

制度设计

迈克尔·平托 - 杜辛斯基

言晓义 译
余浩风 审校

迈克尔·平托-杜辛斯基 (Michael Pinto-Duschinsky) 是西伦敦布鲁内尔大学政治学高级研究员, 兼任国际政治科学协会“政治筹资与政治腐败”研究委员会主席

译者言晓义毕业于北京大学哲学系, 曾获台湾梁实秋文学翻译奖; 审校者余浩风曾获政治学博士, 系《中国民主季刊》编辑

中国民主季刊

第4卷 第1期
2026年01月
CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发, 但须注明
作者与出处, 并不得修改及商用

全球视野下的 政治筹资

编按：“金钱与政治”在许多民主国家都是一个尖锐的问题，中国未来民主化后也会面临这个问题。迈克尔·平托-杜辛斯基 (Michael Pinto-Duschinsky) 此文从全球范围对政治筹资问题的挑战与管理做了比较研究，原载于美国《民主季刊》2002 年第 4 期 (*Journal of Democracy*, Volume 13, Number 4, October 2002)。

民主选举和民主治理涉及崇高理念，却又往往掺杂了可疑甚至肮脏的做法。选举活动、政党组织、压力团体以及广告都需要花钱。这些资金必须从某个地方筹得。政治生活的筹资是必要的——同时也很麻烦。

有关竞选和政党筹资的新法规频繁出台，这证明了许多现有的监管和补贴制度的失败。全球各地几乎每个月都会在某地爆出一桩与政治献金有关的新丑闻。1995 年在比利时，威利·克拉斯 (Willi Claes) 被迫辞去北约秘书长一职，事件源自四年前一起耸人听闻的案件：当时比利时社会党领袖安德烈·库尔斯 (André Cools) 在家门外被枪杀，因他卷入了法国和意大利军火制造商向比利时社会党提供政治捐款以换取军火合同的交易。2000 年秋天的乌克兰，网络记者乔尔吉·贡加泽 (Georgi Gongadze) 丧命，部分原因是他曾调查商界寡头涉嫌参与政治筹资有关的腐败交易。

尽管全球不断涌现此类新闻，也尽管学术研究日渐增多，政治筹资及其滥用仍笼罩在神秘之中。围绕它们的许多广为流传的看法并未得到证实，甚至是错误的。原因部分在于“政治筹资”形式繁多、难以定义，部分则在于对其的研究仍存在巨大空白（特别是关于新兴民主国家的政治资金的研究）。我无法在此提供穷尽一切的论述，但将进行大致的考察并总结出当前对此议题的认知状况。

我们或许首先要问：“什么是‘政治筹资’？”最狭义的定义是“用于竞选拉票活动的资金”。由于政党在世界许多地方的选举活动中扮演关键角色，而且选举期间的党务开支与日常开支之间难以划出清晰界线，因此政党资金也可以合理地被视为“政治筹资”。政党资金不仅包括竞选开支，也包括维持常设办事处的费用、进行政策研究、开展政治教育、选民登记及政党其他常规职能的开销。

在竞选和政党之外，资金也以许多其他方式用于直接的政治目的。若要全面描述，我们必须研究：1) 政治“基金会”以及其他与政党虽在法理上独立、却与之结盟并推动其利益的组织；2) 政治游说的成本；3) 为推行特定党派立场而设立并付费的报纸与媒体开支；4) 与政治相关的案件的诉讼费用。显然，可注入政治的资金渠道数量之多，不仅造成定义和研究上的困难，也使得政治筹资在实践上难以控制。一旦某个政治资金渠道被堵住，其他渠道就会取而代之。

腐败问题

除了会引发丑闻和腐败，政治活动的资金来源方式也可能导致严重的不平等。如果竞选成本过高，没有私人财富的公民可能被迫无法参选公职。而且，当富有的候选人或有钱人支持的政党能够比对手花费更多时，选举活动在某种意义上是不公平的。因此，为改革政治资金的使用而制定的法规和补贴可能具有不同的目标。一个旨在控制政党资金及竞选活动筹资腐败的制度，往往与主要致力于促进“公平”的制度不同。

让我们先从腐败问题说起。毫无疑问，与政治资金有关的丑闻，已成为许

多国家努力推动改革的主要刺激因素。然而，就像“政治筹资”一词本身一样，“腐败性”政治筹资的含义也常常含糊不清。政治腐败的传统定义（如“利用公职谋取未经授权的私人利益”）往往并不适用于腐败性政治筹资。首先，将政治腐败定义为“利用公职”并非适用于所有形式的政治筹款。例如，角逐现任职位的候选人按定义来说还没有当选上公职，但他们仍可能接受金钱，以换取在当选后滥用职权的承诺。政治腐败与政治筹资腐败之间的第二个区别是，在后一种情况下，资金不一定用于私人获利，而是用于政党或候选人利益。

日常用语中提到的“腐败”的政治筹资通常指以下几类：

违反现有政治筹资法律的政治捐款。非法捐赠通常被视为丑闻，即使没有任何迹象显示捐赠者从中获得了不正当利益。著名例子包括肇始于1991年的“菲莱萨（Filesa）案”，该案导致西班牙首相费利佩·冈萨雷斯（Felipe González）在选举中失利；2000年德国的“科尔门”（Kohlgate）丑闻；以及同年以色列的“一个以色列事件”（One Israel Affair）。

政治公职人员将其从腐败交易中获得的金钱用于竞选或政党目的。在此情况下，腐败政治资金与其他形式的政治腐败的唯一区别，是受贿者将贿赂用于何处。1990年代的例子包括罗马尼亚的“科斯特亚事件”（Costea Affair）和肯尼亚的“戈尔登伯格事件”（Goldenberg Affair）。在这两起案件中，据报道，涉及数亿美元的腐败所得部分流入私人腰包，也部分进入竞选金库。

未经授权将国家资源用于党派政治目的。这是执政党竞选的一个常见特

征，在成熟的和发展中的民主国家中都一样。美国总统比尔·克林顿 (Bill Clinton) 1996 年连任竞选期间，曾邀请支持者参加白宫咖啡会和入住林肯卧室，这属于他利用公共资源筹款的较为“温和”的方式。更重要的是，用公共资金支付给从事党派活动的工作人员，这一做法相当普遍。据称，法国总统雅克·希拉克 (Jacques Chirac) 就曾利用其担任巴黎市长时可支配的数百个酬庸职位，使其政党无需为总部筹集私人资金。在非洲部分地区及前苏联，国家和地方官员可支配的资源被公开用于竞选拉票。

接受金钱以换取未经授权的好处，或承诺在当选后给予好处。这一类别的代表性实例恐怕足以填满一部百科全书。在撰写本文而进行的调查中，我发现了来自 28 个国家的重大案件，从安提瓜和巴布达到英国和美国，从比利时与巴西到意大利与印度，从巴布亚新几内亚到喀麦隆。必须强调的是，所有例子均为涉嫌。本文并不暗示文中提到的任何人都必然有罪，因为在这一领域中，虚假与真实的指控都极为常见。

一些出现严重指控的国家已在下面的方框中列出。显而易见，世界各地都曾有政治人物卷入重大丑闻。在政治筹资的清廉问题上，西方无权向发展中民主国家说教。同样值得注意的是，相关指控往往涉及最高级别的政治人物。除了前文已提到的人物之外，还包括：美国副总统斯皮罗·阿格纽 (Spiro Agnew)、安提瓜和巴布达的伯德家族成员、苏里南总统德西·鲍特瑟 (Dési Bouterse)、巴基斯坦总理贝娜齐尔·布托 (Benazir Bhutto)、西班牙副首相阿方索·格拉 (Alfonso Guerra)、捷克总理瓦茨拉夫·克劳斯 (Václav Klaus)、德国经济部长奥托·格拉夫·兰布斯多夫 (Otto Graf Lambsdorff)、委内瑞拉总统卡洛斯·安德烈斯·佩雷斯 (Carlos Andrés Pérez)、巴哈马总理林登平德林 (Lynden O. Pindling)、墨西哥总统卡洛斯萨利纳斯德戈塔里 (Carlos

Salinas de Gortari)，以及日本首相竹下登 (Noboru Takeshita)。

来自名声不佳来源的捐款。即便没有任何证据显示存在利益交换或承诺过未来利益，普遍的推定仍是：不洁的来源可能带有不洁的动机。据 1960 年的一项学术测评，当时美国各州及地方竞选资金中约有 15% 来自黑社会势力，这些势力渴望保护其罪恶的营生。在俄罗斯，关于犯罪头目染指拉票与竞选资金的传闻广泛流传。一些最有戏剧性、最确凿的犯罪根源案例，则与中美洲、南美洲及加勒比地区的毒贩对政治活动的资助有关。1994 年，随着所谓的“毒品录音带”曝光 [这些录音暗示毒资注入了埃内斯托·桑佩尔 (Ernesto Samper) 的哥伦比亚总统竞选]，桑佩尔竞选团队的主任及其他高层官员锒铛入狱。

将资金用于被禁止的用途，如收买选票。这一代价昂贵的竞选手段已有悠久历史。十九世纪英国首相本杰明·迪斯雷利 (Benjamin Disraeli) 的小说中对此有生动的描述。如今这种现象似乎更多发生在相对贫困的国家，尽管在美国某些大城市仍存残余迹象。在许多地方，一般选民都期待候选人向他们派送各种礼物，通常包括食物，尤其是免费酒水（在英属北美殖民地，此举称为“用朗姆酒灌醉农场主”¹⁾）。我近期的研究发现，大规模买票现象广泛出现在很多国家，包括亚洲的柬埔寨、马来西亚和台湾；非洲的喀麦隆、肯尼亚、乌干达和津巴布韦；美洲的安提瓜和巴布达、哥斯达黎加、墨西哥和苏里南；甚至包括太平洋的萨摩亚。

竞选资金丑闻样本

巴西：1992 年 12 月下旬，面临弹劾压力的总统费尔南多·科洛尔·德梅洛总

统 (Fernando Collor de Mello) 辞职，当时社会上盛传政府承包商向德梅洛竞选团队提供回扣和非法捐款的指控。最高法院后来判他无罪。他的竞选筹款人保罗法里亚斯 (Paulo Cesar Farias) 被判软禁，并于 1996 年被发现遭枪杀。

克罗地亚：2001 年克罗地亚民主联盟 (CDU) 下台后，有消息披露该党大部分经费是通过“敲诈式”方案筹得的——根据这些方案，政府承包商必须向该党的金库提供大量捐款，才会收到政府支付的合同款项。²

厄瓜多尔：基督教民主党 1998 年成功当选总统的贾米尔·马乌阿德 (Jorge Jamil Mahuad Witt)，在候选人阶段曾收受普罗格雷索银行所有者 310 万美元，此一未公开的捐款被曝光而成为丑闻。基督教民主党因此面临 620 万美元罚款。

德国：2002 年春，科隆市执政的社会民主党前领导人诺伯特罗伊特 (Norbert Reuther) 因接受非法政治捐款被逮捕。这些款项据称与一家垃圾处理公司获建并运营一座价值 3.53 亿美元焚化炉的合同有关。

印度：自 1987 年起的博福斯事件 (Bofors Affair)，以及 2001 年 3 月的 Tehelka.com 案，都涉及为军火合同提供政治捐款的指控。前者涉及与总理拉吉夫·甘地关系密切的政治人物，以及瑞典军火制造商博福斯公司 FH-778 火炮的合同。

意大利：在冷战结束后，长期执政的基督教民主党被铺天盖地的指控吞没，并最终瓦解。相关调查被称为“洁手行动”。到 1994 年，至少有七名党内高级官员在接受调查期间自杀。2000 年，为躲避起诉而逃亡并在逃亡期间获缺席审判的前社会主义总理贝蒂诺克拉克西 (Bettino Craxi) 在突尼斯去世。

日本：1990 年代发生多起疑似“捐款换合同”的案件，包括 1998 年大阪油商

过俊一的定罪，以及2000年涉及前建设大臣中尾荣一与某建筑公司关系的丑闻。

巴布亚新几内亚：所谓的“大规模腐败”案例包括外国公司支付选举经费以换取许可证，以及向政治人物提供个人贿赂。这些款项往往来自海外伐木企业。

韩国：1996年，前总统卢泰愚(Roh Tae-woo)与全斗焕(Chun Doo-hwan)被判处长期监禁，并被处以总计6亿美元罚款。他们的罪行之一是筹集秘密资金，并将其中三分之二用于他们的政党。1997年的韩宝事件则涉及破产的韩宝集团被控通过利益交换获得特殊待遇，其曾对时任总统金泳三(Kim Young-sam)1992年竞选提供大量政治献金。

西班牙：根据政治筹资学者兼西班牙内阁部长皮拉尔·德尔·卡斯蒂略(Pilar del Castillo)的说法，有建筑业相关人士曾在1991年承认，向党库支付2%至4%的佣金被视为“获得工程合同的常见方式”。³

英国：在1997年的“一级方程式事件”(Formula One Affair)中，新上任的工党政府(由托尼·布莱尔(Tony Blair)领导)被指控更改政策，允许在大奖赛车事中播放烟草广告，以满足一位捐赠155万美元的金主的商业利益。不确定该捐款是否影响了工党政府的政策转变，但捐款后来被退回。

“请客送礼”在乌干达十分常见，其中包括“提供……肥皂、糖、盐和酒”。⁴在孟加拉国，“贿赂是无所不包的，从茶、槟榔……香烟、午餐……一块铁皮屋顶……到给贫穷选民派发现金等”。⁵在加勒比地区昔日的荷兰属地苏里南，1996年选举期间，新阵线联盟“仍在发放传统的咸鱼和朗姆酒”。⁶

在保加利亚，代表罗姆人的政党的口号是：“吃他们的肉丸子，但用你自己的心去投票！”阿纳托利·罗曼纽克（Anatoliy Romaniuk）报告称，在乌克兰利沃夫（Lviv）附近的一个选区，一名议会候选人把“选举中的猪肉政治”发挥到极致，他花了相当于 10 万美元的代价，派发小猪给当地农民以吸引选票！

在泰国，行贿直接以现金进行。正如一位权威人士的描述，在该国：

购买选票至少有两轮。第一轮称为“铺地毯”，意思是发给每位选民一小笔现金，以此作为候选人的自荐。在最后一轮中，选民可以根据选区候选人之间竞争的激烈程度获得更多金额。这一轮通常发生在投票日前夜，这一夜被称为“狗吠之夜”，因为太多买票者深夜拜访村民，以至于看家狗整夜狂吠。⁷

上述所有腐败政治资金的形式——从非法献金到买票——都与政党和选举活动有直接关系。当然，金钱在政治中发挥作用还有很多其它的可疑方式。仅举最近的一个例子：2001 年迫使秘鲁总统藤森（Alberto Fujimori）下台的丑闻涉及一段录像，内容是国会议员收受以藤森总统名义提供的金钱，以换取在议会中的投票支持。

规制与补贴

与政治资金相关的各类规章制度与补贴并不罕见——其中许多都是因应丑闻的出现而产生的。表 1 总结了全球范围内各种与政治筹资相关的公共措施的普及情况。这些统计数据基于作者对世界各地国家的研究。为撰写

本文，本分析仅限于 2001 年由自由之家评为“自由”或“部分自由”的国家。表 2 则提供了 104 个国家的相关信息，显示它们是否有三种重要的法规和补贴：公开披露政治筹资的法规、直接公共补贴，以及提供免费政治广播。

对于美国读者而言，表 1 和表 2 中最突出的特点是：在经济发达的民主国家中，美国因没有为政党或候选人提供任何形式的免费政治广播而显得一枝独秀。大多数国家都提供此类免费广播，而那些不提供的国家通常要么是小国，要么十分贫弱。

第二点是，具有英语文化背景的国家，其政治筹资制度和选举制度往往与欧洲大陆国家以及受到欧洲大陆传统影响的国家（例如多数拉丁美洲国家）有所不同。因此，属于英联邦（即前英国领地组成的联盟）的国家通常具有较少的公共资助以及较少的政治筹资监管。这些国家也更有可能是采用多数选举制度，而公共资助则与比例代表制密切相关。

第三，在政治筹资规则方面，从前苏联集团中独立出来的国家，其规则与西欧大陆国家非常接近。

筹资表 1——104 个国家的监管与补贴

监管措施 / 补贴措施	百分比
任何形式的披露规定	62%
禁止外国捐款（部分或全部）	49%
任何形式的竞选支出上限	41%
披露个人捐赠者（部分或全部）	32%
任何形式的捐款限额	28%

禁止在电视上播放付费竞选广告	22%
禁止企业捐款（部分或全部）	16%
禁止企业捐款（完全禁止）	8%
免费政治广播	79%
直接公共资助	59%
实物补贴（不含政治广播）	49%
政治捐款的税收减免	18%

表 2——三种竞选财务措施

国家（以斜体字显示的国家为“自由之家”未将其归类为选举民主的国家。）	直接公共资助？	披露法律？（星号表示个人捐款必须由政党披露）	免费电视时间？（星号表示禁止付费政治广告上电视）
阿尔巴尼亚	是	否	是
安提瓜和巴布达 *	否	否	否
阿根廷	是	是 *	是
亚美尼亚	是	是 *	是
澳大利亚	是	是 *	是
奥地利	是	是	是
阿塞拜疆	是	是	是
巴哈马	否	否	是
孟加拉国	否	是	否
巴巴多斯	否	是	否
比利时	是	是 *	是 *
伯利兹	否	否	是
玻利维亚	是	否	是
波黑 *	是	是 *	是
博茨瓦纳	否	是	是
巴西	是	是 *	是 *
保加利亚	是	是	是
加拿大	是	是 *	是

智利	否	是	是
哥伦比亚	是	是 *	是
哥斯达黎加	是	是 *	是
克罗地亚	是	否	是
捷克	是	是 *	是 *
丹麦	是	是 *	是
多米尼克	否	否	否
多米尼加共和国	否	否	是
厄瓜多尔	是	是	否
萨尔瓦多	否	否	是
爱沙尼亚	是	是 *	是
斐济群岛	否	否	是
芬兰	是	否	是
法国	是	是 *	是 *
冈比亚	否	否	是
德国	是	是 *	是
加纳	否	否	是
希腊	是	是 *	是
格林纳达	否	否	否
危地马拉	是	否	是
圭亚那	否	否	否
洪都拉斯	是	否	是
匈牙利	是	是 *	是 *
印度	否	是	是
印尼	是	是	否
爱尔兰	是	是 *	是 *
以色列	是	是	是
意大利	是	是 *	是 *
牙买加	否	是	否
日本	是	是 *	是 *
基里巴斯	否	否	是
韩国	是	是	是

拉脱维亚	否	是 *	是
莱索托	是	是 *	是
立陶宛	是	是 *	是
马其顿	是	是	是
马拉维	是	否	是
马来西亚 *	否	否	否 *
马耳他	否	是	是
毛里求斯	否	是	否
墨西哥	是	是	是
摩尔多瓦	否	是 *	是
莫桑比克	是	否	是
纳米比亚	是	是	是
荷兰	是	是	是 *
新西兰	否	是 *	是
尼加拉瓜	是	是 *	是
尼日利亚	否	是	否
挪威	是	否	是 *
巴拿马	是	否	是
巴布亚新几内亚	是	是 *	否
巴拉圭	否	否	是
秘鲁	否	是	是
菲律宾	否	是 *	是
波兰	是	是 *	是
葡萄牙	是	是	是 *
罗马尼亚	是	是 *	是
俄罗斯	是	是 *	是
圣基茨和尼维斯	否	否	否
圣卢西亚	否	否	是
圣文森特和格林纳丁斯	否	否	否
萨摩亚	否	否	是
塞内加尔	否	否	是 *
塞舌尔	是	否	是 *

新加坡 *	否	否	否
斯洛伐克	是	是 *	是
南非	是	否	是
西班牙	是	是	是
斯里兰卡	是	否	是
瑞典	是	否	是
瑞士	否	否	是 *
台湾 (中华民国)	否	是	是
坦桑尼亚 *	是	是 *	否
泰国	是	是 *	是
汤加 *	否	否	否
特立尼达和多巴哥	否	是	是
土耳其	是	否	是 *
图瓦卢	否	否	否
乌干达	是	否	是
乌克兰	否	是 *	是
英国	是	是 *	是 *
美国	否	是 *	否
乌拉圭	是	否	是
瓦努阿图	否	否	是
委内瑞拉	否	否	否
赞比亚	否	否	否

注：表 1 不包含限制购买选票的法律以及候选人财产申报的规定，尽管这两者都相当重要。统计数据基于表 2 中列出的 104 个国家的信息，但竞选开支上限 (N=103)、税收减免 (N=103)、公开披露规定 (N=114) 以及直接公共资助 (N=143) 除外。

表 2 仅包含自由之家在其 2001 年末发布的报告中评为“自由”或“部分自由”的国家，这是本文写作时可获得的最新报告。这些国家的总数为 143 个。关于自由之家的图表，可参见 Adrian Karatnycky: 《2001 年自由之家调查：穆斯林国家与民主落差》（刊载于《民主杂志》2002 年 1 月号，第 13 卷，108-109 页）。这些统计数据指的是 2000-2002 年间不同时间点上有效的法律，未能完全反映该期间发生的所有变化。关于公开披露规定的数据来自《金钱与政治手册：提高新兴民主国家透明度指南》（华盛顿特区：民主与治理办公室，技术出版系列，2002）。其他

来源包括：迈克尔·平托 - 杜辛斯基：《政党与竞选活动经费手册：概述》（斯德哥尔摩：国际理念组织，2001年，145-165页）；詹尼伊克斯顿、丹尼斯米洛夫、玛辛瓦勒基，《中东欧竞选财务》（华盛顿特区：国际选举基金会，2002——为2001年报告的修订版，可于http://www.ifes.org/reg_activities/pdf/ACEEEO-campaign-finance-01-31.pdf获取）；迈克尔·平托 - 杜辛斯基：《英联邦的政治资助》（伦敦：英联邦秘书处，2001）；以及作者本人收集的信息。另见注8。

由于公共资助是最常论及的措施之一，它值得特别关注。自20世纪50年代末以来，大量国家开始向政党的议会外组织以及个人候选人提供公共补贴。虽然也有一些国家（例如1990年代的意大利和委内瑞拉）曾试图限制或废除现有补贴，但总体趋势显然是朝国家补贴的方向发展。我本人对自由之家最新评级中被列为“自由”或“部分自由”的143个国家（这一样本范围比表2所列国家更广）进行的研究表明，其中有84个国家（占59%）制定了有关向政党或候选人提供直接公共资金的法律。⁸ 其他发现还包括：国家援助（以及其他类别的法规和补贴）在人口非常少的主权国家中几乎不存在，⁹ 并且，在大多数国家，国家援助在政治阶层中广受欢迎，却深受选民反感。国家援助在西欧以及前苏联集团中脱离出来的国家特别常见，在亚洲、加勒比地区和太平洋地区则较为少见。¹⁰

国家援助的金额以及从这一来源获得的政治筹资比例差异极大。在某些非洲国家，财政拮据的政府尽管法律上有所规定，却取消了公共资助。关于政党和选举活动总支出中来自国家援助的占比，目前只有部分国家有完整资料。据卡尔—海因茨·纳斯马赫（Karl-Heinz Nassmacher）估计，在13个相对富裕国家中，来自公共补贴的总支出比例差异巨大：最低的是英国的2%和美国的3%，最高的是奥地利的68%。介于两者之间的国家数据包括：意大利4%；加拿大6%；澳大利亚12%；荷兰16%；西班牙43%；日本47%；德国54%；法国56%；以色列56%；瑞典65%。¹¹ 在

这 13 个国家中，公共资金平均提供了政党与竞选总支出的不到三分之一。在东欧和中欧曾实行共产主义的国家中，如果这些国家向政党或公职候选人提供直接公共补贴，其情况大体相似，其中保加利亚、立陶宛和俄罗斯等国提供的国家援助金额只是象征性的。¹²

选举政治中的公共补贴似乎既未产生支持者所承诺的好处，也没有出现批评者所担心的弊端。一方面，公共补贴显然没有解决腐败政治资金的问题。一些最严重的政治丑闻发生在那些公共补贴最为慷慨的国家，如法国、德国和西班牙。一个获得公共资金的政党或候选人，清楚地知道这样的资金对竞争者同样可用，因此不会停止寻找更多资金，以便在支出上超越并在策略上压倒政治对手。

另一方面，一些批评者担心，公共资助会减少政党吸收新成员及向现有党员筹款的动力，从而导致政党衰落，但这种担心似乎并没有得到证实。¹³

现代公共资助法律的现象很容易被误读。此类法律既不是公共资源流入选举活动和政党金库的必要条件，也不是充分条件。它们不是充分条件，因为如前所述，法律规定的补贴金额可能微不足道，甚至根本不存在；它们不是必要条件，因为过去及现在仍有许多其他方式能将公共资金导入政治活动。

首先，在相当数量的一些国家，总统或总理掌握着可以用于任何目的的秘密“灰色基金”。19 世纪时，英国首相就拥有一个“特勤基金”，按照惯例，此基金用于补贴其支持者的政治竞选活动。德意志帝国时期，首相俾斯麦 (Otto von Bismarck) 的“爬虫基金”具有类似用途；英国与德国的主要差

别在于，英国在 1880 年代废除了这一特勤基金，而德国的首相们一直使用类似基金直到二战之后。在赞比亚以及迄今的法国，此类资金在政治中都发挥过关键作用。赞比亚的案例尤其值得注意，因为该国没有向政党或候选人提供直接公共资助，却以总统自由支配基金作为替代手段来资助执政党。

其次，在像印度这样的国家，公共资金被分配给国会议员，名义上用于推动其选区的发展项目；但在实践中，这笔钱非常容易变成竞选资源。

第三，在许多国家和政党中，受薪的公职人员被要求将其薪资的一定比例捐给政党。这类“政党税”可以在账面上被记为党费或捐款，但本质上，它们构成一种间接的公共筹资。

第四，为竞选目的而动用国家资源，也构成一种间接的公共补贴。在包括津巴布韦在内的若干非洲国家，一个典型做法是利用国家拥有的车辆运送选民参加执政党集会，并在投票日运送他们前往投票站。另一种由来已久的方式，是利用公职任命的好处，将政党支持者安置在政府薪资体系中。这些表面上是公务员的人员，实际上肩负将大量时间投入政治拉票的工作。第三种公共资源挪用机会同样普遍，出现在大多数民主国家，即立法机构成员可获取的愈加慷慨的资源，例如用于雇用研究助理、秘书的公共资金，以及免费办公室与差旅津贴。现任议员至少部分地将这些津贴用于竞选，这几乎不足为奇。

对公共筹资的全面探讨还必须包括实物补贴。在一些国家，最重要的实物补贴形式是向政党及其候选人提供免费的广播和电视时间。

由此得出的总体结论是：第一，向政党和候选人提供来自公共财政的直接资金补贴已经成为常态。第二，不同国家所提供的公共资助金额差异极大，有时微不足道。第三，由于公共资助不仅限于直接补贴，还包括其他类型的公共资源，因此无法确定实际公共资助的规模与比例究竟是在增加、持平还是减少。第四，公共筹资的影响似乎比支持者或批评者原先预期的都要小。

法规多多，执行寥寥

有法可依是一回事，是否有法必依则完全是另一回事。在一个又一个国家，那些调查政治筹资的人收到的警示都是：法律形同虚设，或是被公开违反。确保法规切实有效的难度，可通过最基本的规则来体现：即那些有关公开披露的规定。正如表 1 所示，根据美国国际开发署的一项大型研究，在有案可查的 114 个国家中，62% 的国家有法规要求公开披露至少部分政党或候选人的财务账目。然而，研究政治筹资的学者在描述这些规则的无效性时，几乎已将所有贬义词用尽。据法国国民议会的一位专家称：“政党财务在官方账目中公布的统计数据——在法国和其他国家一样——纯属虚构。”在意大利，诚实的披露“几乎从未发生”。在日本，公布的账目“只是冰山一角”。韩国亦然，政党提交的例行运作与竞选经费的报告“也只是冰山一角”。在台湾，“当许多捐款可能以现金形式进行时，监督尤其困难”。在英国，就议会候选人在竞选中申报的支出而言，“某些个案中的滥用规模令人咋舌”。在美国，有关政治捐款的披露规则“简直是个笑话”。¹⁴

除了因缺乏执行意愿而导致依法披露被忽视之外，此类法规还经常被规避，

因为它们通常只适用于有限范围的政治支付。要使财务披露真正有效，法规的适用范围必须非常广泛。这包括要求披露：1) 初选及其他重要的党内候选人提名活动的财务；2) 个别候选人参与公共职务选举的竞选经费；3) 政党在全国及地方组织的例行（非竞选）预算；4) 个别政治人物的私人政治基金；5) 参与政治竞选活动的利益团体（常被称为“第三方”）的资金；6) 公投活动的经费。甚至有观点主张应将监管范围进一步扩展到党派报纸、宗教组织的政治活动，甚至政治相关诉讼的资金来源。

但是否实际有可能将所有这些活动纳入政治资金披露规则，实属值得怀疑。改革者所面临的两难在于：若仅有少数政治支付渠道受披露规则约束，那么那些希望通过秘密资金施加影响的人自然会转向那些未受监管的渠道。另一个问题则是政党捐赠伪装成贷款、志愿服务、商业交易或其他形式。卡尔·海因茨·纳斯马赫总结了西方国家政治筹资改革者所面对的普遍困难：

“近二十年的政治实践……再次凸显宪制改革措施的普遍悖论。改革立法的实施会催生更多（且更复杂的）改革立法的需求。……为控制资金流入政治过程而设计的繁复制约，反而激励职业政治家积极寻找现行法律在适用上，或在修法过程中可能出现的漏洞。”¹⁵

支持这一观察的实例是，多个国家（包括法国、美国、意大利和德国）不断出现“一轮又一轮改革”。政治筹资法规和补贴的理想范围注定将仍是见仁见智的话题。然而，可以确定的是，法律过于频繁地只表达目标（例如政治捐赠透明化），却未足够详细地规划如何落实这些目标。简言之，法规多多，执行寥寥。

真切可辨的趋势

对法律补救措施的探索，不仅是对丑闻的回应，也源于一系列广泛存在、但未经证实的关于政治生活筹资总体趋势的假设。例如，许多评论家认为，世界大部分地区政治成本上升是显而易见的事实，并认为形成这一上升趋势的原因，是电视和其他大众媒体作为现代竞选主要形式的发展。政治支出上的所谓“军备竞赛”，被推定为政治筹资腐败的主要原因。然而，似乎很少有系统性研究来验证政治成本是否真的在上升。¹⁶ 一些初步的警示性思考是必要的。

首先，是大众媒体广告成本的问题。电视及其他媒体在世界许多地区的现代政治生活中发挥着关键作用。然而，即便在电视机普及率最高的国家（如美国），电视政治广告的重要性也很容易被夸大。诚然，电视在美国总统大选及其他主要公职选举的竞选活动中至关重要。但也有成千上万的次要职位的选举中，电视几乎或根本不起作用。对 1988 年美国总统选举年度的标准研究发现：电视占有所有公职选举竞选总支出的不到十分之一：

根据 1987 年美国人口普查局的数据，美国共有 504,404 个由公众选举产生的职位……但这些职位的候选人大多从不购买电视广告时间，甚至从未接近过电视摄像机。通常，只有竞选主要职位（总统、参议员、州长）的严肃候选人才大量使用电视广告。可能只有约一半的众议院候选人会购买电视时段，而其费用通常仅占其竞选支出的很小部分。¹⁷

在其他经济发达国家中，电视在政治支出中所占比例可能比美国更低。这

部分是因为政党与候选人能够获得免费的广告时段；部分原因是一些国家（如英国）禁止在电视上播放付费政治广告；还有部分原因是相当大比例的政治支出用于支付政党的全国及地方办事处及工作人员。

第二，电视尚未统治世界。在非洲和亚洲的许多地区，城市以外的地方很难找到电视机，甚至收音机。在加纳、肯尼亚和孟加拉国等国家，政治集会仍是候选人接触选民的最佳方式。因此，购买车辆与电子扩音设备反而成为主要开支。

第三，新式政治，亦即强调大众媒体、专业形象塑造与民意调查，其成本并非明显高于旧式政治。老派的竞选方式围绕够买选票、送礼，以及以大量人力接触个别选民等技术运作，而这些往往极其破费。事实上，来自多个国家的证据表明，老式政治中那些历史悠久的技法，其实比彻底现代化、以媒体为导向的竞选方式成本更高。

证据似乎指向一个令人惊讶的结论：老式的、面对面的政治动员，其成本高于新式的、大众营销与侧重媒体的方式

虽然目前掌握的证据带有一定印象性，但这些证据似乎确实指向一个令人惊讶的结论：老式的、面对面的政治动员，其成本高于新式的、大众营销与侧重媒体的方式。如果再考虑到不同国家人均收入的差异，这一点就更加明显。阿诺德·J·海登

海默（Arnold J. Heidenheimer）发现，在1960—61年间，菲律宾每张选票的支出（相对于平均产业工资而言）是美国的14倍。1996年，在选票买卖盛行的泰国，其人均选举成本（按平均收入比例计算）据报比美国高4到5倍。对乌干达、安提瓜和巴布达的研究，以及我自己对肯尼亚立法者的非正式访谈，都表明传统的恩庇式政治造成的财政负担远比电视为基础

的竞选方式大得多。在 1999 年安提瓜和巴布达的选举中，“大量发放进口火腿、火鸡和其他赠品”的做法，使得每票成本至少达到 60 美元（据执政党安提瓜工党的估计），甚至可能高达 300 美元（反对党的估计）。考虑到收入水平差异，这场选举的人均成本比美国 1996 年举行的所有选举——州、地方与联邦选举——都高出 9 到 44 倍。¹⁸

如果老式的恩庇政治比新媒体政治更昂贵，那么人们可能会预期，在仍以旧政治为常态的国家，支出水平应当保持稳定；而在发展出新政治的国家，支出水平应当下降。然而，根据多个针对具体国家的研究，即使扣除通货膨胀因素，近几十年来的成本仍有所上升。如何调和这些看似矛盾的发现？

对此有几种可能的解释，但必须强调，这些解释在现阶段仅属推测。首先，选民群体扩大了，妇女与年轻人获得选举权，人口也在增长。选民数量因此而增多了。因此，有必要计算每位选民的成本，而不是仅看总成本。

其次，研究往往过度集中于经济发达国家的全国性竞选成本。但孤立地考虑这些全国大选是错误的。在从传统的挨家挨户动员转向基于全国广告与现代大众营销技术的过程中，支出可能从地方党组织转移到全国党组织。这种情况很可能已在英国发生。因此，研究政治支出的趋势，必须考虑所有层级的竞选总成本，而不仅仅是全国一级。

第三，存在一个技术性的但又是关键性的问题：衡量政治支出长期趋势时应采用哪一种通胀指数。一个常见错误是采用零售物价指数或其他生活成本指数。但这些指数忽略了这样一个事实，即在大多数国家，平均收入的增长快于生活成本。由于政党组织运作与竞选活动都高度依赖人力，从政

治筹资角度看，更相关的通胀指标应当是人均收入，而不是生活成本指数。

经过这些调整，“政治成本普遍上升”的情形就不那么清晰了。根据最近对美国的一项学术研究，“与改革者及媒体的说法相反，竞选开支近年来并未爆炸式增长……竞选支出并未比国家收入增长得更快。总统选举年的总竞选开支徘徊在 GDP 的千分之一左右。这种关系 自 1912 年以来保持相对稳定。”¹⁹

总而言之，掌握的证据过少，无法支持这样一种普遍观点：即竞选成本显著上升，且这一上升是导致政治筹资腐败的主要原因。

汲取教训

从上述考察中可以得出几点结论。第一，对世界银行和国际货币基金组织等机构而言，这是一个教训。这些机构在反腐败的行动中扮演了重要角色，却一直不愿涉足政治筹资这片荆棘之地。政治筹资与政治腐败之间的联系如此普遍、如此重要，如果这些机构对政治资金问题视而不见，就不可能真正有效地打击腐败。

第二，上述经验也给改革者一个教训：不要假定政治筹资问题可以通过简单的立法办法来解决，因为这种想当然是危险的。改革应当更加重视少数关键法律的有效执行（例如关于信息公开的法律），而不是不断制定一大堆却形同虚设的新规则。

第三，虽然篇幅所限，我无法充分展开，但不得不说：在政治筹资改革领域，

“公共利益”游说团体和“公民社会”组织的价值常常被高估。除少数可敬的例外，这些团体往往只是小规模精英，更擅长吹嘘自己、夸大其代表公众的合法性、以及通过各种资助来充实自己的口袋，而不是作为有效的变革推动者。他们往往倾向于倡导简单化的国际规范和简单粗暴的解决措施。

第四，非常迫切地需要由学者、记者还有——同样重要的——政治家们，对政治筹资的实际情况展开调查。这一点尤其适用于许多发展中民主国家，其中许多国家对政治筹资的研究仍处于萌芽阶段。这样的调查并不仅仅是学术上的好奇心（尽管这本身也很重要）。在举行竞争性选举、并存在组织化政党的政治体制中，各类滥用行为往往具有高度的发生可能性。正是在这种制度背景下，细致而持续的审查，才为遏制此类滥用行为的努力提供了至关重要的基础。

注释

- 1 “Planters”指农场主；“bumbo”是一种朗姆酒潘趣酒。我感谢 Phil Costopoulos 提醒我，乔治·华盛顿正是这种“款待式拉票”的主要实践者之一。在美国国会图书馆保存的文稿中，有他在 1758 年 7 月首次参加政治选举——竞选弗吉尼亚殖民地议会议员——时，为竞选用途购买朗姆酒的收据：160 加仑，用来招待 391 名选民。
- 2 所谓“克罗地亚民盟式的敲诈体系”，参见（“Constitution Watch: Croatia,” *East European Constitutional Review* 10 (Spring–Summer 2001): 12–13.）
- 3 皮拉尔·德尔·卡斯蒂略：《西班牙政党筹资中的问题》（Pilar del Castillo, “Problems in the Financing of Political Parties in Spain”, in Herbert E. Alexander and Rei Shira-tori, eds., *Political Finance among the Democracies* (Boulder, Colo.: Westview, 1994), 100.）
- 4 弗洛拉·恩库鲁肯达：《地方选举的管理》（Flora Nkurukenda, “Administration of Local Elections”, in *Report of the Inaugural Meeting of the General Assembly of the Association of African Election Authorities*, Accra, Ghana: Association of African Election Authorities, 1998, 55–56.）

- 5 穆罕默德·Y·阿赫特：《孟加拉国的选举腐败》（Muhammed Y. Akhter, *Electoral Corruption in Bangladesh*, Aldershot, England: Ashgate, 2001, 22–23.）
- 6 道格拉斯·W·佩恩：《1996年苏里南选举：选后报告》（Douglas W. Payne, “The 1996 Suriname Elections: Post-Election Report,” Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., *Western Hemisphere Election Study Series* 14, Study 4, September 1996.）
- 7 利曼努·阿诺松：《泰国》（Limmanu Anosorn, “Thailand,” in Wolfgang Sachsenröder and Ulrike E. Frings, eds., *Political Party Systems and Democratic Development in South and South-East Asia, Volume 1: South-East Asia* (Aldershot, England: Ashgate, 1998), 437）
- 8 我们已收集关于自由之家（Freedom House）在2001年评为“自由”（Free）或“部分自由”（Partly Free）的全部143个国家中，是否存在直接公共资助制度的信息。除了表2中列出的国家外，其他拥有直接公共资助的国家包括：安道尔*、贝宁、布基纳法索、佛得角*、塞浦路斯（希腊区）、吉布提、埃塞俄比亚、加蓬、格鲁吉亚、列支敦士登、卢森堡、马里、摩纳哥*、蒙古、摩洛哥、尼日尔、圣马力诺、塞尔维亚和斯洛文尼亚。无公共资助的国家包括：中非共和国、科摩罗、刚果（布）、科特迪瓦、东帝汶、几内亚比绍、冰岛、约旦、科威特、马达加斯加、马绍尔群岛、密克罗尼西亚、瑙鲁、尼泊尔、帕劳、圣多美和普林西比、塞拉利昂、所罗门群岛、苏里南*和多哥。在本注释中，星号表示相关信息由国际民主与选举援助研究所（IDEA）的Lotta Lann收集。
- 9 在143个“自由”和“部分自由”的国家中，人口少于100万的国家中有26%设有直接公共资助；人口超过100万的国家中这一比例为69%。
- 10 在143个“自由”和“部分自由”的国家中，不同地区采用直接公共资助的比例如下：西欧87.5%；前共产国家86%；美洲76%；非洲50%；亚洲47%；大洋洲14%；加勒比地区8%。
- 11 卡尔·海因茨·纳斯马赫：《西方民主国家政党活动的成本》（Karl-Heinz Nassmacher, “Die Kosten der Parteitätigkeit in westlichen Demokratien,” *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (2002): 16.）
- 12 关于保加利亚与俄罗斯：参见《中东欧政治资金：一份中期报告》（Janis Ikstens, Michael Pinto-Duschinsky, Daniel Smilov, and Marcin Walecki, “Political Finance in Central Eastern Europe: An Interim Report,” *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 31 (2002): 34.）
- 13 乔恩·皮埃尔、拉尔斯·斯瓦桑德、安德斯·维德费尔特：《国家对政党的补贴：让修辞面对现实》（Jon Pierre, Lars Svasand, and Anders Widfeldt, “State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality,” *West European Politics* 23 (2000): 1–24.）
- 14 迈克尔·平托·杜辛斯基：《政党与竞选经费手册：概述》（Michael Pinto-Duschinsky, *Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns: Overview* (Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2001),

14-15.)

- 15 卡尔·海因茨·纳斯马赫：《比较西方民主国家的政党与竞选资金》（Karl-Heinz Nassmacher, “Comparing Party and Campaign Finances in Western Democracies,” in Arthur B. Gunlicks, ed., *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe* (Boulder, Colo.: Westview, 1992), 260.)
- 16 参见希尔特鲁德·纳斯马赫、卡尔·海因茨·纳斯马赫：《政治资金制度的主要影响》（Hiltrud Nassmacher and Karl-Heinz Nassmacher, “Major Impacts of Political Finance Regimes,” in Karl-Heinz Nassmacher, ed., *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance—Essays in Honour of Herbert E. Alexander* (Baden-Baden and Washington, D.C.: Nomos, in cooperation with the International Foundation for Election Systems, 2001), 182 ff.)
- 17 赫伯特·E·亚历山大、莫妮卡·鲍尔：《1988年选举的资金筹措》（Herbert E. Alexander and Monica Bauer, *Financing the 1988 Elections* (Boulder, Colo.: Westview, 1991), 98.)
- 18 梅丽莎·托马斯、乔尔·巴坎：《非洲的腐败与政治资金》（Melissa Thomas and Joel Barkan, *Corruption and Political Finance in Africa* (Washington, D.C.: World Bank, 1998).)；另参见道格拉斯·W·佩恩，《安提瓜和巴布达的治理失败：1999年选举》（Douglas W. Payne, *The Failings of Governance in Antigua and Barbuda: The Elections of 1999* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1999).)
- 19 加州大学伯克利分校政府研究所于2002年4月8日为斯蒂芬·安萨拉贝黑、亚兰·格贝尔、詹姆斯·M·小斯奈德准备的宣传摘要，此摘要与其论文《腐败与竞选开支增长》（Stephen Ansolabehere, Alan Gerber, and James M. Snyder, Jr., “Corruption and the Growth of Campaign Spending,” in Gerald Lubenow, ed., *A User’s Guide to Campaign Finance Reform* (Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2001), ch. 2.)