

美国首府 政治腐败内幕

(美)阿密泰·艾乔尼 著

陈银科 李基祥 马一里 译

河南人民出版社



美国人谈美国

CAPITAL CORRUPTION

美国首府 政治腐败内幕

詹姆斯·麦卡锡 著
曹永成 曹永明 曹一平 译
中国文联出版社

中国文联出版社

中国文联出版社

565850

美国人谈美国

美国首府政治腐败内幕

(美)阿密泰·艾乔尼 著

陈银科 李基祥 马一里 译

河南人民出版社

32-5633

AQN

CAPITAL CORRUPTION

(豫)新登字01号

美国首府政治腐败内幕

(美) 阿密泰·艾乔尼著

陈银科 马一里 李基祥等译

陈德元校 责任编辑 宋庭亮

河南人民出版社出版发行 (郑州市农业路73号)

科学院开封印刷厂印刷 河南省新华书店经销

开本850×1168 1/32 印张10.875 字数251000

1992年8月第1版 1992年8月第1次印刷 印数1-3,000

ISBN7-215-01941-1/D·387 定价6.15元

译者的话

《美国首府政治腐败内幕》一书是由美国现任乔治·华盛顿大学政策研究中心主任阿密泰·艾乔尼所著，1984年初版，1988年再版时增补了根据最新材料写成的“再版导言”。作者长期从事政治社会学研究，20世纪70年代后期一度担任白宫顾问。作者以其亲身经历和认真观察，并在搜集、调查和整理了大量案卷的基础上，对美国国会和政府首脑机关的政治腐败现象作了比较充分的揭露和剖析，尖锐地指出了美国的“民主制度”已面临被腐蚀蛀空的危险——“华盛顿腐败透顶！”论证不仅具有高度严肃的法律依据，而且展示了明智透彻的理论分析，证据确凿，论断精辟，在美国社会引起了很大的反响。本书值得我国广大社会科学工作者认真一读，并可作为大中专学校政治理论课的参考教材。至于作者本人的资产阶级改良主义观点，及其阶级局限性，相信广大读者是会以批判的眼光加以鉴别的。

本书的翻译工作主要由北京师范大学马列主义研究所的部分研究生承担，在翻译过程中由科学社会主义(政治学)学科带头人徐鸿武教授和研究英汉逻辑比较的逻辑学副教授陈银科两位导师予以指导和帮助。徐鸿武教授为本书写序。

参加翻译的同志有：马一里、徐凯峰、赵凤珍、王美玉、杨洪义、伍小龙、徐克军、谢建平、李基祥、廖明华、关冬梅、邓

荣、徐炳继、孙彦钊、徐皓庆、张建华、丁纯、申泉华等。

全书由陈德元同志校订。

在此谨向所有给予支持和帮助的同志表示感谢。书中难免有不妥之处，敬请读者指正。

全体译者

1991年

中文版序言

徐 鸿 武

近年来，由于国内资产阶级自由化思潮的影响，加之西方敌对势力极力推行和平演变战略，致使一些人盲目向往西方政治制度，把西方世界看作“自由世界”，把美国民主看作“民主的天堂”。然而事实并非如此。本书作者，作为生活在“自由世界”的见证人，以大量事实揭示了美国议会和政府政治腐败的真面目，向人们说明了西方民主只不过是垄断资产阶级所驱使的工具。本书作者阿密泰·艾乔尼，现任美国乔治·华盛顿大学政策研究室主任，长期从事政治社会学的研究，曾一度担任白宫顾问。作者以大量第一手案卷资料，对美国国会和政府的腐败现象，作了比较充分的揭露和剖析，提出了一些颇有见地的见解，为我们研究西方民主制度，充分认识资本主义社会的实质提供了许多有价值的资料。

现仅就该书的一些重要内容和对我们的启示，作如下简要介绍。

美国“政治腐败”的特定含义

作者的立论是美国政治的腐败，这种腐败的特定含义是以政府官员利用公职谋取私利为标志。作者在书中指出：“腐败专指华

盛顿市哥伦比亚特区——美国政府所在地盛行、猖獗的腐败，换句话说，是指美国政治制度的腐败。这种腐败，是以官员利用公职谋取私利为标志。”美国民主，从表面上看是公民都享有平等的表决权，而实际上则是由财阀集团所主宰。因此，作者提出，究竟谁拥有主宰美国政府的权力呢？在标榜“主权在民”的美国，任何公民对国事似乎都有平等的发言权，在表决时“一人一票”。然而，如果你由此便相信主宰美国政府的权力在人民手中，那么你就成了满嘴神话的信徒了。在美国社会上经常存在着各种选举集团，这些集团利用所掌握的力量，使政府特别重视他们的要求。作者指出，“美国的政权掌握者包括各种利益集团，如有限公司、工会组织、大小企业协会、石油公司、农业协会和银行，等等。这些利益集团没有完全一致的方向，彼此之间并非合伙同谋，更谈不上是一个组织良好的群体。相反，每个利益集团都试图使国家政策倾向于自己一方，以便在会议桌上使大量财富涌入自己的口袋。”“社会上存在着大量能左右政府的私人权力支配者。……在利益集团政治下，有许多人对国事并没有多少发言权，甚至有人根本没有发言权，政府的全部工作是为最强大的利益集团谋利益。”由此，作者得出一个明确的结论：美国的政治是“财阀政治”。这个结论，绝非简单的逻辑推理，而是建立在大量现实资料的基础之上的。仅本书所列举的事例就有一千多个。

“政治行动委员会”（PAC）在竞选中 扮演着重要角色

美国财阀集团通过什么途径和形式来控制 and 主宰政府的权力呢？早在1884年恩格斯就指出：“在这种国家中，财富是间接地但也是更可靠地运用它的权力的；其形式一方面是直接收买官吏

(美国是这方面典型例子)，另一方面是政府和交易所结成联盟”（《马克思恩格斯选集》第4卷第169页），恩格斯当时揭示的美国“直接收买官吏”的形式，今天仍然如此，只是具体形式和规模大大发展了。本书的主要内容就是通过介绍各财阀集团的政治行动委员会的职能特点、活动状况、社会作用，来披露各财阀集团是如何依靠这个“合法组织”收买官吏，影响和控制政府决策的。

政治行动委员会（PAC）是美国近几十年以来兴起的一种专为竞选者筹集竞选经费的组织。美国民主制度从它诞生日起，就伴随着各种“院外集团”、“压力集团”的产生。这些组织以财阀集团为背景，对国会的立法活动施加影响。后来，由于人们不断对这些组织进行谴责，而被视为“非法”。在这种历史背景下，政治行动委员会便应运而生。该组织产生于30年代，在70年代和80年代获得迅猛发展，现在发展的势头有增无已。据该书所载，1974年全国有政治行动委员会608个，1981年发展到3371个，1986年发展到4157个。

关于政治行动委员会的一般状况和社会功能，书中作了概括的介绍。书中说：“政治行动委员会是一种为政治活动集资的机构。它们从大量的个人手中收集金钱，然后由其后台决定为哪些候选人的竞选进行捐款。按照法律术语，政治行动委员会是一种‘无党派’、‘多候选人’的组织。所谓‘无党派’，是指不为政党所建立；所谓‘多候选人’，是因为必须将慷慨的捐赠至少分送给五名候选人。”这种看起来似乎“无党派”的政治行动委员会，其实是完全为资产阶级政党服务的，为巩固资本主义制度服务的。他们利用自己手中掌握的钱，来挑选最能代表和维护自己集团利益的政治代言人。书中还指出：“现在大多数行业都有政治行动委员会”

从制鞋业到牛奶农场主，从武器承包商到支持堕胎手术者。然而，政治行动委员会主要集中于大公司。”例如，1981年从事活动的3371个政治行动委员会中，有1467个为美国大公司服务。代表商界的有银行家协会的政治行动委员会、不动产经纪人政治行动委员会。农场主组织的有牛奶主政治行动委员会和奶制品商的政治行动委员会等。

书中还详细揭露了各行业政治行动委员会向竞选人捐款的数额。1974年捐款为2100万美元，1982年捐款为19900万美元，增长805%。在这些捐助中，各大公司的政治行动委员会捐助4720万美元，占24%。贸易卫生组织的政治行动委员会捐助4320万美元，占22%。工会组织的政治行动委员会捐助3740万美元，占19%。贫弱阶层，如失业者、老年公民、穷人的政治行动委员会捐助仅有17.65万美元，占不到千分之一，微不足道。

近年来，由于现代化传播技术的发展，竞选活动日益依靠电视、计算机、民意测验、政治顾问等手段，因此竞选经费猛增。从1972年到1982年，众议员竞选经费由3890万美元，增到21400万美元，增长450%；参议员竞选经费由2300万美元，增到14260万美元，增长512%。在这种情况下，“无论谁，只要他在竞选中聚集了大量的、并且超过其他候选人的金钱，那么他就具有了优势地位。实际上，不会有一个潜在的对手，去反对一个有大量金钱在握的人。”在这里，作者深刻揭示了美国竞选的实质，与其说是“竞选”，不如说是金钱的较量。书中列举了一系列典型数据，具有很强的说服力。在1982年的竞选中，12名参议员每人竞选经费都超过2000万美元，其中9人获得成功，3人因为经费不足而失败。在1982年的竞选中，众议员竞选胜利者每人平均花费203831美元，失败者每人平均花费86397美元。在1986年

的选举中，政治行动委员会给予胜利者的捐助大于给予失败者的捐助约 6 倍，未接受政治行动委员会捐助的候选人 98 % 落选。政治行动委员会的捐助在竞选中起着举足轻重的作用，由此可见一斑。

竞选取胜者对捐助者的“报偿”

美国国会的立法活动，实际上是各利益集团之间所进行的激烈争斗。斗争的结局，政治行动委员会的捐助往往发挥着重大作用。各行业政治行动委员会对竞选候选人慷慨解囊的唯一目的，就是期望胜利者在国会通过有利于该行业的立法议案。书中揭示的诸多典型事例，对此作了充分而有力的说明。

1976 年和 1978 年议会选举，全国房地产经纪人协会政治行动委员会给予竞选候选人捐款 177 万美元。因此，1979 年通过有利于房地产经纪人的修正案时，有 245 票赞成，145 票反对，而被通过。在赞成者中，有 203 人（占 83 %）每人平均接受过捐助 2665 美元。在反对者中，有 74 人没有接受过捐助，有 71 人每人平均接受捐助 1440 美元。

1973 年世界石油输出国组织将石油价格提高 4 倍，美国国内生产的石油价格随之猛涨。但美国国内石油生产成本不可能一下子增长 4 倍，所以国会决定通过税收征收此项“收益”的一部分。各大石油公司的政治行动委员会为此积极活动，反对这项税收的决议案，使其推迟到 1990 年才执行，而且大大削减了税收的数额。在投赞成票的 236 人中，有 196 人（占 83 %）曾获得石油企业政治行动委员会每人平均 1963 美元的捐款。在投反对票的 183 人中，只有 71 人曾经接受过每人平均 690 美元的捐款。

美国乳品工业多年以来一直接受政府的大量补贴。1982 年接

受补贴达 20 亿美元，后来又通过决议案再增加补贴 6 亿美元。这件事十分引人注目。但究其原因，原来在通过这次决议案时，赞成者曾经从奶制品业政治行动委员会每人平均获得捐助 1600 美元，反对者获得捐助只有 200 美元。

名目繁多的贿赂手段

美国的各政治行动委员会除了捐助竞选经费而外，还通过其他办法来支付国会议员的费用。这是直接收买官吏更露骨的形式，也是“美国首府政治腐败”的一种具体反映。据书中揭露，国会议员常以参加演讲、出席政治行动委员会会议、午宴、旅行等名义，接受政治行动委员会所提供的各种费用。例如，参议员詹姆斯·埃·麦克留尔和妻子乘飞机去夏威夷旅行的费用，是由不动产全国协会提供的。参议员罗伯特·伯克伍德和妻子到以色列港口特拉维夫的费用是由美国犹太人协会提供的。众议员罗伯特·伊·巴德姆把竞选费用中的 3380 美元支付他陪同妻子到海滨旅游的费用，用 1369 美元为妻子购买服装。查理斯·冉格尔花费竞选费用 1782 美元，陪同妻子去夏威夷旅行。

在这些“酬金”中，最为流行的是“旅行演讲”，实际上是被邀旅行并作即兴讲话，每次随便讲几句即可得 1000 至 2000 美元，往往可以加倍支付，妻子陪同可得双倍。在一天中还可以分成几次提取。这种化整为零的做法，自由方便，掩人耳目。有人说：“如果你是银行董事会主席，在会上不必说什么，或许你读读电话簿，他们也乐意支付你酬金。”1981 年，参议员罗伯特·杰·多尔在巡回演讲中获得演讲费 66650 美元，参议员杰克·加恩获得演讲费 48000 美元，参议员艾伦·克兰斯顿获得演讲费 30600 美元，亨利·杰克逊获得演讲费 56250 美元。1984 年，众参两

院议员共获得演讲费 540 万美元，1986 年共获得演讲费 720 万美元。

据作者在书中揭露，国会内幕中最具有讽刺意味的是专门设有内部的法律咨询机构，供议员们参考如何回避和绕开法律条文，以便巧妙地达到贪赃枉法的目的。其腐败之程度令人惊讶。总统和议长的特权更是受到法律千方百计的保护。尼克松任总统期间曾经接受四位富豪 330 万美元的捐款，并由另一位富豪的银行开设一项“特别信用基金”，专供总统私人支用。尼克松“回报”的办法是，首先阻止了税务局对这五位富豪进行的税务调查，然后把各种特许权、合同权、贷款权、津贴权，分别转让给这些支持他竞选的财阀集团。里根任总统期间，以巨额让税（1170 亿美元）的巨大代价，酬谢对他竞选时给予重要支持的财阀集团和收买议会中的反对派。

作者一再申明，书中所述事实，“并未写得过分”。

政治腐败是资本主义社会不可医治的痼疾

不可否认，资产阶级民主比封建专制制度，是一个巨大的历史进步。它适应了资本主义商品经济的发展，创造了比较完善精致的民主形式，这些都体现了当代人类社会文明的成果。但从根本上来说，由于资产阶级上升为统治阶级后，逐渐丧失了先进性，这种民主制度只能为资产阶级所垄断，对广大劳动人民说来，只是一种欺骗。正如列宁所指出的，“在资本主义社会里，在它最顺利的发展条件下，比较完全的民主制度就是民主共和制。但是这种民主制度始终受到资本主义剥削制度狭窄框子的限制，因此它实质上始终是少数人的即只是有产阶级的、只是富人的民主制度。”（《列宁全集》第 2 版第 31 卷第 83 页）

在资本主义社会制度里能够克服政治腐败吗？这是绝对不可能的。只要资产阶级财阀集团存在，只要资产阶级的私有制不消灭，它们就必然运用自己的金钱力量，来收买官吏与推举自己利益的代言人，控制和主宰政府。“金钱是美国民主政治的母乳”，这是美国社会公认的结论。同时，我们从书中的另一个侧面看到了人民群众对这种腐败现象的强烈不满，美国议会在这种强大的舆论压力下，不得不成立什么“道德委员会”，来审理有关法律，制定出一些“改革”的法规，企图制止这种腐败现象的发展。但这些都无济于事。由于资本主义社会腐败的经济制度和政治制度，决定了这种腐败现象不但不能制止，而且越演越烈，成为它不可能医治的痼疾。

最后，需要指出的是，本书的作者并不是社会主义者，而是资产阶级学者。他在书中声明，“有人说我是社会主义者，决不是。”“我忠于美国的民主制度，忠于美国的宪法。”本书“是对美国民主制度的关注和对它的奉献”。作者仍然是站在资产阶级立场上，他的观点并没有超出资产阶级利益的范围。虽然他提出，“要从制度上进行改革”，“革除这类腐败现象，不是挑出一个烂苹果，而是检查放置苹果的筐子”，但他完全是从维护资本主义制度出发的，因此不可能找到产生政治腐败的根源和解决的办法。我们看到，在资本主义的发展史上，不乏其本阶级的思想激进者。他们针砭时弊，倡导改革，妄图在不改变资本主义根本制度的前提下，消除社会的腐败现象。但他们的这种想法是徒劳的。

原作再版导言

一、政治行动委员会的腐败活动日益令人担忧

政治上的腐败，以特殊利益集团向当选官员提供的竞选捐款额为标志，这一点自《美国首府政治腐败内幕》首版问世数年以来已经非常明显地加剧了。政治行动委员会（缩写为 PAC）的数目从 1980 年 2551 个增加到 1986 年 4175 个。在国会全部竞选费用中，PAC 捐款所占比例逐年增长，众议院从 1980 年 31.4% 增到 1986 年 41.9%；参议院从 1980 年 24.5% 增到 1986 年 27.0%。1986 年政治行动委员会捐款额占国会竞选基金的 50%；竞选席位 163 个，几乎占参众两院席位的三分之一（占众议院席位的 44%）。在《美国首府政治腐败内幕》中已经论证了：1984 年政治行动委员会给现任在职官员的捐款额，相当于给在野竞选人士的 4.6 倍；到 1986 年已是 6 倍。对现任官员的支持大大超过在野竞选者，这种倾斜，不仅僵化了制度，而且阻碍了改革。在 1986 年的众议院竞选中，不受政治行动委员会支持的在野竞选人 98% 几乎全部落选。

最高法院的决定很难令人理解，对于法律外行的人至少有这样_一个_疑问_：对每位候选人名下的竞选捐款额规定了种种限制，但在用于反对候选人的经费以及所谓“独立经费”（与候选人无关的团体）方面却撤销了所有的限制。实际上，最后的效果等于

对竞选捐款额撤消了所有限制。例如，在伊利诺州参议员竞选中，一位州外的富豪迈克尔·戈兰德，为反对参议员查尔斯·珀西，花费了40多万美元。（对候选人个人捐款的限额是1千美元）。

私人经费的浪潮已达到了这样的警戒线：甚至连直接受益的政客们也对政治行动委员会的政治制度表现出日益增长的不安——私人经费大多直接来自特殊利益集团，旨在收买议员的竞选（见第二章）或者收买特别的立法条款（见第三章）。一位退休的密苏里州参议员托马斯·伊格尔顿一提起国会大厦就说：“这座大厦周围充满了铜臭气。”他对政治行动委员会的捐款有一段精彩的表述：“他们对于用钱是有所期望的，当你接受了这些钱，你就会知道这些人所期望的东西，因为你不是瞎子。”参议员伯德把投入选举过程的私人经费比作“射向议会民主制伤疤的毒箭”。

对政治行动委员会的作用日益增长的担忧，进一步反映在尚未颁布的几个立法项目的介绍和草案中。这些项目试图限制政治行动委员会的范围，并把对竞选活动提供公共资金的办法引进国会，因为这对总统任期有好处。（在《美国首府政治腐败内幕》第一版对两者都作了评介。）

当前限制政治行动委员会的办法，不同于以前的作法。发起提案的都是重要立法人物，如参议员戴维L·波伦（俄克拉荷马州民主党人），参议员丹尼尔P·莫尼汉（纽约州民主党人），参议员乔治J·米契尔（缅因州民主党人）和参议员麦克斯·鲍卡斯（蒙大拿州民主党人）。波伦提案（S·2）是同其他29名参议员联合提出的，已得到广泛支持。提案要求建立一个自愿的开销限额制度，偏重对整个参议院选举过程提供公共资金，进而限制政治行动委员会的捐款额。（众议院也提出相同的议案）。对其它

提案的考虑支持者不多。的确，由波伦提出的初步修正案于1986年8月在参议院以69对30票通过了。然而，当该议案在修改中尚未颁布就搁浅了。在国会最初几次例会上，赞成这类提案的大部分是支持者很少的无党派自由人士。

尽管增加了支持票，波伦提案也不一定保证通过。再者，即使颁布了，由于只是部分授权，也只能提出限制或修改这个问题，而不能阻止私人经费进入政治的洪流。尽管提供公共资金具有令人注目的影响，也不能对政治行动委员会给予新的限制，如有的建议减少捐款额，限每个候选人由5千美元减到3千美元。（下面对此结论再提供说明）。

问题在于对竞选捐款额无法限制。提供“讲演费”是私人利益集团付钱给参众议员的另一种方式。正如参议员普罗赫米尔指出，即使只是一个人在朗读电话簿就可给予这种“讲演费”，并非最好的演说家，只要是对提供费用者感兴趣的有权势的委员会成员就行。最近几年酬金上涨：从1984年的540万美元上升到1986年的720万美元。酬金的主要来源包括：芝加哥商业公会——其智力需求也许不超过其它团体，但为了贸易利益极力寻求保持特殊的税收规则；烟草公司——为了争夺烟酒税；广告公司——为否决拆除路边广告牌的主张。

根据参众两院的规定，每个国会议员按道义所能接受的各种费用数额，是按其薪金的百分数来计算的。从1987年起，国会为本身的需要筹集了非常巨额的款项，同时也增加了议员们的薪金数额。1987年以前，每个众议员薪金75,100美元，加上占薪金30%的各种费用22,530美元，合计总收入97,630美元。每个参议员薪金75,100美元，加上占薪金40%的各种费用，直接总收入为105,140美元。现在，每个众议员年薪86,283美元，加上