

上海三联法学文库

贺卫方 主编



The Logic of Congressional Action

美国国会行动的逻辑

[美] R·道格拉斯·阿诺德 (R. Douglas Arnold) 著
邓友平 译

美国国会行动的逻辑

The Logic of Congressional Action

by R. Douglas Arnold

[美]R. 道格拉斯·阿诺德 著
邓友平 译



上海三联书店

图书在版编目 (CIP) 数据

美国国会行动的逻辑 / (美) 阿诺德 (Arnold, R.D) 著; 邓友平译. —2版
—上海: 上海三联书店, 2015.3

(上海三联法学文库/贺卫方主编)

ISBN 978-7-5426-5028-3

I. ①美… II. ①阿… ②邓… III. ①议会—研究—美国 IV. ①D771.233

中国版本图书馆CIP数据核字 (2014) 第298069号

美国国会行动的逻辑

著 者 / [美] R. 道格拉斯·阿诺德

译 者 / 邓友平

责任编辑 / 王笑红

装帧设计 / 贺维彤 鲁继德

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(201199) 中国上海市闵行区都市路4855号2座10楼

网 址 / www.sjpc1932.com

邮购电话 / 021-24175971

印 刷 / 上海市印刷二厂有限公司

版 次 / 2015年3月第2版

印 次 / 2015年3月第1次印刷

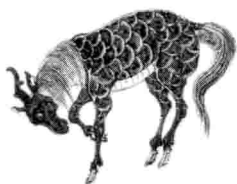
开 本 / 640×960 1/16

字 数 / 230 千字

印 张 / 21

书 号 / ISBN 978-7-5426-5028-3 / D·274

定 价 / 48.00元



上海三联法学文库

文库主编
贺卫方

The Logic of Congressional Action

by R. Douglas Arnold

Originally published in English by Yale University Press under the title **The Logic of Congressional Action**

Copyright ©1990 by Yale University

Translated and Published by Arrangement With Yale University Press through BIG APPLE
TUTTLE-MORI AGENCY, LABUAN, MALAYSIA

Simplified Chinese Edition Copyright © 2010 by Shanghai Joint Publishing Company
ALL RIGHTS RESERVED

版权所有 侵权必究

这是一套以翻译作品为主的法学丛书。关注法律出版的人们都知道，在过去的十多年间，法律翻译作品的出版差不多达到了百年来的一个高潮。无论是综合性的如“外国法律文库”（中国大百科全书出版社）、“当代法学名著译丛”（中国政法大学出版社）、“世界法学译丛”（北京大学出版社）、“世界法学名著译丛”（上海人民出版社），还是专题化的如“宪政译丛”（北京三联书店）、“宪政经典”（北京大学出版社）、“公法名著译丛”（商务印书馆），以及以国别为依据者如“美国法律文库”（中国政法大学出版社）、“当代德国法学名著”、“法国现代法学名著译丛”（均为

法律出版社),甚至某个学者自成系统者如朱苏力教授主持的“波斯纳文丛”……林林总总,蔚为大观。这种法学的大规模“进口”对于开阔学界视野、深化法律教育和学术研究以及推进法治建设的意义是不言而喻的。

不过,仔细观察,尽管数量不少,但是法律译著的选题品种却仍有其缺陷。最突出的一点是,大多是一些理论和学术色彩较重的作品。由于致力于经典、名著的引进,选材不免惟学理高深者是取,这样,那些贴近社会生活的、具有相当人文色彩的作品就不多见了。偶尔有几本也由于选目不当或翻译粗劣而不能形成气候甚至败了读者的胃口。这种情况不仅导致法学译著的读者面的狭窄,而且也会带来相当的误导,人们会以为这就是外国的法学和法律的全貌。甚至,对于那些试图打探门径、有所取益的行外学者来说,读到这样的书也往往望而生畏、如坠五里雾中。法治建设应该是一项全社会的事业,如果没有其他领域的人士和国民的广泛参与,靠法律界孤军奋战,难有成效也是必然的。

或许,这种情况与人们过多看重法学本身的科学性或专业化有关。实际上,作为一门与社会生活联系紧密的学科,法学在其演进过程中一直是与人心和人生息息相关的,而且也一直在各种不同学科的知识和方法里得到必要的滋养。虽然自古罗马开始,就出现了专门的法学家阶层,法学的专业化也意味着它与其他学科的分离,但是,斯多葛哲学在罗马人的法律思考里留下了深深的印记。按照伯尔曼的见解,基督教为西方的法律传统奠定了神学基础。作为一门以解决纠纷、塑造良好的社会秩序为目标的学问,法学一直与修辞学有着紧密的关联,甚至晚近的法律与文学运动还力倡法律就是一种文学(law as literature),因此要研究法律和法学中的叙事和修辞(narrative and rhetoric in the law),看看那些法律人是如何打着法律解释或法律推理的旗号说故事的。尽管这样的主张推到极致不免会伤害法律以及法学所追求的确定性,不过,它们还是提醒我们更全面地看待法学,不要忽略这门学科浓厚的人文色彩。幸赖上海三联书店支持,我们能

够组织这样一套富于人文色彩的法学丛书,力求在推进法学的多视角观察上有所贡献。我们会注重对于一些古典著作的挖掘,以全面地展现不同历史时期法学发展的重要篇章。为了便利当代读者理解这些经典著作之于今天的意义,当代学者对于古典著作所作的研究也是丛书选题的重点。我们将着重挑选一些有助于读者理解法治得以孕育和成长的社会文化环境的作品,例如研究最早将法学作为大学教授对象的博洛尼亚大学、英国律师会馆(Inns of Court)这样独具特色的法律教育机构的著作等。另外,著名法学家的传记最能够帮助我们理解那些法律人的心灵、情感和周遭环境,及其与特定学说和思想之间的关联,自然也是我们选题的侧重点。总之,一方面注重过去相对边缘化的人文取向的作品,追求丛书的独特性;另一方面,也保持相当的开放性,兼容并包,让丛书成为一个持续生长的百花园。开放性也意味着尽管在起始阶段以译著为主,不过在风格旨趣上相近的自家学人著作也是我们所乐于收入的。

上海三联书店一贯注重出版物的品质,包括翻译作品的质量。近年来法律译著行情看好,不少出版社竞相出版,一些不具翻译能力的人士也率尔操觚,个别译著甚至误译连篇,可以不夸张地说构成了对原著的践踏。令人欣慰的是,这套丛书筹划之初便得到了法学界一些翻译高手的支持,尤其是几位虽然年轻却有着翻译上喜人成就的学者,他们的加盟为这套丛书的品质提供了坚实的保证。

自己虽然有过一些翻译的经验,也曾参与过一些丛书的组织,不过由于能力和视野上的局限,主持这样一套丛书还是有些诚惶诚恐。很希望学界先进能够不吝赐教,提供选题建议,对于已经出版的作品提出批评,从而让这样的文化事业获得光大的动力。

贺卫方

2005年12月10日

致

谢

至为感谢我的四位朋友：查尔斯·卡梅伦 (Charles Cameron)、弗雷德·格林斯特恩 (Fred Greenstein)、斯坦利·凯利 (Stanley Kelley) 以及大卫·梅修 (David Mayhew)。在本书写作过程中，他们自始至终地给予我鼓励、建议以及批评。我亦十分感谢约翰·迪尤里奥 (John DiIulio)、理查德·芬诺 (Richard Fenno) 以及盖瑞·雅克布森 (Gary Jacobson)，他们阅读了全部手稿并提出了修改意见。同时我还要感谢大卫·布拉德福 (David Bradford)、约翰·艾尔伍德 (John Ellwood)、琳达·福勒 (Linda Fowler)、基思·克雷比尔 (Keith Krehbiel)、查尔斯·泰德马奇 (Charles Tidmarch)、皮特·范多伦 (Peter Vandoren)、克雷格·范格拉斯泰格 (Craig VanGrasstek)

以及约翰·扎勒 (John Zaller), 他们对本书的部分提出了修改意见。

本书得到了慷慨的资助, 为此, 我十分感谢约翰·西蒙·古根海姆纪念基金会 (John Simon Guggenheim Memorial Foundation)、福特基金会以及埃弗里特·麦金雷·德克森国会研究中心 (Everett McKinley Dirksen Congressional Research Center)。我亦受益于普林斯顿大学的定期教师休假计划、为期三年的亚瑟·H. 斯克莱布诺全额薪水假期 (Arthur H. Scribner Bicentennial Preceptor)* 以及普林斯顿大学伍德罗·威尔逊公共和国际事务学院 (Princeton's Woodrow Wilson School of Public and International Affairs) 提供的特殊研究资金。在获取这些研究资金方面, 我得到了很多帮助, 为此, 我非常感谢理查德·芬诺 (Richard Fenno)、弗雷德·格林斯特恩 (Fred Greenstein)、斯坦利·凯利 (Stanley Kelley)、大卫·梅修 (David Mayhew) 以及唐纳德·斯托克斯 (Donald Stokes)。

* Bicentennial Preceptor, 在美国一般是指由大学授给大学教授一学年的带全薪假期。本书作者被普林斯顿大学授予为期3年的亚瑟·H. 斯克莱布诺 (Arthur H. Scribner) 全额薪水假期。——译者注

议员究竟为谁而战

(代译序)

他们，美国国会的议员们，在国会审议议案时究竟为谁而战？是为集中性利益而战，还是为地区性利益而战？或者为全美国国民的普遍利益而战？又为什么要为之而战呢？这就是普林斯顿大学政治学和公共事务教授 R. 道格拉斯·阿诺德在其所著的《美国国会行动的逻辑》一书中试图给予理论性回答的问题。

—

根据中国读者接受的有关美国国会政治的传统理论，美国国会分为参众两院，主

要由民主党议员和共和党议员组成，并因选举结果的不同而由获得多数席位的民主党或者共和党控制。而无论民主党还是共和党，都是资产阶级的政党，代表的都是资产阶级的利益。说得直白一点，代表的都是有钱人的利益。这一理论是从本质上，在宏观层面面对美国国会政治的一种概括性或者原则性阐释，正因为该理论的宏观性、概括性、原则性，因此，其在面对具体而细的微观层面时，就多少显得有些力不从心。比如该宏观理论就很难令人信服地解释阿诺德提出的如下两个问题：为什么仅代表有钱人利益的美国国会，有时候会通过为更为广泛的或者普遍的利益服务的议案，比如解除/消除通讯产业的管制/垄断，从而带来市场竞争和质优价廉的通讯服务？为什么国会有时候会推翻自己：开始时与某个集团的集中性利益站在一起，接着发生180度大逆转，与之前被忽视的人们并肩作战，并且向前述集团强加一定的成本？比如国会在1940年代和1950年代支持天然气生产商，在1960年代和1970年代初期转而支持天然气消费者。

针对诸如此类的问题，前述有关美国国会政治的宏观理论只能从本质意义上给出形而上的解释：这些都是资产阶级用于“安抚民众、缓和阶级矛盾”的政治秀，其终极目的还是为了巩固整个资产阶级的统治地位。但是该理论无法具体而微地分析美国国会为什么要做这些政治秀？而要解释这个“为什么”，我们就需要一个形而下的、更具体而微的、更技术性的理论。阿诺德的这本书就为我们提供了这样一个理论，而且是一个非常出色的、实证研究的理论成果，正如美国政治学家、国会研究专家理查德·F·芬诺（Richard F. Fenno，1926年出生）所评论的那样：“《美国国会行动的逻辑》将是未来10年对美国国会——乃至对美国政治最有影响的书之一。”为此，阿诺德赢得了1991年的理查德·F·芬诺奖，该奖项每年一次授予给上一年出版的立法研究领域的最佳著作。这足可见阿诺德的这本书在立法研究领域的地位和重要性。

二

阿诺德在本书的第一部分着力于理论建构，共六章，整整占去了本书一半的篇幅。任何一个理论都必须从某个事实假定开始，这是人类自身局限性所致，因为人类没有能力也不可能穷尽一切事实问题。因此，任何理论的坚实性，在某种意义上首先取决于作为其理论起点的事实假定本身的坚实性。只有作为理论起点的事实假定经得起推敲，该理论才有可能站住脚。

阿诺德自然不能例外。阿诺德首先从这样一个事实假定开始，即国会议员非常在意连任，追求连任是其主要政治目标。阿诺德的这一假定很有说服力，因为只有连任，议员的政治生命才能延续。这就好比水之于生命，没有水，生命将无法延续。因此，国会议员在采取行动之前，都需要首先判断某个/些议案是否有利于自己实现连任。如果答案是肯定的，那么国会议员将投票支持/批准该议案，如果答案是否定的，那么国会议员将投票反对/否决该议案，如果对自己实现连任既不积极有利也不消极有利，那么国会议员可以自由地追求他们乐意追求的目标，比如制订他们认为是好的公共政策等。据此，阿诺德提出了自己的一个基本论断，即追求连任这一政治目标才是驱使国会议员像骑墙草一样，要么支持为某个集中性/地区性利益（比如某个党派/地区的利益）效劳的政策/议案，要么支持为普通大众服务的政策/议案的幕后使者。

三

在选择了一个坚实的事实假定作为理论起点之后，阿诺德需要予以理论阐释的就是，国会议员如何判断某个议案是否有利于自己实现连任。这就需要对国会决策过程中的主要参与者或者影响者——公民/选民、议员和联盟领袖——的行为模式以及他们之间的互动及其模式进行分析。

在国会选举过程中，公民投谁的票不投谁的票，除了受到政党忠诚、议员的个人魅力等非理性因素的一定影响之外，更主要受到公民对特定政策/议题的偏好和潜在偏好的影响。政党忠诚并非一成不变的，而是流变的。如果某位公民/选民从其父辈处获得对某个政党的忠诚，并且该公民/选民对某个政党的忠诚不会因为政治议题的不同而发生改变，那么这种忠诚倒不如说是一种“遗传特性”。但是这种遗传特性是反常识的，因为大多数公民/选民不会仅仅为了所谓的政党忠诚而完全不顾该政党就当前政治议题所采取的政策立场对自己的未来生活是否有益，或者该政党之前采取的政策对自己过去的的生活是否带来不益。同样，公民/选民不会仅仅因为受到某位议员个人魅力的感染，而不顾一切地投他/她的票。因此，政党忠诚、议员的个人魅力等非理性因素是反常识的，不具有理论分析价值。

四

接下来，阿诺德从以下四个方面着手分析公民/选民如何获得他/她对某个政治政策的政策偏好，以及哪些因素决定了他/她获得该等偏好的强度。

首先，某项政策将带来的成本或者收益的大小直接影响着公民感知它的概率。例如，如果某项政策将使得公民每次多花1分钱购买1升牛奶，那么公民就不容易获得对该政策的政策偏好。因为强加的这种成本过于细小，以至于公民几乎注意不到它。但是如果某项政策将使得公民每次多花1美元购买1升牛奶，那么公民就毫无疑问地获得对该政策的政策偏好，并且肯定将是“强烈反对”。因此，成本或者收益的大小不仅能够影响公民感知到它的概率，而且能够影响到其感知的强度。

其次，前述成本和收益的发生时间也会影响到公民/选民将注意到它的概率。如果某项政策将在实施以后10年甚至更久的时间

才会产生相应的成本或者收益，那么当前的公民/选民将不太容易注意到该等成本和收益，自然，公民将不会对该等政策产生明确的偏好。但是如果某项政策一旦实施就会给公民/选民带来明显的成本或者收益，比如每月100美元的税负或者税负减免，那么，公民就很容易获得对该等政策的明确偏好。

第三，某位公民/选民与遭遇相同的其他人之间的亲近性也会影响到公民/选民注意到特定政策将带来的成本或者收益的概率，即所谓的“同病相怜”效应。如果某项政策给一帮联系较为紧密的群体带来了较大的成本，那么该政策就很容易通过群体内的非正式信息交流网络迅速地在该群体内蔓延，这种蔓延不仅会导致每个个体很容易就会产生的对该政策偏好，而且这种群体的紧密性会使得群体成员对该政策的偏好放大数倍。这就是所谓的“同病相怜”效应。反之亦然。

最后，是否存在煽动者“煽风点火”也影响着公民/选民注意到特定政策将带来的成本或者收益的概率。对于某些公民来说，由于信息渠道的不畅通、信息不对称等原因，要获取涉及自身利益的那些政策的信息非常困难，比如仅从内容上看，某项法案或者政策对公民似乎没有影响，或者说没有直接的影响，因此公民可能注意不到它的成本或者收益，但是这一法案或者政策一旦通过实施，则可能间接地给公民带来显著的成本或者收益，比如某项税收改革法案可能会间接地导致之前享受税收豁免的财产项目（比如养老退休金）成为应税项目。因此，如果有煽动者就该等显著的间接影响进行“煽风点火”，则公民更容易获得对该等政策的偏好。

以上四个因素共同决定着公民获得对某项政策的政策偏好的容易程度以及其所获得政策偏好的强烈程度。但是，阿诺德通过分析指出，公民的政策偏好不是固定不变的，而是流变的。阿诺德以1973年《美国濒危物种法》为例对偏好的流变性进行了阐释。阿诺德同时指出，政策偏好会以一种可预见和可理解的方式流变，因为无论政策偏好如何改变，其都大致取决于前述四个因素。

五

公民的政策偏好与国会议员之间是如何发生关联的，则是阿诺德接下来要解决的问题。阿诺德提出了四种决策路线，公民主要是按照这四种路线将他们的政策偏好纳入国会选举中去，从而将其政策偏好与国会议员相关联。

第一种路线是政党立场路线，即公民首先选择一个其立场与自己对相关政策/议题的偏好相投的政党，然后投属于该政党的议员候选人的票。第二种路线是候选人立场路线，即公民通过比较不同议员候选人对相关政策/议题的立场来决定投与自己最志趣相投的候选人的票。第三种路线是政党表现路线，即公民首先决定执政党其带来的结果是否导致自己获得了对该政党及其政策的正偏好，然后决定是否投该政党的议员候选人的票。第四种路线是在位者表现路线，即公民根据在位的议员与各种令自己愉悦或者不愉悦的后果之间的关系来决定是否投该议员候选人的票，也就是说，如果该在位的议员与自己的正偏好一致，则投票支持他/她，如果相反，则不投他/她的票。

但是令人遗憾的是，阿诺德在本书中并未就公民更为经常运用前述四种路线中的哪种路线这一问题进行详细的实证和理论研究。尽管如此，该遗憾对阿诺德随后有关国会议员进行选举估算和作出决定的阐释并没有构成理论障碍。

六

国会议员要实现连任，就必须在投票支持/反对特定政策/议案时进行一番选举估算：即支持特定政策/议案有利于自己实现连任还是恰恰相反。无论公民采取哪种决策路线，国会议员都更多地关注自己对特定政策所持的立场以及自己在位时的表现，因为作为个体，国会议员都无力改变整个政党的立场从而迎合选民的胃口，

在提升整个政党的表现从而让选民通过认同整个政党的表现来投自己一票方面也难有作为,毕竟个体议员是渺小的。但是国会议员可以很好地控制他/她自己的政策立场,也可以很好地把握自己的在位表现。因此,国会议员在作出选举估算时,更多地从候选人立场路线和在位者表现路线的角度进行努力。

阿诺德将公民分为两类,一类是关心的公众(*attentive publics*),即指这样一些公民,他们知晓某项特定议题已提上国会的议事日程,知晓什么样的替代方案正在审议中,以及对国会应该做什么已经有了相对稳固的偏好;另一类是不关心的公众(*inattentive publics*),即指这样一些公民,他们对某项议题既没有稳固的政策偏好,也不知晓国会正在审议什么。相应地,公民的政策偏好也就分为关心的公众的已知偏好和不关心的公众的潜在偏好。根据阿诺德的理论,国会议员在作出自己的投票决定之前,既要更多地重视关心的公众的已知偏好,也要预测不关心的公众的潜在偏好,但是如果关心的公众的已知偏好与不关心的公众的潜在偏好存在直接冲突时,则应当根据每个群体的规模大小、每个群体的偏好或者潜在偏好的强烈程度,从而估算出自己从关心的公众处获得的选票多还是从不关心的公众处失去的选票更多,并最终决定是支持关心的公众还是不关心的公众。

国会议员在作出投票决定之前,还应该认真考虑某项政策结果是否可能直接归溯为自己某个决策行为,比如说投票。在位者表现路线要发挥作用,必须满足三个条件:可感知的结果、可识别的政府行为以及国会议员的显著作用。只有这三个条件都具备,才能构成一个完整的因果追溯链条,公民才可能因为特定的愉悦或者不愉悦的结果而嘉赏或者惩罚特定议员。可感知的结果就是如果支持或者反对某项政策议题将是否会带来足够大的成本或者收益,从而让公民明显感知到该等政策或者议题对其成本或者收益的显著影响。可识别的政府行为则是公民认为导致该等成本或者收益显著增加的政府行为,包括国会议员的投票行为。国会议

员的显著作用是国会议员所做的促进或者阻止某个可识别的政府行为的那些行为,比如说唱名投票中国会议员就特定政策/议题的投票。因此,如果某项政策其带来的结果(成本或者收益)是长远且细微的,那么国会议员在决定是否投票支持该政策时,就无需考虑自己的投票将会被未来的挑战者用来作为煽动公民反对自己的口实。如果公民无法确定某项政策结果是由哪个政府行为造成的,比如某个结果无法直接归溯为某个或者某些政府行为,而是由很多不同因素共同作用的结果,那么这种政府行为与政策结果之间的模糊关系为国会议员提供了一道保护伞。如果国会通过秘密会议、匿名投票等方式,使得公民无法获知到底是谁投票支持/反对特定政策/议题,那么,即使该政策/议题带来了显著的令人不悦的结果,公民也无法因之去惩罚特定议员。当然,这时候,政党立场路线和政党表现路线就会成为公民选择的决策路线。

在位者表现路线要发挥作用必须具备的三个条件,为联盟领袖影响立法过程提供了广阔的空间。联盟领袖通过预测议员对特定政策/议题的选举估算、为议员投票支持或者反对某项政策/议题提供保护伞的方式,来影响议员的投票。根据阿诺德的理论,联盟领袖主要通过说服策略、程序策略以及修订策略来影响立法过程。说服策略主要通过说服手段让议员相信某项政策/议题将会带来良好的预期收益并且不会对他们的连任追求带来任何威胁。程序策略则主要是通过从程序上割断特定议员及其行为与特定政策结果之间的因果链来为议员投票支持或者反对特定政策/议题提供保护伞,比如授权行政部门作出决定、举行秘密会议、通过提出一项综合性议案从而使得议员是对整个一揽子议案而不是对其中的每个个别议案进行投票。

七

以上是对阿诺德理论的一个简要的概括式介绍。阿诺德在阐