

美国政党和选举

〔美〕哈罗德·F·戈斯内尔 理查德·G·斯莫尔卡 著



上海译文出版社



美国政党和选举

〔美〕哈罗德·F·戈斯内尔 著
理查德·G·斯莫尔卡

复旦大学国际政治系译

上海译文出版社

Harold F. Gosnell

Richard G. Smolka

American Parties and Elections

Bell & Howell Company, Ohio, 1976

根据美国俄亥俄贝尔与豪厄尔公司1976年版译出

美国政党和选举

【美】 哈罗德·F·戈斯内尔 著
理查德·G·斯莫尔卡

复旦大学国际政治系 译

上海译文出版社出版

上海延安中路 967 号

新华书店上海发行所发行

上海市中华印刷厂印刷

开本 787×1092 1/32 印张 11 字数 230,000

1980 年 10 月第 1 版 1980 年 10 月第 1 次印刷

印数 1—6,500 册

书号: 3188·26 定价: 0.91 元

译 者 的 话

本书是论述美国政党和选举的专著。作者哈罗德·F·戈斯内尔和理查德·G·斯莫尔卡两人都是研究美国政治的学者和教授，在竞选运动中还长期担任过竞选经理和选举顾问等多种职务，对美国的选举情况比较熟悉，在这方面的专题著作也较多。

政党制度和选举制度是美国政治制度的重要内容。美国的选举制度非常复杂，甚至一般美国人也不很清楚。本书则着重介绍美国的选举制度，从竞选规则到技术细节对美国竞选运动的各个环节作了比较具体的阐述，并结合阐明了美国政党组织在选举中的作用。此外，还在一定程度上暴露了美国竞选运动和政党组织方面的一些黑幕和弊端。但从根本上说，作者是竭力宣扬资产阶级民主的，有些提法（如把共产主义与法西斯主义并提）则是荒谬的。

本书的特点是资料较新，内容具体、充实，对研究当代美国选举制度有一定参考价值，因此将全书译出。限于水平，特别是我们对有关情况不熟悉，有些名词术语的译法可能欠妥，请读者批评指正。

本书的译者是郭森祺、潘兆申、吴国隼、王传曾、谢嘉、叶孝信、张之超等同志，由王传曾、谢嘉同志分校，叶孝信同志统校。

1980年2月

序 言

为什么有人想写出另一本关于美国政党的书呢？坦率地说，本书作者曾经多次给自己提出这个问题，并认识到已出版的这类书都未能满足政党课程的教学目的。自从1950年美国政治科学协会的一个委员会提议在美国政治学领域进行更多的研究以来，政治学家、社会学家、社会心理学家、报界人士、历史学家以及其他社会科学家关于这方面的研究著述已经大量涌现。但是在目前社会发生巨大变革、需要最有才干的政治领导人物的时候，看来政党这个东西仍受到很大的误解。1969年12月对大学生举行的一次盖洛普民意测验发现，在所提及的各种社会组织中，人们对政党的评价是最低的。仅仅百分之十八的人认为政党是在做很好的或有益的工作。如果说这还是一种正确的想法，政党就显然必须进行改革并使之恢复活力。如果说这是一种错误的想法，那就需要更多地了解政党在美国政治制度中的历史、作用和成就。

《美国政党和选举》与这方面的其他著作不同之处在于，它比较着重探讨作为政治机构的政党的发展，既承认政党的变化，也承认政党的职能的连续性。本书比其他许多著作更为强调政党的历史发展。作为社会组织的政党在其发展中，特别重要的是扩大选举权和组织选民实行选举。政党是通过提出候选人名单、规定各级选举的次数、并通过有关的“竞选规则”来组织选举的。本书还阐述了这样的论题，即更新的通讯技

术(尤其是电视),一般说来对政治活动、特别是对政党和提名过程已逐渐产生巨大的影响。

本书从政党政治和政体的角度研究政党的组织和作用。本书没有直接论述选民的行为,因为作者相信,很好地报道各种选举方式的优秀的辅助教材已经不少了。这些教材可以同本书结合起来加以使用。

作者把政党的问题看作是建立一些权威地、然而敏感地、有代表性地同政权打交道的组织的问题。作者承认,本书同一般有关政党的教科书的主要倾向是不一致的。正当做一个“中立派”甚至“反政党派”日益时髦的时候,本书却具有支持政党的倾向。作者认为,政党是民主政体所必不可少的,而进一步明确理解政党在政体中的发展和作用,将有助于恢复两个政党和整个政治体制的活力。

几十年来,本书年长的那个作者戈斯内尔一直在研究美国政党问题。三十年代,他在芝加哥曾作过参加实际政治活动的尝试。他是包括芝加哥大学校园在内的选区中无党派的市参议员竞选运动的经理人。后来,他同无党派人士的集团在一起,保罗·道格拉斯就是在这个集团中开始他的政治生涯,并担任过三届美国参议员。四十年代和五十年代,由于他在价格管理局、预算局和国务院服务,根据哈奇法的规定,他不得积极参加政治活动。这时,作为一个公民,作为美国大学的兼职教师和美国政治的终身评论者,他通过报刊、无线电、电视和自己的私人藏书室,通过同政治家和学者们的许多谈话,始终关注着政党问题。他离开政府机构专任霍华德大学教职后,就在总统图书馆、国会图书馆和许多大学图书馆从事他的政治学研究。他在为自己已出版的十卷著作准备资料的

过程中,使用了统计分析、实地观察以及历史的方法和心理学的方法。他的著作都是关于这类主题:如博斯·普拉特及其纽约的核心小集团、弃权不投票者、欧洲为什么投票、芝加哥的政治生活、黑人政治家、美国各州的政治生活、作为竞选者的富兰克林·D·罗斯福以及民主政治等。

本书还有一位年轻的作者斯莫尔卡博士,自1962年起就是华盛顿哥伦比亚特区美国大学的政治学教授。他是这个大学的选举行政研究所的主任,该所是他于1971年创建的。他还为从事选举工作的人员编辑一份时事通讯月刊《选举新闻》。他充任联邦政府、州政府和地方政府的选举行政顾问。1968年起,他一直是华盛顿WRC电视台的政治和选举的评论员。在1968年民主党竞选总统期间,他还是负责民意测验和调查的副主任,专业的竞选经理咨询机构——竞选运动计算机技术处的执行主任,并且一直讲授政治竞选经理课程。

斯莫尔卡博士还写了两本论述选举行政的著作,以及大量关于选举程序与步骤和政治竞选问题的研究报告、论文和专栏文章。

目 录

序言	1
第一章 政党的性质和职能	1
第二章 两党制	13
第三章 政党组织	28
第四章 执政党	63
第五章 竞选规则	102
第六章 提名	154
第七章 竞选	189
第八章 金钱和政治	244
第九章 选民投票率	291
第十章 选民行为的依据和政党改革	326

第一章

政党的性质和职能

美国政党的建立曾经历过一个艰难的时期。美国宪法上没有提到政党,政府中早期有关政体问题的讨论,对于政党的发展也是不利的。有才华的美国记者戴维·S·布罗德在他所著《政党完了;美国政治的失败》一书中就已指出,美国的政党制度正在走下坡路。他认为如果我们不为这个制度做点工作,它就会灭亡,而美国人那时可能发现自己已经处于另一种政府体制之下,即并非一种真正的民主政党制度。在这种体制下,没有选举自由、新闻自由、结社自由和选择候选人的自由。水门事件的调查已经展示出另一种体制的某些迹象,它在统治者与被统治者之间强制实施政府的安排。我们惯常熟悉的政党制度,决不会支持政府当局秘密侦查自己的公民,通过警察调查来折磨批评政府的人,审查纳税情况,玩弄卑劣手段和干预私人的秘密。但在1972年的总统选举中,理查德·尼克松却绕过了正规的政党机构,另行设立凌驾于法律之上的他自己的组织。

让我们回头研究一下多年来美国政党和选举的性质及其发展的情况吧。政党制度是如何形成的?它的各个时期有哪些特征?今天美国的政党是否象布罗德所料想的那样正处在危机之中?它们的职能是什么?这些职能究竟执行得怎样?

政党的性质和起源

民主政党制度的定义 西方世界的民主政党制度可以解释为这样一种制度：大多数居民都有选举权，享有结社自由和言论自由，并按照多数裁定的原则来作出决议，保障少数派的权利，共同遵守宪法和进行选举，以实现政权的和平转移和依法保护个人的权利。在西方的民主制度中，权力是分散的，因为允许经济组织和社会组织独自行使它的权力。民主社会的特征是多元的，它包含有行使多种权力并影响着政府决定的各种自发组织的团体。

民主政党制度的起源及其发展 为了使人民对于政府所作的决定有发言权，并保护普通人民反对专横的政府，人们进行了长期的斗争，从而产生了民主的政党制度。从世界历史的观点来看，代议制的民主政体乃是一种较新的政治组织形式。它在英国是逐步形成的，代议制度是为了遏制专横的王权而发展起来的。美国的殖民地开拓者从英国搬来了这些制度和做法。在独立战争和著名的 1787 年宪法会议期间，人们调整了这些机构，使之适应于美国的情况。

一种政党制度是同统治者与被统治者之间的种种不一致有关系的。在美国早期历史上，政党仅是政府内部的一些派别。乔治·华盛顿总统在写他那篇著名的《告别词》时所想到的政党一词的含义是这样的：“一个派别对另一个派别的交替统治，由于党派纷争所产生的天然报复心理而使斗争愈演愈烈。在不同的时代和国家中，这种交替统治干下了最令人厌

恶的罪行，它本身就是一种可怕的专制主义。”华盛顿总统信赖公民投票选出的政府，但他并不理解一个忠诚的反对派的必要性。在国家缔造人中，詹姆斯·麦迪逊起初也反对政府中的派别活动。他在《联邦主义派》一书中写道：“依照我的理解，所谓派别就是由于某些共同感情或利益的推动而彼此结合和行动起来的若干公民（不论占全体公民中的多数或少数），他们的感情或利益，是违背其他公民的权利或社会的长远利益和整体利益的。”但他后来可能修改了这种观点。

杰斐逊的代表全体选民的政党 华盛顿和麦迪逊对派别斗争的谴责，对于阻止政党在美国出现并没有什么作用。事实上，麦迪逊就是反对联邦主义派（即华盛顿和汉密尔顿的追随者）的共和党的第一个领袖。托马斯·杰斐逊 1796 年曾接受劝说出任共和党领袖，1800 年被选为第一个总统候选人，他很有才干，能把许多选民集合在他的旗帜之下，去反对那时一直控制着总统职位的联邦主义派集团。总统选举团的成员当时是由州议员和民众投票选出的。杰斐逊把他在各州或国会的拥护者组织起来，因而他在选举团中的势力胜过了在职总统和联邦主义派领袖约翰·亚当斯而走向胜利。因为后者当时不屑以杰斐逊的办法来吸引公众的选票。较早曾痛斥派别政治活动的詹姆斯·麦迪逊，则是新的代表全体选民的共和党缔造人之一。稍后他继杰斐逊被选为总统和该党的领袖。

民主政党制度的社会基础 民主代议制是一种集团行动的形式，由于人们对政治活动的适当态度和组织的发展使这种

行动成为可能。多数裁定原则就是这种制度的一项重要手段。美国的殖民地开拓者把运用这一手段的经验，连同选择代表的各种方案、立法机构中关于多数的各种解释以及使行政部门不能行使专断权力的各种方法，一齐从英国引了进来。民主政党制度之所以能在美国取得成就，是由于社会上尊重传统的法律和秩序，不存在强有力的不容异议的集团，具有一种对政府当局不提出办不到的要求的朴素作风，以及必要时能顾全公共的利益。其他的有利条件则是一般公民（那时还是自给自足的小农）乐于接受有教养的、富裕的以及在公众事务方面表明是有才智的人的领导。当时这个国家很小，还有可能使用原始的交往手段进行必要的联系——在领导人和老百姓之间上下交流情况。

经济的基础 虽然美国政党在农村经济和基本是手工式的工业下取得了进展，但很快就受到工业革命带来的深远变化的考验。由于美国日益城市化、工业化和具有资本主义的特征，个人选择政党和自愿结社的自由就开始与自由竞争和自由经营的经济制度联结一起。政治理论家如托马斯·杰斐逊认为，在农业经济下，民主和自由经营的制度最成功。他预言如果人民大量拥挤在城市，我们的民主结构将产生不幸的结果。但是，假如杰斐逊复生而看到这种政治制度已被证明是如何适应于新的经济体制时，他一定会感到惶惑不解的。

政党与现代工业技术的关系 工业革命随之带来了机械方面的和社会方面的各种创造发明，使得政党有可能进行大规

模的活动。对国家丰饶的自然资源改进了开发方法所创造的新的巨大财富,使普及免费教育的制度得以建立。这也有助于使公众能享受日益发达的各种通讯和传播工具,诸如报刊、铁路、电报、电话、汽车、广播车、电影、收音机、电视机等所提供的服务。有了这些新的设备,领导人与他们的追随者就有可能在这样广阔的国土上保持密切的联系。如果美国的幅员在1800年就象现在这么大,全国性选举的竞选活动是否有可能进行,那是成问题的。有些新国家刚独立时不可能立即发展民主的政党制度。它们缺乏训练有素的干部、基础稳固的中产阶级、充裕的交通运输网、发达的教育制度,也缺乏作为一个独立国家应有的全国一致性以及足以支持民主政党制度之需的庞大的国民生年产值。

美国政党制度的职能

美国的政党是在美国式的环境中起作用的一些社会团体。它们的长期历史表明,它们无疑已在这个国家中行使了某些有益的职能。因此,值得考虑一下已经行使了哪些职能?又进行得究竟怎样?

使美国的传统传下去 在沟通思想方面,美国两大政党都负有帮助把美国的传统一代一代传下去的任务。它们不是对这项职能负责的唯一机构,但它们与家庭、学校、大众传播工具、教会、经济组织和自发组织的团体等一起,共同起了重要的作用。政党的政纲、政党演说人的讲话、竞选的文献、政党在各种立法机构提出的议案、政党中担任公职的人员拟定的

文件，都反映了美国的传统。政党在思想沟通方面的种种做法，使美国宪法增添了光辉。美国的伟大英雄人物一直被政党的领袖们推为品行的典范。美国人对个人权利、经济自由、宗教自由、言论自由和司法平等的关心，一向得到政党发言人的支持。某些政党领袖如前总统尼克松，没有能履行自己的声明，但即使是他们也没有抨击过美国的民主制度和美国的传统。美国每个主要政党的成员，都声称他们的党是坚持真正的美国传统的政党。

对成年人的教育 政党执行的另一个传导职能是对成年人进行教育的职能。政党的领袖们关于说明本党政策或者批评反对党政策的讲话，他们在立法机构中的辩论，以及这些活动在报刊、无线电广播和电视上的报道，都是对选民进行教育的一部分，因为选民必须对各种争论点和候选人作出抉择。诚然，有些政党的领袖曾试图把选民引入歧途，并且似乎已暂时得逞。但是，那些搞欺骗、歪曲、弄虚作假、片面报道，以及诉诸敌意和偏见的人终于搬起石头打自己的脚，使他（或她）不得不退出了舞台。正如林肯的格言所说的那样：“诚然，你可以在某些时候愚弄所有的人，你甚至可以永远愚弄某些人，但你不能永远愚弄所有的人。”理查德·尼克松长期来曾经愚弄了许多人，但他的不正派终于受到了惩罚。

政党是个人与政府之间的一个链环 美国的政府体制是一个复杂的机构，它拥有联邦政府即中央政府的庞大机构，五十个各具特色的州政府，三千零四十三个县，一万八千个市，一万七千个镇，一万八千个特别区，三万五千个学区。一个公民

要从某一管辖区迁移到另一管辖区，准要被五花八门的官员和新颁的规章条例搞得手足无措。因此，地方政党代表的工作，就是要在他们的职权范围内掌握政府的错综复杂的情况，并援助那些不知所措的或者要求帮助的公民。美国总统、选自最大的州的参议员、州长、县的官员和市的官员，都要应申请人的请求，从事“个别调查工作”。有难处的公民可以把问题提交他们认为可能对他们有所帮助的政府或政党的官员。实际上，白宫工作人员的部分职责，就是仔细进行调查研究、答复，或者把这类函件或申请送交主管机关。参议员的工作人员也广泛地处理这类事情。这件工作要继续做下去，直至同每个基层选区的头头或基层选区的工作人员取得联系为止。政党的基层工作人员每天都同自己的选民进行面对面的接触，如果他们是有水平的，他们就能处理好大量的要求。法律在运用于个人时往往很严厉，基层选区的工作人员则可以缓和它的冲击。政府办理社会工作的人员在实施福利计划的过程中，可能并不受人欢迎，但政党的工作人员则比较得人喜欢，因为这些人不提出什么问题，也不爱打听什么，而只是慷慨地把政党可能给予的东西给予贫苦的人。不过，对选民提供帮助，并不局限于穷人或弱者。也有许多百万富翁在与政府人员打交道时，要求政府或政党的领袖予以帮助。

解决集团的争议 自从德托克维尔^①时代以来，就要求人们注意这样的事实：美国是一个多元的社会，容许发展各种各样的自发的团体。这些有组织的团体有时彼此发生直接的争

^① 德托克维尔 (Alexis De Tocqueville, 1805—1859)：法国作家和政治家。——译者

议,例如劳资双方的争议。政府或政党的工作人员如果能采取某种对各有关方面都是公平的方式去解决这些争端,就受到理所当然的称赞和欢迎。最近几年,每当全国性的罢工或工厂关闭已威胁到经济的时候,人们对总统便有所期待。总统及其顾问们对这些冲突能越快地制定出使人满意的解决办法,他的威望就越高。参议员、州长、市长或其他公职人员,在解决劳资纠纷中也起着重要的作用。

在其他许多领域中也会发生斗争。在各行业之间、各商号之间、各民族主义集团之间、各种族之间、各宗教集团之间,以及各种拥有特殊利益的集团之间都存在着斗争。政党的领袖们时常应邀去调解这些纠纷。因各大政党都是由许多不同成份组成,他们不得不采取可能疏远最少数选民的中间方针。

减缓紧张状态 由于贫穷、匮乏、歧视、敌意、压抑以及暴乱和莫名其妙的冲突威胁个人的安全,使人日益灰心丧气,这就产生了一种也许是反社会的自我防御的行为。这些情况可能会导致更多的暴乱、消沉、不与政府当局合作、非暴力反抗或其他形式的与社会准则不协调的行为。明智的政党领袖将在其权力范围内尽一切可能去防止出现这种局面。一个政党如能帮助消除笼罩在某些选民头上的威胁,给人们的失望情绪指引一条出路,减少人们的偏见和敌意,帮助受骚扰的人培养容忍和自省的精神,就是对国家的福利很好的贡献,也有助于这个政党本身的稳定。但是可以这样说,这正是美国政党制度中一直没有执行得很好的一种职能,1968年民主党全国代表大会的暴力事件就是一个证明。社会地位低下的和没落的集团仍然怀有很大的不满情绪,但是把他们在二

十世纪中期的地位作一比较，谁能否认已有很大的进步？担任政府负责职务的政党领袖已感到不得不尽其所能，以消除那些激起人们灰心、反抗和绝望的条件。

选择公职人员 在选择由选举产生和委派的公职人员方面，美国的政党具有重要的作用。在提名的过程（无论是通过申请、通过核心会议、通过全国代表大会，或通过直接预选）中，政党帮助提出候选人并对他们予以指引，直到他们被正式指定为候选人名单上的候选人为止。就选举本身来说，两党制限制但也便利了选民的抉择。在某些州中，坚持选民具有全权的陈旧模式，导致把无法忍受的重担强加于选民。在这类情况下，如果没有政党的指导，大部分选民必将感到非常为难。

美国的政党制度可以对政党的领袖施加压力，使之必须选择有才干的、有献身精神的公职人员。如果政党所作的选择不当，它的形象就会受到损害，还可能招致失败。共和党由于提名尼克松和阿格纽为候选人，曾狠狠地摔了一跤。政党的领袖如能选拔出有才干的人员，就能更好地做出卓著的成绩，以赢得日后的支持。

决定政策 各政党都力求制订旨在最大限度地满足大多数人民的需要而疏远最少数人的政策。正是政党这个纽带，有助于把政府行政部门和立法部门联结起来，以反对或支持某些措施，并提出其他措施。政党的领袖们审查各集团提出的各种建议，并决定是否予以支持、修改，或拒绝。政党的代表大会，担任行政职务的政党领袖、政党的议员以及担任非官方职务的政党领袖，经常就各种建议作出决定。两大政党的代