



美国研究

标题: 作者:

关键词:

利益集团参政——美国利益集团与政府的关系

作 者:	李寿祺	封面:	
关键字:	美国政治		
年 号:	1989		
期 号:	第4期		
PDF文件:			
出版社:			
英文标题:	POLITICAL PARTICIPATION OF INTEREST GROUPS IN THE UNITED STATES		
中文标题:	利益集团参政——美国利益集团与政府的关系		

利益集团参政

——美国利益集团与政府的关系

李寿祺

发达国家学术界有一种理论认为,任何国家,不论人们承认或不承认,都存在各种利益集团,但在不同政治制度的国家里,这种集团的表现形态和所起的作用有很大的差别。

利益集团的概念

利益集团一词有一定的含义,不少学术著作对此作过界定,大同小异。以两个著名的美国学者为例。戴维·杜鲁门认为,“一个利益集团就是一个持有共同态度并对社会上其他集团提出某种要求的集团。”(1)罗伯特·达尔认为,“从最广泛的意义上说,任何一群为了争取或维护某种共同利益或目标而一起行动的人,就是一个利益集团。”(2)根据不同学者所作的类似解释,利益集团,简而言之,就是一个有共同利益或要求并为之而奋斗的社会集团,一般有某种组织形式。集团的利益或要求是多种多样的,既可以是经济、政治、社会、文化或信仰等某一方面的,或者更集中于这些方面的某一问题的,也可以是综合性的。集团的成员也是多种多样的,既可以是属于同一阶级、阶层、民族、职业或信仰的,也可以是混合的。因此,利益集团包括的范围甚广,具体种类甚多,但常见的基本类型有三种:一、各种大小企、事业单位如公司、银行、学校、医院等;二、各种有共同利益或要求的集团联合组织如同业公会、工会联合会等;三、因某种利益、要求或主张而建立的独立社团如环保组织、消费者联合会、赞成或反对堕胎的团体等。大部分利益集团参与政治,有一些不参与政治,通常所说的是指前者。

利益集团不同于政党。简要地说,政党的目标是通过提出公职候选人、赢得选举,上台执政。利益集团不能提出自己的公职候选人参加竞选,它的目标不是上台执政,而是要设法影响政府的政

策，以维护自己的利益和主张。然而，利益集团和政党往往有密切的关系，政党内部存在不同集团的势力，同时，在一些国家，有的利益集团从属于某一个政党。

利益集团也不同于阶级。虽然绝大多数集团可以划归不同的社会阶级，但是，即使在同一个阶级中，属于不同阶层、行业、专业、民族或地区的人，尽管其基本价值观可以是相同的，仍会有不同的经济、政治或文化要求，在这个或那个问题上发生矛盾，从而形成不同的利益集团。同阶级相对而言，集团所关心的利益和提出的主张比较具体，涉及的面比较窄。利益集团的内涵小于阶级，而其外延大于阶级。

发达国家的许多学者不用阶级而用集团的概念分析社会和政治，被称为“集团理论”。之所以这样，除了其他原因外，另一个原因是，按照他们的看法，粗线条的阶级划分不足以说明和解决在一个社会中存在的错综复杂的多元利益问题。集团理论认为：社会由集团组成，公民个人通常是一个或几个集团的成员；各种政府机构也应把它们看作集团，政府是互相联系、互相影响的集团的综合体；政府的政策是政府内外的不同集团互相作用的结果。（3）

美国的利益集团高度发达并参与国事

美国利益集团的数量和种类十分庞杂。各种企、事业单位数不胜数，不同的行业、专业、阶层、民族、教派等几乎都有自己的综合性和分类性联合组织，另外还有许多因这种或那种社会问题和要求而成立的社团。其中，绝大多数是“特殊利益集团”，少数是“公共利益集团”。两者的区别在于，前者维护本集团自身的利益，后者维护某种社会公众利益。不少学者对美国的利益集团作过具体分类，使用的方法不尽一样。按常见而比较实际的分法，大体上可以分为：企业、劳工、农业、专业、种族和民族、妇女、老年人、宗教、地方政府利益、外国利益、公共利益、单一问题等几大类。有些学者认为，这样分类也不很科学，因为还有一些集团不能包括在内，同时，有些集团可以划归这一类，也可以划归另一类。美国究竟有多少个利益集团，未见全面统计。仅就全国性集团组织说，据1988年的官方材料，1986年，全国性的非赢利团体有20076个，（4）其中很大部分属利益集团。

在美国的历史上，不同种类的利益集团及其联合组织很早就存在，并且随着经济、政治、科技、文化等方面的发展而增多。早在19世纪30年代，法国的一个青年官员阿莱克西·德·托克维尔在他考察美国后写成的《美国的民主》这一名著中就谈到集团组织所起的重要作用，并认为“世界上没有一个国家已经比美国更成功地在更多的问题上实行结社的原则。”（5）今天，许多国家都有为数众多的利益集团，但其发达程度都不如美国。利益集团能在美国广泛地发展，主要有以下三个比较基本的原因：

一、美国是一个开放的激烈竞争的阶级社会，面对这种严酷的现实，社会各类成员为了维护自身的权益，需要组成集团，以壮大自己的力量。

二、美国在各方面的迅速发展促使社会的分工日益专门化。老的行业、专业等不断分解，新的行业、专业等越来越多，加上多阶级、多种族和民族等因素，造成不同的社会成员之间的利益矛盾更为复杂并由此而产生各种要求和主张，导致不同的利益集团大量增加。

三、美国实行权力分散的联邦制和三权分立制，使利益集团有很大的活动余地来影响政府决策，促进不同的利益群体建成有组织的集团。而且，宪法的第一条修正案规定人民有向政府请愿伸冤的权利，保障利益集团可以合法地进行这种活动。

美国的利益集团不属于政府或政党，但参与国家的管理。美国现行的政府体制为这种公民集团参政提供了许多渠道，同时，各类政府机构及其决策人员，无论在工作上或个人仕途上，都需要不同集团的支持。从利益集团方面说，各种集团都要在力所能及的范围内争取政府制定于己有利的法令和措施，互相竞争，有参政的积极性。两者的结合使利益集团能广泛地卷入政府工作。下面着重说明利益集团在联邦政府的工作中所起的作用，而在州和州以下的地方政治中，一般认为，其作用更大。

利益集团可参与国会立法

国会是联邦政府的立法机构，拥有制定法律、审核联邦预算、决定拨款和税收、批准总统对高级官员的任命、处理弹劾案等重大权力。国会通过的法律和决定将直接关系到有关集团的利益。各

种集团历来重视要对国会立法施加影响，从最初派人对议员进行个别游说，逐步发展到参加和帮助议员的立法工作。主要有以下几种方式：

一、按美国的国会制度，利益集团平时可与两院的有关议员及其助手取得联系，商谈问题，提出要求，并设法争取一些议员为自己出力。议员本身也需要这种联系，因为，面对许多复杂的立法问题，不同的集团可以从不同的角度给他们提供专业信息、知识和看法。

二、国会的各项立法都要经过两院有关委员会及其小组委员会反复审议后提交两院会议讨论。委员会和小组委员会的态度对一项法案的命运可起决定作用。在各层审议一项法案的过程中，持不同立场的有关集团可分别同支持自己的议员相配合，进行广泛的游说，着重争取委员会和小组委员会主席等关键性人物，并积极参加各种听证会，宣传自己的主张，力求议员投票时能通过符合自己要求的法律。

三、力量较强的集团不仅给议员出主意，而且能帮助议员起草法案。这些集团有时还会同一些议员结成非正式的临时立法联盟，就有关法案商订议会斗争的战略和策略，协同动作。这种立法联盟没有组织形式，而且常常有行政机构中持相同立场的官员参加。不同的立法联盟，为了争取一项于己有利的法律、拨款或政府合同，有时会发生激烈的斗争。国会通过的法律在许多情况下是不同的立法联盟之间进行斗争和妥协的结果。

四、随着通讯手段的现代化，现在有更多的利益集团运用基层院外活动，发动其在各地的成员或议员所在州和选区的选民用大量的书信、电话、会见等方式，以本地区公民的利益和要求，对议员进行群众性游说，帮助议员了解基层的情况和群众的态度，同时也是对议员施加一种社会压力。

五、进入70年代以来，国会两院中增加了许多“核心小组”，到80年代前期，已成立了88个，长期存在的有70多个。这种小组不是国会的正式机构，而是议员自己的非正式组合，多数代表不同的选民、工业、地区等方面的利益，更有组织地在国会两院进行活动。

利益集团能影响行政、司法机构的决策

总统领导的联邦政府行政部门由不同的单位构成，包括总统的各个办事机构、13个内阁部和许多独立机构，握有具体管理国家的实权。行政部门负责实施各项法律，在执行过程中要根据复杂的现实情况制定各种具体政策和规定。利益集团十分注意行政机构在有关政策和规定上作出变动，因为，这常常比法律本身更具实际意义。例如，在反托拉斯问题上，国会曾在1890年和1914年通过了两项基本性法律，而限制垄断的各种政策和措施经常是由司法部和联邦贸易委员会制定的。

利益集团对行政机构施加影响的许多做法和它们对国会的院外活动相类似，如可以同行政官员保持接触、参加听证会、推动有影响人士进行游说等。由于行政部门的组织结构和工作方式不同于国会，利益集团主要同有关的行政机构建立和发展业务关系。

美国的宪法规定，行政权属于总统。总统是国家元首、行政首脑和武装部队总司令，并有重大的立法权和司法权。总统不仅领导各项法律的实施，而且许多重要的立法建议和联邦预算是由他提出的。他还通过发布行政指令制定各种政策和规定。利益集团可以设法影响总统的决策，但一般不易直接对他本人进行工作而要经过其办事机构，主要是要争取他出面干预和解决一些涉及有关集团重大利益的方针政策问题。总统办事机构设有许多单位，有一批高级官员作为助手和顾问，协助总统制定政策和规定。利益集团要对总统施加影响，重要的是要设法取得其有关助手的帮助。

行政部门的各个内阁部和独立机构，在业务分工上都较专业化，并由主管高级官员负责决策。内阁部实行首长负责制，独立机构有委员会负责制和首长负责制两种。利益集团主要通过两种途径影响行政机构的政策和措施。

一是通过日常的业务来往，逐步同有关机构建立友好的联系，争取这些机构中各级掌权的官员支持自己的要求和主张。这种来往并不显眼，但能促进相互了解，而且有时能取得较大的效果。一些力量大的集团可以成为有关机构的合作伙伴。众所周知，国防、农业、能源、劳工等部和军工、农业、石油、工会等集团，以及许多独立机构和它们所管理的行业、企业有着密切的关系。双方的掌权人员互相熟悉，互有交情，而且还会同国会中相应的委员会的重要成员长期合作，形成一种对立法和行政机构决策都能产生重要影响、被称为“铁三角”的势力。许多独立机构本来

是负责监督和管理企业活动的，事实上常常成为它们所管行业、企业的代理人。

二是参加行政机构的顾问委员会。联邦政府的内阁部和独立机构设有许多顾问委员会，由各方面的民间人士组成。其中大部分来自不同的利益集团，而且主要来自力量大的集团。政府设立这种委员会的目的是要吸收有代表性和专业特长的公民参加政府工作，协调不同利益和主张的矛盾。而对利益集团来说，参加这种委员会可以有更多的机会了解和影响行政机构的决策，因为，许多机构要将其工作方针和计划项目征求顾问委员会的意见。

美国的联邦法院系统包括最高法院、11个上诉法院、91个地方法院和3个有特别裁判权的法院，最重要的是最高法院。

美国的法院是独立的，根据法律判案，并在审理案件时将法律原则结合实际情况，作出具体解释和政策规定。法院有时被称为“被动的”决策机构，由诉讼来活跃其决策活动。利益集团常常是在立法、行政机构不能解决问题时才求助于诉讼，争取法院作出有利的判决。主要有以下三种情况：一、争取法院作出裁决，以改变立法或行政机构的决定；二、利用诉讼，揭露问题，引起社会的重视，推动立法或行政机构采取措施；三、通过诉讼和法院的有利判决，使某种要求和观念如黑人的民权等在社会上取得合法地位。

利益集团对法院进行工作，不能使用一般院外活动的许多做法，不能对法官个人进行纠缠、在法院外面布置纠察线、发动基层群众进行游说或对法官行贿。它们可以采取的主要做法就是，在诉讼过程中，不仅当事者可以为自己辩护，其他集团也可以案件涉及的问题与自己有关为理由，要求向法院提交意见书，并可请专家在法律刊物上发表文章，阐明对有关案件的看法，以此对不同的法官施加影响。各种观点的意见书可以使法官从多方面衡量案情，有助于考虑判决。

利益集团还能影响政府人选

美国的利益集团虽然不提出自己的候选人竞选公职，但积极参加政党所提候选人的竞选活动，根据自己的看法，予以支持或反对。民主党和共和党是美国的两个主要政党。选举国会议员或总统期间，在两党之间和两党内部，不同的候选人，从最初的提名到最后的选举，要进行激烈的竞争，而且都需要筹集大量的竞选资金。利益集团，特别是强大的集团，通过提供政治捐款、协助开展竞选活动、动员选民投票等方式，能对一个候选人给以很大的帮助。很难想像，一个候选人没有一些有影响的利益集团在经济和政治上的有力支持而能击败对手，获胜当选。经济实力较为雄厚的集团往往在一次选举中捐助许多候选人，以此作为一种广泛的政治投资。

行政部门内阁部和独立机构的高级官员由总统任命，但需经参议院批准。不同的集团都关心有关行政机构高级官员的任命并能反掉它们不能接受的人选。例如，1985年，里根总统提名司法部民权司司长威·勃·雷诺兹担任司法部副检察长，但一些重要的民权组织认为雷诺兹在对待维护民权的法律问题上有许多不好的表现，坚决反对并在听证会上作证，致使这一提名在参议院司法委员会审议时就被否决而未获参议院批准。（6）这类事例在联邦政府的历史上并不是罕见的。因为，从利益集团考虑，如果一个与自己的事业有关的行政机构被不能合作的人掌握，这将带来许多麻烦甚至灾难。总统和参议院在选定高级行政官员时常常要征询影响较大的有关集团的意见，不轻易任命和批准。行政机构的高级官员大多同有关的利益集团有友好的共事关系。独立机构方面的情况更为明显。许多管理机构的负责人原来就是在这些机构所管的行业中工作过的。联邦法院法官和高级行政官员的任命程序是相同的，但其任期不同。联邦法官如无失职行为，可以终身任职。利益集团尤其注意最高法院法官的更换，而且同样能影响法官的人选。有人统计，到本世纪70年代，在历届总统提名的全部联邦法官中，约有1/4未被利益集团和参议院接受。（7）

上面所谈的是利益集团与联邦政府关系中的基本情况，在实际生活中，两者之间的关系远为复杂得多。事实上，利益集团对联邦政府各类法令的影响并不都是一样的，因事、因时而异。不同的集团能起的作用也不是一样的。一般的集团能设法给政府以一定的影响，而在现实政治中占重要地位的是那些强大的企、事业单位和集团联合组织。尤其是企业界的一些巨型集团如传统的家族集团和新兴的金融、工业集团等，是显赫的经济、政治势力，对政府决策和人选的影响比其他集团更为深广。然而，这并不意味着联邦政府的法令只反映了某些集团的特殊利益。在具体问题上，如某一方面的专业政策规定、某项政府拨款或某种政府合同，等等，强大的利益集团固然有不少有利条件，可以从政府方面得利较多，但在重大问题上，政府在制定法令时不能不考虑不

同集团和社会公众的要求和意见，特别是在对外政策方面，不能不考虑国家的利益。同样，利益集团也不能只追求自己的特殊利益而忽视其他集团和社会公众的要求和意见，忽视国家的利益，否则容易授人以柄而在竞争中失败。

利益集团参政是美国的一种民主制衡机制

按照美国学者的看法，美国的社会包含私人事业和国家公职两部分，私人事业是经济和政治的基础。政府的决策人员都是受公民的委托而执政，定期改选或更换，卸任后转化为公民的身分，回到私人事业单位工作。从宏观看，联邦政府是政权机关，根据宪法，掌握治国大权，无论公民个人或集团都要遵守由它制定的法令。而从微观看，政府机构和利益集团之间并无上下级隶属关系，而是私人事业单位与国家公职单位的业务关系。因此，利益集团参政不是上级对下级或领导对被领导发扬民主，而是作为独立的社会力量在政治生活和政府的决策中起着重要的作用，成为整个民主机制的组成部分。传统的民主观念曾强调所有的公民以个人身分参与政务和决策，但这难以适用于现代大国。利益集团参政是公民与政府相联系的纽带，是美国这样一个大国中公民参政的一种重要方式，并可使政府的工作保持生气。

利益集团参政又含有制衡的意义。美国早期的一些著名的政治家在制定联邦宪法时看到了美国社会的一个重要特点。这就是，集团（8）的存在和发展不可避免，并将成为美国社会和政治的基本现实，因为，为了维护自身的利益而形成集团是出于人的本性，而集团的利益，相对来说，是狭隘和自私的。但是，他们认为，对待这种集团，不应也不能用强制手段予以消灭或废除，只能让不同的集团在实际生活中互相竞争和制约，才能防止任何一个集团的势力恶性膨胀，控制政府和社会，出现某种专制统治。基于这种认识，联邦宪法的缔造者为美国设计的政治制度内含一套分权和制衡的机制。除了人们熟知的联邦政府和州政府的纵向分权，这两级政府本身的立法、行政、司法三个部门的横向分权，联邦和州立法机构的两院制（只有内布拉斯加州不是两院制），议员、总统和州长的分别竞选和选举等以外，利益集团参政从另一角度起着制衡作用，是整个制衡机制的又一环节。不同的集团在参政过程中对政府的权力进行监督和制约，同时又互相竞争和制约。

从政府决策说，不少美国学者认为，在立法和行政机构制定重要法令的过程中，代表不同利益和要求的各种主张进行交流或争论，对弄清事情的来龙去脉，比较全面地探讨问题，衡量和选择政策方案都有很大的益处，可以减少因一种看法和主张的局限性而造成政策的片面性。同时，在一项法令的实施过程中，有关集团常常会迅速作出反馈，有助于政府方面及早检验政策效应，作出必要的调整和修正。

金钱在利益集团参政中的作用

美国的利益集团参政在实践过程中产生了不少问题，其中最突出的就是金钱的影响，包括合法的捐助和非法的贿赂。

美国早期的利益集团以国会为主要工作对象，通过院外活动，游说和拉拢两院的议员，以影响国会的立法。19世纪期间，随着院外活动的发展，不同的集团使用贿赂、女色、压力等不正当手段的做法日益增多，范围日益扩大。特别是当时的铁路、木材、石油等大集团用行贿等办法控制了一些州的立法机构。所以，在相当长的时期里，院外活动常常被认为是带有腐败行为的。第二次世界大战以后，各种集团及其院外活动大量增加，互相竞争更趋激烈，同时，政府对院外活动和公职人员的道德准则陆续作了一些规定。这些因素促使利益集团改进了院外活动的方式方法，从而也逐步改变了人们对这种活动的看法。现在，一般认为，大多数院外活动是正常和合法的，而且主要用事实材料和论据进行游说，但金钱仍起着重要作用。

利益集团使用金钱拉拢议员和行政官员，通常有以下三种公开的做法：

一、如前所述，在选举过程中，给那些自己认为应予支持的总统和议员候选人提供政治捐款。70年代以来，国会于1971年通过的联邦选举运动法以及后来的修订、补充，改变了过去不允许企业和工会向任何候选人提供竞选捐款或为他们支付竞选费用的限制，规定企业和工会等不能用自己的资金作政治捐款，但可在自愿的基础上募集和设立一种专用基金，作资助候选人之用。在此之后，企业、工会和其他方面的利益集团纷纷成立了各种政治行动委员会，由这种委员会募

集基金，按规定向自己所要的候选人提供捐款并替他们进行竞选活动和宣传。在目前情况下，由于竞选开支浩大和政党力量削弱，这种资助，对于一个候选人，特别是议员候选人，更具重要意义。联邦选举运动法通过以后，联邦政府设立了总统选举运动基金，可以提供总统候选人一定数额的竞选经费，但这没有解决总统候选人在竞选中需要利益集团帮助的全部问题。而对大量的议员候选人，则没有这种基金，仍需争取利益集团的捐款。

二、用酬金来支持和答谢与自己合作的议员或行政官员。所谓酬金主要是指一个议员或行政官员应邀在某个集团的会议上或其他场合演讲而得到的报酬。即使按规定，这种报酬也不是很小的，仅酬金本身一次可达2000美元。(9)

三、以各种合法的名义，邀请议员或行政官员参加社交活动，这是一种普遍使用的联络感情的方式。大企业还常常邀请他们去企业的休养地度假。这类活动不仅可以增进友谊，而且许多游说和交易就是在轻松的社交气氛中进行的。

利益集团同议员和行政官员还有许多私下的交往，其中就有各种形式的馈赠和变相的馈赠。有些馈赠或变相的馈赠因有关的法令无明确的规定，不能以行贿受贿论处，有些属明显的非法贿赂，一旦查获，就成丑闻。1988年6月，在华盛顿引起震动的五角大楼特大舞弊案，据初步揭露，就是一些大军火公司用付回扣、送厚礼、代付私人开支、许诺将来重金聘用等方式行贿，从国防部官员那里套取招标、承包标准和合同规格等多方面的内部情报。

许多美国人，包括一些议员和官员，并不赞成甚至讨厌这种做法。联邦政府也制定过不少法令加强这方面的管理。但是，这些法令有不少漏洞，而且有些规定本身就被认为是不合适的。因此，政界的营私舞弊禁而不止，花样翻新。一些美国学者感到遗憾的是，当年缔造美国的一些政治家期望实行的民主政治已被扭曲，受制于金钱政治。

注释：

(1) 戴维·杜鲁门：《政府之进程》，纽约，阿尔弗雷德·诺夫公司，1971年第2版，第37页。

(2) 罗伯特·达尔：《美国的民主》，波士顿，霍夫顿·密夫林公司，1981年第4版，第235页。

(3) 诺·奥恩斯坦、雪·埃尔德：《利益集团、院外活动和政策制订》，华盛顿，国会季刊出版社，1978年，第11—12页。

(4) 《美国统计摘要》，1988年，第55页。

(5) 阿莱克西·德·托克维尔：《美国的民主》，纽约，阿尔弗雷德·诺夫公司，1945年，第1卷第191页。

(6) 《国会季刊周报》，1985年，第1119，1120，1261，1461，1597页。

(7) 卡罗尔·斯·格林瓦尔德：《集团权力》，纽约，普雷格出版社，1977年，第284页。

(8) 当时称“派别”，见《联邦党人文集》第10篇。

(9) 《新闻周刊》，1988年7月4日，第16页。