



评论 国际 深度

## 拜登的第一次国情咨文演讲：内忧外患之下能否重启总统生涯？

国情咨文可以说是拜登近期以来目标最为明确、演说套路最为成熟、效果也最好的一次公开讲演。



2022年3月1日，美国华盛顿国会大厦，美国总统乔·拜登抵达美国国会众议院发表国情咨文，他将演讲副本递给了众议院议长南希·佩洛西。摄：Evelyn Hockstein/Reuters/达志影像



拜登政府 美国政治 王浩岚 评论

3月1日晚，美國總統拜登在上任以來第一份正式的國情咨文報告中，沒有遵循以往的慣例直奔國內問題，反而先把重點放在了近期爆發的俄烏戰事之上，強調美國對烏克蘭人民艱苦抗戰的支持，同時也着重譴責了俄羅斯的侵略行為。也正是因此，近年來因美國政治極化基本淪為執政黨單方面表演的國情咨文，今年才有了前極化時代團結美國上下一同向前看的類似效果。

拜登長達一個小時零兩分鐘的演講，起碼在談到烏克蘭和外交事務的部分，都得到了全場觀眾（包括共和黨人在內）的鼎立支持，掌聲雷動，給外界展示了一個與近年來以無比撕裂、黨派對立情緒嚴重聞名的不一樣的美國。雖然等後半部分拜登談到國內施政方面時，共和黨人又轉回了一貫的冷漠和堅決的反對態度，但整體來看，本次拜登的國情咨文無疑是這幾年美國政壇最為和諧團結的一個場合。

儘管如此，拜登此次的國情咨文報告，時間都是在對於美國、對於他本人，乃至對於民主黨來說充滿了嚴峻考驗的大背景之下。說如今拜登的處境是內憂外患，可謂是毫不誇張。在拜登於國會兩院聯席會議前第一次發表演講之前，他剛剛收到上任到目前最低的幾組支持率數據——首次跌破四成，與四年前特朗普的同期水平幾乎持平。

遲遲未能散去的疫情陰霾，高居不下的通脹數據和油價水平，加上拜登的國內立法議程在國會屢屢受挫等多方面負面因素，導致他陷入了一個短期內難以擺脫的泥潭。與之同樣受挫的，是民主黨中期選舉的選情。本就受困於美國政治「鐘擺效應」和中期選舉魔咒的民主黨，隨着拜登支持率萎靡不振，很可能十一月會面臨兩院盡失的慘敗前景。而俄羅斯發動的入侵烏克蘭戰爭，又給拜登這本就沉重的擔子加上了一個歐洲戰爭的新包袱。

所以，無論是從執政還是未來選舉布局的角度，國情咨文都是拜登重啟自己總統生涯，翻過過去半年晦氣一頁的一個黃金機會。然而，雖然拜登的講話事後看來非常精彩，方方面面展示了自己的外交手握和總統氣魄，但是在今天美國的這個政治環境中，國情咨文帶來的短暫士氣提升，想要轉化為實際的政治資本，恐怕是一件非常困難的事情。





2022年3月1日，美國總統拜登於國會大廈的眾議院會議廳發表國情咨文。攝：Evelyn Hockstein/Reuters/達志影像

## 國情咨文，一場真人政治秀

國情咨文（State of the Union），是美國政治中最古老，也是最高光的一項政治傳統。根據憲法規定，總統應「不時向國會提供國情咨文並提出他認為必要和適宜的要求」。於是，效法英國國會新會期開幕時的「君主演講」，自華盛頓以來每年美國總統都會向國會提交一份有關美國內外狀況的國情咨文報告。

但與大眾當前的認知不同，直到20世紀初之前，總統所提交的國情咨文基本都是以紙質報告的形式送達國會，並非是像今天這樣光環附體、賓客雲集的大場面演講。造成這一現象的主要原因，在於美國第三任總統傑斐遜認為總統向國會發表演講，未免和英國君主太過相似，無法突出美國的共和特點。於是乎他傾向採用紙質報告這樣的低調形式來完成這項工作，後續總統蕭規曹隨，從而形成了這一傳統。然而到了20世紀初期，威爾遜總統意識到了國情咨文是一個最大化總統政治影響力、說服大眾並對國會施壓的重要工具和手段，開始親自到國會發表國情咨文演講。

自此之後，發掘了國情咨文政治作用的總統們，除了新老總統換屆年的權力真空期，每一年都要到高朋滿座、眾星雲集的國會兩院的聯席會議前，發表一番慷慨激昂的政治演說。一半是為了鼓舞士氣，振興己方政黨的政治前景；另一半則是為了說服公眾，向反對黨施壓推動總統自己的內外政策議程。

歸根結底，國情咨文給了總統一個獨一無二的平台，在這一天晚間檔的黃金時間，整個華盛頓的聚光燈都會集中在總統本人之上。全體國會議員出席，內閣成員、最高法院法官和參聯會成員悉數到場，總統入場又由眾院警衛官專門護送，這種莊嚴威武的場合，特別是在前社交媒體時代，由於一切焦點都圍繞着總統。

本人，又是在兩院聯席會議前舉辦顯得格外高大上，能夠最大化總統作為國家領袖的優勢。這也是為何，總統往往會試圖在國情咨文上推出自己新的政策規劃和關注重點，為的就是給未來一年的美國政壇奠定基調，把政治的主動權把握在自己的手上。

因此，過去的國情咨文中不乏名篇，從二十世紀早中期羅斯福的「四個自由」，到林登·約翰遜的「向貧窮宣戰」，再到現代克林頓的「大政府時代已經結束」和新世紀小布什的「邪惡軸心」，前赴後繼的總統們都在國情咨文這個大舞台上交出過高分答案。

只不過，隨着政治極化蠶食了美國政壇大部分優良傳統一樣，國情咨文以往所帶有的團結各方的意味到了今天也大大縮水。社交媒體時代的到來和信息的爆炸，也意味着總統國情咨文演講失去了原有的崇高地位，不再顯得神聖不可侵犯。就連往年國情咨文固有的對國會立法議程所起的推動作用，也因為國會機制過去二十年逐漸陷入半癱瘓的情況變得不再普遍。

以至於近些年來，總統國情咨文講了什麼外界記住的並不多，反倒是會議期間的其他插曲，比如眾院議長佩洛西撕毀特朗普報告文檔這種名場面，成為了大家津津樂道的經典。當然，國情咨文政治重要性的縮水，不代表這份演講就毫無意義。瘦死的駱駝比馬大，國情咨文仍是一年一度總統可以直面整個華盛頓和全國人民的關鍵場合。從長遠來看，國情咨文或許無法再起什麼承上啟下的轉折作用，但短期內還是可以給總統帶來正面助力的有利工具。特別是對當下處境不妙的拜登來講，這個功能也同樣重要。



## 先外後內，拜登界定美國近期的政策方向

總的來講，拜登一個小時的國情咨文，可以分成外交和內政兩大方面。如果國情咨文是在拜登3月1日登台一個月甚至是兩週前的時間發表，或許外交問題，特別是烏克蘭和俄國的衝突，可能並不會是拜登報告的重點，而且只會以點綴的形式出現在演講的最末端。但是，2月22日普京發動的入侵烏克蘭的「特別軍事行動」，徹底打亂了拜登原有的計劃，迫使美國朝野和拜登本人都把精力放在戰爭與和平這一宏大的外交議題之上。

在拜登演講前的這一週之內，世界格局發生了重大的轉折。俄羅斯入侵烏克蘭的舉動，引發了美國和歐盟前所未有的制裁舉措，幾乎是從經濟、文化，和政治上完全選擇和俄羅斯切割，讓普京和俄國孤立在世界島和所謂的「自由世界」之外。西方世界在對俄羅斯制裁問題上空前一致的態度，讓許多之前外界準備看歐美分裂笑話的觀察者頗為震驚。一方面這也許說明了「歐州中心主義」的幽靈似乎在美歐國家中從未真正散去，另一方面也體現了拜登政府取代特朗普之後美國固有盟友體系和多邊主義外交的一次復興。

拜登在國情咨文的開端，注重強調了所謂自由世界和威權主義國家對抗的大旋律，在譴責侵略者俄羅斯和普京本人的野心和暴行同時，還重點稱讚了烏克蘭人民和澤連斯基總統的勇氣與決心。拜登再三表示向烏克蘭人民致敬，表達美國對烏克蘭的鼎力支持（將提供經濟和軍事援助），甚至親自向到場的烏克蘭駐美大使致意的行為，都引來了全場觀眾，包括共和黨議員在內轟鳴不停的掌聲。顯然，只有在這種一致對外，有關美國意識形態根本是非的大方向問題中，才能重現兩黨共識這種當下華府早已遺失的舊時經典。

但是，拜登再強調美國對烏克蘭支持的同時，也給美國在烏克蘭問題的立場劃了明確的紅線。拜登重申了治下政府一直以來的對烏立場，即會給烏克蘭一切經濟和軍事裝備上的援助幫助烏政府捍衛主權，但與此同時又堅決表示不會派任何美軍前往烏克蘭直接參戰。拜登同樣在演講中明確表明了美國對北約組織國家，特別是北約公章第五條有關共同防禦一條的安全保障承諾仍舊穩如泰山。

顯然，由於烏克蘭並非北約組織成員，不願意看到戰爭擴大化，甚至是讓烏克蘭局勢發展成為第三次世界大戰和核戰爭的美國，並不想也不會主動下場參戰幫助烏克蘭抗擊俄羅斯。拜登政府所願意付出的最大代價，無非只是通過經濟制裁等對歐美均有一定代價的這種手段去限制俄羅斯，並通過給烏克蘭提供軍事援助以代理人戰爭的方式來抵禦俄羅斯的擴張。

對此，美國朝野兩黨的認知，大體和拜登政府是高度一致的。這種難得的兩黨共識，使得拜登前半段有關烏克蘭的演講獲得了全場歡呼和認同，難得一次對外界展示了美國仍有在重大問題上團結一致共同對外的

能力。但是，俄軍雖戰事進展不順，但是絕對力量仍弱於俄軍的烏克蘭軍隊，預計最終很難能堅持太久。在烏克蘭總統澤連斯基再三要求北約設置禁飛區的請求被拒絕後，倘若烏克蘭陷落，拜登政府不免也會被扣上綏靖的帽子。到時候，現在拜登的這番話，也未嘗不會被他的政敵當作把柄。



2022年2月7日，國會議員於美國華盛頓國會大廈的台階上為因疫情喪生的900000名美國人默哀。攝：Julia Nihinson/Bloomberg via Getty Images

## 國內問題，試圖再次走出疫情和重啟停滯的國內議程

等到拜登談完烏克蘭問題轉而聚焦國內話題時，會場內一度出現的團結氣氛，瞬間就消失殆盡，參會的兩黨議員自然而然般重回到黨派分立的老路之上。

在談論國內問題時，拜登對當下他和美國民眾所面臨挑戰的處理方法和回應方式是兩手都要硬，既要直面疫情、通脹，和高油價帶來的挑戰，同時也要樂觀看待美國優秀的宏觀數據和他上任以來一年的種種成就。

拜登上任這一年多以來，美國經濟出現了較為怪異的一個格局。宏觀經濟數據，無論是經濟增長還是就業

率都非常樂觀，甚至就業率還創下了數十年新低，但是另一方面，經濟中普通消費者所感受到的，則是通貨膨脹帶來的物價上揚和商場飯店到處缺工的勞工短缺。這種高通脹高增長的經濟格局，反而讓大部分美國人都普遍對經濟走向缺乏信心，進而把高物價高油價怪罪在總統拜登身上。

雖然拜登本人並不能直接管控油價（國際原油市場有自己的運轉價格機制）和物價（貨幣政策由美聯儲控制，供給側短缺則和疫情掛鉤），但是深知選民習慣性把這兩項重要開支和對總統的認可度捆綁在一起的他，也在國情咨文中承諾要竭盡全力去解決這兩大棘手的問題。於是乎，拜登先是呼籲重振美國製造，希望美國人未來要買美國貨；然後要求參院趕快批准他的三位美聯儲提名人選；最後又表明將會釋放美國的戰略原油儲備來緩解高油價的問題。儘管這些措施，在經濟規律的大局前可能顯得微乎其微，但對拜登和民主黨人來說，做出這種類似積極的姿態總比坐視不管在政治上要更加有利。

還有，通過國情咨文拜登也是要給美國民眾打打預防針，強調如果進一步加強對俄制裁，油價可能會進一步高升，短期內需要做好心理準備。儘管如此，拜登仍堅持抗擊通脹的最佳方法，並非是緊縮銀根、大規模削減政府開支，反而認為通過自己的國內議程（主要指縮減版的重建美好未來）和利用之前通過的1.2萬億基建法案等戰略性民生投資，能夠使得工資增幅追平物價上漲的水平。不管拜登這種新穎的經濟政策理論上能否站得住腳，也算是給美國通脹的問題提供了一份「拜登答案」。至於未來民眾能否買賬，通脹能否得到控制，到也不是國情咨文這種鼓舞性質為主的演講能解決的問題。

另一方面，拜登希望能夠通過國情咨文傳達的另一個重要信息，是疫情在美國的徹底常態化。早在去年七月，拜登就一度宣布疫情可以在美國進入常態化的階段。然而，病毒新變種的出現和部分民眾始終抵制接種疫苗的做法，讓拜登彼時的豪言壯語淪為了笑柄。過去的一個冬天，美國確診人數屢創新高，把去年同期的水平遠遠甩開。但是即便是奧米克榮在美國持續肆虐，許多州長都開始逐漸放鬆疫情以來的口罩令、居家令等措施。一方面是美國民眾經歷了兩年多的疫情後，早已對病毒感到麻木，對疫情管控措施產生極強的抵觸情緒，而另一方面，疫情限制措施對經濟和就業環境造成的負面影響，現在在許多政策決策者的心目中由於疫苗的推廣已經不再是一個利大於弊的合理選擇。

在多方面因素的加持之下，即便是民主黨所把控的州市，都逐漸放鬆了原有對疫情以來社會生活的限制。這種新的大潮流，背後是美國民眾堅實的民意，這種反控制的思潮，最終連原先出於謹慎考慮不願過早放寬疫情管控標準的白宮，也不得不出於政治層面的考量趕緊響應這一變化。本次國情咨文，正好是白宮在這一問題上轉變立場的一次重要契機。於是，從出席人數國情咨文的人數，到是否需要強制戴口罩，還是拜登在演講中的公開論調，都和一年前甚至幾個月前發生了不小的變化。

一年前拜登上任後第一次對國會兩院聯席會議的演講，正值疫苗接種還未廣泛推開的疫情中段，出於安全考慮最終只有半數國會議員允許出席，人人必須強制佩戴口罩，會堂內也沒有以往的來賓和觀眾。而和當時冷清的場面不同，今年在拜登政府和眾院民主黨人的倡導下，所有國會議員都悉數出席，口罩也變成了可帶可不帶。再加上拜登演講中呼籲大家接種疫苗後謹慎地走出疫情陰霾，都代表了民主黨政府和美國上

下徹底擺脫疫情枷鎖的決心和意願。只是疫情終究不以人的意志為轉移，現在死亡率是大大下跌，奧米克榮這一波的疫情也逐漸見尾，但保不齊未來還會有新的變種湧現出來。彼時如果類似情況再出現，現在主動做出這種放寬調整的拜登政府，還是有被政敵藉機攻訐的可能。



2022年3月4日，美國華盛頓，美國總統拜登在白宮發表講話。攝：Evelyn Hockstein/Reuters/達志影像

## 態勢調整，為國內議程鋪路和為中期選舉布局

除了疫情和經濟問題的探討和轉向，拜登的國情咨文後半段的最後重點，放在了和他本人與民主黨最相關的立法議程和中期選舉布局之上。

拜登上任後通過了兩大重要立法事項，分別是上任初1.9萬億的疫情紓困法案，和去年年末通過的1.2萬億基建法案。這兩項都可以說是拜登和民主黨的重要政治勝利，但讓外界更感興趣甚至記得更清楚的，則是拜登始終難產的民生開支計劃「重建美好未來（BBB）」和大張旗鼓卻最終失敗的投票權改革法案。

在烏克蘭問題籠罩美國政壇的當下，拜登也希望能夠通過國情咨文講演來重新刺激自己的國內議程，所以他先是自我鼓吹了一番自己上任以來的幾大立法成果，就基建法案向共和黨表示了感謝，並再次伸出了橄欖枝。而在提到自己未能通過的民生問題時，一種避重就輕提到「手錶美起來」這一已經被保守派目之

權杖。而在談到自己未能迴避的民生問題時，拜登避免直接提到「里鍵天好木柴」這一已經做保寸派民主黨參議員曼欽否決法案的名字，只是通過摘出法案中比較受選民歡迎的部分來著重談，從而希望能夠吸引曼欽來支持包括降低處方藥價格、環保新能源補貼，和提高富人稅這些較小條款為主的縮水版法案。拜登這一招做得很有誠意，曼欽也跟着起來鼓掌表示支持，就是不知道他的鼓掌是否能夠轉化成支持拜登的關鍵一票。

在中期選舉布局環節上，拜登最重要的舉措，在於他試圖重塑民主黨在許多問題上的論調和立場。簡而言之，拜登希望能夠把民主黨拉回到較為中間的道路之上，試圖通過拒絕不少極左派擁護但不受美國民眾普遍認可的政策立場，來中和共和黨對民主黨議員的攻擊，也讓美國民眾不會把民主黨和這些極左政策捆綁。

這中間首當其衝的，便是這兩年炒得非常火的「廢除警察」（Defund the Police）。哪怕是在弗洛伊德事件後群情激憤的20年，取消警察改為社區治安管理制度的提議都被認為是政治上自殺的行為。在犯罪率高升的2021和2022年，這種本就不受歡迎的政策更是進一步進化為票房毒藥。由於民主黨內部分進步派堅持打出這一旗號而負面影響到了民主黨的形象和選舉前景，為了儘快擺脫這一包袱，拜登在國情咨文演講中公開宣稱美國應該為警察系統注入更多的撥款和支持，旗幟鮮明地反對了廢除警察這一「錯誤的政治立場」。拜登這段話，不僅引來了民主黨的歡呼和支持，就連在後半段演講中幾乎沒停止過搖頭的共和黨人，也不得不起來歡呼鼓掌支持。



2022年3月1日，美國總統拜登在國會大廈眾議院發表國情咨文時，美國第一夫人吉爾·拜登為烏克蘭駐美國大使奧克薩娜·馬爾卡洛娃鼓掌。攝：Evelyn Hockstein/Reuters/達志影像

## 外界反響和未來變化

其他剩下的零星環節，倒談不上有什麼亮點和重要的政治意義，無非就是拜登口誤將烏克蘭人講成伊朗人這樣的烏龍事件，和共和黨兩位極端女議員試圖打亂會場秩序的出格舉動。

在國情咨文演講結束後，按照傳統，反對黨也要做出正式的回應。今年共和黨推出的人選，是艾奧瓦州的女州長金姆·萊諾德（Kim Reynolds）。對於拜登所講的這一系列話題，萊諾德表示並不接受，認為正是因為拜登的軟弱和無能，才導致了美國在內外問題上都面臨衰退和空前挑戰。而這一切，都讓萊諾德想起了70年代末卡特執政以滯脹和伊朗人質門「聞名」的美國低谷時代。萊諾德的這套說辭，響應了近期共和黨的一個攻擊拜登的主題——即把拜登和卡特對比。想必未來中期選舉前，這一招都會是共和黨頻繁使用的套路。

有意思的是，除了傳統的在野黨回應外，民主黨內也還分別有進步派和黑人黨團的代表對拜登的講話回應。代表民主黨進步派勢力做出回應的，是密歇根的爭議眾議員拉希德·塔利布（Rashida Tlaib），她先是抨擊了拜登沒有談到許多左派希望談到的政策話題，然後又強力堅持了她要求取消警察的政治立場，反對了拜登支持增加警費的呼籲。塔利布的這番發言引來了民主黨內極大的不滿，畢竟這種公開拆自己總統台，特別是非得要為了意識形態因素，堅持一些既不現實又脫離民意基礎政策的舉動，讓許多政客難以理解。但不管怎麼說，塔利布這種觀點小眾不假，卻也代表了民主黨左翼的聲音。他們對於拜登這種試圖往中間靠攏舉措的反對，在未來可能會給拜登執政帶來更多的麻煩。

總的來講，國情咨文可以說是拜登近期以來目標最為明、演說套路最為成熟、效果也最好的一次公開講演。然而，拜登的出色表現，未必能給民主黨的選舉前景帶來多麼本質上的變化。受困於美國政治中長期存在的「鐘擺效應」（即大選和中期選舉這時隔兩年的選舉經常會出現前面之前獲勝政黨兩年後輸的情況），總統在任政黨中期選舉受挫幾乎已成為美國政治的鐵律。

考慮到民主黨在兩院多數本身就非常脆弱，丟掉眾院，甚至兩院盡失都是非常現實的前景。即便拜登支持率突然回升，也很難達到小布什2002和克林頓1998那種可以逆天改命的超高水平。從國情咨文事後的民調來看，拜登確實從國情咨文和烏克蘭問題中的得到了一定的加分，在「聚旗效應」的推動下把支持率從37-38%的水平提升到了45-46%的區間。但是，這相比可能正面帶動民主黨逆流而上的水平，還差得非常之遠。

隨着俄烏戰事陷入僵局，國際油價一路暴漲，通脹和油價的壓力短期內仍會增加，在這種較為動盪的大環

境之下，很難說拜登這短期的上揚還能持續多久。不過，未來變幻莫測，現在離中期選舉還有一段時間，這麼早就下定論也並非妥當。只有走到跟前，大概才能看到「山頂」的風貌。