

## 总量研究

## 金钱永不眠：游说如何影响美国政治？

——《大国博弈》系列第二十三篇

## 要点

**引言：**百年演绎中，日益强大的美国资本通过游说，与政客结成了巨大的利益共同体，游走在美国政坛的暗处，并对美国内政外交都带来了巨大的影响。本文将通过案例、数据、事件，来拆解这一操纵和影响美国政坛的“无形之手”。

**美国游说基本要素：合法性、盈利性、权力制衡。**

（一）合法性：美国法律体系为游说描述了一个合法的边界，但其监管依赖于自主申报，且配套的监管、惩罚力度较弱，也使得游说中的腐败屡见不鲜。（二）盈利性：专业的游说公司分工明确，盈利机制成熟。（三）权力制衡：游说并非完全是政治闹剧，同样是美国维护权利制衡、提高政府效率的重要方式，不同参与者在游说中相互竞争与制衡，也可以达到利益的相互调整和妥协。

**经济利益集团如何通过游说，影响立法？**

游说集团可以立法的各环节积极发挥作用，其可以直接向议员递交法案草案，推动议题进入国会议程，还可以在国会听证会中就法案进行解说和辩护，并借此向公众宣扬法案理念，并作为中介调节各方矛盾。

熟知这套流程的议员和政府官员，就成为了担任说客的最好选择，从而形成了一套“旋转门”机制，其奥义就在于门是“双向”的——议员和官员可以在卸任后成为说客，说客也可以通过政治游说获得参与公共事务治理的机会。

**游说集团如何影响美国政坛大决策：新能源、平台反垄断和医改。**

**一、传统能源撬动民主党关键人物，“背刺”拜登新能源。**

拜登上任以来，美国石油、煤炭等传统能源集团，采用了一系列的游说策略，试图影响或者减缓拜登的新能源政策；传统能源不仅通过积极资助国会议员和地方检察官，公开批评甚至直接起诉拜登政策，更是通过影响民主党参议员曼钦，成功拦截了拜登 3.5 万亿“重建美好未来”法案。

民主党人曼钦为何会关键时刻“反水”？原因就在于曼钦与传统能源的深度绑定。一方面，曼钦作为煤炭大州西弗吉尼亚州的参议员，要服从于本州选民意志，曼钦“反水”拜登后，其在西弗吉尼亚州的支持率快速上行。另一方面，石油公司在法案推进前后，向曼钦输送大量捐款，曼钦本身也持有煤炭公司的百万股份。

**二、反垄断浪潮下，Facebook 的游说反击战。**

2019 年以来，美国政府对四大科技巨头展开反垄断调查。随着议会展开反垄断调查，Facebook 快速加大对政府的游说力度，加大金钱攻势，2020 年成为华盛顿游说支出最多的公司之一，且聘请多位前任政府官员、法律顾问、议员、议员助手为其游说。此外，Facebook 还资助非盈利组织发表文章，引导社会舆论。

**三、围绕着奥巴马医保法案十年游说博弈。**

奥巴马医改激起了美国商业保险公司，和医药公司等利益集团的极大反对，却也得到了部分医疗协会的支持。为支持或反对奥巴马医改法案的推进，并且影响具体的政策设定，各方利益集团投入了天量资金、雇佣大量游说人员，围绕着奥巴马医保法案的游说博弈、诉讼活动甚至持续到了 2020 年前后。为了调和各方意见以获得较大的胜算，奥巴马政府也不得不做出妥协，例如不得干涉医疗成本管控，以获得医药行业的支持。

**风险提示：**全球疫情反复，国际局势进一步升级。

## 作者

**分析师：高瑞东**

执业证书编号：S0930520120002  
010-56513108  
gaoruidong@ebsecn.com

**分析师：赵格格**

执业证书编号：S0930521010001  
0755-23946159  
zhaogege@ebsecn.com

## 相关研报

从美国粮食霸权到全球粮食危机——《大国博弈》第二十二篇（2022-05-30）

从印太经济框架，看美国遏华新思路——《大国博弈》系列第二十一篇暨光大宏观周报（2022-05-22）

向越南产业转移对我国影响有多大？——《大国博弈》系列第二十篇（2022-05-18）

美国复审对华关税：组成、缘由、展望——《大国博弈》系列第十九篇（2022-05-05）

中美四次交锋：中方呼吁和平，美国关心利益——《大国博弈》系列第十八篇（2022-03-22）

俄乌冲突下，油价如何演绎？——《大国博弈》系列第十七篇（2022-03-03）

中美新一轮贸易谈判：概率、时点、意图——《大国博弈》系列第十六篇（2022-01-18）

为什么美国不愿意加入 CPTPP？——《大国博弈》系列第十五篇（2022-01-10）

权利重塑：选区划分将如何影响美国中期选举？——《大国博弈》系列第十四篇暨光大宏观周报（2021-12-26）

# 目录

<b>一、美国政坛无形之手：游说制度总览</b> .....	<b>4</b>
1.1 美国游说基本要素：合法性、盈利性、权力制衡 .....	4
1.2 最常见的游说活动：经济利益集团如何影响立法? .....	6
1.3 欧美政体同源，为何美国游说强度高于欧洲? .....	8
<b>二、案例：游说如何影响美国政坛决策</b> .....	<b>9</b>
2.1 传统能源撬动民主党人，“背刺”拜登新能源 .....	9
2.2 反垄断浪潮下，Facebook 的游说反击战.....	12
2.3 生命价值几何？奥巴马医保法案下的游说博弈 .....	14
<b>三、风险提示</b> .....	<b>17</b>
<b>四、参考文献</b> .....	<b>17</b>

## 图目录

图 1: 政治说客阿布拉莫夫登上《时代周刊》封面, 被冠以“买下华盛顿的人” .....	4
图 2: 华盛顿的 K 街为美国游说组织云集之地 .....	4
图 3: 美国游说行业总花费及游说人员人数 .....	6
图 4: 游说集团可以深入影响美国政治体制 .....	6
图 5: 美国国会的主要委员会 .....	7
图 6: 公众可以通过媒体观看美国国会听证会全过程 .....	7
图 7: 美国立法过程流程复杂, 游说集团可以多角度参与和影响美国立法过程 .....	7
图 8: 第 111 届和第 112 届美国议会中, 曾经担任过说客的议员人数 .....	8
图 9: 互联网、电信、电子、航空运输等高技术行业, 游说人员中多数有过政府任职经验 .....	8
图 10: 布鲁塞尔欧洲议会大厦入口的“游说者之树” .....	9
图 11: 各国公司在欧洲花费的游说金额统计 (截至 2021 年 9 月) .....	9
图 12: 能源行业支持共和党候选人 (百万美元) .....	10
图 13: 新能源公司支持拜登, 传统能源公司支持特朗普 .....	10
图 14: 2021 年 12 月 19 日, 曼钦在“福克斯每日新闻”表态反对拜登的“重建美好法案” .....	11
图 15: “反水”拜登后, 曼钦在红州西弗吉尼亚州的支持率一路走高 (绿色为支持率, 红色为反对率) .....	11
图 16: 美国清洁能源协会在摇摆州亚利桑那州投放广告 .....	11
图 17: 美国石油协会在摇摆州亚利桑那州投放广告 .....	11
图 18: 2021 年, 石油行业整体游说的支出再次增加 .....	12
图 19: 2021 年, 科赫工业的石油相关游说花费排列全行业第一 .....	12
图 20: 大型科技企业游说金额数据 .....	13
图 21: 美国三大商业医保巨头的股价表现 .....	14
图 22: 医药行业是目前美国政治游说开销最大的行业 .....	14
图 23: 民意调查显示, 对 ACA 法案支持率与反对率基本对半 .....	16
图 24: 民主党选民和共和党选民, 对 ACA 法案的支持率 .....	16
图 25: 全国独立企业联合会 2022 年捐献投向 .....	16
图 26: 科赫家族旗下 Freedom Partners 构建了复杂政治捐款体系, 以掩盖具体的资金流向和捐款人信息 .....	16

游说，作为一种古老的政治活动，曾经出现过在各国的内政和外交的舞台上。游说一词的英文 Lobby，其本意为辉煌的大厅、大堂，用作“游说”的含义最早出现于 1215 年颁发《自由大宪章》的英国。美国建国后，首府定于华盛顿，不少议员下榻于希拉德饭店，饭店大厅也成为了各路人马见缝插针对议员进行游说的场所。

对于游说活动这一政治领域的灰色地带，美国政府并没有令行禁止，而是试图通过法律法规予以监管。然而，从 1946 年的《联邦游说管理法》，再到 2007 年的《诚实领袖及公开政府法》，美国政府用了半个多世纪对游说法条修修补补，为游说活动划定了明确的界限，但终没有给出有力的配套的监管和惩罚措施。

法律和监管的缺失，也使得日益强大的美国利益集团通过游说，与政客结成了巨大的利益共同体，游走在美国政坛的暗处，并对美国内政外交都带来了巨大的影响。本文我们将通过案例、数据、事件，来拆解这一操纵和影响美国政坛的“无形之手”。

## 一、美国政坛无形之手：游说制度总览

在美国，游说的定义是相当宽泛的。我们不能简单直观地认为，游说就是一场利益集团与政客们绑定、交换利益诉求的政治闹剧。在美国政治体系中，无论是三权分立还是选举人团制度，权利的制衡思想都体现的淋漓尽致。游说，同样也是美国政治体系中，公民争取权利、影响政策的合法正当途径，美国宪法也明确规定人民有请愿的权利，赋予了游说活动合法性。

从范围来说，美国游说活动，包括外国利益集团游说美国政府、美国国内利益集团游说议员、总统竞选人游说选民等等。大选之前总统在各地演讲，公民自由集会争取权利，同样可以理解为是一种“游说”活动。当然，利益集团游说议员是大众最为熟知的游说活动，包括经济利益集团、政治利益集团、宗教利益集团、公共利益集团等等。其中，经济利益集团的数量最多、影响力最大且稳定性最高。

图 1：政治说客阿布拉莫夫登上《时代周刊》封面，被冠以“买下华盛顿的人”



资料来源：《时代周刊》，光大证券研究所

备注：2006 年 3 月，美国院外游说专家杰克·阿布拉莫夫被判处 5 年零 10 个月监禁。阿布拉莫夫案件直接导致 2007 年国会通过相关法案对游说行为进行约束。

图 2：华盛顿的 K 街为美国游说组织云集之地



资料来源：Politico

### 1.1 美国游说基本要素：合法性、盈利性、权力制衡

我们总结，美国游说活动之所以能够繁荣发展，得益于三个要素的支撑：

**要素一，合法性。**美国法律体系为游说活动描述了一个合法的边界，而配套的监管力度却相对较弱，这也使得游说活动中的腐败活动屡见不鲜。

起初在二战前，各国政府在美国的游说活动明显增多。为将游说活动公开化、保护公众的知情权，美国政府出台 1938 年《外国代理人登记法》及 1946 年《联邦游说管理法》，规定游说者要主动在国会登记，并报告各种游说活动及开支。但是，由于该法律依赖于游说者的自愿报备，存在惩罚和监督机制上的漏洞，大量的游说组织和活动实际上并未向国会如实报备。

二战后美国经济蓬勃发展，催生出了一大批垄断利益财团，这些财团资本雄厚，也逐步深入到美国政坛，通过培养政治代理人、影响政策和法律，从而维护其垄断地位。随着上世纪 80 年代末接连发生了多起说客贿赂议员丑闻后，1995 年美国国会通过《游说公开法》，对参与游说活动的人员、管理机构、登记管理办法、游说的活动范围、处罚机制等做出明确规定，并规定如果个人花费超过 20% 以上的有薪时间从事影响政策的活动，即为说客，并且需要接受监管。

《游说公开法》通过后，虽然美国注册说客的数量大幅提升，但由于监管是建立在自愿申报的基础之上，且在法律实际执行过程中，监管人员数量有限，主管机关（参议院秘书处和众议院书记处）没有检察权和调查权，因此法律的约束力依然有限。

后续为了弥补《游说公开法》的缺陷，美国又连续出台了 1998 年的《游说公开计技术法》、2007 年《诚实领导和政府公开法》，加强游说环节的约束。但整体来看，法律对于游说活动的约束效应有限，只是为该活动大体描述了一个法律的框架和边界。法律监管的弱势，也使得美国游说活动中出现的公职人员腐败问题屡见不鲜。

**要素二，游说行业牵涉了重大的利益活动，专业的游说公司分工明确，盈利机制成熟。**无论是外国利益集团游说美国政府、美国行业组织游说议员、总统竞选人游说选民，各方都可以通过游说这一合法通道，表达利益诉求，交换筹码。

从事游说的人员，也可以通过游说活动，得到合法的报酬。美国不少前议员、政府官员，例如，前议员鲍勃·利文斯顿（Bob Livingston）、前参议院多数党领袖乔治·米歇尔（Georges Michell）、前众议院多数党领袖迪克·阿梅（Dick Armey）和迪克·格布哈特（Dick Gebhardt）等人在离职后均建立了游说公司或事务所。他们发挥自身的知名度和政治经验，吸引了不少有游说需求的客户。

**美国政府也允许外国利益集团在本国进行游说活动。**外国利益集团的游说重点在于美国国会，特别是参议院的外交关系委员会、财政金融委员会等，以及众议院的国际关系委员会、筹款委员会等。驻美使馆是外国利益集团推进游说活动的重要基地。

**要素三，游说同样是美国维护权利制衡、提高政府效率的重要方式。**

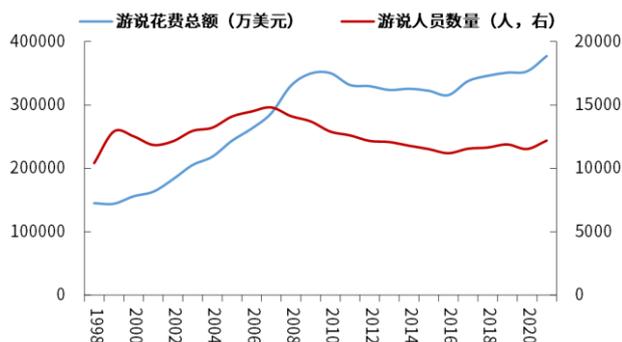
学术界普遍认为，游说活动中虽然存在大量腐败行为，但是也对美国民主制度带来了积极的影响。不同参与者在游说中相互竞争与制衡，也可以达到利益的相互调整和妥协。

美国政客们不仅在乎金钱利益，更在乎竞选支持率——换句话说，只有维持较高的竞选支持率，政客们才能源源不断地谋求利益。而游说集团想要说服政客们推动或者阻止某项法案，也必须要向政客们证明，自己本身便是多数民意的代表。因此，一方面，游说本身就是一种社会群体向政府和政党高效传递诉求的方式，为美国民众广泛参与政治过程提供了重要渠道。另一方面，不同的群体雇佣不同的游说集团表达诉求，也可以达到利益集团之间的相互作用和制约，从而防止小部分人专制。为了说服政客，游说集团需要收集大量的信息、数据，也会出席国

会立法过程中的听证会，各方在立法过程之前充分的辩证、讨论，从而增加了立法的科学性和民主性。

总而言之，游说机制已然成为了美国政治不可缺失的要素。一方面，游说制度巩固了美国的多样化政治制度；另一方面，游说作为集体化利益影响政治的体现，也遏制了少数人强权专制的野心，保证了权利的平衡，正如“美国宪法之父”詹姆斯·麦迪逊所说的，“要用野心来对抗野心”。只不过美国开国元勋们的治国巧思，却被快速膨胀的资本集团所绑架，成为了资本操纵政治的工具。

图 3：美国游说行业总花费及游说人员人数



资料来源：open secrets, 光大证券研究所

图 4：游说集团可以深入影响美国政治体制



资料来源：光大证券研究绘制

## 1.2 最常见的游说活动：经济利益集团如何影响立法？

在多种游说活动中，经济利益集团通过游说影响立法，规模最大、影响最为深远。说客们能发挥作用，也与美国复杂且漫长的立法过程有关。议员从提出法案到交由总统签署，最终形成法律需要经历多个步骤。游说集团可以在各环节积极参与，发挥作用：

**(一) 立法第一步，议员构思并提出法案。**游说集团并不只影响推动或者阻止立法，他们可以直接向议员提出法案草案，并鼓励和引导议员提出法案，还可以利用利益集团的资源，支持政策议题顺利进入议程。

2021 年底，说客莱西·拜克·安德森向北达科他州的参议员凯尔·戴维森提出一项法案草案，以阻止苹果要求开发者强迫用户使用 App Store、Google Play Store 购买应用并抽成。说客安德森正是在“App 公平联盟” (Coalition for App Fairness) 的资助下起草了该立法。App 公平联盟是由 Epic Games、Spotify、Basecamp 和 Tile 等公司创建的合作组织，旨在保护软件开发者的利益。

在与说客安德森接触后，参议员戴维森向北达科他州的州议会提交了 SB2333 法案。该法案一经提出，就遭到了苹果与 Google 的强烈反对，二者也纷纷派出说客游说相关议员。2021 年 2 月，北达科他州议会以 11 票赞同对 36 票反对否决了 SB2333 法案。

**(二) 立法第二步，法案接受国会委员会听证会审核，并做进一步修改。**

委员会是美国国会维持高效率运转的重要一环。由于议会需要处理经济、金融、财政、产业、环境、法律等多个方面的内容，并不是所有议员对各个议题精通，

因此美国国会中成立了若干个“委员会”，国会议员根据自己擅长领域参与不同的委员会，并负责各自领域的法案审议。

图 5：美国国会的主要委员会

众议院主要小组委员会		参议院主要小组委员会	
农业	规则委员会	农业、营养和林业	小企业和企业家精神
拨款委员会	科学、空间和技术	拨款委员会	退伍军人事务
军事	小型企业	军事	
预算	交通和基础设施	银行、住房和城市事务	
教育和劳工	退伍军人事务	预算	
能源和商务	筹款委员会	商务、科学和运输	
道德		能源和自然资源	
金融服务		环境和公共工程	
外交事务		金融	
国土安全		外交关系	
房屋管理		卫生、教育、劳工和退休金	
司法		国土安全与政府事务	
自然资源		司法	
监督和改革		规定和管理	

资料来源：美国国会，光大证券研究所

图 6：公众可以通过媒体观看美国国会听证会全过程

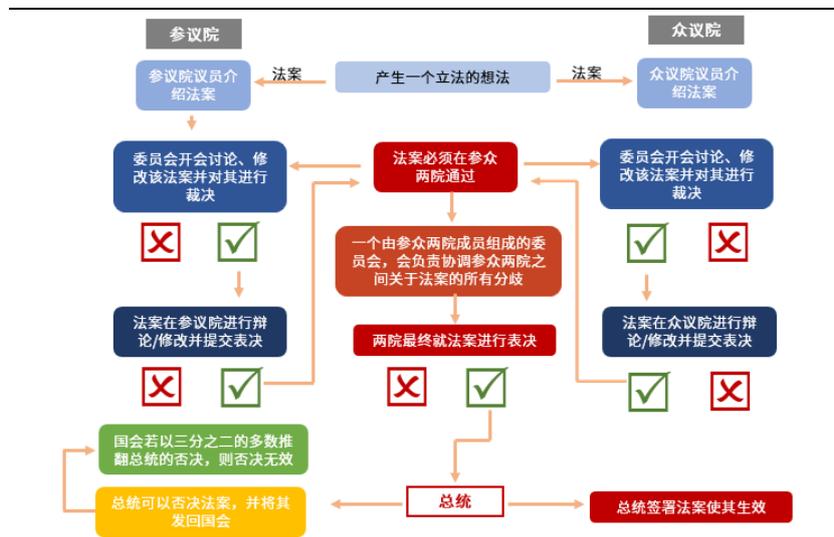


资料来源：美国国会

一项法案被议员提出之后，将被送至小组评审委员会，并且基于听证会的形式进行审核。说客常常可以作为领域专家，出席听证会，并就法案进行解说和辩护。国会听证会通过媒体向全体公众转播，说客也可以通过听证会，进一步对法案进行宣传，争取社会舆论支持。

听证会结束后，假如国会委员会驳斥法案，法案基本很难再进一步推进。如果国会委员会审核通过法案，则法案可以进一步进入修改和投票环节。当然，法案推进将面临着来自各方势力的阻碍，说客需继续游说议员、选民等群体，推动法案前进。

图 7：美国立法过程流程复杂，游说集团可以多角度参与和影响美国立法过程



资料来源：Politico，光大证券研究所绘制

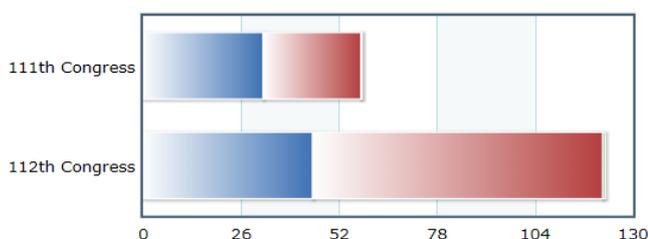
**(三) 法案在参议院和众议院投票，若投票通过则递交总统签署。**法案需要在参议院和众议院均得到通过后，才可以正式生效。法案通过众议院和参议院审核通过后，需要参众两院组成委员会，协调两院关于文本中的分歧。在这一环节中，说客也可以积极发挥效应，调和各派意见。当统一文本的法案经两院再次通过

后，将传递至总统处签署。此时，法案是否能够成功立法只差临门一脚。说客需要联合政治盟友游说总统签署政策法案，以降低总统否决法案的风险。

整体而言，在法案从提出立法、审议投票、到调和意见、递交总统签署，说客可以在每一个环节发挥作用，游说制度与美国政治形成了互嵌交融的格局。那么熟知这套流程、且熟悉每个议员偏好的政府官员和议员，就成为了担任说客的最好选择——也使得美国政界与经济领域出现了一道“旋转门（Revolving Door）”，门的一头是掌握公共权力的政府官员和议会议员，另一头是服务于各类利益团体的游说组织。

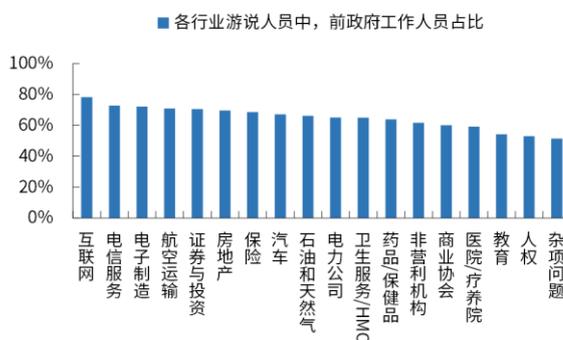
旋转门的奥义就在于，门是“双向”的——不仅政府官员和议会议员可以在卸任后成为说客，利用自身的人际网络和知识经验为委托人谋取利益；说客也可以通过政治游说获得参与公共事务治理的机会，从门的一头进入另外一头。

图 8：第 111 届和第 112 届美国议会中，曾经担任过说客的议员人数



资料来源：OPENSECRETS；备注：红色为共和党，蓝色为民主党

图 9：互联网、电信、电子、航空运输等高技术行业，游说人员中多数有过政府任职经验



资料来源：OPENSECRETS，光大证券研究所；备注：统计日期为 2017 年

### 1.3 欧美政体同源，为何美国游说强度高于欧洲？

在欧洲，游说活动同样是深刻影响政治的重要活动。游说一词也最早出现于 1215 年颁布《自由大宪章》的英国。但是，在欧洲的游说活动强度却弱于美国，这是欧美同源、却也发展相异的政治、经济、文化等多种因素决定的。

欧洲的一体化发展，促使政治决策上升至欧盟层面，欧洲议会也成为了欧洲最重要的立法机构。欧洲议会所在的布鲁塞尔，是仅次于美国首都华盛顿的世界第二大游说者聚集地。游说组织的重点游说对象是欧洲议会委员会和党团，前者负责立法事宜，后者负责设置政治议程以及协调议会委员会。据布鲁塞尔立法政府

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_43174](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_43174)



云报告  
https://www.yunbaogao.cn

云报告  
https://www.yunbaogao.cn

云报告  
https://www.yunbaogao.cn