

# 美国政治中的民粹主义传统及其功能

周 琪 付随鑫

**[内容提要]** 民粹主义是现代社会的固有政治现象,具有独特的政治信念、政治风格、话语、思维与策略。美国政治始终具有显著的民粹主义特征。过去几十年里美国政治的日益民粹化助长了当今的民粹主义浪潮。民粹主义不仅是美国政治的悠久传统和固有特征,对于美国的政治发展也是不可或缺的。它是被忽略的群体表达意愿的一种形式,也是推动美国政治改革的重要力量。但当代民粹主义往往造成政治的不稳定或政府的威权化,毁损社会的多元性和包容性。由于民粹主义是在民主精神和程序之下对代议制的回应和挑战,当今美国两党的建制派很难应对。一般的化解方法是在政策上吸纳民粹主义运动诉求的合理成分,而根本的解决之道则是良好的国内治理,消除产生它的根源。

**[关键词]** 美国政治 民粹主义 代议制 政治风格 特朗普

**[分类号]** D5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1005-6505(2017)02-0104-10

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2017.02.014

自 2008 年金融危机以来,美国和西欧出现了一浪高过一浪的民粹主义浪潮。面对由全球化、不平等、经济衰退、外来移民、自由贸易、技术进步等因素引发的严重危机,左翼和右翼民粹主义运动同时登台亮相,提出了大相径庭的政策主张。各国主流政党不仅无力应对这场危机,而且在民粹主义的挑战面前节节败退。特朗普在 2016 年当选为美国总统,尤其彰显了民粹主义的强大潜能,它很可能给美国政治和国际体制带来严重的冲击。

## 一、民粹主义是现代社会的固有政治现象

民粹主义是现代社会中不时出现但又研究得不够透彻的一种政治现象。一方面,民粹主义运动虽然常常会对社会造成不小冲击,甚至引起整体性变化,但它的出现往往稍纵即逝,仅持续数月或数年,参与的社会群体也局限在特定的范围内;另一方面,虽然历次民粹主义运动都能提出一些具体要求,但作为一种政治思潮,其内容往往是贫

乏且易变的,人们很难从繁杂的民粹主义声音中分辨出主旋律。因此,有必要从民粹主义的信念、风格、修辞、思维、策略等角度同时进行考察,才能对它获得较为全面的理解。

崇拜人民和反对精英是民粹主义意识形态的核心。如果从意识形态的角度考察民粹主义,就会发现它的内容是非常贫乏的。几乎没有人会自称为“民粹主义者”,也没有伟大的思想家发表经典著作去发展民粹主义理论。这与自由主义、社会主义、民族主义等常见的主要意识形态以及无政府主义、社群主义、生态主义等小众意识形态都形成了鲜明对比。但纵观历次民粹主义运动的诉求,可以发现它们总是包含两个显而易见的核心理念:崇拜人民和反对精英。研究欧洲民粹主义的荷兰著名学者卡斯·穆德(Cas Mudde)指出,民粹主义是“一种内核空洞的意识形态,它认为社会最终将分裂成两个内部同质但相互敌对的群体——‘纯粹的人民’反对‘腐败的精英’”<sup>①</sup>。另一位英国学者玛格丽特·卡农范(Margaret Canonvan)也认为,不可能找到民粹主义的核心价值,“它们唯一的共同的主题就是立足于对人民的号召力和对精英人士的不信任”<sup>②</sup>。

内容贫乏意味着民粹主义总是不得不依靠其他意识形态来充实自身。人们在谈及意识形态时,通常是指从“左”至右或从自由到保守的意识形态光谱中的一种,但民粹主义并不在这个光谱之中。相反,民粹主义却可以用“左翼”或“右翼”来修饰。左翼民粹主义通常关注经济和阶级议题,而右翼民粹主义更关注种族、宗教、民族、文化等议题。民粹主义没有特定的思想内涵,它基本上可以与任何意识形态相结合。民粹主义的“崇拜人民和反对精英”通常只是泛泛而谈,这种诉求必须与本土主义、种族主义、民族主义、保护主义、孤立主义等具体的意识形态联系在一起,才具有实际意义。民粹主义的这种特征意味着它是易变的,能够被各种类型的群体和政客在不同的政治环境中所使用。例如,在2016年大选中,桑德斯和特朗普都具有明显的民粹主义色彩,都声称代表美国工人阶级的利益,但他们却分属两个不同的政党,在绝大多数议题上持截然不同的立场;茶党运动与“占领华尔街”运动也是两个内涵悬殊的民粹主义运动。

崇拜人民这一特征表明,民粹主义运动是现代化或现代社会的一种政治现象。民粹主义认为,政治应当是人民公共意志的一种表达,没有什么事情比“人民的公意”更为重要,无论是少数群体的权力,还是宪政的分权制衡安排,都应当服从人民的意愿。对人民公意的推崇是现代性的核心特征之一,只有在相信人民主权原则的现代社会里才存在。卢梭最早表述了人民公意的理念:“我们每个人都以其自身及其全部的力量共同置于公意的最高指导之下,并且我们在共同体中接纳每一个成员作为全体不可分割的一部分。”<sup>③</sup>虽然民粹主义对人民的崇拜不过是卢梭“人民公意”理论的粗糙版本,但现代社会几乎没有人会公开反对人民主权的原则,因此,民粹主义对人民公意的极端强调能极大地提升其诉求的合法性,这正是其力量的来源。特朗普经常借助民意来反击对他的指责,就是一个明显例证。崇拜人民也意味着民粹主义是西方民主精神的一部分,而非反对者。这一特点使民粹主义与某些反民主的意识形态区分开来,从而增加了主流社会应对民粹主义的难度。

“人民”和“精英”是民粹主义的两个核心概念,但对它们的界定却总是非常模糊和简单化。“人民”是一个政治概念,在使用它之前需要进行身份建构,这虽然不乏现实基础,但主要是想象的。在民粹主义者的想象中,“人民”这个群体必然占总人口的大多数,而且是同质的,与“精英”之间存在清晰的界限。“人民”还是国家的主要贡献者和传统价值的坚守者,他们是善良的、高尚的、勤劳的和无辜的,却常常受到“精英”的忽视和损害。“精英”很大程度上也是想象出来的,他们只是总人口的一小撮,是邪恶的、腐败的、寄生的和压迫性的,从事着有害于国家、颠覆传统价值的阴谋活动,或者庇护和纵容外来者损害本地人的利益。<sup>④</sup>在不同的民粹主义运动中,“人民”可以是农民、工人或中产阶级,而“精英”可以是政

① Cas Mudde, *Populist Radical Right Parties in Europe*, New York: Cambridge University Press, 2007, p. 23.

② Margaret Canonvan, *Populism*, London: Junction, 1981, p. 293.

③ [法]卢梭《社会契约论》商务印书馆2005年版第20页。

④ See Francisco Panizza, *Populism and the Mirror of Democracy*, London: Verso, 2005, p. 3.

客、银行家、大企业主、律师、媒体、知识分子以及依附于他们的外来移民或少数族裔等群体。民粹主义对人民和精英的同质性、对立性的想象与强调多元化、包容性的现代社会存在明显差异,甚至在民粹主义运动兴起之时,“人民”已经不占总人口的多数,他们可能只是在绝望地挽救原来拥有、却正在丧失的社会经济地位。但模糊和简单化的身份建构也可以成为一种优势,这有利于民粹主义被各种群体所使用,也能增强其合法性和动员效果。

民粹主义的独特性和吸引力更体现在它的政治风格上。“崇拜人民”和“反对精英”这两个核心信念从意识形态的角度界定了民粹主义,但在实际操作层面,其独特性主要在于它的政治风格。这里的政治风格是指人们看待、谈论和参与政治的不同方式。民粹主义是现代社会一直潜藏并不时浮出水面的一种非主流的政治风格。在西方民主国家,代议制是民众参与政治的主导形式,与之相对的是直接民主制。直接民主也是民粹主义克服代议制自身制度缺陷的一种方法。代议制虽然与民粹主义一样声称尊重和代表民意,但它要求民众有节制地、间接地参与政治。代议制的政治风格是理性的、妥协的、温和的、琐碎的和技术性的。

民粹主义强烈地反对代议制,其政治风格也截然不同。民粹主义指责代议制缺乏合法性,对特定群体的代表性不足,将自己政治风格展示为富有表演性、道德感、决断力、领袖气质、想象力与远见。<sup>①</sup>民粹主义对政党这种主流的制度化安排也持强烈的怀疑态度,将复杂的政党交易视为腐败的和损害人民利益的。因此,其组织形式要么像“占领华尔街运动”那样极度松散,要么像特朗普的竞选那样以个人领袖为中心,即使像法国国民阵线这样长期存在的民粹主义政党,也基本上依靠克里斯玛式的领袖。民粹主义的政治风格不仅与主流的代议制截然相反,而且明显不同于技术官僚、威权主义等现代社会中的其他政治风格。

民粹主义的政治风格也反映在它独特的修辞和思维方式上。民粹主义有一套独特的话语来表达它的理念与诉求。为了强烈地反映人民公意和反对精英与建制,民粹主义的修辞必须“接地

气”、夸张、引人注目,且刻意表现得与主流不同,肆意攻击主流阶层及其坚持的价值观,其言辞免不了使用俚语甚至谩骂。民粹主义还习惯用简单化的特别是二元对立的修辞,来将纷繁的政治关系简化为人民反对精英的斗争。二元化的思维和修辞也反映了民粹主义摩尼教式的道德观和话语。民粹主义用带有强烈道德色彩的眼光来看待社会关系,将其简化为善良人民与邪恶精英的政治冲突。<sup>②</sup>

反智主义是民粹主义常见的一种思维方式,它意味着对复杂知识和知识分子的不信任。民粹主义者欣赏人民的简单与淳朴,厌恶精英的繁复与虚伪。他们不信任专家、高深的教育和复杂的政治过程,而相信自己的直觉和道德判断。阴谋论是民粹主义者认知世界的一种重要方式。民粹主义通常通过妖魔化来反对精英或其他群体,认为政客、银行家、律师、知识分子等腐败的精英以及外来移民等群体一起密谋损害无辜人民的利益。阴谋论有助于普通民众对远离日常生活的陌生事物形成共同的认知,并动员他们来一起挫败“阴谋集团”。民粹主义的阴谋论与精英统治或阶级理论等政治科学理论的不同之处在于,它是不可觉察或不能证伪的,而后者都是系统性的和制度性的。<sup>③</sup>

从政治策略的角度看,民粹主义是一种独特的且深具潜力的政治动员与组织方式。民粹主义运动通常在某个社会遭遇严重危机时爆发。此时,代议制等常规政治体制被认为是腐败的和失灵的,不足以应对社会危机和代表人民的意愿。民粹主义运动会选中危机时期最紧迫、最重大的问题,并采用其独特的风格和修辞将其突显出来。参与者往往以“沉默的大多数”自居,他们自认为对国家作出了主要贡献,并维系着社会传统价值,应当比“腐败的精英”和“吵闹的少数群体”更享

① Benjamin Moffitt and Simon Torney, “Rethinking Populism: Politics, Mediatization and Political Style”, in *Political Studies*, Vol. 62, No. 2, 2014, p. 393.

② Kirk A. Hawkins, “Is Chavez Populist? Measuring Populist Discourse in Comparative Perspective”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 42, No. 8, 2009, pp. 1043 - 1044.

③ [英]保罗·塔格特《民粹主义》吉林人民出版社2015年版第142—145页。

有被倾听的权利。在一般情况下,他们对政治没有特殊兴趣,但到了危急关头,他们便自认为必须承担起拯救国家的重任。

民粹主义崇拜人民、反对精英的信念和话语为政治动员提供了充分的理由和动力,具有强大的道义力量、简单明了的敌对关系和看似不可否认的合法性。这种动员既可能是自下而上自发形成的,也可能是自上而下鼓动起来的。但无论如何,只有存在克里斯玛式的领导角色,民粹主义运动才能更持久、更有力量。因此,现代社会中最常见的民粹主义现象是,受到主流排斥的精英成员利用民粹主义的政治风格和话语,动员社会中某些心存不满但尚未被组织起来的群体的直接的、非制度化的支持。<sup>①</sup>

民粹主义的组织形式是刻意反制度的。这意味着它要么是去中心化的,要么带有个人集权色彩。它虽然常常以政党的形式出现,但与西方社会的主流政党组织形式大相径庭。像“占领华尔街”这样的去中心化的运动很难持久,所以常见的民粹主义政党都严重依赖克里斯玛式的领袖。从政治策略的角度讲,民粹主义本质上是被主流所忽视的个人或群体争夺话语权和政治权力的一种独特的、不时有效的手段。无论是左翼和自由派,还是右翼和保守派,在需要的时候都乐于使用民粹主义的话语与策略。这也是当今社会民粹主义虽然遭到主流政治力量的排斥,却仍然长久存在的一个重要原因。

## 二、美国政治的民粹主义风格与传统

美国著名历史学家理查德·霍夫施塔特(Richard Hofstadter)曾指出,美国政治常具有一种“偏执狂风格”,即狂热的夸张、多疑和天启式的阴谋论世界观,因为许多美国人担心有一种全方位的阴谋在控制着美国,并在改变美国的基本价值观。<sup>②</sup>这种偏执狂风格与民粹主义的政治风格有许多相似之处,原因是民粹主义是美国政治的一个悠久而重要的传统。这也是为什么著名的美国政治学家西摩·李普塞特(Seymour Lipset)将民粹主义与自由、平等主义、个人主义和自由放任经济视为美国的五项核心价值。<sup>③</sup>

作为最早实现民主化和现代化的国家,美国政治不可避免地带有民粹主义的基因。美国革命

通常被认为是温和的甚至保守的,领导者们没有打算为民主和平等进行深刻的社会变革。在他们看来,“民主是有害的暴民政治”<sup>④</sup>。制宪者们为了保护少数人的自由设计了复杂的制衡机制:只有众议院是由资格受到严格限制的少量选民直接选出的,参议员和总统都是经间接选举产生,非选举产生的终身制最高法院发挥着贵族式的制衡作用。这种严格的代议制看似能够抵消民主激情,但美国国父们所幻想的“自然贵族”共和国很快破灭:十余年后托马斯·杰斐逊(Thomas Jefferson)就发动了一场民主革命,30年后安德鲁·杰克逊(Andrew Jackson)就凭借民粹主义激情当选为总统,不到半个世纪美国就实现了白人成年男子的普选。美国的民主化进程远走在英、法等西方发达国家前面,托克维尔在考察了美国后便预言民主将成为世界的潮流。

制宪者们虽然厌恶民主,但很清楚政府只有建立在人民主权的原则之上才能得到稳固,因此,亚历山大·汉密尔顿(Alexander Hamilton)等人提议的君主制政体被毫不犹豫地拒绝。美国宪法的开场白便是“我们人民”,这一被引用最广的宪法词语表明宪法和政府反映了人民的意愿。后来的民粹主义运动也反复引用宪法所赖以建立的人民主权原则来提升其合法性。茶党就声称其“代表了美国的所有者——‘我们人民’的声音”,“亿万爱国者齐声高喊‘我们人民统治’”。<sup>⑤</sup>与美国国父们的初衷相悖的是,按照美国著名历史学家戈登·伍德(Gordon Wood)的说法,美国革命实际上是一场激进的革命,他说“是美国革命,而非其他单一的事件把美国变成了世界最自由、最民主及现代化的国家。”<sup>⑥</sup>美国革命消除了封建等

① See Kurt Weyland, “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics”, in *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 1, 2001, pp. 1 – 22.

② Richard Hofstadter, “The Paranoid Style in American Politics”, in *Harper's Magazine*, November 1964, pp. 77 – 86.

③ See Seymour Martin Lipset, *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*, New York: W. W. Norton & Company, 1997, p. 31.

④ 李剑鸣《美国革命时期民主概念的演变》,载于《历史研究》2007年第1期。

⑤ “About Us”, see from <http://www.teaparty.org/about-us/>.

⑥ [美]戈登·伍德《美国革命的激进主义》商务印书馆2011年版第5页。

级制、依附制和家长制的残余,将美国从前现代社会带入崇尚个人自由、身份平等和实用主义的现代社会,用建立在多元利益集团之上的民主政治取代了崇尚美德的古典共和传统。追求直接民主的社会运动在华盛顿执政时即已展开,但杰斐逊“民主革命”的参与者仍限于当时为数不多的民主积极分子,他自己一直都担心所谓的“暴民政治”。然而到1828年,杰克逊凭借民主化浪潮和大众型政党当选为总统,他的竞选和执政都带有明显的民粹主义色彩。

民粹主义在“杰克逊民主”时期首次显示了强大的力量。安德鲁·杰克逊是第一位反建制的总统候选人,也是第一位以普通人自诩的美国总统。在他的首次就职典礼上,大批普通民众涌入白宫欢呼雀跃,以致精英们哀叹“暴民国王的统治看起来成功了”<sup>①</sup>。杰克逊不时表现出对人民意志的崇敬和对“自然贵族”、银行家等精英群体的厌恶。当时普通民众主要将不满指向享受特权的精英以及政府对他们的特殊保护。杰克逊厌恶精英阶层的特权,要求经济机会向所有人开放。在否决第二合众国银行的咨文中,杰克逊宣称:“农民、工匠和体力劳动者等卑微的社会成员都有权抱怨精英的特权和政府的不公,政府的保护应该像上天的甘霖一样平等地洒向高贵之人和卑微之人。”<sup>②</sup>杰克逊深信金融势力是民主制的最大敌人,以致他对第二合众国银行发起了猛烈攻击。这在很大程度上导致了几年后严重的金融危机。

杰克逊执政的首要工作是“打扫奥吉亚斯的牛圈”,这与特朗普的“抽干华盛顿沼泽”的说法有异曲同工之处。杰克逊用轮流担任公职的制度取代了精英对官职的垄断,他认为公共职务也可以被具有智力的普通人,而不仅仅被那些因拥有财富和地位而自认为负有特殊责任的人所担任。杰克逊开创了一个以“政府掌握在人民手里”的口号为标志的时代。他于1829年12月在国会中宣称“在一个建立官职的唯一目的是为了人民的利益的国家,任何人都不比其他人有更多的占据官职的固有权利。”<sup>③</sup>他在同年的一封信中进一步发展了这一看法“我确信,无论是富人还是穷人,都可以担任官职和显赫的职务;诚实、正直和能力构成唯一和独一无二的检验标准……”<sup>④</sup>

凭借民意的支持,杰克逊能够专断地行使权

力。他运用否决权的次数比前六任总统的总和还多,并敢于在连选连任之年向强大的金融势力发起攻击,以致他被反对者称做“安德鲁一世国王”。杰克逊想象中的“人民”也有其特定的范围,主要包括白人中的奴隶主、农民和工人阶层,外来移民也在受欢迎之列。东部上层精英和银行家被他视为“腐败邪恶的精英”,黑人、印第安人等少数族裔也被排斥在“人民”之外。

特朗普与杰克逊有很多相似之处,他们都声称保护白人劳工阶层的利益,反对建制派精英,排斥少数族裔,还充分利用新兴媒体的力量,而且两人都作风专断。此外,两人的当选都处于美国面临困境的时期。在杰克逊担任总统之前,美国由于扩张、投机和非法经营银行业而陷入了严重的经济危机,这引发了民众对更民主的政府的要求。美国著名历史学家小阿瑟·M.施莱辛格(Arthur M. Schlesinger Jr.)对杰克逊政府初期采用的“分肥制”评论道,它主要是“为了帮助恢复对政府的信心”,“被设想为一个真诚的改革措施……无论它给美国的生活带来了什么罪恶,它的历史作用是缩小了人民和政府之间的鸿沟——扩大民众对民主工作的参与”。<sup>⑤</sup>因此,杰克逊开创了一个以其名字命名的民主化时代。而特朗普将给美国政治带来什么样的变化,目前尚不得而知。

19世纪90年代的人民党运动是美国历史上最著名的民粹主义运动。这场运动的参与者主要是西部和南部的农民,他们在19世纪八九十年代遇到了严重的经济困境,包括农产品价格下跌、信贷苛刻、铁路运费高涨等。人民党的观念中存在明显的“人民”与“精英”的二分法。他们将自己的遭遇归咎于金融和铁路集团以及庇护这些集团的腐败政府的阴谋活动,并将攻击对象延伸到犹

① Sean Wilentz, *The Rise of American Democracy: Jefferson to Lincoln*, New York: W. W. Norton & Company, 2006, p. 312.

② “President Jackson’s Veto Message Regarding the Bank of the United States”, see from [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/ajveto01.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/ajveto01.asp).

③ Arthur M. Schlesinger Jr., *The Age of Jackson*, New York: Little, Brown, 1945, p. 20.

④ Arthur M. Schlesinger Jr., *The Age of Jackson*, New York: Little, Brown, 1945, p. 20.

⑤ Arthur M. Schlesinger Jr., *The Age of Jackson*, New York: Little, Brown, 1945, p. 35.

太人和外来移民。虽然当时的美国已经进入快速工业化和城市化时期,但人民党的参与者仍然相信他们代表大多数美国人,并以美国民主和传统价值的捍卫者自居。<sup>①</sup> 人民党对当时的代议制和两党制非常不满,认为两大党都被商业和金融利益集团所控制,不能代表农民的利益。<sup>②</sup> 他们为此成立了第三党,并要求推行秘密投票、全民公决、参议员直选和公民创制权等更直接的民主形式。<sup>③</sup> 人民党利用民粹主义的动员收到了不小的成效,在 1892 年选举中获得了近 10% 的普选票和 15 个国会席位。<sup>④</sup> 但人民党的组织比较分散,也缺乏具有号召力的领袖。在 1896 年的总统选举中,民主党吸纳了人民党的部分纲领,后者随即便迅速解体了。

人民党的意识形态、特征和动员组织形式都体现了鲜明的民粹主义政治风格,开启了美国左翼民粹主义的传统。20 世纪初的进步主义运动继承了人民党的许多思想和成果。富兰克林·罗斯福总统在新政时期的“炉边谈话”也带有明显的民粹主义政治风格和话语,他的许多政策也具有人民党的渊源。<sup>⑤</sup> 大萧条危机期间,最有名的民粹主义运动是由路易斯安那州州长休伊·朗(Huey Long)所领导的。朗的政治口号是,“每个人都是国王”,他公开反对华尔街、大公司和富人,要求为穷人提供更多的福利,并对社会财富进行再分配。朗虽然通过民主党来推行自己的民粹主义政策,但主要依靠克里斯玛式的个人魅力来赢得民众的支持。他一方面对穷人温和友善,同罗斯福一样极善于运用广播来鼓动民众;另一方面却专断地行使权力,集整个州的大权于一身,因而被指责为独裁者。他领导的民粹主义运动最终因其遭到暗杀而终止。朗的“人民”仍限于白人,完全无视黑人境遇的恶化。他领导的运动也获得了三 K 党的支持。<sup>⑥</sup>

与上述左翼民粹主义运动相对应的是美国右翼民粹主义运动。美国右翼民粹主义运动最早至少可追溯到 19 世纪四五十年代的本土主义运动,它们排斥来自爱尔兰的天主教移民。19 世纪后期美国的排华运动和其他反移民运动也带有右翼民粹主义色彩。<sup>⑦</sup> 20 世纪一二十年代的第二波三 K 党运动是一股重要的右翼民粹主义势力。他们坚持白人至上主义,带有强烈的种族歧视,对黑人

进行残酷迫害,并激烈反对外来移民。三 K 党成员自认为是纯洁的“无形帝国”的公民,而天主教徒、移民和犹太人等“外来者”则威胁着美国的传统和自由。<sup>⑧</sup>

20 世纪后期一场著名的右翼民粹主义运动是由亚拉巴马州州长乔治·华莱士(George Wallace)所领导的。华莱士一方面敌视少数族裔,另一方面要求改善普通白人的福利,并激烈地攻击自由派政治精英、银行家和富人。他凭借坚持种族隔离、反对民权运动的立场和话语来赢得南方普通白人选民的支持。他认为,民主党已变成东北部自由派的工具,因而组织起“美国独立党”来参加 1968 年的总统选举。最终,华莱士成功地获得了 13.5% 的普选票和五个南方州的选举人票。<sup>⑨</sup>

冷战结束后,新的危机激起了一系列民粹主义运动。这场运动的端倪是亿万富翁罗斯·佩罗(Ross Perot)以独立候选人身份参加 1992 年的总统选举。他对当时僵化的两党制严重不满,认为他们应对债务问题的失败正在毁掉美国。他还像特朗普一样反对全球化并提倡贸易保护主义。佩罗富有个人魅力,而且以高调、夸张的词语吸引不

① 参见[美]理查德·霍夫施塔特《改革时代——美国的新崛起》河北人民出版社 1989 年版第 5 页。

② See Lawrence Goodwyn, *The Populist Movement: A Short History of the Agrarian Revolt in America*, New York: Oxford University Press, 1978, p. 36.

③ 参见人民党在 1892 年成立时发布的《奥马哈纲领》,“The Omaha Platform: Launching the Populist Party”, see from <http://historymatters.gmu.edu/d/5361/>.

④ John D. Hicks, *Populist Revolt: A History of the Farmers' Alliance and the People's Party*, Lincoln: University of Nebraska Press, 1961, p. 267.

⑤ See Alexandra Kindell and Elizabeth S. Demers (eds.), *Encyclopedia of Populism in America: A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2014, pp. 464-468.

⑥ William Ivy Hair, *The Kingfish and His Realm: The Life and Times of Huey P. Long*, Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1997, p. 151, p. 128.

⑦ See Michael Kazin, “Trump and American Populism”, in *Foreign Affairs*, Vol. 95, No. 6, 2016, pp. 19-20.

⑧ Alexandra Kindell and Elizabeth S. Demers (eds.), *Encyclopedia of Populism in America: A Historical Encyclopedia*, Santa Barbara: ABC-CLIO, 2014, p. 390.

⑨ Stephan Leshner, *George Wallace: American Populist*, Cambridge: Da Capo Press, 1994, p. 476.

满选民的注意和支持。他自掏腰包,以独立候选人身份参加竞选,并在选举中取得了出人意料的成功,获得了19%的普选票,创造了美国历史上非两大党总统候选人的最高得票率。佩罗可谓特朗普的先驱,两人具有许多相似之处:他们都是成功的商人和政治圈外人,都攻击建制派和自由贸易,都非常成功地运用了新兴媒体,都凭借克里斯玛式的个人魅力来吸引选民。佩罗在1995年成立了美国改革党,而特朗普在2000年总统选举期间短暂地成为该党的候选人。

2008年金融危机后,民粹主义在美国以异常迅猛的势头兴起。2009年出现的茶党运动是一场声势浩大的右翼民粹主义运动,其主要参与者是白人中产阶级,他们对自身社会经济地位的下降感到焦虑,还非常担心外来移民对美国文化与价值观的冲击。2010年出现的“占领华尔街”运动则是一场来去匆匆、组织松散的左翼民粹主义运动。它关心的是经济不平等问题,口号是“99%反对1%”。与“占领华尔街”运动相比,茶党的组织更严密,规模更庞大,持续时间更长久,成果也更显著。这预示着在对美国当前危机的反应中,右翼民粹主义占据了上风。

民粹主义政治风格最终在2016年总统竞选中喧宾夺主。最具人气的两位总统参选人——特朗普与桑德斯,都带有鲜明的民粹主义特征。特朗普在竞选中表达了对建制派和既有政治体制强烈的不满和鄙视,宣称他们不能代表普通民众的意愿,发誓要“抽干华盛顿的沼泽”。他以夸张、极端、侮辱和歧视性的言论吸引民众的注意力,毫不掩饰地鄙弃美国主流社会所坚持的“政治正确”原则。特朗普还具有明显的反智主义和阴谋论思维。他虽然完全缺乏执政经验,但声称自己的判断远胜于议员和技术官僚。他的竞选CEO史蒂夫·班农(Steve Bannon)可谓美国右翼民粹主义阴谋论的集大成者,其运营的布赖特巴特新闻网(*Breitbart News*)上充满了对全球化、自由贸易、外来移民和少数群体的各种“阴谋”的指责。特朗普用民粹主义的语言和政治风格来动员中下层白人,并成功地冲破了两党建制派的阻击。虽然人们很难断定特朗普是否真心崇拜人民和反对精英,但其言行举止非常符合民粹主义的政治风格。特朗普的当选可以说是在全球化、自由贸易、

外来移民和技术进步的严峻冲击下,美国社会作出的显示民粹主义特征的激烈反应。这清楚地证明,美国政治中蛰伏着民粹主义传统,一有机会就会崭露头角,发挥出强大的潜能。

美国政治的民粹主义政治风格不仅表现在这些典型的民粹主义运动上,实际上,美国主流政治向来不忌讳利用民粹主义的力量,而且这种倾向在最近几十年里日益明显。自罗斯福总统以来的历次总统竞选都或多或少地带有民粹主义的色彩。两党候选人的话语中往往充斥着歌颂普通民众和贬低精英的词句,而且离权力中心越远的候选人越倾向于使用民粹主义的话语和策略。这表明民粹主义主要是政治挑战者所利用的工具。<sup>①</sup>信息技术的不断进步有利于民粹主义的传播与利用。杰克逊借助廉价报纸,休伊·朗充分利用广播,罗斯·佩罗依靠有线电视网,而特朗普则大量使用社交媒体,他们都充分挖掘了每一时期新兴媒体的传播能力。信息技术的进步扩大了民粹主义话语的受众范围,并使政客们能越来越直接地与参与者交流,从而绕过了代议制和政党这些间接的、制度化的民意表达方式。

过去几十年里,以候选人为中心的竞选也使政客们更乐于利用民粹主义。以候选人为中心意味着政党机制的弱化,候选人因此需要努力直接向民众寻求支持,并迎合他们的诉求。民粹主义的话语和策略有助于候选人吸引和动员选民。值得注意的是,较之民主党,共和党遭到了民粹主义更严重的侵蚀。共和党人对政府的怀疑、对自由市场秩序的信任以及对传统价值的坚持,意味着他们更可能采用反智主义和阴谋论等民粹主义式的思维方式。<sup>②</sup>共和党为了从民主党那里夺走劳工阶层的支持,竭力赞扬普通民众的美德与智慧。茶党运动只不过是共和党长期民粹化趋势的一个鲜明表现,它不仅使共和党变得更加极端和保守,

<sup>①</sup> See Bart Bonikowski and Noam Gidron, “The Populist Style in American Politics: Presidential Campaign Discourse”, in *Social Forces*, Vol. 94, No. 4, 2016, pp. 1614–1616.

<sup>②</sup> See Joanne M. Miller, Kyle L. Saunders and Christina E. Farhart, “Conspiracy Endorsement as Motivated Reasoning: The Moderating Roles of Political Knowledge and Trust”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 60, No. 4, 2015, pp. 824–844.

而且也削弱了共和党的应变能力。<sup>①</sup> 主流政治日益民粹化的倾向带来的后果是,在遭遇严重危机时,很容易丧失对民粹主义的制约能力。特朗普的成功便是一例,当他采用民粹主义的方法挟持民意时,共和党建制派几乎没有任何抵制能力,只能步步退让。

### 三、民粹主义在美国政治中的功能

民粹主义不仅是美国政治的重要传统,也是美国政治所必需的,它在美国政治的演进中发挥了不可忽视的作用。

首先,民粹主义是衡量代议制运行是否良好的一个重要指标。代议制和民粹主义都信奉人民主权原则和民主精神,只是实现人民公意的方式截然不同。前者要求间接有序地表达民意,而后者则希望直接充分地表达民意。代议制作为一种常规政治形式,不仅具有许多缺陷,而且往往不能很好地应对严重的危机。在正常情况下,代议制会遭受投票率低下、政党衰落、金钱政治、政府失信、民众对政治的兴趣减弱等“慢性疾病”;在遭遇严重危机时,效率低下的代议政治很可能无法有效应对,各种“慢性病”可能变得更加严重。民粹主义是代议制政治的一个重要挑战者和替代者。

在一般情况下,民粹主义会受到主流政治的强烈抑制,但当现代社会遭遇危机且代议制部分失灵时,民粹主义就会浮出水面,成为一个凸显的备用选项,甚至可能喧宾夺主。2008年金融危机以来,美国民粹主义运动频繁而猛烈地爆发,正说明美国代议政治的功能和运转出现了许多严重的问题。最突出的问题就是政治极化,导致两党尖锐对立,政府运转经常失灵。奥巴马政府推行的各种政策受到共和党的顽强阻挠,因而在解决收入不平等、经济增长、贸易协定、移民改革、中产阶级衰落等重大问题上收效甚微,最终导致民粹主义在2016年选举中的大爆发。

第二,民粹主义运动能让代议制下某些未被充分代表的群体发出声音。代表性不足是代议政治的固有缺陷,它往往只能代表社会主流群体的意志,而有意或无意地忽略弱势群体的声音。而且,在民主理想与现实结果之间、在政客的许诺和实施的政策之间,始终存在不小的差距,选民的失

望亦不可避免。民粹主义运动是弱势群体表达诉求的一种相对有效的方法,因为他们能够绕过代议制的层层限制直接表达意愿,以夸张的政治表演来吸引和动员支持者。这种政治作用在美国历次民粹主义运动中都得到体现。人民党代表被两大党所忽视的西部和南部农民,茶党运动代表正在衰落的白人中层和中下层群体,而特朗普则为日益边缘化的白人蓝领发声。作为代议制的一个重要备选项,民粹主义可以说是民主社会的一个安全阀。但如后文所要分析的,它的效果仍然是有限的,而且很可能导致危险的后果。

第三,民粹主义运动也是美国政治改革的常用方式。民粹主义运动反映了被主流政治忽视的群体的意愿,能冲击业已僵化的主流政治,为改革提供素材、契机和动力。人民党运动在这方面的作用非常显著。它虽然只存在了短短四年时间,但却迫使民主党吸收了其部分主张,而且它倡议的累进税、秘密投票、参议员直选、八小时工作制、全民公决、公民创制权与复决权等改革主张,都被不久后爆发的进步主义运动所继承和实现,威尔逊和罗斯福新政时期的许多农业政策都有人民党的渊源。<sup>②</sup> 特朗普领导的民粹主义运动也起到了类似的推动改革的作用,可能导致美国政策大幅度地转向民族主义、本土主义和保护主义。不过,从目前来看,特朗普要想凝聚起一种改革共识仍然存在许多阻碍,况且右翼民粹主义的政策主张本身就潜藏着与进步主义精神背道而驰的巨大危险。

弱势群体发起或参与民粹主义运动之际,往往也是他们丧失原有社会经济地位之时。发起人民党运动的西部和南部农民,不断遭受着工业化和城市化的剧烈冲击,即将变成总人口的少数。支持茶党的美国白人中产阶级在人口中所占比例有限,美国整个中产阶级占人口的比例在2015年已下降到不足50%,而支持特朗普的白人蓝领只

<sup>①</sup> See Geoffrey Kabaservice, *Rule and Ruin: The Downfall of Moderation and the Destruction of the Republican Party, from Eisenhower to the Tea Party*, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 389–402.

<sup>②</sup> 参见[美]理查德·霍夫施塔特《改革时代——美国的新崛起》河北人民出版社1989年版第226—263页。



占总就业岗位的9%。<sup>①</sup>从这个角度讲,民粹主义运动的某些诉求可能已经不适应时代潮流,就像特朗普和白人蓝领在全球化深入发展的时期却要求实施保护主义政策一样。但作为一个群体,他们的感受和利益依然需要被理解和保护,否则可能危及社会的稳定。

第四,民粹主义运动是推动政党重组的重要动力之一。美国是一个典型的两党制国家。虽然在过去一个多世纪世殊事异,但两党制一直屹立不倒。原因之一就是,美国的两党制绝非完全僵化的体制,相反,每隔二三十年就会发生一次政党重组,其间两党的选民基础和政策主张都会发生巨大变化,以适应时代发展的需要。<sup>②</sup>政党重组需要外部的推动力,民粹主义运动在一定程度上起到了这种作用。民粹主义运动对两大党的合法性发起挑战,削弱了它们的选民基础,提出了竞争性的政策主张,特别是与它们争夺政治权力。面对竞争与威胁,两大党不得不作出相应调整。杰克逊民粹主义不仅促成民主党主导了内战前30年的美国政治,而且迫使辉格党放弃之前流行的精英政治,改走竭力亲民的路线。在1840年的选举中,辉格党人又用杰克逊的政治风格和策略打败了杰克逊的政治继承人。<sup>③</sup>人民党运动则在1896年政党重组中起了重要作用。特朗普的当选是否意味着一次政党重组仍有待观察。

第五,民粹主义是美国竞选的一项重要策略,而且越来越被广泛而频繁地使用。如前所述,美国政治精英向来忌讳使用民粹主义策略来谋取权力,而远离权力中心的人更愿意诉诸民粹主义。特朗普这类政治圈之外的人要想挑战建制派,最好的方法就是利用民粹主义。过去几十年里,无论是尼克松、卡特、里根、奥巴马这些成功的候选人,还是巴里·戈德华特(Barry Goldwater)、乔治·麦戈文(George McGovern)、迈克尔·杜卡基斯(Michael Dukakis)、佩罗、帕特·布坎南(Pat Buchanan)、霍华德·迪安(Howard Dean)和萨拉·佩林(Sarah Palin)这些失败的参选人,都无不利用了民粹主义的话语和策略。

### 四、民粹主义的危险与应对方法

虽然民粹主义是美国政治的重要传统,而且一直发挥着重要作用,但它也具有严重的内在缺

陷和潜在危险。因此,从国家治理的角度讲,主流政治需要认真对待来自它的挑战。

缺乏制度化是民粹主义的一个重大缺陷。民粹主义必须依靠反代议制才能生存,因为反代议制既是民粹主义提出的极具吸引力的目标,也是其赢得广泛支持的话语与策略。但是,反制度决定了民粹主义的动员和组织要么依靠松散的、自发的和自下而上的运动,要么依靠个人集权的、自上而下的克里斯玛式领导。这导致民粹主义运动往往是短暂的。即使能成功执政,民粹主义也要面临制度化的压力:不得不为了妥协让步而违背人民公意,不得不演变成精英和建制派的一部分,不得不依赖复杂的官僚和制度来施政。这反过来会消解它的合法性和政策主张。特朗普目前就面临这样的困境。

为了克服制度化困境,民粹主义可以借助多种方法,但这些方法都会反过来削弱民粹主义运动的合法性,缩短它的寿命。一种方法是建立政党。大多数民粹主义运动都创建了新政党,但民粹主义政党要想长期存在,都不得不依赖集权式领袖的作用,当代西欧的右翼民粹主义政党皆是如此。美国的人民党没有特别具有魅力的领袖,因此它的组织十分分散,四年后就分崩离析了。但是,个人集权式领导也会产生另一个严重问题:他们的威权色彩会引起主流社会的反感,领导层的内斗往往非常激烈,而且领导人的更替会严重影响民粹主义政党的兴衰。民粹主义运动也可以像特朗普那样试图改造旧的政党,但阻力甚大,更可能的情况是民粹主义被建制派和旧体制所同化。

另一种解决方法是采取直接民主的方式,但难度更大。尽管已经有许多直接民主的方案被设

① Rakesh Kochhar, Richard Fry and Molly Rohal, "The American Middle Class Is Losing Ground: No Longer the Majority and Falling behind Financially", December 2015, p. 7, see from <http://www.pewresearch.org> "United States Bureau of Labor Statistics Data", see from <http://data.bls.gov/pdq/SurveyOutputServlet>.

② V. O. Key, "Secular Realignment and the Party System", in *The Journal of Politics*, Vol. 21, No. 2, 1959, pp. 198-210.

③ Sean Wilentz, *The Rise of American Democracy: Jefferson to Lincoln*, New York: W. W. Norton & Company, 2006, pp. 493-507.

计出来克服代议政治代表性不足的问题,但它们至今仍丝毫未能动摇代议制在民主体制中的主导地位。人民党倡导的全民公决、公民创制权和复决权等直接民主方案已经在美欧不少地方得到推广,它们确实有助于民粹主义的兴盛。英国用全民公投来决定是否“脱欧”就带有明显的民粹主义色彩。但是,在绝大多数情况下,代议制仍然是民主政治的唯一合法形式,直接民主不仅依旧被主流政治视为不可靠的和不负责任的,而且在政治理论上,被认为在一个非小国寡民的国家是难以有效实行的。

无论民粹主义运动是依赖克里斯玛式的领袖,还是借助于直接民主,对政治权力的控制都存在严重的风险:前者可能导致威权式统治,后者可能使政治运动变得非常不稳定,因为不受制衡的民意总是狂乱易变的。民粹主义并不反对民主精神,而是将其推向极端,它只是反对代议制这种主流民主制度。民粹主义在极端推崇民主精神时,也忽略或贬低了人权、自由、包容、宪政等其他价值。这也是它可能造成的严重危险之一。

民粹主义的另一个重大缺陷是它对“人民”和“精英”的界定难以被实际应用。如前所述,民粹主义想象中的“人民”和“精英”是相互对立的和内部同质的,这与崇尚多元和包容的现代西方社会格格不入。无论是左翼还是右翼民粹主义,对“人民”和“精英”的界定都可能是狭隘的,而且对“非人民”抱有排斥甚至仇视态度。“占领华尔街”运动将美国政治简化成“99%反对1%”的斗争。这种民粹主义式的话语或许可以作为鼓动民众的口号,但简单的二分法却无法应用于实际政治。右翼民粹主义更是怀有仇视态度,并具有倒退性质,它们往往将外来移民和少数族裔作为攻击的对象,并要求实施带有种族主义、本土主义、民族主义、保护主义和孤立主义色彩的政策。

民粹主义是在民主精神之下对代议制的回应与挑战,因此现代社会不可能消除民粹主义,应对起来也非常困难。由于民粹主义并不反对民主价

值,因而直接将民粹主义运动和政党宣布为非法基本上是不可能的,至少是不能持久的。西欧名目繁多的极右翼民粹主义政党、美国的三 K 党和各种非主流右派都能够合法地存在就是很好的证明。西方国家的常用应对方法是主流政党一致孤立民粹主义政党,这种方法在过去曾有明显的成效,例如法国主流政党对“国民阵线”的长期孤立。<sup>①</sup>但是,现在看来其效力正在逐渐减弱。西方各国主流政党日益衰弱,应对危机的能力也在不断下降,而且越来越求助于民粹主义的话语和策略,对民粹主义势力的制约因此受到严重削弱。英国脱欧和特朗普的当选证明了主流政党要么玩弄民粹,要么无力抵挡民粹。西方社会也有不少人寄希望于代议制的复杂制衡机制,或者静待掌权后的民粹主义力量被体制同化,从而丧失其合法性与影响力。这个应对方法确实利用了民粹主义的制度困境,但绥靖式的应对不一定能驯服民粹主义,反而存在严重的风险:民粹主义力量可能导致政策的严重不确定性,使政府威权化,迫使主流政党更加民粹化。

总而言之,一方面,民粹主义的出现具有其内在的合理性,因此现代社会应当对其持理解态度;另一方面,民粹主义虽然对代议制提出了挑战,但却无法提供可行的替代方案,而且很可能带来新的风险。因此,现代社会需对民粹主义保持足够的警惕,而不应放纵并迎合它;同时,政府在政策安排上需吸纳民粹主义运动诉求的合理成分。然而,根本的解决之道还是良好的国内治理,只有这样才能尽可能地消除其产生的根源。

[作者单位]周琪 清华大学国家战略研究院;

付随鑫 中国国际问题研究院美国研究所。

[责任编辑:文慈]

① [奥地利]安东·佩林卡《右翼民粹主义:概念与类型》,载于《国外理论动态》2016年第10期。