



今日聚焦

指控美国总统通过宣布“国家紧急状态”以绕过国会筹集经费的做法违宪

16州集体起诉,特朗普“建墙大业”能完成吗

■本报记者 廖勤

为筹钱修墙,特朗普总统一道紧急状态令竟然在美掀起巨大波澜:16州联名起诉总统,数十个城市民众在总统日当天示威抗议,民主党威胁发起法律挑战。特朗普的“建墙大业”接连“撞墙”,他心心念念的这道墙还建得成吗?

将自己推向“紧急状态”?

建一堵墙怎么就那么难?墨西哥不愿埋单,强势的众议院议长只肯给十几亿美元,被逼无奈的特朗普只能动用一项总统特权——宣布南部边境进入“国家紧急状态”,理由是毒品走私和非法越境泛滥,威胁边境安全。特朗普希望以此绕过国会,从军方的钱袋子里掏钱修墙。但是,这一险招似乎也让他自己陷入“紧急状态”。

“跟你法庭上见”,上周五,特朗普签署紧急状态令并发表讲话后,加州州长纽森撂下这句狠话。纽森指责特朗普“宣布虚构的‘国家紧急状态’以夺取权力和破坏宪法。”加州总检察长贝塞拉斥责特朗普“偷钱”建墙,因为那是国会分配给各州人民的资金。

加州果然毫不含糊,说到做到。当地时间18日,由加州带头,联合其他15个州在加州北区法院对特朗普政府提起诉讼。诉讼书指出,特朗普总统此举无视美国宪法基本分权原则,也无权在未经国会批准情况下,将划拨给禁毒、军事建设和执法行动的联邦资金重新调整,以用于修建隔离墙。诉讼旨在保护美国居民、公共安全、自然资源、经济利益免受其伤害。

事实上,自上周五宣布决定以来,特朗普已吃了三个官司,16州集体起诉是第三起。之前,三名得克萨斯州土地所有人控告总统违宪,声称修建边境墙侵犯了他们的财产权。另外,一个名为“公民的责任与道德”的民间组织也向美国司法部提出动议,要求司法部提供与总统发布紧急状态法令相关的法律依据文件。

除了已经面临的一系列法律挑战外,民主党也在磨刀霍霍,誓言反对到底,将对总统的紧急状态命令采取行动。

《纽约时报》称,民主党可以分两步走。第一步,推动国会通过一项决议推翻特朗普的决定。1976年出台的《国家紧急状态法》有一条规定,在总统宣布国家进入紧急状态后,国会有15天时间通过一项联合决议,终止紧急状态令。

第二步,民主党人也可以起诉特朗普政府,理由是它绕过宪法赋予国会的财政权。共和党在这方面已经给民主党树立了“好榜样”。共和党领导的众议院曾起诉过奥巴马政府,指控其在没有国会明确拨款的情况下,试图利用联邦资金为《平价医疗法案》提供补贴,为医疗保险公司注资。

18日,包括首都华盛顿在内的美国多座城市爆发示威,人们抗议特朗普宣布“国家紧急状态”,来自马里兰州的迪克·纽曼在白宫外告诉记者,他认为特朗普动用行政权力筹款“造墙”之举违宪,修建隔离墙没必要,更不紧迫,纯属为了巩固保守派阵营对其支持。

特朗普的底气从何而来

就在特朗普扬言要动用紧急权力时,白宫顾问就提醒总统,小心官司缠身。《华盛顿邮报》也预言,这会招来很多诉讼。

然而,特朗普本人对此倒是毫不在意,一副胜券在握的样子。他早已料到自己会被起诉,而且可能会在地方法院败诉,但他说最终会在最高法院获胜。

这是大话还是真话?难道特朗普料定有王牌在手,才不惧官司,自行其是?在专家看来,特朗普的底气并非没有来由,这些诉讼恐怕不会对他构成实质威胁。

中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣认为,一来诉讼时间会拖得很久,从地区法院到上诉法院再到最高法院,三级程序走下来,恐怕要很长一段时间,甚至到特朗普第一任期结束,官司都不一定会打完。二来,地区法院和上诉法院的判决结果可能各有不同,而且有的上诉法院可能不接手这个案子,毕竟是个烫手山芋,最后导致诉讼程序半途而废。三来,如果最终闹到最高法院,特朗普赢面也很大。从目前最高法院9名大法官的构成来看,保守派对自由派是5比4,特朗普占据有利位置。美国联邦最高法院由9名大法官组成,一旦任命,终身任职,除非被弹劾或主动退休。在美国法律体制中,联邦最高法院通常包括美国宪法在内的联邦法律的最终解释者,其判例对美国社会有着重要影响。

若从此前最高法院的几项裁决来看,特朗普的自信确实有底气,因为在保守派大法官占多数的最高法院,他取得过一次又一次的胜利。比如他曾经推出富有争议的移民限制法令,但是,最高法院最后还是裁定总统此举“完全符合”职权范围。最明显的对比是,针对特朗普发布的跨性别者服役禁令,在2017年12月自由派大法官当道时,联邦最高法院驳回了总统的禁令。但是,今年1月,由保守派大法官主导的最高法院却以5比4的票数裁定禁令生效。

清华大学教授楚树龙说,当年,小布什和戈尔就大选结果打官司打到最高法院,正是因为大法官以保守派占优,结果判小布什赢,让他当了总统。特朗普已将戈萨奇和卡瓦诺两名保守派大法官送进最高法院,安插自己人,说明他早有准备。

据《华盛顿邮报》称,美国司法系统正在经历深刻而迅速的变革,不仅最高法院倾向保守



抗议

2月18日,在美国芝加哥,人们参加反对特朗普边境安全政策的游行。美国多地18日举行示威活动,抗议总统特朗普宣布南部边境出现“国家紧急状态”,以绕过国会筹集更多资金用于美墨边境修建隔离墙。新华社发

派,特朗普在地区法院和上诉法院也都有自己人,其任命的83名联邦法官已在地区法院和上诉法院走马上任。

楚树龙还指出,特朗普宣布国家紧急状态并非没有法律根据,这是1976年通过的《国家紧急状态法》赋予总统的权力,过去好几任总统都曾用过。而且,对于什么是国家紧急状态,法律并未清晰界定。以现在的南部边境为例,特朗普政府认为,犯罪分子、毒贩混在非法移民中进入美国,对边境安全构成威胁。但是民主党认为,非法移民不是现在才有,而且近年来还呈下降趋势,所谓紧急状态没有客观依据。这些模糊地带固然引发争议,乃至诉讼,但是也为总统预留了很大的空间来解释何为紧急状态。

《纽约时报》援引法律专家的观点称,司法部会做法院工作,劝说后者不要考虑有关边境或特朗普言论的事实,而是听从总统的决定。长期以来,法院一般也不愿用自己的判断来代替总统关于安全威胁的判断。对于原告来说,还有一个难点是,他们需要“举证”,在特朗普的所作所为中,自己受到哪些特殊的伤害,以此来确立自己的申诉立场。

这次联名起诉的16州中,除马里兰州外,其他州都是民主党人担任州长,显示了民主党人的空前团结。如果特朗普能跨过法律诉讼这

道坎,那么,对特朗普不依不饶的民主党能否对总统的“建墙大业”构成挑战?分析人士认为也很难。

从理论上说,国会有权挑战总统的紧急状态法,即通过一项决议终止这项法令。而且决议只需参众两院以简单多数就能通过(参议院51票,众议院218票)。但问题在于,民主党在众议院拥有多数席位,批准决议自然不难,但共和党控制的参议院却充满变数,参院47名民主党议员需要4名共和党人“入伙”才能让决议闯关。

即便国会通过决议,特朗普手里还有“否决权”这张牌。白宫高级顾问米勒17日表示,如果国会投票通过不支持特朗普总统宣布国家紧急状态的议案,总统准备行使他上任以来的首个否决权,捍卫他宣布的国家紧急状态令。

对于总统的否决,国会也能再次否决。但是分析人士称,国会需要三分之二的绝对多数票才能推翻总统的否决。虽然眼下民主党掌控众议院,但是参议院依然在共和党手中,共和党人不太会大面积倒戈,所以,很难跨过三分之二的门槛。

“除非共和党出现分裂,或者最高法院保守派大法官阵营内讧,那样可能会有推翻特朗普紧急状态法令的一线希望。否则,特朗普最终还是有很大可能实现建墙目标。”金灿荣说,对特朗普而言,现在的头等大事就是确保明年大选连任成功,目前的内外政策也都是围绕这个目标服务的。“建墙、阻止非法移民入境是特朗普当初竞选时的核心承诺,他必须去兑现,才能对自己的铁杆选民有所交代,巩固基本盘,否则连任就悬了。所以,墙还是会修,但不一定修完,哪怕只是象征性地建一段,也能交代过去。”

有评论指出,美国联邦政府“停摆”风波刚要平息,特朗普再次出人意料地“强行突破”,恐将激起更广泛、更复杂甚至更长期的博弈。

新闻链接

何为国家紧急状态

1976年,美国国会通过《国家紧急状态法》,正式赋予总统宣布紧急状态的权力。不过,总统要受一定约束,包括必须向国会解释宣布紧急状态的法律依据等。

在国家紧急状态下,美国国防部可以暂停或推迟民用工程项目建设,把资金投入军工建设、人防工程等国家安全至关重要的项目上。

紧急状态通常持续一年,总统有权无限期延长,需要提前90天宣布。国会可以每6个月讨论是否通过决议终止紧急状态。

据纽约大学法学院布伦南司法研究中心统计,从1978年到2018年,历任总统共宣布58次紧急状态,其中31次迄今仍有效。时间最长的紧急状态由时任总统卡特在1979年美国驻伊朗大使馆人质事件后宣布,内容包括冻结伊朗政府在美国资产。克林顿任内宣布9次紧急状态,小布什13次,奥巴马12次,特朗普就职至今4次。(据新华社电)

新闻分析

“墙争”实质仍是党争

■本报记者 廖勤

美国总统特朗普15日动用行政权力宣布美国南部边境进入“国家紧急状态”,理由是毒品走私和非法越境泛滥,威胁边境安全。

特朗普之所以冒险这样做,无非是要钱修墙。尽管他宣布“国家紧急状态”后赶上“总统日”小长假,但这一决定已在政界、司法界和民间激起强烈反弹。围绕“建墙”,美国政坛料将展开新一轮博弈。

五角大楼能说“不”吗

在总统圈定的额外80亿美元修墙费中,五角大楼的60亿美元占了大头,分别是25亿美元的禁毒基金和35亿美元的军事建设项目。从某种意义上说,五角大楼现在掌握着修墙的“资金命脉”,给还是不给可能关乎特朗普“建墙大业”的成败。

有意思的是,眼下美国国防部的态度也很微妙。据《新闻周刊》报道,根据国防部的说法,尽管总统行使了自己的行政权,但未必能最终决定可否将军方资金用于修筑边境墙。而这一定在在很大程度上似乎取决于代理防长沙纳汉。

沙纳汉在上周末承认,他确实有权拒绝总统的要求,依据是《美国法典》第10编第2808条。该条款授权防长决定是否必要将军队力量投入到边境壁垒的设置上。

沙纳汉说,这一条款可以被宽泛解读为,在动用军事建设资金上,防长拥有自由裁量权。美国媒体解读沙纳汉的话外之音是,不一定接受特朗普的要求。但沙纳汉表示,将与国土安全部协调后再做决定。

那么,五角大楼可以对总统说“不”吗?中国人民大学国际关系学院副院长金灿荣认为,五角大楼可能会有怨言,因为出钱动了它的奶酪,但最终不会抗命,因为总统是三军总司令,白宫领导五角大楼,胳膊拧不过大腿。

另外,五角大楼也有国会为它“托底”。即使钱被挪用后,一旦其他事情要钱,比如采取军事行动,国会还是会拨款,毕竟国家安全至高无上。

斗争恐将愈演愈烈

一方祭出司法、行政等各种武器坚决“堵墙”,一方不惜剑走偏锋动用特权坚决建墙,这场“战争”最终会如何收场?金灿荣认为,特朗普政府和民主党的争议点其实并不在钱,而是钱该如何花。特朗普要拿几十亿美元建一堵实体墙,民主党觉得既浪费钱又没效果。而且,社保支出造成财政紧张,联邦债务又很高(国债达到创纪录的22万亿美元),再加上减税,财政并不宽裕。所以,钱必须合理支出。“但是,两党都把这个问题上升到政治高度,从争论修墙经费,到如今宣布紧急状态,两党其实又在一个新的领域发起政治斗争。紧急状态这一争议可能会成为明年大选的主题。”

在清华大学教授楚树龙看来,建墙也好,紧急状态也罢,表面看来是两党围绕移民问题的价值观之争,实质就是党派斗争,目的都是瞄准明年的总统大选。特朗普政府要让选民看到自己能言出必践,值得托付又一个四年;而民主党就要从中作梗,让特朗普一事无成。随着大选越来越远,这种斗争也将愈演愈烈。

域外走笔

德媒报道:欧盟警告称数百名外国间谍活跃在“欧洲心脏”

布鲁塞尔“谍影重重”,外媒为何捕风捉影

■本报驻欧记者 竺暨元

日前,德国媒体报道了欧盟对外行动署发出的一份警告,认为有多达450名中俄间谍活跃在“欧洲心脏”布鲁塞尔。消息一经刊发,就遭到中国驻欧盟使馆的严正驳斥。中方发言人表示,我们对这种捕风捉影、毫无根据的报道深感震惊。中方一贯尊重各国主权,不干涉别国内政。我们高度重视欧盟和中欧关系,始终致力于维护和促进中欧关系的健康稳定发展。我们敦促有关方面客观公正看待中国和欧盟关系,不要发表不负责任的言论。

在布鲁塞尔生活逾三年,记者对此倒也有些近距离的观察可以分享。

牛排店老板不“背锅”

刚看到这条消息时,记者就觉得很好笑。特别是文中提到,欧盟警告工作人员“避免进入欧盟总部大楼附近的几家餐馆,包括离总部大楼咫尺之遥的一家颇有气氛的牛排馆和一家咖啡厅”,更是显得颇为荒谬。

果不其然,没过多久,英国《卫报》就刊登了一则采访“欧盟总部大楼咫尺之遥的一家颇有气氛的”牛排馆老板的报道。在报道中,那位老板坚定地表示绝不“背锅”,在他的餐馆里,既没

有人谈论机密事项,也不存在什么窃听设备。

很难听清邻桌说什么

欧盟总部大楼所在的欧盟区位于布鲁塞尔下城繁华的商业区。餐馆、酒吧、咖啡店林立,算是当地一大特色。

2016年布鲁塞尔政府的一份研究报告显示,在布鲁塞尔约有5400名外交官,是全世界外交官人数最多的地方。同时,还有2万名游说者以及4万名欧盟员工,以及来自30多个国家的近1000名常驻记者。这个数目庞大的人群,大多经常出没在欧盟区。每到饭点,西装革履的欧盟工作人员自然而然地坐满了周边的餐馆,到饭桌上拉近彼此关系,扩展人脉,也是中外共通的方式。

提起吃西餐,可能会让人在脑海中浮现一个环境安静、服务优雅的场景。的确,这在那些高档的米其林餐厅并不罕见,但在欧盟区,大多数的餐厅可不是这个样子。

斯蒂文街就在欧盟委员会大楼贝拉蒙大厦的侧后方。每个工作日,街上的很多餐馆里都坐满了前来就餐的欧盟工作人员。中午时分,记者走进一家餐馆看到,每个人的位子都称不上宽敞,偶尔从邻桌经过时,还得侧着身子以免碰到别人,餐馆内点菜声、谈话声和刀

叉与盆子的碰撞声此起彼伏,合成一首不太悦耳的乐曲。

此前,记者也曾有过几次在这里就餐的经历。嘈杂,是这里留给记者的第一印象。和同行的人吃饭聊天,轻声细语肯定是不行的,还得时不时往前凑凑身子,才能听清楚对方说的是什么。而想听清邻桌的聊天内容,难度系数恐怕会更高。

到底谁在走漏风声

其实,在欧盟大楼周边的小店里,看到某些大人物也是常有的事。2016年初的一次欧盟峰会上,冗长的讨价还价让德国总理默克尔饥肠辘辘,她选择到附近著名的薯条店“安托万之家”购买薯条当夜宵。前面提到《卫报》报道中的牛排馆,也曾接待过欧洲理事会主席图斯克及其团队。难道他们都对信息安全毫不在乎?

在欧盟工作的人阿尔弗雷德告诉记者,不在外面谈论工作上的事情本来就是应该遵守的准则。倒是所谓“遍布中俄间谍”之说让人困惑,难道面对每一个中国或俄罗斯面孔,都要敬而远之?“其实我觉得,这对你们的采访工作造成的不便会更大。”至于所谓的“间谍活跃”,从记者的认知来



在比利时首都布鲁塞尔,人们在街头骑行。

新华社发

看,这可能就是欧盟方面对于俄罗斯、中国在布鲁塞尔的影响力日渐增强的一种“不安”的反应。

去年,比利时皇家国际关系研究所的布鲁诺·赫伦多夫在讨论比利时对华政策的文章中,用大篇幅对中国在布鲁塞尔的智库、文化机构和游说者中的影响力表达不安。小小的比

利时尚且如此,推而广之到整个欧盟,持类似观点的大有人在。

欧盟机构复杂,走漏消息的情况层出不穷。早在英国开始“脱欧”谈判前,首相梅就曾抱怨过“布鲁塞尔式的八卦”。这次,本该是仅限于欧盟内部流传的警告,却被德国媒体轻易地泄露出来,难道不正说明,需要正视问题的恰恰是欧盟自己?