

# 美國政黨領導問題之研究

許 泛 舟

## 一、前言 組織與領導

政黨已是民主政治中不可分離的一部分，我們可以說政黨創造了民主政治，如果沒有政黨，近代的民主政治是不堪想像的。事實上政黨的條件也就是任何一個政局本質的最佳證明。近代政治的特質，民主政治與獨裁政治的區別——可以政黨政治來說明。因此政黨不是近代政府的附屬品，而是近代政府之中心，它在近代政府中擔任着一個創造性與決定性的角色，所以想瞭解一國政治和統治程序的本質，與其把注意力集中在該國有形的合法統治機構上，倒不如研究一下該國的政黨制度及其在實際政治中所居的地位。(註1) 政黨在近代政治中既居如此重要之地位，而其最終目的即在取得政治權利實現政治主張，而欲達此目的更需有良善之組織，有效利用集體之力量，善盡重大之職責，負擔艱鉅之使命。(註2) 美之學者 (Friedrich) 亦說「政黨所示之原則尚屬次要，有效組織才能獲得勝利(註3)。」當然有組織外仍需有領導者以推動組織的力量，無領導組織只是一散亂之集團而已，因領導係一種促進協調，鼓勵個人及團體達成共同任務使之一致努力之藝術，(註4) 在社會科學字典中亦稱「領導係促進集體努力，以達到既定目標的運用，領導有如一種集合的無形影響力，在社會行為的互動中，發生共同的感情。以完成一定的任務。」(註5) 所以政黨中領導之運用得當不僅使組織發生更大之力量，且領導運用有效，也常使政黨因而掌握政治權威，踏上政治舞臺。

美國兩大黨皆有類似之組織，形成一種階梯式之委員會體制 (A hierarchy of committees)，而由基層之投票區委員會與選區委員會 (Precinct & ward committees) 到頂層之全國代表大會，皆有各種程度不同

的與金錢之原因所動搖的人。(註10)

至於黨魁總被認為和政客同一類型的人，他們皆是為自私的原因，而尋求政治權力，用秘密或不正當的方法攫取權利，並且是在幕後指揮一般性命是從之工作人員(註11)。其權勢之顯赫與領袖相等他們沒什政治主張，甚至不想爭取政治地位，惟以操縱黨部為政治買賣之根本，那是美國政治極為黑暗之一面，黨魁往往有驚人的潛勢力，州委員及縣委員均樂為所用，由於此種關係他們對黨的提名是可以予取予求的，以是州或市重要的位置充滿了其羽翼(註12)。黨魁之為羣眾所厭惡乃在早期政黨政治未發達，他們壟斷黨的提名，造成內圈 (inner circle) 控制一切，有些學者稱此是看不見之政府 (invisible government) (註13) 一些諷刺家和小說家描寫着黨魁好像他們共同構成一種特別人物，由這些描畫，黨魁之不正當形態已成定型，他們被描寫為異族一種特別人物，由這些描畫，黨魁之不正當形態已成定型，他們被描寫為異族人，身體肥碩而笨重，穿着整飾之服裝，身體閃爍着珠光寶氣，經常抽着一根雪茄，但據 Professor David Zink 研究黨魁具有一般人所有道德的身體與心理的差異(註14)。他們不是從任何一階級，一種信仰或民族中產生，也不都是由陋巷中出身，不都是邪惡和不忠實的，也不都是由秘密的和腐化之方法獲得權力，黨魁戰術依時間、地方與環境而有不同，有些是強硬的，無情地打擊反對者，有些則以協商、合作與吞併抵制反對者(註15) 黨魁們表現些共同的特點與趨向，一般的他們很勤勞，具有充沛的精力對於涉及政治改革問題趨向於保守甚或反動他們善於言辭，如屬可能則避免爭點與辯論(註16)。

他們是良好之組織家具有政治之敏感，黨魁工作對於有神經質生性懶惰或無手腕的人是不適宜的。(註17)

事實上領袖黨魁名詞之使用，如同政治家和政客一樣視個人之觀點而已，對某些人來說富蘭克林、羅斯福 (Franklin D. Roosevelt) 是一偉大的政治人物，但對其他人來說，他却是一個精明的政客，一位美國哲學家兼政客之

之領導者(註6)。這些人經常從事政黨活動或宣揚黨之政策以促進黨內外之相互了解或則服務社會以建立黨與羣眾之密切關係，藉以爭取民心贏得選舉，以達實現政治主張，掌握政權之目的。(註7) 可是美國黨員和組織關係很難作確切的界說，「凡時常投黨的票者即視為黨員，雖然他未申請或獲許黨籍，繳納黨費，履行誓詞，且仍隨其所願以自由投票，自由發言及自由活動，黨員的接受一般原則及受領袖影響是偶然的，且有時是以任官的凝聚力而結合，黨籍並非保證黨員了解或信仰黨的主義，而且絕不是他將接受黨的領袖之命令，黨員可以和黨爭吵，並且否認其黨之候選人，而且復與一般規矩的黨員一樣」以上這一段話是最高法院法官傑克遜 (Justice Jackson) 於美國交通協會控杜德斯案 (American Communication Association. V. Powds. 339 U. S. 382. 431-432 1950.) 中所言。

可見黨員和黨間有如此微妙之關係，黨之領導和他國之領導自然大異其趣，而談領導似乎和組織發生不可分離之關係，領導者靠組織以推展其力量，組織賴領導者之推動更具活力與健全，不過本報告偏重領導人力量，組織僅在國會之政黨，及州地方黨部大略提及，至於全國委員會之產生方式職責，各書討論甚詳不再贅述。

## 二、黨魁 (Boss) 與領袖 (Leader)

談政黨之領導問題首先牽涉到之第一問題即黨魁 (Boss) 和領袖之區別問題，在一般人觀念中總認為有二種操縱政黨機構 (Party machine) 之人，一是黨魁 (Boss) 一是領袖 (Leader) 在一些老派學者中總認為黨魁和領袖，是截然對立，界限分明，如同政治家 (statesman) 和政客 (politician)

T. V. Smith 曾說：「政客是使一種出力使無生命的民主機器活動的英雄」英國作家 (Hilaire Belloc) 曾為政客寫過一墓誌銘體之小詩，諷刺政客(註18)。一位評論家也為政治家下了個定義：「死了的政客。」另一位評論家却說：「政治家是受到各方面的壓力而保持直立之政客。」因此常使用這些名詞的人實際上祇告訴我們他喜歡某些政治人物，不喜歡某些政治人物而已。」(註19) 領袖和黨魁名詞之使用也是一樣 Senator Penrose 說：「一些人由其朋友看來是領袖，由其敵人看來是黨魁。」(註20) 很多黨魁同時又是領袖，有些領袖也使用黨魁之方法，實際上民主政治之發達領袖和黨魁也無法截然劃分，黨領袖和黨魁之印象，在傳統觀念中越來越沖淡，在美國新聞界屢次揭露許多人之陰私以後許多人已改變了路線，紐約之 Tweed 被揭露是最顯明之例子。(註21) 此後許多人改變了方向用服務之態度建立信用之方法，爭取人民之支持，黨魁那一套似乎已成歷史之上之名詞，領袖和黨魁已不是兩條永不相交之平行線，由於民主政治發展之結果，人民之知識水準提高，健全輿論之監視使黨魁改變了方向，可以說在民主開放的社會中已生淨化之作用。(註22) 借用 Theodore H. White 之一句話：「No great statesman was not also a great politician」(註23) 對黨魁和領袖之區分更有一般性之了解，同時對兩個名詞予以比較說明性和中立性之意義。當然也不是說所有美黨魁皆已改變了態度，事實上許多地方仍存在黨魁壟斷容於後節再予詳細說明。

## 三、執政黨的領導中心

美國政黨領袖之成為領袖，自然因他參加某一政黨的陣容，可是他們之參加某一政黨並非出於理性之考慮，蓋美國兩大黨的基本立場實在大同小異，一般人的政黨認同 (Party identification)，無非是家庭、地域、種族、教育及職業階層等因素決定的，而領袖與羣眾惟一不同的地方就是他們有更高的政治興趣與政治慾望。(註24) 美國政治領袖之愛好其黨，與球員之愛好其球隊之心理因素是相彷彿的。(註25) 低級幹部，地方政府之職位也就滿足了中級領袖則渴望進入州議會或國會，而高級的領袖則想做白宮的主人，為國際間知名的人士。

現任總統之領導地位