



美国研究

标题: 作者:

关键词:

美国私有企业对政府决策的影响

作 者:	王树盛	封面:	
关键字:	美国政治		
年 号:	1991		
期 号:	第1期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	THE INFLUENCE OF AMERICAN PRIVATE ENTERPRISES ON GOVERNMENT DECISION		
中文标题:	美国私有企业对政府决策的影响		

美国私有企业对政府决策的影响

王树盛

关于美国的私有企业与政府之关系，有着各种各样的说法。其中，有一种反复被人们提及的很有代表性的观点是，美国政府是私有企业的代理人。这种说法虽然不无道理，但却言过其实。不错，任何一个国家的政府都不可能不同企业打交道，而企业也不能不求助于政府解决自己的某些困难。但是，由于美国是一个多元化的社会，政府在制订决策的过程中所受到的压力来自社会上各种各样的力量，如农场主、女权运动、公众利益集团、老年人组织、专业联合会等，并非仅仅来自私有企业。人们普遍认为，金钱与政治有着密切的联系，但是，舍得为各类公职候选人捐款的也并非企业界一家。在1974年和1976年国会选举中，捐款最多的不是企业界，而是工会组织。（1）况且出了钱是否就能买到政策也是一个极复杂的问题。因此，对于美国的私有企业究竟对政府的决策有多大程度的影响，我们还应认真作些研究。

本文试图对私有企业与美国政府之关系作一下历史回顾，旨在说明，在不同时期、不同行业、不同公司，企业影响政府的能力差异甚大，不易作笼统定论。这了使讨论的问题更加清楚，我们首先作以下两点界定：其一，本文所讲到的政府，主要指联邦和州政府中的立法与行政部门，对私有企业与法院之关系，我们将在另一篇文章中专门探讨。其二，文中所讲到的企业对政府的影响，主要是指私有企业通过游说、捐款、出席听证会、动员媒介宣传等方式主动去影响或参与政府决策的行为，至于通常人们所讲的“潜在政治”或“代理人政治”，（2）不是本文所讨论的主要内容。

—

美国的“私有企业”是一个内容极广泛的概念，它包括除国有企业以外的所有企业。从夫妻杂货店、乡村咖啡馆到跨国公司，都叫私有企业。实际上，它们之间到底有多少共同的利益的确是一个问题。那些大跨国公司，如埃克森石油公司、通用汽车公司、国际商用机器公司（IBM）

等，年产值都比一些国家的国民生产总值还高。很难想像它们的老板会同那些小餐馆、小酒店的主人坐下来共同商讨对政府的立场或被政府摆在同一天平上。就是那些同等规模的企业，也不见得就会有相同的利益。有一个明显的事例可以说明这一点：美国纺织行业公司，总是希望政府采取一种贸易保护主义的政策，因为它们受到了国际同行的有力竞争；而另一些公司，如波音公司、IBM公司等，由于其海外的贸易额极大，则坚决反对政府采取贸易保护主义的措施。即使是同一行业公司，也会有不同的立场或利益。通用汽车公司和福特汽车公司，多年来一直要求政府放松对每加仑汽油所行里数的标准；而克莱斯勒汽车公司，由于其汽车是达标的，一直反对政府放宽限制。

美国的私有企业不是一个利益整体。在政府面前也是如此。政治学家们早就发现，当政府的政策影响到许多公司的利益时，各个公司容易联合起来共同对付政府；而当政府的政策使一些公司受益而另一些公司受害时，各个公司就会分化，其结果是造成零散的政治活动。然而，在本世纪60年代末之前的一段漫长时间里，美国私有企业间联合的政治行动不多，而零散的政治活动也不积极。这听起来有些不可思议，但却是事实。

美国企业界与政府打交道的历史，可以上溯到建国之初，有组织的利益集团活动在上个世纪也已产生。然而，在100多年的历史中，私有企业在整体上并没有与政府发生密切的关系。这个问题直到60年代才引起政治学家们的注意。当时，由鲍威尔（Raymond Bauer）、波尔（Ithiel de Sola Pool）和德克斯特（Lewis Anthony Dexter）所写的《美国工商界与公共政策》一书，对这一现象进行了调查和分析。他们得出的结论是，政治家们感到，他们听到的企业界的声音不是很多，而是太少；很少有政府官员指责企业界的压力过大，恰恰相反，一些人认为他们获知的有关企业界的信息太少了。当然，个别大公司如杜邦公司、海湾石油公司等一直是与政府有联系的，但这些联系还主要限于与那些有关的政府管制机构打交道，而不是去主动地资助国会议员、参加政治活动或干预政府的决策。鲍威尔等人还指出，企业界的院外活动，与其他的院外活动相比，更显得资金不足，信息不灵，效率不高。（3）

直到60年代末，美国企业界的行业联合会和保护性组织仍然为数不多。有影响的组织就更少了。在当时，设在华盛顿的最有名的两个组织是“全国制造商协会”和“美国商会”，而这两个组织都有明显的缺陷。“美国商会”，主要是由一些小企业组成的，代表着地方上的小企业的利益；而“全国制造商协会”则由一些中型企业所把持。这两个组织因为怕影响内部成员间的关系，从不向政府发表明确的主张。这些组织的工作人员素质很差，院外活动的水平极低，在政治生活中构不成重大的影响。而且，他们对影响政府政策的兴趣远没有对保持组织成员的兴趣大。在这个时期，大多数大公司在华盛顿没有负责公关事宜的办事处。利益集团问题专家威尔逊（Graham K. Wilson）说，当时，大多数公司与国会没有联系，在166家大公司中，只有37家与国会有联系；在404家中型企业中，只有68家与国会有联系。（4）在纳德组织（Nader Organizations）攻击通用汽车公司的一种汽车的安全性之前，通用汽车公司在华盛顿还未设公关机构。国际电报电话公司（ITT）的情况也如此，在他们于60年代末70年代初遇到一系列需要与政府打交道的麻烦之前，也没有在华盛顿设立这样的办事处。除了那些与政府有直接商业来往的公司（如同国防部有订货合同的公司）之外，大多数大公司都认为，任何问题都可以由律师去解决，无须雇用专门人员去从事游说政府官员的活动。

企业界政治行动委员会发展缓慢也与此有密切关系。政治行动委员会（Political Action Committees，简称PACs），是由公司、工会、行业联合会以及其他一些集团和个人所成立的，接受私人或团体的捐款以资助竞选官职候选人的组织。在美国，政治行动委员会是本世纪30年代产生的。但直到1963年企业界才产生了第一个政治行动委员会，即由“全国制造商协会”建立的政治行动委员会（BIPAC）。从这个组织在1964年注册时起，到1968年止，企业界的政治行动委员会只有33个。远远少于由工会、行业联合会等利益集团所建立的政治行动委员会。这直接妨碍了企业界在各类选举中应起的作用。

鉴于企业界对政治行动的冷淡态度以及没有统一的、政府必须与之打交道的组织，美国政府与企业界的关系保持在一种低规格上。这与当时欧洲一些国家的情形截然不同。在欧洲，如奥地利、瑞典、英国以及亚洲的日本，都有统一的代表企业界或雇主的组织，政府必须与之打交道，而无须与其他组织打交道。政府制订的政策，无论是税收、反通货膨胀还是救济金问题，都要事先征得这类组织的同意。而在贯彻政府政策的时候，这些有权威的有代表性的雇主组织往往能起很大作用。这种现象被称作“新合作主义”（neo-corporatism）。相比之下，美国在当时的情形则

要令人吃惊了。那么，在60年代末以前，为什么美国企业界对政治那么冷淡、为什么工商企业利益集团不发达呢？

第一，公众对企业界基本上还是信任的。35年前，当通用汽车公司总裁查尔斯·欧文·威尔逊（Charles Erwin Wilson）被艾森豪威尔总统提名为国防部长时，他在参议院听证会上说过一段后来反复被人们提及的话：“凡是对美国有利的事，都对通用汽车公司有利，反之亦然。两者之间没有差别。”（5）对通用汽车公司有利的就对国家有利这样一种观点，虽然在当时曾经引起过一些人的批评，但就公众而言，他们是能够接受的。由盖洛普、《时代》杂志和《新闻周刊》等几家民意测验机构公布的调查结果表明，企业经理们的策略以及企业所寻求的在获取利润与公众利益之间的平衡，公众是基本信任的。（6）在70年代以前，几次民意测验都表明，公众没有将企业界的行为或非法活动作为他们最关心的经济问题。（7）因此，在那个时候，还没有出现大量的针对着公司的行为而展开活动的公共利益集团。公司、企业也就不需要借助于政治活动来表白自己或保护自己。

公众对企业的信任也可以从工会组织比较软弱这一方面看出来。美国的工会组织历史悠久，而且也有过辉煌的时代。特别是在第一次世界大战以后，劳工运动在美国有过较大的发展时期。然而，在以后的岁月里，劳工运动遭受了几次挫折。40年代，由于共产主义者与工会左派的冲突，使工会组织受到削弱。二次世界大战后，国会又在一系列法律中打击了工会运动，如1947年的“塔夫脱—哈特莱法”等，使得法律更加有利于公司经理而不利于工会的领导人。从那以后，美国的工会始终没有发展起来，它们在组织会员与雇主讨价还价向雇主挑战等方面是不成功的。美国的工会所代表的工人，其比例一直比欧洲一些发达国家低。在今天，只有19%的美国劳动力属于某个工会组织；而英国工会会员占其劳动力的47%；瑞典是85%。

美国工会组织相对软弱固然有各组织之间相互竞争分散了力量、遭到政府的打击等方面的原因，但主要还是由于工人与雇主之间的关系造成的。在美国，工人对雇主的仇视并不及欧洲一些国家那样强烈，也可以说美国的工人不像西欧诸国的工人那样有较高的阶级觉悟。社会主义思想和传统在美国工人中的影响远不如在西欧工人中那么深远。因此，在美国不可能靠阶级对立意识发展强大的工会组织。事实上，美国的工会与雇主之间的关系中既有讨价还价的一面又有合作的一面。因此，企业界不需要组织强大的集团去对付工会组织的强有力挑战。这也就减少了企业集团的政治活动。

第二，企业界从政府内部的权力平衡中受益。在本世纪中叶，企业经理步入政界已相当普遍，特别是在行政部门中。最典型的是艾森豪威尔总统的第一届内阁，人们曾称之为“八个百万富翁加一个修理工”。公司经理充任政职，使得政府中的保守派势力增强。在国会中，保守派的力量也占有上风。当时，国会中的资历制度十分盛行。所谓资历制度，是指在国会中按资排辈分配各委员会主席职务的一种做法。资历制度使得国会中的委员会主席常常是由那些来自安定的、只有一个党的、通常为农村地区的保守派成员担任。因为在农村地区，议员连任比较容易，故他们在国会中比来自工业地区的议员年长资深。在民主党控制国会期间，这些人通常是来自南方地区；而在共和党控制国会期间，他们则主要来自中西部和英格兰北部。在这种情况下，那些不利于企业界的民主派人士所主张的政策很难在国会通过。企业界可以坐享其成。

第三，政府不愿过多地干预经济。除了国防工业、石油工业外，一般公司与政府的关系并不密切。这既有公司方面的原因，也有政府方面的原因。相对于西方其他国家来说，美国政府所花的钱只是其国民收入中的很少一部分。美国人基于一种“自治”的理论，一向主张“放任主义”，反对过多地干预经济生活。即使是在罗斯福“新政”时期，由于他主张刺激经济发展的政府投资，从而加强了政府的经济职能，也没有使美国政府的经济责任超过欧洲各国。特别是在50、60年代，放任主义在美国又有所抬头。如果说在各州的宪法中还有平衡预算、削减赤字和控制债务增长的内容的话，那么，在联邦的宪法中，则从未有过这样的条文。因此，美国联邦政府中经济管制机构在那时并不多，经济法规也远没有今天这样繁杂。这便使得许多公司感到没有多大必要与政府打交道。另一方面，在60年代以前，国会议员的竞选费用还远远低于今天。国会议员不像今天这样迫切需要企业界的钱。因此，也就不像今天这样为企业界创造那么多与议员接触的机会。

从本世纪60年代末到80年代初,是美国企业界直接介入政治生活的高峰期。大量的公司学会了用政治手段解决问题,企业界利益集团也飞速发展。原因当然也是多方面的。

首先,公众对企业界的信任程度大大降低。由于在70年代所发生的几大丑闻,使得公众不再相信对通用汽车公司有益的对国家也有益这一观点了。更不相信公司经理们在公司利润与公共利益之间的“平衡”了。公众对企业的不满,致使出现了一系列公共利益集团。如“共同事业”(Common Cause)和“纳德组织”(Nader Organizations)以及许多环境保护和维护消费者利益的团体,大都是在60—70年代出现的。

拉尔夫·纳德本是一名律师,他于1965年出版了《任何速度都不安全》一书。书中,他批评了几家汽车公司的车不安全,其中着重揭露了通用汽车公司雪佛兰分公司时髦的“柯瓦尔”牌小汽车。通用汽车公司为此秘密地调查了纳德的背景,想让他就此止步。然而,纳德的《任何速度都不安全》一书销量猛增,从此,“柯瓦尔”车在公路上再也见不到了。后来,纳德成立了一个公共利益团体,设有包括“美国公共利益研究组”、“社会公民组织”、“国会观察组”等在内的十几个组织,开始了他维护公共利益的生涯。这类公共利益集团的崛起,构成了对企业界的直接威胁。

第二,由于国会中资历制度遭到破坏,华盛顿的权力结构发生变化。1975年12月,第94届国会第一次会议期间两院确立了一套新的程序。根据这些程序,两院中的各委员会主席应由党的秘密会议或党的协商会议选举产生。从那一年开始,一些老资格的委员会主席开始落马。资历制度在国会中遭到一定程度的破坏,对保守派不那么有利了。实际上,保守派的衰落在此之前就已经开始了。从1964年到1974年,民主党在国会中的不断胜利,显示出自由的、反对企业界的政治力量联合起来了。由于公共利益集团的活动,由于反对企业界的公众舆论,70年代早期的国会,甚至包括亲企业界的理查德·尼克松总统,不得通过一系列法规和措施以保护环境、工作安全等,迎合公众的要求。这些情况使企业经理们意识到,他们不能再等待国会议员们自觉地去维护他们的利益了。

第三,美国工业在世界上占支配地位的时代已经成为过去。由于日本、西德、法国以及亚洲几条小龙(香港、南朝鲜、台湾、新加坡)的崛起,美国的工业品面临着海外的强有力的竞争,特别是钢铁、纺织、汽车制造等行业。虽然其计算机、航天技术等仍处于世界上的领先地位,但就美国工业的整体实力看,已经不同往昔。比如,在50—60年代,欧洲人十分害怕美国人,因为美国货充满了欧洲市场。到了70年代,欧洲、日本的产品大量销往美国,美国市场则充满了外国货。在70年代初,法国的一个汽车制造商Renault买下了美国汽车业第四大公司“美国汽车公司”的大量股票,之后,日本的一些公司如尼桑(Nissan)、本田(Honda)等也纷纷在美国设立工厂。于是乎,美国人感叹要“出售美国”了。工商企业纷纷求助于政府出面干涉。

第四,从1965年到1980年,国会通过了一系列经济管制法规。这些法规与私有企业有着密切的关系,如“机动车空气污染控制法”(1965)、“高速公路安全法”(1966)、“消费者除销保护法”(1968)、“国家环境政策法”(1969)、“消费品安全法”(1972)等。(8)为了实施这些立法,政府的有关开支在不断增加。例如,为保障消费者的安全与健康,1974年联邦政府投资13亿美元,1979年投资26.71亿美元,增长105%;为保障工作安全和改进工作条件,1974年联邦政府投资3.1亿美元,1979年则为6.26亿美元,增长102%;为了保护环境与能源,1974年联邦政府投资3.47亿美元,1979年为11.16亿美元,增长222%;为了加强工业特殊管制,联邦政府在1974年投资2.45亿美元,1979年投资3.41亿美元,增长39%。(9)与此同时,联邦政府也扩大了有关的管制机构。1970年,联邦政府设立了“职业安全及卫生管理局”(OSHA)和“环境保护局”(EPA)。后来,又设立了“消费品安全委员会”(CPSC)、“全国高速公路交通安全局”(NHTSA)等。连过去死气沉沉的“联邦贸易委员会”也被吉米·卡特改造成为一个对经济进行广泛干预的机构。戴卫·沃格尔(David Vogel)指出,美国的经理们比他们在别国的同行更不相信自己的政府了。(10)

鉴于上述种种原因,私有企业只能通过直接的政府活动以保护其经济利益。

这一时期,企业界的行业联合会和保护性组织发展迅速。早就产生的“全国制造商协会”和“美国商会”力量迅速扩展。“全国制造商协会”成立于1895年,但到20世纪初,只有会员1000人。主要代表着小企业的利益。到了70年代,该组织已不再以小企业为主,而是以大企业为主。会员也保持在1.3万到1.5万之间。这个组织有几百名专职工作人员,有十几位院外

活动人员。“美国商会”成立于1912年，一直由中型企业所把持。但到了70年代，它的成员也已发生了重大变化，而且达到7万多个，包括公司和个人。另外，还有2500多个地方的商会。会员中有1.8万人是制造商。该组织总部设在华盛顿，有400名工作人员，数十名院外说客。与上面两个组织相并列的是70年代成立的“企业界圆桌会议”（Business Roundtable）。这个组织是在杜邦公司董事长欧文·夏皮罗（Irving Shapiro）倡议下于1972年建立的。参加者有当时美国最大的500家公司中的180家。后来会员一直在180—200家之间。总部设在纽约，并在华盛顿设有办事处。它的院外活动势力十分强大。其他一些行业联合会和保护性团体也势力大增。

与此同时，小企业也增加了在华盛顿的活动。如“全国独立企业联合会”（NFIB），共有会员47万，其中1/3的会员年收入只是5万美元左右。虽然总部设在加州，但在华盛顿有办事处。在全国有565位专职工作人员，在各州首府有36个说客。NFIB设有一个政治行动委员会，1980年大选中为候选人捐款21.8万美元。另一个代表小企业的组织是“全国小企业协会”（NSB），代表着5万家公司。（11）

在这个时期，各大公司也都独自在华盛顿设立了负责公关事务的办事处，并直接参与了同其利益相关的政治活动。

在60年代末70年代初，国际电报电话公司（ITT）遇到了两个大问题必须政治解决。首先，由于它十分显眼地合并了许多企业，包括惹来麻烦的“哈特福德保险公司”，而成了“反托拉斯法”和司法部“反托拉斯局”的打击目标。尼克松总统任命的“反托拉斯局”之负责人理查德·麦克拉伦（Richard McClaren）是一位精通法律、办事认真的人，他很想在这个案子上大显身手。显然，ITT遇上了一个难办的对手。在麦克拉伦在地区法院中败诉并雄心勃勃地准备上诉于联邦最高法院时，他却出人意料地撤诉，并且不久就离开了“反托拉斯局”，到一个联邦法院当了一名政治任命法官。1971年7月30日，司法部匆匆宣布，此案已了结。后来，经过一个叫杰克·安德森的人调查，人们才知道，此案的了结完全是一笔交易。ITT答应为1972年共和党在圣迭哥市举行的全国代表大会负担全部40万美元的费用，而白宫则允诺，此案不再上诉。这件事主要是由ITT在华盛顿最精明能干的院外活动家迪塔·比尔德（Dita Beard）夫人牵线搭桥而促成的。而ITT的首脑人物也曾纷纷亲自出马，游说过政府高级领导人。从1969年到1971年，ITT的总裁吉宁（Geneen）会见了包括商业部长、司法部长以及白宫官员在内的17位联邦政府高级官员。这些人都能与总统尼克松直接接触。而就在司法部讨论这一问题的那几天，公司副总裁还会见了尼克松总统的经济顾问、财政部长等人。正是这些游说活动使得尼克松政府改变了对ITT的态度。

第二件事是，ITT在智利有一个电话系统，由于在智利大选中ITT与阿连德的对手打得火热，新总统阿连德上台后声称，要将这一电话系统收归国有。如果那样，ITT就将损失15亿美元。为了解决这一问题，ITT曾经想通过政府对阿连德采取强硬措施，迫使阿连德让步。为此，ITT找到了当时的国家安全顾问基辛格。后又找到了中央情报局（CIA）的拉美事务司，因为在1964年智利大选时，CIA曾经向阿连德对手提供过资助。于是，ITT提出要CIA提供资金以进行反对阿连德的活动。虽然CIA拒绝了这一计划，但却向他们提供了可能达到这一目的的建议。

政治行动委员会的增加也反映了企业界政治活动的深入。如前所述，在1964年，第一个企业界的政治行动委员会才正式注册，到1968年时，一共33个。而到了1976年，仅头10个星期，就有100个工商界PACs注册登记。1976年3月，工商界PACs共有资金900万美元。从1974年到1976年，工商企业界PACs对选举的合法捐款从250万美元增加到710万美元。到了1978年，这类PACs捐款达800万美元。（12）之后，企业界的PACs一直在发展，到1986年，企业界创办的PACs达到1734个，是各类PACs中发展最快的。现在，企业界的PACs之捐款是各类PACs中捐款最多的。在1985—1986年间，各类PACs共为国会选举捐款7840万美元，其中，企业界PACs捐款3010万美元，工会1640万美元。其他各类PACs如独立的PACs、行业联合会PACs等捐款数额要少得多。（13）企业界政治行动委员会的捐款带有明显的倾向性。有一项调查表明，它们在国会选举中的捐款是有一定模式的。就候选人的身份来讲，它们主要是捐给在任议员竞选连任者；就党派关系看，它们主要捐给共和党人；就思想倾向而言，它们主要捐给保守派；另外，在相同的条件下，它们会首先捐给参议员竞选人。（14）可见，企业界政治行动委员会的捐款与企业政府在政府中的利益是完全一致

的。

律师职业和专院外活动分子的发展也相当说明问题。在70年代，华盛顿的律师业有了相当大的发展。哥伦比亚特区的诉讼案有所增加是原因之一，而主要还是由于各大公司皆依靠律师事务所为其与政府的联系牵线搭桥。像查尔斯·沃克（Charles Walker）和汤米·巴格斯（Tommy Boggs）这样一些“超级说客”，靠着他们与政府要员的特殊关系，为大公司服务，赚了大笔的收入。如巴格斯在1985年一年就赚了100万美元。

三

美国私有企业的政治活动并没有持续不断地沿着上行线发展下去。从80年代以来，企业界的政治活动虽然没有明显地走下坡路，但也没有继续扩大其战果。

在企业界，仍然没有出现统一的、有权威的、能代表整个行业的组织。由于“美国商会”和“全国制造商协会”的风格不同，两家没有合并。而“企业界圆桌会议”与它们的差别或许更大一些。与此同时，中小企业的联合组织仍保持着自己的地位和影响；而某些大公司，不是指望联合会去采取共同行动，而是独自与政府打交道。因此，整个企业界的政治活动仍然不统一，不完整。在《幸福》杂志所载的500家大公司中，只有一半公司设有政治行动委员会，仍有许多公司不仅没有政治行动委员会，而且也没有在华盛顿设立办事处。有许多与政府没有商业往来的公司仍然生活在政治领域之外。在他们看来，政府并不是一个不可缺少的伙伴。为什么美国私有企业的政治活动没有再深入下去呢？我看有以下几个方面的原因：

美国经济的多样化。在美国的大陆型经济中，经济的多样化十分明显。每个公司都有自己的特点和很强的生命力。即使是在联合的组织中，各企业仍有相当大的独立性。这样，在美国就很难形成“新合作主义”的局面。

政府与企业界概念上的区分十分清楚。那些经理们从不把自己与政府官员混为一谈。即使是专门为利益集团服务的奔走于国会、政府各部门之间的职业游说人员，也把自己视为政府以外的人，而不是政府的伙伴。这种观念上的距离使得美国政府感到，它不可能完全依靠企业界利益集团去制订或实施某一政策。

新闻媒介和舆论的监督制约。多年来，政府与公司间的不正当的交易一直是新闻媒介和公众舆论所注意的中心。70年代几大丑闻的揭露，特别是对尼克松政府腐败问题的揭露，都是首先由新闻媒介开始的。鉴于新闻媒介和公众舆论的制约作用，企业界与政府间的不正当交易减少了，至少是不那么明目张胆了。显然，一种自由的新闻政策会有助于政府的廉洁。

里根上台后政策的改变。1980年大选中，里根击败卡特成为白宫主人。卡特在任时所实施的某些政策被终止。里根还在竞选时就提出了“小政府”的主张。里根强调要减少税收，减少政府对企业的控制，减少行政干预经济的范围，让企业自由地发展。这对企业来说是求之不得的。在里根当政的8年中，果然兑现了他的诺言。这使得企业经理们松了一口气。

公共利益集团在一定程度上受挫。80年代以来，原有的公共利益集团多多少少都有些走下坡路。最明显的还是“纳德组织”。纳德在20年前一举扬名天下，一度在美国叱咤风云。后来，公众渐渐对他失去了兴趣，因为他所关注的问题不再抓住民心。当他攻击垦殖局时，很多人包括他在新闻界的朋友都不理睬他了。加上他病魔缠身、兄长去世等一系列打击，他一下子跌入了谷底（当然，他现在又站起来了）。其他一些组织，如消费者组织、环境保护组织等，也有过类似的经历。

四

美国私有企业与政府的关系是处在一个不断变化的过程中。布什上台后又有许多新情况。他的削减赤字、增加税收等新政策也与企业利害攸关。包括东欧形势的变化和海湾危机都会影响到美国的一些企业与政府的关系。因此，不能静止地去看待这个问题。

由于企业界并非一个利益整体，在不同问题上或同一问题上各企业会有不同的表现，因此，笼统地说企业界与政府关系密切或不密切都是没有意义的。企业界对政府的决策肯定是有较大的影响的，但这并不等于每个公司都有影响。一切因企业而异。

同样，对企业家人士从政这个问题也应有个清楚的认识。众所周知，美国政府中过去和现在的许多高级领导人来自企业界。无论是在行政部门还是立法部门，都不乏大老板、董事长、总裁之辈。在美国这样一个市场经济高度发达和商品化了的社会中，的确需要一些经理用管理企业的经验来管理国家。从这个角度来看，企业界人士从政也无可非议。当然，有些人从政的目的是想使政府的政策向企业倾斜，这在某个时期或某个问题上也不是完全做不到的。但并不是每个弃商从政的人都想这么做，也不是每个人都能做到。当这些前经理们通过竞选或政治任命的渠道步入政界后，他们的身份已发生了变化，他们所要追求的利益已经不同往常了。对于他们以后的政治生涯来说，虽然同企业界还有千丝万缕的联系，但也不能不受到政治规则本身、公众舆论、新闻媒介诸因素的制约。所以，企业界人士步入政界对企业有何利益这个看起来较简单的问题，一旦放之于美国的政治、经济和社会体系中来观察，就变得复杂多了。

金钱能否买到政策，这也是个不易回答的问题，就好像金钱能否买到议员席位问题一样复杂。近10年来，美国国会议员的竞选费用一涨再涨。任何人都不能靠自己的资产去竞选，只能靠募捐，这也就为各利益集团创造了影响政府的机会。这其中，企业界应当是更为有利的。但为某一个议员捐了钱并不等于就一定能买到有利于本企业的政策。因为，一个候选人要想当选国会议员，除了金钱外，最直接的因素是选票。金钱可能会扩大选票，但却不能代替选票。因此，一个议员在上任后所代表的利益，不仅有其捐款人，还有选民。由于美国国会实行多元化原则，国会立法并非一二人所能左右，故收买一两个或几十个议员并不等于就能控制国会的立法。企业界的捐款对议员的投票行为是 杏跋澜模 庵钟跋疏蒺

不是直接的，也不是绝对的。具体到某一个或某几个企业，就更是如此了。因此，说某一个大公司或某几个大公司左右了美国的经济政策，这是不可信的。企业对政府是有影响的，但这种影响并没有大到能左右政府或把政府降为自己的代理人的程度。不是说企业界不想把政府降为自己的代理人，而是说这在美国的体制下难以做到。

我们的结论是，不是每个企业都想从事政治活动，也不是从事政治活动的企业都能达到自己的目的。企业影响政府决策的手段有合法的，也有非法的。有的企业达到了目的，有的并没有达到。整个说来，私有企业对政府的决策是有较大影响的，但也因人、因事、因时而异。这就是美国私有企业影响政府决策的基本状况。

注释：

(1) 在1974年国会选举中，工会组织捐款6315488美元，排在第一位；企业界集团捐款2506946美元，排在第二位；在1976年国会选举中，工会组织捐款8206578美元，企业界集团捐款7091375美元。参见U.S. News and World Report, July 25, 1977, p. 31.

(2) 所谓潜在政治，是指在美国社会经济体制中本身所内含的企业界的政治影响，如无须企业活动，任何一级政府都会自发地去考虑某一大企业对该城，该地的政治、经济、社会生活的影响。所谓代理人政治，则是指企业界通过将某些经济界人士塞入政府的方式去影响政府政策的做法。

(3) Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool, and Lewis Anthong Dexter, American Business and Public Policy, New York and London: Prentice-Hall International, 1964.

(4) Graham K. Wilson, Interest Groups in the United States, Clarendon Press, Oxford, 1981, p. 56.

(5) 罗伯特·赖克：《公司与国家》，载《交流》1989年第2期。

(6) Public Opinion (April-May, 1980), pp. 21-31.

(7) Public Opinion, May/June, 1978.

(8) Damodar Gujarati, Business and Government, McGraw-Hill Book Company, 1984, p. 8-9.

(9) Ibid., (8), p. 11.

(10) Allan J. Cigler and Burdette A. Loomis, Interest Group Politics, Second Edition, Congressional Quarterly Inc., 1986, p. 228.

(11) Sar A. Levitan and Martha R. Cooper, Business Lobbies, The Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 40-42.

(12) G. K. Wilson, op.cit., pp.73-74.

(13) Congressional Digest, February 1987, p.38.

(14) Larry J. Sabato, PAC Power, W. W. Norton & Company, 1985, p.74.