

获美国普立兹奖

权力游戏



【美】海瑞克·史密斯 著 刘丹曦 等译



THE
POWER
GAME

Hedrick
Smith

中国言实出版社

权力游戏

〔美〕海瑞克·史密斯著 刘丹曦等译

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

权力游戏/(美)史密斯著;刘丹曦等译,一北京:中国言实出版社,1997.10

ISBN7-80128-106-3

I. 权…

II. ①史…②刘…

III. 政治-研究-美国

IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(97)第 22777 号

权力游戏

[美]海瑞克·史密斯 著

刘丹曦等译

*

中国言实出版社出版发行

新华书店经销

北京印刷一厂印刷

850×1168 毫米 大 32 开 20 印张 470 千字

1997 年 11 月第 1 版 1997 年 11 月第 1 次印刷

印数:1-5000 册

ISBN 7-80128-106-3/D·42

定价:29.80 元

(如印装质量不合格请与出版社联系调换)

版权所有 翻印必究

权力游戏

THE POWER GAME

Copyright ©1988 by Hedrick • Smith.

All rights reserved under International and Pan-American Copyright Conventions. Published in the United States by Random House, Inc. New York and simultaneously in Canada by Random House of Canada Limited, Toronto.

Simplified Chinese-Language Edition Copyright 1997
by CHINA YANSHI PRESS through Big Apple
Tuttle—Mori Agency Inc.

本书由台湾大苹果股份有限公司授权出版发行

版权所有, 违者必究

自序

没有任何一本书是靠个人独立完成的，这本书也正像其他书一样，是靠着许多人的合作、协助、智慧和慷慨允诺而完成的。感谢我的编辑、顾问、研究人员、情报供应者、新闻界同事、好友，以及我的家人。

这其中 有 5 位对本书的完成，有特别的贡献及鼓励，我要在此致上最深的谢意。

我的父亲施德林·史密斯，他一生热衷政治，并参与政府的工作，由于他对华府实际工作情况有深刻的探索，乃促使我研究此一问题。

凯特·米蒂娜，我在兰灯屋图书公司的编辑，好对这本书及时却又持续的热情，加上富有洞见又严格的批评，使我深受鼓舞和激励。

奥斯汀·蓝尼，我在美国企业研究所（AEI）的赞助人，也是我的朋友，他对我温和的教诲，以及对权力游戏的高度兴致，使得写作此书成为乐趣，也得到了报偿。

比尔·奈尔，我的首席研究人员，面对浩瀚的事例及千头万绪的工作，他投注了全副的心力，还有许多不眠不休的时光。

我的妻子苏姗，她所提供的读者反应常给我很多启发。更感谢在我写作本书期间所提供给我的信心、耐心及支持。

其次，我想，如果没有以下两大单位及其领导人的协助，本

书是无法完成的。因此我要向他们表示我特别的谢忱。在过去 25 年中，感谢《纽约时报》让我有机会得以在最近的距离观察权力游戏，并借此熟识许多政府官员及国会领袖。

感谢美国企业研究所及其前任总裁比尔·巴路狄聘请我当访问新闻学者，使我有个学术家园，那是非常重要的一年。

许多国会成员及行政部门的官员予我帮助：400 到 500 次的面谈。这些人因为数量太多而无法一一列载，有些助益特别多的人，甚至要求匿名。我也要感谢前总统里根及卡特接受我的访问，还有数十位国会议员和里根政府的高级官员，在此我要一并致上谢意。

许多新闻界的同事，在提供资讯，帮助我精炼对事件的了解方面，或多或少地发挥了作用。

还要谢谢我的经纪人朱利安·贝科，当我第一次向他提到这计划时，他眼里闪烁着兴奋的光芒，是他把这计划付诸实行的，并且也带来凯特·米蒂娜亲切又有助益的关照。

海瑞克·史密斯

导 论

我们美国人是一个爱玩游戏的民族。从周五晚上的扑克、周日的宾果，到各种团体的对抗和核子武器竞赛，美国人民似乎一生就注定和“输”、“赢”结缘。“竞争”是我们的信条，运动和竞赛表演是我们全民的娱乐。我们或自己参加比赛，或者是身临其境般地观赏比赛。我们游泳、骑单车、慢跑或打网球，借着和对手的对抗，使它感觉像一场比赛。打高尔夫时，我们争取标准杆；当登山或跑步时，我们就和码表竞争；每6个美国人中就有5个，每周大概要花上数小时，来欣赏美式足球、棒球、拳击、保龄球，或其他电视上播映的运动项目。每周约有一亿人在看电视上的竞赛节目；约有75万人在看“幸运之轮”这个节目。全球各地有很多生意人在为上亿种的“专卖权”争得不亦乐乎。

有些人不以宗教道德来看待生命，也不强调生命价值体系，他们宁可相信，生命就是比赛——非输即赢。

在华府，国会议员们也把政治喻为“比赛”，而他们就是参与游戏的“玩家”。要成为玩家即意味着对某事有权力或有影响力。政治上最终的游戏就是“战争游戏”，这不只是实兵操演，也可能是以不见痕迹的电脑推演方式，来测试在危机时敌方的反应及我们的防卫能力：将人类生存矮化成了一场游戏。

所以我们应该好好透视一下，我们是如何被统治的。游戏有时令人觉得光彩而振奋，但有时也令人觉得恶劣而意气消沉，这

显然是一场耗费巨资的严肃竞赛，不论输赢都将影响许多人的生命——你的、我的、街上路人，以及全世界的民众。

我 1962 年来到华盛顿，在《纽约时报》华府办事处上班。当时我以为自己了解华府的运作方式，我是从书本上了解正常的操作程序：总统和他的内阁管理政府；国会宣战及通过预算；国务卿主导外交政策；资深制度决定众院中谁起草立法，而南方委员会主席的权位，则是新进议员可望而不可及的。我也了解人民以投票选择执政党，政党往往决定议员们如何投票，南部民主党议员是例外，他们通常和共和党人沆瀣一气。

这些老式的信条不再符合真实的情况，我的记者生涯经历过六个总统任期，在那段时间，我见识到美国政府的运作方式有着惊人转变，华府的权力游戏已经因许多因素而改变：国会和总统权限的新对抗，国会内部对资深制度的挑战，电视和候选人的商品化，特殊利益政治的揭发，政治献金的需求，助理权力的大幅成长以及选民的改变等。

过去 15 年来的政治变迁，已改写了游戏规则。总统在统御各政府部门时，遭遇到更大的困难。权力已经日益远离总统，一个成功的领袖必须学冲浪者，随着政治浪潮趁势而行，否则他必被潮流淹覆。国会传统的寡头政治也被打破，新科议员和老议员们的作风截然不同，他们以“录影带政治”取代了“后室政治”政党标签对许多选民和候选人都不再有太多意义。

我写本书的目的是要引导读者了解，华府各部门运作的程序，以及展示实际工作的情况。并且让你了解各部门是如何配合，或无法配合，我的前提是，华府运作的权力游戏，有其不成文的规则、仪式、习俗和模式，这些便构成了麦克斯·龙纳所称的“各项事件的终极动力”：

●为什么总统在组成政治联盟时，会遭遇那么多的麻烦？

●为什么国防部要花那么多钱，买一些贵却不实用的东西？

●为什么国务卿不能主导外交政策，却必须耗费时日与国家安全顾问蘑菇？

●民主党人如何阻止共和党人赢得众院的主导权？

●政治捐献如何制造出政府重大政策的死结？

●为什么有的总统，像里根，总能摆脱政治上的困扰，有的总统，像卡特，总是与各种麻烦纠缠在一起？

●为什么在媒体前面，有的政客走红，有的则坐冷板凳？

●为什么诺斯中校有如此大的能耐，和伊朗军售及援助尼加拉瓜游击队两案扯上关系，他是否从基辛格留下的前例中，慢慢走向绝路的边缘？

我无意引用各种游戏的隐喻，来指涉政治是小孩子的把戏。治理美国是一个严肃的使命，华府是一个重视实质、重视问题、重视观念的小世界。例如说，一个政党能较其他政党更获得知识界青睐，那么它在政治竞赛中就占上风，民主党在罗斯福的“新正”年代，就赢得“理念优势”，而里根政府在80年代初，削减政府预算及税收，使得共和党得以赢得支持。

华府固然讲求真材实料，但它同时也是伎俩盛行之处。原则与权谋两者交错而行。华府一方面因制定政策而大步迈进，另一方面却因谁上谁下、谁进谁出而一夕数变。政客们在辩论星际大战、武器管制、公平税制、保护主义、福利改革时，是十分认真的；但当他们设计先下手为强，哗众取宠等招数时，也同样认真。政客平日要顾到选区的利益，但在华府时，他们也热切地寻求个人利益——瓜分地盘，求取捷径，获得更好的职位，更多金钱，以及诿过他人等把戏。这里的每一种游戏都有其特有的内在逻辑，这使得公职人员无心追求最佳的公共政策。

在政治斗争的战场上，我们常可听到一些运动的专有名词，政

客们为了譬喻方便，常引用一些如径赛、拳击、田赛或赌场等的运动名词，来描述实际政治，尼克松从不曾违反“游戏计划”而行事；肯尼迪则把政治比做美式足球，他告诉他的新闻秘书说：“如果你看见一丝阳光，赶快穿洞而过吧！”当福特还是众院议长时，他最爱用美式足球的术语，每次重要投票前，他都会警告说：“球已在十码线上，而时间所剩不多了。”里根选举总部的策士们，为了让里根对1980年总统大选的辩论先有概念，特别雇用了斯托克曼充当类似拳击赛中的“挨打选手”，这些人就像是拳赛场边的教练。里根政府的黑格国务卿，就因大家觉得他不是“团队选手”，因此不得不黯然引退。不论对基辛格评价如何，大家都相信他在主导美苏对抗的过程中，就像一个世界级的西洋棋手，而其他国家都只充当了他的马前卒。

权力游戏很像拉斯维加斯的秀场或像赌马。参院多数党领袖H. 贝克形容里根时代的减税经济像“河艇赌博”。政客们诉说自己的不幸，他们谈论竞争中的领先者及黑马。政治记者有时很像体育专栏作家，他们喜欢使用政治更衣室密谈。当然我写此书的目的，不仅在于描述专有名词，及以各种竞赛来譬喻美国政治。竞赛的隐喻只是用来解释政客们的生活方式及内涵，不论是在政党或行政体系，也不论是何种竞赛所造成的结果。事实上，华府的权力游戏也并非单一的项目，它就像奥林匹克比赛，同时在全城各处进行。我的目标就是一个项目、一个项目地将其拆开，予以透视，最终乃使我们对统治的游戏得以全盘了解。

华府的政客们了解：如果懂得游戏的规则和动向，权力现实和致胜关键，就可以占到便宜，而那些知道何处有政治陷阱，并能逃脱的人，也获益许多。有些人会说，权力竞赛就像一个充满随兴及机运而不可测的赌场。但大部分时间，所谓的随兴及信手拈来，就像一个久经训练的奥林匹克高空跳水选手，所表演的三

滚翻一样，不是轻易得来的。某些自然即席的表现，可以使政治诉求风行全国，就像里根总统的电视即席演讲及演练过的记者会，所能发挥的作用一样。真正专家，像西洋棋冠军，是不太会相信政治中的业余表现的，在推动某项政策或手腕前，他们往往就能确知事后的结果。

从游戏中得到的教训，将会一代传一代。如果现在有一本政治策略手册，我想它会写着：

●聪明的白宫幕僚长知道，在没有确信掌握足够多数标源前，不要认总统跟国会爆发全面的争执；在知道能获胜后，还要不断地抱怨这场战役的困难，以解除反对党的戒心，并让外界觉得总统的胜利是如何地戏剧化。

●聪明的内阁官员知道要与监管你部门的国会委员会主席，保持亲密关系，即使他们来自反对党派。

●聪明的新闻秘书知道要在星期五晚上，透露真正的坏消息，一来电视网已来不及播报这些新闻，再来注重休闲版的周六报纸，也会忽略这些新闻。

●伶俐的文官知道控制一项计划的最佳办法，就是让其他人对此都一无所知，然后不让顶头上司或国会委员会对此有足够了解，使他们无法插手改变这项计划，或干扰官僚政治。

●聪明的文官知道保持一项计划存活的最佳方法，就是唤起喧闹的政治抗议，方法有：低估该计划的成本；把有关预算裁减的坏消息，泄露给友好的国会议员，然后再将这个引起政治剧痛的裁减意见，向选民们陈述。

●聪明的议员们知道，击败一个不受欢迎法案的最佳方法，不是正面地投票表决，而是以灌水方式提出修正案，使它变形，最后再让其通过。

●聪明的国会助理知道，如果他让他的老板成为瞩目焦点，或

是得到好评的话，他就很有修饰政策的机会。聪明的说客也知道这一点。

●聪明的说客知道，在华府举办募款餐会的最佳时机，是在国会休会结束后，正如很有名的说客勃格斯告诉我的：“在两个礼拜没见面后，每个人都很想聚在一起，以交换最新的闲话。”

即使像内阁官员、总统、及常走访华府的大型企业负责人，这些最精明、最世故的人也未必了解华府的游戏规则。在1983年时，哥伦比亚广播公司总裁维曼一次为了某项政策，走访总统顾问米西，当时电视台正为了某些偶像人物的代理权，与好莱坞方面争执不休，这关系着巨额金钱，双方都跑到华府寻求援助，维曼就为了此事跑来找米西。

不巧的是，当维曼来时，米西正为了某项外交危机，被总统召去。米西叫人送维曼到傅勒的办公室，傅勒当时是里根内阁的秘书，也是米西的首席助理，傅勒表示乐于协助维曼。

傅勒说：“这件事我碰巧有些了解，或许我们可以谈谈。”

但维曼以为他只是个普通助理，并不了解傅勒的真正角色，所以他拒绝了傅勒的好意。

维曼说：“喔，不！我想等米西回来再谈。”维曼坐在那里翻阅杂志将近一个小时，而傅勒则忙着在桌上办事，两人不发一言。最后米西匆忙地赶回来，抱歉地表示他没有时间和维曼讨论。但他问道：“你和傅勒先生谈了没？”

维曼摇摇头。

米西说：“你该和傅勒谈谈的，他对此事有重要的影响，他比其他人的了解都多。他正针对正反意见向总统提出备忘录，你可以向他提出你这边的意见。”

华府内幕人士都晓得，在某些议题上，助理常是关键人物。这件例子中，身为米西及总统智囊团的傅勒，就是一个关键人物。傅

勒曾听取好莱坞方面派来的说客蕾诺小姐的意见，不是他不愿给米西正反双方的意见，只是维曼白白错失了一个黄金机会，傅勒的时间其实比米西的时间更有价值，因为在这个问题上，傅勒正为行政当局草拟政策。

维曼的过失并非少见。很多不了解华府游戏是如何进行的人，往往会被政治名流所迷惑，他们一心只想和上面的人打交道，和总统或他的左右手交接，直接找财政部长、参议员，或委员会主席。华府内部人士常会更注意助理们所拥有的权力或专业知识，他们尊重助理们的职衔，和助理们讨论重要的议题，这些助理虽较不具知名度，却是实际起草政策的人，聪明的游戏者总是透过助理，渐渐铺起通向高层人士的联络途径。

维曼的事只不过是这个小意思，换个名字，这样的事每年发生数百遍，从卡特时代到里根时代，以后还是会发生；不只在白宫，也在国会、国防部，甚至农业部，以至于全华府各处。这不只是了解助理权限的问题，也涉及知道谁的经济数据能被信任；那些众院领袖会形成联盟；那些参议员在支持法案时，本身会使人觉得排斥；何时发动攻击；何时退让；让政治节奏顺利进行。

华府有其特有的政治文化、部落习俗，及特异性质，这些特别作风不仅让一个未经教训的传播公司大老板跌倒，有时新总统，像卡特，企业巨人，如黎根，及资深白宫官员，像前国务卿黑格，也会犯错。因为他们不了解如何玩这场权力游戏，或者像黑格，没有从经验中真正吸收到教训。这些失败的人没有了解一句至理名言：在华府政治圈中，它的权力结构不像军方或工业界那样，它是非阶级性的，说服要比单方的政策宣布有效，与其直接命令，不如产生共识。

即使老练如里根这样的政治人物，有时也会因忘了游戏规则，而踏入陷阱。里根在 1981 年时是个很成功的政治领袖，在他辉煌

的首任期间，他深懂游戏三昧，或者说他信任此中高手。他几乎完美地扮演总统的角色，尤其是在刚上任那年，他让全国对他的好印象，维持了6年。在早期，里根总是做出正确的举措，反观卡特，一开始就常出错，终至失去了总统宝座。

然而印证过去半打以上总统的表现，不论他们的哲学或动机如何，就是有些人在权力争逐中表现良好，使得工作顺利推行，也有的人在游戏中走样，政策受阻。除此之外，有些政治游戏影响我们政治结构的功能表现，有些眩人耳目，有些则使政府纠缠不清，并耽误了整个程序。有的游戏无关轻重，有的则影响深远，如官僚为保护自己的政策，而进行划分地盘；为了接近领导人，而装腔作势。还有一种是推卸责任——把责任诿过他人。有些特异人士喜欢玩“豪猪游戏”，他们之所以有权力，是因为浑身是刺，是因为常常令多数人下不了台，还有一种游戏是大众希望政客们表现的，就是联盟游戏。

本书十分偏重于探讨过去十年来的例子，尤其是里根时代，那儿有许多可视为权力游戏典范的事例，也有失败的经验，有很多神来之笔，也有很多愚蠢的行动。尤值得一提的是，里根时代的权力游戏为我们近几年的制度，提供了强大的推力，其影响可能及于往后数年。我也分别从肯尼迪、约翰逊、尼克松及卡特时代，撷取不少的经验。但里根时代还是令人收获最多的，不仅因为它新鲜，及它反映了最现代的权力技巧，也因为里根本人展现了近代美国政治最富技巧、最令人赞赏的游戏手段，当然他的某些失败也令人惊叹的，他的内阁、助理、及国会领袖也都表现了不凡的成绩。他们的模式，赢得胜利的方式，遭遇的陷阱等等都将令后世引为经典。

在所有的情形下，权力都是一种神秘的“商数”，所谓的权力，就是让某些事发生或不发生的能力，它可能是因为某种策略运用

得体，或是时机适当，也许是因为在决策重要时刻，你懂得比别人多，因此你获得权力。最清楚的例子，里根在1986年下令轰炸利比亚，或是6个月后突然在雷克雅未克会谈时，提出裁武的提议，他所展现的就是权力。又如众院议长奥尼尔和参院多数党领袖贝克在1982年达成增税协议，并将其放入两院议程中，这都是头条新闻的题材。

但也有很多非传统型的权力，因为权力运作常以间接、隐形的方式进行，在总统下令或国会决议之前，就有许多看不见的手在操纵政策的内容。在华府，就像在其他地方一样，权力并不一定依照组织章程而行，一个人的权力并不必然与他的头衔相符。

在第一部分，我首先探视权力的本质，看看它与外在表象存在多少差异，并探讨在过去15年来，权力杠杆产生多少变化。在第二部分，我们看看权力角逐的竞技场是什么样子。以下这些事物是大家司空见惯的：华府的奇风异俗、权力网路、诡异的配对、权力游戏中日益崭露头角的女性人材。我们还要看看权力游戏中的不同潮流：国会中不断进行的竞选活动，五角大厦中占山为王及坐地分赃的政治把战，游说的现代技巧及政治献金的管道，以及助理们不着痕迹却十分巨大的权力。以下则全部构成第三部分所描述的“大竞赛”的背景：总统议程的设定、联盟的组成、反对党的策略和外交政策的制定。最后在第四部分我们将检视这个政治系统所面临的困境，及它无法有更佳表现的原因：一个分权政府的功能停滞，缺乏多数党所造成的高昂成本，还有统治过程和政治运动间的不连贯性。

容我强调一下，这是本记者的笔记，不是改革家的作品，更不是发泄个人争议的地方，我想那些想一窥华府运作的人，及期待它能有更好表现的人，会对本书有兴趣，但那些希望借此呼应他对某些政客或政治现象愤怒情结的读者，可能会觉得失望，本

权力游戏

书会透露某些令人不安的讯息，读者可能会对政治捐献的力量、特殊利益团体的游说、伪善、欺骗及受到操纵的国会议员、白宫助理，甚至总统，感到失望。对于保护在位者的现行选举制度，汲汲营营于连任却耽误工作的议员，党派间的透过卸责及热衷名利的官员，的确令人失望，但并不是所有消息都令人不悦。在字里行间，我们固然见到狡诈言行，但也有英雄行径，更有怀抱热情及理想的官员，以及那些默默无闻，却一秉清风亮节在保护大众利益的官员。

就如各位一样，当我描述某些不当行为时，我也深感悲愤，但我尽量不把我个人好恶掺杂其中，我宁可相信，记者一如史学家，应该只是描述而非处方，他应该让读者及选民来做道德判断，我相信实事求是，要比长篇大论或喋喋不休对民主更有助益，我更充满理想地期待着，一个无党无派人士对华府运作的描述，能对现实产生冲击，并产生好的效果。

目 录

自 序	(1)
导 论	(1)

第一部 权力的本质

第一章 魅力游戏	(1)
权力的形象:西部牛仔总统	(8)
权力真相:轮替的首相	(11)
第二章 媒体游戏	(17)
失去的亲密关系	(22)
金钱与旋转木马	(25)
电视取代报纸	(29)
第三章 竞赛游戏	(34)
诚信就是权力	(38)
人缘与手腕	(44)
第四章 缠斗游戏	(48)
赫姆斯与尼克松	(52)
第五章 管道游戏	(58)
追逐管道症候群	(63)