

美國競選費用及其限制

張世賢

綱 要

- 一、研究現狀
- 二、競選費用增加情形
- 三、競選費用增加的原因
- 四、競選費用與當選的關係
- 五、競選費用限制的理由
- 六、美國競選費用限制的立法經過
- 七、美國競選費用限制的內容
- 八、美國競選費用限制今昔的比較

民主國家以選舉控制公共政策，使公共政策的制訂符合大眾的意願。如果在選舉期間，候選人投入大批財力助可獲當選，則成爲「財閥政治」(Plutocracy)，而不是民主政治；公共政策之制訂爲財閥所控制，而非由選民所控制。因此，競選活動費用之限制極爲重要，使選舉公平、公正、真正能夠選賢與能；達到選民控制公共政策之目的。本文探討美國競選費用及其限制，競選費用(Election Campaign Finance)一詞，泛指競選活動期間所投入的財力。茲分析如次：

(一)限制的對象：限制的對象不限於候選人。包括有意爭取黨提名，但未被提名做爲候選人的角逐者。候選人在登記或被黨提名做爲候選人之前的競選費用亦在限制之內；其他尚包括捐助人、捐助團體、政黨、政治委員會、或政治團體。

(二)限制的內容：不限於現金的收支，其他可以折合爲金錢的財貨，例如提供點心、飲料、餐點、印刷紙張、工作場所、設備器材；以及勞務，例如設計海報、傳單、拉票、提供策略等等，不論是否計酬，可以折合金錢計算者。

競選費用甚難計算，在還沒有規定公佈賬目之前，競選費用之計算出入甚大。因財力具有「轉移性」，難以具體金額表示；如果捐助現金，花費現金，則較易統計；如果提供財貨及服務，則較難估價。早期研究競選費用者只能及於現金，理由在此。此外，競選費用之證據不易蒐集，其中涉及相關人的隱私、暗盤；且其間錯綜複雜，競選費用與私人生活費、社

交費相互糾葛，不易弄清楚，即具「複雜性」。另一方面，個人財富與個人政治能力亦有相當的密切關係，對於競選費用的限制，只能使人在立足點的平等，而不能硬強使人做齊頭式的平等。因此，研究者亦難劃分何者是競選費用，何者是其費用，在計劃費用甚困難。(註一)

本文分(一)研究現狀、(二)競選費用增加的情形、(三)競選費用增加的原因、(四)競選費用與當選的關係、(五)競選費用限制的理由、(六)美國競選費用限制的立法經過、(七)美國競選費用限制的內容、(八)美國競選費用限制今昔的比較。

壹、研究現狀

我國對於美國競選費用的研究，仍屬草創時期，可以追溯至鄒文海教授的美國「競選費用及法律對它的限制」。(註二)而比較完整有系統的研究則始自謝延庚教授的「美國政黨的競選費用」、「美國競選費用的法律限制」、「美國政黨競選費用的來源」。(註三)最近的有金開鑫先生的「試析美國總統選舉之『公費競選』制度人」、與湯德宗先生的「簡介西德及美國有關競選經費的制度」。(註四)

國內能夠有這樣的成果已相當不易，因爲美國法令經常修改，國內所發表的文章常在發表時既已過時。例如金開鑫及湯德宗的文章各在六十九年五月及十月刊出，但對於一九七九年的美國聯邦競選修正法(Federal Election Campaign Act Amendments of 1979)並未提及。(註五)而謝延庚的前文則引經據典，從許多瑣碎的經費數字交織而成，文字雖每篇不上數萬言，但所費整理分析工夫則甚多，誠屬難能可貴。

在美國，對競選費用限制的研究，六十年代以前約略可分爲四期：(一)一九二〇年代。第一本撰競選費用限制的著作是波洛克(James K. Pollock)的「政黨競選費用」，強調必須對政黨競選費用有所節制，以及競選費用的必須公佈，並且必須將公利、私利分開。(註六)

(二)一九三〇年代及四〇年代。波洛克的另一本著作「外國的金錢與政治」(一九三二)，開拓了另一境界，探討美國以外國家的情形，以作爲借鏡；並把注意力擴大及於政黨以外的政治團體或利益團體。(註七)同年，歐巴烈克(Louise Oueracker)一系列有關競選費用的第一本著作「選舉中的金錢」亦出版。他認爲金錢在民主政治中有其副作用，不應該對競選費用有所限制，不過她主張競選費用應公佈。她這一系列的最後一本著作「總統競選費用」(一九四六)曾對一九三九年、一九四〇年的哈去法(The Hatch Act)中競選費用的規定做了批評。(註八)

(三)一九五〇年代。一九五三年，美國北卡羅來納大學開始有了對於競選費用限制的集體研究。一九六〇年便表現具體成果，即出版了伊亞德(Alexander Hanrd)的巨著「民主的代價」。本書對於選舉中金錢和非金錢的因素有詳細的分析。對競選捐助情形亦有透澈的探討。(註九)一九五八年，另一個集體研究在普林斯頓大學成立，即由亞力山大(Herlert