

# 美国强总统政治在拜登政府时期的新发展

李海默

**[内容摘要]** 拜登似乎颇为信奉“一元型总统制理论”，欲统合行政/官僚部门全局于其掌中，并认为非如此不足以“肃清”特朗普政治上的遗绪；与此同时，目前在国会两院占据多数地位的民主党人也无意于限制拜登手中的总统权力，或尝试实施制度性限缩工作。这两重因素使拜登在扩权方面颇为自如洒脱，但也潜在地埋下了“未爆弹”，也许会在未来某个时间点反向伤害到拜登本人。若单从纯粹理论上讲，拜登是半个世纪以来第一位曾长期在国会工作过的美国总统，因此他可能会更尊重国会意志，并能理解限制过大行政权的必要性；但从实际的政治面观察，拜登在强势总统制的路上似乎正开足马力高歌猛进。

**[关键词]** 拜登；行政权；强势总统；政治极化

笔者在 2021 年发表的一篇文章<sup>①</sup>中，简要介绍了美国政治学者史蒂芬·斯科夫罗内克（Stephen Skowronek）和约翰·迪尔伯恩（John Dearborn）等人的新著——《被围困共和中的两个幽灵：深层政府与元型总统制理念》，在该书中，斯科夫罗内克等人指出了—一个很有意思的现象：“一方面，当代美国人普遍希望总统能强力主导各项公共管理事务，他们不喜欢英式的议会体制；另一方面，当代美国人普遍希望拥有一个超越党派的、足够专业的技术官僚公共管理团队。而且，许多美国人是对此两者同时有所期待，但实际上，两者任何一项全面实现起来都有很大困难。今日美国人实际面临双重挑战：一是根深蒂固的所谓官僚体系这个‘深层政府’，意欲阻挡民意的实现，并减低民选政治领袖的权威；二是试图压制理性与法制声音的一元型总统制理论（尤其以特朗普<sup>②</sup>为代表）。这双重挑战就是使美国政治陷入重围的两个幽灵，这两者互相对战叫骂，同时又互相勾连，其实就是同一病灶在两个不同层面的不同展现，本质上乃是一体。”<sup>③</sup>而该书作者对于改进当代美国政治的核心建议就是“加强立法部门的能量，使立法部门在一系列问题

① 李海默：《“深层政府”与一元型总统制：美国当代政治中的两个幽灵？》（2021年5月24日），澎湃网，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_12601578](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_12601578)，最后浏览日期：2021年10月5日。

② 关于唐纳德·特朗普（Donald Trump）执政时期情况的综合分析，可参阅 Umekawa Takeshi, “Did Donald Trump Change the US Presidency?”, *Asia-Pacific Review*, 2021, 28 (1), pp.98-117.

③ Stephen Skowronek, et al., *Phantoms of a Beleaguered Republic: The Deep State and The Unitary Executive*, Oxford: Oxford University Press, 2021.

的裁断与政策的制定上扮演更大角色”<sup>①</sup>。那么，到了约瑟夫·拜登（Joseph Biden）时代，相关事态发展如何呢？拜登有没有依此书作者之建议而行，还是在扩张总统权力的路上继续奔跑呢？本文试探索这些问题的答案。

### 一、法学界的洞察：弱特朗普，强拜登

其实，早在2020年12月，阿拉巴马大学法学教授罗纳德·克罗托斯辛斯基（Ronald Krotoszynski）就已公开撰文指出，拜登可以利用保守主义派学者的一元型总统制理论相关论说来为自己的施政目标服务，逐步掌控华盛顿政治圈。在克罗托斯辛斯基看来，问题分为两面，一面是不受总统有效监督控制、自行其是的官僚行政机关，另一面是在美式权力分立体系中让渡更多权力到总统一人手中，虽然这两个选择各有其害，但不受控的官僚机构才是伤害性更大的。<sup>②</sup>从后来的发展看，拜登似乎是将克罗托斯辛斯基等人的建议都听进去了。

比克罗托斯辛斯基更明显的是另一位知名法学家对拜登的建议。芝加哥大学法学教授埃里克·波斯纳（Eric Posner）在2021年5月发表评论指出，特朗普执政四年，美国主流媒体就骂了四年，骂特朗普的核心要点之一就是特朗普手中权力太大，趋于不受控制，美国主流媒体希望国会和法院体系能发挥力量，抵御特朗普造成的冲击与影响。<sup>③</sup>但是，等到拜登接任总统后，民主党人在约束与限制总统权力方面却是啥也没做，<sup>④</sup>尽管他们心知肚明在拜登之后继起的可能仍是特朗普，或特朗普之类的危险人物。民主党人将他们的政策重心放在了一系列别的任务目标上，而完全没有乘势把握住机会改革总统制，限缩总统手中所握权力。考虑到拜登接任总统的背景是2021年1月初的特朗普放任暴民冲击国会山事件，就理论而言，限缩总统权力一事本应是舆论讨论的焦点，但事实是拜登继任后此类讨论几乎未见。这很能说明问题，即民主党不欲如此。波斯纳教授猜测，民主党之所以会做出这样的策略选择，不愿通过制度性改革来对拜登的总统权力加以限制，最主要的原因就是他们担心会在2022年中期选举时失去对国会的完全控制，他们设想，若2022年中期选举时民主党失去了众议院或参议院的多数地位，那么他们就必须通过拥抱更强的总统权力来实现和达成其长远政策目标，尽管“强总统权力”这件事，在特朗普时代曾一再地

<sup>①</sup> 一元型总统制理论始于1980年代里根总统时期，其出发点即是为总统决策的贯彻执行铺平道路，使其遭遇尽可能少的挑战与异议。而在这一过程中，一元型总统制理论以美国当代日益成长的所谓官僚规管型国家（administrative state）为其敌手，并倾向于将整个官僚公共治理体系中的各环节人员均视为总统的下属，这样一来，官僚公共治理体系所强调和标榜的独立性与专业性就变得不再重要。参阅 William Howell, *Power without Persuasion: The Politics of Direct Presidential Action*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2015; Jeremy Bailey, *The Idea of Presidential Representation: An Intellectual and Political History*, Lawrence, K.S.: University Press of Kansas, 2019; John Dearborn, *Power Shifts: Congress and Presidential Representation*, Chicago: University of Chicago Press, 2021; Jeffrey Crouch, et al., *The Unitary Executive Theory: A Danger to Constitutional Government*, Lawrence, K.S.: University Press of Kansas, 2020。

<sup>②</sup> 参阅 Ronald Krotoszynski, “The Conservative Idea That Would Let Biden Seize Control of Washington” (December 10, 2020), Politico, <https://www.politico.com/news/magazine/2020/12/10/nathan-simington-christopher-waller-fcc-federal-reserve-appointments-unitary-executive-authority-444136>, retrieved March 10, 2021.

<sup>③</sup> Eric Posner, “Eric Posner Writes on the Growing Power of the Office of the US Presidency” (May 13, 2021), University of Chicago Law School website, <https://www.law.uchicago.edu/news/eric-posner-writes-growing-power-office-us-presidency>, retrieved June 1, 2021.

<sup>④</sup> 不过，若非常客观地讲，也并非全然一事未做。比如，民主党人就曾催促拜登将宣战权归还国会，参阅 Karoun Demirjian, “Democrats Push Biden on Returning War-powers Authority to Congress” (March 25, 2021), Washington Post, [https://www.washingtonpost.com/national-security/war-powers-congress-biden-afghanistan/2021/03/25/589ded68-8cd5-11eb-9423-04079921c915\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/national-security/war-powers-congress-biden-afghanistan/2021/03/25/589ded68-8cd5-11eb-9423-04079921c915_story.html), retrieved April 5, 2021.

被他们猛烈抨击过。<sup>①</sup> 尽管波斯纳教授在言辞间看起来似乎对民主党的这种做法有点不以为然，但实际上，在2021年1月，正是他本人公开提倡拜登应全心全意去拥抱一个强势总统制，因为历史经验反映出，一旦总统制的单边性权威得以达成，往往是民主党要比共和党更易受惠，而一旦总统地位被弱化，就会干扰执政党的全国性施政方案（特别是对民主党来说）。简而言之，若拜登是一个弱势总统，就无法对特朗普遗留下的“乱政”进行有效的“拨乱反正”。波斯纳教授尤其提到，民主党在国会参议院虽居多数地位，但其实与共和党间差距极其微小，因此，若拜登无法实现强势总统，则其政纲很难在国会畅通无阻。<sup>②</sup> 波斯纳教授认为，拜登深明他所指出的这个道理，也会朝他所指的方向去做。波斯纳指出，若主导性的权力从总统职位转移到美国国会手中，整个国家的政策就势必会逐渐地向右转，也就是偏于更保守。这是由于美国国家政治体制的特殊性所决定的：一方面，美国国会审议程序本来就慢著称，而且许多法案无疾而终，较少法案成功通过，这种特性较为共和党人所喜，也对共和党人更有利；另一方面，国会成案是要获得参议院同意的，而参议院因其固有的制度设计，明显不成比例地放大了来自农村区域的保守派参议员的影响力。<sup>③</sup> 这样的看法与波斯纳几年前所著书中之持论相同：在当代美国社会，一个强总统制的出现是不可避免的，当前世界的极端复杂性必然会造成权力的集中，特别是集中到白宫，麦迪逊主义式的宪政秩序必然要成为历史的陈迹。<sup>④</sup> 麦迪逊式宪政秩序的两大主轴——完全守法的行政部门和专事立法，“法皆出自其门下的国会”<sup>⑤</sup> 均已消散，界限不再清晰，取而代之的是一个不受法律框架严格约束的行政部门。但波斯纳认为，此时的总统有了新的主子，这个主子就是全体人民。<sup>⑥</sup> 新的主子会给总统以同样的约束，而保证整个体系不至于逾矩乃至崩坏。<sup>⑦</sup> 在波斯纳看来，麦迪逊式旧秩序的消解并不可怕，因为当代总统需要同时扮演国家领导者、党派领导者和行政部门领导者的角色，其所处境遇非常复杂，在同时扮演这些角色时，必会产生一系列内在结构性冲突，而正是这些内在冲突会起到制约总统滥权的效果。<sup>⑧</sup> 因此，归结起来，波斯纳的核心看法基本就是：建议拜登沿用特朗普时代的强总统制去清算特朗普的其他政治遗产。波斯纳教

① 当时民主党方面提出的改革方案包括：将一系列经年累月被堆积于总统名下的权力恢复到国会名下，增强行政部门内官僚执行机构的自主性和加强对总统的监督等。参阅 Eric Posner, “Eric Posner Writes on the Growing Power of the Office of the US Presidency”。

② 关于这一点，布鲁金斯学会的分析也指出民主党在国会两院的多数地位至少面临两重限制，一是其多数地位乃是仅仅微弱优势之多数，二是参议院阻挠议事程序的持续存在，因此，民主党人只能寄望于特殊的且受限的“和解程序”（reconciliation process），以遂其愿。参阅 Molly Reynolds, “Biden’s First 100 Days in Congress” (April 27, 2021), Brookings, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/04/27/bidens-first-100-days-in-congress/>, retrieved June 1, 2021。

③ 参阅 Eric Posner, “Why Joe Biden Must Not Shy away from the Full Power of the Presidency” (January 22, 2021), New York Times, <https://www.nytimes.com/2021/01/21/opinion/joe-biden-executive-power.html>, retrieved July 1, 2021。

④ 参阅 Eric Posner and Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*, Oxford: Oxford University Press, 2011; Kenneth Lowande and Jon Rogowski, “Presidential Unilateral Power”, *Annual Review of Political Science*, 2021, 24, pp 21-43。实际上，行政部门权力的不断增加，在当代西方各国是个普遍现象。参阅 Margit Cohn, *A Theory of the Executive Branch: Tension and Legality*, Oxford: Oxford University Press, 2021。

⑤ 事实上，若严格按照美国开国时制宪者的看法，总统的权力应来自其宪政意义的属性（亦即不能高于国会），而不应来自他作为克里斯玛型领袖鼓动大众追随而产生的魅力效应。

⑥ 不过也有学者认为，若真要在西方语境下实现此种状态，正确的路径应是诉诸公投 / 复决。参阅 John Matsusaka, *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2020。

⑦ 参阅 Eric Posner and Adrian Vermeule, *The Executive Unbound: After the Madisonian Republic*; Saikrishna Prakash, et al., “The Goldilocks Executive”, *Texas Law Review*, 2012, 90, pp.973-1008。

⑧ Eric Posner, “Presidential Leadership and the Separation of Powers”, University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper, No. 545, 2015。

授分析了拜登继任总统以来的作为，指出拜登可能是数十年来美国政坛最为雄心勃勃的总统，不仅提出一系列可能影响深远的行政命令与立法倡议，而且甚至试图策动对共和党人在联邦政府里的最后堡垒——美国最高法院进行一定程度的改革。<sup>①</sup>波斯纳还颇具慧眼地指出，别看特朗普一天到晚宣称自己是强势总统，实际上，在抗击新型冠状病毒肺炎疫情（简称“新冠疫情”）问题上，由于担心强有力的联邦政策可能会冲击经济进而影响他的连任希望，特朗普的抗疫表现整体显得非常疲软。<sup>②</sup>这给世人造成了一种印象，即在这方面特朗普是跟着国会的指向在跑，而非主动且强势地引领国会决策的方向。<sup>③</sup>关于这一点，乔治·爱德华兹三世（George Edwards III）的研究也指出特朗普未能成功改变国会的意志和决策。<sup>④</sup>

## 二、政治分析界的观察：“帝王式总统体制”的长期趋势

不仅法学界有专家学者如此建议拜登，政治与政策分析界的看法也与之相近。早在2017年，美国学者爱德华·卡迈恩斯（Edward Carmines）等人在研究中就指出，美国立法—行政间关系在很长一段时期内发展的总趋势是行政权在增长，国会立法权在削弱，前者之增长实际正有赖于后者之削弱，后者弱化的部分转移到了前者强化的部分。<sup>⑤</sup>2020年12月，马修·奥瑞斯曼（Matthew Oresman）等人就预测拜登上任后可能会借助行政权展开快速行动（swift action）。<sup>⑥</sup>在2021年1月，美国政治评论人士指出，拜登政府应该利用，也很可能会利用一元型总统制理论来制衡共和党人，共和党人可能会因他们自己当年极力倡导的这种理论而后悔。<sup>⑦</sup>同样在2021年1月，《华尔街日报》也刊发了类似的看法，指出拜登政府正在尝试向一元型总统制理论靠拢。<sup>⑧</sup>2021年2月，汤姆·恩格哈特（Tom Engelhardt）撰文指出，拜登本人也许并不喜欢帝王式总统制（imperial

① 关于这方面的情况，可参阅 Sahil Kapur, “Democrats to Introduce Bill to Expand Supreme Court from 9 to 13 Justices” (April 15, 2021), NBC News, <https://www.nbcnews.com/politics/supreme-court/democrats-introduce-bill-expand-supreme-court-9-13-justices-n1264132>, retrieved June 1, 2021; Michael Shear and Carl Hulse, “Biden Creating Commission to Study Expanding the Supreme Court” (April 9, 2021), New York Times, <https://www.nytimes.com/2021/04/09/us/politics/biden-supreme-court-packing.html>, retrieved June 1, 2021.

② 可参阅李海默：《联邦制是美国政治的死穴吗？——通过新冠疫情防控表现进行的观察》，《东方学刊》2021年第1期。

③ 参阅 Eric Posner, “Long Live the Imperial Presidency?” (May 12, 2021), Project Syndicate, <https://www.project-syndicate.org/commentary/us-imperial-presidency-forged-in-national-crises-by-eric-posner-2021-05>, retrieved June 1, 2021。不过，也有相关研究指出，新冠疫情期间全球列国政府的普遍应对模式是司法机构、立法机构、地方政府都扮演了不少紧急处置应对的角色，因此呈现出来的样态更像麦迪逊主义范式的制衡模式，而非卡尔·施密特范式的不受限制约束的行政机构一家独大，参阅 Tom Ginsburg and Mila Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers during the Pandemic” (June 24, 2021), International Journal of Constitutional Law, <https://academic.oup.com/icon/advance-article/doi/10.1093/icon/moab059/6308959>, retrieved November 15, 2021。而且在实际中，疫情中总统权力的主要来源仍是国会的授权委托（congressional delegation），参阅 Victoria Yu and Andrew Rudalevige, “The Law Pandemics and Presidential Power: A Taxonomy”, *Presidential Studies Quarterly*, 2020, 50, pp.690–715。

④ George Edwards III, *Changing Their Minds?: Donald Trump and Presidential Leadership*, Chicago: University of Chicago Press, 2021.

⑤ Edward Carmines and Matthew Fowler, “The Temptation of Executive Authority: How Increased Polarization and the Decline in Legislative Capacity Have Contributed to the Expansion of Presidential Power”, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2017, 24(2), pp.369–398.

⑥ Matthew Oresman, et al., “Preparing for 2021: How President-Elect Biden Can Govern by Executive Power” (December 22, 2020), Pillsbury, <https://www.pillsburylaw.com/en/news-and-insights/biden-executive-action.html>, retrieved June 1, 2021; 亦可参阅 Brian Bennett, “President-Elect Joe Biden Faces Pressure to Take Bold Executive Action” (December 28, 2020), Time, <https://time.com/5923317/president-elect-biden-act-executive-power-trump/>, retrieved June 2, 2021。

⑦ 参阅 Liz Dye, “With Biden in White House, GOP Discovers That Executive Orders Are Bad Actually” (January 27, 2021), Above the Law, <https://abovethelaw.com/2021/01/with-biden-in-white-house-gop-discovers-that-executive-orders-are-bad-actually/>, retrieved October 1, 2021。

⑧ The Editorial Board, “Biden Learns to Love Brett Kavanaugh” (January 21, 2021), Wall Street Journal, <https://www.wsj.com/articles/biden-learns-to-love-brett-kavanaugh-11611273011>, retrieved October 1, 2021.

presidency)，也不愿见到不断扩充的行政部门权力，但美国当前的政治现实就是，国会处于尖锐对立、进而濒临失能的局面，司法系统充斥着强硬的保守派势力，因此求索一种“帝王式总统制”，可能是拜登实现其政治诉求和愿景的唯一可资凭借之途径。<sup>①</sup>同月，布瑞安·格罗德(Brianne Gorod)撰文称，在不违背宪法宗旨和国会已通过各项法案的前提下，拜登应尽可能多且不受限制地行使其行政命令之权，特朗普之所以于此在此前在此方面多受诟病，核心原因不在于他诉诸行政命令权行为的本身，而在于他所发出的行政命令往往违背国会已通过法案之精神，甚至时常有违宪之虞。<sup>②</sup>英国学者劳拉·史密斯(Laura Smith)的研究则告诉我们，从立法方面的成就来讲，特朗普交出的成绩单非常不漂亮，而其中硕果仅存的几项立法成就的实现，其实都有赖于国会与白宫之间协力并进(unified approach)，并且政策指向目标都是很清晰的，具有长时段特质。<sup>③</sup>可能正是有鉴于此，现如今的国会民主党人不愿限缩拜登权力，而期待与拜登通力合作。此外，更有意思的一点是，不少观察人士指出，在奥巴马政府时期国会民主党人的主轴是由立场较为居中一派主导操纵，而现在的国会民主党人则是由更偏左的进步主义者(比拜登要更偏左)一派在主导操纵，<sup>④</sup>这派人想要彻底“清算”特朗普遗产的愿望甚至比拜登更大、更强烈和更持久。

从后来的发展看，拜登的确也这样做了。正如马克·斯特恩(Mark Stern)分析的那样，在特朗普时代，他任命的许多行政部门官员在政治立场上都是趋于极端，而远非温和中庸，这一普遍性的现象给了拜登机会，加之美国最高法院日渐采信“一元型总统制”理论，拜登得以使用这一理论来逐步驱逐特朗普时代所任命的官员，确保自己的执政团队不受特朗普遗绪的影响，而日趋保守的美国最高法院对此不做异议，结果，反而是拜登成为了第一位真正意义上的“一元型总统”。从原理上来讲，美国的进步主义阵营(Progressives)本不会喜欢最高法院去拥抱保守派制造的“一元型总统制”理论，但是现在这种非预期性后果可能会让他们觉得收获了意外之喜。<sup>⑤</sup>根据这一段论述，至少有一点是相当清楚的，即拜登在拥抱“一元型总统制”理论和扩张行政部门权力(outsized executive power)的道路上是非常积极的，他试图借用此前保守派构建的理论来为自己谋利。斯特恩对美国最高法院态度的描述也非空穴来风，比如，2021年6月，拜登试图将美国联邦住房金融局(Federal Housing Finance Agency, FHFA)的长官撤职，最高法院予以确认并认为拜登有权力这样做。<sup>⑥</sup>另一个数据也很能说明问题，在拜登就职的最初几周内，

① 参阅 Tom Engelhardt, “The Imperial Presidency Has Come Home to Roost” (February 2, 2021), *The Nation*, <https://www.thenation.com/article/politics/biden-imperial-presidency/>, retrieved August 1, 2021.

② 参阅 Brianne Gorod, “Biden Should Use Executive Action All He Wants” (February 5, 2021), *Constitutional Accountability Center*, <https://www.theconstitution.org/news/biden-should-use-executive-action-all-he-wants/>, retrieved August 5, 2021.

③ Laura Smith, “Trump and Congress”, *Policy Studies*, 2021, 42(5-6), pp.528-543.

④ 参阅 Sahil Kapur, “Biden’s Agenda Confronts Shifting House Democratic Power Dynamics” (August 30, 2021), *NBC News*, <https://www.nbcnews.com/politics/congress/biden-s-agenda-confronts-shifting-house-democratic-power-dynamics-n1277823>, retrieved October 1, 2021.

⑤ 参阅 Mark Stern, “How Conservative Lawyers Accidentally Helped Biden De-Trumpify the Government” (July 13, 2021), *Slate*, <https://slate.com/news-and-politics/2021/07/joe-biden-andrew-saul-trump-unitary-executive.html>, retrieved October 1, 2021; Peter Shane, “The (Necessary) Perils of Biden’s Unitary Presidency” (July 23, 2021), *Washington Monthly*, <https://washingtonmonthly.com/2021/07/23/the-necessary-perils-of-bidens-unitary-presidency/>, retrieved October 1, 2021; The Editorial Board, “The Meaning of Biden’s Firing Spree” (July 12, 2021), *Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/the-meaning-of-bidens-firing-spree-11626129832>, retrieved October 1, 2021.

⑥ 参阅 Katie Jensen, “Supreme Court Gives Biden Full Control over FHFA” (June 23, 2021), *National Mortgage Professional*, <https://nationalmortgageprofessional.com/news/supreme-court-gives-biden-full-control-over-fhfa>, retrieved August 5, 2021.

从白宫签发的行政命令的数量可以说是“史无前例”（unprecedented）的多。<sup>①</sup> 2021年7月，拜登签署行政命令，试图用行政部门的权威来塑造和影响市场、促进竞争、限制大企业的影响力，《华尔街日报》当时即观察到拜登正试图在绕开内部分裂严重的国会，仅用自己总统职位之力来重塑经济政策。<sup>②</sup> 此外，学者盖瑞·施密特（Gary Schmitt）分析指出，拜登最近一系列行为显示他立志于实现“帝王式总统制”，拜登对美国宪政体系与总统职权分际的理解与西奥多·罗斯福（Theodore Roosevelt）颇为相仿，即所谓：凡法无明确禁止（explicit prohibition），即总统可任其意而行动之范围。<sup>③</sup> 据2021年9月的数据显示，拜登在任命联邦法官（非最高法院大法官）方面的速度超过特朗普，也超过绝大多数美国总统的前例。<sup>④</sup> 美国政治学者本杰明·金斯堡（Benjamin Ginsberg）的研究也指出，拜登不会像特朗普那样一再滥用总统权力，他会比特朗普表现得更为克制和有礼节，但是，美国政治日益滑向“帝王式总统体制”的长期趋势，不会仅仅因为一场由拜登取代了特朗普的选举而轻易改变。<sup>⑤</sup> 2021年10月初，担任美国国务院法律顾问一职的美国著名法学家高洪柱（Harold Hongju Koh）公开宣布辞职，其主要理由即是拜登延续特朗普时代旧政，在美国南部国境线上“不人道地”驱赶非法移民。<sup>⑥</sup>

### 三、放权容易收权难

若仅从学理而论，拜登的做法不仅有迟滞必要的改革的风险，而且似乎还会让美国政治重走历史上的一段老路。按照美国政治学者迪尔伯恩2021年新出版的《权力迁移：美国国会与作为一种代表制机关的总统》（*Power Shifts: Congress and Presidential Representation*）一书中的研究，在20世纪上半叶，美国国会不断强调和塑造“总统（及其僚属）作为一种全国性的代表制机关应积极参与到立法程序中”的论点，是美国国会，而非美国总统，促使美国总统权力获得了不断的扩展。因为国会可对总统权力进行相关立法（Congress can legislate presidential power），从1910—1949年国会不断进行此方面的动作，使美国总统职权更趋制度化，其管辖范围被增宽，管辖深度被加深，而且拥有的各项权力也更加明晰化和更为直白。<sup>⑦</sup> 直到1970年代之后，<sup>⑧</sup> 当美国国会试图重新扩大自己手中的权力时，他们才发现此前他们所提倡的“总统作为代表制机关”说，

① David Mauk, et al., *American Civilization: An Introduction*, Milton Park, UK: Routledge, 2021.

② 参阅 Andrew Restuccia and Jacob Schlesinger, “Biden’s Business Order Shows How He’s Using Executive Power to Shape Economy” (July 9, 2021), *Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/bidens-business-order-shows-how-hes-using-executive-power-to-shape-economy-11625856377>, retrieved August 5, 2021.

③ 参阅 Gary Schmitt, “Biden’s Imperial Presidency Moment” (August 4, 2021), AEI, <https://www.aei.org/society-and-culture/bidens-imperial-presidency-moment/>, retrieved October 1, 2021; Gary Schmitt, “Presidential Unity and the Afghanistan Disaster” (August 18, 2021), AEI, <https://www.aei.org/foreign-and-defense-policy/presidential-unity-and-the-afghanistan-disaster/>, retrieved October 1, 2021.

④ Russell Wheeler, “Biden is Appointing Judges Faster than Trump, and Most Everyone Else—For Now” (September 2, 2021), Brookings, <https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/09/02/biden-is-appointing-judges-faster-than-trump-and-most-everyone-else-for-now/>, retrieved October 1, 2021.

⑤ Benjamin Ginsberg, *The Imperial Presidency and American Politics: Governance by Edicts and Coups*, Milton Park, UK: Routledge, 2021.

⑥ Alex Thompson and Alexander Ward, “Top State Adviser Leaves Post, Rips Biden’s Use of Trump-era Title 42” (October 4, 2021), Politico, <https://www.politico.com/news/2021/10/04/top-state-adviser-leaves-post-title-42-515029>, retrieved October 10, 2021.

⑦ John Dearborn, *Power Shifts: Congress and Presidential Representation*, pp.4–5.

⑧ 按照迪尔伯恩的描述，最早在1940年代中期，美国国会里已有人开始担心国会与总统之间权势的消长趋势。参阅 John Dearborn, *Power Shifts: Congress and Presidential Representation*, p.126.

已严重限制了他们将权力重新揽回自己名下的限度和可能。同理，现在占据美国国会两院多数地位的民主党不愿丝毫限制拜登手中的权力，<sup>①</sup>但到日后国会再次想从总统手里取回权力时，难度和阻力都只会变得更大。关于这一点，美国政治分析评论人士拉梅什·庞努鲁（Ramesh Ponnuru）早在 2020 年 11 月就撰文指出，美国国会已给了总统太多的权力，若能有效限缩这些被过度赋予的权力，美国政治环境也许会变得不那么高度极化。<sup>②</sup>几乎可说是异曲同工，法学学者卡洛斯·鲍尔（Carlos Ball）在其 2021 年出版的新著中也明确指出，左翼人士不应当在特朗普时期调用诸如联邦主义、权力分立、言论自由等原则来抨击特朗普，却同时对于继任的民主党政府弃用一切此类原则，轻松放过。<sup>③</sup>按照鲍尔的分析，想要达成对总统的有效控制，并使这些控制从此制度化，最合适的场景是白宫里坐着一位愿配合且态度负责的民主党人总统，而共和党人控制了国会至少一院（两院同时控制亦可）的主导权和多数地位。事实上，即使这样的情况有可能在 2022 年中期选举之后上演，但至少在当前并不具备此种条件。

其实，拜登以前的立场并非如此。事实上，非常有意思的是，拜登早年明确谴责过“一元型总统制理论”。比如，在 2008 年 10 月的副总统竞选辩论会上，拜登明确谴责理查德·切尼（Richard Cheney）拥抱一元型总统制理论的行为，并直说：“副总统切尼成了美国历史上迄今为止最具危险性的副总统。”<sup>④</sup>在 2008 年 12 月，拜登更明确告诉记者：“切尼所信仰的一元型总统制理论，导致在战时所有的权力都会归于行政部门，我认为那是大错特错的，切尼选择了错误的理论。”<sup>⑤</sup>而事实上，拜登在其副总统任期中也确实算是身体力行他的主张。比如，之前切尼作为副总统，会不断参与参议院共和党人的策略联席会议（strategy sessions），并在会议中扮演举足轻重的关键角色，保证会议最后的决断完全符合布什-切尼政府的意志。但等到拜登出任副总统后，奥巴马-拜登团队决定拜登不会经常性参与参议院民主党人的策略联席会。<sup>⑥</sup>《华盛顿邮报》亦指出，就拜登过往的长期从政经验来看，在对外战争问题上，他的确在推进国会对总统决定的审查和控制力度（但同时他也在推进更广泛的总统权威）<sup>⑦</sup>。当然，这已是旧事，如今则似乎已时过境迁，别有天地矣。早在 2020 年 10 月，就已有相关智库分析指出，若拜登费尽心力取得总统大位，他

① 甚至有一种看法认为国会民主党人想交付到拜登手中的权力，比拜登作为总统一方主动索要的权力，还要更多一些。参阅 Sara Savat, “WashU Expert: Executive Orders Come ‘at Great Cost’” (April 8, 2021), WUSTL News Room, <https://source.wustl.edu/2021/04/washu-expert-executive-orders-come-at-great-cost/>, retrieved October 1, 2021.

② 参阅 Ramesh Ponnuru, “Presidential Power Should Be Curbed by Congress” (November 17, 2020), Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-11-17/presidential-power-should-be-curbed-by-congress>, retrieved August 1, 2021.

③ Carlos Ball, *Principles Matter: The Constitution, Progressives, and the Trump Era*, Oxford: Oxford University Press, 2021.

④ Amy Wolf, “The ‘Unitary Executive’ Question: What Do McCain and Obama Think of the Concept?” (October 13, 2008), Vanderbilt News, <https://news.vanderbilt.edu/2008/10/13/op-ed-the-unitary-executive-question-what-do-mccain-and-obama-think-of-the-concept-66259/>, retrieved October 1, 2021.

⑤ Graham Dodds, *The Unitary Presidency*, Milton Park, UK: Routledge, 2019. 亦可参阅 Dana Nelson, “The ‘Unitary Executive’ Question” (October 11, 2008), LA Times, <https://www.latimes.com/opinion/la-oe-nelson11-2008oct11-story.html>, retrieved March 2, 2021.

⑥ Ryan Barilleaux and Christopher Kelley, *The Unitary Executive and the Modern Presidency*, College Station, T.X.: Texas A&M University Press, 2010, pp.210-211.

⑦ 参阅 JM Rieger, “On War Powers, Biden Has Pushed for Both More Congressional Oversight and Broad Presidential Authority” (March 9, 2021), Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/politics/2021/03/09/war-powers-biden-has-pushed-both-more-congressional-oversight-broad-presidential-authority/>, retrieved June 1, 2021; Lukas Herr, “Rolling Back the Imperial Presidency? Joe Biden and the Future of U.S. War Powers” (December 15, 2020), E-International Relations, <https://www.e-ir.info/2020/12/15/rolling-back-the-imperial-presidency-joe-biden-and-the-future-of-u-s-war-powers/>, retrieved June 1, 2021.

断不会向自身职位之权力施加限制。<sup>①</sup>

不过话说回来，美国学界不少人对此现象似乎乐见其成，除了上述波斯纳和格罗德等人之外，著名政治学者、康奈尔大学政治学系教授道格拉斯·克里纳（Douglas Kriner）的研究也一再强调，现有的国会对总统错误行为的调查权是完全有效的，<sup>②</sup>当代美国并不真正存在滑向“帝王式总统制”的风险。<sup>③</sup>简而言之，这些人对拜登进行的“强总统制”式行为并不忧虑。

仔细梳理以上罗列的各项研究，笔者发现，其实学界对于拜登可能进行进一步扩张总统职位权力一事看法并无分歧，分歧点主要在于对这种现象的评价——有的学者表示担忧，有的则若无其事，而这些评价的不同并不必然以这些学者本身所持的政治立场为区分界限。就此问题，笔者也专门直接征询了美国一线政治学者的看法。哥伦比亚大学政治学系的罗伯特·夏皮罗（Robert Shapiro）教授向笔者谈道，在他看来，拜登会尝试行使强势权力，但首先他很可能会征求国会民主党人的支持和赞同。对于这个互动关系的问题，全部答案要在民主党失去对国会的主导控制（假设这样的情况会发生的话）之后才能完全看清。不过有一点是很清楚的，即在应对疫情与其他公共性灾难事件的时候，拜登确实比特朗普更为积极地回应广大社会公众的诉求。耶鲁大学政治学系的雅各布·哈克（Jacob Hacker）教授则向笔者指出，在他看来，拜登其实受到美国国会的高度制约，因为他最大的几个政策目标都需要通过立法实现，因此他也就有赖于国会两院民主党人相助。然而，就算是国会民主党人全体紧密团结在拜登的号召下，鉴于许多法案都是非预算型法案（non-budget bills），参议院共和党人仍能利用阻挠议事程序等方式挡下这些非预算型法案。因此，一方面，拜登的确在美国对外关系上有更大和更不受限的“自行其是”之权；另一方面，在重塑美国国内若干重大事务的走向上，拜登其实非常受制于权力分立体系。这种现象并未发生在特朗普时代，或小布什时代，因为在国内重大公共政策的立法改革方面，他们都远没有拜登这样大的企图心。

#### 四、结论：强总统政治与政治极化现象

总而言之，虽然拜登不会像特朗普那样整天公开“修理”行政部门下各官僚机构，也不会像特朗普那样动辄诉诸鼓动廉价民粹主义的手段，<sup>④</sup>但他似乎也颇信奉“一元型总统制理论”，欲统合行政部门全局；与此同时，目前在国会两院占据多数地位的民主党人也无意于限制拜登手中的总统权力，或尝试进行制度性的限缩改进工作。一般而言，在常规情况下，美国国会有时会将特定权力直接交付委托给总统，但更多的时候是由国会下放委托给行政部门内的各常设官僚机构。<sup>⑤</sup>据此而论，我们看到：一方面，国会更多直接赋权总统，不愿加以限缩；另一方面，总统

<sup>①</sup> 参阅 Gene Healy, “Biden and Harris on Presidential Power” (October 28, 2020), CATO, <https://www.cato.org/blog/biden-harris-presidential-power>, retrieved March 1, 2021.

<sup>②</sup> Douglas Kriner and Eric Schickler, *Investigating the President: Congressional Checks on Presidential Power*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2016.

<sup>③</sup> Dino Christenson and Douglas Kriner, *The Myth of the Imperial Presidency: How Public Opinion Checks the Unilateral Executive*, Chicago: University of Chicago Press, 2020.

<sup>④</sup> 有意思的是，美国学界并非没有人为特朗普奇异的统治风格出面说话和辩护。参阅 John Yoo, *Defender in Chief: Donald Trump's Fight for Presidential Power*, New York: St. Martin's Publishing Group, 2020.

<sup>⑤</sup> Dan Farber, *Contested Ground: How to Understand the Limits of Presidential Power*, Oakland, C.A.: University of California Press, 2021, pp.136-137.



积极从行政部门下各官僚机构收权于己手，意欲继续推进“一元型总统制”，是以拜登正驶向强力总统职位这一点，当无疑义。基本可以预见的是，至少在 2022 年中期选举之前，拜登在“强总统政治”的推进一事上大概率会继续高歌猛进。<sup>①</sup> 我们看到他在阿富汗事态处理上的强硬立场就是一个显证。<sup>②</sup> 尽管这种高歌猛进，除了为拜登带来一些政策性得分之外，很可能会进一步加剧当代美国政治生活中的剧烈极化现象。<sup>③</sup> 从理论上讲，拜登是半世纪以来第一位曾长期在国会工作过的美国总统，因此他可能会更为尊重国会意志，并理解限制过大行政权的必要性，<sup>④</sup> 但从实际的政治面观察，拜登在强势总统制的路上似乎未见勒马或回头。

也许，在某种程度上，正是由于当代美国政治极化现象，拜登在推进“强总统制”的道路上并不需要太顾及民意支持度，因为基本盘的拥趸总不会退潮。2021 年 8 月起，拜登政府在阿富汗问题的处理上荒腔走板，美国国内抨击声四起，<sup>⑤</sup> 拜登则立场强硬，基本不承认自己的失误。但拜登的综合民调支持、满意度直到 2021 年 9 月初仍有 45%，这就很说明问题。<sup>⑥</sup> 持续支持拜登的这 45% 民意，与其说是对拜登表现完全满意，不如更多地说是惧怕特朗普的“乱政”卷土重来。<sup>⑦</sup> 美国政治学者肯尼斯·劳万得（Kenneth Lowande）等人的相关研究也很能说明问题，他们分析了新冠疫情期间美国公众在政治问题上的反应和态度，发现美国公众普遍并不会因各州、各地方疫情肆虐程度的不同而改变他们对行政部门的看法，也不会因有的政策来自总统单边决策，有的政策来自标准立法流程，而对不同政策持有不同看法。实际上，最能直接且准确反映被访者对具体政策态度的，乃是其党派与意识形态上的偏好立场。<sup>⑧</sup> 也就是说，颇有先入为主之意蕴。这样的环境土壤也许正促使拜登继续驶向“强总统制”，而反过来，拜登的强势作为则似乎又进一步固化了当代美国政治极化的情形与态势，共和党人对拜登的敌视正愈演愈烈。<sup>⑨</sup> 而过往的许多研究都指出，如美国国会因极化而趋于效能不彰、频陷僵局，那总统一方就会更专注于扩展自

① 即使拜登的民意支持度出现持续性下探，他大概率也不会对此种态度改弦更张。

② 另外一种解释是，拜登之所以在阿富汗撤退问题上如此坚决，是因为他急于抽身去印太区域构建对中国的围堵。但也正是因为撤出阿富汗一事办得十分不爽利，客观上导致拜登无法全身而退。

③ 实际上，当代美国政治极化现象迄今未见根本性好转，仍在不断趋于更为剧烈化的过程中。参阅 Paul Pierson and Eric Schickler, “Madison’s Constitution Under Stress: A Developmental Analysis of Political Polarization”, *Annual Review of Political Science*, 2020, 23, pp.37-58; 亦可参阅李海默：《美国政治极化现象：三个不同维度的观察》，《二十一世纪》2021 年第 2 期；李海默：《特朗普的推特及其 8 730 万粉丝》，《第一财经日报》，2020 年 12 月 11 日，第 A11 版；李海默：《不断翻炒热点话题是特朗普的推特“技术”》，《第一财经日报》，2020 年 12 月 11 日，第 A11 版。

④ 参阅 Martha Kinsella, et al., “Permanently Stopping Abuse of Power in the Executive Branch” (July 23, 2021), Brennan Center, <https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/permanently-stopping-abuse-power-executive-branch>, retrieved October 1, 2021; Erin Hurley, “Making America Govern Again” (January 28, 2021), Lowy Institute, <https://www.lowyinstitute.org/the-interpretor/making-america-govern-again>, retrieved June 2, 2021.

⑤ 正是因为此问题，有人用双关语揶揄说拜登的总统制并非真的“帝王式总统制”，而是“处于危急之中的（imperilled）总统制”。参阅 [No Author], “Imperial or Imperilled Presidency” (no date), Mr. Davey’s Page, <http://mrdaveyspage.com/govfiles/executive/Presidentialpower.pdf>, retrieved October 1, 2021.

⑥ 关于此，可参阅李海默：《拜登撤军引发阿富汗变局，美国民意如何反应》（2021 年 8 月 26 日），澎湃网，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_14202857](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_14202857)，最后浏览日期：2021 年 10 月 5 日；李海默：《为什么拜登百日执政民调表现不佳？》（2021 年 4 月 29 日），澎湃网，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_12437456](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_12437456)，最后浏览日期：2021 年 10 月 4 日。

⑦ 目前有一种说法认为，因为拜登立场整体较为“居中”（centrist），应可有效防止特朗普再起。参阅 Max Boot, “Biden’s Centrist Strategy Makes Sense: It Can Prevent Trump’s Return” (August 9, 2021), Washington Post, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/08/09/bidens-centrist-strategy-makes-sense-it-can-prevent-trumps-return/>, retrieved October 1, 2021.

⑧ Kenneth Lowande and Jon Rogowski, “Executive Power in Crisis”, *American Political Science Review*, 2021, 115(4), pp.1406-1423.

⑨ Julian Zelizer, “The Mistake Biden Can’t Afford to Make” (September 9, 2021), CNN, <https://www.cnn.com/2021/09/04/opinions/the-mistake-biden-cant-afford-to-make-zelizer/index.html>, retrieved October 1, 2021.

身权力。<sup>①</sup>

拜登曾试图整合民主、共和两党的对华敌视情绪，并希望借此实现美国国内政治的某种大妥协和所谓“一致对外”（比如说，将国内大基建方案包装为“对华竞争”），但现在看起来这种策略极难实现。更不必说，此间还有一个绝大的问题：若拜登继续驶向强总统制，不断扩权而未受控制，到了2024年，如若特朗普或特氏路线的继承者真的卷土重来，则他们从拜登手上接下的可能会是一个更为强势、更难被约束或限制的总统职位，那样反过来又会成为反特朗普势力的另一场噩梦。

当然，如果仅从美国国内防疫的角度看，拜登诉诸行政权的做法并非完全不可理解。比如，2021年9月，拜登通过总统权力宣布要求近亿美国工人接受新冠病毒疫苗注射，就连《纽约时报》《华盛顿邮报》等媒体都直呼拜登是在测试美国总统权力边界的极限值。<sup>②</sup> 鉴于特朗普留下的防疫烂摊子，拜登这么做或许的确有种“不得不然”的意味。<sup>③</sup> 但即便如此，正如托马斯·克洛克（Thomas Crocker）最近的研究所指出的那样，紧急事态的情况并不能构成美国总统超越于法度之外行事的借口，实际上，美国宪政体制的基本设定中本就包括了“例外状态”下的行事指南。<sup>④</sup>

美国政治学者苏珊·梅特勒（Suzanne Mettler）等人2020年的最新研究显示，当前威胁美国政治的四大关键问题分别是政治极化、种族主义、经济不平等和持续过度增长的行政部门权力。<sup>⑤</sup> 如果这种归纳准确的话，我们看到拜登时代种族主义应在降低，经济不平等前景未明（拜登政府似乎有意去降低），但政治极化与总统扩权似乎都还在不断向前行进的路途上。其实，亦如学者丹尼尔·德瑞兹纳（Daniel Drezner）在最近研究中指出的那样，美国总统权力的不断增长要早于特朗普，而也正是这不断的增长才会使就连特朗普这样毫无经验的政客也能借由总统职位产生巨大的政策转向（policy shifts）上的塑造力，在特朗普上任之前，来自立法、司法以及行政官僚体系对总统权力的制度性制约就已被严重削弱，而那些非制度性约束（informal checks）也早已在消退之中，<sup>⑥</sup> 总而言之，这明显是个长时段的发展趋势。

作者系复旦大学国际关系与公共事务学院青年副研究员

① 参阅 Jack Balkin, *The Cycles of Constitutional Time*, Oxford: Oxford University Press, 2020, pp.32–33。

② Michael Shear and Noam Scheiber, “Biden Tests Limits of Presidential Power in Pushing Vaccinations” (September 10, 2021), *New York Times*, <https://www.nytimes.com/2021/09/10/us/politics/biden-vaccines.html>, retrieved October 1, 2021; George Will, “Presidential Impatience with Covid Doesn’t Excuse Wielding Extra-constitutional Power” (September 15, 2021), *Washington Post*, <https://www.washingtonpost.com/opinions/2021/09/15/presidential-impatience-with-covid-doesnt-excuse-wielding-extra-constitutional-power/>, retrieved October 1, 2021; Justin Haskins, “Biden’s Wildly Unconstitutional Vaccine Mandate” (September 14, 2021), *The Hill*, <https://thehill.com/opinion/judiciary/572149-bidens-wildly-unconstitutional-vaccine-mandate>, retrieved October 1, 2021.

③ 但是如果一点一点追溯起来，2021年5月，拜登当众向全美宣布：“如已完全接种疫苗，就不再需要戴口罩”，那似乎也是个不明智的公共政策选项，因为很多从未接种过疫苗的人正好有了不戴口罩的充分理由。

④ Thomas Crocker, *Overcoming Necessity: Emergency, Constraint, and the Meanings of American Constitutionalism*, New Haven: Yale University Press, 2020.

⑤ Suzanne Mettler and Robert Lieberman, *Four Threats: The Recurring Crises of American Democracy*, New York: St. Martin’s Publishing Group, 2020.

⑥ Daniel Drezner, “Immature Leadership: Donald Trump and the American Presidency”, *International Affairs*, 2020, 96(2), pp.383–400.