

美國總統川普宣佈國家緊急狀態

曾復生 博士

國家政策研究基金會國安組顧問

一、前言

美國總統川普的政權到底穩不穩，已成各國情報機構重大研判課題，也是跨國企業投資經營決策關鍵指標之一。2月15日，川普總統簽署國會提交的2019財年，司法部、商務部、國務院、國土安全部等聯邦政府預算案，避免政府機構再度關門，導致失業率上升民調支持度下跌。同時，川普總統為落實競選政見承諾，鞏固政治支持基本盤爭取連任，強勢表態不接受國會只允許撥款13.8億美元，在美墨邊境修築90公里欄柵，並按1976年通過的《國家緊急法》，宣佈南方邊境面臨安全與人道主義危機，進入國家緊急狀態，為挪用66.2億美元國防與反毒預算，修築美墨邊界320公里圍牆取得法源依據。

加州政府隨即於2月18日，領銜其他15州包括紐約州、科羅拉多州、康乃狄克州、德拉瓦州、夏威夷州、伊利諾州、緬因州、馬里蘭州、密西根州、明尼蘇達州、內華達州、新澤西州、新墨西哥州、奧勒岡州、維吉尼亞州等，聯名控告川普本人及國防部、財政部、內政部、國土安全部與其主管，違法違憲濫權。除馬里蘭州州長是共和黨籍外，對川普總統等提告的州政府均由民主黨人掌權。川普總統亦不甘示弱於2月19日，宣佈將追討並取消，聯邦政府提供加州興建高鐵的35億美元經費；同時，川普強調他絲毫不介意被告上聯邦法院，因為最終他將在聯邦最高法院獲勝。

目前，民主黨掌握國會眾議院多數席位，2月22日民主黨議員卡斯楚提出決議案，試圖強制中止川普藉宣佈國家緊急狀態，獲得美墨邊境築牆經費措施。眾議院議長裴洛西則發函呼籲民主、共和兩黨議員支持，讓卡斯楚的提案快速通過。民主黨參議院領袖舒默（Chuck Schumer）亦領銜提出強制中止決議案，共和黨籍參議員柯林斯（Susan Collins）、亞歷山大（Lamar Alexander）、提里斯（Thom Tillis）、莫考斯姬（Lisa Murkowski）、保羅（Rand Paul）等，曾經公開表示對川普擴權行為難以認同。國會參議

院只要有 4 位共和黨籍參議員倒向民主黨，強制中止決議案就可以通過。不過，參議院共和黨領袖麥康諾公開支持川普總統決定，白宮資深顧問米勒更強調，即使國會反對川普總統的決定，川普仍會運用總統否決權確保兌現競選承諾，在 2020 年 9 月前完成美墨邊境 320 公里的圍牆（下屆美國總統大選投票日為 2020 年 11 月 3 日），阻止毒販、非法移民、人口販子與罪犯大舉入侵美國，威脅國家安全並造成人道主義危機。一旦川普總統動用否決權，國會參、眾兩院議員必須有三分之二多數同意，才能再次推翻川普總統的決定，門檻相當高。顯示，川普總統宣佈國家緊急狀態強勢作為，經過精密盤算並有備而來。

美國《華盛頓郵報》於 2 月 18 日指出，川普總統執意在美墨邊境築牆，讓共和黨國會議員進退維谷，若不支持川普恐觸怒川普的「鐵桿政治基本盤」，並危及自己的選情，但若支持川普等於同意總統侵犯國會的預算權。同時，共和黨國會議員擔心，川普這次開先例，日後民主黨籍總統也能比照，藉由宣佈國家緊急狀態繞過國會，把政府經費用在自己認為重要的政策上，例如槍械管制或醫療支出等。美國有線電視新聞網（CNN）2 月中旬民調顯示，66% 民眾反對川普藉宣佈國家緊急狀態獲得築牆經費，支持者只有 31%。政治網站（Politico.com）發佈 2 月 15 至 19 日民調指出，51% 受訪者反對川普宣佈國家緊急狀態，41% 支持；45% 受訪者支持川普築牆，47% 反對；77% 共和黨人支持川普作為，81% 民主黨人反對川普作為；42% 受訪者認為川普適任，53% 認為川普不適任。2 月 18 日，美國有多個地方發生遊行活動，參加人數高達數十萬人，抗議川普違法與違憲濫權行為。這些抗議示威反對川普總統活動是否擴大延燒，仍有待觀察。

華府親民主黨智庫「布魯金斯研究院」研究員凱根認為，川普築牆反映孤立主義心態，以為把自己與其他人隔絕就沒事了。CNN 評論認為「一場戰鬥結束，似乎只是另一場戰鬥的開始」。川普總統與民主黨眾議院議長裴洛西的政治鬥爭，從先前圍繞聯邦政府撥款築牆的討價還價，正逐漸演變為總統權力是否被濫用的憲政爭議。目前，美國聯邦最高法院 9 位大法官中，有 5 位屬於保守派傾向對川普有利，讓川普總統宣佈國家緊急狀態胸有成竹。

不過，司法部特別檢察官穆勒獲得國會全力支持下，對「通俄門調查案」緊咬不放，已讓川普坐立難安，並頻頻在內政與外交上祭出狠招，創

造話題轉移民眾與媒體關注焦點。2月下旬，新任司法部長巴爾將審閱特別檢察官穆勒完成的調查報告，做成機密總結大綱提交國會，並由巴爾部長決定是否公佈內容，恐成為影響川普政權存續最大變數。國會眾議院情報委員會主席席夫（Adam Schiff）於2月25日表示，巴爾部長若不願公開穆勒報告內容，國會將會發出傳票求特別檢察官穆勒，親自到眾議院情報委員會作證。

倘若，美國司法部的調查報告認為川普在「通俄門案」涉嫌重大，國會眾議院民主黨人必將發動彈劾攻勢。但是，國會眾議院彈劾案通過後，是否能夠在參議院獲得三分之二絕對多數，通過彈劾川普並迫其去職，讓川普宣佈國家緊急狀態築牆案胎死腹中，則仍有待觀察。

二、聯邦政府停擺 重創美國民主

從2018年12月22日到2019年2月14日，美國聯邦政府局部停擺35天創下歷史新記錄，80萬公務員停薪或放無薪假負面衝擊浮現，經濟損失遠超過57億美元邊境築牆經費。川普總統與民主黨籍國會眾議院議長裴洛西，為美墨邊境築牆預算纏鬥激烈，「他禁止她搭軍機出國訪問，她則不讓他發表國情咨文」，雙方還為聯邦政府部份停擺互推責任，除了展現政治實力較勁更有情緒因素。但是，美國總統與國會議長權鬥僵局，卻拿人民經濟福祉與政府員工生計當談判籌碼，著實讓全世界開了眼界。

川普總統於2月15日宣布國家緊急狀態，繞過國會挪用國防預算與反毒經費興建美墨邊境圍牆，以阻止毒品與罪犯入侵美國，仍獲得美國中西部「鐵粉」與多數共和黨選民支持。不過，民主黨國會議員們則警告，川普若妄動將立刻告上聯邦法院，並在國會提出強制中止國家緊急狀態決議案。在部份政府機構關閉期間，美國機場安檢因工作人員狀況頻傳，川普總統亦因特勤與聯調局幹員「無薪工作」恐有安全顧慮，決定取消出席瑞士「世界經濟論壇」會議，讓各界對美國政府停擺負面衝擊擴大，印象深刻。

川普在競選總統時曾經強力批評，華府政客無能與貪婪讓國債攀高，但美國基礎建設卻破舊不堪。不過，川普總統上任後美國府會朝野惡鬥卻變本加厲。同時，川普專斷獨行強勢領導，導致內閣人事變動頻繁，而且

川普與特別檢察官及主流媒體，在「通俄門調查案」接近收網時刻，司法及輿論攻防纏鬥幾近白熱化，也讓川普每日如坐針氈焦慮暴躁，並造成國際影響力滑落，甚至讓歐亞國家對美國執行國際戰略能量存疑。美國《紐約時報》於 2 月 21 日報導指出，川普持續透過幕後運作，以破壞多項牽涉到他的調查，手段包括藉由針對性的任命阻撓聯邦執法，並對穆勒團對發動烏賊戰。英國國安會就曾經在 2019 年 1 月間召開特別會議，討論評估美國做為英國最重要盟友，質疑這種信賴同盟關係還能維持多久。

美國聯邦政府陷入局部關閉時間拉長，直接造成生產力下降、維安與社福機構運作陷入癱瘓，並影響政商決策品質，進而衝擊世界各國對美元的信心，讓國際債信評鑑公司對美國庫券降低評等，導致美國政府發債成本上升，財政赤字雪上加霜，並惡化美國府會纏鬥僵局。當前，美國聯邦政府已經背負 22 兆美元國債，每年利息支出占聯邦預算比例節節攀高，嚴重壓縮政府施政與預算分配空間，讓府會與朝野政黨搶食預算鬥爭激烈化，並經常形成僵局無法在會期通過政府部門預算，必須由國會參、眾兩院先通過短期「預算臨時支付法案」，提交白宮簽署同意後執行，讓政府部門能維持運作，但也讓官員們不敢規劃中、長期發展藍圖。

川普總統不顧政府局部停擺員工受害，執意與國會眾議院議長裴洛西，為美墨邊境築牆經費僵持不下，已經逐步把美國民主推向「政治懸崖」。美國《新聞周刊》於 2 月 18 日報導，蓋洛普民調指出有 35% 受訪者認為，美國面臨的頭號問題是政府與國會「領導不力」，其中更有三分之一的受訪者認為川普是問題所在。同時，歐盟、中、日與俄羅斯等大國，已經意識到川普善變不可信賴，還狂印美鈔把龐大國債推給各國承擔，因此決定減少使用美元做為國際貿易結算貨幣，並調整貨幣儲備組合。川普總統專斷獨行作為讓聯邦政府機構癱瘓，濫權破壞美國三權分立制衡的憲政架構，只會讓美國國內政治鬥爭激烈化，並讓盟國友邦對美國民主效能失望，進而質疑美國是否還有引領世界能量。

三、結語

川普於 2017 年 1 月 20 日就職總統後，全世界都在討論，到底這位「商人總統」是深謀遠慮還是短視危險。經過兩年多的觀察，多數國家的領導

人與國安智囊傾向認為，川普總統是一位難纏的對手，而且根本不顧盟國友邦對其「重利自私霸道」批評，堅持推動「美國優先」經貿軍事外交政策，並展現深沉謀略、彈性與狠勁，讓談判競爭對手國難以捉摸並頻居下風。不過，川普總統言詞反覆善變，對盟國友邦不尊重的態度，已經讓盟國對美國的信賴感流失，普遍採取平衡等距外交經貿軍事政策自保，不會對美國有一廂情願的依賴。

當前，川普執政團隊的特點有三，首先是重用退役將領、企業執行長、熟悉國會人士、經貿談判律師，以及資深媒體人。其次，川普任用長期主張貿易保護主義人士，規劃執行對外經貿談判，強調「美國優先」的公平經貿互惠立場，對中、日、南韓、歐盟等國家，祭出關稅戰與強勢雙邊經貿談判，重新與加拿大、墨西哥談判「北美自由貿易協定」，運用減稅及恩威並施手段吸引製造業回流美國，為美國人創造就業機會。

川普治國方略置重點於提升美國安全與經貿利益，放寬開發石油與頁岩油能源產業限制，調整環保規範有利企業投資設廠，打擊「伊斯蘭國」與毒品走私集團，嚴格限制非法移民並提高移民入境門檻，強力主張興建美墨邊境高牆保護美國本土安全，防範網路攻擊關鍵基礎設施與選舉體系，同時加強國會與州政府利益協調能量，以及主動直播重大政策訊息，反制主流媒體壟斷與「假新聞」，營造美國人民與國會對川普執政團隊支持基礎。

同時，川普在執政團隊成員中刻意營造競爭氛圍，相互監督制衡，讓川普保有最終裁決權，並運用「馬基維里式恐懼感」，要求團隊成員對川普絕對效忠。同時，川普又任命前資深參議員寇茲為國家情報總監，督導美國 17 個情報機構與反情報體系。長期以來，美國政府內國安會、國務院，以及國防部存在激烈權力角逐，川普的人事任命佈局展現「權力制衡」特質，強勢任免白宮經濟顧問庫德洛與科恩、國務卿龐佩歐與提勒森、國安顧問波頓與麥克馬斯特、代理國防部長夏納漢與馬提斯、司法部長巴爾與塞辛斯，主導國務院、國安會、國防部、司法部等的政務官提名，以利鞏固其最後拍板定案的「帝王式」權威領導風格。

現階段，川普總統面臨的最大挑戰是，美國國會與司法部針對川普總統競選團隊，是否與俄羅斯秘密聯繫，讓俄羅斯干預總統大選並影響選舉結果；同時，司法部特別檢察官穆勒領導聯邦調查局幹員，以及由資深退

休檢察官組成的大陪審團，深入調查「通俄門案」、干預司法案，已起訴約 13 位犯罪嫌疑人，還劍指川普本人。今後，川普是否能夠靠振興經濟成果，包括提高經濟成長率、降低失業率、提高薪資所得、維持股市與房市發展，以及「美國優先」外交經貿軍事政策，對中、日、韓、歐盟等國左右開弓，進而轉移美國民眾與媒體對「通俄門案」關注焦點，並擁有足夠的體力、紀律、智識、關鍵情報，以及國會參議院共和黨多數優勢，支撐其團隊有效運作，展開「美國優先」國際政經貿易戰略，推動重大基礎建設與減稅振興經濟政策，讓製造業回歸美國創造就業，重新贏回美國多數民眾支持，為共和黨在 2020 年總統大選營造勝利基礎，並讓川普能夠躲過媒體與政敵攻擊與國會彈劾攻勢，仍有待觀察。

整體而言，近兩年來美國內政經濟社會情勢發展，對川普總統而言可謂喜憂參半。川普總統依據 1976 年通過的《國家緊急法》，宣佈南方邊境進入國家緊急狀態，準備挪用 66.2 億美元國防與反毒預算，建築美墨邊境 320 公里圍牆，以阻絕毒販、人口販子、非法移民與罪犯入侵美國，雖然贏得共和黨保守勢力，以及中西部政治基本盤支持，但卻也引發總統與國會的憲政角力，16 個州政府聯合對聯邦政府的司法戰，並引爆美國社會自由派與保守派的理念之爭。

自 1976 年以來，歷任美國總統共發佈 59 次國家緊急狀態，所以並不算太罕見。在國家緊急狀態下，總統擁有至少 136 項法定的緊急權力，包括挪用災難紓困資金或國防預算，調動軍隊，向國外派兵，實施戒嚴，接管資產，凍結銀行帳戶，限制貿易與金融交易等。換言之，川普總統以南部邊境面臨國安與人道主義危機為理由，宣佈進入國家緊急狀態，就可以下令挪用資金並調派軍隊來築牆，進而落實競選政見，為 2020 年總統大選連任鋪路。但是，川普總統仍將面臨「通俄門案」、國會強制中止決議案，以及聯邦法院違法違憲訴訟案的攻防考驗，讓川普總統每天都活在刀尖浪口上。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)