

特約撰述

## 美國政治中的非菁英參與者與政黨復興

The Non-Elite Participants and the Party Resurgence in  
U.S. Politics

渡辺将人

北海道大學傳媒研究院

### 壹、前言

自從美國的選戰在 1970 年代發展成所謂「以候選人為中心的選舉」(candidate-centered elections) 後，人們發現，美國政黨的權力和影響力正在下降。除了地方政黨組織衰退等諸多原因之外，城市社群的消失也是原因之一。人們對電視廣告及新民調技術的依賴越來越高。除了公開的初選外，1971 年《聯邦競選法》(Federal Election Campaign Act) 也帶來結構性改革，使候選人成為獨立實體。儘管如此，政黨衰退論自 1980 年代以來不斷受到反對意見檢視，例如在全國政黨組織和更積極領導下的政黨復興。2000 年代，民主黨和共和黨在競選過程中再次恢復了動員選民的方式，政黨在其中都扮演了關鍵角色。

2016 年後，更有趣的現象之一是第三方候選人的出現，例如像 Donald J. Trump 和 Bernie Sanders，他們都為了在初選中被提名而加入兩個主要政黨。這些趨勢應被解讀為是外來者對政黨的劫持，還

是某種政黨復興的發展，仍然是個問題。若是政黨仍舊與美國政治無法分割，那麼政黨是如何在選舉過程中發揮其影響力？在未來的選舉中，黨外人士與政黨的關係是否會影響或改變競選策略？要回答政黨衰退論的問題，必須要回顧文獻並進行詳細分析。

## 貳、政黨衰退與復興之相關研究

政黨衰退的最關鍵跡象之一，就是政黨失去提名控制權。正如 Shea 和 Burton 指出的，競選活動在 1830-1960 年之間都是以政黨為中心。<sup>1</sup>人口變化伴隨著經濟發展導致的人口郊區化，城市移民又是以政黨為中心的競選活動的焦點。但是，1969 年的麥戈文－弗雷澤委員會（McGovern-Frazier Committee）為了增加分配少數代表所做的政黨改革帶來巨大的影響。<sup>2</sup>與過去由政黨主導的幕後交易不同，提名程序變得更加公開，這也讓候選人提名完全倚靠初選。

隨著 1970 和 1980 年代新的政治傳播技術崛起，更複雜的競選運動開始出現。除了在電視上進行具針對性的廣告宣傳外，民調方法、直效行銷以及電腦數據庫創建了更精確的人口統計，成為必不可少的因素。<sup>3</sup>在以選舉顧問為中心且缺乏政黨倡議之下，選民資料的電腦化已經發展成「微目標定位」（micro targeting）以及如今的大數據技術。<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Daniel M. Shea and Michael John Burton, *Campaign Craft: The Strategies, Tactics, and Art of Political Campaign Management* (Praeger, 2001).

<sup>2</sup> Nelson W. Polsby, *Consequences of Party Reform* (Oxford University Press, 1983); Jeane Kirkpatrick and Warren E. Miller, *The New Presidential Elite: Men and Women in National Politics* (Russell Sage Foundation, 1976).

<sup>3</sup> Edwin Diamond and Stephen Bates, *The Spot: The Rise of Political Advertising on Television* (MIT Press, 1992).

<sup>4</sup> Robert Creamer, *Listen to Your Mother: Stand Up Straight, How Progressives Can Win* (Seven Locks Press, 2007).

除了黨派失去提名控制權之外，另一個政黨衰退的結果是政黨認同在 1980 年代的大幅下降，這反映在分裂投票的結果上。總統和參議院選舉之間的分裂投票比例從 1952 年的 12%，上升到 1980 年的 80%，總統和眾議院選舉之間的分裂投票也從 1952 年的 9% 躍升到 1980 年的 31%。儘管在 1952-64 年約有 75% 的選民認定自己為民主黨或共和黨員，但這種傳統選民身份認同在 1972 年已下降至 64% 左右。<sup>5</sup>另外，黨派關係同樣自 1990 年代起逐漸下降，自我認定為獨立於兩黨之外者達到 39%，超越了認定自己為民主黨（32%）以及共和黨（23%）的人。

考量到大多數獨立人士在當前兩極分化下，依舊具有黨派傾向的事實，選舉中顯示的政黨認同並不一定完全證明政黨對選民的意義。除此之外，前述政黨衰退或僅意味「投票者的政黨」（選民）的衰退，這也是 V.O. Key Jr. 所提出三種政黨模式之一，另外還有「公務機關的政黨」（候選人及公職人員）以及「政黨組織」（政黨領袖和組織）。<sup>6</sup>正如 Epstein 所言，只要兩黨競爭和選民登記制受到各州法律約束，「投票者的政黨」衰退不足以導致整個政黨衰退。<sup>7</sup>

因此，1980 年代以後反對政黨衰退論的主要論點，是從「政黨組織」復興的角度出發的。Herrnson 指出，全國政黨組織開始充當政治行動委員會（Political Action Committee）和為候選人服務之政治顧問的「中間人」；<sup>8</sup>至於政黨復興的另一證據是地方政黨組織，例如

---

<sup>5</sup> Martin P. Wattenberg, *The Rise of Candidate-Centered Politics: Presidential Elections of the 1980s* (Harvard University Press, 1991).

<sup>6</sup> V.O. Key, Jr., *Politics, Parties and Pressure Groups* (Thomas Y. Crowell, 1952).

<sup>7</sup> Leon D. Epstein, *Political Parties in the American Mold* (University of Wisconsin Press, 1986).

<sup>8</sup> Paul S. Herrnson, *Party Campaigning in the 1980s* (Harvard University Press, 1988).

州和郡委員會在選舉過程中的影響力。<sup>9</sup>相較於理解 1970 年代的政黨改革因政黨機構對候選人提名過程的影響力降低，從而使得政黨衰弱，Bare 和 Bositis 則從正面意義上重新定義政黨改革的結果。他們的「民主之政黨菁英理論」認為，如同少數群體和進步主義者一樣的非菁英參與者，乃政黨不可或缺的「新菁英」，且可以透過將社會運動納入政黨政治來實現政黨復興。<sup>10</sup>

針對政黨衰退論的批判性分析，甚至導致對美國政黨結構之重新定義，從而修改了 Key 的三分法政黨理論。例如 Aldrich 指出，較弱的「選民政黨」和較強的「政黨組織」並不矛盾，因為在以候選人為中心之選戰和政治集團衰弱浪潮中，主要政治行為者是由政策動機的「業餘者」或「純粹主義者」所佔據。<sup>11</sup>不過，按照 Aldrich 的理論，對政黨更廣義的新定義是有疑問的。例如，除候選人和公職人員，Masket 還認為，像利益團體、立法機關領袖和做為非正式政黨組織（Informal party organization, IPO）的行動者等也具重要影響。對比以經濟利益為基礎的舊政治機器，在 Masket 的模型中，IPO 則是被意識形態驅動的提名守門人。<sup>12</sup>除此之外，就競選資金的戰略分配而言，Brox 引入了「政黨作為夥伴」框架，據此政黨與候選人關係遠較 Herrnson 所謂「服務」提供者來得密切。甚至在 2002 年的 BCRA（兩黨競選改革法案）禁止「軟性捐款」（Soft Money）後，民

---

<sup>9</sup> Cornelius P. Cotter, James L. Gibson, John F. Bibby, and Robert J. Huckshorn, *Party Organizations in American Politics* (Praeger, 1989).

<sup>10</sup> Denise L. Baer and David A. Bositis, *Elite Cadres and Party Coalitions: Representing the Public in the Party Politics* (Greenwood Press, 1988).

<sup>11</sup> John H. Aldrich, *Why Parties?: The Origin and Transformation of Political Parties in America* (University of Chicago Press, 1995).

<sup>12</sup> Seth. E. Masket, *No Middle Ground: How Informal Party Organizations Control Nominations and Polarize Legislatures* (University of Michigan Press, 2011).

主黨和共和黨的全國組織還是將錢轉移給了特定候選人，主要是為了象徵性的效果，這加強了政黨的獨特影響力。<sup>13</sup>

研究文獻描述了一種曾在美國政治學界佔據主流的政黨衰退論，但其各個層面不僅都面對了批判性辯論，Wattenberg 所指出分裂投票現象在 1990 年代後的下降，此刻也已經死亡。總統和參議院的分裂投票在 1980 年代達到 50% 的頂峰後，逐步下降到 2012 年的 20%，另一方面，2016 年的大選結果至少是 1920 年代以來最高的一致投票（straight-ticket）；總統和眾議院的分裂投票所顯示出來同樣的下降趨勢也超過 20 年。根據 DeSilver 的分析，出現分裂投票的地區，多數是由共和黨人擔任總統職位，且由民主黨人擔任眾議院議員。在 1972-88 年間，眾議院出現分裂投票現象的地區有 41.2% 在南方，顯示來自「穩固南方」（Solid South）的「藍狗聯盟」（Blue Dog Coalition）議員正不斷在民主黨中失去席位，原因是共和黨轉而更趨保守，民主黨則日益進步。<sup>14</sup>自 1980 年代以來，期中選舉的全國化一直是個趨勢，直到 2018 年才告終。<sup>15</sup>

儘管有著前述反對黨衰退論的論點，但 2000 年代以後提出的結論仍未得到全面的證據證明，需要進一步研究。幾十年前，Bare 和 Bositis 提出了「民主的政黨菁英理論」，它在當前的美國政治下得到了更具體的支撐，少數族群活動更加活躍，新興的新的第三方候選人旨在在政黨內部發揮更大的影響，這與 2016 年總統選舉的特徵表現相同。

---

<sup>13</sup> Brian J. Brox, *Back in the Game: Political Party Campaigning in an Era of Reform* (State University of New York Press, 2013).

<sup>14</sup> Pietro S. Nivola and David W. Brady, eds., *Red and Blue Nation? Characteristic and Causes of America's Polarized Politics*, Volume 1 (Brookings/Hoover, 2006).

<sup>15</sup> Gary C. Jacobson, "Extreme Referendum: Donald Trump and the 2018 Midterm Elections," *Political Science Quarterly*, 134:1(2019), pp.9-38.

### 參、新政黨菁英的黨派復興：以 2016 年總統大選為例

2016 年發生了一個有趣現象，亦即第三方黨外人士透過拉攏核心支持者而擴大了在兩黨之內的政治版圖。在過去的大選中，例如 1992 年的 Ross Perot 和 2000 年的 Ralph Nader，第三方候選人幾乎都只是破壞者，從沒想過要參與初選。但是，Trump 和 Sanders 在 2016 年都成為共和黨和民主黨的正式候選人，從而改變了政黨政治的整體型態。如同 2008 年 Obama 的競選活動，他們在初選過程中便招募了大量熱情的激進主義者。

美國的選舉過程十分獨特，因為初選對大選有著巨大影響。自從 1970 年代的政黨改革以來，儘管民主黨存在一個名為「超級黨代表」的「防火牆」，美國政黨變得越來越容易受到黨外人士參與初選的影響。在近期研究中，一些學者認為田野調查已經證明，地面戰並沒有改變選民想法的能力，但這指的只是缺乏對真正大選的「說服力」。Green 和 Geber 認為競選活動對「動員」仍具影響，尤其是初選期間。初選與黨派無關，因為基本上是內部競爭。正如 Aldrich 所說，出於政策動機的「業餘者」或「純粹主義者」在政黨中佔據了較大空間，在這些政黨中，工會組織等舊支持者表現出對於黨派半自動的忠誠。議題變得比黨派認同更為重要。由於政策動機驅動的「業餘者」的主要利益不是政黨而是單一的議題，因此，外部候選人的核心支持者並非可靠的政黨忠誠者。但他們對議題的熱情可能導致推動大規模動員以擊敗對方的候選人。為了使政策能付諸執行不僅僅是鼓吹政策，在黨內獲得實質權力並改變黨內意識形態已成為強制性任務。

由於 Trump 的多重身份（雖似乎不符合傳統小政府風格），共和

黨在 2016 年吸收了白人中的藍領工人，而他們曾經是民主黨的支持者。Trump 在初選後開始擔任政黨領袖，並且尋求共和黨全國委員會（Republican National Committee, RNC）及其他共和黨傳統盟友德支持；例如信仰及自由聯盟（一個基於 501c 條款第四點成立的基督教組織）在 2016 年大選時便成為 Trump 的工具，GOTV 有著 180 萬會員與 2000 萬美元資金。關於該組織的一個有趣結果是，該組織主要關注小政府，並在傳統社會保守派和茶黨式財政保守派之間搭起橋樑；諷刺的是，這反映了 Trump 對政黨機制的依賴。另一方面，正如 Heerik 指出的，Trump 也利用提名全國委員會主席的特權來與 RNC 保持聯繫並進行控制。<sup>16</sup>

在民主黨方面，根據 Sanders 明確之社會主義背景，他想要將政黨導向左派；從某種意義上說，勝選只是 Sanders 的第二目標，至於被隱藏的首要目標則是在年輕、充滿活力的基層千禧世代協助下改革政黨。正如 Bare 和 Bositis 指出的，社會運動將如同 1970 年代一般帶來「新政黨菁英」。社會運動以不同的循環方式影響著政黨，例如茶黨和「占領華爾街」事件影響了 Trump 執政時期的共和黨，並對民主黨進步選民中的「民主社會主義」產生影響，它們對初選的影響也將決定整體大選結果，並以不同形式循環下去。

Sanders 在初選過程中提供了凝聚力，且甚至延續到具清晰議題的《跨太平洋夥伴夥伴協定》(Trans Pacific Partnership, TPP)。在 2016 年的初選中，反 TPP 主義者以及針對特定議題的選民更緊密的連結在一起。

首先是勞工。美國勞工聯合會－產業工會聯合會（AFL-CIO）主

---

<sup>16</sup> Boris Heersink, "Trump and the Party-In-Organization: Presidential Control of National Party Organizations," *The Journal of Politics*, 80:4(2018), pp.1474-1482.

席 Damon Silvers 表示，應集結「一個成功進步的廿一世紀聯盟」來應對氣候變化、經濟不安全，少數族裔社會，以及公眾態度在性別議題上的迅速變化。除了傳統的工會問題（工作本身）之外，當前的工會領袖正加入進步聯盟以應對會員人數不可阻擋的下降。關於 TPP，Silvers 說：「我們對 TPP 的疑慮，並非指我們反對在環太平洋地區達成貿易協議，但正是該協議的實質內容促成了企業主導的全球化以及降低薪資的壓力。」

第二個加入的是環境團體。他們關注 TPP 關於環境的章節，涉及各國將如何致力於打擊非法林業之類的事情。山地俱樂部（Sierra Club）並不反對自由貿易，在國會辯論 TPP 的過程中，他們最初只反對 TPA。俱樂部中負責貿易計劃的人士說，他們非常擔憂「水力壓裂技術和非傳統資源開採的影響，因為越來越多研究表明這些影響與巨量排放物有關」。反 TPP 運動帶來的有趣現象之一，是工會與環境團體之間的不尋常合作，其焦點在於反全球合作：「例如山地俱樂部和我們的一些工會盟友便一起推動《民主倡議》，目的是協助我們在政治進程中限制企業的影響。」他們的行動包括教育、示教、抗議活動，以及與勞工組織和其他團體一起推動集會，以表明他們反對 TPP 的立場。他們出現在市政廳，向國會議員提問，甚至擁有電話銀行以便讓聚在一起的志願者連繫他們的國會議員。該俱樂部發出的電子郵件達數十萬份，並參與了讓議會成為反 TPP 場域的工作。

反 TPP 行動背後的第三個主要參與者是消費者組織。例如「公眾公民」（Public Citizen）組織便設有一個名為《全球貿易觀察》的部門，聚焦國際貿易問題。這個組織始於 1995 年，目的是與世界貿易組織（WTO）和北美自由貿易協議（NAFTA）抗衡。他們監督貿易



協議「以確保它們不僅對企業和公司有益，對公民也有利」。有關 TPP 方面，他們最大的擔憂是投資者與國家之間的爭議機制。由於「公眾公民」是 501c 條款第 4 條之下的非營利組織，因此在競選期間並未與特定候選人往來，但以遊說組織身份施加壓力，正如《全球貿易觀察》的 Boehner 所說：「我們一定會與他們交流，當他們的建議是有幫助的，我們便會協助推廣，諸如此類；我們有一些人極度偏向自由主義的 Sanders，以及恰恰相反的 Trump，而且他們都非常非常反對 TPP。由於多數人都反對 TPP，Hillary Clinton 不得不退縮，雖然她沒有完全反對 TPP，仍被迫在自己的立場上退縮」。

在遊說過程中，「公眾公民」與山地俱樂部以及 AFL-CIO 這兩個盟友合作。例如 Facebook 和 Twitter 之類的社群媒體，在串聯活動時是至關重要的工具。短短時間內（例如 2 小時內），Twitter 風暴可能產生 800 萬條以上的相關各種推文。更甚者，透過針對特定主題之大量推文，這些推文被置頂，然後被其他人看見。在其他的社群媒體上配合的活動中，他們「透過收集許多影片，以類似作證方式談論取得藥物對他們的重要性」來呼籲 TPP 將帶來對癌症和 HIV / AIDS 患者的負面影響。

如上，假如不是因為沒有讓候選人脫穎而出的核心議題，加上 2016 年初由於反 TPP 出現的進步聯盟，Sanders 很難掀起浪潮。這些社會運動產生的「新政黨菁英」啟發了 Sanders 的支持陣營，使其在愛荷華州及初選階段十分活躍。受到政策激勵的「業餘者」或「純粹主義者」傾向於關注實際的政策變化。如果 Sanders 和 Trump 沒有擔任主要政黨候選人，他們將無法吸引那些期望進行真正政黨改革的選民，這也是 Sanders 在初選時把 TPP 當作關鍵性單一議題，並帶

到費城民主黨全國代表大會（DNC）的原因。Sanders 陣營要求共同編寫政黨綱領，包括 Clinton 陣營與 DNC 都接受了。在 15 位委員會成員中，6 位來自 Clinton 陣營，5 位來自 Sanders 陣營，後者的許多成員，例如代表穆斯林的 Keith Ellison 和 James Zogby 等，都在 2016 年大會期間參與了前述綱領編寫，Ellison 甚至於 2017 年當選為 DNC 的副主席。

這是擁抱黨外人士的一個案例。當政策取向的「業餘者」不滿黨外倡議時，就會傾向在黨內積極擔負責任，如同 1970 年代「新菁英」加入政黨一般。由於黨內接受了 Sanders 陣營所開出的重大變革承諾，包括每小時 15 美元最低工資、大麻合法化、美國聯邦儲備銀行改革、所得稅抵免和華爾街改革等，從而使 2016 年的民主黨黨綱成為「有史以來最進步的黨綱」。黨綱不反對 TPP，部分原因是民主黨主政的白宮主動規劃了 TPP。當現任總統來自同一黨派時，黨綱的討論就會反映政府的政策，這使得一個選舉週期內的新議程受到了限制。

在以候選人為中心的選戰時期中，政黨綱領往往被忽略。另一方面，如同文獻所述，黨綱反映了「公眾如何看待總統候選人」以及「政黨如何變化」。從這個角度來看，這也解釋了為何 2016 年「新政黨菁英」，甚至是傾向於民主的獨立人士，都聚焦在黨綱的象徵性影響。除此之外，大選期間的競選言論不一定受到黨綱的限制。黨內討論的整個過程必須透過社群媒體和第四權傳播出去，這一點很重要。這會在全國大會上激發選民對於政黨的忠誠，從而為了勝選而作出長期的承諾。

## 肆、結論

Bare 和 Bositis 指出：「議題性投票的增加，會伴隨著利益集團和政黨系統內的當代社會運動」。他們以「民主的政黨菁英理論」批評了傳統的政黨模式，並以 1970 年代的新「政黨菁英」重新評估政黨改革的價值。正如過去幾十年來許多學者的研究所指出的，政黨衰落論已然過時，儘管如此，政黨還是沒有重新獲得已經失去的提名控制權。藉由重新檢視政黨以及更廣義的核心參與者，包括社會運動，本文試圖為 Bare 和 Bositis 的理論提供新的證據。

Mike Lux 將民主黨內部的行為者分為三類：首先是外部的進步力量，例如像「前進」組織（Move On），以及民主美國（DFA）、部落格圈（Blogosphere），以及 Sanders 支持者等線上團體；其次是自由派機構，例如像古典 DC 團體、教師工會、山地俱樂部、工會、保守派選民和計劃生育聯盟（Planned Parenthood）；最後一個是企業中的民主世界，例如 DC 遊說者、華爾街人士和前「新民主派」人士。有趣的是，外部進步勢力需要一個自由派機構網絡才能對黨內的決策產生更大影響，因為正如 Lux 所說「他們之中在華盛頓工作的人非常少，且傾向反對對傳統的政黨結構」，而自由派機構在華盛頓則擁有強大的「議題網絡」。

從 2016 年大選中的反 TPP 運動可以看出，大規模的進步聯盟是由領導的自由派建立的。Sanders 的支持者是外部進步力量之一，他們選擇將民主黨從內部改革為進步主義者，並透過提供大量的基層支持與自由主義者建立了合作。因此，Aldrich 稱之為政策動機的「業餘者」或「純粹主義者」的新政黨菁英受到啟發，並出現在新的黨內聯盟中。

毫無疑問，仍有大量未經證實和未經檢驗的理論，需要通過繼續討論來加以發掘。不過，仍必須考慮例外情況，例如 TPP 是一個聚集不同參與者，並且歡迎黨外人士的完美平台，但也有諸如墮胎等導致參與者陷入分歧的社會議題，因此，其發展似乎取決於特定議題，且需要進一步研究，以確定創新的政黨聯盟是否會產生積極影響，以及它是否與下一個選舉週期的結果相關聯。

（翻譯：黃子誠）