

REPUBLIC, LOST

什么可以

THE CORRUPTION  
OF EQUALITY  
AND THE STEPS  
TO END IT

Lawrence Lessig

打败美国

[美] 劳伦斯·莱斯格 (Lawrence Lessig) 著 余丽娜 译

文匯出版社

## 美国正在走向两个极端：

一方面，他们拥有世界上极具创造力的人民和慷慨的中产阶级；另一方面，他们的政府濒临崩溃。

★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★

在美国，中产阶级和有钱人的按揭利息能够减免税款，普通人的信用卡利息却不行；政府斥巨资为老年人和奥巴马医改计划的受益者购买药物，与医药公司协商降低药品价格却被视作违法行为；高果糖玉米糖浆等垃圾食品的生产能够得到政府补贴，水果和蔬菜却不行；这些仅仅是九牛一毛。另一方面，在美国，气候变化的联邦立法仍未通过，异常复杂的税收制度尚未简化，高额的医疗费用没有得到合理解决，金融业改革也无法杜绝类似2008年的金融危机，政府甚至不愿承认债务危机将会导致的负前景，也无法为不断增长的国防预算找到一种合理的解释。

哈佛大学教授劳伦斯·莱斯格在这本书中揭示了美国的现状，梳理了问题产生的历史背景，分析了腐败的危害，并提出尖锐的改革方案。

美国政治所面临的真正危机在于当选官员不得不通过腐败来筹集资金……毫无疑问，莱斯格的解决方案（经过仔细设计以通过宪法审查）将是对现有体制的重大改良。

————— 《华盛顿月刊》 WASHINGTON MONTHLY

★★★★★★★★★★★★★★★★★★★★

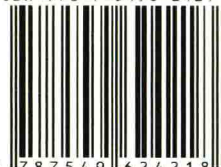
这本书的诸多魅力之一是作者对深受其害的民众所表达的同情……他对腐败问题的剖析有如律师般精准。

————— 《彭博商业周刊》 BLOOMBERG BUSINESSWEEK



上架建议：社科·美国研究

ISBN 978-7-5496-2421-8



9 787549 624218 >


定价：58.00元

# 什么可以打败美国

## REPUBLIC, LOST

The Corruption of Equality  
and the Steps to End It

[美] 劳伦斯·莱斯格 著  
余丽娜 译

 文匯出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

什么可以打败美国 / (美) 劳伦斯·莱斯格著;  
余丽娜译. -- 上海: 文汇出版社, 2018.1  
ISBN 978-7-5496-2421-8

I. ①什… II. ①劳… ②余… III. ①廉政建设—  
研究—美国 IV. ① D771.234

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 327317 号

REPUBLIC, LOST, a work of nonfiction by Lawrence Lessig  
Copyright © 2011, 2015 by Lawrence Lessig  
This edition published by arrangement with Grand Central Publishing,  
New York, New York, USA.  
All rights reserved.

图字 09-2017-1062

# 什么可以打败美国

作 者 / [美] 劳伦斯·莱斯格  
译 者 / 余丽娜  
责任编辑 / 何 璟  
装帧设计 / 杨小满  
出 版 / **文匯** 出版社  
上海市威海路 755 号  
( 邮政编码 200041 )  
发 行 / 新经典发行有限公司  
电 话 / 010-68423599 邮 箱 / editor@readinglife.com  
印刷装订 / 山东临沂新华印刷物流集团有限责任公司  
版 次 / 2018 年 6 月第 1 版  
印 次 / 2018 年 6 月第 1 次印刷  
开 本 / 920×1270 1/32  
印 张 / 11.5

ISBN 978-7-5496-2421-8

定 价 / 58.00 元

敬启读者, 如发现本书有印装质量问题, 请与发行方联系。

## 序 言

2006年12月底，一位朋友前来拜访，要求我证明自己一生所从事的工作是有意义的。

当时我正在柏林美国学院访学，刚刚完成第五本关于版权及互联网政策的专著，并在准备自己的第一场TED演讲。我的朋友是来参加一年一度在圣诞节至新年期间那一周召开的混沌计算机大会。他叫亚伦·斯沃茨。

那时候，斯沃茨刚满二十岁。早在他十几岁时，我就认识他。我们最初是在关于互联网的会议上认识的。我是发言人，他是最专注的与会者，通常都坐在第一排和他的监护人一起（由于他当时才不过十二三岁，必须由他的母亲或父亲陪同参会）。当我们一群人开始创立知识共享时，斯沃茨被一致推选为技术主管。知识共享是一种替代传统版权制度的著作权许可方式，旨在使艺术家和作者们在享有著作权的同时又能够根据本人的意愿允许他人在许可范围内自由使用他们的作品。十四岁时，斯沃茨就已经参与编写RSS简易信息聚合协议，是领衔世界的元数据专家。几乎没有从我这里得到任何指导，他很快就完成了知识共享协议在最初十五年里运作的基础框架。

在那之后，亚伦和我便成了朋友。尽管他有些缺乏耐心，却才华横溢。与大多数理工男不同，他还极其谦逊，且热心公益。在我们相识期间，他唯一的、高于一切的目标便是创造一个更好的世界。这个“世界”起初很小。一开始他和他的朋友们试图实现网际网络的内容共享。随后，他们努力让这种共享更加自由。再后来，他们开始尝试让人们能够通过网络免费获取科学与文化资讯。当他来到柏林与我见面时，他的目标已不再局限于创造一个更好、更自由的互联网。不到二十岁的他真正关心的是更大意义上的社会。

而这也正是他要向我提出的问题。当时我在互联网政策领域，尤其是版权政策领域算是小有名气。平日奔波于教学、演讲、诉讼、写作以及不断添丁增口的家庭之间，尽管忙碌，却也颇有收获。就这些事情的规模而言，我的生活确实只着眼于小处。但那时候我相信自己是对的，选择成为一名学者就意味着选择了一种在微小领域内追求绝对自信的生活。

亚伦却对那个微小的领域不以为然。此行他正是为了对它发起挑战，“假如政府的腐败得不到根治，”他问道，脸上掠过一丝笑影，“你又如何能让事情有任何进展呢？”

他的质疑让我有些吃惊。我正在向他描述我的研究以及我对未来所抱持的希望。但他并不看好我的研究，对我所说的希望也有些不耐烦。在我回答他的问题之前，他只是直勾勾地看着我，一言不发。

“这不是我的领域，”我对他说。

“作为一名学者？”他问。

“是的，作为一名学者。”

“那么，作为一个公民呢，这是你的领域吗？”

那时我还没有意识到，我们之间已经建立起一种与众不同的友情。我并不是他的父亲——事实上，他有一位非常爱他的、杰出的父亲——但在某种意义上，我们又像是父子。他在试探我，试探我对自己所说的理想主义是否忠诚，或许还试图证明我目前的做法已

经背离了最初的理想。他的提问迫使我做出选择：如果我能找到一个好的理由，一个符合原则、值得尊重的理由来继续我的工作，那就算了；但如果我不能，既无法否认他所说的事实，又没有一个好的理由对他的暗示置之不理，那么我们的友情将面临考验——我要么按照他的逻辑承认自己的公民身份，改行去研究腐败；要么无视我俩的友情，不顾他是否还尊重我，继续耕耘自己那片微小的领域。

我不想让亚伦失望。他是对的。我所写过的每一本书都在论述为什么他是对的。我知道，在政府的腐败被终结之前，不仅是版权政策，而且是公共政策的任何一个重要领域都不可能取得任何进展。于是，当晚，在万湖（Wannsee）一座美丽庄园的一个阴冷的房间里，亚伦说服了我放弃版权及互联网政策方面的工作，于那年秋天回到斯坦福，开始全心全意地投入对“腐败”问题的研究。

大约七年后，亚伦死了，年仅二十六岁。在这七年里，他帮助我发起了一项打击腐败的改革计划（“改变国会”项目，即“根除者”项目的前身）；他与几位在 Y-Combinator 创投公司的活动中认识的朋友联合开发了社交新闻网站 Reddit；深信奥巴马才是进步人士的最大希望，他创建了宣传网络自由的“求进会”（Demand Progress），组织群众反对美国政府颁发《禁止网络盗版法案》（SOPA）和《保护知识产权法案》（PIPA），从而缔造了迄今为止由互联网驱动的政治斗争中最重要的一场胜利；他是我所主管的哈佛大学埃德蒙·萨弗拉伦理研究中心（Harvard's Edmond J. Safra Center for Ethics）的一名研究员；他还曾在国会山工作过一段时间，以求深入彻底地了解他所要面对的敌人。

然而，2011年1月，亚伦却因违反网站协议非法下载大量学术期刊文章而被警察拘捕，开始了两年的牢狱之灾。案件的检察官断言，他意图将下载的文章通过 P2P 文件共享网站散布给他人。亚伦和他的律师试图请求无罪判决，但异常亢奋的检察官们却确信他们抓到了美国的头号通缉犯。检察官卡门·奥提兹在宣读斯沃茨的起诉书时声称，若罪名成立，他将有可能被监禁三十五年。在那场审

判的十八个月后，随着勇气的日益枯竭，精疲力尽的亚伦结束了自己的生命。

在被捕后的第十个月，亚伦曾给我写过一封信，祝贺这本书的出版。他说，这是我迄今为止最好的作品。“愿此书中的真知灼见终有一日昭然可见，”他在信中写道。

我再也没有机会对他说同样的话。倘若我对我的孩子们有所期望（他们都与亚伦相识，并深深地思念着他），那就是期望终有一日亚伦终生追求的理想对他们而言也同样昭然可见。

他从不是一个抱负远大的人。他只是一步步、耐心地朝着一个远大的目标前进。

愿我们都能如此。



# 目 录

序 言 *i*

引 言 1

## 第一部分 缺 陷 7

第一章 特权民主 9

第二章 腐败源自不平等 16

第三章 后果：否决政治 26

第四章 解决方案 35

第五章 干 扰 47

第六章 “言论自由” 怎么办 53

## 第二部分 本 质 65

第七章 为什么需要这么多钱 67

第八章 这么多钱干了什么 102

第九章 这么多的钱是如何打败左派的 156

第十章	这么多的钱是如何打败右派的	181
第十一章	这么少的钱是如何让腐败问题恶化的	209
第十二章	“腐败”的两种定义	221
<b>第三部分</b>	<b>非常规的解决方案</b>	<b>247</b>
第十三章	修宪会议	250
第十四章	公投政治家	282
<b>结 论</b>		<b>288</b>
<b>后 记</b>		<b>293</b>
<b>注 释</b>		<b>296</b>

## 引言

我们已经进入了一个空想政治的时代——两党候选人纷纷向公众许诺更美好的未来，但在内心深处，我们都明白这不过是一场秀，一场让人热血沸腾的仪式罢了。学生债务危机及公共债务危机的解决方案、（真正的）医疗保险改革、（最终得以实现的）气候变化立法、税制改革、关税改革、不再是“豆腐渣”的桥梁工程，当然，还少不了那个值得骄傲的教育系统，没有人会再去相信这些承诺。然而，竞选日程已定，必须有一方胜出，且往往是对其所鼓吹的空想更加坚信不疑的一方获胜。于是，双方都极力去“相信”他们所许诺的未来，只顾大谈梦想，却对现实视而不见。

我并不是说共和党与民主党之间如拉尔夫·纳德所言“毫无差异”。即便它们并非截然不同，但至少在某些重要领域，它们显然有所区别。我也不否认人们有理由选择支持其中的一方，哪怕是为了总统席位。或者说，至少是为了最高法院的法官任命权。

我要指出的是，我们的民主已经远离了代议民主的本质，即根本的政治问题应该经过不同利益群体代表之间的论战产生决议。然而，现在的美国奉行的是弗朗西斯·福山所说的“否决政治”。无论是右翼还是左翼发起的任何一项改革几乎都由于对立党派的“否决

权”而无法推行下去<sup>1</sup>。

这种现象尽管有些令人困惑，却不难发现背后的原因。有人说，根源在于政党极化。在某种程度上，确实如此，但极化问题尚可解决，它只是另一个深层次问题的征兆。也有人说，原因在于为了本党利益而改划选区的做法。同样有一定的道理，但仅仅制止这种做法而回避问题的症结将无济于事。还有人说，这是富豪政治的必然结果，改革之所以止步不前恰恰是出于对某些富豪集团既得利益的特殊照顾。有时情况的确如此，但就目前所说的问题而言，并不尽然。当下，美国面临的问题不是如何获取更多的利益，而是如何避免由于金钱对竞选活动的影响而使政府彻底瘫痪。这种影响正是目前美国政府丧失执政能力的首要原因。政府的决策无视“人民”的意志，就好比脱离了方向盘的车轴，完全由利益集团主导。这一事实使得公众对国会的信任度跌至谷底。盖洛普公司 2015 年 6 月的民意调查显示，美国公众对国会的信任度比其他任何机构的信任度都要低：

您将看到一组美国社会机构的名称。请用“非常信任”“很信任”“信任”“几乎不信任”来描述您对这些机构的信任度。（2015 年 6 月 2 日—6 月 7 日）

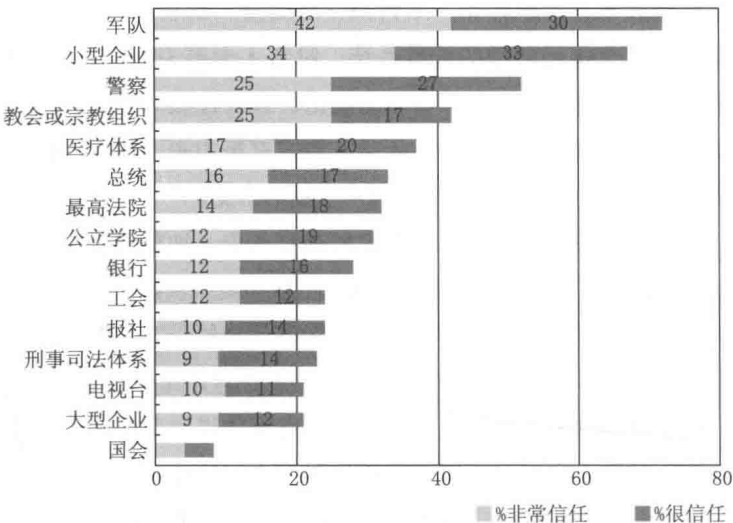


图 1<sup>2</sup>

2015年6月的情形并不反常：

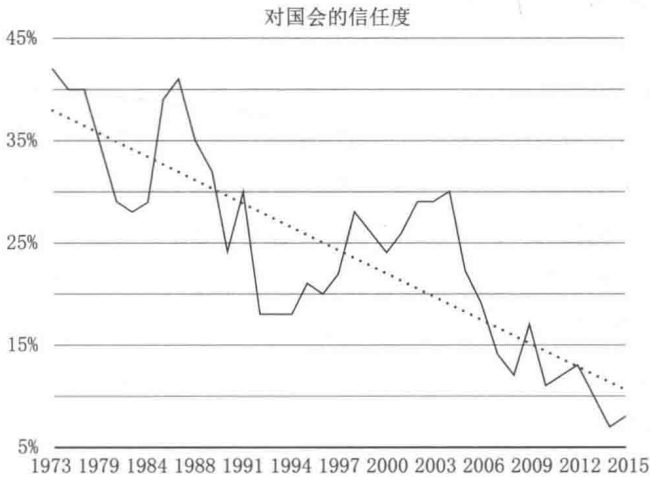


图2：对国会“非常信任”或“很信任”的人数百分比

谁又能说美国对它的核心代表机构不公呢？在美国，最有利可图的石油产业能获得数以亿计的财政补贴；中产阶级和有钱人的按揭利息能够减免税款，信用卡利息却不行；政府斥巨资为老年人和奥巴马医改计划的受益者购买药物，但与医药公司协商降低药品价格却被视作违法行为；高果糖玉米糖浆等垃圾食品的生产同样能够得到政府补贴，水果和蔬菜却不行；对冲基金经理等薪酬最高的纳税人按照现行税制却能够享受最低的税率；政府花费数十亿美金为一场永远不可能再次发生的战争购买武器；近70%的农场补助金被用来补贴仅占10%的、最不缺钱的大农场；海滨别墅的主人们还能获得洪灾保险补助——这些仅仅是九牛一毛。另一方面，在美国，气候变化的联邦立法仍未通过，异常复杂的税收制度尚未简化，高额的医疗费用没有得到合理解决，金融业改革也无法杜绝类似2008年的金融危机，政府甚至不愿承认债务危机将会导致的负面前景，也无法为不断增长的国防预算找到一种合理的解释。

美国正走向两个极端：一方面，我们有世界上最具创造力的人民和最慷慨的中产阶级；另一方面，我们的政府濒临崩溃，“领导人

们”却无能为力，只顾着经营新一轮竞选。我们的人民有多么伟大，我们的政府就有多么糟糕，两者优劣的程度都可谓是历史之最。若能以人为本，这将是一个最能鼓舞人心的国家；但倘若金钱至上，则会令人失望透顶。

经过一段时间的研究，我对这个问题逐渐有了新的认识。当我撰写这本书的第一版时，我把问题的核心解释为一种“腐败”，即政府对资本的依赖，这是制宪者们所不愿看到的，它已经影响了政府的有效运转，眼下更是令政府彻底丧失了执政能力。这种腐败并非个人行为，而是体制问题；不是指贪污受贿的违法行为，而是指允许各党派通过回应利益集团的游说来获取资助的竞选机制。

直到现在，这依旧是我的主张。只是当我进一步探寻问题的本质，尤其是当我和众多试图只用腐败来解释这个问题的人们一样感到绝望和无助时，我才意识到只有透过现象去发现问题的根源，才能理解其本质，进而找到补救的措施。

根源就在于对“平等”的主张。此处的“平等”不是财富的平等或言论的平等，也不是要求政府必须设法保证人人都是“平等的发言人”，而是要主张平等的公民权。我们的民主之所以腐败，是因为它违背了代议民主的基本原则，即每个公民都享有平等的权利。只有终结腐败才有可能实现公民权的平等。

在本书的第一版中，我花了许多篇幅介绍“腐败”这一概念。我们都知道，尽管历史学家、制宪者和学者们都对它耳熟能详，律师和政治家们却早已绝口不提。

同样，“平等”的概念也是如此。它对制宪者们来说本应理所当然，但对今日的美国而言却已不复存在。此处，我所指的并非物质上的平等，而是地位上的平等。正如丹妮尔·艾伦在她2014年出版的力作《我们的宣言：对美国〈独立宣言〉中平等观的解读》中所阐述的，这是一种政治平等。在本书中，我称之为公民权的平等。我们的民主之所以腐败，是因为资本在美国的政治体制中获得了前所未有的影响力，平等的公民权因而成为一纸空文。正是这种不平

等导致了代议民主思想或是制宪者所说的“共和政体”的腐化。

较之单纯强调腐败的研究，这一新的视角能够更加清晰地指出问题的补救措施，为后续的改革提供道德力量，并指明前进的方向。

显然，我并不是用平等的视角来理解美国民主问题的第一人。许多极有天赋的理论家和实践者们已经就此开展了大量卓有成效的研究，揭示了美国现行体制下无处不在的极端不平等现象<sup>3</sup>。

然而，之前的研究往往被局限为一个非此即彼的选择：我们的民主不是腐败的，就是不平等的。最高法院继而迫使公众不得不接受这样一个现实：用法院的话来说，假如是“腐败”问题，国会尚可介入，但如果仅仅是“不平等”，那么，受制于《宪法第一修正案》的规定，国会也无能为力。于是，那些主张“腐败论”的人们试图替国会找到一种治理腐败的方法，而那些坚信“不平等”才是根源的人们则已经不再指望最高法院，只能翘首企盼真正实现人人平等的那一天。

假如说本书尚有一些新意，便是用一种新的视角重新组织和展现了双方论点的可取之处。最高法院关于国会拥有打击腐败的主张是正确的，但同时，否决国会为了实现人人平等而限制言论自由的做法也毋庸置疑。两种举措均立足于重要的民主传统，我们不应急于摒弃。

但是，联邦法院没有认识到现行民主体制腐化的根源，也没有认识到如何通过实现平等的公民权从而在不限自由表达的情况下瓦解政治体制的腐败。换句话说，基于其所遵循的价值准则，最高法院没有理由不允许对当下的民主体制实施改革。事实上，正是基于那些信念，我们才能找到改革的路径。

然而，这本书并不是写给最高法院的请愿书。我之所以提及论战中双方使用的一些字眼，不是因为有意参与辩论，而是因为恰恰是这些概念指明了我们应当前进的方向。我相信有志者事竟成；相信我们一定能找到可行且有效的改革措施；并且，我希望民主体制的改革能够朝着这个方向推进，只因为我恳切地盼望着这场改革

能够取得胜利。

是的，只要你相信美国的民主还有出路。正如我主张美国已经进入了一个空想政治的时代，许多人会回应说我所提出的改革才是痴人说梦。身在其中的任何人都能够深切地感受到那种无能为力的绝望感，以至于怀疑论者们转而期盼能够通过一场突如其来的大规模草根运动<sup>4</sup>扭转局面，解决所有问题。

我深知就当下而言要推行改革是多么不切实际，要找到有效的改革措施更是天方夜谭。然而，指望大规模草根运动能够解决一切是行不通的，但对即将崩溃的民主政体又不能听之任之。

在此，我要把《权力的游戏》中琼恩·雪诺的一句话送给那些怀疑者、批评家和不服气的改良运动者：

“你是对的，这是个坏主意。[停顿]

那么，你的计划是？”

我们需要一个不心存侥幸（“草根运动……”），不坐等灾难（“持续的丑闻”），也不把民众当成白痴的计划。

民众并不是白痴。灾难已近在咫尺。唯一可能的侥幸便是由我们通过改革运动所能获得的理解与支持。



## 第一部分 缺陷



## 第一章 特权民主

没有一种民主能够平等地代表所有人的利益，某些人肯定会比其他入享有更多的平等。

劳伦斯·尼克松是生活在得州埃尔帕索市的一名内科医生。自1910年移居到此后，每一场选举，他总会步行到当地的投票所，支付投票税，投上一票。

直到1924年，当他再次来到投票所时却被选区登记官告知：“尼克松先生，您知道我们不能让您投票。”“我知道你们不能，”尼克松回答，“但我还是要试试。”

尼克松是黑人。1923年，得州颁布了一项法案，禁止黑人参与民主党在本州进行的初选投票<sup>1</sup>。在全美有色人种协进会的支持下，尼克松先后两次对这项禁令发起挑战。尽管如此，“白人预选”制度仍旧以这样或那样的形式在得州施行了三十多年。黑人被允许参加终选投票（当然，前提是他们能够顺利注册，获得选民资格<sup>2</sup>），但在选举州长的第一步也是决定性的一步中，只有白人才有权参与。

可见，在得州，或许人人生而平等，但某些人却可以比其他人享有更多的平等。

纽约坦慕尼协会的头目、声名狼藉的特威德老大，曾说过一句众所周知的俏皮话：“我不在乎由谁投票，只要是我做的提名。”这恰是事件背后的制度设计——一个在初级阶段就设置了偏置过滤器的多级程序，旨在让掌握提名权的少数人获益。我们姑且把这一制

度设计叫做“特权民主”。除了无赖，没有人会再扬言反对“人民的统治”，但正是特权民主的把戏使得伪民主能够确保“人民统治（的）”国家无需真正由“人民”来治理。

不是由于特权阶级的人数寥寥无几。也不是由于成为特权阶级需要具备一定的资格。尽管党内初选通常只允许该党派的成员参加，但那也不构成特权民主。

真正的原因在于特权阶级并不代表民主国家所统治的全体人民。特权民主通过某种程序或制度使得政治代表不再具有代表性，从而扭曲了民主代议制的功能，取而代之。

有时，这种特权民主简单粗暴。在伊朗，宪法监护委员会的12名宗教专家和法学家有权代替8000万伊朗人民审议和确定所有选举候选人<sup>3</sup>。

有时，它又不易察觉。有些方案的设计显然要比伊朗的做法隐晦一些，较之得州推行种族隔离制度时实施的《吉姆·克劳法》，更是微妙许多。

有时，这种程序或制度被设计得如此精妙以至于很容易就被忽略，至少对本国人而言。

本书讨论的焦点正是上述所说的最后一种形式，即现代美国的特权民主。

美国的选举制度也包含提名。我所指的并非选举候选人的预选程序，而是一个更为根本的提名过程。这一过程决定着谁能成为候选人的考虑人选，或者说是“有望胜出的候选人”；决定着谁有可能在接下来的竞选中所向披靡。

这个更为根本的过程并不涉及任何形式的投票，却与金钱密切相关。

## 美元初选

在美国，政治竞选活动由私人资助似乎天经地义。但事实并非如此——缅因州、康涅狄格州、亚利桑那州等州郡均施行公费选举。

而且，至少在理论上，总统候选人也可以选择获取公共资助。但除此之外，其他任何一场联邦竞选的候选人们都必须面对的第一场战役便是想方设法募集足够的竞选经费，从而使后续的竞选活动成为可能。

这场募集竞选经费的竞争在某种意义上才是真正的首轮初选。不看选民票数，只看资金额度；不同于南方各州只允许白人参与候选人提名的“白人初选”，这是一场根据候选人从政党、政治行动委员会及其他利益集团所能获得的资助额度来决定其是否会被提名的“美元初选”<sup>4</sup>。

除非候选人完全自筹经费，否则这场美元初选是任何一场竞选活动都必不可少的重要环节。它决定了候选人能否在正式选举开始之前为人所知；同样重要的是，它决定了候选人能否得到媒体的认可，继而获得民众的支持，被认为是“有望胜出”的人选。在这个金钱至上的时代，只有竞选资金雄厚的候选人才是“有望胜出”的候选人。早在投票开始之前，候选人们就已经开始了金钱上的较量。

举例来说，在2012年的共和党初选中，最有利的一位总统候选人曾连任三届国会议员，当过前州长，并曾成功创办过一家社区银行（想象一下纽特·金里奇、蒂姆·普兰提和赫尔曼·凯恩合为一体）。

但你肯定想不起来这位最有利的候选人到底是谁，因为他被党派同僚们认为不是一位“可行的候选人”。巴迪·罗默提出拒绝任何额度超过100美元的政治捐款，并以此作为他在那场竞选中的最大“卖点”。但这一决定却使他丧失了如初选中被提名的机会。毫不夸张地说，就是因为钱。罗默被告知他的竞选方案并不“可行”，除非他能在六周内募集到50万美元的竞选经费，否则将不能参加辩论。一旦竞选方案行不通，他就被贴上了“不可信赖”的标签。信任往往取决于金钱。

民主党也有同样的案例。2014年，一位才华横溢的年轻女士在纽约州州长选举的民主党初选中向安德鲁·库默发起挑战。泽

福·蒂侨特将打击腐败作为她的竞选主题。当时，库默被指控故意操纵反贪污委员会，保护那些帮助他铲除敌人的朋友，蒂侨特看似有望被正式提名<sup>5</sup>。

但是，库默甚至拒绝与她辩论。不是因为她没有资格，不是因为她是女人，也不是因为她不受欢迎（她最终获得了 33% 的初选选票，在 62 个县中赢得了 25 场选举）<sup>6</sup>，而是因为她并不是一位有望胜出的候选人。

那么，是什么使她无望胜出呢？钱。就只是因为钱。当时，库默已经募集了超过 4 亿美元的竞选经费，而蒂侨特最终只募集到约 60 万美元<sup>7</sup>。

在当下的美国，这一现象似乎已经成为不争的事实：在民主竞选中，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；不是来自所有选民的公共资助，而是来自极少数人的私人捐款。每一场竞选，从总统到众议员，候选人们都必须首先在这个问题上一较高下：谁能从极少数人那里募集到足够多的钱呢？

稍后，我会进一步阐释这里所说的极少数人到底有多少。但在谈到具体的人数之前，让我们先对问题本身有一个清晰的认识。

为什么政客依赖极少数人的资助会成为问题？这种依赖会导致怎样的后果？它又会如何威胁到民主政体的存亡？

倘若您能感同身受地想象一下议员们的生活，便不难理解其中的关联。

没有人知道国会议员和候选人们到底花了多少时间来募集竞选经费。可能只是 30% 的时间，也可能高达 70%<sup>8</sup>。且不论具体数据如何，显而易见的是募集竞选经费已经成为他们的主要工作。这不仅是政党领导人下达的指示，也是所有员工对他们的期待。（2015 年国会议员布兰德·阿什福德由于拒绝募集“足够多”的经费而失去了他的员工。对此，阿什福德的评论是：“光是处理 ISIS 的相关问题就要占用我一半的时间……至于募集竞选经费，当然，竞选需要花钱，但那应该是次要的。”<sup>9</sup>）这是候选人们必须非常擅长的一件事。不是

在议会辩论中舌战群儒，也不是在选区演讲时打动人心，甚至无须试图解决国家与政府面临的问题。他们唯一需要擅长的一件事，便是筹款。

想一想您的生活会受到怎样的影响——不是《星际迷航》中的斯波克，而是您！想象一下每天您都要花好几个小时给素未谋面的人们打电话，请求他们为您捐款。您的成功取决于您能否说到人们的心坎里去，让他们心甘情愿地提供您所需要的支持。如果您开始适应这份工作，那是因为您已经学会了如何取悦您的对象，让他们愿意为您掏钱。如果您已经得心应手，那是因为您已经做到了投其所好。

谁是您的联系对象至关重要。假如议员们能够像盖洛普或拉斯穆森民意调查那样随机选择他们的联系对象，这种联络机制反倒是一件好事。国会议员们若能每天抽出几个小时练习如何向普通市民传达他们喜闻乐见的消息，这些电话甚至可以让我们的国会变得更具有代表性。

然而，议员们的联系对象并不是随机的。恰恰相反，他们只给极少数特定的人打电话：主要资助人。显然，真正财力雄厚的资助人绝不会有成千上万，而只可能是极少数人。

于是，在我们的竞选体制下，议员和候选人们要付出超乎想象的大量时间去了解极少数不具有代表性的有钱人所关心的问题，以便能够投其所好地诱导他们做出非常具体的回应：捐款。

假如联系对象确实捐了款，那么，由于议员也是人，他们之间便形成了某种同盟关系。通过捐款，资助人对议员施以恩惠，受惠的议员则不得不因此受制于人。这种依赖关系使得国会不再是詹姆斯·麦迪逊总统所承诺的“只依赖人民”的机构<sup>10</sup>，而已经发展成为一个高度依赖资助人的病态组织。

然而，事实比这还要糟糕。

“领袖”应该有领袖的样子。什么样的领导人才会时常在特权阶级面前卑躬屈膝？当您把大量的时间用来乞讨和请求时，您又如何

能够领导一个国家？

这并非夸大其词，而是实事求是。这种生活会对一个普通人造成怎样的影响？我们能够期待怎样的结果？议员们说他们并没有因为这类频繁的筹款活动而受到影响。但那不是事实，除非他们都是反社会人格。凡是人类都无法抗拒人与人之间的互惠原则。这正是人类该有的正常反应。和任何一个普通人一样，议员们为了履行他们的首要工作（即筹款），就不得不变得依赖、屈从、迎合他们的资助人。

那么，谁能成为主要资助人？

让我们先来看几组数据<sup>11</sup>。2014年，共有540万美国公民为国会、政党或政治行动委员会或多或少地捐赠过资金，相当于美国总人口的1.75%。

但是，在这540万人中间，前100位主要资助人或资助机构的捐款额度几乎等同于475万小额资助人的捐款总额<sup>12</sup>，占超级政治行动委员会捐款总额的60%<sup>13</sup>。

0.2%的资助人提供了66%的捐款。

0.04%的资助人所提供的捐款达到一场竞选所允许的最高资助额度——2600美元。其中，大约五分之一的资助人（2.6万人，约占0.008%）对每位单个候选人的捐款额度都在1万美元以上。

在这最后两个数据之间，我们意外地发现，还有一个数据有着不同寻常的意义。

在美国，个人对单个候选人所提供的、包括初选和普选在内的捐款总额不得超过5200美元。那么，有多少资助人的捐赠额度达到了这一最高限额呢？

5200美元算是一大笔钱，相当于一个普通美国人一年所交的养老保险<sup>14</sup>。但与此同时，这个数目对企图说服人们捐款的候选人们来说又不至于难以启齿。因此，如果我们正试图找到潜在的资助人，即那些能够提供足够资金以帮助候选人谋得得体面职位的资助人，5200美元是个不错的标准。许多在职者抱怨这点钱少得简直不像话，



但也有人对我说，“愿意拿出这些钱的人就算是合适的筹款对象”。

因此，如果 5200 美元不算太低，我们可以把它假设为一个衡量标准，用来评估捐款者能否成为候选人们愿意花费时间主动联系的筹款对象，从而计算出有可能左右竞选结果的主要资助人的大致人数。

2014 年，这个数据是 57854，这意味着那一年有 57854 个人为参加国会竞选的候选人提供了 5200 美元的捐款。

57854 是美国总人口的 0.02%。

0.02%。

在美国，能够参与美元初选的人数最多也不会超过美国总人口的 0.02%。一群极少数且不具有代表性的、所谓的普通民众决定了后续竞选的候选人。在违背公平原则的民主代议体制下，不具有代表性的极少数人被允许替代广大民众做出选择<sup>15</sup>。

这就是特权民主。即使民众有权参与大选并通过投票决定最终获选的政府官员，但我们资助选举的方式已经决定了他们与特权阶层在这样的“民主代议制”中拥有着截然不同的影响力。在美国的民主政体中，某些人同样比其他人享有更多的平等。

因此，简而言之，当下美国民主制度的核心问题是：竞选经费的来源集中在极少数人手中，使得政府官员的候选人们不得不依赖于这一小撮特权阶层。他们提名，而我们只能从中选举。在这个特权民主被实施的过程中，制宪者们的初衷已被彻底腐蚀，广大民众也因此被剥夺了平等的公民权——正如因《吉姆·克劳法》而失去选举权的黑人。

腐败且不平等。

## 第二章 腐败源自不平等

腐败。特权民主导致了代议制民主的腐败。这不是刑事意义上的违法行为，而是体制设计上的冲击与颠覆。特权民主通过金钱对政治的影响弱化了代议制民主旨在实现的政府对人民的依赖，从根本上瓦解了这一制度体系。我们将这种体制上的瓦解称为“腐败”。

在本书的第一版中，我介绍了一种新的视角来理解“腐败”这一概念，从而进一步解读美国国会的腐败。

正如之前所述，平时，“腐败”的概念多用于描述个人。当我们用这个词来描述某个人时，他必定是干了些下流肮脏的勾当。毫无疑问，贪官污吏皆是恶人，因为腐败本身就是一种违法行为。如同死刑或者怀孕，个体意义上的“腐败”是一个非黑即白的概念。

然而，除了腐败的个体，还有腐败的机构。后者并非指机构中的许多人同时触犯了腐败的违法行为，而是指机构本身在履行其权责的过程中出现了偏差。至少一部分机构会有各自明晰的机构宗旨。当某种经济影响力导致该机构偏离了原先设定的发展轨迹时，机构的宗旨便会遭到腐蚀。我们将这种导向偏离称为“机构腐败”。

机构的腐败并不一定意味着违法。即使机构中的每一个个体都不存在贪污受贿的违法行为，机构本身仍有可能成为腐败的机构。在腐败的机构中，个体唯一可能犯下的过错便是对这种腐败置之不理。作为受托人，他们没有能够维持机构的信誉，这也是一种渎职。

美国国会的腐败正是这种意义上的机构腐败。国会议员中是否有人贪污受贿尚不可定论，即便有，也是寥寥无几。用前议员

比尔·布拉德利的话来说，国会议员基本上都是“身陷不良体制的……好公仆”<sup>1</sup>。

但是，基于制宪者们所设定的底线，国会显然已经背离了它应当前进的方向。特权民主的概念能够帮助我们理解这其中的缘由。

制宪者们旨在创造一个依赖人民的国会，更准确地说是一个依赖人民的众议院（由于参议院是由各州州议会自行选举产生）。引用一句詹姆斯·麦迪逊总统的名言，议会必须“只依赖人民”<sup>2</sup>。

“依赖”在这里意味着什么？我们说孩子依赖父母，是指他需要父母的供给和照顾以维持生命。我们说法院依赖法律，是指法院应当依据法律条款而非法官个人的政治考量来进行判决。我们说年轻人依赖他们自己，是指他们靠勤勉、节俭来维持生计而不依赖父母和国家的救济。我们说总统依赖他的人民，是指他由人民选举产生。（在制宪会议上，代表詹姆斯·威尔逊曾发表过他的担忧，假如总统人选由参议院决定，他“对参议院的依赖”将意味着“总统无法按照制宪者们的期待成为人民的总统”，相反，他只会成为“参议院的傀儡”<sup>3</sup>。）

在上述所有例子中，“依赖”都是指在一段时期内影响个体或机构的某种关系。这种关系可以用来描述个体或机构的特征及健康状况，并表征某种特征的丧失或健康状况的恶化。

当然，依赖关系可以是多元的，并有可能相互冲突。一个吸毒者在依赖药物的同时，也依赖他的雇主从而获得薪酬及事业上的发展。这就是两种相互冲突的依赖关系。

特权民主所代表的制度体系正是包含了在同一个民主政体中共存的多种依赖关系。简单来说，它描述了一种附加在民主程序中的依赖关系，一种有别于“只依赖人民”的依赖关系。它既是对特权阶层的依赖，也是对人民的依赖。假如特权民主的对象仅仅是随意抓取的小部分民众，比如通过代表性抽样选取 5000 个人组成特权阶层，那么，这种附加的依赖关系或许不会成为一种腐败的依赖关系。国会在依赖特权阶层的同时，也依赖“人民”，因为至少在统计意义

上抽样选取的特权阶层能够代表人民。

然而，在美国，特权阶层不是人民。他们也决不能代表人民。政治学研究表明，他们的观点不能代表人民的观点。但是，一个所谓的“人民代表”想要在美国当选却必须先设法获得那些特权阶层的认可与首肯。

因此，我们已经在本应当“只依赖人民”的民主政体中附加了一种与之相冲突的依赖关系，从而使它背离了最初的制度设计。正如律师扎卡里·布鲁格曼所说：

政治代表为了谋得官场职位而在对人民的依赖之外建立了另一种依赖关系，那便是腐败的缩影，并将直接导致特权政治的出现。<sup>4</sup>

这一结论无论就修辞学还是法学而言都有着极为重要的意义。我将在第十二章进一步阐述它在法学上的意义。现在，让我们首先聚焦这一结论的修辞学意义：现行的竞选资助体系使得美国的民主政体背离了制宪者对民主制度设计的主要目标。因此，我们说竞选资助体系腐蚀了民主的制度设计。

## 由于不平等

特权民主也使我们丧失了平等。

“不平等”。

尽管令人不快，但这个词已经成为当下美国政治的一部分。在某种意义上，人人平等是一个无可争议的话题：没有人会为种族歧视或性别歧视辩护，至少不会再有这方面的公开言论。性取向歧视也已近乎绝迹——近年来，人们针对这个问题的态度以惊人的速度发生了转变。从这个意义上说，无论我们是共和党还是民主党，我们都是平等主义者。至少在这些问题上，我们都主张“平等”。

然而，当“平等”的范畴从种族、性别转移到阶层，那些曾经

高唱圣歌的人们便默不作声了。或许我们都相信种族平等，但财富平等呢？对绝大多数美国人尤其是右派的保守分子而言，没门儿<sup>5</sup>。他们对言论自由的态度也别无二致。甚至对许多左派分子来说也是如此。在某些领域，或许我们都是平等主义者，但并非在所有的领域我们都信奉平等。美国人民拥抱甚至庆祝存在于彼此之间的不平等，并且我们中的绝大多数人都相信美国政府根本无意消除社会的不平等现象。

但是，除了种族平等、性别平等和性取向平等，至少还有一种平等是我们所有人，不论是共和党、民主党抑或是无党派人士，都能够接受并热情拥抱的。这是一种不要求均分财富或共享言论自由的平等观念。这是一个曾被制宪者们奉为准则，如今却遭到摒弃的建国理想。

这就是作为公民应当享有的、平等的公民权：在“共和政体”（即制宪者所说的代议制民主政体）中，每一个公民都应享有平等的地位，每一个公民的主张都同等重要。

这是约翰·亚当斯总统在对立法机关的描述中所隐含的平等：“立法机关应当成为广大民众的缩影，像他们一样去感受、思考和行动。”<sup>6</sup>

这是詹姆斯·麦迪逊总统在许诺建立一个“只依赖人民”的政府时所追求的平等，“不论富人或穷人，都是政府依赖的‘人民’”<sup>7</sup>。

这是“代议制民主”之所以成立的核心观念。议员们代表的是谁？当然是公民，并且要平等地代表每一位公民。

纵观美国历史，我们显然未能践行人人平等的理想。黑人曾被奴役。女人曾沦为男人的财产。

但是，历史上的错误与其说是我们作为一个民族有意为之的结果，不如说是一种客观存在。当我们所有人都看到某些人在种族和性别上所犯的错误时，他们自己却不以为然。我们为了实现美国梦而奋斗的过程便是在认识到这些不平等现象之后努力抗争以求获得平等的过程。只有一部分人能够率先认识到这些不平等；但最终，

他们的真知灼见已经渐渐得到世人的认同。

然而，曾被制宪者们奉为准则的、平等的公民权却被当今的美国人民束之高阁。

如麦迪逊总统所言，制宪者们已经认识到假如一个政治体制赋予了富人比穷人更多的权利，那么，这个体制必定违背了代议制民主即“共和政体”的核心要义。作为国会唯一的依赖对象，“人民”的衡量标准不应当是“富人胜于穷人”<sup>8</sup>；然而，今天，国会依赖的“人民”却恰恰是“富人胜于穷人”。

但是，制宪者们不是也对投票权设置了财产限制吗？难道那就不算是对平等公民权的违背吗？

这样的规定确实存在，但正如约翰·斯蒂尔所言，当时，“几乎所有人都拥有不动产，因此也都享有选举权”<sup>9</sup>。就当时的美国社会而言，通过法律规定选民必须拥有财产在某种意义上来说反而是一种抵制特权政治的手段。古维诺尔·莫里斯曾经说过，“假如将投票权赋予那些一无所有的人，他们就会把选票卖给需要它们的有钱人……不对投票权设置任何财产限制的结果便是特权政治”<sup>10</sup>。这也是布莱克斯通的观点（假如这些人得到了选票，就可能导致某些伟大的、狡猾的或者富有的人得到比正常情况下更多的选票）<sup>11</sup>。不论他们的预言是否属实，他们的动机都是为了抵制特权。

当今美国政治中的特权民主却着实违背了制宪者们对平等的定义，褻渎了平等的公民权。由于现行的竞选资助体系使得政治代表们较之“穷人”更依赖于“富人”，“富人”显然享有“穷人”（也包括中产阶级）所没有的权利。正如“白人初选”的制度设计使得政治代表在初选的关键阶段不得不依赖白人，“美元初选”则使得他们不得不依赖富人，因此，“美元初选”和“白人初选”一样，都违背了平等的公民权。制度腐败的根源就在于不平等。

然而，我们主张“人民”的衡量标准不应当是“富人胜于穷人”，断然不是说社会不应该有富人与穷人之分。换句话说，这并不意味着我们主张财富均分。同样，我们说人人都享有平等的公民权

并不是说言论自由应当被平均分配，或者说每个人在社会公众面前都必须具有同样的影响力。这一类所谓的“平等”很可能行不通，且往往过犹不及。

但不论你是否支持上述特定的平等主张，它们都不同于我们所说的“平等的公民权”。即使你所拥有的财富不及比尔·盖茨的万分之一，你和他仍是平等的公民；即使比尔·奥赖利比我更有说服力，更有人气，我和他也是平等的公民。共和国之于人民的承诺便是政治上的平等，而政治上的平等并不会直接导致社会、经济或言论上的平等。

今天，平等的概念为何会让我们如此困惑，这是一个发人深省的问题。现代人在追求种族及性别平等的抗争过程中把“相等即相同”作为他们的核心主张。女人和男人拥有相同的能力。黑人和白人拥有相同的资格。我的同事丹妮尔·艾伦在她的著作《我们的宣言：对美国〈独立宣言〉中平等观的解读》中指出，基于对平等的这一理解，政治家和政治哲学家们提出了两个相似的概念。艾伦写道：

太多人认为如果说两样事物是“相等的”就意味着它们是“相同的”。于是，我们把“人人生而平等”的主张视为无稽之谈……然而，“相等”和“相同”并非一个概念。“相同”意味着“完全一致”；而“相等”是指拥有相同程度的某种特质或特性。我们可能身高相等，却不是两个相同的人。<sup>12</sup>

因此，《独立宣言》开篇便写道：

在人类历史的发展过程中，一个民族必须解除同另一个民族的政治联系，并按照自然法则和上帝的旨意，以独立平等的身份立于世界列国之林……

当时，尽管我们宣称要以平等的身份成立一个独立的国家，但

是，没有人会妄言美国能够在财富、国力及影响力上与英国相提并论。当美国还是一个发展中的新兴国家时，英国已经是世界上不容置疑的超级强国。可见，“平等的地位”绝不意味着物质上的完全相等，而是在承认各国存在着巨大差异的同时，主张它们相互之间的地位平等。对此，艾伦写道：

（平等）并不意味着在方方面面都实力相当。它不代表国家财富上的平等，不代表军事力量上的平等，也不代表综合国力上的平等。它仅仅代表作为一个国家所应享有的平等的政治地位。<sup>13</sup>

因此，“政治平等”，即本书中所采用的“平等的公民权”，就是艾伦所说的“平等的政治权利”<sup>14</sup>。

从我们的角度来看，制宪者们对于平等理念的实践毫无疑问是失败的。黑人沦为奴隶，女性则被视作二等公民。我们中一些人的父母、祖父母、曾祖父母曾经殚精竭虑地工作以纠正那些历史上的错误。经过几代人的努力，民主的现状已有所改善，但要取得最后的胜利，我们仍有很长的路要走。

然而，从制宪者们的角度来看，我们对于平等理念的实践也是失败的。因为那个曾被他们视作民主制度设计中最为核心的平等观念却被我们彻底抛弃了。

我们有能力履行制宪者们关于平等公民权的承诺，而无需否定他们对言论自由的主张。我们有足够的理由捍卫平等公民权的理想，同时又无需质疑霍雷肖·阿尔杰式“白手起家”的美国梦。我们有信心向一个被剥夺了政治权利的民族承诺，我们一定会抗争到底以重获公正，因为不懈追求以建立一个更完美的联邦是我们世代相传、深入骨髓的信仰。

之所以说特权民主褻渎了共和国的理想，是因为它剥夺了公民的政治平等。



但是，难道民主的核心不正是少数代表比多数人民拥有更多的权利与影响力吗？难道最高法院没有明文规定禁止国会“以平等为由压制个人或组织的相关能力以影响竞选结果”吗？<sup>15</sup>

我们会在第十二章深入探讨最高法院在这个问题上的做法。但现在我要声明的是：我赞同最高法院的做法。您可能会对此大吃一惊。原则上，国会无权且无法“平均化”言论的影响力。罗伯特·波斯特院长曾指出，根据宪法，“平等的言论权”的提法本身就值得怀疑<sup>16</sup>。它显然不是立宪准则。《宪法第一修正案》的提出也足以证明国会对其的否定态度。

但是，我们说国会无权以平等为由限制个人或组织的言论自由并不意味着国会无权抵制特权民主。因为特权民主不只涉及言论，更是一种体制，一种能够使得部分公民无法正常行使其选举权与被选举权的制度设计。在最高法院的一个案例中（我们将在第六章讨论这个案例的细节），我们发现国会有权治理这一限制公民选举权的制度设计。事实上，国会必须治理，如此才能捍卫宪法的“伟大宗旨”<sup>17</sup>。

特权民主的制度设计为极少数人预留了指定普选候选人的特权。那么，这一特权是否合宪？

在某些情况下，这毋庸置疑，比如说政党初选。原则上，每个政党都有权推选本党的候选人参与普选。每个公民也都有权自由地加入某个政党。他们可以选择加入任何政党，但绝不会被正式禁止加入其中的任何一个。

但是，在另一些情况下，这也可能是违宪的。

举一个最极端的例子：假设国会宣布在下一轮竞选中，国会议员的候选人将由全美排名前一百名的富人组成“提名委员会”来投票决定。

这一竞选方案绝不可能通过宪法审查，即使最高法院在对“联合公民诉联邦选举委员会案”的判决中指出“公众有权最大程度地对竞选官员施加影响”<sup>18</sup>；即使废除这一方案意味着国会试图“平均化”这一百名富人与广大美国民众的言论自由。

在这个显而易见的特权民主的例子中，问题的核心并非不平等的言论权，而是不平等的参与权。特权民主的体制限制了美国人民直接选举国会议员的权利，而议员们不得不“依赖”一群并不能够代表“人民”的特权阶层才有可能最终当选。正是这样一种体制剥夺了人民的民主权利。正是这样一种体制腐蚀了一个本应当“只依赖人民”的国家机构的基本准则。

当然，一个由国会明文规定“只有全美排名前一百名的富人才能有权提名”的竞选体制和一个民间自发的竞选资助体制之间必然有着显著的差别。然而，这种差别并不足以改变后者的合宪性。不论这群特权阶层是否由人民推选产生，特权民主的体制都毫无疑问违背了宪法的根本宗旨。

因此，要消除特权民主就必须瓦解这一体制腐败。腐败的后果便是不平等，这其中也包括不平等的言论权。然而，保障平等的言论权并不属于国会的权力范畴，治理腐败才是。很久以前，国会就被赋予了治理腐败的权力。无论腐败如何发展，国会将始终拥有这项权力。假如腐败的政治体制侵犯或剥夺了平等的公民权，国会就能够依法取缔。

“然而，我们的竞选资助方式是否就是导致不平等的唯一原因？”

显然不是。竞选资助不过是现行民主体制下对代议制阳奉阴违的众多手段之一。只不过针对绝大多数不涉及第一修正案的不平等现象，国会都有权直接干预。

比如选举日被定在周二。这意味着很大一部分工作时间固定或无人照看孩子的公民将要克服额外的困难才能够参与投票。第一修正案并没有禁止国会将选举日安排在周末。

又比如 34 个州要求选民在登记时提供身份证明。这意味着穷人和老人将因此承受不必要的负担，因为他们很可能无法轻易获得合适的身份证明<sup>19</sup>。第一修正案也不会限制国会取消这一规定。

再比如众议院选区重划。这导致了 435 个众议院席位中只有不足 100 个席位真正取决于人民的选票，而全国四分之三地区的少数

派将彻底失去赢得代表席位的的机会。（“在民主政体中，”《经济学人》杂志写道，“通常是选民选择代表；在美国，我们很快就会看到情况恰恰相反。”<sup>20</sup>）

在选区重划的情况下，若再碰上单一选区制则更是雪上加霜。2012年，在新英格兰地区的议会竞选中，尽管共和党候选人米特·罗姆尼获得了该地区40%的选票，但民主党却以60%的选票取得多数，囊括了该选区的所有议席<sup>21</sup>。（您无须为“大老党”感到抱歉，就在同一年，共和党在大选中只赢得了52%的选票，却由于单一选区制的“胜者全取”原则而最终获得了57%的议席<sup>22</sup>。）国会若再次推行复数选区制<sup>23</sup>，或是制定法规限制为自党利益改划选区的做法都不会构成对第一修正案的挑战。

您或许会认为民主政体本该如此——对决总有胜负，即使地平学说党之类的少数派永远不可能赢得一场竞选，那也是无可厚非的事。

然而，问题并不在于胜负，而在于我们选择了一种政治体制，而这种体制不必要地削弱了民主的代表性。我们显然能找到更好的方法以确保更广大的民众能够参与到民主代议制的实践中来。取缔为自党利益改划选区的做法是第一步。在共和党负责划分选区的州，他们仅以53%的选票便赢得了72%的议席；而在民主党负责划分选区的州，他们同样仅以56%的选票便赢得了71%的议席<sup>24</sup>。取消“胜者全取制”（遵循建国时制宪者们的举措<sup>25</sup>）将会是有力的第二步。增加一道“优先选择投票”的程序会让更多人有机会真正践行民主代表权。实行自主选民登记。按照布鲁斯·凯恩的提议强化多元性机构<sup>26</sup>。假如将共和政体的基本原则即平等的公民权作为美国民主的理想典范，我们就能够找到许多方法来极大地改良目前的民主政体。这些方法至少在不须修改宪法<sup>27</sup>或挑战第一修正案的前提下便能够有效改善公民权的现状。

但所有导致不平等的根源之中，金钱无疑是罪魁祸首。在当下的民主政体中，没有任何一种力量如金钱一般所向披靡且影响深远。其他的问题皆源于此或因此恶化。这是我们必须解决的首要问题。

### 第三章 后果：否决政治

“但那又如何？”怀疑论者会问，“有什么坏处吗？共和党和民主党里都有富人。凭什么说他们就不能代表‘人民’的观点？”

平等是一种美好的理想，追求平等是民主的基本原则。

但假如原则不足以推动改革，就需要借助其他动力。

特权民主不光涉及那些遭受不平等待遇的人们，也是所有美国人民需要共同面对的问题。它不仅扭曲了政府的职能，更使美国政府彻底丧失了治理能力。特权民主所导致的后果不是贵族政治，不是富豪政治，也不是盗贼政治。但通过特权民主我们能够清楚地认识到美国发展为“否决政治”的缘由。

“否决政治”，即行使否决权的政治，是指由于太多人有权阻止或否决任何有关变革的提议而无法有效实施治理的政治体制。

美国政治理论家弗朗西斯·福山在他的新书《政治秩序与政治衰败》中论述了美国为何会成为否决政治滋生的沃土：在这个沉迷于分权制衡的宪政共和国里，许多人被赋予否决的权力来叫停变革<sup>1</sup>。这一体制曾经阻止了美国历史上许多至关重要的变故，比如最引人瞩目的民权立法。这一体制的设计初衷便是为了防止变故，只要有一小撮人不同意，他们就可以利用这一体制来否决任何变革的意图。

但是，美国当下极端的党派偏见却使得这项宪政设计变成了国家治理的灾难。福山的结论是：党派偏见是动机，权力分立是手段，而一个无法理性处理任何重要问题的政府则是这一切的后果<sup>2</sup>。这就

是否决政治。

然而，在这个结论里，金钱的角色也不容忽视。因为使政党极化（并进一步放大，正如我在后文所要描述的）最终对国家治理产生影响的机制正是金钱。毫无疑问，宪法关于否决制度的设计促使我们彼此攻击，而由于政党极化而更加凸显的权力分立则使我们不得不屈服。但引发这一切的根本原因却是金钱：正如斯金纳箱里那些为了得到食物而学会操纵杠杆的白鼠，政客们需要不停地募集资金，就不得不始终受制于他们的金主。这便是导致这项宪政设计缺乏理据且有害于国家治理的原因所在。

同时，我们还需要界定议员的权力。参议员汤姆·哈金曾经说过：“议员的权力不在于我们能做什么，而在于我们能阻止什么。”<sup>3</sup> 这番言论在说客中激起了轩然大波。布鲁金斯学会副主席达雷尔·韦斯特对此发表了如下观点：

根据参议院的议事规则，参议员们能够肆无忌惮地通过秘密保留即拒绝同意见事的方式来否决提名，反对“一致通过”的提议，或进行议事阻碍……对那些有着广泛政治关系的人们来说，与一位在核心委员会身居要职的参议员搞好关系无疑是上上策……只需说服此人便可否决任何不中意的提名或者法案。<sup>4</sup>

因此，否决政治是一种政治环境。它是机会均等的抑制剂。因为它，气候变化立法未能通过；因为它，税收制度改革无法推行；因为它，真正的医疗改革一拖再拖；因为它，债务危机的解决方案被束之高阁。撇开问题的具体内容不谈，只要这一问题危及对战双方中任何一方在某一方面的经济利益，否决政治就能够成为他们扭转乾坤从而阻碍变革的有力杠杆。

它并非总是有效，也并非适用于所有问题，此外，还取决于当权者是谁。此所谓政治无定论。

然而，正如一位没有罹患肺癌的吸烟者不足以证明吸烟不会导

致癌症一样，国会偶尔通过的改革决议也同样不足以证明现行体制的有效性。当我们退后一步重新审视这个政治战场时，就会意识到那些针对当今美国在各个领域内所面临的关键问题的改良方案都无一例外地遭到了右翼或者左翼的否决。

因此，否决政治的问题是一个体制问题。它在本质上就具有一定程度的不稳定性。通过将募集竞选经费的目标锁定在极少数人身上，特权民主赋予了这极少数人极大的权力，并允许他们通过行使这一权力来操控国会做出对他们而言理智的决定，而这些决定对我们而言却往往是不理智的。

除去在少数几件事上，这极少数人并非一个利益共享的群体。当然，他们都将得益于降低税率，但事实上最大的动机常常并非来自税收。相反，驱使那些资助者为竞选买单的利益和需求多种多样，且这些利益和需求之间通常没有任何内在的逻辑联系。它们更像是一个大杂烩，而非一个计划；就如同一台失控的电脑屏幕上弹出的乱码，而不是杰克·韦尔奇式有章可循的战略方案。

请仔细考虑这一点，因为它常常被忽略，却能帮助我们发现隐藏在问题背后的不稳定因素。

假如我们的政府由一位土地贵族统治着，那么，政府在制定政策时就会依据一套相对统一的利益导向，至少在涉及该贵族切身利益的那些领域。假如我们的政府由通用汽车公司统治着，那么，通用汽车公司很有可能会徇私枉法以中饱私囊，但在公司关注的领域之外，政府的决策将相对自由。假如政府的统治者是一个犯罪集团，或者是一位法国国王，结果也是一样。关键是如果我们的政府只是被极少数有着不同诉求却目标一致的特权阶层统治着，那显然无益于人民，但也不至于导致国家的灾难，至少不会必然导致政府的崩溃。如果我们将政治社会视作一股麻绳，或许这股麻绳的任何一根麻线都不能将这股麻绳拉往正确的方向，但至少他们在朝着一个方向使劲。

而我们的政府甚至还不如此。由于特权民主允许势均力敌的不

同阵营本着截然不同的目标行使各自的特权，政府的决策因此左右摇摆，无法一致。正如理查德·佩恩特所说，“尽管前 1% 或前 0.5% 的人能够利用竞选资助体系来操控整个国家，但实际的操控者并非一个固定的群体。”<sup>5</sup> 有的资助者希望通过气候变化立法，有的则拒绝。有的资助者急切地要求实现医疗保险的强制购买，有的则同样急切地试图回避来自公费医疗保险的竞争。理想主义者主张推行自由贸易，官僚的密友们则主张提高蔗糖关税。有的资助者倡议简化税制，有的营造商则要求给抵押公司提供补助。

美国的民主政体并非被一个有组织、有野心的特权集团恶意接管。相反，那些资助者们更像是一只只啃食羚羊尸体的秃鹰。没有固定目标，没有长远打算，也没有任何计划。他们只想在自己还拥有权力的时候尽情地掠夺一切唾手可得的利益，毕竟人人都是如此。

“但是，难道那不正是对竞争的完美诠释吗？难道我们不都想要一个允许利益集团能够彼此竞争的市场机制吗？或许最优方案将会从竞争中脱颖而出，就如同顾客往往能够通过肉店老板之间的竞争买到最实惠的五花肉。”

这是一种普遍的观点，或者说是一种普遍的理解。我在全国各地发表演讲抵制特权民主的过程中曾不止一次听到类似的言论。市场竞争是有益的——人们的直觉并没有错，但因此得出特权民主是有益的这个结论却是一个谬误。米尔顿·弗里德曼在他的著作《资本主义与自由》中写道，我们希望人们能够在受规则约束的市场机制中自由地参与竞争<sup>6</sup>。但我们不想看到市场中的竞争者们彼此角力，试图自行制定规则。

理由显而易见。假如我们创造一个受特权阶层管制的市场，就好比赋予了恐龙阻止其他生物进化的能力。这也是反对“裙带资本主义”的右派人士的核心主张<sup>7</sup>。自由主义经济学家路易吉·津加莱斯对此的解释是：

当今的企业巨头并不一定都具有最高的效能，却必定都拥

有强大的政治影响力。因此，他们往往会通过政治手段操控国家权力以维护他们的市场支配力。最后的赢家将霸占整个市场，换句话说，裙带资本主义由此诞生。<sup>8</sup>

想象一下，假如电话电报公司 AT&T 有权封锁互联网，或者有线系统公司 Comcast 有权封锁 Youtube，又或者无线运营商 Verizon 有权封锁 Skype，结果会是怎样？在每一个案例中，今天的龙头企业都意味着上一代人的巨大成功。而资本主义最大的威胁就在于成功者往往会利用政府的权力来阻止下一代人篡夺他们的胜利果实。他们将试图将对手扼杀在襁褓之中，因为对手此时还没有他们自己的说客。

“但是，民主的本质不也是多元性吗？政治斗争不就是关于规则的斗争吗？”

说得没错。没有一项“公共利益”能够同时影响到 1.46 亿登记选民，更不必说那 535 位选民代表。

但最关键的是：特权民主的威胁并不在于影响力，而在于它对影响力的集中，在于它将国家的政治影响力集中到了极少数人手里。毫无疑问，政府可能会做出糟糕的决策。但想要成功召集数百万人支持这一糟糕决策的几率也是微乎其微。

然而，今天，想要阻止真正的医疗保险改革、气候变化立法、税制改革，或是要放松管制、削减国防经费、取消蔗糖关税，你不再需要赢得数百万人的支持。你只需要几千人。只要这一糟糕的决策能够惠及少数权贵，否决政治便能够有效地促使政府做出这一决定而忽略因此遭殃的广大民众。

这一点将能够帮助我们认清当下美国政府所面临的两难处境。但是，为了更好地进行后续的说明，让我们先来了解一些历史背景。

19 世纪晚期 20 世纪早期，最高法院颁布了一套影响深远的宪法规则：法律意义上，美国经济将不再属于联邦政府或任何州政府的监管范围。



最高法院指出，宪法的本质决定了政府的权力边界。制宪者们在宪法中详细“列举”了政府所拥有的权力。20世纪早期，法院对这些权力的解释既刻板又狭隘，主张联邦政府无权监管那些对美国经济整体而言举足轻重的经济实体。根据法院的意见，至少在理论上，这一权力应当属于州政府。

但正如字面所说，州政府的这项权力却真的只存在于理论上而已。因为最高法院又指出，另一宪法原则即“正当程序条款”限制了任何政府对经济活动实施监管的权力。这一条款被解读为州政府也无权干预那些强大的经济实体。于是，我们看到根据最高法院的解释，当涉及极其重要的经济部门时，宪法的实际主张是放任主义。无论州政府还是联邦政府都无权对经济巨头们实施监管。在最高法院看来，制宪者们才是真正的经济自由主义者，因为尽管荒诞，他们却早在现代“自由主义”诞生之前便秉持着这一理念制定了联邦所有法律依据。

这一极端立场在20世纪20年代随着泡沫经济的破裂开始被撼动。1929年的经济危机迫使最高法院重新审视这一宪法原则的合理性<sup>9</sup>。之前，我们认为管得多不如管得少。但是，当我们认识到经济的全面崩溃与市场的非理性行为紧密相关时，这种主张人民无权通过政府管理机构对国家经济实施调控的观点便成了无稽之谈。当然，政府很可能会搞砸。但正如我们所见，市场也同样会搞砸。在任何现代社会，不论具体的观点如何变化，政府都至少应当具备宏观调控的能力。不论在理论上市场是否将“最终”从危机应对中学会自我调控，面对大萧条时高达25%的失业率，没有人再愿意听天由命。

好了，学完历史，我们再来看看现实：今天的美国又重新走上了政府放任主义的老路，只不过更缺乏原则，且后果更为严重。但导致放任主义的外在压力不再是宪法，而是政治。如今，强有力的经济部门得以免于国家的宏观调控，不再是因为最高法院依据宪法原则制定了相关规则，而是因为没有任何一股政治力量有足够的决

心与他们抗衡。竞选资助方式使得某些核心经济产业成了政府不得干预的敏感地带。当想到这些产业的重要性时，我们或许会感到不寒而栗。在一个国会议员必须花费 30% ~ 70% 的时间从极少数人那里募集竞选经费的国家里，任何一笔小额捐赠都有可能事关成败。因此，无论是对在任党还是对在野党而言，招惹经济巨头的企图都将无异于自掘坟墓。整个经济产业成了不可触碰的禁地。

例一：财政部门。

2008 年金融危机爆发后，一个得到普遍认同、比较不具有争议性的改革决议便是要确保政府不会再为私人银行的投机行为买单。华尔街的大规模过度投机行为是 2008 年金融危机中最令人匪夷所思的现象。投资银行利用迅速膨胀的金融衍生品市场赚取了巨额利润，而一旦股价下跌，他们却能够通过政府补助金让千千万万的美国民众为他们支付账单。这恐怕是一种最愚蠢的社会主义：利益私有而亏损均摊。

这一愚蠢行径的根源在于私人银行实际上是在用政府的公用经费开展投机活动。因此，他们相信政府绝不会眼睁睁地看他们倒闭，一旦股市崩盘，政府必定救市。我们知道，股市也知道，越大的银行支付的股本越少，因此，股东们相信政府必定会为他们提供救助<sup>10</sup>。于是，当股价确实下跌时，我们只能如股东们所预期的一般，为那些利润最高的经济产业提供美国有史以来额度最高的紧急财政援助。

2010 年参议院正式通过《多德—弗兰克法案》，旨在改变这一局面。法案的最终目的就是要确保当银行业继续参与金融衍生品的风险投资时，他们将不再能够使用纳税人担保资金。当然，要实现这一目标绝非易事。（1932 年颁布的《格拉斯—斯蒂格尔法案》仅有 39 页，而《多德—弗兰克法案》却长达 848 页<sup>11</sup>。）但是，这一法案的意图清晰，目标也绝对合理，那就是决不允许银行再让纳税人为他们的风险投机行为兜底。

然而，2014 年 12 月，国会改口沓舌，为避免政府关门，民主党与共和党达成一致，在一项法案中提出对金融衍生品市场放松管制。

银行业重新获得了使用纳税人担保资金进行风险投机活动的许可。导致这一变故的原因显而易见。

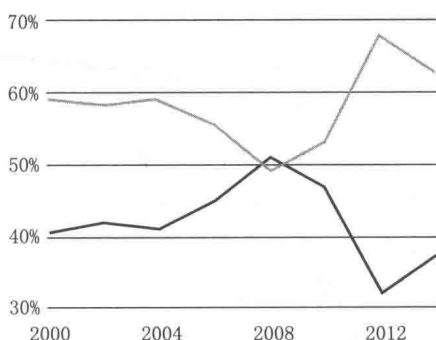


图 3：金融、保险、房地产行业对两党的捐赠比例

《多德—弗兰克法案》一经颁布，民主党便受到了惩罚<sup>12</sup>。与国会竞选的最大投资方反目成仇使民主党的捐赠额一度跌至谷底。2014年，“金融、保险、房地产”行业共为国会竞选捐赠了大约五亿美元，而其中近三分之二被共和党候选人收入囊中<sup>13</sup>。88位民主党议员中无疑会有一部分人因为这一改变而如坐针毡，于是，他们加入了民主党“要求对金融衍生品市场解除管制”的行列<sup>14</sup>。民主党已无力承担继续推行金融业改革所可能带来的致命后果。

早在这一惩罚开始之前，罗伯特·凯泽就曾对国会做过类似的评论：

早些年，国会里尚有真正的激进分子，尽管他们几乎从来没有获得过绝大多数人的支持，却仍旧时刻准备着，甚至急切地要求采取严厉措施以限制富人所享有的特权。然而，到了2009年，这些煽动者便渐渐绝迹了。<sup>15</sup>

是什么原因导致了他们的绝迹？凯泽的解释是：“甚至连自由民主党都开始变得温和、节制，这显然是由于金钱游戏对政治的影响。”<sup>16</sup>

通常的观点是：极少数热衷政治的特权阶层会对我们的政府造成难以置信的影响。这正是半个世纪前曼瑟尔·奥尔森在《集体行动的逻辑》(*The Logic of Collective Action*, 1965)中所表达的观点,在某种意义上,这是一种亘古不变的现象。然而,今天,我们所面对的结果却要比那糟糕得多。当下,在集体行动的逻辑中还掺杂了募集竞选资金的考量,于是,这一小撮人掌控了更大的影响力。任何政党都不愿在金融、医药或能源行业内树敌。因为他们都迫切地需要竞选资助,也因此只能任由这些利益集团“绑架”国家政治<sup>17</sup>。

美国政府所要解决的问题不是少数个例,而是体制上的恶疾。我们不只是不辨红蓝的色盲。我们已经瞎了。当想到金钱对政治的腐蚀作用时,大多数人会想到因此而无法实施的具体政策。于是,受到启发的激进环保主义者据此推论,我们将永远无法通过气候变化立法,除非我们能够改变竞选的资助方式。税收制度、债务制度、医疗保险改革及国防预算的问题也是如此:基于目前政府与利益集团的依赖关系,我们能够确信在上述任何领域内要推行任何合理的改革都将是不可能的。

但关键是如何将这些零星的问题串联到一起。问题的核心不是关于某个特定的议题,而是关于美国政府本身。目前的局势已不是无法解决个别重要问题的情况,比如战后持续了几百年的民权争议;我们的现状是任何重要的问题,无论是源自右派还是左派的提议,都将由于利益集团的操控而无法解决。不是一时失利,而是全盘皆输。

就好比执法的警察本身就是瘾君子,我们自然不能指望瘾君子会将毒贩绳之于法。要重建能够严格执法的政府,我们就必须首先帮助他戒除毒瘾。同样,要戒除美国政府对金钱的毒瘾,我们就必须改变竞选资助方式。

若能改变竞选的资助方式,共和国就有望得救;若是维持现状,则只能任由其继续腐烂。就是这么简单。

## 第四章 解决方案

美国民主的根本问题是平等问题。不是财富、言论、种族或性别的平等，而是公民权的平等。

我们的竞选体系充斥着大量无视平等原则的机制：胜者全取制、单一选区制（相对于允许多名代表同时获选的复数选区制）、选区重划、周二投票等。这些机制无疑违背了制宪者的建国理想。

竞选资助方式是对平等公民权的腐蚀，竞选机制也是。两者都促使美国的民主体制放弃了最根本的平等原则；两者都亟待改革以求建立或重建平等的公民权。

针对竞选机制的改革提案早已不再陌生。禁止政党为各自利益重划选区、禁止歧视性地限制投票、重新实施复数选区制<sup>1</sup>、推广优先选择投票程序（选民可以在同一张选票上依次填写多位候选人），所有这些改革都将有助于调整经济对政治的影响方式，从而使被剥夺公民权的人们重获平等的权利。它们已经被广泛地讨论，并在迈克尔·戈尔登的最新著作《解密国会》（*Unlock Congress*, 2015）中得到了有力的论证<sup>2</sup>。

但针对竞选资助中腐败问题的解决方案却仍不明朗。

在绝大多数人看来，除了完全禁止竞选资助（当然，也有人支持这一方案，但只在少数）之外，我们根本无法改变金钱对政治的影响。他们认为这种影响已经根深蒂固。再加上国会似乎决心要驳回任何一项竞选财务改革的提案，这一根本性的缺陷看似已经无法补救。

然而，解决方案确实存在，并且至少能解决今天我们所面临的

90%的问题。这种改变符合宪法（最高法院已多次重申），而且立竿见影（只需颁布一项法令）。现在，我们需要做的不是拟定一项新的宪法修正案，虽然这也很有必要，但并非当务之急。现在，我们需要做的是理解并愿意去承认现实。

现行体制的根本问题在于竞选资助集中地来自极少数人。这种集中违背了代议制民主的核心要义，即“只依赖人民”的政府，且这里的“人民”不应当是“富人胜于穷人”。

假如这就是问题的根本，那么答案显而易见。如果问题是太集中，那么解决方案便是稀释以降低集中的程度。如果问题是太少人有机会控制竞选资助，那么解决方案便是让更多的人参与竞选资助。

然而，“公共资助”这一我们通常用来描述这种解决方案的政治术语在当今的美国政治文化中也有它自己的问题。因为这个词既可以被理解为解决方案，但同时也可能成为问题的另一种版本。

我们需要的是一种“竞选的公共资助体系”。但“公共资助”这个术语本身却时常与另一种不同性质的集中联系在一起。假如“公共资助”意味着“政府资助”，那么，我们不过是用一种垄断代替了另一种垄断<sup>3</sup>。候选人们不再需要取悦少数的资助者，但是却需要取悦政府。尽管这两种性质的取悦截然不同——那100位特权阶层的资助者希望能事先得知您在某些议题上的主张，而政府却只关心您的请愿书上是否有足够的签名——试图通过建立一个集权的联邦官僚机构来解决私有权力过度集中的想法仍旧显得有些老派<sup>4</sup>。

我不支持政府资助竞选。相反，我主张由公民资助竞选。只有这样的公共资助体系才能使更多人有权影响竞选结果。只有这样的资助体系才能使我们的竞选资助民主化，恰如投票机制实现了竞选的民主化一样。

这也是制宪者们所期望的公共资助方式。是的，正是制宪者们。作为一种政治文化，我们几乎忘记了美国历史上一个至关重要的事实，那就是：最初的竞选资助方式便是公共资助。在美利坚合众国诞生之初，美国民众便是通过募集公共资金来资助政府官员的

竞选开支。

这或许是开国者及建国一代最不为人所理解的一个事实。为什么他们要用纳税人的钱来资助政府官员的政治竞选？但当时的做法基本上是正确的。竞选资助的来源从根本上来说是分散的。这种方式提升了民众对政治的理解，却没有将权力集中在少数人身上。

建国初期，美国最大头的财政开支是邮政系统，到目前为止仍是如此<sup>5</sup>。邮政系统使得政党和小册子作家们有机会用极低的成本向广大公众传播他们的政治观点<sup>6</sup>。（华盛顿主张所有报纸均应免除邮资；麦迪逊则认为收取小额邮资可提高投递效率。麦迪逊赢了<sup>7</sup>。）当时，制宪者们还不能就宪法是否应当允许国会修建公路（供马匹及马车通行）的问题达成一致，联邦政府最大的一笔开支便是用于建设一条信息高速公路（较之如今，过去的邮政系统还算得上是名副其实）。通过邮政系统的渠道，观念与论点得以传播。税收资助的（实际上）是言论自由。税收也因此成为国家政治文化的纽带。西达·斯考切波不无嘲讽地说：“早期的美国与其说是一个拥有邮政系统的国家，不如说是一个为新兴国家的公民传递信息以统一思想的邮政系统。”<sup>8</sup>独立宣言的签署者之一、制宪会议的代表本杰明·拉什将这一机制描述为：

为了将知识及政府的生存法则传播至国家的每一个角落，每一个州、市、郡、村及镇区都应通过邮政的方式被联系在一起……这是一个邮政局长必须永远遵守的命令，那就是所有报纸的投递均应免除邮资。它们不仅是知识与智慧的载体，更是国家自由的岗哨。<sup>9</sup>

但联邦政府的补贴并未就此止步。资助邮政系统的举措相当中立：（事实上）任何人都可以从获益；政府并不会根据所传播的言论的主旨来决定是否对传播的载体提供资助。

然而，除了这种“观点中立”的补贴政策，国会还会以一种相

当具有党派偏见的方式为政治提供资助<sup>10</sup>。得益于联邦政府对邮政系统的规定，在任党能够向支持本党派的报纸提供政府的印刷合同，从而借助这些报纸的影响力获得更多民众的支持。这种形式的补贴显然并非中立，但它们却清楚地表明了制宪者们的主张，即政府有义务向民众传播政治信息并为此提供资助。

今天，我们所倡议的公共资助与邮政系统毫不相关。它也不会像当初政府对报纸的资助那样带有显著的党派倾向。但是，和其他两项政策一样，它也应当是一个分权体系。它应当允许更多而非更少的人参与对政治代表的影响。

在当今的美国政治中，至少有两种在概念上不尽相同的公共资助方案能够符合这一标准，即通过分散的资助来源补贴候选人们的竞选演说。

第一种是共和党大力推行的竞选资助券，第二种则是民主党主张的针对小额捐赠的配套资金。

## 资助券

想象一下，如果每一位登记选民都可以收到一张塔吉特百货或星巴克咖啡价值 50 美元的储值卡，并能够从中拨出任意金额用于捐助除了总统候选人之外的任何一位参议院或者众议院候选人<sup>11</sup>。而且，这笔拨款还可以在 24 个小时内撤回（这一规定可以有效避免针对资助券所进行的欺诈行为，稍后我会对此做进一步的解释）。我敢肯定，在竞选开始的九个月前，试图募集资金的候选人们就会开始想方设法地说服选民用他们的资助券给自己捐款。

但是，候选人必须证明自己已经获得了一定程度的公众支持才有资格接受资助券的拨款，比如已经募集到了“八万七千”份价值 5 美元的捐赠（引用林肯总统的说法）。并且，他们必须承诺只接受两种类型的竞选资助：资助券或每位选民不超过 100 美元的小额捐赠。

50 美元听起来似乎不多，却能够迅速累积。每位选民 50 美元加



起来就是 70 亿美元（每年 35 亿美元），约是 2014 年国会候选人募集资金总额的 3.5 倍。因此，资助券就是真金白银，只不过它来自许多人的口袋。这便是稀释公共资助来源的一种方式。它能够赋予更多人参与竞选资助的权利，正如投票赋予了更多人参与选拔政府官员的权利一样。

而且，保守地说，如果将资助券的面值控制在较小的额度，则选举人和被选举人都只不过是在为自己的言论自由买单。这无疑更是值得期待的结果。

尽管资助券是由政府出资提供，但我们若用茶党的视角来看待这个问题：政府的钱就是人民的钱。资助券不过是政府各种税收的部分退税，而我们所有人都必须以某种形式向联邦政府纳税。这不仅局限于所得税——事实上，大部分人都不支付所得税，且所得税仅仅是联邦政府征收的六种主要税种（及众多小税种）之一。政府总有办法以某种名目、某种方式从公民手中征收至少 50 美元。

因此，这 50 美元不过是政府退还了我们最初缴纳的那 50 美元，却能够因此赋予我们贯彻代议民主制度的权利。

关于资助券的方案已经提了许多年。布鲁斯·阿克曼和伊恩·艾瑞斯于 2004 年率先提出了第一个版本；埃德·弗利和瑞克·汉森于十年前提出了第二个版本；2011 年，我又提议了另一个版本<sup>12</sup>。

然而，当下的资助券计划能够得以实施靠的却是右翼的大力推行。比如，布什总统的前首席道德律师理查德·佩恩特就曾经提出过一项雄心勃勃的资助券计划。佩恩特借用了早期茶党运动的一句标语来动员议员们支持他的提案：没有代表权就没有税收。对于本书的读者而言，他所表达的意思应该不难理解。在特权民主的世界里，美国的公民或许人人人生而平等，但某些人肯定会比其他人享有更多的平等。那些议会竞选的赞助者们就有着其他人所没有的代表权。

佩恩特在这一点上借题发挥，指出：那些没有充分享有代表权的公民在获得完全平等的代表权之前无须向政府纳税。而只有当政

治代表们平等地依赖每一位公民时，这个国家的公民才算得上是被平等地代表。因此，佩恩特提出了一项政府为每位选民提供 200 美元竞选资助券的提案，以此涵盖包括总统竞选在内的所有联邦竞选开支。这一提案一旦执行，将有望实现他所期望的、真正平等的代表权，并因此使得政府有理由向所有公民征收税款。

我们在另一项由右翼推动的资助券提案中也能看到类似的论点。这项提案的倡议者是新罕布什尔州的参议员吉姆·鲁本斯。2014 年，他参加了新罕布什尔州联邦参议员选举的共和党党内初选。那一年，他是全美唯一一位将竞选资助方式作为核心议题的共和党联邦参议员候选人。鲁本斯最终输给了斯科特·布朗（特此披露，当时我还曾协助组建了超级政治行动委员会 Mayday.US 来支持鲁本斯参与竞选）。但是，当我看到鲁本斯在这个问题（以及其他几个我们将在第九章讨论到的重要议题）上所展现的领导力时，我不确定他若成为参议员是否能比留在外围发挥更大的影响力。

鲁本斯提案所假设的前提正是我们之前所提到的每位选民 50 美元的退税。他将这一退税的提法与另外两个提议捆绑在一起：其中一个提议相对中立，另一个提议则主要是为了迎合右翼的诉求。

第一个众所周知且相对而言无可争议的提议是候选人必须立即公开 50 美元资助券以外的其他任何一笔捐赠。

另一个颇具争议的提议则是要取消对竞选资助额度的限制。放弃资助券计划的候选人将不再受到任何竞选资助额度的限制。大赞助商们因此能够直接资助他们中意的候选人。但任何一笔直接资助同样必须立即向民众公开。

无论是佩恩特还是鲁本斯的观点，我都无法完全认同。但那又如何？这两个方案都有望从根本上削弱金钱对政治的腐败作用。它们将改变当下由极少数人资助竞选的现状，使候选人能够通过公共资助的方式筹得竞选资金，从而大幅减少极少数特权阶层对政府决策的干预与影响。

然而，资助券计划的作用绝非仅此而已。简而言之，它将使议

员们从真正意义上接受支持者的监督和约束，正如目前的“电话筹款”模式让他们不得不受制于他们的“金主”一样。

按照现行的竞选体制，议员们通常每隔两年才会和选民们打个照面，只为了能够在选举日保住他们想要的选票。对绝大多数议员而言，党内初选便能一锤定音；对某些人来说，除了初选，还有大选。但在除此之外的三百六十多天里，他们的绝大部分精力都必须用来应付和取悦竞选的主要赞助者，而无暇顾及他们的选民。

资助券计划也改变不了这一现实，但重要的是在这一新的体制下，资助者就是选民。为了通过资助券募集更多的竞选经费，议员们就必须同更多的选民打交道。每一次与选民交流的机会都有可能为他们赢得更多的资助券。而在任何一个社区所取得的成功又将成为在位者或挑战者说服更多选民的有力论据。正如阿克曼与艾瑞斯所说：

（资助券）将极大地激励候选人去开始关注那些原先游离在民主选举体制之外的“沉默的大多数”。<sup>13</sup>

筹款仍将继续，但资助者会更加分散，且候选人的角色也会发生彻底的改变。没有候选人会再为了 50 美元的捐赠给任何人打电话。相反，竞选组织将逐渐学会如何通过竞选运动来争取更多的资助券所有者加入自己的阵营。

“但选民们会不会出售他们的资助券？这个政策会不会导致更多的贿选现象？”

这一担忧很有必要。事实上，正是出于这样的考虑，提案者才制定了任何拨款都能够在 24 个小时内匿名撤回的政策。一旦拨款可以撤回，资助券的买卖也就不再可能。

原因如下：尽管在这一体制下售卖个人资助券将触犯刑法，但假设有人以身试法，向一个竞选组织承诺以 10 美元的价格出售他本人价值 50 美元的资助券。

然而，拨款被撤回的可能将使任何一个有理性的人都不会为了这 50 美元的资助券而去支付甚至仅仅是 10 美元的费用。因为假如对方是那种售卖资助券的不法之徒，他就很有可能试图将同一张资助券卖上两次。也就是说，他会将这张资助券卖给一个竞选组织，然后撤回拨款，再卖给另一个。竞选组织显然会意识到这种可能，并因此认识到他们很有可能付了钱却一无所获。正如 19 世纪猖獗一时的选票倒卖市场（在某些选区，25% 的选票被选民出售<sup>14</sup>）在 20 世纪由于匿名选票政策的实施使得倒卖协议无证可循而最终土崩瓦解，21 世纪的资助券交易市场也将因此不复存在。用阿克曼与艾瑞斯的话来说：“当选民承诺将他的选票投给某位候选人，而实际上却能够不为人知地投给其他人时，他的选票也就没什么销路了。”<sup>15</sup>

“的确如此，但即便人们无法出售资助券，美国退休人员协会（AARP）、美国全国步枪协会（NRA）等社会组织却能够通过汇集数百万资助券而成为真正意义上的主要赞助者，这和目前特权民主体制下的竞选资助模式别无二致。”

当然，社会组织确有可能通过人脉汇集大量资助券，但这并不构成政策的漏洞，恰恰相反，这可以说是资助券计划的一个特点。由一个社会组织汇集 100 万张 50 美元资助券来资助竞选，还是由亿万富翁们开出 5000 万美元的支票来资助竞选，两者的意义截然不同。前者是民主，后者则是特权民主。当下美国民主面临的问题并非金钱对政治的影响，而是能够影响政治的“金主”们集中在极少数人身上。一旦排除集中资助的模式，累积小额捐赠就将成为社会组织参与政治竞选活动的最有效的方式。

因此，资助券计划是解决竞选资助来源过分集中这个问题的途径之一<sup>16</sup>。同时，这一政策也将有助于激励竞选组织开展更多相关的政治活动，从而鼓励普通民众的参与。我们的目标不仅是要募集竞选资金，更是要改变竞选开展的方式。资助券将促使候选人们始终与普通民众保持密切的联系——对一个民主政体而言，这显然不是一件坏事。

## 配套经费

分散竞选资助来源的另一种主要方式是由政府提供配套经费，从而鼓励候选人只依靠小额捐赠参与竞选。关于配套经费的提案已有多版本，其中最引人瞩目的是纽约体系——政府为任何一笔小额捐赠按照 6:1 的比例提供配套经费。而最显著的联邦提案则是由国会议员约翰·萨班斯提出的《人民的政府法案》。萨班斯在提案中写道，基于候选人在多大程度上限制其他类型的捐赠，他们将有机会获得最高可达 9:1 比例的配套经费。

萨班斯的提案不仅包括配套经费方案，同时还包括一个资助券试点计划以及一个为只依赖小额捐赠的候选人在竞选晚期提供资助的竞选基金计划<sup>17</sup>。

这两项提案的核心区别在于市民是否需要从他们自己的口袋里掏钱。根据萨班斯的提案，20 美元小额捐赠的价值相当于 200 美元，这显然能吸引不少候选人和资助者。但毫无疑问的是，相比较 20 美元的现金，人们更愿意捐出 20 美元的资助券。因此，资助券计划或许会有更高的参与度，而配套经费则允许参与者在捐赠额度上有更多的选择。

由此可见，两项提案尽管途径不同，却有着一致的目标。两者都将大幅增加竞选资助的参与人数，从而彻底改变竞选资助的来源结构。并且，通过吸引更多的资助者参与民主竞选活动，两项提案都将有助于促使候选人将关注的焦点从大赞助商转向普通民众。

### 更多的赞助者会让问题更糟吗？

一些研究指出，小额捐赠较之大额捐助有更高的极化倾向。埃兹拉·克莱因、亚当·博尼卡等怀疑论者担心完全依赖小额捐赠的竞选资助模式将使极化问题更加严重<sup>18</sup>。

然而，我们不能依据大赞助商模式下小额捐赠的表现来推断其在小额捐赠模式下所能产生的效应。在现行体制下，对大部分国会

议员而言，小额捐赠只是外快。而且，通常，议员们若是为此提出了公开申请，多半会引来一些极端且极化的主张。

但是，在一个只允许接受小额捐赠的竞选资助体系中，候选人便不再能够仅仅依赖个别极端组织的资助完成竞选。相反，他们将不得不通过诸如资助券计划等方式向更大范围的选民寻求帮助。受众的广度将有效杜绝极端主义。就如同强制投票制度一样，小额捐赠制度也将提醒议员们时刻顺应主流。

这一结论基于竞选财务研究所主任迈克尔·马尔宾的研究。他曾主导一项有关小额捐赠模式与目前占主导地位的私人资助模式的比较研究，可谓是这一研究领域的泰斗。从纽约市地方选举到康涅狄格州、缅因州的州选举，在总结了大量小额捐赠体系的实证研究之后，迈克尔指出小额捐赠制度将拓宽民主竞选的参与面，缓解现行体制中的极化问题<sup>19</sup>。

无论如何，这些担忧不应当被忽视。在我看来，正是基于这些疑虑，佩恩特、鲁本斯还有我才提出了更广义的小额资助券计划。这些制度至少能够确保让更多民众参与到民主竞选资助中来，从而改变由特权阶层独揽大权的局面。假如每个人都是资助者，那么，资助体系的极化反映的便是选民自身的极化<sup>20</sup>。

### 政府要为此付出什么代价？

政府要为公共资助买单。我们无需隐瞒这一事实，也不必想象能够通过向说客或电视台征收特别税款来抵充支出。若要让民主政体发挥它应有的作用，民主政府就必须愿意为此付出相应的代价。

众所周知，美国政府一直热衷于投资海外的民主事业。我们已经花了近 10000 亿美元在中东推进民主战略（且不提为此献出的生命）。因此，将税收用于投资自由和民主的事业对美国人民而言并非闻所未闻或难以置信。

但更值得关注的一点是，美国在公共资助方面的政府支出相较于其他方面而言是多么微乎其微。

政府每年需要支付 35 亿美元来完成一项面值 50 美元的资助券计划。毫无疑问，这是一大笔钱。但得看跟什么比。

例如，卡托研究所——华盛顿由来已久且最受尊敬（实至名归）的自由意志主义智库——每年都会统计联邦预算中“公司福利”的额度。他们将“公司福利”定义为“政府为小型企业、大型企业及产业组织所提供的、直接或间接的补助”<sup>21</sup>。2012 年，他们对联邦预算中这一款项的估算高达 1000 亿美元。

并不是所有人都会反对政府在公司福利方面的支出。但假如重获独立的国会——意思是，国会不再依靠企业来资助竞选——能够将这一支出削减哪怕 10%，公共资助方面的预算就能够超过目前的 2.5 倍。毋庸置疑，一个独立的国会就如同独立的司法机构一样，花的只能是纳税人的钱。但一个受制于人的国会却和丧失自主权的司法机构一样，必然要付出更多的代价。

### 这些改变将如何影响“游说”行业？

这些提案同时也将影响到在美国政治腐败中同样居于核心地位的另一行业：游说。

这一点经常为人所忽略。常见的说法是：“竞选财务问题并非罪魁祸首，游说才是。商人和企业家们花在游说上的钱要远远超过他们为竞选提供的直接资助。”

这种说法忽视了一个极为重要的事实，即游说行业正是基于目前的竞选资助方式才得以存在和发展<sup>22</sup>。假如我们做了不同的选择，假如我们选择改变竞选的资助方式，说客便不会被如此倚重，更别谈如此富有。

游说是任何政府不可或缺的一部分。说客们为政府提供一项重要的服务，即为立法者制定法律提供资讯与支持。

但在当今美国的民主政治体制中，说客还能为国会议员们提供另一项服务，即为他们直接或间接地提供竞选资助。要么是说客本人直接捐赠，要么是由他们说客户给中意的候选人投资。

这项服务听起来像是额外的负担，事实上却是妙不可言的福利。这是因为一旦议员们依赖说客获取竞选资助，他们就不得不满足说客提出的要求。等到他们变得有求必应时，说客便能以此向他们的客户卖个好价钱。双方互相依存，进而共同获益。权贵们急于找到一种可靠的方式来对国会议员施加影响；说客则成为有史以来最可靠的方式。

但假如竞选资助方式被彻底改变，说客在这方面的影响力便会消失。有说服力的说客会比没有说服力的说客更受欢迎，正如好律师会比差律师更有市场。除了说服力，他们便再无其他手段。

这一变化随后还将引发另一个重要的改变。倘若说客不再具有左右政治的“说服力”，这一角色便会失去其现有的价值。如此，游说公司也就无力再为离职的国会议员或国会山工作人员提供当下的高额薪酬。这意味着议员们不再有足够的动机在离开国会山之后投奔“K街”，他们更可能告老还乡或是另谋一份诚实的职业。“旋转门”将逐渐放慢速度。

游说行业的这一改变至关重要，却未能得到足够的重视。它让我们信心百倍，但同时也忧虑百倍。我们越是接近目标，就越容易打草惊蛇。说客们一旦有所警觉，便必然会反对竞选资助方式的改革。到那时，我们的对手将会是当今美国最高效、最具影响力的政治游说组织。

但我们终究会战胜他们。至于如何战胜，那将是本书第三部分的内容。但在那之前，我们需要先排除最后一点对稀释竞选资助来源必要性的质疑。这点质疑可以用一句话概括为：“联合公民案的判决该如何？”



## 第五章 干 扰

2010年1月21日，最高法院发起一项运动，起因是2002年颁布的《麦凯恩—法因戈尔德两党竞选改革法案》即竞选财务改革法案中一条早已被人遗忘的、晦涩难解的法律条款。人们原以为这不过是件寻常的小案子，谁知最高法院在判决中却提出了一条震惊世人的政治选举原则，并随即发起了一项自进步时代以来最为重要的改革运动。

这一案件被称为“联合公民诉联邦选举委员会案”(2010)，其争议的焦点是国会是否有权禁止企业或工会自掏腰包来支持或反对候选人参与竞选——至少是在独立于候选人或其竞选组织的情况下。

最高法院最终以相当接近的投票结果判定国会不具有这一权力。法院指出，限制言论自由的正当理由只能是为了防止“腐败”或“腐败的萌芽”。但是，由于法院将“腐败”狭窄地定义为“以物易物”，而企业或工会的独立竞选开支并不构成“以物易物”——从定义上来看（最高法院似乎真的只是把它作为一个定义的问题来处理），“独立”意味着支出与收入之间没有直接联系。于是，根据宪法，企业或工会便能够“独立地”、不受任何额度限制地为候选人提供资助从而影响政治竞选的结果。这一判决之所以令人震惊，与其说是由于这一案件的特殊性，不如说是由于它所引发的后果。两条标语足以概括公众对最高法院这一“错误判决”的看法：第一，法院将“金钱等同于言论”（评论家们始终主张金钱显然不是言论；金钱就是金钱）；第二，法院将“企业等同于个人”（评论家们同样坚

信企业显然不是个人，这和沙盒游戏《我的世界》中的史蒂夫不是人类一样毋庸置疑）。

评论家预言这一判决将导致美国竞选经费来源的彻底改变。企业将肆无忌惮地到处张贴政治广告，彻底改变政党格局。这个案件很有可能会像“德雷德·斯科特诉桑福德案”那样引发又一场全面内战<sup>1</sup>。用参议员约翰·麦凯恩的话来说：“这是我见过的最糟糕的判决之一。”<sup>2</sup>

我也是个持相同意见的悲观主义者。事实证明，我们这群悲观主义者的预言是正确的，联合公民案的判决带来了一场彻底的改变，使问题进一步恶化。

然而，我们却没有准确地预见到事情改变的方式。这一判决并没有如预期般打开企业资金的泄洪门——至少没有开启任何直接的渠道——或许这扇闸门根本丝毫未动。我们不得而知。就2014年而言，即使我们把任何一笔“隐性”的竞选捐助都算作是企业资金，其额度也仅占该年度竞选资助总额的4.6%<sup>3</sup>。这显然算不上资金的洪流，顶多是杯水车薪。

不过，随之引发的另一项法院判决却导致了更为显著的变化。这一次的审判者并非最高法院，而是位于华盛顿的一个下级法院，且判决结果最终也未经过最高法院的审核。

在“联合公民诉联邦选举委员会案”宣布判决结果的两个个月后，一家上诉法院借题发挥，提出了更加荒诞的推论（在我看来完全是无稽之谈）。

正如我在前文中所提及的，“联合公民”主张《宪法第一修正案》赋予了企业和工会在不与任何候选人或竞选组织协作的前提下，能够无限额地投入资金、开展政治宣传的权利。但关于无限额直接捐助候选人或竞选组织是否同样合宪的问题却始终悬而未决。个人宣称拥有宪法权利来花钱表达自己的政治观点是一回事。（事实上，最高法院在1976年对“巴克利诉瓦莱奥案”的判决中就明确表示认同这一主张。）但要说个人有权向某个实体组织无限额地提供捐款、

资助其开展活动以支持自己的政治观点，这又是另一回事。

然而，华盛顿地区上诉法院在审理“SpeechNow（组织）诉联邦选举委员会案”时却认为两者没有区别。法院指出，假如无限额的独立竞选开支受到《宪法第一修正案》的保护，那么，企业或工会向独立的政治行动委员会提供的无限额捐助也将同样受到《宪法第一修正案》的保护。只要赠予和接受的双方都未直接参与竞选组织，任何人（外国人除外，理由不详）都有权捐助政治竞选活动，正如他们有权花钱来表达个人的政治观点一样。

正是在这样的背景下，超级政治行动委员会得以诞生<sup>4</sup>。企业和工会无须向政治候选人直接捐款。取而代之，他们将钱捐给超级政治行动委员会，后者将代为处理。更糟的是，利用美国竞选资助法律的漏洞，企业和工会还能够借此洗白巨额的“黑钱”。尽管超级政治行动委员会必须公开接收到的所有捐赠，但假如提供捐赠的组织是一家非营利机构，则委员会仅须公开该组织的名称。非营利机构可以选择是否公开捐赠金额。

这个把戏很酷（至少对那些“黑钱”的爱好者而言），让我们来看看它是如何运作的。

假如某家企业向一个被税务达人称为“C4”的组织捐赠了1000万美元，这个组织转身就能将其中的一部分捐赠给某个超级政治行动委员会。后者必须公开从该组织获得的捐赠金额，但该组织却无须公开任何其他信息。于是，企业利用这个把戏便能够毫无顾忌地在不为人知的情况下对竞选施加影响。想象一下，从此，在谋取政治势力的高速公路上又多了一条醒目的标语：“想要神不知鬼不觉地收买政治吗？来找C4吧。”

这便是美国的“黑钱政治”。毫无疑问，这是个荒谬的法律漏洞。当最高法院为联合公民案做出判决时，他们并未发现这个漏洞。大法官肯尼迪以为它并不存在。他向公众保证：

随着互联网的出现，政治竞选活动开支将实时公开，这将

有助于企业股东与市民们以此督促企业与获选官员对他们的岗位与支持者负责……竞选财务的公开透明将使选民能够在充分享有知情权的前提下根据候选人的演说以及他们所传递的信息自行做出最终的选择<sup>5</sup>。

然而，我们也无须过分夸大这一法律漏洞的后果，抑或“黑钱政治”的影响。在2014年的选举周期中，候选人及竞选组织所获捐赠的5%是“黑钱”，1.5%是半黑。这就意味着，其余93.5%的捐赠均有明确的资金来源<sup>6</sup>。

黑钱的确是个问题。但比黑钱要严重得多的问题是超级政治行动委员会本身。毫无疑问，即使小额公共资助成为竞选资助方式的主流，只要超级政治行动委员会继续存在，我们就不可能实现真正意义上的改革。任何根治腐败的方案都必须从根本上推翻造就了超级政治行动委员会的竞选规则。

但是，我们必须认识到的、至关重要的一点是，此处所说的“推翻”并不是要推翻任何一条最高法院的判决。而且，“SpeechNow（组织）诉联邦选举委员会案”的判决结果至今都未通过最高法院的审核。也就是说，最高法院还不曾就“联合公民”所主张的超级政治行动委员会是否合宪进行裁决。

这一点很重要。因为它将直接决定就目前而言最合理的战略方案。我们应当努力获得最高法院的支持，还是应当致力于通过宪法修正案来推翻最高法院的判决？辩论应当聚焦在“金钱并非言论”还是“企业并非个人”？又或者，我们应当着眼于更深层次的问题？

请不要误解我的意思。假如美国政府继续依赖超级政治行动委员会开展竞选资助，那么，在第四章中被我称为“解决方案”的那些政策都将于事无补<sup>7</sup>。因为不论有多少位议员最终参与我们的计划，小额公共资助都必然会被淹没在超级政治行动委员会的资金洪流之中。

但同样显而易见的是，即使我们设法推翻联合公民案的判决，

并以此否决 SpeechNow 案的结论，从而彻底限制企业和工会的独立竞选开支，美国政治腐败中的核心问题也并不会因此而得到解决：因为 1% 的极少数人仍将主导初选结果。还记得能够参与初选的 0.02% 吗？这其中并不包括任何企业资金。推翻联合公民案并不意味着就推翻了特权民主。因此，仅仅着眼于推翻联合公民案的判决并不能解决当下美国民主政治中最本质的腐败以及不平等问题。

我们不可能赢得这场战役——尽管这是进步人士们最不愿意承认的事实。

在美国，根本性的政治改革通常都是跨党派的，事实上也必须如此。只有那些美国民主传统中最为重要的理想与信念才能够集聚人心，让所有人走到一起。

打击特权民主的信念源自平等主义：特权民主违背了建国者向美国公民承诺的平等的公民权。当 1% 的极少数特权阶层有权主导政治竞选中最为关键的初选阶段时，我们便不再是平等的公民了。当我们允许“富人而非穷人”掌控美国的民主政治时，我们便已经放弃了麦迪逊总统所主张的“人民”的概念。一场推翻特权民主的战争就是一场争取平等的战争。不是结果的平等，也不是收入的平等，而是公民权的平等：要使所有公民都有权平等地参与政府的治理与决策。

打击联合公民案的信念则源自不平等主义。反对者试图通过主张社会组织或经济实体的劣势地位来否决那些组织或实体参与政治的权利。他们指出，企业（和工会）不是人，不应享有人的权利。从宪法意义上来说，它们是次要的存在。于是，一场试图动员民众推翻联合公民案判决的政治运动就是一场发动民众反对那些次要存在的运动。

我同意企业和工会在宪法意义上属于次要存在的主张。但我并不相信着眼于这一区别的改革能比着眼于平等主义的改革更有力且更有成效。否决企业的“言论自由”将遭到多数右派分子的反击。来自左派的反对声也不在少数。“美国公民自由联盟”（ACLU）极

力地为“联合公民”提供辩护，而案件的辩护律师正是当今美国在言论自由方面最有声望的捍卫者之一弗洛伊德·艾布拉姆斯（Floyd Abrams）。因此，要推翻联合公民案的判决不仅要说服主张生意优先的右派，还要让捍卫言论自由的左派转变观念。假如要通过宪法修正案，所须开展的工作将更加巨大。任何一项修正案都必须至少获得 38 个州的批准才有可能生效并成为宪法的一部分。

这些事实使我相信，我们必须首先为平等而战，结束腐败，重获建国者所设想的政治平等。换句话说，我们应当首先集中精力说服国会推行竞选资助方式的彻底改革。我们将努力使这场战役在宪法允许的范围内进行。

这并不意味着我们要放弃“力求修正”（MoveToAmend）或“人民支持美国之道”（People for the American Way）等诸多鼓舞人心的草根组织正在推行的宪政改革<sup>8</sup>，而是要将这些改革的重心转移到一条更加可能获得成功的道路上来。我将在第三部分中论述如何转移改革重心的具体策略。但目前，最关键的一点是我们必须严正声明——我们的政府应当是一个致力于追求平等公民权的共和政体。自宪法颁布的两百多年来，美国在平等公民权方面已经取得了许多重要的进展，但我们却忽视了问题的核心——国会至少应当是一个“只依赖人民”的机构，而其中的“人民”绝不应当是“富人胜于穷人”。

我们仍然能够找回这一核心，并使它重新成为美国民主的立足点，而前提是必须将平等的公民权作为一切改革的焦点。

## 第六章 “言论自由” 怎么办

针对上述追求平等的主张，反对者通常都会援引《宪法第一修正案》来进行反驳。他们声称，平等不应成为评判的标准，因为民众的“言论自由”受到《宪法第一修正案》的保护。更确切地说，政府不能试图以平等为由剥夺任何人的言论自由。

这一回应反过来又驱使一些人提出了修改《宪法第一修正案》的诉求：我们应当限制受宪法保护的“言论自由”的具体范畴，以便更好地保护平等的公民权。

然而，我在本书中所提出的任何主张都无意限制“言论自由”。在我看来，“言论”本身并非问题的核心。我所认为腐蚀民主的不平等并非言论上的不平等。事实上，实现言论平等甚至不一定能够在某种程度上改善这种腐蚀民主的不平等。相反，我所描述的不平等是公民权的不平等，它的产生不是因为一些人比其他人拥有更多的发言权，而是因为这些人比其他人拥有更多的机会让政治代表们听到他们的主张并代为实现。我所描述的不平等是一种体制上的不平等：这一体制赋予了少数人优先推选候选人的权利，而使得其他公民只能从他们挑选的对象中进行选择。在美国政府的任何一条合乎理性的理论中都不可能为这种优先权找到佐证，因此，这一体制本身便是不平等的。

概括地说，美国民主的不平等并非源自金钱的用途，而是源自金钱的募集方式。《宪法第一修正案》自然不会允许政府拿《华尔街日报》的税款来补贴《赫芬顿邮报》。但是，保障言论的自由与平等

并不意味着保障每位公民都能拥有平等的政治地位。一种平等（平等的言论权）有悖于宪法传统；另一种平等（平等的公民权）则亟待实现。

这一区分对言论自由的分析而言至关重要，却经常被人们忽视。我们可以用一张简单的图表来演示两者之间的区别。



图 4

当我们说到政治影响力时，它既可以指言论对公民的影响，也可以指言论对政府或对政治代表们的影响<sup>1</sup>。

政治广告的影响对象是普通公民。它们使民众更有可能按照广告商的意图来进行投票。考虑到政治广告幕后的资源不平等，某些广告比其他广告有着更强的煽动性。这便是言论不平等的结果。

然而，候选人募集竞选资金的方式却不会影响到普通公民。它们的影响对象是政治代表。若一位候选人必须将他一半的时间用来说服亿万富翁们为自己的竞选活动捐款，他本人自然会受其影响。但这不会——至少不会直接地——影响到普通公民。同样，假如一位候选人能够通过公共资助的方式募得足够的资金开展竞选，这对他的影响也将截然不同。但就对普通公民的影响而言，这两种方式却没有太大差别。

在美利坚合众国的历史上，政府曾试图规范这两种影响力。

比如，密歇根州政府认为该州企业对选民施加了过多的影响，



于是，决定禁止任何企业使用企业资金作为独立竞选开支来支持或反对州政府的代表候选人<sup>2</sup>。

通过这一举措，政府试图规范言论对公民的影响力。然而，最高法院尽管最初支持这一决定，最终却还是将其否决（我相信这是个正确的决定）。政府无权决定在政治的角斗场上哪一方的言论应当受到镇压。不论这一言论是否扭曲失真，都只能由民众自行判断。由政府来充当真理的监护人，尤其是政治真理，是相当危险的。这也是《宪法第一修正案》的意图所在。

然而，联邦政府目前仍在施行的、关于贿选及竞选资助方面的规定却与密歇根州政府的上述规定截然不同。这些规定不是旨在规范言论对民众的影响，而是旨在规范言论（及金钱）对政治代表的影响。它们的目的是限制组织或个人对政治代表施加影响，从而避免他们对这些组织或个人的过度依赖。

因此，最高法院认同联邦政府关于大额资助更有可能引发腐败行为的主张。为了避免资助者与政治代表之间不恰当的依赖关系，最高法院允许国会限定大额资助的最高额度。法院之所以这么做是考虑到这些影响很有可能会将政治代表们引入歧途。

管理权限的区分，或者更准确地说，《宪法第一修正案》对政府管理权限的区分是很有道理的。政府必须有能力使其自身免受不良影响。但这并不意味着政府同样应当有能力保护民众免受所谓的“不良影响”。换句话说，让民众学会自我保护，并能够采取必要措施来保护政府免受不良影响才是最正常不过的道理且很有意义。

政府要保护其自身免受不良影响就必然要对言论进行管制。当有人试图贿赂国会议员而被制止时，他绝对有权质问：“金钱也是言论，你们怎么能够限制我的言论自由？”但是，答案显而易见：的确，花钱也是一种个人意志的表达，倘若政府要限制您花钱表达个人意志的权利就必须给您一个非常充分的理由。那么，避免由于贿赂行为而产生的不恰当依赖正是这样一个足够充分的理由。

然而，没有比一个政府以保护民众为由而擅自对言论施加管制

更加危险的事了。我完全同意密歇根州政府关于企业政治广告对民众影响的认识，这些广告大多扭曲事实、难以理解或者愚蠢可笑。但是，我并不认为州政府有权对此采取任何行动。密歇根州的公民们需要接收这些信息并学会如何从中区分事实与糟粕。几个世纪以来的言论管制已经足以让我们认识到由政府代为判断事实是一件多么危险的事。

基于对上述两类管理规定的区分——一类规定关注言论对公民的影响，而另一类规定关注言论对政治代表的影响——您应该已经了解到了本书所要讨论的重点。我始终只关注竞选资助方式对政治代表的影响。长期生活在被迫募集竞选经费的斯金纳箱中，政治代表们会产生怎样的条件反射呢？

政治言论影响民众的方式或许会让我感到失望——事实上也确实如此——但我并没有打算对此倡议任何改革。三十秒的电视广告是最烂的。电视竞选总体而言都糟糕透顶。目前，政治竞选的运作方式几乎没有可取之处。在我们找到更好的方法之前，这一领域的改革可谓希望渺茫。但是，改善政治言论影响民众的方式并不是我要解决的问题。相反，我只关心政治言论对民众的影响将如何进一步影响候选人。

很少有人能认识到两者之间的区别。在最高法院看来，密歇根州政府是否有权限制企业的政治言论与400美元的竞选资助限额是否过于苛刻属于同一类问题<sup>3</sup>。但是，一旦我们将这两个问题区分开来，就更容易理解最高法院关于政治言论的管理规定。在我看来，法院完全有理由质疑那些所谓保护民众免受政治言论误导的法律规定的合理性。但同时，法院在保护罗伯特·波斯特所说的“政治程序的代表性”方面也确实有些过分严苛<sup>4</sup>。

我们需要付出许多努力来使目前的论战双方（以及最高法院）认可这两类法律规定之间的差异：一类试图规范言论对公民的影响，另一类则试图规范言论对政治代表的影响。

但是，如果人们能够意识到这并非有史以来的第一次，这一过

程或许会变得简单。历史上，我们曾经遭遇极其类似的困惑。尽管当时人们还没有意识到，但我们确实为同样的分歧有过类似的辩论。

白人初选制度在美国南方由来已久。当然，黑人选民因各种理由遭受歧视的历史更长。然而，最高法院却经历了出乎意料的挣扎才最终结束了这一显而易见的平等体制。至少对我们而言，白人初选制度毫无疑问违背了平等主义的原则。

但是，为什么最高法院的法官们却看不到这一点呢？是什么让他们犹豫不决？

对任何一位“竞选财务改革法案”的反对者来说，这个答案都不会陌生。那就是《宪法第一修正案》。尽管不是那么恰如其分，但正是《宪法第一修正案》所保护的价值观使得最高法院迟迟未能做出决定，废除白人初选制度。

这一价值观指的便是“结社权”。每个人都有权按照自己的意愿与他人交友，也有权按照自己的意愿与他人结成固定的政治团体。民主党中的白人渴望结成独立政治团体的要求正是“结社权”意图保护的一种自由。

组织及维护一个政党的权利受到人权法案的保护，因此，行使这一人权的任何一项必要或合理的基本权利也同样受到保护，包括决定政党政策及成员资格的权利。若有权组织一个政党，却无权决定政党政策及成员资格，那么，组织政党的权利就只是个骗人的把戏，形同虚设。我们认为这些必要的权利，即决定成员资格的权利和决定政党政策的权利，在任何情况下都应当由该政党的党员代表大会行使，而不得授权任何国家或政府机关代为行使<sup>5</sup>。

最初，得克萨斯州并不能直接依据“结社权”来解释他们在初选中排除黑人选民的做法，因为限制黑人参与党内初选的规定出自得州的立法机关，而非民主党。这是州立法机关的决定，而非民主党的决定<sup>6</sup>，据此，最高法院便能够轻松判定得州的这一做法违背了

《宪法第十四修正案》所主张的平等原则。

当得州立法机关将选择民主党成员的权利授权给该政党的“州执行委员会”并试图以此解决这个问题时，最高法院再次提出质疑。法院宣称，一个政党的方针政策不应当由“州执行委员会”制定，而应当由该政党的“党员代表大会”决定。由于得州民主党的党员代表大会并没有将非裔美国人排除在外，故对黑人参与党内初选的限制实际上还是基于州立法机关的决定。由于它所授权的“州执行委员会”立法禁止黑人参与初选，因此，这项制度的颁布仍是州立法机关的责任<sup>7</sup>。

第三次的对决才叫精彩。作为对最高法院第二次指责的回应，得州民主党在一次党员代表大会上明文规定禁止黑人参与党内初选。这一次，这条规定在最高法院的审核中全票通过。法院指出，这不是得州政府在歧视黑人，而是得州民主党内的白人们在歧视黑人。而最高法院不会质疑他们享有自由结社的宪法权利。

即使这一规定显然侵犯了黑人平等参与民主政治的权利，但平等的理念还不足以对抗自由结社的权利。

我们无法想象这项判决将使每一个关注平等的美国人，尤其是那些被剥夺了平等的美国黑人多么沮丧。因为它似乎意味着没有任何一项法律条款有望终结这个不平等的制度。这项制度所侵犯的并非只是寻常形式上的平等权，而是对于共和国而言最核心的平等权，即平等参与代议制民主的权利。

于是就有了“美国诉克拉斯科案”(United States v. Classic)<sup>8</sup>。克拉斯科案并非发生在得州，也和白人初选制度毫不相关。它起源于路易斯安那州的一场论战。联邦法律明文禁止选票舞弊。然而，限于宪法的管辖范畴，联邦法律只适用于裁决“政治竞选”中的选票舞弊行为。最高法院在克拉斯科案的审理过程中需要回答的问题是，“党内初选”是否也属于受宪法管辖的“政治竞选”。

这个问题在今天的美国应该不算是个问题，但在当时却并没有明确的说法。联邦“选举”的目的是选拔政府官员。获胜者将成为

政治代表（或是参议员，甚至是美国总统）。但是，党内初选的获胜者却不是政府官员，而只是候选人。因此，一个并不以选拔政府官员为目的的推选过程又怎么会是宪法意义上的“政治竞选”呢？

宪法诞生之时，党内初选制度还不曾出现。而到了克拉斯科案发生的年代，路易斯安那州的情况是任何一位不曾在党内初选中胜出的候选人实际上都不可能赢得联邦竞选。于是，党内初选无形中成了政治竞选的必要环节。而最高法院在克拉斯科案中需要回答的问题是，制裁选举中选票舞弊行为的联邦法律是否同样适用于选举的这一必要环节——党内初选。

针对宪法为何会在不同时期有着不同的管辖范畴，最高法院首席大法官斯通给出了最精彩的论证之一。他写道：

可以想象，制宪者们在制定那一章节时并没有料到有一天国会议员的候选人将会由一场党内初选直接决定，正如他们没有料到宪法的商业条款将同样能够用于规范洲际电话、电报以及无线通信的相关贸易，尽管这对今天的人们来说早已司空见惯。要求制宪者们预见一项宪法规定是否能够适用于一个新的、对他们而言完全陌生的事物是毫无意义的。为了能够设计出一套无论世事如何变迁都能够经久不衰的政府体制，宪法所要揭示的应当是实施这些规范的根本目标。因此，当我们试图解读宪法时，不应把它等同于那些会随着人类历史的发展而被不断修正的立法规范，而是要致力于揭示宪法作为历届政府始终不变的立法工具旨在实现的伟大目标。<sup>9</sup>

基于对那些“伟大目标”的认识，最高法院所面临的问题便是“选举方式的变化——即从单一阶段的普选发展为包括选拔候选人的党内初选以及从候选人中进一步选拔国会议员的大选两个阶段<sup>10</sup>——是否也将改变其适用的宪法原则”。换句话说，一个州能否通过将“一个单一阶段的（程序变成）……两个阶段”来规避相关的宪法规定？

如此说来，法院对此的回答便毫无悬念了：显然不行。通过简单地增加一个相当于第二场选举的程序来试图规避宪法对“选举”的规定是行不通的。法院给出的意见如下：

早在宪法颁布之前，选举的构成与方式就在不断地变化。我们在历史上找不到任何依据来证明制宪者们主张选举的方式将一成不变，抑或是倘若确实发生了变化，这种变化就将成为剥夺宪法所赋予的公民选举权的理由。<sup>11</sup>

下面这一段是点睛之笔：

在任何一个州，若法律明文规定将党内初选作为竞选程序的一部分，或是党内初选实际上控制了竞选结果，那么选举人参与党内初选的权利将同样受到宪法第一章第二款的保护。<sup>12</sup>

克拉斯科案改变了一切，宣告了白人初选制度的终结。这一案例意味着公民在普选中享有的权利也将同样适用于初选。即使《宪法第一修正案》保护个人的结社权，但宪法主张的平等公民权要求这类社会团体必须保障所有公民都拥有平等的参与权。即使政党有权自行决定成员资格，且这项权利受到自由结社权的保护，公民平等参与选举的权利仍将凌驾于结社权之上。

终于，最高法院在1944年“史密斯诉奥尔赖特案”的判决中也否决了白人初选制度。因为既然初选也是一场“选举”，每位选民就应当同样享有平等参与初选的权利。尽管得州政府或许并非有意限制黑人参与初选，但他们仍需为他们在此事上的不作为而负责。选举必须平等，即便这或许意味着在一定程度上限制结社权。因为平等参与代议制民主的权利是宪法追求的根本目标之一。

那么，让我们回到本章的标题：“言论自由”怎么办？

政治平等与言论自由之间并无分歧。我们同意州政府关于无权以言论平等为由试图“平均化”公民言论的主张。

但是，不论这么做是否意味着需要限制部分言论的影响力，这都不能构成州政府无法保护平等公民权的理由<sup>13</sup>。举例来说，宪法允许州政府立法禁止贿赂。这一举措促进了言论平等。然而，我们并不会仅仅因为反贿赂法例的实施有助于实现言论平等就认定其违背了《宪法第一修正案》。事实并非如此。反贿赂法例之所以能够得以实施，是因为它们有效地打击了“以物易物”性质的腐败——即使它们同时也有可能在一定程度上使言论“平均化”。

假设国会通过了一项资助券提案，每位选民将获得50美元的资助券用于资助国会竞选。假如候选人们同意放弃其他任意一笔大额资助，他们就有权接受这些资助券。并且，这一提案没有对公民的独立竞选开支做任何额度限制。

如此，这一提案将不会：（1）“限制”言论自由；（2）意图“平均化”言论。那是因为资助券本身不会成为一种对言论的限制，而资助券提案的目的在于使公民权平等，而非使言论平等。因此，言论自由主义者将不会对这最初的一小步有任何异议。然而，这最初的一小步却能够极大地改变现行的竞选资助方式。

让我们再往前想一步。假设同样的提案被强制实施。假设法律规定候选人有权接受的竞选资助只能是资助券或小额捐赠。选民们仍有权独立捐助政治竞选。但是，作为一名候选人，您将只能接受现金或资助券形式的小额捐赠。

这一提案应该仍旧不会遭到太多阻挠。同样，提出这一限制的理由不是出于言论平等，而是政治平等。州政府的目的是迫使政府官员只依赖人民而非极少数特权阶层来获得竞选资金。换句话说，提案的目的是“民主化”政府官员与资助者之间的依赖关系，以此避免腐败的滋生。毫无疑问，这一规定将使民众能够通过资助的方式在政治竞选中平等地享有言论自由。但这种言论平等的合理性是基于平等的公民权，而不是平均化的言论。

但是，难道这项强制规定不会在一定程度上限制言论自由吗？尽管只要独立于竞选组织，我就可以不受额度限制地捐助任何候选人，但是，我却不能给某一位特定的候选人提供更多的资助以表达我对他更多的认同与支持。这难道不是对言论自由的限制吗？

当然，这的确是一种限制，正如禁止白人初选是对结社权的限制一样。但没有人会认为禁止白人初选就意味着取消结社权。法院之所以下令撤销白人初选制度是为了保障所有美国公民，不论种族，都享有平等的政治权利。实现根本的政治平等显然要比其可能对结社权产生的间接影响更加重要，因为代议制民主共和国最重要的使命便是赋予人民平等的公民权。

同样的论证也适用于资助券提案。不可否认，一项强制的资助券计划将限制部分选民向个别候选人表达他们超乎寻常的强烈支持。但是，施加这一限制的理由不是为了平均化公民的言论，而是为了民主化竞选资助市场中候选人与资助者之间的依赖关系。可见，对言论自由的限制确实存在，却是为了实现最根本的政治平等而施加的合理的限制。

这也是克拉斯科案的判决如此引人注目的原因。请记住，正是在这个案件的审理中，最高法院意识到政治竞选的运作方式是会随着时间的改变而改变的。（“我们在历史上找不到任何依据来证明制宪者们主张选举的方式将一成不变……”）唯一的要求是竞选所依据的宪法原则不得改变。因此，当一个州将它的竞选过程从一步增加到两步时，适用于第二步的宪法原则也将同样适用于第一步。

在当今美国，我们又一次改变了竞选的运作方式。这一次，在增加的初选程序中，候选人们一较高低的筹码不是选票，而是金钱。赢得美元初选已经成为他们最终获选的必要途径——正如当年白人初选在得州竞选中的地位一样不可或缺。而正因为美元初选已经成为政治选举的必要环节，它就必须同大选一样接受宪法原则的规范。宪法将不会允许任何政府无视其践行平等选举的义务而试图增加一道只有富人、白人、基督徒或共济会会员才能参加的选举程序。假



如政府增加了一道事实上强制性的选举程序，则政府必须确保这一程序符合宪法原则的要求。

杰米·拉斯金和约翰·博尼法斯在他们杰出的著作《财富初选》（*The Wealth Primary*, 1994）中指出，依据宪法原则，私人资助的竞选基本上都是违宪的。不论它们是否确实达到了违宪的程度，毫无疑问的是这些宪法原则允许国会采取措施来民主化候选人与资助者之间的依赖关系，从而改变选举中的不平等现象。自下而上的公共资助，不论是资助券还是配套资金，都能够做到这一点。最不济的情况下，克拉斯科案的判决也应当能够对此加以约束。

目前，我们甚至不必走到那一步。我在本书中所倡议的公共资助是基于候选人的自主选择，而非法律的强制要求。针对长期以来在美国政治体制中逐步发展起来的这种依赖关系，这将是我们对其实民主化过程的最为关键的第一步。我很庆幸相较于《宪法第一修正案》对强制性公共资助的限制，它对自主性公共资助的限制要小得多。我们，作为美国的公民，最起码有权让美国的领袖们能够选择他们参与竞选的资助方式，而无须依赖我们中的极少数人。最起码，宪法必然会允许国会赋予政客们选择依靠人民来资助竞选的自由。

那么，《宪法第一修正案》又该如何？拿它怎么办，这的确是个问题。《宪法第一修正案》的初衷应当是在无需推翻现有体制的前提下保护美国这个立宪制共和国最核心的本质属性。我们应当能够同时享有政治平等和言论自由，是时候想个办法来一箭双雕了。



## 第二部分 本 质

第一部分的目的是勾勒出本书所要讨论的主题，即为什么我们的共和国亟待改革。当下，美国民主的核心问题是：民主体制的根本原则已经遭到腐蚀——公民不再享有平等的政治权利。为了能使自己在改选中轻松获胜，在位者们建立起了一套不平等的竞选体制。

我们必须改变这一体制。在第一部分中，我已经简要概述了改变所要涉及的要素，以及当下最杰出的改革家们在各自的改革方案中对这些要素的理解与运用。

但是，在开始讨论实施这项改革的具体步骤之前，还有一些其他工作要做。让我们暂时搁置眼下的民主危机，退一步来仔细回顾我们得出这一结论的依据，并思考新的体制可能带来的后续影响。我们必须认识到，自由主义者、自由意志主义者和保守分子将对新的体制感到多么深恶痛绝，这一点非常关键。而更加重要的是，我们还必须完成一些艰巨的法律工作，从而说服最高法院在即使没有通过宪法修正案的情况下仍旧能够支持推进必要的改革。

第二部分的内容正是基于这些讨论。对第一版的读者而言，这一部分的变化不大。我更新了一些数据，并对部分错误的论述做了修正。由于针对左翼和右翼的章节原本就只是为了举例说明，而非穷尽所有例证，故没有再增加更多的案例。在这一版中，我将尽可能保持本章节核心论点的清晰和一致，从而为在最后一章描述改革的最新方案做好铺垫。

## 第七章 为什么需要这么多钱

《华盛顿邮报》原副主编、资深记者罗伯特·凯泽在他的著作《该死的钱》中报道了一段对阿拉斯加州前参议员迈克·格拉韦尔的竞选经理乔·罗斯坦的采访。罗斯坦在采访中说道：

金钱一直以来都是美国政治的一部分，在个别时期——比如镀金时代或哈定政府时期——这种影响施加的方式甚至比眼下更加公开。但是“如今的规模却已经完全超出了政府可以控制的范畴”。在过去的年代，政客们或许会收到用牛皮纸信封装着的美元，但他们想要的和真正拿到手的都要远远少于现在的政客们能够通过公开渠道所获取的金钱。<sup>1</sup>

假如我们试图理解政府的腐败，就必须首先理解这些变化。为什么竞选资金会一路激增？这又导致了哪些结果？毫无疑问，如今的消费水平自然要高于70年代。但是，竞选开销的增长速度却已经远远超过了通货膨胀率<sup>2</sup>。1974年至2008年期间，“国会改选的平均开销从5.6万美元飙升至130万美元”<sup>3</sup>。2014年的竞选平均开销是140万美元<sup>4</sup>。1974年，所有国会候选人（包括众议院和参议院）的竞选开销总额才不过7700万美元。但到了1982年，这个数字便增长到了3.43亿美元——在八年里增长了450%<sup>5</sup>。2010年的数据是18亿美元——在1982年的基础上又增长了525%，并且，竞选外来开支也接近同等数额<sup>6</sup>。2014年，尽管竞选的直接开销总额减少了

2 亿，但外来开支却增加了 22 亿。

竞选开销激增的原因何在？这又会如何影响国会开展工作的方式？

为了回答这些问题，让我们首先回顾一下近代史。随着美国民主选举中的竞争日益激烈，投入更多的竞选资金成为一种必然。需求的增加催生了竞选资助方式的改变，继而彻底改变了民主政体的运作方式（我将在后面的章节对此做详细论述）。纽约大学塞缪尔教授曾将这一情况类比为：假如您已经吃饱了，自然可以顾及礼仪；但假如您还饿着，那么，尽快填饱肚子才是最要紧的。

### 对竞选经费的需求

假如我们将 20 世纪的政治历史划分为三个阶段——罗斯福执政之前、罗斯福至里根执政时期以及里根至小布什执政时期，那么，我们通过大学课堂及大部分学者与政治学家的研究所能了解到的国会主要是中期的国会，即罗斯福至里根执政时期的国会。正是这一时期的国会制定了“罗斯福新政”，颁布了《民权法案》，并提出弹劾尼克松总统。

这是一个民主党的国会。1933 年至 1995 年的六十余年里，除去其中一届任期，民主党始终控制着众议院。在其中的五十余年里，参议院也是民主党的天下。可以说，任何提案的通过或者改革的实施都是因为获得了民主党的支持；而任何未能实现的计划则大都是因为没有引起民主党足够的重视。

因此，长期以来，任何一位有理智的共和党人都不会妄图永远控制国会两院。就好比田径运动员们在罗杰·班尼斯特打破四分钟跑完一英里的记录之前均将其视为不可逾越的极限，大多数共和党人以及大多数民主党人都认为共和党想要独揽天下在政治上是行不通的。每个政党都有各自的属性。每个国家也有自己的属性。这两种属性的契合造就了一个由民主党主导、共和党配合的政治世界。这就是美国政治的“本质”。

然而，这一本质却发生了变化。一位民主党总统亲手播下了变革的种子。他就是由美国有史以来第二大的选举人团选举产生的美国第 36 任总统：林登·贝恩斯·约翰逊。

约翰逊是 20 世纪最重要的两位政治家之一。通过一些令人不齿的手段，他白手起家，逐渐成为民主党在国会中的核心领导人。没有人比他更清楚如何通过折衷的手段使议案通过国会审查。这使他最终坐上了美国参议院的第一把交椅——而且是以参议院议员中有史以来最快的速度<sup>7</sup>。

然而，在暗杀肯尼迪的子弹将他送上总统宝座之后，约翰逊却改变了他的游戏规则。在就职演讲中，他提出将民权作为新一届政府的执政核心，同时也是民主党的价值核心。

这一决定极具争议。演讲前，在一个长达六小时的会议中，幕僚们强烈建议他放弃将民权置于如此核心的地位。根据兰德尔·伍兹的描述，有人对约翰逊说：“通过（民权法案）根本是异想天开；这一提案将会导致严重的分歧……；要发起这样一场明知会输的战役无异于自掘坟墓。”安全起见应当放弃这一提案。而约翰逊的答复是：“既然如此，干嘛还要当这个总统？”<sup>8</sup>这不是一位八面玲珑的政客的表面文章，而是一位对政治游戏心生厌恶，渴望有所改变的政治家的心声。

当他决定将民权作为民主党的政治核心时，约翰逊便知道，这意味着民主党将永远失去在美国政治中的主导地位。要通过有史以来最具争议的民权立法，民主党必然树敌，这无疑将使共和党在竞选中如虎添翼。然而，不论他更看重的是真理、正义，还是他所继承的宪法精神，随便哪一条都要胜过他对政党政治的忠诚。不论结果如何，他都宁愿牺牲民主党在国会未来的领导地位，以换取当时他们在国会所能拥有的主导权<sup>9</sup>。

在这里，我并非暗指里根当选总统仅仅是因为他适时地利用了“种族主义”。恰恰相反，当时的许多共和党政治家，比如戈德华特以及威廉·F. 巴克利等公共知识分子都率先提出了大量观点鲜明且

影响广泛的政治主张，使得新一届共和党更加令人信服。这些观点的威力至今让我记忆犹新。事实上，我本人便是一名里根的极端拥护者，并曾作为代表团中最年轻的当选代表参加过1980年的共和党全国代表大会。

但不可否认的是，约翰逊的这一决定使得一大批狭隘的南方民主党人改换阵营，从而间接地助了共和党一臂之力。南方的倒戈加速了共和党的回归。当罗纳德·里根带着一套强有力的政治主张参加总统竞选时——尽管这些主张与种族主义毫不相关——他让所有共和党人都突然意识到，在50年代还算是异想天开的梦想即将成为现实：他们的政党有望重新控制国会。共和党将再次占据多数党地位。

这一梦想在1994年最终得以实现。凭借纽特·金里奇的能力与热情、“与美国签约”的一系列政见以及人们对一位年轻且捉摸不透的民主党总统的质疑，共和党在国会竞选中大获全胜。自1954年以来，共和党首次控制了国会两院。

金里奇的当选改变了一切：当国会的控制权重新成为可以角逐的战利品时，共和党与民主党之间的争斗变得至死方休。在经历了四十余年的相对缓和却并非完美（至少对共和党而言）的和平时期之后，如今，任何一方都有可能尝到多数席位的甜头——更重要的是，另一方则必须接受少数席位的苦果。胜利近在眼前。1995年至2014年期间，国会易主的次数相当于之前四十年的总和。

正是在这一时期诞生了现代的国会竞选资助体制。共和党当权之后便忙着募集一笔令人咋舌的巨款以用于在下一轮改选中击败民主党。1994年，共和党募集的竞选经费总额高达6.1842亿美元（1992年，该党获得的资助总额仅为5.3464亿美元），而民主党只获得了4.8868亿美元的资助（相较于1992年获得的4.9845亿美元甚至有所下滑）<sup>10</sup>。1994年至1998年期间，共和党候选人及其政治行动委员会募集了超过10亿美元的竞选经费<sup>11</sup>。历史上还没有任何一个政党能够募集到如此巨额的资助。



随着募集资金成为政治竞选中必不可少的一部分，政党领袖的职责也发生了相应的变化：如果说之前两党的领袖们是凭借政见、资历或政治关系当选，而今，他们募集竞选资金的能力也将成为考量的标准之一。最能募集资金的人将成为新一任的政治领袖。募集资金成为新的游戏规则。

每一场政治选举不再只是关乎哪一方能够赢得这个区域的选票，它们同时还关系到哪一个政党将在接下来的任期中主导国会。这一主导权有它自身的价值——如约翰·洛特所说，尤其是考虑到政府能够利用公共权力帮助企业牟取利润，或者用经济学家的话来说，“能够创造更多的政治寻租”<sup>12</sup>。这些政治寻租行为所能够带来的利益将驱使双方政党都更加渴望掌握主导权。公司法学者将这一现象描述为，政治寻租使得企业们付给政府的“监管费用”物超所值<sup>13</sup>。

在双方政党愈发求胜心切的同时，政治竞选的核心开支也在快速增长。部分是由于媒体费用的增加，而更重要的原因则是竞选技术的发展。政治机器变得更加复杂，也更加昂贵。“基于民意测验、顾问及电视广告的政治竞选要比在这些手段被发明出来之前的政治竞选贵上好几倍……因此，打算利用这些新科技来进行竞选宣传的国会议员和参议员们突然之间就发现自己比之前任何时候都需要更多的钱来参与改选。”<sup>14</sup>

上述两个方面的变化即便不算突如其来，至少也是发生在一个相当短的时期内，使得每一位国会议员都开始意识到募集资金的重要性和紧迫性。

在国会历史上大多只是捎带进行的筹款活动如今却变成了大部分议员的主要工作。每位议员都不得不尽可能多地募集资金，不仅是为了保住自己的席位，同时也是为了他们所隶属的政党。然而，解决资金需求的最显而易见的方式——即从每位资助者那里募集更多的钱——在法律上却行不通，于是，募得更多资金的唯一方法只能是抓紧时间找到更多的资助者<sup>15</sup>。国会曾在1974年试图限制竞选

开支额度<sup>16</sup>。最高法院否决了这一限制，但同时却提出了限制竞选捐赠额度的主张。帕梅·卡兰教授和塞缪尔·伊萨卡拉夫教授曾引用詹姆斯·桑普教授的话来描述这一判决：“这就相当于在自助餐厅允许一个饥肠辘辘的人可以不限次数地加餐，但每次却只允许他用一个顶针大小的汤匙添菜。人们往往因为无法满足而变得更加索求无度。”<sup>17</sup>

“没有任何一个合理的制度体系，”伊萨卡拉夫写道，“会试图限制政治竞选的资助方式，却任由……竞选开支毫无节制地增长。”<sup>18</sup>但是，最高法院却真的这么做了。在约书亚·罗森克兰茨律师看来，正是这一制度体系将那些“正派、诚实的政治家（变成了）瘾君子”<sup>19</sup>。

痴迷金钱的瘾君子。

### 募集竞选经费：本质

随着对竞选经费需求的增长，与竞选资助相关的法律及行政管理体制均发生了改变。把募集资金作为第一要务的国会已经不再是以前的国会，它所遵循的价值观与政治理念也早已今非昔比，尤其是与募集竞选经费相关的那一部分。

这种变化在一定程度上是本质的改变：民主党与共和党的政党纲领都开始朝着有利于提升筹款能力的方向倾斜。

一方面，民主党在经济方面的政策开始变得愈发亲商<sup>20</sup>。在1994年共和党赢得竞选之后，民主党领导人立即发起了大规模的宣传活动，试图说服美国企业民主党能够提供给他们的实惠与支持绝不输给共和党。以克林顿为首的民主党政府近乎狂热地在华尔街大张旗鼓地进行宣传，表示民主党将和共和党一样致力于实现金融自由化。至少在经济方面，两党已经没有任何本质上的区别。正如丹·克劳森、艾伦·纽斯塔特及马克·韦勒所写，取而代之，“这个国家……现在只有一个政党，那就是金钱党”<sup>21</sup>。海克与皮尔逊也指出，民主党的“平民化传统已经不再是政府治理的根本，而越来越

像是一套在选举期间才会时不时穿上身做秀的演出服”<sup>22</sup>。

人们对这一变化已经耳熟能详，并且就此开展过广泛的讨论。同时，引发这一变化的原因也是学者与政治家们热议的话题。许多“新民主党人”以政治原则为由替民主党的亲商政策辩护。但更多人认为，这种解释有点儿过于牵强。然而，不论民主党的初衷是否是为了金钱，政策上的倾斜的确产生了实实在在的效益，继而进一步巩固了这种变化。考虑到金钱对政党而言日益凸显的重要性，人们也就不再需要深究事情的缘由了。

另一方面，双方在非经济领域的政策都变得更加极端。这一点也常常被人们所忽视。右翼的保守派变得比里根时期还要更加保守。而大多数左翼分子则随意找出一个自由运动的标志性事件便可依样画葫芦地策划出一场自由主义运动。或许右翼确实比左翼还要更为极端<sup>23</sup>，但不可否认的是，双方都在朝着极化的方向越走越远。

这种改变的原因很多，也很复杂。为此，我们无须得出一个非此即彼的结论，却应该认识到，不论是对右翼还是对左翼而言，这种极化的倾向都能够使募集资金变得更加容易。

直销商的经验告诉竞选组织，较之中庸又温和的游说，一项坚定且立场鲜明的政策更有可能吸引到大额的经济资助。换句话说，极端主义确实能为竞选组织赢得利益。一项总结性研究表明：“在位者在意识形态上的极端主义将使他/她有机会在整体上获得更多资助者的捐款，尤其是更多小额资助者的捐款。尽管极端主义并不是筹款的唯一途径，（……但）对一些立法者来说，极端主义却能为他们赢得优势。”<sup>24</sup>

您也许会怀疑，难道极端主义不会使候选人失去独立选举人的支持吗？

当然会。但假如那些独立选举人的选票本身就不会影响竞选结果——在所谓的“安全选区”情况便是如此——那么，他们支持与否也就显得无关紧要了。“安全选区”是指一个政党通过选区重划的

方式而产生的、该政党在选举开始之前便已经稳操胜券的选区，又称作“稳得议席”。这一时期，75% ~ 85%的国会选区均为上述意义上的安全选区。至少在这些选区，候选人能够安坐“稳得议席”，舒舒服服地推行极端主义。对竞选经费的需求加上安全选区的诞生意味着进一步极化将成为美国政客们募集竞选经费的一种手段（或者说，至少是一种副产品）<sup>25</sup>。

然而，主张美国政治已经变得更加极化并非指美国人民亦是如此。政治上活跃美国人并不能代表所有美国人。莫里斯·菲奥莉娜和塞缪尔·艾布拉姆写道：“政治阶层仅占美国公民相对很小的一部分，但他们的形象却被媒体描绘成美国公民的标准形象。事实上，他们并不是。”<sup>26</sup>

相反，大部分美国人的政治态度呈现经典的正态分布。海克与皮尔逊在他们的研究中总结道，即使“目前两党在意识形态上的分歧比重建时期以来的任何时刻都要更为显著”<sup>27</sup>，“选民整体在意识形态上的极化——即总体上对左翼或右翼政策持反对态度的程度——是适度并相对稳定的”<sup>28</sup>。自2010年后，政党极化愈演愈烈<sup>29</sup>。《美国国家杂志》(*National Journal*)在对第111届国会的研究报告中写道：“在近现代历史上，我们首次发现，在众议院和参议院中，大多数保守的民主党人比大多数崇尚自由主义的共和党人还要更加开明一些。”<sup>30</sup>这一趋势在《美国国会核心数据统计》中表述如下：尽管这些政治上活跃的美国人“并不能代表这个国家的寻常百姓”，但政府的权力却“移交到了这些政治活动家的手中”<sup>31</sup>。这并非仅仅是因为“只有狂热分子才会参与选举”<sup>32</sup>，而越来越多的的是因为正是基于一些政治狂热分子提供的资助，政治竞选才得以进行。通常，政治竞选的资助者大多是政治活动家或极端分子，于是，出于筹款的需要，秉持极端主义的候选人们不得不投其所好而变得更加极端。正如菲奥莉娜与艾布拉姆所说，“最易被说服为竞选提供资助的对象往往都来自单一问题群体，而动员其提供捐助的最佳策略便是故意夸大他们的敌人对其所造成的威胁”<sup>33</sup>。共和党更是如此：阳光基金

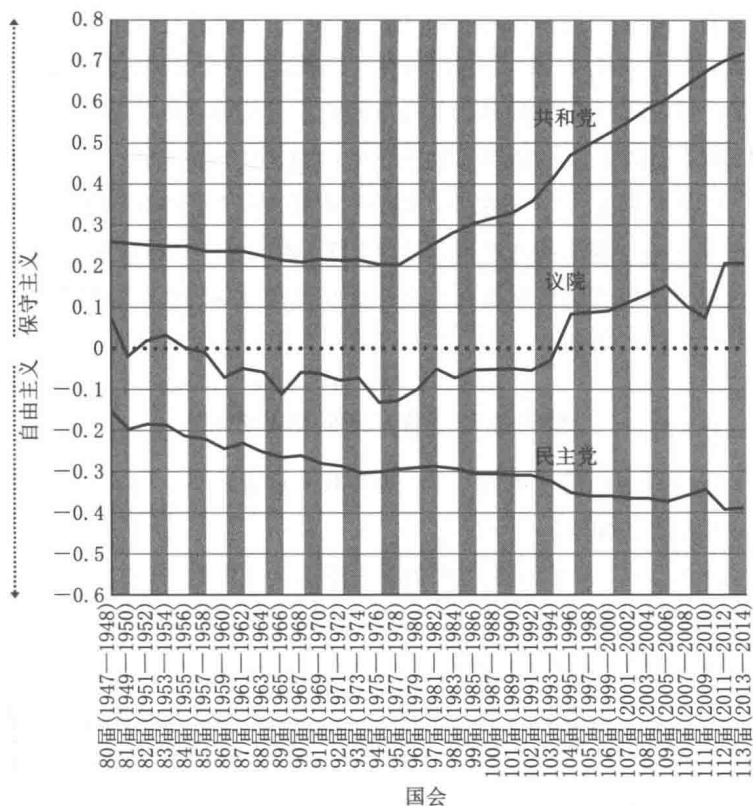


图5：众议院政党联盟的平均意识形态取向，第80—113届国会，1947—2014年

会（Sunlight Foundation）的高级研究员李·德鲁特曼曾经说过，“共和党越是依赖那些富人中的富人所提供的竞选资助，他们就越倾向于变得更加保守”<sup>34</sup>。

于是，以这样一种奇怪且意外的方式，政党对金钱的需求可能将逐步改变美国政治的本质。这仅仅是一种可能，因为我所讨论的因素之间均为相关，而非因果。但至少这种相关应当引起我们的警觉：在某些问题上，两个政党的意见变得出奇一致，比如那些能够吸引企业提供资助的问题；而在另外一些问题上，双方则有了更大的分歧——越是能招来资助的问题越容易被极化。在这两种情况下，体制的改变都有可能引发政治本质的改变。这一体制试图最大化地

谋取竞选资金，同时弱化国会的作用（至少是政治选举的作用）与公民需求之间的关系。只要政党存在对竞选经费的无止境的需求，获取它们的唯一方式便是附和与取悦它们的拥有者——即使这种附和与取悦意味着违背绝大多数公民的意愿。这也正是为什么，达雷尔·韦斯特写道，“部分极化”问题“并非仅仅是出于利己主义，同时，也是迫于现行的竞选资助体系”<sup>35</sup>。正如曼恩和奥恩斯坦所言，这也是“创新竞选资金模式仍然是减少美国政体功能失调的关键因素”的原因所在<sup>36</sup>。

### 募集竞选经费：新的游戏规则

日益增加的筹款压力不仅来自变化的政党政策，同时也来自改头换面的宪法规则。

举前议员马克斯·鲍克斯的例子来说。他曾是参议院的财政委员会主席，被认为是奥巴马医保计划详细方案的首席设计师。从2003年上任到2014年退休期间，鲍克斯议员从金融、保险及医疗行业募集的竞选经费超过700万美元——而这些行业恰恰是他所负责监管的领域<sup>37</sup>。根据消费者权益组织Public Citizen的统计，1999年至2005年期间，“除了共和党的比尔·弗里斯特之外，鲍克斯从利益集团那儿拿到的钱比任何一位参议员都多”<sup>38</sup>。鲍克斯并不因为这一事实而感到汗颜。事实上，他反而应该感到骄傲。这恰恰说明了他的地位以及他所拥有的权力。正是因为这些权力才使得利益集团争先恐后地向他献金。

相较于鲍克斯，另一位同样拥有实权的委员会主席、密西西比州的著名参议员约翰·斯坦尼斯在对待这个问题上的态度却截然不同。根据《华盛顿邮报》总编辑罗伯特·凯泽的记载，1982年，斯坦尼斯任美国军事委员会主席，负责监管数百亿的国防经费。但是，当一位同事建议斯塔尼斯举办一场由国防项目承包商出席的筹款活动时，斯坦尼斯却拒绝了。他说：“那样合适吗？我的决定关系着这些企业的生死存亡。我不认为从他们那里拿钱会是一种合适

的行为。”<sup>39</sup>

斯坦尼斯与鲍克斯的区别并非个例，而是基于某种文化。斯坦尼斯也并非圣人。但是，他的犹豫反映了一种观点，而这种观点在我看来是当今大部分国会议员都不曾意识到的。那就是，政客也应该有自己的底线——即便仅仅是在三十年前——尽管如今它们看起来就像制宪者们所戴的假发那般老旧、过时。针对在位议员向其管辖对象募集资金的现象，国会议员吉姆·巴克斯曾经说过，这种做法“牺牲了制度的公正性”<sup>40</sup>。而当这一做法蔚然成风时，参议员查克·哈格尔指出：“那就不再是什么丢脸的事了。我们已经将道德标准抛之脑后，而一心想着如何利用法律规范的灰色地带来谋取利益。”<sup>41</sup>前任政治幕僚杰夫·康诺顿将这一变化描述为：

过去，人们不会在筹款活动的现场谈论具体问题……当然，他们通常会隔天再打电话。但是，这两年，由于国会要在短时间内筹集大量资金，不论是参议员还是众议员都承受着巨大压力，他们不得不开始绕着桌子挨个儿询问，“您有什么问题需要解决吗？”作为美国公民，面对这样的情景该作何感想，又有谁会觉得体面呢？<sup>42</sup>

同样，我们无法确定两者之间是否存在因果关系。目前还没有足够准确的数据可供佐证。我们只能说，新的游戏规则将使议员们在国会迫切需要用钱的时候更容易募得所需的资金。这也是值得我们关注的一点。

### 募集竞选经费：新的供应者

在过去的三十五年里，并非仅仅是政党改变了政策导向，变得愈亲商；政客们也改变了游戏规则，开始心安理得地利用权力之便谋取竞选资助。然而，最为重要的改变是产生了一支竞选资助供应者的队伍，他们乐意并急切地盼望着能够通过帮助客户获得政治

好处的把戏来换取金钱，继而施恩于政府的决策者们。

一部分竞选经费的供应者相对良性。竞选组织大多设有财务委员会，并逐步开始由专业的资金募集人负责管理。这些资金募集人运用最先进的技术来募集资金。尽管技术有时可能会导致对竞选信息的轻微误导，但至少这些资金募集人均受雇于候选人。他们只有一位老板，而他们的目的就是为那位老板谋取更多的利益。

而另一部分供应者就不是那么良性了。因为他们并非受命于某位候选人或是某个竞选组织。相反，在这支竞选经费供应者的队伍中，绝大多数人的老板都不是候选人，而是那些试图牟取特殊利益的客户群体。他们的报酬也并非由竞选组织支付，而是由一个直接向那些利益集团提供服务的公司来支付。这些利益集团迫切地需要他们来说服立法者调整政策以满足他们各自的利益需求。

不太良性的供应者分为两类：当代美国的政治说客和当代的政治行动委员会——即超级政治行动委员会。我将在第十二章对超级政治行动委员会做进一步阐述。现在，让我们先来看看说客的运作方式。

## 说客\$

“游说”对美利坚合众国来说早已不再陌生。据说，这一名词最早出现在格兰特总统时期，但这一行业的产生显然还要更早一些。格兰特总统会和他的朋友们在维拉德酒店的大堂（lobby）里坐上好几个小时，“享受雪茄和白兰地”<sup>43</sup>。权力贩子，或者用格兰特的话来说，“那些说客（lobbyist）”<sup>44</sup>会趁机过来与他搭讪。然而，从格兰特嘲讽的语气中我们可以了解到，这些“权力贩子”与民主国家的关系往往是不稳定的，且在许多人看来是值得担忧的。乔治亚州的宪法在1877年明文禁止任何人向州立法者进行游说<sup>45</sup>。三年前，最高法院在审判“特里斯特诉蔡尔德案”时曾试图通过宣布后效契约无效来禁止至少某一类游说活动。法院在判决中写道：

假如这个国家的任何一家大企业以谋取私人利益为目的，



雇佣提供游说服务的投机者来促成一项法律的通过，那么，每一位正直的公民都将因为他的道德感本能地谴责雇主与被雇佣者的腐败行为以及两者之间不名誉的雇佣关系。假如我们容许这样的行为公开且泛滥，它们无疑将成为公共道德败坏以及时代退步的标志。<sup>46</sup>

尽管被认为是一种“退步”，但随着政府监管范围的进一步扩大，即便是在最高法院废止后效契约的情况下，我们却仍旧未能阻止游说行业的迅速发展。

在游说行业诞生以来的很长一段时间里，说客们惯用的伎俩以及他们与国会的关系概括地说就是两个字：肮脏。直到20世纪，说客取悦议员的手段还不外乎是酒、女人或者钞票。国会议员在说客那里受到盛情款待。他们常去的“夜总会”通常都由说客买单<sup>47</sup>。他们的办公室里放着保险箱，保管说客随时可能送来的现金<sup>48</sup>。到了20世纪晚期，说客们开始邀请国会议员参加一些精心准备的观光旅游，试图以此“说服”他们认同其客户的主张确有明智之处<sup>49</sup>。肯尼思·克劳福德在1939年发表的一段演讲中曾对此做过形象的描述：“假如说客的目标是烧毁选民与政府之间的桥梁”<sup>50</sup>，那么，在游说活动诞生以来的大部分时间里，烧毁桥梁的具体方式没有受到任何明显的限制。

这其中包括公开的贿赂（直到1853年，宪法才认定其为非法行为）<sup>51</sup>。19世纪以来直至20世纪末，说客们始终毫不避讳地向国会议员们支付着高额“咨询费”<sup>52</sup>。在19世纪早期，当一名国会议员提出关闭美国合众银行的提案时，议员丹尼尔·韦伯斯特给美国合众银行写了一封信，直言不讳地提到：“假如贵行希望与我保持合作关系，最好能像往常那样按时寄给我预付费用。”<sup>53</sup>这个例子并不特殊。国会议员们通常都会开诚布公地向监管对象索取个人费用<sup>54</sup>。克劳福德引用了一封宾夕法尼亚州共和党人乔治·华盛顿·埃德蒙写给一家依靠政府合同维持生计的造船厂官员的信：

“我想您一定知道，一位国会议员在担任公职的同时必须有些其他渠道来补贴家用。基于我们的合作关系，我希望您能注意到我和我的秘书在费城有家公司。故请在采购与船舶相关的物品时将我们公司的名称列入您的询价客户索引中。”<sup>55</sup>

然而，当游说行业腐败至此，甚至已经超出了人们所能想象的程度时，它的效应也会相应地受到其自身的限制。尽管上述那些做法非常普遍，但（至少在 1853 年之后）它们仍构成违法行为。说客与议员们都不得不因此小心谨慎。或许能够瞒天过海，但也有不可逾越的底线。赤裸裸的贿赂是行不通的。同时，为了最大程度地规避风险，腐败行为所涉及的政策调整通常都局限在监管制度的灰色地带或需要格外小心地处理，从而防止被人察觉。当然，偶尔也有些出格的案例，尤其是当问题涉及土地与铁路时。但总体上来说，这些做法是隐蔽的，因此也是有限的。他们还知道羞耻。

今天的政治说客并非流氓。如果还用 18 世纪 90 年代游说行业的行业规则来推断当代政治说客的从业标准，那无疑是一种不合理的简化和对这一职业的侮辱。今天的政治说客们尊重伦理且受过良好的教育。他/她付出了巨大的努力才得以从事法律工作。他们中的大多数人都只是享受高薪的职业政治家，精通某一领域，有能力建议并引导国会做出正确的决策。管理制度很复杂，但管理者们却懂得很少，说客则是将管理者的意图与实现这一意图的具体方案联系起来的必要环节。的确，说客的工作在很大程度上只是一种立法辅助<sup>56</sup>。在下文中，我们会看到更多这方面的案例。它们大部分是正当的、公开的，是我们希望能够引起政府关注的那些问题。和 19 世纪的违法分子相比，今天的政治说客更像是童子军。两者的共同点恐怕还没有现代摩门教与其 19 世纪创立者之间的共同点多。

然而，随着游说行业变得更加体面，潜在的危险也与日俱增。之前慎重且隐蔽的寻租行为如今变得肆无忌惮且臭名昭著。没有人

会再因为从事这一职业而感到羞愧，因为他们的所有举动都暴露在公众的视野之内。事实上，自1995年以来，还没有任何一个职业被要求像说客一样广泛、彻底地公开他们的一切活动。

但是，随着游说行业的进一步专业化，它对民主政体的影响也变得更加系统。而我们需要追究的问题是，它到底产生了怎样的系统化影响？

基于对现代游说行业的理解，说客不过是一种“辅助”，是私人利益集团以帮助议员开展工作的方式向国会提供的辅助。这种辅助的形式很多——比如为立法者已经确信的问题提供建议、研究、支持或引导。然而，其中，有一种辅助形式却有可能腐蚀整个民主过程。罗伯特·凯泽将这种辅助表述为：至少在最近的三十五年里，国会基于对竞选经费的需求已经将说客变成了竞选经费的供应者<sup>57</sup>。尽管说客本人直接向政府提供的捐赠不多——当然，说客们（包括他们的配偶和子女）也始终在为政府提供资助——但是，真正的危险来自他们通过游说政府满足其客户的政策需求而间接保障政府能够从客户那里获取的资金。

说客正在以一种难以察觉、更难以仿效的方式成为美国民主政治影响力的核心，从而改变着政府的运作方式。他们的供养使得国会议员开始近乎疯狂地依赖竞选资助。然而，他们必须为客户提供有价值的回报才能够继续供养这种依赖。说客是竞选资助的套利者。他们身处这场政治游戏的中心。我们可以将三者之间的关系表述如下：

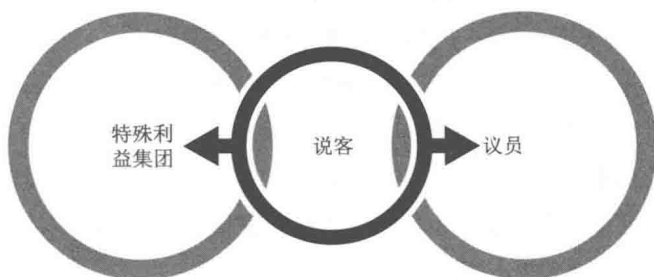


图6

这场游戏的一方是疯狂敛财的国会议员，另一方是日益需要或想要得到政府特殊照顾的利益集团。随着政府的发展，当“它的触角深入到美国人民生活与贸易的方方面面”时，“任何一个产业或行业的运作都必须接受政府的监管，因此，也都会想要操控政府的政策制定者们”<sup>58</sup>。这些说客能够提供一整套必要的服务，包括为许多人提供获取竞选资助的渠道，从而使这一行业在美国政治中变得如此不可或缺。

凯泽对此写道：

对政治家们而言，金钱有多重要，资助者就有多重要。这恰恰是（说客）喜闻乐见的。“说客们掌握着主导权，”莱昂·帕内塔注意到，“他们知道议员们没有其他渠道可以”获取资助……说客已经成为政治家们必不可少的合作伙伴。<sup>59</sup>

随后，由于特殊专款项目的实施，竞选资助开始进一步产业化并加速崛起。2008年，当奥巴马还是总统候选人时曾经说过，特殊专款只占联邦总预算的很小一部分——还不到2007年政府开支总额的0.5%<sup>60</sup>。这些数据或许有一定的道理，但参议员麦凯恩的说法显然也是对的。他指出，百分比的提法本身就已经离题。特殊专款问题的核心并非它在联邦预算中所占的比例，而是国会议员们轻易便能将这些专款拨给特定的利益集团，借此中饱私囊。假如一位国会女议员承诺向某公司提供价值1000万美元的特殊专款，那么，从这1000万美元中提取一部分用于资助她的竞选能有多难？既非直接交易，也不违法。但假如一位国会议员打算拿这1000万美元取悦ACME公司的总裁，他有什么办法能从中捞点回扣呢？他得让这个恩惠看起来有多么难办？事实上又得如何灵活操作呢？而最重要的是，一旦人们学会了这个把戏，要把它用到和特殊专款项目没有直接联系的其他政策上岂不是轻而易举？

这些问题的答案很明显，也很重要：假如这场游戏的玩家只有

国会议员和寻求特殊政策的利益集团，那么，这场交易将很难在法律允许的范围内进行。但是，假如在双方之间安插一位代理人——他不为国会议员工作，却能向许多寻求特殊政策的利益集团提供服务——这场交易就会变得简单很多。事实上，眼下，我们就能找到不少合法的途径。

在提出具体的方法之前，让我们先来讨论一种常见的假设。这种假设很可能会限制我们对说客所能拥有的政治影响力的理解。

太多人认为利用政府权力获取金钱的唯一方式就是某种形式的以物易物。他们认为，政治影响力只有通过一系列的权钱交易才能实现。而在他们想象的交易中，许多人不敢相信这场政治游戏能在多大范围内对多少人产生影响——首先是因为这类交易违反法律；其次是因为几乎每一位国会议员，无论是民主党人还是共和党人，似乎都与这一类腐败行为毫不相干。

美国法律明文规定，以物易物的贿赂属于违法行为。这些法律大体上都得到了较好的贯彻。当然也有例外，“兰迪·‘公爵’·康宁汉贿赂案”就是一个典型案例。康宁汉曾是越南战争中的王牌战斗机飞行员。1990年当选议员时，他还曾向公众许诺，要成为一个“能够让人民引以为豪的国会议员”。

请看图7中的数字：第一列代表康宁汉承诺向企业提供的政府合同标的金额（以百万为单位）；第二列记录了得到这一合同的企业所支付的贿赂金额（以千为单位）。“BT”指的是一艘游艇。我不是专家，但我也看得出来：这并不算是天才的杰作。

毫无疑问，国会中还会有其他的兰迪·“公爵”·康宁汉，但这样的议员毕竟是少数。我同意丹尼斯·汤普逊的观点，我们的国会已经是美国历史上最廉洁的国会之一<sup>61</sup>。假如利用政府权力获取竞选资助的途径必定会触犯刑法，那么，这本书也就显得毫无必要了。假如受《贿赂法》规范的权钱交易便是政治“腐败”的唯一形式，那么，我会第一个跳出来主张我们的国会决不是一个腐败的国会。

然而，我们有足够明确的理由证明，腐败并不需要通过任何具

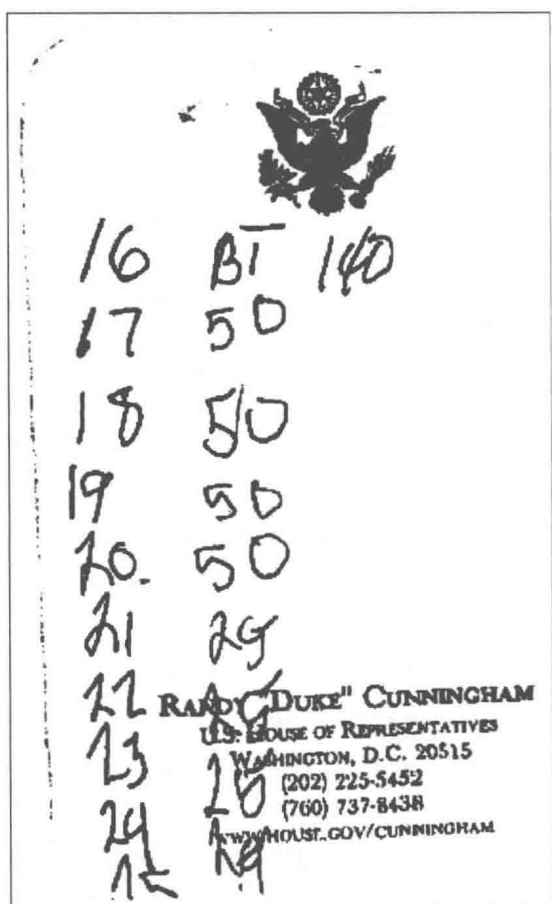


图 7

体的交易来实现。事实上，当今美国最显著且影响最为深远的腐败形式恰恰不需要依赖任何物质交易便能有效地达到目的。

这一观点能够在那些枯燥却影响深远的当代政治学著作中找到佐证。例如，贾斯汀·福克斯与劳伦斯·罗滕堡就曾针对候选人与资助人在无法进行直接物质交易的情况下，竞选资助如何“影响在位者的决策”做出过相应论述<sup>62</sup>。

但是，假如我们能从自身的日常生活出发来理解这一观点，以上的论述则会更加令人信服。我们每一个人都明白除了物质交易还

有其他的影晌方式。这就是我们所生活的世界。

### 经济、捐赠及其他

我们所熟知的经济可以分为两种类型。我暂且仿效路易斯·海德将它们称作礼物经济与市场经济<sup>63</sup>。

“礼物经济”是指双方或多方当事人之间一系列的礼物交换过程。在这一过程中，当事人期待彼此之间能够礼尚往来，但没有任何得到同等价值回报的要求和预期。由于双方当事人在一段时间内发生了多次物质往来，因此，这成为一种经济体系；但是这种物质往来却不能用金钱报偿，从这个意义上来说，这种经济体系又有别于市场经济体系。我们称之为“礼物经济”。在礼物经济体系中，通行的货币是人际关系，而非金钱。通过交换礼物建立的人际关系意味着当事人对彼此有礼尚往来的义务。但同时，为了掩盖礼物经济体系下物质往来的交易本质，当事人又往往会将这种物质往来解释为维系人际关系的手段。我送给您一份生日礼物。这是一份合适的礼物，并不是因为它很贵，而是因为它能够说明我对您的了解。这份情谊，我期待能够从您那里得到回报。但假如在我生日那天，您送给我一张与那份礼物同等价值的代金券，甚至是两倍价值的代金券，那就是对我莫大的侮辱。在基于人际关系的经济体系中，赠送礼物是一种表达与建立人际关系的方式，而不是一种转移财富的手段。

因此，“礼物经济”是指朋友、家人或者试图结成同盟的人们之间通过交换礼物而建立的人际关系。这正是美洲印第安人的传统，而那些入侵的“朋友们”显然完全误解了礼物对于他们的含义。托马斯·哈钦森在他1764年的著作中写道：“‘印第安人的礼物’是一句谚语，指的是一份期待得到等值回报的礼物。”<sup>64</sup>但赠予者决不能主动要求对方提供等值的回报，且作为回报的礼物也决不能明码标价。

相反，“市场经济”则更加一目了然，在许多方面也更加简单。

我们可以把它理解为以物易物、交易或是物物交换，比如加油站或者棒球场的自动贩卖机。通过支付一定数额的金钱，您需要向我提供某种物品、服务或者承诺。在市场经济体系中，通行的货币是金钱，人们尽可能地将各种人际关系转化为金钱，或者利用这些关系获取金钱的报偿。这就是商品经济，是我们最主要的经济生活。

正如我在别处曾写到过的那样<sup>65</sup>，若您曾经读过尤查·本科勒和路易斯·海德等人的作品，就会发现商品化本身并没有什么不好。事实上，它还有许多优点。对此，路易斯·海德写道：

礼物交换与商品交易之间最主要的区别就在于，互换礼物能使双方建立起某种感情，而这种感情对商品交易而言却毫无必要。我走进一家五金店，要一根弓锯条，跟老板结账，然后离开。我或许再也不会见到这位老板。当事人之间的关系随着交易行为的结束而终止，这恰恰是商品经济模式的特征。我们不愿意被打扰。如果店员总是拖着聊家常，我就会换一家店购物。我想要的只是一根弓锯条。<sup>66</sup>

通过商品化使生活中大部分重要的事情变得简单，这有许多好处。被简化的部分越多，我们就越有时间能够用来经营礼物经济体系下的人际关系。礼尚往来已经成为我们身处的社会关系中不可缺少的交往内容（希望如此！）。

可见，两种经济体系都遵循互惠的原则，区别在于互惠的方式是否公开透明。在这个意义上，赠予并非无私的举动，而是游戏中的一步棋，赠予者借此施恩于对方。根据海德对礼物经济体系的描述，这步棋一方面是为了掩饰赠予者对回报的期待，但另一方面又不会完全打消对方给予回报的念头。“我送了您一盒珍珠，作为回报，您也应该送我一一份价值相当的东西”，没有人会粗鲁到当面向对方提出如此的要求。但身处礼物经济体系中的每一个人都会留意互换的礼物是否具有相似的价值。一旦两者之间的差异过大，通过交换礼



物而建立的人际关系就会因此变得紧张。

基于这样的认识，我想我们能够对美国政治有一个更为深入的理解。

在那个充斥着酒、女人与财富的年代，政治体系所遵循的很有可能是市场经济的规则。尽管我对此仍持怀疑态度，但也不是没有可能。但无论如何，如今的美国政治却已经进入了礼物经济的时代<sup>67</sup>。随着这个城市日益成为职业政治家的舞台，随着改革家们有效地控制了腐败并迫使竞选组织逐步公开各类“捐赠”，华盛顿的经济体系也随之发生了变化。尽管法律能够禁止政治中的市场经济，却无法阻止礼物经济的发展。只要其中的同盟关系并未言明，只要不以金钱作为报偿的方式，只要回报的时机不是太过突兀，华盛顿就能够成为一个建立在礼物经济基础上的人情社会，而无须违背《美国法典》第十八卷（《联邦犯罪与刑事程序法》，用于规范贿赂行为）。参议员保罗·道格拉斯在五十年前就曾经说过：

今天，私人利益集团行贿政府官员的手段更加隐蔽。行贿者通常不会直接向政府代表提供金钱。相反，他们会时不时地施以恩惠，使得这位政府官员过意不去，逐渐忘记了他对公众所负有的使命与职责，反而将最大的忠诚献给了他的恩人与施主。他将对社会的责任逐渐转变成了对那些恩人与施主的责任。因此，他的最终决策更多地是出于对私人交情的回应，而非对公众利益的考量。在整个过程中，这位政府官员都将坚称——或许他的确坚信——对方为自己提供的帮助与他所做的决定之间没有任何因果联系。<sup>68</sup>

这便是礼物经济。阿德莱·史蒂文森的幕僚之一杰克·阿维曾经如此定义“政治”：“政治就是使他人受恩于你的艺术。”<sup>69</sup> 恩惠，虽然不是一份在法律上可以要求对方强制执行的合同，却可以使对方在道义上产生一种应当给予对方回报的义务感。托马斯·格罗和

麦琪·麦金利在他们最近的著作中也提及了同样的观点：

这些数据与模式表明游说市场的缔约内容已不再仅仅是买通政府决策者根据客户的期待调整政策，而是要帮助客户建立起与目标人物的私人交情。对那些有能力为说客所拥有的人际关系买单或是提供竞选资助的客户，这些人际关系将为他们提供更多机会来直接参与政府政策的制定过程。<sup>70</sup>

礼物经济是一种基于人际关系而非报酬的经济模式。<sup>71</sup> 长期以来，身处这一经济体系的当事人通过在目标群体中广泛地施以恩惠而发展起一个丰富的人际网络，日后加以利用从而实现他们所追求的目的。在礼物经济的时代，利益集团提供竞选资助并不是为了“买到”某种结果，而是为了巩固人际关系。（凯泽指出，它“加固了双方之间原有的联系”<sup>72</sup>。）当被问及为何要提供资助时，一位曾经的说客答复道：“这可不是做慈善。这是为了感谢老友，结交新友，从而打开更多的消息渠道。”<sup>73</sup>

正是基于利益互惠的往来，私人交情才得以建立<sup>74</sup>。经济学家米歇尔·黛儿莱拉还指出，用来维系互惠关系的礼物并不需要特别昂贵<sup>75</sup>。重要的是当事人应时常送出礼物，且这些礼物合乎时宜。关键是它们要能使对方对赠予者产生依赖。

然而，不同于传统的礼物经济，华盛顿当下的经济模式并非出于人们的意愿，而是政府管制的结果。在市场经济被明文禁止的情况下，造市者们只有一个选择：付出必要的努力来建立并发展一个礼物经济体系。局内人必须学会一套看起来绝不像是市场交易的游戏规则。他们可以光明正大地提出需要或是请求。（第一天：“尊敬的议员，我们的客户着实希望您能了解到《2015年美国公共建筑物改革及节能法案》将如何危及他们的利益。”）但这些请求与他们所提供的礼物并无直接的联系。（第二天：“尊敬的议员，我们想要为您举办一场筹款活动。”）甚至议员本人（或者至少是他们的员

工)也能够发起这些提议。即便礼物并没有紧随请求而来,每个游戏的参与者都知道如何计算这笔账。这里不涉及任何卑鄙或不诚信的做法。事实上,说客们只是提供了有价值的东西,而议员们也得到了他们想要的。只要交易双方都得到许可,这场游戏就能够继续进行下去——公开且臭名昭著——但是却没有人觉得不妥或者是被利用。

一群希望互相认识并彼此信任的人们之间有几番价值高昂的礼尚往来便足以使这一经济体系得以存活。最终,人们定会有机会确认对方对回报的期许是否得到了满足。但在此之前,双方之间还应有必要的信任才能容许大部分的交易仅凭信任就能发生。这种信任必须是“能打电话就不要写信,能面谈就不要打电话,能点头就不要面谈,能使眼色就不要点头”的关系——据波士顿政客马丁·拉马瑟尼所说,巴尼·弗兰克口中的华盛顿正是如此<sup>76</sup>。

正如我在上文中所说,这一经济体系的现行版本萌芽于特殊专款项目。游说公司的代理人为了拿到特殊专款自然要花钱打通各种关系,但这些关系一旦建立,就能为他们从对方那里换得更大、更有影响力的回报。特殊专款项目就好比钢琴家的音阶。它教的是技巧。但这些技巧能够应用的范围却远远超出音阶本身。

然而,特殊专款项目并非由来已久。事实上,特殊专款改革是近现代才发生的事,而且是以一种出人意料的方式。它发生在1976年,改革的发起者是一位麦戈文派民主党员杰拉尔德·卡西迪,而改革的首要目标是为塔夫茨大学的营养研究中心争取一项政府补助金。凯泽写道,“通过把他们自己放在一个介于政府援助申请者与相关项目审批者之间的关键位置上”,卡西迪与他的合伙人们“老戏新唱,创造了新的游戏规则”<sup>77</sup>。他们一旦成功,申请者们便立即意识到这将是一块点金石。成千上万的机构与个人都渴望能在某些特别开支项目上获得政府的经费补助。假如他们的愿望能够以特殊专款的形式达成,所有人都会愿意争先恐后地为此付钱。这钱不仅要付给卡西迪(直接地),还要付给相关的国会议员们(间接地)<sup>78</sup>。直

到1984年已有15所大学按月向卡西迪的公司支付高额佣金，此外，他们还有十几家其他客户，都是冲着特殊专款项目而来<sup>79</sup>。

卡西迪无法为他的非凡洞见申请专利（或者，至少他没有这么做——谁知道专利局会在背书中写些什么蠢话）。但是，当其他说客意识到这一新的游戏规则时，他们的公司也陆续加入了卡西迪所开辟的新市场。很快，一个新的产业诞生了，主要从事先前由说客们所完成的工作，同时，也分享随之而来的利润。这个产业的产品是赢得联邦补助金的机会；产品的生产者是说客；产品的受益者是说客、议员以及能够从特殊专款项目中获益的利益集团。曾经有一段时间，卡西迪和他的同事们“可以开诚布公地告诉客户，他们从未失败过，任何一家聘请他们的机构最终都会赢得他们想要的政府专款”<sup>80</sup>。在政治权力的世界里，“从未失败”是一个充满诱惑力的词语。

随着这一经济体系的发展，说客在政府募集资金过程中的角色也变得愈发重要。一位说客曾经意味深长地说：“我要花巨多的时间筹钱……巨多。”<sup>81</sup>这一说法还得到了无数其他说客的印证，只是这些人并不想被记录在案。根据杰夫·伯恩鲍姆的研究报告，在这一经济体系中“最关键的人物不是开支票的大腕儿，而是资金的募集者”<sup>82</sup>。“华盛顿有成千上万的说客每天忙于为立法者募集或捐赠资金。”<sup>83</sup>

起初，一些华盛顿的老派人物对卡西迪所催生的怪物顾虑重重。参议员罗伯特·伯德指出：

我们日益感到一项政府授权的工程、拨款或者合同所应当具有的价值在立法者眼中已敌不过说客的循循善诱与巧舌如簧。后者为了牟取高额佣金而协助利益集团从政府预算中抽取资金……所有的局内人都清楚其中的游戏规则……任何一位参议员若是想到有一天自己也会被某个顾问忽悠着到处分发政府的钱财，必然也会对此感到厌恶。<sup>84</sup>

对此表示担忧的还不仅仅是民主党。20世纪中期，当募集资金成为国会第一要务时，来自两党的国会议员均表示不满。参议员约翰·海因茨曾质问国会他该如何向宾夕法尼亚大学解释政府拨款的依据已“不再是办学质量，而是参议院委员会所下达的指令”<sup>85</sup>。参议员约翰·丹福思也曾有过同样的抱怨<sup>86</sup>。

随着这一做法逐渐盛行，类似的质疑声在范围与规模上都有增无减，议员们能够根据项目本身的优劣来决定政府经费去向的能力显著下降。我的前议员杰姬·史碧尔曾让我担任一个市民委员会的主席来协助审阅特殊专款项目申请。我和十几位这一地区的市民领袖一同花了数百个小时仔细研读了近六十份项目申请书。申请的事项涵盖了从路灯到尖端国防科技的方方面面，涉及金额从几万美元至上亿美元。

令委员会中的所有人都深有感触的一点就是，要理性权衡众多项目申请并从中评出优劣几乎是一项不可能完成的任务。而且，我们都一致认为，营利性企业为了更好地推销或生产他们的产品而请求政府提供资助是不妥当的。然而，许多项目申请事实上恰恰都属于这一类型，因此，那些有可能获得政府资助的企业自然会利用各种机会向人透露他们愿意为此支付的报酬。

或许您会问：“这难道不是违法的吗？”即使这项交易仅仅提高了议员们借此获得报酬的几率，那也足以证明其以物易物的腐败本质，不是吗？

答案是否定的，且理由充分：界定以物易物腐败的必要条件之一是当事人必须具备犯罪意图。犯有腐败罪的政府官员必须是故意向对方提供便利以索取回报。这正是“交易”一词的含义：通过一样事物换取另一样事物。但是，在我所描述的机制中，对回报的期待被刻意弱化，甚至完全没有被意识到。根据认知心理学家利用脑扫描技术得出的研究结论，人们因为收到的礼物而向对方提供报偿的“意图”很有可能完全是下意识的<sup>87</sup>。议员们甚至不会意识到他们

的行为是出于对之前所接收的礼物的回报。

事实上，只有当这类礼物以匿名的方式捐赠时，议员收到的礼物与他们的回报行为之间的联系才有可能被完全切断。<sup>88</sup>但显然，如今每一笔要紧的竞选捐赠都将和娱乐明星的绯闻一样被毫无保留地公之于众。毋庸置疑，每一位议员办公室的核心职员们对谁是他们的支持者都心中有数。更有可能的是，这些核心职员们已经核对了这份名单。

在这一经济体系中，礼物的赠予是双向的。有时，说客们会为议员们赢得他们想要的礼物；有时，议员们也会有所回馈，同时期待受惠者能够真枪实弹地为他们谋取更多的实惠。

那么，两者之间这种互惠的合作关系到底是如何具体运作的呢？

大部分特殊专款项目均由非营利性机构承接。而非营利性机构大多设有董事会，董事会成员有义务为该机构谋取利益。有时，这项义务也包括为机构的运转募集资金，尤其是用于新建大楼或创办新的研究型企业。换句话说，董事会成员有义务为所在机构募集资金以实现机构的发展目标。

想象一下，如果您是弗吉尼亚州一所小学院的董事会成员，而您所在的董事会决定建造一个新的科学中心。正当您着手操办这项棘手的任务时，得知您所在地区的女议员手里正攥着一个特殊专款项目，可用于解决新建大楼的资金问题。作为董事会成员，您从女议员那里收到了这份礼物。只是礼物，而非贿赂。您对那位女议员并无亏欠。恰恰相反，您很可能对她心生感激，因为她曾经帮助过您和您所在的机构。

而这份感激之情很有可能将在日后为那位女议员创造不少有利可图的契机。随后，当这位女议员提出请您为其捐赠竞选资金的请求时，您恐怕就很难心安理得地回绝了。她曾经帮了您，您就应当加以回报。而最省事的回礼便是给她的竞选委员会寄一张支票。于是，您便寄了一张支票——同样地，您可能完全没有意识到女议员

的那份礼物是如何诱发了您为其政治竞选献金的念头。在这一过程中，任何一个环节都不存在违法行为。其中，特殊专款项目并非谋取贿赂的交换条件。双方也没有达成关于报偿的任何承诺。相反，它仅仅是礼物经济中的一个元素。众议员彼得·堪斯坦梅尔曾对此做过准确的描述，并且陈述了他本人对其恶劣影响的认识：

曾有一位宾夕法尼亚州的议员请我为其民主党募集资金。为此，他给了我一份曾获得过联邦大额科研资助的大学名单，让我给这些遍布全国的大学校长打电话。但我回绝了。这种行为为让我觉得很不舒服，我干不了。<sup>89</sup>

此处，我的目的并不是要批判特殊专款项目所鼓励的权钱交易——尽管我也很想一言蔽之——而是要让读者们看到说客与政客之间通过这些项目所建立的动态关系链，或者更准确地说，当事人之间通过这些项目所搭建的互动平台。这一平台使得某种交易成为可能。交易的当事人包括说客、他们的客户以及国会议员。由于这一平台是建立在礼物经济体系的基础上，相关的交易便自然不会逾越礼尚往来的界限而构成以物易物的腐败行为。说客们自始至终都无需言明其中的利害关系。他们甚至为自己严守界限的“职业精神”而颇感自豪。确实，当有人直言不讳地道明真相时，他们反而会大吃一惊。（凯泽曾报道过一个类似的案例：全美住宅建筑商协会不满政府对某项待审议法案所做的改动。作为回应，他们宣称在撤销这项改动之前将不再向政府提供任何竞选资助。“这一声明让整个美国政坛都大跌眼镜、愤慨不已。这个协会打破了一条最主要的游戏规则。”<sup>90</sup>）

这一体制所涉及的三方——说客、他们的客户以及国会议员——都能够清楚地认识到它所能带来的好处。（事实上，在一些很有价值的理论研究当中，学者们已经论证了为何游说能够比贿赂更有成效，以及为何假以时日我们会看到游说将取代贿赂成为民主腐

败的主要形式。) <sup>91</sup>

为帮助读者们更好地理解“金钱对政治的影响力”为何急剧增长，以及说客们如何成为平衡各方利益的杠杆，让我们再来逐条梳理一番：

1. 国会议员们能够直接或间接地通过说客获取梦寐以求的竞选资助。他们确实需要这些钱。这些钱至少能够部分地解决国会看似无尽的资金需求，而让议员们得到片刻喘息的机会。否则，迫于募集资金的压力，他们的日子可不好过。

2. 说客的客户们能够拥有更好的机会来对政府决策施加影响。面对不断增加的政府开支和越来越多的政府规范，这其中巨大的商机自是不言而明。根据堪萨斯大学的相关研究，说客为了帮客户争取税法优惠而成功说服议员修改 2004 年《为美国人创造就业法案》，以此获得的收益是前期投入的 220 倍 <sup>92</sup>。一份于 2009 年发表的论文也提到，普通企业为争取税法优惠而游说议员所花的每一分钱都将获得 6 ~ 20 倍的回报 <sup>93</sup>。再来看看高校，约翰·德·菲格雷多与布莱恩·席佛曼指出，相较于其他高校，那些在众议院或参议院拨款委员会中拥有代表席位的高校每提高 1% 的游说经费，往往能增加 0.28% ~ 0.35% 的专项拨款 <sup>94</sup>。弗兰克·于和于晓云发现，“参与政治游说的企业被起诉欺诈的风险率较之它们的同行要低得多，规避欺诈检测的周期要长出 117 天，且被监管部门抽检的概率也比同行低 38%” <sup>95</sup>。希尔、凯利、洛克哈特与范尼斯也就“游说企业如何显著胜出同类企业”做了详尽的论证 <sup>96</sup>。所有上述研究均验证了人们的直觉：随着游说的投资回报与日俱增，企业对游说活动的投资意愿也将水涨船高。因此，正如《洛杉矶时报》前记者凯恩·希尔弗斯坦所言，客户们之所以愿意支付“动辄数以千万计的预付费用……是因为这笔交易太过划算，让人无法拒绝：回报将有可能是这笔开支的好几倍，总额可高达数十亿美元” <sup>97</sup>。

3. 说客们能够从这项日益壮大且收益颇丰的生意中获利。游说行业在过去的二十五年中获得了井喷式的发展，其速度与效益几乎



能够匹敌美国的任何一个经济行业。据海克与皮尔逊报道，1971年，华盛顿仅有175家公司聘有正式注册的政治说客；十一年后，此类公司已近2500家<sup>98</sup>。2009年，经过注册的政治说客为13700人，所支付的游说经费超过35亿美元——是2002年游说经费的两倍<sup>99</sup>，相当于向每位获选议员支付了近650万美元。尽管目前这一数据略有下降（注册说客为11800人，游说经费为32.4亿美元），但正如蒂姆·拉比与赫歇尔·托马斯所说，数额减少的主要原因是由于越来越多的政治游说活动开始退出公众的视野。他们写道：“估计更多的专业人士开始选择‘潜水’而不完全公开他们的客户与政治活动。这意味着披露报告所提供的信息仅能说明华盛顿游说行业的部分现状。”<sup>100</sup>

最终，伴随着游说行业的发展，华盛顿也变得更加富有。劳工部前部长罗伯特·莱奇将这种共生关系描述得恰如其分：

1975年，当我最初涉足美国政坛时，宾夕法尼亚大道上的许多餐馆还铺着亚麻地板，蟑螂横行。但从那时候起，这座城市便一天天变得愈发金碧辉煌。今天，无论你走到市区的哪个角落，都会看到闪亮的建筑外墙、豪华的高级餐厅与时髦的小酒吧。到处是玻璃、铭砖或抛光木材装饰的办公大楼；在设施完善的公寓楼里，门房能够清楚地记得每位住户的姓名与喜好；酒店大堂均铺着大理石地板或厚实的地毯，并设有花岗岩铺设的前台，终日播放着优美的音乐；餐厅里用的都是亚麻餐巾、皮面装订的菜单和颇有分量的银制餐具。<sup>101</sup>

当然，有许多说客为当下这个行业的处境感到担忧。他们显然不愿回到过去。相反，他们期望游说行业能够朝着他们梦寐以求的方向发展。一位说客曾对我说：“金钱固然有用——而且它已经改变了这座城市的性质……实际上，金钱已经取代聪明与勤奋，成为说客完成客户委托的主要手段。”<sup>102</sup> 包括美国律师协会（ABA）联邦游

说管理法专案组在内的许多部门都曾建议，“向获选官员提出立法请求者不得向其提供资助，而资助者亦不得直接向获选官员提出立法请求，这就目前而言还是行得通的”<sup>103</sup>。美国律师协会在报告中陈述道：

说客在议员（或其政治行动委员会）的筹款活动中所能发挥的乘数效应不容小觑。专案组认为此类活动应当大力削减……双方相互之间不断自我强化的经济依赖已经成为政府腐败的一大隐患。（着重强调。）<sup>104</sup>

布什总统的前首席道德律师理查德·佩恩特教授也曾强烈建议：

说客行业想要摆脱滥用竞选财政制度的恶名，最佳的途径便是不再参与竞选财务。当说客们试图用自己与客户金钱来博取政府官员的注意时，他们削弱的不仅是公众对政府的信任，同时也包括公众对他们立法倡议的合理性以及对游说行业价值的信心。尽管机智、经验与正直能够为一名说客赢得信誉，但推销员的形象却可能在无形中使他的可信度大打折扣。<sup>105</sup>

但无论如何，在改革家们实现他们的改革目标之前，游说服务的主要价值仍将继续取决于竞选经费的募集结果，而不太会受到“推销员形象”的影响。

在这一关系模式中，竞选资助扮演着一个非常复杂的角色。我并不认为说客们能够用竞选资助直接兑现到所期望的特定结果。正如丹·克劳森、马克·维勒与艾伦·诺伊斯塔特所言：“许多对大额竞选资助持反对意见的评论家们似乎都认为赞助商在会见参议员时会直言不讳地说：‘参议员，我需要您给主张提高最低工资的法案投反对票。这是为此付给您的 5000 美元。’尽管上述说法有些言过其实，但这种观点显然是错误的。”<sup>106</sup>

假如游说真的能够做到直接售卖选票，那么，这一行为将构成犯罪，而我在上文中已经说过，在我看来类似的犯罪并不多见。

相反，竞选资助可以被分为以下三种类型，每种类型拥有不同的功能：

1. 第一类是名副其实的匿名捐赠。竞选组织对收到的部分礼物，尤其是小礼物，通常不会进一步有意追踪。这并不意味着他们不会记录捐赠者——为了今后能够继续索取捐赠，他们自然会将其记录在册。我所指的是，他们不会刻意去记录这些捐赠者所关心的特定事由或者兴趣。这只是竞选组织吸引到的部分捐赠，且获取的方式相对民主。它是人们出于对竞选本质的认可而为其提供的支持。

2. 第二类是非匿名捐赠。提供这些大额捐赠的资助者或者利益集团往往目标明确且毫不避讳。政治行动委员会以及其他反复提供大额捐赠的资助者所提供的竞选资助便属于这一类型。对于这一类捐赠，候选人知道他该为此做什么、说什么或者认同什么。正如许多人所相信的，假如竞选资助是一项投资，那么，这类投资在注入资金时就已对投资收益提出了明确要求。

3. 最后，第三类才是构建我在本章中所描述的说客与政客之间的动态关系链的核心要素，即由说客主导的那一部分竞选资助。需要重申的是，这种关系的建立一部分是直接的，即通过说客个人提供的捐赠；但更重要的部分则是间接的，那些与说客的个人捐赠捆绑或是在说客的协调或激励下由其客户提供的捐赠将通过某些渠道为受益者所知。每一位金主都能得到报偿，意味着受益者最终将会得知这条动态关系链上的每一个环节。

随着竞选资助从第一类发展到第三类，对竞选财政制度本身所构成的危险也逐级递增。

第一类是三者之中最为良性且民主的方式。它是候选人竞选活动的直接成效，是公众对其政治主张的直接回应。即便候选人为了募集更多资金有迎合选民之嫌，也并不违背民主的本质。这一类资

金是不同阵营皆有可能赢取的部分，因此，也是驱使候选人们投入政治辩论的基本动力。罗伯特·布鲁克斯早在一个世纪之前便指出，“假如政党的竞选资助均来自大量固定群体所提供的小额资助，那么，竞选财政便不太可能会成为美国政治的问题之一”<sup>107</sup>。

第二类则开始引入风险。因为非匿名的方式使得暗箱操作成为可能。激发非匿名捐赠的动机可以很微妙且不易察觉。丹尼尔·洛温斯坦曾经写道：“自议案进入审议流程之日起，立法者们便知道这项议案曾经获得以及未来潜在的资助来源……所有这些信息将以一种不可言喻的方式影响立法者对这一议题的最初判断。”<sup>108</sup>

当然，资助者想要有效且合法地向立法者传达他们的意图也绝非易事。过分直白即构成犯罪；过于隐晦又容易造成误解。尽管规范权钱交易的《贿赂法》并不能杜绝这一类行为，却显然能够增加其实现的难度。

第三类才是真正的危机所在，而且，只要说客仍在竞选资助募集中发挥主导作用，情况便不会有所改观。因为说客与政客之间建立的关系往往复杂且非常持久，使得双方之间能够相对容易地达成共识或是传达对彼此的期待。

目前没有可靠的数据能够证明这三种资助类型各自的规模。由于法规存在明显漏洞，我们可以预见目前所能获取的数据并不准确。我的一位同事约瑟夫·莫尼曾试图利用公共记录来计算捆绑资助的具体数额<sup>109</sup>。他整理出了所有的大额捐赠。但即便是如此细致的分析仍旧低估了这一类资助的影响力，因为如果将事由设定为联合赞助且每位说客的出资不超过1.6万美元，现有的法规便无权要求其公开。因此，假如十位说客联合筹办了一场募捐，共募集到15万美元，他们中的任何人都不需要就此向政府提交报告<sup>110</sup>。

但是，在很大程度上，规模并不一定是最重要的因素。最关键的往往是那些能够在临界点扭转局势的资助者。尽管与第一类和第二类资助相比，第三类资助的规模最小，但只要它能够提供一个可靠且可观的资金来源，便足以撼动美国政治的天平。

这一观点相当重要却经常被人们忽视。经济学家们常说，商品价格取决于边际利润。最强大的经济体往往是最后一个应当考虑的交易对象。（“我怎样才能筹到下一个1万美元呢？”）可见，即便额度不大，第三类资助才是政党们一决高下的关键所在。这一论点与联邦上诉法院法官理查德·波斯纳对科技创新所持的观点相似：

竞争性市场的销售量水平由商品价格与边际成本之间的差额决定。这意味着边际消费者——即只愿意支付边际成本来购买商品买家——将在很大程度上局限竞争性市场的发展。随之而来的结果是市场将引入一项能够吸引边际消费者的技术创新，尽管这很可能会降低其他消费者可能获得的福利。它类似于一种消极的外部影响。<sup>111</sup>

在竞选资助中也存在同样的因果关系链。议员们为了保障能从第三类资助者那里募得足够的竞选资金往往会对其最初的政治主张做出一些必要的调整，而这很可能引起第一类资助者的不满。但这恰恰是边际市场的本质。

因此，在这一关系模式中，竞选资助并不是特殊利益集团所支付的唯一开支，甚至算不上最重要的开支。事实上，2010年的游说开支（2009—2010）是当年竞选开支总额的四倍。克劳森、艾伦·纽斯塔特与马克·韦勒指出，尽管“本身并不足以建立或维持与政府之间的共生关系”，但政治献金却绝对是游说策略中一个“有效的，甚至可能是必要的部分”<sup>112</sup>。

最后，还有另一个游说策略中“有效的，甚至可能是必要的部分”也同样不容忽视，那就是一个人对于未来的期待对他今日所为的影响。一位来自田纳西州的杰出议员、民主党人吉姆·库珀使我对这一点有了深刻的认识。

1982年，当二十八岁的库珀最初当选国会议员时，他对这一机构的理解就比其他29位议员都更有远见<sup>113</sup>。他还曾指导过我早期的

一部作品，对其中的一部分做了绝妙的升华。一天下午，当我们坐在他的办公室里俯瞰国会山时，他对我说：“国会山已经成为 K 街的后备军联盟。”<sup>114</sup>

库珀担心当下有太多人把国会议员的职务看作是开启说客生涯的跳板。他们大多和我在哈佛法学院的学生有着相似的人生规划：毕业后，他们会在国会找一份年薪刚刚超过 16 万美元的工作，干上六年到八年，随后再转入说客行业，便可收获三倍到十倍的报酬。于是，他们的关注点自然不会是将他们送到华盛顿的美国公众，而是那些能够让他们在这座城市发家致富的政商名流。

这一改变也至关重要。19 世纪 70 年代，只有 3% 的国会议员在退休后成为说客。而三十年后，这个数字却增长了一个数量级。1998 年至 2004 年期间，超过 50% 的参议员和超过 42% 的众议员选择了这一职业转型<sup>115</sup>。2011 年 6 月，共有 195 名前国会议员成为注册的政治说客<sup>116</sup>。2009 年，仅仅是商务部就有 70 名前议员以其之名在外游说<sup>117</sup>。的确，正如杰弗瑞·伯恩鲍姆所言，有些议员对其成为说客的计划直言不讳<sup>118</sup>。凯恩·希尔弗斯坦曾报道过一则尤为可悲的案例：

当鲍勃·帕克伍德还是参议员的时候，他曾在他的日记本中坦言，工作了二十七年的参议院对他来说不过是成为一名有影响的政说客的垫脚石。他对自己说，或许有一天，“我可以成为一个年薪 50 万、60 万或者 40 万美元的说客”。在引咎辞职不到一年的时间里，帕克伍德便成立了一家名为“Sunrise Research”的咨询公司，从那些追求更低营业税的木材公司及企业客户那里赚取高额的咨询费用。<sup>119</sup>

这一体制便是如此自给自足的。国会议员们关心的，或者说直接关注的并非竞选资助，而是一个未来、一项事业、一份对其他专业人士有权享有的富裕生活的期许。豪宅、名车以及孩子们的私立

学校。这一体制使得在国会工作的议员与普通职员们都能够憧憬这样的生活——只要他们继续支持这一体制的存在<sup>120</sup>。

既然体制如此，他们的行为又有什么错呢？那些意图成为说客的人自然得学会见风使舵。他们自然得在全国最有权势的人们身边找到自己的一席之地。他们生活光鲜且收入颇丰。并且，他们无须撒谎、欺骗或者偷盗。这有什么不好呢？事实上，凡是抵制这一体制的政客最终都将沦为国会山的贱民。恐怕您在不少好莱坞的电影中都听到过类似的对白：“吉米，我们这儿好得很，你干嘛要来捣乱呢？”

## 第八章 这么多钱干了什么

在此引用两位杰出民主党人的陈述。第一句来自参议院议员汤姆·科伯恩：

利用财政拨款换取竞选资助或政治资本的例子不胜枚举。<sup>1</sup>

第二句来自联邦选举委员会前主席布拉德·史密斯：

有压倒性的证据证明金钱并未对立法投票程序及立法行为产生过多的影响。在我看来，知情者就此所达成的共识不亚于科学家们对全球变暖问题的公认。<sup>2</sup>

换句话说，史密斯承认全球变暖，但否认民主腐败的存在。他要说的是，政治学的相关研究表明——与科伯恩议员的主张及本书的要旨相反——金钱对政治而言无关紧要。事实上，他所表达的还不只如此，他是在说任何相信金钱会对立法投票程序及立法行为造成影响的主张都与否认全球变暖的事实一样不可理喻。任何一位诚实的学者（让我们暂且把政治家排除在外）都无法否认我们没有证据证明现行的体制存在问题，因此，任何一位诚实的学者都不应再执着于这一莫须有的研究课题。

我发现人们对史密斯主席的这段话有着两种截然不同的反应。绝大多数都表现出难以置信，最常见的反驳是“他疯了吗？”这算是



最客气的回应了。几乎所有人对否认腐败的本能反应都与大多数人（至少是自由主义者）对否认全球变暖的反应相似。

然而，极少数人对此却有不同的反应。假如他们漫不经心以致未能准确了解史密斯主席所说的含义（“金钱并未对立法投票程序及立法行为产生过多的影响”），他们会说一些类似下文的话：“这着实令人吃惊，但现有数据的确不足以支撑金钱正在腐蚀国会这等论断。”又假如他们是社会活动家，而非纯粹的学者，也很可能支持这一观点，说什么“莱斯格，那你更应该严肃对待这些数据，想办法证明你的主张是正确的，因为就目前看来，这些数据可并没有站在你那一边”。

我曾在一个匪夷所思的场合遭遇了后者。那一回，我应邀去给一个被称为“Lib”的团体演讲。这是一群在华盛顿颇具声望的自由主义者与自由意志主义者所组成的团体。他们中的大多数人是律师，也有记者，此外，还有一些人正处于由公职人员向私营老板过渡的中间阶段。这些人常聚在一起共进晚餐，交流政见。

我喜欢自由主义者。（我本人也是自由主义阵营的一员。）我也喜欢自由意志主义者。（我始终相信只要我们能够正确地理解自由意志主义哲学，我也有可能成为他们中的一员。）于是，当晚，我想当然地认为我所倡议的“拒绝金钱政治”的观点会在这群机智且正直的灵魂中引起共鸣。

然而，并没有，至少在绝大程度上。当我打算轻描淡写地带过史密斯主席的言论时，我遭到了主人毫不客气的指责。他问：“你怎么可以忽视这些数据？”“做出与数据完全不符的结论，”他指责道，“你又如何敢声称实事求是？”

这一指责是公道的。在对“这些数据”做出客观的分析之前，我的确不能理所当然地得出结论，主张要根除政府的腐败。

俄克拉荷马州的共和党参议员汤姆（不是否认全球变暖的参议员吉姆·英霍夫，而是汤姆·科伯恩）是对的，“利用财政拨款换取竞选资助或政治资本的例子”不胜枚举。这正是我在本书

中所要阐释的“腐败”的定义。本章的所有内容都将基于这一理解。

而史密斯主席在某种程度上也是对的。的确，政治学家们还无法论证竞选资助与“立法投票程序”之间有着任何必然的联系。尽管质疑声始终存在（比对全球变暖问题的质疑还要多得多），但要说人们对此并没有达成共识倒也不失公允。

然而，本章旨在论证，即使史密斯（在某种程度上）是对的——即使政治学家们还没有看到竞选资助与立法投票程序之间的联系——也不能免除国会的责任。不难理解为何政治学家们看不到对政治家们而言显而易见的事实。承认回归分析的科学与支持国会改革并不矛盾。即使您还无法看清腐败的根源，您仍旧可以成为一名打击腐败的改革先锋。

### 金钱引发的背离

与史密斯主席的观点相左，我相信金钱必然会“对立法投票程序及立法行为产生……影响”。我们可以把这种影响称作“背离”。由于金钱的影响，国会的立法投票程序与立法行为背离了原先应当遵循的原则。这就是金钱在其中发挥的作用。

这种背离是我在第七章中所描述的腐败的后果。但我认为很有必要从一开始就声明一点：背离本身并非就是腐败。

我并不是说公众期待与国会作为之间的任何差异都构成腐败。正如我在上文中所论述的，现行体制中的“腐败”源自能够系统性剥夺大量选民政治权利的竞选资助体系（我将这一体系简称为“特权民主”），而不是由于国会曲解或背离了某种假想的最优议程。背离是腐败的结果。因此，我们有实际的理由要求根治腐败。但背离并不是腐败本身。

让我们用一个类比来进一步阐明这个观点。感染往往会引起发烧。发烧是感染的结果。但发烧并不等同于感染。很多时候，人们的发烧（即体温高于正常水平）与感染毫不相关。因此，发烧是感

染的结果；它不是感染的原因，也不等同于感染。

在这个类比里，背离相当于发烧，而腐败则相当于感染。在本章中，我将列举部分案例来阐述这种由腐败所引发的背离。但请始终铭记，诱发腐败的原因是国会对金钱的不当依赖，而非对公众期待的背离。

当下的国会已经彻头彻尾地背离了制宪者们最初的设想。国会不再共商国是、群策群力。成员们也不再倾听彼此的议会辩论。每位代表所代表的市民人数至少是建国初期的 20 倍。在共和国成立的第一个世纪里，几乎一半以上的国会议员在首轮任期结束后便卸任返乡。但如今不足 10% 的议员能够如此爽快<sup>3</sup>。

而需要特别引起关注的是一位议员所能利用的、今非昔比的政治影响力。由于资助者与政治代表之间的依赖关系日益巩固，我们的共和国将朝着怎样的方向发展？假如我们能找到一种方法阻断这种依赖，事情又会有怎样的改变？

在第一章中，我已经就这个问题给出了答案的提示：请站在那位女议员的立场，为她设身处地地想一想。想象一下她所要面对的生活。竞选经理提醒她得在下一轮竞选开始之前募集到成千上万，甚至上百万美元的竞选资金，而且越快越好，如此才能让她的对手们闻风丧胆、不战而降。于是，她只能兢兢业业履行自己应尽的义务。在这里呆几个小时，到那里再呆几个小时，剩下的时间用来给不认识的人打电话，说服他们为自己的竞选捐款。如此日复一日的例行公事若不是那么闹心，倒显得有几分滑稽：国会山的一天通常包括飞奔着去众议院投票，在委员会会议上露个面，随后便溜到一间装着电话和话务员耳机的筹款办公室开始一个接一个地打电话，直到下一次投票铃响起。

这种生活使每一位议员都备受压力。这份压力部分来自议员自己（她想赢），部分来自她的员工、支持者及所属政党。这时，她遇到一群令人眼花缭乱的说客，他们中的许多人都迫切地想要帮她缓解压力。这份“善意”将如何改变她的想法或者她的做法？这些改

变又会产生怎样的影响？

此处，我们无须引用西格蒙德·弗洛伊德高深的理论。我在第一章中已经阐明，人们在内心深处（或者更准确地说，人类的本质）便是期待互惠互利的<sup>4</sup>。这种需求时而强烈可见，时而暗藏不显。部分授意于意识，部分源自礼尚往来的惯例，互惠的需求已经成为一种潜意识的反应指导着我们的行动。对于那些曾经施恩于我们的人，我们往往刻意偏袒，即便客观地说，我们对其并无亏欠。罗伯特·布鲁克斯早在一个世纪前写下的语句恰能用来描述当下的境况：“到目前为止，礼物经济体系最大的弊端便是能够轻而易举地使那些在其他情况下刚正不阿的人们不知不觉地被利用和摆布，且随着时间的推移，完全受制于那些与其所任公职格格不入的私人交情。”<sup>5</sup>

有时，政客们会承认这一事实。1905年，纽约州参议员普拉特·托马斯·科利尔“承认曾从保险公司获取竞选资助，并坦言作为对资助的回报，他觉得自己‘有义务为他们辩护’”<sup>6</sup>。近期，前议员托尼·柯侯对罗伯特·凯泽说：“对金钱的需求使得议员们都尽量避免惹恼金主，‘自然会影响立法公正’。”<sup>7</sup>

但大部分时候，他们都予以否认。他们坚称自己的判断完全不受竞选资助者的影响。他们坚称自己是无辜的。“暗示我的决定受到了资助者的影响，这是对我的侮辱，”曾有人这样对我说，“没有这样的事，而且永远也不会发生。”

美国公众不会相信这派胡言。绝大多数美国人都相信金钱能够买通国会：根据一项民意调查，75%的参与者相信“竞选资助可以操纵国会立法审议的结果”<sup>8</sup>。事实上，正如约翰·希宾与伊丽莎白·谢斯-摩斯的研究所表明的，美国人还相信竞选资助“使一大批政客成了富翁”<sup>9</sup>。如果说这些不过是民众的浅薄之见，那么，我们还得到了几位现任议员和不少往届议员的证实，尽管他们的措辞更隐晦一些。

美国响应性政治中心曾开展过一项杰出的调研，就金钱对政治

的影响采访已经卸任的国会议员。在采访中，来自民主党和共和党的前议员们均反复指出，毫无疑问，金钱影响着政治。例如：

共和党代表、众议员乔·斯卡伯勒：“金钱改变了立法投票的方方面面。在克林顿执政时期，金钱对白宫的影响自然是毫无疑问，而我确信任何一届政府都是如此。”<sup>10</sup>

参议员斯莱德·戈顿（问：您是否曾注意到在参议院就某些议题的投票中，部分选票的去向显然受到了资助者的影响？）：“这个问题的答案当然是肯定的。”<sup>11</sup>

民主党代表、众议员提姆·潘尼：“不存在生意上的礼尚往来，也不可能直接用支票购买选票。但无论如何，金钱的影响力的确存在。候选人都知道他们的钱是从哪儿来的。”<sup>12</sup>

民主党代表、众议员梅尔·莱文：“当涉及税收、财政拨款、政府补助金、财政开支等议题时，资助者的意见显然影响着候选人的决定，成为他们必须权衡的因素。无论是补助金、税收或是财政拨款，普通民众为此付出的代价都是巨大的。”<sup>13</sup>

众议员艾瑞克·芬格赫特：“绝对诚恳且诚实的回答是，现行的竞选资助方式……不仅对提交国会审议的议案，而且对这些议案的审议结果都产生了重大且深远的影响。”<sup>14</sup>

参议员比尔·布拉德利：“如今，似乎除了钱什么都无关紧要。政党已经丢弃聚集人心的初衷……而成为收敛钱财的主要渠道。”<sup>15</sup>

其他人也做出了类似的回答：

参议员提姆·沃斯：“这在本质上就是腐败，是腐败的合法化。尽管谁也不会说破，一旦提及，他们便试图绕开这个话题，但事实就是事实。”<sup>16</sup>

参议员奥林匹亚·史诺：“如今，国会的议事日程只能安排在筹款活动的空档……曾几何时，我们至少还会在竞选结束后的第一年里将政治与政策暂时搁置……试图在下一个竞选季开始之前把关乎国运民生的重大议题提上立法日程。而现在，我们几乎一年到头都在忙着竞选和筹款。”

众议员路易斯·古提耶雷兹：“我相信这一大群人都是朝着同一个目标……大家都在说，‘我们要改革竞选财政制度。我们要停止在国家机场（为国会议员）预留车位。不允许再有专用司机、额外津贴或其他特权’。好吧，人们把这些事看得过于个人了。他们把议员所享有的特权看作是对自己的不公……（国会不过是）怪兽的肚皮……我们要对付的是那只怪兽。”<sup>17</sup>

即使议员们认为他们是在否认金钱的影响，他们的否认却恰恰证明了这一影响的存在。前参议员斯莱德·戈顿作为现行体制的支持者曾就此做出过如下评论：“在我看来，那些试图买通两党的人不过是在浪费钱财。”<sup>18</sup> 这是不是意味着那些专注买通一党的人不是在浪费钱财？众议员汉密尔顿·费什也曾说过：“我把资助看作是对我所任职务的‘谢礼’，而非对我再一次获选的期待……（它是）奖励，而非贿赂。”<sup>19</sup> 但是，我们也常常利用奖励来激励人们做一些他们通常不会始终坚持做的事情。对在任议员这又何尝不可呢？

大部分人都相信金钱能够影响政治。来自两党的议员们也证实了这一观点。我们相信，这种影响力使得国会议题的审议结果背离了它们原先的可能。而这对于绝大多数美国人而言足以证明政府的腐败。这是人们所持的普遍观点。

然而，正如我在本章开篇中所说的那样，人们的普遍观点也有可能是错误的。事实上，我在下一节中就将引用一个重要的研究课题，着重论证金钱是否以人们所认为的方式扭曲了美国的民主政治。我们需要仔细分析这一课题的研究结果，看清它所揭示和遗漏的内容。

## 0. 无关紧要

有些人认为国会对金钱的依赖并没有产生任何实际的影响，因此，它是无害的。他们坚称，至少我们没有充分的证据证明这种依赖导致了任何后果。既然没有证据，我们就没有理由去改变它。

这些保守主义者（他们很可能在政治上是自由派，但在科研上却很保守）所谓的“证据”指的是数字、统计结果以及包含自变量（竞选资助）与因变量（投票结果）的回归分析。这些学者声称没有有效的证据能够证明竞选资助正在改变政治议题的审议结果。这一类捐赠可能很多。募集它们也确实占用了议员日常的大部分时间。但是，我们却没有证据足以断言金钱能够买到那些原本无法达成的结果<sup>20</sup>。弗兰克·鲍姆加特纳与他的同事在研究结论中写道：“没有确凿的证据，也看不到竞选资助与议案表决结果之间的系统性关联。”<sup>21</sup>

在主张这一观点的研究中，最优秀的当数政治学家斯蒂芬·安索拉比赫、约翰·德·菲格雷多与詹姆士·史奈德的研究。2003年，他们联合发表了一篇重要论文《为什么美国政治中只有这么少的钱？》<sup>22</sup>，就金钱能够买通国会这一普遍观点提出质疑，并做了详尽论证。

文章中与本书相关的、最为重要的部分便是对竞选资助是否

能够影响立法结果所提出的质疑。安索拉比赫与他的同事们整理了近四十篇相关论文，均以测算政治行动委员会所提供的竞选资助对议会投票行为的影响力为主题。基于上述文献的研究结果，他们总结道：“政治行动委员会所提供的竞选资助对议会投票行为所产生的影响相对较少。”“在四分之三的案例中，竞选资助并没有对立法产生统计意义上显著的影响或者导致‘错误’的暗示……”<sup>23</sup>

随后，安索拉比赫和他的同事们还指出了部分文献中所包含的若干统计问题，并在此基础上引入了他们自己的统计分析。他们设计了6组模型来涵盖上述40篇论文中所涉及的所有情况，并引用美国商会提供的投票结果作为因变量，而将竞选资助设为一系列自变量之一。

他们的研究结果并不支持普遍观点（尽管那些结论对共和国而言更令人振奋）。虽然他们确实发现有部分数据证明竞选资助能够对投票模式产生影响，但较之其他因素，这一影响却微乎其微。而且，只要对选民倾向变量加以控制，这种影响便可大致消除。而一旦他们控制了立法者特质变量（比如立法者的所属政党），他们就能够“彻底消除竞选资助所产生的影响”<sup>24</sup>。正如文中的结论所言：“政党、意识形态和地区倾向等因素解释了议会记名投票行为中大部分的系统性变化。利益集团的资助最多只能用来解释这些变化中的一小部分。事实上，只要能够充分控制立法者的意识形态变量，这些资助对立法者行为的影响将小到无法察觉。”<sup>25</sup>

为了充分理解这一论断的重要性，我们首先应该对此处的论点有明确的认识。安索拉比赫与他的同事们本身就非常谨慎地强调过，他们并非主张竞选资助不会产生任何影响。事实上，他们曾在论文中声明：“竞选资助仍有可能对经济类政策产生显著影响。”<sup>26</sup>根据他们所提供的研究数据，这又是怎么回事呢？

为了募集足够的竞选经费，候选人们可能会根据资助者的喜好来调整政策。他们写道：



因此，竞选资助就好比加权选票。而那些超级富有的资助者们往往会提出与中间选民不同的政策倾向。<sup>27</sup>

简称“特权民主”：在美元初选中，“竞选资助”便发挥着“加权选票”的作用。那些选民确实（而非可能）有着“与中间选民不同的政策倾向”<sup>28</sup>。安索拉比赫等人的推断是，金钱的扭曲作用可能是由于特权民主而产生的扭曲。布格曼提醒我们，罗马的覆灭正是由此而来——富人比穷人拥有更多的选票<sup>29</sup>。

即便对这段陈述视而不见，仍旧坚持声称“我们看不到议会记名投票结果与政治行动委员会资助之间的关系”，这几位学者至少没有说出反改革智库“美国竞争政策中心”在报道中所写的那些话：“相关的绝大多数学术研究都表明，竞选资助与立法投票行为之间几乎没有任何联系。”<sup>30</sup>“我们看不见”不代表“它们不存在”。

此外，安索拉比赫与他的同事们所得出的结论也并非毫无争议。一些政治学家认为，根据现有数据也能够得出竞选资助与投票结果相关的结论<sup>31</sup>。

例如，托马斯·施特拉特曼便是基于安索拉比赫与他的同事们所参考的那40篇论文进行综合分析，进而否定了后者关于金钱不会影响投票结果的研究结论<sup>32</sup>。

桑福德·戈顿与他的同事们发现，企业管理人员向政治候选人提供捐赠的可能性和他或她的薪酬在多大程度上与企业利润挂钩密切相关：分红的比例越高，提供捐赠的可能性就越大，这再一次证明政治献金是一项投资，而非消费<sup>33</sup>。

贾斯汀·格里莫与埃琳诺·内夫·鲍威尔利用“委员会流犯”（那些因所属政党在大选中失利而被免除委员会职务的国会议员）的动向来追踪政治行动委员会资助的目标群体。他们的研究证明，“企业与商业协会政治行动委员会向候选人提供资助是为了获得立竿见影的便捷与优惠——这意味着他们至少期待那些资助能够在一定程

度上左右政策”<sup>34</sup>。

道格拉斯·罗斯科与香农·詹金斯就现有文献进行了仔细的综合分析。克莱顿·皮普尔斯指出，利用先进技术，“他们验证了竞选资助对议会投票结果的显著影响，即便是在考虑到反向因果关系（即‘捐赠’是对立法者投票的回礼，而非诱因）的情况下”<sup>35</sup>。他们在结论中提出：“在国会三分之一的记名投票结果中，我们都能看到竞选资助对其的影响。”<sup>36</sup>

与上述研究结果一致，在一项以“1984年《赤字削减法案》相关政治行动委员会竞选资助”为主题的研究中，桑杰·古普塔与查尔斯·斯温森发现，那些薪酬中包含按利分红的企业高层管理人员往往会向政治行动委员会提供更高额的竞选资助，而那些资助通常“与企业所获得的税务优惠呈现显著的正相关”<sup>37</sup>。

同样，阿蒂夫·米安与他的同事们也发现，从2008年金融服务业向国会所提供的竞选资助额度便能够预测当年《经济稳定紧急法案》的审议结果<sup>38</sup>。尽管证据并不完整，却足以让我们质疑金钱是否正在干扰立法公正。

在州议院层面，琳达·鲍威尔利用强大的调查技术证明“向立法者提供的竞选资助确实影响了待审议法案的内容及其在州议院内的投票结果”<sup>39</sup>。假如说这种情况只存在于州议院而无关国会，那真是令人匪夷所思。

最后或许也是最有趣的一项研究试图用冰山理论来解释安索拉比赫等人的结论：竞选资助的影响力只有部分可见，其余的则沉在水底。马科斯·查门与伊桑·卡普兰将其研究结果解释为，“候选人向特殊利益集团提供支持并不一定只是为了接受资助，同时也是为了避免那个利益集团向他或她的对手提供资助”<sup>40</sup>。例如：

假设一个特殊利益集团向两位候选人中更有利的那一位提供了2000美元的资助以换取他的支持，但同时又威胁说如果遭到拒绝，就会向其对手提供10000美元的资助。这2000美元的

保本捐赠……就能够从那位候选人那里购得传统双边交易模式下等价于 12000 美元的支持。<sup>41</sup>

再加上给特殊利益集团的额外好处：威胁捐赠 10000 美元可比实际捐赠 10000 美元要廉价得多！

上述研究对声称竞选资助只是一种消费（因此不会影响投票结果）的主张给予了致命一击，并且对类似投资如何产生回报做出了符合数据的解释<sup>42</sup>。

然而，让我们暂且假设安索拉比赫与他的同事们是对的，假设现有数据无法显示竞选资助与投票结果之间的必然联系。

如此便能够开脱国会的罪名吗？假如安索拉比赫等人的研究结论是正确的，便能够指责评论家们对国会不公吗？

评论家们并非有失公道。因为即使那些政治学界的怀疑论者们是对的，我们仍发现金钱能够诱发三种无可争辩的后果，每一种都足以引起重视，三者同时存在则更加说明了解决这个问题的紧迫性。

## 1. 敲 诈

保守主义作家彼得·施瓦茨在他于 2013 年出版的著作《敲诈》中对这些数据给出了迄今为止最聪明的回应。在通读了那些主张竞选资助与议会投票结果之间不存在明确联系的文献之后，施瓦茨指出了那个显而易见的问题：假如竞选资助的诱因并非如我们所想，结论又会如何？在学者们试图确定竞选资助对国会政策所产生的影响时，通常的假设是资助者们有求于国会。但假如事实恰恰相反呢？假如资助者们的捐赠并不是为了购买政治影响力，而是迫于国会议员的敲诈呢？正如施瓦茨在文中所写：

竞选资助并不是为了购买选票，反而常常是迫于敲诈的结果。立法者们善于讨价还价，往往主动开口要钱。这不是贿赂。

针对利用职务便利的犯罪，贿赂与敲诈的区别常常取决于“交易的发起者”。这也解释了为什么许多企业高管与政治行动委员会只给在职者提供资助，而不论他们的党派属性。挑战者通常不能把他们怎么样。但假如他们只资助了最终落选的一方，那么，胜出的一方必然会让他们付出惨痛的代价。因此，在势均力敌的选举中，高管们很可能选择两边下注以避免损失，同时获得双方的保护。当然，随着竞选的结束，敲诈者也就有了明确的人选。企业的政治行动委员会不计成本地将大把的钱塞给“在职者、多数党成员和那些身居要职的政府官员，特别是最有实权的委员会委员”。<sup>43</sup>

施瓦茨的解释很聪明，却也出奇地难以证实。它更像是对国会现状的社会学解释（或是忏悔）。杰克·阿布拉莫夫于2011年出版的自传《极刑/国会的惩罚》中便随处可见与施瓦茨如出一辙的主张<sup>44</sup>。

当说客们企图诱使企业支持某项法案或某位议员时，他们往往会使出众多威胁的伎俩。最（看似）无伤大雅的手段包括就企业的某个问题召开国会听证会，后者往往会产生动辄上百万的法务与咨询费用。<sup>45</sup>任何企业都会想方设法来避免这笔费用，而与某位委员会主席的私人交情在这一刻就能派上用场。

施瓦茨在关于政治腐败是如何运作的论述中一再强调这场“敲诈”的游戏。“假如政治的主要目的真的只是筹款和赚钱，那该如何？”<sup>46</sup>他在书中问道，“假如罪魁祸首正身居庙堂，而非寻常百姓，那又该如何？”<sup>47</sup>

立足这一视角，他对当局者如何利用公权牟取竞选资助，并最终中饱私囊的行为做出了有力且令人信服的论述。

我们并不需要非得愤世嫉俗才能看到这一视角对以往文献的解释力。它公正地指出了那些文献中“捐赠均为自愿”的错误假设。假如事情的因果恰恰相反，那么，即便无法量化被敲诈者的喜好与

国会政策之间的关联，敲诈行为本身也足以构成腐败。想一想更常见的敲诈行为：我们不会因为当地黑手党没有向受害者提供保护费的回扣就认定敲诈不曾发生。受害人是试图回避惩罚，而不是在寻求特殊优待。

互联网上有一则特别典型的案例能够说明施瓦茨所描述的关系。这段文字记录的是在一位说客的语音信箱中所找到的一段留言，留言者是女议员埃莉诺·霍姆斯·诺顿：

我是国会议员埃莉诺·霍姆斯·诺顿。

我注意到您给交通与基础设施委员会的同事提供过资助。我是一位资深议员——有着二十年的从业经历——同时还是经济建设、公共建筑与应急管理小组委员会的主席。我手上握着目前全美最大的经济建设项目，也就是建于哥伦比亚区圣伊丽莎白医院旧址上的国土安全部的三栋大楼。此外，还附赠周边的十六处其他建筑。

基于我长期以来卓有成效的工作，当我意识到至今为止还没有收到任何贵公司所提供的资助时，坦白说，我很吃惊。事实上，我所在的大部分委员会和小组委员会恰巧都是贵公司的监管部门。

直截了当地说，我来电是为了向您募集资金。作为委员会的资深成员和小组委员会的主席，我们有筹款的义务，而之前必定是因为我没能尽早联系您询问资助意向而错失了良机。因此，现在，我打算亡羊补牢，向您募集一笔资金。目前，我们特别需要资助，尤其是我们这些资历较深，当着主席又担负着筹款义务的老议员。

请您将捐赠汇到美国公民银行，户主是……

感谢您的倾听，稍后，我会给您寄一份备忘录。<sup>48</sup>

发布这则语音信息的人试图使这一行为看起来只局限在民主党

内部。但正如施瓦茨在书中始终坚称的那样，这一行为没有党派之分。两党议员都同样承受着筹款压力。（尽管我确实怀疑，假如这位委员会主席是一位白人男性，说客是否还会泄漏这段语音。但这也只是我个人的偏见而已。）

## 2. 分 心

可见，首先，金钱会诱发某种形式的政治敲诈。其次，如同手机对高速公路上的司机而言是一种干扰，金钱所引发的最显而易见的后果是它使得国会无法专心履职。

假如议员们要花30%~70%的时间来募集资金，那就意味着他们只有很少的时间能够用于处理国会议员的本职工作，比如说审议。较之1792年的英国下议院，美国国会还能称得上管理得当。但若拿今日的两者再做比较，难堪的却是我们。英国人始终切实履行着议院作为立法机关的审议职责，这也是制宪者们要在美国建立民主共和制的意图所在。但我们的国会却未能践行。又比如说阅读议案：当被问及议员们是否会通读“大部分议案”时，政治说客莱特·安德鲁斯的答复是：“大部分议案？（他们）几乎从未读过！任何一位诚实的议员都会这么回答。”<sup>49</sup>（在一场私人会议中，比尔·盖茨提到当他还是议会侍者时，他会通读“每一个议案”。这在19世纪60年代对许多普通人而言或许都有可能，更何况盖茨显然绝非凡人，但在今天却好比是天方夜谭：国会议案的复杂程度已今非昔比，例如，提交参议院审议的医保改革法案就长达两千多页。）<sup>50</sup>相反，募集资金已经逐渐成为议员们的主要工作。弗里茨·霍林斯在从参议院退休之后曾经写道：

六年来，我每周都得募集3万美元，一周也不能落下。若呆在南卡罗来纳，我只能筹到300万，但为了筹到850万，我就得跑到纽约、波士顿、芝加哥、佛罗里达、加利福尼亚、得克萨斯甚至更远。议院一休会，我就得跑出去拼命

筹钱。不论是在国会，还是在家，我的脑子里始终都绷着这根弦。<sup>51</sup>

二十年前，当时的参议院多数党领袖罗伯特·伯德就曾提出改革竞选财政体制的建议，因为参议员们已经因此成了“全职筹款人而非全职立法者”<sup>52</sup>。根据安东尼·克拉多的描述，“实质上，议员们无时无刻不在竞选与筹款”<sup>53</sup>。这是一个极为重要的改变。“在美国历史的绝大部分时期，”诺曼·奥恩斯坦与托马斯·曼写道，“竞选活动往往被限制在大选年的下半年。”<sup>54</sup>如今，既然竞选已经成了永恒的主题，原先那些通常在剩余时间内完成的工作也必然会在某种程度上受到影响。

数据显示的结果与常理的推断一致。1983年至1997年期间，众议员召开的不涉及拨款的监督委员会会议从782次减少至287次，参议院同类会议也从429次减少至175次<sup>55</sup>。1975年至2008年期间，小组委员会的召开次数同样呈明显的下降趋势：<sup>56</sup>

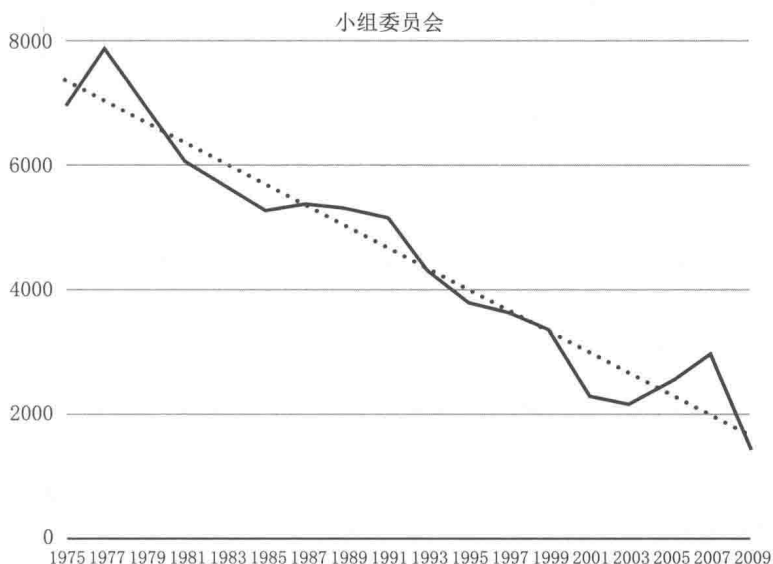


图 8

至少就众议院而言，议会开庭的天数也在减少<sup>57</sup>：

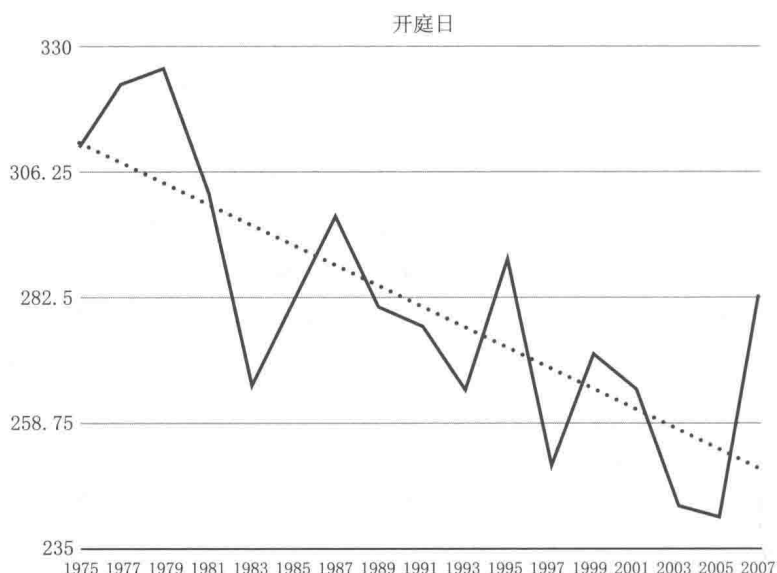


图 9

假如“开庭”的天数减少能够使议员们有更多的时间在地方了解选民的情况，那或许是件好事。但“开庭”这一概念的本质也随之发生了巨大的变化。正如历史学家戈登·伍德所描述的，在第一届国会“开庭”期间，“几乎所有的”议员都会一天在国会大厅坐上五个小时，并且“常常是聚精会神地听完他们的同事在众议院议员席上的辩论”<sup>58</sup>。国会议员的“工作”应当是审议，即通过辩论、倾听、论证，并最终做出决定。

但如今，即便是在“开庭”期间，议员们的“工作”也不再是这幅图景。在两年任期中或许会有那么几次，大多数议员能够坐在一间屋子里就某个议案听取辩论。但这种集会几乎毫无例外都是仪式性的，而非实事求是地为了制宪者所赋予它的目的：审议。相反，就好比小学生听到下课铃响，议员们听到开庭的铃声响起，才会从他们所在的地方（通常就在国会附近忙着给资助者打电话）匆匆赶



来；在进入会议室前，他们会从员工那里得知当天的投票事由以及他们应当如何投票。投票结束后，他们便马上离开。政治学家史蒂文·史密斯对此的描述是：

仅有寥寥数次，比如针对 1991 年海湾战争决议的辩论，参议员们能够在两院召开之前进行比较长期、深入的商讨。大部分时候，迫于参加委员会会议、募集竞选资金、会见说客与选民，还要抽空回家等诸多压力，参议员们往往会刻意将参加议会的时间压缩到最短。<sup>59</sup>

这种改变的后果之一便是议员们不再立法。尽管形式上看似没有变化，实质上却已大相径庭。他们的立法工作一再缩水，不得不由他人（说客、员工）代劳。随之而来的结果是联邦法案越来越长，越来越复杂。下图显示了 1975 年以来国会所颁法案的平均长度：



图 10

这是国会文化的改变。这种改变使得这个机构彻底丧失了原先

的特质。即便只是与三十年前的国会相比，它的改变也可谓天翻地覆。资深议员们对此已有诸多诟病。例如，共和党参议员特伦特·洛特形容对国会“有了不一样的感觉——曾经，议员们还能够尊重指挥系统，尊重这个机构本身”<sup>60</sup>。用众议员蒂姆·罗默的话说：议员们“为了自己的钞票花大把的时间打电话，却不愿为了选民的钞票在议员席上据理力争”<sup>61</sup>。众议员彼得·迪法吉奥的看法也很相似：“你不得不在绝大多数时间里忽视你的本职工作……你已经把所有的时间都用来给那些不认识也素未谋面的人们打电话。”<sup>62</sup>此外，参与声讨的还有众议员李·汉密尔顿：

众议院已经养成了骇人听闻的陋习。（包括）议员们一周只在国会呆两到三天的事实，（这）使得旨在确保所有法律均经过集思广益与仔细检查的审议过程面临实质性的瘫痪……排斥少数党，且辜负了制宪者赋予其监管行政部门的历史使命。<sup>63</sup>

他总结道：“如今，没有人能够符合逻辑地论证国会，作为与行政和司法部门并立的政府权力机构之一，还仍然践行着制宪者们赋予它的使命。”

当然，如果将这一切都归罪于竞选资助体系的兴起未免有些言过其实。同样，对某些人来说，任何能够使国会减少管制的方法都将是有益的。但至少我们可以自信地说，筹款压力确实使得国会无法专心履行本职工作，而这一点也不奇怪。假如我们也被要求自己30%的时间来募集资金，恐怕我们中的任何人也将同样心神不宁。假如您雇用了一名律师来替您完成这项工作，当您得知在他每个月寄给您的账单中有30%的工作时间实际上都用来招揽其他客户时，您自然有权生气。当您得知您孩子所在公立小学的老师把30%的工作时间用来举行糕饼义卖以补贴教师薪酬，而不是用来教您的孩子们如何阅读时，您自然也有权生气。因此，当公众得知由他们选举产生的议会代表们把哪怕只是30%的工作时间用来为重新获选募

集资金，而不是用来阅读他们颁布的法案，或者是参加审议这些法案的委员会会议，又或者是会见那些在退伍军人管理局遭到为难的选民时，我们若是生气了，也不是什么疯狂的事。至少，这个因为一心筹款而玩忽职守的国会是有缺陷的<sup>64</sup>。

### 3. 扭 曲

分心导致了显而易见的后果。国会效率低下且业绩不佳。但除了分心之外，我们有足够的理由相信，国会政策并非完全基于民众意愿。

弗兰克·鲍姆加特纳与他的同事们有力且富有创意地论述了游说对国会立法的影响，并在文章的最后通过数据将公众与政治说客眼中的“当今美国面临的最重要的问题”<sup>65</sup>进行了对比分析。如图11所示，结果令人相当震惊。

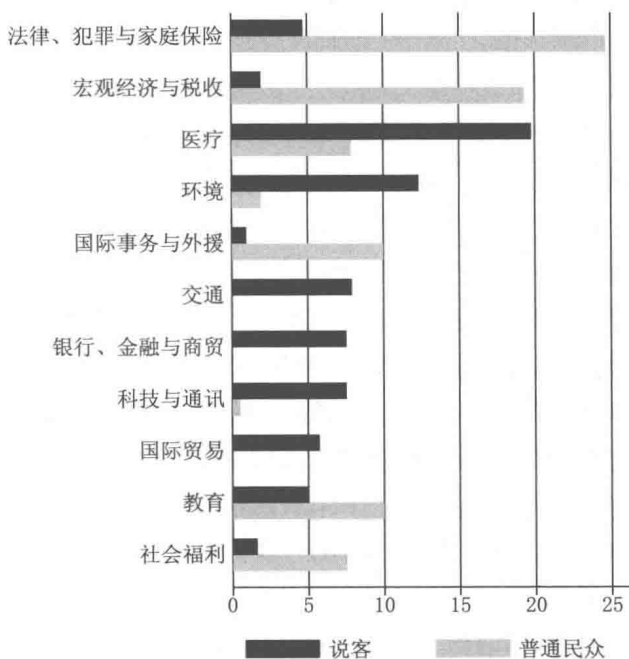


图 11：针对盖洛普民意测验问题“当今美国面临的最重要的问题有哪些？”，说客与普通民众的回应的对比分析<sup>66</sup>

鲍姆加特纳与他的同事们把这种现象称作“断裂”。其产生的原因取决于“谁是国会代表的对象”。“或许，”作者写道，“基于多数主义的政治体制会更有利于低收入人群。但就美国而言，利益集团的好恶无疑导致了……不平等现象的……加剧恶化。”<sup>67</sup>

然而，用“多数主义”与“集团政治”之间的区别或许还不足以说明问题。因为即使是在由“集团政治”（而非“多数主义”）驱动的民主国家当中，“断裂”的形式也多种多样。这种断裂在多大程度上源于国会的竞选资助方式？假如改变竞选资助方式，断裂的情况是否会随之减少？民众意愿与国会政策之间的扭曲是否会依然如故？还是会像尼古拉斯·斯特凡诺普洛斯所推测的那样呈现出更好的平衡？<sup>68</sup>

要评估扭曲的程度，最有效的工具或许正是过去数十年间政治学界那些以国会游说活动为主题的理论巨著，以及那些至少在最初还试图向愤世嫉俗的指控者们证明国会无罪的研究课题。

在2006年发表的论文《作为立法辅助的游说活动》中，理查德·霍尔与艾伦·迪尔多夫提出一个新的理论模型来解释游说在国会中所发挥的作用<sup>69</sup>。他们主张，游说应当被理解为一种“立法辅助”。说客们并不试图扳倒他们的对手。相反，他们的工作只是为了巩固与支持自己的阵营。大部分时候，他们的目的是争取让那些已经（或者至少在原则上）与他们观点一致的人进一步支持他们的主张。因此，举工会的例子来说，他们的说客（2009年国会游说经费的1.26%来自工会支出<sup>70</sup>）不会浪费时间试图让米奇·麦康奈尔改变信仰，按照他们的意志来领导在美国经济中占有重要地位的工会组织。相反，他们更愿意把时间花在众议员詹姆士·兰杰文或参议员理查德·德宾身上，帮助他们进一步倡导其支持劳工的主张。换句话说，政治说客试图辅助他们喜爱的国会议员，帮助他们更好地开展其客户意图推进的工作。

这幅图景使得游说行为听起来似乎利大于弊。然而，假如说客们仅仅是在提供支持，他们又如何能够导致国会的腐败？他们的危

害何在？与议员本人意愿一致的免费援助又怎么会伤害到任何事或任何人？

答案至少可以归结为三点。霍尔与迪尔多夫对其中最重要的两点直言不讳，而第三点也可直接由他们所提供的模型推导得出。

首先，霍尔与迪尔多夫承认“政治代表个人没有受到损害并不意味着人民的民主代表权就不会受到损害”<sup>71</sup>。或许我们可以说，说客们所做的只不过是帮助议员开展他们原本就打算推进的工作。但并非议员有意支持的每一项政策都能一如既往地从业客那里得到“辅助”。

例如，一位议员在竞选时提出了两项政治主张，一是禁止网络盗版，二是提升职业母亲的社会福利。然而，在获选上任的第一天，他就会发说客们排着队争先恐后地要为第一项议案提供支持，而第二项议案却无人问津。这一现象的理由不言而喻。随之而来的结果是他的工作会随着他获取辅助的意愿而产生偏离。两年后，尽管这位议员仍可以坚称他只是支持了他曾经承诺支持的议案。但只须片刻反思，他便会意识到自己对这些议案的支持力度并非完全取决于个人对各项事宜重要性的判断，而更多地是基于对这类辅助的权衡，其中，也包括来自竞选经费的间接影响。

其次，对说客的善意推测掩盖了所谓的“辅助”系统最终将有可能阻断普通民众与政府代表之间的联系这一事实。

假如说金钱拥有一种连现有体制的支持者们都不得不承认的功能，那便是它们能够买通联络政府的渠道<sup>72</sup>。拉里·梅金森曾指出：“事实上，大伙儿……都心知肚明，金钱能够拉拢议员。”<sup>73</sup>原因很明显。正如前参议员保罗·西蒙所说：

当我还是参议员的时候，假如有一天，我在半夜抵达芝加哥的酒店，有20个未接电话需要回复，其中19个来电的姓名我都不认识，而第20位恰恰是曾为我的竞选捐赠过1000美元的资助者，那么，他就是那个我要回电话的人。您会对他们所

提供的资助心存感激，对大额资助的提供者更是如此，即使这份资助是提供给政党委员会的也是一样。由于很少有人有足够的经济实力向一个政党委员会捐赠2万或2.5万美金，这些人往往会比那些只能负担小额资助或根本无力提供捐赠的人们拥有更多机会来结识获选的联邦官员。<sup>74</sup>

的确，正如克劳森与他的同事们所论述的那样，“大部分企业提供竞选资助的主要目的就是帮助企业高层管理人员获得结识国会核心议员的‘渠道’”<sup>75</sup>。而这显然是竞选资助的作用之一。众议员罗马诺·马佐里曾经说过：“这些钱能够让国会议员和员工们向资助者打开倾听的耳朵。这就是渠道，而渠道就是关键。渠道就意味着力量。”<sup>76</sup>

霍尔与迪尔多夫反驳道，假如他们关于游说是立法辅助的理论成立，那么，所有拉拢议员的渠道不过是为了使志趣相投的人们能够更好地一起工作——这是“基于共同目标的强强联合，而非虚情假意的拉帮结派”<sup>77</sup>。

这一理解似乎过于乐观。假如我在第七章中所描述的互惠模型是正确的，那么，让说客成为促成（或阻断）立法调整的唯一渠道将能够为说客、利益集团与议员三方带去共享利益。尽管这种垄断目前尚未形成，但我们有必要摸清当事人的意图。使说客在立法程序中逐步占据核心地位，说客本人便可借此敛财，候选人便可借此获得稳定的资金来源，（一部分在市场中占有相对主导地位的）利益集团便可借此促成立法调整，由此，三者皆能从中获益。但这种垄断并非服务于所有的利益集团。霍尔与迪尔多夫写道：

说客的辅助作用旨在推动立法者们更加尽心地为那些能够支付高额费用的利益集团服务，而这些费用不仅包括组织筹款活动及提供竞选资助，还包括供养专业说客及支持政客的相关组织。并不是所有的社会组织都能够平等地享有这些资源。企

业界在联邦游说行业中占据着“毋庸置疑的霸主地位”……因此，文中提出的关于没有竞选资产的公共利益集团同样能够影响立法行为的假设并不意味着这种影响足以抗衡私人利益集团对立法的扭曲。<sup>78</sup>

或者更加直白地说：“游说活动促使政治代表们把更多的精力用来取悦那些资源丰富、能够负担高昂游说开支的利益集团。”<sup>79</sup>

我对这一现象深有体会。许多年来，我一直在从事与版权及互联网有关的研究工作，也时常有机会就这些话题与国会议员们直接对话。交流中，最令我震惊的并非来自个别议员的异议，而是他们竟然无法理解事情还有另外一面。他们对此全然不知。我的陈述让他们感到困惑。对他们而言，人们要么支持版权，要么反对。（像我这般）既主张版权，同时，又不认为美国电影协会（MPAA）和美国唱片业协会（RIAA）神圣不可侵犯的人，对他们来说，多少有些碍眼。

议员们的无知不是因为愚蠢，他们并不傻；也不是因为懒惰，假如算上筹款这类本职工作之外的活，大部分国会议员都比普通公民要更加努力。相反，这仅仅是因为他们根本无从得知事情的真相。他们没有听说事情的另外一面，是因为这一面的信息没有相应的上传渠道。

举诱发金融“改革”法案的游说活动为例。截至2009年10月，华盛顿共有1537位金融机构的注册说客参与了此项法案的游说——是消费者集团、工会及其他改革支持者所聘说客总数的25倍<sup>80</sup>。一个授权说客来影响立法的政治体制必定会粗暴地歪曲事实，继而达到扭曲结果的目的。

最后，虽然霍尔与迪尔多夫在他们的论述中并未直接提及“立法辅助”模型不能为现行体制开脱的第三点理由，但我们却能够从上述模型中推导出结果。霍尔与迪尔多夫写道：“将游说作为立法辅助的初衷不是为了左右立法者的想法，而是为了协助天然的盟友实

现双方不约而同的目标。”<sup>81</sup>

但这一“同盟的基础”何在？它是如何产生，又是如何发展的？

当一位共和党议员投票提高砂糖关税时（正如2008年35位共和党参议员和102位共和党众议员投票支持《农业法案》）<sup>82</sup>，这位议员是否果真相信那八家国内糖商理应在自由市场的竞争中受到特殊保护？同样的问题也适用于为了给美国最有利可图的企业提供税收优惠而造成的财政支出（杰伊·科斯特把这称作是19世纪关税政策附赠品的现代版本）<sup>83</sup>。再比如，那些前线民主党人——即在竞争激烈的选区首次当选的民主党议员，与他们的前辈相比，他们并不显得更加激进或者保守——在得知资深议员均持反对意见的情况下，仍坚持在众议院金融服务委员会上投票支持汽车经销商应当免受《消费者保护法》的管辖，难道是因为这些年轻的民主党人果真相信二手车经销商在任何情况下都不可能构成对消费者利益的威胁？<sup>84</sup>

若能理解这一“同盟”结成的始末，我们便能看到这幅拼图的全貌。无论是出于期待，还是作为回应，它们都将导致相似的结果。假如结成同盟是一种期待，那么，安索拉比赫及其同事们的方法自然无法论证竞选资助与立法投票结果之间的关系。因为并不是投资者试图用金钱换取想要的立法调整，而是议员们试图以相应的立法调整来吸引资助。

前众议员莱斯利·伯恩曾谈起她初到华盛顿时一位同事给她的建议：“我记得一位众所周知擅长筹款的弗吉尼亚州议会代表曾对我说过这样一段话。他说‘要向绿色靠拢’，但他可不是个环保主义者。”<sup>85</sup>这段话可谓是上述现象的最佳例证。

他指的是，要学会转变立场。说客们很可能不愿浪费时间去试图改变一个议员的想法。他们的骄傲与自尊不允许他们这么做。法网恢恢也不允许他们这么做。

但假如说客有能力左右竞选经费的来源，那么，议员自然会对



此有所耳闻，继而主动示好：议员很可能会为了获得说客的支持而预先在某个议题上提出说客所期望的主张。众议员艾瑞克·芬格赫特的看法亦是如此：“人们将有意识或无意识地根据他们所知道的资助者的需求来定制他们的政治主张。”<sup>86</sup> 此处，“定制”并非扭曲，因为其中不存在任何改变。它们只是议员在逐渐适应角色的过程中所做出的对原有观点更加完整的表达。

显然，这种做法并不适用于所有情况。某些议题太过重要或太过熟悉。但就国会处理的绝大部分议题而言，转变立场是完全可行的，因为人们不会发现议员的主张在何时何地发生了变化。正如众议员文·韦伯所说，每位政治代表都会“在心里记一本账，提醒自己为了保住超级政治行动委员会的竞选资助而必须要做的那些事”<sup>87</sup>。

这一现象在国会处理更小或更加模棱两可的问题时则变得尤为显著。用文·韦伯的话来说：“无人问津之处正是特殊利益集团大行其道之处。”<sup>88</sup>

同样，杰夫·伯恩鲍姆也指出：“那些界定模糊且相对次要的议题往往会诱发最为狂热的游说活动。说客们正是利用立法中那些有利可图的灰色地带大行其事，在不为人知的情况下不间断地为其客户获取特殊的免责条款或是额外福利。”<sup>89</sup>

持相似观点的还有艾瑞克·芬格赫特，他指出：“公众总是试图揭发一起特大案例，大到足以扳倒一个利益集团。但要知道，发现这种特大案例的可能性微乎其微，但说客与政客之间的小恩小惠却俯拾皆是。”<sup>90</sup>

当一项议题尚未明确或者因界定模糊而无人关注时，游说活动便可诱发立场的转变——使政治代表改变原先可能采取的主张。

这种立场的转变与霍尔及迪尔多夫的模型完全吻合。实际上，霍尔与迪尔多夫在研究中试图论证的、说客能够真正发挥作用的地方正是芬格赫特、伯恩鲍姆与韦伯等人所描述的情况：那些界定模糊，对任何议员而言都无关紧要，将由公众投票表决且结果不得而

知的议题<sup>91</sup>。马丁与苏珊·托金引用了前国会议员、州长詹姆士·布兰卡德的话来对此做出解释：“在国会，议员们真正关心的往往只有两到三个议题……所有（其他）问题对他们而言都不存在明确的道德标准。”<sup>92</sup>

议员个人立场的转变只是人们无法察觉金钱对立法投票程序产生影响的原因之一。此外，还有另一种同样无法用回归分析进行验证的政治现象。尽管商会等机构均记录国会议员参与记名投票的次数并对议员的投票记录进行公开排序，以此保障立法公平，但是，记名投票往往是漫长立法程序中的最后一环。一项议案被提出后将交归主管委员会审查。其中，能够举行听证会的议案只是极少数，而最终能提交议会投票表决的议案更是寥寥无几。一旦进入议会的审议程序还有许多办法能让这项提案被中止、被纳入其他议案或是无疾而终。在国会，只有一种方法能够通过一项议案，却有无数种方法能够将其扼杀。

然而，在议案审议期间的任何一个阶段，说客们都有可能对其审议结果施加影响——竞选资助也因此能派上用场。这种影响即便发生，也不会回归分析中得到体现。比如，一位参议员可以匿名申请制止一项议案进入参议院投票程序，而其记名投票排序却不会因此受到影响；又比如，一位委员会主席可以决定不为这项议案召开听证会，而他本人也不会因此被贴上标签。总之，议员们有一大堆的方法能够实施立法权却不留下任何蛛丝马迹。没有证据，回归分析也就无从将原因与结果联系在一起。琳达·鲍威尔将这一点阐释如下：

仅就最终决定议案是否通过的议会投票结果进行分析的做法忽视了那些影响其大量实质内容的立法决定，以及那些决定其是否立案或能否进行投票的立法程序。正是在这些不太引人注目的立法活动中，立法者们能够轻易地对政府决策加以调整，以满足资助者的利益需求。<sup>93</sup>

众议院游说活动特别委员会就曾以“否决政治”为例提出过相似的主张：

政府事务日益复杂意味着不可避免地会产生某些更易施压的薄弱环节……在这些瓶颈部位，游说集团企图妨碍政府行为就会相对容易许多。<sup>94</sup>

“大部分议题，”鲍姆加特纳及其同事发现，“都无法进入最终的议会审议程序，并且公开程度有限，即便您身处华盛顿也未必都能得知。”<sup>95</sup>这就意味着说客们有充分的机会能够悄无声息地对其结果施加影响。参议员拉里·普雷斯勒就近期关于医疗保险改革的论战举例说明：

本应当（就单一保险人制度）进行直接投票，或至少是以表决的方法结束国会辩论。但两者却都没有发生。出于某种原因，这个提案被不了了之。巴拉克·奥巴马尽管曾表态支持这一制度，最终却完全置之不理。此外，一些共和党人也曾是该制度的支持者……我从很久以前便支持这一主张，尼克松也是……且立意更为深远。鲍勃·帕克伍德还曾就此制定过具体的实施方案。但问题是，当国会真正开始审议医疗保险改革法案时，这些单一保险人制度的支持者们却都凭空消失了。据我猜测，他们是出于对保险公司竞选资助的考虑，尤其对民主党人而言更是如此。<sup>96</sup>

类似的案例在国会数不胜数。这其中的缘由不言而喻。

最后，琳达·鲍威尔还指出了另一种说客们用来掩饰竞选资助与议会投票结果之间相关性的惯用手段：

一位声名显赫的说客故意接近他，对他说自己知道他打算怎么做，而且确信他不会成功。这位说客向他解释道，假如一位客户对某项立法感兴趣，他通常不会鼓励这位客户直接提供资助以促成这项立法，相反，他会说服另一位看似无关的客户代其捐赠。<sup>97</sup>

怀疑论者们质问道：“你们批判国会议员竞相拉拢资本家，进而抛弃了原先的政治主张，对此，你们可有证据？对于如何测量国会政策与民众意愿之间的扭曲程度，你们可有对策？还是说，你们根本就无法证明两者之间确有偏差？”

我们可以通过两种方式评估这一扭曲的程度。一是测量“人民”就某项事宜的主张与国会审议结果之间的差异，称为“实质扭曲”。二是测量国会当下开展的工作与人民期待得到解决的重要领域之间的差异，称为“进程扭曲”。

实质扭曲的例子比比皆是，不仅体现在议会审议阶段，也包括最终的政策制定。大量政治学研究表明：首先，“资助者”与“人民”的政策倾向确实存在显著差异；其次，面对这些差异，国会更加关注的往往不是“人民”的意愿，而是“资助者”的偏好。

普林斯顿大学的拉里·巴特尔斯教授率先有力且清晰地论证了这一观点。基于普尔与罗森塔尔针对国会议员意识形态立场的多维测量指标体系<sup>98</sup>，巴特尔斯对美国参议院的记名投票结果进行了相关分析，并得出如下结论：“几乎在所有实例中，较之中产阶级选民的意见，参议员们都对上层选民的政策倾向表现出更大的关注度，而那些在收入分配中位于底层那三分之一的选民的意见基本上不会对参议院的投票结果产生任何具有统计意义的影响。”<sup>99</sup>

马丁·吉伦斯就1981年至2002年期间美国国会开展的大约1781项国家调研进行分析<sup>100</sup>，从而进一步扩展了巴特尔斯的研究结果。这些调研要求调查对象回答是否支持或反对某项政策调整，随后追踪核查这项政策调整是否确实得以实施。统观所有调研所涉及

的问题，吉伦斯发现：一项政策因获得富人的支持而得以实施的可能性与其因获得中产阶级或穷人的支持而得以实施的可能性之间呈现出巨大的差别。

就个别问题而言，若高收入人群与低收入人群（ $n=887$ ）或中产阶级（ $n=498$ ）的观点存在显著分歧，相关政策实施的可能性则会呈现出令人更加震惊的结果。吉伦斯在这一点上的发现至关重要：在立法者对高收入人群日益强烈的政策倾向做出积极回应的同时（支持一项政策的富人越多，这项政策被审核通过的可能性越大），“政府对穷人的看法却置若罔闻”<sup>101</sup>（这意味着支持一项政策的穷人越多并不代表这项政策被审核通过的可能性越大）。而中产阶级选民的待遇“比穷人也好不了多少”<sup>102</sup>。

吉伦斯（与本·佩吉）在早期研究的基础上就“美国政府决策”开展了政治学史上规模最大的实证研究。他们考证了过去三十五年里美国国会所颁布的方针决策与经济精英、有组织的利益集团及普通选民三者态度之间的关系。如下三张图比任何一项当代政治学研究都更加清晰地捕捉到了美国民主存在的问题。结果着实令人沮丧。

第一张图显示了经济精英的态度对国会立法的影响。如图所示，随着支持提案的经济精英人数的增加，提案被采纳的可能性也随之提高。

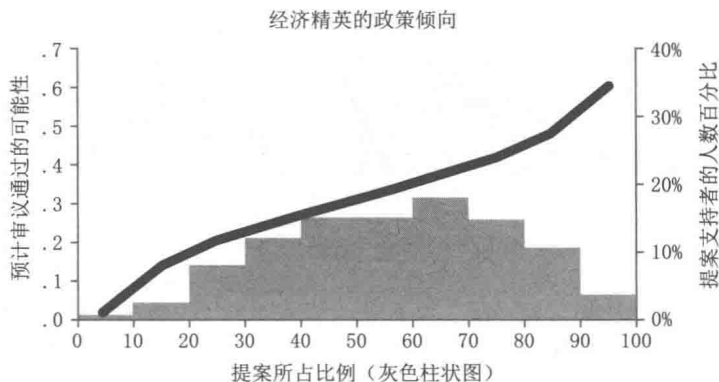


图 12

有组织的利益集团也表现出相似的影响力。随着支持某一主张的利益集团的数量增加，该主张被贯彻实施的可能性也随之提高。

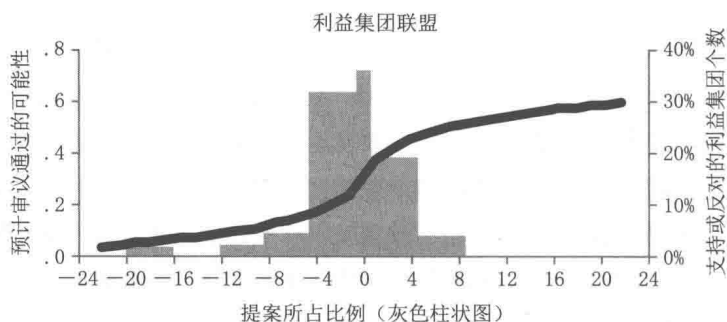


图 13

然而，就普通选民而言，情况却并非如此。如图所示，随着支持某一主张的普通选民的人数从 0% 增长至 100%，该主张被贯彻实施的可能性却丝毫没有改变。

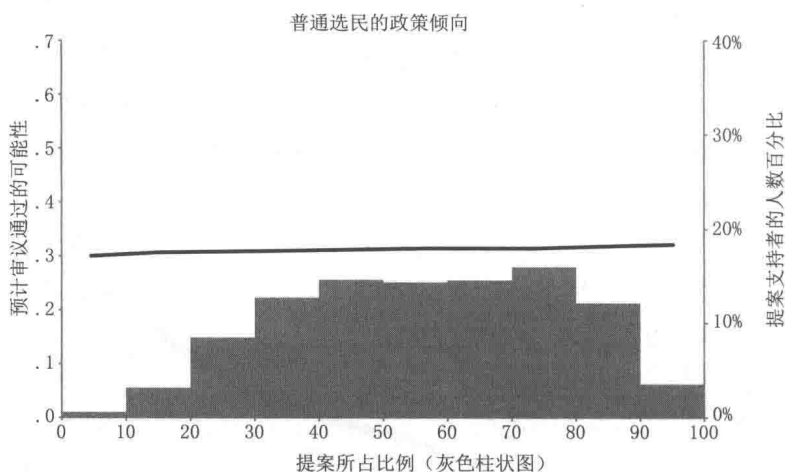


图 14

无论是作为一种比喻，还是就字面意义而言，普通选民的影响力都可谓是一条直线。吉伦斯与佩吉将其表述为：

受制于经济精英的偏好和有组织的利益集团的立场，普通美国民众的政治倾向对政府决策的影响力变得微乎其微，接近于零，不再具有任何统计上的意义。<sup>103</sup>

在一个民主共和国，“普通美国民众”对“政府决策的影响力”竟然“接近于零”。

吉伦斯与佩吉敏锐地察觉到了这一点。然而，他们并不是论证我国立法部门对经济精英回应性<sup>104</sup>的第一人——事实上，政府（对经济精英）的回应性正在与日俱增<sup>105</sup>。

雅各布·哈克与保罗·皮尔森合著的《赢家通杀的政治》（*Winner-Take-All Politics*, 2010）在某种程度上描述了这一增长的轨迹。哈克与皮尔森将美国社会分为两种类型——富人社会与普通社会，并以此为基础建构文章的理论框架。在普通社会，尽管各收入群体在一定时期内的发展速度并不一致，但其境况多少都能够有所好转；但在富人社会，同样的时期内却只有富人能够获得发展，其他阶层不是勉强维持，便是不进不退。

哈克与皮尔森指出，1972年前美国还属于普通社会，之后便转型成为富人社会。这一改变绝非无关紧要，相反，对于任何一个具有可比性的国家来说，它都将具有极端重要的意义。根据达雷尔·韦斯特的描述，“1979年至2009年期间，美国大部分工薪阶层的税后收入都大幅降低……然而，收入水平占前1%的富人们的税后收益却急剧增加”<sup>106</sup>。

事实上，要看清我们目前的处境，最好的比较对象不是世界上任何一个其他国家，而恰恰是当年正处于大萧条顶峰时期的美国。2007年，收入水平占前1%的美国家庭所获的年收益额度与1928年同等家庭的收入水平基本相当。

尽管这些数据很难实证，但我们可以尝试用更加直观的方式对其进行阐释：



图 15

2001年至2006年期间，尽管美国全民总收入呈上升趋势，却并非成比例增长。相反，贫富差距日益拉大。总收入中每增加1美元就有53美分被收入水平占前1%的富人家庭收入囊中<sup>107</sup>。对照收入水平，社会财富方面的数据也同样严酷：1%的富人“占有了全美国大约三分之一的财富”<sup>108</sup>。

若看这1%的富人中最有钱的前十分之一（0.1%），情况更是不容乐观：1979年至2005年期间，收入水平占前0.1%的富人收获了全民收入增长总额的20%有余，而在收入分配中位于后60%的公民却仅占有收入增长总额的13.5%：

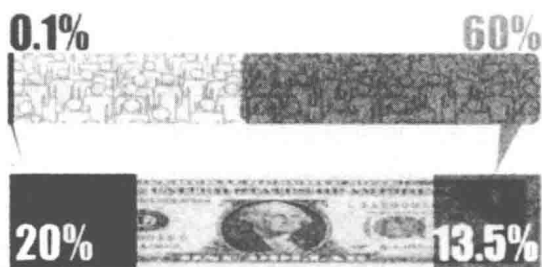


图 16<sup>109</sup>

2007年，收入水平占前0.1%的富人的平均年收益（含资本收益）已超过700万美元。1974年，这个数据还只有大约100万美元。他们在全民收入中所占的份额从2.7%增长到了12.3%——增长额度高达4.5倍<sup>110</sup>。

再看这0.1%的富人中最有钱的前十分之一（0.01%），相关数



据呈现的结果更加极端：他们的平均税后年收益从 1979 年的 400 万美元增长到了 2005 年的 2400 万美元<sup>111</sup>。用哈克与皮尔森的话来说：“普通社会已然覆灭。富人社会取而代之。”<sup>112</sup> 在普通社会中，大部分的社会收益由在收入分配中位于后 90% 的公民获得；而在富人社会中，大部分的社会收益由在收入分配中位于前 1% 的富人获得。事实上，若不是中产阶级和低收入人群在过去的三十年里不断延长工作时间，中产阶级恐怕会一无所获，低收入人群更是无以为生，而那些原本就薪酬丰厚的富人阶层却愈发富得流油<sup>113</sup>。“底层民众无以为继，中产阶级聊以糊口，富人阶层却赚得盆满钵满。”<sup>114</sup>

每当有人谈起不平等，大多数人（至少是右派保守人士，也包括部分中产阶级）的第一反应都是转换话题。美国的民主共和制不同于苏维埃的共产主义。我们不信奉马克思主义，甚至不关心约翰·罗尔斯所谓的正义。贫富差距是美国社会不可避免的现实。有些人认为，这恰恰是美国社会变革的结果。对于那些相信比邻居先富裕起来的权利与“生命、自由和追求幸福（一样）……（是）人类不可剥夺的权利”的人们来说，没有任何图表足以撼动他们的信念。

同样，当今的富人阶层与镀金时代的富人阶层之间也存在着显著差异，他们早已今非昔比。拉詹与津加莱斯指出，1929 年，“美国前 0.01% 的富人的年收益中有 70% 来自他们所持有的资本……他们是地道的有闲阶层。但到了 1998 年，薪酬与企业运营收入取而代之成了他们最主要的收入来源，占年收益的近 80%”<sup>115</sup>。富人不再无所事事。实际上，他们比大多数人都要更加努力工作。“19 世纪 90 年代，在收入分配中占前 10% 的人与占后 10% 的人相比，工作时间往往要少一些。而如今，情况恰恰相反。”<sup>116</sup>

此处，我引用哈克与皮尔森的观点并不是为了声援平均主义或是社会主义左翼思想。对于这场辩论，他们最重要的贡献并非对加剧的不平等现象的揭示。

相反，他们的研究结论能够解释不平等现象加剧的原因。保守

主义者或许会固执地坚信发家致富没什么不好。但自从保守主义思想诞生以来，保守主义者便始终反对人们通过政府获利。由于发明了灯泡而一夜致富（尽管可悲的是爱迪生并没有这么幸运），这是一回事儿。但利用财力操控政治权力，进而影响立法并以此牟取私利的做法又是另一回事。正如达雷尔·韦斯特所说：

财富本身并不是问题。真正的问题出在富人利用其经济实力来获取政治权力，进而牟取私利的做法。<sup>117</sup>

那么，美国又是如何转变为富人社会的呢？是天才们创造了无尽的财富？还是政府法规替富人守住了金山银山？

哈克与皮尔森致力于解决这一谜题。或许是因为富人能够接受更好的教育。或许是教育导致了劳动收益的差别。然而，哈克与皮尔森所研究的富人有别于普通意义上的富人。他们是真正的超级富豪——在收入分配中占前 0.1%，甚至是前 0.01% 的那一小撮人。这些人并没有比收入水平占前 1% 的美国人接受更好的教育。事实上，吉伦斯发现，“在收入水平位于前 10% 的美国人中，受教育水平同样位于前 10% 的情况不足三分之一，反之亦然”<sup>118</sup>。因此，假如要为美国转变为富人社会找一个理由，那至少不是因为哈佛、伯克利或者麻省理工。

富人们并非都天生聪明或天赋异禀。那么，是什么让美国人放弃了皆大欢喜的普通社会而进入富人社会？

哈克与皮尔森对此给出的答案令人震惊：政府决策的调整。自 1972 年起，政府的一系列宏观调控培育出了一批富可敌国的政策获益者。他们不是您在《绝望的主妇》、好莱坞或者硅谷那样的富人区能够看到的有钱人。他们所拥有的是绝大多数美国人都无法想象的巨额财富。

其中，最大的赢家是那些金融行业的高级主管。诺贝尔奖获得者、经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨就此写道：“与那些将全球经济推

向崩溃边缘的金融改革家们相比，那些真正对人类社会做出巨大贡献的创新者们——从基因学的提出者到信息时代的开辟者——都只得到了微薄的报酬。”<sup>119</sup> 2004年，“在收入分配中占前0.01%的富人中，不是上市公司财务高管的比例不超过6%。同年，25位收入最高的对冲基金经理的年收益总额甚至超过了《财富》世界500强公司的所有执行总裁的年收益总额”<sup>120</sup>。

富豪榜上紧随其后的便是《财富》世界500强公司的执行总裁。20世纪70年代，这些执行总裁的收入便已经是其公司职员的30倍，而如今更是增加到了300倍<sup>121</sup>。在2014年，他们的平均工资超过了1350万美元，是普通美国人平均工资的373倍<sup>122</sup>。同时，随着执行总裁们的收入飞速上涨，私营业主的处境却每况愈下。在1948年至2003年期间，“美国人自主创业的比率从18.5%下降到了7.5%”<sup>123</sup>——根据经济合作与发展组织的调研结果，这一比率在22个发达国家中排名倒数第二<sup>124</sup>。在我们父母的那个年代，实业兴邦尚是社会的主流。而如今，国家的命运不再依靠大有作为的企业家们，而是掌握在华尔街那些脑满肠肥的政治资本家手中——就如同耶稣的门徒马太曾经预言的那样（13：12）：“凡是有的，还要赐予他，使他丰足有余。”<sup>125</sup>

这一论点可以说是本书所有论证的关键。因此，让我们再用一句话来对其简要地加以概括：哈克与皮尔森指出，是政府的决策调整导致了美国收入分配结构的巨变。富人们不是由于更加聪明或者更加勤劳而变得愈发富有，而是由于聘请了更有成效的政治说客而成为政府决策调整的间接受益人。任何一种政治哲学——无论是自由主义、自由意志主义，还是保守主义——都不可能认同这一现实。

平心而论，上述论证的最后一步，即将富人与间接受益人（即资助者）联系在一起——并非哈克与皮尔森的主张。事实上，令人吃惊的是他们甚至没有将竞选财政作为其政治改革方案的主要内容之一。尽管吉伦斯在他的论著中曾提及相似的观点，但他却坚持认为，作为一个政治学家，他至今所得出的研究结论尚无法合理解释

立法者为何会对富人的诉求做出更加明确的回应。

但是，吉伦斯承认：

高收入人群影响政府决策的最主要因素来自金钱及其向政党、候选人与利益集团提供资助的意向……既然资助意向与资助额度都会随着资助者收入水平的提高而增长，这个数据或许在很大程度上低估了最富有的那一部分美国人参与政治献金的程度。<sup>126</sup>

参议员鲍勃·多尔对此的解释更加简明且直截了当：“穷人不提供竞选资助。”<sup>127</sup>

在参议员的基础上，我们还可以再加上一条至关重要且确信无疑的推论：能够提供竞选资助的人必定不会是穷人，甚至也不会是普通人。尼古拉斯·斯特凡诺普洛斯在数据分析的基础上总结道：

能够为联邦竞选的候选人捐赠 200 美元以上的资助者通常都是“相当富有且受过高等教育的白人男性”。举例来说，在 2004 年的竞选资助中，58% 的资助者是男性，69% 的资助者在 50 岁以上，78% 的资助者家庭年收入超过 10 万美元，91% 的资助者拥有大学文凭。2012 年，上述竞选资助者的人数仅占美国总人口的 0.4%，却为候选人们提供了占当年私人资助总额的 64% 的捐款。<sup>128</sup>

这还仅仅是人口统计学上的数据，相较于普通民众而言，这些资助者的政治倾向更是令人担忧。正如我们所见，尽管美国民众的政治态度呈正态分布，但竞选资助者们的态度却呈现出明显的双峰性——要么极左，要么极右<sup>129</sup>。而且，越是有钱的金主越是特立独行。本·佩吉、拉里·巴特尔斯与詹森·西软特在最近的一项研究

中就资助者与普通民众在一系列关键维数上的差别总结如下<sup>130</sup>：

富人与公众支持度

观 点	在收入分配中 占前 1% 的富人	公众
我支持削减医疗保险、教育与公路系统等方面的财政开支以减少财政赤字。	58	27
政府在规范市场行为方面发挥关键作用。	55	71
政府应提供足够的经费以保障所有儿童均能接受良好的公立教育。	35	87
我愿意支付更高的税额以促进全民医疗保险的实施。	41	59
政府应为失业人员提供最低生活保障。	23	50
政府应为所有愿意工作却无法在私营企业就业的公民提供工作机会。	8	53

最令人沮丧的结论来自英国培生集团首席教育事务顾问麦克·巴伯。通过核查参议员与其本州中间选民、本党中间选民及资助者在政治观点上的一致性<sup>131</sup>，巴伯充分证实了上述论点。他在结论中写道，参议员与本州选民之间并不存在真正意义上的政治同盟，与本党选民之间的共鸣也很有限，“然而，无论是共和党，还是民主党，参议员与资助者之间的政治态度却几乎完全吻合”<sup>132</sup>。

核查议员、选民与资助者在政治态度上的一致性——尼古拉斯·斯特凡诺普洛斯在其学术文献中对此做了最为详尽的论述<sup>133</sup>——只是评估竞选财政制度所引发的民众意愿与国会政策之间扭曲程度的方式之一。但不论采取何种方式，您都将不可避免地得出同样的结论：竞选资助方式影响着政府的政治与决策。这一结论并不令人惊奇，却颇具争议。

作为普通公民，而非政治学家，我们会如何理解迄今为止所掌握的这些数据呢？毫无疑问，政府的确根据资助者的喜好来调整政

策；且议员们之所以如此多半是为了保住竞选资助。假如从制宪者的角度考虑这种依赖关系对政治体制所造成的预期后果，我们可以不假思索地得出这样的结论：相较于“只依赖人民”，数据表明国会已经开始更多地依赖“资助者”。制宪者们曾引以为傲的两年任期制度或许能够实现众议院议员的优胜劣汰，殊不知对于资助者们而言，奖惩的周期却是每天，而非每隔两年。议员们每天要花两个小时、三个小时甚至更多的时间来募集资金，这足以让他们亲身体会到资助者们的“选票”意味着什么。这种感受必定不亚于改选所带来的压力，根据数据甚至还有可能超过后者。

记者杰弗瑞·伯恩鲍姆对此的说法是：“出钱的选民自然比只出选票的选民享有更高的地位。”<sup>134</sup>

这也正是安索拉比赫及其同事们所认同的、金钱仍有可能影响议会投票结果的唯一方式（尽管他们并没有找出两者之间的必然联系）。要知道，这批学者均对金钱影响政治的主张持有强烈的质疑态度。正如我在本章开头所引用的他们的论述：

为了募集足够的竞选资金，候选人们可能会根据资助者的喜好来调整政策。因此，竞选资助就好比加权选票。而那些超级富有的资助者们往往会提出与中间选民不同的政策倾向。<sup>135</sup>

这便是特权民主。至少对于我们这些普通公民而言，证据已相当充分，民主政治背后的真相昭然若揭<sup>136</sup>。吉伦斯与佩吉在其论文中的结论也同样印证了人们的直觉：

受制于经济精英的偏好和有组织的利益集团的立场，普通美国民众的政治倾向对政府决策的影响力变得微乎其微，接近于零，不再具有任何统计上的意义。<sup>137</sup>

或许，吉伦斯与佩吉的结论并不完全正确。或许，您要替政府

声辩，他们在紧要关头仍会以人民为重。当米安与他的同事们发现大额竞选资助对议会投票结果呈现出越来越高且越来越重要的影响时，他们也指出，议员对普通选民的政治倾向及特殊利益集团的竞选资助也会做出回应<sup>138</sup>。毫无疑问，假如共和国的本质便是要依赖人民，我们确实有大量数据能够证明美国在许多重要的领域仍是一个依赖人民的国家。但关键是，如联邦制拥护者所言，它已不再是那个“只依赖人民”的国家。

国会也有不犯错的时候，就好比酗酒的司机也有清醒的时候一样。问题是，我们为何要纵容国会一错再错。即使您认为目前的体制只存在稍许的扭曲——事实上，我们的民主政治已烂入骨髓——但它始终是一个扭曲的体制。

“但是，”现有体制的捍卫者争辩道，“难道工会或退休者协会就不存在不平等现象吗？难道那也是因为腐败吗？”

答案取决于这些不平等现象的起因。的确，曾几何时，工会能够底气十足地向候选人承诺向其提供数百万张选票。这种力量使得工会在民主政治中拥有极为重要的政治影响力。然而，工会的力量直接来自选民。这种力量正是只依赖人民的民主共和国所应当具有的力量。我并非主张民主就必然意味着平均主义，但我坚信竞选的结果应当真实地反映选民的意愿，而不论其结果是否公平。

这一观点同样也适用于政党。有史以来，政党在决定公共生活的方向与特征方面始终发挥着巨大的影响力。这股决定性的影响力一直是许多人，尤其是自由主义者们关注的问题。“‘现有体制’仍相当稳健，”哈佛教授南希·罗森布拉姆指出，“即便没有接受资助，候选人们也可以依赖各自的政党。”<sup>139</sup> 她曾引用林肯·斯蒂芬斯的话对此加以印证。“‘难道腐败的政府就不具有代表性了吗？’斯蒂芬斯提出质疑。他记录了一位费城政客迷茫的告解：‘我忠于我的辖区和我自己，但这似乎错了，我想知道：我错在哪里？’”<sup>140</sup>

政党和工会都是通过两种方式来行使他们的权力。第一是操控选票，第二是整合财力。前者并不违背民主政治的依赖理论。相反，

通过选票行使代表权恰恰是民主政治的要求。问题在于通过金钱来买通代表权的做法。杜绝“不平等的影响力”不是我们的目的，保持选举制度本身的影响力才是。

“难道，”现有体制的捍卫者们继续争辩，“金钱的作用不正是如此吗？没有人会明目张胆地购买选票（至少不会再有）。金钱在竞选中的唯一作用不过是聘请说客来协助竞选中的一方赢得更多的选民。假如您并不反对工会用大巴拉选民到他们的投票所集中投票，您又为何要反对政客们花钱用电视广告拉选民到他们的投票所给他们投票呢？”

说得很好。议员募集竞选资助的目的无疑是为了说服更多的选民支持自己。而这些资助产生效果的方式也无疑各有千秋。部分效果来自竞选组织购买的电视或电台广告——旨在说服选民支持候选人。部分效果则来自巨额资助给对手造成的威慑——旨在说服挑战者莫要徒劳，“我们根本无法筹集到足够的钱来对抗他上百万的竞选基金”。对于一个只依赖人民的民主政体而言，这些方式皆属良性竞争的手段。换句话说，从这个角度来看，金钱只是争取选票的其中一种竞选方式。

但是，我们不应草率地认同这一观点。首先，现有体制确实使得一大批原本有望且实力不俗的挑战者根本无法进入候选人名单<sup>141</sup>。在现有体制下，候选人的筹款能力已经成为获得政党支持的必要条件。根据哈克与皮尔森对民主党国会竞选委员会（DCCC）的调查，“一位候选人倘若能够证明其筹款能力，便能够获得委员会的支持——倘若不能，则会被委员会拒之门外”<sup>142</sup>。据报道，委员会前主席拉姆·伊曼纽尔在任时曾就此提出过明确的指示：“在竞选中，前三分之一的工作是钱、钱、钱，中间三分之一的工作是钱、钱和媒体，最后三分之一的工作才是选票、媒体和钱。”<sup>143</sup>

然而，更为重要的问题不是怎样使用金钱，而是怎样获取金钱。使用金钱所换取的效果或许（对民主政体而言）是良性的；但获取这笔金钱的手段却不一定是良性的。



忽视这一点，我们会犯“罗宾汉谬论”的错误：所得财物均已分配他人的结果并不能掩盖其获取财物的手段已构成抢劫的事实。举个极端的例子：假设一位说客向一位议员示意，只要议员能够为他的客户争取到一个价值 1000 万美元的特殊专款项目，他就能确保向其提供 100 万美元的竞选资助。即使这 100 万美元的资助仅仅是作为议员说服选民的筹码，议员为了获得这笔资助而与说客进行交易的手段也显然存在问题。扭曲的是这项交易本身，而非金钱被使用的方式。问题来自议员为了达成交易而不得不在政策立法中做出的妥协，而非来自金钱被用于竞选活动之后所产生的效果。

当然，在上述例子中，双方的交易已构成犯罪。而我已经说过，在我看来，类似的犯罪并不多见。但即使双方之间的礼尚往来仅仅是我在之前章节中所描述过的、（就法律意义上来说）更加良性的、礼物经济的一种表现，上述例子的结论也同样适用。再次声明：倘若我们假设这位议员为了获取竞选资助能够在任何情况下随意地转变他的政治立场，那么，即使这种立场的转变并不构成犯罪，或即使他已基于良好的动机将所得的资助悉数用于说服选民的竞选活动，那也不足以证明其立场的转变是正义的。金钱本身并不是问题；问题在于议员们为了获取金钱而刻意导致的政策扭曲。参议员威奇·福勒试图用一个故事来证明同样的观点：

假如我们看到两位选民的来电，其中，一位已经是第十次打来抱怨退伍军人管理局虐待他的父亲，而另一位却表示要代表某人为我们举办一场筹款派对，计划募得 1 万美元，那么，我们自然会给资助者回电。没有人愿意承认，但事实便是如此。我们无法替自己辩论，只能找借口说有了这笔钱才能参加竞选。没有钱，我们将被淘汰出局。<sup>144</sup>

1 万美元所能带来的效果自然不差，议员们选择给资助者回电也是无可厚非。真正的错误在于那些看似微不足道，却普遍存在的问

题——那些未被回复的选民来电。

再来看最后一个案例：伯恩鲍姆曾描述过 20 世纪 80 年代中期一位议员的故事。当时，这位议员尚未决定是否支持由政府出资制造 B-1 轰炸机。而里根总统是这款轰炸机的“狂热支持者”，于是，这位议员便成了论战双方争夺的“抢手货”。为了赢得他的选票，里根总统与他达成了一项交易。这项交易的标的会是什么呢？为其所在选区修建一座水坝，或是某项用于公路建设的特殊专款？（他的选民）没那份运气！他开出的价码是：“为他的 20 ~ 30 位最富有且最忠实的竞选资助者提供一次白宫贵宾之旅。”<sup>145</sup> 同样，白宫贵宾之旅本身并没有什么不好。但我猜想这位议员所在选区的任何一位选民都会质疑他为何没能达成一项对于选区而言更好的协议。

窥一斑而见全豹。我们不会因为一个银行抢劫犯将所劫取的钱款捐赠给了一所孤儿院便赦免他的罪行。我们也不该因为一个由于过分依赖资助者而扭曲的政治体制将所募得的资助用于开展政治演说便接受它的腐败。为了获取金钱而导致的倾斜、扭曲与分心正是当下民主政治的问题所在，而所有这些问题都源于政府对资助者而非对人民的日益增长的依赖。

以上便是实质扭曲。其论证的过程冗长且复杂，必然不是所有人都能理解。

但是，对于进程扭曲的论证则要简单得多。事实上，只用一个案例便足以证明。

2011 年的春天，美国正面临着大量的公共政策问题。我们身处两场战争之中。国民经济持续低迷：1300 万美国人无法就业，其中 15% 的家庭依靠食品救济券勉强度日，20% 的儿童生活在贫困之中。关于医疗保险及公共债务的论战仍在继续。税收改革、移民政策改革及侵权法改革皆是举步维艰。针对全球变暖问题的立法仍未通过，更别提相应的拨款法案或是预算方案。此时，茶党共和党人又屡掀波澜，政府“关门”已是迫在眉睫。

在这团乱麻之中，根据《赫芬顿邮报》记者瑞安·格里姆与扎

克·卡特的报道，您猜哪一桩才是“国会议员、国会工作人员、说客以及财政部官员们眼中美国政府的当务之急”<sup>146</sup>？

答案是：一项关于限制银行借记卡“刷卡费”额度的法案。

旨在对交换费率（即零售商在刷卡交易中支付给银行的费用）实施监管，这项法案在当时是众多说客的首要工作。于是，也就成了国会的首要工作。格里姆与卡特在报道中写道：“118位前政府官员及其助手都成了银行的注册说客……至少有124位前国会议员”在代表商家进行游说。这一提案占据了国会的主要议程。除此之外的绝大部分时间则被用来讨论“少数几项公司内部的争议：比如一台喷气发动机引发的口角，或是医疗行业内部的回扣之争，以及针对公司税法的永无休止的论战”。

众所周知，“国会已然僵化”，几乎一事无成，至少在那些被认为是关乎国计民生的大事上毫无建树。正如格里姆与卡特所说，“最难以理解却也最简单的理由便是：政府因忙于为大型利益集团之间的争议充当裁判而无暇顾及国家大事”。格里姆与卡特在论述中匿名引用了一位温和派民主党参议员的话：

我很吃惊议员们居然要花这么多时间来试图协助各类利益集团瓜分它们的战利品。这着实令我不解。我以为议会的焦点应当是公民权利、教育政策、能源政策……诸如此类。这类争议可以归为两到三类：大贪与大贪之争；大贪与小贪之争；个别情况下甚至还包括小贪与小贪之争。

您或许要问，为何国会会被胁迫至此？为何议员们无法自主决定会议的议程？我不相信有哪位众议院或者参议院议员会说：“我进国会就是为了能够‘协助各类利益集团瓜分它们的战利品’。”既然如此，为什么他们不能履行一位议员应尽的职责呢？（“哦，可怜的我，我痛恨哥伦比亚广播电台。”“那你就换频道呀！”）

答案就藏在格里姆与卡特的妙文之中。他们在文中写道：“华盛

顿的喧嚣将永不会停止：当年的新法便是来年废止的目标。那些由信用卡公司与大型零售商供养着的政客们不停地转换阵营，以他们见风使舵般的忠诚换取丰厚的报酬。”

请切莫忽视下面这段话的要领：格里姆与卡特指出，国会制定的议程至少在某种程度上是为了引诱资助者们向其提供竞选资助。谁有工夫去编制一套更简单的免税代码，更别提解决就业、贫困或是失业问题？这其中是否有利可图？格里姆与卡特写道：“仅就（2011年）1月至2月期间，由‘电子支付联盟’组织的政治行动委员会就向国会的竞选金库砸了至少50万美元。”<sup>147</sup>

这一解释与霍尔和迪尔多夫关于“游说是立法辅助”的说法并不矛盾。游说活动本身的确包含着众多教化公众的说服行为。同时，它与鲍姆加特纳及其说客同行们精彩且详尽的论述也可谓是一脉相承：“坏消息是国会的议程似乎只能由富人们来定”，并且，“国会议程与公众意愿之间几乎没有任何沟通的渠道”，因此，“许多问题从一开始就已经注定永远不会被提上议程”<sup>148</sup>。

然而，它却与史密斯主席关于金钱不会影响“立法行为”的主张背道而驰。制定国会议程恰恰是最典型的“立法行为”。假如不能将这种特定的混乱解释为金钱的影响，那便只能将其归结为纯粹的疯狂。

我选择相信更加仁慈的解读：金钱。金钱影响了“立法行为”。

#### 4. 信 任

但假如说您还是不买账。假如说您还是执意主张（我也无意隐瞒）游说行业的筹款行为并不会对政府决策造成系统性的负面影响。或许它确实分散了议员们的注意力，但那又如何？在您看来，国会做得越少越好。您认为，连政治学家们都未能证实“金钱买通政治”的观点。而我关于礼物经济的论述也同样没能够说服您。

但假定我所描述的问题皆属正常，即国会同时在同时依赖资助者与选民的情况下所颁布的政治决策会与其只依赖人民所做出的决策完

全一致，仍有一个事实足以证明国会对资助者日益增长的依赖已经成为民主政治中不容忽视的毒瘤：信任<sup>149</sup>。

绝大多数美国人都相信金钱影响了议会的投票结果。不论这是否属实，它确实是绝大多数人的信念。

而这种信念会进一步产生某种影响，甚至说，会产生一系列的影响。

首先，它将削弱竞选资助体系的可信度。而体系可信度的降低必然会导致公众对政府信任度的降低。根据皮尤研究中心在2014年开展的调查，“仅有24%（的美国选民）表示他们总是或者在大多数时候能够信任联邦政府。这是在过去五十年中所测得的最低比率之一”<sup>150</sup>。40年前这个数据为70%<sup>151</sup>。根据密歇根大学美国国家竞选研究项目的结论，公众对政府官员的看法已跌至历史最低点<sup>152</sup>。1964年，64%的调查对象相信政府服务于公众利益，而仅有29%的调查对象认为政府只为少数大型利益集团工作。但到了2008年，只有29%的调查对象相信政府服务于公众利益，却有69%的调查对象认为政府只为少数大型利益集团工作。同样，1958年，24%的调查对象相信“相当多的”政府官员“不务正业”，但到了2010年，这个比例增加到了55%<sup>153</sup>。在联合公民案的判决结果宣布之后，“公民行动”（Common Cause）、“改变国会”（Change Congress）、“公民运动”（Public Campaign）等组织联合发起了一项民意调查，结果表明，74%的调查对象认同特殊利益集团已对公共生活产生了巨大影响，79%认同国会议员“受制于”向他们提供竞选资助的利益集团与私人资助者<sup>154</sup>。只有18%的调查对象相信立法者注重倾听选民的意見甚于资助者的偏好。同样，在2008年国际政策态度项目的调研中，80%的美国人相信政府受制于“少数意图牟取私利的大型利益集团”<sup>155</sup>。

的确，相关并不足以构成论据。我也并不主张美国公众对政府的信任就只取决于“竞选资助体系的可信度”这个单一因素。基于对美国历史上关于竞选财政体系的诸多做法与规定的研究，以斯

拉·克莱恩曾公正地指出，任何设法用某个单一因素来解释“信任”的企图都是不理性的<sup>156</sup>。之所以说他公正，是因为没有人会相信仅凭一个变量就足以解释“信任”这一复杂的概念。在过去的五十年里，我们美国人在对政府的信任这个问题上受到了太多冲击——从约翰逊与越南战争，到尼克松与水门事件，再到克林顿与莱温斯基的性丑闻，以及其他许多令人不齿的弥天大谎。

但其他原因的存在并不能够在某种程度上为这个最核心的原因开脱。金钱仍是罪魁祸首。随着人们逐渐看清金钱在政治中所扮演的角色，他们对政治的信任也将与日俱减<sup>157</sup>。

这一结论不仅仅来自轶事秘史或是民意调查。在一项与同事皮尔卡洛·瓦德索洛、史蒂文·莱尔及马札林·巴纳吉共同开展的心理学实验中，我们试图测量显性利益冲突对信任度的影响。基于对三类机构（消费品、医药、政治）的研究，我们发现：

仅仅是对获利可能性的暗示而无须涉及任何确实的腐败行为便足以使当事人相信该机构与其他不相关的行为主体之间存在权钱交易，从而使其逐渐丧失对该机构的信任与信心。<sup>158</sup>

《新英格兰医学杂志》报道了医生在评估新药报告时所体现出的相似反应：不论研究本身的精确程度如何，医生对由药厂资助的研究报告的信任度要普遍低于对政府研究报告或是其他未注明资助来源的研究报告的信任度。他们指出，产业资助的任何迹象都会使“可信度”自动“降级”<sup>159</sup>。

信任的丧失继而导致了第二个后果。它使得任何有理智的人都不愿再花时间行使他们的民主特权<sup>160</sup>。我们都很忙。有人忙于家庭，有人忙于爱好，还有人把家庭当作一种爱好。但不论我们终日为什么奔忙，金钱能够买通政治的信念都足以让我们不再瞎花时间去操心国会的所作所为——至少，当我们并不拥有那些能够影响政治的金钱时，情况更是如此。假如民意调查的结果最终将会由于金钱的

影响而被任意修改，那么，调动成千上万的民众来参与调查的意义何在？您将如何向您的孩子解释？（“威廉，我没有时间陪你踢足球，因为我得去浪费时间给一位国会候选人投票，尽管我知道他即使当选也不会有时间去听选民的意見或做选民希望他做的事。”）政客们总是嘲笑绝大多数不关心政治的美国人。但或许被嘲笑的不该是他们。当我们能够把空余时间花在赈济处、教堂或者学校时，还要浪费时间去给竞选投票是一件多么可笑的事！正如杰夫·伯恩鲍姆所说：“与其气得发疯，试图改变这个体制……大部分美国人索性放弃了。”<sup>161</sup>

上述关于信任度与参与度相关的主张很可能会遭到一些人的反对。史蒂文·罗森斯坦与约翰·马克·汉森在对大量调查数据进行经验性分析的基础上得出结论：公众对政府的不信任并不会减少选民投票率<sup>162</sup>。许多人以此为据主张信任度与参与度无关<sup>163</sup>。

然而，我所说的信任应当更准确地表述为对政府效能的看法：假如人们相信“金钱能够买通议会的投票结果”，那么，他们很可能认为参与投票只是徒劳。罗森斯坦与汉森也指出，选民的“政治效能感”及其对“政府回应性”的感受将在很大程度上影响选民的参与度<sup>164</sup>。

托马斯·帕特森进一步深化了针对这一观点的论证，指出“政治效能”与公众对政府的信心密切相关。他在对2000年美国大选的分析中同样发现公众对政府的不信任导致了当年更低的选举参与度。此外，“在美国人为他们对竞选缺乏兴趣所给出的各类理由中，最令人担忧的是他们认为候选人都都不太值得尊重：他们只是一群受资助者供养的政客”<sup>165</sup>。正如麦克·高登所说，“对国会的怀疑已经成为影响选举参与度的最主要的负面因素之一”<sup>166</sup>。

一个颇具戏剧性的案例能够证实这一论点。“Rock the Vote！”这家无党派的非营利机构作为犬儒主义复兴的产物之一，也是奥巴马阵营的最大受益者。自1990年成立以来，它以“鼓励年轻一代参与政治并掌握政治权力”为宗旨，已经开发了一系列吸引年轻人参

与选民登记的方式与新技术，并将它们用于政府的“每一场竞选”。2008年，这家机构“组织了一场美国历史上规模最大的无党派选民登记行动”——当年新增的登记选民超过了225万，且年轻选民的投票率也有显著提升<sup>167</sup>。

但是，当在民意调查中被问及他们对2010年大选的投票计划时，这些注册的年轻选民表示他们不打算参与投票的最主要原因是“不论最终由谁胜出，利益集团都将始终掌握权力，并以此阻挠真正的改革”<sup>168</sup>。当众议员格伦·保沙得询问一群学生为何不信任政府时，他得到了相似的回答：“议员先生，只要看看国会的钱是怎么来的，又是怎么花的，您就会知道我们为什么不能相信政府。”<sup>169</sup>

金钱能够买通政治的信念能够解释美国公众越来越低的政治参与度。人们为何要故意浪费自己的时间？苏联的政党路线是共产党服务劳工。党的服务如何，劳工们最清楚。美国的政党路线是国会服务人民。国会的服务如何，你和我最清楚。但即使我们并不真的了解国会，这一信念也已经使得绝大多数美国人不愿再参与民主政治，或者说，至少是绝大多数的中产阶级。而这就好比让狐狸看守鸡窝，那些极端主义者因此愈发肆无忌惮。

这些批评都说得在理。但在撰写这本书的过程中，我始终要求自己量力而行。阐明社会学意义上的因果关系需要扎实的统计技巧。而我并不具备这些技巧，即便我有，恐怕也没有现成的有效数据。因此，我最多只能提示：公众对金钱在政治中的角色的认知（导致了政府可信度的下降）与他们对政府信任的丧失之间存在某种关联。

但是，显然我们也没有任何证据表明，假如根除了腐败，公众就会对政府重拾信心。在某种程度上，失望是根本性的。或许，美国公众对联邦政府的失望就已经达到了那种程度。

但不论是否果真如此，假如希望重建公众对政府的信任，我们至少应当从重塑政府机构的可信度开始。假如国会是可信的——议员们不再唯利是图——公众却依旧不肯予以信任，那便是公众的错。但就目前而言，公众恐怕连犯这个错误的机会都没有。



“那么，你就该写本书说服美国人，金钱并不能买通政治，”现有体制的捍卫者们反驳道，“我是说，假如美国人相信地球是平的，难道我们就要禁止航班从地平线那头飞过来吗？”

您当然可以写本书。如果您认为您能够找到足够的证据证明现有体制是好的——它并没有扭曲民主，政治代表应当商议的念头是愚蠢的，议员对资助者的依赖是有益的，或者至少是无害的——那也很值得欣慰。而我的观点是，即使美国公众的判断比不上政治学期刊中同行的评审，它也已经相当深刻。我们应当倾听并对此有所举措，而不是袖手旁观，坐等政治学家们的确凿证据。

问题在于信任——或者说至少在于信任。正如马克·赫瑟林顿所说：“公众对政府的反感部分来源于他们对政府为特殊利益集团牟利的担忧……找到改变这种认知的方法应该就能够提升公众对政府的信任。”<sup>170</sup>然而，要将这些方法付诸实践，我们必须先改变现状——消除国会议员对特殊利益集团资助的绝对依赖。丹尼斯·汤普森曾经写道：“若要赢得公众对民主政体的信任，政府官员就应当避免做出令人质疑的行为。”<sup>171</sup>

然而，共和国的“官员们”却恰恰给了美国人民质疑的理由。让我们再来回顾一下这场论战。作为本章的引子，我引用了两位共和党议员看似矛盾的主张：一位是参议员科伯恩，他指出“利用财政拨款换取竞选资助或政治资本的例子不胜枚举”；另一位是联邦选举委员会前主席史密斯，他声称“金钱并未对立法投票程序及立法行为产生过多的影响”。

在史密斯主席的观点中，关于“立法行为”的论述显然是错误的。为了满足国会对金钱的依赖，议员们要花30%~70%的时间来维系这种依赖关系；国会把大部分的注意力聚焦在如何解决资助者们关注的问题（比如银行“刷卡费”）。仅凭这两项事实便足以证明，金钱对国会立法行为有着极为重要的影响。任何人都无法否认这一影响的恶劣后果。

关于金钱是否影响“立法投票程度”的论述则更难证明。一段

来自另一位共和党参议员拉里·普雷斯勒的证词最能够说明问题。他向我解释道，不论金钱是否能够在最后关头决定一项提案的生死，但是，在这项提案自诞生之日起到进入最终审议阶段的漫长过程中，至少我们同样无法证明金钱不能够对其施加影响。事实上，所有“证据”所指向的结果恰恰相反：曾经身在其中的前国会议员、罗伯特·凯泽等深谙其道的新闻记者以及那些主张现有体制远比一系列契约要更加复杂的社会学家与退役说客们均断言，金钱对立法投票程序有着不容小觑的影响力。怎么可能没有呢？

终归，这场论战并非只是学者之间的学术探讨。那些现有体制的捍卫者们从旁煽风点火，使其愈演愈烈。在这场论战中，我们看到了一群痴迷金钱的瘾君子，他们由于对金钱的依赖正逐渐丧失做好本职工作的能力。但他们对此却坚决否认，尽管听着像极了小说中常见的桥段：“我应付得来。”“它并没有影响我或者我的工作。”“我知道其他人或许不行，但我没事。”“我驾驭得了。”“我能控制得住。”

是的。

现有体制的捍卫者们还不肯面对现实。但他们是时候清醒了。

### 好吧，但金钱真的是万恶之源吗？

有一千人在伐着罪恶的枝桠，却只有一人在猛砍罪恶之根。

——亨利·大卫·梭罗，《瓦尔登湖》

在上述论证的基础上，我们应当能够公正地评价那些针对我所提出的现有体制下金钱腐蚀性（即不平等性）的质疑。

有人质疑我将金钱视作罪魁祸首的观点。以斯拉·克莱恩在他对本书第一版所写的书评中提出，“如广义相对论般”能够“用来解释所有政治问题”的“普遍真理”不是金钱，而是“政党极化”<sup>172</sup>。《经济学人》杂志刊登的另一篇书评则将问题归咎于“选区重划”<sup>173</sup>。

克莱恩说得没错，政党极化的确是当下美国政治亟待解决的一个核心问题。数据所反映的事实令人惊愕。如今的国会比它自内战以来的任何时期都要更加极化。正如林肯所言，“若一家自相纷争，那家就站立不住”，如今，两党的对峙正从根本上削弱共和国的实力。

然而，若要根治问题则须从问题的起因入手。美国国会日益极化的原因众多。但其中最关键的一点是，国会的极化并不是由于民众的极化，而是由于国会通过选区重划使得这个国家在地域上变得愈发泾渭分明。

我们倒不至于要通过禁止城市化人口向郊区的迁移来缓解政党极化<sup>174</sup>。我们也不会强迫政见不一的人们统一思想。相反，这恰恰是对极化趋势的一种制约。

同样，尽管部分热衷政治的美国民众（大部分来自右翼，也有少数左翼分子）已经相当极端，但这毕竟是一个自由的国家：没有人会被禁止收看福克斯新闻或是《雷切尔·玛多秀》。

上述因素都是促使政客在投票中表现得比以往任何时期都要更加极端的背后推手。然而，它们却不是我们所能改变的。我们能够设法加以改变以缓解现状的因素屈指可数。

其中，最重要的一点便是竞选资助方式。最重要，却并非唯一。“稳得议席”同样会使议员们变得更易极化。就目前政客们利用选区重划与单一选区制创造“稳得议席”的情况而言，禁止选区重划、施行复数选区制将在极大程度上降低极化压力<sup>175</sup>。

改变竞选资助方式也将有助于降低极化压力。因为募集资金的有效手段之一便是诽谤与中伤对手。凯泽指出，由于议员们“从不与来自另一政党的同事们建立私人关系”<sup>176</sup>，这一手段因此变得更为容易。（一位议员曾对我说，他在国会任职的五年期间，与同事共进午餐的情况不超过五次。“假如你还有时间吃午饭，就有时间筹款。”<sup>177</sup>）在克里斯·多德看来，“务实的中庸主义原本是‘国会的工作之道’……但如今，议员们的做事方式却与中庸主义‘大相径庭’”<sup>178</sup>。

麦克·高登引用了一则参议员乔·曼钦在2014年接受美国有线电视新闻网（CNN）采访时所描述的，特别具有启发性的案例：

政治中到处都有金钱的影子……如果您愿意的话可以说，我每天去国会上班就是为了给下一次国会竞选募集资金。作为一个民主党人，假如说我的目标是为我美国哥伦布国防供应中心（DSCC）募集资金，那么，我的共和党对手及同事们则要为俄罗斯卫星通信公司（RSCC）募集资金。这笔钱将被用来对抗任何一位有意参选的民主党或共和党候选人。有时，我们甚至还得与来自另一政党的对手及同事同台竞选。可想而知，若在这一切发生之后的下一周，我们又向对方提出，“您好，您现在愿意与我合作吗？您是否能够与我联席保荐一项提案？”现场的气氛该有多么尴尬。而这恰恰是目前的现状。金钱已经渗入国会，并从内部开始瓦解民主的联盟。<sup>179</sup>

有效地利用仇恨往往能够驱使支持者们更加慷慨地提供资助。在这个意义上，极化很可能是我们最应当担忧的结果。然而，目前的竞选资助方式正是这种极化的动因之一。

因此，为什么不先解决选区重划的问题？

假如我们能够禁止选区重划，就能够使稳得议席的比例降至50%以下。这一改变所带来的唯一可能的后果便是竞选开支的急剧增长。但倘若我们尚未改革竞选的资助方式，这一后果便足以使问题进一步恶化。

因此，我并不反对其他方面的改革。要挽救美国的民主政体，它们皆是必不可少的环节。

然而，这些改革应当从最根本的那一项开始，依次有序地进行。竞选资助方式改革正是这样一项具有生成意义的改革。

最后，我需要重申的是，我绝不认为金钱是美国政治中唯一的问题。它不是。我也并不怀疑政党极化所造成的恶劣影响。毫无疑问

问，选区重划与“胜者全取”制加剧了极化现象。

但是，我所要论证的焦点是那些能够激发一系列改革，从而将上述拖垮民主政体的恶瘤逐一摘除的、切实可行的改变。

竞选资助方式改革是这一系列改革中的第一步。一旦我们找到了它的解决方案，其他的改革便会随之而来。

## 第九章 这么多的钱是如何打败左派的

2008年11月4日，美国大选产生新一届政府。6900万选民以近四十年来最高的选民投票率选举了美国历史上第一位非裔总统。奥巴马以超过对方候选人近一倍的选举人票和近1000万的得票数成功当选。民主党在众议院共赢得21个席位，进一步坐实多数党地位。同时，一位共和党议员的倒戈使得民主党在参议院也获得足够的多数席位，从而能够确保有权制止少数党参议员通过“冗长发言”来阻挠议事。

奥巴马的胜利极大地鼓舞了改革派。尽管不是政治自由派，但他在竞选过程中依然承诺了诸多实质性改革。医疗保健的改革者们为能够推行真正的医保改革而欣喜若狂；宣扬全球变暖的激进分子则认为他们选出了一位更加性感的艾伯特·阿诺·戈尔。同时，随着华尔街股市崩盘使得美国经济陷入绝境，美国人民也迫切希望目睹奥巴马拿华尔街开刀。（“我将抵制华盛顿的腐败，整顿华尔街，从而确保类似的危机绝不再发生”<sup>1</sup>“我们必须制定游戏规则，保障金融行业具备应有的偿付能力，避免华尔街的富豪们拿老百姓的钱去冒险，做着‘反面我赢，正面你输’、稳赚不赔的买卖”<sup>2</sup>。）倘若有任何渐进式改革的机会，这场选举的胜利似乎都为它们打开了大门。

我曾是奥巴马坚定的支持者。事实上，早在人们开始听说这个名字之前，我就已经是他坚定的支持者。他曾是我在芝加哥大学的同事。2000年，他在芝加哥南区竞选议员，铩羽而归。但失败后的

奥巴马依然乐观，反倒安慰我说：“这算是一次不错的尝试。”当时我想，假如那场竞选算是“一次不错的尝试”，那么，恐怕我的政治意识比他还要更强一些。

尽管如此，自那以后，他的每一场竞选都会得到我的支持。在某种意义上，这很正常，因为我们曾是朋友。但绝非仅此而已。和许多认识他的人一样，我曾笃信在奥巴马的身上有着一些典型政客所没有的东西。他能够使我信服。更确切地说，我曾无条件地信任他。这种信任不仅仅是因为我认同他所提出的政策。事实上，我对他的部分政见并不完全认同。相反，这种信任是因为我相信他看到了美国政府存在的问题，并为之愤慨，承诺要解决这些问题。

这位伟大的演说家在他的演讲中总结了本书所涉及的一系列观点。在2007年至2008年夏天的那一场又一场的竞选演讲中，奥巴马描述了美国政府存在的问题。他提出：“政府的运作方式必须改变。”

假如我们不改变当下的政治体制——假如我们不能从根本上改变政府的运作方式——那么，那些困扰上一代人的问题将继续纠缠我们世世代代的子孙。<sup>3</sup>

然而，需要明确的是，这场改革并不局限于终结布什政府的错误政策；而是要终结那个制造出这些错误政策的政治体制。长期以来，无论是在民主党还是在共和党执政时期，美国政府一直纵容着华尔街的富豪们利用说客与竞选资助操纵政治来牟取私利，却对普通民众为此付出的巨大代价置若罔闻。<sup>4</sup>

我们反对可以任由说客控制政府的主张——有人认为他们原本就是民主政体的一部分。但我们知道，说客们在政治中所拥有的超乎寻常的影响力已经使他们成为问题的一部分，而这场竞选正是我们表明立场，制止他们继续干预政府决策的一个契机。<sup>5</sup>

除非我们愿意打破当下腐朽的政治体制，阻止说客们继续

利用他们的势力为所欲为，否则，任何改革都将是天方夜谭。<sup>6</sup>

我之所以参与竞选，就是为了要打破这个体制。<sup>7</sup>

假如我们不愿意先发制人，那么，真正的改革——那些足以在长远意义上改变美国人日常生活的改变——将由于现有体制捍卫者们的阻挠而变得遥遥无期。<sup>8</sup>

正是这一主旨使得奥巴马有别于那位似乎更加名正言顺的民主党候选人：希拉里·克林顿。因为在2008年的竞选中希拉里并不主张“改变政府的运作方式”。相反，她反对约翰·爱德华兹与巴拉克·奥巴马对现有体制的攻击，尤其是他们对说客的质疑。她在2007年8月举行的政治部落客大会 YearlyKos 上说道：“不论您是否愿意承认，这些说客中的绝大多数都代表着真正的美国人。他们代表护士，他们代表社工，是的，他们还代表那些雇佣了大量员工的企业。我不认为，本着我三十五年来始终为信念而战的从政经历，我不认为任何人会真的相信我的判断将被说客所左右。”<sup>9</sup>

她所说的“任何人”并不包括当天在场的数千人。因为当希拉里试图教导他们什么该信而什么不该信时，全场嘘声一片。

取而代之，希拉里对总统职务的理解与她的丈夫非常相似（尽管，毫无疑问，要排除那些可悲的绯闻）。在她看来，总统就是要适应现有的政治体制，并尽力发挥其固有的优势。那或许是一匹瘸马，抑或是一匹醉马，甚至有可能是一匹只会后退的傻马。但总统的工作不是要治好那匹马，而是要尽其所能，让它跑得更快。希拉里在竞选中也承诺要促使国会通过为数众多的改革项目，但其中却没有一项涉及对政府运作方式的根本性改革。

因此，尽管我并不因为希拉里的落选而幸灾乐祸（她是一位杰出的政客，同时，作为参议员及国务卿所开展的工作也足以证明她是一位优秀的女政治家），但我很高兴奥巴马最终赢得了竞选。因为，正如您在本书中所见，我也认为打击民主腐败才是下一任总统上任后必须率先解决的核心问题。并非因为腐败是最重要的问题，



而是因为腐败是万恶之源。它就好比一道关卡：除非我们将其推翻，否则就无法触及这个国家正面临的许多关键问题。

我以为奥巴马也是这么想的。这曾是他一遍又一遍对公众做出的承诺。这也曾是“（他）之所以参与竞选的理由（——）就是为了要打破这个体制”<sup>10</sup>。

然而，奥巴马上任后却换了另外一副牌。取而代之，他的执政策略与希拉里所承诺的方式简直如出一辙，也是比尔·克林顿在任期间惯用的手段：与最有权势的说客达成妥协，以此换取他们对一项提案的支持——结果，“真没有想到”，这些最有权势的说客们却并不站在“人民”那一边。奥巴马成了另一个白宫办公厅主任拉姆·伊曼纽尔，后者“尽管同意奥巴马关于政府机能障碍的观点”，却“无意改变目前的游戏规则”<sup>11</sup>。

当看着他亮出底牌时，我简直难以置信。理想主义的我自然不愿相信奥巴马会举着“变革”的大旗赢得了竞选，却对新一届“政府的运作方式”不做任何调整。

同时，实用主义的我也不能相信这一转变。我无法理解这一届政府打算如何在它对削弱游说集团的势力仍毫无对策的情况下，就能够向美国最有权势的利益集团发起挑战并取得胜利。在现有体制下，任何类似于奥巴马所承诺的改革都将是纸上谈兵；因此，假如奥巴马的目标果真如他所言，那么，改革现有的政治体制将是不可或缺的第一步。

早在2009年我们就应当看清这一点，因为自那以后事实已经再明显不过了。

在光景最好的时候，克林顿的执政模式或许还能够取得有限的成果，条件是：（1）市场保持较高的集中度；（2）竞选资助体制保持不变。

改革转移财富，而那些有可能因此被剥夺财富的人们自然要予以抵制。正如肯尼斯·克劳福德在推行新政时所说：“已经到手的东西，他们自然要拼命保住。”<sup>12, 13</sup>

然而，“拼命”的有效性取决于实力——这既包括他们的原始力量，也包括他们利用原始力量来达成目的的能力。

竞选资助便是他们运用这股力量的方式之一。而能否利用竞选资助达成目的的关键则在于这一目的是否高度集中。

譬如说，假设这个国家只有一家石油公司：如果这家公司能够获得许可，在成本估算中忽略煤炭价格，便可由此赚取 1000 亿美元的额外利润，那么，通常这家公司应当会愿意花费 1000 亿美元来避免被迫将煤炭价格纳入产品成本。在一个金钱能够影响核心政策的政治体系中，那笔钱会花得很值。

但假如能够从现有体制中获益的企业并不止这一家，问题就会变得更加复杂。他们中的每一个都将面临经济学家称之为“搭便车”的问题。对于这些企业而言，能够维持现状固然是好的，但如果能够不花费一分一毫便维持现状就更好了。换句话说，每家企业都会想要成为“搭便车”的那一个。于是，为了更经济地使用资本，利益集团之间就必须协调配合。

在自由市场中，（至少对改革家而言）变革的推行看似更有希望。一个特殊利益集团旗下所包含的企业数量越多，这些企业能够彼此协调以维持现状的可能性就越低。因此，在其他条件一致的情况下，就凭改革对象们难以众志成城这一点而言，自由市场的改革也应当会比垄断市场的改革要更简单一些。

然而，目前的问题在于美国的大部分市场都已变得高度垄断，企业联合组织之间更容易在关键问题上达成一致。事实上，在金融等亟待改革的核心领域，市场垄断的程度比以往任何时期都要更高。高度垄断使得企业之间更易协调利益，但同时也加大了推进改革的难度<sup>14</sup>。

事实上，垄断本身并不会必然导致律师们所谓的“市场支配力”，而市场支配力才是触犯《反托拉斯法》特别限制的认定条件。因此，上述针对垄断市场的论述并非对司法部反托拉斯署或联邦贸易委员会玩忽职守的指责。

但是，市场的高度垄断又确实为那些企业联合组织集中采取政治行动创造了更多的机会：因为需要共同承担风险的企业越少，说服他们支持竞选以维护利益的企图也就越容易实现<sup>15</sup>。

这一发现使得拉格拉迈·拉詹与路易吉·津加莱斯等自由市场的支持者们也提出“在政治上同样需要反托拉斯——要制定规则来避免垄断企业过度膨胀并通过市场支配力操纵国内政治，进而阻碍、影响其他经营者进入相关市场”<sup>16</sup>。目前，国会尚未颁布任何类似的政策法规。事实上，我们对资本家抵制改革或实施垄断的能力几乎不加限制。（根据对《宪法第一修正案》的解读，）任何企图修改《反托拉斯法》的阴谋都可免除审查，即使这些被修改的条例很可能只是出于保护共谋者的利益<sup>17</sup>。

因此，无论新一届政府试图推行何种改革，在美国政坛始终活跃着一群资金雄厚、手眼通天的政治说客。这些说客们深知政治家们会对他们的政策建议唯命是从，因为这些建议往往能（通过我在第一章中所描述的礼尚往来）为后者带去丰厚的竞选资助。因此，他们的需求也往往会比选民的需求更早得到政府的回应。

没有比医疗保险改革更能展现现有体制特征的案例了。奥巴马将医疗保险改革作为他在竞选运动中的主打牌，随后也成为他在执政期间的首要任务。自上任之日起，奥巴马与他的团队便致力于谋划如何能够使《患者保护与平价医疗法案》通过审议。而他们使其通过审议的方式则明明白白地揭露了现有体制中真正的权力所在。

奥巴马在他的竞选中承诺要实现医疗保险改革。而“公共医保”曾被作为其中的一项重要内容。尽管细化方案始终未能明确，但其中的道理却相当简单：政府会提供一份与私营保险公司竞争的公共医保计划。鉴于任何公民都有权选择购买公共医保，这一提案将促使私营保险公司迫于竞争压力降低保险费用。尽管这份公共医保计划很有可能无人问津，但这无关紧要。因为这项计划的目的是实现医疗国有化，而是在（高度垄断的）医疗保险市场中引入竞争机制，从而避免私营保险公司利用国家医疗保险改革的契机从公众手

中榨取更多的利润。

然而，这项计划却始终未能落地。有时，奥巴马说的是国会审议的那份医疗保健计划；有时，他又会谈及一份“新的公共医保方案”。他的竞选网站上曾经写道：

奥巴马—拜登计划将创建一个全美医疗保险交易系统，帮助目前尚无医疗保险或有意更换保险公司的个人购买能够负担得起的医疗保险方案。通过这一交易系统，任何美国公民都将有机会注册获取新的公共医疗保险，或是申请一份受联邦政府监管的私营医疗保险。同时，联邦政府还将向需要的个人与家庭提供基于家庭收入按比例增减的税收抵免。<sup>18</sup>

2007年3月29日，奥巴马在爱荷华大学的演讲中同样提到：

所有美国公民都将被纳入一项新的医疗保险计划。这项计划将使他们与任何一位联邦雇员——从爱荷华的邮政工人到华盛顿的国会议员——享受同等的医疗保险待遇。

三个半月后的2007年7月17日，他又就《计划生育行动基金》提出：

我们将制定一份公共医保方案。任何尚无医疗保险的美国公民，包括所有妇女，均有权申请获取。

五个月后的2007年12月1日，他在爱荷华州总统论坛上再次宣称：

正如我曾描述过的那样，我们将设立一项政府项目，覆盖所有公民，且禁止保险行业以先前病史为由拒绝任何购买者。

这些承诺一直延续至总统竞选结束之后。在2009年7月18日的总统每周演讲中，奥巴马仍在继续相似的论调：

我所签署的任何方案都必须包含医疗保险交易系统：一个一站式的医疗保险市场。您可以在比较各种不同方案的福利、价格与业绩之后，选择一份最适合您家庭的医保计划。公共医保计划也将被纳入其中，通过增加竞争来提高私营保险公司的诚信度。<sup>19</sup>

但不论基于何种具体方案，所有公民都将获得某种保障的承诺曾是奥巴马竞选时提出的政纲议题之一。

此外，高价处方药的解决方案亦是如此。无论是在美国还是英国，制药产业都是最有利可图的产业之一<sup>20</sup>。而它能够如此暴利的的原因之一是政府以药品专利的形式赋予该产业的专卖权。（只要药品的研究开发仍是由私人资助，）药品专利确有必要，但早有学者质疑目前的专利审批程序是否过于简单，以及模仿药物是否有必要受到专利保护。（模仿药物是指具有自己知识产权的新药，其药效与其意图替代的同类突破性药物的药效相当。由于专利产品的社会成本较高，即更高的产品价格，而模仿药物的增值效益较小，故似乎没有必要为这些药物授予专利。）

然而，专利并非政府赋予企业来规避自由市场竞争的唯一一顶保护伞。除了专利，政府有时还向医药公司承诺，绝不使用其市场支配力来“迫使”他们降低报价。之所以要加引号是因为此处所说的“迫使”自然不是指的警棍或者坦克。这并非暴力，而只是正常的市场运作机制。在自由市场中，拥有市场支配力的买家可以花更少的钱买到同样的商品。我们可以把它理解为批发与零售之间的差别：批发商往往能以低于零售的价格买到商品。但是，当这家批发商真的很大、很大时，它便能利用它的市场支配力从卖家那里索取

到很低、很低的价格。

因此，请不要由于“市场支配力”及“迫使”等说法便误认为这其中有什么坏事发生。卖家被“迫使”以更低的价格批发商品，就好比您被“迫使”以3.5美元在星巴克购买一杯拿铁咖啡一样。假如您不愿接受这个价格，您大可以换个地方。假如卖家不愿接受批发商所要求的价格，他也同样可以拒绝。市场的要求或许不能尽如人意，但绝大多数人却不会只由于个人的不满就能获得一项由政府颁布的特殊法令以豁免市场对他的约束。

然而，医药公司却可以。2003年，国会审议通过了布什总统在任期间最重要的社会立法《联邦医保处方药福利法案》<sup>21</sup>。这项庞大的政府计划——预计将在2006年至2015年间耗资4900亿美元<sup>22</sup>，且不会通过额外增加民众税收来补贴政府开支——旨在为老年人提供福利，确保他们能够负担得起高价药品。但是，它的颁布同时也为医药公司带来了福音，因为从此，医生开给老年人的高价处方药将拥有一条几乎永远不会干涸的资金流。

布什法案的第四部分可谓是整部法案的精华所在（至少对医药公司而言）。它在实质上确保了医药公司能够以零售的价格向医疗机构批发药品<sup>23</sup>。法案禁止政府与医药公司协商以获取更低的价格。因此，当政府无权运用其市场支配力从医药公司那里获取更低的价格时，医药公司却有权利用他们的市场支配力（即由政府赋予的药品专利权）漫天要价。

这并不是一个简单的问题。理智且独立的经济学家们将会证明，政府要给药品定价绝非易事。因为除了卖方垄断（独家卖方），还有买方垄断（独家买方）。允许独家买方毫无约束地行使它的市场支配力所导致的社会危害性并不亚于卖方垄断所带来的后果。

无论如何，我的目的并非设计一份经济学上完美的妥协方案——即使完美的方案确实存在。相反，我的目的是追踪总统在这些复杂的政策问题上的立场演变。

当国会审议通过《联邦医保处方药福利法案》时，巴拉克·奥

巴马对第四部分的看法是毫无疑问的。他简直义愤填膺。正如他在参议院会议上所说，这只不过是“医药产业的势力与利益又一次胜过了好的政策与公众意愿”。“这对医药行业而言无疑是巨大的利好。”他补充道，“当您看到联邦政府为咱们的老兵和军人所协商获得的药品价格时，就会发现政府也同样能够——并且应该——利用政府的影响力为老年人争取更低的药品价格。”<sup>24</sup>

奥巴马在竞选中继续坚持这一立场。在奥巴马-拜登的竞选网站上写着下面这段话：

巴拉克·奥巴马与乔·拜登将撤销禁止联邦政府与医药公司直接协商药品价格的禁令，并将高达 300 亿美元的余利用于进一步拓宽保险覆盖范围及提升保险服务质量。

一则名为“Billy”的竞选广告便是以此作为宣传主题：

解说员：“医药产业将禁止政府与医药公司协商药品价格的政策写入了《联邦医保处方药福利法案》。而您知道吗，审议通过这一法案的委员会主席事后便改行进了医药产业，年薪 200 多万。”

此时，屏幕上显示“巴拉克·奥巴马是唯一一位拒绝政治献金的候选人”，同时，镜头切换至奥巴马的演讲：

想象一下。这不过是华盛顿那些政治家与说客们的老把戏。您知道，我无意精通此道，相反，我想要给这些游戏画上一个句号。<sup>25</sup>

可见，奥巴马对公众的承诺不仅仅是一项公共医保方案，还包括绝不再让医药公司以政府特许经营的方式避开市场竞争，独享巨

额利润的情况发生。

但是，在这两件事上，奥巴马都未能实现他的诺言。公共医保的提案最终没能纳入奥巴马医改方案，相反，药品公司却获得了诸多免于市场竞争的特权。

然而，仅此一点还不足以说明问题。政治本身就是一种妥协的艺术，而政治家的承诺便是这种妥协的一部分。政府是否失信并非问题所在，关键是：他们因何失信？是什么势力迫使他们接受妥协？

按照《新共和》杂志资深记者乔纳森·科恩的说法，奥巴马几乎把医疗保险改革当作对新一届政府的“考验”：“这个国家是否依旧有能力解决它所面临的最棘手的问题？假如他放弃了全面医改，就相当于承认美利坚合众国在某种程度上已经不受政府管制。”<sup>26</sup>

但问题是，新一届政府将基于何种体制来治理美国。正如科恩所写的：“奥巴马曾承诺要改变政府的运作方式。不会再有国会接待室里的私下协商；也不再有为了讨好利益集团而为他们量身定制的法案。但同时，奥巴马又想要颁布一部具有里程碑意义的立法。这两者之间的冲突很快便会显露出来。”<sup>27</sup>

科恩的说法基本正确，但又不尽然。奥巴马确实曾承诺要终结“为了讨好利益集团而为他们量身定制法案”的做法。（“除非我们愿意打破当下腐朽的政治体制，阻止说客们继续利用他们的势力为所欲为，否则，任何改革都将是天方夜谭。”<sup>28</sup>）但这并不意味着他要放弃政治。（“不会再有国会接待室里的私下协商。”）协商本身并不是问题，妥协也不见得毫无益处，只要这些协商与妥协的动力始终只源于民主政治对人民的依赖。通过满足内布拉斯加州选民对某些加州物资的需求来换取他们对医疗保险改革的支持，这笔交易本身并不罪恶。

奥巴马在竞选中曾多次提及，而我在本书中也试图论证的真正的罪恶在于，那些并不能代表人民意愿的势力正迫使着政府一再妥协。那便是“说客们在政治中所拥有的超乎寻常的影响力”<sup>29</sup>——之



所以超乎寻常是因为他们不受民主国家对权力的约束。他们所代表的是金钱的实力，而非民主的力量。

然而，在科恩的故事中，这股“超乎寻常的影响力”却随处可见。政府与美国医药研究与制造商协会（PhRMA）私下达成协议，从而获取后者对奥巴马医改计划的支持。代价呢？是承诺政府不得与医药公司协商以获取更低的价格，正如布什总统在《联邦医保处方药福利法案》中所做出的妥协一样。政府曾估算这项法案将为医药公司带来近 1000 亿美元的额外收益，而奥巴马与美国医药研究与制造商协会的说客们所达成的协议则使后者确信他们最终将能够获得这笔收益。

“公共医保方案”的遭遇也是如此。国会预算办公室曾估算公共医保方案将促使私营保险公司迫于竞争压力降低保险费用，从而“为政府节省约 1500 亿美元的开支”<sup>30</sup>。这种竞争在许多人看来是公平的，因为美国医药研究与制造商协会以及众多的私人医疗保险公司也同样有可能因此创造新的销售高峰：由于法案要求每一位美国公民都必须购买医疗保险。哎，可是正如科恩所说，“那些不甘心为政府改革买单的医疗保险行业还是鼓动了富有同情心（且依赖竞选资助）的立法者们出面干预。他们阻挠法案的审议，直到亨利·韦克斯曼出面斡旋（最终说服奥巴马放弃了公共医保计划）”<sup>31</sup>。

这其中的教训显而易见。任何一项改革都将受到“原有体制的约束”。在科恩所列举的一系列制约因素中，最核心的“体制约束”源于“竞选资助的本质”<sup>32</sup>。而竞选资助的“本质”是什么？——“企业利益集团”（引用科恩的话）“通过说客与竞选资助操纵政治来牟取私利，却对普通民众为此付出的巨大代价置若罔闻”<sup>33</sup>（引用奥巴马的话）。在医疗保险改革的案例中，“普通民众”为这一“本质”承担了高达 2500 亿美元的费用：显然，这便是由于我们在推行改革的同时不得不顾及“竞选资助的本质”而要取悦利益集团所付出的代价。

在奥巴马医改方案通过审议之后,《华盛顿邮报》的一位专栏作家以斯拉·克莱因撰文称赞奥巴马“成功地中和了每一个相关行业的势力”<sup>34</sup>——医疗保险行业、美国医药研究与制造商协会、美国医学会、工会,甚至还包括大型企业。克莱因对“中和”一词的所指相当明确:(尽管过程举步维艰,)奥巴马成功地利用各种势力来相互制衡,最终使得医疗保险改革法案通过了审议。

然而,在《华盛顿邮报》编辑对此文的命题(“利益集团的黄昏”)中,“中和”一词的意义却变得模糊了。这一命题似乎在暗示,克莱因认为奥巴马通过这一法案削弱了利益集团的势力。事实上,奥巴马在竞选中也确实做出过类似的承诺,要“从根本上改变政府的运作方式”<sup>35</sup>。

普利策奖获得者、作家格伦·格林沃德注意到了这一暗示,并按照他以往的风格毫不留情地加以抨击。他写道:

假如,克莱因所说的“中和”是指“毫无节制地贿赂并满足他们的要求,直到他们愿意为了随之而来的巨额利润而最终对这项法案表示赞同”,那么,他绝对是正确的。

有能力迫使政府贿赂且满足您的要求绝不是无能的表现。事实恰恰相反。

这项法案被重塑的方式恰恰体现且印证了美国政府长久以来的运作方式。您或许可以找到合理的借口来解释为何政府不得不做出妥协,却无法否认这些妥协本身。<sup>36</sup>

格林沃德对克莱因的批评或许有失公允(专栏作家很少有机会为专栏命名)。但是,他对奥巴马的批评却相当公平。

假如希拉里·克林顿代替奥巴马当选总统,并通过上述方式颁布了医疗保险法案,她确实值得称赞。然而,用希拉里的方式来赢得这场战役的奥巴马却无法赢得同样的赞誉。非但没有像他所承诺的那般“迎接挑战”,“改变政府的运作方式”,奥巴马的所作所为反

倒“印证”了“美国政府长久以来的运作方式”。反过来，这种“印证”又使得所有其他领域的改革也愈发困难。

在每一个奥巴马试图发起重大改革的领域，相似脚本都被反复重演。比如说，银行业改革。

在2008年的那场金融危机中，美国银行业不计后果的恶行简直罄竹难书。此处的“不计后果”不是光从银行业的角度来看，而是就整个社会而言。我认同法官理查德·波斯纳的观点，从银行业的角度来看，他们的行为并非“不计后果”。事实上，就他们的立场来说，当时的应对可谓是相当理性：假如赌输了也有别人帮忙买单，投机倒是一种不错的生意模式。

真正的改革应当聚焦金融投机的诱因。政府必须确保私人银行无法再拿纳税人的钱为他们的投机行为买单。在投入了史无前例的巨额救市资金以挽救金融体系之后，相信人们已经达成共识，至少，我们应当确保这样的危机不会再次发生。

从这个角度看，现有金融体系最根本的缺陷与保守派针对社会福利的攻击一致：这一体系已经引发了“道德危机”。就社会福利而言，保守派担心失业补助金（旨在缓和失业对当事人及家庭造成的冲击）有可能导致失业者不再积极争取就业。就金融体系而言，保守派的担忧则是政府关于提供紧急救助的承诺将导致银行业更加肆无忌惮的投机行为。

的确，道德危机的案例比比皆是。

美国的银行业在过去十年中迅速膨胀。金融危机也未能影响他们进一步壮大<sup>37</sup>。《洛杉矶时报》在2013年秋天的一篇报道中写道：“华盛顿的众多民主党与共和党代表们难得一见地达成共识，一致认为政府若任由那些规模庞大的银行倒闭，将进一步加剧金融危机。”<sup>38</sup>于是，在危机来临之前，每家银行都理所当然地认为，即使遇到了麻烦，政府也不会袖手旁观。在经历了危机（以及随之而来的改革）之后，这种期望更是成为一种确信。

因此，当下的金融市场格局意味着大型银行还将一如既往地开

展投机活动，并且会比小型银行更加肆无忌惮。同时，它还意味着大型银行比小型银行更加可靠（因为政府不会任其破产），它们也因此能够在自由市场中以相较于小型银行而言更低的利率进行借贷。同样，正如西蒙·约翰逊与詹姆士·夸克在 2009 年所提出的观点：“过去，大型银行的贷款利率一般会比小型银行低 0.78 个百分点，但在 2000 年至 2007 年期间，两者的贷款利率差价平均增长了 0.29 个百分点。”<sup>39</sup>

2000 年，奥利弗·哈特与路易吉·津加莱斯在对经济学家迪恩·贝克与特拉维斯·麦克阿瑟的一项研究的总结中写道：在危机“之后的那段时期”，“大型银行与小型银行的贷款利率差价增长到了 0.49 个百分点。这一差价正是市场对政府因‘规模太大以至于不能倒闭’而向大型银行提供的无形保障的价值估算。对那 18 家资产超过 1000 亿的美国银行而言，这一承诺就相当于年均 340 亿的政府补贴”<sup>40</sup>。

年均 340 亿的政府补贴：这相当于 50 万小学教师或 60 万消防员的年均工资，这笔钱可以用来为“启智计划”增加 440 万个受助儿童，又或是为退伍军人管理医院增加 400 万老兵的医疗补助<sup>41</sup>。然而，我们并没有把钱花在这些有意义的事业上。相反，巨额资金被用来拯救那些一边使国民经济面临持续的系统性风险，一边却向他们的高级主管支付着有史以来最高红利的金融机构。

按照这一体系目前的运作方式，当银行投机失败时，政府便会出面救市。政府的紧急援助加上源源不断的小额无息（几乎零利率）贷款（假如我们能够把联邦储备银行提供的 9 万亿贷款称为“小额”）给了那些银行喘息的机会，使得他们免于破产，并且有资本得以东山再起，赚取巨额利润以偿还政府贷款，并向高级主管支付红利。2009 年，华尔街 38 家大型企业的股东与高级主管年度盈利的总和高达 1400 亿美元，“打破了美国有史以来的最高记录”<sup>42</sup>。

这正是基于政府的金融管理规定而逐步形成的激励机制——其中，既包括政府默认金融机构的投机行为，也包括政府为其投机行

为提供的显性和隐性担保。两者加在一起便创造了人类历史上最愚蠢的社会主义形式：“损失社会化而盈利私有化”<sup>43</sup>——于是，普通民众需依法纳税，而特权阶层却独占红利。对此，按照津加莱斯的说法，“假如市场中的某个行业……能够实现损失社会化而盈利私有化，那么，资本主义在经济与道德上的优越性将不复存在”<sup>44</sup>。

银行家都是理性行为者。假如他们不能从中得利，便绝不会将国民经济置于根本的系统性风险之中。而假如他们相信投机失败必将导致破产，他们自然会认为这一行为无利可图。因此，金融改革最关键的突破点应当是终结银行的“道德危机”，而最简单有效的方法便是确保政府不再向银行提供任何紧急援助。

2010年国会审议通过美国金融监管改革法案，旨在结束“不良资产救助计划”。然而，这一设想不过是纸上谈兵。今天，倘若任何一家大型银行面临破产，都将对美国经济复苏造成极大冲击，政府干预救市将是正当且必要的措施。股市崩盘在即，政府却坐视不理，显然是不理性的。“无论我们多么努力地试图约束政府的干预，”津加莱斯写道，“但是，面临重大的金融危机，想要制止政客的介入是不可能的。”<sup>45</sup>真正的改革不能基于非理性的、严厉的爱，而是要放手让投机者们经历失败——只有如此，他们才能认识到停止投机的意义。

而实现上述改革的最简单的方法便是强制银行缩减规模，从而使（他们的）失败成为可能<sup>46</sup>。就此，西蒙·约翰逊与詹姆士·夸克在2010年提出过如下建议：

1. 针对金融机构，制定机构规模的硬性指标：“任何金融机构都不得操控或拥有价值超过美国国内生产总值特定比例的资产所有权……这一比例应足够低，从而使得资产总额在这一阈值以下的银行即使破产也不至于导致严重的金融危机。作为参考，这一比例应当不高于国内生产总值的4%，市值约合5700亿美元。”

2. 针对从事高风险业务的金融机构，比如从事衍生品交易、表外业务以及其他有可能增加风险或给外部金融机构造成损失的经济活动的金融机构，制定更低的机构规模硬性指标：“作为参考，一家投资银行（比如高盛集团）的资产总额应不超过国内生产总值的2%，市值约合2850亿美元，才能有效地控制其规模。”<sup>47</sup>

耶鲁大学教授乔恩·梅西也提出过类似的建议<sup>48</sup>。

但是，这项改革遭到了质疑<sup>49</sup>。它本可以创造一个规模适中的金融市场。那些银行本可以像自由市场中的其他经济实体一样，热衷于盈利，但同时也懂得谨慎回避不必要的或极端的风险。于是，市场便能够有效地实施自我监控，因为失败的代价只能是破产，而不是一张由联邦储备银行签发的空白支票。

然而，金融业愤怒地抵制这项立意明确的改革并成功制止了它的实施。洛温斯坦对此描述道：“危机后重生的华尔街金融机构受到了比以往任何时候都多的保护。”<sup>50</sup>“不管怎样，”泰勒·科文在美国金融监管改革法案颁布之后曾经写道，“我们正双手奉上免费的补救措施，而这无异于鼓励银行去冒更大的风险。”<sup>51</sup> 哈克与皮尔森曾引用两位《纽约时报》记者对华尔街高级主管的描述：“他们暗自庆幸这项法案并未从根本上改变金融行业的运作方式。”<sup>52</sup> 塞巴斯蒂安·马拉比“将其概括为”：“政府干预降低了大型银行的风险成本，结果将导致越来越多的投机行为。这一恶性循环将持续下去，直到彻底拖垮政府。”<sup>53</sup>

那么，这项不具有改革意义的改革法案又是如何通过国会审议的呢？

与2011年本书第一版时相比，如今，我们对上述审议过程又有了新的了解。本书核心框架的原创者、《该死的钱》(2009)的作者罗伯特·凯泽曾就金融监管改革法案《多德—弗兰克法案》(2014)即《多德—弗兰克华尔街改革和消费者保护法》的审议过程做出过令人

难以置信的描述。

鉴于他在《该死的钱》一书中的观点，当凯泽再次提到金钱在《多德—弗兰克法案》审议过程中所发挥的作用时，一切都显得顺理成章。就保险公司与医药公司利用权势篡改奥巴马医改法案核心部分的手段而言，金钱的作用从来都不是简单粗暴的。（尽管凯泽也提到了共和党人以利好政策为诱饵在华尔街大肆筹款时令人叹为观止的粗暴行径。他曾在报道中匿名引用了一位执行总裁在参加筹款活动之后的感受：“我对麦康纳参议员的言论感到震惊，他说，这一切都是政治。‘我们将为你们打败这场金融改革’——一切都只是政治，而非政策。”<sup>54</sup>）

但同时，金钱的作用也从来不强。

在某种程度上，改革的不堪一击恰恰证明了金钱的实力。正如詹姆士·夸克所说，某种“文化俘虏”使得国会议员们从一开始便不会认真考虑以经济的彻底崩溃为代价来换取金融体系的根本性改革<sup>55</sup>。

多德、弗兰克抑或是他们的任何一位同事“在2008年大崩盘之后……都不愿看到美国大型银行的彻底崩溃或是金融行业的其他任何根本性改变”。

双方都认为制定新的、更为严格的监管规则便已足够，无需试图摧毁现行的金融体系。过去二十年来，美国金融行业的垄断发展已经使它成为美国经济中最有利可图的行业<sup>56</sup>。

如此“中庸”的论调，如凯泽所说，“定是受到了政治场上金钱游戏的影响”<sup>57</sup>——尽管这种影响未必是直接的，也不一定是非法的。更多的时候往往是那些间接的“礼尚往来”使得政客们不愿折腾出太大的动静——即使是当那些在如今看来已经“历史久远的”机构却相当戏剧化地撼动了美国经济的根基时。然而，无比富有的金融行业（公开的）不计后果的投机行为已经引发了严重后果，而这一事实在华盛顿的政客们看来却似乎完全无关紧要。参议员汤姆·哈金直言不讳地指出：

我敢打赌现场没有任何一个人、一个商人或是一个优等生由于（大崩盘）而失去了家园和钱财，变得一无所有，只能流落街头……（但是，）我们却可以找出成百上千的美国人由于华尔街的所作所为而失去了他们的家庭和事业，只能流落街头。<sup>58</sup>

凯泽对此评论道：

哈金指出了在一个在立法过程的最终阶段始终鲜为人知的事实。在之前的两年里发生了一些真正可怕的事，数百万的国民众因此受难，但作恶者却得以置身事外。（然而，）那些受害者在立法者的考量中却像跑龙套的群众演员一般不值一提。<sup>59</sup>

许多人把这一“事实”归咎于银行业所拥有的权力——别忘了，在这儿，权力的度量单位是金钱。参议员迪克·德宾在伊利诺伊州一家广播电台的节目中说道：

很难想象，当我们正面临银行业所制造的金融危机时，这些银行却始终拥有着国会山最有权势的说客集团。坦率地说，在国会，他们说了算。<sup>60</sup>

巴尼·弗兰克提出异议。凯泽在报道中引用了他的一句话：“大型银行也没能从中得到任何好处。”凯泽将其解释为“没有得到任何令他们充分满意的结果”<sup>61</sup>。

但这种说法显然是错误的。银行业得到了一场中庸的改革——一场至今仍因未能有效解决根本性的体制问题而饱受争议的改革<sup>62</sup>——我们甚至可以称之为“兄弟兔改革”。还记得吗，那被抓住了的兄弟兔恳求捕获者不要将它丢进荆棘地（而事实上这才是它暗中最想得到的惩罚，因为它知道这才是它有望逃脱的唯一



出路)。这也恰恰是《多德—弗兰克法案》所描述的“改革”。不同于《格拉斯—斯蒂格尔法案》将投资银行从传统银行业务中分离出来的、简单明了的改革方案，《多德—弗兰克法案》却启动了一项无止境的管制过程，用于监管现代银行业的利益冲突。在这一过程中，银行业深知他们将是唯一能被有效代表的利益群体。于是，监管规则将历经数年才有可能得以实施，而最终实施的规则将被最大程度地扭曲，以满足银行业的利益需求。这是一个由说客们为自己量身定制的体系——事实上，巴尼·弗兰克阵营中的一名曾负责撰写信贷违约掉期等相关法律的职员在该法规颁布前却临时离任，成了世界上最大的一家信贷违约掉期票据交换所的政治说客<sup>63</sup>。在《多德—弗兰克法案》颁布后的五年里，银行业已经投资了逾20亿美元用于游说，以谋取银行业得以生存的监管规则<sup>64</sup>。

当然，银行业不想要任何改革，正如兄弟兔不想被抓住一样。但是，一旦大萧条以来最大的金融危机使得美国经济坠入谷底，银行业便和兄弟兔一样被抓住了。现在的问题是接下来将会发生什么。

凯泽认为，《多德—弗兰克法案》“实属异常——它的诞生得益于那场灾难，它是人们对灾难的恐惧的产物”<sup>65</sup>。这一传奇“的确验证了国会依旧能够发挥作用……但只能在非常极端的情境之下——如此极端以至于在很长时期内都不可能再次发生”<sup>66</sup>。并且，即便如此——即便是在有史以来最严重的经济危机之后，金钱仍旧是最关键的因素。“国会参与共谋了2008年的那场大崩盘，”凯泽写道，“尽管其中的手段无人公开，但许多人都心知肚明。”<sup>67</sup>假如危机再次发生，它还会再次成为同谋。

美国证券交易委员会前任主席亚瑟·莱维特完美地阐释了上述关系：

在我七年半的政治生涯中……最令我震惊的莫过于见证那些有权有势的特殊利益集团因为某项提案或法条可能危及他们的利益而火力全开，却从不考虑（推进企业改革的战役）或许

能够帮助到投资大众。代表华尔街公司的说客集团往往能够精准地发现任何威胁，并迅速着手将其排除。而由于缺乏有组织的工会或商业协会能够在国会代表他们的观点，个人投资者们将无从得知哪些政策将危及他们的切身利益。<sup>68</sup>

正如 20 世纪最伟大的哲学家大卫·伯恩所说：“一如往昔。”

最后，假如上述观点仍不够清晰，让我们来看最后一个案例：气候变化管理规定。

2008 年大选的背景之一是人们开始深刻认识到气候变化可能带来的生态灾难。前副总统阿尔·戈尔是美国在气候变化问题上的积极推手。他的言论通过戴维斯·古根海姆等杰出电影制片人的才能进一步放大，最终从根本上改变了大众对这一问题的认知。《难以忽视的真相》赢得了奥斯卡金像奖，而阿尔·戈尔赢得了诺贝尔和平奖。双方政党及候选人都坚称他们自己以及他们的政党才是真正致力于解决全球变暖问题的那一方。不同于大部分共和党人，参议员麦凯恩早在很久以前就宣称他相信全球变暖确有其事，并且应当引起政府部门的重视。民主党参议员奥巴马不仅如此，还将气候变化立法作为他竞选的施政纲领之一。

因此，当奥巴马压倒性地赢得竞选，民主党成功获得众议院多数席位及参议院绝对多数席位时，环保主义者们欣喜若狂：终于有机会能够就全球面临的这一最重要的公共政策问题做点什么了。

在奥巴马执政的头两年里，环保组织尽其所能地支持政府促成相关法案。他们为 2008 年大选捐赠了近 560 万美元；2009 年，又花费近 2240 万美元用于在国会开展游说（但相较而言，改革反对者们为 2008 年大选捐赠共计 3560 万美元，并于 2009 年花费 1 亿 7500 万美元用于游说国会）<sup>69</sup>。最终，众议院在各种妥协之后审议通过了一项《碳排放限额交易法案》<sup>70</sup>。

即便如此，这项法案还是没能逃过特殊利益集团的反击。2010 年 7 月 20 日，参议员、多数党领袖哈里·瑞德宣布《碳排放限额交

易法案》无效。因此，至少在奥巴马的第一届任期内，国会没有通过任何一项全球变暖立法。这一期望在他的第二届任期内同样未能实现。原因何在？美国国家航空航天局（NASA）气候学家吉姆·汉森说：“我认为解决全球变暖问题的最大障碍来自金钱对政治的影响。”<sup>71</sup>

在不同的案例中，同样的故事反复上演。那些可能由于奥巴马所承诺的改变而受到影响的利益集团通过游说与足够多的竞选资助阻断了真正的改革。他们尽管不能彻底阻止改革的发生，却能从根本上扭曲改革的本质。在奥巴马执政的前六年里，200亿美元被用于进行国会游说，与布什执政的最后六年里利益集团投入国会的游说费用相比，增加了近50亿美元<sup>72</sup>。正是这笔钱阻断了改革的进程。并且，只要作为启动改革必要因素的国会仍旧病态地依赖于反对派的竞选资助，真正的改革就将始终受制于金钱的影响。正如阿尔·戈尔所描述的那样：“当下，特殊利益集团的影响已经发展到了极端病态的程度……事实上，现有政治体制的参与者们若未能事先征求并获得那些可能因此受到较大影响的大型商业集团的同意，他们就几乎不可能发起任何一项重要的改革。”<sup>73</sup>

罗伯特·瑞奇也表达了同样的观点：“实际上，这意味着国会与政府若想颁布任何一项可能危及私营企业的法律条款，都必须向相关行业及其派生企业提供足够的补偿……以获取他们的支持，从而在国会审议中赢得多数。”<sup>74</sup>

奥巴马理解这一点。因此，他发起了一场致力于改变现状的革命，承诺“（他）之所以参与竞选，就是为了要打破这个体制”，并号召我们随他一道“接受挑战”<sup>75</sup>。

我们做到了，但他却放弃了。

然而，我们仍将铭记奥巴马政府所取得的巨大成就。事实上，他也确实至名归。基于当下治理权力的局限性，他已经在广泛的领域内开展了大量卓有成效的工作。

尽管不得不做出妥协，奥巴马医改方案无疑是一项重大的根本性改革。数千万美国民众因此得到前所未有的保障。医疗保险的费用也有所下降<sup>76</sup>。

《多德—弗兰克法案》也同样带来了巨大的益处。正如偶尔会吹毛求疵的保罗·克鲁格曼所说，尽管它“或许不能阻止金融危机的再次发生”，“但至少有望降低危机的严重性，并提高政府应对危机的能力”<sup>77</sup>。那是因为这项法案赋予了政府更多的权力来定义与管理“系统重要性金融机构”；它明确规定政府具有依法接管丧失正常经营能力的商业银行的权力；当然，最重要的是它创造了新一代的消费者保护机构——消费者金融保护局。

在环境保护方面，尽管奥巴马未能颁发气候变化的相关立法，但他的政府已经尽其所能治理温室气体，推广再生能源。《碳排放限额交易法案》的激励机制在促进再生能源的应用方面发挥了重要的作用。政府有史以来第一次提高了燃油效率标准。这在很大程度上有效限制了发电站的碳排放量。

其他大大小小的改革还有许多。我们已经离开了社会诟病的时代，对多元文化的容忍与接纳成为新的主流。昂贵的私营机构不再是学生贷款的唯一途径。移民诉讼的对象也不再是无辜的受害者（儿童），而是真正的违法者。

这些领域的成功尽管不如上述立法那般关键，但也同样至关重要。不论是作为少数党还是多数党，历经共和党人咄咄逼人的反对与阻挠，以及亲商媒体无止境的批评与诋毁，他们步步为营并且卓有成效。尽管我并不认同奥巴马政府的许多政策，尤其是监察政策，但是，我们必须承认，在治理权力受限的情况下，奥巴马政府已经取得了巨大的成就。

但是，奥巴马在竞选早期宣传的主张便是，政府在治理权力受限的情况下将不可能实现真正且持久的改革。

在这一点上，奥巴马说得很对：“假如我们不改变当下的政治体制——假如我们不能从根本上改变政府的运作方式——那么，那些

困扰上一代人的问题将继续纠缠我们世世代代的子孙。”尽管他所取得的成就毋庸置疑，但这一点依旧正确。

同时，在这一点上，奥巴马说得也很清楚——这场改革旨在“终结那个制造出这些错误政策的政治体制”。然而，在奥巴马执政期间，这一“体制”却岿然不动。他甚至没有提出任何一项针对政治体制的改革提案（更不用说实现他的诺言，作为继尼克松之后第一位只依赖私人捐助成功当选的美国总统，要立法改革总统竞选的公共资助方式）。

毋庸置疑，他在执政期间的作为瑕不掩瑜。但同样毫无疑问的是，这些瑕疵同时也极大地削弱了进一步推进关系国计民生的重大改革的可能性。

并不是奥巴马的软弱导致气候变化立法的失败。相反，现行体制已经注定了改革必然无果。

同样，并不是奥巴马的软弱导致医疗保险改革受制于利益集团的权势而扭曲妥协。相反，正是现行体制使得政府不得不向金钱俯首称臣。

《多德—弗兰克法案》中涉及的关键改革在之后的两党联合立法中被彻底推翻，这也不能归咎于奥巴马，而是任由政治竞选资助商的经济利益绑架国家政策的竞选资助体系的错。

在现行体制框架内，奥巴马已经杰出地完成了他的使命。然而，他未能履行的承诺是建立一个新的体制来解决我们始终面临的根本性问题。作为一个国家，我们只有解决了这些根本性问题，才有可能继续前行。他能够在旧体制中尽其所能地有所建树的确值得称赞，但尽管如此，未能推进体制改革便是失败。

假如您鉴于医生的承诺而将身患癌症的母亲送到医院，但数月后却发现他们未对肿瘤做任何处理，您可能仍旧会感激医院能够如此善待您的母亲。新的饮食使她面色红润。她住得舒服，胃口也好。

但您自然会意识到肿瘤还在那儿。事实上，您应该观察、询问

并坚持要求医生们将其尽快移除。恶性肿瘤是致命的，而遭其所害的是您的母亲。

医生们很可能告诉您他们已经尽力了。事实上或许确实如此。但是，您仍会想要他们尝试任何一种可能救活她的方法，而不论这种方法会有多么困难。

这恰是当国家面临危机时我们应有的应对方式。正如托马斯·曼与诺姆·奥恩斯坦所说的那样：

所有夸夸其谈的美国例外论都无法阻止人们日益清晰地认识到我们的国家正由于政府治理能力的丧失而身陷经济滑坡的危机。<sup>78</sup>

作为国会研究专家，他们应该知道。而我们应当回应。

## 第十章 这么多的钱是如何打败右派的

读到这儿，您应该知道我非常并非保守派。但事实上，我的确来自右翼——从小就是一名自由意志主义者，之后又担任过宾夕法尼亚州青少年共和党大会主席，并作为当时最年轻的代表团成员参加了1980年共和党全国代表大会。但是，我已不再秉持过去的政治主张。如今，我是一名坚定的民主主义者，尽管我的父母仍旧不愿承认这一事实。

但是，自本书首版发行以来，最令我开心的时刻莫过于当我读到保守派杂志《美国观察者》上的一篇书评时。一位朋友通过电子邮件给我发了这篇书评。我至今记得点开链接时心中所感受到的深深的恐惧，而当我读完那篇书评的第一段时，那种恐惧只增不减：

拉里·莱斯格，哈佛法学院的一位自由主义学者，近期出版了一本在他看来值得保守派一读的著作。<sup>1</sup>

但是，书评作者乔治梅森大学教授弗兰克·巴克利继续写道：“而且，他是对的。”

终于，我或许能够与我（保守派的）父亲分享一些想法。然而，我的欣喜还远不止如此。相反，我看到了一丝希望，日益分化且愈演愈烈的双方政党至少都能够看到并认同这是一个必须解决的问题。在我看来，这种认同恰是决定美国民众是否有望赢回共和国的、不可或缺的重要因素。

而且，事实上，在本书首版发行后的这五年里，那些支持政治体制改革的最重要的声音，那些看似源源不断的、对我在本书中所聚焦的腐败体制的声讨正是来自右翼。有了希望，不是因为美国是右翼的天下——我知道这是不少民主党人的想法，许多共和党人倒不这么认为。有了希望，是因为只有当这个问题被看作是整个民族共同面临的问题时，我们（不论是来自左翼还是右翼）才有可能将其解决。

2011年，彼得·施瓦茨出版了《把他们全部扔出去》(*Throw Them All Out*)，揭露国会议员通过买卖内部资讯从股市牟取暴利的事实。<sup>2</sup>不久，施瓦茨又出版了《敲诈》。正如我在第八章中所描述的那样，这本书从资助者的视角重新阐释了华盛顿的金钱游戏——资助者为了不得罪在职的立法者（即国会议员们）而不得不讨好国会（通过资助议员们参与国会竞选的方式）。

杰伊·科斯特事实上剽窃了我的书名（然而，我是知识共享的大力倡导者，因此，我很乐意看到此书的出版）：《共和国的没落》(*A Republic No More*, 2015)。这本书依据史实有力地论述了政府不再依赖于人民的诸多事实。同样，亨特·路易斯的《美国裙带资本主义》(*Crony Capitalism in America*, 2013)列举了大量美国权贵利用体制赋予他们的权力或是迫于（施瓦茨式的）敲诈而不得不拥有的特权来扭曲公共利益的事实。杰克·阿布拉莫夫的《国会的惩罚》(2011)则提供了一系列实例来描述腐败，即他所说的“合法贿赂”<sup>3</sup>的运作机制。这种腐败不仅包括他所公开承认的犯罪行为，也包括部分合法收入。同时，他还指出了自他人入狱以来情况并未得到改善的事实。查尔斯·莫里最近出版的著作《依赖人民》(*By the People*, 2005)的第四章写的是“系统腐败的政治体制”，他在其中勾画了类似本书所描述的国会“腐败”的现状。理查德·佩恩特即将出版的新书《没有代表权就没有税收》(*Taxation Only with Representation*, 2016)则尤为充分地论证了保守派为何应当支持竞选资助方式的根本性改革。佩恩特是布什政府的首席道德律师。作为最德高望重的



保守派，他与许多右翼人士一样支持对竞选资助方式进行根本性改革，后者包括前联邦选举委员会主席特沃尔·波特（他也曾在史蒂芬·科拜尔的超级政治行动委员会担任过律师）、乔治·布什与约翰·麦凯恩的竞选参谋马克·麦金农。

这不是一个左翼问题——它也从来不只是一个左翼问题。事实上，用现代保守主义运动之父、参议员巴里·戈德华特的话说：

一旦决定竞选结果的权力落入少数不负责任的富人或利益集团手中，他们就会变得肆无忌惮，美国将陷入无政府的混乱状态……自由选举的存在、选举过程的公正性以及政府职能的有效履行都将由于不设上限的竞选开支而受到威胁……联邦法院在1976年年初对“巴克利诉瓦莱奥案”的裁决引发了竞选资助的重大改革。竞选开支飙升。全美竞选开支总额已然翻倍，并且毫无缩减的迹象……这与言论自由同等重要……我们需要强有力地说服最高法院：政治程序的公正性已岌岌可危。国家是否能够实现自治在此一举。<sup>4</sup>

这一“老派”保守人士的观点同样得到了新一代保守人士的响应。蒙大拿州副州长、共和党人伯约翰指出：

共和党人应当站到改革运动的最前线，拥护真正的保守主义，即保持、保护并捍卫我们的政府体制，而不是假装金钱就是言论，利益集团就是人民。坦白地说，我们能够以此提醒民众，我们是站在他们这一边的，而不是站在利益集团那一边的。对宪政政体而言，最重要且最神圣的莫过于政府保护公民自由选举政治代表的权力。是时候让更多的共和党人站出来，参与这场维护共和的关键战役。<sup>5</sup>

但对我而言，最激励人心的政治事件要数政治团体“拯救共和

国”(Take Back Our Republic)的成立。团体领袖是一位大卫·布莱特阵营的竞选活动负责人。布莱特在2014年的党内初选中击败了众议院多数党领袖埃瑞克·康托，而他针对康托最有力的指控便是康托已经成为一个“裙带资本主义者”，他花在华尔街筹款的时间比他呆在所管辖的弗吉尼亚州工作的时间要多得多。（“退休之后”，康托在一家投资银行任职，年薪340万美元<sup>6</sup>。）那场竞选中的另一位政治领袖、“拯救共和国”的新一届主席约翰·普德纳现正集结全国的共和党人声讨裙带资本主义。因此，尽管在2007年时媒体还认为这只是一个左翼问题，但如今，我们至少可以说，正有越来越多的右翼人士加入主张政治体制改革的运动中来。

我并不是说我认同上述作家所写的所有内容（尽管我希望我的作品也能够如他们的著作那般具有说服力）。同时，我也相信他们中的一部分人（但显然不包括佩恩特、波特、普德纳或是麦金农）并不认为竞选资助方式是导致这场灾难的根本原因。

但至少生活在华盛顿政治圈外的两党人士正在对上述腐败达成某种程度的共识。共和党州议会已经通过决议要颁发修正案来推翻“联合公民诉联邦选举委员会案”的判决；共和党州议员们也成功地联合提案要求依据《宪法第五修正案》对此案的判决进行修订。一贯的民意调查显示，对改革的广泛支持既来自民主党，也来自共和党<sup>7</sup>。即便是历来企图削弱竞选财务监管的律师詹姆斯·波普如今也坦言他支持公共资助竞选<sup>8</sup>。

所有这些都是巨大的进步。在这样的背景下，本章的论述似乎显得有些格格不入，但从中您仍可以捕捉到保守派对待这一问题的核心观点。施瓦茨、路易斯与科斯特的论点更丰富，佩恩特的论证更全面，查尔斯·莫里的描述则更真实。但是，依据过去五年里所积累的最新数据，我认为问题的核心如下。

20世纪下半叶最重要的政治运动始于1964年。一位广受欢迎的民主党总统林登·贝恩斯·约翰逊在那时看似完全不可战胜。于是，

共和党干脆提名了一位几乎毫无胜算的候选人：来自亚利桑那州的参议员巴里·戈德华特。而戈德华特的竞选却发起了一场新的政治运动。当时，他所得到的响应并不太多。但是，他们却播下了共和党革命的种子。这些种子在十年后罗纳德·里根的培育下生根发芽。

里根第一次参选总统同样是以失败告终。1975年11月20日，他宣布将挑战那位臭名昭著的共和党总统杰拉尔德·福特。没有人确信里根是否真的有把握胜出，但也没有人想到他竟差一点就将一位在职总统拉下了马。1980年，他成了共和党理所当然的提名候选人，并且轻而易举地打败了不受欢迎的在职总统吉米·卡特。

人们都忘了理念对罗纳德·里根而言有多么重要。在任期间，他的对手们始终认为他不过是个演员，只是站在了一个非常重要的舞台上。然而，我却质疑在过去五十年的历届总统之中，还有谁曾比他更加仔细且彻底地考虑过政府治理的哲学。里根甚至比教授总统巴拉克·奥巴马还要更像是一位学者。不论您是否喜欢他的理念，他至少很有想法。

假如您怀疑我所说的，那么，您大可去听一听里根在1975年1月至1979年10月期间所录制的大量电台演讲。据说，这些讲稿并非出自副官或者文书之手，而都是由里根在其位于加利福尼亚州太平洋帕利塞德的办公室里，在一本黄色的标准拍纸簿上一字一句亲自撰写的。1003分钟的演讲涵盖了针对当时一系列重大问题的论述。它们不是对时事的恶意中伤，也不是辞藻华丽却内容空洞的夸夸其谈。相反，它们恰恰证明了里根是一位精于谋略且很有想法的总统。

这些想法的核心是对政府的怀疑。一次又一次，里根的演讲总是会回到同一个主题：一个失控的政府。他并非主张官僚机构就一定充斥着恶棍与傻瓜。相反，问题出在政府好心却办了坏事。这不是因为政府官员们不够努力工作（尽管里根不常断言政府员工的“能力”），而是因为大政府本身就将不可避免地导致失败。里根指出，我们的社会需要民众更多地依赖他们自己。政府提供的帮助越

多，民众能做的就会越少。自由，就好比肌肉，需要通过练习来巩固与加强。管理过度的“保姆式国家”即便是出于好意，也将不可避免地削弱民众的自由。

然而，自由的丧失并非里根关注的唯一问题。同时，他也担忧大政府所固有的迟钝与懒散。“一旦政府发展得过于庞大，我们将不可避免地失去对部分政治或公众问题的控制。”里根引用了（据他所说）亚历山大·弗雷泽·泰特勒的话来对此加以描述：“政府无法以民主政治的形式长期存在。一旦选民发现他们能够通过投票为自己换得国库中的财富时，民主政治就将终结。从那一刻起，绝大多数人总是会投给那些能为他们带来最大利益的候选人，而结果是宽松的财政政策必然导致民主政治的最终瓦解。”<sup>9</sup>

我相信大部分人至少会同意里根的这一预言：我们已将政府置于破产的边缘。目前美国政府的公债总额已超过13万亿美元<sup>10</sup>。到2020年，这个数据还将至少增长1万亿至2万亿美元。倘若如此，届时，美国一半以上的联邦税收都将只能用来偿还债务<sup>11</sup>。“谨慎”从来也不是美国政府的代名词。

但是，不论我们多么强烈地认同里根的预言，怀着对这位我人生中最重要的人物最高敬意，我仍要指出，我们还应当更进一步地探究导致这一结果发生的缘由。

里根的话下之意认为民众与官僚的贪婪是导致民主政治瓦解的根本动因——民众的贪婪在于“他们通过投票为自己换得国库中的财富”；官僚的贪婪在于他们无休止地试图控制更大范围的人类活动。

然而，当您探究政府债务危机爆发的原因时，似乎很难追究“民众”在其中所负的责任。相反，过去二十年间美国人均收入的不平等水平持续增长，“而政府税收与福利政策事实上反而加剧了这一结果，这在其他国家几乎前所未见”<sup>12</sup>。当然，《联邦医保处方药福利法案》旨在为中产阶级提供帮助，但法案的第四部分却为大型医药公司送上了价值493亿美元的大礼<sup>13</sup>。当然，医疗保险改革将使数

百万没有保险的美国公民获得保障，但它同时也为医药公司与保险公司送上了价值 2500 亿美元的红利<sup>14</sup>。当然，奥巴马政府分别投入了 7000 亿美元和 8000 亿美元用于挽救华尔街和刺激经济复苏，但从中受益的却是那些诱发金融危机的商业银行（更重要的还有那 9 万亿几乎零息的联邦贷款）。只有不到 750 亿美元被规划用于救助私房屋主，而最终真正得到落实的救助金仅过半数<sup>15</sup>。“房贷可负担贷款调整计划（FHA）”预期将帮助 400 万私房屋主避免丧失抵押品赎回权。“但直到 2014 年年底，只有 150 万私房屋主收到了新的贷款方案。”<sup>16</sup>截至 2015 年 5 月，10 亿美元的项目经费只花出了不到 650 万美元<sup>17</sup>。2014 年，“问题资产救助计划”（TARP）特别监察长克里斯蒂·罗梅罗曾经指出：“问题是：国库资金能否帮助他们重新开始，就如同它帮助濒临破产的商业银行们重新开始一样？”<sup>18</sup>问题的答案可有悬念？

上述政府开支的根本动因，或者说至少是幕后推手，并非来自普通民众，而是来自特殊利益集团。美国律师协会游说特别工作组指出，利益集团之所以能够利用手中的权势满足它们的贪欲，至少在一定程度上是由于国会议员与政治说客之间“相互经济依赖的自我强化循环”<sup>19</sup>。

20 世纪 70 年代早期，里根在他的政治哲学里还未能看到这一点。议员与说客之间的动态关系链尚未形成。尽管“政治寻租”行为——特殊利益集团通过政府获取他们在自由市场中无法获取的特殊优待——已经出现，但是，当时，政治寻租的水平还远不及如今这一新的形式。游戏本身并没有改变，改变的是游戏的规模。里根未能预见到这一规模也是情有可原。

同样，针对官僚的贪婪，我们很容易便能发现里根担忧的来源。20 世纪 70 年代早期，共和党总统理查德·尼克松先后成立了美国国家环境保护局（EPA）、美国职业安全与卫生管理局（OSHA）、美国消费品安全委员会（CPSC）以及美国采矿实施与安全管理局（MESA）。随着上述监管机构的设立，大量新的管理规定也应运而

生，霎时间好似形成了一股潮流。仿佛有了这些机构，所有问题便都能够得到完美的解决。

然而，监管机构只能在国会允许的范畴内实施监管。但事实上，国会允许监管机构扩大监管范畴的原因很可能并不仅仅是由于注重管理。

我会在下文中对这一观点做进一步阐释。现在，让我们想象一下，一位罗纳德·里根的追随者希望实现里根提出的三项核心目标。第一，他要缩减政府规模；第二，他要简化美国税收制度；第三，他要确保市场能够高效运转。

什么将阻挠这位里根班子成员的工作？当下华盛顿的关系网中又有什么会使这些目标成为泡影？

## 1. 精简政府机构

在阿尔·戈尔担任副总统期间，他的政策团队曾提案解除对互联网的管制。作为“连接网络的网络”，互联网是任何分离的实体网络的集合。1994年，这些实体网络中的一部分是电话网，另一部分则（按照政府的承诺应当）是有线电视网。电话线的位数（包括拨号连接和数字用户线）受《1934年联邦通讯法》第二章管辖；有线电视线的位数则受该法的第六章管辖。

第二章与第六章有着截然不同的管理体制。第二章涵盖了非常广泛的监管范畴，而第六章涉及的基础设施却相当有限（至少就使用权而言）。因此，戈尔打算单列一章（第七章），将两种互联网接入方式都纳入其中，并只列出最基本的监管条例。不是没有监管，而是只列出比当下“网络中立”倡议者所期待的要少得多的监管条例。

戈尔的团队将这个提案带到了国会。然而，国会却并不看好。提案的首席说客曾向我描述当时国会的反应：“没门！假如解除了对他们的管制，我们还如何能够从他们那里筹到钱呢？”

正如我在上文所说，里根常常暗示是官僚意图扩大政府规模。

他们会一而再、再而三地扩张，直到将一切都纳入政府的管辖范围。

但里根没有想到的是，国会议员——甚至是里根共和党人——自己或许也有可能成为问题的根源。不论是共和党人还是民主党人都热衷于扩大监管范畴，因为受监管的利益群体越多，就意味着试图影响联邦法规的人也越多。那么，这种影响又是如何实现的呢？通过由说客扮演的圣诞老人来达成礼尚往来的交易，或是通过彼得·施瓦茨所说的、以竞选资助为目的的游说来实施敲诈。

如今，自然没有人会认为国会实施监管的目的纯粹是为了募集资金——尽管当瑞安·格里姆与扎克·卡特谈及那些集结在国会的潜在资助商之间永无休止的战争时，那显然是政府监管的主要内容<sup>20</sup>。但是，保守主义者——尤其是那些笃信人类行为激励理论的右翼分子——应当认识到大政府的成因更可能是出于国会对筹款对象的考量，而非官僚们刻意扩大工作范畴的企图。保守主义者们还应当看到扩大监管对象的范畴实际上也是增加筹款对象的有效途径。因此，只要筹款仍是国会议员的主要职责之一，小政府倡议者与依赖竞选资助的国会议员之间将始终无法达成共识。

当您从资助者的角度来考虑这个问题时，答案将更加显而易见。一项调研显示，近60%的美国人相信当国会议员遇上立法者和其他政府官员时，“他们往往互相帮忙且同仇敌忾”<sup>21</sup>。正如施瓦茨在《敲诈》一书中所做的总结，这一事实在商界领袖的心中埋下了“恐惧”的种子。这种“恐惧……驱使大部分商人向国会提供竞选资助。这也是为什么大家都说资助者们在政治上的‘投资’通常会物超所值”<sup>22</sup>。

马丁·施拉姆曾向前议员们询问过这种恐惧。他对此的描述如下：

我问道：“当一位说客接到某位就职于其所在行业监管委员会的参议员或众议员的电话，要求他/她提供大额捐赠时，您认为他/她会怎么想？”……采访中，议员们思考片刻之后，往往

会说出同样简单明了的结论：“这位说客必须认识到他/她别无选择——要么照办，要么被扫地出门。”<sup>23</sup>

人们对此已司空见惯。一项乔伊斯基基金会的研究发现“五分之四（的个人捐赠者）表示公职人员频繁地迫使他们提供捐赠”<sup>24</sup>。近84%的企业表示候选人们至少偶尔会迫使他们提供捐赠；而18.8%的企业表示这种情况频繁发生<sup>25</sup>。甚至改革运动者们也被报道曾私下勒索竞选资助。克劳森、艾伦·纽斯塔特以及马克·韦勒曾在文中写道，一位“超级政治行动委员会官员爆料说，尽管约翰·克里（马萨诸塞州的民主党候选人）公开宣称不会接受超级政治行动委员会的竞选资助，但他的员工却给公司打电话说克里希望公司高层能够为其提供5000美元的私人捐赠”<sup>26</sup>。这也正是为何我的同事罗伯特·斯蒂科夫认为，禁止企业提供政治献金的最有效的方法是防止政客继续通过威胁企业财富来实施敲诈<sup>27</sup>。

“在华盛顿呆得越久，”杰夫·伯恩鲍姆写道，“我越是认为收取保护费是个对竞选资助再恰当不过的比喻。”<sup>28</sup>保护费或是礼尚往来——随您选，只是两者都要求一方手上有另一方想要的东西。因此，右翼改革运动者们应当看到，问题的关键是，政府对您的生意干预得越多，政客们能“给”的也就越多。用克劳森、艾伦·纽斯塔特以及马克·韦勒的话说，“资助者胁迫政客的同时，政客也在胁迫资助者”<sup>29</sup>。

同样的动态关系也能够用来解释国会的组织机构。纽特·金里奇认为：“一位议员所任职的委员会及小组委员会越多，他对资助者的吸引力就越大。”<sup>30</sup>当然，正如我在上文中已经提到过的，听证会的出席人数正呈现出急剧下降的趋势。然而，这恰恰印证了下述说法，即委员会的发展与其说是取决于委员会实际工作的重要性，不如说是有利于增强委员会成员对潜在资助者的影响力。马丁·施拉姆在对前国会议员的采访中写道：“立法者们坦言他们和他们的同事都会争取机会，在一些被称作‘摇钱树’的委员会就职，主要是由



于成为这些委员会的成员之后，他们往往能够轻松募得大量的竞选经费。”<sup>31</sup>这便是政府通过实施监管来募集资金的最佳例证，这种做法在今日的国会中众所周知且恶名昭彰。

结论很简单：要推行小政府已属不易；在议员们为了直接的经济利益而意图不断扩大政府监管范畴的前提下，要推行小政府更是希望渺茫。

## 2. 简化税法

早在罗纳德·里根就任总统之前，简化税法便是共和党的核心政纲之一。简化、“降低税率”已经成为一贯的共识。当然，这一老生常谈至少在某种程度上已经实现。然而，许多右翼分子（甚至包括一些左翼分子，比如参加1992年总统竞选的杰瑞·布朗）关于在美国施行平头税的期望却尚未达成。那的确将大大简化现行税法，简单到用一张明信片就能完成纳税过程。

那么，复杂税法的成因何在？谁能够从中得益？这一利益又是如何战胜了简化税法的普遍要求？

为了理解美国税法的本质，您就必须首先理解这样一个简单的道理：复杂是一项特质，而不是一种缺陷。在那些法条的撰写者看来，复杂的税法往往能够提供许多简单税法所无法提供的解释余地。其中，一些解释余地是为了能够更好地锁定征税对象，以实现经济目标的合理设计。但其余大部分则是完全不合理的存在。然而，每当人们要求简化那些不合理的部分时，他们却往往会遭到更加猛烈的反击。

最微不足道却也最为显著的例子莫过于征税体制本身。2005年，加利福尼亚州开始尝试推行“政府代理报税”(Ready Return, 现称为“CalFile”报税系统)。这一系统的操作原理类似于维萨(Visa)等第三方支付公司处理信用卡账单的方式。与其让消费者自行填写表单，列出之前数月使用维萨卡消费的所有时间，再将支票寄给维萨公司，不如由维萨公司直接将列有消费明细及总金额的账单寄给消费者。

当然，您有权质疑账单中的任何一笔消费。信用卡公司通常都能够很便捷地将其撤销。但考虑到维萨公司已经掌握了您的每一笔消费信息，由他们来代替您填写表单显然更加合理。

“政府代理报税”系统的支持者反问道：“报税难道不是一样的吗？”对绝大多数纳税人而言，政府就好比维萨公司，精确地掌握着纳税人应缴纳的税收额度。政府能够从雇主那里获得雇员的薪酬信息，再通过银行掌握利息与股利分红。对大部分美国人来说，这就是年度报税所需要的所有信息。因此，为什么不设计一个系统，向纳税人自动发送已经填好的报税草表？和维萨公司一样，纳税人也同样有权质疑草表的正确性。但是，对绝大多数纳税人而言，通常都不需要做额外的调整。

不一定非是明信片，代理报税的方式也很简单。

2005年，按照斯坦福大学法学教授乔·班克曼设计的初步方案，加利福尼亚州在仅有一位雇员且不涉及复杂扣减项目的纳税人中尝试推行一项类似的试验系统，结果好评如潮。一篇报道写道：“大部分自愿参与政府代理报税系统试运行的纳税人都认为这一系统能够有效地缓解焦虑、节省时间，应当作为政府征税的常规方式。超过96%的参与者表示他们愿意再次参与。”<sup>32</sup>

于是，州税务局决定扩大试验范围。然而，他们很快就碰壁了。越来越多的立法者开始强烈反对这一试图简化税法的举措。

反对的原因何在？反对者是谁？答案自然是那些能够从复杂税法中获益的人们：比如消费税软件制造商。他们向消费者出售软件，使填写复杂税表的工作变得相对简单<sup>33</sup>。加利福尼亚州立法机关的领导人将这项广受欢迎的纳税体制改革扼杀在襁褓之中，就因为它可能会危及消费税软件制造商们的利益，而这些软件的作用是提高加利福尼亚州现行纳税体制的效率。

或许有人会反驳说，这不过是个例，它与国会没有任何直接的联系（尽管一个类似的国家项目曾由于同样的理由被国家税务局叫停）。但是，它恰恰阐明了为何显而易见的问题却迟迟无法解决的原

因。有时，问题也可以带来利益。当它们能够带来足够多的利益时，那些获益者便会阻挠意图解决问题的任何尝试。这便是“否决政治”的工作机制。

类似的案例并不罕见。关于复杂税法的另一则故事更是令人义愤填膺。

在大多数人眼中，税收是一个相当笼统的概念。大部分人都支付同等税率的营业税。尽管个人所得税的税率根据收入水平有所区别，纳税体制给人的总体印象是大类纳税人均支付同样的基本税率。对不知情者而言，免税代码只是一套规则。而规则意味着普遍适用。

但事实上，我们的免税代码却充斥着最荒谬的例外条款。特殊税率适用于“所有成立于1953年1月12日并在马萨诸塞州普利茅斯设有总部，且2006年的雇员超过300人的企业”——这便是一个“所有”意味着“唯一”的案例。此外，还有针对折旧规则或扣减限制的例外条款。

企业通常能够通过说客的帮助提出并获得这些例外条款。事实上，许多游说公司正是以获取特殊优惠政策的“服务”见长。比如，Williams & Jensen 律师事务所便宣称他们的“主要任务是为客户争取更多的收税政策利益”，并声称具有“务实的渠道”，能够“制定立法提案以实现某一税收目标，或是修改或反对可能危及客户利益的现行提案”，并且“能够在国会施行税法改革时，确保落实适当的缓冲条款”<sup>34</sup>。布莱恩·李克特与他的同事在一篇论文中相当有说服力地演示了一个特殊税收优惠的案例。在这个案例中，一项特殊优惠政策被提供给一家（且仅此一家）全美汽车竞赛协会旗下的设备公司，用于增加他们在赛道建设项目中的税收折扣。这家公司为了获取这项优惠，向游说公司支付了大约40万美元的咨询费用<sup>35</sup>。随后，李克特通过对游说行业披露数据的一项经验性分析表明“开展游说的企业能够比不开展游说的企业更加快速地增加他们的税收折扣”<sup>36</sup>。

鉴于这一发现，“企业愿意花……钱进行游说就显得更加理所当

然，因为这笔投入至少将在重要的税收领域获得可量化的报偿”<sup>37</sup>。倘若企业每年平均需花费 779945 美元用于开展游说活动，“增加 1% 的游说预算只不过意味着比去年多花 7799 美元；但为此可能获得的税收优惠却高达 4.8 兆至 16 兆美元”<sup>38</sup>。那是 600% 至 2000% 的回报率——政府干得相当不错！

这一现象同样比比皆是。然而，它却只是迫使美国税收制度破产的第一步。

问题的关键是：您获得了一项梦寐以求的税收福利政策，却无法永久保留这项特权。相反，基于“现收现付”的预算规则<sup>39</sup>，每一项特殊福利均需有效期过后重新申报，我们称之为“夕阳政策”。也就是说，每年政府起草预算时，所有的福利政策将被重新分配。

“夕阳政策”听起来是个好主意。事实上，有人甚至把它们当作解决政府顽疾的灵丹妙药。但是，当您开始仔细考虑“夕阳政策”所带来的激励机制或者说政治经济时，它的负面效应便开始凸显出来。每当一项“梦寐以求的税收福利政策”即将过期或者说“日落”时，该项福利的获得者便会产生异常强烈的动机想要争取它的延期。实际上，我们能够精确地计算出他们愿意为此付出的代价。假如一项税收政策能够为公司带来 1000 万美元的福利，他们应当就会愿意为此支付不超过 1000 万美元的代价。

瑞贝卡·凯撒教授以“延期税收（优惠）”即临时税收条款为例，对此观点进行了详细阐述。2006 年，她在一篇发表于《乔治亚法律评论》上的文章中描述了夕阳政策将导致的激励机制（尽管该项政策的制定者们显然没有意识到这一点）。她写道：“税收福利定期重新分配的制度将为政客们创造机会，使他们能够更轻易地从那些可能因此受到影响的当事人手中获取选票与竞选资助。”<sup>40</sup>

他们通过“提高敲诈可用的、政治寻租项目的额度”来达到这一目的<sup>41</sup>。（请记住，寻租项目“租金”指的是包括政客在内的利益集团争相抢夺的政府预算盈余。）提高诱发敲诈的“租金”额度就只会导致一个结果：更多的敲诈！

然而，不论是就所有领域而言（卡特总统曾试图在所有领域重点推行这项政策），还是只着眼于税收领域，这都不是“夕阳政策”制定者的初衷。事实上，延期税收（优惠）政策最初是被设计用来验证一份具有争议的税收收入预测的准确性。1981年，国会审议通过了里根总统关于科研税收抵免的提案。部分左翼分子对这项政策能否产生里根团队所预期的税收收入表示怀疑。于是，作为折中方案，这项政策被设置了有效期限，以便在实际效果得到验证之后再行定夺<sup>42</sup>。

之前，大部分涉及税收的“夕阳政策”不是出于试验，就是为了处理某些临时性问题（比如向9·11事件中在世贸中心内部或周边工作的员工所发放的福利）<sup>43</sup>。但如同谚语所说，“空有好意不去做，地狱路上寻常客”，这条始于善意的道路最终却通向了地狱。通过数据，我们可以大致了解，为什么那些原本应该终止的优惠政策却始终没有真的被终止。在“延期税收（优惠）”政策最初实施的二十五年里，只有两项优惠政策得以终止，且其中一项在之后的国会会议中又被重新批准延期，并辅以额外优惠以弥补此前的失误<sup>44</sup>。

凯撒指出，只要您回头看一看“延期税收（优惠）”的初衷，便不难识破这场游戏中的谎言。尽管最初存在种种质疑，大部分经济学家仍旧承认里根出了个绝妙的主意。科研税收抵免确实能够有效激励企业从事科研开发，同时，也能为政府提供更多的税收收入。它的初衷就是为了激励科研与投资——这也正是任何一项福利政策的目的所在。

那么，既然税收抵免被证明是有益的，国会为什么不索性将其作为一项长期政策？试验数据证明，这项福利可以产生良好的经济效益。既然如此，为什么每隔两年还要重新审核一次？

凯撒指出，问题的答案在很大程度上取决于受益人的本质<sup>45</sup>。“科研税收抵免的主要受益人，”凯撒写道，“是美国的大型制造企业。”在许多情况下，税收抵免“能够为一家公司减免数百万美元的应纳税额”。因此，毫无疑问，“这些企业很乐意通过游说活动与竞

选资助来确保能够继续获得这笔为数不少的减免”<sup>46</sup>。

他们确实这么办了。受到资助的政客们意识到了这一点。有客户急于确认税收（优惠）是否能够延期的说客们也意识到了这一点。正如自由意志主义者智库政策创新研究所对科研税收抵免的描述：

国会允许税收抵免政策暂时失效，随后再给予短暂的延期。当然，在此之前需要进行一系列的筹款活动以及关于政策创新重要性的演讲。实质上，国会是在利用这一循环为下一次改选筹集资金，同时，也为来年的行业格局做好了铺垫。<sup>47</sup>

三方之间的心有灵犀为政客们制造了华盛顿有史以来最高效的印钞机——通过聚焦、使用和集中金钱来使那些冥顽不灵的人（我和您）承担更多的税收负担，从而尽可能减轻那些识时务者（大型企业与富豪）的税收负担。若曼瑟尔·奥尔森得知他的结论如此正确，也不会因此感到开心吧<sup>48</sup>。

这一机制的运作模式很简单。凯撒曾引用一名说客的话对此加以解释：

有了延期税收（优惠），您就知道总有人会为您支付抵押贷款。您对客户说，您将竭尽全力地为他们争取永久延期，但同时又告诉他们那绝非是一朝一夕能够完成的使命。倘若这次能获得六个月延期就算幸运的了。接着，您再到国会达成延期一年的协议。为此，您的客户会认定您是个英雄，并要求和您再续一年合约。<sup>49</sup>

游戏的成本越来越高。2010年12月，《华尔街日报》专题报道了“延期税收狂热”。文中写道，在19世纪90年代，美国免税代码中的延期税收（优惠）还“不到一打”<sup>50</sup>。2010年这个数据便增加到了140余项。但是，《华尔街日报》甚至没有注意到凯撒在他的核心

观点中所描述的资助商、政客与说客之间的动态关系。但您应该已经注意到了。税收体制也在学习。它不断演化，发展出越来越有效的方式，通过创造一种购买税收延期福利以避免税率提高的机制来激励人们资助竞选。至少那些能够负担得起的人们（包括说客及资助者）会很乐意购买这些福利。2010年12月，人们曾见证过一场关于《布什减税法案》是否应当延期的大论战。但那其实只是这场狂热的一小部分。事实上，一大批特殊优惠政策都神奇般地获得了延期，而获益者们为此向说客及竞选委员会支付的代价高达数十亿美元。

这场“延期税收狂热”并没有因为凯撒富有洞见的文章而就此平息。霍华德·格莱克曼在为《福布斯》杂志撰写的一篇关于特定延期税收政策历史的文章中写道：

假如您是一名说客，这项政策就好比您腰间的战利品（和您口袋里的委托金）。假如您是一位议员，这就相当于一份源源不断的礼单——无数的政治代表与他们的客户将在无止境的筹款活动中为您填满一个又一个的竞选资金库。<sup>51</sup>

那么，我们所见的世界是否与里根所引用的泰特勒的预言恰恰相反呢？但至少就税收而言，问题并不在于选民试图通过选举为他们自己牟取“国库中的财富”，而在于国会正逐步学会如何利用高税收来胁迫富人阶层为国会竞选提供源源不断的资助。因此，对泰特勒的预言稍作修改，我们可以说：

政府无法以民主政治的形式长期存在。一旦国会议员们发现他们能够通过玩弄免税代码来为自己换得国库中的财富时，民主政治就将终结。从那一刻起，绝大多数议员总是会投票赞成终止某些公民及企业的税收优惠，而那些公民及企业往往能够为他们的竞选资金库带去最丰厚的资助——结果是，宽松的

税收政策必然导致民主政治的最终瓦解。

纽约房地产大亨雷欧娜·赫尔姆斯利曾说过一句著名的话：“我们从不纳税。只有小人物才纳税。”<sup>52</sup>现在，您应该多少能明白其中的缘由了。

（如果您今年刚刚 50 出头，还记得那场改革）您或许会问：“但是，里根颁发的《1986 年税制改革法案》呢？”“您之前还把它称作里根最重要的税收立法。它难道没有从根本上简化当时的免税代码吗？那难道不能够证明您的理论是错误的吗？”

本该如此。

里根的 1986 年税制改革相当精彩。那是一场两党参与的、真正意义上的改革。它试图杜绝任何税收减免与特殊交易。它的推行（至少对那些天真得无可救药的人们来说）似乎就意味着特殊利益集团的失败。里根（在国会核心民主党人的帮助下）彻底改革了所有特殊利益法规的根源：免税代码。

然而，几乎是在一夜之间，所有 1986 年税制改革未能涉及的部分都被彻底地改头换面。哈克与皮尔森指出：“假如您仔细看一看现行的免税代码，您就会发现，那里面到处是新的税收减免条款，比之前被风风火火地撤销掉的条款还要昂贵得多。”<sup>53</sup>

我曾经在一场保守派的脱口秀节目中谈论过这些话题。“您说得不对，”格伦·贝克二号指责我说，“假如美国能够施行平头税，那么，所有问题都将得到解决。”

“或许吧，”我回答说，“但是如何才能实现平头税呢？哪有议会愿意放弃那些唾手可得的福利？有大群的富人与企业年年争相进贡，乞求更多的税收优惠。”

美国的税收体制有许多内涵。首先，它是政府的收入来源。但同时，它间接地也是国会竞选的收入来源。关键是要看到这一体制的复杂性是如何促使其成为后者，而非人们所预想的前者。没有人理解为何立法者能够几乎不付任何代价地向资助者提供税收优惠。



在不经意间，税收负担已经被转移到了那些毫无抵御能力的民众身上。而对简化税制的倡导者们而言，更重要的是：几乎没有人意识到这一事实将杜绝税制简化的可能。单一税率将使议员们不再有理由向任何人索取支票。明白了这一点，您就会理解为何我们永远都不可能实现单一税率。只要税收优惠仍能够为国会带来竞选资助，这场游戏就将继续下去。

同样的分析也能够用来解释现行税制中最臭名昭著的特征之一：向富人阶层提供不可思议的税收优惠倾斜。根据国会预算办公室的统计，收入水平占前1%的超级富豪能够通过“税收抵免与扣减项目”获得17%的税收优惠，收入水平占前20%的富人阶层共计能够获得“各类税收优惠”的50%<sup>54</sup>。上述“税收减免”每年须花费近1万亿美元的国库资金<sup>55</sup>。这些钱足够富人们用来支付为了维持现有福利而开展的游说活动！

因此，我们能够再次得出相似的结论：想要简化税制已属不易；在议员们为了直接的经济利益而意图不断使其复杂化的前提下，想要简化税制更是希望渺茫。

### 3. 保持市场活力

理论学家与坚守原则的右翼分子都是自由市场的倡导者。他们坚信哈耶克及其门徒的学说，认为市场比政府更能够集聚人心。这并不意味着政府无用。拉詹与津加莱斯在他们那本强烈主张自由市场的著作《从资本家手中拯救资本主义》(2003)中就曾写道：“市场必须借助政府的有形调控来设立并维持良性的市场机制，从而允许市场参与者自由且放心地进行交易，如此才有可能繁荣发展。”<sup>56</sup>但同时，哈耶克也主张社会应当保护政府调控下的市场机制，从而确保那些试图腐蚀自由市场以牟取私利的人们无法得逞。

然而，自由市场面临的巨大威胁并非来自反市场倡导者（共产主义者或者更糟！），而是来自那些急于保护自己免受市场淘汰的商界精英。对此，拉詹与津加莱斯描述道：

资本主义最大的政治敌人不是那些恶言相向、煽动叛乱的工会会员，而是那些西装革履的企业高管，他们一边口口声声地歌颂自由市场，一边却时时刻刻想要将其扼杀。<sup>57</sup>

永恒的威胁在于自由竞争往往会由于“在位者的干涉而遭到扭曲”<sup>58</sup>，而其中的缘由不是出于市场，而是出自人类本身：“那些在位者……希望继续掌权。自由的市场机制使他们受到了威胁。”<sup>59</sup> 尽管自由市场正是他们的权力来源！

这不是一个新的观点。现代自由市场运动之父（尽管与许多创始人一样，那些热切的追随者们并未能直接并完整地领会他的主张）亚当·史密斯就曾公开指责自由市场中那些有钱人的不端行为：

即便是为了娱乐和消遣，同一行业的人们通常也不会经常碰面，但他们却聚在一起密谋坑害公众利益，或是合计着抬高物价。<sup>60</sup>

正是基于这一认识，就如何对待由在位者发起的市场监管提案，史密斯指出：“这些提案在经过长期的、严谨的检验之前绝不可实施，且验证的过程不仅要一丝不苟，还应当秉持极端质疑的态度。”<sup>61</sup>

因为这些提案“来自……个人的命令，而个人的意愿从不会完全等同于公众的意愿，他们往往有意欺骗甚至迫害公众，并且在许多情况下，他们也确实已经欺骗并且损害了公众的利益”<sup>62</sup>。

作为例证，拉詹与津加莱斯在文章中提到了国会在9·11袭击事件之后为旅游行业提供的补贴：“恐怖袭击重创了整个旅游行业。然而，首先获得立法补助的不是成百上千的出租车司机、饭店及酒店员工，而是那些通过有组织的游说活动争取纳税人补贴的航空公司。”<sup>63</sup>

于是，坚守原则的右翼分子们开始担忧如何才能像拉詹与津加莱斯所说的那样从资本家手中拯救资本主义。拉詹在他本人的著作中写道：“现代民主政治体制下的自由企业资本主义的核心问题始终是如何平衡政府与市场之间的关系。当许多学者致力于界定它们各自应有的职能时，真正的问题却源自两者之间的互动。”<sup>64</sup>

这确实值得担忧。因为当我们谈及自由市场时，能够确定的只有两件事：第一，新的创新将挑战老的创新；第二，老的创新将试图保护自己免遭淘汰。纵观历史，各个国家的成功者们一次又一次不择手段地捍卫着他们的成功。“我的成功源自自由市场；因此，对于新的竞争对手，我不应当通过干扰市场来予以压制”——诸如此类的原则只是说说而已。一旦碍事便再无原则可言。而一旦抛弃了原则，原先的成功者们便会利用包括政府在内的一切手段来抵御后来者的威胁。这也是改革论者声讨的问题之一：“摧毁在幕后操纵政府的垄断资本集团，解除腐败经济与腐败政治之间的罪恶联盟是当代政治家的首要任务。”<sup>65</sup>这是一场需要左翼进步人士与右翼自由市场倡导者共同参与的战役。

詹姆士·贝森就现行的竞选资助方式如何影响创新做出过类似评论。在一篇发表于《外交》杂志的文章中<sup>66</sup>，贝森写道：

政府的所有政策都开始越来越向大型利益集团倾斜，而这种倾斜通常以牺牲有潜力的新兴企业与扼杀科技创新为代价。

“问题的根源，”贝森写道——

在于金钱对政治的腐蚀作用。随着日益频繁的游说活动与不断增长的竞选资助成为常规，特殊利益集团越来越能够轻易地左右政府官员。

贝森列举了大量实例（在他 2015 年出版的新书《在实践中学

习：创新、工资和财富之间的真正联系》<sup>67</sup>中，您甚至能够找到更多的证据)。

比如，国防部过去常常倾向于选择“一批不同性质的私营公司”作为他们的采购对象，“其中包括新兴企业与大学的附属企业”。然而，在过去几年里，采购对象的选择标准却逐渐偏离了这一准则。国防部不再扶持新兴企业与大学的附属企业，转而青睐老牌的国防承包商。原因何在？“只有大型国防承包商才具备抢夺政府合同的金钱与影响力。”

专利也是如此。贝森写道，新兴企业由于“专利诉讼的激增”而严重受挫。诉讼的增长则源于国会（“经不住专利律师坚持不懈的游说”）设立了专门负责强制执行专利权的专利法庭。自那以后，专利诉讼便蜂拥而至：“美国政府问责局在2013年开展的一项研究中发现：专利诉讼的被告数量在2007年至2011年期间翻了不止一倍；其中，软件专利诉讼占了增长总数的89%。”

这其中的部分诉讼确实出于合理维权。但大多数却都是“专利流氓”的杰作。贝森列举了一个极端案例：

比如，20世纪80年代早期，一位发明家为零售商店发明了一台自助服务机，可用于将下载的数字音乐制作成录音带，并以此申请了一项“端点资讯服务”的“信息产品制造设备”专利。后来，一家名为E-Data的专利流氓公司购得了这项专利，并将其解读为涵盖所有形式的数字电子商务，从而通过向一百多家公司发起专利诉讼获得了数百万美元的专利赔偿。

这些诉讼本身就相当昂贵。据贝森统计，2011年的大约5000家“被告企业……共支付了超过290亿美元的诉讼费用”。

这一负担反过来驱使许多人开始极力要求改革专利体系，而改革运动的高潮是2011年《美国发明法案》的颁布。然而，贝森写道，尽管在万众期待中诞生，“这部新的法案既未能制止专利流氓，

也没有让由于定义模糊而使专利流氓有机可乘的软件专利有所改善。事实上，它只给一个行业带来了宽慰：金融业”。考虑到“在那一千多位参与此案的说客中有 10 位前国会议员、280 位前国会工作人员和 50 余位政府官员”，华尔街至少应当从这部法案中获得一点好处：宽慰！

“政治，”贝森总结道，“就是平衡各种利害关系的一场游戏。对立派系相互争斗但最终妥协，各自获取想要的利益。”但是，在当下华盛顿这场由说客主导的战役中，贝森引用吉姆·库珀的话写道：“未来将不再有说客。”然而，没有说客的未来将毫无新意。

“互联网广播”便是一则厚颜无耻到令人震惊的贸易保护主义案例。

假如您曾经上过网，就一定体验过互联网广播的神奇之处。几乎地球上的任何一家实体广播电台都能在互联网上镜像搭建网络电台。毫不夸张地说，只要您有一台电脑或是苹果手机，就能轻松收听到世界上成千上万个电台的广播。

但是，早期的互联网广播不仅包括实体广播电台的网上镜像电台，还包括成千上万个音乐发烧友的私人“电台”。其中不乏想要成为流行音乐节目主播的年轻人和众多非主流音乐家——比如 1910 年至 1915 年期间的爵士乐，或是意大利最棒的巴洛克音乐。您能想到的任何主题估计都能够在互联网上找到一家相关的网络电台。于是，业余爱好者与专业电台得以同台竞技，将他们异彩纷呈的创意呈现给不断增长的网络听众。

直到律师们的介入。毫无疑问，音乐作品的广播权受到音乐著作权的保护，而著作权法是贸易保护主义者最常用的工具之一。1995 年，国会颁布了一项只适用于实体广播电台之外的网络电台的版权补偿金政策。随后，政府又推出了一项版权使用费政策来核算网络电台应当支付的具体费用。

没有人会反对创作理应得到公平的报偿这一说法。然而，至少对一部分人而言，这则“互联网广播”案例中最耸人听闻的部分在

于，制定版权补偿金政策的根本目的并不是为了给著作权人争取“公平的”版权使用费，而是为了缓解网络电台与实体电台之间的竞争。正如我在《自由文化》(2004)一书中所记载的对 Real Networks 公司公共政策副总裁亚力克斯·阿尔本的一段采访：

作为唱片公司的代表，美国唱片业协会曾发表过一段声明，提出他们所期待的买家应当支付给卖家的版权使用费额度，而那个额度大大超过了人们的预期。它比同一时期电台为播放同类歌曲所支付的版权使用费高出了整整十倍。因此，网络广播电台的代理人向美国唱片业协会提出质疑，……“你们是如何计算出了这一远远高于惯例的税率？版权使用费甚至超过了电台本身的价值，那意义何在？我们有成千上万的网络电台愿意为此支付费用，自然会形成合理的市场价格，但倘若你们将税率定得如此之高，就等于变相地迫使小型网络电台停业。”

而美国唱片业协会的专家们对此的答复是：“好吧，我们所设想的电台行业原本就不包括成千上万的网络电台。在我们看来，只要有五至七家能够付得起高额税率的大型电台就足够了。那才是一个稳定且可预见的市场。”<sup>68</sup>

简单地说：我们想要利用法律这把刀来杀死襁褓中的婴儿，如此，电台行业（以及音乐行业）的未来才能够维持原状。

这正是拉詹与津加莱斯所描述的因果关系：在位者抵御挑战者以求自保。对这一关系可能带来的威胁，人们早已了解，并且已成为一种跨党派的共识。迪恩·博斯特写道：

早在 1894 年，“保守派中的保守派”、共和党人伊莱休·鲁特曾提议修改纽约州宪法，禁止企业提供竞选资助与竞选开支。“这项提案的目的是，”鲁特指出，“防止利益集团通过金钱帮助州立法机关的成员当选，以此换取这些成员在立法过程中的特

殊保护。这是为了防止那些大型铁路公司、大型保险公司、大型通信公司以及其他的大型利益集团利用企业资助直接或间接地将他们中意的候选人送入立法机构，进而通过投票帮助他们排除异己，从公众手中获取更多的利益。”<sup>69</sup>

拉詹与津加莱斯提供了一系列方案来保护自由社会免受上述市场保护主义的侵蚀。其中，在我看来最有趣的提议是关于政治反托拉斯主义的想法。它不仅旨在减少无效的经济行为，同时还反对经济力量的过分集中。在他们看来，后者通常能够轻易转化为政治力量。在这一点上，他们的主张与路易斯·布兰戴斯的观点一致，后者同样反对“集中”，不仅仅是由于（错误的）经济原因，更重要地是考虑到“在一个民主社会，高度集中的私人权力的存在将对自由民族的持续活力构成威胁”<sup>70</sup>。这同样也是几个世纪前杰弗逊与杰克逊总统坚持的主张。他们之所以向美国第一银行发起挑战，是因为两人都“将这家实力雄厚的国家银行视作有可能影响民主政府有效运转的腐败源头”<sup>71</sup>。

但奇怪的是，拉詹与津加莱斯唯独没有提及金钱在政治中的作用，即资本家腐蚀资本主义的能力。只要财富能够被用来操纵政治力量，财富就会被用来操纵政治力量以保护财富拥有者的利益。泰迪·罗斯福的观点是：“出于政治目的的企业开支……已经成为政治腐败的主要原因之一。”<sup>72</sup>

但不论政治反托拉斯主义的想法有多么机智，更彻底的做法应当是削弱能够操纵政治权力的利益集团的力量。尽管不可能将其彻底根除，但至少可以尝试减少政治寻租的报偿或是保障普通创新企业获得更多的利润。

然而，任何企图削弱富人阶层政治寻租能力的改革都必然遭到富人阶层的抵抗。只要公共竞选依旧依赖私人捐赠者的资助，政府官员就将竭力保护资助者的利益。假如您对此仍有所怀疑，请看华尔街：没有任何一个行业如同金融业一般充斥着狂热的自由意志主义

者；但是，当这些自由意志主义者的投机事业遭遇危机时，也没有任何一个行业能够如同他们一般成功地亲手炮制政府救济政策。生死存亡之际，任何人——即便是坚守原则的自由意志主义者——也无法继续坚持原则。无论是右翼还是左翼都应当清醒地认识到这一点。

上述三个案例都指向了同一个时常为大多数人所忽视的右翼主张。我经常能够听到诸如此类的言论：“假如我们的政府不是如此一个庞大、强势且公共支出高昂的政府，那么，这个问题就会迎刃而解。”在不少保守派看来，这话也有一定的道理（在许多年前，我本人便是如此）。

或许吧。然而，这三个案例所要强调的关键是，我们不能仅仅只依赖这种假设。假如您相信庞大的或公共支出高昂的政府是问题的根源，那么，您打算如何改变这一现状？您将如何缩减政府规模？您将采取哪些政治步骤以实现您所追求的目标？

在我看来，太多的右翼分子也和太多的左翼分子一样犯了同样的错误。他们认为只要在国会赢得足够的选票就能够促成想要的改革。许多茶党相信，只要选出一届强硬的共和党多数党，就能够组建政府，实现小政府、简税制的承诺——正如左翼激进分子认为他们能够通过选出一届强硬的民主党多数党来实现真正意义上的医疗保险改革、全球变暖立法以及其他任何左翼所期望实现的改革。

双方都未能正视的事实是，现行的政治体制已经系统地阻断了上述目标实现的可能。尽管阻断的方式不尽相同：左翼的改革无法推行是由于强有力的私人利益集团为了防止现状的改变而横加干涉；右翼的改革无法推行则是由于国会这一强有力的公共权益机构为了防止削弱现行的竞选资助体系而不予支持。

上述论证不是为了表明左翼与右翼的观点一致。双方所期待的结果并不相同。

但即便如此，他们的敌人却是一致的。现行的竞选资助体系从根本上维护了私人利益集团及国会的现状。

因此，出于同样的原因，两种形式的改革都将遭遇抵抗。私人



利益集团将用金钱买断华尔街，从而阻止任何可能影响其利益的改革。而国会议员等政府中的利益群体也将继续顽固地坚持庞大、强势且复杂的大政府。因为在某种程度上，大政府使得他们能够更容易地从监管对象手中榨取竞选资助。

可见，现行体制将始终阻止双方推行力图实现的任何变革。因此，双方政党更应当同仇敌忾地合力改变这一体制。

这并不是一个新的观点，尽管很奇怪人们似乎彻底遗忘了它的存在。1999年，共和党人、前乔治·布什政府官员查尔斯·科尔布领导的美国经济发展委员会（CED）开始在推动竞选资助改革中发挥重要作用。经济发展委员会对其自身的定义是“一个非营利、无党派、由商业主导的公共政策组织”。自1942年以来，经济发展委员会始终致力于实现“美国国民经济的可持续发展”，并且由于它相对保守主义的立场而闻名。

自1999年成立以来，经济发展委员会的核心宗旨便是推翻已然腐朽的现行竞选资助体系。正如该组织在它的第一份竞选财务报告中所写的那样：

绝大多数公民都认为金钱威胁了美国政治体制的公平与廉正。三分之二的美国人认为金钱对当下的竞选与政府政策有着“过度的影响力”。各项民意调查的结果显示，绝大多数被调查者同意“国会在很大程度上受控于特殊利益集团”，或者特殊利益集团对“在职官员的影响过大”等观点。三分之二的民众认为“在听取选民的意见之前，他们的国会代表会首先征求那些提供大额政治献金的局外人的意见”。

上述结论在近年来的各项公共调研中屡见不鲜，这表明公众对金钱在政治中的作用普遍抱持着极度厌恶的态度。许多公民已经对政治程序失去信心，不再相信他们作为个人有能力改变整个国家的政治生活。美国人民看到的只有不断攀升的竞选开支、高度曝光的捐款丑闻与指控，以及急剧增长的、不受政

府监管的竞选资助。<sup>73</sup>

经济发展委员会“非常担忧公众对政府及金钱在政治过程中的作用所持的负面态度”。他们也“同样关心竞选资助体系对国家经济及商业的影响”。因为“假如政治献金已经成为或即将成为公共政策制定的依据，那么，不仅这些政策将受到质疑，它们所固有的不确定性与任意性还将大大降低商业计划的有效性与国民经济的生产力”。

经济发展委员会指出，解决问题的方法是使商业机构不再过多地参与竞选资助。“我们希望，”报告指出，“竞争的场所是自由市场，而非政治舞台。”<sup>74</sup> 因为政治上的竞争并不能创造财富或是提供新的工作岗位。相反，它只会导致更多的政治寻租行为，而这正是任何一位坚守原则的保守人士都非常不愿看到的结果。

自本书首版发行以来，经济发展委员会一直在开展这个方面的工作。他们运营的“政治中的金钱工程”<sup>75</sup> 于2013年开展了一项两党联合的全国性调研，就金钱在政治中的作用采访了302位商界领袖<sup>76</sup>。以下是这项调研的核心发现——鉴于我们至今了解到的信息，这些发现并不出人意料：

85% 的被调查者认为，竞选资助体系状态不佳或已然崩溃；

87% 的被调查者认为，竞选资助体系需要进行重大改革或彻底修正；

71% 的被调查者相信，大赞助商对政客们的影响力过大；

75% 的被调查者认为，美国的竞选资助体系是一场付费游戏。

这些被调查的商界领袖对那个被彼得·施瓦茨称之为“敲诈”的竞选资助体系最熟悉不过<sup>77</sup>。那么，关于这项改革的必要性还有什么需要争论的呢？

## 第十一章 这么少的钱是如何让腐败问题恶化的

在苏联成立初期，中央政治局成员的平均工资据说与普通工人的薪水相差无几<sup>1</sup>。收入的平等体现了苏维埃体制的核心理念，即苏联是工人阶级的国家，政府雇员甚至国家领袖也与其他工人没什么差别。

但这其实是个谎言。尽管中央政治局成员的正式工资与苏联工人的平均工资基本持平，但他们的实际收入却远不止如此。政治局成员能够到乡间宅邸度假，在西方商店购物，乘坐政府提供的、配有司机的汽车出行，订购外国出版物并获得更好的医疗保险。此外，他们的子女也往往享有更好的发展机会。这意味着政府雇员的实际收入要比普通工人或是苏联社会中的任何人都要高出许多。在苏维埃体制下，要比政府雇员赚到更多钱的唯一方法只能是成为一名罪犯（而前提是政治局成员与罪犯之间有着显著区别）。

美国并非苏联。然而，不可思议的是我们的国会却正日益成为另一个中央政治局。目前，国会议员的任期已接近苏联中央政治局成员的平均任期。（众议院：8.8年；参议院：9.7年<sup>2</sup>；中央政治局成员的平均任期：刚刚超过9年<sup>3</sup>。）更令人担忧的是国会不断提高议员薪酬的方式。通过相当苏维埃式的手段，不少国会议员生活得像个百万富翁，尽管他们的工资单看起来和刚毕业的哈佛法学院优等生差不了太多。

现在，请允许我阐明本章旨在批判的要点。政府核心官员的薪酬在许多人看来都算高的。一些人甚至认为那超过了他们应得的报

偿。最近的一项宪法修正案便要求禁止在竞选结束之前提高国会议员的薪酬标准。在民众对政府的批评中，最常见的抱怨便是“政府官僚”的收入太高。国会议员们的收入更是可想而知。

但是，上述平民主义的观点并不正确。经济学家的研究以及世界各国政府的实践表明，假如政府官员的收入与其才能不符或明显低于同龄人，他们往往会通过其他方式来获取补贴。然而，那些补贴并不是免费的，尽管它们未必完全出自国库。有时，它们来自直接贿赂。（诺曼·奥恩斯坦将“丹·罗斯坦克沃斯基等权威人士不可思议的小额贪污”解释为“他们相信自己能够继续从事公职便已是做出了巨大的牺牲”。）<sup>4</sup>然而，在美国，至少对于国会议员和资深政府官员而言，贿赂并不是最大的问题。真正的危险在于那些渴望获得政府支持的特权阶层通过其无所不在的影响力一再扭曲政府政策。国会议员吉姆·库珀曾对我说，假如说“国会山已经变成K街的后备军联盟”，那么，毫无疑问，那些后备军的选手们将不择手段地试图成为主力选手。

然而，本章的目的并非论证我们应当为政府官员提高薪酬。我们确实应当如此。但是，正如人们不该继续在唐恩都乐甜甜圈店里抽烟或者“吃早餐”一样，并非一切皆有可能。而我同样意识到了这种局限性。因此，我并不打算白费口舌，试图说服您与我一道要求给米奇·麦康奈尔涨工资。

相反，本章的目的是说明为何政府官员收入过低将导致改革国会现状的意图更加难以实现。当下，收入不足的政府官员们已经逐渐形成了一套自行获取补偿的机制，这将使通过普通政治途径改善现状的企图变得更加困难，甚至根本无法实现<sup>5</sup>。

### 国会议员的收入来源

有的国会议员根本不在乎他们的薪酬。一部分是因为他们原本就是百万富翁。（事实上，尽管全美只有5%的人口拥有百万以上的资产，身为百万富翁的国会议员却在半数以上<sup>6</sup>。）他们中的一些人

为了踏足国会所付出的代价很可能还不止数百万美元。对他们而言，政府职务是件奢侈的商品。他们为身居官职而感到自豪，即使这个职务的薪酬几乎为零（甚至还有可能入不敷出——对于那些自筹资金参与竞选的候选人而言就是如此）。

另一部分是因为他们的配偶非常富有。有时，这位配偶的财富完全来自正当收入。（参议员罗恩·怀登的妻子是纽约市最大、最有名的旧书店“思存书店”的老板。但据我所知，并没有多少政府政策由于旧书店老板的影响而扭曲走样。）但有时，这些收入却很值得怀疑。（在印第安纳州参议员埃文·贝赫成功当选国会议员之后，他三十八岁的妻子，一位巴特勒大学的初级法学教授、伊莱利利公司的中级代理律师，被任命为伟彭健康保险公司的董事会成员。当然，苏珊·贝赫的确是一位有才华的女性。但是，正如知名财经网站 TheStreet 在此任命宣布之后所做的评论：“考虑到她并没有健康保险方面的从业经验，并且作为主管数十亿生意的董事会成员而言显得相对年轻和缺乏经验，人们自然会猜想她在接受这项任命之前一定有着……非同凡响的工作经历。”<sup>7</sup>人们难免怀疑她若不是议员的妻子是否还能获得这项任命，或者参议员所制定的政策是否会因为其配偶的加入而有所改变<sup>8</sup>。）但是，在大多数情况下，这些有着富有配偶的议员们都不太可能会在经济问题上自寻烦恼。

最后，还有一些议员也不在乎薪酬的多寡，因为他们来自贫困地区，没有孩子，知道如何靠国会提供的微薄工资维持生计。他们会在华盛顿与人合租公寓，尽可能多地回家过夜。

这三类议员都不属于下文所要讨论的对象。

取而代之，请想一想那些本身并不富有，配偶的收入也不高，又不是来自西弗吉尼亚州农村的议员们。比如，一位来自西雅图、波士顿或是旧金山的议员。想象一下，这位议员需要保留在选区的房子，但又想把全家都接到华盛顿。想象她的丈夫只是一位学校教师，家里还有三个孩子。想一想这位议员会怎么做。

这样的议员想要靠工资应付日常开支有许多种方式。有的通过住在办公室来缩减开支——他们在沙发上睡觉，到体育馆冲澡。有的干脆熬着，干上一段时间就提前卸任返乡。而有的议员则要做得更多——为了替自己谋取一个更好的未来以补偿当下（相对）低廉的报偿。

这类议员的动机无可厚非。许多人仅仅是无法负担在一个薪酬微薄的政府里长期工作，尤其是当他们需要维持一个家庭，或者说，当他们希望让家人过上他们想要的生活时，而这种生活往往是家人基于他们的才华和可能获得的机遇而对他们所抱有的合理期待。我的问题是，无论出于何种压力，他们在离开国会之后会做些什么：因为假如他们计划进入华盛顿的权力场，就自然会指望这个市场能够蓬勃发展。这并不仅仅是为了讨好未来的雇主。这一考虑很有可能，但在我看来还相当遥远，不至于影响到在职议员的日常工作。

相反，真正的问题是，假如这样一位议员需要投票决定是否应当摧毁权钱交易的核心价值——从而如我在第十五章中所讨论的那样从根本上改革现行的竞选资助体系，结果会是怎样？只要我们阻断了说客向竞选提供资助的渠道，只要议员们不再依赖说客为他们获取参与竞选所需的资源，那么，游说行业就会失去它存在的价值。说客的市场支配力将随之下降。游说公司也将不再有能力向前国会议员提供高达数百万美元的佣金。假如“国会山已经变成K街的后备军联盟”，再试想若是职业棒球小联盟的队员有权决定是否应当给职业棒球运动员的薪酬设个上限，您自然就会理解其中的道理。

当然，或许会有人忽视相应的结果。或许会有人选择做正确的事而不顾及个人得失。但幸或不幸，国会议员也是人。他们很可能会想方设法地说服自己保留那个能使他们成为百万富翁的政治体制。您觉得您不会？您觉得您和他们很不一样？

可见，离任后的生计也是议员们不愿彻底改变当下华盛顿权钱交易规则的原因之一。

第二个原因则与议员的任期密切相关，且更加令人厌恶。

美国的国会议员不同于苏联的中央政治局委员，他们的薪酬全在工资单上列着。他们没有住房补贴，大部分人不享受豪华公车接送的福利，没有度假别墅，也没有免费的公务航班。和我们大多数人一样，他们的收入就是一份死工资。

但和我们大多数人不一样的是，他们并不仅仅依靠工资生活。换句话说，现行体制允许议员们能够比一个刚刚就职的非合伙律师生活得稍微奢华一些。而他们得以如此的方法与募集竞选经费的需求密切相关。

许多国会议员（根据美国响应性政治中心的统计，这个数据已经从本书首版时的 397 位增加到了 436 位）<sup>9</sup> 都设有他们自己的联合募捐委员会，负责向私人或者其他政治行动委员会募集资金以支持本党的候选人参与竞选。他们就站在众议院的门口，堂而皇之地互相传递着面值最高可达 5000 美元的支票。正是这些支票将现行的政治体制粘合在一起。

然而，筹款也需要成本。联合募捐委员会的运转开支便是筹款的成本之一。国会议员或许想邀请一位潜在赞助商共进晚餐，这自然需要花钱——尤其是在时下的华盛顿，那里有着全美最昂贵的豪华餐厅。假如议员确实想给这位潜在赞助商留个好印象，他或许还会安排一趟高尔夫旅行，或是在夏威夷欧胡岛等适合工作的场所安排一场“务虚会”。这些活动也需要花钱。因此，联合募捐委员会必须募集资金用于支付筹款所需的必要开支。

但国会议员私底下却往往能够从委员会的各类筹款开销中占点便宜。假设有一位来自加利福尼亚州的国会议员，本身并不富裕，妻子又是全职家庭主妇，还有三个孩子需要供养，自然负担不起华盛顿附近的豪华晚餐。倘若他们一家就住在特区，同时还需要保留选区的公寓，那就更不必说了。

那么，这位议员如何才能吃上豪华晚餐呢？

他只要成立一个联合募捐委员会就可万事俱备。杰夫·伯恩鲍姆在报道中写道：“不少立法者……都很乐意将任何一场由说客买单

的宴请称作筹款活动，只要宴请的主人在拿了支票之后，最终还会再送回来一张。”<sup>10</sup>

这其中涉及的数据相当惊人。在2010年的总统选举周期内，联合募捐委员会共募得竞选资助4400万美元<sup>11</sup>。2014年，这个数据超过了5000万美元<sup>12</sup>。然而，议员们并没有实质性的义务要将募得的资金用于资助其他议员。因此，人们不时能够在公共档案中发现下列有趣/可憎（随您选）的花边新闻：

“（30位）民主党议员和17位共和党议员……共募得资金107万美元，但他们却没有在其他候选人身上花费一分一厘。”

“共和党议员罗德尼·亚历山大成立的复兴民主委员会在（2010年）这个竞选周期募集了近10万美元，但其中的三分之二却被用来资助他和他的赞助商或朋友参加Mardi Gras嘉年华会的高尔夫球公开赛……亚历山大的委员会没有拨出任何一笔资金来直接资助竞选活动。”

前众议院少数党领袖约翰·博纳有三分之二的公务开支都属于筹款开销，包括“高档餐饮以及豪华度假游”……“在（佛罗里达州）那不勒斯的丽思卡尔顿酒店消费了70403美元，而在迪士尼乐园的开销也超过3万美元”。

众议员斯坦尼·霍耶在2010年总统竞选周期内花费了5万多美元用于“带赞助商到度假胜地旅游”，其中，光是娱乐场所门票及豪华轿车的租借费用就高达9800美元。

众议院少数党党鞭埃瑞克·康托为他的联合募捐委员会募集了210万美元，其中，13.6万美元用于高尔夫项目、橄榄球赛、滑雪、度假以及餐饮。2009年11月，他的委员会在“比弗利山庄筹款活动”<sup>13</sup>中的开销高达3万美元。

众议员查理·兰格尔使用他所设立的联合募捐委员会的募



集资金委托制作个人肖像。<sup>14</sup>

假如国会终止了面向特殊利益集团的竞选筹款活动，所有这些奢华都将不复存在。议员们将不得不只依靠他们的薪酬度日。他们将不得不为他们自己的晚餐买单。假期也只能呆在新泽西州的大洋城，而不是欧胡岛或者南佛罗里达。

同样，我确信有的国会议员并不在意。我确信他们中的许多人会很乐意依靠目前的薪酬将就过活。

但我同样确信的是，还有许多人会认识到国会加薪在短期内将不可能实现，而依靠 17.4 万美元的年薪生活又绝非他们奋斗的目标。在认识到这一点的议员当中，有的很可能决定就此卸任，但更多的会为了捍卫现有体制而血战到底。

我们无法轻易判断一位国会议员是宁愿清贫度日，还是表面上假意逢迎，暗地里却唯利是图。其他国家认识到了这一点，与其冒险，他们选择为政府官员提供一个相对较高，却富有竞争力的薪酬标准。比如，新加坡在国际非政府组织“透明国际”2014 年评选的世界最清廉政府排序中位列第七，其内阁部长们的年薪大约是 75 万美元<sup>15</sup>。

但这个问题不可能在一朝一夕之间解决。（只提高薪酬却不改革竞选资助方式的做法显然也不是解决方案。）假如我们不愿承认国会议员的薪酬过低，假如我们不愿相信低薪酬只能招来坏人，或者把好人变坏，那么，我们对国会议员投票赞成竞选资助体系改革的预期恐怕只会越来越糟。因为就目前来看，让华盛顿更清廉似乎就意味着让议员们更拮据。

### 为议员工作的好处

然而，更大的挑战或许并非来自这 535 位国会议员，或者更确切地说，这 535 位议员中那些本身并不富有，配偶的收入也不高，又不是来自西弗吉尼亚州农村的议员们。更大的挑战或许来自他们

的员工以及所有其他核心管理部门的员工。

同样，政府为他们提供的薪酬也不高。国会职员的平均年薪从助理的3万美元到办公室主管的11.6424万美元不等，最高也不超过17.768万美元。（截至2015年8月，只有一位国会职员享受过这一级别的工资待遇。）<sup>16</sup> 2013年，美国证券交易委员会主席的年薪仅16.53万美元<sup>17</sup>。而委员会律师的平均起薪只略微高于8.1万美元<sup>18</sup>。相比之下，华尔街投资银行为本科毕业生开出的分析师岗位的起薪（不含奖金）就高达10万至15万美元<sup>19</sup>。大量研究表明，政府雇员的薪酬偏低<sup>20</sup>。联邦与地方政府皆是如此<sup>21</sup>。

那么，政府官员为何要选择这样一份收入微薄的工作呢？

毫无疑问，他们中的一部分人是出于对公共事业的热爱。尽管他们有能力在任何地方找到一份体面的工作，却仍选择在政府就职，是因为他们希望自己的工作能够造福整个国家。（杰出的）美国前审计长大卫·沃克绝不缺少工作机会。对他们这些人而言，从事公共服务是与生俱来的能力与需求。

在美国社会，这样的人比比皆是。士兵、教师、在国家卫生研究所工作的医生、司法部门的律师以及联邦法官——他们愿意挣得更少，是因为他们相信他们的工作能够让这个国家变得更好。幸运的是许多政府职员都不仅仅是为钱工作。我们应当认真思考如何能够聘请到更多这样的人来参与公共服务。

但是，并非每一位国会山的工作人员都愿意为了信仰而不计代价，也并非每一位证券交易委员会的管理人员都是出于造福社会的目的才甘愿比他在华尔街的同僚们挣得更少。

相反，作为“后备军联盟”的成员，他们中的一些人把花在国会山或是其他核心管理部门的工作时间当作一种投资。他们作为普通职员在国会的某个核心委员会工作六到八年，随后便卸任进入游说行业。一位有经验的前国会职员入行后通常能获得大约30万美元的年均起薪。而部分资深政府官员的年薪与年终奖金据说可能高达50万美元甚至更多。假如这位职员曾经服务的议员仍旧在位，游说

公司开出的年薪最高可达 74 万美元<sup>22</sup>。机构主管更不必说：2011 年，美国联邦通信委员会前主席迈克尔·鲍威尔成为康卡斯特电信公司的首席说客，据报道，其年薪超过 220 万美元。同年，联邦通信委员会专员梅瑞迪斯·阿特维尔·贝克尔在投票赞成康卡斯特电信公司与美国全国广播电台（NBC）的合并案之后也卸任加入了康卡斯特电信公司。

国会与游说公司在薪酬待遇上的落差也是一路攀升。1969 年，“一位有着国会工作经历的新手说客能讨价还价拿到手的年薪顶多只会稍许高于国会提供的一万美元。但如今，国会职员的年薪仍不过五万美元，但在同等条件下，说客的薪酬却几乎是他们的五到六倍”<sup>23</sup>。

一旦进入“旋转门”，预期还会更好。您可以先从律师事务所的助理做起，随后找一个银行监管、房屋督导或是市政事务方面的参议院委员会工作上几年，再回到原先的律师事务所成为合伙人，在参议院为众多金融机构代理业务，一年盈利数百万甚至上千万美元<sup>24</sup>。“1987 年的时候，众议院的大部分行政助理或高层职员都会在国会任职五到六年。”十年后，这些岗位的平均任期下降了 25% 有余<sup>25</sup>。至今已有 3600 名前国会行政助理“进入旋转门”<sup>26</sup>。

在上述两种情况中，政府职员都用其在政府的工作经历换取了更高的薪酬待遇。随着这段工作经历的价值与日俱增，越来越多的人在进入政府工作时便怀有这样的念头。

当然，有时，这种目的完全是良性的。第二次世界大战之后，许多战斗机飞行员退役成了商业飞行员。他们冒着生命危险保护国家时几乎没有任何酬劳。然而，这段经历却为他们赢得了退役后的高薪工作。没有人会认为成为商业飞行员的预期在某种程度上辱没了他们的军旅生涯。事实上，恰恰相反：退役后诱人的福利待遇使得政府更容易招募到优秀的战斗机飞行员。

然而，有时，这种目的也可以很肮脏。

例如，众议员约翰·穆尔沙的前任员工创立了游说公司派蒙集

团 (PMA Group, Inc.)。2008 年, 这家公司成功说服了 104 位众议院议员为他们的客户提供国防经费预算之外的特殊专项拨款。自 2001 年以来, 派蒙集团先后向这批议员提供了 180 万美元的竞选资助。当这些交易在 2009 年曝光之后, 派蒙集团被停业整顿。集团创始人、前议员穆尔沙的副手保罗·马里奥切蒂蒂被指控通过竞选资助非法洗钱, 被判入狱 27 个月<sup>27</sup>。

再来看第二个例子: 假如一位艺术家录制了一张专辑, 这位艺术家便拥有了这张专辑的著作权。多年来, 唱片公司一直试图更改这项规则, 从而使得制作专辑的唱片公司能够默认获得该专辑的著作权。这项更改绝非小事: 对许多艺术家以及他们的继承人而言, 唱片版权是他们所享有的最重要的一项权利。1999 年, 众议院法院与知识产权分会的首席顾问米奇·格莱齐尔在一则对《著作权法》的技术修正案中加入了一项根本性调整: 将大量唱片归类为“雇佣作品”(这意味着, 唱片公司而非艺术家本人将默认获得这些作品的著作权)。据说, 他在这项修正案通过审议之后便立即卸任, 成了美国唱片业协会分管政府关系与立法咨询的高级副总裁<sup>28</sup>。

在政府部门, 这种现象比在国会还要常见。大量支持军事化的“政府职员”在私营国防承包商与政府部门之间自在游走, 接受同样的安全调查, 从事同样的工作, 只是有的时候拿的钱多(从私营承包商那儿), 有的时候拿的钱少(从政府部门)。两者中和, 倒也能算出一份相当不错的平均工资。但假如私营承包商提供的报酬不足以补偿他们在政府部门就职时的清贫收入, 许多人或许就不会再继续从事这个行当。

同样, 这种游走有时并不见得全然无益。大多数时候, 这些人脉关系能够为局内人赢得某种特殊待遇。那或许是说客公司帮助客户结识了几位国会议员, 或许是前任员工利用人脉撤销了一项原本要被强制执行的司法决定, 又或许是这层朋友关系使得他们的言论比普通人更值得信任, 从而能够用来推迟政府的某些决定与行动<sup>29</sup>。

针对上述影响力, 最有力的证据来自一份关于出身政府的政治

说客因前任上司离职所受影响的研究报告。基于对游说行业披露的大量数据的研究，政治学家乔迪·布拉内斯·维达尔与他的同事们得出结论：一名曾在参议员办公室工作过的政治说客，通常在该参议员退休之后，其游说收益将立即下降 24%<sup>30</sup>。

当我们面对这些数据时，似乎很难不把它们理解为现行体制中权钱交易的直接证据。换句话说，说客的价值在很大程度上取决于他们的人脉关系。但是，原因何在？假如这些人脉关系不能转化为客户的立法收益，游说公司还会对其如此珍视吗？

政府职员转行当说客的故事本身并没有什么不堪之处。或者至少，这本不应该有什么不堪之处。他们并没有收受贿赂；他们甚至依旧坚持理想。事实上，其中大部分人都热爱自己所从事的工作。从这个意义上来说，在绝大多数情况下，他们都只是在体面、诚实地筑造自己的美国梦。

因此，问题并非这些政府职员是否诚实善良，而是他们所服务的体制是否已经腐朽。这一体制是否会让议员们无暇顾及他们的选民？它所造就的依赖关系是否违背了民主共和国的本质？

事实确实如此。或者说，至少大部分美国民众有理由相信事实就是如此。这个例子再一次证明了现行体制如何在根本上有别于制宪者们的意图。而且，这些区别至关重要。

2011 年，当共和党夺得众议院的控制权后，他们声称要“禁止特殊专款”<sup>31</sup>。这项禁令一直持续到了下一届国会。然而，尽管法律明文规定，要限制国会议员干预联邦政府开支的权力，但禁令本身却存在着明显的漏洞。虽然操作手段变得更加隐蔽，议员们却依旧能够利用联邦政府开支牟取私利<sup>32</sup>。

禁止特殊专款显然并没有减少联邦政府开支。但这并不是我们所要关心的问题。真正的关键是，它是否能够阻断诱发腐败的权钱交易。杰克·阿布拉莫夫认为它已经做到这一点：

禁止特殊专款对减少联邦政府的开支几乎毫无作用，但是，它却是政府在控制特殊利益集团方面迈出的重要一步。<sup>33</sup>

或许吧。它的重要性毋庸置疑。而它的有效性却只有时间能够验证。

## 第十二章 “腐败”的两种定义

正如我在第一部分所论证的，特权民主是一种腐败形式，因为它从体制上侵犯和剥夺了平等的公民权。要根治这种腐败，就必须恢复平等的公民权，而在我看来最有效的方式是通过公共资助竞选。

然而，公共资助或许还不足以扭转局势。美国竞选已经进入超级政治行动委员会的时代。假如国会不能对其进行有效制约，那么，即便有再多来源清白的公共资助，也无法掩盖那些通过超级政治行动委员会从特权阶层涌入政坛的、目的明确的政治献金。

我相信，不论国会是否有权对公民、企业或者工会的竞选独立开支加以限制，但它绝对有权对超级政治行动委员会实施监管。并且我相信，即使维持“联合公民诉联邦选举委员会案”的判决结果，最高法院也找不出任何一项判例能够否认国会拥有这项权力。

关键是“腐败”这个词语本身。国会对政治言论自由的管辖权赋予了“腐败”新的定义。最高法院一再强调，任何以“腐败”作为执法对象的法律法规都将作为“广义的政治言论自由”而受到《宪法第一修正案》的保护。

至今，最高法院仍将“腐败”的定义局限为私人之间以物易物性质的腐败。但是，法官们，尤其是最高法院中的那些保守分子，还应当看到“腐败”的第二种定义。这种定义并不必然违背联合公民案的主张，但它却能够解释国会有权对超级政治行动委员会加以制约的原因。本章的主旨便是要阐明其中的理由。

大多数宪法律师及学者恐怕都要反对我的主张。但是，他们拒

绝的理由在我看来却更像是犬儒主义。我们不再相信最高法院的作为是基于原则或者理性。我们，或者说我们中的绝大多数，相信最高法院之所以如此行事完全是出于政治目的。不论是保守派还是自由主义者，这些司法界的犬儒主义者认为，要想知道一个案子该如何定论，您只须考量双方在陪审团中的比例即可。正如罗伯特·昂格尔早在三十年前所写的那样，我们就像“只会祷告却毫无信仰的神职人员”，大多数人“在冰冷的圣坛前只会感到沉闷与尴尬”<sup>1</sup>。

而我想做那最后一个天真的法学教授。在接下来的论述中，在假设最高法院中的保守派与自由主义者都同样重视理性与一致的前提下，我将试图论证为何联邦法院能够在坚持联合公民案判决的同时抵制超级政治行动委员会。

这并非故作姿态，而是出于信任和尊重。最高法院本身并没有堕入我所描述的腐败之中。尽管人们可能质疑它对政治的过度敏感，但最高法院仍是诚信机构的典范。尽管近年来民众对它的信任有所下降，但他们对联邦法院的信任却一直很高<sup>2</sup>。假如最高法院能够稍微反省其自身得以保持诚信的理由，它就会更加理解为何它也必须给国会一个机会来维护他们的名誉。

## “腐 败”

“腐败”的基本定义是明确的。至少当我们谈及政府官员或者公共机构时，腐败意味着贿赂。拿一件物品（钱）换取另一件物品（政府提供的特殊优惠或者特权）。腐败意味着“以物易物”，一物换一物。

在这个意义上，议员兰迪·“公爵”·康宁汉涉嫌腐败。政府指控其以国防部承包合同换取贿款240万美元。“公爵”被宣判有罪，并被处以八年零四个月的有期徒刑<sup>3</sup>。

在这个意义上，议员威廉·杰弗逊也涉嫌腐败。联邦探员在杰弗逊先生家的冰箱中搜出了用铝箔包着的9万美元。他被指控收取



高达40万美元的贿赂，但据说实际上还不止这些<sup>4</sup>。2009年，他收到了美国国会历史上涉嫌腐败的最高刑期判决：十三年有期徒刑。（同年，他又因共谋非法持有毒品可卡因而被第十一巡回上诉法院判处十八年有期徒刑<sup>5</sup>。）

上述两者皆是金钱腐蚀灵魂的经典案例。他们正是《联邦刑法典》的制裁对象。

然而，刑法典并非唯一的手段。1976年“巴克利诉瓦奥案”的判决结果表明，国会的权力显然不局限于制裁以物易物的贿赂行为。它还有权禁止可能诱发以物易物式腐败的竞选资助。巴克利主张，至少当民众有理由怀疑大额竞选资助不过是经过伪装的贿赂时，国会无权禁止那些资助。这项结论毋庸置疑。正如最高法院在四十多年前做出的陈述：

与以物易物式贿赂同样令人担忧的还有另一种形式的腐败。它起源于公众对大额私人财政捐助体制有机可乘的认识。在“美国文官委员会诉美国邮递员协会案”中，最高法院发现政府公职人员以执法之名开展的党派政治活动会对“公正、有效的政府”造成威胁，其后果的严重性使我们有理由对政府公职人员参与党派政治活动的权利加以限制。同样，国会也有理由提出，“假如我们不希望公众彻底丧失对代议制政府体制的信任”，那么，避免不良影响的出现“也很关键”<sup>6</sup>。

因此，即便只是为了防止公众产生国会议员可能以权谋私的念头，国会也有权对人们（通过竞选资助）向政治候选人表达支持的程度加以限制。

这不是一项无关紧要的权利，因为向他人提供竞选资助的自由是政治言论自由的重要形式之一。不仅能够用语言表达“我支持史密斯先生”，并且能够通过实际行动来表达支持的程度，这相当重要。这种表达程度的方式可信而且真实。任何政府都无权剥夺这一

自由，至少不能完全剥夺。

然而，尽管其重要性毋庸置疑，最高法院仍旧主张国会无权对这一自由加以限制，以此避免公众质疑竞选资助的单纯目的。如此，公众才不会理所当然地把腐败看作国会能够通过限制言论自由来加以制止的那一类政治游戏，这对我们的政治体制来说至关重要。

我们把这一类腐败称作“第一型腐败”。第一型腐败属于个人行为。当事人在该行为中逾越了某种道德或者法律底线；并且，只有当当事人具备实施该行为的故意性时，他的行为才会构成腐败。宪法允许国会通过制定法律来禁止贿赂行为以及可能诱发贿赂的资助行为。

但是，有第一型腐败，就有第二型腐败。如果腐败的犯罪主体可以是个人（“康宁汉是腐败的”），那么，它的犯罪主体也同样可以是机构（“国会是腐败的”）。而当它的犯罪主体是机构时，其内涵将有所不同。一家腐败的机构里并非必然有着一群腐败的职员。事实上，机构是否腐败与其职员是否腐败之间没有任何直接联系。即便每位机构职员都不存在腐败行为，这家机构仍有可能是腐败的。同样，即便每位机构职员都存在腐败行为，机构本身也有可能并不腐败。这是两个不同的概念，不可一概而论。

我们把上述的第二型腐败称作“机构腐败”。目前，已有不少学者尝试从许多不同的视角来解读“机构腐败”，而本书论述的焦点正是一种特殊类型的机构腐败。我们可以称之为“依赖性腐败”<sup>7</sup>。

举例来说，法官的职责是依法办案。但有人说，日本法官所要遵循的办案依据还不止法律<sup>8</sup>。这些学者们指出，在日本，法官不仅要关注法律法规的要求，同时还要留意某一特定的判决是否有可能惹怒政府。他们之所以关心这个法律之外的因素，是因为（至少这些学者们主张）政府将基于工作表现来决定法官们的升迁。因此，假如您是一位日本法官，而您不想被派遣到某个农村的地区法院，那就必须小心谨慎，确保不会在某个案件的判决中违背那些能够决定您最终去向的政府高层的意愿。

我不知道上述指控是否属实——至少在我看来，日本法官都是些极其正直的人。但考虑到相关学者们也同样正直，这其中可能确实存在一定的道理。

无论如何，让我们暂时假设上述指控是正确的。因为假如它们是正确的，它们就是我所要论述的那一类“机构腐败”的完美案例。法官应当“只依赖法律”。然而，倘若上述关于日本法官的故事是真实的，那么，这些法官并不仅仅依赖法律。他们同时还要依赖政府的关照。第二种依赖与第一种依赖有可能相互冲突。而当两者冲突时，法官依法独立断案的自由便会削弱。

撇开日本不谈，我们仍能找出类似的案例。比如美国许多州目前仍在施行的法官选拔机制：差额选举。这显然是革新主义者（以及他们的先驱杰克逊总统）最愚蠢的主意之一。这一机制已经逐渐发展为由于竞选经费而导致公众对司法界失去信任的极端案例。在2008年的选举周期内，全国各州的最高法院候选人共募集资金4560万美元，是1990年选举周期筹款总额的七倍<sup>9</sup>。在最高法院下达“联合公民案”判决后的第二年即2012年的选举周期内，总统竞选支出攀升至5640万美元，其中，2400万来自外来开支，是2010年的两倍有余<sup>10</sup>。前最高法院大法官桑德拉·戴·奥康纳写道，这些钱使法官们承受了“来自利益集团的前所未有的巨大压力，使他们不得不在断案时权衡政治因素”<sup>11</sup>而非法律本身。（请记住，奥康纳并非共产党员，她由罗纳德·里根亲自任命，是伦奎斯特大法官在任期间最重要的保守派法官之一。）随着“司法界的选举结果受到越来越多金钱的影响，”她继续写道，“我们很难相信最终上任的法官将会公正无私。”<sup>12</sup>

事实上，我们并不“相信”。在2002年的一项调研中，76%的美国公民认为“竞选资助影响了司法结果”<sup>13</sup>。70%的受访法官对目前“在某些州，最高法院几乎一半以上案件的当事人都曾为审理案件的一位或多位法官提供过竞选资助”<sup>14</sup>的事实表示担忧。的确，在2002年的调研中，几乎半数（46%）的受访州法院法官都表示，他

们相信“竞选资助至少产生了一定程度的影响”<sup>15</sup>。79%的得克萨斯州辩护律师相信“竞选资助极大地影响了法官的判决结果”<sup>16</sup>。

这个数据对我而言尤为可信：我的一位学生曾在他的研究中提及一位得克萨斯州的法官，他在每场审讯开始之前总是会先询问辩护律师所属的公司，然后，当着所有人的面打开他的记账本，确认那家公司是否曾资助过他的竞选<sup>17</sup>。

来自76%的美国公民、70%的受访法官、46%的州法院法官以及79%的得克萨斯州辩护律师的怀疑已经在众多有关司法界投票行为与竞选资助的实证研究中得到证实。例如，史蒂芬·威尔教授在对阿拉巴马州最高法院1995年至1999年期间所有判决的研究中发现，“法官在仲裁案件中的投票结果与其竞选资助来源之间存在异常紧密的联系”<sup>18</sup>。亚当·立普塔克与珍妮·罗伯特在2006年《纽约时报》的一篇报道中写道，在该项研究所涉及的十二年中，俄亥俄州法院法官在70%的案件中袒护了他们的资助者。其中，一位法官的91%的判决结果都对他的资助者有利<sup>19</sup>。一则来自路易斯安那州的案例尤其惊人：

大法官约翰·韦默在案件双方都未向他提供竞选资助的情况下倾向于袒护被告，仅在47%的案件中投票支持原告。但倘若被告向他提供了资助，或者在双方均提供资助的前提下，被告提供的数额更大，他在投票中支持原告的比例就只有25%。另一方面，倘若原告提供的资助数额远远超过被告，他在投票中支持原告的比例则高达90%。<sup>20</sup>

“真不愧是见风使舵。”记者写道。

毫不夸张地说，的确如此。

在上述两则关于日本与美国司法独立性受损的案例中，丧失独立性的体制便是腐败的体制。就好比一个因受到外部磁场干扰而无法正确导航的罗盘，不论是出于政府的影响（日本），还是出于竞选

资助者的影响（美国州法院），司法机构对它们所产生的第二种依赖都将削弱其对应当依赖的主要对象的关注，从而丧失独立性而陷入腐败。这种腐败反过来又将弱化体制本身的公正性。长此以往便会导致公众对司法界的信任弱化。

这就是“依赖性腐败”。它是一种机构腐败，但并不必然涉及机构内部的个人腐败。就国会而言，“依赖性腐败”的概念应当显而易见：

和所有其他政府部门一样，按照制宪者的意图，国会应当具有“独立性”。但就司法部门而言，“独立”并不意味着能够为所欲为。相反，正如我在第十二章所描述的那样，一个“独立的国会”应当是一个“只依赖人民”的国会<sup>21</sup>。

这种排他的依赖将在频繁且常规的竞选活动（每两年一届的众议院选举）中加以实践，并且将通过禁止行政部门任命国会议员以及禁止外国亲王向国会赠送礼物等方式来加以保护。此外，正如泽富尔·迪巧在《美国的腐败——从富兰克林的鼻烟盒到联合公民胜诉案》（*Corruption in America*）一书中对这段宪法历史的绝妙阐释，宪法中的诸多设计均可用于保障国会免受依赖性腐败的影响，而只聚焦它所应当关注的事实：人民。

但是，当国会发展出另一种与之相互矛盾的依赖——一种使国会不再只关注人民、不再只对人民的意愿做出回应的依赖时，国会的独立性便遭到了腐蚀。这就是第二型腐败。它不是指运转良好的机构中的个人腐败，而是指腐败的机构通过向职员施加外部影响而使它们无暇顾及原本应当服务的对象<sup>22</sup>。

特权民主便能够生动地演示上文所述的第二种依赖。

毫无疑问，党内初选将使当选代表产生某种依赖。对国会议员而言，大选票数与初选票数同样重要。

然而，此处的第二种依赖与第一种依赖并不矛盾，因为在初选中政治代表所依赖的“人民”同样也是他们在大选中将要依赖的对象。只有当初选的依赖对象不再是“人民”时——比如，得克萨斯

州禁止黑人参与党内初选——其中的第二种依赖才会与“只依赖人民”的第一种依赖相互矛盾。而目前，随着党内初选的发展，它们大体上并不矛盾。

但是，正如我在第一章中所论述的那样，美国不再只有一场党内初选。事实上，除了投票初选，我们还有金钱初选或者说“美元初选”。为了能够在大选中胜出，候选人在上述两场初选中都必须表现优异。从这个意义上来说，候选人依赖于那些能够决定两场初选结果的选民。

然而，我在第一章中同样指出，“美元初选”中的选民绝不可能完全代表“人民”的意愿。他们不能。他们只能代表富人阶层，尽管这些富人既包括共和党人，也包括民主党人。事实上，他们甚至不能代表整个富人阶层。他们只能代表那些有权有势、足以影响政府决策的特权阶层。而特权阶层自然不能代表“人民”。

因此，对“美元初选”的依赖是一种与制宪者所意图实现的民主体制相互矛盾的依赖。用我的话来说，它便是一种腐败的依赖。随着竞选资助体系的发展，我们眼看着代议制民主体制陷入腐败。这是一种体制上的腐败，而不论体制内的人员是否也存在个人的腐败行为。

有人会问，结果如何？这一类腐败是否真的有害？

我已经在第八章中描述了它可能带来的后果。基于那些数据，我很难相信任何有理性的灵魂会认为现行体制中的这一瑕疵毫无害处。

但为何要由我来承担证明其有害的责任呢？为何不能由对方来证明其无害呢？当我们发现制宪者所意图实现的依赖体制已遭受腐蚀，难道现行体制的捍卫者们不应当站出来证明其无辜吗？从法律上来说，他方当事人也应承担举证责任，证明尽管现行体制与制宪者的意图有所偏差，但是，这种偏差是无害的。

在我看来，这一偏差绝非无害。“美元初选”所涉及的腐败正从根本上瓦解代议制民主的核心理念。这对美国的自治将产生非常深

远的影响。

但这类腐败是否属于最高法院的管辖范畴？它是否严重到了法院应当授权国会通过“限制”“言论自由”来加以根治的地步？是否有必要制定法规加以禁止，即便这些法规有可能限制某些人的自由表达？

这不是一个能够轻易回答的问题，也不是一个能够轻易答对的问题。在我看来，那些参加渐进运动的朋友们试图抛弃“言论自由”这一重要传统的做法有些过激。我们或许忘了，正是拉尔夫·纳德（Ralph Nader）组织的公民诉讼团体率先为企业法人争取到了政治言论自由的权利——但拉尔夫·纳德本人并未获得企业法人授意<sup>23</sup>。相反，我们应当颂扬并尊敬他的动机——他的目的是促使政府对“任何人或任何组织”充分表达意见的自由加以合理的限制。

因此，我并不赞同那些被誉为“解决方案”的简单口号。政府应当对公民利用金钱来实现个人政治理念的能力加以合理的限制，从这个意义上来说，我主张金钱也是一种言论。我同意罗伯特·波斯特院长的说法，“主张金钱不是言论的观点是站不住脚的”<sup>24</sup>。同时，我也不认为宣称“企业法人不是人”的做法能够解决任何问题。正如肯特·格林菲尔德所说：“就立宪分析而言，主张企业法人不是人，就好比说橄榄球名将汤姆·布雷迪在高尔夫球场上推杆进洞的技术不佳一样毫不相关。”<sup>25</sup>肯尼迪大法官在“联合公民诉联邦竞选委员会案”中对此所做的解释是<sup>26</sup>，不论企业法人是不是人，国会都无权（通过竞选财务法规）“限制政治言论自由”——除非“限制”的目的是减少“腐败”。

我认为最高法院分析上述问题的视角是正确的，即考虑“规范的目的是不是‘腐败’”。我支持国会推行改良选举程序的宪政改革（详见第十三章），但在此之前，我们应当支持最高法院的主张，因为那才是当下最有可能实现的解决方案。

那么，依据上述视角，国会能够做些什么呢？

我将分两步来回答这个问题。首先，我将论证为何最高法院，

尤其是法院中的保守派，应该将“依赖性腐败”看作一种国会有能力根除的腐败。其次，我将解释国会之所以有能力针对腐败实施改革方案的理由。

我的结论自然不能令所有人满意。基于对目前最高法院法规的解读，我认为国会有权实施监管的范畴比人们预想的还要更大一些。就这一观点来看，“‘现在就要自由言论’组织诉联邦选举委员会案”的判决有误。但同时，我又认为截至目前最高法院对“联合公民案”的判决并无明显错误。尽管“麦卡沃恩诉联邦选举委员会案”的判决遭到质疑，但目前尚无定论。随着公共资助竞选的推行，我们有可能彻底消除由麦卡沃恩等富商诱发的依赖性腐败。但截至目前，结果尚不可知。

### “依赖性腐败”也是“腐败”

黛博拉·海尔曼在她的著作中详细列举了诸多关于“腐败”定义的理论。“民主国家政治腐败的构成要素，”她写道，“取决于民主的定义。而具体到立法腐败的构成要素则取决于当选官员的决策依据。”<sup>27</sup>

随着这些“理论”的不断发展，“腐败”的定义也随之改变。

这一特点并不仅仅局限于“腐败”。许多法律、哲学或政治领域的根本性原则都可以被理解为多种不同的概念。约翰·罗尔斯的著作并非“正义论”，而只是“一种关于正义的理论”，因为长久以来哲学家与理论家们已经分享了许多不同的正义理论以及它们各自的优劣。

这恰是有着丰富理论内涵的概念的本质，也是派生概念的本质（海尔曼认为，“腐败”就是一种派生概念）。而这些本质却给试图解读宪法的联邦法院出了一个大难题。

因为随着基本概念的内涵不断发展，法院应当如何应对这种演化？或者说，即使我们忽略概念的演化过程，而仅仅考虑同时存在的十种不同的“平等”概念，法院是否能够任选其一作为立法依据？正如首席检察官埃德温·米斯所说，宪法解释很快就会变成“毫无章法的大杂烩，制宪者们只创造词汇，含义全凭法官们来定”<sup>28</sup>。



正是这个问题推动了过去四十年来最有趣的宪政理论运动——“原意主义”。原意主义方法论强调在解释宪法等法律文本时，法官应当遵从制宪者的原初意图。不是由于制宪者的设想必定最佳，也不是由于他们的设想不可改变，而仅仅是因为在复杂文本可能提供的众多解读方式中，法官们缺乏做出选择的依据。假如人们不喜欢原初意图，他们可以通过修正宪法来加以更改。但最好由人民来提议修正，而非未经选举的法官——至少原意主义者是这么认为的。从这一观点来看，法院的职责是避免将任何未经民主程序审核的观点纳入宪法或用于宪法解释。

本书的宗旨并非评价或认可原意主义。已有大量评论家在他们的著作中论证了这一理论的合理性。

但不论您是否认可原意主义，事实是最高法院中确实存在着为数不少的“原意主义者”。而这一事实关系到“依赖性腐败”是否能够被看作一种国会有能力根除的腐败。

因为当最高法院指出，根据《宪法第一修正案》，国会只有在以解决“腐败”问题为目的的前提下才有权对政治言论自由实施监管时，至少原意主义者有充分的理由提出疑问：“您得出‘腐败’定义的依据何在？”原意主义运动之所以兴起就是为了禁止法官们擅自界定法律文本的内涵。原意主义方法论的根本宗旨也要求法官在解读法律文本时必须遵循特定的程序以得出制宪者的原初意图，而不能将个人解读作为立法或者断案依据。

但是，对最高法院中的非原意主义者来说，上述要求却并不构成任何限制。布雷耶法官不是一位原意主义者。在“麦卡沃恩诉联邦选举委员会案”（2014）的审理过程中，布雷耶反对取消政治捐款总额的上限。为此，他对“腐败”一词的内涵做了大量阐释，并认为那才是当下法院对这一概念所能做出的最合理的解释。

布雷耶的解读令人信服。然而，坚定的原意主义者会问：您有什么权力擅自定义任何一个宪法概念？布雷耶不需要回答这个问题，因为他不是一个原意主义者。

但是，假如被提问的对象是一位原意主义者，他或许就得费些脑筋了。当一位原意主义者说“最典型的腐败行为是经济上的以物易物，即用金钱换取政治福利”时，您大可以问他：“您得出这一定义的依据何在？”

原意主义者的答案应该相当明确：依据就是制宪者们对此概念的原初意图<sup>29</sup>。然而，令人吃惊的是，从“巴克利诉瓦莱奥案”到“麦卡沃恩诉联邦选举委员会案”，在最高法院对“腐败”涵义的众多解读中，没有任何一种解读试图还原制宪者的原初意图。

但有学者这么做了。在著作《美国的腐败——从富兰克林的鼻烟盒到联合公民胜诉案》(2014)一书中，泽富尔·迪巧详细解释了“腐败”这一概念在建国时期的内涵与角色。她比任何一位现代法学家都要更加生动地描述了制宪者们试图创造一种体制来杜绝“腐败”的意愿。

迪巧写道，在麦迪逊的笔记本上，“腐败”这个词一共出现了54次，比“派系、暴力或者不稳定”出现的次数还要多<sup>30</sup>。当时的“腐败”问题并不仅仅局限于“非法滥用或强取豪夺”。“古弗尼尔·莫里斯明确指出，腐败也包括对权力的合法滥用。”<sup>31</sup>

但是，他们如此努力要杜绝的“腐败”到底是什么？

作为领衔美国建国时期宪政思想研究的历史学家，戈登·伍德对此写道：

当美国辉格党描述英国及其政府已被“腐败”吞噬殆尽时，他们实际上使用了一个政治学上的专业术语。“腐败”一词出自古典文学作品；因尼可罗·马基雅维利的《君主论》而开始为人所知；在17世纪的英国随着古典共和主义的兴起而继续发展；到18世纪时，几乎任何一个自以为对政治有所了解的人都已对它耳熟能详。

.....

对宪法内在原则的腐蚀是最为显而易见的危害。

……英国王室成功规避了 1688 年《革命协议》对其权力的限制，并“设法腐蚀立法机关的其他分支”，从内部瓦解了宪政所试图维持的微妙平衡。<sup>32</sup>

这不同于以物易物式的腐败。伍德描述的并非一个贿赂或以权谋私的复杂体系，而是一个机构的腐败，是英国王室设法“规避英国宪法对其权力的限制”，从而“从内部瓦解了宪政所试图维持的微妙平衡”。

最简单明了的例证如下：制宪者反复将英国议会称作“腐败机构”。但是，当他们这么说时，他们并非指英国议会中的工作人员均收受贿赂。他们或许有，或许没有（并不排除这种可能）。但制宪者所指控的腐败并不是基于个人的贿赂行为，而是基于国王在英国议会中所扮演的角色。

英国下议院旨在代表所有人民，但事实上，它却只能代表这个国家的平民阶层。它由全英国各个区县选举产生的代表组成。这些选区并非均匀分布，因此，有的大，有的小，选区的选举人也并非总是或只有平民。然而，从某种意义上来说，由下议院代表平民而由上议院代表贵族的想法对政府来说还算不错。

但是，国王打破了这一平衡。在一部分所谓的“腐败选区”，国王实际上控制了议会代表的人选。这些议员因此直接依附于国王，并且受制于他。换句话说，他们腐蚀了这个原本应当代表人民而非国王的机构。他们腐蚀了下议院原本应当拥有的与人民之间的依赖关系。亚历山大·汉密尔顿指出，“腐败选区”议员们对“国王”的“依赖”……“正是热心的政治家与爱国主义者长期以来所批判的政治腐败的真正源头”<sup>33</sup>。历史学家约翰·波考克也曾对此做过相似的论述：

国王的大臣们之所以遭到攻击，不是由于他们本人参与议会，而是据说他们在议院安置了大批的政府资助对象。众所周知，假如立法机构的成员依赖政府资助，立法机构的独立性便

会丧失，宪政的平衡性也将受损。在18世纪的英国，“腐败”一词随处可见，它不仅仅意指唯利是图，同时也包括对崇尚人性美德与自由的政治环境的破坏。<sup>34</sup>

大体上，这正是制宪者们的表述。两位哈佛大学的研究者与宪法责任中心合作<sup>35</sup>，对制宪者们在宪法制定前后的各类文本中所使用的325个“腐败”进行了统计分析，发现一半以上（57%）的用法均指向机构腐败，而非个人腐败。相对而言，关于以物易物式腐败的讨论却很罕见，只有6处，且6处均聚焦个人腐败。毫无疑问，这两种类型的腐败彼此相关。“通过杜绝体制性腐败，”约翰·约瑟夫·沃利斯写道，“他们希望能够同时缓解贿赂等其他形式的腐败。”<sup>36</sup>但不论两者是否相关，它们仍旧是两种不同的腐败类型。

更重要的是，当制宪者们意识到政府官员以物易物的贿赂行为能够导致腐败时，他们也意识到了政府机构对金钱的不当依赖可能导致同样的结果。在上述研究所涉及的至少29个文本中，制宪者们所说的腐败正是此意，其使用的频率是以物易物式腐败的五倍。

因此，至少对原意主义者而言，腐败的含义应该是指政府对金钱的不当依赖。

对于当下，要明确这一概念的内涵需要理解：首先，现行体制中存在怎样的依赖关系？其次，民主政体应当拥有怎样的依赖关系？

就美国这样的特权民主国家而言，上述问题并不难回答。在现行体制中，我们的国会依赖并不代表人民的特权阶层，而它原本应当“只依赖人民”。

从制宪者们的角度出发，我们显然已经腐化了他们所设想的体制。

现在的问题是，这一认识应当带来怎样的结果。

## 后 续

截至目前，我们的结论是：对一位原意主义者而言，“腐败”的

含义至少应当包括“不当依赖”。当然，它也应该包括以物易物。但是，依照原意主义的理论原则，它不可能仅仅只包括以物易物这一种形式。

据此推论，对一位原意主义者而言，假如限制言论自由能够以最小的代价实现取缔不当依赖的立法目的，那么，国会应当支持相关的立法行为。

尽管这对现行的竞选财务法体系不会造成太大影响，却是极其重要的一步。

一方面，意识到“依赖性腐败”是一种国会有能力根除的腐败，这将使最高法院更加清晰地认识到国会有权对超级政治行动委员会加以约束。

理由如下：

请记住，超级政治行动委员会可以无限制地接受捐款，但前提是这些捐款不交由候选人本人及其团队进行操作。它们并非最高法院的杰作，而是兴起于下级法院，后者认为“联合公民案”的判决结果证明超级政治行动委员会受到《宪法第一修正案》的保护。审判长大卫·森特尔在“‘现在就要自由言论’组织诉联邦选举委员会案”<sup>37</sup>中分析道，假如个人或企业在竞选中的“独立开支”能够因为充分表达政治观点的自由而不受限制，那么，个人或企业也必然有权无限制地在大选周期内向支持且独立于竞选人竞选团队的政治行动委员会捐款。

从逻辑上来看，森特尔的论述似乎很有道理。但是，“‘现在就要自由言论’组织诉联邦选举委员会案”之后的一系列案例足以证明，这一推论是行不通的。2011年11月，我听到了一段在我看来是至今为止最能揭示超级政治行动委员会对民主政体的影响的对话，它将两者之间的联系描画得异常清晰。

故事发生在一间电视演播厅。美国公共电视网要录制一集关于金钱在政治中的影响的试播集，前参议员埃文·贝赫正在接受参议员阿伦·斯派克特的采访。华盛顿哥伦比亚特区的自由意志主义智库卡

托研究所的副主席约翰·桑普尔斯刚刚说道，没有任何明显的证据表明金钱能够影响华盛顿的投票结果。即便确有影响，桑普尔斯指出，那也是极不确定的影响。

主持人向贝赫提问，基于过去十二年的从政经历，他是否也同样认为金钱的影响是不确定的。

显然不是。恰恰相反，基于他的经历，贝赫充分了解金钱在政治中的作用。

贝赫回答，超级政治行动委员会在华盛顿具有一种特殊的影响力——这种影响力源自人们的恐惧。对任何在位者来说，最大的恐惧莫过于在大选开始前的三十天内，某家接受匿名捐赠的超级政治行动委员会突然投入 100 万美元资助他的对手。那时，他将毫无反击之力。他不能再向他的大赞助商求助，因为他们早已倾囊而出，且根据法律不得增补。因此，在位者必须事先做好充分的准备。或者，我们也可以把这种准备称作“保障措施”。考虑到可能遭受攻击的风险，在位者需要一种保障，即当他需要抵御攻击时，他能够拥有足够的资源。

尽管这并非贝赫的原话，但我们可以暂且把这种保障称作“超级政治行动委员会保险”。它并非一种真正意义上的“保险”——既没有发行的保险公司，也不事先索取保险费。但是，它的作用却与保险并无二致。事实上，和其他保险一样，当事人确实需要提前缴纳某种形式的保险费。因为假如您要说服一家超级政治行动委员会为您提供保障，您就必须向他们证明，您就是他们想要保护的那一类在位者。“他们也很想支持您，参议员，但是他们有个规矩，只给能够完成 95% 既定目标的候选人提供支持。”于是，理性的政治代表早在他们遇到财政危机之前便有了清晰的工作目标——95% 或者更好。

于是，不花一分一厘，超级政治行动委员会便能达到它的目的：促使议员为了获得必要的保障而支持它的项目。<sup>38</sup>这是一种对托尼·索帕拉诺或麦克·柯里昂那样的黑帮老大都显而易见的影

力——但美国一些最杰出的联邦法官以及一大批的改革主义者（包括我自己在内！）却始终对此视而不见。

必然的结果是：随着这一体制的日益成熟，国会议员们开始依赖越来越少的资助者。这个数据甚至不包括所有的竞选“资助者”，而只包括那一小撮为超级政治行动委员会提供资助的超级富豪。2014年，前1%捐赠者的资助总额占到了超级政治行动委员会筹款总额的69%<sup>39</sup>。2016年，资助者的人数可能会有所增加。假设这个数据有可能再增加250人，但即便如此，这些超级政治行动委员会的资助者仍不会超过美国总人口的0.01%。

可见，超级政治行动委员会正逐步缩小竞选资助者的范围。随着他们所提供的竞选开支比例不断提高，参与资助的特权阶层的人数却在不断减少。一张图便足以呈现上述变化<sup>40</sup>：

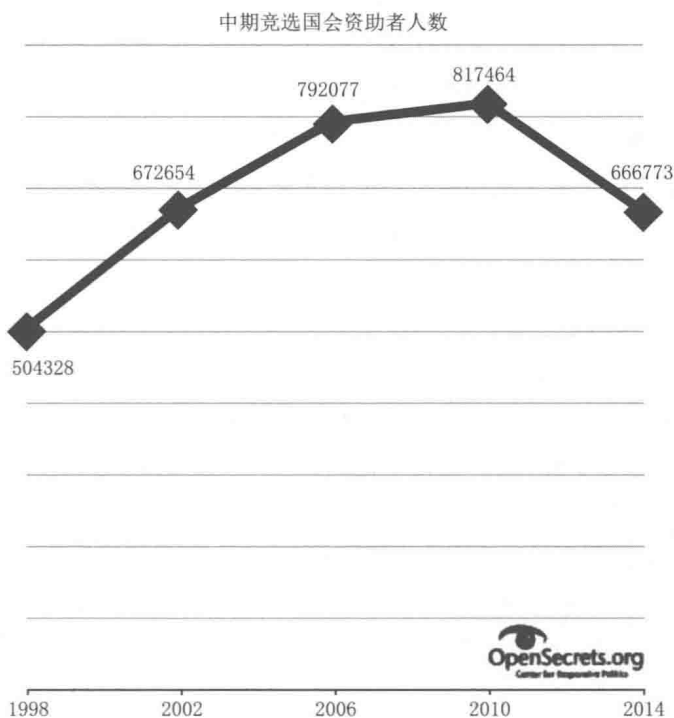


图 17

这一趋势早在超级政治行动委员会兴起之前便已出现。马丁·吉伦斯曾经写道：

国会竞选的一个明显趋势是：竞选资助来源从个人小额捐赠转向大额资助。在2000年到2008年的竞选周期内，向众议院候选人提供资助超过1000美元的个人捐赠占国会筹款总额的比例从24%增长到了35%，而提供资助少于200美元的个人捐赠比例却从15%下降到了8%。<sup>41</sup>

以上数据均来自国会竞选。总统竞选中的变化甚至更加极端。正如参议员林赛·格雷姆在2016年总统初选季开始之前所说的那样：

我希望我们能够对金钱在政治中的作用加以限制，进而摧毁使其发挥作用的程序……由于个人或企业均可无限制地提供竞选资助，您大概需要走访全国的50位富豪以确认他们是否支持您的竞选……假如我们不能对金钱的作用加以某种程度的限制，那么，这个国家最富有的人也将同时拥有最强大的政治影响力。<sup>42</sup>

而且，不久之后，我们便发现这个数据甚至可能都不到50。为了获取数以百万计的竞选开支，共和党的候选人们不顾羞耻地在初选中极力讨好谢尔登·阿德尔森。马可·卢比奥甚至说，在我们的政治体制中，与科氏兄弟相比（他们承诺为2016年总统竞选提供10亿美元的资助），“亿万富翁都显得毫无竞争力”。

这笔资助应当属于竞选中的“独立开支”。但凡是见识过政客们为此针锋相对的人恐怕都难以相信它将独立于政客们的竞选活动。那些真正独立于竞选活动的独立开支，比如报纸上的随机广告以及草坪上的布告板，反而与当下美国政界的现实相去甚远。这不仅是



候选人的想法，同时也是资助者的期待。阿德尔森曾在2012年向超级政治行动委员会提供了9300万美元的竞选资助，其中包括支持罗姆尼的3000万美元。当被问及他对资助回报的期待时，阿德尔森表示，提供政治支持的主要原因是出于“自卫”，意指司法部门接二连三对其开展的犯罪调查<sup>43</sup>。

当“联合公民案”的判决结果宣布之后，许多人指责最高法院缺乏政治经验。陪审团中没有一位陪审员曾有过任何从政经历。他们对政治竞选的实际运作毫无所知。

从这个角度来说，在缺乏政治实践与经验的陪审员看来，候选人们似乎只会因为资助者提供的大额独立开支而心存感激，却不会因此觉得欠了人情。

但是，在从事相关研究长达六年之后，除非刻意否认，否则任何人都不会相信现行的竞选资助体系只会带来感激，而不是义务。超级政治行动委员会的游戏规则已经成熟并且很容易理解。他们的最终目的就是要施以恩惠——让受惠的政客出于义务感而按照他们的意愿来投票、行使自由裁量权以及任命政府官员。当然，这种义务感无法通过法院来强制执行。但是，贿赂也同样不能由法院强制执行。两者都必须依赖法庭职权以外的手段加以实现。而K街运转良好的人际关系网便是比任何法令都要更加有效的庭外手段。

那么，现在的问题是：超级政治行动委员会所诱发的依赖关系是否就是国会应该被授权予以治理的那种“腐败”？

在我看来，答案显然是正确的。超级政治行动委员会的兴起加剧了国会的“依赖性腐败”。不论曾经的情况有多少糟糕，如今，这个问题变得愈发严重。因此，至少应当允许国会就解决这一类腐败问题制定法律。在国会无法限制超级政治行动委员会开支额度的情况下，至少应当允许国会限制其捐款额度。

至少，“‘现在就要自由言论’组织诉联邦选举委员会”一案应当翻案。

但是，“联合公民案”又该如何？假如“‘现在就要自由言论’组织案”翻了案，“联合公民案”是否也必须翻案？

在最高法院迄今为止所建立的理论框架内，法院有可能坚称目前尚无有效数据证明“联合公民”已经“腐败”的主张。那是因为事实上“联合公民的大部分政治言论”并不完全独立于超级政治行动委员会<sup>44</sup>。

假如国会决意根除超级政治行动委员会，而最高法院也赞成对其加以限制，上述事实就可能发生改变。我们很有可能会因此看到企业开支在竞选筹款总额中的比例出现与超级政治行动委员会资助类似的增长。

然而，我对此表示怀疑。自1976年以来，富人阶层能够无限制提供资助以影响竞选结果的权利已然成为一项法律。但是，并非所有富人都会行使这项权利<sup>45</sup>。只有少数人真正参与，他们也因此举国闻名。其余大部分富人在参与权力场的角逐之前都会有所顾忌。大多数人认为这项权利有些过于遥远。

对企业而言，随之而来的压力将会更大。“联合公民案”宣判不久，企业便体会到了自由言论的高昂代价。例如，当塔吉特（Target）公司在竞选中支持一位反同性恋候选人竞选明尼苏达州州长时，他们发现很快就有民众在全国各地的门店前抗议示威。于是，没过多久，公司便打了退堂鼓<sup>46</sup>。

我设想，假如超级政治行动委员会的选择不复存在，假如候选人只能通过公共资助募集资金，企业花钱资助竞选的投入便几乎毫无回报可言，这就意味着可能没有公司会愿意继续做这样的赔本生意——因为假如没有回报，他们便再没有投入的理由。即便有，也是少数。或许那会在一个可容忍的范围之内——足以允许企业表达不同的政治观点，又不至于冒险使国会陷入不当的依赖关系。

由此可见，“‘现在就要自由言论’组织案”必将翻案，但“联合公民案”却有可能维持原判。那么，最近一项关于竞选财务的争议即“麦卡沃恩诉联邦选举委员会案”的判决又该如何？

“麦卡沃恩案”的焦点是：国会是否有权限制个人的政治捐款总额。联邦法律已经规定，个人在一个竞选周期内向每位候选人捐赠的资金总额不得超过 2600 美元。而“麦卡沃恩案”的裁决进一步限制了个人在一个竞选周期内向所有联邦候选人捐赠的资金总额，即在每两年一轮的竞选周期中，个人向所有联邦候选人及独立于竞选人竞选团队的政治行动委员会捐赠的资金总额不得超过 12.32 万美元<sup>47</sup>。

从以物易物式腐败的角度来看，我们似乎很难理解设置个人捐款总额上限的意义。假如向一位候选人提供 1000 美元资助的行为都不构成以物易物式腐败，那么，向 435 位候选人提供 1000 美元资助的行为又怎么会构成犯罪呢？以物易物要求双方达成交易。倘若其中一方没有交易的意图，那么，用零乘以任何数，结果都还是零。

但是，从依赖性腐败的角度来看，这一限制却极有道理。假如候选人（及其政党）能够从富有的资助者那里为每位候选人及政治行动委员会榨取最高额度的资助（根据布雷耶法官的估计，总额约合 360 万美元<sup>48</sup>），那么，他们需要依赖的资助者人数便会下降。如此，“资助者”与“人民”之间的差距就会进一步扩大。国会很可能意图引导候选人（及其政党）将广大民众而非少数特权阶层作为筹款对象，从而实现缩小上述差距的目标。换句话说，国会的目的是通过设置个人捐款总额上限来减少国会的“依赖性腐败”。

因此，倘若我们把“依赖性腐败”作为国会应当予以打击的、“腐败”的另一种合法形式，“麦卡沃恩案”的结果便值得反思。即使最高法院不愿就其他判决做出任何调整，它或许也会考虑调整此案的判决。

当然，这很不容易。最高法院可以辩解说，政府在审理期间从未提出过这一论点。我曾试图说服副检察长，他也承认，除此之外，政府“已毫无论据”；然而，“依赖性腐败”最终还是没有出现在政府的诉状之中。因此，最高法院完全有理由依据迄今为止它所使用的“腐败”定义来替此案做出裁决。

或者，最高法院也可以选择静观其变。“麦卡沃恩案”后，直接

资助者的范围将如何进一步缩小？我们知道资助额度少于 200 美元的个人捐赠占国会筹款总额的比例正在下降（尽管竞选资助总额却始终在增长）<sup>49</sup>。最高法院大可旁观竞选财务专家们所预言的变化是否会真的发生——越来越少的人将会提供越来越多的资助。假如预言成真，法院便可宣称，事实证明，限制个人政治捐款总额的裁决是明智之举。他们完全有理由说，尽管法院不能基于推测来限制言论自由，但是，一旦出现某种形式的“腐败”迹象，限制言论自由将成为必要的措施。

此外，“威廉姆斯—尤利诉佛罗里达律师协会案”的判决也同样令人费解。当时，我即将完成本书的修订工作，最高法院的那则判决着实让所有人都大吃了一惊。法院裁定佛罗里达州关于禁止法官候选人为自己的竞选活动募集资助的规定并不违反《宪法第一修正案》所主张的政治言论自由。在佛罗里达州的法院系统中，法官与议员、州长一样，必须经过普选产生。而这些竞选活动需要花钱。然而，尽管州议会允许候选人的竞选组织为其募集资金，却不允许候选人本人参与其中。他们不得像国会议员那样给佛罗里达州（或是其他地方）的富人们打电话来索取资助。

最高法院在它的竞选财务立法体系中对法官始终有着特殊的定位。2009 年，“联合公民案”的起草者、法官安东尼·肯尼迪曾经写道，法院认为，当竞选独立开支导致法官陷入“司法偏见的严重风险”时，宪法将迫使他们进行自救。在“卡珀顿诉马西煤炭公司案”中，诉讼当事人曾提供巨额的独立开支资助一位法官的竞争对手参与竞选，并助他最终当选。而正是当选法官在审判中投出了关键一票，为他的资助者赢得了诉讼。尽管这笔钱独立于法官候选人的竞选组织，用法官霍尔姆斯的话来说，这仍让肯尼迪法官“感到恶心”<sup>50</sup>。

但是，在“威廉姆斯—尤利诉佛罗里达律师协会案”中，肯尼迪法官却并不认为法官候选人为自己的竞选活动募集资金有什么问题。他投票反对佛罗里达州的做法。然而，原先在“卡珀顿诉马西煤炭

公司案”中投反对票的首席法官约翰·罗伯特这一次却出人意料地投了赞成票。

罗伯特以维护司法公正之名主张对法官的政治言论自由加以限制。他在诉状中写道，佛罗里达州政府有着强烈的意愿，试图维护公众对司法公正的信任。然而，声称严格贯彻中立性与独立性的联邦法官若是四处乞讨竞选资助，必然会削弱这种信任。

他的结论在我看来相当合理：

简单地说，包括佛罗里达州在内的大部分州议会均认为，民众或许不会相信那些受人恩惠才得以当选的法官能够毫无畏惧、公正无私地执行审判。

这显然是正确的。然而，令人费解的是，为何维护“司法公正”能够成为限制言论自由的理由，而维护“立法机构或总统的公正”却不能。

以下便是最高法院对这一疑问的回答。原因在于法官这一职务的特殊性质。最高法院在判决中写道：

法官的角色不同于政客。人们期待政客能够对支持者的偏好做出适当的回应。事实上，这种“回应性正是民主国家通过竞选官员来实现自治的关键”……法官则不同。断案时，法官不应听从支持者的偏好，或是特别考虑其竞选资助者的利益。相反，法官必须“遵循绝对的公正原则”，力求做到“完全且彻底的司法独立，唯有上帝与良知能够影响他的裁决”。<sup>51</sup>

罗伯特对法官的看法完全正确。独立性恰是司法公正的核心。一个“独立的司法部门”应当“只依赖法律”，而不应依赖政治，或是其资助者们。

然而，当罗伯特提到“人们期待政客能够对支持者的偏好做出

适当的回应”时，他却和“联合公民案”中的肯尼迪法官犯了同样的错误。因为“支持者”的含义模糊，既可以指选民，也可以指资助者。

这句话可以被理解为两个不同的版本：

1. 人们期待政客能够对所在选区选民的偏好做出适当的回应。
2. 人们期待政客能够对其竞选资助者的偏好做出适当的回应。

在我看来，至少就目前而言，人们对第一种理解尚无争议。这一观点有可能会使一些制宪者们勃然大怒，但随着概念本身的发展，国会议员依照选民的意見投票并没有什么不对，更不可能构成腐败。“尽管我本人并不认同，但我的绝大多数选民都支持……因此，我将投票赞成这一法案”，任何一位国会议员的上述言论都不会构成腐败。

但是，就竞选资助者而言却有所不同。因为制宪者们意图实现的体制公正与国会人民的排他性依赖密切相关。且正如我所反复论证的，“资助者”并非“人民”。假如一位国会议员在众议院发表如下言论，恐怕连肯尼迪法官也会认为其丧失了公正的本质。

我的选民并不认同上述观点。他们绝大多数人都反对这一法案。我本人也是。但是，我的绝大多数资助者却支持……因此，正如最高法院所要求的那样，我应当“对竞选资助者的偏好做出适当的回应”，所以我打算投票支持这一法案。

我并不认为上述言论匪夷所思。但我确信最高法院还不至于认为这种民主就是制宪者或是我们所意图实现的政治。不论是共和党人，还是民主党人，任何公开发表上述言论的政治代表都必将遭到

旁人的耻笑。那是因为我们相信立法机构的公正只能来自它“对人民”的回应，“正如我们相信法院的公正只能来自它‘对法律’的回应一样”<sup>52</sup>。

众议员托尼·柯侯是曾经改变国会的政客之一。1981年，他就任民主党国会竞选委员会主席。凯泽写道，在整个20世纪80年代，柯侯说服各种形式的企业利益集团向当时控制众议院并参与多项重要经济立法的民主党提供竞选资助，可谓是立下了汗马功劳。<sup>53</sup>

回顾他所建立的竞选财务体制，柯侯对罗伯特·凯泽说：

媒体总是试图……说你被钱收买了。我不接受这种说法……在我看来，你是被现行的政治程序收买了。但并非你个人被收买了或是你个人出卖了政府。我认为两者之间有着天壤之别。<sup>54</sup>

确实是天壤之别。体制中的个人需要保持某种警觉。某种感受力。随着这种感受力的日益完善，个人便开始脱离体制的约束而独立行动。当他妥协时，他的妥协很可能并非是为了某种利益，而是因为那就是他在体制中所习得的行为方式。正如凯泽所说，这不过是“普通人面对强烈诱惑时的正常反应”。没有其他的选择余地。这不是出卖。这只是生存。

但这也是一种“腐败”。它不同于“公爵”·康宁汉或是威廉·杰弗逊等乡野莽夫的贿赂行为。它也不构成犯罪。这是丧失了唯一真正驱动力的机构的“腐败”，而国会应当有权对这种依赖性腐败进行治理，正如它有权治理那些乡野莽夫的贿赂行为一样。

“体制腐败”的提法早在共和国成立初期便已存在。时至今日，它仍是政治学家们探讨的主题。以下是一位三十岁左右的编码员扎克·菲利普在特拉华州立法听证会上的证词：

我想就“腐败”做一段简短的陈述。我从事软件开发。在我看来，腐败并非一种道德判断，而是一种设计判断。一个文档或应用的腐败并不意味着它的开发者居心不良，而是因为其设计或架构存在瑕疵。同样，在美国，政客成为政府筹款人的代名词，这也是一个设计问题。体制已然腐化且亟待修整——否则，恐怕为时过晚。<sup>55</sup>

我们没有理由阻止民主立法机构打击这类腐败以保护现有的政治体制。宪法中既无相关的明文规定，在最忠于原意的原意主义者看来，也不存在任何类似的解读。最高法院是时候纠正以其名义所犯下的错误，从而将打击这种最显著的腐败形式以保护民主共和国的权力交还给人民。而这种最显著的腐败形式不是指特威德老大的幕后交易，而是指特权民主的竞选资助体系。



### 第三部分 非常规的解决方案

说到改革，我们可以将其分为短期改革与其他改革。

从短期来看，在本书发行的一年之内就会有一场竞选。在我完成书稿的数月之前，我还曾盼望那场竞选将会带来许多改变。但我并不打算在此讨论那场竞选，或是预言可能发生的那些改变。它们都不值得一提。

那场竞选应当带来的改变已再清楚不过。我们需要绝大多数的国会议员决心推行根本性改革；我们需要总统参与并领导这场改革；我们需要公众支持并要求总统的参与和领导。而这场根本性改革将始于竞选资助方式的改变。一位领袖，比如总统本人，必须将这项改变作为他在本次竞选中的核心政纲。他必须反复强调：除非我们能够实现这一改变，否则，我们将一无所获；根除有碍平等的腐败是恢复民主政体有效性的必不可少的第一步。

这场在短期之内即将发生的竞选意义重大。改革的契机将转瞬即逝。在位者若是和所有人一样只会一味抱怨现有体制，最终，他们也只会接受现实。倘若我们不能改变“当下”，那么，“当下”很快就会成为“永远”。

因此，您也应当加入这场战役。我在注释中列举了发起这场战役的大部分核心组织<sup>1</sup>。它们包罗万象，因此，无论是自由意志主义者、保守派，还是最激进的自由主义者，每个人都应当能找到自己心仪的组织。

然而，不论那场在短期之内即将开始的战役结果如何，改革仍需付出长期的努力。我们无法预测这场更持久的抗争将于何时开始，也不清楚它所需要具备的所有条件。但是，我将在最后这一部分论述其中两个已被证实的必要因素。

我曾说过，我相信在金钱对政治的腐败影响中，90%的问题都能够通过常规方式加以解决：颁布一项改革竞选资助方式的法案，

同时，说服最高法院驳回低级法院对“联合公民案”判决的过度解读，从而根除超级政治行动委员会。

然而，即便上述改革取得了成功，我们仍有更多的宪政改革需要推行。但目前困扰公众与政治领袖们的问题是，我们如何才能实现这些改革。我在本书首版中已对这个过程加以阐述。在这一部分的第一章中，我将进一步拓展之前的论述，从而解释在我看来这个过程对实现真正的民主而言至关重要的原因所在。

在最后一章，我将回到本书首版中曾经提及的另一个更加疯狂的主意。假如实现根本性改革的常规方式失败了，假如非常规的宪政改革之路也举步维艰，那么，我们就不得不认真考虑开展一场相对温和的革命。这场革命并非旨在推翻政府，而是要在现有格局中插入一个诱发改革的外部刺激：一位公民。

## 第十三章 修宪会议

当我们的子孙回顾我们所生活的年代时，他们将会发现一个被我们大多数人所忽视的事实：我们正生活在一个宪政改革的时代。

无论是左翼还是右翼，越来越多的改革运动正蓬勃兴起，倡议从根本上改革现行的基本法律。他们的目的是要修正现行的美国宪法。

尽管这些运动在如今的政治体制中并未形成主流，但确有数百万民众正以不同的方式参与其中：有的签署请愿书，有的组织集会，还有的为推行宪政改革的组织提供支持。基于这样或那样的理由，越来越多的美国人开始相信，宪法中的部分内容必须加以修正——尽管他们还未对需要被修正的具体内容达成一致。

人们在不同的运动中采取不同的策略。但就目前所见的策略而言，我恐怕它们注定都要失败。不是因为它们必须失败。我并不认为修正宪法是个异想天开的提议。相反，是因为这些运动的领导者们都局限于各自的党派立场。他们认为，即使党派分歧的问题得不到解决，宪政改革也照样能够实现。于是，他们便试图在派系政治的框架下一如既往地推行宪政。

然而，迄今为止所有宪政改革的基本事实是：除了一个例外，它们始终都是跨党派的。宪政改革从来不是共和党打败民主党，或是民主党打败共和党。除了一个例外，它们始终都是由两党民众共同发起的根本性改革。事实上，除了这一个例外，国会从未审议通过任何一项未能同时获得两党支持的宪法修正案<sup>1</sup>。

而这一个例外便是美国历史上最惨痛的那场战役：南北战争。战争刚刚结束，胜利者便迫不及待（合乎时宜）地坚持在和平重建之前推行改革。今天，我们认识到他们当时所意图的改革恰是宪法精神的重要来源。但同时，我们也要记住，除了《宪法第十三修正案》（废除奴隶制），其余改革均是在一个世纪之后才开始真正对美国法律及社会产生影响。内战修正案（即宪法第十三、十四、十五修正案）正是宪政改革跨党派原则的唯一例外。但除非我们愿意再发起另一场南北战争，否则，这一例外恰恰证明了如下原则：通过修正案来改革宪法的主体只能是公民，而非党派<sup>2</sup>。

指出这些运动的领导者们仍局限于各自的党派立场并非对他们的指责。好的领袖能够凝聚人心朝着同一个目标行动。而事实是，我们这些追随者也和他的领袖一样局限于各自的党派立场。我们越来越热衷于只生活在各自的政党圈子里，并拒绝任何质疑的声音。对国家的忠诚演变成了对政党的忠诚。“叛国者”不再指向那些违背宪法的不法之徒（尽管这样的人比比皆是），而指向了那些质疑所在政党政治纲领的人们。

同样，我也免不了存在某种党派偏见。但是，除非我们能够超越这种门户之见，否则，任何宪政改革终将只能是纸上谈兵。那时，我们的子孙不只会发现我们生活在一个宪政改革的年代，而且，他们将看到：我们失败了；我们没能克服自我的狭隘；我们没能激励领袖来领导我们去真正履行公民的职责。

请不要误解我的意图：反对宪政改革中的党派立场并不意味着反对政党制度本身。政党制度是健康民主政治的重要组成部分。在这个问题上，乔治·华盛顿的观点未必正确。我不认为民主党与共和党之间的分歧微乎其微或是无关紧要。相反，这些分歧真实、显著，并且由于人们迥异的价值观而不可避免。因此，我们都知道，反对党派立场并不意味着主张世界大同，或是相信解决了党派分歧就能够解决一切问题。

我要说的是，尽管这些分歧依然存在，我们仍须找到一种方法，

使我们能够超越党派立场来看待当下的宪政改革。又或者，我们应当回到本初。在成为共和党人、民主党人或者是坚定不移的独立派之前，我们首先应当是公民。而作为公民，我们必须着手处理这个问题：是否必须对宪法中的部分内容加以修正。

## 左翼修宪运动

左翼修宪运动的打击对象与本书的主题一致，即金钱对政治的腐败影响。这一影响由于最高法院对“联合公民案”（2010）的判决而得以在当代死灰复燃。

“联合公民案”的判决一经宣布便遭到了来自各个政党的反对。据《华盛顿邮报》报道，76%的共和党人与85%的民主党人对这一判决持反对意见<sup>3</sup>。然而，公开的反对运动却无一例外地来自左翼。“人民支持美国之道”（People for the American Way）和“力求修正”（MoveToAmend）等群众组织开始着力推进宪法修正案以期推翻这一判决。很快，他们成立了一个名为“人民联合”（United 4 the People）的庞大组织来整合这些改革的力量。目前，“人民联合”已有155个合作组织。他们在2012年就“联合公民案”召开的一次参议院听证会上递交了一份由大约200万美国公民联合签署的宪政改革请愿书。

然而，尽管许多修宪运动的参与者把自己看作激进分子，但实际上，他们在反对“联合公民案”的运动中所采取的策略却相当保守。

宪法指出，公民能够通过两种方式修改我们的基本法。一是由国会提交宪法修正案；二是由各州提请国会召集“修宪会议”。

在宪法实施以来的226年里，通过第一种方式即由国会主动提案而批准颁布的宪法修正案只有一项。可见，修宪的保守途径是：由国会提交议案，再由各州来签署生效。

这也正是在反对“联合公民案”的运动中几乎所有组织所遵循的途径。（唯独有一个例外——一个名为Wolf-PAC的无党派政治行动委员会——我将在下文中进一步讨论，并热情洋溢地表扬他们。）

来自大量附属组织的、成千上万的志愿者们付出了难以置信的努力来促使州议会、地方政府以及全国各地的公民组织通过决议，请求国会提交宪法修正案以解决“联合公民案”所诱发的腐败问题。

针对修正案的实质内容仍有诸多争议。有人希望通过修正案来确认“企业法人不是公民”及“金钱不是言论”的主张；也有人仅仅希望通过修正案来保障国会能够重新获得那些看似被“联合公民案”所剥夺的权力。但不论细节如何——稍后，我们会再回到这个问题——他们的基本策略都是依赖国会。希望国会能够拯救我们——至少当我们大声、有力并且礼貌地提出请求时。

然而，此处的“请求”有着非常明确的含义。即使所有州议会都通过决议，“请求”国会提交宪法修正案，从法律上来说，那也无济于事。国会并不会因为这些决议而承担任何法律义务。州议会的决议只是请求。它们就相当于一句漂亮的礼貌话“先生，拜托”。但“拜托”并没有法律效力。国会大可对“拜托”和“感谢”视而不见。

这并不是说决议策略对宪政改革者而言就毫无意义。就国会有能力做或者愿意做的事情来说，州议会的决议往往是很有价值的策略。然而，就修宪运动来说，我们却很难相信国会能够为此有所行动。换句话说，我们很难相信国会有能力走出这一步——不仅在政治上，而且在体制上。

这是任何有理智的人都无法轻易相信的结果。美国国会绝不可能以超过三分之二的多数投票通过宪法修正案，从而在事实上推翻“联合公民案”的判决。

绝不可能。

最显而易见且无可辩驳的原因是：民主党已经将这个问题列为本质上的党派问题。除非我们入侵加拿大（借此再往参议院里多塞进一批自由主义者），否则，民主党绝不可能于短期内在两院获得足够的多数选票来提出宪法修正案。

民主党曾在各种场合以各种方式表明他们在此问题上的党派立

场，然而，最开诚布公的例子莫过于前参议院多数党领袖哈里·瑞德。2014年秋季大选前的第八周，他在参议院会议中提出了一项提案，要求国会提交宪法修正案以推翻“联合公民案”的判决。提案本身漏洞百出，以至于连“美国公民自由联盟”(ACLU)都对其持反对意见。但即使提案完美无缺，瑞德的行为也足以确保华盛顿的任何一位共和党人都不可能支持这样一份提案。瑞德的目的并非通过修正案，而是要借机羞辱共和党人，并为民主党募集急需的竞选资金。要知道，“联合公民案”对民主党人而言就好比是心头刺、眼中钉。因此，这项旨在终结金钱政治的决议最终竟为民主党候选人换来了数百万美元的资助。(真是讽刺!)

这并非哈里·瑞德的过错，就好比猎杀羚羊并非狮子的过错一样。美国政治的本质决定了人们在任何问题上都不得不选择党派立场。因此，任何政治策略的成败也都取决于参与者的党派立场。

但是，正如我所说，在派系政治的框架下推行宪政改革是行不通的。因此，现有模式的左翼修宪运动最终必将无果。尽管它出于善意且能量巨大；尽管它使得左翼又重拾起在过去一个世纪内几乎消失的改革实践主义——那是一种追求平等公民权及平等人权的实践主义。

但是，就它目前的组织方式而言，这些运动将不可能促成任何真正意义上的宪法改革。尽管运动所激发的热情将为改革组织带去大量资助，登记在册的参与者也将越来越多，但是，它却无法改变宪法的任何只言片语。

## 右翼修宪运动

右翼的修宪运动则有所不同。它有着不同的目标。更重要的是，它采取了不同的策略。

右翼运动更注重实质，而非过程。关注宪政改革的右翼激进分子们认为，联邦政府管得太多、征税太高、开支太大。这些观点促使他们中的一些人提出《平衡预算宪法修正案》，要求联邦政府下



放管理权限，并要求将选举联邦参议员的权力下放到州议会或是州政府。

然而，右翼推进这些提案的方式却与左翼不同。多年来，他们一直致力于说服国会提交一项他们所力图实现的根本性改革——《平衡预算宪法修正案》。事到如今，他们已经明白，国会不可能通过任何类似的法案。

于是，右翼转而采取制宪者们所建议的第二种方案，即由各州在修宪会议上联合签署宪法修正案并使其生效。假如有 34 个州联合申请，要求国会召集修宪会议，国会就必须依法召集。

尽管这从未发生（但指日可待），且实施原则又相当模糊（宪法对此也无详实的描述），但许多右翼分子仍旧相信，修宪会议才是他们向各州提出议案，并赋予各州最终裁量权的最佳机会。

因此，右翼正试图通过历史上相对创新的宪法手段来推进保守模式的宪政改革。于是便有这个时代的怪象：（实质上的）自由主义者（在程序上）相当保守；而（实质上的）保守主义者（在程序上）却相当开明。

那么，保守派倡导革新又有何不可？为什么说修宪会议也是个“死胡同”呢？

基于不同的统计方法，目前约有 20 ~ 30 份州议会决议旨在提请国会召集修宪会议。而所有这些决议几乎都只聚焦右翼所关注的话题。假如您与这些右翼修宪运动的领袖们谈及此事，他们会非常自信地告诉您，一年之内，最多两年，他们就能集齐 34 个州的议会批准。随后，他们将迫使国会做出回应，就这 34 个州所提出的议题召集一次修宪会议。

如此，右翼便能够赢得胜利。他们将得到他们梦寐以求的修宪会议。但与此同时，我们所有人却将输掉这场根除腐败的战役。

原因是，假如右翼成功地促使国会召集一场只为右翼解决问题的修宪会议，那么，这场会议将会成为自伊拉克战争以来民主党最盛大的筹款活动。

事实上，您几乎可以想象民主党财务总监对此垂涎三尺的样子。“这一场茶党集会”将赋予“惧、惑、疑”（FUD）的竞选宣传方式以新的内涵。它将促使成千上万的政商名流纷纷联手，试图通过政治献金来“阻止这一侵犯宪法的行为”。妇女将被告知她们将失去“罗诉韦德案”所保障的合法堕胎及隐私权。同性恋者将被告知他们的平等结婚权将被废止。携带枪支的权利将成为一项义务。工会将被认定为违宪组织。

随之而来的恐慌将笼罩整个国家——尽管它们虚假并且荒谬。因此，任何一项与美国政治思想核心无关的修正案都绝不可能在修宪会议上获得批准。而右翼所提出的那些假设性的修正案显然不在其列。

但谁又能够指责那些试图做好本职工作的筹款人呢？倘若情况恰恰相反——倘若那是一场由自由主义者发起的修宪会议，我敢肯定，左翼的手段也无外乎同样的套路。无论如何，筹款人都能够理直气壮地说，既然由一党主导的修宪会议绝不可能促成任何一项宪法修正案，那么，我们借此机会尽可能多地索取资助也并无大碍吧。

作为一个民主党人，我能够理解。政治的“政”字从来就不曾代表“正直”的含义。

但是，作为一个期待政府能够找到方法来解决国家根本问题的美国人民，我不由得感到绝望。我们正身处一个极其重要的、宪政改革的时代。两党都迫切希望至少能够在完善宪法的问题上有所进展。然而，左翼的策略已经流产，右翼的策略更无异于自掘坟墓。任何一方都将无法获得他们所期待的结果——这对现有体制的捍卫者们来说倒是个绝好的消息。

而我們所需要的只是一种将两种运动整合到一起的方法。左翼应当抛弃奥立弗·退斯特式的乞讨策略（“对不起，先生，我还要一点”），转而尝试唯一有可能规避国会控制的改革机会——修宪会议。

同时，右翼则应当放宽对修宪会议议题范围的限制。他们至少应当允许左翼关注的问题也能够某一场或一系列的修宪会议

中得到解决。

倘若要实现这一目标，两党都需要找到一个好的理由来说服自己不去惧怕对方以及修宪会议。

换句话说，我们需要一场能够使所有人都无所顾虑，也不会抱怨遭到了党派观点劫持的修宪会议。

为此，我们需要退一步来更好地理解“修宪会议”的本质。我们需要消除几代人以来由于无知（或是更糟）而对这一最关键的宪法条款所抱有的错误理解。

### “修宪会议”

独立战争之后，美国依据一部宪法成立了民主共和国。但当时的那部宪法并不是我们目前所使用的宪法。尽管立法者们宣称《联邦条例》将永久有效，但事实并非如此。较之如今，他们对法规的修订条件甚至更加严苛——任何修正案都必须获得国会与所有州议会的一致通过方可批准：

各州应当严格遵守《联邦条例》，联盟方可持久；此后，在任何时刻，任何人都不得对条例中的任何内容擅自修改；除非该项修正已经征得国会同意，并获得了所有州议会的认可。

但事实上，《联邦条例》的修正案却并未据此执行。1787年，来自12个州的议会代表齐聚费城（罗德岛除外）。他们起草了目前所施行的《美利坚合众国宪法》。随后，他们提请国会召集一个由各州代表参加的特别会议来批准草案——而并非像《联邦条例》所要求的那样提交“州议会”审议。他们在所起草的宪法中声明，倘若新的法案能够在13个州中获得9个州的批准便“足以宣布生效”。

即便是巧言善辩的律师对此恐怕也无可辩驳：“特别会议”并非“议会”；“9”也并非“13”。

可见，颁布现行宪法的“特别会议”公然违背了原宪法的明文

规定。换句话说，1787年宪法的实施实际上违背了1781年宪法的规定。

上述事实本身并无争议，但如何解读却众说纷纭。

有人认为制宪者们的做法无可厚非，因为他们所说的“特别会议”正是“修宪会议”。基于宪政理论，后者有权任意修改或废止任何宪法。这是当时大多数人所认同的观点。还记得《独立宣言》中那句向全世界宣告的“不证自明的真理”：

任何时候，当任何形式的政府有害于这些目的时，人民都有权修改或将其废止。

根据这一观点，制宪者们实际上已经表现得相当克制。他们已经成功废除了1781年宪法，却仍旧希望能够直接从（特别会议所代表的）人民那里获得其对新宪法的认可。

但也有人对1787年制宪会议的这段历史不太乐观。在他们看来，这段历史恰恰证明了“修宪会议”可能带来的危机。他们辩驳道，会议原本的目的只是修改《联邦条例》，但部分与会代表却并不满足于最初的设想。用这一领域的术语来说，1787年制宪会议因此“跑题”。这些怀疑论者们坚称，这一先例明确无误地告诉我们，当下，我们应当拼命阻止另一场“修宪会议”的发生，因为它也同样有可能“跑题”。在您醒悟之前，美国或许已经成了苏维埃共和国。（我知道这听起来很夸张，但事实上，这正是约翰·伯奇协会的主张<sup>4</sup>。）

学者与政治活动家们已经花费了无数笔墨来讨论1787年会议的实质。它是一场跑题的修宪会议，还是一场制宪会议？它所行使的权力是合法，还是不合法？

但上述争论都忽视了一个关键问题，即现行宪法第五章中所提及的修宪会议与1787年的制宪会议毫不相关。不论那场会议的本质如何，修宪会议说的都是另外一回事。

这一点并非只有法学学士或历史学博士才能理解。对任何一个能够读懂英语的人来说，它都非常显而易见。问题是为什么会有这么多人长期以来不愿承认这一事实。

用制宪者的话来说，“大会”就是“一场会议，一种集合的行为，曾指所有类型的集会，尤其是召集与会者商议重要事务的正式集会，而不论其性质是宗教、政治还是社会的”<sup>5</sup>。这些“大会”时有发生——其中，“1776年美国独立之前各殖民地之间记录在案的大会就有20余场；之后，直到1787年，各州之间又召开了11场”<sup>6</sup>——且目的各异。会议的目的决定了它所涉及的权力范畴。那些企图逾越权力范畴的会议往往都以失败告终。

例如，我们都知道民主党全国代表大会是什么。这就意味着我们也一定知道它不是什么。民主党全国代表大会有权审议通过民主党的施政纲领。但它显然无权审议共和党的施政纲领。当然，大会有可能“跑题”。在审议完本党的施政纲领之后，它也可能会决定再起草一份共和党的施政纲领。它甚至有可能在大会最终票选中审议通过共和党的施政纲领。但我怀疑有任何人（自然不会是共和党人）会真的担心这种可能将成为现实，或者说万一成真，这种现实将导致任何实际的后果。民主党全国代表大会是民主党人的大会。这一定义便已经限制了它所能涉及的（不断缩小的）权力范畴。

宪法所涉及的“修宪会议”也是如此。

现行宪法第五章阐释了召集修宪会议的权力。内容如下：

当国会参众两院至少三分之二的多数议员认为必要时，国会应发起修宪，或当三分之二的州议会提出请求时，国会应召开修宪会议；在上述两种情况下，不论任何内容与目的，只要修正案能够在国会或修宪会议上获得四分之三州议会或四分之三修宪会议代表的批准，即可生效，成为宪法的一部分。国会无权决定究竟是由州议会，还是由州修宪会议来执行批准程序……<sup>7</sup>

首先，让我们看看这段表述中没有涉及的内容。宪法并未授权国会召集“制宪会议”或是“全权代表会议”<sup>8</sup>，而只授权其召集“提议修正案的会议”。换句话说，这只是一场提案会议，而非制宪会议<sup>9</sup>。为了进一步阐明两者的区别，宪法第五章明确指出，“在上述两种情况下，不论任何内容与目的，只要修正案能够在国会或修宪会议上获得四分之三州议会或四分之三修宪会议代表的批准，即可生效，成为宪法的一部分”。这就意味着倘若提案未能按照上述规定获得批准便无法生效。可见，修宪会议的产物——假如它确实能够产出任何成果——将只是一系列被提议的宪法修正案，而非一部修改后的宪法。这些产物随即将被送至各州获取批准。只有当四分之三即38个州议会认可这些提案时，它们才能够最终成为现行宪法的一部分。

按照字面理解，宪法第五章中所提及的修宪会议并无权直接修改宪法。它唯一具备的权力是提议修改宪法。同样，它也无权修改宪法修正案获准生效的方式，因为该方式本身也是宪法规定的一部分。因此，宪法第五章中涉及的修宪会议所具备的职能只是向各州提交议案，而议案是否获准取决于各州的决定。这只是各州有机会改革宪法结构的另一种方式。

但假如修宪会议的职能仅限于此，它的意义何在？制宪者们是出于什么目的？与其煞费苦心地设计如此立意不明的“修宪会议”，为何不索性将修宪程序交由国会全权处理？

事实上，这确是最初的计划。在宪法即将定稿之时，草案中关于修宪的条款仍规定国会将是唯一有权提议修正宪法的机构。直到弗吉尼亚州的乔治·梅森在9月15日提出了那个显而易见的问题：假如国会本身恰是问题的根源呢？如他所说：“在强权政治下，民众将永远无法获准任何一项有意义的宪法修正案。”<sup>10</sup>

倘若《辛普森一家》早在18世纪晚期就已经成为美国文化的一部分，那么，我们不难想象有人会对此大喊“该死！”(D'oh!)。梅

森反对使得制宪者在《1787年宪法》的修宪条款中增加了有关“修宪会议”的内容。假如国会本身恰是问题的根源，修宪会议将成为国会无法干预的另一种修宪方式。他们自然希望永远无须采取这一补救措施。但在必要时刻，宪法将因此拥有另一道安全阀：假如国会成为问题的根源，民众还能够依靠州议会以及州议员们。又假如国会无能，无法提出（至少在立法机关看来）必要的宪政改革，那么，制宪者关于修宪会议的设计便为州议会实施干预提供了一种合法的方式。

事实上，它并不只是一种方式，而是一项义务。梅森指出，至少当他们相信国会“滥用职权，并否认他们曾就这一条例所达成的一致时”<sup>11</sup>，依据宪法，州议员们有责任站出来采取行动。其他任何政府机构都不具备这项权力，唯有州议会拥有权提议并批准国会不予支持的宪法修正案。因此，当一项宪法修正案成为必要时，州议员们就必须挺身而出，促其实现。这是他们的职责，也是他们的义务。他们便是维护美国宪政传统的一道安全网。

好，宪法因此多了一道安全阀。假如国会无能，各州便能够站出来代其行使修宪权力。依据宪法第五章所描述的大致程序，州议会将提请国会召集修宪会议。基于对“修宪会议”合乎逻辑的理解以及有史以来数百场制宪或修宪会议的实践经验，我们知道州议会在请求中需明确会议的目的或会议中可能涉及的议题。仅此而已——宪法第五章所提及的修宪会议只能在上述议题范围内考虑提案，据此拟定修正案，继而提请州议会予以批准。

“但假如，”怀疑论者指出，“修宪会议逾越了上述限制该如何？假如它超越了法定的权力范畴该如何？假如州议员们没有看到那份备忘录，而把它当成了制宪会议该如何？又或者，他们故意对那份基于理据的承诺视而不见，那该如何？”

## “跑题”的风险

答案是：如果说宪法第五章中关于修宪会议的条款是制宪者们

为宪法设计的一道安全阀，那么，在这道安全阀内部还有着其他的安全关卡。显然，多重关卡会使这项设计更加安全。但是，我们需要事先考虑其他几项替代方案才能明确这道安全阀的保护电位。

### 安全阀 1：国会对修宪会议的限制

修宪会议的支持者们试图说服人们没什么可担心的，因为制宪会议将会受到国会的制约。国会有权明确指定修宪会议的议题。而任何试图越界的提案都将因此被认定为违法。

这一论点无论是在概念上、法律上还是在实际操作中都有一定的道理。

概念上，由于“修宪会议”这一概念本身就是指“一场会议，一种集合的行为，曾指所有类型的集会，尤其是召集与会者商议重要事务的正式集会，而不论其性质是宗教、政治还是社会的”<sup>12</sup>——因此，集会的目的自然能够限制集会的职能。任何集会都有其特定的目的。与会机构总是且只能是被临时召集来服务于某种特定的目的，一旦目的达成便即刻终止。宪法第五章中所提及的修宪会议也不例外。

法律上，纵观历史，所有曾被召集以修正或改写州宪法的州修宪会议均受此限制，且这些限制普遍有效。一项针对过去五十年中州修宪会议的研究总结如下：

（正如 1787 年全国代表大会一样，）州修宪会议同样表明，一场修宪会议并非没有可能跑题。但在大多数情况下，一场跑题的修宪会议要么最终促成了民众想要的结果（比如 1787 年全国代表大会和 1973 年罗德岛修宪会议），要么未能导致任何宪政改革（比如 1975 年阿肯色州修宪会议、1963 年至 1968 年罗德岛修宪会议和 1967 年纽约州修宪会议）。<sup>13</sup>

事实证明，各州的修宪会议均能遵守上述限制，只在其被授权



的范围内履行职责。多年来，反对者们所惧怕的、根本意义上的“跑题”从未发生。

“然而，1787年的制宪会议又该如何解释？正是在那场会议上，制宪者们制定了现行宪法。难道那场会议没有‘跑题’吗？”

引用一句罗纳德·里根总统的名言：“你又来了……”正如我在上文中所论述的那样，1787年制宪会议的召开并非出于任何一款授权国会“召开会议以提议修正案”的宪法条例。事实上，它的召开并未依据联邦条例所赋予的任何权力。相反，它所行使的是一项潜在却得到广泛认可的、任何独立政府都应当拥有的权力，即人民能够召集代表来“修改或废止”宪法的权力。无论这项权力在当今美国是否依旧存在——我对此表示怀疑——这绝非宪法第五章中所提及的修宪会议的权力范畴。

“的确如此，但问题是，国会明确指定了那场会议的议题范围，参与者们却故意忽视国会对其所设的限制。可见，下一场全国范围的修宪会议也同样有可能忽视国会的指令，难道我们不应该引以为戒吗？”

除非您所讨论的修宪会议与1787年集会属于同一类型的制宪会议，否则便不能构成先例的说法。只要对当年制宪会议的那段历史稍作探究，我们便可明白其中的缘由。

当制宪者们开始考虑创建新政府时，对他们几乎所有人而言，现存政府已经失败。国会由于无权征税而入不敷出。议会由于召集不到足够的法定人数而无法开庭。联邦即将瓦解。制宪者们因此挺身而出，试图拯救我们的国家。

他们所采取的对策是开始组织一场全国会议，并意图借此颁布新的宪法。弗吉尼亚州与新泽西州最先发起倡议<sup>14</sup>。很快，足够数量的州代表同意召开会议来规划下一步的行动方案。

所有前期的筹备工作均未获得国会的授权，而是出于公民的觉悟。作为公民，他们开始认真思考应当如何行使“修正或者废止”政府这一“不可剥夺的公民权利”。

国会得知此事后便迅速做出了回应。纳特森对此描述道：

在大多数州议会已然承诺参会之后，国会通过一项决议，表达了这场会议将只限于对《联邦条例》进行修正的“观点”。尽管除了两个州，其他所有州代表均选择忽视这一“观点”，但大多数作者仍会混淆这场集会与由国会召集的修宪会议之间的区别。<sup>15</sup>

国会此举并不是要授予会议召集人以任何额外的权力。相反，它的目的仅仅是避免被迫置身事外。国会能够看到，那些意识到其无能的人们正积极行动着谋划未来。它不想失去自己在这场对话中的话语权。于是，它迅速通过一项决议，有效地参与其中，并通过界定会议目的来试图限制这场会议可能产生的影响。

我们到底应当如何理解这项决议呢？

这里有一个背景相似且基于史实的假设。1912年，共和党阵营中泰迪·罗斯福的支持者与现任威廉·霍华德·塔夫脱的支持者之间产生了严重分歧。当双方在共和党全国代表大会上的谈判破裂之后，罗斯福的支持者们聚到了一起，商议是否应当脱离共和党并另组他们自己的政党。最终，他们决定离开。一个月后，他们组建了国家进步党“公廩党”。然而，尽管他们热情高涨，他们的脱离却分化了共和党的势力，导致罗斯福与塔夫脱在竞选中双双失利，最终将总统席位拱手让给了民主党候选人伍德罗·威尔逊。

现在，想象一下，当罗斯福的支持者们正集会商议是否脱离共和党并另组新的政党时，共和党国会领导人通过一项决议，宣称：

我们同意罗斯福的支持者们关于召集会议商讨他们下一步规划的决定，并背书支持这场会议的召开。但是，我们禁止与会者讨论脱离共和党的事宜。他们有权提议改革现行政纲，但他们无权组建新的政党。

这项决议的意义何在？它能否对罗斯福的支持者们产生任何约束？当他们随即组建公廩党时，国会能否指责他们“藐视法令”？

上述问题的答案取决于个人作为党员对所在政党的忠诚。在我看来，当个人不再认同所在政党的政治纲领时，他显然有权随时脱离这个政党。既然个人拥有随时脱党的自由，那么，这项假设的共和党决议自然不会产生任何效力。共和党不能强制成员留在党内，因此，这项旨在强制成员留在党内的决议是无效的。既然决议无效，国会也就无法指责组建公廩党的共和党人们“越权行事”。他们并没有。事实上，他们的行动恰是他们所享有的权利，即组建任何在他们看来最好的政党。

同样的分析也适用于 1787 年制宪会议的组织者们。假如您和他们一样相信“修正或者废止”政府是一项“不可剥夺的公民权利”，那么，他们自然有权随时集会商议此事。请记住，这是一项“权利”，是一项在他们看来“不可剥夺”的权利。并且，基于他们当时已经开始谋划具体的行动方案，国会便不再能够约束他们，正如共和党不再能够约束罗斯福的支持者们一样。国会有权参与会议，却无权操纵会议的走向。这项权利——这项“不可剥夺的权利”——属于美国的广大民众，而制宪者们将是民众的引路人。

因此，制定现行宪法的制宪会议并没有“跑题”。更准确地说，它并没有违背任何施加于它的合法限制。国会企图自保的愿望就是个愿望而已。它的愿望无人理睬对我们来说倒是件好事。

总而言之，制宪会议并非宪法第五章中所提及的修宪会议的先例。相反，我认为，联邦修宪会议的先例应当是所有依据州宪法条例召集的州修宪会议。

原因同上：修宪会议的依据源自宪法第五章，而制宪会议的召集则由建国者授权。正如杰弗逊总统所说，后者是建国者“赋予我们的不可剥夺的权利”。换句话说，修宪会议必须遵守宪法第五章的规定，而制宪会议却只需要依据建国者的意图。宪法第五章规定，国会有权明确指定修宪会议的议题范围。因此，除了 1787 年制宪会

议，凡是在国会有明确要求的情况下，修宪会议都必须遵守国会的限制。

这一主张使得修宪会议的反对者们激动不已。“当真？国会真的能够不受任何限制地给修宪会议制定规则吗？”

国会自然要受到限制。宪法第五章对国会在修宪程序中的权力有着明确的界定——国会拥有“召集修宪会议”并决定修正案的批准方式。此外，依据宪法的“必要和适当条款”，国会还有权“制定对行使宪法授予国会的各项权力而言……必要和适当的一切法律”——包括宪法第五章中所涉及的修宪权。

但是，这项权力仅限于“必要和适当的”法律。这意味着国会并非能够为所欲为。恰恰相反，它必须“适当地”行使它的权力。申请召集修宪会议的州议会向国会提交各自议题，国会据此指定修宪会议的议题范围，这是“适当的”。但国会若有意忽视其权力范畴，或是在州议会申请的议题范围之外任意添加条件或议题，那便是不适当的。国会更应该充当一位优秀的律师，只按照客户（宪法和州议会）的意愿行事。因此，这项条款的根本目的是防止国会的过分干预。

可见，宪法赋予国会权力，但同时也对其权力加以限制。尽管国会能够指定修宪会议的议题范围，它却只能依据州议会的提案来“适当”地加以限制。但同时，只要这些限制是适当的，修宪会议就必须遵守。后者无权逾越国会施加的适当限制。

从这个意义来说，这些“限制”便成了修宪会议这道安全阀中的第一个关卡。

## 安全阀 2：法院

估计每一位读到现在的律师都已经开始不耐烦了。“当然，”他们将忍不住叫喊，“宪法规定国会只能施加‘适当的’限制。而且，理论上，这些限制必须被遵守。但假如人们对这些限制视而不见，又该如何？（律师们通常都会对这类情况大发雷霆。）谁能阻止国会

施加‘不适当的’限制？谁又能约束与会者们只按照国会提供的剧本行事？”

不幸的是，没有人能够充当这个角色。尽管最高法院在这个方面变得越来越不可预测——从2001年“布什诉戈尔案”的判决中便可见一斑——但在我看来，它绝不可能宣告国会施加的任何一项限制无效，也绝不可能惩戒任何一场逾越适当限制的修宪会议。事实上，最高法院曾反复强调修宪程序是一个“政治问题”。这意味着它已决意置身事外<sup>16</sup>。因此，尽管我很遗憾这将使我的论证变得更加困难，但我相信事实的确如此。我们不能指望最高法院来拯救我们，或是拯救宪法。无论孰是孰非，这个问题都无法通过司法裁决来获得答案或是被强制执行。

但那又如何？

想象一下：国会向某场修宪会议施加了一项不适当的限制。没有人会强迫与会者遵守这项限制。假如已经有34个州通过决议，提请国会召集修宪会议“来商议有关缩减联邦政府权力的提案”，国会此时才出面禁止与会者在修宪会议上商议这项提案，那自然是不适当的。在此情况下，与会者将有权继续商议这项提案而无需顾忌国会的指示。不论这项缩减联邦政府权力的提案最终是否能够通过审议，在我看来，修宪会议将其作为议题的行为都毫无疑问是合法的。

然而，这一事实却很可能严重影响安全阀1的有效性。因为假如国会能够任意越权，那么，修宪会议也能够如此。比如说，尽管国会已经适当地要求修宪会议将议题限制在三个以内，与会者却可以无视国会的要求而将议题增加到五个。如此，这些“限制”将无异于废纸一张。因此，那些惧怕修宪会议的反对者们便能够理直气壮地提出质疑：“如何能够制止修宪会议做出愚蠢的决定？如何能够保证它不会毁了宪法？”

### 安全阀3：安全阀本身

制宪者们旨在将提请召集修宪会议的权力作为一道安全

阀——一种绕开腐败国会来维护宪政的途径；一种解决国会不会或不愿解决的问题的途径。

但这道安全阀却并不可靠：我们如何能够保障它不会爆炸？如何能够防止宪法被疯狂地修改？面对“跑题的”修宪会议，我们如何能够确保最低限度的稳定性？

这些问题的答案首先取决于我们是否对危机有着清楚的认识。假如——尽管这种“假如”并不存在——依据宪法第五章召开的“修宪会议”并非“制宪会议”，那么，即使它“跑题”了，它所能做的也莫过于提出几项疯狂的宪法修正案。它并不能直接修改宪法本身，它也不能改变现行的修宪程序。它所能做的只是提出修正案，却不能对其做任何处理。换句话说，所谓“跑题”的修宪会议能够带来的唯一风险便是提出一项不合逻辑的宪法修正案——考虑到各种利害关系，这种风险确实存在。

为了尽可能地降低风险，安全阀本身需要内置安全关卡。但我们至今未能找到一种百分之百有效的工具。国会当然可以限制修宪会议的议题范围——适当或者不适当。这可以作为一道强有力的关卡，因为就实践经验而言在过去五十年中依据州宪法召开的任何一场州修宪会议都能够遵守国会对其的限制<sup>17</sup>。但是，我也说过，我不相信法院会猜疑国会，我也不相信法院会干预修宪会议。因此，尽管这个问题在原则上是非分明，但在实际操作中却缺乏有效的监管部门来制止错误行为，以确保各方权力的有效行使。

迫使我们一道终极的安全关卡的是：怎样才能保障或者基本保障修宪会议不会提出过于疯狂的宪法修正案？

## 回归政治现实

要得出上述问题的答案，我们必须首先找到正确的解题方法。这场辩论长期以来始终由律师和理论家主导，我们是时候回过头来审视眼下的政治现实，从务实的政治角度来理解修宪会议确实可能带来的风险<sup>18</sup>。

让我们先回顾宪法第五章的另一部分内容。在规定三分之二的州议会有权联合提议国会召开“修宪会议”之外，宪法还进一步明确规定了修正案的批准程序。宪法第五章写道：

在上述两种情况下，不论任何内容与目的，只要（修正案）能够在国会或修宪会议上获得四分之三州议会或四分之三修宪会议代表的批准，即可生效，成为宪法的一部分。国会有权决定究竟是由州议会，还是由州修宪会议来执行批准程序。

简而言之：唯有获得四分之三州议会或四分之三修宪会议代表的批准，修正案才可生效，成为宪法的一部分<sup>19</sup>。

四分之三。或者说，38个州。要成为宪法的一部分，一项修正案必须在修宪会议上获得至少38个州的赞成票——这意味着13个州的任何一个州议院（参议院或者众议院）都有可能将其驳回。

这才是最关键的安全关卡：假如13个州的任何一个州议院的否决票都足以驳回一项修正案，那么，修宪会议是否还有可能通过任何一项从根本上有悖于任何一方价值观或信仰的所谓“疯狂的修正案”呢？

问题的答案取决于美国当下的政治格局——更确切地说，取决于各政党对州政府的控制情况以及彼此之间的势力分配与这个数字13之间的关系。

在撰写本书时，美国有31个双红州，即这些州州议会的参众两院均由共和党控制。

在撰写本书时，美国有11个双蓝州，即这些州州议会的参众两院均由民主党控制。

在撰写本书时，美国有8个州州议会的参众两院分别由共和党 and 民主党控制。

鉴于任何一个州议院的否决票都足以叫停修正案在该州的批准程序，把上述三类情况加到一起就意味着，针对任何一项修正案，

共和党拥有 39 张否决票，民主党拥有 19 张否决票。

而要驳回一项修正案仅仅需要 13 张否决票。

于是，这个政治问题的核心变成了：是否任何一项有可能激怒共和党人的宪法修正案都不足以从 39 个由共和党控制的州议院中获得 13 张否决票？

同样，是否任何一项有可能激怒民主党人的宪法修正案都不足以从 19 个由民主党控制的州议院中获得 13 张否决票？

让我们结合当下的政治现实来论证这个问题：共和党人（我们暂时忽略持相同意见的许多民主党人，而只考虑最极端的情况）都支持《宪法第二修正案》。假设一场跑题的修宪会议提出要废止《宪法第二修正案》。39 个由共和党控制的州议院却凑不齐 13 张否决票来驳回这项修正案的可能性难道不是微乎其微吗？即便那 11 个完全由民主党控制的州议院均已投票支持这项修正案，民主党还要从 31 个完全由共和党控制的州或是那剩下的 8 个至少由共和党控制着参议院或众议院的州凑齐 27 张赞成票，这在政治上可行吗？

反之亦然。民主党人（我们暂时忽略持相同意见的许多共和党人，而只考虑最极端的情况）主张婚姻平等。他们认为，宪法应当禁止基于性取向和性别认同的歧视。假设一场跑题的修宪会议提出要禁止同性婚姻，并禁止宪法保护 GLBT（男同性恋、女同性恋、双性恋者、跨性别者）社群不受歧视。19 个由民主党控制的州议院却凑不齐 13 张否决票来驳回这项修正案的可能性难道不是同样微乎其微吗？即便那 31 个完全由共和党控制的州议院均已投票支持这项修正案，共和党还要从 11 个完全由民主党控制的州或是那剩下的 8 个至少由民主党控制着参议院或众议院的州凑齐 7 张赞成票，这恐怕在政治上也不行通。

答案显而易见。任何一项如我所说的“疯狂”的修正案都绝不可能同时在 38 个州获得批准。因为一旦某项修正案变得“疯狂”——换句话说，一旦某项修正案引发了强烈的党派争议——它便无法获得足够的支持。“疯狂”的代价是不得不退出修宪程序。



同样的论证也适用于并不疯狂却未经授权的宪法修正案。

假设 34 个州联合提请国会召集修宪会议，商议一项平衡预算修正案。国会依法召开了修宪会议，并规定“这场会议仅限于讨论在宪法中增加平衡预算条例的提案”。但最终，会议却逾越了它的权力范畴，增加了一项要求废止总统选举团制度的提案。这项提案并不疯狂，事实上还很有道理。那么，它的结局将会如何？

首先，国会有可能拒绝将此修正案送交州议院获批。国会在收到州议院关于召开修宪会议的申请之后便会对会议的议题范围做出适当的限制。假如修宪会议超越了它的权限，国会自然有理由拒绝将越权的修正案送交州议院。这项提案很可能广受瞩目。它甚至有可能说服国会自行提交一项类似的修正案。但是，眼前，它却必然会受到国会的阻挠，因为它是修宪会议越权的产物。

然而，这一结论是基于我们对国会刚正不阿的假设。但假如我们的国会并非如此。（这极有可能。）假如恰恰相反，国会认为理应将修宪会议提出的修正案一律送交州议院受批，并且，当真将批准或驳回废止总统选举团制度的权力交到了州议院手中。

那么，这项修正案在州议会又会有怎样的遭遇呢？当然，由于它的提出并非州议院的指令，或者说，至少违背了那 34 个州提议修宪的初衷，仅凭这一点，州议院便有足够强烈的动机加以反对。至少在那 34 个州中间不难找出 13 个州对这场违抗指令的修宪会议抱持强烈的不满并要求严肃处理。若不严加制裁，修宪会议将不再可靠；只有严肃处理，修宪会议才能够继续作为州议院在联邦层面推行宪政改革的可靠工具。

这一点便足以促使州议院决定驳回越权的宪法修正案。

但假设结果并非如此。假设修宪会议忽视了国会对议题范围的限制而提出了一项超出其权力范畴的宪法修正案；假设国会同意将这项修正案送交州议院受批；假设它最终并没有因为 13 个州的反对而被驳回。相反，假设 38 个州的州议院在明知其越权的情况下仍旧批准了这项修正案。

这才是最根本的问题：那又如何？假如一个主意好到足以赢得 38 个州的认可，它又能带来多大的害处？依照现行的修宪程序，占全美人口 5% 的州议员就有能力阻止任何宪政改革<sup>20</sup>。在此前提下，倘若 38 个州的州议院均表示支持宪政改革，那我们还要拿什么符合民主原则的理由来阻止它的推行呢？换句话说，在一个民主国家，当绝大多数人都认可一项宪政改革时，即使这项改革的诞生并不合法，又有什么危害呢？

到头来，这才是制宪者们所信赖的安全阀。它并不复杂，也不需要高深的理论，却深深植根于宪法的一字一句。

无需惧怕修宪会议跑题（是指修宪会议不顾国会限制越权提议修正案，而不是指它试图改变修宪规则）的理由并非我们能够阻止它跑题，而是因为即使它跑题了也无关紧要。

假如一场修宪会议跑题了，提出了一系列疯狂的宪法修正案，那很可惜，但倒不至于是一场灾难。

假如一场修宪会议跑题了，提出了一项明智的改革方案，如此明智以至于 38 个州的州议院在明知其越权的情况下仍旧批准了这项修正案，那便是好事一桩。它代表了不同党派在政治价值观上极其罕见的共识。

最糟的结果便是我们批准了一项宪法修正案。那又能带来怎样的后果呢？

## 风 险

每天，我们都要承担风险。（至少对普通人而言，）那很可能是些足以改变世界的风险。比起走路，我们更愿意把我们的孩子绑在汽车的安全座椅上，开车带他们去上学，或是去买冰淇淋。当我们那样做时，我们的孩子便面临着遭遇车祸，甚至因此夭折的风险。对父母而言，世上没有什么能比这更糟糕的了。我知道。我曾经见过。但是，为了节省走路可能多花的那十几分钟，我们却宁愿承担这样的风险。

这只不过是风险的一个实例而已。我并非要讨论冒这样的风险值得或者不值得。我在这里老调重弹的目的是要强调我们（幸好）没有像律师所建议的那样生活。我们（幸好）不会为了规避一切风险便终日小心翼翼地生活。在日常生活中，每一天，我们要考虑的并不是风险是否存在，而是风险是否会大于收益。有时，我们甚至必须权衡风险是否大于危害。

假设您在一间房子里。火警警报器突然响了。据您判断应当是厨房失火——而厨房就在您的脚下。您当即决定离开房间，穿过走廊，从房子背面的楼梯逃生。

这个计划显然存在一定的风险。由于火势已经蔓延至屋梁，走廊的地板有可能坍塌。楼下的浓烟也可能已经窜进走廊，这将使您无法呼吸。而当您试图从房子背面的楼梯离开时，厨房的大火还可能翻过墙面，将您困在其中。换句话说，您的逃生计划极有可能将以失败告终。

但恐怕只有疯子才会鉴于这种可能性——您的逃生计划可能失败——就得出您应当继续留在房间里的结论。因为无论您在试图逃生的过程中是否有可能受到伤害，倘若您继续留在那间被熊熊大火炙烤着的房间里，您就必定会受到伤害。在上述假设的情境中，并不存在毫无风险的选择。无论您的选择如何，您都将面临某种风险。

我们的生活亦是如此：任何行动——包括坐以待毙——都存在风险。通常，我们在制订计划时总要权衡坐以待毙与采取行动的风险孰轻孰重。而大多数时候，我们会认识到即使任何行动都存在风险，这些风险也比不上坐以待毙的后果严重。

这些道理显然也适用于有关州议会是否应当提请国会召集“修宪会议”的论题。

对宪法第五章中所提及的修宪会议持反对意见的州议员们最常引用的论点便是“修宪会议存在可能跑题的风险”。

在上文中，我已花费大量篇幅试图表明这种风险的概率很小。

但假设事实有别于我所秉持的信念，即小概率的风险也并不意味着不会发生，假设我们采取行动，这些行动也确实有可能招致不好的结果。

但如果我们坐以待毙，又将面临怎样的风险？

如果您是出于促使州议会审议平衡预算修正案的目的而支持修宪会议的主张，您一定清楚选择坐以待毙的风险。您认为我们的国家已经破产，您相信当下的政治体制无法阻止国民经济的进一步滑坡。并且，您想到了我们的后代以及我们的经济将会为此付出的代价。您相信这笔代价将会很高。高得令人难以置信。因此，当一位州议员表示他不愿冒着《宪法第二修正案》被撤销的“风险”而提请国会召集修宪会议时，您应当告诉他：若不如此，国家财政必然破产，那又能好到哪里去呢？

如果您是出于联邦政府过于庞大，导致州政府在几乎所有重要的领域都已逐步丧失自治权的想法而支持修宪会议的主张，您一定也相信，在现有框架下，联邦政府无意削弱中央集权。无论是国会还是总统都没有足够的动机去剥夺联邦政府的权力。您认为我们将为此付出巨大的代价。因此，当一位州议员告诉您他不愿冒着《宪法第二修正案》被撤销的“风险”而提请国会召集修宪会议时，您应当告诉他：若不如此，我们必然还要失去其他那些已经或者即将被联邦政府剥夺的自由，那又能好到哪里去呢？您所担忧的那项自由至少在目前看来还有所保障，而那些毫无保障且随着联邦政府权力的日益扩大必将消失的自由又该如何？

如果您支持修宪会议的主张是因为和我一样相信国会已经从根本上腐坏，不是由于贿赂或者其他的犯罪行为，而是由于竞选资助体系的腐败；如果您和我一样认为这种腐败已经使得国会丧失了基本的治理能力，激化了仇恨与政党极化，并致使国会无法理智地处理任何一项重要的议题——无论是气候变化、金融管制、医疗保险改革，还是税收制度、食品安全、教育、债务，甚至版权监管——而您和我一样认为这个问题的代价将会是个天文数字。并且，假如

您也认为问题的关键不是可能存在的风险，而是其必然导致的后果，那么，当一位州议员告诉您他不愿冒着同性婚姻被禁止的“风险”而提请国会召集修宪会议时，您应当告诉他：若不如此，政府必然失效，气候变化、医疗保险改革、失业、不平等以及所有其他关乎国计民生的问题都将由于现行腐败的政治体制而无法获得理智的处理，那又能好到哪里去呢？

上述三个方面的例证已清楚地表明：问题不是“有什么风险”而是“有多少风险”。或许确实存在修宪会议提出疯狂提案的可能，尽管那种风险的概率微乎其微。但不论您关注哪个领域，为了避免那种微乎其微的风险，我们都几乎肯定会招致比那多得多的灾难。

因此，讨论“风险”的目的不是提倡坐以待毙。恰恰相反：一位以规避风险为由而不愿采取任何行动的州议员就好比一位以担心车祸为由而拒绝援救溺水儿童的救护车司机。他们的担忧并非出于“谨慎”，反而是“怯懦”的表现。强调风险不过是为了掩盖他们所应承担的义务。是的，他们确实要承担风险。但同时，他们也应当承担义务。

一旦国会成为问题的根源，州议员们有义务挺身而出，拯救国家。这是制宪者们的计划。当下，国会已经成为问题的根源，州议员们就有责任履行他们的宪法义务。

我知道大部分州议员从未想过这个问题。我理解他们更愿意关注地方事务——比如调水方案，或是如何建设好州立学校。然而，宪法赋予了他们一项更加重要的历史使命，那就是在腐败政府中充当最后一道安全关卡。即使这项使命在过去的225年里无人问津，这仍旧是一项他们不可推卸的责任。

这个想法或许会让许多人不寒而栗。国会已经够糟的了。宪法却让我们依赖一群州议会议员？依赖那些挤破头想要成为国会议员的人？

然而，根据在各州的所见所闻以及对州政府的近距离观察，我开始不由得对他们产生了崇高的敬意，尤其是在那些规模较小、腐

败情况尚不严重的州。看特拉华州或是佛蒙特州的州议员们均能够全程参加委员会会议，着实令人振奋。看新罕布什尔州的400位议员无一例外地全程参加议会辩论并认真商议提案的情景更是仿佛看到了制宪者们所描绘的代议制民主。事实上，绝大多数州议员都是出于良好的意愿而出任公职。没有K街的政治献金。没有豪华轿车接送。他们之所以出任议员是因为他们相信民众需要好的政府。假如您把他们所做的工作拿来与国会所做的“工作”做个比较，您必将为他们感到骄傲，至少他们所在的政府不至于像国会那般濒临破产。

制宪者们能够赋予这些公民以维护民主的使命，这让我由衷地感到高兴。他们要比未经选举便上任的法官更加合适。但不论您是否喜欢——或者更重要的是，不论他们自己是否喜欢——这都是他们的工作。制宪者们选择让他们来从腐败且失效的国会手中解救我们。

这正是当下我们所处的困局，而他们必须挺身而出。

假如他们不愿介入，您应当追究他们的责任。您应当告诉他们每一个人：如果你们不懂，可以去学。如果你们学了，却还是没有准备好履行乔治·梅森交付的使命，那就让开，把职位留给已经做好准备的人。在宪法赋予州议员的各项职责中，没有比这更重要的使命了。而现在就是他们践行诺言的时刻。

## 前 景

我们的政府已经崩溃，或许只有宪政改革才能使其重获新生：这已成为许多右翼分子以及左翼分子共同的主张。让我们姑且把他们称作“宪政改革家”。

至少就目前而言，这些来自不同党派的宪政改革家们尚未就如何实现这一目标达成共识。我们如何才能够改革宪法？

几乎所有修宪运动的参与者们都认为，只有获得了38个州对一项或多项宪法修正案的批准才有可能进一步推行宪政改革。

唯一的分歧在于向州议会提交修正案的最佳方式。换句话说，我们应当如何“提议”修正案：是由国会发起修宪，还是通过修宪会议？

我之所以说“几乎所有……参与者”是因为并非所有人都持有同样的观点。一部分参与者主张发起革命性改革。他们想要一部新的宪法、一场制宪会议或是一道政治程序——一道能够使修宪会议重获杰弗逊总统所承诺的“修改或废止”宪法的“不可剥夺的权利”，而不必受制于宪法第五章对其职能限制的政治程序。

我是一个宪政改革家，但不是一个革命家。我相信现行宪法已经赋予我们恰如其分的权力来解决当下所面临的问题。之所以说恰如其分是因为它正是制宪者们鉴于我们所面临的这类问题而有意为之的设计。

宪法第五章中有关修宪会议的条款正是为我们而写。假如我们能够促使两党领袖认识到宪法第五章所提供的可能性，或许就能够促成某种真正意义上的改革。

任何一方都无法单独完成这项改革。一场只针对保守派问题的修宪会议将是自由派大肆筹款的良机。同样，一场只针对自由派问题的修宪会议也会为保守派带来新的政治献金。在某种意义上，假如他们在这个过程中要避免党派政治的屠刀，双方就必须做到彼此牵制。

那么，如何才能做到？要制订怎样的计划？要使支持两党的州议员们都能够在修宪会议上实现各自的政治目的，会议应当具体围绕哪些议题？这会是一场怎样的交易？如何实现这场交易？

一个简单的妥协便足以回答上述问题：既然你们能够提出你们的议题，我们也能够提出我们的议题。于是，一场修宪会议或是一系列修宪会议将会涵盖来自右翼和左翼双方的、亟待解决的核心议题。

## 公平交易

目前，各方激进分子倡议的、较为可行的宪政改革方案大致可

以分为三类：财政责任类、选举公平类及州权类。

财政责任类提案试图就国会无力对财政状况负责的现状制定宪法限制。这类提案包括平衡预算修正案，但同时也包括单项否决权（赋予总统实施财政纪律的权力）等主张。有些甚至还涉及币制改革，意图借此促使联邦储备银行更好地对国家财政负责——或者至少不再试图充当“政治家”的角色<sup>21</sup>。

选举公平类提案是对本书所涉议题的回应。这些提案的政治动因主要来自“联合公民诉联邦选举委员会案”的判决，但同时也包括其他所有意图通过代议民主制度来保障平等公民权的主张。

州权类提案则力图缩减联邦政府的权力，比如提议限制联邦监管权力的范围而将部分监管职能下放给地方政府。

尽管上述三类提案在左翼和右翼均有各自的支持者，但普遍认为第一、第三类提案主要来自右翼。财政责任运动长期以来始终与保守派共和党人密切相关，（现代）州权运动（不同于民权时代之前主张种族隔离的州权运动）则更多地被视为部分茶党创始人的杰作。而第二类即选举公平类提案则主要由左翼发起。

如我所说，上述三类提案中的任何一类若被单独提出都有可能招致对方政党的强烈反对——强烈到足以阻挠修宪会议取得任何成果，甚至可能导致修宪会议无法召开。而解决这一政治问题最显而易见的方法便是捆绑议题，如此，通过一场修宪会议或是一系列修宪会议公平地涵盖双方关心的所有问题。

但是，实施这个方案的顾虑在于，近期任何提请国会召集修宪会议的申请都不得包含多个议题。实际上，所有这些申请都忽视了单一议题可能引发的党派争议，错误地迫使修宪会议只能讨论规定话题。

然而，这个问题并非无法解决。任何申请召集修宪会议的州议院都能够通过决议，提请国会批准他们召开仅限于上述三个领域的多议题修宪会议。如此，国会便不必担心会议跑题，因为议题将不得超出这三个领域。于是，已经通过决议要提请国会召集修宪会议



的州还需要通过另一项决议，内容如下：

决议：不论先前规定的任何限制，\_\_\_\_\_州特此重申，根据宪法第五章的规定，提请国会召集修宪会议讨论议题\_\_\_\_\_，以及议题\_\_\_\_\_和议题\_\_\_\_\_。

假如有 34 个州能够先后通过这两项决议，他们就有权据此提请国会召集一场修宪会议或是一系列的修宪会议来同时讨论三类议题。

毫无疑问，这样的修宪会议仍有可能遭到反对，但至少这些反对不会再只是单纯地出于党派分歧。而只有摆脱了党派分歧的阴影，这些问题才有可能得到理智的解决。

此外，我们还应在跨党派的修宪会议中增加另一个因素：民众。修宪会议相当于一个临时法人。它的权力仅限于提案。

但尽管如此，联邦层面的修宪会议至今仍史无前例；它必然会在民众中引发严重焦虑。我在本章已经花费了许多笔墨试图缓解这种焦虑，但恐惧往往不会屈服于理性。要战胜恐惧，我们口说无凭，必须拿出真凭实据。

因此，我建议修在修宪会议之外，另行召集一系列影子会议，由咨询机构而非法定机构通过代表制与随机制相结合的方式在普通民众中推选与会者。用政治学的术语来说，这相当于一系列面向所有美国民众开展的议后民意调查。调查将至少历时一年，内容将涵盖修宪会议可能涉及的所有议题。

我意识到，对大多数人而言，让“普通民众”参与修宪会议的主张并不能缓解他们为此产生的焦虑。让一个临时的政治组织领导美国的宪政改革已经足够糟糕，更何况是一群普通的美国民众？

我理解他们的焦虑。但讽刺的是，认为普通民众无知的担忧本身就是一种无知的表现。我们担心“民众”无知是因为我们还没有看到“充分知情并被广泛代表”的“民众”。激进分子的言论和民意调查的结果总是会令大多数人感到恐慌，但他们的结论往往由于其

各自的瑕疵而有失公允。无论是左翼还是右翼激进分子的观点显然都不能代表广大民众，而各类网络问卷的调查对象通常都没有机会事先了解或是讨论相关议题。

议后民意调查却不存在这两个问题<sup>22</sup>。首先，议后民意调查将随机抽取调查对象，因此调查对象所组成的群体具有良好的代表性。其中，温和派所占的比例将与其在总人口中所占的比例大致相当。妇女的比例也同样如此。

更重要的是，议后民意调查的组织机构在选定调查对象之后会把他们召集到一起，并向他们提供理解和讨论议题所必需的背景资料。如此，他们便不再是无知的民众，而是充分知情的民众。他们也不是边缘人群，而能够广泛地代表美国公民。

组织机构将在一段较长的时期内开展一系列的议后民意调查，并公开发表他们的调查结果及审议意见。假如它们能够如同过去二十年中在众多截然不同的领域所开展的同类调查那样取得成功，它们就将为修宪会议提供最后一道安全关卡。因为不论修宪会议还能做些什么，它最终必须得出结论，并使其结论为那些充分知情并被广泛代表的美国民众所接受。唯有如此才能真正了解民心，也唯有如此才能更好地捕获和表达民心。

因为说到头，这也是我的偏见。我喜欢代议制国会这个主意，但迄今为止，我从未看到过任何真正意义上的代议制国会。尽管一些小型州政府的诚信令我印象深刻，但即便如此，他们也时常不得不向政治妥协。我一直与专家学者一起工作。但在我看来，教授往往是全世界最不善于从事管理的那一群人。

任何一家常规的权威机构都缺乏创见。但经过合理组织的民众却有可能拥有它。尽管并非总是如此：陪审团会犯可怕的错误。议后民意调查也有可能得出不合理的结论。

但假如要我选择一个组织来起草修宪会议的议题，我将毫不犹豫地选择信任经过合理组织的民众所能激发的无穷智慧。鉴于我本人就是一家顶尖大学的终身教授，我的观点在我所处的群体中显得

有些格格不入。如果说教育，尤其是“精英教育”，教会了我们一些事，那便是：任何只将权力赋予精英阶层的体制都将导致危险的后果。

在某种意义上，现实往往如此。历史告诉我们，即使精英阶层能够做到管理得当，他们也从不行善积德。我们应当做出新的尝试。不是直接民主制——我们谁也没有那么多时间<sup>23</sup>，而是一个允许公众对社会问题进行反思的体制，一个在构成上具有广泛代表性、在操作上又能允许充分表达的体制。那将不会是一个如火箭科学一般复杂的体制。假如它看起来非常复杂，那一定是有人虚张声势。

## 第十四章 公投政治家

“修宪会议”是一种非常规的解决方案，旨在调整民主政体的发展方向。尽管它的设计者们希望它永远不要被采用，但他们同时也意识到，一个腐败的机构有时或许无法自愈。制宪者们因此赋予了州议员在联邦政府失效时实施干预的权力和义务。任何一位诚实的公民都会说，现在，他们是时候干预了。

然而，我们不必局限于那些在 250 年前看似合理的改革策略。自那以来，民主政体已然发生了不少变化。而这些变化为有效干预联邦政府创造了新的机会，并为我们重启共和国提供了新的方法。

在本章中，我将整合本书首版中已经提出的两个想法并加以描述<sup>1</sup>。方案的核心是：假设一批政治家会为了一个单一目的而参与竞选，即发起国家需要的改革，从而使代议制民主发挥作用，我们称其为“公投政治家”。他们唯一的工作是通过政治程序来重新设定民主政体的运作方式，并（最终）建立代议制民主。

公投政治家担任公职的唯一目的是要落实一系列根本性改革。一旦国会审议通过改革法案，他们的使命随即终结，政治家本人也将被推定为自动离职。就总统而言，此处的“推定”意味着必须；而对国会议员来说却未必如此。我将在下文中对此做进一步阐述。但为了表明观点，让我们先从总统说起。

### 公投总统

美国政治的现状要求任何一项改革都必须获得总统的支持。尽

管 20 世纪以前并非如此，但在那以后匪夷所思的一百多年里，我们还无法做出任何改变。

但是，任何一位要将改革作为执政要务的寻常总统都将面临一个体制问题。因为主张改革就几乎意味着在其他所有领域都必然受阻。就现代美国总统的运作模式而言，这种策略显然不切实际。

理由很简单（为什么之前没有想到，这让我感觉自己愚不可及）：主张改革国会无异于挑战国会本身。对手将是整个国会，包括双方政党。

然而，若是一位总统打算挑战国会，这位总统就必须明白，他想要的任何提案都不可能获得国会的支持。即使他能够成功迫使国会批准实施本书第四章中所提及的那些举措——基于前人的努力，国会或许不得不批准，但恐怕仅此而已。并且，无论这位总统在民主共和国的历史上有多么重要，他都必将因此失去连任的可能。

过去，只当一届总统并不是什么有辱名声的事。在华盛顿与林肯之间，三分之二的总统都没有连任（那两位在任期间去世的总统忽略不计）。但是如今，这却成了一个失败的标志。连像吉米·卡特这般伟大的人物也未能避免，因此被归入了失败者的行列。老布什也只因为那一串家族继承人才得以幸免于难。即便如此，他也未像他的儿子那般的在离任后仍能继续受到民众的喜爱。

我并不是说这毫无可能。事实上，这种可能性确实存在。而这种可能性将指引我们开始思考一种不同的领导模式：这种模式将允许总统发起改革，却无需其在残忍的政治冲突中付出惨痛的政治代价。

比如“公投总统”。假设有一位杰出的、为人倚重且广受欢迎的公众人物——他最好不是政客；若是政客，也至少已经离任。例如来自左翼的沃伦·巴菲特、迈克尔·奥巴马、比尔·盖茨或是杰瑞·布朗。以及来自右翼的詹姆斯·贝克、科林·鲍威尔、（前任审计总署署长）大卫·沃克或是克里斯蒂·托德·惠特曼。

假设此人宣布他或她将在民主党或共和党初选中竞选总统。

假设这位候选人宣誓：如果当选，他或她将只做一件事，一旦完成便立即辞职。

那件事便是要落实一系列的根本性改革。一旦国会审议通过改革法案，总统将立即辞职，由副总统接任总统职务。

改革的目的是要建立政治平等，即我在本书中所描述的平等的公民权。这至少需要通过一项法案，还可能需要由国会提议一项宪法修正案来确保根本性改革的实施。然而，改革的关键在于终止美元初选，使国会议员们有机会重新聚焦选民的意愿。

这个想法背后的权术相当明确。假如想法获得支持，即这位公众人物以足够高调的方式参与竞选，从而使得民众能够理解其动机并给予回应，进而开始支持他的主张，则其他候选人将要面临一个重要的选择。他们要么抵制这项主张并据理反驳公投总统，要么对此表示认可。倘若这个想法能够获得其他候选人的一致认可，那么，党内初选的焦点便会转移到谁将接任这位公投总统候选人（他只不过是一位临时托管人），换句话说，谁将出任副总统。但是，如果他们选择抵制这项主张，他们就可能在借由当选副总统而成为总统的政治游戏中丧失先机。

双方政党也将面临同样的选择。第一个支持者必然出于某一方政党。假如想法获得支持，这一方政党很快便会被公众视为改革的希望。另一方政党则不得不与其党内的候选人们面临一个相似的选择——是照样行事，推选他们自己的公投候选人，还是继续反对改革？如果改革运动推进的速度够快，另一方政党很可能别无选择。他们将不得不推选一位公投候选人并承诺开展同类的根本性改革。他们也将迅速地将党内初选的焦点转移到在改革实施之后这位临时托管人的继任者身上。

假如双方政党都推选了各自的公投候选人，则改革几乎可以肯定能够发生。总统就职日将只是走个过场。公投总统将宣誓，发表就职演说，并前往白宫签署国会颁布的改革法案。其中的细节或许还有待商榷，但这场竞选的意义以及这位公投总统的职责已毋庸置疑。

疑。对国会而言，最佳的对策将是尽快清除障碍。

但假如只有一方政党推选了公投候选人并赢得了竞选，那么，这场战役的胜负将最终取决于公投代表。我将在下一节中对此做进一步阐述。在最坏的情况下，这个公投候选人至少能够找出抵抗者，从而在两年后的下一轮竞选中再做较量；而最好的情况是我们能够选出足够多的公投代表来保障改革法案的顺利实施。

无论如何，这位公投总统都必须履行他的使命。而总统职权将有助于完成那项使命，从而使得通过改革法案的可能性更高。假如我们能够在第一步即制定公投候选人制度上取得成功，似乎就极有可能在第二步即通过根本性改革法案上取得成功。

## 公投代表

无论如何，我们不能仅仅依赖一位总统。总统无法直接控制国会，而国会有的是办法规避人民的监督。

因此，除了推选一位决心推行根本性改革的总统之外，我们还需确保国会中有足够多的议员将同样致力于这项改革。他们不一定要构成绝大多数，但需足以在国会颁布改革法案之前对其造成有效的牵制。

于是，让我们在公投总统的方案之外再增加一项有关公投代表的方案。

最理想的情况是一位非政治家宣布他出于支持公投总统的目的将作为公投代表参加某个选区的国会竞选。改革一旦实施，他将立即辞职返乡。但在此之前，他会留在华盛顿以确保总统能够从国会获得他所需要的支持和回应。

非政治家这一点很有价值，却并非必要条件。假如这一方案能够奏效，我们没有理由认为普通的国会议员就不能决心成为公投会议的一分子。这些代表将致力于投票发起改革并确保改革法案被审议通过。改革一旦实施，公投会议将立即解散，而这些代表则作为议员继续留在改革后的国会，致力于维护由他们共同带来的改革成果。

无论上述何种情况，公投代表的总人数都不必太多。所需的具  
体人数取决于多数党中构成绝大多数的议员人数。假如反对改革的  
共和党议员在众议院占据了20个多数党席位，那么，主张改革的公  
投会议代表则只需包括不少于20位的共和党议员以及不限人数的民  
主党议员。但是，这个方案之所以可行的关键在于这些公投代表不  
必非要来自（少数）摇摆选区。他们也可能来自全美绝大多数的共  
和党选区——只要我们能够说服那些共和党选民支持一位主张改革  
的国会候选人。

无论是公投总统还是公投代表，他们都有着唯一的共同目  
标——使改革成为可能。如我所说，当下改革面临的障碍恰恰  
是大多数人都对实现改革的可能心存怀疑。

但是，公投候选人制度却向我们表明了改革的可能性。好比一  
位破产法官或是一位拳击裁判，公投候选人有别于普通的美国政客。  
尽管他拥有政治权力，但其权力的行使却必须指向改革的目的。对  
一位公投总统而言，成功的定义简单明了，失败亦然。界定成败的  
明确标准将给予我们更大的希望。因为无论下一届选举还将发生哪  
些改变，这一明确的标准至少能够让我们相信一场根本性改革必将  
发生。这种可能性正是宪政改革的希望所在。

当然，光有希望还不够，我们还需要一个不满足于冷嘲热讽的  
新闻业和一群愿意挑战“常规”（之所以加引号强调是因为“常规”  
并不意味着始终如此）的有识之士。但我们最需要的应当是一群不  
畏失败的人民。

这些需求并不容易被满足，尤其是最后一个。改革现状总要面  
临巨大的压力。经历得越多，往往越容易害怕失败。

但时至今日，您知道我们别无选择。这场根本性改革已经不可  
避免。但当我们想到伟大的美国人民在众多不同领域所展现的令人  
难以置信的力量时——电影导演般的才华、急救者般的勇气、比  
尔·盖茨或史蒂夫·乔布斯般的天赋、沃伦·巴菲特的智慧，以  
及成千上万因为一场肆虐的传染病而自愿前往利比里亚的身体健康



的普通工人和那些无怨无悔踏上征途的美国士兵——这个挑战便不再显得那么困难。这并非一场生死攸关的冒险。这也不是一个可能需要您苦苦挣扎十五年的承诺。其结果最多不过是失败。而失败总能让我们有所领悟。

## 结 论

代议民主制度的核心是代议机构能够“平等地”代表它的公民。

美国的民主却不能。我们任由不平等以各种方式在共和国中悄然滋生，其中最引人注目的问题莫过于竞选资助方式。此处，我所指的不平等并不局限于财富或言论。尽管它们确实存在，却不是本书所要讨论的焦点。相反，这个曾经承诺要平等地代表每一位公民的民主政体却恰恰是从最根本的代议民主制度本身开始了它逐步腐化的过程。

任何体制都永远无法做到绝对的政治公平。而我们的政府甚至没有意图尝试。相反，我们眼睁睁地看着平等公民权这个民主制度的基本承诺、这个共和国的立国之本在我们眼前腐化、崩塌。代议制民主的问责机制已被改写。民主政治的领导权已被篡夺。

当下，我们必须选择如何回应。

在许多人看来，任何改变现状的意图都已于事无补。在 2013 年年底开展的一项全国性的民意调查中，尽管 96% 的被调查者认为减少金钱对政治的影响“很重要”，但其中 91% 的人却认为这难以实现<sup>1</sup>。我们如此怀疑，以至于有时“改革”也会被认为是一种腐败。据另一项民意调查显示，80% 的被调查者相信迄今为止的任何一项

体制性改革实际上都是在位者巩固势力的一种手段<sup>2</sup>。

这便是顺民政治。人们“接受”现有体制并不是因为喜欢它，而是因为无能为力。我们不相信政治家们能够改变现状，却又找不出其他更加合适的人选，于是，便只能在富兰克林的名言（“唯一不可避免的现实是死亡和税收”）中再加上一个“腐败的政府”。除此之外，大多数人只是袖手旁观。

我们必须做出改变，而那将需要：（1）一份看似可行的计划，（2）一个对最终受益者的更加清晰的认识，以及（3）一种对“为平等而战”的更好的理解。

让我们从最后一项要求说起。假如您将这场战役看作一场平等之战，就必然会想起那一段历史，不仅是为了吸取教训，同时，也是为了获得激励。

在本书即将完成之时，总统正在南卡罗来纳州的查尔斯顿出席一场纪念仪式。这一天，九名美国黑人被残忍杀害，而凶手试图以此证明“黑人的生命无关紧要”。不是只有金钱，谋杀竟也成了表达言论自由的一种方式！这段病态种族主义者的言论在全美激起了难以置信的回应。最终，在南北战争结束的一百五十年后，美利坚联盟国的旗帜在南方诸州彻底消失。而这九条生命或许也将成为那场血腥战争中最后的牺牲——那原本只是一场为了拯救国家而不得不兴起的战争，结果却激励这个国家重新开始了对“人人生而平等”的追求。

在奥巴马总统就同性恋、双性恋及跨性别人群的权益问题发表演讲的同一天，四位自由派法官与一位保守派法官在最高法院发表联合声明，指出法律不得基于个人恋爱的对象而拒绝其享有婚姻的权利。肯尼迪法官在判决中写道，禁止同性婚姻的法律“否认了男性与女性拥有的平等地位”<sup>3</sup>。而这种企图最终将以失败告终。

2015年6月26日，当上述两个至关重要的民权运动在这一天同时发生时，它注定会成为美国历史上值得铭记的一天。但同样值得铭记的是我们长久以来为此做出的不懈努力。尽管这场争取性取向

平等的战役并未取得最终胜利，但基于众人的共同奋斗，它至少已经在相当短的时间内、在多种不同的社会与政治领域取得了非常显著的进展。相反，争取种族平等的战役同样没有结束，却也未能在短期内取得任何明显的进展。但无论如何，1963年，当四个黑人女孩儿丧生于第十六街浸信会教堂的那场爆炸案时，“谋杀也是言论自由”的主张却与它在查尔斯顿枪击案中所代表的意义有所不同。当时，人人都害怕那些与凶手站在一起的、沉默的大多数人。但如今，只有疯子才会像迪伦·卢福那样思考或行动。如此的进展的确慢得让人难以接受。但事情至少已经开始向着好的方向发展。

要知道，这些进展来之不易。成千上万的人为此走上街头，更多的人不惜牺牲生命。马丁·路德·金把“人人生而平等”的主张称作杰弗逊总统的“期票”，而这张期票至今仍未付清。但正是因为有了像马丁·路德·金、吉米·李·杰克逊那样的斗士，以及埃德蒙·佩特斯桥上遭受警察暴行的人们和查尔斯顿枪击案中的九名受害者，我们较之五十年前离这个目标又近了一步。

在这场战役中，美国黑人具有某种先天的优势。毋庸置疑，他们遭受了许多不平等待遇。但是，我们却花了许多年、通过众多意义重大的胜利才促使他们中的绝大多数人开始相信：他们有理由对所遭受的不平等待遇提出抗议。在重建时期之后的许多年里，这场战役都看似毫无希望，甚至无异于自取灭亡。然而，社会不公如此显著，以至于任何人都无法忽视。因此，一旦发现了胜利的曙光，美国黑人，甚至包括许多白人，都纷纷加入了战斗的行列。

但是，就本书所讨论的问题而言，情况却有所不同。尽管大多数人同样对根治腐败感到无望，我们却并非都能切身感受到它的危害。不同于因《吉姆·克劳法》而饱受歧视的美国黑人，那些深受政治腐败影响的人们甚至还未意识到这对他们而言是多么毁灭性的伤害。因此，改革运动最重要的使命便是唤醒人们对此的认识。

因为在我们许多人看来，尽管这对国家而言或许是一个巨大的灾难，但对个人而言却未必会构成直接或者迫切的威胁。灾难不会

发生在明天。事实上，它甚至不可能在短期内发生。气候变化的问题的确存在，但对于我们这些五十多岁的人来说又有何干？财政负债的确严重，但债务的本质属性表明，最头疼的往往是债主，而不是欠债者。此外，医疗费用高昂，并且对大多数人来说不算太好，但对享受特权的部分人来说，还算不错，至少足以安度晚年。

在每一个亟待改革的领域，倘若改革无法推行，那么，掌握越多政治权力的人往往越有可能免受波及。这是一个糟糕的体制。但对我们而言，它还不算太糟。只要中规中矩地参与投票、资助竞选，即使改革无法推行，我们也能过得不错。

但那些不肯中规中矩参与政治的人却要倒霉。他们是谁？

我们的孩子们。

在美国，大规模的政治运动尽管少见，却是发起变革的有效手段。茶党运动比其他任何同一时期的政治运动都更加有效地改变了当时美国的政治面貌。

美国仍旧有可能通过政治运动来发起变革。但唯一真正有意愿发起变革的那一部分美国人却恰恰是对竞选政治最漠不关心的：年轻人。

这并不是说美国的年轻人不参与政治。过去十年，富于创造热情的年轻一代已经通过互联网在政治领域制造了大量令人惊喜的成功范例<sup>4</sup>。抗议《禁止网络盗版法》(SOPA)和《保护知识产权法》(PIPA)、争取网络中立性原则、减缓美国参与《跨太平洋伙伴关系协定》的进程、通过阻止参议院更新《爱国者法案》来迫使政府实施监听改革：所有这些都是K街的说客们无法操控的政治力量。而它们正在对政府监管政策中的那些关键领域产生至关重要的影响。

年轻人并没有置身事外。他们只是还没有参与到竞选资助的改革中来。我们目前面临的挑战是如何发挥年轻人的改革力量，鼓励他们的领袖参与这场有望根治腐败的战役中来，给他们指明方向，并协助他们走到最后。

如此，问题又回到了我们身上——那些不再年轻，不再试图解

决这个问题，而只能眼睁睁地看着政客们打着民主的幌子販售权力的我们。

汤姆·布罗考在他的畅销书《最伟大的一代》中描述了我的祖父母那一代人。他们经历了大萧条，并且战胜了法西斯。那一代人的共同特点就是，他们愿意牺牲自己以造福后代。不求荣耀，而仅仅因为那是正确的<sup>5</sup>。

基于那一代人之所以“最伟大”的原因，我恐怕我们这一代人或许会是最糟糕的。因为需要我们挺身而出的理由已不能更充分。但相较于我们的父母以及祖父母，我们需要做出的牺牲却微不足道。不用担心战争。不用担心德国牧羊犬会扑向我们的脖子。更不用担心有人会试图炸毁孩子们做礼拜的教堂。20世纪以来，人们为了争取社会进步做出了巨大的牺牲，而这些牺牲将不会再发生在我们这一代人身上。我们需要做的不过是在政治上组织起来，通过政治手段，表达我们对平等公民权的诉求，并利用这项民主权利来最终交付另一张由麦迪逊总统而非杰弗逊总统签发的期票——一个承诺“只依赖人民”的政府，且“人民”的衡量标准不再是“富人胜于穷人”。

现在是我们应该出一份力的时候了。若不是为了我们自己，至少也应当为了他们。让我们这一代人率先发起这场变革——那将是一场和平的政治改革，并有着真实且持久的动力。让我们先行一步。当孩子们看到我们愿意重新相信民主的潜能时，他们将会加入我们。而他们的加入将为我们赢得最终的胜利。

## 后 记

本书记录了我个人对于美国民主问题的理解及其演变过程。在这个演变过程中，我遇到了许多同样致力于解决这些问题的人们，他们的热情、学识以及鼓励使我获益良多。我尤其要感谢的是盖伊·乌列尔·查尔斯和瑞克·汉森。查尔斯在他于2014年发表的一篇评论文章中率先描述了有关“依赖性腐败”的构想<sup>1</sup>。正是那篇文章促使我认识到了片面关注腐败在理论构建上的不足，并看到了腐败与平等之间的联系。汉森则长期以来始终强调现行竞选资助体系的瑕疵与平等问题密切相关。最初，他的论述在我看来无非是主张言论平等。然而，无论是过去还是现在，我都不认为我们的民主共和国需要实现平等的言论权。在我看来，我们需要的是平等的公民权。但在汉森最新出版的著作《富豪联盟》(Plutocrats United, 2016)中，这一根本性的政治平等却恰恰是他所要论证的核心。如今，若要说两人观点的异同，我认为，我们对平等的主张已几乎没有差别，尽管两人对“腐败”的理解还并不完全一致。汉森主张美国的民主并非腐败，而是不平等。而我主张美国的民主之所以腐败是因为不平等。

然而，真正促使我去深入挖掘“腐败”背后的根本原因的是一

位朋友、一位友好的评论家。她和我一样致力于改革，只是我所描述的解决方案在她看来并不足以激发这场改革所需的能量。我很感激凯迪毫不客气的评论，因为她说的没错，而由此引发的思考似乎更有道理。

本书修订了第一版中的大部分内容。我要再次感谢那些帮助我完成此项工作的人们。尤其要感谢那些为新增内容提供佐证与建议的人们。詹姆士·夸克、詹姆士·桑普尔、尼古拉斯·斯特凡诺普洛斯、罗伯特·万·郝威林与路易吉·津加对文中的关键论点给予了中肯的建议。他们的慷慨令我感激不尽。席亚拉·托雷斯-斯拜里希的质疑则促使我最终得出了本书目前的理论框架，而正是她的构想使得这一方案最终成形。

许多组织免费为这项改革运动提供了必要的基础设施。我有幸任职于阳光基金咨询委员会。英国智库德莫斯（Demos）中的大量著作以及美国响应性政治中心（也被称为 OpenSecrets.org）的海量资源都使我受益匪浅。响应性政治中心总干事希拉·克鲁姆霍尔茨一直耐心地答复众多远远超出她职责范围的问题。我很感激她的帮助。同时，我也非常感谢道格·韦伯协助我统计出了那个 0.02% 的数据。

丁哈与格雷格·穆伦协助我进行终稿的梳理工作。没有他们的仔细校对与批判性写作，本书绝不可能按时定稿。奥利·博朗斯兹坦则在整理新版所需的素材方面提供了非常多的帮助。我要向他以及他所带领的众多研究员表示感谢，尤其是阿伊莎·巴格奇、马修·瑞恩和约瑟夫·波希马托。同时，我还要感谢苏珊·考克斯孜孜不倦的工作及其不屈不挠的毅力。修复一本旧书，并使它重获新生绝非易事。若不是她的耐心，这项工作恐怕难以完成。

感谢金·苏克提供图 4、6、15、16，并帮助我为图加注。此外，响应性政治中心提供了图 3、17 的数据。

我还要特别感谢我的代理人阿曼达·厄本。得知我迫切希望尽快出版本书之后，她在很短的时间内便与出版商起草了一份完美的计划。在此，我要向她及我的出版商表示感谢。



然而，我最要感谢的人莫过于我的挚爱。自这项工作开始以来，我便为此到处奔走。三年多来，她独自一人照顾着我们的三个孩子。我不敢去想所有的牺牲最终是否值得，但她却从未彷徨或是对此表示怀疑。此生得此眷侣，足矣！

## 注 释

本书中所引用的网络资源已通过 perma.cc 系统永久存档。注释中所提及的网络链接均可在 <http://republicv2.lessig.org> 上找到。若原始链接失效, perma.cc 将提供归档副本。perma.cc 系统的网址是 <http://republicv2.lessig.org>。

### 引 言

1. See Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, Kindle Edition, 2014). George Tsebelis 最早提出“否决者”的概念用于对比不同的政治体制(*Kindle Location 8714*), Fukuyama 在此处运用了他的观点。
2. Gallup, “Confidence in Institutions,” June 2—7, 2015, available at link #1.
3. See Cass Sunstein, “Political Equality and Unintended Consequences,” *Columbia Law Review* 94 (1994): 1390—1414; Daniel R. Ortiz, “The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform,” *Stanford Law Review* 50 (1998): 893—914; Dennis F. Thompson, *Just Elections: Creating a Fair Electoral Process in the United States* (Chicago: University of Chicago Press, 2002); Yoav Dotan, “Campaign Finance Reform and the Social Inequality Paradox,” *Michigan Journal of Law Reform* 37 (2004): 955—1015; Frank Pasquale, “Reclaiming Egalitarianism in the Political Theory of Campaign Finance Reform,” *University of Illinois Law Review* 2008 (2008): 599—660. Yasmin Dawood 对此做了精彩概述, 参见“Campaign Finance and American Democracy,” *Annual Review of Political Science* 18 (2015): 329—48, available at link #2。

4. Walter Shapiro, "The PAC to End All PACs Is a Farce," *Politico*, Aug. 24, 2014, available at link #3.

## 第一章 特权民主

1. 得州并非个例。正如 Charles Zelden 所说：“1896 年至 1915 年期间，几乎所有南方州县都在某种程度上实施了白人初选制度。” Charles L. Zelden, *The Battle for the Black Ballot: Smith v. Allwright and the Defeat of the Texas All White Primary* (Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2004) 其他禁止黑人参与选举的手段还包括读写测试、复杂的选举登记程序、人头税及祖父条款。Darlene Clark Hine, *Black Victory: The Rise and Fall of the White Primary in Texas* (Columbia, MO: University of Missouri Press, 2003) 66.
2. Zelden, *Black Ballot*, 2.
3. "Guardian Council," *Wikipedia*, last accessed Aug. 8, 2015, available at link #8.
4. 其他学者对美国竞选体制中的党内初选也有过类似的分析。文中，我已提及 John Bonifaz 与 Jamin Raskin。此外，关于美元初选的学术著作可参见 Stephen Ansolabehere, "The Scope of Corruption: Lessons from Comparative Campaign Finance Disclosure," *Election Law Journal* 6 (2007): 163—83; Timothy Werner and Kenneth R. Mayer, "Public Campaign Finance and the Incumbency Advantage," working paper (2012), available at link#9; Jeffrey A. Winters and Benjamin I. Page, "Oligarchy in the United States?" *Perspectives on Politics* 7 (2009): 731—51, available at link #10; Valerie Rose El'Ghaouti, *The Changing Role of Soft Money on Campaign Finance Reform: The Birth of the 527 and Its Consequences*, master's thesis (Atlanta: Georgia State University, 2007), available at link #11.
5. 关于这场竞选的细节可参见 Gina Bellafante, "A Cuomo Opponent Tilting at Corruption," *New York Times*, Aug. 3, 2014, MBI, available at link #12.
6. 库默拒绝参加辩论的理由是这“将对民主党不利。”但他并没有解释为何与蒂侨特辩论会对民主党造成不利。Thomas Kaplan, "Cuomo Is Running but Isn't One to Talk About It," *New York Times*, Sept. 3, 2014, A19, available at link #13.
7. Phillip Bump, "Andrew Cuomo Spent Almost 40 Times as Much for His Votes as Zephyr Teachout," *Washington Post*, Sept. 10, 2014, available at link #14; New York State Board of Elections, "Campaign Financial Disclosure," available at link #15; Bill Mahoney, "Cuomo Raised Millions Extra Due to Primary," *Capital*, Dec.5, 2014, available at link #16.

8. 没有可靠数据表明国会议员花在募集资金上的具体时间。这在一定程度上是由于议员们无须对他们的时间安排做出解释。这也正是 Brent Ferguson 曾要求国会公开这一信息的理由。See “Congressional Disclosure of Time Spent Fundraising,” *Cornell Journal of Law & Public Policy* 23 (2013): 1, 4, available at link #17.

许多议员表示募集资金占用了他们的大量时间——甚至可以说是大部分时间。“正如一位共和党参议员所说，‘（募集资金）就像个时间的黑洞——在下一轮竞选开始之前，你要花两三年的时间来为此募集资金。而在除此之外的其他时间里，你还要帮党内的其他议员募集他们的竞选资金。’” Peter Lindstrom, “Congressional Operations: Congress Speaks—A Survey of the 100<sup>th</sup> Congress,” Center for Responsive Politics (1988): 80, 引用自一位匿名的共和党议员。

参议员、前多数党领袖 Robert Byrd 也曾发表过类似的观点：“为了募集资金，参议员们通常在下一轮竞选的好几年前便开始组织筹款活动。他们的首要角色往往是筹款人，其次才是立法者。” 133 Cong. Rec. 115 (daily ed. Jan. 6, 1987)。

前参议院多数党领袖 George Mitchell 解释说，参议员们时不时要求他调整投票时间，因为“他们当晚正在举办或参加一项筹款活动”。Martin Schram, *Speaking Freely: Former Members of Congress Talk About Money in Politics* (Washington, DC: Center for Responsive Politics, 1995), 37—38.

众议员 Jim Bacchus (D-Fla.; 1991—1995) 解释道，他之所以放弃参与再选正是因为他将不得不“成为一名全职候选人，为了募集一百万美元而放弃履行应尽的职责”。Schram, *Speaking Freely*, 43.

有学者估算筹款活动占用了议员们三分之二甚至更多的时间。Philip M. Stern, *Still the Best Congress Money Can Buy* (Washington, DC: Regnery Publishing 1992): 130. “当我与政治顾问们交流时，他们都说假如我没有准备好把 80%~90% 的时间用在募集资金上，我根本就不该考虑参与国会竞选。事实表明，他们完全正确。” [Representative Mike Barnes (D-Md.; 1979—1987)]; Shane Goldmacher, “Former Senate Leader Says Senators Spend Two-Thirds of Time Asking for Money,” *National Journal*, Jan. 16, 2014, available at link #18. “另一位前参议院多数党领袖、参议员 Tom Daschle 也对此表示同意：‘一位典型的美国国会参议员在其任期的最后两年往往会将三分之二的的时间用来募集资金。’”

有人认为这一比例可能高达 50%。Tracy Jan, “For Freshman [sic] in Congress, Focus Is on Raising Money,” *Boston Globe*, May 12, 2013, available at link #19. “在目标选区，新上任的民主党与共和党议员们说他们经常要花上半天时间来募集资金，要么在国会大厦附近各自政党的电话银行里打电话，要么参加筹款活动。” See also

Ezra Klein, "The Most Depressing Graphic for Members of Congress," *Washington Post*, Jan. 14, 2013, available at link #20.

也有人认为这一比例仅占 25% 左右。Paul S. Hernson and Ronald A. Fauchaux, "Candidates Devote Substantial Time and Effort to Fundraising" (2000), available at link #21. "参与国会及州议会竞选的高额代价迫使 55% 的州议会候选人及超过 43% 的国会候选人不得不将至少四分之一的的时间用于募集资金。"

部分学者对这些数据表示怀疑。See Ezra Klein, "Congress Spends Too Much Time Fundraising. But It's Less Time Than You Think," *Washington Post*, July 29, 2013, available at link #22, Ezra Klein 主张, 尽管民主党国会竞选委员会鼓励新任议员至少将一半时间用于募集资金, 但这一建议很可能不切实际。

一项针对国会议员的调研结果显示这一比例在 20% 左右。Congressional Management Foundation and The Society for Human Resource Management, "Life in Congress: The Member Perspective," 2013, available at link #23.

或许了解竞选过程的最佳途径是收听一集《美国生活》。See "461: Take the Money and Run for Office," narrated by Alex Blumberg and Andrea Seabrook, *This American Life*, WBEZ, Mar. 23, 2012, available at link #24.

9. Karla James, "Congressman Ashford Criticized for Lack of Fundraising," *Nebraska Radio Network*, Mar. 20, 2015, available at link #25.
10. *The Federalist Papers*, No. 52. Zachary Seth Brugman, "The Bipartisan Promise of 1776: The Republican Form and Its Manner of Election" (2012) (unpublished), 30, 43, available at link #26.
11. 除非有特殊说明, 这些数据均出自 *OpenSecrets.org* 网站于 2015 年 1 月 7 日以邮件形式向作者提供的内容。
12. Kenneth Vogel, "Big Money Breaks Out," *Politico*, Dec. 19, 2014, available at link #27.
13. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, "2014 Super PACs: How Many Donors Give?" available at link #28. That compares with 57 percent in 2012. Ibid.
14. U.S. Department of Labor: Bureau of Labor Statistics, *Consumer Expenditures in 2013* (Feb. 2015), available at link #29.
15. 阳光基金会与响应性政治中心对这种影响的评估方法稍有不同。自 2010 年以来, 他们便开始关注 "1% 中最富有的 1%" 所具有的影响力。在 2014 年竞选周期中, 这 1% 中最富有的 1% 包含了大约 32000 名资助者。而这 32000 名资助者提供了 12 亿美元的捐赠——这是此项研究开展以来统计到的额度最高、占比最大的竞选资助, 占当

年竞选资助总额的 29%。要成为这 32000 名资助者中的一员，捐赠者至少需要提供 8800 美元的捐赠。捐赠额度平均为 14750 美元，最高可达 7300 万美元（来自一位民主党人）。华尔街是最重要的资助来源，共捐赠 1.75 亿美元。其中，135 人的资助额度高于 50 万美元，63 人的资助额度达到或高于 100 万美元。（2010 年，资助额度达到上述金额的人数分别仅为 17 人和 9 人。）他们中的 75% 是男性。高盛集团收获最丰，超级政治行动委员会、候选人与政党各自瓜分了约 30% 的竞选资助，剩余部分则被其他普通政治行动委员会纳入囊中。每位现任的国会议员都从这 1% 中的 1% 手中获得过竞选资助。Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “The Political One Percent of the One Percent in 2014: Mega Donors Fuel Rising Cost of Elections,” available at link #31.

## 第二章 腐败源自不平等

1. Senator William W. Bradley (D-N.J.; 1979—1997), “Government and Public Behavior,” *C-Span video*, Dec. 8, 1997, available at link #32.
2. *The Federalist Papers*, No. 57.
3. Zachary Seth Brugman, “Bipartisan Promise” at 30, 33, available at link #33.
4. *Ibid.*
5. 正是这一观点使我无法认同 Guy-Uriel E. Charles 在 “Corruption Temptation” (*California Law Review* 102 [2014]: 25—36) 中所建议的直接重构的主张。财富不平等显然是我所描述的政治不平等的副产品。我在第 12 章中所定义的“依赖性腐败”便是政治不平等的表现之一。然而，尽管我同意不平等将促使我们对现行的竞选资助体系提出质疑，但我并不认同 Jamin B. Raskin 和 John Bonifaz 在 *The Wealth Primary* (Washington, DC: Center for Responsive Politics, 1994) 中所提出的私人资助违反宪法的主张。立法部门应当对由此所引发的忧虑做出回应，然而，最终能够解决这个问题的途径是民主，而非法律。
6. 引自 Michael Golden, *Unlock Congress: Reform the Rules; Restore the System* (Pacific Grove, CA: Why Not Books, 2015), 143。
7. *The Federalist Papers*, No. 52.
8. *The Federalist Papers*, No. 57.
9. Brugman, “Bipartisan Promise,” 40.
10. *Ibid.*, 41.
11. *Ibid.*
12. Danielle Allen, *Our Declaration: A Reading of the Declaration of Independence in*

*Defense of Equality* (New York: Liveright, 2014), 107.

13. *Ibid.*, 122.
14. *Ibid.*, 34.
15. *Citizens United v. Fed. Election Comm'n*, 538 U.S. 310, 380 (2010).
16. Robert C. Post, *Citizens Divided: Campaign Finance Reform and the Constitution*, The Tanner Lectures on Human Values (Cambridge, MA: Harvard University Press, Kindle Edition, 2014), Kindle Location 1158. 加拿大的情况略有不同。在那里, 言论自由被列为宪法规范。(Kindle Locations 1089—92).
17. *United States v. Classic*, 313 U.S. 299 (1941).
18. *Citizens United v. Fed. Election Comm'n*, 538 U.S. 310 (2010).
19. Wendy Underhill, "Voter Identification Requirements: Voter ID Laws," *National Conference of State Legislatures*, Mar. 24, 2015, available at link #35.
20. "How to Rig an Election," *The Economist*, Apr. 25, 2002, available at link #36.
21. Sarah John, "Inequitable British Elections Provide Lessons for US Reformers," *FairVote*, May 12, 2015, available at link #37.
22. Golden, *Unlock Congress*, 143.
23. *Ibid.*, 139.
24. *Ibid.*, 151.
25. *Ibid.*, 139—40; see Lani Guinier, *Tyranny of the Majority* (New York: Free Press, 1996).
26. Bruce Cain, *Democracy More or Less: America's Political Reform Quandary* (New York: Cambridge University Press, 2014). 凯恩恰如其分地强调了在代议制民主政体中设置中间治理机构的重要性。这些机构将有助于强化民主政体的代议功能。他关于中间治理机构是近现代代议民主制的必要组成部分的论述令人信服, 而关于直接民主制不利于有效治理的论述更是入木三分。
27. Golden, *Unlock Congress*, 231.

### 第三章 后果: 否决政治

1. Fukuyama, *Political Order and Political Decay*.
2. Thomas E. Mann and Norman Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism* (New York: Basic Books, Kindle Edition, 2012), Kindle Location 129. "Parliamentary-style parties in a separation of powers government are a formula for willful obstruction

and policy irresolution.”

3. Golden, *Unlock Congress*, 158; Mann and Ornstein, *It's Even Worse*, Kindle Locations 1367, 1417.
4. Darrell M. West, *Billionaires: Reflections on the Upper Crust* (Washington, DC: Brookings Institution Press, Kindle Edition, 2014), Kindle Locations 235—39.
5. Richard W. Painter, *Taxation Only with Representation: The Conservative Conscience and Campaign Finance Reform* (forthcoming, 2016) .
6. Milton Friedman, “The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits,” *New York Times Magazine*, Sept. 13, 1970, available at link #38.
7. “Crony capitalism is good for those on the inside. And it is lousy for everyone else.” Peter Schweizer, *Throw Them All Out* (New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2011), 103.
8. Luigi Zingales, *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity* (New York: Basic Books, 2012), 138.
9. Barry Lynn, *Cornered: The New Monopoly Capitalism and the Economics of Destruction* (Hoboken, NJ: Wiley, Kindle Edition, 2011), Kindle Location 3752. 他在文中写道，瑟蒙德·阿诺德所掌管的美司法部反托拉斯局中的那些“中层官僚”简直同“创造神”一般神通广大。
10. See, e.g., Gregory Wallace, “Elizabeth Warren Is Really Angry About Dodd-Frank Change,” *CNN Money*, Dec. 10, 2014, available at [money.cnn.com/2014/12/10/news/economy/elizabeth-warren/](http://money.cnn.com/2014/12/10/news/economy/elizabeth-warren/). 参议员沃伦对重新施行针对外汇掉期的联邦保险政策持反对意见：“那将导致华尔街金融衍生品市场的交易商们拿着纳税人的钱赌博，导致我们的金融体系动荡不安，却让政府为他们的风险投机行为兜底。”
11. “Too Big Not to Fail,” *The Economist*, Feb. 18, 2012, available at link #39.
12. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “Finance/Insurance/Real Estate,” available at link #40.
13. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “Interest Groups,” available at link #41.
14. Consolidated and Further Continuing Appropriations Act, 2015, Public Law 113—235 (2014), available at link #42.
15. Robert G. Kaiser, *Act of Congress: How America's Essential Institution Works, and How It Doesn't* (New York: Knopf Doubleday Publishing Group, Kindle Edition, 2014), 129—30.



16. Ibid., 130.

17. Fukuyama 表达了相似观点：“政党不愿自断财路，利益集团也不会想要一个无法用金钱购买影响力的政治体系。” Fukuyama, *Political Order and Political Decay*, Kindle Location 8918.

#### 第四章 解决方案

1. Golden, *Unlock Congress*, 139.

2. Ibid. 此外，还有许多其他组织和个人也曾倡议通过改革来实现平等公民权。例如，非营利组织“FairVote”便曾大力推行比例代议制。请参见 link #43: “Fair Voting/Proportional Representation”。该组织也主张排序复选制（即选民可以在同一张选票上按照个人倾向依次填写多位候选人）、总统全国普选及公民修宪权。请参见 link #44: “Reforms”。旧金山已经开始施行排序复选制。请参见 link #45: “Where Ranked Choice Voting Is Used”。大法官 Thomas 曾指出，设置单一选区的决定纯属照章行事，“我们应当对此加以重新考虑”。*Holder v. Hall*, 512 U.S. 874, 909 (1994) (Thomas dissenting)。

美国竞选施行的“胜者全取制”实属个例，而非全球政治惯例。Mark Jones 教授在“Proportional Representation in Most Robust Democracies”中概括了世界各国的竞选体制，请参见 link #46。

3. 关于美国公众对竞选公共资助体系的反感，可参见 Andrew Flowers, “A Checkbox on Your Tax Return Helped Kill Public Campaign Funding,” *Five Thirty Eight*, Apr. 9, 2015, available at link #47。

4. 上世纪伊始，正是这两种截然不同的观点主张促使改革论者们分道扬镳。以 Teddy Roosevelt 为首的改革论者们认为强有力的集权政府能够有效解决私有权力过度集中的问题。他接受垄断，但试图通过集权政府与之抗衡。Woodrow Wilson（追随他的老师 Louis Brandeis 的主张）认为私有权力过度集中的问题只有通过瓦解私有权力才能得以解决。他拒绝垄断，并试图通过改革来粉碎垄断。

同样，各类所谓的“竞选财务改革论者们”也意识到了金钱在政治中所引发的问题。有人试图通过自上而下的政府公共资助或是政府对言论自由的限制来施行改革。威尔逊-布兰戴斯的阵营（包括我本人在内）则主张通过自下而上的公民公共资助来稀释进而瓦解大赞助商对政治的影响力。

关于罗斯福与布兰戴斯不同政见的描述，可参见 Melvin Urofsky, *Louis D. Brandeis: A Life* (New York: Pantheon, 2009), Chap.13。

5. 正如 Theda Skocpol 所描述的：

邮政系统无疑是美国在工业社会前期最庞大的产业。对大多数公民而言，它就相当于“中央政府”。在十九世纪三四十年代，这个产业的雇员占了联邦雇员总人数的四分之三有余。而在1831年的8764名邮政员工和1841年的14290名邮政员工中，绝大多数是“在遍布全国的村、镇邮局中兼职的邮政局（所）长。”联邦军队中也有少数邮政员工，且他们大多“被安置在阿巴拉契亚山脉以西的偏僻哨所”。

Theda Skocpol, “The Tocqueville Problem: Civic Engagement in American Democracy,” *Social Science History* 21 (1997): 455, 461—62.

6. 正如 McChesney 与 Nichols 所说，没有人怀疑政府是否有理由为邮资提供大额补贴。争议的焦点在于政府是否应当免除邮资。国会从未通过免除邮资的提案。See Robert W. McChesney and John Nichols, *The Death and Life of American Journalism: The Media Revolution That Will Begin the World Again* (New York: Nation Books, 2010), 124—25. 但根据 Culver Smith 的估算，一份报纸的邮资最低仅为1.5分，根据路途远近最多也不过6分至25分。Culver H. Smith, *The Press, Politics, and Patronage: The American Government's Use of Newspapers, 1789—1875* (Athens: University of Georgia Press, 1977), 6.
7. Paul Starr, *The Creation of the Media: Political Origins of Modern Communications* (New York: Basic Books, 2004), 89.
8. Theda Skocpol, “The Tocqueville Problem,” 455, 461.
9. See Benjamin Rush, *Address to the People of the United States* (1787), available at link #48, quoted in McChesney and Nichols, *American Journalism*, 122.
10. McChesney and Nichols, *American Journalism*, 126—28. See also Starr, *Creation of the Media*, 92—93.
11. 总选选举可纳入资助券体系，也可完全独立。但在我看来，当前最迫切的改革莫过于改变国会竞选资助的方式。国会仍是最高级的立法机构，因此，也是立法过程中最容易被腐蚀的关节。
12. 使用资助券来资助竞选的主意由来已久。1967年，Senators Russell Long (D-La.; 1948—1987) 与 Lee Metcalf (D-Mont.; 1961—1978) 曾提议过一项早期的、较温和的资助券政策。参见 Thomas Cmar, “Toward a Small Donor Democracy: The Past and Future of Incentives for Small Political Contributions,” *Fordham Urban Law Journal* 32 (2005): 443, available at link #49. David Adamany 与 George Agree 在 Metcalf 政策的基础上又提出了他们自己的资助券提案。参见 *Political Money: A Strategy for Campaign Financing in America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975), 189—99。

而将资助券作为小额公共资助体系的主要方式的提议始 Ed Foley 的著作 “Equal-Dollars-Per-Voter: A Constitutional Principle of Campaign Finance,” *Columbia Law Review* 94 (1994): 1204。他在书中试图论证资助券等公共资助方式应当被作为一项宪法义务。Richard L. Hasen 对此做了进一步阐述, 参见 “Clipping Coupons for Democracy: An Egalitarian/Public Choice Defense of Campaign Finance Vouchers,” *California Law Review* 84 (1996): 1, available at link #50。Bruce Ackerman 与 Ian Ayres 在前人的基础上提出将资助券政策与“匿名捐赠亭”(允许个人在资助券之外对候选人进行匿名捐赠)相结合的方案。参见 *Voting with Dollars: A New Paradigm for Campaign Finance* (New Haven: Yale University Press, Kindle Edition, 2002)。Pam Karlan 同样指出了施行资助券政策的重要性, 参见 “Elections and Change Under Voting with Dollars,” *California Law Review* 91 (2003): 705。

我在本书首版时曾提出另一个版本的资助券提案, 明确规定候选人只有放弃接受 100 美元以上的捐赠才可接受资助券。关于该提案更为详尽的描述, 可参见 Michael J. Malbin, “Small Donors: Incentives, Economy of Scale, and Effects,” *The Forum* 11 (2011): 385, 400—4。

Gans 指出了一个重要问题, 即资助券就相当于税收抵免(且使用起来更加方便)。David H. Gans, “Participation and Campaign Finance: The Case for a Federal Tax Credit,” *Constitutional Accountability Center*, available at link #51。

Dylan Matthews 讨论了资助券的政治前景, 参见 “Can Vouchers Fix Campaign Finance?” *Washington Post Wonkblog*, July 22, 2012, available at link #52。

13. Ackerman and Ayres, *Voting with Dollars*, Kindle Locations 291—92.
14. See Susan C. Stokes, et al., *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics* (New York: Cambridge University Press, 2013), 317.
15. Ackerman and Ayres, *Voting with Dollars*, Kindle Location 67.
16. 这也是 Goldwater 的目标。Chris Myers, “Conservatism and Campaign Finance Reform: The Two Aren’t Mutually Exclusive,” *RedState*, Apr. 24, 2013, available at link #53。Goldwater: “为了获取尽可能多的政治权力, 政治献金只能由私人提供。”
17. Government by the People Act of 2014, H.R. 20, 113th Congress, available at link #54.
18. See Ezra Klein, “Big Money Corrupts Washington. Small Donors Polarize It,” *Washington Post Wonkblog*, May 10, 2013, available at link #55; Adam Bonica, “Small Donors and Polarization,” *The Boston Review*, July 22, 2011, available at link #56.

19. Michael J. Malbin, "Small Donors: Incentives, Economy of Scale, and Effects," *The Forum* 11 (2011): 385, 395—97.

See also Michael J. Malbin, Peter W. Brusoe, and Brendan Glavin, "Small Donors, Big Democracy: New York City's Matching Funds as a Model for the Nation and States," *Election Law Journal* 11 (2012): 3—20, available at link #57; Neil Malhotra, "The Impact of Public Financing on Electoral Competition: Evidence from Arizona and Maine," *State Politics and Policy Quarterly* 8 (2008): 263 (systems had helped competitors); A Look at H.R. 1826, and the Public Financing of Congressional Campaigns: Hearing on H.R. 1826 Before the H. Comm. on House Admin., 111th Cong. 206 (2009), statement of Jeffrey Garfeld, Exec. Dir., Conn. 州选举执行委员会指出, 参与 2008 年康涅狄格州议会竞选的女性比以往任何时候都要多, available at link #58; Steven M. Levin, "Keeping It Clean: Public Financing and American Elections," Center for Governmental Studies (2006), 46—47 (increased women's participation in Maine), available at link #59; Mimi Murray Digby Marziani and Adam Skaggs, "More Than Combating Corruption: The Other Benefits of Public Financing," Brennan Center for Justice at New York University School of Law, Oct. 7, 2011, available at link #60.

Keith M. Phaneuf 发现, 在康涅狄格州施行公共资助以后, 来自草根民众的影响力与日俱增, 而游说行业则日益衰弱, 参见 "The Clean-Election State," *American Prospect*, Jan. 5, 2012, available at link #61。

Wesley Joe, Michael J. Malbin, Clyde Wilcox, Peter W. Brusoe, and Henrik M. Schatzinger, "Individual Donors in Connecticut's Public Financing Program: A Look at the First Election Under the New System," paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Toronto, Ontario, Sept. 3—6, 2009, available at link #62, 研究发现, 在初选中向在位者提供资助的赞助商基本上常年不变。

Seth E. Masket and Michael G. Miller, "Does Public Election Funding Create More Extreme Legislators? Evidence from Arizona and Maine," *State Politics and Policy Quarterly* 15 (2015): 24—40, available at link #63, 研究指出, 接受公共资助的候选人与接受私人资助的候选人在意识形态的极端性上不存在显著差异。

See also Raymond J. La Raja, "Campaign Finance and Partisan Polarization in the United States Congress," *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy* 9 (2014): 223—58, available at link #64.

20. 针对 Raymond La Raja 与 Brian F. Schaffner 在论著中的观点, 有学者做出了不同但

相关的回应。La Raja 和 Schaffner 在其于 2015 年秋出版的著作 *Campaign Finance and Political Polarization: When Purists Prevail* 中指出,“对政党的竞选筹款及花销总额不加限制的州往往较少出现极化的立法机构”。Raymond J. La Raja and Brian F. Schaffner, “Unlimited Party Fundraising and Spending Gives You Less Polarized Legislatures? Discuss.” *Washington Post Monkey Cage Blog*, July 8, 2015, available at link #65. 这一现象背后的机制显而易见。针对政党的资助较之针对议题或派系的资助更加均衡。同时,倘若更多的金钱是通过政党进入竞选而非通过个人,那么,来自个人特殊的,尤其是极化的影响也将随之减少。

这一论点很好地解释了为何政党能够获得大额资助,但我们却不可因此忽视那些资助是如何发生的。假设来自 1000 户家庭的捐赠便可满足两个政党各自所需的竞选资助,毫无疑问,“极化”现象将大大减少。但同时,这也将导致更多的腐败——因为政党,乃至整个国会,都将“依赖”更加少数的特权阶层来资助他们的竞选。然而,我们确有方法能够有效减少极化,同时又不违背“只依赖人民的政府”这一承诺。例如,在一个资金来源充足的资助券体系内,倘若投票人未使用他所拥有的资助券,国会能够将投票人所在的政党设定为该资助券的默认受益人。这将确保政党同样能够获得巨额资助,却无需再依赖极少数人。

21. Tad DeHaven, “Corporate Welfare in the Federal Budget,” *Policy Analysis* 703 (2012): 1, 2.
22. 这一论点在 Lee Drutmans 的巨著 *The Business of America Is Lobbying* (New York: Oxford University Press, 2015) 中一笔带过。Drutman 反对以某种方式禁止游说行业依托政治牟利的观点——至少在国会“决定”他们还有存在的必要时(227)。但无论如何,他相信我们仍旧能够通过关键性改革来改进说客们对政治所能产生的影响。这包括(1)平衡游说来源;(2)终止政策特殊论;(3)强化国会本身的信息处理能力(223—36)。他指出,这些改革将无法解决现行竞选资助方式所引发的问题。但改革我们资助竞选的方式将在极大程度上改变说客对国会议员的影响力。

## 第五章 干扰

1. Keith Olbermann, “Olbermann: U.S. Government for Sale,” *Countdown on NBC*, Jan. 21, 2010, available at link #66.
2. Associated Press, “John McCain Blasts Citizens United Ruling,” *Huffington Post*, Jan. 12, 2012, available at link #67.
3. See Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “Estimated Cost of Election 2014,” available at link #68.

4. Eliza Newlin Carney 在发表于 2010 年政治周刊《国家》的一篇文章中首次使用“超级政治行动委员会”这一术语。起初，她仅仅将其作为“只筹集独立开支的政治行动委员会”的简称，不想却迅速流行并成为了“官方”术语。See Dave Levinthal, “How Super PACs Got Their Name,” *Politico*, Jan. 10, 2012, available at link #69.
5. *Citizens United*, 558 US 50, 55 (2010) .
6. “Estimated Cost of Election 2014,” available at link #70.
7. 这也正是 Jeff Faux 认为仅凭公共资助不足以解决问题的理由。See Jeff Faux, “Big Dollar, Little Democracy,” *Dissent* 59 (2012): 89—95, available at link #71.
8. 关于宪政改革的最新论述，请参见 Jeffrey D. Clements, *Corporations Are Not People: Reclaiming Democracy from Big Money and Global Corporations*, 2d ed. (San Francisco, CA: Berrett-Koehler Publishers, 2014)。

## 第六章 “言论自由” 怎么办

1. 当然，这两者的区别并不显著。举例来说，在华盛顿，我们随处可见打着“人民”的旗号，实际上却是以政府官员为对象的政治宣传广告。只有当针对政治代表的言论能够免受其他组织的监管时，两者才有了实质性的区别。然而，我们的目的是要改变言论自由对政治的影响机制，而不是要限制言论自由。假如我们能够成功地改变这一机制，那么，从一种言论形式到另一种言论形式的转变将不会影响改革的本质。
2. Mich. Comp.Laws § 169.254 (1)(1979) codified § 54 (1) of the Michigan Campaign Finance Act of 1976, Mich. Pub. Acts 388.
3. *Randall v. Sorrell*, 548 U.S. 230 (2006) .
4. Post, *Citizens Divided*.
5. *Bell v. Hill*, 123 Tex. 531, 534 (1934) .
6. *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927) .
7. *Nixon v. Condon*, 286 U.S. 73 (1932) .
8. *United States v. Classic*, 313 U.S. 299 (1941) .
9. David A. Stockman, *The Great Deformation* (New York: PublicAffairs, 2013), 316.
10. *Ibid.*, 316—17.
11. *Ibid.*, 318.
12. *Ibid.*
13. 这正是大法官 Kagan 的观点，请参见 *Arizona Free Enterprise v. Bennett*, 131 S. Ct. 2806, 2845 (2011), Kagan 指出：

终归到底，最高法院从未要求一项限制言论自由（或是其他宪法权利）的法律

必须同时满足两个理由。一个就够了。反贿赂法例之所以颁布的理由是：打击腐败。它是否有可能通过某种程序上使言论“平均化”并不构成其违背《宪法第一修正案》的必然条件，除非“平均化”被界定为一项违宪行为——即它本身便意味着对某项宪法条例的废止。但事实并非如此……只要一项法例符合宪法原则——它要么不会限制言论自由，要么对此提出了充分的理由——它就是合法的。

尽管亚利桑那州的确有意借此使公民参与竞选的机会平均化，这一解释也同样适用于此案例。任何与平等有关的法例都不存在自动失效的情况；与其他所有法律一样，它们只有在服务于重要的政府利益时才有可能通过审核。

## 第七章 为什么需要这么多钱

1. Robert G. Kaiser, *So Damn Much Money* (New York: Knopf Books, 2009), 356.
2. Norman J. Ornstein, Thomas E. Mann, and Michael J. Malbin, *Vital Statistics on Congress 2008* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2008), 19.
3. Arianna Huffington, *Third World America* (New York: Crown Publishers, 2010), 130.
4. “2014 Election Overview,” Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, available at link #72.
5. Kaiser, *So Damn Much Money*, 115.
6. R. Sam Garrett, “The State of Campaign Finance Policy: Recent Developments and Issues for Congress,” Cong. Res. Serv. (Apr. 29, 2011), available at link #73. “众议院与参议院的竞选筹款与开支总额自二十世纪九十年代以来便持续稳步增长。具体而言，筹款总额几乎翻了一倍，从1992年的6亿5410万美元增长到了2010年的近18亿美元。”开支也呈现同样的上升趋势，从6亿7510万美元增长到了近18亿美元。”在我看来，问题很实际：不断增长的收支需求是否会迫使议员们将较之以往更多的时间用于筹款？不论开支是否始终与收入持平，开支总额不断增长，迫使议员们不得不花更多的时间进行筹款。参见 Stephen Ansolabehere, John M. de Figueiredo, and James M. Snyder, “Why Is There So Little Money in U.S. Politics?” *Journal of Economic Perspectives* 17 (2003): 105.
7. Robert A. Caro, *Master of the Senate: The Years of Lyndon Johnson* (New York: Alfred A. Knopf, 2002), 483.
8. Randall Bennett Woods, LBJ: *Architect of American Ambition* (New York: Simon and Schuster, 2006), 434.
9. 历史迷们总是痴迷于探寻林肯与肯尼迪之间众多奇妙的巧合（参见 Barbara Mikkelsen

and David P. Mikkelson, "Linkin' Kennedy," *Snores.com*, Sept. 28, 2007, available at link #74)。在我看来，两位约翰逊总统之间的比较更是耐人寻味。作为一名南方民主党人，Andrew Johnson 无疑是阻止激进派共和党人实现其复兴目标的最为重要的历史人物；而同样作为一名南方民主党人，Lyndon Johnson 却代表了扭转这一不平等现象的最重要的政治力量。

10. House: Federal Election Commission, Financial Activity of All U.S. House of Representatives Candidates; 1988—2000, available at link #75; Senate: Federal Election Commission, Financial Activity of All U.S. Senate Candidates; 1988—2000, available at link #76; Political Party Committees: Campaign Finance Institute, Hard and Soft Money Raised by National Party Committees; 1992—2010, available at link #77.
11. Kaiser, *So Damn Much Money*, 272.
12. Thomas Stratmann, "Some Talk: Money in Politics: A (Partial) Review of the Literature," *Public Choice* 124 (2005): 135, 148.
13. See John C. Coates IV, "'Fair Value' as an Avoidable Rule of Corporate Law: Minority Discounts in Conflict Transactions," *University of Pennsylvania Law Review* 147 (1999): 1251, 1273—77, reviewing the idea of a "control premium."
14. Kaiser, *So Damn Much Money*, 201.
15. See Gary C. Jacobson, "Modern Campaigns and Representation," in Paul J. Quirk and Sarah A. Binder, eds., *The Legislative Branch* (New York: Oxford University Press, 2005), 118.
16. Federal Election Campaign Act of 1971, as amended in 1974, 2 U.S.C. § 431 (1974).
17. James J. Sample, "Democracy at the Corner of First and Fourteenth: Judicial Campaign Spending and Equality," *NYU Annual Survey of American Law* 66 (2011): 727, 736, available at link #78.
18. Samuel Issacharoff, "On Political Corruption," *Harvard Law Review* 124 (2010): 119—20.
19. Sample, "Democracy at the Corner," 736.
20. Huffngton, *Third World America*, 127.
21. Dan Clawson, Alan Neustadt, and Mark Weller, *Dollars and Votes: How Business Campaign Contributions Subvert Democracy* (Philadelphia, PA: Temple University Press, 1998), 91.
22. Jacob S. Hacker and Paul Pierson, *Winner-Take-All Politics: How Washington Made*



- the Rich Richer—And Turned Its Back on the Middle Class* (New York: Simon & Schuster, 2011), 224.
23. *Ibid.*, 160.
  24. Bertram Johnson, “Individual Contributions: A Fundraising Advantage for the Ideologically Extreme?” *American Politics Research* 38 (2010): 890, 906.
  25. Shigeo Hirano, James M. Snyder Jr., Stephen Ansolabehere, and John Mark Hansen, “Primary Competition and Partisan Polarization in the U.S. Senate,” *National Science Foundation* (2008), 4, 研究发现, 政治初选可以通过选区重划使政党获得在众议院中的安全席位, 却并不必然导致参议院的极化。与众议院不同, 各州参议院的选区由州界线决定。
  26. Morris P. Fiorina and Samuel J. Abrams, *Disconnect: The Breakdown of Representation in American Politics* (Norman, OK: University of Oklahoma Press, 2009), 47.
  27. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 159.
  28. *Ibid.*
  29. Christopher Hare et al., “Polarization in Congress Has Risen Sharply. Where Is It Going Next?” *Washington Post*, Feb. 13, 2014, available at link #79.
  30. Mann and Ornstein, *Even Worse*, Kindle Location 756.
  31. Fiorina and Abrams, *Disconnect*, 87.
  32. Jeffrey H. Birnbaum, *The Money Men: The Real Story of Fundraising’s Influence on Political Power in America* (New York: Crown Publishers, 2000), 11.
  33. Fiorina and Abrams, *Disconnect*, 168.
  34. Sunlight Foundation Blog, June 26, 2013, available at link #80.
  35. West, *Billionaires*, Kindle Location 359.
  36. Mann and Ornstein, *Even Worse*, Kindle Location 2439.
  37. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “Top Industries: Senator Max Baucus 2003—2008,” Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, available at link #81. 2009 年至 2014 年期间, 竞选委员会从金融、保险和房地产行业筹集的额外资助高达 110 万美元, 从医疗行业筹集的资助也近 99.02 万美元。Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “Top Industries, Senator Max Baucus 2009—2014,” available at link #82.
  38. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 238.
  39. Kaiser, *So Damn Much Money*, 151.

40. Schram, *Speaking Freely*, 15.
41. Kaiser, *So Damn Much Money*, 19.
42. Sheila Kaplan, "Lobbyist's Progress: An Interview with Jeff Connaughton," Harvard Edmond J. Safra Center for Ethics Lab Blog, Mar. 26, 2013, available at link #83.
43. Richard W. Painter, *Getting the Government America Deserves* (New York: Oxford University Press, 2009), 181.
44. 这一结论已由谷歌全球词频统计器 (Google's Ngram Viewer) 验证。See link #84.
45. William N. Eskridge Jr., "Federal Lobbying Regulation: History Through 1954," in *The Lobbying Manual*, ed. William J. Luneburg et al., 4th ed. (2009), 7, n. 7.
46. *Trist v. Child*, 88 U.S. 451 (1874) .
47. Ken Silverstein, *Turkmeniscam: How Washington Lobbyists Fought to Flack for a Stalinist Dictatorship* (New York: Random House, 2008), 56.
48. *Ibid.*, 57.
49. *Ibid.*, 57—58.
50. Kenneth G. Crawford, *The Pressure Boys: The Inside Story of Lobbying in America* (New York: Julian Messner, Inc., 1939), 3.
51. Dennis F. Thompson, *Ethics in Congress: From Individual to Institutional Corruption* (Washington, DC: Brookings Institution, 1995), 2.
52. Crawford, *The Pressure Boys*, 25—26.
53. Thompson, *Ethics in Congress*, 2.
54. Painter, *Getting the Government America Deserves*, 27.
55. Crawford, *The Pressure Boys*, 27. Crawford 称这封信来自 "G. W. Edwards", 但据查国会当时并无此人。George Washington Edmonds 的在职时间是 1913 年至 1934 年。See Edmonds, George Washington (1864—1939), in *Biographical Directory of the United States Congress*, available at link #85.
56. Richard L. Hall and Alan V. Deardorff 在 "Lobbying as Legislative Subsidy" (*American Political Science Review* 100, no. 1 (Feb. 2006): 69) 一文中率先提出这一观点, 随后又在其他文章中对此做出了进一步阐释。
57. Kaiser, *So Damn Much Money*, 291.
58. Silverstein, *Turkmeniscam*, 55.
59. Kaiser, *So Damn Much Money*, 291.
60. See Rob Porter and Sam Walsh, "Earmarks in the Federal Budget Process," Harvard Law School Federal Budget Policy Seminar, Briefing Paper No. 16 (May 1, 2014),

30, available at link #86.

61. Thompson, *Ethics in Congress*, 3. See also Fiorina and Abrams, *Disconnect*, 90. "Politics today is much 'cleaner.' "
62. Justin Fox and Lawrence Rothenberg, "Influence Without Bribes: A Noncontracting Model of Campaign Giving and Policymaking," *Political Analysis* 19 (2011): 325—41, available at link #87.

有学者提出了其他不涉及以物易物式腐败的政治影响力模型。例如, Brendan Daley and Erik Snowberg, "Even if It Is Not Bribery: The Case for Campaign Finance Reform," *Journal of Law, Economics, and Organization* 27 (2011): 324, 324, available at link #88. "我们设计了一个动态、多维度的竞选财务信号模型。候选人可以通过颁布政策及 / 或募集、使用竞选经费来向外界表明实力。此模型的创新点在于候选人并非拿政治影响力来换取竞选资助, 相反, 他们必须权衡如何分配各自花在制定政策与筹集经费上的精力。假如有能力的候选人既是更好的立法者, 又是更好的筹款人, 那么, 不论选民是否只关心立法, 他们仍有余力用来筹集和使用竞选经费。恰恰由于选民无力奖励或惩罚政客, 筹款能力便成为了考量候选人实力的指标之一, 而无须顾忌是否可能因此牺牲选民的利益。竞选财务改革力求缓解这一现象以改善选民福利, 而无须顾忌是否可能因此牺牲政客的利益。因此, 我们可以预见那些成功的政客们必将反对真正意义上的竞选财务改革。我们还论述了该模型与已有竞选财务实证研究与理论研究结论的一致性。" Filipe R. Campante, "Redistribution in a Model of Voting and Campaign Contributions," *Journal of Public Economics* 95 (2011): 646, 646, available at link #89. "尽管一笔资助的影响力或许微不足道, 但因为富人更有可能提供资助的事实促使政党在制定政策时不自觉地向富人所偏爱的立场倾斜。资助与选举之间的相互作用导致了这一政治过程对财富的内源性依赖。"

Fox 和 Rosenberg 提出另一模型, 认为“群体会设法了解政客的意识形态倾向性, 进而向与他们自己有着一致倾向性的政客提供资助”, 然而, 有学者质疑群体是否有能力准确识别政客在意识形态上的倾向性。换句话说, 政客大可装作认同资助者的立场以确保获得资助, 事后再彻底翻脸。See Michael Tomaz and Robert P. Van Houweling, "Political Pledges as Credible Commitments," working paper (2012), available at link #90.

一场随机的现场试验表明, 倘若要求会晤的机构曾提供过资助, 国会官员 (尤其是资深决策者) 能够参会的可能性往往是正常情况下的三到四倍。然而, 当政客与资助者之间的联系仅仅基于一致的意识形态而非合同时, 这一发现也可能不支

持 Fox 和 Rosenberg 所提出的模型。See Joshua L. Kalla and David E. Broockman, "Campaign Contributions Facilitate Access to Congressional Officials: A Randomized Field Experiment," Apr. 2, 2015 (forthcoming in *American Journal of Political Science*), available at link #91.

63. 我不知道还有其他学者引用海德的观点来讨论国会的游说现象，但 Phebe Lowell Bowditch 曾用它来解释古罗马的赞助系统。See *Horace and the Gift Economy of Patronage* (Berkeley: University of California Press, 2001)。
64. Lewis Hyde, *The Gift: Creativity and the Artist in the Modern World* (New York: Vintage, 1983), 3。
65. Lawrence Lessig, *Remix: Making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy* (New York: Penguin, 2008), 117—76。
66. Hyde, *The Gift*, 56。
67. Dan Clawson 及其同事也曾做过相似的论述：

竞选资助更应当被理解为礼物，而非贿赂。提供资助的目的在于建立一种人际关系，借此打通进入政治界的渠道，并使对方产生一种广义上的义务感。只有在极少数情况下——当常规体系无法正常运转时——资助者才会要求接受资助的政客提供即时的回报。即便如此，资助者往往也会婉转地表达这种期待。参见 Clawson, Neustadtl, and Weller, *Dollars and Votes*, 61—62。

社会学家 Clayton Peoples 曾就他们的分析做过进一步讨论：

资助者与立法者之间在首次捐赠之后便有可能逐步建立起真正意义上的人际关系。Clawson 等人 (1998) 指出，政治行动委员会的工作人员更倾向于亲自交付捐赠，以便与受资助者建立私人关系 (p.33)。这种始于首次捐赠的人际关系随着后续双方之间的互动而日益巩固。这在一定程度上归因于政治行动委员会合伙人与立法者常常出席同样的活动，或者用 Feld 的术语来说，他们有着相同的“策略核心组织” (1981)。政治行动委员会的工作人员“与 (立法者) 及他们的雇员生活在同一个社交世界……”。他们“住在同样的社区，属于同样的俱乐部，拥有同样的朋友和联系人”，因此，彼此之间接触地相当频繁 (Clawson et al. 1998: 85—86)，由此便萌发了以相互信任为基础的、类似于“友谊”的社会关系。一位政治行动委员会的工作人员在接受 Clawson 等人的采访时说道，“想要泾渭分明地区分社交和生意很难……他们 (立法者) 中的一些人是我在国会山最要好的朋友。我会以私人身份与他们会面……他们也常向我提供帮助” (pp.86—87)。其他政治行动委员会雇员也有过类似的陈述。比如，一位雇员说，“假如这位 (立法者) 是你的朋友，他自然会替你考虑得更多，而政治行动委员会无疑也是重要的原因之一……” (p.85)。这些陈述促使 Clawson 等

人得出如下结论：“重要的是……彼此信任：拥有会照顾朋友、值得依靠、懂得知恩图报的美名”（p.88）。

Clayton D. Peoples, “Contributor Influence in Congress: Social Ties and PAC Effects on U.S. House Policymaking,” *Sociology Quarterly* 51 (2010): 649, 653—54.

Martin Tolchin 与 Susan Tolchin 在其著作 *Pinstripe Patronage* 中阐述了类似的观点：

说客与国会议员常常基于互惠互利的关系而彼此依存。近些年来，随着竞选“改革”促使国会对政治献金愈发依赖，这种关系也日益巩固。

Martin Tolchin and Susan J. Tolchin, *Pinstripe Patronage: Political Favoritism from the Clubhouse to the White House and Beyond* (Boulder, CO: Paradigm Publishers, 2010), 89.

就美国现代游说研究而言，当下最杰出的人种学及理论模型要数 Lee Drutman 的 *The Business of America Is Lobbying*。他的观点是对将游说行业视为礼物经济的理论主张的有力补充。

68. Thomas M. Susman, “Private Ethics, Public Conduct: An Essay on Ethical Lobbying, Campaign Contributions, Reciprocity, and the Public Good,” *Stanford Law and Policy Review* 19 (2008): 10, 15, quoting Paul H. Douglas, *Ethics in Government* (1952), 44.
69. Tolchin and Tolchin, *Pinstripe Patronage*, 2.
70. Maggie McKinley and Thomas Groll, “The Relationship Market: How Modern Lobbying Gets Done,” Harvard Edmond J. Safra Center for Ethics Lab Blog, Feb. 13, 2015, available at link #92. Groll 与 Christopher Ellis 对此进行了形式化分析。参见 “A Simple Model of the Commercial Lobbying Industry,” *European Economic Review* 70 (2014): 299—316，他们的分析表明，议员们不得不由于日益受限的时间而愈发依赖商业化的游说公司。参见 “Repeated Lobbying by Commercial Lobbyists and Special Interests,” working paper (June 2015), available at link #93，他们试图证明国会议员不断增加的筹款时间与游说行业的兴盛之间存在必然联系。由于议员们的时间变得如此宝贵，他们越来越依赖说客所能提供的专业意见与支持。
71. See also Clayton D. Peoples, “Campaign Finance and Policymaking: PACs, Campaign Contributions, and Interest Group Influence in Congress,” *Sociology Compass* 7 (2013), 906. “从社会学的视角来看，资助更应当被理解为一种‘礼物’而非‘商品’……换句话说，资助关系包含了资助者与立法者多年来频繁的礼尚往来。”

72. Kaiser, *So Damn Much Money*, 297.
73. Ibid.
74. Susman, "Private Ethics, Public Conduct," 10, 15—17.
75. Michele Dell'Era, "Lobbying and Reciprocity," working paper (Nov. 2009), 19.
76. Lawrence Lessig, "Democracy After Citizens United," *Boston Review*, Sept. 4, 2010, 15.
77. Kaiser, *So Damn Much Money*, 72.
78. Painter, *Getting the Government America Deserves*, 155. "专项拨款往往能换取某种竞选资助, 有时来自说客, 有时来自其他能够从中获益的个人或企业。"
79. Kaiser, *So Damn Much Money*, 124.
80. Silverstein, *Turkmeniscam*, 137.
81. Birnbaum, *The Money Men*, 169—70.
82. Ibid., 50.
83. Ibid., 169.
84. Kaiser, *So Damn Much Money*, 193—94.
85. Ibid., 172.
86. Ibid., 167.
87. Association of American Medical Colleges, "The Scientific Basis of Influence and Reciprocity: A Symposium" (2007), 10—12, available at link #94.
88. Ackerman 与 Ayres 对此观点做了进一步阐述, 参见 *Voting with Dollars*, Kindle Locations 300—564.
89. Schram, *Speaking Freely*, 94.
90. Kaiser, *So Damn Much Money*, 353.
91. See Bård Harstad and Jakob Svensson, "Bribes, Lobbying and Development," *American Political Science Review* 46 (2011): 105.
92. Raquel M. Alexander, Stephen W. Mazza, and Susan Scholz, "Measuring Rates of Return on Lobbying Expenditures: An Empirical Case Study of Tax Breaks for Multinational Corporations," *Journal of Law and Policy* 25 (2009): 401, 404.
93. Brian Kelleher Richter, Krislert Samphantharak, and Jeffrey F. Timmons, "Lobbying and Taxes," *American Journal of Political Science* 53 (2009): 893, 907.
94. John M. de Figueiredo and Brian S. Silverman, "Academic Earmarks and the Returns to Lobbying," *Journal of Law and Economics* 49 (2006): 597, 598.
95. Frank Yu and Xiaoyun Yu, "Corporate Lobbying and Fraud Detection," *Journal of*

- Financial and Quantitative Analysis* 46 (2011): 1865—91.
96. Matthew D. Hill, G. W. Kelly, G. Brandon Lockhart, and Robert A. Van Ness, "Determinants and Effects of Corporate Lobbying," *Financial Management* 42 (2013): 931, 946, available at link #95.
  97. Silverstein, *Turkmeniscam*, 74.
  98. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 118.
  99. Huffngton, *Third World America*, 129.
  100. Timothy M. LaPira and Herschel F. Thomas III, "Just How Many Newt Gingrich's Are There on K Street ? Estimating the True Size and Shape of Washington's Revolving Door," SSRN Scholarly Paper ( Apr. 2, 2013), available at link #96. See also Timothy M. LaPira, "Lobbying in the Shadows: How Private Interests Hide from Public Scrutiny, and Why That Matters," in Allan J. Cigler, Burdett Loomis, and Anthony Nownes, eds., *Interest Group Politics*, 9th ed. (Washington, DC: CQ Press, 2015), Chap.11, available at link #97.
  101. Robert Reich, "Everyday Corruption," lecture given at the Harvard Edmond J. Safra Center for Ethics ( Apr. 5, 2010), on file with author.
  102. Kaiser, *So Damn Much Money*, 20.
  103. American Bar Association, "Lobbying Law in the Spotlight: Challenges and Proposed Improvements," Task Force on Federal Lobbying Laws Section of Administrative Law and Regulatory Practice ( Jan. 3, 2011), VI, available at link #98.
  104. *Ibid.*, 20 ( emphasis added) . The ABA acknowledged that it drew on Susman, "Private Ethics, Public Conduct," 10.
  105. Painter, *Getting the Government America Deserves* 202.
  106. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 64.
  107. Brooks, *Corruption in American Politics and Life* ( New York: Dodd, Mead and Company, 1910), 228.
  108. Daniel Hays Lowenstein, "On Campaign Finance Reform: The Root of All Evil Is Deeply Rooted," *Hofstra Law Review* 18 ( 1989): 325.
  109. Joseph Mornin, "Lobbyist Money: Analyzing Lobbyist Political Contributions and Disclosure Regimes" ( June 25, 2011), available at link #99.
  110. 同样, 联邦选举委员会要求提供能够表明捆绑资助意图的具体记录, 这也从根本上缩小了个人或企业需要向政府提交报告的资助范围。See Kevin Bogardus, "Bundling

- Rule Doesn't Capture All the Fundraising by Lobbyists," *The Hill* (2009), available at link #100.
111. Richard A. Posner, "Orwell versus Huxley: Economics, Technology, Privacy, and Satire," in *Philosophy and Literature* 24 (2000): 1, 3.
112. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 84.
113. List of Current Members of the United States House of Representatives by Seniority, available at link #101.
114. Simon Weschle 对此理论进行了验证, 参见 "Bribes, Campaign Contributions, and Revolving Doors: Mechanisms of Special Interest Influence," working paper (2014), available at link #102. 纵观国际政坛, Weschle 发现, 立法者在任期间(通过贿赂或竞选资助)获得补偿的机会越小, 离任后通过旋转门机制寻求补偿的可能性越大。
115. Jeffrey Birnbaum, "Hill a Stepping Stone to K Street for Some," *Washington Post*, July 27, 2005, available at link #103.
116. Ryan J. Reilly, "Shadow Congress: Nearly 200 Ex-Lawmakers Work for Lobbying Shops," *Talking Points Memo* (June 14, 2011), available at link #104.
117. See Public Citizen, "Ca\$hing In: More Than 900 Ex-Government Officials, Including 70 Former Members of Congress, Have Lobbied for the Financial Services Sector in 2009" (2009), available at link #105.
118. Birnbaum, *the Money Men*, 190—91.
119. Silverstein, *Turkmeniscam*, 68.
120. Brendan Daley 与 Erik Snowberg 试图归纳促使成功在位者支持竞选财务改革的激励机制, 结果却发现“成功的政客们(将)反对真正意义上的竞选财务改革”。Daley and Snowberg, "Even If It Is Not Bribery," 324.

## 第八章 这么多钱干了什么

1. Tom Coburn, "Just Say No to Earmarks," *Wall Street Journal*, Feb. 10, 2006.
2. Brad Smith on *The Sound of Ideas*, WCPN, March 29, 2011, 8; 20, available at link #106.
3. See John Armor, "Congress for Life," *Inner Self*, available at link #107.
4. Robert L. Trivers, "The Evolution of Reciprocal Altruism," *Quarterly Review of Biology* 46 (1971): 35.
5. Brooks, *Corruption in American Politics and Life*, 274.
6. Urofsky, *Brandeis*, 159.



7. Robert G. Kaiser, *Act of Congress*, 130.
8. Survey, Global Strategy Group (Jan. 11, 2011), on file with author. See also Hart Research Associates, "Protecting Democracy from Unlimited Corporate Spending: Results from a National Survey among 1000 Voters on the Citizens United Decision" (2010), 研究发现, 95% 的被调研者强烈赞同或基本同意“企业资助政治是为了获取政治影响力或帮助有利于其经济利益的候选人当选,” 7. See also Eric Zimmermann, "Poll: 70 Percent Believe Congress Is Corrupt," The Hill's blog *Briefng Room* (Aug. 10, 2010), available at link #108, 研究指出, 一项拉斯穆森民调的结果显示“选民更倾向于信赖他们自己的政治代表, 但差异并不显著。绝大多数(56%)的被调查者认为他们自己的立法者也可能被收买。” See also "Poll: Half of Americans Think Congress Is Corrupt," CNN (Oct. 19, 2006), available at link #109, 研究发现, 在开展拉斯穆森民调的四年前, 49% 的美国人认为“大多数国会议员都参与腐败”, 22% 认为他们自己的政治代表参与腐败。参见 "Distrust, Discontent, Anger and Partisan Rancor: The People and Their Government," Pew Research Center (2010), 51, available at link #110.
9. John R. Hibbing and Elizabeth Theiss-Morse, *Stealth Democracy: Americans' Beliefs About How Government Should Work*, Cambridge Studies in Public Opinion and Political Psychology (New York: Cambridge University Press, 2002), 123.
10. Schram, *Speaking Freely*, 89.
11. *Ibid.*, 31.
12. *Ibid.*, 16.
13. *Ibid.*, 23.
14. *Ibid.*, 31.
15. Bill Bradley, "Government and Public Behavior," *Public Talk: Online Journal of Discourse Leadership*, available at link #111.
16. Golden, *Unlock Congress*, 10—11.
17. Kaiser, *Act of Congress*, 102.
18. Larry Makinson, *Speaking Freely: Washington Insiders Talk About Money in Politics* (Washington, DC: Center for Responsive Politics, 2003), 44.
19. *Ibid.*
20. 相关评论可参见 Frank R. Baumgartner and Beth L. Leech, *Basic Interests* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998). Frank R. Baumgartner, Jeffrey M. Berry, Marie Hojnacki, David C. Kimball, and Beth L. Leech, *Lobbying and Policy Change*:

*Who Wins, Who Loses, And Why* (Chicago: University of Chicago Press, 2009), 320. See also Lowenstein, "On Campaign Finance Reform," 307—8, summarizing skeptics' view.

21. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change*, 194.
22. Stephen Ansolabehere, John M. de Figueiredo, and James M. Snyder, "Why Is There So Little Money in U.S. Politics?" *Journal of Economic Perspectives* 17 (2003): 105.
23. *Ibid.*, 114.
24. *Ibid.*, 105.
25. *Ibid.*, 116. See also Douglas D. Roscoe and Shannon Jenkins, "A Meta-Analysis of Campaign Contributions' Impact on Roll Call Voting," *Social Science Quarterly* 86 (2005): 52—68.
26. Ansolabehere et al., "Why Is There So Little Money," 116.
27. *Ibid.*
28. *Ibid.*, 126.
29. Brugman, "Bipartisan Promise," 37.
30. Center for Competitive Politics, "Fairly Flawed: Analysis of the 2009 Fair Elections Now Act (H.R. 1826 and S. 752)," *Policy Briefing* 2 (2009): 4.
31. Richter 及其同事写道:

对政治行动委员会资助的过度关注就好比是醉汉在别处丢了钥匙,却“到路灯下来找”的笑话。因为政治行动委员会资助的数据早在二十世纪七十年代便已全面公开,而游说行业的数据却直到最近才开始公开……聚焦有争议的议案虽有其价值,但狡猾的政客们多得是予人恩惠的手段,例如在普通议案中设置附加条款,或是运用权力来主导议案在国会委员会议程中的走向。除了针对个别议案采取唱名表决可能带来的结果,我们认为现行研究尚未涉及企业获益的其他重要方式。Brian Kelleher Richter, Krislert Samphantharak, and Jeffrey F. Timmons, "Lobbying and Taxes," *American Journal of Political Science* 53 (2009): 894 (citations omitted) .
32. Stratmann, "Some Talk: Money in Politics," 135, 146.
33. Sanford C. Gordon, Catherine Hafer, and Dimitri Landa, "Consumption or Investment? On Motivations for Political Giving," *Journal of Politics* 69 (2007): 1057.
34. Justin Grimmer and Eleanor Neff Powell, "Money in Exile: Campaign Contributions and Committee Access," working paper (2014), available at link #112.
35. Clayton D. Peoples, "Campaign Finance and Policymaking: PACs, Campaign

- Contributions, and Interest Group Influence in Congress,” *Sociology Compass* 7 (2013): 904.
36. Douglas D. Roscoe and Shannon Jenkins, “A Meta-Analysis of Campaign Contributions’ Impact on Roll Call Voting,” *Social Science Quarterly* 86 (2005): 52—68.
37. Sanjay Gupta and Charles W. Swenson, “Rent Seeking by Agents of the Firm,” *Journal of Law and Economics* 46 (2003): 253.
38. Atif Mian, Amir Suf, and Francesco Trebbi, “The Political Economy of the US Mortgage Default Crisis,” *American Economic Review* 100 (2010): 1967, 1969, available at link #113.
39. Lynda W. Powell, *the Influence of Campaign Contributions in State Legislatures: The Effects of Institutions and Politics* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, Kindle Edition, 2012), Kindle Location 244.
40. Marcos Chamon and Ethan Kaplan, “The Iceberg Theory of Campaign Contributions: Political Threats and Interest Group Behavior,” *American Economic Journal: Economic Policy* 5 (2013): 1, 2, available at link #114.
41. *Ibid.*, 3.
42. Lowenstein 将怀疑论者的观点概括如下：  
当人们考虑到上述研究所固有的缺陷与困难时，它们所得出的结论便越发难以用来证明竞选财务体系的清白。参见 Lowenstein, “On Campaign Finance Reform,” 322.
43. Peter Schweizer, *Extortion: How Politicians Extract Your Money, Buy Votes, and Line Their Own Pockets* (Boston: Houghton Mifflin Harcourt, Kindle Edition, 2013), Kindle Locations 907—15.  
早在 Schweizer 发表上述论著之前，Bertram Johnson 与 Robert Van Houweling 就曾发表过类似的观点。在 *The Best Money Congress Can Buy: Legislative Fundraising and the Donor Collective Action Problem* (unpublished, 2009) 一文中，他们提出模型并对其进行了实证分析：假设议员候选人的支持者们都面临着某个集体行动问题（基于集体利益，他们都愿意推举这位候选人当选，但基于个人利益，他们却不愿向她提供私人资助），这将促使候选人想方设法地鼓励支持者解决他们所面临的集体行动问题。尽管作者并没有将这些动机定义为“敲诈”，但其中的动态关系很可能是一致的。
44. 在本书首版时，我曾对 Jack Abramoff 嗤之以鼻。如今，我意识到当时的批判是不公正的。在拜读了他的书 *Capitol Punishment* (2011)，并对他稍加了解之后，我开始相

信尽管 Abramoff 触犯了法律，他是或者至少已经成为了一个正直的人。自刑满释放以来，他将大量精力投入到了改革国会的事业中去。正是这个机构促使他走上了犯罪的道路。我们无须原谅他所犯的罪过，但仍应看到他自那以后所行的善事。

45. Jack Abramoff, *Capitol Punishment: the Hard Truth about Washington Corruption from America's Most Notorious Lobbyist* (Portland, OR: Book Baby, Kindle Edition, 2011), Kindle Location 2309.
46. Schweitzer, *Extortion*, Kindle Location 51.
47. Schweitzer, *Extortion*, Kindle Locations 58—59.
48. “Eleanor Holmes Norton Tries to Strongarm Lobbyist and Demands Donations,” YouTube video. Posted by “Stop Illegal Immigration!” Sept. 15, 2010, available at link #115.
49. Makinson, *Speaking Freely*, 86.
50. Carrie Budoff Brown, “Senate Bill Weighs in at 2, 074 Pages,” *Politico*, Nov. 18, 2009, available at link #116.
51. Ernest Hollings, “Stop the Money Chase,” *Washington Post*, Feb. 19, 2006, available at link #117.
52. Andy Plattner, “Nobody Likes the Way Campaigns Are Financed, but Nobody’s Likely to Change It, Either,” *U.S. News & World Report*, June 22, 1987, 30.
53. Anthony Corrado, “Running Backward: The Congressional Money Chase,” in Norman J. Ornstein and Thomas E. Mann, eds., *the Permanent Campaign and Its Future* (Washington, DC: American Enterprise Institute; Brookings Institution, 2000), 75.
54. Norman J. Ornstein and Thomas E. Mann, “Conclusion,” in Ornstein and Mann, eds., *the Permanent Campaign*, 221—22.
55. Norman J. Ornstein and Thomas E. Mann, “When Congress Checks Out,” *Foreign Affairs* (Nov.—Dec. 2006), 67, 70; see also Paul J. Quirk, “Deliberation and Decision Making,” in Paul J. Quirk and Sarah A. Binder, eds., *The Legislative Branch* (New York: Oxford University Press, 2005), 314, 336 (effect on oversight panels).
56. Numbers drawn from Ornstein, Mann, and Malbin, *Vital Statistics*. See also Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *The Broken Branch* (New York: Oxford University Press, 2006), 18. “二十世纪六七十年代，国会每年平均要召集 5372 场众议院委员会及附属委员会会议；二十世纪八九十年代，这一数据减少至 4793 场；……第 108

届国会期间，这一数据仅为 2135 场。”

57. 数据引用自 Ornstein, Mann, and Malbin, *Vital Statistics*. See also Mann and Ornstein, *The Broken Branch*, 18.
58. Gordon S. Wood, *Empire of Liberty: A History of the Early Republic, 1789—1815* (New York: Oxford University Press, 2009), 1272—73.
59. Steven S. Smith, “Parties and Leadership in the Senate,” in Quirk and Binder, eds., *the Legislative Branch*, 274—75.
60. Andrew Seidman, “Former Members of Congress Lament Current Partisanship,” McClatchy (June 16, 2010), available at link #118.
61. Makinson, *Speaking Freely*, 39—40.
62. *Ibid.*, 6.
63. Lee Hamilton, “Will the House Come to Order?” *The American Interest Online* (Sept.-Oct. 2006), available at link #119.
64. 正如 Daniel Ortiz 所说，抱怨国会玩忽职守并不意味着放弃追究选民的责任。选民，就好比雇主，都希望他的雇员能够专心工作，哪怕仅仅是为了免除额外的监管。Daniel R. Ortiz 指出，发起竞选财务改革的倡议恰恰是以对选民的质疑为前提的。参见 Daniel R. Ortiz, “The Democratic Paradox of Campaign Finance Reform,” *Stanford Law Review* 50 (1997)。Issacharoff 与 Karlan 同样主张，对“腐败”的担忧事实上是对“腐败选民”的担忧。因为假如问题的核心在于扭曲的政治过程，那么，即使选民能够为这种扭曲买单，他们的理性反应也是尽量避免由于国会玩忽职守而导致额外的损失。就好比，尽管我会反复确认收银机内的金额并不意味着我没有好的理由避免雇佣一名偷窃癖患者。参见 Samuel Issacharoff and Pamela S. Karlan, “The Hydraulics of Campaign Finance Reform,” *Texas Law Review* 77 (1998): 1723—26.
- 同时，Issacharoff 与 Karlan 还指出“美国政治参与的一个显著特征，即选民的收入水平和受教育程度与她参与投票的可能性密切相关。” *Ibid.*, 1725。但正如 Gilens 所说，尽管国家政策大体上遵循精英阶层的意愿，但事实上影响政治决策的因素却远比这更加复杂。Martin Gilens, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014), 94.
65. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change*, 257—58.
66. 在原作者允许的情况下，我在图 12.1 的基础上整合了图 1.4 子集中的部分数据。
67. *Ibid.*, 258.

68. See Nicholas Stephanopoulos, "Elections and Alignment," *Columbia Law Review* 114 (2014): 283—367. 关于 Stephanopoulos 对竞选财务体系的论述, 请参见 "Aligning Campaign Finance Law," working paper (October 2014), 34 (forthcoming in *Virginia Law Review* 100, 2015), available at link #120.
69. Richard L. Hall and Alan V. Deardorff, "Lobbying as Legislative Subsidy," *American Political Science Review* 100 (Feb. 2006): 69.
70. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, Lobbying Database, available at link #121.
71. Hall and Deardorff, "Lobbying as Legislative Subsidy," 81.
72. 包括 Baumgartner 在内的几乎所有人都认同这一观点。See Laura I. Langbein, "Money and Access: Some Empirical Evidence," *Journal of Politics* 48 (1986): 1052; Kevin M. Esterling, "Buying Expertise: Campaign Contributions and Attention to Policy Analysis in Congressional Committees," *American Political Science Review* 101 (2007): 93; Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*. See also Joshua L. Kalla and David E. Broockman, "Congressional Officials Grant Access to Individuals Because They Have Contributed to Campaigns: A Randomized Field Experiment," working paper (2014), available at link #122.
73. Makinson, *Speaking Freely*, 59. See also Thompson, *Ethics in Congress*, 117.
74. Declaration of Paul Simon, *McConnell v. Fed. Election Comm'n*, No. 02-0582 (D.D.C. 2002).
75. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 8.
76. Schram, *Speaking Freely*, 62.
77. Hall and Deardorff, "Lobbying as Legislative Subsidy," 80.
78. *Ibid.*, 81.
79. *Ibid.*
80. Simon Johnson and James Kwak, *13 Bankers* (New York: Pantheon Books, 2010), 191—92.
81. Hall and Deardorff, "Lobbying as Legislative Subsidy," 69 (emphasis added).
82. U.S. Senate, Roll Call Vote on H.R. 6124, Food, Conservation, and Energy Act of 2008, available at link #123; U.S. House of Representatives, Office of the Clerk, Final Vote Result for Roll Call 417, available at link #124.

最近发生的案例包括由民主党众议员 Marsha Blackburn (R-Tenn., 2003— ) 提交的《互联网自由法案》, 参见 H.R. 1212, 114th Cong. (2015), available at link

- #125。这项法案旨在推翻联邦通信委员会于近期提出的“网络中立性”原则。在31位联合倡议人中，只有两位没有收到过（美国）国家有线电视协会提供的巨额资助。其余共和党众议员均未从国家有线电视协会收到过巨额资助，自然也未签署法案。Ben Collins, “The Campaign Cash That Can Kill the Open Internet,” *Daily Beast*, Mar. 9, 2015, available at link #126.
83. Jay Cost, *A Republic No More: Big Government and the Rise of American Political Corruption* (New York: Encounter Books, Kindle Edition, 2015), 277.
- “该死的，企业所得税并没有比关税更糟糕。就好比过去政府将关税所得用于补贴大型公司，后者利用狭隘的现行体制通过手中拥有的巨大的政治影响力来牟取私利。以牺牲普通民众的利益为代价，关税制度造福了美国制糖公司和标准石油公司，企业所得税则造福了威讯通信和通用电气公司。”
84. “The Cash Committee: How Wall Street Wins on the Hill,” *Huffington Post*, Dec. 29, 2009, available at link #127.
85. Schram, *Speaking Freely*, 12.
86. *Ibid.*, 48—49.
87. *Ibid.*, 18.
88. *Ibid.*, 93.
89. Birnbaum, *The Money Men*, 171.
90. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 67.
91. Hall and Deardorff, “Lobbying as Legislative Subsidy,” 79.
92. Tolchin and Tolchin, *Pinstripe Patronage*, 78. 这种立场的转变也与哈佛大学教授 Jane Mansbridge 提出的论点有关。她指出，人们无法依据资助金额衡量其所能产生的影响力。利益集团通常会选择原本就与其主张一致的候选人进行资助。正如 Mansbridge 所说，这不是“补偿性扭曲”，而是“选择性扭曲”，如此甚至可以免除转变立场的过程，因为在选定候选人的同时，改变已然发生。Jane Mansbridge, “Clarifying the Concept of Representation,” unpublished manuscript, May 2011.
93. Powell, *Influence of Campaign Contributions*, Kindle Location 232.
94. General Interim Report of the House Select Committee on Lobbying Activities, H.R. Rep 3138, 81st Congress 2nd Session, 62.
95. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change*, 2.
96. 基于 2011 年 6 月 16 日对 Larry Pressler 的采访，原稿由作者归档。
97. Powell, *The Influence of Campaign Contributions*, Kindle Location 384.
98. See generally Keith T. Poole and Howard Rosenthal, Congress; *A Political Economic*

*History of Roll Call Voting* (New York: Oxford University Press, 1997) .

99. Larry M. Bartels, "Economic Inequality and Political Representation," working paper (2005), available at link #128.
100. Martin Gilens, "Inequality and Democratic Responsiveness," *Public Opinion Quarterly* 69 (2005): 778, 781—82. Gilens 的论点遭到了 Stuart Soroka 与 Christopher Wlezien 的批判; see "On the Limits to Inequality in Representation," *PS: Political Science and Politics* 41 (2008): 319—27. 但是, 在写给 Soroka 与 Wlezien 的回应中, Gilens 指出他和 Bartels 的研究结论与绝大多数学者的研究结论是一致的, 他们都发现“一小部分特权阶层能够对美国政府的政策产生更大的, 甚至是戏剧性的影响。” Martin Gilens, "Preference Gaps and Inequality in Representation," *PS: Political Science and Politics* 42 (2009): 335—41, 335.
101. Gilens, "Inequality and Democratic Responsiveness," 778, 788.
102. Ibid.
103. Martin Gilens and Benjamin I. Page, "Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens," *Perspectives on Politics* 12 (Sept. 2014): 564, 575, available at link #129.
104. 关于这一领域 (相关内容涉及的范畴如此广泛, 足以成为一个独立的“研究领域”) 的分析始于 Larry Bartels 的 *Unequal Democracy* (2008)。作者在书中讨论了参议员对低收入、中等收入及高收入人群的立法要求的回应性。Bartels 的结论与 Gilens 和 Page 等人一致, 即参议员“对富人选民的回应性要远远高于其对普通选民的回应性。” Larry M. Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), 253. Christopher Ellis、Jesse H. Rhodes、Brian F. Schaffner 及 Chris Tausanovitch 在众议院议会中引用了 Bartels 的分析结论。See Christopher Ellis, "Representational Inequity Across Time and Space: Exploring Changes in the Political Representation of the Poor in the U.S. House," unpublished (n.d.), 9; Jesse H. Rhodes and Brian F. Schaffner, "Economic Inequality and Representation in the U.S. House: A New Approach Using Population-Level Data," working paper (Apr. 7, 2013), 29, available at link #130; Chris Tausanovitch, "Income and Representation in the United States Congress" (July 2011), 22, available at link #131, cited in Stephanopoulos, "Aligning Campaign Finance Law," 34.
105. See Ellis, "Representational Inequity," 9, 研究发现, 对富人有利的决策增加了五倍。



106. West, *Billionaires*, Kindle Location 126.
107. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 3.
108. West, *Billionaires*, Kindle Location 113.
109. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 3.
110. *Ibid.*, 16.
111. *Ibid.*, 24.
112. *Ibid.*, 194.
113. *Ibid.*, 22.
114. *Ibid.*, 21.
115. Raghuram Rajan and Luigi Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists* (New York: Crown Business, 2003), 92.
116. *Ibid.*
117. West, *Billionaires*, Kindle Location 277.
118. Gilens, "Inequality and Democratic Responsiveness," 778, 792.
119. Joseph E. Stiglitz, "Of the 1 percent, by the 1 percent, for the 1 percent," *Vanity Fair*, May 2011, available at link #132.
120. Tyler Cowen, "The Inequality That Matters," *The American Interest*, Jan.—Feb. 2011, 4—5, available at link #133.
121. Huffngton, *Third World America*, 17—18.
122. "Paywatch 2015: Executive Paywatch," AFL-CIO, available at link #134.
123. Barry Lynn, *Cornered: The New Monopoly Capitalism and the Economics of Destruction* (Hoboken, NJ: Wiley, 2010), 130.
124. *Ibid.*, 130—31.
125. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 151.
126. Gilens, "Inequality and Democratic Responsiveness," 778, 793—94.
127. Kaiser, *So Damn Much Money*, 355.
128. Stephanopoulos, "Aligning Campaign Finance Law," 38, citing Clyde Wilcox et al., "With Limits Raised, Who Will Give More? The Impact of BCRA on Individual Donors," in Michael J. Malbin ed., *Life After Reform: When the Bipartisan Campaign Reform Act Meets Politics* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2003), 61, carrying out survey in 2000; see Peter L. Francia, John C. Green, Paul S. Herrnson, Lynda W. Powell, and Clyde Wilcox, *The Financiers of Congressional Elections: Investors, Ideologues, and Intimates* (New York: Columbia University

- Press, 2003), 16, carrying out survey in 1996; Joseph Graf, Grant Reeher, Michael J. Malbin, and Costas Panagopoulos, "Small Donors and Online Giving: A Study of Donors to the 2004 Presidential Campaigns" (Washington, DC: Institute for Politics, Democracy and the Internet, George Washington University, and Campaign Finance Institute, March 2006), available at link #135, carrying out survey in 2004.
129. Stephanopoulos, "Aligning Campaign Finance Law," 36—37.
130. Benjamin I. Page, Larry M. Bartels, and Jason Seawright, "Democracy and the Policy Preferences of Wealthy Americans," *Perspectives on Politics* 11 (March 2013): 51—73.
131. Michael Barber, "Representing the Preferences of Donors, Partisans, and Voters in the U.S. Senate," unpublished working paper (Apr. 2014), 27—28, available at link #136.
132. Barber, "Representing the Preferences of Donors, Partisans, and Voters in the U.S. Senate," 22.
133. See Stephanopoulos, "Aligning Campaign Finance Law," and Stephanopoulos, "Elections and Alignment," 283—367.
134. Birnbaum, *the Money Men*, 72.
135. Ansolabehere, de Figueiredo, and Snyder, "Why Is There So Little Money in U.S. Politics?" (2003), 125—26.
136. Edward B. Foley 在其著作中着重强调了这一观点, 参见 "Equal-Dollars-per Voter: A Constitutional Principle of Campaign Finance," *Columbia Law Review* 94 (1994): 1204, 1226—27. "投票只是选举程序的最后一步。在此之前, 不仅要制定议程……还有……‘辩论阶段’……我们必须承认, 假如一位公民不能平等地参与(这些前期阶段), 他便未能充分行使在选举程序中的平等参与权。"这也是 David Strauss 在其研究中所阐述的主要观点。See David A. Strauss, "Corruption, Equality, and Campaign Finance Reform," *Columbia Law Review* 94 (1994): 1373. "每一笔捐赠……都可能意味着赢得另一张选票。" Strauss 将这一类比用于解释最高法院对选区重划案的判决。在我看来, 他的分析尚未意识到代议民主制度下政府“对人民的依赖”也同样能够衍生出平等(而不仅仅是腐败)。
137. Gilens and Page, "Testing Theories," 575.
138. Atif Mian, Amir Suf, and Francesco Trebbi, "The Political Economy of the US Mortgage Default Crisis," *American Economic Review* 100 (2010): 1967, 1968—70.

139. Nancy L. Rosenblum, *On the Side of the Angels* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008), 251.
140. *Ibid.*, 252.
141. Birnbaum, *The Money Men*, 70.
142. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 252, quoting Naftali Bendavid, *The Thumpin': How Rahm Emanuel and the Democrats Learned to Be Ruthless and Ended the Republican Revolution* (New York: Doubleday, 2007), 156—57.
143. *Ibid.*, 157.
144. Schram, *Speaking Freely*, 19.
145. Birnbaum, *The Money Men*, 3—4.
146. Zach Carter and Ryan Grim, “Swiped: Banks, Merchants and Why Washington Doesn’t Work for You,” *Huffington Post*, Apr. 28, 2011, available at link #137.
147. *Ibid.*
148. Baumgartner et al., *Lobbying and Policy Change*, 257, 214. Baumgartner 及其同事就游说与立法结果之间的相关性开展了一项覆盖面广泛的实证研究。其结论可以概括为“金钱与立法结果之间……并不存在直接联系”(214)。他们指出,“尽管金钱的影响力毋庸置疑,富人也在立法过程享有更多的发言权,”但这并不意味着富人“能够为所欲为”。然而,这一结论之所以能够成立是因为游说行业刚刚兴起而现行体制却由来已久。尽管“富人们”仍未能时时“在国会如愿以偿”,但那“并非是由于他们缺乏权势,而是由于现状恰恰反映了权力斗争的结果”(194, 20)。现状“大体上反映了一种权力平衡……而那是一种极不公平的平衡……富人与特权阶层所能享有的福利要远远超过贫苦弱小的普通公民。(23)”“因此,主张金钱不会必然导致现状的改变并不意味着否定现状本身或许已然反映了重要的政治偏见。(214)”
149. Lowenstein, “On Campaign Finance Reform,” 323. 针对怀疑论者就金钱影响立法结果这一结论的质疑, Lowenstein 写道:“竞选财务问题的核心是当事人在建立互信关系的过程中……所产生的利益冲突。”
150. “Public Trust in Government, 1958—2014,” The Pew Research Center, Nov. 13, 2014, available at link #138.
151. Birnbaum, *The Money Men*, 10.
152. “National Election Studies: The ANES Guide to Public Opinion and Electoral Behavior,” University of Michigan Center for Political Studies, available at link #139.
153. New Judicial Watch/Zogby Poll: “81.7% 的美国人认为政治腐败在金融危机中扮演了

- ‘重要角色’,” *Judicial Watch*, Oct. 21, 2008, available at link #140. Gallup, “Trust in Government,” available at link #141.
154. Jeanne Cummings, “SCOTUS Ruling Fuels Voters’ Ire,” *Politico*, Feb. 9, 2010, available at link #142. See also University of Texas, “Money and Politics Project U.S. National Survey” (2009), available at link #143, 研究发现, 79% 的调查对象认为政治候选人的竞选资助来源将在很大程度上影响候选人上任后的立法倾向。
155. Huffngton, *Third World America*, 129.
156. Ezra Klein, “Our Corrupt Politics: It’s Not All Money,” *New York Review of Books*, Mar. 22, 2012, available at link #144.
157. Rick Hasen 就美国公民对政府的信任与竞选财务体系的可信度两者之间关系的质疑并不具有说服力。他提到了我在本书首版中所引用的 Nathaniel Persily 与 Kelli Lammie 的研究结论, 参见 “Perceptions of Corruption and Campaign Finance: When Public Opinion Determines Constitutional Law,” *University of Pennsylvania Law Review* 153 (2004): 119, available at link #145。后者的研究发现竞选财政法与政府公信力之间不存在任何必然联系。换句话说, 只有当这些法律被视为真实有效时, 两者之间才有可能相互关联。拉洛思调研公司在报道中指出, 绝大多数美国人认为“竞选财务改革”是政客们牟取私利的手段。一项被认为不可信赖的改革自然无法提升政府公信力。参见 Ron Faucheux, “U.S. Voters: Congress Is Selfish About Campaign Finance,” *The Atlantic*, July 16, 2012, available at link #146。
158. See Piercarlo Valdesolo, Steven Lehr, Lawrence Lessig, and Mahzarin Banaji, “Contagious Inferences in Institutional Trust,” unpublished (2015)。心理学家 Sunita Sah, George Loewenstein 及 Dayain M. Cain 等人也发表了类似结论。在他们开展的实验中, 咨询者被告知他们的顾问与他人发生了经济利益冲突。这一信息披露直接导致了咨询者对顾问的喜爱度与信任度的下降。See “The Burden of Disclosure: Increased Compliance with Distrusted Advice,” *Journal of Personality and Social Psychology* 104 (2013): 289—304, available at link #147。
159. Aaron Kesselheim et al., “A Randomized Study of How Physicians Interpret Research Funding Disclosures,” *New England Journal of Medicine* 367 (2012): 1124, available at link #148. See also Maryam Kouchaki, Kristin Smith-Crowe, Arthur P. Brief, and Carlos Sousa, “Seeing Green: Mere Exposure to Money Triggers a Business Decision Frame and Unethical Outcomes,” *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 121 (2013): 53—61。“金钱或任何金钱的表征都可能(对当事人的行为及决定产生影响),” available at link #149。

160. Mark Warren 写道,“相反,假如低信任度恰恰表明了公众对政府机构应对方式的不满,那么,公众将自然不再愿意参与政治,哪怕是对政府运行实施必要的监督,如此,民主制度的变革能力终将被腐蚀殆尽。” Mark E. Warren, “Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption,” *American Journal of Political Science* 50 (2006): 160, 165.
161. Birnbaum, *The Money Men*, 10.
- 政治学家们试图论证两种结果皆有可能。Hibbing 与 Theiss Morse 指出,挫败感的强度决定了人们是否会增加或减少政治参与度,参见 Hibbing and Theiss-Morse, *Stealth Democracy*, 66. Abby Blass, Brian Roberts 与 Daron Shaw 则指出,腐败比例的增长将提升公众的政治参与度,参见 “Corruption, Political Participation, and Appetite for Reform: Americans’ Assessments of the Role of Money in Politics,” *Election Law Journal* 11 (2012): 380, 393, available at link #150.
162. Steven J. Rosenstone and John Mark Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America* (New York: Macmillan, 1993). 我尤其要感谢 Bryson Morgan 帮助我梳理出两者的区别。
163. See R. Michael Alvarez, Thad E. Hall, and Morgan Llewellyn, “On American Voter Confidence,” *University of Arkansas—Little Rock Law Review* 29 (2007): 705; Robert F. Bauer, “Going Nowhere, Slowly: The Long Struggle Over Campaign Finance Reform and Some Attempts at Explanation and Alternatives,” *Catholic University Law Review* 51 (2002): 741, 763. “大量研究表明,放弃投票权并非是出于对投票过程的排斥或是假想的政治疏离感,而纯粹是对此不感兴趣。” David M. Primo and Jeffrey Milyo, “Campaign Finance Laws and Political Efficacy: Evidence from the States,” *Election Law Journal* 5 (2006): 1, 讨论了竞选财政法与公众对民主法治的看法两者之间的关系, available at link #151. John Samples, “Three Myths About Voter Turnout in the United States,” Cato Institute, Sept. 14, 2004, available at link #152. “竞选财政与公众对政府的不信任感之间并不存在必然的因果联系。即便如此,竞选财政也不会导致投票人数的下降。”
164. Rosenstone and Hansen, *Mobilization, Participation, and Democracy in America*, 144. 这一结论已被验证,参见 Kevin Chen, *Political Alienation and 1960—1988 年期间的美国竞选投票率* (Lewiston, NY: Edwin Mellen Press, 1992), 214, 217.
165. Thomas E. Patterson, *The Vanishing Voter* (New York: Alfred A. Knopf, 2002), 183.

166. Golden, *Unlock Congress*, 34.
167. "Rock the Vote," *Wikipedia*, available at link #153.
168. August 2010 "Rock the Vote" survey, question 15.
169. "What Do Elected Officials Think About the Role of Money in Politics?" *Democracy Matters*, available at link #154.
170. Marc J. Hetherington, *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the Demise of American Liberalism* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005), 149.
171. Thompson, *Ethics in Congress*, 125—26.
172. Ezra Klein, "Our Corrupt Politics: It's Not All Money," *New York Review of Books*, Mar. 22, 2012, available at link #155. 关于其他学者针对 Klein 这一评论的回应, 参见 Lawrence Lessig, "Ezra's Review," LESSIG Blog V2, available at link #156. Rick Hasen makes a similar criticism in "Fixing Washington," *Harvard Law Review* 126 (2012): 550—85, available at link #157.
173. "Money and/or Polarisation," *The Economist*, Mar. 12, 2012, available at link #158.
174. Morris Fiorina, "Americans Have Not Become More Politically Polarized," *Washington Post*, June 23, 2014, available at link #159.
175. Mann and Ornstein, *Even Worse*, Kindle Location 2210.
176. Kaiser, *Act of Congress*, 105.
177. Conversation with John Sarbanes (2012) .
178. Kaiser, *Act of Congress*, 232.
179. Golden, *Unlock Congress*, 176.

## 第九章 这么多的钱是如何打败左派的

1. Speech of Barack Obama, Indianapolis, IN, Oct. 8, 2008.
2. Obama: "'No Welfare for Wall Street': Nominee Is Inclined to Support Congress \$700B Bailout Package If It Also Protects Main Street," CBS News *Face the Nation*, Sept. 28, 2008, available at link #160.
3. Speech of Barack Obama, San Diego, CA, Apr. 28, 2007.
4. Speech of Barack Obama, Washington, DC, Apr. 15, 2008.
5. Speech of Barack Obama, Columbia, SC, Jan. 26, 2008.
6. Speech of Barack Obama, Indianapolis, IN, Apr. 25, 2008.
7. Ibid.

8. Speech of Barack Obama, Philadelphia, PA, Apr. 2, 2008.
9. Ben Smith, "Hillary Defends Lobbyists, Opens Doors for Rivals," *Politico*, Aug. 4, 2007, available at link #161.
10. Speech of Barack Obama, Indianapolis, IN, Apr. 25, 2008.
11. Michael Grunwald, *The New New Deal: The Hidden Story of Change in the Obama Era* (New York: Simon & Schuster, Kindle Edition, 2013), Kindle Location 1451.
12. Crawford, *The Pressure Boys*, 7.
13. 这一论点与 Prichard Posner 针对垄断部门有意保护其专营权的主张有关。See Richard A. Posner, "The Social Costs of Monopoly and Regulation," *Journal of Political Economy* 83 (1975): 807—27.
14. Barry Lynn 对市场的高度垄断做了精辟的总结:

高露洁与宝洁占据了全美超过 80% 的牙膏市场份额;

几乎每一瓶啤酒都来自安海斯-布希或米勒酿酒公司;

超市货架上超过 70% 的汤品罐头都出自金宝汤公司;

美国瓶装水的十佳品牌中有九家出自百事可乐 (Aquafna)、可口可乐 (Dasani and Evian) 或是雀巢 (Poland Spring, Arrowhead, Deer Park, Ozarka, Zephyrhills, and Ice Mountain);

沃尔玛在许多小型城市的超市行业中占据完全垄断地位, 而它销售的产品数量却不过是许多大型城市超市货单的半数。从肥皂、清洁剂到激光唱片和宠物食品, (它) 承担着全美至少 30%, 有时甚至超过 50% 的消费品运输与销售;

全球的铁矿石供应链仅由三家公司控制 (Vale, Rio Tinto, BHP Billiton);

全球的水泥供应链则由诸如墨西哥的 Cemex 等少数巨型公司控制;

自 2006 年收购美泰克以来, 惠而浦便垄断了全美洗衣机、烘干机、洗碗机市场近 50%—80% 的市场份额, 并在冰箱行业占据了有利地位;

耐克的篮球鞋占据了美国进口市场高达 86% 的市场份额, 而其他鞋款的市场份额也往往超过 50%;

截至 2009 年 3 月, 谷歌占据了全美在线搜索引擎 64% 的市场份额;

台湾积体电路制造公司与联华电子股份有限公司几乎垄断了全球 60% 的半导体代工服务 (提供代工服务的公司对其他公司设计的芯片进行批量生产, 随后再交由对方销售), 并将这一行业集中在台湾的一个工业城市;

康宁占据了液晶玻璃市场近 60% 的市场份额。

参见 Lynn, *Cornered*, 5—7, 258—59, n. 23.

15. 规则俘虿理论指出, 企业联盟有可能会利用手中的权力通过市场或政府开展政治寻

- 租行为。正如 Posner 所说，最成功的寻租行为往往出自竞争相对激烈的产业。参见 Posner, "Theories of Economic Regulation," 335, 343—45。“取消管制”运动的成功促使 Rajan 与 Zingales 等人开始担忧政治寻租行为可能引发的问题。
16. Rajan and Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists*, 296.
  17. *Eastern Railroad Presidents Conference v. Noerr Motor Freight, Inc.*, 365 U.S. 127 (1961); *United Mine Workers v. Pennington*, 381 U.S. 657 (1965) .
  18. Obama for America, "Barack Obama and Joe Biden's Plan to Lower Health Care Costs and Ensure Affordable, Accessible Health Coverage for All" (2008), 5—6, available at link #162.
  19. Remarks of President Obama, Weekly Address, July 18, 2009.
  20. Corporate Watch, "Pharmaceutical Industry," available at link #163.
  21. Pub. L. No.108—173, 117 Stat. 2066 (2003)(codified as 42 U.S.C.A. § 1395w-101 et seq.) .
  22. See 2014 Annual Report of the Boards of Trustees of the Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds, Centers for Medicare and Medicaid Services (2014), 109, available at link #164.
  23. 2003 年颁布的《联邦医保处方药福利法案》明令禁止卫生部医疗保险和公共医疗补助服务中心 (CMS)(1) 介入药品生产企业、处方药计划及药房之间的业务谈判；(2) 要求处方药计划使用特定的处方集来计算处方药报销的价格结构。Medicare Prescription Drug, Improvement, and Modernization Act of 2003, Pub. L. No. 108—173, sec. 101 (a) (2), § 1395w-111, 117 Stat. 2066, 2092—99 (2003)(codified as 42 USC § 1395w-111 [i][2006]) .
  24. 153 Cong. Rec. S4634 (daily ed., Apr. 18, 2007), statement of Sen. Obama.
  25. "[Pres.] Obama: Billy, YouTube video. Posted by "Political Realm TV" Apr. 9, 2008, available at link #165.
  26. Jonathan Cohn, "How They Did It," *New Republic*, June 10, 2010, 14, 15.
  27. *Ibid.*, 14, 18.
  28. Speech of Barack Obama, Indianapolis, IN, Apr. 25, 2008.
  29. Speech of Barack Obama, Columbia, SC, Jan. 26, 2008.
  30. Cohn, "How They Did It," 14, 21.
  31. *Ibid.*
  32. *Ibid.*, 14, 25.
  33. Speech of Barack Obama, Washington, DC, Apr. 15, 2008.



34. Ezra Klein, "Twilight of the Interest Groups," *Washington Post* (Mar. 19, 2010), available at link #166.
35. Speech of Barack Obama, San Diego, CA, Apr. 28, 2007.
36. Glenn Greenwald, "Industry Interests Are Not in Their Twilight," *Salon*, Mar. 20 2010, available at link #167.
37. Oliver Hart and Luigi Zingales, "Curbing Risk on Wall Street," *National Affairs* 3 (Spring 2010), 20—21, available at link #168.
38. Jim Puzzaghera, "Several Banks Considered Too Big to Fail Are Even Bigger," *Los Angeles Times*, Sept. 17, 2013, available at link #169.
39. Johnson and Kwak, *13 Bankers*, 180.
40. Hart and Zingales, "Curbing Risk on Wall Street," 20, 21. Elizabeth Warren 在担任不良资产救助计划国会监督委员会主席时曾于 2009 年 12 月发表了题为《评估：不良资产救助计划的成效如何?》的监督委员会报告。文中，她引用了卡托研究所高级研究员 William Poole 的研究结论，后者指出联邦政府为银行债务承担的隐性担保责任相当于 340 亿美元的补助。Congressional Oversight Panel, "Taking Stock: What Has the Troubled Asset Relief Program Achieved?" 111th Cong. (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2009), available at link #170.
41. "Trade Offs—National Priorities Project: Bringing the Federal Budget Home," available at link #171.
42. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 1.
43. Krugman, "Zombie Financial Ideas"; Martin Wolf of the Financial Times has described it similarly. See Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 67.
44. Luigi Zingales, "A Market-Based Regulatory Policy to Avoid Financial Crisis," *Cato Journal* 30, no. 3 (Fall 2010): 535.
45. Luigi Zingales 也曾提出另一种无须限制银行规模的解决方案。See *ibid.*, 538—9.
46. Sebastian Mallaby 曾指出，针对华尔街银行的指责并没有波及对冲基金。这并非是由于像 Mallaby 所说的那样对冲基金公司里都是些“圣人”，而是由于他们的动机与文化较之其他金融公司而言更合理一些。在我看来，这一论述相当有力。Sebastian Mallaby, *More Money Than God* (New York: Penguin Press, 2010), 375. 我同意他的观点。尽管投机现象在过去十年里始终存在，但当下的情况是投机者无须再为他们的投机行为承担风险。对冲基金并不属于这一类。
47. Johnson and Kwak, *13 Bankers*, 214—15.
48. Jonathan Macey, "Reform Still Lets Banks Play Roulette," *Politico*, May 5, 2011,

- 2, available at link #172. See an interview with Macey in “Too Big Not to Fail,” *The Economist*, Feb. 18, 2012, available at link #173.
49. Anna Kovner, James Vickery, and Lily Zhou, “Do Big Banks Have Lower Operating Costs?” *Federal Reserve Bank of New York Economic Policy Review* 20, no. 2 (Dec. 2014): 1—27, available at link #174.
50. Roger Lowenstein, *The End of Wall Street* (New York: Penguin Press, 2010), 291.
51. Tyler Cowen, “The Inequality That Matters,” *The American Interest* (Jan.—Feb. 2011), 6, available at link #175.
52. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 282.
53. Mallaby, *More Money than God*, 378.
54. Kaiser, *Act of Congress*, 192.
55. James Kwak, “Cultural Capture and the Financial Crisis,” in Daniel Carpenter and David Moss, eds., *Preventing Regulatory Capture: Special Interest Influence and How to Limit It* (New York: Cambridge University Press, 2013), 71—98.
56. Kaiser, *Act of Congress*, 129.
57. *Ibid.*, 130.
58. *Ibid.*, 338.
59. *Ibid.*
60. *Ibid.*, 109.
61. *Ibid.*, 339.
62. 最有力的批判来自 Anat Admati 与 Martin Hellwig 的著作 *The Bankers' New Clothes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2013)。关于隐性政府担保可能产生的持续后果的有力证据参见 Bryan T. Kelly, Hanno Lustig, and Stijn Van Nieuwerburgh, “Too-Systemic-To-Fail: What Option Markets Imply About SectorWide Government Guarantees,” NBER Working Paper No. 17149 (June 2011), available at link #176.
63. See Lisa Lerer, “Barney Frank Rips Staffer-Turned-Lobbyist,” *Politico*, Apr. 10, 2010, available at link #177; Ryan Grim, “Peter Roberson, Bank Lobbyist Turned House Staffer, Is Heading Back to K Street,” *Huffington Post*, May 29, 2010, available at link #178.
64. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “Finance, Insurance & Real Estate,” last accessed July 1, 2015, available at link #179.
65. Kaiser, *Act of Congress*, 386.

66. Ibid., 370.
67. Ibid., 33.
68. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 66.
69. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, "Pro-Environment Groups Outmatched, Outspent in Battle over Climate Change Legislation," available at link #180.
70. 这项法案的核心在于强制要求高碳排放产业每排放一吨二氧化碳或其他温室气体均需为此获得污染物排放许可证。资助者强调这将要求“电力公司在 2020 年之前实现 20% 的电力需求产自可再生能源或能量转换。”法案涵盖了政府的相关方面的新增补贴, 包括“可再生能源等清洁能源技术和能量转换技术(2025 年前增加 900 亿美元补助)、碳捕获与碳储存(600 亿美元)、电力及其他新能源汽车(200 亿美元)、基础科学研究(200 亿美元)。”法案还提出了最新的新建建筑与设备节能标准。参见“American Clean Energy and Security Act,” *Wikipedia*, available at link #181.
71. James Hansen, *Storms of My Grandchildren: The Truth About the Coming Climate Catastrophe and Our Last Chance to Save Humanity* (New York: Bloomsbury USA, Kindle Edition, 2010), Kindle Location 59.
72. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, and “Lobbying Database,” available at link #182.
73. Ryan Lizza, “As the World Burns: How the Senate and the White House Missed Their Best Chance to Deal with Climate Change,” *The New Yorker*, Oct. 11, 2010, 12.
74. Robert Reich, “Everyday Corruption,” *The American Prospect*, July/Aug. 2010, 26, available at link #183.
75. Speech of Barack Obama, Philadelphia, PA, Apr. 2, 2008.
76. Danielle Parquette, “What You Need to Know About Obamacare’s Cost-Cutting Measures,” *Washington Post*, Oct. 6, 2014, available at link #184. See also West, *Billionaires*, Kindle Location 2959. Obamacare “has raised income for those in the bottom fifth of the nation’s income distribution.”
77. Paul Krugman, “In Defense of Obama,” *Rolling Stone*, Oct. 8, 2014, available at link #185; Paul Glastris, Ryan Cooper, and Siyu Hu, “Obama’s Top 50 Accomplishments,” *Washington Monthly*, Mar./Apr. 2012, available at link #186; Jonathon Chait, “Why History Will Be Kind to Obama,” *New York Magazine*, Jan. 11, 2015, available at link #187.

## 第十章 这么多的钱是如何打败右派的

1. Read more at F. H. Buckley, "Republic, Regained," *American Spectator*, Feb. 2012, available at link #188.
2. 这一主张遭到了计量经济学家们的质疑。See Andrew Eggers and Jens Hainmueller, "Capitol Losses: The Mediocre Performance of Congressional Stock Portfolios, 2004—2008," *Journal of Politics* 75 (2013): 535—51, available at link #189.
3. Dana Milbank, "Jack Abramoff's Atonement," *Washington Post*, Feb. 6, 2012, available at link #190.

“当时我没能意识到，事实上直到被关进监狱的那一刻之前我都从未意识到这一点，那就是利益集团旨在影响立法而向政党提供的竞选资助实际上就是贿赂。的确，它在很大程度上是合法的。的确，这在华盛顿司空见惯。的确，这就是现行体制的运作方式。这是国会众多见不得人的秘密之一，但不管怎样，这就是贿赂。” Jack Abramoff, *Capitol Punishment*, Kindle Location 1646.

Abramoff 并非是唯一一个把现行体制称作“贿赂”的人。See, e.g., Richard A. Posner, "Business Ethics—Posner," The Becker-Posner Blog, Mar. 31, 2013, available at link #191 (Judge Richard Posner: "quasi-bribery"); Michael Lewis, "The Access Capitalists," *New Republic*, Oct. 18, 1993, available at link #192 (David Rubenstein: "legalized bribery"); James Allworth, "How Corruption Is Strangling U.S. Innovation," *Harvard Business Review*, Dec. 7, 2012, available at link #193 (Leon Panetta: "legalized bribery"); Ray Henry, "Jimmy Carter: Unchecked Political Contributions Are 'Legal Bribery,'" *Huffngton Post*, July 17, 2013, available at link #194 (Jimmy Carter: "legal bribery"); Albert R. Hunt, "Shrinking Line Separates Campaign Donations from Bribes," *Bloomberg View*, May 25, 2014, available at link #195 (Russell Long: "hairline's difference between bribes and contributions") .

4. Brugman, "Bipartisan Promise," 64.
5. John Bohlinger Jr., "More Republicans Should Support Overturning Citizens United," *The Hill's Congress Blog*, June 19, 2013, available at link #196.
6. "Eric Cantor," *Wikipedia*, last accessed June 14, 2015, available at link #197.
7. See, e.g., Nicholas Confessore and Megan Thee-Brenan, "Poll Shows Americans Favor an Overhaul of Campaign Financing," *New York Times*, June 2, 2015, available at link

#198.

8. E-mail from Dan Weeks, Executive Director, Open Democracy, Mar. 12, 2015, reporting Bopp supporting “tax credits on small donations.”
9. Loren Collins, “The Truth About Tytler,” available at link #199. 诸如此类的问题必然是制宪者们关注的焦点。举例来说，John Adams 曾担忧假如民主平等被过度解读，人们将要求“率先废除债务；随后对富人施加重税而取消针对其他所有人的税收；最终彻底均分一切财富。” Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 77. Tocqueville 也指出，“民主政府是唯一允许投票决定税收政策的群体却无需承担纳税责任的政府。” Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, ed. Francis Bowen, trans. Henry Reeve (Sever and Francis, 1835, 1863), 272.
10. U.S. Department of the Treasury, “The Debt to the Penny and Who Holds It,” available at link #200.
11. U.S. Department of the Treasury, “The Debt to the Penny and Who Holds It,” available at link #201 (figure obtained on Sept. 23, 2010). Brian Riedl, “New CBO Budget Baseline Shows That Soaring Spending—Not Falling Revenues—Risks Drowning America in Debt,” The Heritage Foundation, Aug. 19, 2010, available at link #202 (calculations based on Congressional Budget Office baseline calculations).
12. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 78.
13. Timothy F. Geithner et al., 2009 Annual Report of the Boards of Trustees of the Federal Hospital Insurance and Federal Supplementary Medical Insurance Trust Funds, 24, available at link #203; Ed Silverman, “Will the Affordable Care Act Give Drugmakers a Boost?” *Forbes*, Dec. 26, 2013, available at link #204.
14. Cohn, “How They Did It,” 14—25.
15. Peter S. Goodman, “Treasury Weighs Fixes to a Program to Fend Off Foreclosures,” *New York Times*, Jan. 22, 2010, B1. The Treasury indicates it lowered the burden by \$45.6 billion. “Making Home Affordable,” U.S. Department of the Treasury, available at link #205.
16. Ruth Mantell, “Treasury Slapped over Shoddy Support for Homeowners,” *MarketWatch*, Apr. 29, 2015, available at link #206, citing Office of the Special Inspector General for the Troubled Asset Relief Program (SIGTARP), “Quarterly Report to Congress,” Apr. 29, 2015, available at link #207.
17. ProPublica, “FHA Finance Program,” last accessed on June 14, 2015, available at link #208.

18. Dina ElBoghdady, "With Clock Ticking on Mortgage Relief, Homeowners Wonder What's Ahead," *Washington Post*, Mar. 10, 2014, available at link #209.
19. American Bar Association, "Lobbying Law in the Spotlight: Challenges and Proposed Improvements," Task Force on Federal Lobbying Laws Section of Administrative Law and Regulatory Practice, Jan. 3, 2011, vi, available at link #210.
20. Carter and Grim, "Swiped."
21. Scott Rasmussen, "50 percent Say 'Rigged' Election Rules Explain High Reelection Rate for Congress," Rasmussen Reports 2009, available at link #211.
22. *Ibid.*
23. Schram, *Speaking Freely*, 135—36.
24. Birnbaum, *The Money Men*, 66.
25. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 37.
26. *Ibid.*
27. Robert Sitkoff, "Corporate Political Speech, Political Extortion, and the Competition for Corporate Charters," *University of Chicago Law Review* 69 (2002): 1103.
28. Birnbaum, *The Money Men*, 194.
29. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 36.
30. Kaiser, *So Damn Much Money*, 315.
31. Schram, *Speaking Freely*, 134.
32. Evan Halper, "Maker of Tax Software Opposes State Filing Help," *Los Angeles Times*, available at link #212.
33. *Ibid.*; Liz Day, "How the Maker of TurboTax Fought Free, Simple Tax Filing" *ProPublica*, Mar. 26, 2013, available at link #213.
34. Williams and Jensen, "Tax Policy," available at link #214.
35. Brian Kelleher Richter, Krislert Samphantharak, and Jeffrey F. Timmons, "Lobbying and Taxes," *American Journal of Political Science* 53 (2009): 893, 896.
36. *Ibid.*, 893, 906.
37. *Ibid.*, 893, 907. And not just taxes. As they also conclude, "Firms that lobby are the primary tax beneficiaries of research and development activities" (905).
38. *Ibid.*, 907.
39. Michael J. Graetz, "Paint-by-Numbers Tax Lawmaking," *Columbia Law Review* 95 (1995): 609, 672.
40. Rebecca Kysar, "The Sun Also Rises: The Political Economy of Sunset Provisions in

- the Tax Code,” *Georgia Law Review* 40 (2006): 335, 340.
41. *Ibid.*, 335, 341.
  42. *Ibid.*, 335, 357—58.
  43. *Ibid.*, 335, 358.
  44. *Ibid.*, 335, 358—59.
  45. 关于相关的近期论著，参见 Rebecca M. Kysar, “Lasting Legislation,” *University of Pennsylvania Law Review* 159 (2011): 1007—68, available at link #215; Rebecca M. Kysar, “Reconciling Congress to Tax Reform,” *Notre Dame Law Review* 88 (2013): 2121—55, available at link #216.
  46. Kysar, “The Sun Also Rises,” 335, 363—64.
  47. Tax Byte\$, “An R&D Tax Credit That Works,” Institute for Policy Innovation, Jan. 20, 2011, available at link #217.
  48. Mancur Olson 被誉为现代公共选择理论之父。他的著作 *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965) 相当有说服力地阐述了特殊利益集团如此强大的理由。
  49. Kysar, “The Sun Also Rises,” 335, 365.
  50. John D. McKinnon, Gary Fields, and Laura Saunders, “‘Temporary’ Tax Code Puts Nation in a Lasting Bind,” *Wall Street Journal*, Dec. 14, 2010, available at link 218. See also Victor Fleischer, “NYU/UCLA Tax Policy Symposium Politics and Taxation: Commentary, Tax Extenders,” *Tax Law Review* 67 (2014): 613.  
Professor Rob Sitkoff 也曾描述过同样的动态关系。See Robert H. Sitkoff, “Corporate Political Speech, Political Extortion, and the Competition for Corporate Charters,” *University of Chicago Law Review* 69 (2002): 1103—66.
  51. Howard Gleckman, “The Perpetual, Immortal, Eternal, Never-Ending Tax Extenders,” *Forbes*, May 28, 2015, available at link #219.  
See also John D. McKinnon, “Senate Votes to Extend Temporary Tax Breaks to End of 2014,” *Wall Street Journal*, Dec. 16, 2014, available at link #220, describing extensions passed in 2014.
  52. Clawson, Neustadt, and Weller, *Dollars and Votes*, 76.
  53. Hacker and Pierson, *Winner-Take-All Politics*, 107.
  54. West, *Billionaires*, Kindle Location 2710.
  55. *Ibid.*, Kindle Location 2712.
  56. Rajan and Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists*, 293.

57. Ibid., 276.
58. Ibid., 294.
59. Ibid., 10.
60. Adam Smith, *Wealth of Nations*, ed. Edwin Cannan, vol. 1 (Chicago: University of Chicago Press, 1976), 144, Chap.X (“Of Wages and Profit in the Different Employment of Labour and Stock”), Part II (“Inequalities Occasioned by the Policy of Europe”).
61. Rajan and Zingales, 9.
62. Ibid.
63. Ibid., 13.
64. Raghuram G. Rajan, *Fault Lines: How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2010), 18.
65. Ronald J. Pestritto and William J. Atto, *American Progressivism: A Reader* (Lanham, MD: Lexington Books, 2008), 274.
66. James Bessen, “The Anti-Innovators,” *Foreign Affairs*, Jan./Feb. 2015, available at link #221. See also James Allworth, “How Corruption Is Strangling U.S. Innovation,” *Harvard Business Review*, Dec. 7, 2012, available at link #222.
67. James Bessen, *Learning by Doing: The Real Connection Between Innovation, Wages, and Wealth* (New Haven: Yale University Press, 2015).
68. Lawrence Lessig, *Free Culture: How Big Media Uses Technology and the Law to Lock Down Culture and Control Creativity* (New York: Penguin, 2004), 198–99.
69. Post, *Citizens Divided*, Kindle Locations 652–59.
70. Urofsky, *Brandeis*, 326.
71. Johnson and Kwak, *13 Bankers*, 21.
72. Pestritto and Atto, *American Progressivism*, 216.
73. Committee for Economic Development, “Investing in the People’s Business: A Business Proposal for Campaign Finance Reform” (1999), 1.
74. Ibid.
75. Money in Politics Project, Committee for Economic Development, available at link #223.
76. Hart Research Associates and American Viewpoint, “American Business Leaders on Campaign Finance and Reform,” Survey conducted for Committee for Economic Development (June 2013), available at link #224.



## 第十一章 这么少的钱是如何让腐败问题恶化的

1. Ilya Zemtsov, *The Encyclopedia of Soviet Life* ( Herndon, VA: Transaction Publishers, 1991), 177.
2. Matthew Eric Glassman and Amber Hope Wilhelm, "Congressional Careers: Service Tenure and Patterns of Member Service, 1789—2015," *Cong. Res. Service*, Jan. 3, 2015, available at link #225.
3. James R. Ozinga, Thomas W. Casstevens, and Harold T. Casstevens II, "The Circulation of Elites: Soviet Politburo Members, 1919—1987," *Canadian Journal of Political Science* 22 ( 1989): 609, 614.
4. Norman Ornstein, "District of Corruption," *The New Republic*, Feb. 4, 2009, available at link #226.
5. Lisa Rein, "Federal Officials Fight Back over Criticism About Salaries," *Washington Post*, Aug. 17, 2010, available at link #227, describing debate about higher pay for federal officials.
6. Russ Choma, "One Member of Congress = 18 American Households: Lawmakers' Personal Finances Far from Average," Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, Jan. 12, 2015, available at link #228; Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, "Personal Finance Disclosure," available at link #229; Robert J. Samuelson, "The Millionaire's Club Expands," *Washington Post*, Oct. 22, 2014, available at link #230.
7. Eric Jackson, "Evan Bayh: Hypocrisy on the Public Option," *The Street*, Oct. 29, 2009, available at link #231.
8. Marcia R. Jansen, "Wife's WellPoint Conflict Puts Bayh's Interests in Question," *Indianapolis Star*, May 25, 2009, A13.
9. Leadership PACS, *OpenSecrets.org*, available at link #232.
10. Birnbaum, *The Money Men*, 233—34. This is still possible under the current ethics rules. H. Comm. on Standards of Official Conduct, 110th Cong., House Ethics Manual 47—48 ( Comm. Print 2008), available at link #233.
11. "Leadership PACs: PAC Contributions to Federal Candidates," Center for Responsive Politics, Apr. 25, 2011, available at link #234.
12. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, "Leadership PACs," available at link #235.

13. See R. Jeffrey Smith, "Money Intended to Help Candidates Often Ends Up Funding PACs Themselves," *Washington Post*, June 2, 2010, available at link #236.
14. Marcus Stern and Jennifer LaFleur, "Leadership PACs: Let the Good Times Roll," ProPublica, Sept. 26, 2009, available at link #237.
15. Prime Minister's Public Service Division, Press Release, "Modest Year-End Payments for Civil Servants," Nov. 26, 2009, available at link #238; Transparency International, "Corruption Perceptions Index 2014: Results," Dec. 2014, available at link #239; Rachel Chang, "Singapore Budget 2015: Ministerial Salaries Have Not Risen in Past Three Years," *Straits Times*, Mar. 10, 2015, available at link #240; BloombergBusiness, "SGDUSD Spot Exchange Rate," available at link #241.
16. InsideGov, Congressional Staff Directory, available at link #242; Luke Rosiak, "Congressional Staffers, Public Shortchanged by High Turnover, Low Pay," *Washington Times*, June 6, 2012, available at link #243; InsideGov, "What Is the Average Congressional Staff Salary ?" Available at link #244.
17. Lynn Hume, "SEC Chair's Salary Far Below Group Execs Representing Firms, Individuals Overseen," *Bond Buyer*, Sept. 3, 2013, available at link #245.
18. Martha Neil, "Now Hiring: SEC Has Glut of Attorney Jobs, Turns to Recruiter for Help," *ABA Journal*, May 25, 2015, available at link #246.
19. Kenneth Rapoza, "How Much Do Wall Streeters Really Earn?" *Forbes*, Mar. 13, 2013, available at link #247.
20. 尽管学者们针对这一议题并非毫无异议。See Eugene Kiely, "Are Federal Workers Overpaid? Both Sides in Great Pay Debate Are Misleading the Public," FactCheck.org, Dec. 1, 2010, available at link #248.
21. See generally Keith A. Bender and John S. Heywood, "Out of Balance? Comparing Public and Private Sector Compensation over 20 Years," Center for State & Local Government Excellence and National Institute on Retirement Security (2010), available at link #249.
22. Jeffrey H. Birnbaum, "The Road to Riches Is Called K Street," *Washington Post*, June 22, 2005, available at link #250; Jeanne Cummings, "The Gilded Capital: Lobbying to Riches," *Politico*, June 26, 2007, available at link #251; Arthur Delaney and Ryan Grim, "On K.Street, an Ex-Senate Staffer Is Worth \$740, 000 a Year," *Huffngton Post*, Sept. 24, 2010, available at link #252.
23. Ornstein, "District of Corruption," available at link #253.

24. Joel Oswald 就是一个案例。他通过旋转门进入 Williams & Jensen, 仅 2010 年便有 20 位金融服务行业的客户, available at link #254; Public Citizen and the Center for Responsive Politics, “Banking on Connections: Financial Services Sector Has Dispatched Nearly 1,500 ‘Revolving Door’ Lobbyists Since 2009” (2010), available at link #255.
25. Birnbaum, *The Money Men*, 191.
26. Kaiser, *So Damn Much Money*, 343—44.
27. Eric Lichtblau, “Lobbyist Charged with Hiding Political Donations,” *New York Times*, Aug. 5, 2010, A12, available at link #256; “104 Will Get You \$300 Million,” *New York Times*, Feb. 19, 2009, A30, available at link #257; Ryan J. Reilly and Alex Sciuto, “Despite Donations to Girl Scouts, PMA Lobbyist Gets 27 Months,” *TPMMuckraker*, Jan. 7, 2011, available at link #258.
28. Judy Sarasohn, “Special Interests; Of Revolving Doors and Turntables,” *Washington Post*, Feb. 17, 2000, A29; “Recording Industry Association of America,” *Wikipedia*, available at link #259.
29. See, e.g., Lichtblau, “Lobbyist Charged,” “104 Will Get You \$300 Million.”
30. Jordi Blanes Vidal, Mirko Draca, and Christian Fons-Rosen, “Revolving Door Lobbyists,” Center for Economic Performance Working Paper No. 993 (Aug. 2010) .
31. Don Seymour, “House Republicans Renew Earmark Ban for 113th Congress,” *Speaker.gov*, Nov. 16, 2012, available at link #260.
32. See Walter Pincus, “Earmarks Banned? House Members Find a New Way to Court Their Districts,” *Washington Post*, June 19, 2013, available at link #261; Colby Itkowitz, “No Earmarks, but Still Plenty for Lawmakers to Take Credit For,” *Washington Post In the Loop Blog*, July 22, 2014, available at link #262.  
 美国民间团体“公民反政府浪费”(CAGW)声称,尽管法律已经明文禁止,他们却仍在联邦政府开支中发现了特殊专款项目。See Citizens Against Government Waste, “CROMNIPORK: CAGW Exposes Earmarks in Appropriations,” Dec. 11, 2014, available at link #263.
33. Jack Abramoff, *Capitol Punishment*, Kindle Locatio CRomnibus ns 2260—61.

## 第十二章 “腐败”的两种定义

1. Roberto Mangabeira Unger, *The Critical Legal Studies Movement*, 191 (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1986) .

2. Gallup, "Supreme Court," last accessed June 14, 2015, available at link #264.
3. Randal C. Archibold, "Ex-Congressman Gets 8-Year Term in Bribery Case," *New York Times*, Mar. 4, 2006, available at link #265.
4. David Stout, "Ex-Louisiana Congressman Sentenced to 13 Years," *New York Times*, Nov. 13, 2009, available at link #266.
5. *United States v. Narvaez*, 350 Fed. Appx. 355 ( 11th Cir. 2009), available at link #267.
6. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1, 27 ( 1976) .
7. Professor Malcolm Salter describes and applies the idea in "Crony Capitalism, American Style: What Are We Talking About Here?" Harvard Business School Research Paper Series No. 15—025 ( Oct. 22, 2014), available at link #268. See also M. Patrick Yingling, "Conventional and Unconventional Corruption," *Duquesne Law Review* 51 ( 2013): 263—320, available at link #269; Doron Navot, "Real Politics and the Concept of Political Corruption," (*forthcoming in Political Studies Review*), available at link #270; Renata E.B. Strause and Daniel P. Tokaji, "Between Access and Influence: Building a Record for the Next Court," *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy* 9 ( 2014): 179—221, available at link #271.

Janine Wadel 从责任追究的角度来阐释腐败的概念, 参见她的著作 *Unaccountable: How Elite Power Brokers Corrupt Our Finances, Freedom, and Security* ( New York: Pegasus, 2014)。

撇开治理问题不谈, Lisa Cosgrove 与 Robert Whitaker 将这一概念应用于批判精神病学, 参见 Robert Whitaker and Lisa Cosgrove, *Psychiatry Under the Influence: Institutional Corruption, Social Injury, and Prescriptions for Reform* ( New York: Palgrave Macmillan, 2015)。

关于“依赖性腐败”的相关评论, 参见 Richard L. Hasen, "Is 'Dependence Corruption' Distinct from a Political Equality Argument for Campaign Finance Reform? A Reply to Professor Lessig," *Election Law Journal* 12 ( 2013): 305—16, available at link #272; Bruce E. Cain, "Is 'Dependence Corruption' the Solution to America's Campaign Finance Problems?" *California Law Review* 102 ( 2014): 37—47, available at link #273。

Yasmin Dawood 也曾在其著作中谈及这一观点, 参见 "Classifying Corruption," *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy* 9 ( 2014): 103—33, available at link #274。

Marie Newhouse 则将这一观点作为信托理论的应用, 参见 "Institutional

- Corruption: A Fiduciary Theory,” *Cornell Journal of Law and Public Policy* 23 (2014): 553—94, available at link #275。
8. See J. Mark Ramseyer and Eric B. Rasmussen, “Skewed Incentives: Paying For Politics as a Japanese Judge,” *Judicature* 83 (2000): 190.
  9. James J. Sample, Charles Hall, and Linda Casey, “The New Politics of Judicial Elections,” *Judicature* 94 (2010): 50, 52.
  10. Alicia Bannon and Lianna Reagan, “New Politics of Judicial Elections 2011—12: 2011—2012 Supreme Court Races Spending Breakdown,” Brennan Center for Justice, Oct. 23, 2012, available at link #276.
  11. Justice Sandra Day O’Connor, “How to Save Our Courts,” *Parade*, Feb. 24, 2008, available at link #277.
  12. *Ibid.* (emphasis added) .
  13. Sample, “Justice for Sale,” A24.
  14. Sample, “Democracy at the Corner,” 749.
  15. David Pozen, James Sample, and Michael Young, “Fair Courts: Setting Recusal Standards,” Brennan Center for Justice (2008), 11, available at link #278.
  16. Sample, “Democracy at the Corner,” 746.
  17. Report of Stanford law student, spring 2009, on file with author.
  18. Stephen J. Ware, “Money, Politics and Judicial Decisions: A Case Study of Arbitration Law in Alabama,” *Capital University Law Review* 30 (2002): 583, 584.
  19. Adam Liptak and Janet Roberts, “Campaign Cash Mirrors a High Court’s Rulings,” *New York Times*, Oct. 1, 2006, A1.
  20. Adam Liptak, “Looking Anew at Campaign Cash and Elected Judges,” *New York Times*, Jan. 29, 2008, A14, available at link #279.
  21. 这一说明并不完全符合史实，因为参议院议员最初均由各州立法机构任命。
  22. Sam Issacharoff 提出的腐败概念与我所描述的依赖性腐败大致相同。他着重强调了“当选官员与利益集团”之间的“庇护关系”。Samuel Issacharoff, “On Political Corruption,” *Harvard Law Review* 124 (2010): 121, 这种关系将导致“政治结果由于财富的不当影响而发生扭曲”(122)。
  23. “Public Citizen Litigation Group,” *Wikipedia*, available at link #280; the case was *Virginia State Pharmacy Board v. Virginia Citizens Consumer Council*, 425 U.S. 748 (1976) .
  24. Post, *Citizens Divided*, Kindle Locations 1038—39.

25. Garrett Epps, *Wrong and Dangerous: Ten Right-Wing Myths About Our Constitution* (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2012), 80—81.
26. *Citizens United v. Fed. Election Comm'n*, 558 U.S. 310, 345—47 (2010).
27. Deborah Hellman, “Defining Corruption and Constitutionalizing Democracy,” *Michigan Law Review* 111 (2013): 1385, 1394.
28. Edwin Meese III, “The Great Debate,” Speech, *The Federalist Society*, Nov. 15, 1985, available at link #281.
29. “原意主义”这一概念本身仍备受争议。我在此引用原意主义者的理论并不意味着我本人认为这一理论不存在任何严重的问题。相反，我只是试图运用原意主义的部分观点来回答宪法解读的保真度这一问题。See Lawrence Lessig, “Understanding Changed Readings: Fidelity and Theory,” *Stanford Law Review* 47 (1995): 395—472; Lawrence Lessig, “Translating Federalism, *United States v. Lopez*,” *Supreme Court Review* 1995 (1995): 125—215; Lawrence Lessig, “Fidelity in Translation,” *Texas Law Review* 71 (1993): 1165—68. 关于自由主义者针对原意主义的辩护，参见 Jack M. Balkin, *Living Originalism* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2011); 关于原意主义在美国司法辩护中的应用，参见 Jack M. Balkin, “Why are Americans Originalist?” in David Schiff and Richard Nobles, eds., *Law, Society and Community: Socio-Legal Essays in Honour of Roger Cotterrell* (Burlington, VT: Ashgate, 2015), 309—26, available at link #282.
30. Zephyr Teachout, *Corruption in America: From Benjamin Franklin’s Snuff Box to Citizens United* (Cambridge, MA: Harvard University Press, Kindle Edition, 2014), Kindle Locations 821—22.
31. *Ibid.*, Kindle Locations 723—24.
32. Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic, 1776—1787* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, Kindle Edition, 1998), 33.
33. Brugman, “Bipartisan Promise,” 31.
34. J. G. A. Pocock, *Virtue, Commerce, and History: Essays on Political Thought and History, Chiefly in the Eighteenth Century* (New York: Cambridge University Press, 1985), 78.
35. 相关内容引自一份递送最高法院的非当事人意见陈述。See Brief for Lawrence Lessig as Amicus Curiae, *McCutcheon v. Fed. Election Comm’n*, 134 S. Ct. 1434 (2014), available at link #283.
36. John Joseph Wallis, “The Concept of Systematic Corruption in American History,” in

Edward L. Glaeser and Claudia Goldin, eds., *Corruption and Reform: Lessons from America's Economic History* (Chicago: University of Chicago Press, 2006), 23, 25.

37. *Speech Now v. Fed. Election Comm'n*, 599 F.3d 686 (2010), available at link #284.

38. Mann 与 Ornstein 也曾描述过类似的动态关系, 参见 Even Worse, Kindle Locations 1276—79。“还有第三个要素。正如一位参议员所说, ‘我们都曾有过类似的经历: 一位说客或一个利益集团的代表来到我的办公室。他 / 她会说, “您知道, Americans for a Better America 当真希望这项修正案能够通过审议。他们比上帝还要富有。我不知道假如不能如愿以偿, 他们还会拿这些钱做什么。但是, 他们绝对有能力花上一大笔钱让那些令他们失望的人为之后悔。”’ 如此, 他们甚至不需要花钱就能获得想要的结果。”

Jack Abramoff 在自传中坦言他也曾使用这种伎俩来游说国会雇员:

一旦我发现某个国会办公室对我们的客户至关重要……我往往会和那个办公室的办公室主任变得熟练起来。几乎在每个国会办公室, 办公室主任都处于权力的核心。没有他 / 她的直接或间接参与, 任何事都难以推动。打过几次交道之后 (通常会一起吃饭或打上几轮高尔夫球), 我就会说出那句充满魔力的话: “从国会卸任之后, 您应该到我的公司来工作……”

假如这位国会雇员有意向离开国会进入游说行业——近 90% 的国会雇员都有此打算, 我便能因此掌控他, 进而掌握他所主管的整个办公室。这一做法没有违反任何规定, 至少目前没有。

参见 Abramoff, *Capitol Punishment*, Kindle Locations 1729—35.

39. Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, “2014 Super PACs: How Many Donors Give?” Available at link #285.

40. 这一发现与蒙大拿州最高法院的研究结论一致, 两者均指出大额资助导致了小额个人资助的减少。 *Western Partnership Inc. v. Attorney General*, 271 P.3d 1, 11 (Mont. 2011), reversed on other grounds by *American Tradition Partnership, Inc. v. Bullock*, 132 S.Ct 2490 (2012) .

41. Martin Gilens, *Affluence and Influence: Economic Inequality and Political Power in America* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2014), 247—48.

42. David Weigel, “In New Hampshire, Lindsey Graham Retools the Straight Talk Express,” *Bloomberg*, Mar. 10, 2015, available at link #286.

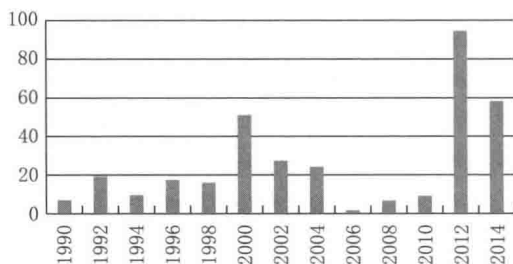
43. Chris Cilliza, “Sheldon Adelson spent \$93 million on the 2012 election. Here’s How,” *Washington Post*, Mar. 25, 2014, available at link #287; Ryan Grim, “Sheldon Adelson: Investigation into His Casinos by Justice Department Is Top

Reason for Backing Romney,” *Huffngton Post*, Sept. 26, 2012, available at link #288.

44. 迄今为止，各类群体对候选人或政治行动委员会资助额度或开支额度的统计均未计算独立企业支出。据一位统计专家所说，原因在于“这一数据微不足道”。2012年，英国智库库 Demos 就独立开支进行了专项调研，将各类资助均纳入统计范畴。据 Adam Lioz 所说，他们“并未发现任何在金额上足以单列的企业外部开支。”参见 2015 年 7 月 1 日的邮件，由作者归档。这项研究中足以单列的最低金额为 440 万美元。
45. 2010 年之前，向国会竞选提供大额资助（100 万美元以上）的个人很少。响应性政治中心在 *OpenSecrets.org* 网站上公布了 2004 年至 2014 年期间每一轮竞选周期内提供大额资助的资助者人数。Center for Responsive Politics, “Top Donors to Outside Spending Groups,” *OpenSecrets.org*, available at link #289.

尽管响应性政治中心并不掌握 2004 年前的数据，因此无法精确地统计相关人数，但基于个人及政治行动委员会与《美国国内税收法》501(c) 条款所规定的免税、非营利慈善机构的独立开支总额，我们能够估算出自 1990 年以来每年捐赠额度在 100 万美元以上的资助者人数的最大限度。Center for Responsive Politics, “Total Outside Spending by Election Cycle, Excluding Party Committees,” *OpenSecrets.org*, available at link #290.

统计结果表如下：



这些结果是基于 1990 年至 2002 年期间的独立开支总额、通信开销及竞选活动成本计算所得。

尽管这些数据不如 2004 年以后的数据那般精确，我们仍能够以此为基础依据两项保守假设计算出 1990 年至 2002 年期间大额资助者人数的最大限度。

首先，我假设每年的独立开支总额均来自个人，而完全不涉及政治行动委员会或免税、非营利慈善机构等其他组织。尽管这一假设显然难以置信，但倘若果真如此，



1990年至2002年期间大额资助者的人数则必定少于上图所示的数据，从而也就验证了我的主张，即只有少数富人提供大额竞选资助。

其次，我假设在独立开支总额均来自个人的前提下，所有个人资助的额度几乎都超过了100万美元。例如，OpenSecrets.org的数据显示1996年竞选周期内的独立开支总额为1790万美元。要计算出资助额度至少在100万美元以上的资助者人数的最大限度，我假设共有17位资助者，每人均捐赠了整整100万美元。这一假设也不太可能实现——即使所有独立开支均来自个人，每位资助者的捐赠额度均为100万美元的可能性也微乎其微。相反，根据2004年以后的数据显示，更有可能的情况是仅有少数资助者提供了100万美元以上的捐赠，其余大多数资助者的捐赠额度则少于100万美元。

现实情况也有别于上述两种假设。事实上，捐赠额度超过100万美元的资助者要远远少于上文所估算的最大限度。

46. Josh Duboff, "Target Issues Apology After Donation to Anti-Gay, Conservative Republican," *New York Magazine*, Aug. 5, 2010, available at link #291; CBSNEWS, "Target Spending Company Money on Candidates," July 27, 2010, available at link #292.
47. *McCutcheon v. Fed. Election Comm'n*, 134 S.Ct 1434, 1442—43 (2014).
48. *McCutcheon*, 134 S.Ct 1434, 1473—75 (2014), Breyer dissenting.
49. See Center for Responsive Politics, *OpenSecrets.org*, "Donor Demographics," available at link #293.
50. See, e.g., Richard A. Posner, *How Judges Think* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2008), 288, describing Justice Oliver Wendell Holmes's "puke" test.
51. *Williams-Yulee v. Florida Bar*, 135 S.Ct. 1656, 1667 (2015), available at link #294.
52. *Yulee* 显然不同意我所提出的竞选活动对公众的影响力有别于其对政府官员的影响力这一主张。上述案例中对竞选活动的限制即对政府官员向公众募集竞选资金的限制。*Yulee* 认为，这一限制之所以合理是因为它有可能削弱公众对司法公正的信任。然而，(从我所主张的视角而言，)这一限制的必要性更是出于这种言论自由可能对法官们产生的影响。
53. Robert G. Kaiser, *So Damn Much Money* (New York: Knopf Doubleday Publishing Group, Kindle Edition, 2009), Kindle Locations 2164—66.
54. *Ibid.*, Kindle Location 2824.
55. Lawrence Lessig, "Democracy in Small States," *Lessig Blog* V2, May 15, 2015, available at link #295.

### 第三部分：非常规的解决方案

1. Issue One 致力于使竞选资助改革成为每一位政治家的核心要务，并因此收集整理了一份相关组织的列表。参见 Issue One, “Organizations,” available at link #296.

### 第十三章 修宪会议

1. See Matt Skurnik, “Partisan Platforms for Constitutional Amendments,” Feb. 15, 2015, available at link #297 (research conducted for this book).
2. 在 Bruce Ackerman 教授看来，这一主张并不适用于美国历史上最重要的宪法修正案。在建国、内战及新政这三次关键性的修宪运动中，党派绝对在后两者中占据了主导地位。我承认，内战修正案的确是一个例外，而新政所发起的改革尽管在某种意义上可以被理解为“宪法改革”且同样意义重大，它们却显然有别于以往对宪法文本的修正。
3. Dan Eggen, “Poll: Large Majority Opposes Supreme Court’s Decision on Campaign Financing,” *Washington Post*, Feb. 17, 2010, available at link #298.
4. “Article V Convention for a Balanced Budget,” Mike Church, *SiriusXM Patriot*, Apr. 27, 2013, available at link #299, linking to Stalin.
5. Gordon S. Wood, *The Creation of the American Republic*, 310. See also Robert G. Natelson, “State Initiation of Constitutional Amendments: A Guide for Lawyers and Legislative Drafters,” The Independence Institute, Apr. 6, 2014, 22, available at link #300. Thomas E. Brennan 法官在宪法第五条中对上述论点进行了全面调研，参见 Article V Amendatory Constitutional Convention: Keeping the Republic in the Twenty-First Century (Lanham, MD: Lexington Books, 2014).
6. Natelson, “A Guide,” 22.
7. “假设在 1808 年前颁发的宪法修正案在任何情况下均不会影响宪法第一条第九章的第一、第四条款；任何人都无法剥夺各州在参议院的平等投票权。”参见 U.S. Const. Art V, sec. 1.
8. Natelson, “A Guide,” 26. 全权代表大会享有不受限制的立法委任权，或至少是界定宽泛的立法委任权。此术语来自国际外交惯例。建国时期，在立法机构缺位的情况下，负责治理政府的州议会就享有全权代表权。然而，宪法并没有授权任何全权代表机构。
9. Natelson, “A Guide,” 28—29. “不同于各州依据自治权而召集的制宪会议，修宪会议召开的依据恰恰是宪法本身。” Ibid., 25. “一场修宪会议的使命只限于为当下所面临的问题提议解决方案。”

10. Russell L. Caplan, *Constitutional Brinkmanship: Amending the Constitution by National Convention* (New York: Oxford University Press, 1988), 27—29, quoting Max Farrand, ed., *The Records of the Federal Convention of 1787*, 4 vols. (New Haven, CT: Yale University Press, rev. ed., 1937), 1: 22, 202—3, 629.
11. *Ibid.*
12. Wood, *The Creation of the American Republic*, 310.
13. Charles M. Roslof, “Should We Fear a ‘Runaway Convention’? Lessons from State Constitutional Conventions,” working paper (May 15, 2015), available at link #301.
14. Natelson, “A Guide,” 27.
15. *Ibid.*
16. *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939).
17. Charles M. Roslof, “Should We Fear a ‘Runaway Convention’? Lessons from State Constitutional Conventions,” working paper (May 15, 2015), available at link #302.
18. Paul J. Weber and Barbara A. Perry, *Unfounded Fears: Myths and Realities of a Constitutional Convention, Contributions in Legal Studies*, 55 (Santa Barbara, CA: Praeger, 1989). 正如他们所主张的，我们应当用现实主义而非律师的视角来看待宪法第五条关于修宪程序的规定。Weber 与 Perry 的著作彻底改变了我对这一规定的看法。对此，我始终心存感激。
19. Akhil Amar 说过一句名言：事实上，只要我们相信批准原宪法的审核程序有效，如今，美国人也同样无需局限于宪法第五条的规定来修订宪法。See Akhil Reed Amar, “The Consent of the Governed: Constitutional Amendment Outside Article V,” *Columbia Law Review* 94 (1994): 457, 457. “我们作为美国公民享有法定的权利来推翻我们的政府、修订我们的宪法，这种权利即便没有在宪法第五条中被明确地列举出来，我们仍能够通过类似于全民公投等多数主义及民粹主义的机制来加以实现。”
20. “倘若分散在足够多的州”，仅需占总人口 4% 的公民“便可否决一项宪法修正案”。Peter Suber, “Population Changes and Constitutional Amendments: Federalism Versus Democracy,” *Michigan Journal of Law Reform* 20 (1987): 409, 412, available at link #303.
21. Stephen D. King, *When the Money Runs Out* (New Haven, CT: Yale University Press, Kindle Edition, 2013), Kindle Location 1347.
22. 这一调查方式由斯坦福大学教授 James S. Fishkin 率先提出。See, e.g., James S. Fishkin, *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy* (New Haven, CT:

Yale University Press, 1995)。关于类似的调查方式，参见 Mark E. Warren, “Two Trust-Based Uses of Minipublics in Democracy,” paper prepared for the American Political Science Association Annual Meeting (Sept. 2009), available at link #304.

议后民意调查与 Cain 描述的改革多元化并不必然冲突。正如他所说，倘若被调查者能够获得充分的信息，这一调查方式便能够很好地平衡直接民主制所固有的弊端。不同于选区重划等其他更加复杂的机制，回答调查问题所需的专业知识水平更适合普通民众。参见 Cain, *Democracy More or Less*, 81—85.

23. 假如直接民主制的构成方式不对，我们甚至不具备这种能力。See Cain, *Democracy More or Less*, 195—97.

## 第十四章 公投政治家

1. See *Republic, Lost*, Chaps. 18, 19.

## 结 论

1. Global Strategy Group, Fund for the Republic—2013 Online Survey (Nov. 27–Dec. 12, 2013), 未发表，由作者存档。《纽约时报》的在线调研发现，85% 的美国人都希望至少能发生“根本性改革”，近半数的被调查者主张“彻底重建”。Nicholas Confessore and Megan Thee-Brenan, “Poll Shows Americans Favor an Overhaul of Campaign Financing,” *New York Times*, June 2, 2015, available at link #305. 84% 的被调查者认为金钱的“影响力过大”。New York Times and CBS News, “A New York Times/CBS News Poll on Money and Politics,” *New York Times*, June 2, 2015, 10, available at link #306. 58% 的被调查者对改革是否会发生持“悲观”态度。
2. Ron Faucheux, “U.S. Voters: Congress Is Selfish About Campaign Finance,” *The Atlantic*, July 16, 2012, available at link #307.
3. *Obergefell v. Hodges*, No. 14—556, slip op., 21 (June 26, 2015) .
4. See e.g., Judith Bessant, *Democracy Bytes: New Media, New Politics and Generational Change* (New York: Palgrave Macmillan, 2014); Clay Shirky, *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations* (New York: Penguin, 2008) . Manuel Castells 希望互联网能够在政治中发挥不同于传统媒体的作用。Manuel Castells, *Communication Power* (Oxford, UK: Oxford University Press, 2011) . 事实的确如此，尽管并非完全符合 Castells (或我) 的预期。关于全球数字行动的档案记录，参见 Digital Activism Research Project, available at link #308。

5. Tom Brokaw, *The Greatest Generation* ( New York: Random House, 1998 ) .

## 后 记

1. Guy-Uriel E. Charles, "Corruption Temptation," *California Law Review* 102 ( 2014 ): 25—36.