

# 政治献金与美国的选举政治<sup>\*</sup>

倪春纳

〔内容提要〕 自 20 世纪 70 年代以来,美国进入了所谓的“新镀金时代”,社会经济的不平等达到了空前的程度。原因之一是美国政治从根本上被“金主”和利益集团所绑架。在美国的选举政治中,候选人自身越来越无力负担高昂的竞选费用,而不得不依赖外围组织提供的巨额政治献金。在这种背景下,富豪和利益集团成为决定选举结果的重要力量。与普通美国人相比,“金主”可以通过各种“合法”形式的政治献金,将经济优势转化成政治权力,利用政治权力维护经济利益,不断推动为富豪减税的公共政策,并阻止任何旨在削减经济不平等的公共财政支出或管制的努力。政治不平等进一步加剧了经济不平等。选举政治被政治献金严重扭曲,最终形成了当今美国“不平等的民主”。

〔关键词〕 政治献金 美国选举政治 利益集团 “金主” 贫富分化

〔分类号〕 D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2018)05-0134-09

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2018.05.018

著名学者托马斯·皮凯蒂(Thomas Piketty)在风靡寰球的《21 世纪资本论》一书中指出“在美国 20 世纪并不是一个朝着社会正义大踏步前进的世纪。事实上,今天财富的不平等程度要比 19 世纪初还要高。”<sup>①</sup>自 20 世纪 70 年代以来,美国进入了所谓的“新镀金时代”,社会经济的不平等达到了空前的程度。不论是以收入水平还是财富多寡来衡量,美国的贫富悬殊都远远超过其他发达国家。1970 年,美国最富有的 1% 人的财富占到全国总财富的 10%。但自此之后,该群体的财富迅速膨胀,2007 年时达到了 23.5%,其中最富裕的 0.01% 人口,约 13000 个家庭的财富占全国收入的 11%。2008 年全球经济危机之后,美国

的不平等进一步加剧。在经济复苏的过程中,2009—2011 年间,收入最多的 1% 群体的收入增长了 11.2%,而其余 99% 群体的收入却下降了 0.4%。2008—2014 年间,收入增长的 95% 被 1% 的人口所占有。美国贫富群体的收入差距显而易见。从净收入来看,不平等的程度更是触目惊心:美国最富裕的 5% 人口拥有全国 72% 的财

<sup>\*</sup> 本文系 2016 年度国家社会科学基金青年项目“意识形态安全视阈下西方民主话语输出新动态研究”(项目编号:16CKS029)的阶段性成果。

<sup>①</sup> [法]托马斯·皮凯蒂《21 世纪资本论》中信出版社 2014 年版第 359—360 页。

富,其中,收入最高的1%人口的净收入比全国社会底层90%的总和还要多。<sup>①</sup>

许多学者认为,当前美国日益恶化的不平等并非不可避免,而是可以通过公共政策对居民的收入水平和物质福利进行调整实现缓解的。事实上,所有西方发达国家都面临着与美国相同的问题,如全球的工资竞争和人工智能技术的扩张对国内工人的薪资造成了不利影响。但是,除美国之外的几乎所有发达国家都通过某种程度的平等主义色彩的公共政策,广泛分配国际贸易和技术革新所带来的红利,使更多的公民能够从中获益,避免了经济不平等的恶性膨胀。<sup>②</sup> 2015年,美国的一项民调显示,2/3的美国人主张“金钱和财富应该更公平地进行分配”,同时绝大多数人支持最低工资由7.25美元提升至15美元,提高对高收入者(年收入超过100万美元)、股票和债券转让的税率等。但是,美国的公共政策却一直反其道而行之:最低工资标准长期停滞,实际购买力显著缩水,社会福利项目大幅削减,不断为富人减税。

为什么以“民主”自我标榜的美国不能实施大多数人支持并获益的公共政策呢?一个显而易见的原因是,美国政治结构中分权制衡和多重否决的制度导致了党派极化和政治僵局。但更为重要的是,美国的政治制度从根本上被“金主”和利益集团所绑架。自20世纪70年代开始,美国政治选举的成本越来越高。2016年美国大选(包括总统选举和国会选举)支出的竞选资金总和超过了80亿美元,选举成本之高刷新了历史记录。在选举过程中,媒体广告费用不断飙升。在2015—2016年选举周期里,广播电视和有线电视上的选举广告费用达到了28.3亿美元。<sup>③</sup> 候选人需要向专业的民调人员和咨询顾问支付高额的费用,以前选举中由工会、教会和其他公民组织提供的志愿服务被付薪的竞选工作人员所取代。在这种背景下,候选人自身根本无力负担天文数字的竞选支出,而不得不依赖于外围组织尤其是富豪和利益集团的政治献金来开展选举。据统计,在2012年大选中,向国会议员候选人捐献超过200美元的仅占美国成年人口的0.53%,向联邦候选人捐献超过200美元以上的绝大多数是富人、受过高等教育的男性和白人,不足0.4%的群体贡

献了候选人接受个人捐献总额的64%。<sup>④</sup>与富豪尤其是超级富豪在选举中扮演日益重要的角色相比,普通公民的小额捐献的影响十分微弱。在2012年大选中,奥巴马和罗姆尼的370万小额捐献者提供的资金总和不足159个超级政治行动委员会提供的献金总和。从选举过程来看,利益集团尤其是商业组织和贸易协会在美国的政治选举中扮演着关键角色。富豪和组织化的利益集团提供了巨额的政治献金,用于反对提高对高收入者的征税、反对公共财政投入到使普通公民受惠的项目上。<sup>⑤</sup> 鉴于此,有学者指出,即使从最弱的意义上而言,用“民主”来描述美国也是不确切的,因为美国政治已经成为“金主政治”,“一人一票”的政治原则已经被“一元一票”所取代。<sup>⑥</sup>

### 一、政治行动委员会与直接献金

政治行动委员会(Political Action Committee, PAC)是利益集团的政治性组织。对于多数利益集团而言,介入选举活动的最佳方式是以“政治行动委员会”的名义向候选人提供政治捐献。在2015—2016年选举周期里,政治行动委员会(不包括超级政治行动委员会)共接受了22亿美元的捐献,向候选人捐献了4.7亿美元,其中,向候选人捐献最多的是“北美国际劳工联盟政治行动委员会”,达到了689万美元。<sup>⑦</sup>

① See Ronald P. Formisano, *Plutocracy in America: How Increasing Inequality Destroys the Middle Class and Exploits the Poor*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2015, pp. 12–16.

② See Benjamin I. Page and Martin Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, p. 45.

③ Erika Franklin Fowler, Travis N. Ridout and Michael M. Franz, “Political Advertising in 2016: The Presidential Election as Outlier?”, in *The Forum*, Vol. 14, No. 4, 2016, pp. 445–469.

④ Nicholas O. Stephanopoulos, “Aligning Campaign Finance Law”, in *Virginia Law Review*, Vol. 101, No. 5, 2015, pp. 1425–1500.

⑤ Benjamin I. Page and Martin Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, p. 49.

⑥ John Nichols and Robert W. McChesney, *Dollarocracy: How the Money and Media Election Complex Is Destroying America*, New York: Nation Books, 2013, p. 6.

⑦ 根据“响应政治中心”网站的数据整理而得,参见 <https://www.opensecrets.org/pacs/>。

政治行动委员会主要有两种类型:一种是“独立基金会”,这种政治行动委员会只能从企业、贸易协会和劳工组织等内部吸纳捐献,与捐献者之间存在附属关系或是与之保持密切联系。从历史上看,政治行动委员会最早是由劳工组织创设。1936年,美国矿工联合会主席约翰·路易斯(John L. Lewis)成立了首个政治行动委员会——非党派政治联盟,作为美国产业工业联合会的重要组成部分。自20世纪70年代开始,企业政治行动委员会后来居上,劳工组织的政治行动委员会急剧衰落,在数量和资金上均处于明显的劣势。在1976年大选中,303个劳工政治行动委员会有42个(占比13.9%)募集或支出的竞选资金超过了10万美元,募集和支出分别为1490万美元和1420万美元,它们的支出占到全部劳工政治行动委员会的83.6%。比较而言,企业政治行动委员会处于相对劣势地位。在1976年大选中,450个企业相关的政治行动委员会募集和支出的金额分别为678万美元和580万美元,其中有9个募集或支出的竞选资金超过10万美元,支出金额为107万美元,占全部支出金额的18.5%。<sup>①</sup>在2016年大选中,企业和贸易政治行动委员会的数量超过了2500个,募集和支出分别达到5.65亿美元和5.34亿美元,而劳工政治行动委员会的数量只有289个,募集和支出的金额分别为3.42亿美元和3.32亿美元。<sup>②</sup>劳工政治行动委员会的衰落与工会的衰落密切相关。1955年,33%的美国工人加入了工会组织,而2015年时这一比例则已经下降至11%。<sup>③</sup>

另一种是“非附属委员会”,这种政治行动委员会面向社会公众募集竞选资金。除了意识形态或议题组织性质的政治行动委员会(即“超级政治行动委员会”,下文将对此进行详述)外,国会议员和其他政治领袖均可成立所谓的“领袖政治行动委员会”。这种组织最初是鼓励国会领袖支持自己所在政党候选人的一种工具。领袖政治行动委员会募集个人和其他政治行动委员会的捐款,用于支持其他候选人和政党。<sup>④</sup>在选举中,领袖政治行动委员会的资金如何支配并没有严格的限制。在2016年大选中,572个领袖政治行动委员会共支出了1.25亿美元。<sup>⑤</sup>过去十年里,非附属委员会数量迅速增长。在2015—2016年选

举周期里,共有5455个非附属委员会介入了竞选活动,而2010年时的数量仅有2122个。

政治行动委员会接受的捐献受到《联邦竞选法案》的严格限制,并且需要向联邦选举委员会报告。例如,在2015—2016年选举周期里,个人在每场选举中可以向候选人直接捐献2700美元,每年可以向政治行动委员会和政党全国委员会分别捐献5000美元和33400美元,支持多名候选人的政治行动委员会在每场选举中可以向候选人捐献5000美元,每年可以向其他政治行动委员会和政党全国委员会分别捐献5000美元和15000美元。自2000年开始,在那些十分活跃的政治行动委员会中,对联邦候选人捐献最多的是美国房地产商协会。在2016年大选中,美国房地产商协会募集的捐献超过了1000万美元,并向候选人和其他委员会提供了524万美元的政治献金。在2016年大选中,政治行动委员会分别向共和党 and 民主党的候选人捐献了2.8亿美元和1.9亿美元。<sup>⑥</sup>总体来看,商业和贸易协会组织的政治献金主要支持共和党。在2015—2016年选举周期里,政治行动委员会向国会参众两院议员候选人捐献了4.4亿美元,其中60%的选举献金是用于支持共和党的候选人。<sup>⑦</sup>劳工组织多倾向于支持民主党。例如,在2011—2012年选举周期里,政治献金排名前七位的工会组织政治行动委员会

① 根据美国联邦选举委员会官方网站的数据整理而得,参见 <http://classic.fec.gov/press/summaries/1976/ElectionCycle/1976DataTitle.shtml#PAC76>。

② 根据美国联邦选举委员会官方网站的数据整理而得,参见 [http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/ElectionCycle/24m\\_PAC.shtml](http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/ElectionCycle/24m_PAC.shtml)。

③ Will Kimball and Lawrence Mishel, “Estimating the Number of Workers Directly Benefiting from the Proposed Increase in the Overtime Salary Threshold”, see from <http://www.epi.org/publication/overtime-estimates-technical-memo/>。

④ [美]戴维·马格莱比、保罗·莱特《民治政府:美国政府与政治》中国人民大学出版社2014年版第66页。

⑤ 根据美国联邦选举委员会官方网站的数据整理而得,参见 [http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/tables/pac/PAC1\\_2016\\_24m.pdf](http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/tables/pac/PAC1_2016_24m.pdf)。

⑥ “Political Action Committees”, see from <https://www.opensecrets.org/pacs/index.php?chart=P>。

⑦ 根据美国联邦选举委员会官方网站的统计数据整理而得,参见 [http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/ElectionCycle/24m\\_PAC.shtml](http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/ElectionCycle/24m_PAC.shtml)。

95%的捐献都流向了民主党候选人。

“金主”和利益集团在选举中的影响力主要取决于其资助候选人的能力。资助金额越多,对候选人的影响力就越大。<sup>①</sup> 资助的金额固然重要,资助的对象也同样重要。政治行动委员会在选举中倾向于支持谋求连任的在任者而非挑战者,尤其是政党领袖和重要委员会的主席。在2015—2016年选举周期的参议院议员选举中,包括政治行动委员会在内的各种组织向现任议员平均捐献了236万美元,而向挑战者的平均捐献不足12万美元。得到政治行动委员会捐献最多的50位众议员候选人全部为现任议员,得到政治行动委员会捐献最多的20位参议员候选人中也无一人是挑战者。<sup>②</sup> 利益集团支持在任者的政治倾向导致绝大多数的国会议员能够连选连任,选举的竞争性和公正性被严重削弱,并导致议员结构出现明显的“老龄化”趋势。第115届国会(2017—2018年)议员的平均年龄超过了61岁,与30年前相比,平均年龄增加了约10岁。<sup>③</sup> 现任第115届国会议员中,众议员平均任期为4.7个任期(9.4年),参议员平均任期为1.7个任期(10.1年)。<sup>④</sup>

## 二、超级政治行动委员会与“独立支出”

“金主”和利益集团还可以通过所谓的“独立支出”(Independent Expenditures)对政治选举结果施加影响。联邦选举委员会规定,个人、组织、政治行动委员会、企业和工会可以明确表达支持或反对某位候选人,只要捐献者不与候选人或政党委员会进行沟通且一致行动。在2015—2016年选举周期里,各类“独立支出”超过16亿美元,其中,超级政治行动委员会(Super PAC)“独立支出”了10亿美元,政党和个人的“独立支出”也分别达到了2.55亿美元和1.97亿美元。<sup>⑤</sup> 1976年,美国联邦最高法院在“巴克利诉瓦莱奥案”中废除了《联邦竞选法》对个人或组织“独立支出”的捐献限制,并且个人也可以投入不受限制的“独立支出”介入选举。斯蒂芬·亚当斯(Stephen Adams)的个人独立支出在2012年之前就已经达到200万美元。在2016年大选中,亚当斯再次“独立支出”了166万美元。近年来,“独立支出”

的急剧膨胀主要与“超级政治行动委员会”的崛起有关。2010年,联邦最高法院在影响深远的“联合公民诉联邦选举委员会案”中,取消了对企业或工会有关独立支出和竞选宣传的限制。在同年的另一起案件中,最高法院又裁决不得限制个人对“超级政治行动委员会”的捐献。一系列司法裁决的直接后果是催生了大量的“超级政治行动委员会”。与传统政治行动委员会的不同之处在于,这些组织只能进行间接的“独立支出”,而不能向候选人提供直接的政治献金,但是可以从企业、工会和个人募集和支出不受限制的资金公开支持或反对政治候选人。<sup>⑥</sup> 在2009—2010年选举周期里,81个超级政治行动委员会共接受9278万美元捐献,支出了9094万美元。在2011—2012年选举周期里,超级政治行动委员会的数量激增到1251个,接受和支出的竞选资金分别达到8.23亿美元和7.97亿美元。其中,接近60%的献金来自159位“金主”。超级政治行动委员会募集的超过10万美元的捐献中超过93%来自3318位“金主”,仅占美国人口的0.0011%。<sup>⑦</sup> 在2015—2016年选举周期里,超级政治行动委员会的数量进一步增至2722个,接受和支出的竞选资金的规模更是刷新了历史纪录。对利益集团来说,向超级政治行动委员会提供数百万美元,同时以“独立支出”的名义介入选举,可以节省许多冗

① Richard K. Scher, *Political Campaigns in the United States*, London and New York: Routledge, 2016, p. 155.

② 根据美国联邦选举委员会官方网站数据整理而得,参见 [http://www.fec.gov/press/summaries/2016/ElectionCycle/24m\\_CongCand.shtml](http://www.fec.gov/press/summaries/2016/ElectionCycle/24m_CongCand.shtml)

③ Sarah Binder, “This Is What Orrin G. Hatch’s Retirement Means for the Senate”, see from [https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/01/03/this-is-what-orrin-g-hatchs-retirement-means-for-the-senate/?utm\\_term=.5f3fd2937f44](https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2018/01/03/this-is-what-orrin-g-hatchs-retirement-means-for-the-senate/?utm_term=.5f3fd2937f44).

④ Jennifer E. Manning, “Membership of the 115th Congress: A Profile”, in *Congressional Research Service Report*, November 13, 2017.

⑤ 根据美国联邦选举委员会官方网站的数据整理而得,参见 [http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/tables/ie/IE1\\_2016\\_24m.pdf](http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/tables/ie/IE1_2016_24m.pdf).

⑥ 倪春纳《“金主政治”是如何形成的——美国竞选资金改革的历史》,载于《马克思主义研究》2016年第10期。

⑦ Richard L. Hasen, *Plutocrats United: Campaign Money, The Supreme Court, and The Distortion of American Elections*, New Haven: Yale University Press, 2016, p. 44.

长的环节,如进行咨询、雇佣律师、向联邦选举委员会报告等。“超级政治行动委员会”为那些试图提供巨额献金干预选举进程的“金主”提供了一个合法而顺畅的渠道。

在2016年大选中,“独立支出”最多的超级政治行动委员会是支持民主党的“优先美国行动”,支出了约2亿美元。与传统政治行动委员会一样,利益集团的“独立支出”同样带有强烈的党派立场。一般情况下,工会组织的“独立支出”主要用于支持民主党或反对共和党,而商业组织的“独立支出”主要用于支持共和党或反对民主党。在2016年大选中,“独立支出”排名前十位的超级政治行动委员会中有七个支持共和党。在选举过程中,超级政治行动委员最主要的、最具有影响力的“独立支出”是电视广告,它们用于电视广告上的“独立支出”甚至超出了候选人自身。从总统大选来看,2008年,利益集团资助的电视广告仅占全部的4%。2012年总统大选中,利益集团资助了1/3的政治广告,其中超过半数支持罗姆尼,仅有12%支持奥巴马。在共和党的总统候选人提名中,利益集团赞助了3/5的电视广告支出。2016年大选中,利益集团在共和党总统候选人的提名中贡献了54%的电视广告支出。在2000—2006年的参议员选举中,利益集团的广告支出仅占全部的5%,而2016年国会选举中,绝大多数的选举广告都是由利益集团资助的。<sup>①</sup>在2018年国会中期选举中,截至2018年9月5日,2113个超级政治行动委员会向联邦选举委员会报告接受6.89亿美元捐献,“独立支出”了2亿美元,其中半数以上的超级政治行动委员会持保守主义立场。<sup>②</sup>由此也可以管窥出美国政治生活中保守主义的强大力量与政治生态的发展趋势。需要指出的是,在一般情况下,捐献位于前列的“金主”往往会支持多个超级政治行动委员会,并且同时向政党和候选人输送政治献金。如在2011—2012年选举周期里,金沙集团董事长谢尔登·阿德尔森(Sheldon Adelson)和米里亚姆·阿德尔森(Miriam Adelson)夫妇共向八个超级政治行动委员会捐献了4382万美元,并向政党委员会和候选人捐献了367万美元。在2016年大选中,阿德尔森夫妇又投入了超过2000万美元为特朗普助选。<sup>③</sup>

— 138 —

### 三、政治非营利组织与“暗钱”

政治非营利组织(Political Nonprofits)即“501(c)组织”,是指根据《税收法》第501(c)款规定成立的享有税收豁免权的组织。这类组织不是政治性的,但是可以从事、开展非党派的选民登记和投票动员活动。政治非营利组织的财务活动时隔很久才会对外公开,且没有公开其捐献来源的法律义务,可以使利益集团在不受公众关注的情况下影响政治。<sup>④</sup>因此,它往往被称为“暗钱”(Dark Money)组织。从本质上来说,政治非营利性组织多是掩盖利益集团用金钱干预选举的“皮包公司”。它们多数只有少数的雇员,甚至是完全由志愿者组成。近年来,美国选举中的“暗钱”开始涌动。根据“响应政治中心”(Center for Responsive Politics)的不完全统计,2008年以来,美国政治选举中“暗钱”支出的金额已经超过了11.5亿美元。<sup>⑤</sup>在2011—2012年选举周期里,“暗钱”组织投入了约3亿美元的政治广告呼吁支持或者反对某位联邦候选人。<sup>⑥</sup>比较而言,“金主”和利益集团在总统选举中的献金活动相对透明。如在2016年总统候选人提名阶段,绝大多数外围支出都是来自那些需要公开资金来源的超级政治行动委员会。与之形成鲜明对比的是,2016年初,国会选举中竞选支出排名前十位的外围组织中有七个

① Erika Franklin Fowler, Travis N. Ridout and Michael M. Franz, “Political Advertising in 2016: The Presidential Election as Outlier?”, in *The Forum*, Vol. 14, No. 4, 2016, pp. 445–469.

② 根据“响应政治中心”网站的数据整理而得,参见 <https://www.opensecrets.org/outsidespending/summ.php?chrt=V&type=S>。

③ Michael Beckel, “Donald Trump Rewarding Million-dollar Donors with Plum Postings”, see from <https://www.publicintegrity.org/2016/12/09/20516/donald-trump-rewarding-million-dollar-donors-plum-postings>.

④ [美]简·迈耶《金钱暗流:美国激进右翼崛起背后的隐秘富豪》新星出版社2018年版第200页。

⑤ 根据“响应政治中心”网站的数据整理而得,参见 <https://www.opensecrets.org/dark-money/top-donors>。

⑥ Michael Beckel, “What Is ‘Dark Money’ and Why Do So Many People Think It’s Bad?”, see from <https://www.nbcnews.com/news/us-news/what-dark-money-why-do-so-many-people-think-it-n499731>.

是不公开的“暗钱”组织。<sup>①</sup>“暗钱”组织的支出多持保守立场而倾向于共和党,如在2012年大选中,保守派“暗钱”组织和自由派“暗钱”组织的支出比为8:1。<sup>②</sup>

利益集团通常通过成立四种比较常见的政治非营利组织来影响选举。第一种是教育、宗教、慈善或科学性质的组织,如美国有色人种协会、自然资源保护委员会等。这些组织不得参与除选民登记之外的政治活动。第二种是社会福利组织,如美国步枪协会和山峦协会等。这类组织可以参与政治活动,但是其政治活动支出不得超过其总支出的一半。第三种是劳工和农业组织,如劳联—产联、服务业员工国际联合会等。第四种是贸易协会,包括行业协会、商会、房地产董事会和贸易委员会等。在上述几种组织中,社会福利组织和贸易协会组织是最为活跃的“暗钱”组织。在2015—2016年选举周期里,社会福利组织和贸易协会组织分别支出了1.45亿美元和3200万美元。在2012年时,社会福利组织的“暗钱”支出甚至一度达到了2.57亿美元。“美国商会”是支持共和党的重要利益集团,也是具有代表性的贸易协会组织,它在2004—2014年间支出超过10亿美元用于维护自身的商业利益。<sup>③</sup>2011年11月至2014年12月,另一个贸易协会组织“自由贸易伙伴商会”也支出了3.2亿美元的“暗钱”,而在此之后介入选举的相关活动尚不得而知。

当政治非营利组织在选举中公开表达支持或反对某位候选人(即独立支出)时,其花费的支出需要向联邦选举委员会报告。在2012年,政治非营利组织报告的用于表达选举支持的支出达到3.36亿美元,而2004年和2008年时仅有6900万美元和1100万美元。在2011—2012年选举周期里,向联邦选举委员会报告支出最多的政治非营利组织是“十字路口GPS”,共支出了7118万美元,紧随其后的分别为“繁荣美国人”和“美国商会”,分别为3635万美元和3565万美元。在2015—2016年选举周期里,附属于“全国步枪协会”的“美国国会立法行动协会”、美国商会和繁荣美国人的支出位于前列,分别为3515万美元、2910万美元和1398万美元。<sup>④</sup>在2018年的中期选举中,支出排名前十位的“暗钱”组织中只有两个支持民主党候选人,且“美国商会”和“美国第

一政策”两个保守派组织的“暗钱”支出总和占向联邦选举委员会报告的“暗钱”的80%。<sup>⑤</sup>

政治非营利组织之所以饱受批评,是因为很难追踪这些组织接受的献金总和及其是如何支出的。联邦竞选法律规定,政治非营利组织参与的某些政治行为不需要向联邦选举委员会报告(只需要报告直接的政治行为即可),但是需要向国税局和劳工部门报告,然而,有的“暗钱”组织根本无视这些规定。政治非营利组织提供的报告都是年度报告,报告中往往对支出含混其词,如多使用“媒体服务”或者“电话咨询项目”等模糊性表述,并且所谓的“教育性”和“组织建设”的支出也不需详细说明。现在所知的“暗钱”规模主要是非政府组织“相应政治中心”对400多个组织向国税局报告的990表汇总得出的。尽管只能管窥冰山一角,但也已经充分反映出资本对美国政治的渗透和腐蚀程度。与此同时,多数政治非营利组织向联邦选举委员会报告的金额远远低于真实数据。例如,“十字路口GPS”向联邦选举委员会报告它在2011—2012年选举周期里仅支出了7100万美元,但是内部人士透露,实际上达到了3亿美元。在多数情况下,政治非营利组织报告的支出超过附属的政治行动委员会。例如,“美国行动网络”的超级政治行动委员会支出了1080万美元,而其所附属的政治非营利组织支出了4420万美元。政治非营利组织还经常利用联邦选举法律上的漏洞支付网络广告、邮寄广告,尤其是在广告制作和电视广告方面的大笔开销往往根本不会进行报告。

① Michael M. Franz, “Considering the Expanding Role of Interest Groups in American Presidential Elections”, in *Interest Groups & Advocacy*, No. 6, 2017, pp. 112–120.

② 根据“响应政治中心”网站的数据整理而得,参见 <https://www.opensecrets.org/outsidespending/summ.php?cycle=2012&chrt=V&disp=O&type=U>.

③ John Ehrenreich, *Third Wave Capitalism: How Money, Power, and Pursuit of Self-Interest Have Imperiled the American Dream*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2016, p. 23.

④ 根据“响应政治中心”网站的数据整理而得,参见 <https://www.opensecrets.org/dark-money/top-election-spenders>.

⑤ Robert Maguire, “Dark Money, Super PAC Spending Surges ahead of 2018 Midterms”, see from <https://www.opensecrets.org/news/2017/08/dark-money-super-pac-spending-surges-ahead-of-2018-midterms/>.

#### 四、“527 组织”和“竞选通讯”

利益集团不仅寻求避开捐款数额限制的方法,而且想方设法通过其他组织形式参与竞选活动。除了上述几种较为常见的形式之外,利益集团还可以通过“527 组织”和以“竞选通讯”的形式影响选举。“527 组织”是指《税收法》第 527 款规定的享有税收豁免权的政治组织,这些组织以影响联邦选举为主要目标,可以自由地募集选举资金,但是需要向国家税务局报告捐献来源和支出信息。在选举过程中,“527 组织”主要通过选民动员和投放议题支持广告介入选举,不得明确呼吁公众选举或不选特定的候选人,不能在初选前 30 天或大选前 60 天进行广告宣传。2008 年,“527 组织”募集的捐献额度约为 5 亿美元,2014 年超过了 7 亿美元。<sup>①</sup>在对“527 组织”的个人捐献中,有九人超过了 100 万美元,最高达到 234 万美元;机构捐献最高的是“伯尼 2016”(Bernie 2016),投入了 756 万美元用于支持民主党的竞选活动;捐献最多的是“蓝色行动”(ActBlue),该组织募集了 3491 万美元,支出了 2800 万美元。<sup>②</sup>从最近几个选举周期来看,由于超级政治行动委员会和政治非营利组织的兴起和活跃程度的剧增,“527 组织”的重要性已被大幅削弱,“吸金”能力有所下降。<sup>③</sup>

利益集团影响选举的另一种方法是通过“竞选通讯”(Electioneering Communication)的形式动员雇员或者成员。1971 年《联邦竞选法案》及其修正案规定,企业和劳工组织可以向受到严格限制的个体就任何主题进行沟通,包括对选举表达支持或反对任何联邦候选人。这些沟通所产生的费用在每场选举中如超过 2000 美元必须向联邦选举委员会报告。最高法院在“联合公民诉联邦选举委员会案”中推翻了对竞选通讯费用的限制,解除了此前对企业和工会组织花费自己的资金进行竞选通讯的禁令,导致利益集团联系组织成员或公司雇员的通讯费用支出不受限制。商业和工业性质的政治行动委员会在直接联系其雇员方面扮演了“领头羊”的角色。在美国,年轻选民更易于接受来源可靠的出自私人部门的信息,而最可靠的来源就是雇主。在与选举相关通讯发布之前,利益集团就已经与其成员之间建立起了密

切联系,而不仅仅局限于讨论选举本身。自 1998 年以来,工会组织非常强调成员沟通,并且卓有成效地组织了工人进行投票,以选出可以代表自身利益的候选人。企业集团和工商业协会也效法工会组织,最具代表性的是“全国步枪协会”在选举中有效地动员会员以及与之有结盟关系的个人和团体。在 2012 年的联邦选举中,约有 2000 万美元用于所谓的“竞选通讯”上,2016 年时进一步增长至 5600 万美元。<sup>④</sup>

#### 五、结语:被金钱扭曲的美国政治

托克维尔曾在《论美国的民主》中对美国社会经济的高度平等给予了积极评价:“在美国,人们不仅在财富上平等,甚至他们本身的学识在一定程度上也是平等的”,“人在这里比在世界上任何地方,比在历史上有记录的任何时代,都显得在财产和学识方面的更近乎平等,换句话说,在力量上更近乎平等”。<sup>⑤</sup>19 世纪 30 年代的美国,许多白人男性是拥有一小块土地并能够自给自足的农民,他们与生活在城镇里的工匠和商人相比,享有相似的生活水平和财富。<sup>⑥</sup>自此之后,美国社会几经沉浮,从 20 世纪 70 年代开始,进入了所谓的“新镀金时代”。虽然美国工人的平均生产率翻了近一倍,但是薪资水平却陷入了长期停滞。社会流动性也越来越低。“历史终结论”的始作俑者弗朗西斯·福山曾自信地宣称,美国社会历来容许与欧洲相比更高层次的不平等,这是因为美国人认为美国社会提供了向上流动的机会,如果没有为他们,那么肯定会为他们的子孙提供这种

① [美]托马斯·戴伊、哈蒙·齐格勒、路易斯·舒伯特《民主的反讽:美国精英政治是如何运作的》,新华出版社 2016 年版第 198 页。

② 根据“响应政治中心”网站的数据整理而得,参见 <https://www.opensecrets.org/527s/527cmtes.php?level=C>。

③ David B. Magleby (ed.), *Financing The 2012 Election*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2014, p. 246.

④ 根据美国联邦选举委员会官方网站的数据整理而得,参见 [http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/tables/ec/EC1\\_2016\\_24m.pdf](http://classic.fec.gov/press/summaries/2016/tables/ec/EC1_2016_24m.pdf)。

⑤ [法]托克维尔《论美国的民主》(上)商务印书馆 2013 年版第 64—66 页。

⑥ Benjamin I. Page and Martin Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, p. 21.

机会。<sup>①</sup>然而 2008 年的经济危机以及其后爆发的“占领华尔街”和“民主之春”等持续不断的抗争运动都清晰地表明,越来越多的人对美国社会表达出失望和不满,社会不平等已经达到了空前的程度。诺贝尔经济学奖得主安格斯·迪顿(Angus Deaton)指出,自 20 世纪 70 年代中后期以来,处在社会底层 20% 家庭的收入增长非常慢,平均收入年增长率不到 0.2%;而那些处在收入顶端 20% 的家庭,平均收入以年均 1.6% 的速度在增长,收入最高的 5% 的家庭更是达到了 2.1%。<sup>②</sup>

美国富豪和利益集团通过提供政治献金,以多种形式影响和干预选举结果,其中最重要的是向党派和候选人的竞选活动提供资金支持。美国的绝大多数亿万富翁在向政党和候选人提供献金方面十分活跃;而占美国人口 1%—2% 的百万富翁群体在大选中同样活跃,平均捐献了 4633 美元,远远超过普通美国人的经济承受能力。政治献金的最明显的结果是让那些对富人友好的候选人当选,并在候选人赢得选举之后获得接近他们的渠道。政治献金对选举结果的影响还体现在,那些知名度低的竞选者鲜有希望击败在任者,除非他们能够斥巨资大幅提高自身的知名度,或与选民建立起密切的联系。在那些关注度不高、选民投票率低的初选中,竞选的早期资金对雇佣工作人员、引起友好媒体关注、联系选民和动员支持者进行投票等方面更是非常关键。当然,候选人金钱上的优势有时并不必然会等同于选举优势,但是在绝大多数情况下,金钱会对选举结果产生决定性的影响。在那些势均力敌的竞选中,金钱的多寡对选举结果往往有直接的影响。竞选支出可以动摇那些更有可能“分裂投票”和缺少强烈政党忠诚的选民,可以动员支持者参加投票,尤其是在党派高度极化的背景下,动员支持者去投票可以产生实质性的影响。

客观而言,金钱不是赢得选举的充分条件,但却是必要条件。<sup>③</sup>许多学者都发现,美国的选举制度中存在明显的“金钱预选”(money primary)现象,即候选人必须首先募集到一定数量的竞选资金,以证明其有足够的能力开展选举。媒体对候选人筹集资金的报道有助于强化哪位候选人事实上有机会赢得选举的舆论认知。选举中必须筹集

充足的资金已经成为一种“过滤器”,它将那些富豪无法接受的潜在候选人排除在外。“金主”通过控制候选人而在相当大的程度上控制着选举结果。<sup>④</sup>通过政治献金,“金主”得以接近赢得选举的候选人,进而影响公共政策。他们帮助当选议员提出由“金主”制定的提案,或者采取措施阻挠扼杀任何有损“金主”利益的提案。在 2016 年总统大选中,“全国步枪协会”支出了 1000 万美元为特朗普助选,并且花费了 1970 万美元用于攻击希拉里。特朗普在赢得选举之后,公开向该组织示好,直言“你们帮助过我,我也会帮助你们”,“对宪法第二修正案的攻击从此结束了,你们在白宫有了真诚的朋友和支持者”。<sup>⑤</sup>尽管近年来美国枪支暴力事件接连不断,但是可以预见,特朗普政府并不会对枪支暴力采取任何实质性的管控措施。

“金主”还可以通过政治献金塑造民意,这极大地影响了美国人对政治的认识和公共政策的选择。“金主”编织出的意见塑造网络与慈善基金会、大学、智库、政策咨询团体和蓝带委员会的紧密联系,这些机构的资助者和领导往往是富翁和行业精英,它们共同提出政策理念、发布报告和向国会提供证词。目前,美国主要的民意塑造机构都是高度活跃的极端保守的智库,如美国企业研究所、传统基金会和卡托研究所等,它们主要的资助者是企业和极端保守的富豪。这些组织传播保守的意识形态,对富豪友好和偏袒共和党的经济观点和社会福利政策。代表性的亿万富豪包括查尔斯·科赫(Charles Koch)和戴维·科赫(David Koch)、约翰·俄林(John M. Olin)、理查德·梅

① Francis Fukuyama, “Poverty, Inequality, and Democracy: Dealing with Inequality”, in *Journal of Democracy*, Vol. 22, No. 3, 2011, pp. 79–89.

② [美]安格斯·迪顿《逃离不平等:健康、财富及不平等的起源》中信出版社 2015 年版第 154 页。

③ Richard L. Hasen, *Plutocrats United: Campaign Money, The Supreme Court, and the Distortion of American Elections*, New Haven: Yale University Press, 2016, p. 42.

④ Benjamin I. Page and Martin Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, p. 120.

⑤ Russ Choma and Andy Kroll, “The NRA Raised a Record Amount of Money in 2016”, see from <https://www.motherjones.com/politics/2018/01/nra-donald-trump-guns-fundraising/>.



隆·斯凯夫(Richard Mellon Scaife)、哈利·布拉德利(Harry Bradley)等,他们致力于传播右翼理念,并成功地在美国政治话语中占据了重要位置。例如,约翰·俄林成立了一个基金会旨在推动美国高等教育右转,他将重心放在常青藤高校,重点资助了包括阿兰·布鲁姆(Allan Bloom)、哈维·曼斯菲尔德(Harvey Mansfield)和萨缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)等著名的保守主义学者,并致力于培养出新一代的保守主义思想家。从20世纪80年代中期开始之后的15年间,布拉德利基金会捐赠了2.8亿美元支持保守主义事业,其中包括提供了600多个研究员职位和大力支持右翼智库和学术期刊。<sup>①</sup>

在最近几次大选中,最大的“金主”是支持共和党的亿万富翁科赫兄弟,他们成立了一个由保守派亿万富翁组成的庞大网络,即“科赫网络”(Koch Network)。在2012年大选中,“科赫网络”向共和党候选人捐献了4亿美元,并在2014年中期选举中再次支出了3亿美元。在2016年大选拉开帷幕之初,“科赫网络”计划投入9亿美元介入选举。著名学者西达·斯考切波(Theodore Skocpol)指出,“科赫网络”全部的预算支出十分庞大,以至于其在大选中的支出超过了共和党自身,足以证明其对政治渗透之深。<sup>②</sup>数据显示,共和党倍受“金主”和利益集团的青睐,但民主党也有自己的幕后“金主”。支持民主党的亿万富翁在很多议题如在女性、同性恋和平等对待非裔美国人等问题上秉持自由倾向,但是对消除高度经济不平等的公共政策问题态度冷漠,甚至与支持共和党的亿万富翁的立场十分相近。如亿万富翁乔治·索罗斯(George Soros)是民主党的大“金主”之一,他对削减经济不平等毫无兴趣。谷歌公司执行董事长埃里克·施密特(Eric Schmidt)同样不担心日益恶化的不平等,他支持自由市场更甚于经济管制。在2016年大选中,亿万富翁银行家汤姆·斯泰尔(Tom Steyer)是除去“暗钱”之外最大的捐献者,向民主党候选人捐献了6700万美元,但他更关心环境议题。<sup>③</sup>特朗普赢得大选之后,参加达沃斯世界经济论坛的经济精英哀鸿遍野,然而鲜有人关注税收政策,或者提及如何扩大受教育机会和医疗保险,更没有人讨论如何加强工人的集体谈判权力,或者向社会底层分配更

多的财富。<sup>④</sup>

美国的建国之父们在《联邦党人文集》中指出,美国社会众多的利益集团可以保护个人或少数人的权利免于多数人的威胁,起到维护社会公正的作用。<sup>⑤</sup>然而,在美国当前的选举政治中,判断候选人是否有望胜出的首要标准不是选票或者公众支持,而是金钱;这些金钱不是来自所有选民的公共资助,而是来自极少数人的私人献金。<sup>⑥</sup>无论是民主党候选人还是共和党候选人,都极度依赖“金主”和利益集团尤其是商业贸易集团提供的巨额政治献金,故而在他们当选之后关心和维持的还是富人尤其是亿万富翁的特殊利益。由于富人尤其是百万富翁和亿万富翁往往与普通民众存在截然不同的政策偏好,致使普通美国人的利益和诉求长期以来一直被忽视。与普通美国人相比,富人和利益集团可以通过对政治尤其是对选举的资金投入,将经济优势转化成政治权力,利用政治权力维护经济利益,推动为富人减税的公共政策,阻止任何旨在削减经济不平等的公共财政支出或管制的努力。在这种背景下,政治不平等又进一步加剧了经济不平等,选举政治被金钱严重扭曲,最终形成了当今美国“不平等的民主”。

[作者单位]南京大学马克思主义学院。

[责任编辑:文慈]

① Benjamin I. Page and Martin Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, pp. 124-127.

② Alexander Hertel-Fernandez, Theda Skocpol and Daniel Lynch, "Business Associations, Conservative Networks, and the Ongoing Republican War over Medicaid Expansion", in *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 41, No. 2, 2016, pp. 239-286.

③ Benjamin I. Page and Martin Gilens, *Democracy in America? What Has Gone Wrong and What We Can Do about It*, Chicago: University of Chicago Press, 2017, p. 109.

④ Peter S. Goodman, "Amidst Populist Fury, Elite Mull Inequity, but Avoid Talk of Sacrifice", in *New York Times*, January 19, 2017.

⑤ [美]汉密尔顿、杰伊、麦迪逊《联邦党人文集》商务印书馆2009年版第266页。

⑥ [美]劳伦斯·莱斯格《什么可以打败美国》文汇出版社2018年版第12页。