

施政透明——

美國公民如何對公共政策施加影響

[艾倫・M・卡茨](#) 撰文

PAUL MALAMUD

編輯

THADDEUS A. MIKSINSKI, JR.

藝術指導

ELLEN M. KATZ

(艾倫・M・卡茨)

是經常以美國政府機構為題

材寫作的自由撰稿人

DALE WITTNER 攝影

“在人民不掌握信息或是無法獲得信息的情形下，所謂人民的政府只不過是一場鬧劇或悲劇的序幕；也許兩者並存。知識永遠統治無知；有意自己當家作主的人民必須用知識的力量武裝自己。”

— 美國前總統詹姆斯・麥迪遜，1822 年

[前言](#)

[讓陽光射入](#)

[索查檔案](#)

[瞭解日常運作](#)

[實例](#)

[美國聯邦機構在人](#)

前言

美國民主制度——以及任何民主制度——的核心，是人民對關係到自己生活的政府決策有真正和積極的參與。

這樣一個制度的靈魂，是普通公民有能力使政府官員對其的行動負責。這個被稱為“透明度”的最起碼的民主過程具有多種多樣的形式，但宗旨都是讓公民能公開看到自己政府的各項活動，而不允許政府暗箱作業。

政府運作透明化所基於的原則體現在從美國建國以來一直指導國家的基本文件中，其中包括《獨立宣言》和《憲法》。而且，隨著時間的發展，形成了一批法律、規章和慣例，使得普通公民可以方便地旁聽政府官員的某些重要會議、索取並得到政府文件，並參與政府的決策和規則制訂。施政透明化的原則已經以不同程度在地方、州和聯邦各級扎根。

在很大程度上由英國普通法體制發展而來美國司法程序所具有的透明度，從總體上說使人們享有審訊公開的權利。同樣，美國國會隨著歷史的發展，不但對許許多多公民團體與組織的呼聲敞開大門，而且也通過舉辦有關法律提案與重大事項的“聽證會”，聽取專家、官員和公民的意見。

此外，聯邦政府所屬各機構，即總統領導的“行政部門”的工作，也同樣具有透明度。這些機構做出的決策，從食品、汽車到環境等等，影響著公民的日常生活。如今，個人對行政部門決策程序施加影響的途徑越來越多。有些團體力圖對聯邦政府所有三個分支，即司法部門、立法部門和行政部門，同時施加影響。

總的來說，美國公民可以自由地盡多或者盡少地參與政治進程。有些人全身心投入他們所信的事業，以個人——但通常通過遊說團體——展開活動。另外一些人則很少參與，或者只有在遇到自己關心的問題時才發出自己的聲音。

讓陽光射入

公民使領導人承擔責任的最基本方式，是在選舉中投票及在公開審判中擔任陪審員。但是這些不是僅有的方式。在美國和其他民主國家，公民可以每天、而並非僅在選舉日，對政府施加影響。人們能夠、也應該有很多機會，確保無論是民選或非民選的官員向人民負責。

在美國，行政部門官員舉行政府公務會議時，往往必須事先預告，而且會議必須在對公眾開放的會場舉行。這是依據 1976 年通過的被稱為“陽光法”（“Sunshine Act”）的聯邦法規所採取的做法，

有助於做出更妥善、更知情的決策。而且，鑒於由此而制定出的政策反映了不同方面的廣泛的意見，因此被認為更加公平。全 國各州一級也都有類似的法律。

在許多情況下，公民不但可以出席公務會議，而且還可以在會上發表意見。例如：環境保護局 (Environmental Protection Agency) 在 1999 年就一項有關污染的規章草案做出決定之前，在全國各地舉行了一系列聽證會，用大量時間聽取證詞。在賓夕法尼亞州費城舉行的一次聽 證會上，一位名叫蘭迪·赫斯特 (Randy Hester) 的公民說出的一番話，大概表達了許多到會者的感覺，他說：“身為美國人，我感到說出自己的意見是我的一項不可剝奪的權利，我十分高興今天有 了這個機會。”

公民表達自己觀點的一個常用的辦法，是給民選官員寫信或是發送電子郵件。國會議員 (參議員或眾議員) 一天收到成千上萬份有關某一重大問題的郵件並不罕見。為了推動某一事業而組織起來的人們，會發起很多寫信運動。這些團體可能由商界、宗教界或勞工界的代表 組成，也可能是一些專門關注某一問題——如環境保護或人類健康——的人士。他們也造訪議員，當面向他們“遊說”。

美國的施政透明化也表現在對角逐公職的人的有關規定上。依照法律規定，凡是有意競選國會議員或是總統的候選人都必須呈遞詳細的報告，申報自己籌集和花費多少資金。候選人必須將向他們捐款 200 美元以上的個人或團體的名字公開。還有一項限制給候選人捐款的數額的法律。

從本意來說，這些法規的目的是為了限制富人與財雄勢大的集團對政治人物施加影響。同樣，聯邦領導人一旦當選或受任，都必須提交自己財務情況的報告。在這些報告中，高級官員必須申明自己的財務資產的性質和規模，以保證同所任職務沒有利益衝突。

公眾和媒體都可以得到財務申報報告，而美國憲法《第一條修正案》保護媒體不受政府檢查。

美國人使用所有這些向官員問責的方法，以便能明智地行使自己的投票權。多年來，一方面由於陸續制訂了新的法律，另一方面也由於信息渠道更加開放，公民個人從行政部門機構獲取信息和對這些機構涉及公眾利益的行動施加影響尤其變得更加方便容易。

索查檔案

根據 1966 年實施的《信息自由法》(Freedom of Information Act)，美國人可以向各聯邦政府機構、部和軍隊索取它們所保存的檔案記錄的復件。自實施以來，這項聯邦法規已經成為公眾獲取信息的一個極為常用的手段。歷史學家、新聞記者、教育工作者、私營公司、公民利益集團以及普通老百姓，都曾利用這項法律去查閱一些本來予以保密的文件。在各州一級，也有大同小異的法律。

多年來，這項重要的法律得以使美國公民希望有更多瞭解的事件的檔案被公佈於眾，例如：1963 年約翰·F·肯尼迪總統遇刺事件以及 1986 年“挑戰者號”航天飛機的不幸失事事件。

如今，因特網使讀取這樣的信息變得更加容易。

一些利益集團和政府將有些文件在網上公開。例如：聯邦調查局將公眾經常要求索閱的檔案記錄放在其網站上 (www.fbi.gov)。

這方面的專業私人律師伯納德·芬斯特沃爾德(Bernard Fensterwald)解釋說：“《信息自由法》使得美國人能夠更為便利地獲取有關美國政府活動和運作情況的資訊，使美國人信息靈通。”

有幾項免於公開的例外，以免敏感的信息落入不應該接觸這些信息的人的手中。例如：對任何可能危及國家安全或是使“個人隱私受到不應有侵犯”的檔案不能開放。屬於總統、副總統、國會議員和法院的文件不在公開的信息範圍之列，儘管其中很多信息經常得到公開。

但是，芬斯特沃爾德指出，除非某一檔案符合法定保密的標準，否則就“必須應索閱要求予以公開”。

按照《信息自由法》，聯邦機構可以向要求查閱者收取合理的檢索與複印成本費，但有時候這種服務是免費的。個人不必透露查閱檔案的理由，檔案可以是印刷或電子形式的文字材料、錄音錄影帶、地圖及照片。

甚至政府工作人員也可以援用這項法律來保證其所在機構辦事公正廉明。例如：一個叫作“公務員維護環境責任協會”(Public Employees for Eenvironmental Responsibility, 簡稱 PEER) 的政府工作人員組織，就經常索閱檔案，以揭露在環保問題上可能出現的違章與失職行為。

僅僅是這些團體能夠公開行使查閱檔案的權利這一點本身，就可以帶來巨大變化。”公務員維護環境責任協會”總幹事傑夫·魯赫(Jeff Ruch)說：“提出查閱申請本身就有可能制止那種若在無人知曉的情況下便會悄悄進行的事情。”在瞭解政府是否給某個美國公民建立了秘密檔案這點上，美國人也享有法律保護。按照 1974 年生效的《隱私法》(“Privacy Act”)，公民有權閱讀聯邦政府收集的有關自己的檔案，並在發現有錯誤不實之處時，要求更正。

按照美國《憲法》，美國公民可以行使自己的言論自由權批評官方的政策。例如“公務員維護環境責任協會”在查閱了有關保護沼澤地問題的文件之後，給政府打了劣級評分，並通過媒體和在因特網將此公佈於眾。

政府內部挺身而出揭露不軌或不法行為的人通常被稱作“吹哨者”(“whistle-blower”)，他們使公眾注意到政府的錯誤行為。按照美國法律，這些揭露內情的人有權利不因他們的行動而遭到報復。

屬於《信息自由法》範圍的文件一旦被公開，往往會在關心有關問題的其他公民中廣泛傳播。例如在佛羅里達州的彭薩科拉，一批居民取得了工程兵(Army Corps of Engineers)所保存的聯邦政府檔案，內容涉及擬在海濱建造的一棟高層公寓大廈可能造成的環境影響。這些居民於是將 900 頁的材料放在社區一座樓裡供其他居民閱讀。截至本文截稿時，建樓問題仍然懸而未決，但是這個社區的居民正在大力伸張自己的權益。

美國是讓公民依法有權取得這種施政信息的少數國家之一。其他制訂了類似法律的國家包括：澳大利亞、加拿大、法國、新西蘭和瑞典。

此电子书内容来源：美国国务院 电子书由禁书网热心网友制作。

[大陆直连看禁书禁闻禁文禁网禁片禁歌禁曲](#)

[禁书网](#)提供禁书下载阅读，禁书目录，禁书网 <http://www.bannedbook.org/>是最大最全的禁书下载基地，中国禁书，大陆禁书应有尽有。

禁书禁闻禁片大陆直连：<http://bannedbook.s3-website-us-east-1.amazonaws.com/>

瞭解日常運作

美國人可以從除週末以外每天出版的報紙《聯邦政府紀事》(Federal Register)上讀到聯邦機構正在提議實施的規章制度，從而在這些規章制度被採納之前瞭解情況。

聯邦機構必須就某些重大政策事項在《聯邦政府紀事》上發佈告示，依照法律，任何人都可以對提議中的政策變動發表意見。意見通常以書面形式提出，但也常常有機會用電子郵件或是在公眾聽證會上表達。

《聯邦政府紀事》的每一個告示都詳細指點公民如何在通常給予的 30 到 90 天的時限內提出自己的意見。對他們的評論或批評不得忽視。日後《聯邦政府紀事》刊登最終通過的法規時，有關機構必須對公眾提出的意見做出反應，並說明針對這些意見作了哪些修改。

個人或團體不但可以對現行的法規發表意見，而且還可以提出要聯邦機構奉行新政策的主張。

很多個人和團體每天都瀏覽《聯邦政府紀事》，以瞭解是否有自己所關心的事項。在公共圖書館、院校和因特網(www.access.gpo.gov)上，都可以讀到《聯邦政府紀事》報。

實例

《信息自由法》和《聯邦政府紀事》是被美國人日益廣泛用來促進施政透明化的兩項重要工具。他們由此取得的信息知識，往往促使公共政策產生變化。

以下是公民團體在三個日常生活領域中如何發揮作用的實例。

環境：環境保護局的使命是保護人的健康和使空氣、水源和土壤遭到污染。它的職責之一是制定標準，限制機動車排放的廢氣污染。

參加環保團體的美國公民最近在改變政府減少空氣污染的計劃方面取得了一次勝利。環保組織聯盟“清潔空氣信託基金”(Clean Air Trust) 的執行幹事長弗蘭克·奧唐納(Frank O'Donnell) 說：“我認為我們發出了巨大的社會聲響，環保局做出了應有的反應。”

事情是在 90 年代後期開始的。當時環保局著手研究制定更嚴格的汽車尾管廢氣排放規則，並從汽車製造廠商、石油公司、公民團體和個人那裡收到了成千上萬條評論意見。

幾個環保組織敦促政府堵塞一個涉及多功能吉普車、麵包車和輕型運貨卡車“漏洞”，這些車比小轎車排出的廢氣多。在 70 年代對機動車廢氣排放和耗油率初次定出時，上述幾種車型不在規定限制之列，因為當時這幾種車通常僅用於農莊和建築工地。但是，到 1998 年，多功能吉普車和輕型運貨卡車佔了社會上新車銷售總數的一半左右，成為日常購物和上下班的交通工具。

環保局在 1999 年初公佈了它的新規章提案，要對所有車輛的廢氣排放實施更為嚴格的標準。按照新的標準，一般小轎車預定 2004 年達標，而且第一次要求 8500 磅以下的多功能吉普車和輕型運貨卡車在 2007 年達到同樣的標準。

在隨後舉行的多次公眾聽證會期間，許多公民和團體運用自己的權利提出，進一步採取更嚴格的標準將有助於減輕空氣污染。他們敦促環保局將 8500 磅以上的多功能吉普車也列入達標之列，而不要豁免它。他們還希望使汽車製造廠商比提議中的時間更早地達到規定要求。

汽車製造業的代表則從截然不同的角度公開疾呼，聲稱無法在所建議的期限之前完成必要的改動。

1999 年後期，雙方都獲得了部份勝利。環保局宣佈，8500 磅以上的多功能吉普車將被列入實行標準的範圍之內，但是，改動的時間期限保持不變。

稅收：同許多國家一樣，美國對本國公民徵收所得稅。稅務由財政部的國內稅收署 (Internal Revenue Service) 管理。

美國納稅人有種種機會通過各種途徑——從稅務立法開始——對收稅制度施加影響。現行各項稅務法律是經過公民、企業和遊說團體的大量辯論和聽證會之後，由國會議員制訂成文並經總統簽署產生的。

整套稅收法律通稱為“國內稅收法典”(Internal Revenue Code)，但它仍只是稅務領域的一個組成部份而已。國內稅收署負責頒布對法律做出更為詳細解釋的細則。整個系統相當複雜，法律加上國內稅收署細則共有將近 50000 頁，刊登在國內稅收署的網站上供公眾查閱(www.irs.gov)。

國內稅收署負責編製公民報稅時填寫的收入申報表格，另外還編寫解釋法律的出版物，免費供公眾使用。

即使在稅務法通過以後，美國公民仍然可以對如何實行法律施加影響。例如 1998 年通過的一項法律，向因從前配偶欠稅而受到責任追究的離婚或分居者提供幫助。

按照慣例做法，政府就如何最有效地實施這項法律徵求人們意見。一個叫做“全國納稅人聯盟”(National Taxpayers Union)的民間組織向國內稅收署提出如何可以使報稅表格和填寫說明變得比較簡單明瞭的建議，以方便被該組織發言人皮特·塞普(Pete Sepp)稱為的“無辜配偶”(innocent spouses)。修訂過的國內稅收署報稅表格於 1999 年出台時，加入了一些通俗易懂的內容，解答了人們在這方面常會提出的疑問。國內稅收署還在自己的叢書中增添了一份叫做《無辜配偶之減免》的出版物。

據塞普說，“全國納稅人聯盟”對這些改進感到高興，儘管該組織提出的要求並沒有全部得到採納。但是他解釋說，“整個決策過程本就是一種折衷取捨，適可而止，而並非必須力求十全十美。”

何況，塞普指出，將來還有機會對進一步修改表格提出建議。他說：“變化往往是逐步做出的。”國內稅收署除設計報稅表格之外，還要負責從公民那裡收取稅款。這就是說，對每一個納稅人的報稅表都要審閱，以防存在無意或有意的誤算。最後，如果國內稅收署懷疑某些人報錯稅或有蒙騙的嫌疑，將對他們進行審查或曰“審計”。

儘管國內稅收署確定對哪些納稅人進行審計的具體方法屬於機密，但是公民被告之一些規則，使他們對審計過程有所認識。實際上，有一個叫做“業務檔案信息交流服務中心”(Transactional Records Access Clearinghouse)的團體，專門從事向國內稅務局和其他機構索取資料的工作，以保證這個制度不偏不倚。

同紐約州錫拉丘茲(雪城)大學(Syracuse University)相連的“業務檔案信息交流服務中心”的聯合主任休·朗(Sue Long)解釋說：“公平是執法的根本要素，沒有公平，公眾的支持很容易消失，進而使政府不得不為強制就範而花費越來越大的費用。”

“業務檔案信息交流服務中心”曾依據《信息自由法》提出索取資料的要求，並且發現，國內某些地區的納稅人比另一些地區的納稅人更頻繁地受到審計。當這些敏感的資料被公佈於眾後，在國會和媒體引起了廣泛討論。

這是一個團體運用自己的合法權利促進施政透明化的典型例子。朗女士說：“在稅務局本身的資料中所發現的不均衡情況相當嚴重，所以美國公眾完全有理由問一個為什麼。國內稅收署有責任認真做出的回答。”儘管問題尚未最後見分曉，但是它得到了公開討論。就在“全國納稅人聯盟”和“業務檔案信息交流服務中心”等團體在繼續對國內稅收署進行監督和施加影響的同時，稅務局自身最近也展開了一個項目，爭取更多的公民參與。如今，有分佈在全國各地的志願者團體“公民之聲”(Citizen Advocacy Panels)，致力於發現問題和提出建議。

國內稅收署署長查爾斯·O·羅索蒂(Charles O. Rossotti)說：“從我們服務對象的角度以新的眼光審視自己工作，這對國內稅收署大有裨益。”

食品與藥物：美國食品和藥物管理局(U.S. Food and Drug Administration)負責管理藥物、醫療器材、食品和化妝品，以保證其安全純淨。食品和藥物管理局屬於衛生與公眾服務部(Department of Health and Human Services)。

食品和藥物管理局的工作之一是確保消費品的標籤符合事實。這項要求不久前帶來一個幾乎涉及所有美國人的重大規章修改。

這一修改的起因是食品和藥物管理局收到了許多申訴，對不需醫生處方可在商店買到的非處方藥品的標籤，如阿斯匹林和咳嗽糖漿等，表示不滿。消費者感到某些這類藥品包裝上的文字說明深奧難懂。尤其是上了年紀的人，閱讀那些蠅頭小字更為困難。

於是，食品和藥物管理局向製藥廠商做出強制性規定，並要求在2005年前逐步落實。新規定是食品和藥物管理局基於對公民團體和製藥業代表提出的2000多條意見的分析研究後制定的。它

要求藥品說明必須用大字體印刷，並且規定，製藥廠商必須將可能出現的用藥危險明確地標在藥瓶上。

基於公眾對食品和藥物管理局的要求，即使在像零食類的普通食品上也會出現警告標籤。另一個顯示透明化對制定規章的作用的例子是，公民說服政府做出規定，在含有 Olestra 油脂代用品的某些馬鈴薯片和其他一些零食的包裝上必須標明這種成份。食品和藥物管理局在經過十年的研究以後於 1996 年確定了 Olestra 的安全性，批准予以使用。許多消費者願意購買這種含有“假脂肪”因而熱量低的食品。但是，一些關心健康問題的團體和醫藥界代表在公眾聽證會上提出，這種成份可能引起胃腸道問題，應該禁用。

因此，食品和藥物管理局在做出批准決定的同時，要求廠商必須在所有含 Olestra 的食品包裝上附上警告，告訴消費者這種食品可能引起“腹部痙攣”和其他副作用。

食品和藥物管理局關於 Olestra 的規定以及本文所列舉的其他實例，說明了美國的公共政策制度的運作方式。公民有權瞭解自己政府的運作，並且可以利用信息來對涉及他們生活的決策從或大或小的方面施加影響。美國的老百姓知道，施政透明化在實際生活中實行起來是有其缺陷的，其中包括：允許普通公民對政府制訂法規的過程施加影響會使這一過程變得緩慢，甚至耗費甚多。但是，正如美國《憲法》主要起草人托馬斯·傑斐遜(Thomas Jefferson)在 1791 年所說：“我寧可接受由於太顧及自由而帶來的不便，也不願接受由於太不顧及自由而產生的不便。”同傑斐遜一樣，大多數美國人相信，即使存在美中不足，也值得讓陽光照亮政府的活動。由此，美國公民換來一個透明的、有大眾參與的民主制度。

美國聯邦機構在人們生活中的作用

聯邦政府內設有十四個行政部，這些部又分成各司其職的機構。另外，還有 100 多個分管生活各方面事務的獨立的聯邦機構。

每個機構的規模和使命不同，但有時候在職責上有所重疊。

以下是規章制訂過程向公眾評議開放的一些主要聯邦機構：

- 消費品安全委員會(Consumer Product Safety Commission)——協助保護公眾不受消費品傷害。
- 聯邦通訊委員會(Federal Communications Commission)——管理電視、廣播及有線、衛星與電纜通訊。
- 聯邦緊急措施署(Federal Emergency Management Agency)——協助公民及地方政府機構減輕由颶風、地震、火災等災害造成的生命財產損失。
- 聯邦貿易委員會(Federal Trade Commission)——促進美國經濟中自由和公平的貿易競爭。
- 國家公路交通安全局(National Highway Traffic Safety Administration)——制訂和落實車輛安全標準，以協助防止撞車事故造成的傷亡。
- 職業安全與健康管理局(Occupational Safety and Health Administration)——確立僱主應遵守的標準，以保護美國就業者在工作崗位上的安全健康。
- 證券交易委員會(SEC)——負責保護公眾免遭股市與其他金融市場的越軌行為之害。
- 小企業管理局(SBA)——向企業主提供貸款並在發生颶風和水災等自然災害後提供金融援助。為婦女和少數族裔經營的企業提供支持。

(完)