

# 美国选举制度剖析

张立平

[内容提要] 美国的选举制度是在宪法规定下、在历史实践中形成的,它一直保持着宪法规定的基本骨架,并通过宪法修正案、联邦法律、政党改革、各州议会的法律而在具体程序和规则上有所变更。美国的选举制度与政党制度、联邦制度、分权制有密切的联系,也体现了美国政权体系中权力分散、权力多元、权力有限的特点,更反映了美国的“一切政治都是地方政治”的特色。选举人团制和预选制是美国的独创,前者“古老”,后者较新;但从实践看两者都是既有利也有弊。总而言之,美国的选举制度基本上与其他政治制度相适应、相匹配,也基本上能够完成美国民主制的目标,但也存在一些麻烦的、难缠的、短期内不易解决的问题。

[关键词] 美国选举制度 总统选举 国会选举

[分类号] D5 [文献标识码] A [文章编号] 1005-6505(2005)02-0004-08

顾名思义,所谓选举制度就是指一个国家选举其国家领导人或各级政权代表的,由有关程序、法律、规则等构成的一整套体系。一国的选举制度既是该国政治制度的一个重要组成部分,又与该国的其他政治制度有密切关联,还与该国的历史传统、政治文化和社会发展息息相关。因此,美国的选举制度就深深地刻上了“美国”的烙印,也就具有了所谓的美国特色。

需要说明的是,本文剖析的主要是联邦层次的选举制度,不涉及州和地方层次的选举。

## 总统选举制度

美国今天的总统选举制是在宪法规定下、在历史实践中形成的,它一直保持着宪法规定的基本骨架,并通过宪法修正案、联邦法律、政党改革、各州议会的法律而在具体程序和规则上有所变更。

首先,候选人的资格。什么样的人可以参加总统竞选?什么样的人可以当总统?《美国宪法》(1787年)第二条第一款规定,总统候选人必须是:(1)生来就是美国公民,这意味着要么是在美国出生,要么是在海外出生,但父亲和(或)母亲是美国公民的人,通过移民而成为美国公民的人(第一代移民)不能竞选总统,这一条阻碍了无数像基辛格、施瓦辛格、奥尔布赖特这样的政治人物入主白宫;(2)年龄在35岁以上;(3)在美国境内居住超过14年。自1789年第一次举行总统选举以来,美国总统候选人的资格就没有改变过。1951年批准的第二十二条宪法修正案规定:当选并担

任总统不得超过两次;如在他入当选总统的任期内代理总统两年以上,则不得当选并担任总统一次。这一条修正案虽然没有为总统候选人的资格增加新的条件,但其实暗含了当选并担任过两届总统的人就不能再竞选总统了。

对于总统候选人的资格,除了以上的明文规定外,还有一些“不成文”的“规定”,用时下流行的话就是,还有一些“政治潜规则”:政治顾问和媒体记者认为,最好的总统候选人是白人、男性、新教徒、中年(40多岁或50多岁)、模范丈夫(无桃色丑闻)、担任过州长等等。<sup>①</sup>当然,这些“潜规则”也是从过去的政治实践中总结出来的:迄今为止,美国历史上43任总统都是白人男性;近1/4的总统担任过州长;绝大多数总统是新教徒(肯尼迪是美国总统中惟一的天主教徒);绝大多数总统第一次当选时年龄都在四五十岁左右(里根总统是一个例外,他1980年第一次当选时已年届73岁);在竞选活动中没有被桃色丑闻击倒的寥寥无几(克林顿是一个例外,1992年竞选中他在妻子希拉里的帮助下艰难地渡过了桃色丑闻)。

其次,选举人及选举人团制。什么样的人有资格投票选举总统?简单地说是选举人(electors)。《美国宪法》第二条第一款规定:“每州应依照该议会所定方式选派选举人若干人,其数目同该州在国会应有的参议员和众议员总人数相等。但参议员或众议员,或在合众国属下担任有责任或有薪金职务的人,不得被选派为选举人。”由各州选派的选举人组成选举人团(Electoral College),由选举人团投票,如得票数超过选举人总数的一半,即当选为总统,这就是选举人团制。“如获得

此种过半数票的人不止一人,且得票相等,众议院应立即投票选举其中一人为总统;如无人获得过半数票,该院以同样方式从名单上得票最多五人中选举一人为总统,但选举总统时,以州为单位计票,每州代表有一票表决权;<sup>2/3</sup>的州各有一名或多名众议员出席,即构成选举总统的法定人数,选出总统需要所有州的过半数票。在每种情况下,总统选出后,得选举人票最多的人即为副总统,但如果两人或两人以上的得票相等,应立即投票选举其中一人为副总统。”<sup>②</sup>

美国宪法关于选举人的界定显然是“消极界定”,它只规定什么样的人不能当选举人,而没有说明什么样的人才有资格当选举人,也没有说明选举人如何产生、何时产生。它将选举人的资格、产生方式留给各州的州议会自行决定,而将确定选举人的时间、各州选举人的数目、选举人投票日期交给国会决定。从制宪者的用意看,选举人按理应当是各州公民中理智审慎的开明之士,在总统选举投票中能够公正无私地选出最好的人当美国总统。然而,从实践来看,选举人一直是有党派倾向性的,尤其是在1828年之后,任何一州的选举人要么忠于这个政党,要么忠于那个政党,这与政党的发展及选举人产生方式的变更有关:最初大多数州的选举人由该州的州议会负责指派,到1828年,除南卡罗来纳州以外,其余各州都采用由选民直接选择选举人的方式(南卡在南北战争后也由选民来挑选选举人)。选举人由选民直接选举后,各政党便各自提出自己在该州的全部选举人名单,而这些人实际上全都要发誓支持本党提名的总统候选人和副总统候选人。大选日,选民们对各党派的选举人名单进行投票,得简单多数票的某党选举人名单上的选举人全部当选,而这些选举人几乎毫无例外地投本党总统候选人的票。这样,选举人投票开始以州为单位,许多州甚至通过法律,要求本州选举人作为一个集团来投票:哪一位总统候选人赢得该州的多数选民票,他就赢得了该州的所有选举人票,这样在大选日当天的结果出来后,一般情况下选民就知道谁当选总统了,至于选举人投票不过是走过场罢了。此外,由于多数州的选票上仅有总统和副总统候选人名单(个别州的选票上也列有支持总统候选人的选举人名单),因此普通选民在大选日投票好象是在直接选举总统,而实际上他们是在选举该州的总统选举人。很多人甚至不知道美国总统不是由普通选民直接选举出来的,而是间接地由选举

人选举出来的。这样,我们看到,在大选年统计某位总统候选人所得票数时就有两种票:一为选民票(popular votes),一为选举人票(electoral votes),而最终决定谁当选的是后者。

由于新州的不断加入、1910年以前国会众议员总数的不断增长、美国首都哥伦比亚特区地位的变化等因素,选举人团的数目不断变化,直到1961年批准了第二十三条宪法修正案,选举美国总统的选举人数才最终固定为538名。这一数字是通过以下方式确定的:众议院435个议席+参议院100个议席+华盛顿哥伦比亚特区在国会无投票权的代表3名。这样,谁获得270张选举人票,谁就当选为总统。

再次,选民资格。什么样的人有投票权?最初,有投票权的人只限于有产者、白人男性、自由人(包括在独立战争中获得自由的黑人男性),有些州甚至明文规定要交纳一定的人头税才享有投票权。1870年批准的宪法第十五条修正案规定:合众国的公民的选举权,不得因种族、肤色或以前是奴隶而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。这一条从法律意义上讲就是:非白人(主要是黑人)公民也有投票权,但实际上黑人的投票权不断被限制(尤其是在南方“老联盟”的11个州限制黑人的选举权更是司空见惯),直到20世纪经过长期的民权运动,黑人才最终获得投票权,但这已经是在1965年国会通过《选举权法案》后的事了。而妇女的投票权也是经过一个多世纪的女权运动和长期斗争才获得的:1920年批准的第十九条修正案规定:合众国的选举权,不得因性别而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。同样,选民的年龄限制也日渐宽松。1971年批准的第二十六条修正案降低了年龄限制,将投票权扩大到年轻人,它规定:年满十八岁和十八岁以上的合众国公民的选举权,不得因年龄而被合众国或任何一州加以拒绝或限制。从投票资格来看,限制越来越少,有权投票的人范围越来越广。投票权的扩大显示了美国民主在不断扩展。

第四,总统选举程序。总统选举程序包括提名程序(nomination process)、正式选举(general election)、大选日选民投票(voting on Election Day)、选举人投票(electoral voting)、国会两院联席会议上计票(electoral votes counting)及宣布大选结果。由于有望获得总统职位的候选人后面都有一个强大的政党支持(1854年后主要是民主党和共和党两大政党),因此争取获得政党提名、成为代表某一

政党参选的候选人就成了竞选总统的“预赛”——这主要是在同一政党内部的几个候选人之间进行的;而获得各政党提名的候选人之间在正式选举(从大选年9月4日美国劳工节至投票日)中进行较量就成为争夺“冠军”的“决赛”。选民在投票日(大选年11月份第一个星期一后的第一个星期二)投票后,各州的选举人票的归属就基本上确定了,但选举人正式投票是在大选年12月份第二个星期三后的第一个星期一举行,而国会计票及宣布大选结果则是在次年的1月6日。从时间上看,总统选举是跨年度的。每一次总统选举都要走完这些程序,但由于选举人投票及国会计票通常只是程序上的,因此美国选举的周期一般不是把大选年与次年连在一起,而是把大选年与前一年连在一起,譬如最近一次的选举周期(election cycle)或选举赛季(election season)就被称做2003—2004选举周期。

第五,候选人提名制度<sup>③</sup>。总统候选人提名制经历了三个阶段:

(一)1790—1824年的国会党团会议提名制。由于国会内已形成党派,美国政党创立了第一个非正式的提名机制——党团会议提名制。政党的总统候选人的提名由政党在国会中的议员来决定,国会领袖在党团会议中起了很大作用,华盛顿、杰斐逊、亚当斯、麦迪逊、门罗都是国会党团会议挑选的候选人并最终赢得了总统职位。

(二)1831—1968年的全国代表大会提名制。全国代表大会提名制始于1831年,由历史上短暂存在过的第三党——反共济会首创,之后被其他主要政党所效仿和采纳。在全国代表大会提名制下,地方的政党领袖在总统候选人提名程序中起决定性的作用。党代表大会提名制有如下特点:(1)被提名为总统候选人的人要被绝对多数党代表(即一半以上的多数)接受;1832—1936年期间,民主党甚至规定:被提名者要得到 $2/3$ 的与会党代表的超级多数支持<sup>④</sup>。(2)大会前,候选人要赢得公众(通过民意测验)、州和地方政党精英、市政领导的支持;大会的活动可能受媒体的影响,但大会是最终的决定者。(3)大会达成最终决定的方式是权力交易及各种利益集团的代表暗地里讨价还价;政党领袖之间经过妥协产生共识,挑选出最有可能赢得选举的候选人。(4)总统提名不仅是权力交易的后果,而且是大会的产物。代表大会上真正起作用的是由三四十个强大的权力掮客组成的小团体,而各地方(尤其是大城市)的政党首

领(party boss)控制着代表。

(三)1968年至今的预选提名制。20世纪初预选制在有些州就开始实行,但未被广泛采用,直到20世纪60年代末才大行其道。这主要源于20世纪60年代末及70年代初的政治改革——两大政党分别修改了党代表的资格,代表席位向少数民族裔及妇女开放;州议院通过法律,在总统预选中由选民直接选举出倾向于某个候选人的党代表;预选制的流行也源于有关选举经费的规定和媒体影响力的上升。由预选来决定提名的制度又被称为“公民表决制”(plebiscitary system),其特点是:(1)选民直接参与党的候选人的挑选并选举出承诺支持某个候选人的党代表,几大媒体负责报道大选的二三十名政治记者对候选人的命运有很大的影响;(2)代表大会仍然保留着,但其提名功能下降为批准或登记预选结果;(3)总统预选由各州(而不是政党)负责,州议院规定预选日,州政府出钱准备预选的选票;(4)候选人在预选活动中的费用部分由联邦政府承担,候选人在联邦选举委员会登记后可以申请公共资助(即配套资金),条件是预选支出不超过联邦选举委员会规定的最高限额;候选人亦可不要公共资助,无限量地“烧钱”,支出上没有最高限额;(5)各州采取的预选方式各不相同,有的采取“关门预选”(预选投票只限于本党选民,即所谓党内选举)、有的采取“开门预选”(预选投票向任何人开放,不问党籍)或“一揽子预选”(两党候选人均列于选票上,所有选民在其中挑选他们喜欢的候选人);(6)每个角逐总统职位的候选人都应根据各州的要求使自己的名字出现在各州的选票上,候选人可以直接申请,亦可由政党通知各州官员,通常候选人的名字被联邦选举委员会接受后即可列于各州的选票上。

第六,竞选经费制度<sup>⑤</sup>。美国政治中流行一句俗语:“金钱是政治的母乳”。随着美国社会的发展,金钱在总统选举中的重要性越来越突出,选举经费也在不断增长,近些年来甚至呈现爆炸性的增长。那么,总统选举的经费来源于何处?答案是:政治捐款和其他。但在美国的政治实践中,竞选捐款常常出现问题。为了避免选举失去公信,美国为解决竞选捐款中出现的问题不断进行相关的立法和改革:1907年国会通过了第一个限制候选人筹款的法案——提尔曼法案(the Tillman Act),法案规定:禁止公司和全国性的银行向竞选公职的候选人提供捐款。1925年,参众两院通过了联邦腐败行为法案,规定了哪些行为属于腐败

行为。1974 年国会通过了联邦选举法修正案, 规定: 自 1976 年开始, 在提名阶段, 由联邦选举基金会向总统预选中愿意在支出方面接受最高限额的合格候选人发放配套资金。联邦选举基金是由纳税人在填写税收表格时自愿将 3 元钱的税款留作公共资金以资助总统候选人, 他只需要在有此栏的方框里打勾, 这笔钱就自动划入联邦选举基金会。申请配套资金的候选人要具备两个条件: (1) 接受支出的最高限额, 因物价上涨及其他因素, 每次的限额均不相同; (2) 候选人至少需要在 20 个州以上每州至少筹集 5000 美元, 总共筹集 10 万美元以上才有资格提出申请。配套资金只对私人捐款中的第一个 250 美元实行配套, 也就是说, 如某个人向候选人捐款 400 美元, 联邦选举基金会只配给他 250 美元; 如果某个人向候选人捐款 100, 联邦基金就配给他 100 美元。在正式选举阶段, 如果总统候选人或候选人所属的党在上一次大选中获得的选民票超过 5%, 并且候选人同意不接受私人捐款, 他就可以获得联邦选举委员会规定的相对应的公共津贴; 两大党的候选人由于在上一次选举中的得票率一般在 25% 以上, 因此他们都享受全额公共资助, 条件是在正式选举阶段候选人不得再为自己筹款, 而且候选人所得到的这笔钱是他在正式选举中支出的最高限额; 而像改革党的候选人只能享受部分的公共资助。

2002 年 3 月 20 日, 美国国会通过了自水门丑闻以来影响最为深远的选举经费改革法, 从而结束了 20 世纪 90 年代以来国会在竞选筹资改革方面的拉锯战。该法规定: (1) 禁止全国性的政党从公司、工会、个人及其他团体筹集无限量的、并非直接用来影响选举结果的“软钱”(这些钱在联邦选举法中没有相应的规定, 属于“不受监管的钱”<sup>⑥</sup>或非联邦的钱)与“硬钱”(即受联邦选举委员会监管的钱)。州或地方政党在 18 个月的选举周期可以花 1 万美元的“软钱”来进行某些政治活动, 如选民登记活动和影响联邦候选人的党建活动。(2) 在每场选举中个人向每位候选人捐款的最高限额从 1000 美元提高到 2000 美元; 个人向政党和候选人在一个选举周期中的捐款总额从过去的 5 万美元提高到 9.5 万美元。(3) 禁止公司、工会及一些独立的政治组织在选举前 60 天或预选前 30 天为某个候选人做议题支持广告(issue advocacy ads)。所谓“议题支持广告”是指 1996 年大选中发明的、专门帮助总统候选人或国会候选人的政治广告, 虽然它没有明确出现“选举谁”或

“不选举谁”, 但大多数都属于攻击它所反对的候选人的负面广告。(4) 禁止外国人对联邦、州和地方的选举进行捐款。(5) 禁止征用联邦财产, 包括白宫和国会山来进行筹款。(6) 规定联邦最高法院只能逐条而不能一揽子审查法案。(7) 要求电视台和广播电台在播出政治广告时公开信息, 诸如广告由谁付钱; 要求政党筹款委员会更经常地向联邦选举委员会报告筹款情况, 而联邦选举委员会要在收到信息后的 24 小时后在网上发布这些信息。(8) 允许与花自己的钱的富翁候选人竞争的候选人筹集三倍于规定的“硬钱”并得到政党的更多经费支持。

从以上有关竞选经费的联邦法律可以看出, 目前总统选举经费制度基本上遵循三个原则: 一是总统候选人筹款时捐款者必须遵守联邦法律规定的捐款限额; 二是总统候选人无论是在预选中还是在正式选举中都可以在竞选经费方面有条件地获得联邦的公共资助, 其中最重要的条件是候选人的竞选支出不得超过相关的规定; 三是竞选中的经费受到严密监管, 而且候选人在选举期间的收支情况必须定期向联邦选举委员会报告。

第七, “胜者通吃”(the winner-take-all) 的游戏规则。“胜者通吃”一般是指在市场社会中胜者赚得全部而败者满盘皆输的现象。但在美国的选举制度中, “胜者通吃”指的是在投票中获得多数票的候选人赢得全部的党代表票或选举人票及总统职位。具体说来, “胜者通吃”的规则贯穿总统选举的全过程: 在共和党的提名过程中, 同属一个政党的多位候选人中, 哪一位在某一州获得的选民票最多, 他就赢得该州承诺支持他的全部党代表票; 在大选年召开的共和党代表大会上, 将各位候选人所赢得的各州的党代表票累计相加, 谁赢得超过总数一半以上的党代表票, 谁就获得该党的提名(在民主党的提名过程中, 流行的是“比例代表制”而不是“胜者通吃制”, 也就是说, 各位候选人在各州所获得的党代表票是根据他所获得的选民票按比例分得的, 最终也要在民主党全国代表大会上将各位候选人所获得的党代表票累加, 票数超过半数的人赢得提名<sup>⑦</sup>); 在正式选举中, 代表各政党参选的总统候选人, 谁赢得 48 州(缅因州和内布拉斯加州的选举人票的归属按“比例代表制”来分)之一和华盛顿哥伦比亚特区中的简单多数票, 谁就赢得该州或哥伦比亚特区的所有选举人票; 在选举人投票中, 哪一位候选人赢得 270 张以上即超过半数的选票, 哪一位就当选为

下一届美国总统。

第八,“地理算术”的游戏规则。必须记住:在联邦制的框架下,无论是预选还是党代表的分配和产生,也无论是正式选举还是选举人的分配或者选举人的产生,甚至在发生选举纠纷由国会仲裁时,都是以州内人口或以州为单位。实际上,美国的总统选举(无论是预选还是正式选举)是一州一州地进行的,最后的统计是将各州所得作算术上的简单相加。这就意味着,可能会出现“非民主”的现象:即获得选民票多数的候选人没有当选为美国总统,因为他没有赢得选举人票的多数。也就是说,由于联邦制和选举人制,选举人票与选民票并不正好匹配。美国历史上这种情况出现过三次:1876年,民主党候选人萨缪尔·提尔登得到接近51%的选民票,但他的选举人票(184)比共和党候选人拉瑟福特·海斯(185)少一张,结果海斯以一票优势当选总统,而海斯获得的选民票得票率不足48%。1888年,民主党候选人格罗夫·克里夫兰获得的选民票虽然比共和党候选人本杰明·哈里森得到的48%的选民票多,但他得到的选举人票却只有168张,而哈里森得到了233张选举人票,结果克里夫兰输给了哈里森。2000年,民主党候选人戈尔比共和党候选人小布什得到的选民票多50万张(总得票率比小布什多0.2%),但布什得到的选举人票比戈尔多4张,结果布什当选。追根究底,是佛罗里达州的537名选民而不是全国近1亿多选民决定了两位候选人的政治命运,也就是说,只要佛罗里达这些选民或其他支持绿党候选人纳德的600个选民改变主意,将票投给戈尔,入主白宫的将不是小布什而是戈尔。<sup>⑧</sup>

### 国会选举制度

如总统选举一样,国会选举的基本制度也是由《美国宪法》奠定的。国会被认为是人民主权、代议制民主的具体反映,因此宪法第一条就是关于国会的。由于国会实行两院制,即由众议院和参议院组成,国会的选举也就自然地分为众议院选举和参议院选举。众议院被称为“人民的议院”(the House of the People),相当于英国的下议院,因此众议院众议员的选举一开始就是由选民直接选举;而参议院则相当于英国的上议院,出于防止“暴民政治”的顾虑和维护州权的考虑,制宪者们将参议院的选举交由各州的州议会,直到1913年

批准的第十七条宪法修正案才将参议院参议员交由各州的选民直接选举产生。<sup>⑨</sup>

国会选举程序、国会选民资格与总统选举程序、总统选民资格相类似:两大党的众议员候选人和参议员候选人都要在预选过程中经过党的提名和正式选举,谁得票多谁当选。与总统选举相比,国会选举制度的不同主要有以下几点:

第一,候选人的资格。《美国宪法》规定众议员的资格是:年龄在25岁以上、成为合众国公民的时间在七年以上、当选时是该州的居民;参议员的资格是:年龄在30岁以上、成为合众国公民9年以上、当选时是该州的居民。与总统候选人的资格相比,国会议员候选人的资格在年龄、成为公民时间方面更宽松,议员候选人不必生来就是美国公民,也就是说从法律上讲,第一代新移民只要满足这些条件即可竞选国会议员。

第二,在竞选经费方面,国会选举没有公共资助制度,每位候选人的竞选经费都得靠筹款或自掏腰包,经费来源主要是个人和利益集团的政治行动委员会。

第三,众议院选举中流行“单议席选区制”(Single-Membership-District)。美国众议院席位分配的原则是:相同数目的人有同等的代表权,其席位的分配和调整是根据每十年进行的人口普查的结果确定每一议席所代表的人口基数,在此基础上根据各州的人口将众议院435个议席名额分配到各州,再由州议会根据分到的议席数目来划分选区,每一选区选出一名众议员。宪法同时规定:每个州至少在众议院拥有一个议席。这样,在联邦制下,众议院的选举实际上是一个州一个州地进行或者说是一个选区一个选区地进行,众议院选举本质上是地方性质的选举,众议员不代表全国选民,甚至不代表全州选民,而主要是代表选区。

第四,参议院选举流行“1/3制度”。由于国会选举每两年举行一次(在两次大选中间举行的国会选举被称为中期选举,中期选举发生在偶数年,选出奇数届国会,譬如1994年中期选举选出了第105届国会),而宪法规定:每次国会选举,参议院只改选1/3,另有2/3的参议员继续留任,因此参议院就显得比众议院“保守”、审慎、温和一些。

第五,国会选举中的在职因素。国会议员候选人可以分为三类:一是在职者候选人(incumbent candidate),即竞选连任,“捍卫”自己在国会的代

表席位的现任众议员或参议员；二是挑战者候选人(challenger candidate)，即“争夺”某个选区或某一州在国会已有人占领的席位的候选人。三是开放席位竞争者(contender candidate)，即竞争由于议员退休或其他原因而留出来的空缺席位的候选人。众多的研究表明，国会选举制度中存在“不公平竞争”现象，即在职者候选人比挑战者或开放席位竞争者拥有更多获胜的机会，众议院选举中在职候选人的连任率高达95%以上，参议院选举中竞选连任的在职候选人成功的机率也在92%以上，因此国会选举竞争的烈度大为下降。<sup>⑩</sup>

## 美国选举制度的利弊得失

我们看到，美国的选举制度与政党制度、联邦制度、分权制有密切的联系，体现了美国政权体系中权力分散、权力多元、权力有限的特点，更反映了美国“一切政治都是地方政治”的特色。从有利的方面来讲：美国的选举制度基本上与其他政治制度相适应、相匹配，也基本上能够完成美国民主制的目标。美国的选举制度保持了继承与创新。基本制度的继承，保持了政权的延续性和稳定性。在美国历史上，无论内战还是外战都没有阻止或中断美国周期性的、定期的选举，这既反映了美国政治文化中忠于宪法、重视程序、相信制度的传统，也反映了美国选举制度的有效性、实用性和可操作性的特点；在基本制度基础上的创新，解决了一些时代发展带来的新问题，譬如候选人提名制度的演变、普选权的扩大、竞选经费改革等等都是美国选举制度中的一些探索性的试验，同时也是因应时代的要求、人民的愿望，对原有的制度进行修补，使之能够在新时代正常运转。

然而，我们也看到，美国选举制度中确实存在很多问题，主要有以下几个：

第一，“古老的”、没有充分体现民主的选举人团制。间接选举总统的选举人团制是美国的独创，在世界上绝无仅有。如若不是2000年的总统选举闹剧，以及最后在最高法院的干预下，得选民票多的戈尔没有当上总统，得选民票少的小布什当上了总统，普通选民中的多数人已经忘记了还有这么一个选举人团制的存在。他们以为自己在投票日选举的就是总统，因为总统候选人和副总统候选人的名字出现票头上；更多的人也不去深究，美国总统是直接选举的还是间接选举的。然而，政治学家并没有忘记这个体制的存在，在历史

上，类似的情况已经出现过两次（1876年和1888年），而且巧的是，“受害者”都是民主党的总统候选人。2000年大选后，550多位专家联名发表公开信，要求废除选举人团制；关注这一世纪大选的其他国家的评论家、分析家、专家也倾向于认为选举人团制不是美国民主的骄傲而是美国民主的赘疣！

反对选举人团制的人认为：首先，选举人团制与民主制度所要求的每个人享有平等的投票权（即一人一票）是不相符合的；由于“胜者通吃”，它可能会使49.9%的少数票成为废票，对选举总统没有影响，而另外50.1%的票却产生巨大的影响；此外，人口稀少的州的每张选举人票所代表的人数远远少于人口稠密的州的选举人票所代表的人数；这等于说，居住在不同州的个体选民对总统选举结果的相对影响力是不相同的<sup>⑪</sup>。其次，这种双重选举的方式容易产生纷争。如果选举不能产生胜利者，只好启动相应的宪法程序来解决选举纷争，历史上这样的纷争已经有四次：1824年，民主共和党的四位候选人中没有人获得绝对多数的选举人票，1825年老国会（上一届国会）按州来投票，结果亚当斯得到多数州的支持当选为总统，亚当斯既未得多数选民票也未得到多数选举人票，最后却当上了总统；而1876年的选举纷争则由国会成立的选举委员会（由5名参议员、5名众议员和5名大法官组成）投票解决，最后以一票决定胜负；2000年的选举纠纷则最终由联邦最高法院投票解决，也是一票决定胜负（5:4）。纷争的启动及解决最终影响了当选总统的权威，使他一开始就成为有争议的“跛鸭”总统，影响国家治理。再次，用这种方式选举总统是以州为着眼点，而不是以选民为着眼点，总统选举成为“51个单位的游戏”（50个州加上哥伦比亚特区），候选人的竞选战略围绕着赢得多数选举人票而进行，因而一些局势明朗的大州（胜负已定，竞选运动不会改变选举局势）或一些选举人票少的小州常被候选人忽视；而一些关键性的州（摇摆不定的州）则成为“战场州”，双方将竞选的大部分精力、时间、金钱都投入到这些州，结果使竞选运动失去了与选民广泛沟通、充分了解国情、提出更好政纲的机会，大多数选民聚居的地方反而成了被候选人遗忘的角落。反对者甚至说，选举人团制是反民主的、歪曲民意的“美国政治制度中最丑陋的怪兽”。

赞同保留选举人团制的人争辩说，美国宪制是互相依赖、互相平衡的各个组成部分的一个有

机安排,就像太阳系一样,选举人团制度不仅是这个太阳系中的一部分,而且是民主联邦共和国的模型;牵一发而动全身,要动它就要动整个体系。<sup>⑩</sup>他们认为,废除选举人团会使候选人的战略重心发生转移,候选人只要集中在几个人口稠密的大都市即可赢得多数选民票从而赢得胜利,聚居在一起的人口集团的利益会受到重视;而那些地广人稀的州则无人问津,甚至会被候选人“一笔勾销”,散居在中西部的人的利益显然会被忽视。此外,目前的选举已经是以候选人为中心的选举,如果废除选举人团,则会瓦解政党制度。最后,选举集中化和全国化会从根本上削弱联邦制。

无论是存还是废,我们应该看到,选举人团制在历史上还是起过一些积极作用的。一是它有效地平衡了不同群体、不同地域对总统选举的影响,尽管每张选举人票所代表的人口不同,从十几万到几十万,但它确实照顾到小州居民的利益或影响。世界上没有绝对平等的事,试想如果没有选举人团制,还有人会去人烟稀少的蒙大拿州的大草原或依阿华州的玉米地竞选吗?当然,在选举人团制下,有时小州可能产生了与它的人口不相称的影响,这是最近才出现的事;以前在很长一段时间,大州得到的重视程度远远超过小州,因为大州的选举人票多,搞定一个加州或纽约州就相当于搞定十几个小州。选举地理是不断变化的,有时有利于这个政党,有时有利于那个政党,但从长期看还是维持了一种动态的平衡。譬如从19世纪60年代至20世纪30年代,新英格兰地区是共和党的天下,而南方则是民主党的坚强堡垒。20世纪90年代后,情况正好相反:南方几乎是共和党的天下,而新英格兰大多支持民主党。二是它在民主不断扩展时保护了共和的原则和精神。民主是少数服从多数,更倾向于关心多数人的权益,而不顾及少数人的权益。民主制是一种程序、一种工具,它只关心担任公职的人是否是由多数选举产生出来的,而不关心按这种程序选举出来的人是否是治理国家的最好的人选。“共和”则是一种原则和精神,它强调所有人的权益都必须受到保障,不同群体之间必须和睦相处、和谐共处,因此“共和”的结果是每个人的需求都能得一定程度的满足,但没有人能够实现其全部愿望。此外,从实践上看,选举人团制所造成的麻烦和困扰毕竟屈指可数:在迄今为止的51届总统选举中,只有3届是赢得选民票少、选举人票多的候选人当选总统;而在其余48届中当选总统的都是既赢得了

多数选民票、又赢得了多数选举人票。

鉴于宪法修改的难度(宪法修正案需要国会 $2/3$ 的多数票才能获得通过,然后是 $3/4$ 的州的州议会批准才生效),因此要在短时期内看到选举人团制的改革或消亡是不太可能的。

第二,直接预选制的问题。直接预选制的实行曾经被看作是民主政治的深化和扩大而受到欢迎。由普通党员(其实是选民)而不是政党首领来提名政党的候选人,充分发挥党内民主,这多好啊!直接预选制也是美国的独创。然而,实行以后,它也产生了一些改革者始料未及的问题:它削弱了政党组织在提名程序中的作用。过去各地方政党领袖之间可以通过妥协磋商,提出一个大家都认可的候选人,在这一过程中政党内部不同利益集团之间的分歧不会“暴露”在外,而政党因为决定了提名者也使全党团结起来支持该党的候选人;而直接预选制则是“同室操戈,兄弟阋墙”,在遇到真正的对手前先“自相残杀”,使获得提名的候选人“伤痕累累”,“窝里斗”揭出的“黑材料”轻易成了“政敌”猛烈攻击的“炮弹”。在政治学家看来,直接预选制降低了政党在选举中的作用,同时提升了媒体的“筛选”作用,最终结果是导致了选举之后政府治理的困难,政府成了不负责任的政党政府。<sup>⑪</sup>

第三,“胜者通吃”的问题。有人认为选举人团制的问题主要出在“胜者通吃”上,如果其他48个州和哥伦比亚特区都像缅因州和内布拉斯加州那样改用“比例代表制”来决定各自州的选举人票归属,结果肯定是得选民票多数的人获得多数选举人票,那就不会出现2000年那次让戈尔抱憾终身的事情了。此外,“胜者通吃”也运用于共和党的预选、众议员选举和参议员选举中。而在将“胜者通吃”改为“比例代表制”的民主党预选中,民主党则为能选出优质的提名者而绞尽脑汁,一方面要显示“民主”本色:每一党代表票都“平等”地代表相同数目的民主党人,而每位民主党候选人都可根据自己所得的预选票按比例地得到的党代表票;一方面又搞“特殊化”:民主党一些党政干部成为党代表大会的没有承诺支持哪位候选人的“超级代表”。

第四,众议院选举的“单议席选区制”问题。有人认为,“单议席选区制”使得众议院选举既不民主也不平等的。首先,各个选区的人口不一,也就是说各位众议员所代表的人口是不同的,有的15万,有的50万,这使得并非每个选民在国会都



拥有平等的代表权。此外,“单议席选区制”造成了美国国会长时间处于分治状态:一个政党控制国会,另一个政党控制白宫。如果众议院选举不是在选区进行,而是在全州举行,按得票顺序进行排列,得票多的前几位就是该州在国会的众议员,分治政府的可能性将大大减少。

第五,选举经费问题。面对不断攀升的选举经费,有人惊呼美国选举快变成金钱选举了!有人担心金钱对选举的影响,担心金钱对民主的腐蚀。有人主张对竞选经费开支进行限制,有人提出与其限制还不如增加透明度,对选举中的金钱流动进行密切监督。关于选举经费问题,一个客观事实是,运用高技术手段(尤其是购买电视广告)的竞选越来越昂贵,这使得选举经费居高不下,想要控制整个选举经费的支出或增长越来越困难。另一个客观事实是,如果作纵向比较,选举经费的确在不断增长。1828年的总统选举首次超过100万美元,1996年的选举经费增长到7亿美元,2004年的选举经费专家估计超过15亿美元,单是布什在预选中就花了近2.5亿美元。但如果从横向比较,那么美国人花在选举公职候选人身上的经费与他们花在其他商品上的经费比起来就真是小巫见大巫了。根据美国佛罗里达大学政治学教授里查德·斯克尔在《现代美国政治竞选活动》一书中提供的数据,1992年美国人全年花费在健康和美容用品方面的钱大约是花费在选举政府官员上的4倍。第三个客观事实是,对选举经费的担心导致了一些有识之士不断提出改革,事实上国会也不断通过立法,但每一次选举经费改革都会产生新的意想不到的问题:譬如1974年的联邦选举法没有预料到“政治行动委员会”和“软钱”的出现;2002年的选举经费改革法没有料到2004年大选中出现的“527集团”(527 group)——一些可以接受巨额捐款的非政党组织(美国税法第527条谈到了这类组织,因此它们被戏称为“527部队”)。所以,在选举经费方面,真可谓“你有政策,我有对策”。为了防止由选举经费而引起的间接的权钱交易或政治腐败,联邦选举委员会要求各候选人定期报告他们选举经费的收入和支出,这是绝对必要的;同时,要求各位候选人主动公开筹款信息也是必要的;当然对选举

经费中不断出现的新问题不断进行改革和立法更是必要的。

美国选举制度中的问题远不止这些,譬如还有选民登记制引起的低投票问题、选举周期过长的问題、预选分会提前的问题、选票不统一的问题、投票方式不统一的问题等等,但以上这些是近年来争议比较大的几个问题。在这几个问题中哪一个也不好解决,因为它与宪法或其他政治制度、政治传统息息相关。从美国选举制度及其存在的问题亦可以看出美国政治制度的保守性和惰性,政治上的改革、创新并没有对基本的宪政架构“伤筋动骨”,而只是对其“除锈”、“润滑”和“刨光”。即便发生了2000年大选纠纷,美国的选举制度也远没有引发宪政危机,在可见的将来也不太可能会“另起炉灶”。

注释:

① Alan Grant, *The American Political Process* (Sixth edition), Ashgate publishing company, 1997, pp. 259—262.

②《美国宪法》第二条第一款,引自李道揆《美国政府与美国政治》(中国社会科学出版社1990年版)第757页。

③⑤⑧⑩⑬参见张立平《美国政党与选举政治》(中国社会科学出版社2002年版)第170—182页,第190—209页,第347—358页,第306—312页,第174页。

④ Samuel J. Eldersveld and Hanes Walton, Jr., *Political Parties in American Society*, second edition, Boston: Bedford St. Martin's, 2000, pp. 197—198.

⑥ Thomas E. Mann, “The U. S. Campaign Finance System Under Strain”, in *Setting National Priorities: The 2000 Election and Beyond*, Brookings Press, 1999.

⑦参见张立平等《挑战布什——克里传》(世界知识出版社2004年版)第163—209页。

⑨参见《美国宪法》第一条第二款、第三款、第十七条修正案,引自李道揆《美国政府与美国政治》(中国社会科学出版社1990年版)第751—752、769页。

⑪ Lawrence D. Longley and Neal R. Peirce, *The Electoral College Primer*, New Haven and London: Yale University Press, 1996, pp. 143—148.

⑫ Judith A. Best, *The Choice of the People? Debating the Electoral College*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., p. 65.

[作者单位] 中国社会科学院美国研究所。

[责任编辑:文慧]