

帝王式总统制、单边权力与美国民主^{〔*〕}

倪春纳

(南京大学 马克思主义学院, 江苏 南京 210023)

〔摘要〕自“二战”以来,总统权力的持续扩张成为美国政治的一个显著特征。总统不断绕过国会诉诸单边权力进行治理,逐渐形成了所谓的“帝王式总统制”。总统行使单边权力的主要方式包括:直接通过行政命令而非国会立法实施自己的政策目标、推进监管审查强化对官僚机构的控制以及签署声明重新解释法律甚至是宣布法律无效等。每届总统都试图巩固和扩张此前总统获得的权力,而又不愿主动放弃,结果导致“帝王式总统制”的特征越来越显著。随着总统权力的不断增长和日益集中,制度上和政治上的约束也越来越无法有效遏制总统的权力滥用,从而对美国民主的前景造成了严重的负面影响。

〔关键词〕帝王式总统制;美国;总统;单边权力

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2024.10.016

总统权力的不断扩张是美国现代政治的一个显著特征。但是,在美国建国之后的很长一段时间里,总统(本文所述总统一般指美国总统)在国家政治生活中的地位和作用并不突出,美国宪法几乎没有规定总统权力的具体内容,如总统最初在外交政策方面的具体权力微不足道,仅被赋予接受和任命大使的权力。然而,当历史的车轮驶入20世纪之后,情况发生了巨大变化,总统的权力远远超过了制宪者们的预期,麦迪逊式的制衡机制“在总统权力的上升面前几乎崩溃了”。^{〔1〕}自20世纪中期以来,杜鲁门、约翰逊、尼克松都发动了大规模的军事行动,但是他们都不认为派遣军队需要得到国会的授权。尼克松政府又进一步削弱了国会的其他权力,如通过无限扣押拨款抗衡国会的财政权,以“行政特权”对抗国会的监督与调查权。在这一背景之下,1973年,美国著名历史学家小阿瑟·施莱辛格出版了引起轰动的《帝王式总统制》,指出总统权力的扩张和滥用已经严重威胁到了美国的宪法体制。施莱辛格将“二战”后在外交政策和国家安全领域权力日益扩张的总统描述为“帝王式总统”。^{〔2〕}尼克松之后的总统也都频繁诉诸单边权力,使白宫可以在不需要国会同意甚至是反对的情况下治理国家。

一、“帝王式总统制”的形成

总统行政办公室的建立奠定了帝王式总统制的制度基础。1932年时,美国总统仅有3位工作人

作者简介:倪春纳,政治学博士,南京大学马克思主义学院副院长、教授。

〔*〕本文系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)的阶段性成果。

员为其服务。1936年,罗斯福成立了行政管理总统委员会推动行政机构的组织重构,使总统能够对政府行政部门进行更有效的管理。在此基础上,罗斯福提出了旨在加强总统行政权力的立法提案,具体包括:增加白宫工作人员、强化总统在管理和人事方面的权力、重新分配联邦机构的权力以及取消独立管制机构的独立性等。国会中的反对派谴责罗斯福的做法是赤裸裸的夺权行为,并成功挫败了罗斯福的提案。但是在1939年,国会通过了一项妥协提案赋予了罗斯福部分想要的权力,其中包括授权总统任命6名行政助理,并在受制于国会否决的前提下赋予罗斯福在两年内改组行政部门的权力。罗斯福利用这次机会发布行政命令,建立了总统行政办公室,迅速任命了6名助理(目前白宫工作人员由400名直接为总统服务的和1400名在行政办公室工作的工作人员组成)。白宫工作人员的增加使罗斯福及后来的总统能够更好地收集信息、制定项目和战略、联系选民以及对行政部门开展监督等,他们成为总统行使权力的重要基础。行政办公室设立五个部门,其中最重要的是预算局,即今天白宫管理和预算办公室的前身。罗斯福要求,不仅仅是预算,所有从联邦机构产生的任何提案在提交给国会之前都必须提交预算局分析和批准。杜鲁门进一步扩大了预算局的权力,要求它起草所有源自白宫的立法以及所有行政命令,同时还增设了经济顾问委员会和国家安全委员会。

帝王式总统制的形成始于总统在外交政策和国家安全领域的权力扩张。美国宪法规定,总统在参议院出席议员三分之二同意的情况下,有权缔结条约,然而,总统经常在没有参议院同意的情况下独立签署国际协议。自杜鲁门开始,总统主要通过行政协议来执行外交和安全政策,参议院的条约批准权变得越来越无关紧要。杜鲁门签署了约1300份行政协议,艾森豪威尔1800份,其中的部分行政协议完全绕过了国会。目前美国绝大多数国际协议都是由总统单独签署。这些协议很少引起舆论关注,在几乎不被外界所知的情况下达成。^[3]此外,总统还通过一系列的行政命令显著地削弱了国会在贸易政策领域的权力。1974年,总统可以在所谓的“快速轨道”程序下,通过谈判降低非关税壁垒,该程序削弱了国会推翻总统决定的权力,扩大了贸易代表的权力,显著提高了白宫制定美国整体贸易政策的能力。

总统权力的不断膨胀导致立法—行政之间的宪法关系发生了逆转。更重要的是,国家安全委员会及其工作人员使得总统可以通过行政命令制定国家安全政策。为实现总统的安全政策目标而发布的行政命令被称为国家安全指令。绝大多数的国家安全指令属于机密,总统们一直拒绝告知国会它们的存在及其具体内容。一般来说,国家安全指令由国家安全委员会工作人员在总统的要求下起草,其中部分涉及日常事务,部分则确立了美国最重要的外交政策和安全政策。1947年《国家安全法案》创建了国家安全委员会,并创设了国防部和中央情报局,加强了总统在外交和安全政策方面的权力。国防部提高了总统对军事力量的控制;中央情报局逐渐成为总统主要的制定外交政策的工具,使总统有能力在国会或公众不知情的情况下,干预其他国家内政甚至是介入国内事务。自冷战以来,中央情报局根据总统的最高绝密命令实施了大量干涉他国内政的秘密行动,包括宣传、经济战、破坏、颠覆和协助地下运动等。在越南战争和水门事件之后,国会两院都建立了情报委员会,拥有对情报机构的传唤权和预算权,但是国会仍旧默认情报工作是行政机关的事务,因而对中央情报局等情报机构的监督只是表面的。

每位总统获得的权力都成为后来总统采取行动的合法先例,其中司法部法律顾问办公室发挥了重要作用。司法部法律顾问办公室在形式上独立于白宫,它向总统提供法律建议,充当总统的律师事务所,提供对联邦政府具有约束力的意见等。在现实中,司法部法律顾问办公室几乎无一例外地宣布总统的行动符合法律和先例。同时司法部法律顾问办公室还推动形成了“行政特权”概念,现在总统

在拒绝向国会提供信息时就经常引用这一概念。此外,总统的权力还来源于他们是法律的执行者。国会作出的决定由总统来执行,而总统同时执行他们自己的决定。绝大多数的国会行动是向总统授权,而总统的单边行动却往往是削弱国会。如果国会想要实现某种目标,就必须授权给行政部门。从长期来看,国会发起的几乎任何计划都涉及向总统和行政部门赋权,在执行法律的过程中不断增加行政部门的资源和权力。^[4]

二、总统的单边行动与权力扩张

从富兰克林·罗斯福开始,总统不断强化在国内采取单边行动的能力。总统可以通过明确合法的以及模糊有争议的多种方式行使权力,如行政命令、总统公告、备忘录、国家安全指令、行政协议、签署声明以及其他各种不依赖国会或绕过国会的方式。与此同时,在面临严重的内外危机时,无论是出于权宜之计、紧急情况、效率要求、选举策略,还是为了刻意转嫁政治后果,国会通常也会授权行政机构更多的权力。^[5]结果导致总统的单边行动往往不受监督,“帝王式总统制”的特征越来越显著。

(一) 通过行政命令绕过国会实施政策议程

一般说来,总统发布多种单方面指令,包括行政命令、公告、国家安全指令和备忘录等,用以要求或授权行政部门的某些活动,指示各机构如何执行法律、维持行政部门、制定或改变政策以及应对危机等。^[6]这类行政指令不仅带有法规性质,而且可以回避来自国会的制约。^[7]其中,总统单边行动工具箱中最引人关注的是行政命令。尽管美国宪法没有明确规定总统发布行政命令的相关内容,但是行政命令在美国有着悠久的历史。美国历史上除了威廉·哈里森之外,每位总统都发布了行政命令。1793年,乔治·华盛顿发布公告,警告美国人在英法战争中不要偏袒任何一方。然而,当吉迪恩·亨菲尔德因违反华盛顿的公告而被起诉时,陪审团拒绝仅仅根据总统公告进行定罪,认为定罪必须依据国会通过的法律。华盛顿转而向国会寻求支持,第二年,国会通过的《中立法案》赋予政府起诉违法者所需的法律权力。^[8]自乔治·华盛顿以来,几乎所有美国总统都习惯使用行政命令和公告等书面指令作为行使权力的重要手段。^[9]在历史上,行政命令甚至成为美国政府一些重要行动的法理依据,如杰斐逊购买路易斯安那州、林肯废除奴隶制、杜鲁门废除军队中的种族隔离等,而富兰克林·罗斯福关于拘留日裔美国人的行政命令则成为其历史污点。^[10]

早期的总统除个别外在任期内发布行政命令的数量不多,一般为两位数。富兰克林·罗斯福发布的行政命令超过美国历史上任何一位总统,达到了3721项,平均每年发布307项。“二战”以后,总统发布行政命令的数量明显下降,从艾森豪威尔开始,每年的平均数量介于35—80项之间。1961—1980年期间,总统平均每年发布行政命令68项,1981—2012年期间为43项。总统可以修改或撤销行政命令。在1937—2013年间发布的6158项行政命令中,18%被修订,8%被取代,25%被撤销。^[11]当总统发布行政命令、公告、指令时,原则上要依据宪法或国会赋予的权力,同时也不能违反国会通过的法律。1995年,克林顿发布行政命令禁止政府机构与解雇罢工工人的公司签订合同,但是该行政命令遭到了联邦法院的挑战,认为它违反了《国家劳动关系法案》,侵犯了私人雇主解雇罢工工人的法定权利,因而被法院宣布是“错误的”。

自里根以来的历届总统都制定了否定国会行动和单方面巩固其自身利益的策略。克林顿时期最具代表性,克林顿发布了旨在实现一系列政策目标的行政命令,如环境保护、加强联邦监管权力、扩大平权运动以及帮助工会与雇主斗争等。如1994年,克林顿签署行政命令要求环保局和其他联邦机构实施环境正义政策,以评估联邦法律和政策是否对少数族群和低收入群体产生过多的负面影响。克

林顿的创新之处不在于行政命令的数量,而是系统使用行政命令制定和执行重要的政策议程,克林顿的继任者也保留了这一做法。

小布什同样试图通过行政命令来执行自己的政策议程。在八年执政期间,小布什发布了超过300项重要的行政命令。在上任初期,小布什就下令禁止使用联邦基金资助提供堕胎咨询服务的国际计划生育组织,限制在联邦资助的研究项目中使用胚胎干细胞。小布什尤其积极地通过行政命令来应对恐怖主义的威胁,并宣布这是其最重要的政策议程。9·11恐怖袭击之后,小布什发布指令授权设立军事法庭审判被指控参与针对美国的恐怖主义行动的非美国公民,禁止被告向任何联邦或州法院上诉,冻结与恐怖主义有关的组织和个人资产,并命令中央情报局使用一切可能的手段推翻萨达姆等。同时,小布什还发布行政命令限制公众访问总统记录等。

奥巴马上台后也发布了一系列行政命令。2014年,奥巴马在发表国情咨文时指出,“无论何时何地,只要我可以在没有立法的情况下采取措施,为更多的美国家庭扩大机会,我都会这样做”。^[12]2014年底,奥巴马发布行政命令阻止驱逐一百多万非法移民。奥巴马宣称,因为国会未能按照白宫所希望的采取立法行动,他被迫通过行政命令来彻底改革国家的移民制度。奥巴马通常以备忘录的形式发布命令,其效果与命令相同,但通常不会在《联邦公报》上发布。这一策略使奥巴马看似并没有像前任那样频繁地使用单边手段。

美国总统发布行政命令数量的下降趋势自特朗普起发生改变。特朗普四年任期内共发布行政命令220项,平均每年55项(奥巴马为35项)。特朗普在2020年发布了69项行政命令,这是1980—2020年期间美国总统在一年内发布行政命令的最高数量记录。^[13]当选总统后不久,特朗普就迅速发布了一系列行政命令,如制定了严格但又不可能得到国会批准的移民政策。自2017年以来,特朗普政府通过一系列针对美国难民接纳计划的行政行动,禁止接纳认为对国家安全构成威胁的难民群体。如特朗普签署行政命令暂停安置叙利亚难民,并且禁止七个穆斯林占多数国家的游客进入美国。2018年,特朗普又发布行政命令严格限制移民进入美国,甚至还一度宣布考虑结束出生公民权,关闭美国与墨西哥的边境,在边境分离移民家庭等。2019年,特朗普宣布全国进入紧急状态,并以此作为行政命令的依据,调拨资金用于在美国与墨西哥的边境修建隔离墙。美国宪法赋予国会财政权,财政支出必须事前得到国会的批准。但是,特朗普通过宣布紧急状态完全可以无视国会的反对,通过行政命令决定财政支出,表明总统的单边行动能力得到了显著强化。

拜登在强化总统权力方面有过之而无不及,他继承了此前总统获得的所有权力,并继续通过单边行动而非国会立法实现政策目标。在当选总统之前,拜登与此前的其他总统一样,都表示更愿意通过国会立法而不是单边行动来改变政策,坚决反对“帝王式总统制”,但是面对国会共和党议员的反对,拜登同样积极诉诸单边权力。拜登平均每年发布70项行政命令,年度数量已经超过了特朗普。在上任的第一天,拜登就发布了17项行政命令、备忘录和公告。拜登执政百日创纪录地发布了42项行政命令,比富兰克林·罗斯福以来的任何一位总统都多(特朗普33项,奥巴马19项,小布什11项),这些行政命令更多的是直接扭转前任的政策,42项行政命令中有21项是推翻特朗普的命令,而特朗普执政百日推翻前任的命令有8项,奥巴马是7项,小布什是5项。需要指出的是,拜登发布的一项行政命令可能涉及多项命令,如13990号行政命令指示了40项不同的行动,其中包括撤销9项行政命令,并指示审查13项法规等。^[14]

(二) 推进监管审查加强对官僚机构的控制

总统的权力往往还受到来自官僚机构内部的制约。目前联邦行政部门雇用了200多万工作人

员,在众多的办公室和职能部门中,有78个监管机构,每年发布约80000页的《联邦公报》规则和规则修改。每当国会制定一项法令时,执行该法令的机构需要制定数百条甚至数千条规则。国会不可避免地赋予行政机构自由裁量权,这为总统扩大权力提供了重要契机。与此同时,许多行政命令在跨部门审查过程中发生了重大变化,部分甚至遭到官僚机构的强烈反对而被迫取消。^[15]这意味着,总统行使单边权力需要加强对官僚机构的控制,而监管审查成为总统控制官僚机构的重要工具。

尼克松是首位面临监管协调问题的总统。尼克松政府时期创建了环保局、国家交通和安全管理局、职业安全和健康管理局、消费品安全委员会。新的行政机构的设立意味着一系列新规则的出台,这迫使白宫开展正式的监管审查活动。^[16]尼克松通过监管审查逐渐控制了规则制定过程,并将其作为“半立法”机制。1970年,环保局成立之后,商业团体、国会议员开始警惕执行联邦环境法机构签发的数量越来越多、成本越来越高的新管制措施。尼克松通过管理和预算办公室建立审查程序来回应商界的担忧,要求环保局要在新法规于《联邦公报》上发布前一个月对该法规进行审查。1974年,福特发布行政命令正式确立了监管审查的程序。福特要求,管理和预算办公室对提交的重要拟议管制措施进行“通胀影响分析”之后才能公开发表。福特的继任者卡特进一步要求管理和预算办公室分析重要拟议管制措施的成本,并评估合理的替代方案和批准最简单的监管形式。

自尼克松以来,每位总统都将监管协调工作集中在白宫内部。福特时期,监管审查由工资和价格稳定委员会下的“政府运营研究”部门负责。1980年,国会通过《减少文书法案》要求政府减少需要企业完成的表格数量。卡特于1980年12月签署该法案时,呼吁成立信息和管制事务办公室,以监督和协调政府各部门的信息收集和管理活动。里根上台不到一个月,命令管理和预算办公室审查和批准行政机构的规则,并进行“成本—收益”分析,这项职责具体由信息和管制事务办公室来承担,以确保联邦机构采取的监管行动符合总统的优先事项。该机构虽然规模很小(目前约有45名工作人员),但是权力不容小觑。如果它不同意一个机构的规则,可以要求该机构改变其政策甚至是完全停止该规则,^[17]因而被认为是最强大的联邦机构,该机构的负责人也被称为美国的“管制沙皇”。1981年,里根正式确立了一个新的集中监管审查流程。里根要求,对于新的和现有的法规以及有关法规的立法建议:行政决定应以拟议政府行动的必要性和后果的充分信息为基础;除非监管对社会的潜在利益超过潜在成本,否则不得采取监管行动;监管目标的选择应以社会净效益最大化为目的;在各种监管目标的备选方案中,应选择社会付出净成本最小的备选方案以及以最大限度地提高社会总净效益为目的制定监管优先顺序等。^[18]未经信息和管制事务办公室批准,政府机构被禁止发布重要的管制规定。行政机构需要在管制规定中加入信息和管制事务办公室的修改意见,这也意味着信息和管制事务办公室可以阻止其不同意的任何规定的发布和执行。^[19]老布什延续了里根时期的政策。由于其提名的信息和管制事务办公室的负责人未能得到参议院批准,老布什于1989年成立了竞争力委员会,负责协调白宫的监管审查,以确保监管机构的行动反映总统的政策。

克林顿通过指示信息和管制事务办公室发布监管提示命令指导机构采用特殊的监管规定,以此扩大总统对监管机构的控制。里根只是借用监管审查阻止实施他所反对的规则,克林顿则更进一步要求监管机构制定他想要的规定。克林顿通过控制官僚机构规则制定过程,实现了通过国会无法实现的目标。1993年,克林顿签署行政命令在监管审查中增加了重要内容,将监管审查扩展到独立机构,并且总统有权全权指挥行政部门制定规则。在其任期内,克林顿向行政官员发布了107项指令,命令他们根据《行政程序法案》提出具体的规则和条例,并在《联邦公报》上发表,接受公开评论。通过控制行政规则的制定,尽管面对共和党控制的国会,克林顿仍得以在医疗保障、枪支管控、环境保护

等领域实现自己的政策目标。共和党人指责克林顿的做法“篡权”,但是小布什上台之后,并没有主动交出克林顿获得的权力。相反,小布什要求政府机构必须“充满活力地”执行克林顿时期确立的原则和程序。在小布什时期,信息和管制事务办公室在规则制定过程中的作用越来越大。2003年,国会鉴于总统在机构规则制定上的重大影响,要求审计总署评估信息和管制事务办公室的角色。审计总署检查了85个联邦机构运用的重要规则,发现信息和管制事务办公室对其中的25个具有重大影响。奥巴马继续通过监管审查干预机构的规则制定。在2009年1月至2012年8月,信息和管制事务办公室审查了2304项机构规则,其中14%没有任何修改即获得批准,7%需要重新制定,76%修改后通过。^[20]

特朗普时期进一步扩大了监管审查的范围和力度,包括全国劳工关系委员会和美联储等此前不在监管审查范围内的机构也被纳入其中。特朗普宣称,美国政治机构中存在一个所谓的“深层政府”,他和联邦官僚机构有着截然相反的目标。特朗普极力抵制官僚机构,禁止联邦雇员就涉及其机构的任何问题与媒体交谈,试图努力保持对信息和决策的完全控制。^[21]在2020年总统选举前夕,白宫宣布打算将数十万职业联邦雇员转移到新的没有稳定保障的雇员类别下,这类性质的联邦雇员几乎没有公务保护,他们将根据总统或联邦机构的意愿服务。^[22]特朗普坚持认为《宪法》第二条赋予他可以解雇任何联邦雇员的权力。此外,特朗普还试图利用信息和管制事务办公室削减监管机构的权力,实现其放松管制的政策议程。特朗普发布行政命令对法规设定了“监管上限”(即成本抵消要求),指示行政机构每通过一项新法规的同时必须废除两项现有法规。^[23]

随着时间的推移,总统通过信息和管制事务办公室确立了哪些规则是重要的,对不符合其政治意图的规则连同其修改建议返还给行政机构。因而监管审查成为总统影响机构决策的一种非常有效的方法。^[24]意识形态、政治时机和总统优先事项等因素都会影响监管审查所需要的时间。有学者发现,白宫的监管审查存在所谓的“午夜监管”现象,即当一届政府的任期即将结束,其提交的具有重大经济意义的法规数量几乎都要翻一番,但由于受政治压力影响,信息和管制事务办公室监管审查的持续时间却反而缩短了。^[25]自美国国会通过《减少文书法案》以来,该法案的直接效果似乎并不明显。如2015年时,美国政府对美国人民施加了97.8亿小时的文书工作负担。^[26]然而,依据该法案而设立的信息和管制事务办公室却成为总统加强对官僚机构控制的重要工具,通过提高监管审查力度和范围,总统的权力得以不断强化。

(三)发表签署声明行使立法权

签署声明是近年来美国总统广泛使用甚至滥用但又鲜为人知的重要单边行动工具之一。^[27]托克维尔曾指出,在美国,总统无权阻止法律的制定,也不能回避执行法律的义务。^[28]但是总统可以通过签署声明重新解释法律的内容和执行方式,甚至是使法律失效,因而在事实上行使了立法权。签署声明是指总统通常会在签署成为法律的法案后附上声明,表达他对立法的立场,解释他签署法律的原因,并陈述他对法律合宪性的看法。签署声明根据功能通常可分为修辞性声明和宪法性声明两种类型。修辞性声明通常会赞扬盟友,肯定某一特定立法的优点或要求未来就某一特定立法事项采取行动;而宪法性声明是总统以违反宪法为由对法案某个部分提出异议的声明。一般来说,总统更有可能就重要立法以及总统传统上具有更大影响力的政策领域如国防、外交和拨款等立法发表宪法性声明。^[29]

签署声明的历史可以追溯到19世纪20年代。当时门罗总统致函国会,明确表示他在宪法上反对有关军事行动的立法。在很长的时期里,总统的签署声明十分罕见,许多签署声明甚至没有被记录下来,也没有成为正式立法记录的一部分。直到杜鲁门时期,总统才开始比较稳定地使用签署声明。

自里根以来,美国总统以更加系统和频繁的方式使用签署声明。总统试图将这些签署声明作为对司法决策施加战略影响的工具,以此作为创建“总统立法史”的一种方式,补充甚至有时取代法院通常用于解释法规的传统“国会立法史”。^[30]里根开始娴熟地利用签署声明重新解释国会法案以符合自己的目的。他还利用签署声明试图使部分法律失效,他多次表示部分法案内容违宪而不会执行。例如,里根在一次签署声明中宣布1988年《退伍军人福利法案》的部分内容侵犯了行政权力的完整性,并表示不会执行它们,但法院最终否决了总统拥有宣布国会法案违宪的权力。

里根和老布什都曾通过签署声明限制平权运动项目、阻止对商业管制的扩张、减少环境项目的影响以及削弱新的劳工法。1991年,老布什签署《民权法案》时,对该法案进行了自己的解释,结果与国会对该法律的理解相差甚远。通过这种做法,老布什试图指导行政官员,并影响未来法院对法律的解释。老布什未能成功阻止能源部在签订工程项目合同时采取平权行动,但是在签署相关法案时,他指出该法案中的平权行动并没有宪法依据,他责令能源部忽视该要求。尽管无法阻止国会通过法案,但是老布什还是使该法案在某种程度上作废了。

克林顿同样广泛使用签署声明去解释法律或使国会法案失效。克林顿执政的八年里有六年国会的控制权掌握在共和党手中。在这种背景下,克林顿利用签署声明试图阻止平权运动项目的收缩、限制降低环境保护标准和保护残疾人的权利等。1996年,国会通过了《国防拨款法案》,其中包括规定军队中任何人员一旦HIV检测阳性应解除现役的条款。克林顿签署了该法案,但是主张该条款违宪。他命令司法部不能在法庭诉讼中为HIV禁令辩护,结果相当于声明该条款不会被执行。总统还希望法院在解释法规含义时重视总统的签署声明。

尽管许多总统都发表签署声明,但是小布什在任期间因其频繁利用签署声明来增加总统权力遭到了前所未有的激烈批评,美国律师协会甚至认为小布什广泛使用签署声明是在滥用权力。小布什在宪法反对方面也远远超过了历届总统,他80%以上的签署声明提出了宪法问题,以法案违反宪法为由对法案的部分内容提出异议,共有1100多条反对意见。^[31]

作为总统候选人的奥巴马明确表示反对滥用签署声明,承诺当选之后,将会以有别于小布什的方式使用签署声明。但在当选总统之后,奥巴马利用签署声明来强调总统在外交政策领域的特权,甚至遭到了国会民主党议员的强烈批评。但是与小布什相比,奥巴马确实大幅减少了签署声明和宪法反对意见的数量,平均每年发表的签署声明不到5份。在2012年和2015年,奥巴马只发表了一份签署声明。同时与小布什绝大多数的签署声明包含反对意见不同,奥巴马在签署声明中约有一半是表达对宪法的担忧。

特朗普也通过签署声明寻求扩大总统权力。2017年,特朗普签署了《2018财年国防授权法案》,但同时指出法案中有50项条款违宪,侵犯了总统的权力而不会被执行。特朗普认为,这些条款与总统作为最高统帅和国家在外交事务中唯一代表的宪法权威不一致。在任期的前两年里,特朗普发表的签署声明和宪法性声明的数量已经与前任不相上下,分别为8份和6份。然而,特朗普签署的声明中有75%提出了宪法问题,共有149项反对意见。^[32]

长期以来,美国社会一直担心出现权力不受约束的帝王式总统。随着总统对单边行动的依赖日益加剧,总统在未经国会批准甚至是反对的情况下,不受限制地推行政策,引起了美国社会普遍的担忧。特别是签署声明使总统在事实上有能力无视或修改法律的内容,这种做法明显违反了美国的权力制衡机制,侵犯了国会的立法权和最高法院的司法权,使权力的天平越来越倾向行政部门。虽然签署声明在技术层面上不属于法律,但它们是总统影响法律司法解释和官僚处理的制度化方式,宪法签

署声明比简单签署法案更能让总统控制政策结果。签署声明为总统提供了“最后一次为官僚行动制定立法意图的机会”,为行政部门如何执行法律提供了权威性指导。根据自己的理解解释相关法律,总统有选择地宣布国会通过的部分法律无效。在无法使国会让步的情况下,总统可以利用签署声明将政策的失败转化为胜利。^[33]这使总统在很大程度上行使了立法权,最终导致立法权与行政权的宪法角色发生了逆转。

三、“帝王式总统制”导致美国权力制衡机制失效

理查德·诺伊施塔特指出,总统的职权不是命令权,而是一种说服权。总统想要取得某种成功,必须掌握说服的艺术。总统与其他行为者和机构的讨价还价构成了其施加影响力的主要手段。自诺伊施塔特之后,很多学者提出了总统的技能、个性、风格和声誉是说服的关键要素,如果总统不具备这些重要禀赋,就无法建立采取行动所需要的联盟。^[34]然而,在过去的二十年中,许多研究发现,总统拥有通过行政手段推行政策的能力,如通过行政命令、国家安全指令、公告、签署声明等手段,避免通过立法程序与国会讨价还价。也就是说,总统可以“一笔勾销”地单方面制定自己想要的政策。^[35]

美国总统的权力和韧性来自宪法的模糊性,尤其是在自由裁量权方面,美国宪法仅仅模糊地说“合众国的行政权赋予总统”,^[36]而总统总是试图尽可能地扩大模糊空间以强化自身权力。面对国会中的僵局常态,单边行动为总统提供了重要的优势,能够使总统绕开国会,利用其先发制人的地位快速有效地制定政策。尤其是在危机时期,总统可以通过直接的行政行动寻求重大政策变化。政治极化的程度、总统的支持率、联邦机构的党派控制情况以及处理问题的类型增加了通过行政命令而不是通过国会立法的可能性。^[37]尽管总统候选人在当选之前都强烈抨击“帝王式总统制”,更愿意通过国会的党派协商与合作共同推进立法来进行治理,但是当选之后,不论是民主党还是共和党的总统,无一例外地都渴望成为“帝王式总统”,同样积极行使总统的自由裁量权,发布越来越多的行政命令来推进党派目标。同时,总统主要通过信息和管制事务办公室进行监管审查,对不符合其政治意图的规则会连同其修改建议返还给行政机构。通过提高监管审查的力度和范围,强化了总统对官僚机构的控制。此外,总统还可以通过签署声明重新解释法律的内容和执行方式,以违反宪法为由对法案部分内容提出异议并拒绝执行,从而在事实上行使了立法权,尤其是在总统传统上具有强大影响力的政策领域。

总统利用单边行动实现其政策目标成为现代美国总统的显著特征。但是随着总统权力的不断增长和日益集中,在获得高度自由裁量权的同时,却很少受到来自外部的监督。在历史上,反联邦主义者就担心帝王式的总统会利用其职位滥用法律却免于追责,甚至是推翻整个政治体系,从而使整个民主制度有发生崩溃的风险。而多数联邦主义者则强调,总统的个人美德和非正式的规范将使其遵守司法和宪法上的约束,认为过于软弱的总统会妨碍行政部门所需要的能力和团结。^[38]总体来看,对总统单边行动的约束主要有两种:一种是来自制度上的约束,在分权制衡的体系下,国会是制约总统权力的主要力量。但是,高度的政治极化和激烈的党派竞争严重削弱了国会制约行政权力的意愿和能力。与此同时,国会倾向于将更大的法定权力授予行政部门,如外交政策中的信息不对称导致国会相对尊重总统的提议(最高法院也形成了“司法尊让行政”的原则)。由于国会放弃了其作为制衡政府部门的宪法角色,消除了使“国家之船”保持平稳所需的“压舱物”。^[39]在这种背景下,对总统的制度性约束经常处于失效状态。

另一种是来自政治上的约束,认为美国公众可能会对总统行使权力提供某种形式的政治问责,对总统单边主义最重要的制约是政治性的而非制度性的。^[40]总统的单边行动不仅需要在横向层面考虑

国会或最高法院反对的可能性,同时还需要在纵向层面考虑不受欢迎的单边行动可能带来的巨大政治成本,其中最重要的可能是有疏远民意的风险。民主代表理论认为,选民会惩罚那些提出他们反对政策的官员,奖励那些提出他们支持政策的官员。通过这一问责机制,选举使选民能够选择与自己政治观点相同的政治家,并确保某种程度的政治回应性。^[41]这意味着,民意支持率上升会增加总统重大单边行动的可能,而低支持率则压缩了总统行使单边权力的空间。但是,在现实中,除了偶尔在投票箱中行使投票权之外,美国民众几乎无法约束一位无视民意的总统。^[42]如多数选民认为总统通过单边权力实现政策“不太合法”,认为国会立法产生的政策更具有正当性,^[43]但是这丝毫没有影响总统越来越频繁地使用单边权力。

施莱辛格曾哀叹总统问责制的侵蚀:美国宪法设想将一个强大的总统置于同样强大的责任制度之下。当宪法平衡被打破有利于总统权力,并以牺牲总统责任为代价时,可以说总统已经成为帝王。^[44]事实上,目前两党精英更加关心如何获得权力而不是维护民主制度,将党派利益置于民主规范之上。同时广大选民并不必然反对总统的单边行动,而是根据单边行动是否符合所属党派利益和政策偏好来进行评价。^[45]如许多人反对特朗普的单边行动,但是却对拜登的同样行为视而不见。在美国,如何约束总统权力已经成为一个紧迫的现实问题。在特朗普时期,美国总统权力的提升和对其约束的削弱达到了顶峰。^[46]美国学者本杰明·金斯伯格在总结帝王式总统对美国民主前景的影响时指出,黑格尔曾经作出著名论断,历史总是重复自己,第一次是悲剧,第二次是闹剧。而美国或许是以闹剧开始,以悲剧结束。^[47]

注释:

[1][40]Dino P. Christenson and Douglas L. Kriner, *The Myth of the Imperial Presidency: How Public Opinion Checks the Unilateral Executive*, Chicago: University of Chicago Press, 2020, pp. 5, 210.

[2]Arthur M. Schlesinger, Jr., *The Imperial Presidency*, Mass: Houghton - Mifflin, 1973, p. xvi.

[3]Oona A. Hathaway, “Presidential Power over International Law: Restoring the Balance”, *Yale Law Journal*, Vol. 119, No. 2, 2009, pp. 140 - 268.

[4][47]Benjamin Ginsberg, *The Imperial Presidency and American Politics*, New York: Routledge, 2022, pp. 16, 139.

[5]Andrew L. Johns, “Declining the ‘Invitation to Struggle’ Congressional Complicity in the Rise of the Imperial Presidency”, *Pacific Historical Review*, Vol. 89, No. 1, 2020, pp. 97 - 130.

[6][11]Sharece Thrower, “To Revoke or Not Revoke? The Political Determinants of Executive Order Longevity”, *American Journal of Political Science*, Vol. 61, No. 3, 2017, pp. 642 - 656.

[7]刘永涛:《国家安全指令:最为隐蔽的美国总统单边政策工具》,《世界经济与政治》2013年第11期。

[8][12]Louis Fisher, “Presidential Unilateral Actions: Constitutional and Political Checks”, *Congress & the Presidency*, Vol. 42, No. 3, 2015, pp. 293 - 316.

[9]Kwang - jin Lee, “A Study on the President’s Executive Order in the Constitutional Law of the United States”, *Journal of Law and Politics research*, Vol. 22, No. 1, 2022, pp. 1 - 27.

[10]Adam L. Warber, Yu Ouyang and Richard W. Waterman, “Landmark Executive Orders: Presidential Leadership Through Unilateral Action”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1, 2018, pp. 110 - 126.

[13]Executive Orders, <https://www.presidency.ucsb.edu/statistics/data/executive-orders>.

[14]James P. Pfiffner, “Organizing the Biden Presidency”, *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 51, No. 4, 2021, pp. 818 - 838.

[15]Robert C. Lieberman, Suzanne Mettler and Kenneth M. Roberts eds., *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?*, Cambridge University Press, 2022, p. 124.

[16]Dima Yazji Shamoun and Bruce Yandle, “Asserting Presidential Preferences in a Regulatory Review Bureaucracy”, *Public Choice*, Vol. 166, No. 1 - 2, 2016, pp. 87 - 111.

- [17] Alexander Bolton, Rachel Augustine Potter, Sharece Thrower, "Organizational Capacity, Regulatory Review, and the Limits of Political Control", *The Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 32, No. 2, 2016, pp. 242 - 271.
- [18] Susan E. Dudley, "The Office of Information and Regulatory Affairs and the Durability of Regulatory Oversight in the United States", *Regulation & Governance*, Vol. 16, No. 1, 2022, pp. 243 - 260.
- [19] Richard L. Revesz, "Regulation and Distribution", *New York University Law Review*, Vol. 93, No. 6, 2018, pp. 1489 - 1578.
- [20] Cass R. Sunstein, "The Office of Information and Regulatory Affairs: Myths and Realities", *Harvard Law Review*, Vol. 126, No. 7, 2013, pp. 1838 - 1879.
- [21] Meena Bose, "How Can Presidents and the Executive Branch Preserve and Protect American Democracy? A Review Essay", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 137, No. 1, 2022, pp. 161 - 167.
- [22] Robert N. Roberts, "The Administrative Presidency and Federal Service", *The American Review of Public Administration*, Vol. 51, Issue 6, 2021, pp. 411 - 421.
- [23] Shany Winder, "Policymaking in the United States: Constraining a Runaway Executive Branch", *The Theory and Practice of Legislation*, Vol. 7, No. 3, 2019, pp. 257 - 282.
- [24] Simon F Haeder and Susan Webb Yackee, "Presidentially Directed Policy Change: The Office of Information and Regulatory Affairs as Partisan or Moderator?", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 28, No. 4, 2018, pp. 475 - 488.
- [25] Patrick A. McLaughlin, "The Consequences of Midnight Regulations and Other Surges in Regulatory Activity", *Public Choice*, Vol. 147, No. 3 - 4, 2011, pp. 395 - 412.
- [26] Cass R. Sunstein, "Sludge and Ordeals", *Duke Law Journal*, Vol. 68, No. 8, 2019, pp. 1843 - 1883.
- [27] 刘永涛:《签字声明:一个鲜为人知的美国总统单边政策工具》,《教学与研究》2009年第7期。
- [28] [法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,北京:商务印书馆,2013年,第156页。
- [29] Kevin Evans, "Challenging Law: Presidential Signing Statements and the Maintenance of Executive Power", *Congress & the Presidency*, Vol. 38, No. 2, 2011, pp. 217 - 234.
- [30] John M. de Figueiredo and Edward H. Stiglitz, "Signing Statements and Presidentializing Legislative History", *Administrative Law Review*, Vol. 69, No. 4, 2017, pp. 841 - 868.
- [31] [32] Sharece Thrower, "Presidential Action and the Supreme Court: The Case of Signing Statements", *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 31, No. 4, 2019, pp. 677 - 698.
- [33] Christopher S. Kelley and Bryan W. Marshall, "Assessing Presidential Power: Signing Statements and Veto Threats as Coordinated Strategies", *American Politics Research*, Vol. 37, No. 3, 2009, pp. 508 - 533.
- [34] William G. Howell, *Power Without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2003, pp. 8 - 11.
- [35] Kenneth R. Mayer, *With the Stroke of a Pen: Executive Orders and Presidential Power*, Princeton: Princeton University Press, 2001.
- [36] 赵可金:《现代总统制中的后现代总统——美国总统权力的扩张及其制度制约》,《美国研究》2016年第6期。
- [37] Jason S. Byers, Jamie L. Carson and Ryan D. Williamson, "Policymaking by the Executive: Examining the Fate of Presidential Agenda Items", *Congress & The Presidency*, Vol. 47, No. 1, 2020, pp. 1 - 31.
- [38] [46] Corey Brettschneider and Aidan G. Calvelli, "The US Presidency: Power and Constraint", *Annual Review of Political Science*, Vol. 27, 2024, pp. 205 - 222.
- [39] Sarah Burns, *The Politics of War Powers: The Theory and History of Presidential Unilateralism*, Lawrence: University Press of Kansas, 2019.
- [41] Adam Przeworski and Susan C. Stokes eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, New York: Cambridge University Press, 1999, pp. 55 - 97.
- [42] Dino P. Christenson and Douglas L. Kriner, "Does Public Opinion Constrain Presidential Unilateralism?", *American Political Science Review*, Vol. 113, No. 4, 2019, pp. 1071 - 1077.
- [43] Andrew Reeves, Jon C. Rogowski, Min Hee Seo and Andrew R. Stone, "The Contextual Determinants of Support for Unilateral Action", *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 3, 2017, pp. 448 - 470.
- [44] Arthur M. Schlesinger, *War and the American Presidency*, New York: W. W. Norton & Company, 2004, p. ix.
- [45] Dino P. Christenson and Douglas L. Kriner, "Constitutional Qualms or Politics as Usual? The Factors Shaping Public Support for Unilateral Action", *American Journal of Political Science*, Vol. 61, No. 2, 2017, pp. 335 - 349.

[责任编辑:刘 璠]