

2016年美国国情咨文  
在奥巴马总统任内的最后一年有何可期



2016年1月13日

“(总统)应不时地向国会提供国情信息，  
并将其判断为必要和权宜的措施提交国会考量；”

---

美国宪法第2条第3款

今年年初，奥巴马总统在第114届国会的两院联席大会上发表了第七次（也是最后一次）国情咨文演讲。他一改往日风格，不是对立法目标逐一罗列，而是更富有哲学意味地谈及美国的状况，特别是美国政治的低落。他提到可能合作的各领域，例如司法判刑改革。他责成副总统拜登负责“登月”，集联邦资源寻找破解癌症的良方。他回顾在任的时光，感叹一些或许可经另一种方式加以处理的问题。与历届前任总统一样，他努力为美国民众打气，宣称只要掌握主动、群策群力地应对各种国内外挑战，美国的前途将一片光明。

南卡罗来纳州州长Nikki Haley（共和党-南卡）在代表大老党（共和党的别称）作出回应时对部分内容予以附和，然后对共和党若通过11月大选入主白宫后将如何主政进行了描述。譬如，她表示“如果我们入主白宫，将降低工薪家庭的税收，扼制失控的开支和债务。”

通过本文的分析，我们试图厘清总统和国会今年可能实现怎样的目标。在总统任期的最后一年，我们预计他将更多地关注遗留问题，并在国会的立法意见与之相左时设法通过行政规范来达成目标。总统在其咨文中只是对必须要做的事进行了暗示，他说“有些过时规定需加以改变，有些繁文缛节须革除。”他自然不会提及有近4,000个行政规范正在美国行政管理和预算局排队待议，而这些将成为总统及其团队决意在离任前完成的工作。

在本所的2015年国情咨文分析中，我们曾预言2015年将是取得意外立法成果的一年，至少在一些显而易见的方面挫败了认为联邦政府如今难有作为（因其内部分权抗衡而陷入僵局）的世俗之见。尽管大量文件显示奥巴马总统和如今共和党人占据多数席位的两院之间关系紧张，我们在当时却看到了位于重要岗位上的行政官员和国会领导所表现出的“有所作为”的愿望。尽管质疑重重，我们当时仍预见会在贸易、税收和运输这三大领域达成一致。。

结果表明，上述三个议题均出台了获得两党支持的重大法案。国会赋予总统贸易促进授权、出台了庞大的延期税收法案并且十年来首次通过了一项主要的长期地面运输议案。此外，国会和行政部门在其他领域也发现了共同点——在民主党把持政府而共和党主导国会的情况下，很少有人能预见到这种可能性。

第114届国会的第二次会议可能与第一次会议有很大不同。以下是我们认为其主要不同所在：

**立法期间将缩短。**

虽然2016年确实存在一个立法季，但其在初夏来临前就会将近结束，因为两党届时会启动各自的代表大会，届时其工作重心几乎会完全转向总统大选。党代会后国会必须做的唯一一件事就是确保立法在9月30日（即2016财年截止之日）前通过，以避免联邦政府从10月1日起关停的局面。国会中的两党成员均不太可能甘愿冒此风险，因导致政府在大选前最后几周被迫关停而承受责难，因此毋庸置疑其前述职责将得到及时履行。

**债务限额将不是考虑因素。**

与2015年及近几年均有所不同的是，2016年的立法日程上不会遭遇太多“悬崖”（大老党在2010年选举后接管众议院控制权以来，奥巴马总统与国会之间的关系以壮观的立法角力为标志性特色，而大多数的立法角力皆因“悬崖”频现而引起）。因此，众议院的新议长Paul Ryan（共和党-威斯康辛州）已表示该院来年的工作重点将在于利用众议院的基础设施提出新的政策想法，而非为了出台法律而实际地投票表决诸法案。多亏了卸任的John Boehner议长在去年秋天领导协商并成功获得两党支持的预算协议，至少在2017年年初之前，国会将不会遭遇下一个债务限额增长问题，奥巴马总统以及两院中的领导班子都将得以摆脱这一项不得不处理的、多年来对两党而言一直都是最具分裂性和政治毒害作用且“必须通过的”立法。

总统与国会选举将是主导因素。

美国民众通过今年11月的大选将推出一位新总统。同样有待全国民众投票选举的还有参议院三分之一的席位和众议员全部席位。随着大选的临近，几乎其他任何因素都必须为两党的政治考虑让步。一些重要的立法工作可能会被推迟到选举结束后至2016年年底的现任总统最后执政期。不过近年来国会的领导人越来越不倾向于指望到了那个时候才来处理高负荷的立法工作。

众议院将在新议长Paul Ryan的领导下运作。

共和党自己也承认，今年Ryan领导下的众议院的很多工作将旨在推陈出新观点与想法，而不是表决、通过和出台各种法案。但这并非意味着相关的工作无法产生结果。2016年的很多努力将为2017年的实际立法打下基础，届时下一届国会已召集，新的总统也已接管行政控制权。

Ryan议长誓言将强调院内的“正常秩序”——意思是大多数的关键立法将由委员会发起，众议院就修改和变更享有更多的“行使其意志”的自由。Ryan的前任John Boehner在2011年就任议长一职时也曾发出类似的誓言和实施类似的变革，然而Boehner发起的一些变革遭到了停滞不前的命运，例如，Boehner任期内的许多拨款法案遵照“待定”或“修改待定”的议事规则（此等规则将最小化地限制修改的提出和争论）进行商议。但是Boehner领导下的众议院共和党多数派常常被迫将未经委员会程序的法案直接拿出来讨论，特别是当国会面临债务限额到期之类的截止日期以及众议院共和党会议内部就此等现实问题的管理策略产生白热化争论时。国会在刚刚过去的12月就面临若干个紧要的截止日期，Ryan议长自己也别无选择，只能将姗姗来迟的关于拨款和税收政策的协议直接拿出来讨论——该等协议未经委员会评议即出台，几乎是直接由众议院和参议院的领导人及其副手们协商而成。不过新议长已承诺在2016年采用新的工作方式，鉴于Ryan自就任以来一直强调改进程序，我们有理由相信新议长会想办法至少部分地兑现其承诺。

## 成功的前景

我们认为以下领域的立法很可能在2016年送交总统签署后成为法律：

- 《有毒物质管控法》（TSCA）现代版。期待已久的对1976年《有毒物质管控法案》的改进版有望被送到总统的案头，2015年间参众两院已通过多个获得两党广泛支持的TSCA大修版本。
- 联邦航空局（FAA）再授权。去年已在地面运输的主要立法上取得一致，因此国会今年会将其注意力转至改进我们的航空运输基础设施之上。美联邦航空局的再授权是未完成工作中的重要事项，因此有望在年初进入众议院的运输和基础设施委员会。参议院委员会的领导人在密切关注众议院进展的同时将作好一旦众议院有所结论便及时跟进的准备。
- 关税立法。关税立法是第114届国会第一次会议以来未完成工作中的另一重要事项。会议报告在2015年的最后几周内完成并被广泛预期会在年底之前送交总统，却因参议院财政委员会的高级成员Ron Wyden（民主党-俄勒冈州）为首发起的一项颇具争议的行动导致延迟（该行动涉及添加看起来无关的、旨在永久性禁止互联网税收的立法——而在规范在线交易税收的规则方面却无相应的立法为各州和零售商提供均衡）。
- 波多黎各债务救助。波多黎各的债务危机已恶化到国会似乎要被迫采取行动的程度。Ryan议长已指示众议院内的主管委员会在早春时候拿出供众议院考虑的应对之策。这可能成为众议院共和党会议中一个引起不和的问题，但Ryan似乎已认定无所作为是行不通的，因此可能最终会提出一些针对波多黎各的债务救助紧急措施。

## 2016年还可以实现什么？

如果各党派人士同心协力，今年还有使得其他领域的立法摆到总统面前并经其签署后成为法律的可能性：

- 互联网税收永久延期以及网络销售税均衡。支持实行互联网访问税永久延期的人与2015年《远程交易均衡法案》（RTPA）的支持者志同道合，致力于为支持这两个长期追求的政策目标创造最大的杠杆效应。2015年末Ron Wyden议员（民主党-俄勒冈州）将互联网税收永久延期附加于关税会议报告，这一出人意料的行动意在瓦解上述联盟的同时挫败RTPA的支持者。但该策略似乎事与愿违，因为接踵而来的争议使得关税法案没能在年底前获得参议院的最终通过。众议院和参议院的领导人如今必须决定如何解决关税法案暂时陷入的困境。参议院的领导可以决定试试运气并继续费力推进，但会发现此路不通，因而可能会将关税法案送回会议，以删去互联网税收永久延期或在其中加入RTPA。无论结果如何，RTPA的支持者已通过此次延迟效应证明了他们的实力，而国会在2016年可能会被迫提供其一直不愿给予各州及零售商的有关互联网销售税一事的指导。
- 治疗/食品及药品管理局改革。去年夏天，众议院以压倒性优势通过了由众议院能源和商业委员会主席Fred Upton（共和党-密西根州）和代表Diana DeGette（民主党-科罗拉多州）代表两党多年来共同努力的《21世纪治疗法案》。然而参议院却并未接受该法案。参议院的健康、教育、劳动和养老（HELP）委员会主席Lamar Alexander（共和党-田纳西州）呼吁其委员会提出自身版本并通过其立法取而代之。虽然直至2015年末，参议院方面仍未出台相应法案，但是Alexander保证该事宜在2016年将会是其工作的重中之重。尽管参议院的观点仍不明朗，我们认为在奥巴马总统离任前颁布治疗方面的立法存在较大可能性。几乎百分之百可以确定的是，Upton在会议结束后即将从国会退休并将会与议长Paul Ryan及其在国会两党的同事共同给参议院施压，以使其有所行动。如果说在选举年有什么能成为法律的话，那将是两党为推动医疗研究而制定的法案。
- 能源立法。参议院能源和自然资源主席Lisa Murkowski（共和党-阿拉斯加州）以及高级成员Maria Cantwell（民主党-华盛顿州）所支持的覆盖面极广的能源法案（S. 2012）已由该委员会于去年夏天通过。今年年初，该方案已送至参议院层面等待进一步行动。众议院能源和商业委员会主席Fred Upton同样也有旨在扩大北美能源生产并改善美国“建筑物丰富性”以全面支持国内能源的法案。国会的民主党派人士可能是决定最终法案（通过合并两个法案）是否可以由两院通过，并在2016年送至奥巴马总统面前的关键。

## 其他关键立法领域展望

### 国防

- 国防预算。尽管两党在去年达成的预算协议使得国会领导人避免了近几年造成国会和奥巴马政府之间冲突的问题，但这并不意味着所有事情都得到了解决。共和党和民主党就国防部的经费问题又开始了新一轮争论。国防部下一财年的预算与最近的财政协议中批准的经费之间相差170亿美元左右。国会的共和党人认为国防部可以利用预算外的海外应急行动基金来填补差额。
- 使用武力的授权（AUMF）。随后的几个月内白宫和国会领导们可能会试图推进AUMF的通过，以此界定美国军方对抗伊斯兰国的行动。虽然总统已督促国会采取行动，但众议院议长Ryan和参议院多数党领导人McConnell对于是否要在2016年通过相关措施明显持不同态度（Ryan已经让众议院的委员会探讨起草该法案的可行性，但是McConnell最近表示他更倾向于把该问题放到新总统选举完成后，以避免下一任总统被束缚手脚）——他们意见相左，看来不利于对抗伊斯兰国的AUMF在2017年以前完全获得国会批准。

### 税收

- 国际税收改革。2015年两党的关键人物在落实一项两党共同支持的国际税收改革方案上都付出了极大的精力。方案目前还没有落实，但是这并不意味着该方案在2017年以前将完全处于半途而废的状态。众议院筹款委员会主席Kevin Brady（共和党-德州）明确表示他计划承接并进行众议院议长Paul Ryan去年未完成的部分。长期以来白宫与Ryan一样，都致力于对税收制度中的国际部分进行改革。如果这项方案能够在2016年以某种形式呈现，想来白宫和众议院都会乐见其成。就算是在总统大选的年份里，由两党分治的政府实施重大的政策改革也并不是毫无先例（1996年的社会福利改革就是在民主党的克林顿总统和共和党领导的国会间实施的）。不过目前的情况也不尽相同，特别是参议院多数党领袖Mitch McConnell和众议院共和党中许多非常保守的议员都坚称税收改革法案在奥巴马（他明确表示自己不会签署任何不提高个人税率的税收改革法案）离开之后会“全面地”得到解决。

### 贸易

- 跨太平洋伙伴关系（TPP）。11月大选之前国会很难就跨太平洋伙伴关系一事采取什么行动，但是等到大选结束以后采取行动的难度却可能有过之而无不及。协议将于2月4日在新西兰签署，然而没人知道在这之后在华盛顿特区会就此发生些什么。众议院议长Paul Ryan和参议院多数党领导人Mitch McConnell都没有认可该协议，这就意味着对于通过该协定来说非常重要的一项工作——在共和党一方拉票——在参议两院都尚未启动。McConnell最近指出，所有的民主党总统候选人甚至都反对TPP协议，许多共和党候选人亦如此。去年两院通过的《贸易促进授权法》（TPA）尚且经历了长达数月的谈判、斡旋、商讨以及施压，相信这一次将会更加艰难。每个人都认可TPP的命运很大程度上掌握在总统手中，看他是否有能力促成两党联合推动该进程。





融合本地智慧  
专注全球服务