

导 言

怎样研究立法行为，政治学家对这个问题并未形成共识。一个被称为多元主义的价值规范，现在正流行于政治学的领域，毫无疑问，这一规范也应该流行。如果说在学术分析应该对问题提供解释这点上还有什么一致意见的话，那就是这些分析应该超越对立法者和立法机关的描述性说明而提供一些关于这些立法机关和立法者为何那么做的解释。是什么构成了具有说服力的解释呢？从研究立法方面的研究者所提出的问题中可以发现，他们已经跨出了更远更广的学科领域，有时候还从邻近的社会科学那里借用了或者说借取了一些解释样式。

最重要的借取来自社会学。事实上，公平地说，在 20 世纪 50 年代和 60 年代，立法研究方面听到的主要是来自社会学的声音，研究文献到处充满了角色 (role)、规范 (norm)、系统 (system) 和社会化 (socialization) 等术语。据我们所知，一些联邦参议员已经采用了“局外人” (outsider) 角色一词；^① 众议院拨款委员会可以实用地被看成是一个自

^① Ralph K. Huitt, "The Outsider in the Senate: An Alternative Role," ch. 4 in Huitt and Robert L. Peabody (eds.), *Congress: Two Decades of Analysis* (New York: Harper and Row, 1969).

我支持的系统(self-maintaining system);^①立法者也能被类比为“受理人”(trustees)，“政治家”(politicos)或者“代表”(delegates);^②联邦参议院有所谓的“习俗”(folkways)。^③这些术语以及类似这些的术语是在首次对政治精英进行系统访谈的基础上发展起来的。

从其他社会科学借取的东西就没有这么直接和重要了。不过,要指出部分文章采用,或部分采用了经济学的最基本的假设是有可能的。经济学和社会学的解释可以说相去甚远,正如尼斯卡能(Niskanen)所指出:“经济学中的‘集成’(compositive)方法从个人有目的行为模型来推断出关于社会行为的假设。这与社会学‘集体主义’(collectivist)方法恰恰相反,后者从为集合性的思想形态所左右的角色行为模型推断出关于社会行为的假设。”^④依我所见,没有哪个政治学家已明确地将自己对立法机关的研究植根于经济学之中,但有些人已经以这样或那样的形式采用“有目的行为”来作为解释问题的一个途径。为此,舍尔(Scher)撰写了三篇文章,在这些文章中,他设定了条件,在这些条件下,国会议员将发现他们致力于立法机关的监督

① Richard F. Fenno, Jr., *The Power of the Purse* (Boston: Little Brown and Co., 1966), ch. 5.

② John C. Wahlke et al., *The Legislative System* (New York: Wiley, 1962), ch 12; Roger H. Davidson, *The Role of the Congressman* (New York: pegasus, 1969), ch. 5.

③ Donald R. Matthews, *U. S. Senators and Their World* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1960), ch. 4.

④ William A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government* (New York: Aldine-Atherton, 1971), p. 5.

职能对他们有利。^① 其他的一些例子见诸维尔德夫斯基 (Wildavsky) 关于预算过程中的讨价还价的著作^② 和雷克 (Riker) 关于联盟的建立及其在立法机构中的应用的一般性著作中。^③ 就在最近一段时期, 曼雷 (Manley) 和芬诺 (Fenno) 已经将一个清晰的目的理论贯穿进他们对委员会的重要研究之中。^④ 芬诺的有关想法已经涉及到了这一点, 即他现在非常强调要去考察为什么国会议员要加入专门委员会以及成为专门委员会的成员后可以从中捞到什么东西。

可能存在着一个向目的理论发展的主流, 姑且说是一个从社会学向经济学涌动的潮流。如果真是如此, 它就发生在一些经济学家从自己的学科边缘渐渐转入立法机构研究的领域。林德布洛姆 (Lindblom) 写过一本关于政党相互调适的政治学著作, 论及了它对立法可能产生的影响。^⑤ 在致力于公共财政传统研究的经济学家中, 这一问题得到

① Seymour Scher, "Congressional Committee Members as Independent Agency Overseers: A Case Study," 54 *American Political Science Review* 911—20 (1960); "The Politics of Agency Organization," 15 *Western Political Quarterly* 328—44 (1962); "Conditions for Legislative Control," 25 *Journal of Politics* 526—51 (1963).

② Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process* (Boston: Little, Brown and Co., 1964).

③ William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1962), with ch. 7 specifically on Congress; also William H. Riker and Donald Niemi, "The Stability of Coalitions in the House of Representatives," 56 *American Political Science Review* 58—65 (1962).

④ John F. Manley, *The Politics of Finance: The House of Committee on Ways and Means* (Boston and Co., 1973).

⑤ Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1965).

了更为广泛的研究。^① 公共财政研究包括规范性研究和经验性研究两个方面,在这里,前者最好的例证就是布坎南(Buchanan)和图若克(Tullock)所提供的对立法机关决策的讨论。^② 尼斯卡能在他那本把官僚机构当作预算最大化者的书中发展了经验性研究这一方面,并由此对官僚机构和立法委员会之间的关系提出了自己的假设^③。在抛弃了把立法者构想成边沁式人物的这种陈旧的观念之后,研究公共财政的学者似乎已经逐渐对立法机构的研究有了兴趣;也就是说,他们所关心的与其说是对政府官员能自动地将好的政策转变成法律的一种假设,还不如说是对官员究竟在做些什么的关切。^④ 随着政治学家对目的理论的探索和经济学家对立法机关的研究,两个不同领域的学者之间的联系将会采取至少三种形式。首先,两个领域的学者都可能继续反对彼此所持的观点。其次,他们都可能参与不合时宜的地盘争斗。第三,他们有可能利用彼此的洞见以政治经济学的形式共同取得更为生机勃勃的关于立法机构

① 这个传统恰当的特征是：“公共财政的理论已经把自己定位为对有多少钱可以花在公共支出上,这些开支怎样在不同的公众需求之间进行分配,以及这些费用如何在现在和将来以及社会成员之间进行分配等等问题的回答上。” James S. Coleman, “Individual Interests and Collective Action,” in Gordon Tullock (ed.), *Papers on Non-Market Decision-Making* (Charlottesville: Thomas Jefferson Center for Political Economy, University of Virginia, 1966).

② James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1967), part III.

③ Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*.

④ Nathan Rosenberg, “Efficiency in the Government Sector: Discussion,” 54 *American Economic Review* 251—52 (May 1964); 在此书中有相关的讨论; James M. Buchanan, *Public Finance in Democratic Process* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1967), p. 173.

的学术成就。

以上是我将在后面的文章当中打算陈述之观点的简介。主要通过我本人在国会山的经历,我已经开始确信对有目的行为的细察为了解立法机关或者至少是美国国会提供了一个最好的路径。在经济学的时尚下,我将对人的行为动机作一个简单而抽象的假设,并且在这之后将仔细研究建立在这些动机上的行为后果。我尤其要将美国国会议员刻画成一门心思寻求再次当选的人,看看再次当选这个目标暗示着哪些行为,同时仔细考量持有如此动机的议员们有可能在建立和维持立法机关的制度和决策上如何运作。在所有这些方面,我将努力用事实来验证抽象的假设。

我认为注重再次当选这一目的要比其他一些原因更有说服力。首先,它能很好地与政治现实相吻合。其次,它直接聚焦于人而不是党派和压力集团,在过去,后者已经作为分析的幻象进入关于美国政治的讨论。第三,我认为最好是把政治学当作是研究人们之间为了获得和维系权力而相互斗争以及斗争结果的学问。第四,也许是最重要的一点是,追求再次当选建立了其与选民的一种责任的关系,而任何关于民主理论的严肃思想都必把责任问题放在中心地位。尽管是抽象的假设,我把这个尝试当作政治学的研究,也不愿把它当作经济学的讨论。就让我把自己没有什么经济学的专门知识这一事实抛在一边暂且不论时,我觉得那些研究立法机构的经济学家与那些政治学家在研究兴趣方面是彼此不同的。研究公共财政问题的学者往往把政府看成是花钱的设置,这丝毫不令人奇怪。我将

对政府开支给予一定的关注,但也会关注其他政府行为,如有约束力的规章制度的制定等。接着我将涉猎政治学领域的一些传统的问题,如选举、政党、政府结构和政治体制的稳定性等。在这里,还有一个区别就是经济学的研究中往往被注入了规范性的假设,这个假设认为各项决策的制定应该根据帕雷托最优标准来加以评判。我并不赞同这一假设,并且我认为大多数政治学家也不赞同。这里没有必要提出任何可替代它的假设。必须郑重声明,我可以这样说,我发现罗尔斯关于适当立法行为的模型要比那些建立在帕雷托最优基础之上的理论具有大得多的启发作用。^①

在这里,我所涉及的课题不过是一个立法机构,即美国国会。当然,从许多角度看,国会是绝无仅有或者说是非同寻常的实体。它在其成员中提倡飞黄腾达主义,并给他们提供薪水,配备职员,以及输送能够持续其事业的其他资源,在这个意义上说,它可能是最高度“职业化”的立法机关。^② 它的同类异常分散。它被普遍认为是在作为行政权力抑制者的立法机关中特别“强势”的。与拉丁美洲大多数的立法机关一样,但不同于欧洲的立法机关,它是在一个单独选举产生的行政机关的影子下工作的。我之所以决定将研究重点放在国会,是基于对既特殊又重要的国会进行深入研究总会有所得益这一信念。除此之外,也可以取得一般意义上的收获,因为例外论者(exceptionalist)

^① John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), Chs. 4 and 5, and especially pp. 274—84.

^② 这个说法来自 H. Douglas Price, “Computer Simulation to Legislative ‘Professionalism’: Some Quantitative Approaches to Legislative Evolution”, 这是一篇送交 1970 年美国政治学会年会的论文。

的观点不会到处都行得通。从许多方面看，国会不过是各个立法机关实体组成的大家庭中的一员。我觉得，从各个方面来讲，将欧洲的议会与美国的州立法机构和市议会相比较是有意义的。我将认真思考国会运作的“功能”是什么以及能够运作的功能又是什么等问题——这些问题只有对其他立法机关的经历做到心知肚明才可能得到答案。国会引人关注的功能主要在立法、监督行政、表达公众意见以及服务选民这些方面。我们不可能凭空去假定任何一个功能^①。立法机关 (legislature) 的确是个很不当的术语，因为它将结构和功能相混淆。因此，我在这里将用相比之下更为笨拙但更为中立的术语代表集体 (representative assembly) 来指由美国参众两院占据的成员。不管用什么名词，这些机构的本质特点已经在鲁文伯格 (Loewenberg) 那里得到很好的表述：所有这些机关不过是 (1) “议会成员从形式上说在地位上彼此平等，这有别于由建立在等级制度上组织发展而来的议会”，以及 (2) “议会成员的权威取决于他们代表社会其他人的指称，这个指称在一定意义上是指那个令人捉摸不定的概念——代表 (representation)”^②。

接下来的讨论将采取一种涉及面较宽的理论研究的形式。不可避免地，它所引发的问题要比对问题的回答来

^① “不过它同样正确，尽管这些假设迟了，但渐渐为人们所认识，一些议会同行政机关一样很少用来为直接的立法事务服务。” John Stuart Mill, *Considerations on Representative Government* (Chicago: Regency, 1962), p. 104.

^② Gerhard Loewenberg, “The Role of Parliaments in Modern Political System,” in Loewenberg (ed.), *Modern Parliaments: Change or Decline?* (Chicago: Aldine-Atherton, 1971), p. 3.

得多。这是单一因果关系中的研究惯例,文章理应将把各种观点集中起来分析;当然,最后能够解释各种变量中的主要部分,虽不是全部,也完全能够让我心满意足。我希望以下讨论将展现的是,如果再次当选的要求得到了认真的研究,美国国会看起来将是怎样的一幅图景。本书将会有许许多多的脚注,其中所列出的参考资料不啻可成为阅读政治学家、经济学家、新闻学家相关著作的文献指南,我觉得这些著作对思考这里所涉及的课题很有帮助。文章的第一部分将涉及到选举动机和它所产生的行为。第二部分将涉及到国会中的制度安排和国会的政策制定。

第一部分：选举动机

国会已经陷入了一场为个人生存而进行的战斗。每个众议员和每个参议员都抱着这样一个态度：“我必须为自己筹措一切。”你是否还记得你从军时那句古老的至理名言，它归结起来就是“从来就没有志愿者”。以此用于国会，那么我们所拥有的志愿者就少得可怜。他们中的大多数愿意随遇而安，只要能保护他们并给他们添妆加彩从而让他们融进他们各自的选区和各自的州就行。如果你事事不出头，就不会招致枪打出头鸟的厄运。

——参议员威廉·B·沙斯比(William B. Saxbe)
(共和党人, 俄亥俄州)

接下来要进行的讨论将以美国国会议员^① 都有兴趣

^① 这里所说的并不是指其他什么人，国会议员这一术语将指的是众参两院成员。

争取再次当选这样一个假设为转移——的确，他们在这儿的角色，抽象说，除了再次当选之外别无他求。任何一个这样的假设都会与事实多少有点出入，所以由始至终这个假设要尽可能植根于现实之中。一些关于现实的问题一会儿就将出现。

首先，美国国会真是一个其成员一旦在那儿就希望呆下去的地方吗？显然，一些代议机关并未使他们的成员希望长期在那里工作。哥伦比亚议会议员往往只服务一个任期，然后大家就各奔东西。^①在美国的一些州立法机关中自愿离职的人数居高不下——比如在阿拉巴马。在对改革前康涅狄克州的立法机关的研究中，巴伯就把他的一些研究对象标识成为“勉为其难者 (reluctants)”——它指的就是那些如果不是他人硬推，自己则对政治没有那么多兴趣的人。^②“志愿主义 (volunteerism)”这一道德规范弥漫在加利福尼亚市议会的政治空气中。^③即便国会本身，在整个 19 世纪大部分时间里，自愿离职者也随处可见。

然而在现代国会中，“以国会为业”却明白无误地摆在我们面前。^④人事变动的数字显示，在过去的一百年中，在任何一届国会中，从前届续职下来的成员比例届届递

^① James L. Payne, *Patterns of Conflict in Colombia* (New Haven: Yale University Press, 1968), pp. 19—20.

^② James D. Barber, *The Lawmakers* (New Haven: Yale University Press, 1965), ch. 4.

^③ Kenneth Prewitt, "Political Ambitions, Volunteerism, and Electoral Accountability," *64 American Political Science Review* 5--17 (1970).

^④ H. Douglas Price, "The Congressional Career Then and Now," ch. 2 in Nelson W. Polsky (ed.), *Congressional Behavior* (New York: Random House, 1971).

增——这些成员都已寻求再次竞选并赢得了胜利。早在19世纪50年代，南部参议员中，人事变动的人数就引人注目地减少，就在南北战争后，这种现象在参议员中比较普遍^①。众议院紧随其后，19世纪后期，人事变动的数字在下降，并且整个20世纪都在持续性减少。^②平均续职届数一涨再涨，众议院1971年有20%的成员其登记在册的连续在职时间至少高于十届。^③这样看起来把国会说成是职业政客正在消磨政治生涯的议会还算公道。国会工作既提供优厚的俸禄，又给予很高的荣誉。没有什么空缺可供申请。如果自己的政治生涯要有所成就，那就需要不断地谋求再次当选。^④

第二个问题是这样的：即便国会议员寻求再次当选，对他们来说抛弃其他目标，而专注于再次当选这一目标有没有意义？当然，对这个问题的回答就是，要充分说明（如果可能的话）国会议员或其他什么人的行为，必须关注的将不止于一个目标。甚至偶尔也有一些国会议员会故意做出一些事情，使自己的选举获胜难上加难或绝无可能。

① Price, "Computer Simulation and Legislative 'Professionalism,'" pp. 14—16.

② Nelson W. Polsby, "The Institutionlization of the U.S. House of Representatives," 62 *American Political Science Review* 146 (1968).

③ Charles S. Bullock III, "House Careerists: Changing Patterns of Longevity and Attrition," 66 *American Political Science Review* 1296 (1972).

④ 更有甚者，有建议说通过使再次当选成为不可能来屏除职业政客。因为有一个计划就是要通过人口的随机采样来选一届的立法者。见 Dennis C. Mueller et al., "Representative Government via Random Selection," 12 *Public Choice* 57—68 (1972).

已故总统肯尼迪曾写到了国会那“骁勇之程”。^①前参议员鲍尔·道格拉斯(Paul Douglas, 民主党, 伊利诺斯州)谈到他试图劝说参议员弗兰克·格来汉姆(Frank Graham, 民主党, 北卡罗来纳州)去完善自己的政见立场从而成功度过1950年的初选。格来汉姆, 这个自由提名担任其职的官员, 拒绝听从劝告。道格拉斯说, 他是个“圣人”。^②可是, 他在初选中落败。其实, 圣人并不多。但可以确定的是, 国会议员在追求当选这一目标的同时谋求其他目标的这种现象确实很普遍, 而且两者不一定相容。一些人试图在任职期间发笔横财, 这个想法与谋求再次当选也许紧密相关, 也许彼此无干。^③芬诺为国会议员归纳出了三个目标——争取再次当选, 在国会中力争影响力以及制定“好的公共政策”。^④这后两个目标在这里的讨论中将得到更多的关注。任何人都可以指出当代的国会议员, 他们的公务行为是不会令谋求再次当选的解释大打折扣的。我则想到了参议员J·威廉·富布莱特(J. William Fulbright, 民主党, 阿肯色州)。除了圣人以外, 人们普遍被再次当选的目标吸引着。它必定成为每一个人眼前的目标, 虽然其他目标不过是胸中怀有而已, 但这个目标必定要一次次地达到。某位前国

① John F. Kennedy, *Profiles in Courage* (New York: Harper and Row, 1956).

② Paul H. Douglas, *In the Fullness of Time* (New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972), pp. 238—41.

③ 在后来的参议员托马斯·多德(Thomas Dodd)(民主党人, 康涅狄格州)的案例中, 这两个目标显然冲突了。参见 James Boyd, *Above the Law* (New York: New American Library, 1968)。利用办公室来谋取资金利益, 相对州的立法机关来说, 国会并不太普遍(如, 伊利诺斯州和新泽西州)。

④ Fenno, *Congressman in Committees*, p. 1.

会议员曾写道：“国会所有的成员最主要的兴趣在于争取再次当选。一些成员什么别的兴趣也没有。”^①再次当选成为每一件事情的出发点，如果我们指望政治家和公众之间的关系是前者对后者负有的责任关系的话，它确实应该如此。^②能证明专注于再次选举目标是正当的，就是将这一目标的两个方面相提并论——它那被称为经验优先方面和作为一种责任联系的纽带所具有的重要性。因此，为了分析起见，国会议员将在后面的文章中被视为一心一意地追求再次当选的人。无论他们还可以追求什么，都将一带而过，分析主要集中在与选举的联系上。

然而，这儿却出现了另一个问题。即便国会议员一门心思谋求再次当选，他们是不是都会为了再次当选而不惜一切代价呢？如果不是的话，如果他们在所处的政治环境中，身不由己地被各种力量前后推搡着赶鸭子上架，显然

^① Frank E. Smith (民主党人，密西西比州)，*Congressman from Mississippi* (New York: Random House, 1964), p. 127. 在这里没有必要提出是否通过询问国会议员他们的目标是什么来探测他们目标的可能性，或者是否有潜藏在意识之后的无意识的动机等问题。在拉斯韦尔的系统陈述中，“政治类型”就是指追求权力的人，他们带着“展现在根据公共利益理性化了的公共议题上的个人动机”。Harold D. Lasswell, *Power and Personality* (New York: Viking, 1948), p. 38.

^② 其他种类的动机我们认为不值一信。“毋庸置疑，如果权力授予一个人，称为代表，像其他人一样，如果可能的话，他们将利用手中的权力来为他们自己谋福利，而不是为了社会利益。这样，他们唯一的问题是他们怎么能受到保护？”James Mill, “Government,” in *Essays on Government, Jurisprudence, Liberty of the Press, and Law of Nations* (New York: Augustus M. Kelley, 1967), p. 18. 在麦迪逊看来，美国众议院，我们之所以把它设计成代表普遍意志的部门，“就是应该直接依靠人民，直接支持人民。经常进行的选举无疑仅是这样一个政策，即使对人民的依靠和支持得到有效的保障”。*The Federalist Papers*, selected and edited by Roy Fairfield (Garden City, N. Y.: Doubleday Anchor, 1961), no. 52, p. 165.

过多关注个人的举动就没有任何意义了。这个问题的答案很复杂,通过仔细思考国会议员个人在诸如此类的研究中是否能够成为一个合适的分析单位所得到的答案才有意义。另一个重要的观点认为,选举政治的主要活动者是政党而不是政客个人。现在对竞争的政治世界作了经典描述,就是冬斯(Downs)的那本以政党作为分析单位、名为《关于民主的经济理论》^①的书。在冬斯笔下为人所熟知的世界里,政党完全是自私的。他们追求执政所带来的利益犒赏,为了获得这些利益,他们不得不赢得并保持在下。他们在公众面前作为具有高度凝聚力的“团队”在请求支持。一个政党在任期间享有对政府的完全控制权,并且独自利用这种控制权争取赢得下一次的选举。在两党制条件下,选民通过考察执政党的政绩及其许下的承诺以及在野政党过去的政绩和现在的承诺来决定到底选谁;然后,他会为即将到来的新的国会任期估量“政党期望差(expected party differential)”,比较一下自己的政策偏好,接着由此决定选票的投向。以上是一些基本的理论轮廓^②。立法代表只是作为适度的“中介”出现。如果立法代表属于当权的政党,他们收集基层社会偏好的信息且传递给政府,他们就会试图说服自己所在选区的选民,使他们相信

^① Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957),冬斯正式提出了政治学文献的规范性研究和经验性研究两者的重要性,这个看法从伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)到E·E·斯卡特克内德(E. E. Schattschneider),再到小V·O·凯易(V. O. Key, Jr.)一路发展而来。

^② 同上, chs. 2, 3.

政府正在做的是有价值的工作。^①

这样一种政党模式究竟能在何种程度上控制任何一个既定政体，这是以经验为依据的问题。摆在面前的一个难题就是政党必须成为具有凝聚力的团队（成员的“目标可以被视为完全、一致地由偏好所左右”）。^② 在所有非专制的体制内，政府由许多经过选举的官员——而不是一个人——组成。一群官员如何能够抱成一团以至于他们会像冬斯所说的团队？或许（在非专制体制内）任何群体都无法获得符合这个模型最终的偏好趋同；例如，在英国，政党统治大体上是通过党内的讨价还价来进行的。^③ 不过，显然有一些体制要比其他体制更适合这个模型。从某些角度看，以政党作为分析单位来研究英国政治则十分有用。首先，英国宪法允许多数党组成政府。但是，除此之外，在记名投票阶段，英国的议会成员行动起来就像一个紧密结合的团体，政党一致得像铁板一块。他们并不必然会这样做，而在19世纪中叶，下院甚至有大量的个体的投票。^④ 为什么当代的议会成员要服从政党的约束？他们这样做至少有三个方面的原因，在这里考察这些原因将有助于把它

^① Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, pp. 88—90. 由于代表所提供信息和意见在决策中很重要，冬斯说，实际上一些决策权转移给了国会代表。但是有这样一个局限：“理论上讲，政府直到从较大的符合度到普遍愿望的投票中的边际所得为较少能力来协调它们的行动的投票中的边际所失所超出时，放权才会停止。” pp. 89—90.

^② 同上，p. 26.

^③ 参见 Richard E. Neustadt, “White House and Whitehall,” *The Public Interest*, Winter 1966, pp. 55—69.

^④ 参见 William O. Aydelotte, “Voting Patterns in the British House of Commons in the 1840’s,” *5 Comparative Studies in Society and History*, 134—63 (1963).

同美国体制进行对比。

首先，在英国的两个政党中，提名系统所适应推举为候选人的都是那种当其进入议会投票支持政党路线的人。之所以发生这种情况，不是因为提名由中央控制，而是因为地方提名单位是一些小规模精英团体，这些面向全国团体实际上是在政党竞选时领头为下议院政党领导人摇旗呐喊者。^①

其次，英国议会成员缺乏资源来设立办事处以供政客作为独立于政党的基地之用。在竞选中，电视时间是给各政党的而不是打散分给各个独立政客的。^②也许是因为风俗，也许是因为规则，或是两者兼而有之，两党都严格地限制议会候选人在竞选中可花费在自己身上的资金数目。^③一旦被选上，议会成员不会把办公资源诸如办公人员、免费邮件等用来打造自己在公众中的知名度。^④这些观点也

^① Austin Ranney, *Pathways to Parliament: Candidate Selection in Britain* (Madison: University of Wisconsin Press, 1965), p. 281; Leon D. Epstein, "British M. P.'s and Their Local Parties: The Suez Case," *54 American Political Science Review* 385—86 (1960).

^② Jay G. Blumler and Denis Moquail, *Television in Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1969), pp. xi-xxviii.

^③ R. T. McKenzie, *British Political Parties* (New York: St. Martin's, 1955), pp. 252—53, 555.

^④ “据说，当美国国会议员看到英国下议院的图书馆充满正在写长信的人时惊呆了；那些议会成员居然正在亲自给选民写回信。” Bernard Crick, *The Reform of Parliament* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1965), p. 58; 以及 Crick, pp. 58—59. 自克瑞克陈述这些观点以来，事情起了一些变化，但是相对其观点还算有效。另见 Anthony Barker and Michael Rush, *The Member of Parliament and His Information* (London: Allen and Unwin, 1970). 鲁文伯格的报告提到，在联邦德国“一般 bundestag 的成员在艰苦条件下工作”。 Gerhard Loewenberg, *Parliament in the German Political System* (Ithaca: Cornell University Press, 1967), p. 53.

不是绝对的；议会成员不是酒囊饭袋，而且，像安纽林·伯旺(Aneurin Bevan)和易诺什·鲍威尔(Enoch Powell)这样一些明显持不同政见者的领导人，要想方设法建立重要而独立的追随者队伍。但是，一般的后座议员(backbencher)却受到缺乏资源的约束。出现个体议员在其选民中没有为政党核心成员的选举多少出力(也没有拆台)的情况也不无奇怪；在一次又一次的选举中，投票最大份额的起伏变化应归因于全国局势的摇摆不定而不是地方或区域的上下振荡。^①

第三，随着行政力量在议会中的加强，下议院议员生涯中值得拥有的仅仅是那些由政党领导人施舍的位置。现在，议会多数党成员有三分之一以上供职于政府各个部门。^②“对于雄心勃勃的后座议员来说，其任务就是使大臣们，特别是首相对他有印象”^③。政党忠诚会得到回报，异己分子则什么也捞不到。

总而言之，英国议会成员不受外界的影响。激励措施和资源分配促使政党凌驾在各个政治家之上。然而，美国就相当不同。在美国，“团队成员”的基础结构是脆弱或缺乏的，这就使得政治家能成功地凌驾于政党之上。应该说，麦迪逊(Madisonian)的结构和冬斯的团队合作方式并不

^① Donald E. Stokes, "Parties and the Nationalization of Electoral Forces," ch. 7 in William N. Chambers and Walter D. Burnham, *The American Party Systems* (New York: Oxford University Press, 1967), pp. 188—89.

^② Crick, *The Reform of parliament*, pp. 30—31. 克瑞克接着说：“一个现代首相有远远大于超越瓦尔普尔(Walpole)和纽卡斯尔(Newcastle)这样的政治贪婪者所梦想的赐官封爵的权力。”p. 31.

^③ John P. Makintosh, "Reform of the House of Commons: The Case for specialization," in Loewenberg (ed.) *Modern Parliaments*, p. 39.

一定就是不兼容的。^① 在康涅狄格州政府中，政党组织对候选人提名及其政治前途实行了基本的控制，这与英国的模式相近；政府行政领导和立法机关的政党通过政党组织紧紧地联系在一起。^② 然而，康涅狄格州是个例外，或更确切地说，它就像处在一个频谱的一端，而在处于另一个极端的各州中，政党几乎不能起到把大家抱成一团的作用了。^③ 在美国政治中，冬斯逻辑真正适用的地方是在个人竞选行政职务上——总统、州长和大城市的市长等。从候选人中挑选总统或纽约市长，那是在“行政团队”中挑选——候选人队伍中夹带着未来高级行政管理者、财政支持者、替人代笔者、民意调查者，带有学究味的理论家、报章文宣者、乞讨者，偶尔还有盗贼和间谍。在行政领导人的选举中，候选人的透明度是很高的；他们受益于冬斯式

① 事实上在城市的研究中存在着具有标准功能性的案例，那就是团结紧密的政党可以站出来处理建构性离散所引发的问题。例如，对芝加哥的研究，参见 Edward C. Banfield, *Political Influence* (New York: Free Press, 1961), ch. 8. 美国政党传统上在大都市的势力最强。但是对冬斯来说，在他把问题移到城市的过程中发生了一些有趣的事情。在城市里，各个政党通过任免权形成内聚力，而且在城市里没有地理意义上的辅助性政府可以作为独立的政治基础，政党政治存在一个强劲地成为垄断政治而不是竞争政治的趋势。雄心勃勃的政治家没有什么动力去支撑一个反对党，却有各种动力去加入执政党。18世纪中期的英格兰，在国家政治问题上大家普遍持有同样的观点。

② 参见 Duane Lockard, *New England State Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1965), chs. 9, 10; Joseph I. Liebmann, *The Power Broker* (Boston: Houghton Mifflin, 1966); James D. Barber, "Leadership Strategies for Legislative Party Cohesion," 28 *Journal of Politics* 347—67 (1966).

③ 例如，在加利福尼亚的参议院中，至少直到现在，委员会主席的职务还是留给资历最深的成员而不考虑政党关系。Alvin D. Sokolow and Richard W. Brandsman, "Partisanship and Seniority in Legislative Committee Assignments: California after Reapportionment," 24 *Western Political Quarterly* 741—47 (1971).

的理论,他们基本上控制了政府(表面上看是如此)并且为政府的成就和失职承担责任[尼克松总统要为通货膨胀负责,林德赛市长(Lindsay)要为犯罪率负责];这些行政官员的选况非常接近(现在,甚至在古老的机器制造城市也是如此);投票者可以在(候选人而不是在政党之间的)“期望差异”上做交易。后来小V·O·凯易(V. O. Key, Jr.)写了一本体现冬斯精神的书,书名是《负责任的选民》。^①在书中,他带着较好的实证研究的感觉,将分析的焦点更多地集中于在任者和将来拥有总统行政职权者之间,而非政党之间的竞争上。的确,可以认为美国代议机关的权力在20世纪中衰弱了(特别是在市议会的层面上),而行政权力则上升了,主要原因在于行政机关可以向选民提供如冬斯所说的那种像责任一样的东西。^②

不过,在国会层面上,团队合作的模式正在崩溃。让我们回到对英国的讨论上来,在英国议会成员中那种有益于促进政党内部统一的特殊资源和激励措施在美国国会中是缺乏的:首先,国会候选人赢得政党提名的方式至少说并不是一个能够在国会中培育政党凝聚力的途径。一方面,435个众议员和93个参议员(除了印第安纳州的两个,其他都包括在内了)现在是通过直接初选(或者在很少的一些州可能通过竞选)而不是通过政党领导人核心会议

^① Cambridge: Harvard University Press, 1966.

^② 亨廷顿(Huntington)有一个观点认为,杰克逊竞选总统时所发生的形势彻底逆转的情况如今只在高层人士的竞选中才会发生。Samuel P. Huntington, "Congressional Responses to the Twenty Century," ch. 1 in David B. Truman (ed.), *The Congress and America's Future* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1965), p. 17.

或代表大会获得提名的。没有理由期望大量的初选选民会体现对政党的忠诚(将直接初选系统引入英国本身就会毁灭下议院中政党的凝聚力)。另一方面,政党组织在某些地方仍有足够的力量来控制国会初选^①,这些政党是面向地方的而不是面向全国的;地方政党的内部统一对他们至关重要,全国性政党内部团结则不然。显然,它从来就没有过这种重要性。^②

其次,与英国议会成员不同的是,典型的美国国会议员一开始就不得不动员他自己的资源去赢得提名,并在这之后去赢得选举和再次当选。他建立并维持自己的选举联盟。他四处筹集资金,而且开支不菲。他可以自由支配国会赋予其所有成员的一系列经过精心筹划的选举资源。以后,这些方面的资源只会有增无减。这里重要的一点是,国会议员能够——实际上是必须——建立一个基本独立于政党之外的权力基础。^③ 克拉普(Clapp)曾经引证一位众议员的话说:“如果我们靠政党组织去赢得选举,那么现

^① 例如,在芝加哥。参见 Leo M. Snowiss, “Congressional Recruitment and Representation,” 60 *American Political Science Review* 627—39 (1966).

^② 当核心国会议员在议会中的势力达到一定规模的时候,易变的行为在回潮。参见 Moisei Ostrogoski, *Democracy and the Organization of Political Parties*, vol. II, The United States (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1964), pp. 286—89. 坦慕尼协会(Tammany)(纽约市颇具实力的民主党组织。——译者注)的民主党人打破政党常规,要解救处于民主党人攻击和抗议中的第60届国会发言人约瑟夫·G·卡农(Joseph G. Cannon),这是他下台前一年发生的事。参见 Blair Bolles, *Tyrant from Illinois* (New York: Norton, 1951), p. 181.

^③ 参见 Charles. L. Clapp, *The Congressman: His Work as He Sees It* (Washington, D.C.: Brookings, 1963), pp. 30—31; Robert J. Huckshorn and Robert C. Spencer, *The Politics of Defeat* (Amherst, Mass.: University of Massachusetts Press, 1971), pp. vii, 71—72; David A. Leuthold, *Electioneering in a Democracy* (New York: Wiley, 1968), 在书中随处可见。

在我们当中没有人会呆在这儿。”^①

第三，正因为国会不是非要支持一个内阁不可，国会就不必以这样的形式来为供职于内阁的成员效力以促成党内的团结。在这里，把政党一致和内阁维持之间的关系视为一般意义上的一对一的关系是不对的。一方面，如果国会议员愿意的话，没有任何东西可以阻止他们去建立纪律严明的国会政党。另一方面，法国第三和第四共和国的经验表明，内阁制能够在相对不那么团结一致的政党体制下安营扎寨。然而，与其对这个观点下定论，不如将其置于统计性的考量中，对一个代议会来说需要维持一个内阁，这个需要也许能够提高培育出纪律严明之政党的可能性。^②

事实上，任何以政党为分析单位来研究美国国会的理论都不能够使自己的研究进一步。所以，我们就以国会议员个人，即 535 个男男女女而不是两个政党，来作为下面的讨论将要检验到的分析单位。接下来对问题的讨论风格有点像冬斯的，但实际上更像纳米尔(Namier)。^③ 这些分析单位的选择是否合适只有在对其周围的事实以及作具体问题具体讨论时才可以体现出来。分析单位明确了，尚待回答的问题是，追求再次当选的国会议员是否将全心全意为之奋斗。

① Clapp, *The Congressman*, p.351.

② 参见 the argument in Leon D. Epstein, "A Comparative Study of Canadian Parties," 58 *American Political Science Review* 46—59 (1964).

③ Lewis Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III* (London: Macmillan, 1960). 因为纳米尔对各式议会的讨论并不囿于政党，参见 p. 17.

在这里,首先研究一下国会议员中那些为边缘选区或者州服务的少数派将会有所助益——支持两党的选民在这些州或地区分布得相当均衡。之所以要将选票相近的边缘席位状况分列出来,原因是想知道他们在选举中的不确定性是否会引导他们致力于非同一般的选举行动。选票相近存在一个明显的问题;在很大程度上,他们会受全国范围内的政党选情起伏状况的左右。但是一般的投票者对国会立法行为意识较低。^①因此,在国会投票中,全国选情起伏状况一般是根据总统政绩如何(或被认为如何)来判断,而不是根据国会做得怎么样来定夺。拥有总统职位的政党会在中期选举中失去一些众议院的席位,这是我们比较熟悉的一个案例,这种选情的波动似乎根本说明不了什么问题,不过是选举周期的人为产物。^②只要按照刚才的判断思路作进一步的考察,就不难发现,许多年来,选民选举众议院议员过程中的党派投票偏好和投票者实际收入的上下起伏有着显著的关联。全国的选民对在经济繁荣期内执政的总统在国会的党团给予回报,而对取得相反经济后果的总统的政党给予惩罚。^③对其他国家事务可以

① Donald E. Stokes and Warren E. Miller, "Party Government and the Saliency of Congress," ch. 11 in Angus Campbell et al., *Elections and the Political Order* (New York: Wiley, 1966), p. 199.

② Angus Campbell, "Surge and Decline: A Study of Electoral Change," ch. 3 in *ibid.*; Barbara Hinckley, "Interpreting House Midterm Elections: Toward a Measurement of the In-Party's Expected Loss of Seats," 61 *American Political Science Review*, pp. 694—700 (1967).

③ Gerald H. Kramer, "Short-term Fluctuations in U.S. Voting Behavior, 1896—1964," 65 *American Political Science Review* 131—43 (1971). 另参见 the symposium on the Kramer findings in 63 *American Economic Review* 160—80 (May 1973).

依同样的逻辑给予回报或惩罚，这其中包括国家卷入战争。^① 由于选民依他们的做事方式而行事，对面临选票相近境况的国会议员而言，协助本党派的总统当局以确保他赢得民众的首肯将有助于他们赢得选举，反之，维护反对党总统的利益则不利于他们的当选（单纯从选举利益这一点上讲，能够确保自己那个席位不丢的国会议员没有理由会前怕狼后怕虎）。

然而，选票相近的议员能做些什么来影响总统的命运呢？他们在同属一党的总统手下最简单的活儿就是在点名表决的时候坚持不懈地支持他；有一个模糊不清的证据，说的是边缘席位上的国会议员其所作所为与上面提到的方式不太相称。^② 这种战略可能不会总是最好的。例如，在1958年萧条时期，边缘席位上的共和党人反对艾森豪威尔而支持民主党的赤字消费法案才是明智之举；1958年，艾森豪威尔的政策似乎已成了他所在政党成员的毁灭性灾难。反对党的边缘席位获得者又该怎么办呢？依据同样的逻辑，对反对党那些边缘席位获得者来说，设法削弱经济可能是比较有利的；只要做的时候不那么明目张胆就行，受选民指责的是总统，而不是他们。

对执政党和在野党的边缘席位获得者来说，这里存在一些理论上有趣的可能性。然而，不管是灵巧的还是精明的，这些人似乎对诸如此类的战略布局没有投入太多的注意力。我们要仔细思考的是，以微弱优势胜出者是否真正

① Kramer, "U.S. Voting Behavior," p 140. 战争看起来会招致惩罚。

② David B. Truman, *The congressional Party* (New York: Wiley, 1959), pp. 213—18.

希望做点什么来影响多年来在国会议员选举中各党所得得票率在全国层面上的变动。^① 答案似乎并非如此——或者至少极少是这样的。撇开国会集体行动的问题不谈，弄清楚想要做些什么是个根本性的问题。近几十年来，这样的例子很难举得出，即任何一个国会议员的团体（微弱优势胜出者，或者不是）已经成功地根据他们自己的意愿而明显改变美国国会选举中党派的席位比率（或者保持原样，如果他们打算这样的话）。有太多的事情是无法估量的。最重要的是总统按照自己的逻辑行事。而事情本身也有自己的发展逻辑。甚至连经济学家也无法准确地预见经济度量的结果将会怎样。选举周期本身也会产生反常因素；伴随着1966年约翰逊总统那具有活力的“伟大社会（Great Society）”计划的立法提案的通过，在后来的15年里，大多数的共和党人在众议院获得了令人叫好的得票率。因此，在国会议员中，缺少那种能够甄别什么样的立法举动会产生什么样的全国性选举效果的锐利眼光。^②

结果就出现了存在一个整合集体行动的问题——特

^① 正如 Stokes 在“Parties and the Nationalization of Electoral Forces”中所指出的那样。

^② 不过，一些有趣的问题从来就没有被探讨过。以微弱优势胜出的政党国会议员——或一般的政党国会成员——是不是对总统试图破坏经济的举动有所控制？当然，他们表面上一定不会显现出要做这种事情，但他们有“体面”的行动方式。第80届国会正处于经济波动时期，一个劲儿要减税的共和党人是怎样的呢？同样在波动时期，那些在尼克松之下的一个劲儿鼓励开支项目的民主党人又是怎样的呢？答案也许是他们什么也没有做。在不同党派担任总统的情况下，同一个议员的行为有所不同，而也有可能不会有什么不同，这一点将必须得到说明。像这样的战略要的不仅仅是狡猾，他们还需要一种与国会的精神无关的对长远效果的强烈意识。

别是那些能够在一旁平平稳稳地看着全国选举得票率的变动以及总统轮换坐次的国会议员采取集体行动的问题。说到底，以微弱优势胜出的国会议员应对全国选举趋势的理性办法就是对其视而不见，将其视为他们无法控制的上帝之举好了。唯有把资源投放在那些他们认为有些把握的事情上才会更有意义。有证据表明以微弱优势胜出的议员彼此间的思路和行动有所区别。选票相近的众议员比没有选票相近之虞的议员更有可能采取“选区取向”和角色研究中的“代表”角色；^①他们提出更多供国会会议表决的修正案；^②一般说来，两院中以微弱优势胜出的议员们在涉及他们的选举倾向的活动中表现得更为强烈。但是这些举动是不会直接影响全国选举得票率的。尽管程度彼此有别，但是每个人所从事活动的类型可以说是大同小异。

接下来的问题是：国会议员是不是处在为了再次当选什么事情都能做的状态中？如果我们在他们影响全国性政党选举得票率的能力中寻找答案的话，那么答案是否定的。如果影响他们自己的初选和大选的得票率的能力中寻找答案的话，那么答案是肯定的。或者说，至少在下文将要陈述的事例是如此。更具体地说，他们认为他们能够影响他们自己的得票率、事实上他们确能影响他们的得票率、此外他们有尝试这么做的道理等，这些方面尤其会引

^① Davidson, *Role of the Congressman*, p.128.

^② David M. Olson and Cynthia T. Noridez, "Measures of Legislative Performance in the U.S. House of Representatives," 16 *Midwest Journal of Political Science* 273—74(1972).

起争议。后者对于得票相近的议员来说比较明显,而对于没有得票相近之虞的议员来说也许就不那么明显。他们难道不是“安全席位”的占有者吗?我们很容易勾画出此类的国会议员的形象,他们继承了政党肥美的草场,然后以自己的方式放牧,并将此贯穿自己的整个事业,从来不要为选举而担惊受怕。不过这样的形象却是个误解,而搞清楚为什么会造成这样的假象尤为重要。

首先,当我们从事业的角度着眼,国会的席位不像他们看起来那样安全。任职于第93届国会众议院的成员里有58%在他们的职业生涯中至少有一次以低于总票数的55%赢得大选,77%以低于总票数的60%赢得大选。就参议员而言,相关数字是70%和86%(22个南方议员中有15个获得的就是最后那个数字)。除这些大选的结果之外,初选阶段也存在着竞争。实际情况是典型的国会议员至少偶尔也会仅以微弱的优势胜出。^①

第二,从不同的角度来看选举的数据。在美国国会选举中,长期以来,政党得票率的变动只有三分之一归因于全国性的选情变动。有一半的变化是源于地方性因素(或者,更为贴切地说,剩下来的,其变化并不是因为全国性的

^① 经过长期的拉锯,国会的席位由一个政党转为另一个政党的比例相当令人称奇。任职于第93届国会的参议员中有56个胜选的反党成员第一次跨进参议院的大门,43个胜选的成员来自同一个政党,有1个(Hiram Fong, 共和党人, 夏威夷)成员是在自己的州进入联邦的同时进入参议院的。(这里的前任指的是最近一次胜选的前任;也就是说中间任命的忽略不计)在同一届众议院中,有157个本来就胜选的反党成员;223个成员来自同一个政党,55个占据着本来就新辟的席位(如果新的选区大体上与旧的选区的地理方位没有什么太大的变化的话,我们就假设选区在成员变换的时候是连续的)。

或州的一些因素)。^① 地方因素的影响作用可能至少在参议员的选举中是较高的。因此,对国会议员来说有理由好好考虑在投票的变动性方面采取一些控制措施(例如,初选和11月份大选的地方因素等)。在大选中下降的是那些偏离或者与全国选举形势背道而驰的选区的选票,其下降的幅度有可能是惊人的。例如,在1968年和1970年间,共和党人在众议院的得票率下降了3.3%,而国会议员切斯特·米茨(Chester L. Mize,共和党,堪萨斯州)的得票率从67.6%下降到45%,并且失去了他在国会的席位。一般都认为,1972年对国会中的共和党人来讲不是个坏年头,但4个在1966年以至少58%的得票率当选的参议员也同样地失去了席位。同样的情况在初选时也有发生。^②在这样一种选举环境下,任何人要感到绝对的安全是非常艰难的。在金敦(Kingdon)对刚刚在威斯康星参加完竞选的候选人(他们中有三分之一正在竞选国会议员)的访谈研究中,在这些候选人中,回想起来他们在竞选期间对选举结构抱“不确定”看法的比例是很高的,而不确定性的发生与实际

^① Stokols, "Parties and the Nationalization of Electoral Forces," p. 168. 在美国,按照重要程度排序的选票组成部分与英国的排列不同。Richard S. Katz最近已经提供了一种测量的技术,它产生了更高层次的选举要件。Katz, "The Attribution of Variance in Electoral Returns: An Alternative Measurement Technique," *67 American Political Science Review* 817—28(1973). 不过英裔美国人大概保留了不同的东西。斯托克斯在他著作的第829—834页加进了相关的内容。

^② 在1964—1972年期间,有10位众议院委员会的主席在初选中失利。

的选举结果之间的相关性是有限的。^①不过当地的投票因素左右摇摆不定；输掉选举是可能的；同样可以推测获胜也是可能的。从特别的角度上讲，这些在任国会议员有可能提升他们在11月大选的得票率，从而超出他们的政党在选民中正常的拥护程度。在众议院中（显然不是在参议院中），总的来说，近十年在任国会议员的选值似乎已经在看涨^②——当然，尽管一些众议院的在任议员还是会失去他们的席位。

第三，存在一个更为基本的情况。这里最终要涉及到

^① John W. Kingdon, *Candidates for Office: Beliefs and Strategies* (New York: Random House, 1968), pp. 86—89, Richard F. Fenno, Jr., 他最近和在任议员在他们选区转了转——这些选区中有一些对这些议员来说的确是“安全的”——以探查四处弥漫着的对选举不安的感觉：“我四处转转得到的一个主要印象就是能够激励这些国会议员的那种非常严重的不确定性。他们所意识到的麻烦是大多数富有想象力的外界观察者所不能意识到的，后者不过是在构想或主观臆测一些麻烦而已。”Fenno, “Congressmen in Their Constituencies”, unpublished manuscript, pp. 6—7.

^② 从20世纪50年代的2%到1966年的5%，在1970—1972年或许还更高。参见 Robert S. Erikson, “The Advantage of Incumbency in Congressional Elections”, 3 *Polity* 395—405 (1971); Erikson, “Malapportionment, Gerrymandering, and Party Fortunes in Congressional Elections,” 66 *American Political Science Review* 1240 (1972); David R. Mayhew, *Congressional Elections: The Case of the Vanishing Marginals*, 将在1974年春季号的《政体》上发表。用什么来解释在任者的价值看涨现在还不清楚，甚至不能确定其是不是归因于这些在任议员选举取向的行动。不过，近年来的选举状况真的让人吃惊。有一个关于威斯康星第七选区的案例，这个选区牢牢控制在民主党人玖因·R·莱易德的手上好多年。莱易德最后两次得票率是1966年的65.1%和1968年的64.1%。当莱易德到内阁去时，大卫·R·欧贝在1969年的选举中以51.6%的得票率为民主党人占领了这个位子。欧贝在1970年的选举中赢得了67.6%，后来在1972年的选举中赢得了63.5%，在1972年的选举中，他被迫在一个新合并的选区中与一位共和党的在任议员竞争。关于欧贝的选举取向的行动，参见 Norman C. Miller, “Privileges of Rank: New Congressman Finds Campaigning Is Easier Now That He’s in Office,” *Wall Street Journal*, August 4, 1969, p. 1.

的不是立法者失去其席位的可能性有多大,而是他们任职时所作所为是否和他们再次当选的需要之间存在着联系。有可能去构想这样一个代议会,其成员中没有人面临席位不保的困境,他们的行动却为再次当选的需要而振奋。他们组成的是这样一个议会,其中没有圣人也没有呆子,是一伙围绕其事业团团转的技巧娴熟的政客。当我们说“国会议员史密斯(Smith)是不可战胜的”时,并不意味着无论他干什么都不会丢掉自己的席位。而我们的意思是“国会议员史密斯是不可战胜的,只要他坚持不懈地做他正在做的事情”。如果他对民众来信置之不理,或者不到他的选区走街串巷,或者开始在记名投票上随便投票,或者把他的投票记录在 ADA 这一范围内波动 80 点,他将很快在初选和 11 月的选举中招致麻烦。为最后的表述正确性提供结论性证明是困难的,因为没有哪一个国会议员愿意去做试验。不过,在以较高选举差距当选的国会议员中,正常的政治活动将不会为那些无所作为的事情所困扰。所谓被标识为“安全”的国会议员不是那些超越选举所及之外的议员,而是那些其付出的努力将很有可能给自己带来持续性选举成功的议员。

国会议员是否认为他们的一举一动对选举有影响力,以及事实上是否有着这样的影响力,当然是两个截然分开的问题。对于前者人们可能没有太多的怀疑,答案是肯定的。事实上,成功的政客在其心目中有可能高估了他们所拥有的影响力。金敦发现,他们威斯康星州的候选人有一个“庆祝理性化效应(congratulation-rationalization effect)”,它指的是这样一种趋势,胜选者将

他们的胜利归于个人成就如何如何，而落选者则把失败的原因归咎于超越自己力所能及的力量。^① 政客们种种举动的真实影响力是难以估计的。这方面的论据比较微弱而且分散。人们很难在政客们已经进行的种种举动中找到变量，因为没有一个政客有意识地去尝试失败。毫无疑问，选民对国会正在做什么的普遍意识远算不上很强。^② 不过，本书认为，国会议员们的种种举动事实上都有选举的影响力。一些证据将会在随之展开的讨论过程中提出。^③

在这里，接下来要提供的是关于国会议员和与其选民之间关系的概念性认识。冬斯式的分析指出，全国政党领导人一定会担心的是投票者的“政党期望差”。^④ 但是，对国会议员而言，政党期望差在选举实践中则无关痛痒，原因已经在前面提过了。一个国会议员的注意力必须相当程度上放在可以称为“在任议员期望差”上。让我们把这个“在任议员期望差”定义为相关政治行动者对一个在任议员假使再度当选可能做些什么与任何一个可能的挑战者（在初选或者普选之中）将会做些什么之间所存在差别的意识。接着，让我们把“相关的政

^① Kingdon, *Candidates for Office*, p.31. 查尔斯·S·布鲁克在最近对美国国会众议院在任议员和挑战者的研究中已经发现同样的效应。Bullock, "Candidate Perceptions of Causes of Election Outcome," 呈递给美国政治学会年度大会的论文, 1973年。

^② Stokes and Miller, "Party Government."

^③ 在这个课题上, Warren E. Miller and Donald E. Stokes, "Constituency Influence in Congress," ch.16 in Campbell et al., *Elections and the Political Order*, pp.366—70. 注意, 一种古怪但重要的责任联系将存在着, 如果国会议员认为其举动具有影响力, 即便事实上根本没有这回事。

^④ Downs, *Economic Theory of Democracy*, pp.38—45.

治行动者”在这里定义为任何在选举出现问题时有可用资源的人。在投票箱前，唯一有用的资源就是那些选票，但是有的资源可以转化成选票，如金钱、说服能力、组织技能等。从这个定义看，“相关政治行动者”不一定是选民；金钱这种最为重要的资源之一，在国会竞选年中漫布整个国家。^①

必须强调的是，一般的选民只是非常模糊地意识到在任的国会议员于自己的岗位上到底干了些什么。^② 不过，在任议员不得不在乎那些树立其形象的行动者，尤其是那些除了他自己的选票之外还能调配其他资源的人。参议员罗伯特·拜易德(Robert C. Byrd)(民主党人，西弗吉尼亚州)有一张他经常联系的 2 545 位西弗吉尼亚人的“小名单”。^③有位国会议员助理在为 1972 年纳德的议员概况

^① 这里举出一个极端的例子，在 1970 年北达科他参议院竞选中，估计有 85% 到 90% 的钱由来自州外的两党候选人花掉了。Philip M. Stern, *The Rape of the Taxpayer* (New York: Random House, 1973), p.384.

^② 数千参与 11 月选举的投票者对候选人的个体品质毫无意识，人们判断候选人最普遍的标准无疑就是选票上候选人的政党标签。对候选人的无知一般对投票者来说不是什么障碍，尽管候选人认为这对分配资源来拉拢一些人从而提高自己的得票数会有作用。但是，不能作这样的假设，即不存在使这样的投票者能够产生生机勃勃的候选人意识的环境。

^③ Robert Sherrill, "The Embodiment of Poor White Power," *New York Times Magazine*, February 28, 1971, p.51.

(Nader profile)所做的访谈中提到回到选区中的“思想领袖”。^①而最为关键的竞选资源之一是金钱。在任议员不仅必须确保他自己的选举基金是适量的,而且还不得不试图将行动者资助一项费用高昂的竞选来与自己作对的可能性减到最低。这里有一个故事,说的是尼克松时期,有人告诉参议员杰姆斯·皮尔森(James B. Pearson)(民主党人,堪萨斯州),如果他的投票没有更多地体现出其政党的常规的话,他将在1972年的选举中遭遇一个财力雄厚的对手。^②所得金钱的多与少能够影响在初选和大选中竞选对

^① Ellen Szita, Ralph Nader Congress Project profile on Garner E. Shriver (R., Kans.) (Washington, D.C.; Grossman, 1972), p.14. 斯瑞伍的行政助理被问及国会分配委员会成员在选区中的价值。他答到:“聪慧的项目,它是有价值的……我不好说他的大多数选民了解分配委员会是非常重要的委员会之一——就是那些我称之为在选区中的‘思想领袖’。”访问者补充说,助理所说的一定是“在威奇托的社区领袖”,因为被访者提到“几乎没有例外……领袖们列出了众议员斯瑞伍已经带进第四选区的十个不同的联邦资助项目”。(国会项目记录在后面的注解中将简称为“纳德记录”。记录当中较为复杂的引用部分就是这里给出的部分。)[另外在本书的翻译过程中,译者专门请教此书作者梅休教授有关纳德的议员概况等问题。他的解释是:“(纳德的议员概况)是1972年选举前的一个大项目,纳德和他数十个助理(主要是大学生,或者当时正在读书的大学生)一道在华盛顿工作,为每个众议院和参议院的议员准备几页纸的‘概况’材料。这份概况包括了有关国会议员的记名投票记录、问政能力以及各种活动等大量信息。它是以改革运动者纳德主义式的风格写就的。这些概况的设计在全美国的投票者中传播;在纳德主义者的观点看来,国会议员是站在怎样的立场上,以及他们在华盛顿真正在做些什么。”——译者注]

^② Dennis Harvey, “How GOP Sen. Pearson Went from Sure Loser to Sure Winner in 1972.” *Wall Street Journal*, September 29, 1972, p.1.

手的实力。^①

另外一个举足轻重的资源是组织方面的专才，在工会所提供的资源中，它可能比金钱更重要。在选举工程中做做跑腿工作的简单能力也是一种资源，它一旦调动起来就可以使竞选发生戏剧性的转变。鲁索德在研究旧金山1962年的十例众议院选举之后发现，50%的竞选工作者具有大学学位（而海湾地区人口中有12%的人具有大学学位），而且这些工作者要比一般人更容易认清问题^②。吸引这些工作者的需要会导致候选人在一些问题上讨价还价，这些问题比他们原本愿意讨论的要多得多。前国会议员阿拉德·K·鲁文斯坦（Allard K. Lowenstein）（民主党人，纽约）有一帮子学生志愿者作为他可调用的资源，他们将跟着他走街串巷，从而使他成为非同一般地流动着的候选人。

另外还有一个相当重要的资源是说服他人认同自己的能力。候选人曼哈坦（Manhattan）谋求在《纽约时报》上发

^① 下面是一份国会议员、众议院州际和对外商业委员会交通和电力分委员会主席伯特·H·麦克多纳德（Torbert H. Macdonald）（民主党人，马萨诸塞州）所遭遇的选举问题的报告。报告上说：“他对这批来自工业界中的反对力量的害怕是明显的，以至于他们在立法上已经成功地把他搞定了。例如，几年前，他就受过一次政治惊吓，那时电业公司在大选中资助他的对手。自从那次以来，据[国会议员罗伯特·O（Robert O.）]梯尔南（Tieman）说（民主党人，罗得岛），‘麦克多纳德将碰都不碰他们’。这个说法后来得到麦克多纳德的前助手马梯·库恩（Marty Kuhn）的证实。他说‘即便托比（Torby）轻易击败他的对手，那次经历使他得了妄想症。他现在不愿意做任何可能会得罪电力方面的事。’”见 John Paris's chapter on “Communications” in David E. Price (ed.), “The House and Senate Committees on Commerce” (unpublished manuscript), p. 161. 这个材料针对的是麦克多纳德1968年的选举，那时麦克多纳德的得票率下降到62.5%。正常的话，要超过65%。

^② Leuthold, *Electioneering in a Democracy*, pp. 92—94.

表文章的许可。新罕布什尔的政治则围绕着《曼彻斯特工会领袖》转。工会委员会传阅着他们所要支持的人的名单。而芝加哥民主党的政客们则寻求市长的认同。在旧金山和其他一些地方，众议院的候选人试图通过从反对党的官员那里得到的认同赢得点数。^①如纳斯塔特(Neustadt)所说的，总统对国会议员(两党)的影响力因他的公众声望和他为人所知的奖惩能力的不同而不同。^②对某人的认同是总统可资利用的一个工具，它可以根据狂热的程度来仔细调整，它既可供国会议员之用，也可供与国会议员对抗的挑战者之用。在1970年的选举中，因为攻击尼克松的政府而受到公众关注的参议员查尔斯·高德尔(Charles Goodell)(共和党人，纽约州)就是通过攻击别人获取了政治资源；副总统暗暗地认同他保守的对手，这样政府就成为共和党人从高德尔身上搞来钱款的渠道。^③

国会议员必须做的是要确保在初选和普选中对自己而不是对他人有利的资源平衡(因为所有其他已分配的资源最后都转化为选票)。如果要经营好选举资源，他必须持续关注政治行动者有关在任议员的不同的报道讲了些什么，他必须顺势而为，从而鼓励有利于他的报刊杂志。使他的任务变得复杂的问题在于缺乏资源。也就是说，人

^① Leuthold, *Electioneering in a Democracy*, p.44.

^② Richard E. Neustadt, *Presidential Power* (New York: New American Library, 1964), chs. 4,5.

^③ 当然，当总统的民意支持率有所下降，那么他奖惩的能力以及影响国会议员的能力也会下降。当降到非常低的时候，它就会变成自己政党那个抨击总统的国会议员的政治得益——就如1951—1952年期间的民主党人和1973—1974年期间的共和党人。

们认为只有非常少的资源(选票之外的)被用在国会竞选上,实际上过去也就是这样。然而,不存在一个确定的办法去辨明谁会突然地成为黑马并以什么样的结果收场。例如,在1948年选举之后,美国医学学会(American Medical Association,简称:AMA)被英国阿特里(Attlee)政府的医学项目和美国民主党承诺要制定国家医疗保险的法规搞得十分丧气,决定冒险介入政治。到1950年,记录在案的那些投票支持医疗保险的国会议员发现他们自己正面对着美国医学学会耗资100万美元的广告宣传、当地“治疗专家委员会”促成的对候选人的支持,医生们甚至每个月都掏出钱来邮寄有关选举的材料。到1952年,人们普遍认为,美国医学学会已经决定了部分的选举,并且几乎没有什么国会议员还在提医疗保险的事了。^①

在国会议员对选举的所有测算中,他必须牢记他正应付的是两拨选民而不是一拨选民——11月份的选民和初选的选民,应包括进测算的是这两拨选民,而不是其中具有代表性的抽样。从政治家的立场看,初选不过是激活下

^① “The American Medical Association: Power, Purpose, and Politics in Organized Medicine,” 63 *Yale Law Journal* 1011—18(1954). 参议员道格拉斯回忆道:“立法者接受这样的结论,即国会中的投票者反对所有形式的医疗保险,并且将避免与美国医学学会发生公开的冲突。”Douglas, *In the Fullness of Time*, p.390.

一次选举而已。^①国会议员能从关于选民的典型科学民意调查中了解到公众对来自其他政党的挑战者乃至本党的挑战者所持的态度。威胁就是威胁。对一个在自己政党中有着精英团体组成的稳固“支持同盟”^②的在任议员而言，初选选民通常说来是平静而少有起伏的。不过他们有可能突然闹腾起来。这种事情有时候会发生，即初选时媒体的观点和11月选民的观点在突出的问题上出现很大的分歧，以至于国会议员发现自己一下子很难控制这两拨选民。这在加利福尼亚州的共和党人中已经是一再发生的问题了。^③

最后必须要处理的一个概念性的问题是，国会议员的行为是否应该被定义为“最大化”的行为？把国会议员想象成一个在选举中追求投票得票率“最大化”者——或是在11月，或是在初选，或是在复杂的政治交易中，或是三者

① 19世纪后期的国会政党大会体制提供了相对较大的危险，布莱斯认为，众议院的席位意味着被捧得很高，有一种道德观念认为这些席位应当轮流坐。“雄心勃勃的国会议员因此被迫朝思暮想地渴望自己能被再次提名，为了确保提名，如果能够的话，他不仅仅想方设法为了地方和控制着提名大会的亲朋好友与幕后操纵者的目的从联邦财政中挖钱，而且在假期期间孜孜不倦地‘呵护’选民”。James Bryce, *The American Commonwealth* (New York: Putnam's, 1959), I:40—41.

② 这是金敦的术语，*Candidates for Office*, p.45.

③ 虽然直接初选只是在美国才有，仍有一些变种把类似的问题带给了政客。在意大利的议会选举中，每一个投票者为其所钟爱的政党候选人投上一票，但是他们也可以将带有自己偏好的票投给在候选人名单上的独立候选人。列入名单的候选人是否当选取决于他的政党在反对其他政党方面做得有多好，以及他在反对自己政党的另外提名者上做得有多好。有能力在带有偏好的投票上搞点活动工作的群众组织（例如，劳工和农业团体）在国会中可以得到利益，“没有什么能比输送所需的偏好性投票数目的能力更值得一提的”。Joseph LaPalombara, *Interest Groups in Italian Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1964), pp.248 - 249.

都有,那样有意义吗?有两个理由说明答案可能是否定的。第一个理由与他的目标本身有关,那就是他打算呆在现在的位置上而不是想赢得所有大众的选票。更为准确地说,他打算经过几次选举自己仍可以呆在现在的位置上,这就意味着在任何一次选举中都“轻松地胜选”(除了最后一次)比只是以微弱优势胜出更加理想。这里的逻辑表明,以微弱的优势胜出(在初选或在普选中)其实是一个实力虚弱的信号,它可以激励对立的政治行动者更加细致地把资源分派给下一轮的选举。由此可见,选举得票率越高越好。无疑,任何一个国会议员将致力于任何一个能将他在11月中的得票率从80%提升到90%的行动,如果他确信这一行动将实现他的目标(在不影响他初选的得票率的情况下)以及如果这些行动做起来只要花费他少量的个人成本的话。不仅如此,试图“轻松地胜选”与试图赢得所有的大众选举不同。当假设“可靠得票”的个人成本上扬时(例如,个人精力的支出),在11月大选中得票率在55%水平上的国会议员要比得票率在80%水平上的同僚更可能愿意为之付出。

单纯最大化的模式之所以不合适的第二个且更具决定性的理由为,国会议员是在极端不确定的环境下展开行动的。正因为如此,极大中的极小行为(minimax behavior)假设提供了一种更好的解释。一个带有创新色彩的行为可能会得到选票,但是也会带来灾难(如参议员高德尔的案例)。对大部分的国会议员来说遵循传统的方式才有意义。终究,每个成员是最近两次选举的胜利者(初选和普选),对他们而言,有理由相信这次所能赢到的东西足以说



明下次也能赢得。当一个国会议员有一个令人满意的初选选民和轻松胜出的普选得票率，那就要有意识地把位置坐稳，尽力保持选举同盟的团结。哪里有传统形式下的11月选民两极化——劳工和自由者在一边，企业在另一边——哪里就几乎没有任何其他的选择。然而，简单地重复过去的行动肯定是不可能的，因为世界在变迁。总是有新的选民，新的事件，新的问题。国会议员因此需要保守的战略来应对变迁。他们也确实有了一些这样的战略。对有着传统支持同盟的国会成员来说，在唱名表决中决定如何投票时接受政党关于该怎么投法的暗示是有好处的；^①来自印第安纳州的共和党国会成员跟着政党的路线几乎不会犯什么错（尽管对阿拉巴马民主党人或马萨诸塞共和党人来说，这样做的话简直就是在发疯）。使自己与州代表团中本党同僚的记录相称的投票记录大有好处。^②当然，真正有用的还是去观察其他成员的初选和普选进而试图从中搞到关于投票者性情的线索。不过，保守主义的路线只能走这么远了。它要求所作的冒险应有一个合适

^① 关于暗示，一般都参见 Donald R. Matthews and James A. Stimson, "Cue-Taking by Congressmen: A Model and a Computer Simulation," paper presented at Conference on the Use of Quantitative Methods in the Study of the History of Legislative Behavior, 1972; and John E. Jackson, "Statistical Models of Senate Roll Call Voting," 65 *American Political Science Review* 451-70 (1971).

^② 参见 Aage Clausen, *How Congressmen Decide: A Policy Focus* (New York: St. Martin's Press, 1973), ch. 7. 费尔林(Fiellin)在谈到纽约代表团时,他是这样说的:"最为重要的,也许是从纽约团体那里接受暗示的国会成员不会招致由于偏离团体意志所带来的选举困难。这是一个数量安全问题。" Alan Fiellin, "The Functions of Informal Groups: A State Delegation," ch. 3 in Robert L. Peabody and Nelson W. Polsby (eds.), *New Perspectives on the House of Representatives* (Chicago: Rand McNally, 1969), p. 113.

的度，以刚好保持一个老同盟的团结。至于那些处在选情危急之中的成员，诉诸抢眼的革新形式来平衡不利局面不失为明智之举（再如高德尔）。

不论他们是地位稳固还是优势微弱，不论他们是小心翼翼还是大胆妄为，国会议员必须始终致力于与再次当选有关的活动。尽管个人的侧重点不同，但是所有的成员都有施加显著影响的基本需要——甚至，在他的任期内日复一日做这些事情。这里，接下来的一个步骤就是将国会议员的行动分门别类，将国会议员认为有用并致力去做的相关行动简要地列出。这项研究将涉及到已经存在的三种行动。将它们仔细排列出来很重要，因为本书第二部分的观点是以此为基础进行阐发的。

三种行动之一就是广告文宣（advertising），这里将其定义为，任何在选民中以这样或那样的形式宣传候选人直至创造出令人赏心悦目的形象的努力，不过，此类信息很少或几乎不涉及竞选的焦点问题内容。成功的国会议员会树立一个等同于商标的名字，它可能会因与其他政治家同姓而有一个受大众欢迎的选举价值。在个人的品质方面，主要注重候选人的经历、知识、责任、关切度、诚信度、独立性等诸如此类。仅仅做到名字家喻户晓就十分困难；如果问起来，只有大约一半的选民能够说出他们所选众议员的名字。广告文宣帮助议员为人所知。“大体上讲，对名字的辨识带有正面的亲和力；候选人只要为人们所了解，就能

得到人们的青睐。”^① 在任的众议员享有的关键的有利条件就是他们在投票者中的知名度要比11月大选中的对手高得多。^②他们之所以有较高的知名度,是因为他们花了大量的时间与精力努力使自己为更多的人所知晓。^③ 常规的做法包括——经常访问选民,给家乡的听众做非政治性的演讲,^④寄出一些婴儿护理手册以及一些哀悼或庆贺的信函。在1960年的中期选举中,被提问的158个众议员中,有121个说他们定期地发一些通讯给选民;^⑤有48个分别为报纸写新闻和评论专栏;82个通过电台和电视台定期向他们的选民报告工作;^⑥有89位议员经常性地向选民寄发问题调查表。^⑦有一些做法几乎不符合常规。国会议员乔

^① Stokes and Miller, "Party Government," p. 205. 同样的观点可能不能用在市长们身上。

^② 同上, p. 204. 参议员可能也比他的挑战者知名度高,但是两者相差不像众议员这边这么大。现在在这个问题上还没有什么有力的证据。

^③ 在克拉普的访谈研究中,“与超过50个众议院议员的谈话显示,仅有一位议员似乎并不重视与投票者沟通的战略设计。《The Congressman》, p. 88. 例外的那个是一个不谙政事的新当选的议员。

^④ 这是克拉普所访问的国会议员之一的说法:“最好的演说非政治性的演说。我认为最初的演讲是所有演讲当中最好的演讲。X说他从来没有在他做第一次演讲的选区输过。”《The Congressman》, p. 96.

^⑤ 这些和以下关于国会成员活动的数据来自于 Donald G. Tacheron and Morris K. Udall, *The Job of the Congressman* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1966), pp. 181—88.

^⑥ 另一个接受克拉普访谈的人说道:“今天我正在观看我的电视节目——自从我到这儿来之后我每个星期做一档电视节目——那个在我之后的是参议员X,我发誓在这之前他从来就没有上过电视,最近一次他只能赢得几百票。现在他每周在电视上露一次脸。如果他在之前就这么做,他就不会有任何麻烦了。”《The Congressman》, p. 92.

^⑦ 关于调查表,一般参见 Walter Wilcox, "The Congressional Poll—and Non-Poll", in Edward C. Dreyer and Walter A. Rosenbaum (eds.), *Political Opinion and Electoral Behavior* (Belmont, Calif.: Wadsworth, 1966), pp. 390—400.

治·E·西皮雷(George E. Shipley)(民主党人,伊利诺斯州)声称他已经亲自会见了他的一半选民(估计有20万人)。^①国会议员小查尔斯·C·迪格斯(Charles C. Diggs, JR.)(民主党人,密歇根州)经营一档把自己形象定为“联合唱片播放评论员和总监”的无线电节目已有20个年头了。^②国会议员丹尼尔·J·弗罗德(Daniel J. Flood)(民主党人,宾夕法尼亚州)则“以微服私访或时常未经邀请就参加婚礼庆典和出现于其他场合而著名”。^③除了周年纪念和其他一些事情之外,国会所做的文宣工作大部分是花公众的钱。邮寄特权的使用近几年已经急速增长;早在1973年就有人估测1974年众议院和参议院的议员将发出47600万份邮件,其中公共开支达3810万美金——或者平均每位议员有90万份邮件,个人在此花费达7万美金。^④每逢双数年头的10月,邮件数明显地更为急剧地上升。^⑤众议院和参议院的成员在使他们的名字家喻户晓方面做法有所不同。众议院议员们免费把信寄给所有有邮箱的人,从而使信函遍及他们的选民;而参议员则不同。不过,参议员发现在全国性的电视节目上露脸要容易得多——例如,在晚间新闻节目里发表简短的看法。文宣是一个主要的议会活动,而且

① Szita, Nader 个人传略中关于 Shipley, p. 12. 这位国会议员也是持有证书的潜水员。“当西皮雷把家安在自己的选区时,一场淹没全区的洪水发生了,人们请求西皮雷潜下水去找人。‘这件事情在报上一宣传,实际上对我要做到为公众所知大有好处。’他承认道。”p. 3. 这是否应归属于“专案工作”而非“广告文宣”,还很难说。

② Lenore Cooley, Nader profile on Diggs, p. 2.

③ Anne Zandman and Arthur Magida, Nader profile on Flood, p. 2.

④ Norman C. Miller: “是的,你正得到更多的政治邮件:那将变得更糟”, Wall Street Journal, March 6, 1973, p. 1.

⑤ 每个月的资料由 Albert Cover 收集。

没完没了。对每一个议员来说，总有新的选民对他的价值啧啧称赞，也有老的选民对他的业绩记忆犹新。^①

第二个行动可以叫作**功劳指称**(credit claiming)，这里把它定义为，国会议员在相关的政治行动者(political actor)(政治行动者们)中产生一种信任，让这些政治行动者相信他在使政府或者诸如此类的一些单位所做的一些使行动者感到高兴的事情上，独自立下了汗马功劳。从国会议员的观点看，这样做的政治逻辑是，一个行动者如果相信某个国会成员可以促成令人高兴的事情，无疑就会期望他继续留在国会以致将来他同样能够使政治行动者获益。这里，功劳指称强调的是个人成就(而不是党派和政府的成就)和国会议员为实干者(而不是选民观点的诠释者)。功劳指称对国会议员相当重要，为此，国会议员过的大多是一种铁下心来寻找各种机会致力于此的生活。

那么哪里可以找到功劳？如果只是一个国会议员而不是535个，原则上的简单回答就足够了。^②功劳(或者谴责)将会依冬斯的方式与作为整体的政府行为相关联。但是，国会有535个议员。因此，对每一个国会议员来说，有必要尽力剥去政府集体成就的皮毛，令人信服地使大家在成就上对他所担当的责任有所认识。一般说来，国会议员

① 在任满两届之后，艾森豪威尔总统得出这样的结论：“把自己的名字放在头版头条以及让全美国人知道他的名字，这是国会议员们最为中意的事。”选自 *New York Times*, June 20, 1971.

② 在实践中，这个人可以出动军队并暂时取消宪法。

做这些事情的主要途径就是在我们姑且称之为“特殊利益”^①方面讨价还价。特殊化了的政府利益,作为一个术语在这儿用,有两个属性:(1) 每一个利益是给予一个特定的个人、团体,或特定区域的选民,特殊利益的接受单位是在允许单个的国会议员作为特定利益的指称者而被(相关的政治行动者和其他国会议员)辨识的范围内(其他国会议员被视为对此漠不关心或者与此相对立)。(2) 每一个特殊利益是以国会议员显然插手利益的分配这样明显而特别的方式给予的(不像社会安全支票)。特殊利益一般来说可能被当作特定阶层成员的利益。那就是说通常在国会议员看来,为一个个人、团体或选民输送利益就有可能算是为特定数量的个人、团体或选民输送同样的利益。为此,人们就会产生这样的印象,无论政府正在提供什么,国会议员就正在从中捞取“他的那一份”(人们可以大约对此加以分类。一些州的立法机关处理的只是其成员称为的“地方立法”)。

大量特殊化了的利益在全部题头为“专案工作”的卷宗中出现——国会办公室通常不需要以立法行动的方式为各色求情者提供成千上万种的好处。高中学生要求论文材料,士兵要求紧急撤离,领养老金者要求挂失支票,要求地方政府提供赞助方面的信息,等等。每个办公室都有技巧娴熟的专业人员,他们能够把公务处理得像一个有机

^① 这具有 Lowi 称之为“个体利益”的部分特性。参见 Theodore J. Lowi, “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory,” 16 *World Politics* 690(1964).

体——踩着正确的踏板就会产生理想的效果。^①不过，许多利益需要新的立法，或者至少他们在既有立法管辖的事情上需要重要的拨款决策。这里，国会议员充当传统的向家乡选区提供好处的角色。那是一个可以信赖的角色；当一个议员在修渠筑坝的利益上指称功劳，他很便当地就可以取得人们对他的信任。^②油水丰厚的建设项目似乎特别能用来说明这一点。^③1934年前的几十年中，向地方企业所征收的关税是一个主要的财源。^④近几年来，随着资助项目下所获回报已经变得越来越多，这种回报已经变得越来越有用处。有些寻求立下功劳的做法是精明的；1971年，有报道披露，国会议员指定专用于以色列特殊工程的援外资金是为了赢得家乡选民的好感。^⑤应该说国会议员非常能够在募集选民利益方面抓住主动权；这也就是说，并不能想当然地假设国会议员的行动源于来自组织的压力。芬

① 关于专案工作，一般参考 Kenneth G. Olson, "The Service Function of the United States Congress," pp. 337-74 in American Enterprise Institute, *Congress: The First Branch of Government* (Washington, D. C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1966).

② 有些时候都不需要进行评判。这样的评论来自一位国会公共工作委员的共和党成员：“对项目的宣称是这方面一个重要的部分……回到自己家乡的民众们对所得到的项目欢欣鼓舞——如果你把自己的名字与之相联系，你会获得所有人的信任而不论这个项目完成与否。James T. Murphy, "Partisanship and House Public Works Committee", 这篇论文提交美国政治学会年度会议，1968, p. 10.

③ “他们已经看到了一些东西；它说明的不过是面包和黄油的问题——水坝、邮政局和其他公共建筑、高速公路。他们要知道你已经做了些什么。”这个评论来自议会市政工程委员会的一个民主党成员。同上。

④ 经典的解释参见 E. E. Schattschneider 所著 "Politics, Pressures, and the Tariff" (New York: Prentice-Hall, 1935).

⑤ “以色列学校和议员在援外法案中寻找资金”，*New York Times*, October 4, 1971, p. 10.

诺在众议院内务委员会的研究中指出了议员主动权的重要性。^①

这里要谈的最后一点与地理位置有关。到目前为止所举的例子都说明所有的利益都是输送到家乡选区的选民头上或者那里的具体接受者(后者包括赞成以色列项目的家乡居民)。不过,特殊利益所包括的利益即便精打细算地做到专款专用,以免其中的一些好处可能会落入自家选民之外的接受者手中,多多少少还是会有一些利益流失。狭隘地钻税制的漏洞可以称得上是一种特殊利益,并且其中一些利益有可能会输送给自家选民之外的接受者。^②(在这点上很难发现有利的证据)既然竞选献金从选区外流入,那么发现利益输往竞选资源的源头就不足为奇了。^③

民意调查在多大程度上体现特殊利益确实特别难说。但是几乎找不到哪一个议员在获得准确的信息之前能等得起。他们远不是只顾眼前的精打细算,而是把目光放得很远,怀揣着家乡父老的期望,作为国会的议员要通过选

① Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 40. 关于法兰西第三共和国议员主动权方面的陈述是这样的:“用不着等到别人上门请求,大多数代表热情拥护在其选区的利益团体所谋求的目标”。Bernard E. Brown, “Pressure Politics in France”, 18 *Journal of Politics* 718 (1956).

② 关于税制漏洞政治学的讨论参见 Stanley S. Surrey, “The Congress and the Tax Lobbyist—How Special Tax Provisions Get Enacted.” 70 *Harvard Law Review* 1145—1182 (1957).

③ 这种交易的一个可能发生的例子是这样的:在通过 1966 年“圣诞树”税收法案期间,参议员 Vance Hartke (民主党人,印第安那州)赢得了修正案中包含着的所有东西,他为在伍琴岛上有工场的加州铝厂提供税收功劳。George Lardner, Jr., “The Day Congress Played Santa,” *Washington Post*, December 10, 1966, p. 10. 哈特克是否从公司里搞到竞选资金整个儿还不清楚,不过,拉德纳的解释允许我们做出他从公司搞到竞选资金的推论。

举留在国会的圆桌旁,他们就必须定期大量地满足这些期望。得到好处的消息可以传遍接受者之外的许多地方,^①这就为国会成员建立了众所周知的作为好处提供者的好名声。“瑞夫,输送利益的使者(Rivers Delivers)。”“他能够为马萨诸塞州做得更多”。^②关于国会山在选举影响力上的本领,对国会议员,小富兰克·汤普森(Frank Thompson, Jr.) (民主党人,纽约,第四选区)所作的描述举出了一个好例子:

1966年,由于重新划分选区,第四选区被彻底地改变了;它失去了伯林顿(Burlington)县,但得到了翰特登(Hunterdon)、瓦仁(Warren)和萨色

^① 以下是一个参议员助手的评论:“世界上最大的招摇惑众的器官还是人的嘴……如果你从社会安全行政机关帮助某人领取了25美金,他会把这件事儿告诉他的朋友和邻居。在这件事情越传越广之后,你单个人就为处在饥饿边缘的选民获得了2500美金。”Mathews,“美国国会参议员”,p. 226。

^② 关于一些有着特殊利益导向的国会议员的例子,请参见纳德的议员概况中Sven Holmes对James A. Haley(民主党人,佛罗里达州)的描述;Newton Koltz对Joseph P. Addabbo的描述(民主党人,纽约州);Alex Berlow对Kenneth J. Grey的描述(民主党人,伊利诺斯州)以及Sarah Glazer对John Young(民主党人,德克萨斯州)的描述。关于半个世纪前在人们眼里众议员究竟在干些什么请参见Joe Martin, *My First Fifty Years in Politics* (New York: McGraw-Hill, 1960), pp. 55—59。(将“River Deliver”翻译成“瑞夫,输送利益的使者”,是基于对梅休教授的请教。这实际上曾经是家喻户晓的有关一位来自南卡罗来纳州民主党议员门德尔·瑞夫的宣传标语。他在国会服务有相当长一段时间,也曾长期担任其中一个委员会的主席,并且在此期间由于他不断向南卡罗来纳州自己的选区提供政治拨款利益而获得全国的赞誉。“瑞夫,输送利益的使者”之所以成为宣传标语,在于它听起来比较惬意,在于它指出了在那个年代可能是最为人所知的选区利益提供者。在那个年代,从新闻界的角度看,瑞夫为谋取选区的利益树立了一个标准,比如像为选区争取联邦政府的建筑和军事基地等诸如此类的事情。——译者注)

克斯(Sussex)。自从1966年以来,汤普森在民意上的表现一直被作为一个案例,以研究在任的国会议员如何在与其所在选区的思想信仰格格不入的情况下还能够变得坚不可摧。1966年,汤普森在莫舍(Mercer)获得了23 000张选票,在三个新的县失去了4 600张选票,以56%的得票率再次当选。两年之后,他在整个选区的得票普遍降低的情况下还是没有被淘汰。1970年,这个国会议员在莫舍得到了20 000张选票,在选区以外的其他地方得到了6 000张选票,以得票率58%胜选。莫舍得票降低的原因是他保守对手的强硬联盟试图利用在特雷顿(Trenton)已经扩大的种族不安势态。但是,四年来,通过不断忙于一个国会议员所要做的一些零零碎碎的事情,汤普森在翰特登,瓦仁和萨色克斯已经交了不少的朋友。在这个案例中,汤普森在农业部门把精力花在乳牛场主的利益上。从第四选区的北方县出来的选举结果看,他努力的成效是非常明显的。^①

太多信任的获取来自于对特殊利益的谋求。但是在其他方面能不能赢得信任呢?比如政府的成就有可能超出以上所讨论的范围吗?对这个问题的一般回答是,一个发起人的角色难以在相对较大的事情上表现出来——至

^① Michael Barone, Grant Ujifusa, Douglas Matthews, *The Almanac of American Politics* (Boston: Gambit, 1972), pp. 479—80.

少在广大的选民面前。一项指称最终总要为人所信。如果一个国会议员在听众面前走来走去并且扬言，“我负责让抑制通货膨胀的法案得到通过”，或者“高速公路的项目由我负责”，几乎没有人会相信他。人们之所以会怀疑这样的指称，主要有两个原因。首先，这里有一个问题，在一个可能会给一个以上的国会成员带来支持性利益的项目上，认为把功劳在成员中进行分配的想法才是明智的。但还有第二个原因，那就是信息成本成为一个突出的问题。对于典型的投票者来说，国会山是一个遥不可及且神秘莫测的地方，具备国会运筹方面操作性知识的人十分少见。因此，要知道国会议员在有效指称上有没有下注不是件容易的事儿。信息成本问题消减的几率因其涉及的问题不同而不同。在特殊利益上，它可以给国会议员带来好处； he 可以从修渠筑坝上得到信任，尽管他与它的建造一点关系也没有。说到底，人们以为通过修渠筑坝把甘霖洒向某个选区是国会议员力所能及的事儿。但是，在大的项目上做各种许诺反而会损害他自己。因为，投票者缺乏简便的方法从一些敏感的求助项目上甄别出无效和有效的指称，这种说法令人怀疑。为此，在广大的选民面前，国会议员在大型项目上的功劳指称不大可能得到更多的东西。^①

接下来，还有一个明显而重要的资历问题。就许多国会议员而言，由于国会的分工，在非特定事情上的功劳指称可能存在于专门项目领域中。在功劳指称原来的定义

^① 任何一个教授美国政治的教师会要学生提出关于参议员竞选美国总统的问题(Goldwater, McGovern, McCarthy, any of the Kennedys),但是,当问到“不过,已经通过的是什么法案?”,对这个问题就难免令人尴尬了。

中，“政府单位”这个术语非常宽泛而足以包括委员会、分委员会以及国会两院自身。因此，许多国会议员能够令人信服地为他们在分委员会中阻止法案通过而在委员会上增加修正条款等诸如此类的事情上指称功劳。见证这种交易的人通常寥寥无几。但是，其中可能包括重要的政治行动者（如利益团体、总统、《纽约时报》和拉尔夫·纳德），他们既有能力支付国会山的信息花费，又有能力分配选举资源。芬诺在 20 世纪 60 年代对邮电政治的研究中有一个有力的例证。邮政雇员联盟过去常常在密切关注众议院和参议院邮政委员会的行为，并且将有价值的选举资源（包括金钱、志愿行动等）提供给那些为他们在工资单上的叫价而出力的国会成员们^①。当然，在这种做法上有许多例子可以举，在这些事情上也有很多的话可以讲。本书的第二部分将会把这个方面的问题讲透。

国会议员所要从事的第三个行动可称之为立场定位（position taking），在这里我们把它定义为在公共场合针对任何可能对政治行动者有利的事情上所作的评价声明。声明可能采取记名投票的方式。最为重要的评价声明是那些指定美国政府目标的（记名投票表明民众反对战争；声明便会是“战争应该马上停止”）或者政府手段的（声明就为“停止战争的方法就是将它交给联合国处理”）。评价可以采取含蓄而不是直截了当的形式，如“在这个事情上我将支持总统”。然而，评价要远远超出像“伟大的波兰科学家哥白尼遭到了不公正地忽视”和“以色列获得和平的途

^① Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 242—55.

径就是放弃西奈半岛”这样一些或明或暗的声明形式，在这些问题上几乎每个人都知道做些什么以及如何做。^①国会议员作为立场定位者动手不如动口。选举要求的不是他让人们满心欢喜的事情发生，而是他做了令人愉悦的声明。立场本身是政治商品。特别是在政府责任被广泛分散的事情上，作为检验在任者品质的方法，政治行动者会在原来的立场上倒退不值得什么大惊小怪。由于选民忽视国会过程，退回到原来的立场是件容易的事。下面就是一个接受克拉普访谈的众议院议员所说的话：“最近，我回到家乡并谈到那个法案。我很高兴倡议这个法案，不过我很快认识到这个法案根本就通不过。通得过的是这个法案或许会给人们带来一些好处。于是，我改变了我的着重点：我不再特别地提到我的作用，而是强调我对立法的支持。”^②

可以表明的立场有多种多样，而且时常是充满想象。

^① 在斯托克的术语中，陈述可能既是关于“立场定位的问题”，或者是“能够带来好处的问题”。Donald E. Stokes, “Spatial Models of Party Competition,” ch. 9 Campbell et al., *Elections and the Political Order*, pp. 170—74.

^② Clapp, *The Congressman*, p. 108. 这里关于划定界限的一个难题是在国会中倡议一个法案是否被算做是立场定位或者功劳指称。总的说来，可能算是立场定位。不过，克拉普访谈的另外一个对象说到了这个问题：“我一年要引介 60 个法案，每一届国会任期要提出 120 个法案。我尽力引介那些大体上能表明我在立法、经济和社会问题上的想法的法案。当法案陷入绝境时，我想我会说：‘是的，朋友们，我在 1954 年就引介了一个法案来尝试做那件事情。’对我来说，那就是一个最好的回答。”同上，p. 141。不过，投票者也许会在这些涉及到他们所应得关于价值的事情上给予信任。

立场设定的范围从庄严的演讲到大型集会上的“国庆讲话”^①都有。有在家庭组织、电视镜头、信件、通讯、报刊发行、替人捉刀者撰写的著述、《花花公子》文章中的侃侃而谈，甚至是与政治学家会见时的演说。有时，国会议员会搞一些类似于请愿的活动；要不要签署反对学校废除种族隔离条款的“1956年南部宣言”对南方成员来说是一个重要的决定。^②在记名投票过程外，国会议员通常能够调适自己的立场以迎合其听众口味。如果国会议员欲在选民中树立严守一致的形象，那他就要凡事都应围绕已经作过的宣示；多年后，前参议员杰姆斯·K·瓦德曼（James K. Vardaman）（民主党人，密西西比州）还将废除第十五修正案的计划作为自己的竞选议题。^③一旦选民中出现分化或不确定因素，这就要求国会议员有点东拉西扯的功夫；在20世纪60年代后期，国会议员如果不能附会在越南问题上没有害处的观点（“我们必须在与国家利益一致的尽可能早

^① 关于在国会会议厅的演讲，请参见 Matthews, *U. S. Senators*, p. 247. 种族团体所珍爱的节日祝词，参见第89届国会国会组织的联合委员会前关于国会组织的听证会，1965年，p. 1127；以及 Arden J. Large 的“现在，让我们为尼古拉斯·哥白尼这个著名的德国人干杯！”，*Wall Street Journal*, March 12, 1973, p. 1.

^② 有些时候，国会的参议员虚张声势地列队“共同倡议”某些项目——这是一个比记名投票本身还要吸引人的举动。就在1973年的早些时候，76个参议员支持一项阻止在贸易问题上向苏联让步直到苏联政府允许犹太人不需缴纳高昂的出境费就可移民国外的规定。“‘为什么有那么多人签署这一修正案？’一个北方的参议员一字一句地问道。‘因为不签的话就得不到任何政治利益。如果你签署的话，你并不得罪任何人。如果你不签，你可能会冒犯你所在州的一些犹太人。’” David E. Rosenbaum, “国会在苏联犹太人问题上的坚定立场可以追溯至美国在犹太人问题上的努力”，*New York Times*, April 6, 1973, p. 14.

^③ “……完全没有希望的提案，且正因为如此，它是一个理想的竞选议题。” V. O. Key, Jr., *Southern Politics* (New York: Knopf, 1949), p. 232.

的时候取得体面的和平”)，那他必定是一个糟糕的政治家。在有争议的问题上，国会中的办公室通常为写信给选民的人准备两种形式的信——一个赞成，一个反对。^①掌控各执己见的选民要绝对机敏，在纳德文档中，有一个在这方面才能尽显的例子：

“你也许发现这很难理解，”来自加利福尼亚第30选区的墨裔民主党众议员爱德华·R·罗易鲍(Edward R. Roybal)说道，“有时候，下午我扼腕上阵大讲一通爱国主义，同一天稍晚时，我却去作了一个反对战争的演讲。在爱国主义的演讲中，我谈到了过去的战争，不过我也谈到需要阻止更多的战争。我的立场是前后不一致的；我根据不同的人讲不同的话。”罗易鲍接着就描述他的演讲所面对的各种各样的人：有一天下午，他被戴着退伍老兵帽、举着国旗的秃发老头所包围，没过多久，他又对一群芝加哥年轻人作演讲，对美国插手越南表示愤怒。罗易鲍相信，如此不同的选民要求以不同的方法表达自己的信念。^②

的确要这样做。这种灵活应变的才能在记名投票时也会一显身手。例如，一个国会议员也许在重新提案

^① 关于怎样去做这些事情的介绍参见 Tacheron and Udall, *Job of the Congressman*, pp. 73—74.

^② William Lazarus, Nader profile on Edward R. Roybal (D., Cal.), p. 1.

阶段这样投票，而在最后通过阶段那样投票，使其在法案上究竟持何立场变得模糊不清。^①那些在某件事情上一一直投同样的票的国会成员对他们的投票行为则有不同的解释。正是在记名投票上不和谐音出现了；国会成员无法避免在数百个问题上有着始终如一的立场，其中会有一些与家乡选民的意見相左。当然，大部分在相互隔离的情况下思考出来的投票立场不大可能会在家乡掀起很大的波澜。不过，在投票面比较广的模式中则可能会有所反响；议员的“排名”是通过美国民主行动组织（American for Democratic Action）、美国宪法行动组织（American for Constitutional Action），以及其他为分配选举资源提供指南的一些机构来估量的。况且，特殊的问题时常自有关注它们的公众。一些全国规模的利益团体在单个问题上观察所有国会议员的投票，并且虚张声势地试图对这些国会议员的立场给予相应的奖励和惩罚。几年来，有一些利益团体这样做的著名例子，比如反对沙龙团体（Anti-Saloon League）、^②早期的农场事务处（Farm Bureau）、^③美国军团

① 关于在立场定位方面的一些困惑，参见 Raymond A. Bauer, Itihel de Sola Pool, and Lewis A. Dexter, *American Business and Public Policy* (New York: Atherton, 1964), pp. 431—32.

② “比较考究的有关政治家及其记录的目录为华盛顿和大多数的州所收藏，受到嘉许的表彰同他们的事迹相吻合。选民总是对自己代表的所作所为赞叹不已。” Peter H. Odegard, *Pressure Politics: The Story of the Anti-Saloon League* (New York: Columbia University Press, 1928), p. 2.

③ 涉及到 20 世纪 20 年代国会议员的农场事务处有关问题，参见 Orville E. Kile, *The Farm Bureau through Three Decades* (Baltimore: Waverly Press, 1948), ch. 7.

(American Legion)、^①美国医学协会^②以及国家步枪协会(the National Rifle Association)等。^③在极为罕见的时候,单个记名投票在普通大众中会产生相当特殊的影响。在参议员这一边似乎尤其如此,他们每时每刻都很紧张,生怕出现“投票看跌”和结果悬而未决的状况,前者的压力来自于各个方面,有总统因素的介入,媒体关注某个国会议员的立场等。这方面的例子有1963年的禁止核试验条约、1964年的公民权利表决、1965年的公民权利再次表决、1969年的海因斯沃茨(Haynsworth)协定、1970年的卡斯维尔(Carswell)协定,以及1970年的反弹道导弹提案(Anti-Ballistic Missiles,简称:ABM)等。像这样会反映到记名投票上的争议矛盾时常也会出现在下一次的竞选中,1970年南部参议员的竞选把海因斯沃茨协定和卡斯维尔协定问题当作议题就说明了这一点。

对大多数国会议员来说,在大多数时候,最好的立场定位战略是走保守路线——在可能时就坚持自己过去的立场,在必要时则十分谨慎地表示出一些新的立场。在早

^① V. O. Key, Jr., "The Veterans and the House of Representatives: A Study of a Pressure Group and Electoral Mortality," *Journal of Politics* 27—40 (1943).

^② "The American Medical Association," pp. 1011—18. 同样参见 Richard Harris, *A Sacred Trust* (New York: New American Library, 1966).

^③ 关于美国步枪协会,参见 Stanford N. Sesser, "The Gun: Kingpin of 'Gun Lobby' Has a Million Members, Much Clout in Congress," *Wall Street Journal*, May 24, 1972, p. 1. 下面是一段关于参议员 Joseph Tydings 在1970年被击败的述评:"泰丁自己打算谴责枪支乐辩士,这一谴责过去相当能够在功劳上得分。'如果心眼还算正常的话,没有人会又提出那个问题(如枪支控制),'泰丁的一个选举战略规划者承认道。"参见 John F. Bibby 和 Roger H. Davidson, *On Capital Hill: studies in the Legislative Process* (Hinsdale, Ill.: Dryden, 1972), p. 50.

先讨论战略的时候,本文提出建议说对一个处在危险情势中的国会议员而言诉诸革新可能是明智的。采取某种革新形式要有审时度势的立场定位,它的逻辑就在于,当一个国会成员因老的立场部署而面临危险的处境时,他就要当机立断地在一些新的立场上赌一赌。也许国会选举的得票差能够体现一个重要的功能,在这里把它称为议题先锋的功能——验证出新议题的试验者由此向其他的政治家显示哪一个议题是行之有效的。^① 一个关于议题先锋的例子是参议员瓦伦·马格纳森(Warren Magnuson)(民主党人,华盛顿特区),他通过赢得在消费事务领域中的声望来回应他于1962年以极其微弱优势所赢的胜利。^② 另一个例子是参议员俄尼斯特·侯林斯(Ernest Hollings,民主党人,南卡罗来纳州),服务于南部动荡不安且种族类别复杂的选区的他就采用了“饥饿者”作为1969年竞选的议题——马上指出问题并且赋予它一个有效的非种族定义。^③最近几十年来最成功的议题制造者是后来成为参议员的约瑟夫·麦卡锡(Joseph McCarthy)(共和党人,威斯康星州);所有能做的却在于此——1946年他初选胜得十分困难,因为害

^① 一个谨慎的政客直到得到竞选的检验,才会确定到底选什么议题。民意的证据是富有建议性的,不过它有可能永远没有结论。

^② David Price, *Who Makes the Laws*. (Cambridge, Mass.: Schenkman, 1972), p. 29. 马格纳森曾是参议院商业委员会的主席。“至于老马格纳森,兴趣在于钓鱼、航行与波音飞机,掌握着一个极度昏昏欲睡的委员会的他,变出了一个新花样:消费者战士、国家立法领导人、精力充沛以及勇于革新的立法成员的领头羊。”p. 78。

^③ Marjorie Hunter, “Hollings Fight on Hunger Is Stirring the South,” *New York Times*, March 8, 1969, p. 14. 当地的反应是令人鼓舞的,“已经有佐治亚民主党人参议员 Herman E. Talmadge 表示在自己的州将开始反对饥饿的改革运动。其他的参议员也暗示要做同样的事情。”

怕 1952 年自己被击败，他孤注一掷地想方设法寻求议题，1950 年在著名的科娄尼 (Colony) 饭店晚间用餐时他得到了一个建议，制定“共产主义”的议题可能会获得成功。^①

在选举行为上，立场定位的效果大概和功劳指称一样难以估量。再说，这是一个变量问题；国会议员在他们的方法使用上或者在调整自己适应选民的技巧展示上都大同小异。说到底，他们所有人都是职业政客。有一个有趣而有力的证据表明在一些问题上变量是可以捕捉得到的。斯科恩伯格已经发现早些时候签名赞同金沃特 (Goldwater) 申请书的众议院共和党人，要比没有签名的同僚在 1964 年的选举得票率上裁得更惨不忍睹。^② (签名者显得他们真的认为赞同金沃特就等于给选举增添有利因素) 爱力克森已发现记名投票的记录与得票率有着有趣的关联：“可以合理地估计，一名出乎意外倾向于自由主义的共和党众议院代表在两党的投票中……要比在同一选区他们绝对保守的同僚多出至少 6% 的选票”。^③ 换句话说，把一些涉及到民意的立场定位在取悦反对党的投票者上可能对选举有帮助 (更具体地讲，它可以在 11 月的大选中起作用；一些初选的选民将比其他选民更能容忍这种立场定位)。有时候，

^① Robert Griffith, *The Politics of Fear: Joseph R. McCarthy and the Senate* (New York: Hayden, 1970), p. 29. 罗福的结论是：“麦卡锡并不是带有打算使自己拥有对议会控制权的企图于 1950 年采取的共产主义恐怖政策的，而是带有使自己能够在 1952 年保住职位这一唯一的希望行事。” Richard Rovere, *Senator Joe McCarthy* (Cleveland: World, 1961), p. 120.

^② Robert A. Schoenberger, “Campaign Strategy and Party Loyalty: the Electoral Relevance of Candidate Decision-Making in the 1964 Congressional Elections,” *63 American Political Science Review* 515—20 (1969).

^③ Robert S. Erikson, “the Electoral Impact of Congressional Roll Call Voting,” *65 American Political Science Review* 1023 (1971).

对一些非同寻常的案例加以研究能够提供一些线索。前参议员瓦尔特·巴林(Walter Baring)(民主党人,内华达州)曾经历过一个思想上长期的探索过程,他多多少少是作为常规性的民主党人于20世纪50年代中期进入国会的,但是在20世纪60年代的后期他转而成了南方之外最为保守的众议院民主党议员。内华达的选民作出了预期的回应;巴林11月的得票率高得惊人(1970年达到82.5%),但是,由于在初选的时候遭遇了散兵游勇的竞争火力,最终在1972年他付出了未获提名的代价——将自己的席位转给了共和党人。

毫无疑问,国会议员相信立场会产生变化。抱有这个信念的一个重要结果就是国会成员们养成了一个观察彼此选举的习惯,即都尽力找出哪一种立场是受选民青睐的。在国会山的政治中,没有比分享这一信念更重要的了,这一信念已经由选举中的回报而得到证明。1950年选举中的回报不只被解读为对医疗保险的反对,还包括对麦卡锡主义的认可。^①在两个没有签署“1956年南方宣言”的北卡罗来纳的代表立刻就在初选中落败的时候,这个信息向来自南部的国会成员清楚地表明没有人可以在学校反对种族隔离问题的强硬路线上迷失方向。在众议院遭到封杀的校车提案于1972年从底特律地区转了回来。参议

^① Griffith, *the Politics of Fear*, pp. 122—31. 参议员 Millard Tydings, (民主党人,马里兰州)的落败归因于麦卡锡带来的以及活动来的选举资源(金钱、认同、志愿者的工作)。“如果泰丁能够被击败的话,那么谁还能够稳操胜券?甚至连最为保守、地位最牢固的民主党人开始为他们的席位担惊受怕,并且在接下来的几个月里,麦卡锡的政治势力见长。”p. 123.

员道格拉斯(Douglas)在第75届国会首次最低工资法案通过辩论上作了一个饶有趣味的报告。1937年,这个提案在众议院裁定委员会里受阻,当时,有人力争通过诸如请愿的方式将该提案交付国会表决。后来的两次初选打破了阻碍。克劳德·裴帕(Claude Pepper)(民主党人,佛罗里达州)和李斯特·希尔(Lister Hill)(民主党人,阿拉巴马州)赢得了提名来填补参议员席位的空缺。“两者在竞选中都将工资与工时法案作为议题,双方都取得了辉煌的胜利……紧接着佛罗里达和阿拉巴马初选结果出来之后,大家都蜂拥上前签署请愿书,很快就得到了通过法案必需的218个签名。”^①这个法案后来就通过了。用下面一段关于选举动力上的政治眼光的话来结束这个部分或许是有意义的,这段话和我们先前提供的关于功劳指称的段落可以说是相辅相成。它讨论的是1972年以前的加利福尼亚州众议院第六选区的事情:

自从1952年以来,该选区的国会议员一直是共和党人威廉·斯·梅拉德(William S. Maillard),加州一个古老家族的富裕成员。多年来,梅拉德的投票记录一直带有总体上自由主义的色彩。在民意调查方面,他没有遇到什么麻烦,在民主党的选区他以较大的优势胜选,至少赢得不是那么玄乎。就在最近,梅拉德似乎要在州共和党内日益增长的保守主义和选民中日益

^① Douglas, *In the Fullness of Time*, p. 140.

增长的自由主义倾向之间作出一个选择。

州长罗纳德·里根胜选(1966年)之后,梅拉德的投票记录变得明显保守。因为如此,鲍尔·麦克鲁斯基(Baul McCloskey)在十一选区所遇的极端保守的主要反对势力放了他一马,不过,梅拉德向右转向并没有引起第六选区的注意。1968年,他获得了73%的选票,但是1970年他只以53%的选票胜选——对一个在职时间那么长的议员来说这是一个极不正常的下滑。造成这种差别的主要原因归于战争问题。旧金山和马临都是反战的坚强后盾;但是,作为统领国会外交事务委员会的共和党人梅拉德,支持了尼克松政府的战争政策。至少在第六选区,那样的立场使他成为选票上的输家。^①

以上这些是国会议员所致力于的三种选举取向的行动——广告文宣、功劳指称和立场定位。接下来就是要针对所强调的不同国会成员会有不同的行动提供一个简短的解释。这里无法就此给出决定性的评述;在一定的范围内,国会成员有建立自己的同盟以及选择选举操作手段的自由^②。然而,存在着更广的模式。参议员在使用媒体这件事情上,比众议院的成员更加强调立场定位;众议院的

^① Barone et al., *Almanac of American Politics*, p. 53. Mailliard 在 1972 年的选区划分的条件下算是比较安全的选区。

^② 关于国会成员的自由,参见 Bauer et al., *American Business and Public Policy*, pp. 406—07.

成员可能更多的是依靠特殊利益的谋求。不过，在众议院成员之间也存在着重要的区别。来自传统工业城市的国会议员们很少进行广告文宣，在任何事情上也很少进行立场定位（除了民意调查），而把大量的时间和精力放在利益分配上。事实上，他们利用自己岗位上的资源把自己牢牢地安插在他们的地方政党组织之中。国会议员威廉·A·巴雷特（William A. Barrett，民主党人，费城中心区），众院银行和货币委员会住房分委会的主席，在1971年声称其任职六年来只在华盛顿呆过三夜。他每天从晚上9点钟到凌晨1点钟在他家乡的选区会见选民；“选民们都排着队向巴雷特倾诉他们的问题”。^①另一方面，有上层中产阶级基础的国会议员（住在郊外的，城市改革者，或者研究学术的人）倾向于在立场定位上搞点名堂。在纽约市，从常规立场转到改革民主党立场的就是那些从强调利益转而强调立场定位的国会成员；它反映了政治市场消费者口味的变化。^②在芝加哥同样出现的差别与其说是时代意义上的不同，不如说是地理意义上的不同，那就是来自城市中心的成员立

^① Linda M. Kupferstein, 关于 William A. Barrett (民主党人, 宾夕法尼亚州) 议员的纳德概况, p. 1. 这个白皮书为与所在选区讲求层级的政党组织联系密切的国会议员们的行为作了一个非常有意思的解释。

^② 在纽约问题上的一个时事评论员观察到“媒体存在着一个趋势，就是对被称为‘减缓压力的政客’进行炒作”。这样做的一个结果是“年轻的国会成员倾向于被国会那些相对其他提供面包与黄油的委员会来说具有较高的发言机会以及也许有较高的象征重要性的委员会所吸引，如外交事务以及政府操作委员会等”。Donald Haider, *The New York City Congressional Delegation, City Almanac* (published bimonthly by the Center for New York City Affairs of the New School for Social Research), vol. 7, no. 6, April 1973, p. 11.

场转为和来自城郊的成员立场一致。^①

如果最初谋求再次当选的假设能够比较有弹性,而把一些国会成员“追求进步”的雄心大志(一些有抱负的国会成员,他们不愿坐享其成,不思进取,而努力使自己的选举岗位更上一层楼)考虑进来,就会出现另一种差别。^②在国会中一心向上爬的人分为两种重要的类型——期望要成为参议员的众议院成员(多年来,已经有四分之一的参议员是从众议院直接升上来的),^③和想要成为总统或副总统的参议员(在第93届国会中,大约有四分之一的参议员有一次或者两次参选以上职位,或是被认真地“提出”要参选以上的职位)。在以上两种类型中,具有较高抱负的国会成员其行为似乎带有同样显著的混合特征。一方面讲,功劳指称根本就没有用。大谈你现在正在避免去做的那些已带到家乡选区去的实惠几乎没有什么好处。而且,正如林登·约翰逊(Lyndon Johnson)在1960年所揭示的那样,在立法操作上的功劳指称无法赢得新的大众共鸣;它只能带来挫折而不是认同。国会更高一层的岗位要求将广告文宣和立场定位准确地结合起来。这样,眼睛盯在参议员宝座上的国会成员借媒体的播放发行来表达他们的诉求;那必定要有个新的“形象”,有时候,还得在意识形态上作重

① Snowiss, “Congressional Recruitment and Representation”.

② 这个术语来自 Joseph A. Schlesinger, *Ambition and Politics: Political Careers in the United States* (Chicago: Rand McNally, 1966), p. 10.

③ 同上, p. 92; Matthews, *U. S. Senators*, p. 55. 1953—1972年间,有3个众议院成员被指派为参议员,并且有85个众议院成员放弃自己的席位竞选参议员,其中35个后来赢得参议员的宝座,胜率高达41%。

大修正以备应对新的选民。^①目标锁定在白宫的参议员们或多或少也做同样的事情——广告文宣以让自己的名字家喻户晓,以及立场定位(“我可以做得更好”)。在近几年有当总统抱负的人已经把寻求成为对外关系委员会的成员作为在外交政策上阐述立场的平台。^②

差别是客观存在的,但是把它们抬得太高则是错误的。对大多数国会议员而言,所有的三个行动都是基本的。这一段以参议员斯托姆·瑟曼德(Strom Thurmond,共和党人,南卡罗来纳州)与他的普通选民重归于好的经历来结束此部分的短文,是立法政治关于选举方面所有一切的最好写照。1971年,该参议员对1970年民主党在他那个州取得行政长官选举胜利予以回应,在那次选举中,黑人参加投票的比例很高。

从那时起,共和党参议员做了以下几件事情:

——雇用领导黑人选民为南卡罗来纳州选民教育项目而奋斗的黑人政治组织者托马斯·莫斯(Thomas Moss)为他在南卡罗来纳州办公室的职员,并为他在华盛顿的办公室雇用了一名黑人秘书。

——宣布在黑人居住区项目的联邦赞助款项,包括至少在一个黑人占优势的场所发表演说,宣布一个乡村供水

^① 为此,纽约北部的共和党人要想转成参议员的话,一般都要将其立场转向偏左。伴随着众议院成员转成参议员的广告文宣和立场定位战略方面好的例子,请参见对参议员 Robert P. Griffin, (民主党人,密歇根州)的叙述, James M. Perry, *The New Politics* (New York: Clarkson N. Potter, 1968), ch. 4.

^② Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 141—42.

项目以及在演讲完后与大家握手致意。

——在种族问题上发表温和的声明。

他的助理说，瑟曼德本人在给《黑靛》(*Ebony*)杂志的声明中写道：“在大多数的时候，我确信与因为种族而使我们彼此对立的理由相比，作为南方人我们有着更多的共同点。面向所有人的平等机会是白人和黑人都可以认同的一个目标。”^①

^① “Thurmond Image Seen as Changing,” *New York Times*, October 17, 1971. p. 46.

第二部分：过程与政策

我们生活在甜美温馨的世外桃源之中——这无疑是对外部世界所遭受的残酷搏击的报偿。

——这段评述出自后来担任众议院议员的
克雷姆·米勒之口
(Clem Miller)(民主党人,加利福尼亚州)

本书第一部分告诉大家何种行动有助于国会议员的选举,第二部分则向大家展现投身选举活动的国会成员聚在一起集体行动时会发生些什么事情。关于这方面的讨论将是长篇累牍、纷繁复杂的,会夹进一些回顾和补充,不过,它也将遵循本课题论述的常规秩序:首先,检验国会中地位突出的结构单位(办公室、委员会、政党)以及对这些单位被安排来满足选举之需的途径;其次,探索国会所执行或者被设想来执行的某种“功能”;接着,考证服务于机构维系目标的国会结构安排;再次,深入研讨议会在美国或其他地方的管理地位或其他方面;最后,思考因不满国会操作而引发的“改革”的努力。

在这里,以两个序言式的观点开始将是有意义的——它们会随着讨论的进程被具体化。第一点是国会组织显然能够很好地满足其成员的选举需要。我们不妨以另一个思路设想,如果一群人坐在那里,带着为年复一年的选举需要服务的目的来设计国家议会,那他们将面临改进现存体制的巨大压力。第二点是要满足选举需要,就要求国会议员之间几乎不可能发生零和冲突(zero-sum conflict)。也就是说,一人之所得不是他人之所失。要达到这样明显的程度,即国会成员能够成功地致力于在选举上行之有效的行动的同时,不排除其他成员致力于这些方面所获得成功的机会。考虑到功劳指称,国会成员在这第二点上需要做得更精细些。而这一点在广告文宣上的运用是显而易见的。国会成员都有不同的市场,所以任何一个人所做的事情不会对其他任何一个人构成不方便。这里存在着一些例外——有时候,众议院的议员被一起抛进选区中,参议员不得不研究其所在州的众议员那雄心勃勃的广告文宣,来自同一个州的参议员不得不彼此你追我赶^①——不过,这种事情在一般情况下都会有的。对于立场

^① “每个参议员非常密切地观察其同僚的宣传活动,一旦出现某个参议员比另一个参议员在公共宣传方面做得更好,这一事实便会激发他们之间的宿怨。有些时候,全面的‘公开化的争斗’会在两个参议员之间展开……来自同一个州的两个参议员之间的关系总是很紧张,他们在同一个竞技场内为争取大众而进行竞争似乎是这种冷淡关系的一个原因。”Matthews, *U. S. Senators*, p. 216. 当两个参议员来自同一个政党并拥有相似的支持者同盟时,这个问题就有可能特别尖锐。参议员道格拉斯回想起他在国会的岁月时说,参议员雅各布·贾维兹(Jacob Javits, 共和党人,纽约州)“有在每天早上出的《纽约时报》和《先驱论坛报》(*Herald Tribune*)头版亮相的特别才能,杰克和他的共和党同僚肯尼斯·基廷(Kenneth Keating)两人对报纸的争夺都非常尽心尽力且常常令人忍俊不禁。当他们中间的一人要于早间时刻在国会会议上作一个简单而有感染力的陈述,另一个将很快作出一个关于同一个问题的演讲,不过,后者的观点与前者的观点背道而驰”。*In the Fullness of Time*, p. 248.

定位而言,这一点也是再清楚不过的。只要国会议员之间不相互攻击——他们几乎不这么做^①——任何人能够在不给其他任何同僚带来不方便的情况下赢得最为特别的胜利。每日发布的《国会议事录》基本上都是由为有关政治行动者准备的一段段彼此脱节的插入材料组成的。因为每个成员都热衷于行使在其资料上的最终编辑权。^②

细察一下国会山的基本构成单位,就会得到支持前两个序言式观点的证据。首先,国会山有 535 个办公室,那是成员们的小王国。当前,在众议院这边,每个办公室的职员年薪计划达 15 万美元,在参议院方面,则在前者的基础上根据州人口的不同有不同水平的上调幅度。国会山办公室是个至关重要的政治单位,它一方面是竞选营运组织,一方面也是政治机器。其职员终年为选举而工作的可能性使它具有前者的某些特征;而其专案工作的能力则使他具有后者的特性。并且,这些办公室享有免费收发邮件的特权。在选举运动中,这些资源安排的价值实在难以估

① 比较容易做到以及比较容易在人们心中生根的一个国会惯例就是国会成员不应该彼此攻击——即便是越过党派进行攻击。“在公共场合同事间相互诋毁是相当令人沮丧的,这不是彼此博弈的方法。人身的攻击会受到严厉的指责,并且,国会成员很少侵入另一个党派同僚们的选区参加与之对抗的选举。民主党曾强烈抗议共和党议员向一个民主党同僚的选区发信,批评后者所声称的立场与实际投票行为不符。” Clapp, *The Congressman*, pp. 16—17. 参见 Matthews, *U.S. Senators*, pp. 97—99. 这些参考资料涉及的是人身攻击。如果彼此的选民有所不同,在国会成员中针对“某个问题”引发争端的异见当然对双方都有好处。

② 编辑权受到仔细的保护。参见 Roger H. Davidson, David M. Kovenock 以及 Michael K. O'Leary, *Congress in Crisis* (Belmont, Calif: Wadsworth, 1966), p. 118. 这个记录或多或少是一个世纪前的。参见 Woodrow Wilson, *Congressional Government* (New York: Meridian, 1960), p. 76.

计。列舍德统计出 1962 年每个众议院议员的花费是 25 000 美元(包括薪水在内)。^①1971 年做同样的事情则要 10 万美元(包括在大众媒介露面所需要的花费)。^②开支在最近十年来确实有了增加。应该说这些在任议员利益的所得并没有在议员之间引起什么不快。在 20 世纪 70 年代早期,法院系列判决如一股强风将邮寄特权卷入攻击对象之中。国会对此的反应就是通过一个法案,使一些容易招致质疑的用途不受法律保护,不过,在免费邮寄上几乎没有什么漏洞可以让法院来干涉的。从负责处理该法案议员的陈述中,这一改革的精神昭然若揭:“事实上,从收发室出去的资料中有 98% 或者 99% 用途是好的,纯属发布信息并符合公共的利益。”^③ 关于国会办公室的最后的评论也许是最为重要的:办公室的资源是给予所有成员的,而不论党派、资格以及任何其他资质。它们来自于工作的需要。

第二个结构性单位是委员会,众议院有 21 个常设委员会,参议院则有 17 个委员会——另外还有其它一些零散的特殊和混合的实体。^④ 委员会的成员资格在许多不同的方面能对选举起作用。一些委员会为立场定位提供很好的平台。过去几年来,最好的例子可能是众议院反美活动(调查)委员会(House Un-American Activities Committee,简称:

① Leuthold, *Electioneering in a Democracy*, p. 131.

② Richard Harris, "Annals of Politics: A Fundamental Hoax," *New Yorker*, July 7, 1971, p. 48.

③ *Congressional Record* (daily ed.), April 11, 1973, p. H2601. 国会主持会议的是 Morris Udall (民主党人,亚利桑那州)。

④ 关于众议院规则、赋税、拨款委员会更为有趣的特征将留到以后关于机构维系的部分论述。

HUAC,即现在的国家内部安全委员会 (Internal Security Committee),其成员没有显现出半点对立法方面事务存有感兴趣的痕迹。^①从罗维的图表上,我们可以看出从第 80 届国会到第 89 届国会,该委员会到底有多少天时间是花在国会非美活动调查委员会听证会上。解读这个图表可以发现他所反映的是供给方面的情况,它向人们展现了两年中在涉及到颠覆国家和相关事情上的立场定位的情况;据此类推,它也可以被解读为对民众要求的估量(图表所示,达到最高点的年份是 1949—1956)。^②参议员约瑟夫·麦卡锡 (Joseph McCarthy) 利用参议院政府执行委员会 (Government Operations Committee) 作为他在第 83 届国会中展开调查行动的基础;后来,20 世纪 60 年代参议员亚伯拉罕·瑞比科夫 (Abraham Ribicoff) (民主党人,康涅狄格州) 和威廉姆·普罗克斯米尔 (William Proxmire) (民主党人,威斯康星州) 各自在安全和防务花费问题上把同一单位的分委员会用来吸引公众的注意力。^③成为参议院对外关系委员会 (Senate Foreign Relations Committee) 的一员就意味着拿到了在外交政策问题上发表演说的准许。^④一些委员会或许应该是被

① 对 HUAC 行为最好的解释请参见 Walter Goodman, *The Committee* (New York: Farrar, Straus Giroux, 1968)。

② Theodore J. Lowi, *The Politics in Disorder* (New York: Basic Books, 1971), p. 117。希尔斯对 20 世纪 40 年代的调查作了以下的评论,“国会的调查往往不过是立法者为了提醒选民自己的存在所需要的工具。这就是为什么调查时常极不合时宜地使用宣传机器。公开宣传仅次于立法者所必须首先进行的私人交往。Edward A. Shils, “Congressional Investigations: The Legislator and Environment,” 18 *University of Chicago Law Review* 573 (1950—51)。

③ 关于 Ribicoff, 参见 David Price, *Who Makes the Laws?* p. 50。

④ 参见 Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 189。

设计为“事业型委员会(cause committees)”;其成员使自己因支持突出的公共事业而引人注目。比如众议院教育与劳工委员会,在芬诺的分析中看来,其成员有两个“战略前提”:“执行带有党派性的政策”以及“追求自己个人政策偏好而不顾政党要求。”^①委员会的成员在教育、贫困以及类似的问题上做了很多搅和性的事情。最近几年,教育和劳工委员会有一些备受媒体关注的成员,如雪莱·奇斯霍尔姆(Shirley Chisholm)(民主党人,纽约州)、何曼·巴迪罗(Herman Badillo)(民主党人,纽约州)和路易斯·戴·希克斯(Louise Day Hicks)(民主党人,马萨诸塞州)。^②

一些委员会在特殊利益上讨价还价。政府可能如何分配这些利益已经成为理论界仔细思考的课题。布坎南(Buchanan)和托洛克(Tullock)建议采纳一种循环轮换式的剥夺(round robin rip-off)模型,即在排斥少数的情况下,多数依次联合坐庄。^③巴里(Barry)指出在一段时期内那些不得

① 参见 Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 75—76.

② 芬诺为众议院成员划分了三个目标:(1)在众议院内部要有比其他国会议员有更多的影响力;(2)帮助其选民,并由此确保他再次当选;(3)帮助制定好的公共政策。同上, ch. 1。其中的第二点让人想起在这里所提及的功劳指称行为。芬诺把教育和劳工委员会的成员放在第三类。但是他没有谈到立场定位,立场定位是否应该在访谈的资料中以比较鲜活比较清晰的形式出现,的确值得怀疑。观察这些成员做些什么比观察他们嘴上说打算做些什么可能要更有意义。在教育与劳工委员会的真实行为上,芬诺的解释是有趣而具有说服力的。同上, pp. 85—88, 101—05, 127—33, 226—42。在后面关于委员会的问题上对此将作更多的论述。

③ Buchanan and Tullock, *The Calculus of Consent*, pp. 135—40。
(梅休教授告诉译者,循环轮换式的剥夺模型是他构造的。他特别说明,“rip off”,也可翻译成“剥夺”,在这里的意思是多数的联合,并且,这种联合会做出对少数人不利的东西。例如,国会的多数联合可能通过记名投票使一项税收政策成为法律,这仅仅打击了受排斥的少数派议员所代表的选民。——译者注)

不相互交易的政客很有可能提出一个更能安全确保他们利益的“明显的解决方案”。^① 国会的实践也明显地与巴里的说法相吻合。具体说来，在给出的那些成本分摊出去（落在纳税人或消费者的头上）的特殊利益中和长期给一个国会议员带来好处而又不明显地剥夺其他议员的特殊利益中尤为如此。^② 议员们通常顺从普遍主义的政策（policy of universalism）。^③ 就是说，每一个成员，不论其党派、资历，都有权利分享他的那一份特殊利益。国会项目分配上实行普遍主义有据可查，这些工作涉及众议院公共事业项目、^④ 众议院内务项目、^⑤ 参议院内务项目、^⑥ 众议院拨款项目、^⑦ 参议院拨款项目、^⑧ 众议院赋税委员会的税收利

^① Brian Barry, *Political Argument* (London: Routledge and Kegan Paul, 1965), pp. 255—56. “它要求相互信任，但却不可能有利他主义，因为与陷入僵局或无政府主义相比，所有的人都关切要把可以从中获利的计划搞定。” p. 253.

^② 当然涉及到所有的特殊利益，这就值得争论了。如果在中西部只建设了一个联邦办公建筑，那么它不可能同时被建在得梅因（Des Moines）和奥马哈（Omaha）。然而，多年来，办公建筑成了某种能够以公平的方式得以分享的利益。1934年前出现的另外一个问题是税收上的讨价还价，这个游戏并不是所有的国会议员都有资格来玩的。不过，事实上，大多数的时间里，所有要玩这个游戏的议员都参与了（如，宾西法尼亚和路易斯安那的民主党人）。没有什么东西可保护的成员也就没有什么东西可被剥夺，因为他们还可以回到引发争议的对征税的立场定位上来。

^③ 依鲍斯比的说法，这是制度化组织的财产之一。Polshy, “Institutionalization of the House,” p. 145.

^④ Murphy, “House Public Works Committee,” pp. 3, 23, 39.

^⑤ 芬诺，“委员会中的国会议员”，p. 58。

^⑥ 同上，pp. 165—66。

^⑦ Fenno, *Power of the Purse*, pp. 85—87.

^⑧ Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 160; Stephen Horn, *Unused Power: The Work of the Senate Committee on Appropriations* (Washington, D. C.: Brookings, 1970), p. 91.

益、^①参议院财政税收利益，^②以及(通过报告资料的推断)在众议院银行和货币委员会中的城市重审项目。^③众议院内务委员会，依芬诺的说法，“担当主要的决定性的角色，它决定运行和通过所有的要求，并谋求使法案在众议院顺利通过的最大机会。简单地说，内务委员会主要的战略前提是：确保选民支持、成员赞助的法案通过”。^④众议院的公共工作，墨菲写道，有一个“相互得利准则”；用其中一个成员的话说，“我们委员会有一个不成文的规则，它不是委员会的正式规则，不是记录在案或其他的什么东西，不过只是我们做事情的方法。任何时候，委员会的任何成员要什么东西，或者要使法案得以通过，为了他我们就使它通过……不加任何区分——不论他是民主党党员还是共和党党员。当我们做诸如此类的事情的时候，我们都是美国人。”^⑤毋庸置疑，有这样一些证据证明这些负责资源分配的委员会的成员从委员会那里得到的要比不是委员会成

^① Manley, *The Politics of Finance*, pp. 78—84; Surrey, “Congress and the Tax Lobbyist”.

^② Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 156—59; Surrey, “Congress and the Tax Lobbyist”. 把补贴掏空是一个关于普遍主义的很好的例子。最初对一些产品的补贴，如石油，引起了一些听起来更高深莫测的行业对此的要求，如块状沥青、线圈(ball)和耐火砖土。“自从1942年以来，矿产业优惠税收的名单几乎包括了整个行业，似乎每个州都独自成立了赞成掏空补贴的游说团？”Stern, *Rape of the Taxpayer*, p. 298.

^③ Charles R. Plott, “Some Organizational Influence on Urban Renewal Decisions,” 58 *American Economic Review* 306—11 (May 1968).

^④ Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 58.

^⑤ Murphy, “House Public Works Committee,” p. 23.

员所能得到的更多。^①然而，也有证据证明委员会的成员为他们所在州或地区其他人担当掮客。^②特殊利益政治的一个有趣方面就是打着“规则”这一特别的招牌。国会必须给出一个有关利益分配的行为规范，它精确得足以使人们承认在利益上的裁决是“公正”的（没有成员能够得到他所要的一切），同时，它又非常模糊而足以允许成员在他们所得到利益上声称他们个人的功劳。因此，政策上无休无止的小步舞曲是存在的；例子之一就是公共事业项目上，在那里的工作伙伴就是那些带着成本——效益核算结果的军队工程师们和怀抱着特别期望的国会议员们。^③

特殊主义也有它立场定位的一面。有的时候国会成员通过宣布分配过程本身来捕捉公众的注意力；于是，1972年，一些自由人士在众议院召开会议时阻止一些“赋税委员会‘成员’的法案”^④。但是，这样的努力收效甚微，甚至

① 例如，参见 Plott, “Organizational Influences on Urban Renewal Decisions”; 以及 Carol F. Goss, “Military Committee Membership and Defense-Related Benefits in the House of Representatives,” 25 *Western Political Quarterly* 215—33 (1972).

② 例如，参见 Murphy, “House Public Works Committee,” p. 8; Fenno, *Power of the Purse*, pp. 87—88; Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 272—73; Barbara Deckard, “State Party Delegation in the United States House of Representatives—An Analysis of Group Action,” 5 *Polity* 327—33 (1973).

③ 参见 Murphy, “House Public Works Committee,” pp. 39—47; 以及 Arthur Maass, *Muddy Waters: The Army Engineers and the Nation's Rivers* (Cambridge: Harvard University Press, 1951), ch. 1. 在国会制定关税制度的后几年，有一些基于国内与国外私人产品的生产成本不同的关税分配指南。所有这一切是否经济值得怀疑，并且所谓成本的数字事实上不存在。不过，这样一种想法有它的政治用场。参见 Schattschneider, *Politics, Pressures, and the Tariff*, pp. 67—84.

④ Eileen Shanahan, “Special Tax Bills Blocked by Reform Drive in House,” *New York Times*, March 1, 1972, p. 1.

毫无效果。参议员道格拉斯过去常常向国会会议提交表决修正案来从公共事业分配法案中去除一些项目，不过那时候，对他来说，即便是要争取参议院在这些法案上投票表决也是相当困难的。^①

最后，也是非常重要的一点，委员会系统就是通过允许成员们之间的分工来助国会议员们一臂之力的。根据项目所属领域将立法分成几个部分，然后将其在小规模的国会议员团体中分配有两个作用：首先，它由此产生了小规模投票实体，其中的成员可以体现出自己的价值。比较国会议员一般性的立法行为上的迎合性立场和那些仔细考虑团体财运的委员会成员对问题的迎合立场，对此高度关注的利益团体将更高的奖励投给后者。其次，它创造一个小团体的环境，便于单个的国会议员可以促使一些事情发生，也便于让人们意识到是他使事情发生。“我让那个法案在委员会上通过。”“那个修正案是我提出的。”“为这事，我四下向我们那些议员们打招呼。”这些都是用于功劳指称的常用语。在委员会的环境中，这些话比较容易说，当委员会“专家”成员在其处理法案的发言时也是如此。对一些关注法案的听众来说，能够听之信之。一些政治行

^① Douglas, *In the Fullness of Time*, pp. 269—70, 314—18. “其他参议院的成员因支持特别减税而几乎一无所获，也一无所失，为此，他们没有什么动力呆在国会会议厅里投票。结果，尽管我10年来始终试图减税，并且总是带着详细周到的方案，但我连续遭到失败。”第315页。参议员 James L. Buckley（共和党人，纽约州），依道格拉斯这种做法，最近，他在参议员委员会上试图取消44个公共事业项目。议员们投票否决了除了裁掉纽约一个项目之外的所有修正案；这些后来都采用了。参见 Richard Reeves, “Isn't it Time We Had A Senator?” *New York*, February 25, 1974, p. 38.

动者紧跟委员会的行动并且带动选举资源去支持该受支持的议会成员。^①关于邮电联盟已经在前面提到了。在20世纪60年代的后期,烟草工业也凑到一起下竞选赌注来资助众议院商业委员会的那些持反对烟草商标税立场的成员。^②1970年,银行派(BANKPAC)——一个银行家的机构,在众议院银行和货币委员会成员中分发赞助金。^③在1970年的选举中,国会议员乔治·H·法龙(George H. Fallon)(民主党人,马里兰州),公共工程委员会的主席,从高速公路建设获利者那里收到了167个赞助款项,它们来自他自己所在州之外的37个州。^④同样,在1970年,代表有线电视利益的一个集团将1000美元捐赠给高效政府委员会,一个特地设立来支持国会议员托伯特·H·麦克唐纳(Torbert H. Macdonald)竞选的机构,麦克唐纳是众议院商业委员会通信和动力分委员会的主席。^⑤当然,金钱只是许多种选举资源之一。邮电联盟志愿者的工作可能更加有用。不

① 大约10年来,已有足够的出版数据资料使人们有可能对战略性的团体用在国会候选人身上的竞选资金进行统计分析。但是没有人做这件事。现在观察到的战略有三个方面。一些结果——在政治教育上的AFL-CIO委员会就是个例子——它遵从的是“边缘-意识形态”战略;就是说,他将资金投给具有特殊意识形态的候选人,并且他们把钱集中投放在边缘的州和选区。权威的民主党和共和党的众议院竞选委员会似乎遵从的都是“公平分享”战略;也就是说,他们或多或少把钱在两者中间平分。一些集团(包括一些下文要提到的)遵从的是“利益”战略;就是说,他们将钱给特别委员会的成员,很少考虑到政党关系,并且对通常在相当安全选区的资深国会成员提供更多的资金。

② Jerry Landauer, "Political Fund-Raising: A Murky World," *Wall Street Journal*, June 28, 1967, p. 14.

③ Walter Pincus, "Silent Spenders in Politics: They Really Give at the Office," *New York*, January 31, 1972, pp. 42-43.

④ Harris, "Annals of Politics", p. 52. 法龙还是输掉了他的初选。

⑤ Harris, "Annals of Politics", p. 52. 法龙还是输掉了他的初选。

过，金钱是一个重要的资源，它能够被高明的委员会行动观察者花到点子上。^①

常设委员会的名单起初只是为了表示国会的分工。第 93 届国会一开始在参议院中有 143 个分委员会，众议院则有 132 个。^② 分散化的政策目的在于使得涉及到一个项目的国会议员的绝对人数变得非常少，从而保证议员们相对比较容易获得功劳指称。为此，在众议院农业委员会那里负责每种商品的人数不超过 6 个。^③ 在小的工作单位里，作为结果的决定因素的投票开始变得不那么重要了，而个体成员花时间和精力做了点什么则变得重要起来。无论它还有什么目的，国会中专门化的要求就是分功邀赏的要求。每一个成员能够立志于占据一个部分，至少一小块政策地盘，以便使他可以声称他在所发生的一些事情上的责

① “例如，在全国小企业协会华盛顿总部……一个计算机操作系统建立起来为的是管理其协会成员捐助给国会成员的钱。当协会感兴趣的法案提交到委员会中，一个涉及到谁给了某个委员会成员多少钱的特别名单就会由电脑打印出来。协会总部的工作人员就会打电话给捐助者——往往是有广泛影响的人，因为他们是各个公司董事榜上的常客，并且可以响应这样的联系——要他们与他们所帮助的委员会的个别成员或者一些成员联系，并且提醒他们协会在立法中的不利处境。依这样的方法，他们需要联系的只有 8 到 10 个委员会成员，而不是众议院大多数成员。”同上，p. 56。

② 正如 1973 年 4 月 28 日出版的国会周刊。此外，所例举的还有联合委员会的 16 个分委员会。

③ Charles O. Jones, “The Role of the Congressional Subcommittee,” *6 Midwest Journal of Political Science* 327—44 (1962).

任。^①此外，他能够立志于提升资历以及声称担当更多的责任——也许甚至被媒体命名为“沙皇”或者“男爵”。^②国会资历系统之所以成为一个系统就是能将政策地盘转变为财产；它可以确保一旦一个国会议员开始占据了一小块政策地盘，没有人能够将其从现在的位置上赶走。并且，多年以后财产会自动增值。有这些掌握在大伙手中的好处，国会议员对国会资历系统的强烈依附也就不足为奇了。^③

最近几年，已经有了一些改革众议院资历系统的努力，并且事实上，两党都已经改变了它们的一些规则。但是，这里的问题看起来不是议员们反对这一系统，而是没有足够的政策地盘可以回旋。众议院成员呆在国会的时间越长，结果会有更多的连任几届的并有资格运用相当部分分委员会影响力的成员。改革的启动已经在（部分委员会的）分委员会层次上产生了职员与预算资源之间的转

① Price 在写到参议员 Warren Magnuson（民主党人，华盛顿州）时提供了一个很好的关于政策领域统领者的例子：“航运和渔业……是自从他1937年初次跨进国会的兴趣所在。这些行当对华盛顿州非常重要，涉及到这些行当的团体在这些方面施加了有效的影响，并控制了相当部分的竞选投票箱。当马格纳森得到了较深的资历和影响力时，他渐渐地站在为美国的航运和渔业进行斗争的立场上；他认为那样的角色对他和相关产业是互相有利可图的。”David Price, *Who Makes The Laws?* p. 63.

② 例如，参见 Norman C. Miller, “The Farm Baron: Rep. Jamie Whitten (民主党人，密西西比州) Works behind Scenes to Shape Big Spending,” *Wall Street Journal*, June 7, 1971, p. 1. 卫腾(Whitten)是众议院拨款委员会在农业问题上的分委员会的主席。

③ 在第88届国会中，众议院议员通过投票才确定他们在面对32条关于改革国会的提案时的立场。得到最少支持的提案（14%“强烈支持”或“支持”，86%“强烈反对”或“反对”）是一个关于“要求国会成员在连续六届任期之后消除特权”的提案（唯一受到大多数人“强烈支持”的提案是允许给办公人员分发更多的薪水）。参见 Davidson et al., *Congress in Crisis*, app. B. 关于参议院，Matthews 写道，资历系统“几乎是得到普遍赞同的”。Matthews, *U. S. Senators*, p. 163.

换,并且,民主党的规定是每个议员只能担任一个分委员会的主席。^①不过,众议院可能不得不创设更多的分委员会来满足其成员的要求。在参议院中几乎没有什么改革的动力,在那里,有着比参议员的数目还要多的分委员会。

在国会中另外的构成单位是政党。这里将要讨论的政党,就像国会议员办公室和国会委员会一样,是能够应其成员选举之需来调试自己的。它们碌碌无为要比它们有所作为有用得多。构想将一种零和(冲突)的政治党派引进代表集体是容易的。有一种可能——符合这里的分析——就是一个多数党能够剥夺少数党的国会成员对特殊利益的分享、对委员会影响力的分享以及对用来进行广告文宣和使他的立场广为人知的资源的分享。国会多数党显然不会以这种方式把少数党置于一旁。这样做没有多大的意义;把少数党搁置起来的成本非常低,然而在这

^① “国会中这样的结构改革通常是那些在面对权力时感到权力被故意短少了的议员们推动的结果。……20世纪60年代和70年代由自由派民主党所发起的主要的改革努力的原因不过是大部分要求涨工资。” Norman J. Ornstein, “Causes and Consequences of Congressional Change: Subcommittee Reforms in the House of Representatives, 1970—1973.” 这是一篇向美国政治学年会提交的论文,1973, p. 1。需要记住的一点是,一些分委员会作为立场定位的基础是有用的——它采取的是诸如听证、调查等形式。这可能是近期在众议院外交事务委员会主席位置增多的结果。参见 Fenno, *Congressmen in Committee*, pp. 283—85.

种残酷的政党政治中，失去多数控制的代价则非常高。^①一个更习以为常的零和（冲突）的景象是国会议员党团是以通过一般性的政党“项目”为原则来组织的；在谁的项目将具有优先权的问题上才存在着争斗。很明显，如果政党有所打算的话，美国国会议员能够迅速而持久地将他们分列成为争取项目而斗争的纪律严明的军团。事实上，他们没有这样做。偶尔会有个把国会议员会发表威尔逊式的讲话，要求争取项目和强化凝聚力。^②但是，这些说教没有引起太多议员的兴趣。事实上，政党项目的通过对成员选举没有太大的意义。

对每个国会议员来说，重要而关键的是他能够自如地

^① 这种形式的歧视可能也是为内战开出的一个处方，而且是否在任何地方的议会也都热衷于此，这一点尚有疑惑。哪里的议会有重要的决定权，其议员在国会会议上持激进的立场定位与委员会中相互投善意赞成票和为利益集团的服务相结合的模式就很普遍。这种模式的目的在于在全体国会成员中扩大投赞成票的范围。为此，在意大利议会中共产党的代表似乎分享到他们的特殊利益，他们似乎与基督教民主党在委员会这一层面上的合作几乎没有什么麻烦。参见 Giorgio Galli 和 Alfonso Prandi, *Patterns of Political Participation in Italy* (New Heaven: Yale University Press, 1970), pp. 268—74.

^② 国会议员 Richard Bolling (民主党人，密苏里州)在计划中写道：“政党的领导将要成为会产生连贯的相互适应的立法项目的立法团队领导。”Bolling, *House Out of Order* (New York: Dutton, 1965), p. 241. 前参议员 Joseph Clark (民主党人，宾夕法尼亚州)把这个目标又推进了一步：“改变政党领导的结构以致在两个政党中和在两院中，一个多数党将决定政党政策和强化政党纪律，反对违抗政党意志的成员。”Clark, *Congress: The Sapless Branch* (New York: Harper and Row, 1964), p. 166.

进行为服务于其自身利益的立场定位。^①议会两院没有哪个成员能够避免政治伤害,或者至少都想到自己将会受到伤害。这些伤害是通过被迫在所有的政策方面涉足政党路线所带来的(当然,除非他能够自己决定路线)。不存在其成员在所有问题上需要有完全相同立场的国会集团。为此,在第92届国会中关于校车的问题上,能够自由地以各自不同的方式投票,对于底特律的白人民主党国会议员和黑人民主党国会成员来说都是至关重要的。有关成员的这些需要,一个政党为其国会议员所能提供的最好服务就是消极以待;政党可以让他们自行其是。况且,国会中的政党通常就是这么做的。选择政党领导人不是因为他是项目的推销员,或是选票的活动者,而是因为他是捐客、施惠者、议程安排人以及已经建立起来的路线的维护者。^②政党以这样或那样的方式向投票者施加的“压力”是很小

^① Cf. Huitt 对政党平台评论道:“国会成员对政党的态度与总统的态度极为相似:他利用它,谴责它,或当他在处理选民事务中正合其意的时候忽视它……选民事实上没有资格去雇用他或炒他的鱿鱼。如果国会成员喜欢一件事情,没有哪一个政党领袖能给他带来致命伤害;如果他不喜欢一件事情,也没有哪个政党领导人能够阻止他。”Ralph K. Huitt, “Democratic Party Leadership in the Senate,” ch. 3 in Huitt and Peabody, *Congress*, p. 140.

^② 参见 Nelson W. Polsby, “Two Strategies of Influence: Choosing a Majority Leader, 1962,” ch. 3 in Peabody and Polsby, *New Perspectives on the House*; 以及 Robert L. Peabody, “The Selection of a Majority Leader, 1970—71: The Democratic Caucus and Its Aftermath,” 未正式出版的草稿。

的。^①政党的“党鞭”几乎徒有其名。^②国会两院的领导有一个习惯，就是忠告成员们“为他们的选民而投票”。参议院民主党的组织秘书，罗伯特·C·拜德(Robert C. Byrd)(民主党，西弗吉尼亚州)研究本党成员的投票记录，并在当他们出现在议员席上进行记名投票时，他“试图以‘这对你来说应该投反对票(赞成票)’”^③的方式来引导他们依自己的主张行事。实际上，没有哪一个国会党团对其的成员要求会像要检验真理似的。任何在民主党(或共和党)的初选和11月的选举中幸存下来的人都有权利在华盛顿露脸，并宣称自己是一个民主党(或共和党)的国会议员。疯狂的标新立异可能导致一些问题的产生——一个共和党自由派

① “许多众议院新成员对政党领导人在投票问题上给他们带来的少之又少的压力感到惊奇，显然，他们曾经期待着更多的引导和指令。他们资深的同僚也指出领袖的干预是很少的。政党在投票之前的敲打活动一般包括马马虎虎提一些上会场的要求或者偶尔针对成员意向性投票进行检查。很少向其成员提建议或敦促其成员站在政党的立场上。”Clapp, *The Congressman*, p. 150.

② 福罗曼和莱普利在1963年众议院民主党组织秘书办公室公告上的报告资料显示其成员如何支持即将出台的法案。办公室仅仅听取了在十个法案上的意见，并且作出了关于其成员将是否或如何投票的预测，其中90.5%是正确的，10%是错误的！政党领导人在其成员的立场比较容易矫正的背景下开展工作，且在这样的背景下要弄清他们的立场到底是什么相当困难。Lewis A. Fronan 与 Randall B. Ripley, “Conditions for Party Leadership: The Case of the House Democrats,” 59 *American Political Science Review* 54 (1965). 存在的一个问题是，一些民主党助理组织秘书对政党的事业并不热心。参见 Randall B. Ripley, “The Party Whip Organization in the United States House of Representatives,” 58 *American Political Science Review* 569 (1964).

③ Paul R. Wieck, “Keeping Senate Traffic Moving: The Efficiency Ryrld,” *New Republic*, January 20, 1973, p. 13. 同时参见 Clapp, *The Congressman*, p. 288. 拜德通过成为一个做好事的人而获得他的位置。“拜德在参议院中的力量缘于他对俱乐部的忠诚，他料事周全或者奉承献媚，他愿意做一些单调的工作以及注重细节。”Sherrill, “Poor White Power,” p. 52.

人士会发现很难赢得委任而入驻赋税委员会。即便如此，一个成员，不论其对问题持何种立场，可以在国会的任何一个党团内建立起相当令人满意的事业。随着时间的流逝，资历系统会保护他免受政党的侵犯。^① 国会政党对问题立场的宽容说明了，几乎没有任何国会议员独立行事或者作为第三党党员而行事。由于没有入门的标准，对每个人来说，成为民主党党员或共和党党员就相当容易了^②。

当然，国会政党仍是国会山各个组成部分的重要环节。在他们的记名投票上，民主党人和共和党人仍然存在着重要的差别。^③ 由于摒弃那些由同一支持同盟持续支持的国会成员以及带进由另一种同盟所持续支持的国会成员，党派选举中得票领先与落后的变动在立法上明显见效地改变两院立场定位的平衡（像在第 80 和 89 届国会中出

^① 最近几年来，众议院民主党剥夺了三个国会成员的资深代表资格，因为他们认同其他党派总统候选人。不过这个新的立场并没有对那些想保持资深代表资格的在任者造成任何威胁。要克制自己不支持其他政党的总统候选人对他们来说非常容易。

^② 当与其他国家的议会相比（即便是说英语的国家）时，美国国会在缺乏小党成员方面显得很特别。参见 Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven: Yale University Press, 1967), p. 141。国会一般性地投票给小党候选人所占的比例在这个世纪中有所下降——从统计上看，1896—1920 年，大概在 4% 至 6% 这样的范围，1920—1942 年，则是 2% 至 4%，1942 年之后，就低于 2% 了。参见 Gerald H. Kramer 和 Susan J. Lepper 的“Congressional Elections,” ch. 5. In William O. Aydelotte et al., *The Dimensions of Quantitative Research in History* (Princeton: Princeton University Press, 1972), pp. 264—65。这可能是在州的范围内采取直接初选的体制的结果。初选为每一个主要的政党在提名的舞台上提供大量可变通的问题，并且任何一个政客，不管他的观点如何，都能试图赢得主要政党的提名。

^③ 最近对此问题的讨论参见 Clausen, *How Congressmen Decide*; Julius Turner, *Party and Constituency: Pressures on Congress* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1970 edition revised by Edward V. Schneier, Jr.); David R. Mayhew, *Party Loyalty among Congressmen* (Cambridge: Harvard University Press, 1966)。

现的情况一样)。拒绝将国会委员会和分委员会主席的位置交给少数党成员的习惯使得它作为国会山两种主要的不公平歧视形式的一种(另一种为基于资历的歧视)保留至今。然而,随着时间的推移,这样的情况总的看来会是越来越少。毕竟,所谓国会中的“政党投票”自从20世纪之交以来已经有所下降,并在最近十年中降到最低水平。^①国会中党员席位的摇摆在一一定的幅度上已经变得相当少了;一个原因是以微弱优势胜选而拥有席位的这部分在任议员在减少,这样就降低了在投票者临时变阵时的危险率。^②两党轮换掌控国会至少已经暂时停止了,因为民主党在国会方面已经变成有点儿像“国家政党”了;国会两院受控于民主党的局面从1955年至1974年一直没被打破,这已经创下了自从19世纪30年代两党体系产生以来掌控国会时间最长的记录。至于在委员会主席方面对共和党的歧视,由于事实上少数党成员在大多数委员会中,在各自

^① Turner, *Party and Constituency*, ch. 2. 收于Turner 1951年著作的翻新版, Schneier写道,“通过Julius Turner原先的*Party and Constituency*, 这一研究最引人注目的发现就是在众议院代表中的政党投票持续下降”。p. 239. 这里所出现的情况可能是政客们依赖政党暗示少了,而一些信息的披露使得其他暗示变得可能。

^② 参见Mayhew, “Congressional Elections”。Tuftte定义为“摇摆率”——指的是“投票转换成席位的比例”——20世纪60年代以来,美国众议院在这方面的比率出奇得低。Edward R. Tuftte, “The Relationship between Seats and Votes in Two-Party Systems,” *67 American Political Science Review* 550 (1973).

活动的舞台上分享决策而变得可以容忍。^①一些委员会看起来像双重(有限的)君主政体,民主党人任主席,而共和党国会成员同其他党派成员一样享有同等的决策影响力。近几年来,结成伙伴关系的国会议员中著名的主要有 J·W·富布莱特(J. W. Fulbright)(民主党人,阿肯色州)和乔治·D·爱肯(Geoger D. Aiken)(共和党人,佛蒙特州)在参议院外交关系上的合作,威尔伯·D·米尔斯(Wilbur D. Mills)(民主党人,阿肯色州)和约翰·W·拜伦斯(John W. Byrnes)(共和党人,威斯康星州)在赋税委员会上的合作,以及易马努尔·谢勒(Emanuel Celler)(民主党人,纽约州)和威廉·M·麦卡罗奇(William M. McCulloch)(共和党人,俄亥俄州)在众议院司法委员会上的合作。^②国会政党系统总的看来,已是一个正在日渐衰微的系统——或者,用另外一种方式表达就是,该系统得失所系的优势已经为制度化了的普遍主义强有力的准则所侵蚀掉。在许许多多方面,国会政治中的利益分野不是发生在民主党议员和共和党议员之间,而是发生在掌权的政客和在野的政客之间。从某个角度看,对普遍主义的狂热已表现为为了保住他们的宝座而进行的跨

^① 在过去有过少数党被排挤的记录。在 20 世纪 20 年代第 15 届赋税委员会上,共和党人常常自己起草一些讨价还价的法案。参见 F. W. Taussig, *The Tariff History of the United States* (New York: G. P. Putnam's Sons, 1931), p. 492。当共和党人气势汹汹地重掌第 80 届国会的时候,他们采用压路机的政策反对在众议院拨款委员会中的国会少数派民主党。参见 Fenno, *Power of the Purse*, pp. 245—49。

^② 然而还是存在着歧视。人们想知道怎样一种联接性的理论还可以被设想来判断它。委员会主席在一起工作为的是通过政党项目?没有这样的事情。政党的主席候选人名单根据对单独的政党原则的贡献而有所不同?相当令人怀疑。在主席候选人名单中间有没有其他的控制因素?没有。联系的东西不过是一种统计意义上的歧视。

党秘密协商。^①

国会议员的所作所为正是要迎合选举的需要，而且国会的制度被以前面所述的形式加以调整以迎合这些需要，这样做会发生什么？这样的安排会有什么政策后果？传统的回答就是减少代议机构执行的功能。在此，我将对其作一简要的阐述。代议机构诸多功能之一就是为约翰·斯特劳特·密尔(John Stuart Mill)所推崇的简单的功能：表达公众意见(expressing public opinion)。^②在对由国会议员本人所在选区重要投票者所发出的意见的回应方面，美国国会效率绝佳。这种服务的回报直接就可兑现；立场定位的政治确保投票者的情绪将会得到回应^③。选民的多样性使得他们的任何情绪将在某处找到相应的官方的声音成为可能。因此，尽管国会作为一个发声欠和谐的合唱队出现于

① 普遍主义超越政党划分的一个方面就是众议院选区的划分。无论哪里的国会议员对划分线上有了什么意见，他们似乎都热衷于在确保其在任参议员席位没有安全之虞的州代表团的成员中进行跨党交易。有关加利福尼亚 1967 年的选区划分，参见 Joseph W. Sullivan, "Massive Gerrymander Mapped in California by 38 Congressmen," *Wall Street Journal*, November 9, 1967, p. 1。有关 1972 年为伊利诺伊州代表团提出的在任者计划，参见 "Redistricting: Intervention of U. S. Court in Illinois," *Congressional Quarterly Weekly*, October 23, 1971, pp. 2 180—85。"大多数伊利诺斯州共和党在任者倾向牺牲自己政党赢得三席的机会而保留他们自己的选区实际上不受侵犯"。p. 2 181。有关对该问题一般性的讨论参见 David R. Mayhew, "Congressional Representation: Theory and Practice in Drawing the Districts," ch. 7. In Nelson W. Polsby (ed.), *Reapportionment in the 1970's* (Berkeley: University of California Press, 1971), pp. 274—84。

② Mill, *Consideration on Representative Government*, p. 211.

③ Cf. Bryce 对美国评论道：“没有一个国家的代表(比美国这样)更依赖于大众意见，或者在最后的关头更易见风使舵的了。”*The American Commonwealth*, 1: 42.

世人面前，其成员各唱各的调子，但是他们总能哼出点什么。

随心所欲表达意见所产生的一个效果就是对行政行为的批评比在典型的内阁体制下的批评不仅更加多变而且也更冗长。^①没有在政党忠诚方面的任何束缚来阻止多数党的成员不参加批评或阻止少数党成员不自行其是。“对立”的理念变成了个性化的现实。在最近的几十年，总统受到的骚扰绝大多数不是来自反对党的官方发言人[是反对党的领导卡尔·奥尔伯特(Carl Albert)? 是反对党的领导? 还是爱伍雷特·德克森(Everett Dirksen)?]，而是来自那些与非总统所在政党的国会议员一样经常吵闹着要唤醒公众追随者的国会议员。在反对最为强烈的国家安全政策上，罗斯福不得不与参议员伯顿·D·维勒(Burton D. Wheeler)(民主党人，蒙大拿州)作斗争，杜鲁门和艾森豪威尔与参议员约瑟夫·麦卡锡作斗争，约翰逊和尼克松则与参议员J·威廉·富布莱特作斗争。参议员小山姆·J·欧文(Sam J. Ervin, Jr.)(民主党人，北卡罗来纳州)在水门事件上遵循参议员托马斯·J·华尔斯(Thomas J. Walsh)(民主党人，蒙大拿州)在梯普特·多姆(Teapot Dome)事件上的模式。^②公众意见的呼声不需要通过任何相关法律也会有相应的政策效果；总统、政府机关、司法机关一旦卷入同议会

① 同样的观点见于 K. C. Wheare, *Legislatures* (New York: Oxford University Press, 1963), pp. 142—43.

② 国会对 Teapot Dome 反应一般比水门事件(Watergate)更体现党派特性，共和党多数党一个参议员对梯普特·多姆的调查还持续了好几年。参见 Burl Noggle, *Teapot Dome: Oil and Politics in the 1920's* (New York: W. W. Norton and Co., 1962).

的摩擦中,都会采取行动尽快从中解脱。这样,在1968年的(越南)春节攻势期间(没有任何立法得以通过),国会地位所得到的提升在约翰逊总统决定停止将越南战争升级的过程中起到了积极的作用。作为一个意见表达的机构,简而言之,国会是吵吵嚷嚷、变化多端且有所成效的地方。值得指出的是,多年来,国会的善变有所加剧;当政客注意舆论动向的时候,公众意见的变化在不需要改变成员情况下就能注意到。

第二个功能是处理选民的诉求(handling constituent requests)。有时候,诉求不得不触及到不利于公务人员的冤情,这就成了“调查官”的功能了。同样,这方面的服务回报直接就可以兑现;功劳指称的政治学给国会议员极大的激励去提供特殊利益,并且做得迅速而有效。凭借自己在办公等方面的资源,美国国会议员在提供这些利益方面装备得可能比其他任何国家的议会实体都要好得多。

国会服务行为的总的政策效果几乎没有引起研究者的注意。格宏(Gellhorn)的观点值得怀疑,他认为,受益者要求国会对官僚机构的干预只不过是安慰选民的小插曲而并没有改变官僚机构办事过程。^① 另外一个问题是,几乎可以确定在服务行动方面存在着阶层偏好,这种偏好通过对哪些人给他们的国会议员写信所作的相当有力的推断中表现出来。1965年的一项全国性的调查提出:“在最

^① Walter Gellhorn, *When Americans Complain: Governmental Grievance Procedures* (Cambridge: Harvard University Press, 1966), pp. 77—86。如果国会干预在加速赔偿选民方面起重要作用,这就有另一个难处:拿起处在一堆案子前头的,一个而放下其他可能对人们的满意程度没有任何作用的案子。p. 77。

近的12个月你是否写信给你的国会议员？”作肯定回答的比例如下：收入在0—4 999美元的，占4.8%；收入在5 000—9 999美元的，占9.1%；收入在10 000—14 999美元的占19.5%；收入超过15 000美元的占21%。从教育的程度来看：高中没有毕业的人中作肯定回答的，占3.8%；高中毕业的，占13%；大专学历的占25%。从职业来看：经理人员中，作肯定回答的比例占19.4%；非技术工人为4.7%。^①这些百分比高得足以说明在每个阶层中每年都有数百万封的信件。国会可供帮助的方法对任何意识到它的存在并要使用它的人来说就在那里。它可以提供一个求助需求能被挂上号的途径，而这些需求不足以强烈到经由行政途径得以满足的程度。更有甚者，在官僚体系不断扩张的年代，贬损任何引起个人注意的政府过程将是愚蠢的。在《政治意识形态》一书中，莱恩在他与工人阶层访谈中发现了国会议员的如下形象：“国会，特别是从家乡所在州的国会议员身上，这些人得到一种受保护的感觉，一种有朋友在掌权的感觉，一种可以亲近他而不再为那些秘书们挡在门外的感觉。请愿的权利在这里以个人的富有人情味的接触表达出来，而不是通过信笺和合适渠道的形式”^②。

由于国会有立法和监督行政的功能(这里并在一起考

^① Roper 中心提供的鲁帕资料。在其精选的企业组织头头例子中，鲍尔发现他们当中有四分之三的人曾经一次或多次在对外贸易之外的事情上与参议员有联系。《American Business and Public Policy》，p. 201。

^② Robert E. Lane, *Political Ideology* (New York: Free Press, 1962), p. 148. 关于由于参议员的干预而使选民的不满得到补偿或明显地没有在任何地方得到补偿的一个特别好的例子参见 Douglas, *In the Fullness of Time*, pp. 342—45.

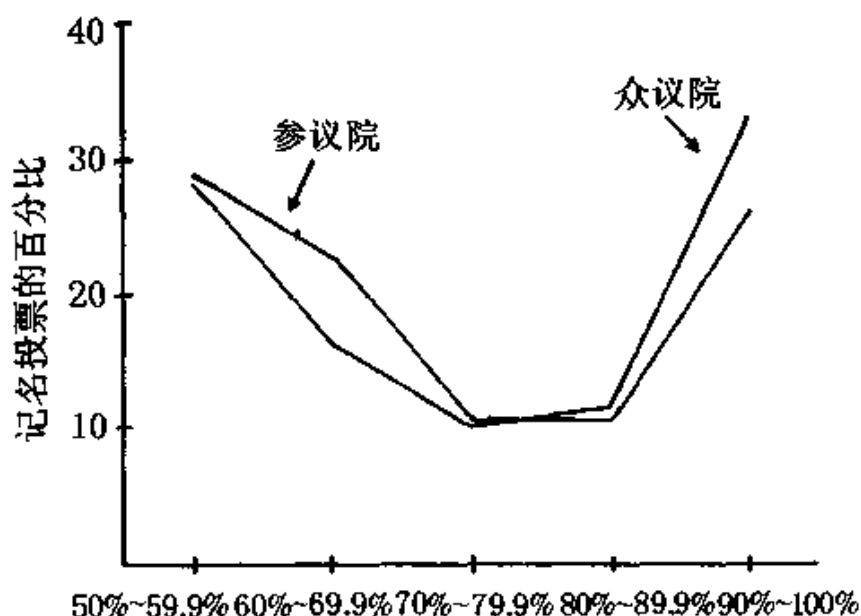
虑),事情于是就变得更加有趣且更为复杂了。因为,在国会通过的东西或者政府所要做的事情方面可归于个人责任的情况少了一些。所得到的报偿和所提供的服务之间的关系变得模糊起来。另一方面,还是存在着功劳指称的机会。如果国会有一些由不确定的外部因素所准备并加以修饰的议案上进行投票,如果国会议员之间及其与外部因素之间没有任何的沟通,如果所有受赞同的提案自动得到贯彻,那么分析一下在这些不同的情况下立法过程中发生的情况就绝对足够了。在这些环境下,国会就有点像全民公决的选民,并且国会成员的行动被蒸发成一个单纯的立场定位。不过,在这些环境下,国会将看起来不太像美国的立法机关实体。国会议员若要违反公决原则,至少有三件事情要做或可以做:(1)他们可以致力于在一些立法上的动员活动。其所要求的只是点名表态,这样做对于有着100个代表或435个代表的国会而言是个令人费尽心力的差事。它也可要求讨价还价——转而投其他法案的票或者修正手头已有的立法以吸引支持者。(2)他们决定其将要为之投票的提案的内容。对总统所构想之东西的接受在这里是另一种选择。但是接受本身就是一种选择。(3)他们能够依靠在立法通过之后向官僚机构发出暗示的方式来影响立法生效的途径。在暗示的背后存有对未来立法的威胁,但是,联系到预期的反应来看,暗示可以是充分的。国会议员做这三样事情的途径,以及在上面所举的(1)和(3)例中,他们对此做到什么程度取决于功劳指称和立场定位相互推进之间的互动。

在立法机关实体中的投票动员行为已经成为许多理

论深究的课题,然而,奇怪的是几乎没有实证的研究。人们对国会投票的主要印象可能就是所谓的“立法斗争”,即国会成员之间为了夺取胜利彼此叫嚷,你争我夺。有一种观点认为——在莱克(Riker)的《政治联盟理论》中——我们应当期望在立法实体和其他一些部分的政客组成“小型的胜利联合”,其逻辑就是赢得多数的成员能够通过尽可能少地分散战利品来为他的支持者赢得最大的利益(一般是在得票率为51%的政客之间),这个想法可能的推论就是我们将看到国会记名投票会非常接近。对此,简单的实证性的回应就是大多数的记名投票并非如此。图1所示为1972年参众两院一些特定范围内的记名投票中赢方所得票数百分比的部分频数分布(是否有什么变化与这里无关;每一个例子所记录的是赢者一方赢得票数的百分比)。资料上没有包括非正式的记名投票的变化。由图1可见,两院投票频数分布呈现的是双峰特点(bimodal),其中一个众数出现在投票输赢差距相近范围中(50%到59.9%),另一个众数出现在投票一致或近似一致的范围中(90%到100%)。^①在两院中,少于30%的记名投票则位于50%到59.9%的范围中。很难知道是什么造成了这些投票输赢差距相近的众数。这些众数可能证明国会议员至少在一些

^① 一些州的立法机构在分布方面看起来是一样的。在 Donald S. Lutz 和 Richard W. Murray 所著的“Coalition Formation in the Texas Legislature: Issues, Payoffs, and Winning Coalition Size”一文中谈到了得克萨斯州这方面的情况,这是一篇1972年送交中西部政治学会年会的论文,1972年 David H. Koehler 在“Coalition Formation in Selected State Legislatures”谈到新泽西、阿拉巴马、田纳西和威斯康星的情况,这是一篇提交给上述年会的论文。这些立法机构在接近完全一致这一极的众数往往要比国会更高些。新泽西在投票输赢差距相近的端点上没有任何众数的迹象。

场合试图建立小型的赢家联合。但是,如果在成员之中存在着“自然”的立场分裂或成员随机投票的话,同样的众数将会出现。



记名投票中赢方所得票数的百分比

资料来源: *Congressional Quarterly weekly*。图表包括了 1972 年众议院和参议院所有的记名投票记录,除了那些需要三分之二的票数才能胜出的记录(也就是:条约、参议院终止辩论提付表决的投票、规则中止、推翻总统的否决、宪法修正),参议院 $N = 501$ 。众议院 $N = 287$ 。百分比是每一次记名投票中所有投票中的赢方所得选票的百分比(而不是来自于所有议员的投票)。

图 1 参众两院记名投票赢得百分比的部分在特定范围内的频数分布,1972 年

尽管缺乏证据,但尝试将这一理论贯彻下去至少还是

有意义的。^① 在立法提供特殊利益方面有两点值得注意。首先是对国会成员来说赢得胜利至关重要；一个堤坝毫无用处，除非能够获得批准并建造。第二是赢得胜利可能相当容易；对国会成员来说，掌控特殊利益的最佳方式就是建立含有普遍利益的标准。于是，众议院内部的委员会煞费苦心炮制出大量的法案，送交国会的法案有 95% 根本不需要正式的记名投票就得以通过。^② 在其他领域通过使用“混合”议案可以达到同样的效果。因此在特殊利益上，没有理由期望会发现小型的赢家联盟或记名投票票数相近的情况。

但是在缺乏特殊利益的立法上还有另一个理由可以不去寻找小型赢家联盟。赢方的国会成员固有的利益会消失；国会成员对之可以声称个人功劳的议案不一定会对政府产生影响。因此赢方的国会成员“分割战利品”的设想就不适用了；不存在政治上相关的战利品。前面提到在第 97 届国会中的校车立法是避开任何特殊利益痕迹进行立法的一个好例子。底特律的国会议员有各种各样的理由担心他们的票是否投对了，然而却没有理由担心法案是否通得过以及是否得以实施。选举的回报纯粹依立场定位而定的。当然，在任何时候，国会议员必须给人造成一种印象，即他们有兴趣赢得胜利，但是留下印象也未必真

① 莱克的系统阐述中的一个基本问题为，他是以声称在胜选的官员们和他们的选民之间的关系是一种“信托”关系开始的。 *Theory of Political Coalitions*, pp. 24—28. 这就意味着一开始就放弃了博弈。事实上，选举过程并不担保那就是种信托关系，而只保证政客将使这种关系出现，好像过去就是那样似的。这种区别是关键的。

② Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 258.

的付诸行动。国会记名投票记录在案,这是简单不过的事实,不论记名投票结果是比较接近还是一边倒,没有证据可以说明任何人已致力于任何动员活动。

他们什么时候将开展动员活动呢?简短的回答就是当有要人正在观望结果时,当存在着立法能手能够捞取到功劳时,他们就会开始这么做。最为警觉的观望者无疑是那些关注此事的利益团体的代表——或者,更坦率地说,受正在观望的那些代表公众利益和私人利益的客户团体关注的代表们。他们能够侦测出国会议员是否能够进行利益“输送”,令人费解的是在像农业和商业海运补助方面的项目如何能够年复一年地赢得国会多数的支持问题上几乎没有什么精确的证据,不过,更有可能的是相关的国会议员受客户们的细察所激励而致力于为了让有关法案得以通过而讨价还价的活动。^① 用林德布鲁姆的术语就是,现在“政党成员之间相互调适”盛行。^②当然,除了客户代理机构之外还有别的观望者。像同道会(Common Cause)这样“好的政府机构”可能会指出哪一个国会议员正在非常卖力地从事动员活动。有时候,关心议会里这些立法能手的人会有很多,如1964年,哥伦比亚广播公司的记者在国会山外待了好几个星期,每天传送电视节目来解释推进

^① 农业项目是否提供了此处所被定义的“特殊利益”?可能没有,或是不多,尽管项目涉及的领域是朦胧的。有信息透露,直到20世纪20年代农场局在华盛顿设立办事处,国会议员才在我们现在所说的“农场项目”上展现出一些利益。国会“农场集团”很快随之构成。如果农场项目要被特殊化的话,那么国会成员可能在20世纪20年代早先很长一段时间就会一直兜售利益了。

^② Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, pp. 126—31.

有关公共场所无种族歧视的公民权利法案中谁做了些什么。

然而，细察也有它的局限。国会的过程非常复杂，以致外面的人很难弄清楚它到底是怎么一回事。在听众对国会议员行为无法仔细观察的那些事情上，动员活动的激励也就消失了。总的来说，动员活动行为需要时间和精力；它可以要求用有价值的东西来做交换。国会议员总还有别的事情可做——如搞点演讲、见见选民、研究研究案子。把太多的时间精力放在动员活动上未免使资源分流误入歧途。对那些提出动议和支持法案的国会议员来说，赢得胜利从而可能使物有所值，但是到底值多少呢？如果自己周围持有正确想法的国会成员不足以供自己动员活动，国会议员几乎不可能为此受到谴责。他正在打的是一个有把握之仗，不管怎么说，对于那些受广大公众注意的有争议的重大问题，国会议员的立场是坚定的。^① 在第92届国会中，参议员罗伯特·P·格林芬(Robert P. Griffin)(民主党人，密歇根州)对在反对校车修正案的问题上做一个自我炫耀的利益输送者相当有用这一发现确信不疑，但是，它是否被通过对他来说有什么大的区别呢？事实上，是不是有人还记得它是否被通过？如果他们的反战修正案是

^① 在对得克萨斯州记名投票的研究中路茨和莫雷发现最为接近的投票是在“道德问题”上——妓女、蓝色法律、酒精饮料、跑马打赌，等等。“Coalition Formation in the Texas Legislature,” pp. 11, 28. 正是在这些问题上，最小赢家联盟模型被运用得最少。每个立法机关的成员都担心他们怎样站队，而没有人会担心哪一边会赢。如果每一个选民在观点上彼此都完全相同，每一个成员可以说都是“赢者”，而不管记名投票结果如何接近或者一边倒。

赢而不是输，参议员马克·O·哈特费尔德(Mark O. Hatfield, 民主党人, 俄勒冈州)和乔治·麦高文(George McGovern)(民主党人, 南达科他州)是否更为其追随者所景仰? 把特殊利益问题放在一边, 一个不争的事实是国会议员在赢得胜利这方面的危险程度比他们通常表现出来的要少得多。^①

我们不妨换个角度来看这个问题, 我们本来就没有把输看成是一种政治伤害。由于在记名投票中站错了队, 国会议员似乎就是陷入了困境, 这样的例证我们大家都可以举出很多, 但是, 有谁会想到国会议员会因处于输掉的这一方面而陷入困境呢? 10年前, 南方参议员在公民权利法案上选择了一个使其陷入绝境的立场; 他们输得很惨, 然而他们在国会中的工作却没有遇到任何危险。要赢的压力并不大, 它是国会生涯的一个重要事实, 并且这一事实无疑在代表中得到普遍的首肯。如果国会成员不得不次次都赢, 那么他们彼此将斗个血肉横飞。在特殊利益与普遍主义相结合之时, 国会成员挽回失地的能力使国会在美国政治中成为最有效的整合机构; 国会成员的日子能够过得像“彼此相处和美的世外桃源”。

有多少动员活动在国会中展开仍然是一个需要实证

^① 新闻记者们一般说来对国会的观察要比社会科学家来得透彻。一个例子就是 Elizabeth Drew 所作出的评论: “有着寻求仕途动机的人们一旦成功, 其自我品质不会传导给集体行动。国会每一个成员可能会认为他自己就有一种为成熟的选民所选派到华盛顿的自主权。到了那儿之后, 他们发现要实现他们的观点很难, 为立法而工作那就要不计名声和时间, 将这些奉献给寻求相互支持以及清点在即将表决的议案上的票数之类的无聊的事情上。更有甚者, 这些法律制定者发现这不是一个追随荣耀的事情。一次铿锵有力的演讲比在走廊里静静地为改变国家政策的工作更有可能吸引新闻出版业和家乡报界的注意。” Drew, “Members of Congress Are People,” *New York Times*, January 29, 1973, p. 29.

研究的问题。有可能比大家普遍猜测的要少。^①两院的成员似乎提供了许多供国会会议讨论的修正案,但除了在上会议上演说演说就别无下文了。刚刚上任不久,参议员詹姆斯·L·巴克利(James L. Buckley)(共和党人,纽约州)所接受的一个访问包括以下这一内容:“发现在参议院中许多事情的发生是‘为了象征性的理由’,而不是实际性的理由,他感到很吃惊,如参议员明明知道绝对不可能通过但仍提出修正案的这种行为”。^②芬诺对众议院教育与劳工委员会行为的解释是一幅关于没有动员活动的经典的图景。^③一个行政官员说道:“当教育与劳工法案拿到国会会议上讨论时,有些事情还相当没有头绪,以至于国会成员甚至对谁负责这个法案都一无所知。他们就觉得修正案正从你耳朵一只进一只出……每个法案从一开始就伴随着唧唧喳喳的争吵。鲍威尔、(艾迪斯)格林女士、(卡尔)柏金斯以及(约翰)布拉德马斯都立刻发表谈话,争先恐后地要看到底谁得到了什么。这便动摇了国会成员的信心。”^④芬诺

① 克拉普令人感兴趣地指出在特殊领域和其他领域发生的互相投票行为中有哪些东西可能成为障碍。“尽管立法者对那些支持被指望能够在稍后给家乡选区带来好处的项目的同僚的请求表示赞同,但他们以公正和客观的方式回应那些被视为为重要的利益团体说话的同伴们的意见。当地项目对于选举成功的重要性,是他们心里最明白不过的。国会议员希望自己的事业得到关注、理解以及合作,尤其是在他不能时常得到其同僚的支持时。代表大宗利益的国会成员很少获得成功。” *The Congressman*, pp. 181—82.

② Richard L. Mardden, “Buckley after 100 Days in Washington: At Ease in Senate Role,” *New York Times*, May 2, 1971, p. 20.

③ 当然,工会密切关注委员会。不过,在超越劳工与管理层关系的“事由”上,劳工联盟自己一般扮演立场定位的角色。

④ Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 239—40. 已故的 Adam Clayton Powell (D., N. Y.), 和 Edith Green (D., Oreg.), Carl Perkins (D., Ky.), 及 John Brademas (D., Ind.)

说：“(在芬诺的研究中)比起其他五个委员会来,教育与劳工委员会更多的时候会选择“一些东西”而不致“两手空空”。“比较其他五个委员会,他们更多的时候宁愿要一个尚在争论中的政治问题也不愿通过一个妥协的法案(在芬诺的研究中)。”^①委员会的成功率在众议院会议表决上是低的。^② 20世纪60年代和20世纪70年代,在参议院反对战争法案的竞争中有多少动员活动在进行着是一个有趣的问题。一个常见的问题就是一种称作结果分化的东西——每个参议员都提出了自己的和平计划。^③总而言之,在国会中,动员活动的水平每况愈下可能就是真的。选举对立场定位的要求则似乎在与日俱增。在众议院,那些与讲求层级的政党组织有着密切关系的沉默寡言的国会议员正被口若悬河的城市改革者和城郊人士所取代。善于通过投票彼此之间互撑台面的城市和州的集团正在往上窜。^④对一个有着机敏的中产阶级选民的国会议员来说,最好的行动方针可能是去选定一些经过精心雕琢、令人满意

① Fenno. *Congressmen in Committees*, pp. 239—40. 已故的 Adam Clayton Powell (D., N. Y.), 和 Edith Green (D., Oreg.), Carl Perkins (D., Ky.), 及 John Brademas (D., Ind.), p. 234.

② 同上, p. 235.

③ 关于那颇具煽动性的解说,请参见 John Rothchild, “Cooing Down the War: The Senate’s Lame Doves,” *Washington Monthly*, August 1971, pp. 6—19.

④ 参见 “Power in the House: Days of the Brokers Are Gone,” *Congressional Quarterly*, April 7, 1973, pp. 767—71.

的立场,这样就会减少选票交易的情况。^①正因为同国会的行为大体相似,全体成员直接投票表决的模型与国会所能展现的事实并不那么遥不可及。

在决定决议内容和在监督实施的过程中到底会发生什么要取决于功劳指称和立场定位之间的互动(当然,内容要根据活动工作的进行而有所变更)。这里重要的一点是,在缺乏特殊利益的措施上,国会议员影响立法的内在兴趣会消失。因此,除非对立法善营者来说可以捞到功劳指称,否则,再将时间与精力耗在寻找良策和探求激励等上面无异于是让资源流入歧途。由于涉及到那些功劳指称可能性比较少的事情,所以国会成员对提出什么法案及他们通过哪些的法案只有一点点兴趣,这对我们来说不足为奇。^②这样,德克斯特(Dexter)于20世纪50年代后期对在军事委员会的国会工作人员和国会议员寻访之后,得出结论说他们的成员只是对特别的房地产交易有极大的兴趣——“安置的定点和相关的运输,财产的买卖。”^③在其他

^① 这样,这些与所在选区讲求层级的政党组织有着密切联系的国会议员更愿意投票支持农场产品的价格项目而不是城市改革项目。无限警觉的公众会鼓励对自己有利的投票交易,但是公众却并不是无限警觉的。美国的改革者多次试图去除相互投票。这样,根据杜鲁门的报道,1890年密西西比州的宪法就“要求立法者发誓他们不会进行交易性的投票”。David B. Truman, *The Governmental Process* (New York: Knopf, 1960), p. 368.

^② 这一点与那些在公共财政传统中把它当作预算的经济学家无关(Niskanen是个例外)。在政府预算原则上更像是转移支付的问题上,这些分析就戛然而止了。花费的影响是无关的,当政府被认为是一个能够促成事情发生的机构而不只是分蛋糕时,分析这些影响变得更为重要了一些具有重大意义的政府决策不要求花费半个铜板。

^③ Lewis A. Dexter, “Congress and the making of Military Policy,” ch. 8, 收于 Peabody 和 Poisby, *New Perspectives on the House*, p. 182.

的军事事情上：“相关的委员会成员如何形成他们的决定以及评估由军事部门提供的一揽子方案？回答似乎通常都是并没有做这样的评估。”^①在主要政策上，其成员确实产生出德克斯特所称的“公正的巧言”的行为。^②在参议院对外关系委员会上，由于没有什么可以带来利益的房地产交易，要其成员做点立法工作似乎是难上加难。一方面，外交关系委员会有一个严重的出勤率问题；用其主席富布莱特的话说就是“这是一个参议员们喜欢呆的地方，但是他们却不想做任何事情”。^③众议院教育与劳工委员会在有目的的影响方面实在有限；一个行政部门的官员评价道：“委员会成员们的工作习惯十分差劲，且以这样的工作习惯来对付烂糟糟的法案。这些习惯成了惯例……年轻的委员会成员有个特殊的机会。他们可以在法案上做很多的修正。他们可以高谈阔论，到处插手。在这个委员会中，什么事情都可以视而不见，充耳不闻。他们可以在明明知道没有人与他唱反调的情况下尽情演说，因为没有人对他

^① Lewis A. Dexter, "Congress and the making of Military Policy," ch. 8, 收于 Peabody 和 Polsby, *New Perspectives on the House*, p. 185.

^② 同上, p. 176. Dexter 还说了一些其他的话：“受访的国会议员一般都指出，关于一些国内和国际政治目的或者目标，他们几乎不打算提出或考虑军事政策的问题……事实上，在 1946 年到 1957 年期间，几乎没有发现国会委员会任何令人印象深刻的逐步改进的根据国内国际目标或目的关于武器、拨款、人员、任务、组织或者管理的决策方面的例子。”p. 176. 关于更新的对国会、军事以及政策影响等方面评论，参见 Charles L. Schultze 编辑的 *Setting National Priorities: The 1973 Budget* (Washington, D. c.: Brookings, 1972), pp. 171—74. 结论与德克斯特的一样。

^③ John W. Finney, "Study in Absenteeism: One Senate Committee's Week," *New York Times*, January 30, 1972, p. 20. 关于对外关系，参见 Fannon, *Congressmen in Committees*, pp. 187—90.

所说的东西有深刻的了解。没有人知道那些法案。”^①近些年来，众议院内部委员会吸引了一小批献身于环保主义而并非提供选民利益的成员。然而，他们似乎对他们所要做的事情敷衍了事。地球之友和保护主义团体的一个官员有这样的评论：“他们全神贯注于其他委员会分派的任务。因此，他们不提供任何的指导。他们和我们一块儿投票，但是他们并不花时间来研究有关的事情。他们没有真正的兴趣。”^②他们就是这样。国会议员对影响兴趣索然，其必然结果就是视“研究”有如嚼蜡。分派委员会的人员或国会研究服务机构来从事对没有特殊效果的立法的研究（法案通过之前的研究和通过之后的研究）将会使资源流入歧途。因此，一般说来，国会议员不会这样来分派人员。他们会替委员会的成员和国会研究服务机构找到许多有用的活来干。^③这里对立法通过所持的结论同样适用于监督；一般而言，国会成员在那些他们能够对其干预而指称功劳的事情上对政府展开行之有效的介入。^④

① Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 104.

② Fenno, *Congressmen in Committees*, p. 286. Fenno 说道：“确实知道问题的实质而且是真正感兴趣的是那些怀揣着为选民服务的目标和再次当选的目标的成员。大多数的西部人，资助对他们来说是更为迅速以及更有高度参与的激励。”p. 287.

③ 前参议员 A. S. Mike Monroney (民主党人，俄克拉荷马州)，国会制度和程序的实践改革者，在对老的立法参考资料服务机构发出以下的声音不是不寻常的事情，他说：“国会蕴藏着众多高级研究的人才，它的立法参考资料服务机构在很多领域的失败受到了广泛的批评。我个人在这些听证会上表达了观点，并且我相信，失败之一在于国会自己错把立法参考资料服务机构用在向选民发邮件，高年级的论文和学期论文和博士论文写作以及诸如此类的事情上，而不是告知国会一些基本的事情。”关于国会组织的听证会，见 p. 814.

④ 监督方面最好的理论解释来自 Scher 所著的“Conditions for Legislative Control”.

现在,如果这些就是在立法和监督之后存在着的刺激的话,那么它们的作用会是如何呢?像国会的政策制定行动产生一些特别的和可以预见的政策效果这样的事情看起来会发生。把这些效果聚在一起,其可以被称为“集体一致”——一个可能要求任何一个如美国国会建构起来的集体去整合的总体的政策模型。^①

其中的一个效果就是延迟(delay)——或更为贴切地说,自从议案关注者的眼中产生了延迟的印象,它已广为流传。在这方面,没有太多的东西可说,但是公平地讲,几

^① 最近几年,政策效果的研究在一些不同的学术传统的学术著作中已经显现。主要由国会所左右的对政策进行研究的著作包括如:James T. Bonnen, "The Distribution of Benefits from Cotton Price Supportes," 收于 Samuel B. Chase 主编的 *Problems in Public Expenditure Analysis* (Washington, D.C.: Brookings, 1968); 关于城市议案重议: Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W. W. Norton and Co., 1969), ch. 9; Richard Urban 和 Richard Mancke, "Federal Regulation of Whiskey Labelling: From the Repeal of Prohibition to the Present," 15 *Journal of Law and Economics* 411—26 (1972); Richard S. Steme, Alvin Rabushka, Helen A. Scott, "Serving the Elderly——An Illustration of the Niskanen Effect," 13 *Public Choice* 81—90 (1972); A. Bruce Johnson, "Federal Aid and Area Redevelopment," 14 *Journal of Law and Economics* 275—84 (1971); James W. Davis, Jr. 和 Kenneth M. Dolbeare, "Selective Service and Military Manpower: Introduction and Deferral Politics in the 1960's," ch. 5 in Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham, 1968); Yale Brozen, "The Effect of Statutory Minimum Wage Increases on Teen-Age Employment," 12 *Journal of Law and Economics* 109—122 (1969); 关于一般性国家政策问题, 参见 Schultze *et al.*, *Setting National Priorities*, ch. 15。在 Aaron Wildavsky 的 "The Politics of ABM" 一文分析了国会在考虑一个决策影响的时候会给出一定的关注。收于 *Commentary*, November 1969, pp. 55—63.

年来,在通过的主要法案上,国会已往往滞后于公共意见。^①如此这般所谓的“进行中”是在1963年对那些对议会工作普遍不满的公众所作的民意调查中不满的主要方面。^②也许延迟可能存在于精英们的眼里;肯尼迪总统1963年的减税方案和约翰逊总统1967年的增税方案,这些都是冲着财政管理目的来的,每一个都在民主党的国会里旅行了一个年头。^③国会在没有特殊利益的事情上常常发生的延迟不该引起什么大惊小怪。动员活动工作可能是半心半意;有许多其他的事情要做;在有些问题上投票让人觉得一点儿也不舒服;一个有活力的问题比一个有活力的项目要好;不管怎么说,效果不是很重要。

第二个效果就是特殊主义(particularism)——那就是指把政策包装起来使之作为特殊利益而兜售出去的强烈倾向。国会议员不单单积极地寻找机会来提供这种利益(少有或者没有“压力”的需要),而且他们还打算建构一个法律框架来把特殊利益投向那些对之并没有明显需要的事情上。无论如何,只要法案中有值点东西的利益,就能将

① 例如这样的批评：“这个国家的人民……似乎在我看来,完全厌烦企业的无动于衷和国会的怠慢。他们讨厌看到年复一年就这么过去了,而大量影响企业和国家政治利益的案子堆积在国会的门口且从没有提到议事日程上来。”这段批评是由 Henry Cabot Lodge 在 1889 年给出的。为 George B. Galloway, *History of the House of Representatives* (New York: Crowell, 1961), p. 133.

② Davidson et al., *Congress in Crisis*, pp. 56—59.

③ 参见 G. L. Bach, *Making Monetary and Fiscal Policy* (Washington, D. C.: Brookings, 1971), pp. 118, 155.

其包装起来。^①这样，在萧条年代里，国会议员伸手要那些在各个选区立项的“加速的公共工作”的议案；总统们偏爱更带有普遍性财政绩效的法案。在教育领域里，国会喜好的是那些可以夸耀自己对目标学校选区进行资助的“具有影响效果的区域项目”；总统们还偏好一些效果分布更广的冒险项目。总统们有能力为了所谓的“效益”而一瞬间关闭成百个旧医院；国会议员则可以联合起来让它们继续开着。收入政策的掌控是事关特殊利益的；曼雷对国会税收过程的巨细无遗的论述几乎对财政政策的作用只字不提（即便国会成员理所当然一定会担心如果自己投票赞成减税或增税，人们会有怎样的看法）。更确切地说，他们所关心的是分配所带来的影响。内部收入税收合作委员会才能卓著的职员，他们服务于参议院财政委员会和众议院赋税委员会两者之间，其工作就是“要解释……个人和团体是如何因内部收入规则的变化而受影响的”^②。通过政策领域一般可以看到计划性强的国会议员骨干是明确的施惠者。实际上，明确的施惠者对于现代民主党的国会来

^① 关于立法机构互相投票有点意义的理论只是那些将信息成本加于观察者头上的理论。为此，Barry 就“政治拨款”问题说道：“很容易猜想在不完全信息条件下相互投票将会造成对为起决定作用的团体带来特别利益的项目过分投资的情形，因为这样的利益对于受益人来说是高度清晰可见的，而对一般的纳税人来说，其所付出的代价究竟怎样却模糊不清。” *Political Argument*, p. 318.

^② Manley, *The Politics of Finance*, p. 309. Coleman 作过一个相关的评论指出，凯恩斯宏观经济学实际上是一个不是建立在个人偏好集合基础上的“有机体类型的理论”。“实际上，凯恩斯的目标是善意的，被以为对人民有利，因此，他的观点变成了政府的观点，并且不存在一个个人实现其利益的可导致凯恩斯政策的宏观经济的子结构。”“Individual Interests and Collective Action,” pp. 53—54.

说就如同河流、码头和关税对于新政之前的共和党的国会一样。它将利益输送到小而可控的笼子里。“国会议员……之所以对明确的项目喜爱有加，是因为他们有机会为了选民干预政府行政并由此确保特别待遇，或者至少看似如此，其中在州、地方和联邦机构层面上。他们的作用有时候显得特别突出”。^①对特殊利益的渴求敦促国会议员对联邦官僚机构显示出极大的兴趣。这样，被建构来执行具体的区域项目的军队技师机构，一定会被将其淹没于“计划”要求中的总统们监视起来。^②

第三个效果就是组织服务(service of the organized)。^③它采用为人所熟悉的两种形式。首先，与全国性的组织不同的是，它可以四处纠集地方的民众去激励大多数国会议员在特定的问题上记名投票有利于自己一方的立场。为此，在依次的四个总统之下——从哈丁到罗斯福——国会通过退伍军人补助金法案，但是遭到总统的否决，接着国会

^① Edward C. Banfield, "Revenue Sharing in Theory and Practice", *The Public Interest*, Spring 1971, pp. 41—42.

^② 关于在罗斯福执政时期和杜鲁门执政时期针对军队问题的斗争，参见 Maass, *Muddy Waters*, chs. 3, 5。特殊主义无疑是普遍的。很难把得之于19世纪意大利议会的经验作为首位的例子：“实际上，代表们把自己视为为选民获得好处的代理机构，至于这一作用的程度，一个强有力的例子便是，政府要开通一条能够跑高速火车的铁路时所遇到的困难。因为议会成员会进行干扰，他们坚持所有通过他们选区的火车都要在当地建车站。”A. L. Lowell, *Governments and Parties in Continental Europe* (Boston: Houghton-Mifflin, 1896), I:220.

^③ 一些被为政治行动所组织起来的投票者不应该与具有强烈偏好的投票者相混淆。后者能否变成前者所依靠的取决于是否存在去组织或被组织的动机。一个特别的模式说的是生产者比消费者有更好的激励。关于这个问题的一般性的见解，参见 Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action* (Cambridge: Harvard University Press, 1965), pp. 125—31; and Barry, *Political Argument*, p. 273.

投票决定总统的否决无效。^①最近这些年来，全国步枪协会在反对有关枪支控制的立法上有着举足轻重的作用。^②其次，与其他一些团体不同，它可以自由处置政治资源，它的代表对国会的那些政治钻营者给予极大的关注。其结果就是产生委员会层级上的扈从主义(clientelism)，这种现象遍及广大的政策领域。农业政策就是一个明显不过的例子。^③扈从主义，如同特殊主义，也插手于联邦官僚机构。国会议员保护客户的体制——机构，国会山各委员会和客户们的联合——不受总统与其阁僚的侵犯。^④

第四个效果是象征主义(symbolism)。对这个术语需要作详细说明。也许最好这样说，纯粹象征性的国会行动不过是表达一个态度而已，算不上是开出什么有政策效果的处方来。例如哀叹共产主义或贫穷的决议。不过，象征(symbolic)这个术语也可以有效地运用于国会光开出有政

① E. E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Rinehart, 1959), p. 194. 在 20 世纪 30 年代，只有 1931 年和 1936 年美国政府(在各个层级上)的税收与开支的财政效果是明显地带有反周期性。从两个案例来看，利用凯恩斯的手段让退伍军人的补助金法案通过了总统这一关(胡佛和罗斯福)。参见 E. Carry Brown, "Fiscal Policies in the Thirties: A Reappraisal," 46 *American Economic Review* 483 (1956).

② 全国性的民意调查倾向于控制枪支；国会则持另一倾向。“国会对这一问题毫无反应，很难想象出还有什么别的问题能让他们漠视更久。”Hazel Erskine, "The Polls: Gun Control," 36 *Public Opinion Quarterly* 456 (1972).

③ 在 Lowi 的 *The End of Liberalism* 中有对农业方面扈从主义的分析，第 102—115 页。相对一些欧洲议会来说要少得多的国会扈从主义系统存在于教育问题之中。随着教育资助的国家化，国会两院或早或迟似乎有可能建立一个独立的教育委员会(与劳工脱离)，其中的成员将以两党各自的形式服务于教育团体。

④ 对于国会议员在行政分支机构的组织方面需要的动力的最好的分析见于 Harold Seidman, *Politics, Position, and Power: The Dynamics of Federal Organization* (New York: Oxford University Press, 1970), chs. 2, 5.

策疗效的药方却不付诸行动以达到这些效应的领域里(立法、监督或两者兼有)。毋庸置疑,处方一疗效之间的差距主要在于人事难料。然而,像美国国会这样的立法机构之所以会被认为是以这种假冒伪劣的形式致力于象征性的活动,的确有其特殊的原因。这个原因当然就是大量的立法活动要保证的是因立场而非效果所得到的选举回报。

有一个有趣的法案组合包括了以“慈善性”为特点的法规。就是说,这些法规的制定是为了使那些对法案通过投桃报李者之外的人们获益。如果被回报者得到的有关立项完成的反馈是模糊不清的,那么国会接下来会关注的就是特定利益的真正满足了。^① 为此,1957年和1960年的公民权利法案的通过是使没有参加投票的南方黑人得了利,但也是为了取悦北部对此关注的人们。这些法案在南方没有得到什么反响并不令人惊奇。^② 基础教育法案的第一条和1965年的再教育法案规定要拨款资助穷人。而关注该法规则是中产阶级。法规履行过程中,钱流向了其他

^① 这个讨论选自 Gordon Tullock 所著的 *Information Without Profit*, 收于 Tullock, *Non-Market Decision-Making*。关于慈善性法规:“他们正‘贩卖’一种奉献中获取的满足感;这种奉献会否增进其他人福利对于施惠者来说没有直接的兴趣。他的兴趣不在于真正发生了什么,而在于他的想象之中。因此,钻营者将使这种想象变得光鲜靓丽。”第146页。这种推理在不涉及财政奉献的领域也是适用的。例如,一些人撰写规定来控制其他人的私人行为。

^② 1964年和1965年的公民权利法案在南方确实产生了相当的影响。作为美国立法机构一次冒险之举,1965年对权利法案的投票表决就是把工具理性运用于措辞与实施一个显著的实践。后来这两个法案被总统牢牢地创立了起来。

地方。^①规范私人行为的法律规定有点“慈善”的意味，比如禁酒令——关注禁酒者和其他受益者都为能把身边的酒桶踢开而欢欣鼓舞。由于法规的执行已经无关痛痒，它也就不会惹人好奇。

在更为一般性的案例中，关注者不论是否与受益者分开、重叠还是同一，都有理由期待国会会“象征性地”行事。立场定位的政治可能会产生这样的境况，所要达到的目标长远，而缺乏实现它的手段。^②要么官僚机关可能意识到国会会在法规的执行中尝不到什么甜头。要么达到所宣称的目标与国会的特殊主义和扈从主义不期而遇。要么所有这些事情可能会一下子发生。为此，当水污染成为一个问题的时候，人们或多或少地预见到国会将通过一个名为反污染法的法案，法律以资助项目的形式施惠地方，并且法律不会实现其所声称的目标。^③也许国会象征主义最好的例子是那些来自对企业规范的种种努力。^④在公众不满的

① 参见 Jerome T. Murphy, "Title I of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform," 41 *Harvard Educational Review* 35—63 (1971). "大多数联邦立法者确实对州的和地方学校的愿望比对行政部门官僚机构的愿望更为关注。结果，标题 I 项目的管理者的行为说明好像他们的主要选民来自于国会、州和地方学校官员，而不是来自于那些穷人，他们的孩子是立法所要资助的。" p. 51.

② "在国会里，语词有时与作为等同，投票代表了最后的行动。虽然对行政不无关切，不过，这种关切主要集中在那些直接影响选民利益或影响委员会管辖权的因素。立法提案很少从行政实行的角度受到争议。" Seidman, *Politics, Position, and Power*, pp. 65—66.

③ 参见 A. Myrick Freeman 和 Robert H. Haveman, "Clean Phetoric, Dirty Water," *The Public Interest*, Summer 1972, pp. 51—65. 作者在文章中虽然只是偶尔提到国会，不过其观点是贴切的。

④ 爱德尔曼在他写的关于象征性政治的著作中把主要的注意力放在规范性政策上。Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics* (Urbana, Ill.: University of Illinois Press, 1967), pp. 23—29.

时候,规范的状况就是国会立场定位的副产品。它们会被稀里糊涂地决定下来。^①执行中发生的一切主要取决于国会目的在于规范企业的功劳指称活动;有足够的理由相信规范机关将为国会之所欲为。^②那些雄心勃勃的“公众利益”目标法案很少能够顺利通过。^③另一个产生象征主义的领域是住房项目;市面上对国会中的住房政治学还没有什么深入的研究,不过公平地说,住房项目为国会成员的立场定位和功劳指称提供了一些繁芜杂陈的机会。指出国会的象征主义当然不是要谴责它。宪法没有要求、政治学理论也不执意要立法过程把高标准的工具理性奉为圣物。根据这些防范性的准则,把法律放进书本里而后不去执行是再合适不过的了。在其他一些事情上这样做的话可能

① 最近布鲁金斯会议上关于规范问题的结论是：“与会者普遍认为在规范性政策上缺乏清晰度会产生重大的问题。首先,还没有看到以特殊的政策要求来草拟法案的合适性,而倾向于愚笨的、自我矛盾的意向性清单……” Roger C. Noll, *Reforming Regulation* (Washington, D. C.: Brookings, 1971), p. 101.

② 关于好的并带有在代理机构和国会之间关系讨论的涉及到规范的政治经济理论,参见上书的第39—46页。另参见 Schel, “Congressional Committee Members”.

③ 关于规范的影响的文献梗概,参见 Richard E. Caves, “Direct Regulation and Market Performance in the American Economy,” 54 *American Economy Review* 172—81 (1964). 有两个相关性的研究提供了在州的层级上规范影响的资料,它们是 George J. Stigler 和 Claire Friedland, “What Can Regulators Regulate? The Case of Electricity,” 5 *Journal of Law and Economics* 1—16 (1962); 以及 William A. Jordan, “Producer Protection, Prior Market Structure and the Effects of Government Regulation”, 15 *Journal of Law and Economics* 151—76 (1972). 斯提格勒和福里德兰导出结论说规范是没有效果的;乔丹得出的结论是那些规范正有利于生产者。在全国的层面上,20世纪60年代通过的那些规范法案的作用并不清楚。根据其所预先声称的目标来估量的话,1967年的卫生肉类法案明显是个灾难。参见 Simon Lazarus 和 Leonard Ross, “Rating Nader,” *New York Review of Books*, June 28, 1973, p. 32.

使政府最大限度地满足大众偏好的方式变得云山雾罩。禁酒令就是这方面的一个例子。^①

这里要特别提到转换项目的政治——是指把政府的现钱支付给特定的一部分人。^②辨别美国的转换项目不是因为它是“再分配的”^③——它们与其他项目并没有什么两样——不过它们没有给立法者带来什么特殊利益。谁得到多大数目的支票明确由法律划定，于是国会议员们在自己掏出的支票上得不到什么功劳。在这样的情况下，还有什么政治学问可说？第一点，当国会由强大的利益团体撑腰来对抗无组织的反对者的时候，国会喜欢通过转换项目；明显的例子就是退伍军人的补助金。第二点，国会将通过法案对现有的那些不会招致组织性的强烈的赞同或反对的项目不断增加拨款。因此，有关社会安全利益的项目持续了两年。公众援助项目多年来已经以漫不经心的方式在追加款项，其中大部分是通过参议院会议修正案这一手段来实现的。^④第三点是，国会不大情愿通过新项目立法使得无组织的反对者的获益超过有组织的反对者。第三点是至关重要的。对那些正在决定该如何投票的议员来说，缺乏功在抵消有组织的反对者的影响的具体操作方

^① 密西西比州曾经有一个禁酒令，禁止广泛地私卖酒类，与此同时，又对酒类课税。其他安排能不能够做到同样好呢？参见 Key, *Southern Politics*, p. 233.

^② 关于社会安全的综合讨论参见 Colin D. Campbell, "Social Insurance in the United States: A Program Search of an Explanation," *12 Journal of Law and Economics* 249—65, (1969).

^③ Lowi 在 "American Business" 中所作的 "分类", 第 691 页。

^④ 参见 Gilbert Y. Steiner, *Social Insecurity: The Politics of Welfare* (Chicago: Rand McNally, 1966), pp. 48—51.

式。为此,大多数体制转换的革新不太可能从个性化的议会中涌现出来。革新的动力来自其他什么地方——俾斯麦(Bismark)由于体制的原因引入革新;劳合·乔治(Lloyd George)则是因为政党的原因;罗斯福(社会安全)、约翰逊(医疗)以及尼克松(家庭援助)为的是总统的原因。第四点,即最后一点是,如果允许国会议员把他们的名字放在支票上的话,那么体制转换的政治学则将迥然不同。

最后,在国会和立法功能上的讨论有不同的看法,这个看法就是国会有一些特别的地方是相当民主的实体。如果,在超越特殊利益的事情上,国会议员因其立场而不是政策效果接受评判,那么,哪一种法律他们愿意去草拟呢?答案是他们倾向于将大众工具理性的意识融进法规本本中,关注国会活动的公众既在方法上也在目的上评判国会议员的立场。而国会钟爱直截了当、简单明了的行动——国债限制、最低工资、^①物价的回落、全面消减10%政府预算、取消对共产国家援助的修正案、90天之内结束越南战争的修正案。^②一个很好例子就是大众普遍意识到的犯罪问题;一方试图转过头来对最高法院进行痛斥或者保持沉默,另一方(以社会学

^① 政治上是有吸引力的,但是经济上则令人怀疑。具有相当大的文献资料的分析见于布罗曾的“少年雇员最低工资增长的法规效果”。

^② 感受一个制度的有效途径就是去研究一下它的语言。国会记录充斥的是驴套、钻契、骆驼鼻、虫罐子、潘多拉的盒子、金蛋、架子鸡、袋装猪肉、森林和树、孩童和洗澡水。这是带有民间智慧的常识性的语言。它充肆于国会行为之中。参见 Arlen J. Large 在“Pandora Opens a Can of Worms,”*Wall Street Journal*, August 28, 1973, p. 10.

的口吻)在追究所谓“真正的原因”^①。如果人们普遍相信花花钱就能够“解决社会问题”，国会接着就会拨款。凯恩斯经济学理论在国会上所受到的冷遇要比白宫更甚，不是因为国会更保守些，而是因为在某种程度上它更为民主；它在家庭收支平衡上的形象就是有力的例证。^②实际上，国会对公众意见的反响使得那些必须得到国会赞同的大规模的政府冒险项目必须事先向国会解释清楚。希斯首相可以在一瞬间把英国带进共同市场，并告诉公众，根据将来的结果来判断他的是与非，这一招果然有效。杜鲁门总统不得不在北大西洋公约组织和马歇尔计划执行前为其辩护。正是因为没有作出令人信服的解释，尼克松家庭援助计划才招致失败。^③在公众面前说明手段与目的是民主理论忽视的一个课题。如果，正如莫顿·怀特(Morton White)所论述的，普通公民是否有能力作出规范化的赞同是民主理论的中心

① 双方都没有多大意义。参见 James Q. Wilson, “如果每一个罪犯知道万一被捉……将会被惩罚的话”, *New York Times Magazine*, January 28, 1973, p. 56.

② 赋税委员会的主席 Wilbur Mills (D., Ark.) 在 1969 年依然谈到平衡联邦预算是在自己的权利内所期望的一个规范: Bach, *Making Monetary and Fiscal Policy*, p. 155.

③ 这一计划在众议院得以通过，但是在参议院财政委员会上则受到了攻击。Daniel P. Moynihan 是家庭援助计划的起草人，他认为另外的委员会可能有不同的举动——也许会建设性地修改众议院的提案。“但是参议院财政委员会不倾向平庸的、老手般固执的准则。参议员是个人主义者，也更是表现主义者。在表达方面及政治的象征性层面上，他们几乎不会犯错，不过缺乏作为成熟政府特征的那种逐渐提升的严肃性。” Moynihan, *The Politics of a Guaranteed Income* (New York: Random House, 1973), p. 482. 的确是这样。不过，参议员担心的毕竟是项目看上去如何，而不是它的内容怎么样。象征主义令人疑惑；人们很难知道采取什么样的立场。

议题，^①那么，我们是否有能力作出深思熟虑的赞同也是一个中心问题。如果公众对手段和目的关系的把握相当成熟，一个如美国国会这样的机构就能在风雨飘摇中幸存下来。国会的地位的确稳当，尽管时不时有一些暗礁浅滩出现。也许精英们对国会的反对意见有一半是对公众本身的间接批评。多年来，国会作为决策实体的效率被认为随公众成熟程度的不同而不同，同时也因政府事务的固有的复杂性而相异。

在风雨飘摇中幸存下来的这一提法可能引导出一个不同主题的讨论。国会到底怎样才能如此处惊不变？这是它一个货真价实的问题，它的重要性足以要通过修正理论才可以应付。把“议会的一致性”视为一种制度性的危险——延迟、特殊主义、组织服务、象征主义。国会议员把国会撇在一边而在别的地方做他们的的事情，结果还是没有实现所要达到的效果，从而激怒公众，这样的图景不难设想。对国会成员来说，卓有成效地实现选举目标并不能保证制度的延续性。恰恰相反。如果所有的国会成员除了实现他们的选举目标之外无所作为，国会将会败坏和崩溃。一些机构维持的问题在前面的讨论中已经得以清楚地表达了，其中涉及到了从难以让国会成员去做一些吃力不讨好的立法工作中所

^① Morton White, *Science and Sentiment in America* (New York: Oxford University Press, 1972).

产生出的严重问题^①（有时候在参议院甚至很难叫他们出席和投票）。^②

在处置钱的过程中，至少会产生三个不同的机构维持问题。处理钱财是国会的特权，掌管钱财的实践是国会成员选举需求的中心。首先必须涉及的是分配。在大家都有偏好的情况下，国会成员在各种各样的事情上是否会把钱花到“最佳”的点上？他们会把税收负担分摊得“公平”吗？在某些地方，如资金调用，存在着一个可以肯定的趋势，即“花费少于预算”。观察特殊利益和扈从主义怎么才能使得税收和开支两方面都出现“失真”并不困难。国会作为政治分肥单位的旧形象可以被

① 参见 Clapp, *The Congressman*. 题目为“Does Legislative Work Pay Off?” pp. 108—10. 讲求效率的参议员的一般的形象是那些做了很多的动员活动工作并且在大众中握手寒暄的人。在1939年“Mr. Smith Goes to Washington”这一出经典的电影中，英雄 Jefferson Smith (Jimmy Stewart 饰) 选择把沿 Willet Creek 建一个军人的露营建筑作为自己的任务。但是，险恶的 Boss Taylor (Edward Arnold) 则要在同样的地方建造一个水坝。史密斯所做的事情受到重重阻挠，直到他筋疲力尽而放弃。

② 参议院多数党领袖 Mike Mansfield (民主党 蒙特利尔)：“我不知道我们怎么能够在这样的情况下工作。然而，我已经是黔驴技穷了。我不知道把他们保留在这里的途径，除非也许当地的报纸开始公开他们参议员的缺席情况。” John W. Finney, “Senate’s Inaction Exasperates Leaders,” *New York Times*, February 7, 1972, p. 25.

看成是机构维持的问题。^①国会处置钱财中产生的第二个问题与总的经济绩效有关系。有国会在税收和开支上所作的决定的绩效,以及国会在价格水平和贸易流通上决定关税的绩效(关税是否将在货币政策之下有所调整显然不得而知;关税是一种税,但它所转化的利益并不直接来

① 有一些关于人们是否能够指望民主党政府会以比较乐观的水平在各种事情上进行开支的理论经济文献——例如,这一水平同大众的偏好相契合,不同的学者关于信息成本和政府结构上有不同的假设。最近,涉猎到这些文献的有 J. Ronnie Davis 和 Charles W. Meyer, "Budget Size in a Democracy," ch. 19. 收于 James M. Buchanan 和 Robert D. Tollison 编辑的 *Theory of Public Choice* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1972). Buchanan 和 Tullock 认为政府集中于多数党控制的议会将因为相互投票而过度开支。 *The Calculus of Consent*, chs. 10—12. 不过,信息成本的问题被忽略了。尼斯卡能体谅信息成本(例如,没有人十分确定那一种官僚行为可以完成某个项目)并认为,如果作出关于公共意见的某些假设,有着官僚机构与支持其行政的议会委员会的紧密关系的政府将在这些紧密联系的领域中过度开支。 *Bureaucracy and Representative Government*, ch. 14. 事实上,究竟发生了什么? 是特殊主义,还是扈从主义,或者两者都是,导致了过度开支。冬斯认为民主党的政府(结构未经指明)将会成系统地由于投票者的信息成本问题而节省开支。对投票者而言,钱来自哪里(税收)要比钱花在哪里(具有广泛效应的项目)清楚得多。因此,开支是节省的。Anthony Downs, "Why the Government Budget Is Too Small in a Democracy," 12 *World Politics* 541—63 (1960). Downs 观点的一个可能的结果就是政府集中于一个个人主义的议会,其开支要比有组织的议会,像英国要少些——原因是英国政府可能会强行通过有问题的项目且在四年或五年后从这些项目的效果中得到报偿。这些作者提出一些重要的问题,但是没有确定的答案。问题之一是完全没有实证分析的经历——也没有这样一种经历来以开支的水平来与公众的意见相比较或者以不同政府的相关安排来比较各个系统的开支水平。对拨款思考方面的一个理论问题是政府预算与家庭预算在一个重要方面有所不同——在许多突出的事情上没有人可以确定开支的效果将会怎样。对蛋糕分法的讨论很快就转为对分发蛋糕效果的讨论。整个思想界都在诸如开支是否能减少贫困的问题上打转转。(Downs 讨论到了不确定效果问题,第 554 页)在美国国会问题上, Niskanen 和 Downs 都是正确的。那就是在一些地方由于 Downs 所说的原因开支可能是节省的,而在其他一些地方由于尼斯卡能所说的原因开支是过度的(尽管人们对由于特殊主义或利益团体的压力而产生过度开支的情况中政府的疆土扩展计划不得不占据一定的位置还不是很清楚)。这或多或少是 Woodrow Wilson 的结论。 *Congressional Government*, ch. 3.

自国库)。机构的危险产生于这样一个事实,即国会几乎没有或者就是没有涉及到选举的任何理由来担心这些绩效中的任何一个。然而,无形中产生了这些效应的机构无疑正处于危险之中。^① 第三个问题是财政的性质,但在某种程度上,它却是更为基本的问题。开支一般都比较容易接受,但税收则不然。在公众心目中这两者存在着关联,不过,它们的关系非常模糊。^② 如果国会议员反映公众意见,那么什么东西可以阻止国会议员有意在投票中青睐支出而反对税收呢?^③ 警觉的公众意见在这类事情上无疑就像是一张支票,但是这张支票能值多少呢? 对任何一个税收和支出的实体而言存在着一个他们必须认真处理的主要问题。

处惊不变的一个途径就是雇人来掌舵。这实际上就是国会议员所做的事情。根据曼克·奥尔森在《集体行动的逻辑》中的论点,这里把机构维持问题当作集体利益问题来讨论比较合适。关于这个问题可以这样看:如果国会成员希望在国会中展开自己的事业,他们与维持作为一个

① 要指出国会货币决策在价格和就业问题层面上的独立的影响相当困难。分析的问题源自于有权开支的单位随意性强且有些已持续许多年头。Pechman 在 1971 年得出的结论是前几十年国会决策的净效益可能在财政上太受限制。Joseph A. Pechman, *Federal Tax Policy* (Washington, D. C.: Brookings, 1971), p. 47. 这可能是因为在 20 世纪 60 年代无条件资助项目的堆积使得国会的平衡向通货膨胀一边倾斜。但这仅仅是猜测:资金调动的支出也增长了。

② 参见 Angus Campbell 编辑的 *The American Voter* (New York: Wiley, 1960), pp. 195—97.

③ 参议员 Douglas 写到:“我最为亲近的同事之一从来不投票反对在任何目的上的拨款,不论这个拨款是如何铺张或者如何愚蠢。这对他来说在政治上没有什么损害。事实上,我认为这有助于他”。*In the Fullness of Time*, p. 312.

机构的国会的荣耀利益攸关。同时，他们与维持国会对有利于选举需求的资源的控制利益攸关。然而，如果每一个国会成员只是注重他自己的选举目标，国会的荣耀和权力将岌岌可危。能做些什么呢？总的说来，有所作为的意向显然不多；国会比它看上去的要脆弱得多。^① 不过，从国会成员的观点看，机构的维系是一个多少有点重要的集体利益。^② 所需要的是这样一个“选择激励”的系统，^③ 它至少能够引进一些为机构能够很好地修复而尽职的国会成员。国会就是这样一个已经进化了数十年的系统。事实上，国会的荣耀和权力取决于机构的操持者；国会山之所以强进弱出是为了契合机构维系的需要。国会成员因致力于机构保护性的行动而以内部通货的形式得到报偿，这些行动超出了或者不利于选举的利益。^④

^① Fenno 利用自己及其选区的众议院在任议员的最近几次出游，就这些议员对自己的选民说了一些什么作了一个报告，他说：“我所一起出游的每一个代表都批评国会，相反地把自己描绘成对抗明显不过的恶势力的斗争者。国会成员通过反对国会来竞选入主国会。”Richard F. Fenno, Jr., “如果，正如 Ralph Nader 所说，‘国会是一个破损了的政府分支机构’，为什么我们对国会还如此钟爱？”这是为《时代》杂志准备的“国会的角色”系列文章之一的草稿。

^② 如果国会成员没有打算要在那里展开自己的事业的话，机构维系就不那么重要了。因此，一个反对把国会改革成限制其成员只能在国会山就任几年的具有说服力的观点是：如果这样做的话会危害机构维系本身。一些大学持有一种分析观点，在这些学校里，永久的教员具有学生和年轻教员所缺乏的制度化根基。后者，至少据说是这样的。

^③ Mancur Olson 的术语，*The Logic of Collective Action*, p. 51.

^④ 读者可能会想起前文的关于制定政策的讨论可能已提出了一个集体商品的问题。那就是，在诸如规范政策等问题上，国会成员可能会被描绘成效益的寻求者，之所以没有达到这些效果是因为采取集体行动的困难。不过以这样的方式争论可能是个错误。国会成员是效益寻求者这一个概念需要剔除；选举报答为的是立场而不是效益。相关的一个观点是：上面讨论过的选择激励非常明确地是为了机构维系利益而起作用，而不是为了--般的项目操作的利益。

在某种程度上，激励一般作用于每一个国会成员。这样，国会山的英雄不是电波中宣传的英雄。在同僚中获得赞誉的是那些躲开记者招待会、鸡尾酒会，有时甚至是躲开其婚姻的国会议员，他们这样做为的是将自己的时间奉献给立法“准备工作”。最为引人注目的保护者是那些有官位的人——在众议院和参议院被选为领导以及众议院三个“有实权的委员会”的成员^①。政党的领导不大等同于党徒，但是作为制度的保护者，他们至关重要。如芬诺所说，多数成功的众议院多数党领袖和发言人，“他们奉献给国会的要比奉献给任何意识形态事业的多得多”^②，保证立法事务的进行是其主要的任务。但是，国会领袖们也对国会成员的行动保持警觉，以免他们给国会带来坏名誉。为此，民主党国会领导人针对第80届国会众议院非美行动委员会的所作所为对第81届国会同一委员会的行为有所抑制。^③ 民主党国会发言人萨姆·瑞本(Sam Rayburn, 民主党人，得克萨斯州)要普遍禁止国会听政会的电视转播。^④ 国会政党领袖们把眼睛盯在利益团体服务和特殊利益中的

^① 参议院中的机构维系几乎和正式的立场扯不上关系。多年来被称为“参议院中的男人”的，是 Richard Russell (民主党，佐治亚州)。

^② Richard F. Fenno, Jr., "The Internal Distribution of Influence: The House", Truman 主编, *The Congress and America's Future*, p. 63.

^③ 参见 Goodman, *The Committee*, p. 273. 自从 1938 年以来，众议院多数党成员没有一次愿意采取反对委员会的立场。但是，这与公众对委员会却是强烈的反对，他们对国会的信誉抱怀疑态度。

^④ Rayburn 传记作者引用后来发言人的话说：“当一个人每两年为再次当选而竞选时，他解释道，‘不用给他机会成为电视台的一个男角，登上头版头条的诱惑力就已经足够了。制定好法律的正常程序甚至一点都不激动人心，更不用说引起足够的轰动，让全国上下人人皆知了。’Booth Mooney, *Mr. Speaker* (Chicago: Follett, 1964), p. 167.

那些可资夸耀的冒险事情上。对议事日程的控制允许他们像复员军人议案那样提出诸如规定减缓讨论等动议来，这需要三分之二的人投票通过。^①他们知道关税的危险性；鲍尔、德克斯特和玻尔为瑞本恳求众议院成员们不要对艾森豪威尔的一项贸易法案进行讨论，以免使它进入国会修正案程序中^②。得克萨斯州的政党领袖们所取得的一些主要成就可以说是机构维持性的——约翰逊在1954年做的一件绝活就是把麦卡锡推进接受谴责的境地，约翰逊在1957年干的一件漂亮事就是通过公民权利法案（不论是不是象征性的，国会都被认定要通过这个法案），^③瑞本在1961年所出的一个妙着就是纠集裁决委员会阻挡公众舆论支持的法案^④。

众议院三个“常设委员会”——裁决、拨款和赋税委员会——是精心设计来服务于机构维持的（在这方面，三个委员会当中没有一个在参议院中有功能类似的设置）。服务于这些委员会的动机就是与国会成员资格伴随而来的

^① 参见 Neil MacNeil, *Forge of Democracy: The House of Representatives* (New York: David McKay, 1964), p. 342.

^② Bauer et al., *American Business and Public Policy*, p. 64. Rayburn 的态度传给了他的继任者。下面就是新的众议院多数党领导人 Thomas P. O'Neill (D., Mass.) 的一段陈述：“这个国家保护主义的色彩正再次变得越来越浓，”他说，“今天你将一项关税议案交付公开讨论，就会有 4 000 条修正意见等着它。就会有人跳将出来要保护制鞋工业，保护玻璃工业，保护渔业。” Marjorie Hunter, “O' Neill of the House: A Majority Leader's Perspective,” *New York Times*, January 20, 1973, p. 21.

^③ 关于 1954 年和 1957 年的相关策略的描述参见 Rowland B. Evans 和 Robert Novak, *Lyndon B. Johnson: The Exercise of Power* (New York: New American Library, 1964), pp. 81—85, 119—40.

^④ 参见 Milton C. Cummings, Jr. 和 Robert L. Peabody, “The Decision to Enlarge the Committee on Rules: An Analysis of the 1961 Vote,” ch. 11, 收于 Peabody 和 Polsby, *New Perspectives on the House*.

荣耀与权势。^①要得到任命不是件容易的事；几十年来，国会议员们在这些委员会找到一席之地的愿望要比供职于其他委员会迫切得多。^②得到三个委员会任命的是有“责任感”的立法者，对它的定义是这样的：“根据政党的领导和国会委员指派委员会成员的看法，有责任感的立法者就是以其能力、态度和与同事的关系来加强众议院的声誉与重要性的人。”^③三个委员会中的任何一种成员资格都不具有选举取向，就拨款委员会和赋税委员会而言，其成员资格被认为是不可多得的政治资源。然而，给委员会带来利益的是一系列的服务，其中每个服务项目都可以给作为个人的国会议员和作为机构的国会带来好处。它的职责之一是由每个委员会提供直接服务；它进行对个体国会议员选举需求方面有利的决策。它的职责之二是由每个委员会提供间接服务；它做一些超越或不利于其成员选举需求而有利于作为一个机构的国会的事情。这看起来似乎是一个奇怪的混合，但是机构设置的智慧包含其中；委员会不得不提供这种荣誉与权势的正当融合来引进德才兼备的成员为其服务。

裁决委员会通过其阻挡或推进法案通过的权力来提

① 关于适度行为和赋税委员会，这里有一个直接的访谈证据，说的是国会议员寻求委员会成员的资格为的是这个角色所提供的权力和荣誉。参见 Fenno, *Power of the Purse*, p. 82; Manley, *The Politics of Finance*, p. 56; Fenno, *Congressmen in Committees*, pp. 2-5.

② 关于 1914—1941 年这段时期，John C. Eberhart 有相关的资料收集，以及 George B. Galloway, *Congress at the Crossroads* (New York: Crowell, 1946), p. 90.

③ Nicholas A. Masters, "Committee Assignments," ch. 10, 收于 Peabody 和 Polsby 所著 *New Perspectives on the House*, p. 240.

供服务。它要么通过推进国会成员所需的法案，要么通过遏阻他们觉得无论怎么投都令人别扭的法案来直接帮助他们。^①最近，关于后一种角色的最好的例子可能就是1961年委员会在联邦资助教育上的遏阻行动。从国会成员的立场上看，肯尼迪教育议案简直就是一场梦魇；该议案把公众意见支离为种族、宗教和联邦支出问题。裁决委员会以8票对7票否决了这个法案，詹姆斯·J·德兰尼（James J. Delaney）（民主党人，纽约州）投了决定性的一票。在自由派媒体看来德兰尼是个恶棍，但在国会他则是个英雄。《新闻周刊》说到：“‘当德兰尼一投下自己那一票，’一个南方佬说，‘你可以听到国会山一片如释重负的叹息声。’几个小时之后，在国会政党发言人的客厅里，充满感激之情的国会议员还在和这个纽约人握手致意。”^②荣耀正是来自这样的行动。然而，裁决委员会也提供间接的服务。它同政党领导人一起制定议事日程。^③在受阻挡的议案中，它对特殊主义和利益团体服务进行检查；据罗宾森（Robinson）的报告，这些有实权的委员会最常拒绝的似乎就是涉及到退伍军人、公共工程和内部事务等方面的议案裁决。^④并且它们也有可能通过阻挡那些难以奏效的提案来从事对象征

① “……责任分散化和模糊化的制度明显的有利于国会大多数成员，这些国会成员发现通过把某些举措的成功或失败的责任推卸给他人而有利于减少他们自身的政治压力。众议院委员会在规则上操作这个有价值的功能，已经在我们的调查资料中得以清楚地表达出来了（众议院成员的抽样显示多数党反对将规则委员会遏阻提案的权力剥夺掉）。” Davidson *et al.*, *Congress in Crisis*, pp. 104—05.

② *Newsweek*, July 31, 1961, p. 25.

③ 关于这方面的解释，参见 James A. Robinson, *The House Rules Committee* (Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1963), chs. 2, 3.

④ 同上，p. 28.

主义的检查。^①

国会拨款委员会通过为国会成员所垂青的项目提供款项直接助其一臂之力。不过，它的间接服务比之远重要得多。拨款委员会担当的是“联邦国库管理员”的角色。^②它的成员把消减预算估计数目当作他们的任务，^③而且他们在这上面工作得十分卖力。^④他们又“砍”又“分”，又“划”又“减”，又“劈”又“裁”，又“除”又“削”且又“刷”。^⑤国会会有一个设立分委员会的习惯，因此委员会成员不掌控他们在相关款项中有直接利益的项目。^⑥参议院拨款委员会没有削减预算的规矩；它为那些需要更多钱的机构担当“上诉法院”的角色。^⑦众议院委员会的成员鄙视参议员那铺张浮夸的样子。^⑧所有这些从芬诺的说明中可以一目了然。然而，我们如何解释众议院委员会的行为呢？至少在四个方面，众议院成员承担机构维持的角色。他们通过裁减预算来抵抗撒胡椒粉似的拨款和国会入不敷出所产生的主要危险。他们依赖特殊主义，同时也依赖组织服务。

① 当然，只有在那些时候，裁决委员会才在焦点新闻中闪现。那就是在一些重要问题上多数人的立场在裁决委员会中却只是少数人的立场的时候。这种事情发生在第81届和第86届国会中，每一个案例都是因为民主党在国会中所持的席位大有斩获。在这种场合，裁决委员会要比众议院更加保守，并且由此引发出为众议院多数党所支持的停止规则委员会遇阻提案权力的问题。

② Fenno, *Power of the Purse*, pp. 98—102.

③ 同上, pp. 102—108.

④ 同上, pp. 90—95.

⑤ 同上, p. 105.

⑥ 同上, p. 149.

⑦ 同上, pp. 534—539. 一个世纪前，参议院同样有“上诉法院”的角色。参见 Wilson, *Congressional Government*, pp. 113—14.

⑧ Fenno, *Power of the Purse*, pp. 626—32.

他们还依赖象征主义，成员们把这称之为“浪费”——这个术语在现代公共财政理论中已经消失得无影无踪。当一个常务委员会批准拨出 10 亿美元用于一个适当的事业上，而后来对这些钱如何使用毫无兴趣，“浪费”就可能由此产生；这里的关键就是批准上的浮夸风。拨款委员会的成员为了在自己各种行动中有所引导，他们回想起以往机构所发生的过错与补救记录。在 1885 年和 1921 年之间，在既能授权又能拨款的委员会的支持下，大多数拨款议案在众议院各常务委员会之间联合提出。学者普遍认为这种安排在联合所及范围内造成过度的支出；^①当然，拨款委员会的成员也认为确实如此。^②1921 年，通过将国会的拨款议案集中到一处，情况才有了转机。现代的拨款委员会得到了众议院的坚定支持。委员会成员可能时不时因它所作的决定而遭到伤害，但总的来说，他们还是赞同它；吝惜手中的资源。

众议院赋税委员会，如同拨款委员会一样，为成员提供直接的服务——这方面大多数通过处理特别税收条款。

^① “财政控制权的离散对平衡收入和支出来说是致命的。” Leonard D. White, *The Republican Era: 1869—1901* (New York: Macmillan, 1958), p. 65. “随着许多部门的头头和官僚机构的主管普遍地在开支鼎盛的时期不负责任，联邦开支在后来十年迅速增长而成了一个国家的丑闻。国会这道闸开了口，资金丝毫不打折扣地流向诸如几乎没法用来运输的河流与码头的改善项目，以及为一个个小村庄提供并非必须的邮政所。” Joseph P. Harris, *Congressional Control of Administration* (Washington D. C.: Brookings, 1969), p. 54. 另参见 Louis Fisher, *President and Congress: Power and Policy* (New York: Free Press, 1972), pp. 92—94.

^② George Mahon 主席(民主党，得克萨斯州)在庆祝委员会成立 100 周年的讲演中举了这个例子。 *Congressional Record* (每日版), March 2, 1965, pp. 3 863—67.

(民主党代表团也掌控着其他常设委员会的任命)然而,同样地,直接的服务更重要。事实上,赋税委员会责任在于阻止在税收和关税事情上的特殊主义以及保护其成员所称的社会安全项目“的确公正”^①。参议院,其财政委员会被认为没有这样的作用,倾向于在投票减税、^②提高关税^③以及自由转换利益^④方面与众议院有所区别。当下,参议院的手段是“圣诞树法案”,其枝头上挂满各种各样诱人的东西,这些东西常常是在向国会会议提出修正意见的时候添加上来的。^⑤肩负这样的任务,赋税委员会的成员认为至关重要是众议院成员不要破坏他们的法案。委员会首要的“战略前提”,按芬诺的说法,是“去写众议院将会批准的法案”^⑥。为此,委员会已经养成使用“定案规则”(close rule)(即议会就某议案不再考虑新的修正意见的规定——译者注)的习惯——在税收、关税以及资金调动议案上剥夺向国会会议提出修正意见的机会^⑦。“如果议案原封不动地被提交讨论,这个禁止再提修正意见的规定成了赋税委员会反对成百个利益团体所提要求的挡箭牌,这些要求

① 关于社会安全,参见 Manley, *The Politics of Finance*, p. 281。其他方面,第6章,有一般性地提及。

② 同上, pp. 272—79。

③ 同上, pp. 281—91。

④ 同上, pp. 279—81。

⑤ 同上, p. 258。“对(赋税)委员会的成员来说,参议院的特性就是不负责地相互投票,以及向政治上广的人心但并无保障的需要屈服;其特点还在于进行人们在没有定案规则的众议院中所能期望作出的那种决策。

⑥ Fenno, *Congress in Committees*, p. 55。

⑦ Manley, *The Politics of Finance*, p. 226。

如果得不到满足的话,还会被提出来。”^①赋税委员会,如同拨款委员会一样,可能时不时地会剥夺国会议员们即时的利益,然而,其成员却为他们所提供的机构服务不亦乐乎。

当然,认为政党领袖们以及实权在握的委员会的机构维持的努力可供医治国会所有的毛病,这无疑是荒诞可笑的。没人对象征主义加以太多的查究;拨款委员会成员对“浪费”也仅作有限的核查。阻止并不是去除。赋税委员会毕竟是在税收存在漏洞的情况下行事,而且在没有对石油枯竭津贴明显支持的情况下,委员会要继续运作下去总的说来是困难的。^②国会议员在他们不为特殊主义和组织的压力所动的领域中“节省开支”是可能的。^③再说,国会还没有明确的方法来产生预计的财政绩效;20世纪40年代,建立联合预算委员会的努力是在杂乱中完成的。财政问题在1972年至1973年的冬天作为“扣押危机”开始露头,那时尼克松总统在国会痛斥国会所断言的通货膨胀倾向。很难弄清楚总统和国会之间在资金上的冲突是否会暂

① Manley, *The Politics of Finance*, p. 223.

② 同上, pp. 26—27.

③ 自由派人士往往这么想。从冬斯的观点中我们可以推论国会可能也会这么做,这就是“为什么预算太少”(参见第126个脚注的解释)。“节省开支”当然意味着存在问题。公共财政理论家建立了一个集中大众偏好的模型。罗尔斯对“节省开支”的定义有所不同。参见罗尔斯的《正义论》。国会自由派与保守派在开支上的对话经常采取两方面都可能同时正确的形式。自由派坚持政府应节省非组织化选民们所青睐的事业的开支。保守派坚持在这些事情上花钱就是“浪费”,把“浪费”赋予了象征主义的内涵,保守派有其道理。的确,大多数自由派的冠以“再分配”的项目实际上几乎没有或就没有再分配的效果。参见 Walter Passell 和 Leonard Ross, *The Retreat from Riches: Affluence and Its Enemies* (New York: Viking, 1971), ch. 2.

时的^①(例如,是由支持总统和国会联盟之间表面上的不同所造成的),或是长期的(例如,由于国会项目和过程的变化使国会山的行为具有通货膨胀的偏见所造成的)。国会对扣押的回应就是再次提出建立联合预算委员会的程序。^②它能否奏效是个问题;再说,还有一个集体利益的问题。

即便国会中业已存在的机构维持的安排是不完善的,它们仍然存在。它们有助于避开在过去已经显现出来的真正的危险。它们不但是模糊的而且是消极的——三个常设委员会在轻易逃避责任方面可以说与政府首脑没有什么两样。在它们的有限范围内,机构维持的安排是有效的。如果没有它们,国会如何维持它的荣耀与权势就很难说了。再说,这里还有一个重要的宪法环节。为监督现代总统的职权,国会毕竟还得维持它的荣耀和权势,因为它终究不得不维持它的荣耀和权势。为此,国会的“改革者”睁大眼睛履行其职责总是重要的;例如,为了“民主化”而

^① 少数党领袖 Hugh Scott (民主党,费城)对国会开支项目感到厌烦,他说:“就像我昨天说过的那样,这很难,因为我们都是负责的。我们去年投票支持这些事情,我们中的一些人还将投票支持他们。当这些问题被暂时否决后,再次出现在我们面前时,我们通过我们自己的立法使得债务达到了顶峰,我们对通货膨胀负有责任,那是我们集体的悲哀。然后,我们面对着国会税收的增长,我们总是把它称为‘税收改革’”。*Congressional Record* (daily ed.), February 21, 1973, p. S2945.

^② 参见“Congress and the Budget: Better Days Ahead”, *Congressional Quarterly Weekly*, April 28, 1973, pp. 1 013—18.

放弃定案规则，将会间接地削弱国会权势而加强总统的力量。^①

要议会衰微或垮掉的确非常容易。在美国，由于有弹性的宪政安排，决策权力可以移转到其他政府部门。美国城市改革的历史很大程度上是从市议会捞取权力的历史。市议会的特殊主义已经成了一个问题；在皮奥里亚（Peoria），改革还意味着拿下市议员已经在几乎所有的城市十字路口竖立的停车标志牌。^②诚然，曾有一段时间“老板”被非正式地雇来进行管理。在芝加哥，市长办公室里的政党老板还担当在市议会特殊主义问题上的解围角色^③不过，历经长久的拖拉，正式的机构变迁已经成为一个模式——普选使得市议员们把“整个城市当作一个整体”来为其提供服务，而不是只为他们自己的选区做事，对条款的否决使市长们对各种项目拥有控制权，规定使得市议会在预算评估上的权力增长工具法律效力，各种法律大多强

^① 当然，向民选总统的扣押作让步也会失去权力。国会议员 Jamie Whitten (D., Miss.) 证明：“我们一定不要去做的事情就是将选择项目、项目进展以及枪毙项目的权利移交给管理分支部门。如果我们那样做的话，那就再也不需要国会了，因为国会将会放弃作为人民的分支机构的职权，而这一分支的主要职责恰恰就是关心人民。” *Congressional Record* (daily ed.), October 10, 1972, p. H9375.

^② John Barlow Martin, “The Town That Tried Good Government”, 收于 Edward C. Banfield 主编的 *Urban Government: A Reader in Politics and Administration* (Glencoe, Ill.: Free Press, 1961), p. 280.

^③ Banfield, *Political Influence*, chs. 11, 12.

化了市长的职权。^①市议会由此到处煽风点火，搞得城市一片乌烟瘴气。波士顿市议会，正如班菲尔德和威尔森所指出的，“在市政管理中没有真正发挥其作用”^②。美国市议会的议员们做些信访检举工作；他们拥护城市服务联盟；他们偶尔会漫无目的地到处攻击；而把担忧政府总体影响的任务留给了市长们。

由个性化的议会自己来掌管全局，这样做是否可能？在所有层面上的政府机构均采用宪法规定的混合管理体制的美国没有提供令人一目了然的实证。不过法国的例子倒是给人以启发。法国，19世纪另一个伟大的共和国，在决定可以让行政权力落于何处上有着同美国一样的问题。在第三、第四共和国时期，法国的解决方案是追随18世纪90年代的逻辑，那就是把权力集中在一整套的国家议会身上（由议会下院左右着局势）。不过，法国，如同美国，那时候从没有形成一个政党机制。二战后的短短时间内，似乎有点要发展政党机制的迹象，但是随着冷战的降临，三个具有凝聚力的反对党联盟于1947年破裂了。第四共和国倒退到第三共和国个人主义色彩浓厚的氛围之中。在两个共和国中，按阿朗（Aron）的说法，都有一个“混合的系统，在这个系统中，一些候选人将选举归功于个人在选

^① 关于城市改革的逻辑，参见 Samuel P. Hays, "Political Parties and the Community-Society Continuum," ch. 6, 收于 Chambers 和 Burnham, *The American Party Systems*, p. 170; 以及 Edward C. Banfield 和 James Q. Wilson, *City Politics* (Cambridge: Harvard University Press, 1963), pp. 89—96, ch. 11.

^② Banfield 和 Wilson, *City Politics*, p. 95.

区和部门的地位,其他人则归功于政党的业绩”^①。在两个共和国中,多数党的联盟一般包括中间激进议员,他们有国会议员个人主义的传统。从广泛的政治表象上看,两个共和国的议会与美国国会有许多共同之处。撇开共产主义者不说,国会议员不得不建立并保持个人追随者队伍来确保对自己获得提名并赢得选举。^②再次撇开共产主义者不说,议会政党在记名投票中也没有什么凝聚力。^③议会中的委员会同美国国会中的委员会一样强大而独立。^④

这样就产生了“议会一致”。国会议员拿出特别的时间和精力为他们的选民提供特殊的服务。^⑤从第三共和国的单一选举制到第四共和国的比例代表制减少了“狭隘地方利益的政治”,但绝没有使之销声匿迹。^⑥事实上,这个转变为利益团体的服务提供了更多的选举价值。^⑦议会委员会和有

① Raymond Aron, *France, Steadfast and Changing: The Fourth to the Fifth Republic* (Cambridge: Harvard University Press, 1960), p. 29.

② 参见 Lowell, *Governments and Parties in Europe*, 1: 133—36; Philip M. Williams, *Parties in Post-War France: Parties and the Constitution in the Fourth Republic* (New York: Longmans Green and Co., 1958), pp. 154—55, 349, 355. Rosenthal 举了一个案例,说的是在第四共和国时期 Gullist 代表个人调整自己的投票以应地方联盟的需要:“……那可能是一个纯粹的将个人的立场于赢得选举竞争相适应的政治游戏。考虑到在赢得选民方面什么是必须做的可能会指引代表在立法机构的决定。”Howard Rosenthal, “The Electoral Politics of Gaullists in the Fourth French Republic: Ideology or Constituency Interest?” 63 *American Political Science Review* 487 (1969). 法国和美国立法者之间的一个区别是第四共和国四分之一到二分之一的非共产党的代表同时是当地的行政官。Duncan MacRae, Jr., *Parliament, Parties and Society in France, 1946—1958* (New York: St. Martin's, 1967), p. 54.

③ 参见 MacRae, *Parliament, Parties and Society*.

④ 参见 Williams, *Parties in Post-War France*, pp. 234—41.

⑤ 所有分析家都同意这一点。参见 Williams, *Parties in Post-War France*, pp. 205, 252, 257; Lowell, *Governments and Parties in Europe*, 1: 220.

⑥ Williams, *Parties in Post-War France*, p. 349.

⑦ 同上 pp. 328—29.

组织的主顾们同第四共和国政府官僚们在退伍军人补助金和教师的工资上争吵不休。^①操办好议会的事务本身就是令人头疼的任务。^②要保持预算平衡则十分困难。^③应机构维系之需，如同美国国会中的常设委员会，不但政府官僚，而且财政委员会都要采取统一的精确的路线。^④至于在主要政策上的拖延，法国人有他们自己的说法——束之高阁（immobilisme）。在社会政策上，汤姆森谈到，第三帝国的议会对没有特殊利益的工人阶级的需要特别漠不关心。^⑤

所有这些不是要得出结论说个性化的议会不能治理国家。其间被德国占领打断了一下，法国两个共和国总的维系了87年——在上个世纪的混乱中，这个记录还算不上坏。的确，从长时期看，特殊主义的体制可能要比没有地方根基的讲求效率的官僚体制更为持久。这不禁让人想到法兰西共和国，像美国一样，是与有限君主制所包容的

^① Bernard E. Brown, "Pressure Politics in France", p. 715. 关于委员会，参见 Williams, *Parties in Post-War France*, pp. 240—41.

^② 同上，pp. 252—53, 258—61。“代表们不愿意投票支持高税收，同样也不情愿接受削减开支。部长们和独立的观察家都垂头丧气地一致认为议会成员要的是抽象的经济和具体的开支，在国家开支总额上有所减少，在个人项目上则有所增加”，p. 261.

^③ Williams, *Parties in Post-War France*, pp. 207—09。“拒绝接受在处理国会事务中最少的条例限制，代表们使自己变得愚笨无能。他们的注意力总是放在小的事情上，而不是有关政策的大事上，以至于失去对它们的控制。”p. 209.

^④ “的确，议会为了效应而建立的针对不负责人之开支的制度性障碍完全取决于财政委员会的态度积极与否。财政委员会的立场是双重的：在有些方面它最像是‘政府的’委员会，与此同时，它的反对立场又是最为危险的。”同上，p. 243.

^⑤ David Thomson, *Democracy in France since 1870* (New York: Oxford University Press, 1969), ch. 5。“战前几年的经历培育了工人阶级的觉悟，并且普遍相信在现有的体制内和伴之以盛行的政党平衡的社会改革不过隶属于议会钻营者的政治机器罢了。”p. 176.

精英政党体制无关的民主实验。^① 在个性化的议会中，需要的是公民而不是项目本身对政策冒险的手段和目的进行评价。然而，法兰西共和国不可否认地存在着问题。存在着体制危机。在第四共和国期间的每次选举中，至少有40%的选票投给了反对现存体制的政党。^② 拿破仑的方案始终没有定论，直到1958年它才被选中了。一个议会最基本的问题在于，在全体选民和官员之间缺乏一种清晰的职责关系。^③ 选民觉得要控制政府实在很难。有一种趋势对体制十分危险，即议会成员作为个人而受尊重，但作为整体却被藐视。法国和美国都是如此，芬诺写道：“表面上看，我们热爱我们的国会议员……另一方面，看起来同样清楚的是，我们并不爱我们的议会。”^④ 国会和美国选民的关系多少有那么一些令人不可思议和距离感。正如表1所显示的，近年来，对国会的业绩投不赞成票的与投票想要把在任者赶下台之间没有什么联系。

① 这一区别或多或少地来自公共意识。当西奥多·罗斯福和法兰西的代表出席1910年爱德华七世的葬礼不得不在黑色的四轮马车中跟在国王们的猩红色马车那长长的阴郁的队伍之后，这一幕仍然历历在目。

② Aron, *France, Steadfast and Changing*, p. 19.

③ 第四共和国总理受大众欢迎率徘徊在低水平的百分比之间，与杜鲁门和尼克松在他们最糟糕的时期的排名记录差不多。例外的是Pinay、Mendes-France和de Gaulle（在其任法兰西第四共和国最后一个总理的短暂任期），他们赢得了议会外的公众的支持。参见MacRae, *Parliament, Parties and Society*, pp. 309—10.

④ Fenno, “How Can We Love Our Congressmen?” p. 1. 1969年全国哈里斯调查报告发现了这些不同的回应：“你怎样为1968年的国会工作进行打分——好极了、很好、不好不坏、或者差劲？”好极了或很好占46%；不好不坏或差劲占46%；说不准的占8%。“你怎样为你在华盛顿的国会代表在照看你的选区方面打分——好极了、很好、不好不坏、或者差劲？”好极了或很好占59%；不好不坏或差劲占22%；说不准的占19%。资料由设在北卡罗来纳大学的社会科学研究所提供。

表 1 与国会人事变动相对照，公众对国会表现的评价

年份	公众对国会的评价 a			初选或决选中在任议员失利人数 b		前次选举中党派席位的净变动	
	肯定	否定	不确定	众议院	参议院	众议院	参议院
1964	59	33	8	52	3	36D	None
1966	49	42	9	49	4	47R	4R
1968	46	46	8	13	8	5R	6R
1970	26	63	11	22	7	12D	3R

a. 这是由北卡罗来纳大学社会科学研究所提供的哈里斯调查报告。这些数据来自于每一个双数年全国抽样调查中对如下问题的调查结果，这个问题就是：“你对国会在 19××年的工作评价如何——好极了、很好、一般、还是很糟？”头两个选择被标识为肯定，后两个则是否定。根据年份不同，问题中的措词会有一些小小的变化。

b. 这个资料来自《国会季刊》(Congressional Quarterly)的选举报告。遇到选区的重新划分或是在初选中把来自同一党派的在任者划进了一个选区，或是在 11 月的选举中将两个对立党派的在任议员划在一个选区里这样的情况时，一众议员在选举中失利也是避免不了的。1964 年，就有三个议员因为其中一个或另一个原因失利，1966 年有 4 个、1968 年有 5 个、1970 年则有 2 个因为类似的原因而失利。

在这样的环境下，国会近两个世纪能够保持处惊不变算是成就斐然了，通过对美国试图处理国会内部固有的问题的方法的考察来结束这篇文章不无道理。要这样做的一个好方法就是培育美国“改革”的传统，这是需要加以说明的，同时也是既令人欢欣鼓舞也使人黯然神伤的事情。根据美语的用法和古代的词源，改革这个术语带有理性化的意味——在其缺少之处赋予形式或理由。这个术语被滥用而且含混不清，不过，它可以有效地被运用于以下两种类型的行动之一或两者兼而有之：（1）努力将工具理性灌输到政府所要做的事情中去。在国会中，这意味着尝试去处理象征主义和拖拉作风。（2）努力在政府的行动中运用普遍主义的分配标准，或者，更为广泛地，让政府继续冒险并把普遍主义的分配标准推行到社会中去。后者，我们称之为“社会改革”。在国会的背景中，普遍主义标准与特殊主义或有组织的服务针锋相对^①。这里没有必要框定什么“是真正的”工具理性和普遍主义。其意义因时间的变化而有不同；事实上，效率与公正内在的含义就因时间不同而变化。这里取其哲学性的简洁表述就足够了，就是说

^① 尽管普遍主义这个术语早就用来定义国会议员之间同意向外输送特殊利益的做法。这还可能是真的。具有影响力的区域性项目就是一个例子。每一个想要具有影响力的区域性资助项目的国会议员都得了这样一个项目，那就没有推翻以这种途径输送教育资金的道理——后者断言——超越使得有形的资助具有选举吸引力的政治道理。因此，有人断言一些学校所在的区域并且因此有些学生不合理的以损失他人的利益为代价而获益——完全违背了普遍主义的标准。在这些问题上没有明确的答案，不过处理这些事情有这么一种说法。在对第14条修正案的平等保护条款的解释中最高法院对这些事情作出裁决。

改革要求政府成为一个使用效率和公正的语汇来表达或讨论大众偏好的阶层。可能每一个体制都会产生具有自己风格的改革。美国的风格与众不同，它与美国制度的结构相契合。美国风格最具有活力的部分是它的“进步”传统，即强调合理化政府，强化行政权力，根除特殊主义，揭露政府官员的狂妄自大和玩忽职守。进步主义主要是中产阶级的传统，它与名为“社会改革”再分配之举有着模糊不清的联系。^①的确，美国改革运动意识形态上的混乱源自于这样一个事实，它们同时对效率和公正有不同程度的要求。至于国会，至少有4种理论上讲有趣的“改革途径”，对此美国已经转向或被认为正在转向。

首先且最为重要的途径就是为了民主的责任而强化总统职权(如在城市，市长职权已经超过市议会)。这里的逻辑相当清楚。由于总统能够为广泛的政策效果和事务情状担当个人的责任，他们有可能坚决支持以工具理性的

^① 各个社会阶层是否对各种各样美国国家机构的看法有所不同是个有趣的问题。有一些在1960—61年所作的相关问题的调查资料。调查的样本来自获得大学学历的人们和没有获得大学学历的人们，他们被要求在国会议员和被高级联邦政府任命者上提出他们的意见。在大学这个层次的被调查者中，有75%对政府任命者给出了“肯定的评价”；65%对国会议员给出了“肯定的评价”。在其他的被调查者中相关的百分比正相反；国会议员以61%对50%领先于被政府任命者。这不能说明太多的东西，但是它表明中间阶层青睐于行政表现中被公认的绩效。参见 M. Kent Jennings, Milton C. Cummings, Jr. 和 Franklin P. Kilpatrick, "Trusted Leaders: Perceptions of Appointed Federal Officials," *30 Public Opinion Quarterly* 379—80 (1966).

方式处理他们的事务^①。因为他们因这些效果而得到报酬,也因为选民监督他的举动的成本较低,总统在特殊利益上的讨价还价或者对组织的遵从可能要比国会议员少。逻辑上是这样。事实上如何呢?美国的历史记录对这个逻辑给予有力的支持,并且它确实让人想起美国在机构之间的矛盾而不是在政党和意识形态上的矛盾是怎样被引起的。^②关于关税的老话题不但引发了政党分裂,而且引发了总统与国会的分裂。^③克里夫兰德(Cleveland)的关税改革在民主党的参议院中遭到失败;塔夫特(Taft)的方案由于共和党的参议院相互投赞成票而遭到惨败。胡佛(Hoover)签署了斯莫特霍利(Smoot-Hawley)法案,不过这个法案与他想要的相去甚远。甚至麦金利(Mackinley)也支持那个在共和党的参议院中受到怠慢的互惠协定。关税只是新政前

① John Stuart Mill 在内阁各部与议会之间作了如下的区别：“对各部,或者部门的头来说,人们对其过去某段时间里的行为将怎么看比人们对其现在行为的看法更为重要;但是,如果当前的呼声与国会一致,不管这一呼声是如何仓促地被提出或人为地被挑起,国会认为它自己也被每个人认为是完全无辜的,不管后果如何具有灾难性。” *Considerations on Representative Government*, pp.100—01.

② 关于涉及到在总统和国会之间可预见的冲突,参见 Willmoore Kendall 所撰写的充满激情的“The Two Majorities,” *4 Midwest Journal of Political Science* 317—45 (1960).

③ 在国会这边,新政前的关税确实是一个惊人的政治创造。Schattschneider 有一个绝好的解释,他用“普遍化”(universalization)来定义国会议员他们之间对输送利益表示同意的做法。各个产业依“相互不干预”的政策行事。如果在原材料产业上有一种税,那也会对成品材料课以“补偿性的税收”来满足后者的生产商的要求。一个已经建立起来的税种被认为或多或少是一种授权,就像一个机构在拨款过程中的“基础”。关税税率几十年来一涨再涨并不令人称奇。20世纪30年代将这个拆除就等于将一个精心设计的政治系统摧毁。参见 Schattschneider 的 *Politics, Pressures, and the Tariff*, pp. 86, 130—31, 135, 144. 他简短的评述是这样的:“美国关税的历史说的是模糊的经济政策转变为伟大的政治成就的故事。”p. 283.

的一个问题。伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)1885年的工作被恰当地冠以国会政府的称号——在这个体系中,大多数的政府收入来自于关税且大部分钱被花在退伍军人补助金和河道码头工程项目上。克里夫兰德就是因为投票反对法案而赢得了作为一个改革家的荣誉,这并不足为奇。

政府机构力量对比的不同已经持续到现代这段时期,尼克松在无条件资助项目上的情势和克里夫兰德在退伍军人补助金上的看起来差不多。库里奇(Coolidge)之后的几乎每一个总统(约翰逊和早期的罗斯福除外)都反对国会的农场项目。肯尼迪之后每个总统都反对有影响的区域项目。肯尼迪之后的每一个总统不得不向疑虑重重的国会兜售凯恩斯的经济学。总统们让确定效率的人围绕在自己的身边——路易斯·布伦娄(Louis Broenlow)、郝伯特·胡佛(Herbert Hoover)、罗伯特·麦克那马拉(Robert Macnamara)以及罗易·阿什(Roy Ash)是他们当中突出的几个——引发政府与国会在行政部门问题上的争吵;1971年尼克松的重组政府部门的计划几乎可以说是1931年罗斯福计划的翻版。立法和行政部分吸引了各种类型的人——“有的倾向于和人保持特殊的关系,而有的则倾向于将人和原则区别对待”^①。官员的傲慢并不罕见;要找到与约翰·俄里奇曼(John Ehrlichman)相匹敌而鄙视国会的总统身边的人,只有追溯到哈里·霍布金斯(Harry Hopkins)时期了。在社会改革的年代里,最近的6个总统中的5个提

① Bauer 主编的 *American Business and Public Policy*, p.446.

出了再分配调拨项目并且时常遭受国会山的冷遇或敌意；杜鲁门、肯尼迪和尼克松，相继地在健康保险、医疗和家庭援助方面一无所获。简言之，总统直属机构就是至关重要的民主的办事机构，它要完善国会提供的与民主相联的招牌。^① 关于为什么多年来国会能够很好地保持其相当大的权势，一种解释就是国会放弃了一些它无法掌控的问题让总统去伤脑筋，这样，预算机构于1921年置于政府部门，关税于1934年转到委员会的手上。^②

接下来，再对法国作一个分析。法国发明了全民公决，在美国发展为总统选举；后者已被证明有一个更为持久的选举连带关系，而且现在法国也已采用它了。事实上，法国使得第五共和国总统的权势要比美国总统强，这是通过把议会的权力只局限于修改政府法案或计划公共

① 评估总统行为的民意调查提供了一种解释关系，它填补了四年一次选举之间的空白。参见 John E. Mueller, "Presidential Popularity from Truman to Johnson," 64 *American Political Science Review* 18—34 (1970). 在英国有这样一种分析，在内阁行事上的每月意见报告与经济趋势非常吻合。参见 C. A. E. Goodhart 和 R. J. Bhansali, "Political Economy," 18 *Political Studies* 43—106 (1970). 从某种意义上说美国最高法院也是一个民主的机构——一个间接选举的立法机构，它处理那些国会没有能力使之生效但最高法院使之生效的话国会又不愿意枪毙的规定。在新政之前，大多数的规则涉及到国内自由贸易方面，在新政之后，则涉及的是公民权利和公民自由方面。

② 在那个时候，关税政治从功劳指称到立场定位变化很大（不是完全变化）。现代的模式是：“个别代表可以通过写信给关税代理机构提到豁免条款程序或者当贸易协定将要开始谈判的时候写信给互惠信息委员会来安抚当地的产业。不过，写信是一个廉价的方式。他也可能在国会会议上或者贸易协会前发表演讲。他以这种方式为当地的产业尽一份力，他并没有被要求把当地的利益解释成符合国家的法律。” Bauer 主编，*American Business and Public Policy*, p. 247.

支出而达到的。^①要培养这一法国传统就等于提出了行政民主的难度。民主怎么可以让一个人说了算？撇开集中决策固有的问题不谈——这些问题很严重^②——这里有一个简单的统计问题。民意代表集体的一个可能的特征是它的举动或多或少可以预见。其中有些成员可能会成为无赖、无能、偏执狂、自大狂或圣徒，但是这些人的比例将很小，而且也不会随着时间有太大的改变。任何数量模型的建立都无法去除这一事实，一个孤独的总统一旦就任，可能会有惊人的举措。白宫圆顶和水门那令人惊愕的形象代表着整个行政系统已支离破碎。因为追求满世界的荣耀和在历史书中真正占有一席之地，在水门事件之后，总统职位的诱惑力还是实实在在的；美国外交政策会日渐衰弱到在总统的帝国主义和国会的象征主义之间作一个无可奈何的选择的地步。再说，当选民得到一个选择国家行政官员的机会，他们展现了如选择将军一样一本正经的趋向。除了一些个工具理性的东西之外到底什么才是公众眼里的军人？从波拿巴(Bonapartes)到伯兰格(Boulangier)再到戴高乐(De Gaulle)，法国的行政班子都是军人出身。魏玛时期的德国提供了一个兴登堡(Hindenburg)的模式。只要一有可能，美国人就会选择自己的军队领导人。这将使人想起杰弗逊传统的奠基者就是杰弗逊将军——英国和后来的彻罗基人(Cherokees)的战胜者。总而言之，对爱

^① 参见 Philip M. Williams, *The French Parliament: Politics in the Fifth Republic* (New York: Praeger, 1968), pp. 19—20, 66, 81. 一些美国人, 包括瓦尔特·李普曼, 赞同这一想法, 就是国会在特定时间段里对总统的法案作出表决。“Congressional Responses,” p. 30.

^② 参见 Lindblom, *The Intelligence of Democracy*.

好民主的人民来说，将权力放在一个选举上来的行政官员的手上是危险的事情。不过，美国人为了解决国会政策匮乏的毛病冒了这个险。

第二个美国“改革途径”——更多的是思想而不是行动——是试图特别加强国会中政党的力量或者普遍加强整个政党系统。将责任聚焦的已为人们所熟悉的逻辑一直特别迎合学术界。在伍德罗·威尔逊发现总统潜力之前的几年里，强化两个政党的力量是他首要的改革秘方。这里没有必要详述政党政府的理论。^①事实上，20世纪美国的改革主要冲击就是摧毁而不是加强政党的力量；鼎盛时期的进步主义政见大多是反抗美国政党在基层的根深蒂固的特殊主义。^②强大的政党领导的冒险以及世纪之交团结一致一致的政党投票，这在国会中已经作为历史的珍品而保留

^① Downs 为此给出了一个抽象的案例。Barry 讨论到“权力集中”的系统和“权力分散”系统之间的平衡。 *Political Argument*, pp. 237—43. 在法国，左派精英喜欢政党统治；中间派则喜欢由个人组成的议会统治；右派喜欢行政个人负责制的政府——形成一种政治体系，在这种政治体系中关于体制的争论与政策一样频繁。反对政党模式的大多数的争论都很熟悉，而有两种争论我们并不熟悉。一个引发出来的问题是是否生活在纪律严明的政党系统内的投票者实际上是赞成这样的制度安排。在现场对英国投票者的调查证据表明他们偏爱议会成员更为选民所左右。参见 Raymond E. Wolfinger 主编的“Popular Support for the British Party System”，这是一篇提交给美国政治学协会年度会议的论文，1970年。另一个观点引发的问题是抽象的政党竞争的假设是否是必须作出的合适的假设。每个人认为这是理所当然的。依照 Downs 的逻辑作者对竞争逻辑的看法已经比 13 世纪的形而上学有过之而无不及。不过，为什么人们对于寡头政治的共谋模式（后者是二元政治的共谋模式）没有给予足够的注意呢？比如纽约政党体制，使这一条例有形有色而提供了大量的资料。一些共谋模型的因素出现在 G. William Domhoff 的 *Fat Cats and Democrats* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1972)。另外参见 Donald A. Wittman, “Parties as Utility Maximizers,” 67 *American Science Review* 490—98 (1973)。

^② 参见 Hays, “Political Parties”。

下来——特别是在1890年里德(Reed)规则建立和1910年政党发言人地位削弱之间的众议院。在那个时代,对发言人地位的支持被视为一项改革。里德规则允许更迅捷地处理国会事务。^①陶斯格(Taussig)作出了一个经济学家的评判,他认为1897年的丁雷(Dingley)税收法案由政党领导人来包装或者遏阻相对要好些。^②这样的政党试验不过是昙花一现。政党发言人的地位由于总统而崩溃,前者的公共责任关系不可避免地比后者的要模糊得多。政党发言人卡农(Cannon)可能已以议会一致的简捷的形式进行了讨价还价,但是就关税的情况下,仍然是议会一致。新的改革推翻了旧的。在塔夫特的领导下,进步的反叛者向国会引进了国会成员个人主义的伦理,后者成为了国会成员行事的准则。^③自由地进行立场定位在现代国会议员之间已经相当稳固地建立起来,以至于有人要求进行一些革命来推翻它。现在民主党在任者的态度倾向于这样的想法,那就是召开中期全国代表大会制定出政党的政策,这种态度

① 参见 Galloway, *History of the House*, pp. 52—53.

② 关于众议院的段落：“主要地,正如委员会所坚持的,委员会的计划得以采用,当政党在严厉的政党纪律的压力下评估且通过,它被接受一次就意味着全部。整个程序无疑没有对应研讨争论之后的立法理论。但是,这样也不是没有好的一面。它有助于集中责任,防止偶发的修正案,防止在一些地方相互投票阻止涉及到由于利益大为不同而困扰立法机构的问题上采取妥协的立场。”Taussig, *Tariff History of the United States*, pp. 326—27.

③ Joseph Cooper 的“Progressive Attitudes toward the Proper Role of Committees in the House of Representatives, 1908—1929”一文对这种伦理上的进步有深入的分析。这篇文章是没有发表的草稿。

看起来其反响并不友善。^①

第三个途径，以及受新闻专业人员青睐的，就是“曝光”。这里的逻辑是，美国政府机构的分散使得投票者难以密切关注在任政客们正在干些什么以及他们所正在做的事情效果如何。信息成本相当高昂。因此，专门捕捉丑闻的传统——基本上是新闻记者和其他一些人降低信息成本的一种持续性的努力。^② 扩大在国会问题上的听众队伍可以改变问题的结果。这样，当自动化安全被当作问题在第89届国会提出来的时候，国会原本认为众议院商业委员会和制造商穿的是一条裤子。“该委员会并没有这么做的原因可以简单用一个词来概括：公开性。”^③ 在这个例子中，公开性主要是由瑞夫·纳德提出的。在最近的十年里，纳德组织和同道会(Common Cause)都已经在华盛顿设点作为国会活动宣传之用^④。经过长时间的折腾，国会出现引人注目的政策大部分是新闻记者促成的。的确，在美国政治中，新闻记者和政府官员的关系是野心家控制野心家的一个更为重要的例子。曝光的逻辑在于投票者在以绩效更清楚地评判政府行为的体系中力量甚微，事实上，英国还没有类似的曝光传统。

① 关于党派这一“章”的矛盾，参见“Democrats Plan Warily for 1974 National Conference,” *Congressional Quarterly Weekly*, June 16, 1973, pp. 1499—1502.

② 当然许多好的记者乐于与国会议员有着和谐和象征性的关系。参见 Matthews, *U. S. Senators*, ch. 9, 但是，其他人则提出点批评。

③ David Price, *Who Makes the Laws?* p. 59.

④ 关于一些在“公共利益团体”的构成和功能的有趣的理论猜测，参见 Paul A. Dawson 的“On Making Public Policy More Public: The Role of Public Interest Groups,” 这是一篇提交美国政治学会年度会议的论文，1973年。

第四个也是最后一个途径就是试图来规范国会竞选中的资源分配。长期努力规范竞选财政是典型的美国做法；在其他那些为特定社会团体说话的讲求纪律的政党体系中，没有谁会对竞选资金的来由太在乎。好也罢，坏也罢，几乎所有的国会在竞选财政上通过的法案已经成了象征性的了——理论上是大胆的，不过，在实践中偶尔会潦潦草草或没被实施或无法实施。1971年联邦竞选条款是个例外，那个条款对候选人在电台和电视上的开销作了最高限定。这个法律是可实施的，因为电台电视台保留有他们广告收入的精确记录。使之具有可行性，对在任者来说是有利的，因为它可以使这些在任者在初选和11月的大选期间免受媒体的突袭。水门事件一个特定的产物就是出现了一大批针对竞选财政的新的法令；它们是否有很大的作用现在还很难说。

这些改革途径对美国政治和国会本身同样至关重要。确实，公平地说，其中的两个间接途径——总统的觉醒和曝光的传统——对国会机构维系的已做的贡献与国会内部已有的制度安排一样多。再说，保持个性化的议会在政治上的强势不是件容易的事。有关现在的趋势，有两点值得提出。首先，美国联邦政府最近已经到达了地方政府那样的复杂程度——在这样的环境中，议会没有兴旺发达起来。第二，候选人竞选国会职位日渐依靠的是立场定位；我们现在有脱口秀参议员，众议院充满了市郊人士，一个庞大的个性化色彩浓厚的加利福尼亚代表团，一个革新了的纽约市代表团。如此痴狂的立场定位者是否能够让一个机构运转起来是个难题。无疑，学术界和改革者着重强

调了通过评估记名投票来测试政治的品质。编制意识形态的索引是一个可以接受的做法,不过,从投票者的观点看,它这样做至少忽视了两个相当重要的维度。这就是或者可能是一个“特殊主义—普遍主义”维度来评估国会议员活动的领域。以及有或可能有一个“意向-效果”的维度,来评估国会议员试图实现他们称为为其所爱之项目的倾向。通过这些途径对国会议员进行评价所需要的信息比记名投票中所提供的信息要多得多,并且1972年纳德的议员概况就是对迫切需要这样信息的回应。国会要长期生存下来可能需要更成熟的制度维系的安排,而在过去这个安排已经足够了。可能有必要建立选举激励制度来奖励那些对规划好的效果感兴趣的成员。在把尽终生的职业生涯于其中当作准则的机构中,这样做是可能的。不过,这样做将会扰乱我们已经渐渐认知的美国立法政治的原则。

译者的话

《事关选举：美国国会的政治解读》一书，尽管篇幅不大，却是一本研究美国政治，特别是美国国会政治的重要著作。该书自从20世纪70年代问世以来，历经多次印刷，而一直没有出版过修订本。在作者看来，美国政治特别是国会政治近30年来出现了一些变化，但是该书所分析的一些政治现象并没有实质的改变，其中的观点现在看来仍然得到国会政治实践的验证。这也许是因为许多美国著名大学将此书列为学习美国政治的必读书的原因吧。

国会是美国政治结构的重要组成部分。虽然，它的政治角色和作用在20世纪中起伏不定，同原先设计者的政治设想也有很大不同，但它对美国政治过程的影响是不可忽视的。当然，这种影响和作用，相当程度上体现在美国的外交政策上。这也是我们许多不生活在美国政治社会中且非研究美国政治的朋友们了解美国国会兴趣之所在。当然，此书与其说是具体探讨美国国会与美国外交政策的关系，毋宁说是一般性地探讨美国国会议员的政治行为。从中我们可以了解到美国国会议员各种政治行为的驱动机制，进而找到有关美国国会议员为什么常常和自己所在的政党把持的行政部门唱反调，以及他们为什么常常在自

己并不十分了解的外交领域大放厥词等等相关问题的答案。在是否给中国正常贸易关系地位(PNTR)的问题上,为什么为数不少的民主党议员投的是反对票,共和党议员大多投的是赞成票,而民主党的政府却竭尽全力地敦促国会通过 PNTR? 这是最近许多同学提出的有关美国国会政治的问题。许多政治分析文章都给出了它们自己的解释,大多都不约而同地谈到,出现这种投票状况的部分原因在于每个国会议员都不愿意在 PNTR 投票给自己在新的一届国会议员选举中带来麻烦,因为同样的事情发生在许多对北美自由贸易协定投赞成票的前国会议员的身上。可见,是否能够再次当选,从而使得自己的政治生命得以延续是解读国会议员政治行为的一个重要方面。而《事关选举：美国国会的政治解读》则是系统地分析国会议员的政治行为与再次当选的关系模式的重要著作。为此,本书的翻译可以说是为在我国开展的美国政治,特别是美国国会政治的教学和研究方面作出的一个小小的努力。

坦白地说,如果没有富布莱特项目的资助,我也不会翻译本书。因为,正是有了在耶鲁大学政治学系进行研究的一个机会,我对美国政治和国会政治才有一些粗浅的了解,同时,才能够和我的研究导师、也是这本书的作者大卫·梅休(David Mayhew)先生进行面对面的沟通和探讨,从而加深对有关问题的认识。值得一提的是曹珍芬、陆丽萍和张熹珂三位女士,她们在校对翻译稿方面做了大量的工作,她们的认真、细致和负责的态度让我感动,我想简单的谢意远不足以表达她们所付出的心力。同时,还要感谢的是:张敏和袁璐女士,王新祥和沈逸先生,以及资料室的胡

金星和周韧棱先生,李淑仙和沈丽娟女士。如果没有他们的帮助,本书也不可能如期完成。

最后,特别要感谢的是本书的策划编辑夏德元先生。他为本书的出版,在版权协商以及文字与译文匡正方面倾注了大量的心血,没有他的辛苦工作,本书也不可能顺利出版。当然,复旦大学出版社在讲求效益的社会氛围下,能够勇敢地出版研究美国政治的学术著作,也是这本书能够与读者见面的关键。

蒋昌建

2001年1月