

中华美国学会

中华美国学丛书

谭融 著

A Study of American  
Interest Group Politics

# 美国利益集团 政治研究

中国社会科学出版社

中华美国学丛书

# 美国利益集团政治研究

谭 融 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

美国利益集团政治研究/谭融著. —北京:中国社会科学出版社,2002.5

(中华美国学丛书)

ISBN 7-5004-3378-6

I. 美… II. 谭… III. 政治集团—研究—美国 IV. D771.264

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 027884 号

责任编辑 周晓慧

责任校对 郭娟

封面设计 王华

技术编辑 李建

---

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

电话 010—84029453

传真 010—64030272

网址 <http://www.csspw.com.cn>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂

装订 丰华装订厂

版次 2002 年 5 月第 1 版

印次 2002 年 5 月第 1 次印刷

开本 850×1168 毫米 1/32

印张 8.875

插页 2

字数 218 千字

印数 1—3000 册

定价 18.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

# 前 言

美国的利益集团政治是美国政治体制的产物,也是当今美国政治的重要组成部分。半个多世纪以来,它在美国的政治生活中起着越来越大的作用,因而引起了人们的广泛关注。研究美国利益集团的缘起、政治行为和所扮演的角色,对于了解美国政治决策的取向,乃至了解美国整个政治体制的实质和发展都具有重要的意义。

目前在我国,关于美国利益集团政治的研究散见于一些论文中,系统的专题性的研究不多,李寿祺先生 1988 年《利益集团与美国政治》一书是较早的一本。本人的这一研究也是一种尝试。

笔者在书中对美国利益集团政治缘起的原因和政治文化背景做了一些探讨,并下气力搜集了政治家和学者们有关利益集团政治理论的著述,设置了专章,用较大的篇幅系统地介绍了利益集团政治理论的派别、各派别的代表人物和基本思想。还设专章阐述了美国利益集团政治的发展,对其发展的原因加以分析,并且探讨了美国利益集团与美国政党之间的关系。基于利益集团与美国竞选财政之间的密切关系,以及竞选捐赠已成为当前美国利益集团政治过程中的重要内容,本书对之也辟专章予以阐述,介绍了美国竞选财政制度改革的历程和困境。美国的公共利益集团不同于一般的利益集团,它所谋求的是广大公众的利益,或是范围较为广泛的社会群体的共同要求和主张,而非本集团成员的私利,在美国的

政治生活中发挥着越来越重要的作用,反映着美国社会发展的进步趋势,本书对这一问题进行了专门的分析和论述。本书的最后部分还对利益集团在美国对华政策特别是在延长中国贸易最惠国待遇问题上的作用做了初步的探讨。

美国的利益集团政治非常复杂,而且仍在不断发展和变化中。本书只能涉及一些基本问题,并进行有限的探讨。希望能有更多的人来关注和深入研究这个问题。

作者  
2002年2月



### 作者简介

谭融,1952年生,山东潍坊人,南开大学法政学院政治学系副教授,博士。主要从事比较政治、美国政治研究。曾发表《美国分权体制研究》、《外国政治制度》等著作;并发表“美国竞选财政制度初探”、“美国的利益集团政治理论综述”、“美国政府行政机构及其官僚集团对总统权力的制约”、“南美军人干政的原因”、“巴西军政权和巴西的经济发展”等论文十余篇。

本书的出版得到由美国福特基金会赞助的中华美国学会美国学著作出版补贴基金的资助，特此致谢。

The publication of the book is made possible partly by the Chinese Association for American Studies Publishing Subsidy funded by the Ford Foundation.

中华美国学会是全国性的非盈利的民间学术团体，成立于1988年12月中美建交10周年之际，其宗旨是联络和团结全国各地从事美国研究的学者，协调国内各专业性研究美国的团体和机构的工作，发展中国的美国学研究，增进中国人民对美国的了解，促进有关美国的研究和教学方面的国内外学术交流，为中国的现代化事业、为世界的和平和发展事业服务。

学会得到福特基金会的资助，设立了美国学著作出版补贴基金，组织出版中华美国学丛书。学会秘书处现设在中国社会科学院美国研究所。

责任编辑：周晓慧  
封面设计：王 华



# 目 录

前言	(1)
第一章 导论	(1)
一、利益集团的概念与功能	(1)
二、利益集团政治与美国的宪法原则和社会文化	(6)
三、关于美国利益集团政治的几点分析	(18)
第二章 美国的利益集团政治理论	(31)
一、美国早期的利益集团政治理论	(31)
二、20 世纪上半叶的利益集团政治理论	(34)
三、多元主义集团政治理论	(38)
四、精英主义和反多元主义的集团政治理论	(45)
五、后多元主义集团政治理论	(61)
六、集团代表制理论	(69)
第三章 美国利益集团政治的发展变化和原因分析	(73)
一、美国利益集团政治的发展变化	(73)
二、美国利益集团政治发展变化的原因分析	(80)
三、利益集团与美国政党的关系	(101)

<b>第四章 美国利益集团的类型、资源和策略手段</b> .....	(115)
一、利益集团的数量和类型 .....	(115)
二、利益集团的资源 .....	(127)
三、利益集团的策略手段 .....	(137)
<b>第五章 利益集团与美国的竞选财政</b> .....	(152)
一、美国竞选捐赠制度和政治行动委员会的发展 .....	(153)
二、20世纪70年代以后美国竞选捐赠的状况 .....	(162)
三、利益集团竞选捐赠的目的和手段 .....	(177)
四、美国的竞选财政制度改革 .....	(181)
五、美国竞选财政制度的政治影响与改革的困境 .....	(191)
<b>第六章 美国的公共利益集团及其发展趋势</b> .....	(200)
一、公共利益集团的发展 .....	(200)
二、关于公共利益集团的文化分析 .....	(212)
三、两个重要的公共利益集团 .....	(223)
<b>第七章 利益集团与美国的对外政策</b> .....	(231)
一、利益集团与美国的对外政策 .....	(231)
二、利益集团与中国的贸易最惠国待遇 .....	(244)
<b>结语</b> .....	(263)
<b>主要参考文献</b> .....	(265)
<b>后记</b> .....	(274)

# 第一章 导论

## 一、利益集团的概念与功能

### (一)利益集团的概念

在美国历史上,采取种种行为去影响公共政策的组织有许多称谓,如“既得利益”(Vested Interest)、“特殊利益”集团或“压力集团”(Pressure Group)等。这些称谓常常含有贬义,反映了人们或媒体对此类集团的不满,认为他们并不顾及广大公众的利益。20世纪50年代,戴维·杜鲁门在其《政府过程》(The Governmental Process)一书中使用了中性词“利益集团”(Interest Group)的称谓。他说:“利益集团是任何建立在享有一个或更多共同看法基础上,并且向社会其他集团或组织提出某种要求的组织。”<sup>①</sup>杜鲁门的解释含有两层意思:第一层意思是此类集团包括具有共同利益的个人或组织,由于他们有共同利益,因此认同于某些经济、社会政策目标;第二层意思是这样的组织积极参与到政治过程中,以寻求对公共政策的影响。

利益集团是自愿性的组织,由具有共同利益的人为了寻求某种目标而结合在一起。大多数利益集团只代表一部分人的利益,甚至仅代表一小部分人的利益。利益集团的主要特点是:第一,它

---

<sup>①</sup> David Truman, *The Governmental Process*, N. Y., Knopf, 1971, p. 33.

并不寻求取得政权,这也是利益集团与政党的最主要的区别。政党的目标是在某种旗帜下去赢得公共职位,乃至赢得政权;而利益集团的目标则是参与政治决策,使自身利益在公共政策中得到实现。第二,利益集团多为非政府性组织。

利益集团影响决策者的行为被称为“游说”(Lobbying),这一词来源于利益集团代表在国会等待议员时的状况:他们站在议会走廊,等待出入议会大厅的议员,以图向他们申诉立法要求。当然,除了游说国会议员,利益集团还可以游说行政部门和司法部门的官员。他们可以进行直接游说,即与决策者面对面的接触,也可以通过公共舆论或其他手段进行间接游说。

## (二)人们加入利益集团的原因

关于人们加入集团的原因,拿破仑·波拿巴曾经说过:“有两种力量将人们联合起来——恐惧和利益。”<sup>①</sup>美国人组织起来似乎还谈不上是由于恐惧,但确实是为某种利益所驱使。罗伯特·索尔兹伯里(Robert Salisbury)和詹姆斯·Q. 威尔逊(James Q. Wilson)用“交换理论”(Exchange Theory)来解释人们加入组织的动机。他们将集团领袖和集团成员的关系比做企业家与其顾客的关系,集团领袖提出组织动议,付出“资本”,如同企业家将产品出售给公众,集团中的“产品”即各种吸引和保持组织成员的刺激。这些刺激和好处可以概括为三种类型,即物质的刺激、组织凝聚力的作用和组织目标的吸引力。此外,这些刺激或吸引力又可以区分为局部的和整体的。所谓局部的刺激或吸引力是指只有集团中的成员才可能获得的好处;整体的刺激或吸引力是指人们无论是否某集团的成员,都能获得的好处。

---

<sup>①</sup> Ronald J. Hrebener, *Interest Group Politics in America*, N. Y., M. E. Sharpe, Inc., 1997, p. 24.

物质的刺激通常为局部性的,它可以是钱,可以是物,也可以是某种服务,但无论是什么形式,最终都可归结为经济利益。如“美国退休人员协会”(American Association of Retired Persons)所追求和给予其成员的物质刺激就不限于一种。“美国退休人员协会”建立于1958年,是美国最大的利益集团,它的成员每年缴纳会费8美元,但每人能得到一份《现代成年人》双月刊,得到《美国退休人员协会新闻公告》月报,得到低价的药品服务,享受低价旅馆,享受特别保险项目,向特别的无风险的共同资金投股,享受集团健康保险,等等。这一组织还设有AARP热线,并设有4000个地方分部,其成员可以通过热线与其他成员交谈,或通过组织结识许多新朋友。“美国退休人员协会”在其“允许加入”的证书中,列举了它的成员能够享有的15项好处,<sup>①</sup>其成员可以通过组织提供的利益和组织开展的各项活动建立起一种认同感,以增强组织的凝聚力。AARP建立时的目的是为退休教师争取健康保险,如今其目标与活动范围都已大大扩展,组织成员总数已超过3500万人。<sup>②</sup>

所谓组织“凝聚力”的作用是指由于参与集体行为所获得的无形的报偿。有凝聚力的集团可以使参与者产生一种归属感,感到有保障,感到自信甚至有成就感。美国的律师协会,医学协会等职业团体就是这样的社会集团,加入其中的集团成员除了有某种认同感外,还有一种被承认感。成员间相互往来,交换信息,组织也为之提供种种信息,并鼓励集团成员在相关领域中作出贡献。此类有凝聚力的集团也具有较大的社会吸引力。

所谓组织目标的刺激通常是指组织整体目标对人们的吸引力。一些利益集团提出明确的、对社会具有整体效应的目标,如争取世界和平,主张露天矿环境保护,反对或支持堕胎等目标。此类

---

① Ronald J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, p. 29.

② *New York Times*, September 11, 1987.

目标所实现的成果并非仅仅为集团成员所享有,而是为广大公众所共同享有,带有公共利益的性质,因此比较容易在公众中产生反响,从而吸引人们加入此类集团。

集团的种种好处吸引着人们加入组织,并在不同情况下不同程度地对集团的保持发挥着作用。物质利益的刺激有利于吸引和保持集团成员,但它影响的范围仅限于能够获得利益的群体范围;集团凝聚力作用的有效性一般也仅限于集团成员;集团整体性目标的吸引力则与社会中人们的价值观念、思想境界和社会责任感相联系。在利益集团政治的实际过程中,物质利益的刺激居于首位,发挥着最为重要的作用。

经济学家曼克·奥尔森(Mancur Olson)用一种理性的概念来解释人们加入集团的动机,他赞同“交换理论”,但强调,人们加入集团是在特定时候为各种复杂的力量所驱使。其中,最重要的是心理因素。当人们经过努力赢得某种立法时,会感到内在的满足。汉森(Hansen)在分析人们加入集团的动机时更多地强调人们的政治动机。他在研究“美国农业联盟”(American Farm Federation)、“住宅建造者全国协会”(National Association of Home Builders)和“妇女投票者同盟”(League of Women Voters)时得出结论,人们对整体政治利益的考虑至关重要,“对政治刺激的反应更加广泛”,因此,作为人们加入集团和采取行动的动机,这一点“较以往更值得相信”。<sup>①</sup>

莫(Moe)提出,加入集团的无形的、心理的因素有各种形式:寻求某种意识形态目标,改变政治过程的愿望,强烈的政治功效意识,履行某种义务的满足感,获取政治信息的需要,等等。<sup>②</sup>莫认为,以政治因素为基础加入集团的动机十分普遍,尤其对一些非经济的集团成员来说更是如此。但他同时又认为,加入集团的动机

---

① Ronald J. Hrebennar, *Interest Group Politics in America*, p. 32.

② *Ibid.*.

是政治的和非政治的两种因素的结合。

在美国，并非社会各个阶层的成员都能同样地加入集团，并参与到利益集团政治中。E.E. 斯查特斯奇内德 (E. E. Schattschneider) 认为，美国的压力集团制度反映的是“上层阶级的偏见”，他认为，90%的人口并没有参与压力集团体系。<sup>①</sup>从美国的现实看，斯查特斯奇内德的观点似乎有些偏颇。美国20世纪60年代至70年代的资料表明，美国的利益集团以中等阶级为主体，但社会最下层中仍有69%的人没有参加任何组织。多数集团成员属高收入阶层，或受过高等教育的人群。经济状况处于最上层的人中有35%的人同时是多个集团的成员，有45%的人未加入集团。而最下层的人中只有14%的人归属于两个或更多的集团。<sup>②</sup>在所有人们自愿加入的协会中，只有在教会集团中中下层人占多数。社会阶层相对较高的人之所以能够成为多个组织的成员，与他们拥有较多的资源相关联，包括他们的经济资源、闲暇时间以及心理上的优势。

### (三) 利益集团的功能

在美国政治中，利益集团的功能主要表现为：

(1) 在政府面前代表它的组织成员。利益集团成为联系部分公民与政府的桥梁，使它所代表的成员的声音能够为政府所听见。利益集团政治成为反映公众意愿的重要机制。

(2) 为公众提供参与政治过程的机会。政治参与是美国民主政治的重要内容，它有助于扬善去恶，保护民众利益。如今美国人感到，要想影响公共政策的制定，仅仅依靠投票或参与竞选活动已

---

<sup>①</sup> Ronald J. Hrebenar, *Interest Group Politics in America*, p. 33.

<sup>②</sup> Herbert Hyman and Charles Wright, "Trends in Voluntary Association Membership of American Adults," *American Sociological Review* 36, April, 1971 pp. 191—206.

远远不够。因为在美国,选举常常是二选一的过程,它无法使人们真正客观地去判断许多公共政策问题。人们若想在政府决策过程中发挥更大的作用,必须寻找其他方式。人们感到,通过向游说机构捐赠,请求此类机构为自身利益游说政府,或通过写信乃至表示抗议等方式去参与政治过程更加有效。利益集团鼓励人们通过政治参与去反映自身利益,并为人们的政治参与提供了有效的途径。

(3)向公众宣传政策问题。利益集团的各种游说活动,包括出版刊物、竞选宣传等,能够使公众更多地对政策问题有所了解,从而推进了社会政治化的过程。

(4)将所关心的问题提上政府的议事日程。利益集团的另一个重要功能是敦促政府将一些问题提上议事日程,它们不仅仅向公众宣传它们所关心的问题,将它们所关心的问题公诸于众,同时力图使它们所关心的问题成为政府所关注的焦点,从而列入政府的议事日程。

利益集团参与并跟随政府的政策过程,密切关注政府政策制定的状况,尤其是关注与本集团目标相关的政策制定的状况。它们对政府的决策提出评价报告,从政府的政策过程中发现问题,及时与本组织的成员沟通,并通过媒体广为宣传。即使在某个与本集团目标相违的政策制定后,它们仍然试图通过与执法机构的直接联系使政策在实施的过程中予以变通,或者通过诉诸于法院去求得法律的改变。

## 二、利益集团政治与美国的宪法原则 和社会文化

### (一)利益集团政治与宪法原则

美国利益集团政治的存在有着深远的历史根源,早在建国伊始,美国就存在着利益间的竞争。美国的最高法宪法本身就是制



宪时期不同州、不同经济利益间竞争的产物,是利益间冲突基础上政治协调与妥协的结果。当然,这部宪法的出现也是制宪者政治哲学原则的体现。这些政治哲学原则深刻地反映于美国宪法中,最终反映于美国的政治过程中。

美国宪法的重要政治哲学之一是保护个人权利,它是洛克等哲学家古典自由主义思想的体现,强调人是由造物主所创造的,提出了人的“自然权利”的观点,强调对个人权利的保护,即所有人都应该享有不能被剥夺的确定的权利——“生存权、自由权和财产权”。<sup>①</sup>美国制宪者所设计的政治机制,就是要防止对个人权利的侵害。与此同时,强调要由政府去解决对个人权利侵害的问题,防止国家政策的偏颇,保证国家政治的稳定有序。

美国宪法的另一个原则是“保护少数”原则,即防止侵害少数人权利的现象出现。美国的分权制衡体制包括三权分立体制、联邦制、选举制、国会两院制和修宪程序等等,都出于有效地防止“多数人专制”的出现,防止选举中稳定持久的多数派的形成这一目的。

美国的宪法体制创造了一种保持政治稳定和不容易改变政治现状的机制。当然,这种政治机制同时又是一种具有弹性的机制,允许改变。这样一种既能保持稳定又允许改变,既允许参与,又要防止稳定多数,保护少数的政治体制,成为美国多元民主政治发展的温床,为多元利益政治的发展创造了极好的条件。美国社会充满着利益间的冲突,但美国的政治机制却能够控制这种冲突,能够包容社会的多样性,能够在保持政治稳定的前提下使多种利益共存。埃文斯(Evans)说,“联邦主义,具有地理单位重要性的代表制,非纲领性的政党,分散的行政科层领域,分权的全国政府系统……”所有这一切都“鼓励竞争的、狭窄特殊的、受到微弱约束的

---

<sup>①</sup> Peverill Squire, etc., *Dynamics of Democracy*, Brown & Benchmark Publishers, 2nd ed., 1997, p. 32.