

总统游说与国会决策

袁征

〔内容提要〕本文指出，在美国三权分立的政治体制下，总统已经逐渐成为国会最具影响力的游说者，其游说直接影响到府会之间的互动关系，成为影响国会立法和决策的重要因素之一。在对总统游说国会的不同方式进行了阐述后，文章进而探讨了影响总统游说成效的各种复杂因素。作者认为，游说的能力和效果可以反映一个总统的实际领导能力。

关键词：美国/政治/总统/国会/游说/决策

利益集团政治是美国政治的一大特色。长久以来，利益集团的游说活动时常引起人们更多的关注。然而，在首都华盛顿最强大的游说力量并不是一般的利益集团，却是联邦行政机构，而总统则是这支游说力量的统帅，是国会最大的游说者。总统游说直接影响到府会之间的互动关系，早已成为影响国会立法和决策的重要因素之一。

—

依据宪法，美国建立起一个三权分立的政治体制。不过，这种提法在某种程度上容易令人产生误解。更确切地说，应当是相互独立的机构共同分享着公共政策决策的权力。在此体制下，行政部门和立法机构之间既相互独立，又相互依赖和竞争。一般情况下，一项具有法律效力的法案，须经国会的讨论通过和总统签署后才能生效。总统可以否决国会通过的议案，而国会两院也可以 2/3 多数推翻总统的否决。从这个意义上来说，制定法律的权力实际上由总统和国会分享着。正是在这种权力分享的情况下，达到权力制衡的目的。这种政治架构同英、德等国的议会制有着明显的区别。

总统游说与国会决策美国研究

美国宪法第 3 条第三款还明确规定：“总统应不时向国会报告联邦情况，并向国会提出他认为必要的和妥善的措施供国会审议。”【注释】

美利坚合众国宪法。参见李道揆著：《美国政府与美国政治》，商务印书馆，1999 年版，第 775-779 页。

【注尾】尽管依据宪法，总统仅仅拥有权力向国会提出政策

建议，但实际上总统早已成为立法的一个主要发起者。在建国后相当长的一段时间里，国会一直居于主导地位，总统对于立法的介入和影响力相对有限。但随着时间的推移，总统在这一政治体系中的角色越来越明显，这在 20 世纪 30 年代罗斯福总统上台以后变得更加突出。

总

统逐渐在立法进程中发挥着日趋重要的作用。他们向国会提出议事日程，确立立法重点，并努力提高对国会的影响力，以获得他们所需要的立法，或者阻止他们反对的法案在国会通过



。不过，总统和国会之间还是相互独立的，总统不能左右国会的工作，国会也没有义务听从总统的建议。总统要获得一项立法，就必须取得国会多数议员的支持。为了赢得国会的支持，总统必须向议员们解释他所提出建议的具体细节，阐明立法的实际效果，并积极参与同国会的沟通和谈判，以便在国会中构筑一个联合阵线。但这一联合阵线并不是固定不变的，而是会随着时间的不同和问题的变迁而发生转换。不仅如此，总统和国会之间还时常产生矛盾和分歧。

首先是总统和国会议员的选民基础不一样。总统是在全国范围内推选出来的，拥有更加广泛的选民基础，因而具有较大的回旋余地，通常会从全国的角度来考虑问题。而国会议员必须对于相对狭隘的选民利益做出回应，比如参议员必须对一个州的利益加以维护，而众议员就必须维护更为狭小的选区利益，因为这直接牵涉到他们的政治前途。正是因为如此，总统和国会议员的视角自然就经常会不尽相同。即使是与总统同属一党，议员们也经常不支持总统的立场，而更多地从选民利益出发来做出选择。如果总统推出的政策同议员的选民利益相左，那么本党议员不给予总统以支持也就不足为奇了，除非总统会在其他方面给予补偿。出于选区利益的考虑，一些议员经常在提案中塞入一些总统不希望见到的条款。卡特总统上台伊始，即使是在与国会的“蜜月期”里，在他坚定支持的立法上，他也仅仅获得本党 75% 国会议员的支持。克林顿上台执政后的头两年，依靠民主党议员在国会中的主导地位，在许多问题上获得了国会的支持。尽管如此，他在医疗保险改革等问题上还是没有获得多数民主党议员的支持。

其次，总统为首的行政部门和国会有不同的架构和部门利益。总统为首的行政部门是一种梯形等级制的架构，重大的决定都是由总统做出。而国会则是高度松散的机构，不仅机构设置松散，而且国会议员经常各行其是。行政部门中，由于要对所有的政策后果承担责任，所以总统需要从更为广泛的角度来做出通盘考虑，并对各种利益加以平衡。而国会权力的松散使得许多议员将主要注意力放在特定的领域，而对于其他许多问题则知之不多，因而很少通盘来考虑问题。国会架构的松散，使得权责不是很清楚，一些议员可以不必过多考虑后果，而更多地从自己的政治收益来考虑问题。不仅如此，行政部门和国会是不同的部门，部门利益不同，都力图发挥自己的作用。特别是国会，面对 20 世纪以来总统权力的膨胀，极力维护自己的权力，力图增强自身参与决策的能力，有意识地加强了对于总统的监督和制衡，这在越战之后更是如此。在此情况下，宪法对于两大部门之间权责的模糊界定更是不断引起摩擦。

第三，总统通常比国会议员要掌握更为全面的信息，行政部门处理问题的能力总体而言要比国会议员强。行政部门机构庞大，专业工作人员众多，总统可以在最短的时间里获取尽可能多的信息；而国会议员的信息来源则相对狭窄，除了从行政部门获得外，主要依赖于国会研究局等下属部门和有关利益集团提供的资料。在对外政策方面，国会的信息封闭尤其明显。

正是主要出于上述原因，总统和国会议员看待问题的角度就会经常不同，立场和观点也不尽相同。而国会并不甘于总统的主导，力图发挥自身应有的作用。于是，总统和国会之间自然会产生一些分歧。



在这种情况下，总统要想有效地实施自己的施政方案，就必须赢得国会的支持与合作。但在国会不受总统控制的权力架构下，在议员日趋独立的情势下，总统要获得想要得到的结果，就必须对国会大力进行游说，说服议员们支持自己的方案或者建议。总统执政的成功与否，在很大程度上要看他们能否成功地劝说国会支持他的执政方案。事实上，一个现代意义上领导得力的总统，就必须是立法进程中的一个重要推动力量。或者说，总统的成就如何在很大程度上取决于他们能否成功地劝说国会通过他们的立法议事日程。【注释】

Joseph Hogan, "The 'No-win Presidency' and Contemporary Presidential Congressional Relationships," in Robert Williams, *Explaining American Politics Issues and Interpretations* (London and New York: Rutledge, 1990), pp.41-42.

【注尾】美国学者诺伊施塔特就指

出，总统的力量是“说服的力量”。【注释】

Richard E. Neustadt, *Presidential Power and the Modern Presidents, The Politics of Leadership From Roosevelt to Reagan* (New York: Free Press, 1990), p.29.

【注尾】总统需要通过适当的方式对国会议员施加影响，说服他们，获取他们的支持，或至少使他们不会站在同总统对立的一面。

需要特别指出的是，这里总统的游说同传统意义上院外集团的游说有一定的区别，也不同于两大机构之间依据宪法而进行的互动，特指总统为了获得国会对于自己施政政策的支持，出面进行说服工作，试图影响国会议员的立场。这种游说自第二次世界大战以来日趋常见。

近年来，政治环境的变化也使得总统的游说更为重要。政党的作用在不断下降，国会议员独立性增强，但又日益受到来自各个方面的压力。国会中立法的实际运作要比原先复杂得多，已经成了各种政治力量的角逐地。总统要把握好方向，确保自己的立法日程能得以顺利推行，就必须同来自其他方面的压力相抗争，对国会议员施加更多的影响，以赢得他们的支持。过去，由于政党作用突出，所以总统主要是通过对国会领导人的游说工作来争取国会的支持。但随着70年代国会改革的进行，国会变得民主化，权力也相应分散，这使得总统必须加大游说的广度和力度。除了国会政党领导人的工作之外，还要讨好一些不太具有影响力的议员，以争取更广泛的支持。

二

与利益集团游说的方式一样，总统游说也可以分为直接游说和间接游说两大类。

总统的直接游说主要包括两个方面：一是亲自出面游说国会议员；二是通过行政部门的特定机构和人员进行游说活动。

（一）总统亲自游说国会议员

总统可以通过面对面的交谈，阐述自己的立场，解释其中的利害关系，晓之以理，尽量争取



议员的支持;或者亲自前往国会山会见议员,也可以邀请国会领导人或者关键议员来白宫会面,协商事宜。在提出立法建议之前,总统通常会邀请有关议员进行协商,征求他们的意见。在国会审议的关键时刻,总统还通过电话或者私下会晤,争取一些还在摇摆的议员的支持。约翰逊和里根总统的游说颇为成功。约翰逊曾经担任过国会的领导人,对于国会的运作了如指掌,同国会其他领导人也非常熟悉。他定期在星期二同国会中的民主党领袖一道共进早餐,手下的官员也密切地同这些领导人交往,从而使得约翰逊能够有效地对国会施加影响。里根上台后,吸取卡特总统的教训,高度重视与国会建立良好关系。他除了在白宫同两党领导人和委员会主席会面外,还经常访问国会山,

同共和党议员沟通协商,并对民主党议员表示出友好的姿态。

里根总统的友好姿态和富有说

服力的游说,以及善于适时妥协,经常使得摇摆的国会议员站到总统一边,支持总统的立场。

总统和国会议员经常会在许多问题上出现分歧,甚至会遇到国会大多数议员的反对,在这种情况下,

总统要获得国会的支持,需在某些方面对其做出妥协。于是,经常会出现这样的情况:总统适时就议案中的内容做出让步,以便赢得更多议员特别是关键议员的支持。这主要体现在几个方面:一是缓和议案的措辞,适当降低新措施的力度,避免刺激国会议员;二是去掉某些条款,以便赢得更多议员的支持;三是增加某些条款,以满足一些关键议员的要求,或至少使他们不反对议案。这些做法的主要目的是在一些次要的细节问题上做出让步,确保议案的核心内容得以通过。1964年,约翰逊总统为了让参议员拉塞尔·朗(Russell Long)主持提出一个减税的议案,约翰逊同意了朗所提出的几项税收条款。【注释】

George C. Edwards III, *Presidential Influence in Congress* (San Francisco: W.H. Freeman and Company, 1980), p.129.

【注尾】1993年,克林顿上台后

,面临《北美自

由贸易协定》的批准实施问题。为了获取国会中民主党议员的支持,克林顿政府就议员们所关心的环境保护和劳工问题同墨西哥展开谈判,达成了补充协定,从而为该协定的顺利批准创造了条件。【注释】

Bruce C. Wolpe and Bertram J. Levine, *Lobbying Congress, How the System Works*, (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), 2ed edition, p.117.

【注尾】

满足一些国会议员的要求,为他们提供一些服务,包括在选举时总统亲自出面为本党议员站台、集资,展开竞选活动,这是赢得本党议员的一个重要方式。此外,还可以在一些重要的场合显示对国会议员的尊重和善意,对他们产生潜移默化的作用,或者至少可以缓和他们的反对立场。约翰逊总统在他的回忆录中说:“如果要我指出一个帮助我处理国会关系首要因素的话,我将说它是我同大多数众议员和参议院之间的友谊和亲善关系。”【注释】Bruce C. Wolpe and Bertram J. Levine, *op.cit.*, p.163. 【注尾】

(二) 通过国会联络处和其他相关机构的工作人员来对国会进行游说

这些相关机构主要处理有关国会的两大事务:一是游说国会,推销总统提出的立法建议;二



是进行立法管理工作，对于立法法案的提交、要求,以及预算案进行监督和协调。

第一项任务主要是由白宫内部的立法联络处办公室来处理。从建国开始，行政机构中就有助手不定期地帮助总统与国会沟通，处理国会事宜。1921年，成立了预算局，这是与国会沟通

机制化的一个起点。1939年成立了总统办公厅，其中包含了一些处理同国会关系的机构。

但

一直到艾森豪威尔政府，专门处理国会关系的办公室才正式建立起来。1953年，白宫一个高

级助手的3名职员被分配负责立法联络。1981年，更名为立法联络处办公室。此办公室已经

发展得非常完备，职责分明，内设不同的办公部门分别处理参众两院的事务。联络处办公室负责协调总统的立法努力，在总统和国会之间起着沟通的桥梁作用。

在里根政府第一任内，此办公室的工作人员较多，竟然达到过39人；布什政府时期大约有12

-14人。克林顿政府时期,1993年和1994年，该办公室人员数量分别为21人和18人（参见下页表）。

立法联络处官员大多都是具有同国会打交道丰富的经验的人士，专门负责跟踪国会动向和沟通白宫与国会关系，为总统制定和实施游说的战略。当代历届总统对于国会的游说在很大程度上依赖他们的帮助。

肯尼迪执政期间，正式的国会游说关系得以建立起来。当时，肯尼迪任命前国会工作人员劳伦斯·奥布莱恩（Lawrence O'Brien）负责对国会的工作，代表总统同参众两院领袖打交道。**【注释】**

Roger H. Davidson and Walter J. Oleszek, *Congress and Its Members* (Washington D.C.: CQ Press, 1996), fifth edition, p.303.

【注尾】约翰逊总统熟悉国会的运作，也非常重视同国会的关系，同国会联络处保持着密切的关

系，直接过问他们所采取的游说策略。在他上任的早期，国会联络处的工作人员被允许直接面见总统。**【注释】**

引自 Michael Foley and John E. Owens, *Congress and the Presidency, In* *stitutional Politics in a Separated System* (Manchester and New York: Manchester University Press, 1996), p.301.

【注尾】

立法联络处办公室工作人数（1981——1994）



总统/年份职员数量总统/年份职员数量

里根第一任期布什政府时期

198139198912

198239199013

198334199114

198428199214

里根第二任期克林顿政府前两年

198524199321

198625199418

198722

198827

资料来源: Successive Volumes of Federal Staff Directory

(Mt. Vernon, Va.: Staff Directories, Ltd.). 转引自 Lyn Ragsdale, Vital Statistics On The Presidency: Washington to Clinton (Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc., 1996), p.373.

卡特刚刚上台时, 缺乏执掌国家政权的政治经验, 标榜自己置身于华盛顿“肮脏的政治”之外, 不屑同国会民主党领袖建立良好的关系。他的许多决定事先都没有同本党议员进行协商, 而且同众院议长小托马斯·奥尼尔 (Thomas O'Neil Jr.) 关系闹得很僵, 以致于奥尼尔一度禁止卡特国会联络处助理进入他的办公室, 其结果是卡特政府向国会推销执政方案时遇到巨大阻力。1978年4月, 卡特班子对游说策略重新加以评估, 将游说班子从4人扩增到7人, 一些富有游说经验的人士被吸收进来。同时, 确定了游说的重点, 将主要精力放在少数重点议案上, 而不是全面出击。国会联络处分工明确, 白宫游说的规模和策略都由总统亲自敲定。可以说, 一直到1978年底, 卡特政府才推出有效的游说策略。【注释】

Ronald J. Hrebennar, Interest Group Politics In America (New York and London: M.E. Sharpe, 1997), third edition, p.251.

【注尾】

里根上台伊始, 就组建了强大的游说班子。马克斯·弗里德斯多夫 (Max L. Friedersdorf) 成为游说国会的负责人, 他曾担任过共和党议员的助手长达10年, 在尼克松政府时期担任过国会联络处工作人员, 是福特政府的首席国会游说者, 并曾经担任联邦选举委员会的主席。其他的主要游说者如鲍威尔·穆尔 (Powell Moore) 和肯尼斯·杜伯斯坦 (Kenneth Duberstein) 等都曾担任国会议员的助手, 有过多年游说国会的丰富经验。【注释】 Ibid., pp.252-253. 【注尾】 这些得力干将为里根政府成功地开展国会工作发挥了重要的作用。

立法联络处的游说通常主要由三个层次的工作组成: 首先是尽量赢得本党领导人的支持, 由他们去做本党议员的工作; 其次是游说本党议员, 特别是瞄准那些仍然在摇摆的议员, 加强对他们的拉拢; 第三是在需要的情况下, 同反对党议员进行沟通, 尽量争取他们的支持。



游说国会的任务主要由立法联络处来具体操作，而立法管理的任务则主要是由白宫办公厅内的管理与预算办公室来协调完成的。该办公室是尼克松政府在 1970 年建立的，是总统办公厅

内负责协调总统立法侧重点的一个重要机构。各个部门所提出的立法建议都要首先经过管理与预算办公室，由它来决定这些建议是否同总统的执政方案相一致。在通过该办公室的审查后，这些立法建议才会送交国会审议。其目的主要是确保总统的工作重点得到保障，免受不必要的干扰。

除此而外，每一个内阁部门都有一个国会关系办公室，通常由一个助理部长执掌。而多数内阁级的机构也专门有人员负责同国会的联系和沟通。在重大问题上，白宫负责游说国会的主任将定期同各个部门负责国会关系的官员进行商讨，协调行动，以便有效地对国会加以游说。可以说，许多游说工作最终是由行政机构的这些工作人员具体实施的。

尽管国会对于这类行政游说也曾试图加以限制，比如国会曾在 1919 年通过法案，禁止行政部

门用国会拨给的经费对国会议员进行游说或者施加压力，但是由于国会需要行政部门提供必要的信息，阐述相应的政策立场，所以在执行时很难将二者区分开来，因而这类法案难以发挥作用。【注释】Louis Fisher, *op.cit.*, pp.58-65. 【注尾】

三

总统还通过间接的方式对国会施加压力，与直接游说相辅相成。间接游说的第一个途径是总统利用大众媒体，越过国会，适时向公众发表演说，让公众认识到其立场或所提议案的重要性，敦促他们支持自己的立场，并发起“草根游说”，动员选民给国会议员写信、打电话，让议员们感到压力。由于国会议员的政治生命依赖于选民的选票，所以他们必须时时注意选民的要求。如何动员选民就成为总统游说国会的一大关键。

第一次世界大战后，威尔逊总统为了实现国际联盟的构想，带病在美国各地进行巡回演说，寻求公众的支持，以敦促国会通过《凡尔赛和约》。第二次世界大战期间，罗斯福总统利用“炉边谈话”，多次通过广播对公众发表讲话，阐述其施政计划，呼吁民众给予支持，间接地对国会施加了影响力。这些都是典型的诉诸公众的做法。当然，不愿妥协的威尔逊最终没有赢得参议院的支持，而罗斯福总统的游说则相当成功。

现代通讯和交通技术的发展，尤其是电视的普及，使总统通过媒体动员公众的力量变得更为便利。

60 年代，约翰逊总统使民权法案得以通过，通常在送交国会审议的同时，向全国发表电视讲

话，阐述通过民权法案的重要性，呼吁民众给予支持。卡特上台后不久，就着手推动国会通过他提出的能源法案。为了使民众意识到能源短缺的严重性以支持自己的能源方案，他在上台执政后的四个月内，先后举行了 6 次新闻发布会，并不断通过电视媒体阐述其观点和立场，以对公众施加影响。



里根被公认为利用媒体颇为成功的总统。除了同国会直接讨价还价外，里根将动员公众作为他的一大游说手段。演员出身的里根总统形象颇佳，充满自信心，演说鼓动能力强，因而成为近年来总统公众游说的一个典范。在他任内，尤其是在第一任期内，他屡次向全国观众发表电视讲话，寻求民众对他的财政预算、减税等计划的支持。良好的屏幕形象、打动人心的演讲使得里根“走向公众”的策略非常有效。往往在他的电视演讲后，一些选民就打电话给自己选区内的国会议员，对他们构成了压力。1981年，为使得预算法案得以在国会通过，里根根据需要不断发表全国电视讲话，阐述其预算案的重要性。为了减少阻力，对民主党议员施加压力，里根的政治助手派共和党官员到一些民主党议员的选区，进行游说动员工作。这种基层动员工作进一步提高了里根演说的效果。6月24日，在里根再次连续两度发表电视

讲话之后，很快有所见效。一个助手说：“在24小时内，一个国会议员收到了他选区内商业人士的电话达75次到100次。”【注释】

Samuel Kernell, *Going Public, New Strategies of Presidential Leadership* (Washington D.C.: A division of Congressional Quarterly inc., 1986), p.117.

【注尾】

走向公众目的在于影响公众舆论，为自己政策赢得国会的支持塑造有利的政治氛围。其效果的好坏在一定程度上依赖总统的个人魅力和说服力以及总统本人的声誉。通常，一个充满个人魅力，演说富有激情，论证充分，能够打动公众的总统，会给公众留下深刻的影响。历任总统运用这项技巧的能力和实际收到的效果不尽相同，甚至差异很大。在第二次世界大战结束后的总统中，肯尼迪、里根和克林顿都是能够充分利用媒体影响公众的典型，而尼克松、卡特和布什在这方面同公众和国会沟通的能力明显要差一些。【注释】

Lance T. LeLoup and Steven A. Shull, *The President and Congress* (Boston and London: Allyn and Bacon, 1999), p.75.

【注尾】

在很大程度上，总统公众游说的成功与否并不在于最终能否获得大多数民众的支持，而是要使得足够多的国会议员认识到抵制总统政策所付出的政治代价要比潜在的获利要大。【注释】 Samuel Kernell, *Going Public*, p.213. 【注尾】毕竟

，只有少数密切关注相关政治事务的选民会对总统的讲话做出反应、进而对议员施加影响，而大多数民众往往并不太关注，因而也就谈不上采取行动了。

间接游说的另一种方式是有意识地利用有关利益集团的力量，通过他们去做议员的工作，对国会施加压力。

在美国这个开放式的多元社会中，存在着大量的利益集团，公共政策的出台往往是各种利益群体相互碰撞和挤压后的折衷产物。在这一过程中，各种力量的角逐和争夺在所难免。一项议案或计划的提出和通过，经常会影响到美国社会不同利益群体的利益；这些利益群体也密切关注着政府的举动，并及时施加影响。

总统在推出一项政策特别是国内政策时，事先需要考虑到有关利益群体的反应。在可能的情况下，尽量对各个利益集团的要求加以平衡，甚至做出利益交换，以便赢得更多利益集团的支持。比如，就总统提名内阁成员来说，总统必须要考虑到主要利益群体的反应。一般来说



，商业部长的提名需要获得商业群体的认同，劳工部长的提名则要考虑到劳联-产联和主要劳工团体的反应。

总统寻求利益集团的支持已经是总统游说的一个不可缺少的方面。总统经常鼓动相关的利益集团去游说国会议员，向国会施加压力。比如，约翰逊总统在向国会提交 1965 年基础和再教育法案之前，他就已经同天主教徒、新教徒、犹太人和教育组织结成联盟。在审议 1964 年民权法案前后，约翰逊让黑人领袖游说参议院共和党领导人德克森(Everett Dirksen)，使其确信支持民权法案是有益于共和党人的。约翰逊将利益集团的压力视为民权法案通过的关键因素。【注释】George C. Edwards III, *op.cit.*, pp.170-171. 【注尾】

在白宫内部，一般都设有专门负责处理利益集团事务的机构。比如，在克林顿白宫班子中，就设有公众联络处办公室(the Office of Public Liaison),有 15 名工作人员，负责协调总统和利益集团之间的关系，强化相互的沟通。在国会审议《北美自由贸易协定》和《关税及贸易协定》期间，该机构在组织商业界加强对国会的游说方面发挥了不容忽视的作用。

通过多种渠道同相关利益集团进行沟通，协调行动，对国会施加压力，可以增大总统游说的效果。否则，就有可能出现曲高和寡的局面，总统游说难以收到应有的效果。毫无疑问，事先考虑到利益集团的反应和利用利益集团对于国会施加影响力是总统时常采用的一种游说技巧。

四

冷战结束后，全球化进程加速发展，“低政治”在国际关系中的地位日趋重要，而外在威胁的减弱使总统施政在美国国内受到更大的牵制。为了获取支持，总统在许多问题上加强了对国会的游说。而近年来最为经典的案例是 2000 年克林顿政府围绕中国永久正常贸易关系地位（以下简称 PNTR）对国会展开的游说活动。

1999 年 11 月，中美最终就中国加入世界贸易组织达成了协议。美国要从中受惠，就必须首先给予中国 PNTR。但在美国国内，以劳工组织、人权集团、宗教右翼组织、支持藏独势力以及环保组织均极力反对给予中国 PNTR，并对国会施加了巨大的压力。而国会中的民主党极端自由派和共和党极右派议员再次结成了无形的联合阵线。由于 2000 年是美国大选年，国会中的一些议员特别是民主党议员由于受到劳工等利益集团的压力而踌躇不前。为确保中国 PNTR 议案的顺利通过，克林顿政府展开了对国会的大规模游说活动。

相对参议院而言，众议院支持与反对的力量势均力敌，所以克林顿政府将游说的主要目标放在了众议院上。克林顿总统多次面对面对众议员直接进行游说，阐述发展同中国正常贸易关



系的重要性。游说中，他将重点放在持观望态度的民主党议员上，竭力说服他们。不仅如此，克林顿还不断给议员打电话，敦促他们支持给予中国 PNTR。

为了协调各部门的游说活动，克林顿政府建立了专门负责 PNTR 游说工作的临时指挥部，成立

由商务部长戴利牵头、有 7 位部长级官员参加的跨部门机构。临时指挥部不断提出建议，安排总统或内阁成员同需要争取的议员会面。这种做法甚至使得反华的共和党众议员弗兰克·沃尔夫（Frank Wolf）提出异议，要求对该机构进行调查。依据美国法律，行政部门不得使用纳税人的钱来游说国会，也不得指示企业界这样做。

在多次国会听证会上，克林顿政府要员反复阐述给予中国永久性正常贸易关系地位的重要性，呼吁国会支持克林顿政府的立场。【注释】

在 2000 年上半年的多次国会听证会上，克林顿政府要员如国务卿奥尔布赖特、商业部长戴利、农业部长格利克曼、美国贸易代表巴尔舍夫斯基等不断强调给予中国永久性正常贸易关系的重要性。如贸易代表巴尔舍夫斯基在 2 月 16 日众议院筹款委员会举行的听证会上，指

出给予中国永久性正常贸易关系符合美国的利益。参见“Text: USTR Barshefsky Feb. 16 Ways and Means Committee,”Washington File, February 17, 2000.

【注尾】在参议院财政委员会举行的听证会上，美国贸易代表

巴尔舍夫斯基和财政部长劳伦斯·萨默斯（Lawrence Summers）都强调，中美之间达成的贸易协定符合美国的战略利益，对于维护美国安全和商业利益以及推进中国的变革都是十分重要的。5 月 3 日，萨默斯、农业部长格利克曼(Glickman)、戴利和贸易代表巴尔舍夫斯基再

次到众院筹款委员会举行的听证会作证。【注释】三人在众议院筹款委员会上的证词可以参见 Washington File, May 4, 2000. 【注尾】

除了面对面争取众议员的支持，克林顿政府要员不断发表演说，阐述给予中国 PNTR 的重要性

，认为这可以为美国的商品打开中国的市场，推进中国的变革，符合美国的国家利益。克林顿本人也在不同场合反复阐述给予中国 PNTR 地位的重要性。2000 年 3 月 8 日，在递交关于中国

PNTR 的议案给国会的当天，克林顿在约翰斯·霍普金斯大学高级国际问题研究所发表讲演，阐述了与中国保持正常贸易关系的重要性，认为这关系到美国更大的繁荣、亚洲地区的和平与安全。他进而公开承诺，将竭尽全力“使国会和美国人民信服地支持这项议案。”【注释】“Transcript: President Clinton on U.S. China Trade Relations,”Washington File, March 9, 2000.

【注尾】5 月 1

2 日，克林顿先后在俄亥俄州和明尼苏达州发表演说，意在影响尚未做出决定的众议员。

【注释】

克林顿演说全文参见“Transcript: Clinton May 12 Speech on China PNTR in Akron, Ohio,” Washington File, May 16, 2000.

【注尾】在俄亥俄这个具有强大劳工组织的州，克林顿同当地的劳工、商业和宗教领导人就他们关心



的问题进行了讨论。克林顿是受民主党众议员托马斯·索耶斯（Thomas Sawyer）之邀而来到俄亥俄的，当时索耶斯还没有做出最后的决定。

为了增强说服力，达到更好的游说效果，并为国会议员采取支持的立场制造有利的氛围，克林顿政府发挥协调作用，让颇具影响力的社会名流都发出强有力的声音。美国的3位前总统、4位前国务卿、4位前国防部长、3位前总统国家安全助理、42位州长都通过不同方式公开

表示支持对华正常贸易关系。5月8日，白宫宣布了前总统福特、卡特和布什以及联邦储备委

员会主席格林斯潘对于中国 PNTR 的支持，并公布了三位前总统的公开信。5月9日，在克林顿

的亲自主持下，前总统卡特、福特以及数十名前政要云集白宫，敦促国会批准给予中国 PNTR。克林顿、戈尔、福特、卡特以及前国务卿基辛格、贝克先后发表演讲，阐述批准给予中国 PNTR 法案的重要意义。如此大规模的白宫聚会，在美国历史上也是罕见的。其目的是为 PNTR

造势，推动尚在犹豫的国会议员做出决断，支持给予中国 PNTR。此外，白宫还适时公布了40

多位州长支持对华贸易的信函、微软、IBM 等 200 家高科技公司致国会的公开信，以及包括13

位诺贝尔奖获得者在内的 149 位著名经济学家联名支持中国加入世贸组织的信件。

为增加对中国的了解，克林顿政府还组织一些犹豫不决的议员访华。2000年4月，克林顿政

府邀请来自纽约州的众议员密克斯(Gregory Meeks)和来自德克萨斯的西诺约萨（Rubin Hinojosa）参加由农业部部长格里克曼率队的访华代表团，并有另外两位支持 PNTR 的议员随行

做工作。【注释】

关于此次中国之行中在上海和北京的两次记者对话可参见“Transcript: Agriculture Secretary April 27 Briefing in Shanghai; Agriculture Secretary Delegation Beijing News Conference.”Washington File, April 28, 2000.

【注尾】

克林顿政府还在不同场合敦促工商利益集团加大对国会的游说工作。早在 2000 年 2 月 24 日，

克林顿就在商务委员会（the Business Council）发表演说，认为中美关于中国加入世界贸易组织的协定不仅能够推动美国的经济利益，而且对美国的国家安全至关重要。在演讲的最后，克林顿呼吁商业组织推动国会议员支持给予中国 PNTR 地位。【注释】

“Excerpts: Clinton Urges Business To Support China WTO Deal,”Washington File, February 25, 2000.

【注尾】

除此之外，为了赢得民主党议员的支持、确保 PNTR 议案的通过，白宫支持众议员莱文（Levin）提出修正案，即组建一个 25 人的“中国委员会”，监督中国的人权状况。



在最后冲刺阶段，克林顿政府更是加紧游说工作。尽管事先大多数人都预计此法案能够有惊无险地获得通过，但克林顿班子从始至终都以低姿态努力进行游说工作，以确保议案的顺利通过。5月14日，经过克林顿的促膝谈心，来自纽约的查尔斯·兰格尔（Charles Rangel）宣布支持中美达成的贸易协定。兰格尔是众议院筹款委员会的资深民主党议员和国会黑人党团的领导，影响力举足轻重。16日，克林顿继续和6、7个还没有做出决定的众议员一一会面

，展开最后的游说工作。5月17日，筹款委员会就中国 PNTR 投票。当日，克林顿发表讲话，

阐述了这一法案对于未来中美关系的重要性，警告说扩大对中国贸易的失败将会威胁美国安全以及经济利益。5月21日，克林顿再次在民主党领导委员会会议上讲话，明确将通过中国

永久正常贸易关系的议案同美国的安全联系起来。他说，除了明确的经济利益外，“对我而言，更为重要的是道德和安全的理由”。【注释】

“Excerpts: Clinton Links Passage of China PNTR with US Security, May 21 remarks at the Democratic Leadership Council meeting,”Washington File, May 23, 2000.

【注尾】5月22日，克林顿接受美国全国广播公

司的专访，再次强调给予中国 PNTR 地位和推动中国加入世贸组织符合美国的利益。【注释】

“Excerpts: NBC Interview with President Clinton on China PNTR,”Washington File, May 24, 2000.

【注尾】5月23

日，在众议院投票前一天，克林顿向所有还犹豫不定的众议员发出一封信，敦促他们支持这项议案。信中，克林顿指出，给予中国 PNTR 地位的投票不仅仅涉及到美国的经济利益，而且

关系到“我们的价值观、我们的安全和我们想要缔造何种世界”。【注释】

“Text: President Clinton's Letter to Congress on PNTR for China,”Washington File, May 25, 2000.

【注尾】

克林顿政府的努力得到了各方的肯定，也获得了应有的回报。2000年5月24日，众议院最终以237票对197票通过议案，决定给予中国 PNTR 地位。克林顿政府在 PNTR 问题上进行的游说工

作，可以说是总统游说国会的一个经典的成功范例。

五

时至今日，总统对于国会的游说已是美国政治生活中一个普遍的现象。不过，游说的效果却不尽相同，有时会很成功，有时则成效不大。其原因在于影响总统游说效果的因素颇为复杂，有些甚至是总统所难以掌控的。

（一）政党因素，也即总统所属党在国会中的力量如何

政党体制是总统与国会之间的主要联系机制之一，它在两大机构之间提供了一个沟通的基础



，有助于调和它们之间的分歧，特别是当总统所属的政党在国会中的一院和两院居于主导地位时尤其如此。即使总统所属的政党在国会中处于少数地位，政党因素仍然有助于减弱讨论的激烈程度。【注释】Lyn Ragsdale, op.cit., p.357.【注尾】

历年统计数据表明，尽管党的约束力在不断弱化，但总体而言，国会议员还是更多地给予同属一党的总统以更多的支持。相反，当另一党把持国会时，总统在游说获取支持时面临更大的困难。这种情况在近年来党派斗争日趋突出的背景下更加明显。1993年和1994年，国会对于克林顿的支持率高达86.4%，而到了1995年，却急剧降到了第二次世界大战以来的历史新低，仅有36.2%。【注释】CQ ALMANAC, 1993, p.3-C; CQ ALMANAC, 1995, pp. C3-C7.【注尾】究其原因，最重要的是因为国会中政党力量的变化。

克林顿上台前两年，面对的是由本党控制的国会，民主党议员给予克林顿强有力的支持。而经过1994年国会中期选举，共和党大胜，重新控制了国会两院，在金里奇等的统帅下，党派斗争激烈，府会关系紧张，使克林顿的支持率急剧下滑。

之所以出现本党议员更多地给予总统支持这种现象，一方面是由于总统和本党议员同属一党，在许多问题的价值取向上相互一致，本党议员更多地认同总统的政策理念。另一个因素是总统表现的好坏有时会直接影响到本党的形象，而这又关系到选民对于同属一党的国会议员的看法，所以本党议员还是较多地支持总统的工作，不想令总统过于尴尬。当然，还是有一些人是出于对本党的忠诚和对于反对党的不信任而支持总统的。在不少场合，反对党议员的党派色彩越浓，越会激起本党议员的凝聚力。总统在进行游说时，也利用这一点，在对本党议员进行游说时，竭力将反对党所采取的立场打上党派斗争的标签，这样可以更加容易地获得支持。在围绕中国最惠国待遇的斗争中，布什总统在极为困难的情况下，指责民主党议员玩弄政党政治，意在使共和党总统难堪，以此来激发共和党议员的斗志，以便赢得他们的支持。这种策略收到了良好的效果：尽管一些共和党议员对于布什对华政策多有异议，但出于政党利益的考虑，他们中的大多数人还是支持了布什总统的立场，使其得以维持对国会所通过议案的否决。

正是由于国会中的政党力量直接牵涉到总统执政的顺利与否，所以总统特别关注国会的选举，经常亲自出马介入国会中期选举，帮助本党议员助选。表面上，这是总统施助于本党议员，但实际上帮助更多本党的议员进入到国会之中也有助于未来总统在国会中获得的支持度，有利于总统顺利推行自己的政策。

（二）总统的威望和声誉

通常，总统的威望越高，民众的支持度越高，国会就更倾向同总统合作，支持总统的政策建议；反之，国会议员就有可能肆无忌惮地采取对立的立场。这是因为：几乎所有的国会议员都寻求再次当选，这就需要获得选民的支持，顺应选民的主张。不过，在许多问题上，选区内选民的倾向并不十分明确，而公众舆论就会提供一个参照系。如果一个总统受到公众的支持度高，那么对于总统的支持就潜在地具有保护自己的功用。相反，如果总统在民众中的支持度不高，许多议员就会处于自我保护的意识而疏远总统。总统的威望高低可以从两个方面



的指标反映出来：一是总统上台时的得票率，二是民意调查中公众对于总统的支持率。多位学者经过分析，都认为总统的威望如何，直接涉及到总统对于国会影响力的大小，在总统声誉和获取国会的支持之间存在着强烈的关联。【注释】

Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: Wiley, 1976), chapter 5; See also George C. Edwards III, *op.cit.*, chapter 4.

【注尾】

最为典型的例子是尼克松任职期间。1973年，尼克松开始了第二届任期。当时，他以压倒性

优势获得了连任，国会中的党派力量并没有太大的变化，国会联络处的工作获得改善，越战也终于结束了。在这种情况下，尼克松政府本应获得国会更大的支持，但恰恰相反，国会对于尼克松政府的支持度明显下降，唯一可以解释这一反常现象的原因是尼克松的声誉由于“水门事件”而大幅度下滑。不仅如此，这一丑闻极大地冲击了总统的声誉和地位，以致于继任的福特总统在游说民主党主导的国会时也遇到很大的阻力。在里根第二任期内，由于“伊朗门事件”的披露，损害了总统的声誉，使得里根政府难以在游说国会方面取得第一任期内的成功。

当然，总统声誉对于国会支持度的影响大小是难以从直观上加以评估的，因为它对一些议员所取立场的影响是潜移默化的。更确切地说，总统威望的高低并不是获取国会议员支持的决定性因素，但可以使得国会议员在采取立场时掂量采取与一位受欢迎的总统对立的立场可能要付出的政治代价。

（三）所涉及的政策领域

总体来说，国会对国内政策的影响力要远远大于其在对外政策领域的影响力，以致于一些政治

学家认为美国存在着“两种总统支配权”（two presidencies）：在国内问题上，国会具有相当大的发言权，总统与国会之间的争夺相对激烈；而在国际事务中，总统经常会占据优势地位。【注释】

在许多有关总统与国会决策的互动的著作中，都提及这一说法，指出总统在国内政策和对外事务方面权力的差异。而最早提出“两种总统支配权”是阿伦·沃尔德佛斯基（Aaron Wildavsky, “The Two Presidencies,” *Transaction* 4, December 1966, pp.7-14）。

【注尾】表现在立法上，国会对于总统外交政策方面提议的支持要明显大于对于其国内政策建议的支持度。

在国内政策方面，除了更紧密地关系到选民的利益之外，国会议员通常对于他们掌握的信息和判断有着足够的自信，所以他们一般不会轻易就听任行政部门一手包办。而在对外政策领域却正好相反，之所以出现这样的情况，是因为国会议员在很大程度上谨慎地介入对外事务问题。一方面是因为许多外交事务同他们的选区利益在很多时候没有直接的联系，更为主要的原因在于他们缺乏外界的知识和信息，也担心承担重大责任，所以他们在对外政策的介入上比较节制。著名的外交史学家小阿瑟·施莱辛格认为，“在外交政策领域，倾向是让总统领导的机构担负责任和职权。”【注释】

Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency* (Boston:



Houghton Mifflin, 1989), p.420.

【注尾】在许多国会议员看来，一旦介入不当，就会带来风险，因

为选民会认为其妨碍了总统对于美国国家利益的维护。在国内事务中，要改变政策通常需要新的立法，而这必须要得到国会的许可，国会责无旁贷。而在对外事务领域，总统可以依据具体的情况做出决定，经常是“先斩后奏”，造成既定事实，国会也只能接受。此外，总统可以保密为由，拒绝向国会提供足够的信息，并单独采取行动避开国会的干预。不仅如此，与监督国内政策相比，国会议员在监督对外政策方面面临更大的困难。

即使在对外政策领域内，立法与行政的关系在不同的政治环境里相应有着不同的变化。通常而言，在危机或战时等非常时期，国会一般都会支持总统的对外政策决定；而在平时时期，国会的影响力会有所上升。后冷战时期，国会对于总统的牵制加大，原因是总统不能像过去那样以国家安全为借口单方面采取行动，而国会议员也不像过去那样担心削弱总统处理外交事务的能力而有所节制。

不仅如此，在不同类型的对外问题上，总统受到的牵制也是不尽相同的。在一些与国内联系紧密的问题上，国会议员关注的程度也会有所加强，这就使得总统需要加大游说力度，以便赢得支持。如对外援助问题，冷战时期是美国推行其外交政策的一项重要工具，但冷战结束后，美国国内主张削减对外援助的呼声抬头。总统提交的对外援助方案经常在国会遇到阻力。涉及对外贸易的议案由于经常牵涉到国内利益群体，所以会有大量利益集团介入，使国会议员面临来自不同方面的压力。如果国会议员的立场会影响到其未来政治前途的话，也会使

得总统游说的难度加大。国会对于中国最惠国待遇和永久性正常贸易关系的审议、对于北美自由贸易协定和加入关税及贸易总协定的审议，等等，都是近年来这方面突出的事例。

由于冷战的结束和全球化的日趋发展，许多对外事务越来越多地同国内利益相挂钩，这使得总统的对外政策越来越受到国内政治的牵制。表现在国会对于总统立场的支持度上，即在国内政策方面对于总统的支持度同对外政策方面对于总统的支持度之间的差距在缩小。这使得总统在对外政策方面也需要投入更多的精力来游说国会。

年份

国家安全（对外政策和国防）

国内政策

1990 年

60%

41%

1991 年

63%

49%

1992 年

51%

40%



1993 年
83.8%
82.6%
1994 年
82%
89%
1995 年
40%
35%
1996 年
57%
55%

资料来源：根据 1990-1996 年 CQ ALMANAC 数据统计而成。

（四）游说的技巧和策略

国会中有 435 名众议员、100 名参议员，每一个议员都有不同的利益追求。这既为总统对国会施加影响力增加了难度，也为总统的游说增加了回旋的余地。总统在处理同国会的关系时，必须具有较好的技巧和手腕。这些策略包括选择适当的立法重点、循序渐进、适当妥协、甚至利益交换等。

最值得称道的典型成功例子是里根上台初期在财政预算问题上对于国会的游说。【注释】对于里根上台初期成功处理国会关系的例子，不少美国学者做出了论述。可参见 Joseph Hogan, *op.cit.*, pp.41-64.

【注尾】里根在上

台后的两个月之内，很快地推出了重点明确的立法建议，主要包括削减联邦税收、降低国内开支和增加国防开支。这一时期，其他的问题都被暂时放置在一边，以免分散对里根政府这一经济计划的注意力。里根政府充分利用这一态势，首先使得自己的经济方案通过“快车道”在共和党人控制的参议院获得通过，从而使得里根的立法日程排在国会立法日程的首要位置上。与此同时，里根政府集中力量对民主党人控制的众议院进行游说，并将目标定在了保守民主党论坛（the Conservative Democratic Forum）的 47 名议员身上，试图在众议院中建立一个同保守的民主党人联手的保守联盟。

不仅如此，里根政府还推行循序渐进的策略，将需要国会通过的方案精心地分成不同的部分，以便减少阻力和赢得时间来对众议院进行游说。首先是推动国会通过了预算决议，认可里根政府的经济政策。其后，在 1981 年夏，众议院通过了白宫支持的一揽子削减开支的计划。到 7 月末，众议院又通过了里根所支持的削减联邦税收的议案。

在游说过程中，适时做出妥协，可以缓冲国会中的阻力。但妥协必须时机得当。过早地做出妥协，会显露总统的弱势地位，同时使得回旋的余地缩小；妥协太迟，则有可能使得立法进



程陷入僵局，强化反对派的立场，因而起不到应有的效果。

在总统手里资源有限的情况下，准确地选择游说对象也是十分重要的。70年代国会改革以前，总统将主要的游说目标放在国会两党领导人身上。但随着政党作用的衰落和国会力量的分散化，总统游说时必须把握国会内部的态势，这样才能选准需要游说的国会议员。通常而言，选择的目标多是中间摇摆的国会议员，尤其是本党议员，这样游说的难度相对会较小。

必须指出的是，总统同国会议员讨价还价的能力和收效是有限的。若选民态度鲜明，或议员本人的观点与总统的观点完全相左，总统就很难与之达成交易。同时，在达成交易时，必须考虑带来的后果。

当然，技巧的使用和高质量的游说并不能保证最后的成功，但这也不代表这些技巧就没有作用。【注释】

尽管一些美国学者如乔治·爱德华兹三世论证说“总统的立法技巧似乎并不影响对总统的政策支持”，但是笔者认为他过高地期望了总统游说技巧的直接影响力，而忽略了潜在的影响力。事实上，在许多场合，尽管总统没有能够成功地游说整个国会支持自己的立场，但并不意味着总统的游说技巧在争取部分议员的支持方面没有发挥应有的作用。既然如此，对于总统运用游说技巧的作用，如同乔治·爱德华兹三世自己所说的，“这些技巧应当被放在他们适当的角度来看待”。参见 George C. Edwards III, *op.cit.*, chapter 7.

【注尾】事实上，在许多时刻，各种游说技巧的使用可以争取到更多国会议员的支持，尽管并不能改变最后的结果。

（五）政治理念

一般来说，政治理念是同政党的分野是相互一致的。本党议员更倾向于支持总统的政策立场，这除了实际的利益之外，还因为他们在意识形态上更趋于相互认同，政治理念更趋于一致。不过，需要指出的是，即使在政党内部，也有不同的派别。在共和党内，有自由派和温和派；在民主党内，除了主流的自由派之外，还有非主流的保守派，主要来自美国南方各州，他们甚至在一些问题上认同共和党人的立场。于是，历史上就曾出现共和党人和来自南部保守的民主党人在一些问题上结成统一战线这一奇特的现象。而这也给总统游说国会，施加影响，增加了回旋的余地。

尼克松和

里根总统在立法上所取得的成功除得益于共和党议员的支持

外，还获得许多民主党保守议员的支持。里根政府上台伊始，对于国会的游说最为成功，一个不可忽视的原因是在众议院里出现了一个由约45名保守的民主党议员同共

和党议员结成的保守联盟，主导了

众议院，而参议院则是由共和党人所掌控。这就使得里根政府所期望的议案能够较为顺利地通过国会的审议。南部民主党人之所以采取支持的立场，其原因除了总统的全力游说外，更重要的是保守的意识形态使得他们在一些问题上认可里根政府的施政理念。



总之，总统游说总是受到各种因素的牵制，因而总统的领导能力一定程度上体现在能否适应新环境，并赢得广泛的支持。罗斯福总统曾说过：“我是这艘船的船长，但是船长受制于大海。”【注释】Louis Fisher, op.cit., p.67.【注尾】一个好的总统应当是意识到自身力量的有限，可以在并不理想的环境中尽量地把握好方向，争取最好的结果。而从总统游说的能力和效果就可以看出一个总统的实际领导能力。

袁征：中国社会科学院美国研究所助理研究员、博士

