

## 论美国竞选财政中的"软钱革命"

赵可金 朱锦屏

〔内容提要〕20世纪80年代以来,美国竞选财政中的最大变化就是越来越多的"软钱"卷入到竞选过程之中,成为候选人谋求当选的重要工具。"软钱革命"在客观上已经对美国代议民主制形成了严峻的挑战,特别是"软钱"制造了大量的政治腐败。多年以来,美国国内社会各界对有关"软钱"立法问题争论激烈难以形成共识。美国如要通过立法对"软钱"加以限制,堵塞宪政民主体制中存在的漏洞,尚需要很长一段时间。

关键词: 美国政治/选举/国会选举/软钱

"金钱是政治的母乳"(Money is the mother's milk of politics)。在两百多年的美国历史当中,从来没有一次竞选是不用钱的,区别在于花费多少而已。乔治·华盛顿在1757年竞选弗吉尼亚州议员时,就曾被指责在竞选中行为不轨。他在竞选中消耗了28加仑朗姆酒、

50加仑朗姆混合饮料、34加仑葡萄酒、46加仑啤酒和2加仑苹果酒。这在当时已经是一个不小的数额,在弗吉尼亚州平均每人可得到各种酒类1.5夸脱【注释】李森:《美国政府决策

过程中的院外游说活动:"钱"的作用》,《美国研究参考资料》,1990年第6期,总第350期,第2页。【注尾】。不过,当时的开销与现在美国竞选活动的花费相比,简直是微不足道。今天的竞选"太昂贵,人们需要钱,要帮助同事,建立忠诚度都靠金钱。"【注释】美利坚大学国会研究专家詹姆斯·瑟伯(James Thurber)的评论,转引田道远:《国会山展开委员会主席争夺战》,http://www.chinesenewsnet.com,2000年11月17日。【注尾】金钱大量卷入美国选举过程之中,给美国的代议民主造成了日益严重的问题。

1980年以来,美国竞选财政最大的变化就是"软钱"越来越多地卷入选举过程之中,1991年-1992年,两党接受的"软钱"占政党竞选总支出的16%,1995年-1996年,这一比例上升到30%。同期,两党筹集到的"软钱"增加了近4倍。1996年,民主党人的"软钱"支出达到1.218亿美元,共和党的"软钱"捐赠总额达到1.497亿美元【注释】Ronald J. Hrebenar, Political Parties, Interest Groups and Political Campaigns (West view Press,1999), p.142.【注尾】。"软钱"的出现和日益泛滥在一定程度上导致了《联邦竞选法》对竞选捐赠的限制失去了意义,对美国以选举制度为基础的现行代议民主制度提出了严峻的挑战,越来越多地引起了美国政界、学界、媒体和公众的关注。现在"软钱"已引起很多美国人的强烈不满,有2/3的美国人要求改革竞选筹资制度。2002年3月,美国国会通过了禁止"软钱"的法案。然而,就像美国一位竞选工作人员说过的:"双方都能从中得到好处,谁愿改革呢?只要有这种需要,政治献金制度就会继续存在下去。"【注释】David B. Magleby ed., "Overview: Soft Money and Issue Advocacy Reports Funded by the Pew Charitable Trusts," http://www.american.edu/spa/ccps/【注尾】本文旨在研究近年来"软钱革命"在美国的发生和发展,分析"软钱"的运作及其对美国民主的冲击,并结合美国国内学者的讨论,探讨"软钱立法"的前景。

### 一 1980年以来的"软钱革命"

#### (一) "软钱"与政治行动委员会



在美国的政治事务中存在两个词汇，用以描述竞选基金，硬钱（Hard money）和软钱（soft money）。这两个名词用来区分受与不受联邦竞选财务法律约束的竞选资金。

依照 1974 年《联邦竞选法》，个人或政治行动委员会在选举中可以向候选人或政党进行

有限额的捐款，这种捐款被称为“硬钱”。根据规定，个人在一次选举中对每位总统候选人和国会议员候选人捐款额的上限是 2000 美元（包括初选和大选），而政治行动委员会则可捐出

1 万美元。个人在一次选举中可为政党捐献的钱不得超过 2 万美元，其中用于捐给政治行动

委员会的上限为 5000 美元。个人每年所允许捐献的资金总额在 2.5 万美元以下，捐款超过

200 美元的都要有详细记录。尽管存在这些限制，国会候选人在 1999-2000 选战期间从个人手里筹集的经费超过 10 亿美元用于个人花销，超过了 1998 年 30%【注释】

<http://inauguration-2001.com/>>, 18 Januray 2000.【注尾】。

所谓“软钱”，则是没有限额的捐款，它一般由个人或各种政治行动委员会向政党全国委员会【注释】在美国一共只有 6 个这样的委员会，分别是民主党全国委员会（DNC）、民主党

参议院竞选委员会（DSCC）、民主党众议院竞选委员会（DCCC）、共和党全国委员会（RNC）、共和党参议院全国委员会（NRSC）、共和党众议院全国委员会（NRCC）。【注尾】捐献，因为根

据法律只有政党全国委员会才可以合法地接受这类捐款并使用。软钱被禁止直接提供给国会议员候选人和总统候选人进行竞选，同时，软钱的来源及数额必须向联邦竞选委员会（FEC）报告，但用处无须公开。因此，各政党的全国委员会在操作中可以利用这笔捐款来间接或直接地资助特定地区的选举或议员。其手段方式也多种多样，如发动当地民众召开政治集会为本党候选人造势，在电视、报纸等各种媒体上登广告等等。

与上述两类竞选基金密切相关的是“政治行动委员会”（Political Action Committees or PACs）。根据 1974 年《联邦竞选法》的规定，“银行、公司、工会不准直接捐款给候选人，但准许员工以自愿的方式，成立政治行动委员会，筹集竞选基金。政治行动委员会在每次选举中，准予直接捐款给某位候选人的金额，以 5000 美元为限，但是政治行动委员会的捐款总额没有限制，而且政治行动委员会还可以‘独立’（即不与候选人竞选总部协调行动）为候选人助选，这种花费没有限制。”【注释】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 302 页。【注尾】在现实政治生活中，所谓“员工以自愿方式成立政治行动委员会”只是掩人耳目，政治行动委员会实际由公司、非政府组织、工会或者各种利益集团组建，有明显的政党或议员背景，是这些公司、团体、组织等从事政治活动的有力工具。政治行动委员会筹集资金，向与自己利益休戚相关的候选人或政党捐款，以支持他们在选举中获胜。同时，各类政治行动委员会通常会赤膊上阵，在媒体上频频为自己所支持的对象做广告，这等于是“间接捐款”。由于政治行动委员会向政党的全国委员会捐款，只需公开资金来源，接受公众和联邦竞选委员会的监督，而可以不受金额限制。这就在事实上弥补了各政党或候选人仅靠硬钱无法承担高昂选举费用的局面。

## （二）“软钱”的产生和发展

在美国，政治捐款早已存在。20 世纪 70 年代以前，虽然也对此进行过众多立法，例如 1907 年的《迪尔门法》（Tillman Act）、1925 年的《联邦防治贪污法》（Federal Corrupt Practices Act of 1925）、1940 年《哈奇法》（Hatch Act of 1940）、1947 年的《塔夫脱-



哈特莱法》(Taft Hartley Act of 1947), 但是往往漏洞百出, 收效甚微。特别是在 20 世纪 50-60 年代, 美国竞选经费更是一路攀升, 少数富人凭借自己的财力即可以对选举施加影响。为此, 美国国会在 20 世纪 70 年代通过了一系列相关法案, 特别是 1974 年的《联邦选

举法修正案》对政治捐款做出明确规定以后, 出现了硬钱与软钱之分。在当代美国竞选中, 首先使用"软钱"的是共和党人, 最初, "软钱"支出的数额不是很大。1980 年里根竞选时利用了得克萨斯州、俄亥俄州等重要州的"软钱", 数额是 160 万美元【注释】 Ronald J. Hrebner, op.cit., p.142. 【注尾】。到 2000 年, 两党筹集和花费"软钱"创下了新的纪录, 总共获得近 5 亿美元的软钱, 1991-1992 年两党总共获得 8600 万美元的软钱, 多了 5 倍

以上【注释】 David B. Magleby ed. op.cit., <http://www.american.edu/spa/ccps/> 【注尾】。

软钱的存在, 无论从法律上, 还是美国选举的现实来看都是必然的。

首先, 从 1974 年的《联邦选举法修正案》来看, 虽然它在个人捐款及候选人接受款项的

数额上有着明确规定, 但对于政治行动委员会向政党全国委员会的捐款, 该修正案仅要求不得直接用于联邦一级的选举, 并公布来源, 接受监督, 却未有金额与用途上的限制, 这就使得对于捐款的去向毫无约束, 政党全国委员会大可以用软钱间接为各类候选人造势。这无疑为软钱的发展提供了法理上的基础。

其次, 从美国选举现实来看, 随着选举的发展, 宣传手段的进步, 人口的增多, 想要竞选成功, 而不投入大量的金钱是不可思议的。如果没有金钱这一"母乳"的喂养, 任何政治人物都难以在选举中生存。1974 年以后, 国会议员选举费用大幅上升(见表 1), 1986 年比 1974 年增加了 4.4 倍, 到 1996 年, 赢得一个众议员席位平均要花费 675478 美元, 1998 年赢

得一个参议员席位平均要花费 4, 660847 美元【注释】与非:《美国国会》, 中国民主法制出版社, 2001 年版, 第 161 页。【注尾】。如此巨大开支仅靠候选人自己筹集, 几乎是不可能的,

由此"软钱"应运而生。

表 1.1974-1986 年国会竞选费用增长情况【注释】转引自《美国研究》1990 年第 2 期, 第 8 页。【注尾】

单位: 万美元

1974 1976 1978 1980 1982 1984 1986 众院候选人总开销

4405.16004.68612.911522.217492.117688.321062.6 众院候选人人均开销

5.37.310.915.322.824.126.0 参院候选人总开销

2843.63810.86469.57416.311403.614196.218303.9 参院候选人人均开销

43.759.595.1110.7178.2232.7257.8 资料来源: Norman J. Ornstein, et al, Vital

Statistics on Congress, 1987-1988 (Washington, D. C.: American Enterprise Institute, 1987), chapter 3.

### (三) "软钱"的特点

具体来讲, "软钱"有以下几个特点:

1. 间接的操纵选举方式: 尽管规定"软钱"不能为竞选人直接支配, "只用于选民登记、党的建设、行政开支, 以及资助州一级和地方基层的候选人。"【注释】美国驻华大使馆"选

举政治词汇"网页, <http://www.usembassy>

[china.org.cn/jiaoliu/jl0200/lexicon.html](http://china.org.cn/jiaoliu/jl0200/lexicon.html)。【注尾】但由于对其使用没有任何法律监督,



各政党全国委员会都将收到的"软钱"大量投入关键的选战，特别是国会选举。其途径，一是自己赤膊上阵，直接为候选人造势；二是将款项转拨给当地的州政党委员会，由它们代为操作；三是将款项捐给那些与候选人利益有极大关联的一些政治行动委员会，帮助候选人做广告。最终结果还是用于国会议员选举，只不过方式间接而已。

2. 跨党派运作。政治行动委员会后面的"金主"是美国的超级富翁、家族财团和利益集团。尽管某些财团或利益集团的利益往往更多地体现于某一党的政治主张中，但对这些财团或利益集团而言，与两党议员都有来往最符合他们的利益。它们常常是向两党都捐"软钱"，只是数额上有所差别，这样无论谁在台上，利益总会受到照顾。（见表2）

表 2.105 届国会选举时向两党捐款 15 万美元以上的前 10 家公司

单位：万美元

捐献公司总计向民主党捐款向共和党捐款行业  
菲利普·莫里斯公司(Philip Morris)30170364965182520518 烟草  
西格拉姆公司(Joseph E. Seagram and Sons)19388451261700677145 烟草  
纳贝斯科公司(R.J.R. Nabisco)14429312547561188175 烟草、食品  
迪斯尼公司(Walt Disney Co.)13595001063050296450 影视/娱乐  
大西洋富田公司(AT&T)974524422184552340 电信  
联邦快递(Federal Express)973525592625380000 航空  
邮递 MCI 电信公司(MCI Telecommunications)964514607296357218 电信  
全国教育联合会(National Education Association)875735426600449135 公众组织  
资料来源：H.R. Mahood, Interest Groups in American National Politic (Prentice Hall, Inc. 2000), p.85.

3. 捐赠数额庞大。对接受捐款的两党而言，只要符合法律规定，捐款"来者不拒，多多益善"。而各大"金主"，当然也是财大气粗，毫不吝啬。对于他们而言，对政党进行捐款，好比投资，总会有所回报。数额越大，好处往往越多。因此，不惜血本加大投入，这也是软钱数额逐年上升的重要原因。（见下页图1）

4. 目标的利益导向性。各"金主"向两党捐款，并非只是对政治的关心，都抱有一定目的。对个人来说，最常见的就是在政府中谋取一个位置，或是换取一任驻外大使，终身享有"大使"的头衔。对于大公司来说，更关心两党在竞选后所要采取的政策。在捐款时，它们往往会考虑如下问题：该候选人的投票记录主要与哪些组织相关；在国会的哪个委员会或小组委员会任职；其选区有何特征，有无商业集团、劳工组织等等；其政策取向是否接近某一组织的目标；需要多少钱。2000年总统大选期间，得州有一个名为"先锋"的筹款俱乐部，即"得州人支持公共正义协会"。它在3月5日公布的报告中透露共有成员212名，专门为布什竞选筹集资金。据统计，他们每人为布什筹得的款项都在10万美元左右，"先锋"俱乐部成员"拉赞助有功"，共有43位先后谋上了要职，43比212，"出官率"相当高。其中出任内阁部长的就有两名--劳工部长赵小兰、国土安全办公室主任里奇（前宾州州长）；另有19名成员出任包括法国、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙和瑞士等重要国家在内的美国驻外大使【注释】张兴慧：《内幕曝光：布什一人"得道"到底卖了多少官》，《中国青年报》2002年3月11日。【注尾】。

图 1. 两党全国委员会接受的软钱情况

资料来源：David B. Magleby ed., op.cit.

5. 政治效益高。"软钱"在历次选举中屡立奇功，特别是近几年来，"软钱"在美国选举中的地位与作用"日益提高"。对于捐款者而言，软钱没有数额的限制，且名义上无特定对象，只是两党的全国委员会，这就使它们至少从表面上不会有收买特定议员之嫌。对于接受捐款的全国委员会来说，随着一次次竞选经费的水涨船高，它们也急需这种没有限额，且不问用途的软钱来充实自己的"小金库"。对于候选人而言，软钱虽然未曾进入个人的腰包，但无非是由政党来替他花钱做广告，于个人有百利而无一害，自己只要心中明白，是否"报恩"全



凭个人判断，避免了“权钱交易”之说。总之，“软钱”对各方面都是风险小、成本低、效益高的政治运作方式，深受议员和“金主”们的喜爱。

二“软钱”的运作机制考量：以 2000 国会选举为例

(一) 2000 年国会选举的基本形势

2000 年第 107 届国会选举呈现出历史上少有的激烈竞争局面。当时，两党在参议院的席位比较接近（共和党 54 席，民主党 46 席）。民主党有望在特拉华、佛罗里达、密歇根、密苏里、蒙大拿、宾夕法尼亚和华盛顿赢得原本属于共和党的席位，从而使参议院易手。在众议院两党也只差 10 席（共和党 221 席，民主党 211 席）。由于在该次选举中共有 33 位众议员退休（其中 24 席为共和党，9 席为民主党），这使得民主党感到天赐良机，极有希望重新夺回对国会两院的控制，因此更是聚集全力，力图毕其功于一役。对于两党背后的利益集团、各种政治委员会而言，由于事关自己今后的利益，无不争先恐后地为各自的党派出钱出力。正如民主党参议院竞选委员会的杰姆·乔丹所言：在硬钱数额基本固定的情况下，“软钱是这次选举的关键”。为此，民主党推出了极富进取性的“软钱策略”，不遗余力地广开财路，进行筹款。据统计，2000 年选举中两党全国委员会收到的软钱如下：共和党三个全国委员会共

筹到 2.44 亿美元，民主党三个全国委员会共收到的数额为 2.43 亿。同时，民主党所花费软钱的增长率在历史上第一次超过了共和党。民主党参、众两院的全国委员会花费了 1.19 亿美元，比共和党的 0.94 亿美元多 2500 万。而在 1998 年国会选举时，则共和党比民主党多花 2 千万美元【注释】根据美国联邦竞选委员会竞选财务报表统计得出，“Party Fundraising Escalates,” January 12, 2001, <http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm>。

【注尾】。软钱在 2000 年选举中的增长非常显著，民主党参议院竞选委员会收到的软钱比 1998 年增长了 144%，而民主党众议院竞选委员会所筹集的软钱与 1998 年相比有了 240% 的猛增。可以说，如果没有这么大额的软钱进账，民主党决不会在参议院选举中增加四席，从而与共和党持平。

可

(二) “软钱”在 2000 年选举中的使用状况

没有软钱，选战打不起来，有了软钱，策略不当，一样无法赢得选战。民主党在 2000 年众议院选举中的遭遇就说明了这一点。那么，在选战期间，软钱是如何开支的呢？

表 3.1992-2000 年两党全国委员会接受“软钱”情况

单位：美元

1992	1994	1996	1998	2000	DNC	2838886945097098	95416455
55362504126120751	DSCC	506362416743	13896970	2585134162549910	DCCC	40175795135552	10294427
1615813556425514	RNC	3360143142413166	110687507	71930977152452518	NRSC	76556416527505	25647178
3639216543251988	NRCC	62094044747525	27403419	2613643950261957	资料来源：Federal Election Commission "Party Fundraising Escalates," January 12, 2001, <a href="http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm">http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm</a> 。		

1. 媒体宣传。宣传往往是花费软钱的重要支出项目，因为只有让选民充分了解候选人的

的



政策主张、立场，才有可能获得选票。宣传最直接的手法是在电视和电台做广告。广告一般生动形象，候选人可以现身说法，也可由他人替候选人造势。两党在选举的时候，一般都会提前向有线电视购买广告时间，而最重要的往往是选举日前的一个星期，这个时候的广告一般最为有效。例如，在弗吉尼亚，两党州委员会利用从全国委员会拨来的款项大做广告，仅在电视一项上就花了 920 万美元（其中民主党 500 万美元，共和党 420 万美元，与当地候选人所花费的款项总和相当）。【注释】David B. Magleby, op.cit.,

<http://www.american.edu/spa/ccps/>【注尾】一般来说，用于媒体宣传的花费要占整个软钱的一半。

2. 直接联系。即通过邮递与电话直接与选民进行交流。邮递的东西通常是精心设计的信、宣传手册、政治传单等等。通过电话交流，具有双向互动的好处，一方面向选民展示自己的主张，另一方面也能了解选民的想法。通过这种互动，往往可以掌握选民的心理。当然要完成此事，需要雇佣大量的人员，也是花费不菲。

3. 交通费用。与总统候选人相比，国会议员候选人要相对轻松，毕竟只要在自己的选区活动就可以了。为了在竞选中节约时间，提高机动性，候选人往往有自己包租的交通工具，小到汽车，大到飞机。这一费用也是不可或缺的。

4. 顾问、竞选班子的费用。候选人通常都会配备一定数量的顾问，搭建一个属于自己的强有力的竞选班子。在这些人中，固然有一些志愿者，但对于大多数人来说，还是需要支付一定薪金的。特别是那些竞选专家，例如精通广告的，善于公关的，熟悉媒体的，设计形象的，这部分人需要高薪聘请。这也占据了一大块的软钱。

5. 其他竞选费用。候选人进行竞选，竞选办公室是少不了的，有了办公室，就少不了一笔办公费用。众多的助手们要有住宿之处，才会安心工作，这也要从候选人的经费中出。此外候选人在选区进行亲民活动，开招待会，或是午餐会都需要花钱。

### （三）“软钱”在参院争夺中的作用

考察 2000 年国会选战，更多地是一场金钱的较量。民主党参议院竞选委员会看到获胜之机，为此它们所要做的就是筹集更多的软钱，为赢得选战提供经济基础。1994 年该委员会仅花费了将近 42 万美元的软钱，而共和党参议院全国委员会则投入了 650 万美元的软钱。到了 1998 年，民主党的软钱还是以 1050 万美元落后于共和党的 1175 万美元。到了 2000 年，民主党一鼓作气，筹得了 6250 万美元的软钱，超出共和党 1950 万美元。雄厚的软钱实力，为民主党的翻身提供了经济基础。

在软钱的使用上，民主党采取“重点策略”，在它认为可以获胜的州投入了大量的财力，并配以实力雄厚的候选人与共和党展开争夺，例如密苏里的候选人是在任州长卡纳汉，纽约州推出了当时的“第一夫人”希拉里。共和党面对民主党强大的“软钱”攻势也采取了明智的对策。它在民主党的关键州减少与民主党的交锋，而是希望在内布拉斯加、内华达获得席位。（见表 4）

由此可见，民主党在它所确定的重点州的投入大大超过了共和党，几乎两倍于共和党的花费。而两党在投入的款项中，软钱所占的份额几乎都达到或超过总数的 2/3，软钱的威力可见一斑。而共和党则采取了一种在民主党重拳出击的地区“避其锋芒”的策略，例如上表



中的特拉华州，共和党几乎放弃了争夺，只是象征性地投入 25 万美元软钱，而民主党则花了

430 多万。此外，在纽约州，民主党投入了 730 万美元的硬钱和将近 800 万美元的软钱，而共和党则只是投入了 20 万美元的硬钱和 26 万美元的软钱。最终，民主党凭借这一策略，在特拉华、佛罗里达、密歇根、密苏里、纽约均取得了胜利，为重掌参议院奠定了基础。

表 4. 两党在 2000 年参议院选举的关键州所投入的款项

单位：美元

民主党参议院竞选委员会 共和党参议院全国委员会 州硬钱 软钱 软钱所

占份额 硬钱 软钱 软钱所

占份额 特拉华 1393032 2954313 68% -250000 100% 密歇根 2391714 4278606

64% 1668200282156063% 密苏里 1649107 4100334 71% 1270800278960069% 蒙大拿 824089

1886558 70% 51670073896059% 佛罗里达 2149105408278866% 1642300264670062% 宾夕法尼亚

7728911578008 67% 161200 326800 67% 资料来源：Federal Election Commission, "Party

Fundraising Escalates," January 12, 2001,

<http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm>.

#### (四) "软钱"在众院争夺中的作用

在众议院的选举中，民主党众议院竞选委员会与民主党参议院竞选委员会的手法如出一辙，大肆筹集软钱，大量投入争夺激烈的人口大州（参见表 5）。由于众议院席位众多，一方

面既要确保原有席位，另一方面又要与共和党争夺边缘席位，所以民主党众议院竞选委员会将软钱拨给了各个州的党委员会由它们来进行操作，以最大限度地利用好这笔软钱。2000 年，

民主党为众议院选举拨给州委员会的总计大约 5000 万美元软钱，与此相比，共和党只拨了 2600 万美元给州委员会。各州委员会在得到这笔钱后，则各显神通。

从最终众议院的选举结果来看，与 106 届没有变化，仍然是共和党占 221 席，民主党占 211 席。民主党大投入之下，为何没有获胜，原因是多方面的。它在使用软钱的策略上略逊一筹是原因之一。"共和党吸取了 1998 年中期选举的教训，避免使选战全国化，而是集中全力支持那些最有希望获胜的候选人"，而且"共和党早就购买了选举最后一个星期的电视时间；

相形之下民主党则把钱都留到了最后，以至无法有效的使用它们。"【注释】David B. Magleby ed., op.cit., <http://www.american.edu/spa/ccps/>。【注尾】但从两党此次投入的款项之

多，以及软钱在其中所占比例之高（从表 5 可见，基本都超过 2/3），足见软钱对选举影响之深。

表 5. 在众议院选举关键州两党投入的款项

单位：美元

民主党众议院竞选委员会 共和党众议院全国委员会 州硬钱 软钱 软钱所

占份额 硬钱 软钱 软钱所

占份额 堪萨斯 462922120301772% 32923276369270% 伊利诺伊

933352265612574% 795185155036366% 肯塔基 640148255165680% 36036875397068% 密歇根

789819167245468% 941543120988856% 宾夕法尼亚 1121630271707571% 86438679173448% 华盛

顿 828970194593070% 850560178140168% 资料来源：Federal Election Commission, "Party

Fundraising Escalates," January 12, 2001,



<http://fecweb1.fec.gov/press/011201partyfunds.htm>.

### 三"软钱"立法前景分析

"软钱"早已引起了美国国内有关各方的关注,关于"软钱"立法的争论已经纳入国会议事日程。1979年,150个议员首次提出《竞选捐助改革法》,力图限制候选人在选举中得到

政治行动委员会(PAC)的捐款总额,以及每个政治行动委员会给每个候选人的捐款总额。但

是,到1986年后期,关于这个议案的争论在参议院陷入僵局【注释】加里·沃特曼:《美国政治基础》,中国社会科学出版社,1994年版,第189页。【注尾】。

美国国内对"软钱"问题存有争议。肯定的一方认为,"软钱"极大地刺激了州政党组织的复苏,便于选民和政党的政治参与,使州政党进入积极参与竞选的时代;同时,"软钱"的

出现是当代选举制度的必然反映,在直接提供给竞选人的经费有限的情况下,"软钱"的出现是所难免【注释】转引谭融:《美国利益集团政治初探》,南开大学2001年博士论文,第115页。【注尾】。否定的一方认为,"软钱的出现扭曲了美国的代议民主制度,增强了富有的'肥猫'(Fat Cat)对政治的垄断地位。"

不管怎么说,对"软钱"进行立法是必须的,因为"软钱"的确带来了美国民主政治的众多问题。2001年的"安然破产事件"为"软钱立法"提供了一个大好时机,美国第七大公司、能源巨擘安然公司曾通过巨额政治捐款与美国政界建立了千丝万缕的联系。该公司破产暴露出的权钱交易问题使国会中支持竞选资金改革法案的人增多。2002年2月14日,美国众议院经过16个小时的马拉松式辩论,以240:189票通过了一项由共和党众议员克里斯托

弗·谢伊斯和民主党众议员马丁·米哈姆联合发起,旨在减少金钱对政治影响的竞选资金改革法,其主要内容是禁止对全国性政党提供"软钱"【注释】Los Angeles Time, Feb. 14, 2002.【注尾】。这一法案在众院获得通过后将提交参议院讨论表决。参院2001年4月已通过

了一个由共和党参议员约翰·麦凯恩和民主党拉瑟·范戈尔德联合提出,并以59:41票获通过了类似议案,两个议案的要点相同:禁止全国性政党接受软钱、增加可以直接给予联邦官职候选人的捐款金额、制订新的管制条例管制利益集团在大选或初选前几天广播针对某些候选人的广告。对于该项立法,各方并不一致,美国公众对改革竞选资金来源持欢迎态度,认为这项改革将有助于恢复公众对美国政治体制的信心。共和党议员因为在"软钱"上获得的利益相对比较多,大多并不支持该议案,但是苦于安然事件可能对其造成的不利影响,因此不愿公开说出来。最终,布什总统在2002年3月7日签署了这个被称为"自'水门事件'以来最有意义的竞选捐款法案。"【注释】"Good Bye, Soft Money; Hello, Hard Choices," <http://www.abc.com>, March 7, 2002.【注尾】

"软钱"虽然得到法律的禁止,随之而来的问题是候选人数量和素质的下降。由于缺少足够的金钱,越来越少的高素质的人才打算竞选公职,只剩下那些社会巨富集团和那些想要从富有者那里筹集金钱的人才有竞选的念头。因此,关于"软钱"的立法还仅仅是"迈出了第一步",更复杂的任务还在后面。有人提出"洁净金钱"(Clean Money)和"洁净选举"(Clean Election)的建议,创造一个没有"硬钱"、没有"软钱"、没有无休无止的筹集金钱,候选人和当选官员仅仅忠诚于选民的局面【注释】"Good Bye, Soft Money; Hello, Hard Choices", <http://www.abc.com>, March 7, 2002.【注尾】。从目前情况看,要实现"洁净金钱选举"这一法律前景,尚有待时日。

### 四"政治软钱":美国代议民主的"阿基里斯之踵"



"软钱"在竞选中日益突出的作用,给美国民主带来了冲击。"软钱"虽说不能直接供议员支配,但在选举造势和政治行销日益重要的今天,政党和政治行动委员会的"侧面呼应"对议员的当选特别重要。于是,在"软钱"基础上建立起了当选人与捐赠者之间的"金钱-回报"关系,而非代表与选民之间的"选举-代议"关系,扭曲了代议民主理念。它"打垮了我们的政府,打垮了我们的制度。"【注释】麦科斯·J·斯基德摩等:《美国政府简介》,中国经济出版社1998年版,第136页。【注尾】

总体而言,"软钱"对美国民主的冲击主要体现在四个方面:

第一,"软钱"的泛滥造成了一种奇怪的"双重代表制"。选举费用的节节上升给议员带来极大的压力,多数议员为了获得连任,不得不花费大量的时间参与募捐活动,广泛听取政治行动委员会的意见,很难专心致志地为选民服务和立法。特别是"软钱"地位的上升,迫使本来日益衰落的政党意识在议员心目中重新上升,虽不能说议员对政党的意见言听计从,但为了获得政党的支持,议员也不得不在许多问题上与政党尽量统一步调。有的议员为了获得"软钱",甚至到外州寻求支持。比如纽约州、加州、得州等地区的大城市,都是议员常来常往之地。结果,造成议员代表两个选区的奇怪现象:一个是"选民区",一个是"金钱区"。

【注释】"Don't look Homeward, Senatorial Curtsy," National Journal, June 16, 1990, pp.1458-1463. 【注尾】弗兰克·索拉夫(Frank Sorauf)提出了"两种选民"的概念,即选区中的选民和财政选民【注释】Frank J.Sorauf, "Who's in Charge? Accountability in Political Action Committees", Political Science Quarterly, Vol.99, 1985, p.613.

【注尾】,强调功能代表日益冲击地域代表制的发展趋势。同时,"软钱"的影响不同于"硬钱",它发生在议员同政党以及利益集团之间的默契之中,后者在选举的时候为前者公开摇旗呐喊,前者在国会决策过程中默默地为后者"知恩图报",一切都在不言中,很难让人抓住把柄。这种"金钱遥控"的操纵政治方式,是最难以控制的。因为如果禁止政党和利益集团为议员呐喊助威,就立即走入侵犯人民言论自由的"宪政雷区",因此,关于"软钱"的立法迟迟难以成文。

第二,"软钱"的加入进一步冲击了选举的"平等原则"。代议民主制的实质是议员通过选举产生,并且必须建立在一人一票基础之上。但是,由于金钱因素的加入,一人一票的原则至少被冲淡了。众所周知,美国社会的财富占有量是不均衡的,如果允许私人的金钱对选举发挥作用,那么整个选举必然成为富人的游戏。道理很简单,从理论上讲,议员是选民选出来的,但是如果大量的宣传,选民不可能对候选人有深入的了解,为了取得选民的理解和信任,候选人必须斥巨资开展宣传活动,让选民了解自己。在"硬钱"数额法律固定的情况下,那些"肥猫"就可以通过买断媒体的广告时间、聘请大量的专家撰写支持某个候选人政治主张的文章、开展各种助选活动等等帮助议员宣传,议员在选民面前"亮相"的机会越多,越容易获得选民的选票,导致财富的不平等转化为政治的不平等。正如参议员史蒂文森认为,"即使所有的金钱捐款和使用都是正当的,它仍然会对我们的政治产生腐蚀性的影响,因为目前政治竞选所需要的巨额金钱唤起了一个可怕的幽灵,即未来的政治将只是少数富人的事情。"【注释】Cary Jacobson, Money in Congressional Elections (New Haven: Yale University Press, 1980). p.173. 【注尾】

第三,"软钱"的参与成为上层阶级垄断政治的一个重要渠道。美国政治体制设计的初衷是避免任何一种力量在政治运转中居于统治地位,在麦迪逊看来,创造一个能够容纳和包含众多派别相互牵制和平衡的政府体制,将会防止任何狭隘的派别集团在政府和社会中取得控制地位【注释】参见汉密尔顿等:《联邦党人文集》,商务印书馆,1980年版6月版,第45-50页。【注尾】。但是,"软钱"所建立起来的"金钱-回报"关系从根本上打破了这种平衡,使



得权势集团在政治中的垄断地位得到加强，造成了“这个多元化天堂的弊病在于天堂合唱团唱歌时带有明显的上层阶级口音。”【注释】张毅：《国会选举与金钱》，《美国研究》1990年

第2期，第25页。【注尾】毕竟，能够斥巨资为候选人助选的人只占美国选民的少数，表面上来看，美国的选举是全体人民参与的结果，实际上在其中起关键作用的还是少数权势阶层

【注释】托马斯·戴伊对美国的权势阶层作过很好的研究，参见托马斯·戴伊：《谁统治美国：里根年代》，世界知识出版社，1982年版。托马斯·戴伊等：《民主的嘲讽》，世界知识出版社，1990年版。【注尾】。权势集团提供“软钱支持”，目的就是要某一个议员上台之后为集团的利益服务。一位政治行动委员会主任说，“我们是现实主义者，如果一名国会议员的投票

纪录始终是反对我们的，我们便不会再将钱投到老鼠洞里去。”【注释】Jeffery M. Berry, *The Interest Group Society* (Little Brown & Co., 1984), p.151. 【注尾】对于这一点，议员

比任何人都清楚。因此，在国会决策过程中，在议案的提出、意见的表达、投票的结果上，他们根据自己的需要，讨好权势阶层，为自己赢得政治资本。从学者们对烟草、汽车、能源等领域中的国会决策案例的研究结果表明，权势集团建构起来的“金钱-回报”关系强有力地影响着国会的决策过程【注释】转引谭融：《美国利益集团政治初探》，南开大学出版社2001

年博士论文，第124-125页。【注尾】。

第四，“软钱”成为制造丑闻，纵容腐败的“罪恶之根”。“软钱”在国会选举过程中作用的上升，使得竞选成为一种“有组织的贿赂制度”【注释】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303页。【注尾】。从“软钱”在竞选中的运作来看，表面上是政党在运作，实际上政党不过是“二传手”，“软钱”的最终来源是利益集团或者各种政治行动委员会。他们之所以如此慷慨、热情地为某一个议员当选出力，不过是为了特殊的政策要求，而且有很多约定是幕后交易，不为外人所知。一旦候选人当选，特别是担当某一重要委员会的职务，大权在握，就必然会对当年为自己当选立下“汗马功劳”的利益集团的意见给予充分的考虑，甚至昧着良心和职责，为利益集团捞取利益。美国安然破产案所披露的安然公司数年来通过政治捐款构筑的关系网让人触目惊心。自从20世纪90年代后期，随着安然公司的扩张，该公司也加大了资助联邦和州两级候选人的力度。据联邦选举委员会统计，除正常政治捐款外，在1995年和1996年，安然公司捐助了超过37.5万美

元的“软钱”。1998年，安然公司花费54万“软钱”捐助联邦候选人。2000年大选中，安然公司捐助了116.5万美元，成为最大的“软钱”捐助者【注释】袁征：《安然事件折射美国政治制度》，<http://www.china.org.cn>，2002年3月13日。【注尾】。相当数量的国会议员都获得过安然公司的捐款。此外，安然公司也花费了大量金钱游说得克萨斯州官员，该州最高法院9名法官中的7名都获得过来自安然公司的捐助。安然公司捐助之广，以至于组建一个国会调查小组，而能够找到与安然公司毫无瓜葛的人都几乎不太可能。

美国的开国元勋所梦寐以求的是保证每个人享有“造物主赋予的神圣不可侵犯的权利”，为了实现这一理想，美国人设计出了几乎世界上最为精致的政治体制，但是百密一疏，“软钱”

的泛滥，冲击着美国的民主制度。“软钱”已经成为美国代议民主的“阿基里斯之踵”。

赵可金：复旦大学美国研究中心在读博士研究生

朱锦屏：复旦大学国际关系与公共事务学院在读硕士研究生

