

论美国总统与国会外交决策权的消长

孙仲

(浙江大学 人文学院, 浙江 杭州 310027)

【摘要】为了防止集权暴政,美国宪法对外交决策权进行了分权与制衡式安排,这给总统和国会日后争夺外交主导权提供了动力和目标。19世纪里,秉承宪法有所侧重的授权和美国民主传统,国会基本上居于外交决策权的主导地位。进入20世纪之后,总统利用自己在处理危机上的优势、外交领域的某些特殊性和世界日趋一体化的趋势,夺取了美国外交决策的主导权,并将在此后相当长的一段时期内继续保持这一优势地位;与此同时,国会自身的不断退让和法院对于总统的某种偏护也对这种状况的形成起了推波助澜的作用。

【关键词】美国外交 美国宪法 总统 国会

【中图分类号】 D503 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-942X(2000)02-0070-07

President VS Congress : The Competition for Decision-making Power in America's Foreign Affairs

SUN Zhong

(School of Humanities, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract : In fear of a totalitarian government, American constitution has designed a system of check and balance for the policy-making in foreign affairs. However, this arrangement has implied goals and dynamics for presidency and congress in their struggle for the power of policy making in foreign affairs. In the 19th century, the congress took the lead. In the 20th century, through using its advantages in dealing crises, the particular feature of foreign affairs and globalization, the presidency has taken over the power. The weak response from the congress and the support from the legal branch to the presidency also have contributed to this change.

Key words : Foreign affairs ; America Constitution ; president ; congress

二百多年来一直被美国人奉为圣经的美国联邦宪法,把美国对外政策领域中的权力也像其他领域一样,在政府不同部门间作了分权与制衡式的安排。这使得美国国会和总统在外交决策上的权力之争成了美国政界和学术界的一个古老而常新的话题。本文试从梳理美国宪政的有关内容入手,探讨美国总统与国会在美国不同历史时期里在外交决策上的地位与作用。

一、一部邀请各部门来争夺外交权的宪法及其后果

已沿用二百多年的美国联邦宪法,可以说是世界上最短的成文宪法之一,只有几页纸。这意味着它对各政府机构间的权力分配只能是总括性与概述性的,而不可能是详尽的和细则性的。但它毕竟已作了广义的定性划分,构制了一个总的分配框架。

美国宪法第1条列举了总统在对外政策方面的享有权力:总统为合众国陆海军总司令,经参议院建议和同意,总统有缔结条约之权;总统应提出人选,经参议院建议和同意而任命大使、公使、领事,总统应接见各国大使和公使等等。

宪法在第1条列举了比第2条长三倍的赋予国会的外交权力：对外宣战权、国会应计划合众国的国际和公共福利、规定合众国与他国之间的贸易、招募陆军、装备海军并供给二者军需；国会有权制定为执行各种宪法授权所必需的和适当的法律等等。

从条文上来看，宪法对外政策上分别赋予国会和总统极大的权力，而没有把所有的外交权力单独赋予哪个部门。国父们希望通过“不同分支分享权力”的宪政设计，让国会和总统共同承担外交职责、分享外交权力，以达到他们最为关心与担心的、在外交领域也不例外的防范集权独裁导致暴政情况的出现。

然而，宪法授权有明显偏重国会的倾向，这是国父们对英国国王的独裁暴政有痛切的记忆而在设计宪法时作出的创新与防范。在借鉴其殖民母国——英国经“光荣革命”才换得的国会至上的原则的基础上，保留了美国自身特有的社区自治带来的民主传统，国父们创造性地设计出美国特色的宪政——通过分权和制衡产生一个有限政府。这种精神在外交权的安排上也体现得非常清楚。美国当代政治学家詹姆斯·M·伯恩斯认为：“过去，在英国，对外关系的控制权是交给国王和他的部长们的。我国的制宪者试图对这一平衡关系稍加改变。宪法赋予国会的许多权力反映了这种把权力从行政部门挖出来的决心。制宪者想要把过去是行政部门的权力变为同立法部门的分权”^[1]，而且从宪法用三倍于阐述总统权力的字数来详尽规定国会权力的情况来看，国父们更希望国会在制定对外政策上发挥更大的作用。“总统应是对外事务领域的共同参与者，但不是对等的一方”^[2]。

宪法设计把国会作为外交事务中起主导作用的合作方，除了国父们重视民主原则外，还有“合众国总统”是一个新设立的职位的原因。国父们对应该赋予这个新设计的政治角色什么明确具体的内涵不仅没有经验，而且还存有担心这个角色会不会最终演变为一个英国国王式的专制暴君的深刻忧虑。汉密尔顿在《联邦党人文集》中忧心忡忡地写道：“不管在行政首脑为世袭君主的政府中，授予君主缔约全权如何适当或安全，将此种权力授予任期四年的民选行政首脑则绝非安全和适当”^[3]。因此，国父们引入了分权与制衡的宪政机制，以防止任何不受制约的“帝国性权力”（imperial powers）的出现，无论这种权力是来自总统还是来自国会。

国父们首先进行了分权安排，把一些权力明确地分别授予国会与总统，如授予国会明确的调整与外国通商、正式宣战等宪法权力，授予总统为三军总司令、可以接受大使和其他政府代表等宪法权力，然后又在国会与总统之间，设置了一些互相牵制的、需双方共同合作才能有效使用的权力，例如总统具有与外国政府缔结条约的权力，但这必须在向参议院提出咨询意见并得到同意之后才能行使等等，以达到防止集权的制衡目的。然而，这样的宪法安排，使国会和总统在外交事务的权力分配上存在着一大片不确定的、或者可以说是重叠的、有时甚至是对抗性的“半阴影区”（twilight zone）。

为什么要让“半阴影区”存在？是分权与制衡机制不可避免的天然缺点？是历史条件的局限使国父们没有预料到某些情况的出现？是对新设立的总统职位经验不足造成的？这些都是可以让人接受的解释。而美国宪政学家路易斯·享金提出了一种独特的有价值的解释：“制宪会议的结果从某种意义上来说乃是妥协的产物，而有些地方可以说是他们故意使之模糊，而留待后人来解释”^[4]。享金认为，国父们故意让某些不加明确规定外交权力的存在是一种“先知般的模糊”，这使美国宪法具有一种独特的优点：“宪法文本被证明空间颇多且弹性极大，经验提供了各种不同的先例，制度和机构具有可塑性，安排和程序因为巧妙而都可得到适应”^[5]。这使美国宪法富有极强的生命力，也是它能200多年来沿用至今的原因之一。同时，享金也承认这样的宪政设计具有某些不可避免的缺点：行政和立法双方必然的磨擦，整个政府工作低效率，国家利益有时所要求的但却不易实现的合作的失败等等。但是享金认为付出这些代价是值得的：“让我们回忆一下布兰迪斯法官著名的论断：分权原则……是为了避免专断独行的现象，而不是为了提高效率。它的目的不是避免磨擦，

而是通过两个部门分享统治权力时不可避免的磨擦,来使人民避免遭受独裁的宰制。”而且享金甚至更进一步认为“宪法政治中所存在的一些张力,并不是源出于宪法的不确定性,而是来源于对宪法所明确规定的内容的不满”。享金认为某些工作低效、必要合作的失败等并不是宪政设计的不明确带来的,而是争权双方的对明确分配内容的不满而导致不合作,或者是故意弄混明确分权界线造成的。

无论是由什么原因或出于什么目的,美国联邦宪法的在对外政策领域的分权与制衡的设计本身,具有托克维尔指出的“邀请各部門为夺取指导美国外交政策特权而斗争”^[8]的本质性特点。这种本质性特点,为总统与国会双方日后争夺外交主导权提供了原动力、空间和标的物,使双方的争斗成为必然。

那么,在这部“邀请斗争”的宪法创立后的200多年里,其历史后果怎样呢?总统与国会谁是外交主导以角逐场上的赢家呢?

秉承宪法有所侧重的授权和奉行国父华盛顿制定的中立旁观的孤立主义外交政策,在18世纪末到19世纪的大部分时间里,外交决策主导权基本上掌握在国会手中。参议员乔治·豪尔在19世纪末有这样的描述:“如果参议员们去访问白宫,他们是去给予,而不是去接受建议”^[9]。

然而,即使是在国会占外交主导地位的日子里,各种(特别是战争引起的)国家紧急状态,使总统能在特定时期里进行外交特权统治。当然,危机过后的和平时期里,权力的钟摆又摆向国会一边。这种外交主导权周期性摆动的状况一直持续到20世纪初开始的两次世界大战的爆发。

自从美国介入两次大战以及随后冷战的开始,美国外交主导权才似乎“永久性”地转到了总统一边。国会在此期间也逐渐接受并默认甚至支持总统的外交主导地位。

但是,60年代后期“美国在历史上第一次被打败了的战争”——越战的失败,使国会感到应该重新确立自己的外交主导地位,必须扭转“行政当局愈演愈烈的篡权行为”。国会开始以加强立法等方式来纠正、修补行政当局一些比较武断的做法;甚至在某些敏感问题上主动出击,率先提出政策方案,迫使白宫作出反应。这一切使已习惯于行使外交主导权的总统们惊呼“一个帝王般的国会”正在兴起,并声称国会的举措侵犯了“总统的宪法权力”。而国会认为自己只是在恢复行使被总统篡夺的“国会自己的宪法权力”,在收复“国会自己的外交失地”。

据观察家认为,尽管越战以来国会为重新确立自己在外交领域应有的地位、削弱总统的非民主色彩的外交专权作了种种有相当成效的努力,然而由于历史演变的积淀和现代社会的发展造成的种种原因,国会要恢复自己在外交上与总统平等的权力和地位确实是“任重而道远”,在今后的若干年里,总统将继续保持外交决策上的优势地位。

那么,是什么原因造成了19世纪末20世纪初总统与国会外交主导权执掌者角色的转换呢?

二、总统与国会方面的原因

美国的兰德尔·B·里普利教授等人把美国的各种对外决策作了一种有益的分类:第一种是危机型政策,指对国家利益构成直接威胁而作出的迅速反应,它要求决策者迅速采取行动,而这往往涉及到动武;第二种是战略型政策,指美国对外及防务的目标与战术,涉及到美国与他国关系的性质等等;第三种是结构型政策,涉及到如何使用资源,类似于国内的分配政策,如外援、移民、对军事装备及物资的采购与部署等等。不同的政策类型涉及国会和总统不同程度的参与:危机型的一般总统占支配地位,战略型的总统和国会一般共同参与制定,不过总统具有提出倡议等决策优势;结构型的国会可以发挥较大的影响力,总统的权力较弱。^[10]虽然其他学者也有不同的分类,但从具体

内容上来看，一般大家都同意第一、二种类型中总统在决策中占上风，第三种类型中国会在决策中占上风。下面，我们以里普利教授的分类为线索，分析一下国会与总统在进行这三大类外交决策时，各自结构运行机制和由此产生的处理问题的能力怎样，这一切是如何导致近百年来总统在外交决策上居于持续性的优势地位这一事实后果的。

我们先从总统和国会内部的结构功能、运行机制来看。国会的 535 名议员为两院、两党、几十个委员会和几百个小组委员会，各个相对独立的、来自不同选区的议员们带来了他们各自不同的政治信仰、地区利益和个人奋斗目标，要让国会议员们的 1070 只脚步调一致显然不是件容易的事。复杂的立法程序、与行政相比大为逊色的信息来源和议员们独立“经纪人式”的工作特点等因素，使国会具有一些本质性的天然的机制弱点。地方色彩较浓而全球视野相对较弱、权力分散和缺乏整合性、行动迟缓、效率低下等等。这一切导致了国会在处理一些需迅速、秘密地采取行动的危机型事件上能力不足，在权衡国家的整体利益和长远利益上地方狭隘主义倾向较为严重，而且许多有价值、有创意的外交议案往往会被议员们相对保守的政策倾向和需步步胜算的立法程序拖延、放弃甚至埋葬。然而，国会的缺点辩证地看同时又是它的优点：“它以广泛的辩论和审慎的审议而自傲。……不应把民主视为效率，国会从不打算行动迅速。……国会应该反映地区的和特殊的利益——以表现美国的多样”。^[11]国会的多样性特点，不仅给美国的民主提供了一个出色的讲坛，而且使它在制定涉及到外援、移民、经贸等等三类结构性政策时具有很大的优势。

而总统率领的行政部门采用的是首长负责制。作为三军总司令和首席行政长官，总统有相当的自由决断权，在处理时间紧迫、保密要求高的危机型事件时，能够进行国会无法提供的强有力的领导。行政部门在信息情报的收集、分析处理上的某种“垄断”，使它们在处理专业知识与技术要求比较高的复杂事务时比国会自然更有效率和更有权威。只泛泛向全国选民负责的选举制度使总统受地方性利益的牵制比国会要少，从而在对外政策上更易具有广阔全面的全球性视野。这些宪法设计带来的机制性特点，使总统在处理危机型和战略型外交决策时具有国会无法比拟的优势。

下面我们看一下具有不同天然机制性优缺点的立法与行政部门在历史进程中遇到的实际问题。在联邦宪法创立后的前 100 年里，美国虽然爆发过英美战争、美墨战争等等，但整个世界相对不发达的经济、军事科技水平，使美国利用其独特的地理位置在外交上基本奉行华盛顿制定的中立观望的孤立主义，而把主要的精力投入经济建设。所以在这 100 余年里，国会秉承宪法偏重性授权和本身运行机制在处理经济性质为主的对外政策上的优势，一直在美国外交决策上居主导地位。当然在几次国家处于危机的时期，权力有向总统倾斜的特点。但在冲突减退的和平时期，权力的钟摆又摆向了国会的一边。然而，值得注意的是：“当国会在战争结束后企图重新确立自己的宪政权威和权力时，总统在战时权力的上升已达到相当大的程度，以致其很少能降到战前的水平。这样，对外政策方面立法、行政关系的周期性消长使总统方面积累了比以往更大的权力。”^[12]

随着 20 世纪初美国卷入两次世界大战后，国会与总统在外交主导权的消长上起了一个质的变化。在一世纪的各种危机中不断进行着权力积累的美国总统，终于在两个世纪交界的时候积攒了足够的政治实力从国会手中夺取了外交决策的主导权。而 20 世纪又是一个“危机成了惯例而不是例外”的世纪，频频爆发的各种军事、经济危机使总统“通过对危机的反应以及对事务轻重缓急的安排，强化了总统机制及其权力”。^[13]这样，在 20 世纪以来，总统方面通过对各种危机的处理，夺取、巩固并发展了自己在外交决策上的主导地位和权力。然而二战结束后，美国并没有回复到有利于国会掌权的和平建设状态。“战争胜利的喜悦和对和平的憧憬迅速被新的恐惧和新的敌人所替代，这就是苏联共产主义。……历史上第一次，美国在和平时期重新布置和加强了海外的军事基地，以遏制和阻挡被认为是来自外部的、日益增长的共产主义威胁。这一被设想的国家紧急状态时期导致国家安全机构的再一次扩大，总统在对外政策方面的权力进一步增强”。^[14]从二战结束一直持续

到90年代初才结束的这种使整个国家处于“设想的国家紧急状态”的冷战，使总统在外交上成为可以行使特权的“帝王般的”强势总统，在外交政治实力上把国会远远地甩在了后面。尽管在60年代末70年代初，国会借越战失败和水门事件制定了一系列旨在削弱总统权力的法律，但这些举措只对总统行使某些外交权起到了一定的牵制作用，并未从根本上把国会的地位提到与总统一样高的水平。90年代以来，美国借“重建世界新秩序”中美国应起“领导作用”为由，又进行了北约东扩等一系列在和平时期的军事扩张。这一切自然有利于总统外交主导权的进一步增强。

在20世纪这个“危机已成惯例”的时代，不仅是战争的爆发使总统得以借机扩权，其他经济危机和外交危机的爆发也是总统扩大权力的好机会。例如30年代末40年代初，美国爆发了有史以来最为严重的经济危机。罗斯福在危难之机就任总统后，立即要求国会授权给他：“让我拥有足以应付紧急事态发动一场大战的广泛行政权。这种授权之大，要如我们正遭到敌军侵犯时一样”。^[15]在上任仅仅三个月内，罗斯福就向国会提出了通过增强政府干预经济的权力来调整经济的70多个法案，其中就有涉及第三类外交政策分类中的有关内容。

总之，各种危机使得总统方面能借用宪法分权造成的结构运行机制上的优势，进行权力的扩张。这种权力扩张既有对分配不明确的“半阴影区”的共同权力的夺取，也有对已有的明确分权的不满而故意弄混分界线。在外交主导权上总统的一步步进、国会的一步步退这一历史事实的形成，除了机制导致的双方应付危机能力的不同这个客观原因之外，还有双方各自的主观原因。

首先，让我们来看看总统方面的主观因素。美国政治学家詹姆斯·M·伯恩斯认为：“行政权力大小确切范围 在一定程度上是任职者的性格和能力，加上当时的需要和我们国家生存要求的结果”。^[16]由于宪法设计的总统职位权力很大，界限不明，使敢做敢为的总统可以在危机时刻利用这一点。这样，铁腕人物担任总统时，通过他们的性格与能力在对付危机中的施展，往往都对宪法设计中并不十分明确的总统职位进行了扩大与强化性质的重新塑造。而且“作为总司令的总统，开始逐渐以有限和不确定的方式执行作为对外交往行政机构的总统所规定的事务。随着时间的推移，先例有了大量的积累，总统们也获得了信心并要求获得更大的权力。^[17]先例经验、政治实力等各方面的历史积累，助长了总统们抓取外交主导权的实力、能力与雄心。

其次，让我们来看看国会方面的主观因素。国会在总统权力扩张的过程中显得过分的迁就退让，缺乏“运用它已有权力的决心”。路易斯·享金对此有过精辟的论述：“国会在总统权力的稳步增长中起到了促进作用。早期，国会承认并确认总统对日常对外事务的控制。随之而产生的对信息和经验的垄断，促使总统声称对外交往领域属于专门领域，使国会感到不宜控制。国会甚至默许总统部署军队，参议院默许总统行使缔结行政协议的权力。后来，总统与国会领袖间协商行为的增多，解除了所有国会议员和国会领袖的戒备，从而更进一步确定了总统毋需国会正式参与就可行动的权力。……国会一次又一次在广义上把自己的巨大权力赋予总统行使，以至于总统可以在声称他是按国会授权和以自己的权力采取的行动。……国会默许的甚至是代国会行使的那些权力，逐渐被声称为总统的权力，甚至就被视为总统的权力。^[18]在总统扩大自己明确的宪法授权和争夺“半阴影区”中的那些共有权力时，国会一次次的默许、迁就与退让，把国会自己的宪法明确和不明确赋予的权力“自愿和自动地授予了总统”，以至于让事态发展到了宪法设计初衷的反面，当国会在1973年制定《战争权力法》想要恢复行使自己的部分宪法权力时，当时在位的尼克松总统竟称该法案是“帝王般的国会”试图剥夺总统“按宪法适当地行使了几乎二百年的权力”而声称该法案违宪。

三、其他方面的的原因

除了宪法设计和国会与总统双方的种种原因之外，还有一些原因对美国总统与国会外交决策

权力的消长起了推波助澜的作用。下面我们就几个主要因素加以分析。

1. 法院对总统方面的偏护

现在越来越多的美国学者认为，在外交上呈强势的“现代的总统职权很大程度上是由国会在联邦法院的合作下建立起来的”。^[19]当国会和总统在外交主导权问题上发生争执时，最高法院往往作出宽泛的但有利于总统的司法解释，使总统在外交上的特权合法化，特别是涉及到在国外使用武力上。由于联邦宪法在许多方面的授权是有意无意地模糊、不明确的，所以最高法院的司法裁定就有使某些权力明确化、实质上是重新分配权力或填充授权空白的巨大能量。最高法院站在哪一边，哪一边的政治实力自然大大增强了。

那么为什么最高法院一般会倾向于站在总统一边呢？路易斯·享金认为：“主要的理由似乎是有有关政府行为牵涉到国家在对外关系中的利益（如果不是国家安全的话）问题，而且在对外交往事务中美国必须用一个声音说话，而这个声音必须出于专家之口，在这里，所谓专家通常指的就是行政部门。这种爱国主义与司法机关的谦虚礼让的结合，无疑构成了有关法院遵从行政机构对条约的解释这一惯例的基础。”^[19]

法院的这一传统做法已被越来越多的人们批评：“法院没有任何理由为国家利益或国家安全的符咒所迷惑。法院有理由适当遵从行政机构，但绝不应当一味附和；有理由做适当的司法谦让，而不必做不适当的跟随。”^[21]越战后，法院开始改变自己的传统形象，越来越积极地介入外交领域；在国会与总统争权问题上也不是一味地偏向总统了。越来越独立的法院已渐渐成为总统执掌对外政策能力的又一制约，当然同时也是国会行使某些外交权力的一个制约。

2. 外交领域的特殊性造成的原因

托克维尔认为：“对外政策几乎不需要民主所固有的各种性质，相反它要求充分运用民主制度所缺乏的东西”^[22]。这句话虽然说得有点极端，但它也点出了这样一个事实：在外交领域进行决策有许多不同于处理国内问题的特殊要求——保密、迅速行动、普遍大众对情况了解较少、各种事件本身的复杂性等。

一个国家在复杂的国际环境中想要抓住并利用每一个有利于自身国家利益的机会，保密和迅速行动在某些时候是完全必要的。如果过早地在各方面条件与时机尚未成熟的情况下将问题公开化，那不仅会使问题复杂化，还会增加解决问题的难度、减小最终的收获。只有在各种条件成熟时抓住有利时机，果断采取行动，才能取得最佳的效果。结构分散、程序繁复、人员众多的国会在保密与迅速行动这二点上与实行长官负责制的白宫相比，自然处于劣势了。“大多数美国人也普遍接受这样一个观点：一个人比具有不同利益和观点的535名国会议员，能够行动得更快、更果断”。^[23]

美国公众对国际事务普遍的不关心与不了解是有利于总统在外交政策上集权的又一个重要原因。由于“国际事务通常比国内问题离人们更远些。人们对失业或通货膨胀比对津巴布韦的土地改革……有更多一手消息。他们对埃塞俄比亚国内争夺权力的斗争……大概就不会那么关心，而且多半觉得反正他们也无能为力。”^[24]公众对外交事务的冷漠与无知给政策制定者在处理多数外交问题上留有相当大的余地。而在这方面，总统又比国会占有相当大的优势：总统是唯一由全体美国选民选举产生的公共官员，可以声称受全国选民的委托并理所当然地代表全国人民，而议员只是一部分人或某一地区民意的代表，所以总统是美国最显赫和合法的政治人物。在危急时刻，公众往往以支持总统及其对外政策的方式“团结在国旗的周围”。在和平时期，总统作为全国最耀眼的政治明星，可以利用电视广播等“电子王权”来引导、控制与操纵公众接受并支持他的观点，号召选民对与总统持不同观点的议员施压，而希望重新当选的议员们是不敢轻视有投票权的选民的意见的。从某种意义上讲，“谁拥有公众的支持，决定了谁将控制外交政策”^[25]。实践中，各种因素导致了总统控制公众舆论的能力远远高于国会。

3. 地球村中的超级大国

美国在短短的200多年里，“以一个新的自由国家向西扩张，在19世纪中期变成了一个大陆强国，在世纪之交取得了地区强国的地位，并且最终在20世纪中期确立了全球强国的地位。^[26]随着20世纪80年代末苏联的戏剧性解体，美国成了世界上唯一的超级大国。有人预言美国的超级大国地位起码在未来的25年内没有别的国家能够取代。与此同时，随着时代步伐的前进，世界的一体化趋势越来越明显。因特网、核武器、超音速飞机等高科技的发展，使整个世界成了“地球村”。

作为“地球村”中的超级大国，美国在国际格局中的重要地位与作用决定了美国政府必须面对一个复杂多变的国际局势。权力集中、信息全面、行动迅速的总统在这方面自然又比行动迟缓、人多口杂的国会具有明显的优势。正如托克维尔在1835年就预言的那样：“如果美国的生存不断受到威胁，如果它的重大利益每天都同其他大国的利益交织，则行政权的威望将随着人们对它的期待和它自己的作为而增高”。^[27]一个高速发展、复杂多变的世界，客观上给美国总统强化自身的外交主导权提供了一个由国际环境所带来的条件与机会。

综上所述，本文认为，为了防止集权暴政，美国宪法对外交决策权进行了分权与制衡式安排，但这也给总统和国会日后争夺外交主导权提供了动力和目标。19世纪里，秉承宪法有所侧重的授权和美国民主传统，国会基本上居于外交决策的主导地位。进入20世纪之后，总统利用自身机制在处理危机上的优势、外交领域的某些特殊性和世界日趋一体化的趋势，夺取了美国的外交决策主导权，并且在此后相当长的一段时期内将继续保持这一优势地位。在这一进程中，国会自身的不断退让和法院对于总统的某种偏护等因素也对总统权力的扩展起到了推波助澜的作用。

【参考文献】

- [1] [11][13][16][24]詹姆斯·M·伯恩斯等. 民治政府[M]. 陆震纶等译. 北京:中国社会科学出版社, 1996. 841, 550~552, 606, 606, 832.
- [2] [12] 纳斯·W·利维. 本意与制宪者的宪法[M]. 美国麦克米兰出版公司, 1988. 30.
- [3] [13] 密尔顿等. 联邦党人文集[M]. 程逢如等. 商务印书馆, 1997. 380
- [4][5][6][7][17][18][20][21]路易斯·享金. 宪政·民主·对外事务[M]. 邓正来译. 上海:三联书店, 1996. 34, 51, 96, 50, 41, 42, 102, 105.
- [8] [19] Tocqueville, Democracy in America, 1:243; 郝雨凡. 美国对华政策内幕[C]. 北京:台海出版社, 1998. 430页.
- [9] [20] Hoar, Autobiography of Seventy Years, 2:46; 郝雨凡. 美国对华政策内幕[C]. 北京:台海出版社, 1998. 368.
- [10] [21] Randall ·B. Ripley and James M. Lindsay, eds Congress Resurgent: Foreign and Defense Policy on Capitol Hill[M]. The University of Michigan Press, 1993. 18~22.
- [11] [22][14][26]杰里尔·A·罗赛蒂. 美国对外政策的政治学[M]. 周启明等译. 北京:世界知识出版社, 1997. 271, 273, 537.
- [12] [23] 李昌道. 美国宪法史稿[M]. 北京:法律出版社, 1986. 257.
- [13] [24] 西奥多·洛威. 个人总统[M]. 美国康奈尔大学出版社, 1985. 179.
- [14] [25] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 董果良译. 北京:商务印书馆, 1999. 261, 140.
- [15] [26] 沃尔特·E·沃尔科特. 美国总统的权力及其限制[J]. 法学译丛, 1981 (6).
- [16] [27] 诺曼·格雷伯纳. 宪法的政治理论[M]. 张志铭译. 上海:三联书店, 1997. 187.

[责任编辑 庄道鹤]