



They charged that neither service had “judiciously managed the bonus program,” finding that all the navy bonuses for naval flight officers “was unnecessarily spent” and that the marines’ “approach to retaining officers is not an economical way to solve its shortages.”

Tragically, these examples represent only a tiny portion of the Defense Department's mismanagement. There is within the Pentagon's multitude of programs, as David Stockman says, a “swamp of waste” that is needlessly costing taxpayers up to \$1 billion a year.

Each month, a year's worth of eighteenth-century auditors and investigators in nineteen different agencies, at a cost of about half a billion dollars a year. Nevertheless, an unacceptable level of military waste and wantonness within the Defense Department's \$231 billion budget continues. Why?

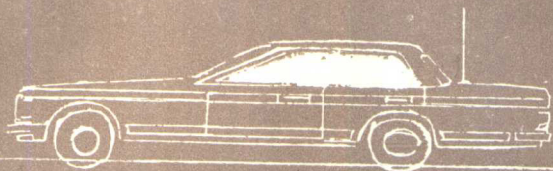
Though the problem is complex, the answer is relatively simple and known to most defense experts in Washington. The iron triangle of the defense establishment — the Pentagon, Congress, and the defense industries — all benefit from the status quo.

The military bureaucracy prefers sole source contracting, which continues to dominate defense procurement, because of the control it gives them over major weapons systems. But the failure to broaden competitive bidding in the procurement process is needlessly costing taxpayers billions of dollars. According to the Project on Military Procurement, “only 6 percent of the Pentagon's purchases are truly competitive,” and most of this is for minor items.”

The insidious and costly impact this has on military spending was intelligently explained in the Project's 1983 book, *More Bucks, Less Bang*:

The growth of the bureaucracy and the strangulation of competition bring enormous problems in their wake. Each development and production program automatically grows bigger in dollars and longer in duration because the corporate and government bureaucracies involved, quite naturally, wish to inflate their programs to assure their future security and influence. Since successive major programs are increasing in cost much faster than the total defense budget, there are fewer and fewer technical choices, less and less innovation, and longer and longer development cycles. As a result,





华盛顿丑闻

[美] 唐纳德·拉姆勃洛 著

于友 译

光明日报出版社

华 盛 顿 丑 闻

〔美〕唐纳德·拉姆勃洛 著

光明日报出版社出版

(北京永安路106号)

新华书店北京发行所发行 北京燕山印刷厂印刷

787×1092毫米 32 开本 7.125 印张 160千字

1988年11月第一版 1988年11月第一次印刷

1—13,000册 定价, 1.95元

ISBN7-80014-223-X/C·016

内 容 提 要

这是一架望远镜。

你将看到矗立在卡庇托尔山上雄伟的美国国会大厦，实际上是用人民的税款堆积起来的；你将看到这座大厦内，美国政府营私舞弊、陷害忠良、贪污腐败的丑行。

董乐山主编

《美国与美国人》丛书：

《当今美国》

《华盛顿丑闻》

《米老鼠之父——沃尔特·迪斯尼》

《美国的罪与罚》

《美国作家与作品》

《美国西部开发纪实》

目 录

第一部分 国 会

第一章	波托马克河的神话.....	3
第二章	国会如此监察.....	9
第三章	代议制民主受控制.....	19
第四章	工资、津贴和特权.....	27
第五章	“最后的种植园”.....	42
第六章	停办印刷厂问题.....	53
第七章	积重难返的国会.....	59

第二部分 官 场

第八章	审计员斯潘敦遭迫害.....	39
第九章	五角大楼的奢侈浪费.....	80
第十章	国防部挥金如土.....	88
第十一章	300 亿元的大陷阱.....	94
第十二章	C—5 B 的销售.....	104

第十三章	为波音公司花费几十亿元·····	113
第十四章	价值百万元的公马·····	121
第十五章	合成燃料：880 亿元的 失误·····	124
第十六章	交易中最好挣的钱·····	131
第十七章	皇帝般的前任总统们·····	136
第十八章	补偿有钱人·····	146
第十九章	被毁弃的诺言，被遗忘的人民·····	151
第二十章	研究所所长被革职·····	159
第二十一章	一桩危险的事情·····	167
第二十二章	律师们财运亨通·····	175
第二十三章	土耳其耕作法·····	182
第二十四章	工资和养老金：“国家的耻辱”·····	187
第二十五章	“回家，詹姆士！”·····	195

第三部分 白 宫

第二十六章	里根的成绩报告单·····	205
第二十七章	预算的平衡·····	211
第二十八章	面对现实·····	216

第一部分

国会

第一章 波托马克河的神话

在参议院的记者席上，一位为三大电视新闻广播网之一工作的主要驻国会记者对我坦白说：“你知道吗，我在这市里采访得越久，我就越觉得这里发生的事情是一片荒唐。”

这是在那些消息清淡的日子里听到的一种意见，它促使人去考虑一些比参院会议室里沉闷的辩论较为重要的事情。他曾马上补充说明，他说的不是指那些国内外的要事，对这些重要问题的趋向和结果，华盛顿总力图通过合法途径施加影响，虽然时常不能生效。应该说，他谈的是那些大量消耗政府有限资源和精力的一些事情。这位老资格的记者说：“国会会在一些毫无意义的事情的方案和机构上花的时间太多了。如果明天这些问题不再出现，那是谁也不会介意的。”

我询问过，他是否想到为他的观众报道一下，暴露这个现象。他回答说，“我的天，那不行。这样的事上不了屏幕。”

全国性的新闻媒介都不愿意暴露华盛顿的那个真正的政府。这就是政府的那么多糊里糊涂和不切实际的活动之所以发生和历时多年的主要原因。不过光是这种故意沉默还不足以解释为什么关于政府的增大，关于政府对我们社会起到的

好坏影响，以及华盛顿官方的所作所为虽然说了千言万语，写了成千上万的文字，而被选出的政府所服务的人民还被蒙在鼓里。人民受蒙蔽的原因是众多的，而且是复杂的。

按深刻的意义来说，华盛顿存在着两个政府。

有一个政府是我们一些学院里谈论的，华盛顿的一些新闻媒介报道的，山姆大叔的每年亿万美元开支所助长和支撑的政府。这个政府被用各种图表和编制成的曲线图所表现，它们表明立法过程有条不紊，行政部门执行着国会的方案，而司法机关保证着全部机构与执行过程都符合法律条文。这个政府的政治代表们都仔细认真，勤劳的公仆们都尽力处理繁杂的国务，在我们互相制约的宪制内履行职责。这是我们每年7月4日加以赞扬，并对它效忠的政府。

与此同时，还有另外一个政府，它是毫不显眼，也罕为人知的，我们也只是偶尔和慢慢地觉察到的。这可不是我们在公民课本所念到的政府，也不是政府上层所谈论的那个政府，也不是电视台晚间新闻节目里或我们的新闻性周刊和主要的日报上通常报道的那个政府。

这个政府往往干了太多它不该做的事，该干的事又干得很不够。

这个政府充满互相矛盾的法律和方案，而我们新闻界以及议员的大部分对这些法律和方案都并不清楚。之所以不清楚是由于它们的数量太庞大。同时也由于立法者、官僚和特别利益集团故弄玄虚和有时极不老实的游说活动。立法者们制定，颁布这些法律和方案，为它们拨款，并往往在政治上加以利用。官僚和那些特别利益集团是庇护和促成它们的。

在这个政府里，国会议员们滥用特权，他们制定的同一一些法律，对我们一些人采用，对另一些人又拒绝采用，翻云

覆雨，十分伪善。

在这个府政里，立法者设置了一些复杂和耗资巨大的机构和方案，可是又对它们往后的情况很少关心或者毫不关心。

这个政府的立法部门每年递增的预算在以往十年从2.8亿元涨到了10亿元，而此后五年又涨了5个亿。

这个政府的机构：部、局、委、司、署、院和衙门性质的公司，以及其他类似的官僚部门，多达2,000个，凡是人的各种活动，从发消息到供地方广播台提倡集邮的音乐节目，它们几乎什么都管。

这个政府的年度开支直线上升，在过去所谓紧缩节约的四年增加了2,000亿元，即从1982年的7,280亿元增加到1985会计年度估算的9,250亿元。

虽然有人抱怨说里根政府把联邦政府的开支砍得太狠，可是从1985年10月1日起算的1986会计年度的年度预算上，明里暗里的全部预算开支很容易超过空前的10,000亿大关。这个预算比1981年1月里根接替杰米·卡特的那年预算增加了吓人的3,400亿元。

与此同时，由于联邦开支远远超出了联邦的收入，政府过去三年的亏欠增加了整整5,000亿元，使国债总数达到了将近20,000亿元。再说，纳税人为政府现在和将来用于失业救济等公共事业方面的开支（包括联邦退休金和社会安全保险金）负担了一笔高达121,000亿元的债款，它是美国每一个男人、妇女、儿童以及往后来到的人都得承担的债款。

这个政府的一些机构和方案不管怎么腐败与无效，从来很少加以取缔或者公然撤销它们。正相反，这个政府让官僚主义更加严重，使法律叠床架屋，使条例层出不穷，方案的

重复混乱无休无止地增长，官僚主义的拖拉作风变本加厉。

这个政府公开承认雇用着文职与军队的工作队伍将近500万人，一年耗费一亿多元，但实际上它还雇用着外加的1,000万工人、研究人员、咨询人员、合同工，他们分别在联邦、州和地方各级政府里为支持，传送或执行联邦的方案工作。

这个政府拥有744,100万英亩地产，或者说将近美国土地的五分之一，此外它拥有房屋、建筑物和其他设施价值3,160亿元，审计人员们说，这些建筑中不少至今还没有使用，有的并不是需要的。

这个政府机构如此庞大，以致创设机构并为它们拨款的美国国会对它们的活动既不了解，也不过问，除非是它们出了极端不负责任、杂乱和粗率的问题。

一个总统的工作组曾奉命查明这个政府何处预算可以节约，查明这个政府浪费与非必要开支以及应收未收共达惊人的1,000亿元的情况，可是他们承认他们才审查了“冰山的尖顶”。

这个政府在过去20年间曾实施一些方案，只落得个巨大而很快被遗忘的失败，为此却花费过成千成万个亿好不容易挣来的税款。

这个政府在1968年至1981年曾为在华盛顿整治犯罪活动搞了一个领导无方与弊病百出的计划，花了将近80亿元，而据联邦调查局的同类罪行报告局的材料，这期间的犯罪率上升了72%。

这个政府在1971年与1982年间，在联邦对教育的直接补助方面花了24,620亿元，使补助款增加了195%，可是教育的成绩却降到了空前低的水平。

这个政府1968年以来，为房屋与城市发展部的实际开支花了1,340多亿元。这是有史以来最大和最浪费的房屋与城市更新方案。如果这笔钱能光用来为美国最贫穷的人家建造房屋，就可以为270万穷苦人家提供每套价值50,000万元的独家居住的房屋，这样，许多人现在就不必再居住在贫民窟里了。

这个政府这些年为美国居住情况恶劣的贫民推行过耗资巨大的所谓“城市更新”、“标准城市”、“新居民区”一类方案，使用联邦出资的推土机摧毁了一些古老但还坚固的城内居住区，那些地方政府建造的房屋是设计拙劣，管理不善的高层建筑，已经成为犯罪的渊藪，以后又破落得成为这个国家空前破烂的贫民窟。与此同时，由于建房贷款的拖欠，政府付出几十亿元，一些银行得了很多好处，而贫民仍然得不到或者得到很少一些象样的房子。

这也就是山姆大叔所以成为美国最大贫民窟房东的原因，他拥有120万个公共房屋小区，大约有500万贫民居住着。

自从1964年那个向贫穷开战的计划实施以后，这个政府推行这个和那个反贫穷的种种方案，花费了几百亿元，可是只看到穷人的数字明显地增长起来。

纳税人1980年直接用于失业救济与公共事业方面的支出比1970年多2倍，同年光是发放现款就比1950年多14倍，可是美国的贫民比1968年还多了。

这个政府一年的预算中，非防务的开支不计利息达5,000亿元，其中4,240亿元用作救济金和各种社会福利方案，1982年其中有860多亿元用于按历时多年的权利方案救济贫民。

然而，1982年人口调查局的统计显示，美国仍有3,440万

人生活于贫困线或者低于贫困线的水平。按政府的规定，贫困线是指1983年四口之家全年收入为9,862元。

政府对贫民的援助中有不少款项从没有送到穷人手里，这个可悲的现实还很少被人们所确认。而济贫的款项倒被那些贫困问题顾问、贫困调查报告和研究、日常文书工作以及维持一个庞大的管理社会福利的官僚机构所挪用了。

如果1982会计年度以济贫名义的一些老计划花费的860亿元(不包括老年贫民的社会安全补助或其他社会服务方案的成千亿的拨款)，让被列为贫民的7,512,000户平分，那末每个家庭一年可以得到11,493.33元，他们就可以达到显然高于贫困线的收入水平。

这个政府宣称，它无力提高对病老贫民的救济，但是它年复一年，为一些富裕的和确系中等的城镇拨付了街区补助和无条件补助数以十亿计的款项。

此外，这个政府在管理与预算局的机密分析称作“社团福利”的项目上支付着每年约300亿元的款项。美国政府为给美国一些最富的多国公司各种直接与间接的补助，设有预算内和预算外的种种拨款方案，其冠冕堂皇的名称就叫“社团福利”。名声好听，办起来就通行无阻。

哈里·杜鲁门有一次说过：“吹牛就到此为止”，他要求政府的所有重要问题勿再传到白宫外面。可是，本书的目的不在找到政府的一些问题被掩盖在什么地方，而要找到问题是从哪里产生的。实际上，高谈阔论确实确实从国会开始，并在国会停止的。我们的故事就从国会开始。

第二章 国会如此监察

约翰·勃伦是美国财政部储蓄债券司的一位青年雇员，诚恳谨慎，奉公守法，可是却深为苦恼。有一天他造访为他的机构拨款的众议院拨款小组，他相信他秘而不宣好几年的那桩丑事将终于暴露，由震怒的国会公开调查，并加以整饬。

在他的旅行袋里放着一份陈旧的《政府公务规程》。这是由第96届国会于1980年7月3日颁布的，联邦政府的每个大楼都按法令要求张贴公布。规程要求每一个公职人员“信守最高的道德原则，忠于国家尤重于忠于个人、党派或个别政府部门”。它要求每个联邦雇员“拥护美国的宪法、法律以及各级政府的法规，永不规避责任。”它主张公仆们“要为一天的薪给做满一天的工作，为履行职责殚智竭力。”它还要求所有联邦工作人员“发现贪污腐化揭发不误。”

约翰·勃伦虔诚地相信这些规定，相信它们的含意，还相信自己是应该信守不渝的。可是同他一起工作的同事们却时常并不照办，看法极不一样，对他们长时期以来看到的那些违法乱纪的事置若罔闻。现在勃伦对是否“密告”他的那些同事的问题苦恼了好几个月，他终于决定，告发他自己和

他的单位是时候了。

他认为，每年为他的单位拨款的财政小组了解了浪费、渎职、滥用职权和官僚主义的人事安排等等之后，一定会采取措施，会开始一次调查。审计总局该奉命作一次全面的审核。财政部的监察长办公室该开始一次内部质询。国会的听证会应该进行。他本人可能被召作为主要的证人提供证词。国会将对他的单位进行一次严格的整顿。他想象，国会将重新评价经营战争公债时期的那种官僚主义的遗迹，代之以今天现代的有投资意识的公司的思想。

但是，所有这类事情都没有发生。勃伦是单位的公债推销代表，当他向众院拨款专门委员会的主要顾问泰克斯·根涅尔陈述时，根涅尔建议他到别处去提，或自己另外找工作。勃伦大失所望，说得缓和些，他简直被压垮了。

在多年进行欺骗之后，勃伦承认，由于计划规定了不现实和往往任意作出的工作定额，他曾经故意虚报他的公债推销成绩。此外，他伪造了一些推销活动的报告。他报告过，为了向一些公司雇员推销公债，他去访问过一些公司的行政首长，实际上他并未去过。他举行过一些推销公债的集会，实际上到会的情况很差，可是他说到会的工作人员十分踊跃。勃伦这么做并不孤单。单位的其他公债推销人员也都在他们的工作报告上填写假情况。他指控单位的200名雇员的大量的成绩报告中大部分是成套的谎言。

根涅尔听了也无动于衷，建议勃伦到诉讼保护委员会去陈诉，那是国会为保护象他那样的告发人创设的。他说，众院拨款专门委员会在年度失误听证时，听到单位官员报告说计划顺利进行，美国储蓄债券的出售胜利辉煌，委员会除了信任他们以外，没有别的选择。勃伦说，根涅尔告诉他，