

【民主理论】

反民主的实验室： 联邦制、政治极化与美国民主

倪春纳

【摘要】长期以来,理想主义的联邦制观点认为,权力下放和政治竞争可以鼓励美国各州成为新政策和理念的试验场,各州具有“民主实验室”的独特作用。然而,政治极化伴随着各州政治的全国化,各州政党积极追求本党在全国范围内的共同议程。在联邦制框架下,趋于极化的两党都不愿意遵守民主的游戏规则,否认反对派的合法地位,操纵选举进程,不公正划分选区,尤其是共和党控制的州中发生了大规模限制选民投票权利的浪潮。不仅如此,有组织的利益集团利用资金和资源的高度流动性优势,将政治资源转移到与其结盟的政党所控制的州中,实现了其有别于广大选民利益的特殊利益,严重扭曲了政治回应性。此外,各州层面的“统一政府”削弱了分权制衡的制度性约束,而选民回溯性投票的政治性约束也难以真正发挥作用,使表现不佳或破坏民主规范的政治精英得以规避民主问责。这些都表明,联邦制并没有将美国各州变成鼓励政策创新的“民主实验室”。相反,极化政党与联邦制的结合反而使各州沦为“反民主的实验室”,进一步加剧了美国民主的衰退趋势。

【关键词】政治极化;联邦制;美国民主

【作者简介】倪春纳,南京大学马克思主义学院(江苏 南京 210023)。

【原文出处】《政治学研究》(京),2023.6.175~186

【基金项目】本文为国家社会科学基金青年项目“新时代提升中国特色社会主义民主的国际话语权研究”(22CKS031)的研究成果。

联邦制是一种将宪法权力在各级政府之间进行划分的制度设计,是美国政治制度的重要特征之一。除美国外,德国、加拿大、瑞士等国家也实行联邦制。但是美国是一个极端的案例,权力划分不仅存在于联邦和各州之间,同时也存在于州和地方之间^①。就直接影响美国民众生活的重要法律而言,各州是事实上的“主权国家”或“半主权国家”。各州每年共通过近2万项新法律,平均每个州400项,而美国国会近年来平均每年颁布的新法律不超过150项。各州在选举管理、执法、教育、医疗卫生、环境政策和交通等领域与联邦政府共享权力,拥有相当大的自由裁量权^②。

长期以来,联邦制一直被视为美国社会的一股向善力量。当行政权力滥用、宪法制衡失效时,联邦制可以成为保护民主的有效工具。首先,联邦制有助于反对暴政,保护个体权利。美国的制宪者们将自由与联邦制联系在一起,在制定宪法时,尤为关心的是如何预防权力的过分集中和潜在滥用,他们将联邦制作为结构性保护自由总体设计的核心组成部分。制宪者们认为,联邦层面的分权制衡是反对权力集中的第一道防火墙,而联邦制提供了另外的“双重保障”。“在美国的复合共和国里,人民交出的权力首先分给两种不同的政府,然后把各政府分得的那部分权力再分给几个分立的部门。因此,人民的权

力就有了双重保障。两种政府将互相控制,同时各政府又自己控制自己。”^③美国宪法第十修正案明确规定:“宪法没有授予合众国的权力,也没有禁止各州的权力,都保留给各州或人民行使。”一个受到宪法保护的强大而独立的州可以防止联邦政府获得过多的权力,甚至在紧急情况下,联邦政府不能强迫州和地方立法机构、官僚机构或官员为联邦服务^④。

其次,联邦制有助于保持多元共和国的和谐,在承认分歧和保持多样性的基础上维持国家统一。制宪者们认为,联邦制能够很好地聚合一个幅员辽阔的多样化的国家,是一个庞大而多元的国家能够持续存在和保持繁荣的重要方式。在美国,各州有着非常不同的问题和立场,如缅因州和明尼苏达州不需要像亚利桑那州和内华达州这样的沙漠州对水进行管制。联邦制可以兼顾不同的利益,允许各州根据自己的情况和价值观制定政策,而不必制定“一刀切”的国家政策。在缺乏全国性共识的重要议题上,联邦制也可以让各州自由地作出判断。

最后,联邦制还提供了更多民众参与政府决策的机会,密切了政府与民众之间的联系,使政府更好地了解 and 回应公民的需求。麦迪逊(James Madison Jr.)认为,“人们首要的和最自然的归属将是他们各自的州政府”“通过州政府的照管,人民的家庭和个人利益将会得到规定和考虑。人民将会更清楚而详细地了解州政府的事务”^⑤。总之,联邦制在理论上可以使政府更贴近人民^⑥。

1932年,大法官路易斯·布兰代斯(Louis Brandeis)在联邦最高法院对“新州制冰公司诉利布曼案”的判决中提出了著名的异议:一个勇敢的州,如果它的公民愿意的话,可以作为一个实验室,尝试新的社会和经济实验,而不会给全国其他地区带来风险。从那时起,联邦制下的各州就被称为“民主的实验室”。该命题认为,各州可以效仿彼此成功的政策实验,拒绝失败的政策实验,从而促进政策创新及其扩散。

纵观美国历史,政策创新不断从各州涌现出来,往往在走向全国之前在各州之间扩散,其中包括退休人员的社会保障养老金、环境保护法、工人安全法、参议员直选,等等。与此同时,各州政府依靠与联邦政府的垂直关系来获得急需的拨款,选民也可以选择“用脚投票”迁移到税收较低或服务较好的地区,来自纵向的双重压力推动各州和地方政府进行横向竞争,从而激励了各州不断改善治理。

理论上说,在民主制度下,选民可以通过自由而公正的选举选出自己的代表,民选代表当选之后积极回应广大选民的利益诉求,如果未能满足广大选民的期望,选民可以通过回溯性投票进行问责。但是,政治极化和联邦制的结合对美国民主的选举、回应和问责等方面均产生了消极影响。政治极化不断加剧党派之间的冲突,两党之间相互厌恶甚至是仇恨,彼此视为敌人而非合法的竞争对手。普通选民和政治精英都将党派利益置于民主原则之上,政策制定主要出于反对对方立场的考虑,试图努力推翻而非学习对方的成功政策。有学者指出,民主的各种保障性措施,无论是结构性的、司法的、政治的还是选举的,都需要利益的融合^⑦。然而,政治极化破坏了这种融合的可能性,取而代之的是激烈的党派对抗,使美国社会日益陷入分裂。有学者指出,近年来,美国各州探索了种种新方式限制选举权、不公正划分选区、利用竞选资金管制漏洞。联邦制还导致了更加严重的极化、不平等和民主衰退,使政治体系中处于优势地位的精英从中获益,同时损害了政治上和经济上弱势群体的利益。与那些提倡理想化联邦制的人的预期相反,各州更多的是“反民主的实验室”^⑧。

一、党派竞争与各州的选举操纵

美国选举制度的特点是选举权力高度分散,选举的管理权力被下放到州一级甚至是更低层级的政府,各州独立负责计票与核查选票。目前两党对民

主的基本规则,包括对谁应该投票以及选民如何代表的共识已经严重削弱,都试图操纵民主规则以获取政治利益,选举结果越来越不能体现多数选民的意志,更多的是政客成功操纵选举向己方倾斜的结果。

一方面,许多共和党控制的州立法机构通过大量立法对选民投票权利进行严格限制。过去维系美国民主制度的重要法律支柱不断遭到侵蚀。1965年《投票权法案》对选举权的重大修改获得了两党的支持,试图确保有资格投票的美国公民能够享有平等的投票权。共和党参议院少数党领袖埃弗雷特·德克森(Everett Dirksen)共同发起了该法案,而反对者主要是来自南方的民主党议员。此后,该法案经过两党多数派的不断授权和扩展,成为美国有史以来最有效的民权法律,如允许采用选举日登记、提前投票和无理由缺席投票,等等。然而,进入21世纪尤其是奥巴马当选总统之后,该法案引起了强烈反弹,各州开始制定各种形式的选民限制,不断增加选民的投票成本,包括限制提前投票、收紧登记要求、严格选民身份识别规则以及加大曾经犯有重罪者参加选举的障碍等。2013年,最高法院在“谢尔比县诉霍尔德案”中推翻了《投票权法案》中的“预检条款”,即有投票歧视历史的州在修改投票规则之前必须获得联邦批准。此后,许多州先后出台了一系列限制投票权利的法律。2021年尤其值得注意,有19个州通过了至少33项增加投票难度的新法律^⑨。由于这些限制投票的法律主要影响民主党的选民基础,因而多数共和党人支持使选民登记和投票更加困难的法律和程序,而多数民主党人则持相反态度。一般来说,限制投票权主要发生在共和党控制的州。然而,在投票权问题上,党派之争与种族问题交织在一起,在非裔人口较多或2008年总统选举中少数族裔投票率大幅上升的州,州立法机构更有可能制定限制投票的法律。这些新的投票限制对选民投票率具有明显的

抑制作用。严格限制投票的法律如带有照片的身份证明使总统选举年的选民登记率降低了7.6个百分点。在行政能力薄弱的市镇实施选民登记要求又可以使全国选举的投票率降低2个百分点^⑩。

在美国,要求特定的身份证明才能进行投票的影响存在显著的群体差异。25%的非裔选民没有政府签发的带有照片的身份证明,而白人选民的该比例仅有8%^⑪。2016年至2018年间,共和党控制的各州还以清理选民名单为由直接剥夺了超过1700万选民的投票资格,选民清洗比例达到10%^⑫。此外,各州系统性剥夺曾经犯有重罪者的公民权利也加剧了美国司法体系的种族差异,导致每13个非裔美国人中即有1人无法参加投票。目前美国有48个州的法律禁止曾经犯有重罪的人投票,约有460万美国人受到影响^⑬。佛罗里达州长期剥夺有重罪前科的选民进行投票的权利。2018年11月,65%的州选民支持该州4号修正案,赋予140万有重罪前科的佛罗里达选民投票权,约占该州成年选民的10%和非裔成年选民的22%。然而,共和党控制的州议会随即通过法案要求曾经犯有重罪者必须满足付清所有罚款和审判费用等条件之后才能行使投票权,结果很多人因不清楚需要缴纳的金额及如何进行支付而无法投票^⑭。在北达科他州,严格的身份证法要求身份证明带有居住街道地址,这不成比例地影响了美国土著居民,因为许多土著居民居住在没有官方街道地址的保留地。在得克萨斯州,允许选民使用持枪许可证进行投票,但不允许使用州政府颁发的学生身份证,这对该州的白人选民有利,但是对有色族裔以及青年学生行使投票权造成了额外负担^⑮。从历史上看,在2006年之前,没有一个州规定公民必须提供带照片的身份证明才能进行投票。而过去10年间,美国出现了一股自吉姆·克劳(Jim Crow)的黑暗时代以来最大规模的限制公民权利的浪潮。有学者批评,在美国,选民压制经历了从临时的、分散的、暴力的

向集中的、合法的和非暴力的方式转变^⑥。

另一方面,两党都寻求操纵选区划分以获得不正当的竞选优势。在美国,主要通过“简单多数当选”的单一选区来选举国会众议员和州议员,每隔10年根据人口普查结果重新划分选区以反映各州的人口变化,这对两党在国会众议院和州议会的代表权至关重要。各州在制定选举政策方面拥有广泛的自主权。正如各州通过选举法律重组全国选民一样,各州也可以通过划分选区来重组国会。党派划分选区是指有意操纵选区地理边界以保证更多的本党候选人能够成功当选,往往是通过将支持对方党派的选民分散到多个选区中(即稀释策略)或者集中到少数选区中(即打包策略)。两党都试图操纵选区划分,但近年来共和党在协调各州立法机构重新划分选区方面引起了更多的关注。2010年,共和党州领导委员会启动了REDMAP(重新划分多数党项目的简称)运动,尤其是控制威斯康星州和北卡罗来纳州等摇摆州。共和党最终获得了对多数州立法机构的控制权,然后通过扭曲选区使自己获得了不正当的选举优势。在2012年国会的众议院选举中,民主党候选人在全国范围内获得的选票比共和党候选人多出约150万张,但是共和党却多赢得了33个席位,最终使共和党人拥有对国会众议院的控制权。与此同时,在各州议会的选举中,通过操纵选区划分使共和党候选人在赢得与民主党候选人相似得票率的情况下,却能获得比后者多出9%的议席数量^⑦。2012年,共和党在威斯康星州的虚假多数地位得到巩固,民主党在州议会赢得了53%的选票,但仅获得了39%的州议会席位。20世纪70年代,北卡罗来纳州还在进行种族歧视的扫盲测试,但自20世纪90年代末开始,北卡罗来纳州已经成为扩大投票权的领跑者,不仅增加了提前投票的机会,还实施了便于选民登记的各项政策。在此期间,选民投票率增加了10个百分点以上。然而,从2011年开始,共和党控制下的北

卡罗来纳州议会对其选举法和程序进行了一系列修改。2018年,共和党在北卡罗来纳州的两党投票中赢得了约49.3%的选票,却获得了该州在国会中77%的席位(13个席位中的10个)。2012年共和党人当选州长后,共和党控制的“统一政府”颁布了严格的选民身份法,并在非裔选民较集中的地区削减了提前投票的机会^⑧。

2019年,在“鲁乔诉共同事业案”的判决中,联邦最高法院拒绝审理涉及不公正划分选区的案件,刺激了各州在2021-2022年重新划分选区中变本加厉。比较而言,共和党对选区重划过程的控制远远超过民主党,加上民主党选民在城市的高度集中,使得共和党在国会和州立法机构的席位转换中基本上保持了优势。共和党控制着24个州的州议会和21个州的国会选区的重新划分,而民主党仅控制10个州的州议会和8个州的国会选区划分^⑨。在重新划分选区的过程中,两党竞相划分出越来越极端的有利于本党利益的选区地图,如在共和党控制的州中,竞争性选区的数量急剧下降。在得克萨斯州,原先约40%的国会选区具有竞争性,但是未来十年新划分的选区中,仅有约10%的选区具有竞争性^⑩。由于绝大多数州和国会众议院选区变成由一党控制的“安全选区”,这些州和选区的当选代表几乎没有动力去吸引反对党的选民,从而进一步加剧了政治极化。立法机构中选票和席位之间的关系是民主治理的核心。当某个政党因选区划分而处于不利地位时,该党的候选人就不太可能参加选举,而选择参选的候选人更有可能素质不高,捐献者不太愿意捐款,普通选民也不太愿意参与投票。这些结果表明,不公正划分选区对民主进程的健康产生了长期影响,而不仅仅是使某个政党在立法机构中失去席位或获得席位的问题^⑪。

二、利益集团与政治回应性的扭曲

对代议制政府的最终考验是公民偏好与政府政

策产出之间的一致性。支持联邦制的一个主要论点是,它可以更准确地代表地理上不同选区的政策偏好²⁸,回应不同的利益诉求。但是,美国的联邦制为有组织的利益集团提供了显著优势。有组织的利益集团利用资金和资源高度流动性的优势,将政治资源转移到与其结盟的政党所控制的州中,更好地实现了有别于广大选民利益的特殊利益,从而严重扭曲了政治回应性。联邦制使在中央层面失去权力的政党仍有机会获得各州的控制权。即使在联邦机构权力归属发生变化的情况下,“红州”和“蓝州”的版图依然能够保持相对稳定。在2020年选举中,民主党同时赢得了总统大选和成为国会参众两院的多数党,但是各州的选举结果依然延续了此前的党派格局。在全国范围内,各州只有新罕布什尔州议会的多数党发生了变化。各州政治生态的相对稳定也为有组织的利益集团谋求长期利益创造了条件。

在历史上,美国的联邦制鼓励一种分散和流动的利益集团结构,利益集团与政党的全国性党组织的联系也不紧密。但是,日益严重的两极分化导致了利益集团活动的扩散和全国化,强大的利益集团越来越倾向于与政党结盟,试图建立持久的政治联盟来实现其政策目标。联邦制为资金充足、流动性的政策需求者而非分散的、固定的本州选民提供了政治优势,使利益集团可以将资源投到利益最大化的州中。在美国,富裕群体日益扩大的政治影响力与经济不平等的加剧之间存在密切联系,其组织网络不断增加对各州的政治投资,扩大对州议程的设置和宣传,通过游说、竞选捐款、提供示范立法和重要信息等形式,将政治资源转移到结盟政党控制的州,以获得重大的政策收益。

有学者指出,选举考虑将推动各州官员寻求政策创新以增加连任机会,他们依靠本党选民和本州强大的利益集团来确定政策²⁹。许多州中最重要的

政策创新都是由所谓的“强烈的政策需求者”发起的,包括特殊利益集团、社会活动家、政策企业家、议题倡导联盟、选民动员组织和政治捐献财团,等等。这些主体在两个竞争性政党联盟这一更广泛的政治生态系统中进行高度协调。支持共和党的保守派网络包括美国立法交流委员会、各州政策网络、繁荣美国人协会、全国步枪协会、传统基金会等机构。支持民主党的自由主义进步团体网络包括各州创新交流中心、开放社会网络、塞拉俱乐部等机构。这些网络将各州议员与强烈的政策需求者以及志同道合的政府官员联系起来。它们向政府官员通报重要的社会问题;在定制研究的支持下提出解决方案;提供适合当地情况的示范立法文本和讨论要点;创造有利于政策试验的选举激励和社会联系;以及利用联邦政府的权力激发各州进行政策创新,等等。

支持共和党的“美国立法交流委员会”由右倾的州议员、私人公司、保守派智库和慈善机构组成,约有州议员2000名,是保守派政策形成的“一站式商店”。它在结盟的州进行示范立法后加以推广,并为支持其提案的州议员提供专业化服务。美国立法交流委员会发起的一些法案对各州政策产生了巨大影响。如近年来,部分州通过了美国立法交流委员会制定的提案,其中包括削减医疗补助和失业保险等社会项目、降低对富人和企业的税收、限制工会集体谈判的能力、减少堕胎机会以及扩大枪支拥有者的权利,等等。美国立法交流委员会的一个新兴的竞争对手是支持民主党的“各州创新交流中心”,后者是一个“全国性的资源和战略中心,与州立法机构合作,通过变革性的公共政策改善人们的生活”。该机构与友好的州议员、倡导团体、智库和活动家密切合作,为议员提供成功立法所需的工具和信息,如“提供政策支持、沟通产品、研究、培训、会议、技术援助和战略建议”。2018年,各州创新交流中心向马萨诸塞州议员提供了政策材料、新闻策略和社交媒体支

持,以帮助推动一项将对寻求堕胎的女性提供保护纳入法律的法案,并将这些议员与其他州制定类似法案的议员联系起来,以便从中吸取成功经验和失败教训^⑧。

右翼利益集团组织是推动共和党在各州崛起的主要力量。自20世纪70年代以来,保守派活动家、富有的捐献者和大企业构建了一个由相互重叠和具有强大影响力的游说团体组成的右翼组织网络“三驾马车”(即美国立法交流委员会、各州政策网络和繁荣美国人协会)。右翼利益集团组织通过集体行动,不仅将政策视为实现重要目标的手段,而且更侧重于重塑政治权力格局来谋取更多的政治利益。除此之外,右翼利益集团组织还为企业和活动家参与政治进程提供了重要机会,推进缺乏广大选民支持的向上再分配政策议程,结果使公共政策更可能代表高收入群体和商业团体的偏好而非穷人或中产阶级的利益。削减工会权利和阻止扩大医疗补助是“三驾马车”推动的最重要的两项立法。理论上,公民有权知晓他们选举的议员如何起草法案,以及该法案代表哪些人的利益。但是,议员可能会从活动家、捐献者和与美国立法交流委员会有关联的企业那里获得立法的想法和支持,而不需要公开这种联系^⑨。

与特殊利益集团在各州追求利益最大化相比,普通选民的权利仅限于在其州内投票选举州长和在州议会选区投票选举州议员。同时,基于成员资格而又分散的地方性组织,其结构和宗旨植根和服务于特定社区,主要致力于动员选民参加投票或社会运动,不能轻易跨越州或各级政府,无法将政治资源转移到最佳场所。此外,特殊利益集团还可以发出明确的“退出威胁”向州政府施加压力,除非获得政策让步,否则将从某个区域撤出投资和商业活动,这为那些控制金融资本的利益集团提供了重要话语权。商业利益与联邦制有着复杂的关系,随着共和

党成功地控制了越来越多的州立法和行政部门,保守派团体在各州决策中也得以发挥越来越大的影响力。比较而言,地方性组织则无法发出有效的“退出威胁”,因为它们不能为州和地方经济注入政治精英所热切渴望的资本^⑩。

近年来,美国联邦政府经常陷入政治僵局,而各州在教育、医疗保健和环境等关键政策领域的立法活动异常活跃,各州每年共颁布2万项左右的立法。除了对“民主实验室”的乐观之外,更有可能的是特殊利益集团能够更好地推动各州的立法活动。目前利益集团影响州议员的合法努力达到了美国历史上的最高水平。1975年,每个州利益集团的平均数量为195个。2017年时,该数量约为1000个。2017年,州级游说者花费了超过120亿美元来影响各州的立法活动,几乎是同年度游说团体试图影响美国国会所花费的34亿美元的四倍^⑪。许多州的游说和利益冲突规则十分薄弱,竞选捐献的规则很少,甚至有的州允许州议员促进符合其自身财务利益的立法。这些为利益集团在立法过程中发挥更大影响力提供了各种便利。与此同时,公民参与州和地方政治的程度很低,美国选民投票率在总统大选年约为60%,在非总统大选年仅有40%。较高水平的“公民冷漠”客观上也导致有组织的利益集团更容易绑架各州立法机构,结果使各州的立法产出对利益集团而非普通选民的高度的回应性。相对于富人和利益集团,特别是最富有的美国人和商业团体,大多数选民对政策的影响力十分有限^⑫。有学者指出,美国50个州政府在结构上与联邦政府相似,但是在这种熟悉的表象下存在着一些令人不快的现实,这些现实可能破坏各州政府的质量,最重要的是削弱了政府行为与公民利益和愿望之间本应存在的联系。美国各州又可以被形容为“脱节的民主国家”,它们的机构形式上民主,但是却与应该服务的公民之间缺乏牢固的联系^⑬。

三、党派联邦主义与民主问责的困境

民主作为一种治理制度,要求统治者对公民在公共领域的行为负责^⑤。然而,在政治极化背景下,联邦制提供的理论优势往往被多层次治理的复杂现实所扼杀。联邦制下政治权力的分散与重叠,导致各州分权制衡的制度性约束遭到削弱,选民回溯性投票的政治性约束也难免形同虚设,而各州表现不佳或破坏民主规范的政治精英则可以利用联邦制来规避民主问责。

一方面,与联邦层面“分裂政府”和权力更替频繁成为常态不同,美国各州越来越趋向于“统一政府”。2022年中期选举之后,39个州的议会两院的多数党和州长的党派身份均为同一政党,超过了1992年以来的任何时期,其中共和党与民主党分别控制了22个州和17个州^⑥。从回应性的角度来看,各州的“统一政府”更容易推进政策议程,进行政策创新实验,如共和党控制的州出台了限制堕胎、福利和公共工会等法案,而民主党控制的州则通过了促进绿色能源、提高最低工资和刑事司法改革等法案。但是从问责的角度来看,“统一政府”可能会降低州立法机构的独立性,削弱其对行政部门的制衡能力。“统一政府”下的州立法机构倾向授予同党派的州长更多的权力。而“分裂政府”下的州立法机构(尤其是在共和党控制的州中)则往往会采取不惜破坏民主规范的方式限制对方党派州长的权力,极力阻止其实施政策,甚至试图提前将他们罢免或干扰权力的有序过渡^⑦。更为赤裸裸的案例是,为了应对州长和州总检察长的选举失败,共和党控制的州立法机构通过立法将这些职务的许多重要权力和资源转移到共和党控制的州立法机构^⑧。2016年,民主党人罗伊·库珀(Roy Cooper)在北卡罗来纳州州长选举中获胜仅48小时后,共和党控制的州立法机构迅速召开特别会议进行立法,对该州的行政权力进行全面改革,其中包括限制库珀任命内阁成员的能力,将行政

部门的规模削减275%,重组了州工业委员会和选举委员会,等等。即将离任的共和党州长帕特·麦克罗里(Pat McCrory)很快签署了该法案。北卡罗来纳州最高法院认为,州议会的新法律剥夺了州长对州机构的充分控制,违反了权力分立和州宪法的照顾条款,最终驳回了该法案^⑨。共和党控制下的威斯康星州、密歇根州等州立法机构也都作出了类似的立法,这些行动在形式上完全合法但又明显违反了民主政治的行为规范。

另一方面,理论上,竞争性选举在决策者和公民之间建立了一种正式的问责关系,选民可以通过回溯性投票惩罚侵犯民主规范或治理不善的现任者。但是,权力下放使民众很难知晓哪个层级的政府应该负责解决当前迫切的政治和经济问题。权力重叠也使人们很难知道哪些政客应该受到奖励或惩罚。同时多数州实行的是权力分散的多元行政模式,州长与总检察长、州财政部长等其他行政官员分享权力。于是,联邦制成为治理不善的政客推卸责任的借口。在新冠疫情暴发初期,联邦制的支持者在联邦政府无所作为的情况下转而拥护州政府的领导。应对新冠疫情的大部分措施都是由州长、市长和县卫生官员采取的。其中,在2020年初,纽约州州长安德鲁·科莫(Andrew Cuomo)似乎成为美国的救星,其支持率一度飙升至77%。但是,纽约州是美国同时也是全球疫情的重灾区,尤其是非裔和拉丁裔社区遭到了沉重打击,纽约州非裔的死亡率几乎是全国非裔平均死亡率的3倍。导致这种状况的直接原因是科莫的治理不善,他迟迟不愿下达封锁令,甚至削减了公共卫生支出。但是抗疫不力并没有影响科莫的支持率,部分原因是科莫可以很容易地将责任推卸给联邦政府。同时,纽约州的防疫还面临其他州的消极影响,如共和党控制的佛罗里达州拒绝实施各种预防性措施,来自该州成群结队的春季狂欢者加剧了纽约州的疫情传播^⑩。在这个背景下,联邦政

府和各州政府对疫情防控的权力具有很大的弹性,责任的可辨识度并不清晰。民主问责客观上需要选民能够明确民选官员的政治决策和社会结果之间的联系。然而,随着有线新闻、谈话广播、互联网新闻和社交媒体的兴起,创造了一个更加全国化的媒体平台,选民关注的焦点从各州向全国层面转移。加上各州报道政治新闻的全职记者数量的锐减,结果导致大多数美国人能够接触的州和地方新闻报道越来越少,使选民对政策的追踪也变得更加困难。

不仅信息不足影响选民的合理选择,而且身份认同也是影响选民合理选择的重要因素^⑧。在极化背景下,党派身份成为选民最重要的政治身份,是选民进行政治判断的主要依据,如选民在各州的投票选择往往是基于候选人的党派身份而非政策立场。党派利益胜过民主价值,因此两党选民都不愿追究本党政治精英的行为失范或表现不佳。有学者指出,美国选民中存在着很大程度的“民主伪善”现象,即当他们自己的政党执政时,他们会支持本党政治精英破坏民主规范的政策,这种影响又被强烈的党派偏见及其感知的来自反对党的威胁所放大^⑨。另一项跨越48个州的调查研究发现,随着一些选民越来越多地反对一项政策,他们更有可能指责由对方政党领导的任何一级政府,这种选择性归因倾向在那些具有强烈党派偏见的选民群体中表现得尤为明显^⑩。

总之,各州通过联邦制的体制框架引导党派冲突形成了所谓“党派联邦主义”^⑪。政党内部日益增强的凝聚力、政党之间愈加严重的极化以及各级政府共同承担的政策责任相结合,触发了政府间的紧张局势^⑫。各州已经成为党派权力斗争的重要舞台。党派联邦主义导致了权力分散和责任模糊,选民客观上很难追究表现不佳的选举官员,同时党派偏见又进一步扭曲了选民的评价,使他们主观上也不愿意惩罚本党精英违反民主规范的行为,反而尽

可能地将责任归咎于对方党派。

此外,各州还在构建公共领域和私人领域方面发挥着建设性作用。在威廉·勒克斯登堡(William Leuchtenburg)称之为“第二权利法案”的20世纪60年代的司法变革之前,各州经常滥用治安权限制个体权利。最为臭名昭著的是,在联邦最高法院的支持下,各州对数万名“不受欢迎”的人进行绝育,其中包括有色人种、移民、未婚母亲、穷人、残疾人和精神病患者。与此同时,各州政府对教育政策的选择反过来塑造了公民的参与行为和对政府的看法,而公民参与国家医疗补助计划的经历对他们的政治倾向也有相当大的影响。与未减少福利的州相比,福利减少最多的州的医疗补助受益人进行投票、登记或政治参与的可能性降低了4-9个百分点^⑬。

四、结语

美国建国初期,制宪者们旨在完成两项看似截然相反的任务:既要建立一个可以抵御外国侵略和国内叛乱的充满活力的强大政府,同时又要防止出现为狭隘利益而不是广泛公共利益服务的专制权力。麦迪逊认为,公民自由在整个国家要比在单个州中安全得多,狭隘的特殊利益更容易支配某个州的立法机构,但是,在联邦的范围和适当结构内,任何一个派系都难以占据多数优势以压迫他人。“党派领袖的势力,可能在他们各自的州里燃起烽火,但是不能使它蔓延到其他各州”^⑭。托克维尔也认为,美国的联邦制使美国把一个大共和国的强大性与一个小共和国的安全性结合起来^⑮。联邦制反映了美国建国初期的政治现实。最初的13个州中的每个州都拥有自己的军事力量和完善的政府机构,各州不希望自己的权力和自治被新的国家政权淹没。此外,各州拥有各自独特的利益,南方各州希望保护其种植园经济和奴隶制,新泽西州和特拉华州等较小的州则担心其商业利益在一个较大的国家内得不到充分的保护。人口众多的州和人口稀少的州以及自由

的州和蓄奴的州在利益的基础上达成制度上的妥协。这一背景使制宪者们接受州政府继续作为重要的政治实体而存在。

西方政治思想史有一个悠久的传统,认为联邦制和其他非中央集权的权力划分与民主相协调,甚至可以起到加强民主的作用。从理论上讲,联邦制的多级政府比单一制提供了相对较多的发言权、参与机会甚至是“退出机会”,有利于促进“民主实验室”的政策创新实验,对自由和法治提供更强有力的保障,以及具有容纳多样性和少数群体的内在能力,等等。长期以来,美国的联邦制也一直在朝着多数主义民主、更大包容性以及更多平等的方向发展,如参议员的直接选举、候选人提名的直接初选、对少数群体权利保护的加强以及选举权的扩大。然而,美国的联邦制在适应多元社会复杂性的同时也带有鲜明的反民主特征,如否认国家的多数是人民主权的有效表达;实行两院制的复合多数主义,代表选民的众议院权力受到代表各州的参议院的制约;选举人团制度这一奇特的选举算法可能会导致选举结果被严重扭曲;各州不论人口多少在参议院都具有平等的代表权;任何一级政府的多数决定都可以被法院宣布无效;以及各州是美国宪法结构变革的重要否决点,等等。更为重要的是,在极化加剧的背景下,联邦制成为党派为了获得政治优势而进行战略性操纵的主要平台,使美国的联邦制带有深刻的党派特征。

尽管联邦制与美国民主之间存在着巨大张力和冲突的可能性,但是,联邦制本身并不会自动促进民主或者削弱民主,而政党成为维系两者运行不可或缺的重要纽带。有学者指出,美国的民主化和去民主化在很大程度上都是政党自我巩固政治权力的结果^④。美国的政党在传统上是高度分散的组织,权力和影响力集中在州和地方层面。相比之下,政党的全国性组织软弱而松散,对各州政党的政治立场没

有否决权,其主要任务也仅限于每四年召开一次会议提名总统候选人。在历史上,联邦层面也曾出现政治极化,但是相对独立的、基于地方权力的各州和地方政党仍可以代表各种竞争性的利益,从而超越了党派之间的分歧。换言之,政党内部的异质性与政党之间的差异性同样显著。20世纪70年代以来,随着竞选资金和候选人提名程序等方面的制度变革,各州和地方政党组织逐渐衰落。相比之下,以前弱小的全国性政党组织却变得强大。它们能够筹集巨额资金,扩大工作人员,积极招募、培训和资助竞选联邦和各州职位的候选人,能够通过分配或扣留资金、政党建设援助和其他资助影响各州和地方政党组织的运作。结果国家和州政党组织之间的权力格局发生了逆转。与此同时,党派媒体也推动普通选民变得更加极化。几十年前,美国全国性的新闻类电视节目或广播来源较少,全国选民能够接受的信息来源相对单一。但是,随着有线新闻、谈话广播、互联网新闻和社交媒体的兴起,可供选择的新闻渠道开始激增。为了吸引观众,党派媒体不断煽动对政治对手的负面看法,夸大所涉及的政治利害关系,并剥夺其他信息来源的合法性。长期接触党派媒体的选民发生了“情感极化”,即普通党派成员越来越不喜欢和不信任对方党派,甚至将对方视为重大威胁而非合法的竞争对手。在政党权力和媒体环境都日益趋于全国化的背景下,美国的政治结构逐渐转向全国化而非去中心化。各州政党更紧密地融入了全国性的政党组织网络,都试图推行其党派的全国性政策议程,成为“红蓝之争”的生力军,因而也很难再发挥抵消极化的作用。

理论上讲,各州在制度设计上旨在阻止权力的过分集中,保护公民权利免受来自联邦的压迫,但是在现实中,各州自身反而成为剥夺公民权利、破坏民主规则的桥头堡;联邦制有助于保持复合共和国的和谐与多样性,更好地回应公民的需求和愿望,但是

在现实中,各州深陷“红蓝之争”和情感极化,更加偏向回应有组织的利益集团而非普通选民的利益,严重扭曲了政治回应性;联邦制下政治权力的分散与重叠,使政府更加贴近人民,但是在现实中,党派联邦主义导致各州分权制衡的制度性约束遭到削弱,选民回溯性投票的政治性约束也难以真正发挥作用,使表现不佳或破坏民主规范的政治精英得以规避民主问责。在党派极化对立的背景下,各州甚至拒绝与党派目标不符的联邦拨款,发起法律挑战以阻止对方党派的联邦政策行动,以及宣布联邦法律在本州无效。总之,权力下放和政治竞争并没有将各州变成鼓励政策创新的试验场。相反,极化政党利用联邦制追求党派利益,使各州反而沦为“反民主的实验室”,进一步加剧了美国民主的衰退趋势。

新冠疫情在美国暴发后,如何应对疫情是一个极其复杂和不确定的政策问题,这再次对“民主实验室”命题进行了检验。联邦政府将大部分决定权交给了各州。由两党共同治理的州修改了选举法,鼓励缺席投票来减缓疫情传播。很多学者认为,这证实了联邦制下的各州作为“民主实验室”的独特作用:权力下放和政治竞争将鼓励各州成为新政策和理念的试验场。各州可以从彼此的政策成功中相互学习,经过检验的好的政策和理念不断扩散。与此同时,有强有力的证据表明,各州州长颁布就地隔离令的决定大大减少了病毒的传播。但是,州长们做出隔离决定的时机与该州疫情的严重性没有直接联系,而是与党派阵营直接相关。共和党人担任州长的20个州中有14个州在2020年3月没有发布封锁令,而民主党人担任州长的15个州中有13个发布了封锁令^①。这表明“民主实验室”命题的局限性:相同的政策试验和政策扩散仅发生在相同党派控制的州中,各州更有可能拒绝而非学习那些与其意识形态和党派身份不一致的成功政策^②。

联邦制不仅使美国无法有效应对各种治理危机,更重要的是,已经成为当前美国民主衰退的重要根源。有学者指出,制宪者们认为,通过分离和分散治理职能,联邦制在很大程度上限制了出现专制权力的可能性,似乎成为民主制度的重要保护阀,因为他们很难设想如果2020年选举由联邦政府直接管理的后果^③。但是,联邦制并不必然总是民主的朋友。美国联邦制的某些特性可能会产生特殊的问题,尤其是反民主力量可以轻易地控制许多州,使民主遭到严重侵蚀。近年来,各州反民主的行为已经席卷美国,如州立法机构剥夺对方党派州长的权力,极端的党派不公正者扭曲了代表机构,州政府官员取消了民意普遍支持的举措,等等^④。选举操纵导致美国选举诉讼案件的数量不断飙升。与2000年相比,2020年的选举诉讼数量增加了两倍之多,其中2020年比2016年增长了26%^⑤。不仅如此,美国民主的最大威胁来自宪法的联邦结构和虚假的选举舞弊指控,这些指控可能导致各州或国会层面的选举结果发生逆转。国会山暴乱事件揭示了这种危险的现实可能性。到目前为止,仍有数千万选民相信特朗普赢得了选举,这一观点也得到许多共和党州议员的响应。如在亚利桑那州,6名共和党参议员和121名共和党众议员公开投票反对接受选举结果。与此同时,最近各州的立法使得州立法机构能够更容易推翻该州的选举结果,从而导致发生民主衰退的风险越来越高^⑥。比较政治学的研究表明,当前全球民主衰退的模式主要是通过法律阴谋和选举扭曲而发生的,这一发现又使很多学者尤其担忧美国民主的前景^⑦。

注释:

① Heather K. Gerken, "Foreword: Federalism All the Way Down", *Harvard Law Review*, Vol.124, No.1, 2010.

② Jennifer Bachner, Benjamin Ginsberg, *America's State*

Governments, London and New York: Routledge, 2020, pp.1-2.

③⑤汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第265-266页,第340-341页,商务印书馆,2009年版。

④David Landau, Hannah J. Wiseman, Samuel R. Wiseman, "Federalism for The Worst Case", Iowa Law Review, Vol.105, No.3, 2020.

⑥戴维·马格莱比、保罗·莱特:《民治政府:美国政府与政治》,第28页,中国人民大学出版社,2014年版。

⑦Jenna Bednar, "Polarization, Diversity, and Democratic Robustness", Proceedings of The National Academy of Science of the United States of America, Vol.118, No.50, 2021.

⑧Jacob M. Grumbach, Jamila Michener, "American Federalism, Political Inequality, and Democratic Erosion", The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol.699, No.1, 2022.

⑨Scot Schraufnagel, Michael J. Pomante, Quan Li, "Cost of Voting in the American States: 2022", Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol.21, No.3, 2022.

⑩Barry Burden, Jacob Neiheisel, "Election Administration and the Pure Effect of Voter Registration on Turnout", Political Research Quarterly, Vol.66, No.1, 2013.

⑪Phoebe Henninger, Marc Meredith, Michael Morse, "Who Votes Without Identification?", Journal of Empirical Legal Studies, Vol.18, No.2, 2021.

⑫Kevin Morris, "Voter Purge Rates Remain High, Analysis Finds", August 21, 2019, <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/voter-purge-rates-remain-high-analysis-finds>, 2023年11月25日。

⑬Christopher Uggen, Ryan Larson, Sarah Shannon and Robert Stewart, "Locked Out 2022: Estimates of People Denied Voting Rights", October 25, 2022, <https://www.sentencingproject.org/reports/locked-out-2022-estimates-of-people-denied-voting-rights/>, 2023年11月25日。

⑭Jacob M. Grumbach, Laboratories against Democracy: How National Parties Transformed State Politics, Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2022, p.196.

⑮John Kuk, Zoltan Hajnal, Nazita Lajevardi, "A Disproport-

ionate Burden: Strict Voter Identification Laws and Minority Turnout", Politics Groups and Identities, Vol.10, No.1, 2022.

⑯Brad Epperly, Christopher Witko, Ryan Strickler, Paul White, "Rule by Violence, Rule by Law: Lynching, Jim Crow, and the Continuing Evolution of Voter Suppression in the U.S.", Perspectives on Politics, Vol.18, No.3, 2020.

⑰Alex Keena, Gerrymandering the States, Cambridge: Cambridge University Press, 2021, p.11.

⑱Jacob M. Grumbach, Laboratories against Democracy: How National Parties Transformed State Politics, Princeton & Oxford: Princeton University Press, 2022, pp.171-172.

⑲Christopher Warshaw, Eric McGhee, Michal Migurski, "Districts for a New Decade- Partisan Outcomes and Racial Representation in the 2021-22 Redistricting Cycle", Publius: The Journal of Federalism, Vol.52, No.3, 2022.

⑳Robert Mickey, "Challenges to Subnational Democracy in the United States, Past and Present", ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol.699, No.1, 2022.

㉑Nicholas O. Stephanopoulos, Christopher Warshaw, "The Impact of Partisan Gerrymandering on Political Parties", Legislative Studies Quarterly, Vol.45, No.4, 2020.

㉒Charles W. Tyler, Heather K. Gerken, "The Myth of the Laboratories of Democracy", Columbia Law Review, Vol.122, No.8, 2022.

㉓Andrew Karch, Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American States, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007, pp.193-204.

㉔Charles W. Tyler, Heather K. Gerken, "The Myth of the Laboratories of Democracy", Columbia Law Review, Vol.122, No.8, 2022.

㉕Alex Hertel-Fernandez, State Capture: How Conservative Activists, Big Businesses, and Wealthy Donors Reshaped the American States and the Nation, New York: Oxford University Press, 2019, pp.253-257.

㉖Jacob M. Grumbach, Jamila Michener, "American Federalism, Political Inequality, and Democratic Erosion", The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science,

Vol.699, No.1, 2022.

⑳ Jennifer Bachner, Benjamin Ginsberg, America's State Governments, pp.84-89, pp.2-3.

㉑ Jacob S. Hacker, Alexander Hertel-Fernandez, Paul Pierson and Kathleen Thelen, "The American Political Economy: Markets, Power, and the Meta Politics of US Economic Governance", Annual Review of Political Science, Vol.25, 2022.

㉒ Philippe C. Schmitter, Terry Lynn Karl, "What Democracy Is and Is Not", Journal of Democracy, Vol.2, No.3, 1991.

㉓ Rebecca Bromley-Trujillo, Paul Nolette, "The State of American Federalism 2022-2023: Escalating Culture Wars in the States", Publius: The Journal of Federalism, Vol.53, No.3, 2023.

㉔ Roberto Stefan Foa, Yascha Mounk, "America after Trump: From 'Clean' to 'Dirty' Democracy?", Policy Studies, Vol.42, No.5-6, 2021.

㉕ James A. Gardner, "Illiberalism and Authoritarianism in the American States", American University Law Review, Vol.70, No.3, 2021.

㉖ Jessica Bulman-Pozen, Miriam Seifter, "The Democracy Principle in State Constitutions", Michigan Law Review, Vol.119, No.5, 2021.

㉗ Jacob M. Grumbach, Jamila Michener, "American Federalism, Political Inequality, and Democratic Erosion", The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, Vol.699, No.1, 2022.

㉘ 马德普:《竞争性选举:功能、弊端与可替代性选择》,《政治学研究》,2023年第2期。

㉙ Gabor Simonovits, Jennifer McCoy, Levente Littvay, "Democratic Hypocrisy and Out-Group Threat: Explaining Citizen Support for Democratic Erosion", Journal of Politics, Vol.84, No.3, 2022.

㉚ Jin, Rongbo et al., "The Policy Blame Game: How Polarization Distorts Democratic Accountability across the Local, State, and Federal Level", State Politics & Policy Quarterly, Vol.23, No.1, 2023.

㉛ Jessica Butman-Pozen, "Partisan Federalism", Harvard Law Review, Vol.127, No.4, 2014.

㉜ Timothy Callaghan, Andrew Karch, Mary Kroeger, "Model State Legislation and Intergovernmental Tensions over the Affordable Care Act, Common Core, and the Second Amendment", Publius: The Journal of Federalism, Vol.50, No.3, 2020.

㉝ Jamila Michener, Fragmented Democracy: Medicaid, Federalism, and Unequal Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p.82.

㉞ 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,第51页。

㉟ 托克维尔:《论美国的民主》,第364页,商务印书馆,2013年版。

㊱ Robert C. Lieberman, Suzanne Mettler, Kenneth M. Roberts eds., Democratic Resilience, Cambridge University Press, 2022, p.354.

㊲ Donald F. Kettl, "States Divided: The Implications of American Federalism for COVID-19", Public Administration Review, Vol.80, No.4, 2020.

㊳ Daniel M. Butler, Craig Volden, Adam M. Dynes, Boris Shor, "Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence", American Journal of Political Science, Vol.61, No.1, 2017.

㊴ David Landau, Hannah J. Wiseman, Samuel Wiseman, "Federalism, Democracy, and the 2020 Election", Texas Law Review, Vol.99, No.96, 2021.

㊵ Jessica Bulman-Pozen, Miriam Seifter, "The Democracy Principle in State Constitutions", Michigan Law Review, Vol.119, No.5, 2021.

㊶ Richard L. Hasen, "Research Note: Record Election Litigation Rates in the 2020 Election: An Aberration or a Sign of Things to Come?", Election Law Journal: Rules, Politics, and Policy, Vol.21, No.2, 2022.

㊷ Bernard Grofman, "Prospects for Democratic Breakdown in the United States: Bringing the States Back in", Perspectives on Politics, Vol.20, No.3, 2022.

㊸ Gretchen Helmke, Mary Kroeger, Jack Paine, "Democracy by Deterrence: Norms, Constitutions, and Electoral Tilting", American Journal of Political Science, Vol.66, No.2, 2022.