

美国总统与进步运动

赵辉兵

(徐州师范大学 历史文化与旅游学院,江苏 徐州 221116)

摘要: 19世纪末 20世纪初,美国发生了一场全国性的复杂多样的社会政治改革运动——进步运动。它是进步派应对由快速工业化引发的诸多社会矛盾与弊端的产物。美国联邦政府或总统在进步运动中扮演了至关重要的导向者与推动者的角色。进步时代的三位美国总统西奥多·罗斯福、威廉·霍华德·塔夫脱和伍德罗·威尔逊共同造就了现代美国总统职位。与此同时,三位总统在各自的任期内对总统职位的理解与总统权力的使用各具特色,西奥多·罗斯福是力主变革与进步的继承型总统,塔夫脱是谨小慎微的法官式总统,威尔逊则是首相兼学者式的总统。

关键词: 美国总统;进步运动;新国家主义;新自由

中图分类号: K712.51 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1971(2009)01-0033-08

进步时代,美国总统在推动进步运动、构建“新的政治秩序”或“新美国国家”中发挥着重大的主导作用^{[1]109-114}。由此也导致了美国国会优势地位的渐趋消失,三权分立的天平开始向行政分支倾斜^[2]。笔者在充分利用现有的相关研究成果的基础上,试对进步时代的美国总统们对其自身所有权力的运用及其在进步运动中所扮演的角色进行评述,以就教于方家。

一、西奥多·罗斯福与进步运动

西奥多·罗斯福(Theodore Roosevelt) 1858年10月27日出生于“一个富有的经营商业和银行业的家庭”^{[3]100}。由于社会环境与家庭环境的影响,罗斯福在哈佛大学毕业后即投身于政治,历任纽约州议员、联邦文官委员会委员、纽约市警察局长、海军部次长、著名骠骑队的上校和纽约州州长^{[4]203}。1900年,由于纽约州共和党领导人托马斯·普拉特(Thomas Platt)的一再坚持,罗斯福被提名为美国副总统候选人。总统麦金莱(William McKinley)的遇刺使西奥多·罗斯福成为美国最年轻的白宫主人。

1 西奥多·罗斯福与总统职位

罗斯福是一位精明干练、勇于变革的政治

家。任职期间,他扩大了总统权力,强化了总统权威,确立了“历届总统所遵循的和美国人民所期望的模式”,即“总统能够解决问题或处理危机,而国会不能”^[5]。罗斯福在《自传》中写道:“我的观点是,每一位行政官员,而且尤其是每一位身居要职的行政官员是一位人民的管家,应该积极而肯定地为人民竭尽所能,不应满足于将其天才限制在不破坏一块餐巾这样消极性的功绩中……我并没有篡夺权力,但我的确极大地扩展了行政权力的运用……为了我们人民的共同福祉,无论何时,采取何种方式,我如此行事都是必要的,除非直接为宪法或法律所禁止。”^{[6]27}罗斯福任职期间,在保卫和巩固已有政权的基础的同时,“致力于有效的行政管理和执行法律的精神灌输给行政部门”。由此,进步主义改革运动获得了重大发展^{[4]204}。

罗斯福网罗了一批杰出的专家与幕僚在联邦政府任职,改组了联邦机构。他留用了麦金莱的陆军部长伊莱休·鲁特(Elihu Root),这个人后来被提升为国务卿。罗斯福任命威廉·霍华德·塔夫脱(William Howard Taft)继任陆军部长、詹姆斯·R·加菲尔德(James R. Garfield)为内政部长、吉福德·平肖(Gifford Pinchot)为森林局长。后两位都是著名的自然资源保护论者。

鉴于罗斯福是一位继承型总统,起初国会与

收稿日期:2008-09-02

作者简介:赵辉兵(1978-),男(蒙古族),内蒙古通辽人,讲师,历史学博士,从事美国史、西方政治思想史研究。

共和党均为保守派所控制。罗斯福执政后,一方面宣布继续执行前任总统的既定政策,同共和党主要参议员就关税与货币政策达成妥协;另一方面,在其他领域积极呼吁并从事变革事业,努力创建一个新的政治秩序。罗斯福对美国“党派统治的制度形式和传统运作方式进行了重大变革”,“在创立国家机构和与私有部门领袖们面对面的讨价还价中,他还获得了处理正统革新问题的回旋余地”^[7]。

2 打击托拉斯与调控经济

根据托马斯·K·麦克劳(Thomas K. McCraw)的说法,“自 19 世纪 80 年代直到第一次世界大战开始,托拉斯问题主导了美国的政治话语。”^[1187]原则上,罗斯福并不反对大企业。他相信,企业联合是现代化与自由市场竞争的自然结果,而且大企业或托拉斯为美国经济带来了诸多好处,在整体上是利大于弊。不过,他也认为,托拉斯有好坏之分,政府的支持、监督“好的托拉斯发展的同时,也要对“坏的托拉斯加以约束,乃至解散”^{[8]64}。

罗斯福上任伊始,中西部要求调控铁路和取缔托拉斯的运动日益高涨,而且 1895 年美国联邦最高法院在“联邦诉 E. C. 奈特公司案”的判决中宣布:州内商务垄断不在《谢尔曼反托拉斯法》的管辖之内。这些使得罗斯福认为,“政府有无能力控制托拉斯是首要问题”^{[4]205}。1902 年 2 月,罗斯福命令司法部部长菲兰德·诺克斯(Philander Knox)向社会宣布,不久将起诉北方证券公司——是由北方太平洋、大北方、芝加哥—伯林顿—昆西三家铁路公司联合组成的庞大的控股公司。1903 年,美国联邦法院下令解散北方证券公司。北方证券公司不服,向最高法院提起诉讼,第二年,最高法院宣布维持原判。这表明“联邦政府能够控制托拉斯”,为联邦政府采取深入打击托拉斯的行动铺平了道路^{[6]35}。

此后,在罗斯福任期内,联邦政府还对另外 44 家公司提起诉讼,遭到起诉的公司包括全国食品罐头公司、美国烟草公司、杜邦公司、纽黑文铁路公司、美孚石油公司等。鉴于罗斯福恢复了《谢尔曼反托拉斯法》的活力,解散了一批托拉斯,因此赢得“托拉斯粉碎机”的称号。不过,罗斯福认为,大多数企业并不需要用反托拉斯法来对付。他相信,工业的有序发展需要建立有效的

工业调控制度;通过提高联邦政府权威,由联邦政府对工业施以专家调控,“借以防止以掠夺为目的的工商业的种种弊端,并鼓励有责任感的工商业发展其生产能力”,从而为整个社会谋福利^{[4]206-207}。

罗斯福在其任内设法通过了一系列加强铁路管理的重要法律。罗斯福促使国会通过了一项颁发迅速处理托拉斯诉讼的法令,要求关注企业活动,增加州际商务委员会的权力。1903 年 2 月 11 日,美国国会通过了加速法令,规定优先处理在巡回法院中根据《谢尔曼反托拉斯法》和“州际商务法”起诉的案件。同年 2 月 14 日,设立商务与劳工部,下设公司局——负责收集和发布工业情报资料,调查公司行为以及各种重大的公众问题。2 月 19 日,美国国会通过了《埃尔金斯法》,禁止铁路公司征收跟公布的运费有任何不同的运费,对收取或给予回扣都予以处罚。1906 年 6 月 29 日,在罗斯福和威斯康星州参议员罗伯特·M·拉福莱特(Robert M. LaFollette)的倡导下,通过了《赫伯恩法》。该法令授权州际商务委员会可根据货主的申诉,废除现行运费,另行规定新的运费,但须经由法院复审;委员会成员由五名增至七名;铁路公司须实行统一簿记制以便于管理^{[9]139-145}。该法可以说是罗斯福计划对美国工业实行持续、专业的联邦政府调控制度的基石。

罗斯福反托拉斯政策的意旨在于:一方面,通过运用联邦调控机构的权力打击托拉斯,可以减缓公共舆论反对大企业的压力,避免“愤怒的美国公众转向社会主义”;另一方面,也可以借助打击大企业,树立政府权威,迫使企业接受政府的干预与调控机制,从而建立政府与企业界的“伙伴关系”^{[8]64}。

3 “公正施政”

罗斯福就任总统的第二个重大的进步主义改革是调整劳工政策、缓和劳资冲突、实施保护劳工利益与维护公共利益的立法。

1900 年以前,美国劳资纠纷主要受习惯法的管辖。凡借罢工进行恫吓或胁迫、罢工期间设立纠察队以及争取不得雇佣非工会会员等行动,一般都被认为是非法的^{[9]137}。在克利夫兰与麦金莱主政时期,《谢尔曼反托拉斯法》既被用来反对大企业,同时也是反工会的有力武器。在罗

斯福任总统前,司法部提起的八起反托拉斯诉讼中,有四起是针对工会的。其中最为臭名昭著的例子是在 1894 年普尔曼工人罢工中,总检察长理查德·奥尔尼(Richard Olney)运用《谢尔曼反托拉斯法》获得反对美国铁路工会的禁令,最终导致出动联邦军队弹压工人罢工^{[8]64}。然而,罗斯福认为,工人的联合和工会的兴起具有必然性,因而他反对法院在劳资冲突中滥用禁令压制工人。罗斯福说:“我将动用一切权力之内的手段来保护工人加入工会的权利以及他们作为工会会员工作而不受资本家或非工会会员工人干涉的权力。”^{[10]193}

1902 年夏,美国矿工联合会主席约翰·米切尔(John Mitchell)领导宾夕法尼亚州无烟煤矿工人举行罢工,要求资方承认工会,实行八小时工作制,增加 10%~20% 的工资。由于矿主们不愿同矿工联合会谈判,导致双方相持不下,罢工持续五个多月。10 月初,为避免事态进一步恶化,罗斯福召集劳资双方领导人到白宫举行磋商。经商定,劳资双方同意矿工复工,由总统任命一个委员会对有争议的问题进行仲裁。经过四个月的调查,仲裁委员会 1903 年 3 月裁定:实行九小时工作制,矿工工资提高 10%;矿主与矿工间的所有争执交由一个六人委员会协商解决,其中双方各派三名代表;如果协商未果,则交由当地联邦巡回法院一名法官作最后仲裁^{[4]208}。

由此,罗斯福成为“美国历史上头一位召集劳资双方到白宫解决争端的总统,是头一位使双方都接受由总统任命的委员会裁决的总统,也是以接管煤矿相威胁迫使一个重要工业部门的资本家就范的第一位总统”^{[4]212}。美国联邦政府成功地调解煤矿工人罢工的方式成为后来解决劳资纠纷的重要的“行政政策模式”之一,奠定了“公共利益高于财产权的原则”^{[11]34}。在 1904 年的总统竞选期间,罗斯福将其解决煤矿工人罢工的目的解释为给劳资双方以“公正施政”。不过,在其他的劳工案件中,如罗斯福坚持政府雇用人员时采取自由录用制度,以及在设立劳工法庭、执行强制仲裁方面,甚至在设法使工人免受滥用禁令的危害方面,罗斯福的主张均没有取得实质性进展。

4 自然资源保护

大力倡导和推动自然资源保护运动是罗斯

福任职期间的又一重大进步举措。他赞成对自然资源进行强有力的管理,集中规划,让资源结出硕果,造福于人类社会。

首先,政府加强了对自然资源的管理。1905 年国会将森林管理权由内政部土地总署移交给农业部林业局,该局局长是林业专家吉福德·平肖。该局宣传科学的林木采伐与再植,推动森林防火工作,改善了对国有林地的管理^{[10]159}。

其次,管理和开发西部土地,制止土地资源的浪费现象,重视水力资源的开发与保护。1902 年国会通过了《纽兰兹法》,规定联邦政府从出售的公共土地收入中留出一部分作为修建水坝和垦荒的费用。1903 年,罗斯福还任命一个公共土地委员会调查联邦土地法的实施情况。

最后,开辟国有林地,建立野生自然资源保护区、国家历史和风景纪念地。1905 年罗斯福充分运用《1891 年林业保存法》所提供的授权,将总面积达 1.5 亿英亩的未出售的政府林地变为森林保留地,并将阿拉斯加及美国西北部 8500 万英亩的水与矿产资源丰富的土地收归国有^{[12]113}。1908 年罗斯福还组织召开了全国保护自然资源代表大会,有 44 名州长和数百名专家出席,这促成了以后每年照例召开一次州长会议,并建立了各州保护自然资源委员会^{[12]214}。

在自然资源保护方面,罗斯福“成功地使保护人力资源和自然资源成为美国人的头等重要的问题”,他实行积极的国家干预政策,任用科学专家,倾听他们的建议,提倡对自然资源实行长远规划、综合治理与全面保护的政策。这体现了罗斯福“具有进步的改革精神,强调人类的思想与意志有改变和改善环境的能力”^{[4]214}。

5 温和的种族和解姿态

当时美国国内种族问题是一个十分敏感的领域,罗斯福既试图实行伸张种族正义的政策,又谨慎小心地避免触犯美国白人的情绪。

经历过废奴运动、南北战争、联邦重建南方,北部的自由派人士对黑人问题业已厌倦。而南部那些在种族问题上原属“自由派”的人士,则发现移居北部更为好些^[13]。到了 20 世纪初,在南方,种族隔离已成为生活中公认的事实。对许多南方白人来说,“解决他们社会问题的‘进步主义’答案就是清除他们所认为的黑人选票对他们政治的腐败影响”^{[11]35}。此时,私刑处决、

惩罚黑人的行为在南方司空见惯;国会里的民主党议员则提议取消重建时期通过的第 14、第 15 条宪法修正案。国会里也没有黑人议员,大多数非裔美国人被阻隔于政治进程之外。

正是在这样的背景下,罗斯福在各种场合多次谴责对黑人的私刑,并在涉及南方的政治决策上征询布克·T·华盛顿的意见。而且 1901 年 10 月 18 日,罗斯福还邀请黑人领袖布克·T·华盛顿到白宫共进晚餐,试图缓解美国社会中紧张的种族关系。该消息传出后,在南方白人引起极大愤怒,谴责之声此起彼伏^{[10][130]}。此后,罗斯福在种族问题上趋于保守。显然,美国黑人的地位问题并没有成为进步时代重要的政治议程。

此外,罗斯福主政时期,国会还通过了适用于哥伦比亚特区和所有运输业的《雇主责任法》、《肉类检疫法》和《纯净食品与药物法》。同时,罗斯福还向国会建议废除童工,制定有效的工人赔偿法等,不过国会未予采纳。

1907—1908 年间,在自然资源保护政策以及货币与银行政策等方面,罗斯福与共和党保守派间的隔阂日益加深。随着罗斯福第二任总统任期将满,而他在最为重要的关税与货币体制改革问题上,并没有取得实质性的进展。然而,罗斯福已经加入到日渐增强的进步运动之中,“他将共和党与其政府拉入稳健改革与干预的道路,而且他加强了政府的行政分支,以便使之可能成为强有力领导的源头”^{[14][154]}。

鉴于罗斯福早在 1904 年就已明确宣布不再谋求连任,所以他大力支持威廉·霍华德·塔夫脱做接班人。

二、威廉·霍华德·塔夫脱与进步运动

威廉·霍华德·塔夫脱与西奥多·罗斯福有着相似的阶级与教育背景。塔夫脱生于辛辛那提一个显赫的家庭,毕业于耶鲁大学。他为人和蔼可亲,正直无瑕,才智出众。他曾做过律师,担任过联邦法官、菲律宾总督;罗斯福执政期间,他担任过四年的陆军部长,在担任后两个职务期间,成绩斐然。他也是罗斯福进步主义改革政策的坚定支持者。在罗斯福的大力支持下,1908

年塔夫脱赢得总统大选。

1 谨小慎微的塔夫脱与总统职位

一方面,担任过美国联邦法官的塔夫脱总统,对总统这一职位的理解与罗斯福不同。罗斯福主张只要宪法和法律没有明确禁止,总统可以采取任何行动;而塔夫脱则认为,作为行政首脑,总统的行事必须依照宪法明确授予的权力^{[11][54]}。他反对所有的仓促改革措施,如创制权、复决权、罢免权等,他盲目相信党的制度和纪律,不愿侵犯国会的独立^{[9][156]}。另一方面,塔夫脱同罗斯福一样,相信公共利益高于私人利益,赞成规范铁路行业,坚决打击托拉斯,也想继续执行罗斯福保护自然资源的政策。“如果处在政治安定的正常时期,他会成为一位深受爱戴的总统。”^{[3][112]}

由于塔夫脱谨小慎微的性格和政治保守的倾向,加之缺乏罗斯福那样的领袖魅力,使其在保守的宪法哲学与进步的公共哲学间处于尴尬境地。当保守派顽固地抵制变革、进步派对缓慢的变革不耐烦时,就注定了他“不适于在一个政治和社会纷乱的时期担当总统的职务”^{[8][66]}。

2 修订关税

塔夫脱就任总统的第一个任务就是修订保护性关税。1909 年 3 月,他召开美国国会特别会议讨论修订关税,并“展开了 75 年中最大的一次关税辩论”。接着,美国众议院在经过由塞里诺·E·佩恩(Sereno E. Payne)领导的筹款委员会的详细研究后,通过了有利于改革派的《佩恩法案》。该法案降低了某些关税,并规定同菲律宾进行自由贸易和实施累进遗产税。

然而,参议院情况则发生了变化。在共和党人纳尔逊·奥尔德里奇(Nelson Aldrich)的领导下,其财政委员会删去了遗产税条款,并对众议院的法案修正了 847 处,其中大多数是提高税率的。该法案立即遭到共和党造反派和民主党人的攻击。最后,塔夫脱从中斡旋,达成了接近其观点的关税改革,即 1909 年 7 月 8 日通过的《佩恩—奥尔德里奇法》。研究者大多数同意该法案的通过是保守派的胜利,大多数修订的税率有利于制造商,而不是农民和消费者^{[4][229]}。然而,也有学者指出,该法案较以前的法案有所改进,它“第一次为了以后进行科学的(关税)修订打下了基础”;而且,就塔夫脱本人来说,他赞成减低关税,同时他支持该法案的另一个重要原因

是,该法案“其中的行政性规定,即采用最高和最低税率与成立关税委员会”,这样他可以通过行政权力修订关税税率^{[9]161}。

这场关税之战加深了共和党造反派与塔夫脱政府间的隔阂,而且由于共和党内部的分裂,导致民主党人在 1910 年 11 月的国会选举中取得了在众议院的优势地位。

3 自然资源保护

制定自然资源保护政策,可以说是罗斯福任职总统期间的重大成就之一。罗斯福支持塔夫脱入主白宫的重要原因之一就是相信塔夫脱会继续他的政策,尤其是自然资源保护政策。罗斯福主要借助林业局局长平肖来推行其强有力的行政管理政策。

然而,在塔夫脱任内展开了关于自然资源保护政策的著名的巴林杰(Richard A. Ballinger)——平肖论争。从长远看,这一论争对塔夫脱及其政府产生了两种不利影响:一是该论争增加了塔夫脱抛弃进步主义改革路线、进一步向保守派靠拢的迹象;二是通过此种方式,塔夫脱公开挑战罗斯福的自然资源保护政策。此后,塔夫脱与罗斯福的朋友关系进一步恶化^{[15]86-87}。1910 年塔夫脱解除了平肖的职务,使得罗斯福更加确信“塔夫脱确实抛弃了他的传统”^{[11]56}。

4 调控铁路

1908—1909 年,铁路公司抗拒管理与普遍提价的行为使得塔夫脱相信,需要强有力地实施《谢尔曼反托拉斯法》,进一步打击铁路的垄断行为。1910 年《曼恩—埃尔金斯法》通过,进一步增加了州际商务委员会的权力。塔夫脱四年内提起 90 起反托拉斯案,远远超过罗斯福主政时期的起诉数量。不过,罗斯福主政时期,更倾向于运用联邦政府权力监督企业,以维护公共利益;并且他认为仅仅拆散大企业是不明智的政策,政府与企业间更需要相互合作^{[11]57}。在 1911 年最有名的两起讼案中,最高法院判定:美孚石油公司和美国烟草公司违反了《谢尔曼反托拉斯法》,必须将其拆解为小的实体。然而在美孚石油公司案中,法院为阻碍政府调控托拉斯提供了最有力的武器。大法官爱德华·道格拉斯·怀特(Edward Douglass White)认为,《谢尔曼反托拉斯法》必须依照“合理原则”予以解释,即只有“不合理的贸易限制才应被认为是非法

的”^{[8]67}。塔夫脱对法院就“合理原则”所下的定义表示满意。对此,罗斯福认为,“合理原则”应由“行政机构作出判断,而这一判断应建立在对经济效率和商业行为有所考虑的基础之上”^{[4]223}。

这表明塔夫脱的反托拉斯政策在一定程度上背离了罗斯福的方针。更有甚者,有一起反托拉斯诉讼案(1911 年诉美国钢铁公司案)直接与罗斯福的方针相冲突^{[8]67}。这引起罗斯福极度不满,直接促使罗斯福决定在共和党内提名总统候选人挑战塔夫脱。

此外,在一些政治改革方面,塔夫脱甚至超过了其前任。1910 年塔夫脱任命朱莉亚·莱索普(Julia Lathrop)为新成立的联邦儿童局局长,他成为第一位任命女性为某一联邦机构首脑的总统,并且成立了一个独立的劳工局。塔夫脱还提出了第 16、第 17 条宪法修正案,即关于联邦所得税与参议员直选的宪法修正案,后来在 1913 年均得到批准^{[8]67}。同年,国会根据塔夫脱总统的建议,创立了一种邮政储蓄制度。而且,他又在两项重要的进步主义政治改革方面采取了初步措施:一是要求公布有关国会议员选举费用的法案;二是关于成立节约与效率委员会来研究政府行政单位办事方法,以便消除浪费的方案。该委员会的工作为建立全国预算制度奠定了基础。另外,塔夫脱还提出一项法案,规定从事州际商务的公司可以自愿向联邦注册,不过无果而终^{[9]165}。

然而由于塔夫脱主政无方,导致共和党四分五裂。他既得罪了要求积极变革的共和党造反派,也触怒了共和党内顽固的保守派。在进步运动风起云涌的时代,注定了谨小慎微、法官式的塔夫脱总统的悲剧性政治命运。

三、1912 年的总统大选

1912 年的总统选举是美国历史上“最具戏剧性的选举”之一。这次总统大选造成共和党短暂的分裂,即罗斯福在共和党内提名总统候选人失败,另建新党——进步党或“雄麋党”,同时使得民主党自 1897 年以来首次入主白宫^{[14]158}。

在许多观察家看来,1912 年的总统选举,即所谓的四方竞争,实际上是主张“新国家主义”

的罗斯福与倡导“新自由”的伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)之间的较量。因为对许多选民来说,塔夫脱被认为是“极端保守派的工具”,而社会党候选人尤金·德布斯(Eugene Debs)的主要支持者是激进的工人和不满的农民^{[8]67},因而他们两位都缺乏足够的选民支持。

罗斯福很大程度上受到赫伯特·克罗利(Herbert Croly)《美国生活的希望》的启发,在总体上接受克罗利政治哲学的基础上,明确提出其竞选政纲:新国家主义。罗斯福主张,极端个人主义的杰斐逊式的民主信条已经不再适合一个城市化和工业化的社会,进步派必须抛弃自由放任主义,“代之以民主集体主义,并乐意运用联邦政府来管理和保护商业、工业和工人”^{[3]138}。换言之,就是人们要放弃对强有力政府的怀疑态度,通过运用汉密尔顿式的手段实现杰斐逊式民主的目的,即人权高于财产权、民主高于自由。

而民主党总统候选人威尔逊则接受了路易斯·D·布兰代斯(Louis D. Brandeis)的建议,针锋相对地提出“新自由”。威尔逊坚信,政府的工作就是维护经济竞争。他认为,“联邦政权只应用于摧毁妨碍个人能力充分发展的人为障碍,而不应用于重新安排社会及经济关系”,因此他主张摧毁特权,维护州权,由国家保护、鼓励和恢复自由竞争^{[3]139}。从根本上看,罗斯福的“新国家主义”与威尔逊的“新自由”大同小异。他们都赞同政府应当在社会经济生活中发挥作用,都支持进步主义的许多改革措施,不过对黑人权利问题都保持沉默^{[8]70}。

大选的结果是,民主党人赢得总统大选,在国会两院也获得胜利,同时拥有多数席位。这为改革的进一步发展奠定了良好的基础。

四、“首相式学者”伍德罗·威尔逊与进步运动

伍德罗·威尔逊 1865年 10月 28日生于弗吉尼亚州斯汤顿市一个长老会牧师的家庭。他 1875年进入普林斯顿大学,四年后进入弗吉尼亚大学专攻法律。1882—1883年,他当过律师,并不理想,转而从事教育事业。他在约翰斯·霍普金斯大学获得博士学位后,1885—1902年先

后在宾夕法尼亚州的布林莫尔学院、康涅狄格州的韦斯利安大学和普林斯顿大学任教。1885年他发表了博士论文《国会政体》,因此蜚声全国。1902年威尔逊当选普林斯顿大学校长,倡导教育改革而成为全国著名的教育界领袖^[16]。

由于威尔逊的教育改革计划受到重重阻碍,1910年他辞去校长职务,转而进入政界。同年,在《哈泼斯周刊》编辑乔治·哈维(George Harvey)的推荐下,新泽西州民主党领导人詹姆斯·史密斯(James Smith)提名威尔逊为州长候选人,威尔逊在州长竞选中胜出。任州长期间,威尔逊大力推行改革。1912年威尔逊参加全国总统大选,使其成为民主党领袖,并在 1913年入主白宫。

1 威尔逊与总统职位

鉴于威尔逊并没有参加早期的进步运动,他领导的州和全国的进步运动都处于完成阶段,而且此时在野 20年的民主党领袖也想有一番作为以及民主党在国会两院占据统治地位。这些有利条件使威尔逊能够成为“美国制度中最杰出最卓有成效的领导人”^{[3]142}。

作为一位曾经当过教授的总统,威尔逊“力图将政治学的新规则运用到现代政府的实践中”,以便将“总统一职改造为政党领导的工具与指导立法的手段”^{[14]161}。威尔逊主张加强和扩大总统的权力。他认为,美国需要改革政治制度,以便建立更负责任的政府。类似英国首相在议会依赖政党纪律施政一样,他相信在美国一个强有力的总统也可以将政党纪律施加于国会。威尔逊为了争取改革立法的通过,亲身到国会发表演说,自杰斐逊总统以来还没有其他总统如此行事^{[6]65-67}。如果必要,他可以越过国会,直接诉诸选民与公众舆论。他扩展了罗斯福运用新闻媒介的手法,成为第一位举行总统新闻发布会的总统^{[14]161}。同时,他赞成运用总统的权力促使进步运动转化为国家法律。

威尔逊就任总统后,围绕“新自由”改革纲领,充分利用党内外各派力量,积极推动立法,取得了令人瞩目的改革成就。

2 关税改革

在就职演说中,威尔逊总统指出,我们应当改革关税制度,因为“它使我们在世界贸易中不能发挥我们应有的作用,违反了公正的征税原

则,并使政府成为私人利益集团手中的顺从工具^{[9]182}。威尔逊的关税改革计划得到许多农民、消费者及商人的支持。农民和消费者希望借此得到价格低廉的制造品,而商人为了打开国外市场,也愿意降低保护关税。当保护贸易制度的支持者进行院外游说活动时,威尔逊号召舆论界“制止并摧毁狡黠阴险的院外活动分子所带来的“无法容忍的负担”,打败了他们的游说活动。1913年5月8日,众议院以绝对多数通过了“安德伍德法案”;同年9月9日,参议院通过了“安德伍德—西蒙斯法案”。10月3日,威尔逊签署了“安德伍德—西蒙斯法案”,该法案取消了许多特权,减少了原先过于庞大的细目表,不过并没有废除保护贸易制度,同时它在一定程度上照顾到了一般阶层的利益,把部分负担转嫁给那些最有能力承担的人,从而改变了联邦税收结构^{[4]242}。美国史家德怀特·L.杜蒙德(Dwight L. Dumond)写道:“这位总统不再是对国会提出立法计划建议了,而是向国会发号施令了。”^{[9]189}

3 银行与货币改革:联邦储备法

为了遏制银行的失灵并改变美国南部与西部信贷与银行机构短缺的现象,威尔逊总统敦促国会特别会议改造过时且不健全的货币与银行系统^{[8]71}。威尔逊坚持认为,货币必须具有伸缩性,货币储备金应当用于需要信贷的正常商业,而不应用于投机目的,同时这个制度必须接受政府的监督。为此,威尔逊提出解决办法:通货务必以商业票据为基础而不是以政府的公债为基础,并且由政府管理新的银行系统^{[9]192}。

起初,威尔逊委托众议院银行委员会主席卡特·格拉斯(Carter Glass)提出建立没有中央控制而由私人控制的储备银行的草案。1913年9月,众议院以压倒性多数形式通过了“格拉斯法案”。“格拉斯法案”公布后引起很大争议。国务卿威廉·J.布赖恩(William J. Bryan)、财政部长威廉·G.麦卡杜(William G. McAdoo)以及参议院银行委员会主席罗伯特·L.欧文(Robert L. Owen)等人力主政府完全拥有和控制该系统;众议院的农民代表则谴责该法案没有规定取缔金融托拉斯或向农民提供贷款。面对这一局面,威尔逊听从路易斯·D.布兰代斯的建议,决定银行家不应在建议成立的联邦委员会中拥有代表,联邦储备货币则应该是国家证券。同时,

在布赖恩的劝说下,威尔逊也同意该法案规定向农民提供短期设备贷款。另一方面在前美国银行家协会主席乔治·雷纳兹(George Reynolds)、保罗·沃伯格(Paul Warburg)等人的帮助下,银行家们也达成妥协,同意私人银行业占有并主要控制各地区储备银行,并在向联邦储备委员会提出建议的咨询委员会中拥有发言权^{[12]120}。12月9日,经过修改的“格拉斯法案”在众议院获得通过;四天后,总统签署了该法案。

该法使美国的银行与货币制度得到了根本改造。联邦储备委员会和地区储备银行使“美国自安德鲁·杰克逊时代以来第一次有了富有效率的银行系统”^{[12]120}。这两个机构拥有控制通货和信贷的权力,就有力地发挥了信用资源掌握在少数金融中心的作用。它加强了地方一级的私人控制,而这种控制又受到公共监督与国家调解。它创立了一种新颖灵活的货币,即联邦储备券。不过,该体制也存在一定的缺陷:它没有要求州立银行必须参加联邦储备系统,也没有将商业银行业务与投资银行业务分离开^{[9]193}。

4 调控工业

到1913年,人们渐渐认识到:竞争没有恢复,垄断公司的发展也没有受到严重阻碍。人们日益倾向于管理托拉斯,而不是解散托拉斯。鉴于此,威尔逊要求国会着手立法,加强对工业的管理与调控。

1914年9月26日,美国“联邦贸易委员会法”通过。该法规定建立一个行政机构,即联邦贸易委员会,取代公司局,以便调控商业;它宣布“商业中的不公平的竞争方法”是非法的,并授权该委员会调查所有从事商业的公司,有权对被控告压制竞争的公司迅速而直接地采取行动:首先发布停止令;如果无效,法院则对被控告的公司进行审判。同年10月,《克莱顿反托拉斯法》通过。该法进一步明确了禁止各种不公平的商业行为,如价格差别待遇、捆绑性合同等;而且说明“人的劳动力不是一种货物或商品”,因此规定工会并不属于限制贸易的非法联合行为;同时禁止联邦法院签发反对罢工的禁令^{[8]72}。

此外,威尔逊顺应国会政治和全国政治改革的要求,并在很大程度上受到第一次世界大战的爆发以及美国介入一战的影响,取得了一系列维护社会正义的改革立法。1914年通过了“史密

斯—利弗法”；1915年通过了“海员法”；1916年成功通过了“联邦农场信贷法”、“货栈法”、“基廷—欧文童工法”，支持通过了一项关于决定设置超党派的、由专家组成的关税委员会的法令，以防止无关税保护的商品在美国市场上倾销；同年，威尔逊还促使国会通过了“亚当森法”，规定强制实现铁路工人的八小时工作制；1917年通过了“史密斯—休斯法”；1919年和1920年分别通过了第18、第19条宪法修正案，即关于禁酒与妇女选举权的宪法修正案^[17]。

不过，一般认为，1914年随着《克莱顿反托拉斯法》的通过以及联邦贸易委员会的建立，威尔逊的“新自由”改革已经基本实现。在威尔逊看来，进步主义的热情似乎已经耗尽，进步运动已经达到高潮^{[12][21]}。随着第一次世界大战的爆发以及其夫人的过世，威尔逊开始将其注意力从国内转向国外。

参考文献：

- [1] HARRISON R. State and Society in Twentieth - Century America [M]. London and New York: Longman, 1997.
- [2] [美] 梅里亚姆. 美国政治思想 [M]. 北京: 商务印书馆, 1985: 67.
- [3] [美] 阿瑟·林克, 威廉·卡顿. 一九一一年以来的美国史: 上册 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1983.
- [4] [美] J. 布卢姆, 等. 美国的历程: 下册: 第 1 分册 [M]. 北京: 商务印书馆, 1988.
- [5] [美] 詹姆士·O. 罗伯逊. 美国神话, 美国现实 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1990: 404.
- [6] BLUM J M. The Progressive Presidents: Roosevelt, Wilson, Roosevelt, Johnson [M]. New York: Norton, 1980.
- [7] [美] 斯蒂芬·斯科夫罗内克. 总统政治: 从约翰·亚当斯到比尔·克林顿的领导艺术 [M]. 北京: 新华出版社, 2003: 261 - 264.
- [8] SCHALLER M, etc. Coming of Age: American in the Twentieth Century [M]. Boston, New York: Houghton Mifflin Company, 1998.
- [9] [美] 德怀特·L. 杜蒙德. 现代美国, 1896—1946年 [M]. 北京: 商务印书馆, 1984.
- [10] 李剑鸣. 大转折的年代——美国进步主义运动研究 [M]. 天津: 天津教育出版社, 1992.
- [11] GOULD L L. America in the Progressive Era, 1890 - 1914 [M]. Harlow, Essex, New York: Longman, 2001.
- [12] GLAD P W. Progressive Century: The American Nation in its Second Hundred Years [M]. Lexington, Mass.: D. C. Heath and Company, 1975.
- [13] [美] 塞缪尔·埃利奥特·莫里斯, 等. 美利坚共和国的成长: 下卷 [M]. 天津: 天津人民出版社, 1979: 378.
- [14] CHAMBERS II J W. The Tyranny of Change: America in the Progressive Era, 1900 - 1917 [M]. New York: St Martin's Press, 1980.
- [15] MOWRY G E. Theodore Roosevelt and the Progressive Movement [M]. New York: Hill and Wang, 1946.
- [16] L N K A S. Woodrow Wilson and the Progressive Era, 1910 - 1917 [M]. New York: Harper & Row, Publishers, 1954: 8.
- [17] HAYS S P. The Response to Industrialism: 1885 - 1914 [M]. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1957: 197.

American Presidentship and the Progressive Movement

ZHAO Hui-bing

(School of History Culture and Tourism, Xuzhou Normal University, Xuzhou 221116, China)

Abstract: The progressive movement in America during the late 19th and early 20th century was the socially and politically national reform and attempt. Generally speaking, American presidentship positively and progressively played the role of guide and propeller during the progressive movement. American presidents during the progressive era made the modern presidentship in US. Theodore Roosevelt was a progressively inherited president; William Howard Taft was a scrupulous president as judge; and Woodrow Wilson was a president as premier and scholar.

Key words: American presidentship; the progressive movement; new nationalism; new freedom

[责任编辑 张莲英]