

MEIGUO GUOHUI

美国国会



与非 著

ZHONGGUO MINZHU FAZHI CHUBANSHE

中国民主法制出版社

MEIGUO GUOHUI

美国国会



与非 著

ZHONGGUO MINZHU FAZHI CHUBANSHE

中国民主法制出版社

AMB 28/2

图书在版编目(CIP)数据

美国国会/与非著,北京:中国民主法制出版社,2001

ISBN 7-80078-568-8

I.美… II.与… III.议会…美国 IV.D771.223

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第032874号

书名/美国国会

作者/与非 著

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100054)

电话/63056983 63292534(发行部)

传真/63056975 63056983

经销/新华书店

开本/32开 850×1168毫米

印张/10.75 字数/273千字

版本/2001年7月第1版 2001年7月第1次印刷

印刷/北京市振兴印刷厂印刷

书号/ISBN 7-80078-568-8/D·463

定价/19.00元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

序

作为美国政府三大分支之一的国会，不仅对外国人常常是个谜，不少美国人甚至包括从事政治研究的美国学者，也认为国会难以理解。一位美国律师曾对我说，他研究了十几年，但国会对他仍犹如迷宫，难知深浅。

200多年来，美国国会从一个较为精简的议事机构演变成为规模庞大、规则繁多、位高权重的立法机构。由于掌握立法权和掌握政府各部门预算的批准权，国会在内政问题上举足轻重。在外交上，近年来，特别在冷战后，国会的影响也呈上升趋势。美国国会既同其他西方国家的议会有共同之处，又有其独特的运作。

人所共知，在美国对华关系中，国会扮演着重要的角色，起着日益显著的影响。因此，要研究美国对华关系的演变，就需要深入地研究美国国会；研究它的内部各种力量的关系和它与行政机关之间复杂微妙的互动。

本书作为介绍美国国会的专著，是为数很少的此类著述中的最新的、也是迄今最详尽的。本书作者曾长时间对美国国会作过第一手的研究，直接与议员、助手及院外集团人士频繁接触，又潜心从事有关国会的理论研究，参阅了大量书籍。书中许多事件都是作者亲身经历的，内容翔实，可读性强。全书条理清晰，各章节内容既连贯如一，又可独立成文。读者如想全面了解国会，可通读全书；亦可将其作为案头工具，可随手翻查。本书备有附录部分，有助于读者充实对国会的具体了解。

目 录

| | |
|-----------------------------|----|
| 序 | 1 |
| 第一章 国会的组织与政党结构 | 1 |
| 第一节 国会的组成 | 2 |
| 第二节 国会的领导层 | 4 |
| 第三节 国会的政党组织 | 14 |
| 第二章 国会的委员会制度 | 24 |
| 第一节 委员会制度的演变 | 24 |
| 第二节 委员会的资历制度 | 28 |
| 第三节 委员会的基本状况 | 31 |
| 第四节 国会的其他组织 | 35 |
| 第三章 国会的立法过程 | 37 |
| 第一节 议案的种类与特征 | 38 |
| 第二节 议案的审议程序 | 45 |
| 第三节 议案的辩论与表决 | 63 |
| 第四节 统一文本的形成 | 76 |
| 第五节 议案的核准 | 83 |
| 第六节 总统的签署与否决 | 84 |
| 第四章 国会的特权 | 88 |

| | | |
|------------|---------------------------|------------|
| 第一节 | 拨款权 | 88 |
| 第二节 | 宣战权 | 98 |
| 第三节 | 任命权 | 101 |
| 第四节 | 选举总统与副总统的权力 | 105 |
| 第五节 | 弹劾权 | 107 |
| 第六节 | 批约权 | 108 |
| 第五章 | 国会山内外 | 114 |
| 第一节 | 国会的一天 | 114 |
| 第二节 | 国会的表决机制 | 129 |
| 第三节 | 生活中的议员 | 135 |
| 第四节 | 活跃的离任议员 | 141 |
| 第六章 | 国会议员的选举与政治捐款 | 144 |
| 第一节 | 议员的选举与组成 | 144 |
| 第二节 | 政治捐款 | 157 |
| 第七章 | 国会议员的助手 | 164 |
| 第一节 | 助手作用的演变 | 164 |
| 第二节 | 助手的种类与作用 | 167 |
| 第三节 | 助手的待遇、挑选与行为规范 | 173 |
| 第八章 | 院外游说集团 | 177 |
| 第一节 | 游说的起源及法律规定 | 177 |
| 第二节 | 游说机构与游说方式 | 183 |
| 第三节 | 外国政府游说国会的方式 | 188 |
| 第四节 | 游说的范例 | 191 |

| | | |
|-----|---------------------------|-----|
| 第九章 | 从 PNTR 立法看国会运作 | 194 |
| 第十章 | 国会对外交政策的影响 | 220 |
| | 第一节 国会对外交政策的影响 | 220 |
| | 第二节 国会对外对华政策的影响 | 228 |
| 附录一 | 圈圈点点评美国国会 | 240 |
| | 让美国人难堪, 让克林顿头疼 | |
| | ——赫尔姆斯其人其事 | 240 |
| | 美国人游说议员的方式 | 243 |
| | 三评黄建南政治捐款听证会 | 246 |
| | 摔跤手登场, 对华 PNTR 增色 | |
| | ——文图拉州长在中国入世听证会上作证 | 254 |
| | 在喧闹的游行背后 | 256 |
| | 中国血统 + 美国公民 = ? | |
| | ——与吴振伟众议员谈谈心 | 259 |
| | 从国会审议 PNTR 看美国议会民主 | 263 |
| | “报告”满天飞, 棍子到处打 | |
| | ——评美发表《国际宗教自由报告》 | 267 |
| | 国会山旁中餐馆 | 270 |
| | 国会要休会, 赶紧画“玉照” | 272 |
| | “最惠国待遇”最后的挽歌 | 274 |
| | 议员说话谁来负责? | 276 |
| | 虽是虚构, 却是实话 | |
| | ——参议院表决 PNTR 后的一段对话 | 278 |
| | 议员的丑闻 | 283 |
| 附录二 | 国会常设委员会及其小组委员会中英文对照 | |

| | |
|------------------------------|-----|
| 一览表 | 287 |
| 附录三 美利坚合众国宪法及与国会有关的修正案 | 299 |
| 附录四 国会专有名词中文检索表 | 315 |
| 附录五 国会专有名词英文检索表 | 321 |
| 参考书目 | 327 |
| 后记 | 329 |

第一章

国会的组织与政党结构

200 多年美国政治体制的演变,使政党成为美国国会与行政部门之间、国会与选民之间和国会参、众两院之间的纽带与桥梁。国会的两党结构自 19 世纪下半叶确立以来,一直延续至今。参、众两院按政党建制,两党领导人通过国会推进本党立法主张,树立本党在全国的形象,争取和巩固选民对本党的支持。

在参、众两院,谁拥有多数席位,谁就成为多数党;谁拥有少数席位,谁就成为少数党。多数党不仅控制参议院(众议院)的领导权,而且通过任命委员会和小组委员会的主席,自上而下形成本党主导该院的架构。两院所有重大事项,包括议程安排、立法重点、审议方式、表决程序,均由多数党决定。当然,少数党并非只能逆来顺受。少数党力量的大小,取决于与多数党席位差距的多少、本党团结的程度和领导层的领导水平,以及多数党的凝聚力。少数党主要通过争取多数党议员的支持,阻挠多数党的立法进程,推进本党的立法主张;或通过大张旗鼓地宣传本党立场,争取舆论和选民支持,向多数党施加压力,迫使多数党作出让步。参议院少数党还可根据该院议事规则有利于少数党发挥作用的特点,通过各种手段迫使多数党采纳其主张。如果少数党执掌白宫,则可与总统联手,通过维持总统的否决,阻止多数党的立法主张成为法律。

但是,随着国会规则的不断演变,现代信息技术的突飞猛进,以及议员自筹竞选资金能力的提高,议员对政党的依赖程度和国会政党领导层对议员影响能力都呈下降趋势,政党及其领袖越来越多地通过说服的方式团结本党议员,推进政党主张。

第一节 国会的组成

美国实行立法、行政、司法三权分立。国会是代议制民主的最主要特征。根据美国宪法,它也是联邦政府中最重要的部门。宪法第一条第一款规定:“本宪法赋予的全部立法权,属于由参议院和众议院组成的合众国国会。”国会的权力还包括监督权、任命权、对外宣战权和弹劾权等。国会为两年一届,第一届国会于1789年在纽约召开。目前为第107届国会,在参议院,民主党拥有50个席位,成为多数党;共和党拥有49个席位,成为少数党。还有一位参议员为独立人士。在众议院,共和党拥有221席,成为多数党,民主党拥有211席,另有两位独立人士和一个空缺。

国会由参议院和众议院组成。参议院被称为“SENATE”。SENATE一词来源于拉丁语“SENATUS”,意思是“老人院”(COUNCIL OF ELDERS)。美国建国时,13个殖民地当中有9个殖民地的立法机构中有所谓的“上院”,并被称为“SENATE”。参议员被称为“SENATOR”。众议院被称为“HOUSE”。“HOUSE”本身就是立法机构的直接称呼。独立前,人们对弗吉尼亚议会“HOUSE OF BURGESSSES”十分熟悉,这也许是美国建国时将众议院称为“HOUSE”的一个原因。众议员被称为“REPRESENTATIVE”或“CONGRESSMAN”(CONGRESSMAN仅指众议员)。

参议院有100个席位,50个州不分大小,每州两位,任期6年。众议院有435个席位,每一位议员代表一个选区,约50万人,

任期2年。另有5位“众议院代表”，分别来自华盛顿哥伦比亚特区、维尔京群岛、美属萨摩亚、关岛和波多尼克。众议院代表除没有全体会议的投票权外，享有众议员其他所有权力。两院议员均可连选连任。

参议员的特点是经验丰富、德高望重，党派色彩相对众议员较为淡漠；立法的特点是“少为”、“多不为”。每个参议员的权力都很大，在相当程度上可以阻挠一项立法，议事规则倾向于协商一致。众议员的特点是活跃、思变；立法的特点是“多为”。由于人数众多，议事规则倾向于“少数服从多数”。

参议院相当于一些代议制民主国家国会的上院，参议员地位较高，代表的是州的利益；众议院相当于下院，众议员仅代表选区，其地位及影响均不及参议员。参、众两院在职能上也有区别，参议院握有人事任免权、对外批约权；众议院握有财政权，所有拨款和减免税收均需由众议院批准后再送交参议院审议。

尽管法律没有明确规定，但在人们的印象中，参议院的地位高于众议院。这可能与参议员是州的代表，而众议员是选区的代表有关。最明显的就是，只有众议员竞选参议员的，却没有参议员竞选众议员的；众议员离任后有竞选州长的，而州长离任后会竞选参议员。经常有众议员到参议院作证，却很少有参议员到众议院去作证。参议员在内心觉得自己比众议员地位高，就连他们的助手也觉得自己比众议员的助手强。

除少数正式场合，如总统发表国情咨文或签署重要法律外，很少有参、众议员一道露面。当然，参、众议员的法律地位没有差别，工资也一样，但由于所代表群体和人数不同，参议员办公条件、工作经费都比众议员高出许多。

参、众两院之间既有协调，需要配合；也有牵制，常有争执。没有两院的协调，任何立法主张都不能成为法律；没有两院的牵制，立法就可能失控，偏向某一个极端。由于政党的因素，两党分别控制

一院,有可能使立法更为困难;但即使一党在两院都占有多数,也不一定能在立法议程上达成一致。再加上总统的制衡,国会参、众两院之间的关系显得非常复杂,受到来自各方面的牵制。

第二节 国会的领导层

一、概述

国会领导层包括众议长、参议长、参众两院多数党领袖、少数党领袖、督导、党的大会主席(民主党称为党团会议主席)、政策委员会主席、竞选委员会主席、全国委员会主席(实指国会的一院)。众议长这一领导职位是从1789年延续至今,其他职位及其作用都经历过多次调整与反复。众议院其他领导职位及职能是在1899年基本确定下来的;参议院领导职位则是在20世纪初才逐步成形,到20年代才正式开始由政党指派。

参、众两院两党领导层成员均由本党议员选举产生。其组成既要考虑候选人的能力、形象、威望,也要考虑地域分配、性别及种族因素。在信息时代,媒体形象显得更为重要,一个出色的领导人能够利用媒体阐述本党主张,攻击对方观点,争取公众支持。

1999年106届国会选举领导层成员时,两党均费尽心机。共和党方面,参议院多数党领袖洛特因媒体形象不佳,受到一些议员批评,但未有人提出挑战。竞选委员会主席麦康内尔受到哈格尔参议员的挑战,但因哈资历较浅(1997年当选),加上麦的有力反击,未能成功。众议院共和党面临6票多数的严峻形势,党内保守派与温和派之间的斗争较为激烈,先后有4人向多数党领袖阿米提出挑战,经过三轮投票,阿米才以127对95票击败极端保守派的代表拉金特,保住自己的地位。共和党大会主席也有数人竞争,惟一一名黑人共和党议员沃茨当选。

领导层有双重任务。对内,要将持各种主张的本党议员团结起来,通过做工作,化解他们之间的矛盾,对他们的要求进行协调,分清先后、主次,再将具有广泛支持的主张作为本党目标加以推进;要研究立法的重点与审议的时机及方式,如何争取对方的议员,以最大限度地争取顺利实现本党目标。对外,要面对公众,塑造本党形象;与总统沟通,通报立法计划与重点,反映本党的主张;还要帮助处境困难的议员筹集竞选资金。如果众议长或参议院多数党领袖与总统不属于一个政党,他们则成为该党事实上的代言人,与总统进行对话。

有专家认为,对众议院领导层来说,最重要的是日程安排和审议规则。什么议案提交全体会议审议,允许什么样的修正案,在什么时候、以怎样的规则进行表决,对一个议案的最终结果会产生重要影响。比如,如果一个议案正在形成势头,提前表决可将其扼杀,推迟表决则有可能通过;对一个阻力正变得越来越大的议案,提前表决可使其死里逃生,推迟表决可将其置于死地。由于多数党主导众议院日程,该党领导层可通过适当的运作使这个议案向其所希望的方向发展。

参议院审议议案时,对辩论和修正案几乎没有限制。多数党领导层在决定大会日程时,不仅要与少数党领导层协商,还经常与关注该议案的有关议员交换看法,以寻求通过协商一致的方式送交大会辩论表决。这一过程非常复杂,多数党领导层通常尽可能多地听取各方的意见,消除他们的顾虑。若多数党领导层独断专行,只会迫使少数党通过程序性手段使参议院无法正常运转。

由于众议院表决议案前,需由规则委员会制订专门规则,多数党领导层多指派本党最可靠的议员进入该委员会,以便按领导层的愿望制订相应审议规则。参议院则没有这样的问题,多数党领袖经协商后决定并宣布审议日程安排,而不需要代言人。

107 届国会领导层组成如下:

众议院

众议长 哈斯特德(伊利诺斯州)

多数党领袖 阿米(得克萨斯州)

多数党督导 迪莱(得克萨斯州)

共和党大会主席 沃茨(俄克拉何马州)

政策委员会主席 考克斯(加利福尼亚州)

国会共和党全国委员会主席 戴维斯(弗吉尼亚州);

少数党领袖 格普哈特(兼民主党政策委员会主席,密苏里州)

少数党督导 博尼奥尔(密执安州)

民主党党团会议主席 弗罗斯特(得克萨斯州)

民主党政策委员会主席 格普哈特(兼)

国会民主党竞选委员会主席 洛伊(纽约州)。

参议院

参议长 切尼(宪法规定由副总统兼任)

临时议长 伯德(参议院名义上的负责人,由多数党资历最老的议员担任,无实权,西弗吉尼亚州)

多数党领袖 达施勒·(南达科他州)

多数党督导 瑞德(内华达州)

民主党大会主席 达施勒(兼)

政策委员会主席 多根(北达科达州)

指导与协调委员会主席 克里(马萨诸塞州)

参议院民主党竞选委员会主席 默里(内布拉斯加州)

少数党领袖 洛特(密西西比州)

少数党副领袖、督导 尼科尔斯(俄克拉何马州)

参议院共和党大会主席 桑托罗姆(宾西法尼亚州)

政策委员会主席 克雷格(爱达荷州)

共和党竞选委员会主席 弗里斯特(田纳西州)。

二、众议院领导层

众议院议长(SPEAKER OF THE HOUSE)^①：根据美国宪法，众议院议长排在副总统之后，为美国第三号人物。因为参议长由副总统担任，没有实权，所以，众议长不仅是众议院权力最大的人物，也是国会影响最大的人物。作为“人民代表(从议员当中)选举产生的代表”，众议长在美国政坛经常扮演着仅次于总统的重要角色。理论上，他还是众议院大会的主持人。但实际上，在绝大多数情况下，众议院大会由他指派的本党议员主持全院大会或全院委员会。只是在重大立法的表决时(如分歧较大的拨款法)，他才会亲自主持会议或作大会发言。

众议长由全体众议员选举产生。在新一届国会开幕当天，多数党和少数党分别推举自己的议长候选人。表决时，多数党因在人数上占有优势，其候选人自然获胜。议员跨党投票支持对方的候选人也偶有发生。2001年1月3日，107届国会众议长选举时，民主党人特拉费肯特投了共和党候选人哈斯特德一票。民主党没有将特开除出党，但在委员会席位安排时也没给他任何位置(特原是交通与基础设施委员会成员)。由于众议长是众议院的象征，因而不少众议长多注意在党派分歧严重的问题上采取低姿态，而让多数党领袖“冲锋陷阵”，为日后与少数党协商、沟通留下余地。

建国初期，决定国会立法议程的是行政部门而不是国会，所以众议长在立法方面难以发挥很大作用。第一届国会众议长穆棱伯格既没有党派属性，也没有实权，只是一个象征性人物。他实际上扮演着众议院全体会议主持人的角色：主持会议，提醒议员注意礼仪，维护会场秩序，宣布投票结果。第二届国会的众议长特鲁姆布尔已具有党派属性，但仍没有实权，直到1811年，克莱担任众议长后，才开始发挥实质性作用。此后，众议长的影响也几经反复，既有1903年至1911年坎南众议长的顶峰时期，也

有随后各委员会主席大权在握的漫长岁月。众议长的权力到 20 世纪 70 年代才稳定下来。

宪法并没有对众议长的权力作出具体规定。但经过历史的洗炼,对众议长的权力逐步形成了较为稳定的看法。众议长有权任命规则委员会的主席及该党成员,再由本党大会批准,从而将大权在握的规则委员会置于议长的直接管辖之下;党的政策委员会也归众议长指挥,成为众议长制订立法战略的基础。规则委员会和党的政策委员会通常成为众议长的左膀右臂。众议长有权决定将一项议案提交多个委员会,决定同时或按先后提交委员会并提出交出时间,以避免该议案在一个与其主张不同的委员会夭折。众议长最终有多大影响,关键在于其个人的号召力。权力的模糊使他有可能大权在握,也有可能成为象征性人物。

众议长的其他权力则通过领导层来共同实现。众议长主要发挥政治领导作用。一个有影响力的众议长在决定该党推行何种政策和如何实现有关政策目标等重大问题上可起关键性作用,特别是在议长与总统不属于同一政党时更是如此。他和本党领导层成员,特别是督导一道,决定众议院的立法重点和战略。众议长还参与日程设置的讨论,在投票态度不同的议员之间进行调解,与总统就重大问题进行沟通、磋商甚至讨价还价,参与决定议员在委员会的安排,在竞选时帮助他们争取选民的支持和筹集资金。

众议长对议员的影响,主要通过劝说和政治手段,而不是众议长身份。在重大议题上,一个德高望重的众议长可以把许多立场摇摆的议员吸引过来,共同推进本党目标。

一个强势的众议长还可充分利用自己的权力推进本党政策目标:一是大会辩论的议题和时机,及时将本党关注的议题提交大会审议;二是辩论的方式,包括如何分配辩论时间、允许辩论哪些修正案,使辩论按照对本党有利的方式进行;三是推动特殊利益集团和媒体牵制议员的投票态度。

众议长并非仅仅依靠个人推动本党政策目标,他有三个渠道可资利用:一是多数党领袖、督导、副督导和助理督导,以督促、监督的方式加以推动;二是本党政策及指导委员会,通过政策指导和宣传加以引导;三是规则委员会,通过制订大会审议规则加以牵制。

多数党领袖(HOUSE MAJORITY LEADER)^②:多数党领袖是众议院仅次于议长的第二号人物。一位前多数党领袖曾说过:“多数党领袖应当与议长一道工作,支持而不是反对议长。”国会规则并未对多数党领袖的责任作出明确规定,其职责源自习惯,主要负责众议院立法事务。为此,他与议长、督导等领导层成员一道帮助制定、推动、协商并维护本党的立法计划,通过指导相关委员会主席按本党领导层意愿将有关议案提交全体会议审议,与本党各种派别沟通以推进本党立法重点。多数党领袖还是众议院全体会议的现场指挥,每凡审议重大议案或国会与政府出现争执,多数党领袖总是在第一线。和众议长一样,多数党领袖可运用自己掌握的权力维护议员的利益,解决他们的关切,从而达到团结本党议员的目的,并以此争取议员在未来继续对领导层给予支持。

宪法并没有规定设立多数党领袖一职。事实上,在前100年,国会并没有正式的多数党领袖。众议长通常指派一人协助自己指导本党的立法计划。由于当时的主要立法就是税收与拨款,所以众议长多指派负责上述事项的筹款委员会主席担任这一角色。后来设立拨款委员会后,通常由拨款委员会主席担任。有一段时间,众议长还委任党内主要对手充当这一角色,以达到团结本党各派别的目的。1899年,佩恩首次被议长任命为多数党领袖(共和党)。1911年起,民主党改为由党团会议通过秘密投票选举多数党领袖。1921年,共和党夺回众议院以后,由“委员会事务委员会”任命多数党领袖。从1923年起,由共和党大会选举产生。在此后一段时间内,数任多数党领袖还兼任筹款委员会主席。后来,多数党领袖逐渐从委员会超脱。在106届国会,多数党领袖