

利益集团与 美国政治

李与范著



中国社会科学出版社



利益集团和美国政治

李寿祺 著

中国社会科学出版社

1988·北京

责任编辑：刘 仁

责任校对：王应来

封面设计：李淑敏

版式设计：钱 锋

利益集团和美国政治

Liyi Jituan he Meiguo Zhengzhi

李寿祺 著

中国社会科学出版社 出版

发行

新华书店经销

北京印刷二厂印刷

787×1092毫米 32开本 5.75印张 118千字

1988年9月第1版 1988年9月第1次印刷

印数 1—2,500册

ISBN 7-5004-6039-X/D·6 定价：1.85元

说 明

在西方国家中，美国的利益集团是很发达的，不仅数量很多，而且种类也很多。利益集团是代表不同利益的社会组织。它们在美国的社会和政治生活中起着重要的作用。

美国的一些学术著作认为，利益集团是美国政治的基础，美国的政治可以称之为利益集团政治。这种看法并不过分。一位英国学者曾经同作者谈到并且强调美国利益集团的重要性。他说，在西方国家中，都有利益集团设法影响政府制定的法律和政策，但是，总的来说，它们的地位和作用不如美国的利益集团，这是美国政治的一个特点。他认为，要了解美国的政治，不能只注意政府、政党和舆论，而且要注意利益集团；要了解美国的内外政策，不能只注意政府的动向，而且要注意有关的利益集团的动向。

研究美国的利益集团涉及很多方面的问题。本书由于篇幅有限，主要谈论全国性利益集团的基本情况，以及它们在联邦政治和权力结构中的地位和作用。

本书分为七章。第一章论述美国利益集团的性质和历史，以及人们对这种集团的不同看法。第二章简要地介绍今天美国的各种利益集团，尽可能使读者了解这种集团的概貌。第三章概述利益集团同联邦政府的关系，以及它们对联邦政府各部门进行活动的方式。第四章是利益集团设法影响

联邦政府法律和政策两个实例。第五章着重说明利益集团运用捐款和馈赠作为院外活动的重要手段，以及联邦政府为限制这种做法而采取的措施。第六章是从宏观看美国的利益集团政治，介绍美国学者对美国社会最上层权力结构的看法。第七章以美国八个著名的政策研究和规划组织为例，介绍这种组织在美国统治当局决策过程中所起的作用。

本书主要用事实材料说明问题。为了得到一些比较完整的概念，本书使用了一些经过美国学者加工整理的70年代后期的资料和统计，其中有些具体数字今天已经有变化，但是，这不影响美国利益集团政治和权力结构的基本格局。

由于美国的利益集团政治对作者来说，是一个比较新的课题，各章的内容如有错误，请读者批评指正。

作者

目 录

说 明

第一章 什么是美国的利益集团.....	1
利益集团的含义	1
美国早期的重要利益集团	5
利益集团的作用：积极的还是消极的	17
第二章 今日美国的利益集团	25
企业集团	26
劳工集团	31
农业集团	33
专业集团	36
种族和民族集团	37
妇女集团	39
代表其他方面利益的集团	41
公共利益集团	44
单一问题集团	48
第三章 利益集团和政府的关系	51
利益集团和国会	51
利益集团和行政部门	56
利益集团和联邦法院系统	62
利益集团活动方法一览	65
第四章 两个实例	67
美国要不要生产B-1轰炸机	67
美国为什么撤销对苏联的粮食禁运	81

第五章 金钱政治和院外活动法规	89
1946年的联邦院外活动管理法	91
70年代改革院外活动的努力	94
政治行动委员会	98
政治捐款对国会立法的影响	101
第六章 美国最上层的权力结构及利益集团的地位	105
多元论和权势人物统治论的主要分歧	105
一些可供参考的材料	110
第七章 思想库在利益集团和政府决策中的作用	122
对外关系委员会	123
经济发展委员会	129
其他几个重要思想库	133
结束语	151
附录一 人名中、英文对照表	158
附录二 主要参考书目	164

第一章

什么是美国的利益集团

美国的政府体制按照“制约和平衡”的原则，实行分权制。这是美国宪法的缔造者吸收了欧洲国家的经验和孟德斯鸠等人的理论而确定下来的。美国的宪法规定，联邦政府和州政府各有自己的职权范围，而且这两级政府都实行立法、行政和司法三权分立，互相制约。

然而，在美国的现实政治中，除了政府以外，还有一种非政府的组织对政府制定的法律和政策有很大的影响，这就是美国书刊常常谈到的利益集团。利益集团是“美国政治进程中十分重要的因素”。①

利益集团的含义

美国有不少学者论述过利益集团，并且对这种组织的性质作过定义性的概括。下面列举几种看法和说法。

最早的一个是詹姆斯·麦迪逊。他是美国早期的著名政治活动家之一，并且担任过美国的总统（1809—1817年）。他对联邦宪法作出了重大的贡献，同时，还被认为是美国的

① 戴维·杜鲁门：《政府之进程》（纽约，阿尔弗雷德·诺夫公司，1971年第2版）前言第7页。

第一个集团问题理论家。他在1787年10月至1788年8月间，写了许多篇支持联邦宪法的论文，并且在这些论文，特别是《联邦党人文集》第十篇一文中，阐明了集团的重要性。他没有使用利益集团这个名词，把当时已经存在的政党和集团的初期形式统称之为派别，并且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和集体利益相左的”。^①

第二次世界大战以后，美国的一个著名的政治学教授戴维·杜鲁门于1951年发表了一部名为《政府之进程》的著作，引起了政治学界的重视。他在这部著作中系统地论述了利益集团以及它们在政府决策过程中的作用。他认为，利益集团是指一种“在其成员所持的共同态度的基础上”，“对社会上其他集团提出某种要求”的集团。^②

麦迪逊和杜鲁门是美国在不同时期的两个有代表性的集团问题理论家。他们对利益集团所作的解释一直被广泛地引用。

60年代以来，还有一些政治学和社会学的著作对利益集团下过大同小异的定义。例如：

美国耶鲁大学政治学教授罗伯特·达尔在《美国的民主》一书中谈到了利益集团和它们的作用。他认为，“从最广泛的含义上说，任何一群为了争取或维护某种共同的利益

① 阿·汉密尔顿、詹·麦迪逊、约·杰伊，《联邦党人文集》（罗伊·费尔菲尔德编选，霍布金斯大学出版社，1981年第2版）第17页。

② 戴·杜鲁门，《政府之进程》第33、37页。

或目标而一起行动的人，就是一个利益集团。”^①

纽约市立大学布鲁克林学院教授卡罗尔·格林沃尔德在《集团权力》一书中指出，一个利益集团就是“一群人为了通过共同行动谋取共同利益而组成的联合体”。^②

乔治亚大学政治学教授哈蒙·齐格勒在《美国社会中的利益集团》一书中说，利益集团就是指“一群人自觉地联合起来，加强自己的力量，在同本组织有关的问题上商讨共同的对策并且为达到自己的目的而采取行动”。^③

哈佛大学教授乔治·科索拉斯在《政府和政治》一书中说明利益集团就是那些“有共同利益和共同目标的个人所组成的集团”。^④

英国艾塞克斯大学教授格雷海姆·威尔逊，经过十年的研究，发表了一部名为《美国的利益集团》的著作。他在这部著作中指出，“一个利益集团是一种组织，它设法代表一些有着一种或几种共同利益或共同信念的个人或社团。”^⑤

《出售的选举》一书的作者麦克斯·麦卡锡认为，人们通常说的利益集团是“一个有特定目的和要求的集团、组织或协会”，“同更广泛的公共利益相比较，这种集团有自己

① 罗伯特·达尔：《美国的民主》（波士顿，赫夫顿·密夫林公司，1981年第4版）第235页。

② 卡罗尔·格林沃尔德：《集团权力》（纽约，普雷格出版公司，1977年）第15页。

③ 哈蒙·齐格勒：《美国社会中的利益集团》（新泽西州恩格尔伍德-克里夫斯，普伦蒂斯·霍尔公司，1965年）第30页。

④ 乔治·科索拉斯：《政府和政治》（马萨诸塞州北西丘埃德，德克斯伯里出版社，1975年第8版）第92页。

⑤ 格雷海姆·威尔逊：《美国的利益集团》（英国牛津，克拉雷思出版社，1981年）第4页。

的范围狭小的利益”。^①

政治利益集团就是利益集团。利益集团一般都要对政府包括立法、行政和司法部门进行活动，争取政府作出有利于自己的决策，在这种情况下，它们就被称为政治利益集团。在美国，政治利益集团并不是指一种只关心政治问题的集团。戴维·杜鲁门对政治利益集团的含义作过明确的解释。他说：“如果一个利益集团一旦通过或者向任何政府机构提出自己的要求，它就成为一个政治利益集团。”^②譬如说，一个企业本身是经济性集团，但是它要求政府制定某种对它有利的税收政策，这个企业就是一个政治利益集团。现在，在美国的现实生活中，人们为了方便，一般省略政治二字，统称之为利益集团。美国也有不少利益集团是非政治性的，它们很少甚至从不参与政府的选举和决策等政治活动，如成立于1899年的美国玫瑰社。

压力集团实际上也就是利益集团。之所以被称为压力集团是因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。在美国，人们不常使用压力集团这个名词，因为，联系过去的情况，这一名词带有贬意，意味着利益集团使用了不正当的手段。

院外集团也是指利益集团而言的。这里，我们首先要弄清楚“院外活动”。从狭义讲，院外活动的本意主要包含以下两点：一、是指利益集团为了满足自己的特定要求，有意

① 马克斯·麦卡锡：《出售的选举》，转引自阿尔弗雷德·巴利泽：《一个协会的国家》（华盛顿，美国协会负责人组织和美国医学政治行动委员会，1981年）第28页。

② 戴·杜鲁门：《政府之进程》第37页。

识地进行影响政府决策的活动，二、这种活动是由利益集团聘请的代理人进行的，这种代理人被称为院外活动人员。最初，院外活动只是指利益集团的代理人在国会两院会议厅外面的走廊或门厅里进行的游说活动，院外集团就是指进行这种游说活动的利益集团。

今天，院外活动这一名词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。即使在政府内部，行政机构影响国会立法的活动也常常被称为院外活动。

以上主要是对利益集团作了一些概念性的说明。如果我们把利益集团、压力集团和院外集团看成是三种不同性质的集团，或者把政党也算作利益集团，这不符合美国的实际情况。

美国有两个主要的政党：民主党和共和党。政党不同于利益集团，虽然两者都起着沟通公民和政府之间的联系作用。美国的一些政治学著作指出，政党追求的是使它的成员在政府选举中获胜使它上台执政，而利益集团主要是在政府外面设法影响政府的有关决策。然而，事实上政党和利益集团从来就有密切的关系，政党内部一直存在不同的利益集团的势力。

美国早期的重要利益集团

利益集团在美国已经有很长的历史。它们的存在和影响，对于美国人来说，并不是新鲜事，也不是一时的现象。自从美国建国以后，利益集团就逐步形成，随着资本主义的发展，它们的数量和种类迅速地增加。美国政治学界很早就

有人注意和研究集团问题，分析它们产生的原因及其对政治的影响。前面谈到的麦迪逊就是一个例子。

美国最早成立利益集团组织的是农业、劳工和企业三界。这同美国经济、政治的发展有密切的关系。

农业集团组织

农业方面早期有三个全国性集团组织：“全国农民协进会”（又译为“保护农业社”）、“全国农场主联合会”和“全国农业社联合会”。

一、全国农民协进会 这是美国农民成立的第一个全国性组织。美国从建国到内战以前将近一百年，被认为是一个农业世纪。在这期间，美国国家收入的主要部分来自农业和同它有关的行业。那时，美国的农业基本上是以家庭为单位的自给自足经济。农民通过他本人及其家庭成员的劳动，用畜力进行耕作，依靠自己土地上的收入维持生活，没有很多的剩余农产品可供出售。这种农民甚至不必同附近的邻居或小城镇的商人进行合作，而是一种所谓“独立”的人。

到了19世纪中叶，随着资本主义的发展，美国农业生产转向商业化，并且进一步采用了机器和农药等新技术。这种发展使美国农业同工商业和国内外市场的关系日益密切。社会上经济领域的各种波动都会影响甚至冲击农业。1865年内战结束以后，原来由内战刺激起来的对粮食等农产品的需求量很快就下降，农业生产面临许多问题，如粮食等农产品的市场紧缩、粮食过剩、粮价猛跌，以及铁路运费昂贵、借贷利率上升、中间商进行盘剥，等等。这些问题使农业生产者，特别是西部新开发地区的商品粮种植者，感到经济上的威胁日益严重而难以对付。全国农民协进会就是这样的背景

下于1867年成立的。它最初是一种不公开的共济会或兄弟会性质的团体，主要是为了在生产上进行互助。但是，这种建社宗旨没有吸引力。成立后的第一年，它只能在三个州吸收了少量会员。鉴于这种情况，该会修改了自己的活动方针，着重开展了反对中间商盘剥和铁路提高运费的活动，得到了农业生产者的拥护。

全国农民协进会一开始就宣布它是一个非党派性的组织，并且声明不参加政治活动。但是，这仅仅是指党派的竞选，而在农业立法问题上，它进行了许多院外活动，其中比较重要的就是推动当时的立法机构通过了由州政府来管理铁路运价的法令。

全国农民协进会在19世纪70年代初期农业生产者处于困难时，发展得很快。1874年末，它已经有2万个地方组织，75万名会员。但是，它的会员人数和影响不久就开始下降。1880年以后，它逐步被其他农业组织取而代之，不再是各方注意的一个中心，到十九世纪末，它的会员减至10万人。这个组织一直存在着，但是它现在已经不是一个很有组织的院外活动集团。

二、全国农场主联合会 这个联合会是1902年在得克萨斯州成立的。它的会员大都是收入较低的农民。它的宗旨主要是反对信用抵押制度，反对农产品购销中的投机倒把，争取有利的农产品价格。农场主联合会认为，农业生产不仅是一种生产活动，而且是一种生活方式，主张保护和发展由农场主自己参加劳动的家庭农场，反对工厂式的农场和完全商业化的农业。它的政治主张比较激进，早期强调农产品的购销实行合作化，并且认为美国最终应该以合作社来代替私人

企业，只有这样，才能使美国所有的人都可以分享到国家的财富，才能使真正的民主得到保障。它还主张农业集团应该同有组织的劳工集团在政治上进行合作。它举办了一些合作社性质的集散市场、谷仓、奶制品企业、保险公司和供销机构等，其中有些单位如粮食集散协会的活动取得了一定的成果。

1914年，这个联合会已经在22个州里发展了地方组织。1920年，它重新研究了工作方针，认为用举办合作社的办法，不足以使它的会员得到经济上的稳定，转而加强了院外活动，争取政府的立法能够符合它的要求。它的会员曾经增加到100万名，后来逐渐下降，但是大体上能够保持在30万名左右。

三、美国农业社联合会 美国农业社联合会是美国最大的一个农业利益集团组织。农业社的英文原名也可以解释为农业办事处或农业局，容易使人以为它是一个政府机构，其实不是。然而，这个名称也确实反映了这个组织历史上的一个特点。它同其他农业集团组织不一样，并不是由于农业生产者遭受经济威胁和困难而成立的，而是在政府推广农业技术的过程中发展成为一个农业集团组织的。

1903年以后，联邦政府农业部决定实施一项推广农业技术的计划，最初由农业部的技术人员在得克萨斯州进行示范活动，帮助农民学会消灭棉桃虫害，使棉花不致遭灾。这种示范活动受到了当地棉农和棉商的欢迎。1906年以后，南部许多州和县的地方政府拨款支持这项计划，支持联邦政府派人来进行推广农业技术的活动。后来，在这些工作人员周围有了一批积极分子，并且逐渐在一些州的县里形成了一种支持新技术的组织。最初，在有些州里，这种组织取名为农业社，附属于当地的商会。

1914年，美国国会通过了史密斯-里弗法，确认这种计划，并且同意由州政府向联邦政府申请拨款，资助在它们管辖的县里成立农民组织来推广这种新技术计划。史密斯-里弗法通过以后，农业社迅速地发展起来，到1915年，全国已经有1/3的县成立了这种组织，并且在有些地方开始建立州一级的农业社联合组织。第一次世界大战期间，联邦政府进一步拨款，鼓励各地建立更多的农业社，由它们帮助政府动员农民生产战时需要的粮食和其他农产品。

1919年，在联邦政府农业部的帮助下，31个州的代表在芝加哥举行会议，决定成立美国农业社联合会。这时，各地的农业社已经不只是一种推广技术的组织，而且积极参加政治活动，特别是争取立法机构通过符合农民要求的法令。美国农业社联合会成立以后，在华盛顿设立了有关立法问题的办事机构，积极地进行院外活动。它在1921、1922两年中，邀请了国会两院中来自农业地区的两党议员，举行了一系列会议，商讨活动方案，如要求国会增加修建农村公路的拨款和通过增收农产品进口税的法令等。同时，自1920年以后，来自重要农业州的一些两党议员在国会中形成了一个“农业帮”，而为“农业帮”出谋划策的，主要是美国农业社联合会。从此，它逐步发展成为美国农业方面最大的院外活动集团，主要代表大农的利益。

劳工集团组织

美国劳工方面早期成立过几个全国性集团组织，其中最著名的是美国劳工联合会。

18世纪后期，在美国有些地方就出现过工会组织。到1836年，费拉德尔菲亚已经有53个工会组织，巴尔的摩有23个，纽

约52个，纽瓦克和波士顿各16个。这种单行业的工会大都分散地进行活动，各自为争取提高工资、10小时工作制以及受教育平等权利而奋斗。这是美国劳工利益集团的初期形态。

随着斗争的发展，分散的行业工会感到需要在一个城市里建立联合组织，以便在经济上和道义上加强相互之间的支持和帮助。于是，美国一些城市的行业工会陆续成立了一种包括各种行业的全市性组织，取名为“工会大会”。内战结束时，差不多每一个重要的城市都有了这样的组织。这种组织不仅协调本市各行业工会的斗争和活动，而且在有关的立法问题上为本市各业工人进行院外活动，还为工人举办了合作商店、免费图书馆和阅览室等福利和文化活动。

与此同时，成立全国性组织的趋势也在发展。促进这种趋势的有许多原因，其中比较重要的有两个：一、由于工业的发展，全国增加了一些新的工业集中地区；二、资本家尽量在没有工会组织的地区办企业，以对付有组织的劳工力量。这种形势使工会组织感到需要在全国范围内组织起来，进行斗争。进入19世纪50年代以后，自1850年到1857年，印刷、采矿、制帽、制模、机械和铁工等工会相继成立了全国性组织。

内战期间，战需品的生产使钢铁业和其他许多工商业获得了很大的利润，但是工人的处境并没有得到改善。相反，他们的生活比内战以前更加困难，即使经过斗争，工资的提高仍然跟不上物价的上涨。内战结束后，到19世纪60年代末，不同行业的工人为了进一步通过有组织的活动来保护自己的利益，分别成立了32个本行业的全国性组织，同时也建立了一个综合性全国组织即全国劳工联盟。