

特朗普执政时期美国国会涉华法案及其影响

魏红霞

摘要:特朗普执政时期是美国政治生态出现对立和撕裂非常严重的时期,党派的严重对立、国会与白宫行政部门之间的对峙、特朗普特立独行的强势执政风格及其与党派领袖、内阁成员的个人争斗纠缠在一起,形成了错综复杂的立法环境。特朗普政府与国会在立法环境极为复杂艰难的情况下,却进一步推动并加强了对华政策的法律化。民主、共和两党与白宫联手推动涉华法案屡屡突破禁区,国会和白宫在对华政策上出现了高度契合。这说明在整体对华政策强硬的大环境下,美国国内遏制派的声音跨越两党,占了上风。这些立法结果对中美关系造成了巨大的负面影响,甚至有些影响是短时间内无法消除和修复的。而对于美国国内而言,采取对华强硬的外交政策的政治溢出效应就是可以产生转移视线、掩盖国内矛盾、获取选民政治同情的效果。

关键词:中美关系;特朗普政府;国会;涉华法案

在美国国内政治的画卷上,特朗普执政的四年不仅是美国有史以来两党“超级”极化的一段时期,也是府会关系极为紧张的一段时期。无论从两党极化的程度看,还是从特朗普与共和党的关系看,特朗普执政时期的美国政治撕裂将在美国历史上写下浓重的一笔。然而,在这种情况下,美国国会与白宫却在对华政策上达成前所未有的“一致”,配合特朗普政府的反华制华政策,国会通过了一系列涉华法案,这对中美关系的未来发展形成了巨大的掣肘。那么,形成这种态势的原因是什么?这将如何影响未来美国的对华政策?在特朗普任期内,国内外学术界就其中的问题进行了一些探讨^①,但是从美国国内因素综合观察这些密集出台的法案,鲜有探讨。本文将在梳理特朗普时期美国国会通过的涉华法案的基础上,分析其背后的动因和深远的影响。

一、特朗普时期的立法环境

2017年1月特朗普就任美国总统以后,美国国内政治“呈现出一种多维度冲突的复杂局面”^②。民主党和共和党之间、总统和国会之间、众议院和参议院之间、当选多数党领导人与多数党主席和

收稿日期:2021-05-26

作者简介:魏红霞,中国社会科学院美国研究所(北京 100720)研究员,主要从事美国外交政策研究。

① 国内目前关于特朗普时期涉华立法的论文主要集中在具体法案的专题分析,如张建、张哲馨:《香港回归以来美国国会对香港事务的介入及其影响》,《太平洋学报》2017年第7期,第25—35页;郭永虎、王梦:《美国国会涉台立法的新进展及其影响——基于第111—115届国会涉台法案的分析》,《台湾研究》2020年第1期,第82—92页,等。另见美国学者的文章:Scott Kennedy, “Thunder Out of Congress on China,” September 11, 2020, <https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/thunder-out-congress-chinattps://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/thunder-out-congress-china>, 访问时间:2021年4月8日。

② 张琦:《多维度冲突背景下的竞选式执政》,《世界政治研究》2020年第2辑,第122—153页。

总统个人之间的斗争几乎贯穿了始终。这些冲突在国会党派竞争和府会关系方面表现得尤为明显激烈。党派的严重对立、国会与白宫行政部门之间的对峙、特朗普特立独行的强势执政风格及其与党派领袖、内阁成员的个人争斗纠缠在一起,形成了错综复杂的立法环境。

近几十年来,美国政治呈现出民主、共和两党对立不断升级的螺旋状态。在特朗普任期内,两党极化竞争的激烈程度又上升到一个新的层次。2010年3月《纽约时报》的一篇分析指出,美国政治的现状以“反对政治”为特征。^①2014年,美国皮尤中心的一项调查研究得出结论:共和党和民主党在意识形态上分歧更大了,党派反感也比过去20年任何时候都更深刻、更广泛。^②特朗普就职后不久,《华尔街日报》刊文评论:“对于这个非传统政治人物来说,这种两极分化正沿着传统的党派路线进行,那些自称为共和党人的人在他身后坚定地站成一排,而那些自称为民主党人的人则坚定地站成一排反对他。这可能是他即将重塑两个政党的最大迹象。不仅仅是在首都华盛顿特区,在整个国家,共和党似乎越来越被定义为特朗普的支持者,而民主党人则被定义为特朗普先生的反对者。”^③2019年,在特朗普第一次被发起弹劾期间,以“解释性新闻”为特色的沃克斯(vox)网站刊登的一篇文章对比了四任被弹劾的总统——约翰逊、尼克松、克林顿、特朗普——执政期间国会的分裂情况,结论是特朗普时期美国国会比以往任何时期两极分化都要严重。当约翰逊被弹劾时——当时共和党刚刚成为一支重要的政治力量——第40届国会共和党和民主党在参众两院的意识形态分歧指数(以1为基准)为0.68。尼克松时期,第93届国会的两党分歧稍小一些。克林顿时期,第105届国会众议院的党派分歧比参议院大,众议院为0.78,参议院为0.68。到了特朗普时期,第116届国会众议院的党派分歧为0.88,在参议院是0.84。甚至有人认为:“现在,几乎每一项政策都陷入了党派之争的境地,几乎没有留下任何空间来推动我们政治制度所依赖的跨党派合作。同时,为了保持公众的两极分化,两党必须对其成员和政治议程保持足够严格的纪律,以确保政党投票一致。”^④

在“为了反对而反对”的国会政治情势下,共和党和民主党围绕内阁人选的确认、国内立法、通俄门等进行的持续性缠斗,可以说贯穿了特朗普执政的四年时间,也覆盖了两届国会的任期。^⑤在这四年中,共和党一直控制参议院多数席位,民主党在116届国会控制了众议院多数席位。自特朗普上任伊始,两党就围绕内阁人选展开了“正面对抗”,特朗普提名的财政部长、司法部长、卫生与公共服务部长、教育部长四位部长人选与国务卿人选都没有获得民主党参议员的支持,投票结果完全严格按

① Carl Hulse and Adam Nagourney, “Senate G.O.P. Leader Finds Weapon in Unity,” *The New York Times*, March 16, 2010, <https://www.nytimes.com/2010/03/17/us/politics/17mccconnell.html>, 访问日期:2021年1月26日。

② Pew Research Center, “Political Polarization in the American Public: How Increasing Ideological Uniformity and Partisan Antipathy Affect Politics, Compromise and Everyday Life,” June 12, 2014, <https://www.pewresearch.org/politics/2014/06/12/political-polarization-in-the-american-public/>, 访问时间:2021年3月8日。

③ Gerald F. Seib, “As Donald Trump Heads to Congress, a New Polarization Is Hardening,” *The Wall Street Journal*, February 27, 2017, <https://www.wsj.com/articles/as-donald-trump-heads-to-congress-a-new-polarization-is-hardening-1488212273>, 访问时间:2021年5月8日。

④ Lee Drutman, “American Politics Has Reached Peak Polarization,” March 24, 2016, <https://www.vox.com/polyarchy/2016/3/24/11298808/american-politics-peak-polarization>, 访问时间:2021年3月8日。

⑤ 第115届美国国会自2017年1月3日开始,至2019年1月3日结束。这一阶段覆盖了特朗普任期的前24个月。这期间,共和党同时在参、众两院占据相对多数席位,其中共和党在参议院始终保持在50—52席的相对多数,投票份额为50.5%,在众议院始终保持在235—241席的相对多数,投票份额为54.6%。民主党在参议院的席位为45—47,投票份额为49.5%,在众议院的席位为193—197,投票份额为45.4%。第116届国会自2019年1月3日开始,2021年1月3日结束,覆盖了特朗普的第二任期。这期间,共和党失去了众议院的多数党议席,最终投票份额下降到45%,民主党最终投票份额上升到54.2%。但是共和党仍然控制着参议院的52—53个席位,最终投票份额占52%,民主党占48%。

照党派划线。^①在提名补位的大法官时,两党的角力更是贯穿了整个程序。除了人事议题,两党在奥巴马医改法案、税法等议题上也是针锋相对,导致各自的目标没有实现或者与初衷渐行渐远。在其执政前两年里,特朗普与共和党极力推动的医改、税改两项重大议程,都受到民主党方面的全面抵制。截至2019年1月20日特朗普就任总统整整两年之际,第115届国会通过的国内重大立法寥寥可数。第116届国会在新议员宣誓就职和选举议长后,民主党控制的众议院通过的几项拨款法案在参议院进行审议时都遭到了参议院多数党(共和党)领袖米奇·麦康奈尔(Mitch McConnell)的百般阻挠。

在美国三权鼎立制度的设计中,府会之争相对比较突出,且几乎贯穿了美国的发展进程。在第二次世界大战之前相当长的一段历史时期内,国会对美国内政、外交政策的制定影响力较大。第二次世界大战及之后的冷战期间,国际安全危机频发,随着一些新的保障国家安全的机制设立,强势总统的权力开始凌驾于国会之上。府会为争夺权力相互钳制的事件此起彼伏,为美国政体赋予了新的特征。

特朗普本是美国政坛的局外人,但是靠着“借壳上市”,他成为一位共和党总统。他个性张扬,执政强势,性格不羁,在其执政的四年里不断挑战美国传统的政治规范。他这种风格与国会中的两党缠斗纠缠在一起,导致了两次政府停摆,特别是第二次停摆长达35天之久,是美国历史上最长的政府停摆事件,给美国无数个家庭、机构和企业造成了一定经济损失,也给美国的形象带来了极大的负面影响。特朗普也是美国历史上唯一被国会弹劾两次的总统。116届国会开始工作后,控制众议院的民主党人要求特朗普提交纳税申报表、与特朗普家族商业交易有关的财务文件、有关给予特朗普在白宫任职的亲属安全许可的信息,以及特别顾问罗伯特·穆勒(Robert Mueller)发布的未经编辑的俄罗斯完整报告。而特朗普及其政府基本上拒绝合作。在关于调查穆勒报告的问题上,司法部长威廉·巴尔(William Pelham Barr)力挺特朗普,甚至缺席听证会。对此,众议院司法委员会主席杰罗德·纳德勒(Jerrold Nadler)指出:“美国总统不顾一切地想阻止国会——一个与政府同等的部门——对他的决定进行任何审查,甚至对他的最鲁莽的决定都不能审查。”“如果我们今天不一起顶住他(特朗普),我们就有可能永远失去与任何总统抗衡的权力。美国政府的制度——权力有限、不能有总统当独裁者的制度——就会面临巨大的危险。”^②

总而言之,特朗普执政的四年里,美国国内政治的争斗陷入了错综复杂的多维度状态。这种多维度的争斗环境使得美国国内的立法进程举步维艰。在特朗普执政的头两年里,只有两部国内法通过,而且,奥巴马时期民主党力推的医保法案差点成了党派争斗的牺牲品。然而,有一种现象颇值得注意,针对中国或包含中国因素的各种立法几乎在国会通行无阻,成为两党和府会的共识基础。特朗普政府与国会在立法环境极为复杂艰难的情况下,却推动了对华政策的法律化进一步加强。美国国会和特朗普政府联手推动涉华法案取得突破的现象屡屡出现,在对华政策上出现了高度契合。

二、第115—116届国会通过的涉华法案

特朗普上台后,美国对华认知发生了重大变化,逐步改变对华战略定位,并相继通过《国家安

^① 史蒂文·姆努钦(Steven Mnuchin)的财政部长提名在参议院财政委员会以11:0通过,全体民主党议员抵制;汤姆·普莱斯(Tom Price)的卫生与公众服务部长提名在参议院卫生、教育、劳工和养老金委员会以11:0通过,全体民主党议员抵制。

^② Michael Bowman, "Democrats Escalate Power Struggle," *VOA news*, May 02, 2019, <https://www.voanews.com/usa/us-politics/trump-house-democrats-escalate-power-struggle>, 访问日期:2021年4月12日。

全战略》报告和《国防战略》报告,确认中国为美国的首要竞争对手^①,开始对华实施实质性的遏制战略。在这种背景下,美国国会与白宫联合推进了若干涉华政策的法律化,试图通过法律形式,巩固、强化对华政策的一致性。

特朗普执政正值美国第115届和第116届两届国会时期。这期间,国会议员提出的涉华法案有的嵌入在联邦法律中,有的是涉华专项法案,覆盖了从经贸到金融,从科技到安全的方方面面,并在涉台、涉港、涉藏和涉疆问题上有所突破,对中美关系、中国的形象和安全造成了巨大的负面影响。本文选取其中一些代表性的法案作为案例进行总结分析。

《国防授权法案》(National Defense Authorization Act, NDAA)是美国发布的财年国防预算的授权法案,是经参议院和众议院审议通过后,由美国总统签署生效的法律。特朗普签署了2018、2019和2020财年国防授权法案,否决了2021年国防授权法案,但是特朗普的否决被参议院推翻,该法案最终于2021年1月1日在参议院通过。

根据这四年的年度法案文本分析,我们可以看出美国对华政策的轨迹和特点。^②2018年的法案中关于中国的内容评估了中国在全球领域对美国形成的威胁和挑战,强调中国对美国在印太的安全利益形成威胁。2019年的法案内容涉及“修改关于中国的军事和安全发展年度评估报告”,阻止中国参加太平洋地区军事演习,要求中国停止在南中国海的领土声索活动,并提及对孔子学院采取限制性措施。2020年法案对中国问题的关注不仅有突破,而且覆盖范围增加。该法案第一次关注在美华人与中国的联系,提出要评估与中国有关联的在美公司,要求美国机构禁用中兴和华为技术。第1238条和第1620条E款甚至提出关注中国在北极地区国家的直接投资及中国与美国在北极的竞争。2021年的法案开始关注中国对美国的科技和太空竞争,密切关注中国军民融合的情况,并列相关企业清单,同时提及中国的“十四五”规划,警告中国如何影响国际机制和技术标准的规制,关注中国(企业)与世界银行、国际货币基金组织等国际金融机构的相关资金往来。当然也关注了新冠肺炎问题。

这四份法案均有相当篇幅涉及台湾问题。2018年法案重申美国基于《与台湾关系法》和“六项保证”对台湾的防卫义务,提出加强与台湾的长期合作伙伴关系,邀请台湾的“军事力量”参加军事演习,实施高级军官和高层官员互访计划等。2019年法案强调扩大与台湾的高层军事接触和联合培训,准许提高对台军售级别,加强与台湾的军事关系。2020年关于台湾问题覆盖范围扩大,特别关注中国大陆对台湾选举的影响,考虑与台湾建立联合工作组应对网络安全问题,考虑修订《与台湾关系法》,执行《台湾旅行法》,保持美国军舰继续过航台湾海峡,并鼓励法国和其他盟国的军舰进行此类活动。2021年新增内容提出美派医疗船只进入台湾。这些关于台湾的部分内容与同时期国会通过的关于台湾的专项法案内容是一脉相承的。

2018年4月24日,美国联邦参议员科里·加德纳(Cory Gardner)提出关于印太地区长期战略愿景的相关法案,联邦众议员凯文·麦卡锡(Kevin McCarthy)于2018年9月25日跟进提出众议院版

① The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 访问日期:2021年5月20日。

② 作者根据2018、2019、2020和2021年《国防授权法案》文本内容统计和归纳整理,参见Public Law 115-91, 115th Congress; Public Law 115-232, 115th Congress; Public Law 116-92, 116th Congress。具体参见PUBLIC LAW 115-91-DEC. 12, 2017, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2018,” <https://www.congress.gov/115/plaws/publ91/PLAW-115publ91.pdf>; “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf>; “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2020,” <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf>; “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021,” <https://www.congress.gov/116/bills/hr6395/BILLS-116hr6395enr.pdf>, 访问日期:2021年5月22日。

本法案。参议院于12月4日通过名为《亚洲再保证倡议法》(Asia Reassurance Initiative Act of 2018, S.2736)的法案,其中一些内容经过修改后,众议院于12月12日通过。特朗普于12月31日签署并使之成为美国法律。该法案的内容主要为制定美国在印太地区的长期战略愿景,并维护美国在该地区的国家利益,确保美国在该地区的领导地位。《亚洲再保证倡议法》鼓动并联合地区盟友对抗中国。该法案将台湾与美国在印太地区的盟国相提并论,并将台湾纳入同一个印太战略和安全合作框架下,明显有意提升台湾的战略价值,严重挑战了“一中”底线。

在经济领域,2018年8月1日,美国国会通过了《外国投资风险审查现代化法案》(Foreign Investment Risk Review Modernization Act),8月13日,总统特朗普签署了该法案。该法案旨在强化对涉及美国国家安全的国外投资的审查,明确指向中国。这部法律主要围绕美国外国投资委员会(The Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)的审查职权和工作流程进行了改革。美国外国投资委员会是一个由美国财政部主持的跨部门小组,其职权是出于美国国家安全的考虑,对特定的外国投资交易进行审查。近年来,有中国企业在美国的收购搁浅,就是由于没有通过该委员会的审查。这一法案对中国的外资交易作了专门的条款规定,对中国申报最多的制造业、金融业和高新技术产业的外资交易将进行更严格的审查。

实际上,中国对美的投资起步较晚,与美国对华投资相比,还有很大的差距,由于增速较快,引起了美国的焦虑。《外国投资风险审查现代化法案》的修订不仅赋予美国外国投资委员会对外商投资更广泛的审查权力,阻止外国投资在美国被认为受到保护的领域。虽然这些规定适用于任何外国投资,但主要目的是阻止中国获得敏感的美国技术和其他资产。此举是美国政府挫止中国科技和经济发展、遏制中国对美国投资的新方案。事实上,美国对外商投资的安全审查力度一直存在不断加大的趋势,并且审查界限日益模糊。该投资法案的推出将导致中国企业收购美国公司(尤其是技术类公司)的难度大大增加,同时也将增加中国企业跨境并购交易的成本。这对中资企业赴美投资不可避免地造成了新的困难和挑战,也将对中美经济关系的顺利发展带来不利影响。^①

另外,特朗普执政期间,第115和116届国会频繁地通过了多项明确指向中国的专项法律——覆盖中国台湾、香港、新疆和西藏四个地域,其力度之大、速度之快历史罕见,且具有很多突破,试图通过立法干涉内政的动作频繁,给中美关系带来了巨大的难以修复的负面影响。

特朗普政府及国会共同发起和通过涉台法案比往届政府更加频繁和公开化,其强化美台安全合作的信号更清晰。不但多部法案中塞进台湾议题,也通过了多项涉台专项法案。这种对台政策的法案路径试图突破既有的中美之间的“一中”约定和模糊战略。特朗普时期美国推动涉台“法案突破”,其背后最重要的战略考量是推动双方迈向“准同盟”关系。同时,也为美国在未来推行更激进的台海政策埋下伏笔。^②

在香港局势的发展变化和中美关系的新态势下,特朗普任期内,美国国会涉港立法活动较奥巴马任期内更加活跃,涉港立法数量和通过率激增,立法速度也有所加快,获得特朗普的签署率也非常高,为美国全面介入香港事务提供了所谓“法律依据”。

2019年6月,香港“修例风波”发生后,参议员马可·卢比奥(Marco Rubio)提出所谓《2019年香港人权和民主法案》。11月19日,在参议院一致通过,11月20日,众议院投票以417:1通过,11月27日特朗普签署生效。从一份提案到成为法律仅仅用了一周的时间。这部法律重申所谓《1992年美国—香港政策法》中规定的原则和目标。声称所谓香港“人权”与美国在香港的利益直接相

① 钟红:《美国“外国投资风险评估现代化法案2018”影响研究》,《国际贸易》2019年第1期,第78—80页。

② 文少彪、刘华清:《“法案突破”:特朗普政府推动美台安全合作的模式探析》,《台湾研究》2020年第2期,第76页。

关。该法案将所谓香港“自治”程度与美国“给予”香港的特别待遇挂钩,还涉及冻结美方认定的“侵犯”香港“人权”的外国人在美国境内的资产,调整对香港的出口管制政策,防止中国从香港特区获得敏感技术。同时,该法案要求美国政府与英国、澳大利亚、加拿大、日本和韩国等盟国相互配合,以促进所谓香港“民主和人权”,将香港本不存在的所谓“人权与民主”问题国际化,联合其追随者向中国施压。^①这部法律的最大特点就是香港问题的很多方面“升级”、扩大化处理。在特朗普签署上述法案的同一天,他还签署了《禁止向香港警察商业出口涵盖军用品法案》,使其成为正式的法律。这一法案于2019年10月24日首次提出,在11月19日获得参议院通过,11月21日又在众议院以417票同意、14票弃权的结果获得通过,仅用时一个月左右即成为美国所谓“国内法律”,速度之快,让人瞠目。法案的内容就是禁止美国向香港警察出口涵盖弹药的物品,对香港特区政府止暴制乱、维护香港稳定产生了一定的负面影响。

美国国会通过所谓涉港法案,无视中国宪法和香港基本法,肆意干预香港事务。这是对中国司法主权的严重侵犯和挑衅,给中国宪法与香港基本法所确立的香港人民的基本人权和民主秩序构成了严重危害。^②

特朗普上台以后,美国国会共提出15项涉疆法案。其立法的核心领域集中在要求美国政府全面干涉新疆事务、对华涉疆制裁、形成涉疆报告制度、为美国政府争夺涉疆话语权等四个方面。^③

2019年1月17日,共和党参议员马可·卢比奥提出《2019年维吾尔人权政策法案》,并于2019年9月11日在美国参议院通过。12月3日,美国众议院通过了增强版的维吾尔人权政策法案,该法案包含了维吾尔人权政策法案以及其他两部与新疆有关的法案。但是特朗普并未签署。2020年5月,美国参众两院几乎以全票的方式(参议院全票,众议院413:1)通过了《2020年维吾尔人权政策法案》(Uyghur Human Rights Policy Act of 2020),6月17日,总统特朗普签署使之成为美国法律。根据这部法律,总统特朗普及其领导下的白宫与国会相互唱和,炒作新疆问题,将美国制裁的对象瞄向了中国政府涉疆维稳部门和相关企业,将给新疆地区的安全稳定带来一系列隐患。除此以外,美国鼓励盟国在涉疆问题上采取与美国类似措施,在针对性制裁和签证限制等领域与美国紧密协调合作。这部所谓的《2020年维吾尔人权政策法案》不仅扭曲和抹黑中国对新疆的政策和中国的人权状况,引起极大的争议,也是美国粗暴干涉中国内政的有力例证。但是,《纽约时报》有报道曾指出,特朗普签署法案前,曾与他的前顾问说赞同中国在新疆的行动。^④这种相互矛盾的行为彰显了美国干涉中国内政的随意性。

2020年9月30日,美国国会众议院以253票支持、163票反对的投票结果通过《强迫维吾尔人劳动披露法》(Uyghur Forced Labor Disclosure Act)。法案指示美国证券交易委员会要求在美国的上市公司必须披露其在新疆的业务营运、往来及供应链细节,包括其产品是否通过强迫劳动制造等。12月2日,美国国土安全部海关与边境保护局发布规定,将禁止进口来自中国最大的生产商之一的新疆生产建设兵团(XPCC)的棉花和棉花产品,理由是兵团“使用了强迫劳动”。此后,中美围绕“新疆棉花”展开了激烈的斗争。

有学者指出,从1987年至2020年,美国17届国会共有108名议员提出298项涉藏法案。每年

① 116th Congress, Public Law 116-76, *Hong Kong Human Rights and Democracy Act of 2019*, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-116publ76/pdf/PLAW-116publ76.pdf>. 访问日期:2021年5月1日。

② 郭永虎、暴占杰:《美国国会涉港立法活动新动态:影响与应对》,《统一战线学研究》2021年第3期,第15页。

③ 郭永虎、熊小艳:《美国国会涉疆立法活动的动向、特征及影响:2017—2020年》,《统一战线学研究》2020年第5期,第15页。

④ BBC中文网,《美国总统签维吾尔人权法中国反弹——梳理四大看点》,2020年6月18日, <https://www.bbc.com/zhongwen/simp/world-53095947>, 访问日期:2021年5月10日。

新增涉藏法案数量总体呈现一个迅速攀升再逐渐减少然后有所回升的态势。新增法案类型从最初的以专项法案为主逐渐变为各种类型决议案和捆绑法案。^① 特朗普时期,涉藏立法呈升温状态。其中有两个专项法案值得重视。一个是被特朗普签署的《西藏旅行对等法案》(The Reciprocal Access to Tibet Act)。该法案于2018年9月25日由美国国会众议院通过,12月11日美国参议院通过,12月19日特朗普签署使之正式成为法律。该法案要求中方允许美国记者、外交官和游客不受限制地前往西藏。这部法案的条款规定,国务院每年向国会提交一份公开报告,列出专管西藏事务的中国国家和地方高级官员名单,如果中国继续限制美国人进入西藏地区,名单上的中国有关官员将不能进入美国。禁止美国公民、官员以及记者进入西藏的中国官员,将不能获得美国签证。^② 另一个是2020年1月28日,美国国会众议院以392票支持、22票反对的投票结果通过的《2019年西藏政策与支持法案》(Tibetan Policy and Support Act of 2019)。法案意在确立美国的一系列涉藏政策,包括提供资金支持非政府组织在西藏的活动。^③ 目前该法案停留在众议院通过的状态,参议院未投票。上述两项法律是美国在中美关系中无理打出的西藏牌。在当时中美经贸关系日益紧张的情况下,美国国会推动此举是赤裸裸地对中国内政横加干涉。

三、动因和影响

特朗普执政以来,美国民主党和共和党之间、总统和国会之间、众议院和参议院之间、当选多数党领导人与多数党主席和总统个人之间的争斗和掣肘错综交织,贯穿始终。美国的政治和立法环境呈现出激烈动荡且复杂的局面。然而,在这种情况下,涉华法案却呈现出覆盖议题广泛、提交频率高、通过率高、府会立场一致的情况。也就是说,美国两党和府会在对华政策上出现了持久的广泛的共识。这种情况出现的动因是什么?

(一)美国对华认知的变化。20世纪90年代中期,随着国际局势的变化和中国的迅速发展,美国国内出现了一种论点:即冷战期间美国两党对华共识不复存在。围绕如何看待中国,美国国内出现了遏制派和接触派的论战。遏制派判断中国未来肯定会成为世界上力量最强大的国家,这将“促使它朝着更加咄咄逼人、更加无视国际舆论的方向前进”^④。他们对中国的发展方向和战略意图忧心忡忡,认为中国在许多方面都是美国的对手,是独裁国家,是新兴的超级大国,它的利益与美国的利益相悖。“有人甚至认为,在许多关键方面,中国所造成的威胁比冷战最激烈时苏联的威胁还要广泛而复杂得多”^⑤。他们主张在以下问题上遏制中国:中止对华最惠国待遇,巩固美国在亚洲的领导地位和联盟体系,遏制中国的军事力量。但是接触派认为美国与中国的贸易逆差被误解,中国在工业发展水平方面、技术上和军力上还处于落后状态,都不具有挑战美国的能力。^⑥ 他们强调将中国纳入国际体系,与中国达成谅解并增进相互信任。最后,接触派推动克林顿政府改

① 肖杰:《美国国会涉藏立法的国内政治动因研究(1987—2020)》,《中国藏学》2021年第1期,第168页。

② 115th Congress (2017-2018), H.R. 1872-Reciprocal Access to Tibet Act of 2018, H.R. 1872-115th Congress (2017-2018): Reciprocal Access to Tibet Act of 2018 | Congress.gov | Library of Congress, 提案人为众议员麦戈文(James P. McGovern)。

③ 116th Congress (2019-2020), H.R. 4331-Tibetan Policy and Support Act of 2019, 提案人为众议员麦戈文(James P. McGovern)。https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/4331。访问日期:2021年3月8日。

④ Richard Bernstein (Author), Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*, Vintage: Reprint edition, 1998, p.61.

⑤ Robert Ross, “Why Our Hardlines Are Wrong?” *The National Interest*, No. 49, Fall 1997, p.42.

⑥ Joint Economic Committee Congress of the United States, *China's Economic Future: Challenges to U.S. Policy*, Routledge, March 31, 1997; Ted Galen Carpenter and James A. Dorn, *China's Future: Constructive Partner or Emerging Threat?* Washington D.C., Cato Institute, 2000, https://www.cato.org/books/chinas-future, 访问日期:2021年6月1日。

善中美关系,主张孤立和遏制中国的声音暂时走弱。^①

特朗普上台以后,基于其本人的推特、一些政府部门和一些专家涉华强硬舆论的影响,美国国内主流对华认知发生了反转性的变化。2018年,两位在美国对华政策上颇有影响力的人物——曾任奥巴马政府负责东亚和太平洋事务的助理国务卿、现任拜登政府印度—太平洋国家安全委员会协调员的著名东亚问题专家库尔特·坎贝尔(Kurt M. Campbell)和曾任副总统乔·拜登的副国家安全顾问、现任拜登政府负责印度—太平洋安全事务的助理国防部长伊利·拉特纳(Ely Ratner)联合发表文章《评估中国:北京是怎样让美国期望落空的?》^②,指出多年来美国对中国的接触政策失败了,美国决策者的初衷没有实现,基于当前美国期望与中国现实之间差距越来越大的事实,此刻美国正面临着现代史上最具活力和最强大的竞争对手。美国若想胜出,就必须放弃长期以来形成的对中国的接触态度。这两位曾效力民主党政府的高官在特朗普共和党政府执政时期发出如此论调,等于是为共和党政府背书,一时间激起了美国国内对华政策的再次讨论。^③无奈,在整体对华政策强硬的大环境下,遏制派的声音跨越两党,占了上风。

(二)超党派政治和政治正确。美国普林斯顿大学政治学者R.道格拉斯·阿诺德在解释国会行动的逻辑时指出,集中的利益(Concentrated Interests)“很容易为采取行动而被动员起来”^④。在国会,美国两党之间虽然存在比较激烈的竞争,两党的国内外政策立场和倾向往往也存在着比较大的差别,但是,在中国被定义为一个对美国的领导地位和国家利益具有威胁的挑战者时,对华强硬就成为“集中利益”,成为弥合党派分歧的超党派(Bipartisan)工具。特朗普时期,中国挑战和威胁在舆论上被炒作到无以复加的地步,加上特朗普本人利用社交媒体广泛传播其政府对华强硬的立场,对华政策成为政治正确的一个重大选项,对华法案也就成为超党派政治的成果,在一定程度上不仅弥合了党派分裂,甚至为特朗普政府的执政成绩单留下浓重的一笔。同时,特朗普执政期间,美国内部的撕裂向全世界暴露无遗,采取对华强硬的外交政策的政治溢出效应就是可以产生转移视线掩盖国内矛盾、获取选民政治同情的效果。

(三)核心议员的作用。在美国国会,一项政策的出台“必须有人去确定问题,形成可供选择的方案,发起行动,动员支持(Mobilize Support),安排妥协,并且努力工作以亲眼看着国会通过特定的议案”,这样的人被阿诺德称为“联盟领袖”,实际上就是推动法案形成和通过的核心议员。^⑤追踪2017—2020年美国国会的涉华议案^⑥情况,我们可以发现其中起到关键作用的基本上都是核心议员,他们要么担任国会委员会要职,要么是核心委员会的成员,或者担任过多数党领袖。例如,现任美国国会及行政部门中国问题委员会主席、参议院情报委员会主席马可·卢比奥是美国参议员中最活跃的反华提案者之一。自正式就任参议员以来,其反华提案和言论一路上升,支持美国国会推动多项与中国相关的法案,在国会上是“逢中必反”的强硬派。在115—116届国会期间,他

① 陶文钊:《中美关系史(1972—2000)》,上海人民出版社,2004年,第293—297页。

② Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol.97, Issue 2, March/ April 2018, pp.60-70.

③ 陶文钊:《美国对华政策真的形成共识了吗?——基于当前对华政策辩论的分析》,《国际关系研究》2019年第3期,第4页; David M. Lampton, “China and America: the New Geopolitical Equation,” *Great Decisions*, 2018, pp.35-46; Elizabeth Economy, “The U.S. Rethink and Reset on China,” Center for International Relations and Sustainable Development, Winter 2019, [http://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2019-issue-no-13/the-us-rethink\[1\]and-reset-on-china](http://www.cirsd.org/en/horizons/horizons-winter-2019-issue-no-13/the-us-rethink[1]and-reset-on-china), 访问日期:2021年5月8日。

④ R.道格拉斯·阿诺德:《美国国会行动的逻辑》,邓友平译,上海三联书店,2010年,第3页。

⑤ R.道格拉斯·阿诺德:《美国国会行动的逻辑》,邓友平译,第99—134页。

⑥ 议案(bill)与法案(act)不同,议案是由议员提交到国会,还未进行程序性处理的提案;法案是经过参议院或众议院或两院同时审核投票并通过的议案。国会通过的法案经总统签署以后即成为公法(Public Law)。这里为了更详细地体现议员的涉华情况,以议案为基础进行统计。

共提出五项涉疆议案。从呼吁关闭在美所有“孔子学院”到主张封杀中国高科技公司,从会见“藏独”头目到推动所谓“维吾尔人权政策法案”,都有其身影。^①

(四)美国“全政府”对华战略。2017年底,特朗普政府首份《国家安全战略》报告宣称世界重回“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。^②2018年,随着《国防授权法》的出台,美国对华战略被认为进入“全政府”状态^③,这标志着美国府会、两党在强硬的对华政策上形成前所未有的“共识”,正如政治风险咨询公司欧亚集团(Eurasia Group)中国和东北亚业务主管迈克尔·赫森(Michael Hirson)所言:国会山现在“被对中国采取强硬态度”的普遍共识所主导。^④

(五)利益集团的游说和影响。在美国的立法过程中,立法之前直到立法之后,利益集团都在力图对法案的条款内容产生影响。为了实现其利益诉求,利益集团首先会在立法决策体系中寻求与自身观点和目标一致的立法决策群体并与其结盟,推动出台与其利益诉求相关的法案,或阻止违背其诉求的立法活动。如通过长期游说,台湾游说集团在国会内部建立了一定的动员网络。支持“台独”的利益集团和组织,例如“台湾人公共事务协会”“北美洲台湾人教授协会”“台湾国际联盟”等也随之复苏。曾经在陈水扁时期表现极为突出的“台湾人公共事务协会”便在经过马英九执政时期八年的蛰伏期后再度趋于活跃,通过为国会议员捉刀起草涉台法案,对议员直接开展游说,发动舆论为涉台法案鼓噪呐喊等方式,推动国会提出和通过了多项重要法案。^⑤近几年来,在藏区经济发展和民生改善的情况下,西藏社会趋于稳定。美西方利用“西藏问题”遏制中国的图谋遭到有效的反制。特朗普上台以后,开始的注意力并没有顾及西藏,但是在其对华强硬的情势下,在美的“藏独”集团、美国国会的反华势力、海外民族分裂势力和美国国会中的“西藏帮”又开始搅动“西藏问题”的浪花,最后推动两部涉藏法案出台,不仅对中国的西藏发展产生了负面影响,也为日益紧张的中美关系添了一把火。

(六)中美关系的变化。自2008年全球金融危机以来,中美两国实力对比的发展走向使得美国对华战略防范心理加强,加之两国竞争有所加剧,特别是在地区和全球规则与影响力方面,这促使美国对传统的接触—遏制的对华战略手段进行反思。^⑥中美关系在实力对比、政策取向、博弈领域、国际地位等方面发生了重大变化,两国需要适应“竞争性共存”这一新态势。^⑦在美方看来,随着实力的增长,中国变得更具雄心,在地区和全球事务中发挥着更加积极和重要的作用。中国倡

① 参见国会议案查阅网址<https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/legislation>。

② The White House, *National Security Strategy*, December 2017, p.25.

③ Robert Sutter, “Pushback: America’s New China Strategy—A situation Report from Washington Assessing the U.S. Whole of Government Opposition to China’s Challenges,” *The Diplomat*, November 02, 2018, <https://thediplomat.com/2018/11/pushback-americas-new-china-strategy/>, 访问日期:2021年4月2日; David Dollar and Ryan Hass, “Getting the China Challenge Right,” *Brooking Institution*, January 25, 2021, <https://www.brookings.edu/research/getting-the-china-challenge-right/>, 访问日期:2021年3月2日; Bethany Allen-Ebrahimian, *Special report: Trump’s U.S. — China Transformation*, <https://www.axios.com/trump-china-policy-special-report-154fa5c2-469d-4238-8d72-f0641abc0dfa.html>, 访问日期:2021年5月2日; 另见陈文鑫:《美国“全政府”对华战略探析》,《现代国际关系》2020年第7期,第1—7页。

④ Naomi Xu Elegant, “How Anti-Beijing Legislation Became One of the Few Things Democrats and Republicans Can Agree on?” *December 26, 2020*, <https://fortune.com/2020/12/26/delisting-chinese-companies-law-china-congress-trump/>, 访问日期:2021年3月8日。

⑤ 信强:《美国国会亲台势力的回潮及其影响》,《现代国际关系》2019年第7期,第7页。

⑥ 凌胜利、郇莉:《中美战略关系的塑造:历程、经验与启示——兼论特朗普执政后中美战略关系的再塑造》,《社会科学文摘》2018年第12期,第11—13页。

⑦ 赵明昊:《特朗普执政与中美关系的战略转型》,《美国研究》2018年第5期,第37页。

导的开放多边主义增进了地区国家间的交往和互信,增强了中国引领制度的软实力。^①中国的行为开始受到美国的高度重视和警惕。对于经历了四十年的中美关系而言,特朗普上台标志着一个新阶段的开始。^②在2016年的竞选活动中,特朗普发出的信息就充斥着对中国的严厉批评。就任以后,他的政府内阁成员中挤满了“中国鹰派”官员和顾问,这些人认为中国对美国构成威胁,并主张采取政策来应对这种感知到的威胁。^③美国担心中国改变既有国际体系的实力结构,替代既有制度安排,从而损害美国主导体系的能力,削弱其霸权合法性。^④这些因素导致中美战略竞争态势开始进一步升级,从整体战略走向定位到具体领域的问题,中美之间的竞争越来越显性发展,两国之间的分歧和摩擦越来越频繁,越来越严重,也越来越广泛。针对特朗普政府咄咄逼人的打压态势,中国进行的外交反击,在中美之间的贸易摩擦中中国采取的反制政策,以及中国在香港实施国家安全法,这些中国基于国家利益而采取政策和措施,被西方媒体和一些学者夸大和渲染,引起一些美国立法者对中国产生反感和悲观态度,在一定程度上巩固了两党在中国问题上的共识。

总之,虽然美国国内政治出现高度分裂的状态,但是上述各个因素在这种分裂的状态下,反而发挥了黏合剂的作用,在一定程度上弥合了美国国内的分裂。然而,这些因素促成的立法结果却对中美分裂造成巨大的负面影响,甚至有些影响是短时间内无法消除和修复的。

四、结 语

作为一个个性十足的总统,特朗普的在任和离任都给这个世界留下了历史性的印记。他离开了白宫,拜登在两党针锋相对的局势中就任,特朗普留下的政治和外交遗产依然在拜登政府继续发酵。拜登发誓要弥补特朗普留下的各种裂痕,他所使用的政策工具也正是特朗普留下的:那就是寻找一个共同的敌人。美国国会在对华问题上的立场和立法节奏并没有因为执政党派的变化出现转圜。美国战略与国际研究中心的中国专家甘思德(Scott Kennedy)曾撰文预言,即便特朗普任期结束,美国国会将对华关注度将在今后继续增加。“今年学者们觉察到的阵阵雷声,将会在明年一月的第117届国会运作之时,转为一场瓢泼大雨”^⑤。拜登政府执政以后,国会对华立法的势头不但没有减弱,反而如甘思德预测的那样,愈发密集迅猛。两党虽然对中国的关注点不尽相同,但是国会的相关委员会和中国工作小组在推动反华制华的法案方面更加密切合作。自2021年1月份以来,第117届国会已经提出或通过了几个更加咄咄逼人的涉华法案,例如《2021年战略竞争法案》(Strategic Competition Act of 2021)(又称《两党全面对华法案》,已提交给参议院),《无尽前沿法案》(Endless Frontier Act,已提交给参议院),《美国创新竞争法案》(Innovation and Competition Act,已通过成法)等。这些法案虽然并不是针对中国的专项法案,但是涉华内容增加且明确,涵盖了特朗普时期涉华法案的内容,并对科技增加了更多的限制性条例,支持台湾和香港、新疆等方面的反华、乱华条款更加明目张胆。正如《2021年战略竞争法案》的提案人、美参议院外交关系委员会主席、民主党参议员鲍勃·梅内德斯(Bob Menendez)所言:“在两党压倒性的投票中,《2021年战略竞争法案》是我们首先希望完成的立法活动。我们的国家最终将在国力、政治、外交、经济、创新、军

① 韩召颖、王辛未:《秩序合法性视角下的中美战略竞争走向》,《世界经济与政治》2020年第11期,第39、40页。

② Evan A. Feigenbaum, “Trump and China,” *The National Interest*, No. 147, January/February 2017, pp.35-44.

③ Naomi Xu Elegant, “How Anti-Beijing Legislation Became One of the Few Things Democrats and Republicans Can Agree On?” December 26, 2020.

④ 韩召颖、王辛未:《秩序合法性视角下的中美战略竞争走向》,《世界经济与政治》2020年第11期,第41页。

⑤ Scott Kennedy, “Thunder Out of Congress on China,” September 11, 2020.

事甚至文化等各方面迎接中国的挑战。”^① 现任参议院外交委员会主席吉姆·里施(Jim Risch)则表示,这是“真正的两党合作”^②。而两党真正合作的节点就是全面的对华遏制政策。美国涉华法案的这些动向值得关注和警惕。

China Related Acts Passed by the US Congress During Trump's Administration and Their Implications

Wei Hongxia

Abstract: During the tenure of the Trump administration, the political ecology of the United States was seriously antagonistic and torn. The serious opposition between parties, the confrontation between Congress and the White House, the strong personality of President Trump and personal struggles among the President, the party leaders and the cabinet members were entangled, forging a complex legislative environment. However, under such difficult legislative conditions, the Trump administration and Congress pushed forward the legalization of policies towards China. It repeatedly occurred that the Democrats, the Republicans and the White House joined hands to push the China related bills, broke through some forbidden fields, and there was a high degree of agreement between Congress and the White House on China policy. This illustrated that the voice for the containment of China had gained the upper hand in both major parties. These acts and bills produced significant negative impacts on Sino-U.S. relations, some of which cannot be eliminated and repaired in the short term. For the United States, the political spillover effect of adopting a tough foreign policy towards Beijing was that it covered up domestic divisions and helped politicians to gain political sympathy and identity from voters.

Keywords: Sino-U.S. Relations; Trump Administration; Congress; Acts Related with China

【责任编辑:侯林莉】

① “Menendez, Risch Statement on Committee Passage of Comprehensive, Bipartisan China Bill,” April 21, 2021, <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/menendez-risch-statement-on-committee-passage-of-comprehensive-bipartisan-china-bill>, 访问时间:2021年5月6日;“Chairman Mendez Announces Bipartisan Comprehensive China Bill,” <https://www.foreign.senate.gov/press/chair/release/chairman-menendez-announces-bipartisan-comprehensive-china-legislatio>, 访问时间:2021年5月6日;Patricia Zengerle, Michael Martina, “U.S. lawmakers intensify bipartisan efforts to counter China,” Reuters, April 21, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-lawmakers-look-advance-sweeping-bid-counter-china-2021-04-21/>, 访问日期:2021年5月2日。

② Patricia Zengerle, Michael Martina, “U.S. Lawmakers Intensify Bipartisan Efforts to Counter China,” Reuters, April 21, 2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-lawmakers-look-advance-sweeping-bid-counter-china-2021-04-21/>, 访问日期:2021年6月2日。