

教育部人文社会科学研究青年基金项目 (10YJC810061)

“服务选区与代表国家——美国国会政治内在矛盾研究”

FUWU XUANQU YU DAIBIAO GUOJIA

服务选区与代表国家： 美国国会文化内在张力研究

◎ 赵永红 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

教育部人文社会科学研究青年基金项目(10YJC810061)

“服务选区与代表国家——美国国会政治内在矛盾研究”

服务选区与代表国家： 美国国会文化内在张力研究

赵永红 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务选区与代表国家:美国国会文化内在张力研究 / 赵永红著. —杭州:浙江大学出版社,2016.11

ISBN 978-7-308-16195-4

I. ①服… II. ①赵… III. ①议会—研究—美国
IV. ①D771.223

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 214558 号

服务选区与代表国家:美国国会文化内在张力研究 赵永红 著

责任编辑	石国华
责任校对	董凌芳
封面设计	刘依群
出版发行	浙江大学出版社 (杭州天目山路 148 号 邮政编码 310007) (网址: http://www.zjupress.com)
排版	杭州星云光电图文制作有限公司
印刷	杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开本	710mm×1000mm 1/16
印张	13.5
字数	240 千
版印次	2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷
书号	ISBN 978-7-308-16195-4
定价	45.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式:0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

序 言

现代民主的一大发明是代议民主制。密尔说：“理想上最好的政府形式是代议制政府。”^①代议制民主是相对于古希腊的直接民主而言的间接民主形式。古希腊城邦很小，人数不多，政治上要将奴隶、妇女、未成年人排除在外，一个城邦只有几千到几万公民，所以有可能实行直接民主。但是近代以来，国家规模不断扩大，即使小国也有上百万人口，人民不可能在一起开会讨论国家事务，因此直接民主就不可能了。于是，慢慢地演变和发展出了代议制民主，即人民不直接当家做主，而是选出自己的代表来替他们当家做主。最早确立议会制的国家是17世纪资产阶级革命以后的英国，英国议会因此被称为“议会之母”。桑玉成教授认为，议会是人类政治史上最有价值的发现，它改变也改善了人类的政治生活，点燃了近现代人类政治文明的曙光。^②

美国国会制度是18世纪后期美国建国初通过立宪确立起来的。和英国的议会主权不同，美国的联邦政府职能由三个机构行使。立法权属于由参议院和众议院组成的合众国国会，行政权属于美利坚合众国总统，司法权属于最高法院及国会随时规定设置之下级法院。托克维尔认为，美国联邦政府立法机构分为两支，调和的精神使两院按照不同的原则组成，州独立的原则在建立参议院方面获胜，而国家主权学说在组建众议院方面占上风。他还认为，参议院与众议院的不同，不仅表现在代表制度的原则方面，还表现在选举方式、议员任期和职权差异方面。众议院由人民提名选出，参议院由各州的立法机构提名选出。一个是直接选举的结果，另一个经两个阶段选举产生。众议员的任期只有两年，而参议员的任期为六年，等等。^③这说明美国代表制中的矛盾早在建国初期就埋下了伏笔。

① 密尔：《代议制政府》，汪瑄译，商务印书馆1982年版，第34页。

② 桑玉成在上海外国语大学“外国议会研究中心”成立大会上的演讲。

③ 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆1988年版，第130-133页。

代议制民主本质上是一种委托代理式民主,代表问题是这一制度的核心问题之一,代表的实际作用直接决定了代议制民主功能的发挥状况和民主的实现程度。各国代议制民主的制度设计受到历史、文化、社会利益格局和政治力量对比的影响,这导致各国代议制民主的制度构成和功能发挥各具特色。如何选择适合本国国情的最优制度,使代议制民主的功能最大释放便是各国民众建设需要考虑的关键问题。因此,对不同国家代议制民主制度尤其是代表制度进行解剖与比较研究是一件既有学术价值也有现实意义的重要工作。

赵永红博士撰写的这部著作正是他在这一领域潜心探索的成果。这部著作聚焦于美国代议民主制度中国会议员代表公共利益与服务选区利益的两种角色及其张力,研究这种张力的起源、对国会制度的塑造、对议员个体行为和国会政治的影响、与利益集团政治的交融,以及这种张力如何导致美国民众的差别性国会认同。他在研究中采用了历史分析、利益分析、制度分析和文化分析的方法,既注重对历史和现实素材的梳理归纳,也着力在经验研究的基础上进行理论建构,研究过程严谨扎实,所得结论具有较强的可靠性,对我们深化美国代议制民主的研究和美国社会的了解颇有助益。美国国会政治是美国社会多元利益和价值观碰撞的平台,该著作注重在美国社会背景及其历史演变中分析美国国会政治内在张力的来龙去脉,为我们深入了解美国政治、社会、文化与历史提供了较好的参考。

本著作对代议制民主制度设计复杂性的强调值得重视。代议民主制度设计既要遵循其深层次的一般机理,但又深受国情的影响,各国制度选择没有统一的方案,只能探索适合自己的制宪过程和制度形式。美国代议制民主既是美国立宪时精心设计的结果,也是美国政治演进的产物,而且立宪是在当时的历史社会条件下进行的,而不是人任意选择的结果。平和、理性的政治制度设计是一项相当复杂的活动,它是各种政治理念和利益碰撞、妥协并达成政治共识的过程,需要政治精英的智慧与品德。但是,精英背后是这个国家的历史、社会和民众的需求,制度设计因此是一定历史情境下的产物,是这个国家政治发展演变而发生革命性变革的结果,它具有历史的继承性,同时开启了历史发展的新阶段。

由于中美历史、国情及代议制度之间的诸多差异,要谈论如何具体借鉴其制度措施,似不太现实,但又非其经验与我们毫无关联。本人认为,美国经验对我们可借鉴的主要是其制度理念与精神。

第一,美国的人民主权原则。1787年9月17日制宪会议通过的“合众国宪

法”的简短序言为：“美国人民，为建设更完美之合众国，以树立正义，奠定国内治安，筹设公共国防，增进全民之福利，并谋今后使我国人民及后世永享自由生活起见，特制定美利坚合众国宪法。”^①短短几句话，出现了三处“人民”，人民制定宪法的目的是为了人民，不是突出国家，而是突出人民。潘恩指出：“宪法归一国国民所有，而不是执政者所有。美国所有的宪法都宣称建立在人民的权力之上。”^②托克维尔在《论美国的民主》（上卷）第一部分的第四章中专门论述美国的人民主权原则，指出：“在美国，人民主权原则决不像在某些国家那样隐而不现或毫无成效，而是被民情所承认，被法律所公布的，它可以自由传播，不受阻碍地达到最终目的。”“如果说世界上有一个国家能使人们随意而公正地评价人民主权原则，研究人民主权原则在社会事务多方面的应用，并指出它的好处和危险，那么这个国家当然只能是美国。”^③当然，美国人民主权原则落实在政治生活领域有一个过程，也不能说一直到现在不存在问题与困扰。但是，美国立国两百多年来，不断调整并完善其政治法律制度，以应对人民主权落实方面出现的许多新情况与新问题。现代世界，大多数国家都宣称自己是建立在人民主权基础之上的，但可以看到，有很多国家由于缺乏比较完善的政治法律制度和社会条件的支撑，人民主权原则还需要通过艰苦努力才能得到更好的落实。我国宪法第一章总纲第二条载明：“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”因此，我国人民主权原则及其实现的制度设施是明确的，完全可以通过完善和贯彻执行相关法律制度，使人民代表大会制度的宪法地位与作用得到充分实现，使人民主权原则得到更彻底的落实。

第二，人民的自由表达权利。“合众国宪法”序言中已言明“谋今后使我国人民及后世永享自由生活”。1791年通过的宪法修正案的第一条为：“国会不得制定下列法律：建立宗教或者禁止宗教自由；削减人民言论或出版自由；削减人民和平集会及向政府请愿申冤之权力。”^④可以毫不夸张地说，美国宪法和政治制度的灵魂是维护人民的自由权利。潘恩在谈到美国宪法时说，为使宪法规定的自由得到永久保障和进步而做出的最大改进之一，乃是新的宪法规定要经常修正、更改和补充，并指出：“人权乃是世代代的人享有的权利，不能为任何

① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆1980年版，第452页。

② 潘恩：《潘恩选集》，马清槐等译，商务印书馆1981年版，第256页。

③ 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董军良译，商务印书馆1988年版，第61页。

④ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆1980年版，第465页。

人所垄断。”^①美国宪法修正案第十三条废止了奴隶制,使所有美国的地域成为“自由的土地”。第十四条明确了美国公民的定义,据此,出生在美国境内而不是其父母的出身成为判定美国公民的基本标准,并规定:“无论何州均不得制定与实施任何法律以损害合众国公民之特权或豁免权;无论何州亦不得不经适当法律程序而剥夺任何人之生命、自由或财产;亦不得不给予在其司法管辖下之任何人以同等法律保护。”第十五条则详细解释了公民的政治权利,它肯定了选举权不能由于联邦政府或州政府以“种族、肤色或先前的劳动环境”为由而被剥夺。^②由于法律制度的不断完善,美国人民的自由表达权得到切实保障。马克思主义追求的理想社会是自由人的联合体,因此,社会主义国家应当比资本主义国家更加积极地保护与实现公民的自由。我国宪法也载明:中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威的自由,有宗教信仰自由,有进行科学研究、文学艺术创作和其他文化活动的自由。在此基础上,我国还应继续完善相关法律法规,使公民各项自由权利能够得到更加坚实的法治保障。

第三,制度中的调和精神。美国的制度设计充满了对立面之间的调和。托克维尔说:“美国人面临的第一个难题,就是将主权划分得既能使组成联邦的各州继续在一切与本州的繁荣有关的事务上管理自己,又能使联邦所代表的全国政府仍然是一个整体和满足全国性的需要。这是一个复杂而又难以解决的问题。”^③但是美国的立宪精英们解决了这个难题。宪法对联邦政府的职权做出了明确的规定,并宣布凡规定中没有包括的事项均属州政府的职权。同时设立一个联邦最高法院,在两种相互竞争的政府之间维护宪法规定的分权。在不同的立法机构的分工和组成原则以及选举制度上的差异,都处理得恰到好处。美国学者认为:“在联邦制国家里实行两院制的原因很清楚。上院代表联邦体系的各个组成部分,下院代表以人口为基础的选区。这是被合并进美国宪法里的一个伟大的折中方案:参议院代表各州而众议院代表人民。”^④托克维尔进一步指出:“小国使人类更加自由和幸福;而大国的存在为国家的繁荣提供了一个主要条件,即力量。联邦制度的创立是大国的好处与小国的好处相结合的必然。美联邦既有小国的自由与幸福,又有大国的光荣和强大。”“联邦制是最有利于人

① 潘恩:《潘恩选集》,马清槐等译,商务印书馆1981年版,第273页。

② 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,商务印书馆1980年版,第465页。

③ 托克维尔:《论美国的民主》(上卷),董果良译,商务印书馆1988年版,第127-134页。

④ 迈克尔·罗斯金、罗伯特·科德、詹姆斯·格代罗斯、沃尔特·琼斯:《政治科学》,林震、王锋、范贤睿等译,华夏出版社2001年版,第292页。

类繁荣和自由的强大组织形式之一,美国已相对成功地实践了这一制度。”^①现代社会利益高度分化、利益博弈复杂激烈,因此,社会要维系有机团结,又离不开社会多元主体间的分工、合作与相互依赖。改革开放以来,中国人对阶级斗争理论进行了一定程度的反思,强调人民团结起来建设新社会,后来又提倡建设和谐社会,使社会上人与人之间、群体与群体之间,了不少暴戾之气,多了不少协调和合作之意,法律上也有不少进步。但是,现阶段社会利益矛盾依然很突出,因此,要发扬制度建设中的调和精神、妥协精神,推动民主建设和法治建设,使社会利益矛盾能够在经济发展、社会建设基础上通过民主法治手段不断加以解决,从而维系社会整合和推动社会发展。

从一定意义上说,本著作所研究的美国国会代表制度中代表公共利益与服务选区之间的张力,是制度本身的题中应有之义。两种代表都是必不可少的,张力其实就是一种调节阀。有时向这边倾斜,有时向那边倾斜,平衡中有不平衡,不平衡中有平衡。何况公共利益与服务选区的对立也不是绝对的,是你中有我、我中有你的关系。有张力的同时,必有一种均衡。这也许是美国制度中的奥妙。十全十美是没有的,有缺陷有空隙,才会有进步。正如托克维尔所说:“民主制度失误的机会多,但它一旦觉察,回到正确道路上的机会也多,因为民主制度本身一般没有与大多数人对抗和反对理性的利益。”“美国人的巨大优势性在于他们犯了错误之后能够改正。”^②

当然,奥妙归奥妙,研究归研究。赵永红博士对美国国会代表制度的研究还是很有价值的,既有一定的学术价值,也有一定的现实意义,希望他在这个领域继续耕耘,不断取得新的学术成果。

孙关宏

2016年5月于复旦大学

① 俞可平:《西方政治学名著提要》,江西人民出版社2000年版,第205页。

② 同上,第206页。

目 录

导论：美国国会文化内在张力研究的缘起、框架与方法	(1)
第一节 研究缘起及其意义	(1)
第二节 美国国会政治研究的演变	(4)
一、国会政治形势研究	(5)
二、国会行为主义研究	(9)
三、国会新制度主义研究	(16)
四、国会政治人类学研究	(27)
五、从国会文化的角度研究国会政治	(29)
第二节 研究框架：假设、思路与核心概念	(31)
一、国会文化	(33)
二、国会行为	(34)
三、国会文化的内在张力	(34)
第三节 研究方法	(35)
一、文化分析的方法	(35)
二、历史制度主义方法	(36)
三、政治地理学方法	(38)
四、利益分析的方法	(40)
第一章 美国国会文化内在张力之源：文化、利益与制度	(43)
第一节 代议制民主中的内在矛盾：代表选民与代表国家	(43)
一、代议制民主是现代民族国家最现实的民主治理形式	(43)
二、代议制民主中的代表理论	(48)

三、代议制民主的内在矛盾:代表选民与代表国家	(53)
第二节 美国文化中的个人主义与地方主义	(55)
一、美国文化中的个人主义	(56)
二、美国文化中的地方主义	(62)
第三节 美国特殊的政治制度设计:联邦制和国会选举制度	(66)
一、作为地方利益妥协与整合的联邦制	(66)
二、作为地方利益表达的国会选举制度	(71)
 第二章 美国国会文化内在张力的行为表达:妥协与平衡	(75)
第一节 国会议员对选区利益的维护	(75)
一、国会议员选民服务的内容	(75)
二、国会议员服务选区的制度基础	(82)
第二节 议员服务于国会公共职能的实现	(86)
一、国会的公共职能	(87)
二、国会议员的代议活动	(103)
第三节 国会两种角色之间的妥协与平衡	(108)
一、国会议员的角色选择	(109)
二、国会公共职能的特殊化	(115)
三、国会文化内在张力的历史考察	(118)
 第三章 美国国会文化内在张力的复杂化:利益集团政治	(129)
第一节 美国利益集团的产生	(129)
一、美国利益集团产生的一般性原因	(129)
二、美国利益集团产生的思想、社会与制度基础	(131)
三、美国利益集团产生的组织基础	(133)
第二节 美国利益集团的类型与角色	(135)
一、美国利益集团的类型	(135)
二、美国利益集团的角色	(137)

第三节 利益集团与美国国会文化内在张力的复杂化	(139)
一、利益集团影响国会政治的方式	(139)
二、利益集团使国会文化内在张力复杂化	(143)
第四章 美国国会文化内在张力的认同后果:多维的国会评价	(148)
第一节 美国民众的“三个国会”认同	(149)
一、宪政国会优于现实国会	(149)
二、选区议员优于现实国会	(151)
第二节 三大机构认同的比较及其历史演变	(162)
一、国会、总统和联邦最高法院的认同比较	(162)
二、三大机构认同的历史分析	(166)
第五章 结论:美国国会政治的困境及代议制民主制度设计的空间	(175)
参考文献	(183)
索 引	(198)
后 记	(199)

导论：美国国会文化内在张力研究的 缘起、框架与方法

美国国会文化内在张力是指国会议员及国会整体在服务公共利益与维护选区利益之间的角色矛盾。本著作之所以将这种张力作为研究对象，既因为议员及国会两种角色的矛盾在代议制民主中普遍存在并深刻影响代议制民主制度发展及其功能实现的事实，又因为这一张力在美国特殊的政治、经济与社会制度中有比较突出的特征与显现，甚至使美国国会政治陷入了某种功能与认同困境。通过梳理美国国会政治研究的演变与现状可以发现，国内外学术界对美国国会文化内在张力的研究总体比较薄弱。因此，基于对代议制民主现实考察和理论探索的双重需要，本著作运用多种理论与方法对美国国会文化内在张力的起源、行为表现、制度效应与认同后果等问题进行深入、系统的研究，以推动对美国国会政治和西方代议制民主认识的深化。

第一节 研究缘起及其意义

代议制民主是现代民主政治的基本形式，为人类政治文明的进步提供了可行的途径，现代各国国家层面的民主建设无不以代议制民主为支柱和基本目标，但是它内在的民选代表与选民之间的矛盾影响和制约了其民主功能的发挥。在这一矛盾没有很好解决的国家，要么民众不能有效控制其代表，代表受个人私利或部分利益集团的控制不能正常发挥作用，要么代表深陷选民的特殊利益诉求之中，无法从选民整体利益的角度进行政治活动，导致代议机构的公共职能得不到有效实现。因此，从学理上深入研究这一内在矛盾是代议制民主建设的客观需要。

选民和代表之间的矛盾主要在两个层次上展开：一是民选代表是代表其选区的利益，还是代表国家的利益；二是民选代表是受选民意见的约束，还是凭自

己的判断独立进行代议活动。这两个层次的问题交织一起,它们的解决直接决定了代议制民主的功能实现。因此,代议制民主中存在着一个关键问题,即代表制度的选择问题。总体来看,西方主要有两种代表制度设计:一是以英国为典型的议员代表国家公共利益、议员不受选区选民制约的制度设计;另一是以美国为典型的议员既要服务于国家公共利益,但又要代表选区、应当对选区选民负责的制度设计。无论哪一种选择,都无法避开上述矛盾的两个层面在现实代议政治中的存在和影响。然而,不同的制度设计重心对代议制民主造成的影响是不同的,因此,考察代表制度的选择对代议制民主的影响,便是很有研究价值的工作。正是在这一问题意识的驱动下,本著作选择美国国会政治中议员代表角色的制度安排及其后果进行深入研究。

对国会议员代表角色的研究是透视美国国会政治及其演变的重要切入点。在美国宪政设计中,国会是美国的第一机构和政治权力中心,是联邦、州和地方政府利益整合的平台,是美国政府与社会最为重要的沟通渠道,国会政治是美国整个政治的缩影,是美国民主政治的支柱和象征。然而,历经两百多年的演变,美国国会在组织形态与行为模式上,在结构、权力和程序上发生了很大的变化,除了历史情景的变迁为其发展、演变提供了外在的刺激与压力外,其内在的动力又是什么?本著作认为美国国会发展与演变的内在动力之一是美国国会文化的内在矛盾,其中,最突出的矛盾是国会服务选区与代表国家之间的矛盾,它深刻影响到美国国会政治的发展和国会文化的形成。以此为假设前提,回到美国文化和宪政设计的源头,发现美国国会文化中服务选区与代表国家之间张力的来源,分析这种张力对国会制度与行为模式的塑造与影响,以及给美国政治和社会造成的后果,这便是本著作所要研究的主要问题。

考察美国国会文化的内在矛盾具有重要的意义。第一,这种考察为认识美国政治、社会与文化提供了一种新的视角。美国文化蕴含着内在的矛盾。“它有它的肯定性力量,也有它的否定性力量,凡是在能发现肯定性力量的地方,都能发现否定性的力量。”“越是深入地研究美国,越是摆脱了浮光掠影的图景,越是容易发现美国社会这种内在矛盾。”^①国会文化是美国文化的重要内容,其内在的矛盾更为突出和更为集中地反映了美国社会各个层面的矛盾。因此,了解国会文化的内在矛盾是认识美国社会与文化的重要途径。

第二,这种考察有助于我们认识代议制民主的内在矛盾。美国代议制民主

^① 王沪宁:《美国反对美国》,上海文艺出版社1991年版,第3页。

虽然由于其三权分立与共享以及众议院、参议院和总统不同的代表模式而具有独特性,但是从更宽广的视野来看,美国国会文化的内在矛盾反映了西方将议员角色侧重于“服务选区”的代议制民主的内在困境,也反映了两种代表理论之间的冲突。代议制民主主要是一种以民选代表组成的议会或国会为支柱的民主,而代表是代表选区,还是代表国家全体,以及如何代表等问题便决定了代议制民主制度的设计和选择。因此,考察美国国会文化的内在矛盾及其影响,不仅有助于我们理解美国国会政治的特点和美国文化的特性;而且,还有助于我们认识美国民主政治的内在困境和代议制民主的内在矛盾,以及代议制民主在实现民主过程中的困难和限度。

第三,对美国国会政治内在困境的研究有助于我们对政治重要性的再认识。现代社会的政治安排主要是为了解决利益的分配与矛盾,但政治如果只是消极地成为利益争夺的战场,人类文明包括政治的进步则十分艰难,美国国会政治的困境和西方代议制民主的衰落印证了这一点。所以,政治还应有理想主义的一面,还须承担起提升人性和人的公共关怀的责任。美国国会文化内在张力虽有兼顾公私利益的双重角色安排,但最后私利诉求超过了公益的力量,导致国会政治不能很好地为公益服务,并培养民众的公共精神。代议制民主进行制度设计时,从制度上保障国会和议员为公共利益服务并激发民众的公共关怀便显得尤为重要,因为私欲天然存在于人心之中,并在不受外界制约的情况下会不断膨胀,而内心深处的公共精神十分微弱且很容易被前者打败,只有文化、社会舆论和制度的力量才能为公共精神的成长提供激励。

第四,对美国国会文化中议员角色矛盾与张力的探讨对我国人民代表大会制度研究与建设具有启发意义。我国在清朝衰亡并向现代转型之际,被卷入浩浩荡荡的追求民主共和的世界潮流之中,并率先在亚洲建立了第一个共和国;但由于缺乏国家统一、独立以及相应社会结构等条件的支撑,这种共和迅速夭折,并相继成为军阀统治的门面和国民政府过于漫长的期许。政治衰朽、民众穷困、外侮欺凌使得我国陷入总体性危机之中,只有中国共产党领导的总体性革命才使中国从危机中新生,实现政治民主是革命的重要目标,并且要服务于国家统一、民族独立和社会革命的需要。革命后我国不但进行了社会主义经济制度和社会民主建设,而且通过立宪建立了以人民代表大会为政体形式的政治民主制度;后来,虽然国家建设在探索中曲折,宪法也几经变更,但改革开放后,1982年宪法再次郑重确立了我国以人民代表大会制度为核心与支撑的民主制度,市场经济发展和现代社会发育为我国民主政治建设提供了新的社会基础、

动力来源和现实要求,推动着人民代表大会制度宪法地位的逐步落实。

我国人民代表大会制度从整体上来说也是一种代议制民主的制度设计;但是,由于社会制度不同,我国人民代表大会制度与美国国会有本质性的不同,这种性质不同以及两国国情和发展道路的差异,导致二者地位、产生、运作与功能,以及代表的角色定位和作用发挥等方面也各有特点。美国国会议员由于竞争性选举制度不得不更多考虑选区的利益,甚至特殊利益集团的利益,而人大代表的主要角色是为国家公共利益而设定的,它的有效运作将彰显政治的公共德性。当然,随着我国个体化社会的成长,个体利益、地域利益和团体利益与国家公共利益一起成长发展,选民对人大代表的角色要求也在发生变化,要求其能够更加积极主动地反映与代表他们的利益;这使得人民代表大会制度不得不关怀、反映和平衡现实中各种利益的诉求,这就要求人大代表在日常代表活动以及国家政策制定过程中要反映选区民意,维护选民的正当利益,从社会公共利益实现的角度将选民的合理诉求纳入对社会整体利益的考量之中。因此,我国代议制民主的功能必然要从主要维护国家整体利益向实现维护整体利益和局部利益的平衡转换。所以,如何做到人大代表在代表公共利益与服务选区利益之间的平衡便是我国人民代表大会制度建设面临的重要问题,研究美国和其他国家的代表制度无疑能为解决这一问题积累相关的知识资源。

第二节 美国国会政治研究的演变

美国国会政治的复杂性,决定了国会研究的内容相当丰富,研究主题异常广泛,方法理论灵活多样。尼尔森·W. 波尔斯比等在回溯伍德罗·威尔逊和沃尔特·巴格霍特两人研究成果的基础上,认为1945年后美国国会政治研究经历了“负责任的政党”解释框架阶段、随后的社会学导向的立法行为研究阶段和当代运用理性选择理论进行研究的阶段。^①综合和借鉴波尔斯比等美国学者的研究,从方法论演变的角度来看,美国国会研究经历了从传统的国会政治形势研究,到行为主义研究,再到新制度主义研究的过程,而且在当代国会政治人类学研究也开始兴起。

^① Polsby N W, Schickler Eric. Landmarks in the study of congress since 1945. Annual Review of Political Science, 2002, 5: 333-367.

传统的国会政治形势研究主要从制度层面分析国会整体的决策行为，而未能深入分析国会制度运作过程中议员个体是如何行动的。行为主义研究由于对传统制度研究的反叛，强调研究政治过程中人的行为，而对制度关注不够，但是，影响人的行为因素的多样性和制度的重要性，必然要求行为主义在发展过程中回归对制度的重视，新制度主义正是在理性选择理论转向制度研究的基础上发展起来的，它主要考察国会中个体行为、集体行为、国会制度三者之间的复杂关系。国会政治人类学研究则分析了国会内部非正式规则对国会政治的影响。这些理论和方法为认识美国国会政治提供了很好的视角，但是，每一种视角都有一个共通的局限性，即未能从整体上把握国会政治的特征和内在矛盾，没有分析国会文化中服务选区与代表国家之间的张力对国会制度和行为模式形成的影响。也正因为如此，本著作才将国会文化及其内在矛盾作为研究的对象，并运用文化、制度和利益分析的方法对国会政治进行一种总体性的研究。

一、国会政治形势研究

行为主义研究兴起之前，研究国会的一个重要取向是政治形势研究。它主要在宪政框架或更大的社会背景中“关注制度与国会规则，研读文献，解释国会如何发挥作用”^①，研究国会作为国家代议机构的职能和运作过程。相对于研究议员的个体行为而言，它只是研究国会的组织机构和活动，“把它们看作与其作为组成部分的个人有别的实体……个人至多退居模模糊糊的不重要的位置”^②。因此，在戴维·伊斯顿看来，这种对国会组织机构的研究是一种对外在于议员个体行为的政治形势的研究。

在国会政治形势研究中，最有代表性的成果是威尔逊写于1883年至1884年间的《国会政体》。与当代许多研究国会的学者要到国会亲自观察或体验相反，威尔逊在研究时并没有亲临国会，尽管他住在离国会仅四十英里远的巴尔的摩，他是在沃尔特·巴格霍特的著作《英国宪法》的激励下写作《国会政体》的。^③因此，其研究视角还是受到传统宪政分析的影响，但是，他研究的不再仅是法理上的宪政，而是现实中的宪政，并以国会为中心，研究了国会内部的组织和运行。威尔逊比较了美国和英国的政府体制，他认为英国是政党责任明确的

① 孙哲：《美国国会研究》，复旦大学出版社2002年版，第9-10页。

② 戴维·伊斯顿：《政治体系——政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆1993年版，第191页。

③ Philip Brenner. *The Limits and Possibilities of Congress*. New York: St. Martin's Press, 1983: 14-

议会内阁制,而美国则是政党责任和政府权力分散的国会委员会制。在美国,联邦权力结构在实际运作中偏离了宪政设计者们当初设计的平衡。联邦权力不断扩大,州权相对萎缩;而在联邦政府一级,权力又逐渐集中于国会手中,行政机构各部成为国会的办事员,总统因拥有否决权,成为国会中第三立法部门,但在行政方面只是名义上的领袖,并无至上的权威;而在国会中,权力又分散到各个委员会,立法和决策主要在委员会中进行,各委员会的议案在送交全院大会之前,已经在非公开的政党决策会议中达成了妥协与平衡,因此,全院大会上不可能有真正的辩论,也无法达到教育民众和吸引民众的效果;同时,国会、总统与行政机构在宪法上又有不同的权力来源,国会两院的多数党与总统所属的政党不一定是同一政党,因此,总统与行政机构尽管在实际运作中没有多少独立的权威,但他们又不能与国会保持高度的和谐与一致。而英国的政治运作则是另一种情形:议会尤其是下院是英国政治权力的中心,议会中的多数党成员组成政府内阁,内阁对议会负责。内阁不仅是最高的行政机构,而且还要负责法案的起草,其提交的法案要在议院全院大会上接受审议和辩论,并被决定是否通过。全院大会上的辩论是公共的、自由的和实质性的,议题是明确和连贯的,是对行政机构负责的,因此议会辩论往往成为民众关注的中心,选民不仅能从中得到教育,还能了解他所选议员的立场、表现,使选民对议会有较高的认同感;并且,议会在这种体制下也易于对内阁了解、监督和控制,内阁如果得不到议会的信任,要么解散,要么重新举行大选。从二者的比较中,威尔逊认为美国应当大胆改革宪政结构,学习英国的宪政,打破权力分散的局面,实行政党负责制议会内阁制。^①

威尔逊崇尚英国“政党负责制议会内阁制”的研究模式成为后来学者研究国会的一个传统取向,并在二战之前居于支配地位,在战后之初还发挥着重要的影响。威尔逊传统的继承者主要有威廉·Y. 艾里尔特,他关注的主题依然是美国是否应当围绕国会进行宪政改革。他的两位博士生霍伯特·N. 卡柔尔 and H. 布瑞德佛德·韦斯特费尔德,却在战后突破了这种崇英取向,运用经验分析的方法,分别研究了众议院拨款过程对战后美国外交政策不断增大的影响、涉及珍珠港与韩国的外交事务中国会跨党派联盟的形成。^② 但是,就他们研究

① 威尔逊:《国会政体——美国政治研究》,熊希龄、吕德本译,商务印书馆 1986 年版。

② Polsby N W, Schickler Eric. Landmarks in the study of congress since 1945. *Annual Review of Political Science*, 2002, 5: 333-367.