



蒋劲松：论美国国会中多数党的领导方式

时间:2005年8月6日 作者: 蒋劲松 来源:美国研究

美国在西方宪政模式中颇具特色。美国国会与总统的关系诚然不同于英国议会与内阁的关系，美国政党在国会中的领导方式，更是迥异于英国政党在议会中的领导方式。本文尝试考察美国政党在国会中领导方式的几个问题，借以剖析其统治通过国会而实现的一些形式。

一、美国国会中政党领导的必要与条件

美国国会的历史上，曾经交替出现过多数党极度集中领导与议员极度的反集中、分权化两种形势；相比较而言，反集中领导的分权化力量在国会两院更为强大。然而，不管国会议员们如何崇尚个人主义，民主党、共和党在国会两院的议事活动中对本党议员仍然发挥着一定的领导作用。国会面临的三大矛盾使两党的领导成为必然。

矛盾之一，国会议员的提案多而国会开会时间有限。参众两院对本院议员的提案权均不加限制，任何一位议员个人、或多位议员联名，可在国会会期的任何一天提出数量不限的议案。每位议员为了写好各自的立法纪录以面见选民，总是尽其所能地多提议案，以争取最终制定的法律冠之以自己的姓氏。训练有素、人数众多的国会助理和成千上万的院外游说人员随时都能将写就的议案草稿发到议员手里。因此，每届国会都面临大量的议案。1971-1984年期间，平均每两年众议员们提出的议案达13472项，参议员们提出的议案达3882项。（1）

战后美国国会的会期比战前延长。1971-1984年，各届国会的会期平均在600-700天。也就是说，众议院每天平均处理19-22项议案，参议院平均每天得处理4-6项议案。在如此繁重的立法工作下，离开两党一定程度的集中领导，国会两院就不可能完成其工作。

矛盾之二，议员提案内容庞杂而国会立法总体上必须合理安排。每一位众议员和参议员总是从各自的角度出发提出议案，并且总是认为他的议案不容轻视。结果，议员们提出的成千上万项议案相互之间并无合理联系。然而，国会每年、每届会期制定哪些法律，必须适应形势，适应统治要求，体现政治上的轻重缓急。因而，必须由两大党的两院领袖对大量提案进行集中权衡，折衷协调，安排次序。

矛盾之三，放开言路与整合控制的矛盾。国会历来有两项基本任务。其一，国会议员们须及时、直接反映社会各个集团的动态、主张、情绪和要求，使政府耳聪目明，根须发达。当初北美制宪会议关于国会众议院的任务与作用的辩论明显说明了这一点。为此，就必须允许和鼓励两院议员们各抒己见，代其选民立言。其二，以维护统治秩序、保障私有财产为宗旨，对国会议员所反映的各种主张与要求进行分解整合，使立法既不失民主色彩，能够缓和社会矛盾，更能捍卫美国的立国目标。麦迪逊、汉密尔顿等在其名著《联邦党人文集》中关于国会参议院的说明毫不含糊地宣布了这一点。故而，国会两院必须由两

党领袖担当把关的任务，确保国会的活动符合统治阶级的要求。

然而，国会两院历来的反集中与分权化趋势又使两党领袖的集中领导颇为困难。国会议员们的平等与分权观念并不是异端邪说，而是美国社会正统的个人主义哲学的反映，因而国会领袖们无论如何努力也压制不了。

国会历史的初期，联邦党与反联邦党都曾对国会中的本党议员实行过严厉的集中控制，例如联邦党人首领汉密尔顿尽管本人不是国会议员，却对国会中的联邦党议员发号施令；杰斐逊担任总统时，使不合其意的本党议员丢掉了他们在国会中的委员会主席职务。南北战争之后，国会的集权主义再一次达到顶峰，众议院的雷伯恩议长、坎农议长简直成了众议院的沙皇，独断众议院的议事和人事。然而，国会历史上这仅有的几次集权化时期都持续不下去，遭到国会内部分权力量的顽强反抗，并且最终都被分权力量所击败。国会两党的分权要求来自各党的普通议员。他们在本世纪初曾借助党团大会的力量推翻议长集权制，在本世纪50-60年代，分权化趋势演成两院各委员会主席大权在握、诸侯割据的局面；从70年代小组委员会制度确立以来，分权化的利益终于较为实在地落到两党普通党员的手里。由于两院小组委员会数目众多和两党均摊领导职位的规定，两党的每一位议员几乎都能当上一个以上小组委员会的主席或首席委员，从而获得对一块或几块立法领域的最有影响的发言权。

不仅如此，国会议员们的分权化势力还在很大程度上影响、甚至决定着政党在国会两院的领导方式。

二、分块决策

其他许多西方国家的议会中，各党一般实行集中决策，即一党在某个问题上取何态度，往往由该党的党团大会或领袖集中决定，再由本党议员予以维护。

美国国会两党的决策体制却不同于此，可称之为“分块决策”。

美国国会参众两院均实行三级议事体制，即：小组委员会负责第一级审议、委员会负责第二级审议、全院大会负责第三级审议，小组委员会的第一级审议旨在说明议案在专门知识方面是否正确可靠，同时在较小范围内把握议案所牵动的各方利益调整是否可行；委员会的第二级审议的任务在于立足较大的视角，检查小组委员会对议案在专门知识方面和利益关系的审议结论是否正确；全院大会的第三级审议主要是让全院议员代表全国各方利益，权衡决定是否通过、如何修正后通过委员会报告的议案。

国会两党的分块决策体制来源于国会两院的三级议事制，并且与之相得益彰。

首先，简要看看国会两院中两党的组织体系。每一院中，每一党的组织体系包括如下各部分：党团大会、领袖、政策与指导委员会、竞选委员会、本党在各委员会——小组委员会的党团。所谓分块决策，即指各党在各项政治与立法问题上持何态度，不是由党团大会、领袖及其下属的政策委员会决定，而是由本党在有关委员会——小组委员会的负责人和党团决定。

党团大会现今主要发挥下述作用：(1)表决本党议员在本院的任职方案，推举议长、各委员会主席及委员的本党候选人；(2)推动本院议事规则的改革。各院多数党常以党团大会名义，提议改革本院议事规则。众院民主党党团大会在这方面建树不少；(3)交流党内意见。两党在各院的党团大会经常成为党内交流意见的场所，本党各位议员和各委员会——小组委员会负责人提出一项法案，或对一项法案作出决

定后，即向党团大会通报情况，争取党内支持；(4)就立法或政治问题以党团名义正式表态。例如，70年代众院的民主党党团曾通过决议，明确反对政府的印支战争政策，要求有关委员会主席(民主党人)不得搁置反战法案，最后还迫使众院通过了一项要求结束越南战争的众议院决议。但是，本世纪以来，以党团大会名义作出这种决议的现象较为罕见，因为这种作法直接压制党内各位议员的行动自由，因而两党在两院的党团大会早在本世纪初便先后声明不再试图强行约束本党议员的政治态度。

两党在国会两院的领袖由下述人员组成。多数党的领袖包括：(众议院)议长、多数党领袖和督导；(参议院)多数党领袖、临时议长和督导。少数党的领袖包括少数党领袖与督导。

两党在国会两院的领袖起着如下作用：(1)沟通党内信息，对外宣传党的政纲与主张；(2)为本党议员帮忙解决问题；(3)平衡协调本党的立法项目；(4)动员本党议员支持本党法案。除此而外，党的领袖有时还具体决定对某一法案、某一问题的态度，并要求有关委员会——小组委员会的本党议员与此保持一致。但是，这种作法由于容易招致党内抵制而很少使用。

各党的政策委员会只就重要问题向本党领袖提出对策建议，而不能号令本党议员。

国会两院两党关于各项法案和问题的决策，实际形成于各党在各委员会——小组委员会的主席(少数党的首席委员)和党团之手。

以众院民主党为例。从第73届国会(1933-1935年)到第100届国会(1987-1989年)共28届，民主党人共26次掌握众议院多数议席。众院民主党的政策主张更多地形成于全院130个小组委员会主席之手。

经过70年代以来国会的多次改革，众院小组委员会的设置和权力已经制度化。小组委员会掌握了议案的第一步淘汰权，每一项法案能否通过为法律，最紧要的是它能否通过小组委员会审议。小组委员会主席已经成为法案审议中的关键人物，无论是他们自己提出原案，还是他们主持小组委员会审议其他议员的议案，只要他们带领小组委员会通过此项议案，他们就要负责独立确定该议案的政治内容和主旨，该议案亦被视为民主党的议案、民主党的政策。也就是说，众院民主党制定政策的权力不是集中于议长、多数党领袖和督导，而是分散于各小组委员会主席之手。

众院民主党决策权的分散化，首先是众院民主党内合理分权斗争的结果。众院民主党曾经经历过南北战争后那样的极度分权和其后里德议长、坎农议长时期的极度集权。无论极度分权或极度集权，结果都使众院陷入混乱和瘫痪，人们不得不承认合理分权的议事原则，不得不走向合理分权原则的议事结构和议事程序。正是这个逻辑支配着众院民主党的决策机制。民主党众议员们的民主压力先是支持了委员会主席们的决策地位。50-60年代，委员会主席们成为众院的权势集团，他们的决定便是民主党的决定。然而，过于强横的委员会主席们终于被70年代民主党众议员的民主浪潮冲垮，党的决策权进一步分散到小组委员会主席们手里。

其次，从众院民主党分散决策机制的实际运用来看，“分散”指将民主党在众院的决策权整体，按照立法涉及的130块领域分开，每一块领域委托给一个本党议员(即小组委员会主席)专门负责。每一个小组委员会主席在他掌管的领域内，根据民主党的基本原则，结合他自己对本领域的专门知识，权衡本党其他议员(包括本党领袖)的主张，综合考虑有关利益集团的要求，对一项法案作出决策。这一决策即是民主党对这一法案的官方决策。这种分散决策显然不同于在同一问题上党内一人一把号、各吹各的调，它实质上是分领域决策、分块决策。不难看出，分领域决策充分发挥了小组委员会主席们对各自领域的知识优势，它是民主党领袖对各项法案集中决策所不可能具备的。所以，众院民主党的分块决策机制

不但是众院民主党人分享决策权斗争的成果，而且增强了党的决策的知识性、合理性，这对于民主党回击共和党的挑战，维护自己在众院的领导地位，显然是十分需要的。

参院的小组委员会的职权不如众院小组委员会那样巩固，参院民主党的决策权较多地分散于各委员会主席(民主党人)之手。但是，它与众院的格局一样，是分块决策。两院的共和党主要依靠它们在各委员会——小组委员会的首席委员为党作出决策。

三、集中协调

那么，多数党在参众两院的领袖通过什么方式，实施对本党议员的领导呢集中协调是方式之一。

多数党领袖支持各委员会、小组委员会独立决定他们权限内的立法问题，一般不干预委员会——小组委员会如何审议、如何报告一项法案。众院民主党的一位负责人说：“我们绝少试图影响委员会阶段的立法。……奥尼尔议长通常讨厌干这种事。他不想侵入委员会的禁地，因为他深知委员会主席们是多么厉害地把委员会权限看作他们的专利范围。”⁽²⁾但是，国会两院的多数党领袖，对本党议员的立法活动进行着有力的集中协调。

其一，制定立法大纲。每届国会伊始，两院的多数党领袖即召集会议，制定本党的立法大纲，提出本届国会必须确保通过哪些法案。不过，立法大纲表达的是本党领袖的想法，它只列举少而又少、必须通过的法案，为全体本党议员发出信号和指南，而不是硬性指示。各委员会——小组委员会只要积极审议立法大纲所举法案，即能获得本党领袖的大力支持。

其二，确保重要法案的内容符合本党政纲。多数党领袖对各委员会——小组委员会所审议的一般法案，通常采取听其自然的态度；然而对预算、税收、社会保障等具有重大政治影响的法案，政党领袖则不惜直接干预，务使其内容符合本党政纲。民主党人卡特任总统时期，众院民主党领袖就曾直接插手一个拨款小组委员会对一项拨款法案的审议。当时的一位民主党领袖说：“从民主党领导和总统的观点看，这项拨款法案是当时最为重要的一个问题。我们把这个小组委员会的主席和民主党委员请来，向他们指出，他们小组委员会报告的法案不能充分贯彻总统的政纲和我们作为民主党领导承诺的责任，要求他们回去充实拨款法案。他们没有抱怨，照办了。”⁽³⁾

其三，安排议程。这方面，众院民主党(作为多数党时)领袖权力最大，参院民主党(作为多数党时)领袖次之；两院共和党(作为少数党时)领袖亦有相当影响。

两院多数党领袖掌握着本院全院大会议程的的安排权。他们必须权衡哪些因素以安排议程呢全院大会的议程应当保障本院能够按时、顺利地通过数量相当、项目周全的法案；若干时限极强的法案须能及时表决。例如，每年6月必须集中处理拨款法案，而为了方便议员周末回选区，对重要法案的辩论和表决应尽量安排在周二至周五；选举之前，多数党领袖应设法使众院及时表决通过有良好政治影响的法案，使本党同事们回选区有成绩交待；等等。

然而，多数党领袖安排全院大会议程时提出的原则，是实施党的立法战略，确保他们赞同的法案及时通过。全院大会什么时候辩论和表决一项法案，对该法案的命运至关重要。为了保障本党重要法案能够通过，有时须安排全院大会立即辩论和表决，不给少数党和院外人员时间集合力量，有时又须一推再推，直到多数议员答应支持。

众院多数党主要通过它控制的规则委员会，为重要法案或有争议法案安排议程，实施本党立法战略。众院凡属重要或有争议的法案只有获得规则委员会为其制定的特别规则后，才可能尽快进入全院辩论。特别规则规定全院大会何时对某项法案进行辩论、何时表决、发言时间如何分配、可否提修正案、可对法案的哪些部分提修正案，等等。特别规则一旦为全院大会通过，其后全院大会对该项法案的辩论和表决即必须按其规定进行。可见，众院多数党的领袖通过规则委员会，有力地控制着全院大会辩论的内容、范围和时间。

参院多数党领袖不用规则委员会，而是运用他在参院全院大会上的第一发言权，宣布他安排的当天全院大会议程。通常，参院全院大会都会表决通过多数党领袖的安排。此外，参院还常常通过“一致同意协定”，临时调整议程。这种一致同意协定大都由多数党领袖主持拟订，它规定全院大会对某一法案可以提出哪些方面的修正案，辩论多少时间，何时表决。一致同意协定类似众院规则委员会的特别规则，一经全院大会通过，全院大会对该项法案的辩论和表决即必须照协定进行。

两院的少数党领袖没有多数党领袖那样直接制定议程的权力，不能通过安排议程来实施本党的立法战略。少数党领袖只能以运用议会技术，反对多数党所定议程的办法，间接使全院大会的议程较为接近少数党的要求。

四、劝说本党议员与党一致

国会两党领袖们领导本党议员的另一个方式是劝说。

国会两院，无论是民主党还是共和党，它们对在辩论和表决中与党的态度唱反调的本党议员很难进行党纪处罚。其一，决定议员能否连任的力量不是党的组织和领袖，而是选民。有这一项，党的领袖对本党议员便推动了根本的威慑手段。正如一位众议员所说：如果靠党，我们谁也进不了国会。（4）所以，国会议员们对各自选区的意见未敢怠慢，而对本党领袖的主张则可多方权衡，尤其当选区利益与党的要求直接冲突时，无论哪一位议员都会取前舍后。两党领袖们也体谅这么作。众院前议长奥尼尔的一位助理举例说：“如果某位老兄对梯普（众议员们对奥尼尔议长的昵称——引者）说，‘在这项法案上我不能跟你一道走，不然，我在选区就会出麻烦’。梯普会说，‘行啊，您的选民喜欢您。您看怎么合适就怎么办吧’。或许他知道这位老兄正在打艰苦的竞选连任仗，不可逼他。”（5）其二，国会两党对立的格局也牵制了两党领袖。如果他们采取严厉的党纪措施，被惩罚的本党同事就可能转投另一党阵营，而这是两党领袖们无论如何不愿看到的。

曾任参院多数党领袖的约翰逊说：“党领袖唯一真正可以使用的权力是劝说。没有恩惠；没有执行纪律权；没有像总统撤销他的阁员那样撤销议员职务的权力。”（6）

国会两院的政党领袖们在劝说本党议员按照党的态度投票方面各有高招。众院前议长雷伯恩喜欢发挥个人情义优势，他总是热情为本党同事帮忙，广结人缘，以备动员投票时之用；前议长奥尼尔面对众院权力分散的新程度，发明了突击队方式。每每碰到分歧严重而又务须通过的法案，奥尼尔议长即建立突击队，由坚决支持该法案的本党议员组成，专门突击劝说本党其他同事支持这一法案，直到这一法案获得众院表决的多数票。突击队员们根据本党各位同事的特点，想方设法打动每一个人。对于党内的自由派议员，突击队员们会说该项法案符合自由主义；对于党内保守派，他们会强调该法案的保守主义内容。突击队员们会搬出个人友谊，也会呼吁对方忠于党，“我们请您为这项法案投票，不仅是因为它是一项好法案，不仅是因为它是这个委员会报告的，还因为它是民主党的一个立场，民主党的指导与政策委员

会已经一致赞同它。我们吁请您忠实地支持民主党的立场”。〔7〕

但是，在国会两院历史上，头号劝说大师当推参院前多数党领袖约翰逊。为了使某个议员接受党的法案，约翰逊可以连续四个小时淋漓尽致地发挥其劝说特技：“那语气可以是哀求、谴责、哄骗、热烈、讽刺、催人泪下、抱怨，或者暗示威胁。所有这些一古脑儿摆开。人类全部的激情皆汇集于此。说话的频率高得令人喘不过气来，说的一切全奔一个方向。被劝人想插进一句话极为不易，约翰逊一眼就能看出对方想说什么。他步步逼近，他的脸离听话人已不出一毫米，他的眼睛忽然瞪大，忽然眯缝，他的眉毛时而升起时而落下。他的衣兜可以涌出卡片、要点和数字。模仿、幽默和天才的比拟使得约翰逊劝说催人入梦，被劝人直给弄得目瞪口呆，毫无办法。”〔8〕

五、劝说效力

分块决策与集中协调，使民主党及共和党在国会两院拿出的法案和对法案的修正案既较为充分地体现了本党所掌握的专门知识，又较好地突出了本党的政纲和立法战略。然而，对于多数党来说，通过分块决策与集中协调而确定下来必须通过的法案最终能否通过，决定着党的政绩和命运。多数党领袖十分明了这一点，他们所能作的和最下功夫作的是劝说本党议员在全院表决中支持本党的法案。那么，这种最后诉诸劝说实施党的领导的方式效力如何？统计表明，在多数时候，多数党的多数议员支持党的法案。只要议员的选区利益不受影响、只要多数党议员本人没有相反的观点，多数党议员通常都会接受本党领袖的劝说，投票支持本党提出的法案。

上述多数党领导方式其所以能成功运营，从根本上说，原因在于这种领导方式适应美国较为突出的以个人主义为核心的政治文化，同时又体现了国会整合民意的统治职能。分块决策使多数党几乎每一位议员都掌握到一份决策权，议员们因而能较为容易地将他们所代表的选民利益与要求注入到立法之中，而且，它还能在颇大程度上满足多数党各位议员的权力欲；劝说同样顺应了议员相互之间的平等要求，能够避免多数党议员们抵制和敌视指示与命令的心理，但又将党的要求和意志传达给党内各位议员。集中协调则在上述基础上，巧妙而又相当坚决地将党内各位议员所反映的种种利益与要求予以整梳区分，排定轻重缓急，使最终交全院大会辩论和表决的法案无论在内容上还是总体关系上，都既能及时回应各个利益集团与阶层的要求，更能确保资本生产的繁荣与发展。

注释：

〔1〕 Malcolm E. Jewell, Samuel C. Patterson, *The legislative Process in the United States*, Random House, 1986, p.95.

〔2〕 Barbara Sinclair, *Majority Leadership in the U.S. House*, John Hopkins University Press, 1983, p.101.

〔3〕 *Ibid.*, p.101.

〔4〕 David R. Mayhew, *Congress, The Electoral Connection*, Yale University Press, 1974, pp.26-27.

〔5〕 Frank H. Mackaman (edit.), *Understanding Congressional Leadership*, The Everett McKinley Dirksen Congressional Leadership Research Center, Congressional Quarterly Press. 1981, p.186.

〔6〕 *Ibid.*, p.109.

〔7〕 同〔2〕，第151页。

〔8〕 Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members*,

Congressional Quarterly Inc., 1985, p.181, p.183.

(《美国研究》1992年第4期)

美国政治与法律网 (www.ciapl.com) 发布 2005年8月6日

[\[回顶部\]](#)