

从 2000 年大选 看美国总统选举制度

袁
征

2000 年美国总统大选争夺异常激烈,在世人的关注下,两党候选人戈尔和小布什展开了一轮又一轮的诉讼战,选举成了官司大战。人们不禁要问,作为一个比较成熟的西方民主制国家,为什么会出现这种局面?美国为什么要实行独特的选举人团制度,而不是直接由选民投票选举总统呢?未来美国的这一选举制度会不会被废弃?所有这些问题,我们只有结合美国的国情,从历史的角度去考察,才会有一个较为客观的认识。

美国联邦制度的形成

美国联邦制度的形成具有其独特的历史原因。今天的美国当初是由北美新英格兰地区英国的 13 个殖民地扩展而来的。独立战争爆发之初,1776 年的《独立宣言》宣布 13 个殖民地各为“自由和独立之邦”,正式与英国脱离关系的同时,13 个各自独立的邦国再联合成为独立的联合国家。在发布《独立宣言》前后,各州就已经开始驱赶原来由英王任命的总督和官僚,自己选举出议会来加以取代。到了 1780 年,13 个州都有自己选举的议会和州长,也有了自己的宪法。

独立之初,美国建立的是一种邦联制度,并非后来的联邦制度。1777 年的《邦联条例》就明确规定,组成“美利坚合众国”的各个州保持其“主权、自由和独立”,出于共同防御、维护自由和公共福利而加入“彼此友好的联盟”。凡是没有明确授予中央的权力,一律自行保留。中央只设一个议会,由各州派代表组成,每州不分大小,只有一票表决权。议会每年召开一次,但权力十分有限,对于各州人民没有直接的管辖权,也没有征税和管理商业的权力。可以说,邦联是一个极为松散的权力架构。

但到 1786 年,谢斯起义在当时的领导层中引发了一阵恐慌,对于接下来制宪会议的召开起到了催化剂作用。终于,美国长期在自由与秩序,“多样性”与“一元化”之间寻求恰当的平衡方面,思想倾向决定性地转向了秩序与统一一边。

1787 年,各州代表聚会费城,

召开了制宪会议。居于绝对主导地位的是要建立一个共和政体,这也是唯一被各州接受的政府形式。同时,他们也坚决反对任何形式的个人专断和不受约束的政府。在这次会议上,主要争执是由谁来掌控中央政府的权力。大州代表认为,自己人口多,纳税也多,所以在国会中的代表席位也应当多。小州代表则强调小州与大州的平等地位。大州与小州之间僵持不下,最后,推出了一个 11 人的委员会来寻求妥协方案。经过协商,该委员会推出了所谓的“康涅狄格妥协案”。该方案主张建立两院制,一个院即在参议院中各州享有同等表决权,另一个院即在众议院中代表权按人口比例确定。最终,这一方案获得了制宪会议的通过。

通过此次制宪会议,美国创立了自己独特的联邦制。在美国的联邦制下,中央政府和州政府共同分享着许多权力。在联邦体系下,州政府有着明确的权益,并受到保护,中央政府不能加以限制。在一定意义上,联邦政府的权力是州政府让渡给中央的部分权力,这和其他许多国家中央政府赋予地方政府权力的顺序正好相反。所以,各州在不违反联邦宪法的前提下,拥有相对独立的权力,不容中央政府干涉。在美国,除了《联邦宪法》之外,每一个州都有自己的宪法。可以说,这是美国独特的历史与国情的产物。

选举人团制度的出台

1787 年的宪法确定了美国实行总统制。在制宪会议上,代表们

国际形势与热点问题观察

最终接受了由总统一人来担当行政机构的首脑,担负起领导国家的重任。

接下来又出现了一个总统如何产生的问题。麦迪逊等人提出的“弗吉尼亚方案”主张总统由全国的立法机关选举产生。以汉密尔顿为首则提出总统由特别委员会挑选的选举人团选举产生。第三种方案则是主张由人民直接选举产生,使总统直接对人民负责。第四种方案是建议总统由各州州长选举出,但当时各州本位主义严重,维护地方利益,所以仅仅依靠 13 个人来决定国家领袖的做法无疑具有很大的风险。

在进行表决时,由人民直接选举行政首脑的提案仅仅获得了宾夕法尼亚州的支持。当时,在执政者们看来,如果实施直接选举,则容易使政府决策受到民众情绪摆动的干扰,并可能导致激烈的社会运动,一些“暴民”也会乘机煽风点火,不利于社会稳定。考虑到当时交通、联络的不便、人口的分散,制宪者们认为,人民还没有条件和能力做出明智的选择。

制宪会议一度认可了由国会选举总统的意见。但是,无论是国会控制总统,还是总统控制国会,都有可能违背三权分立、相互制衡的根本原则。如果由国会来选举总统,则总统很有可能成为国会的傀儡,不能充分地发挥领导作用。所以这一方案最终还是被推翻,代之以一个由州议会选出的选举人团选举总统的方案。每州议会可以选派选举人若干,其数目同该州在国会中的参众议院总人数相等。

这样,最终的妥协结果是,美国的总统大选并不是直接的选举,而

是实行一种间接的代议制,也就是推选选举人团制度。

在 1804 年通过的第 12 条宪法修正案规定,获得总统选举人票最多、并超过半数的人就当选为美国总统;没有人超过半数时,众议院就依照一定的程序从得票最多的 3 人中选出总统;若无候选人在副总统选举中获得半数选举人票,则由参议院在得票最多的两位副总统候选人当中进行选择。由参议院投票选出副总统,过半数者当选。

总统选举制度的发展与变化

制宪者们设计出选举人团就是要发挥精英人士独立、公正和理性的选择,尽量减少体制的动荡。但是,制宪者们并没有预计到后来政党的兴起和发展给选举人团制度带来的冲击。由于政党的出现和政党在选举中作用的上升,使得选举人已经不能独立地做出理性选择,而是必须要忠于本党的利益需要。也就是说,选举人已经成为各党代言人。逐渐地,选举人团这种机制成为了一种走过场而已,并没有实质上的意义。

18 世纪末,在美国的政治舞台上就有了联邦党和民主共和党之分。随着政党分野的出现,早在 1800 年的大选中,各州的总统选举人就已经按派别分列名单了。哪个党得到多数选票,哪个党的选举人就全部当选。这些选举人也会投本党候选人的票。于是,这就逐渐演化成“胜者全得”或“赢者通吃”的规则。

在 1787 年制定的宪法中,对

于总统选举规定得非常简单。但实际上,总统的选举要远比宪法所规定的复杂。美国的总统选举制度包括提名和选举两大部分。宪法对于总统候选人的提名没有任何规定,这些都是在历史的长河中逐步变迁成今天的模式。在头两届选举中,总统和副总统候选人都是由各州立法机关提名。由于开国之父华盛顿功高望重,所以被各州提名为唯一的总统候选人,但副总统人选则有多人。从第三届总统选举开始,提名方式就发生了变化。此时,已经出现了联邦党和民主共和党的分野,并通过国会两党议员会议分别提名各自的总统、副总统候选人。1831 年,小党反共济会在费城召开了全国代表大会,推出本党的候选人和竞选纲领。这受到了其他主要党派的青睐,纷纷仿效。次年,民主党在巴尔的摩召开全国代表大会推出本党的候选人和竞选纲领。于是,这种新的提名制度就广为接受,相沿为习,延续到今天。

内战之后,美国政党政治主要固定为民主党和共和党的角逐。在各自党内,都会有多位人士参选,这就有必要进行党内预选。起初,预选都是由州的党组织进行,甚至出现州领导人一手定夺的局面,暗箱操作比较严重。1905 年,威斯康星州首次在全州范围内举行了直接预选,由公民投票直接挑选出席党的代表大会的代表,民主色彩增强。此后,这一方式开始流行。第二次世界大战后,这种预选变得更加透明化,候选人之间开始通过选战直接展开了相互之间的竞争。1992 年,民主党在 34 个州、共和党在 37 个州通过总统预选来确定总统候选人。在 2000 年的大选中,民主党

在 39 个州、共和党在 42 个州(注:含哥伦比亚特区)举行了初选。

2000 年大选引发对美国选举制度的质疑

2000 年总统大选是 1960 年以来最为激烈的一次。两党候选人戈尔和小布什最终都要依靠佛罗里达州 25 张选举人票来入主白宫。由于佛州选举结果事关重大,双方差距又非常小,因而在计票问题上出现争执,并不断诉诸法律诉讼,导致出现双方僵持不下的局面。可谓一波未平,一波又起。在这种尴尬的局面下,再次引发了人们对于美国选举制度的质疑,即使在美国国内也出现了改革的呼声。

如前所述,根据这种特殊的选举人团制度,每个州的选举人数同该州在国会的参众两院议员人数相等。目前,50 个州共有 535 名议员。1961 年的宪法修正案规定哥伦比亚特区拥有 3 名选举人票。这样,总统选举人票就有 538 人。在总统选举后的 12 月,当选的选举人在各自所在州的首府投票选举总统和副总统,获得过半选举人票,也就是 270 张以上就当选为总统。目前除了缅因州和内布拉斯加稍有不同外,其余各州都是实行获选票多者赢得全部选举人票的规则。举例来说,在成为关注焦点的佛罗里达州,一个候选人只要赢得该州的多数选民投票,哪怕只比对手多一票,就可赢得该州全部 25 张选举人票,从而当选总统。

这种选举方式有其明显的缺点。最为突出的是有可能出现得选票多者却不能当选总统,而得选票

少者入主白宫的奇怪现象。出现这种现象通常是一位候选人尽管在全国的得票率低于对手,但在拥有较多选举人票的少数大州以微弱优势胜出,从而赢得较多选举人票而当选总统。这在美国历史上已经出现了三次,全部出现在 19 世纪。1824 年的亚当斯、1876 年的海斯和 1888 年的哈里森,得选民票都少于对手,然而最后却都入主白宫。

另外一个缺点是选举人票的结果很少能够真实反映所得的选票状况,往往会掩饰双方在选票方面的微小差距。比如,在 1960 年,肯尼迪获得的选票仅仅比尼克松多 0.2%,但是在选举人票上以 303 票领先尼克松的 219 票。1968 年,尼克松比对手汉弗莱多获得 0.7% 的选票,但在选举人票上以 301 比 191 远远领先对手。

选举人团制和“胜者全得”规则很久以来就不断受到批评,说其不符合时代精神,有悖于公平原则。因而在美国历史上,有多次修正选举人制度的尝试,也提出过不同的方案。比较典型的有:(1)干脆取消选举人团制度,如同选举州长一样,总统由选民直接投票选出,这种方案还规定,如果没有候选人获得至少 40% 的选民票,就在得票最多的两位候选人之间进行决胜选举;(2)按照得票比例分配选举人票;(3)推行“选举人票补贴制”。在此方案中,选举人团制将被继续保留下来,但为在全国范围内获得普选票多者加权,即对于获得选票多的候选人另外递加 102 张选举人票(每个州和哥伦比亚特区各 2 张)。这样就可以完全保证获得普

选胜利的候选人也将是选举的胜利者,而不会出现获选民支持率高、但失去大选的局面。

事实上,在美国历史上,有多次修正选举人制度的尝试,但都不了了之。其主要的原因是选举人团制有利于巩固两党制,民主、共和两党担心改革会扩大小党的影响力,打破现有的政治格局。第二个原因是小州担心一旦废止选举人团制度,他们由于人口很少而导致地位和影响力的下降。现今,即使最小的州也至少拥有 3 张选举人票,而一旦按人口来分配,说不定像阿拉斯加这样人口稀少的州只能有 1 张选举人票。而一些利益集团如黑人、农场主等也极力反对这种变革,认为可能会损害他们的利益,因为在选举人团和“赢者全得”规则下,他们这些少数集团可以在特定的地区发挥举足轻重的作用。除此之外,出现 2000 年大选这种复杂局面的几率不多,改革的动力不强。而要通过宪法修正案,就需要参、众两院 2/3 多数议员的支持,并要获得 3/4 州的批准,难度不小,所以这一问题一直难于解决。

此次大选再次将改革选举人团制度提上了台面。最新盖洛普民意调查显示,61% 的美国选民主张修正现行的选举人制度。目前也有国会议员正在考虑修改这一规则,但能否成功,还有待观察。专家们普遍认为,彻底废除选举人团制度的可能性不大,最多只会做出一些调整。相对而言,对于选票设计、投票方式和计票手段等方面技术上的改进将容易得多。□

(作者:中国社科院美国所博士)

(责任编辑:杜梅萍)