

# 特朗普近一年来已签署220项行政令 “行政令治国”冲击美式三权分立

2025年1月19日,开启第二任期的前一天,特朗普在支持者的欢呼声中扬言将废除拜登每一项“激进而愚蠢”的行政令。此后截至12月17日的近一年来,特朗普已签署220项行政令,远超以往历届总统,可谓“行政令治国”。

与此同时,美国国会鲜少出手干预,存在感格外弱;而联邦最高法院常在联邦政府要求下介入重大诉讼,其独立性受到广泛质疑;强调权力制衡的“三权分立”制度受到严重冲击。

据新华社



美国总统特朗普 资料照片

## 动辄紧急状态,行政令井喷

在美国,总统行政令具有法律效力,且无需国会批准。

1月20日,特朗普上台伊始就发布了创纪录的40多项行政令和备忘录等文件。

特朗普此任首年即颁发200多项行政令的数据令外界惊讶不已。据统计,2021年,拜登就职首年签署了77项行政令;2009年,奥巴马签署了40项;即使对比2017年特朗普首次就任总统首年,他也仅签署55项行政令。

多项行政令中,特朗普政府都强调“紧急状态”“国家安全”,以及在外交和贸易领域的裁量权。

例如,再度上任首日,特朗普就宣布南部边境进入“紧急状态”,签署行政令要求采取强硬措施阻止非法移民入境。4月2日,特朗普援引1977年《国际紧急经济权力法》,宣布美国进入“紧急状态”,签署行政令对所有贸易伙伴征收所谓“对等关税”。8月11日,特朗普宣布首都华盛顿存在“犯罪紧急状态”,签署行政令要求联邦政府接管华盛顿警察局以及动用国民警卫队。

美联社今年6月指出,特朗普正前所未有地利用“紧急权力”推进自己的政策执行。在特朗普当时已签署的150项行政令中,有30项援引了某种紧急权力或授权,这一比例远超美国近代所有总统。

美国历史上曾有多名总统尝试扩大行政权,但宪法和司法系统通常能施以约束。特朗普第二任期的特点是行政令密集、政策快速推进,而此时的国会两院因被共和党掌控而呈现制衡力缺失的状态。

美国智库布鲁金斯学会高级研究员达尼尔·韦斯特对记者表示,特朗普“超越了许多以往规范,依据几十年甚至数百年前的法律条文行事”。

## “行政令治国”引发广泛争议

特朗普开启第二任期后,在打击非法移民、削减政府规模、加征关税等诸多领域通过行政手段加速推进,并多次吹嘘本届政府短期内“政绩斐然”。

但与此同时,特朗普政府的海量行政令或被起诉、或被法院暂缓执行或直接推翻,行政与司法体系之间冲突不断。据美国“公平安全”网络杂志统计,超过20%的行政令被告上法庭。

面对司法挑战,特朗普政府往往迅速上诉,并多次请求联邦最高法院“紧急介入”。美国加利福尼亚大学圣巴巴拉分校政治学教授约翰·伍利认为,特朗普的做法在“考验法律极限,往往押注联邦最高法院会在很多重要判决中支持其立场”。

特朗普政府竭力拓展行政权边界的同时,美国各地爆发多轮主题为“不要国王”的大规模民众抗议。在4月19日一场全美抗议中,白宫门口出现“停止非法驱逐”“工人而非富人拥有权力”“宪法危机已经到来”等标语牌;多地民众走上街头,谴责特朗普政府多项政策侵犯公民权益且违反宪法。

在一家非营利组织工作的弗兰克告诉记者,他到白宫门前抗议,是因为特朗普政府所作所为正在破坏宪法,损害民众利益。从宾夕法尼亚州布拉德福德县驱车赶来参加抗议的伍德女士则对国会的无作为表达强烈不满。她举着“国会等于懦夫”的牌子说,特朗普政府在驱逐移民、加征关税、政府裁员等方面的政策遭到民众普遍反对,但由共和党掌控的国会却对此保持沉默,令人非常失望。

在10月18日的全美抗议中,记者在国会附近看到“维护宪法”“别碰民主”“国会,该干活了!”等标语牌。曾两次参加民主党总统初选的美联储参议员伯尼·桑德斯当天在讲话中指

出,特朗普想要将越来越多权力集中在自己手中,这些举动或将美国置于危险境地。

## “立法真空”威胁三权分立

美国设计“三权分立”制度的初衷是防止权力集中、确保立法、行政和司法三个系统互相制衡。近年来,随着共和、民主两党对立加剧,两党在诸多政策领域几乎无法达成妥协。在这种“立法真空”下,国会的治理功能某种程度上“失灵”,这一状况从持续43天的史上最长联邦政府“停摆”即可窥探一二。

观察人士指出,特朗普对共和党内部的强力控制让反对者难成声势,为其施政创造了较宽松的环境。此外,虽然总统每届任期四年,但从就职到国会中期选举不到两年,其间必须尽快取得执政业绩。虽然共和党掌控国会,特朗普却仍选择通过行政手段快速推进其政策,试图塑造高效、果断的领导形象,实际着眼点是重要的选民群体。

美国学术期刊《政治学季刊》11月刊文指出,特朗普行使非常规的行政权力,削弱国会的治理职能,这一策略的法理依据是打破美国正统认知的“统一行政权”理论。该理论认为,总统作为美国行政、立法和司法系统这三大独立分支中行政部门的首脑,拥有对行政部门的唯一权威,因而不受其他两权制约。

特朗普2019年曾表达对“统一行政权”理论的认同。他在保守派青年组织“美国转折点”一次会议上告诉与会者:“我有(宪法)第二条,作为总统,我有权做任何想做的事。”

美国宪法第二条规定,美国行政权归总统,总统须确保法律得到“忠实执行”。这一措辞给美国总统留下一定的自由裁量空间。

观察人士担忧,今后无论哪个党执政,美国总统都可能效仿甚至超越特朗普,总统权力有持续扩张风险,美国“三权分立”的制度根基也因此进一步受到侵蚀。

## 马克龙频换总理,抗议者要求“总统下台”

# 法兰西第五共和国陷入制度困境

2025年9月,法国总统马克龙任命其执政以来第七位总理勒科尔尼,创下第五共和国同一总统治下总理更迭最多的纪录。与此同时,法国示威和罢工接连不断,从抗议政府财政预算和退休制度改革方案,发展到要求“总统下台”。

法国当下乱象,与“法兰西第五共和国”制度设计颇有关系。反对派甚至提出建立“法兰西第六共和国”,但在共识和妥协缺失的情况下,“破旧立新”依然遥远。

据新华社



法国总统马克龙 资料照片

## 第五共和国遭遇政治危机

9月10日,法国多座城市爆发“封锁法国”大规模游行示威活动,抗议刚下台总理贝鲁提出的旨在削减财政支出的2026年预算草案。在反对派的推波助澜下,全国各地抗议者的诉求最终演变成“总统下台”,向以稳定总统权力为核心的“第五共和国”制度发起了挑战。

在人头攒动的巴黎沙特莱广场,公司职员法比安表示,执政党在议会处于弱势,马克龙却不考虑民众呼声很高的左翼阵营总理人选,执意任命其“亲信”勒科尔尼。

作为这波示威的重要推手,极左翼政党“不屈法国”已多次在国民议会提交弹劾马克龙的动议,均未成功。但执政党联盟内部已出现裂缝:“地平线”党主席、马克龙任内首位总理菲利普表示,只有提前举行总统选举才能打破政治僵局,他呼吁马克龙在2026年财政预算通过后“体面辞职”。

## 强化总统权力的政体设计

法兰西第五共和国的体制为“半总统半议会制”,是西方制度中一种特殊存在。这一政体由戴高乐主导设计,后续经过不断“微调”,主要目的是通过加强总统权力来保证国家行政权力的运转,削弱议会倒阁能力,避免出现第三、第四共和国时期政府更迭频繁的乱象。

1958年版法国宪法赋予总统许多职权,包括任免总理、解散国民议会、举行全民公决、宣布紧急状态四大特权。

具体来说,总统任命总理,总理对议会负责。当国民议会对政府提出不信任案时,一旦投票通过,由总理承担政治责任并提出辞职。总统被议会弹劾成功的可能性极小,因为弹劾提案须先递交国民议会执行局,批准受理后再交议会法律委员会审议,最后必须

在国民议会、参议院和高等法院均得到三分之二以上支持。

在最早的设计中,总统任期7年,国民议会议员任期5年。由于选举周期不同,总统还在台上时,其党派可能已经失去议会多数优势,于是总统往往不得不接受反对党派提名的总理,导致出现总统和总理分属不同阵营的“左右共治”局面,行政效率大大下降。

从2002年起,总统任期由7年改为5年,与国民议会议员任期同步,总统选举的胜利往往带动其所属党派掌控多数议席,出现“左右共治”的概率大幅降低。即便如此,马克龙领导的执政党联盟也已不掌握议会绝对多数席位,其任命的几任总理因此只能动用“终极武器”,即宪法第49条第3款,不经国民议会表决强行通过政府提出的法律草案。这种做法引发国民议会对政府提出不信任案,往往最终导致总理下台、法案被否决。

## 选举机制筑造“共和国阵线”

法国政体设计中有一个重要环节:总统选举和国民议会选举制度均采用多数两轮投票制,保障国家领导权始终在主流党派手中。

法国总统由普选产生。第一轮投票中,如无候选人获得逾半数选票,得票居前的两名候选人参加第二轮角逐。选民在第二轮投票中往往更为理性,从而降低极端政党候选人当选的可能。在2017年和2022年两次总统选举中,马克龙与极右翼的国民联盟领导人玛丽娜·勒庞同进第二轮,最终马克龙获胜。法国媒体庆幸道,多数两轮投票制筑起的“共和国阵线”,成功阻挡了极右势力掌权。

在法国国民议会选举中,两轮投票制对极右势力的“防火墙”作用虽不如总统选举显著,但依然有效。马克龙2024年宣布解散议会并提前举行议会选举,为阻止国民联盟在第二轮投票中胜出,超过210名左翼和中间派政党候选人宣布退选,以免分流选票,最终

国民联盟未能如愿。

然而,这个选举机制只有在总统或总理所在政党占绝对多数议席时才能确保政府稳定。国民议会目前分裂成三个高度极化的阵营——执政党联盟、左翼联盟和极右翼联盟,三方所占议席均未达到“绝对多数”。但反对派一旦联合起来则形成压倒性优势,政府总理始终面临议会弹劾危险。

## “第六共和国”会到来吗

政局震荡中,法国政界和民间要求革新现行政体的呼声越来越高,反对派宣称要建立“第六共和国”。关于新政体的设想主要包括:总统可决定大政方针,但不得拥有绝对权力;总理及其政府应当拥有实质意义上的行政权;建立强大的议会制,获得议会相对多数即可弹劾政府;选举议员时使用比例代表制。

上述主张的核心,就是从半总统半议会制向新型议会制过渡。法国政治和议会史学者戴维·贝拉米直斥此为“不切实际”。“我们似乎忘记了第四共和国的结局……戴高乐将军曾经说过,第四共和国的宪法很糟糕。”

法兰西第四共和国存在于1946年至1958年,议会制下多党林立,12年间更迭了22届政府。政治学教授弗朗索瓦说:“改革政体意味着要制定一部新宪法,但现实是:我们正处于一种议会极化严重、各党派都在妖魔化对手的状态,连投票通过一个新政府都困难重重。当议会无法通过对话解决问题时,我们如何才能成功地共同制定一部新宪法,共同建立一套新的制度体系呢?”

法国近年来经济增长乏力,加上极端思潮泛滥,民众对传统政治精英逐渐失去信任,民粹主义、排外主义、极端主义纷纷抬头。延续60多年的第五共和国制度体系,正受到前所未有的挑战。只是当前的法国,仍缺少一个像戴高乐那样强有力的政治改革家和令人信服解决方案。