

专题：中美建交 40 周年

联盟重组与美国对华战略演进的国内政治逻辑（1979—2018）

王浩*

【内容提要】 中美建交 40 年来，美国对华战略变迁的背后一直存在地缘政治与国内政治两种逻辑。学界对于前者已有充分研究，但却较少探讨美国对华战略演进中国内政治逻辑所发挥的作用。基于此，本文致力于从美国国内政治联盟重组的视角入手，分析不同阶段美国国内政治力量对比的变化如何影响其对华战略的走向。本项研究表明，自 1979 年以来，在中美关系发展的三个阶段——战略大三角时代（1979—1991）、后冷战时代（1992—2008）和战略竞争时代（2009—2018）背后，美国的对华战略实质上存在由国内政治联盟重组所构建的三种相应形态：东北部—南方政治联盟主导下的接触，东北部—西海岸与南方—中西部联盟“对等极化”结构下民主、共和两党分别基于自由主义与现实主义的接触，以及“奥巴马联盟”与“特朗普联盟”从不同国内政治逻辑出发而突显的差异化对华战略竞争主题：从多边制度竞争与规则约束到双边经济竞争与合作型施压。因此，美国国内政治的演变是观察其对华战略走向的一个重要窗口。

【关键词】 中美关系 联盟重组 美国政治 战略竞争 特朗普联盟

* 王浩，复旦大学美国研究中心讲师。本文是笔者主持的 2017 年度上海市浦江人才计划项目“冷战后美国对外战略演化的国内动因研究”（批准号：17PJC014）和上海市哲学社会科学规划青年项目“美国政党重组对特朗普政府外交政策的影响及中国的应对研究”（批准号：2017EGJ003）的阶段性成果。

一、引言

中美两国建交 40 年来，美国对华战略的制定及其演变形成了与此前 30 年全然不同的逻辑。在中美冷战对峙时代，美国以遏制为核心内容的对华战略主要反映出的是地缘政治逻辑，即在分别以美苏为首的两大政治、军事阵营尖锐对抗的背景下，美国将遏制和封锁中国视为其全球冷战战略的一部分。然而从 1979 年起，中美在政治、经济和社会等各领域逐步深化的全方位交往，致使美国对华战略在地缘政治考量之外，也越来越无法免于其国内政治变量的影响，特别是随着两国经济相互依赖程度的不断加深，美国国内政治对于其对华战略的制定及其走向开始发挥日益重要的作用。目前，学界围绕美国对华战略演进背后的地缘政治逻辑的探讨已较为充分，但对于中美建交以来美国国内政治因素对其对华战略变迁影响的系统性研究却明显不足。基于此，本文试图从美国国内政治联盟重组的视角切入，对这一问题进行初步分析。

美国的对外战略本质上是一个由体系、国家和社会三层次变量相互作用的产物。^①在其形成和演化的过程中，基于美国特殊的国家与社会关系，来自国际体系的压力并不能直接地发挥塑造作用，而必须通过对国内社会行为体的利益偏好施加影响，才能参与到对外战略制定背后的政治过程中来。因此归根到底，美国外交背后的根本动力是国内不同社会利益在对外战略偏好方面的共识与冲突，它们源于美国在自身工业化和经济全球化的进程中，以国内不同地域、社会阶层和产业部门为代表的多层次社会力量与利益发展的非同步性（asynchronism）和非均衡性（unevenness）。随着国际体系及国际格局的不断演化，多元化的社会力量在对外战略方面既有可能产生彼此相似的利益诉求，也有可能形成相互冲突的选择偏好。在这一背景下，为了增强自身的政策影响力从而在与国内竞争对手的博弈中赢得胜利，最终使得美国的对外战略选择符合自身的利益诉求，这些社会力量纷纷致力于在更大范围内形成基于共同利益和偏好的国

^① 王浩：《社会联盟与美国对外战略演化的逻辑（1945—2015）》，载《世界经济与政治》2016年第7期，第58—88页。

内政治联盟。由于美国奉行以代议制民主为核心内容的政治制度，总统和国会议员等政治精英从赢得连选连任和推动政策议程顺利实施等个体政治理性出发，在制定对外战略的过程中便不得不考虑自身依靠的政治联盟的利益，这就使这些联盟得以通过影响政治精英的政策立场从而在国家/政府层面形成彼此合作或相互对抗的政治联盟。最终，以选举政治和国会政治博弈为中介或平台，美国的对外战略选择便成为在这一过程中占据优势地位的多数联盟意志的体现。从政治发展史的角度看，由于第二次世界大战后美国国内政治格局一直体现为民主、共和两党间的“势均力敌”，亦即没有任何一个政党能够长期、稳定地占据执政的多数地位，因而政治多数联盟的形成必然需要超越党派的合作。^①

以上分析解释了为何国内政治联盟及其力量重组能够对美国对外战略的走向产生重大影响。就过去40年美国对华战略的发展变迁而言，不同时期美国国内政治联盟的格局及其演化同样导致了差异化的对华战略诉求，从而引发了相应的对华政策结果。基于此，笔者将分别从1979年以来中美关系演进的三个阶段——战略大三角时代（1979—1991）、后冷战时代（1992—2008），以及战略竞争时代（2009—2018）——入手，论证美国对华战略调整背后的国内政治联盟重组逻辑，以期对已有的研究视角进行有益补充。

二、东北部—南方联盟与美国对华接触战略的国内政治基础（1979—1991）

在整个冷战时期，美国以自由国际主义为核心的全球战略，一方面是国际体系两极结构的产物，另一方面则是因为该战略与其国内寻求对外扩张的主导性政治力量——东北部—南方政治联盟——形成了某种“共振”，通过参与塑造这一联盟的对外战略利益，使得自由国际主义战略在美国国内占据了政治博弈中的上风。^②具体而言，美国东北部在此期间始终是全球领先的金融和制造业中

^① 参见 Ronald Brownstein, *The Second Civil War: How Extreme Partisanship has Paralyzed Washington and Polarized America*, New York: Penguin Books, 2007.

^② 王浩：《美国对外战略变迁的动力、机制与进程——基于“社会中心”视角的分析》，载《当代亚太》2016年第6期，第34—58页。

心，因此在金融和贸易领域倾向于自由主义，致力于向外部世界进行大规模产业扩张以获取现实利益；美国南方则在此间期间逐步发展为重要的军事工业基地，因而在军工产业利益的推动下希望美国能够增加军费开支，进行对外战略扩张。毫无疑问，共同的对外战略利益诉求使得东北部—南方政治联盟成为冷战期间美国国内坚不可摧的主导性政治力量，这一力量跨越民主、共和两党，在行政和立法部门占据着绝对多数的地位，进而使得美国的冷战战略呈现出两方面主要特征：一是在经济领域积极发挥“自由世界”领袖的角色，通过构建西方国家内部及其与第三世界国家之间广泛的经贸联系，助推美国经济的增长；二是借助冷战的时代背景积极发展军事力量并大力输出军火，从而不断壮大国内的军工产业。

这一时期美国对外战略的上述国内政治逻辑直接决定了中美建交后美国对华战略的重心。在地缘政治逻辑决定了大三角时代中美合作应对苏联扩张的宏观背景下，东北部—南方主导性国内政治联盟的对外战略利益诉求使得美国的对华战略聚焦于两个方面。首先，这一联盟对外经济扩张的利益诉求使得中美建交后两国的经贸往来随即起步并迅速扩展。到1984年时，美国便已经成为中国外国直接投资（FDI）的第一大来源国。^①其次，这一联盟对外军事扩张的利益诉求使得中美建交后美国对华安全合作的需求大幅增长：1982年9月，里根政府批准出售给中国一套价值500万美元的电子计算机系统，用于模拟导弹飞行；同年10月，美国国务院宣布将中国从军火外售管制名单中剔除，美国军火商可向国务院和商务部申请对华军售许可证；同年12月，中美签订了一项合同，规定美国向中国提供价值1200万美元的地球资源卫星地面站。^②此外，中美军事交流也随之达到了高潮，仅1985年就达23次；1986年，时任美国国防部长卡斯帕·温伯格（Caspar Weinberger）访华，称中美“已是亲密和可信赖的朋友，双方的军事关系得到了极大的发展”^③。这一时期美国对华武器出口的

^① 王浩：《利益、认知、互动：中美关系演进的动因探析》，载《世界经济与政治》2014年第10期，第106页。

^② 刘连第等：《中美关系的轨迹：建交以来大事纵览》，北京：时事出版社1995年版，第92、95页。

^③ Caspar Weinberger, *Fighting for the Peace: Seven Critical Years in the Pentagon*, New York: Warner Books, 1990, pp.293—294.

具体情况可参见表 1。

表 1 1983—1986 年美国对华武器出口情况 （单位：万美元）

| 年 份 | 商业出口 | 军 售 | 总 额 |
|--------|---------|------|---------|
| 1983 年 | 58.8 | 0 | 58.8 |
| 1984 年 | 2 603.5 | 0.6 | 2 604.1 |
| 1985 年 | 4 258.1 | 42.5 | 4 300.6 |
| 1986 年 | 1 873.5 | 54.7 | 1 928.2 |
| 总 计 | 8 793.9 | 97.8 | 8 891.7 |

资料来源：S. Mahmud Ali, *U.S.-China Cold War Collaboration, 1971—1989*, London: Routledge, 2005, p.148.

综上所述，在从中美建交到冷战结束的十余年里，美国的对华接触战略背后固然存在应对苏联威胁这一地缘政治逻辑，但在其以经济和安全为核心的对华战略调整背后，国内政治逻辑起到了同样不可忽视的决定性作用，尤其是东北部—南方这一政治联盟的主导地位及其战略利益诉求使得美国在经济上致力于扩大同中国的交往，在安全上则追求对华出口更多的武器及技术，以此推动实现并扩展该政治联盟的现实利益。

三、自由主义与现实主义：冷战后美国对华战略变迁的两种国内政治逻辑（1992—2008）

冷战后，随着苏联解体带来的国际体系结构的根本变迁，战略大三角时代美国对华接触战略的地缘政治前提已经不复存在。与此同时，美国国内政治联盟所出现的重组也使得美国对华战略的国内政治基础发生了深刻变化：伴随美国经济和社会结构的变迁，东北部—南方政治联盟逐步走向了瓦解，以民主党为代表的东北部—西海岸政治联盟与以共和党为代表的南方—中西部政治联盟形成了一种“对等极化”的格局，因而后冷战时代的美国外交开始在更大程度上显露出党派竞争与党派差异的色彩。这一现象对于冷战后美国对华战略的制定同样产生了深远影响。

东北部—南方政治联盟瓦解的根源在于冷战后随着经济全球化进程的深入

推进，美国国内的产业结构和社会结构出现了深刻的变化。首先，制造业的不断衰落与经济金融化趋势的持续发展致使民主党传统的支持者——五大湖区“铁锈带”（Rust Belt）白人蓝领阶层主张政府将战略重点转移到应对国内经济、社会问题而非全球扩张；力图扭转全球化对于美国制造业构成的冲击，创造更多的制造业就业岗位，同时在贸易问题上支持保护主义。另一方面，全球化的突飞猛进也使得东西海岸源源不断涌入的广大少数族裔、外来移民，以及受过高等教育的年轻人及白领阶层成为民主党日益倚重的国内政治基础，而他们作为这一进程的受益者，更加认同自由国际主义的外交政策取向，其中少数族裔和外来移民同时要求政府“要黄油不要大炮”，提供更多社会福利并提高最低工资。其次，随着美国南方和中西部在冷战后转型成为美国新兴产业迅速崛起的“阳光地带”，南方—中西部政治联盟逐渐在外交上找到了利益共同点，那就是追求自由贸易、增加军费开支，要求政府“要大炮不要黄油”，推行一种建立在利益基础上更具现实主义特征的扩张性对外战略。^①基于以上事实，民主党代表的东北部—西海岸政治联盟与共和党代表的南方—中西部政治联盟在对华战略问题上产生了带有明显差异性的利益诉求，进而使得冷战后美国的对华接触建立在两种不尽相同的国内政治逻辑基础上。

就民主党及其东北部—西海岸政治联盟而言，由于其对外战略的整体取向是自由主义式的，亦即通过运用国际制度、联盟体系以及多边主义的方式尽可能低成本地维护美国的霸权地位，进而将主要精力及资源用于国内经济、社会问题的解决，因而其对华战略的主要诉求也建立在自由主义理念的基础上，希望通过接纳中国成为美国主导的冷战后国际体系的一员换取中国的合作，使之成为国际体系的建设者而非挑战者。与此同时，与中国进行深度交往还可以推动中国的内政外交朝着自由主义价值观所期待的方向演化。^②正是基于以上战略考虑，克林顿政府时期美国的对华战略才表现出明显的接触特征，如强化中美经贸关系、在国际和地区事务中加深与中国的协调，同时在安全上防范而非遏

^① 王浩：《社会联盟与美国对外战略演化的逻辑（1945—2015）》，第58—88页。

^② 柯庆生、陆伯彬主编：《与中国接触：应对一个崛起的大国》，黎晓蕾、袁征译，北京：新华出版社2001年版，第235—236页。

制中国的崛起。当然，克林顿政府的对华接触与 1979—1991 年期间美国的对华接触存在很大的不同。一方面，随着共同威胁的消失，美国在安全领域将中国视为潜在的挑战，而非“准盟友”，因此冷战后美国终止了对华武器及高技术出口。另一方面，由于民主党对华战略的重要目标之一是在意识形态上“改造”中国，因此两国在这一时期围绕人权问题和台湾问题的博弈有所突出。不过总的来看，东北部—西海岸政治联盟主导的民主党政府基于自身的对外战略利益诉求，致力于运用自由主义的对外政策方式对中国进行接触。

就共和党及其代表的南方—中西部政治联盟而言，由于其对外战略的整体取向是现实主义式的，亦即通过运用美国的经济、外交和军事力量强化美国的霸权地位，在全球范围内进行战略扩张，因而其对华战略的主要诉求也建立在现实主义理念的基础上，希望通过加强与中国的经贸往来实现自身利益，这就使得中美经贸关系日益成为两国关系发展的“压舱石”。此外，由于小布什政府执政后不久美国便发生了“9·11”恐怖主义袭击事件，因而反恐合作成为 21 世纪第一个 10 年中美关系的重要组成部分。基于此不难发现，在共和党式的现实主义理念主导美国外交的背景下，美国的对华接触更多地建立在具体利益而非价值观原则基础上，这就意味着中美两国可以在美国认为对自身利益而言至关重要的领域进行合作，从而使双边关系实现稳定发展。例如，小布什政府时期的副国务卿罗伯特·佐利克（Robert Zoellick）将中美关系描述为“负责任的利益攸关方”，这就表明这一时期由美国国内政治逻辑所决定的现实主义思维提供了中美合作以及美国对华接触的重要基础。^①

总之，在后冷战时代，美国的对华接触战略表现出了与冷战后期全然不同的形态、侧重和方式，这一现象植根于美国国内政治逻辑的变化，即政治联盟重组的发生以及政治结构的相应调整。因此，国内政治视角为我们理解这一时期美国民主、共和两党不同的对华接触思维提供了新的切入点，有助于我们丰富和完善对这段历史的理解。

^① Dennis Blair, ed., *U.S.-China Relations: An Affirmative Agenda, a Responsible Course*, New York: The Council on Foreign Relations, Inc., 2007, pp.9—10.

四、从“奥巴马联盟”到“特朗普联盟”：国内政治与竞争时代美国对华战略调整的逻辑（2009—2018）

自奥巴马政府执政起，中美关系的结构发生了重要变化：随着中国的加速崛起以及美国在伊拉克和阿富汗“两场战争”连同金融危机后所遭遇的过度扩张和权势透支，美国的对华战略思维开始越来越建立在地缘政治逻辑的基础上。正是从这个意义上讲，美国逐步将中国锁定为最大的现实挑战者。中美两国也因此从2009年起步入了“战略竞争时代”。然而在战略竞争时代的宏观背景下，从奥巴马政府到特朗普政府，美国对华战略竞争的主题和侧重点却是不同的，造成这种差异的原因植根于国内政治逻辑。就奥巴马政府而言，后金融危机时代的美国要想维护其全球地位，就必须将主要精力及资源用于“国内建设（nation-building）”，^①在全球战略层面收缩战线、减少军费开支与海外干预、降低对外战略成本，同时运用自由主义、多边主义、盟友体系与国际制度的力量，维护美国主导的既有国际秩序的稳定，避免潜在的战略挑战者威胁到上述秩序。这一战略取向本质上反映出的是民主党所代表的“东北部—太平洋沿岸”政治联盟的对外战略利益和意识形态诉求。

基于此，奥巴马政府的对外战略致力于平衡与统筹上述政治联盟的外交利益诉求，以一种低成本的方式维护美国的霸权地位。因此，以上述两部分国内社会力量所构建的“奥巴马联盟”决定了奥巴马政府时期美国对外战略的总体取向与基本目标（见表2）。

就特朗普政府而言，其对外战略所追求的核心目标和主要推进手段——“使美国再次强大”与“美国优先”——则植根于2016年美国大选所反映出的国内政治力量重组进程的开启。这一重组集中表现为，20世纪80年代开始由民主党人构建的美国东北部政治联盟出现了重大分裂。一直以来，这一联盟都是由新英格

^① 引自奥巴马于2009年12月1日就阿富汗问题发表的讲话。参见“Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan”, West Point, New York, Dec. 1, 2009. The White House, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nationa-way-forward-afghanistan-and-pakistan>。

表2 “奥巴马联盟”的主要构成、外交诉求及其政策影响

| “奥巴马联盟”主要构成 | 外交诉求 | 政策影响 |
|--------------------------|---------------------------|--|
| 大湖区白人蓝领阶层 东西海岸少数族裔、移民 | 反全球化、再工业化 全球主义、要黄油不要大炮 | 推出“五年出口倍增”计划 战略收缩、削减军费、低成本 维持美国的全球领导地位 |
| 东西海岸白领、年轻人 | 自由主义、全球主义 | 依靠自由主义、多边主义与 国际制度维系美国领导地位 |

资料来源：笔者自制。

兰（New England）、中大西洋（Middle Atlantic）与大湖区“铁锈带”三部分构成的，但以白人蓝领阶层为主体、以传统制造业为主导产业的“铁锈带”各州在2016年的总统大选中几乎全部倒向共和党并成为特朗普的坚定支持者，进而推动形成所谓“特朗普现象”。^①这一现象使美国政治在冷战后两党极化的基础上出现了共和党内部的分裂和极化，亦即衍生为一种“双重极化”（two-level polarization）结构。^②这就进一步恶化了美国的国内政治生态，形成了民主党与共和党、共和党建制派—全球主义者与反建制派—本土主义者之间的尖锐对立和冲突。从特朗普政府执政一年多来的实践看，低迷的民调支持率、两党政治的巨大掣肘以及社会矛盾的持续深化，都使得特朗普政府在政治上对于自身关键选民群体——以白人蓝领阶层为代表的反建制力量和本土主义者——的依赖日益加深，甚至形成了一种紧密的利益捆绑态势。^③这也就意味着，这一政治联盟的利益诉求已经成为特朗普政府内政、外交政策制定的首要甚至决定性变量。

在对外战略领域，特朗普核心政治联盟的主要利益诉求在于改变全球化给

① 从大选的结果看，在大湖区“铁锈地带”的五个州中，俄亥俄州、密歇根州、威斯康星州和印第安纳州全部变成了共和党及特朗普的“势力范围”，只有伊利诺伊州支持民主党。参见王浩：《美国政治的演化逻辑与内在悖论》，载《世界经济与政治》2017年第8期，第64—87页。

② 历史地看，“双重极化”是美国政党重组初期的正常国内政治现象。对于特朗普政府执政后美国政治“双重极化”的具体分析，参见吴心伯、达巍主编：《解读“特朗普元年”》，复旦大学中美新型大国关系协同创新中心，2018年1月20日，第17—22页，<http://www.iis.fudan.edu.cn/14/ff/c6840a136447/page.htm>。

③ Pew Research Center, “Republicans Divided in Views of Trump’s Conduct; Democrats Are Broadly Critical”, <http://www.people-press.org/2017/08/29/republicans-divided-in-views-of-trumps-conduct-democrats-are-broadly-critical/>.

他们带来的不利冲击，如贸易逆差不断扩大、制造业持续外流、制造业相关就业岗位减少，以及收入增长落后于通货膨胀等，希望美国减少不必要的海外干预、降低对外战略成本、摆脱来自国际制度和多边主义的约束，在处理与外部世界的关系时，以美国的现实利益尤其是经济利益为优先考虑。基于此，特朗普政府执政后始终以经济民族主义为抓手，致力于缩减美国的对外贸易逆差、推动制造业回流本土，同时力图扩大基础设施领域的投资、进行战略收缩、减少海外干预、与盟友分摊防务开支，以及通过频频退出多边性国际组织摆脱来自盟友体系和国际制度的约束。当然，特朗普政府对外战略中的单边主义取向也是共和党传统外交理念的体现，并且其强调增加军费开支，同时将扩大美国农产品和能源出口作为施政重点的做法也反映出了主流共和党政治—社会力量的利益诉求（见表3）。

表3 “特朗普联盟”的主要构成、外交诉求及其政策影响

| “特朗普联盟”主要构成 | 外交诉求 | 政策影响 |
|-------------|-----------|-------------------------|
| 大湖区白人蓝领阶层 | 反全球化、再工业化 | 经济民族主义、美国优先、战略收缩、减少海外干预 |
| 大企业与中西部农业集团 | 全球主义、保守主义 | 扩大美国农产品和能源出口 |
| 南方保守派与军工产业 | 保守主义、单边主义 | 摆脱国际制度约束、增加军费 |

资料来源：笔者自制。

从以上分析可以看出，美国对外战略的制定在奥巴马政府时期和特朗普政府时期建立在全然不同的国内政治逻辑基础上。这种逻辑差异在外交实践中体现为分别将维护美国主导的国际秩序的稳定与推进美国的对外经济贸易利益作为首要核心利益与优先关切，并且为了实现这种差异化的利益与关切，美国所采取的对华战略手段也经历了从基于自由主义和多边主义的国际制度竞合到基于现实主义和单边主义的国际经济竞争的演化。

（一）国内政治与奥巴马时期美国对华战略的调整

上文已经表明，“奥巴马联盟”的对外战略诉求推动美国外交在奥巴马政府时期的根本目标在于在全球战略层面收缩战线、减少军费开支与海外干预、降

低对外战略的成本，同时运用自由主义、多边主义、盟友体系与国际制度等政策手段，维护美国主导的既有国际秩序的稳定，避免潜在的战略挑战者威胁到这一秩序。就对华政策而言，奥巴马政府将中国视为美国主导的国际秩序的最大挑战者和威胁者，因而在全球战略收缩的背景下，美国致力于通过上述政策手段同中国展开制度竞争，在控制竞争成本的基础上避免中国成为亚太地区的主导国。

经过近两年的酝酿，美国自2011年下半年开始以外交、军事、经济三管齐下与相互配合的方式，使其以“亚太再平衡”为表现形式的对华牵制和竞争政策进入实质推进阶段。在外交上，美国致力于广泛参与亚太地区既有的多边国际机制和区域合作架构，并极力密切与本地区主要国家和区域组织的关系，防止中国地区外交影响力的进一步上升。冷战结束以后，亚太地区的形势发生了根本性变化，尤其是伴随经济一体化的加速发展和意识形态因素的急剧淡化，美国在冷战期间成功运行了近半个世纪并以其为核心建立的双边联盟体系，即“轴辐”（hub-and-spoke）体系面临新的挑战。^①为在维持自身地位的同时回应国内政治联盟关于降低对外战略成本的诉求，奥巴马政府开始试图建立一种更具包容性的多边合作机制。在此期间，美国不仅积极加入了《东南亚友好合作条约》，而且还广泛参与东盟地区论坛及东亚峰会等区域性多边国际组织，并力图主导议事日程，以最终实现政治领导。此外，美国不断加深与亚太地区传统盟友如日本、韩国、菲律宾和澳大利亚等国的关系，积极挖掘新伙伴，与新加坡和印度等国来往日益频繁。同时，美国还逐渐改变了以往在南海等海洋领土主权争端中的“不介入”政策，开始积极寻找并利用海洋问题这一牵制中国的新支点大做文章。

军事上，在国内政治联盟要求削减军费开支的背景下，奥巴马政府对华牵制与竞争的重心一方面在于强化与传统盟国的合作并不断寻求建立新的军事伙伴关系，从而通过多边主义的方式降低战略成本；另一方面则在压缩战略资源

^① John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, New York: W. W. Norton, 2001, chapter 10.

的前提下极力调整军事部署以将主要精力投放于亚太。例如，在 2012 年 1 月 5 日由国防部出台的《新军事战略报告》中，美国决定未来 10 年把 60% 的海军力量部署在亚太。^①不难看出，这一调整的目的是进一步巩固美国在亚太的军事主导地位，而奥巴马政府的外交实践也证明，美国在亚太地区的军事动作频繁，并且涉及范围广泛。在朝鲜半岛，美国不断加强与韩国的安保合作。在日本，美国继续突出美军的“前沿部署”，不仅在冲绳部署“鱼鹰”直升机，还明确表示将钓鱼岛纳入《美日安保条约》的适用范围，强化美日同盟作为“地区与世界安全不可或缺的支柱”之地位。^②2013 年朝鲜核试后，美国开始在日本部署新的 X 波段雷达。^③在南海问题上，奥巴马政府除在言辞上高调干涉外，在行动上也积极跟进。例如，美国不仅向菲律宾等国出售武器，还决定在新加坡轮驻先进的濒海战斗舰。在澳大利亚，奥巴马政府于 2011 年 11 月宣布，美国将在其北部的达尔文港轮驻 200—250 名海军陆战队官兵，以巩固“第二岛链”防线。此外，美国还特别加强了与印度的军事合作，并将这种关系提升到战略层面。军事上的再平衡还体现为美军在该地区不断提升的作战能力。例如，奥巴马政府提出了“空海一体战”（Air-Sea Battle）的作战新理念，将海、空军纳入统一作战体系，以强化联系网络、提升作战规模和能力，增强战略威慑。^④

经济上，“奥巴马联盟”以自由主义和多边主义为代表的对外战略取向体现为力图通过推进《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判，建立以美国为中心并绕开中国的泛太平洋经济合作区。长期以来，亚太地区的经济发展和一体化势头使美国虽为全球唯一的超级大国，却无法在经济上全面介入该地区已运行多年的多边经贸机制，特别是目前在该地区已经形成了以中国为中心、以市场为

① The Pentagon, “Remarks by the President on the Defense Strategic Review”, The White House Office of the Press Secretary, Jan. 5, 2012.

② 参见《美防长在日撰文称美日同盟是“地区和世界安全支柱”》，新浪网，2011 年 10 月 25 日，<http://news.sina.com.cn/w/2011-10-25/130623359327.shtml>。

③ 参见李家成：《冷战后美国强化美日同盟的动因解析》，载《世界经济与政治论坛》2013 年第 2 期，第 14—26 页。

④ James Steinberg and Michael E. O'Hanlon, *Strategic Reassurance and Resolve: U.S.-China Relations in the Twenty-First Century*, Princeton: Princeton University Press, 2014, chapter 6.

导向的自发性经济合作机制。^①在这种情况下，美国力图推动建立《跨太平洋伙伴关系协定》这样一种全新的经济合作模式，目的就在于将其作为主导亚太经济合作的工具，以解决亚太再平衡战略的经济路径问题，最终通过在该地区制定一套有利于自身的游戏规则和制度安排，获得同中国进行战略竞争的优势。

总之，在奥巴马政府时期，中美亚太战略竞争集中体现为多边制度竞争，即美国致力于在亚太地区的外交、安全与经济等地区多边主义框架下同中国开展全方位的主导权之争，防止中国的地区影响力取代美国。归根到底，这一政策做法是在中美战略竞争时代的地缘政治逻辑框架下，由美国国内政治特别是“奥巴马联盟”的对外政策诉求与利益偏好所界定的。因此，只有在地缘政治逻辑的基础上从美国国内政治逻辑入手进行研究，才能更加准确地分析其实践。

（二）国内政治与特朗普政府对华战略的调整

特朗普政府执政以来，其对外战略的整体取向——反全球化与经济民族主义——在对华政策中主要聚焦于双边层面的经贸议题。这一政策调整的国内政治逻辑更为明确和直接。首先，基于国内政治逻辑在冷战结束以来美国对外战略制定中不断上升的重要性，特别是当前美国政党重组趋势带来的“双重极化”政治结构，经贸问题本身即在特朗普政府的对外战略中占据着首要地位。而作为世界上最大的两个经济体，中美经贸关系又在美国对外经济关系中扮演着关键角色。例如，中国不仅已经跃升为美国的第一大货物贸易伙伴，而且其对美投资的规模也已经大幅超越美国对华投资规模。在美国的50个州中，已经有多达47个拥有来自中国的投资。^②又如，随着中国经济的迅速崛起和产业转型升级的步伐不断加快，中美经贸关系中的竞争性正在逐步取代互补性，两国贸易中存在摩擦的领域随之持续扩大。因此可以说，对华经贸政策的推行效果很大程

^① 经过几十年发展，东亚经济一体化已建立包括自由贸易区（FTA）、经济合作协定（EPA）在内的双边或多边合作机制。参见王守贞：《东亚经济一体化：回顾与展望》，载《东南亚纵横》2007年第4期，第21—25页；张锡镇：《东亚地区合作进程与有关各方的态度和立场》，载《东南亚研究》2001年第5期，第34—40页；Harry Harding, “International Order and Organization in the Asia-Pacific Region”, in Robert Ross, ed., *East Asia in Transition: Toward a New Regional Order*, New York: M. E. Sharpe Inc., 2003, p.334.

^② 章念生：《投资合作促进中美双赢》，载《人民日报》，2017年1月4日。

度上决定着特朗普政府贸易政策的成败。从这一事实出发，特朗普政府在对华经贸关系上致力于实现两方面的战略诉求：一是增加对华出口、减少贸易逆差；二是鼓励中国进一步扩大对美方的投资，尤其是在制造业和基础设施领域，从而推动解决经济和就业两个关键问题。从更深层角度看，特朗普政府以经贸议题为抓手的对华政策所追求的根本目标则是政治上的，即通过稳固核心政治联盟的支持，强化自身国内政治地位，最终推动完成一次有利于共和党的政党重组。为了实现上述目标，特朗普政府自执政起便不断力推以所谓“公平贸易”为旗号、以实用主义和结果导向为理念的对华经济民族主义政策。

特朗普政府对于经贸问题重要性的认知及其从竞选阶段便已付诸实践的战略思维，本质上抓住并加速了美国政治演变的一大趋势，那就是白人蓝领阶层对民主党日益明显的疏离。根据美国政治学者拉里·巴特尔斯（Larry Bartels）的研究，美国白人作为一个整体对民主党的认同度从20世纪80年代以来便始终处于下降态势，其中高收入白人对民主党的认同度从1980年起一直低于共和党，而中低收入白人（即政治学意义上的白人蓝领阶层）对民主党的认同度——相对于共和党——则从1980年的+20%降至2004年的+5%。^①因此宏观地看，2016年美国大选的结果是对历史趋势的延续而非突变，只不过“特朗普现象”进一步加速了这一过程并引发了备受瞩目的政治结果。如果考虑20世纪80年代以来美国日益加剧的经济不平等主要由于共和党执政时的政策，那么白人蓝领阶层作为社会弱势群体，理应更倾向于民主党及其施政理念。然而，实际发生的政治演变态势反映出的却是更为复杂的美国政治逻辑。其中主要包括：意识形态和传统价值观念对于白人蓝领阶层的投票行为产生了重要影响；经济增长带来的实际收入增加，部分抵消了白人中低收入群体对经济不平等的负面认知，这就意味着他们更关心就业而非福利；民主党的主要经济、社会政策红利被大量少数族裔和外来移民获取，从而大幅减少了白人蓝领阶层的获得感。基于此不难发现，特朗普政府对华战略中以经济民族主义为内核的经贸政策完全是为了迎合白人蓝领阶层这一核心政治联盟，从而实现维护自身政治利益、

^① Larry Bartels, *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*, New York: Russell Sage Foundation, 2008, p.112.

稳固执政地位的目标。

在政策实践中，特朗普政府以经贸议题为抓手的对华战略调整主要经历了两个阶段。首先，从2017年4月中美元首海湖庄园会晤到2017年11月特朗普访华，中美两国围绕“百日行动计划”及“一年行动计划”所涉及的利益分配、政策协调、国内改革，以及配套措施等多方面内容，追求通过相互配合与妥协，解决中美经贸关系中存在的突出分歧和矛盾，尤其是回应美方关于中美经贸关系的现状有利于中国、不利于美国的不满。总的来看，这一阶段美方在谈判的过程中采取了攻势，中方则处于守势。在这一背景下，中美双边经贸关系的发展将难免受制于美方所自我界定的利益、目标与议程，而且由这些利益、目标与议程带来的双边经贸关系波动很可能会影响双边关系的整体发展。^①通过这一阶段两国在经贸议题上的互动可以发现，在特朗普政府奉行建立在国内政治逻辑基础上的经济民族主义对华政策框架下，美国对于中国在经贸领域的合作甚至让步需求不会减弱，经贸议题在特朗普任内将无疑会成为中美关系中的首要议题。在特朗普访华期间，中美两国围绕能源和基础设施等主要领域的合作达成了逾2500亿美元的经贸协议，这一协议成为特朗普政府对华经贸政策取得阶段性成果的标志。

其次，从2018年1月起，特朗普政府的对华贸易政策开始进入运用加征关税、炒作知识产权问题的办法向中国施压，从而实质性减少对华贸易逆差、谋求对华经济优势的阶段。在这一过程中，美方先后宣布对从中国进口的洗衣机、光伏产品、钢铁、铝等加征10%到110%不等的关税，随后又列出了多达1300多项中国对美出口商品清单并对其加征25%的关税；此外，2018年4月开始，美国贸易代表办公室（USTR）依据所谓“301”调查，宣布额外对中国输美的1000亿美元商品加征关税，美国商务部则对产自中国的钢制轮毂产品发起反倾销和反补贴（“双反”）调查。^②面对美方违反世界贸易组织规则和国际贸易原则的单边主义做法，中国进行了有力的反制。2018年4月，根据《中华人民共和国对外贸易法》和《中华人民共和国进出口关税条例》相关规定，经国务院批

^① 宋国友：《“百日计划”如何书写中美经贸路线图？》，载《新民晚报》，2017年4月24日。

^② 参见《特朗普要求贸易代表办公室对中国商品征收关税》，新浪网，2018年3月13日，<http://finance.sina.com.cn/7x24/2018-03-23/doc-ifysptc2181067.shtml>。

准，国务院关税税则委员会决定对原产于美国的大豆、汽车、化工品等 14 类 106 项商品加征 25% 的关税。^①

不难看出，特朗普政府对华贸易政策的根本目标服务于其国内政治利益，即以减少对华贸易逆差为主要抓手，最大限度地迎合其国内核心选民群体的利益诉求，重振美国的制造业和出口，从而解决白人蓝领阶层的就业问题。此外需要指出的是，在当前美国国内“双重极化”的政治结构下，国内政治对于特朗普政府对华政策的影响还体现为建制派政治精英—全球主义者的干预和掣肘。自 2017 年下半年尤其是特朗普成功访华以来，以美国国会中的共和党保守派议员、行政部门中具有鹰派背景的官员以及主流政策智库为代表的建制派政治力量，对特朗普政府的对华政策表现出了越来越明显的不满情绪，认为其过于关注经贸等具体议题，是一种政策上的“短视”，忽视了中国崛起带来的重大战略挑战。其结果是，美国的对华政策从 2017 年底开始出现了一系列消极转向，突出了地缘政治博弈的因素，这就使得安全竞争有可能成为下一阶段中美战略竞争的主题。从这个意义上讲，随着美国国内主流政策精英在对华强硬方面达成高度的共识，美国对华政策中的地缘政治逻辑与国内政治逻辑正在走向某种程度的“合一”，这一趋势与冷战时期美国对苏联战略的制定背景存在相当的可比性，那就是当美国面临的地缘政治压力强大到一定程度之时，国内政治—社会力量会搁置彼此的分歧与矛盾，形成较高等度的对外战略共识。这也是学界担心中美两国会否陷入“新冷战”的根本原因。

总之，从本部分的分析可以看出，美国对华政策的重点在奥巴马政府时期和特朗普政府时期建立在全然不同的国内政治逻辑基础上，其根源在于民主、共和两党政治精英面对不同的国内政治联盟和变化了的国内政治结构，为实现自身所依靠的国内政治—社会力量的对外政策利益诉求，而在对华政策上存在着差异化的战略需求。结果是，这种差异使得中美战略竞争的主题连同美国对华政策的重点在实践中先后体现为基于自由主义的多边制度竞争与规则约束，以及基于现实主义的双边经济竞争与合作型施压。可以说，上述逻辑解释了在

^① 参见《国务院关税规则委员会发布公告，对原产于美国部分进口商品加征关税》，中华人民共和国中央人民政府，2018 年 4 月 5 日，http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/05/content_5279934.htm。

中美战略竞争时代的宏观背景下，为何美国的对华政策在不同阶段导向了不同的结果，进而为我们分析今后美国对华政策与中美关系的走向提供了一个新的切入点。就当前而言需要指出的是，在美国国内“双重极化”的政治结构下，两党“建制派—全球主义”政治力量开始越来越从地缘政治逻辑和安全维度思考美国的对华政策，因而安全竞争有可能取代经济竞争成为下一阶段中美战略竞争的主题。

五、结 语

国际关系学界对于美国对华战略制定及其演化的地缘政治逻辑的研究和讨论已相当充分，本文致力于从美国国内政治联盟重组的视角入手，分析不同阶段美国国内政治力量对比的变化如何影响其对华战略的走向，借此对相关研究视角进行补充。本项研究表明，自1979年中美两国建交以来，在中美关系发展的三个阶段——战略大三角时代（1979—1991）、后冷战时代（1992—2008）和战略竞争时代（2009—2018）——背后，美国的对华战略实质上存在由国内政治联盟重组所构建的三种相应形态，即冷战后期东北部—南方政治联盟主导下基于对外扩张战略利益下的接触、冷战后东北部—西海岸与南方—中西部联盟“对等极化”结构下民主、共和两党分别基于自由主义与现实主义考虑的接触，以及2009年以来在中美步入“战略竞争时代”的背景下“奥巴马联盟”与“特朗普联盟”从不同国内政治逻辑出发而突显的差异化对华战略竞争主题：从多边制度竞争与规则约束到双边经济竞争与合作型施压。因此，美国国内政治的演变是观察其对华战略走向的一个重要窗口。