

霸权裂痕下的华盛顿困局 美政府停摆引发秩序震荡

美国联邦政府“停摆”进入第三周,国会已连续10次否决临时拨款法案。为何此次“停摆”不见妥协迹象?请专家分析。——编者



张家栋
复旦大学美国研究中心教授



▲ 无薪上班的美国运输安全管理局工作人员领取免费食物
▲ 美国国家美术馆因政府“停摆”关闭 新华社发

国家治理陷入瘫痪边缘

此次政府“停摆”的直接导火索是国会两党围绕《平价医疗法案》补贴延长问题的谈判僵局,深层根源则是美国政治极化的必然结果。共和党坚持拒绝在预算案中附加任何额外条款,民主党则寸步不让,将《平价医疗法案》补贴延长视为维护社会福利体系的底线,以此对抗特朗普政府的医疗补助削减计划。两党僵持不下的背后,是截然不同的政治算计与利益诉求。美国独特的联邦政体,更扮演了关键的催化剂角色。

美国实行联邦制,根据宪法划分联邦与州的权力边界,民生领域的大部分事务如教育、医疗服务、地方治安等主要由各州承担,这一制度设计使得联邦政府“停摆”对民众日常生活的直接冲击被部分稀释。在联邦负责的事务中,外交和国防等被界定为核心紧急事务,即便政府“停摆”,关键职能仍能得到优先保障。而对外援助、福利补贴、医保等非紧急领域,恰恰是特朗普政府长期计划削减的内容。对特朗普而言,联邦政府“停摆”不仅不会阻碍“小政府”改革的核心议程,反而能借机冻结这些他本就意图缩减的项目。因此,特朗普对破解僵局缺乏紧迫感。

民主党则有截然不同的政治考量。在他们的预期中,政府“停摆”引发的社会不满情绪,最终会更多地指向执政的共和党及特朗普政府,而非在野的民主党。这种对舆论走向的判断,让民主党在谈判中敢于采取强硬姿态。两党基于自身政治利益的博弈,使得

临时拨款法案连续10次投票宣告失败,将国家推向了治理瘫痪的边缘。

特朗普的个人因素进一步加剧了危机的复杂性。这位以“交易大师”自居的总统,以善打“乱战”自诩,将政府“停摆”视为推进自身政治愿景的契机。因此他不仅没有积极调解两党分歧,反而通过威胁裁员联邦雇员等激进举措激化矛盾。显然,他希望这种激化既可巩固核心支持者的认同,又可进一步加深与民主党的对立。

重塑国际权力博弈格局

回望历史,美国政府“停摆”并非新鲜事,但近年来的烈度却呈现出明显升级趋势。自1976年《国会预算与扣押控制法》生效以来,美国联邦政府“停摆”总时长累计约100天,造成的经济损失达数百亿美元。

从福特时期短暂的2天“停摆”,到里根时期8次总计十余天“停摆”,早期的危机更多体现为制度框架内的短暂摩擦,总统往往扮演调解者角色,以维护行政管理职能的连续性。而克林顿时期1995到1996年总计26天的“停摆”,标志着党派斗争开始武器化,福利政策与财政保守主义的冲突首次以极端方式爆发。2013年奥巴马时期16天的“停摆”,已显现出与当前危机相似的特征。特朗普2018到2019年主导的35天史上最长“停摆”,更是将个人政治诉求和政党利益置于国家利益之上,为此次危机埋下了伏笔。

历史经验表明,美国政府“停摆”最终只能通过临时拨款法案化解,但循环往复的危机也在不断侵蚀美国的制度韧性。2025年的此次“停摆”已开始在全球范围内产生连锁反应,重塑着国际关系中的权力博弈格局。

对美国的盟友而言,美国政府“停摆”引发的不确定性让他们不得不重新评估对华盛顿的依赖。欧洲国家担忧对乌克兰的援助因美国国防部后勤延误而中断,原定的北约峰会可能被迫推迟。日本和韩国等亚洲盟友则对印太地区的美军部署稳定性感到不安,特朗普的裁员威胁进一步削弱了美国在台海等关键区域的威慑力。欧盟加强内部防务合作、沙特在能源外交中平衡同中国和美国的关系等现象,都是这一趋势的具体体现。

对美国的战略对手而言,此次危机则提供了难得的战略机遇。俄罗斯借机强化“美国虚弱”的叙事,在叙利亚和非洲地区加紧行动。很明显,特朗普“不妥协”的强硬姿态,正强化全球对美国“不可预测性”的认知,促使各方加速调整以应对美国的战略不确定性。

或将推动全球秩序转型

在经济层面,此次危机的冲击也已逐渐显现。美国国会预算办公室估算,若政府“停摆”持续至11月,将导致美国国内生产总值增长下降0.5%,股市下跌2%。叠加即将到来的债务上限危机,可能引发全球金融市场动荡。更严重的是,若危机持续到感恩节前后,

可能引发美国大规模社会动荡,倒逼两党打破僵局。

从目前局势看,最可能的结局是民主党作出让步,通过临时拨款法案,使政府维持运转。另一种可能是两党就《平价医疗法案》补贴等条款达成妥协,于11月初结束政府“停摆”。最坏的前景是政府“停摆”危机与债务上限危机叠加,特朗普可能宣布国家紧急状态并引发法律大战。无论哪种结局,都难以从根本上解决美国政治极化的结构性问题。

展望未来,此次政府“停摆”危机很可能成为2026年美国中期选举的重要催化剂。民主党将以特朗普的“威权倾向”和治理失能作为攻击点,共和党则会反击民主党“滥用福利、制造分裂”,两党斗争将进一步撕裂美国社会。在国际关系层面,这场危机标志着美国霸权的转型进入关键阶段:现实主义眼中的权力真空正在形成,各国正努力加速填补;建构主义者关注的“美国衰落”叙事正在全球范围内扩散,增强了新兴国家的崛起信心。

简而言之,这次美国联邦政府“停摆”事件,不仅是美国国内治理危机,还可能是全球秩序转型的重要里程碑。它深刻警示我们,当一个霸权国家将党派利益置于国家治理之上时,其内部裂痕终将外溢为全球体系的动荡。美国的盟友正在加速战略自主,美国的对手在审慎利用战略机遇,华盛顿自身却深陷泥淖难以自拔。但是,这对人类社会来说也许并不是坏消息。



美俄领导人会谈取消 乌克兰问题突破更难



肖河
中国社科院外交政策研究室主任

美国总统特朗普原本17日要与到访的乌克兰总统泽连斯基会谈,然而就在会谈前,俄罗斯总统普京的一通电话让特朗普改换调门,表示当前要点是筹备举行第二次美俄峰会,会晤地点在匈牙利首都布达佩斯。但22日特朗普又证实已取消与普京的会晤计划,原因是目前会晤不会取得成果。当天,美国财政部还宣布对俄罗斯最大两家石油公司及其子公司进行制裁。

上次峰会徒劳无功

两个多月前,特朗普和普京刚在美国阿拉斯加会晤,谈的也是

乌克兰问题。如果说上次会议产生了什么影响,那就是给了乌克兰和欧洲一个机会把无法结束冲突的责任推给俄罗斯,推动美国同时加大了对乌援助和对俄施压的力度。单就促和而言,阿拉斯加峰会徒劳无功,暴露了特朗普政府的预判失准和急于求成。

然而,每次白宫在乌克兰危机中的无功而返都会在中东得到“补偿”。特朗普之所以敢于在8月冒险召开美俄峰会,部分原因就在于美国6月对伊朗核设施发起的大胆打击不仅没有招致报复,以色列和伊朗的交火还很快平息,增强了特朗普在外交决策上的自信。9月特朗普在会见以色列总理内塔尼亚胡时又提出“20点计划”,最终促成巴以停火。不论停火是否脆弱,这次斡旋到底给了特朗普十足底气和资本,支撑他再度在乌克兰问题上冒险举办美俄峰会。

加大对乌支持力度

虽然仍颇为冒险,但特朗普为拟议中的布达佩斯峰会所做的铺垫要比阿拉斯加峰会更多。

阿拉斯加峰会前,特朗普也试图对俄罗斯施压,称如普京不配合美国的促和,将实施新的严厉制裁。但对久经西方制裁的俄罗斯来说,特朗普的威胁更像“龇牙咧嘴”,丝毫没有为美国增加筹码。与此同时,美国虽然与其他北约成员达成了后者替乌克兰“代购”的新军援机制,但未对战场形势产生直接影响。阿拉斯加峰会无功而返后,美国明显加大了对乌克兰的支持力度。在外交上,特朗普首次承诺会以直接派兵之外的方式参与向乌克兰提供安全保障。在联大与泽连斯基会晤期间,特朗普又破天荒地一改口风,表示在北约的持续财政支持下,乌克兰有可能收回危机爆发后丧失的全部领土。在战场上,不仅美援装备陆续抵达乌克兰,乌军还在美国情报支持下开始系统地

纵深袭击俄罗斯能源设施,攻击范围从波罗的海、黑海直至西伯利亚。

在一系列政策调整衬托下,特朗普称考虑向乌克兰提供“战斧”导弹、暗示将升级冲突的威胁就不再是一眼能看穿的虚张声势。

乌欧陷入尴尬境地

在特朗普得意地保持舆论曝光度的同时,乌克兰及欧洲则陷入了尴尬境地,将美俄峰会地点放在布达佩斯更是对欧盟的公然挑战。

俄乌危机爆发以来,匈牙利在对乌、对俄政策上一直与欧盟立场相左。匈牙利总理欧尔班近期加大了对欧洲援乌派批评的调门,也承受着来自欧盟的更多压力。由于欧盟和俄罗斯已相互关闭空域,普京如果要前往布达佩斯只有三种选择:其一是穿越乌克兰,其二是从土耳其、希腊、黑山和塞尔维亚绕道,其三是除匈牙利之外,欧盟再让罗马尼亚、保加利亚或波兰等成员国

也开放领空。从安全性和便捷性考虑,第三种方案最为恰当,只是会让欧盟看上去对俄罗斯“妥协”。但为避免激怒特朗普,欧盟并没有拒绝这一选项。就此而言,选择布达佩斯作为会晤地点像是俄罗斯在替欧尔班“撑腰”和“出气”。

不过,美俄峰会想取得突破并不容易。在和平条件下,俄罗斯并未展现出更多让步迹象,仍要求乌克兰撤出顿涅茨克、承诺永久放弃加入北约、限制自身军事力量且不得接受西方军事支持。即使美国愿意接受,乌克兰及其欧洲支持者仍然可以单独打下去。更何况,正如特朗普吹嘘的那样,当前美国的对乌援助不再是持续的负担,而是利润丰厚的交易。即使俄乌冲突延宕,美国仍有利可图,并无必要切断对乌克兰和欧洲的支持。

在战场形势和各方政局都没有重大变化的情况下,很难想象单凭一场又一场美俄峰会能化解危机。