

書 叢 法 政

美 國 政 黨

沈 乃 正 編

商

沈乃正編

政 法
叢 書
美

江苏工业学院图书馆
國
藏 書 章

政

黨

商務印書館發行

中華民國十九年十一月初版
中華民國二十三年五月國難後第一版

(三四〇六)

政法叢書
美國政黨一冊

每冊定價大洋陸角

外埠酌加運費匯費

編輯者 沈 乃 正

發行兼印刷者 商務印書館
上海河南路

發行所 商務印書館
上海及各埠

版 翻
權 印
所 必
有 究

例言

本書底稿，係編者在南開大學教授政黨學時，所發講義之一部分。

本書取材於美國政黨名著，大部係譯自原文。

本書中人名地名，均用英文原名，以免譯名之不正確。

本書專論美國政黨；其中一切批評言論，均係原著者對於其本國政黨之見解；故於我國未必均可適用，讀者須明辨之。

本書底稿承錢端升博士加以指正，誌此鳴謝。

沈乃正識於京都軍官團 十七年七月二十三日

美國政黨目錄

第一編 美國現時之中央政黨

第一章 政黨之特性與其重要……………一

第二章 大黨（民主黨與共和黨）……………一二

第三章 第三黨（中央進步黨 社會主義與社會黨 不黨聯盟會 農工黨 政治

進步聯合會）……………二六

第二編 美國之推薦候選員制度

第四章 地方官吏候選員之推薦 非法定大會推選制度……………五九

第五章 郡與州官吏候選員之推薦 代表會議制度與其缺點及改革方法……………六九

第六章 直接推薦候選員制度……………八三

第七章 國會議員與總統初選當選人之推薦與選舉……………一〇三

第八章 總統與副總統候選員之推薦 中央會議代表之選送……………一三二

美國政黨

第一編 美國現時之中央政黨

第一章 政黨之特性與其重要

研究政黨之前，宜先知政黨二字之定義；欲求政黨二字之定義，宜先知政黨通常之性質。茲就政黨之性質，分列言之如左：

(一) 政黨通常均有完備之組織。蓋一國之公民，設使散漫無團結，對於國家政治問題，不能相互協助，以達共同之目的，則此國實無政黨之可言，必也有共同政治目的之公民，能和衷共濟，聯合以成團體，而於此團體中保持紀律，遵從統治者之命令；如是而政黨始有成立之可能。上文所謂團體與紀律者，即組織是也。故曰政黨須有組織。猶之軍隊也，須編制為班排連營旅師，乃能加以訓練，期有戰功；政黨亦然。黨內自上至下，須有統系之編制，乃能於政治競爭中，保持勝利。自昔至今，改革政治之運動，每遭失敗；而其失敗原因之一，即為缺少組織。是以吾人可以定論曰，政黨之組織愈完備，其勝利之

機會亦愈多也。

現時美國政黨內部之組織，均用委員會。每黨中之委員會爲數甚多。就其職務之不同，可區分爲二大種。第一種委員會之主要任務，爲於選舉總統、副總統、參議員、衆議員之時，執行本黨對於各該官吏候選員之推薦；及推薦候選員後，爲各該候選員運動選舉等事務。第二種委員會之任務，爲於各州政府與地方政府官吏選舉之時，執行推薦候選員，與運動選舉等事務。除此之外，各委員會尙須排除黨內之爭端；調和黨內之意見；徵求新入籍之國民，與新滿選舉年齡之男女國民爲本黨黨員；推行演講；散播印刷品；利用羣衆心理；宣傳本黨之主義，以鼓勵黨員對於本黨之熱心；灌輸政治智識於選舉人；宣揚本黨領袖之善點；暴露反對黨領袖之劣點。凡此種種，皆賴政黨有完備之組織，乃可以告成功。

(二) 政黨通常爲有持久性之組織。蓋政黨之主義，政黨之政策，須經久長之時間，乃能傳播於人民；而欲此主義政策浸灌入國家之法律，國家之行政，尤非一朝一夕之所能爲功。即使政黨之主義政策，已盡數實行，政黨仍須時刻奮鬥，以保已實行者不致中變，實行後之善果，不致怠於利用，致失其功效。卽就選舉政府官吏而言，政黨亦須慎重選擇候選員。選擇定後，尤須經久長之運動，以必其當選。惟其職務屬持久性，故曰政黨之組織，亦須有持久性。

政黨之持久性

政黨之成分

(三) 政黨爲各個人民結合而成，或爲人民小團體所結合而成，黨內分子隨時變更，黨員人數

亦盈縮無定。惟其有此特性，故政黨內部，對於政黨之組織，政黨之辦法，與夫政黨之政策，往往意見紛歧，莫衷一是。政黨生存之年代愈久，黨員人數愈多，勢力所及之地區愈廣，而黨內意見之龐雜亦愈甚。或因領袖之不同，黨內分裂成派。或因地區之不同，此地之黨員不能與彼地之黨員相合作。或因經濟利益之不同，此派與彼派相爭。概觀歷史，大政黨之內部，各派別往往相互競爭，以把持黨內之各機關，以決定黨之政策，是以辦理黨務之人，每耗費大部之時間與精力，於調和黨內之意見，俾行動能一致。調和無效，則日久意見愈深，敵視愈甚，一黨乃判然分裂為數派。通常當國日久之政黨，而又無強有力之他黨為之敵，則此黨內部派別之分裂更易也。

在美國之政治史中，政黨內部之派別，屢見不鮮。茲舉數例以證明之。美國最初有聯邦黨 (Federalist Party) 黨內著名之領袖，為 Alexander Hamilton 氏與 John Adams 氏。黨員即分成為 Hamilton 派與 Adams 派。其後在 1816 年與 1828 年之間，共和黨 (The Jeffersonian Republican Party) 黨內之派別甚多，有擁戴 Henry Clay 氏為領袖者，有擁戴 John Quincy Adams 氏為領袖者，有擁戴 Andrew Jackson 氏為領袖者，因其時之政黨派別既多，而又以擁戴領袖為分派之原因，故此時期之美國史，有以「私人政治」(the era of personal politics) 命名之者。在美國南北戰爭之前數年，紐約州 (New York) 之民主黨分成為「焚屋殺鼠派」(Barn-

Burners) 與「官位饑荒派」(Hunkers)其時密蘇利州(Missouri)之民主黨亦分成數派。麻沙朱色得士州(Massachusetts)之反專制黨(Whig Party)亦分爲「棉花派」(Cotton Whigs)與「良心派」(Conscience Whigs)。南北戰爭之後，共和黨與民主黨因種種原因，相繼分爲「紙幣派」(Greenbackers or Soft Money Faction)與「現錢派」(Hard Money Faction)「堅強派」(Stalwarts)與「雜種派」(Half-Breeds)「金幣派」(Gold Men)與「銀幣派」(Silver Men)。最近之二十五年中，民主黨曾一度分爲「Bryan 氏派」與「反 Bryan 氏派」("Bryanites" and "Anti-Bryanites")。「Bryan 氏派」奉 William Jennings Bryan 爲領袖。「反 Bryan 氏派」則反對 Bryan 所主張之政策。自一九〇七年始，共和黨黨員之一部，以其所主張之政策，偏於急進，不爲該黨保守分子所採納，乃結合而成「進步派」(Progressives)。以上種種皆黨內分成派別之前例也。

一黨之中分成派別，爲日既久，而尙不能調和，則必致於分裂爲二黨而後止。分裂之手續，卽由失勢一派，以其不能把持政黨之各機關，乃脫離本黨，以與他黨結合，或且另行組成新黨。一八七〇至一八七二年之自由共和黨(Liberal Republicans)一八九〇至一八九二年之平民黨(Populists)與夫一九一二年之進步共和黨(Progressive Republicans)皆黨內失勢派所另組之新黨也。黨內

失勢派之脫離本黨，未必均爲終久之脫離，而有僅爲暫時之退出者。暫時退出之原因，通常以得勢派之政策，或得勢派所擁護之候選人，不爲失勢派所贊成，乃暫時退出，以冀得勢派因之失敗而爲不採納失勢派意見者戒。

（四）黨員之所以能結合，乃以有共同信仰之主義與政策也。蓋政黨之行動，其作用雖不一，而表面上莫不以高尚之主義與政策爲號召。所謂政黨之主義者，乃該政黨對於國家政治經久不變之信仰。至於政黨之政策，則與主義有別，而指該政黨爲達到其主義起見，所採取之一切方法也。主義乃政黨之目的，政策乃政黨之進行方法；是以政策云者，包括政黨之一切作爲而言。

當政黨成立之初，所注重者每爲主義。政黨成立既久，所注重者乃漸趨於政策。政黨之主義與政策，均不能始終不變。是以同一政黨，今日之主義政策，與數十年前之主義政策相較，出入甚多；而主義與政策二者之中，尤以政策之變遷較主義爲迅速。至於政策之所以缺永久性，則因政黨之處境，隨時不同；政治上之問題，亦每多新異；故政黨不得不變更其政策，以應付之。政黨對於本黨之主義與政策，每以爲勝於他黨之主義與政策，是以使選舉人而能助本黨主義與政策之實行，則可以增進天多國民之福利，而使國家臻於完善。通常政黨之著名政治家，對於本黨之主義與政策，頗能悉心留意，竭力實行；至於辦理黨務人員，與通常之黨員，則每不能如是也。

政黨不僅可以變更其主義與政策，且能於主義與政策均就消滅之後，繼續生存。是以歷史上有政黨之主要目的已完成，或已廢棄，而該黨之名，該黨之組織，依然存在。是則政黨有可以不藉主義政策而獨立生存者矣。

政黨內之
感情作用

政黨成立之初，須藉主義與政策以爲號召，上文已明言之。然而成立之後，欲其永久存在，且能保持其生氣，保持其戰鬥精神，則不得不於主義與政策之外，更求所以鼓勵黨員愛黨感情之道。主義與政策乃黨員理智上之信仰，然而感情作用，尤爲政黨強盛之要素也。

夫人類之特性喜競爭，喜制服他人，喜求勝利。是以一足球比賽，而觀者如堵；此無他，天性樂於競爭之表現也。敵人愈強，而我方之團結愈固，勝利之榮譽愈大，而戰鬥之精神愈振足。政黨強盛之重大原因，即黨員樂於與他黨競爭之天性也。政黨之主義政策縱被廢棄，縱受變更，創設政黨之領袖，縱已物故；然而新黨員與新領袖，受黨中精神之感化，莫不願追蹤前人，以發揚本黨之光輝；如此，則該黨可以不藉主義政策，而自行生存矣。有反對黨之競爭，更足以激發忠心本黨之精神。及屆選舉日期，黨員只知有黨，惟求本黨之勝利，以爲己身之榮譽，凡此皆感情作用，然其效果有出於主義與政策之上者。

政黨之控
制政府

（五）通常政黨欲達到目的，其第一步行動，係求選舉勝利，取得官位把持國家之政府以施行本黨之政策。蓋政黨而能把持政府，則實際上可以爲國家主持立法，執行法律，課定租稅，徵收租稅，使

用收入，經營官有事業，管理官有財產，核准特許，任命官吏與准許私人承辦官有事業。如此，則勝利一黨於執政時期之內，不啻爲中央政府，各州政府，與布政區政府之主人翁；而左右全國之政治者也。

政黨之把持政府，原爲實行該黨之主義與政策起見。然而辦理黨務人員，與黨內之政客，每將本黨之主義政策，置之腦後；而亟亟於爭奪國家之政柄，攫取政府之官位。政黨而注重主義政策，固間或有之；然就常例而論，則注重攫取官職，實一般辦理黨務人員之通病。此固捨本求末，然亦不能偏責於辦理黨務人員也。蓋雖智識階級之人，而自命不屑玩弄政治手腕者，然若詢以所屬政黨之主義與政策，則每茫然無以爲答。抑政黨之注重攫取政府官位，實有不得已之苦衷。蓋惟占據政府之官位，乃能施行本黨之主義與政策也。是以政黨而側重於競爭選舉，與取得政府之官位，亦不足爲深憂。

上文已略述政黨之主要特性，今就此特性，下政黨之定義如左：

政黨者，乃人民或人民之團體結合而成之持久組織。黨內分子隨時變更，黨員人數亦盈縮無定。其結合之原因爲一種共同之目的，或共同之政策。其首要之進行方法，爲制勝選舉，取得政府官位，以控制國家之政治。

政黨之勢力，政黨之作爲，有僅限於一區，有遍及於全國。是以就地區而言，政黨可分爲二種。限於一區者爲地方政黨，遍及全國者爲中央政黨。至於政黨生存之時期，則有久暫之分。或久或暫則視乎

政黨政治
之通行

引起政黨組織之政治問題如何，政黨之主義政策爲何，與夫政黨歷史之沿革何若而定。

在各式「人民政府」(popular government)之下，莫不有政黨。國家之所以發生政黨，概因人民對於政府所當有之組織，與當行之政治，意見不能一致；於是意見比較近似之人民，逐漸結合而成組織，以期共同之主張，能見諸於實行。大凡進化之國家，人民之生氣與精神旺盛，則必有政黨發生。政治愈完善，愈自由之國家，政黨之區分愈清晰愈明瞭。是以政黨者，實一國人民政治才能發達之表現也。反之，無政黨之國家，類多人民智識淺陋，對於國家政治全無興趣；或且政體係專制，而人民之意見主張，備受壓迫。就政治經驗而言，在「人民政府」之下，欲使人民之志願，得見諸於實行，則舍利用政黨而外，其道莫由。蓋組織完備，訓練精良，紀律嚴明之政黨，實強迫政府服從民意之利器也。

攻擊政黨之人，實繁有徒。其攻擊之理由，亦殊真確。蓋執政之一黨，每使本黨黨員充當行政官吏；然而行政官吏之職務，與政黨之主義政策，了不相關；又何必以本黨黨員充之。且如以本黨員爲行政官吏，則非本黨黨員而其有外交財政商業教育實業之人才，反無由爲國家効力；此實國家之損失。當政治問題發生之時，雖是非昭然，而政黨則每喜偏執成見，以與他黨相爭，致是非反因之淆亂。有政黨之國家，執政黨縱能控制國家之立法行政，然終不能免在野黨之攻擊牽制；此又政黨政治之一弊。政黨每無誠意，其主張多變遷無常；同一政黨，而政策前後矛盾。政黨不僅在國家立法機關中，相互敵視，

政黨之弊

且使全國人民，分成派別，即於國際問題，各政黨亦不能一致對外。政黨既引起人民之相互仇視，故其影響能減薄人民忠心於政府之精神，專事攻擊他黨之主張，而不求事物之真是非。政黨所選舉之官吏，須盲從本黨之黨見；即黨員之思想自由，亦無形受黨之限制。政黨於選舉之前，爲保持勝利起見，每爭相採取迎合羣衆心理之政策；而此種政策是否真屬有利於國家，反置之不問。忠心政黨之人，遇事每以本黨之利益爲前提；是以政黨領袖，如有藉政黨勢力，而行爲自私自利，或竟卑鄙齷齪者，政黨且出而保護之。富有資財之人，欲自結於政黨，以營私利，政黨且忻受其金錢之協助。此皆只知有黨，而不知有道德之大患。不特此也，忠心政黨之心，常使人民忘卻其對於國家之義務；是以不良之政客，每能利用政黨，以達到其富貴榮華之慾望。以上所述，皆政黨之弊端。

由此觀之，政黨之弊端實多。歷史上政黨爲害國家之前例，指不勝屈。然而在「人民國家」，政黨之有益，尤非淺鮮。政黨對於每一政治問題發生，必詳細加以討論。其討論既屬公開，且與人民以加入討論之機會，而自由發表其意見。不特此也，政黨之討論必以政治原理，與人民福利之原則爲根據；是以討論之結果，不僅使人民對於政治問題，增長智識，而且能使輿論因之結晶，因之一致。夫以美英法諸國人民之衆多，輿論之龐雜，設無政黨爲之引導，則選舉人將茫然無所適從。必也有政黨以灌輸政治智識，鼓勵討論，加以指導，於是輿論乃有固定之主張，一致之見解也。雖政黨之論調，每偏於辯護本

政黨在美
國政治上
之重要

黨之主張，排斥他黨之政策；然而人民讀政黨之報紙，聞政黨之言論，於問題之正反二面理由，必能了然於胸中。即使黨員只讀本黨報紙，只聽本黨言論，而本黨報紙本黨言論之中，亦必述及他黨之主張，以爲反駁之根據；是故黨員之見聞，必不限於本黨之偏見也。每屆選舉之時，政黨欲議定政綱 (platform)，於是黨內之討論，更趨熱烈。此種熱烈討論，足以喚起黨員對於政治問題之注意，而強迫其對於政治問題探求一定見也。總上所言，足證政黨之競爭，於人民實爲一種政治教育，而使素不關心政治之人民，對於政治亦生興趣。至於政黨之政綱，實爲政黨工作中最緊要最高尚之一部。蓋政黨政綱，乃爲實施社會之原則、經濟之原則、與道德之原則於國家政治而作。一國而無政黨，則無政黨之政綱；無政黨之政綱，則該國之社會情形與工業情形將濡滯無進步；而政治上之重大改革，更無希望矣。

美國之政黨，在政治上尤占重要之地位；甚至於有政黨消滅，政治即無辦法之概。蓋美國人民，習於政黨政治已久，是以視政黨爲必不可缺之組織。中央憲法、州憲法，與其他法律所制定之政府機關，猶一部不能自動之機器。欲運用此政治機器，則不得不以政黨爲原動力。不特此也，政府機器之運行，設無政黨以調節之，則此機器之各機關，必有柄鑿不相容合之苦。是以政黨亦猶運行機器時所用之機油也。且美國歷史上政治制度之重要變更，出於政黨者居多，出於修改憲法與訂定新法律之手續者居少。例如美國中央憲法所規定之總統選舉法，原爲間接選舉制；與初選當選人以自由複選之

權。然而今日之總統選舉，則因政黨之作用，實際上不啻由人民直接選舉。美國總統之政權，原由法律規定，然因其爲政黨之領袖，故其實際上之勢力，出於法定政權之外。美國之議會，無論其爲國會、州議會，或市政區議會，因其議員所屬之政黨不同，故議會內部之組織，與議事之手續，多偏利於多數黨之專行獨斷。美國政黨影響國家法定之制度，既如此矣。此外則政黨尚有統一人民之功。蓋中央政黨，能使本黨各地之黨員共同忠心於本黨；是以凡爲一黨黨員，不論其爲鄉村居民，或城市居民，富戶或窮人，土人或移民，以其黨籍相同，故能以誠意相見，互相協助。此其影響，能調和通國人民之爭端。且公民欲直接主持國家之政策，而使所希望之政策見諸於法律，則舍憑藉政黨勢力之外，其道莫由。蓋公民於投票選舉政府官吏之時，能先選擇政黨政策之於自己主張相吻合者，然後投票選舉該黨所推薦之候選員也。

美國政黨之重要，固如上文所述矣。然而決定美國政策之團體，除政黨之外，尙有其他強有力之會社在也。蓋近一二十年來，美國中央政府與各州政府之重要設施，常發源於非政黨會社之主張。非政黨會社之例，即如反對酒肆協會 (The Anti-Saloon League)、全國婦女投票權會 (The National American Women Suffrage Association)、婦女選舉人協會 (The League of Women Voters)、美國全國商會 (The Chamber of Commerce of the United States)、全國製造業會

(The National Association of Manufacturers) 全國農務院 (The National Farm Bureau) 美國工人聯合會 (The American Federation of Labor) 等等。此種會社，組織完備，財力充足，領袖得人，行動猛勇，雖自身非政黨，且不隸屬於任何政黨，而實力足以與政黨競爭。是以政黨不得不俯順其要求而採取其主張。如是而此種非政黨會社，得利用政黨，以達到其目的矣。美國之禁酒與婦女投票權兩憲法修正案，及中央與州法律之保障商業、製造業、農業及工人利益者，皆上述諸種會社活動之結果也。非政黨會社之勢力，於市政區之政治，影響尤大。蓋市政區官吏之選舉，多有不以政黨派別為標準；於是非政黨會社，實際上乃有代政黨以決定市政區之政治者矣。

政府裁制
政黨

美國政黨於國家政治之重要，雖如上文所述。然而國家法律置之不聞不問者，歷時甚久。現時之中央憲法，無一字提及政黨。各州憲法言及政黨者，亦未嘗有之。是以昔日之美國政黨，猶英國之內閣，同為憲法所未加規定之組織，亦且為普通法律所未加規定之組織也。經一百二十多年之不聞不問，美國國會，乃於一九〇七年，初次立法以規定政黨之動作。各州法律之不涉及政黨，亦歷時近一百年。至於現時所有關於政黨之法律，皆最近數十年內之事。夫政黨對於國家政治之重要，既與通常私人組織之會社不同，則政黨之動作，早當受法律之裁制；而乃至最近數十年，始有關於政黨之法律，則其覺悟殊太滯滯矣。現時民主國家最重要問題之一，即如何能以法律裁制政黨害國之動作。至於現時