2020-11-16 아주대 중국정책연구소 Bunker ｜ 중국 싱크탱크 및 학계 ｜ 서민혜

● 中国国际问题研究院 - 중국국제문제연구원(CIIS)

**美政党轮替能拯救跨大西洋关系？**

来源：<http://www.ciis.org.cn/yjcg/sspl/202011/t20201105_7584.html>

作者： 崔洪建 (中国国际问题研究院欧洲研究所所长、研究员)

时间： 2020-11-05日  |  原文载《环球日报》, 2020年11月2日

随着美国大选临近尤其是民主党选情看涨，欧洲开始对“修复跨大西洋关系”有了更多期待。民主党很容易让欧洲人联想起曾经的奥巴马时期，而且拜登和特朗普的人设不同，他在竞选中还提出了要“重整盟友关系”的主张，这让欧洲看到了“重振跨大西洋关系”的希望。

　　但现实或许会让欧洲再次失望：对于欧洲来说拜登可能是比特朗普更好的选择，但未必是符合欧洲期望的答案。美国的一次政党轮替也不会彻底消除欧美关系中已暴露出的结构性矛盾，更何况当今世界格局的加速变化，也不会给欧美关系的从容“修复”留下太多的时间和空间。

**特朗普并非“例外”**

　　特朗普当政后，欧洲曾一度处于恍惚状态：特朗普的言行尤其是对欧洲盟友的态度，几乎颠覆了欧洲人对美国的认知和想象。因此欧洲内部的“亲美派”一再用“特朗普现象只是美国的一场例外”来不断说服自己，并根据和美国相处的经验，认为特朗普不过是“大号的小布什”。

　　在美国对欧洲开征高额关税后，欧洲还试图沿用当年对付小布什的策略去影响美国国会和一些共和党的票仓州。只是在特朗普轮番打击、欧洲诸般手段失效后，“特朗普例外论”才逐渐沉寂下去，欧洲人不得不正视欧美关系的系统性变化。在民主党选情看好、拜登团队对欧示好的形势下，“特朗普例外论”会再度兴起：民主党获胜会被赋予美国政治重回建制派正轨、美国外交重拾结盟传统的意义，因此“跨大西洋关系”有救。

　　但欧洲这种暗自庆幸的心理难以回避的是，特朗普并非美国政治的暂时和孤立现象，美国外交也并非只有威尔逊这一脉传承。特朗普的内政外交实质上延续了奥巴马时期“内固本、外转向”的根本目标，只不过奥巴马还有耐心陪着欧洲谈“规则”，而在国内民粹主义的支持下，特朗普则将和欧洲“谈规则”转变成了给欧洲“立规矩”。

　　即便特朗普在选举中败北，在他四年任期内不断用单边施压给美国民众换来的及时获利感，已经板结成美国对欧“政策土壤”的一部分，民主党不会把“美国第一”挂在嘴边，但在政策上会继续身体力行。就算民主党想要重回气候变化协定、世卫组织甚至伊核协议，想拿出更多耐心和欧洲搞经贸谈判，但要在美国的政治环境中实现这些政策转向绝非易事。拜登上台并不意味着奥巴马回归，更不是威尔逊复活。

**欧洲已今非昔比**

　　现实、老道一些的欧洲政治精英对于欧美“欢好如初”并不抱太大期待，只希望“跨大西洋关系”能回到特朗普当政前的状态，但这种愿望刻意忽略了欧美关系中的结构性矛盾，也刻意回避了欧洲在应对“大西洋变局”中已发生的变化。

　　欧美的经济利益之争不仅是关税多少、市场准入的问题，更是发展理念和产业竞争的矛盾。欧美在产业上的高度重合和在劳动生产率上的高度竞争，是特朗普不愿放过德国汽车业和法国农业、波音与空客互打补贴战的根源。同样，欧美在“数字税”和“北溪-2”天然气管道项目上的对峙，是双方在产业布局和能源战略上深层次矛盾的体现。民主党执政的前景并不能从根本上解决这些结构性矛盾。

　　欧美之间的互怼互损也不仅是相处方式的差异，更是价值观念与战略目标上的分歧。美国曾是西方世界中在价值观和硬实力上的双重领袖，但特朗普的内外政策很难让欧洲看到确保硬实力坚挺的前景，还搭进去了欧洲质疑美国的政治方向、美国对欧软实力直线下降、西方价值观中心向欧洲转移等代价。即便民主党上台，欧洲也不会轻易放弃从特朗普那里争来的西方价值观的半壁江山。

　　同时，美国要从战略上维系霸权、成就“第一”，就需要垄断资源、掌控权力，尤其要确保对盟友的绝对实力优势和绝对主导权，欧洲所看重的区域一体、国际规则和多边主义等等，在美国眼中都成了竞争、障碍和约束。

　　美国对欧洲在政治、利益和情感上的多重伤害，倒逼出了欧洲要把握自身命运的“战略自主”，这意味着欧洲需要树立可信的地缘政治形象、形成一致的对美政策并全面减少对美国的各种依赖，这也成为欧洲大国要在困境中驱动一体化的重大外部动力。

**国际格局已深刻变化**

　　很难想象在美国对欧政策稍有缓和、欧美互信尚千疮百孔、诸多矛盾仍悬而未解之时，已经开启对美战略自主的欧洲会立刻改弦易辙。拜登上台并调整对欧政策，或许会在欧洲的部分国家和部分人群中产生应和，但很难让欧洲整体迅速从对特朗普的记忆中挣扎出来，也很难阻止欧洲停下追求自身战略利益的步伐。

　　2020年美国大选难以拯救“跨大西洋关系”的更根本的原因是，“大西洋变局”并非只是欧美之间的内讧，而是国际格局深刻变化的产物。美国霸权战略转向亚太、欧洲合作重心转向东方，双方又因此在全球资源分配和权力秩序重组上进行争夺，这是国际权力“去中心化”和世界政治多极化的必然，这一历史趋势自然就更不是一次美国大选的结果所能改变得了。

● 中国现代国际关系研究院 - 중국현대국제관계연구원(CICIR)

**美国“全政府”对华战略探析**

来源：<http://www.cicir.ac.cn/NEW/opinion.html?id=f6e44a95-21f8-48fc-b4f3-72de2a6321bb>

作者:  陈文鑫  |  时间:  2020年10月23日 |  原文载《现代国际关系》2020年第7期

【内容摘要】当前，美国“全政府”对华战略正进入全面动员实施阶段。从“全政府”概念在美国的使用情况看，其强调的主要是全面性和整体性，并不局限于政府，可包括社会；不局限于本国政府，可包括盟友和伙伴国政府。“全政府”对华战略所凸显的是一种战略组织原则，实际上是指通过加强府会合作、军民合作、公私合作、内外合作等途径，全面凝聚战略共识，整合“国家力量的所有工具”，共同服务于对华战略竞争的总目标，但其全面付诸实施仍将面临一系列因素的制约。

2020年5月20日，白宫发布《美国对中华人民共和国的战略方针》，全面系统阐述美国“全政府”对华战略。随后，国务卿蓬佩奥、白宫国家安全顾问奥布莱恩、联邦调查局局长克里斯托弗·雷等特朗普政府高官接连发表重磅涉华讲话，表明美国“全政府”对华战略正进入全面动员实施阶段。本文拟对美国“全政府”对华战略的来龙去脉进行梳理，并对其组织动员、具体实施、限制因素进行剖析，以求更全面、准确地把握该战略。

**一**

“全政府”（whole-of- government）或译为“整体政府”，是20世纪90年代中后期兴起的西方“后新公共管理改革”运动中出现的概念。在长达20年的“新公共管理改革”（New Public Management，NPM）之后，英国、澳大利亚、加拿大、新西兰等“新公共管理改革”先锋国家又率先进行现代公共部门第二轮改革，改革重点从之前的结构性分权、机构裁减和设立单一职能的机构转向机构协作、横向管理、全局整合等方面。在这轮改革中，英国布莱尔政府提出“协同政府”（joined-up government, JUG）概念，加拿大政府提出“横向政府”（horizontal government）概念，新西兰政府提出“整合政府”（integrated government）概念，澳大利亚霍华德政府则提出“全政府”概念。尽管名称不同，但目标一致，都是为了改变前期改革所导致的愈来愈严重的“碎片化”和“部门化”问题。此轮改革最初被冠以“协同政府”改革，后被称为 “全政府”改革。在有关国家政府、私营咨询公司和经合组织等国际组织的推动下，“全政府”成为一个“时髦的专业术语”。但关于何谓“全政府”，目前并没有一个统一的定义。从现有文献看，“全政府”的含义非常广，既包括决策的“全政府”与执行的“全政府”，也包括横向合作或纵向合作的“全政府”；涉及范围可以是任何一个政府机构或所有层级的政府，也可以是政府以外的组织，甚至是国际上各个国家、全球社会以及国际非政府组织等私人部门。因此，有学者将“全政府”称为一个“伞概念”，用来描述希望解决公共部门和公共服务中日益严重的碎片化问题以及加强整合、协调和能力建设的一系列相关举措。

  20世纪90年代末，美国有关加强国家安全体系跨机构协调的要求也变得越来越迫切。时任美国国防部长的威廉·科恩于1998年成立“美国国家安全/21世纪委员会”（USCNS/21），也称“哈特—拉德曼委员会”（Hart-Rudman Commission）。该委员会得到白宫和国会支持，“对美国国家安全进行了一次自《1947年国家安全法》颁布以来最全面的评估”。该委员会于2001年2月15日发布报告，指出“未来安全环境的性质要求超越现有跨机构合作体系，进行预先、综合、协作性规划和有组织的跨机构应对”，建议在维护国家安全时实现所有适当的国家权力工具的“战略融合”。

 “9·11事件”以后，美国改革国家安全体制的要求愈发迫切。“9·11事件”使美国认识到“确保国土安全需依赖各级政府、公共和私人部门的协调”，“在危机造成重大破坏之前要利用国内各种力量来应对威胁”。小布什政府提出综合运用防务、外交和发展（即所谓的“3D”）手段，以应对传统和非传统安全挑战，从而实现一个更和平、更安全的世界。但批评人士认为，防务、外交和发展三者并不足以应对21世纪的安全威胁和挑战，需要一个更具包容性的概念作指导。到小布什政府第二任期，时髦的“全政府”概念逐渐被引入美国国家安全体制改革。2006年9月，在前助理防长詹姆斯·罗切尔领导下，美国成立一个非党派、非盈利的研究机构“国家安全改革项目”（Project on National Security Reform，PNSR）。该项目汇集美国国家安全和战略界300多位精英，共同致力于为美国国家安全体制改革建言献策。其中包括前国家安全顾问斯考克罗夫特、前众议院议长金里奇、前太平洋司令部司令布莱尔、哈佛大学教授小约瑟夫·奈等在内的20多人组成了指导委员会（Guiding Coalition）。自成立之日起，该机构便积极游说国会，并向国会灌输“全政府”的国家安全改革理念。在其游说下，美国《2008财年国防授权法》要求国防部委托一个独立、非盈利、非党派机构研究国家安全体制中的跨部门机制问题，并向国会和总统提交一份报告。美国国防部随后将此项研究委托给“国家安全改革项目”。2008 年11月，小布什政府即将卸任之际，此项研究的主报告《铸造新的盾牌》（Forging a New Shield）问世，其强调将“全政府”应用于既有国家安全体制，通过跨部门机制整合国家安全组织资源，为新世纪国家安全战略提供有效组织支持；同时强调，要真正确保“全政府”应用绩效，美国政府必须为跨部门组织所需的人力和财力资源提供充分制度保障。

**在“国家安全改革项目”的推动下，“全政府”成为美国国家安全界的共享观念，并深刻地影响了奥巴马政府的国家安全理念和机制建设。**2011年12月31日，“国家安全改革项目”停止运作，在其总结的11项重大成就中包括：推动了现在被广泛接受的“全政府”概念，并激发了“举国”（whole-of-nation）概念的发展；影响了奥巴马政府的国家安全组织架构等。其对奥巴马政府的影响首先是通过人事来实现的。在该项目的20多位指导委员会成员中，有多位进入奥巴马政府担任要职：詹姆斯·琼斯任国家安全顾问，阿什顿·卡特任国防部长，丹尼斯·布莱尔任国家情报总监，詹姆斯·斯坦伯格任常务副国务卿，米歇尔·弗卢诺瓦任负责政策的副国防部长。这些人进入奥巴马政府国安团队担任要职，也把“全政府”的理念带进奥巴马政府。其次，该项目的人员帮助奥巴马政府起草涉国家安全的行政令和官方文件，其中也贯穿着“全政府”的理念。2009年初，美国国防部发布《四年角色和使命评估报告》，用很大篇幅谈“全政府”路径，强调“国防部的愿景是支持国家安全问题‘全政府’应对路径的成熟”，认为“战略性和战术性安全挑战的应对之道将基于运用综合、灵活、相互支撑的跨机构能力”，并表示“国防部强烈支持加强整个政府的团结努力以解决共同面临的国家安全问题的倡议”。

  2010年2月，美国国防部的《四年防务评估报告》除继续强调“全政府”路径外，还提出“举国”概念。同年5月，奥巴马政府公布首份《国家安全战略》报告，首次从国防、外交、经济、发展援助、国土安全、情报、战略沟通、美国民众和私人部门等方面详细阐述了增强国家安全应对能力的“全政府”战略。报告指出，为取得成功，美国必须更新、平衡和整合所有的力量工具，并与盟友和伙伴共同努力；提升军事和民事机构技巧和能力整合，使其相辅相成，无缝运作；与国会密切合作；与私人部门、非政府组织、基金会和社区组织建立战略伙伴关系，利用政府以外的聪明才智。上述所强调的整合所有力量工具，加强府会合作、军民合作、公私合作、内外合作，基本上构成了美国所谓“全政府”战略的内涵。为推进落实该报告中所提出的“全政府”愿景，国会在“国家安全改革项目”相关人员协助下，在《2012财年国防授权法》中加入一个条款，要求总统向国会相关委员会提交一份落实“全政府”愿景的计划，并要求总统在随后的每年12月1日前都要提交一份年度进展报告。

  可见，到奥巴马政府时期，“全政府”概念已在美国国家安全和战略界落地生根，深刻影响着美国的国家安全思维。该概念还不断衍生出其他“全”概念，如“全社区”（whole-of-community）、“全社会”（whole-of-society）、“举国”（whole-of-nation）、“全国防部”（whole-of-DOD）等等，不一而足。奥巴马政府2015年出台的第二份《国家安全战略》报告便提出“全社区”战略，即“将个人、社区、私人部门、非营利部门、基于信仰的组织、各级政府等社会各元素集合起来，以确保美国在面对逆境时应对自如”。

**“全政府”理念在美国国家安全和战略界历经十多年发展，为特朗普政府“全政府”对华战略的出台作了充足的思想储备。**特朗普政府执政伊始即着手全面调整对华战略。2017年底，特朗普政府首份《国家安全战略》报告出台，宣告世界重回“大国竞争”时代，将中国定位为“修正主义国家”和“战略竞争者”，扬言动用“国家力量的所有工具”与中国展开竞争，并联合盟友共同对华。虽然未冠之以“全政府”之名，但其思想与“全政府”并无二致。可以说，**2017年《国家安全战略》报告的出台标志着美国“全政府”对华战略的萌芽。**为支持国家安全战略，美国国防部于2018年1月发布《美国国防战略》报告概要，强调“与中、俄的长期战略竞争是国防部的头等任务”，而“长期战略竞争需要外交、信息、经济、金融、情报、执法和军事等多种国家力量要素的无缝整合”。其中同样渗透着“全政府”思想。2018年8月生效的《2019财年国防授权法》则标志着美国府会、两党在“全政府”对华的大方向上达成共识，国会在相关条款中强调对华长期战略竞争是美国的第一要务，明确要求行政当局制定 “全政府”对华战略并提交国会相关委员会。以此为标志，美国的“全政府”对华战略进入战略设计阶段。2020年5月，时隔1年9个月后，白宫最终向国会递交《美国对中华人民共和国的战略方针》，正式宣告美国“全政府”对华战略落成。

**二**

诚如有的学者所指出，“全政府”本身并非应对特定问题的战略或政策，而是为应对特定问题的战略或政策提供支持的组织原则。**从“全政府”概念在美国的使用情况看，其强调的主要是全面性和整体性，并不局限于政府，可包括社会；也不局限于本国政府，可包括盟友和伙伴国政府。因此，“全政府”对华战略所凸显的是一种战略组织原则**，实际上是指通过加强府会合作、军民合作、公私合作、内外合作等途径，全面凝聚战略共识，整合“国家力量的所有工具”，共同服务于对华战略竞争的总目标。《美国对中华人民共和国的战略方针》指出，特朗普政府对华采取“竞争性”的方针，该竞争性方针有两大目标：一是“提升美国制度、联盟和伙伴关系的应变能力，以期在面临中国挑战时占据优势”；二是“迫使中国停止或减少从事损害美国及其盟友和伙伴之重大国家利益的行动”。其反映的也是超越本国政府的一种更全面的战略思维。

 作为一种组织原则，“全政府”的成败系于思想上的统一、组织上的协调和行动上的协同。自2017年《国家安全战略》报告将中国定位为主要“战略竞争者”，确定与中国开展战略竞争的方针以来，特朗普政府开展一系列战略动员，全方位、全领域推进对华全面竞争战略的落地实施。

**思想上，以“中国威胁”“中国挑战”“中国竞争”等为核心，塑造全社会对华认知，凝聚对华战略共识，开展“全政府”对华思想动员。**自2018年以来，特朗普政府高官不断发表各种涉华讲话，宣扬各色“中国威胁”论，将中国塑造成美国头号威胁，从而为“全政府”对华战略凝聚各方支持。2018年初，特朗普在向国会发表的《国情咨文》演讲中，称中国是挑战美国利益、经济和价值观的“竞争对手”（rival）。在英语的语境当中，这是比“竞争者”（competitor）更负面的一种定位。随后，联邦调查局局长克里斯托弗·雷在参议院情报委员会作证时称：“我们试图做的一件事是，将中国的威胁不仅仅看作是‘全政府’的威胁，而是‘全社会’的威胁。我们应当采取‘全社会’的策略来应对这种威胁。”同年10月，美国副总统彭斯在哈德逊研究所发表本届政府首个专门的对华政策讲话，在经济、政治、军事、人权等领域对中国进行全面抨击，称中国正以“全政府”的方式推进影响、增进利益，呼吁美国媒体、商界、学界等形成广泛的反华共识。

  2019年10月以来，美国“全政府”对华的思想动员更加频密。以2019年10月24日美国副总统彭斯在威尔逊中心的讲话为起点，特朗普总统本人、国务卿蓬佩奥、总统国家安全顾问奥布莱恩、联邦调查局局长克里斯托弗·雷、副国家安全顾问博明（Matt Pottinger，又称波廷杰）、助理国务卿史达伟（David R. Stilwell）等特朗普政府高官接连发表十余次涉华讲话，内容涵盖意识形态之争、经济模式之争、国际体系之争、高科技竞争等具体领域，突出“中国威胁”“中国挑战”“中国竞争”“中国渗透”“中国影响”等主题。上述讲话指向性强、目标明确，有的针对大学、智库而讲，有的针对商界、科技界而讲，有的针对州和地方而讲，有的面向媒体和社会而讲，也有的针对西方盟友而讲，反映出特朗普政府在按“全政府”的套路开展“从上至下、从官到民、从内到外”的反华思想动员。

**组织上，以美国国务院为核心，由国务院主导“全政府”对华战略的制定和执行，其他各部门各司其职，协调行动。**从根本上讲，美国对华战略的最高决策来自白宫。副总统彭斯发表特朗普政府首个对华政策讲话进行政策定调，时隔1年后又再次发表对华政策讲话作战略动员。但若落到“全政府”对华战略的组织层面，美国国务院则在其中发挥着关键作用。传统上，在美国国家安全和外交政策中发挥协调作用的主要是白宫国家安全委员会和国务院两家机构。特朗普上台以来，白宫国家安全委员会领导层变换频繁，政策协调作用削弱。迄今，特朗普换了4位国家安全顾问、6位副国家安全顾问，比前几任美国总统都多。而国安会高层的每次变动又都会引发一连串离职潮，因为继任者都会在身边安插自己人，由此导致国安会一些重要岗位的变换率奇高。再加上特朗普的第4任国安顾问奥布莱恩上任后对国安会进行大裁员，3个月内裁员13%，还拟裁员20%，使裁员总数达到1/3。这导致国安会人心浮动，难以有效发挥政策协调作用。

  相比之下，蓬佩奥及其领导的国务院在美国“全政府”对华战略中的作用得以凸显。除了机构的因素外，国务卿蓬佩奥曾任中情局长，国安经验丰富，对华强硬，深得特朗普信任，也是一个重要因素。因此，从美国“全政府”对华战略的前期制定开始，蓬佩奥及其领导的国务院便深度参与其中。2019年4月，时任美国国务院政策规划主任斯金纳（Kiron Skinner）在华盛顿召开的一个安全论坛上鼓吹中美“文明冲突论”。据美国媒体透露，当时斯金纳正在领导一项工作，企图效仿冷战时期乔治·凯南的“长电报”，制定对华新战略。后来斯金纳虽遭美国战略界抵制而黯然离职，但从中可管窥美国国务院在制定“全政府”对华战略中所起的作用。

  美国负责国际安全与不扩散事务的助理国务卿克里斯托弗·福特讲得更清楚。他于2019年9月11日在美国国防部召开的一次有关“大国竞争”的会上发表长篇讲话，阐述美国政府为应对中国的“地缘政治修正主义竞争战略”所采取的行动，其中谈到美国国务院为应对中国“竞争战略”所带来的挑战，负责政策的各司局都被要求制定本部门的战略规划，这些部门战略规划当时已被汇集到一起，由副国务卿层级的官员进行协调，且正在由常务副国务卿任主席的一个指导委员会进行监督，以便进行组织、确定优先事项，从而服务于总体的对华战略。用福特的话说，“我们今天比以往任何时候都更聚焦也更注重协调应对与中国相关的政策挑战”。福特的讲话为了解美国国务院在“全政府”对华战略前期制定中的作用提供了重要佐证。

 而在美国“全政府”对华战略的组织实施中，国务卿蓬佩奥俨然已成头面人物。继副总统彭斯2019年10月有关中美关系的讲话之后，蓬佩奥接连发表近10次涉华讲话，进行国内“全政府”对华战略动员，且利用出访中亚、欧洲、非洲、中东等时机，在国际上炒作南海、华为、涉台、涉疆、涉藏、涉港等议题，大肆宣扬“中国威胁论”，谋求构建以美国为主导的对华国际统一战线。值得注意的是，在美国最近两轮对华舆论攻势中，都由蓬佩奥打头炮，并预告后续将有一系列涉华讲话，凡此均凸显其在美国“全政府”对华战略中的组织操盘角色。其他部门在国务院主导下，也纷纷跳上台前，各司其职，协同对华立场。

**行动上，以“贸易战”为牵引，继而对华发起“科技战”“政治战”“外交战”，在经贸、科技等涉及中国发展利益和台湾、香港、新疆、西藏、南海等涉及中国核心利益的问题上全面施压，使中美博弈从经贸向多领域蔓延，出现全面博弈态势。**经贸领域，美国财政部、商务部、贸易谈判代表办公室与白宫密切协作，对华采取霸凌主义态度和极限施压手段，不断挥舞关税大棒，漫天要价。历经近两年共13轮高级别磋商，中美才达成第一阶段经贸协议，但经贸的“达摩克利斯之剑”始终高悬。

 科技领域，美国商务部、司法部、联邦调查局、联邦通信委员会等机构协同行动，共同打压中国高科技发展和产业升级势头。美国商务部接连将华为及其70家关联公司、中国5家超级计算机开发应用相关机构、46家华为子公司等列入“实体清单”，并将37家中国机构列入“危险清单”。美国司法部启动“中国倡议”（China Initiative），由司法部国家安全司牵头，联邦调查局和美国国内5个司法区的联邦检察官共同参加，目的在于反制所谓的“中国经济间谍”。美国执法机构针对所谓“中国学术间谍”的执法行为也进一步加强，导致中美一系列科研合作项目中断。

 在台湾问题上，美国府会共同对华施压，逐步以“切香肠”方式掏空美往届政府坚持的“一中”政策。特朗普上任后7次宣布对台军售，美军舰频繁穿越台湾海峡，为民进党政府撑腰；美台官方交往层级不断突破；国会“挺台”更是动作频频，继通过《台湾旅行法案》《亚洲再保证倡议法案》后，又通过旨在加强台湾“国际地位”、助台“巩固邦交”的《2019年台湾友邦国际保护暨强化倡议法案》（简称《台北法案》），给台海局势注入更多不稳定因素。在香港问题上，美国府会齐出、官民结合、国际国内联动，加大干涉力度。美国政要不断对香港问题说三道四，为乱港分子撑腰打气，为反华民间组织“借港滋事”提供支持，借“民主”“人权”之名粗暴干涉香港事务。国会相继通过《香港人权与民主法案》和《香港自治法案》，从法律上改变美国现行对港政策，并授权美国政府部门对所谓“支持损害香港自治”的个人或企业、机构实施制裁。同时，美国还联合英国、加拿大、澳大利亚等西方国家共同“以港制华”。

 在新疆问题上，美国府会要员走上台前，主流媒体煽风点火，非政府组织、涉疆学者等相互串联，拉欧洲和伊斯兰国家联合对华施压。2020年5月，国会通过《维吾尔人权政策法案》，要求美国政府对中国涉疆实体实施制裁。美国务院、商务部、财政部、国土安全部则联合向美国企业界发出所谓“关于新疆供应链的商业建议”，要求其对自身供应链风险进行自我审查。在西藏问题上，美国府会蠢蠢欲动，着眼未来预先布局，通过国会立法和国务院发布年度国际宗教自由报告等方式，加大对西藏事务的干预。在南海问题上，美国国务院、国防部、印太司令部密切配合，美军舰加强在南海“自由航行行动”，美军近期还派双航母打击群在南海联演。针对南海最新情势，国务卿蓬佩奥在国务院网站发布《美国对南海海洋权利主张的立场》声明，公开否定中国南海领土主权，干预岛礁主权归属，直接插手海洋权利争端。

**三**

**特朗普政府对华全面施压，强加战略成本，使中国面临的战略压力陡增，同时也严重恶化中美关系的整体氛围。**在“全政府”的框架下，似乎美国一切国家权力资源都被动员起来反华。这种认知至少可以得到两方面证据的佐证：一是美国府会、两党在对华强硬的总体取向上具有较强共识基础，一系列涉台、涉港、涉疆、涉藏法案几乎都在国会参众两院全票通过。二是美国普通民众对华负面看法上升，“全政府”对华战略具有较强民意基础。根据美国皮尤研究中心2020年4月21日发布的民调，约66%的受访美国人对中国持负面看法，为皮尤自2005年开始此项调查以来最高比例。调查还发现，约90%的美国人将中国的影响力和实力视为一种威胁，其中62%的人认为这是“主要威胁”。上述情况都强化着美国“全政府”甚至“全社会”反华共识的认知。

  事实上，作为一种组织原则，“全政府”在美国国家安全战略中的运用为时不短。过去的经验证明，“全政府”并不总能发挥“一加一大于二”的效果。奥巴马政府时期，“全政府”战略被运用于全球反恐、危机管理、海外维稳和战后重建等行动，其有效性并未获一致认可。海外维稳和战后重建等情况尚且如此，更何况是应对中国这个与美国利益盘根错节的大国。**美国“全政府”对华战略要全面付诸实施，至少面临以下制约因素。**

**一是特朗普政府决策团队内部的分歧。**特朗普政府对华核心决策圈在视中国为“战略竞争对手”、与中国开展全面战略竞争上虽有共识，但在与中国开展战略竞争的方式上仍存在分歧。前国家安全顾问博尔顿在其新近出版的《事发之屋：白宫回忆录》一书中，便将特朗普政府的对华决策圈分为“拥抱熊猫派”（如财长姆努钦）、“自由贸易派”（如白宫经济顾问委员会主席哈西特和白宫国家经济委员会主席库德洛）、“经济鹰派”（如商务部长罗斯、贸易代表莱特希泽和白宫国家贸易和制造业政策办公室主任纳瓦罗）、“战略鹰派”（如博尔顿本人）。这些人在对华的具体政策上存在不少分歧。再加上特朗普本人把竞选政治作为重要考量，把赢得连任作为核心目标，其许多国家安全决策是出于政治原因，而非哲学、战略或外交和国防原因，美国“全政府”对华战略的实施仍存变数。

**二是美国民主、共和两党之间的分歧。**民主党多数精英虽认可与中国开展大国竞争的战略，但对特朗普政府的对华政策却难以苟同，认为特朗普应对中国的方式是“灾难性失败”。随着大选的临近，两党在对华政策上的辩论将更加激烈，分歧也将凸显。民主党总统候选人拜登若当选，大概也会继续“全政府”这种在奥巴马政府逐步流行起来的国家安全理念，但其在对华政策上将回归民主党建制派的主流理念，不是一味强调对抗，而是与中国开展“巧实力”竞争。届时，美国的“全政府”对华战略也将出现一系列调整。

**三是美国国内各界与特朗普政府的分歧。**与中国关系密切的美国商界、学界、州和地方团体，就目前而言，很难说在对华看法上已经与强硬派趋同。2019年7月，美国百名专家、学者、前官员及商界人士发表致总统和国会议员公开信，反对特朗普政府“以华为敌”的对华政策，也凸显美国战略界人士在对华政策上与特朗普政府并非铁板一块。蓬佩奥近期密集开展“全政府”对华战略动员，本身也反映出美国国内在对华政策上远未统一思想。

**四是国际盟友和伙伴与美国的分歧。**特朗普政府企图拉盟友和伙伴加入反华阵营，用好盟友和伙伴国这一“国家权力资源”，构建国际反华统一战线。但在特朗普治下，美国与盟友关系疏离，欧洲盟友以及日本、韩国、菲律宾等亚洲盟友与美国越发不同调，多数国家并不愿在中美之间选边站队。美国很难构建起冷战式的反华阵营，其“全政府”对华战略的国际动员效果受限。

**五是中美之间深厚的利益捆绑。**建交40多年来，中美在多领域形成深度交织、相互依赖的关系格局，美国“全政府”对华战略终归要受制于两国现实利益。即便强硬如蓬佩奥和莱特希泽，当接受议员质询时，莱特希泽表示“中美脱钩不现实”；而当蓬佩奥被媒体问及中美“新冷战”的前景时表示，美国与中国经济的融合程度远高于与苏联的融合程度，“今天美国经济增长和繁荣的挑战与中国经济深深交织在一起。”

  综上所述，对于美国“全政府”对华战略，既要从中美战略竞争的角度出发，认识其在凝聚反华共识、协调反华行动、塑造反华叙事等方面所起的作用，认识其给中国带来的风险和挑战，从而保持战略清醒，坚持底线思维，做好应对准备；也要从战略的组织落实角度出发，认识其在全面实施中面临的体制机制、党派政治、利益牵扯等方面的限制，从而稳住阵脚，保持战略定力，避免落入美国成本强加“战略陷阱”。