

# 大变局下美国两届政府对华政策的 差异、影响与启示<sup>[1]</sup>

张文宗 欧 歌

**【内容提要】**百年未有之大变局下，以战略竞争为名全面遏制打压中国成为美国跨党派共识，共和党的特朗普政府开启了遏压进程，民主党的拜登政府则予以延续和发展。在实施该战略的过程中，这两届美国政府在目标、手段等方面存在一定的差异：特朗普政府更为极端和强硬，单边主义色彩更浓，不惜对华发动全面“新冷战”；拜登政府强调与中国长期竞争，在遏压中国的同时注重“管控竞争”。这种差异与两届政府的人事特质，以及两党的竞选策略、意识形态和所代表的利益集团不同有关。两届政府对华政策的差异，因包含一定的党派性因素而具有长期性。2024年大选后，如果共和党掌控白宫，美国对华政策将出现新变化。中国应坚持底线思维和极限思维，根据美国对华政策变化的国内政治机理，根据形势需要处理与美国不同政府、不同党派的关系，以最大限度地维护国家利益。

**【关键词】**中美关系 特朗普政府 拜登政府

**【作者简介】**张文宗，中国现代国际关系研究院美国研究所副所长、研究员；欧歌，北京外国语大学国际关系学院2022级博士研究生。

**【中图分类号】**D815

**【文献标识码】**A

**【文章编号】**1006-6241(2023)06-0001-16

---

[1] 本文系2022年国家社科基金重点项目“美国政治生态变化和两党对华政策比较研究”(项目编号:22AGJ011)的阶段性成果。作者感谢《和平与发展》匿名评审专家及编辑部对本文提出的宝贵修改意见，文中错漏概由本人负责。

民主党、共和党作为美国政治中最主要的两个政党，通过交替掌控白宫和国会主导美国的内政外交。美国对华政策实际上是两党对华政策主张及实践的耦合杂糅。美国对华政策从“接触”转向“竞争”导致中美关系发生的重大变化，是百年未有之大变局的重要组成部分。从特朗普到拜登，两届美国政府均将中国视为首要战略对手并进行全面遏制打压，两者既有遏压中国以维护美国霸权的战略共识，又因不同的执政团队、价值理念和利益诉求在对华政策上存在差异。

国内外学术界、战略界对美国两党推动全政府、全社会、全领域、全手段遏压中国的共性进行了大量研究<sup>[1]</sup>，但对特朗普政府和拜登政府在对华政策上的差异研究较少。未来几十年是中美的战略相持期，本文将重点比较这两届美国政府在遏压中国的目标、手段等方面的差异，并结合行政部门与国会两党在涉华问题上的互动及2024年美国大选前景，探析这种差异背后的原因及其影响，为更好把握美国对华政策的内在逻辑和中美关系演变规律提供参考。

## 一、特朗普、拜登两届政府对华政策的主要差异

从特朗普政府和拜登政府发布的《国家安全战略》报告、遏压中国的手段及美国近几届国会的涉华立法等方面看，“赢得与中国的竞争”是共和、民主两党的战略共识，但其在遏压中国的阶段性目标、具体战术手段上存在诸多差异。

首先，就遏压中国的阶段性目标而言，特朗普政府试图倚仗美国的实力地位“压垮中国”，而拜登政府则希望与中国实现有利于美国的“竞争性共存”。美国两届政府均表示要赢得与中国的竞争，但何谓“赢”，何谓

---

[1] 参见凌胜利、杨光铭：《霸权之翼：美国外交能力探析——以特朗普、拜登政府为重点的分析》，载《和平与发展》2023年第1期，第2—23页；樊吉社：《美国对华决策：机制调整与团队转换》，载《当代美国评论》2021年第4期，第1—19页；韦宗友：《拜登政府“印太战略”及对中国的影响》，载《国际问题研究》2022年第3期，第35—45页。

“输”，两党都没有设定公开的目标。通过比较可以发现，特朗普政府在执政中后期热衷于把中国和中国共产党描绘成一个对美国经济、安全和价值观领域的“生存性挑战”。<sup>[1]</sup>特朗普政府的副总统彭斯（Mike Pence）发表涉华演讲，攻击中国“干涉美国内政和选举”；国务卿蓬佩奥（Michael Pompeo）、国家安全事务助理奥布莱恩（Robert O’Brien）等高官亦在2020年发表系列演讲，将矛头直指中国共产党。其中，蓬佩奥在尼克松图书馆前发表的演说中，攻击中国共产党实行“暴政”，叫嚣美国要团结“自由世界”“改变中国”。<sup>[2]</sup>其政策目标是要推翻中国共产党在中国的领导，促使中国像苏联一样崩溃。

拜登政府则表示与中国的关系是“竞争而非冲突”，两国可以实现“竞争性共存”（competitive-coexistence）。拜登在与中国国家主席习近平会晤中做出了“四不一无意”的承诺，即美国不寻求同中国打“新冷战”，不寻求改变中国体制，不寻求通过强化同盟关系反对中国，不支持“台独”，无意同中国发生冲突。虽然拜登政府惯于“说一套做一套”，其承诺未必可信，但相关表态体现了与中国长期竞争及实现“共存”的姿态。针对与中国的竞争是否会像冷战那样结束的提问，拜登的国家安全事务助理沙利文（Jake Sullivan）表示，美国“并不寻求一种终结的状态”，“将不得不无限期地与中国共存”，中美“必须学会作为大国共处”；美国的目标是建立“根本上有利于美国及其盟友和伙伴的利益与价值观的稳定状态”。<sup>[3]</sup>拜登政府的对华政策目标是在不与中国爆发军事冲突的前提下，塑造一个更加有利于美国的世界格局和战略态势。

---

[1] 特朗普的追随者、前共和党国会众议长金里奇（Newt Gingrich）明确将中国列为美国继独立战争、内战、第一次世界大战、第二次世界大战、美苏冷战之后的第六个“事关生存的挑战”。参见 Newt Gingrich, *Trump vs. China: Facing America's Greatest Threat*, Center Street, 2019。

[2] “Communist China and the Free World's Future,” California, July 23, 2020, <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html>.

[3] “Live: Jake Sullivan speaks at Aspen Security Forum,” July 21, 2023, <https://www.youtube.com/watch?v=ne2hClpIvIc>.

其次，就遏压中国的策略手法而言，特朗普政府侧重于“极限施压”，而拜登政府惯于两手并用、软硬兼施。特朗普政府、共和党鹰派的对华政策集中体现为极端性，即有歇斯底里、不计后果的特征。在言论上，特朗普本人及其政策团队时常运用粗鄙的、带有反智色彩的言论将中国妖魔化。例如，特朗普在2016年竞选期间指责中国在贸易上“强奸”（rape）美国，在2020年竞选期间宣称中国实验室制造了新冠病毒；蓬佩奥更是捏造并大肆散布中国政府在新疆实施“种族灭绝”的谎言。在行为上，特朗普政府惯于虚张声势、横冲直撞，对中国输美商品加征大规模关税，并在贸易谈判中出尔反尔；高频度宣布对台军售，派遣部长级高官窜访台湾；散布新疆存在“强迫劳动”的谎言，并以此为由制裁中国政府涉疆官员和企业；攻击中国政府“压制香港的民主和人权”，公然对中国中央政府与香港特区政府高官实施制裁，2020年12月的制裁甚至指向全国人大常委会14名副委员长。美国司法部还指示实施“中国行动计划”（China Initiative），针对在美的中国学者和科研人员罗织“可能从事间谍活动”的罪名加以迫害，并以“保护国家安全”为由对中国赴美学生签证进行严格限制。

特朗普政府对华的极限施压，与国会同期推动的一系列涉华立法亦有关联，导致行政部门的政策和国会立法叠加共振。同时，一些共和党议员在涉及港台疆藏事务、新冠疫情溯源、意识形态、军事安全等领域推出一批更极端的议案，内容包括所谓美台“建交”、因新冠疫情对中国政府进行巨额索赔、禁止给中共党员发放赴美签证、取消给予中国的永久正常贸易关系（PNTR）地位等，这些立法活动反映了共和党鹰派势力不惜把中美关系推向全面对抗的极端性。

拜登的民主党政府则以一套相对复杂的手段与中国打交道。这种复杂手段集中表现为“两手策略”，即一手用于全面遏压，另一手用于接触和安抚。拜登政府意识到短期内“中美谁也吃不了谁”，与中国的竞争是一场“长期博弈”（long game），需要精心布局、长期投资，以最终“竞赢”中国。与美国竞争战略的“投资、联盟、竞争”相对应，拜登政府的国务卿布林肯（Antony Blinken）抛出对华政策的“竞争、合作、对抗”三分法，声称与

中国“在该竞争时竞争，可合作时合作，须对抗时对抗”。<sup>[1]</sup>除了加大对美国基础设施、高科技、制造业的投资外，拜登政府不断出台打击中国经济和科技的举措，并允许国会众议院时任议长佩洛西(Nancy Pelosi)窜访台湾，严重冲击中美关系。拜登政府还将同盟视作美国对华竞争的重要战略资产，在强化既有联盟的同时，积极组建新联盟，使联盟体系更具多样性和灵活性，以求在不同领域巩固对中国的战略优势。<sup>[2]</sup>在此期间，美国更加重视对意识形态工具的运用，千方百计推行价值观外交，拼凑“全球民主峰会”，制造并宣传中美竞争是“民主对抗威权”的叙事，并为经贸、科技和安全领域注入意识形态色彩。相较特朗普政府的单边主义，拜登政府重视构建“小圈子”和“基于规则的国际秩序”，推动七国集团、北约、“美欧贸易和技术委员会”(TTC)、“印太经济框架”(IPEF)成员国和参与国制定排斥中国的各种规则，试图把中国排除在美国领导的全球秩序之外，通过集团政治的方式实现对中国的“规锁”。<sup>[3]</sup>

另一方面，拜登政府积极和中国保持接触。在2023年上半年的无人飞艇事件后，拜登政府派国务卿布林肯、财政部长耶伦(Janet Yellen)、总统气候问题特使克里(John Kerry)、商务部长雷蒙多(Gina Raimondo)等高官访华，缓和中美关系。在此基础上，拜登邀请习近平主席赴旧金山举行中美元首会晤，并出席亚太经合组织(APEC)第三十次领导人非正式会议。通过这次元首会晤，两国同意推动和加强在各领域的对话与合作，其中包括：建立人工智能政府间对话；成立中美禁毒合作工作组，开展禁毒合作；

---

[1] “A Foreign Policy for the American People,” Washington D.C., March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

[2] 赵明昊：《盟伴体系、复合阵营与美国“印太战略”》，载《世界经济与政治》2022年第6期，第26—55页。

[3] “规锁政策”的核心是要规范中国行为，锁定中国经济增长空间和水平，从而把中国的发展方向 and 增长极限控制在无力威胁或挑战美国世界主导权的范围以内。中方学者在特朗普执政时提出的这一概念，同样适用于拜登执政时期。参见张宇燕、冯维江：《从“接触”到“规锁”：美国对华战略意图及中美博弈的四种前景》，载《清华金融评论》2018年第7期，第24页。

在平等和尊重的基础上恢复因佩洛西窜访台湾而中断的两军高层沟通、中美国防部工作会晤、中美海上军事安全磋商机制会议，开展中美两军战区领导通话等。<sup>[1]</sup>对拜登政府而言，这种复杂操作的目标是在保持中美接触和对话、防止军事冲突的同时继续遏压中国，以使美国最终以相对和平的手段、相对低的成本赢得竞争。

再次，就应对全球性挑战而言，共和党完全缺乏与中国合作的意愿，而民主党有一定的合作需求和行动。在特朗普政府对中国的全面遏压下，中美在应对气候变化、核扩散、全球公共卫生危机等全球性挑战上的合作几乎全部陷入停滞与倒退。特朗普与共和党是气候变化的怀疑主义者，认为气候变暖是个骗局。在“美国优先”理念指引下，特朗普政府退出了“对美国极不公平”的《巴黎气候协定》，中美气候合作因此被迫中断。在国际核军控领域，特朗普政府单方面退出中美作为共同参与方的《伊朗核协议》（JCPOA），并要求中国加入美俄核裁军谈判，为其单方面退出《中导条约》（INF）、破坏国际战略稳定寻找借口。新冠疫情的爆发本是中美开展公共卫生合作的重要契机，但特朗普为了推卸防疫不利的责任，大搞政治操弄，挑起中美疫情舆论战，严重破坏全球疫情防控合作的大局。

相较而言，民主党政府声称“与中国的战略竞争不影响与中国在符合美国利益的领域开展合作”。拜登政府表示，“只要双方利益一致，我们永远愿意与中国合作。我们不能让分歧阻止我们在优先事项上前进，这些优先事项要求我们为了彼此人民的利益和世界的利益共同努力。这包括气候变化、大规模流行性疾病威胁、防扩散、打击非法麻醉品、全球粮食危机以及宏观经济问题”。<sup>[2]</sup>拜登政府任命的总统气候问题特使克里积极与中国接触，中美就减排、能源转型等问题开展对话合作，达成了《中美应对气候危机联合声明》和《中美关于在 21 世纪 20 年代强化气候行动的格拉斯哥联合宣言》等成果性文件。两国元首在旧金山会晤期间，中美还启动了“强化气候行动

[1] 参见《习近平同美国总统拜登举行中美元首会晤》，中国外交部网，2023年11月16日，[https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202311/t20231116\\_11181125.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/zyxw/202311/t20231116_11181125.shtml)。

[2] The White House, *National Security Strategy*, October 2022, p.25.

工作组”，发表了《关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明》。

## 二、特朗普、拜登两届政府对华政策差异的原因

特朗普政府和拜登政府在对华政策上的差异，既反映了两位美国总统个人特质和执政团队的差异，也反映了共和、民主两党在意识形态、政治策略、利益群体上的固有差异。这些差异既是美国对华政策内部张力的一种延续，又在大国竞争时代呈现出新特征。

首先，两任总统及其对华政策团队具有不同的特质。特朗普性格乖张，入主白宫前毫无从政经验，属于对两党主流均强烈不满的非建制派、共和党的局外人，执政不守规矩、不按常理出牌。物以类聚，人以群分。特朗普的政策团队经过数次换血，发挥核心作用的亦均是经验缺乏但对华鹰派色彩浓厚的官员。白宫首席战略师班农（Stephen Bannon）、白宫贸易和制造业政策办公室主任纳瓦罗（Peter Navarro）等是对华发动贸易战的主要推手<sup>[1]</sup>，前者离职后还牵头成立“应对中国当前危险委员会”继续从事反华活动。<sup>[2]</sup>先后担任中情局局长和国务卿的蓬佩奥是一位靠反华捞取政治资本的投机政客，被称作“战争贩子”的第二任国家安全顾问博尔顿（John Bolton）属于典型的新保守派，参与起草2017年《美国国家安全战略》的副国家安全顾问博明（Matthew Pottinger）将在中国工作的经历转化为对华强硬的资源。这些人各有特点，其共性是均具有极端反华反共的政策偏好。<sup>[3]</sup>

---

[1] Stephen K. Bannon, “We’re in an economic war with China. It’s futile to compromise,” *The Washington Post*, May 6, 2019, [https://www.washingtonpost.com/opinions/steve-bannon-were-in-an-economic-war-with-china-its-futile-to-compromise/2019/05/06/0055af36-7014-11e9-9eb4-0828f5389013\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/steve-bannon-were-in-an-economic-war-with-china-its-futile-to-compromise/2019/05/06/0055af36-7014-11e9-9eb4-0828f5389013_story.html).

[2] 2019年3月25日，以应对中国威胁为由，四十多位美国中国问题专家和退休的军政高官在华盛顿成立了“应对中国当前危险委员会”。该委员会官网介绍道，“在数十年的误判、无所作为和绥靖之后，委员会呼吁美国动员全部的国家权力工具应对中国这一挑战”，并警告“只要共产党治理国家，就没有与中国共存希望”。参见 <https://presentdangerchina.org/guiding-principles>。

[3] 樊吉社：《美国对华决策：机制调整与团队转换》，载《当代美国评论》2021年第4期，第15页。

相较而言，拜登是华盛顿的职业政客，谙熟美国政治和外交，奉行自由主义的内外政策。其外交政策团队核心成员大多出身职业外交官，且在奥巴马政府有过任职经历，对外交以及中美关系的复杂性有较为充分的认识。国务卿布林肯曾在奥巴马政府担任拜登副总统的国家安全顾问，国家安全顾问沙利文曾任国务院政策规划办公室主任，担任白宫国安会印太事务协调员并被拜登提名为常务副国务卿的坎贝尔（Kurt Campbell）也曾在奥巴马时期担任国务院主管东亚和太平洋事务的助理国务卿。这些职业外交官发挥专长，既强调与中国的竞争又注重推动设立所谓“护栏”管控竞争，以防两国关系失控。因此，不管是“没有灾难的竞争”“有管理的竞争”等论述，还是在实际行动上“说一套做一套”、奉行“双重标准”，均与这些人的职业特点有关。<sup>[1]</sup>可以说，特朗普及其团队的极端和鲁莽，拜登及其团队的老练与老道，成为两届政府在对华政策上最显著的区别。

其次，特朗普和共和党以对华“超强硬”的面目示人，并将其作为选举策略。特朗普政府与被“特朗普化”的共和党相互捆绑，都将极端反华、比民主党更反华作为政治策略。共和党主动、刻意地抨击民主党对华“软弱”，目的是向美国选民显示自己比民主党更能维护国家安全，更有能力应对中国挑战。2020年美国大选期间，面对疫情迅速蔓延、经济断崖式下行的局面，特朗普和共和党制定了打“中国牌”的选举策略。美国政治新闻网站“政客”（Politico）曾曝光一份长达57页的共和党竞选策略文件。该文件建议共和党将竞选活动重点放在“甩锅”中国上，敦促共和党“不必为特朗普（执政失误）辩护”，而是要着重抨击民主党人“对中国过于温和”。<sup>[2]</sup>这一策略虽然没能帮助特朗普赢得大选，但却让特朗普政府掀起反华狂潮，导致中美关系加速跌入建交以来最低谷。

---

[1] Kurt M. Campbell, Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe: How America Can Both Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, Vol.98, No.5(September/October 2019), pp.96-110.

[2] O’Donnell & Associates, “Corona Big Book Main Messages,” April 17, 2020, <https://static.politico.com/80/54/2f3219384e01833b0a0ddf95181c/corona-virus-big-book-4.17.20.pdf>.



与特朗普政府一样，国会的共和党鹰派议员也靠“反华”和监督民主党政府的对华政策竭力树立硬汉形象。2022年中期选举期间，共和党议员及参选人纷纷强化“中国威胁论”的叙事。时任众议院共和党领袖的麦卡锡（Kevin McCarthy）表示如果共和党获胜，将推动众议院成立专门针对中国的委员会，并叫嚣也要以众议院议长身份窜访台湾。2023年1月，经过15轮投票当选众议长后，麦卡锡随即推动众议院成立了“美中战略竞争特设委员会”，宣称将重点关注与中国的竞争。近年来，美国国会出现一帮以反华为业的政客，在第118届国会叫嚣“紧盯中国”的众议院外交事务委员会主席麦考尔（Michael McCaul）、担任“美中战略竞争特设委员会”主席的加拉格尔（Mike Gallagher）、“逢中必反”的佛罗里达州联邦参议员鲁比奥（Marco Rubio），以及密苏里州联邦参议员霍利（Josh Hawley）、阿肯色州联邦参议员科顿（Tom Cotton）等共和党议员，都将极端反华作为哗众取宠、在政治上出头的重要手段。

再次，美国两党具有不同的意识形态、外交理念及不同成色的“中国观”。美国民主、共和两党均信奉所谓自由、民主的意识形态，但处在政治光谱自由主义和保守主义的两端，并形成不同的外交理念和传统。民主党具有浓厚的“自由主义国际秩序”情结，外交政策多带有理想主义色彩，也更加珍视美国在二战后所建立和主导的制度霸权。拜登的外交政策幕僚被称为“自由鹰派”，他们对华政策的出发点是维护美国的优势地位和体系主导权，落脚点是通过复杂博弈令中国承受高额的竞争成本，使之无法继续拥有挑战美国霸权的力量和决心，同时在共同关切的问题上对华展开必要合作。<sup>[1]</sup>这批人重视“价值观外交”，惯于将干涉中国内政包装成所谓的人权问题。出于维护“基于规则的国际秩序”思维，民主党在中美竞争时代仍然重视全球治理，认为中美在气候变化、核扩散等全球性议题上的合作不仅必要，而且可能。<sup>[2]</sup>在对华战略实施上，拜登政府因其对国际主义

[1] 张昭曦：《自由鹰派与拜登政府对华战略》，载《现代国际关系》2022年第8期，第41页。

[2] 达巍、黄婷：《拜登政府执政后的美国对外政策：继承与转向》，载《当代美国评论》2021年第3期，第14页。

的执念，更加偏爱构建“小圈子”，力图通过联合更多盟友伙伴、利用规则对中国形成“体系性压力”，形成新的排除中国的国际秩序，从而赢得与中国的竞争。民主党自由鹰派这种零和思维的竞争思路，本质是冷战时期“阵营对抗”思维的重演，目的是维护美国霸权。

共和党在政治上则秉持保守主义，外交上具有鲜明的单边主义和现实主义色彩。特朗普政府退出一系列国际机构、拒绝承担国际责任、在贸易和防卫责任分担等问题上逼迫盟友等行为，具有一定的孤立主义色彩，但这并不影响特朗普所代表的共和党认为美国可以凭借一己之力护持美国霸权。相反，特朗普给共和党注入了强烈的民粹主义色彩，被“特朗普化”的共和党具有了更明显的国内优先、排外、反智、白人至上主义的特征，其所作所为本质上属于“极端民族利己主义”。在对华政策理念上，共和党集成了白人蓝领阶层所代表的经济民族主义、极右翼的种族主义、传统右翼的反共意识形态和国防鹰派立场，必然对中国充满更强的敌意。其中，共和党“中国观”里的种族主义色彩，既与共和党秉持的“西方文明优越论”有关，也有一定的宗教因素。特朗普任内的国务院政策规划办公室主任斯金纳(Kiron Skinner)将美国同中国的竞争视作“不同文明的较量”，并宣称“这是我们第一次面临一个非高加索人的强大竞争对手”，显露出针对中国的种族主义倾向。<sup>[1]</sup>由于在共和党内具有重要影响的福音派具有浓厚的宗教情结，共和党对信奉“无神论”的中国共产党怀有更深的不信任情绪。

最后，两届政府和两党代表着不同的利益集团。利益集团政治是美国政治的本质，不同的利益集团通过发动成员投票、竞选捐赠、游说等方式来影响美国的政治进程和决策过程，并通过政党维护和拓展本集团的利益。外交服务于内政，美国对华政策自然受到美国国内利益集团的影响。由于两党所代表的利益集团不同，因而各自主张和奉行的对华政策存在差异。特朗普执政以来，美国左翼和右翼的民粹主义均高涨，两党出于选举的需

---

[1] Tara Francis Chan, “State Department Official on China Threat: For First Time U.S. Has ‘Great Power Competitor That Is Not Caucasian’,” May 2, 2019, <https://www.newsweek.com/china-threat-state-department-race-caucasian-1413202>.

要都极力讨好在全球化和信息化当中利益受损的群体，皆以美国钢铁、汽车、建筑等领域的产业工人代言人自居，将争夺的重点放在“铁锈带”所包含的俄亥俄、密歇根、威斯康星等州，因而推行保护主义政策成为两党的不二之选。为了护持美国的军事霸权，并留住所在州和选区的军事基地、军工企业，两党亦竞相讨好波音、洛克希德·马丁、雷神等军火商，支持以大国竞争为借口扩大国防开支，在亚太地区部署更多针对中国的军事资产，并强化军事同盟网络。

另一方面，由于两党代表不同的能源产业，特朗普和拜登两届政府在气候变化以及中美气候合作上各持立场、实施相对立的政策。特朗普政府在全球气候治理问题上严重倒退，埃克森美孚、科赫等美国化石能源集团的游说在其中难脱干系。作为传统化石能源产业的代言人，共和党长期支持扩大美国国内的化石能源开采和出口，这决定了特朗普政府质疑气候变化、反对中美在气候领域合作的立场。民主党则代表和绿色、低碳、高新科技等产业有关的新能源集团。拜登政府在《降低通胀法案》中为发展本国的电动汽车、电池、储能技术提供大规模补贴，此举既受到相关企业的影响，也旨在培育和民主党共生的新的利益集团和选民群体，从而重塑对民主党更为有利的政治生态。拜登政府重视气候变化问题，扭转前任的消极政策，推动恢复和中国在气候治理上的对话，都离不开这些国内政治和经济背景。

### 三、特朗普、拜登两届政府对华政策差异的影响和启示

美国这两届政府分别代表两党，其对华政策差异一定程度上反映两党对华政策的差异。这些共识和差异，将维系美国全面遏压中国的政治动能，使美国对华政策呈现出紧张、对抗、缓和、再紧张的阶段性特征，并可能呈现一定的周期性。

**（一）美国两党在政治权力和政策主张上的竞争，将使美国决策层固守霸权思维，难以从根本上反思对华政策**

美国政党政治长期运作形成的两党制，决定民主、共和两党的内外政

策实施和竞选活动不仅围绕对美国最高政治权力的追逐，还围绕谁能更好地维护美国霸权地位。不管是特朗普政府“让美国再次伟大”的主张，还是拜登政府“重建美好”的口号，反映的都是两党精英维护美国霸权的政治意愿和战略意志。由于中国巨大的人口规模、经济体量及强大的军事实力和稳定成熟的政治制度，加之中国在推进中国式现代化的过程中仍将保持相对较高的经济增速，中美作为实力最为接近的两强将共处下去。这将对美国精英的“第一心态”“第一文化”形成持续性压力。尽管中国政府不断表示无意超越、挑战和取代美国，但只要中国在实力和影响力上呈现出追赶美国的势头，有着几十年冷战经历和“冷战赢家”记忆的美国两党，就难以摆脱冷战思维，而是可能继续以冷战手段谋求“赢得与中国的竞争”。

两党的霸权思维和冷战思维决定其很难接受中国作为非西方大国取得更大的成功，因此均支持以全政府手段推动全球供应链的“去中国化”。不管是特朗普政府对华大规模贸易战，还是拜登政府的“小院高墙”“近岸外包”“友岸外包”“去风险”等举措，均是在推动与中国的“脱钩断链”。为了在与中国的竞争中“脱虚向实”、重振美国制造业，两党竞相出台“买美国货”的贸易保护政策，竞相促使美国跨国公司将制造业回迁美国，竞相遏制打压中国的高科技产业和贸易优势。以两党限制中国半导体产业发展为例，特朗普政府重点打击的目标是华为、中兴等中国高科技企业，采取的手段是限制美国企业向相关中国企业出口高端芯片、关键零部件和技术。拜登政府则不断扩大对华出口管制的范围，禁止美国企业、投资者和个人与中国半导体行业有资金、技术和人才往来，更在国际上组建“芯片联盟”，阻止日本、韩国、荷兰和台湾地区向中国大陆出口被禁物项和技术，试图全面扼杀中国半导体产业的发展。两党“比着对华强硬”的政策导向，必然推动中国以更大力度实现科技自立自强，这可能最终导致中美形成两个独立的技术生态体系和平行市场，从而葬送全球化。<sup>[1]</sup>

---

[1] 翟东升：《平行与竞争：双循环时代的中国治理》，北京：东方出版社2023年版，第1—8页。

美国两党之间的竞争，驱使两党在围堵和孤立中国、削弱中国国际地位和影响力上互相攀比，这会导致美国冷战思维和做派的固化。虽然特朗普政府的同盟政策饱受争议，但绝大多数共和党人将盟国视为美国重要的战略资产，支持拜登政府巩固和扩大“盟伴体系”的举措。拜登利用乌克兰危机推动瑞典和芬兰加入北约，推动日本、韩国、澳大利亚和新西兰强化与北约的合作等举措，得到两党的支持。可以说，尽管两党对华政策中对同盟的倚仗程度有所不同，但随着国际政治阵营化趋势的愈发明显，未来即便特朗普重新入主白宫，也会在相当程度上维护美国的盟伴体系。另外，里根式共和党人在妖魔化中国、联合盟友对中国围堵上，可能不会比拜登政府逊色。在对华施加“体系性压力”过程中，两党可能互相挑刺、模仿和竞争，争相“优化”“细化”对华战略，继续推动集团政治和阵营对抗。另一方面，中国致力于积极推动构建人类命运共同体，仍将继续扩大与俄罗斯等友好国家的合作，加强同广大发展中国家的团结，推动“金砖国家”“上合组织”等机制深入发展，大力维护国际公平正义，而这又会反过来刺激美国两党强化阵营对抗思维和举措。

### （二）共和党保持对华“超强硬”的做派，若再度执政将压缩中美对话与合作空间，中美关系还会倒退

如果说两党的国内政治竞争构成了美国反华的动能，那么共和党相较民主党的超强硬立场必然推动中美关系加速恶化。2020年特朗普竞选连任失败后，共和党议员通过召开听证会、提出和推动议案、致函总统、发表声明等方式制造反华政治氛围。2020年共和党在众议院成立应对中国挑战的“中国工作组”时，民主党议员出于党派因素考虑拒绝加入。但共和党在2022年中期选举赢得众议院多数席位后，提议在“中国工作组”基础上成立反华的“美中战略竞争特设委员会”时，得到365票支持，仅65票反对，其中146名民主党议员投了支持票。该委员会主席加拉格尔声称，“委员会的工作将以两党合作的方式进行，因为保卫美国免受中国的侵略不应该是党派之争。”<sup>[1]</sup>该委

[1] “Gallagher Outlines Vision for Select Committee on China,” December 9, 2022, <https://gallagher.house.gov/media/press-releases/gallagher-outlines-vision-select-committee-china>.

员会虽无立法权，但可以通过提出立法建议、召开听证会等方式不断推动美国政府、国会实行更强硬和极端的对华政策。

在中美之间的突发事件中，共和党对国家安全议题的炒作和对民族主义的煽动，可以在一定时期内“绑架”美国对华政策。2023年初的中美无人飞艇事件，本是一起因不可抗力因素引发的意外事件，拜登政府和美国军方起初并不愿对此上纲上线。但共和党与美国媒体持续炒作“中国间谍气球入侵美国领空”议题，猛烈批评拜登未能捍卫国家安全。面对国内迅速升高的舆论压力，拜登政府很快改变姿态，不仅宣布推迟国务卿布林肯访华，还下令美军击落了无人飞艇以彰显强硬姿态。国会众议院还以419:0的票数通过了“谴责中国间谍气球侵入美国领空决议案”。这种过激的处置方式导致中美在两国元首巴厘岛会晤后恢复接触的进程暂时中断，也表明拜登政府在处理中美关系时，是否会在同共和党的竞争中处于下风是其考虑的重要问题。

共和党总统一旦入主白宫，可能以更激进的方式破坏中美关系。2024年大选中，试图卷土重来的前总统特朗普声称若再次当选总统，将取消美国对中国的贸易最惠国待遇，并寻求中美经济“完全脱钩”。共和党总统参选人、佛罗里达州州长德桑蒂斯（Ron DeSantis）为了获得党内提名，竭力树立比特朗普更强硬的美国“第一鹰派”形象，其抛出的“经济独立宣言”也主张和中国经济“完全脱钩”。德桑蒂斯还声称若当选总统，美国“不再有对华巨额贸易赤字”、不再进口“侵犯知识产权的中国商品”、不再给予中国最惠国待遇，还呼吁减少对乌克兰的军事援助以便集中精力和资源对付中国。<sup>[1]</sup>如果共和党未来同时控制白宫和国会两院，将有能力掀起更大的反华浪潮，中美可能将进行比拜登时期更尖锐的战略对抗。

**（三）与美苏冷战期间存在对抗升级与总体缓和一样，中美的战略博弈也存在紧张与缓和的阶段性和周期性特征**

总体来看，在共和党掌控白宫期间，中美对抗通常更激烈；而民主党

---

[1] Tami Luhby, “Here’s what’s in DeSantis’ economic plan,” August 1, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/08/01/politics/ron-desantis-economic-plan-president/index.html>.

执政时，两国关系更多呈现对抗、竞争和对话交织的特点。不过，即便中美关系出现阶段性缓和，这种缓和也会受到美国国内政治的牵制，因而是有限的。共和党歇斯底里的反华立场和行动，将使中美在经济上的共同利益不断减少、“脱钩”进程难以逆转，全球治理合作空间也会持续受限，中美关系的政治化、安全化趋势将继续。一些中国专家学者认为未来美国对华政策更趋强硬是超越党派分歧的大趋势，认为未来10年中美仍将处于战略僵持期，美国总统换届会导致美国对华政策出现调整甚至转折，在这个过程中会出现“战役激化期”和“战役缓冲期”，而战略相持阶段就是在激化和缓冲的交替过程中完成的。2025年美国新一届政府上台后，中美将进入新的战役激化期，因为美国在经济总量上被中国超越的心理压力已经难以承受，无论是共和党极右翼还是民主党建制派上台，都必然对中国展开猛烈攻击。<sup>[1]</sup>

美苏冷战期间，美国对苏联的遏制战略具有高度的连贯性，两党的对苏战略共识是明确和坚定的。但根据国际形势及美苏博弈态势的变化，艾森豪威尔（Dwight Eisenhower）、尼克松（Richard Nixon）和里根（Ronald Reagan）等共和党总统，肯尼迪（John F. Kennedy）、约翰逊（Lyndon Johnson）、卡特（Jimmy Carter）等民主党总统，根据形势需要采取了升级对抗、推动缓和等政策。在冷战史上，里根的“强硬”和卡特的“软弱”则成为重要标签。在中美不发生大规模军事冲突的背景下，由于美国两党在外交理念、外交传统、政策主张、背后利益集团方面的差异会长期存在，两党的对华政策也可能使中美关系呈现紧张、缓和、再紧张、再缓和的阶段性特征。由于中美之间仍然存在广泛的经贸和金融联系，在全球各个区域和多个全球性议题上也存在广泛的利益交集，如果双方无法有效稳定和改善双边关系，两国关系探底趋势还会持续，只是在不同党派执政期间下探的速度和方式会有所不同。一旦中美之间爆发类似乌克兰危机的重大事件，美国两党均可能支持对中国的大规模制裁、全面孤立、军事围堵甚至武力相加，两党对华政策的差异也会大幅减少。

---

[1] 黄仁伟：《2025年，中美将进入新的战役激化期？》，清华大学战略与安全研究中心网站，2023年9月7日，<https://ciss.tsinghua.edu.cn/info/zmgx/6426>。

#### （四）中国应坚持底线思维和极限思维，根据形势变化灵活处理和美国不同党派的关系，最大限度地维护国家利益

面对美国全面的遏制打压，中国应充分认识到内外环境的变化，坚持总体国家安全观，统筹发展和安全、开放和安全，加快构建新安全格局以保障新发展格局。美国两党在遏华战略上的共识，决定了不管哪个党派的总统候选人入主白宫、不管国会两党力量对比如何变化，美国对华遏制打压都不会停止。为了应对这种长期遏压，中国正加快内外战略调整，包括在经济上加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局；军事上推进国防军队现代化建设，全面加强练兵备战，提升捍卫国家利益的能力和水平；积极开展中国特色大国外交，推动构建人类命运共同体，反对一切单边主义、保护主义、霸权主义和强权政治，反对美国孤立中国的企图；防范美西方的意识形态渗透，维护国家政治安全、政权安全和意识形态安全。中国保持战略定力，增强斗争精神，力争到2035年基本实现社会主义现代化，到本世纪中叶建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

同时，考虑到美国两党遏压中国的方式存在一定差异，中国在与美国博弈过程中，会坚持原则的坚定性和策略的灵活性，与不同党派主导的美国行政部门和国会打交道。未来二三十年，美国两党基础选民的构成及政治倾向会有所调整，新的政党重组也可能发生。如果未来的民主党政府沿用拜登政府“竞争、对抗、合作”的对华政策，中国将继续以复合型政策与之打交道，该合作时合作，该竞争时竞争，该对抗时对抗。如果未来的共和党政府采取极端强硬的对华政策，中国也会做好更充分的准备，针锋相对、果断回击，更有效地维护国家主权、安全和发展利益。

【收稿日期：2023-10-17】

【修回日期：2023-12-06】

（责任编辑：邢嫣）