

● 蒋劲松 著



美国国会史

THE HISTORY OF THE UNITED STATES CONGRESS

海南出版社

美国国会史

張友漁 题签

蒋劲松 著

海南出版社

琼新登字03号

美国国会史

蒋劲松 著

责任编辑：李升召

*

海南出版社出版

(海口市滨海大道花园新村)

湖南省新华书店经销 湖南省新华印刷一厂印刷

*

1992年9月第1版第1次印刷

开本：850×1168 1/32 印张：16 字数：400千

印数：5,000册

标准书号：ISBN7—80590—131—7/K·6

定价：13.00元

序

许嘉璐

世界各国的议会制度多种多样，美国三权分立下的两院议会制只是其中之一。但在有些人的心目中唯有美国的现行制度，特别是它的议会制度才是无瑕之璧，应该移植到中华大地上。何以有此心态？大概是因为美国科技、经济、军事力量雄厚，在当今的世界上称霸一时，于是以为这都是由于有了那样一套议会制度。持此论者忽略了一点：任何制度唯有适合本国的情况才能正常运行，才能有效，也才能持久。持此论者自身还有个致命缺陷：他们对美国的制度，包括议会制度方面的知识其实少得可怜。无知而鼓舌簧、惑人心固然可鄙可恨，因所知不多而轻信而盲从也颇为可叹可怜。为了窥全豹、辨真伪、明是非，我们需要一本全面介绍美国国会制度的书。

问题还有另外一面。作为我国最根本的政治制度的人民代表大会制，也需要不断地改进和完善，以适应和推动社会主义事业的发展。他山之石可以为错。只要有利于中国人民的根本利益，美国的乃至整个西方的议会制度的经验与教训我们都应该进行研究、借鉴。从这个意义上讲，我们也需要这样一本书。起码在我，作为一名人民代表，时时强烈地感到这种需要。

蒋劲松同志有志于美国国会问题的研究，积四年业余时间写成了这本《美国国会史》。他写这本书的基本原则和本书的内容，在书里写得很清楚，毋庸我赘述。我要说的是，看了他的提纲和部分章节的文稿后的第一个印象是：这正是我和有兴趣了解美国国会的读者所需要的书，因为它系统而全面，客观而公允。书中没有长篇大套的空洞分析，而作者的观点却是很明朗的，他用大量具体事实说明了美国国会漫长的发展演变历史，复杂纷繁的组织、程

序、规则和五色纷呈的活动，同时也犀利地揭示出在其背后隐藏着的美利坚国会为资产阶级统治服务的本质。这只是一个“议会学”门外汉的笼统印象，至于书中哪章哪节还有什么不足或不当，就要靠行家里手的慧眼了。但是我想专家学者们是不会苛求于蒋劲松同志的，因为国内有关美国国会的资料有限，更缺乏时常请益切磋的同道，筚路蓝缕，哪能那么尽善尽美？何况作者还很年轻，有足够的时间供他提高，不断补充修改这本书，或者取得更深入、更成熟的成果。也正是基于这一点，所以当作者要我在卷首写点什么的时候，我愿意记下以上的想法和感受。

一九九一年九月

目 录

序——许嘉璐	(1)
--------	-----

第一篇 国会制度——创设

第一章 北美英属殖民地及其议会的创立	(1)
--------------------	-----

第一节 英国建立北美殖民地的背景和动机	(1)
---------------------	-----

第二节 三种类型的殖民地与代议制的建立	(5)
---------------------	-----

第三节 英属北美殖民地政治体制的趋同	(11)
--------------------	------

第四节 殖民地议会追求主权的斗争	(15)
------------------	------

第五节 走向独立革命	(24)
------------	------

本章小结	(28)
------	------

第二章 北美13个新生国家及其邦联	(30)
-------------------	------

第一节 北美13个新生国家	(30)
---------------	------

第二节 邦联	(32)
--------	------

本章小结	(35)
------	------

第三章 制宪大会	(36)
----------	------

第一节 制宪大会的目标	(36)
-------------	------

第二节 制宪大会的程序	(37)
-------------	------

第三节 新宪法规定的联邦制	(38)
---------------	------

第四节 新宪法规定的联邦政府	(38)
----------------	------

第五节 新宪法创立的国会制度	(42)
----------------	------

本章小结	(53)
------	------

第二篇 国会制度——演进

第四章 初具形式	(56)
----------	------

第一节 选举	(56)
--------	------

第二节 议事结构及议事程序	(57)
---------------	------

第三节 议事规则	(60)
----------	------

第四节 两院关系	(63)
----------	------

第五节 政党与国会	(65)
第六节 总统与国会	(67)
第七节 国会与最高法院	(73)
本章小结	(77)
第五章 选举	(80)
第一节 逐步实现普选权	(80)
第二节 参议员选举改革	(82)
第三节 划分国会选区	(85)
本章小结	(89)
第六章 议事规则	(90)
第一节 众院议事规则	(90)
第二节 参院议事规则	(95)
第三节 国会会期的变更	(98)
本章小结	(100)
第七章 政党和领袖	(102)
第一节 众院的政党与领袖	(102)
第二节 参院的政党与领袖	(112)
本章小结	(117)
第八章 委员会制度	(118)
第一节 众议院的常设委员会	(118)
第二节 参议院的常设委员会	(131)
第三节 两院的其它委员会	(134)
第四节 国会两院的拨款机制与委员会制度	(136)
第五节 美国式委员会制度形成原因	(139)
本章小结	(143)
第九章 两院关系	(145)
第一节 参院争取财政控制权	(145)
第二节 众院争取外交控制权	(146)
第三节 两院协调机制	(148)

本章小结·····	(149)
第十章 议员观 ·····	(150)
第一节 传统的议员观·····	(150)
第二节 议员观的演进·····	(152)
本章小结·····	(157)
第十一章 国会与总统 ·····	(159)
第一节 谁高谁长·····	(159)
第二节 相互的权力渗透·····	(162)
第三节 监督·····	(170)
本章小结·····	(175)
第十二章 国会与最高法院 ·····	(177)
第一节 最高法院宪政权的确立·····	(177)
第二节 最高法院的宪政判决·····	(178)
第三节 最高法院的保守性·····	(180)
本章小结·····	(183)
第十三章 国会议员与选民及利益集团 ·····	(184)
第一节 议员为选民服务·····	(184)
第二节 议员与利益集团·····	(185)
本章小结·····	(189)
第十四章 1946年国会改革 ·····	(191)
第一节 改革的压力·····	(191)
第二节 改革的内容·····	(192)
第三节 评价·····	(194)
本章小结·····	(196)

第三篇 国会体制——模式

第十五章 议员 ·····	(197)
第一节 选举·····	(197)
第二节 待遇·····	(206)
第三节 构成·····	(209)

第四节	职责	(211)
第五节	议员职责观	(215)
	本章小结	(221)
第十六章	国会中的政党及领袖	(224)
第一节	美国政党概要	(224)
第二节	众议院中的党组织	(228)
第三节	参议院中的党组织	(253)
	本章小结	(265)
第十七章	小组委员会	(269)
第一节	两院小组委员会制度的确立	(271)
第二节	众院的小组委员会	(276)
第三节	参院的小组委员会	(286)
	本章小结	(290)
第十八章	委员会	(292)
第一节	两院委员会的种类与构成	(292)
第二节	众院的委员会	(295)
第三节	参院的委员会	(304)
	本章小结	(314)
第十九章	全院大会	(316)
第一节	众院的全院大会	(316)
第二节	参院的全院大会	(336)
	本章小结	(352)
第二十章	两院制	(355)
第一节	两院制的基本内容	(355)
第二节	两院协商	(357)
	本章小结	(364)
第二十一章	总统与国会	(366)
第一节	规划立法，草拟法案	(366)
第二节	游说国会	(371)

第三节	运用否决权·····	(382)
第四节	单项否决及立法否决·····	(385)
本章小结	·····	(391)
第二十二章	最高法院与国会 ·····	(394)
第一节	宪政判决·····	(394)
第二节	权利判决·····	(398)
第三节	最高法院的宪政作用·····	(402)
本章小结	·····	(406)
第二十三章	院外活动 ·····	(408)
第一节	利益集团的活跃·····	(408)
第二节	直接游说国会·····	(412)
第三节	发动选民·····	(419)
第四节	院外活动的作用·····	(420)
本章小结	·····	(424)
第二十四章	国会助理 ·····	(426)
第一节	国会为什么要建立庞大的助理队伍·····	(426)
第二节	议员助理·····	(428)
第三节	集体助理·····	(429)
第四节	国会的五大助理机构·····	(432)
第五节	助理的作用与问题·····	(439)
本章小结	·····	(441)
第二十五章	国会的预算程序 ·····	(443)
第一节	国会的财政权·····	(443)
第二节	1921—1974年的预算程序·····	(448)
第三节	1974年建立的预算程序·····	(455)
第四节	格拉姆法修正后的预算程序·····	(459)
第五节	预算程序简评·····	(460)
本章小结	·····	(462)
第二十六章	国会的监督制度 ·····	(465)

第一节	监督权	(465)
第二节	监督体制	(470)
第三节	监督程序与方法	(474)
第四节	国会调查类特别委员会	(485)
第五节	国会监督的成效与问题	(490)
	本章小结	(494)
附录	美国历届国会会期及两院历任议长	(496)
后记		(504)

第一章 北美英属殖民地及其议会的创立

第一节 英国建立北美殖民地的背景和动机

1607—1732年，英国在北美大西洋岸沿线，掠夺、驱逐世代生息在北美的印第安人，并与法国明争暗斗，建立了十三个英属北美殖民地，揭开了今日美国的近代历史，美国国会制度两百多年的演进也由此拉开序幕。

十七世纪初至十八世纪上半叶，英国的社会经济加速转向资本主义。资本原始积累经过两百多年的圈地运动，为工场手工业夺取了广阔的原料生产基地，并促成了庞大的一无所有的工业大军。为了获得更多货币、原料和市场，英国加紧攫取海外殖民地，锋芒直指北美、南亚和非洲，渴求建立横跨亚、非、美三大洲的殖民帝国。北美面积辽阔，矿藏丰富，气候适宜，物产丰饶；世代生活在这里的印第安人还处在原始社会，力量不强。这一切使北美成为英国的头号殖民目标。

重商主义盛行于当时的英国。重商主义反映原始积累过程中商人、工场主积累货币、扩大市场的渴望，它认为货币是财富的基本形式，发展国外贸易以输入金银，是一国富强的首要途径。重商主义成为英国官方建立北美殖民地的指导原则。英国政府要求北美殖民地为英国工场主源源不断地生产、供应原料，为英国商人保障海上运输和西半球市场。

重商主义的急先锋是英国商人。英国商人组建合股公司，进行殖民冒险。他们追求利润、货币，希望殖民地经营成功，带来农产品、市场和财富。

然而，英国商人只是滚滚殖民大军中的一支，英国殖民大军还有两大支队，一支是分离派清教徒，另一支是显贵、宠臣和军官。

英国社会经济的巨大变革引起激烈的社会冲突。在当时普遍

信教的这个岛国，社会冲突不但见于波澜迭起的政治革命，而且演化为慷慨激昂的宗教斗争。激进的清教徒反对英国国教的长老权力和严格的教阶，抨击国教会的腐败行为，要求清除国教会中残存的天主教影响，恢复圣经的权威地位。他们笃信人是自己宗教事务的最高权威的新教教义，坚持卡尔文根据契约建立教会的观点，直至主张两个信教者相互缔结契约即可建立一个教会，毋需任何其它权威授权或认可。激进清教徒的这些主张表现了新生资产阶级摆脱世俗的、宗教的封建桎梏、争取宗教自由和政治独立的强硬要求。这些清教徒遭到英国国王、长老教会镇压后，终于走向与国教会分离的道路，成为所谓分离派教徒。分离派教徒成群来到北美，寻求宗教和政治的避难所，建立其理想国。分离派清教徒是北美殖民地的民主中坚。

由英国王族、显贵、宠臣和军官等构成的另一支队伍与英国商人、分离派教徒背道而驰，追求向北美移植英国正在死去的封建制度。他们由英王分封，在北美获得殖民地，成为各自殖民地的领主，试图确立封建专制统治。

17、18世纪，列强四海角逐，争夺势力范围。西班牙、葡萄牙等封建帝国日益腐朽，遭受荷兰、英国、法国等对手的挑战和进攻。英国已经成为头号海上强国，其综合国力与建立殖民帝国的野心急剧膨胀。建立北美殖民地对于英国具有重要的战略意义，它能遏制法国北美殖民地的扩张，同时虎视西属、葡属拉美殖民地，而且与英国在非洲、亚洲的殖民扩张形成犄角之势，包围整个环球。

17、18世纪，英国政场上风雷激荡。商人、工场主、新贵族、清教徒通过内战和宫廷政变式的“光荣革命”，推翻了封建贵族和国王的统治，建立了新生商业、金融资产阶级与封建贵族的联合统治，资产阶级在联合统治中争得了支配地位。

英国资产阶级冲破当时封建主义世界体系，率先创设实现资产阶级与新贵族联合统治的新宪政体制一议会制。议会1689年通

过的“权利法案”、1701年通过的“王位继承法”等宪法性法律规定：国王未经议会同意，不得废止或批准法律、法令，不得征收赋税，不得在平时招募和维持常备军，议员自由选举，议会必须按时召开，议员在议会中的言论不受追究，担任王室职务和领取王室抚恤金的人不得担任下院议员，对大臣的弹劾案由下院提出、上院审判，国王的赦免权对弹劾案无效，法官终身制，等等。

英国资产阶级依靠自身的强大力量，通过议会，迅速实施上述宪法性法律的规定，确立议会权力。议会掌握的基本权力包括：

1. 征税权。这是议会各项权力中头等重要的权力，是议会得以行使其它权力的基础。
2. 立法权。英国革命前，国王召集的议会只能向国王提出政治要求，这些要求对国王没有绝对约束力；现在，议会通过行使立法权，决定政府的施政方针，具有绝对约束力。
3. 弹劾、审判大臣权。这项严峻的权力迫使政府各部大臣执行议会立法，对议会负责，保证政府处于议会的有效监督之中。
4. 议会独立运营权。它包括议会的选举、议会的开会和议事均不受其它任何方面的干扰阻挠，依法进行。这就剥夺了英国革命前国王对议会的专横处置权，确保议会的独立存在独立运营，从而使议会有可能独立行使它的其它整套权力。没有独立运营权，议会就无从行使其它任何权力。英国议会一步步取得上述基本权力，成为英国最高权力机关，国王变成统而不治的虚君。

英国议会取得国家最高权力的同时，逐步建设与行使国家最高权力相适应的议会内部的职能结构。两党制、内阁制等开始出现；上院由诸侯、主教、大法官等代表组成，下院由商人、工场主和新贵族代表组成；下院在议会行使权力的程序中占据主导地位，创制法案；上院对下院提出和通过的法案进行表决，有权拖延、否决，但对下院提出和通过的征税、拨款法案无权修正。

英国资产阶级创设的议会制宪政体制冲破了17—18世纪世界封建专制锁链的一环。

英国革命后，为什么确立了议会制宪政体制，而不是其它宪

政体制？这主要决定于当时资产阶级与封建贵族的力量对比。资产阶级已经能够扼制封建贵族和国王，但是还无力消灭他们。议会制宪政体制恰当地反映了这种状况。通过议会制，资产阶级控制了国王和上院，掌握决策权，将原来从属于封建经济的国王与上院，转化为资产阶级政治机器的一部分，从属于资产阶级。

英国资产阶级在创建它的议会制宪政体制的同时，还创立了它的一套革命理论。这套理论包括两部分。

其一，表述英国资产阶级对社会与政府关系的看法。英国资产阶级推翻中世纪的君权神授论，否认国王权力来自上帝因而神圣不可侵犯。他们提出，人类历史上最初并无政府，并无国王，那时人民处于自然状态，人民有自己的财产，有各种天赋权力，自己管理自己的生活；后来，为了控制人民之间的冲突，保持社会和谐，人民才相互订立契约，建立政府，每人都将自己的一些天赋权力转让给政府。政府的产生来自人民的契约，政府的权力来自契约中的授权，政府的目的是保障人民的财产、自由与幸福。英国资产阶级称，人民在将自己的一部分天赋权力通过契约转让给政府的同时，仍然保留了另一部分不可转让的天赋权力——生命权、财产权、自由权和反抗暴政权等等；如果政府违背社会契约施行暴政，侵害人民的不可转让的天赋权利，人民就有权力、有义务奋起革命，推翻暴政。

其二，表述英国资产阶级对政府应如何划分自身结构与职权等问题的看法。在这方面，由于分权的实践尚短，英国当时的政治思想家洛克等人的分权学说，远不如稍后法国政治思想家孟德斯鸠的分权学说那样精确、透彻。尽管如此，英国资产阶级继承古希腊、古罗马的混合政体论和分权、制衡思想，结合英国革命，率先创立了近代分权论。他们提出：每个国家的统治权力都由三部分组成：立法权、行政权和(对外)同盟权；上述每一种权力都要由一个相应的特殊机关来掌握，即是说，三权必须分立；三个权力机关要相互制约，例如立法机关对行政机关的“不良行政”拥

有处罚权，行政机关有权召集和解散议会，等等。三权之中，立法权地位最高，“如果没有得到公众所选举和委派的立法机关的批准，任何人的任何命令，无论采取什么形式或以任何权力作后盾，都不能具有法律效力和强制性”；“在一切场合，只要政府存在，立法权是最高的权力，因为谁能够对另一个人订定法律就必须是在他之上”^①。

英国革命提出的天赋权力(亦称自然权力)论、契约论、人民主权论、政府权力有限论、分权论、议会至上论，形成一个有有机联系、锋芒毕露的近代政治学说体系，向统治世界的封建专制主义提出挑战。

在英属北美殖民地，英国革命的种子直接传播过来，它们在肥沃的北美原野迅速发芽破土，竞相开花。

第二节 三种类型的殖民地与代议制的建立

1607年至1732年，英国移民大军一批又一批地横渡大西洋，登上广袤古朴的北美大西洋沿岸，先后建立起弗吉尼亚、康涅狄格、马里兰、佐治亚等13个殖民地。

移民们首先经受生存考验。莽莽荒原上，风寒、饥饿、疟疾迎面扑来，无情地击倒一个又一个求助上苍的移民；印第安人遭受移民进攻后，常常发起反攻，袭击移民点。移民坚持下来，学会栽种本地食物，又引进烟草大量种植，运销英国，慢慢建立起殖民地的经济根基。同时，移民对印第安人既不时攻伐，又兼做生意，分化瓦解，站稳了脚跟。

以大种植园和小农户同时发展为特征，殖民地开始建立自己的经济制度。大种植园主拥有上千英亩土地，使用从英国招募来的契约奴和从非洲贩来的黑奴种植烟草、大米和靛蓝等作物，牟取厚利。小农户被称为自由持有农，根据殖民地当局颁行的人头权，每个自由移民都可免费得到50英亩左右的土地，来自英国的自由移民和完成7年左右债务劳役的契约奴，纷纷开垦荒野，创立家园，小农户一片片出现。

手工工场也渐次盖起。打铁铺、木匠铺、造船场在各个殖民地逐渐兴旺起来，手工工匠们形成小农户之外的另一自由民阶层。

各色各等的商人、船主、奴隶贩子等等，与大种植园主一起，构成殖民地富有的上层。

各殖民地在一百多年的时间里，建立起北美殖民地社会。这个社会的构成一部分移植了英国的模式，另一部分则实现了成千上万英国破产农民占有土地的理想。这一百多年里，殖民地初步构筑出来的政治制度，同样既部分移植了英国模式，又部分实现了英国革命的政治理想。

这里，分别考察公司殖民地、清教徒殖民地和业主殖民地政治制度的形成。

北美13个殖民地中的第一个是公司殖民地弗吉尼亚。

英国商人组建合股贸易公司，必须获得英王颁发的特许状，才能成为法人。英王特许状一般包括如下内容：1.规定一公司的名字和法人地位。2.指定其经营范围并授与经营权。3.规定该公司的管理结构：定期召集的股东大会，它选举公司参事会和总督，并决定本公司的重大政策；总督在参事会襄赞下领导公司事务。4.授权公司在殖民地建立相应的管理机构。

1606年，英国伦敦一些商人组成“伦敦弗吉尼亚公司”，与另一城市普利茅斯商人组成的“普利茅斯弗吉尼亚公司”一道，获得了英王颁布的特许状。特许状授权伦敦公司在北美大陆北纬34°—41°之间的任何地方建立一个殖民地；特许状规定，伦敦公司设一位总督，总督在参事会襄赞下治理公司事务，全体股东不时举行股东大会。次年，伦敦弗吉尼亚公司根据上述特许状，创建了弗吉尼亚殖民地。1609年以后，伦敦弗吉尼亚公司几次获得新的特许状，结束了与普利茅斯公司的关系，独家经营弗吉尼亚。

伦敦公司在治理弗吉尼亚的初期，由设在伦敦的总部遥控，不给弗吉尼亚本地人自我管理权；更有甚者，公司一度干脆实行专制统治，将军事、行政、立法诸权统统授与一位“勋爵—总督