

# 美国的“第三院游说”制度

董天佳

作者：董天佳，女，1961年生，美国波士顿学院社会学系博士研究生。

“第三院游说”是当前美国政坛及公众关注的焦点问题。对它的争论极为深刻地反映了美国政治运作机制及其整个政治文化的本质。

## 一、一般背景及问题所在

第三院游说的说法源出于17世纪中叶的英国，当时在议院的门厅里总有一批人等在那儿，替雇用他们的人向议员们寻求特殊照顾。这一概念于1819年出现在美国。最早使用这一词的是登尼斯·提耳顿·林施。他在一本描述纽约州政治状况的书中写道：“腐败已突现于哈得逊高地的法庭上、奥伯尼的大街上及州议会的门厅里。腐败之冠即是第三院游说。”<sup>①</sup>“第三院”的说法是突出那些终日奔忙于国会而不属于国会两院中任何一院的一伙人。

时至今日，游说之风已遍及各行各业，各个角落。商界及企业界的各个利益集团、工会组织、各个种族集团、职业组织、市民组织，甚至联邦及各州、各地方的行政部门，他们均力图以此向国会施加压力来影响立法。

这种利用游说的施压活动通常出自自私的目的，即谋取某种特别的优待。方法则一以贯之：一般是先进行基层的宣传以改变和重塑公众舆论，由此创造一种气候。许多时候，说客们鼓动民众向本选区的议员们写信。他们往往是用上千封统一格式、统一印刷的信“轰炸”议员们，以此向议员们展示他们在这些议员选区中的“民意”。然后，职业说客们就开始代表其雇主向议员们写信、去国会做证及直接面见议员们陈诉情况。一般情况下，职业说客们都得到高额佣金。大多数情况下，无论是谁，只要出钱，这批以游说议员为生的人即为其所雇，利用长年苦心经营的关系网络和游说经验及专业知识，为其谋求立法方面的特别好处。这些好处包括：争取国会通过有利于某种特殊利益的议案或击败损害某种特殊利益的议案；争取某种特别项目拨款；以及一切国会法定权力及其非正式影响力所能赋予的好处。

游说最为有力的武器是向被游说议员们展示，在未来的选举中他可能由此多得或少得多少经济和政治的支持。这里一方面取决于说客所代表的利益集团在此议员选区中的政治影响力，另一更重要的方面是这一集团的经济实力，即能在未来的选举中为某个议员提供多少财力支持。众所周知，个人或集团所拥有的资源和权力多寡不一，强弱异势。有些利益集团拥有比其它集团或个人多得多的资源和权力去影响舆论、左右选区中的经济形势，以左右选民的利益

<sup>①</sup> Congressional Quarterly Inc. Sept. 1974, *The Washington Lobby*, the Second Edition, Preface.

取向；而同时很多利益集团则处于绝对的劣势。无组织的下层民众则极难使自己的声音反映到立法者的思考中。这样所造成的一个必然结果就是：对立法的影响程度并不取决于事情本身是否合理，更不取决于此事的实施能为民众整体或国家利益带来多大好处，而取决于推动或阻挠这件事的利益集团有多大的经济实力和政治影响力。这样，游说活动所造成的问题，其根源就不在游说本身，而在于游说所代表的各种利益集团由此在政治运作中所获得的不平衡的作用。它极大地损伤了平等的、公平竞争的政治运作。这里，议员们与有势力的利益集团形成了一种互相依赖的关系，即：议员们有赖于这些利益集团的支持而当选或连任；而这些利益集团则有意种下人脉，以求日后办事方便。

这实际上是美国政治制度与生俱来的一个本质性问题。早在建国之初，这一问题就已很突出，以至于华盛顿在其卸职演说中集中讲了这一问题。华盛顿指出：集团会演变为宗派。他们会以超乎寻常的力量使其宗派意志取代国民公众意志。结果就是政府的施政不是基于民众的一贯的整体利益，而变成了宗派集团斗争成败得失的折射镜。他警告国会议员们说，这是一种会从根本上摧毁美国国体的致命趋势。<sup>①</sup>

## 二、改革的两难境地

针对以上情况，从1907年起，就有一批人努力试图通过立法，限制特殊利益集团的游说活动。直至1946年，国会才通过了一项针对游说活动的法案。这法案所依循的核心是“公开原则”，即：所有说客均需向国会登记，其所有收支款项及利益集团针对国会的所有宣传活动的支出均需向民众公开。此立法的本意是利用这种公开原则，国会可以在公开的基础上鉴别那些只利于特殊利益集团的私利，而有损于国民公益的游说活动。但这一看起来合情合理的法案在1954年被援引审理“海瑞斯违法游说案”的时候，差一点被美国最高法院裁定违宪。其中的争论极为深刻地反映了美国政治的矛盾之处。

那些认为此法不违宪的大法官表示出很清楚的观点：“我们要充分认识到，美国代议制理想政府很大程度上依赖于它恰当地评估各种压力的能力，否则民众的声音极易被那些寻求特别好处的特殊利益集团的声音所淹没。这正是此项法案所力图纠正的。”但认为此立法违宪的大法官杰克逊等仍然认为：“宪法第一修正案禁止国会以任何形式阻碍人民向政府申诉的权利，如果它被解释为符合宪法第一修正案所保护的人民的申诉权，那么，个人、组织、集团或阶级向政府索取他们理所应得的各种活动就都应该受到保护。当然，公民互相冲突的要求和宣传使人迷惑、烦恼，而且时常有欺骗和腐败的情事，但我们不能忘记我们的宪法允许人民享有的最大限度地接触国会的自由。”<sup>②</sup>值得深入思考的是，虽然反对者没能获得大多数而推翻此法案，但此法案不违宪的裁定却是非常苛刻的前提下作出的，可以说，美国最高法院等于重新改写了这项立法。这在美国历史上是极为少见的。其中最重要的一项修正是加入了“只限于职业说客的直接游说国会的活动”一款。这样就留下了一个大漏洞。国会的原意是指所有涉及游说国会的活动，无论什么方式，直接或间接，均需财务公开并注册登记。而最高法院改写后的文本则不包括直接游说之外的所有活动，如宣传、左右舆论和旨在对立法进程施加压力的

<sup>①</sup> 同上，第4页。

<sup>②</sup> Congressional Quarterly Inc. 1968, *Lgeislators and the Lobbists*——*Congress under Pressure*, PP. 22—23.

活动等。另外,若个人或组织的主要业务不是游说(如一些律师事务所只兼操游说事宜)则无法算作职业说客;个人或组织自己出人出钱而不雇人的话,也不在受限范围,等等。<sup>①</sup>1967年以来,不少人多次努力试图修改1947年游说法。直至1995年,一项新的立法才算在国会通过。但同样由于涉及宪法第一修正案,此法仍然漏洞百出。面对一浪接一浪的要求限制特殊利益集团通过游说影响立法的呼声,游说活动所造成的问题至今反而愈演愈烈。据近期的《时代周刊》报到,一贯以客观公正相标榜的新闻界也越来越被特殊利益集团所左右。“新闻”已越来越不是新闻而成了被某些特殊利益集团左右的评论。<sup>②</sup>

为什么这项立法会这么难?宪法背后的理性及社会力量基础究竟是什么?美国前总统肯尼迪讲过游说有助于施政的方面:说客们在许多方面是懂行的专家。他们可以用通俗的形式提供极为关键的技术信息。他说:“偏见肯定存在,但这正像律师在法庭上的功能一样。律师在法事争议中的角色可以说是非常成功。游说的另一项重要功能是弥补国会建立在地域化基础上所造成的缺陷。即由于缺乏由各种经济的、商业的和国家其它功能性利益群体所产生的代表,国会的代表性已被削弱。而有说客为这些功能性群体代言,则可以弥补这个制度上的缺陷。所以,说客们可以在立法过程中扮演重要角色。”<sup>③</sup>美国第四任总统、参预起草宪法的开国元勋麦迪逊则讲到了更深一层的结构性原因。在他看来,政府当然要有充分的权力以实施统治,但也必须有力量来制衡它,压力集团即是这种力量。用他的话说就是:“野心必须用野心来制约。”<sup>④</sup>要去除由特殊利益所结成的宗派则必然会强化政府的专制,自由就会被破坏。这样,为了制约政府的强权野心以保证自由,特殊利益集团的存在及由此而造成的有势力的集团多占实惠,则成为美国政治制度所不可缺少的结构性要素了。也就是说,只有接受相对的不平等,才有可能保证自由的政体,避免暴君专制的绝对的不平等。

### 三、两难状态的深层政治文化根源

根据以上所述,在游说制度改革问题上我们可以看到自由与平等的矛盾成了美国政治的基本矛盾,对任何一方的强调都会损害另一方。是什么样的深层政治文化造成了这种两难局面?从以下对充满着矛盾冲突的美国政治文化的分析中我们可以清楚地看到资产阶级从文化深层对美国政治的控制及由此而反映出的阶级斗争的具体形态。

#### 1. 多元利益集团政治与民粹式政治的矛盾

与游说问题关系最直接的,就是美国政治文化中民粹式民主所代表的民众直接管理与多元精英文化所代表的利益集团政治的矛盾。

民粹式民主政治是这一政治文化的矛盾中推动游说制度改革的方面。它从平等的理念出发,通过揭露美国政治的反平等和精英本质,倡导民众直接参预政务管理。他们认为,选举的力量微弱得可怜,无论谁当选,美国政治都服务于少数有权有钱者而以多数平民百姓为代价,而当前美国政治的基本矛盾就是平民大众与权力精英所代表的特殊利益集团及整个统治阶级的矛盾。对这一思想最直接的表达是沃林在1981年《民主》月刊创刊号上的编者按。在这一

① 同上,PP.24-26.

② Times Oct. 21, 1996, P. 63.

③ New York Times Magazine, Feb. 19, 1956, P. 42.

④ Congressional Quarterly Inc. Sept. 1974, The Washington Lobby, the Second Edition, Preface.

强调根本性政治变革的文章中,他说:“我们国家所有的主要机构——从商业公司、政府机构、工会组织到教育与研究单位、传播和娱乐媒体、保健与社会福利系统——从设计到运作都贯穿着反民主的精神,他们都充斥着等级森严,权威导向的组织结构,而以反对平等参与、无视民众监督、精英主义和经理式管理为特征。权力越来越集中于个人,政治生活越来越变成了行政管理。”

这一思想实际上反映了下层民众中广为接受的政治意识及政治斗争形式。甘姆森所作的美国工人阶级政治意识的研究证明了这一点。工人们往往用自己是“小人物”、“普通人”来对立于“当权者”“有钱人”、“政府”、“大公司”等。以这种政治意识为思想源泉,工人阶级的斗争形式表现为个人或集体地要求尊严,要求安全的工作条件和合理的劳动待遇,以至于发展为工会组织<sup>①</sup>

而多元利益集团政治则明显地支持现行的游说制度。其思想根源是,为防止专制的国家政权滥用权力,同时也防止托克维尔所说的“多数人的暴政”,就要有足够多的利益集团彼此竞争,这样就不会有任何一个集团取得主导地位从而酿成专制。强制性政治则可由此减至最低限度。由以上思想出发,这一政治形态还强调间接参与的重要。他们认为间接参与是保证政治稳定的关键。各利益集团的领袖人物可以在多元的力量结构组合下达成妥协,而民众的直接参与则会造成没有伸缩余地的派别分裂,从而使天平不可避免地倾向于某一方而摧毁整个政治体系的运作。

过去这一政治形态一直被冠以“多元政治”的称号。这种提法完全忽略了这种政治背后的真正力量所在。最近新出现的“多元利益集团政治”的说法更深刻地反映了这一政治的本质。因为实际作用于政治进程的并非如多元政治所指的所有社会群体,而只是那些真正有力量,能够参加竞争并能给社会打上烙印的利益集团。显然,这种政治从本质上服务于处于统治地位的利益集团,从游说问题上可以清楚地看到这一点。但有意思的是,这种政治所创造的格局还从另一方面保证了统治集团的绝对控制——它为民粹政治规定了一条必然的出路。民粹政治一旦发展壮大到一定程度,就必然地被束缚进或吸纳进利益集团政治的格局之中。在美国,发展民粹式政治的唯一有效途径似乎就是精英式利益集团政治所提供的“组织起来”的道路,如工会组织等。然而一旦组织起来,这组织马上就变成了特殊利益集团之一,由反对者而成为参与者与支持者。这似乎是一条无可避免的规律。这样,这两种相反的政治形式反而成了互补的。民粹政治一方面不断地创造出新的利益集团,从而使多元利益集团政治得以敏感地反映政治力量结构的变迁;同时它又常成为右翼政治势力煽动民众,打击一些新兴利益集团的工具,这又从另一方面保证了统治集团控制下的政治力量结构的平衡。

这一政治力量的格局反映在游说制度的改革上,决定了在多元利益集团政治决定性支配下,游说活动力量越来越强的趋势。虽然民粹政治对这一趋势有一定的制约作用,但从本质上看,当前的整个走向不会有大的变化。

## 2. 大资本统治与“当自己的老板”的矛盾

很明显,自由一旦与平等相冲突,那么自由为什么人所拥有就值得疑问了。毋庸置疑,美国社会是一个资本统治的社会。但决不是所有资本都有平等的机会参与统治。在这个表面看来选举及其它各种民意表达机制比较健全的社会,大资本的统治深埋于社会运行机制的底层。

<sup>①</sup> Gamson, William, 1992, *Talking Politics*, Cambridge University Press: Cambridge, New York and Victoria PP. 89-90.

其对政治的具体统治形式概括起来主要有两个方面：第一，大资本统治体现在它控制着经济的运转并由此决定着政府税收的多寡和普通百姓的工作机会。任何一届政府都必须服务于大资本家的利益，赢得大资本家的投资热情，只有这样才能维持经济的增长和人民生活稳定。笔者在纽约州一个小市的访谈调查很说明这一点。当我问当地最大的一家工厂（通用汽车公司的一个分厂）的经理他们厂与当地政治的关系时，得到的回答是：“我们从来不予任何地方政治。”我把这话告诉了这小市的市长，他的回答非常有意思：“他们用不着劳任何神来干预我们，我们必须终日揣摩他们的心思。否则，他们一转移投资，数千工人马上失业，我们也就谈不到正常的市政了。”但并非所有政客都这么聪明。大资本统治的第二方面是，大资本家们因其优越的财力和社会影响力主动地影响从联邦到地方的政治，以阻止潜在可能的“不识相”的政客所可能作出的“瘪脚”政策决定。越来越多的政客正越来越多地依靠大资本家，以获得竞选中的财力与社会优势，甚至外国大资本家也参与其中，如70年代的韩国资本和最近的印尼华人资本。这些大资本最大的政治要求就是经济与社会活动的充分自由，他们不可能允许一个由人民直接管理的政府来干涉他们统治的自由。

大资本统治的最直接的牺牲品是中小资本。美国社会号称是机会的天堂，“当自己的老板”是许多人的理想与追求。每年有几十万个小企业注册开张，但大多数维持不了多久就陷于破产。他们不仅依附于大资本所控制的经济结构，也无力在政治上与大资本竞争。“只要奋斗就能成功”的说法完全是一种不着边际的幻觉。中小资本渴望一个平等的竞争前提，以使自己能够平等的参与“当自己的老板”的奋斗。从这个意义上说，他们希望政府能作点什么以限制特殊利益集团的游说活动，使大资本不至于那么强有力地左右政府的政策和国会的立法。但中小资本同样害怕民粹政治所倡导的人民直接管理的政府。只有维护资本统治而不是政府统治才能“自由地”“当自己的老板”，似乎为了自由只能牺牲平等。因此，接受“游说”这项显然主要服务于大资本的制度是退求其次的唯一选择。这使得中小资本在争取“当自己的老板”与大资本的矛盾中处于软弱的地位。他们无力阻挡大资本绝对支配下的特殊利益集团政治的发展与壮大。

#### 四、结论

正如巴林顿·墨尔指出的，“在向马克思的反对者作出这样那样的让步之后，照我看来，马克思的理论仍然深刻有力。他的植根于特定历史时期经济关系之中的阶级概念，以及作为政治生活基本要素的阶级斗争的论述，构成了充盈于历史学家和政治学家头脑中最为重要的思想，无论这些学者们是不是马克思主义者。”<sup>①</sup>在对美国政治文化和游说制度的分析中，马克思的阶级分析方法确实可以帮助我们更深刻地认识问题的本质。正像马克思在《共产党宣言》中指出的，资产阶级确实带来了一系列的政治文化与政治体制的进步，但从根本上说，资本统治又造成了损害政治文化与政治体制健康发展的一系列顽症，这些顽症又由于资本统治而根本不可能在资本主义社会所局限的范畴内解决，第三院游说制度所反映出的美国政治运行机制及政治文化特点就清楚地说明了这一点。

<sup>①</sup> Moore, Barrington, Jr. 1958, *Political Power and Social Theory* Harvard University Press: Cambridge, Massachusetts, P. 116.