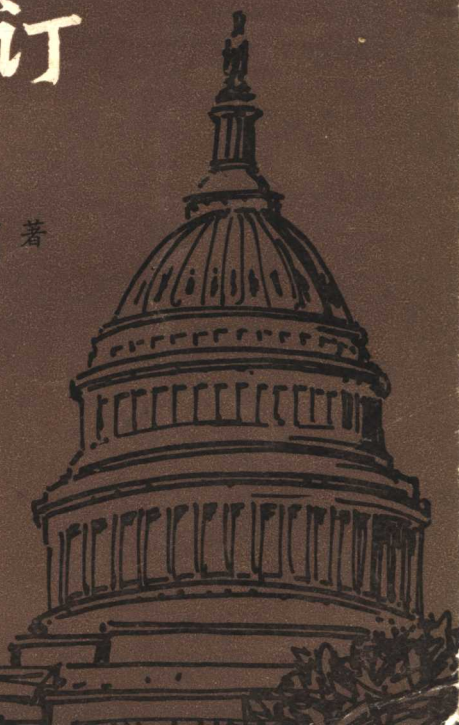


利益集團 院外活動 和 政策制訂

〔美〕諾曼·杰·奧恩斯坦 著
雪利·埃爾德



利益集团、院外活动和政策制订

〔美〕 诺曼·杰·奥恩斯坦 著
雪利·埃尔德

潘同文 陈永易 吴艾美 译

世界知识出版社

Norman J. Ornstein Shirley Elder
**INTEREST GROUPS, LOBBYING AND
POLICYMAKING**

Congressional Quarterly Press, 1978

据美国国会季刊出版社 1978 年版译出

封面设计：孙 政

利益集团、院外活动和政策制订

〔美〕诺曼·杰·奥恩斯坦 著
雪利·埃尔德

潘同文 陈永易 吴艾美 译

* * *

世界知识出版社出版

（北京阜成门外展览路 24 号）

北京新华印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

787×1092 毫米 32 开本 印张：8.25 字数：166,000

1981 年 4 月第 1 版 1981 年 4 月第 1 次印刷

印数：1—5,500

书号：3003·1620 定价：0.70 元

目 录

前言.....	1
序言.....	5

第一部分 美国政治进程中的集团

第一章 关于集团的理论.....	11
第二章 利益集团和院外活动集团.....	28
第三章 利益集团：资本与战略.....	79
第四章 关于院外活动集团的法规.....	110

第二部分 案例研究

第五章 共同工地纠察：劳工的重大失败.....	138
第六章 空气净化立法：世仇结成联盟.....	174
第七章 B-1 轰炸机：在基层进行组织工作.....	209

第三部分 结 论

第八章 结论.....	247
-------------	-----

前 言

阿瑟·F·本特利论证说，“集团是构成政治实体的基本单位”。本特利在《政府的进程》（一九〇八年）一书中发表了他对进行利益集团研究的传统要求。将近过了五十年，戴维·B·杜鲁门才在《政府之进程》（一九五五年）一书中对于理解这些现象作出重要贡献。在杜鲁门的著作发表之前，特别是在它发表之后，虽曾有过几个重要的利益集团方面的案例研究报告，但是我们对于这种集团是如何组织的，它们如何进行活动和有多大的效能与责任，仍然了解得出乎意料地少。

《利益集团、院外活动和政策制订》在朝着解释和说明我们对利益集团的组织和活动的了解这方面前进了一大步。它的作者——诺曼·J·奥恩斯坦和雪利·埃尔德——谨慎地不下什么定义，并且没有把“利益集团”与它的含有更多贬义的类似的“压力集团”和“院外活动集团”区别开来，而是一般地采用杜鲁门给利益集团所下的定义，即“向社会中其他一些集团提出某些权利要求的集团，这个集团的成员持有共同的态度。”杜鲁门还说，如果（或一旦）集团“通过或者向任何政府机构提出权利要求，它就成为一个政治利益集团”。奥恩斯坦和埃尔德着重在区分利益集团，描述它们的活动并评价它们的效能和职责。

本书是在非常恰当的时候出版的，因为国会试图制订并

执行一些涉及院外活动的新的法规。而且，它出现的时期是，新型院外活动集团已与国会中的变化相结合，使对利益集团提出新看法不仅有益而且必要。

本书虽然主要是按照教科书来构思的，但奥恩斯坦和埃尔德的研究工作对于那一本内容并不单薄、结构又不匀称、并且有些过时的文献，却是一项可贵的补充。他们的共同努力，成功地把一位政治学家训练有素的分析能力和对文献情况的熟悉，与一位学识渊博的华盛顿记者精深的看法结合起来。

无论是奥恩斯坦，或者是埃尔德，都曾对华盛顿政治，特别是对国会政治作过充分的而且是多方面的揭露。奥恩斯坦在一九七二年获得密执安大学政治学博士学位之前，曾担任过一年美国政治科学协会会员。他在意大利玻拉格纳约翰斯·霍普金斯大学国际中心任教之后，又于一九七二年参加华盛顿（哥伦比亚特区）的美国天主教大学的学院工作。后来，他在参议员艾德莱·史蒂文森的参议院委员会改组工作委员会中担任助理，后来担任主任。埃尔德在斯坦福大学获得学士学位后，在华盛顿大区从事一系列报刊工作，其中包括为《华盛顿明星报》担任了十年国会记者。现在，她在华盛顿（哥伦比亚特区）工作，是一位写政论性文章的自由作家。

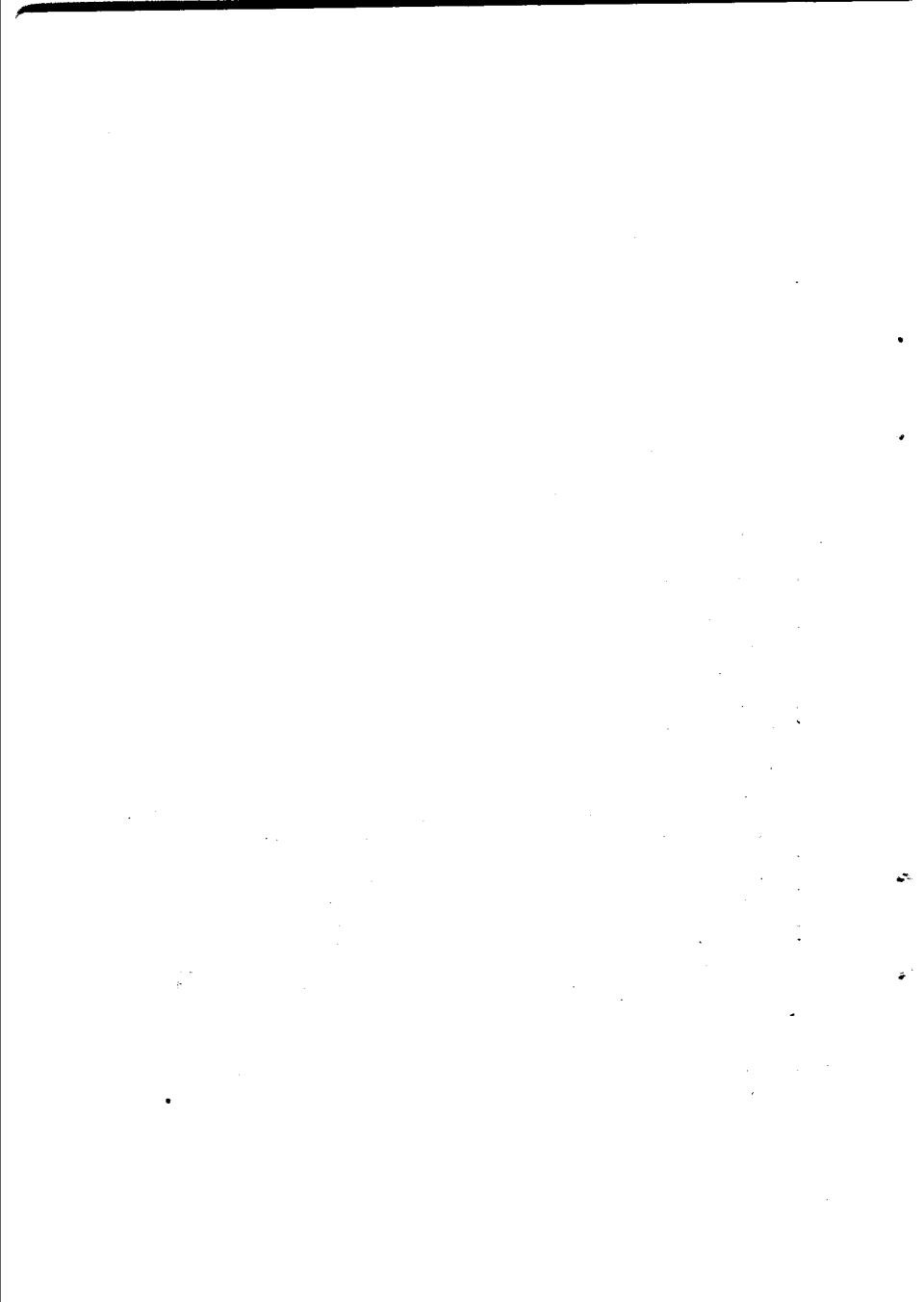
《利益集团、院外活动和政策制订》一书的前四章是理论和背景情况，主要由奥恩斯坦提出概念并起草。第一章回溯麦迪逊“关于集团的理论”，经过本特利和杜鲁门，直到米尔布拉斯、米尔斯、鲍尔、普尔和德克斯特及奥尔森的较近的论述。第二章叙述了集团的一系列职能，集团的类型，并讨论了院外活动人员是怎样与较正式的政府机构——立法、行政和司法

部门——发生关系的。第三章研究了各种政治利益集团的主要应变能力，其中包括仔细研究了它们的战略和策略。第四章回顾了对利益集团的活动进行控制的各种努力，其中包括在最近几届国会中对悬而未决的改革问题进行的讨论。

挑选出埃尔德所研究并草拟的三个案例研究报告，不仅因为它们重要，而且因为它们说明了利益集团的一系列成功的或不大成功的活动情况。第五章分析了一九七七年共同工地纠察法案在众议院被否决的情况。第六章研究了空气净化法案早先的文本于第九十四届国会结束时在参议院遭到阻挠而被扼杀之后，该法案的修正案又如何于一九七七年在参众两院获得通过。第七章探讨了以总统决定不再延续或扩大计划而宣告结束的 B-1 轰炸机争论中发挥作用的许多力量的情况。这些案例研究的着重点放在卷入竞争的利益集团，而不是放在对具体立法获得通过或被否决进行各个阶段的分析。

在最后一章，奥恩斯坦回过头来研究我们社会中的利益集团所造成的更广泛的一些问题。利益集团对这些问题应负什么责任？它们对国家政府的工作做出了多大的贡献？怎样才能制止它们的过分行动？亚历山大·汉密尔顿曾论证说，“先生，这里是人民在管理。”利益集团大部分都适得其所了吗？《利益集团、院外活动和政策制订》一书未能回答所有这些问题，但它对于有关民主政治长时期以来所遇到的问题，是一项宝贵而有见识的贡献。

罗伯特·L·皮博迪



序 言

本书出版的部分原因是由于存在着这样一种困难，即一位大学教授在他讲授关于美国政府、国会政治、政党和压力集团这些大学课程时找不到一些合适的有关利益集团的书籍。现有的文献不是过于详细和复杂，就是过于陈旧过时。因此，他决定自己来编写一本，并和一位老练的华盛顿记者共同进行这项工作。

《利益集团、院外活动和政策制订》一书的目的是提出对于利益集团和美国政治的简明扼要的（我们希望，也是生动的）总的看法。这种看法特别对大学生有用。本书概述了业已提出的有关集团的理论，展示了用以了解集团内部动态和特点及其政治行为的轮廓，研究了政府对集团和院外活动进行控制的发展情况，并提供了集团在国会和行政部门就一些问题进行院外活动的三个深入的案例研究。我们希望，读者对本书描述的集团与问题有了具体了解，将能更加了解利益集团和院外活动集团在美国政策的制订进程中应当发挥的作用、已经发挥的作用和将要发挥的作用。

院外活动这种职业经常发生变化，以反映发展变化中的公众态度并适应新的情况。我们在过去的十五年中见到公共利益院外活动集团和企业性的集团都增加了。策略也发生了变化，以便包括更多的基层工作和适应国会中的改革。

对我们来说，院外活动是民主制度的重要部分，是人们最不了解的职业之一。卑鄙的行贿捐客把装有现钞的信封塞给不诚实的政治家们，这种对院外活动人员的老一套看法在折磨着院外活动人员。像所有的职业一样，院外活动集团成员中也有坏分子，但大部分成员都是有能力的勤奋的男男女女，既不是流传的神话中所说的那么富有魅力，也不是那么声名狼籍。

对于为本书提供帮助的一些人士应致谢忱。首先，我们感谢玛格丽特·汤普森，他在研究工作中所作的巨大努力和他的精练的编辑技巧，对于完成本书原稿是一个关键。编辑罗伯特·A·戴蒙德全力以赴，使本书成为一部高质量的作品。政治科学编辑吉恩·L·沃伊也是如此。执行编辑韦恩·凯利和国会季刊研究部主任罗伯特·卡斯里尔帮助使本书列为重点项目并且使其得以顺利执行。美国天主教大学的迈克尔·J·鲁宾逊和约翰斯·霍普金斯大学的罗伯特·L·皮博迪（他也是这一系列政治和公共政策丛书的咨询编辑）对本书早期的原稿提出了有见识的看法和建议。芝加哥大学国民舆论研究中心的詹姆斯·S·科尔曼和兹德齐施拉瓦·瓦拉斯扎克帮助诺曼·奥恩斯坦于一九七四年和一九七六年对利益集团的代表和院外活动人员进行了各种访问。我们还对院外活动人员以及同我们进行过交谈的众议员、参议员和国会职员所表现的坦率、洞察力和花费的时间表示感谢。

诺曼·杰·奥恩斯坦
雪利·埃尔德

第一部分

美国政治进程中的集团

研究美国集团的人们可能一致同意的唯一结论或许是：有许多集团企图影响政治的进程和政策结果。但是，各种研究人员难以就利益集团在政策制订过程中一般应当发挥的作用和确实发挥的作用达成一致看法，这种作用指的是：总的来说，集团的卷入使政策所产生的结果是偏向一方，还是接近于社会中各种利益的总和；以及什么因素决定着一个集团影响政治结果的能力。

在本书第一章，我们将阐述这些问题以及人们所关心和争论的有关方面。首先，我们要研究多年来在集团卷入和集团在美国的重要性方面创立的一些理论的范围和种类。简单地了解一下有关集团的各种理论就可以看出，对于集团在美国政治生活中发挥的适当而切实的作用一直存在着非常广泛的意见。对于多数人来说，利益集团由于有可能腐蚀政治进程并使政策背离公众的意愿而是一种罪恶（尽管它是民主政体中一种必要的东西）。对于其他人来说，集团表现了民主的最好特征。集团在把社会上的许多意见和利益转变为有代表

性的政策方面，既是必要的，也是有用的。总起来看，这些分歧意见反映了人们对于集团在美国政治和社会中的作用存在着深刻而难以改变的矛盾心理。人们普遍相信集团的必要性和功效——这在宪法中得到了强调——同时又往往不相信它们的动机和行为。

有关集团的一些理论将着重点放在它们所谓的上等阶级的偏见方面。在许多研究人员看来，拥有金钱和组织能力——二者都是上等阶级的、企业界的特点——的集团就能接近政策制订者，因而拥有权势。而在其余的人看来，有效力和活跃的集团的范围更为广泛。没有财源而拥有非经济性资本的集团可以、并且确实在政策领域中以平等的地位进行竞争。

为了充分阐述这个问题，我们需要观察一下使一个集团能够组织起来并坚持下去以及卷入政治进程的因素。因此，我们在第二章首先研究那些试图影响国家政策的、以华盛顿为基地的利益集团。对于集团可能为其成员起到的作用以及当今美国集团的类型都进行了考虑。在第三章，我们研究集团可以凭之对政策制订过程施加影响的金钱方面的以及其他方面的各种资本。

但是，仅仅按照集团的职能和主旨以及按照其掌握的资本对集团进行分类，并没有说明集团何时、如何或者为什么对政策产生影响。在一个领域中产生影响并非完全取决于卷入集团的多少或者它们拥有的资本情况。集团设法影响政策的方式，即集团进行院外活动的能力和运用战略的能力，至少是同样重要的。在我们读完第二章和第三章时，重心便由集团的内部组织转到它们的政治活动方面。我们考察集团在影响

政治进程方面能够做些什么——从注视政治活动到发动政府采取行动，到阻止政策倡议——并且考察集团为便于接近政策制订者能够做些什么事。另外，我们研究集团在其政治活动中所能采取的战略的范围。这几章将论述集团和院外活动的巨大复杂性。许多因素，包括金钱、集团成员的多寡和地理分布、集团的团结、领导能力、可以得到的情报和对情报的使用、政治手段和议会知识、集团从事活动时的专心一致以及其他因素，都会有助于一个集团在政府的活动中取得成功。我们将在第二部分中看到，这些因素中每一个因素都在我们所选的案例研究中的某些地方显示出来。

第四章将重心由利益集团的政治活动转到政府按照法规对集团及其院外活动努力所作出的反应。这个题目正是当前在进行热烈讨论的问题，因为在写这本书时，国会正从事于制订一项全面的院外活动公开法案，如果通过了这项法案，那么它将是三十多年来的第一项这种立法。正如第四章所指出的，有关院外活动集团的法规和使院外活动公开的努力在十九世纪是断断续续进行的，并且是不起作用的。在二十世纪，在第一个全面的院外活动集团公开法于一九四六年通过之前，这方面的努力也是有限的。

国会对院外活动的看法，正如它在从事立法的努力中所表现的那样，反映出我们已经提及的对集团的矛盾心理。国会议员虽然由于院外活动人员所提供的利益而支持他们，但对他们的行为却颇不信任，因而竭力想加以控制。不过，由于承认宪法保障言论自由，院外集团活动法规只强调了公开，对集团的政治活动没有规定什么直接而切实的限制。在过去几

年中,要求扩大公开的范围的压力增加了,要求把企图影响政策制订进程的集团的成员名额、财政捐助、领导的活动情况和从事院外活动的形式都包括到公开的范围内。这一直是争论的主要方面,它使得集团之间以及政治家之间在当今关于政府控制集团和院外活动的辩论中互相对立起来。

总的来说,《利益集团、院外活动和政策制订》一书的第一部分打算向读者提供一个梗概,借以了解利益集团在美国政治生活中通常所起的作用,并分析几个特定的集团在参与影响国会制订的一些政策问题上所起的作用。读者还应该认识到,由于社会、政治制度及其机构过去已经发生了变化,将来还要发生变化,所以集团的性质、作用和行为也将发生变化。

第二章和第三章都强调政治上和制度上的重大变化,特别是过去十年中的变化,并且把这些变化和集团的行为联系起来。在七十年代,由于越南、水门事件的动乱和其他政治上动荡不定造成的结果,美国的政治活动变得更加不集中、更加活跃、更加受到公众的检查 and 压力,并且一般更加分散。利益集团在数量上以及在政治活动的范围和紧张程度上相应地增长了。那些相互关联的变化所产生的后果,只是在现在才进行估价。读者看完了第一部分而阅读第二部分的案例研究和结论性意见时,他,或她,不应忘记集团、院外活动和政治之间的能动关系。

第 一 章

关于集团的理论

从十八世纪起，美国观察家就注意到了美国有组织集团的倾向性。同大多数的社会相比，美国更加是一个由爱参加各种组织的人和各种集团组成的社会。美国人从幼年时代起，通过参加幼年童子军、男童子军、女童子军和营火少女团，通过参加基督教男青年会和基督教女青年会，通过参加男孩棒球队联盟、教会和犹太教青年会等，就被鼓励参加各种组织和协会。因此，美国政治具有重要的集团性，并不令人感到惊奇。

同样并不令人感到惊奇的是，已经提出了很多关于集团在美国政治制度中的影响和集团是否可取的理论，其中有些是肯定的，有些是否定的。公众对集团的注意力，倾向于集中在院外活动中的一些行贿受贿的腐败情节上，但是学者们和政治理论家们所要尽力解决的，却是以集团对政治和政策可能会起的和真正起到的影响为中心的一些更加广泛的问题。

总的说来，这些年已经提出的关于集团的各种理论，集中在三个问题上：

一、从最广泛的意义上说，利益集团在美国的政治和社会

中是一支好的力量，还是一支坏的力量？

二、从集团的活动及其相互作用的总体来看，集团是提供了某种接近“公共利益”的总和，还是由于集团在政治进程中的行为而使公共利益受到忽视或损害？

三、利益集团是在反映一种有利于社会中有钱的上层阶级或企业界的基本偏见，还是在体现一个代表社会所有方面利益的公平的横断面？

这三个问题中的每一个问题，在过去两百多年来，都一直为美国关于利益集团的思想界和著作所注意。但是，大家最关心的是，集团是高尚的还是罪恶的。不同的观点已经共存了一些时候，它们在很大程度上反映了美国人——所有的集团成员和爱参加各种组织的人——在利益集团和院外活动这个问题上的一种深刻的和持续的矛盾心理，这种矛盾心理也为公众舆论界和国会所共有。

美国新闻界历来强调院外活动的丑闻和集团对政治家暗中施加的影响。国会作为一个机构来说，它的主要反应一直是对院外活动中的行贿和受贿的腐败行为及非法活动进行一次又一次的调查。但是，与此同时，出版商、编辑和记者们（或者通过他们集团的代表），对于在从邮件的邮资到宪法第一条修正案规定的保证等与他们有关的事情上在国会进行院外活动，却并没有因此而有所犹豫，而国会对利益集团和院外活动人员（其中很多人过去是众议员和参议员）的恳求和提供的情报，也继续明显地愿意予以考虑和接受。研究集团的理论家们——从爱争论的思想家到大批社会科学家，我们以后将会谈到他们——倾向于支持对美国政治和社会中集团的看法上

的矛盾立场。到了本章结束时就会很清楚，争论在继续进行，问题在很大程度上没有得到解决。

关于美国政治中的集团问题的理论，至少可以追溯到詹姆斯·麦迪逊，他是当时写文章支持批准美国宪法的主要作者之一。自麦迪逊时代以来，在集团问题上占上风的意见已经改变了好几次，改变得最频繁的是二十世纪中期，那时对集团在当代美国政治中的作用曾经进行过最深入的辩论。因为我们今天所理解的“院外活动”，直到十九世纪二十年代，或者再晚一些时候，才发展起来，而且在华盛顿进行的广泛的有组织的集团活动，在本世纪初以前并不明显，所以“集团”这个词，对不同的人和在不同的时代，一直具有不同的含义。尽管如此，这个主题还是重新出现了，读者可以很容易地对关于集团的各种理论进行比较。虽然社会有了变化，集团也有了变化，但是理论家们却基本上仍在观察着同样的活动。

麦迪逊：集团压根儿就是坏的

詹姆斯·麦迪逊是强调集团同美国政治有联系的第一个著名的美国人，也是关于集团问题的第一个重要的美国理论家。他在一七八八年以笔名写的几篇支持批准美国宪法的论文中，讨论了集团的重要性。他把集团称作“派别”。他给派别下的定义是，“为某种共同的感情或利益的冲动所驱使而联合起来的一些公民，不管他们占全部公民的多数或少数，而他们的利益是损害公民的权利或社会的永久的和总的利益的。”正象这一定义所清楚表明的那样，麦迪逊认为派别或利