

当代美国政府总统扩张权力的基本途径

卓 越

(厦门大学 公共事务学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 指出当代美国政府总统权力持续走强, 美国总统利用频繁动用否决权、上限使用委任立法权、实际控制开战权和变相取代缔约权等方式来削弱国会权力; 利用上下届政权交接, 利用党内两派关系, 乡党关系和利益集团关系来控制人事任免; 利用加强中枢性和业务性的办事机构来架空内阁职能部门是实现其权力扩张的基本途径。

[关键词] 美国政府; 总统权力; 政府体制

[中图分类号] D503 [文献标识码] A [文章编号] 1008-245X(2009)03-0071-05

美国实行典型的总统制政府体制, 以强调行政权力为特征。总统制政府的组织形式是首长独任制、个人负责制, 区别于委员会制的集体合议和内阁制的连带责任, 总统制政府权力的扩大主要是通过加强总统的领导权而体现出来。罗斯福推行“新政”, 把总统权力的运用推至一个新的历史阶段。战后, 总统权力持续走强。具体说来, 当代美国政府总统权力扩张主要是通过削弱国会两院权力、控制政府人事任免和架空内阁职能机构等途径实现的。

总统制政府体制过去是, 现在依然是以三权分立作为政体指导原则的, 但在当代社会, 各种权力主体的权力配置比例有了较大的变化。在三权之中, 司法的权力运作方式属被动性质, 司法的权力砝码历来也是较为微弱的。因此, 权力的匹配主要是在政府与国会, 集中表现在总统与国会的力量对比上。

具体地说, 当代美国政府总统权力扩大, 不断变相地侵吞蚕食国会的权力, 有以下几个方面的表现:

第一, 频繁动用否决权。否决权是美国总统对国会进行制衡的一个机制, 它在意义上是主动的, 但在性质上却是保守的。早期的几任总统都极少动用否决权。1789-1885年, 从华盛顿到第21届总统使用否决权才206次。其中, 正式否决98次, 搁置否决88次。而当代, 总统频繁使用否决权成为其扩张行政权的基本表现形式。罗斯福被人称为帝王般的总统, 也正是他使用的否决权次数多, 共行使635次。当然, 这和他长时间执政有关, 也和20世纪30年代和二战

期间的客观形势有关。杜鲁门使用了250次否决权, 艾森豪威尔使用181次否决权, 福特总统仅在1975年就否决过17项重大法案。1995年8月13日, 克林顿总统否决了国会关于停止执行联合国对波黑实行武器禁运决议的提案, 并声称采取这种政策将使这场战争“成为美国的责任”。8月14日, 参议院同意一项2430亿美元的防务拨款的法案, 白宫则扬言, 如果众议院也批准这项法案, 总统将行使否决权, 因为这项法案拨给军舰、飞机和试用的款项比克林顿要求的多65亿美元。近年来, 总统的否决权, 不仅在使用频度上, 而且在否决内容上又有了新的发展。“总统在1997年也获得了项目否决权, 为否决立法机关向那些超出行政首长期望水平的机关和项目拨款, 提供了一个更好的手段。”^{[1]75}

第二, 上限使用委任立法权。立法权当属于美国议会, 由于委任立法的出现, 也赋予了政府具体立法者的身份, 使得传统的立法与行政的界限已开始模糊。委任立法可以有两种解释: 其一是指指国会只制定一些笼统的法律条文、原则, 具体的细则由政府补充制定。委任立法的出现, 客观上讲是适应政府管理日趋复杂性、变动性、技术性和专业性特点的需要。“授权的部分原因在于表示对行政专业知识的尊重。同时授权等于承认行政指令在某种意义上通常比立法更为灵活, 它的改动和废止相对来说在程序上要简单的多。立法机关相信对于不同的政府规则不同, 应因地制宜, 所以授权给行政机关无疑将是正确。”^{[1]66}主观上讲是行政机关利用立法机关模糊授权空间的产物。出于种

[收稿日期] 2009-01-19

[作者简介] 卓越(1957-)男, 福建福州人, 厦门大学公共事务学院副院长, 教授, 博士生导师。

种原因,特别是政治原因,立法机关不能或不愿意为行政机关授权时,行政机关可自行制定的明确标准。其二是行政机关制定的规章条例。这一类的委任立法同样有愈来愈多的发展趋势。正如美国学者彼得斯所言:“公共官僚机关可以通过颁布第二法律也即是美国政治术语中所说的‘行政法规’来对政策议程的某一方面实施实质性的控制。当立法机关通过主要的法律法案之后,总是将大量的细节留待官僚机关去制定和颁行。”^[12]法国学者德巴什在《行政科学》一书中也这样说过:“议会在越来越多的假设中授予政府,实际上是授予行政机构制定一般措施的权力,行政立法因其总量甚多而显的比议会立法更为重要。似乎只有行政机构才有权使规章适应各种具体情况和大量的国家干预。”^[13]据统计,1981年,美国联邦政府公布行政命令6500项,而同期国会通过的法律和决议只有157项。20世纪90年代的头几年,美国仅就农业政策所制定的行政法规在《联邦行政法典》一书中就超过1万页。美国越来越多的具有立法性质的行政命令表明,委任立法有可能成为总统扩张行政权力、摆脱国会控制、独自发号施令的一种堂而皇之的借口。

第三,实际控制开战权。美国宪法规定,宣战权属于国会。但美国战后几次重大的战争行为表明,这一纸上规范不构成对总统的实际约束。总统可以以合众国陆海军总司令的身份,以险恶形势为由,径直向海外派兵遣将,直至入侵他国。杜鲁门政府时期,全面介入朝鲜战争,动用大量军事力量,就没有得到国会同意。肯尼迪政府时期处理古巴导弹危机,是在国会全然不晓的情况下动兵封锁海面的。尼克松上台后,命令恢复对北越进行大轰炸,并派兵入侵柬埔寨,完全是一种不宣而战的行。尽管1973年11月,国会两院都以2/3多数票通过了“战争权利法”,在默认总统具有开战权的情况下,要求军队进入战争后48小时内需向国会报告,除非国会特别授权总统继续承担义务,否则60天内要停止军事行动,但这也并未拴住总统的手脚。20世纪80年代,里根总统布置的几次“有限战争”,继任的布什派遣美军出兵巴拿巴,这都说明总统仍在不断僭越军事权。半个世纪以来,美国只有1991年的海湾战争和2003年的伊拉克战争是国会按照立法程序授权宣战的。实际上,前者是多国部队联合行动等其他因素起了很大作用,后者是与“9·11”后特定形势密切相关的。

第四,变相取代缔约权。按美国宪法规定,总统缔结国际条约,须经参议院2/3多数赞成。尽管历史上参议院对总统送交的条约几乎都投了赞成票,但随着当代美国在国际舞台地位增强,国际交往的增多,总统还是感觉到缔结条约有碍手脚。根据1939年最高法

院在比尔蒙特案的判例,行政协定有与条约一样的法律效力,而行政协定无须经过参议院批准。总统在重大外交活动中越来越经常地通过签定行政协定来变相取代缔结和约。1940年,罗斯福总统签订的以50艘驱逐舰换取租借英国海空军基地的行政协定是协定权生效不久的一个著名事例。据1989年版的(总统指南)统计:1940-1949年,美国签订的条约是116个,行政协定是919个;1980-1988年,签订的条约是138个,行政协定已高达3094个,这还不包括秘密协定。对世界近代史产生重大影响的大西洋宪章、德黑兰协定、雅尔达协定和波茨坦协定等,都属于行政协定之列。艾森豪威尔时期,国会方面企图限制否定雅尔塔协定以及通过限制总统缔结行政协定权力的希里克修正案,被总统坚决抵制。

二

削弱美国国会的权力是从政府外部关系讲的,控制政府人事任免和架空内阁职能机构的视点都在政府内部关系,后两者的区别在于行政管理内部的不同角度。控制政府人事任免是总统传统的、基本的权力。进入当代以来,美国总统运用这种权力明显的带有扩张性。对此,美国学者韦斯特是这样评价的:“自第二次世界大战以来,总统用以控制官僚机构的资源稳步增长。这种增长的实现,部分地是通过扩充现有的权力——如任命政治行政长官的权力和编制预算的权力得以达成。”^{[14]86}“自新政以来,尽管各届政府的能力有其各具特色的消长,但是总统通过人事程序和集权管理以控制官僚的能力都得到了显著的扩张。”^{[14]96}

西方国家的政党制度是资产阶级民主制度的重要组成部分,不同的政党通过竞选夺取政权是资产阶级维持其统治的一种基本方式。政权易位意味着人事上的大换班,“一朝天子一朝臣”是这种政治制度下基本的人事管理模式。在西方多党制国家,一些单独执政有困难的政党为了抢占滩头,为了在议会中获取稳定多数,不时采取联合的方式组成政党联盟。政党联盟在组建和运作过程中,联盟内部各个政党在政纲方面要作一定程度的妥协,在人事组合方面也要作相应的协调,要有一定的兼容度。在两党制国家,政党格斗往往是拼死殊杀的,政党的纲领、政策有着比较明显的对立倾向,在政权更迭后人事安排上,比较缺少多党制下党派兼容的弹性。美国是典型的两党制国家,每次你死我活的政治拼杀之后,组成新一届政府的成员基本上是执政党的核心人物和骨干中坚分子。在这个基础上,当代美国政府总统利用人事任免强化自身权力还有这么几个特点:

(一)利用上下届政权交替培植自己的班子
即使是同一政党政营的上下届政权交接,新届总

统也要不失时机地培植亲信、排除异己。新届总统有自己的政策倾向、派系依归和势力范围,需要形成以他为核心的圈子。当然,作为同一个阵营的延续,在政府成员构成的结构和范围上,与对立党派整锅端的作法是有很大不同的。

罗斯福领导美国人民赢得了战争,他推行的“新政”帮助美国人逐步走出经济困境。20世纪40年代,罗斯福及其新政被社会所广泛认同并形成一种时尚的政治文化,这种特定的文化影响了整整一代人的观念,影响了好几届政府的行为。在罗斯福突然逝世的情况下,杜鲁门是以同党人副总统的身份宣誓就职的,可以说是罗斯福的忠实追随者。他在任职期间推出的“公平施政”实际上就是“新政”的延续。当然,即使是这种政权交接,杜鲁门也没有简单地沿用罗斯福政府的人事班子,上届政府的重要成员,如劳工部长弗朗西斯·帕金斯,财政部长亨利·摩根索,内政部长哈罗德·伊克斯等先后被挤出内阁。实际上,这种人事换班也是符合权力发展逻辑的,正因为罗斯福声望太高,杜鲁门在原有班子里难以压住阵脚。杜鲁门要强化自己的总统权力,就必须重新组阁。正如他自己在回忆录中所说的:“周围必须有一些可以信赖而不擅自弄权的人。”^[5]

(二)利用协调两派关系强化自身的权力

美国的两党在维护垄断资本主义的根本利益上都是共同的,但在一些具体的方针政策上,它们有不同的主张,甚至还有对立的倾向。共和党更多的代表大资产阶级的利益,推行的多是维护大工业家、大银行家利益的政策。总体上,共和党是以保守主义为特征的。民主党在发展过程中,吸收了一些下层群众的力量,吸收了几个较有影响的工人组织,合并了以改良主义为旗帜的平民党,一般来说,它是以资产阶级改良主义、自由主义的面貌出现的。但两个党内又各有自由派和保守派之分。特别是二战以后,西南部财团奋起向东部传统的权势集团抗争,利益集团势力范围的格杀影响,使党内派系的斗争也显得扑朔迷离了。党派斗争当然不利于党内团结,也会降低党的整体战斗力。但历届总统都会从被动中寻求主动,在协调两派关系中制造一种相互钳制的机制控制两派,强化自身的权力。

克林顿政府的外交和安全的班子以温和派为主,自由派人士则多安插在社会事务管理部门,如沙拉拉任卫生与公共服务部长,巴比索任内政部长等。经济事务是克林顿政府的重头戏,克林顿在人选匹配上也是着力于体现协调中控制的导向。本特森被认为是“披着民主党外衣的共和党人”,但他支持克林顿削减政府开支,通过税收政策来鼓励储蓄和企业投资的主张;帕内塔是平衡预算的“鹰派”,强调削减赤字是促

进经济的生长点;鲁滨则主张刺激经济增长和长期削减预算赤字双管齐下。克林顿将这些人汇成一熔,便于在政府与国会、政府与市场的协调中控制形势。

(三)利用乡党关系强化自身的权力

当代以来,历届美国总统身边总有一批来自他家乡的人,这种状况似乎有愈演愈烈的趋势。若立志从政到竞选总统,需要拼杀无数回合,单身一人纵然有浑身解数,也难以招架得住。特别是在总统竞选阶段,竞选者更需要有人在鞍前马后,为之摇旗呐喊;而来自家乡的同党,一路几经风雨磨练,伴随厮杀被认为是最贴心、最英勇的助阵者。总统登基之后,自然要对这些有功之臣进行封官许愿,并且安插这些久经考验的同乡对强化自身权力有一石三鸟的功用。

二战后迅速崛起的南部边缘地带财团寄厚望于尼克松,帮助他组建了以家乡子弟兵为主的竞选兵团。尼克松入主白宫后,在人事布署上深深地打上了南部边缘地带的烙印。白宫自南部边缘地带的人中,在54名部长级成员中有24人,在23名内阁成员中有14人,在64名独立机构负责人中有26人,在37名高于特别助理级的白宫官员中有22人,在最高法院有4个空缺职位时,满额占有。

卡特是从佐治亚洲开始发迹的,在进军白宫的征途中,一些佐治亚同党乡亲为之鼎力相助,他上台后,投桃报李,在白宫及内阁组成阵容强大的“佐治亚帮”。亚特兰大金一斯玻尔律师事务所的著名律师查尔斯·柯博是卡特的竞选顾问,人们认为他是卡特总统身边由1人组成的顾问团,来自同一个事务所的格里芬·贝尔律师被任命为司法部长,卡特竞选时的新闻发言人乔迪·鲍威尔成为总统的新闻助理和白宫发言人,在竞选班子担任内政事务助手的斯图尔特自然地转成总统在白宫的国内事务助理,在财政方面长期支持卡特的佐治亚国民银行行长托马斯·特先生被任命为白宫行政管理和预算局局长,等等。

(四)利用任命利益集团的代表人物强化自身的权力

利益集团参政是西方政治生活的一个普遍现象。在美国等实行总统制的国家,总统竞选是由政党把持操纵的,竞选的过程也是一个物质力量较劲的过程。总统竞选需要利益集团在物力、财力方面的支持,利益集团需要通过这个渠道进入政治决策层,维护和实现自身的利益。因此,美国以竞选为契机,总统和有关利益集团达成了互动。大选完毕,总统要留出相应的职位给有关利益集团的代表,以满足他们的利益需求。不少人认为,美国总统在竞选过程中是被动的、是被牵着鼻子走的一种表现。依笔者之见,美国总统也是利用任命这个机会保证获得利益集团进一步的支持,以

巩固自身的权力,这是进一步实现互动的过程,而不仅仅是与总统单方面的迎合。

艾森豪威尔长期在军界任职,1952年以北大西洋公约总司令的身份,被共和党提名为总统候选人,在财团大力相助的情况下,战胜对手史蒂文森,当选总统。艾森豪威尔几乎没有什么政治阅历,在官场上也没有自己的势力圈子;上台以后,需要通过人事任免,得到利益集团进一步的支撑。在他的内阁里,国务卿杜勒斯是洛克菲勒基金会主席,国防部长威尔逊及副部长凯斯分别是杜邦通用汽车公司的正副总经理,财政部长汉弗莱是汉纳铁矿公司的总经理及克里兰夫财团的重要人物。正因为如此,艾森豪威尔的第一个内阁被戏称为“八个百万富翁和一个自来水工人的政府”^[6]。

“水门事件”使尼克松不光彩地下台。这起事件实质上是东部权势集团对西南部财团的一次反击,一直有意问津白宫的卡特看准了这个势头。他在担任佐治亚州州长时,就通过柯博律师与可口可乐公司董事长保罗·奥斯汀接上了联系,并在他们帮助下,与大通曼哈顿银行董事长戴维·洛克菲勒控制下的东部权势集团开始往来。1973年,卡特作为“新南方”的代表加入了美日欧三边委员会,在亚特兰大的乡党和东部权势集团的合助下如愿以偿。卡特深知作为一个不怎么起眼的“南方人”要想在白宫站稳脚跟,还得要依赖东部权势集团,这在卡特政府成员名单中得到较为充分的体现。东部权势集团的两大组织在三边委员会和对外关系委员会的成员中就分别占了20名和50名。国务卿赛勒斯·万斯、国防部长哈罗德·希朗、财政部长迈克尔·希鲁门撒尔、发展部长哈里斯夫人、总统国家事务助理兹比格·希热津斯基等内阁要员都是这个圈子的人物。

三

办事机构是与政府组织中的职能机构、直属机构相对应的一种组织形式。在罗斯福以前,美国政府基本上没有设立办事机构。1932年,美国总统身边只有3名工作人员。1939年4月,国会在讨论了罗斯福提交的《希朗洛报告》后,通过了《政府改组法》。1939年9月,罗斯福发布第8248号行政命令,标志性地建立了白宫办公室等6个办事机构。当代美国政府总统利用办事机构来强化自身权力的特点非常醒目。“整个总统办事机构可以说是美国总统在领导及管理各行政部门时最直接的工具。”^{[1]72}

在建立职能机构、独立机构方面,总统权力受到很大的制约,但总统在建立办事机构方面却享有特别授权,被称之为重组权。总统设立办事机构可以帮助处理日益繁多的行政事务,可以提供情报信息并在一定程度上协助进行决策,还可以沟通政府与外界其他政

权机关和社会团体的联系。在最初意义上,美国总统设立办事机构还有一个重要作用,就是帮助总统沟通与内阁的关系。事实上,现今已经形成规模的办事机构日益被总统用来作为强化自身权力的工具。美国政府的内阁与内阁制政府的内阁不同,它不是最高的决策机构,权力也并不大。美国政府的内阁要对总统负责,一般来说,美国总统是可以直接控制内阁的,但内阁各部和办事机构毕竟不同,内阁成员由总统任命,同时要得到参议院的同意批准。考虑到党派监督的因素,总统任命有时就必须考虑到相关的协调因素。总统在人事任免中利用党内两派关系,利益集团来巩固自身权力,但这些因素对总统权力也有一定的负面影响,这也就是前述的互动过程的另一层面的含义。内阁不是最高决策机构,也正因为如此,阁员对内阁决议不必负连带责任。当出现争议时,阁员更多的是维护本部门的利益,而不是首先考虑与总统意图是否一致。由于办事机构的设立无须象职能机构、独立机构那样经过严格的法律程序,办事机构负责人的任命“多无须经由国会的批准,可以由总统自由任命。许多总统办事机构的人员可以不被公开,为了工作需要,国会对此无权质询”^{[1]72}。由于办事机构的主要人员多是总统的亲信随从,在政治素质上深合总统的用人标准,当代以来,白宫办事机构和人员迅速膨胀,权力地位显著增强,被总统用来作为强化自身权力、削弱内阁作用的砝码。美国学者韦斯特在《控制官僚》一书中分析了美国总统加强行政集权的各种形式后这样指出:“凡此种种集权控制的办法,都要动用总统办事机构的制度资源方才得以实现。”^{[4]92}

总统办事机构可分为白宫办公厅和一些委员会、局两种类型。前者我们可称之为中枢办事机构,后者我们把它叫做业务办事机构。

白宫办公厅是总统的亲信幕僚机构。白宫办公厅的核心人员是总统顾问和总统助理。罗斯福初建办事机构时,任命了6名总统助理。现在一般每届政府有20名左右,分管范围涉及国家安全事务、国内事务、国际外交、新闻人事等。总统助理人数逐渐增多,权力日益扩大,最突出地反映了总统吞食内阁,欲将职能部门权力收归一手的特点。美国学者韦斯特认为,这种现象与总统职权行为的政治文化密切相关。“以牺牲各部独立权为代价而将权力集中于总统办事机构之内,是同人事管理机构的政治化同时发生的,以期保证政策制定可以对总统的需求做出回应。”^{[4]123}

从罗斯福到艾森豪威尔,幕僚制度处于确立与发展时期,这一阶段内阁各部的作用通常居主导地位。艾森豪威尔政府的国务卿福斯特·杜勒斯兼任首席外交顾问,把外交大权紧紧抓在国务院手中,但总统幕僚

的地位已初露锋芒,权力较量在某些地方已取得质的进展。当时的总统首席顾问阿谢尔曼·亚当斯实际权力已超乎各个部长之上,被认为是政府中的第二号人物,艾森豪威尔的新闻秘书詹姆斯·哈格蒂的位置也相当显赫。这一时期,白宫与内阁之间还新设了白宫秘书。从肯尼迪政府开始,总统助理开始全面介入政府的管理事务,肯尼迪让自己的幕僚分兵把守各个部门,以便使自己“心里有十分可靠的情报,手头有十分可靠的关键性决定。”许多重要领域已开始权势转移,总统国家安全事务助理麦克乔治·邦迪已从国务卿腊斯克手里挪走相当部分的外交权。在肯尼迪看来,内阁会议是没有必要和浪费时间,大部分的内阁会议仅仅是因为形式摆设而已。尼克松时期组建了历史上最庞大的白宫班子,将大部分政府权力由内阁各部转移到白宫,基辛格被任命为国家安全事务助理后,包揽了外交事务,完全架空了国务卿罗杰斯这是一个典型的事例。尼克松改组内阁,把内阁6个部和一部分联邦机构归成人力资源口、自然资源口、社会发展口和经济事务口,由总统助理分兵负责,这也是权力结构位移的一个明证。卡特政府在制定国内外政策时主要依靠斯图尔特·艾森施塔特和布热津斯基两位助理。里根政府的国家安全事务助理威廉·克拉克是那时期美国国外政策制定的主要炮制者。里根将内阁分成国家安全、经济商业贸易、自然资源和环境、人力资源、粮食与农业等会议形式,从表面上看是为了提高内阁的工作效率,实际上,这些内阁小组基本上是按照总统助理分管范围进行组建的,是总统提高幕僚权力地位的又一个手段。布什政府时期,为了缓和紧张的幕僚关系,总统对幕僚的权力作用有所控制,也对内阁各部作了一些安抚性的工作。但这仅仅是局部性的政策调整,不可能从根本上遏止幕僚权力扩张的趋势。

罗斯福时期,美国建立了预算局、国家资源计划会等5个业务办事机构,现已发展到17个。国家安全委

员会、政策发展委员会、经济委员会等是业务办事机构序列的核心组织,也是总统强化权力的着力点。这类组织通常有两种增长方式,其一是内涵式增长,即核心型机构的职权在增长。国家安全委员会于1947年根据国家安全法建立,根据1949年改组方案划归总统办事机构,这个委员会建立之初仅仅定位于一个顾问咨询机构。朝鲜战争爆发后,杜鲁门很快就转变了态度,把委员会成员作为决策的高级合作者看待。艾森豪威尔时期,美国在国家安全委员会之下,增设了一个与设计委员会平行的执行和协调委员会,负责了解各部门对有关政策的执行情况并向总统汇报工作进度。增加了预算局长与财政部长作为委员会新成员。其二是外延式增长,即核心型机构的数量在增长。克林顿政府为了表示重视经济问题,在业务办事机构中增设了经济委员会,负责制订国家经济战略和政策,协调各经济部门关系,委员会由华尔街戈德曼——萨克斯公司董事长鲁宾任主席。经济委员会与国家安全委员会、政策发展委员会等共同构建了业务办事机构的核心层面。

[参 考 文 献]

- [1] [美]戴维·罗森布鲁姆. 公共行政学:管理、政治和法律的途径[M]. 张成福,译. 北京:中国人民大学出版社, 2002
- [2] [美]盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明,译. 北京:中国人民大学出版社, 2002: 33
- [3] [法]夏尔·德巴什. 行政科学[M]. 葛智强,译. 上海:上海译文出版社, 2000: 40
- [4] [美]威廉·韦斯特. 控制官僚[M]. 张定准,译. 重庆:重庆出版社, 2001
- [5] [美]杜鲁门. 杜鲁门回忆录[M]. 李石,译. 上海:三联书店, 1974
- [6] [苏]罗费·伊万诺夫. 艾森豪威尔传[M]. 朱萌枝,译. 北京:新华出版社, 1987: 161 (责任编辑:冯蓉)

Basic Ways of the Power Expansion of Contemporary U. S. Presidents

ZHUO Yue

(Public Administration Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract It is believed that the power of the U. S. Presidents is continuously getting stronger. By use of the frequent veto right, the upper utilization of the trusted legislative authority, actual control of the war-making power, replacing the treaty-making power in a disguised form, etc., the U. S. presidents weaken the power of the congress. The basic ways to effect the power expansion encompass the employment of the hand-over and take-over of the previous and next political power, the two-faction relationship inside the party, countrymen relationship and interest group relationship to control the appointment and removal of the staff, and rendering the functional departments of the cabinet unfeasible by strengthening the central executive offices of the president.

Key words American administration, presidential power, governmental system