美国政治与对外关系  
**Politics and Foreign Relations of the USA**

**授课教师**张家栋 研究员（[jiadongzhang@fudan.edu.cn](mailto:jiadongzhang@fudan.edu.cn)）

韦宗友 研究员（[wzy82@fudan.edu.cn](mailto:wzy82@fudan.edu.cn)）

信强 研究员（[xinqiang@fudan.edu.cn](mailto:xinqiang@fudan.edu.cn)）

**目录**

[第一讲 绪论 3](#_Toc211270448)

[第二讲 美国政治传统与政治制度 3](#_Toc211270449)

[一、在美国成立之前的政治文化 3](#_Toc211270450)

[二、美国政治的基本原则 4](#_Toc211270451)

[第三讲 美国选举政治 5](#_Toc211270452)

[一、选举与美国选举的原则 5](#_Toc211270453)

[二、美国国会选举 5](#_Toc211270454)

[第四讲 国会政治 6](#_Toc211270455)

[一、国会基本结构 6](#_Toc211270456)

[二、国会的宪政地位 6](#_Toc211270457)

[三、国会的宪政权力 7](#_Toc211270458)

[（一）国会立法权 7](#_Toc211270459)

[（二）国会监督权 7](#_Toc211270460)

[四、参众两院之异同 8](#_Toc211270461)

[五、国会组织结构 9](#_Toc211270462)

[（一）参众两院领袖 9](#_Toc211270463)

[（二）国会委员会制度 9](#_Toc211270464)

[六、国会立法程序 10](#_Toc211270465)

[七、当代立法权面临的内外挑战 10](#_Toc211270466)

[第五讲 美国行政机构 11](#_Toc211270467)

[一、美国总统制产生的背景 11](#_Toc211270468)

[二、总统的权力：交叉与制衡 11](#_Toc211270469)

[（一）总统的行政、立法、司法权力 11](#_Toc211270470)

[（二）对总统权力的限制 13](#_Toc211270471)

[（三）总统行使权力的类型 13](#_Toc211270472)

[（四）总统权力地位的演变 14](#_Toc211270473)

[（五）副总统 14](#_Toc211270474)

[三、总统领导下的行政部门 14](#_Toc211270475)

[（一）总统幕僚机构 14](#_Toc211270476)

[（二）内阁及官僚机构 15](#_Toc211270477)

[（三）独立机构 15](#_Toc211270478)

第一讲 绪论

**授课教师**  
信强 研究员

2025.9.8

美国是一个复杂的国家。美国的建国历史只有200年，作为一个年轻的国家，它如何从北美的十三州变为了当今世界的唯一世界大国？从中我们就要探讨美国的历史与制度。世界上有不少国家借鉴甚至照搬了美国的制度，但其政治运转与经济发展都未及美国的水平，其原因又是为何？这也就意味着美国的制度存在一套内在的逻辑，这套体系是美国之为美国的核心。

美国正在高速变化之中。包括立法、司法、行政、选举在内的美国的政治运行同二十年前已有巨大不同。因此，要理解今时今日的美国，不仅要联系历史，更要看到当下。

美国的制度设计是复杂且有历史渊源的。虽然表面看来，这些设计或许有些古怪，甚至存在漏洞，但要回到这些制度形成的历史背景下，考察美国开国元勋（founding fathers）的政治观、权力观，才能看出其意义。例如，美国的“选举人团”制度，以及历史上参议员的间接选举制度，都反映了美国开国元勋“不能将权力完全交给人民，要过滤人民的政治非理性”的思想。

美国的外交史是孤立主义与扩张主义、理想主义与现实主义的张力的共振。

第二讲 美国政治传统与政治制度

**授课教师**  
张家栋 研究员

2025.9.15

老师认为，美国政治的独特性来自于其传统。“政治传统”是历史习惯，以及沿袭到今日的政治文化；“政治制度”则是政治的载体，是可被具象地观察的对象。美国的政治传统对今天的政治制度的形成与变化有什么影响？这就是本讲所要关注的主题。

作为主权国家的美国有两百年的历史，而我们要追溯到美国建国之前的北美十三殖民地时期，以考察其国家认同（国家身份）的基础。国家认同的产生主要有三个原因：第一，在同一边界之内的人，互相之间存在认同；第二，生活在同一空间内的人，互相之间存在认同；第三，生活在该空间内的人有着对此空间的某种信念，就产生了认同。

由于十三殖民地的移民特性，美国人对待土地的看法是财富，而不是如印度一样对土地抱有民族主义的看法（即看重人〔往往是其祖先〕与土地的关系）。由此，美国的国家认同与其他传统国家的国家认同大有不同。因此，美国建国的核心力量是一种政治理想，即所谓“美国梦”——将美国建设为同所有旧世界国家都不一样的国家。

一、在美国成立之前的政治文化

美国政治文化的主体是欧洲移民。来到北美的欧洲移民，根据殖民主义的理论，也将印第安人定义为移民，只不过比他们来得更早而已。在弗吉尼亚的欧洲移民模仿英国，首先创造了一系列政治制度，成为后来美国“三权分置”政治制度的原型；但由于其制度总体上依然为攫取商业利益服务，所以在后来的美国政治文化中被较少提起。1620年，“五月花号”抵达新英格兰，其性质与弗吉尼亚移民不同，如“五月花号”是一艘“众筹”而来的船，乘客们不为商业利益而来到北美等等，也因此“五月花号”成为了美国政治文化的象征。总之，弗吉尼亚移民与“五月花号”分别给予了美国以国家结构基础与国家精神。

18世纪中期，北美的殖民者群体已经较大，形成了自给自足的体系，印第安人的威胁也逐渐减弱。在这一时期的英法之间的殖民地争夺战中，北美十三殖民地对英国的依赖也大幅降低。

英国的法律规定，税收责任与国会的代表权不可分离，作为殖民地的北美十三殖民地也接受了这一点；在其与英国的关系被削弱后，北美十三殖民地的民众也开始由“税收”出发展开怀疑——既然自己还要向宗主国英国缴税，那么自己为何没有英国议会的代表权呢？英国以所谓“实质代表权”反驳，但北美殖民地也没有接受。

与此同时，北美的经济发展迅速，其体量大有超过英国之势，英国-北美之间的经济矛盾也逐渐升温。

18世纪后期，英国规定，印度与北美殖民地之间的贸易必须经过伦敦，并在伦敦缴一次税；这就形成了两次缴税的情况。东印度公司为维护自身利益，在茶叶贸易领域推动了《茶税法》的立法，从而将其从中国买到的茶叶直接运送到北美，少缴一次税，这导致在北美的茶叶价格比当地走私的茶叶还要便宜。北美当地茶商为与来自伦敦的经济压力抗衡，最终制造了“波士顿倾茶事件”。

贵族制的没落（贵族与平民的共治）、宗教因素、新的国家意识、自然环境、与英国的地理位置关系（较远）都成为了美国独立的重要推动力。

二、美国政治的基本原则

1775年，波士顿倾茶事件后，波士顿的英军开始四处清缴茶党成员。一股英军士兵前往列克星敦清缴民兵军火库，掀开了美国独立战争的序幕。这次事件深刻地塑造了日后美国的“拥枪”文化——正是“如果人民不拥枪，就容易被独裁专制统治”的政治文化思想影响着这一点。

1776年7月4日，《独立宣言》于第二次大陆会议上颁布，强调了人权。1777年，《邦联条例》颁布，意在落实《独立宣言》的原则；《邦联条例》里提出的邦联是一种松散的政治联合体，除了一院制的国会之外，联邦中央没有任何其他机构。1783年，美国宣告独立。

1786年的谢斯起义令美国的政治精英意识到，邦联的设想似乎难以为继。于是，当时就出现了两种意见：主张建立中央有更强权力的联邦党人，以及反对联邦、坚持邦联的一批人。联邦党人的意见最终占了上风；1787年，《美利坚合众国宪法》通过，是世界上第一部成文宪法，一个联邦制的美国由此确立。

1787年《宪法》规定了人民主权、三权分立等原则。但是，有一系列问题还需要被考虑，例如拥枪限度的问题、言论自由限度的问题、选举制度的问题、人权问题等。基于这些问题，后来也颁布了关于美国《宪法》的各修正案。州权也是《宪法》中的一项重要原则，如选举人团制度的设置。

美国总统的权力起初较小，华盛顿作为第一任总统，创立了总统内阁，还创设了总统任期不少于两届的习惯（尚未成为法律）。美国总统的权力之后不断提升，如华盛顿特区的设立、林肯遇刺后总统卫队的设立等。

美国的政党组织十分松散，其身份主要用于选举时标志，资金主要来自捐赠。政党的作用也在日渐削弱，政党内部的分歧正在扩大，政党之间的界限正在变得模糊。与此同时，美国的意识形态斗争正在加剧，这也削弱了政党的凝聚力。

第三讲 美国选举政治

**授课教师**  
张家栋 研究员

2025.9.22

一、选举与美国选举的原则

选举是当代西方政治的核心；在美国，有五十多万个职位（包括政治职位和非政治的公共职位）需要选举产生。在考察西方政治中的选举时，有两个核心问题：第一，选举权是普遍的吗？我们在上一讲提到，美国独立战争的爆发原因之一就是殖民地人民缴了税，但在英国议会没有代表权；在美国独立后的很长一段时间内，黑人、原住民也没有投票权。第二，公共区域和私人领域是否应当分开？如果应当分开，那么处于公共领域的政治选举，则其活动被限制于私人领域的人们，是否应该具有投票权？通俗地说，就是女性投票权的问题——在近代，女性的活动被限制于家庭这一私人领域。

投票的方式也十分重要——选民是否需要先登记再投票？在美国，民主党与共和党就这个问题展开了持久的争论。由于民主党的一部分支持者对政治并非十分热衷，在投票程序中增加步骤会削弱他们投票的倾向，所以民主党支持精简投票程序，支持邮寄投票；共和党的选民在这方面则不大敏感，因此更支持收紧投票方式。

当代美国选举的原则包括：

1. **普遍选举权。**但是，有学者认为，考虑到西方国家内部的种族、宗教信仰变化，未来西方各国的普遍选举办法可能会改变
2. **直接选举与间接选举相结合。**理论上，直接选举更加公平，但间接选举效率更高。选举美国总统即是直接选举和间接选举相结合的案例——选举人团选出总统是间接选举，但选举人团是直接选举的。
3. **秘密选举。**防止公开投票造成的威吓、利诱选民等乱象。

许多联邦政治职位都需要预选作为减少候选人的过程，还需要提名、划分选区。

二、美国国会选举

美国大选每四年一次，是对美国总统、全体众议员、1/3参议员的选举。

参议院的名字来自罗马元老院。美国建国之初是一院制的，各州按人口确定代表数；考虑到州权问题，后来，美国确立了两院制，形成了代表州利益的参议院和代表民众利益的众议院。参议员最早也不是选民直接选举的，而是各州议会选举出来的，直到《宪法第十七修正案》把参议员的选举权交到州选民手中。其中，华盛顿特区不属于州，因此也没有来自华盛顿特区的参议员。参议员资格的要求比众议员资格的要求高。

众议院实行严格的单议席选区制，即一个议席只能产生一个议员，且约每十年议席就会进行调整，这是考虑到了人口流动的因素。由此，选区划分问题在美国选举政治中也是一个重要问题。

最初，美国并未规定联邦选举的时间，后来规定为11月第一个星期一之后的星期二。

总统选举制度由《宪法》第二条规定，即选举人团制度。总统选举基本可以分为三个阶段：党内选举、正式选举、大选（当天）、选举人投票、宣布结果。选举人团制度可能会导致选民票与选举人票不一致的问题（如赢了选民票，但输了选举人票），这在近年来也发生过；这一制度也导致了一些争议，甚至有观点认为应当废除选举人团制度。但是，选举人团制度保障了人口小州的权利，防止美国的人口大州决定选举走向，倾轧小州，从而造成国家分裂，因此还是十分有必要的。

大选时选民的投票基本可以分为三类。**本党党员**的投票是最稳定的票仓（美国约有1/3的选民是党员），他们不会轻易投对方的票；**对方党员**同理，因此这两者都不用花费力气拉拢；**中间派**的投票大概率根据议题决定，这也是美国大选的核心，即所谓摇摆州。

第四讲 国会政治

**授课教师**  
信强 研究员

2025.9.29

美国的立法机构是联邦国会。国会分为参议院（Senate）和众议院（House of Representatives），参议院由100人组成，众议院由435人组成。

一、国会基本结构

在美国建国之初（1787年制宪会议至1789年宪法生效期间），有着“一院制”和“两院制”之争。当时的弗吉尼亚州提出“弗吉尼亚方案”，要实行均按人口比例分配代表的两院制，这是利于当时人口最多的弗吉尼亚州的；新泽西州则提出“新泽西方案”，即每个州代表数量相同的两院制，这利于人口较少的新泽西等州。最后，结合两个方案，“康涅狄格妥协案”被提出，形成了如今的两院制度——参议院每州代表数量相等，对小州有利；众议院按人口比例分配代表，对大州有利。

如此设置的目的在于：第一，两院相互制衡，防止单一国会独揽大权，走向专制腐败；第二，在众议院反映选区选民的利益，在参议院保护各州的平等决策权。

二、国会的宪政地位

立法权是美国政府的“第一权”，国会是最高权力机关。立法权至上体现了法治的逻辑，是美国政治的象征，形成了美国的百年“国会政体”。

国会是联邦制中主导的，不，是不可抗拒的力量。

——伍德罗·威尔逊

三、国会的宪政权力

（一）国会立法权

本宪法所规定的立法权，全属合众国的国会，国会由一个参议院和一个众议院组成。

——《宪法》第一条第一款

为了行使上述各项权力，以及行使本宪法赋予合众国政府或其各部门或其官员的种种权力，制定一切必要的和适当的法律。

——《宪法》第一条第八款

宪法明确赋予国会17项宪政权力，包括立法、征税等“一切可以想到的所有政府权力”。

征收国内税和关税、借贷、管理州际商业和国际贸易、确立公民归化的程序、制定破产法律、铸造或印刷货币并调控其价值、规定度量衡、惩罚伪造者、开设邮局、保障著作家和发明家对其著作和发明在限定期间内的专利权以促进科学与实用技艺的发展、建立联邦法院系统、明确划定并惩罚在公海上所犯的海盗罪与重罪以及违反国际法的犯罪行为、宣战、颁发缉拿敌船许可证和报复性拘捕证、制定关于陆上和水上的拘捕条例、筹建并管理陆海军、征调并管理州民兵以实施法律、镇压叛乱、击退入侵的敌人和管理哥伦比亚特区。

——《宪法》第一条第八款

简而言之，这些权力包括：

* 立法权
* “钱袋权”——征税权和拨款权
  + 《宪法》第一条第八款规定了征收直接税、间接税、进口税和货物税以偿付国债、提供合众国共同防御和公共福利
  + 《宪法第十六修正案》规定了征收所得税
* 条约批准权
* 人事任命权——行政权的分享
* 发起以及审理弹劾权——司法权的分享
* 其他权力：宣战权、筹建和管理陆海军、管理外贸、打击海盗等

虽然宣战权被归为国会的权力，但二战后美国参与的每一场战争都未经过国会批准，均为总统决定。在这一意义上，国会的宣战权被行政权夺走了；在管理陆海军上，除了决定拨款外，国会也几乎没有决定权了。

（二）国会监督权

监督权是立法权的自然延伸，被认为是与立法权并列的国会两大权力。

1. 国会监督的法律保证

根据美国最高法院的判决，“调查权是立法权固有的权力”。1946年，国会制订《国会改革法》宣布监督政府是国会的职责

为了帮助国会评价法律的实施，帮助国会拟定必要的修正案和相应法律，参议院、众议院的各个常设委员会应对行政机构执行各委员会职责范围之中的任何法律的情况进行经常性的监督。

——《国会改革法》

此外还设立了“藐视国会罪”——故意不出席、出席而不回答问题者，应判处100~1000美元罚款或1~12个月有期徒刑。

2. 国会监督的五个方面

国会监督的五个方面是：

1. 行政部门执行法律的情况；
2. 使用国会拨款的情况；
3. 官员从政行为；
4. 行政部门机构设置；
5. 行政部门的决策程序。

理论上，只要国会充分行使监督权，行政权就被完全置于国会监督权之下。当然，这是理想的状态；由于人力等问题，国会难以对行政权进行全面的监督，但其仍有能力对某个特定部门、特定领域、特定议题、特定人物进行监督。

3. 国会监督的类型

**财政预算监督。**基于“无代表、不纳税”的理念，国会有了监督财政预算的权力。“钱袋权”掌控了政府命脉——征税权与拨款权（统称财政权）是议会的生命和根基，并且必须由人民直接选出的第一院（众议院）独掌。掌握“国库”的权力是“最完善和有效的武器”，是避免沦为“橡皮图章”的根本保障。

**行政监督。**“政府事务委员会”（参院）和“监督与政府改革委员会”（众院）保证行政部门“为人民服务”。

**人事监督。**例如高级官员的任命、驻外使节的任命等。

4. 国会监督的手段

* **听证会：**在听证会上，证人“在誓词之下”作证；在美国，作伪证是重罪。
* **成立独立的调查委员会：**国会有权、有钱、有人组成这样的调查委员会；当然，成立调查委员会的权力有时会被滥用。
* **弹劾权：**众议院发起弹劾，参议院进行审判，出席者2/3多数即可定罪；美国历史上，有3名总统4次遭到弹劾（安德鲁·约翰逊、克林顿、特朗普），但均未判有罪。

四、参众两院之异同

虽然在实践上，参议院时常被视为“贵族院”，众议院被视为“平民院”，但在宪政地位上，参议院与众议院是平等的，没有孰高孰低之分。

在宪政权力上，众议院和参议院都有各自独享的权力。众议院独享征税与综合拨款法案之提起、发起弹劾权；

有关征税的所有法案应在众议院中提出。……每一笔款项都应该由众议院创制的法律拨出，他有特定的目的，只在一个特定的财政年度有效。政府的职责是使用这笔款项，不得超支，不得挪作他用，不得超过规定的期限。

——《宪法》

参议院独享条约批准权、官员任命权、审理弹劾案以及是否判定有罪之权。

组织结构上，参议院处于“无政府状态”，各参议员独立性较高；众议院则处于某种等级秩序之中。参议院中人人平等、事事协调，每位参议员的权力在程序上被尊重；众议院的议长则有较大权力，甚至有权决定每一项议案的生死存亡，被称为“沙皇议长”。

议事规则上，参议院注重从容讨论，众议院注重立法效率。例如，参议院有保障个人权利的“费力百事拖”（Filibuster），只要参议员愿意，他就有权发表冗长发言（哪怕发言内容与正在讨论的法案无关），从而阻止投票表决。

议员产生的方式、原则和现实利弊上，参众两院秉承平等（州权）和公平（人口） 的原则，直接民主与间接民主兼顾原则（1913年5月《宪法第十七修正案》将参议员选举改为直选），以及稳定性与流动性兼顾原则。

五、国会组织结构

（一）参众两院领袖

1. 众议院领袖结构

**议长（Speaker）。**根据《宪法》，众议院议长是美国的第三号人物。众议长由全体众议员选举产生，负责主持院会，决定议会的日程的重点、安排法案的辩论、将议案提交相关的常设委员会、解释规则并决定适用规则，任命所有委员会主席。

**多数党领袖（Majority Leader）**和**少数党领袖（Minority Leader）**。少数党领袖是反对党在众议院的一把手。

2. 参议院领袖结构

参议院**议长**由**副总统**兼任。副总统几乎不参与参议院的日常运作与立法过程，仅在出现表决平局时才会参与，投下决定性的一票。

**多数党领袖**是参议院真正的领导者；参议院也有**少数党领袖**，其权力与权威往往大于众议院少数党领袖。

（二）国会委员会制度

我们的政体可以用“国会常设委员会主席的政府”这样一个简单的词汇来描写。

——伍德罗·威尔逊

国会山上制定政策的中心舞台在委员会和小组委员会。它们是政治神经末梢，情况汇集处，方案筛选器，立法细节提炼场。

——罗·戴维逊

国会委员会分为常设委员会（standing committee）、特别委员会（select committee）、联合委员会（joint committee）、协商委员会（conference committee）四类。常设委员会下还会设小组委员会。

国会常设委员会被称为“院中之院”，是“法律制造车间”，更是“法案的坟场”。国会常设委员会是进行国会调查和监督权的实体。委员会的职权包括：

1. 第一级法案审查和淘汰权；
2. 监督行政部门；
3. 对于总统提名人选具有同意和否决权；
4. 对于国际条约的审批权；
5. 举办听证会，行使调查权。

六、国会立法程序

国会的立法程序大致是：

1. 议员提出议案；
2. 国会委员会（小组委员会）审议；
3. 一议院全院辩论、审议和表决，另一议院辩论、审议和表决。两院均需以半数通过；
4. 两院文本协商一致后送交总统签署；
5. 如遭总统否决，则两院须各以2/3多数推翻否决。

国会立法的特点是：

1. 冗长、缓慢而艰难的立法进程；
2. 立法程序反映了国会权力分散的基本特征，也是必然结果；
3. 国会权力的分散性，为外界各种力量对议员施加影响提供机会——利益交换的“合法”平台；
4. 一个议案提出后，要经过许多关卡，越过层层障碍，才能成为法律国会制定的法律，特别是涉及多方利益的重要法律，多是调和矛盾和实行妥协的产物。

七、当代立法权面临的内外挑战

1. **国会沦为政党恶斗的竞技场，导致立法低效甚至“失灵”，调查“变味”甚至“变调”。**2020年2月，佩洛西在两院大会上手撕特朗普“满纸谎言”的“国情咨文”，被特朗普称为“神经错乱”的“疯婆子（Sick Woman)”和“三流政客”。2021年11月，麦卡锡发言8小时32分钟反对拜登2万亿社保法案，打破佩洛西2018年记录，而同党议员则在睡觉——众议院版的“费力百事拖”。2023年10月，此前在2023年1月历经5天、15轮投票当选议长的麦卡锡成为美国建国247年来首位被投票罢免的众议长——投票结果为216票（8名共和党与208名民主党）Vs 210票。
2. **议员的“不专业”和“不负责任”，国会成为内政外交“政治表演”的舞台。**老师认为，当今在美国越来越多的议员专业性下降，注重在社交媒体上博眼球，“语不惊人死不休”，作出不负责任的发言与行为。李登辉于1995年6月窜访美国。2022年8月，佩洛西窜访台湾；这两次窜访是显然的政治表演。
3. **行政权对立法权的“蚕食”和“侵蚀”。**在议员被当选为议员之前，他们可能是医生、律师，他们缺乏治国理政的才能，因而被本党、说客、利益集团，甚至个人特殊利益影响，并未详细审察就为法案投下赞同或反对票。立法权的失能导致了行政权的膨胀，后者又反过来倾轧前者。在特朗普二期政府上台后，许多共和党议员甚至“效忠总统”，通过攀附总统来维持自己的地位。

第五讲 美国行政机构

**授课教师**  
信强 研究员

2025.10.13

一、美国总统制产生的背景

美国建国之初，出于英王专制背景下对领袖制度的青睐与恐惧，需不需要一个总统，乃至于需不需要行政权的问题存在着争议。有观点认为，需要单一行政领袖的高效国民政府，一个强有力的总统领导国家度过国内国际危机；也有人担心行政权力的集中，“野心”和“贪婪”将导致权力滥用和腐败，因此必须加以制约。

即使确定了要建立总统制的大方向，对其也有诸多争论：

* 一个“选出来的君主”还是多成员的行政委员会？
* 总统任期几何？能否连任？
* 总统由国会选举？由州全局？由选民选举？

针对上述问题，最初的决定是由国会选举总统，任期7年，不得连任，不领薪水，国会有权罢免总统，总统有彻底否决立法的权力以及搁置权。这一设置的历史性创造在于出现了具有任期限制的总统职位，现代的总统制也就此诞生。

**第一款** 行政权力属于美利坚合众国总统。总统任期四年，总统和具有同样任期的副总统应照下列手续选举：……

……

**第二款** 总统为合众国陆海军和奉调为合众国服现役的各州民兵的总司令。总统得令各行政部门长官就他们各自职责有关的任何事项提出书面意见。他有权对危害合众国的犯罪行为颁赐缓刑和赦免，但弹劾案除外。……

……

**第三款** 总统应不时向国会报告联邦国情并向国会提出他认为必要而恰当的措施供国会审议。……

——《美国宪法》第二条

二、总统的权力：交叉与制衡

（一）总统的行政、立法、司法权力

1. 行政权

总统捍卫宪法及“确保公正地执行法律”，并享有“自由裁量权”，处理国家事务和联邦政府的各种工作，发出对联邦机关有法律约束力的政令。

总统**执掌联邦政府行政部门**，有权提名所有行政部、委、署、局机关首长等数百名高级行政官员，任命4000余中级政务官，领导300万文职公务员。1926年最高法院“迈耶斯诉合众国案”裁定总统有权罢免其所任命的政务官员，无须参议院批准（在命+免职）；1935年最高法院“汉弗莱执行人诉合众国案”裁定除非违法乱纪、玩忽职守或效率低下，否则不能任意免职。

总统有**军事指挥权**，是三军总司令，并可召集各州的国民警卫队为联邦服务。

总统有**外交权**，有权任命驻外使节、与他国建交、从事外交活动、谈判条约、谈判和签署双边行政协定。1937年最高法院在“合众国诉贝尔蒙特案”中裁决总统与外国签署行政协定无需参议院批准，而行政协定具有与条约同等的法律效力。1979年参议员戈特华德起诉卡特总统废除美台“共同防御条约”违宪，上诉法院裁定总统有权废约；随后最高法院驳回戈特华德的上诉，实际认可总统的“废约权”。

总统有**战争权**。国会虽有宣战权，但总统可以不经国会批准进行防御性战争或镇压国内叛乱，并有权指挥和结束战争。

2. 立法权

总统的立法权主要来自于其**立法否决权**，即总统有权否决国会通过的任何法案。正式否决权是抗衡立法权的最强大工具，经总统否决的法案必须在国会得到2/3多数才能再次通过，而这是十分困难的，国会能够推翻总统否决的比例不到4%。总统还有单项否决权，即单独地否决一部法案中的部分条款；当然，这一行为或许不合法也不合宪，但在实践中被持续使用。在实践中还存在搁置否决权（口袋否决权）。总统收到国会两院的法案10天之内不签署，而此时国会已经休会，该法案即被否决。口袋否决既不需要理由也不能被国会推翻，实际上具有绝对否决性质。

总统有**立法建议权**。总统可以向国会提出各种咨文，包括国情咨文、预算咨文、经济咨文、特别咨文等，建议他认为必要的立法。目前，总统已经成为主要立法者，大部分立法均由总统起草。

总统有**行政立法权**。总统和行政部门的行政规定、命令或裁决具有合法效力，违反将受刑法惩处，且国会不能直接推翻。1911年“合众国诉格拉姆德案”，最高法院赋予总统“行政立法权”合法性以执行法律。

总统有**委托立法权**。国会鉴于制定法律的实施细则或处理意外法律问题的需要，主动把部分立法权力委托总统具体行使，如1921年《预算及会计法》赋予总统预算权力，1939年联邦预算局划归总统负责。

3. 司法权

总统有权提名任命联邦法官，包括最高法院法官在内，但须获得参议院的批准和认可。总统还有权对任何被判处破坏联邦法律的人（被弹劾的人除外）作完全或有条件的赦免。

总之，作为国家元首、政府首脑、军事统帅、政党领袖，总统的权力地位来源于其是唯一的全民代表。

（二）对总统权力的限制

三权分立制衡体制下，立法权与司法权对行政权有所限制。

1. 任期制

美国总统有任期制，即四年一任与限任制，这一限制是惯例与制度的合力。在建国时，汉密尔顿和麦迪逊就总统的稳定性与“民选的君主”展开过辩论，最终由华盛顿确立了惯例，直到1951年宪法第二十二条修正案将其确认为法律。只连任1届惯例的创建者和维护者包括华盛顿、杰斐逊、詹姆斯·麦迪逊、詹姆斯·门罗、安德鲁·杰克逊、哈里·杜鲁门。当然，也有试图挑战“总统任期不超过两届”惯例者：

* **尤里西斯·格兰特（1869-1877年任总统）：**在相隔四年后的1880年试图以“总统连续任期不超过两届”为由，争取总统提名，但是败给詹姆斯·加菲尔德。
* **西奥多·罗斯福（1901-1908）：**1900年任副总统，1901年9月接替遇刺身的威廉·麦金利（William McKinley）总统，1904年连任，他以实际任职时间不足8年为由争取总统提名，但是在共和党内败给塔夫脱，后又自行组织民族进步党，但最终败给伍德罗·威尔逊。

唯一的例外是富兰克林·罗斯福，他连任了4届总统。1943年民调显示如果二战在选举前结策，69%的选民反对罗斯福第三次连任。

总统任期制的目的是“约束总统”与“约束选民”——防止权力的恶性扩张，也抑制民众的疯狂行为。

2. 弹劾权

宪法第二条第四款规定：总统、副总统和合众国的所有文职官员，因叛国罪、贿赂罪或其他重罪和轻罪而受弹劾并被定罪时，应予免职。

宪法赋予众议院弹劾的权利，由其依据应予弹劾的指控提起诉讼；而参议院则依据弹劾指控条款对官员进行审讯。众院发挥检察官的作用，参院则相当于陪审团和法官。弹劾只是指起诉，被弹劾并不等于或会导致被免职；只有经参院审讯定罪后（2/3多数），才能被罢免。

3. 担任总统的条件

依据美利坚合众国宪法第二条第一款，总统须年满35岁，居住美国14年以上，且是“自然出生的美国公民”（通常被解释为是出生时为合众国公民）或者是在宪法通过时为美国公民。美国官职中唯正副总统两职具“出生时为合众国公民”的任职要件。

（三）总统行使权力的类型

**消极无为型。**总统仅作为国家的“看门狗”，如詹姆斯·布坎南、沃伦·哈定、卡尔文·柯立芝等。

**积极进取型。**总统是国家的“当家人”，如安德鲁·杰克逊、亚伯拉罕·林肯、西奥多·罗斯福、富兰克林·罗斯福、哈里·杜鲁门、林登·约翰逊、比尔·克林顿等。

**综合协调型。**总统是高明的政治家，进行广泛授权，自身则试图超脱于政治漩涡，如德怀特·艾森豪威尔、罗纳德·里根、贝拉克·奥巴马等。

**放飞自我型，**如唐纳德·特朗普。

（四）总统权力地位的演变

在美国历史的很长一段时间内，美国有着“帝王式国会”，出现了国会至上主义，以至于有总统卸任之后继续当议员（约翰·亚当斯、安德鲁·约翰逊）、大法官（威廉·塔夫脱）。

二战后，美国的“帝王式总统”（imperial presidency）出现，所有内阁成员都掌握在总统手中，国会几乎没有发言权。1973年11月《战争权力法案》似乎昭示着国会的“复兴”——这部法案规定，美国受到攻击或者受到严重威胁时，总统决定向外国派遣军队前必须要得到国会授权；出兵48小时内必须通知国会；禁止未经国会授权在国外驻扎军队60天以上，到期时需要在30天内撤离。当然，这一法案之后在实践中也没起到多大的作用。

（五）副总统

宪法并未规定副总统的任何权力。宪法第二条第一款第6节规定总统的继任程序：如遇总统被免职、死亡、辞职或丧失履行总统权力和责任的能力时，总统职务应移交副总统。国会得以法律规定在总统和副总统两人被免职、死亡、辞职或丧失任职能力时，宣布应代理总统的官员。该官员应代理总统直到总统恢复任职能力或新总统选出为止。

1965年7月通过、1967年2月生效的宪法第二十五修正案规定：

**第一款** 如遇总统被免职、死亡或辞职，副总统应成为总统。

**第二款** 凡当副总统职位出缺时，总统应提名一名副总统，经国会两院都以过半数票批准后就职。

**第三款** 凡当总统向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明，声称他不能够履行其职务的权力和责任，直到他向他们提交一份相反的声明为止，其权力和责任应由副总统代理总统履行。

**第四款** 凡当副总统和行政各部长官或国会以法律设立的其他机构成员的多数，向参议院临时议长和众议院议长提交书面声明，声称总统不能够履行总统职务的权力和责任时，副总统应立即作为代理总统承担总统职务的权力和责任。

——《美国宪法第二十五修正案》

其中值得注意的是，副总统和内阁成员可以判断总统是否能够继续履行职责。

副总统的地位和作用取决于总统的信任和授权——如里根对老布什的器重、小布什对切尼的倚重、罗斯福对杜鲁门的无视。有时，副总统就是无所事事的备位元首，甚至被认为是“盼着总统出事的人”。副总统偶尔代行职权，如总统出现紧急状况时“代理总统”。当然，副总统是通向总统宝座的重要阶梯。

三、总统领导下的行政部门

（一）总统幕僚机构

总统幕僚成员大多具有较大的权力，能发挥巨大的影响力，但无需经过参议院批准的程序。主要的总统幕僚机构包括国土安全办公室、政策制定办公室、行政办公室、行政管理和预算局、白宫办公厅等。

白宫幕僚本质上是总统的私人助手，从20世纪初开始扩张至约400余人。白宫办公厅主任自1946年开始设立，被称为“第一幕僚”“第二总统”“美国总理”。

白宫的运作也可分为几种类型：

* **竞争型：**富兰克林·罗斯福、林登·约翰逊等，以适者生存的方式允许其幕僚相互竞争以进入椭圆形办公室。
* **学府型：**约翰·肯尼迪、吉米·卡特、比尔·克林顿等，鼓励幕僚通过相互合作达到目的，采用“集体思维”领导。
* **等级型：**德怀特·艾森豪威尔、理查德·尼克松、罗纳德·里根、乔治·W·布什等，总统在决策过程中严格控制个人权限。
* **混乱型+独断型：**唐纳德·特朗普。

（二）内阁及官僚机构

宪法没有对内阁、联邦行政部门及联邦官员特定的权力作出任何规定。内阁通常由总统、副总统、10余位行政部门的首长以及一些部长级官员组成。内阁是总统的“顾问委员会”。

联邦行政官僚机构是总统和国会根据美国经济、政治和社会发展实际需要，以法律逐步建立的一支半独立的力量，被称为美国政治体系中的“第四部门”。

总统与内阁的关系，根据总统的意愿可分为三类：高度倚重、形同虚设，或较为均衡的作用。总统与内阁意见分歧时，基本的处理原则是总统负全责。

（三）独立机构

独立机构并非行政部门各部的下属单位，不属于内阁级别机构，如中央情报局、环境保护署（EPA）、航空航天局（NASA）、社会安全局（SSA）、国际发展署（USAID）（已被关停）等。

独立机构还包括政府公司，如邮政总局、田纳西流域管理局等；还包括管理委员会，如联邦通信委员会、美国联邦储备委员会（Federal Reserve Board）、联邦贸易委员会等。管理委员会的特殊性在于：第一，总统任命委员会成员并选定主席，但是相对独立于所有政府部门；第二，成员来自两党；第三，总统免职权很小，且不得使用否决权。