

特朗普“行政令治国” 冲击美式“三权分立”制度

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，远超以往数届总统，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。数量异乎寻常的行政令已引发大量司法诉讼，并伴随全美多轮大规模民众抗议，凸显美国社会的深度撕裂，也引发各界对美式民主与法治的担忧。

1 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

特朗普开启第二任期后，在打击非法移民、削减政府规模、加征关税等众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

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，特朗普正前所未有的利用“紧急权力”推进自己的政策执行。“无论是征收惩罚性关税、向边境部署部队，还是搁置环境法规，特朗普都依赖那些原本仅用

于战争或入侵等非常情况下的规则和法律。”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

究员达雷尔·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”。

A 谈成了什么？

从公开信息看，至少在以下几个方面，乌方与其主要支持方之间已形成较为明确的共识。

第一，必须实现可监督、可执行的全面停火。草案明确，停火不是单纯军事暂停，而应配以国际监督、核查和执行机制，避免重演过去协议“签而不行”的局面。

第二，以“和平计划”签署之日的前线为基础冻结接触线，但草案强调这不等同于承认领土归属，而是一种技术性、阶段性处理方式。

第三，必须引入第三方参与执行与监

督。包括停火监督、非军事区管理、人道

主义事务协调等，均不再依赖乌俄双边承诺，而是交由多边或国际机制参与。

第四，乌克兰不能被“去军事化”。草案明确乌克兰保留规模达80万人的军队，并要求获得具有约束力的类似北约第五条集体防御条款的保障。

第五，人道主义问题应作为优先议题推进。交换战俘、释放平民、开通人道主义通道等被视为较容易率先取得进展的领域。

B 还有什么分歧？

草案中仍有若干核心议题未形成共

识，甚至被明确标注为“有不同方案”或“需进一步讨论”。

C 俄罗斯可能有何反应？

目前，俄乌“和平计划”草案20点内容尚需等待俄官方反应。据泽连斯基透露，乌克兰预计在24日晚些时候美俄双方会

于战争或入侵等非常情况下的规则和法律。”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雷尔·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”。

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治遭到民众普遍反对，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国联邦参议员伯尼·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。

3 “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，美国的选举节奏紧凑，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”的制度根基或因此进一步受到侵蚀。

新华社专特稿

泽连斯基版“和平计划”透露哪些信息？

据乌克兰通讯社24日报道，乌克兰总统泽连斯基在记者简报会上公布了最新版俄乌“和平计划”草案的20点内容，力图为结束俄乌冲突提供政治框架。

按照泽连斯基的说法，“这份文件在很大程度上反映了乌克兰和美国的共同立场，部分反映了美方立场”。那么，从泽连斯基版“和平计划”看，乌克兰与美国谈成什么？还有什么分歧？俄罗斯可能作何反应？

第一，领土最终归属问题。草案回避了对顿巴斯地区、扎波罗热、赫尔松等地最终政治地位的直接表述，仅提出“冻结现状和国际监督”的原则框架，表明这一问题将被推迟解决。

第二，顿巴斯地区的安排。包括是否设立非军事区、“自由经济区”，以及是否引入地方层面的特殊治理机制，目前仅停留在选项层面。

第三，加入北约问题。泽连斯基说，结束俄乌冲突的协议是美国、乌克兰、欧洲和俄罗斯之间的协议，而是否让乌克兰加入北约则是北约成员国需要做出的选择。乌方不会放弃加入北约。

第四，扎波罗热核电站的管理权问题。只说由俄乌美三方共同运营，但分歧明显，“需要具体讨论”。

分析人士认为，该草案更侧重为谈判“打开空间”，尽快实现全面停火，而非一次性解决所有分歧。

C 俄罗斯可能有何反应？

目前，俄乌“和平计划”草案20点内容尚需等待俄官方反应。据泽连斯基透露，乌克兰预计在24日晚些时候美俄双方会

谈后，获悉俄罗斯对该草案的回应。除“和平计划”草案外，泽连斯基还表示，结束战争所需的其他文件也已准备就绪。其中包括乌克兰、美国和欧洲参与的多边安全保障协议，以及美乌双边安全保障协议。同时，乌美还制定了一份关于乌克兰经济重建和发展的文件。

综合俄媒报道，泽连斯基版“和平计划”在俄遭到质疑。俄罗斯国家杜马（议会下院）国际事务委员会第一副主席德米特里·诺维科夫在接受《俄罗斯报》采访时称，这一“和平计划”显然是一场操纵。在他看来，乌方再次表明，不愿就实现和平与妥协方案达成一致立场。

《俄罗斯报》还援引俄瓦尔代国际辩论俱乐部专家安德烈·科尔图诺夫的话报道说，乌方提出的方案不太可能在不进行重大修改和调整的情况下被俄方接受，“我认为乌克兰方面也明白这一点”。

俄新社则转载政治评论员弗拉基米尔·斯卡奇科的分析指出，乌方提出这一方案的目的是破坏潜在的和平协议，因其包含了俄方无法接受的条件，西方或将指责俄罗斯不愿通过外交途径解决冲突。

新华社基辅12月24日电