

# 美参议院戏剧性通过“大而美”法案

## 难掩共和党内分歧

7月1日,经过长达27小时的马拉松式投票后,特朗普政府第二个任期最重要的立法项目——“大而美”法案在参议院投票中以50-50平局。最终,副总统万斯投下打破僵局的一票,法案惊险通过。



该法案延长了特朗普第一任期推行的减税政策,削减了医保和食品券等福利,废除了拜登政府对清洁能源的部分补贴,并增加了国防和边境执法等支出。法案计划在未来10年内减税4万亿美元,并削减至少1.5万亿美元支出。

“大而美”法案作为特朗普政府的主要政绩之一,在共和党占据53-47多数的参议院通过得如此艰难,反映了共和党内各种不同诉求之间的激烈冲突:减税以促进经济增长、遏制赤字增长的势头、保住低收入者的福利……最终,在参议院共和党高层的努力调和下,法案最终选择了大幅增加赤字、削减福利的方向。现在,法案将回到众议院重新投票。特朗普呼吁国会在7月4日前通过这一法案。

就在不到一个月前才刚刚有和解迹象的特朗普与马斯克又重燃战火。马斯克连日在社交平台批评“大而美”法案,称其“极其疯狂且具破坏性”。他6月30日称如果法案通过,第二天就会成立新政党“美国党”。“每一个在竞选时承诺削减政府开支,却转头就投票支持史上最大债务增长法案的国会议员,都应该感到羞愧!如果我在地球上(有要)做的最后一件事,那就是让他们明年输掉党内初选。”马斯克在社交平台上写道。

7月1日,特朗普反唇相讥,称马斯克曾主导的政府效率部(DOGE)是“会反噬马斯克的怪物”,威胁取消联邦政府对马斯克旗下公司的所有补贴,甚至表示自己将考虑把马斯克驱逐出境。

值得一提的是,马斯克和特朗普上次决裂的起源,正是众议院版本的“大而美”法案。特朗普和马斯克的矛盾背后有二个人性和利益的复杂因素,但二人两次公开骂战均由“大而美”法案引发,体现了这一仓促写就、强行通过的法案给共和党内以及整个美国政界所带来的分歧。民主党也已经开始准备利用法案中削减福利的政策来为自己在2026年中期选举中助选。

### 富人获利、穷人受损、财政恶化

此次参议院通过的“大而美”法案主要有以下内容。第一,2017年特朗普第一任期时国会通过的减税法案原本只生效到2025年,“大而美”法案将这部分减税永久化,主要是个税和企业所得税的减免。这也是整个法案对财政政策影响最大的部分,也是法案导致赤字增加的大头。

第二,法案削减了低收入者的福利。法案针对低收入者的医保(Medicaid)收紧了工作要求。与此同时,法案还限制了各州通过税收为医保提供资金的权力。此前,各州向医疗机构征收的税收收入,联邦政府会以50%-80%的比例提供额外的配比资金来资助该州医保。在实际操作中,州政府会将这部分税收全额返还给医疗机构,这样就在不给州内造成额外负担的情况下获得了一大笔联邦资金用于医保。“大而美”法案限制了这种做法。此外,法案还对低收入者申领的食品券进行了一定削减,比如将原本需工作至54岁的领取资格要求收紧到64岁。

第三,法案废除了拜登政府对清洁能源的部分补贴。2022年,民主党控制下的国会通过了《通胀削减法案》,其主要内容就是应对气候变化,补贴清洁能源。

第四,法案增加了国防和边境执法支出。这两项也是特朗普政府的优先事项,法案将增加1500亿美元的国防支出(包括特朗普多次提及的“金色穹顶”导弹防御系统)以及数千亿美元的边境和移民执法支出。

纵观整个法案,其总体影响是导致企业和高收入者受益,而低收入者受损。减税的利益主要归于大企业和富人。穷人从减税中获利不多,但削减福利则影响的主要是穷人。

### 50比50,参议院“关键少数”掌控局面

在国会中,“大而美”法案削减福利的部分势必引起共和党内温和派和摇摆州议员的反对,而财政赤字的大幅增加又会引起财政鹰派和极端保守派的不满。近几届国会中,参众两院的多数党所拥有的票数优势往往极为微弱,这意味着多数党中几名议员就可以组建“关键少数”,对法案内容有着举足轻重的发言权,甚至直接左右法案的成败。因此,了解“关键少数”的政策立场乃至个人偏好,往往是观察国会立法的关键。

拜登政府时期,参议院的“关键少数”是两位民主党中间派参议员乔·曼钦(Joe Manchin)和基尔斯滕·西内玛(Kyrsten Sinema)。二人最终在党内的谩骂声中选择退出民主党,也不再竞选连任参议员。如今历史重演,针对“大而美”法案,四名共和党参议员组成了“关键少数”:北卡罗来纳州的汤姆·蒂利斯(Thom Tillis)、缅因州的苏珊·科林斯(Susan Collins)、阿拉斯加州的丽莎·穆尔科斯基(Lisa Murkowski)以及肯塔基州的兰德·保罗(Rand Paul)。最终,穆尔科斯基为“大而美”法案投下了赞成票,其他三人都投了反对票。

令参议院共和党高层感到头疼的是,这四名“关键少数”参议员还分为诉求截然不同的两部分。蒂利斯、科林斯、穆尔科斯基三人都有温和派之名,反对过度削减福利,而保罗却是著名的自由意志主义者,强硬地反对各种形式的政府干预和过高的政府支出,推崇小政府。“大而美”法案大幅增加财政赤字,与保罗的理念完全相反,所以在很早的时候保罗就几乎已经确定会投下反对票。

余下三人中,蒂利斯来自的北卡罗来纳州属于摇摆州,虽然特朗普在2024年大选中以3%的优势赢下该州,但州长罗伊·库珀(Roy Cooper)却以14%的优势大胜共和党对手,民主党在北卡罗来纳州保持着竞争力。蒂利斯担心“大而美”法案中削减医保的部分会使北卡罗来纳州选民受损,曾出言表示反对。在特朗普于社交媒体上攻击蒂利斯并威胁在下次共和党初选中支持蒂利斯的对手之后,蒂利斯于6月29日索性直接宣布退休,明年不再竞选连任。摆脱了连任压力的蒂利斯火力全开,7月1日投下反对票之后在参议院发言指责该法案“背叛了特朗普的承诺”。他同时还说:“我要告诉总

统,你被误导了。你支持参议院的这个法案,将导致本有资格获得医保的民众蒙受损失。”

科林斯来自的缅因州偏向民主党,2024年大选中哈里斯以7%的优势赢下该州。而科林斯作为共和党人,却能从1997年起在缅因州连续赢下五届参议员选举,这得益于她的“温和派”人设。与蒂利斯一样,科林斯主要反对的也是“大而美”法案对医保的削减。而她虽未像蒂利斯一样直接被特朗普逼退,但明年竞选连任的前景也不容乐观。在美国政治极化的环境下,民主党选民不满科林斯只在其一票对结果无影响时才反对特朗普的极端政策,而在关键时刻则总是支持(尤其2018年投票支持卡瓦诺担任最高法院大法官),共和党选民则不满科林斯太过温和,不够紧跟特朗普。科林斯从前用以立身的温和派形象如今却使她两头不讨好。新罕布什尔大学6月末的民调显示,科林斯在缅因州内的支持率竟只有14%。

阿拉斯加州的穆尔科斯基对“大而美”法案的态度最为有趣。她同样反对该法案对福利的削减,参议院共和党领导层在6月30日至7月1日的马拉松投票中也一直试图说服她。参议院多数党领袖约翰·图恩(John Thune)几次与穆尔科斯基长谈,其间一度放弃希望,甚至考虑过转头去争取兰德·保罗的赞成票。不过,参议院共和党人在法案中给阿拉斯加州提供了大量额外好处,包括医保和食品券削减的豁免,甚至给阿拉斯加的捕鲸船提供了额外的税收减免,最终成功争取到了穆尔科斯基的支持,也正是她的关键一票使法案惊险通过。

不过,穆尔科斯基在投票前后的言行也招致了一些批评。

### 参众两院的艰难博弈

虽然众议院5月曾经以215-214票的极微弱优势投票通过“大而美”法案,但本次参议院通过的版本进行了不少实质性修改,因此法案接下来将重回众议院进行投票。

值得注意的是,参议院对法案的修改方向与国会人士此前的预期完全相反。平时一般是众议院的共和党极右翼提出一些极端举措,更加温和的参议院再予以限缩,比如降低对福利的削减幅度等等。然而,参议院最终却选择了更进一步,对医保和清洁能源补贴进行了更大削减,与众议院版本相比也增加了数千亿美元的预算赤字。

这种变化一部分反映了参议院希望通过减税来驱动经济增长的决心,坚持将此前企业的减税等举措永久延长。另一方面,参议院独特的议事规则也使得众议院版本的法案中为政府财政省下数千亿美元不符合参议院的规定,使参议院不得不从别处寻找削减支出的途径。

一般而言,参议院的法案需要总共100名参议员中的60名投票赞成才能通过。不过,有关政府财政和预算的法案可以通过“预算协调程序”(budget reconciliation)以51票的简单多数通过。

本来,采用预算协调程序通过的法案只允许增加十年内的赤字,十年后则不能再增加。参议院共和党人通过技术调整,将2017年减税法案的临时条款视同永久生效,从而规避了不能增加十年后赤字的障碍。

所有这些调整都使得参议院版本的法案比众议院的更“大”:预算赤字更大,福利削减也更大。

现在,更大的预算赤字激怒了极右翼的财政保守派,更大的福利削减激怒了温和派和摇摆选区的众议员。就连众议院议长迈克·约翰逊(Mike Johnson)也在7月1日晚些时候表示自己不满意参议院版本的法案。当然,5月众议院同样也有至少十几名共和党议员表达对法案的强烈不满,但在特朗普和众议院共和党高层的软硬兼施下,法案最终还是得以通过。现在这次或许也会如此。不过可以确定的是,参议院版本的变化将会使法案在众议院的旅程更加困难,对于特朗普第二任期的政治能量也是一个较大的考验。考虑到共和党给自己定下了7月4日美国独立日的最后期限,接下来几天对“大而美”法案将十分关键。

特朗普以“创纪录驱逐移民”为竞选承诺。其政府6月发布的一份预算文件显示,美国移民与海关执法局(ICE)的目标是每年驱逐100万人。

根据白宫数据,从1月20日至6月第一周,ICE已逮捕超过10万人,平均每天750人,约为过去十年日均水平的两倍。

尽管如此,这一速度仍远未达到“数百万驱逐”的承诺。白宫高级官员、特朗普移民政策设计者斯蒂芬·米勒(Stephen Miller)在5月底敦促加大执法力度,提出“每日逮捕3000人”的配额,并指示ICE针对所有无合法身份者。

ICE数据显示,从1月到6月15日,被捕且无任何刑事指控或定罪后被拘留的移民人数从约860人增至1.18万人,增长近1300%。有刑事指控或定罪者的拘留人数也上升,但增幅较小,为101%。

截至6月15日,ICE共拘押移民超过5.6万人,远超其经费支持的4.15万个拘留床位。

共和党正推动国会众议院通过一项总额约1.7万亿美元的税收与支出法案,其中预计将拨款1700亿美元用于移民执法,并满足白宫提出的“设立10万个拘留床位”的要求。

特朗普任命的边境事务主管汤姆·霍曼(Tom Homan)5月底表示,政府已在4个月内驱逐约20万人。而根据国土安全部数据,拜登政府2024年2月至5月期间驱逐人数为25.7万人。

拜登政府当时面临更高的非法入境潮,迅速将非法入境者遣返,拉高了驱逐总数。

自特朗普再次执政以来,国土安全部已停止发布详细的执法统计数据,使外界难以全面评估这一轮执法规模。

今年5月,美国最高法院允许特朗普政府终止约35万名委内瑞拉人享有的“临时保护身份”(TPS),为后续取消其他国家TPS铺路。TPS给予受灾或战乱国家的在美人员暂缓驱逐及工作许可。

特朗普政府还撤销了拜登政府对52.1万海地人的TPS延期,但决定于本周二被联邦法官叫停,暂缓至2026年2月。此外,阿富汗与喀麦隆籍移民的TPS也被终止,相关措施将在未来几周内生效。

6月,最高法院又裁定,允许特朗普政府剥夺50万名通过拜登时期“人道主义假释”(parole)计划入境的古巴人、海地人、尼加拉瓜人和委内瑞拉人的合法身份。特朗普今年3月还表示,考虑撤销乌克兰人的假释身份。

今年4月起,政府已开始通知通过CBP One手机应用合法入境者,他们的身份已被撤销。

特朗普重返白宫后签署一系列行政令,全面禁止在南部边境申请庇护,并派遣军队协助边境巡逻。这些措施在拜登任期未有先例,如类似的庇护禁令和对墨西哥加强执法的推动。

根据初步数据,美国边境巡逻队6月在南部边境逮捕6070人,为特朗普再度执政以来的单月最低值,也低于3月的最低纪录。这一数字远低于拜登任期内的峰值——2023年12月的25万人。

尽管一些移民未被发现,边境逮捕数仍被广泛用作非法越境趋势的参考指标。

## 美移民执法数据盘点:执政以来的数字表现