

■ 历史研究

大陆会议委员会制度的演变及影响^①

雷芳^a, 张志兵^b

(湖南科技大学 a. 人文学院; b. 法学院, 湖南湘潭 411201)

摘要:委员会制度是当代美国国会运作的重要方式之一,起着举足轻重的作用。这种作用在美国早期具有国会性质的大陆会议中已初见端倪。大陆会议时期的委员会制度,在当时解决了早期美国发展过程中的大量国家事务,同时由于它自身存在诸多弊端,无法根本解决大陆会议所面临的很多问题。但是,这一时期委员会制度的形成与演变是一种创新性实践,不但影响了未来邦联国会的运作,更重要的是,它的实践有助于推动行政机构与立法机构的分离,对美国早期政府体制构建起了重要作用。

关键词:大陆会议;委员会制度;美国早期政府体制

中图分类号:D73/77 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-7835(2013)06-0170-04

委员会制度是美国国会运作的重要方式之一,是国会为更好地实施其立法监督等职能,根据相关法案涉及领域设立委员会以分担其部分职能的一系列制度。委员会制度作为国会立法决策以及监督政府的中枢,在立法过程中具有举足轻重的分量。因此,委员会制度是政治学研究的重要对象和问题。虽然1787年美国《宪法》中没有提到委员会制度,也没有去规定它的权力和职责,但委员会制度和政党、内阁及其它重要机制一样,在美国政治体制中起着重要作用。基于这种作用,美国宪政史学者对这一制度展开了研究,对建国时代有研究兴趣的学者对大陆会议中的委员会制度也有所关注,如美国政治学家C·吉尔森和R·威尔逊详尽地探讨了美国第一国会大陆会议的制度结构及动力缺失的状况^[1];詹姆斯·富兰克林则撰文探讨了常设委员会在现今美国政治体制中的功能和作用^[2]。国内学术界对美国国会体制中委员会制度不乏相关研究,但对美国早期国会体制研究不多^[3]。本文力图通过梳理与还原大陆会议委员会制度形成与演变的历史轨迹,以阐释大陆会议^①委员会制度在美国早期政府体制构建中的历史作用。

一 大陆会议委员会制度的由来及演变

委员会制度最早起源于英国,始于爱德华一世统治时

期。自13世纪以来的几个世纪中,委员会制度在英国得到发展。17世纪到18世纪早期,英国平民院正式使用委员会制度。此时正是北美殖民地立法机关成型的时期。这些初生的殖民地立法机关开始模仿英国议会的组织形式,设立了各种委员会。后来,由于英国内阁制的兴起,常设委员会制度在英国行将消失,但委员会制度在殖民地却得以存在,即便在美国革命时期,各殖民地(州)立法机关的体制得到了很大的改造,但委员会制度得到了保存和继续发展。

1774年第一届大陆会议召开。与会代表们认为,这次会议只是一次殖民地联合抵制英国的临时会议,由全体代表参加的全院大会来协商或解决所有事宜。为了方便全院大会开会,大陆会议设立了两个委员会来起草相关草案,其中一个负责起草致国王的信函,申诉殖民地的不满,并请求国王为他们平反;另一个委员会负责澄清殖民地在贸易和制造业方面应该拥有的权力,但所有问题都必须在全院大会中得到讨论,以决定是否通过。这是大陆会议创设委员会的开端。

1775年5月,第二届大陆会议召开。随着战争的爆发,大陆会议的性质和功能发生了巨大转变,它不再仅仅是一个来自各州的代言人所组成的审议制会议,而俨然一

① 收稿日期:2013-01-22

基金项目:国家社科基金项目(11CSS008);国家社科基金项目(11CSS007);湖南省社会科学基金项目(2010YBB131);湖南省教育厅项目(11C0839)

作者简介:雷芳(1975-),女,湖南双峰人,博士,副教授,主要从事美国早期史和政治制度史研究。

① 美国学界通常将1774至1789年间北美存在的大陆联合机制称为大陆会议(the Continental Congress)。一般来说,它包括第一届大陆会议(1774.9.5~1774.10)、第二届大陆会议(1775.5~1781.3)和邦联国会(1781.3~1789.3)。

个全国性政府,承担着—个政府的各项职能。此时大陆会议代表除了要负责政策的制定,还得处理各种相关的问题,如征募兵力、安置人员、为大陆军提供供给、批准开销和发行信用券、并向各省区大会和地方委员会提出行动建议,由他们为共同防卫采取必要的具体的措施。此外,他们还不得不处理各种事务,包括极为细小的行政事务,这导致大陆会议代表们需要处理的事务成倍增加。为此,大陆会议又创设了一系列委员会,以处理各种问题和事务,尤其是军事问题。到1775年底,大陆会议已经有了七个常设委员会,由大陆会议成员组成,以便为各种具体的问题制定总体的政策性建议或者应急方案。他们起草的建议或报告大都送到大陆会议全院大会去讨论、修改和决定,一旦获得通过,则被转送至相关的军事或者地方权力机构加以实施。很快,委员会成为了大陆会议运作中一个不可或缺的重要组成部分,处理的事务涉及军事、财政、对外事务等各方面。1774~1789年,大陆会议共设立了3249个委员会,其中1783年设立的委员会达498个。1782年,麦迪逊—共在94个临时委员会中工作过;来自北卡罗来纳的休·威廉森,1783年在96个委员会中,1784年在106个委员会中工作过^{[1]91-131}。委员会的频繁创设成为当时大陆会议政治的一大特色。

在大陆会议的历史上,为了适应处理日益增加的复杂工作的需要,代表们对委员会制度所做的改革尝试,胜于对大陆会议任何其他附属机构改革的努力。根据卡尔文·吉尔森和里奇·威尔逊通过运用计量分析方法进行研究得出的结论,在1774~1788年间,委员会制度经过了四个相互重叠的演变阶段:

第一个阶段,大陆会议在初期创设大量临时委员会,负责一些具体方面的事务,以分担代表们的任务。这成为国会委员会制度发展的基础。

第二个阶段,大陆会议设置常设委员会,负责处理那些复杂而敏感的问题,如战争、外交事务(秘密联络,后来主要是外交事务);商业、财政(账目或需求开支,后来主要是财政)等。但由于人事缺席和人员更新过多,常设委员会成员还不得不处理大量临时委员会的工作,常设委员会并没有取得预期的成功。

第三个阶段,设置半独立的管理委员会(Board),其成员包括大陆会议代表和非大陆会议代表。任命大陆会议代表参与到管理委员会中,一方面是为了提高他们的专业化和专门化水平,但更重要的一方面是用来保证对委员会尤其对非大陆会议代表的活动的监督。由于大陆会议代表需要分散大量精力参加大陆会议全院大会的辩论,而不像别的代表可以将全部的精力投入到委员会的工作中去,很快,大陆会议代表就担心非大陆会议代表分享了大陆会议的权力,不愿放手让他们去工作,也不愿意让他们承担工作中的大部分任务。这就使得管理委员会受到很多制约,难以发挥应有作用。

第四个阶段,开始选举行政领导,这些领导不是大陆会议代表,但他们率领的是某些负责处理大陆会议大多数重要事务——财政、战争、海上事务以及外交关系的部门。虽然代表们希望这些行政部门首脑的技巧和专业水平有

助于解决问题,但大陆会议时刻警惕他们的权力,每个部门都受到全院大会的严格审查,不免在工作中经常碰壁。

不难看出,委员会制度在大陆会议存在期间历经演变,这种演变充满了矛盾,遇到了很多障碍,大陆会议不得不时常对委员会制度进行改革。

二 大陆会议委员会制度的创新与不足

为应对形势的需要,大陆会议对委员会制度加以改造,使之有了诸多创新,主要体现在委员会成员组成和职能分离两个方面。

大陆会议最初设立的委员会,全部成员由大陆会议的正式代表组成。由于设立的委员会越来越多,很多代表在多个委员会工作,如来自新泽西的代表亚伯拉罕·克拉克,他在大陆会议工作的几年时间中先后被任命到325个委员会中工作,来自北卡罗来纳的休·威廉森和纽约的詹姆斯·杜恩先后在300个以上的不同的委员会中工作过^{[1]118}。巨大的工作量导致代表们不堪重负。为改善这种状况,大陆会议开始考虑吸收非正式代表作为委员会成员,以减轻正式代表的工作压力。1776年12月26日,大陆会议决定任命一个五人委员会,“由非大陆会议代表组成的委员会,准备一个方案,以更好地处理大陆会议的行政事务”^{[4]1042}。

到1781年底,在大陆会议成员和他们与军方或者各州朋友的通信中,谈到大陆会议决心任命非大陆会议成员担任各部门的首脑,以承担行政工作的重任。之后,大陆会议创设了多个由正式代表和非正式代表共同组成的委员会,处理有关战争、财政、对外事务等。这是一个重大的突破,不仅有助于提高处理事务的专门化和专业化,还具有其他更深远的影响:根据大陆会议的设置来看,它相当于一个立法机关,而吸纳非立法机关的人员来解决行政事务,有助于立法机关和行政事务的分离。虽然这种分离不彻底,但其所显露出来的分离的倾向对于以后行政权力与立法权力的分离具有十分重要的意义。

大陆会议作为当时北美最高治理机制,没有专门的行政部门。但大陆会议所要处理的主要事宜是行政事务,因而,大陆会议考虑设置行政委员会来处理行政事务。行政委员会的设置,推动了行政权与立法权的进一步分离。

早在1776年,设立独立的行政委员会来管理行政事务的构想就已经提出。大陆会议在英军进逼费城的压力下,迁离费城。罗伯特·莫里斯,乔治·沃尔顿(George Walton)(Ga.)以及乔治·克莱默(George Clymer)(Pa.)三人留在费城,组成一个委员会处理各项事务。1776年12月28日,威廉·胡珀在写给莫里斯的信中说:“一个关于任命行政权力的方案引起了公众的关注,该方案提出,应该有一些非国会成员来负责财政事务、战争事务和商业委员会的工作。为此目的,设立了一个委员会,你是该委员会成员之一。”^{[5]6:193}—段时间之后,莫里斯致信给大陆会议主席汉科克,提出应把更多行政权力赋予某人,以免在全国忙于军事抗敌的时候,这个小组织却充满了混乱^{[5]2:176}。

然而,因为日常事务太繁重,以至于任何进一步考虑

设立委员会组织或者行政体系的努力都只能成为泡影^{[1]107}。但这是通向考虑设立独立的“文官行政部门”这一过程中相当重要的一步。面临当时的形势,在不断的实践中,人们逐渐认识到,必须设立相对独立、规模较小的行政机构来处理相关行政事务,否则很难保证及时、高效地处理行政事务。

大陆会议希望通过设置和改革委员会制度来帮助自己更好地处理面临的问题,但是,委员会制度存在诸多不足,这些缺陷导致委员会制度无法圆满解决大陆会议所面临的问题,并最终陷入困境。大陆会议设置诸多任务重叠的委员会,这些委员会权力重叠,分工不明,造成处理问题时互相推诿,效率低下。许多委员会通常没有实际性的权力,而且,“这些委员会从来没有完全独立于大陆会议……也没有授予这些委员会真正的权力去制定任何政策,即使它所做出的任何细小的决定,都要受到大陆会议的审查。”^{[6]265}委员会代表费尽辛苦做出的报告,常常得不到全院大会的重视,或者在全院大会中重新制定报告,这就打击了委员会代表的积极性。最主要的问题是,由于大陆会议代表缺勤率和流动率过高,因而各委员会也很难达到法定开会人数。最初设立委员会的一个重要意图,是为了能够有专门人才来管理相关事务,并培养某一方面的专家。但大陆会议成员总是在不断地变更,而且每个州派出的代表数没有固定下来。《邦联条例》第五条规定,代表由各州每年选举产生,任何人在6年之中担任代表不得超过3年^{[7]909}。这样,大陆会议代表就没法长期在某一个委员会工作,等他们刚刚熟悉某一领域的工作,就已经快要离任了。新的代表涌进来,而他们又得花费长时间来熟悉这些事务。这种高缺勤率和高流动率,使得委员会很难实现专门化和专业化。

由于诸多不足,委员会已不能解决大陆会议所面临的问题。1775年9月,赛拉斯·迪恩写道,“我日日在委员会中工作,十分忙碌。”即使最勤奋的代表也不能克服委员会体制本身所具有的问题。恺撒·罗德尼说:“大陆会议中的公共事务处于这样一种状况之中,我没法离开。但是两天过去了,什么也没干,尤其是海上事务委员会,迫切需要有新的成员来参加,两个晚上过去了,我们达不到法定开会人数,根本没法开展工作。”^{[8]306}乔西亚·巴特利特告知约翰·兰登:“我们的商业、海上和财政事务处境十分糟糕,但只要仍由大陆会议委员会来处理些事务,境况就不会改善,因为委员会中大多数成员并不了解这些事务,一旦他们开始熟悉委员会的工作和事务时,他们也即将离任了。人员在不断的变更,一些一无所知的人再进入委员会,这种频繁的人员流动造成了共和国的巨大损失。”^{[5]10:678}

总之,委员会制度的发展和创新,虽然起到了一些积极作用,但还是未能从根本上解决大陆会议所面临的问题,因而也存在诸多局限。但毫无疑问的是,这些创新对未来的政府体制的设置有着特殊的影响和意义。

三 大陆会议委员会制度的影响与意义

大陆会议采用委员会来分担任务,减轻代表工作量,

虽未能收到预期的效果,但用委员会来处理工作,仍是大陆会议中一个十分重要的组成部分。尽管1786~1788年间,委员会数量已经明显减少,但它作为邦联国会处理工作的一种补充手段,从来就没有被完全排除掉。随着之后联邦国会的创建,委员会制度得到继承和发扬,成为美国国会运作中一个不可或缺的重要部分。显然,委员会制度在大陆会议期间10多年的实践,有着极其重要的影响。

第一,大陆会议中委员会制度的设置,为联邦国会所借鉴。大陆会议对委员会制度进行的革新,虽然只是制度上的尝试,未能实现体制化和理性化,但大陆会议委员会制度为第一届联邦国会所继承并得到改进。最初,为了处理某些具体问题,第一届联邦国会设置了一些临时委员会,这些委员会在工作完成之后就自动解散了。随着国会人数的扩大、立法的增多并日益复杂化,联邦国会开始创建常设的或固定的委员会。最先设置常设委员会的是众议院,第一个常设委员会是1789年4月成立的选举委员会,负责审查新议员的资格。第一届联邦国会设置的委员会主要还是用于处理行政事务,还没有设置立法性的常设委员会。到19世纪20年代,国会才建立起一套相对健全的委员会制度。常设委员会成为了国会立法工作的主要机构,所有议案须经过专门的常设委员会审议之后才能提交到全体大会上讨论表决。常设委员会在国会中的重要性,正如威尔逊总统所说,“会议中的国会是陈列中的国会,委员会中的国会是工作中的国会。”就这一层面而言,委员会制度无疑是邦联国会留给联邦的重要遗产。

第二,大陆会议委员会制度的设置促进了行政权力与立法权力的分离。第二届大陆会议已经拥有了足够的立法权和行政权,但是其机制设置仍是一个一院制的立法机关形式。早在1776年,设立独立的行政委员会来管理行政事务的构想就已经提出。但最初出席大陆会议的代表们希望把权力完全控制在大陆会议全院大会手中,甚至对于设立由大陆会议代表组成的委员会来处理某些事务也保持着警惕之心。但随着形势的发展、事务的增加,以及大陆会议全院大会审议程序与处理众多繁琐的事务之间矛盾越来越多,大陆会议开始设立处理行政事务的委员会。1781年2月17日,大陆会议将战争部、海上事务部、财政部和对外事务部置于一个责任大臣的监管之下。1781~1783年,国会开展了对行政部门的改革,创设了多个行政部门,尤其是任命罗伯特·莫里斯担任财政部总监,对处理国会行政事务尤其是财政事务发挥了重要的影响。这一时期的改革成为大陆会议时期国会机构的改革的顶峰,历史学家称之为“金融家掌权”(Reign of the Financier)或者“国家主义者当家”(Nationalist Ascendancy)。但这种行政改革受到越来越多掣肘,无法从根本上解决大陆会议体制上存在的缺陷。尤金·谢里丹和约翰·莫林说,“根据十八世纪的政治思想,当代人会本能的就认为,国会作为一个立法机关,各行政部门首脑都应该执行它的意志。”^{[8]308}国会是由13个州派遣代表组成的,因而一切权力都应该保留给国会,创设独立的行政部门无疑会公开分化国会的功能,会导致权力旁落,甚至让某一部分人或某一些州掌握了权力,他们有可能利用这种权力来为自我的利益服务,

从而侵犯其他人或州的权力。最终,1784年,莫里斯不得不辞职,国会任命了一个新的三人组成的财政委员会,负责国会的财政。虽然大陆会议设立独立的行政委员会来处理行政事务,最终没能成功,但这是一个重大的突破,是美国早期国家机构立法机关和行政事务的分离的肇始,则为联邦政府实现权力分立提供了先例。在提交1787年宪法大会讨论的《弗吉尼亚方案》的十五条条款中,运用权力分离原则来构架联邦政府的条款占据了整整六条。行政部门与立法部门相分离,不仅是美国立宪时期理论探索的结果,更是大陆会议实践经验的总结。

第三,大陆会议设置常设委员会制度,成为联邦政府中行政部门的先例。在约翰·迪金森起草的《邦联条例》第一稿中,赋予国会任命一个州务委员会(a Council of States)的权力,“在国会开会或者休会期间,根据其指示来管理合众国总体事务。”这个委员会不论国会开会与否,都作为一个固定机构存在并运作,有固定的官僚人员,更为重要的是,这个委员会有固定的权力,这些权力“相对独立,不会因修改而丧失”。《邦联条例》第九条规定,合众国国会有权在国会休会时任命常设委员会,命名为“州际委员会”,由每州一名代表组成,并规定了该州际委员会的相应职责。在美利坚合众国总体事务认为必要之时,可以任命其他委员会或者文职官员等权力。这个州际委员会是“国会休会期间的一个委员会”,它所拥有的权力是那些国会中有九个州“不时地,认为有必要赋予之之权力”。这可以说是为邦联设计一个行政组织的开端,为联邦宪法创设行政部门提供了先例。

总之,大陆会议时期的委员会制度,在当时解决了早

期美国发展过程中的大量国家事务;同时,基于自身存在的诸多弊端,它在形成与演变的过程中进行了一系列创新性的改革与实践,对推动美国行政机构与立法机构的分离和美国早期政府体制构建起了重要作用。

参考文献:

- [1] Jillson C, Wilson R. Congressional Dynamics: Structure, Coordination, and Choice in the First American Congress (1774 - 1789) [M]. Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1994.
- [2] Jameson J. Franklin, The Origin of the standing - Committee System in American Legislative Bodies [J]. Political Science Quarterly, 1894, 2(9): 246 - 267.
- [3] 张定河. 美国政治制度的起源与演变 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 1998.
- [4] Ford W C. Journals of the Continental Congress (vol. 6) [M]. Washington: Government, 1906.
- [5] Smith Paul. Letters of Delegates to Congress, 1774 - 1789 [M]. Washington: U. S. Govt. Print. Off, 1976.
- [6] Henderson H J. Party Politics in the Continental Congress [M]. Lanham, Md: University Press of America, 1974.
- [7] Ford W C. Journals of the Continental Congress (vol. 9) [M]. Washington: Government, 1907.
- [8] Marston J G. King and Congress: the transfer of political legitimacy (1774 - 1776) [M]. Princeton, N. J: Princeton University Press, 1987.

Evolution and Influence of the Committee System in the Continental Congress

LEI Fang¹ & ZHANG Zhi-bing²

(1. School of Humane Studies, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. School of Law, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

Abstract: The committee system is an important form in American political system from the beginning. The committee system resolves large number of transactions, but with many drawbacks in itself, this system cannot solve all affairs flocking to the Continental Congress. However, the practice of the committee system in the continental congress affects the work of federal congress in the future; most importantly, this practice plays a crucial role in the building of government system by helping the administrative department's separation from legislative bodies.

Key words: the Continental Congress; the committee system; the building of government system in early America

(责任编辑 朱正余)