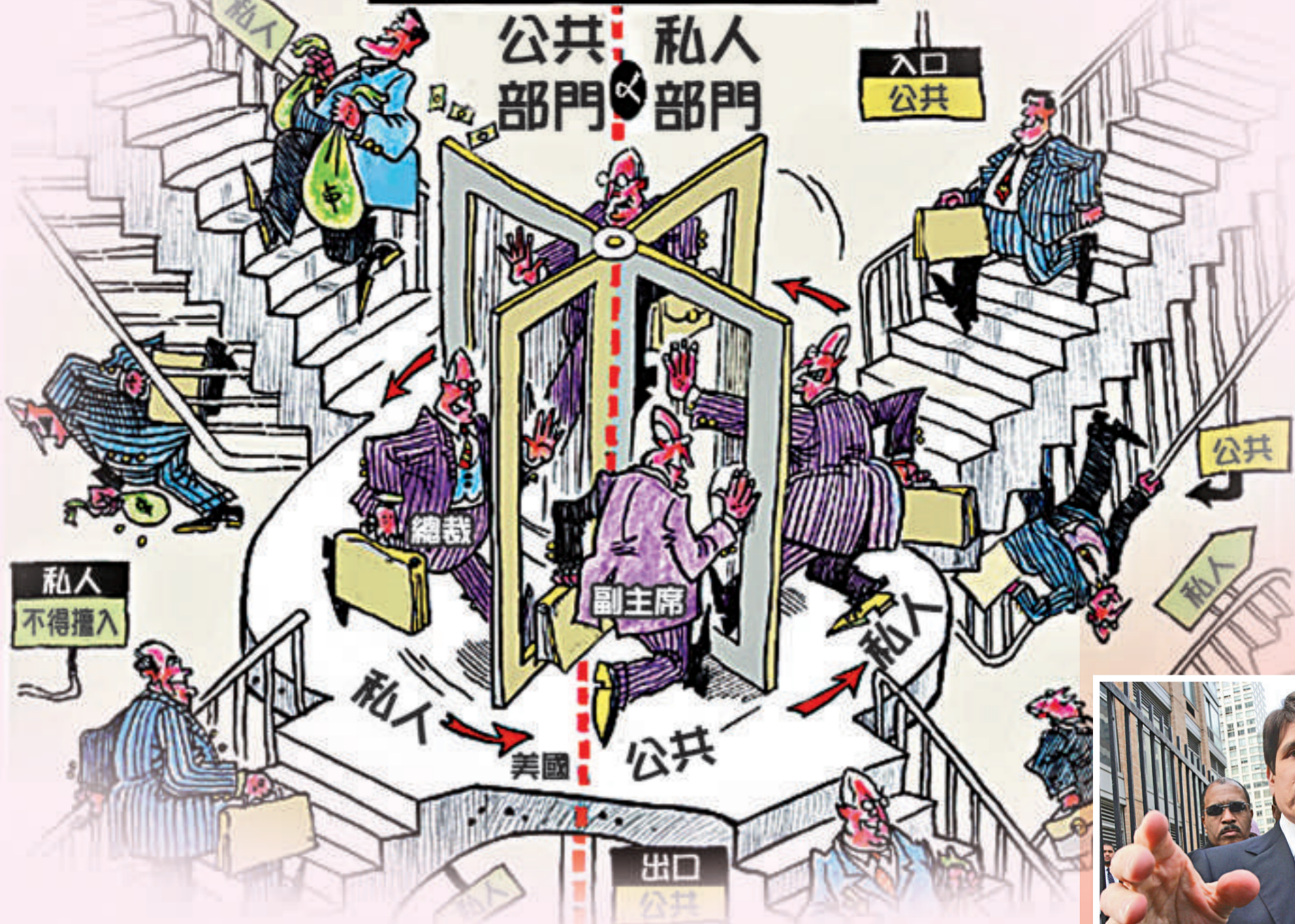


旋轉門

與美式腐敗

「旋轉門」機制



腐敗現象在美國政界層出不窮。查美國官場的腐敗根源，就不能不提所謂的「旋轉門」。所謂「旋轉門」，指的是個人在公共部門和私人部門之間雙向轉換角色、穿梭交叉的機制。

本報駐美記者 黃曉敏

美國司法部長每年必須向國會提交一份報告，敘述和總結司法部設的公共廉潔處一年的工作。這份報告通常所附的幾張統計表，比較全面地展示了美國各級政府官員的腐敗情況。

美國司法部的報告內容覆蓋50個州，統計表顯示，近幾年來，儘管案件的數量有所減少，但總體上看，美國腐敗狀況並無改善。在2003—2007年間，共有5817人受到腐敗指控，年平均1163人；共有4959人被判有罪，年平均992人。這兩項指標近5年的平均數都與過去20年的平均數相去不遠。

總部設在柏林的反貪污監察組織「透明國際」每年都會公布國際廉潔指數，美國排名第十八，低於新西蘭和新加坡以及德國和英國等歐洲和亞洲國家。

「收買型腐敗」

美國的腐敗根植於它的社會經濟政治制度。美國制度得以運轉的動力和潤滑劑，可以說是形形色色的利益集團。抽象地說，社會集團可分為兩大類：一為廣義的商人集團，包括產業、金融、電信、傳媒，以及基金會、大學、甚至工會等非政府組織；二為廣義的官僚集團，包括立法、司法行政和軍隊。儘管存在交叉，社會經濟政治制度大體上可以分為兩種基本類型：一是官僚集團控制商人集團；二是商人集團控制官僚集團。與之相對應的腐敗亦有兩種，分別為「體制型腐敗」和「收買型腐敗」。現代社會運動發展過程中起決定性作用的便是這兩個集團之間的關係。總體上看，美國是一個商人集團主導或支配官僚集團的國家，其腐敗屬於比較典型的「收買型腐敗」，其腐敗總是通過經濟利益對政府政策的俘獲或影響表現出來。

在這些社會集團之間，存在着「旋轉門」。所謂「旋轉門」，指的是個人在公共部門和私人部門之間雙向轉換角色、穿梭交叉的機制。大體而言，「旋轉門」機制可以被歸為兩類。第一類是由產業或民間部門進入政府的「旋轉門」。公司高級管理人員和商業利益集團說者進入聯邦政府並擔任要職，在制訂政策和實施政策與管制過程中，偏袒特定的商業利益集團。第二類是由政府進入私人部門的「旋轉門」。公職人員跳入薪俸豐厚的私人部門或者效力於游說公司，並在新職位上利用以前搭建的關係網和影響力為私人僱主或游說公司的客戶爭取利益。

游說公司生意好

這種深深植根於美國政治文化傳統的、以游說來達到一己之私的現象，便是被稱作除行政、立法和司法之外的美國「第四權力中心」。它不僅開創了一種腐敗文化，而且為官商勾結權錢交易的腐敗行徑披上了合法外衣。

一九六九年，國會山莊經驗豐富的說客新人的收入，有可能高於他們做國會幕僚時所賺的10000美元。今天，一位說客比年收入50000美元的國會幕僚多賺五、六倍。一名行政部門的助理部長也可以在離任後轉投說客的行列賺取相近倍數的收入。公關和游說公司暴增，暗示公關界的大集團如博雅、奧美、偉達和WPP等，可以收購由前行政部及國會幕僚創辦的小公司，令員工一夜之間變成百萬富翁。

法制與輿論監督

為了制止「旋轉門」帶來的惡果，美國制定了一系列政策。首先是法制上的保證。除了建國早期就通過的《官員任職法》等反腐法律外，美國在一九七九年出台了《美國政府道德法》，一九八九年之後通過了《美國政府道德改革法》等一系列法律，這些法律法規的內容非常豐富，具有很強的可操作性。

美國聯邦政府、國會、聯邦法院內設有道德委員會或道德辦公室，負責內部調查，並有權建議相關部門對不法官員進行司法調查。財產申報制度也是阻止「旋轉門」腐敗的重要武器。在任高級官員必須在每年五月十五日前申報其家庭上一年度收入財產狀況，並向社會公布；中低級官員在單位內部申報以便公眾查閱。新任和離職時也需申報。

有效的輿論監督在很大程度上阻止了「旋轉門」可能帶來的腐敗。依照美國法律：除非能證明確實存在惡意，否則媒體對公職人員的報道即使不準確，也免受司法追究。許多政商錢權交易醜聞就是由媒體首先揭露出來的。如《紐約時報》就曾刊文指出，大批反恐官員辭職後去了國防企業，此後媒體大量報道，政府也着手組織調查。

由總統任命的高級官員，在出任公職前，聯邦調查局要求填報《重要職務安全調查表》、《個人情況調查許可表》、《財產調查許可表》供其做背景調查。《聯邦官員離職後生活法》規定，聯邦高官在離職後兩年內不得親自出面，在其曾親自或實際上參與過的事務中，為他人的代理活動提供幫助，或者只可出面不能講話；離職一年內，在其曾任職機構中任何懸而未決的事務上，都不得採取任何行動影響事務的決斷；離職官員終生不得在法庭、政府機構或政府官員面前，以任何形式為任何人充當代理。

美國總統奧巴馬上任後僅一天，即頒布行政命令，阻止「旋轉門」式的腐敗。他在簽署命令時說：「從今天起，本屆政府將比歷史上任何一屆政府都要更嚴格地限制游說者。如果游說人員進入我的政府任職，就不能在其曾經游說的領域工作，也不能在其過去兩年期間曾游說的機構工作。他們從政府離職後，在我的總統任期內也不能再進行對政府的游說活動。」

奧巴馬能改變華盛頓，整頓他所謂的「出了毛病的制度」？或是他被華盛頓改變？我們拭目以待。



▲「賣官州長」布拉戈耶維奇



▲美國游說業「教父」阿布拉莫夫



▲美國前共和黨眾議員蘭迪·卡寧漢姆（左）承認犯有收取賄賂和逃稅兩項罪行

美國三大腐敗案例

1. 布拉戈耶維奇案

美國近期最轟動的貪官莫過於伊利諾伊州州長布拉戈耶維奇。美國聯邦調查局提供的電話竊聽材料指出，五十一歲的布拉戈耶維奇企圖利用該州國會議員的空位謀取私人利益。由於原伊利諾伊州聯邦參議員奧巴馬當選美國總統，布拉戈耶維奇有權提名其他人填補參議員空缺。

他試圖獲得的利益還包括：在某一個基金會或工會組織中擔任職務獲得薪金；為其妻子謀求年薪達十五萬美元的公司董事職務；為自己在奧巴馬新內閣中謀得一官半職，或爭取大使級外派職務。他還涉嫌威脅美國媒體巨頭論壇報業集團，要求該公司解僱對其持批評態度的芝加哥論壇報主編以換取伊利諾伊州州長提供的援助。

布拉戈耶維奇於去年十二月間遭逮捕，並被檢方起訴。今年一月，伊利諾伊州州長及參議院分別通過了彈劾案，他被迫下台。

伊利諾伊州腐敗成風，在過去九位州長中，有五人因為涉嫌腐敗被起訴或逮捕。其中，布拉戈耶維奇的前任、共和黨人喬治·瑞恩因為欺騙和敲詐被判入獄六年半。

2. 阿布拉莫夫案

阿布拉莫夫是專業從事美國國外游說活動的知名人士，有美國游說業「教父」之稱。二〇〇六年一月三日，阿布拉莫夫承認共謀、欺詐和逃稅三項重罪，為換取減輕刑責，成為檢方證人，配合調查收受賄賂的國會議員。他承認為購買海上賭博公司，捏造二千三百萬美元電匯轉帳，騙取六千萬美元貸款。二〇〇六年三月二十九日，阿布拉莫夫及其生意夥伴亞當·基丹因巨額詐騙被邁阿密地方法院各判處五年零十個月監禁。法院同時

勒令兩名案犯歸還二百一十萬多美元贓款。二〇〇七年一月十九日，美國前共和黨國會議員鮑勃·奈伊因收受阿布拉莫夫的賄賂被判處兩年六個月監禁，成為此案第一位被判刑的國會議員。奈伊還被罰款六千美元，並在服刑結束後，接受兩年時間的察看。在察看期間，他不能飲酒，還必須每年從事一百個小時的社區服務。

3. 卡寧漢姆案

在國會任職十五年之久的美國前共和黨眾議員蘭迪·卡寧漢姆於二〇〇五年十一月承認犯有收取賄賂和逃稅兩項罪行，並引咎辭職。這位曾在越戰中表現出來的老兵承認，在二〇〇一至二〇〇四年擔任眾議院撥款委員會成員期間，多次利用職務之便暗箱操作高達數千萬美元的國防採購項目，並藉此從採購商處索取現金、支票以及禮物，折合金額共計二百四十萬美元。此外，他還數次虛報納稅申報表，其中涉及至少一百萬美元的不明收入。二〇〇六年三月，美國加州地方法院判處卡寧漢姆八年零四個月監禁，同時裁決沒收其價值一百八十五萬美元的受賄物品，並要求其支付一百八十萬美元的逃稅款。卡寧漢姆受賄案是美國國會歷史上少見的大案，而他本人也成為四十年來被判入獄時間最長的前國會議員。



伊利諾伊州參議院辯論對「賣官州長」布拉戈耶維奇的彈劾案