

“巴克利诉瓦奥案”与竞选开支限制

——以 2008 年美国总统大选为例

吕 芳

内容提要: 竞选资金的监管是美国选举政治中的重要问题之一。1976 年的“巴克利诉瓦奥案”中,联邦最高法院裁定对候选人的竞选开支(接受公共基金的候选人除外)设置限制的法律违反宪法,侵犯了公民的言论自由权。基于这一判决,奥巴马在 2008 年的大选中占据了资金优势。然而,这也使 2008 年大选成为美国历史上最昂贵的总统选举。竞选资金的改革一直在进行中,金钱与政治的关系始终是美国社会中的重要话题。

关键词: 巴克利诉瓦奥案 美国政治 总统选举 公共基金

吕芳,中国社会科学院研究生院宪法学与行政法学专业博士生,中国政法大学政管学院副教授。

金钱与政治的关系使竞选资金规范成为美国选举中的一个重要问题。规范竞选资金可以从几个方面入手:捐款来源、捐款额度、支出限制、公开账目等。1976 年的“巴克利诉瓦奥案”的裁定对竞选支出限制作出了规定,由此对以后的选举产生了一系列的影响。

一 “巴克利诉瓦奥案”

1975 年 1 月 2 日,纽约州参议员詹姆斯·巴克利、前明尼苏达州参议员麦卡锡和其他一些人在哥伦比亚特区的地区法院提起了诉讼。该诉讼是针对参议院议长弗朗西斯 R. 瓦里奥、新成立的联邦选举委员会的当然成员以及联邦选举委员会本身提起的。原告认为,联邦选举委员会据以成立的《联邦竞选法》以及《联邦竞选资助法》部分条款违反了宪法的规定。同年 1 月 24 日,哥伦比亚地区法院把《联邦竞选法》涉及违宪的部分提交到哥伦比亚地区巡回上诉法院。1976 年 8 月 15 日,上诉法院做出裁决,支持《联邦竞选法》涉及捐款、开支和信息公开的所有条款。法院也认为指定选举委员会的方法是合宪的。同年 9 月 19 日,原告又向联邦最高法院提起上诉。

这一案例被命名为“巴克利诉瓦奥案”(Buckley v. Valeo 424 U. S. 1(1976))。^[1] 该案所确立的判例是美国总统竞选资金改革中的重要里程碑。

19世纪,美国的总统候选人一般由党内指定或全党大会提名,而在20世纪,美国总统选举的一个重要发展是直接预选制的推行。由于各候选人需要到各州进行竞选活动,竞选周期拉长,参选人要提前一年甚至更长时间做准备,漫长的竞选过程需要大量的竞选资金,候选人不得不筹集经费,支付各种巨额费用,如电视广播的宣传费用、旅馆住宿、员工工资、竞选总部的开支、餐饮、租用活动场所、娱乐项目等。美国的选举制从原来的以政党为中心转向以候选人中心,由此引起了竞选资金的改革。^[2]

早在1867年,《美国海军拨款法》就禁止政府雇员向海军造船厂的工人索取捐款。1907年通过的《提尔曼法案》,规定企业和国家特许银行不得直接对竞选活动进行财政捐助。1971年,美国国会通过了《联邦竞选法》(Federal Election Campaign Act of 1971,简称FECA),要求竞选人定期公布选举开支和私人捐款的来源。同年的《岁入法》建立了联邦总统竞选公共基金,每个公民可以授权政府从自己缴纳的联邦所得税中拿出1美元。后来的修正案将这一自愿缴纳的数额从1美元增加到3美元。

1974年,水门事件以及随之披露出来的尼克松竞选组织“寻求连任委员会”(CREEP)筹款中的违法行为使国会通过了1971年《联邦竞选法》修正案《联邦竞选资助法》,这一法案被福特总统否决,最后参众两院还是以三分之二的多数通过了这一修正案。这是联邦政府首次对竞选捐款与开支进行规范。主要内容包括:限制对联邦公职候选人的捐款,政治捐款需要公开,对总统选举提供公共资助,限制接受公共资助的总统候选人以外的其他候选人与竞选班子的竞选开支,把个人、政治行动委员会向总统选举的捐款设限(个人捐款在1000美元之内,对预选和大选的捐款都不得超过1000美元,政治行动委员会是5000美元),对以个人及家庭资产投入竞选设限,制定了委任联邦选举委员会成员的办法。1975年,依据《联邦竞选资助法》成立了联邦选举委员会,这是一个独立监管机构,管理选举工作,包括对竞选捐款、竞选支出和公共基金进行监管。

“巴克利诉瓦奥案”中,巴克利挑战的就是1971年的《联邦竞选法》及其1974年的修正案。联邦最高法院对此进行司法审查,并于1976年1月30日做出裁决。法院认为《联邦竞选资助法》合宪的条款有:参与竞选联邦公职的候选人的捐款限制;《联邦竞选法》的信息公开和纪录条款;总统竞选的公共资助。不过,法院也支持了巴克利的部分请求,即裁定《联邦竞选资助法》违宪的条款包括:对接受总统竞选公共基金以外的候选人和竞选班子的竞选开支设限,如独立开支不能超过1千美元;限制候选人个人及家庭资产开支的上限;指定联邦选举委员会成员的办法。

法院认为,竞选开支限制是对“政治言论的质量施加直接而实质性的限制”。特定竞选中,候选人的花费必须是不同的,依据支持者的“规模与强度”而定,而且,开支限制不仅不能给所有候选人提供一个平等机会,反而会阻止一个在选前名气不大、政见没有广泛传播的候选人。法院认为,国家利益不足以成为对竞选支出限制的合法性来源,相反,对于个人资

[1] 具体案情可参见美国案例报告, <http://suprem.justia.com/us/424/1/case.html>。

[2] Austin Ranney, *Curing the Mischiefs of Faction: Party Reform in America* (Berkeley, University of California Press, 1975), p. 121.

产用于竞选的限制,这一条款干涉了个人应当受到保护的“讨论公共议题并且有力和不停地宣传他的竞选”的权利。联邦最高法院宣布,“在各种活动中,对个人或团体在政治沟通上所花费用做出限定,必然会限制所讨论的问题的数量、探究的深度以及受众的人数,从而使表达量减少,因为在今天的大众社会中,几乎所有的沟通手段都需要花钱。”联邦最高法院裁定:对竞选班子、政党和利益集团的竞选宣传经费的金额限制与1787年美国宪法修正案第一条所保护的言论和结社自由的权利格格不入。但是,对政府提供的公共基金的开支设置限制是合法的,因为总统候选人是自愿接受公共竞选基金,而不是强迫接受的。

美国宪法起草于北美独立战争之后,人们对英王对言论自由的压制记忆犹新,因此把宪法修正案第一条的言论自由置于无可争辩的绝对地位。联邦最高法院对一切可能压制言论自由的行为保持警惕,如果限制竞选支出被认定为是限制了言论自由,则无疑要经受最严格的审查。限制竞选开支是为了遏制腐败,但是,等价交换的腐败并不构成“现实”的危险,不足以牺牲宪法修正案第一条的言论与结社自由。

二 “巴克利诉瓦奥案”的问题

“巴克利诉瓦奥案”是联邦最高法院第一次对竞选资金监管法律进行违宪审查,不过,联邦最高法院的司法审查留下了几个问题:

第一,“巴克利诉瓦奥案”的判决把候选人的捐款与候选人的开支区别开来,捐款与开支同样属于宪法修正案第一条保护的言论自由的权利,但是,竞选开支受到了宪法保护,捐款却可以设置上限。首席大法官沃伦伯格在他的反对意见中也提出这点。

第二,公司、工会、特殊利益集团和其他团体可以建立政治行动委员会(PACs)吸收个人捐款,政治行动委员会再向总统候选人捐款。因此,20世纪70年代末与80年代竞选资金的规范主要指向政治行动委员会。

第三,法院的裁决以及70年代末和80年代的立法为“软钱”铺平了道路。^[3]企业、工会和有钱的个人可以向政党捐献“软钱”,政党再用软钱帮助候选人,而且法律没有规定软钱的支出限制。换言之,所有这些法律筹资规定仅针对竞选活动,而不适用于政党建设与动员选民投票。但是,联邦选举委员会并没有具体说明政党建设活动包含哪些内容。1988年总统大选后,两大党派的工作人员发现这一裁定的漏洞,从此,“软钱”竞赛开始了。政党的全国委员会筹款数字大大超过联邦法律的规定。为了规避联邦法律,政党的主要捐款人把越来越多的“软钱”带入了选举。这些软钱名义上不是直接捐给总统候选人,而是提供给州、地方政党组织,用于选民动员、基层运作,实际上是用于为本党候选人助选。一个候选人吸引的“软钱”越多,州、地方政党组织就有更多的财力为其组织竞选活动,而该候选人赢得预选和大选的机会也就越大。1996年后,竞选资金的改革者将注意力从限制政治行动委员会和竞选活动的开支及政府资助的数额转向控制“软钱”与独立开支。2002年,共和党参议员约翰·麦凯恩和民主党参议员罗素·费尔德联合提出《跨党派竞选改革法》,主要内容包

[3] 选举中的钱分为两种,“硬钱”是指直接用于资助候选人竞选活动的钱,管理更为透明、规范;软钱指在联邦竞选法律规定范围以外筹集和使用的、对联邦选举可能产生间接影响的资金,如用于选民登记、普通党纲广告的党建活动、竞选办公费用、竞选设备等“政党建设”的钱。

括:1)禁止一切软钱捐助,禁止政党全国性机构和联邦候选人或官员向公司财团、工会或富有的个人筹集使用不受联邦法律控制的“软钱”;法案也禁止州和地方党群组织把软钱用于被定为“联邦竞选活动”的运作。2)在预选前30天内或者大选前60天内,凡是播出提到政治候选人姓名的政治广告必须全部公开经费来源,并禁止企业财团和工会提供经费资助。

不过,“巴克利诉瓦奥案”所引出的总统竞选支出的限制问题在以后一直没有解决,该案对总统竞选开支最重要的影响是:公共资助开支必须受限制,不接受联邦政府资助的候选人的竞选开支却不受限制。任何一个总统候选人都面临着两种选择:是利用公共基金还是自筹资金?

(一)公共基金的利弊

总统选举公共基金是联邦政府提供给总统候选人的财政支持。自1976年以来,合乎资格的总统候选人及全国性政党,可从联邦政府得到资助。总统公共资助基金来自于每个人退税时自愿缴纳的3美元。除非通过新的立法,否则不得向纳税人多收费用。开支限额、公共基金数目随每一个选举周期的通货膨胀率而调整。这种资助共分为“预选基金”、政党的提名大会和“大选基金”三个部分。

1. 预选基金

在预选期间,合格的候选人可以获得所谓对等公共基金,凡在20个州每州募集超过5000美元,而且每笔捐款都不大于250美元,则他从个人募集的每笔捐款的250美元以下的每一美元都可以从联邦政府得到对应补助。另外,候选人必须同意只将公共基金用于与竞选有关的开销,开销额不超过选举财务法所规定的数额,而且需有财务记录,必须与审计人员合作,在犯规时缴纳联邦选举委员会规定的民事罚款。参加公共基金系统的候选人还必须同意,把所有的私人开支和公共基金限制在一定范围内。补助总额以500万美元为限,每一候选人预选阶段竞选开支不得超过1000万美元(这是1974年的美元数,以后随物价指数调整)。2008年的限额为3731.1万美元。

2. 政党的提名大会

两大党总统提名全国代表大会可自动得到联邦政府规定的补助(1974年规定为200万美元,以后按物价指数调整)。法律也允许合法小党利用公共基金资助本党大会,只要本党的候选人在以往的总统选举中得到一定比例的选票。大会开支不应超过公共基金,但是,政党可以筹集“软钱”。大会的预算经费大多来自于软钱。2004年,两大党各得到1490万美元公共资助。但是,共和党实际花费1.01亿美元,民主党实际花费7200万美元。

3. 大选基金

两大党候选人可自动得到支付大选各种开销的公共基金(1974年规定为2000万美元,以后按物价指数调整)。2008年为8410万美元。接受联邦公共基金的候选人,就不能再接受私人捐款,并且必须列出专门账户进行管理,保证只用于法律规定的开销用途。全国性政党、州党、政治行动委员会的独立花费、特殊利益集团和有钱人的软钱花费不受开支限制。总统候选人即使在预选中没有申请公共基金,在大选中仍然可以申请。

如果公共基金无上限并且能够提供足够的配套经费,那么,选择公共基金没有太大的风险。但是,最近几次的总统选举显示公共基金明显不够支付候选人的竞选开支。2000年,小布什在预选中放弃公共基金,自己筹得近1亿美元,接受公共基金的戈尔只得到联邦政府1000多万美元补助。2004年,小布什与克里都在预选中放弃了公共基金(当年的

竞选支出限制为4500万美元),他们在预选阶段分别筹款2.70亿美元和2.35亿美元。^[4]在这样的情况下,选择公共基金就会面临这样一种风险:如果竞争对手放弃利用公共基金,并且能够筹集到数额庞大的竞选资金,那么利用公共基金的候选人可能会因经费不足而在竞选中处于劣势。

(二) 自筹资金的利弊

如果不接受联邦公共基金援助,就必须自筹资金。总统大选中自筹资金一般有几种方式:

1. 自掏腰包

候选人为自己的竞选活动捐款不会受到任何限制。亚伯拉罕·林肯竞选总统时,曾经用私有资产来为自己助选,虽然一些富商也对他施以援手,但是,这一计划差点使他破产。所谓“求人不如求己”,在竞选费用与日俱增的情况下,候选人资产雄厚占有先天的优势。亿万富翁投入大量自有财富参选总统的历史上不乏其人,从罗斯·佩、史蒂夫·福布斯,一直到最近的投入大规模自有资金为自己助选的共和党人、摩门教的信徒米特·罗姆尼,他在参加2008年共和党内部预选时,自己投入了4500万美元用于竞选。

2. 公民捐款

在2008年选举中,个人给总统候选人的捐款在整个选举周期中不得超过4600美元(即初选2300美元,大选2300美元)。对政党的捐款不得超过28500美元。一个人向所有候选人的捐款不得超过10.82万美元。除此之外,竞选班子必须知道捐款额超过200美元的捐款人的姓名。外国公民禁止在美国对选举捐款或为选举花钱。

除了个人捐款外,还有捆绑捐助。捆绑捐助是指为了规避联邦选举委员会的管制,一个人从许多捐款人或者政治行动委员会那里募集资金,然后把这笔钱一次性捐给竞选活动。这个为候选人从自己的亲朋好友那里募集资金的人被称为“打包人”。打包人通常是公司的CEO、游说家或者一些有钱人。

三 “巴克利诉瓦奥案”对2008年总统大选的影响

2008年大选中,两党的总统候选人麦凯恩与奥巴马都受到“巴克利诉瓦奥案”的影响。可以说,奥巴马就是因“巴克利诉瓦奥案”的判例而在竞选资金筹集上占据了有利位置。

共和党的总统提名人麦凯恩是2002年《麦凯恩-费因戈尔法》的提出者之一,是竞选资金改革的支持者。2008年6月19日,麦凯恩在密苏里州宣布,他会在大选中接受联邦公共基金。^[5]而2008年的大选基金为8410万美元。

2007年,奥巴马曾经承诺过,只要共和党候选人利用公共基金,他就会利用公共基金。然而,2008年6月19日,麦凯恩刚刚承诺利用公共基金,奥巴马就立即公开声明,他放弃承诺,不接受联邦公共基金,宁愿自筹竞选资金。奥巴马是《联邦竞选资金法》通过后在大选中不接受公共基金的第一位主要政党的总统候选人。2008年6月20日的《纽约时报》与《华盛顿邮报》就此做出专门报导。共和党人私下承认,奥巴马此举使共和党处于非常不利

[4] David D. Kirkpatrick, Death Knell May Be Near for Public Election Funds, January 23, 2007, *New York Time*.

[5] Michael Cooper, McCain Says Yes to Public Financing, Monday, June 19, 2008, *New York Time*.

的地位。似乎为了显示他的经费优势,奥巴马当天就播放了他的第一个全国性电视广告。这个时长 60 秒的广告在“摇摆州”如密苏里州、佛罗里达州、宾夕法尼亚州、阿拉斯加州、蒙大拿州和北卡罗莱纳州播放,而这些州恰好是麦凯恩正在极力争取的目标。^[6]

麦凯恩批评奥巴马出尔反尔。尽管麦凯恩可以站在道德的高度上谴责奥巴马,使他在道德上失分,但实际上奥巴马依法行事,他也无能为力。许多人也认为,来自政府的公共基金并不足以维持一个现代的总统竞选。奥巴马的做法无可非议。一些人评论,奥巴马的成功使水门事件后建立起来的总统公共资助体系濒临崩溃。^[7]

奥巴马此举证明其竞选中心对其筹款能力有足够的自信。事实证明,到大选前,奥巴马共筹款 6.05 亿美元。奥巴马通过网络小额捐款聚沙成塔,获得巨额资金。奥巴马竞选中心在大型社交网络如 Facebook 和 Myspace 上建立了奥巴马的主网,同时还在奥巴马的竞选网站上建立了 Mybarackobama.com,这一网站具备极为方便地进行政治社交的功能。网络的小额捐款者不会受法律所规定的在一次大选中个人捐款不得超过 2300 美元的限制,他们可以一次又一次地反复掏口袋,为奥巴马的竞选“保驾护航”。^[8]奥巴马在 2008 年 1 月份筹款 3200 万美元,其中 90% 的捐款来自网络,并且每人每次捐款额少于 100 美元,50% 的网络捐款少于 25 美元。

不过,保守派人士并不认同“奥巴马的筹款大部分来自于小额捐助”这种说法。《纽约时报》的专栏作者大卫·布鲁克斯经过调查后反驳:奥巴马的资金基础的确比其他所有的竞争者都雄厚,但是组成却没有不同!实际上,向奥巴马单笔捐款低于 200 美元的捐款只占其竞选经费总额的 45%。^[9]美国各大律师事务所是民主党最大的金源,共资助了奥巴马 2072 万美元,而他们只资助了麦凯恩 687 万美元。证券和投资业给奥巴马捐献了 890 万美元,多于给麦凯恩的 628 万。^[10]如果把捐款额分为 200 美元以下的小额捐款,200 - 499 美元,500 - 999 美元,1000 - 2300 美元,4600 美元以上几个层次,可以看出,奥巴马在各个层次的捐款人数都多于麦凯恩,捐款总数也多于麦凯恩。奥巴马既有大量的小额捐款,也不乏大额捐款。大选结束后,CNSNews、今日美国等媒体纷纷报导了无党派组织竞选资金研究所的一项研究成果,该研究表明,奥巴马所谓的他的支持者“改变了美国的竞选资金筹集方式”并不符合现实情况,特殊利益集团的捐款人仍然在奥巴马的捐款中扮演重要角色。^[11]该机构的研究表明,1.56 亿美元、即竞选总资金的 26% 来自于 200 美元以下的小额捐款,而 2300 - 4600 美元之间的捐款高达 2.05 亿美元,占总捐款的三分之一。竞选资金研究所的主任迈克尔·马尔宾说:“‘神话’说奥巴马的竞选资金大多来自于小额捐款人,现实是奥巴马的竞选资金的确惊人,但神话与现实并不相符。”尽管奥巴马从 200 美元以下的小额捐款中积累起前所未有的资金,但是,“如果没有大额捐款,他不可能筹到 6 亿美元,不可能筹到他需要的钱来维持他的预算。”^[12]

[6] Adam Nagourney and Jeff Zeleny, Obama forgoes public funds in first for major candidate, Friday, June 20, 2008, *New York Time*. Shailagh Murray and Perry Bacon Jr., Obama to reject public funds for election, Friday, June 20, 2008, *Washington time*.

[7] Michael Luo, What happens to public financing when Obama thrived without it? November 2, 2008, *New York Time*.

[8] Christopher Stern, Obama sits on gold mine: gigantic donor database, Tuesday, April 29, 2008, *Seattle Times*.

[9] David Brooks, Obama's money class, July 1, 2008, *New York Time*.

[10] www.opensecrets.org.

[11] Fred Lucas, Obama's Small Donor Juggernaut More Myth than Reality, Report shows, CNSNews.com, November 26, 2008.

[12] Dan Morain, Big donors get behind Obama, *Los Angeles Times*, July 23, 2008, A - 9.

表 1 2008 年大选奥巴马、麦凯恩的筹款与花费 (单位:美元)^[13]

候选人	总筹款	捐款规模			总开支
		200 以下	200 - 1999	2000 以上	
奥巴马	744,985,655	334,636,346	199,574,482	111,514,236	729,519,612
麦凯恩	325,863,102	63,947,312	66,381,941	61,343,559	302,322,117

表 2 奥巴马、麦凯恩竞选费用支出表 (单位:百万美元)^[14]

项目	奥巴马	麦凯恩
行政费用	174.9	100.9
竞选开支	72.9	41.2
筹款	45.9	36.2
媒体	295.7	119
其他	30.9	28.1
所有其他未列入的项目	139.9	61.4

表 3 奥巴马、麦凯恩媒体花费支出表 (单位:美元)^[15]

项目	奥巴马	麦凯恩
广播电视	244,600,266	63,492,753
网络	26,555,479	4,654,183
平面媒体	20,462,672	7,460
媒体咨询	2,739,204	727,154
综合媒体	1,295,481	50,125,950

到大选前,奥巴马共筹款 6.05 亿美元,而以前的全程筹款记录是小布什于 2004 年创下的 3.75 亿美元。奥巴马的筹款已经达到这一记录的两倍。麦凯恩 8410 万美元的公共竞选资金与奥巴马强大的金钱攻势相比,只能说是小巫见大巫。由于自己筹款的竞选开支可以不设限制,奥巴马的开支与麦凯恩拉开了距离。奥巴马的总开支高达 7 亿,奥巴马的竞选项目中支出最多的一项是媒体,近 3 亿美元,其中广播宣传费位列第一,近 2.45 亿美元,而麦凯恩的总开支约 3 亿美元,其中,广播宣传费只有 6 千多万美元,不及奥巴马的四分之一。《华尔街日报》报导,10 月中的一个星期,奥巴马的广告费用有 3900 万美元,而麦凯恩和共和党全国委员会只花了 1670 万美元。因为资金紧缺,捉襟见肘,麦凯恩甚至退出了一些关键州如密歇根州的竞选活动。

那么,竞选经费越多、竞选支出越多的候选人就一定能胜利吗?答案不是肯定的,但是,胜选的概率无疑会高许多。让我们看一下以往的大选。在 1988 - 2008 年的六次总统选举中,五个竞选经费多的候选人进入白宫,只有 1996 年例外,共和党的候选人鲍伯·多尔虽然筹集的经费比比尔·克林顿多了 1614 万美元,但仍然输于谋求连任的克林顿。国会选举也大致如此。在 1998 - 2008 年的五次国会选举中,97% 的国会众议院和 86% 的参议院议席都是由花费最多的候选人赢得。2004 年,98% 的众议院席位和 88% 的参议院席位被在竞选中花费最多的候选人获得。2006 年,94% 的众议院席位和 73% 的参议院席位被在竞选中花费

[13] <http://www.fec.gov>, 数据截止到 2008 年 12 月 31 日。

[14] www.opensecrets.org, 依据联邦选举委员会 2009 年 5 月 16 日公开的数据。

[15] www.opensecrets.org, 依据联邦选举委员会 2009 年 5 月 16 日公开的数据。

最多的候选人获得。2008年,93%的众议院席位和94%的参议院席位被在竞选中花费最多的候选人获得,到该年11月5日为止,众议院的426个席位中由397位花费最多的人获得,而32个参议院席位中30位由花费最多的人获得。^[16]

表4 历年两党候选人选举花费表

(单位:美元)

选举年	民主党候选人	总收入	共和党候选人	总收入	当选者
2008	奥巴马	744,985,655	麦凯恩	325,863,102	奥巴马当选
2004	克里	328,479,245	小布什	367,228,801	小布什当选 + 38,749,556
2000	戈尔	132,804,039	小布什	139,088,650	小布什当选 + 60,284,611
1996	克林顿	41,697,305	多尔	57,840,610	克林顿当选 - 16,143,305
1992	克林顿	71,000,000	老布什	62,400,000	克林顿当选 + 8,600,000
1988	杜卡斯基	28,500,000	老布什	31,800,000	老布什当选 + 3,300,000

当然,2008年奥巴马当选总统有多种原因,但是,“巴克利诉瓦奥案”的判例使他在竞选资金上占据优势是其中的重要原因之一。许多人认为,奥巴马前所未有的筹款力量终结了所谓的“水门时代”,即由纳税人的公共财政资助总统选举的时代。

四 州与地方对“巴克利诉瓦奥案”的规避

2008年大选已经成为历史上最昂贵的总统选举,总花费高达13亿美元(表5)。如果不对竞选开支设限,美国总统选举的成本还将不断飙升。但是,是否对竞选开支设限是一个两难的问题:一方面,限制竞选开支等于限制了言论自由;另一方面,如果不对竞选的开支设限,选举就成为金钱的竞争,政治成为市场的延伸,候选人把时间更多地花费在筹集金钱上而不是倾听公众意见上。而第三党和独立候选人因资金匮乏、名气不大连“试水”的机会都没有。竞选资金监管制度的选择其实也是自由与平等的价值选择。

表5 1976-2008 历届总统选举的筹款与花费(单位:亿美元)^[17]

年	总筹款	总花费
2008	16.338	13.247
2004	8.805	7.179
2000	5.289	3.431
1996	4.257	2.399
1992	3.311	1.922
1988	3.244	2.107
1984	2.020	1.036
1980	1.619	0.923
1976	1.710	0.669

[16] Money wins presidency and 9 of 10 congressional races in priciest U. S. election ever, www.opensecrets.org.

[17] www.opensecrets.org.

在一些人眼中,美国就是一个“多元民主社会”,各个利益集团讨价还价,自由竞争。权力与社会功能分散在众多相对独立,并且价值观、利益彼此冲突的人群、组织、种族中间。政策被视为各利益集团在政府内外相互作用的产物,社会不过是集团的综合体。多元主义理论承认社会可以制约国家权力,各个利益集团在政治市场中自由、平等地竞争,可以达成一种社会均衡。竞选开支不受限制的制度恰恰与多元主义的思想相符合。可以说,多元主义的理论为美国式的民主作了精彩的诠释。但是,“多元主义天堂的缺陷在于,天国合唱团的声音中夹杂着强烈的上层阶级的重音。”^[18]虽然美国选举比较透明,无论是各党总统候选人的产生还是最后的大选胜出者都由选票决定,但是选票的走向通常又是跟着钱跑。

无论谁最后胜出,也无论胜者来自哪个党,他们都会欠下无数的人情。总统偿还人情债的时候就是特殊利益集团渗透和影响政府决策和立法的最佳时机。能通过各种渠道向候选人提供大宗款额的个人和机构都希望通过捐款维护自己的特殊利益,因此,美国四年一次的大选是富人、企业和特殊利益集团博弈和豪赌的最好时机。他们会向他们认为可选性强的候选人捐款,以免该候选人当选后自己被关在门外。也因此,金钱通过选举影响着候选人、政党和政策。人们认为本该向公民提供机遇和保障的整个体制变成一个被财富和权力之间的通谋所腐蚀的权势市场。从这个角度而言,美国的腐败具有特殊的形式,腐败不是某一个人或行为的特性,而是集体的,它并不表现为贿赂,而表现为一个国家赢得公民忠诚的能力的退化。^[19]

要想解决这个问题,一个方法是建立完全的公共基金体系。当代竞选的主要途径是通过电视广告推荐和宣传候选人。在其他一些西方国家,政府通常会利用公共基金使候选人得到免费的广播宣传或者直接为政党提供经费资助,以此减少一些个人、利益集团对选举的影响,使候选人处于相对平等的地位。美国的一些民间组织如共同事业和一些人早就主张政府应该直接资助并且提供免费或优惠的广播时间。但是,现实中,由私人财团控制的电视媒体谁也不愿意为竞选提供免费播出时间,这使竞选的媒体花费居高不下。目前,美国选举的公共基金资助体系只涵盖总统选举,并不支持国会选举。即使是总统选举公共基金,目前也因经费难筹、资助太少而难以为继。

2008年10月28日进行的盖洛普调查表明,57%的被调查者认为,总统候选人的竞选支出应该设置上限。^[20]虽然联邦层面对不接受联邦政府资助的候选人的竞选支出不设上限,而且一些州裁定对竞选开支设限的立法违宪,但是相当数量的州和地方通过了激进的法律来监管州和地方的选举,并且规避“巴克利诉瓦奥案”的裁定。1997年佛蒙特州曾经通过第64号法案,对候选人和政治行动委员会的捐款及支出设置限额,但是,该法案遭到该州共和党人反对,2006年,最高法院依据“巴克利诉瓦奥案”将其推翻。^[21]2002年,科罗拉多州通过第27号修正案,对竞选资金的捐款及支出设置上限,虽然有人反对,但终究没被推翻。

[18] E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy* (New-York: Holt, Rinehart and Winston, 1960), p. 29.

[19] [美]迈克尔·约翰斯顿:《腐败征候群:财富、权力和民主》,上海世纪出版集团2009年版。

[20] Jeffrey M. Jones, Campaign financing appears to be Non-issue for voters, October 30, 2008, <http://www.gallup.com>.

[21] <http://www.leg.state.vt.us/docs/1998/acts/ACT064.HTM>.

目前,州与地方的规避大致可以分为以下几类:

1. 要求所有州内选举都只能动用公共基金,如缅因州。^[22]

2. 要求缩短竞选期,并设立自愿的开支限额和捐助限额,以规避“巴克利诉瓦奥案”。这种情况又分为几种,如科罗拉多州设置了200万美元的竞选开支限制,夏威夷的竞选开支限制在选民数乘以2.5美元之内。

3. 为使用公共基金的候选人提供相应的配套资金,如北卡罗来纳州。

4. 纽约市选举委员会做得更为出色,设置了竞选支出限制,当不利用公共基金的候选人筹集的资金或花费的资金已经超过竞选支出限制的50%时,就提高竞选支出的上限到150%,使参加公共基金系统的候选人可以多花50%,这一设置使自筹资金和利用公共基金的候选人在竞选支出上都能旗鼓相当。如果自筹资金的候选人筹集或花费的资金已经超过竞选支出的限制3倍,选择公共基金的候选人就不再受到花费的制约,并且会以更快的速度、更多地接受配套资金。^[23]

州的公共基金通常来自公民交纳州税时自愿交纳的1-5美元,因此,许多州的公共基金体系资金不足。一些州开始改革,直接在州的财政预算中编制公共竞选基金,从州财政中拨付公共基金。可以说,州与地方成为联邦的竞选资金的改革试验田,为竞选提供了一个更公平的竞技平台。

竞选资金的改革一直在进行中。各种有钱的、能筹钱的、能花钱的人都在想方设法寻找法律中于己有利的部分,通过选举使金钱转化成政治力量,而另外许多人则想方设法,通过立法、政府政策建立更平等的选举。金钱与政治的关系使竞选资金改革成为一个永恒的话题。

[Abstract] The supervision and regulation over campaign finance is one of the most important issues in the U. S. election politics. In *Buckley v. Valeo*, 424 U. S. 1 (1976), the Supreme Court of the United States ruled that the federal law which set limits on campaign expenses of candidates (except candidates who received contribution from public fund) was unconstitutional, and therefore, violated citizens' freedom of speech. This article, taking into consideration the 2008 Presidential Election, analyses the impact of *Buckley v. Valeo* on election politics and the ways various states employed to circumvent the *Buckley v. Valeo*. On the basis of the analysis, more comments are provided in relation to the case.

(责任编辑:冉井富)

[22] The Maine Clean Election Act, Mainelegislature.org, 缅因州拨出200万美元作为公共基金,该基金来源于该州每个选民纳税时交纳的3美元。

[23] 资料来自于作者观摩2008年美国大选期间对纽约市选举委员会的访谈。