

試析美國總統選舉之「公費競選」制度

金開鑫

競選脫離不了金錢，尤其是近卅年來，廣播電視、噴氣飛機、公共關係、民意測驗等費用昂貴的新科技廣泛使用於競選活動之後，競選費用更是有驚人的膨脹。一九五二年電視首次用於美國總統選舉，當年民主、共和兩黨用於爭取白宮寶座的經費估計為一千九百四十二萬美元左右；「美國新聞與世界報導」估計今年總統選舉可能會花費二億二千五百萬美元，幾乎是卅年前的十二倍^①，不可不謂驚人。當然競選費用的增加與通貨膨脹、選民增加、政黨解體、無黨派選民增加、在同一選舉中同一選民選舉不同黨籍人士擔任不同公職 (Ticket splitting)、昂貴科技的使用、對於政治問題之激烈辯論、社會的富足，以及募款技巧的改進等等，都有直接關係^②。並且競選費用完全依賴於私人與團體之捐獻。私人對於公職候選人提供經濟援助，動機相當複雜：

在一九七六年美國總統選舉之前，競選費用完全依賴於私人與團體之捐獻。私人對於公職候選人提供經濟援助，動機相當複雜：也許是與候選人有私人情感，也許是熱心公益，也許是受到上司的壓力，也許是期望某種象徵性的報酬（如被邀至白宮進餐，獲得總統簽名照片，受任某種榮譽職位等），也許是爲了要反對候選人的競爭對手。利益團體作政治捐獻當然是協助支持他們利益的候選人當選，以保障其利益。這種制度行之有年，當然也爲政治改革家所詬病，然而掌握立法大權之國會議員大體贊同這種制度，許多改革方案均在國會遭致擱置。一九六八年在芝加哥舉行之民主黨全國代表大會提名總統候選人，會場一片混亂，提名人選係未參加各州初選之韓福瑞 (Hubert Humphrey)，場外反戰學生與鎮暴警察發生嚴重流血衝突，政黨給予人民不够民主、不够公開、不够公正之印象，改革總統提名制度的要求與意願十分高漲。一九七二年「選舉尼克遜總統連任委員會，募集巨額捐款，其來源多爲富商巨賈，與承包政府合同的大企業與利益團體。而在使用方面頗多不道德與不名譽情事，且以大使職位酬

註① 一九五二年數字根據「公民研究基金會」之估計，見 *Politics in America 1945-1968*, 3rd. Edition, (Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc.), May 1969, p. 114. 一九八〇年之估計數字見 *U. S. News And World Report*, March 31, 1980, p. 34。

註② 見 Stephen Hess, *The Presidential Campaign*, Revised Edition (Washington D. C.: The Brookings Institution, 1978, p. 107.

註③ 舉例來說，評論家 Tom Wicker 認爲：就美國選民對政治問題之缺乏了解，對主要政治人物缺乏認識，及選舉的投票率之低等現象而論，美國當多花些錢在政治與政治教育上。"Foreword" by Tom Wicker, in Herbert E. Alexander, *Money in Politics* (Public Affairs Press), 1972, p. VII.

庸巨額捐款者，經「水門事件」之審訊而揭露，全國譁然，為尼克遜總統被迫辭職的原因之一。

國會於一九七四年制定「聯邦競選法」(The Federal Election Campaign Act)，首創公費選舉制度，同時也對政治捐獻與競選花費作了嚴格之限制，於一九七六年總統選舉首度實施。競選有如運動，規則之改變，自然導致競爭者策略的改變。本文旨在分析一九七四年後有關競選經費規定的改變，對政治行為之影響。惟該法施行期間尚短，恐難歸納出若干通則。然而無可懷疑地，舉辦總統初選的州大量增加^④，改採比例代表制(Proportional representation)分配大會代表名額^⑤，及競選法之實施，對於美國總統遴選(Presidential selection)制度的本質有着重大的影響。

一、聯邦競選法緣起

美國處理競選費用捐獻與花費的基本原則是報備與公開流傳(disclosure and publicity)，其理論的基礎為：公眾有權了解候選人競選經費的來源，一旦發現捐款方式與花費有重大弊端，候選人將遭致捐款來源斷絕或觸怒選民的危險，兩者均不利於舞弊之候選人，當為理性候選人所不為^⑥。

紐約州首先於一八九〇年立法要求候選人報告其競選經費之來源。各州競起效法，到一九六八年計有四十三州有類似法律。然而因為分權制度關係，各州之規定差異頗大：有三十二州規定候選人與競選委員會均需申報，另外十二州只要求候選人申報即可，有四個州只需要申報初選之經費來源，只有十七個州要求在初選及普選日之前提出申報，因之，報備與公開流傳的阻嚇作用不大，並且只有少數的州對違法行為有重罰的規定，而實際因違法起訴者更少，加上法律條文漏洞頗多，更難對犯法者繩之以法。以麻省為例，該州於一九六二年制定一項極「嚴」的法律，規定每一候選人之競選委員會不得超過三個，每一競選委員會必須有銀行帳戶，銀行必須對該戶的每筆金錢轉移提出報告，列舉美金廿五元以上的付款者(或收款者)的姓名與地址。然而這個「嚴」法並非如預期有效。該年愛華德·甘迺迪競選參議員，他所提報的初選競選經費是十萬零兩百九十二元四角五分美元，然而據報紙就他的競選人及電視支付等估計，他的花費不在一百萬美元之下^⑦。

聯邦政府於一九一〇年，制定「聯邦舞弊法」(The Federal Corrupt Practices Act)，一九一一年與一九二五年兩度

註④ 一九六八年全美國只有十七個總統初選，一九七二年增為二十三個，一九七六年增為三十個，本年共有卅七個總統初選。初選代表佔全國代表大會代表總額的份量亦由一九六八年之不足百分之四十，增為本年的四分之三左右。

註⑤ 各州初選本採「勝者囊括全部代表名額制」(winner-take-all)，比例代表制目的在使競爭者所得代表名額能反映其所得之大眾票額(Popular vote)，民主黨規定各州採用此制，僅伊利諾與西維吉尼亞兩州為例外。共和黨則採改良之「勝者囊括全部名額制」。

註⑥ 見 Louis W. Koenig, *The Chief Executive, Third Edition*, (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.), 1975, p. 52-53。

註⑦ 參見 Louis W. Koenig, *The Chief Executive, Third Edition*, (New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc.), 1975, p. 52-53。

修正。該法案的漏洞也是不少。舉例來說，該法並未要求申報總統初選的捐獻與花費，因之大企業、工會、政黨及個人可視需要與愛好盡力捐獻，競爭總統候選人提名者與總統候選人亦可以自由募集巨額競選經費，自由使用所接受之捐款。雖然各方提議改革方案甚多，國會對之並不熱衷，往往胎死腹中^⑧。

在六十年代末期強烈的政治改革要求之下，國會於一九七一年制定「聯邦競選法」(The Federal Election Campaign Act)，彌補「聯邦舞弊法」之不足。新法規定凡是接受每筆百元美金以上的捐款，及每筆百元美金以上之開支，均需提出報告；並且限制每一候選人使用在廣播、電視、報紙、雜誌等大衆傳播工具上的宣傳經費，不得超過選區選民每人美金一角的總額。這個法案忽略了競選者籌款能力的不均，及捐款大戶的影響力^⑨。同時，這個法案也嚴重違反憲法第一修正案的精神，換言之，它在有言論表達之前即受政府干預之嫌；所以，一九七三年地方法院宣告其爲違憲，而一九七二年尼克遜競選連任的弊端，也足證其不足^⑩。

爲了減低巨商富賈及利益團體的金錢力量對選舉的影響，一九七一年的稅收法(The Revenue Act of 1971)，給予捐助競選經費者聯邦所得稅優待，以鼓勵小額捐款者；同時也首創「公費競選」制度，規定於一九七六年總統選舉時開始實施。

二、一九七四年修正案

對於政治改革者來說，金錢幾乎是萬惡之首，不當的捐獻與使用競選經費，威脅到民主政府的健全。公衆利益遊說團體公益(Common Cause)的負責人前聯邦政府福利、教育與衛生部長加迪納(John Gardner)，曾於一九七三年在參院商業委員會交通小組作證稱：「我們的政治制度中，沒有任何其他東西比我們的競選募款制度，製造了更多的傷害、腐敗、以及民衆的疏離感與對政治制度缺乏信任^⑪」。

一九七四年十月國會兩院通過「聯邦競選法修正案」(The Federal Election Campaign Act Amendments)，十月十五日經福特總統簽署成爲法律。這個法案在實質上只是個管理競選經費的法律，對於選舉的其他方面如選民登記、候選人資格、提名制度、競選活動等均付闕如，得依各州、各黨，及有關之聯邦法律規定辦理。一九七四年的「聯邦競選法修正案」的重點有

註⑦ 見前引 *Politics in America 1945-1968*, p. 110.

註⑧ 同註⑦·一二頁—一五頁。

註⑨ 同註⑦·五二頁。

註⑩ 考慮一九七四年該法修正案時，「水門事件」不斷受到國會重視。

下面四個方面：

(一)對捐獻與用費的限制。在捐獻方面，任何個人對於任何候選人在一次競爭聯邦公職的選舉中，最高捐獻不得超過一千元，每年任何個人對全部候選人之捐獻不得超過二萬五千元。任何候選人不得無限制使用個人錢財競選。政治委員會^②對任何一位候選人在一次競爭聯邦公職的選舉中之捐獻以五千元為限。

在開支方面，競爭總統候選人提名者在提名之爭中其花費不得超過一千萬美元，得到政黨提名後在大選中之花費不得超過二千萬美元。政黨對於所屬聯邦公職候選人之經費補助，亦有限制。

(二)規定競選經費的收支向聯邦選舉委員會報備。每一政治委員會要向聯邦選舉委員會註冊，並應詳細紀錄捐獻與開支賬目。捐獻十元以上者必須記錄姓名，捐款百元以上者除姓名外還要登記職業及就業處所。政治委員會必須每季將財政收支詳情向聯邦選舉委員會報備。對於個人在捐獻給政治委員會或候選人以外與競選有關之捐獻與開支，亦需報備。所有報備之財務活動資料可供公眾檢閱與抄錄。

(三)公費競選。本法案對於總統選舉之三個階段——初選，黨的提名大會，與大選，均提供聯邦經費支助。參加總統初選者，其所得每一份個人捐獻均可獲得聯邦之配合款，但配合款之最高額以二百五十元為限。同時，領取聯邦配合款者必須首先按下列方式募得美金十萬元：(1)捐獻者必須散佈在卅州以上；(2)每州之個人捐獻不得少於五千元；(3)此五千元必須由美金二百五十元或不滿此數額之個人捐獻累積而成。候選人之初選費用不得超過美金一千萬元。

在大選中，主要政黨之候選人^③，可得聯邦全部兩千萬美元之競選經費，不必再向私人與團體籌募。小黨之候選人可得之聯邦補助，按該黨在下次選舉中得票比例發給，其比率以主要政黨得票平均百分比為標準^④。若小黨在本次選舉中表現優異，則於事後按比率核實補發競選經費。新黨之候選人若遵守二千萬美元限額競選費用之規定，且得票在百分之五以上者，可於選舉完畢後，按比例獲得補助。

主要政黨之提名大會可獲聯邦政府二百萬美元之補助，小黨與新黨亦按上述標準獲得補助。惟舉行提名大會之經費不得用於協助任何候選人或代表。

註① *1976 Annual Survey of American Law*, (New York: New York University School of Law), 1977, p. 651, note. 15.

註② 就捐款目的而言，政治委員會必須符合(一)至少要在選舉前半年登記立案；(二)至少要接受五十位以上個人之捐款；(三)至少要對五位聯邦公職候選人提供捐款。

註③ 該法案規定三種政黨，其定義如下：(一)主要政黨 (major parties) 指其候選人在上次大選中得票佔總投票額超過百分之廿五者；(二)小黨 (minor party) 指其候選人在上次大選中得票在百分之五至百分之廿五之間者；(三)新黨泛指其他政黨。

註④ 舉例來說，假如上次選舉中兩個主要政黨分別得票百分之五十及百分之卅，其平均得票率為百分之四十，假如第三黨得票百分之廿，則兩個主要黨本次候選人分別獲得二千萬美元競選經費，第三黨候選人可獲一千萬美元。

四組織聯邦選舉委員會 (Federal Election Commission)。該法案規定為辦理選舉監督事宜，聯邦政府組織超黨派及獨立於行政與立法部門之外的聯邦選舉委員會，設委員為八人，其中除參議院秘書長 (Secretary of the Senate) 及眾議員秘書長 (the Clerk of the House) 為當然委員而無投票權外，其餘有投票權之六位委員任命方式如下：二人由參院臨時議長根據該院多數黨與少數領袖之推薦而任命；二人由眾院議長根據該院多數黨與少數黨領袖之推薦任命；二人由總統任命。同時規定任何政黨不得有三人以上之要員。全部六人必經參院同意後任命之。該會權限頗為寬廣：調查涉嫌違法案案件，強制執行該法條款，核發聯邦配合款，制定實施細則，收集與發佈資料。

三、司法干預與一九七六年修正案

一九七四年之修正案通過實施後，立遭多方批評，指出其精神違憲，限制了憲法第一修正案所賦予人民之言論與結社自由，同時也指出其不利於小黨與知名度不高之競選者。批評者既有保守派參議員巴克萊 (James L. Buckley)，也有自由派參議員麥加錫 (Eugene McCarthy)^⑤。巴克萊且告到法院，整個法案受到挑戰。

最高法院於一九七六年一月卅日作成判決：

(一)關於捐獻與花費部份，最高法院認為金錢與言論有密切關係，限制政治開支直接約束了政治溝通與結社。防止候選人依賴大戶捐獻，可經由限制捐獻額而充分達到目的。因而，最高法院對該法案限制國會議員競選費用總額、個人與利益團體之獨立開支以及候選人使用自己金錢開支於競選活動，均判為違憲。不過競選總統職位者如自願接受公費，便應接受競選費用之限制；如果一位競選者不接受聯邦政府之競選費用，則可無限制使用本身財產，或以合法方式募來之競選費用。最高法院支持對選舉捐獻數額加以限制，因為此種捐獻可視為對候選人支持之表現，捐獻數額之大小並不能增減表達政治意見之份量。

(二)關於規定競選經費之開支必須向聯邦選舉委員會報備部分，最高法院認為該條款之設計旨在保護重要國家制度之健全，加以支持。

(三)關於「公費選舉」部分，最高法院未接受原告對該法案挑戰所提之理由，認為(1)國會有關調節聯邦選舉；(2)該法亦未對小黨與新黨不公，因為小黨與新黨可以自由使用私人與團體捐獻之競選經費，因之其競選之效能不決定於其是否受到聯邦政府補貼，而決定於其募款能力；(3)公費選舉不但未削減憲法第一修正案之言論自由條款，而且此項經費可以用來促進與擴大在選舉過程

註⑤ Eugene J. McCarthy, "Campaign Dollars and Sense," in David C. Saffell (ed.) *American Government: Reform in the Post-Watergate Era*, (Cambridge, Mass.: Winthrop Publishers, Inc.,) 1976, pp. 56-62.

中之討論與參與，有助於言論自由。

(四)關於聯邦選舉委員會組織方面，最高法院法官一致同意原告指控，其任命方式有違憲法規定之分權原則。國會直接任命該委員會之成員為侵犯行政權之舉。最高法院認為該會之權責可分三大類——收集與公佈資料、執行該法、訂定規則。因為該委員會三分之二成員由國會任命，其權限自不得超過國會，只能行使由國會轉授之收集資料之權。訂定規則與執法之權原屬行政部門，只有總統依憲法條款任命之委員會，才有制定規則與執法之權責。

當時正值一九七六年總統選戰開始之際，最高法院之判決使得當時之選舉委員會非法，三月廿二日後不能繼續撥款給申請聯邦配合款之總統初選者。國會兩院被迫於二月着手修正一九七四年之法案，使其合乎最高法院之要求，以免違憲。福特總統本來希望國會只重訂有關選舉委員會組織之條款，然而工會堅持要在法案中限制企業公司所組織之政治行動委員會（Political action committee）之募款能力。共和黨反對此類反商業之條款^⑥，但是無能為力，因為民主黨握有抵制共和黨議員阻撓議事（filibuster）戰略與總統否決之票數。最後兩黨領袖達成協議，允許政治行動委員會可以每年兩次向其雇員籌募競選經費，惟必須以郵寄方式進行，且捐獻者必須隱名。新法案對於不接受聯邦競選經費者之競選花費之限制也予以取消。福特總統對於新法案中國會對選舉委員會所定規章保留否決權的規定，表示對其是否合乎憲法精神有所保留。共和黨競選者雷根、商業利益團體（business lobbyists）以及保守主義份子都對他施加壓力，促使他否決新方案；然而五月十一日他會見共和黨之國會領袖，並在他們的敦促之下簽署成為法案，以免遭致剝削政敵競選經費之批評。五月廿一日，新的選舉委員會完成總統任命，參議員同意的法定程序，改組成立，公費競選終告實施。一九七六年的新法案與總統選舉關係重大者如：

(一)關於限制捐獻與花費數額部分：(1)取消最高法院判決違憲部分。(2)個人對候選人之捐獻維持在一千美元限額之內，但對政治委員會捐獻限額增為五千元，對全國性政黨之捐獻限額定為二萬美元，惟其總額仍為每年二萬五千元。(3)政治行動委員會對候選人之捐獻維持在五千元以內，但可對全國性政黨每次選舉捐獻美金一萬五千元。(4)限制公司組織之政治行動委員會只能向其股東、經理與行政人員及其家屬募款；工會組織之政治行動委員會只能向其會員與家屬募款；惟公司與工會組織之行動委員會可一年二次經由郵寄方式向全體員工募集競選經費。捐獻以無記名方式行之，即由獨立第三者登記收款，然後將所收之金額轉交該委員會。(5)限制公司與工會之政治行動委員會擴散，規定每一公司或工會之政治行動委員會只能有一個，可對候選人作五千元之捐獻。

(二)關於競選經費報備方面：因為最高法院支持本法案在此一方面之規定，一九七六年修正案在此一方面變更不大。(1)本來私人捐獻十元美金以上必須報備的限制提高到美金一百元。(2)所有政治廣告必須註明是候選人支持者或是獨立行為。如係獨立者則

註⑥ Current American Government, Fall 1976, (Washington D. C.: Congressional Quarterly Inc.), 1976, p. 23.

需註明製作或出資單位或個人之姓名，以便選民鑑別。(3)公司與工會之政治行動委員會為支持或反對某一候選人，而對股東或會員所作之政治通訊，其花費在二千元以上者，必須向聯邦競選委員會報備。

(三)關於公費競選部分：(1)聯邦競選基金由付稅者在聯邦所得稅退款中指定美金一元為基金，當其用完后^⑥，國會不得撥款充之。(2)接受「公費競選」者，必須遵守其本人及其家屬財產使用於競選者不得超過美金五萬元以上之規定。不接受「公費競選」者，花費不受限制。(3)候選人在一州以上不積極競選者，停止其聯邦配合款，未用完之配合款必須繳還聯邦選舉委員會。(4)在初選中，競選者若在兩州連續得票不滿百分之十者，停止撥付聯邦配合款，但是該候選人在其後之某次初選中得票在百分之廿以上者，可恢復撥付聯邦配合款。

(四)關於聯邦選舉委員會組織部分：(1)聯邦選舉委員會以參院秘書長、衆院秘書長為當然委員，無投票權，其餘委員六人，由總統提名經參院同意後任命之。任何政黨不得在該委員會有三名以上之委員。該委員會之委員不得另有兼職。(2)該委員會所訂之規則與發表之意見 (advisory opinions)，需有委員四位投票贊成，始能為之。(3)國會有權檢討該委員會所訂之規則與意見，並有權否決其中任何條款。(4)對於該委員會執法程序作諸多細節變更，其最重要者為有關採用調解方式 (Conciliation) 與處理選舉糾紛之規定，以及禁止根據匿名檢舉而調查違反該法案之案件。

一九七九年國會兩院對該法再作部分調整，以減少報表作業，加重政黨作用及鼓勵基層之自願的助選活動。舉例來說：本來候選人在兩年競選期間要向聯邦選舉委員會遞送二十四種報表，按新法只要九種就够了；允許州與地方的黨組織無限制地為聯邦公職候選人購置傳單等宣傳品，協助選民登記及赴投票所投票等工作^⑦。

由於通貨膨脹的影響，今年爭取總統提名者，如果自願接受聯邦競選經費補助，且合乎規定標準，在爭取提名上可以花費一千四百七十二萬美元，另加百分之廿 (二百九十四萬元) 的募款費用，及不受定額限制的法律與會計費用；在理論上可以獲得聯邦配合款七百三十六萬美元。一旦獲得兩黨提名則可獲得聯邦政府二千九百四十萬美元之經費，如果接受此筆款項，花費亦當在此數額之內 (法律與會計費用除外，可由募款來使用)。再則兩黨亦可向聯邦政府領取三百萬左右之提名大會經費，且可勸募四百萬左右為其候選人在大選中爭取勝利。

註⑥ 此種可能性甚少。據統計：截止一九七六年八月一日該基金累積約九千五百萬美元，該年總統選舉該基金補助初選候選人約二千三百九十萬美元，補助兩大黨提名大會及總統大選經費四千八百萬四千美元，結餘二千三百零九萬六千美元。同註⑦，頁六七八。又據「國會季刊」，「每週報導」透露：截止一九七九年九月初，該基金已累積約一億三千五百萬美元，可供本年總統選舉使用。見 *CQ Weekly Report*, Oct. 6, 1979, p. 2229。

註⑦ 詳見 "Congress Fine Tunes Campaign Law." *CQ Weekly Report*, Jan. 5, 1980, pp. 31-33。

四、對總統選舉之影響

該法案自一九七六年實施以來，使總統選舉的性質有了基本的改變，其對選戰之重大影響，有如下數端：

(一) 該法案明顯地遏止了競選費用的膨脹。根據政治學者亞歷山大教授 (Herbert E. Alexander) 的研究，一九六八年用於總統初選與大選之經費為九千一百萬美元，一九七二年為一億三千八百萬美元，一九七六年為一億六千萬美元。一九七二年比一九六八年增加了四千七百萬美元，增加率超過百分之五一；一九七六年比一九七二年只增加了二千二百萬美元，增加率不足百分之十六。事實上，一九七六年用於總統大選的費用比一九七二年的還要少^⑨。另外公民研究基金會 (Citizens' Research Foundation) 對一九一一年到一九六八年間總統選舉競選費用研究，也顯示了競選費用增加的趨勢，在十五次選舉中，競選費用增加的有十次，增加最快的是在一九三六年 (增加率為百分之二七四)，減少者有四次，平均增加率為百分之三七^⑩。茲根據該項研究，將一九一一年至一九六八年間競選費用之增減情況表列於次：

年 度	金 額	增 (減) 額	增 (減) 率
一九一一年	二八八		
一九一二年	四七三	(+) 一八五	(+)
一九一三年	六八九	(+) 二一六	(+)
一九一四年	五三七	(-) 一五二	(-)
一九一五年	一一六〇	(+) 六二二	(+)
一九一六年	五一五	(-) 六四五	(-)
一九一七年	一四二二	(+) 八九七	(+)
一九一八年	二六九二	(+) 一二八〇	(+)
一九一九年	二六一九	(-) 七三	(-)
一九二〇年	八七七	(-) 一七四二	(-)
一九二一年	一九四二	(+) 一〇六五	(+)

(單位：一萬美元)

註⑨ Herbert E. Alexander, *Financing the 1976 Election*, 引自 *CQ Weekly Report*, Oct. 6, 1979, p. 2227.

註⑩ 同註⑨，一一四頁。

一九五六		二一五二	(+)	二二〇	(+)	一一
一九六〇		二七二〇	(+)	五六八	(+)	二六
一九六四		三八〇七	(+)	一〇八七	(+)	四〇
一九六八		五六四〇	(+)	一八三三	(+)	四八

(C)降低了富人與利益團體在選戰中的份量。由於聯邦競選法案提倡公費選舉，限制捐款與捐獻，富人與利益團體以其金錢勢力換取政治影響力的可能性大為減低，再也不可能有了芝加哥保險大王一舉捐款五十萬美元給尼克遜競選連任的事件發生了。一九七六年總統初選的費用百分之三十六，大選的百分之九十五均來自聯邦政府。一九七六年的主要總統競選者如卡特、福特及雷根，均接受聯邦的公費競選措施。在本年初選之競爭者中，只有前德州州長康納利選擇自費競選。

利益團體用捐獻來影響選戰的能力也大為削弱，其原因在於兩方面。一方面利益團體募款能力與捐款數額受到嚴格限制，另一方面接受公費競選者在大選中不必接受利益團體的捐獻，在初選中利益團體的捐獻得不到聯邦配合款的補助。一九七六年卡特用於初選的經費只有百分之二為利益團體所組之政治行動委員會所捐助。「紐約時報」社論稱，卡特既無義務任命捐款大戶為大使，更不必給予任何企業特別優待，以報答其在競選時之拔刀相助。雖然利益團體所組之政治行動委員會由一九七六年之七二二個增加為今年的二千個^②，據「國會季刊每週報導」之統計，截至一九七九年六月底止，爭取一九八〇年兩黨總統提名的競爭者，包括選擇自費競選之康納利在內，其所募競選經費的百分之九十六點三，為不超過一千元之個人捐獻，利益團體的捐助僅佔百分之四點四^③。截止一九七九年底止，利益團體之捐款僅略升為百分之一點六^④。

(D)「公費競選」制度對於政黨制度的影響是多方面的。就候選人與政黨關係而論，因為聯邦直接撥款給候選人，使他們不必也不能依賴政黨的傳統籌募經費能力。在此情況下，不但政黨對候選人之約束力更為削弱，且其羣眾基礎亦間接趨於薄弱，難以對選民負責。就兩大黨與小黨、新黨之關係而論，「公費競選」制度有協助大黨保持優越地位的趨勢，小黨與新黨愈來愈難擊敗大黨取而代之，因為競選需費頗巨，小黨與新黨在經濟上很難與大黨抗衡，購買大眾傳播媒介的廣告能力較弱，影響到候選人與政見主張散播的廣度。再就民主共和兩大黨而論，此一制度之限制花費，比較不利於共和黨，因為傳統上共和黨籌款能力較強，而花費亦較大^⑤。共和黨全國委員會已控告聯邦選舉委員會，指其限制花費為對該黨之不公，主張維持對捐款之限制，但候選人

註② 見 *U. S. News And World Report*, Feb. 18, 1980, p. 50.

註③ 見 *Congressional Quarterly Weekly Report*, Oct. 6, 1979, p. 2230.

註④ 同上, Feb. 23, 1980, p. 570.

註⑤ 根據「公民研究基金」之研究，在一九二一年至一九六八年間的總統選舉，民主黨只有一次花費超出共和黨（一九二二年之百分之三九點四對百分之三七點四），其他各次均為共和黨勝過民主黨，最常見之比率，約為二比一，最大差距為一九三六年，共和黨花費為總花費的百分之七十點一，而民主黨為百分之廿九點九。同註①，一一四頁。

可無限制使用其所能募得之經費。

(四)對候選人策略而言，「公費競選制度」的影響也是多方面的：

(1)減低金錢對知名度較差候選人的不利作用，卡特的一九七六年競選是個例子，花費的限制使得知名度較高、財政寬裕的對手，無法阻止他在早期初選的勝利，聯邦配合款使他能固守早期勝利的果實。一九七六年雷根幾乎擊敗在位總統福特，也肇因在此。

(2)選戰過程有延長的趨勢，有志問鼎白宮者必須及早籌備，鵝蚌相爭漁翁得利的局面比較不易出現。一九七六年邱池參議員與布朗州長雖然在若干州擊敗卡特却无法得到提名，今年福特放棄中途參戰，都是證據。換言之，通往白宮之路，愈來愈長，例如一九六七年六月時（選舉年開始的前六個月），沒有人宣佈競選，一九七一年六月只有一位，一九七五年六月有六位，一九七九年六月有七位。這種提早宣佈競選的趨勢，便可證實此種看法。究其原因，是籌募小額捐款，遠比向富有朋友伸手，要多費時間與精神。

(3)選戰愈來愈職業化，因為嚴格的花費限制，候選人不得不精打細算，使每分錢都能得到最好效果，加上法律防弊規定嚴格，沒有專業的律師與會計師，很難不誤蹈法網。又因初選次數的大量增加，比例代表制的實施，候選人也有趨勢要將全付精神貫注於競選活動，這對有公職在身的州長及參議員等造成力不從心的負擔。一九七六年的卡特與雷根，今年的雷根與布希，都是把全付精力用在競選上。

五、結 論

美國總統選舉之「公費競選」制度是近十餘年來要求政治改革的結果。對於此一制度的實施，聯邦政府的行政、立法、司法三部門，聯邦與州兩級政府，以及兩個主要政黨，都扮演了相當重要的角色。它已為選民與候選人共同接受。一九七一年的「聯邦選舉競選法」經過一再修正，它的規定雖非完美，尚有若干爭議之處，也可能發生若干意外的後果，然而要回復到過去依賴富戶與利益團體大力支助競選的情況，勢不可能。競選有如運動，規則簡易，就會使競賽本質產生變化。學術界對於此一制度之政治後果，已在密切注意，並有若干預測，惟因實施期間尚短，暫難歸納出若干通則來。但是很值得政治學者繼續觀察與研究。