

现代美国 压力政治

〔日〕内田 满 著 唐亦农 译 郭建 校



 复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

现代美国 压力政治

〔日〕内田 满 著 唐亦农 译 郭建 校



XIANDAI
MEIGUO
YALI
ZHENGZHI

复旦大学出版社
www.fudanpress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

现代美国压力政治/[日]内田满著;唐亦农译.
—上海:复旦大学出版社,2007.6
ISBN 978-7-309-05523-8
I. 现… II. ①内…②唐… III. 政治-研究-美国-现代
IV. D771.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 065164 号

现代美国压力政治

[日]内田满 著 唐亦农 译

出版发行 复旦大学出版社 上海市国权路 579 号 邮编 200433
86-21-65642857(门市零售)
86-21-65118853(团体订购) 86-21-65109143(外埠邮购)
fupnet@fudanpress.com http://www.fudanpress.com

责任编辑 李 峰
总 编 辑 高若海
出 品 人 贺圣遂

印 刷 上海浦东北联印刷厂
开 本 850 × 1168 1/32
印 张 11.5
字 数 289 千
版 次 2007 年 6 月第一版第一次印刷
印 数 1—3 100

书 号 ISBN 978-7-309-05523-8/D · 333
定 价 28.00 元

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社发行部调换。

版权所有 侵权必究

译者前言

关于利益集团和压力政治

一、压力团体的出现

按照西方现代政治理论所言,压力团体的出现主要依赖了以下三个原因:首先是机能社会集团的涌现,然后是国民代表原理的变质,最后则集中在政党的寡头制以及政党的机能障碍^①。据此当然可以印证出压力团体在生成方面最初即以西方工业民主国家为母体,归结在时间阶段上也易于把利益集团和压力政治视为近代以来最显著的社会现象。尽管如此,前述内容被理论化和规范化了的特点还是相当明显,所以这样指摘,首先在于前述原因虽然分属三个内容,但却紧密关联互为因果,且在生成上也集中在差不多同一个时间阶段的范畴;而从顺序上着眼,机能社会集团的涌现虽然在促成压力政治的形成与发展上起到相当的铺垫作用,但国民代表原理的变化以至政党机能障碍该是大众登场之后才相继发生的内容,故把后者看做压力团体出现的条件在理论上亦很难成立。

其实,不管是仅就前述的压力团体即通常被称为利益团体的这一集团现象而言,还是从压力政治这一政治术语所表达的内涵来看,压力政治该远不是近代的产物,虽然“院外活动代理人”这一

^① 上林良一:《压力团体抬头的主要原因》,1992年。

词汇最早出现在 1829 年,与英国在 1832 年以后逐渐扩大的普选制度同属于产业革命的时间范畴,但由“院外活动像立法一样古老,而压力团体则如同政治一样源远流长”^①这一政治谚语所表达的,恰是压力现象不仅在西方政治风土中的草根性和连绵于历史的传统性,同时也可以看做人类在不同历史阶段中始终面对的共同课题。虽然现代西方政治理论在时间上把利益团体和压力政治的出现定义在近代,并且突出以大众登场为契机,但据此表达的应是与贯穿在历史上各个时期压力现象的区别,在解释上集中到形态一点依据的该是规模,而焦点在机能上着眼的则是西方政治构造的变革。

机能理论认为,压力团体的抬头不是单指那些被冠以压力团体这一称谓的特殊集团出现,进而指出作为利益集团的社会集团在贯彻自己的利益过程中,虽然作为政治利益集团在行使压力的场合里发挥作用,但作用本身体现出的只不过是作为压力团体的机能,所以压力团体不是一个实体概念,而是一种机能概念^②。继而在释明利益集团作为压力团体发挥出其特定机能的问题上,该理论认为与近代出发同步,被中世纪的身份和共同体紧紧束缚的个人虽然得到了解放,但进入到 20 世纪则伴随了资本主义生产样式的发展,个人生活也被拖进到复杂且是分化的社会集团即利益集团当中,而当机能化集团的出现开始呈一般化特点时,反映在社会构造方面首先是基于了地域代表原理的国民代表观念的修正,而另一方面,当仅凭地域代表来试图满足复杂并且被分化了的职业上的利益也变得越发困难起来的时候,业已表面化了的各种各样的职业利益所发挥出的才是政治集团一样的作用。

这一机能理论反映出的是压力政治在西方得以生成并被固定

① Karl Schriftgiesser, *The Lobbyists; The Art and Business of influencing lawmakers*, 1951.

② T. R. Dye & L. H. Zeigler, *The Irony of Democracy*, 1970.

在现实政治构造当中去的基本脉络,所以至今在西方政治学中也还占据着通论的地位。不过想据此试图说明美国的情况时,在面对上首先该是在产业分化之前出现在政治地图里与西欧全然不同的图案。也就是说在美国,或者说在通常被看做是西方民主制代表的美国,想说明数目繁多的利益团体在美国尚不能称为国家的时候就早已成为重要的政治基础和主要的社会动力,关键还在于由移民而来的这个典型人工国家的特质:即多人种的特色、拓荒者独具的野心,既没有传统束缚也不存在历史包袱等,这无疑使集团活动的出现更趋于自然和不可避免,所以说集团现象在时间上不但出现在这个国家于雏形之前,甚至可以断言后来的美国民主政治也恰是在这种“压力之下”才得以展开和构筑起来的^①。

显然,如果把压力政治定义为远离权力核心的边缘势力通过对权力者的游说企图影响政治走向,前述的解释比把利益集团仅限定为近代产物的论说更合乎历史实际。尽管这里突出的是美国的特点,并且在政治构造中越来越体现出实体概念,但不能否认利益集团和压力政治曾是人类社会发展过程中的共通现象。即使是在中国,如果说早期工会或农会一类的团体因其自出现那刻就直接受制于政治,并且是作为中国革命的社会基础存在的,故在理论上很难与压力政治中的集团概念衔接,但解放前基于行业利益而成的商会、行会,以及在各主要都市和商埠曾经存在的同乡会一类自发性组织却可视之为利益集团。尽管这些团体在政治上尚未开化,在构造上也带有极强的封建色彩,甚至施压的目的与其说想获取倒不如说是为了使负重减少,但从行业利益以及陈情指向均聚焦在当局一点来看,应该说其在西方政治学上的投影却刚好与正统的压力团体概念重叠。

当然,把压力政治作为政治构造当中的重要组成部分,在认证

^① 上林良一:《压力团体论》,有斐阁,1963年。

上决非依据的是一两件偶然或孤立压力内容,具体到西欧,在叙述上堪与美国的移民浪潮对应的恰在于把压力政治的形成和大众登场在理论上紧密地连接在一起。该理论指大众登场前的欧洲近代议会主义在构成方面突出的是18世纪被称之可以自律的公众,以及这些被称之公众的人能够合理地对自己的意思以及利益进行有效的调整,即由有着同样素质基盘的具有“教养和财富”的一部分资本家公众自动调和的古典民主主义。后来,伴随了科学技术急速发展而出现的产业化过程直接促进的是社会构造的变革,并且当与资本主义相对应的高度机能性的合理化要求、组织的区分,以及社会构造再编成等状况越发变得显著起来的时候,先前的、甚至还带有血缘痕迹的共同体开始衰退,在个人逐渐被原子化了的职能化集团再次统一之际,结社集团以分散的形式被派生出来的现象便开始发生,进而作为一种结果,这一社会构造内部的变化直接促进的就是于体制外存在的大众对社会事务的积极参与,且随着选举权的扩大最终在政治构造上呈现出了大众民主主义的特色。

理论上,压力政治于后来之所以被视为西方现代民主政治的核心内容,当然要首先联系到前述的仅由一部分民望家组成的社会共同基盘的崩溃,且随着社会在向结社体制推移过程中集团以喷发型的扩散方式展开,故使大众参加亦呈表面化一点。也就是说,在政治主体由前述的资本家公众开始向大众转移之际,连带的经济特殊分化也开始出现,当旧有的以地域代表为媒介的间接参加型议会主义已不能完全吸收脱地域的活性化集团的要求时,在社会单位向机能的、职能的方向移动之际,国民代表的观念自然也在地域代表主义向机能代表主义转换,而体现在实现了多元分化的利益处理方面,以职能代表为背景的压力团体活动集中体现出的正是民主政治多元化中制约与平衡的最显著特点。

受篇幅所限,很难说据此已经概括出一幅标示了压力政治在西方发生和发展的完全历史画卷,不过与前述的把集团现象归为

人类社会势必面临的内容作比照,由这里突显出的该是压力团体在西方发生和发展都服从了自然且顺序融合到现实政治中去的特点。这样强调,不单把厉行社会主义民主的制度模式收入到了视野,同样也基于了对那些在制度构造方面曾致力于从西方引进的国家作比照。例如前者,因为在进行利益分配时突出的是全民原则,所以对利益集团和压力政治无疑是抵制和排斥的;而后者虽然在理念上把欧美的制度模式当作了人类社会的普遍价值,但在受融过程中却遭到本国文化传统的激烈抵抗,即从理论或实际加以检验,堪可指证的恰是战后致力于对西方政治制度引进的国家至今尚还无一个成功的样板出现。

当然,即便把视点仅集中在欧美,可以观察到的不单有前述的压力团体于形成期间表现在社会背景方面的不同,并且还包括了于后将进一步讨论的由政治过程凸现出来的明显差异。例如欧美政治主体于近代作转换时,相对于前者的大众登场,后者的重点主要表现在如潮的移民方面,而具体到于后的压力政治运作实际,却可以说如果自然竞争体现出的依然是美国的自由主义的风格,那么由西欧的压力政治凸显出的却是国家调节的特点。显然,这不能简单用局限性来概括,不过在解释上确要强调的该是社会条件。

二、现代西方民主政治的基础

实际上,利益集团和压力政治能够被西方视为民主政治的主要基石得以保留且被制度化,在解释上势必要联系到欧美的政治风土和深深根植在历史文化上的传统,而在透视政治时的基本视角也十分关键。如果以西欧为例,这当然可按照历史顺序再把压力团体的出现归为产业结构的变革,并集中到社会利益多元化的结果上去;然而具体到美国的场合,则更多地要把这同作为典型人工国家的诸多鲜明特征联系在一起。例如美国在历史上虽然有过

奴隶存在,但却从来没有贵族和爵位;它确有富豪也有乞丐,但席卷过整个欧亚大陆的那种急风暴雨式的阶级斗争却从未在其历史上出现,如果抽象为一种文化传统,甚至可以说其当年拓荒式的个人主义务实精神在今天都在起作用。事实是据此衍生出的自由主义几乎造就了美国人的价值观,其作为有形的内容表现在社会构造上就是所谓的“匀质”,而在政治参加方面体现出的则是对集团广泛加入的特点。

政治风土之外,观察问题的视角亦有必要集中在对政治的理解方面。如以欧美为例,如果把压力政治作为主要内容融合进来,显然在解释上想沿用马克思基于权力秩序的形成而注重斗争的学说是很难释明的,并且鉴于时代的翻新,即使援用韦伯把政治定义为有关正统化了的权力秩序向支配转换的公式也显然不能说明问题;在这里兼顾到时代特色的美国政治学者 H·D·拉斯威尔(Harold D. Lasswell)的论述应该是较为适当的,意即其在解释上不仅基于大众社会的特色,还在于关注到国家机能在无限扩大的同时也涉及巨大团体作为权力组织的机能问题,故而提出了政治不单仅限于国家,其中必须包括的还有那些位于所有社会集团和领域里的“权力的形成和分配”的论点,反映在对问题的关心方面无疑拉近了欧美式民主同一般政治定义的距离。虽然当代的另一位著名政治学者 D·易斯顿(David. Easton)于后还是把政治定义为“社会诸价值的权威式分配”,从而凸现出的是即便在成熟的多元社会的所有权力现象当中,国家权力依然占据着独自的位置和超乎其他权力的优势,并且仅从时间角度对照易斯顿比拉斯威尔距离我们更近。

也就是说,无论是基于了产业结构的变化还是泛指移民的巨大浪潮,集中到因袭至今的压力政治,在欧美的场合虽然都要联系到大众的登场,但在这一点上西欧循序渐进的色彩更强一些,相对之下美国的场合差不多就像服从了所有野心勃勃的拓荒者的心向

那样几乎是一气呵成的,不过在把这些社会现象同政治连接在一起的时候始终凸现的都是权利和利益这个主题。确实,大众登场是欧美政治于近代形成之际的社会条件或历史大势,并且随着时间推移,社会产业构造的基础也被进一步细分,只是这种细分在欧洲可视为产业上的,而在美国的场合却还要包括到人种,尤其鉴于个人在与社会对话时的渺小和软弱无力,故在解释上当然要得出伴随着个人参加的且以行业为主的机能组织的大规模出现这一顺理成章的结论。即当利益团体在以权力者个人为指向的游说活动开始的时候,欧美的现代民主政治才得以成立。

所以这样指摘,就在于综合了包括团体成员在内的行业利益的游说活动是由团体委托给类似于掮客一样的专门担当者进行的,而对象自然也是国会议员或位居行政部门的实权者,至于结果则是通过有利于这些团体的法律或政策的出炉来实现的,故压力政治集中体现在从压力集团开始伸张自己的利益到结果出炉的全过程,由于无所不在的压力集团几乎涵盖了社会的所有的行业 and 各个层面,所以在理论上不仅可以把集团的压力活动与政治等同起来看待,甚至也可以说由压力政治所体现出的恰等于政治的全部内容。而这一点在美国体现得尤其明显,甚至可以说不仅美国的国内政治,即便美国推行国际政治里面在很大程度上依赖和服从的也均是巨大产业集团的利益。

基于这一视角当然可以说美国的独立战争是政治,英国的清教徒革命是政治,而类似战争或革命一类的特殊事件或特殊时期以外的国家于和平时期的法律建设、政策出炉,以至对内政外交给予影响的所有活动同样也都是政治。换句话说,政治是通过贯穿在战争、革命,以及和平时时期国内外各项建设的全过程才得以实现的。反馈在学理上,由这一对政治的全新解释集中体现出的就是政治学从传统的基于了法律的、哲学的,以及限于仅对历史做出解释的、且堪可喻之是静止的、停滞的、类乎于死一样的旧政治学体

系的脱身和解放,并以崭新的或者说客观上本来就有的真实面容——即政治过程才得以如实现现。所以把压力政治视为西方现实政治的基础,就在于利益集团的压力活动指向几乎包括了国内以至国际政治的所有方面,这对我们来说或许是陌生的甚至是不可思议的,但表现出的却是美国和西方民主政治得以成立的最鲜明特点。

那么把表现为压力政治的集团活动视之为西方现代民主政治基盘的理论根据又集中在哪里呢?通俗一点解释,也就是说如果西方民主政治在概念上、制度上、社会构造上以及机能上的内容可由抵抗与支配的特征、政党政治的惯行、市民的自觉参加、重视利害调节等方面加以概括,那么由利益集团衍生出的压力政治恰因为不仅与所有这些内容紧密相连,并且于实际作为上也正是因为能够维持这一在解释上被称为民主政治的社会基盘而存在的。这一概念所以能够在西方社会成立,除去本文屡次强调的基于了历史和传统文化的对应性以及西方世界价值观当中的实用主义特点外,主要还服从了由下述环节衍生出的西方民主政治的条件:

(1) 西方于近代在脱身于以单纯的农耕或农商为主要构成的社会之后,伴随着产业结构的复杂化和细分化,与集团压力活动同步出现的是以收买、行贿为主的腐败犯罪行为。然而问题却在于当为数众多的利益团体的代表均通过对国会和政府里的权力者的游说乃至买通以期有利于本团体的主张被提案通过的全过程中,不仅团体存在本身势必面对行业或利益的激烈角逐,其提案同样也要经受反对利益的阻拦和挑战,也就是说在这个时候一种抑制与平衡的复合了多元利益的民主机能自然呈现了,而当这一机能被制度化了的时候在解释上即表现为民主政治。

(2) 另外,无论是古代民主制度还是延伸至今的近代民主政治,首先都是以对话为开始的,据此再行引申则可以说议会或政府机关正是为各种利益集团提供了对话的公共场所。确实,在成熟

的压力政治国度里由形形色色的利益集团反映到各地方和中央的公事场合里的声音的涵盖程度是极高的,而从综合了各种利益以求达到相对公正的国家安定发展需要来讲,至少表现在理论上压力政治在这里发挥的该是近乎综合了各方面利益的平衡补充机能。

(3) 作为上述两点的基本保障,总体来说是由以下这样一种自然机能来自行调节的,即对话虽然是由接受了利益集团游说的国会或政府中的权力者来进行的,但因为被单一利益团体说服或者买收了的权力者数量有限,尤其于对话之际还要面对利益相逆一方的挑战,所以说多数“置身度外”的国会议员或政府官员的态度在国家利益这一前提之下服从的是周全考虑的事理应更合乎逻辑。这一综合了各种利益间的对立并经过了严格审查的过程,集中体现出的正是全体权力者的过滤和调控机能。虽然在公事场所里对立的利益通过暗室作业互作让步的情况也会发生,但妥协在西方不仅受到推崇也是处理国内事务的一项同民主理念紧密相关的原则内容。

(4) 压力团体也表现为不满的指标^①,发挥由分散在社会上的潜在利益集约而成的组织化机能、利益机能、大众的意见表出机能,以及前述的对政策决定者的信息提供机能,并兼带了调整政治过程中出现的分歧的机能。另外在由产业化促进了的多元社会当中,代表了职能以及相关利益的压力团体还能够对基于了地域代表原理的公式选举和政党机能方面的缺陷加以补足,进而市民代表的实际也从以政党为中心的并且根据了公式选举而成的地域代表向以利益为中心的由机能集团而成的代表作转移。西方政治理论当中有关压力团体的活动有着对寄身在民主政治之下的传统的代表形态加以补足的重要意义的理论就体现在这里。

① V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure GROUPS*, 1952.

(5) 理论所以要提倡对政党机能的补足,如果以美国为例,理由该在于其政党的中央组织非常虚弱,相反倒是职能集团在通常情况下反而更活跃,这自然使压力集团在政治中的比重加大;而西欧的政党却因为面对大众民主政治的扩大和以庞大的人口为对象的直接选举压力,为对应组织扩充的需要势必确立党内规章制度,但同时也招致党内的寡头化和官僚化,这使政党在发挥国民与权力之间的媒介机能降低,即此由压力政治揭示出的就凸现为补足意义。西方的民主政治也被解释为政党政治,压力政治既然能对政党机能行加补足,这自然在理解上会令人把压力团体同民主政治联系起来。

事实上,“如果从机能的着眼点来看,能够理解的是压力团体更为接近社会健全的这一先决条件,另外也可以理解成是与政党并行的民主社会的支柱”^①,正是基于了这一视角,所以也有理论把压力政治比喻为西方社会现代化的函数,进而将其当作西方民主政治水准的一般标志来看待。但与此相对,恰因集团利益在理论上虽然是被理解成所谓健全社会的标志,但实际上突出的仍是少数人的利益,或是以利益的对立和角逐为体现的,并且在实现集团利益的过程中通常伴随的是利益交换等犯罪行为,所以自生成那一刻以来无不面对社会舆论的批判。不过值得深思的是这一批判或否定的声音不是来自外部,而是来自其内部,即来自深受这一民主模式影响的西方人自己。

三、压力政治的反民主特征

事实上,利益集团在压力活动过程中经常伴随的是收买以及利益交换等犯罪手段,所以如前节所指的那样自压力政治生成那

^① 内田满:《政治参加和政治过程》,前野书店,1972年。

刻起就无不面对的是来自社会各个方面的批判。这一点,内田先生在本译著《现代美国压力政治》中已经作了提及,但基于问题意识还是把压力政治作为美国以至西方世界民主政治实体概念来看待的,故在展开上虽然对压力团体的否定意见作了重点概括,但对压力政治这一概念尚感陌生的中国读者来说在实际解读上或许还不会特别顺畅。所以本文于前节在对利益集团和压力政治何以被融合到西方的政治制度当中去的问题作了检讨之后,有必要在本节着重对压力政治的反民主特征也做进一步认定。

其实在把压力政治同民主制度连接并作等同视的问题上,如何评价是一回事,但集中在能否透彻理解上恐怕也要费些周折,不过集中在压力政治的反民主特征一点,在透视上却要比前述问题明朗得多。简单来说,在利益集团为达到有利于本团体的法律或政策出炉而展开所谓的压力活动的问题上,可以将这一过程按以下顺序来概括:即团体A为了让议会或政府能够接受自己的意见而使对本团体有利的法案或政策出台,遂有受雇于团体A的院外活动担当者B对国会议员C或政府官员D进行游说的场面出现。过程中为了使C或D能顺利接受A团体的意见并使之作为提案在国会或行政府顺利通过,则在过程期间以至过程之后向C或D暗中提供包括金钱和于选举之际提供票源等在内的支援。

从这点检讨压力政治,令人一目了然的该是其在活动过程中无不充斥的腐败和犯罪,然而令公众最为痛恨的也就在于腐败公然体现在向权力中枢蔓延这一点。事实是仅以美国为例,早在革新主义运动兴起之际,受到舆论最为广泛抨击的就是这种作业于密室的官商勾结行为,虽然这里所指的商人所代表的是整个行业的利益。然而截止到19世纪,西方的压力政治(或者说西方的民主政治)却是在毫无限制可言的情况下通过收买和受贿等不法行为得以维持和发展的。尽管焦点到本文的问题关心,情况好像任何事物都具有两重性那样,作为一个问题的两个方面,压力活动的

反民主特征刚好与被视之是西方民主政治的主要基石恰以同一个内容作为依据。

其实这一表现为既相对称又互为相逆的内容在压力政治的形成过程中也有体现,例如利益集团基于对国会议员或行政权力者的游说、收买确可促使某一法案被提出或通过,但与此同时利益对立的一方也可以采用同样的手法促使国会或行政部门阻碍某项法案通过或令某项政策胎死腹中。这种情况在巨大利益集团之间表现得尤为明显,而具有这种能力的集团除压力团体这一称谓之外通常被称为拒绝集团或否定集团。这种情况在预算审议期间或类似财政补贴一类相关政策出炉之前最为常见,不仅这期间的压力活动加剧到几乎不分昼夜地进行的程度,有时利益对立的双方甚至也表现得相当蛮横。这在对压力政治持批判态度的人士眼里当然被视为罪恶,同时也理所当然地被针砭成是民主政治的堕落,故在意识上是把压力团体当作货真价实的反民主集团来看待的。

另外,即使仅把视点集中在利益集团之间的纠葛和相互倾轧上,压力政治的反民主特征还要同由那些巨大集团能够对市场行加实际控制的真实状况联系在一起。在这一点上最显见的就是在压力团体之间竞争的激化之中,巨大的全国性组织、充足的活动资金,以及无与伦比的动员力量都有助于这些巨大集团的主张能够最大限度地被政府吸收和采用,相对之下小规模或者组织的成熟程度尚且不高的团体的要求则容易被忽视甚至无视,致使政治的诸集团之间的隔差以及两重构造不可避免地出现,进而由这一表现为外部不平等所导致出的也恰是集团内部寡头政治倾向的形成。所以说压力团体的存在意义,如果在理论上是对以地域性国民代表为基础的议会制民主政治不能全面代表或反映出民意的疏漏转而采用职能机能来行加调节和补充的,但另一方面在现实中招致的却又是新一轮挑战民主政治的风险出现。也就是说在否认有阶级存在的西方,人群基本是以分业集团来划分的,而集团政治

影响力的强弱和据此反馈在利益上的差别虽然不能指摘说簇生出新的阶级,但实际上却已经威胁到民主主义原则下的社会公正实现。

当然事情还不仅如此,问题的另一个结点还体现在团体的内部,即集中在压力集团的社会构造以至集团内部表现为基于社会阶层而来的不合理偏斜方面。有关这些可以概括为以下几点:(1)真正加入到压力团体当中去的人,从社会整体这个视角来看并不占据社会成员全体的多数;(2)参加到团体里面去的人士多是在社会上有较高经济地位的人;(3)而作为结果堪可指出的是压力政治仅服从了对社会上层更为有利的需要才得以展开一点。关于第一点,可以说在今天即便在西方足以被赞誉为显著地表现出组织化进展的劳动工会也没能吸收全体劳动者的半数就是证明;至于第二点则表现在西方世界各团体当中最显见的是占据指导层的差不多全是少数精英分子,故而一般成员的价值观在团体上层应该说根本无从得到反映和体验;而集中到第三点上,恰是根据了前面两项而集中表现为“对于任意团体的参加,从中反映出的也主要是来自社会上层的上层现象”一点,故在评价上完全可以得出压力团体“不是为了一般市民在发挥作用,而是作为社会精英的手段存在”^①的这一结论,故在解释上当然可以据此强调说压力政治与民主理念相去甚远。

四、对压力团体的规制

在西方其中特别是在美国,因为压力团体对政治的影响有着传统的且超强的自然趋势,所以一般来说美国的民主政治就是在这样的“压力之下”作为一种事态发展的必然结果才得以形成和展

① T. R. Dye & L. H. Zeigler, *The Irony of Democracy*, 1970.

开的。但是压力团体活动与各种各样的腐败行为连接的历史却是在饱受舆论的非难下一直推延到 19 世纪 70 年代才开始受到制约,余后才在多数州里对压力团体的活动逐步形成了各种各样的规制。关于这点,其中最值得提及的还是美国的革新主义时代,其间完全是因应了联邦议会内部对财界和联邦议会议员之间的“黑色关系”所作的强烈指摘和纠缠,才使这种状况于后演变成令联邦议会自身成为调查对象,并根据调查的结果遂作为对院外活动规制法案在联邦议会上被正式提出的。事实上,较为著名的 1946 年完成的联邦院外活动规制法,就是在这样的背景下出笼的^①。

例如,该规制法虽然是以议会组织法第三部的内容为基础从而得以成立的,但是其中的最关键内容则主要表现为:① 院外活动担当者的登记;② 按规定的时间提出院外活动的收支报告;③ 凡是 500 美金以上的捐款者和 10 美金以上的受捐赠者都必须提出备注了住所以及姓名的报告;④ 对违反者的处罚规定等。就这样,作为院外活动担当者的义务,当事者必须按规定时间向联邦议会提供这些登记和报告被赋予了法的形式。结果是这一规制法的公开目的虽然全在于限制并规范利益团体的院外压力活动,但另一方面也是以公众褒贬不一的态度为背景给了压力政治以法定的地位,使其在规制的范围内成为被法律允许和保护的内容^②。

然而,如果深入到对院外活动集团法的实际作用当中去进行观察,却可指称其主要目的并不是要明确地对院外活动作直截了当的规制,而是仅限于让压力团体的活动呈公开化,使压力团体的活动成为公众可以直接面对和目视得到的内容。换句话说,该法律的目的服从的仅是把国会的立法过程置于所谓的金鱼缸之内

① J. Deakin, *The Lobbyists*, 1966.

② 内田满,《现代美国压力政治》,三岭书房,1988 年。