

A Very Short Introduction

牛津通识读本

美国国会 The U.S. Congress

〔美国〕唐纳德·A.里奇 / 著
孙晨旭 / 译

[美国] 唐纳德·A.里奇 著 孙晨旭 译

牛津通识读本 · **美国国会**
The U.S. Congress
A Very Short Introduction

图书在版编目 (CIP) 数据

美国国会 / (美) 唐纳德·A. 里奇 (Donald A. Ritchie) 著; 孙晨旭译. —南京: 译林出版社, 2018.6

(牛津通识读本)

书名原文: The U. S. Congress: A Very Short Introduction

ISBN 978-7-5447-7306-5

I. ①美… II. ①唐… ②孙… III. ①议会 - 研究 - 美国 IV. ①D771.223

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 052321 号

Copyright © Donald A. Ritchie, 2010

The U. S. Congress was originally published in English in 2010.

This Bilingual Edition is published by arrangement with Oxford University Press and is for sale in the People's Republic of China only, excluding Hong Kong SAR, Macau SAR and Taiwan, and may not be bought for export therefrom.

Chinese and English edition copyright © 2018 by Yilin Press, Ltd.

著作权合同登记号 图字: 10-2013-27 号

美国国会 [美国] 唐纳德·A. 里奇 / 著 孙晨旭 / 译

责任编辑 何本国
装帧设计 景秋萍
校对 张萍
责任印制 董虎

原文出版 Oxford University Press, 2010
出版发行 译林出版社
地 址 南京市湖南路 1 号 A 楼
邮 箱 yilin@yilin.com
网 址 www.yilin.com
市场热线 025-86633278
排 版 南京展望文化发展有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本 635 毫米 × 889 毫米 1/16
印 张 19.25
插 页 4
版 次 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5447-7306-5
定 价 32.00 元

版权所有·侵权必究

译林版图书若有印装错误可向出版社调换, 质量热线: 025-83658316

序 言

孙 哲

美国国会是一个设计复杂而又十分精致的“政治复合体”，在美国政治运作中享有不可替代的宪法地位，对美国国家的发展影响至深至巨。时至今日，各国学者从国会议员的政治行为、国会制度运作和国会文化生态逻辑这三个方面，分别探讨了美国国会政治的基本特征、国会政治的变化模式和国会作为一个政治实体所具备的“流动性”。这些有益的探索，对我们深入了解美国国会历史和现实的影响力大有裨益。

《美国国会》一书的翻译出版，是中国学术界对美国国会研究已经进入深度开发阶段的一项极有意义的成果。此书作者唐纳德·里奇（Donald A. Ritchie）是美国参议院历史办公室著名史学家，研究美国国会三十余年。他曾出版过数部在美国学术界颇有影响的著作，包括《我们的宪法》《美国国会：学生指南》《媒体席：国会与华盛顿的记者们》《来自华盛顿的报告：华盛顿记者团的历史》《选举富兰克林·罗斯福：1932年的新政竞选运动》等。现在呈现在读者面前的这本《美国国会》篇幅不大，

却涵盖了国会成立的历史背景、国会议员与选民的关系、国会最重要的委员会制度及其运作、国会议员的日常工作特点、国会内部、国会与政府其他部门之间的制约与平衡关系等方方面面。

具体而言，本书写作特色有三。

一是解释了美国历史上国会产生和发展的一些重大历史问题，如美国建国之初为什么没有采纳欧洲的议会政体而创建了自己的国会体制。

在美国，国会虽然沿袭了英国议会的两院制先例，但是国会与总统的关系是一个经典的政治难题。总统和各位内阁部长在国会不能占有议席，政府部门的成员除了副总统之外，也不能同时在另一部门任职。与首相不同，美国总统在其政党于下次国会选举中败北时不会下台。这些体制特点，决定了美国特色的权力制衡：党纪在国会中时强时弱，参、众两院也各有不同，但总体上不如议会制强大，因为参、众两院议员首先且主要对选民负责。总统虽然权力很大，但是他时常面临的政治烦恼是如果国会两院有任何一院被“在野党”占据，总统就不得不为了达到自己的政治目标而在施政过程中与反对党领导的国会多数党进行痛苦的周旋。这种周旋，造成了本书作者揭示出的一些事实，如美国国会机构臃肿、办事拖沓、效率低下。可能世界上其他国家百姓对强大的美国为什么还能容忍这样的国会感到不解，但这恰恰是美国宪法制定者们的最初政治设计：他们想建立的国会制度，其中最重要的一个目标就是为了避免草率行事，要尽力避免舆论突变的困扰，防止权力过分集中，通过国会平台来保护公民权利特别是对政治发声的权利。他们认为只有付出这样的政治代价，才能在一些艰巨的问题上反复磋商、塑造国家共识。

二是较为全面地介绍了国会的运作体制，使读者了解到国会为什么权力巨大、国会议员在选举和投票过程中有哪些最重要的考虑。

本书作者简单明了地解释了，美国国会的行为规律其实在很大程度上与国会制度密切相关。国会制度是一整套正式或者非正式的理念与规则，是一种认知与文化的上层结构。社会的行为者（如机构、组织、团体或者个人）在制度的约束下，必须遵守规范，以取得合法性以及随之而来的资源，进行各式各样的交易和互动。如果说作者从历史学家的角度，把国会制度的产生看作美国开国先驱们以自己的才华和智慧为美国人民留下了精巧别致的权力制衡制度的典范，那么他并没有拘泥于历史陈述，相反，通过考察国会制度的历史变迁特别是历史重要节点的变迁过程，他对国会制度的自主性和自控机制（或者称为“制度惰性”）问题、国会制度和行为体（议员群体）的互动关系及国会制度的文化规范问题，都有相对宏观而详细的描述和分析。

例如，本书详细介绍了国会委员会的运作。委员会体制作为国会中枢神经系统，在立法过程中具有举足轻重的分量。但是，要研究委员会就不能不涉及国会的领导机制、政党因素、议员的决策行为、国会文化、媒体鼓噪、利益集团游说等众多领域。再如，他在介绍竞选程序的时候栩栩如生地写道：“自从联邦选举在1788年拉开帷幕之后，国会议员候选人曾先后骑马、驾车或乘火车、飞机、轿车、巴士为竞选卖力奔走。19世纪时，候选人便已成为技艺高超的政治演说家，能够面对众多听众发表演说而无须扩音器。前参议员兼副总统约翰·C.布雷肯里奇（肯塔基州民主党人）临终前清晰洪亮的声音令他的医生印象深刻。这

位老政治家骄傲地说：‘瞧，医生，我的声音可以传出一英里。’”随着现代科技的进步，议员们开始更注重借助广播、电视和互联网技术与选民沟通。“参、众两院议员如今利用网络开展调查，并已将个人网站变成电子的时事通讯。他们通过互联网参加城镇会议，同时邀请本州居民参加与立法者通话的电话会议。一通典型的电话会吸引数倍于参加一场当地现场城镇会议的民众。相应地，当某个热点问题正在辩论或一场关键性投票悬而未决时，‘家乡父老’将会淹没议员的邮箱，并使他的电话线拥堵不堪。”

只有了解到这些细节，读者才能理解国会这座“政治迷宫”以其枝节丛生的制度体系和千变万化的游戏规则所构成的特有的魅力。

三是用朴实易懂的文字和生动的故事让读者有了身临其境、仿佛亲身游览了国会的特殊感悟和体会。

这本小书资料翔实有趣。作者虽然是一位了解国会运作的局内人，却能用丰富的照片和图片，带领读者走到美国国会山的台前幕后，去进行一次引人入胜的游览。从作者风趣嬉笑间针砭时弊而又不愤世嫉俗的描述中，我们读到了国会运作的实例和关键历史事件的涓滴不漏的细节，从而管中窥豹，了解到主导国会的人物和他们的各种决策行为。

例如，作者在介绍国会建筑时有这样一段优美的文字：“美国国会大厦穹顶高耸，立柱以大理石制成，走廊中的塑像一字排开，游客们或许将其视为美术馆和历史博物馆，而不会意识到它首先是国会所在地。为了容纳大批参议员、众议员、工作人员、记者、游说人员以及满怀好奇的游客，国会建筑群不断扩建成以

通道连接起来的众多办公大楼。内战士兵曾在国会外的草坪上操练，示威人群曾在此进行抗议，就职典礼观众也曾蜂拥而至。国会山有时弥漫着集市的味道。这里曾举行教会礼拜、葬礼、拍卖以及戏剧表演，商贩在走廊兜售水果、雪茄、糖果、馅饼、三明治和纪念品，直至1890年议长托马斯·B.里德（缅因州共和党人）禁止小商小贩将雕像大厅作为有利可图的市场。几十年后，国会山依旧可以被描述成‘楼宇之中的城市’，这里的建筑群囊括了餐厅、银行、理发店、运动场馆、图书馆、邮局、地铁线以及独立的电力设施。”

多么生动的描绘呀，即使没有参观过国会的人，也能想象国会山的壮观。我曾数十次访问国会，知道每一个议员现在在自己的办公室里都有闭路电视，可以随时了解国会一般会议的进展。但是最惊奇的还是他们的议事特权和后勤保障：因为国会建筑群的庞大，地面上多栋工作大楼互不连通，所以，为了方便议员们赶往议事场所，国会山下面竟然开通了议员专用的地下小火车！人们表面上看到议员们成群结队地蜂拥而入，在议场上东奔西踱，为己方的有效投票欢呼雀跃，议院看起来也始终是一派繁忙的景象，但是国会山天上的无线通信系统、地下的复杂通勤网络，都不是一般国家的百姓能够想象得出来的。

读完这本书，我们其实还可以深入考虑国会议题的深度开发问题。现在无论中美，对于美国国会研究还有一些亟须填补的空白。例如，当今各国学者对美国国会的政治解读一般侧重于对其制度本身和运作的具体介绍和分析，涉及“国会与公共政策制定”等问题的讨论也大多偏重于对美国国内政策和国内政治因素的研究，客观上造成了一种“非均衡发展”的现象，即国

会在外交方面的作用被无形中忽视了。事实上，美国宪法早就明文规定外交权乃是一项由总统和国会共同行使的权力。国会在美国外交政策过程中的重要性表现在：参议院不仅对总统提名的外交人选具有审核和认可的权力，而且按照宪法的规定，它也拥有对外宣战和批准美国准备签订的国际条约的最高国家权力；无论是参议院还是众议院，都掌握着美国政府的“钱袋”，可以在外交和国防事务上“层层设卡”，决定拨款、外援以及防务开支等重大事宜上的具体数目；国会两院还可以通过立法、监督或调查等手段，对外交决策进行干预。所以，当我们讨论美国政府关门或者美国国家安全报告的时候，不能忘记探讨国会在预算、拨款及海外用兵方面扮演的重要角色。不能理解国会与总统的关系、国会内部两党机制的对立与合作，就无法真正理解美国内政对外交的实质性影响。

韦伯在《以政治为业》的演说中有一段激励自己的文字。他说：“一个人得确信，即使这个世界在他看来愚陋不堪，根本不值得他为之献身，他仍能无悔无怨；尽管面对这样的局面，他仍能够说：‘等着瞧吧！’只有做到了这一步，才能说他听到了政治的‘召唤’。”^①

我很高兴的是，我国年轻一代学者中有很多优秀知识分子自律甚严，认同心中的政治“召唤”。针对中国美国学研究中对美国国会及美国内政外交研究的相对匮乏，他们感到了自己的学术责任。学术良心的履行需要“激情、责任感和恰如其分的判断力”。韦伯这里所说的激情，是指不脱离实际的激情，是献

^① 马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，三联书店1998年版，第1页。

身于一项“事业”、献身于一个掌管着这项事业的上帝或恶魔的激情。^①

本文译者孙晨旭就是有学术激情和学术责任的优秀青年学人的代表。她毕业于南开大学历史学院，现任教于福建师范大学社会历史学院，主要研究领域为美国社会和历史。就专业和文字两方面而言，晨旭都较为出色地完成了本书的翻译工作。我虽然与她从未谋面，但是知道她自硕士期间便开始将个人研究方向确定为美国外交史领域。后来她攻读博士学位期间，又对美国史本身尤其是内政与外交的关系做了较为深入的探讨，研究方向也逐渐向美国国内政治特别是外交决策机制和外交思想两个方面倾斜。我拜读了她参与翻译、编著的《人类文明史》（七卷本）、《美军驻延安观察组成员文件集》、《美国政府香港政策起源刍议》、《美国的墨西哥移民问题——以20世纪中期美墨季节工计划为中心的考察》等著述，感叹她的敏而好学，钦佩她的文字和研究功底，高兴她为中国美国研究领域贡献了一本填补空白的译著。

阅读美国，可以更明白中国。《美国国会》生动有趣、内容翔实，是一部被全球美国研究领域广泛认可的精品佳作。晨旭博士译介有功，展现了我国青年学人的学术激情和学术担当。是为序。

① 马克斯·韦伯：《学术与政治》，冯克利译，三联书店1998年版，第100—101页。

致 谢

我是从国会大厦的参议院一侧来审视国会的，但获益于两位众议院专家的审慎观察，他们是国家档案馆立法档案中心的肯尼思·卡托以及众议院历史与遗存办公室的马修·瓦斯纽斯基，遗憾篇幅所限，未能囊括他们的全部建议。我的朋友和同行——历史学者罗德尼·约瑟夫在国会山之外提供了一种别具一格的视角。编辑南希·托夫独具慧眼，她的意见始终引导我思考，并使行文更加锐利。我的夫人安妮·里奇不断给予我鼓励和金玉良言。谨以此书献给参议院历史办公室全体同仁，他们每一个人的协助都使这项工作成为一次积极的学习经历。

前 言

“国会”(Congress)一词取拉丁文“集会”(coming together)之意,是美国所有地区的选任议员聚集起来治理国家的场所。这种聚而议事之声,体现在议员们辩论时所操众多地方口音、屡屡提及所属各州以及凭借立法保护并促进选民意愿与利益的努力当中。

国会其实并非单一的一处公共机构。它包括在不同规则和氛围下运行的参、众两院。两院各自拥有自成一体的领导体系,在国会大厦各据一隅,房间号码各以S或H^①为前缀。参、众两院需以完全一致的用语各自通过议案再将其呈交总统,两院需各自以三分之二赞同票才能推翻总统的否决。两院共同听取总统的国情咨文,共同召开协商委员会解决各自通过的议案中存在的分歧,除此之外,两个部门各行其是。

众议院议员也称为(男/女)国会议员,参议院议员历来称

① 参议院英文为Senate,众议院英文为House of Representatives。——译注,下同

为参议员，但仅仅将众议院称作国会会引起误会，并且不存在 iii “国会议长”。宪法声明“国会有权……”“国会可依法……”或“国会同意”，其实是将相应的权力与责任共同赋予参、众两院。两院均不可单独制定法律或划拨款项。

“国会”一词也指两次国会选举之间两年的立法会期。一届国会常分为两个会期，每年有一个会期（遇突发紧急状况，需开启该届国会的第三个会期）。据宪法第二十条修正案规定，自1934年起，国会会期始于1月3日，具体日期依据立法需要有所变化。这本简明导论如同有关国家立法机构的其他所有研究，也以“国会”指代两院，但会不时区分参、众两院的规则、权力及人员差异。我个人的职业生涯悉数在国会山度过，但不想以此书袒护国会或进行申辩，唯愿借此分析国会如何运作、发生何种变化，及其与选民、各州和联邦政府其他分支之间的关系。

本书以简单明了的方式着重强调参、众两院的起源和运作，剖析两院诸多委员会如何处理立法事务，并评述制定法律的议场程序。本书也比较考察了立法分支与行政和司法分支之间的较量。与其说宪法在三个部门之间分配权力，不如说要求它们分享权力，而每个部门都想要得到更大的一份。在这场博弈中，参、众两院保持着宪法最初赋予的机制和权力，同时与规模、影响和权力急剧扩张的行政部门周旋。但凡要对国会加以了解，都需要研究议员何以当选，再度入选的必要条件以及代表制的本质。国会大厦为国会提供了蔚为壮观的有形载体，而两院特征截然不同，需要本书在最后以一组国会山剖绘——实则捕捉 iv 概貌——进行收尾。

本书立足政治史和政治学，但意在开启国会山之旅，沿途昭

示一众议员及其立法活动之意、国会辞令之本以及行为实践之变。有益之旅应寓教于乐，须在风趣嬉笑间针砭时弊，而不愤世嫉俗。任何一次旅行都难以涓滴不漏，有鉴于此，本书将重点关注一些实例、进程、事件及地点，同时旁及其他，并推荐一些文献以供详解。

v

目 录

致谢	1
前言	3
第一章 大妥协	1
第二章 竞选与选民	24
第三章 委员会其内	44
第四章 议场之上	62
第五章 制约与平衡	84
第六章 国会建筑群	109
索引	130
英文原文	141

大妥协

确切地讲，国会始于一场妥协。1787年于费城召开的制宪会议笃信分权可防止潜在的暴政，包括政治多数的暴政，遂精心设计立法、行政、司法分立的联邦政府，并进一步将国会分为两院。“野心必须用野心来对抗”^①，这是詹姆斯·麦迪逊为此做出的声辩，他料想每个分支都会小心守护各自独有的权力，防止权力过分集中。但会议围绕立法机构自身的代表制问题陷入了僵局。来自大州的代表希望国会两院都能体现出大州的人口规模：更多的人口应该得到更多的代表。小州则拒绝接受任何无法与大州平起平坐的政体。

僵持期间，制宪会议休会迎接7月4日独立庆典，任命一委员会探索解决方案。委员会通过“大妥协”化解分歧，在众议院中采用比例代表制，参议院中采用平均代表制。众议院中各州代表人数不同，但每个州都有两名参议员（宪法第一条第二、三

^① 译文引自汉密尔顿、杰伊、麦迪逊：《联邦党人文集》，程逢如、在汉、舒逊译，商务印书馆2013年版，第264页。

款)。各州都不会丧失参议院中的平等地位，除非征得它们的同意，而各州对此均不会赞同。大妥协搁置了其他一些问题，其中至关重要的一项是如何就代表制和税收问题统计被奴役的非裔美国人口数量，但若无大妥协，宪法其余部分将形同虚设。

大妥协创建了什么样的立法机构呢？2000年选举后，拥有3500万常住人口的加利福尼亚作为最大的州，向众议院推选了53名议员。相形之下，怀俄明州凭50万常住人口只拥有1名众议员，但怀俄明和加利福尼亚都选举2名参议员。这种差异化的平衡机制使人口稀少的各州在参议院中具有较大优势。拥有全美半数人口的10个州，其代表在众议院的435名议员中占到236名，但只有20名参议员。占人口另外半数的40个州却拥有80名参议员。

宪法规定每个国会选区至少要有3万常住居民，但没有规定最高限额。每10年一次人口普查后，众议院席位会重新分配以体现人口变化。众议院由最初的65名议员稳步增长，至1910年人口普查后达到435名。众议院议事大厅变得拥挤不堪，议员的桌台只得换成剧场座位。国会担忧庞然之躯使立法进程拖泥带水，故将众议院议员人数限定为435人。每次人口普查过后，某些州将获得议席，其他一些州则失去议席。为避免众议员流失，乡村选区经年力争，导致选区规模异常悬殊。比如，曾长期担任众议院议长的山姆·雷伯恩（得克萨斯州民主党人），其乡村选区人口只有来自达拉斯市的众议员所代表选区的三分之一。直至1964年，最高法院才将“一人一票”原则应用到众议院议席重新分配当中，要求选区拥有相同数量的常住居民。

国会两院可以制定各自的规则，两院适应不同的代表制，