

川普首次國情咨文內容評析

An Analysis of Trump's First State of the Union

楊泰順 (Yang, Tai-Shuenn)

中國文化大學政治研究所教授

壹、「國情咨文」的意義

根據美國憲政設計者的構思，政府的權力被分割為三個部門：立法、行政與司法。為了避免政府濫權造成百姓權益受損，三大部門雖各有職司，但運作上相互重疊，使得任一部門的濫權，將可能面臨其他兩權的牽制。重疊牽制固然有助於百姓權益的保障，但如果三權無法協同，政府也可能面臨失能的惡果。故而，維持三權間適當的對話，乃成為美國憲政設計上必要的考量。

因此，美國憲法第二條第三款，清楚載明：「總統應經常向國會報告聯邦的情況，並向國會提出他認為必要和適當的措施，供其考慮；……。」但憲法並未明言，此一報告應何時？以何種形式進行？首任美國總統華盛頓與其繼任者亞當斯，均曾依據憲法規定，親赴國會發表「國情咨文」演說。到了第三位總統傑佛遜，卻認為總統在兩院聯席會議上發表演講，神似於英國國會開議時英王的「御前宣言」，為充滿封建君主遺緒的表現，不符美國的共和精神，傑佛遜因此改採書面報告由其他官員代為宣讀，總統的「國情咨文」演說因而未延續形成傳統。

19 世紀末反對政黨操控民意的「進步改革運動」在各地風起雲湧的展

開，以初選制度與參議員直選為主軸的「草根民主」被高唱入雲。美國總統威爾遜觀察到政治生態的改變，因而在1913年恢復總統親臨國會發表咨文的作法。但20世紀的咨文演說已不僅僅是總統「向國會提出他認為必要和適當的措施，供其考慮」，而帶有更多「向人民報告」的意涵，國會只不過扮演一個平臺的角色。既然演說的意義傾向於「政績報告」，而較少「政策對話」，新總統由於就職不久並無政績可談，故就職後在國會發表的第一次演講便不能稱為「國情咨文」。有時剛離任的總統會以書面表達對過往施政的感想，造成國會可能同時收到前後任總統的兩份報告，但「國情咨文」即有「政績報告」的內涵，1989年後使用於專指上一年主持政府工作的總統向國會所提出的報告（包括離任總統的報告）。

故而，2017年2月28日，川普總統雖然也曾於國會發表演說，但由於距離就職才月餘，該次演說並未被稱為「國情咨文」(State of the Union)。今年1月31日的這場國會演說，由於執政已超過一年，乃成為川普就職後的第一場「國情咨文」演說。

「國情咨文」既被定位為「向人民所提的政績報告」，加上媒體將此視為年度大事，歷任總統與政黨當然不會放過這個宣揚政績的機會。故而，當收音機才開始普及時，柯立芝總統便於1923年成為第一位透過全國廣播放送「國情咨文」演說的總統。而1947年的杜魯門，則為第一位利用全國電視全程轉播演說的總統。網路科技興起後，柯林頓更在1997年利用網路直播，將咨文傳送到關心者的桌上螢幕。憲法原先規定咨文乃為「總統提供意見給國會參考」的原意，似乎早已被政治文宣的目的所淹沒。

「國情咨文」演說雖然重點在宣揚既有的政績，但當然也會觸及未來一年總統的施政計畫。競選期間，總統固然會大力鋪成施政理念，但基於選票的考量，這些主張難免流於空泛；再者，執政後面對政治的現實，當初的承諾與落實的輕重也勢必加以調整，「國情咨文」演說便因此成了窺視總統未來一年施政構想的窗口。例如，林肯曾利用1862年的「國情咨文」，宣示解放黑奴的決心；小布希也在2002年的「國情咨文」中，稱伊朗、伊拉克、與北韓為「邪惡軸心」，為隨後一連串的反恐措施與入侵伊拉克揭開序幕。美國身為世界強權，舉手投足都將造成全球漣漪，故而儘管大家對於「國情咨文」的政治宣傳心知肚明，但卻沒有任何國家或產業

敢對演說掉以輕心。

雖然「國情咨文」是瞭解總統施政計畫的重要平臺，但這場演說畢竟還是定位為政治宣傳，故內容也多傾向粉飾太平。2006 年《紐約時報》一篇文章便指出，無論真實的情勢為何，總統在「國情咨文」演說中總會行禮如儀的複誦「國家仍然強大」(the state of our union is strong)，彷彿憲法規定他必須這麼說似的。面對國家的困境，總統常顧左右而言他，例如胡佛總統在經濟大崩盤前夕卻還大談美國協調南美衝突的政績；尤其以民眾聽不懂的統計數字來移轉焦點，更是許多總統所樂於運用的手法。簡而言之，「國情咨文」演說對於當前的施政困局，往往粉飾太平避重就輕，對於未來的展望則又過度樂觀充滿口號，身為聽眾當然不能照單全收。

為了擴大「國情咨文」的文宣效果，總統從 1982 年開始便常刻意安排一些特定人士或正在美國訪問的外國政要夾雜於旁聽席上，並在演說中相互致意。依據國會議事規則，議員發言並不允許與旁聽席觀眾刻意互動，但「國情咨文」演說既是總統的個人文宣秀，這些禁忌當然也被拋於腦後。例如川普總統這次的演說中，特意安排了北韓叛逃者與暴力事件受害者家屬出席，畫面上獲得一定的效果，有利於川普傳達強硬政策的訊息。

此外，臺下當聽眾的政府官員與國會議員也有配合演出的義務，那就是精采處必須用力鼓掌。這些掌聲明顯帶有強烈的政治色彩，故而當同黨議員大力鼓掌時，另一邊的反對黨議員則漠然以對，甚至特意展現不屑的神情。列席的最高法院法官和參謀首長聯席會議成員，因屬非政治性官員，為了表達政治中立則很少鼓掌。依據傳統，共和黨議員席次多集中於議事廳的右半部，民主黨議員則占據左半部，演說中常因此出現一邊掌聲如雷，另一邊則寂靜無聲的滑稽畫面，或許這正是民主政治鬥而不破的具體寫照。

「國情咨文」演說既已被演化為政治的文宣秀，反對勢力當然不能坐視總統獨享這一個多小時的宣傳機會。故自 1966 年以來，在總統發表完咨文後，反對黨領袖便根據「兩黨平等使用無線媒體時間」(equal time)的規定，要求主要電視網提供同樣長度的時間，讓反對黨可以對總統的咨文演說做出反應。這些對咨文的批判通常都是在一個沒有觀眾的演播室錄

製然後交由電視臺播出，但有時為了營造畫面效果，反對黨政治人物也於1997年後開始安排群眾聚會，並在會上發表對咨文內容的檢討。此次演說，民主黨安排羅伯甘迺迪孫子，自由派的麻州眾議員喬·甘迺迪代表在野黨陳述意見，以37歲的年輕新秀擔此重任，頗有提拔後進的用心。

貳、2018年「國情咨文」的時空背景

川普入主白宮迄今已一年有餘，由於他的大砲個性及與新聞界的齟齬，第一年的施政滿意度堪稱歷任總統的最低。根據蓋洛普民調，川普發表「國情咨文」演說前，他的施政滿意度僅約37%，不滿意度則高達56%。這個數字遠低於同一時期老布希滿意度的68%、克林頓的53%、小布希的79%、與歐巴馬的56%。儘管川普對這些民調結果表現出一副毫不在乎的態度，但政治並不是他個人的獨腳戲，2018年底國會兩院與若干州長將面臨改選，歷史證明總統聲望過低，常會連累同黨候選人的當選機率。尤其，2018年的選舉為期中選舉，經驗顯示就算總統聲望如日中天，執政黨的期中選舉也很少討好。身為政黨領袖的川普，承受的壓力恐怕不難想像。此外，發表演說之前，「通俄門」的調查正蓄勢待發，尤其調查局副局長麥凱布的突然離職，更使得情況顯得格外詭譎。故而川普很需要利用這場演說，扭轉輿論對他的印象，甚至希望藉此影響調查的方向。

川普執政一年來，不斷以挑釁的言語，造成美國社會在黨派、種族、與性別議題上更加分裂。不僅如此，由於他認定美國的貿易夥伴占盡美國便宜，就任後便強勢退出跨太平洋夥伴協定（TPP）、威脅撕毀北美貿易協定、質疑美韓貿易協定的有效性等，也在國際上引起噓聲一片。學者指出當前的美國正處於二戰以來國內最分裂，國際最孤立的狀態。這些背景讓這場演說顯得十分重要，因為大家都希望從川普的演說中，探索美國是否有可能嘗試調整，以避免蠢蠢欲動的國內極端分子與保護主義抬頭，並重振美國的世界領袖地位。

面對各方的期待與川普自己的算計，觀察者發現，向來咄咄逼人的川普，在這場演說中已罕見的放軟姿態。過去那種激揚與挑釁的語調，在這次的演說中並沒有出現，取而代之的是用字與聲量的明顯克制，過往隨興

式的脫稿發言，也沒有發生在這次的演說中，全程照稿宣讀似乎與大家熟悉的川普有些不搭，但顯然川普並不想搞砸這場重要的政治秀。

如同過往的前輩總統，川普首次的「國情咨文」，同樣以建立安全、強大、令人驕傲的美國為主軸，大談團結才能重建美國實力。過去高唱愛國主義，彷彿只有他愛國別人都是賣國的語調，已被「兩黨一起合作保護人民」所取代，尋求政黨和解的用心清晰可見。但反對陣營顯然沒有因為川普的改變，就貿然相信他已「改邪歸正」。有多位民主黨議員在演說中缺席，黑人國會連線的成員甚至以拒絕出席，表達他們對川普處理維州種族衝突、謔稱非洲國家為「shithole」等事件的不滿。部分出席的民主黨議員則身著黑色服飾，顯示他們對於「我也是」(#MeToo)反性騷擾運動的支持，並暗示川普正是不尊重女性的圖騰。當共和黨人起立鼓掌時，多數民主黨人坐在座位，冷眼看著臺上的川普，與去年川普在國會聯席會議上的演說相比，政黨對立的態勢完全沒有和緩的跡象。

參、川普「國情咨文」演說的重點

川普為這篇演說下的標題是：美國的新時刻(a new American moment)，有眼尖的媒體指出，川普競選對手希拉蕊在2010年便曾使用同樣的標題，川普這次用於國會演說，難免有剽竊之嫌。過往總統的「國情咨文」演說的內容，均會力求政績宣揚與未來計畫間的平衡，但川普這篇演說，卻有80%用於政績的吹噓，僅有區區20%用於描繪未來的努力方向。故而若要以這篇咨文演說，作為預測美國未來政策走向的依據，恐怕要更為謹慎。演說主題範圍相當廣泛，包括經濟、移民、國家安全、反恐、朝鮮問題、降低藥品價格等方面。但大體上演說可分為以下五個重要架構：

一、大肆頌揚個人政績

如前所述，「國情咨文」演說本質上只是執政者的年度文宣大戲。歷任總統們當然會利用這重要的機會，誇耀自己過去一年的施政成就。只是，根據媒體的觀察，川普的吹噓似乎比過去的總統更不知謙抑。

例如他提名戈薩奇為最高法院法官獲得參議院通過，由於川普的共和黨本來就掌握國會多數，人事案通過並不讓人意外。再者，戈薩奇上任也還沒機會創造讓提名者可以自豪的見解與判例。但在川普口中，這項戈薩奇的提名通過，也是他任內的「巨大成就」(extraordinary success)之一。獨立行使職權的法官，歷史上不乏讓提名者難堪的實例，川普誇大提名通過的成就，是否正印證了他政績的乏善可陳？

如果人事案通過是成就，減稅案當然更值得大書特書。川普因此在演說中誇耀：「(去年)我們頒布了美國歷史上最大的減稅及稅改計畫，……大規模的減稅為中產階級和小企業減輕了巨大負擔，為減輕辛勤工作的美國人的稅率，我們幾乎將(個人所得稅)標準扣除額(Standard Deduction)翻了一番，現在一對已婚夫婦24,000美元以內的收入完全免稅，我們還將兒童退稅額翻了一番。一個典型年收入75,000美元的四口之家可以看到他們的稅單減少了2,000美元——稅單被減免了一半。」至於財稅專家所擔心的預算赤字惡化，川普則隻字未提。減稅當然有助於刺激股市與降低失業，故而美國股市過去一年迭創新高、就業率持續增長、與員工獎金增加，也被川普描繪為領導有方的成效。但媒體也吐槽：就業率提升早在川普就職前便發生；薪資成長則更早於數年前便啟動，與川普施政關係不大。

處方藥價格的下跌也是川普攬功的議題之一，在演說中川普指出，正因為他領導的政府「批准了比歷史上任何時候都多的新仿製藥和醫療器械」，這使得某些疾病的治療獲得突破性的發展，病患也有更多可負擔的仿製藥(generic drugs)可用。川普說，他將終結美國藥品比許多其它國家更貴的現象，在他的指示之下，「解決不公平的高藥價」已是政府的「首要任務之一」。由於高齡人口為藥價下跌的主要受益者，川普在有限演說時間內特別挑出這影響層面有限的議題，似乎有心以此鞏固老人選票。

二、歌頌美國的堅強，呼籲兩黨必須團結

歌頌美國的強大與呼籲團結，是歷來「國情咨文」演說的老梗，川普的這一次當然也沒有免俗。演講中川普說：「過去的一年，我們取得了令人難以置信的發展以及非凡的成就，但我們也面臨了很多可以預見到及無

法想像到的挑戰。我們一起分享了勝利但同時也度過了艱辛的痛苦。我們經受了洪水、火災及風暴的打擊。但是，透過這一切，我們看到了美國的靈魂之美，以及美國（精神）脊柱中鋼鐵般的堅強。每一次考驗都塑造了新的『美國英雄』，提醒著我們『我們是誰』，並向我們展示我們可以做什麼。」川普稱頌美國是強大的，「因為我們的人民是強大的。」「大家一起，我們正在建設一個安全、強大和自豪的美國。」為了避免演講流為空洞的口號，川普還感性的向諸多志工致敬，川普似乎希望透過這些具象的無名英雄，讓美國人民忘卻政府的未盡之責。

「如果你努力工作、如果你相信自己、如果你相信美國，那你可以夢想任何事，你的未來有無限可能，我們可以一起成功地談論我們想要什麼樣的未來、我們想要成為什麼樣的國家。我們所有人一起，作為一個團隊、一個人和一個美國家庭。我們擁有同一個家庭、同一顆心、同一個命運以及同一面美國國旗。我們一起重尋美國之路。在美國，我們知道是信仰和家庭，而不是政府和官僚，是美國人生活的中心。」

提到先前發生的校園槍擊事件，川普避談他反對槍械管制的立場，反而藉題發揮呼籲兩黨應該停止對立。川普指出：在去年可怕的槍擊事件中，「我們走到了一起，但不是作為共和黨或者民主黨，而是作為人民的代表。」川普承認，「（兩黨）只在發生悲慘事件的時候才走到一起是不夠的」，他說：「今晚，我呼籲大家放下分歧，尋求共同點，將團結傳遞給我們當選所需要服務的（美國）人民。」但他應該心知肚明，兩黨在槍械管制的議題上，目前還讓人看不到交集，所謂團結也只能是民主黨接受共和黨的議程。

三、強化國防武力，應對「中」俄的挑戰

自雷根總統以來，強化國防武力幾乎是所有共和黨總統的主張，被定位大右派的川普當然不會無視這項品牌議題。問題是，冷戰已然終結、ISIS瀕臨瓦解、中東敵視美國的政權也多氣若游絲，川普強化國防武力的訴求，顯然比過去幾任總統都更為薄弱。在過去一年中，北韓氫彈研發與洲際導彈的成功，似乎提供了川普強化國防武力的良好藉口，但北韓國力與美國太不對稱，以北韓作為強化國防武力的理由顯得有些牽強。

因此，迄今關係良好的「中」俄兩強又被川普拿來做為強化國防武力的藉口。演講中川普提到，美國在全球面臨著恐怖組織、流氓政權，還有「像「中」、俄兩國這樣的對手（這是演說中唯一一次提到美「中」俄關係），挑戰我們的利益、我們的經濟和我們的價值觀。」在面臨這些危險時，「我們知道軟弱一定是通往衝突的途徑，不可比擬的力量一定是我們防衛的最可靠的手段。」尤其，當我們在美國國內重新建起美國的力量和信心時，「我們就在恢復自己的實力和在國外的地位。」

「基於這一點，我要求國會停止危險的國防預算削減，為我們偉大的軍隊提供足夠資金。作為我們國防的一部分，我們必須現代化和重建我們的核武庫，並希望永遠不需要使用它，但需要使它變得如此強大有利以至於能震懾任何侵略舉動。可能未來某一天，世界上所有國家將共同消滅他們的核武器，這將是一個奇妙的時刻。不幸的是，我們尚未到達那一刻。去年我也承諾，我們將和我們的盟友一起從地球表面消滅伊斯蘭國。」

除了整備核武，川普也宣布將重新開啟惡名昭彰的關塔那摩監獄。他說：「我剛剛簽署了一份法令，指示國防部長馬蒂斯重新審查我們的軍事拘押政策，繼續開放關塔那摩監獄的拘留設施。我也要求國會確保在打擊『伊斯蘭國』和基地組織的鬥爭中，我們持續擁有的所有的必備力量來關押那些恐怖分子。」關達那摩監獄因嚴重侵害人權事件，被歐巴馬總統於2009年下令關閉，川普主張恢復，顯然在人權與國安議題上，選擇往後者傾斜，但如此一來勢必降低美國人權外交的道德訴求，後續影響值得觀察。

事實上，美國民眾並不支持持續擴大國防支出，以目前六兆美金的年度支出（占總預算16%），許多人認為已無再增加的空間。此外，民調顯示在所有政府機構中，民眾對軍隊仍給予最大的信任與信心，軍方並不需要額外的經費來提振士氣或爭取民心。川普主張擴大國防支出乃為共和黨的老調重彈，而非反映實際的需求，至於能否落實，當然還是取決於美國未來的經濟景況。

四、強化經濟基礎建設

經濟既然決定未來競爭的勝負，川普演說也特別強調政府未來將大量投資基礎設施工程。他說：「今晚我呼籲國會制定一項法案，這個法案可以

為我們需要的新基礎設施投資注入 1.5 兆美元。聯邦的每 1 美元都應當透過和政府及地方政府合作，在合適的情況下，來幫助私人企業投資，從而永久地解決基礎設施不足的問題。任何法案也必須簡化許可和批准程序，使進程縮短到兩年以下，甚至一年。我們一起來重拾我們的建築傳統。」

「我們將在我們的土地上新建道路、橋梁、高速公路、鐵路和水路。並且我們要透過美國人的心、美國人的雙手和美國人的勇氣來建設這一切。我們希望每一個美國人知道一天辛苦工作所應得到的尊重；我們希望每個孩子夜晚都能在家中獲得安寧；我們希望每一個公民為我們熱愛的這片土地自豪。我們會將我們的公民從領取社會福利提升到就業，從依賴（福利）到獨立，從貧困到富足。」

此一基礎建設投資旨在重建美國老化的公路網、破敗的橋樑和滲漏的下水道系統。但演說中並沒有提供資金籌措的詳情，只是說除了聯邦資金外，一項全國性的行動還應該挖掘私營領域和州及地方資金，以「恢復我們的建築遺產」。但投資建設的議題是演說進行一個小時後才提出（前一個小時均用於吹噓政績），評論者因此懷疑，川普是否確實視建設為施政優先要項？或者只是用來填補施政計畫的貧乏？

如同臺灣的前瞻基礎建設方案，這類建設案對朝野兩黨都有廣泛的吸引力，在野黨在構想提出時並不敢明白反對，但當相關細節開始浮現後，不同地區間的議員將開始搶食大餅，有關費用如何支付也會導致兩黨更加對立，故而川普將如何落實基礎建設為 2018 年值得觀察的重點。

五、移民政策改革

管控移民是川普贏得選舉的重要訴求之一，在這場演說中川普當然也要細數他就職後相關政策的成就。川普首先指責在過去數十年內，開放邊境給美國帶來的傷害，讓販毒者和諸如 MS-13 幫派湧入美國，也讓大量的低薪外工湧入，奪取了美國本土工人的就業職位。最令人傷心的是，「他們奪取了很多無辜的生命。」此時川普還特別指出現場的兩個家庭就是因為非法移民的監管漏洞，而導致他們失去女兒，戲劇效果十足。

隨後川普則指出，他的移民改革將分為四大支柱。第一，為 180 萬幼年時來美國的非移民「夢想生」提供入籍之路，但他們要符合一定的教

育和工作要求，還要有良好的品德；第二，重複他當初飽受批評的邊境建牆主張，希望藉此確保邊境安全；第三，結束綠卡抽籤的移民計畫；第四，結束衍生式移民現象(chain migration)。

事實上當川普發表講話前，國會已就所謂的「夢想者」(Dreamer，即幼年被非法帶到美國的年輕人)的命運進行激烈的移民辯論。川普雖然力圖取消歐巴馬時期的一個保護「夢想者」不被驅逐出境的措施，但他仍然虛偽的多次表達對這些夢想者的同情。這次演說，川普重申將給予約一百八十萬夢想者合法地位，包括獲得國籍的途徑，但卻希望以此換取更多的限制移民政策，如在南部墨西哥邊境修高牆與改革合法移民管道。換言之，川普希望把移民政策重點，從家人團聚轉移到了高技能移民上。川普說：「是時候改革這些過時的移民規定，最終帶領我們的移民制度進入21世紀了」，他稱他的提議是「折衷的妥協」。

但這項移民提議似乎兩面不討好，民主黨人士認為阻礙家庭團聚及建築高牆用心可鄙；反移民活動人士則譴責，讓180萬「夢想者」取得合法地位，為一種不可接受的特赦。故而，當川普在演說中談到應該限制合法移民為家庭成員入籍提供擔保的額度時，立刻引來民主黨人士一片噓聲。為了擴大媒體效應，民主黨也邀請了可能很快被驅逐出境的「夢想者」，以及被川普政府關押和驅逐出境者的家人，坐在眾議院的旁聽席上表達對川普政策的抗議。