

「水門事件」(The Watergate Affair)

一九七二年為美國總統選舉年，民主共和二黨均很早即開始籌劃競選事宜。該年六月十七日凌晨二時三十分左右，位於華府水門旅館之民主黨全國總部，突遭七名後被稱作「鉛管匠」(Plumbers)之侵入，但彼等即刻被民主黨總部之安全人員擒獲。在檢察官以非法侵入他人建築物及其他有關罪名起訴後，彼等均各自認罪或被判為有罪。然此水門事件顯然對於十一月初之大選結果並無若何重大影響，蓋大選時水門事件幕後之詳情及其與白宮之牽連均非外人所知也。直至去年(一九七三)春天，水門事件之內情始逐漸明朗化。由於新聞界報導白宮及中央情報局均可能與此案有所牽連，以及外界之各種傳言，聯邦參議院乃於一九七三年二月七日，組成了「水門事件特別調查委員會」調查真相。以作為以後立法之參考。(註一)在該委員會成立一個半月後(三月二十三日)，案情有了重大的發展。上述七名業已判刑之七名「鉛管匠」之一的麥柯先生(James W. Mc Cord)發表了一封公開信，聲稱除他們七人外，尚有別人牽涉於此案；上次審判中有人曾作偽證；以及有人曾施壓力要被告認罪，以使案子早日結束，免得檢方予以深究。此信一經公開，輿論譁然，自此關心此案之人與日俱增，新聞界對其之報導亦愈加詳盡，但至今日為止仍未能知曉尼克森總統是否曾企圖掩飾此案。水門事件於一九七二年六月發生時，原本只是一件非法探測他黨有關競選方面情事的案子，豈知自一九七三年春天以來，所牽引出來的問題愈來愈多；諸如中央情報局在美國本土之活動有違法律；「出賣」大使職位給捐贈尼克森總統大筆競選費用之人；美國國際電話報公司被司法部提出壟斷之控訴，突於該公司答應捐贈一大筆錢後，獲得「合理」的解決；牛乳業於答允捐獻二百萬美元助選，其漲價即獲得政府之同意，金融家范士哥(Robert Vesco)於捐贈美金二十萬元後，美國證券委員會對其在國外證券交易之調查即行終止；及尼克森總統是否有掩飾案情，湮滅證據之嫌等。本短文所擬探討者，僅限於競選費用問題及其對民主政治發展之影響。

二、競選費用何其高？

美國自立國後，因領土擴大，人口增加，競選費用當然也隨著增加。自無線電發明後，候選人利用無線電競選的不少，但購買廣播電台的時間並不很貴，大多數候選人都還能支付得起。但自電視發明後，情形就大不相同。就聯邦(總統、副總統、國會參眾議員)或州長選舉言，除非候選人本人或其家屬非常富有，要一人獨自負擔購買電視時間似不可能，例如在一九六九年以前，購買半個小時全國性電視網的時間，即須美金十萬元。(註二)現在價錢當然更高。買電視時間從事競選活動，是使競選經費大為增加之主要原因之一；另一主要原因因為候選人或政黨均欲利用公共關係公司或行號(Public Relations Firms)所提供之服務——宣傳該候選人政見之卓越及其個人之能力、美德、爭取選票，使其當選，此種

尼克森認為不會受彈劾 表示將堅守職位

【本報訊】尼克森總統在華府水門旅館被刺後，他仍堅守職位，並表示將堅守職位。他並表示，他不會受彈劾。他並表示，他不會受彈劾。他並表示，他不會受彈劾。

尼克森建議 改革美競選

【本報訊】尼克森總統在華府水門旅館被刺後，他仍堅守職位，並表示將堅守職位。他並表示，他不會受彈劾。他並表示，他不會受彈劾。他並表示，他不會受彈劾。

沙嫌改時 檢察回進行調查

【本報訊】沙嫌改時，檢察回進行調查。沙嫌改時，檢察回進行調查。沙嫌改時，檢察回進行調查。

Awaiting the Next Resol

...is the time of the aftershock. ...the time of the aftershock. ...the time of the aftershock.

由水門事件談 美國之競選費用與 民主之發展

莊岳

Republican Revolt Over Watergate
Who's in the Watergate
Investigations

管制競選財務之聯邦法律

三、一九七二年前

服務收費亦極為可觀；另一使競選費用增加之原因，則與選舉制度本身有關。在美國每次選舉，候選人通常須競選二次，第一次是為爭取黨的提名（即初選 Primary Election），第二次為正式的官方選舉。初選與正式選舉的時間相隔甚長。候選人在爭取到黨的提名後，無不全力以赴，欲贏得正式之選舉，因此在這段時間內之費用亦大。因選舉費用年年增加（註三），對候選人的壓力甚大，他們為了籌錢，往往在未當選前就已將其職權「抵押」掉了。為了防止此種弊病，聯邦政府（以及各州政府）曾通過多種法律，限制政黨組織或候選人在競選時，所能開支之最高額。各個個人可捐獻之最高額，以及其他有關各種規定。此等法律均有漏洞，是以無法有效地限制候選人之開支及各個個人之捐贈。

在一九七二年「聯邦競選法」(Federal Election Campaign Act of 1971)生效以前(註四)，管制競選費用及捐贈之聯邦法律概要如左：

- (1) 誰不得捐獻：所有公司和工會，不得對競爭聯邦職位之候選人或支持他們的政治團體作任何捐獻(註五)；聯邦政府官員亦不得被強迫捐獻(註六)。
- (2) 可捐多少：每個人對各個候選人或政治組織之捐獻，每年不得超過五千元(註七)。
- (3) 候選人競選開支限額：就參眾議員候選人言，他們的競選費用分別不得超過美金一萬元及二千五百元；但亦可採用另一方法計算，即以上次大選時，投給競選各該職位所有候選人的選票數為準，原則上對上次每一張選票，這次即可開支三分美金，但是參議員候選人開支總額，仍然不能超過二萬五千元，眾議員不得超過五千元(註八)；對於總統候選人之競選開支限額，法律並無直接規定。

之開支，不得超過三百萬美金(註九)。

(4) 捐獻及開支之報備：在某種情況下，任何政治組織，如果為了要影響聯邦選舉，而在兩州以上的地方收受捐款或為候選人作競選費用之支出，它必須向國會所有捐款在一百元以上者，及被支付在十元以上者之姓名，以及收受捐款及所作開支之總額。

上述諸法律規定並非十分嚴謹，很多人均可輕而易舉的逃過各種法律的限制。例如公司及工會本身，雖不得捐獻，但法律並不禁止公司職員之捐獻，公司儘可利用種種會計上的技巧，以高級職員自己的名義捐獻，而實際上則由公司支付；法律亦禁止工會會員自動自發的捐獻，工會亦可「教育活動」之名義，捐出經費從事幫助其所支持之候選人的活動(註十)。每人每年只可捐給各個候選人或政治組織五千元之限制更易逃避，蓋富有而願意捐獻者，儘可要其家中每一成員各捐五千元於同一人或各捐五千元於數個人。因法律所限制者僅為每一個人對每一個候選人之捐獻，每年不得超過五千元也。尤有甚者，富有者人仕可將捐款先移送親朋，然後再要各親朋以自己各人名義，捐交其指定之候選人或政治團體。候選人所可開支之法定競選費用太為偏低，例如按規定競選參議員者，開支最多不得超過二萬五千元，事實上在大州如紐約，加里福尼亞之參議員競選，其費用均上百萬元之譜，然如此花費亦不一定違法。蓋法院解釋謂，僅在官方正式選舉適用上述之最高額規定，即用於初選之費用不計焉。事實上各候選人用於初選之費用，尤其是總統初選，不見得較正式選舉為低。同時如政治組織替候選人支出之費用，未得該候選人同意或未為其所知者，亦不計焉。候選人大可利用此種漏洞，蓋知與不知其難證明也。對競選總統之開支，雖有每一政治團體或組織，不得超過三百萬元之限制，但是法律並未規定每一總統候選人，可以有多少個政治團體或組織為其助選。所以競選總統的費用等於沒有限制。法律雖然規定在某種情形下，候選人或政治團體須向國會報備收受捐款及所作開支之情形，但按時報備者不多，作完整之報備者更少；因為沒有認真的執行，這方面的法律形同虛設。

四、一九七二年生效之「聯邦競選法」

每年國會中所提出的選舉改革方案為數不少，但能被上下兩院通過，而由總統簽署成為法律的寥寥無幾。在一九七二年四月七日生效之「聯邦競選法」，有人稱此乃美國歷史上第一個真正管制競選的法律(註十一)。該法主要內容如下：

競選聯邦職位的候選人，以電視、無線電、報章雜誌、廣告牌以及電話做廣告的費用，不得超過每一投票者一角美金之比例(例如選民有三十萬，則候選人用於上述之各種廣告費之總數，不得超過三萬元)。其中用於無線電、電視之廣告費，不得超過上述最高額百分之六十；候選人與政治組織，必須向國會報告每一個捐款或貸款在一百元以上者之姓名與地址，所有候選人被支付在一百元以上者亦同，為防止富有之候選人對自己的競選大用其錢，該法規定，候選人自己或其家屬對其之捐款，在競選總統或副總統時，不得超過五萬元，在競選參議員時，不得超過三萬元，在競選眾議員時，不得超過二萬五千元；該法亦同時廢止了一九二五年的 Corrupt Practices Act——亦即取銷了參眾議員候選人競選費用最高額之限制。由上可知此法律之特色，乃在(1)限制廣告費用(2)並不真正限制候選人可以花費的最高額，但仍然限制各個個人可捐贈之最高額(3)加強報備者核功能，目的在使老百姓知道那位選舉人用了多少錢，錢是從那兒來的。然而仍有很多漏洞，此法亦未能堵塞，諸如郵票、電腦時間之捐贈及其他服務之提供，不用向國會報備；法律對有人以現鈔捐獻者，沒有有效方法可以考核，此種捐贈如果當事人不報，外人很難知道。