

# 美国选举制度评析

□ 刘建飞

今年是美国的大选年，选举成了公众和媒体最关注的事情。选举制度是美国政治制度的重要组成部分，选举是美国最重要的政治景观之一。美国是最大的西方国家，自称是西方民主的楷模，并极力向世界推广它的民主制度。所以，美国的大选也为世界各国所关注。

## 一、选举制度概述

美国总统选举每4年举行一次。整个选举大体分两个阶段：初选和大选。初选是两大党（民主党和共和党）内部进行竞争，对党内若干参加总统职位角逐的候选人进行筛选，产生本党唯一的总统候选人。今年初选，民主党是戈尔与布拉德利两人竞争，戈尔胜；共和党主要是小布什和麦凯恩两人竞争，小布什胜。大选则是在各党推举出的唯一候选人之间进行竞争，最后选出总统。由于美国是两党制国家，尽管大选时有小党或独立候选人参加角逐，但实际上是两大党候选人之间进行竞争，小党候选人只起个“添彩”和“搅局”的作用。初选是在各州分别进行，时间不统一，而且在有些州，两党的初选时间也不一致；大选则是在全国范围内统一进行。

美国实行的是间接选举制。从法律上讲，总统与副总统是由选举团选举出的，在大选投票时，选民名义上是决定了总统选举团的成员，即选举人。选举人的总数是众议员

数加上参议员数，再加上哥伦比亚特区的选举人数，特区的选举人数与人口最少州的众议员数相等。现在的选举人总数为538名。选举团在选举日（选举年11月份第一个星期一后的第一个星期二，今年是11月7日）选民投票后再正式选举总统和副总统，时间是选举年12月份第二个星期三后的第一个星期一，今年是12月18日。不过，选举团成员从未集中到一起投票，而是分别在各州府进行。选举人的投票结果由各州州长确认后送往华盛顿。各州选举人名单都是在大选后由州议会确定，但要遵循大选的结果。各州选出选举人的时间由国会决定。国会议员和在中央政府担任要职者不得被派为选举人。当然，在大选投票时，选票上印的还是各个候选人的名字，而不是选举人的名字，选民要对选票上打出的候选人做出选择。在大选日，选民的投票只是决定了各州选举人的党派归属，并不是对选举团成员进行选举。美国实行的是胜者得全票的制度。在大选投票时，某一候选人在某州得到简单多数选票（即在参选候选人中获得票数最多，不一定过半数），即获得了该州的全部选举人票。在计选举人票时，实行的是绝对多数制。候选人要获得半数以上票数方可成为总统。通常选举人都由获胜候选人所在的政党提供人选。选举人在投票前要宣誓尊重选民的意愿。

美国实行这种间接选举制有它自己的道理。美国宪法制定者认为，实行这样的间接选举制可避免政党或个人造势操纵选举，因为选举人一般是较有头脑的人，不易受政党或个人的鼓惑与误导，也不像选民那样容易出现激情和偏见，选举人实际上起了一种“过滤”或“缓冲”的作用。虽然选举人是由政党挑选的，但还是偶尔有选举人不遵守自己誓言的事件发生，而且历史上还有过三起选举团不能产生选举结果的案例。当然，由于选民的投票实际上决定了选举结果，所以美国公众关注的还是选民的投票，所谓“大选”一般是指选民的投票。

各州进行初选的时间并不一致，从选举年的1月份开始，到7月初才结束。不过多数州都是在3月份进行，特别是“超级星期二”（今年是3月7日）这天，有16个州进行初选，对决定两党候选人的最终提名起着关键作用。所以这一天过后，初选基本定局，尽管有半数以上的州尚未进行初选，但大趋势已基本明朗，失败者往往都自动退出竞选，甚至反过来支持他的竞争对手。

各州进行初选的方式也不一样。个别州并不进行正式的全州范围内的选举，只是由州党的核心小组会议决定支持哪个候选人。多数州都进行正式的选举。其中有些州是两党分别进行选举，选民对两党

的竞争者分别进行投票,即封闭式选举。有些州实行开放式选举,由州政府统一组织选举。当然,选民在投票时要注明自己是哪个党的人,尽管他不一定投该党候选人的票。进行开放式选举的州在计票时,要统计出两个数据:一个是每个候选人所得的总票数,另一个是候选人所得的本党选民的票数。后一个票数决定谁在该州的初选中获胜,而前一个票数实际上只起着民意测验的作用。

初选也是间接选举制。名义上,两党总统候选人的正式提名是在7-8月份党的全国代表大会上由出席会议的全体代表选举产生,初选时选民投票所决定的只是出席党的全国代表大会的代表(同大选时一样,初选时选民也只是决定代表大会的代表构成,而不是选举代表)。现在民主党代表有4339人,共和党有2066人。分配在各州的代表数与该州的人口相关。由于每个州有多少名代表是已知的,所以某一州的初选结果一出来,某个候选人赢得了多少名代表便可统计出来。各州确定代表人选的方式差异很大,有的是在初选后,获胜候选人的竞选班子自然就成了代表的主要人选来源。有些州的党组织制定了较完善的挑选代表的规则。如俄亥俄州民主党,在1999年5月通过了“2000年俄亥俄州代表遴选计划”;今年1月,各选区党的核心小组会议定出了本区两套代表名单,即支持戈尔的代表和支持布拉德利的代表,哪位候选人获胜,支持他的代表便出席全国党的代表大会。所以全国党的代表大会在正式提名党的总统候选人时,实际上只是个形式而已。当然,全国代表大会也不是没有任何意义,除了正式提名本党的总统候选人外,它还是个盛大庆典,

是党内不同派别在激烈竞争后重新统一起来的象征。它的另一项重要功能就是制定党的竞选纲领。此外,代表大会还正式提名副总统候选人,但是实际上,副总统候选人是由总统候选人提出人选。

选举年要进行国会参众两院议员及一些州长的选举。参议员共100名,每州两名;众议员共435名,各州人数不等,与该州人口数成比例。参议员每两年改选1/3,众议员每两年全部改选一次。因此,在两个总统选举年之间还有一次参众两院议员的选举,称为“中期选举”。

## 二、美国选举制度的一般特征

与欧洲一些国家相比,美国的选举制度有它自己的特色。

1、受分权制的影响。分权制分散了公众的注意力。美国实行三权分立,特别是国会的地位比较突出。这种分权制在选举时也能够体现出来。在总统选举年,议员和总统的选举交织在一起,虽然人们更关注总统选举,但议员的竞选也时常在媒体报出并受到人们的关注。希拉里·克林顿今年竞选纽约州的参议员,媒体对她的竞选活动的报道甚至超过某些总统候选人。分权制影响着选民的行为。在大选时,当他们选择了某个党的候选人当总统时,往往在选举议员时把选票投给另一个党,以保持权力平衡。

2、受联邦制影响。美国各个州的权力很大,这也体现在选举上。各个州的选举制度差异甚大。就连一些政治学教授也难以说清各州的具体制度。选举方式差异更大。比如在投票方式上,加利福尼亚州用的是卡式选票,投完票后要由州选办公室统一计票;路易斯安那州则是用投票机,选民只需在电脑屏

幕上用手指点上所要选的项目,结果即刻被统计出来;而亚利桑那州则是通过网络投票,选民在家中即可投票。有些州在初选时,还搭车对一些州法案及人事安排进行投票。有时一张选票上有二、三十项内容。

3、政党的作用相对较弱。与欧洲一些国家如英国相比,美国政党在选举中所起的作用要弱得多。美国两大党并没有固定的党员队伍,在名义上,选民在选举时登记为哪一党的支持者即为该党党员。党组织对这种党员没有任何约束力,他们随时可以改而支持另一党。很多选民在选举中投某个候选人的票,主要不是考虑他是哪个党的人,而是看他的个人因素,如政策主张和个人魅力。美国两大党的组织都非常松散,联邦一级组织对州一级组织并没有领导与被领导关系,以此类推。各级党组织的联系纽带就是共同的价值观和四年一度的选送党代表的工作。有些州有自己的党纲和章程。全国委员会每四年一度制定的竞选纲领和遴选总统候选人规程就算是全党的纲领和章程,对各州党组织有一定的指导作用。

## 三、美国选举制度的功效

总的来看,美国的选举制度是行之有效的,经过200多年的发展,已经比较成熟,而且还在不断改革、完善。整个选举过程是有序的、透明的,选举结果也能得到公众的认可。选举有如下一些功能:

第一,选举使政权交接或延续和平地进行。选举是获得国家权力的唯一合法渠道,谁要想掌握国家权力,只有参加竞选,别无它途。通过其它方式如政变即使控制了权力机关,其权力也不会为公众所承认。这就基本排除了因争夺国家权

力而引起国家政治动荡、乃至内战的可能。自南北战争结束后,近一个半世纪以来,美国政治是稳定的,没有因国家最高权力的交接而发生动荡,尽管社会下层因某些问题,如越战、种族歧视,一度出现过动荡局面,但政府的权威并未受到挑战。

第二,选举是选民行使民主权力的重要途径。美国人的民主权力有许多实现途径,如自由发表言论,但选举是最重要的途径,选民参加投票,最主要的动机就是要行使自己的权力。在美国,选民参加选举投票是完全自愿的行为,通过各种手段迫使选民投票是非法的。在新奥尔良的一个投票站,门前的告示上就写着:“距投票站 100 米内,禁止任何竞选活动”。

第三,选举是一次全民政治总动员。通过媒体展示出的竞选活动,将人们的注意力聚焦在选举上,促使人们关注、参与国家的政治生活,了解美国的民主制度和民主理念。可以说,选举是向公众宣传、灌输美国价值观的极好方式。

第四,选举是一次对美国内外政策的大讨论。两党之间、候选人之间就美国现行及将来应该实行的政策展开激烈的辩论,并通过媒体展示给公众,而投票就是选民对各方政策的表态,胜者的政策自然是得到了多数选民的赞同。此外,获胜的竞争者还可以根据选举的情况,及时调整自己的政策,甚至将竟敌的政策拿过来为己所用。

第五,选举是选拔、锻炼人才的有效方式。首先是选拔优秀人才担任国家领导人。在选举中,被选举者本人要经受严格的考验,优胜劣汰。艰苦的竞选工作是对竞争者能力、智力、耐力、毅力、体力的全面考核,也是对他们个人乃至家庭成员品行及形象的检验。在竞选中,竞

争者自然成了媒体和公众关注的人物,他们必须接受人们的品头论足。经受不起考验和检验者,自然要被淘汰。此外,在竞选过程中,许多热心于社会、政治工作的人,可以在竞选活动中展示自己的能力和才华,并且得到锻炼。帮助某个有希望的总统候选人竞选,是进入政府高层的最捷途径。

#### 四、美国选举制度的弊端

美国选举制度也存在着明显的弊端,选举投票率低就表明这个制度有缺陷。英国大选投票率一般达 70%,而美国只有 50% 左右,初选投票率更低,只有 20%—30%。美国选举制度的弊端有以下几方面:

第一,时间太长,令人厌倦。从初选开始到大选结束,将近一年的时间。如果算上初选前的准备工作,则有一年半甚至两年的时间,真是一场马拉松式的游戏。每四年一次,一次一年。这样时间长而频繁的竞选,而且几乎是重复同样的过程和内容,自然会使人感到厌倦。我们考察团的一些人就说,如果他们是美国人,也会感到厌倦。

此外,长时期的竞选,不利于总统和国会履行自己的职责。如果是在任总统参与竞争,他难免要分散一部分精力用于竞选,因此有一年多的时间,他不可能全力以赴处理国事。大选是关系两大党切身利益的角逐,两党势必要将主要注意力用在竞选上,有时会将一些内外政策问题作为一张牌来打,攻击对方,甚至不惜牺牲国家利益。

第二,费用高昂,富人的游戏。美国的竞选费用呈不断上升趋势。到今年 3 月中旬初选定局前,小布什已筹集了创纪录的 7300 多万美元,而且声称还要再筹 1000 万美元;戈尔受到职务的限制,只筹到

700 万美元,他打算再筹 300 万美元。美国总统选举是典型的金钱政治(当然这并不等于贿选或“黑金”政治),虽然捐赠给候选人的竞选基金受到有关法规的严格限制,但捐给政党的钱却没有明确的限制(被称作“软钱”),政党可以将之转用于帮助候选人竞选。金钱政治使得穷人望而却步,甚至望而生厌。不参加投票者,穷人居多。穷人认为,选举是富人的游戏,与他们无关。虽然宪法规定,出生在美国、年满 35 岁、在美国境内居住满 14 年者都有资格成为美国总统,但巨额竞选费用却将很多人限制在竞赛场之外。

第三,驴象之争,两党垄断政坛。民主党和共和党已垄断美国政坛近一个半世纪,两党的价值观和政治纲领在许多方面相近,而美国又是一个多元的社会,存在着很多利益群体。许多利益群体没有自己的政治代表,而现有的政治体制又很难使第三党崛起。在投票时,很多关心国家大事的人都是采取“两害相权取其轻”的态度,或者干脆拒绝投票。有的专家说,在参加投票的选民中,只有 10% 认为民主党或共和党能代表他们。不过,有些专家又认为,两党制比多党制更利于保持政治稳定。再说,在多党制下,许多执政党所得到的选民支持率也并不比美国的执政党高。在多党制国家,对执政党和主要反对党不满者,将选票投给了其它党;而在美国,这部分人则是不投票,实质是一样的。美国的一些小党如改革党,对美国现有政治体制虽然持激烈批判的态度,但他们所提出的改革方案却很难行得通。

(作者系中央党校战略研究所教授)

(本文责任编辑 梁丽萍)