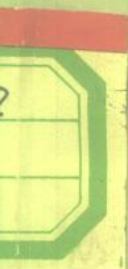


权力游戏

——华盛顿是如何工作的

〔美〕赫德里克·史密斯著

（下册）



权 力 游 戏

——华盛顿是如何工作的

(下 册)

〔美〕赫德里克·史密斯 著

肖 峰 姬金铎 等译

中国人民大学出版社

Hedrick Smith
The Power Game
How Washington Works
Random House, New York, 1988
根据纽约兰登出版社 1988 年版译出

权 力 游 戏

——华盛顿是如何工作的

(下册)

[美]赫德里克·史密斯 著

肖峰 姬金铎 等译

*

中国人民大学出版社出版发行
(北京西郊海淀路 39 号 邮码 100872)
中国人民大学出版社印刷厂印刷
(北京鼓楼西大街石桥胡同 61 号)
新华书店经销

*

开本:850×1168 毫米 32 开 印张:15.625
1991 年 5 月第 1 版 1991 年 5 月第 1 次印刷
字数:390 000 册数:1-3 000

*

ISBN 7-300-01171-3
D·169 定价:8.40 元

目录

第三篇 权力游戏的大项目	1
第十一章 行动纲领游戏:	
速度、焦点及对损害的控制	3
接任:关键的一瞬间	8
开端迅速的战略	15
1981 年游戏计划:抓住优先点	24
确定行动的步骤	31
对损害的控制:保护游戏计划	35
1985 年游戏计划:破碎的战斗	43
迟到的激动 缓慢的开始	51
比特伯格:未加控制的损害	55
一个运气不佳的游戏计划	66
“玫瑰方案”的漏洞	70
第十二章 形象游戏:	
塑造总统的电视形象	80
电视上的总统职位	87
宣传中的柔道术:控制舞台	94
编制新闻报道	99
视觉战胜言语	106
视觉形象代理人	108
故事书中的总统职位	114
作为讲故事人的总统	119
作为推销员的总统	122

对新闻界不肯迁就的战略	127
控制接近的途径与封锁格林纳达的消息	133
泄密和测谎器	137
在保密问题上的纠缠	144
形象的幻灭	149
第十三章 联盟游戏：	
统治的核心	153
国会山之王	160
总统——令人爱戴又使人害怕	165
高压效应	171
硬式棒球：政治内外	178
约翰逊式的讨价还价	185
1985年：失败的联盟	190
共和党的分裂	198
寻求联盟的领袖	202
两党联盟的危险	208
犹豫的巨大代价	213
一个真正的两党核心	219
第十四章 反对党的游戏：	
斗争、交易、改造	223
议长作用的转变	225
奥尼尔反对党的处境	230
1981：忍耐政策	234
蒂普·奥尼尔的转变	239
老政客与新花招	244
1982：对抗游戏	250
1985：民主党对损害的控制	255
互换游戏：是桥牌，不是扑克	260
利用中间人进行交易	267
六人帮	271

罗斯滕斯基：“团结、进取”	278
罗斯蒂对里根：“严阵以待”	285
改型，民主党风格	289

第十五章 外交政策游戏：

官僚机构的内部纷争	298
内部对抗	302
先发制人的政策	309
大象对瘦狗	314
限制战略武器 I 号协议：部族间的争斗	321
1986：另结联盟，扼杀限制战略武器 I 号协议	328

第十六章 另一种外交政策游戏：

终端操纵和背后交易	335
国家安全委员会的权力	339
战略防御计划：体制中的短路	343
权力茧	351
政府中的政府	359
井蛙之见：优胜者的傲慢	366
国家安全委员会：如何控制行动	372
保密圈的权力	380
另一种里根模式：小圈子	384
草率行事——雷克雅未克	389

第四篇 统治：为什么不能搞得更好些

第十七章 意见分歧的政府：

互设障碍与推诿指责游戏	399
推诿指责游戏政治	405
双重否决和权力空手道	410
逃避指责：反过来的霍迪尼	416

第十八章 多数党在哪里？

不再是民主党，也不是共和党	421
---------------------	-----

政党的历史节奏	425
里根在根基上下苦功	429
民主党盘踞在众议院	435
兼投两党候选人的选票——“新领”选民	440
对华盛顿的冲击	445
第十九章 我们政治上的不和谐：	
竞选与统治的相对立	450
竞选与统治	453
形象重于实绩	459
小人物掌权	465
现代竞选中的反面宣传	468
第二十章 应该做些什么？	472
给总统职位充气	475
联盟问题	478
降低“党派胆固醇”	484
不是旁观者的运动	486
后记	493

第三篇

权力游戏的大项目

从具有对抗性的意义上来看，公众所见到的权力游戏大项目，是在第二篇中所描述的那些在权力角逐场中进行的权力游戏。在那些大规模的争斗中，每一种游戏都起着一种作用或构成一个部分：国会权力网络的运转，工作人员和铁三角的隐秘作用，驾驭传媒工具的独立的新一代政治家，以及政治行动委员会的金钱带来的不和所造成的压力。

正是在这样一个为 70 年代初的权力地震所改变的领域中，政治领导权受到了检验。

在权力游戏的诸大项目中，对于任何总统来说占首要地位的便是“行动纲领游戏”(agenda game)。倘若不能确立起一项行动纲领，不能引人注目地将其推向前进并进行一些必不可少的修正，就没有一位总统能进行有效的领导。对行动纲领的修正不仅来自于竞争对手的压力，而且还来自总统自己相互矛盾的念头以及他的支持者们的各种各样的驱使。由于拥有意义重大的电视优先使用权，总统便具有了处于权力舞台中心的优越性。他能够以行动或思想，以真话或假话来左右公众。

然而，进行统治的关键还是建立起牢固的联盟，这是一项艰巨的任务，它不仅仅是为了要通过议案，而且还是为了使得得到认可的政策和规划——尤其是国内事务方面的——赢得长久的支持，以便它们能被贯彻到底。而对于反对派来说，则存在这样的选择：是否向总统挑战，同总统争论，或者作出一种合作的姿态，然后——在将总统拉入到相互依存的关系中之后——考虑如何去改造总统行动纲领的内容。

最后，在外交政策上，总统所要试验的就是如何去处理在他的工作班子内部所产生的不可避免的分歧。总统既可以使自己陷于一个又一个的内部僵局之中，也可以（像里根所做的那样）简单地绕过内部的争端，靠自己的工作来秘密地制定出政策。

第十一章

行动纲领游戏：

速度、焦点及对损害的控制

你必须把你的一切所能奉献给〔任职的〕第一年。不论你是靠什么党派当选上台的都是如此。你只有一年的时间能得到他们的正确对待。

——林顿·约翰逊

在美国政府宏大的权力格局中，总统的至高无上的任务和权力就是宣布国家的目标，即确立国家的行动纲领。在美国最高层政治的所有的大项目权力游戏中，行动纲领游戏则必须首先获胜。

总统职权的有效和任何总统进行领导的能力，都要依赖于将全国的政治注意力和政治能量集中在两到三个重点上。

从历史上来看，事件的出现及流逝似乎有着不可更改的逻辑，但政治的现实却从来就是混乱的，它没有任何自动的行动纲领。必须自上而下地下达指令。各种事件层出不穷：三里岛核电站事故、一艘美国军舰在波斯湾开炮、一位有生气的苏联新领导人的出现、石油价格翻两番、同日本贸易竞争的新冲突，如此等等，所有这

些事件都引起了人们的注意，对于行使着权力的人来说，没有什么比决定哪一件事情应放到最优先的地位更关键了，即决定什么问题应该首先解决。

我们现代的历史表明，一位总统如果不能确立和执行一个清楚明晰的行动纲领，他就会失去选举获胜的契机，而且也不能充分挖掘他的总统职位的潜力。因为没有视野、重点和方向，政府就会陷入混乱，国家就会漂浮不定。

制宪会议的成员们起初是指望着国会制定政策，而总统作为国家的最高行政长官，则是执行国会制定的政策。但国会现在却是一个充满竞争和吵闹不休的场所，所有的议员都感到了来自院外活动集团的持续不断的、导致分歧的压力。国会偶尔也会提出政策的雏型，然而无数的天然的优越性却属于白宫里的一个声音，用历史学家埃德温·科温（Edwin Corwin）的话来说，它是“美国人民的一个真正可信的喇叭”。

作为庞大的行政机构的首脑，总统具有一种绝无仅有的机会，利用这种机会他就可以使自己的行动具有一种统一的和有目标的力量。一位机敏的和强有力的总统可以成为一个政策总设计师和行动上有感染力的人。电视强化了总统的无与伦比的领导地位。“只有他，靠着正面地和富有进攻性地着手解决问题，或者靠着扩张性地解释他的权力，才能消除危机，并使这个国家获得继续前进的动力。”政治学家托马斯·克罗宁（Thomas Cronin）是这样认为的。

仅有从办公室里沿袭下来的传统（甚至像约翰·F. 肯尼迪所拥有的个人名望）是不能确保政治上的成功的，就像肯尼迪、卡特、福特和尼克松这些有瑕疵的总统所证实了的那样。而罗纳德里根，在他引人注目的成功的第一年中，建立起了他的行动纲领和他个人的统治。除了富兰克林·迪拉诺·罗斯福在1933年和林顿·约翰逊在1965年以外，还没有一位总统比得上里根于

1981年在政治行动和竞争中所建立的勋业。然而奇怪的是，里根在他的连选中取得一边倒的胜利后，却在1985年的行动纲领游戏中惨败了。将里根在1981年的纪录和1985年的纪录作一对照，便显示出他并没有不可战胜的魔力，也表明了选举的胜利并不能保证一位总统的意愿能支配行动。总之，1981年是如何取胜的典范，其胜利是伴随着一个平稳的、迅速展开的游戏计划而取得的；1985年则对以无准备为开端而导致灾难提供了镜像。

第一印象是至关重要的。在行动纲领游戏中，迅速地开一个好头对一位新总统将自己确立为领袖是至关重要的，他要向全国表明：他将使人民的生活来一个改观。头100天则是具有决定意义的考验。在这段时间里，环城道内部的政治社团和公众们将检验一位新总统——看他是否有活力、有控制力、果断和有目标。

富兰克林·罗斯福以他著名的新政在1933年进行了立法上的闪电行动，由此而谋得了现代的总统职权，并为在白宫集聚全国的创造精神而树立了典范。罗斯福为后来的总统们设下了界限。在就职仪式后的第二天，罗斯福便召集国会议员举行特别会议，以正视全国性的对经济萧条的绝望情绪。为了制止人们到银行去挤兑，罗斯福让国会下令银行暂时关闭。跟着便提出了建立福利社会的一系列措施，包括提供为公共利益服务的职位和新的职业，他还召开了一系列记者招待会。罗斯福那著名的第一次广播对话“炉边闲谈”（fireside chats）鼓舞了全国人民的精神——所有这些都是在罗斯福任职的那著名的头100天内发生的。虽然大萧条更加严重了，但罗斯福的信誉却建立起来了，并能够以此顶住后来的挫折和失误。

德怀特·艾森豪威尔甚至在他就职仪式之前便争取到了强烈的关注，这靠的是在他选举结束后便飞往朝鲜，去纪念他所指挥的战争的关键性和约的缔结：在朝鲜结束流血的、没有结果的战争，恢复和平与繁荣。林顿·约翰逊作为总统在他最初的几个月

里，利用了全国人民在肯尼迪联盟之后产生的怜悯和同情心，于1963年通过了“国会权力议案”和减税方案，而这是肯尼迪未能使其通过的。约翰逊以他自己的实力进行了再选，并在1965年取得了“伟大社会”^①立法的最高成就，这是一场对贫穷的开战，包括要援助教育、使城市复兴、为穷人和老人建立公共医疗补助制和国家医疗照顾制^②。随着这些新项目的不断推出，约翰逊在罗斯福之后最大限度地建立了他作为国会主人的地位。

在懂得了总统权力的限度后，约翰逊便知道了，当国会仍迷恋于新总统当选的胜利时，总统自己迅速制造一个良好的开端是极为必要的。“你必须把你的一切所能奉献给〔任职的〕第一年，”约翰逊告诉哈里·麦克弗森(Harry McPherson)。“不论你是靠什么党派当选上台的都是如此。你只有一年的时间能获得他们的正确对待，这就是他们开始为他们自己焦虑之前的那段时间。到了第三年，你就失去了选民……第四年则属于所有的政治家。当国会中有一半的人正在考虑如何击败你时，你就不可能在那里通过任何议案了。”

在约翰逊这段话的字里行间隐藏着他关于总统职权之节奏变化的洞察，对政治家来说，这种节奏就如同自然的季节对于候鸟一样。蜜月般的第一年给试图要干更多事情的第二年铺平道路，作为国会议员则就要为连选连任而策划了。第三年，选举迫在眉睫，但也提供了一个新的开端，通常一位总统这时必须将注意力更多地转向外交政治上去，这是因为他的党在国会的中期选举中失利。假如一位总统在他的第三年干得很好（比如里根），他就为连选连

① “伟大社会”(Great Society)是美国总统约翰逊提出的社会福利计划。——译者注

② 国家医疗照顾制：对老年病人的某些医疗费和住院费实行由国家负担的制度。——译者注

任打下了良好的基础；但如果他干得很糟（比如卡特），则成功的希望就会变得很渺茫。在国内政策方面，第四年通常是失去了一年。再度当选为总统在第五年赢得了一个新的行动机会，并可以在第六年干出些事情。但在最后两年，他便处在了最低谷，他的任期即将结束，而他的党通常会在他任期的第六年时，在国会选举中失去基础（1986年共和党在里根任职第六年时，在参议院中失利；1966年当肯尼迪—约翰逊的总统任职到第六年时，民主党在众议院中失去了47个席位，在参议院中失去了4个席位）。

总之，权力随着行动纲领而涨落。甚至像约翰·F. 肯尼迪这种有魅力、获得很高评价的人，也得受美国政府固有的节律所制约。1961年，即他任总统的第一年，他就迅速建立了和平队^①。但就在那第一个春天，因中央情报局在猪湾（Bay of Pigs）对古巴侵犯行为的灾难性失败，使他的总统职权受到了损害。更为严重的是，肯尼迪在1961年3月撤回了他第一个重大的法案草案——资助教育，从此以后他就再也没有能控制住国会，他错过了1961年这个蜜月般的年头，而在1963年他当政的第三个年头，当他发起了一个立法上的攻势时，却陷入重重障碍。他未能驾驭住总统影响最高点的自然节奏。

肯尼迪被人们加上了如此多的幻想色彩，以致于很少有人记得他的立法要旨（减税、民权议案、资助教育）是在他死后依靠林顿·约翰逊才得以在国会通过的。确实，在肯尼迪被暗杀的前一个星期，詹姆斯·雷斯顿（James Reston）在《纽约时报》上写道，“在这个国家对于肯尼迪总统的第一届任期存在着一种朦朦胧胧的疑虑和失望”，这倒不是因为在抓住民心或舆论工具上的任何

^① 和平队（Peace Corps）是由志愿人员组成的美国政府代表机构，其目的是协助他国进行开发，提供有关教育、农业、保健、贸易、技术以及社区发展等领域的专业人员。——译者注

失策，而是因为肯尼迪没有把握住“如何统治”。

理查德·尼克松则总是陷于同国会的纠缠之中，这使他不能为裁减政府机构或进行国家福利体制改革而推行他的行动纲领。像肯尼迪一样，尼克松后来因为外交上的成功（打开中国的大门、同苏联领导人列昂尼德·勃列日涅夫举行了最高级会谈并签定了裁军协议）而改变了形象，但尼克松在1969年就国内事务同国会的早期冲突却造成了相互之间的敌意，并使他的国内计划陷入困境。1974年，杰拉尔德·福特在众议院通过了弹劾尼克松的议案后，也因为他早期的对尼克松的宽容而陷入了政治上的尴尬之中。早期的风暴是福特在两年中同国会处于僵持关系的一种预兆。

然而正是吉米·卡特，由于在尼克松—福特年代以后允许了一种政治上的复兴，便最为悲惨地成为了这样一位典型的总统：他未能制定出清晰的行动纲领，未能将国会导入他自己那个党派的控制之中。卡特的失败正好为罗纳德·里根的惊人成功设置了台阶。里根在政治上的辉煌开端使总统职位恢复了元气，并恢复了公众对国家的这个最高职权机构的信心——直到伊朗门事件的丑闻爆发，也即他任期中的决定性的第六年的结束。

接任：关键的一瞬间

将卡特和里根以及他们的两套政治班子加以对照，便能显示出在确立一位新总统的形象和权力上，行动纲领游戏所具有的十分重要的意义。两位领袖都是在一个混乱的时代后企图要宣布国家的复兴，每一位都急于要抓住权力的杠杆，每一位都被给予了这样的机会：应用象征性的政治手法去表达其基本的政治信息。吉米·卡特步行走过宾夕法尼亚大街赴任，保持了与公众的亲近接触，表明他要废除皇帝身份式的总统职位。里根在国会大厦的西侧举行就职仪式——打破了在东侧举行的惯例——为这个国家预

示了一种新的、乐观的征兆。他们两人都是作为外来者来到华盛顿而把握权力要塞的，然而里根的班子比卡特一伙人对于承接权力理解得更好。

比较这两位总统的开端，甚至只比较他们进入办公室的第一个小时，就能为以后的总统提供实质性的教训，即为他们在治理美国的活动中，在华盛顿的权力游戏中该做什么和不该做什么提供借鉴。

卡特班子中那些老资格的工作人员们，当他们还沉浸在就职仪式的新鲜和竞选胜利的得意洋洋之中时，便在4点钟左右集中到了白宫的罗斯福厅中。聚会的气氛是非正式的和随便的，以便和卡特所致力要做到的“消除总统之虚华”相一致；这句话是新闻秘书乔迪·鲍威尔所说的。但卡特班子中这种漫不经心的作风也事与愿违地导致了等级的缺乏，并缺少一个清晰的卡特游戏计划。

事实上，相互不和的工作人员之间的磨擦和卡特对于等级制的厌恶给他带来的后果是缺少一个工作班子首领。在与总统的专家们和白宫过去的工作人员们会谈后，杰克·沃森（Jack Watson）提出了一个过渡的计划，然而却在实行中受到了汉密尔顿·乔丹的阻挠；后者是卡特的老资格的政治顾问。作为一位竞选方面的战略专家，乔丹是杰出的，但他却对进行统治的要义想得很少，为华盛顿所做的这方面的尝试也很少。奇怪的是，乔丹似乎表现出厌恶在政府里工作。就在卡特班子中的资历来说，他自然应是工作人员们的首领，然而他既没有准备自己去负这个责，也不让任何别的人（尤其是沃森）去担当此任。卡特没有解决这个问题，因而在这个至关重要的开端时刻，没有任何人明确地处于发布命令的地位上。这便成为了各种麻烦纷至沓来的预兆。

在那头一天的下午，卡特的高级工作人员们亲切交谈，庆贺他们这个集体在权力战中的崛起。然而，我也听说，在聚会中他

们逐渐变得不自在，乃至烦躁起来，不能确定做什么或由谁出来领头。几分钟后——似乎是过了好几个小时——罗伯特·利普希茨（Robert Lipshutz）打破了僵局，他说：“鉴于我在这儿年龄最大，所以我建议由我来主持这个聚会吧。”当他移到了桌子的主持人位置时，会场上出现了可怕的沉默，因为利普希茨只能算是个二流的政治家，其他人都轻视他。

弗兰克·穆尔是卡特班子中另一位老资格的工作人员。他转向汉密尔顿·乔丹，用一种带着疑问的口气问道：“哈姆（即乔丹），我们现在做什么？”

人们神经质地笑了起来。这里没有任何命令，没有任何人下达指示，没有任何人引人注目，穆尔的问题也没有得到任何回答。这些情况是从马克·西格尔（Mark Seigel）的记录中得知的，他是一位有经验的民主党人，然而对卡特班子中的这种情况也感到新奇。还有人问道：“我们是否每天都要开一次工作人员会议？”

“当有事需要碰头时我们就开会。”乔丹随便地回答道。

当提到国会时，弗兰克·穆尔天真地说道：“那就像在佐治亚。哈姆，你还记得……参议员吗？”接着他提到了佐治亚州立法机构中的某些议员，他们都是在卡特任州长时，乔丹和穆尔曾经击败过的对手。佐治亚州的立法机构比起高傲的、武断的、两党执政的国会来要灵活得多，而后者现在正摆在佐治亚人的面前，然而穆尔和乔丹似乎并不在意。他们对佐治亚州的立法者们抱有气味相投的幻想。会议结束了，不一会儿人们陆续离去，没有作出任何决定或是结论。“我的天，”西格尔想到：“如果克格勃能看到我们现在的情形，会怎么想？”

显然，对于卡特的总统职位来说，以后还有着比这第一次工作人员会议更为严重的情况。卡特总统像一个学法律的学生为了应付法庭的检查而真诚并拼命地死记硬背一样，他决心要把握住每一个问题。他急急忙忙开辟了许多活动领域——事实上，他出