

MEIGUO GUOHUI YANJIU SHOUCE

美国国会 研究手册

(2007-2008)

张光 刁大明 主编



美国国会研究手册 (2007—2008)

张 光 刁大明 主编

D771223
2007

復旦大學 出版社

图书在版编目(CIP)数据

美国国会研究手册(2007—2008)/张光,刁大明主编.

—上海:复旦大学出版社,2008.5

ISBN 978-7-309-06027-0

I. 美… II. ①张… ②刁… III. 议会-研究-美国-2007—2008
IV. D771.223

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 053586 号

美国国会研究手册(2007—2008)

张 光 刁大明 主编

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65100562(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@ fudanpress. com http://www. fudanpress. com

责任编辑 张 炼

出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海第二教育学院印刷厂

开 本 890 × 1240 1/32

印 张 26

字 数 985 千

版 次 2008 年 5 月第一版第一次印刷

书 号 ISBN 978-7-309-06027-0/D · 371

定 价 48.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

序 言

2007 年 7 月 30 日,俄亥俄州共和党人斯蒂夫·夏伯特(Steve Chabot)得知自己呼吁行政当局解除长期对台湾高官访美限制的议案获得通过时,喜出望外。该提案于 2007 年 5 月 1 日提出,是夏伯特在近三年连续第四次提出的相同议案。虽然这件编号为 H. CON. RES. 136 的提案属于没有法律约束力的共同决议,但却是美国众议院历史上首次通过的要求解除台湾高官访问限制的提案。值得我们特别重视的是,这个亲台反华提案是在夏伯特任联席主席的国会“台湾连线”(Taiwan Caucus)的推动下获得通过的。

夏伯特出生于 1953 年,律师出身,1994 年当选为联邦众议员,连选连任至今,代表俄亥俄州第 1 选区。2001 年他与维克斯勒(Robert Wexler)、布朗(Sherrod Brown)以及罗拉巴克尔(Dana Rohrabacher)等人一起发起建立“台湾连线”,并共同出任联席主席。目前共有 154 位现任众议员加入该连线,占众议员总数三分之一强,在第 110 届众议院外交事务委员会 50 位成员中,“台湾连线”成员 29 人,占到 58%。外委会主席兰托斯(Tom Lantos)和共和党首席成员罗斯-莱蒂南(Ileana Ros-Lehtinen)都在其中。甚至列在 2008 年大选共和党候选名单中的坦克雷多(Tom Tancredo)也是成员之一。此公在本届国会开幕以来的 7 个月里竟提出了 5 件亲台提案,直接要求布什政府与台“复交”。

夏伯特在担任“台湾连线”联席主席的头几年,尚不能算作亲台议员的领军人物。在 2004 年随着所罗门(Gerald Solomon)、吉尔曼(Benjamin Gilman)、考克斯(Chris Cox)等亲台大佬离任后,夏方才披挂上阵,从亲台提案的主要联署者变为主要提案者。在此后短短 3 年内提出亲台提案 8 件。上述获得通过的 H. CON. RES.



136 的决议共有 46 位众议员联署，其中就有 39 名来自“台湾连线”。

夏伯特为何热衷于台湾问题？这恐怕与其选区利益密切相关：一方面，传统制造业的俄亥俄州受到中国内地产品的冲击较大，台湾议题或可牵制中国内地；另一方面，俄亥俄州第 1 选区位于辛辛那提，选区内 1.3% 的华裔中多为台湾移民，具有远远超过人口比重的财力，可助夏伯特连任。

以上的事例从一个侧面表明编写和出版这本《美国国会研究手册》的必要。作为国家机构的一个重要组成部分，美国国会竟然能够通过公然违背美国政府一再声明坚持的“一个中国”政策的决议，这在其他国家是匪夷所思的事情。在其他国家包括西方国家，一般不会发生国会决策与政府决策公开直接冲突矛盾的现象。美国之外的西方国家几乎都实行议会内阁制，由议会多数党或多党联盟执政，议会和行政部门（政府）的政策倾向具有高度的一致性。实行半总统制的法国是唯一的例外，其总统由人民直接选出，可能与议会多数党不属于一党，但它的议会的“决策作用是很有限的，尤其是与……其他西欧民主国家相比较而言”^①。美国的三权分立政治制度，决定其国会在对内对外政策决定过程中发挥着独立或半独立作用^②，其重要性为任何其他西方国家的议会所不及，值得特别关注。

以上事例还表明美国国会在美中关系上扮演了重要的角色。在事关中国核心利益的台湾问题上，如《与台湾关系法》和李登辉访美等事件所反映的那样，美国国会既有兴风作浪的意愿，也有这样做的能力，说美国国会是促使台湾问题发酵的一大推手，绝不过分^③。众所周知，在美国对华政策的其他各个方面，如贸易关系、军事往来、文化交流、人权问题等，美国国会都有操作影响的空间。

① Donald Hancock, et al. *Politics in Europe*, 3rd ed., New York: Chatham, 2003, p. 108.

② 信强：《“半自主”国会与台湾问题：美国国会外交行为模式》，复旦大学出版社 2005 年版。

③ 张光、刁大明：《美国国会涉台提案的发展》，《台湾研究集刊》2007 年第 2 期，第 22—31 页。

可以说,不把美国国会影响因素考虑在内,就无法理解把握美国的对华政策,无法解释中美关系的变动。

再次,上述夏伯特及“台湾连线”事例还说明我们对美国国会的认识必须深入到议员及其选区的层次。议员的党派归属、意识形态倾向、家庭出身背景、在国会中的职位、选区状况等等,都可能会对美国的对华政策产生这样或那样的影响。此外,对美国国会的研究有助于我们认识西方现代代议制民主和美国民主的利弊得失。

我国的美国研究界近年一改以往对国会关注的不足,加强了对国会研究,佳作迭出。有关美国国会的研究正逐渐成为我国政治学和国际关系学的一门“显学”。在国内关于美国国会的研究中,以复旦大学孙哲^①、信强^②、赵可金等学者^③为主要力量,其研究涉及“美国国会的制度与决策模式”、“国会与中美关系”、“国会与美国对华安全战略”、“国会与大众传媒”、“国会与台湾问题”以及“国会的游说制度”等领域。同时其他高等院校与研究机构也具有相当程度的建树,比如中国社会科学院美国研究所的倪峰^④、周琪^⑤、北京大学王勇^⑥、中国人民大学李庆四^⑦以及湖北大学刘文

^① 孙哲相关著作:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社2001年版;《美国国会研究 I》,复旦大学出版社2002年版;《美国国会研究 II》,复旦大学出版社2003年版;《美国国会与中美关系:案例与分析》,时事出版社2004年版;《崛起与扩张:美国政治与中美关系》,法律出版社2004年版。孙哲文章如《中国经济崛起和中美经贸关系:美国国会的认知与反应》,《复旦学报》(社会科学版),2006年第3期。

^② 信强相关著作:蒋晓燕、信强:《美国国会与美国对华安全决策》,时事出版社2005年版;《“半自主”国会与台湾问题:美国国会外交行为模式》,复旦大学出版社2005年版。信强文章如《监督与钳制:国会监督与美台军售决策》,《台湾研究集刊》2005年第2期;《试论美国国会领袖对国会外交决策行为的影响》,《国际政治研究》2005年第2期;《美国国会“台湾连线”个案研究》,《台湾研究集刊》2003年第4期。

^③ 复旦大学其他学者相关著作:赵可金:《营造未来:美国国会游说的制度解读》,复旦大学出版社2005年版;沈国麟:《镜头中的国会山:美国国会与大众传媒》,复旦大学出版社2005年版等。

^④ 倪峰:《国会与冷战后的美国安全政策》,中国社会科学出版社2004年版。

^⑤ 周琪:《国会与美国外交政策》,上海社会科学出版社2006年版。

^⑥ 王勇相关著作:《最惠国待遇的回合》,中央编译出版社1998年版;《中美经贸关系》,中国市场出版社2007年版。

^⑦ 李庆四相关著作:《美国国会与美国对华政策》,当代世界出版社2002年版;《美国国会与美国外交》,人民出版社2007年版。



祥^①等,分别从“国会与美国安全政策”、“国会与中美经贸关系”以及“国会与美国对华政策”等视角展开深入的探究。此外,蒋劲松、与非、苏格以及郝雨凡等人的著作中也直接或间接涉及美国国会研究的相关领域^②。

然而,由于美国国会议员众多、组织复杂,涉及美国国内政治的方方面面,为专业人士的学习与研究都带来了一定的不便,也为普通读者了解美国国会、美国政治造成了很大的障碍。为了克服这一缺陷,我们编写了这部美国国会研究手册,力求向中国读者、特别是那些关心中美关系、美国政治的研究人员和政府工作人员提供如下三个部分的信息:(1)结合美国国会学者的研究成果,对美国国会的地位、结构和运作方式作一研究性述评;(2)对第110届国会全部参众议员逐一作简要介绍;(3)美国国会主要研究学者的学术经历及其成果、国会研究主要网络资源简介。我们相信,这些信息将帮助我国读者了解、掌握美国国会政治现状,特别是国会议员情况。特别有助于专业研究人员和政府工作人员有的放矢地关注国会议员立法行为的背后原因,探寻美国国会的活动规律,有意识地做好对美国国会的外交工作,加强与重点议员的沟通,使广大议员更为深入地了解中国,推进中美关系的健康发展。进而言之,本手册特别是它的第一部分(对美国国会的权力、选举、结构的批评性分析),将为那些关心西方代议制民主,特别是美国立法机关的人士提供某些思考研究的线索和路径。

本书具工具书性质,因此命名为“研究手册”。本书的第一部分为“美国国会:实践和理论述评”。在这一部分,我们力争在消化理解了美国国会学者的主要成果的基础上,对美国国会政治的基本问题加以评述。在这个意义上,这一部分可以说是对美国国会研究的研究性述评,而不仅仅是关于美国国会的一般性知识介

① 刘文祥相关著作:《美国外交决策中的国会与总统》,中国经济出版社2005年版。

② 其他学者相关著作:蒋劲松:《美国国会史》,海南出版社1992年版;与非:《美国国会》,中国民主法制出版社2001年版;苏格:《美国对华政策与台湾问题》,世界知识出版社1998年版;郝雨凡:《白宫决策:从杜鲁门到克林顿的对华决策内幕》,东方出版社2002年版等。

绍。这一部分包含四章。第一章“国会的权力”在介绍了美国宪法对国会权力的规定后，考察了在实际的历史上，美国国会权力涨落及其成因。第二章“国会的选举”首先研究了美国宪法对国会议员的选举的规定，然后概述了二战结束以来美国国会选举结果的主要事实，最后讨论美国国会学者提出的解释国会选举及其结果的国会选举理论。第三章“国会的构造”对美国宪法有关国会内部构造和运行规则的规定做了简明的梳理后，转而探讨在美国200多年历史上，国会的内部组织和程序的实践及其成因，并对相关理论做了研究性评述。第四章“第110届国会”在以上三章建立起来分析框架的基础上，讨论了第110届国会的基本状况及其立法作为。我们认为，通过阅读本书的这一部分，读者在使用本书的第二部分“国会议员简介”时，不至于只见树木，不见森林。

第二部分介绍第110届美国国会议员。这一部分集中体现了本书的工具性与实用性特征。我们按照州英文名称字母和各州众议员选区的顺序，逐个介绍100位参议员、435位众议员以及5位无投票权代表的具体情况，为我们了解国会议员的组织构成、行为特点等提供准确的资料和信息。每个议员的介绍包括如下内容：(1)议员的基本信息，包括出生地与时间、任期、宗教信仰、种族、配偶情况、党派等。(2)议员的个人经历、从政情况简介，借此可了解议员政治生涯尤其是他们的政党归属和人脉关系。(3)议员选区背景介绍，包括议员选区的基本经济状况、种族分布、政治传统(历来支持民主党还是共和党)，等等。这些资料有助于我们了解议员立法和选举行为的选区背景。(4)列出了议员在不同政策议题上的立场，特别关注了其对华态度的情况，为我们开展国会外交提供某些线索。(5)议员在最近几次选举中当选的得票记录，这些记录有助于我们了解议员选区的“安全”程度，借此可判断议员连选连任的几率。每个议员介绍的最后还提供了相关的网络资源链接，供欲作进一步了解的读者使用。

在本书的附录中，我们报告了一些对了解国会和议员有用的资源和工具，具体包括如下内容：第110届国会参众两院领袖与党团、参众两院委员会、众议院美中工作小组的成员、参众两院台湾、



中国连线、众议院各选区 2000—2006 年对中国贸易出口额、进入全球五百强的美国公司总部所在选区等情况、美国国会学者以及美国国会研究网络资源。

本书由南开大学周恩来政府管理学院张光、刁大明共同编著。张光负责全书的设计和第一部分的写作。刁大明负责所有议员资料以及其他相关资料的协调和整理工作。在编写过程中，总共有 20 余位南开大学周恩来政府管理学院和日本研究院的博士生、硕士生和本科生参与，具体分工如下。
立撰议员资料撰写：奚欢、孙芳露、曲静、寇丹、王世朝、陈义萍、王华、赵童飞、张萌、王琦、王玥、茅徐铿、徐继平、陈昊、晏伟涛、袁文君、熊颖茵、王宇洁、刁大明。
立撰议员资料修改：

王宇洁、徐光阳、郑文辉、奚欢、秦嫣、罗海石、孙芳露、寇丹、赵童飞、杨晶晶、刁大明。

立撰议员资料校对：

刁大明、王宇洁、杨惠兰、杨晶晶、高燕楠、杜巧婷。

立撰附录整理和校对：

刁大明、奚欢、徐光阳。

立撰辅助资料整理和校对：

刁大明、奚欢、杨晶晶。

我们在此向所有参与本书编写的同学们表示谢意。当然，书中可能出现的疏漏或错误由我们负责。

序言	1
第一章 国会的权力	2
第二章 国会的选举	23
第三章 国会的结构	48
第四章 第 110 届国会	81
附录一 美国众议院议员资料	100
附录二 美国参议院议员资料	130
附录三 美国各州州长资料	160
附录四 美国各州州务卿资料	180
附录五 美国各州州务卿资料	200
附录六 美国各州州务卿资料	220
附录七 美国各州州务卿资料	240
附录八 美国各州州务卿资料	260
附录九 美国各州州务卿资料	280
附录十 美国各州州务卿资料	300
附录十一 美国各州州务卿资料	320
附录十二 美国各州州务卿资料	340
附录十三 美国各州州务卿资料	360
附录十四 美国各州州务卿资料	380
附录十五 美国各州州务卿资料	400
附录十六 美国各州州务卿资料	420
附录十七 美国各州州务卿资料	440
附录十八 美国各州州务卿资料	460
附录十九 美国各州州务卿资料	480
附录二十 美国各州州务卿资料	500
附录二十一 美国各州州务卿资料	520
附录二十二 美国各州州务卿资料	540
附录二十三 美国各州州务卿资料	560
附录二十四 美国各州州务卿资料	580
附录二十五 美国各州州务卿资料	600
附录二十六 美国各州州务卿资料	620
附录二十七 美国各州州务卿资料	640
附录二十八 美国各州州务卿资料	660
附录二十九 美国各州州务卿资料	680
附录三十 美国各州州务卿资料	700
附录三十一 美国各州州务卿资料	720
附录三十二 美国各州州务卿资料	740
附录三十三 美国各州州务卿资料	760
附录三十四 美国各州州务卿资料	780
附录三十五 美国各州州务卿资料	800
附录三十六 美国各州州务卿资料	820
附录三十七 美国各州州务卿资料	840
附录三十八 美国各州州务卿资料	860
附录三十九 美国各州州务卿资料	880
附录四十 美国各州州务卿资料	900
附录四十一 美国各州州务卿资料	920
附录四十二 美国各州州务卿资料	940
附录四十三 美国各州州务卿资料	960
附录四十四 美国各州州务卿资料	980
附录四十五 美国各州州务卿资料	1000

目 录

第一部分 美国国会:实践和理论述评

第一章 国会的权力	2
第二章 国会的选举	23
第三章 国会的结构	48
第四章 第 110 届国会	81

第二部分 第 110 届国会议员资料

国会议员资料说明	96	缅因州	353
阿拉巴马州	97	马里兰州	358
阿拉斯加州	108	马萨诸塞州	370
亚利桑那州	113	密歇根州	387
阿肯色州	124	明尼苏达州	406
加利福尼亚州	132	密西西比州	417
科罗拉多州	196	密苏里州	425
康涅狄格州	207	蒙大拿州	438
特拉华州	216	内布拉斯加州	442
佛罗里达州	220	内华达州	447
佐治亚州	250	新罕布什尔州	453
夏威夷州	268	新泽西州	458
爱达荷州	273	墨西哥州	475
伊利诺伊州	278	纽约州	482
印第安纳州	304	北卡罗来纳州	517
艾奥瓦州	317	北达科他州	534
堪萨斯州	324	俄亥俄州	538
肯塔基州	332	俄克拉何马州	560
路易斯安那州	341	俄勒冈州	568



宾夕法尼亚州	577	华盛顿州	693
罗得岛州	601	西弗吉尼亚州	706
南卡罗来纳州	605	威斯康星州	712
南达科他州	614	怀俄明州	725
田纳西州	618	美属波多黎各代表	730
得克萨斯州	631	美属萨摩亚代表	731
犹他州	668	华盛顿哥伦比亚特区代表	732
佛蒙特州	673	关岛代表	732
弗吉尼亚州	677	美属维京群岛代表	733

附录

附录一	第 110 届国会参议院	附录九	第 110 届国会众议院
附录二	领袖与党团	附录十	台湾连线成员
附录三	第 110 届国会众议院	对华出口额	768
附录四	委员会成员	2000—2006 年美国	
附录五	第 110 届国会众议院	众议院各选区	
附录六	委员会成员	对华出口额	770
附录七	第 110 届国会众议院	2007 年《财富》全球	
附录八	中国连线成员	500 强美国企业	
附录九	第 110 届国会众议院	总部所在选区与	
附录十	美中工作小组名单	议员名单	785
附录十一	第 110 届国会参议院	美国国会研究主要	
附录十二	台湾连线成员	学者	794
附录十三		美国国会研究网络	
附录十四		资源	807
索引			812



大财团会国 章一策

十五变节杀人式对德意日会国主
内财团塞塞会国，一
美夷即立斯不一派会国国美
财心奉首、氏外大逐奇雍，财团
会国既言制律，既问些方主谋，氏
略不理通寅捕立氏外三同美王置
答问曾印本式，中财长变局史记
游拂味主农衣外（一）
星立氏外，氏封娘一案学雷通
苗邀达大曲其基奥拂主勇拂圆
旗旗随来孔限习财脑主勇神在
国美家头立氏外，一耕灾变概
其蒙遂人面，拂主勇慈恩氏拂
国内会及鼓馆通采案圆之式
斯碰士立影者深从要连音，此成
卧通版，游锋通捕立氏外财通
。大财会国的牛蒙旗奥拂立氏外
，志立由氏对塞圆锁立氏外对
毫照兵口籍通同不个三吉同晦通
旗即去家同美。那式拂农群一改音
(杀一策去策)会国于漏对立互脚
漏对齿固，(卷二春)微总千属对通
三策)弱当洪郑锁首状翻者高景以年
读个通扯通呈立立对三脚国美。(杀
中其)游锋通以唇并音深而宝旗名
为大财杀一策且一立家旗通要通是
那官升于漏国充合弃其”宋更通起
身通~同狂且里粉不闻牌则王的，各

封于昌中添羽命财国美王公闻
树，晋陆，兼炎古毛疏者求。贾分小
丁至多会拜因美惊宣斐，氏将尊商
半逐百调圆美治。幽歌西院诸而登
漫弃合天圆向财快活会国，才步而治
王略，1. 奥碧余夏益最夜，王重
会国，既女国振国美。猪耽所外弹触
。游寒固于崩粉腰向的枢令斐胡
墙如崩宵吹始学痴柳叶，弗连叶全
一青而青学会国游西抵，天令。表
游崩顶个一书中寄坐乘渠会国”，始
人圆矣，破晚。④而改端圆移单
麻游巡——耶普荷弟猛山不平人“的
脊通。关联底密会国同猜“亡游
归，“亡脊路”始碑妙算雅壁章会国
部朝游圆会国于莫世督，首游不自
ong)“命主通游”的钱挂通计游合通
游的(south·ong)“脊齿班游”时(3月
会国，国游多百西馆达拟真。年本照
查，蒸游会良萎通暗内其蒙圆长廊
游源音送泰总已，游壁已侧被，导财
通出霍介加音校冠游带蒙系关的闻
柴游通游立长另三魏游算本。劫游
游卦宏游一财氏财通会国美领不
，卷总已会国游得故游有一张。察李
游困集游会国故颤，暴关的魏古游景
事自游表革二宗。氏外通中添朴项
的氏财游风游会国圆美来归刷
游为重胜游卉，中游一立游，游变

中 第 一部 分

美国国会：实践和理论述评



第一章 国会的权力

国会在美国政治体系中居于核心位置。宪法赋予它决策、监督、协商的权力,使它对美国社会产生了广泛而深刻的影响。在美国两百多年的历史上,国会面对的问题无论在数量上,还是在复杂程度上,都在不断地增长和加深。美国建国之初,国会需要处理的问题仅限于国家领土安全和扩张、联邦财政等极为有限的事务。今天,用两位国会学者的话来说,“国会染指生活中每一个可能想象得到的方面”^①。例如,美国人爱说的“人生不可避免两件事——缴税和死亡”都同国会密切相关。前者由于国会掌握联邦政府的“钱袋子”,所以自不待言;后者可见于国会围绕堕胎的合法性而进行的“维护生命”(pro-life)和“维护选择”(pro-choice)的激烈之争。在过去的两百多年间,国会通过调整其内部的委员会体系、政党领导、规则与程序、与总统及行政当局的关系等措施应对着时代提出的挑战。本章将就三权分立宪政框架下的美国国会的权力做一概述性的考察。第一节通过研究国会与总统、最高法院的关系,确定国会在美国宪政体系中的权力。第二节考察自建国以来美国国会实际运作的权力的变化,在这一考察中,我们把重点放

在国会与总统权力关系的变迁上。

一、国会的宪法权力

美国国会作为一个独立的决策机构,究竟有多大权力?有多少权力?对于这些问题,我们唯有把国会置于美国三权分立的制度框架下和历史演变过程中,方才可能回答。

(一) 权力分立和制衡

政治学家一般认为,权力分立是把美国的民主制度与其他大多数西方国家的民主制度区别开来最重要的制度安排^②。权力分立决定美国的民主制为总统民主制,而大多数其他西方发达国家采取的是议会内阁制。为此,有必要从宪法规定上搞清楚美国的权力分立制度特征,进而把握三权分立制度框架下的国会权力。

权力分立是指国家权力由立法、行政和司法三个不同的部门分别享有的一种宪制安排。美国宪法明确规定立法权属于国会(宪法第一条)、行政权属于总统(第二条)、司法权属于以最高法院为首的联邦法院(第三条)。美国的三权分立是通过多个宪法规定而实行并得以保障的。其中最重要的规定之一是第一条第六款,该款要求“凡在合众国属下任官职者,在任职期间不得担任任何一院议

^① Sunil Ahuja, and Robert Dewhurst, “Congress in the Twentieth Century,” in Sunil Ahuja and Robert Dewhurst eds., *Congress Responds to the 21st Century*, Columbus, OH: The Ohio State University Press, 2003, p. 1.

^② Gabriel Almond, et al., *Comparative Politics Today: A World View*, 8th ed., New York: Pearson, 2004, p. 750.

员”。这就意味着各个部门的决策者之间不可重合，必须完全分开。因此，当众议员诺曼·峰田(Norman Mineta)于2000年被任命为商务部长、罗伯特·格斯(Robert Goss)于2004年被任命为中央情报局局长、罗伯·波特曼(Rob Portman)于2005年被任命为贸易代表时，他们都在出任行政职务之前辞去了众议员职务。这个规定，加上国会议员和总统通过不同的渠道选举产生，形成美国独特的总统制民主。与此形成鲜明对比的是，在议会内阁制下，内阁首长和大多数内阁成员必须来自现任国会议员，形成一种立法权和行政权两权融合的统治(the fusion-of-powers rule)。

其次，根据宪法，美国政府各部门的决策者依不同的途径产生，任职期限也各不相同。众议员由选民直接选举产生，任期两年，无届数限制；参议员亦由选民直接选出，任期六年，无届数限制，参议员被均分为三组，每两年换届其中的一组。每隔两年选举产生的众参议院，即为一届国会。总统是由选举团间接选举产生(但事实上由选民直接普选产生)，任期四年，任职不得超过两届。所有的联邦法官，包括最高法院法官，均由总统任命，经参议院审查、票决、多数同意产生，一旦上任，联邦法官终生在位，直到死亡、辞职或被国会免职为止。

国会议员不得兼任其他任何官职，以及国会、总统通过不同的渠道

选举产生的宪法规定，使美国成为典型的总统制国家。在这个制度下，国会的多数党和总统的所在党可能是同一的，也可能不是。总统、众议院多数和参议院多数都来自于同一党时，美国联邦政府处于一致政府状态。总统所在党与众参两院的多数党或者两院之一的多数党不同时，处于分立政府状态。自1948年至今的30届国会中，处于一致政府状态的有13届(43%)，其中10届为民主党总统和国会，3届为共和党总统和国会；处于分立状态的有17届(57%)^①。与美国不同，其他大多数西方发达国家如英国和德国采取议会内阁制，在这个制度下，国会选举产生的多数党有权组阁，或者，在没有产生超过半数的多数党的场合下，由多党联盟组阁。内阁首相必须是国会议员，而且一般是多数党领袖或多党联盟中最大党领袖，内阁成员一般来自于多数党或多党联盟议员。在这里，不存在着分立政府的可能性。

再次，宪法第一条第五款规定，国会“每院得规定本院议事规则”，“每院是本院议员的选举、选举结果报告和资格的裁判者”。这就是说，国会在自身内部的组织和运作的制度安排上，完全由自己决定，行政部门和司法部门不得干预染指。反过来，联邦行政部门和司法部门的构成和运行规则，无不需要国会的有关立法才可获得宪政上的合法性。这两

^① David Mayhew, *Divided We Govern*, New Haven, CT: Yale University Press, 1991.



条规定保护了国会在组织上的独立性，也是美国三权分立的重要内容。

最后，按照美国宪法设计，权力分立不是目的，而是达到立法、行政、司法三个部门互相制衡的必要的手段。为此，美国的政治体系的特征可以说是三权分立，但任何一个部门的权力的行使都受到另外两个部门的制约。在这个意义上，美国政治体系可以更加准确地称之为一个“部门分立、权力分享”体系，每一个重要的政策的采纳和实施，通常需要作为立法部门的国会和以总统为首的行政当局进行某种程度上的合作，并得到最高法院的默认。下面，我们将在立法、行政、司法三权互相制衡的宪政框架下，考察国会的宪政权力及其行使。

（二）国会与总统的相互制衡关系

国会与总统的相互制衡关系渗透于美国联邦政治的各个侧面，这里摘要展开讨论。我们先介绍国会对总统以及行政部门的限制手段，然后考察总统及其行政部门对国会的限制途径。

1. 国会对总统以及行政部门的限制手段

第一，国会通过立法决定行政部门的规模和结构。由总统领导的行政部门中的每一个部、委员会及其编制和薪酬水平，均需国会立法才可设立或改变。因此，国会内部的各委员会与各行政部门对口设置（表 1-1）。比如，2002 年布什为应对恐怖主义袭击等主导建立的国土安全部，就是由

众议院以 295 比 132、参议院以 90 比 9 的高票确认得以成立的。同时，众议院成立了国土安全特别委员会，并在 2003 年第 108 届国会召开的第一天提升其为正式委员会。而参议院也在第 108 届国会刚刚召开不久，调整原有的政府事务委员会为国土安全与政府事务委员会。

第二，国会掌握“钱袋权”。“钱袋权”即财政权力，这被视为国会最重要的权力，也是国会制约和监督政府最重要的手段。每年 1 月国会每期会议开始后，总统必须向国会提出下一财年度的预算建议，请求国会审议，这个预算案必须先在众议院提出，通过后交参议院审议。国会对总统预算建议进行审议、加以修改，通过规定联邦政府开支最高限额的预算授权法案，送总统签署，经总统签署后正式成为法律。国会然后再根据预算授权法通过拨款立法，财政部才能依法向联邦政府各机构拨款。国会通过对预算的控制，限制了政府雇员的规模、政府雇员的薪酬水平等，以保证联邦政府可以拥有适合其职能的规模水平。

国会在制定预算授权法和拨款法时，各有关常设委员会及小组委员会举行听证会，要求有关行政机构官员到会作证，说明现行预算的执行情况，目前各项计划执行情况和效益以及下一年的计划项目等，并须回答议员们提出的质询。议员对于要增加开支的原有项目和新增项目的审查更为严格。这种听证会无异于对各机构工作的一次审查。

表 1-1 国会、委员会和主要行政部门的发展

内阁各部	国会批准设立时间	相关众议院委员会	相关参议院委员会	备注
国务院	1789	外交事务委员会;情报委员会 金融服务委员会	对外关系委员会;情报委员会	
财政部	1789	军事委员会;情报委员会	财政委员会;银行、住房与城市事务委员会	
国防部(陆军部)	1789	交通与基础设施委员会;自然资源委员会;印第安事务委员会	军事委员会;情报委员会	1947 年经国会批准重组为国防部
内政部	1849	司法委员会	环境与公共服务委员会;能源与自然资源委员会;印第安事务委员会	
司法部	1870	农业委员会	司法委员会	检察总长(或司法部长)职务设置于 1789 年
农业部	1889	能源与商业委员会;小企业委员会	农业、食品与林业委员会	
商务部	1903	教育与劳工委员会	商业、科学与交通委员会;小商业和小企业委员会	最初称为“商务与劳工部”
劳工部	1913	医疗、教育、劳工与养老金委员会	医疗、教育、劳工与养老金委员会	经国会批准从“商务与劳工部”分离
医疗与人类服务部(医疗、教育与福利部)	1933	医疗、教育、劳工与养老金委员会	医疗、教育、劳工与养老金委员会	1979 年经国会批准重组为“医疗与人类服务部”
住房和城市建设部	1965	交通与基础设施委员会	银行、住房与城市事务委员会	



续表

内阁各部	国会批准设立时间	相关众议院委员会①	相关参议院委员会	备注
交通部（运输部）	1966	交通与基础设施委员会	商业、科学与交通委员会	参议院Y委员会负责监督，众议院运输委员会负责监督。
能源部	1977	能源与商业委员会；自然资源委员会；能源独立与全球变暖委员会	能源与自然资源委员会	参议院Y委员会负责监督，众议院能源与商业委员会负责监督。
教育部	1980	教育与劳工委员会	医疗、教育、劳工与养老金委员会	参议院Y委员会负责监督，众议院教育与劳工委员会负责监督。
退伍军人事务部	1989	退伍军人事务委员会	退伍军人事务委员会	参议院Y委员会负责监督，众议院退伍军人事务委员会负责监督。
国土安全部	2002	国土安全委员会	国土安全与政府事务委员会	参议院Y委员会负责监督，众议院国土安全与政府事务委员会负责监督。

资料来源：CQ Daily Monitor, January 10, 2003; p. 3。

① 这里只列出了各行政部门在两院中对应的部分常设委员会，此外两院都具有有的筹款、拨款、预算以及两院联合的税收、经济等方面的委员会主要是面向整个行政部门的，而一些如规则委员会的组织是专门协调国会内议事程序等问题而专门设立的。