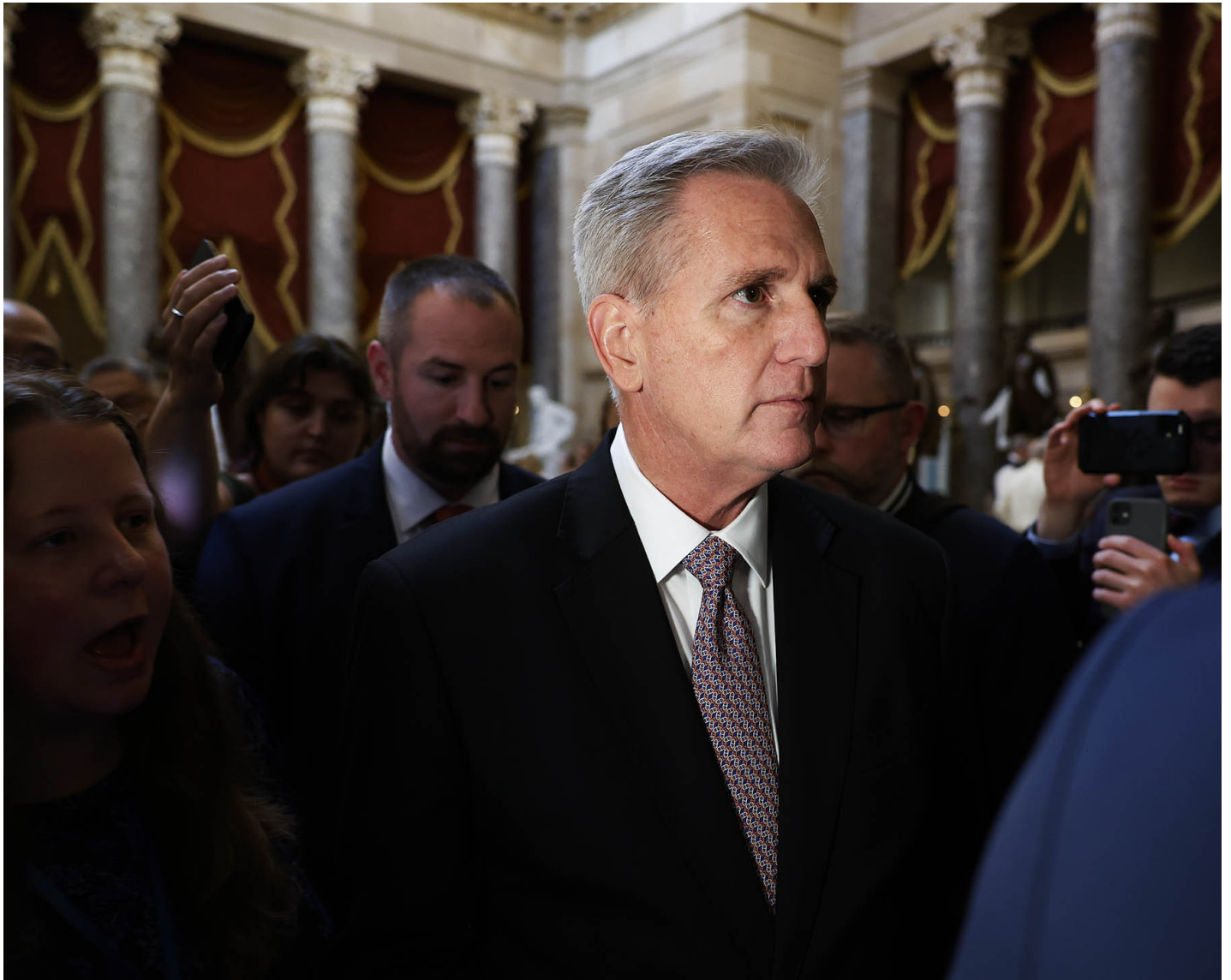


从政府关门危机到议长被罢免：美国国会陷入了怎样的失灵状况？

持续出现黑天鹅事件的状态，不得不让外界对美国民主和政治制度目前的健康程度打上一个大大的问号。



2023年10月2日，华盛顿，众议院议长麦卡锡在美国国会大厦的大厅受到记者追访。摄：Chip Somodevilla/Getty Images

王浩岚

刊登于 2023-10-05

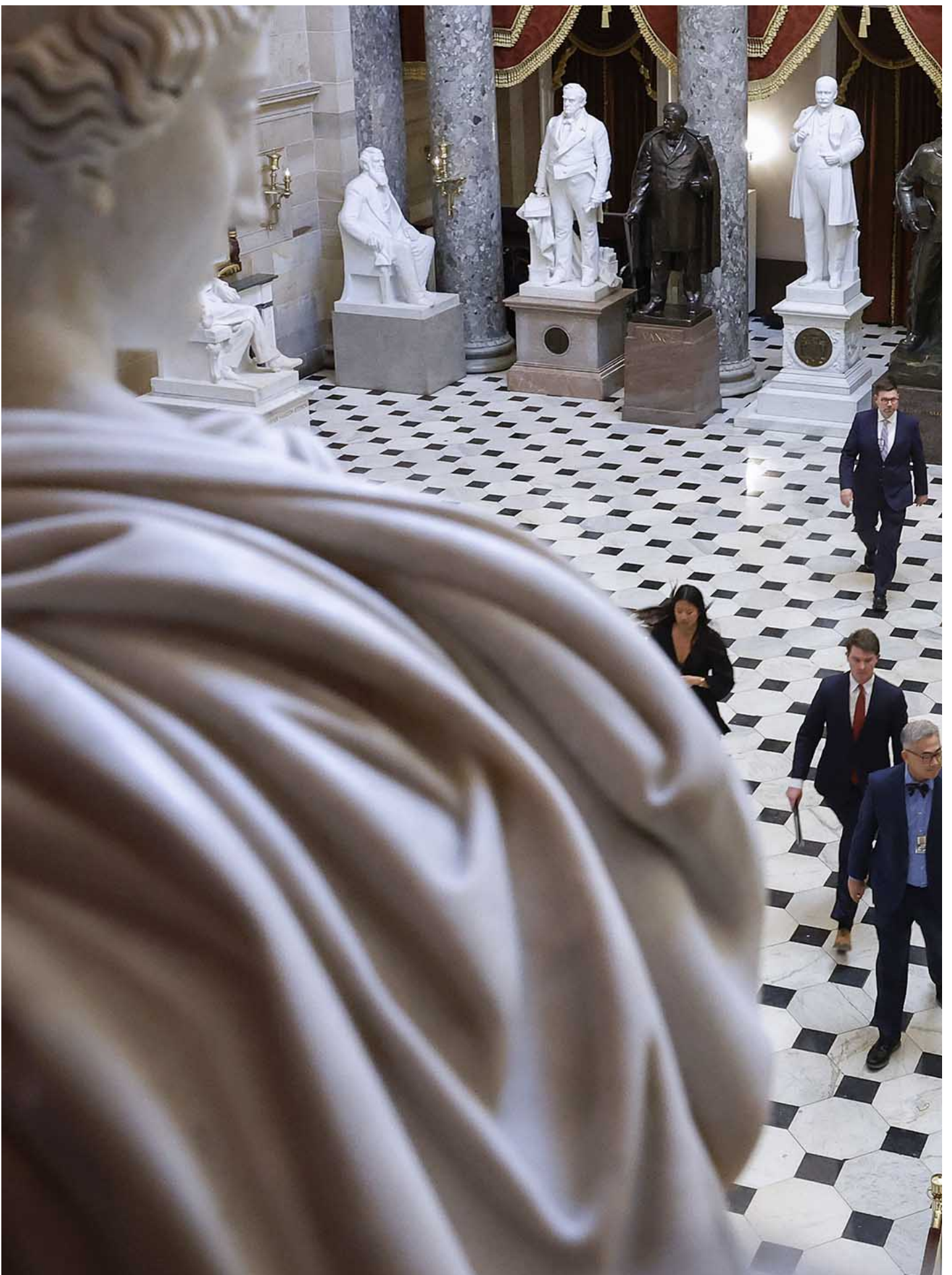
[#美国众议院](#) [#美国政治](#) [#共和党](#)



谁能想到，在短短的几天时间内，美国政坛当下最大的危机便从联邦政府面临长期关门转变为众院因议长被罢免陷入停摆状态。在美式民主即将再度迎来2024年大选等关键考验之时，美国政坛危机不断，持续出现黑天鹅事件的状态，不得不让外界对美国政治制度目前的健康程度打上一个大大的问号。

如果说上周六（9月30日）国会两院在拖延许久之迅速通过短期持续拨款法案（Continuing Resolution），使得联邦政府免于在10月1日新财年开始便陷入停摆状态，还让外界颇感意外的话，随后美国时间10月3日周二，众议院在共和党议员马特·盖茨（Matt Gatez）的牵头下通过出缺动议（Motion to Vacate）投票罢免了众议院议长凯文·麦卡锡（Kevin McCarthy）的创造历史之举，却已经是大多数资深美国政治观察人士早已预料到的必然结局。

这两件乍一看毫无关联的政治事件，实际上背后牵扯着两条贯穿近代共和党党内和国会政治生态的主轴线——共和党建制派和草根基本盘之间的恩怨，和国会领导层和基层议员源远流长的结构性矛盾。正是这一长期矛盾，先后导致了共和党三任议长，一任多数党领袖的倒台，曾多次让联邦政府陷入关门停摆的危机，同时也客观上促使国会一步步走向如今的近乎崩坏局面。而这一切，远不会因为麦卡锡的倒台而宣告终结。



2023年10月3日，前众议院议长麦卡锡于华盛顿的美国国会大厦被驱逐后走过大厅，围绕著工作人员、保安和记者。

最后时刻避免政府关门

直到上周六上午，包括国会议员在内的大多数人，都已经认定联邦政府必然在新财年开始陷入一段长期的停摆关门状态。

事实上，直到上周六上午，包括国会议员在内的大多数人，都已经认定联邦政府必然在新财年开始陷入一段长期的停摆关门状态。国会在最后期限之前通过45天有效的临时持续拨款法案，反而是不符合绝大部分华府圈人士认知的意外结果。

造成普遍悲观态度的原因非常简单——在新财年来到之前的一两周时间内，国会两院都没有通过任何一份单项预算拨款（appropriation bills）法案；甚至在众院层面，作为多数党，控制议程的共和党人连开启己方草拟法案的规则投票（procedural vote）都无法通过，几近让众院陷入全面瘫痪状态。通常来讲，众议院这种由多数党绝对主导的“一党专制”机构，多数党就法案提出的规则投票是多数党成员无论是否支持法案本身，都应该投票支持的。因此无法通过本党领导层批准的法案的规则，在众院的历史上极其罕见，而共和党控制的众院上周短时间内连续两次出现规则投票失败的尴尬现实，无疑导致了外界对众院共和党人，特别是议长麦卡锡控制众院的能力产生严重怀疑，也因此对政府能成功避免关门危机的概率感到悲观。

更何况，直到截止日期最后一天的下午之前，麦卡锡一直坚决反对民主党和部分参院共和党人通过无条件临时拨款法案（CR）的提议，声称众院绝不会就这种没有附加条款的临时拨款法案进行投票。这种死硬的态度，使得外界和国会议员普遍认为一场旷日持久的政府关门不可避免，甚至已经开始思考最终该如何化解可能长达十天半个月的关门的方案。

然而，出乎所有人意料的是，当共和党自己提出的单项预算拨款法案和共和党版的临时拨款法案接连失败后，议长麦卡锡选择了“认命摆烂”，直接提出了一份不带任何附加条件（包括参院两党均支持的对乌克兰的军事援助也被排除在外）的临时拨款法案让众院表决。最终在经过和众院民主党人及参院的短暂拉扯之后，有效期45天的临时拨款法案成功通过国会，把预算拨款的这一难题暂时搁置到十一月中旬再去解决。

尽管政界普遍清楚，麦卡锡认清当下的华府政治形势和权力格局，推动众院通过一份由两党高层谈判磋商之后诞生的综合拨款法案（Omnibus Apportions bill），来结束政府关门和年度预算危机只是时间问题。但没有人预料到麦卡锡会这么快，尤其是在政府关门正式发生之前就选择让步。特别是在共和党极端右翼议员屡次三番威胁警告麦卡锡，称若他和民主党在预算问题上妥协，就将通过罢免动议（Motion to vacate）把麦卡锡赶下议长宝座的情况下，麦卡锡这么快选择退让，着实是让华府感到了震惊。



2023年1月3日，华盛顿，美国国会大厦众议院。摄：Chip Somodevilla/Getty Images

一场无厘头的关门之争

相比与之前几次有着清晰脉络和具体原因的重大预算纠纷，今年的政府关门危机显得就非常无厘头，让外界摸不到头脑，因为这次危机并没有一个明确的政策争议点。

近些年来，美国联邦政府多次面临关门危机，以至于外界已经对美国政府停摆一事产生了新闻疲劳。普通人很难理解一个超级大国的中央政府，怎么能隔三岔五的就因为预算问题陷入关门停摆的尴尬状态。但如果深挖过去三十年内美国政府的几次重大关门危机，都会发现引发危机的导火索，并不仅仅是出在老生常谈的政治极化和国会立法权的衰败等内在原因之上。

而往往是政坛最前端，两党分歧最为巨大的具体政策分歧，导致了联邦政府陷入长时间的停摆危机。克林顿政府1995-1996年期间的政府两次停摆，均是因为来自民主党的总统克林顿和议长金里奇（Newt Gingrich）带领的国会共和党人在福利项目开支和联邦赤字等重大财政政策问题中，持截然不同的立场。2013年的政府关门，是完全由奥巴马医改这项极具争议的政策议题所引起。而最近一次，同样也是历史上历史最长的政府关门，源于特朗普2018年末，要求即将换届并面临政党轮替的国会满足他在美墨边境建墙的资金请求。

所以，相比与之前几次有着清晰脉络和具体原因的重大预算纠纷，今年的政府关门危机显得就非常无厘头，让外界摸不到头脑，因为这次危机并没有一个明确的政策争议点。虽然有部分外界媒体把政府关门危机与乌克兰军援和美墨边境政策等争议话题挂钩，但实际上，这些议题固然重要，却并不是阻挠国会通过临时拨款法案最直接的原因。倘若深究这次预算难产的源头，不难发现众院共和党党团的内部政治生态，特别是议长麦卡锡和党内极端右派之间的长期矛盾，恐怕才是这次危机的真正根源。

倘若深究这次预算难产的源头，不难发现众院共和党党团的内部政治生态，特别是议长麦卡锡和党内极端右派之间的长期矛盾，恐怕才是这次危机的真正根源。

自2010年共和党凭借着草根运动“茶党”入主众院以来，由建制派主导的众院共和党领导层和意识形态较为激进的基层议员之间可谓是一直摩擦不断。对于靠着深红选区草根选民鼎力支持，当选国会议员的共和党极右派议员群体，一向对强调制度重要性，乐于与民主党妥协交易的领导层精英们嗤之以鼻，认为正是这种过时的政治风格让联邦政府的规模和开支进一步膨胀。也正是从10年开始，这些共和党极右翼议员组成的自由连线党团（House Freedom Caucus）逐渐成为了共和党政治中一股不可忽视的力量。

也就是在这批议员的干涉之下，2015年末，属于老牌乡村共和党人的议长博纳（John Boehner）因在预算和债务上限问题上反复与党内博弈，搞得精疲力竭之后选择辞职。特朗普的当选进一步推动了共和党原极右派在党内的夺权进度，随后的几年中，整个共和党众院党团都被迫向自由连线党团靠拢，通过自我革命的方式完成共和党的全面特朗普化。这积极转向的议员群体当中，就包括了建制派出身，曾因为党内保守派阻挠无缘议长之位的凯文·麦卡锡。为了给自己成为少数党领袖和议长铺平道路，麦卡锡花了大量时间安抚原先坚决反对他的自由连线党团成员，通过积极向特朗普靠拢来洗白自己的建制派“黑历史”。

尽管麦卡锡的一系列努力，赢得了特朗普和吉姆·乔丹（Jim Jordan）为代表的部分党内右翼保守派认可，但相当一部分自由连线党团的成员仍不买他的帐，并不相信他的政治姿态转变是发自内心的“皈依”。在共和党去年中期选举表现不如预期，仅仅以个位数席位优势拿下众院控制权之后，今年年初的议长选举，已将麦卡锡和党内右翼之间的矛盾彻底暴露出来。为了赢得党内顽固保守派议员支持，凑够当选议长必要的过半票数，麦卡锡先后向这些反对派做出了一系列的巨大让步，并承诺将在预算问题上回归旧制，用分别通过12个单项拨款法案的方式来避免国会再度通过一揽子拨款（Omnibus）来通过新财年预算拨款，并实现大规模削减联邦政府开支的政治目的。

显然，麦卡锡年初夸下的海口和许出的空头支票，成了他这八个月的议长生涯中无法挣脱的紧箍咒和索命绳。大范围削减联邦开支，那怕是共和党控制两院和白宫的一致政府期间都无法实现，而在当下民主党仍控制参院和行政权的政治现实当中，更是无从谈起。但一贯坚持联邦政府必须“缩水”的共和党顽固派，并不在乎现实政治的逻辑和政治危机对选情的影响，他们认为麦卡锡应当通过人为制造债务违约和政府关门等极端情况，迫使民主党和拜登被迫接受共和党的预算计划。

在麦卡锡和白宫五月份就债务上限问题达成妥协方案后，勃然大怒的共和党右派议员，一直在寻求机会报复他们眼中打破了当选承诺的麦卡锡。

因此，在麦卡锡和白宫五月份就债务上限问题达成妥协方案后，勃然大怒的共和党右派议员，一直在寻求机会报复他们眼中打破了当选承诺的麦卡锡。而一年一度的预算谈判，正是这批保守派议员来报复麦卡锡和共和党领导层，通过制造政治危机来达到削减开支政治目的的最佳途径。

于是乎，过去的一个多月时间里，共和党保守派反复要求众院通过的拨款法案的总体支出水平不仅要低于去年的总支出数额，甚至应该回调到上上个财年（FY2022）的水平之下。问题在于，先前麦卡锡和拜登达成的债务上限协议中，两人同意将今年的联邦支出水平保持在过去财年的同等水平之上。所以共和党保守派推动的拨款法案，根本不可能得到众院和参院民主党人的任何支持。鉴于共和党内存在一批无论如何都会投票反对拨款法案，共和党又只有五个席位的多数优势，众院并没能能够在九月通过任何一份保守派所要求的单项拨款法案实属预料之中。

在这种局面之下，通过短期拨款法案，先维持政府的正常运转，把预算问题如同往年一样拖到年末假日前再行解决本该是国会的常态操作。但麦卡锡迫于党内右派的压力，迟迟不敢把无条件的短期拨款法案放到众院议程之上进行表决。为了安抚随时有可能发动罢免动议的党内保守派，麦卡锡坚持要求参院和民主党人应该就美国边境移民问题和乌克兰军援和共和党人展开全面谈判，在有实质性政策变更之后才会放行临时拨款法案。然而，就连众院都无法通过共和党版本的任一拨款法案，迟迟无法统一党内意见，让麦卡锡不得不面对残酷的政治现实抉择——放行拨款法案面临罢免动议，还是导演政府关门放任民众指责共和党。

最终，精疲力竭的麦卡锡选择了前者，而他的个人命运，在上周六政府成功避免关门停摆后，便已经注定。



2023年9月30日，众议院议长麦卡锡于国会山发表讲话前，与众议院多数党领袖史蒂夫·斯卡利斯碰拳。

背后国会立法机制的崩坏

自国会1970年代改革预算拨款程序，形成现代的国会预算拨款体系和政府关门概念以来近50年的时间中，仅仅有4年里国会两院是按时在新财年（10月1日）到来前完成了预算拨款程序。

另一方面，近年来美国政府连续面临关门风险，还有除了政党政治生态和政策分歧以外的深层原因。自国会1970年代改革预算拨款程序，形成现代的国会预算拨款体系和政府关门概念以来近50年的时间中，仅仅有4年里国会两院是按时在新财年（10月1日）到来前完成了预算拨款程序。不管是共和党还是民主党把控白宫和国会，在几乎所有的年份国会都需要通过短期拨款的方式来保证政府不会因为年度预算谈判陷入僵局而被迫停摆。

久而久之，预算拨款程序中所要求的一一每年三四月份通过预算决议和授权法案，五六月份拨款委员会通过12个单项拨款法案，七八月份两院就拨款法案协调，最终九十月份完成年度预算拨款程序的繁杂流程，早已被扔进了历史的垃圾堆。到如今，国会只有在启用预算协调程序之时才会通过专门的预算法案。授权法案中，除了仍然年年通过的国防授权法案，其他被一概摒弃。而12个单项拨款法案，只有极少的年份里是按单项法案的方式通过两院并由总统签署生效，绝大多数时候都是通过年末的一揽子支出计划的方式来统一解决。换言之，国会所设计的一套精密预算拨款体系，早在多年之前就已经完全崩坏，根本无法有效地应对美国政坛的当下生态，也因而致使政府停摆等黑天鹅事件频发。

然而正如其他迫切需要改革的立法事项和政策领域，政治极化带来的立法权整体衰败极大地限制了国会推动政治和程序改革的自我调节能力和主观意愿。只有当国会真正下定决心改变当下已经崩坏的预算拨款体系，美国政府在未来才能免去时常面临关门停摆的风险。



2023年10月3日，华盛顿众议院议长麦卡锡下台后，美国众议员马特·盖茨离开国会大厦时向记者演说。摄：Drew Angerer/Getty Images

罢免麦卡锡，共和党的又一次内战

尽管提出动议的门槛非常之低，历史上却极少有议员真的去尝试用这一手段来罢免现任议长。上一次众院正式启动罢免动议程序，还要追溯到一百多年前的1910年。

其实，年初麦卡锡经历了15轮的马拉松投票，并向党内极端保守派做出诸多妥协之后才成功上位议长，已经注定他将会在任内面临罢免动议。更有好事者，在当时已经预言作为弱势领袖，左右为难的麦卡锡，注定将成为一个短命议长。不过，让外界未曾想到的是，这场倒麦的风暴，竟会来的如此之快，成功的如此干脆利落。

正如前文所讲，麦卡锡在多次无法说服党内保守派支持共和党的拨款法案之后，选择寻求民主党的支持，通过无附加条件的持续拨款法案后，必然将会面临由党内极右派牵头的罢免动议挑战。罢免动议（Motion to vacate）基本等同于西敏制议会中的不信任投票，属于众院成员一直享有的特权之一。按照麦卡锡同意的现行规则，只需要任意一位多数党的议员提出动议，众院就必须在48小时内就是否罢免议长进行辩论投票。

尽管提出动议的门槛非常之低，历史上却极少有议员真的去尝试用这一手段来罢免现任议长。上一次众院正式启动罢免动议程序，还要追溯到一百多年前的1910年。即便是在博纳担任议长的四年中，屡次威胁要通过罢免动议来羞辱博纳的众院自由连线党团成员们，也没有敢于正式在众院提出这一等同核选项的动议。绝大部分议员，即便是有这个想法，却也不得不担心倘若动议失败后来自领导层的反扑和政治报复，更何况历史上仅有的一次罢免动议（1910）也没能完全成功（只剥夺了当时议长加农的法规委员会主席职务）。当然，这并不是说罢免动议对于议长而言并不算一个多么实质性的威胁。因为大部分议长，比如博纳，都会选择在罢免动议被提出之前主动“高风亮节”辞去职位，以免去被公开羞辱的风险，罢免动议，也就因此没有太多可以施展拳脚的空间。

但到了麦卡锡这里，以马特·盖茨为首的极端右派，则完全没有任何顾虑。从一开始的议长选举开始，盖茨等人便已经看出只要态度坚决，并且行动一致，基层议员也可以轻松拿捏“弱势领袖”麦卡锡。过去的数月里，盖茨等共和党右派基本上隔三岔五的就要给麦卡锡施加各种外部压力，而为了保住议长宝座的麦

卡锡，几乎无一例外得选择向这些极端保守派让步。然而，即便是麦卡锡已经如此配合盖茨等人，这批似乎对施政毫无兴趣的共和党人仍不满足。或许盖茨等人和麦卡锡的个人恩怨，才是这些共和党议员提出罢免决议，推动麦卡锡倒台的真正原因。

不管真相如何，盖茨很快兑现了上周六他向麦卡锡发出的威胁，本周一开始便在众院正式提出了罢免动议。最终，在全体民主党人和其他七位共和党人的支持之下，盖茨的动议成功216：208通过了众议院，麦卡锡也因此成为了历史上第一位被罢免的众院议长。

当然，面对罢免动议，麦卡锡一开始也并非听天由命，坐以待毙。毕竟，麦卡锡并没有失去绝大部分共和党党团的支持。即便是常年与麦卡锡不对付的自由连线党团，其大部分成员也仍是支持麦卡锡继续担任议长的。麦卡锡一开始可能觉得，部分民主党人可能会出于政治选举因素考量，以及对上周六麦卡锡推动临时拨款法案心存感激，通过投弃权票的方式来保全麦卡锡的议长之位。

但让麦卡锡周日再电视访谈节目中把政府濒临关门危机的责任公开甩给了民主党人。这种过河拆桥，让刚刚投票帮助麦卡锡从预算问题中解困的、许多本来还有兴趣拉麦卡锡一把的民主党人大失所望，认为麦卡锡是个不可信任的人。最终当民主党决定一致反对，不介入共和党内哄后，麦卡锡最后的一丝希望也彻底破灭。



2023年10月4日，美国国会大厦。摄：J. Scott Applewhite/AP/达志影像

未来

也许在麦卡锡倒台之后，众院又将进入一个较长的弱势议长时代。这，可能才是这一变局最大的潜在政治影响。

现在来看，议长麦卡锡历史性的遭遇罢免，短期内会对国会和美国政治造成极大的影响。议长职位出缺，意味着众院又回到了一月初群龙无首，彻底瘫痪的状态。直到众院重新选出能够拿到超过半数议员支持的议长之前，任何其他的立法议程都将被无限期搁置。按照共和党在麦卡锡被罢免之后宣布的程序，众院共和党团将在下周二进行候选人内部推选环节，周三开始进行新一轮的议长投票。

麦卡锡被罢免之后不再寻求再次参选议长，为其他想要上位的共和党领导人铺平了道路。但问题在于，多数党领袖斯卡利斯（Steve Scalise）也好，司法委员会主席吉姆·乔丹也罢，共和党内依然无人能保证他们一定能够凑齐必要的218票来当选议长。这两个最可能的麦卡锡继承者并不会面临麦卡锡同样的党内右翼反对问题，却未必能够赢得来自摇摆选区温和派共和党人的支持。

与此同时，任何新当选的议长，都必须再度面临45天后政府关门这一仍然紧迫的政治事项。麦卡锡之前踢皮球的行为，导致他的继任者定然要再度和白宫以及参院展开谈判，确保政府不会陷入长期的关门停摆状态。不知道谁，愿意在这种环境之下，接手这一倒霉的差事。

至于对麦卡锡本人，他的悲剧，早已在去年十一月之后便已经注定。共和党极其微弱的众院多数优势，极大地放大了个别极端保守派议员的政治影响力。开局弱势的麦卡锡，能够延续这么快一年的时间，实属不易。现在被正式罢免，也许对于麦卡锡而言，是一个解脱。

长远来看，罢免决议的历史首次成功，可能会对国会体制，特别是众院议长的相对权力产生较大的影响。近代以来，议长和国会领导层的权力经历了从绝对专制到与委员会主席分享权力再到近二十年议长大权独揽的反复波折。也许在麦卡锡倒台之后，众院又将进入一个较长的弱势议长时代。这，可能才是这一变局最大的潜在政治影响。

[#美国众议院](#) [#美国政治](#) [#共和党](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。

端傳媒八週年 | 另一個世界仍然有可能

訂閱端傳媒，期待改變的你，
與亟待突破的我們，共同撐起另一個世界。

8週年尊享會員 特別優惠 **20%OFF**

[立即訂閱 →](#)

端傳媒的下一程，需要你的守護。今天就成為訂閱會員，支持我們走下去，支持華文世界不可或缺的深度報導和多元聲音。點擊了解更多[會員計畫](#)