



美国研究丛书 第二辑  
孙哲 主编

INFLUENCING THE FUTURE:  
INSTITUTIONAL  
TRANSFORMATION AND  
POLICY MAKING OF  
THE US CONGRESS

# 左右未来：美国国会的 制度创新和决策行为

(修订版) 孙 哲 著



上海人民出版社



美国研究丛书 第二辑  
孙哲 主编

INFLUENCING THE FUTURE:  
INSTITUTIONAL

# 左右未来：美国国会的 制度创新和决策行为

(修订版) 孙哲 著



上海人民出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

左右未来:美国国会的制度创新和决策行为/孙哲  
著. —修订本. —上海:上海人民出版社,2012  
(美国研究丛书/孙哲主编.第2辑)  
ISBN 978-7-208-10278-1

I. ①左… II. ①孙… III. ①议会制—研究—美国  
IV. ①D771.223

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 196332 号

责任编辑 赵荔红

• 美国研究丛书 第二辑 •

孙 哲 主编

左右未来:美国国会的制度创新和决策行为  
(修订版)

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 787×1092 1/16 印张 27 插页 4 字数 602,000

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10278-1/D·1973

定价 49.00 元

# 编者的话

当今世界正在经历几百年未有之大变革,在经济全球化、政治多极化、科技革命日新月异和全球思想交流交融交锋的大浪淘沙下,尤其是新世纪恐怖主义威胁和第一场世界性金融危机,中国、美国和整个世界都在经历着跌宕起伏的历史性变革。其中,作为身处太平洋两岸而对世界具有重大影响的两个大国,中美关系的发展走向尤其引发世人的诸多猜测和想象。

亨利·鲁斯曾经说过,20世纪是美国的世纪。历史事实已经证明了他的论断。在经过一个世纪的励精图治而在19世纪末一跃成为世界头号经济强国之后,美国开始果断告别孤立主义,逐渐成为国际舞台上一个十分耀眼的角色。凭借敢于冒险、敢于担当的精神气质和日益强盛的综合国力,美国走上了包打天下和改造世界的所谓“天定命运”之途。在两次世界大战及随之而来的冷战争争中,特别是在应对30年代经济大萧条以及在二战后大规模的国际制度建设中,美国始终以其强有力的物质实力和价值理念在塑造国际秩序方面发挥着举足轻重的作用,不仅引导着资本主义的另一个黄金发展周期,而且在世纪之交新一轮的信息科技革命及一系列经济、文化领域的国际竞争中,继续保持着无可置疑的全球强国地位。一时间,其独步寰宇、睥睨于世的傲慢,不断发酵为“孤独霸主”的幻觉和“霸权永续”的飘然梦想。

进入21世纪以后,美国为自己冷战后目中无人的狂傲而支付了悲惨的代价。美国的发展频频遭挫:先是“9·11”事件严重打击了美利坚民族的自信,继而是阿富汗和伊拉克战争使美国的软实力大幅度下降,然后是源于美国而迅速扩展的全球性金融危机更使美国的硬实力受到重创,缘起突尼斯而尚无法判断终局的阿拉伯世界的政局变换也挑战着美国的全球战略。多年积累的经济和社会矛盾在美国国内各个领域的突显,让原本如日中天的美国模式黯然蒙尘。美国在几乎所有领域的“领导力”都呈现出前所未有的危机,连做过国家安全事务助理的布热津斯基也多有抱怨和批评:美国成不了全球警察,也当不成全球银行家,甚至连全球道德家也做不成。因为第一类需要名正言顺的合法性;第二类的根基是拥有偿债能力;而第三类则需自身清白。除非美国能够放弃自己意识形态深处的那种不平等的美国例外观,真正通过加深国际之间的交流、用历史的事实法则在思想意识深处“除魅”、用充满平等的眼光了解其他民族的真实面貌和思想信念体系、用事实的公正反对思想意识中的狭隘,否则,美国将免不了哈佛教授约瑟夫·奈所警告的那样,无法摆脱自己作为一个“强权”所面临的“悖论”,意即从一个大国不得不面临并接受开始走向衰落的残酷现实。

更加令美国深感不安的是,新兴大国群的崛起和国际实力格局的变迁开始进一步加快,从“金砖五国”到“景象五国”,到处是日新月异的忙碌气象,与欧美国家夕阳西下、悠闲自得的奢靡之风形成鲜明对比,国际舆论中日益崛起要求对国际秩序进行更大范围改革的呼声。在此背景之下,要求联合国系统和国际货币基金组织改革的呼吁声一浪高过一浪,20国集团逐渐取代8国集团成为“经济联合国”,各地风起云涌的区域一体化浪潮也正在试图撕裂美国人经

营多年的全球战略版图。当然，导致国家格局重大演变的还有中东的巨变以及一些国家实力较之美国、欧、日和新兴大国相差甚远的穷国、弱国的不尽一致的国际行为和内政外交举措。个人、非政府组织力量的兴起，亦让国际社会的主要角色和主要问题发生了重大变化。面对这一切，作为主张“霸权稳定”的美国也不可能无动于衷。

“风起于青萍之末”。这一切，决定了美国对当今世界形势的变化极为敏感。面对来自新兴大国的赶超步伐，美国民众内心深处的危机感和焦虑情绪重新被激发出来，“美国永远做第一”的口号激荡起美国 30 年来最大规模的一次社会变革洪流。在奥巴马的领导下，一场类似一个世纪以前的新“进步主义”运动正在美国社会重新涌动，一场“新的政治变革长征”也已经起航。从奥巴马“美国永远做第一”的口号中，我们不难理解其内心对于战略变革的焦躁；从 2009 年大刀阔斧的经济刺激计划到倍受争议的金融新政改革，从围绕气候变化而铺开的新能源革命路线图到创造历史地通过了新的医疗改革法案，一直到白宫积极推动的教育改革方案，再到顽强地向前推进的美国社会改革，美国正在通过全面的变革企图重塑其全球范围的霸权地位。

美国的“变革”虽然遇到了来自内部的强大阻力，如从府会预算之争到两党政策辩论，从就业羁绊经济前行到国内安全挑战依然严峻，美国似乎改革锐气受挫，不得不左右摇摆、踟蹰而行。但是，我们应该看到美国的警醒。不管我们愿不愿意，美国仍将是我们必须与之全面交手的最重要国家。作为一个矢志实现伟大民族复兴的国家，中国也必须高扬起变革的风帆，更好地迎接来自美国的种种挑战。中国必须敢于也要善于与美国展开更为全面的竞逐，也必须敢于也要善于从对手身上学习。这或许是我们不遑寝息、孜孜以求希望研究这个国家的最现实的首要原因。

自 1972 年中美重新恢复接触以来，近 40 年的中美关系一直在合作与冲突的交织出现中曲折前行。对中国来说，“敢斗愿和”、同时尽最大努力来维护中美关系的和平发展一直是我国外交政策的根本宗旨之一。随着中国更加深入地融入美国主导的全球化进程，中美两国呈现一种前所未有的相互依赖的景况。中美是世界上最大的一对双边贸易伙伴，中国持有美国国债的数量居世界首位，中美两国的人员往来也异常频繁。同时，两国在涉及中国核心国家利益如涉藏、涉台等问题上仍然纷争不断、羁绊犹存。我们可能比以往任何时候都更加需要对美国这个竞争对手进行深入而全面的分析。

鸦片战争迫使中国“睁眼看世界”之后，在向西方特别改革开放以来向美国学习的过程中，中国的学术界诞生了一批研究美国的佳作，涌现了一批重量级的学者。但时代在进步，美国也在各种危机与调适中不断自我革新，对美国的研究也迫切需要与时俱进。可惜可叹的是，如果与美国对中国的研究相比，毋庸讳言，中国对美国的研究水平无论是理论阐释、资料占有，还是研究规模的广度与深度，都还有待更高的学术提升。

“美国研究丛书”第二辑依然致力于推动中国学者对美国的研究。中国的美国研究队伍十分庞大，人员众多、领域广泛，举凡政治学、历史学、哲学、文学、社会学、经济学、法学、传播学等几乎每一个学科都在关注和研究美国。但这些学科对美国的研究基本上是各自孤军作战，一盘散沙，缺乏学科间的交流，难以形成学术资源共享、研究方法互补和学术批评热烈的局面，

很多学术交流也停留在本领域内的“孤芳自赏”。“美国研究丛书”希望打通学科的界限,为所有的美国研究者提供一个交流的平台。具体而言,我们希望在如下四个方面推动中国的美国研究。

第一,美国政治制度的研究。宪政下的美国政治制度的特点在于,政府在强大充满效率的同时又受到应有的约束。公民与政府之间,建立一种稳定契约,人民做出承诺:在被授予限制政府权力的同时,必须接受和服从政府的管理。这一政体经过了两百年的风吹雨打没有发生根本性的变化,在人类政治发展历史上具有十分重大的意义。美国政治研究,就是要考察为什么这一政体在复杂多样的美国社会中能够安身立命,以及这一政体的内在逻辑和发展变化的规律。具体而言,美国政治制度研究主要包括联邦制度研究、总统制度研究、国会制度研究、法律制度研究、政党制度研究、新闻制度研究等等内容。

第二,美国对外政策的研究。资中筠先生在观察 20 世纪的美国时,发现了美国身上的一个奇怪现象:对内行民主,对外行霸道。一方面,人们看到美国在国内奉行自由和民主的原则,另一方面,美国在国外却存在着一个根深蒂固的权力政治倾向,实行霸道外交。两者看上去似乎相互矛盾,实际上是内在逻辑的统一。美国作为一个独立的政治文明体,如何与其他国家和政治文明体打交道,是一个十分复杂的问题。美国希望按照自己的逻辑改变世界,美国也希望能够用自己的逻辑改变整个世界。这是在相当长一段时期内研究美国与世界关系的一条政治学线索。具体而言,美国的对外政策研究包括美国大战略研究、美国国家安全政策研究、美国对外经济政策研究、美国公共外交研究、美国输出意识形态等等内容。

第三,美国社会治理的研究。在两百多年的历史里,除了南北战争之外,美国几乎没有发生任何重大的社会动乱,这在很大程度上归功于美国的社会治理能力。在不同的历史发展阶段,美国政府承担着不同的社会治理职能,把握美国治理社会问题过程中的运行规律,尤其是在当今信息社会飞速发展的时代背景下,考察美国政治治理社会的未来走向,也是美国研究的重要任务。具体而言,美国新型社会治理包括围绕移民、堕胎、环境保护、枪支控制等诸多问题形成的自由派和保守派两大势力的激烈冲突。在立法和决策事务中,社会问题越来越占据突出地位,如何治理这些新社会议题和化解新社会矛盾,将成为美国政治治理发展的方向。

第四,美国思想文化的研究。美国远不仅仅是作为一种政治、经济或地理上的物质实体而存在,美国也是一种精神状态,是一个想象的共同体,它不仅仅具有地理的界限,同时也具有思想和文化上的界限。美国作为一个文化实体的独特性,体现在其对自由、平等和人权的精神追求上。如何理解美国的文化内核和精神本质,也是美国研究的重要内容。具体而言,对美国思想文化的研究包括对其自由传统的研究、平等思想的研究、自治和结社传统的研究、宗教信仰的研究等等。

2007 年开始出版的“美国研究丛书”第一辑包括已经面世的《美国学:中国对美国政治外交研究,1979—2006》、《孙中山与美国》、《国会政治与美国对华经贸决策》、《美国思想库和一个中国政策》、《控制沟通:美国政府的媒体宣传》、《营销总统:选战中的政治营销》6 部作品。作为“美国研究丛书”第二辑,同样收录了 6 部作品。它们是:

孙哲教授的《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》(修订版)。该书是在第一版的

基础上经过大规模修改,时隔十年之后再度出版。新版之作希望突破老制度主义静态描述的框架,从历史制度主义的路径出发,侧重剖析美国国会制度变迁的社会基础和政治生态,致力于研究“不变城堡”背后流动的制度元素,尤其是在国会文化、规则、习俗、传统、运行机制等所谓非正式制度领域进行了条分缕析的阐释,是对美国国会进行深层开发的一种尝试。

刘永涛研究员的《美国国会和总统关系》。该书叙述了美国国会和总统之间关系的宪法基础;考察了当代美国国会和总统作为两个权力机构的各自基本特征,既指出美国国会两院制的内部制约,也揭示了当代美国总统的外交“特权”,以及法院部门在国会和总统关系中所充当的裁决作用。该书还选择了冷战后美国对外及安全政策领域里的若干案例,从经验上分析和说明了当代美国国会和总统在这一领域错综复杂的权力关系及政治互动。

赵可金副教授的《美国学:政治维度与中国意义》。该书分别从学科总论、研究分论和政治专题三个维度,对美国学界关于美国政治的研究进行了全面的梳理,涵盖了美国政治的各个研究领域,如国会研究、总统研究、最高法院研究、政党研究、利益集团研究、媒体政治研究、宗教政治研究、政治行为研究等,是一本全面了解美国政治研究的重要参考书。同时,该书还站在中国学者的立场上,大胆地提出了推进美国政治二级学科建设的若干想法,特别是作者强调中国的美国研究要强化问题意识、淡化学科意识、推进中层理论研究以及大胆吸收美国学界定性研究、定量研究、心理研究、传记史研究、新制度主义研究、文化人类学研究等多种研究方法,并在若干专题研究领域做了初步的探索。

刘建华副教授的《美国跨国公司与“民主促进”》。该书分析了冷战后美国跨国公司在对外“输出民主”中的作用,在该书中,作者构建了一个国家—市场—社会关系的三角模型,旨在从多力量互动的结构中全面、真实地考察跨国公司与“民主促进”的关系。作者认为,美国跨国公司正是在奉行战略理性的国家(政府)、崇尚利润理性的市场(公司)和尊奉价值理性的社会(NGOs)三方双层(母国与东道国)互动中发挥“民主促进”作用的。该书选题新颖且具有现实意义。此外,作者所采用的国家、市场、社会三元关系视角也比较独特,超越了传统国际政治经济学国家与市场关系的二元分析视角;书中案例丰富,便于读者感性地把握美国跨国公司在美“民主促进”中所起的作用。

李巍博士的《制度变迁与美国国际经济政策》。该书从20世纪70年代全面兴起的新制度主义的研究路径出发,对美国对外经济关系史上的几次关键性的政策调整进行了深入分析,并在此基础上,建立了一个关于美国国际经济政策的制度理论模型,它不仅可以用于解释历史、分析现实,也可以用来预测未来。作为一部典型的问题导向的研究型作品,作者尝试运用现代社会科学的实证主义研究方法,聚焦于美国对外经济关系中的贸易和金融两大政策议题,对其国内制度逻辑进行了详细阐述,论证了美国国内制度结构及其变迁如何整合体系、国家和社会三个层次的影响因素,进而塑造了美国国际经济政策的制定和调整。该书是作者整合国际政治经济学与比较政治经济学的一次重要学术尝试。

刁大明博士的《国家的钱袋:美国国会与拨款政治》从采取制度变迁的视角剖析了美国国会拨款制度的演进与改革,揭示了制度变迁与社会发展间的强烈互动。该书以拨款法案实例为个案,详述了当今美国国会拨款的政治过程,如作为国会拨款核心机制的两院拨款委员会

的构成、国会拨款的政治博弈，等等。作者还结合最近数年美国联邦财政拨款的数据，从年度、部门、地区等不同角度分析了拨款效果，从而评述国会政治对国家财政决策的影响。本书是比较政治与公共财政交叉研究的一次尝试，为观察当前美国政治发展的危机与挑战提供了重要视角。

“美国研究丛书”第一辑的编辑工作大多是我在复旦大学美国研究中心工作时完成的；而“美国研究丛书”第二辑的所有工作则是我来清华工作之后抽暇进行的。这里需要特别说明，我在清华主持的清华中美关系研究中心自成立以来，一直得到各级领导的关心，得到不少年轻一代学人的厚爱，因此也在过去四年中开展了一些较有影响的学术研究和交流活动。在此，我代表中心对社会各界所给予我们的支持表示衷心的感谢。我尤其要感谢清华大学中美研究基金理事长于品海先生，于先生不仅古道热肠、慷慨资助，而且以其专业的政治学学术背景、对中美关系研究的热忱和对中国的赤子之情，为我们从事的美国研究贡献了他的远见卓识。

先贤梁启超变法失败后由日赴美，途中在波涛浩淼的太平洋见大雨倾盆，即赋诗《太平洋遇雨》，以抒情怀：“一雨纵横亘二洲，浪淘天地入东流。劫余人物淘难尽，又挟风雷作远游。”诗情气势磅礴，意境阔大。如今的中国，已非梁启超时代所可比拟，中华民族遵循“和平发展”之原则，在改革开放后积累的强大国力是华人的骄傲。然而，国力的强弱不能一时定论，国力的强弱还与民力的贫富息息相关。在中美两国都面临艰难转型的今天，我们为促进中美交往的努力也不可能一劳永逸，因为“横亘二洲”的暴风骤雨仍会时时来袭，在两国人民之间制造极大的交往障碍。对于美国的国运及中美未来如何互动，每个人的想法可能不尽相同，我们尊重理性、客观的科学分析。作为学术人，我们也希望能与国人、学界同仁一起，以编著“美国研究丛书”这样的实际行动而“浪淘天地”，壮美事业，为中美关系的和平发展、为中国未来民富国强而作出自己的一份贡献！

孙 哲

2011年9月11日

于北京清华园



## 再 版 序

费孝通在重读自己 35 年间写下的两部访美观感时,有一段读后心得:“美国还是美国,看美国的这个人还是这个人,影响着这个人的中国还是中国。像剥笋壳一般,一层一层的剥进去,一层有一层的境界,也一层有一层的味道,所以我说读这本书可能得到的收获也是可以层层不同的。”<sup>①</sup>

2000 年,笔者将在美国学习生活 10 年来对美国政治的理解,和回国伊始的报国激情一起融入了这部学术著作中。10 年后的今天,回望在复旦奋笔疾书《左右未来》时的种种情景,愈发感念年华似水,在研究一个国家的时候,总能慢慢体会到“一层一层的剥进去”的艰辛和“一层有一层的境界”的甘味。

本书在 2001 年出版的时候,是作为笔者主持的“国会系列丛书”的第一部著作而献给读者的。当时,笔者深感作为美国政治体制最重要的环节之一,美国国会随着历史的发展而经历了自身政治地位和内部结构的重大变迁。虽然“535 位男性与女性国会议员,反映着美国人民的歧义、需要、希望以及对未来的企盼”,<sup>②</sup>但在现实生活中,美国民众常常把国会当成是浪费公款、举棋不定、慢条斯理而又毫无效率的官僚机构。它的许多决策,包括通过的法律,非但不能解决美国社会的某些问题,还会为人耻笑,被看成是阻碍政治发展的最大政治浪费。许多现任国会议员为了争取再度当选,也在竞选时以“与国会作对”(against Congress)为背景,争取为自己所在的选区赢得最大利益。这样就形成了美国政治中一个十分奇怪的现象:这些议员们一方面在自己的助理和国会其他工作人员的协助下四处奔波,试图连任,以便能够继续在美国政坛呼风唤雨,左右国内政治势力;另一方面,他们为了获得人们更广泛的认同,不时义愤填膺地把国会当作最主要的抨击对象。他们害怕失去本区选民的支持,因为这意味着他们政治生命的终结。

从学术角度上讲,美国国会政治之错综复杂、扑朔迷离和反复无常,要求我们正确解读美国国会的制度及运作。为此,本书当初试图回答的几个基本问题便是:美国国会制度是怎么设

---

<sup>①</sup> 费孝通:《美国与美国人》,“旧著重刊前言”,第 4 页。转引自张济顺:《中国知识分子的美国观 1943—1953》,上海:复旦大学出版社,1999 年版,第 106 页。

<sup>②</sup> 艾络维兹:《美国政府与政治》,张明贵译,台北:桂冠出版股份公司,1993 年版,第 91 页。

计出来的，它在今天又是怎样运作的？国会的变化与美国政治体系变化之间的联系如何？美国国会是不是真正代表民意，抑或是受政党之争、利益团体或大众传媒的影响？国会议员匪夷所思的决策行为又如何解释，有无规律可循？是否可以预测？

为了更好地理解国会政治的变化模式，笔者在写作时特别强调“真实的国会政治”的动态性质。因为国会作为一个政治实体所具备的“流动性”和历史变迁，反映着美国政治的理想主义与现实主义混杂的客观现实。从这个意义上说，国会既是美式“民主”政治的万花筒，也是美国政治腐败的温床；它有时催发美国的积极向上，有时又阻碍美国的真正变革。

笔者始终认为，美国国会制度的发展过程中积累起来的经验，已经不是美国一个国家的财富，而是整个人类政治文明的探索；而国会在许多方面的不足，又反过来为人类追求政治发展提供了有益的镜鉴。正是基于这样一种理念，本书代表了一种对民主政治尊重并对美国国会制度寻求理解的努力。笔者要做的工作是在描述事实的基础之上，试图对国会两院政治做一些客观的分析和解释，目的是为了给读者提供最新、最详尽的信息，让读者自己对美国国会的发展和它在中美关系中的价值有一个基本的判断和预测。本书的写作和再版，都是在这样一种动力之下开始和完成的。

美国国会可能是世界上最受关注的政治机构，有关它的书籍汗牛充栋，但在中国，对它的了解还非常有限，10 年之前，国内几乎没有一本对美国国会政治进行较为深入介绍与分析的专著。例如，本书初稿动笔之际，上海图书馆有关“美国国会”的索引下，只有短短的 11 条书目，其中大部分还称不上是真正的有关国会的资料。《左右未来》的出版填补了这个空白，向国内研究者与相关读者全景式地展现了从历史到现实，从制度到行为的国会政治发展。再版之际，笔者十分高兴地看到，在过去的 10 年中，国内的美国国会研究得到了很大的发展，复旦大学、北京大学、中国人民大学、中国社会科学院美国研究所、北京外国语大学、南开大学等高校和研究机构都先后涌现出一批国会研究的专注者，并贡献出了相对丰厚的研究成果。这些成果大都延续了制度介绍与评析的思路，以中国为立足点，或剖析美国国会政治的基本制度与现象，或直接探究美国国会在对华政策、中美关系的影响，等等。在方法上，除了制度与历史的描述之外，也开始尝试使用一些定量研究、个案研究等。

从美国国会研究在国内的 10 年发展看，笔者一直感叹的是，国会政治犹如一个庞大的迷宫，其制度安排正是使这个迷宫井然有序运作的铁律与法则。要了解国会、深入国会甚至与国会打交道，就一定要谙熟这些制度化与非制度化的机制。同时，我们必须看到，国会制度的变迁相对缓慢，在某一个固定的历史时期极可能相对稳定。而与固化制度相对应的，恰恰是根据选举周期新陈代谢的国会议员们。虽然 20 世纪初以来，国会就明显呈现出长期在任的现象，但每次国会选举之后仍有 10% 到 20% 的新国会议员走上国会山，要动态地研究国会，就必须研究国会议员的动态。《左右未来》一书的再版，也正是想继续为读者了解国会政治的制度与逻辑提供一些基础与引导，同时，也以梳理各类具体案例来承继针对国会议员个人的政治分析。

例如，时隔 10 年，美国政治经历了曲折的变化。10 年中，两党在参众两院虽然权力有所轮替，但必须承认的是，美国国会政治的制度安排并未呈现出重大调整，如今的国会与 10 年前

的国会相比,其实仍然处于同一种政治风格当中,行事方式没有太大的变化。又如,在2011年1月中国国家主席胡锦涛对美国进行国事访问之时,新时期的中美关系被定位为“互相尊重、互利共赢的合作伙伴关系”。但也正是在中美两国元首谋求更多共识之时,宾夕法尼亚大街另一端的国会山上却是出言不逊,山雨欲来。先有众议院议长、参议院两党领袖拒绝出席白宫国宴,后有一些议员先后宣布将推进启动施压人民币汇率的立法程序。为数不多、但声音极大的一些议员在人权、台湾、涉藏等议题上频频向中国发难,其情其景,不得不引发我们的深入思考:自建交之日起,我们与美国国会打了三十多年的交道,但是在如何与美国国会保持互动、真正将国会在中美关系中的负面角色甚至是瓶颈角色的危害降至最低方面,我们做的仍然还远远不够。

本书在再版时仅在某些细节之处跟进了这10年来的最新情况,第一版的主体论证与核心观点大多予以保留。

最后想说的是,《左右未来》出版10年来,得到了很多同行和外交专业人才的厚爱,无论我在华府还是京城,甚至远至英伦和澳洲、非洲,都会遇到一些外交官和研究者很认真地与我切磋,这当是作为学者的一大幸事;更令我陶醉和倍感激励的是:越来越多的年轻学者以严谨的治学态度和青春的激情投入到对美国国会的研究。随着中国经济的发展,中美之际未来的摩擦、冲突,可能将会因为这批研究者的智慧和参与,而相对减少对两国人民和国家利益的伤害。若此,《左右未来》再版才更显价值。

孙 哲

2011年10月于清华园

目 录

再版序 ..... 1

导论 国会政治学:问题与支点 ..... 1

    一、美国国会政治学:问题与方向 ..... 2

    二、美国国会政治学的支点 ..... 3

    三、国会议员行为的政治逻辑 ..... 6

    四、国会制度安排的政治逻辑 ..... 8

    五、国会政治生态的政治逻辑 ..... 10

第一部分 美国国会与美国政治体系

第一章 议会兴衰大视野:美国国会的历史发展..... 19

    一、现代国会:美国民主政治的基石 ..... 19

        1. 美国国会及其政治属性 ..... 19

        2. 国会变迁的历史阶段 ..... 20

    二、府会互动:美国政治的历史逻辑 ..... 23

        1. “议会政体”时期 ..... 24

        2. 国会的臣服与总统权力的膨胀 ..... 29

        3. 国会权力的有限复兴 ..... 34

    三、宪政平衡:国会权力兴衰的思考 ..... 37

        1. 府、会协商之情境、风格及技巧 ..... 37

        2. “半阴影区”的争论:府、会关系与美国外交决策 ..... 44

    小结 ..... 48

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <b>第二章 “共享权力的分立机制”：美国国会的宪政设计</b> | 50 |
| 一、宪政体系下的分权网络：自我矛盾的政治             | 50 |
| 1. 宪政体系：“美国国王”的诞生                | 50 |
| 2. 分权网络：“野心”与“野心”对抗              | 54 |
| 二、伟大与卑微：国会的权力特性和宪法限制             | 57 |
| 1. 列举式权力：国会的权力特性                 | 57 |
| 2. 明示性制衡：国会权力的限制                 | 59 |
| 三、分权的挑战之一：国会和总统                  | 60 |
| 1. 驯化君主：为总统导航的国会                 | 61 |
| 2. 首席立法者：总统对国会的反制权               | 67 |
| 四、分权的挑战之二：国会与司法部门                | 69 |
| 1. 第一部门：国会对司法的制衡                 | 70 |
| 2. 违宪审查：最高法院的反制权                 | 72 |
| 五、国会内部的分工：两院制及其政治后果              | 76 |
| 1. 一院制、两院制及其政治绩效                 | 76 |
| 2. 美国为什么选择两院制                    | 77 |
| 3. 结构性冲突：两院制的政治后果                | 78 |
| 4. 两院制的决策逻辑                      | 82 |
| 小结                               | 83 |
| <b>第三章 “制定的法律实体”：美国国会的立法程序</b>   | 84 |
| 一、程序政治：国会立法的政治矛盾                 | 84 |
| 1. “立法落差”：提案、法案及决议案              | 84 |
| 2. “障碍跑道”：国会立法的民主政治              | 85 |
| 3. “程序民主”：国会两院审议程序比较             | 87 |
| 二、利益综合：国会法案的提出和审议                | 89 |
| 1. “游说立法”：国会法案的提出                | 89 |
| 2. “政治绞肉机”：委员会的审议                | 90 |
| 3. 众议院规则委员会的特殊角色                 | 93 |

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 三、论辩政治：立法政治中的“辩”与“论” .....      | 94  |
| 1. 参议院：“争雄斗胜”的绅士场所？ .....       | 95  |
| 2. 众议院权威控制下的“辩论”与发言 .....       | 100 |
| 3. 立法辩论的三大功能 .....              | 102 |
| 4. 表决和投票 .....                  | 103 |
| 四、协商政治：国会两院的立法审议 .....          | 104 |
| 1. 规则政治：国会议事日程安排 .....          | 104 |
| 2. 协商政治：“双轨制”下的协商 .....         | 106 |
| 3. 总统签署批准 .....                 | 108 |
| 小结 .....                        | 108 |
| <br>第四章 “选民的耳目”：美国国会的监督功能 ..... | 109 |
| 一、监督政治：国政调查及其运用 .....           | 109 |
| 1. 政治监督：美国国会的行政监督 .....         | 110 |
| 2. 监督政治：美国国会的国政调查 .....         | 111 |
| 二、开放平台：国会听证及其种类 .....           | 115 |
| 1. 听证制度的功能：“安全阀门” .....         | 115 |
| 2. 咨询性、调查性及审查性听证 .....          | 117 |
| 3. 构建“透明国会”的努力 .....            | 117 |
| 三、“头号顽病”：国会监督权的泛滥与制约 .....      | 120 |
| 1. 国会调查和听证制度的强化 .....           | 120 |
| 2. 监督权的滥用 .....                 | 121 |
| 3. 媒体牵制与舆论制约 .....              | 123 |
| 小结 .....                        | 126 |
| <br>第二部分 美国国会的制度变迁              |     |
| 第五章 “妥协大师的艺术”：美国国会的领导政治 .....   | 129 |
| 一、资深政治：两院领袖甄选 .....             | 129 |
| 1. 国会领袖的制度性和政党性角色 .....         | 129 |

|                                          |            |
|------------------------------------------|------------|
| 2. 参议院的制度资深制 .....                       | 130        |
| 3. 众议院的政党资深制 .....                       | 138        |
| 二、“妥协大师”：众议院议长的领导政治 .....                | 139        |
| 1. 众院议长的多重角色 .....                       | 139        |
| 2. 议长权力的历史考察 .....                       | 141        |
| 三、国会“王公”：委员会主席的领导政治 .....                | 150        |
| 1. 委员会主席的职位特点 .....                      | 150        |
| 2. “明星”主席的风采 .....                       | 150        |
| 四、国会资深制评判 .....                          | 154        |
| 小结 .....                                 | 155        |
| <br>                                     |            |
| <b>第六章 “冲击宪法体制的欲望之流”：美国国会的政党争斗 .....</b> | <b>157</b> |
| 一、政党政治：美国政党制度的缘起和发展 .....                | 158        |
| 1. “第二宪法”：美国政党政治的缘起 .....                | 158        |
| 2. “驴象斗法”：美国式政党的政治倾向 .....               | 159        |
| 3. “国会党争”：政党争斗对国会政治的冲击 .....             | 161        |
| 二、领袖政治：国会政党领袖和党鞭政治 .....                 | 163        |
| 1. 国会政党：政党在国会的三大组成部分 .....               | 163        |
| 2. 象征政治：政党领袖及其工作方式 .....                 | 165        |
| 3. 助推政治：党鞭体系及其工作方式 .....                 | 168        |
| 三、党务政治：国会党团的政治整合 .....                   | 169        |
| 1. 政党连线：“内造”后的成型与定位 .....                | 169        |
| 2. 政治整合：国会党团的协调与统筹 .....                 | 170        |
| 四、党际政治：多数党与少数党的争斗 .....                  | 172        |
| 1. 不同政治目标的争斗 .....                       | 172        |
| 2. 跨党联盟与政治平衡 .....                       | 174        |
| 3. 对跨党投票的剖析 .....                        | 176        |
| 小结 .....                                 | 178        |

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 第七章 “迷你议会”机制:美国国会的委员会运作 ..... | 180 |
| 一、“院内之院”:专门委员会 .....          | 181 |
| 1. 专门委员会的缘起与成长 .....          | 181 |
| 2. 专门委员会的特征和功能 .....          | 184 |
| 二、“政治碎片化”:专门委员会的设置与职权 .....   | 186 |
| 1. 专门委员会的种类与设置 .....          | 186 |
| 2. 参众两院各类委员会设置实例 .....        | 190 |
| 3. 专门委员会主席的选拔 .....           | 193 |
| 三、“多元决策”:委员会的分化及其政治后果 .....   | 194 |
| 1. 委员会的分化 .....               | 194 |
| 2. “小组委员会”对议程的政治控制 .....      | 197 |
| 3. 参议院外交委员会的案例分析 .....        | 199 |
| 小结 .....                      | 203 |
| 第八章 国会议员的塑造:美国国会的选举政治 .....   | 205 |
| 一、国会选举:工作原理与制度设计 .....        | 206 |
| 1. 选举理论与国会原理 .....            | 206 |
| 2. 选举原则与国会特性 .....            | 208 |
| 3. 选区划分与国会偏好 .....            | 212 |
| 4. 议席分布与国会结构 .....            | 216 |
| 二、选情分析:机构差异与国会选情 .....        | 218 |
| 1. 众议院和参议院选举制度之差别 .....       | 218 |
| 2. 参选途径与国会选情 .....            | 221 |
| 三、程序政治:选举规则与投票分布 .....        | 222 |
| 1. 政党提名 .....                 | 223 |
| 2. 多方位投票 .....                | 224 |
| 3. 国会选举的得票率 .....             | 228 |
| 四、竞选政治:竞选战略、营销与策划 .....       | 230 |
| 1. 选举“市场化” .....              | 230 |



|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 2. 选举策划中的“3M”原则 .....           | 232 |
| 3. 竞选成败关键之一：看护选区 .....          | 233 |
| 4. 选举成败关键之二：竞选广告 .....          | 234 |
| 五、选举管理：政治软钱及其争议 .....           | 239 |
| 1. “金钱乃政治之乳”？ .....             | 239 |
| 2. 国会选举制度的改革与当前困境 .....         | 244 |
| 小结 .....                        | 249 |
| <br>                            |     |
| 第九章 “幕后议员”群体：美国国会的工作人员与助理 ..... | 252 |
| 一、“国会幕府”：国会幕僚和国会助理 .....        | 253 |
| 1. 议员私人助理 .....                 | 254 |
| 2. 委员会幕僚和助理 .....               | 256 |
| 3. 国会服务机构的工作人员 .....            | 257 |
| 二、“助理当家”：国会幕僚和助理的发展 .....       | 261 |
| 1. 人数激增 .....                   | 261 |
| 2. “不平衡的增长” .....               | 263 |
| 三、“政治旋转”：国会工作人员的政治流动 .....      | 265 |
| 1. 国会精简的“黑洞” .....              | 266 |
| 2. “波多马克高烧”效应 .....             | 267 |
| 四、“隐形政府”：“影子立法者”及其争论 .....      | 269 |
| 1. 受人质疑的“国会扩编” .....            | 269 |
| 2. 关于国会“隐形政府”的争论 .....          | 270 |
| 3. “助理当家”的政治后遗症 .....           | 273 |
| 小结 .....                        | 275 |

第三部分 美国国会的决策行为

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| 第十章 “精英中的精英”：美国国会的个体决策 ..... | 279 |
| 一、“行业特征”：国会议员决策的社会背景 .....   | 280 |
| 1. 议员的社会职业 .....             | 280 |