

- 書評：*State Capture: How Conservative Activists, Big Business, and Wealthy Donors Reshaped the American States and the Nation* [ 俘虜國家與美國民主—保守派、財團、大金主如何重塑美國政治 ] by Alexander Hertel-Fernandez [ 亞歷山大·赫特爾-費南德茲 ] (Oxford University Press, 2019, Hardcover, 384 pp., ISBN 9780190870799)

陳冠吾

美國南卡羅來納大學

## 壹、本書主旨：左右美國政治的「三駕馬車」

若我們認為美國的利益團體與政黨只在華府的國會山莊合縱連橫，如此就忽略了美國作為一個典型聯邦制國家的特質：州擁有相當的自主性。除了許多聯邦的立法必須由州議會補充立法方能落實外，許多政策也是先以州的立法為主。因此，若不計國防與外交等全國性的議題，州議會對政策的影響力並不亞於國會山莊，而保守派團體正是發現了美國這個制度上的特性，因此反其道而行，從遊說各州議會的議員開始，由下而上重塑美國的政治。

赫特爾-費南德茲這本書旨在介紹美國保守派在各州議會的遊說團體如何藉由企業化、規格化的方式使各州議員願意接受他們的提案，從而反轉自由派在國會通過的法案，如歐記健保（Obamacare）、槍枝管制、增稅與墮胎權等。舉其犖犖大者，有三個遊說團體具有跨州駐點遊說的能力與專業的智庫，且

---

陳冠吾 美國南卡羅來納大學政治學系博士生，研究興趣為比較威權主義、比較政治理論與中國研究。

**Kuan-wu Chen** is a Ph.D. student at the department of political science, University of South Carolina. He specializes in comparative authoritarianism, comparative political theory, and China study.

三者還會分進合擊以求資源有效配置。故赫特爾 - 費南德茲稱這三大保守派的遊說團體為三駕馬車 (Troika) — 三匹馬雖不同步，但有共同的駕馭者並一同奔向目標。其中的主力為「美國立法協調會」 (American Legislative Exchange Council, ALEC)，再來則是「州政策網絡」 (State Policy Network, SPN)，以及由美國保守派的富豪科克兄弟 (Koch Brothers) 成立的「讓美國繁榮」 (American For Prosperity, AFP) 三大遊說團體。

三大遊說團體在意識形態上方向一致，但在策略上有所不同。「美國立法協調會」主要以透過輔導州議員立法的模式來推動自己的法案，「美國立法協調會」採會員制，會員有企業、金主跟州議員。州議員只需繳交些許的會員費，就能在會內享有專人輔導如何推動法案，更可以透過這個平台與企業主、金主、本州的資深議員還有外州議員建立起人脈與金脈。另一方面，金主與企業主透過「美國立法協調會」找到適合推動法案的州議員，並還有「美國立法協調會」從中媒合與輔導，當保守派的立法者與企業、金主能有效推動各種保守的法案時，這又與「美國立法協調會」的願景相符。因此，「美國立法協調會」、企業、金主還有州議員們可謂相得益彰。

另兩個遊說團體：「州政策網絡」與「讓美國繁榮」雖然廣度不及「美國立法協調會」，但仍在特定領域發揮效力，且與「美國立法協調會」協調合作。「州政策網絡」則相對聚焦在幾項保守派的重大政策如：抵制歐記健保、壓縮工會的權力、提高選舉權的門檻以及放寬環境管制等。在運作上，「州政策網絡」的主席 Tracie Sharp 甚至以「倡議團體中的宜家 (IKEA)」自況。Sharp 的意思是他們提供多元豐富的定製化法案供各州不同的保守派議員自行「組裝」，一起塑造有「質感」的保守美國。最後一個遊說團體則是金主旗幟鮮明，以柯克兄弟為主的「讓美國繁榮」。相較於前二個遊說團體的平台式經營，「讓美國繁榮」的議題更為聚焦，而且更偏向智庫。柯克兄弟身為美國前十大富豪，他們深信古典自由派主張的「夜警國家」，認為國家徵稅必須以維持基本運作為主，越少越好。換言之，福利國家的擴張性支出對他們而言就是政府暴政。

因此，柯克兄弟資助的「讓美國繁榮」只以減稅、刪減社福支出為目的去遊說各州議員，至於其他的保守派議題如槍枝管制、投票門檻或墮胎等就不在「讓美國繁榮」的關注範圍之內。而這三匹馬之所以合為一台馬車的契機就是在於歐巴馬時代通過的健保法案，歐記健保是美國近三十年來最大規模的社會福利政策，這直接挑動了三大保守派團體的敏感神經，也因此保守派的企業與金主大力資助下，三匹馬合成三駕馬車，以抵制歐記健保為主軸，在各州議會如火如荼推動一系列保守派的法案。

身為主力的「美國立法協調會」，它之所以能有效發揮就是用企業經營的方法遊說州議員。「美國立法協調會」在經營與遊說上有三個特點：首先，面對不同的遊說法案設立「專案小組」(Task Force) 協調。面對五花八門的提議，如何有效地議程設定便是一大課題。「美國立法協調會」讓資助的金主、法案研究員、具有會員身分的州議員、第一線的說客還有結盟的社會團體組成不同的專案小組各顯神通。一如企業的業務之間有業績的競爭般，各專案小組也會有成績之間的競爭。這種模式讓專業的說客更有動力加倍衝刺遊說各州議員，資助的金主與擔當主力的州議員更能在小組內直接且密集地溝通。

其次，給予各地分部的經理有因地制宜的自主權。「美國立法協調會」建立了一個類似官僚的層級節制制度，各地的分部設有區經理，總部給予地方的區經理相當的自主權，例如聯絡企業與拉攏州議員等。而表現優秀的區經理也能內升與提高待遇，甚至可以到其他保守派團體任高位。值得一提的是，「美國立法協調會」的區經理雖然握有相當的資源，但有過這經歷的人甚少會站到第一線參選，這可能與「美國立法協調會」的巨大影響力取決於他們在幕後的運作有關。第三，定期舉辦金主與議員的共識營。「美國立法協調會」每年會在郵輪或一高級渡假村舉辦州議員與金主的共識營，其中州議員只消繳交定期的會費就能帶著眷屬享受高級的休閒，而舉辦此奢華共識營的高額費用由企業與金主負擔。

此外，柯克兄弟的「讓美國繁榮」還會協同另兩個團體舉辦另一個以保守

派金主爲主的論壇。柯克兄弟爲了讓金援的效益最大化，他們會召集理念相近的企業主與金主，然後以類似的招標的方式，邀請政治人物來論壇闡述理念或政策目標，這些金主在評估之後才投注政治獻金。這個金主論壇的特點一樣是有專業的協助，赫特爾 - 費南德茲透過各種間接資料發現這個金主論壇如果找到有值得投資的政治人物與法案，還會有小型的閉門會議讓金主與政治人物面對面直接溝通協調。三駕馬車將遊說企業化與專業化，使得保守派得以將金脈與人脈的資源配置極大化。

最後，三駕馬車之所以能在各州議會一馬平川，這也與美國州議會的運作制度的低專業化息息相關。美國各州議會於建州之時，爲了讓大眾皆有機會參政，因此在待遇與會期上採取兼任制，會期短且待遇低。目前共有 41 州仍是採取兼任制，內布拉斯加的州議員年薪才 12,000 美金，而新罕布夏州甚至一年只有 200 元的津貼。除此之外，三十三個州議會並沒有爲議員配置公費幕僚。因此除了賓夕法尼亞、紐約與加州等極少數的州議員有公費幕僚與較高的待遇外，絕大多數州的州議員專業化程度都相對低。當初建州的初衷時至今日反而造成制度上的問題。行政部門隨著現代化逐漸膨脹，但地方立法機關卻沒有相應制衡的能力。加諸美國的聯邦制度裡，州的自主程度相當高，使得一個相對自主但專業化程度低的州議會成爲了保守派團體扼美國政治的破口。

在我們討論了保守派的三駕馬車的「地方包圍中央」策略奏效後，我們不禁反問爲什麼美國的自由派沒有以其人之道還治其人之身，也組了類似的遊說團體與之抗衡？赫特爾 - 費南德茲於書的尾聲認爲自由派並非忽略了保守派在州層級的影響力，而是先是不以爲意，後則欲振乏力。他認爲有三個原因造成自由派無法追上保守派的三駕馬車。首先，以民主黨爲首的自由派過去都靠各工會政治動員，然而民主黨並沒有正視這四十年來工會的組織力急遽下降，反而以抵制公務員工會爲初衷的保守派團體透過州議會立法，一點一滴逐步侵蝕民主黨的基本盤。其二則是自由派重華府輕地方的特質。赫特爾 - 費南德茲透過政治獻金與自由派團體的活躍程度發現，一旦民主黨在野，自由派在州層級

就會變得活躍。然而若民主黨執政或成爲國會多數黨，那麼這些自由派團體又會將資源搬回華府。第三個原因則是相對於保守派的金主願意投入重金影響各州議會，自由派的金主多數還是聚焦在國會山莊。赫特爾 - 費南德茲在書中舉了好幾個自由派在州層級的立法遊說團體最終皆因缺乏金援而難以爲繼。

關於自由派的劣勢，我在此必須補充作者並未詳述的兩個原因。一個是保守派在選制上就佔有優勢，美國多數的州議會比照國會，參議院以每郡選兩名，眾議院以每郡的人口換算，至少有一席。近年來美國的人口變遷影響了政治版圖，民主黨的支持者雖較爲多數但集中於都會區，而共和黨的支持者雖較少但散布於鄉村，因此就選區與選制而言是對共和黨要控制州議會較爲有利。另一方面，自由派與民主黨在意識形態的光譜上分布較廣，自由派有興趣的政策議題也較保守派更爲多元，所以在議程設定上也更難集中火力。

作者於結論時討論了保守派的三駕馬車是否對美國的民主產生了負面影響？答案是肯定的，因爲三駕馬車主推的政策多與美國主流民意背道而馳。作者於表 C.1 列舉了幾項三駕馬車主推的重大政策，例如限縮歐記健保、限制發放教育津貼、抵制最低工資制或對大企業減稅等，主流民意都與三駕馬車恰恰相反，根據幾項大型民調發現，多數民眾支持歐記健保、發放教育津貼、實施最低工資制與對大企業增稅。因此，當與主流民意背道而馳的三駕馬車反而有不稱比例的政治影響力時，民意的反彈與社會的衝突便可能急遽升高，甚而動搖了人民對聯邦制度的信任。

## 貳、所有的政治都是地方政治：由下而上的研究觀點

一方面，過去研究政黨與利益團體幾乎都採由上而下的視角，如各政黨與利益團體在國會的角力如何影響到地方，本書則是從地方立法機關出發，檢視利益團體如何利用專業性與曝光度相對國會低的地方議會發揮影響力。過去甚少有研究著墨於地方議會對整體政治的影響力，但對於聯邦制國家而言，州

(省)一級的政治影響力又相對高，因此對地方立法機關的研究有其必要，而本書就適時填補了這個空白。除此之外，我們也具體看到利益團體如何利用草根民主去影響全國的政治。

其次，本書豐富了地方政治的比較研究 (Subnational politics)。地方政治的比較研究則是以次國家的行為者為研究主體，觀察地方行為者如州政府的制度與行為如何影響政治 (Giraudy, Moncada, and Snyder, 2019)。過去比較政治學界與國際關係學者相似，常將國家主權視為一單一行為者，國際關係學者聚焦於主權之間的互動，而比較政治的學者則探討主權者本身的制度與中央政府的行為。這種從西伐利亞體系出發的研究視角固然能讓跨國研究具有可比性，卻忽略了各國國內之間的差異性。事實上，國內的差異常常不亞於國際之間的差異，例如 Robert Putman 的經典之作《讓民主動起來》 (*Make Democracy Work*) 從比較南北義大利的差異出發，探討公民社會與社會信任對政治制度的影響 (Putman, 1994)。抑或者 V. O. Key 開啓的美國南方政治的研究 (Key, 1984) 等，在在顯示了地方政治的比較研究有其價值，而本書雖然僅限於美國的地方政治，但架構值得用於其他國家的地方政治研究上。

第三，本書豐富了美國政治在跨州比較的研究與政黨極化時代的觀察。我們過去所接觸的美國政治研究絕大多數都是以聯邦層級的三權機關為主，即便是州層級的研究，也甚少是跨州的比較研究，而針對利益團體在州層級的運作所做的研究更是少之又少。常言道「美國的政黨是五十個共和黨與五十個民主黨」此句旨在點出美國兩大黨在地方的差異，而近年來美國的政黨極化 (polarization) 更加明顯，究竟極化是造成這五十個政黨各自往兩個端點集中？抑或者更為碎裂？本書藉由爬梳保守派的利益團體提供了一種解釋：美國政黨的兩極化日益明顯，很可能是保守派與共和黨在意識形態上更加集中於三駕馬車的議程設定，也因此把眾共和黨推向更保守的一個光點上。這個論述值得研究美國政治的學者進一步探究與驗證。

## 參、研究限制與可發展之方向

本書雖然在研究保守派團體在地方的合縱連橫詳細且精闢，但研究上仍有兩項限制值得我們進一步探究。首先，利益團體縱使再有力，政策仍須有黨派在議事堂內推動得以為之，共和黨與保守派團體密切相關，但本書甚少著墨三駕馬車跟共和黨合作的機制。書中似乎假定了共和黨已被三駕馬車俘虜，然而看到原本是華府局外人的唐諾·川普（Donald Trump）在共和黨內迅速崛起並成為主流，似乎共和黨也不是一直被保守派的利益團體擺布的棋子而已。唯作者在本書並沒有特別說明共和黨與保守派三駕馬車的互動過程，因為美國是典型的兩黨制，保守派若要影響政治，唯一的目標只能是共和黨。本書只略微提到幾個共和黨的政治人物如何利用三駕馬車影響政策，但作者並沒有以專門的篇幅解釋共和黨與三駕馬車的互動，這是略為遺憾之處。

此外，本書也刻意不提美國特有的基督教基本教義派與種族主義。保守派之所以合流，皆因巴瑞克·歐巴馬（Barack Obama）當選首位非裔總統並推行歐記健保開始，雖然保守派表面上是反大政府主義的健康保險，但同時推行的嚴刑峻法與嚴審投票權法案，在在都有種族主義的影子。而本書並未就這個美國政治的沉痾多加敘述，例如保守派的三駕馬車在政治動員上如何處理或者利用種族問題。作者雖然將此列為他的研究限制，欲留給後人研究，但我認為有鑑於種族問題一直是美國政治的核心問題，值得作者花相當的篇幅論述之。

總之，《俘虜國家》進一步推進了利益團體與地方政治的前沿，值得學界在此基礎之上進一步探究。本書無論在比較政治對利益團體的研究或美國政治研究領域裡，對州立法機關的研究上都具有值得參考的價值，而在作者建構的基礎之上，也值得我們繼續針對福音派（Evangelicals）、白人認同（White Identity）乃至於民粹保守主義（Conservative Populism）對美國政治的影響作進一步的探究。

## 參考書目

- Giraudy, Agustina, Eduardo Moncada, and Richard Snyder (2019). "Subnational Research in Comparative Politics: Substantive, Theoretical and Methodological Contributions." In Agustina Giraudy, Eduardo Moncada, and Richard Snyder (eds.), *Inside Countries: Subnational Research in Comparative Politics* (pp. 3-54). New York: Cambridge University Press.
- Key, Valdimer Orlando (1984). *Southern Politics in State and Nation*. Knoxville: The University of Tennessee Press.
- Putman, Robert (1994). *Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.