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”。

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员，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候“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@ebscn.com

分析师：赵格格
执业证书编号：S0930521010001
0755-23946159
zhaogege@ebscn.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

一、美国政坛无形之手：游说制度总览 4
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
二、案例：游说如何影响美国政坛决策 9
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
三、风险提示 17
四、参考文献 17

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。我们不能简单直观的认为，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。

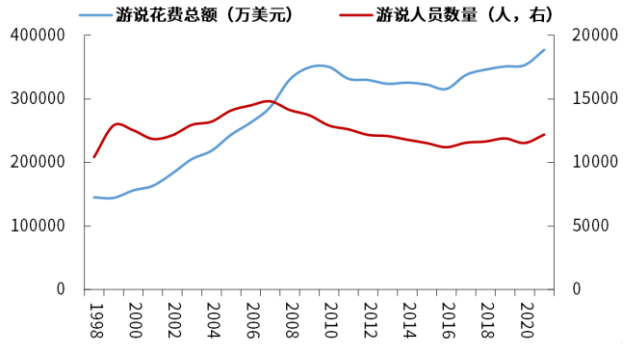
学术界普遍认为，游说活动中虽然存在大量腐败行为，但是也对美国民主制度带来了积极的影响。不同参与者在游说中相互竞争与制衡，也可以达到利益的相互调整和妥协。

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。

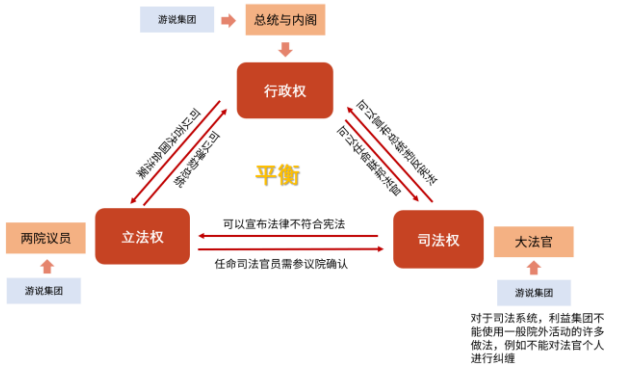
总而言之，游说机制已然成为了美国政治不可缺失的要素。一方面，游说制度巩固了美国的多样化政治制度；另一方面，游说作为集体化利益影响政治的体现，也遏制了少数人强权专制的野心，保证了权利的平衡，正如"美国宪法之父"詹姆斯·麦迪逊所说的，“要用野心来对抗野心”。只不过美国开国元勋们的治国巧思，却被快速膨胀的资本集团所绑架，成为了资本操纵政治的工具。

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

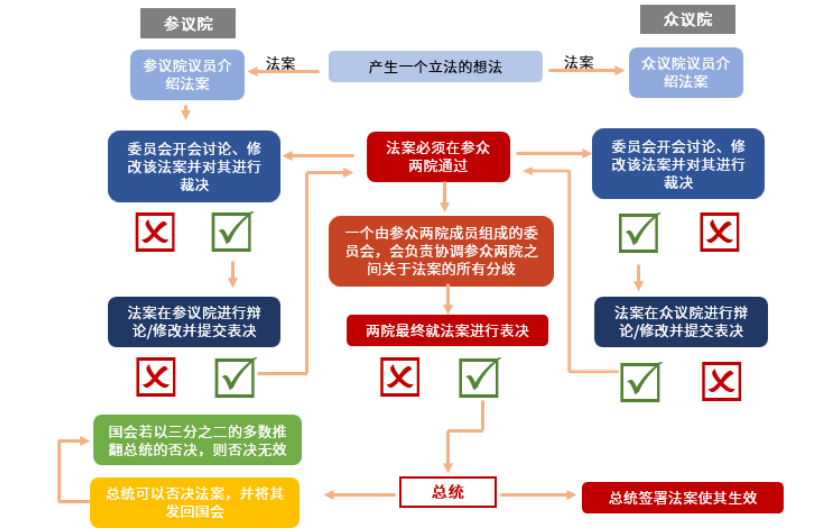


资料来源：美国国会

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

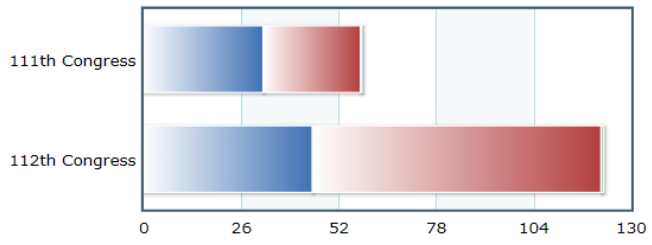
（三）法案在参议院和众议院投票，若投票通过则递交总统签署。法案需要在参议院和众议院均得到通过后，才可以正式生效。法案通过众议院和参议院审核通过后，需要参众两院组成委员会，协调两院关于文本中的分歧。在这一环节中，说客也可以积极发挥效应，调和各派意见。当统一文本的法案经两院再次通过

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。

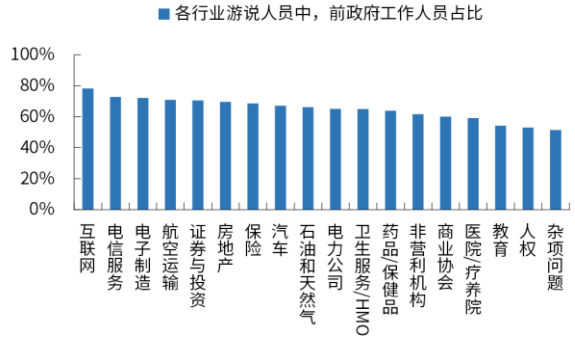
旋转门的奥义就在于，门是“双向”的——不仅政府官员和议会议员可以在卸任后成为说客，利用自身的人际网络和知识经验为委托人谋取利益；说客也可以通过政治游说获得参与公共事务治理的机会，从门的一头进入另外一头。

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

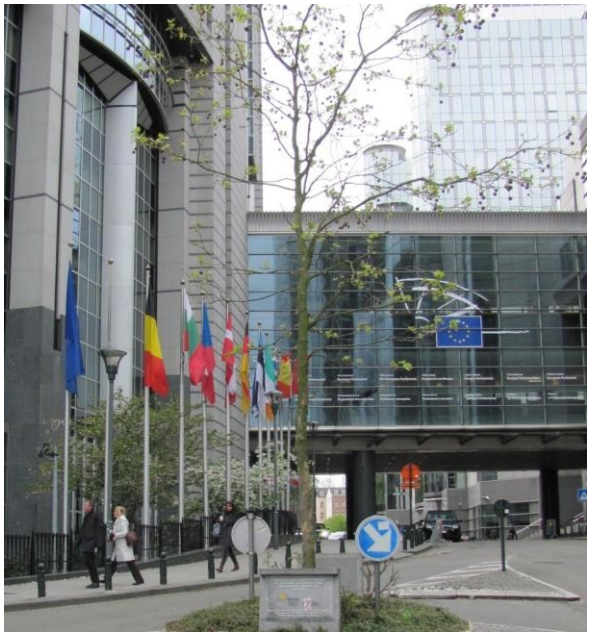
1.3 欧美政体同源，为何美国游说强度高于欧洲？

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。据布鲁塞尔市政府，2016 年当地有 2 万名游说者、大约 2500 家各类游说机构，每年能带来 3 亿欧元的消费预算。

为约束欧盟机构工作人员，欧盟委员会于 2010 年 12 月颁布并实施了一系列制度性文件，包括《欧盟委员会委员行为守则》、《欧盟委员会委员与各部门关系守则》等。文件规定，欧委会委员在离职后 18 个月内需向欧委会报告求职意向，若与其原来的工作职责存在利益冲突，需进一步征求欧委会下工作伦理委员会的意见。

图 10：布鲁塞尔欧洲议会大厦入口的“游说者之树”



资料来源：欧洲议会

图 11：各国公司在欧洲花费的游说金额统计（截至 2021 年 9 月）

机构名称	公司总部所在地	游说费用（欧元）
谷歌	美国	5750000 - 5999999
Facebook 爱尔兰	爱尔兰	5500000 - 5749999
微软	美国	5250000 - 5499999
拜耳	德国	4250000 - 4499999
壳牌公司	荷兰	4250000 - 4499999
苹果	美国	3500000 - 3749999
英国石油公司	英国	3500000 - 3749999
埃克森美孚	比利时	3250000 - 3499999
巴斯夫	德国	3000000 - 3249999
华为	中国	3000000 - 3249999
欧洲单一天空空中交通管理研究(SESAR)	比利时	3000000 - 3249999
大众	德国	3000000 - 3249999
亚马逊欧洲	卢森堡	2750000 - 2999999
西门子	德国	2500000 - 2749999
德国邮政敦豪集团	德国	2250000 - 2499999
瑞士诺华	瑞士	2250000 - 2499999
英美烟草集团	英国	2000000 - 2249999

资料来源：Lobbyfacts，光大证券研究所

备注：SESAR 是欧盟委员会欧洲单一天空倡议的技术支柱,旨在实现空中交通管理(ATM)的现代化。

虽然游说活动在欧盟层面也非常活跃，但整体来看，强度却不如美国。欧洲对游说的法律监管也更为宽松，更依赖行业自律和说客自主申报，而美国则是尝试通过越来越多的法律法规来对游说活动进行监管及约束。**欧美游说出现较大区别，我们认为主要有两个原因：**

第一，资金流向不同。与美国普遍出现的，资金从民间利益团体向公共事业部门流入的趋势相反，在欧洲，资金以国家援助、赠款、补贴等方式从公共部门流向民间社会的趋势更大（Sqapi Gerti，2015）。

第二，选举机制不同。美国国会议员面临 2 年/4 年一次的选举，因此其更在乎背后选盘的核心诉求和资金支持，更容易被说客影响；欧盟机构中的大多数决策者不是选举产生的，而且由于他们不需要参选，因此他们也不需要找到大量现金来支持竞选活动（Christine Mahoney，2009）。

除此之外，欧美对于游说的看法也各不相同——美式文化中，利益集团与政治团队的利益交换是合理的，而欧洲人则普遍对其持怀疑态度，认为这一做法是“不道德的”。这也导致了美国政界的游说活动比欧洲更为激烈复杂。

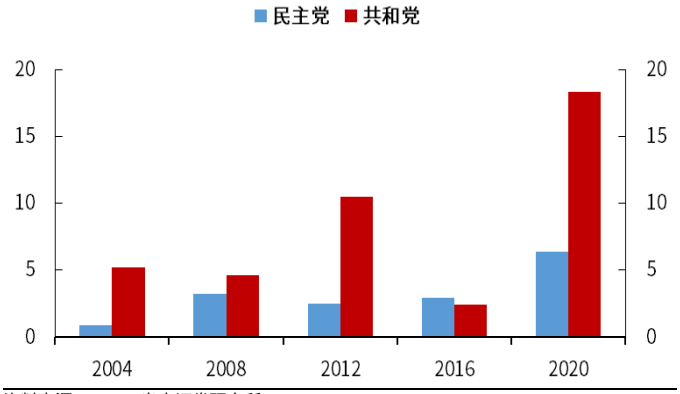
二、案例：游说如何影响美国政坛决策

2.1 传统能源撬动民主党人，“背刺”拜登新能源

美国总统拜登在入主白宫的第一天，就正式宣布重新加入《巴黎协定》，展现了抗击气候变化的决心。上任以来，拜登签署了一系列应对气候变化的总统行政令，包括暂停北极国家野生动物保护区的油气开采租赁，审查并暂停联邦陆上和海上的新油气租赁计划等等。

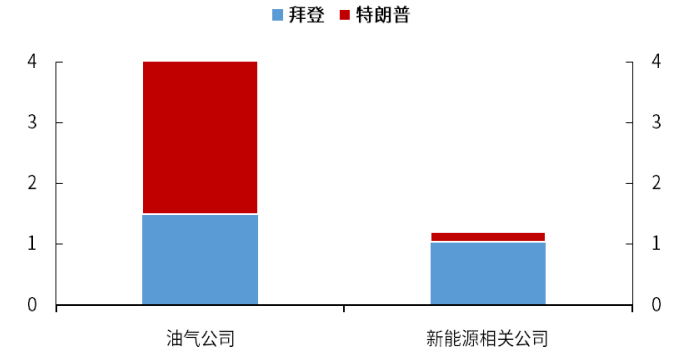
拜登所做的这些都符合其自身的竞选利益。在 2020 年总统大选期间，拜登阵营获得新能源行业 87%的捐款，而油气公司 67%捐款流向特朗普。在竞选期间，为表示决心，拜登甚至直接退回油气大亨 George Kaiser 捐款。

图 12：能源行业支持共和党候选人（百万美元）



资料来源：CRP，光大证券研究所

图 13：新能源公司支持拜登，传统能源公司支持特朗普



资料来源：CRP，光大证券研究所
备注：单位为百万；能源行业还包括器械等子行业，此处仅统计油气和新能源公司捐款

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推动的新能源浪潮。传统能源集团，不仅通过积极资助国会议员和地方检察官员，批评或者起诉拜登相关策略，更是通过影响民主党参议员曼钦，成功狙击了拜登酝酿良久的、包含大规模新能源财政补贴在内的财政刺激法案。

（一）传统能源促使民主党人关键时刻“反水”，搁浅拜登“重建美好未来”法案。

2021 年，拜登政府提出 3.5 万亿美元“重建美好未来”一揽子支出法案（该法案前身为 2 万亿美元美国就业计划与 2 万亿美元美国家庭计划，两个法案合并打包并拆分为了 5500 亿元基建法案和 3.5 万亿法案）。该法案基本完整落实了拜登对于能源和气候问题的设想，包含了对于新能源行业的大量援助和支出，和对石油和天然气行业超额排放甲烷的费用规定。

然而，在经历了两院长达半年多的拉锯、拜登多次妥协并削减法案规模、众议院在 2021 年 11 月已经通过缩水版法案之后，12 月美国民主党人曼钦却最终“反水”，拒绝通过拜登大规模财政刺激方案，也使得该法案因为缺失关键一票而意外搁浅。在 2022 年全球能源紧缺、民主党选情承压的背景下，拜登后续更难启动此大规模财政法案，法案至今搁浅。可以说，因为民主党人曼钦的最终“反水”，使得拜登和新能源行业都失去了通过该法案的“黄金窗口”。

民主党人曼钦为何会关键时候“反水”？原因就在于曼钦与传统能源的深度绑定。

一方面，曼钦作为红州西弗吉尼亚州的参议员，要服从于本州选民意志。西弗吉尼亚州正是美国第二大煤炭生产州，2000 年后，西弗吉尼亚州从摇摆州变为红州，2020 年总统大选中，特朗普以 68.62%得票率，大幅领先拜登 29.69%得票率，毫无悬念的拿下西弗吉尼亚州。

而曼钦作为民主党派人士，为了在红州赢下一席之地，就要服从于本州选民的利益；在近年来民主党推动的多项议题中，曼钦也普遍持反对意见。在曼钦“反水”拜登后，其在西弗吉尼亚州的支持率快速上行至 2022 年初的 57%，大幅高于 2021 年初的 40%。

另一方面，曼钦接受了大量来自于煤炭行业的捐款，持有煤炭公司股份，与煤炭行业深度绑定。在 2021 年 7 月至 9 月，曼钦从能源行业中获得了超过 40 万美元的捐款，捐款人包括亿万富翁石油大亨哈罗德哈姆，能源基础设施公司 Kinder Morgan 的执行主席 Richard Kinder，以及创立 Chief Oil and Gas 的 Trevor Rees-Jones 等人。他还收到了一系列与能源相关的政治行动委员会的捐款，包括康菲石油公司委员会和德克萨斯石油生产商先锋自然资源公司等。

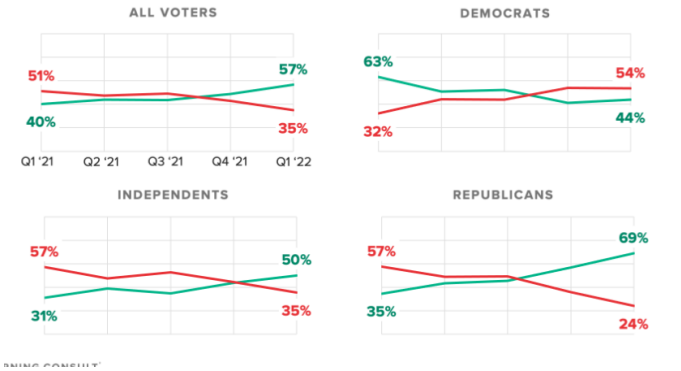
此外，曼钦在进入政界之前创办了煤炭经纪公司 Enersystems，其持股价值在 100 万至 500 万美元之间；文件显示，2020 年，曼钦从 Enersystems 持股中获利 49 万美元，这是他担任参议员年薪 17.4 万美元的两倍多。

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”



资料来源：福克斯新闻网

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）



资料来源：Morning Consult

除了推动曼钦拦截了拜登的新能源法案，新能源方和传统能源方也积极地在摇摆州打起“舆论战”。在拜登政府积极推进 3.5 万亿法案的同时，美国石油协会（API）在 140 多个国会选区和主要摇摆州投放了大量广告，声称该法案将损害就业并提高工业生产的成本。当然，传统石油工业的对手方同样在积极引导社会舆论，美国清洁能源协会同样在亚利桑那州、爱荷华州等重要的清洁能源州和摇摆州投放广告，声称该法案将带来更多的就业机会、并且改善气候。

图 16：美国清洁能源协会在摇摆州亚利桑那州投放广告



资料来源：美国清洁能源协会

图 17：美国石油协会在摇摆州亚利桑那州投放广告



资料来源：美国石油协会

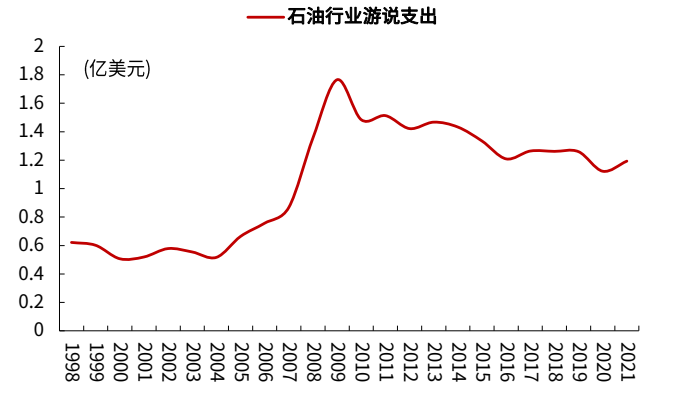
（二）积极资助国会议员和地方检察官员，批评拜登政策或发起诉讼。

2021 年 1 月，拜登总统要求暂停发放在美国联邦土地和水域的石油和天然气租赁许可。3 月，美国 14 个州的总检察长针对该禁令提起诉讼，理由为该暂停令将使其无法从石油和天然气勘探方获取租赁投标等收入。8 月，包括美国石油协

会在内的 12 个能源行业组织联合在美国路易斯安那州再次提起诉讼，反对该租赁禁令。

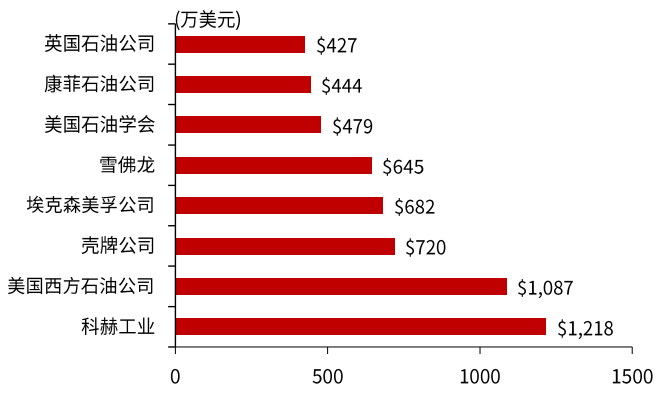
据 Public Citizen 统计，发表声明谴责拜登政府暂停租赁的 29 名国会议员，在其职业生涯中共计从石油和天然气利益集团中获得了 1340 万美元的政治献金。向拜登暂停租赁令提出诉讼的各州州长和总检察长的竞选活动中，则接受了来自石油和天然气利益集团约 450 万美元的赞助资金。

图 18：2021 年，石油行业整体游说的支出再次增加



资料来源：Open Secrets，光大证券研究所

图 19：2021 年，科赫工业的石油相关游说花费排列全行业第一



资料来源：Open Secrets，光大证券研究所

2.2 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（Facebook、亚马逊、苹果和谷歌）展开反垄断调查和诉讼，通过罚款、拆分、以及强制技术开放等反垄断方式，避免各大科技公司利用垄断性市场地位谋取不合理利益。面对监管风暴，美国互联网巨头也并没有坐以待毙。我们以 Facebook 两个阶段的游说活动作案例分析：

第一阶段：2019 年，美国众议院启动反垄断调查，Facebook 积极反击。

Facebook 在 2012 年以 10 亿美元收购 Instagram，2014 年以 190 亿美元收购 WhatsApp。事实证明，两项收购进一步巩固的 Facebook 江湖地位，2020 财年 Facebook 营收和净利润分别达到 859.65 亿美元及 291.46 亿美元，而 2014 财年仅为 124.66 亿美元营收和 29.4 亿美元净利润，年化增速分别高达 38%和 47%。

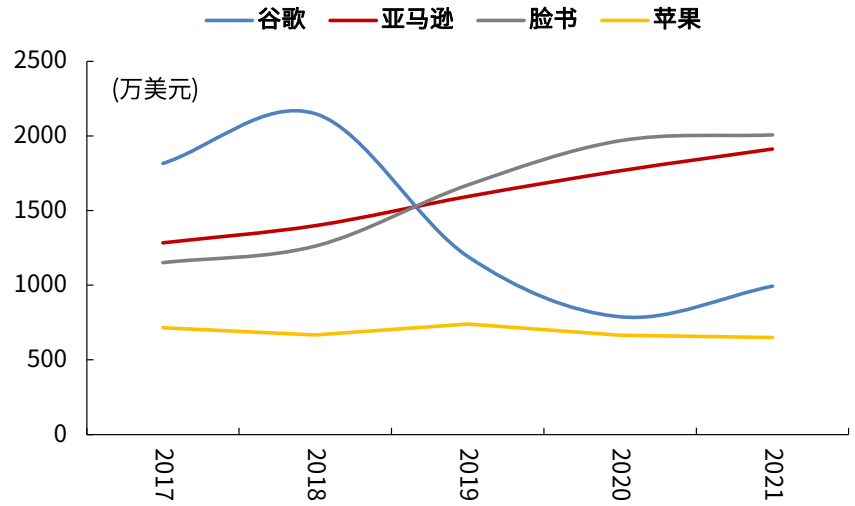
2019 年 6 月，美国众议院司法反垄断小组委员会开启对苹果（Apple）、亚马逊（Amazon）、Facebook 和谷歌为其 16 个月的反垄断调查（该审查调查报告在 2020 年 10 月发布）。据华盛顿邮报，监管认为，Facebook 在其近 17 年的历史中一直在系统地寻求收购或消灭其所有竞争对手，以赚取垄断利润。

随着议会展开反垄断调查，Facebook 快速加大对政府的游说力度。2020 年，Facebook 政府游说开支高达 1970 万美元，同比增长 18%，成为华盛顿游说支出最多的公司之一，超过了洛克希德马丁公司和波音。2020 年 4 月，Facebook 还聘请了 FTC 前首席反垄断律师 Barbara Blank 担任公司的副总法律顾问，其曾经带领团队参与 FTC 对谷歌的调查活动。FTC 全称 Federal Trade Commission，美国联邦贸易委员会，是执行多种反托拉斯和保护消费者法律的联邦机构。

除了游说活动之外，Facebook 在 2020 年 8 月启动一项名为“美国边缘（American Edge）”项目。该项目旨在通过政治游说和政治献金等方式，对美国政府进行游说。“美国边缘”的董事会中有一名美国前共和党州长、联邦监管

机构和民主党国会议员，该组织的顾问团队也基本由民主党和共和党的资深顾问构成。该组织注册为非营利组织，这也使得 American Edge 可以避免披露其所有捐赠者。

图 20：大型科技企业游说金额数据



资料来源：Open Secrets，光大证券研究所

在反垄断监管浪潮下，除 Facebook 外，其他的科技公司也纷纷发动“金钱攻势”。据 Public Citizen 统计，脸书、亚马逊、谷歌和苹果在 2020 年共增加了 40 名新游说者，从 2018 年的 293 人增加到 333 人。在对隐私和反垄断问题拥有管辖权的国会议员中，94%的人接受了大型科技公司政治行动委员会或游说者的资助。仅在 2020 年，大型科技政治行动委员会和游说者就向负责监督和监管他们的立法者捐赠了 300 多万美元（2020 年为大选年，各大公司增加游说活动支出也与大选年有一定关系）。

第二阶段：2020 年底以来，FTC 与 Facebook 展开诉讼“拉锯战”。

2020 年 10 月，众议院小组发布长达 449 页、为其 16 个月调查的反垄断审查报告。报告称，Facebook、亚马逊、谷歌和苹果四家科技公司拥有垄断权力，并提出了一些解决方案：业务分拆，不同业务线与母公司分离、阻止平台公司优先推荐自己的服务业务等等。

2020 年底至今，FTC 与 Facebook 展开诉讼“拉锯战”。2020 年 12 月，FTC 针对 Facebook 在 2013 年及 2014 年对 Instagram 和 WhatsApp 的重大收购发起指控。该垄断诉讼可能会导致 Instagram 和 WhatsApp 两大业务部门从母公司 Facebook 中被强制剥离。2021 年 3 月，Facebook 以没有证据为由，要求法院驳回反垄断诉讼。2021 年 6 月，美国哥伦比亚特区地方法院以 FTC 未能证明 Facebook 的垄断地位，证据不足，驳回 FTC 的此项控诉。

2021 年 8 月 FTC 再次向法院提交诉状，针对 Facebook 的垄断行为提供更加具体的证据和论证。2022 年 1 月，美国哥伦比亚特区地方法院认为 FTC 成功证明了 Facebook 具有垄断地位，该诉讼可以继续进行。

双方法庭对峙以来，Facebook 继续加强游说活动，而且把游说活动扩大到更大范围的社会舆论上。

一是，吸纳前任政府官员。2021 年 9 月，Facebook 聘请前国会高级助手 John Branscome 对民主党人和拜登政府进行游说。

二是，加大金钱攻势。2021 年 Facebook 游说资金超过 2000 万美元，并且超过亚马逊（1912 万美元）、谷歌（994 万美元）、苹果（650 万美元）。2022 年一季度，Facebook 游说资金支出继续维持高位，达到 539 万美元（2021 年 10 月 Facebook 母公司改名为 Meta，为便于理解，依然按照 Facebook 称呼）。

三是，利用其资助的“美国边缘”组织，引导社会舆论。据华盛顿邮报报道，2022 年 3 月，“美国边缘”发动一场公关活动，资助一些小企业在美国全国多家小型出版物上发表文章，警示新立法将“剥夺我们每天使用技术”，是“误入歧途的议程”。尽管这些广告和专栏文章的作者自称是来自代表小企业的组织，但实际上却是由 Facebook 资助的“美国边缘”所发起的。

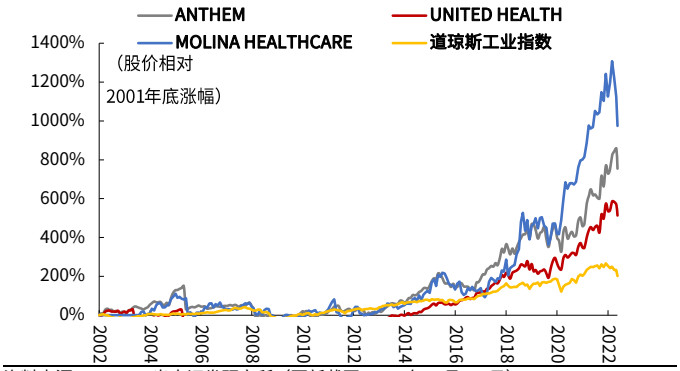
直到 2022 年，Facebook 依然被监管紧紧咬住不放。2022 年 5 月 23 日，美国社交媒体平台 Facebook 的母公司 Meta 首席执行官马克·扎克伯格被美国华盛顿特区总检察长卡尔·拉辛（Karl Racine）起诉，指控扎克伯格直接参与了导致与剑桥分析公司相关的数据泄露决策，从而影响了 2016 年的总统大选结果。不知道为应对这一诉讼，扎克伯格又要通过游说集团，向华盛顿输送多少资金？

2.3 生命价值几何？奥巴马医保法案下的游说博弈

美国是全球医疗体系最发达的国家之一——但只有进入医保的美国家庭可以享受。美国医保体系由商业医保和公共医保构成，但公共医保仅负担一小部分，大部分的医疗费用则由商业医保负责。当然，家庭支出的医保费用越多，享受的报销比例也更高。对于没有进入医保的普通美国人而言，高昂的医药费用则会令家庭举步维艰、雪上加霜。

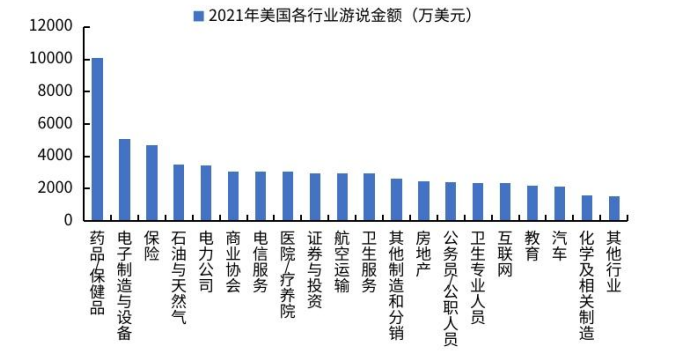
医疗问题一直是美国社会热点话题，背后的公共政策也牵动着美国各方势力的心弦。近年来，医药行业也逐渐成为美国政治游说开销最大的行业，2021 年美国医药和卫生行业的游说总支出超过 2.6 亿美元，其说客人数更是达到国会议员人数三倍之多。

图 21：美国三大商业医保巨头的股价表现



资料来源：WIND，光大证券研究所（更新截至 2022 年 6 月 17 日）

图 22：医药行业是目前美国政治游说开销最大的行业



资料来源：Open secrets，光大证券研究所

2010 年，奥巴马总统和民主党人推动近年来美国医疗行业最大的事件——“奥巴马医改”。美国总统奥巴马 2008 年竞选成功后，便推动新的医疗改革，试图扩大公共医疗保险的覆盖范围，让保险商相互竞争以降低保费。2009 年奥巴马政府提出法案草案，并且最终在 2010 年 3 月签署《平价医疗法案》（Affordable Care Act，简称 ACA，该法案更为广泛的称呼则是奥巴马医改）。该法案签署后，没有保险的人数占比从 2013 年的 18.0%下降至 2016 年的 11.9%。

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。私营商业保险公司为美国人民提供了超七成的医疗保险，它们是美国“私营为主、公共为辅”医疗体制的最大受益者。而奥巴马的医改计划将推动大量商业医保投保人，转向购买公共医疗保险。而且，法案要求保险公司不得对有病史或健康状况差的受保人实施歧视性条款，这必然直接限制私人保险机构的营业利润。

当然，法案也有积极的支持者，如包括美国药物研究人员和制造商、美国医学协会和美国医疗保健未来合作伙伴关系组织在内的行业巨头，都支持奥巴马医改法案。但是他们也认为，奥巴马医改初期关于医疗成本管控的相关设计，也会损害医院和制药商的利益。因此制药公司也积极地参与了立法的游说博弈中。

为支持或反对奥巴马医改法案的推进，利益集团发动了不同的游说活动，甚至持续到了 2020 年前后。

（一）2009 年，奥巴马医改法案推出前后：

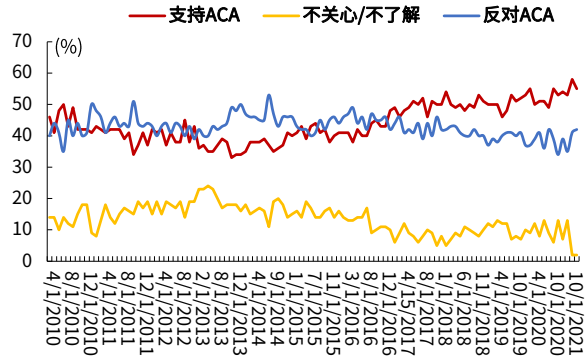
2009 年，围绕着奥巴马医改法案，超过 1500 多个机构或个人与游说公司签订了合同，投入了超过 11 亿美元的游说资金，雇佣了 5300 多名说客。其中，最大的一笔捐款，总额接近 150 万美元，捐给了起草新法律的参议院委员会主席。

但是，美国商业医保公司的金钱狙击战却以失败告终。民主党近八成选民支持医保改革，基于对选举利益的考量，民主党人在 2010 年 3 月推动两院通过奥巴马《平价医疗法案》。原因在于，2010 年美国参众两院中民主党显著占优，因此民主党人发动“预算协调”程序，不顾共和党人反对强行推动法案通过投票。据 Morning Consult，民意调查显示接近八成的民主党支持者支持该法案，而共和党支持者中这一比例仅却不足两成。即使是面对私人保险公司抛出的金钱诱惑，但各州民主党议员无论是为了党派集体利益，还是为了 2010 年 10 月中期选举中的个人连任利益，也最终多数对法案投出赞成票。

这也说明，相互嵌套的美国的游说与政治体系中，游说集团并不是万能的。虽然美国民众在政治中的话语权被不断削弱，但议员和党派，还是要依赖于选民的一张张选票，才能最终得以获得更长久的政治利益。近年来，随着美国社会极化加重，这也使得党派的政治立场进一步极端化，利益集团与各自利益一致的党派进一步深度捆绑，甚至出现了一党完全拒绝对立面利益集团政治献金的现象（拜登拒绝石油大佬政治捐款）。

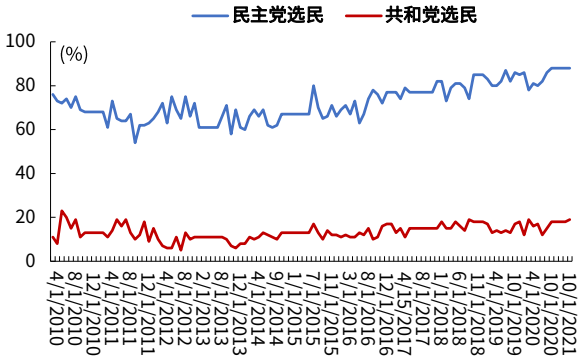
当然，为了调和各方意见以获得较大的胜算，奥巴马政府也不得不做出妥协，例如不得干涉医疗成本管控，以获得医药行业的支持。

图 23：民意调查显示，对 ACA 法案支持率与反对率基本对半



资料来源：kff，光大证券研究所（更新截至 2022 年 3 月）

图 24：民主党选民和共和党选民，对 ACA 法案的支持率



资料来源：kff，光大证券研究所（更新截至 2022 年 3 月）

（二）2012 年和 2015 年：反对派联合共和党人，对奥巴马医改提起诉讼

法案通过后，反对派和共和党人也并没有放弃。2012 年，一个非盈利组织，全国独立企业联合会（National Federation of Independent Businesses，简称 NFIB）声称奥巴马《平价医疗法案》违法宪法并向法院提起诉讼。根据税务文件显示，NFIB 在 2012 年接受了美国科赫家族约 260 万美元的资金支持。

NFIB 看似是一个独立的企业联盟，但其接受了大量科赫家族的捐款，NFIB 自己的捐款也主要流向了共和党人。美国政府监督组织 Public Citizen 的 Lisa Gilbert 评论道，NFIB 是“徒劳地冠以小企业的名义”。

美国科赫家族主张支持自由市场，并且资助了卡托研究所、传统基金会、自由工厂和美国繁荣等组织，这些都是支持茶党政治、反对奥巴马医改的最活跃团体。在 2017 年 6 月，科赫家族宣布将在 2018 年中期选举年，拨款 4 亿美元用于两个核心政策目标，一个是废除 ACA，另一个则是修改税法。除医疗改革外，科赫家族和相关团体还花费了数千万美元来反对环境监管、工会、社会服务及几乎所有其他由政府税收所资助的项目。

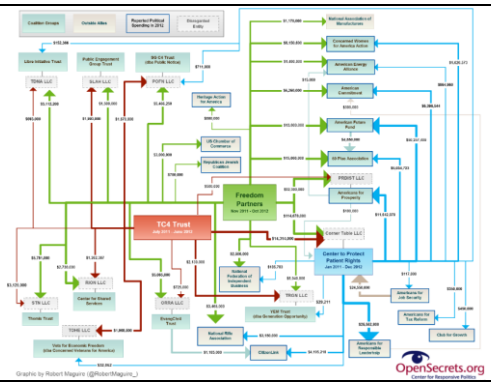
2015 年，共和党智囊团 Competitive Enterprise Institute，在美国药品研究与制造企业协会(PhRMA)的资助下，再次对奥巴马医保法案提起诉讼。不过，这一诉讼再次被最高法院驳回。

图 25：全国独立企业联合会 2022 年捐献投向

资金接收人	金额（美元）	个人捐款（美元）	组织捐款（美元）
全国共和党参议员委员会	61454	1454	60000
全国共和党国会委员会	45358	358	45000
共和党人Schrader, Kurt	6000	0	6000
民主党人Rice, Tom	6000	2000	4000
共和党人Scott, Tim	5005	5	5000
共和党人Grassley, Chuck	5000	0	5000
共和党人Thune, John	5000	0	5000
共和党人Johnson, Ron	5000	0	5000
共和党人Murkowski, Lisa	5000	0	5000
共和党人Rubio, Marco	5000	0	5000

资料来源：Open secrets，光大证券研究所

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



资料来源：Open Secrets

三、风险提示

全球疫情反复，国际局势进一步升级。

四、参考文献

1、 王保民，袁博．美国利益集团影响立法的机制研究[J]．国外理论动态，2020(1):7.

2、 张磊.欧洲议会决策中的游说集团:内涵、特点及影响[J].国际论坛,2018

3、 曾凡锋．美国利益集团游说政治及其治理研究[D].河北师范大学,2018.

4、 唐昊,刘艺．中美游说政治的比较分析[J]．湖湘论坛,2016,29(05):113-119.

5、 董天佳.美国的“第三院游说”制度[J].社会学研究,1997(04):119-123.

6、 冯悦，向宇，向梓静．欧盟游说制度及建立中资企业欧盟商会的探讨[J]．国际贸易, 2018(11):5.

7、 赵可金．营造未来——美国国会游说的制度解读,2005

8、 Sqapi, Gerti, 2015，Lobbying in the United States of America and European Union: A Comparative Approach. Mediterranean Journal of Social Sciences. 6. 10.5901/mjss.2015.v6n2s2p103.

9、 C Mahoney, M Beckstrand，2009，Following the money: EU funding of civil society organizations,APSA 2009 Toronto Meeting Paper

行业及公司评级体系

	评级	说明
行业及公司评级	买入	未来 6-12 个月的投资收益率领先市场基准指数 15%以上
	增持	未来 6-12 个月的投资收益率领先市场基准指数 5%至 15%；
	中性	未来 6-12 个月的投资收益率与市场基准指数的变动幅度相差-5%至 5%；
	减持	未来 6-12 个月的投资收益率落后市场基准指数 5%至 15%；
	卖出	未来 6-12 个月的投资收益率落后市场基准指数 15%以上；
	无评级	因无法获取必要的资料，或者公司面临无法预见结果的重大不确定性事件，或者其他原因，致使无法给出明确的投资评级。
基准指数说明：		A 股主板基准为沪深 300 指数；中小盘基准为中小板指；创业板基准为创业板指；新三板基准为新三板指数；港股基准指数为恒生指数。

分析、估值方法的局限性说明

本报告所包含的分析基于各种假设，不同假设可能导致分析结果出现重大不同。本报告采用的各种估值方法及模型均有其局限性，估值结果不保证所涉及证券能够在该价格交易。

分析师声明

本报告署名分析师具有中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格并注册为证券分析师，以勤勉的职业态度、专业审慎的研究方法，使用合法合规的信息，独立、客观地出具本报告，并对本报告的内容和观点负责。负责准备以及撰写本报告的所有研究人员在此保证，本研究报告中任何关于发行商或证券所发表的观点均如实反映研究人员的个人观点。研究人员获取报酬的评判因素包括研究的质量和准确性、客户反馈、竞争性因素以及光大证券股份有限公司的整体收益。所有研究人员保证他们报酬的任何一部分不曾与，不与，也将不会与本报告中具体的推荐意见或观点有直接或间接的联系。

法律主体声明

本报告由光大证券股份有限公司制作，光大证券股份有限公司具有中国证监会许可的证券投资咨询业务资格，负责本报告在中华人民共和国境内（仅为本报告目的，不包括港澳台）的分销。本报告署名分析师所持中国证券业协会授予的证券投资咨询执业资格编号已披露在报告首页。

中国光大证券国际有限公司和 EverbrightSecurities(UK)CompanyLimited 是光大证券股份有限公司的关联机构。

特别声明

光大证券股份有限公司（以下简称“本公司”）创建于 1996 年，系由中国光大（集团）总公司投资控股的全国性综合类股份制证券公司，是中国证监会批准的首批三家创新试点公司之一。根据中国证监会核发的经营证券期货业务许可，本公司的经营范围包括证券投资咨询业务。

本公司经营范围：证券经纪；证券投资咨询；与证券交易、证券投资活动有关的财务顾问；证券承销与保荐；证券自营；为期货公司提供中间介绍业务；证券投资基金代销；融资融券业务；中国证监会批准的其他业务。此外，本公司还通过全资或控股子公司开展资产管理、直接投资、期货、基金管理以及香港证券业务。

本报告由光大证券股份有限公司研究所（以下简称“光大证券研究所”）编写，以合法获得的我们相信为可靠、准确、完整的信息为基础，但不保证我们所获得的原始信息以及报告所载信息之准确性和完整性。光大证券研究所可能将不时补充、修订或更新有关信息，但不保证及时发布该等更新。

本报告中的资料、意见、预测均反映报告初次发布时光大证券研究所的判断，可能需随时进行调整且不予通知。在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。客户应自主作出投资决策并自行承担投资风险。本报告中的信息或所表述的意见并未考虑到个别投资者的具体投资目的、财务状况以及特定需求。投资者应当充分考虑自身特定状况，并完整理解和使用本报告内容，不应视本报告为做出投资决策的唯一因素。对依据或者使用本报告所造成的一切后果，本公司及作者均不承担任何法律责任。

不同时期，本公司可能会撰写并发布与本报告所载信息、建议及预测不一致的报告。本公司的销售人员、交易人员和其他专业人员可能会向客户提供与本报告中观点不同的口头或书面评论或交易策略。本公司的资产管理子公司、自营部门以及其他投资业务板块可能会独立做出与本报告的意见或建议不相一致的投资决策。本公司提醒投资者注意并理解投资证券及投资产品存在的风险，在做出投资决策前，建议投资者务必向专业人士咨询并谨慎抉择。

在法律允许的情况下，本公司及其附属机构可能持有报告中提及的公司所发行证券的头寸并进行交易，也可能为这些公司提供或正在争取提供投资银行、财务顾问或金融产品等相关服务。投资者应当充分考虑本公司及本公司附属机构就报告内容可能存在的利益冲突，勿将本报告作为投资决策的唯一信赖依据。

本报告根据中华人民共和国法律在中华人民共和国境内分发，仅向特定客户传送。本报告的版权仅归本公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式、任何目的进行翻版、复制、转载、刊登、发表、篡改或引用。如因侵权行为给本公司造成任何直接或间接的损失，本公司保留追究一切法律责任的权利。所有本报告中使用的商标、服务标记及标记均为本公司的商标、服务标记及标记。

光大证券股份有限公司版权所有。保留一切权利。

光大证券研究所

上海
静安区南京西路 1266 号
恒隆广场 1 期办公楼 48 层

北京
西城区武定侯街 2 号
泰康国际大厦 7 层

深圳
福田区深南大道 6011 号
NEO 绿景纪元大厦 A 座 17 楼

光大证券股份有限公司关联机构

香港
中国光大证券国际有限公司
香港铜锣湾希慎道 33 号利园一期 28 楼

英国
EverbrightSecurities(UK)CompanyLimited
64CannonStreet，London，UnitedKingdomEC4N6AE