



美国政治衰败的代价

弗朗西斯·福山¹

编者按：弗朗西斯·福山近日撰文指出，美国在新冠疫情面前应对乏力，根源在于美国的“政治衰败”。他认为，政治极化和文化分裂削弱了国民对政府的信任。疫情不仅不会消弭、反而会加剧美国的政治极化和文化分裂，使着眼长远的改革变得愈发困难。

新冠疫情不可能为长远的政策改革扫清道路。如何有什么影响的话，将是令改革更加遥不可及。

人类历史上的国家紧急状态——不论是由战争、入侵、金融危机还是传染病所引起的——常常会成为重大政治改革的机遇。政治体制被局势所困，因受制于既有制度而无法解决问题，所以需要来自外部的重大冲击，让国民意识到他们面临共同的问题，需要采取非同寻常的措施。

大萧条的历史正是如此。1929年，美国股市崩盘，大萧条由此开始。许多国民依然相信包括胡佛总统在内的一些国家领导人所信奉的办法，即诉诸财政紧缩和健全通货来使经济恢复增长。直到1931年爆发银行业危机，失业率暴涨至20%以上，企业倒闭潮横扫美国。这一系列危机的直接结果是，富兰克林·罗斯福于1932年成功当选美国总统。同时，民主党人在参众两院中取得了多数席位。他们推行的新政（New Deal）为如今的美国福利国家奠定了基础。

¹ 弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）是《美国利益》杂志编辑委员会主席、斯坦福大学弗里曼·斯波利研究所（Freeman Spogli Institute）高级研究员。本文英文原文载于《美国利益》杂志网站：<https://www.the-american-interest.com/2020/05/04/the-wages-of-american-political-decay/>。此为中文摘译版。

类似的情况可能在 2020 年重演。面对新冠疫情，特朗普未给予重视，没有在早期采取预防措施，例如扩大检测，这导致大量美国国民死于疫情，还可能引发一次规模不亚于上个世纪 30 年代的经济萧条。病毒无国界，此刻需要各国合作抗疫。但是，美国完全没有承担起全球领导责任。面对疫情，美国应该采取的合理措施是更换领导班子，在国内外事务中任用更加负责可靠的领导人。只有这样，美国才能着手长远的改革，包括建立真正覆盖全民的医疗保体系、改革选举制度中的不公正因素，以及建立新的国际机制以应对未来的危机。

我们或许可以期待这些改革即将到来，但有很多因素让我们认为并非如此。我们的问题根植于两个结构性环境中，我称之为“政治衰败”（Political Decay）。

首先，美国的权力制衡体系使权力极其广泛地分布于政府各部门以及各个层级的政府（联邦政府、州政府和地方政府）之中，而美国社会又是一个多元化的社会。这种权力制衡使专制很难出现，但也使一些日常决策变得十分困难。我们的很多制度规则——例如选举人团——均由宪法规定，相比于其他一些民主体制，这样的制度很难被修改。

在 20 世纪的多数时间里，这种权力制衡并非不可克服的决策障碍。但是，过去二十多年里出现的高度政治极化现象使权力制衡这一机制变成难以克服的决策障碍。多种原因导致了政治极化。20 世纪 60 年代，南方各州开始政治重组，将很多白人选民推入共和党阵营，并将很多少数族裔选民推入民主党阵营。此外，城市群和广大农村地区之间的社会裂隙也在扩大。当权力制衡和政治极化相结合，美国就会出现政治停摆，其结果是，连年度预算也无法被国会通过。

从某种意义上说，这种“无法作为”也是一件好事。特朗普有很多危险的举动，比如禁止穆斯林入境和修筑边境墙，这些举动均被法院或国会制止。面对此次新冠疫情，美国的联邦制允许各州州长（比如加州和纽约州）在没有联邦政府领导的情况下采取行动。

这场空前的疫情本来是一个促使美国人搁置分歧、团结一致的机会。事实上，面对新冠疫情，美国也确实实现了一定程度的跨党派合作，通过了 2 万亿美元的救济法案。但是总体来看，疫情反而加剧了极化，这种情况未来可能会更加严重。

从一开始两党就在如何解读形势上存在显著分歧。一二月间，特朗普总统竭力淡化疫情的严重性，声称一切均可控，疫情会很快消失。他和保守阵营的评论员们一样，谴责虚假的媒体恐慌，认为新冠疫情不会比流感更严重。即使到三月中旬特朗普开始重视疫情后，保守阵营依然不断攻击公共卫生专家（比如安东尼·福奇）。当美国经济开始恶

化后，他们又呼吁尽快解除“居家令”，让人们重返工作岗位。自由主义阵营持相反立场，他们强调医疗卫生专家意见的重要性，要求政府在扩大检测、医疗供给等方面进行更强的干预。

目前，争执的焦点已经转向解除限制的形式和时间。在很多州，保守阵营已经开始鼓动人们上街抗议禁令，这和茶党的早期做法颇为相似。自由主义阵营虽然并不否认恢复经济的重要性，但更倾向于谨慎行事。特朗普总统的言行再次出现反复。起初，他说希望各州州长自行决定何时、怎样重启经济。但后来，他又表示如果示威者认为限制令过于严格，可以积极抗命。

关于这场疫情，我们还有很多不甚明了的地方。比如，如果想长期控制疫情的蔓延，我们该保持什么程度的社交距离？在一个极化不严重的世界里，我们可以针对这一问题做出符合实际的判断。如果感染率在一些早期没有实行隔离政策的州（比如佛罗里达）或者国家（比如瑞典）突然升高，或者如果参加“反隔离”集会的人们大量被感染，那么我们就可以获得更多关于政策和结果之间因果关系的信息。反之亦然，如果早期就解除隔离的州或国家并没有出现新增病例的大幅增长，那么我们也可以知道我们没必要过于谨慎。

但是，很多原因导致新的证据无法得到公正的分析，其中首要的是党派政治。今年十一月，美国将迎来总统大选，这无疑会使现存的分裂进一步恶化。特朗普及其支持者对疫情的松懈应对显然是由于担心疫情冲击经济，进而冲击自己的竞选。另一方面，民主党人则找到了攻击竞选对手的突破口。围绕怎样才能最大程度地符合公众利益，两个阵营各有其判断，但这些判断正越来越受到非理性因素的干扰，那就是文化认同。

关于人类的认知模式，许多经济学家和热忱的改革者认为，人类获得关于世界的实证信息，据此做出推断，并在仔细分析事实的基础上决定自己的偏好和选择。如果人们做出了错误的选择——比如，怀疑气候变化或者相信新冠疫情致死率被高估——那是因为他们收到了错误的信息（例如所谓的“假新闻”），或者是因为他们没有受过良好教育，无法对信息做出批判性的分析。

很显然，这二者都是大问题。网络上充斥着坏信息、阴谋论，以及一些来自俄罗斯的、试图操纵人们观点的程序。对网上信息进行批判性分析的能力也因年龄而异。年轻人对于网上信息有更多的怀疑，其祖父辈则未必如此。

但是，关于人类认知的问题远不止于此。乔纳森·海特（Jonathan Haidt）和其他一些社会心理学家解释了人们是怎样从自己所偏好的道德和政治结果出发，并利用其认知

技能去捍卫那些立场。这就带来了文化认同问题。面对新冠疫情，你的立场并不取决于事实，而是取决于你所选择的阵营，对认同感的渴望甚至凌驾于个人的健康和安全利益。通过观察南部各州工人阶层反对奥巴马医改（这些人恰恰是医改的最大受益者），我们就可以初步认识到这一问题。今天，这一问题的表现形式就是让你冒着生命危险上街参加反对停工停业的示威。

在这种氛围下，提供更好的事实或鼓励更好的媒介素养并不必然有助于决策。事实上，有研究显示，对于那些持特定党派立场的人来说，更多的事实和教育只会加剧他们之间的分歧，因为他们可以引用更多信息去捍卫自己认为正确的立场。所以，面对那些选择性相信某种立场的人，类似于 Snopes 那样的事实核查网站基本是在白费口舌。

阐明社会行为中的因果关系往往是困难的，即使对于那些掌握尖端统计学技术的社会科学家们来说也是如此。许多保守派人士至今仍在不断强调新冠疫情“仅仅”杀死了数万人，这一死亡率和其他流感相比差别并不大，因此不值得为控制疫情而出台禁令，损害经济。很多州认为所需的呼吸机并不像预想的那么多，因而把呼吸机运送到其他地方。公共卫生专家表示，如果没有出台禁令，死者和感染者会更多，患者数量将超过医院的承载能力。但问题在于，你无法证明一个反事实的论点，因为有很多其他因素也可以解释同一结果。你尤其无法向一个坚持特定立场、按照特定方式解读事实的人证明你的上述论点。

有很多理由相信，随着疫情的发酵，极化会愈发严重。美国人很快就从关注疫情转向关注自己的工作。目前看不出可以很快回到疫情爆发之前状态的希望，相反，接下来的将是试验——放松管制——再次感染的“持久战”。对此如何解读，各州会产生很大争议。政府针对疫情做出的特殊反应（包括美联储大幅增加流动性、承诺给企业和工人提供支持等）所引起的有关经济问题的争议，会取代有关公共卫生问题的争议。政策制定者将决定谁得到或得不到帮助。如果要公平分配经济援助，那么透明度和责任制就很重要，但这届政府在这两方面都有缺陷。这一切都为更加激烈的党派斗争提供了土壤，不同阵营之间的敌意会无限期地延续下去。

卫生和经济的双重危机带来的长期后果难以预测。9·11 事件后，没人预见到中东的发展道路会被永远改变。同样，也没人预见到 2008 年金融危机会在全球范围内催生民粹主义。危机之前，阴谋论就在美国流行；随着危机的影响不断加深，可以想象新的政治运动甚至宗教会随之兴起。

如果选民厌倦了这届政府，民主党人就完全有可能在 11 月的大选中东山再起。但

即使如此，他们接手的也是一个因认同政治而严重分裂的国家。危机爆发之前，特朗普政府筑起的国债就已经是 2008 年金融危机以来所未有的，现在突然间变成了三倍。这意味着不仅是下一届政府，甚至还包括下一代人，都要背上这个负担。民主党左翼人士曾考虑大幅增加税收，以支撑他们雄心勃勃的计划，例如免费高等教育和全民医保。然而，这些收入现在必须用来偿还抗疫期间产生的债务。

如果看看其他国家在抗疫期间取得的不同程度的成就，我们会发现有两点特别重要。首先是可用的国家能力，包括医疗人员、应急人员、基础设施，以及各种可用资源。其次就是国民对政府的信任度。所有国家，不论是民主国家还是专制国家，都仰赖于其国民自觉遵守国家的规则和指令。如果一国必须通过强制手段才可以约束其国民，那是十分危险的，美国的州长们应该明白这一点。

美国拥有极为强大的国家能力，不论是在联邦、州还是地方层面，即使有些能力并未得到充分利用。但不幸的是，美国缺乏高水平的社会和政治信任。日益严重的极化是美国最大的弱点。特朗普执政时期，极化现象明显加剧，即使所有美国人面对共同的威胁，极化也没有减弱的迹象。尽管我们可以想象一年后情况变得更好或更糟，但美国如果不能在一定程度上克服文化认同造成的根本分歧，就将无力解决自身存在的长期问题。

（李博冉摘译，归泳涛校）