

# 美国国会改革游说制度

刘永涛

1995年12月中旬,正当以美国民主党为主的白宫行政部门同以共和党控制的国会立法部门就平衡联邦预算问题再度陷入僵局时,克林顿总统在华盛顿签署了一份由国会送交的关于改革国会游说制度的议案,从而使其成为美国的一项法律。它表明,尽管两党在许多问题上存在分歧,却在这个敏感的政治问题上态度一致,也算是美国在游说制度改革方面向前迈出了一步。

1995年11月,美国国会众议院以421票和对0票一致通过一项旨在改革国会游说制度的议案。该议案严格禁止国会众议员随意接受游说者提供的免费进餐、礼品及旅游等好处,并规定通过登记制度公开说明游说者的身份、游说目的、游说资金的使用情况等等,以便增加游说活动的透明度。议案还规定,议员不得参与高尔夫球及网球的比赛活动,也不得借慈善事业为名筹集资金。应该说,众议院这项对美国游说制度的政治改革是为了响应1995年夏季参议院通过的一项内容相似的议案。这样,美国参众两院都通过了对议员接受礼品进行严格限制的规定。这样一份从文字上看限制国会议员和游说者的议案,对白宫行政部门不但无损害,反而对白宫加强自身的权力可能有利,于是,克林顿总统立即批准了它。不过,需要一提的是,就在参议院对游说问题作了部分“手术”后不久,众议院也想进行这方面的改革,但是遇到主要来自众议院议长金里奇的冷淡反映,后来,在国会内外的各种压力下,这位众议院领袖同意对游说制度进行改革,但同时又称众议院应该考虑继续保持现存的关于议员接受礼品的有关规定。于是,该议案留下一个未剪断的尾巴,它规定:只要与公务活动有

关,譬如所谓去外地进行演说或从事调查工作,议员及配偶仍然可以接受游说者所提供的免费食品和旅行。这种模糊不清的“例外”,无论给游说者还是给国会议员都带来可以从中大做文章的可能性。

在这次国会游说制度改革的过程中,有人希望对其做更广泛的“手术”。来自宾夕法尼亚州的共和党议员比尔·克林杰曾提出一项禁止政府行政部门游说的议案,试图通过立法来阻止白宫当局从基层人手、利用各种利益集团去影响和左右国会行为的做法。一般说,对国会的游说主要有两种途径,一种是直接途径,即游说者直接对国会立法者进行劝服和影响。白宫行政部门从基层人手则属于另一种途径,即通过间接办法去对国会发挥影响作用,它主要表现为鼓动民众通过广告、小册子、邮包、演说等形式与国会立法者接触,左右他们的立法态度。由于该议案在内容上过于偏激,众议院以238票对190票的表决结果否定了它。

一般说,一个国家在某个方面进行立法,说明该方面存在着或者出现了比较严重的问题,需要通过法律手段加以规范。从一个方面来看,美国最近通过的游说法,显然是想对受利益集团操纵的游说者加以制约。众所周知,在美国政治生活中,作为“第二圈”社会力量的各种利益集团日益庞大,在美国政治中发挥着不可忽视的作用,它们通过各种游说手段影响和干扰美国政府的立法和一系列国内国外政策的制定过程。所谓利益集团是指一群人组织起来为追求共同的利益和目标而对政治过程施加压力和影响,因此,也叫压力集团。这种对政府公共政策制定施加压力和影响的过程,我们把它

叫做游说活动。从事这种活动的人叫游说者。他们均受到美国法律的保护。美国宪法修正案第一条规定,公民有“向政府诉冤请愿的权利”。但是,美国宪法没有明确说明公民用何种方法或手段向政府诉冤请愿。于是,在美国,人们从事游说的方式和手段各种各样。游说者代表一定的利益集团,他(她)们会利用金钱、财物或其它恩惠收买和贿赂国会立法者,使后者的言论和投票符合前者的特殊利益。在这方面,我们可以列举一个典型的美国游说例子。在约翰逊和尼克松总统执政时期,有一个叫蒂塔·比尔德的能说善讲的女子为跨国公司ITT四处奔走游说。ITT公司靠做军火生意赚钱,有着大笔的国防合同,蒂塔便同国会武装委员会议员们频繁交往,与他(她)们建立联系,这对ITT公司来说可谓是个无价之宝。在此期间,游说者向议员们提供各种“好处”,议员们可以乘坐ITT公司的飞机作免费旅行,可以利用ITT公司提供的现成讲稿夸谈国防话题,可以获得竞选连任的资助等等。后来,新闻媒体揭露了ITT公司企图花40万美元作为礼物帮助共和党人组织召开1972年该党集会的丑闻。蒂塔曾对尼克松的司法部长和竞选总管明确表示,政府能否获得这份高额“礼物”,取决于美国司法部门能否对ITT公司遭到反托拉斯诉讼一案做出“妥善处理”。就美国国会政治而言,关于游说者利用金钱财物和其它“好处”引诱和腐蚀国会立法者的例子,在美国国会山不足为奇。正如本届国会参议院民主党议员卡尔·莱文所说,有些游说者在花钱方面不惜代价,一些议案是在金钱的诱惑和收买下通过的。游说者对立法者的猖狂行贿也是与国会本身的变化有关的。在70年代,美国国会进行了一系列所谓改革,譬如公布会议的内容、削弱资深制度、增强小组委员会的权力以及更加公开投票的结果等等。这些改革的部分结果是,国会权力集中在国会领导层及委员会主席手上的传统局面在一定程度上被打破,使国会权力逐渐扩散到许多议员中间。与此同时,它刺激了游说活动的发展。更多的游说组织和个人不得不对越来越多的议员施加影响,也不得不采取甚至不光彩的手段来达到利益集团的某种目的。据有关报道,目前在华盛顿约有6,500个游说机构及个人办理了登记手续,然而,实际上约有十倍这个数字的游说者正渗透到包括国会在内的政府各个角落,专门从事影响和左右美国政府立法和决策的事情。

另一方面,这个新的游说法也试图对议员进行限制。这种通过立法对立法者进行制约的做法,在美国也是不多见的。在美国国会政治里,议员们可以利用自己手中的权力做各种买卖,其中包括与游说者进行腐败的权钱交易。这些在一定程度上给美国立法带来混乱,扭曲了法律的所谓公正性和大众性,引起美国社会舆论对政府的强烈反对和不信任。美国统治阶级不得不制定

这个所谓的游说法。

应该看到,美国国会游说制度改革本身也包含着两党政治的斗争和较量。以前,民主党占据国会支配地位时,在美国民众呼声的压力下,也曾试图对游说制度改革,也想在议员接受礼品方面立个规矩、制定游说法、对议员竞选资金限额作出规定等,企图借此来确立和巩固该党在美国政治中的威望。然而,占少数的共和党议员百般阻挠,从中破坏民主党的这些想法,使其政治目的难以得逞。1994年国会选举中,共和党赢得参众两院多数席位,实现该党几十年来首次全面控制国会的梦想。在游说制度改革方面,共和党部分议员开始想做当初民主党想做的事,也想实现当初民主党的政治目的。应该说,美国本屆国会改革游说制度,既想限制游说者及国会议员之间行贿受贿的腐败行为,也想通过这次改革为共和党在新一届国会选举中能够继续全面控制国会政治上赢得一分。

然而,这种改革仍然是一贴只能治表、无法治本的药物,本身具有改革不彻底性,留下供人钻空子的漏洞。此外,这个新的游说法主要还是局限于游说活动要增加透明度的问题上,而没有从根本上对整个游说体系加以改造。新的游说法的出台更多是出于安抚民怨、替共和党自身捞取政治资本罢了。如果美国国会真的想对游说制度进行变革,那么,除了对游说制度本身作更大的改革外,它至少需要对国会议员竞选资金这一比较核心的问题加以认真规范。众所周知,美国宪法赋予国会相当大的权力,国会议员的席位便是权力的象征。美国法律规定,国会参议员任期六年,每两年改选三分之一,众议员每两年全部改选。因此,国会议员尤其众议员最关心的是如何继续连任下去,而激烈的美国议员竞选往往又是一个颇受金钱支配的过程,换言之,在美国金钱和政治是交织在一起的。一个人能否连选连任议员,既取决于他(她)是否具有政治才能,也要看他(她)是否财大气粗、有充足的经济来源。据有关研究,在80年代,在一个较大的州参加参议员竞选的候选人,可能会花费300—400万美元。到了90年代,随着美国经济通货膨胀和竞选活动的日益激烈,竞选新议员所需开支会更高。竞选中的赢者往往也是花钱更多者。在这种情况下,为了达到利益集团的某种目的,游说者会以金钱为诱饵,许诺在经济方面给予议员“好处”,另一方面,国会议员考虑自身前途需要也会接受这类“好处”。根据社会学中的所谓价值交换原则,美国国会议员和游说者之间不可避免地存在着政治与金钱相交易的极大可能性。如果这个漏洞不能堵住,美国国会就很难真正保证议员财务上的清白,这个新的游说法也就可能成为换汤不换药的条文。■

△▲△