

美国式民主与国会游说：制度空间分析

赵可金

(复旦大学美国研究中心, 博士研究生, 上海 200433)

【摘要】国会游说是美国的一个普遍政治现象, 它之所以在政治舞台上呼风唤雨, 主要原因是美国的宪政民主体制提供了一个广阔的空间。美国宪法、有限政府、分权制衡、联邦制度以及司法中立等体制设计, 都为游说创造了有利的条件。我们必须充分认识美国政治体制的特殊性, 把握美国国会游说的运作空间, 了解国会游说对美国政治体制的意义。

【关键词】国会游说 民主 宪政 体制空间

游说是美国政治舞台上的一个普遍现象。首都华盛顿活跃着一支庞大的游说大军, 华盛顿特区的 K 大街是游说业的中心, 登记的游说公司有 3700 多家, 说客有 8200 人。若算上没有登记的说客和帮手, 大大小小的说客在 4 万至 5 万人之间, 而华盛顿城市民才 100 万左右。^[1]这支游说大军活跃在国会山庄, 制约美国的内政外交政策, 成为一个不可忽视的行为体。“美国已不再是一个国家, 而是一个由游说团组成的委员会。”^[2]

美国是一个宪政主义国家, 分析任何政治现象, 首先要把它放在美国宪政民主的聚光灯下进行透视, 才能把握其在美国政治中的地位和影响, 国会游说也不例外。本文主要分析游说政治的体制基础, 把握游说之所以在美国政治舞台上长久不衰的根源。

美国宪法与国会游说

美国著名政治学家罗伯特·达尔教授指出, “支配美国政治生活的不只是这一文件(宪法), 然而它对于形成美国政治制度的特点、形式的特殊性、实质和程序, 从而使其区别于其他政治制度所起的作用, 比任何其他单个因素

都大得多。”^[3]因此, 宪法成为美国政治得以运转的“总纲领”, 了解和研究现实政治, 必须从宪法开始。

人们谈到游说的法理空间, 就立即引用宪法第一修正案, 即“国会不得制定关于下列事项的法律: 确立国教或禁止宗教活动自由; 剥夺言论或出版自由; 剥夺人民和平集会和向政府诉冤请愿的权利。”宪法第一修正案对人民的基本自由权进行了强有力的保证, 使游说活动被提高到宪法高度, 即只要不冲击美国的立国根本, 美国人民就会容忍游说存在的问题。因为“自由”在美国人的价值体系中最为重要。于是, 游说成为人们发泄胸中不满、抗议政府决定以及表达人民利益的合法渠道。即使名声不佳, 也始终没有受到政府禁止和民众反对。

学者们对游说之制度空间的研究, 一般是从美国政府对游说的法律约束来谈, 这种研究没有看到游说赖以生存的巨大宪政空间, 没有看到游说如同任何选民都有选举权一样神圣不可侵犯。即使游说在实践中走形变样, 甚至成为贿赂官员和制造腐败的一个根源, 美国人还是宁愿把这些问题归结于制度供给的短缺, 而不愿承认是游说本身存在“先天性缺陷”。因

此,从19世纪初,尽管某些利益集团的游说活动制造了腐败和贿赂,甚至被称为“游说大王”的萨姆·沃德直接把游说说成“得到一个议员的赞成票的办法是通过他的胃。”^[4]国会也组织开展了多次调查,但始终没有制定出特别具有约束效力的法律规定来。

从宪政主义的角度思考游说问题,关键是分析游说的法律是否符合宪法。从宪法的观点来看,实际上应该要求谁来服从国会的法规?这项法规可以涉及多大的范围而同时又能保障宪法所做的保证?这些都是制定法律的过程中考虑的重大问题。^[5]然而,一涉及到这些重大问题,那些试图对游说进行立法限制的热心者便望而却步,因为他们感到这些问题不是他们能够解决的,必须在费城制宪会议那样的场合,象杰斐逊那样才华横溢且影响巨大的人才有可能办到。

“笼中之鸟”与国会游说

如果追溯到开国立宪先驱那里,人们可以发现,他们深受启蒙运动思想家和美国独立战争前后经验的影响,信奉的是天赋人权、社会契约和宪政共和的意识形态^[6],对他们来说,政府的产生并不是“天然的存在”,一个合法的政府必须经过人民的同意,通过人们的社会契约达成,政府的权力不是来自于上帝,而是来源于人们的同意,通常这种契约通过宪法的形式体现出来。“对立宪者那一代人而言,宪法与政府共存;如果要有政府,毫无疑问就需要宪法。”^[7]在宪法面前,任何政府机构、组织和个人是平等的,谁都不能侵犯对方的利益。立宪者们之所以强调这一点,与美国受到英国殖民者的压迫经历有着不可分割的联系,独立战争的指导思想正是如此,即认为人民享有的各种权利是先于社会和政府而存在的,政府的设立只不过是对这些权利进行保护的手段和工具,如果政府侵犯了这些权利,政府就成为非法的政府,人们就有权推翻之。

同时,“宪法不仅规定了政府结构及其运作程序,而且定义了政府不得侵犯的个人权利,事实上,前者只是手段,后者才是目的。”^[8]因

为在“个人—政府”的矛盾关系中,个人往往处于弱势地位,个人先于政府存在的“天赋权利”很容易受到政府的侵害,政府既是人民权利的保护者,又是人民权利的潜在侵害者。为了保障这些“天赋权利”神圣不可侵犯,必须用宪法明确划分政府权力的边界和界限,确保政府在其规定的权限范围内活动。如美国宪法第一条第八款就明确列举了联邦政府可以行使的权力,在其他条款中规定了禁止联邦政府行使的权力,并增添了一系列的“权利法案”作为修正案,详细列举了政府不得侵犯的公民权利,这在政治发展上是第一次。如此这般,政府就象困在笼子里面的鸟,只能在笼子里活动。

政府成为“笼中之鸟”,意味着政府成为一种有限政府,“政府只享有人民同意授予它的权力并只为了人民统一的目的,而这一切又受制于法治。”^[9]于是,美国社会的民众把政府往往看作是有限的理性,并非是全知全能、包办一切和政府,这一点和东方社会的“全能政府”理念有着悬殊的差别。既然如此,一方面公民为了维护自己的利益,就必须主动通过参加选举、开展游说与政府进行沟通 and 咨询,充分表达自己的利益,否则政府只能按部就班地例行公事;另一方面,宪法没有赋予政府的那些权利由人民自己保留,必然存在着有一部分公民根据契约达成的一致意见,建立一些非政府的组织和集团,在不违背宪法的前提下,管理相对狭窄的公共事务。前者,人们把它叫做国家领域,后者人们叫做公共领域,又叫第三域,而把人民“天赋权利”规定的领域称为私人领域。这三个领域相互联系,彼此相互支持,形成了社会生活的整体画面。

从政府的存在和发展基础来看,宪政政府也必须不断从市民社会领域和私人领域提取能量,才能够得到延续和发展。尽管宪政政府不可能像专权政府那样对整个社会领域中大大小小的事务一律包办,也必须对这些事情有一系列的反应机制,并努力去解决。问题的关键只不过不是政府主动承担下来,而是让人民提出来供政府解决。政府就成为了一种“反应型”的政府,这符合立宪者的最初意图和广大民众的愿望。回眸反观美国政府的发展历程,更加

印证了我们这样一个判断。从政府组成的制度即选举制度来看，由于鼓励人民向政府提出自己的政治诉求，选举权更加普遍化，一些影响选举资格的障碍逐渐被取消了，比如1870年的种族障碍、1920年的性别障碍、1964年的财产障碍、1971年的年龄障碍（那些18岁以上的人）。1970年，国会中止了识字率的标准。^[10]最后，当最高法院确立了普选权时，所有的障碍都消失了。从公民参与政府决策的程度来看，最初立宪者们设计的政体，并不主张实行直接民主，而是强调共和政体，但是在200多年的发展过程中，逐渐从贵族式的共和向代议制民主发生了不知不觉的转变，越来越多的公民和非政府组织卷入到政府的决策过程中去，现在的政府要求“既对人民的需要做出反应，又要求关注他们的共同愿望；既要对他们的福利负责，又要求对他们的信任负责；既要在选举期内受制于定期的民意测试，又要与那些被代表的人经常和坦率地交流。”^[11]

可见，套在政府身上的“笼子”有利于选民。由于在“个人—政府”这一对矛盾关系中，政府始终处于强者地位，并且随着社会事务的专业化和复杂化，政府的活动越来越广泛地渗透到社会领域，干预社会的行为越来越多，相伴而来的必然是对人民的潜在侵害的可能性和能力越来越大，因此，未来社会中针对政府的“笼子”必将越来越精密，越来越严格，而保证公民监督和督促政府的措施也会越来越多，它给公民游说活动所提供的空间必将越来越宽阔。

“分权制衡”与国会游说

在立宪者们那里，要防止政府滥用权力，要保障个人和少数人的权利，仅仅依靠限制政府的权力远远不够，还必须寻求另外的保障^[12]。因此，立宪者们在政府内部故意制造一种意见不一，相互制约的局面，从而在内部减弱政府相对于个人的权力优势，确保公民的“天赋权利不受侵犯”。麦迪逊在《联邦党人文集》中对这种意图做了明确的阐述：“当立法权和行政权集中在同一个人或同一个机构之手时，自由

便不复存在了，因为人们会害怕这个国王或议会暴虐的法律，并以暴虐的方式对他们行使这些法律。”^[13]在麦迪逊看来，这种权力集中于一个机构或一个人的手中必然会导致暴虐的倾向，是由人本性恶决定的，人不是“天使”，有了权力就会滥用^[14]，这种“野心”不可能自然而然地受到控制，也不应该用武力来加以消除，只能依靠“野心”和“野心”的对抗来使其“祸患”受到遏制。因此，麦迪逊认为应该在政府内部实行分权，具体的办法是“人民交出的权力首先分给几个分立的部门，然后把每种政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门。因此，人民的权力就获得了双重保障。两种政府将相互控制，同时各政府又自己控制自己。”^[15]

尽管人们对立宪者的意图十分清楚，即试图在总统和国会之间建立并保持一种三权分立和相互制约为基础的力量平衡，从而使美国人民拥有一个“由分立的机构分享权力的政府”。^[16]但是，究竟分立到什么程度，才能达到和谐，有关宪法文字十分简约，有些规定看似明确，实则含糊其辞，并非天衣无缝。对于这一触及美国宪政制度的问题，“不仅许多学者（包括中国学者）往往有一种雾里看花似的迷惑”^[17]，即使美国著名政论家西奥多·怀特也不无感慨地认为：“这类问题同华盛顿的政治现实夹杂在一起，其程度之深，只有专于此业的学者或者工于此道的政客才能理出头绪。”^[18]

笔者认为，正是分权制衡体制本身的模糊性，为游说提供了活动的实际舞台，在政府制定政策的时候，可以有更多的行为者参与到政策制定过程中，导致政府的决策有更大的回旋余地。以政府制定政策为例，可以看到美国政府决策过程中“行动中的分权原则”为游说活动提供的广阔空间。

美国学者戴维·罗伯逊认为，“美国的公共政策的历史在很大程度上是政策制定者极力在精心设计的富有弹性而又互不统一的政府结构之内形成与推行有效计划的过程。”^[19]游说活动针对的不是整个政府，而是一部分决策圈。虽然美国政府规模庞大而且错综复杂，但真正在某一个政策制定过程中发挥作用的还是极少数人，“制定政策的过程始于法人企业董事会

的房间，在那些房间里，问题被非正式地称之为应由新政策来加以解决的‘争端’。这个过程终于政府，政策在政府得到颁布和执行。然而在两者之间，由一张人与机构的复杂网络，它在使争端尖锐化、掂量可供选择的各种方案等方面起重要作用。”^[20]多姆霍夫关注的是政策设计组织，但同样可以看到在政府内部的大量决策实际上是一个个比较小的“小决策体系”做出的。比如关于太空计划的项目决策，就存在着一个宇航决策体系，包括国会有关委员会、白宫工作班子、宇航局官员以及一些关键议员。那些为美国宇航局做合同工作的公司，要想获得订单，头等大事就是必须同这个决策体系打交道。其他的一些议员由于对太空项目不了解，不会过多参与其中，习惯上通过“聪明投票”^[21]应付了事。“挑战者号”航天飞机的灾难事故使太空计划及其决策体系都不得不进行修改，当时最关心此事的莫过于和这个计划有关的合同公司，他们都在密切注视着已经发生的政策方面的以及组织方面的变化^[22]。

如果另一些组织希望获得有利于自己的决策，而打破已经形成的游说联盟，也可以另换一个决策体系，达到自己的目的。比如关于在香烟包装上及推销广告上注明“吸烟有害健康”的提议，多年来在议会辩论中都被作为商业提案来处理，注意的焦点是在香烟的商业方面：烟叶的种植、香烟的制造、宣传和销售。可是，关于香烟的包装和广告的法规，也可以归类和解释为卫生方面的提案。在医药界再也没有什么人对吸烟有害健康这一点存有怀疑，因此，卫生决策体系中一直有人要求在烟盒上注明这种警告，多年以来这种提案摆在商业和经济类问题的决策体系面前，它们的态度是不予考虑，因为这个体系对经济上是否有利对人的健康要关心的多。处理经济问题的决策体系抱有这样的态度，是合乎逻辑的。一旦这个提案被转化为健康问题的提案，事情就开始变化了。一个新的决策体系，带着不同的见解，来主管这个提案，终于使这一警告印在香烟包装盒上。由于美国政府权力分立规定得如此细致，使得不同部门在权限、职能上相互重叠，而社会生活的各种问题又相互渗透，难以分割，

政府在处理一个问题的时候，将会涉及多个部门，但解决问题的部门习惯上相对固定。这种分权的格局，为游说提供了广阔的体制空间，无论游说组织习惯固定的机构，还是游说其他决策机构，都会有一定的收获。即使一些看起来大局已定的决策，如果转换一个决策体系，也有可能峰回路转，至少会延缓决策通过，赢得一定的时间，或者附加条款，争得一点利益。总之，在这样的分权制衡网络中，一切都是好商量的，谈判（negotiation）和妥协是美国宪政的中心内容，这给了游说以施展才能的广阔空间。

“国中之国”与国会游说

美国宪法确立了规定联邦和州分权，二者各自在其权限范围内活动，并享有自由行动的权力。尽管20世纪50年代以来，联邦的权力得到扩张，但是州的权力依然很大，可以称得上是“国中之国”，联邦政府参与原来属于州的职权范围内的事务，然而并不是取而代之。联邦政府在国内事务作用的增长，主要是通过通过对州和地方政府的财政援助来实现的。^[23]因为州和地方政府在卫生、教育、住房、福利、公路修建、保安、公园娱乐设施、水土保持、环境保护等方面开支浩大。联邦政府财源广阔，国内各项计划主要是联邦出钱，定政策，由州和地方政府执行。各州和地方政府为了获得财政补助，纷纷通过开展游说活动获得计划项目。可见，联邦制的存在本身，就为游说提供了生存空间。

众所周知，在费城会议上，规定参议院以各州的代表平等为基础，每州二名，由州议员选出（后来改由人民直接选举），代表各州的利益；规定众议院代表应该以各州的人口为比例，每四万名居民中选出代表一名，有关一切岁入的议案均由众议院作出，代表选民的利益。这种“伟大妥协”实际上是联邦利益和州利益的妥协。但是，在实际运作过程中，参议员本来代表州的利益，却往往自作主张，举动自由，一举一动仿佛副总统，在某一政策领域发挥着十分重要的影响；众议员地地道道是选

区和州的利益的“忠实掮客”，几乎每说一句话都要看选区整体态度行事。

原因很简单：由于参议员每届任期六年，可以连选连任，没有任期限制，有的参议员在国会可以任职数十年，可以按照自己的看法独立行事。当然，如果他们长期不注意维护州的利益，也有可能受到惩罚，比如著名的前阿肯色州参议员富布莱特(W. Fulbright)担当过参议院外交委员会主席多年，对制订美国的外交政策起着一言九鼎的作用。但是也就是这位参议员，因过于重视外交而忽略了平时对自己选区的服务，因此在一次竞选连任时败北，不少人对此扼腕长叹，感慨造化无情弄人。^[24]不管怎么说，参议员的“背叛”行为使得各州的利益集团不得不登门游说，历数自己的利益所在，否则即使自己亲手选出的参议员，也照样不领情，置“自家兄弟于不顾”。

对于众议员来说，自己的任期不过两年，要想谋求连任，就必须时时刻刻选区利益在心头，为选区埋头苦干，求得选民的理解和支持，只有这样才能来年重新当选。

不过，且不说参议员和众议员是否代表州和选区的利益，单单他们这种来自地区的背景就决定了他们在角色上存在着重叠：一方面，他们是来自各州和各选区的代表，关心的是本选区和本州的问题，对于其他选区的问题或者与本州本选区利益相关不大的涉外问题，他们的态度可以完全凭其喜好。另一方面，他们又是联邦的议员，决定着联邦一级的所有大小事务，影响着各个州的利益，他们的投票决定着各州利益分配的得失。因此，尽管议员们注重选区的“敬业精神”可能不让本地区的选民和利益集团存有顾虑，但是他们却成为另外一些州利益集团游说的重点。总是，在国会山上人人都是游说的对象。

“司法中立”与国会游说

即使联邦和各州政府的各个分支并未超越各自的权限，他们仍然可能因侵犯个人自由而违宪^[25]因此，美国宪法首次加入了《权利法案》的条款，并确立了司法独立的原则。

如果分析立宪先驱们的政治哲学思维，人们不难发现，他们赋予自然人神圣不可侵犯的“天赋权利”，它们组成了个人的“风能进、雨能进、国王不能进”的“私域空间”。早在《独立宣言》中，开国先驱们就鲜明地写道：“人人生而平等，造物主赋予它们某些不可转让的权利，其中包括生命权、自由权和追求幸福的权利。”天赋人权论认为人的权利中首要的就是“生命权、自由权和财产权”。杰斐逊把“财产权”更换为“追求幸福的权利”，并没有改变权利的实质。^[26]开国先驱们认为这些权利，自然人并没有转让给国家和政府，国家和政府不能随意侵犯，为了确保做到这一点，他们在宪法中进行了明确规定。限制联邦政府的第5条修正案规定：“任何人…不得未经法律正当程序，即被剥夺生命、自由和财产。”内战后的第14条修正案亦规定：“任何州不得未经法律正当程序，即剥夺任何人的生命、自由和财产。”有了这样一把“尚方宝剑”，公民就可以通过它保护自己的合法权利。如果联邦政府或者州政府侵犯了这些“天赋权利”，公民就可以通过最高法院控诉政府机关违宪或者违反法律程序，由最高法院确定撤销政府机关的行动。过去，利益集团在游说政府的时候，常常把法院当作“最后一招”，到了近代，利益集团已经更加乐于和更加放肆地去诉诸法院。现有的很多利益集团经常利用诉讼和法律过程追求他们的目的。^[27]

结 语

总之，美国的宪政民主体制，为游说提供了广阔的活动空间。美国的宪法明确赋予普通公民有游说的权利，游说活动本身符合宪法规定的基本精神；美国的限权政府确保了政府机构的开放性，赋予游说活动以“光明大道”，而且随着政府的日益开放和透明，游说活动卷入的可能性越来越大；分权制衡的政府体制和联邦制的国家结构，为游说提供了无所不在的工作目标，创造了充分发挥说客聪明才智的舞台；司法中立的原则和权利法案对人民“天赋权利”的保护，不仅使法院成为普通公民开展游说的“重要战线”，而且成为他们证明游说合

法性的重要表征。美国的宪政体制算得上为游说活动大开“方便之门”，一大批国会议员和议员助手，离开国会山之后，立即加入游说大军，为不同的利益集团而奔波，推动游说成为一个重要的产业。如今，在华盛顿，每一个议员周围就围绕着125个说客在不停地进行游说活动，所有游说人员的行业规模加起来超过57个国家的经济总量。^[28]

注释：

[1] 刘润忠，“美国游说街生意兴隆”，载于《环球时报》，2001年7月20日第三版。

[2] Charles Peters：“The Relive of Patriotism”，*Washington monthes Journal*, 1978, Oct. p.35。

[3] 罗伯特·达尔：《美国的民主：希望和实际表现》，第4页。转引自李道揆：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第6页。

[4] Norman J. Ornstein, Shirley Elder, *Interest Groups Lobbying and Policymaking*, *Congressional Quarterly Press*, 1978, p.98。

[5] *Ibid*, p.112。

[6] 路易斯·亨金《宪政·民主与对外事务》，生活·读书·新知三联书店1996年版，第6页。

[7] 同上，第7页。

[8] 张千帆：《西方宪政体系：美国宪法》，中国政法大学出版社2000年7月版，第3页。

[9] 路易斯·亨金：《宪政·民主与对外事务》，生活·读书·新知三联书店1996年版，第11页。

[10] *The Voting Rights Act Amendments of 1970, & 201*, 42 U. S. C. & 1973b。

[11] 路易斯·亨金：《宪政·民主与对外事务》，生活·读书·新知三联书店1996年版，第20页。

[12] 李道揆：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第53页。

[13] 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，商务印书馆1980年6月版，第248页。

[14] 麦迪逊赞同孟德斯鸠的看法，认为权力必定腐蚀人，所有掌握权力的人随时都会滥用权力，这在西方政治思想史上是一个划时代

的贡献，也是支撑美国政治大厦的基础。

[15] 同上，第265、266页。

[16] 路易斯·亨金：“外交与宪法”，载于美国驻华大使馆新闻文化处编：《交流》，1989年第4期。

[17] 李胜凯、刘国柱：“试论战后美国总统与国会的外交权之争”，《齐鲁学刊》1997年第3期，第205页。

[18] 西奥多·怀特：《美国的自我探索：总统的诞生1956-1980年》，中国对外翻译出版公司，1987年，第492页。

[19] 戴维·罗伯逊等：《美国公共政策的形成》，斯科特福尔斯曼公司1989年版，第8页。

[20] 威廉多姆霍夫：《当今谁统治美国》，中国对外翻译出版社1985年版，第87页。

[21] 所谓“聪明投票”，就是一些国会议员由于信息闭塞或者在有关问题上拿不定主意，只能盯着某些国会领袖或者资深议员的态度亦步亦趋。参见孙哲：《左右未来：美国国会的制度创新和决策行为》，复旦大学出版社2001年版，第410页。

[22] 李弗里希勒等：《华盛顿是如何工作的》，中国城市经济社会出版社1989年版，第111页。

[23] 同上，第62页。

[24] 孙哲：《左右未来：美国国会的制度创新和决策行为》，复旦大学出版社2001年版，第240页。

[25] 张千帆：《西方宪政体系：美国宪法》，中国政法大学出版社2000年7月版，第205页。

[26] 李道揆：《美国政府和美国政治》，商务印书馆1999年版，第46页。

[27] Norman J. Ornstein, Shirley Elder, *Interest Groups Lobbying and Policymaking*, *Congressional Quarterly Press*, 1978, p.65。

[28] *The Wall Street Journal*, June 19, 1996。

收稿日期：2002年8月