

施政透明——

美国公民如何对公共政策施加影响

[艾伦·M·卡茨](#) 撰文

PAUL MALAMUD

编辑

THADDEUS A. MIKSINSKI, JR.

艺术指导

ELLEN M. KATZ

(艾伦·M·卡茨)

是经常以美国政府机构为题

材写作的自由撰稿人

DALE WITTNER 摄影

“在人民不掌握信息或是无法获得信息的情形下，所谓人民的政府只不过是一场闹剧或悲剧的序幕；也许两者并存。知识永远统治无知；有意自己当家作主的人民必须用知识的力量武装自己。”

— 美国前总统詹姆斯·麦迪逊，1822 年

[前言](#)

[让阳光射入](#)

[索查档案](#)

[了解日常运作](#)

[实例](#)

[美国联邦机构在人](#)

前言

美国民主制度——以及任何民主制度——的核心，是人民对关系到自己生活的政府决策有真正和积极的参与。

这样一个制度的灵魂，是普通公民有能力使政府官员对其的行动负责。这个被称为“透明度”的最起码的民主过程具有多种多样的形式，但宗旨都是让公民能公开看到自己政府的各项活动，而不允许政府暗箱作业。

政府运作透明化所基于的原则体现在从美国建国以来一直指导国家的基本文件中，其中包括《独立宣言》和《宪法》。而且，随着时间的发展，形成了一批法律、规章和惯例，使得普通公民可以方便地旁听政府官员的某些重要会议、索取并得到政府文件，并参与政府的决策和规则制订。施政透明化的原则已经以不同程度在地方、州和联邦各级扎根。

在很大程度上由英国普通法体制发展而来美国司法程序所具有的透明度，从总体上说使人们享有审讯公开的权利。同样，美国国会随着历史的发展，不但对许许多多公民团体与组织的呼声敞开大门，而且也通过举办有关法律提案与重大事项的“听证会”，听取专家、官员和公民的意见。

此外，联邦政府所属各机构，即总统领导的“行政部门”的工作，也同样具有透明度。这些机构做出的决策，从食品、汽车到环境等等，影响着公民的日常生活。如今，个人对行政部门决策程序施加影响的途径越来越多。有些团体力图对联邦政府所有三个分支，即司法部门、立法部门和行政部门，同时施加影响。

总的来说，美国公民可以自由地尽多或者尽少地参与政治进程。有些人全身心投入他们所信的事业，以个人——但通常通过游说团体——展开活动。另外一些人则很少参与，或者只有在遇到自己关心的问题时才发出自己的声音。

让阳光射入

公民使领导人承担责任的最基本方式，是在选举中投票及在公开审判中担任陪审员。但是这些不是仅有的方式。在美国和其他民主国家，公民可以每天、而并非仅在选举日，对政府施加影响。人们能够、也应该有很多机会，确保无论是民选或非民选的官员向人民负责。

在美国，行政部门官员举行政府公务会议时，往往必须事先预告，而且会议必须在对公众开放的会场举行。这是依据 1976 年通过的被称为“阳光法”（“Sunshine Act”）的联邦法规所采取的做法，

有助于做出更妥善、更知情的决策。而且，鉴于由此而制定出的政策反映了不同方面的广泛的意见，因此被认为更加公平。全 国各州一级也都有类似的法律。

在许多情况下，公民不但可以出席公务会议，而且还可以在会上发表意见。例如：环境保护局 (Environmental Protection Agency) 在 1999 年就一项有关污染的规章草案做出决定之前，在全国各地举行了一系列听证会，用大量时间听取证词。在宾夕法尼亚州费城举行的一次听 证会上，一位名叫兰迪·赫斯特 (Randy Hester) 的公民说出的一番话，大概表达了许多到会者的感觉，他说：“身为美国人，我感到说出自己的意见是我的一项不可剥夺的权利，我十分高兴今天有 了这个机会。”

公民表达自己观点的一个常用的办法，是给民选官员写信或是发送电子邮件。国会议员 (参议员或众议员) 一天收到成千上万份有关某一重大问题的邮件并不罕见。为了推动某一事业而组织起来的人们，会发起很多写信运动。这些团体可能由商界、宗教界或劳工界的代表 组成，也可能是一些专门关注某一问题——如环境保护或人类健康——的人士。他们也造访议员，当面向他们 “游说”。

美国的施政透明化也表现在对角逐公职的人的有关规定上。依照法律规定，凡是有意竞选国会议员或是总统的候选人都必须呈递详细的报告，申报自己筹集和花费多少资金。候选人必须将向他们捐款 200 美元以上的个人或团体的名字公开。还有一项限制给候选人捐款的数额的法律。

从本意来说，这些法规的目的是为了限制富人与财雄势大的集团对政治人物施加影响。同样，联邦领导人一旦当选或受任，都必须提交自己财务情况的报告。在这些报告中，高级官员必须申明自己的财务资产的性质和规模，以保证同所任职务没有利益冲突。

公众和媒体都可以得到财务申报报告，而美国宪法《第一条修正案》保护媒体不受政府检查。

美国人使用所有这些向官员问责的方法，以便能明智地行使自己的投票权。多年来，一方面由于陆续制订了新的法律，另一方面也由于信息渠道更加开放，公民个人从行政部门机构获取信息和对这些机构涉及公众利益的行动施加影响尤其变得更加方便容易。

索查档案

根据 1966 年实施的《信息自由法》(Freedom of Information Act)，美国人可以向各联邦政府机构、部和军队索取它们所保存的档案记录的复件。自实施以来，这项联邦法规已经成为公众获取信息的一个极为常用的手段。历史学家、新闻记者、教育工作者、私营公司、公民利益集团以及普通老百姓，都曾利用这项法律去查阅一些本来予以保密的文件。在各州一级，也有大同小异的法律。

多年来，这项重要的法律得以使美国公民希望有更多了解的事件的档案被公布于众，例如：1963 年约翰·F·肯尼迪总统遇刺事件以及 1986 年“挑战者号”航天飞机的不幸失事事件。

如今，因特网使读取这样的信息变得更加容易。

一些利益集团和政府将有些文件在网上公开。例如：联邦调查局将公众经常要求索阅的档案记录放在其网站上 (www.fbi.gov)。

这方面的专业私人律师伯纳德·芬斯特沃尔德(Bernard Fensterwald)解释说：“《信息自由法》使得美国人能够更为便利地获取有关美国政府活动和运作情况的资讯，使美国人信息灵通。”

有几项免于公开的例外，以免敏感的信息落入不应该接触这些信息的人的手中。例如：对任何可能危及国家安全或是使“个人隐私受到不应有侵犯”的档案不能开放。属于总统、副总统、国会议员和法院的文件不在公开的信息范围之列，尽管其中很多信息经常得到公开。

但是，芬斯特沃尔德指出，除非某一档案符合法定保密的标准，否则就“必须应索阅要求予以公开”。

按照《信息自由法》，联邦机构可以向要求查阅者收取合理的检索与复印成本费，但有时候这种服务是免费的。个人不必透露查阅档案的理由，档案可以是印刷或电子形式的文字材料、录音录影带、地图及照片。

甚至政府工作人员也可以援用这项法律来保证其所机构办事公正廉明。例如：一个叫作“公务员维护环境责任协会”(Public Employees for Eenvironmental Responsibility, 简称 PEER) 的政府工作人员组织，就经常索阅档案，以揭露在环保问题上可能出现的违章与失职行为。

仅仅是这些团体能够公开行使查阅档案的权利这一点本身，就可以带来巨大变化。”“公务员维护环境责任协会”总干事杰夫·鲁赫(Jeff Ruch)说：“提出查阅申请本身就有可能制止那种若在无人知晓的情况下便会悄悄进行的事情。”在了解政府是否给某个美国公民建立了秘密档案这点上，美国人也享有法律保护。按照 1974 年生效的《隐私法》(“Privacy Act”)，公民有权阅读联邦政府收集的有关自己的档案，并在发现有错误不实之处时，要求更正。

按照美国《宪法》，美国公民可以行使自己的言论自由权批评官方的政策。例如“公务员维护环境责任协会”在查阅了有关保护沼泽地问题的文件之后，给政府打了劣级评分，并通过媒体和在因特网将此公布于众。

政府内部挺身而出揭露不轨或不法行为的人通常被称作“吹哨者”(“whistle-blower”)，他们使公众注意到政府的错误行为。按照美国法律，这些揭露内情的人有权利不因他们的行动而遭到报复。

属于《信息自由法》范围的文件一旦被公开，往往会在关心有关问题的其他公民中广泛传播。例如在佛罗里达州的彭萨科拉，一批居民取得了工程兵(Army Corps of Engineers)所保存的联邦政府档案，内容涉及拟在海滨建造的一栋高层公寓大厦可能造成的环境影响。这些居民于是将 900 页的材料放在社区一座楼里供其他居民阅读。截至本文截稿时，建楼问题仍然悬而未决，但是这个社区的居民正在大力伸张自己的权益。

美国是让公民依法有权取得这种施政信息的少数国家之一。其他制订了类似法律的国家包括：澳大利亚、加拿大、法国、新西兰和瑞典。

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/>

了解日常运作

美国人可以从除周末以外每天出版的报纸《联邦政府纪事》(Federal Register)上读到联邦机构正在提议实施的规章制度，从而在这些规章制度被采纳之前了解情况。

联邦机构必须就某些重大政策事项在《联邦政府纪事》上发布告示，依照法律，任何人都可以对提议中的政策变动发表意见。意见通常以书面形式提出，但也常常有机会用电子邮件或是在公众听证会上表达。

《联邦政府纪事》的每一个告示都详细指点公民如何在通常给予的 30 到 90 天的时限内提出自己的意见。对他们的评论或批评不得忽视。日后《联邦政府纪事》刊登最终通过的法规时，有关机构必须对公众提出的意见做出反应，并说明针对这些意见作了哪些修改。

个人或团体不但可以对现行的法规发表意见，而且还可以提出要联邦机构奉行新政策的主张。

很多个人和团体每天都浏览《联邦政府纪事》，以了解是否有自己所关心的事项。在公共图书馆、院校和因特网(www.access.gpo.gov)上，都可以读到《联邦政府纪事》报。

实例

《信息自由法》和《联邦政府纪事》是被美国人日益广泛用来促进施政透明化的两项重要工具。他们由此取得的信息知识，往往促使公共政策产生变化。

以下是公民团体在三个日常生活领域中如何发挥作用的实例。

环境：环境保护局的使命是保护人的健康和使空气、水源和土壤遭到污染。它的职责之一是制定标准，限制机动车排放的废气污染。

参加环保团体的美国公民最近在改变政府减少空气污染的计划方面取得了一次胜利。环保组织联盟“清洁空气信托基金”(Clean Air Trust) 的执行干事长弗兰克·奥唐纳(Frank O'Donnell) 说：“我认为我们发出了巨大的社会声响，环保局做出了应有的反应。”

事情是在 90 年代后期开始的。当时环保局着手研究制定更严格的汽车尾管废气排放规则，并从汽车制造厂商、石油公司、公民团体和个人那里收到了成千上万条评论意见。

几个环保组织敦促政府堵塞一个涉及多功能吉普车、面包车和轻型运货卡车“漏洞”，这些车比小轿车排出的废气多。在 70 年代对机动车废气排放和耗油率初次定出时，上述几种车型不在规定限制之列，因为当时这几种车通常仅用于农庄和建筑工地。但是，到 1998 年，多功能吉普车和轻型运货卡车占了社会上新车销售总数的一半左右，成为日常购物和上下班的交通工具。

环保局在 1999 年初公布了它的新规章提案，要对所有车辆的废气排放实施更为严格的标准。按照新的标准，一般小轿车预定 2004 年达标，而且第一次要求 8500 磅以下的多功能吉普车和轻型运货卡车在 2007 年达到同样的标准。

在随后举行的多次公众听证会期间，许多公民和团体运用自己的权利提出，进一步采取更严格的标准将有助于减轻空气污染。他们敦促环保局将 8500 磅以上的多功能吉普车也列入达标之列，而不要豁免它。他们还希望使汽车制造厂商比提议中的时间更早地达到规定要求。

汽车制造业的代表则从截然不同的角度公开疾呼，声称无法在所建议的期限之前完成必要的改动。

1999 年后期，双方都获得了部份胜利。环保局宣布，8500 磅以上的多功能吉普车将被列入实行标准的范围之内，但是，改动的时间期限保持不变。

税收：同许多国家一样，美国对本国公民征收所得税。税务由财政部的国内税收署 (Internal Revenue Service) 管理。

美国纳税人有种种机会通过各种途径——从税务立法开始——对收税制度施加影响。现行各项税务法律是经过公民、企业和游说团体的大量辩论和听证会之后，由国会议员制订成文并经总统签署产生的。

整套税收法律通称为“国内税收法典”(Internal Revenue Code)，但它仍只是税务领域的一个组成部份而已。国内税收署负责颁布对法律做出更为详细解释的细则。整个系统相当复杂，法律加上国内税收署细则共有将近 50000 页，刊登在国内税收署的网站上供公众查阅(www.irs.gov)。

国内税收署负责编制公民报税时填写的收入申报表格，另外还编写解释法律的出版物，免费供公众使用。

即使在税务法通过以后，美国公民仍然可以对如何实行法律施加影响。例如 1998 年通过的一项法律，向因从前配偶欠税而受到责任追究的离婚或分居者提供帮助。

按照惯例做法，政府就如何最有效地实施这项法律征求人们意见。一个叫做“全国纳税人联盟”(National Taxpayers Union)的民间组织向国内税收署提出如何可以使报税表格和填写说明变得比较简单明了的建议，以方便被该组织发言人皮特·塞普(Pete Sepp)称为的“无辜配偶”(innocent spouses)。修订过的国内税收署报税表格于 1999 年出台时，加入了一些通俗易懂的内容，解答了人们在这方面常会提出的疑问。国内税收署还在自己的 丛书中增添了一份叫做《无辜配偶之减免》的出版物。

据塞普说，“全国纳税人联盟”对这些改进感到高兴，尽管该组织提出的要求并没有全部得到采纳。但是他解释说，“整个决策过程本就是一种折衷取舍，适可而止，而并非必须力求十全十美。”

何况，塞普指出，将来还有机会对进一步修改表格提出建议。他说：“变化往往是逐步做出的。”国内税收署除设计报税表格之外，还要负责从公民那里收取税款。这就是说，对每一个纳税人的报税表都要审阅，以防存在无意或有意的误算。最后，如果国内税收署怀疑某些人报错税或有蒙骗的嫌疑，将对他们进行审查或曰“审计”。

尽管国内税收署确定对哪些纳税人进行审计的具体方法属于机密，但是公民被告之一些规则，使他们对审计过程有所认识。实际上，有一个叫做“业务档案信息交流 服务中心”(Transactional Records Access Clearinghouse)的团体，专门从事向国内税务局和其他机构索取资料的工作，以保证这个制度不偏不倚。

同纽约州锡拉丘兹(雪城)大学(Syracuse University)相连的“业务档案信息交流服务中心”的联合主任休·朗(Sue Long)解释说:“公平是执法的根本要素,没有公平,公众的支持很容易消失,进而使政府不得不为强制就范而花费越来越大的费用。”

“业务档案信息交流服务中心”曾依据《信息自由法》提出索取资料的要求,并且发现,国内某些地区的纳税人比另一些地区的纳税人更频繁地受到审计。当这些敏感的资料被公布于众后,在国会和媒体引起了广泛讨论。

这是一个团体运用自己的合法权利促进施政透明化的典型例子。朗女士说:“在税务局本身的资料中所发现的不均衡情况相当严重,所以美国公众完全有理由问一个为什么。国内税收署有责任认真做出的回答。”尽管问题尚未最后见分晓,但是它得到了公开讨论。就在“全国纳税人联盟”和“业务档案信息交流服务中心”等团体在继续对国内税收署进行监督和施加影响的同时,税务局自身最近也展开了一个项目,争取更多的公民参与。如今,有分布在全国各地的志愿者团体“公民之声”(Citizen Advocacy Panels),致力于发现问题和提出建议。

国内税收署署长查尔斯·O·罗索蒂(Charles O. Rossotti)说:“从我们服务对象的角度以新的眼光审视自己工作,这对国内税收署大有裨益。”

食品与药物: 美国食品和药物管理局(U.S. Food and Drug Administration)负责管理药物、医疗器材、食品和化妆品,以保证其安全纯净。食品和药物管理局属于卫生与公众服务部(Department of Health and Human Services)。

食品和药物管理局的工作之一是确保消费品的标签符合事实。这项要求不久前带来一个几乎涉及所有美国人的重大规章修改。

这一修改的起因是食品和药物管理局收到了许多申诉,对不需医生处方可在商店买到的非处方药品的标签,如阿斯匹林和咳嗽糖浆等,表示不满。消费者感到某些这类药品包装上的文字说明深奥难懂。尤其是上了年纪的人,阅读那些蝇头小字更为困难。

于是,食品和药物管理局向制药厂商做出强制性规定,并要求在2005年前逐步落实。新规定是食品和药物管理局基于对公民团体和制药业代表提出的2000多条意见的分析研究后制定的。它

要求药品说明必须用大字体印刷，并且规定，制药厂商必须将可能出现的用药危险明确地标在药瓶上。

基于公众对食品和药物管理局的要求，即使在像零食类的普通食品上也会出现警告标签。另一个显示透明化对制定规章的作用的例子是，公民说服政府做出规定，在含有 Olestra 油脂代用品的某些马铃薯片和其他一些零食的包装上必须标明这种成份。食品和药物管理局在经过十年的研究以后于 1996 年确定了 Olestra 的安全性，批准予以使用。许多消费者愿意购买这种含有“假脂肪”因而热量低的食物。但是，一些关心健康问题的团体和医药界代表在公众听证会上提出，这种成份可能引起胃肠道问题，应该禁用。

因此，食品和药物管理局在做出批准决定的同时，要求厂商必须在所有含 Olestra 的食品包装上附上警告，告诉消费者这种食品可能引起“腹部痉挛”和其他副作用。

食品和药物管理局关于 Olestra 的规定以及本文所列举的其他实例，说明了美国的公共政策制度的运作方式。公民有权了解自己政府的运作，并且可以利用信息来对涉及他们生活的决策从或大或小的方面施加影响。美国的老百姓知道，施政透明化在实际生活中实行起来是有其缺陷的，其中包括：允许普通公民对政府制订法规的过程施加影响会使这一过程变得缓慢，甚至耗费甚多。但是，正如美国《宪法》主要起草人托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)在 1791 年所说：“我宁可接受由于太顾及自由而带来的不便，也不愿接受由于太不顾及自由而产生的不便。”同杰斐逊一样，大多数美国人相信，即使存在美中不足，也值得让阳光照亮政府的活动。由此，美国公民换来一个透明的、有大众参与的民主制度。

美国联邦机构在人们生活中的作用

联邦政府内设有十四个行政部，这些部又分成各司其职的机构。另外，还有 100 多个分管生活各方面事务的独立的联邦机构。

每个机构的规模和使命不同，但有时候在职责上有所重叠。

以下是规章制订过程向公众评议开放的一些主要联邦机构：

- 消费品安全委员会(Consumer Product Safety Commission)——协助保护公众不受消费品伤害。
- 联邦通讯委员会(Federal Communications Commission)——管理电视、广播及有线、卫星与电缆通讯。
- 联邦紧急措施署(Federal Emergency Management Agency)——协助公民及地方政府机构减轻由飓风、地震、火灾等灾害造成的生命财产损失。
- 联邦贸易委员会(Federal Trade Commission)——促进美国经济中自由和公平的贸易竞争。
- 国家公路交通安全局(National Highway Traffic Safety Administration)——制订和落实车辆安全标准，以协助防止撞车事故造成的伤亡。
- 职业安全与健康管理局(Occupational Safety and Health Administration)——确立雇主应遵守的标准，以保护美国就业者在工作岗位上的安全健康。
- 证券交易委员会(SECurity and Exchange Commission)——负责保护公众免遭股市与其他金融市场的越轨行为之害。
- 小企业管理局(Small Business Administration)——向企业主提供贷款并在发生飓风和水灾等自然灾害后提供金融援助。为妇女和少数族裔经办的企业提供支持。

(完)