

美国的“深层国家”:现实与迷思^①

节大磊

[内容提要]“深层国家”作为美国的外来词,在 2016 年大选前后开始在关于美国政治的讨论中流行开来。本文聚焦于美国的官僚体系和职业官僚与白宫的关系,试图从学理上并在经验层面上去探讨所谓“深层国家”这一议题。一方面,美国职业官僚的多元性及其官僚体系的相对开放性意味着在美国政治中不存在一个有系统性、组织性和特定意识形态色彩的“深层国家”;另一方面,在特朗普时期,白宫和官僚体系之间长期存在的紧张关系的确达到了高峰。出于宪法法律、专业规范或者政策分歧等原因,职业官僚通过拖延、泄密、辞职以及诉诸总监察长办公室和国会相关委员会等方式,对白宫的指令进行了一定程度的抵制。特朗普及其支持者则通过决策的集权化和人事的政治化,试图对官僚体系施加更强有力的控制。白宫和官僚体系的互动既体现了特朗普时期的民粹主义特色,也反映了美国宪政结构长期存在的结构性张力,还触及官僚体系的独立性和专业性与对其进行政治控制之间关系的普遍性问题。

关键词:美国政治 深层国家 官僚/行政国家 特朗普

“深层国家”对美国来说本来是个纯粹的外来词。然而,随着美国 2016 年大选的白热化以及特朗普入主白宫,“深层国家”迅速成为美国政治的一个热词。在美国

^① 本文的部分观点曾经在 2021 年 5 月 28 日北京大学国际战略研究院的“北阁论衡”、2021 年 6 月 24 日中国社会科学院世界经济与政治研究所的“世界经济与政治双周论坛”以及 2021 年 8 月 5 日中国人民大学国际关系学院比较国际政治经济研究所的“比较视野下的国家形态”圆桌会议进行陈述,感谢在场专家的批评指正,也感谢《美国研究》匿名审稿专家的修改建议,文责自负。

国内,无论是否认同这个概念在美国语境下的适当性,似乎都无法避免对其进行回应。随着这个概念在美国的流行和相关争议的升温,国内媒体和学者也逐渐采用“深层国家”的概念。^①然而,整体而言,无论是在美国还是国内,对美国的“深层国家”的讨论都缺乏学理性和系统性。^②“深层国家”本身的指称含混、高度政治性甚至阴谋论的色彩更加剧了对其进行严肃讨论的困难。为了使学理性和系统性的梳理和分析成为可能,必须对“深层国家”的内涵和外延进行更加具体明确的界定。因此,本文聚焦于在美国语境下,“深层国家”论者较有共识性的目标——美国的官僚体系——作为主要分析对象,并在选取案例时以国家安全领域为主。本文的基本观点是,美国的官僚体系不存在一个有组织性、系统性的所谓“深层国家”,但是在特朗普任内,白宫和官僚体系之间的张力的确达到了一个新的层次。

首先,鉴于“深层国家”概念在特朗普担任总统期间所受的关注度,厘清此概念对于理解特朗普时期的美国政治至关重要。其次,官僚体系被称作美国政府的“第四分支”,也是“国家能力”的主要载体,因此系统梳理美国官僚体系与白宫互动的新发展和新态势,有助于把握美国内外政策的走向,也有助于思考美国进行国内振兴和大国竞争的方式和限度。最后,相对于美国外交以及美国政府的传统“三权”,美国的官僚体系在国内所受关注度较少,希望本文能够在促进国内对美国官僚体系研究方面有些许助力。

本文主要聚焦于以下几个相关问题:“深层国家”作为一个概念如何进入美国及其含义的变化;美国的所谓“官僚/行政国家”产生和发展的历史以及美国庞大的官僚体系里是否有可能存在一个“深层国家”;官僚体系制约白宫的动机和手段以及白宫如何对官僚体系施加控制。本文依据白宫、国会和官僚机构的公开材料、媒体的报道和评论以及美国的政治学、公共管理和宪法法律学者的既有研究,尽可能全面客观地讨论“深层国家”这个高度政治性的话题。

一 “深层国家”概念在美国的演变

如下页图所示,在2016年美国总统大选之前,“美国的深层国家”作为一个词组是极少出现的。“深层国家”一词最早源于土耳其,大致在20世纪末21世纪初开始

① 付随鑫:《美国的“深层国家”及其与特朗普的矛盾》,载《当代世界》,2017年第5期,第30~33页;张志新:《反对特朗普的“深层国家”真的存在吗?》,载《世界知识》,2019年第22期,第38页。

② 美国著名政治学家斯科罗夫内克等人2021年的新著可能是极少的例外。参见Stephen Skowronek, John A. Dearborn, and Desmond King, *Phantoms of a Beleaguered Republic: The Deep State and the Unitary Executive* (New York: Oxford University Press, 2021)。

流行。但是在土耳其的语境下,其具体指称对象也不是很确切,大体指在军方、情报部门、黑手党、商业精英里的一些在台面下发挥巨大政治影响力的“暗黑”势力。土耳其现任总统埃尔多安上台后,“深层国家”的概念似乎又被其用来广泛打击政敌。^①“深层国家”这一概念后来被一些学者用来描述其他国家的政治现象:泰国政府内部企图通过国王和宪法法院抵制民选政府的政治势力;伊朗内部忠诚于最高领袖哈梅内伊的强硬派势力;埃及革命后反对“穆斯林兄弟会”的官僚、军队和安全机构的势力;巴基斯坦的军方势力和情报机构;等等。^②挪威学者奥拉·图安德(Ola Tunander)可能是少数最早把“深层国家”这个概念用到西方国家的学者。他认为,在冷战时期,美国主导下的西方国家的由军方和情报部门组成的“安全国家”网络刻意制造暴力、升高民众恐惧,从而达到左右乃至主导政府政策的目的。因此,西方国家其实存在一个由“民主国家”和“深层国家”组成的双重结构。^③

图 美国国内对“美国的深层国家”的关注度变化



资料来源:谷歌趋势, available at: <https://trends.google.com/trends/explore?date=2007-01-01%202021-03-31&geo=US&q=%2Fg%2F11bxj8v79x> (2021.10.31.)

加州大学洛杉矶分校英语系荣休教授彼得·斯科特(Peter Dale Scott)最早将“深层国家”的概念集中用来讨论美国。在其略显激进的论调中,斯科特批评了美国自20世纪60年代到“9·11”期间的秘密海外干涉及其背后由情报机关、石油产业

① Ryan Gingeras, “How the Deep State Came to America: A History,” *War on the Rocks*, February 4, 2019, available at: <https://warontherocks.com/2019/02/how-the-deep-state-came-to-america-a-history/>, 2021.10.31.

② Eugénie Merieau, “Thailand’s Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997–2015),” *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 46, No. 3 (2016), pp.445–466; Sanam Vakil, and Hossein Rassam, “Iran’s Next Supreme Leader: The Islamic Republic after Khamenei,” *Foreign Affairs*, Vol. 96, No. 3 (2017), pp.76–86; Bessma Momani, “In Egypt, ‘Deep State’ vs. ‘Brotherhoodization’,” Brookings Institution, August 21, 2013, available at: <https://www.brookings.edu/opinions/in-egypt-deep-state-vs-brotherhoodization/>, 2021.10.31; Eli Lake, “Enemy of the State,” *New Republic*, May 19, 2011, available at: <https://newrepublic.com/article/88623/pakistani-intelligence-osama-bin-laden-cia>, 2021.10.31.

③ Ola Tunander, “Democratic State vs. Deep State: Approaching the Dual State of the West,” in Eric Wilson, and Tim Lindsey (eds.), *Government of the Shadows: Parapolitics and Criminal Sovereignty* (New York: Pluto Press, 2009), pp.56–72.

乃至犯罪集团主导的“深层国家”。^① 另外一位较早采用“深层国家”概念讨论美国政治的是曾担任国会职员长达 28 年的麦克·洛夫格林(Mike Lofgren)。他批评由负责国家安全的各个机构、华尔街以及硅谷形成的“深层国家”主导了美国的内外政策,使根本性的政策调整几乎不可能。^② 最后,塔夫茨大学的国际法教授麦克·格伦农(Mike Glennon)用一个类似“深层国家”的概念批评了美国的安全机构——“双重政府”(Double Government)。他认为,主要由军方、情报界、外交以及执法部分组成的国家安全机构是发挥实际影响力的“杜鲁门式政府”,^③并且不受台面上的总统一国会一法院的“麦迪逊式政府”的节制。^④ 斯科特、洛夫格林和格伦农都是严肃认真的分析者,他们的讨论和批判指向了美国政治以往被关注较少的层面,有相当的启发性。另一方面,他们的一些观点缺少系统性论据的支持,显得有些夸大,能否支撑起“深层国家”或者“双重政府”的论断也大可讨论。在社会层面,这些针对美国“深层国家”的讨论和批评在美国激起了一些涟漪,但是并没有引发大范围关注。一项针对电视节目的调查显示,2016 年,“深层国家”仅被提到了 64 次。但是随着美国大选的进行和特朗普的上台,情况开始发生巨大变化。2017 年,“深层国家”在电视节目上被提到 2300 次,2018 年则是 5000 次。^⑤

斯科特和洛夫格林有关“深层国家”的概念逐渐被右翼阴谋论者采用,后者不时会引用他们观点,斯科特本人还参与了极右翼人士亚历克斯·琼斯(Alex Jones)的几次广播节目。^⑥ 2016 年 3 月,琼斯建立的网站“信息战”(Info Wars)发表了一篇文章,指出美国的“深层国家”是由华尔街的银行家、大公司以及军工复合体三部分组成的“撒旦联盟”。^⑦ 在特朗普赢得 2016 年大选后不久,班农(Steve Bannon)主导下的布莱特巴特网站刊登了一篇笔名为“维吉尔”的作者发表的颇有影响的长文,认为

① Peter Dale Scott, *The Road to 9/11: Wealth, Empire, and the Future of America* (Berkeley, C.A.: University of California Press, 2007)。斯科特表示,“深层国家”一词是其 2006 年在澳大利亚墨尔本参加学术会议时第一次从图安德那里听到。Gingeras, “How the Deep State Came to America: A History,” 2019。

② Mike Lofgren, *The Deep State: The Fall of the Constitution and the Rise of a Shadow Government* (New York: Viking, 2016)。

③ 因为第二次世界大战后的美国国家安全机构主要是在杜鲁门政府时期建立的,所以作者借用其名。

④ Michael J. Glennon, *National Security and Double Government* (New York: Oxford University Press, 2014)。

⑤ Greg Myre, and Rachel Treisman, “The Man Who Popularized the ‘Deep State’ Doesn’t Like the Way It’s Used,” NPR, November 6, 2019, available at: <https://www.npr.org/2019/11/06/776852841/the-man-who-popularized-the-deep-state-doesnt-like-the-way-its-used>, 2021.10.31。

⑥ 斯科特后来表示对于参与琼斯的广播节目感到后悔,并指出琼斯及其支持者也把“深层国家”这个词粗鄙化了。David Rohde, *In Deep: The FBI, the CIA, and the Truth about America’s “Deep State”* (New York: W. W. Norton, 2020), p.5. 洛夫格林也不喜欢“深层国家”的概念被特朗普支持者使用的方式。Greg Myre, and Rachel Treisman, “The Man Who Popularized the ‘Deep State’ Doesn’t Like the Way It’s Used,” 2019。

⑦ Charles Burris, “Will Trump Declare War Upon the Deep State?” *InfoWars*, March 16, 2016, available at: <https://www.infowars.com/will-trump-declare-war-upon-the-deep-state/>, 2021.10.31。

美国的“深层国家”存在于整个联邦政府,甚至整个国家。“它不仅包括职业官僚,也包括为数不少的政府承包商、投机者以及其他的在名义上的私营部门的人。它包括民主党人,也包括共和党人。对了,还有主流媒体以及那些夸夸其谈的精英们。”^①

2017年6月16日,特朗普总统在转推福克斯电视台主持人肖恩·哈尼提(Sean Hannity)的推文中第一次公开使用了“深层国家”一词。哈尼提的推文是为了预告其即将开始的批评“深层国家”和主流媒体的电视节目。^②“深层国家”也渐渐与“假新闻”和“猎巫”成为特朗普最喜爱的三个政治名词。特朗普在其2017年1月20日的就职演说中说道:“今天我们并不是把权力从一个政府交给另一个政府,或者从一个政党到另一个政党,而是把权力从华盛顿交还给人民。长久以来,我们国家首都的一小拨人攫取了政府的奖赏,而人民在承受代价。”^③虽然特朗普没有直接使用“深层国家”一词,但是似乎也在对其进行批判。特朗普不仅在个人推特以及政治集会上持续抨击所谓“深层国家”,在国外访问时也不错过机会。2017年4月,在访问波兰时,他在谈论了恐怖主义和俄罗斯的威胁之后,把矛头指向了另一种对大西洋联盟的威胁。他说道:“这种危险对一些人来说不易看到,但是对波兰人来说却很熟悉:政府官僚的不断侵蚀,榨取了人民的活力和财富。西方之所以伟大,不是因为文书作业和条条框框,而是因为人民可以自由地追求他们的梦想、决定自己的命运。”^④2020年5月,特朗普在接受著名媒体人阿金森(Sharyl Attkisson)采访时,继续指责“深层国家”试图扳倒一个合法民选总统,但是自己会继续与“深层国家”和华盛顿的“沼泽”作战。^⑤

共和党人也渐渐采用了“深层国家”的概念。2019年12月,在国会民主党人因为“乌克兰事件”试图弹劾特朗普的关口,众议院共和党人发布了一份有关该弹劾案的报告,为特朗普的行为辩护。报告宣称:“民主党人试图弹劾一个合法的民选总统,但是他们却是基于一些不同意特朗普总统的政策倡议和进程的、未经选举的官僚

① Virgil, “The Deep State vs. Donald Trump,” Breitbart, December 12, 2016, available at: <https://www.breitbart.com/politics/2016/12/12/virgil-the-deep-state-vs-donald-trump/>, 2021.10.31.

② Julia Manchester, “Trump Promotes Hannity’s ‘Deep State’ Monologue,” *The Hill*, June 16, 2017, available at: <https://thehill.com/media/338241-trump-shares-hannity-tweet-on-monologue-calling-for-leakers-to-be-jailed>, 2021.10.31.

③ Donald J. Trump, “Inaugural Address,” White House, January 20, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/the-inaugural-address/>, 2021.10.31.

④ Donald J. Trump, “Remarks by President Trump to the People of Poland,” White House, July 6, 2017, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-people-poland/>, 2021.10.31.这里特朗普说波兰人民应该很熟悉这种威胁,应该指的是冷战期间波兰共产主义政权的历史。但这与“深层国家”明显不是一回事。

⑤ “Interview with the President,” *Full Measure*, May 24, 2020, available at: <http://fullmeasure.news/news/full-episodes/full-measure-may-24-2020-interview-with-the-president>, 2021.10.31.

的指控和假定。他们试图弹劾特朗普总统,仅仅是因为一些未经选举的官僚对于一个民选总统和乌克兰总统泽连斯基的电话感到不安。他们试图弹劾特朗普总统,仅仅是因为一些未经选举的官僚对于一个民选总统的非官方途径的外交方式感到不悦。”^①众议院共和党人把矛头对准了一些职业官僚,并一再强调“民选”总统和“未经选举”的官僚之间的对比。

与此同时,特朗普的一些支持者也纷纷著书立说,大肆抨击所谓“深层国家”。这些人包括曾任“信息战”网站华盛顿分社社长的杰罗姆·科西(Jerome Corsi),曾担任共和党众议员、众议院监督和政府改革委员会主席的贾森·查夫费茨(Jason Chaffetz),右翼网站记者卢克·罗西亚克(Luke Rosiak),特朗普2016年大选时期的竞选顾问乔治·帕帕佐普洛斯(George Papadopoulos)等。^②这些书都具有鲜明的政治色彩、夸大其词的描述以及似是而非的虚假信息,并且掺杂着一些耸动的阴谋论。比如科西在书中说,如果“深层国家”没有能够通过弹劾把特朗普赶下台,那么它们的最后一招可能是中央情报局的暗杀行动。除非特朗普放弃其“美国优先”的目标,否则“深层国家”中的全球主义者已经下定决心要以任何形式除掉他。^③

无论如何,在特朗普当选和上台前后,“深层国家”作为一个外来概念迅速在美国政治话语中占据了显著地位,并且大大影响了美国民众的认知。蒙默思大学(Monmouth University)2018年的一项民意调查显示,74%的被调查者认为一定或可能存在“一些未经选举的政府官员和军人秘密地左右乃至掌控国家政策”。^④与此同时,对“深层国家”的理解也呈现出明显的党派色彩。根据2019年的另一项民意调查,在听说过“深层国家”一词的共和党人中,有83%的人认为“深层国家”企图推翻特朗普总统,而这一数字在听说过该词的民主党人中,仅为10%。^⑤

① “Report of Evidence in the Democrats’ Impeachment Inquiry in the House of Representatives,” December 2, 2019, available at: <https://republicans-intelligence.house.gov/uploadedfiles/2019-12-02-report-of-evidence-in-the-democrats-impeachment-inquiry-in-the-house-of-representatives.pdf>, p.i, 2021.10.31.

② Jerome R. Corsi, *Killing the Deep State: The Fight to Save President Trump* (West Palm Beach, F.L.: Humanix, 2018); Jason Chaffetz, *The Deep State: How an Army of Bureaucrats Protected Barack Obama and Is Working to Destroy the Trump Agenda* (New York: Broadside, 2018); Luke Rosiak, *Obstruction of Justice: How the Deep State Risked National Security to Protect the Democrats* (Washington, D.C.: Regnery, 2019); George Papadopoulos, *Deep State Target: How I Got Caught in the Crosshairs of the Plot to Bring Down President Trump* (New York: Diversion, 2019).

③ Corsi, *Killing the Deep State: The Fight to Save President Trump*, 2018.

④ “Public Troubled by ‘Deep State’,” Monmouth University, March 19, 2018, available at: https://www.monmouth.edu/polling-institute/reports/monmouthpoll_us_031918/, 2021.10.31.

⑤ Kathy Frankovic, “How Americans View the ‘Deep State’,” YouGov, November 1, 2019, available at: <https://today.yougov.com/topics/politics/articles-reports/2019/10/31/how-americans-view-deep-state-poll>, 2021.10.31.

通过以上简要回顾可以发现,“深层国家”在进入美国政治语境之后,尚未得到认真严肃地讨论,便随着 2016 年的大选和特朗普的上台而迅速被政治色彩和阴谋论所笼罩。特朗普及其支持者倾向于把不在自己阵营中的对手都贴上“深层国家”的标签,试图借此凸显对方缺乏合法性,以便于对其进行政治上的打击。总之,“深层国家”所蕴含的阴谋论色彩和政治性,及其高度含混的内涵和外延,都给系统、客观的研究带来了困难。本文的研究聚焦于美国的职业官僚体系,主要有两个原因:一是尽管有关讨论对“深层国家”的定义不一而足,但是绝大部分都涉及了美国的职业官僚体系,很多时候特朗普及其支持者还直截了当地把矛头对准他们口中的职业官僚;二是只有把研究对象限缩在一定范围内,有针对性的研究才有可行性。

二 美国“官僚/行政国家”的产生与发展

也许是因为在 1787 年制宪会议上的美国建国之父们关心的重点在于如何分权制衡以及建立联邦制,《美国宪法》几乎没有提到官僚制度的建立和运行。^① 美国成立初期的历史常被称作“无国家”(stateless)时代,因为当时的美国联邦政府功能有限、规模很小,普通民众可能甚至感受不到“国家”的存在。在托马斯·杰斐逊就任美国第三任总统的时候,在首都华盛顿工作的全体联邦政府人员只有 153 人。这个数字在之后的 30 年里也仅仅增长了一倍。^② 当时担任联邦政府官员的主要是有名望、有地位、有财富的“绅士阶层”,而相关专业和经验并不是担任联邦官员的主要考量标准。一般情况下,联邦官员的任期较长,不会随着选举和政府的更迭而终结,^③ 有些时候甚至出现了子承父业的情况。^④

平民出身的安德鲁·杰克逊总统(1829~1837 年担任美国总统)带来了普选权扩大的美国大众民主的新时期,同时也给美国的官僚体系带来了根本性的变革,即所谓分肥制(spoils system)或者恩庇制(patronage system)。其基本逻辑如下:政党支持者积极为本党进行竞选和筹款,而政府职位则被作为酬劳回报支持者。杰克逊在其首度国情咨文中直白地说道,政府公职所须承担的责任都十分简单明了,任何有识之

① 美国宪法提到了总统可以提名并经参议院通过,得以任命各部主要官员(principal officers)。对于次级官员(inferior officers),国会可以决定如何任命。

② Brian Balogh, *A Government out of Sight: The Mystery of National Authority in Nineteenth-Century America* (New York: Cambridge University Press, 2009), p.112.

③ 部分原因也是从 1800 年到 1829 年,民主共和党长期占据总统职位。

④ David E. Lewis, *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 2008), pp.12~13.

士都能胜任;而政府职位任期过长之失,要大于经验增加之得。^① 杰克逊并非完全言之无据——此时大部分政府事务的专业化程度的确不高。另一方面,全国性政党体系的发展以及竞选活动激烈程度的上升也催生了分肥制/恩庇制。

经过了内战和重建的美国进入了快速工业化的“镀金时代”和“进步时代”,而分肥制/恩庇制为主导的官僚体系显得越来越难以为继。一方面,快速工业化所带来的全国性市场的形成、社会矛盾的增加、垄断的产生以及海外参与的扩展(美西战争和第一次世界大战)都呼唤发挥更大作用的联邦政府以及更具专业化和稳定性的官僚体系;另一方面,分肥制/恩庇制导致了官僚体系的严重腐败和低效无能。在这种情况下,要求改革分肥制/恩庇制、建立考绩制(merit-based)的官僚制度的呼声在政府内外都越来越高。以伍德罗·威尔逊为代表的知识分子为建立考绩制的官僚制度提供了智力支持。威尔逊强调“政治”(politics)和“行政”(administration)是两个不同的领域,并大声疾呼美国亟须建立像德国、法国那样的“公正”“科学”的行政管理体系。^② 1881年,就任不久的詹姆斯·加菲尔德(James Garfield)总统被一个寻求政府职位而不得的人暗杀,给了改革最后的助力。1883年的《彭德尔顿法》(Pendleton Act)标志着美国开始正式建立以考绩制为基础的官僚制度。然而,《彭德尔顿法》仅仅是美国建立现代官僚制度的开始,最初也仅有11%的政府职位采用了考绩制。^③ 这个数字在19世纪末达到了50%,而在1932年有接近80%的联邦政府职位采用了考绩制。与此同时,19世纪末,不得以党派政治原因解除职业官僚职务的原则得以确立。1912年,职业官僚获得了建立工会的权利。20世纪20年代,国会建立了标准化的工资和退休制度。1939年的《哈奇法》(Hatch Act)禁止职业官僚参与政治活动。

美国官僚制度的建立和发展与欧陆国家最大的不同在于,美国大众民主的实现先于现代官僚制度的建立。在某种程度上,现代官僚制度在美国的建立并不是对既有制度的修修补补,而是对旧制度至少是部分的革命。^④ 大众民主和现代官僚制度之间的张力也使得美国官僚制度的建立过程呈现出缓慢、反复、新旧制度并存的特

① Andrew Jackson, “First Annual Message,” December 8, 1929, The American Presidency Project, available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/first-annual-message-3>, 2021.10.31.

② Woodrow Wilson, “The Study of Administration,” *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2 (1887), pp.197~222.

③ Ari Hoogenboom, “The Pendleton Act and the Civil Service,” *American Historical Review*, Vol. 64, No. 2 (1959), p.303.

④ 关于19世纪末20世纪初美国建立现代官僚制度的过程的经典论述,参见 Stephen Skowronek, *Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities, 1877-1920* (New York: Cambridge University Press, 1982)。

点。美国学者詹姆斯·威尔逊精辟地总结道,美国的官僚体系既没有韦伯所设想的那样“理性”和“可预测”,但也没有韦伯所担心的那样有“支配性”和“机械性”。^①

除了逐渐建立以考绩制为主的制度,美国官僚制度变迁的另一个重要特点是机构和人员的扩张乃至膨胀。20世纪30、40年代,在“大萧条”“罗斯福新政”和第二次世界大战的大背景下,美国联邦政府的官僚机构迅速扩张。政府文职人员对应美国人口的比例从1933年的1:280上升到1953年的1:80。^②到了60、70年代,政府在医保、劳工、环保、消费者权益等议题领域所扮演的角色越来越大,再度带来了官僚体系的扩张。时至今日,根据美国人事管理局的统计,联邦政府的文职雇员达到了200万人。如果加上现役军人、邮政系统以及非长期雇员,这个数字可以达到900万。^③如此庞大而复杂的官僚体系有时甚至被称作美国政府的“第四分支”。^④

美国的“官僚/行政国家”自20世纪80年代以来饱受争议。一方面,一个良好运转的官僚体系是“国家能力”的重要体现,决定了一个国家能否充分有效地利用自己的资源达到目标。^⑤其次,“官僚/行政国家”对日益扩大的总统权力形成了另一种形式的制约,是对国会和法院有时对白宫扩权制衡不足的一种有益补充。^⑥另一方面,美国的官僚体系在工作效率、政策效果以及问责制等方面也遭受了不少批评。最激烈的批评来自一些保守派的法学家。他们认为,“官僚/行政国家”从本质上说违背了制宪者的初衷和美国宪法的精神,因为庞大的官僚体系的触角已经深入到公民经济和社会生活的各个角落,违背了有限政府的原则;官僚机构经常在自身所涉议题领域集事实上的行政、立法和司法于一身,违背了分权原则、“单一行政官”(unitary

① James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books, 1989), p.377.

② Nigel Bowles, *Government and Politics of the United States* (New York: Palgrave, 1993), p.258.

③ U.S. Office of Personal Management, “2017 Common Characteristics of the Government,” April 2018, available at: <https://www.opm.gov/policy-data-oversight/data-analysis-documentation/federal-employment-reports/common-characteristics-of-the-government/ccog2017.pdf>, 2021.10.31; Paul C. Light, “The True Size of Government: Tracking Washington’s Blended Workforce, 1984~2015,” the Volcker Alliance, October 2017, available at: https://www.volckeralliance.org/sites/default/files/attachments/Issue%20Paper_True%20Size%20of%20Government.pdf, 2021.10.31.

④ Jonathan Turley, “The Rise of the Fourth Branch of Government,” *Washington Post*, May 24, 2013, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/the-rise-of-the-fourth-branch-of-government/2013/05/24/c7faad0-c2ed-11e2-9fe2-6ee52d0eb7c1_story.html, 2021.10.31.

⑤ Francis Fukuyama, *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy* (New York: Farrar, Straus and Giroux, 2014), chapter 3; Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America’s World Role* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1998).

⑥ Jon D. Michaels, “An Enduring, Evolving Separation of Powers,” *Columbia Law Review*, Vol.115, No.3 (2015), pp.515~597; Neal Kumar Katyal, “Internal Separation of Powers: Checking Today’s Most Dangerous Branch from Within,” *Yale Law Review*, Vol. 115, No. 9 (2006), pp.2314~2349.

executive)原则、国会立法权不委任(non-delegation)原则以及司法独立原则。^①

美国的“国家安全机构”(national security state)是美国“国家能力”(state capacity)成长的表现,也是其整个官僚体系的一部分。作为冷战的产物和遗产,这个“国家安全机构”主要包括军方、情报、外交、执法等部门。^② 作为广义上的美国官僚体系的一部分,同时又有自己独特之处的“国家安全机构”也遭受了不少批评,包括上文提到的将“国家安全机构”看作“深层国家”之一部分的斯科特和洛夫格林。事实上,“国家安全机构”遭遇的批评从冷战中到冷战后从未间断。艾森豪威尔总统较早就对“军工复合体”的影响提出过警告。20世纪70年代美国情报机构爆发丑闻,包括中央情报局、联邦调查局以及国家安全局在内的美国情报机构对美国公民自由的令人瞠目的长期侵犯终于全面暴露在公众面前。“9·11”恐怖袭击之后,美国政府的秘密监听、非法虐囚、军事监狱等以及迅速膨胀的反恐机构和人员再度使“国家安全机构”遭受大量抨击。^③

大体而言,对美国“官僚/行政国家”的批评更多来自担心“大政府”的保守派,而对“国家安全机构”的批评更多来自更关注公民权利、个人自由和隐私的自由派。特朗普及其支持者的言论中杂糅了这些在美国内部久已存在的声音,同时扩大打击面将其对手都囊括其中,并辅之以阴谋论的论调,利用“深层国家”的标签进行政治攻击。

三 官僚体系=“深层国家”?

尽管“深层国家”的论调把职业官僚作为一个整体与民选总统对立起来,然而事实却复杂得多,远非简单的总统一官僚的两分法可以概括。美国的官僚机构大致可以分为三类:总统行政办公室(Executive Office of the President)、15个内阁各部以及60个左右的“独立”机构。总统行政办公室在1939年富兰克林·罗斯福总统时期正式设立。整体而言,总统行政办公室的政治任命官员较多,大部分职位不需要参议院

① Gary Lawson, “The Rise and Rise of the Administrative State,” *Harvard Law Review*, Vol. 107, No. 6 (1994), pp.1231~1254; Richard A. Epstein, “Why the Modern Administrative State Is Inconsistent with the Rule of Law,” *New York University Journal of Law and Liberty*, Vol. 3, No. 3 (2008), pp.491~515.

② Ernest R. May, “The U.S. Government, a Legacy of the Cold War,” *Diplomatic History*, Vol. 16, No. 2 (1992), pp.269~277; Michael J. Hogan, *A Cross of Iron: Harry S. Truman and the Origins of the National Security State, 1945~1954* (New York: Cambridge University Press, 1998)。中国学者牛可把“national security state”翻译为“国家安全国家”。牛可:《美国“国家安全国家”的创生》,载《史学月刊》,2010年第1期,第63~90页。

③ 根据《华盛顿邮报》记者的统计,共有1074个联邦政府的组织以及将近2000个私人公司参与到与反恐、国土安全和情报等有关的项目当中。Dana Priest, and William M. Arkin, *Top Secret America: The Rise of the New American Security State* (New York: Little, Brown and Co., 2011), p.86。

投票通过,没有其他行政机构需要考虑的人员的党派平衡或者固定任期,同时总统有较大权力对其组织方式进行调整,因此总统行政办公室相对于总统的独立性是最低的。目前为止的15个内阁各部在建立时间、目标使命、组织结构、规模大小以及政治任命官员的数量等方面的差异不小,但是整体而言,其相对于总统的独立性要大于总统行政办公室。“独立”机构的相对独立性是最高的,因为其中很多机构的领导层是多个成员组成的委员会,委员会的构成需要党派平衡,有固定任期且总统无权无故解除职务。^①因此位于不同行政机构的职业官僚,其面临的工作环境和政治氛围自然会有诸多差异。

首先,不同的行政机构之间的意识形态倾向也有所不同。美国学者大卫·刘易斯等人通过调查问卷,衡量了行政机构官员自身对各行政机构的意识形态倾向的评估。整体而言,与国防、情报和执法相关的行政机构被认为是最倾向保守主义的,而与社会福利、对外援助以及公民权利相关的机构被认为是最倾向自由主义的。但有趣的是,即使是在同一个行政机构,其内部不同的部门也有可能有着迥异的意识形态倾向。比如,在整个光谱上,美国国务院倾向自由主义,而国土安全部比较保守。但是国务院的外交安全局被认为比国土安全部的美国公民及移民服务局还要保守。^②总之,尽管不同的行政机构也许存在着一些意识形态倾向,但是很难笼统地说整个行政官僚体系有鲜明一致的意识形态色彩。其次,职业官僚的构成在性别和种族方面也很多元。根据最近的统计,联邦政府的文职人员中有42%的女性,37%的非白人少数族裔。相较而言,2017年的美国国会仅有20.5%的女性以及22%的非白人少数族裔。最后,尽管大多数人在谈论到美国的官僚机构的时候,想到的是华盛顿,但事实上在非邮政系统的文职人员中,在华盛顿以外的地方工作的接近85%,在倾向于共和党的“红州”工作的接近一半。^③

从职业官僚个体来说,他们分布在整个官僚体系等级制的各个位置。一般认为,在一个官僚机构里,政治任命官员(political appointees)处于决策地位,而职业官僚(career bureaucrats)主要负责执行,但是职业官僚也可能升迁到相当高阶的位置。在美国的整个官僚体系中,最高阶的职位是“总统任命并需参议院通过”(Presidential

① Jennifer L. Stelin, and David E. Lewis, “Sourcebook of the United States Executive Agencies,” Administrative Conference of the United States, October 2018, available at: <https://www.acus.gov/research-projects/sourcebook-united-states-executive-agencies-second-edition>, 2021.10.31.有固定任期并不能保证不会被总统无故解除职务,比如2017年特朗普总统解除联邦调查局局长科米的职务。但是无故解除有固定任期的官员的职务也有一定的政治成本。

② Mark D. Richardson, Joshua D. Clinton, and David E. Lewis, “Elite Perceptions of Agency Ideology and Workforce Skill,” *Journal of Politics*, Vol. 80, No. 1 (2017), pp.303~308.

③ Jon D. Michaels, “The American Deep State,” *Notre Dame Law Review*, Vol. 93, No. 4 (2018), pp.1660~1661.

Appointment with Senate Confirmation, PAS) 的职位, 大约 1230 个。再接下来的是“资深行政岗位”(Senior Executive Service, SES), 大约有 7800 个。首先, 根据美国法律规定, 在所有的“资深行政岗位”中, 政治任命的比例不能超过 10%。也就是说, 大量的职业官僚占据了在位阶上仅次于 PAS 岗位的重要位置。其次, 政治任命官员和职业官僚之间的屏障也不是绝对的。一方面, 一些资深的职业官僚有机会成为政治任命官员, 比如美国国务院的职业外交官被总统任命为驻外大使或者其他需要政治任命的外交岗位; 另一方面, 在政府换届前夕, 离任总统也常把一些其任期内的政治任命官员匆匆转为职业官僚, 从而保证他们不用随着新政府的上台而离开。这种行为被称作“挖洞”(burrowing)。^① 最后, 政治任命官员和职业官僚的分野也常常被机构和组织自身的立场和利益所弥合。换句话说, 一个机构的政治任命官员时常会发现, 自己与本机构的职业官僚比与其他机构的同一级别的政治任命官员, 有着更多的共同看法。

从横向对比来看, 美国官僚机构的政治化程度其实是相对比较高的。换句话说, 美国民选官员, 如总统, 对官僚机构的控制程度是相对较高的。比如, 一个新任美国总统可以任命 3000 个左右的政府职位, 而英国首相只会任命几百个。一般情况下英国首相只会任命一个议员担任某部大臣, 而这个部门的其他职位几乎都是职业官僚。相对而言, 美国的政治任命官员则占据着部门中众多的中高层岗位。^② 其次, 美国的官僚体系也不像其他西方国家那样封闭, 也就是说, 官僚体系之外的政治和社会力量可以利用各种途径去试图对其施加影响。如美国学者詹姆斯·威尔逊所言, 美国的官僚体系有着其他发达国家所不具有的自相矛盾的特质。一方面, 这个体系有着非常多的“规则”。如果在其他地方, 这些条条框框一定意味着一个“脱离”人民、只关心自身“权力和特权”的官僚体系。但是, 另一方面, 这个体系又有着高度的“参与”: 公民、企业、社区、国会、媒体以及律师等都以自己的方式参与其中, 各显神通。这种情况在其他地方一定意味着这个官僚体系根本无法称之为“体系”, 而是一个漏洞百出的“玩意儿”, 并且效率低下, 腐败滋生。^③ 这种“规则”和“参与”并存的“自相矛盾”的特质, 主要还是因为如前所述的现代官僚制度与美国的大众民主和分权制衡的根本制度之间的张力。与此同时, 美国官僚体系的这种参与性和开放性似乎也可以表明, 如果存在“深层国家”的话, 那么它更有可能存在于官僚体系相对封闭的其他国家。

① Nina A. Mendelson, "Agency Burrowing: Entrenching Policies and Personnel before a New President Arrives," *New York University Law Review*, Vol. 78, No. 2 (2003), pp.563~564.

② David Rohde, *In Deep: The FBI, the CIA, and the Truth about America's "Deep State"*, 2020, p.xix.

③ James Q. Wilson, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, 1989, p.377.

纵向来看,美国的总统和职业官僚之间的龃龉在历史上并不鲜见,以下几则历史片段就反映了总统对于官僚机构的愤懑和无奈之情。杜鲁门总统卸任前夕曾经提到,艾森豪威尔如果入主白宫,会发现他发号施令之后,什么都不会发生,这非常令人沮丧。^①肯尼迪总统曾不无讽刺地对人说道:“我同意你的看法,但是我不知道政府同不同意。”尼克松总统不无夸张地抱怨道:“在这个官僚体系里没有什么纪律!我们从来不解聘任何人!我们从来不惩戒任何人!我们从来不把任何人降职!”^②福特总统在离开白宫之后不久的一次采访中表示,总统应该对官僚机构的人事任免有更大的灵活性,因为“美国的选民选举一个总统是因为他说过的话、他的承诺或者他的哲学,但是如果他无法触及一个机构的深处,他在顶层的决定很少能在基层得到充分的贯彻执行。”^③整体而言,总统对于官僚机构的不信任感会在两种情况下最为显著:一种情况是该总统上台时,另一个政党已经执政了相当长的时间,比如艾森豪威尔总统和尼克松总统。这个时候,新任总统很容易认为官僚机构与前任总统的政策之间的联结过深。第二种情况是新任总统计划推动重大变革,比如说富兰克林·罗斯福总统的“新政”举措和里根总统的保守主义议程。这个时候,新任总统会觉得官僚机构既有的惯性和惰性不利于推动崭新的政策倡议。^④

在国家安全领域,格雷厄姆·艾利森和菲利普·泽利科的名著《决策的本质》早已开始讨论总统与国家安全领域的官僚机构之间的博弈。^⑤无论是由于标准作业流程还是部门利益,官僚机构都对总统的决策和执行形成了一定程度的制约。正如一位学者所言:“没有哪一位现代总统对国家安全政策方面的制度资源感到完全满意。不管是搜集信息、分析和拟定政策选择,还是执行具体方案,国家安全机构似乎都让总统的沮丧感大于满意度。”^⑥最近的一个例子则是奥巴马政府在其八年任期内无法成功关闭关塔那摩的美军军事监狱。奥巴马总统甫一上任,即于2009年1月22日签署行政命令,要求于一年之内关闭关塔那摩的军事监狱。虽然被关押在关塔那摩监狱的犯人总数从2009年1月时的242名下降到了2017年1月时的41名,然而直

① Richard E. Neustadt, *Political Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan* (New York: The Free Press, 1990), p.10.

② Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs* (twelfth edition) (New York: Routledge, 2016), p.22.

③ *A Discussion with Gerald R. Ford: The American Presidency* (Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1977), p.11.

④ Francis E. Rourke, “Responsiveness and Neutral Competence in American Bureaucracy,” *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 6 (1992), p.543.

⑤ Graham Allison, and Philip Zelikow, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.) (New York: Longman, 1999).

⑥ Amy B. Zegart, *Flawed by Design: The Evolution of the CIA, JCS, and NSC* (Stanford, C.A.: Stanford University Press, 1999), p.46.

到其两任任期结束,奥巴马总统却始终无法像其八年前希望和承诺的那样,彻底关闭该监狱。这其中的原因固然有国会的阻挠和民意的变化,但是五角大楼以及司法部官僚的三心二意和惯性思维也起到了不小的阻碍作用。^①

综上所述,美国政府的职业官僚的多元化程度事实上很高:他们不仅分布在政治环境有所不同的总统行政办公室、内阁各部以及各 60 个左右的“独立”机构,同时不同的行政机构之间的意识形态倾向性也有差别。其次,在政府机构内,政治任命官员和职业官僚之间的分野也不是绝对的:他们之间不仅存在着身份转换的渠道,并且同一机构的政治任命官员和职业官僚之间的分野也时常被共同的组织利益和机构立场所弥合。横向对比来看,美国的民选官员对官僚机构的控制以及社会力量对官僚机构的影响都要大于其他发达国家;纵向对比来看,美国总统与职业官僚之间的紧张关系在历史上也时有发生。因此,如果说在 2017 年初特朗普总统就任时,美国存在一个有系统性和组织性、主要由职业官僚组成的针对民选总统的“深层国家”,基本上属于无稽之谈。另一方面,这并不意味着美国总统与职业官僚之间微妙的互动关系不值得研究,这种关系也的确在特朗普总统任内发生了一些变化。

四 职业官僚自下而上对白宫的抵制

职业官僚固然是政策执行者的角色,但是他们的负责对象却不仅仅是上级官员和行政首脑,还有宪法法律和专业规范。另一方面,较高程度的职业安全也是他们在某些情况下抵制上级指令的基本保障。事实上,美国还有若干法律明确鼓励和保护行政机构中的职业官僚直接向国会“举报”(whistleblowing)该机构中的违法现象,包括在较为敏感的国家安全领域。^②因此,职业官僚的确有一定程度的动机和保障去抵制上层,包括白宫的某些政策。具体而言,职业官僚可能基于宪法法律、专业规范以及政策分歧三个原因展现出自身的独立性。首先,美国的职业官僚在就职之时,需要宣誓忠于并捍卫宪法,相关法律也保护职业官僚拒绝执行非法命令的权利。^③比

① Aziz Z. Huq, “The President and the Detainees,” *University of Pennsylvania Law Review*, Vol. 165, No. 3 (2017), pp.499~593; Connie Bruck, “Why Obama Has Failed to Close Guantanamo,” *New Yorker*, July 25, 2016, available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2016/08/01/why-obama-has-failed-to-close-guantanamo>, 2021.10.31.

② Michael E. DeVine, “Intelligence Community Whistleblower Protections,” *CRS Report for Congress*, September 23, 2019, available at: <https://fas.org/sgp/crs/intel/R45345.pdf>, 2021.10.31; Louis Fisher, “National Security Whistleblowers,” *CRS Report for Congress*, December 30, 2005, <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL33215.pdf>, 2021.10.31.

③ U.S. Code, Title 5—Government Organization and Employees, Sec. 3331, Sec. 2302, available at: <https://us-code.house.gov/browse/prelim@title5/part3&edition=prelim>, 2021.10.31.

如,2017年1月,特朗普总统颁布“禁穆令”的行政命令时,当时的代理司法部长萨莉·耶兹(Sally Yates)认为该行政命令违法而拒绝执行。尽管耶兹当时已属政治任命官员,但是她是在司法部工作了20多年的职业检察官,并且她的决定也得到了司法部内众多职业官僚的支持。^①当然,在很多时候,一项政策或者指令是否违法存在着模糊空间。在这种情况下,总统就可能采用有利于自己立场的法律解释,而白宫法律顾问办公室(White House Counsel's Office)以及司法部的法律顾问办公室(Office of Legal Counsel)也常常在法律问题上为总统的立场提供辩护。^②

其次,专业规范也有可能是职业官僚抵制上级指令的原因。事实上,在第二次世界大战前相当长一段时期内,美国的专业人士和团体由于担心自身的独立性和自主性遭到侵蚀,而对加入联邦政府的官僚体系疑虑重重。二战和冷战极大地推动了专业人士和官僚体系的合作与结合,大量专业人士进入联邦政府。^③成为职业官僚的专业人士对于专业规范和标准的看重往往甚于政治上的考虑,这不仅是出于对专业主义的坚持,也是因为专业主义是制定良好公共政策的基础。比如,2019年9月1日,特朗普总统在推特上提到飓风“多里安”会影响到亚拉巴马州的时候,美国国家气象局的亚拉巴马州伯明翰分局直接在推特上驳斥特朗普的说法。这场争议及其后续发展也引起了国家气象局的上级机构——美国国家海洋和大气管理局内部不少专业人士的不满。^④

再次,职业官僚也有可能基于政策分歧而抵制上级指令。相对于前两者,出于政见不同而进行的抵制显然缺乏合法性,因为职业官僚是需要向民选官员负责的政策执行者。一项抵制行为到底是出于法律考量,还是出于政见不同,也常存在争议。比如,上文提到的代理司法部长萨莉·耶兹拒绝执行“禁穆令”的案例,特朗普总统的支持者认为耶兹的立场是基于其不同的政策主张而非宪法法律。

① Ryan Lizza, "Why Sally Yates Stood Up to Trump?" *New Yorker*, May 22, 2017, available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2017/05/29/why-sally-yates-stood-up-to-trump>, 2021.10.31; "Emails Show the Support Sally Yates Got from Within DOJ for Her Stand Against Trump's Travel Ban," *BuzzFeed News*, December 5, 2017, available at: <https://www.buzzfeednews.com/article/zoetillman/emails-show-the-support-sally-yates-got-from-within-doj-for>, 2021.10.31.

② 比如说有关奥巴马政府在2011年针对利比亚的使用武力的行动是否违反1973年的《战争权力法》的争议。Bruce Ackerman, "Legal Acrobatics, Illegal War," *New York Times*, June 20, 2011, available at: <https://www.nytimes.com/2011/06/21/opinion/21Ackerman.html>, 2021.10.31; David Fontana, "Executive Branch Legalism," *Harvard Law Review Forum*, Vol. 125, No. 21 (2012), pp.21~49.

③ Brian Balogh, "Reorganizing the Organizational Synthesis: Federal-Professional Relations in Modern America," *Studies in American Political Development*, Vol. 5, No. 1 (1991), p.149.

④ Madeleine Carlisle, "Newly-Released NOAA Emails Show Anger and Confusion Around Trump's 'Doctored' Hurricane Dorian Map," *Time*, February 1, 2020, available at: <https://time.com/5775953/trump-dorian-alabama-sharpiagate-noaa/>, 2021.10.31.

最后,一位美国学者指出还存在一种“中立性摩擦”(neutral friction)的状况,亦即在官僚组织中推行任何的政策变革都会遇到的一种自然产生的迟滞状况。^① 这一方面是因为改变现状永远比维持现状困难,尤其是让一个复杂的官僚机构改换既有方向。另一方面也是由于职业官僚的工作惯性。来自决策层的笼统的政策立场在转化为具体的操作指针并且经由职业官僚的上级直接传达之前,职业官僚往往依然循旧规而行。

由上所述,职业官僚可能出于法律、专业和政策等不同的原因抵制上级指令,而他们抵制的具体方式也有多种。有学者对赫希曼在《退出、声音和忠诚》一书中的著名的分析框架稍加修正,指出职业官僚的应对方式可以分为退出(exit)、发声(voice)、忠诚(loyalty)和忽略(neglect)。^② 另外,也有学者把职业官僚的行为分为三大类:工作(working)、逃避(shirking)和破坏(sabotage)。顾名思义,工作就是努力实现上级指定的政策目标;逃避既有可能是因为懒惰,也有可能是出自政治目的;破坏则是投入时间和精力削弱上级指定的政策目标。^③ 在某种程度上,逃避是被动抵制,而破坏则是主动抵制。

更具体而言,职业官僚的抵制行为可以分为两大类。一类是职业官僚个人可以完成的,包括拖延(foot-dragging)、在内部讨论中表达异议、故意泄密(leaking)、辞职。第二类则需要行政部门内外的其他机构的支持和配合,比如诉诸监察长办公室(inspectors general)、国会相关委员会或者法院。^④ 自20世纪70年代末以来,美国的联邦政府机构内基本上都设置有监察长办公室,它们可以通过审计、调查和评估等方式打击政府内部的浪费、欺诈和权力滥用。大部分监察长都是由总统提名并经参议院同意通过,只能由总统而不是该机构领导解职,因此相对于该机构有一定独立性。^⑤ 除了监察长办公室,一些政府部门还有一些其他职业官僚可资利用的机构和机制,比如说国土安全部的“公民权利和公民自由办公室”以及国务院内设的“异见频道”

① Rebecca Ingber, “Bureaucratic Resistance and the National Security State,” *Iowa Law Review*, Vol. 104, No. 1 (2018), pp.165~167.

② 其中赫希曼所没有提到的“忽略”类似于一种随波逐流的态度和行为,既非主动发声表达不满,也非主动积极地合作。Marissa Martino Golden, *What Motivates Bureaucrats? Politics and Administration during the Reagan Years* (New York: Columbia University Press, 2000)。

③ John Brehm, and Scott Gates, *Working, Shirking, and Sabotage: Bureaucratic Response to a Democratic Public* (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1997), p.22.

④ Jennifer Nou, “Bureaucratic Resistance from Below,” *Yale Journal on Regulation*, November 16, 2016, available at: <https://www.yalejreg.com/nc/bureaucratic-resistance-from-below-by-jennifer-nou/>, 2021.10.31.

⑤ Wendy Ginsberg, and Michael Greene, “Federal Inspectors General: History, Characteristics, and Recent Congressional Actions,” *CRS Report for Congress*, June 2, 2016, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43814.pdf>, 2021.10.31.

(dissent channel)等。^①国会和相关委员会拥有授权、调查、预算、拨款、弹劾以及通过提名等多种权力对行政部门进行监督,^②因此在某些情况下也可以是职业官僚抵制上级指令所能倚仗的力量。当然,职业官僚也可以以最具有对抗性的方式向法院起诉上级或者机构。总体而言,职业官僚的抵制行为如果想要产生较为实质性的影响,往往需要其他机构(监察长办公室、国会及其委员会、法院等)的支持。事实上,即使是职业官僚个人可以完成的行为,比如说辞职和泄密,也需要通过引发舆论和公众的关注而产生实际影响。另外,需要指出的是,无论采取何种抵制行为,职业官僚也面临着被边缘化、调离岗位、降职解职乃至刑事诉讼的可能代价。总之,职业官僚的抵制行为见效不易,风险不低。

在特朗普政府时期的国家安全机构中,职业官僚的上述抵制行为屡见报端。比如,在特朗普政府最后时期,当国务卿蓬佩奥想要推行一些针对中国、也门和古巴的激进举措时,国务院的职业外交官们试图进行拖延。^③其次,辞职也成了不少美国职业官僚的选项,而美国国务院在这方面是重灾区。^④外交官的大量辞职也引发了两党国会议员的关切。^⑤

泄密的显著增加则可能是最为引人注目的抵制行为。根据美国参议院国土安全及政府事务委员会的共和党人所做的一项统计,从2017年1月20日至5月25日的

① Margo Schlanger, "Office of Goodness: Influence Without Authority in Federal Agencies," *Cardozo Law Review*, Vol. 36, No. 2 (2014); Hannah Gurman, "The History of the State Department's Dissent Channel—and How Trump Is Trying to Squelch It," *The Nation*, February 1, 2017, available at: <https://www.thenation.com/article/archive/the-history-of-the-state-departments-dissent-channel-and-how-trump-is-trying-to-squelch-it/>, 2021.10.31.

② Christopher M. Davis, "Congressional Oversight Manual," *CRS Report for Congress*, January 16, 2020, available at: <https://fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf>, 2021.10.31.

③ David E. Sanger, and Lara Jakes, "Holding Fast to Trump, Pompeo Angers Diplomats, Foreign and Domestic," *New York Times*, January 18, 2021, available at: <https://www.nytimes.com/2021/01/12/us/politics/pompeo-trump-insurrection.html>, 2021.10.31.

④ Josh Rogin, "The State Department's Entire Senior Administrative Team Just Resigned," *Washington Post*, available at: January 27, 2017, <https://www.washingtonpost.com/news/josh-rogin/wp/2017/01/26/the-state-departments-entire-senior-management-team-just-resigned/>, 2021.10.31; Chuck Park, "I Can No Longer Justify Being a Part of Trump's 'Complacent State.' So I'm Resigning," *Washington Post*, August 8, 2019, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/i-can-no-longer-justify-being-a-part-of-trumps-complacent-state-so-im-resigning/2019/08/08/fed849e4-af14-11e9-8e77-03b30bc29f64_story.html, 2021.10.31; David Rank, "Why I Resigned from the Foreign Service after 27 Years," *Washington Post*, June 23, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/why-i-resigned-from-the-foreign-service-after-27-years/2017/06/23/6abee224-55ff-11e7-ba90-f5875b7d1876_story.html, 2021.10.31.

⑤ Gardiner Harris, "Diplomats Sound the Alarm as They Are Pushed Out in Doves," *New York Times*, November 24, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/11/24/us/politics/state-department-tillerson.html>, 2021.10.31.

126 天内,与特朗普政府有关的国家安全方面的泄密达到了 125 项,平均几乎每天一次。这个数字也是奥巴马政府和小布什政府在其各自政府初期的七倍。^① 同时,泄密内容的机密性和敏感度似乎也有上升。比如,九位现任和卸任的情报和执法官员曾向《华盛顿邮报》表明,作为国家安全事务顾问的迈克尔·弗林(Michael Flynn)在特朗普政府正式上台前的一次电话通话中,曾与俄罗斯驻美大使谈到了美国对俄制裁问题。^② 这次向媒体的“泄密”也直接导致了弗林的辞职。一方面,有美国学者指出,这样的“泄密”包含了针对外国的具体的情报搜集方式以及涉及美国公民通话的具体内容,比较罕见。^③ 但是,另一方面,这其中的泄密有多少是来自职业官僚,有多少来自决策层和政治任命官员,可能很难有确切的判断。事实上,由于接触的信息更多,媒体的关注度更高,以及更容易逃避“泄密”后的惩罚,后者“泄密”的频度远高于前者。^④

与此同时,职业官僚也曾借助行政部门内外其他机构的支持和配合进行一定程度的抵制。例如,特朗普政府的“禁穆令”颁布之后,超过 1000 名的美国外交官通过国务院的“异见频道”进行连署表达反对,^⑤ 尽管这种反对并没有对该政策产生实质性的影响。国务院监察长办公室在 2019 年进行了两项调查,一项针对国务院的国际组织事务局,另一项针对国务卿办公室。调查结果显示,这两个机构的政治任命官员针对职业官僚的管理方式和人事安排都存在一定的問題。^⑥ 在所谓“通乌门”的丑闻发酵过程中,情报部门的总监察长决定把白宫内部“吹哨人”对特朗普总统不当行为

① “State Secretes: How an Avalanche of Media Leaks Is Harming National Security,” A Majority Staff Report of the Committee on Homeland Security and Governmental Affairs, United States Senate, July 6, 2017, available at: <https://www.hsgac.senate.gov/imo/media/doc/2017-07-06%20State%20Secrets%20report.pdf>, 2021.10.31.

② Greg Miller, Adam Entous, and Ellen Nakashima, “National Security Adviser Flynn Discussed Sanctions with Russian Ambassador, Despite Denials, Officials Say,” *Washington Post*, February 9, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/world/national-security/national-security-adviser-flynn-discussed-sanctions-with-russian-ambassador-despite-denials-officials-say/2017/02/09/f85b29d6-ee11-11e6-b4ff-ac2cf509efe5_story.html, 2021.10.31.

③ Jack Goldsmith, “Paradoxes of the Deep State,” in Cass R. Sunstein (ed.), *Can It Happen Here? Authoritarianism in America* (New York: HarperCollins, 2018), p.122.

④ David E. Pozen, The Leaky Leviathan: Why the Government Condemns and Condone Unlawful Disclosures of Information,” *Harvard Law Review*, Vol. 127, No. 2 (2013), pp.593~594.

⑤ Jeffrey Gettleman, “State Dept. Dissent Cable on Trump’s Ban Draws 1,000 Signatures,” *New York Times*, January 31, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/01/31/world/americas/state-dept-dissent-cable-trump-immigration-order.html>, 2021.10.31.

⑥ Office of Inspector General, United States Department of State, *Review of Allegations of Politicized and Other Improper Personnel Practices in the Bureau of International Organization Affairs*, August 2019, available at: <https://www.stateoig.gov/system/files/esp-19-05.pdf>, 2021.10.31; *Review of Allegations of Politicized and Other Improper Personnel Practices Involving the Office of the Secretary*, November 2019, available at: <https://www.stateoig.gov/system/files/esp-20-01-public.pdf>, 2021.10.31.

的举报告知国会,这对整个事件的发展起到了关键性的作用。^①在“通俄门”和“通乌门”两桩丑闻中,国会的情报委员会、司法委员会、外事委员会等的角色都至关重要。

以下以“通俄门”和“通乌门”中职业官僚与政治任命官员、总统以及国会之间的复杂互动为例,分析职业官僚抵制行为的影响及其限度。“通俄门”的调查始自联邦调查局在2016年7月底发起的“交叉火力-飓风”(Crossfire Hurricane)行动,到2017年5月由美国司法部任命的特别检察官罗伯特·穆勒(Robert Mueller)接手,并于2019年3月完成了近两年的调查。穆勒调查报告最终起诉了34人和3个组织,其主要结论包括:一方面,俄罗斯通过散布虚假信息以及网络入侵“广泛而系统”地干预了2016年的美国大选,并且特朗普竞选团队与俄罗斯方面有为数不少的接触;另一方面,没有足够的证据表明特朗普团队与俄罗斯存在所谓“共谋”(collusion);对于特朗普总统是否“妨碍司法”,穆勒报告则既不肯定,亦不否定。^②特朗普对此宣称报告证明自己完全清白,而在其亲信威廉·巴尔(William Barr)领导下的司法部也将调查报告进行了极为有利于特朗普的解释。^③

纵观“通俄门”的调查过程,情报和执法部门的职业官僚的角色和作用是什么样的呢?一方面,职业官僚的行为并非无可指摘。首先,联邦调查局局长科米在被特朗普总统解职后,将自己私下撰写的与特朗普的对话备忘录间接泄露给媒体,希望以此促使司法部任命一个特别检察官进行“通俄门”的调查。司法部的总监察长在之后的报告中批评了科米此举,认为这是一个“危险的先例”,即使是他希望推动任命特别检察官,也还有其他的合法方式。^④其次,联邦调查局的两位职业官僚彼得·斯特尔扎克(Peter Strzok)和莉萨·佩奇(Lisa Page)在双方公务手机的短信中,多次表达对特朗普的厌恶。司法部总监察长的报告认为,尽管联邦调查局的雇员有持有自己政治观点的权利,但是也严厉批评了这种在公务手机上同时讨论工作事项与表达个

① Zachary Cohen, “Whistleblower Controversy Thrusts Little-Known Trump Appointee into the Limelight,” *CNN*, October 1, 2019, available at: <https://edition.cnn.com/2019/09/23/politics/ic-ig-michael-atkinson-whistleblower-complaint/index.html>, 2021.10.31.

② Special Counsel Robert S. Mueller, III, “Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election,” U.S. Department of Justice, Volume I & II, March 2019, available at: <https://www.justice.gov/archives/sco/file/1373816/download>, https://www.justice.gov/storage/report_volume2.pdf, 2021.10.31.

③ Jeffrey Toobin, “Why the Mueller Investigation Failed,” *New Yorker*, June 29, 2020, available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2020/07/06/why-the-mueller-investigation-failed>, 2021.10.31.

④ Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, “Report of Investigation of Former Federal Bureau of Investigation Director James Comey’s Disclosure of Sensitive Investigative Information and Handling of Certain Memoranda,” August, 2019, available at: <https://oig.justice.gov/reports/2019/o1902.pdf>, 2021.10.31.

人政治立场的行为。^① 尤有甚者,斯特尔扎克曾在选前的短信中提到“我们将会阻止它\〔特朗普当选\〕”。这旋即被特朗普及其支持者解读为“深层国家”试图干预政治的明证。^② 最后,司法部总监察长于2019年12月公布的另一份调查报告发现,联邦调查局调查特朗普竞选团队与俄罗斯关系的“交叉火力-飓风”行动存在若干瑕疵。其中尤为引人注目的是,联邦调查局的调查团队在向法院提供的申请监视特朗普团队成员卡特·佩奇(Carter Page)以及延长监视的材料中,问题重重,包括一封被篡改的电子邮件。^③

另一方面,上述的调查报告也指出,尽管联邦调查局的操作存在不少技术上的瑕疵,但是并未发现有“政治偏见或者不当动机”影响了“交叉火力-飓风”的启动或者对卡特·佩奇的监视。首先,斯特尔扎克和莉萨·佩奇虽然参与了“交叉火力-飓风”行动,但是并未起到主导作用。^④ 其次,2020年8月,美国参议院情报委员会公布了其最后一份有关俄罗斯干预2016年大选的调查报告。这份调查报告在共和党占多数的情报委员会领导下,由两党共同完成。这份报告的基本结论与穆勒报告相仿,其将近1000页的详尽描述记录了俄罗斯对2016年美国大选的广泛干预以及特朗普竞选团队与俄罗斯的种种接触。^⑤ 对于联邦调查局的工作,该报告提出了两点批评:一是对于民主党全国委员会可能会被网络攻击,联邦调查局应该进行更多警告;二是对于一个由英国前情报人员提供的有关特朗普的负面材料,联邦调查局未能进行足够的核查便加以采用。最后,司法部部长巴尔在2019年5月任命一位联邦检察官约翰·杜伦(John Durham)进行反调查,试图继续寻找“交叉火力-飓风”等行动是否存在动机不纯等问题。巴尔并于2020年10月将杜伦任命为与穆勒类似的“特别检

① Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, “A Review of Various Actions by the Federal Bureau of Investigation and Department of Justice in Advance of the 2016 Election,” June 2018, available at: <https://www.justice.gov/file/1071991/download>, 2021.10.31.

② Michael S. Schmidt, “Top Agent Said F.B.I. Would Stop Trump from Becoming President,” *New York Times*, June 14, 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2018/06/14/us/politics/fbi-texts-trump.html>, 2021.10.31.

③ Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, “Review of the Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI’s Crossfire Hurricane Investigation,” December 2019, available at: <https://www.justice.gov/storage/120919-examination.pdf>, 2021.10.31.

④ Office of the Inspector General, U.S. Department of Justice, “Review of the Four FISA Applications and Other Aspects of the FBI’s Crossfire Hurricane Investigation,” December 2019.

⑤ Select Committee on Intelligence, United States Senate, “Report on Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election (Volume 5): Counterintelligence Threats and Vulnerabilities,” August 2020, available at: https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/report_volume5.pdf, 2021.10.31. 参议院情报委员会的共和党成员对于报告的绝大部分描述性内容存在一致看法,但是对于能否定性为“共谋”,双方有不同结论。

官”,以保证其调查可以延续至大选之后。^①但是迄今为止,杜伦并未有所发现。

最后,在特别检察官穆勒进行调查的过程中,特朗普总统的确遭遇了一些其指令被抵制的情况。但是具有讽刺意味的是,这些抵制基本上来自政治任命官员而非职业官僚。比如他要求科米停止对弗林的调查,要求司法部部长塞申斯(Jeff Sessions)不要主动回避有关“通俄门”的调查,要求白宫律师唐纳德·麦加恩(Donald McGahn II)告知司法部副部长罗森斯坦(Rod Rosenstein)解除穆勒的职务(之后又要求麦加恩否认此事的存在),要求前竞选经理科里·莱万多夫斯基(Corey Lewandowski)和白宫副幕僚长里克·迪尔伯恩(Rick Dearborn)告知塞申斯限缩“通俄门”调查事项的范围,而这些人没有按照特朗普的指示行事。^②正如穆勒报告中所总结的那样,“总统试图影响调查的努力基本上没有成功,但是这主要是因为总统身边的人没有执行其指令或者满足其要求。”^③另一方面,如果特朗普继续坚持,他是可以通过任命新的司法部长或副部长终结“通俄门”调查的,但是这也必然会引起更大的政治风暴。

相对于“通俄门”来说,“通乌门”对特朗普造成的杀伤力似乎更大,因为后者导致了民主党占据多数的众议院发起的弹劾案。“通乌门”事件的核心是2019年7月25日的一通电话,通话双方是特朗普总统和乌克兰新当选总统泽连斯基。在电话中,特朗普总统似乎以美国对乌克兰的4亿美元军事援助以及泽连斯基访美为筹码,要求对方调查拜登施压乌克兰前任政府解职其检察总长以及所谓乌克兰干预2016年美国大选的事情。8月12日,来自特朗普的白宫的一位匿名“吹哨者”将此事举报给了情报界的总监察长迈克尔·阿特金森(Michael Atkinson)。9月9日,阿特金森将此事告知国会情报委员会,“通乌门”开始进入公众视野,并逐渐发酵。9月24日,众议院议长佩洛西宣布正式启动针对特朗普的弹劾调查,两项罪名分别为滥用权力和妨碍国会。弹劾案虽然在民主党占据多数的众议院获得通过,但是未能获得参议院2/3多数的支持。

职业官僚在这桩弹劾案中的作用主要体现在两个方面。一是匿名“吹哨人”的身份据说是一位中央情报局的职业官僚,曾经借调到白宫国安会工作。这位“吹哨人”并不是7月25日特朗普与泽连斯基通话的现场亲历者,但是从数位同僚那里听

① Kyle Cheney and Josh Gerstein, “Barr Taps Durham as Special Counsel, Pushing Probe into Biden Era,” *Politico*, December 1, 2020, available at: <https://www.politico.com/news/2020/12/01/william-barr-john-durham-special-counsel-russia-441872>, 2021.10.31.

② 莱万多夫斯基将特朗普的指示告诉了迪尔伯恩,但是后者没有进一步告知塞申斯。

③ Special Counsel Robert S. Mueller, III, “Report on the Investigation into Russian Interference in the 2016 Presidential Election,” Volume II, U.S. Department of Justice, March 2019, p.158, available at: https://www.justice.gov/storage/report_volume2.pdf, 2021.10.31.

到了相关情况。这位“吹哨人”先是将自己的顾虑匿名告知了中央情报局的法律顾问,继而又于8月12日通过正式程序向情报界总检察长阿特金森提出指控。9月26日,众议院情报委员会公布了这位“吹哨者”的指控全文,“吹哨者”认为特朗普总统利用自己的权力要求其他国家“干预2020年美国大选”,“包括向其他国家施压要求调查总统在国内的主要政治对手”。^① 总之,身份为职业官僚的“吹哨者”的积极作为引发了后续的调查和弹劾。二是,职业官僚在弹劾案中的作用体现在他们在国会的作证和证词方面。在国会作证的17位证人中,除了少数政治任命官员外,大部分是来自国务院、国防部和国安会的职业官僚。由于特朗普政府明确表示政府官员不应该为“通乌门”去国会做证,因此这些证人的决定冒着不小的职业风险。^② 证词中尤以美国驻乌克兰大使威廉·泰勒(William Taylor)和国安会的欧洲事务主任亚历山大·温德曼(Alexander Vindman)的指控对特朗普的伤害最大。泰勒表示,特朗普政府对乌克兰的军事援助的确取决于泽连斯基是否承诺对拜登进行调查。换句话说,以军援换取政治利益的“交易”的确存在。^③ 温德曼则在特朗普与泽连斯基通话的现场,他在做证时表示自己对特朗普在电话中表达的内容有所担心,认为要求一个外国政府调查美国公民“不适当”,最终也将损害美国国家安全。^④

从以上对“通俄门”和“通乌门”的讨论可以看出,职业官僚的行为在技术上时有瑕疵,但是大体上遵循了美国的宪法法律和职业规范。职业官僚的行为固然能够对总统形成一定程度的制约,但是这种制约是有限度的。像在“通乌门”中所体现的那样,也许职业官僚只有依托美国分权制衡的最基本宪制框架才能发挥最大的制约作用。

五 白宫自上而下对官僚体系的控制

职业官僚对于白宫的制约只是硬币的一面。另一方面,随着美国官僚体系的扩

① “House Intel Committee Releases Whistleblower Complaint on Trump-Ukraine Call,” NPR, September 26, 2019, available at: <https://www.npr.org/2019/09/26/764071379/read-house-intel-releases-whistleblower-complaint-on-trump-ukraine-call>, 2021.10.31.

② 对于美国总统是否有权要求政府人员拒绝出席国会听证会的讨论,参见 Richard Lempert, “All the President’s Privileges,” Brookings Institution, December 19, 2019, available at: <https://www.brookings.edu/research/all-the-presidents-privileges/>, 2021.10.31.

③ Andrew Desiderio, and Kyle Cheney, “Top U.S. Envoy Ties Trump Directly to Ukraine Quid Pro Quo,” *Politico*, October 22, 2019, available at: <https://www.politico.com/news/2019/10/22/william-taylor-ukraine-testimony-trump-054259>, 2021.10.31.

④ Danny Hakim, “Army Officer Who Heard Trump’s Ukraine Call Reported Concerns,” *New York Times*, November 19, 2019, available at: <https://www.nytimes.com/2019/10/28/us/politics/Alexander-Vindman-trump-impeachment.html>, 2021.10.31.

张,美国总统也一直在试图对其施加更大的控制。特朗普及其团队对于官僚机构的敌意从一开始就昭然若揭。特朗普在 2016 年大选期间,就不断声称要“排干沼泽”,彻底改造华盛顿的政治生态。^① 特朗普的重要顾问班农也扬言特朗普政府的主要目标之一就是“摧毁”所谓“行政国家”。^② 特朗普甫一上任即颁布行政命令,要求行政部门如果计划颁布一项新的监管规定,必须首先废除两项旧的监管规定,并且新的监管规定的成本不能超过废除旧规定所节约的成本。^③ 另一项行政命令则要求每个行政机构专门设立一位负责监管改革的官员以及一个工作组,并评估既有监管措施是否需要废除、取代或者修改。^④

除了试图在整体上削弱官僚机构的监管范围和力度,特朗普政府还努力加强对其控制。自尼克松政府以降,美国总统加强对官僚体系的控制主要通过两种方式:决策的集权化和人事的政治化。^⑤ 决策的集权化是指总统将政策的决策集中到白宫的总统行政办公室,从而压缩白宫以外的行政部门本应具有决策空间。美国总统试图把决策权集中到白宫并不鲜见。其中一种常见的方式是任命负责某一议题领域的所谓政策“沙皇”(Czar),^⑥比如小布什政府初期白宫的国土安全办公室主任汤姆·里奇(Thomas Ridge),或者奥巴马政府时期负责抗击埃博拉疫情的“应对埃博拉协调官”罗纳德·克莱恩(Ronald Klain)等。但是如美国学者所指出的,特朗普时期的决策集权化的特点之一是其所倚重的决策顾问的类型和质量与众不同。比如特朗普的女婿库什纳曾经负责过应对阿片类药物危机、刑事司法改革、政府机构改革、中东和

① Bill Glauber, Jacob Carpenter, and Craig Gilbert, “Trump Rips Clinton’s Ethics at Green Bay Rally,” *Milwaukee Journal Sentinel*, October 17, 2016, available at: <https://www.jsonline.com/story/news/politics/elections/2016/10/17/stage-set-trump-rally-green-bay/92313674/>, 2021.10.31; Donald Trump, “Remarks at J.S. Dorton Arena in Raleigh, North Carolina,” November 7, 2016, The American Presidency Project, UC Santa Barbara, available at: <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-js-dorton-arena-raleigh-north-carolina>, 2021.10.31.

② Philip Rucker, and Robert Costa, “Bannon Vows a Daily Fight for ‘Deconstruction of the Administrative State’,” *Washington Post*, February 23, 2017, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/top-wh-strategist-vows-a-daily-fight-for-deconstruction-of-the-administrative-state/2017/02/23/03f6b8da-f9ea-11e6-bf01-d47f8cf9b643_story.html, 2021.10.31.

③ Steven Mufson, “Trump Wants to Scrap Two Regulations for Each New One Adopted,” *Washington Post*, January 30, 2017, available at: <https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/01/30/trump-wants-to-cut-two-regulations-on-businesses-for-every-new-one-imposed/>, 2021.10.31.

④ Executive Order 13777, Administration of Donald J. Trump, “Enforcing the Regulatory Reform Agenda,” February 24, 2017, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-201700139/pdf/DCPD-201700139.pdf>, 2021.10.31.

⑤ Andrew Rudalevige, “The Administrative Presidency and Bureaucratic Control: Implementing a Research Agenda,” *Presidential Studies Quarterly*, Vol. 39, No. 1 (2009), p.13.

⑥ Justin S. Vaughn, and Jose D. Villalobos, *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools* (Ann Arbor, M.I.: University of Michigan Press, 2015).

平、对华政策、美墨边境墙、应对新冠肺炎大流行等诸多的议题领域;特朗普的海湖庄园俱乐部的三位成员曾经大大影响了退伍军人事务部的某些决策乃至该部部长的去留问题;特朗普本人经常依靠支持他的福克斯电视台作为信息和观点的来源。^①在“通乌门”事件中,特朗普更是利用自己的私人律师朱利安尼等人绕开国务院开辟了另一条与乌克兰政府高层交往的非官方外交渠道。

如果说决策的集权化是总统的“过程”管理,即在决策过程中边缘化官僚机构,人事的政治化顾名思义就是“人事”管理,即通过任命政治官员或者加强对职业官僚的控制使得官僚机构更有效地回应总统的偏好。2017年6月,在退伍军人事务部于2014年爆出丑闻的背景下,特朗普签署了一项具有两党共识的法案,使得退伍军人事务部部长解雇或者惩罚不合格雇员变得更加容易。^②在2018年的《国情咨文》讲话中,特朗普炫耀该项法案通过后,退伍军人事务部已经解雇了1500名不合格雇员,并且呼吁国会赋予内阁部长在奖惩联邦雇员方面更大的权力。^③2018年5月,特朗普又签署了三个行政命令,旨在使得解雇和惩罚联邦雇员更加容易,同时限缩联邦雇员工会的活动时间和集体谈判。^④2020年10月,特朗普更是签署另一个行政命令,试图通过创造一个新的联邦雇员类别,将数以万计乃至十万计的职业官僚岗位转变为类似于政治任命的岗位。^⑤基于这个新类别的雇用不再是竞争性的考绩制,并且没有职业官僚所享有的职业保护,甚至可以说此项行政命令企图在联邦政府中部分

① Donald Moynihan, “Populism and the Deep State: The Attack on Public Service under Trump,” in Michael W. Bauer et al. (eds.), *Democratic Backsliding and Public Administration* (New York: Cambridge University Press, 2021), pp.151-177; Brian Bennett, “Inside Jared Kushner’s Unusual White House Role,” *Time*, January 16, 2020, available at: <https://time.com/5766186/jared-kushner-interview/>, 2021.10.31; Jane Mayer, “The Making of the Fox News White House,” *New Yorker*, March 4, 2019, available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2019/03/11/the-making-of-the-fox-news-white-house>, 2021.10.31.

② Ben Kesling, and Rebecca Ballhaus, “Trump Signs VA Accountability Act in White House Ceremony,” *Wall Street Journal*, June 23, 2017, available at: <https://www.wsj.com/articles/trump-signs-va-accountability-act-in-white-house-ceremony-1498235427>, 2021.10.31.

③ Donald Trump, “State of the Union 2018,” CNN, January 31, 2018, available at: <https://edition.cnn.com/2018/01/30/politics/2018-state-of-the-union-transcript/index.html>, 2021.10.31.

④ Lisa Rein, “Trump Takes Aim at Federal Bureaucracy with New Executive Orders Rolling Back Civil-Service Protections,” *Washington Post*, May 25, 2018, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-takes-aim-at-federal-bureaucracy-with-new-executive-orders-altering-civil-service-protections/2018/05/25/3ed8bf84-6055-11e8-9ee3-49d6d4814c4c_story.html, 2021.10.31.

⑤ Lisa Rein, and Eric Yoder, “Trump Issues Sweeping Order for Tens of Thousands of Career Federal Employees to Lose Civil Service Protections,” *Washington Post*, October 22, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/politics/trump-order-federal-civil-service/2020/10/22/c73783f0-1481-11eb-bc10-40b25382f1be_story.html, 2021.10.31.上述几个行政命令都被拜登总统于上任之初废除。White House, “Executive Order on Protecting the Federal Workforce,” January 22, 2021, available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/22/executive-order-protecting-the-federal-workforce/>, 2021.10.31.

地恢复昔日的分肥制。

除了通过立法或者行政命令从整体上加强政治任命官员的作用或者削弱对职业官僚的职业保护,总统还有不少能够针对具体的官僚机构和人员的方法和手段。美国学者大卫·刘易斯讨论了几种常见的情况。^① 第一种,最直接的手段是替换。比如说有一个被总统或者总统任命的官员认为有问题的职业官僚,可以换来更加顺从的另一个职业官僚,或者如果该职位的性质允许的话,换来一个政治任命官员。^② 总统也可以改变该岗位的性质,将该岗位由职业官僚岗转变为政治任命岗。^③ 以上两种方法的问题在于,该岗位换了人,但是问题官僚由于受到职业保护,依然不会离开该机构,会继续从事相关的工作。不过也存在一些不成文的手段,甚至可以迫使职业官僚自行离开。一种方法是私下告诉该问题官僚,他/她面临两个选择:或者自行离开,机构可以对其贡献进行表彰甚至帮助他寻找其他工作,或者拒绝离开,但是其工作记录和以后的工作推荐信都会受到负面影响。另一种方法是将该问题官僚调至其本人不太中意的岗位,尤其是一些被比喻成“火鸡农场”的闲职。比如,2017年10月,时任国务卿莱克斯·蒂勒森宣布国务院要大幅增加处理“信息自由请求”的工作力度,并指派了350位左右的工作人员进行此项工作。这些工作人员包括一些大使和资深外交官,他们的共同点是曾经负责过奥巴马政府的外交优先事项。^④

除了替换,第二种方式是通过机构重组实现更强的控制。机构重组在名义上一般都是为了更好地实现公共政策的目标,但是通过机构的建立、裁撤、合并、分拆、升格或降级,白宫可以实现其加强控制的目标。2018年6月,特朗普政府的确推出了一项宏大的机构改革和重组的方案,被其管理和预算办公室主任称作“排干沼泽”的最重要举措之一。^⑤ 部分由于2018年中期选举之后民主党占据了众议院多数,而不少改革计划需要通过国会,特朗普政府的这项宏大计划也就不了了之了。

第三种方式则是精简机构(reduction in force)。在特朗普治下的四年,大部分的行政机构在人员数量上出现了下降,不少机构的工作人员对工作的满意程度也有所

① Lewis, *The Politics of Presidential Appointments: Political Control and Bureaucratic Performance*, 2008, pp.30~43.

② 很多资深行政岗位(SES)既可以是职业官僚,也可以是政治任命官员,但是后者的比例有一定的限制。

③ 改变岗位的性质在有些情况下可以由该机构自主进行,有些情况下则需要向联邦人事管理局(OPM)申请。

④ Evan Osnos, “Trump vs. the ‘Deep State’,” *New Yorker*, May 14, 2018, available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2018/05/21/trump-vs-the-deep-state>, 2021.10.31.

⑤ Executive Office of the President of the United States, “Delivering Government Solutions in the 21st Century: Reform Plan and Reorganization Recommendations,” June 21, 2018, available at: <https://trumpadministration.archives.performance.gov/GovReform/Reform-and-Reorg-Plan-Final.pdf>, 2021.10.31.

降低。^① 但是另一方面,特朗普政府试图大幅削减政府部门预算的努力由于遭到国会反对大多没有成功。以上这三种方式也许可以大致通俗地理解为“扔石头”“掺沙子”和“挖墙脚”。

在国家安全领域,受到特朗普政府冲击最大的无疑是美国的情报机构和国务院。如果说特朗普认为前者对其在国内的当选合法性构成了挑战的话,后者则被看作实践其“美国优先”的外交路线的障碍。2017年1月6日,在特朗普尚未正式就职之前,美国国家情报总监詹姆斯·克拉珀(James Clapper)、中情局局长约翰·布伦南(John Brennan)、国家安全局局长麦克·罗杰斯(Mike Rogers)和联邦调查局局长科米等就集体前往纽约向特朗普通报了俄罗斯干预2016年大选的情况。这可能也埋下了特朗普对情报机构的不满的种子。几天之后,特朗普认为是情报机构将一份未经证实的有关他的负面材料泄露给媒体,从而愤怒地将情报机构比喻为“纳粹”。^② 对美国情报机构的最大打击可能是在2018年7月16日,特朗普与普京在赫尔辛基会见后,表示在俄罗斯干预2016年大选问题上,他相信普京的说法而不是美国的情报机构的共识。^③ 不过俄罗斯因素并不是特朗普对情报机构不满的唯一原因。在美国情报机构对于伊朗、朝鲜和“伊斯兰国”的评估与特朗普的偏好不尽一致的时候,特朗普贬斥它们应该“回到学校”。^④ 特朗普以总统之位进行的攻击削弱了情报机构的信誉和士气,也引发了情报人员的广泛担忧。^⑤

情报机构领导层也因为政治原因屡次更迭。特朗普政府的首位国家情报总监丹尼尔·科茨(Daniel Coats)及其继任者代理总监约瑟夫·马奎尔(Joseph Maguire)都因在情报问题上无法与特朗普完全同调而被解职。2020年2月,理查德·格雷内尔

① Lisa Rein, and Andrew Ba Tran, “How the Trump Era is Changing the Federal Bureaucracy,” *Washington Post*, available at: December 30, 2017, https://www.washingtonpost.com/politics/how-the-trump-era-is-changing-the-federal-bureaucracy/2017/12/30/8d5149c6-daa7-11e7-b859-fb0995360725_story.html, 2021.10.31; Emily Badger, Quoc Trung Bui, and Alicia Parlapiano, “The Government Agencies that Became Smaller, and Unhappier, Under Trump,” *New York Times*, June 22, 2021, available at: <https://www.nytimes.com/2021/02/01/upshot/trump-effect-government-agencies.html>, 2021.10.31.

② Ayesha Rascoe, “Trump Accuses U.S. Spy Agencies of Nazi Practices over ‘Phony’ Russia Dossier,” *Reuters*, January 11, 2017, available at: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-idUSKBN14V18L>, 2021.10.31.

③ Julie Hirschfeld Davis, “Trump, at Putin’s Side, Questions U.S. Intelligence on 2016 Election,” *New York Times*, July 16, 2018, available at: <https://www.nytimes.com/2018/07/16/world/europe/trump-putin-election-intelligence.html>, 2021.10.31.

④ Caitlin Oprysko, “Trump Tells Intel Chiefs to ‘Go Back to School’ after They Break with Him,” *Politico*, January 30, 2019, available at: <https://www.politico.com/story/2019/01/30/trump-national-security-1136433>, 2021.10.31.

⑤ Steven L. Hall, “I Was in the CIA. Trump’s Petty Fights and Insults will Make Us All less Safe,” *Washington Post*, February 4, 2019, available at: <https://www.washingtonpost.com/outlook/2019/02/04/i-was-cia-trumps-petty-fights-insults-will-make-us-all-less-safe/>, 2021.10.31.

(Richard Grenell)被任命为代理情报总监。格雷内尔时任美国驻德大使,毫无情报专业的背景,但是是一位忠实的特朗普支持者。他的任命表明,个人忠诚的重要性完全压倒了专业和经验。格雷内尔就任后,国家情报总监办公室和国家反恐中心的领导层都经历了“清洗”。不久之后,情报界总监察长阿特金森也因为“通乌门”被特朗普解职。对于情报机构领导层中专业人士被迫离职的状况,为数众多的情报机构的前任领导纷纷表示谴责和担忧。^① 特朗普对于情报机构的言辞攻击和人事清洗也产生了后果。例如,2019年美国情报机构在草拟国家情报评估(National Intelligence Estimate)的时候,删除了初稿中关于俄罗斯希望特朗普赢得2020年美国大选的判断,改用了更加模糊的词句。^② 美国情报机构每年都会在国会举行有关全球威胁形势的年度听证会,包括公开场和闭门会。2020年初,情报机构领导层试图取消听证会的公开场,似乎希望避免公开与特朗普意见相左的窘境。^③ 2020年7月和8月,美国国家情报总监办公室公布的有关2020年选举安全的声明中,刻意把中国和伊朗与俄罗斯相提并论,同样希望避免激怒特朗普。^④ 2021年1月6日,情报界的分析调查专员(IC Analytic Ombudsman)的报告也表示,情报机构存在不少情报“政治化”的情况,

① Michael Morell, Avril Haines, and David S. Cohen, “Trump’s Politicization of U.S. Intelligence Agencies Could End in Disaster,” *Foreign Policy*, April 28, 2020, available at: <https://foreignpolicy.com/2020/04/28/trump-cia-intimidation-politicization-us-intelligence-agencies-could-end-in-disaster/>, 2021.10.31; Mark R. Warner, “The National Security Cost of Trump’s Politicization of U.S. Intelligence,” *Washington Post*, April 20, 2020, available at: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/04/20/national-security-cost-trumps-politicization-us-intelligence/>, 2021.10.31; Joseph Maguire et al., “Former Intelligence Chiefs: Trump’s Removal of Experts Is Deeply Destructive to Our Nation’s Safety,” *Washington Post*, March 20, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/former-intelligence-chiefs-trumps-removals-of-experts-are-deeply-destructive-to-our-nations-safety/2020/03/20/b16e7e06-6ac3-11ea-abef-020f086a3fab_story.html, 2021.10.31; John D. Negroponte, and Edward M. Wittenstein, “Trump Plays a Dangerous Game in Weakening the Top Intelligence Job,” *Washington Post*, February 24, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/opinions/trump-plays-a-dangerous-game-in-weakening-the-top-intelligence-job/2020/02/24/cda2b55a-5741-11ea-9b35-def5a027d470_story.html, 2021.10.31.

② Robert Draper, “Unwanted Truths: Inside Trump’s Battles with U.S. Intelligence Agencies,” *New York Times Magazine*, August 8, 2020, available at: <https://www.nytimes.com/2020/08/08/magazine/us-russia-intelligence.html>, 2021.10.31.

③ Martin Matishak, “Intel Agencies Push to Close Threats Hearing after Trump Outburst,” *Politico*, January 15, 2020, available at: <https://www.politico.com/news/2020/01/15/intel-agencies-threats-hearing-trump-099494>, 2021.10.31.

④ Office of the Director of National Intelligence, “Statement by NCSC Director William Evanina: 100 Days Until Election 2020,” July 24, 2020, available at: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/item/2135-statement-by-ncsc-director-william-evanina-100-days-until-election-2020>, 2021.10.31; “Statement by NCSC Director William Evanina: Election Threat Update for the American Public,” August 7, 2020, available at: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/press-releases-2020/item/2139-statement-by-ncsc-director-william-evanina-election-threat-update-for-the-american-public>, 2021.10.31.

职业官僚和特朗普政府后期任命的政治性很强的领导层之间的紧张关系也与日俱增。^①

联邦调查局既是国内情报机构,又隶属于司法部,具有执法机构的身份,在“通俄门”的调查中扮演了重要角色,自然也成为特朗普攻击的主要目标之一。一方面,司法部和联邦调查局都是行政机构的一部分,从而需要向总统负责;但是另一方面,“水门事件”之后美国各界形成的共识和规范是白宫尊重执法机构调查和起诉的独立性,其中一项很重要的举措就是对于白宫和司法部之间的交往有严格的规定和限制。^② 尽管前任政府在与司法部和联邦调查局的关系上也时有被指摘之处,但是特朗普却几乎完全无视这些既有规范。用时任联邦调查局副局长的安德鲁·麦凯比(Andrew McCabe)的话说,从来没有一个战后总统对司法的干预如此“赤裸、敌视和持久”。^③ 除了在社交媒体上持续不断地攻击“通俄门”的调查以及参与调查的执法机构和人员之外,执法机构也经历了剧烈的人事变动。联邦调查局局长科米和副局长麦凯比先后于2017年5月和2018年3月被解职。特朗普政府的首任司法部长塞申斯因为主动在“通俄门”调查中要求回避而遭到特朗普的持续批评,最终在2018年中期选举后黯然辞职。继任的司法部部长威廉·巴尔堪称史上最为“政治性”的司法部长。^④ 巴尔上任之后,发起了对“通俄门”调查的反调查,并且干预了对罗杰·斯通(Roger Stone)和迈克尔·弗林的刑事起诉,在司法部内外都激起了巨大的反弹。负责两起案件的职业检察官选择退出该案,甚至选择离开司法部。超过两千名的司法部前官员两度发声,谴责政治干预司法。^⑤

美国国务院也在特朗普政府时期遭受了巨大冲击。特朗普本人曾略带蔑视地把

① Barry A. Zulauf, “Independent IC Analytic Ombudsman’s on Politicization of Intelligence,” January 6, 2021, available at: <https://context-cdn.washingtonpost.com/notes/prod/default/documents/c3c41863-be9e-4246-9ed9-e43aeddd013f9/note/4e677597-f403-4c9b-b838-f5613d79b341>, 2021.10.31.

② Dephna Renan, “Presidential Norms and Article II,” *Harvard Law Review*, Vol. 131, No. 8 (2018), pp.2207~2215.

③ Andrew McCabe, *The Threat: How the FBI Protects America in the Age of Terror and Trump* (New York: St. Martin’s Griffin, 2019), p.207.

④ George Packer, “How to Destroy a Government: The President Is Winning His War on American Institutions,” *The Atlantic*, April 2020, p.69.

⑤ Josh Gerstein, “Barr Reignites Charge He Is Conducting Mueller Cleanup for Trump,” *Politico*, May 8, 2020, available at: <https://www.politico.com/news/2020/05/08/barr-flynn-trump-mueller-244043>, 2021.10.31; “DOJ Alumni Statement on the Events Surrounding the Sentencing of Roger Stone,” *Medium*, February 16, 2020, available at: <https://medium.com/@dojalumni/doj-alumni-statement-on-the-events-surrounding-the-sentencing-of-roger-stone-c2cb75ae4937>, 2021.10.31; “DOJ Alumni Statement on Flynn Case,” May 11, 2020, *Medium*, available at: <https://medium.com/@dojalumni/doj-alumni-statement-on-flynn-case-7c38a9a945b9>, 2021.10.31.

国务院称作“深层国务院”(Deep State Department)。^① 在特朗普政府的第一年,位居国务院领导层的不少资深职业外交官即被迫或主动退休,其中级别最高的“职业大使”(career ambassador)、“职业公使”(career minister)和“公使参赞”(minister counselor)分别下降了60%、42%和17%。^② 然而,另一方面则是国务院大量重要职位的空缺或被代理,或者经历频繁的人事变动。^③ 特朗普的第一任国务卿蒂勒森不仅在决策过程中边缘化职业外交官,并且全面冻结招聘,试图大肆削减国务院预算以及进行机构改革。^④ 尽管蒂勒森的继任者蓬佩奥上任伊始表示要重新找回国务院的“自豪感”,但是他更注重的似乎是维持与特朗普的关系以及经营自己的政治前途。^⑤ 在“通乌门”发酵前后,以时任美国驻乌克兰大使的玛丽·亚努科维奇(Marie Yovanovitch)为代表的职业外交官遭到特朗普及其支持者的持续攻击,而作为国务卿的蓬佩奥的冷眼旁观也让国务院上下极为失望乃至愤怒。同时,职业外交官还面临着“忠诚度”的审查。前文提到的国务院总监察长2019年的调查发现,国际组织事务局和国务卿办公室都存在着职业外交官因为被怀疑政治立场而遭到打击报复的情况。类似情况也发生在美国驻外使馆的职业外交官的身上。^⑥ 在这样的情况下,大量的中低阶外交官也离开了国务院。根据一项统计,从2017年7月到2018年6月,722名或者说7%的雇员离开了国务院。^⑦ 新进人员从2016年的366名下降到次年的100

① “Trump Makes ‘Deep State Department’ Joke,” *Washington Post*, March 24, 2020, available at: https://www.washingtonpost.com/video/politics/trump-makes-deep-state-department-joke/2020/03/23/aaf8d7d3-53e7-4e77-83ff-964ee8ccff86_video.html, 2021.10.31.

② Barbara Stephenson, “President’s Views: Time to Ask Why,” *The Foreign Service Journal*, December 2017, available at: <https://afsa.org/time-ask-why>, 2021.10.31; Gardiner Harris, “Diplomats Sound the Alarm as They Are Pushed Out in Drove,” *New York Times*, November 24, 2017, available at: <https://www.nytimes.com/2017/11/24/us/politics/state-department-tillerson.html>, 2021.10.31.

③ “Diplomacy in Crisis: The Trump Administration’s Decimation of the State Department,” A Democratic Staff Report Prepared for the use of the Committee on Foreign Relations of the United States Senate, July 28, 2020, pp.12~19.

④ Jason Zengerle, “Rex Tillerson and the Unraveling of the State Department,” *New York Times Magazine*, October 17, 2017.

⑤ Susan B. Glasser, “Mike Pompeo, the Secretary of Trump,” *New Yorker*, August 19, 2019, available at: <https://www.newyorker.com/magazine/2019/08/26/mike-pompeo-the-secretary-of-trump>, 2021.10.31.

⑥ Robbie Gramer, “At Embassies Abroad, Trump Envoys Are Quietly Pushing Out Career Diplomats,” *Foreign Policy*, February 5, 2020; Mark Landler, Lara Jakes, and Maggie Haberman, “Woody Johnson Was a Loyal Trump Supporter in 2016. As an Ambassador, He May Be Too Loyal,” *New York Times*, July 24, 2020, available at: <https://www.nytimes.com/2020/07/24/world/europe/woody-johnson-trump.html>, 2021.10.31.

⑦ Charles S. Clark, “State Department Under Pompeo Still Coping with Vacancies,” *Government Executive*, December 17, 2018, available at: <https://www.govexec.com/oversight/2018/12/state-department-under-pompeo-still-coping-vacancies/153618/>, 2021.10.31.

名,申请加入外交队伍的数量也在特朗普政府的第一年下降了26%。^① 人事管理办公室于2019年对政府机构进行的年度调查也显示,国务院内部士气低落,担心政治报复的比例上升,对领导层的满意度下降,更多人考虑离开国务院。^② 其他国家的外交官甚至私下说:“美国国务院曾经很重要,但是现在被摧毁了,不复存在。”^③

结 论

“深层国家”作为美国的外来词在2016年大选前后开始在美国政治的讨论中流行开来。特朗普及其支持者口中的“深层国家”几乎包括一切批评者和反对者,而美国的“官僚国家”/“行政国家”以及国家安全机构则是他们矛头所指的主要目标之一。本文聚焦美国的官僚体系和职业官僚与白宫的关系,试图从学理并在经验层面上探讨所谓“深层国家”这一议题。一方面,美国职业官僚的多元性及其官僚体系的相对开放性,意味着在美国政治中不存在一个有系统性和组织性、有特定意识形态色彩的“深层国家”。另一方面,在特朗普时期,白宫和官僚体系之间长期存在的紧张关系的确达到了高峰。出于宪法法律、专业规范或者政策分歧等原因,职业官僚通过拖延、泄密、辞职以及诉诸总监察长办公室和国会相关委员会等方式,对白宫的指令进行了一定程度的抵制。特朗普及其支持者则通过决策的集权化和人事的政治化试图对官僚体系施加更强有力的控制,其对“忠诚”的强调超越了专业、规范乃至法律等因素。一些美国学者认为,特朗普曾扬言的要“摧毁”美国“官僚国家”的目标至少部分得到了实现。^④

特朗普与美国官僚体系的互动体现了三重不同的矛盾关系。第一重矛盾是普遍存在于不同国家的,即保证官僚体系的相对独立性和专业性与保证其向政治领导人负责之间的张力。这个张力也是“现代政治体系的一个持久性的困境”。^⑤ 第二重矛盾则是具有美国特色的,即总统和国会对官僚体系控制权的争夺。由于美国的官僚

① Daniel W. Drezner, “Present at the Destruction: The Trump Administration and the Foreign Policy Bureaucracy,” *Journal of Politics*, Vol. 81, No. 2 (2019), p.727.

② “Diplomacy in Crisis: The Trump Administration’s Decimation of the State Department,” 2020, pp.34~42.

③ Jim Wyss, “Columbian Diplomats Spill the Beans on ‘Destroyed’ U.S. State Department in Secret Recording,” *Miami Herald*, November 22, 2019, available at: <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/colombia/article237641414.html>, 2021.10.31.

④ Osnos, “Trump vs. The ‘Deep State’: How the Administration’s Loyalists Are Quietly Reshaping American Governance,” 2018; Packer, “How to Destroy a Government: The President Is Winning His War on American Institutions,” 2020.

⑤ Ali Farazmand (eds.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians* (Thousand Oaks, C.A.: SAGE, 1997), p.vii.

体系是在三权分立的基本宪政架构中成长起来的,因此谁来控制官僚体系几乎从一开始就成为一个悬而未决的问题。一种“双重监护”的状态由此形成。^①在某种程度上,总统和国会对控制权的竞争反而给了官僚体系更多的自主权。自20世纪70、80年代以来,美国保守派推出了所谓“单一行政官”理论,声称无论是根据宪法精神还是民主原则,总统对整个官僚体系都应该是有绝对和唯一控制权的。^②反对者则认为,“单一行政官”的解读过于牵强,而官僚体系也是对日益强大的总统权力的有益的制约。^③第三重矛盾则是具有特朗普时期特色的,即其反建制的民粹主义与包括官僚体系在内的既有制度之间的冲突。民粹主义所反对和企图改变乃至摧毁的既有制度化现状不仅仅限于官僚体系,但是制度化程度很高的官僚体系自然成为其主要目标之一。因此,过去几年美国官僚体系与白宫之间的博弈既有特朗普时期的特色,也体现了美国宪政架构与政治发展的长期张力,同时涉及官僚制度面临的普遍性挑战。美国“深层国家”的未来变化也取决于这三重矛盾的演变与共振。

节大磊:北京大学国际关系学院副教授

(本文责任编辑:仇朝兵)

-
- ① Francis E. Rourke, “Whose Bureaucracy Is This, anyway? Congress, the President and Public Administration,” *PS: Political Science and Politics*, Vol. 26, No. 4 (1993), pp.687~692。当然,法院的判决也在一些时刻起到了塑造官僚体系的重要作用。参见 David H. Rosenbloom, “The U.S. Constitutional Separation of Powers and Federal Administration,” in Ali Farazmand (eds.), *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, 1993, pp.159~180。
- ② Stephen Skowronek, “The Conservative Insurgency and Presidential Power: A Developmental Perspective on the Unitary Executive,” *Harvard Law Review*, Vol. 122, No. 8 (2009), pp.2070~2103。
- ③ Jeremy D. Bailey, “The New Unitary Executive and Democratic Theory: The Problem of Alexander Hamilton,” *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 4 (2008), pp.453~46; Michaels, “An Enduring, Evolving Separation of Powers,” 2015; Katyal, “Internal Separation of Powers: Checking Today’s Most Dangerous Branch from Within,” 2006。

Anti-Intellectualism in American Politics: Manifestations, Origins, and Consequences

Liu Yanjun and Zhou Liwei (40)

Focusing on anti-intellectualism in American politics, this paper surveys the literature and analyzes the conceptualization, manifestations, causes, and consequences of anti-intellectualism. Anti-intellectualism is conceptualized to include anti-rationalism, anti-elitism, and unreflective instrumentalism and is also extended to include anti-expert and anti-professional knowledge. Manifested as both explicit anti-intellectual opinions and internal anti-intellectual beliefs, anti-intellectualism in political life is mostly embodied in the words and deeds of various political actors against rationality, intellect, intellectuals, and experts. While definitely driven by individual predispositions and other cognitive factors, anti-intellectualism in American politics could be traced back to the history of American religious, political, and social development. Changes in the media and information environment have intensified its dissemination and cultivation. More importantly, the two-party and presidential systems, the rise of populism, and public fear of technocracy in the U.S. have made it a feasible political strategy. Anti-intellectualism is changing political behaviors of both the masses and elites and challenging American democracy. Reflecting the deep-seated tensions between knowledge and politics, and technocracy and democracy, anti-intellectualism goes beyond the U.S. and serves as a nuanced perspective for rethinking the crisis of democracy and the dynamics of governance in an increasingly unequal modern world.

Featured Articles

“Deep State” in America: Reality and Myth

Jie Dalei (72)

“Deep state” is a borrowed concept in American politics, yet it quickly became a buzzword during the 2016 presidential election and the inauguration of Donald Trump. This article focuses on the U.S. bureaucratic system and the relationship between the White House and career bureaucrats to shed light on the controversy about the “deep state”. On the one hand, the diversity of the U.S. career bureaucrats and the relative openness of its bureaucratic system means that it is impossible that a systematically organized and secretive “deep state” exists. On the other hand, during the Trump administration, the tension between the White House and the bureaucratic system had reached a new high. Out of reasons of constitution and law, professional norms, and policy disagreements, career bureaucrats

resisted certain orders from above through foot-dragging, leaks, resignations, and appealing to inspectors general and Congressional committees. The White House attempted to exert tighter control over the bureaucracy via centralization and politicization. The dynamics of the interaction between the White House and the bureaucracy reflected Trump's populist approach and the structural tension of the U.S. constitutional order, as well as the general challenge of balancing the professionalism and autonomy of bureaucracy and its political control.

The Continuity and Stability of U.S. International Climate Policy —A Case Study of America's International Development Finance Corporation's Climate Policy

Zhao Xingshu (103)

Since the 1990s, several fundamental changes have taken place in U. S. international climate policy. Compared to the volatility and instability of the White House's international climate position, the climate policy of U.S. federal agencies shows strong continuity and stability. As an important international development finance institution and an international climate institution, the U.S. International Development Finance Corporation's climate policy is not completely consistent with the White House's position. This is a result of the Corporation's own international strength, changes in federal policies, trade-offs in Congress, domestic environmental practices, and international competition. Before the Paris Agreement, the U.S. International Development Finance Corporation was far ahead of its international counterparts in climate action. After the Paris Agreement, the U.S. International Development Finance Corporation failed to update its climate policy, thus appearing to be lagging behind. It is expected that in the future, with the Biden administration's international climate policy advancement and intense international competition, the U.S. International Development Finance Corporation will further strengthen its climate action.

The U.S. Satellite Export Control Policy toward China during the Post-Cold War

Liu Zikui and Liu Xiaolin (130)

After the Cold War, the connotation of China-U.S. strategic relations showed fundamental changes. The United States regards China as a potential rival and even a major strategic opponent, and has been strengthening its export control toward China to prevent the export of satellites and related technologies that will help Chinese military forces improve. Judging from the results of the U.S. satellite export control toward China, although the U. S. satellite export control toward China did have a negative impact on the