



宪政体制下的第三种分权

利益集团对美国政府决策的影响

孙大雄 著

中国社会科学出版社

D771.22

15



宪政体制下的第三种分权

利益集团对美国政府决策的影响

孙大雄 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宪政体制下的第三种分权/孙大雄著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004.5

ISBN 7-5004-4446-X

I. 宪… II. 孙… III. 政治制度-研究-美国
IV. D771.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 038828 号

责任编辑 高 涵

责任校对 王应来

封面设计 王 华

技术编辑 张汉林

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010-84029453

传 真 010-84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 三河鑫鑫装订厂

版 次 2004 年 5 月第 1 版

印 次 2004 年 5 月第 1 次印刷

开 本 850×1168mm 1/32

印 张 11.25

插 页 2

字 数 196 千字

定 价 22.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

目 录

导论	(1)
一 选题的缘起和意义	(1)
二 本选题研究的历史和现状	(3)
三 本书的研究思路与篇章结构	(8)
第一章 利益集团：美国政治中的特殊主体	(11)
一 利益集团的概念和性质	(11)
二 利益集团的兴起和发展	(16)
三 利益集团的种类	(23)
第二章 利益集团影响政府决策的主要策略	(37)
一 内部游说	(38)
二 影响选举	(41)
三 外部游说	(49)
四 法院诉讼	(53)
第三章 利益集团对美国政府决策的影响	(57)
一 利益集团对国会决策的影响	(57)
二 利益集团对行政决策的影响	(78)
三 利益集团对联邦法院的影响	(93)
第四章 白宫和国会的反向游说	(115)
一 白宫和国会反向游说的原因	(116)
二 白宫的反向游说	(119)
三 国会的反向游说	(127)
第五章 政府对利益集团活动的保障与制约	(133)

一	国会对利益集团院外活动的早期监管·····	(133)
二	1946年《联邦院外活动法》的主要内容和存在的漏洞·····	(137)
三	对1946年《联邦院外活动法》的立法补充·····	(138)
四	1938年《外国代理人登记法》的主要内容·····	(140)
五	1995年《院外活动公开法》对院外活动制度的全面改革和完善·····	(142)
第六章	利益集团的政治捐款对美国联邦选举的影响·····	(148)
一	政治捐款与美国竞选经费法的演变·····	(148)
二	政治行动委员会的产生和发展·····	(151)
三	政治行动委员会的竞选捐款·····	(155)
四	竞选捐款制度的改革·····	(167)
第七章	利益集团影响美国政府决策的两个个案·····	(175)
一	利益集团与克林顿总统在医疗改革法案上的较量·····	(175)
二	台湾院外集团与国会“中国帮”对美国对华政策的影响·····	(187)
第八章	对美国利益集团政治的评析·····	(205)
一	美国利益集团政治的实质·····	(205)
二	美国利益集团兴旺的原因·····	(209)
三	利益集团在美国政治中的地位和作用·····	(215)
四	美国利益集团政治与其他西方国家的比较·····	(224)
五	结论·····	(227)
参考文献	·····	(234)
后记	·····	(242)

导 论

一 选题的缘起和意义

任何社会、任何时期、任何国家都存在利益集团，都存在利益集团对政府政策的影响。美利坚民族是个爱好结社的民族，美国是世界上利益集团数量最多的国家。在其他西方国家中，虽然都有利益集团设法影响政府法律和政策制定的现象，但它们的地位和影响远不及美国的利益集团，这是美国政治的特色。要了解美国政治，不仅要注意政府、政党和舆论，而且要注意利益集团；要了解美国的内外政策，不仅要注意政府的动向，而且要注意有关利益集团的动向。

但是目前人们对利益集团的研究大多从某个侧面或个案切入，缺乏对利益集团及其院外活动作全面系统的分析和把握。

从利益集团入手，透过利益集团和院外活动这条线索，从总体上考察利益集团与美国政府决策之间的互动关系，解读美国政府决策的实际运作过程，揭开美国政治的神秘面纱，揭示以利益为轴心的美国政治过程的实质，这是我在本书中要回答的中心问题。

研究利益集团与美国政府决策之间的互动关系，其学术价值在于，它可以深化对美国政治的研究。对利益集团和美国政府决策过程的研究，从研究方法上讲属于从政治过程的角度对政府行为进行研究，在研究视角上具有方法论上的意义。现代政治学的研究方法，大而化之有规范研究（normative study）和经验研究

(empirical study) 两种基本途径。规范研究侧重抽象的价值判断和逻辑推理,更多使用定性分析和演绎的方法,它所关心的是“应当是什么”的价值问题。规范研究传统上基本集中在形而上的政治理论与政治哲学方面,如正义、民主、平等、自由等基本政治理念和价值,一般不触及政治的具体运作过程,它侧重于静态层面的研究。而经验研究则强调可观测的事实根据和实证材料,更多依靠定量分析和归纳的方法。它所注重的是“实际是什么”的事实问题。经验研究由于不拘泥于特定的政治理论和政治制度的法定解释,从可观察到的经验事实中对政治现象进行描述和分析,更加注重现实的、活生生的政治行为和运作过程,因而其研究领域侧重于动态层面。传统政治学的主流是规范分析,而从20世纪开始,特别是在第二次世界大战以后,随着“行为主义”政治学的兴起,经验研究逐渐取得主导地位,虽然规范研究目前仍未失去其应有的价值,并在近年来有与经验研究并驾齐驱且融合的趋势。对利益集团和美国政府决策的互动过程的研究,正是把政治生活看作是动态的、一连串与政府决策相关的行动和运作。将规范研究和经验研究结合,侧重于经验研究,这一价值趋向不仅被美国学者用来研究美国政治的实际运作过程,近年来,一些中国学者也开始使用这种方法来研究美国的政治过程。更为可喜的是一些中国学者在研究中国国内政治的著述中,也开始大胆地借用这种研究方法。

对利益集团和美国政府决策过程的研究,其现实意义在于,这种研究不仅有利于加深对美国政治和民主的理解,而且有利于加深对美国对外政策,特别是美国对华政治的理解。研究利益集团与美国政府决策之间的互动过程,对解决我国社会日益多元化过程中出现的利益矛盾也有一定的借鉴意义。

二 本选题研究的历史和现状

利益集团，也称压力集团或院外集团。它在美国是一个古老的话题，早在美国立国之初，美国“宪法之父”詹姆斯·麦迪逊在《联邦党人文集》第十篇阐述了利益集团的问题。法国政治学家托克维尔在其名著《论美国的民主》中也讨论过美国利益集团的问题，认为美国是一个热衷于结社的民族。1913年，美国历史学家比尔德在他的引起极大争议的《美国宪法的经济观》一书中，认为美国宪法是为了保护商人、大地主、放债人和投机家的利益集团而制定的。1951年，美国著名政治学教授戴维·杜鲁门出版了《政府的进程》一书，他在这部著作中系统地论述了利益集团及其在政府决策中的作用，他的这一研究成果引起了政治学界的极大关注。随后，有许多学者从不同角度研究美国利益集团的问题，他们发表的文章和出版的著作不可胜数。利益集团问题目前仍是美国政治学界研究的热门话题之一。在我收集的有关总体分析和介绍美国政治学的译著和原版英文著作中，利益集团均为其中重要的也是必备的一章。

利益集团在美国不仅历史悠久，而且数量众多。集团政治对美国社会的影响几乎无所不在。人们对利益集团在美国政治制度中的作用和影响，褒贬不一，有的人肯定，有的人否定。一般而言，公众和舆论界对利益集团的关注倾向多集中在院外活动中的一些行贿受贿的腐败情节上，但学者们和政治理论家们所要尽力解决的，都是以利益集团对政治和政策可能会起的和真正起到的影响为中心的一些更加广泛的问题。

关于利益集团的各种理论，虽然其主要内容各不相同，但其论题主要集中在下面三个问题上：（1）利益集团在美国政治和社会中是一支好的力量还是一支坏的力量？（2）利益集团是有利于

社会的公共利益，还是有损于社会的公共利益？（3）利益集团是代表和反映少数上层阶级的利益，还是代表和反映所有社会各阶层的利益？对上述三个方面的不同回答，在理论上形成不同的观点和派别。其中最有代表性的理论主要有：多元主义、精英主义、行为主义和制度经济学等不同流派。

多元主义理论的主要观点是，社会包含许多相互冲突的、同政府官员有联系的利益集团。这些利益集团相互竞争对政府决策过程具有影响力。利益集团之间、利益集团与政府之间的彼此讨价还价的结果就形成了公共政策。“一切政策只不过是利益集团之间以及利益集团与政府机构之间的讨价还价而已。”该派对利益集团政治持赞许的立场。多元主义理论的代表人物有詹姆斯·麦迪逊、阿瑟·本特利、戴维·杜鲁门和罗伯特·达尔。

对利益集团的看法，学者们大都赞同多元主义对利益集团的肯定评价。但也有人提出相反的看法。其中最有代表性的就是精英主义的观点。精英主义者认为，美国的开国元勋们都是“大股东、投资者、大商人、地产商和种植园主而不是一般公民。美国宪法是为了保护大商人、大地主、放债人和投机家的利益而制定的”。其代表人物有曾担任过美国政治学会主席（1956—1967年间）的美国政治学的著名学者——E. 谢茨施耐德和另一位政治学学者赖特·米尔斯。E. 谢茨施耐德明确指出，利益集团代表着“上层阶级的偏见”。米尔斯通过研究发现，在美国社会中存在着—小批权势分子。他们具有共同的社会和教育背景，控制着经济界、政治界和军事界——从而控制了美国的大权。

第三种理论是行为主义的刺激理论。从行为科学角度在微观上研究人们的政治行为，是政治科学家推崇的一种新的研究范式。在利益集团理论研究中，曼克尔·奥尔森的“集体行动”理论和罗伯特·索尔兹伯里的“交换”理论最具代表性。

奥尔森 1965 年出版了《集体行动的逻辑》一书。他提出—

种理论，认为人们是否加入某一利益集团取决于个人的决定。由于个人利益和集体利益存在着某种冲突，因此，他认为，理性的自我利益的个体，事实上是不愿参加旨在保障大集团集体利益的组织的，即使他意识到集体利益得到保障将使他从中得到好处。对任何个体来说，参加集体行动所付出的代价往往大于个人从集体行动中得到的好处，因此大多数人不愿意参加集体行动。人们参加集体行动，或者是由于被迫或法律的强制性要求，或者是由于个人参加一些集体行动能获得选择性的物质利益。奥尔森的观点似乎更倾向于赞成E. 谢茨施耐德关于利益集团忽视更为广泛的公共利益的观点。

罗伯特·索尔兹伯里根据其实证研究，提出了利益集团的交换理论。他认为，在集团的成员和领导者之间，存在着彼此相互满足的交换关系，存在着各种刺激的因素。

索尔兹伯里认为，发起成立利益集团和维持利益集团的存在，都必须要有大量的经济上的投入，而这种资本的投入与经济领域上资本的投入一样，都是要讲求回报的，资本的投入需要利润的回报，利益集团的组织者与一般的参与者，他们也要考虑投入与产出的回报。具有物质性利益的集团，集团领导和一般成员都能从所付出的投入（金钱、精力、时间的投入）中得到物质利益的回报，即集团领导与一般成员的交换关系能得到实现。因而这样的利益集团一般能长期存在并发展壮大。而民权等组织由于无法筹措到庞大的集团活动的费用，其成员包括领导者和一般成员也很难从活动中得到实质性利益的回报，因此，此类利益集团的活动就显得异常艰难。有些利益集团因无法实行这种利益刺激的交换，便会很快消失或解散，但也有大量的利益集团能长期生存。许多相当稳定的利益集团，特别是那些主要以物质利益作为交换条件而存在的利益集团，其组织和领导具有极大的稳定性。

第四种理论是制度经济学的平衡理论。制度经济学是 20 世纪 60 年代兴起的经济学流派之一，它除了研究经济市场问题外，还注重研究政治市场的问题。他们认为，从经济学的角度讲，人是“理性”的人，理性的人意味着：每个人都会在给定的（法规、政策）约束条件下争取自身的最大利益。从这一假设出发，它强调人与人之间交换关系的重要性。经济活动领域中，人们强调不同经济个体（生产者与消费者）之间的交换。在政治活动领域也是一样，重要的命题不是社团、党派与国家，而是这些集团之间与组成集团的个体之间，出于自动动机而进行的一系列交易过程。有效率的政策结果并不是产生于某个政治领袖或神秘人物的头脑，而是产生于集团之间或组成集团的个体之间相互讨价还价、妥协与调整的政治过程。

人的利益需求是多方面、多层次的。在一个或若干个领域具有共同的利益，并不否定在其他利益领域存在冲突，而组织内部的冲突和斗争的客观存在，使任何组织内部一般都会进一步分化为彼此对立的小集团或派别。各个对立的小集团的共同利益，使它们结合成组织。而彼此之间的利益冲突，又使他们之间存在矛盾和竞争的关系。同样，一个具有共同利益的组织和其他组织之间的冲突，也并不意味着他们之间没有共同的利益。在最极端情况下，他们之间仍然有对秩序的共同需要。人们在实践中经过多轮反复的博弈，使人们认识到在战争状态的尖锐冲突中，谁也不能获得安全和自由，甚至可能使冲突的各方同归于尽。人们为了避免在冲突中同归于尽，避免使各方面的利益均受到损害，必然会寻求妥协、合作和秩序，这就是理性经济人所作的选择。

上述理论反映了不同时期和同一时期不同学者对利益集团的形成原因、利益集团的作用和功能的不同看法。上述理论为我们分析美国的利益集团提供了许多有价值的见解，这些理论给我们的启示至少有如下几点：

1. 在美国这样一个商业社会中，人的自利性形成的利益冲突与利益平衡和制约是利益集团存在的根本原因，利益集团是不能被消灭的一种客观现象。

2. 利益集团在美国政治中既有消极的一面，也有积极的一面。由于利益集团的规模、财力、组织能力不同，财力雄厚、规模庞大的利益集团往往处于寡头地位，有损于美国民主，而众多不同利益集团的存在，对这种寡头政治又形成制约，反过来促进了美国民主。

3. 利益集团既有反映特殊利益的一面，又有反映和代表“公共利益”的一面，既有代表物质性利益的利益集团，又有代表非物质性利益的利益集团。

我国学者对美国利益集团的介绍和研究起步较晚。从资料检索的情况来看，我国最早发表的有关美国利益集团的文章是，陈其慧 1981 年在《环球》上发表的《美国国会的“第三院”——为国内外利益集团效劳的政治势力》，1985 年薛宪在《自修大学：政法专业》（京）发表的《美国利益集团的种类和活动方式》。我国最早系统介绍美国利益集团的著作是，李寿祺编著的《利益集团与美国政治》（世界知识出版社 1988 年版），这也是我国目前惟一一部专门介绍美国利益集团的著作。中国社会科学院专门研究美国政治的学者李道揆老先生在其专著《美国政府和美国政治》（商务印书馆 1990 年版）中，列专章研究和介绍美国的利益集团。此外，研究美国宪法、美国政治制度和中美关系的学者，也在他们的文章和著作（包括译著）中探讨美国利益集团的问题。如王勇在其博士论文《最惠国待遇的回合——1989—1997 年美国对华贸易政策》（中央编译出版社 1998 年版）较为全面地剖析了美国利益集团围绕对华最惠国待遇的游说较量。近年来，有不少学者从利益集团与大选、利益集团与对华最惠国待遇、利益集团与台湾问题等角度探讨美国利益集团的问题。也有部分学

者翻译了由美国学者撰写的著作，如《美国政治中的“院外援华集团”》（商务印书馆）、《院外集团与美国东亚政策》（复旦大学出版社）、《利益集团、院外活动和政策制定》（世界知识出版社）等。自 20 世纪 80 年代以来，我国学者对美国利益集团进行了一些介绍和研究，但从总体上看，我国对美国利益集团的研究多属于一般介绍，关注的重点多为利益集团对中美关系的影响，对利益集团与美国政府决策之间的互动关系及其运作机制的研究尚待深入和展开。

三 本书的研究思路与篇章结构

本书采用宏观分析与微观分析相结合的研究思路。全书以马克思主义矛盾分析方法（利益的冲突与妥协）为主线，综合运用多元主义、制度经济学理论，将美国利益集团与政府决策的互动关系，置于美国所面临的国内外特定的政治、经济、文化的背景中进行总体的动态分析和考察。

本书以利益的冲突与妥协为主线将篇章结构分为导论和七章：第一章是对研究对象的分析。本章从认识美国的利益集团入手，首先考察美国利益集团的概念和性质、利益集团与政党和与普通公众的关系、利益集团的兴起和发展、利益集团的种类。本章认为，利益集团是指具有共同利益或目标的社会成员为了一定的目的而结成的旨在影响政府政策的有组织的集团。它是有别于政党的公众参与和影响公共政策的一种特殊的组织形式。它既是美国“政治妥协”的产物，又是决定美国的“妥协政治”的背后原因。

第二至第七章是本书的主体部分。这部分主要是从宏观与微观相结合的层面分析利益集团与美国政府之间的互动关系。通过对利益集团与美国国会、利益集团与美国行政、利益集团与联邦

最高法院之间的政治互动过程的重点考察后发现：利益的多元化迫使美国社会中的各种利益集团之间、部分利益集团与公共利益之间、所有利益集团与公共利益之间始终就各自利益的定义和定位进行着一种错综复杂、连续不断的妥协和谈判。利益集团为了左右政府决策，常常会单独或合并使用内部游说、影响选举、外部游说和提起诉讼等几种主要策略对国会、行政和法院施加影响。利益集团与政府，利益集团与美国国会议员和行政官员之间存在着彼此依赖和制约的关系，尤其是利益集团与国会之间的依赖程度更高，“集团需要国会，国会也需要集团”；既存在利益集团对国会和行政的正向游说，也存在国会和行政部门彼此之间以及通过利益集团对对方的反向游说；利益集团的院外活动与国会和行政部门的权力变化以及政府决策（国会和行政）与利益集团所关注利益（包括物质的和非物质的利益）的程度有着密切的关系。20世纪30年代以前，国会是美国政治的权力中心，利益集团的院外活动主要集中在国会；20世纪30年代罗斯福新政以后，总统领导的行政部门成为美国政治的权力中心，随着行政机关中一些局、部、署和独立的制定规章制度的委员会数量和规模的扩大，利益集团在行政部门的院外活动也随之扩大，尤其是那些与利益集团的实际利益密切相关的行政部门更成为院外活动者关注的焦点。由于议员大多是各选区所在的利益集团派驻国会的代表，议员与各自所代表的利益集团之间的关系，不仅密切并且公开；由于包括总统在内的行政官员是国家利益和全体公众利益的代表，虽然利益集团与行政官员之间的关系密切（存在所谓的“铁三角”和“旋转门”），但这种关系往往是讳莫如深的；由于法院是公正的化身，法院与利益集团的关系相对疏远。法官一般不会卷入压力政治的漩涡。

利益集团的院外活动不可避免地会产生种种弊端，如果听任其滥用宪法第一条修正案的权利，就会损害美国的公众利益，破

坏美国的民主基石，为此，美国政府对利益集团（包括外国利益集团）的院外活动采取了不直接限制和禁止但要求公开的管制办法，先后颁布了1938年《外国代理人登记法》、1946年《联邦院外活动法》、1995年《院外活动公开法》等综合性法律和一些单行法规，对利益集团的院外活动既保障又规制。

本书还对利益集团的政治捐款对美国联邦选举的影响进行了分析。并选取利益集团与克林顿总统在医疗改革法案上的较量和台湾院外集团与国会“中国帮”对美国对华政策的影响两个个案，考察了利益集团影响美国政府决策的具体过程。

第八章是本书的结论部分。这一部分分析了美国利益集团兴旺的原因，比较了美国利益集团与其他西方国家利益集团的异同，并对美国利益集团的地位和作用进行了简要的评析。本书作者最后对美国利益集团政治得出了几点结论，认为利益集团政治是美国政治经济发展的产物；利益集团政治是当代美国政治的一个显著特征；利益集团与美国政府决策者之间存在一种双向互动的关系；美国利益集团政治具有双重性。美国允许利益集团参与政治决策过程的做法，从总体上讲是成功的。无论是其成功的经验和失败的教训都给其他国家在解决利益冲突、协调利益矛盾方面以有益的启示。

第一章 利益集团：美国政治 中的特殊主体

给研究对象下定义是进行研究工作的前提。要对美国政治中的特殊主体——利益集团进行研究，首先必须弄清楚何谓利益集团，它与政党和公众有何不同，它在美国是怎样产生和发展的，它在美国为什么能兴旺，它有哪些类型，国内外学者对利益集团进行了哪些研究？回答上述问题，也就成为本书第一章研究的主旨。

一 利益集团的概念和性质

在研究利益集团时，我们首先碰到的是其称谓问题。从目前学者的观点来看，其称呼各不相同，比较有代表性的说法有四种：有的称“派别”（Group）；有的称“压力集团”（Pressure groups）；也有的称“院外集团”（Lobbying groups）；绝大多数学者和公众称“利益集团”（Interest groups）。^① 称谓的不同，反映了人们对利益集团所持看法的不同。称利益集团为“派别”，是因为人们将早期的利益集团视为谋求自私利益而损害他人的争权夺利的团体。人们将利益集团称为“压力集团”，则是认为利益集团有时候要对国会议员和行政官员施加这种或那种压力，并时

^① 李寿祺编著：《美国的利益集团与政治》，世界知识出版社 1988 年版，第 3—4 页。

常带有贬义，以为他们使用了不正当的手段。称“院外集团”，是因为利益集团最初主要由其代理人在国会两院议会厅外面的走廊或门厅里进行游说活动。今天，院外活动或院外集团的说法已经在更广泛的范围内使用，泛指对政府施加影响或压力的活动，也指行政机构影响国会立法的活动。派别和压力集团由于含有贬义，目前学者们已较少使用。院外集团侧重于游说活动和游说过程，并且游说有时依靠代理人进行，有些利益集团并不直接参与游说，因此，院外集团不能反映利益集团的全貌，也不利于揭示利益集团的内涵和外延。从美国多数学者的观点来看，利益集团已是美国多元民主制度不可缺少的重要组成部分，应该客观地分析利益集团在美国政治中的作用，用利益集团这一称谓能正确揭示对象本身的本质特征。

学者们不仅对利益集团的称谓不同，而且对利益集团所下的定义也不相同。在众多定义中，有代表性的观点有以下四种：

（一）詹姆斯·麦迪逊的定义。麦迪逊被誉为美国的“宪法之父”，也被认为是美国第一个研究集团问题的理论家。他在《联邦党人文集》第十篇中，第一次阐述了利益集团的重要性。他当时没有直接使用利益集团这个名词，把当时已经存在的政党和集团的最初形式统称为派别，并给派别下了一个定义。他认为，派别就是“为某种共同的感情或利益所驱使而联合起来的一定数量的公民，不论他们占全部公民的多数或少数，而他们的利益是同其他公民的权利或社会的长远的和总的利益相左的”^①。这里所指的派别，实际上指的是利益集团。

（二）戴维·杜鲁门的定义。戴维·杜鲁门被称为美国系统研究利益集团最有影响的政治学教授。他在《政府的进程》一书

^① 汉密顿、杰伊、麦迪逊著，程逢如、在汉、舒逊译：《联邦党人文集》，商务印书馆1997年版，第47页。