

# 美国的政治极化与美国民主<sup>①</sup>

节大磊

[内容提要]政治极化是美国政治在近几十年的最显著变化之一。尽管政治极化在美国内战前后、进步主义时代及大萧条时期不乏先例,但是当前的极化程度的确是20世纪以来最高的。20世纪60年代的民权运动及其所带来的政党重组,以及70年代以来不断攀升的贫富分化是政治极化加剧的政治经济大背景。另一方面,政党初选、选区划分和国会规则等方面的制度变迁也直接或间接导致了政治极化现象。尽管政治极化对于美国民主政治有一定的积极作用,但是其与美国分权制衡体系的结合造成了福山所担忧的“否决政治”。制度改革可能是缓解政治极化和“否决政治”的可行途径。

关键词:美国政治 极化 两党制 否决政治 美国民主 初选

作为冷战结束初期“历史终结论”的旗手,福山对于美国民主和美国政治的反思和批判自然引人关注。在其《衰败的美利坚》一文以及《政治秩序与政治衰败》一书中,福山认为“否决政治”(vetocracy)越来越主导了美国政治的运作。“否决政治”导致否决为上、治理为下、政争不断而效率低下。至于“否决政治”产生和发展的原因,福山说道,“自从19世纪末以来,美国两大政党在意识形态上从来没有如此两极分化过……但是,政治的极化并不是故事的全部。民主制度并不是为了终结冲突,而

① 本文是在2015年12月北京大学国际关系学院主办的“西方民主反思”学术研讨会的发言基础上修改而成。感谢参加研讨会的各位老师的批评指正,同时感谢《美国研究》匿名专家的评审意见。文章谬误概由作者负责。

是为了通过共同制定的规则和平解决和缓解冲突。一个好的政治制度所产生的政治后果应当尽可能地代表尽可能多的人民的利益。但是当极化遇到美国麦迪逊式的制衡体系,结果就是灾难性的。”<sup>①</sup>简而言之,福山认为,美国的政治极化(polarization)及其分权制衡体系共同造成了“否决政治”。

那么,按照福山的逻辑,缓解“否决政治”现象的途径应当有两种:一是改变分权制衡的制度,二是改变政治极化的状况。福山的思路是从前者着手:“如果美国能够实行一个更加像议会制的制度,则很多问题就会迎刃而解,但是这种形式的制度变迁过于激进,几乎难以想象。美国人对其宪法有种宗教似的信仰,因此要让他们重新认识其中的信条困难巨大。我认为比较现实的改革方案是减少否决型角色,或者加入某种议会制的成分,使得现在的分权体系增加更多的等级制权威。”<sup>②</sup>诚如福山所言,想要改变堪称美国根本政治制度的分权制衡难度巨大,因此探讨如何改变政治极化的状况,从而缓解“否决政治”似乎是一条更为可行的道路。本文在梳理美国的政治环境下政治极化的涵义及其历史演变的基础上,进而对政治极化在20世纪70年代之后在美国不断得以强化的多重原因、政治极化现象得以缓解的前景及其对于美国民主的意义等问题进行探讨。

## 一 美国政治极化的历史发展

极化现象包括两个主要方面:一是相互之间的差异性,二是各自内部的同一性。美国的政治极化意味着两个阵营之间在意识形态和政策立场上的差异性越来越大,同时各自内部在意识形态和政策立场上的同一性越来越高。<sup>③</sup>政治极化也体现在不同的层面:政治精英层面,大众选民层面,以及所谓“红州”对“蓝州”的地理区域层面。在政治精英层面,极化现象既体现在联邦国会,又体现在州议会,甚至体现在联

① Francis Fukuyama, “America in Decay: The Sources of Political Dysfunction,” *Foreign Affairs* (Sept./Oct. 2014), Vol. 93, No. 5 (Sept. 2014), pp. 5 ~ 26.

② Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York, NY: Farrar, Straus, and Giroux, 2014), p. 505. 关于“否决型角色”的讨论,参见 George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002)。

③ 参见 David Brady, and Hahrie Han, “Polarization Then and Now: A Historical Perspective,” in Pietro S. Nivola, and David W. Brady, eds, *Red and Blue Nation? Characteristics and Causes of America's Polarized Politics* (Washington, D. C. : Brookings Institution, 2006), pp. 119 ~ 151。

邦最高法院。<sup>①</sup> 本文着重探讨联邦国会,尤其是众议院,一是由于篇幅所限,二是因为国会是政治极化体现最为充分的政治机构。

政治极化并不是美国政治中的新现象。在历史上,美国数次在国家发展方向的大问题上都产生过重大政治对立和两极化。19世纪60年代血腥的美国内战是最高程度的政治极化,因为南北双方在废奴还是蓄奴问题上的对立已经无法在既有政治体制内得以解决;19世纪末20世纪初,经历了“镀金时代”的美国迅速成长为一个工业大国,但是在如何应对随之而来的政治腐败、经济垄断、贫富分化等问题,以及美国应当在世界上发挥什么样的作用等问题上,不同政治阵营之间分歧明显;在20世纪30年代的经济大萧条时期,政府和市场之间应当是何种关系在一段时期内成为两党相互攻讦的焦点。内战、进步主义改革和罗斯福新政在解决了这些重大分歧和对立的同时,也推动了美国的发展和进步。<sup>②</sup>

以上所提到的政治分歧和极化都出现在成长和变化中的美国。也就是说,在美国政治、经济和社会发生剧烈变动的时候,不同的政治阵营对于美国的发展道路和发展方向存在重大歧见似乎不足为奇。从20世纪30年代到70年代,美国政治的极化程度相对较低。从70年代之后,极化程度就一路走高,尤其是在20世纪90年代以来,极化程度已经比肩历史上的几次高峰时期。从另一个角度来看,在美国成长为今日的超级大国后,其政治极化程度从来没有像现在这么严重过。美国学者利用1879年至2011年美国国会议员的投票行为来衡量政治极化的变迁,也表明今日的极化程度甚至是自1879年美国重建时期结束以来史上最高的。<sup>③</sup>

如上所述,政治极化意味着两个政治阵营内部越来越同质化,同时两者之间越来越异质化。这也就意味着,民主党和共和党内部的中间势力和温和派越来越少,两党之间的交集越来越小,最自由的共和党人甚至比最保守的民主党人还要保守。在20世纪70年代末,美国众议院尚有30%的中间温和派,而到了21世纪初则下降到8%,与此同时立场强硬的自由主义者和保守主义者则从27%上升到57%。<sup>④</sup> 参议

① 关于州议会和最高法院极化现象的研究,参见 Boris Shor and Nolan McCarty, “The Ideological Mapping of American Legislatures,” *American Political Science Review*, Vol. 105, No. 3 (Aug., 2011), pp. 530 ~ 551; Tom S. Clark, “Measuring Ideological Polarization on the United States Supreme Court,” *Political Research Quarterly*, Vol. 62, No. 1 (Mar. 2009), pp. 146 ~ 157.

② 关于这几个时期政治极化的对比,参见 David Brady and Hahrie Han, “Polarization Then and Now: A Historical Perspective,” 2006, pp. 119 ~ 151; 张业亮:《“极化”的美国政治:神话还是现实?》,载《美国研究》,2008年第3期,第8~10页。

③ Michael Barber and Nolan McCarty, “Causes and Consequences of Polarization,” in Jane Mansbridge and Cathie Jo Martin eds., *Negotiating Agreement in Politics* (American Political Science Association, 2013), p. 20.

④ Alan I. Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy* (New Haven, CT: Yale University Press, 2010), p. 141.

院也不遑多让:中间温和派从41%下降到5%。<sup>①</sup>其次,国会两院的所谓“党派投票”(party voting)——一党的多数在投票中反对另一党的多数——的比例都在上升。众议院从20世纪70年代的36%上升到90年代的54%,参议院则从42%上升到57%。<sup>②</sup>这种趋势在近些年愈演愈烈。以奥巴马政府为例,在奥巴马总统上任之初民主党所主导的《刺激经济法案》在众议院没有获得一名共和党议员的支持,在参议院也仅仅获得三名共和党议员的支持,其更具争议性的《医疗改革法案》更是在国会两院遭到了所有共和党人的反对。在2016年初,最高法院大法官安东宁·斯卡利亚(Antonin Scalia)去世之后,共和党人控制的参议院司法委员会已经表示,不会考虑任何奥巴马总统的大法官提名。<sup>③</sup>

美国政治的两极化并不仅限于政治精英,美国选民——尤其是积极投票和参与政治的选民——也开始展现出越来越清晰和一致的意识形态偏好,其政党认同也更加明显和强烈。<sup>④</sup>一方面,自认为是中间选民的比例从20世纪70年代开始下降,有明确政党认同的比例增加。<sup>⑤</sup>另一方面,不同的意识形态和政党认同也对选民对领导人和公共政策的评价出现两极化。以两党选民在2004年对小布什总统的评价为例:90%的共和党选民肯定其表现,其中66%表示强烈肯定;与此同时,81%的民主党选民否定小布什的表现,其中64%表示强烈否定。当然,不同政治阵营的选民对于同一个领导人的不同评价并不奇怪,但是两者之间的差距在日益扩大。在1972年,共和党选民肯定尼克松总统表现的比例与民主党选民之间的差别是36%,1980年这个数字对于卡特总统是42%,1988年里根总统是52%,1992年的老布什总统和1996年的克林顿总统是55%,而2004年的小布什总统这个差别上升到71%。<sup>⑥</sup>奥巴马总统在2008年刚刚当选的时候表示要尽力结束党争,促进两党合作,但是在其

① Richard H. Pildes, "Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyperpolarized Democracy in America," *California Law Review*, Vol. 99, No. 2 (2011), p. 277.

② Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making* (Norman, OH: University of Oklahoma Press, 2006), p. 6.

③ Gardiner Harris, and David M. Herszenhorn, "Obama and G. O. P. Senators Meet on Filing Scalia's Seat, to No Avail," *New York Times*, March 1, 2016.

④ 相对于在政治精英的极化上的共识,学界对于大众选民的极化存在较多的争论。一种观点认为选民并没有发生极化现象,参见 Morris P. Fiorina, Samuel J. Abrams, and Jeremy C. Pope, *Culture War? The Myth of Polarized America* (New York, NY: Pearson Longman, 2005)。另一种观点认为,尽管选民并没有严格意义上的极化,他们却因为政治精英的极化而有了更清晰一致的归类(sorting),亦即选民的意识形态和政党认同之间的关联更加紧密。参见 Matthew Levendusky, *The Partisan Sort: How Liberals Became Democrats and Conservatives Became Republicans* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 2009)。

⑤ Larry M. Bartels, "Partisanship and Voting Behavior, 1952~1995," *American Journal of Political Science*, Vol. 44, No. 1 (Jan. 2000), pp. 35~50.

⑥ Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, 2010, p. 27.

第二任期行将结束的时候,两党选民对其评价的两极化程度似乎已经笃定创历史新高。<sup>①</sup>最后,以小布什政府发动的伊拉克战争的评价为例,选民的正负评价几乎是按照党派认同划分的,评价的两极化程度高于朝鲜战争以及被普遍认为撕裂美国社会的越南战争。<sup>②</sup>也许这也是为什么85%的选民认为他们十分看重2004年的总统选举结果的原因,而这个比例也是1952年以来最高的。<sup>③</sup>

## 二 政治平权、经济分化与政治极化

美国政治的两极化倾向始自20世纪70年代并不是偶然的,因为60年代的民权运动,以及相关改革带来了一次意义深远的政党力量重组。在20世纪60年代以前,民主党和共和党都是意识形态较为松散的政党。民主党包括在种族问题上极为保守的南部民主党人,也包括东北部和西岸自由派的民主党人;而共和党既包括中西部的保守共和党人,也包括东北部和西岸接近自由派的共和党人。有美国政治学家把这种现象称为“四党政治”。<sup>④</sup>在这种情况下,任何政治派别想要单独完成重大立法都面临困难,因此跨党派合作不仅成为可能,甚至在某些情况下也是必须。以1964年结束种族隔离制度的《民权法案》为例,法案在众议院以290票赞成以及130票反对通过,其中94%(145名)的北方民主党议员和85%(138名)的北方共和党议员都投票赞成,而93%(87名)的南方民主党议员和100%(10名)的南方共和党议员投票反对;在以73比27通过的参议院,上述数字分别为98%(45名)、84%(27名)、95%(20名)和100%(1名)。换句话说,约翰逊的民主党政府是依靠共和党内的自由派挫败了自己党内的南方议员。<sup>⑤</sup>

然而,也正是《民权法案》及次年的《投票权法案》等其他相关法案彻底改变了美国南方的政治格局,也使得民主党和共和党各自完成了一次意识形态的自我净化过

① Jeff Zeleny, "Initial Steps by Obama Suggest a Bipartisan Flair," *New York Times*, November 23, 2008; Phillip Bump, "Obama Is the Most Polarizing President On Record, But It's Not Entirely His Fault," *Washington Post*, February 6, 2015.

② CBS News Poll, "President Bush, the Ports, and Iraq," February 27, 2006, available at: [http://www.cbsnews.com/hdocs/pdf/poll\\_bush\\_022706.pdf](http://www.cbsnews.com/hdocs/pdf/poll_bush_022706.pdf); Carl M. Cannon, "A New Era of Partisan War," *National Journal*, Vol. 38, No. 11 (Mar., 2006), pp. 43~44.

③ Marc J. Hetherington, "Putting Polarization in Perspective," *British Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2 (Apr. 2009), pp. 413~448.

④ James MacGregor Burns, *The Deadlock of Democracy: Four-Party Politics in America* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Inc., 1963).

⑤ 这里的“南方”即是指内战时期曾经组成南方邦联政府的11个州(南卡罗来纳、密西西比、佛罗里达、阿拉巴马、佐治亚、路易斯安那、得克萨斯、弗吉尼亚、阿肯色、田纳西和北卡罗来纳),北方则指其余的美国各州。

程。自从内战和战后重建结束后,美国南方各州在政治上就牢牢地处于民主党的控制之下。南方的白人通过人头税、文化考试等规定,以及恐吓乃至暴力等方式有效地剥夺了绝大部分黑人的投票权,并且颁布了一系列所谓“吉姆·克劳法”(Jim Crow laws),实施了严格的种族隔离制度。美国南方也变成了民主党事实上的“一党专政”。尽管民主党在经济和社会政策上——尤其在罗斯福新政之后——采取了诸多进步主义的政策,但是在种族问题上却小心翼翼地默认南方各州的极端保守立场,以此来维持党内团结及其在南方的政治垄断地位。但是这种情况在20世纪60年代越来越难以为继。在美国国内,民权运动此起彼伏,声势越来越浩大;在国际上,国内的种族问题经常成为与苏联进行意识形态对抗的负资产。最终民主党政府在肯尼迪和约翰逊总统的领导下回应了民权运动的要求,但是也为此付出了意料之中的政治代价——民主党开始逐渐失去南方。<sup>①</sup>

随着民主党在种族问题上采取越来越进步主义的立场,共和党则走向相反的方向。以尼克松为例,他在1960年参加总统大选的时候,关于种族问题的政见还是相当进步主义的。但是到了1968年和1972年,尼克松为了赢得南方白人的支持而奉行“南方战略”,在种族问题上明显趋向保守。<sup>②</sup> 两党在种族问题上的分化使得其内部的意识形态构成越来越同质化,民主党内的保守派以及共和党内的自由派都与自己本来的政党渐行渐远。如果说20世纪60年代美国的少数族裔政治平权运动声势浩大的话,与此同时发生的另一种静悄悄的变化也对两党的政治极化产生了深远的影响——不断攀升的贫富分化。美国的超高收入人群所占国民财富的比例自20世纪70年代就开始持续走高,到了冷战之后全球化加速的时期更是一发不可收拾。<sup>③</sup> 在收入分配相对公平、贫富差距不大的时候,政治竞争自然不会主要围绕着经济议题进行,选民的个人收入水平与其政党认同的关系也不明显。但是,随着贫富差距的日益扩大,一方面两党在经济议题上的分歧日渐凸显,另一方面选民依据自身收入水平认同于某一政党的现象也更加普遍。在20世纪50、60年代,最高收入人群与最低收入人群是共和党人的几率相差无几,但是到了90年代,前者认同共和党的几率是后

① Doug McAdam, and Karina Kloos, *Deeply Divided: Racial Politics and Social Movements in Postwar America* (New York, NY: Oxford University Press, 2014), pp. 65 ~ 120.

② Edward G. Carmines, and James A. Stimson, *Issue Evolution: Race and the Transformation of American Politics* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989), p. 53.

③ Thomas Piketty and Emmanuel Saez, "Income Inequality in the United States, 1913 ~ 1998," *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, No. 1 (Feb. 2003), pp. 1 ~ 39; 朱文莉,《美国开启后奥巴马时代》,载《国际战略研究简报》,第26期,北京大学国际战略研究院,2015年10月15日,第3页。

者的两倍。<sup>①</sup> 总之,如果说政治平权使得两党内部更加同质化,贫富分化则使得两者之间越来越异质化,民主党越来越成为自由派的政党,而共和党则越来越成为保守派的政党。以上政治骤变和经济渐变构成了自20世纪70年代以来美国政治极化程度加深的大背景。除此之外,政治极化程度的升高也有其制度上的原因,包括直接初选、选区划分以及国会内部运作规则的变迁。

### 三 制度变迁与政治极化

#### (一) 政党初选

美国的政党初选制度自20世纪初变革的基本趋势是越来越高程度的民主化,候选人的选择权越来越多地从政党领袖转移到选民手中。截至20世纪20年代,美国大部分的州已经实行了针对国会议员及其他地方公职的直接初选制,总统职位的直接初选制到了70年代也最终实现。<sup>②</sup> 美国的政党初选大致有三种主要类型:封闭型初选,开放型初选,以及半封闭型初选。在实行封闭型初选的州,只有提前登记为某一党的选民才有资格参加本党初选。<sup>③</sup> 在实行开放型初选的州,选民可以自由参加任何一党的初选,但是只能参加一次。开放型初选的问题在于这种初选给某党的选民通过“策略性投票”影响另一党的初选提供了机会。<sup>④</sup> 半封闭型初选则介于两者之间:已经登记的某党选民只能参加此政党的初选,而未登记的独立选民则可以选择参加任何一党的初选。目前就选举国会议员来说,民主党在17州实行封闭型初选,在20州实行开放型初选,在10州实行半封闭型初选,在14州实行其他类型的初选;共和党则在21州实行封闭型初选,在19州实行开放型初选,在8州实行半封闭型初

---

① Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2006), p. 78.

② 关于美国政党直接初选制度的出现,参见 Alan Ware, *The American Direct Primary* (New York, NY: Cambridge University Press, 2002).

③ 少数几个实行封闭性初选的州允许选民在初选当天进行登记,因此比较接近“半封闭型”甚至“开放型”初选。

④ 关于“策略性投票”,参见 Gary W. Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in World's Electoral Systems* (New York, NY: Cambridge University Press, 1997)。

选,在3州实行其他类型的初选。<sup>①</sup>

尽管直接初选制毫无疑问增强了党内民主,两党选择候选人的过程也由此更加公开透明,但是却使得意识形态更为极端的候选人更容易胜出。初选的投票率远远低于大选,常常只有后者的1/3左右,<sup>②</sup>而参加初选的选民大部分都是本党在意识形态上更加激进的积极分子。因此,立场温和的候选人在初选中就面临一个两难困境:要么调整自己的立场使之更加激进,要么坚持温和立场而面临在初选中落败的风险。美国两位著名参议员的命运可能很好地说明了初选如何影响两党内的温和派与政治极化。这两位参议员一位是民主党的乔·利伯曼(Joe Lieberman),一位是共和党的阿兰·斯派克特(Arlen Specter)。

利伯曼是来自康涅狄格州的民主党参议员,1989年进入参议院,曾在2000年与阿尔·戈尔(Al Gore)搭档代表民主党参加总统大选,也曾在2004年短暂竞争过民主党总统大选的提名。利伯曼是一个典型的中间派议员。正如他自己所言,他在国内政策上更认同民主党的主张,但是在外交和国防政策上经常站在共和党一边。<sup>③</sup>尤为突出的是,他是小布什政府发动的伊拉克战争在国会里最坚定的支持者之一。这样的跨党派立场使其在2006年的民主党初选时遇到了麻烦。利伯曼在康州看似牢不可破的政治地位被一位名不见经传但更加“纯粹”的民主党挑战者一举打破。初选失利的利伯曼后来以独立候选人的身份赢得了康州的参议员选举并任职至其2013年退休,但是其他温和派议员则未如利伯曼这么幸运。

斯派克特从1981年到2011年一直担任宾夕法尼亚州的共和党参议员,是宾州历史上任职时间最长的参议员。他担任过包括司法委员会在内的多个参议院委员会的主席,在2006年被《时代》杂志称为“十大杰出参议员”之一。<sup>④</sup>斯派克特在参议院任职的30年中,多次在重大问题上与共和党意见相左。例如,他支持堕胎和胚胎干细胞研究;1987年,他反对一个保守派法官进入最高法院并使其提名在参议院受挫;

① 以上数字包括哥伦比亚特区,截止到2016年1月。实行其他类型初选的州包括路易斯安纳州、阿拉斯加州、华盛顿州和加利福尼亚州。路易斯安纳州不实行初选;在阿拉斯加州,除了共和党(实行半封闭型初选)以外的其他政党实行“无差别初选”(blanket primary),即所有政党候选人在同一张选票上同时参加初选,每一个政党得票最多的候选人则称为此党的提名人选。华盛顿州和加利福尼亚州实行所谓“前两名初选”(top two primary),即所有候选人在同一张选票上同时参加初选,得票前两名者获得参加大选的资格。值得指出的是,得票前两名者可以来自不同政党,也可以来自同一政党。参见网页:[http://www.fairvote.org/primaries#open\\_and\\_closed\\_primaries](http://www.fairvote.org/primaries#open_and_closed_primaries)。

② David W. Brady, Hahrie Han and Jeremy C. Pope, "Primary Elections and Candidate Ideology: Out of Step with the Primary Electorate?" *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 1 (Feb., 2007), p. 91.

③ "Transcript: Sen. Joe Lieberman on 'Fox News Sunday'," January 29, 2007, available at: <http://www.foxnews.com/story/2007/01/29/transcript-sen-joe-lieberman-on-fox-news-sunday.html>.

④ *Time*, April 14, 2006, available at: <https://web.archive.org/web/20070212151213/http://www.time.com:80/time/nation/article/0,8599,1183946,00.html>.



1998到1999年间,他反对共和党发起的对克林顿总统的弹劾案;2009年,奥巴马政府的《刺激经济法案》仅获得了三名共和党议员的支持,斯派克特是其中之一。<sup>①</sup> 斯派克特的跨党派温和立场使其被愈来愈保守的共和党看作所谓“RINO”(a Republican in Name Only)——“徒有其名的共和党人”。<sup>②</sup> 在2009年的共和党初选阶段,斯派克特面临共和党内部立场更为激进的对手的强力挑战,民调落后甚多。无奈之下,他转投民主党并得到奥巴马总统支持,但是却又在民主党的党内初选中败北。2012年10月,不够“共和党”又不够“民主党”的斯派克特黯然离世。

宾州和康州实行的都是封闭型初选。从逻辑上来讲,封闭型初选的确不利于温和派候选人,因为封闭型初选不允许独立选民和其他政党的选民参加投票,而有资格有动力参加投票的大都是本党意识形态相对较激进的选民。基于此,不少人认为如果以更加开放的初选制度取代封闭型初选,应当更有利于立场中间温和的候选人,从而缓解政治极化现象。<sup>③</sup> 加利福尼亚州初选制度的变革似乎是一个很好的例子。在1996年之前,加州一直实行的是封闭型初选,政治极化状况十分严重;在1996年3月加州通过全民公决决定实行更加开放的“无差别初选”,但是2000年最高法院以“无差别初选”侵犯了结社权为由宣布其违宪,加州又实行了一段时期的半封闭型初选。2010年,加州再次通过全民公决决定实行“头两名初选”。但是,改变封闭型初选所产生的影响似乎也取决于选区的选民构成:在没有任何一党占据明显优势的选区,实行更加开放的初选制度有利于温和派候选人;但是在两党之一占据明显优势的选区,改变初选制度的效果并不明显。<sup>④</sup>

## (二) 选区划分

美国的国会选区划分根据人口普查的结果每十年进行一次,而在绝大部分的州,选区划分是由州议会主导进行的。<sup>⑤</sup> 州议会常常操纵相当政治性的选区划分:某一党占据优势的州为了本党的政治利益会尽量划出本党候选人的“安全选区”;而在两党势力相当的州,双方甚至会进行某种交易,划分出两党候选人各自的“安全选区”。

① Sheryl Gay Stolberg, “Arlen Specter, Pennsylvania Senator, Is Dead at 82,” *New York Times*, October 14, 2012.

② Joe Sterling, “Arlen Specter—‘One of the Few Truly Wild Cards’—Dead at 82,” CNN, October 15, 2012, available at: <http://edition.cnn.com/2012/10/14/politics/obit-specter/>.

③ Phil Keisling, “To Reduce Partisanship, Get Rid of Partisans,” *New York Times*, March 21, 2010.

④ Will Bullock, and Joshua D. Clinton, “More a Molehill than a Mountain: The Effects of the Blanket Primary on Elected Officials’ Behavior from California,” *Journal of Politics*, Vol. 73, No. 3 (Aug. 2011), pp. 915~930.

⑤ 自从美国最高法院1962年的“贝克诉卡尔案”(Baker vs. Carr)的判决之后,美国各州开始进行有规律的十年一次的选区划分。目前美国37个州由州议会主导国会选举的选区划分,六个州由独立性或政治性的委员会进行。另外,还有七个州因为人口关系只有一个众议员席次,因此在实践中不存在选区划分的问题。

正如一位共和党政客所言,“在划分选区的政治中,政客得以选择谁是他们的选民。”<sup>①</sup>当然,操纵选区划分也不一定全然出自政党利益。在20世纪60年代政治平权运动兴起之后,为了保证黑人等少数族裔的代表权,美国不少地方刻意划分了所谓“少数族裔的多数选区”(majority-minority districts),以保证少数族裔候选人能够胜选。但是这样一来,不仅这些选区的竞争性很低而成为“安全选区”,同时周边选区也因为少数族裔的减少而降低了竞争性。总之,无论是出于政党利益还是少数权益,操纵选区划分大大降低了选区的竞争性,“安全选区”增加,“摇摆选区”减少。在两党竞争激烈的“摇摆选区”,候选人的立场通常要向中间靠拢才能当选,但是在某一党占据明显优势的“安全选区”,胜选的关键常常是赢得本党立场极端的基本教义派的支持。<sup>②</sup>换句话说,“安全选区”的增加使得两党更多的立场激进的候选人进入国会,从而也就增加了政治的极化程度。

从数字上看,“安全选区”的增加和“摇摆选区”的减少十分明显。如果对比第95届国会(1977~1979)和第108届国会(2003~2005),会发现“安全选区”从122个(28%)增加到203个(47%),而“摇摆选区”从187个(43%)下降到116个(27%)。民主党的“安全选区”从71个增加到103个,而共和党的“安全选区”从51个增加到100个。<sup>③</sup>其次,由州议会主导划分的选区的竞争性低于由单独的委员会主导划分的选区,意味着党派色彩更明显的州议会在进行选区划分的时候,在一定程度上是由政治利益驱动的,也导致了选区竞争程度的下降。<sup>④</sup>再次,也有研究表明,竞争程度较高的“摇摆选区”选出的国会议员相较于“安全选区”的国会议员,在意识形态上的确稍加温和,尽管两者的差距并不特别突出。<sup>⑤</sup>

当然,虽然选区的竞争程度下降是不争的事实,但是选区划分却未必是导致这种状况唯一的原因,甚至未必是最重要的原因。“在任者优势”的强化,以及意识形态

① Joanne Dann, “Safe but Sorry: The Way We Redistrict Destroys the Middle Ground,” *Washington Post*, December 2, 2001.

② 安东尼·唐斯(Anthony Downs)认为,如果选民的偏好呈正态分布,那么两党竞争的结果应当是双方都往中间靠拢。参见 Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York, NY: HarperCollins, 1957), pp. 117~122。但是在民主党或共和党占据明显优势的选区,选民的偏好显然不是正态分布。

③ “安全选区”在这里被定义为某一政党在此选区的得票率超过全国得票率10%或以上,而如果在超过5%和低于5%之间,则是“摇摆选区”。参见 Alan I. Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, 2010, p. 145。

④ Richard H. Pildes, “Why the Center Does Not Hold: The Causes of Hyperpolarized Democracy in America,” 2011, p. 312.

⑤ Alan I. Abramowitz, *The Disappearing Center: Engaged Citizens, Polarization, and American Democracy*, 2010, p. 149.

接近的选民的流动和聚集也在很大程度上解释了国会选区竞争程度的不断下降。<sup>①</sup>事实上,不存在选区划分问题的参议院也出现了选举竞争程度下降,以及两极化的问题。另外,即使是在竞争程度相对较高的选区,极化现象也相当严重。这些情况都说明,美国的政治极化有着复杂多重的原因,选区划分只是其中之一。

### (三)国会规则

20世纪70年代以后,美国国会两院内——尤其是众议院——政党集权的加强也是造成政治极化的另一重要因素。在美国历史上,政党影响力和集权程度在国会内部经历了数次沉浮。<sup>②</sup>内战结束之后,两党在国会的集权程度逐渐上升,在19世纪末20世纪初达到高峰。这一时期的众议院的共和党议长托马斯·里德(Thomas Reed),以及约瑟夫·坎农(Joseph Cannon)常被称作众议院里的“沙皇”。议长控制着议事规则和程序,也决定各委员会的组成,委员会主席几乎成了议长的“内阁成员”;同时议长通过党团会议和新建立的党鞭制度执行党纪。这种高度等级化、集权化的状况在20世纪20、30年代逐渐遭到削弱。其中最为显著的变化是委员会的自主地位大大提升,担任委员会主席的唯一标准是资深程度而不再是本党领导人的青睐。在民主党人山姆·雷伯恩(Sam Rayburn)长期担任议长的40、50年代,众议院的这种分权趋势体现得淋漓尽致。与里德和坎农的“沙皇”风格相比,雷伯恩更像一个协调人和说客,更多地利用其个人关系和沟通能力在山头林立的众议院推动法案。<sup>③</sup>

众议院的高度分权状态在20世纪60年代末70年代初开始发生另一场根本性的变革。因为第二次世界大战后美国国会长期由民主党占据多数,因此这轮变革由民主党主导进行。从50年代末开始,越来越多的年轻的自由派民主党议员进入国会,他们对以委员会和委员会主席为核心的国会的割据状态十分不满,因为不少重要委员会主席的位置都由南方极端保守的民主党议员以其资深程度而长期把持。这一时期民主党推动的重要变革措施包括:委员会的席位分配由新成立的以议长为主席的民主党“指导和政策委员会”决定;各委员会主席和拨款委员会分委员会主席由民主党党团会议投票决定,资深程度不再是最重要的标准;议长提名地位举足轻重的规

① 关于“在任者优势”,参见 David Mayhew, *Congress: The Electoral Connection* (New Haven, CT: Yale University Press, 1974); Gary W. Cox, and Jonathan N. Katz, “Why Did the Incumbency Advantage in U. S. House Elections Grow?” *American Journal of Political Science*, Vol. 40, No. 2 (May 1996), pp. 478 ~ 497。关于意识形态接近的选民倾向于在地理上聚居的现象,参见 Bill Bishop, *The Big Sort: Why the Clustering of Like-Minded America Is Tearing Us Apart* (New York, NY: Houghton Mifflin, 2008)。

② 这里着重讨论众议院,但是参议院也经历了类似的集权、分权、再集权的过程。关于参议院的讨论,参见 Frances E. Lee, “Agreeing to Disagree: Agenda Content and Senate Partisanship: 1981–2004,” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 2 (May, 2008), pp. 199 ~ 222。

③ Joseph Cooper, and David W. Brady, “Institutional Context and Leadership Style: The House from Cannon to Rayburn,” *American Political Science Review*, Vol. 75, No. 2 (Jun. 1981), pp. 411 ~ 425。

则委员会的主席和所有的民主党成员,民主党党团会议批准;党鞭制度得以加强;分委员会的地位提高;包括为普通议员服务的国会工作人员大大增加。<sup>①</sup> 总之,这次变革一方面加强了议长等党领导层的权力,另一方面也增强了普通议员在国会立法活动中的参与感和忠诚度,之前曾经各行其是的委员会主席主导下的国会成为过去。

民主党在 70、80 年代主导的国会集权改革在共和党那里得到了延续和强化。1994 的中期选举使得共和党 40 年里第一次成为众议院多数并且同时控制参众两院,而出任议长的纽特·金里奇(Newt Gingrich)更是因为被看作共和党胜选的大功臣,风头一时无两。金里奇在任命委员会主席和成员方面几乎一言九鼎,而委员会和分委员会主席的任期被限制为最长三任六年。在立法方面,金里奇也对共和党领导层施加了巨大影响力。在国会集权和党内团结方面,民主党和共和党互相影响、互相学习。2006 年的中期选举之后,民主党重掌国会两院。<sup>②</sup> 担任众议院多数党领袖的民主党人斯特尼·霍耶(Steny Hoyer)坦承,金里奇领导国会共和党的哲学影响了民主党,并且他和出任议长的南希·佩洛西(Nancy Pelosi)都相信全党应该更加团结一致。<sup>③</sup> 另外,国会两党还逐渐发展出对抗性的、为了反对而反对的心态。比如,金里奇领导下的共和党拒绝批准联邦政府预算,导致克林顿政府被迫关门;佩洛西领导下的民主党也对于小布什政府的在社保等方面的立法极尽各种不配合之能事。总之,国会内部两党的集权改革使得两党议员更加忠诚,各自步调更加一致,从而加深了极化程度,而极化程度的加深又反过来促进了两党更加紧密地团结在领导层的周围。在这种情况下,即使有少数议员想要进行跨党派合作也会忌惮领导层和同僚的侧目而不得不放弃。

#### 四 政治极化的后果与改革前景

美国政治自 20 世纪 70 年代以来的极化现象既有政治经济变迁的大背景,也是制度沿革的后果。政治极化再加上美国分权制衡的制度,就产生了福山所言的“否决政治”。事实上,绝大部分美国学者、媒体和民众都对政治极化的现象诟病不已。政治极化提高了政治竞争的激烈程度,使得政治阵营的双方都不必要地认为,如果对方在政治竞争中取得优势,其后果将是灾难性的。另外,随着政治极化的加深,双方

① Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, 2006, Chapter 3.

② 在参议院中,民主党和共和党分别获得 49 席,但是因为独立参选的乔·利伯曼和伯尼·桑德斯(Bernie Sanders)倾向于民主党,因此事实上民主党在参议院也占据多数。

③ Ronald Brownstein, *The Second Civil War: How Extreme Partisanship Has Paralyzed Washington and Polarized America* (New York: NY: Penguin Press, 2007), p. 341.

政治攻讦的风格和手段也越来越不够文明乃至肮脏。当然,更重要的是,政治极化大大降低了国会的立法效率。<sup>①</sup>多数党通过重大法案的唯一方式似乎是在规则许可的范围内,通过种种手段将自己的意志强加于对方。但是,在更多的时候,是双方无法弥合在预算、税收、社保、移民、环保等问题上的鸿沟而使立法陷入僵局。

政治极化也对正在如火如荼的两党的总统候选人初选产生了间接影响。这次初选最大的特点也许就是特朗普、桑德斯等反主流、反建制派候选人的崛起。背负种种“政治不正确”言论的特朗普,以及并不符合美国政治传统的社会主义者桑德斯之所以能够吸引大批选民,源于选民对主流政治的失望、厌恶和愤怒。<sup>②</sup>导致选民产生这些情绪的原因是多重的,但是其中重要原因之一是政治极化及其导致的激烈党争、立法僵局和肮脏政治等负面现象。不少选民因此认为主流政治人物和“惯常政治”(politics as usual)已经无法甚至无意愿去应对个人和国家所面临的挑战和困境。<sup>③</sup>

政治极化带来的也并非全是负面后果。极化程度的上升意味着两党各自的意识形态和政策纲领越来越清晰、一致和连贯,两者之间的区别也越来越明显。这一方面可以给予选民更明确的不同选择,另一方面也可以促使两党更好地为自己的政策负责。<sup>④</sup>美国政治学会曾在1950年发布了一份著名的报告——《朝向一个更加负责的两党制》。该报告对于当时两党内部意识形态纷杂而相互之间区别又不够明显的现象颇为担忧,并提出了一系列的建议以实现一个更加泾渭分明的两党制。<sup>⑤</sup>当下的政治极化在很大程度上实现了这份报告当初的设想。

政治极化的后果固然有好有坏,但是考虑到美国多重分权制衡的制度特性,过度的政治极化的确会造成“否决政治”的出现。那么政治极化的现象是否能够得以缓解?一方面,造成政治极化程度上升的政治经济大背景很难在短时间内有所改

① Barbara Sinclair, *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*, 2006, Chapter 10; Nolan McCarty, Keith T. Poole, and Howard Rosenthal, *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches*, 2006, Chapter 6; David R. Jones, "Party Polarization and Legislative Gridlock," *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 1 (Mar. 2001), pp. 125 ~ 141; 谢韬:《美国国会两党分化的原因及后果》,载《国际论坛》,2009年第1期,第65~71页。

② 赵梅:《美国的迷惘》(上),载《经济观察报》,2016年4月6号。另外,一个民调数字也能说明这一点:在对政府感到“愤怒”的共和党人里,有64%的人对特朗普持正面看法,而只有36%对杰布·布什持正面看法。参见 Pew Research Center, "Beyond Distrust: How Americans View Their Government," November 23, 2015, p. 14, available at: <http://www.people-press.org/files/2015/11/11-23-2015-Governance-release.pdf>.

③ David C. King, "The Polarization of American Parties and Mistrust of Government," in Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow and David C. King eds., *Why People Don't Trust Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), pp. 155 ~ 178.

④ Geoffrey C. Layman, Thomas M. Carsey, and Juliana Menasce Horowitz, "Party Polarization in American Politics: Characteristics, Causes, and Consequences," *Annual Review of Political Science*, Vol. 9, 2006, pp. 101 ~ 103.

⑤ American Political Science Association, "A Report of the Committee on Political Parties: Toward a More Responsible Two-Party System," September 1950.

变——某些方面甚至也不应当改变,比如说以《投票权利法案》为代表的政治平权运动;另一方面,制度革新应当至少可以在一定程度上缓解政治极化现象,比如采取更加开放的初选制度,把划分选区的权力交给独立的委员会,以及降低国会的集权程度等等。但是,即使是进行一些温和的制度革新,也面临着以下几个方面的挑战:首先,制度不是中性的,制度革新必然会产生新的赢家和输家。在很大程度上,现行制度的得益者和掌权者既是革新的对象,又需要是革新的重要参与者甚至发起者——这个矛盾并不容易解决。因此,加州两次的初选制改革都是通过全民公决而不是州议会来绕开了这个矛盾;其次,没有完美的制度,制度革新也意味着不同目标间的取舍,没有一种制度可以同时最大化所有值得追求的规范性目标。事实上,目前的一些“问题制度”其实是以前改革所追求的结果,比如直接初选制以及十年一次的选区划分等。政治极化本身如果放在20世纪50年代似乎也会是被肯定的现象;再次,制度革新也面临着宪法和法律上的挑战,比如上述提到的加州的“无差别初选”被最高法院判决违宪而不得不放弃。

## 结 语

政治极化是美国政治近几十年来发生的最为重要的变化之一。极化现象固然有一定的积极后果,亦即两党越来越能给选民提供清晰而迥异的政策选项,也使得曾在20世纪60、70年代曾被认为无足轻重的政党在政治生活中重获生命力。但是,正如福山所言,当政治极化加上美国多重的分权制衡体系以及存在于这个体系中的多个“否决型角色”,其结果就是“灾难性”的“否决政治”和政治僵局。美国政治自20世纪70年代以来政治极化程度的不断上升既源于政治经济的变迁,也是制度沿革的后果。本文的讨论表明,在政党初选、选区划分和国会规则方面进行一些制度改革,是有可能缓解政治极化和“否决政治”的。这个路径似乎比福山在其书中所设想的改进美国的分权制衡体系更具可行性。

节大磊:北京大学国际关系学院讲师

(本文责任编辑:魏红霞)