

美国变身发展主义国家？——“服务中产”的拜登外交政策意味着什么？

如果说有什么关键词可以理解年轻的美国国安顾问苏利文的外交战略，那么“中产阶级”和“工业党”也许是两个值得注意的标签。



美国国家安全顾问苏利文。摄：Alex Wong/Getty Images

贸易战 美国政治 新冷战 杨山 评论

2021年3月，中共政治局委员杨洁篪和中国外交部长王毅，在阿拉斯加州的安克雷奇和美国国务卿布林肯（Antony Blinken）、美国国家安全顾问苏利文（Jake Sullivan）会晤。那是拜登政府上台之后中美高层的首次当面对面接触。在会议中，杨洁篪摆出强硬姿态，训斥了美国对中国事务的指手画脚，并指出美国自身问题重重；苏利文则当即辩驳称美国的体制具有自我更新和改革的能力。这场充满了火药味的接触被媒体广泛报道。而71岁的杨洁篪和43岁的苏利文年龄相差悬殊的辩论，也被赋予了各种各样的解释意味。

如果说拜登时代美国政治的一大关注点是总统的格外老迈，另一大值得关注之处，便是外交政策制定者格外年轻。作为总统的重要外交政策操盘手，国家安全顾问一职在美国历史上从没有交给这么年轻的人担任过。作为对比，在冷战中，亨利·基辛格（Henry Kissinger）服务尼克松政府，成为国家安全顾问时是50岁；吉米卡特政府的国家安全顾问布热津斯基（Zbigniew Brzezinski）入职时也已经48岁。相比之下，苏利文实在太“后生”了。在2001年“911”袭击事件发生时，他才刚刚完成硕士学位，正在攻读法学博士。

也许是因为过于年轻，由杰克·苏利文献策的拜登时代美国外交政策，有时会被嘲讽为毫无经验或者缺乏深思熟虑。媒体往往形容他的政策是“凯恩斯主义”或“对华竞争”，又或者力图把他描述为一个爱好辩论的高材生。就在最近，他和美国贸易代表戴琪（Katherine Tai）在会议室里的争执还被媒体爆出，作为拜登团队内部对中国政策分歧的表征。但具体而言，什么影响了他和其团队的外交战略制定思路，这一思路又意味着中美“新冷战”走向何方？这些问题则少有人试图解答。

如果说有什么关键词可以理解苏利文想象中的美国外交战略，那么“中产阶级”和“工业党”也许是两个值得注意的标签。在拜登宣布苏利文的任命时，他一方面赞扬说苏利文拥有“一代人中最杰出的头脑”（once-in-a-generation intellect），另一方面赞扬说没有人比他更懂得如何保护美国的中产阶级。苏利文的外交思路，反映在一份他和其他研究者一同撰写的政策报告《服务美国中产阶级的外交政策》中，而这份报告又带有强烈的“工业党”趣味——主张将外交策略和内部经济发展相结合——一条带有发展主义国家烙印的内政外交路线呼之欲出。

何以“中产阶级”？

苏利文的外交将如何服务美国的“中产阶级”呢？尤其是，他的思路和特朗普时代加强贸易壁垒，减小国际义务，吸引制造业回流美国的“美国优先”政策又有什么不同呢？

回到作为美国外交策士的苏利文的职业轨迹，在2013-14年担任了副总统乔·拜登的国家安全顾问之后，他离开了白宫。在2016年加入了希拉里·克林顿的竞选团队。克林顿竞选落败后，苏利文离开华盛顿，去了

南丁·白吕，在2010年加入了布拉瓦约的兄弟部队。元怀顿入逃洛败后，苏利文南丁干盗锁，云丁新罕布什尔州。在那里参加了一个由前奥巴马政府幕僚萨曼·艾哈迈德（Salman Ahmed）主持的研究项目，研究美国外交和中产阶级的关系。

这一项目的成果，是厚达数百页的报告。其包括四个部分：三个美国政治中具有代表性价值的内陆州——俄亥俄州、内布拉斯加州和科罗拉多州的中产阶级访谈报告，以及一份总的政策路线建议。苏利文深度参与了这份报告。因而，我们也可以将这份报告视为拜登时代外交政策的重要背景和可供参考的路线图。

这份报告最突出的特征，是完全把美国的外交拉回了国内政治层面。从中可以看到，民主党精英们最在意的，是如何保证未来国内政治的稳定——其选取的三个州，是近年大选中的具有代表性价值的交锋战场：俄亥俄是关键州，也是中美贸易战影响最大的地区之一。科罗拉多州则在这几年里发展了各种新兴产业，政治倾向也转向民主党。至于内布拉斯加，则越来越城市化，同时遇到了农村地区的劳动力短缺问题。

报告中，苏利文等人对美国人的国际关系认知做出了基本判断。他们认为，相比上世纪到本世纪初，美国人对外在威胁的感知降低了。这是因为在冷战中的核对峙态势不复存在，而二十一世纪初的全球恐怖主义威胁如今也有所缓解。从而普通美国人，尤其是中产阶级变得更加在意自己身边的经济和社会问题，而不是抽象的美国全球领导力和军事优势。他们对“中国威胁”的判断也依然如此：既没有特别把中国当作全面对手，但也注重中国在贸易中对美国中产阶级生活的影响。



在此判断之上，这些政策精英们认定，当前的美国外交政策遭遇了很大的存在危机。这一危机主要是国内危机。在美国国内，制造业岗位不断缩水，不平等扩大，财政恶化，这让很多人怀疑全球化。而这又造成了政治上的困境——难以形成新的两党共识。

于是，在他们看来，针对中产阶级的政策，是少有的可以形成两党外交战略共识的交集。

他们把冷战结束后的美国外交战略思路归类为三条路线。一是支持贸易和商业的自由路线；二是强调收缩和零和的“美国优先”路线；三是进步派强调气候变化和全球正义的路线。苏利文等人得出的结论是，只有中产阶级的利益为先，才能“打通”天差地别的三条纲领。

这一共识的空间由一些民调数据支撑。

首先，无论是哪个党的选民，都大体支持美国继续保存全球事务的影响力和领导力，并且认为这种包含了军事和政治在内的能力能够帮助国内经济的发展。因而，拜登政府要继续保持美国的全球影响力，不用过度向“美国优先”靠拢。

就算是支持“美国优先”的人，也存在着各种各样的，分行业和领域的不同政策倾向。比如限制国外钢铁进口，对钢铁产业工人来说是好事，但是对很多制造业工人来说，就意味着原材料价上涨和企业的收入降低。又比如在内布拉斯加，因为本地缺少劳动力，所以尽管人们希望边境管控得更严格，却也期待能保证稳定的合法移民。这些意味着，美国可以在贸易自由流动自由和贸易保护流动限制之间，以中产阶级的利益为准绳采取平衡策略。

而对进步派削减军费，发展绿色能源的建议。基层美国社会也存在着复杂之处：在俄亥俄和内布拉斯加，向清洁能源转换已经切实影响了一大批人的生计。削减军费则会影响大批中产阶级就业，比如在俄亥俄的代顿空军基地是当地最大雇主之一。但另一边，很多共和党选民也会希望有“绿色”的经济发展计划，因而能源转型问题也并非只有单一向度。这意味着，只要能够解决经济转型和就业问题，进步派的议程也可以部分得到采纳。

在苏利文等人眼中，美国的外交政策最好是以上三者的合集——既避免零和思维，强调国际领导力能够带来的好处，又改革旧体制，并且还能保证美国的全球军事实力和领导力。

那么，他们希望如何达到这样的合题共识呢？答案类似当代的发展主义国家模式：既保有市场的灵活性，

又强调政府在基础设施和公共服务的引领作用

又强调政府在投资、贸易和社会改革中的引领作用。



2021年4月22日，美国总统拜登在白宫出席全球领袖气候峰会。摄：Al Drago/The New York Times via Getty Images

美国的“工业党”发展主义？

用中国互联网文化语境中的“工业党”形容美国的外交政策，也许有些奇怪。但是如果我们把“工业党”作为中国过去三十年政府主导的发展主义国家的某种文化缩影的话，那么也完全可以说，苏利文和他们同事们多少带有些“工业党”的思维模式。

在报告中，撰写者们为美国的外交政策开出了改良药方。有趣的是，这些内容几乎都是经济和贸易政策。比如，外交政策要着力于在国内创造更多职位；要让美国获得更和其他国家更公平的竞争位置（暗示部分国家的贸易顺差是不公平竞争的结果）；要让美国的国际贸易执法工具现代化；要通过国内外投资提高美国在国际市场上的竞争力；要帮扶中小企业，等等。

在这一过程中，他们希望美国政府能够从四方面帮助中产阶级恢复工作机会和稳定生活。

第一 他们希望美国政府能够大力推动革新 重塑美国的全球竞争力 在报告中 他们主张美国制定一个

第一，他们希望美国政府能够大力推动创新，甚至投入工作经费。在报告上，他们主张美国政府制定全球竞争力计划，包括在教育、医疗、数字基础设施等方面加大投入。并且他们认为关键是要在劳动力再生产领域增加政府的投入——提高劳动力的“数码技能”（digital skills），增加医疗和劳动保障。这样才能使得美国在竞争越来越激烈的未来保证领先地位。

第二，他们希望美国政府以公私合作的方式推动美国产品出口和吸引外来投资。在贸易上，他们要求联邦政府改变“零售”式的对中小企业外贸的帮扶，而采取大规模的“批发”式的方式。并且将出口贸易和海外援助、海外影响力等项目结合起来。与此同时，报告中呼吁政府不要再推行一两项的单独政策帮扶小企业，而是要多部门合作，多管齐下，达到最大的激励效果。

第三，他们希望政府的外贸和经济部门在监管、法务等方面能够打通。他们批评这方面的行政权力过于分散，而执法力度和执法能力都有所不足。因而他们的政策建议是进行部门改革和追加立法，提高这些领域的行政效能。

第四点则是聚焦于用美国的外交影响力重塑全球产业链的基本规则。其中的重点是保证美国可以在不削弱劳工权益、不继续大规模减税的情况下相对其他国家恢复更多竞争力。这就要求全球的劳工权益和供应链的“绿色”程度都能有所提升。这方面恰恰有一个特朗普时代的例子：当时签署的美墨加协议（USMCA）强调了劳工加入工会的权利和提高基本工资。分析认为，这种模式可以帮助制造业回流美国的，但也有可能使得一部分中产阶级的消费变得昂贵。无论如何，这样的例子，即政府对供应链的更深介入，看起来是得到苏利文等人的认可的，也会在未来持续成为拜登政府外交的重点。

然而，无论“服务中产阶级”的外交政策意味着怎样的改革雄心，美国面临的政治环境和社会环境，毕竟和经典的发展主义国家太不相同。尽管拜登也将新政总统富兰克林·罗斯福的画像挂入了白宫椭圆形办公室的显眼位置，并格外积极地在这些方向上尝试改革。然而以如今美国政治的极化程度，苏利文等人所设想的政治环境——“跨越华盛顿的深深鸿沟，得到足够的财政资源，以保证这些政策方案在整个政治光谱中能够得到充足、持续而广泛的支持。”恐怕是格外困难之事。要壮大中产阶级才能实现内政和外交的流畅运作，而为了壮大中产阶级，必须有国家和财政的大力介入，但这意味着要提前弭平一定量的政治鸿沟——而这就陷入了某种尴尬的循环。





2022年4月11日，美国伊利诺伊州一个电动车工厂。摄：Jamie Kelter Davis/Bloomberg via Getty Images

中美竞争的尴尬现状

在某种程度上，沙利文设想中的美国全球战略，遇到的尴尬之处，倒和北京的全球战略类似。

在遭遇贸易战和一系列危机后，北京提出了所谓“双循环”的战略，以依托超大市场的“内循环”为基础，以外贸和对外开放的“外循环”为依托。看起来，这一政策似乎强调两个循环并重，但实际上反映出的还是“攘外必先安内”的思路——既然外部环境的不确定性越来越大，那么就以不确定性更小的内部环境作为压舱石。所谓的“修炼内功”，实际上也是更加收缩的标志。

沙利文时代的美国外交战略则也有类似“内政大于外交”的强调。在“服务于中产阶级”的外交设想中，维持美国政治的稳定，阻止政治极化的进一步扩大，保证中产阶级的社会主导，是最核心的考量。在此基础上，外部的的问题都是以“对美国中产阶级是否有利”来衡量的。这意味着，执行这一外交路线，美国将会显得更加功利和计算。正如在报告中，沙利文等人毫不避讳地强调了美国外交将更加有选择性——“中产阶级美国人希望国家更审慎地使用它的力量，并选择最合适的时机实现正向的改变。”

在拜登政府上台之后的外交选项中，我们已经清楚看到了这种路线的痕迹。一方面，这意味着“战略定力”——在不利于自己国内议题的问题上，美国将更果断地选择抽身事外——比如就算塔利班卷土重来，美国也放下投入了多年资源的阿富汗战场，坚决撤军离开。又比如在乌克兰，美国保持着不直接介入的姿态，甚至在提供重型武器时也考虑再三。

另一方面，这意味着美国也会一些领域非常努力地投入竞争，比如对中国的贸易态度，又比如对印度-太平洋的安全局势的介入。但与此同时，这些介入要符合整体的外交思路：既遏制中国和其他对手，又要管控风险，以避免大规模的战争和震荡伤害到美国的中产阶级——实际上这也是很自我矛盾的设置。

这样的思路，放到华盛顿和北京的新冷战竞争中，也许最后也是一场赌博。在今年年初，拜登的几项国内改革法案——包括《重建美好未来方案》（Build Back Better Plan）——遭遇了不小的挫折。中期选举之后，再要改革也预计将更为困难。美国的外交战略制定者尽管期待国家的某种发展主义作用，却也无法在国内改革上抱有太大的期待了。许多议题仍旧会在这一框架下推进，但至于全球竞争，美国外交战略的更大机会，与其说来自自身的改革优化，不如说是在期待对手的错误。无独有偶，有谁知道，在面临自身改革停滞时，北京会不会更寄希望于对面的美国发生新的政治危机呢？