

从“参议院综合症”透视美国政党极化的成因^①

金灿荣 汤祯滢

[内容提要]政党极化作为现代美国政治的特征之一,因其频繁引发议事僵局而吸引了学界的讨论和大众的担忧,有学者称其为“参议院综合症”。“参议院综合症”表现为多数派和少数派之间的阻挠与限制模式,其产生原因在于美国宪法赋予了参议院极大的规则选择自由,而参议员在政治实践过程中追求自身和党派利益,导致日益严重的政党极化。参议院的政党极化有两种表现形式,即意识形态极化和政党竞争加剧。将政党极化放置于美国的历史中考察,政党极化的根源是宪法,其实质是围绕如何解读社会契约的阶级斗争。在政治实践过程中,精英驱动-民众回应模式是政党极化“自上而下”的强化过程。当今美国政党极化引人侧目的原因是,政党对政治“游戏规则”的认知有了差异,即对何为民主的认知差异。

关键词:美国政治 政党极化 “参议院综合症” 宪法 社会契约

2018 年 10 月 6 日,布雷特·卡瓦诺(Brett Kavanaugh)在一片争议声中惊险通过了美国参议院的投票表决,成功出任联邦最高法院大法官。投票结果显示,共和党参议员中除一人弃权、一人缺席外全部投赞成票,而民主党参议员中除一人外全部投反

① 感谢《美国研究》匿名评审专家和编辑老师的宝贵意见和建议。文中不当之处,笔者自负。

对票,可谓完全以党派划分立场。这类政党极化^①现象在美国日益显著,政府预算、医疗改革和移民政策等事务常因民主党和共和党之间的分歧而久拖不决,由此引发了人们对美国政治制度弊病的思考。有学者认为三权分立体系和议会风格的政党搭配已经开始呈现根本性“错配”症状。^②也有学者从理论层面反思了美国的民主体制,如弗朗西斯·福山就提出,美国的民主政治(democracy)已经变成了否决政治(vetocracy),由于制衡机制的存在,政治体制的某一个部分能相对轻易地阻挠其他部分,整个体制其实完全受制于否决权。曾高度自信的美国民主体制未来如何,似乎也只能寄希望于体制的自我纠错能力。尤其是特朗普上台之后,美国政治制度弊病更加公开化,自我堕落式政治行为让各界大跌眼镜。那么,美国民主体制究竟是如何从“别人家的孩子”变成“熊孩子”的呢?根源在哪?它是否有自我拯救的可能?通过研究,笔者发现美国参议院内部的政党极化可谓美国政党极化现象的缩影,美国学者将参议院暴露出来的问题称为“参议院综合症”(Senate Syndrome),表现为阻挠与限制模式(pattern of obstruction and restriction),含义是少数派利用审议程序阻挠法案通过,而多数派利用审议程序限制少数派阻碍的力量。^③本文通过观察美国现代“参议院综合症”^④的成因,透视了美国政党极化的根本原因,首先从政治制度和政治过程两个层面考察了“参议院综合症”产生的动因,进而对“参议院综合症”背后政党极化的两种表现形式进行了分析,最后基于历史、制度与政治实践分析了当代美国政党极化的成因。由此,本文认为美国体制要自我拯救可谓困难重重,通过制度改革缓解政党极化的可能性微乎其微。

一 “参议院综合症”产生的双重动因

曾担任美国政治学会主席的施茨奈德(Elmer Eric Schattschneider)将美国政治史比喻为政党和宪法的不幸婚姻史,是在不可抗之力和不可易之物结合下的神奇变种。^⑤作为立法机构,美国参议院是政治体制内的特例,其特殊性表现在:与众议院

① 极化是指两种事物或群体之间差异的加重,划分为两个截然不同的群体或一套信仰或观点。Oxford English Dictionary (online), available at: <http://www.oed.com/view/Entry/146757?redirectedFrom=polarization#eid>。

② Thomas E. Mann and Norman J. Ornstein, *It's Even Worse Than It Looks: How the American Constitutional System Collided with the New Politics of Extremism* (New York: Basic Books, 2012), p. 102.

③ Steven S. Smith, *The Senate Syndrome: The Evolution of Procedural Warfare in the Modern U. S. Senate* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2014), p. 250.

④ 现代参议院是指20世纪初至今的美国参议院。关于参议院的转变历史可参考 Barbara Sinclair, *The Transformation of the U. S. Senate* (Maryland: Johns Hopkins University Press, 1990)。

⑤ Elmer Eric Schattschneider, *Party Government* (New York: Farrar & Rinehart, 1942), p. 8.

分享立法权力;参议员在规则范围内拥有极大的自由和权力;多数派需与少数派合作以保证参议院运转。^①然而,这种特殊设计使美国政府成为一个脆弱且好内斗的政治系统。^②在新的政治和社会发展阶段,现代的美国参议院渐露疲态,最后发展成当下严重的立法审议功能障碍,立法效率之低下使现代参议院成为许多重要法案的“坟墓”,^③而其人事任命功能也成为党争和泄愤的工具。有学者将这种始于21世纪初的现象称为“参议院综合症”,在这种模式下,参议院全体辩论与其说是讨论和商议的平台,更不如说是多数派和少数派“狭路相逢”对抗决斗的场所。通过竭泽而渔般地利用参议院的程序,少数派对多数派“围追堵截”,多数派对少数派“严防死守”。其中,少数派的阻挠形式包括:否决对法案和提名进行投票的一致同意协议(unanimous consent agreements),使法案迟迟不能进入全体辩论环节;顽固抵抗多数派领导人限制辩论和修正案数量的请求;利用“议事阻碍”(filibuster)^④拖延和阻止投票;指责多数派政党对立法机制运转障碍的放任不作为。多数派的对抗则表现出条件反射式的特征:频繁诉诸“结束辩论”(cloture)申请;采取“填树”战术(filling the amendment tree)限制少数派提交修正案的机会,终结提交修正案环节;降低会议频率,避免少数派搅局;利用预算过程回避“结束辩论”难题;指责少数派的阻挠主义。^⑤其中,由于“议事阻碍”的显著阻挠效果引发争议,该规则在奥巴马时期进行了改革。按参议院早期规定,启动“结束辩论”程序需要征得60名参议员的同意。然而,参议院的多数派人数往往达不到60人,因此难以启动程序。为此,奥巴马时期,美国参议院对议事规则进行了改革,针对总统提名的候选人的辩论时间予以压缩,而涉及总统提名的司法和行政官员候选人的表决,只需要简单多数同意就可以启动“结束辩论”程序,从制度上缓解了“议事阻碍”阻挠议事的现象。

① Barbara Sinclair, "Coequal Partner: The U. S. Senate," in Samuel C. Patterson et al., eds., *Senates: Bicameralism in the Contemporary World* (Columbus: Ohio State University Press, 1999), p. 32.

② Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword* (New York: Norton, 1996), p. 39.

③ Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2006), p. 233.

④ “议事阻碍”是指参议员通过冗长发言或其他方式阻挠议事进程,也被译为“冗长发言”等。美国历史上,参议员发言的最长纪录是24小时18分钟。1957年8月份,参议院辩论“民权法案”时,参议员瑟蒙德(Strom Thurmond)冲上台演讲,从朗读每个州的选举法开始,再到《美国独立宣言》《美国宪法》和《人权法》,最后实在无话可说,甚至念起了电话号码本。瑟蒙德之前蒸了一个桑拿,蒸到几乎脱水,以便演讲时不上厕所。此外,他还备足了润喉糖和麦芽奶片。相关研究可参考 Sarah A. Binder & Steven S. Smith, *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1997); Gregory Koger, *Filibustering: A Political History of Obstruction in the House and Senate* (Chicago: University of Chicago Press, 2010); 何兴强:《美国参议院“议事阻碍”:争议、改革及其影响》,载《美国研究》,2012年第4期,第91~111页。

⑤ Steven S. Smith, *The Senate Syndrome: The Evolution of Procedural Warfare in the Modern U. S. Senate* (Oklahoma: University of Oklahoma Press, 2014), p. 209.

早期的参议院遵循的是互惠和礼让原则,采取了“激励和约束”的设置(set of incentives and constraints)。^①在历史上,参议院经历了多次改革,为了实现合理议事,议事规则开始变得复杂,早期参议院的优良作风也逐渐不复存在。与早期参议院相比,现代参议院拥有了美国政治中的新特征,这些特征包括政党的兴起、政党对于参议员参选重要性的变化、数十年规则制定以及参议员之间非正式惯例的出现等等,参议院议事僵局也正是来源于此,但追根溯源,参议院少数派和多数派的竞争合作模式演化成近乎对抗性的“阻挠与限制”模式,是两百多年以来政党联盟在宪法范围内围绕立法程序和政策偏好竞争的结果,而这种结果反过来又影响着政党联盟竞争的过程,“参议院综合症”的恶化过程就是政党极化发展的过程。概括起来,可从政治制度和政治过程两层因素分析。

(一)政治制度因素

首先,制宪者们希望参议院的运行比众议院更加冷静、系统和智慧,^②因此在制度设计之初,他们给予了参议院更多的期望和自由。例如,当选参议员的年龄要求为年满30岁(比众议员大),且其所持美国公民身份不少于九年;参议员的任期为六年;^③各州拥有两名参议员名额等。这些基本要求保证了参议员见闻广博和成熟稳重的特质、参议院的稳定性,以及各州的平等性。而对参议院的演化影响最为深远的因素在于参议院可自行制定程序规则,这赋予了参议员在全体辩论环节和提交修正案环节极大的自由权力:其一,参议员可以无限制地进行辩论,除非获得在场60位参议员的同意启动“结束辩论”;其二,参议员可以无限制地针对任何法案提交任何无关的修正案。^④这两项权力让少数派如虎添翼,在阻挠法案的过程中处于“一夫当关万夫莫开”的地位。其次,如上文所述的“参议院综合症”,其产生根源正是美国政治体制设计,即“少数人权利与多数决定原则”(Minority Rights, Majority Rule)下的少数派和多数派竞争合作的立法模式,这种设计反映的是美国政治体系的竞争型价值观:既保护多数派顺畅行事的权力,也保护少数派防止多数派独断专行的权力,^⑤但这种制度设计在美国参众两院产生的实际结果却相反。在1789年参众两院开始运

① Sarah A. Binder, Steven S. Smith, *Politics or Principle? Filibustering in the United States Senate* (Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 1997), p. 60.

② James Madison, *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. 1 (Max Farrand ed., New Haven, Connecticut: Yale University Press, 1966), p. 151.

③ 宪法中关于美国参议员的资格规定,详见美国参议院官网“Constitutional Qualifications for Senator,” available at: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Constitutional_Qualifications_Senators.htm。

④ 参议院立法程序,详见美国参议院官网“Senate Legislative Process,” available at: https://www.senate.gov/legislative/common/briefing/Senate_legislative_process.htm。

⑤ Sarah A. Binder, *Minority Rights, Majority Rule: Partisanship and the Development of Congress* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. xi.

转之初,制宪者无意偏袒任何一方,当时两院多数派和少数派的角色和权重相同。时至今日,国会两院的多数派和少数派权重格局却截然相反:在多数派统治的众议院,少数派对国家政策并没有实质性影响力;而多数派领导的参议院,少数派利用“议事阻碍”等议事程序能实现对多数派议程安排的有力阻挠,从某种程度上看,少数派才是参议院的实际操纵者,这种情况在奥巴马执政时期尤为凸显。美国历史上共有168次总统人事任命被“阻挠”,其中奥巴马时期的人事任命被阻挠82次,而之前43位总统的人事任命总共才被阻挠86次。^①奥巴马连任后,提名了35名联邦法官以填补法院系统的法官空缺,却因为参议院内少数派(共和党人)的阻挠,迟迟未能进入投票表决阶段。其中,凯特琳·哈里根(Kathleen Kerrigan)在被提名近两年半后,依旧在等待对其提名进行直接表决的机会。根据统计,奥巴马总统提名的地区法院法官和上诉法院法官中,等候任命超过百天的比例分别是42%和78%,该数据在布什执政时期只有8%和15%。

简而言之,宪法中关于参议院内部程序规则的缺失与参议员行使权力的自由相互作用,最后发展到参议员将极端程序进行极端利用。这种制度性因素影响之所以难解,究其原因除了地位崇高的宪法难以改变之外,更具体的原因在于,其一,改变“议事阻碍”规则需要至少67名参议员的同意。然而,任何类似的争议性议题通常都难以获取2/3的投票,在政党日益极化的情况下更是难以实现;其二,多数派和少数派的概念需要放置于具体的时期内和具体的议题上,参议员们深知自己在一定情况下会成为少数派,届时“议事阻碍”等阻挠性程序将是他们维护自己和政党利益的强大武器,因此,纵使怨声颇高,参议员们也无诚意改变规则。

(二)政治过程因素

20世纪50年代之前,参议院属于安分守己的内敛型机构,与媒体绝缘,影响力主要集中于委员会的资深领导者。^②参议员们遵循着互惠制度(system of reciprocity)和排资论辈制度(seniority system),面对手中握有的权力“克己复礼”。^③由于当时的参议员在进入各委员会之前已经是某领域的专家,因此关于法案的讨论通常在委员会内部即可尘埃落定,无须召集全体辩论。这种情况在20世纪中期以后发生了改变,原因有二:一是个人主义的发展。20世纪60年代,在国内社会运动和国际局势的刺激下,利益集团数目猛增且种类繁多,为了争取利益和话语权,利益集团需在参

① Louis Jacobson, “Harry Reid Says 82 Presidential Nominees Have Been Blocked under President Barack Obama, 86 blocked under All Other Presidents,” *PolitiFact*, November 22, 2013, available at: <https://www.politifact.com/truth-o-meter/statements/2013/nov/22/harry-reid/harry-reid-says-82-presidential-nominees-have-been/>.

② Donald E. Matthews, *U. S. Senators and Their World* (New York: Vintage Books, 1960), p. 39.

③ Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, p. 187.

议院内部培植自己的代言人;同时随着电视的普及,媒体的影响力不断扩大,专业性和资历不再是参议员获取影响力的唯一途径。为了借助媒体资源达成选举和政策等目标,参议员在参议院全体辩论和提交修正案环节变得日益活跃。参议员们的注意力开始集中在处理与利益集团、政策团体和媒体的关系上,参议院逐渐成为向外型机构,直至 20 世纪 70 年代中期,个人主义参议院最终成型。^① 二是党派极化的兴起。20 世纪 80 年代末,政策和利益诉求的个人主义化导致党派重组,进而使参议院开始出现党派和意识形态极化趋势,参议员们依据自身党派和意识形态站队,共和党 and 民主党内部同质程度日益加深。1989 年,纽特·金里奇(Newt Gingrich)成为国会保守派共和党领袖,正式拉开了由众议院蔓延至参议院的党派极化帷幕。日益壮大且意识形态不一的两党影响着参议员的提名,而参议员在参议院内外的党派性言行又推动了大众两极化,温和派候选人难以在选举中脱颖而出,这反过来又恶化了两党的竞争,进一步加剧了政党极化现象。

二 “参议院综合症”背后的政党极化:两种表现形式

静态的制度性因素是导致参议院议事僵局的基础性因素,而参议员为了自身利益和党派利益,需要结成同盟,由此自然会出现意识形态极化和党派斗争。政党极化正是意识形态极化和党派斗争加剧的结果,是两党谋求各自利益的需要,所以通过分析政党极化研究参议院议事僵局更具现实意义。其中,政党极化有两种表现形式,即意识形态和政党竞争。

(一) 意识形态极化

在参议院内部,政党的意识形态极化体现在具体国内议题上,如社会福利、种族问题和文化问题等,表现为共和党人愈是趋向保守,两党的意识形态愈发相去甚远。这种差异始于 20 世纪 60 年代,共和党在种族问题上日渐保守,80 年代和 90 年代共和党开始在文化问题上呈现保守趋势,最后政党极化呈现的是两派对垒的意识形态分歧,即以共和党为首的保守派和以民主党为代表的自由派。政党的意识形态后天差异是政党和意识形态经过长期自我优化组合、各取所需的结果。意识形态和政党形成的完美组合会产生互为强化的效果,其路径有三种:其一,一致的意识形态能改变政治积极分子对政党施压的方式;其二,一致的意识形态有助于政治家选择正确的

^① Barbara Sinclair, “The ‘60-Vote Senate’: Strategies, Process, and Outcomes,” in Bruce I. Oppenheimer ed. *U. S. Senate Exceptionalism* (Columbus: Ohio State University Press, 2002), pp. 245 ~ 246.

政党;其三,清晰的政党差异有助于将意识形态传输给大众。^①换言之,意识形态极化既有助于强化共和党和民主党对自身的领导,又有助于两党吸收相同利益诉求的政治家、争取更广泛的民意基础以赢得选举。实际上,政党是利益的结盟,意识形态将政党的利益诉求变为显性可识别的特征,即政党的意义是表明谁和谁是盟友,而意识形态的意义是表明政党要维护哪个群体。选民根据政党的意识形态判断政党所代表的利益群体,通过党派选择的过程,使具有相同意识形态的政治家进入国会;同时,当选的议员们会将鲜明的意识形态贯彻到底以期获得连任。这种双向互动使得温和派的参选人难以被选民识别而无法进入参议院,从而逐步强化了参议院内意识形态极化的过程。因此,纵使打破参议院的立法僵局需要温和派的存在,但事实是温和派已经成为“濒危物种”,美国人高喊结束这种极化现象,但在现有的投票体制下却根本没有可能,这就如好莱坞的电影,大家都认为需要减少暴力和色情画面,这两者却正是好莱坞电影卖座的原因。^②

(二)政党竞争加剧

参议院的议事主题广泛,并非所有的事务都具有鲜明的意识形态差别,例如,与国内议题相比,涉及国家安全和外交议题的意识形态分歧则较弱。然而,议题性质的差异依旧不足以缓和参议院内政党极化的趋势和程度,这是由于参议院内部还存在“制度权力的绝对竞争”,^③这造就了多数派的“不安全感”和少数派的“盼头”。国家政治机构内部的制度权力竞争是现代美国政治的显著特征之一,参议院则是政党权力竞争的核心阵地。很长一段时期内,民主党被理所当然地视为参议院多数派,因为在1932年至1980年期间,除了第80届国会和第83届国会,民主党一直牢牢占据着参议院多数派的位置。由于多数派政党地位稳固,少数派政党只能安分蛰伏,参议员们在立法过程中也无须格外固守其政党立场,更多的是根据议题本身就事论事,这种稳定局面削弱了政党间的竞争意识,淡化了政党竞争的氛围,进而减少了政党极化的可能性。然而,共和党在1980年选举中的超预期表现,开启了参议院多数派权力“流转”的时代。1980年至2018年,参议院的多数派控制权七次转手,其中共和党掌权了十届国会,民主党则掌权了九届国会。^④作为竞争性政党体系重要特征的“不安全

① Hans Noel, *Political Ideologies and Political Parties in America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), p. 175.

② Jennifer Steinhauer, “Weighing the Effect of an Exit of Centrists” *New York Times*, October 8, 2012, available at: <https://www.nytimes.com/2012/10/09/us/politics/pool-of-moderates-in-congress-is-shrinking.html>.

③ Frances E. Lee, “Making Laws and Making Points: Senate Governance in an Era of Uncertain Majorities,” *The Forum*, Vol. 9 (4), Article 3 (January, 2011), p. 2.

④ 历届多数派和少数派领导人名单, 详见美国参议院官网: “Majority and Minority Leaders,” available at: https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Majority_Minority_Leaders.htm.

感”会促使政党全力以赴壮大政党力量。^① 因此,不管是为了自身的职业生涯还是出于对党的忠诚,在分庭抗礼的不确定局面下,共和党人和民主党人通常将各自的党内分歧搁置一边,调动和团结一切资源保护政党的席位、抢占参议院多数派控制权,因此共和党人和民主党人在参议院的行为方式逐渐趋向泾渭分明的党派路线。由于权力的归属不确定,多数派充分利用现有的控制权扩大与少数派的差异,达到巩固权力的目的。而少数派不再愿意妥协,成为多数派的“盼头”让他们希望等到重掌权力时,让自己青睐的法案或人事任命通过。例如,2016年2月,为了占据最高法院大法官的席位,共和党一直搁置奥巴马提名的温和派大法官梅里克·加兰德(Merrick Garland)的任命直至总统选举结束。共和党声称要将该人事任命留给下任总统决定,其实是希望特朗普当选后提名任命保守派大法官。

总而言之,因为参议院本身最初的制度设计过于宽松,使参议院在规则趋稳且政治环境发生变化的情况下进行规则改革变得十分困难。更重要的是,在参议院的制度特征和政治生态环境的影响下,政党极化在参议院内部肆意发展而未能得到遏制,最终将台面下的政见分歧演变成了台面上你争我夺的政治博弈。也就是说,宪法赋予参议院较为自由的规则选择权,其实就是赋予了参议院产生“综合症”的基因,这种基因以政党极化的形式在参议院生根发芽直到最后形成“参议院综合症”的“恶果”,“参议院综合症”实质上就是政党极化的结果。

三 当代美国政党极化的成因:基于制度与实践的分析

将政党极化置于美国历史的大背景下看,它只是美国社会的一种常态,国会内的政党极化始终是美国政治史的主题之一。美国斯坦福大学政治经济学教授戴维·布雷迪(David W. Brady)通过比较历史上政党中位数差异后认为,目前的政党极化只是历史的再次重现而已,如政党中位数差异在1895年达到高峰后骤降,在20世纪50年代前后降至最低。^② 参议院制度是美国政治的重要组成部分,集中体现了其政治体制的优势和问题,是透视美国政治制度特点和政治实践过程的重要着眼点。上文从政治制度和政治过程层面,论证了参议院内部出现议事僵局的原因,揭示了议事僵局背后的政党极化。依此逻辑,下文将从静态的政治制度和动态的政治过程角度

① Joseph A. Schlesinger, "The New American Political Party," *American Political Science Review*, Vol. 79 (August, 1985), pp. 1152 ~ 1169.

② 中位数差异值越大,政党极化越严重;反之,则越小。详见 Hahrie Han & David W. Brady, "A Delayed Return to Historical Norms: Congressional Party Polarization after the Second World War," *British Journal of Political Science*, Vol. 37, No. 3 (July, 2007), p. 508.

分析当代美国政党极化的成因。首先,美国政党随着宪制政府的建立而产生,政党的发展受到宪法制度的制约,因此美国的政党极化实际上植根于宪法制度。而在以社会契约精神平地建国的美国,政党极化现象的起伏其实是围绕如何解读社会契约的斗争;其次,美国两党为了使自己的政治学说在政府政策中体现出来、用选举成员担任公职的方式来谋求政治权力,^①但在政治活动的实践过程中,个人主义催生的党派主义使政治精英醉心于追求个人影响力和政党利益,普通大众沉迷于政治精英制造的舆论,其结果就是精英极化和大众意识形态两极化的出现,反过来又进一步强化了政党极化现象。

(一)政党极化的制度根源——宪法和社会契约

1. 源于宪法的极化“基因”。美国的政党制度是世界上最早的政党制度,被称为美国的“第二宪法”。^② 宪法对政党制度的影响主要体现在四个方面:一是一人行政负责制促成了两党制的持续且不利于小党的生存;二是“赢者通吃”的选举制促成大党兴旺小党凋敝的现象;三是联邦制将美国政府划分为联邦和州两级,造成了美国两党制的多中心状态;四是行政立法分权制造成总统和国会多数党分属两党的现象,降低了政府内政党的凝聚力且增加了议事僵局,促进了美国政党无责任制的状况。^③ 美国学者丹·伍德和苏林·乔丹(B. Dan Wood & Soren Jordan)认为,制宪者们设计宪法的初衷就是维持极化体系。制宪者们害怕和憎恨民主,无意于建立一个可以解决党派斗争的体系,于是他们制定了一套旨在预防民众治理(popular governance)的机构,将权贵阶级的利益制度化的同时,提高改变制度的难度,保证政治冲突的永久性存在,这也就使美国政治具有先天的极化“基因”。这种设计的效果不负众望地贯穿于美国历史,美利坚合众国初期时围绕联邦主义和19世纪50年代围绕奴隶制问题的战争就是党派冲突的结果。^④ 建国时期,联邦党为权贵阶级争取利益,而反联邦党/民主共和党则寻求消除权贵阶级优势和自身阶级优势;进步时期,“顽固保守派”共和党试图为权贵阶级保持优势,而民粹主义民主党则试图消除这些优势以更广泛地扩大政府的利益;20世纪80年代以后,民主党试图维持在新政/伟大社会中平民阶级拥有的优势,而共和党试图消除这些优势,并且采取更严格的政府福利分配。源于宪法的极化“基因”使美国政治顺理成章地出现两极分化现象,政治僵局也日益成

① Jay M. Shafritz, *The Dorsey Dictionary of American Government and Politics* (Chicago: The Dorsey Press, 1988), p. 417.

② James M. Burns et al., *Government By the People* (New Jersey: Prentice Hall, 1987), p. 188.

③ 师枫燕:《六十年代以来美国政党制度的连续性与变化:〈美国的政党和政治〉译后》,载《美国研究》,1990年第2期,第33~35页。

④ Geoffrey C. Layman et al., "Party Polarization in American Politics: Characteristics, Causes, and Consequences," *Annual Review of Political Science*, Vol. 9 (June, 2006), pp. 83~110.

为常态,^①参议院则是这种设计的典型缩影。制宪者们有意建立一个能够保护少数人利益的体系,却无意于建立一个解决冲突的体系。“少数人权力和多数决定原则”与参议院自行制定规则的权力相结合,既保证了少数派为自身利益进行斗争的权利,又保证了多数派维护自身利益的权力。当多数派和少数派的力量旗鼓相当之时,政治僵局则应运而生。

2. 基于社会契约的阶级斗争。贯穿美国历史的政党极化实际上是围绕“谁受益和谁买单”的经济阶级斗争,这种阶级斗争源于对美国社会契约的两种解读,即制宪者社会契约(Founders' Social Contract)和新政社会契约(The New Deal Social Contract)。^②尤其在20世纪,美国极化现象的轨迹与民众最低收入的演化轨迹一致。^③作为美国政治常态的政党极化在历史上有三个高峰期:建国时期(founding era)、进步时代(progressive era)和20世纪80年代至今。^④在建国时期,虽然没有政党,但是基于阶级差异的两极分化已经存在。权贵阶级与平民阶级形成对抗,最终按照权贵阶级的意愿建立了美国政府,例如由于普选的州政府不易掌控,因此富裕阶级通过强化联邦权力,弱化州的权力,尤其是有关经济事务的权力来限制平民阶层的制度挑战力量,这种设计的结果就是在联邦政府内实施阻挠比采取行动更有效。^⑤早期宪法中,制宪者社会契约将权贵阶级置于具有绝对经济优势的地位,其中包括低税、货币稳定、低息借款和联邦法规的自主权等,此时的权贵阶级仍然掌握着国会和法院的主导权,因此1789年至1932年,美国政治极化的结果仍然是维持制宪者制定的社会契约。20世纪30年代,经济大萧条促使人们反思权贵阶级手中拥有的优势是否合理,关于美国的社会契约产生了新的解读。根据新政社会契约,向富人收更高的税、降低关税、降低信用工具的价值、提高监管、增加政府干预等手段使平民阶级获益。20世纪60年代,伟大社会计划(Great Society Programs)强化了平民阶级的利益,削弱了权贵阶级的优势。1933年至20世纪70年代末,共和党处于绝对主导地位,致力于挑战新政社会契约,试图恢复制宪者社会契约以获取权贵阶级优势。^⑥因此,20世纪80年代至今,美国的政治斗争引发的政党极化的实质是两大阶级围绕新政社会契约的斗争。参议院多数派和少数派代表了各自不同的选民群体和阶级利益,围绕着不

① B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts* (Cambridge: Cambridge University Press, 2017), pp. 303 ~ 305.

② B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts*, p. 6.

③ Nolan McCarty et al., *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches* (Cambridge, The MIT Press, 2008), p. 188.

④ B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts*, p. 304.

⑤ B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts*, p. 5.

⑥ B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts*, p. 6.

同法案和政策发生的斗争僵局,正是因为既得利益者拒绝改变对社会契约的解读,而对立阶级努力改变当下社会契约解读的对抗过程。

(二)政党极化的政治过程——精英和大众

孕育政党极化的制度条件是选举制度和两党制度,而造成政党极化的直接行为主体则是精英^①和大众。

首先,以选举胜利为导向的政党精英通过选择偏离中间路线的极化政纲,驱动政党极化过程。美国历史上高度极化时期的显著特征之一就是政党领袖为了党派目的而煽动斗争。在建国时代,麦迪逊和杰斐逊与汉密尔顿抗争引发了联邦主义运动;在进步时代,威廉·詹宁斯·布莱恩(William Jennings Bryan)和伍德罗·威尔逊(Woodrow Wilson)等政党领袖煽动民主党的民粹主义热情;20世纪80年代以后,保罗·韦里希(Paul Weyrich),罗纳德·里根(Ronald Reagan)和纽特·金里奇等政党领袖狡猾地恢复了权贵阶级的优势。政党极化是各政党获取优势的战略手段,也是战略结果。^②政党极化的原始动力在于增强党派影响力,这依赖于美国以州和国会选区为地理空间单位的选举制度。^③这意味着,以选举胜利为导向的政党精英们需要同时在多个不同区域竞争,为此他们必须选择不同于中间投票人理想政策的政纲才能脱颖而出。中间选民定理(median voter theorem)认为所有选民的选择偏好都可以在坐标平面上找到对应的一点,这样的政策偏好图呈现在坐标平面上是一个正态分布的钟形曲线,所有的选民都只会将他手中的选票投给所提政纲与自己的政策偏好最接近的候选人,因此形成的是单峰偏好(single-peaked preference)而非双峰偏好(double-peaked preference)。^④然而,该定理却与实际选举情况不符。在单区和多区环境中,参选政党的行为风格取决于平衡竞争目标的需要,两大政党必须确保与对方争取选民投票的同时,阻挡其他潜在政党的崛起,即实现迎合选民(electoral appeal)和进入威慑(entry deterrence)^⑤的双重目标。斯坦福大学政治经济学教授史蒂文·卡兰德(Steven Callander)认为如果两大党仅在单个地区竞选,那么两大党可以通过

① 本文中的“精英”指来自某政党的当选议员代表和政治活动家,“精英极化”指政党之间的意识形态差异日益明显且政党内部同质化程度日益加深。James N. Druckman et al., “How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation,” *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 1 (February, 2013), p. 57.

② B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts*, p. 305.

③ 何晓跃:《美国政治极化的层次界定与生成逻辑》,载《国际展望》,2014年第1期,第103~105页。

④ Duncan Black, “On the Rationale of Group Decision-Making,” *Journal of Political Economy*, Vol. 56, No. 1 (February, 1948), pp. 23~34.

⑤ 来源于商业概念“战略进入威慑”,指的是现有企业在特定市场采取的任何行动,阻止潜在进入者进入该市场的竞争。

争取中间选民以赢得选举,而且无需担心其他政党会趁机崛起。^①然而两大党的竞争范围不仅局限于一城一池,而是全国范围不同区域。在多个区域竞争的情况下,为了维持两大党主导竞选的平衡局面且保证其中一党能赢得选举,双方都需要对称地偏离中间路线,选择非中间政策立场。简而言之,共和党和民主党不仅要竭尽全力赢得全国性选举,还要稳定两党主导竞选的局面,防止新的竞争力量出现。为此,共和党和民主党只能分别提出有别于对方的分歧性政纲,极化现象则应运而生。

其次,精英通过“自上而下”的影响,为大众提供极化的意识形态和选择,这种政治环境与现代媒体相配合使大众的选择“非此即彼”,进一步强化了政党极化现象。通过强化意识形态色彩以突出政党特色,利用媒体报道以引导公共舆论的讨论方向,政党精英促使民意两极化,为政党极化创造了大众基础。大众中的温和派别无选择,只能通过对共和党和民主党的领袖和政策主张等方面的比较,为手中持有的选票勉强找到“归宿”。例如,在2018年的调查中,44%的中立者虽然选择倾向于共和党,但因为对共和党领袖感到失望而拒绝加入共和党;58%的中立者倾向于共和党,不是因为认为共和党的政策好,而是因为民主党的政策更糟糕(见下页表)。这种“矮子里拔高个”特征在希拉里和特朗普竞选过程中体现得淋漓尽致。实际上,精英极化不是简单地创造了一个极化的政治环境而已,而是深刻地塑造了大众的推理过程和政策态度,因为极化的政治环境从根本上影响了大众做决定的方式,增强了政党所持意见的影响力,降低了实质信息的影响力。为了强化大众参与党派驱动性推理(partisan-motivated reasoning),精英极化采取更加清晰的政策信号和更加突出的政党身份特征,而进行党派驱动推理的民众则会主动寻找支持其政党的政策信息,反驳挑战其政党地位的信息。^②在这个过程中,现代的媒体则发挥了推波助澜的作用。特朗普在社交媒体上发表极端化言论,虽然让其反对者深恶痛绝,但却牢牢地吸引了其支持者。除此之外,媒体报道将政党的分歧塑造成政党在价值观和意识形态方面的分歧,而非战略动机的分歧。^③虽然媒体的报道为大众提供了公平审视两党的平台,但由于大众紧密聚集于单一新闻来源,对报道的选择性阅读使大众的意识形态倾向难以被说服,政党极化因此在大众中得到了持续性的动力,例如,47%的受访者引用福

① Steven Callander, “Electoral Competition in Heterogeneous Districts,” *Journal of Political Economy*, Vol. 113, No. 5 (October, 2005), pp. 1116 ~ 1145.

② James N. Druckman et al., “How Elite Partisan Polarization Affects Public Opinion Formation,” *American Political Science Review*, Vol. 107, No. 1 (February, 2013), pp. 57 ~ 79.

③ Joshua Robison and Kevin J. Mullinix, “Elite Polarization and Public Opinion: How Polarization Is Communicated and Its Effects,” *Political Communication*, Vol. 33, No. 2 (May, 2016), pp. 261 ~ 282.

克斯新闻作为其政府和政治新闻的主要来源,远远超过调查中的任何其他群体。^①

表 影响中立选民政党倾向的因素

中立选民不愿入党的主要原因			中立选民的政党倾向影响因素		
	倾向共和党	倾向民主党		倾向共和党	倾向民主党
对政党的领导能力失望	44%	38%	对方政党政策有害于国家	58%	57%
不认同政党的主张	37%	38%	该政党政策有利于国家	42%	34%
不想被贴上政党的标签	25%	24%	与对方政党无共同点	29%	30%
不太关心政治	22%	18%	与该政党有众多共同点	21%	26%

资料来源:Pew Research Center,“Survey of U. S. Adults Conducted,” Jan. 29 ~ Feb. 13, 2018, available at: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/03/29/why-do-people-belong-to-a-party-negative-views-of-the-opposing-party-are-a-major-factor/>。

总之,政党极化现象是美国政治历史上的常态,这种常态源于美国至高无上的宪法,根植于贯穿于历史的阶级斗争。在个人主义和现代媒体的催化下,始于精英的极化现象扩散至大众层面,反过来又增强了精英极化的群众基础,政党极化就是在如此的循环之下演化至今。需要说明的是,政治极化并不必然引发政党极化,例如 20 世纪 50 年代至 60 年代,美国国内的人权运动和国际上的越南战争,使美国人在许多议题上陷入极化,但没有造成共和党 and 民主党的明显分歧。^②

结 语

极化是美国政治系统内的常态,其程度的高低取决于社会和经济的发展状况,当极化到一定程度时,两极中的某一极的势力会必然衰弱,整体极化趋势会自然而然地跌入低谷。而政党极化是一种自上而下、精英驱使的过程,普通民众作为回应精英极化的一方对极化的趋势走向影响较小。如美国政治学家莫里斯·菲奥瑞纳(Morris Fiorina)认为,真正极化了的是政治精英与少数政党活动家,有党派归属的美国人现在更有可能附属于他们认为“正确的”政党。^③ 而总统作为精英的代表,既是极化的受害者,也是极化的始作俑者,甚至经常是政治极化的焦点,特朗普就是典型代表。政党极化是美国历史上阶级斗争的结果,是在不同历史阶段程度不同的一种政治常

① Pew Research Center, “Survey of U. S. adults conducted March”, 19-April. 29, 2014, Available at: <http://www.journalism.org/2014/10/21/political-polarization-media-habits/>.

② Marc J. Hetherington, “Review Article: Putting Polarization in Perspective,” *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2 (April, 2009), pp. 413 ~ 448.

③ 武建强:《难以妥协的政治:不断加深的美国政党极化现象分析》,载《东岳论丛》,2016 年第 3 期,第 164 ~ 170 页。

态。从建国时期至今,美国两大政党与各自阶级一直站成一队。一个政党一贯追求经济精英的利益,认为有益于商业阶级的就是有益于国家的。该政党的名称随着时间而改变(联邦党人,辉格党人,共和党人),但动机一直保持不变。另一个政治党(民主党-共和党,民主党人)拒绝了这一理念,认为对于有益于广大公民的才是有益于国家和商业的,政府有积极的义务保护群众免受来自财富主导体系的邪恶侵害。20世纪80年代以来,这种理念鸿沟使民主党和共和党人分道扬镳。^①因此,政党极化本身并不是新生事物,当前美国政党极化之所以引人侧目的原因在于政党对政治“游戏规则”的认知差异,也就是关于民主概念的认知差异。个人对游戏规则的违反会得到政治体系中大量政治积极分子以公开欢呼或默默支持的方式表达的广泛支持,这些违规行为甚至已经形成党派政治立场。一些学者认为两个阵营之间的深刻敌对情绪是“情感上的两极分化”,导致国会政治中粗鲁和教条主义不断增加,选民中党派阵营之间高度不信任。在这种情况下,反对的观点在政治辩论中不被视为不同的一面,而是一种道德错误的选择。^②这种对抗局面必然导致国会等政治机构出现僵局,解局的办法是“有为”和“无为”两种,前者指制度改革,然而数年来美国国内关于制度改革争论并无后文;后者指“守株待兔”地等待两党中的某一方势力衰落,当共和党或民主党彻底分出胜负之后,政党极化引发的僵局亦或可得以解决。

对于中国而言,随着中美两国政治、经贸等层面的交往程度加深,如何理解美国国内政治问题深刻影响了处理中美关系时的方式和效果。就美国政党极化问题来看,由于美国政党发展的基础是其代表的阶级利益,这决定了各政党的对华政策都需要以巩固其阶级基础为前提,实质上反映的是美国国内经济发展状况。当前美国国内经济不平等加剧,保守主义势力抬头,近期的中美贸易摩擦正是以特朗普为代表的美国精英阶层的新一轮党派博弈手段,试图通过解决中美贸易逆差等问题提振美国国内经济,避免大众因不满现状而对美国现有的社会契约进行挑战。因此,中国在处理当前的中美关系时要将美国国内政治特征考虑在内,正确评估美国国内的发展状况和政党极化趋势,积极应对美国政党极化为中美关系带来的冲击。

金灿荣:中国人民大学国际关系学院教授

汤祯滢:中国人民大学国际关系学院博士研究生

(本文责任编辑:李墨)

① B. Dan Wood and Soren Jordan, *Party Polarization in America: The War over Two Social Contracts*, p. 8.

② Thomas Zittel, *The Dark and Bright Sides of Party Polarization*, Social Science Research Council, 2018, available at: <http://items.ssrc.org/the-dark-and-bright-sides-of-party-polarization/>.