



教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

治理美国 国会的角色与模式

Governing America

The Roles of Congress and Its Operating Patterns

赵可金 著

上海人民出版社

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

治理美国 国会的角色与模式

赵可金 著

Governing America
The Roles of Congress and Its Operating Patterns

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

治理美国:国会的角色与模式/赵可金著. —上海:上海人民出版社,2012
(教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书)
ISBN 978-7-208-10885-1

I. ①治… 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(2012)第 169735 号

责任编辑 赵荔红
封面设计 夏芳

教育部人文社会科学重点研究基地重大项目成果丛书

治理美国

——国会的角色与模式

赵可金 著

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 720×1000 1/16 印张 20.25 插页 4 字数 316,000

2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10885-1/D·2117

定价 40.00 元

目 录

导论 国会治理：一项美国社会治理的框架分析

1. 美国联邦政府治理职能及其发展
2. 国会治理：一种新治理模式
3. 理论资源：国会控制理论及其不足
4. 国会治理的分析框架

小结

第一部分 美国国会与社会安全治理

第一章 美国国会与经济安全治理：以反垄断问题为例

1. 法理规范：美国国会反垄断立法的发展
2. 利益平衡：美国国会反垄断立法的政治机制
3. 监管控制：美国国会经济垄断的直接治理
4. 美国国会治理经济垄断的经验与思考

小结

第二章 美国国会与政府安全治理：以反腐败问题为例

1. 道德防腐：美国国会反腐败的起源
2. 治理控腐：美国国会反腐败的发展
3. 监管反腐：美国国会的反腐败运行机制

小结

第三章 美国国会与安全生产治理:以煤矿安全为例

1. 美国煤矿安全生产问题的背景
 2. 国会介入及其艰难立法进程:《1969年煤矿健康与安全法》
 3. 国会治理煤矿安全立法的经验
- 小结

第二部分 美国国会与社会保障治理

第四章 美国国会对社会福利的治理

1. 市场竞争与市场失败:美国社会福利制度的发展
 2. 美国国会与社会保障立法
 3. 美国国会对于老龄问题的治理
 4. 美国国会对于住房问题的治理
 5. 美国国会对于失业问题的治理
- 小结

第五章 美国国会对于医疗保障的治理

1. 美国医疗保障:从私人事务向公共事务的转化
 2. 构建公共卫生体系:美国国会对于医疗保障领域的立法政治
 3. 美国国会关于全民健康保健计划的辩论
 4. 美国国会对于医疗保障的监管机制:以药品监管为例
- 小结

第六章 美国国会对于中小学教育问题的治理

1. 公共教育:美国中小学教育问题的发展

2. 美国国会在中小学教育问题上的立法政治
 3. 美国国会与当前的中小学教育改革
 4. 美国国会与美国教育政策的困惑
- 小结

第三部分 美国国会与社会矛盾治理

第七章 美国国会对族裔矛盾的治理

1. 盎格鲁—新教立国:美国国会与移民归化的治理
 2. 美国国会对种族社会歧视的治理
 3. 美国国会围绕肯定性行动展开的争论
 4. 族裔认同危机与美国国会的美国化运动
- 小结

第八章 美国国会对性别矛盾的治理

1. 美国女性主义的政治:从女权运动到女性解放
 2. 美国国会与美国妇女争取投票运动
 3. 美国国会与美国女性解放运动
 4. 美国国会与美国女性主义运动的未来
- 小结

第九章 美国国会对宗教问题的治理

1. 宗教政治化:美国宗教问题的发展
 2. 美国国会在宗教矛盾中的介入及其角色变化
 3. 美国国会公共政策辩论中的宗教因素
 4. 美国国会与美国宗教政治的未来
- 小结

第四部分 美国国会与新议题治理

第十章 美国国会对堕胎问题的治理

1. 美国的堕胎问题：从边缘到中心
2. 罗伊诉韦德案与美国国会的压力政治
3. 立法规范：国会对堕胎问题的治理
4. 国会对生命权利派与选择权利派的平衡

小结

第十一章 美国国会对同性恋问题的治理

1. 美国同性恋问题的政治化趋势
2. 美国同性恋组织对美国国会的政治游说
3. 美国国会对同性恋问题的治理
4. 美国国会同性恋问题治理背后的政治矛盾

小结

第十二章 美国国会对恐怖主义的治理

1. 利益平衡：恐怖主义与美国的社会矛盾
2. 法理规范：美国国会对恐怖主义的立法治理
3. 机制建设：美国国会的反恐能力

小结

尾章 几点思考

后记

导论

国会治理：一项美国社会治理的框架分析

美国宪法将国会置于首要地位,开篇即论国会的职能。威尔逊认为,“宪法的形式是一个经过精心调整的、理想的平衡体,而当今我国政府的实际结构只不过是国会至高无上的一种体制”^①,国会政体才是“联邦的真正政体”。^②时至今日,尽管其在美国政治生活中的地位及与总统权力的消长在不同的历史时期有不同的表现,国会仍然被视为美国民主制度的基石,^③美国国会是当今世界地位最为显赫、影响力最大的立法机构,对美国经济、政治和社会文化生活都具有巨大的影响力。因此,国会视角成为研究美国的学者认识美国政治的综合平台。

与此同时,作为当今世界最发达的西方资本主义工业国家,美国也存在着严重的社会问题。从移民问题、种族问题、妇女问题、官员腐败等早期问题,一直到二战后广受关注的社会保障、社会犯罪、贫富分化、宗教矛盾、环境破坏、恐怖主义等诸多问题,长期以来令美国人头疼不已。冷战后以来,这些社会问题日益严重,《华盛顿时报》首席政治记者唐纳德·兰布罗在《影响美国政治的十大趋势》中惊叹,“我们的社会面临着严重和令人忧心忡忡的社会问题。”他列举了美国学校中大量充斥的暴力和吸毒行为,电影、电视、音乐及其他的文化载体中有太多的性与暴力等。^④事实上,美国社会中存在的问题远不止这些,其严重程度也超出了美国人的想象,对于美国社会和政治都形成了严峻的挑战。如何妥善而有效地治理这些社会问题,成为困扰美国政府的重要课题。

本章的主要任务是从理论上考察美国政治制度在 21 世纪的发展方

① [美]威尔逊:《国会政体:美国政治研究》,熊希龄、吕德本译,北京:商务印书馆 1986 年版,第 8 页。

② 同上书,第 32 页。

③ 孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,上海:复旦大学出版社 2001 年版,第 3—39 页。

④ 唐纳德·兰布罗(Donald Lambro):《影响美国政治的十大趋势》,《交流》1999 年第 4 期。

向,尤其是国会在美国政府机构体系中地位和职能的变化,从中考察美国国会对社会问题的治理对美国政治制度的影响,进而发现在信息社会发展的时代背景下,立法机构角色和职能的定位,以及由此提出的立法机构改革的内容和方向。本章的研究是整个课题研究的理论论证部分,主要是为后面的研究确立理论基础。

1. 美国联邦政府治理职能及其发展

治理是现代社会问题研究十分时髦的一个字眼。1989年,世界银行在概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词,此后“治理”一词便作为社会科学讨论的核心概念广泛地被用于政治发展研究中。20世纪90年代许多国际组织把“治理”一词当作它们年度报告和重要文献的关键词汇。^①随着治理理念的流行,近年来人们将更多的注意力从统治(government)转向治理(governance)。治理概念将政治体系与其环境要素联系起来,使政治学从更加具体的政策角度和社会合作的立场出发,思考如何驾驭经济和社会,以及如何实现社会集体目标的问题。这一政治学研究视角给我们以启发,从治理理论的角度,考察美国国会在美国联邦政府治理中的角色与规律,是国会研究的一个新思路。特别是在考察美国政府对社会问题的治理时,作为“人民代表机构”,国会往往对于多样化社会利益的复杂影响十分脆弱,不管多么极端的利益呼吁,都可能在国会山庄生成对行政部门施加压力的行为,从而影响美国政府对特定社会问题的治理绩效,因此,这一视角和思路对于考察美国政治治理的逻辑更具有针对性和适用性。

然而,相较治理一词(governance)所隐含的丰富含义,治理的明确界定却是十分模糊的,迄今为止,国际学术界还没有统一的标准定义。从学者们的讨论来看,大致上强调治理就是通过推行一系列的政策来鼓励希望看到的行为,获得期望的结果,强调政府、中介组织(民间团体

^① 如世界银行1992年度报告的标题为“治理与发展”;联合国开发署(UNDP)1996年度报告的题目为“人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工”;经济合作与发展组织(OECD)1996年发布了题为“促进参与式发展和善治的项目评估”的报告;联合国教科文组织(UNESCO)1997年公布了一份名为“治理与联合国教科文组织”的文件;《国际社会科学杂志》1998年第3期出版了“治理”专号。

和组织)、基层社会与个人相互合作对于社会治理的重要意义。学者们从过程的角度来理解,治理主要体现为宏观上的驾驭和控制以及微观上的参与、互动、协商和协调,治理包含了可期望的目标(desirable goals)、治理机制(governance mechanisms)以及绩效表现(performance)等因素,认为新的政治治理结构应当是多中心的、自主的、分工合作互为补充的治理结构,私人经济部门和以民间组织为主体的第三部门或公民社会在新的治理结构中发挥着日益重要的作用。^①总之,治理理论反映了20世纪70年代以来西方发达国家政治治理和行政管理的新趋势,特别是市场经济发展和公民社会兴起对政府管理社会事务提出的挑战和要求。

在任何民主政治社会,立法机构都扮演着举足轻重的角色。尽管,政治理论家常常将立法机构的职能和作用归结为是广大公众的代表,但是,对立法机构应具有的功能却没有达成固定的共识。^②环顾世界,治理权的具体行使者可能是君主国的国王,可能是罗马的元老院和执政官,也可能是近代以来的总统、国会。他们握有统治的权力,在不同的国家情况往往存在很大的不同。在美国政治体系中,国会扮演着举足轻重的角色。从宪法的制定者的初衷来看,显然是想让国会成为美国政治体制的中心,并成为政府的最高机构。^③威尔逊虽然区别了英国的责任内阁制和美国的国会委员会制,但认为在美国的体制中,支配和控制的力量,一切主动和正常权力的中心和源泉都是国会。因此,威尔逊把自己的书取名为《国会政府:美国政治研究》。^④威尔逊甚至认为:“国会是联邦体系中的主导性权力,不,是不可回避的力量。”显然,制宪先贤们希望设立一个国会居主导地位的联邦政府,总统的权力受到众多约束。直到20世纪初期,人们看到的总统大多是一些消极无为和无所事事的角色,其手中的权力往往大打折扣。亚历克西·德·托克维尔也认为,从总统四年的任期和对自己行为负责等方面看,他与终身任职的英国国王和行为毫无限制的法国

^① 俞可平:《引论:治理与善治》,载俞可平主编:《治理与善治》,北京:中国社会科学文献出版社2000年版,第8页。

^② See Gerhard Loewenberg, Samuel Patterson and Malcolm Jewell, eds., *Handbook of Legislative Research*, Cambridge: Harvard University Press, 1985.

^③ [美]伍德罗·威尔逊:《国会政府:美国政治研究》,熊希龄、吕德本译,北京:商务印书馆1986年版,序言。

^④ 同上书,第11页。

国王相比,显然相形逊色。^①诚然,美国总统具有无比显赫的地位,如果他有任何政策纲领,都可以施加于他的国民,但总统要想成为君主则是不可能的,他没有常备军也无权创设军队,一旦国会停止供应,他所指挥的军队就会作鸟兽散。因此,英国学者詹姆斯·布赖斯发现,很少有美国总统是青史留名的伟大人物,对他们来说,仅仅值得一提的是他们轻而易举地攀登到如此之高的位置。^②在此框架内,即便有的强势总统掌控令人瞩目的权力,也主要是因为战争和危机。不过,威尔逊也强调指出,由于总统代表着整个国家的意愿,故而赋予总统职位以较大的优势。权力扩张是现代总统的本性。诚如爱德华·科尔温在1957年出版的《总统权力和职位》一书中所指出:“总体而言,美国总统职位的历史是权力扩大的历史。”^③在众多因素的激励下,从传统总统向现代总统转变的过程就是一个权力扩张的过程。

20世纪以来,随着经济危机和社会矛盾的日益尖锐,国会已输给或让给总统相当多的权力和影响,多数人希望美国政府的主要动力应来自行政机构,立法机构不可能是政策的重要提议者。^④美国经济和社会发展到了19世纪末出现了严重的问题,社会矛盾日益尖锐,呼吁政府放弃传统的“自由放任”政策,总统权力扩张开始进入国内经济和社会领域,并逐渐确立起现代总统权力的体制基础。在土地政策领域,联邦政府在内战后向铁路公司赠予巨额土地,石油业、木材业、采矿业等都获得了最有价值的油田、森林和矿山,移居西部的农场主、牧场主、淘金者和工人不得不高价购买土地或者接受低廉的工资,引发了严重的社会矛盾和冲突。在税收政策、关税政策、货币政策乃至反托拉斯政策等方面,都充分表明:“自由放任政策的受益者已经完全是垄断资本了。”^⑤在此种情况下,联邦政府需要借助“看得见的手”进行干预来保持经济与社会结构的稳定和平

① Phillips Bradley, ed., *Alexis De Tocqueville: Democracy in America*, Vol. 1, New York: Knopf, 1948, pp. 123—125.

② James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol. 1, New York: Macmillan, 1893, pp. 76—78.

③ Edward S. Corwin, *The President: Office and Powers, 1787—1948, History and Analysis of Practice and Opinion*, New York: New York University Press, 1948, pp. 5—6.

④ See Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, Boston, Mass.: Little, Brown and Co., 1980, chap. 3.

⑤ 刘绪贻、杨生茂主编:《美国通史》第3卷,北京:人民出版社2002年版,第200—214页。

衡。面对新的经济和社会矛盾，国会缺乏应对危机的能力。由于国会议员代表地方利益，国会内部党魁势力矛盾纷争复杂，共和党控制的参议院和民主党占多数的众议院长期对峙，使得立法部门“难以用一个声音说话”，在效率上明显不及总统及其行政机构，在历次经济危机和大罢工面前总能采取非常措施帮助资本家渡过难关。难怪詹姆斯·布赖斯断言：“有理由相信，(总统权力)将达到一个比内战以来任何时候都要高的地位。在美国各地的趋势正在把权力和责任集中于一个人，这是毫无疑问的。”^①20世纪早期的诸多知识分子都对总统权力扩张抱有一种期望，期望总统能够对应付危机和解决社会问题发挥主导作用，故而对总统的权力扩张能够容忍，这是现代总统权力扩张的重要社会心理背景。^②因此，从海斯总统时期开始，三权分立的政治天平开始向总统一端倾斜。海斯总统在内阁行政部会首长任免权和文官制度改革方面与国会展开了激烈的博弈，尽管付出了巨大代价，还是赢得了胜利，扭转了国会主导一切的权力结构。^③此后，总统们在对国会的态度上日益强硬和自信，克里夫兰总统为了遏制国会对行政权力的干预，甚至动用了584次否决权。麦金莱总统引进了专家助理和总统委员会协助总统与国会角逐权力，尤其是利用海陆军总司令的职权，在未经国会宣战的情况下派兵参与了八国联军侵略中国的战争，为此后历届总统规避国会宣战权开创了先例，被小阿瑟·施莱辛格称之为“总统海外部署军队权力的急转弯。”^④麦金莱总统还开始组建专职助理队伍，乔治·B. 克泰尔尤(George B. Cortelyou)作为麦金莱白宫助理团队的主管，帮助总统有效管理各种公共事务，向总统提供了大量意见，为现代总统创建了坚实的制度基础，标志着“现代总统权力发展迈出了最初的关键一步。”^⑤随着现代总统政治的崛起，国会社会治理中日益担当配角，而将大多数社会治理的责任交给总统及其行

① James Bryce, *The American Commonwealth*, Vol. 2, New York: Macmillan, 1894, p. 846.

② See Thomas E. Cronin, *The State of the Presidency*, Boston, Mass.: Little, Brown and Co., 1980, chap. 3.

③ William M. Goldsmith ed., *The Growth of Presidential Power: A Documented History*, New York and London: Chelsea House, 1974, p. 1113.

④ Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, 1973, pp. 88—89.

⑤ Lewis Gould, *The Presidency of William McKinley*, Lawrence: University of Kansas, 1980, p. 39.

政机构。此种趋势并不仅仅出现在美国政府中,在其他一些民主国家也是如此。

然而,随着治理权从国会向总统和行政部门的偏移,也导致了严重的政治后果。从19世纪开始,总统战争现象从零散的偶尔现象逐渐演变为大规模的总体战争。战争权力的集中化、行政协议的广泛运用和行政特权的频繁使用,导致了外交事务领域成为“帝王式总统”的主要领地,尤其是在“二战”期间,总统的国家统帅形象被夸大到无以复加的地步,直接导致了其在国内事务领域也居于首要地位。“二战”之后,由于新政、伟大社会等大规模社会保障体系的建立,凯恩斯主义的盛行也直接推动了“帝王式总统”在国内事务领域的扩大。^①越南战争和水门事件是“帝王式总统”的必然发展和最直接体现。针对越南战争和水门事件,在国内舆论的强力推动下,20世纪70年代以后,美国国会呈现复兴态势(resurgent),^②采取了一系列改革措施以扭转府会关系中的不利地位,重新获取国会治理权。具体来说,20世纪70年代的国会改革对国会治理权力的提升主要体现在以下五个方面:

第一,控制战争权。越南战争以及美国在印度支那的一系列军事行动,引发了国会对战争权力的关注。1973年10月,众议院以284:135和参议院以75:19的三分之二多数推翻了尼克松总统的否决,《战争权力决议案》(*the War Power Resolution*)成为法律。尽管总统宣布该法律违宪,但毕竟对总统发动战争和实施军事行动施加了限制,既具有象征意义,也具有实质意义。^③

第二,左右外交权。外交事务向来是总统的领地,越战之前一直存在“外交总统”的共识。然而,越南战争后,此种共识被打破。国会开始加强对总统缔约权和秘密外交活动的限制。1972年,国会通过以参议员克利福德·凯斯的名字命名的凯斯法案。它规定,国务院必须将一切行政协

① Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Boston: Houghton Mifflin, 1973, i—iv.

② James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D. C.: The Brookings Institute, 1981; Thomas E. Cronin, “A Resurgent Congress and the Imperial Presidency”, *Political Science Quarterly*, Vol. 92, No. 2, Summer 1980, pp. 209—237.

③ James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D. C.: The Brookings Institute, 1981, pp. 238—272.

定的副本在协定签署后 60 天之内送交国会,后来扩大到了口头的行政协定。^①1976 年,国会参议院通过决议,禁止总统在未经国会批准的情况下达成重大行政协定。为了更好地掌握情报,国会参议院和众议院分别于 1976 年和 1977 年成立“情报特设委员会”,公开调查历任总统超越职权指示中央情报局从事的各种非法活动,大大制约了总统的秘密外交权和行政协定权。

第三,把牢钱袋权。合众国宪法赋予国会排他性的征税和财政拨款权,即“钱袋权力”。长期以来,国会一直没有建立独立预算制度,预算决策过于依赖行政部门的预算计划,而且总统常常利用职权扣留国会拨款挪为他用,国会缺少一套行之有效的监督制度进行限制,结果导致总统预算计划国会照单全收,总统挪用公款国会也无可奈何。^②有鉴于此,国会于 1974 年通过了《1974 年预算与扣留拨款控制法》(*The Congressional Budget and Impoundment Control Act of 1974*),加强对政府预算的监督和控制权。根据该法案,成立了国会预算局(Congressional Budget Office)与预算委员会(Budget Committee),国会预算局负责提供国会审查预算所需信息,包括预算分析、经济预估与支出法案成本分析等;预算委员会对于国会审查预算过程建立由上而下的控制,负责做成两次预算决议案(Budget resolutions),一次在春天为了指导整个国会的预算审议作业,一次在秋天系做成最后国会通过之预算收支。尽管国会通过上述改革并没有完全控制钱袋权,但就建立独立预算机构和制度而言,还是削弱了帝王式总统的权力,克服了由此引发的宪政危机,此后国会和总统经常就预算问题争执不休,总统也不再无所顾忌地制定预算计划和片面截留和挪用拨款了。

第四,规范行政权。行政权是宪法赋予总统的排他性权力,国会只能通过人事权、财政权、立法权等渠道间接影响行政权,不能越俎代庖。然而,水门事件之后,全国上下对总统行政权充斥着极端不信任的情绪。然而,由于总统行政权的排他性,使得国会的事前监督面临种种困难,事后监督又因为缺乏有力手段而无所作为。为此,国会从三个方面规范总统

^① See *Public Law* 92—403(U. S. Code 112b), amended by *Public Law* 95—426.

^② James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D. C. : The Brookings Institute, 1981, pp. 199—201.

权力：一是推动政务公开。1974年，国会通过了《联邦隐私法》(Privacy Act of 1974)，该法是1974年美国国会通过并公布实施的美国最重要的一部保护个人隐私权方面的法律。该法不仅对政府和法律执行机关应当如何收集个人资料、什么内容的个人资料能够存储、收集到的个人资料如何向公众开放以及材料相对人的权利等都作出了比较详细的规定。^①该法为推动政务公开确立了法理依据，从而为国会举行大规模听证会提供了立法支持。针对总统频繁利用紧急状态权力的问题，1976年9月14日，美国国会基于对总统权力过大的担忧，宣告废止《国家紧急状态法》(The National Emergencies Act of 1974)，通过了《全国紧急状态法》，对紧急状态的宣布程序、实施过程、终止方式、紧急状态期限以及紧急状态期间的权力作出了详细规定。1977年又通过了《国际紧急经济权力法》(International Emergency Economic Powers Act)，该法规定在经济紧急状态下，可以对国际和国内金融实施管制，在战争期间进行限制，国家处于紧急状态以阻止外国并购的权力。^②二是推翻否决权。推动政务公开和加强国政调查，对于规范总统权力来说都显得要么太迟，要么太弱，一旦总统高举否决权，国会便无法制约总统的权力。^③因此，国会规范行政权需要加强更有力的武器，这一武器就是宪法赋予国会的推翻否决权，这一权力依赖于国会内部的团结和纪律。从20世纪70年代的情况来看，由于社会上普遍弥漫着对白宫和行政机构的不信任情绪，国会的内部团结程度非常高，从《战争权力法》、《预算与扣留拨款控制法》等法律的通过情况可以得到例证。当然，一旦民众对政府的信任恢复了，国会相对于总统的内部团结程度就松弛了。三是出台政府伦理法。为进一步规范政府权力，国会出台了《1974年联邦竞选法》(The Federal Election Campaign Act of 1974)，通过了《1978年政府伦理法》(The Ethics of Government Act of 1978)，对总统竞选捐款数额、竞选财政、管制办法作出了

① 除了这一法律以外，与保护公民个人隐私权的法律还有《信息自由法》(Freedom of Information Act)，《家庭教育及隐私法》(Family Education Rights and Privacy)，《财务隐私法》(Right to Financial Rights and Privacy)，《公平信用报告法》(Fair Credit Reporting Act of 1976)等几个法律。美国的许多州也都有自己的隐私权法。

② Quoted from Andrew Rudalevige, *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power after Watergate*, Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006, p. 114.

③ James L. Sundquist, *The Decline and Resurgence of Congress*, Washington D. C.: The Brookings Institute, 1981, p. 344.

明确规定,对政府公职人员的收入、接受馈赠以及其他情况作出规定,从而对总统权力(包括国会议员)进行了规范。^①行政权力是总统独享的排他性权力,对行政权力的规范化体现了对“帝王式总统”的限制进入了深层地带。

第五,强化立法权。宪法将全部立法权赋予国会,总统只能否决国会立法,最高法院只能宣布违宪,不能代替国会立法。不少国会议员也意识到,造成“帝王式总统”的原因从根本上不在于总统过于强大,而在于国会过于虚弱。因此,20世纪70年代,国会进行了一系列改革以增强国会的能力。比如小组委员会的兴起、国会助理人数的激增、新预算程序和制度的建立、议会党团的加强、国会透明化趋势等,大大加强了国会立法权。^②尽管20世纪70年代的国会改革因为“威胁到太多人的政治发展和利害关系”而并没有彻底实施,但国会立法效率大大提升,并对总统权力形成一定制约却是毋庸置疑的。

美国国会在20世纪70年代对“帝王式总统”发动的反击可谓轰轰烈烈,其“直捣龙廷”的磅礴气势基本上遏制住现代总统权力扩张的趋势,国会重新掌控“钱袋权”(power of purse)和“持剑权”(power of sword),在与总统对决的“政治厮杀”中赢得了领先优势。^③尼克松黯然下台,福特和卡特几乎成为无所作为的消极总统。面对此情此景,有学者开始出来为总统“打抱不平”,认为,到20世纪80年代,真正具有帝王式地位的政府部门不是总统,而是国会,国会为总统设置的种种限制已经危害到国家安全、有效治理甚至宪政秩序,建立了一个“帝王式国会”,“美国面对宪政危机,国会对其传统的权力限制置之不理,获得了其他政府部门的权力导致了权力的滥用。”^④高顿·S.琼斯(Gordon S. Jones)和约翰·A.马里尼(John A. Marini)列举了“帝王式国会”的六个方面:一是国会行政化,国

① See CQ Almanac, 1975, Washington DC: CQ Press, 1976, pp. 519—520; CQ Almanac, 1978, Washington DC: CQ Press, 1979, pp. 835—850.

② Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, “Adaption and Consolidation: Structural Innovation in the U. S. House of Representative,” *Legislative Studies Quarterly*, No. 1, February, 1976, p. 49.

③ Dom Bonafede, Daniel Rapoport and Joel Havemann, “The President versus Congress: The Score since Watergate,” *National Journal*, May 29, 1976, p. 718.

④ Gordon S. Jones and John A. Marini, eds., *The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Power*, New York: Pharos Books, 1988, p. 1.

会变成一个管理机构而非立法机构，他日益介入管理法律的行政功能领域，将越来越多的传统立法职能交给立法机构和大量的独立机构。国会控制日常的行政运转，已经招致危及民主制度的后果。二是肉桶预算（Pork Barrel Budgeting），国会议员都抱着为选区选民捞好处的心理决策，使得国家预算完全成为不同选区分蛋糕的游戏，损害了国家利益和民主原则。三是事业主义，国会议员把国会工作当作终身职业，进而变成国会官僚，脱离选民利益和要求。四是控制文官，由于国会议员要比总统任职时间更长，使得文官队伍把国会看作真正老板，对国会的意见分外重视。五是宣告政策差异的非法性，国会建立了一系列独立委员会成为实施上的准司法机构，破坏了美国的司法制度。六是缺乏责任，国会大量建立独立机构，使得国会议员将许多政治责任推诿到这些独立机构头上，使得国会无法对选民负责。^①琼斯和马里尼对“帝王式国会”的批评可能过了头，20世纪80年代以来也不乏强势总统，比如里根。但是，从20世纪90年代克林顿在平衡预算问题上与国会顶牛导致政府关门歇业，众议院议长、共和党议员纽特·金里奇发动的“国会革命”，以及国会在莱温斯基绯闻案问题上给克林顿总统制造的麻烦来看，国会的权力的确不容小觑。尤其是冷战结束之后，美国国内政治与国际政治的界限日益模糊，美国国会在内政外交事务上的影响力日益上升，成为限制总统日益重要的力量。

不难看出，在可预见的未来，只要国会没有退出历史舞台，作为最重要的民意代表机构，国会在美国社会治理中具有举足轻重的地位。“二战”后，“帝王化总统”和“帝王化国会”的互动发展，使得总统和国会之间在明确的法理框架下广大无垠的政治空间内变得日益模糊不清，国会和总统你中有我、我中有你的交融发展格局越来越难分难解。此种趋势将推动着美国政治制度在宪法的框架内步入“府会合作”的新阶段，未来的美国政治利益将是以构建府会合作制度为中轴的制度变迁政治。换言之，未来的政治治理将不是总统主导还是国会主导的问题，而是府会如何合作共同治国理政的问题，无论是国会还是总统，任何一方蛮横地在治理国家事务时实施片面的单边主义，置对方的意见于不顾，最终都无法实现既定的目标和意图。只有在各自决策过程中善于倾听对方的意见，通过

^① Gordon S. Jones and John A. Marini, eds., *The Imperial Congress: Crisis in the Separation of Power*, New York: Pharos Books, 1988, pp. 5—10.