CCE-070｜金錢對選舉有多大影響？應如何規範？

一、問題不只是「花錢能不能買到選票」

競選活動需要支應組織、交通、廣告、人員，以及接觸選民的成本。資金可以增加候選人曝光的機會，但資金較多者勝選的相關性，不能直接解讀為資金造成勝選：受歡迎的候選人比較容易募得款項；現任者身分與穩定選區，也會同時影響資金和選舉結果。研究時必須分別檢視資金來源、支出用途、選舉競爭、接觸政策制定者的機會，以及最終政策結果。直接捐款、候選人動用自有資金的支出、獨立支出、政黨支出，以及政治行動委員會（PAC）的活動，都是不同類別，不能混為同一個變項。

二、為何美國法律區分捐款與支出

1971 年《聯邦選舉競選法》及其 1974 年修正案，建立了捐款上限、資訊揭露與公共融資安排。美國最高法院在 1976 年的 *Buckley v. Valeo* 案中，允許限制直接捐款並要求揭露資訊，卻認定廣泛限制獨立支出、候選人動用自有資金的支出，以及競選總支出，侵害《第一修正案》所保障的政治表意。該判決劃定了美國現行競選財務規範的重要界線：防止對價式腐敗，可以作為限制直接捐款的理由；政治表意支出則受到較強保障。這裡陳述的是法院的法律判斷，並不表示實證研究已證明無上限支出絕不會造成社會危害。

判例：https://supreme.justia.com/cases/federal/us/424/1/

三、改革法案與後續判決

2002 年《兩黨競選改革法》試圖限制全國性政黨的軟錢，以及特定選舉宣傳廣告；同時提高個人對候選人的捐款上限，並依物價指數調整。2010 年 *Citizens United v. FEC* 判決推翻了若干限制公司與工會獨立政治支出的規定，但並未允許公司向候選人直接捐款且不受金額限制；資訊揭露規定也沒有被全面推翻。超級政治行動委員會（Super PAC）得以無上限募款的架構，還涉及後續的 *SpeechNow.org v. FEC* 案，不能全都歸因於 *Citizens United*。2014 年 *McCutcheon v. FEC* 判決推翻了個人於兩年內向所有聯邦候選人、政黨與 PAC 捐款的總額上限，但保留對單一受款對象的基本限額。批評者認為，這讓大額資金更容易集中影響政治；支持者則認為，政府不能以政治平等為由壓制受保障的表意。

官方說明：https://www.fec.gov/legal-resources/court-cases/mccutcheon-et-al-v-fec/

四、這些數字實際代表什麼

美國聯邦選舉委員會（FEC）就 2023—2024 完整 24 個月選舉週期所公布的申報統計顯示，109 名總統候選人合計支出約 17.967 億美元，2,152 名國會候選人支出約 37.042 億美元，申報的獨立支出約 44.265 億美元。這些數字來自不同申報類別，可能涉及資金移

轉與重複計算；尤其不能再把 PAC 的收入與支出直接加總，當成「2024 年選舉總成本」。在 2019—2020 選舉週期，149 名總統候選人支出約 40.719 億美元，國會候選人支出約 37.652 億美元，獨立支出約 31 億美元。FEC 提醒，該週期部分紙本申報可能未完整納入。因此，不應籠統聲稱所有選舉支出都逐年持續增加。比較時必須註明統計期間、申報對象類別及貨幣單位。

FEC 2024：https://www.fec.gov/updates/statistical-summary-of-24-month-campaign-activity-of-the-2023-2024-election-cycle/

FEC 2020：https://www.fec.gov/updates/statistical-summary-24-month-campaign-activity-2019-2020-election-cycle/

五、金錢與政策結果：有力但有限的研究

Gilens 與 Page 於 2014 年分析 1981—2002 年間 1,779 項美國政策議題，比較一般所得者、較高所得者與利益團體的偏好，和政策結果之間的統計關聯。作者指出，經濟菁英與商業利益團體的偏好，具有較強的獨立關聯；控制其他偏好後，一般公民的獨立關聯則很弱。這項研究並未直接測量競選捐款對政策的因果影響，不能簡化成「捐款買下了美國政府」。Bashir（2015）以及 Branham、Soroka、Wlezien（2017）從模型推論、偏好重疊，以及一般公民影響力等角度提出批評。這些論文並非簡單的真假對立，而是對變項建構、偏好重疊與統計推論採取不同解釋。

六、金錢可能買到的是接觸機會

競選捐款可能影響政治人物願意會見哪些人；然而，能否獲得會面、是否改變議員立場、是否改變政策，以及是否左右選舉結果，是不同的研究終點。Kalla 與 Broockman 的隨機田野實驗，提供了捐款者身分與接觸機會之間關係的證據，但不能證明政策實際上已被買下，更不能直接用來判定獨立支出必然構成法院法律意義上的對價式腐敗。其他研究指出，競選捐款、遊說、候選人利益與政治參與之間的關係相當複雜；資金影響的程度必須依具體機制估計。

七、支持嚴格規範者的理由

主張嚴格規範者認為，大額資金可能使少數高所得者取得不成比例的接觸機會；候選人因籌款需求而減少與一般選民互動；獨立支出也可能讓資金來源更難追查。即使無法證明存在對價式賄賂，民眾仍可能合理擔憂政治代表性遭到扭曲。常見方案包括即時揭露、限制直接捐款、強化反協調規則、提供小額捐款配比補助，以及公共融資。各種工具都有法律限制、行政成本與可能的規避途徑；不能把資訊透明等同於金額上限。

八、重視政治表意自由者的理由

反對廣泛限制支出者指出，競選宣傳屬於政治表意；支出上限可能保護已有知名度的現任者、削弱新進候選人與小型公民團體，並使政治活動轉往更難監管的管道。私人資金也可

能支持弱勢意見，讓反對派得以發聲。這種立場不必然反對資訊揭露或打擊直接賄賂；它要求規範的目的與手段具有明確且可受審查的憲法界線。其弱點是：形式上的表意自由，不代表不同所得群體具備相同的傳播能力。

九、加拿大採取不同的制度組合

加拿大聯邦政治財務制度原則上只允許符合資格的個人向政黨等對象捐款，公司與工會不得直接捐款。Elections Canada 官方手冊記載，2026 年個人對單一登記政黨的年度捐款上限為 1,775 加幣；對同一政黨相關的選區協會及候選人，另有合計上限。加拿大也對候選人、政黨及第三方的特定選舉活動設定支出上限。2025 年大選中，第三方受規範支出的全國上限為 602,700 加幣，單一選區上限為 5,166 加幣。這些金額都有特定年份與適用範圍，不能套用到其他年度。加拿大與美國同為聯邦民主國家，卻對政治表意與選舉平等採取不同權衡；這說明美國現行的法院界線並非所有民主國家的唯一選擇。

官方手冊：https://elections.ca/content.aspx?section=pol&dir=pol/fin/ec20231&document=p1&lang=e

十、規範方案涉及的四類權衡

第一類是資訊揭露與稽核：有助選民辨識資金關係，但須避免小額捐款者遭到騷擾，也無法消除合法的大額影響。第二類是直接捐款上限：有助降低對單一捐款者的依賴，但可能增加繞道募款及執法成本。第三類是公共融資或小額捐款配比補助：有機會降低參選募款門檻，卻需要公共支出、資格規則與防弊機制。第四類是支出上限：加拿大採用這類措施；但在美國依 *Buckley* 及後續判例形成的現行法律架構下，強制限制獨立支出與候選人自有資金支出，會面臨憲法障礙。比較改革方案時，必須分清兩個問題：美國現行法律是否允許，以及這項政策是否有效。

十一、如何評估改革是否成功

可觀察的指標包括：候選人募款來源的集中程度、捐款者與一般選民的社會經濟差異、首次參選者的競爭機會、廣告資金的透明度、接觸議員的機會、政策回應，以及執行成本。比較改革前後時，必須處理選區變化、競爭強度、媒體市場價格，以及資金追逐預期勝選者所造成的反向因果。民眾不滿可能是推動改革的原因，但僅憑民調不能證明某項限制必然提升政策品質。

十二、公民練習：檢驗三種常見說法

說法一：「2024 年美國大選花費超過各類 FEC 金額加總。」請檢查 PAC、候選人與獨立支出之間是否重疊，並說明為何不能如此計算。說法二：「Gilens 與 Page 證明捐款買下了政策。」請查閱研究採用的偏好變項，並指出研究並未直接測量競選捐款。說法三：「*Citizens United* 允許公司無上限地直接捐款給候選人。」請辨明直接捐款與獨立支出

的差異，並查明 *SpeechNow* 案所扮演的不同角色。每一題都應列出原始來源、時間、統計口徑與可能的反證。

十三、結論

競選資金能支持政治表意與選民動員，也可能擴大接觸機會不平等及代表性風險。現有證據不足以斷言「金錢必然決定誰當選」，更不足以把所有政策落差直接歸因於競選捐款。美國憲法判例與加拿大制度的比較顯示，資訊透明、捐款上限、公共融資及支出上限的可行性，會隨法律制度而不同。可辯護的規範方案應清楚說明目標、受規範的資金類別、可能副作用及可評估的成效，而不是只靠資金總額或口號下結論。

十四、從「影響選舉」到「影響治理」：一條可檢驗的因果鏈

將競選財務的影響拆解為五個環節，才能避免以相關性取代因果關係。第一，資金流入：捐款者是因政策偏好而選擇候選人，還是因候選人勝選機會高而跟進押注？第二，資訊傳播：增加廣告支出，是否真的改變尚未決定的選民，還是主要用來動員既有支持者？第三，接觸機會：捐款者身分是否提高獲得議員會面的機率？第四，議程設定：會面是否讓某項議題更早進入委員會或行政機關的討論？第五，政策結果：最後的法案、預算或監管決定是否有所改變？每一個環節都需要不同證據，不能從因果鏈末端的結果，倒推第一個環節必然存在賄賂。

在研究設計上，可以比較競爭程度相近的選區，並控制現任者優勢、選區所得、媒體市場、候選人知名度，以及捐款發生的時間。隨機分派選民廣告的實驗，適合估計特定廣告的邊際效果，卻未必能推論到全國性選舉；針對議員辦公室的隨機接觸實驗，可以辨識會面機率的差異，卻不能直接證明政策投票因此改變。自然實驗，以及制度改革前後的比較，也必須說明平行趨勢、同時發生的制度變動與資料缺漏。所有方法都應報告估計結果的不確定性，而不是只挑選達到統計顯著的結果。

制度改革還涉及兩種彼此衝突的公平觀。主張政治平等者強調，財力差異可能讓部分公民擁有更大的議程設定能力，因此支持小額捐款配比補助、透明揭露及嚴格的反協調規則。重視政治表意自由者則強調，政府限制獨立倡議可能壓抑新興團體、挑戰者與少數意見，並警惕監管機關選擇性執法。雙方可以共同支持反賄賂、及時揭露及可受審查的執法程序，但對支出上限與匿名政治表意的界線仍可能有不同看法。加拿大的支出限制不能忽略《第一修正案》判例而直接移植到美國；美國的憲法界線也不能被誤寫成所有民主制度普遍適用的標準。

建議建立三層公開證據表：法律層記錄具體法條、判決日期、裁判範圍及原文連結；統計層記錄 FEC 申報類別、週期、單位，以及是否重複計算；研究層記錄樣本、因果識別策略、估計對象、競爭性解釋與研究限制。未經原文核對的引述不得加上引號；尚未重新查證的統計數字，也不得升級為 A 級證據。