

美国国会委员会与美国外交政策的制定

赵可金

【摘要】委员会是美国国会中的重要机构,事实上承担着美国国会的大量工作,对美国的内政外交都具有巨大的影响。本文在分析国会委员会的发展演变及其特征的基础上,对各委员会在国会外交决策过程中的地位、享有的权力以及施加影响的手段进行详细分析,最终得出结论,美国国会的大部分决策实际上是在委员会阶段完成的。

【关键词】美国国会 委员会 美国外交政策 国会外交

国会委员会是“国会权力的重镇,它们不仅和总统竞争,和另一院的相似委员会竞争,它们甚至还和本身所属的全院大会竞争。”^[1]正因为如此,国会委员会在美国内外政策制定上居于十分重要的地位,并且这种地位随着国会制度的不断完善和决策任务的专业化而趋于加强。许多批评家已经开始抱怨几乎每一个国会委员会在对外政策上都想插手干预。麦库宾·T·欧文斯对“30个委员会和77个小组委员会在一定程度上夺取了监督防务的权力”提出了异议。^[2]前海军部长约翰·利曼反对“80多个主席和他们的助理把持着政府部门国家安全政策的所有各个部分”。^[3]总之,委员会已经成为美国对外政策制定中一个不可忽视的重要角色。

迷你议会的发展演变及其特征

目前,委员会作为国会立法的基础,

担负着两院的大部分工作。但是,委员会能够有今天这样的地位和规模,却是在一百多年的历史中逐渐演变形成的,既有客观的工作需要,又体现了美国立国思想的主观追求。具体来说,影响委员会发展演变的主要原因有两个方面:

第一,宪政分权的立国思想。在国会创建初期,委员会就是众议院立法的基本组织形式。它的产生与美国分权主义的思想基础密切相关,一定程度上可以认为委员会制度的产生是权力分散化的产物。“委员会的作用是在演变中形成的,而不是宪法规定的。”^[4]在1940年以前的一百多年时间里,无论是参院还是众院,权力分散主义的力量相当强劲,它支配了国会内部的权力分配过程。委员会就是这股力量的产物。

第二,国会工作日益专业化、复杂化的需要。在建国之初,美国所属各州数量较少,议员也比较少,立法任务也不重,主

要是税收和拨款。国会一般通过建立临时性的委员会进行审议,审议结束后宣布解散。但随着美国国土疆域的扩大,议员人数的增多,立法任务的加重,临时性的委员会已经不能适应新的形势和任务的要求,效率低下,议员们怨声载道。于是,在1789年,众议院成立了选举委员会,这是国会第一个常设委员会。随后,1916年,参议院将11个重要的临时委员会改为“常设委员会”。从1789年到1809年,众议院设立了10个常设委员会。^[5]委员会具备了一定的规模,形成了一个体系。

委员会产生之后,由于有了固定的人员和组织,可以自动拓展工作空间,推动着委员会进入制度化时期。委员会之所以能够制度化是因为在1816年之后,美国人口急剧增加,政府承担的责任越来越多,领土扩张也非常迅速,委员会成为加快立法的关键。^[6]随着委员会数量的增加,逐渐发展成为“大权在握的自主机构”,也产生了许多的问题,比如摆脱了全院大会的控制自行其是、膨胀导致效率低下等等。为此,国会两院先后在1919年、1946年、1970年进行了多次改革,委员会的结构也发生了许多变化,比如小组委员会的大幅度增加、主席的权威增大等。20世纪70年代的委员会改革奠定了现代委员会制度的框架。^[7]

20世纪80年代之后,国会委员会日益分化,逐渐成为由议员、小组委员会、委员会主席、委员会构成的复杂体系。20世纪70年代以来,国会改革带来了小组委员会的大量生长,80年代,国会平均有225个小组委员会。经过95年的国会改革,小组委员会有所减少,比如104届国会有105个小组委员会,且拥有巨大的权力,包括举行听证会、展开调查、监督政府行为等。委员会如果通过不采取行动或者否决,可以使一个议案胎死腹中,媒体、利益集团、政府和公众对立法的关注和牵制也主要在委员会这个阶段。

两院的委员会结构大致上是平行的。有些立法权相同的委员会的名称在两院有所不同,但是职能相似。相比较而言,参议院委员会的地位稍高一点,比如在助手的数量、办公室的分配、社会知名度上都有所体现。国会委员会的成员都是由议员担任,参院规定:一个参议员最多只能是两个主要委员会和一个次要委员会的成员;一位参议员只能担任一个委员会的主席。大约有一半的参议员参加了两个常设委员会,另外一半的议员参加了三个委员会。委员会实行资深制度,即谁在国会任职时间长,谁就享有选择的特权,在主席任命上也是如此。最有权力和威望的委员会成员常常由连任数届的老议员担任,年轻议员一般被委派到不太重要的委员会。在参院,议员们最想进入的委员会依次是:外交、财政、商务、司法、拨款、军事等;在众院,委员们最想进入的委员会依次是:拨款、规则、筹款等。

国会委员会主要有四种类型:常设委员会、特别委员会、联合委员会和会议委员会。常设委员会是委员会体制的核心,处于举足轻重的地位。多数常设委员会下设小组委员会,提案和拨款的具体审议工作一般放在小组委员会进行,但小组委员会没有向院会提交法案的权力。国会有时由于工作需要也会设立各种特别委员会和协调委员会,它们的工作仅限于调查研究、调和分歧和提出建议,没有权力提交法案。国会有时还采取全院委员会的特别形式审查法案,法定人数为100人,而不是众院大会的218人,全院大会开会期间,议长退出会议,在全院委员会提出自己的建议报告后就会宣布解散。

各委员会外交地位的变化

尽管国会两院有535个议员,召开各种类型的会议,但是真正决定国会对外政

策的还是各个常设委员会。常设委员会是国会决定对外政策的中心,大量影响政府对外政策制定的活动依靠委员会来推动,它是国会行为的真正组织者和实施者。

尽管超过一半以上的常设委员会获得了对外政策的管辖权,但主要是8个委员会决定:参议院对外关系委员会、众议院国际关系委员会以及两院的军事委员会、拨款委员会和情报特设委员会。^[8]但随着国际形势的发展变化和外交事务的变革,一些委员会的相对影响已经发生变化,特别是对外关系委员会,从前在对外政策上一言九鼎,现在发现在有关政策上被军事和拨款委员会后来居上。

1. 参院外委会和众院国际关系委员会影响力相对下降。历史上,参院外委会是国会中最有声望的委员会,^[9]在20世纪的大多数时间内,该委员会矗立在美国对外政策的最前排,它的主席被看作是国会山上的伟大人物。从字面上来看,对外关系委员会和国际关系委员会在国会对外决策上占据中心地位,他们拥有的管辖权给予他们在几乎所有对外政策问题上的发言权。然而,战后以来,这两个委员会在对外政策问题上的影响力相对下降,正如里根政府的一名官员所说的那样:“这两个委员会一个已经流产,另一个被分裂为众多的小王国。”^[10]

对外关系委员会和国际关系委员会在美国外交中影响力的下降,主要有三个原因:第一,随着全球化的发展,对外政策的议事日程已经发生改变,外交的内容发生变化。条约在对外政策上的作用已经不如以前重要,外援的数量在80年代大大减少。一些问题如援助尼加拉瓜、军事力量的现代化、贸易等属于其他委员会的管辖范围。这些委员会的工作充满活力,以至于把对外关系委员会“撵出了工作领地”。第二,委员会内部受到党派政治和政治立场差异的制约,难以统一意见,本身的效

率影响了作用的发挥。在整个70年代和80年代,该委员会被划分为鸽派民主党和鹰派共和党,达成的协议很难得到履行,而且缺乏强有力的领导。如1974年参议员威廉·富布莱特退休之后的10年里,外委会历经4任主席,没有一个任期超过4年。1986年参议员派尔(Pell)成为主席,尽管他打破了4年的任期记录,但是他“更像是一个‘小商贩’而不是一个‘拿主意的人’”。^[11]派尔几乎没有发挥小组委员会的作用,并且很少引导委员会从事立法问题。此外,他未能阻止地位比较高的少数党参议员杰西·赫尔姆斯利用委员会的党派分化制造立法僵局。第三,由于不像以前那样给议员们带来政治上的实惠,两个委员会在议员中间已经失去了往昔的吸引力。^[12]1991年,共和党议员哈瓦德·沃尔普辞去了非洲小组委员会主席职务,担任科学、空间和技术小组委员会的主席。共和党议员吉利·斯塔德斯和彼德·考斯特梅尔,放弃在其他委员会中获得席位,尽管他们每个人各自在对外事务委员会工作了15年和8年。新的成员不再急着加入对外关系委员会。甚至即使1991年1月102届国会开会的时候,国际关系委员会还有8个空缺,25个初次当选的民主党议员中没有一人要求获得该委员会的席位。

2. 两院军事委员会影响力上升。冷战伊始,两院军事委员会在防务和外交政策的作用非常小,被嘲笑为是“真正的财产委员会”。^[13]因为他们过于关心军事建设的帐目,像是钻进了钱眼里。然而在过去的20年里,军事委员会在防务政策上成为国会主导性的角色。在关于沙漠盾牌行动的辩论中,第一次也是最为明显的一次国会听证会不是由参议院对外关系委员会而是由军事委员会主持的。1991年苏联解体时任两院军事委员会主席的阿斯平和纳恩,而不是由当时的两院对外关系委员会主席费瑟尔和派尔,发起调集援助项目,努力

援助前苏联。

军事委员会在政策制定上从边缘走向核心,根据詹姆斯·林赛的研究,主要原因有四个方面:一是每年一次的军事授权;二是由于70年代的小组委员会的改革;三是越战之后国会难以统一意见;四是强有力的领导出现。^[14]总之,军事委员会影响力的上升使得外委会和国际关系委员会在军事问题上无法涉足,只能主动退出“游戏圈”。

3. 两院拨款委员会重要性不断加强。任何需要开销的项目最终都要接受拨款委员会的管辖,这是国会掌管“钱袋的权力”(the power of purse)的重要体现。70年代以来,国际政治低级化发展,经济因素在国际关系中的地位上升,客观上为政府经济工作部门提高影响力创造了机遇。在国会内部就表现为主管经济事务的委员会的权力增大。同时,不像其他委员会,拨款委员会几乎完全依赖于它的小组委员会,这些小组委员会从根本上说是一些自治的行为体。每院之中有5个拨款小组委员会对对外政策的一些方面具有发言权。就像委员会成员诺曼·迪克斯指出的那样:众议院拨款委员会是一个“管钱的地方,并且是充满为了钱而搏斗的地方。”^[15]因为这一角色,参议院拨款委员会显然对那些想要提高他们选区经济利益的参议员具有吸引力。

4. 情报委员会的影响力正在崛起。随着进入信息时代,情报信息成为外交决策中尤为重要的因素,在信息安全呼吁的浪潮下,众议院和参议院情报特别委员会在国会对外政策制订上后来居上。1976年,参议院建立了情报委员会,1977年,众议院建立情报委员会。情报委员会的建立,吸引了大量议员的兴趣。1983年,与国际关系委员会的“门庭冷落”形成鲜明对比的是,将近有30人竞选民主党在众议院情报委员会中的3个空缺,一些议员为了获得

这一职位,往来奔波,费尽心机。1987年,有60名众议员签名竞选情报委员会的4个席位。毫无疑问,一些议员寻求这一职位的主要原因在于他们能够从这一职位中了解国家最机密的事情,并且能够从中获得社会声望,为自己以后的政治前途积累资本。为了限制这种趋势,众议院限定在情报委员会连续担任不超过6年,在参议院限定在连续担任不超过8年。

情报委员会的影响力还来自它独特的工作方式,它们的活动几乎不诉诸听证会。80年代,从来没有委员会像情报委员会那样,在一年内举办超过4次听证会获得中央情报局的证据。同时,委员会所作出的大多数决定,特别是那些有关于基金设立的决定,从来没有得到澄清。与其他委员会关注对外政策不同的是,情报委员会不能依赖与新闻媒介和利益团体来提供替代的信息来源(即使媒体和利益集团有时确实提供了重要信息)。尽管事实上所有的有关中央情报局的评估意见送到了国会的两个情报委员会,接近中央情报局的分析并不能保证委员会将会收到关于对外政策的定期通知。因此,情报委员会对政府的制约几乎是“致命性的”,因为一旦它想揭露政府的不轨行为,就会在社会上引起轩然大波,使得任何一届政府下不来台。也正因为如此,情报委员会在外交上的影响力也大大提高,而且与日剧增。

5. 两院其他委员会正在积极参与。除了比较大的8个委员会之外,许多委员会在对外政策的一些方面也逐渐具有正式的发言权。比如,农业委员会控制着商品的出口项目,银行委员会监管着进出口银行和美国对国际货币基金组织的捐款,预算委员会通过国会引导着一致的预算决定,包括防务和外交项目的开支限额。众议院商业船舶委员会和参议院商业委员会在巴拿马运河上拥有管辖权。由于关税从前是联邦税收的主要来源,众议院运输和基础

设施委员会和参议院金融委员会都管理着贸易政策。

如果更进一步分析,就委员会内部而言,委员会主席对外交的影响作用相对突出一些,小组委员会日益成为不容忽视的重要角色。

委员会主席均由多数党议员担任,权力很大,包括召集会议,决定日程安排,举行听证会和议案审议会,担任本党议案审议牵头人等。没有主席的同意,委员会的听证会、审议会都无法召开。没有它的首肯,绝大多数议案无法在本委员会审议。^[16]委员会主席实行资深制度,注重的是资历,而不是能力,比如参院委员会主席一般是由委员会内资历最深的议员担任(众议院在历史上也有例外),前任外委会主席阿瑟·范登堡、威廉·富布莱特、杰西·赫尔姆斯等都曾是外交舞台上的风云人物,他们在任时期的外委会也是比较有影响力的。

不过,70年代以来,为了限制和削弱委员会主席的权力,小组委员会不断成长壮大。由于小组委员会可以自由地采取他们自己的政策路径,因而在对外政策上具有比较大的影响力。一个对外行动小组委员会中的资深参议员有些夸张地指出:“这个小小的古老的对外行动小组委员会,几乎没有在电视中出现,但正是它确定着美国的对外政策。”^[17]以参院外委会东亚暨太平洋事务小组委员会为例,因为“小组政府”已经开始逐渐取代“委员会政府”的决策运作方式,该小组实际上成为参议院在东亚事务上的决策中心。“小组委员会之与常设委员会,正如常设委员会之与国会,在立法过程中扮演着关键性的角色。”^[18]但是,委员会依然是立法程序的核心,立法的起点虽然是小组委员会,但委员会可以要求直接拿到委员会审议。一般情况下,一项议案的成败在很大程度上取决于委员会。当然,小组委员会对外交影响的大小随着委员会的不同而不同,有的委员会由于工

作性质比较复杂,因而工作的自主性相对大一些,有的就不那么大。

委员会影响美国外交的权力和手段

国会委员会作为“行动中的国会”,是国会的一部分,根据宪法规定,立法活动由国会实施,实际上,参众两院大会只是对委员会的报告表示同意或者不同意,并不作重大的修改,因此,委员会又被称为“院中之院”,掌握这大部分议案的生杀与夺大权。查尔斯·比尔德对此有过如下评述:“由于事务繁忙,特别是在众议院,许多重要的议案往往未经认真审查或未作任何修改,就照委员会送来的样子原封不动地通过。这种做法当然给予委员会极大的权力,几乎把众议院从审议会变成了一个批准会,尽管表面上也要经过讨论。”^[19]美国第28届总统威尔逊在《国会政体》中写到:“国会政体即为由国会各种常设委员会控制的政府”,“开大会期间的国会是形式上的国会,而国会委员会才是行动中的国会。”^[20]由此可见,委员会在实际运行中被赋予了很大的权力,直接影响了国会整体的行动能力。根据对第84届国会的35项法案的研究,如果某项法案得到委员会的80%以上成员的认同,它在院会通过一般不成问题;如果某法案在委员会内得到61-79%的赞同,它有90%的机会在院会通过;如果在委员会获得51-60%的简单多数,便只有56%的可能在全院大会通过。^[21]非但如此,委员会的意见情况也是议员投票选择重要的“风向标”,因为大部分议员对于议案尤其是关于外交方面的议案并不熟悉,只要某项议案与其选区的利益没有根本的冲突,在一般情况下会跟随委员会的意见行事。

同时,国会委员会可以作为一个独立的政治主体,通过调查、听证等方式直接对行政部门的外交决策活动形成影响。“美国国会实际上是六七百个独立的权力中心的

集体。每个议员办公室、每个委员会或小组委员会都可以是一个政治角色。^[22]20世纪70年代的国会改革,授予常设委员会以更加广泛的监督权,并且设立了各种权力比较大的“监督小组委员会”,强化了委员会的调查技术、资源力量和技能。国会委员会的调查和监督几乎控制了政府部门的活
动。^[23]总体上,委员会的权力主要包括:

1. 委员会在日常运作中体现出来的国会“看门人”(gatekeeping)的权力。尽管国会山上人来人往,但国会立法和监督的主要工作基本上是在委员会的办公室里产生的,委员会仿佛是国会上的值班人员,负责全面收集议员提交的各种问题,尽心尽力的进行调查听证,任劳任怨地搞好立法准备工作。等到立法日来临之时,委员会就把需要审议的议案像做成像“珍品佳肴”一样,送到每位议员的“餐桌”上,等待他们的“品评和享用”。在整个过程中,议员看上去好像是在“没事闲聊天”,委员会则忙得不可开交。因此,无论是走廊议员还是行政部门的人员来到国会,最主要的还是去找委员会办公室。比如2000年1月,给予中国PNTR成为国会讨论的热点,美国国内掀起了游说国会的浪潮,游说员走进国会,往往都是拥向各个委员会的办公室,或者各个委员会主持的听证会,因为人们知道对议案形成起关键作用的就是各个委员会。

2. 协助立法权。常设委员会在全院议事程序中有重大的权力,这些权力包括:第一级淘汰议案权,即委员会在全院审议之前审议并决定哪些议案应该淘汰,哪些议案应该送全院审议;建议全院对某一议案采取何种方针、原则的权力;调整全院议程权等等。由于许多法案细节复杂,技术性强,局外人很难提出什么意见。委员会会利用它熟悉内情、具备专业知识背景等垄断优势,通过审议报告,建议全院对某一议案采取否决、修正等行动。威尔逊、比尔德等国会研究专家认为全院苦于缺乏时间和知

识,只是走过场,实际上只能批准委员会的报告。^[24]因此常设委员会实际上对立法具有举足轻重的影响力,其真正享有的权力远远大于形式上所赋予的权力。比如委员会可以起草关于某一对外政策的报告,这些报告会作为“立法动机”加以援引,1999年1月出台的《考克斯报告》就对于众议院通过《加强台湾安全法》产生了重大的影响,2000财政年度《国防授权法》和《综合拨款法》均含有20多个反华条款,但克林顿只能签署,《考克斯报告》提出的许多遏制中国的建议得到通过成为法律。

3. 监督政府权和人事任命建议权。监督政府权是国会基本的权力之一,主要包括质询权、倒阁权、弹劾权、调查权以及国会行政监察专员的监督权等。但是,国会监督政府权力的实施主要通过调查和听证两条渠道进行,而无论是调查还是实施听证,并不是国会535个议员随意进行,而是由国会两院成立调查委员会或者监督小组委员会实施。特别委员会或者小组委员会具体负责调查行政部门的有关行为,掌握着调查监督的尺度,对于行政部门的制约比较有力量。另外,委员会可以提供一些报告,虽然这些报告并不具有法律作用,对政府也没有严格的约束。但是他可以左右舆论,影响议员的选择和判断。如果委员会对某个国家怀有成见,可以出台一些影响议员思想的报告,并公布于众,就可以通过滥用监督权力,在客观上起到对政府决策的制约作用。

4. 实际拨款权。对政府的拨款权是国会一切权力的前提和保障。1865年以前拨款权力主要集中在岁入委员会。1865年,众议院成立拨款委员会,从岁入委员会手中接过了集中拨款的权力,随后出现了拨款权力分散化的趋势,各个常设委员会分享到了拨款的权力,保持了委员会在两院议事程序中的实权。1921年预算和审计法与两院以两步程序为特征的新的拨款机制相

配合,进一步增强了国会的监督责任。其中各委员会承担起分口把关的重大责任,并获得国会审计总数作为他们的耳目。可见实际的拨款权是掌握在委员会手中,尤其拨款委员会和商业委员会往往是议员向往的“风水宝地”,两党也在该委员会明争暗斗,在20世纪80年代,两党曾经为争夺席位而大打出手,将事情闹到哥伦比亚特区地方法院,甚至准备把官司打到最高法院。^[25]

正是由于国会在法理上和实际运作中具有如此重要的权力,使得委员会成为国会影响美国外交的“实体”部分和不可忽视的一个环节。国会游说也主要在委员会这个环节上施加影响。因为一个议案一旦走出委员会,即使不会成为法律,至少也会影响公众舆论,对行政部门的决策形成影响。

委员会影响美国外交的手段是多种多样的,不同的委员会有不同的手段。归纳起来,主要通过以下五种手段:

1. 影响舆论和媒体,制造声势。由于委员会是国会的“看门人”,委员会的一举一动都会成为舆论关注的焦点,媒体就可以借机大肆渲染,在社会上制造声势,进而影响政府和决策。比如1999年12月,众议院政府改革委员会关于黄建南政治捐款案举行的听证会,在社会上“一石激起千层浪”,尽管最终毫无结果,但是经过媒体的炒作之后,在中美关系中造成十分不好的影响。

2. 对条约提出建议,制约行政决策。美国签署的国际条约或者双边协定,需要参议院的批准,外委会是第一关。如果一个条约外委会表示不同意,一般不能得到参议院的批准。如《全面禁止核试验条约》之所以夭折,参院外委会和当时的主席赫尔姆斯起到了重要的作用。^[26]

3. 提出外交人员任命建议,影响外交人员的选择倾向。在参议院,外交委员会对总统任命的外交人员(国务院官员、驻

外大使以及驻国际组织代表)有初步审核权,通过拖延任命统一、反对任命,可以迫使被提名人或者行政当局改变主意,或者重新改变参议院所喜欢的人选。1980年参议院外委会对里根总统提名黑格出任国务卿拖延任命、1989年参院军事委员会拒绝陶尔出任布什政府的国防部长等等,都是参院委员会影响外交人员任命,进而影响对外政策的例证。^[27]美国驻外大使需要参议院批准,如果拿不到外委会的通行证,当大使只能是做梦。

4. 对外援、军售以及各种政府政策提出限制。从1955年以来,参院外委会对于外援的授权具有了较为独立的管辖权。从50年代的纪录来看,参院外委会和其他与外援有关的委员会相比,对外援政策的影响最大。80年代以来,参众两院外委会的影响力下降,主要是国会制度的改革和全球化的发展,这一点前面已经介绍。

5. 委员会的直接对外交往活动。国会委员会可以直接组织议员到外国同外国政府和议会进行直接的交流活动,直接参与和控制美国的对外政策。比如1994年12月,参院对外关系委员会议员代表团对亚洲国家和地区进行访问,了解这些国家的情况。回国之后发表了一份出访亚洲的报告,向国会介绍有关国家的情况,影响了议员的观念,也影响了美国行政部门亚洲政策的制定。

注释:

[1] Steven K. Bailey, *The New Congress*, NY: St. Martin's Press, 1966, p.55.

[2] Mackubin Thomas Owens, "Micromanaging the Defense Budget," *Public Interest* 100, Summer 1990, p.132.

[3] John Lehman, *Making War*, New York: Scribner, 1992, p.214.

[4] 与非:《美国国会》,中国民主法制出版社2001年北京版,第24页。

[5] George B. Galloway, *Congress at the Crossroads*, NY: Thomas Y. Crowell Co. , pp.127-131 .

[6]孙哲:《左右未来》,复旦大学出版社2001年上海版,第215页。

[7]有关委员会制度发展变化的情况请参见,孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社2001年3月版;与非:《美国国会》中国民主法制出版社2001年7月版;蒋劲松:《美国国会史》,海南出版社1992年版。

[8]James M.Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, John Hopkins University Press, 1994, p.53.

[9]Davod N. Farsworth, *The Senate Committee on Foreign Relation* Urbana: University of Illinois Press, 1961, pp.110-45.

[10]Stanfield, "Floating Power Centers," *National Journal*, 1 December 1990, p.2916.

[11]Stanfield, "Floating Power Centers," *National Journal*, 1 December 1990, p.2916.

[12]McCormick, "Decision Making," *Congress and the Presidency* 12 Spring 1985, pp.126-28.

[13]Lewis Anthony Dexter, "Congressmen and the Making of Military Policy," in *New Perspectives on the House of Representatives*, ed. Robert L. Peabody and Nelson W. Polsby Chicago: Rand McNally, 1968, p. 181 .

[14]James M.Lindsay, *Congress and the Politics of U.S. Foreign Policy*, John Hopkins University Press, 1994, pp.61-63.

[15]Diane Granat, "House Appropriations Panel Doles Out Cold Federal Cash, Chafes at Budget Procedures," *Congressional Quarterly Weekly Report*, 18 June 1983, p.1209.

[16]与非:《美国国会》,中国民主法制出版社2001年7月版,第33页。

[17]White, *Decision Making in the Appropriations Subcommittees*, p.196.

[18]孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社2001年版,第234页。

[19]查尔斯·比尔德《美国政府与政治》上册,朱增汶译,商务印书馆1987年,第140页。

[20]威尔逊:《国会政体:美国政治研究》,商务印书馆1986年,第4页。

[21]高鉴国:《美国委员会制度述论》,载《美国研究参考资料》1991年第7期,总362期,第9页。

[22]牛军:《理查德·布什谈国会与美国对华政策》,参见《美国研究参考资料》1991年第2期,第25页。

[23]Philip Laundy, *Parliament in the Modern World*, British: Dartmouth Publishing Company, Ltd., 1989, p.91.

[24]蒋劲松:《美国国会史》,海南出版社1992年版,第140页。作者认为,委员会对全院辩论起着明智和权威的指导作用。

[25]转引自孙哲:《左右未来:美国国会的制度创新和决策行为》,复旦大学出版社2001年3月版,第222页。

[26]与非:《美国国会》,中国民主法制出版社2001年7月版,第241页。

[27]林正义:《1980年代美国参议院外交委员会之组织与运作》,载《欧美研究》,台湾中央研究院欧美研究所第21卷第4期,第92-93页。

(作者简介:复旦大学美国研究中心国会研究助理,上海,200433)

收稿日期:2003年7月