

中国法学会邮件系统

用户名 密码

信息检索

包含字符 检索内容 检索字段 排序字段 排序方式

一月信息排行

Commun

[对外交流](#) >> [国外法学](#) >> [法律总览](#)本层分类: | [法律制度](#) | [法律总览](#)[→ 法律总览](#)

美国法律的弹性

阅读次数: 303 2006-5-22 9:17:00

美国法律的弹性

民主的精粹之一，就是“法律面前人人平等”。美国律师多于牛毛，往往给人们留下一个法制完备、以法治国的形象。如果有人告诉我们，美国在许多方面是一个有法不循的国度时，我们也许要怀疑此人是否搞错了国名。然而令人失望沮丧的是，威廉姆·格兰德在其《对美国民主的背叛》一书中，就这方面的情形列举了不胜枚举的大量事实。

指责美国政府有法不循，并不是说美国的法律从来就没有被付之实施或受到遵循。而是说，在其实施执行过程中的随意性是如此之大，法律所应具有严肃性和确定性，在企业财团巨大经济利益的影响下往往被破坏得荡然无存。公众对法律被随意践踏的强烈不满，也许是美国人民对政府普遍存在的信仰危机的核心原因之一。

“我们有一整套好像是每个人都应该遵守的法律。然而，我们另有一整套法律，专门依靠内部关系的指点帮助来确定其确切的含义。”专门起诉政府有法不依行为的“雷夫那达共和公民”组织律师戴维·拉迪克对此深有所感。美国这种双重标准、有法不依的社会现象，就其本质而论，实质上是反映了金融产业财团的一种政治特权，一种可以公然不遵循一系列美国法律的特殊政治权力。当然它们也有遵守法律法规的时候，并不得不为此付出成百万的罚款，或者作出上亿美元的投资以达到法律要求。然而，它们享有绝大多数普通公民所无法享有的一种选择——如果它们觉得有关法规对自己没有价值，不合理不合意，或者要求太高，它们完全有能力与之长期对抗。而采取对抗还是甘拜下风，取决于对付出与收入的精心盘算。在有些情况下，即使它们知道经过一段相持时期后自己最终会被击败，这段争取到的相持时期的本身，就可以带来巨大的经济利益。

科摩尔是一名专为共和党众议院环境公共工作委员会提供咨询的律师。他对企业财团在与法律长期对抗时所采取的情况作出了如下描述：

“早在二十年前，我们就制订了清除空气中硫磺二氧化物的法规。二十年以后，一亿多美国人民仍然呼吸着充斥硫磺二氧化物的有害空气。为什么？因为在通过第一个法规的时候那些公司就极力反对，在通过第二个法规时那些公司仍然反对。在通过法规实施条例的时候，那些公司还是反对；在具体执行这些实施条例时，那些公司继续阻挠反对。它们从来就没有说过：‘我们就遵守这些法规算了。’”

在美国政治经济生活中，有法不依的情况比比皆是：

科学家早在六十年代就发现用于食品中的红色色素可以致癌，然而食物药品局足足经过二十五年的反反复复讨论，二十八次屈从于来自企业财团的压力，最终才使禁止使用这种色素的法规得以付之实施。尽管在八十年代一共发生了三万四千起左右的核能发电站功能故障、操作事故和安全违章，原子规划委员会却仅仅做出了三百五十个罚款决定。

在过去的二十年中，劳工部工作岗位安全保健局(OSHA)才一共起诉了四十二起违法案件，其中仅有十四起被审理，十起被最终定罪。但是没有一人按照有关联邦法律规定被送进监狱一天。

在五角大楼，对通用电气公司、通用汽车公司、波音公司等大企业司空见惯的欺诈违约行为，给予法律豁免几乎成了例行公事。《纽约时报》不久前在一百个大型合同中，发现报导了二十五起违约作弊事件。这种违法行为的不断发生，是因为对此从来就没有严格的处罚。

当法律在财团资本利益面前变成可伸可缩的弹性橡皮筋时，美国的普通劳工阶层就成了被法律出卖的牺牲品。在1990年一个星期六的早上，一批俄亥俄州的工人在沃伦市基督教第一长老会大厅集会，就恶劣的工作安全保健环境向社会进行控诉呼吁。六十一岁的戴维·韦伯向公众揭露描绘他在汤姆士钢厂充满有毒气体环境中工作的经历：“在从1966年起就在那个涂层酸处理岗位工作的人员中，我是少数幸免于难的成员之一。在已经死去的二十四个人中，有十四名死于癌症。目前有三个同事正在癌症的死亡线上挣扎。另有两位癌症患者则刚刚在一月份逝

世。这就意味着加在一起，共有十九人成为癌症的受害者。”

在他的一个要好同事遭受同样悲惨命运后，韦伯就向联邦政府工作岗位安全保健局(OSHA)提出申诉。安全保健局却仅仅对厂方处以11000美元的罚款。这笔罚款随后又被降低为5000美元。韦伯在集会现场愤怒地挥舞着双臂向听众大声控诉：“我们要求每年进行一次体检，他们至今不予理睬。我们要求在所有有毒气体环境周围张贴警告标志，他们不予理睬。我们要求更换涂缸上的顶罩，他们不予理睬。他们老是强调这样做会增加成本。但是为什么不考虑每个生命的成本？不按规定办理应该办理的事情，我真不懂为什么有人可以把金钱的价值置于人的价值之上！”

联邦政府为保护工人职业安全和健康所设立的工作岗位安全保健局，其主要职能就是要防止企业为追求最高利润而牺牲工人的安全健康。而实际上，由于总共只有八百名检查员(一名检查员平均要监察四千五百家企业工厂)，工作岗位安全保健局根本就无法全面履行自己的工作职能。而一旦发现违章，通常只课以微不足道的处罚。在1987年，每笔罚款的平均数额仅仅为239美元。安全保健局偶尔对企业处以巨额罚款会被媒介广为传播宣传。而经过随后与企业律师的幕后协商，罚款的数额会大幅度地降低到不为人知的水平。例如在1985年8月，联合炭素公司在弗吉尼亚西部的有害化学气体泄漏使141人中毒。该局对其处以130万美元罚款的消息，曾经成为媒介的头条新闻标题，而后来的实际罚款却是40万美元。

“简直纯属笑柄！”在该局全美工作岗位安全保健研究所任职十多年的约翰·摩伦直抒己见：“这个国家的底线是，男女劳工排在最后考虑。环境保护局(EPA)和工作岗位安全保健局的执法人员从来就不理睬单个工人或小生意经营者的申诉。他们只和大公司、行业协会以及工会打交道。”

法律条文空洞源自高层嗜好

法律上的随意性，使美国最高当局养成了一种随心所欲的欺骗习气和风尚。在这样一种政治空气的毒化之下，两党人士已经形成了一种彼此心照不宣的思想共识：要满足公众的希望和要求，并不需要真刀真枪地实干，而只需要筹划一些虚张声势、没有实效的法律。包括新闻媒介

和改革派在内的整个统治阶层，都觉得为安抚民心制订各种纯属姿态性的法律，是一种合情合理的做法。尤其是在总统选举之年，为了争取选民的好感，通常会针对诸如社会治安、一部分人的饥馑和无家可归、身处困境的儿童等等社会问题，大吹大擂地提出通过各种各样的法案法规。然而，在制订这些条文时，却从不注明实施法规所必需的资金来源，从而使整个法规成为一纸空文。

1990年，经过布什总统的卖力提倡呼吁，国会在两党多数议员的支持下制订通过了美国残疾人法案。《残疾人》杂志编辑玛丽·约翰逊对此发表了自己的见解：“枪毙相关公民权利概念的最好方法，是通过一个法律，然后将其束之高阁并不付诸实行。”因为她早就注意到，联邦政府部门从来就没有实际执行过国会于1973年和1986年所通过的类似法律条例。

理查德是一个如今在私营企业任职的微生物学家。他在国会公共工作委员会工作期间，曾花费了六年时间帮助制订环境保护法。他在解释欺骗性法律所造成的后果时指出：“最糟糕的情形不是无法可依，而是只有徒有其名的法律。我们现在有好多这类装点门面的法律。”

造成美国政府无法可依(缺乏可以遵循的实质性法律)、有法不依的根源来自立法者。国会的立法议员们一方面通过制订言词激进目标崇高的法律条文以讨好民众舆论，另一方面又在条例细则上精工细作，以确保大公司和其它相关集团的利益不受妨害。而那些伟大的国家目标一提再提(例如发誓要消除贫穷)，醉心于夸夸其谈的空洞宣言，已经成为美国高层政治的一种嗜好习惯。布什总统就曾经宣称，他在教育方面的宏伟目标，是要在2000年(届时他早已离任)使美国的高中毕业率达到90%。而里根早在1984年就做过几乎一模一样的宣称；所不同的仅仅是，里根的目标实现时间，定在届时他肯定已经告别了白宫的1990年。两位总统的大胆宣称都博得了掌声四起的庆贺和新闻报刊的一致赞扬。

在信息传媒时代，空洞许诺是一种精明的高招。制订外表光鲜漂亮的立法，既能表示对社会公众呼声的一种积极响应，又能造成一种历史在不断向前进步的感觉。当一条法律没有发挥预期作用时，可以重新再制订一条加以替代。众议院环境公共工作委员会前共和党顾问科摩尔对此评价道：“我们不起作用的法律不是一条，而是一套又一套。废气污

染的问题是如此之严重，我们为此制订了一个又一个法规，就总体而言，它们没有一个发挥作用。”

《华尔街日报》和美国全国广播公司（NBC）在1990年春做了一个民意调查，发现80%的人在问到“有时保护环境的立法会增加企业成本从而使物价上涨，你觉得是保护环境重要还是降低物价重要”的问题时，都回答保护环境更为重要。《纽约时报》在同月所做的民意测验时把问题进一步改为：“为保护环境，你是否觉得我们应该增加政府开支和提高税收，甚至不惜减少就业机会。”回答竟然以56%对36%的多数表示同意。

如果是在健全的民主气氛之下，公众的多数意见即使被专家认为脱离实际，至少也应该让两种不同意见有公开争论的机会。如果政府觉得按公众意见制订相关立法缺乏可行性，政府理所当然应该告诉人民为何不可行的理由。如果经济是主要考虑因素，就应该让人们在充分了解所需付出的经济代价的前提下，让人民做出选择。然而，美国的政治家们却觉得并无如此必要。他们认为，公众的意见不过是一种短暂的带有浪漫主义性质的感情用事。这种由价值观念上的分歧和冲突所提出的政治深层问题，从来就没有得到应有的重视和解答。因为政治家们自有对付民众的办法——在面上响应民众的价值取向，在背后照看好企业财团的利益要求。谁说美国民主缺乏广泛的社会代表基础？这样一种左右逢迎、用心良苦的方法，不是已经尽最大可能和限度，忠实地体现了民主的精髓吗？

就拿1990年的“空气清洁法案”来说吧，从外表看似乎在好几个方面都有进步。而实际上，法案甚至不愿把科学家认为切实可行的最新技术突破考虑到法规要求之中。新法把最初规定在1970年实现的环境保护目标时间要求一推再推。结果是：最迟不过2010年，美国人民可望能幸运地呼吸到新鲜洁净的美国空气。

当政者上述这种糊弄选民的做法，其核心就是逃避对选民的责任。所有那些法律条文中的不完善之处，并非出于偶然或无意，而是为那些院外活动利益集团特意留下的伏笔后路和回旋余地。在立法者看来，制订含糊其词的法规自有其合理之处。来自俄克拉荷马州的众议员麦克·西纳解释道：“我们在这个位置上知道如何聪明行事。我们也知道会把哪些人惹火，和怎样避免把这些人惹火。最简单的办法就是不做明确决

定。这就象是玩高尔夫球——你只要不打臭球，你就能保持高分。因此我们就把最困难的决定留给行政部门去办。如果我们确实碰上了棘手之处，我们就会说，让EPA考虑研究，六个月以后，根据他们的建议再作决定吧。好多人都用这种方法躲藏自己。”

“那些部门官僚一看立法记录就知道我们在回避做出决定，因而他们也就明白知道自己大可不必着急。如果国会议员们不愿把那些人得罪，为何由我们出面来把那些人得罪呢？到了这种时刻，那些院外活动分子就会走上门去，神通广大地把这些部门操纵于股掌之中。因此当院外游说分子觉得在国会取胜的机会不大时，就会对我们建议：让行政部门去决定吧。然后，站在他们律师事务所一边的内线，就会为他们下一轮活动的说话放炮。”

美国现代政治改革的目标是分散权力，决策过程被有意分解为由不同人士作出的决定步骤。这样做也许把一个集中型的大后门堵死了，却打开了无数的小后门。对院外活动分子来讲，权力越分散越理想。如果这个世界上有许多按钮可以使用，这个不灵你可以按那个。而跟高度集权型的政府打交道，你一输百输，毫无挽回的余地。

中国的古代哲学思想家们讲究名实之分。综上所述我们可以看到，美国人民从政客们所玩弄的两面讨好、各得其所的政治伎俩中，得到的通常是空洞无物的“名”，而美国企业财团所得到的，却是利益攸关的“实”。

“分散权力”之上的大权独揽

在以“分散权力”为名大力削弱政府公职人员管理职能的同时，直接代表大企业大财团利益的总统却取得了几乎是大权独揽的地位。白宫的全面控制能力被视为实行有效管理的基础。卡特总统的国内政策顾问斯图尔特声称：“我希望的总统，不管是民主党人还是共和党人，都应该具有强有力的控制能力。总统就好比是掌管有几千亿元资产大企业的总裁，他必须具有实施有效控制的强大手段。”

这一论调初听上去似乎不无道理，然而政府并不能和企业等量齐观。企业往往试图逃避法律的制约监督，而政府的主要职能之一就是维护和执行法律。政府的立场是强调为企业节省开支费用，还是全力贯彻

实施一个环境保护法规，这是一个政治社会问题，而并不是一个仅仅基于效益考虑的经济决策问题。按照民主的原则，对于这两种不同争议立场和观点的决断，应该通过正规的民主决策程序来求得。而高度集中、不受公众监督制约的白宫权力恰恰是逃避了这种民主决策的必要程序。连力主总统集权统治的斯图尔特也不得不承认：“毫无疑问这里是有一些问题。行政部门根据社会公共记录，对某个法规经过了长期的研究分析和推敲拟订，然后转到总统的手里做最后定夺。让一只从未参与其事的手，在最后一刻到酱缸中去搅和一把是不对头的。”

然而，如果以为凡事都是总统本人亲手决定有关事务，则未免太过天真。那些管理法规通常是由总统手下那些不见经传的低级顾问和助理修改酌定的。这些人员虽然对行政管理的复杂情况所知甚少，却通常对工商企业界都抱有强烈的同情心理和偏护倾向——事实上这也是他们被招募进白宫的先决条件。在里根总统时期，三十二名复审行政法规的官员中，有四分之一大学毕业才五年，有一半不足十年。管理预算办公室的法规分析专家中，接近半数毫无行政管理方面的经历经验。另有31%所负责的领域与其本人所学专业无关。

是里根当局首先要求在法规审议过程中必须采用“法规效益分析”。除开那些利益集团幕后活动所起的作用不谈，这种对某一法规实施所造成的社会后果从事分析评估的本身，就带有很大的倾向性和随意性。那些用于做出判断的分析手段草率粗劣，经常地被利益集团操纵摆布，知情的内幕人士对这种分析的可靠性嗤之以鼻。

例如，劳工部所作的“法规效益分析”只计算限制有关雇工法规实施范围所节省的企业费用和政府开支，却忽略不计少数族裔和妇女因此受到就业歧视而遭受的伤害和损失。内政部就阿拉斯加的油田开采进行效益分析时，断定美国的消费者会因此而受益，也预计到当地的爱斯基摩人的利益会因此而受损。至于这种受损的程度到底有多大，有关人员对此既不列入报告，当然也就根本不屑作出相应的定量分析。由此可见，里根当局这一发明创造性的工作要求，不过是为维护其经济后台老板利益而采用的欺骗公众舆论的一种手段。

李宪源，学者，现居加拿大多伦多。主要著作有《“匿名金钱”的呼声》、《传媒控制下的美国》等。

参证文本：

资讯的暴政

[美]马克斯·弗兰克尔 著

孟晖 译

美国的网迷们在网络上闹腾着，欢庆着一种全新的自由，即从此有可以向虚空中任意大喊大叫和喋喋不休的自由：再也没有言论的限制了，他们坚持说；因而也就没有了思想上的权利等级。我倒希望，在上个星期，这些人曾经看了一眼“旧时代”的公共电视，其时，比尔·莫耶斯在他的节目中探究了我们的社会所滑入的一种新型的资讯暴政。不过花上一个小时，这些人就能看到，企业财富正在如何垄断论争，腐蚀政治家，以及操纵政治决策。

莫耶斯的论述取了一个自拟的题目“为推销的言论自由”，他从一个简单的道德寓言开始，说明某些特殊的利益可以怎样轻易地误导公众。故事讲述辛迪·瓦森的经历，一个世纪以来，她是头一位代表她那乡村选区进入北卡罗来纳立法机构的共和党人。为了回报选民，她出力帮助通过了一项延缓令，限制当地肉猪饲养业的发展，直到相关方面采取控制措施，停止让猪废料散发令人作呕的含氨烟雾污染环境。

众猪业公司为此采取的对策，是向辛迪·瓦森身上泼粪水，主要的方式，就是运用他们的财富收买选票。他们花了260万美元做电视广告，诽谤她的名誉，操纵假民意测验，这些测验的用意不是要对公众的感受进行抽样调查，而是借机提出暗示她“反复无常”和“丧失投票人信任”的问题。由于无力支付反击的广告，瓦森陷在了污粪坑中难以自拔，并在1996年失去了她的席位。

莫耶斯进一步显示，当财团利益无法误导公众时，他们就集中财力威胁国会。明显的例子就是，去年，为了把一个反吸烟议案描绘成是在增加税收和浪费公众负担，共有4000万美元花在了相关的电视及系列广告宣传上。甚至在此举得手之后，大获全胜的烟草工业仍然继续掏钱购买广告，帮助那些效忠于它的参议员进行竞选。没有人为对立的利益一方掏腰包。

最后，好像垄断传媒的播放时间还不够似的，一些财团巨无霸干脆通过收购媒体来买到好处和保护。娱乐业在软件和硬件两方面——无论

是通入每家每户的电缆，还是这些电缆转载的信息——都被控制在像迪斯尼、福克斯以及通用电气这样庞大的大企业集团手中。这样，任何电视新闻在涉及到这些公司的行为时，也都被置于它们的控制之下，就不是偶然的了。1998年，有大约价值700亿的演播空间被转手出让了——广播电视公司将在其中大幅度增加播出节目的保留频道——却几乎没有引发任何的公开议论，原因就在于此。如此宝贵的公共资源，本来可以将它们进行公开拍卖，对于这样一种可能性，电视播放网却是不允许在广播、电视上进行严肃的讨论。

在这一对民主价值的歪曲中，明显的弊结在于一个法律上的神话，它保证把宪法第一修正案赋予个体公民的权利同样地给予大企业，而这些大企业本来就已经享有优势，既坚不可摧，又在经济上甚少限制。这一对于宪法相对晚近的阐释，在大企业的吼叫与每一个普通公民的喃喃低语之间，创造了一种虚假的平等。

正如纽约大学法学院布亨南司法中心的法学主任伯特·纽伯恩对莫耶斯所说：“宪法第一修正案是空想的。它是罗曼蒂克的。它声称其意图是要创造一个人们可以彼此自由和平等地对话的世界。然而，要做到这一点，正有必要在一定程度上加以干预，甚至入场干预，以便每一个人都能进行真正的讨论和真正的辩争。……我们现在所有的并不是有着真正辩争的真正的民主，而是……一个由金钱发话的财阀政治。”

在电视上，金钱的声音压倒了其他一切言论，因此，正是电视上的政治言论这一领域需要加以平衡。电视广告的巨大功效和高昂花费败坏了一切政治活动和大多数的政治家。如果这些广告不能被一律取缔，至少应该用为相反观点提供免费和同等的播放时间的方法进行弥补。正如宾夕法尼亚大学的阿南贝格公共传播学院院长凯思琳·霍尔·贾米森质问广播电视工业的：“如果你们从广告活动中得到了如此巨大的收入，难道就没有责任为不同观点提供一些渠道吗？”

反对这种变革的那些伪善者们争辩说，只要把为狂轰滥炸的宣传战掏钱的人加以“完全彻底的揭露”，就足以保证政治的清白。可是，搞掉辛迪·瓦森的所谓“要求公正的农场主们”，实际却是追求巨额利润的庞大企业，这一真相虽然最终被揭露了出来，却并没有及时到能给她带来任何好处。在1996年的选举以后，即使是有着《华尔街日报》这样消息来源的报纸，也需要一年多的时间来追踪投机基金业向共和党人

献金一事，这一笔献金包括5000美元的支票共165000张，用以引诱他们通过一个给这一行业带来巨大利润的修正案。

至于企业捐献的法定“限制”，早已经变得很可笑了。甚至劳神遵守这些限制的企业，如今也尽可向各种各样的委员会，党派团体，“专题”宣传活动，以及覆盖面广泛的州或地方的以行善自诩的诸多组织捐金，而所有这一切，都无非是在肆意嘲弄法律，让金钱流入特定竞选人的竞选钱箱。

竞选的赢家们既是通过这些手段赢得了选举，当然也就无心改变这些规则，这一点已经明显到令人痛心的地步。没有他们的支持，能够实现任何变革吗？两个主要政党都靠着那些嘲弄人的诡计，来庇护自己对资金的腐败寻求，庇护财富的影响力，受害的公众又怎能够对之多少加以限制？一度曾经有过一个公正信条，要求广播电视业给相反观点以相等的播放时间，但是，在国会的压力下，联邦公共传播委员会已经拒绝重新启用它。不过，北卡罗来纳州橡树岛的德尼斯·莫利索早就已经预见如今将是谁的天下。

在我最近一次谈到这一问题的场合，莫利索回忆到，25年前，作为佛蒙特州一个极度“缺乏基金支持”的国会席位竞选人，他向联邦法庭控告当地电视台和F.C.C.，要求他们停止播放对手们铺天盖地的竞选广告。他指出，电视广告的巨大影响及其高额费用，总体来说，意味着广播电视业正利用公共传播领域，把赢得联邦政府职位搞成了一种违反宪法的“财富实验”。

他的起诉被拒绝受理，不过，莫利索在文章中写道：“我始终坚持这一观点。”

我也一样，大多数民众也会如此，如果他们被充分地告知，我们的资讯民主已经如何地被一种企业暴政所攫据。

【返回】

