



美国公共政策和社会管理研究译丛

The Modern Political Campaign

现代美国政治竞选活动

〔美〕理查德·K·斯克尔 著

张荣建 译

重庆出版社 ▲

美国公共政策和社会管理研究译丛

现代美国政治竞选活动

——美国政治中的诽谤、大话和活力

(美) 理查德·K·斯克尔 著

张荣建 译

▲ 重庆出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

现代美国政治竞选：美国政治中的诽谤、大话和活力/
(美) 斯克尔著；张荣建译. —重庆：重庆出版社，2001.9
ISBN 7-5366-5429-4

I. 现... II. ①斯... ②张... III. 选举制度—研究—美国 IV. D771.224

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 040116 号

Copyright©1998 by M. E. Sharpe, Inc. (U. S. A.)

The Modern Political Campaign: Mudslinging, Bombast,
and the Vitality of American Politics

by Richard K. Scher

Chinese translation copyright© 2001 by Chongqing Publishing House

Published by arrangement with U.S.-China Cultural & Economic Council, Inc.

All rights reserved

本书中文版由美国 M. E. Sharpe 图书公司授权、
中美文化—经济促进会安排重庆出版社独家出版

 **现代美国政治竞选活动**

——美国政治中的诽谤、大话和活力
(美) 理查德·K·斯克尔 张荣建 译

责任编辑 岳 岑

封面设计 江 东

技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行

(重庆长江二路 205 号)

新华书店经销

重庆科情印务有限公司印刷

开本 880×1230 1/32 印张 7.75

字数 201 千 插页 4

2001 年 9 月第 1 版

2001 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

印数 1—4 000

ISBN 7-5366-5429-4/D·246

定价：16.00 元

序 言

《美国公共政策与社会管理研究译丛》即将付梓，它将为国内学者对美国公共政策的制定和执行问题的研究，以及社会管理问题的研究，提供美国学者在这些方面的最新观点，实为可喜可贺之事。作为本套丛书的译者之一和多年从事政治学专业教学、科研者的本人应重庆出版社之邀为本套丛书作序，实有受宠若惊之感。如若以才学之厚实作为作序的资本，我想无论如何也轮不到鄙人。然盛情难却，如若鄙人所谈的一些看法能对读者在阅读本套丛书时有所启发，倒也不妨斗胆一试。

本套丛书共有五本，它们是威廉·F·韦斯特著《控制官僚——制度制约的理论与实践》、拉雷·N·格斯顿著《公共政策的制定——程序和原理》、约翰·F·沃克与哈罗德·G·瓦特合著《美国大政府的兴起》、雷蒙德·塔塔洛维奇与拜伦·W·戴恩斯编《美国政治中的道德争论——社会调节政策八个侧面》和理查德·K·斯克尔著《现代美国政治竞选活动：美国政治中的诽谤、大话和活力》。这五本著作分别从不同侧面凸现了本套丛书所定位的公共政策和社会管理的内容。

美国是一个资产阶级民主社会，其政治文化的多样性往往令外界的人们眼花缭乱——大至总统选举，小至社区内为某项公益活动而举行的投票，真可谓五花八门；其公民的政治参与程度也是世界所有国家中最高的——公民们围绕自己利益的保护问题而组成的影响各级政府决策的利益群体几乎遍布全国的各个角落。根据系统论

的原理，我们不难断定，其社会成员的各种活动势必对不同层级的公共政策的制定、执行以及社会管理都产生重大的影响。所以，研究美国的公共政策和社会管理决不可离开对利益集团的研究。例如，20世纪90年代至今，枪支犯罪在美国甚嚣尘上，有增无已，民众对枪支控制的呼吁日渐强烈，然而关于枪支控制的相关法律就是无法出台。这种情况与美国宪法第二条修正案中所作出的“人民备带武器之权利不得侵害之”规定有关。然而，宪法不应该是完全僵硬的，应该对社会的重大变化作出回应并适当修改，尽管宪法的修改非同小可。又例如，世界上没有哪一个国家为了饮酒问题而劳神费力地对宪法作出修改，但美国的确是一个例外。其宪法第十八修正案规定“用作饮料的致醉酒类在合众国及其管辖的一切领土内的酿造、出售或转运、进口或出口，均应禁止”。然而14年后，这条有违美国国情的宪法规定为另一条宪法修正案所废止。美国人一贯以其宪法中所设定的修改机制而自豪，但在枪支犯罪发展到如此严重的情况下，立法机构却无所作为。这种状况一方面反映出美国国内对这一问题尚存争议，另一方面与美国全国步枪协会这样一个组织严密、活动能量巨大的利益集团所发挥的作用不无关系。正如美国学者肯尼斯·普力维特（Kenneth Prewitt）在《美国政府的原则》一书中对该组织所作的描述那样，“该集团的高度组织性使其能有效地动员各种政治资源，阻挠任何对其不利政策的出台”。托马斯·麦迪逊对政府在利益集团压力下的“缓冲器”作用所作的描述再次得到了印证。有关枪械控制方面的公共政策显然在该组织的强大作用力下出现了偏向。由此可见，美国公共政策的制定与执行在一定程度上是受制于利益集团的压力的。

国家与社会的关系一直是政治学关注的焦点。它所体现的是政府权力与个人权利之间的关系问题。西方政治理论中一直存在着这样一种观点，认为政府权力越大，其对公民权利构成的威胁越大，只有当政府的权力受到相当程度的制约，公民的权利才能有所保障。

然而，客观地看，西方国家行政权力的扩大过程与公民权利的扩大的步伐具有某种同步性。仍以美国为例，政府对社会生活干预的扩大大致是从西奥多·罗斯福推行“新国家主义”政策开始的，不过当时政府的这种干预仅仅局限在社会生活的某些方面，而政府对社会生活的全面干预则始于富兰克林·罗斯福当政时期。而正是在这一时期，公民权利的理念也有了扩大。其标志是罗斯福在1944年有关联邦状况的演说。他说道：“言论自由、出版自由、宗教自由、陪审团的审判和免于任意逮捕和搜查是我们生命和自由的权利。然而，随着国家的强大，这些权利已被证明不足以保证我们平等地追求幸福。我们已经清醒地意识到这样一个事实：在没有经济安全和独立的情况下，真正的个人自由是不能存在的。”罗斯福的上述讲话具有两个意义上的突破：其一，它突破了传统意义上的个人权利概念，使个人权利概念的外延大大扩展；其二，为了保障个人的权利，政府应该大有作为。了解西方国家个人权利概念的发展对理解政府行政权力的扩张的发展趋势，以及政府社会管理职能增强的趋势都无疑是一把重要的钥匙。

长久以来，西方国家政府行政权力的扩张虽倍受争议，但其发展速度却有增无减。这种状况反映出，随着社会生活复杂化，政府权力扩张具有某种必然性。上一世纪年30年代经济大萧条在美国发生时，美国人都期望着以摩根为首的华尔街金融巨头们联合起来“救世”，但如果今天仍有人存在这种想法，那一定会被人笑掉大牙。因为在人们心目中，这已经是政府不可推卸的职责的一部分。美国的许多有关政府的教科书总是以一个人们认为似乎浅显的问题开头，“我们为什么需要政府”，而推导出政府对社会生活干预的增多具有合理性的结论，就是要说明政府权力扩张的必然性。《美国大政府的兴起》一书是这一观点的代表作之一，它运用大量的事实和数据，较为深刻地论述了行政权力扩张的历史演变过程，总结出“任何人都不能再推行那种强有力的经济自由主义思潮，巨大的转向注定

了一个更具有干涉主义色彩的时代必然来临”的趋势。

然而如果行政权力无限扩大，势必产生历史上出现过的“独裁”和“暴政”，这是美国的开国元勋们所十分忌讳和担忧的。为防止这种情况出现，他们在制定美国宪法时曾绞尽脑汁，竭力使洛克、孟德斯鸠等思想家的分权思想在这个新国度的政治运作中得以实现，创造出一种全新的(广义)政府分权架构——联邦主义(Federalism)。关于这一点，有兴趣的读者不妨翻翻对美国宪法的解释具有参考意义的《联邦党人文集》一书。联邦主义的分权概念所包括的不仅仅是各层级政府内部三大部门之间的分权概念，且包括了联邦政府与州政府之间的分权概念。当然，如今的美国，“州权至上”的思潮已经大大衰落，州政府再也不能像19世纪前半叶那样对联邦政府构成较强制约，但从宪法上讲，这层关系仍然是存在的。因为美国宪法对联邦与州之间的分权所采用的方式是列举联邦政府的权力，而将没有列举的权力由各州保留。这里又产生了另一个具有矛盾的方面。由于美国联邦制度原则上确立了联邦高于州的地位的原则(主要体现在州法律不得与联邦法律相抵触，以及最高法院通过对具体案件的审理和裁定权而衍生出的另一种联邦政府的权力)，故州与联邦之间的从属关系在一定程度上是客观存在的。在后来美国政治制度的历史发展中，联邦政府“默示权力”的获得以及联邦政府通过各种项目对州政府实行“资助”并有权以制裁方式撤回资金，从而使之相对州的地位又有所提升。联邦主义概念中的州与联邦之间的关系如此，其所包括的另一意义——各层级政府内部的分权状况又如何呢？从联邦政府的运作情况看，大体而言，三大部门之间的分权格局仍然是完整的，只不过相对美国建国之初国会权力相对坐大的情况有所变化——行政权力相对其他两个部门的权力而言有了明显的扩张。出于对三大部门传统权力制衡架构失衡的担忧，政界人士和学者频繁地发出“控制官僚”的警告。《控制官僚——制度制约的理论与实践》一书分别从行政权力发展与政治理念的关系、

国会与对行政权力的监督、宪法问题等若干方面论述了对官僚控制制度的若干因素。

公共政策是政治科学中的一个新的边缘领域，对于它的界定，学界的看法莫衷一是。制度学派的学者倾向于从政府不同部门之间的互动关系来研究公共政策的制定与执行过程，而行为主义学派的学者则倾向于在公共政策问题上关注政府活动与各种力量（如政党或公众舆论）之间的相互依赖关系。尽管如此，他们在这一点上是存在共识的：“没有政府的参与和领导就没有公共政策。”由于公共政策所涉及的方面极广，且具有强制性的特点，所以其科学性和相对合理性是保证公共政策执行的有效性的重要环节。随着社会的发展，技术因素在公共政策的制定和执行过程中的作用日益凸现。关于这一点，美国国会专门委员会和小组委员会在立法过程中所发挥的作用就很可能说明问题。议员们不可能个个都是精通各项事务的通才，所以，对有关立法的技术因素的考虑就不得不依赖专门技术人才。他们利用自己在某方面的专业技术对立法过程发挥着影响。就立法而言，专业委员会认为在技术上不具有可行性的提案，是无法进入立法程序的。因此，专门委员会主席一职就越来越成为两大政党和国会议员们角力的重点。随着高科技的发展和社会生活的复杂化，立法过程对专业人员的依赖会日益增强，这将为专业人员参与立法提供越来越多的机会。尽管如此，国会中的专业机构的发展还是远远赶不上行政部门专业机构的发展，这也是行政部门在三大部门中处于优越地位的重要原因之一。行政部门由于直接面对广大的社会，它不得不保有比其他两大部门多得多的技术专才，“技术官僚”对公共政策的影响力已经成为不容忽视的问题。《公共政策的制定——程序和原理》一书也对这一问题进行了简明而全面的探讨。

对于美国的总统选举，受过良好教育的中国人对此也不感陌生。但对于美国的整体选举制度来讲，真正了解的人则为数不多。随着中美关系向更宽广的方向发展，各种层次的交往会越来越多，对美

国整体选举制度了解的要求也会更加迫切，原因很简单，因为各种选举活动的结果会对这种交流产生直接或间接的影响。在过去中美关系对峙的年代，由于意识形态观念的作用，双方对于对方政治制度的描述易于走向极端，即毛病挑得多，合理性肯定得少；而对于各自政治制度存在的合理性没有以理性的眼光去看待。随着双方交往的增多，人们发现各自政治制度的存在和发展均有其内在的原因，偏激性语言明显减少。如今，中国学者对美国选举制度的研究也采取了较为客观的态度，这一点尤其表现在对于选举方式和技术性问题的研究方面。《现代美国政治竞选活动：美国政治中的诽谤、大话和活力》一书运用了大量的史实和现实资料，既论述了美国政治选举的历史和现实中存在的具有消极性问题（如金钱的作用、诽谤、欺骗等），同时也论述了政治选举活动所具有的民主价值（如公民意识的培养等）。最为重要的是，它回答了这样一个问题：“政治竞选活动为什么在现代美国政治中采取了它现在这样一种形式？”这也是该书作者希望通过本书探讨的目的。

客观地讲，尽管我国学界对于公共政策的决策和执行过程以及社会管理问题的研究如火如荼，然而，在实践中，政府官员们却很少劳力费神地为了某一项公共事务决策去遵循书本中所列举的科学方法或专家的意见，除非是一项可能产生重大社会影响或具有重大政治后果的公共政策决策。近年来，有条件的政府部门已经开始就某些公共政策方面的问题研究开展了与高校及学术机构的合作，尽量使决策具有合理性、科学化。这是政府管理走向现代化的一个具有重要意义的步骤。美国与中国的国情不同，两国的社会价值观也存在差异，但《美国公共政策与社会管理研究译丛》中所介绍的决策方式和社会管理的先进手段是值得借鉴的。退一步讲，通过对本套丛书的阅读，至少有助于加强我们科学决策的概念，并扩展我们认识问题的思路。

需要在此说明的一点是，本套丛书中个别地方的论述可能带有

某种偏见,这只代表原作者自己的观点,并非译者和出版者的看法。

由于本套丛书为专业书籍,译者囿于复杂专业知识的限制,误译和疏漏之处在所难免,恳请读者批评指正。为便于读者查询原文,本套丛书标明了原文页码。但愿本丛书能为各位读者带来某种启迪。

张定淮

2001年6月,

于深圳大学海滨小区

英文版前言

我对政治选举活动的兴趣久已有之。我至今仍对父母谈论的话题记忆犹新：候选人，选举活动，选举；幼年的我也对他们与我外公观点的巨大差异困惑不解，但是，他们对政治选举活动的讨论（决非争吵）则在我心中牢牢扎根。我还记得小学时与母亲一道前往街上投票站时的情形，我在外边等候着她投票，并且倾听她讲述她作出的选择。我也还记得父亲曾经努力向幼年时期的我解释，参加选举为什么很重要，因为投票不仅是权利，还是义务，因此选民必须作出明智的选择。我对他们所说的一切几乎一无所知，但是，我能感觉到他们所想让我明白的东西都是非常重要的。

我的首次选举经历是从中学开始的。当时我读高中二年级，有一天，社会学系主任召我去谈话。他身材高大，仪表堂堂，他不仅因课堂讲授的严谨，对学生要求的严格，和让学生提心吊胆的本事而闻名；他还是（我的天！）在民主党占绝对优势的地方众人皆知的一位忠诚的共和党人。当时，他打量了一下我的选举胸章，紧接着便是一番大声的讥讽。从那一刻起，我明白了政治不是闹着玩儿的事。我在随后的两年里成功地像逃避瘟疫一样逃避了他的所有课程。

进大学后，我才稍稍活泼了一点。代表该地区的国会议员威

廉·菲茨·瑞安风度翩翩，在纽约政治家的圈子中是一个颇为响亮的名字。他毫不费力地便赢得几乎所有的选举。在明媚的秋日下午，向马路旁的行人散发他的宣传材料令我心旷神怡。在他的竞选总部，总有为我们这些自愿者准备的丰盛点心和饮料。因为我的学校全是男生，所以这儿也是接近姑娘的绝好场所。

我在大学期间的选举经历高潮出现在1964年，当时是罗伯特·肯尼迪在竞选参议员的间隙来到我的学校，并在学生活动中心礼堂发表演讲。礼堂被挤得水泄不通，群情兴奋。肯尼迪极具魅力；随着演讲中电视摄像灯光和照相机闪光灯的闪烁，礼堂沸腾了。演讲过程中没有一个人走动。稍后，罗伯特·肯尼迪干脆来到礼堂外边，站在一辆货车顶上向无法挤入礼堂的人群继续演讲。外边同样人声鼎沸。他演讲结束后坐进轿车，但当车刚一开动，有人突然在我背后推了一把。我那总是摇摇晃晃的眼镜顷刻掉在了车下，被车轮碾压得粉碎。但我可不在乎——我完全着迷了。我也从未提出要求，让他的选举机构赔偿我一副新眼镜。

光阴似箭，1987年1月，我出席了佛罗里达州的科拉尔盖布尔斯市的一次豪华鸡尾酒会，酒会是由我妻子的法律事务所举办的。可以想象，这种酒会总是充满了庄重气氛，但我却逍遥自在，因为参加酒会的一个同伴是一位受过良好教育，知识渊博的人，他非常愿意同我谈论历史和政治，而不是法律，我们很快便有相识恨晚之感。几杯甘美的葡萄酒下肚后，他突然想到下星期一还有一个会议（那天正好是马丁·路德·金的生辰纪念日），会议是有关他的一个朋友竞选科拉尔盖布尔斯市市长的事；因为当天是法定节日，会议便改在选举顾问咨询办公室举行。他问我是否愿意参加。我最初有几分犹豫，说我对当地政治知之甚少，但在又一杯葡萄酒下肚后，我便欣然允诺了。

会议使我大吃一惊。会议所讨论问题的水平使我惊叹不已。

出席会议者，包括我的朋友和候选人，都非常聪明，洞察世事，但他们对选举的了解几乎为零。会议上有很多没有找到答案的问题，也有许多没有经过质疑论证的答案。不过，出席会议的所有人和他们全力争取选举成功的愿望给我印象极深。会议以后，我作了一个备忘录，记录下我认为是候选人和其选举活动的优势（很少）和劣势（很多）。一天后，我便被说服当上了选举咨询顾问和经理。就是在这些无足轻重的场合，一个人的专业方向便出现了巨大的和不可逆转的变化。

事实上，如果有人愿意将其专业知识应用在实践中，使我懂得了，政治学专业原来可以对候选人和选举活动的开展提供很大帮助。我在这两方面提供帮助的机会颇多。我相信，是这些经验使我成为了知识更丰富全面和结构更完整的政治学家；我所获得的知识和经验使我的教学、研究和写作受益匪浅。就那些对政治和公共事务感兴趣的人来说，作为政治学专业的学者的同时，担任选举咨询顾问无疑是最好的机遇。

作为参加上述活动的结果，我在专业知识领域有了飞跃进展。我的教学增添了新的内容；我还为本科生开设了一门新课，叫“现代政治竞选活动”。该课程只是在选举年的秋季开设，并且总是人满为患。它不是关于如何进行选举的课程；而是对现代选举活动中政治因素的探索：为什么这个国家的选举会是这种方式？为什么选举经常是消极的？为什么选举更多的具有娱乐特征而非实质内容？媒体和金钱在选举中起什么作用？政治选举活动与美国政治体制中的其他因素有什么联系？在这门课程上，通过对现在和过去选举活动的认真解读和详细分析，学生便能够根据我们的政治、文化，和我们在民主体制下开展政治选举的方式，来对选举活动加以思考。

本书便是根据该课程的讲义整理而成。它的撰稿既包含我的

学术研究、实际经验和与候选人的交往，也包含我的授课、课堂阅读和学生意见。尽管有很多与选举活动有关的书籍——赫斯的《总统选举活动》，萨尔摩与萨尔摩合著的《候选人、政党和选举活动》，瑟伯与纳尔逊合著的《美国方式的选举活动和选举》，辛普森的《赢得选举》，萨巴托的《选举活动和选举》等等，但我感到惊讶的是上述著作都没有我的这门深受学生欢迎的课程那样准确地触及到问题实质。

有两个问题特别需要强调。一个是前面已经提到的：现代美国选举活动中的政治是什么？为什么我们会是这种选举方式？选举活动在我们的政治体制中起什么作用？很少有作者将现代选举活动放在其政治背景中考虑，而本书便试图要这样进行分析。

另外一个需要强调的问题是现代选举活动经常所受到的批评。这些批评在本书有详细描述，但是，了解现代选举活动的人都清楚这些批评指的是什么：过分冗长，过分消极，过分枯燥，过分昂贵，等等。难道现代选举活动真是那样糟糕吗？它们对我们有危害吗？它们会削弱我们的民主吗？本书就是要探讨这些问题和其他相关问题。答案会让人吃惊；在许多方面，本书将为选举活动辩护，认为其是有作用的和无害的。当然，对此有不同观点，但是，那是教授们和咨询专家们的事：还是从常识中寻找答案吧。

我谨就本书的出版向无数的人表示衷心谢意。首先，我对我在政治学系的学生和同事的慷慨和支持表示感谢；我特别要感谢前系主任肯·沃尔德教授，他鼓励我无论在书斋和社会都要追求学术卓越；感谢林恩·利弗提教授，他经常与我讨论政治选举活动，并且他在德克萨斯州有丰富的选举经历。佛罗里达大学校长约翰·隆巴尔迪和文学院院长威拉德·哈里森不仅对本书的出版非常支持，还非常高兴和骄傲地看到他们的教师投入到政治实践中。我的咨询专家同事们，如比尔·汉弥尔顿，约翰·霍塔

林，刘易斯·卡利弗达，和其他学术界同行，如佛罗里达州立大学朗斯·德埃文-史密斯教授，佛罗里达大学法学院的约翰·米尔斯教授，都对我帮助极大；候选人也是如此，他们愿意与我讨论问题，并经常倾听别人的意见。我非常感谢新闻界的朋友对我的帮助，他们在与我的交谈中，向我提出了很多带启示性的问题，并且提供了宝贵的观点。莫林·塔尔塔赖恩女士参加了本书的研究工作，并且提出了宝贵的意见，因为她总是迅速准确地提供给我材料，使得我能够按部就班地完成本书。M·E·夏普出版公司的埃弗林·法西奥，帕特里夏·科尔布，和伊丽莎白·格兰达当是出版界最令人愉快的人；他们的支持和良好祝愿激励我更好地完成本书。遗憾的是我无法一一列举对本书提供过帮助的所有人。本书的缺陷完全由作者自己负责，而不应该责怪那些向他提供了大量帮助的人。

我最应该感谢的是我的亲人：是我的父母让我意识到了政治选举活动；我的兄弟与我共同享有对政治的兴趣；特别要感谢我的妻子米利安和我的孩子格雷戈利、尼古拉斯、凯瑟琳。我特别要对他们表示敬意，因为政治至少使得他们中间有人神经紧张。当然，他们让我感受到了愉快。没有我妻子和孩子的支持和鼓励，我无法完成本书的写作和进行我的研究工作。我谨向他们，向我的其他亲人表示深深的谢意，并充满爱心地奉献上本书。

理查德·K·斯克尔
盖恩斯维尔市，佛罗里达州
1996年12月

目 录

序 言	i
英文版前言	1
第一章 美国政治竞选活动的思考	1
第一部分 过去的竞选活动	
第二章 诽谤：司空见惯的美国现象	26
第三章 过滤历史：过去竞选活动中的教训	52
第二部分 现代政治竞选活动	
第四章 候选人与现代政治竞选活动	73
第五章 现代竞选活动中的议题：问题的实质何在？	92
第六章 媒体和现代政治竞选活动	119
第七章 金钱和现代政治竞选活动	150
第八章 政治竞选活动和美国社会	185
注释	203
索引	222

第一章

美国政治竞选活动的思考

在美国现代政治中，还有比现代政治竞选活动更多的受到人们所批评乃至辱骂的吗？人们对其还有什么赞誉之辞吗？

很难找到现代政治竞选活动的辩护士。人人似乎都讨厌它，对它的批评来自方方面面，触及本质：费用太高，时间太长，作用消极。它为选举人所提供的信息太少。它未能允许对问题的有理性和有见地的讨论。它华而不实。它妨碍正常电视播出。它企图使人关注实际上根本谈不上是新闻的新闻。仅有上述一条批评成立，便可以认为没有谁能够真正代表公共利益。政治竞选活动中所发生的一切与担任公职毫无关系。

对它的批评几乎是无止境的。无论出自谁的口都是一回事。竞选公职的候选人——即使是赢得选举的人——也会感受到政治选举活动的严峻苛刻。竞选机构的成员们——而不仅仅是候选人本人——会被竞选拖得精疲力竭，心力交瘁。院外活动家和政治行动组织（PAC）厌倦了对金钱和其他资源漫无休止的要求。报道选举活动的新闻界人士最初也许会饶有兴致地注视着候选人的竞选活动，但随着竞选活动的展开，他们的目光便开始转向其他，特别是当竞选日来临前一切便已见分晓而无任何