

# 美“政府关门”频发与制度设计有关

近日,在舆论压力和对中期选情正负影响的判断驱动下,美国国会两院再度达成一致,高票通过了在未来三周维持联邦政府正常运作的临时延续拨款立法。至此,延续三天的停摆困境得以暂时化解。但考虑到临时拨款并未对童年入境暂缓遣返行动的存废达成妥协,财政立法破局、“政府关门”的警报理论上仍未彻底解除。

## “40年来第19次关门”并不准确

时隔不到5年,美国联邦政府就再现了政府停摆的困境,甚至有人称“这是过去40年来,美国政府第19次关门”。美国为何如此频繁地让政府“歇业关张”呢?

当前国会在财政立法过程中扮演关键角色的现行体制,是由1974年《国会预算与扣留控制法案》得以确定的。以过去40多年为维度的话,美国联邦政府的确已经出现过了19次“拨款缺口”(funding gaps),即拨款到期后,仍无法通过立法达成全财年拨款或临时延续拨款的情况下,必然导致的支出缺口情况。

不过,“拨款缺口”并不一定意味着“政府关门”(government shutdown),直到1980年时任总统卡特作出要求联邦政府非核心机构暂时停摆、员工无薪修改的决定之后,两者才产生了一定的必然性。换言之,2018年年初这三天的“关门”,是美国联邦政府40多年来第19次出现“拨款缺口”,但却是第8次引发“政府关门”。

## 时间紧任务重 国会两院压力山大

无论是“拨款缺口”还是“政府关门”,其背后的主要原因,都是国会两院两党没有如期走完1974年《国会预算与扣留控制法

案》设计好的路线图,又在临时延续拨款的补救环节遭遇了破局。目前,美国国会的财政立法过程大概分为三大环节,即预算、授权与拨款。“预算环节”要求确定整个财年支出的总体计划。一切的起点是,总统要向国会提交、并公诸于众一份总统预算报告,详细阐明总统及其行政部门的支出需求。

在参考总统预算报告,以及国会预算办公室等机构提供的其他信息之后,国会两院各自的预算委员会开启预算程序,最终的结果是国会两院审议通过所谓的“预算决议案”。

在“预算决议案”所确定的大框架下,国会各政策委员会会继续推进所谓的“授权环节”,其实就是在本政策领域内“立项”,比如我们热议的夹带着涉台内容的《2018财年国防授权法案》,其实就是这个环节的“产品”。

在预算框架下完成授权立项之后,国会财政立法才会进入“拨款环节”,即最终确认决定具体哪些项目将得到国库多少拨款。拨款立法往往有12个立法组成,由两院拨款委员会各个分委员会负责。

由于总统往往要在2月初提交总统预算报告,而新财年将在10月1日开启,这就意味着如此反腐倡廉的立法环节,要在大概8个月内完成,又加之通常会被用于休会、做选区工作的几乎整个8月,其立法时间不足7个月。时间紧,任务重,无形中给国会两院的工作进度制造了极大的压力。而与这些可以预见的压力相比,持续加剧的极化党争,正在让其中的每个环节都步履维艰。

## “拨款缺口”背后的两党之争

仅考察美国国会官方网站上列出的1998财年以来将近20



1月22日在美国华盛顿拍摄的国会山。新华社发

个财年的立法情况,不但无一如期完成财政立法,而且也出现了马拉松式的胶着情形:2001财年竟然经历了21个临时延续拨款,而2017财年全覆盖正式拨款在2017年5月初即该财年已开启7个月后,经过三次延续才正式落地。

如此将“拨款缺口”时段逐渐拉长,导致财政立法陷入微妙而脆弱状态的背后,显然还是美国民主党、共和党的纷争不休,已经完全折射为在政府支出的向度与程度上的巨大分歧。甚至一旦无法及时形成任何程度上的妥协,在多次延续决定或者长时间“拨款缺口”情况下,发生破局的概率之高可想而知。

虽然近几年的经验表明,两党在民意“各打五十大板”的压力下往往都不情愿担负“政府关门”的政治责任,从而更愿意尽可能妥协。但这其中似乎也在潜藏着一种张力,即舆论压力与政党诉求在同一维度但相悖方向的状态对立法者的撕扯。

任何人都不能保证这些国会议员们永远保持平衡,而一旦失衡,“关门”的就是联邦政府。

据《新京报》

## 政府关门也留人“看店”

美国联邦政府停止“营业”。这并不意味着美国联邦政府全体、彻底“关张”。

在这次“关门”事件中,大约1700名白宫雇员中,659名总统办公室、副总统办公室、国家安全委员会等部门雇员作为“必要人员”继续上班,其他人暂时休假。

全体现役军人照常执勤,美军在阿富汗以及在伊拉克和叙利亚打击极端武装的行动不受影响。非要害岗位文职人员将暂时放假。

国务院诸多日常业务照常,包括护照和签证发放。海关、边境等部门多数人员将在岗。交通部半数以上雇员不会放假,民航管理系统照常运转。司法部下属的联邦调查局、毒品管制局及酒精、烟草、火器和爆炸物管理局、执法官局、联邦监狱系统多数雇员继续上班。刑事案件继续得到处理,而对公共安全没有影响的民事案件将拖延。

邮政系统有自己的收入来源,继续营业。卫生和公众服务部大约半数雇员在家“待岗”,一些重要业务如医疗保险和医疗补助则不受影响。

据新华社

## 博览

### 开普敦将成首个水资源枯竭大城市

近日,南非开普敦官方称,该市将提前在4月22日出现“无水日”。由此,开普敦将成为近代历史上第一个水资源枯竭的大城市。为应对水资源枯竭现象,市政当局正竞相建设海水淡化厂,并在地表钻孔取水。而当地居民也在努力缩减日常用水量。当地部分居民已经被迫加入“紧急节水”的行列。与此同时,市政当局正一边建设海水淡化厂,一边在地表钻孔取水以防止水资源断绝。开普敦市长称,造成水资源危机有自己管理疏漏的责任,往年发出的节水禁令并没有引起游客和居民的重视,现今,政府已经制定了一套双管齐下的预防措施。一方面减少居民对日常用水的需求,另一方面也在积极地寻找额外的生活用水来源。

据环球网

### 新西兰总理怀孕 副总理将代班



近日,新西兰总理阿德恩发推文称自己已经怀孕,今年6月将升级做妈妈。据报道,阿德恩在推文中提到,她的伴侣将会成为全职爸爸,这是两人的第一个孩子。阿德恩说:“拉克将成为第一个待在家里钓鱼的爸爸。”阿德恩出生于1980年。作为年轻的政治家,她在去年成为新西兰大选中最耀眼的政治明星。她带领工党成功逆袭,还当上了新西兰首位女总理。阿德恩透露,当选总理前六天(去年10月13日)她发现自己怀孕。她说,产后她将休息六个星期,期间副总理彼得斯将代行总理职责。

阿德恩将成为世界政坛第二位任期间当妈妈的国家元首。1990年,时任巴基斯坦总理贝纳姬第二次当妈妈。

据环球网

### 日本有旅馆 允许“带娃上班”

由于外国游客大量访日,日本民宿和公寓型旅馆的生意日益兴旺。但房间供应不足、负责接待和清扫的工作人员急缺等问题也随之产生,各旅馆不得不想办法招揽人手。

日本大阪市一家大型公寓日前发布的清洁工招聘广告,就开出优惠条件,允许清洁工“带娃上班”。该广告吸引了不少家庭主妇前来应聘。日本民宿业者认为,在人手严重不足且业务需求不断扩大的情况下,应充分挖掘家庭主妇等潜在劳动力的作用,这可以在一定程度上缓解用工难的问题,使雇用体制更加富有弹性,从而满足服务业的要求。

据《环球时报》

## 土出兵“抢先机” 美土俄角力加剧

美俄先前因拥有共同反恐目标而在叙利亚达成“有限合作”,但随着反恐任务重要性降低,掩盖在反恐目标下的地缘政治博弈上升,导致两国间摩擦可能因特定事件而放大。



21日土军部队开往阿夫林。新华社发

土耳其军队1月21日进入叙利亚境内阿夫林地区,推进针对美国在叙盟友、叙利亚库尔德武装“人民保护部队”的“橄榄枝行动”。这是一年多来,土耳其第二次越境进入叙利亚并采取军事行动。随着土耳其出兵,美土俄三方角力加剧,给美土、俄土和美俄关系增添微妙变量。尤其是美俄关系,双方“摩擦面”可能因这一热点事件而放大,凸显两

国掩盖在叙利亚反恐目标下的地缘政治博弈。

### 土耳其:抢先机

库尔德势力一直是土耳其心头大患。库尔德工人党试图借助武力在土耳其、伊拉克、伊朗与叙利亚交界处的库尔德人聚居区建立独立国家,由土耳其、美国和欧洲联盟认定为恐怖组织。长期以来,土政府认定“人民保护部队”是库尔德工人党在叙利亚的分支。

新华社前驻安卡拉分社首席记者郑金发说,一方面,土耳其政府一直担心叙境内库尔德势力坐大,激发土国内分离主义倾向,危及国家安全与稳定;另一方面,美国主导的国际联盟近年支持以“人民保护部队”为主体的“叙利亚民主军”,为后者提供军事装备和培训,本月中旬又宣布将为维护叙边境安全与“叙利亚民主军”共同组建新的武装部队,触及土耳其政府“红线”,

成为它这次出兵的直接原因。

“2016年7月土耳其未遂军事政变后,土美关系持续紧张,”郑金发说,“土耳其这次军事行动既有保障自身安全的考虑,也不乏借机‘秀肌肉’、在地区显示实力的想法。”

### 美国:保存在

作为引发土耳其军事行动的导火索,美国主导的国际联盟决定在叙境内组建以库尔德人为主的“边境安全部队”,意图值得玩味。

中国现代国际关系研究院美国所学者孙成昊说,美国一方面仍有反恐考量,担心极端组织“伊斯兰国”卷土重来,希望借助地方安全力量防范恐怖主义势力;另一方面,美国想借反恐为由继续保持地区军事存在,遏制伊朗、俄罗斯和叙利亚巴沙尔·阿萨德政府的联盟力量在地区坐大。

孙成昊说,“美俄关系则有可能因这一事件变得更为复杂。

美俄先前因拥有共同反恐目标而在叙利亚达成“有限合作”,但随着反恐任务重要性降低,掩盖在反恐目标下的地缘政治博弈上升,导致两国间摩擦可能因特定事件而放大。”

### 俄罗斯:乐观望

土耳其出兵越境打击库尔德武装,一直斡旋叙利亚局势的俄罗斯似乎取“观望”姿态。

俄罗斯外交部先前说,俄方人员已撤离阿夫林地区。土耳其NTV电视台报道,土总理耶尔德勒姆21日说,就土方军事行动,土方“在俄罗斯政府调解下,正与叙利亚政府沟通……俄罗斯不反对这一行动”。

中国社科院俄欧亚所研究员李勇慧认定,某种程度上说,土耳其这次军事行动得到俄罗斯“默许”,“换句话说,只有在俄土关系回暖背景下,土耳其才能采取这样的行动”。李勇慧说,俄罗斯暂时将采取观望态度,因为俄方乐见土耳其军队借由军事手段牵制部署在叙利亚的美军,让俄罗斯得以进一步巩固在叙控制地区。“可以预见,俄美在叙利亚争夺主导权的斗争今后将更加激烈,”她说。

据新华社