

美国对华政策的国内政治逻辑分析^{*}

韩召颖 王耀辉

【内容提要】 为什么近年美国政府执意采取强硬对华政策,使两国关系遭遇前所未有的严重困难?既有研究普遍基于整体主义视角,以国家作为分析单位,强调“安全困境”“霸权之争”“理念分歧”是中美关系跌至低谷的主要原因。然而,探讨美国对华政策国内政治逻辑的研究仍然存在不足。通过分析总统、国会民主与共和两党、利益集团和美国公众的个体利益诉求,从国内行为体视角理解美国外交决策过程,有助于探究美国对华政策极端化的国内政治动因。囿于美国联邦立法机构内部的党派斗争,总统与国会难以缓解愈演愈烈的社会经济矛盾,试图通过污名化中国的方式转移国内注意力,从而暂时掩盖国家治理困境,实现提振支持率的目标;在政治精英误导下,美国公众舆论认为中国崛起威胁美国经济安全,选民排华情绪持续升温;同时,美国利益集团获益于贸易保护主义和关税豁免,对中美战略竞争也起到推波助澜的作用。近些年来美国对华战略施压,并不完全是基于国家利益的理性选择,同时也是美国国内政治生态变化的后果。在对华政策方面,美国国内主要行为体的个体利益与美国整体国家利益存在尖锐矛盾,尽管中美合作仍整体上有利于美国国家利益,然而,在不同国内行为体的个体利益驱动下,总统、国会两党、利益集团和公众共同推动了美国政府采取全面强硬对华政策。

【关键词】 中美关系 中美战略竞争 国内行为体 美国政治 外交政策分析

DOI:10.16513/j.cnki.qjip.20230605.003

^{*} 本文系国家社会科学基金重点项目“美国对外战略调整研究”(项目批准号:20AGJ010)的阶段性研究成果。

《国际政治科学》2023年第8卷第2期(总第30期),第1—25页。

Quarterly Journal of International Politics

【作者简介】 韩召颖,南开大学周恩来政府管理学院教授。

电子邮箱:zhaoyinghan@nankai.edu.cn

王耀辉,南开大学周恩来政府管理学院博士研究生。

电子邮箱:yaohuiwang@mail.nankai.edu.cn

2022年11月14日,中国国家主席习近平在与美国总统拜登会晤时指出:“中美合作对两国和世界都是好事。中美有差异和分歧,分歧不应成为中美关系发展的障碍,差异应是两国交流合作的动力。”^①习近平对中美关系的重要论述强调了两国合作的重要性。通过秉持相互尊重、和平共处、合作共赢三原则的正确方向处理双边关系,中美不仅可以促进经贸往来与繁荣发展,而且能够维护世界和平与稳定,在全球气候环境、医疗卫生、科技创新、人文交流等领域对全人类作出重大贡献。^②然而,近年来美国政府执意推行强硬对华政策,严重破坏中美关系的政治基础,导致两国关系发展举步维艰。2022年10月12日出台的美国《国家安全战略》(NSS)报告更以强硬措辞,将中国界定为“威胁国际秩序的唯一竞争者”。^③美国近年来的对华政策和行为使双边关系陷入建交以来的低谷,严重损害中美两国的国家利益。查尔斯·格雷泽(Charles Glaser)指出,对华采取更加合作的战略才是美国的理性选择。^④习近平明确指出:“对中美两国来说,合作是唯一正确的选择,共赢才能通向更好的未来。”^⑤“中美合则两利,斗则俱伤。”^⑥从美国角度出

① 新华社:《第一观察|习近平主席巴厘岛之行的几重深意》,2022年11月18日,来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1749764438593089351&wfr=spider&for=pc>。

② 外交部:《二十大新闻中心第四场记者招待会实录》,2022年10月20日,来源:https://www.fmprc.gov.cn/wjbxw_new/202210/t20221020_10788846.shtml。

③ “Biden-Harris Administration National Security Strategy”, October 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>。

④ Charles Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*, New Jersey: Princeton University Press, 2010, p. 281.

⑤ 新华网:《习近平:对中美两国来说,合作是唯一正确的选择》,2017年11月9日,来源:http://www.xinhuanet.com/world/2017-11/09/c_1121929905.htm。

⑥ 外交部:《王毅就中美元首会晤向媒体介绍情况并答问》,2022年11月15日,来源:https://www.mfa.gov.cn/wjbzhd/202211/t20221115_10975081.shtml。

发,拜登上任后也多次强调美国政府的外交重点之一是管控中美关系、避免冲突升级。2022年7月,拜登在与习近平通话时指出,两国应保持对话沟通,更加关注双边合作,而不是制造紧张情绪。^① 2022年11月,中美两国元首在巴厘岛举行会晤,拜登再次强调,中美应提升双边关系平稳发展,美方无意与中国发生冲突,也不寻求“新冷战”。^② 由此可见,从整体利益和长远来说,无论对于美国还是中国而言,中美两国保持合作,整体符合两国国家利益。然而,为何近年来美国政府持续采取打压、遏制的对华策略,并且不断加码,使两国关系呈现出明显的恶化趋势?要更好地解答这个问题,需要打开外交决策的黑箱,理解美国国内政治对其外交政策的影响。探讨美国对华政策的国内政治逻辑,不仅对于认识和理解当前的中美关系具有极其重要的现实意义,而且对于理解美国对外政策的制定也有着重要的学理价值。

一、整体主义视角下的美国对华政策： “安全困境”“霸权之争”“理念分歧”

目前,既有研究大多以国家作为整体进行分析,对于近年来美国政府采取强硬对华政策的原因主要归结为三种解释。第一种解释基于罗伯特·杰维斯(Robert Jervis)提出的螺旋模型(Spiral Model),认为“安全困境”(security dilemma)是阻碍中美合作交流的关键因素。^③ “安全困境”指在无政府状态

① Christina Wilkie, “Biden’s Call with Xi Jinping will Focus on Areas of U. S. - China Cooperation, Not Just Tension,” CNBC, July 27, 2022, <https://www.cnbc.com/2022/07/27/bidens-call-with-xi-jinping-will-include-areas-of-us-china-cooperation-not-just-tension.html>.

② Al Jazeera Staff, “After Meeting Xi, Biden Says There Need Be No New Cold War,” Al Jazeera, November 14, 2022, <https://www.aljazeera.com/news/2022/11/14/biden-xi-discuss-taiwan-competition-human-rights-at-summit>.

③ David J. Bulman, “The Economic Security Dilemma in US-China Relations,” *Asian Perspective*, Vol. 45, No. 1, 2020, pp. 49-73; Avery Goldstein, “First Things First: The Pressing Danger of Crisis Instability in US-China Relations,” *International Security*, Vol. 37, No. 4, 2013, pp. 49-89; Adam P. Liff and G. John Ikenberry, “Racing toward Tragedy?: China’s Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma,” *International Security*, Vol. 39, No. 2, 2014, pp. 52-91; 关于罗伯特·杰维斯的螺旋模型,参见 Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1976, pp. 62-76; Robert Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” *World Politics*, Vol. 30, No. 2, 1978, pp. 167-214.

下的国际体系中,即使互相没有敌意的国家也可能因为信息不确定性而被迫卷入冲突。如杰维斯所言:“一个国家为保障自身安全而采取的很多措施都会降低另一个国家的安全感。”^①黎雅澹(Adam P. Liff)和约翰·伊肯伯里(G. John Ikenberry)认为,“安全困境”使得中美两国在亚太地区军事竞争的力度不断加剧,很可能在未来引发全面军备竞赛。^②李侃如(Kenneth Lieberthal)和王缉思(Wang Jisi)从缓解和改善中美战略互疑(strategic distrust)的角度出发,明确指出两国政府在军事安全、经济贸易、网络空间等诸多方面的相互不信任感与日俱增,导致中美之间的较量渐趋张扬激烈。^③大卫·布尔曼(David Bulman)使用博弈论方法分析近年来中美经贸关系跌至低谷的原因。^④他认为,自2008年全球金融危机之后,中美为维护各自国内经济安全都采取了一系列贸易保护主义措施,这些措施加剧了双方的不信任感,使中美关系从互利互惠的“猎鹿游戏”(stag hunt)转向战略互疑的“囚徒困境”(prisoner's dilemma)。^⑤在“安全困境”视角下,中美两国原本无意进行恶性竞争,但因为无法确定对方的真实意图且缺乏打消疑虑的机制,双方都不得不采取对抗性政策以维护国家安全。

第二种解释强调权力政治在大国关系中的核心作用,认为中美对全球霸权的争夺是美国对华政策趋于强硬的根本原因。^⑥进攻性现实主义理论的代表性学者约翰·米尔斯海默(John Mearsheimer)认为,国际关系的本质就是大国政治,而在世界政治的舞台上,理性大国确保自身安全的唯一途径便是采取一切必要手段扩大本国与其他国家之间的实力差距,从而建立起

① Jervis, “Cooperation under the Security Dilemma,” p. 169.

② Liff and Ikenberry, “Racing toward Tragedy? China's Rise, Military Competition in the Asia Pacific, and the Security Dilemma,” pp. 52-91.

③ Kenneth Lieberthal and Wang Jisi, *Addressing US-China Strategic Distrust*, Washington D. C.: John L. Thornton China Center, 2012, pp. 7-33.

④ Bulman, “The Economic Security Dilemma in US-China Relations,” pp. 49-73.

⑤ 同上。

⑥ John Mearsheimer, “China's Unpeaceful Rise,” In Colin Elman and Michael Jensen, eds., *The Realism Reader*, Oxon and New York: Routledge, 2014, pp. 464-467; Randall L. Schweller and Xiaoyu Pu, “After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of US Decline,” *International Security*, Vol. 36, No. 1, 2011, pp. 41-72.

霸权地位。^① 米尔斯海默明确指出：“一个国家在成功建立了区域霸权之后，便会竭力阻止其他地区的强国建立霸权。”^②随着中国的崛起，中美之间的实力差距日益缩小，不可避免地对美国在全球范围内的主导地位构成严峻的挑战。作为当今世界上唯一的霸权国家，美国既然无法将迅速发展的中国纳入当前以美国为中心的国际体系内，便只能与中国展开你死我活的权力斗争；而中国为了维护自己国家的利益，必然要对美国实行的极限施压做出针锋相对的反制，其后果便是引发中美战略竞争态势的加剧。^③

第三种解释强调中美两国之间的“理念分歧”，认为影响中美关系的核心变量是理念而非权力。徐进认为：“传统国际关系理论关注的是大国之间的权力竞争而非理念竞争，这一忽视会影响我们对于未来大国权力转移的观察与判断。”^④关注“理念分歧”的学者指出，中美在意识形态和价值观方面存在较大差异，这种差异使双方难以达成有效的合作。^⑤ 阎学通(Xuetong Yan)提出，国际主流意识形态对国际规范的形成具有重要作用。随着美国自由主义霸权的衰落，中国传统政治价值观与美国意识形态形成竞争。^⑥ 亚伦·弗里德伯格(Aaron Friedberg)指出，当前关于中美关系的研究通常低估了政治信仰与意识形态等观念因素的重要作用，而中美对于未来亚太地区乃至全球在社会、经济、政治制度等诸多方面发展模式的不同观念正是引发和加剧双方战略竞争的重要原因。^⑦ 对此，孙茹总结：“中美国际秩序博弈

① John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001.

② John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, p. 41.

③ John Mearsheimer, “China’s Unpeaceful Rise,” p. 467.

④ 徐进：《理念竞争、秩序构建与权力转移》，载《当代亚太》，2019年第4期，第4页。

⑤ 徐进：《理念竞争、秩序构建与权力转移》，第4—25页；Xuetong Yan, “Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology will Shape the International Normative Order?” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 11, No. 1, 2018, pp. 1-22; Aaron L. Friedberg, “Competing with China,” *Survival*, Vol. 60, No. 3, 2018, p. 7-64.

⑥ Xuetong Yan, “Chinese Values vs. Liberalism: What Ideology will Shape the International Normative Order?” pp. 1-22.

⑦ Aaron L. Friedberg, “Competing with China,” p. 7-64.

有双方实力对比变化的原因,但更体现了双方深层次的理念分歧。”^①

目前,既有研究已采用整体主义视角探究中美对抗动因,但关于美国国内影响外交政策的关键行为体在对华决策中发挥的作用仍缺少系统的理论分析。具体来讲,既有研究至少存在两点不足。第一,“安全困境”与“霸权之争”两种解释完全将国家作为单元行为体,忽视了国内政治对国际事务的重要影响,不符合美国外交政策的实际制定过程。对此,美国外交政策学者杨生茂指出:“由于外交是内政的延续,在国内外因素中,国内因素是基本的、主导的、决定性的。国外因素只是外部条件,同国内因素相比,其在形成政策中所起的作用是次要的。外交决策人必须根据本国经济、政治等方面的利益,去创造、改变或适应外部条件以实现其本国利益所要求的目的。这就是外交政策。”^②吴心伯也认为:“在中美战略竞争不断加剧的大背景下,经历重要变化的美国国内政治生态正在全方位塑造其对华政策。”^③美国总统拜登执政后,便直言不讳地表示美国外交的首要目标就是服务于国内政治议程。^④“外交政策始于国内。”^⑤“安全困境”与“霸权之争”的理论视角过于简单化,没有考虑到国内与国际两个层面的政治互动。第二,虽然“理念分歧”关注中美意识形态和政治价值观方面的矛盾,在一定程度上考察了中美国内思想意识差异,但本质上仍然将两国作为宏观的整体来看待,未将美国国内行为体与美国对华政策有效联系起来。

在三种整体主义解释外,近些年一些学者逐渐着眼于国家行为体内部,试图从国内政治视角探究美国对华政策。吴心伯以美国国内政治生态为视角,从政治理念、政治结构、政治过程三个层面分析了中美战略竞争不断加

① 孙茹:《理念分歧与中美国际秩序博弈》,载《现代国际关系》,2020年第11期,第9页。

② 杨生茂:《外交政策史三论》,载《历史研究》,1991年第2期,第159页。

③ 吴心伯:《美国国内政治生态变化如何重塑对华政策》,载《美国研究》,2022年第4期,第30页。

④ 刁大明:《拜登政府的“中产阶级外交”》,载《现代国际关系》,2021年第4期,第10—18页;韦宗友、张歆伟:《拜登政府“中产阶级外交政策”与中美关系》,载《美国研究》,2021年第4期,第93—109页。

⑤ Richard Hass, *Foreign Policy Begins at Home*, New York: Basic Books, 2012, p. 31.

剧的大背景下美国国内政治塑造其对华政策的方式。^① 该文虽然论述了美国国内环境与政治过程对对华政策的影响,但着眼于美国国内政治生态变化如何塑造其对华政策,对于美国对华政策国内政治逻辑为何的探究仍显不足。贺凯(He Kai)认为,影响中美关系的变量不只是国际层面的权力政治,更核心的是两国领导人的主观认知。^② 贺凯指出:“中美两国将对方看作威胁或机遇,不仅取决于军事和经济方面的物质因素,更取决于两国人民尤其是领导人如何认知这些物质因素。”^③ 张文宗从特朗普政府与美国商界、农业界等涉华经济利益集团的关系角度解释中美竞争加剧的原因。^④ 王昭晖(Zhaohui Wang)从总统与国会党派的关系出发指出,在特朗普主义影响下,国会共和党推动了美国对华政策极端化。^⑤ 彼得·哈里斯(Peter Harris)认为,中美两国政治制度差异和意识形态差异导致美国国内反华情绪攀升,促使美国政府不断出台强硬对华政策。^⑥ 这些研究从国内政治的视角研究中美关系,但大多是通过单一变量或单一行为体解释美国对华政策变化,对美国国内政治的理解仍然存在局限。正如瓦莱丽·哈德森(Valerie M. Hudson)强调,外交政策分析必须落实到国内层面的行为体上,分析这些行为体间的互动如何形成了外交政策。^⑦ 从这个角度讲,既有研究将国内政治简化,显然存在遗漏变量偏误(omitted variable bias),仍然不能充分厘清美

① 吴心伯:《美国国内政治生态变化如何重塑对华政策》,载《美国研究》,2022年第4期,第30—46页。

② He Kai, “Explaining United States-China Relations: Neoclassical Realism and the Nexus of Threat-Interest Perceptions,” *Pacific Review*, Vol. 30, No. 2, 2017, pp. 133-151.

③ 同上,第138页。

④ 张文宗:《美国政治极化与对华政策的极端化》,载《美国研究》,2019年第6期,第63—83页。

⑤ Zhaohui Wang, “Understanding Trump’s Trade Policy with China: International Pressures Meet Domestic Politics,” *Pacific Focus*, Vol. 34, No. 3, 2019, pp. 376-407.

⑥ Peter Harris, “China and the United States: The Case for Smart Appeasement,” *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 75, No. 2, 2021, pp. 129-135.

⑦ Valerie Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and The Ground of International Relations,” *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, No. 1, 2005, pp. 1-30.

国对华政策极化的复杂政治动因。

从外交政策分析视角看,国家虽然可被看作单元行为体,但本质上仍是由诸多政治群体与个体构成,国家推行的政策也反映了各个关键行为体的政治意志。^① 在中美关系现今语境下,美国对华政策归根结底也是受国内主要行为体影响制定的。因此,若将美国笼统地归为一个不可细分的整体国家,便难以深入理解其推行强硬对华政策的行为逻辑。考虑到美国外交决策是一系列复杂的政治过程,联邦政府、各州政府以及美国社会中涉及外交政策制定的机构、组织与人员数量众多,本文选取两组主要国内涉华行为体,即以总统与国会民主共和两党为代表的政府行为体,以及以美国公众和涉华经济利益集团为主的非政府行为体。基于理性选择理论(rational choice theory),可以设定这些国内行为体均是目的明确、拥有始终一致的偏好排序、追求自我利益最大化的“理性人”。^② 在对华政策问题上,总统、国会两党、经济利益集团、公众都有着特殊的利益诉求,且都追求以最低成本获得最大收益。总统和国会两党的政治诉求是获得更高的公众支持率,提升政治影响;美国公众则以获得更多经济利益、提升物质生活水平作为首要追求;而美国涉华经济利益集团追求商业利润最大化。在个体利益驱动下,这些国内个体和群体利用各自掌握的政治资源对美国对华政策制定过程施加影响,力求最终出台的对华政策能够最大程度地增加自身收益。分析美国国内主要政治行为体的利益诉求及其对华政策的影响,有助于厘清美国对华政策的国内政治逻辑。

二、总统和国会两党渲染“中国威胁”提振国内支持率

美国总统和国会两党既是对外政策制定者,又是国内治理主体。近年来,国会内部党派斗争日趋激烈,严重影响了美国政府的治理效能,使其难

① Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and The Ground of International Relations,” p. 1.

② 关于理性选择假设的内涵,参见 Paul K. MacDonald, “Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory,” *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 4, 2003, pp. 551-565.

以有效解决贫富差距、种族对立、政治极化等一系列国内矛盾,公众对政府的信任度显著下降。^① 内政影响外交,当总统和国会两党的执政地位面临严峻挑战时,两者试图通过污名化中国以转移国内注意力,暂时掩盖国家治理困境,就对华强硬达成共识。

(一) 美国国内矛盾日趋激烈: 贫富分化、种族对立、选民极化

当前,美国国内社会矛盾愈发激烈,主要表现在贫富分化、种族对立和选民极化三个方面。首先,自 20 世纪 70 年代以来,包括经济全球化、贸易自由化和跨国市场整合在内的新自由主义浪潮更加有效地配置了生产要素,使资本在分配中的比例越来越高,而劳动所得的比例却相对下降,这导致了美国国内“穷人愈穷、富人愈富”的贫富分化问题。^② 弗洛里安·霍夫曼(Florian Hoffmann)等学者发现,从 1975 年到 2018 年,美国全职劳动者总收入和劳动收入自然对数的标准差呈现稳定上升趋势。^③ 除个人收入外,美国家庭年收入的时间序列数据也呈现出显著的两极化特征。^④ 从 1979 年到 2015 年,收入水平前 1% 的美国家庭的实际年平均收入增长 229%,后 90% 的美国家庭的实际年平均收入增长幅度为 46%,前者是后者的 5 倍。^⑤ 美国国内日益扩大的贫富差距还引发了一系列社会问题,包括教育不平等加剧、

① Alan I. Abramowitz and Steven W. Webster, “Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave like Rabid Partisans,” *Political Psychology*, Vol. 39, No. 1, 2018, pp. 119-135.

② 托马斯·皮凯蒂著、巴曙松译:《21 世纪资本论》,中信出版社 2014 年版,第 174—200 页;Edward D. Mansfield and Diana C. Mutz, “Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety,” *International Organization*, Vol. 63, No. 3, 2009, pp. 425-457.

③ Florian Hoffmann, David S. Lee and Thomas Lemieux, “Growing Income Inequality in the United States and Other Advanced Economies,” *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 34, No. 4, 2020, pp. 52-78.

④ Elise Gould, “Decades of Rising Economic Inequality in the U. S.,” *Testimony Before the U. S. House of Representatives Ways and Means Committee*, March 27, 2019, <https://www.epi.org/publication/decades-of-rising-economic-inequality-in-the-u-s-testimony-before-the-u-s-house-of-representatives-ways-and-means-committee/>.

⑤ 同上。

家庭负债程度上升、死亡风险增加以及金融危机的爆发。^① 伊莉斯·古尔德(Elise Gould)就美国贫富分化问题的负面影响总结道:“在过去的四十年内,收入差距导致了绝大多数美国人的生活质量没有得到显著提升。”^②

其次,自1776年美国建国以来,白人与少数族裔之间种族矛盾的痼疾便深植于美国社会文化中,且在共和党总统特朗普执政期间进一步激化,引发愈来愈激烈的种族对立。2020年5月25日,美国明尼苏达州白人警察在执法中将46岁黑人男子乔治·弗洛伊德(George Floyd)“跪颈”杀害,此案迅速引发了席卷全国的抗议与骚乱。^③ 根据皮尤研究中心(Pew Research Center)2019年1月至2月的民调结果,58%的成年受访者表示美国国内的种族关系较为恶劣,59%的成年受访者表示白人可以凭借自己的种族地位在社会上获得优势,78%的黑人受访者表示美国并没有给予黑人与白人同等的权利,而2020年9月的民调数据显示,这一比例攀升至86%。^④

最后,在过去的半个世纪内,美国普通选民的政治极化程度逐渐加深,原本持中间立场的选民逐渐偏向于“保守”和“自由”两极。随着民主党和共和党之间的意识形态分歧扩大,两党选民日趋对立,在诸多内政外交问题上愈来愈难以形成一致看法。根据皮尤研究中心2019年9月的民调结果,

① Michelle Jackson and Brian Holzman, “A Century of Educational Inequality in the United States,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 117, No. 32, 2020, pp. 19108-19115; Kim Lochner et al., “State-Level Income Inequality and Individual Mortality Risk: A Prospective, Multilevel Study,” *American Journal of Public Health*, Vol. 91, No. 3, 2001, p. 385; Michael Kumhof, Romain Rancière and Pablo Winant, “Inequality, Leverage, and Crises,” *American Economic Review*, Vol. 105, No. 3, 2015, pp. 1217-45.

② Elise Gould, “Decades of rising economic inequality in the U. S. ”.

③ Evan Hill et al., “How George Floyd Was Killed in Police Custody,” *The New York Times*, May 31, 2020, <https://www.nytimes.com/2020/05/31/us/george-floyd-investigation.html>.

④ Pew Research Center, “Race in America 2019,” April 9, 2019, <https://www.pewresearch.org/social-trends/2019/04/09/race-in-america-2019/>; Pew Research Center, “Amid National Reckoning, Americans Divided on Whether Increased Focus on Race Will Lead to Major Policy Change,” October 6, 2020, https://www.pewsocialtrends.org/wp-content/uploads/sites/3/2020/10/PSDT_10.06.20_race_update_fullreport.pdf.

63%的共和党人认为民主党人缺乏爱国精神,75%的民主党人认为共和党人思想封闭。^①另外,77%的共和党人与72%的民主党人声称不仅难以在政治问题上同对方党派选民达成一致,甚至关于一些基本事实都存在较大分歧。^②沙托·艾杨格(Shanto Iyengar)等学者对此总结道:“民主党人和共和党人都认为对方虚伪、自私,而且思想封闭,因此他们拒绝与对方党派成员共事,甚至不愿与他们在各种其他活动中合作。”^③可以说,两党选民日益加剧的“消极党派主义”(negative partisanship)是美国国内社会分化的重要体现,张文宗称之为“不同选民群体在政治影响下的‘部落化’”^④。谢韬认为,“绝大多数美国人的党派认同和意识形态具有高度一致性,其必然后果就是民主党成为自由派的大本营,而共和党成为保守派的大本营。保守的民主党人和自由的共和党人已经成为遥远的历史”^⑤。

(二) 国内治理困境促使总统与国会两党采取对华强硬立场

贫富分化、种族对立、选民极化等国内矛盾持续发酵,引发美国公众对于政府执政能力的质疑。阿兰·阿布拉莫维茨(Alan Abramowitz)和史蒂文·韦伯斯特(Steven Webster)发现,2004年至2016年,美国选民不仅愈发反感对面党派,而且对自身所属政党的信任度也呈现出显著下降趋势。^⑥国内公众对执政者不满情绪攀升,不仅使美国总统面临国内危机,而且国会议员也面临支持率下降风险。

① Pew Research Center, “Partisan Antipathy: More Intense, More Personal,” October 10, 2019, <https://www.pewresearch.org/politics/2019/10/10/partisan-antipathy-more-intense-more-personal/>.

② 同上。

③ Shanto Iyengar et al., “The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States,” *Annual Review of Political Science*, Vol. 22, 2019, p. 130.

④ 张文宗:《美国政治极化与对华政策的极端化》,第47页。

⑤ 谢韬:《美国政治百年大变局与2020年大选》,载《现代国际关系》,2020年第8期,第5页。

⑥ Alan I. Abramowitz and Steven W. Webster, “Negative Partisanship: Why Americans Dislike Parties but Behave like Rabid Partisans,” p. 121.

作为美国国内治理主体,总统和国会两党本应通过行政和立法手段缓和国内矛盾,以改善民生、保障政府治理有效性。但自20世纪40年代始,国会两党间隔阂日渐增大。联邦立法机构内部的党派斗争激化,对美国政府的治理能力造成严重危害。这是因为,一项议案需要先后在众议院和参议院得到简单多数(simple majority)的票数支持才能通过立法机构提交总统决议。^① 如果一项议案在参议院遭遇冗长辩论(filibuster),则需要获得至少60位参议员投票支持才能通过表决。^② 然而,近年来参众两院极化程度骤然上升,民主与共和两党在内政外交等诸多问题上相互掣肘,可谓势如水火。囿于国会内部党派分化,虽然总统与国会两党都希望通过政府治理解决国内矛盾,但两党议员在投票时严格遵循党派路线,竭力阻挠对面党派,愈来愈难以实现合作,而任一党派又无法获得足够票数,难以推动主要议案通过国会表决成为法律。^③ 尽管总统可以通过发布行政命令(executive order)的方式绕过国会直接处理内政,但牢牢掌握着“钱袋子”的国会同样可以通过拒绝拨款的方式阻挠行政命令的实施,而且现任总统发布的行政命令也可被继任总统推翻。

联邦立法机构内部日益激烈的党派斗争使美国政府深陷两难处境。一方面,总统和国会两党迫于公众压力,急需缓和愈演愈烈的国内社会经济矛盾;另一方面,囿于政治极化,总统和议员存在诸多政策分歧,难以实现有效国内治理。面临国内民众不满情绪,总统与国会两党如何才能强化各自选民基本盘,同时最大程度保障自身政治利益? 研究发现,政治领袖面临国内危机且缺乏有效解决方法时,往往会主动挑起国际冲突,利用外部压力转移公众视线,起到暂时缓解国内危机的作用,这便是著名的转移视线战争理论

① United States House of Representatives, “The Legislative Process,” <https://www.house.gov/the-house-explained/the-legislative-process>.

② United States Senate, “About Filibusters and Cloture,” <https://www.senate.gov/about/powers-procedures/filibusters-cloture.htm>.

③ David Mayhew, *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946—2002*, New Haven: Yale University Press, 2005.

(Diversionary Theory of War)。^① 雅罗斯拉夫·蒂尔(Jaroslav Tir)指出：“一些军事冲突起因并非国家间核心利益冲突，而是国内困境。”^②除介入军事冲突外，政治领袖也可以通过制造外交矛盾转移国内公众视线。^③ 在中美关系当前语境下，总统和国会两党既然难以解决国内问题，便只能试图转移公众对政府的失望不满情绪，制造国际层面噱头掩盖政府治理失效，而中国作为综合实力迅速提升的崛起国，恰好成为美国以外促内的理想对象。总统和国会两党污名化中国形象，目的是误导选民，使其对中国发展产生焦虑恐慌，引起国内公众仇华情绪，将公众注意力从愈演愈烈的国内矛盾转移到国际层面上，忽略国内政治经济困境的真正源头——美国政府治理失效。

因此，虽然总统和两党议员在诸多政策议题上针锋相对，但却在对华强硬立场上达成了罕见的跨党派共识。这种现象的深层次原因在于美国总统与国会两党缓解国内公众不满情绪，提振支持率的利益需求。若要切实解决美国国内矛盾，一种方法是总统及其所属党派在国会中获得压倒性政治优势，集中力量推行重大政策，弥合国内社会分裂；另一种方法是美国公众能够摒弃党派分歧，就诸多内政问题形成一致看法，从而敦促联邦政府制定具有广泛民意基础的政策。但就当下美国国内政治极化情况来看，两种解决方案均难以实现。面临国内治理困境，总统与国会任一党派都无法固本清源，从根本上解决问题，只好一致将矛头对准中国，将一系列复杂国内问题一概归咎于中国崛起与发展。近十余年内，无论民主党或共和党总统执政，也无论哪一党派占据参众两院多数席位，两党都不约而同地向各自选民

① Jaroslav Tir and Michael Jasinski, “Domestic-Level Diversionary Theory of War: Targeting Ethnic Minorities,” *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 52, No. 5, 2008, pp. 641-664; Charles W. Ostrom Jr and Brian L. Job, “The President and the Political Use of Force,” *The American Political Science Review*, Vol. 80, No. 2, 1986, pp. 541-566; Ahmer Tarar, “Diversionary Incentives and the Bargaining Approach to War,” *International Studies Quarterly*, Vol. 50, No. 1, 2006, pp. 169-188.

② Jaroslav Tir, “Territorial Diversion: Diversionary Theory of War and Territorial Conflict,” *The Journal of Politics*, Vol. 72, No. 2, 2010, p. 413.

③ Kilic B. Kanat, “Diversionary Foreign Policy in Authoritarian States: The Use of Multiple Diversionary Strategies by Saddam Hussein During the Gulf War,” *Journal of Strategic Security*, Vol. 7, No. 1, 2014, pp. 16-32.

群体鼓吹“中国威胁论”,宣称中国不仅在经济上同美国形成不公平竞争,而且在政治上干涉美国内政,对美国国家安全形成了严峻威胁,呼吁制定强硬的外交政策应对所谓的“中国威胁”。总统与国会两党采取的这种以外促内手段只能暂时掩盖美国国内矛盾,并不能真正解决问题。^①

然而,总统与国会两党在制定外交政策的过程中追求的是自身利益最大化,而不是美国国家整体利益。既然民主与共和两党政客都可以通过渲染“中国威胁”转移公众不满情绪,从而稳固各自选民基本盘,那么对华施压便契合美国政府行为体的个体利益。也就是说,美国总统和两党之所以就对华强硬达成共识,本质上并不是出于国家利益的考虑,而是稳固各自选民基本盘的政治策略。至于美国国内矛盾能否得到真正的解决,美国公众的生活是否能够真正得到改善,反而成了次要的问题。正如阿拉斯泰尔·史密斯(Alastair Smith)所言:“政策是为统治者利益制定的,而不是为被统治者利益制定的。”^②因此,国会政治极化愈演愈烈,促使美国政客在对华政策上不断加码,可以判断二者呈现正相关。从经验分析上看,通过可视化分析基思·普尔(Keith T. Poole)和霍华德·罗森塔尔(Howard Rosenthal)计算的 DW-NOMINATE 分数年度时间序列数据,对此进行初步印证(见图 1)。DW-NOMINATE 分数基于每届美国国会点名投票(roll call votes)衡量民主与共和两党议员的政治分歧程度。^③ DW-NOMINATE 分数越高,两党分裂越严重,在投票时越难以达成一致。如图 1 所示,在 2000 年前后,美国会两党矛盾尚不突出,中美关系也较为稳定。2008 年全球经济危机前夕,参众两院政治极化分数逐渐升高,但众议院分数仍保持在 0.97~0.98,彼时中美关系虽然偶有龃龉,但整体稳定。而金融危机后,众议院 DW-NOMINATE 分数迅速攀升至 1.07,中美关系也在同时期开始明显地恶化。至奥巴马结束第二总统任期前,国会政治极化程度高至空前,中美关系也开始明显恶化。可以看出,美国国会政治分裂日益严重,对美国政府对华决策存在显著影响。

① 张文宗:《美国政治极化与对华政策的极端化》,第 51 页。

② Alastair Smith, “The Perils of Unearned Income,” p. 780.

③ Keith Poole and Howard Rosenthal, *Congress: A political-economic history of roll call voting*, Oxford and New York: Oxford University Press, 2000.

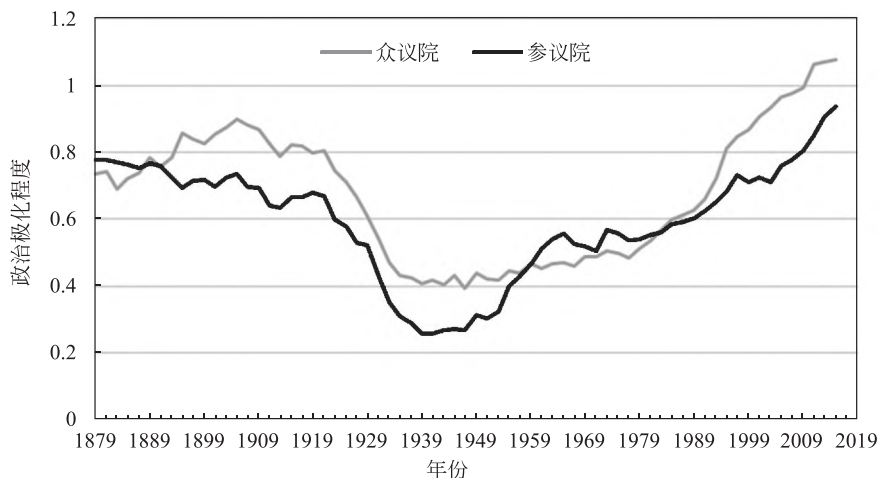


图1 美国国会政治极化程度(1879—2005年)

数据来源:作者根据 DW-NOMINATE Scores 数据制作,参见 https://legacy.voteview.com/political_polarization_2015.htm。

通过对美国政治精英言行进行分析,可以发现,近年来总统无论出自哪方党派,都频繁对国内公众鼓吹“中国威胁论”,而参众两院主要政客也多次形容中国为美国国家安全与国际秩序的严重挑战。2021年5月18日,时任美国众议院议长、民主党议员南希·佩洛西(Nancy Pelosi)借人权问题抨击中国,叫嚣抵制2022年北京冬奥会。^①众议院共和党领袖凯文·麦卡锡(Kevin McCarthy)早在2020年3月便个人推特上宣称新冠病毒为“中国病毒”。^②参议院民主党领袖查克·舒默(Chuck Schumer)在2019年贸易争端中督促共和党总统特朗普坚持高关税政策以对华施压,并表示“强硬策略

① Adam Barnes, “Pelosi Calls for Diplomatic Boycott of Beijing Olympics over Human Rights,” *The Hill*, May 18, 2021, <https://thehill.com/changing-america/respect/equality/554272-pelosi-calls-for-diplomatic-boycott-of-beijing-olympics>.

② 北晚新视觉网:《极不负责任!特朗普发推特,称新冠病毒是“中国病毒”》,2020年3月17日,来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1661374387052546924&wfr=spider&for=pc>。

是处理中美关系的唯一正确方法”。^① 参议院共和党领袖米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)在2022年8月联合其他共和党参议员公开发布声明,支持众议院民主党籍议长佩洛西窜访中国台湾地区。^② 总统与国会两党之所以在对华问题上共识远大于分歧,并不是美国政界一致认为中国的发展对美国国家利益构成挑战,而是因为“中国威胁论”逻辑为深陷国内治理困境的总统和国会两党提供了一条应对公众不满情绪、保住选民基本盘的出路。因此,对华强硬既符合总统个人政治利益,也契合国会两党获得更多公众支持的个体政治诉求。

三、个体利益诉求的主观局限性:美国公众排华情绪升温

公众舆论在很大程度上受精英政治影响。总统和国会两党竭尽全力污名化中国,在缓解国内公众对政府不满情绪的同时塑造了中国的负面刻板印象,引发了公众对中国崛起的焦虑和敌视心态。公众排华情绪持续升温,又转而促使总统和国会两党采取强硬对华政策以迎合选民偏好。美国政客的对华政策和言论与民众对华态度之间存在双向因果关系,二者相互促进,一方面政客对华言论导致公众对中国态度呈现出愈发极端的负面变化,另一方面民众对华态度又驱使美国政治精英在对华政策上不断加码。

(一) 美国公众对华负面情绪日益高涨

首先,美国公众排华情绪升温可直观体现在民调数据上。皮尤研究中

① Jacob Pramuk, “Chuck Schumer Urges Trump to ‘Hang Tough on China’ after Latest Tariff Threat while other Top Democrats are Quiet”, CNBC, May 6, 2019, <https://www.cnbc.com/2019/05/06/schumer-urges-trump-to-hang-tough-after-china-trade-tariff-threat.html>.

② John Haltiwanger, “McConnell and 25 Senate Republicans Issue Rare Statement of Support for Pelosi as She Visits Taiwan in Defiance of China’s Threats,” Yahoo News, August 3, 2022, <https://news.yahoo.com/mcconnell-25-senate-republicans-issue-201046740.html?guccounter=1>.

心公布的民调数据显示,美国公众对华负面情绪自 2018 年起急剧上升。^① 2020 年 6 月至 8 月的民调数据显示,仅有 22% 的美国受访者对中国持正面态度,而对中国持负面态度的受访者占总人数的 73%。^② 盖洛普公司的民调结果也表明,2021 年有 45% 的美国公众认为中国是美国最大的敌人,较 2020 年同期相比上升了 23 个百分点。^③ 在 2021 年 2 月的民调中,89% 的受访者认为中国是美国的竞争者和敌人,而不是美国的合作伙伴。^④ 此外,53% 的受访者认为美国政府应在经济问题上对中国持强硬立场,55% 的受访者支持限制中国在美留学生数量。^⑤

其次,美国公众排华情绪升温也体现在美国国内愈发频繁发生的针对华裔的种族歧视事件上。长期以来,美国主流白人社会将“逆来顺受”“羸弱胆小”等负面的刻板印象强加于华裔,认为白人在种族方面要优于华裔。自新冠疫情暴发以来,美国针对华裔的种族主义、暴力行为和仇恨犯罪行为急剧增加,使华裔群体不仅在工作和生活中屡屡遭受言语羞辱和隐形歧视,而且时常在公共场合遭受无端的暴力攻击。^⑥ 2021 年 1 月 28 日,一位 84 岁的华裔老人在旧金山被一名 19 岁的男子攻击后死亡。^⑦ 2021 年 3 月

① Pew Research Center, “Unfavorable Views of China Reach Historic Highs in Many Countries,” October 6, 2020, <https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>.

② 同上。

③ William A. Galston, “A Momentous Shift in US Public Attitudes Toward China,” Brookings, March 22, 2021, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/03/22/a-momentous-shift-in-us-public-attitudes-toward-china/>.

④ Pew Research Center, “Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues,” March 4, 2021, <https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>.

⑤ 同上。

⑥ 《警惕煽动种族歧视的“政治病毒”》,载《人民日报》,2020 年 9 月 13 日,来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1677671144739712981&wfr=spider&for=pc>。

⑦ Kyung Lah and Jason Kravarik, “Family of Thai Immigrant, 84, Says Fatal Attack ‘Was Driven by Hate’,” CNN, February 16, 2021, <https://edition.cnn.com/2021/02/16/us/san-francisco-vicha-ratanapakdee-asian-american-attacks/index.html>.

17日,美国佐治亚州亚特兰大市发生枪击案,8名遇难者中有6名是亚裔女性。^①2021年4月27日,一位61岁的华裔男子在纽约哈莱姆区捡拾瓶子时被当地人无故殴打。^②2021年第一个季度,全美针对亚裔的暴力攻击事件激增164%;美国反歧视团体“制止仇恨亚太裔美国人组织”也声称,该组织从2020年3月到2021年2月收到的关于歧视亚裔的事件报告竟达3800起。^③

在对华态度上,一贯针锋相对、壁垒分明的两党支持者罕见形成共识。民调结果显示,自2018以来,对中国持负面看法的受访者在民主党选民和共和党选民中所占比例均有所上升。^④因为总统与国会两党都追求增强各自的选民基本盘,所以如果两党选民在对华态度上存在明显的分歧,那么异质性的公众舆论便很难影响到美国政府的对华政策。但由于美国两党支持者的排华情绪均有所升温,跨党派共识势必形成一股强大的政治力量,促使总统和两党采取更加强硬的对华立场以迎合各自选民群体的政治意愿。

(二) 美国公众追求个体利益的主观局限性

既然公众以提高自身生活水平为目的,那么在中美经济相互依赖的背景下,美国公众排华情绪升温的原因是什么?在国际政治经济学研究领域,学者们普遍认为自由贸易总体上能够使参与的国家从中受益。^⑤根据美国国会研究中心公布的数据,2020年度美国从中国进口总额达5392亿美元,

① 新华社新媒体:《美国:仇恨犯罪多发 亚裔屡成目标》,2021年3月17日,来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1694477711829660273&wfr=spider&for=pc>。

② Elisha Fieldstadt, “New York City Man Suspected of Attacking 61-Year-Old Asian Man Arrested,” NBC News, April 28, 2021, <https://www.nbcnews.com/news/asian-america/new-york-city-man-suspected-attacking-61-year-old-asian-n1265465>。

③ 新华网客户端:《仇恨犯罪频发 美国亚裔拒当“哑裔”》,2021年3月22日,来源:<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1694937277912850958&wfr=spider&for=pc>。

④ Pew Research Center, “Most Americans Support Tough Stance Toward China on Human Rights, Economic Issues”。

⑤ Jens Hainmueller and Michael J. Hiscox, “Learning to Love Globalization: Education and Individual Attitudes Toward International Trade,” *International Organization*, Vol. 60, No. 2, 2006, pp. 425-426。

对中国出口总额达 1203 亿美元。^① 尽管受特朗普政府“脱钩”政策影响, 2020 年度美国从中国进口商品总额以及双边服务贸易总额较往年均有所下降, 但目前中国仍然是美国最大的贸易伙伴。^② 对美国而言, “中国制造”在劳动力、土地、能源资源等生产要素的综合成本上存在优势, 建设良好的中美关系可以促进双边贸易, 让更多性价比较高、物美价廉的中国商品流入美国市场, 从而显著降低国内公众的生活成本。按照这个逻辑, 美国公众受益于中美贸易带来的经济福利增长和物美价廉的“中国制造”产品, 就理应敦促美国政府同中国建立良好的合作伙伴关系, 帮助提高自己的生活水平。既然如此, 为什么越来越多的美国公众反而对中国持负面看法?

对这个问题的一个可能回答是, 美国公众在追求个体利益最大化的过程中存在极大的主观局限性。公众虽然以提升生活水平为目的, 但囿于信息的不完全性, 无法真正准确判断什么样的对华政策最符合自身利益诉求。对普通美国人而言, 了解国际政治的渠道无非是社交网络、新闻媒体和自己所属党派的政治精英。由于美国政治精英有意地引导国内舆论, 通过渲染“中国威胁”在国内贩卖焦虑和恐慌, 美国国内的新闻报道和社交媒体中充斥着对中国的负面言论, 这就形成了一个信息茧房 (information cocoons), 使公众只能了解到关于中国的不实信息, 而无法客观了解真实的中国。在美国政治精英不遗余力的操弄和炒作下, 公众被灌输以各种关于中国的误导性信息, 盲目认为中国的发展威胁到美国人的工作就业和民主价值观。^③ 例如, 在 2020 年 3 月 16 日特朗普首次称新冠病毒为“中国病毒”后, 美国社交媒体推特上带有歧视亚裔性质的帖子便骤然增多, 而在接下来的一周内, 美国国内针对亚裔的仇恨犯罪案件数量也明显激增。^④ 这说明, 普通公众关于中国议题的政治态度明显受到美国社会自上而下的误导性信息影响。

① “U. S. -China Trade Relations,” *Congressional Research Service*.

② 同上。

③ Adam Berinsky, *In Time of War: Understanding American Public Opinion from World War II to Iraq*, Chicago, IL: University of Chicago Press, 2009.

④ Mishal Reja, “Trump’s ‘Chinese Virus’ Tweet Helped Lead to Rise in Racist Anti-Asian Twitter Content: Study,” ABC News, 19 March, 2021. <https://abcnews.go.com/Health/trumps-chinese-virus-tweet-helped-lead-rise-racist/story?id=76530148>.

四、涉华经济利益集团对中美战略竞争起到了推波助澜的作用

2005年,亚伦·弗里德伯格在《国际安全》(*International Security*)撰文预测中美关系发展趋势。^①在他看来,尽管中国崛起将引起美国警惕和不安,但考虑到两国之间共同经济利益能够抵消诸多负面因素的影响,中美关系在未来不会发生明显恶化。^②根据弗里德伯格的逻辑,美国涉华经济利益集团从中美经贸合作中获得了广泛而巨大的商业利益,应推动双边经贸关系不断发展。当中美关系陷入僵局时,涉华经济利益集团为了维护自身利益,也应极力游说美国政府缓和紧张关系,因为一旦中美两国陷入恶性竞争的陷阱,必然会损害涉华经济利益集团的个体利益。正如田纳西州共和党众议员马克·格林(Mark Green)所言:“如果中国和美国之间形成对峙僵局,其危害将远甚于美苏竞争。中美两国的供应链已完全交织在一起,双方若爆发大国冲突,必然会对诸如医药、汽车工业等美国经济的核心产业造成灾难性后果。”^③因此,涉华经济利益集团应当作为中美关系的稳定器,在两国关系面临严峻挑战时避免摩擦的升级。

然而,从最近十余年来中美关系发展来看,涉华经济利益集团显然未能阻止中美战略竞争态势加剧,也未能阻止特朗普政府2018年挑起对华贸易争端。既然两国关系恶化不符合涉华经济利益集团的个体利益诉求,为何利益集团没有在中美战略竞争中起到稳定器作用?

从个体利益角度分析,有两方面原因导致美国涉华经济利益集团不仅无法阻止两国关系持续恶化,而且甚至对近年美国政府采取强硬对华政策起到了推波助澜的作用。以中美贸易争端为例。首先,仅2018年至2019年,美

① Aaron L. Friedberg, “The Future of US-China Relations: Is Conflict Inevitable?” *International Security*, Vol. 30, No. 2, 2005, pp. 7-45.

② Aaron L. Friedberg, “The Future of US-China Relations: Is Conflict Inevitable?” p. 7-43.

③ Mark Green, “Stabilizing a Divided World: A Path Forward for U. S.-China Relations,” *The National Interest*, June 28, 2021, <https://nationalinterest.org/blog/buzz/stabilizing-divided-world-path-forward-us-china-relations-188790>.

对华关税从 2.7% 攀升至 17.5%，使美国进口商品总量锐减 23%。^① 美跨国公司几乎承担全部 460 亿美元的直接损失，是贸易争端的主要受害者。^② 2020 年 5 月，纽约联邦储蓄银行刊文称，两国贸易摩擦对美股市造成巨大间接伤害，导致美国公司市值蒸发约 1.7 万亿美元。^③ 此外，贸易争端使美国国内失去 30 万个就业岗位以及 0.7% 的国内生产总值。^④ 刘日高等学者发现，贸易争端期间高达 63% 的美国跨国公司蒙受亏损。^⑤ 例如，美国著名农业机械制造商、世界 500 强企业排名 307 位的约翰迪尔(John Deere)在中国设有 7 家子公司、3 处工厂、2500 余名员工，共 4.2 亿美元资产。^⑥ 2018 年贸易争端开始前，约翰迪尔公司年资产增长率高达 25.62%；2018—2019 年，在数轮美国对华关税及中方反制措施下，约翰迪尔公司年资产增长率骤降至仅 5.09%。^⑦ 可以看出，追求商业利润最大化的涉华经济利益集团首当其冲受到关税壁垒冲击，是中美关系恶化的最大输家。

尽管贸易争端损害多数涉华经济利益集团的商业利润，但只有苹果公司、通用汽车等寥寥数家美国公司公开反对贸易壁垒，通过游说施压美国政府取消关税。究其原因，涉华经济利益集团的利益诉求仅仅是本集团经营商业活动从中美贸易中盈利，而非中美两国在整体上形成良性互动。作为

① Mary Amiti, Sang Hoon Kong and David Weinstein, “The Investment Cost of the U. S.-China Trade War,” *Liberty Street Economics*, 28 May, 2020, <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2020/05/the-investment-cost-of-the-us-china-trade-war/>.

② Andrea Shalal, “Trump’s Tariffs Cost U. S. Companies \$46 Billion to Date, Data Shows,” Reuters, 10 January, 2020, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-economy/trumps-tariffs-cost-u-s-companies-46-billion-to-date-data-shows-idUSKBN1Z8222>.

③ Amiti, Kong and Weinstein, “The Investment Cost of the U. S.-China Trade War”.

④ Ryan Hass and Abraham Denmark, “More Pain than Gain: How the US-China Trade War Hurt America,” Reuters, 7 August, 2020, <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/08/07/more-pain-than-gain-how-the-us-china-trade-war-hurt-america/>.

⑤ Liu, Rigao, Jiakun Jack Zhang and Samantha Vortherms, “In the Middle: American Multinationals in China and Trade War Politics,” *Business and Politics*, 2022, p. 1.

⑥ 同上, p. 32.

⑦ 同上, p. 33.

全球两大经济体,中美在能源、矿产、教育、环保、食品、医疗、传媒、药品、基础设施等诸多领域有着极为广泛的经贸往来,但对于每一个涉华经济利益集团而言,只要本集团的商业利益不会受到中美关系恶化的影响,便没有必要投入政治资源去游说美国政府缓和紧张局面、推动建设积极全面合作的中美经贸关系。因此,大多数获利于中美贸易的美国经济利益集团在巨额关税下并没有试图游说美国政府停止对华贸易争端,而是选择施压政府豁免自己利益相关产品的关税。^①也就是说,得益于中美贸易的涉华经济利益集团实际上并不反对美国对华政策的强硬立场,它们仅仅是反对特朗普政府的对华关税政策中危害到本集团商业利益的个别几项关税而已,这些利益集团也不过是要求美国政府对一部分中国产品的关税实施豁免。据美国《国会山报》(*The Hill*)报道,截至2019年10月1日,已有超过2500家美国企业就3万余类产品向美国政府申请了关税豁免(tariff exclusion),而负责关税豁免审查程序的美国贸易代表办公室(The Office of the United States Trade Representative)已批准了31%的豁免申请。^②加利·克莱德·霍夫鲍尔(Gary Clyde Hufbauer)等撰文指出,截至2019年12月19日,美国贸易代表办公室已经豁免了价值32亿美元的关税。^③他写道:“很多人不了解,并不是所有的关税最终都会被落实。”^④由此可见,尽管诸多美国涉华经济利益集团得益于中美贸易,但因为每一个单独的利益集团更关注本集团的个体商业利益,所以这些利益集团并不愿意投入政治成本反对强硬对华政策。正相反,这些利益集团更愿意借助美国政府对华产品加征关税的契机,既施

① Jiakun J. Zhang, “US-China Trade War: Interest Group Politics,” In Ka Zeng and Wei Liang, eds., *Research Handbook on Trade Wars*, Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2022, pp. 252-270.

② Zack Buddryk, “More Than 2,500 Companies Request Tariff Exemptions from Trump,” *The Hill*, 1 October, 2019, <https://thehill.com/policy/international/trade/463796-more-than-2500-companies-request-tariff-exemptions-from-trump>.

③ Gary Clyde Hufbauer and Zhiyao (Lucy) Lu, “The USTR Tariff Exclusion Process: Five Things to Know About These Opaque Handouts,” The Peterson Institute for International Economics, December 19, 2019, <https://thehill.com/policy/international/trade/463796-more-than-2500-companies-request-tariff-exemptions-from-trump>.

④ 同上。

压中国以追求更多商业利润,又申请自己利益相关产品的关税豁免,实现个体利益的最大化。

其次,虽然良性中美关系有益于多数涉华经济利益集团,但也有一部分美国公司从关税壁垒中获利。在国际贸易研究领域,斯托尔珀-萨缪尔森定理(The Stolper-Samuelson Theorem)指出,自由贸易会提高参与国相对密集使用的要素的实际报酬而降低相对稀缺使用的要素的实际报酬,因此中美经贸合作会不利于美国国内拥有相对稀缺要素的经济利益集团。^① 李嘉图-维纳模型(The Ricardo-Viner Model)认为,自由贸易有利于面向海外市场的经济利益集团而不利于面临进口竞争(import-competing)的利益集团。^② 这就是说,很多美国经济利益集团在经济全球化中同中国企业存在竞争关系,希望美国政府采取贸易保护主义政策以保护本集团商业利益。2018—2019年,美国钢铁利益集团以及钢铁工人联合会和劳联、产联等工会组织便是特朗普政府对华关税政策的坚定拥护者。^③ 此外,机电、音响设备、珠宝首饰、硬币等行业的工商利益集团都支持对中国商品课以重税。^④ 因此,在所有美国涉华经济利益集团中,有很大一部分经济利益集团支持贸易保护主义,要求美国政府对产品加征关税或设置其他种类的贸易壁垒以保护美国本土企业。作为美国国内一股强大的政治力量,这些能从反对中国中得到好处的涉华经济利益集团,可以通过游说、政治献金、成员投票等手段施压总统和国会对中国采取更加强硬的贸易政策。

总之,在美国对华政策问题上,支持贸易保护主义的美经济利益集团要求美国政府对产品采取强硬的立场,而受益于中美贸易的美经济利益集团对此也并无异议。涉华经济利益集团的个体利益诉求对中美战略竞争起到了推波助澜的作用。

① Edward D. Mansfield and Diana C. Mutz, "Support for Free Trade: Self-Interest, Sociotropic Politics, and Out-Group Anxiety," pp. 425-457.

② 同上。

③ 张文宗:《美国涉华经济利益集团与中美贸易摩擦》,第63—83页。

④ 程永林、蒋基路:《贸易冲突、利益集团与美国对华贸易政策》,载《美国问题研究》,2019年第2期,第47页。

五、余论

本文将美国国内政治行为体作为分析单位,探究总统、国会两党、涉华经济利益集团以及普通公众在美国对华政策制定过程中发挥的作用。虽然总统是美国外交政策的直接决策者,但其在制定政策的过程中既面临立法机构的权力制衡,又不得不考虑面向公众的舆论导向,还需要顾及国内各大涉华经济利益集团的态度。总统和国会两党以增加公众支持为目的;涉华经济利益集团追求商业利润;公众希望生活水平提高。在各自利益的驱动下,这些行为体围绕中国议题不断互动,最终就采取对华强硬政策达成一致。近年来美国全面打压、遏制中国的发展,其根本原因在于美国国内各主要行为体对个体利益最大化的追求。尽管推进中美合作确实是美国国家的最佳理性选择,但对华强硬策略更加契合美国国内各主要行为体的政治诉求。这就是说,美国国内行为体所追求的个体利益与美国的整体国家利益并不一致。对国内政治行为体而言,个体利益高于国家利益。总统、国会两党、涉华经济利益集团与选民对个体利益的理性追求共同推动了美国对华政策的极端化。

就目前的美国国内政治形势来看,经济失衡、社会分裂、种族对立、选民极化等一系列矛盾将持续发酵,并且似乎很难从根本上得到解决。在未来较长的一段时期内,美国政府很可能继续对中国采取遏制和打压的举措。“在战略层次上,存在着中美走向长期性、系统性对抗的风险。”^①中国需要如何应对中美关系恶化带来的挑战?本文认为,有效管控中美战略竞争的关键在于通过精准施策来从外部影响美国国内各主要行为体对个体利益的成本和效益计算。总统、国会两党、涉华经济利益集团和美国公众作为关键个体,在追求效益的同时也不得不考虑自己所需承担的成本。如果这些行为体发现对华强硬的成本高于效益,便会主动缓解紧张局面,推动双边关系回归正轨。中国可以从外部在两方面精准施策。第一,要加强国际舆论引导,增强中国的国际话语权。通过塑造中国在国际社会中的良好形象,提升美

① 吴心伯:《论中美战略竞争》,载《世界经济与政治》,2020年第5期,第126页。

国公众对中国正面形象的了解和认同,同美国政客和媒体对“中国威胁”的误导性宣传开展舆论斗争,显著地增加美国政治精英通过污名化中国来操纵国内公众舆论的成本和难度。第二,虽然近年中美关系跌至低谷,但两国在经贸领域的相互依赖使美国政府不可能与中国全面“脱钩”。美国国会研究中心 2022 年 3 月发布的报告称,2021 年中美双边贸易同比增长 17.6%,中国仍是美国最大的商品进口国。^① 由于中美经济依赖程度逐渐加深,美国国内存在较多支持贸易自由化且在美国政界拥有强大影响力的涉华经济利益集团。对于这些利益集团,中国可以主动深化同它们之间的沟通交流,使其在两国间发挥纽带和桥梁的作用。当中美关系陷入低谷时,中国可以通过这些颇具影响力的利益集团向美国政府施加压力,增加总统和国会升级对华摩擦的政治成本,推动中美关系重回稳定发展的正轨。“中美之间的战略竞争是一种比较持久的博弈,会在今后较长一段时间内持续下去。”^② 虽然在可预见的未来,美国很难从根本上改变对华强硬政策立场,但中美关系在本质上是中美双方共同塑造的。在中美战略竞争的大背景下,中国可以通过精准施策提高美国国内各主要行为体对华强硬的成本,改变其预期效用,使中美良性互动成为这些行为体的优势策略,从而对中美关系的良性发展起到积极的促进作用。

最后,本文研究不可避免地存在不足之处。本文试图从美国对华政策的国内政治逻辑着手,从宏观角度探析近年来美国政府采取强硬政策处理两国关系的动因,尝试构建宏观系统的解释框架,而不是针对某项具体政策进行分析。本文从总统、国会两党、涉华经济利益集团和美国公众的个体利益出发,是考虑到这 5 个关键国内群体与个体在整体上能够影响美国政府的外交决策过程。但美国的对华政策是多方面的,在不同方面,美国国内行为体会产生不同程度的影响。例如,在芯片、贸易政策、新冠病毒等具体议题上,公众、利益集团等行为体发挥重要作用;但在台海、中国南海等国防安全问题上,美国对华政策是由政府行为体主导的。未来研究可以进一步延伸出更多具体性研究,针对不同的议题领域,通过代表性案例进行具体分析。

① “U. S.-China Trade Relations,” March 2, 2022, *Congressional Research Service*, IF11284.

② 秦亚青:《美国对华战略转变与中美关系走向》,载《人民论坛·学术前沿》,2021 年第 15 期,第 69 页。