

议员解读国会 ——读《众院之内：前议员解释国会如何运作》

牛海彬

正如书名所显示的，《众院之内：前议员解释国会如何运作》【注释】Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, eds., *Inside the House: Former Members Reveal How Congress Really Works* (Lanham: University Press of America, Inc., 2001).【注尾】一书特色在于它是一本从议员视角解读美国国会运作的文集。该书的主编之一卢·弗雷在参加美国前国会议员协会的“国会进校园项目”时，发现国会研究著作缺乏从议员个人观点看待国会的内部视角，遂精选参加该项目的众议员演讲稿编成该书，旨在提供关于国会运作的第一手资料。本书收录了34名前众议员、1名前众议员的配偶、1名前议员助手、1名前游说者和1名加拿大学者的文章，内容涉及议员生活的诸多方面。

一、议员角色及其投票行为

本书指出，议员通常具有立法者、社会工作者、教师和政治家四种角色。【注释】Romano L. Mazzoli, “Ron, What Really Did You Do All Those Years in Washington?” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.3~9.【注尾】立法是议员从事的最经常也是最重要的工作，同时它也是一个充满协商的过程。社会工作者的角色主要是服务选民，这不仅增进了选民对议员的好感，同时展现了政府的人性化和民主的个人层面。议员通过发表演讲和举办有选民参与的会议，向选民介绍他们的政府及其关注的事项，发挥教育的功能，为那些有志于参加公共生活的选民提供基础知识。很明显，要扮演上述角色，议员必须能够当选并赢得连任。为此，议员必须具备政治家的才能，诸如关注选民利益的变化，关注各种政治势力的消长消涨，与重要的政治团体保持联系等等。在国会议员的这四种角色中，立法工作突出了国会在全国性政策制定层面上的责任；社会工作有助于议员平衡因立法导致的对选区利益的疏忽；政治家角色要求议员能够在华盛顿表达选民的利益；教师角色有助于树立议员的政治形象。这些工作都涉及议员能否再次当选，这要求议员时刻注意与选民保持联系，同时完成好立法任务。在有限的任期内，议员们必须在立法和代表选区的工作之间保持平衡，掌握一些在较短任期内有所作为而必需的政治技巧。【注释】Eugene J. McCarthy, “Old Advice for New Members of Congress,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.57~59.【注尾】譬如，由于不可能在所有领域都成为专家，多数议员都努力进入一个重要委员会，而且它最好能够服务自己选区的利益。如果没有进入理想的委员会，那么最好尽快成为已进入委员会的专家，进而成长为国会的领导成员，诸如议长、多数党领袖、少数党领袖及党鞭等。他们通常在国会立法过程中起着关键的作用。当然，议员必须明白，头衔并不能使议员成为领袖，一名国会领导必须精通立法过程，拥有领袖品质，尊重同事的观点和需要，以及保持与过道另一侧同事的合作关系。随着资深制原则遭到越来越多的挑战，领袖坚持自身立场的能力也面临着较以往更多的挑战。

【注释】Paul N. “Pete” McCloskey, “What Can a New Member Accomplish?” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.52~56.【注尾】

议员的投票行为是履行议员职责的重要途径，它取决于选区、利益集团、议员的个人偏好及总统和行政部门的影响等诸因素。党的领导人、同事、选民、利益集团和行政部门的意见常常不尽一致。在对特定法案做出决定时，议员们通常会根据自身情况衡量不同因素的重



要性。距下一次选举的时间、议员们本身对该议案的关切程度、各种意见的影响力都影响到议员的投票行为。对于重大议案，议题的性质很大程度上影响议员的投票。通常情况下，议员会坚定地站在选民一边。只有在面对选民们不关心或者疏忽的议题时，议员们才会听从利益集团的意见，或者听从政党领导人的意见。议员通过法律时并不是都能准备充分，而且是为了国家的利益，它比想象的要复杂的多。【注释】 Lou Frey, Jr, “Preface,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.xiii. 【注尾】

议员的个人倾向有时是议员投票行为的决定性因素。当某一议题与选民没有利益冲突、行政部门也没有一定立场时，利益集团就会施加影响。当民意与利益集团合流时，议员就会追随利益集团。当民意没有特殊偏好，利益集团和党的领导人意见相左时，结局就难以预料。此时，议员可能会去征求同州或同委员会议员或者一些专业又有经验议员的意见。

议员的投票行为受党派性和总统的影响也比较严重。受选举的巨额费用与美国成熟的两党政治影响，议员经常跟随政党进行投票。当然，由于背离政党偏好投票通常不会引发政府危机，加上议员对自己选区利益的高度关注，议员并非总是沿着党派界限投票。另外党派不同，议员不同，投票行为结果也不尽相同。尼克松总统的弹劾案虽从一开始就深受党派性的影响，但当出现关键的录音证据证明尼克松总统的确妨碍司法时，绝大多数共和党众议员毅然决定支持弹劾。对于克林顿总统的弹劾案，情况发生了三方面变化：司法委员会内两党的人数比较接近；与尼克松总统没有游说本党议员相比，克林顿总统保持了与民主党议员的高度互动；与绝大多数共和党人最终履行宪法职责投票赞成弹劾不同，绝大多数民主党人自始至终保持了对克林顿总统的忠诚。【注释】 Lou Frey, Jr., “Partisan Memories: Watergate Revisited,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.319~325. 【注尾】

除了在政治领域进行斗争或者做出妥协，个人生活也常常困扰着议员。克里斯汀·拉卢克（Christine LaRocco）对 60 位国会议员配偶的访谈，反映出国会生涯以各种方式影响家庭生活情况。如议员的配偶必须决定自己在竞选中的角色，在当选后是否要迁往华盛顿，议员当选后配偶的角色定位等等。【注释】 Christine Bideganeta LaRocco, “Family Life in Washington: The Spouse’s Perspective,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.67~81. 【注尾】 纽约民主党乔治·霍克布吕克纳（George J. Hochbrueckner）众议员则通过现身说法让读者确信作为“夫妻队”的国会生涯。【注释】 George J. Hochbrueckner, “Dynamic Duo: A Marriage Devoted to Public Service,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.84~91. 【注尾】

二、议员与选民

议员的首要任务是反映选民的期望。议员必须花大量的精力来了解民意，比如开展经常性的走访、处理分析选民来信、做各种议题的民意调查等等。经常面对改选的压力常常导致议员关注地方问题甚于关注全国性问题，对选民的立场变化高度敏感。尽管在竞选议员时，公众投票率一般不高，各区又常常被一个政党把持，在任议员竞选获胜较为容易，但是他们丝毫不能大意。在信息社会里，选民越来越注重在任议员的政绩、个人魅力和对重要议题的态度，而不是将议员的命运与政党联系起来，这加剧了议员对选民的敏感度。

20 世纪 70 年代以来，众议员肩上的任务越来越重，会期越来越长，选区选民人数也在增长，这些因素导致议员很少有时间和选民在一起，议员的代表性受到了损害。为了改善这种状况，议员助手数量增长迅速。议员助手可以帮助议员了解国会内外的政治情况，协调国会内外的利益关系，帮助议员竞选连任，促进议员与选民保持联系。议员助手也是行政部门和利益集团了解议员意图、对其施加影响的重要渠道。

处理信件和开展选民服务（casework）是议员与选民保持联络的重要手段。通常，议员们非常欢迎选民来信，甚至公开恳求选民来信。原因在于：信件可以使议员更好地代表民意；信



件可以提供一个与选民联系的机会；信件也可以帮助议员决定如何就某问题投票。那些来自与议员所在选区选民联系密切的来信、对议员的政治支持非常重要的人士的来信、私人信函而非公务信函、主题明确的信件、关注选民经济来源的信件及涉及议员知识储备较少领域的来信更易引起议员的注意。【注释】Orval Hansen, “The Role of Mail in Decisions in Congress,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.201~207. 【注尾】 通过处理选民来信，议员可以通过设在选区的办公室对需要帮助的选民开展服务。在议员看来，服务选民往往比投票行为更能影响选票。议员亲自登门拜访选民对于增进选民的支持更为有效。为此，议员对能够提供高效率选民服务的助手非常倚重。

三、议员与政党

虽然美国宪法没有提及也没有禁止政党，但是政党的政策、意识形态和压力深深地影响着国会的决策过程。【注释】William C. Cramer, “How Political Parties Shape the Policy Decisions of Congress,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.123. 【注尾】 国会多数党的地位尤其重要，多数党可以确定主要领导人、控制国会的辩论、选择委员会主席并在委员会占多数席位。国会席位对两党来说意义重大，关系到党的方针、政策能否有机会得到贯彻执行，更涉及到党的高层干部的参政机会。少数党很难在塑造国家的立法中扮演积极的角色，至多能对法案进行微调或者延缓立法。更有甚者，一些诸如安排听证活动的权力都掌握在多数党的手里。

唐·森德奎斯特认为自己作为众议员的唯一遗憾是没有等到成为多数党成员的机会。许多杰出的众议员就是因为长期处于少数党的地位而离开众议院到参议院或行政部门任职。迪克·切尼（Dick Cheney）就是如此，而在唐·森德奎斯特当选为州长的那年，他所在的共和党赢得了众议院多数党席位。唐·森德奎斯特对国会的党派性深表痛心，他痛陈国会议员为自己当选而去抨击国会正是国会衰落的原因，党派性破坏了国会议员之间应有的相互尊重。【注释】Don Sundquist, pp.311~312. 【注尾】 通常，多数党在设定议程和通过法案方面占有主导地位。只有在两党分歧不大或外部压力较小的领域，少数党议员的立法技能才有助于减少由多数党主导地位导致的消极影响。【注释】John J. Rhodes, II, “The Job of the Minority Leader,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.141~143. 【注尾】 少数党议员可资利用的技能包括：注意在两院结交私人朋友、善于利用规则、通过给其他议员写“亲爱的同事”信件来寻求支持等。【注释】Lou Frey, Jr., “Legislative Entrepreneurship: Different Strategies for Different Issues,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.261~273. 【注尾】

前众议院议长吉姆·怀特(Jim Wright)分析了议长面临的挑战。怀特认为，议长的首要职责是维护国家利益，并特别指出在保持政党忠诚时，议长必须担负起促进议员之间形成和睦、礼让和相互尊重氛围的责任，避免少数党议员的偏狭并防止来自多数党议员的伤害。如何在立法效率与对少数党的公平之间进行协调是议长不可回避的挑战。【注释】Jim Wright, “Challenges That Speakers Face,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.128~140. 【注尾】 怀特描述了理想议长的三重人格：教区牧师、福音传道者和预言家。它们分别帮助议员完成立法、再选等任务；向同事和公众阐明国会的角色；关注下一代，而不只是下一次选举。

四、议员与媒体

媒体作为民主的重要组成部分，议员必须学会与之相处。议员与媒体之间的悖论在于：议员必须面对充满敌意的媒体，与此同时，没有媒体的报道，国会议员又很难赢得选举。国会山是重要的新闻来源地，易于引起怀疑的议员更是媒体的宠儿。媒体和国会是不虔诚的盟



友，双方都需要对方，但对双方关系的前景又不是特别乐观。【注释】Lou Frey, Jr., “Dealing with the Press,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.243. 【注尾】国会与媒体分享着一种共享的、不断变化的、非常微妙的关系。【注释】Otis Pike, “Congress and the Media,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.234. 【注尾】

面对寻求负面报道的媒体，议员的任务就是不要让它找到新闻，或者让媒体按照议员的意见进行报道。一旦与媒体发生分歧，除非影响到自己的政治生命，否则千万不要与媒体过分计较。与此同时，议员也在寻求媒体的合作，以便提高议员在选区的影响力，为此需要培养与媒体的良好合作关系。议员控制媒体的最好办法是自己设置媒体议程。例如，议员通过经常召开记者招待会、媒体发言、定期向选民发放业务通讯、举行问卷调查以及向高中或大学毕业生致贺等方式来塑造自身形象。【注释】Lou Frey, Jr., “Dealing with the Press,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, p.245. 【注尾】

议员对待媒体的首要态度是诚实。议员应该告诉媒体任何他认为是符合公众利益的行为。议员必须准确告知媒体他或她正在做什么，何时做的以及为什么要这么做。既然政治是一个艰巨的职业，即便一项法案或修正案有利于曾经在竞选中为自己提供资金的个人或公司，只要法案或修正案本身是好的，议员就应该投票支持，颇有些举贤不避亲的味道。议员必须认识到媒体的工作有很强的时间性，因此要及时地、诚实地对媒体做出回应。如果不了解所要评论的内容，就坦承这超出了关注的范围。对公众来说，一句“没有评论”也比“某某议员对再三的电话不做回应”要强得多。在选择报道的时机上，最好不要放在周四或周五，这通常是立法周的最后两天，需要报道的立法事项较多，而且周六的报纸是读者最少的。周一的报纸读者群最多，而且周日的媒体工作人员较少，容易形成报道。【注释】Otis Pike, pp.235~237. 【注尾】

随着通讯技术的提高，地方媒体越来越独立并更具地方特色。议员们很少放弃在地方电视上讲话，对在地方媒体上出现的兴趣甚至超过了上“纽约时报”的头版。此时，选民们往往把议员看作个人或地方利益的代理人，因此，议员在他们的家乡有着积极的公众形象也就不足为奇。由于地方媒体倾向报道议员对选区的关心，而国家性媒体更侧重报道国会中有争议的问题，这在某种程度上加深了公众的国会观：爱议员甚于爱国会。

五、议员与利益集团

美国国会允许利益集团充分接触决策过程与国会议员。议员的地方性考虑和政党取向为利益集团发挥作用提供了机会。随着社会的发展，利益集团已经很少采用极端手段实现其目的。通过政治行动委员会提供竞选资助和进行游说活动是利益集团影响国会决策的主要途径。

政治行动委员会是美国历史较短的一个政治现象。随着竞选费用的增加，政治行动委员会也得到了长足的发展。政治行动委员会资助议员候选人，不但促进了本行业的利益，而且部分减轻了议员对政党的依赖。通常，除非议员席位空缺，或者候选人实力相当，政治行动委员会倾向于资助在任议员。当前两党同意通过立法来限制竞选捐助的最高限额，但由于地位不同，两党对竞选资助改革的意见很难统一。竞选资助助长了金钱政治，资助承诺可能损害议员的判断，也给独立候选人竞选议员制造了很大的困难。于是，一个新的提倡“干净的金钱，干净的选举”的公共竞选组织诞生了。该组织不从政治行动委员会和利益集团获取资助，一旦候选人注册该组织即可获其资助及免费或打折的电视时间。这是一个雄心勃勃的新计划，但其生命力还有待时间和选民检验。【注释】G. William Whitehurst, “Lobbies and Political Action Committees: A Congressman’s Perspective,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.208~222. 【注尾】



利益集团游说国会采取直接游说和间接游说两种手段。直接游说指利益集团通过游说者直接向议员陈述其立场观点进而影响决策。间接游说是利益集团通过动员选民向议员施加压力。由于游说者对所服务的领域十分了解，掌握的信息对议员及其助手形成看法非常重要，因此游说在立法过程中扮演了重要的角色。【注释】Ibid. 【注尾】

利益集团和国会议员的互动，除了有记录的投票、议案和捐款之外，还有一种软性行为反应（Soft Behavior Responses）。软性行为反应通常是合法的、间接的和隐秘的，可以加速立法的进程。它的隐秘性并不意味着这是一种腐败行为。游说者为了获得议员理想的软性行为反应常常会注意如下事项：首先，议员不会违背选民利益，即便在阴影下工作；其次，议员很看重长期的关系；再次，多数议员有自己的道德和政治方面的行为准则，让议员去做违背其原则的事情效果最坏不过；第四，议员通常忠诚于自己的过去，容易对老同事的苦恼多加关照。因此，一个成熟的争取软性行为反应的时机应该考虑议员关注问题的重要性、问题的公众关注度及问题要求行为的能见度。【注释】Bert Levine, “Soft Behavior Responses: How Legislators Serve Lobbyists in the Shadows of Capitol Hill,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.223~233. 【注尾】当然，在更加成熟的游说者看来，最好的时机是在法案写作的早期，这时没有条款修改的记录。

借用前议长吉姆·怀特的忠告来结束本文。他告诫议员在国会工作必须牢记三点。首先，议员必须明白妥协正是立法过程的实质。议员不能扮演上帝的角色，在努力为自己的理想奋斗的同时要学会妥协。第二，国会只是一群普通美国人共同设法对付不寻常的问题。国会的表现在很大程度上反映出选民的状况。第三，绝大多数议员渴望做正确的事，尽管设想一个政治家渴望显著地改变世界是幼稚的，但是他或她确信自己可以为整个国家的政治成就添加一些有价值的东西。【注释】Jim Wright, “Religious Idealism and Reality in Congressional Politics,” Lou Frey, JR. & Michael T. Hayes, pp.92~96. 【注尾】

牛海彬：上海国际问题研究所助理研究员

