

美国政治腐败

——权力·金钱·美女

〔美〕约翰·C. 博伦斯 著
亨利·J. 施曼特

吴 瑕等译

浙江人民出版社

〔浙〕新登字1号

美国政治腐败

——权力·金钱·美女

J.C.博伦斯 H.J.施曼特 著

吴 瑕等译

*

浙江人民出版社出版

(杭州体育场路169号)

杭州云轩印刷厂印刷

(杭州东新路149号)

浙江省新华书店发行

开本 787×1092 1/32 印张 7.125 插页 1 字数 15万

1992年2月第1版

1992年2月第1次印刷

印数: 1—3100

*

ISBN 7-213-00843-9/D·129

定 价: 3.35元

G12470/26

03

译者的话

对于那些崇拜美国民主的人来说，我们跟他们说，美国制度并非那么完美，美国官员也并非都那么清廉，他们往往听不进去，总认为我们是在说假话。这样一些人，不知道他们读了此书后会有什么感想。美国人自己说的总不是造谣吧？

I. C. 博伦斯(John C. Bollens)和 H. J. 施曼特(Henry J. Schmandt)在搜集美国政治腐败事例、参考大量研究文献的基础上写成此书。在书中，作者对美国建国以来发生的政治腐败典型事例进行了介绍。从本书中，我们晓得，美国政治腐败由来已久(建国初就已存在)，且愈演愈烈；我们也晓得，美国各个部门，无论是立法机关、行政机关，还是司法机关，都存在着严重的政治腐败；我们也晓得，上到总统、副总统，下到政府职员，都有人在从事腐败活动；我们还晓得，美国官员进行腐败行为的手段五花八门，有许多堪称一流的发明；……

作者的目的是不是为披露而披露，而是为了寻求解决政治腐败的途径。他们的用心可谓良苦，可他们找到些什么克服腐败的途径呢？都是治标不治本的。

我们知道，政治腐败许多是资本主义制度本身带来的。在资本主义制度下，人生的价值是以金钱衡量的，所以人们必然会不择手段地攫取金钱，而作为政府官员，自然就会以职权换取私利，这是他们捞钱的最便捷的途径。资产阶级腐朽的生活方式也使他们利用职权玩弄女性。因此，可以说，政

治腐败是美国社会的痼疾，是资本主义社会的痼疾。

根治美国政治腐败的途径在于变革美国社会，变革美国制度，舍此，别无他途。这就是我们的结论。

本译著是集体力量完成的，参加翻译的有吴瑕（序言、1、2、4、5章）、李广荣（第3章）、方云凤（第6、8章）、谢开（第7章）、林霄友（第9章）、潘世强（第10、11章）。欢迎读者指正。

译 者

1991年12月

序 言

最近几年,尤其自水门事件以来,学术界和民间对政治腐败都非常感兴趣。社会科学家们已开始进一步研究这一课题,试图来说明政治腐败盛行的原因。许多人对于发生在尼克松总统任期前后的那些丑闻既震惊又气愤,他们由此已愈来愈意识到与公共机构恶习相关的种种危险。20世纪70年代初期以来,社会上出现了各种各样由学者、记者、社会评论家以至罪犯本人撰写的书籍和文章,它们都是有关政府失误的。过去10年中,政府采取了前所未有的强如劲风的反腐败措施,这也体现了公众对政治腐败的兴趣。立法机构,无论国家一级的还是州一级的(乃至更小的地区一级的)都害怕制定这样一大套责任法,它涉及竞选资金筹措、利益冲突、开会、“黄金”法律、财政泄露和行为标准。

最近,关于政治腐败的出版物绝大多数不外乎三大类——涉及到一起起违法行为的案例研究;根据参与者或者观察者的声明进行私人性质报道,向读者提供内情;以及为寻求说明违法行为的因果关系而上升到理论高度的著作。传统的方法一直是把道德领域方面的政治腐败看做是罪犯性格上的过错。最近的趋势则是把机关里的腐化看做是一种社会现象,并通过参照更多的腐化和社会结构来解释这种现象为什么存在。

这本书适宜于一般读者、有关公民和研究政府、政治的

学者。它不同于最近几年出版的那些书，它不只是叙述一类不正当行为（如竞选资金筹措不正当，或者仅仅一个丑闻如水门事件），它涉及到在美国政府机构中发现的各种各样的政治腐败现象。用描述和分析的方法，用对问题进行可以理解的宏观阐述方式，向读者展示了其目标之所在，避免了只见树木不见森林的毛病。此书还通过使用案例，考察了公共机构恶习所体现的不同方式、所涉及的那类人、所发生的环境；它对政治制度的影响；以及为限制或消灭它所做的努力。

正像副标题所指出的，导致政治腐败产生的不仅是金钱。还有权力甚至女人。尽管由物质利益引起的政府机关腐化是最普遍的形式，但腐败也产生在政府官员雇佣不当或者用违法手段来维护或提高他们权力的时候，水门事件中的参与者正是这样。再者，在机关首脑使用权位来要求满足性欲之时，腐败也可能产生，正如韦恩·海斯事件（Wagne Hays Case）所体现的那样。

导言部分向读者提供了此书内容的一个支干、一个框架，以利于人们考查随后的那些解说性案例材料。它探讨了政治腐败的性质和原因，验证了那些对于理解问题至关重要的因素。此书第2章是当代现实的一个历史序幕，引导人们注意20世纪60年代之前政治腐化的过程。接下去的7章（3—9章）涉及一系列发生在机关里的腐化实例，其中许多因为臭名昭著而为美国公民所熟知。选用这些实例是要说明政治腐败的类别，这些政治腐败在不同级别的政府和政府三机构（即立法、行政、司法）的每一分支内都有出现。这7章的内容广泛透视了政治腐败这一课题，阐明了腐败的范围和深度。第10章概括了为反对政府腐败而采取的那些措施，并分析

了它们的优缺点。最后一章对缓和政治腐败的前景做了评价，提出了许多纠正腐化行为的建议。

在美国，政治腐败并不是与水门事件的开始与结束相始终。围绕着民主党闯入政坛所发生的不起眼的事件就为漫长的政府丑闻史做了先导——信贷公司丑闻和蒂波特山事件，是两个臭名远扬的例子。尽管如此，这两个例子仍比不上诸如特威德(Tweed)、黑格(Hague)和彭德格斯特(Pendergast)这样的政府首脑的大规模贪污受贿。水门事件惨败以来，短短的几年当中，国民们已目睹了几个经验丰富的国会会员的起诉，联邦政府内有朝鲜门事件，有诸多违法行为的曝光，至于州一级或地方一级官员们的腐败行为就更不必说了。

政治腐败这一问题已到了令人警觉的地步，这不是因为它的数量比过去大增，而是因为它正给政治过程带来耻辱。官员劣行的不断暴露，与别的因素混在一起，像官僚政治机构所体现的信用差距(指政府官员言论与事实不符)、对公民感情反应的迟钝，这一切已促使人们对政治玩世不恭。正如一次次的民意测验所显示的那样，绝大多数美国人对他们的政府信任度很低，他们也不相信政府官员，而且，这种态度又因其他丑闻而不断得到强化。

因为存在着诸如通货膨胀、繁重赋税、犯罪这样的问题，政治腐败很可能被人们忽视，但它是需要全民族密切注意的一个困境。当国民对政府及政府官员都不信任时，为解决(或减轻)上述困难所做的努力就会遇到阻碍，只要腐败仍以现在的水平存在着，则这种情况就不可能改变，这是我们在這部书里希望表达的最重要的宗旨。

在研究和准备这部书的几年当中,我们接触了许多人,从中受益匪浅。尽管他们更喜欢默默无闻,但我们还是想让他们知道我们怀有的感激之情。此外,从别人的著作中,我们也有很大的收益。最后,我们感谢帮助我们搜集材料、核实内容、给予有见地指导的各位,他们是:格兰特·盖耶(Grant Geyer); 韦恩·贝尔(Wayne Bell); G. 罗伯特·威姆斯(G. Robert Williams); 史蒂文·奥利弗(Steven Oliver); 理茨·查黑尔(Rich Cahill); 苏珊·纳尔逊(Susan Nelson); 斯蒂芬·盖姆比(Stephen Gambee); 韦恩·达威沃(Wayne Tavetian); 迈克尔·加利兹欧(Michael Galizio); 克雷格·埃利希(Craig Ehrlich); 保罗·古德曼(Paula Goodman)。

J. C. 博伦斯

H. J. 施曼特

目 录

译者的话	(1)
序 言	(1)
第 1 章 理解政治腐败	(1)
第 2 章 过去的曲折历程	(14)
第 3 章 个人凌驾于法律之上的 水门事件	(30)
第 4 章 虚伪与腐败	(61)
第 5 章 行政机构	(80)
第 6 章 帝国官僚	(96)
第 7 章 警察也会干坏事	(123)
第 8 章 司法官也不例外	(141)
第 9 章 性与政治	(159)
第 10 章 对问题作出答复	(181)
第 11 章 出路何在	(207)

第1章

理解政治腐败

政治腐败并非近代的发明，而是政府一产生就存在的行为。关于这一点，《旧约全书》和柏拉图、亚里士多德的著作都有记载。马基雅维利把腐败作为一种艺术来描述；年高德劭的英国大法官弗兰西斯·培根爵士也不例外，同样接受了诉讼当事人的贿赂。虽然某些国家的腐败行为远没有其他国家突出，但在历史上，任何国家都存在着政治丑闻。古罗马深受各种各样政治腐败之害，伊丽莎白时期的英国是一个充满政治堕落的时期。在美国，作为政府的一个问题，以这种或那种形式存在的腐败贯穿于建国后的大部分岁月。本世纪早期，改革家林肯·斯蒂芬斯观察到“贪污受贿和违法是美国的精神”，这种判断也许过于尖刻，但是，毫无疑问，在这个国家的政治舞台上，无论是国家一级的，州一级的，还是地方一级的，腐败都在频繁发生。

尽管在美国政治腐败长期存在，但相对说来，人们对它的性质、原因及其范围却知之甚少。和大多数研究客体不同，对于腐败来说，诸如采访、实地观察和定性分析这样的研究技术都不完全适用。研究它，最重要的是必须依靠一条条新闻、调查委员会的报告、个案叙述、文件记录和不完整的政府数据。甚至联邦调查局的相同犯罪报告——对可靠犯罪统计的最全面汇编——所提供的帮助也不大，因为它们没有把政治腐败

作为一种单独类型从各种犯罪里挑选出来。

显而易见,当一种现象的许多方面不为人们所注意时,要研究和理解这种现象是困难的。在研究政治腐败时,这个问题尤其突出。根据所有线索,这种逐渐引起公众注意的腐败事件仅仅是冰山的顶端。人们所能估价的只是在这表层底下发生了什么以及发生了多少。像一般的白领犯罪,与针对个人和财富的犯罪(诸如抢劫和盗窃)相比,这种形式的腐败更容易掩盖。在大多数情况下,直接受害者也不会报告这种事件。除了出现意外情况,或者一个不满意的同伙进行了揭发,通常,仅仅当有事业心的记者或主动告发者揭开事实真相的时候,这样的行为才会暴露。

考察政治腐败可以围绕下面五个得到广泛讨论的问题进行:什么是政治腐败?谁参与政治腐败?政治腐败发生在什么地方及在什么环境下发生的?它为什么发生?它所付出的物质代价和社会代价是什么?这些是基本问题,但提出它们并不意味着就能解答它们。根据目前对腐败的认识水平及与它的研究相关联的各种困难——甚至它的定义还有争议——对它的任何解答人们都必须有保留地接受。然而,这些问题是有用的,因为它们直接涉及到政府腐败的方方面面,这些方面都是人们考察个案时所应该记住的。采取这种方式,它们有助于人们把政治腐败问题置于更广阔的视野中。

• 理所当然,定义对于任何研究都是必不可少的,因为它们界定了要研究的特殊课题。就政治腐败而言,研究人员和评论家本身就对用术语描述的腐败行为及其范围意见不能统一,这样下定义就显得尤为重要。正像对关于政治腐败作品的一项调查所表明的,“政治腐败”被用做一个不确定的标签,

它标记着政府官员工作中所进行的种种不良行为。人们提出的许多定义，从法律所特别禁止的行为（如官员接受贿赂）到与公共利益相背的行动（如立法者制定特殊法规以获取竞选的财政支持），探究了腐败的全部范围。

在一本关于政治腐败的代表作中，政治学家威·欧·凯伊（key）把政治腐败定义为“为个人目的或团体私利而滥用政府权力和财力。”负责刑事审判标准和目的的全国顾问委员会用几乎相同的语调说：“腐败包括各种情况，在这些情况下，公共机构的首脑在他权限之内，为个人私利而牺牲或出卖他对事物的评判权。”最近提出的一种系统的观点则远远超出了囊括官员所有行为的上述定义的范围，它认为“腐败对宪法程序和民主社会的价值构成了一种威胁。”

五花八门的定义反映了社会缺乏一套为人们普遍接受的、可以用来评判官员行为好坏的标准，也反映了人们对于什么范围内的活动应该受到谴责和惩处没有总的一致看法。一些违法行为（如警察任意决定向停车者发传票，接受小量却是违法的竞选资助）在人们中间并未引起多大反响，而其他并未触犯法规的行为（如官员的通奸关系）却引起人们强烈反对。正如最近一篇文章所讲的那样，在某人看来也许是腐败的东西，在另一人眼中可能恰恰就是政治，而在第三个人眼中，它则是欺骗。

定义虽然是多样的，但绝大多数可以归入两大类——法律的和规范的。在根据法律所作的那些定义看来，只有为法律或者政界伦理准则所禁止的行为才被认为是腐败行为。按照规范型定义，任何触犯社会基本道德情感的行为，不管这些行为是否违反已确立的各种规则，都被归入腐败之列。围

绕法律所下的定义虽然精确，但却有可能漏掉可疑行为这一重要领域，诸如一个候选人指点大捐助入如何钻竞选资金法律的空子。另一方面，规范型定义，虽然包容了所有不道德行为，但却提出了一套很不客观且众说纷纭的评判行为好坏的标准。当大众舆论压力倾向于把政治行为看作腐败的时候，一些著者就据此试图避免这一模糊不清的问题。除道德含意模糊不清外，这种检验标准还有这样的弱点，即公众对其政府官员行为的态度经常是模棱两可的，并在许多场合，这种态度甚至用现代民意测验技术也难以确定。

无论使用什么方法，对诸如受贿和以权谋私这样的常规型违法行为的鉴定难得遭到非议。当人们企图给不为人知的（或令人怀疑的）领域（在此领域中，公共责任和私人利益界线趋向模糊）下定义时，困难就产生了。比如，当一个警察接受了一个商人为感激他的保护而提供的贿赂时；当一个总统以大使职位酬报一个大竞选资助人时；当一个国会议员雇佣秘书主要看她的性魅力而不是她的办公才能时；当一个过分热忱的行政官员不合理地使用各项资金来拔高本部门的目标时；当联邦调查局或中央情报局以国家安全的名义使用非法的监视技术时；这些都是腐败行为吗？

认识到定义上的区别后，为了这部书，我们已选定主要依靠墨守法规的尺度作为政治腐败的检验标准。我们的焦点放在为了私利（不管物质利益、性爱还是权力）而滥用机构方面。然而，和多数写腐败的作者相比，我们更广义地使用“私利”一词，它不仅包括政府官员各种违反法律或道德准则的行为，还包括那些用作促进虚假的公众利益的行为。换句话说，这个阐述不仅概括了贪污行为，而且还概括了这样一些行为，即

麻醉剂代理商非法闯入行为或一个管理者为使公共建筑工程赢得法律支持而采用不合理的特许权利的行为。即使这后一种性质的行为表面看来似乎是无私的，但进行这种行为的那些人不论在提高权利方面，还是完成任务所获得的酬劳方面都固守着各自的利益。

运用墨守法规的方法使人们注意形式上受政治制度谴责的行为，同时避免更细更规范地争论行政的和立法的行为（这些争论在伦理学探讨中已得到很好的论述）。此外，事实上，按照盛行的公共标准被认为是错误的官员行为，其大多数类型也被法律所包容；没有被包容的行为，只要公众受到它们严重干扰，也就很可能被包容进去。如果一种行为未受到法律和道德准则的处罚，或者在民意测验中公众并未表示对它的不满，那么把这种行为标为腐败实际上对政治制度运行方式产生的影响很小。但这些制裁缺一不可，否则，从事诸如此类活动的官员就会如愿以偿而逃脱刑罚。

正像多数定义所指出的那样，人们可以鉴定两种普遍类型的腐败：一种类型是公共机构被用来增加财富或满足在位者，另一种类型是，公共机构被用来维护或扩大机构首脑的个人权力。贪污、酬金、以权谋私和利益冲突行为都属于前种腐败类型，而竞选欺诈行为、卑鄙伎俩、违法的竞选资助、滥用行政权力则属于后一种类型。最近几年臭名远扬的一种政治腐败，即性爱，到底属于哪一类型，主要取决于它是用于统治者的个人满足，还是用于左右旁人的力量上。

正如美国人所熟知的那样，有关腐败的案卷表明富人和穷人、高级官员和低级职员、政客与职业官僚、法官和警察、城

市规划管理员和建筑检查员都已处在那些被证明犯有以权谋私罪的人中间。然而，案卷并未说明诸如此类的问题，即犯有腐败行为的那些人，是不是有共同的个性特征；在滥用职权谋私和错误利用职权提高个人权力的官僚之间是不是有着社会和生理上的不同。

关于这种联系，我们能够给予概括或假设，但每一个例子中，我们肯定要面对许多违背预期模式的情况。人们会引用这样的例子作出这种概括，即中下等财力的官员比富裕同僚使用公共机构获取个人物质利益的可能性更大。毫无疑问，人们能收集重要证据来赞同这种言论，但人们同样能发现许多例外现象。如奥托·克纳事件的见证人，一个富裕家庭的后裔，在他担任伊利诺斯州州长时就被证明犯有受贿罪。

人们对政府官员经济地位和腐败间的这种假定关系还有更精确的看法，这些看法尽管也有例外现象，但还是可以系统阐述的。比如，人们很可能断言，政府官员对超出其财力的生活方式和社会享受追求愈强烈，则他们愈倾向于用违法行为来满足其奢望。斯皮罗·阿格纽是个典型人物，他沉迷于上流社会的生活方式，并热衷于与商界和娱乐圈的大亨们交往，但是，他如果单靠个人财力而没有非法来源补充的话，要满足其欲望是不够的。最近的一个例子是底特律众议员查尔斯·迪格斯事例，他养成了一种合法收入无法支持的生活方式。1918年10月，人们发现他从议会发放工资的助手那里收取薪金赃款10万多美元。然而，尽管他有罪，第二个月他还是重新当选了。

从实例中得出政治腐败者的另一个特征是，腐败者与其

所属机构的类型有关。人们设想，在这种关联中，那些拥有“政治”机构的人，不论是选举出来的还是任命的，都比职业行政官员更有可能卷入腐败。由于职业行政官员进行违法行为的机会很有限（如他们的行动受到行政检查和审计），也由于强调在官僚政治标准和行政伦理方面对他们进行正规训练，我们才期望存在着这样一种关系。不完全的数据为这种说法提供了某些支持，但像成为1978年头条新闻的联邦政府丑闻那样的事件却向它敲响了警钟。

在被一个调查人员称作“政府史上最大金钱丑闻”的事件中，联邦政府与个体承包商和供应厂商秘密策划多年，通过佣金和不讲原则地索要各种物品与各种服务，诈取了政府数10亿美元。20世纪70年代后期，被告发或被惩戒的许多人都是在机构中担任要职的职业行政官员。在联邦政府中贪污的机会似乎比在大多数其他联邦部门或机构中要多。因为它起着政府的管家和购买代理商的作用。这个事实很可能是导致官员普遍欺诈行为的因素之一。

政治腐败所发生的场所和背景构成了调查的另一个主要领域。腐败是杂乱地遍布在政治制度中，还是更容易发生在某些机构（行政的、立法的、司法的）中，抑或在某一级政府（地方一级的、州一级的、国家一级的）要比在其他各级政府更容易发生？在政治过程中的一个阶段是不是要比在其他阶段更容易腐败？某些类型的管辖范围（市、县、特区）或某些形式的地方政府（市议会、委员会、市政）是否比别的更易于官员腐败？一个社会的道德风气和官员行为之间是否有某种联系？

在研究中不时引用的，与政治腐败事件有关的统计资料揭示了并不十分清晰的场所型式。这些统计资料涉及在各层

次各方面产生的不正当行为；在政治机构方面，从白宫到警察管辖区；在各类政府机关或职位方面，从总统到城市特许办公署的职员；在国家的各个地区方面，从北到南，从东到西。事实上，概观 20 世纪 70 年代公职人员的定罪，发现各州（威斯康星州和明尼苏达州例外）事实上都有大量这样的案件。其中最恶劣的十大事实取自国家的各个地区，既有大州也有小州。

政治学家詹姆斯·Q·威尔逊在 20 世纪 60 年代中期写的一篇文章中断言，州政府比市政府更腐败，但他并未提出具体证据来证实这种断言。与威尔逊观点相反，我们认为，地方级的行政单位在绝对腐败行为中位居第一，接下来依次是州级政府和国家级政府。然而，如果人们考虑到腐败行为的严重程度，那么次序将有可能颠倒过来，即国家一级政府的腐败行为位居首位。当然，鉴于罪恶昭彰的滥用职权行为也发生在州一级和地方一级政府，因此上述情况也有例外。比如，芝加哥市参议员在 1973 年从联邦计划中贪污 10 万美元。相反，小规模犯罪行为，诸如没有上报一份小额竞选资助（它一旦公布于众，可能会给领受者带来政治上的麻烦），却发生在联邦政府的官员中间。

尽管腐败的次数有多有少，但在政治进程中，它在时刻发生着。识别腐败的一个有益途径就是区别制定政策过程中所采取的行为和执行政策期间所发生的行为。社会科学家们把这两个阶段看作输入和输出阶段。希望某个议员支持某一议案而向他行贿是属于前一阶段，而有选择地不执行对付滥用权力和投机的法律以取得报偿的行为则属于后一阶段。目前，大部分国家一级政治腐败产生于输入阶段（联邦政府丑闻是例外），而多数地方一级的腐败则发生在输出阶段。