

美国府院“权力游戏”

在美国政治发展进程中，随着其国内局势的变化和与外部世界关系的变化，总统权力因国家多次处于危机状态和行使霸权的需要而不断增强和膨胀，国会在国家政治生活中的地位和作用遭到了削弱，美国的权力中心实际上发生了从国会到总统的逐渐倾斜。

— 魏红霞



2018年11月30日，美国边境巡逻人员在美国新墨西哥州美墨边境墙附近进行训练

樱花掩映下的美国白宫和国会山里，权力缠斗的“游戏”不断更新，间歇升级。

4月初，就美军停止参与也门战事的相关决议，美国国会和特朗普政府再度离心。目前美国国会众参两院均已通过该决议，下一步国会将把决议提交总统特朗普签署。然而白宫此前就表示，该决议“有缺陷”，将予以否决。推翻总统的否决需要参众两院各三分之二多数表决通过，目前看来，两院的表决结果难以达到这一多数。

类似情形不久前刚刚发生过——特朗普首次动用总统否决权，扼杀了一份国会参议院决议，而这份决议原本是要叫停特

朗普所宣布的南部边境“紧急状态令”，众议院“翻盘”未果。众议院议长佩洛西3月26日暗示，根据美国法律，民主党掌控的众议院可能在6个月后再度投票叫停特朗普的“紧急状态令”。

同时，面对特朗普步步升级的“亲以”举措，部分议员表示了明确反对……

总统权力扩张路

美国宪法和政治制度的设计者担心，在美国的政治体制中，总统的权力太大，会导致其成为“君主”式领导人，权力过弱又

无益于国家内政外交的稳定，所以，最后设计出总统和国会两院共享权力但又互不隶属的体制。

但是，这个制度框架没有明确划分总统和国会的一些具体权限。于是，总统为了达到自己的政治目标，国会为了限制总统的权力，常常陷入冲突。

在联邦宪法对美国权力结构的规范中，国会处于权力体系的中心，其权力的体现就是制定法律和规则。总统虽然被赋予了广泛的行政权，但更多地是国会确定的法律的执行者。在国内，总统的动议需要得到国会两院的讨论和批准。在对外政策方面，总统拥有签署条约的权力和战争权。但是，战争权不是总统独享的，是与国会共享的。美国宪法规定，总统是武装部队总司令，而宣战权由国会掌控。

随着美国历史的演进，这种权力分享的结构逐渐被打破。

在美国政治发展进程中，随着其国内局势的变化和与外部世界关系的变化，总统权力因国家多次处于危机状态和行使霸权的需要而不断增强和膨胀，国会在国家政治生活中的地位和作用遭到了削弱，美国的权力中心实际上发生了从国会到总统的逐渐倾斜。这种倾斜在美国应对外部世界挑战和确立美国霸权时表现最为明显。

例如，第一次世界大战期间，时任美国总统威尔逊成功迫使国会放弃孤立主义传统，开始在全球范围内争夺主导权。20世

府院之争动辄导致总统关掉其政府部门,易引发全球对美国政府治理能力和美国政治信用的质疑,对美国的国际形象而言,无疑是负面的。

纪30年代,美国陷入经济危机,可以说举国都寄希望于一个拥有广泛权力、能够解决问题的强有力的总统,这个时候,富兰克林·D·罗斯福上台了。从20世纪30年代一直到40年代,美国在国内摆脱危机和在国际上参与世界大战的现实需要,让罗斯福成为美国历史上最有权势的总统之一,他提出的一系列政策建议都得到国会来者不拒的批准,总统对国会权力的超越在罗斯福时期达到顶峰。

第二次世界大战结束后,美国历任总统在权力扩张方面继续前行。约翰逊总统利用权力实施了一系列重大社会工程,包括应对贫困和失业、提升公共服务、扩大公共设施、改善教育质量、改革移民法、完善保险制度、赞助人文研究、提高最低工资标准,等等。这些耗资巨大的社会工程通过323项国会批准的法案而得到实施,而这些法案均是约翰逊政府提议的。另外,约翰逊采取逐步升级的方式,将美国拖入越战,开启了美国历史上未经国会授权而将美国卷入战争的先例。

越战结束后,为了避免美国再次陷入类似战争,美国国会通过了《战争权力法》(1973年),显示出国会希望回收流向总统的权力。但是,之后几十年美国进行的多次战争表明,这部法律并未使美国总统权力受到“理想”制约。在对外干涉时,历届政府往往借口事态紧急,来不及召集国会讨论和根据国会意见做出决定,从而越过国会采取行动。此次特朗普签署“紧急令”亦如此。

府院缠斗日趋复杂

从历史上看,总统与国会的关系是随政治环境的变化而互动的,并且相互之间的关系有一定的周期性特点。一般而言,在国家处于危急时刻,或者面临外部威胁,特别是战争时期,为提高行动效率,国会往往授予或默认总统的“便宜行事权”,总统的权力会得以扩大。当危机减退,国家处于平稳时期,总统权力扩大的条件不复存在,国会希望重新确立其在内政外交方面的宪法权威,让国家生活回归常规的政治环境,于是将努力收回一些权力,总统行使权力的能力将受到较大限制。

从涉及的议题来看,在事关传统国家安全的问题方面,美国总统容易扩展权力,而在贸易、财政、移民、公民权利等相关的问题方面,国会的参与度和影

响力较大。

当国内危机和国际危机同时发生的时候,议员们既想制约总统,又不愿意破坏举国外御;总统既不想放弃权力,又面临困境,这样就常常出现戏剧般的局面。例如,克林顿执政时期,共和党人控制的众议院利用克林顿与莱温斯基的丑闻,对其穷追猛打,意欲弹劾。而克林顿却转移视线,在伊拉克核查问题上找出理由,命令美国空军轰炸伊拉克。一些共和党议员对克林顿挑选的袭击时间节点非常气愤,但他们也只能满怀无奈支持克林顿的军事行动,从而让一场白热化的闹剧及其可能引发的严重后果降下帷幕。

特朗普上台以来,由于其执政风格强硬,与国会的缠斗从未停止。2018年美国中期选举以后,民主党重新掌控众议院,府院缠斗和相互制衡变得更加激烈复杂。

恶化美国政治生态

府院缠斗已导致数次联邦政府关门,而且呈现出越来越频繁的特点。其中最核心的问题之一是预算问题。

在奥巴马执政时期,预算问题曾导致2011年和2013年两次政府关门危机。其中2013年的美国政府关门危机影响颇大,几十万联邦雇员下岗回家,许多政府服务项目受限或关闭,引发一系列民众抗议,一些公共场所如公园、图书馆等关门停业,与公共部门有业务联系的服务机构和公司的运营也受到一定程度的影响。

2018年,特朗普上台一年之际,由于短期政府预算案没有在截止日期前获得参议院通过,美国政府宣告停摆。这次政府关门不仅是府院之争,还涉及两党之争。美国人越来越意识到,府院斗争所引起的政府关门对美国社会、政治和经济等领域都造成很大影响,包括国家和社会经济损失、公共服务能力下降以及美国政治的极化,等等。

但更值得关注的问题,还不在于上述短期和局部的冲击,而在于长期的政治影响和其对美国国际形象的影响。比如,府院之争动辄导致总统关掉政府部门,易引发全球对美国政府治理能力和美国政治信用的质疑,对美国的国际形象而言,无疑是负面的。☞

(作者系中国社科院美国研究所研究员)



美国首都华盛顿的国会山樱花

府院缠斗背后

— 张健伟

美国政府与参众两院通过相互斗争而保持政治权力在总体上平衡,理论上而言有其合理之处,然而在实践中,一旦哪一方出现“政治任性”状态,府院之争便可能呈现出无休止的缠斗,政治极化现象也将显露无遗。

一轮又一轮的“府院缠斗”,凸显出当代美国政治制度的特征。

首先,“否决政治”的底色凸显。“否决政治”是美国学者福山对美国政治制度的描述,该词最早出现在弗朗西斯·福山2014年发表在《美国利益》杂志上的文章《美国政治制度的衰败》中。福山指出,美国建国初期设计的权力制衡制度,本意是防止权力的膨胀与滥用,但在实践中却造成了不同部门之间、不同层级之间的相互掣肘、彼此限制。

在横向的联邦政府层面,总统、国会与最高法院之间存在着复杂的相互否定的关系;在纵向的国家结构层面,联邦与州之间的权力划分也非常明确。

其次,在美国总统与国会的较量中,长期以来,总统处于攻势,国会处于守势。比如,围绕“修墙”的较量,主动权实际掌握在总统手上。这一趋势也是20世纪以

来美国行政权扩张的结果。

从美国建国开始直至19世纪,国会在制定政策方面往往都具有主导作用,美国的国家权力结构实际是一种“国会至上”的体制。进入20世纪以来,尤其是“罗斯福新政”以来,以总统为代表的行政权不断扩张,国会的权力相对被削弱,权力的重心逐渐向总统倾斜,最终进入了以总统权力为主导的体制。

美国这套宪制设计尽管内含冲突的基因,却经受了两个世纪之久的时间检验。不过,从横向来看,大部分模仿美国这一体制的国家基本都失败了。类似所谓“美国例外论”的逻辑何在?

大致而言,美国这套制度的长期存在,离不开国内和国际两方面条件。

从国际层面来看,美国的政治制度以其国际地位为支撑。自建国以来,美国的国际地位较长时间处于上升期,这是保障美国制度较为稳定的重要基础。

就国内条件而言,最主要的就是“权力的有限性”。美国长期奉行“小政府,大社会”的模式。因此,即使产生诸如政府停摆之类的政治僵局,也未导致整个社会秩序的崩溃。

不容忽视的是,支撑着所谓“美式民主”的很多条件,如今已发生了很大变化,进而将给其带来不少挑战。

首先,就国际条件来看,美国相对实力已下降。一般而言,在经济上升期,政治游戏的规则相对容易维持,而当经济实力下降时,挑战来袭,难题往往接踵而至。

其次,美国人的社会观、处世观出现变化。在当今的美国,对他人观点的容忍度在下降,而加入社团的热情也在减退,在人与社会的关系上处于罗伯特·帕特南(美国著名政治学家)所说的“独自打保龄球”的状态。

第三,美国阶层结构正发生深刻变化。英国著名记者爱德华·卢斯在其最新出版的著作《西方自由主义的衰落》中指出,“(美国)历来是西方国家中阶层流动性最高的国家,如今却是最低的。今天一个美国人要变得富有,比一个英国穷人变得富有更加困难,这意味着在美国越发不能实现美国梦了。”阶层流动性的衰退带来阶层分化的加剧,并对政治制度带来不可避免的侵蚀。G

(作者单位:中南民族大学公共管理学院)