



### 美国研究

标题: 作者: 

关键词:

### 国会山庄里的“隐形政府”：美国国会助理制度评估

|        |   |     |  |
|--------|---|-----|--|
| 作 者:   | 孙哲、信强   | 封面: |  |
| 关键字:   | 美国政治/国会/国会助理/隐形政府   |     |  |
| 年 号:   | 2001  |     |  |
| 期 号:   | 第4期   |     |  |
| PDF文件: |   |     |  |
| 出版社:   |   |     |  |
| 英文标题:  | Legislative Staff and the " Invisible Government" Inside the Congress |     |  |
| 中文标题:  | 国会山庄里的“隐形政府”：美国国会助理制度评估   |     |  |

《美国研究》2001年第4期

国会山庄里的“隐形政府”：美国国会助理制度评估

孙哲、信强

〔内容提要〕随着国会在美国内政、外交领域职权的不断扩大，国会助理队伍也得到了急剧扩充，在国会立法过程中的职能也不断增强，进而在美国国内立法和政策制订过程中发挥着日益重要的作用，以至于出现了所谓的“隐形政府”、“影子立法人”等现象。本文探讨了国会助理的类别、职能、历史发展沿革和政治作用等问题，以求对美国国会助理制度的基本架构作一梳理。

关键词：美国政治/国会/国会助理/隐形政府

“这个国家基本上是由参众两院的立法助理在管理的。”

——参议员摩根

美国国会山庄周围的国会工作大楼，常常是熙熙攘攘，人流如梭。为了迎接繁重庞杂的工作的严峻挑战，同时与行政部门竞争，并对其实施有效监督，美国国会已建立起了一支人

数众多、门类齐全的国会助理队伍。客观地说，没有这样一支精明干练的助理队伍，国会就不可能像今天这样高度独立地行使其宪政职能，从而保证美三权分立的政治体系的成功运转。但是，伴随着助理队伍的急剧扩充及其职能的持续增强，也出现了许多新问题，如助理人员的不均衡增长、两党政治的流弊，以及随着助理权力的膨胀而出现的“影子立法人”、“隐形政府”等现象，都对国会立法、监督、服务选民等职能的正常履行带来了新问题，对于其影响众说纷纭，毁誉参半。为了更好地了解国会内部运作机制，以及国会助理在美国政治生活中所发挥的作用，本文拟对国会助理的种类、职能、历史发展沿革、政治作用等问题做一个简略的评述，同时对国会助理制度今后可能产生的政治影响进行分析。

#### 一 隐形政府的构成：国会幕僚和国会助理

美国政治学发展史上第一本研究美国国会委员会幕僚的专著出版于1962年。【注释】 Kenneth Kofmehl, *Professional Staffs of Congress* (IN: Purdue Research Foundation, 1962).

【注尾】该书罗

列了国会不同委员会专业幕僚的名称，数目多达50种以上，如研究专家、顾问、调查员、研究主任、立法助理等等。而委员会的职员名称也在50种以上，如职员、速记员、档案主管、财务主管等。【注释】 *Ibid.*, pp. 37-38. 【注尾】常用的“国会工作人员”所指称的范围较为宽泛，包括各类助理和幕僚及在国会其他服务机关(如国会研究处、审计署等机构)工作的国会公务人员。本文所关注的主要是各类国会助理和国会幕僚。

国会山庄里的“隐形政府”：美国国会助理制度评估美国研究

国会助理和国会幕僚虽然都是指国会工作人员，在很多情况下也可以互换使用，但是国会助理大多指议员个人私自聘用来协助行使职权的人员，他们被统称为议员私人助理(*persona l staff*)；而国会幕僚这个称呼则多指由国会依法设置行使国会法定职权的人员。两者的区别是：国会助理直接为议员服务，国会幕僚则主要分布在各个委员会工作。习惯上，级别较高或资历较深的国会助理也被称为高级助理或国会高级幕僚，而在委员会工作的幕僚中资历较浅的人员被统称为国会助理。

国会议员私人助理的任用并没有太大的资格限制，录用与否在很大程度上带有“人治”的色彩，随意性较大，其去留也全凭议员个人喜好或助理个人事业发展而定，完全没有制度的约束，所以易于造成任期短、变换频繁等弊病。而委员会幕僚则大多具备“依法设置”、“依法任用”、“依法行使职权”的特色，虽然有些职位的应聘和录用也有“人治”的影响，但大体上能够做到组织化、专业化以及角色较为固定，他们不分党派，专门为国会及其委员会提供服务，被视为国会真正的文职官员。

国会助理的详细分类包括议员私人助理和委员会幕僚和助理(*committee staff*)。

##### (一) 议员私人助理

两院议员私人助理的雇用情况不尽相同，在直接为议员服务的国会助理数目和职位设置上也有所反映。1979年，众议院通过了第359号决议，限定每一位众议员可以雇用最多18位全职助理和4位兼职工作人员。【注释】

*How Congress Works* (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991), p. 109.

【注尾】众议员本人有权决定雇用人员的数量。参

议员在技术上没

有被规定应雇用多少助手，但是根据惯例，他们一般都按照他们代表选民的比例来决定雇员

的具体数目。两相比较，众院工作人员总数虽然多于参院，但是平均每位众议员只有17个助理，而每位参议员则有44位幕僚和助理。

按照工作地点的不同，所有直接为议员服务的国会助理大致可以分为选区助理及国会办公室助理。前者以服务选民和地方性事务为主，后者则以立法为主要任务。参议员因为在国会立法工作重，通常把1/3的助理安排在选区；众议员则与选区更紧密，一般安排40—48%的助理在选区。【注释】

Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress, 1997-1998* (Washington D.C.: Congressional Quarterly, 1998), pp. 137-138.

【注尾】近年来，为了成功地争取连任，国会选区服务人员大幅度扩充，众议员助

理的2/5、参议员私人助理的1/3在地区或州办公室工作，且有逐年增加的趋势。选区助理最主要的业务为“选民服务”和“议员形象展示”。在这两项业务之下，又可展开为下列13项具体业务：服务处行政管理；通信、沟通及公共关系；个案研究；选情动员的政治性组织功能；社会监督功能；代理人功能；社团联系功能；议员代表功能；议员工作时间的排定与执行功能；社区的组织动员与行动的直接策略功能；行政监督功能；立法支援功能；替议员个人“跑腿”服务功能。【注释】詹立民：《权力游戏规则》，台湾·五南图书出版公司，1995年版。【注尾】

此外，在人员选用方面，由于众议员更为强调本选区利益，因此其私人助理的本州色彩比较浓厚，年纪较轻。相对于众议员而言，参议员的工作更为繁重，其直接后果就是参议员必须更多地依赖助理来处理问题。【注释】Ross K. Baker, *House and Senate* (NY: Norton, 1995), pp. 95-100. 【注尾】因此他们普遍喜欢雇用一些具有保守工作取向或倾向

、人格向上且具有前瞻性的成熟专业人士担任助手，强调吸收新观念、忠心耿耿并能学以致用。

从工作范围来看，议员助理主要担负的业务大致可以分为行政、立法、通信、研究、监督及新闻联系几大类。与此对应，一般办公室内都按工作性质的不同，把助理们分为行政助理(Administrative assistant or AA)、立法主任(Legislative director or LD)、立法助理(Legislative assistant or LA)、个人秘书(personal secretary)、个案助理(case worker)、新闻助理(press aides)等。

尽管国会助理名目繁多，但是在实际工作中却是彼此协调，通力合作。而且很多职位是由身兼数职的工作人员担任的。按照福克斯与汉蒙德的形容，他们是互动者(interactor)、支持者(supporter)、通信者、(corresponder)、广告者(advertiser)和调查者(investigator)。【注释】

Harrison W. Fox, Jr. and Susan Webb Hammond, *Congressional Staffs* (NY: Free Press, 1977), p. 12.

【注尾】角色的融合另外一个好处是既可以节约开支，也具有相互沟通方便的特点。而且

从机构运行角度看，工作人员对多种业务的熟悉可以促进国会从总体上更能发挥多功能、适应变化的长处。

## (二) 委员会幕僚和助理

委员会幕僚和助理的设立与调整是随着国会委员会制度的改革同步进行的。1946年，国

会通过了《立法重组法案》，对国会委员会制度作了重大变革。该法案明确规定国会常设委员会可以拥有自己的助理，其他联合委员会或特别委员会则必须每年向国会报告，由国会同意拨款后才能雇用助理。该法案也就参、众两院的常设委员会助理数目做了限制，每个常设委员会可以雇用4名专业助理及6名办事人员，而这些雇员必须能够“适当地处理相关性工作”。对参众两院的拨款委员会，该法案作了特殊的照顾，即允许这两个委员会自行决定助理的人事，聘用与否由其委员会委员投票决定。如此一来，委员会助理人数增加到340人左右，另外还有各拨款委员会额外聘用的助理。【注释】

引自李国雄等译：《美国国会要略》，台北·国民大会宪政研讨委员会编，1991年版，第248页。

### 【注尾】

概括而言，在委员会工作的助理和幕僚可以分为几类。第一类是政治性的，包括助手总管(Staff Director)和法律顾问(Counsel)。除了协调领导其他助手的工作以外，他们主要负责保证立法渠道的畅通，使议案能够顺利变成法律。为此，他们与委员会主席、委员会其他成员及助手、有关利益集团、政府行政部门等都保持着紧密的联系。第二类是专业助手(Professional Staff)，大都对委员会职权范围内的工作非常熟悉，称得上是权威。第三类是文书后勤人员，主要处理委员会的日常杂务。最后一类是新闻秘书。

有关专业型幕僚(professional staff)和秘书型助理(clerical aides)的职责，也还需要特别说明。

专业性幕僚负责行政和立法工作。他们一般是律师或某一方面的专家，具有某些共同特点，如平均年龄近40岁，以男性占多数；跟议员私人助理相比，他们作为委员会幕僚大多集中在华盛顿办公；很多人拥有较高学历，尤其是法学方面的学历。不少人还在行政部门工作过，因此熟悉如何与政府各部门打交道。

专业幕僚主要做两件事：(1)参与立法工作，包括研究、提案构想、撰写备忘录等。换句话说，他们负责修订法案，修改草案，解释技术性条款，草拟政策问题大纲，分析各界修改意见，然后再撰写委员会法案报告。所以，很多由议员提交的报告实际上大多出自其助理之手。这些报告被汇报到委员会后又成为其他委员们阅读的资料。在征得各位委员的咨询之后，他们可能还要重新讨论、修改撰写，对法案本身及法案制订背景要特别地加以逐条分析，并将该法案与现行法律作一比较。报告最终定稿以后，这些助理还要负责联络、协助、游说的角色。国会开会期间他们一般都很忙，不仅要协助国会辩论，而且要随同议员出席辩论。(2)监督政府施政，包括政府开支，与政府沟通，说明国会要求通过的提案要点等。

秘书型助理年龄相对较轻，他们更多的时间是花在记录发言、处理信件、组织委员会文件的出版、协助听证或提案的讨论等事务性工作上。例如，如果要举行听证会，这些助理们就要负责选择适当的出席证人、准备问题、通知新闻界、安排议员出席或代替他们出席等等。

他们也常常参加立法调查，包括外界对现存立法的批评，有时为了收集意见，甚至还要举办地方性的听证会，获得民众对某一法案或议题的意见。

### 二、隐形政府的膨胀：国会幕僚和助理机构的发展

国会的前期历史上，只有两院领袖配有助手，他们是秘书、议事专家、警卫长、信使等，议员个人和委员会没有助手。直到1820—1830年期间，极少数的常设委员会设立助理，但国会方面仍然拒绝聘用任何专任的委员会办事员。

1856年，众议院的筹款委员会和参议院的财政委员会获得专款补助，首次聘用了专职助理人员。这两个委员会是国会第一批雇用永久性助理的委员会。此后，参众两院分别在18

85和1893年正式开始设置个人助理。国会各委员会在1850年时只雇用临时助理，直到1900年两院各委员会才有正式职员。【注释】

Harrison W. Fox, Jr. and Susan Webb Hammond, *op. cit.*,

p.12. Kenneth Kofmehl, *Professional Staffs of Congress* (West Lafayette, IN: Purdue University Press, 1977), 3rd ed., p.3.

【注尾】例如，在1891年时，参院委员会的助理也不

多，一共才有助理41人，而众院也只有62人。【注释】*Ibid.*, pp.12-18. 【注尾】

1893年以后，议员的私人助理逐渐增加。但在1946年以前，众议员最多只能雇用5位助理，参议员6位。1924年，参议院委员会有141位，众议院委员会有120位幕僚和助理。1935年，众议院的私人助理人数达到了870人，参议员则只有424人。【注释】*Vital Statistics on Congress 1989-1990*, p.132. 【注尾】

国会助手队伍的迅速发展是1946年以后的事情。第二次世界大战结束后，第79届国会（1945-1947）成立了国会组织联合委员会，专门负责研究改进国会的组织结构。委员会在调查中发现，不仅国会议员，而且几乎所有的专家学者都抱怨国会的专业助手太少。委员会的报告指出：“国会对调查力量和称职助手的缺乏是惊人的，有时甚至达到可笑的程度，使国会不得不依赖政府部门和私人组织散发的‘传单’或报纸的报道，把它们作为立法的基本依据。”【注释】

Roger Davidson and Walter Oleszek, *Congress and Its Members* (Washington, D.C.: C Q Press, 1981), p.236.

【注尾】

国会委员会幕僚在50年代到60年代开始大量扩增，到了70年代增加更为明显。国会助手队伍扩展得如此之快，到80年代，国会自己都嫌它过于庞大，认为出现了“助手膨胀”（*Staffflation*）。1985年，为了降低政府赤字，削减国会开支，辞退了一批助手。据统计，1989年，众议院委员会职员共有2267人，众议员个人助理约有7569人，众院职员约有1.1184万人（包括众院个人助理）。1989年，参院委员会职员约有1116人，参议院个人助理有3837人（包括参议院个人助理），参议院的职员有5984人，包括参议员个人助理。而国会附属单位和辅助机构包括会计总署(GAO)、国会图书馆(Congressional Library)、国会预算局(CBO)、国会技术评估局(OTA)的幕僚人员也达到1.0273万人，再加上两院联合委员会职员138人及国会建筑人员2088人，国会山庄警卫1259人，1989年国会职员总人数为3.0926万人。【注释】引自谢尊芳译，《美国国会重要统计(1991-1992)》，《立法院院闻月刊》1992年第20卷第8期，第62—78页。

【注尾】这个数

字差不多保持了十年而无较大变动。1997年，众议院工作人员总数为7282人，参议院为4410人，总计1.1692万人。【注释】Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Ma

*Ibin*, *op. cit.*, p.135. 【注尾】

国会幕僚和助理数目得到大幅增加，但是其具体分配却并不均衡。

首先国会幕僚成长过程中，议员助理与委员会助理成长的重点有所不同。议员助理增加最多的是立法助理，而委员会增加最多的是调查助理。【注释】Harrison W. Fox Jr. and Susan Webb Hammond, *op. cit.*, p.24. 【注尾】

其次70年代后，众议院由于小组委员会幕僚激增，而参议院还保持相对比众议院较集权化的幕僚安排，所以众议院助理增加的比例比参议院略多一些，大致为65%比50%左右。【注释】

Steven S. Smith and Christopher J. Deering, *Committees in Congress* (Washington

D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1990), pp. 150-152.

【注尾】

第三, 到目前为止, 即使把增长情况考虑进去, 在国会中为议员工作的幕僚和助理数量相对较多, 而为委员会工作的幕僚和助理数量相对较少。在议员私人助理方面, 1947年时众议院有1440人, 参议院有590人; 到了1989年, 众议院私人助理增加到7569人, 参议院私人助理则增加到3837人。【注释】Ibid., pp. 150-152. 【注尾】而委员会助理的情况则大致为:

1971年时众议院中有729位委员会

工作人员, 711位在参议院。1987年, 数字分别达到2024和1074, 【注释】Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 1993-1994* (Washington D.C.: Congressional Quarterly, 1994), p. 1324.

【注尾】1994年

有所调整, 人数

分别为1850和1200。1995年金里奇改革后又有所减少, 众议院委员会中有1250人, 参议院委员会中有950人。【注释】

*Congressional Quarterly Weekly Report*, March 11, 1995, p. 735

【注尾】现在人数基本上稳定在这个范围内, 第105届(197-1998)国会的

众议院有1250位委员会助理; 参议院有1002位, 合计2252位。【注释】

Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 1997-1998* (Washington D.C.: Congressional Quarterly, 1998), p. 139.

【注尾】

第四, 常设委员会中的工作人员分配也不平均, 重要委员会人员相对较多。如众议院拨款

委员会负责对政府开支的监督, 该委员会有165位工作人员; 而退伍军人事务委员会只有27位职员。参议院情况也一样, “重点”委员会常比一般委员会多30—50位助理。【注释】

Matthew C. Moen & Gary W. Copeland, *The Contemporary Congress: A Bicameral Approach* (CA: West/Wadsworth, 1999), p. 166.

【注尾】

第五, 众议院1970年以后的改革使小组委员会主席有权雇人。小组委员会工作人员在70年代成长了650%。【注释】

Leroy Rieselbach, *Congressional Reform* (Washington, D.C.: CQ Press, 1986), pp. 155-156.

【注尾】共和党虽然后来改变了这项规定, 但目前还没有一个统一的用人方案

。两院在委员会和小组委员会中的工作人员分配情况不大一样。在众议院, 45%的工作人员在小组委员会中任职, 参院中只有38%的人为小组委员会工作。【注释】Steven S. Smith and Christopher Deering, *op.cit*, p. 152. 【注尾】

1946年以后美国国会助理队伍才逐步发展起来。第79届国会(1945-1947)成立的国会组织联合委员会, 曾专门负责研究改进国会的组织结构, 预防“膨胀”。该委员会曾在1946年起草了一部《1946年立法改组法》, 并得到国会通过。该法允许每一委员会雇佣4名专业助手和6名秘书。但是后来的发展, 却有些偏离1946年的立法改组精神。此后国会通过的一系列法律和决议, 客观上促进了国会助理队伍的迅速膨胀。究其原因, 主要有以下几点。

首先是由于国会工作量的急剧增加。第二次世界大战后，挟“新政”之余威，美国联邦政府职能迅速扩大，政府活动渗透到社会生活各个领域和层面。作为立法机关，国会的工作自然也成倍增加。每年会期，国会须对400至1万项法案表态，进行成千次调查活动，每年参议院要收到3500万份邮件，众院每年则收到1.85亿左右的来信和邮件。面对千头万绪的工作，为了完成立法职责，国会势必需要增加人手，以协助其完成立法所需的调查、咨询、起草等各项工作。

其次是由于行政与立法机关之间的“竞争铁律”（iron law of emulation）

【注释】刘丹曦等译：《权力游戏》，台北·时报文化公司，1991年版，第257页。【注尾】。美国开国之初即赋予国会多项重权，以期有效地监督、制衡行政部门。但是长期以来，这些权力并没有得到充分行使，对许多内外事务，总统常常一手遮天，以至于出现了“帝王般的总统”。例如，行政部门借助众多的机构，可以对各方面的情况有全面详尽的掌握。而国会囿于人员缺乏，收集、分析信息的能力有限，因此很难对行政部门的各项动议和举措进行客观、权威的评判。事实上，在60年代中期以前，国会为了获得现行计划与立法提案的相关信息与建议，不得不大量地依赖行政部门。后来，正是由于对行政部门的不信任，主要是越战和水门事件的影响，国会开始另外聘用更多、更优秀的委员会助理，依靠自己的力量收集信息、调查情况、分析问题，进而检视和评估行政部门的表现及建议，或者由国会自己提出更多的议案，以捍卫自身的权力以及宪法的尊严，对行政部门实行有效地制衡。【注释】Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *op. cit.*, p. 248. 【注尾】

第三是由于立法内容日益多样、专业化。随着国家权力对经济、社会各个领域调控能力的加深和增强，对于立法、司法和行政职能的顺利行使提出了更为专业化的要求。在国会议员面临的问题日趋复杂专深、数量日益增加的情况下，借助于年轻的、受过较好专业训练的助理，可以解决国会各方面职能专业化的需要。从而一方面既可以逐渐摆脱来自行政部门或国会内部的干扰，另一方面从整体上有助于提高国会效率，树立良好的政治形象。

第四，从议员个人的角度来看，谋求连任是每个议员的头等大事，国会幕僚和助理数量的增加可以帮助他们在为竞选连任时补充人力，加强自己和其他议员之间或是选区挑战候选人的竞争。在平时，人手充裕也可以更好地为选区服务。如果再考虑到华府利益集团数量的增加，国会议员每天必须忙于堆积如山的来自利益集团的问题，急需人手协调。这样，“在面对选民与国会之强大压力下，为了保护公众利益，一个积极的国会助理是绝对必要的”。【注释】Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *op. cit.*, p. 242. 【注尾】国会助理

可以协助议员处理选民陈情、选区服务，协助议员草拟法案及评估，处理一般行政事务，为议员和其他政府部门、利益团体、媒体充当沟通、宣传与整合的“导体”。他们也可以协助议员研究、拟定政治策略并参与政治决策和实际政治活动，提供议员监督政府的构想、主张，为议员塑造良好的公共形象，为竞选连任铺路，参与国会公关活动，等等。

最后，国会议员本身将助手的多少看成是自己影响与权力大小的重要标志。随着“知识就是权力”观念逐渐的深入人心，助理被看作“国会内部权力交换中的媒介和货币”。

【注释】蒋劲松：《美国国会史》，海南出版社，1992年，第427页。【注尾】哪个议员拥有的助理多，哪个议员的信息就多，获得的知识就多，涉及的法案就多，发言的分量就重，行使的权力自然就大。助理为议员提供各种必需的专业知识，保证了议员在更多的方面、以更内行的方式发挥作用，从而也更能保住议员席位。

### 三毁誉参半：“隐形政府”的隐忧

人们对“隐形政府”的评价大多是毁誉参半。国会助理体制的确立，使得国会各项工作“如虎添翼”，可以完成立法、监督和选区服务的繁重任务，提高了质量，增强了权力的知识化水平。面对国会成千上万份立法提案、反反复复的国会听证以及如此众多的调查报告，这在过去议员连想都不敢想。在华盛顿圈内，相信没有人会否认国会助理的影响和作用，有人甚至认为：“这个国家基本上是国会参众两院议员的立法助理们在管理”。

但其所带来的以下四方面问题值得注意：

#### （一）预算飞涨

第二次世界大战以后即从1946年《国会重组法》实施以来，国会各部门预算约为5400万美元，到了1995年，国会的预算数字飞涨，达20亿美元以上。扣除通货膨胀因素，增长率也在每年700%以上。【注释】

Matthew C. Moen & Gary W. Copeland, *The Contemporary Congress: A Bicameral Approach* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1999), p. 156.

【注尾】国会开支增大，一个直接原因是部门扩张、机构变得更加臃肿，为了

保证这些机构的运行，必须付出更大的行政和其他方面的开支。如国会各委员会的支出膨胀迅速。1976财政年度，国会拨给众议院各委员会的经费(包括薪资在内)约为2070万美元；给参议院的大约是890万美元。到了1982年，短短6年时间，国会拨给众议院各委员会的经费已经增加到了7560万元，而给参议院的则增加为4190万美元。这两项经费尚不包括额外要求的补助经费。【注释】

Discussion of the 1982 committee budgets can be found in *Congressional Quarterly Report*, March 20, 1982, pp. 635-636, and April 3, 1982, p. 734.

【注尾】开支增加另外一个原因，则是国会工作人员剧增造成的。特别是1970年国会再

次修正和通过国会重组法以后，在国会工作的各类人员增加迅速，虽然国会对此的解释是为了加强立法和监督，特别是保证有足够的人手来与行政当局抗衡，使国家不至于再出现“水门事件”那样的政治丑闻。但是为此付出的代价却是每5年国会必须增加4亿美元的预算，才能保证机构的正常运行和人员的各项开销。【注释】Matthew C. Moen & Gary W. Copeland, *op. cit.*, p. 156. 【注尾】以1997年为例，现在每年20亿美元的国会开支

中有大约31%的立法机构拨款用来支付众议院工作人员的薪水，国会辅助机构获得另外24%，参议院花掉21%。剩下的20%用在国会图书馆和国会管理部门上(Architect of the Capitol)。其他4%用于两院共同消费。【注释】Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, *Vital Statistics of Congress, 1997-1998*

, p. 148. 【注尾】国会的巨额花费早已引起国

人强烈不满，多年来，要求裁减冗员，节约开支的呼声不绝于耳。但是却始终难见成效。

#### （二）国会党争，殃及池鱼

两百年来，美国民主、共和两党为争夺总统宝座和国会的领导地位，往往为一己的私利，党同伐异，争斗连连，成为美国政治生活中一个痼疾，对于政府的顺利运作和职能的行使造成不良影响。庞大的国会助理队伍作为最接近风暴核心的人群，自然难免池鱼之灾。对于手握重权的国会幕僚和助理，任何一党一旦得势，无不竭尽全力地加以控制，排除异己，打压对方，两党概莫能外。加之各委员会和议员雇用助理也标准不一，因此，尽管为了维持庞大的助理队伍的运转，国会每年都要拨付巨额款项，而且助理的工资也得到了大幅提升，



但是许多助理仍感到工作缺乏保障，有时甚至会有一种“朝不保夕”、时时要担心出路的感觉。议员的自然死亡、退休和落选都有可能断绝这些助理的谋生之路。同样，各委员会主席因政治斗争而败阵离职或是新政党取得多数党地位后“清理门户”，也会使许多助理面临解聘的危险。如104届国会期间，仅参院就取消了226个委员会助理的职务。105届新国会开始之后，由于共和党重夺多数党地位，相继有600多名在各委员会任职的国会助理被迫离职。【注释】张毅：《美国国会的助手队伍》，《美国研究参考资料》1989年第12期。【注尾】如国会助理“元老”唐纳德·安德森(Donald K. Anderson)就是一个两党党争的牺牲品。他于1960年便开始在国会工作，然后从一个普通职员慢慢升迁到众议院行政总管。共和党议长金里奇上台后，安德森则被迫离开了他为之工作了35年的国会山。【注释】Matthew C. Moen & Gary W. Copeland, *op. cit.*, p. 155. 【注尾】90年代以来，幕僚和助理的政党背景和他们的具体工作安排、多数党助理和少数党籍助理之间的合作等问题，始终是两党政治较量的焦点。

党争不断，标准不一，用人时希望招之即来，“改革”时却又强迫人挥之即去，如此种种，导致直到80年代末期，国会助理和幕僚平均工作年限不到3年。【注释】Carleton R. Bryant, “Turnover High Among House Staffers, Report Says,” *Washington Times*, Oct. 23, 1990, A10.

【注尾】国会助理的这种高流动性给国会的各项工作造成缺乏连续性和稳定性等负面影响，扰乱了美国正常的政治生活。如何消除政党政治这一痼疾，使国会助理尤其是委员会助理的工作超越党际界限，实现规范化和正常化始终是一个棘手难题。

### （三）效率低下

尽管国会助理流动性很大，但是其在立法过程中所具有的关键作用，赋予了其在政治生活中的重要地位，从而使这一职位成为一种非常值得尊敬、值得追求的好工作。随着绝对人数和智慧的增加，新生代幕僚的权力比以前重要也深入了许多。许多幕僚和助理都很精明强干，雄心勃勃，努力工作，希望能在国会山庄做一番事业。但是这却产生了另一始料未及的负面效应。即助理越是拼命工作，国会整体效率反而越低。如参议员辛普森指出的：“助手可以使议员淹没在没完没了的工作中，这种工作导致的立法毫无常识可言，完全出自于那些用纯技术眼光看待问题并渴望表现自己的助手之手”。【注释】Roger Davidson and Walter Oleszek, *op. cit.*, p. 236. 【注尾】雇用助理的目的和他们工作中的表现效果适得其反，因为他们不断研究并提出问题，给委员会添加了不少工作量。而这些问题很多都偏好迎合选民需要，强调立竿见影，短期效应。长此以往，这种情况可能会对整体国家利益造成伤害。

### （四）角色互换：谁在为美国立法？

如前所述，国会助理与幕僚在立法上的功能主要有两个：政策咨询及过程咨询。后者包括法案与修正案的起草、议事日程、分析信息、撰写备忘录和讨论报告，等等。这也就是说，有些助理本身在政策咨询和过程咨询过程中实际上因为自身的参与而变成了政策的推动者。有时候，他们喜欢或者倾向于推动个人偏好的改革。而有些则在委员会的鼓动下挖掘敏感问题，藉此吸引媒体或选区选民对这些议员的注意。这种情况一天天延续下来，有些议员就会养成对其助理的依赖。而有些精明强干的助理也就顺理成章地变成了“企业型助理”——即担负某些决策重任的助理。【注释】

参见Michael J. Malbin, “Delegation, Deliberation, and the New Role of Congressional Staff,” in *The New Congress* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Research, 1981), pp. 154-163, 170-171.

【注尾】议员对助理的监督力越弱，助理在政策执

行上就有越大的

影响力。【注释】

Irwin R. Arief, "The New Bureaucracy," in Congressional Quarterly Weekly Report, Nov. 24, 1979, p. 2639.

【注尾】到后来，幕僚和助理在数量上的急速膨胀，使得其角色也因量变而发生了质变。

由单纯的行政、立法助手角色，演变成为辅选连任及创制法律的角色。助理的积极活动在很大程度上代替了传统的议员之间的交流与沟通，由此助理对助理的运作方式成为现代美国国家决策的重要缩影。国会助理们已不仅仅是国会议员的助手，他们同时还是“议程的安排者”、“政策的创议者”、“政策的妥协者”和“国会的首席调查员”。成为“新权力的精英”、“国会大厦的统治者”、“隐形政府”、“影子立法者”。角色互换的结果是议员反而成了“助理的创造品”。例如根据笔者调查发现，随着现代当选议员活动量的增加，包括社交，助理的确在某些问题上取代了议员，成为实际决策者。如两院有关国防预算的协商会中，几乎1亿美元以下的有争议的项目，都已授权给助理来处理了。【注释】Washington Post, Nov. 20, 1983, A. 13. 【注尾】

随着国会助理结构的持续扩张，助理的地位、价值和影响力不断提升，由此引发的重大问题也引起了国会参众两院议员的忧心。早在1963年，一份调查报告显示，63%的民主党议员承认幕僚越来越多，众院分裂倾向明显。73%的共和党议员同意这种看法。【注释】

Arthur Maass, Congress and the Common Good (NY: Basic Books, Inc., 1983), p. 112.

【注尾】1970年，

德拉瓦州共和党参议员约翰·威廉斯(John J. Williams)不停地抱怨说国会“就整体而言，已逐渐演变成助理政府”。【注释】

Congressional Quarterly's Guide to Congress (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1971), p. 162.

【注尾】助理已成为“非民选的议员”。参议员克拉

克曾说：“我们

非常依赖助手，他们的影响很大，这是毫无疑问的。立法当中的所有选择都是他们提出来的。”【注释】张毅：前引文。【注尾】许多美国学者也坦言国会助手已成为“美国立法过程中一支看不见的力量”，认为他

们算是“非民选的议员”。如有的众议员警告说：“委员会助理在决定日程……委员会到处都是他们的影响，我们必须结束这种发展，把决策权交回给民选的议员”。【注释】

Guide to Congress (Congressional Quarterly Inc., 1982), p. 482. 【注尾】

对于如何看待国会助手的举足轻重的影响，存在着截然相反的观点。一派观点认为，助手权力的上升，导致了议员权力的下降，这对美国民主制度极其有害。因为议员是民选的，而助手则是非民选的，助理当政势必无法真正如实地反映民意

。长此以往，将使美国的民主制度受到重大侵蚀。另一

派意见则认为，议员和助手是一个整体；国会助手不是

一支独立的政治力量，而是国会议员的辅助力量。尽管委员会助理的影响的确很明显，但是他们毕竟是受委员会委员所控制的。”就长期而言，政策的决定并非掌握在委员会助理手里。

议员们才是真正的决策人。”【注释】Irvin B. Arief, "The New Bureaucracy," in Congressional Quarterly

Weekly Report, Nov. 24, 1979, p. 2635.

【注尾】这种情况，正如海瑞克·史密斯在《权力游戏》一书中所说的那样：（对议员们而言）

“以选举中脱颖而出的政治家的观点来看，幕僚就是他的延续，一层层政治关系也都是源自竞选时的幕僚团。当选后的众议员或参议员会逐渐取得权力……而幕僚团也逐渐扩展势力

成为他的班底，并渗透入政府官僚组织，管理国会各个委员会，进而推动他的政策，宣扬他的理想，甚至为他编织梦想。幕僚就像他的代理人，或另一个自我，也像一群共同为一个顾客服务的律师。幕僚扩大了议员的接触面、影响力、视野及贡献。”【注释】刘丹曦等译：《权力游戏》，台北·时报文化公司，1991年版，第256—259页。【注尾】

孙哲：复旦大学美国研究中心教授

信强：复旦大学国际关系与公共事务学院博士生