美国联邦政府部分机构关门12日进入第22天,创下史上最长“停摆”纪录。尽管美国国内不满声音巨大,但白宫与民主党之间的分歧仍没有缩小的迹象。

分析人士认为,导致此次“停摆”危机的直接原因是共和、民主两党在美国与墨西哥边境隔离墙议题上争执不下,但深层次原因是美国政治和社会日益撕裂,各种矛盾越来越难以调和。

□据新华社华盛顿1月12日电

史上最长“停摆” 折射美国政治制度失灵

受影响的居民抗议美国联邦政府部分机构“停摆”。 新华社发

[党争恶化] “停摆”一周损失约12亿美元

到底要不要建边境墙?建墙要花多少钱?由于美国白宫和国会民主党人在这些问题上分歧严重,各方未能就拨款法案达成一致,导致约四分之一的美国联邦政府机构从去年12月22日凌晨开始“停摆”,约80万联邦政府雇员被迫无薪工作或强制休假。据白宫此前估计,联邦政府现在每“停摆”一周,美国经济就会损失约12亿美元。

据美国媒体统计,自1976年以来,美国联邦政府曾先后21次“停摆”,此前的最长纪录是克林顿执政时期创下的21天,从1995年底持续到1996年初。

美国总统特朗普和民主党人在边境墙问题上一直分歧严重。建墙是特朗普竞选总统时的核心承诺之一,也被视为他谋求连任的重要政治筹码。他认为边境墙对遏制非法入境、打击人口贩卖和毒品走私等至关重要,但民主党指责边境墙低效、多余且昂贵,是特朗普的“政治噱头”,呼吁用无人机、传感器等科技手段加强边境安全。

从深层次看,此次联邦政府“停摆”创下史上最长纪录,反映出美国政治和社会不断撕裂的趋势。有美国学者指出,近年来,共和、民主两党围绕医保、移民、控枪等议题针锋相对、共识难求,而政府“停摆”是美国党争恶化的极端表现,是美国政治制度失灵的结果,也是美国国家治理困境的缩影。

[如何破局] 特朗普有可能宣布紧急状态

美国联邦政府“停摆”20多天,尽管国内怨声载道,但特朗普和民主党双方都没有妥协迹象。

从历史经验来看,美国政府历次“停摆”后,舆论走向对于事件最终如何解决具有重大影响。例如,在1995年至1996年那次持续21天的“停摆”中,舆论普遍对共和党持批评态度,舆论的压力促使两党最后经过协商解决危机。然而,反观此次争端,双方均有相当数量的选民支持,都不愿意退让,因此迟迟不能达成妥协。

美国圣安塞尔姆学院助理教授克里斯托弗·加尔迪耶里告诉记者:“民主党也许会同意为边境墙拨款,特朗普也许会接受民主党的立场,但这两种可能性都很小。”

加尔迪耶里认为,特朗普通过宣布国家紧急状态来达到建墙目的的可能性越来越大。“这种做法比较冒失,可能引发旷日持久的官司。”

共和党政策分析师福特·奥康奈尔接受记者采访时也表示,特朗普有可能通过宣布紧急状态达到自己的目的。

■名词解释 **政府停摆**

在美国,按照1921预算与会计法案及1974美国国会预算暨截留控制法案等的要求,任何全权预算支出(discretionary spending)必须通过相应的年度政府算出预算案(appropriation bill)的支持方有效。在算出预算案因故延迟的情况下,政府可通过持续决议案(continuing resolution)对预算进行授权。若两者皆未能按时颁布,即称作出现资金缺口(funding gap)。1981年,时任司法部长本杰明·希弗莱蒂对反超支法案(Antideficiency Act)进行了诠释,要求当资金缺口出现时,关闭受影响的机构与服务,亦即开始政府停摆。

■新闻背景 **近30年主要“停摆”**

上世纪70年代以来,美国联邦政府多次因共和、民主两党政策分歧导致拨款中断而“停摆”。以下是1990年以来美国联邦政府主要“停摆”记录:

——1990年10月6日至1990年10月8日

美国联邦政府部分机构于1990年10月6日停止运转。导致“停摆”的原因是时任美国总统老布什与国会民主党人达成一致,提高税率以削减政府赤字,然而这一决定受到部分国会共和党人反对,以至于新一财年预算法案未能获得通过,国会中断部分联邦政府部门经费。由于此次联邦政府“停摆”时间较短,且主要发生在周末,因此对美国社会冲击较小。

——1995年11月14日至1995年11月19日

时任美国总统克林顿与国会共和党人在预算问题上产生分歧,共和党希望放缓联邦政府支出增长速度,克林顿则希望加大联邦政府在教育、环境、医疗和公共卫生等领域开支。由于未能及时化解分歧,联邦政府“停摆”,约80万政府职员被强制休假。

——1995年12月16日至1996年1月6日

此次联邦政府“停摆”是此前两党矛盾的延续。由于在1995年11月两党未能实质上解决矛盾,导致联邦政府开门仅一个月后再次“停摆”。随着危机持续,国会共和党人遭受舆论压力越来越大,最终与联邦政府达成一致,进行一定程度的削减开支并提升税率。此次“停摆”持续21天,约28.4万名政府职员被强制休假。

——2013年10月1日至2013年10月17日

由于国会共和党人与时任总统奥巴马及国会民主党人关于医保改革的矛盾升级,2014财年预算案未能及时通过。因此,当2013财年结束时,联邦政府部分机构“停摆”。由于联邦政府必须在10月17日之前提高公共债务上限,否则面临债务违约,两党均受到巨大压力。最终,两党在16日晚间达成一致,给予联邦政府临时拨款,同时调高其公共债务上限。拨款案于17日凌晨由奥巴马签字生效,“停摆”结束。“停摆”期间,约80万政府职员被强制休假。

——2018年1月20日至2018年1月22日

特朗普担任总统后的第一次联邦政府“停摆”。此次“停摆”的主要原因是联邦政府和国会民主党人在移民政策问题以及美墨边境墙拨款问题上分歧严重,导致多个联邦政府部门拨款法案得不到通过,联邦政府“停摆”3天,约69万联邦政府职员因此受到影响。而两党关于美墨边境墙拨款问题的矛盾持续累积,为联邦政府再次“停摆”埋下伏笔。

1月11日,在美国华盛顿,国会大厦沐浴在晨光中。 新华社发