



美国政治与法律文库

CONGRESS

AND ITS MEMBERS

14TH EDITION

美国国会

代议政治与议员行为

(第十四版)

[美] 罗杰·H. 戴维森

(Roger H. Davidson)

[美] 沃尔特·J. 奥勒斯泽克

(Walter J. Oleszek)

[美] 弗朗西斯·E. 李

(Frances E. Lee)

[美] 埃里克·希克勒

(Eric Schickler)

/ 著

刁大明 / 译



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)





美国政治与法律文库

国家社会科学基金青年项目

“美国国会涉华关键议员行为研究”（13CGJ041）阶段成果

美国国会

代议政治与议员行为

（第十四版）

〔美〕罗杰·H. 戴维森
(Roger H. Davidson)

〔美〕沃尔特·J. 奥勒斯泽克
(Walter J. Oleszek)

〔美〕弗朗西斯·E. 李
(Frances E. Lee)

〔美〕埃里克·希克勒
(Eric Schickler)

/ 著



刁大明 / 译

图书在版编目(CIP)数据

美国国会：代议政治与议员行为：第十四版 /

(美)戴维森(Davidson, R. H.)等著;刁大明译. -- 北京:社会科学文献出版社, 2016.8

(美国政治与法律文库)

书名原文: Congress and its Members, 14th

Edition

ISBN 978-7-5097-8976-6

I. ①美… II. ①戴… ②刁… 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070320号

美国政治与法律文库

美国国会：代议政治与议员行为（第十四版）

著 者 / [美] 罗杰·H. 戴维森 (Roger H. Davidson) [美] 沃尔特·J. 奥勒斯泽克 (Walter J. Oleszek) [美] 弗朗西斯·E. 李 (Frances E. Lee) [美] 埃里克·希克勒 (Eric Schickler)

译 者 / 刁大明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 高明秀 张金勇

责任编辑 / 许玉燕 李 洋

出 版 / 社会科学文献出版社·当代世界出版分社 (010) 59367004

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 42.25 字 数: 749千字

版 次 / 2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8976-6

著作权合同 / 图字01-2014-5033号

登 记 号

定 价 / 128.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

CONGRESS AND ITS MEMBERS

14TH EDITION

中文版序言

我们感谢刁大明博士的翻译和社会科学文献出版社的引进，使《美国国会：代议政治与议员行为》一书得以被介绍给中国读者。

我们希望这本书的中文版有助于提升中国读者对于美国政治体制的跨国认知。美国联邦宪法设置了高度复杂且权力分享的政治制度，即便是美国公民也不大容易弄清这个拥有两百多年历史的古老体系是如何工作的。由于时常处于不同政党的控制，国会与总统这两个政府分支之间经常存在争执。在大部分情况下，任何一个分支都无法主导，大多数时候要制定国家政策就必须达成某种和解。其中的过程的确并不容易被厘清，即便是在高强度的媒体监督之下也是如此。毫无疑问，对国外观察者而言，理解国会政治的难度还要大得多。

国会不但与总统之间的权力关系此消彼长，其本身也是一个复杂而多层面的机构。在两院制下，国会众、参两院几乎握有同等的权力。两院各自依照迥异的规则与程序加以运作，并回应着不同的选民基础。即便是在同一政党控制国会两院的情况下，政策制定仍旧难以顺利推进。国会两院都是分权化的机构，其权力存在着错综复杂的内部分化。如果不与议员们进行广泛协商，任何一个院会的领袖都无力采取任何行动。

这是一本篇幅颇长的著作，将其译成中文堪称令人钦佩的成就。中国读者将从书中读到剖析国会政治的多个章节。比如，国会如何演进、国会议员如何选举产生、议员怎样代表他们的选区、国会领袖怎样管理国会、国会以何种方式实现内部组织、国会规则如何奏效、国会怎样与政府其他分支以及组织化的社会利益互动、国会如何塑造内政外交政策，等等。在分析众多议题时，本书运用了被称为“双重国会”的解释性框架。这就意味着，我们以两个区别性的视角来关注国会：国家政策的制定机构以及地方代表的协商大会。我们关注议员因其与选区维持的代议关系而背负的选举压力以及其中的互动如何持续塑造议员在任上的行为。同时，我们也将国会视为国家机构以及政策制定机构，有自身的发展历史、有精心设计的内部组织结构、有与其

他分支的互动。

虽然本书第14版的英文版出版于2014年，但其绝大多数内容仍可体现最新的进展。国会的内部组织、规则以及选举程序相对而言几乎毫无变化，只有国会领导层出现了某些关键调整。在2014年中期选举中，共和党人获得了国会参议院多数，来自肯塔基州的共和党籍国会参议员米奇·麦康奈尔出任了参议院多数党领袖。在2014年，共和党人还强化了其在国会众议院中的控制优势，实现了自1947年以来最大规模的多数地位。虽然国会众议院的党派控制近期并未变化，但在众议院共和党领导层中仍旧出现了值得关注的调整。当本书的中文版问世时，国会众议院应该已经迎来了一位新科议长。而在2015年以来，民主党总统贝拉克·奥巴马在与共和党国会两院的争议互动中始终处于主导地位。

虽然我们努力尽可能纳入一些新鲜的案例，但这本书的要义显然不在于跟踪时事。其首要目标在于为普通读者综合而全面地剖析美国国会。在美国，我们的读者大部分是研修立法过程或国家决策的学生。与此同时，该书也被学术界的专业人士广泛使用，他们可以从中找到关于国会政治某些具体议题的全面谈论以及相关学术资源。本书不但涵盖了大量相关学术文献引注，还列出了关于进一步延伸阅读的建议。美国的国会政治学界是一个多元化的研究群体，我们会从不同思想流派和知识传统出发来审视这个机构。因而，我们吸纳了观察国会的所有主流传统，包括规范理论、统计分析、历史审视、个案研究以及需要参与观察和访谈的研究路径。不同思想流派的学者不总是见解一致，但国会学界的研究在学术争论中得到了充实与丰富。对美国国会感兴趣的中国学者不仅可以在该书中文版中获得关于国会政治的最新剖析，还将得以充分了解美国学界关于国会政治的主流争论。

我们很高兴地欢迎本书中文版的新读者们。

罗杰·H. 戴维森

沃尔特·J. 奥勒斯泽克

弗朗西斯·E. 李

埃里克·希克勒

前言

作为一本 1981 年至今已出版了 14 版的图书的作者，我们坚信这样一句格言：在政治世界里，六个月即长期，而四年几乎就是一生了。近年来发生的事情的确验证了这一智慧。政府与政治过山车式的反转起伏要求我们要对与美国国会有关的所有文字进行经常更新，以确保其既应景又全面。 x

总统时常在任期内遭遇公众支持的急剧下降。二战后历任总统中的三位，即杰拉尔德·R. 福特（Gerald R. Ford）、吉米·卡特（Jimmy Carter）以及乔治·H. W. 布什（George H. W. Bush），均未赢得第二任期。林登·约翰逊（Lyndon Johnson）因为失去了党内关键派系的支持而放弃了谋求连任。与其他总统相比，乔治·W. 布什（George W. Bush）同时保持了最高和最低的支持率纪录。伴随着金融危机和大萧条以来最严重衰退上台的贝拉克·奥巴马（Barack Obama）并未享受过奇高的支持率。但即便如此，奥巴马的支持率在第一个任期内还是急速下降。大选日之前的六个月里，乔治·W. 布什或奥巴马都极有可能输掉连任竞选。但最终，两人都艰难地保住了比第一任期更为艰困的第二任期。

二战以来，几乎每位总统都面对着全部或部分由对手党派控制的国会。最近的三位总统都承受了在中期选举中本党失去国会控制权的反弹。在任期前两年的“一致政府”时期国会异常高产之后，奥巴马在 2010 年中期选举中遭遇了其所谓的“惨败”。共和党历史性地赢得了 63 个国会众议院席位，刷新了 1938 年以来国会众议院选举中一党赢得席位的最多纪录，从而帮助共和党重新控制了众议院。同时，共和党在参议院也缩小了与民主党的席位差距。在其后两年里，总统与国会的关系在一个接一个的危机中蹒跚而行，酿成了威胁停摆联邦机构运行或导致政府违约的种种僵局。

即便是在被广泛描述为失能与僵持的国会任期将至、总统支持率也仅剩下 50% 的时候，美国选民们还是在 2012 年选举中将大多数老面孔留在了华

盛顿。共和党继续维持国会众议院多数，民主党维持参议院多数，总统则得以连任。仍然深陷于公众不满之中的新一届国会，被要求解决过去几年中遗留下来的众多难题。

近年来，总统和国会多数党岌岌可危的命运令人们联想起美国政治制度中无处不在的多元主义及其不同的观点和利益。总统和国会领袖发现他们的授权迟早都要触发到国父们为了防止多数轻而易举压倒性胜利而设定的错综复杂的辅助预防机制。这个制度的最大特性就是我们称的“双重国会”：国会既是地方利益的代言人，又是国家政策的决定者。

xx 在这一版中，我们将讨论国会几乎所有方面的新发展与最新的研究发现。当本书的第一版问世时，政治学家们仍旧在试图解释国会中政党团结的衰落。而今，党团及其领袖的强大影响力已是国会山最为突出的事实。国会成了所谓“永续竞选”（permanent campaign）的旋涡，将竞选活动和立法的程序与内容联动起来。我们记录着党团领导层、委员会制度、院会程序以及国会山生态的流变。与总统、行政机构及法院存在的复杂而相互依存的关系，令国会处于整个联邦政府的中心地位。

虽然身处重大政治变化之中，但国会的特质和行为中仍存在着一些深层次的常量。最重要的一点就是国会的双重属性，即具有事业心的政治人物的集合体以及形成国家政策的论坛平台。我们采取“双重国会”的基调来解释国会生态的细节以及关于立法者行为的学术发现。当审视国会时，永远不会缺乏富有色彩的人物和有趣的事件。我们尽力准确且敏锐地描绘最近的发展和趋势，更为重要的是，我们尝试将之放置在更为广泛的历史与概念背景当中。

对于我们当中那些相信代议民主制的人而言，如今可谓多事之秋。事实上，国会取得了诸多方面的成功，实现了在议员组成、党派控制、结构性与程序性安排以及政策议题上的惊人变化。但国会再三逃避其开启国内政策和监督政府运行的宪法授权。国会的特权处于行政决策者、联邦法院、精英意见引领者等的围攻之下，他们贬低国会的能力，忽视国会的权限，甚至逃避国会的监督。然而，立法者自身也会因无法解决紧迫的政策问题、加剧对制度的蔑视、以党派忠诚代替独立判断与批判性思维从而遭遇指责。毫无疑问，当今的国会已与国父们眼中的“政府第一分支”渐行渐远，其中原因正是本书亟待解释的。

与此前多个版本相同，这一版也是写给那些希望了解当代国会的普通读者以及在高等院校里研修立法过程或国家政策制定过程的学生们的。我们力

求呈现出准确、及时并具有可读性的信息，辅之以学者和实践者的见解。虽然全书围绕着我们的核心基调展开，但各章节仍旧长于分析。我们不必为此致歉。立法是件艰巨而复杂的事情，那些理解这一点的人一定善于把握细节和细微差别。同时，我们希望传达出这个地方的能量与振奋人心之处。归根到底，我们的记者朋友们是对的：国会山无与伦比。

罗杰·H. 戴维森

加州圣芭芭拉

沃尔特·J. 奥勒斯泽克

弗吉尼亚州费尔法克斯

弗朗西斯·E. 李

华盛顿特区

埃里克·希克勒

加州伯克莱

2013 年 6 月

致 谢

我们从朋友和学界同行那里得到的帮助可谓溢于言表。我们特别感谢国会研究局 (Congressional Research Service) 以及其他机构的同事们, 他们包括理查德·贝丝 (Richard Beth)、艾达·布鲁德尼克 (Ida Brudnick)、梅芙·凯里 (Maeve Carey)、罗伊斯·克罗克 (Royce Crocker)、克里斯托弗·戴维斯 (Christopher Davis)、C. 劳伦斯·埃文斯 (C. Lawrence Evans)、路易斯·费希尔 (Louis Fisher)、萨姆·加勒特 (Sam Garrett)、瓦莱里奥·海特舒森 (Valerie Heitshusen)、威廉·赫尼夫二世 (William Heniff Jr.)、亨利·霍格 (Henry Hogue)、迈克尔·凯姆珀尔 (Michael Koempel)、埃默里·李 (Emery Lee)、明迪·莱维特 (Mindy Levit)、梅根·林奇 (Megan Lynch)、詹妮弗·曼宁 (Jennifer Manning)、伊丽莎白·赖比基 (Elizabeth Rybicki)、詹姆斯·萨托诺 (James Saturno)、朱迪·施奈德 (Judy Schneider)、芭芭拉·施韦姆勒 (Barbara Schwemle)、斯蒂芬·W. 斯塔西斯 (Stephen W. Stathis)、雅各布·斯特劳斯 (Jacob Strauss)、米歇尔·斯维尔斯 (Michele Swers)、肯尼斯·托马斯 (Kenneth Thomas)、吉姆·瑟伯 (Jim Thurber)、杰西卡·托尔斯特拉普 (Jessica Tollestrup) 以及唐纳德·沃尔芬斯伯格 (Donald Wolfensberger)。当然, 本书的观点和解释均不代表国会研究局。凯尔西·欣奇利夫 (Kelsey Hinchliffe) 和希瑟·克里克 (Heather Creek) 为研究提供了宝贵的协助。我们希望感谢这些审读评论者: 孤星学院的罗伯特·洛坎德 (Robert Locander)、北肯塔基大学的乔纳森·麦肯锡 (Jonathan McKenzie)、佩珀代因大学的布莱恩·纽曼 (Brian Newman) 以及俄亥俄大学的林达·特劳特曼 (Linda Trautman)。来自这些值得尊重的同行的评价促使我们考虑新的问题、推进新版本的修订工作。我们心怀感激地欢迎新加入的合著者埃里克·希克勒 (Eric Schickler), 他对新版本贡献良多, 扩展了我们的视野、丰富了本书的内容。他将作为本书随后版本的合著者发挥完全平等的作用。

国会季刊出版社 (CQ Press) 的朋友们值得特别致谢。高校分部的执行

主编布伦达·卡特（Brenda Carter）鼓励并促使我们出版了最近的九个版本。本书的编辑查里斯·基伊诺（Charisse Kiino）极为能干地检查了全书的整体结构，并帮助我们精炼了这一版本。塔莉亚·格林伯格（Talia Greenberg）提供了熟练而深入的编辑协助。奥莉维亚·韦伯-斯滕尼斯（Olivia Weber-Stenis）监督管理了本书的出版印刷过程。此外，我们要感谢达维亚·格兰特（Davia Grant）提供的照片收集辅助。

我们对家庭以及来自他们的爱和支持的深深感激是说不尽的。作为致谢，我们将这本书献给他们。

罗杰·H. 戴维森
加州圣芭芭拉

沃尔特·J. 奥勒斯泽克
弗吉尼亚州费尔法克斯

弗朗西斯·E. 李
华盛顿特区

埃里克·希特勒
加州伯克莱

2013年6月

目录

第一部分 探寻双重国会

第一章	双重国会	003
一	国会的双重特性	005
二	比较视野下的双重国会	011
三	关于国会的分歧性观点	013
第二章	现代国会的演进	015
一	国会的前身	016
二	宪法中的国会	020
三	制度演进	031
四	立法者角色的变迁	039
五	小结	044

第二部分 代表们的国会

第三章	放手一试：招募与候选人	047
一	游戏的正式规则	048
二	国会众议院选区的划分	052
三	成为候选人	067
四	提名政治学	074
五	小结	077
第四章	势在必得：选举游戏	078
一	竞选战略	080

二	竞选资源	082
三	竞选技术	093
四	谁投票?	100
五	选民如何抉择?	104
六	选举结果	118
七	小结	123
第五章	各就各位：国会风格与家乡风格	125
一	家乡风格	126
二	回望家乡	143
三	“议员办公室公司”	153
四	议员与媒体	157
五	小结	161

第三部分 一个国家的协商大会

第六章	国会的领袖与政党	165
一	国会众议院议长	168
二	国会参议院领袖	182
三	领袖的选拔	190
四	领导层的活动	192
五	党团、委员会与非正式小组	196
六	政党的延续性与变化	199
七	小结	202
第七章	委员会：国会的车间	204
一	委员会的目的	205
二	委员会制度的变迁	206
三	委员会的类型	208
四	委员会席位分配过程	216
五	委员会领导层	229
六	委员会中的政策制定	231
七	委员会助理	240
八	委员会的改革与变化	242
九	小结	251

第八章 国会的规则与程序	253
一 议案的提出	255
二 议案的委员会安排	262
三 众议院议程设置	265
四 众议院院会程序	277
五 参议院议程设置	282
六 参议院院会程序	286
七 解决参众两院分歧	295
八 小结	299
第九章 国会中的决策制定	300
一 选择的权力	302
二 决策的类型	303
三 投票的影响因素	313
四 立法讨价还价	328
五 小结	334

第四部分 双重国会中的政策制定与变化

第十章 国会与总统	339
一 作为立法者的总统	344
二 否决权力	361
三 府会合作的根源	371
四 府会冲突的根源	374
五 权力的平衡	376
六 小结	379
第十一章 国会与官僚机构	380
一 国会组织行政分支	384
二 国会控制官僚机构	406
三 小结	416
第十二章 国会与法院	417
一 联邦法院	418
二 作为判决者和仲裁者的法院	421
三 对于法官提名的“建议与赞同”	433

四 小结	446
第十三章 国会与组织化的利益表达	447
一 美国的多元主义	448
二 压力团体的途径	456
三 团体与选举链接	469
四 团体、游说与立法政治	474
五 游说的规制	480
六 小结	487
第十四章 国会与预算以及国内政策制定	489
一 政策制定的舞台	492
二 国内政策的类型	496
三 国会政策制定的特点	502
四 国会预算	506
五 1974 年《预算法案》	517
六 小结	525
第十五章 国会与国家安全政策	526
一 宪法权力	528
二 谁代表国会发声?	531
三 外交与国家安全政策的类型	533
四 结构性政策	534
五 战略性政策	543
六 危机性政策：战争权	554
七 小结	564

第五部分 总结

第十六章 双重国会与美国人民	569
一 作为政治人物集合体的国会	572
二 作为机构的国会	580
三 21 世纪的挑战	591
附录一 政党控制：总统以及国会参众两院（1901~2013 年）	596

附录二 实习经历：体验国会山	599
建议阅读	602
索 引	612
译后记	655