

# 府会政治对美国全球经济治理策略的影响研究

张尊月, 任琳

**摘要:** 随着民粹主义、孤立主义等思潮在美国的兴起与加剧, 美国国内外事务间的界限日益模糊。在两党政治高度极化的背景下, 府会权力结构深刻影响着美国的全球经济治理策略。共和党执政时偏好针对关键国际事务加强国内立法, 通过将国内法案国际化的方式来遏制他国; 而民主党执政时则偏好使用国际制度达成全球经济治理目标, 通过国际制度实现“规锁”他国的目的。府会之间的党派一致性越大, 执政党实施与自身偏好一致的全球治理手段所受到的阻碍就越小。虽然在不同的府会结构之下, 美国参与全球经济治理的手段存在一定差异, 但本质上都是为了达到维护美国霸权的目的。

**关键词:** 全球经济治理; 国际制度; 国内法案; 美国政治; 党派政治

**中图分类号:** F744; D815 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-0594 (2024) 10-0089-18

**DOI:** 10.13687/j.cnki.gjjmts.20241011.003

## 一、问题提出

近年来, 美国对外战略呈现出很强的国内化趋势, 内政外交之间的界限日益模糊。国内持续加剧的选举压力、多元而复杂的利益诉求、逐步扩大的各类分歧差异都成为影响美国对外战略的显性国内因素。明晰以两党塑造的府会关系为特点的美国国内政治与美国对外战略之间的互动关系显得尤为必要。美国为护持霸权和遏制他国而采取的全球经济治理策略, 是美国对外战略的重要组成部分。本文将研究重心聚焦于美国国内府会政治中的两党组成结构对其全球经济治理策略的联动影响。尤其关注美国在何种情况下倾向于诉诸国际制度, 或通过将国内法国际化、泛安全化等手段参与全球治理, 进而达到遏制或“规锁”他国的目标。采用双层博弈的视角将国内国际两个层面相联系, 有助于打开美国国内政治“黑箱”。这一视角虽曾出现在相关研究当中, 但学界对联动效应的作用机制和演进路径的研究还有发展和完善的空间。文章将通过比较研究的方式, 系统比较府会中的两党组成结构, 进一步详细地展示出近两届政府执政过程中“双层博弈”效应的作用机制和演化路径。

**收稿日期:** 2024-06-19

**基金项目:** 中国社会科学院重大创新项目 (2023YZD025)

**作者简介:** 张尊月 (1996-), 女, 上海人, 中国社会科学院大学国际政治经济学院博士研究生, 研究方向为国际制度、全球治理; 任琳 (1984-), 女, 山东青岛人, 中国社会科学院世界经济与政治研究所全球治理研究室研究员, 研究方向为国际政治经济学、全球治理。

感谢匿名审稿专家提出的修改建议, 文责自负。

## 二、文献综述: 国内政治与美国外交政策

在美国对外政策内政化趋向日益明显的背景下, 美国的全球经济治理策略也深受其国内政治的影响。学界对国内政治与国际关系的研究著述颇丰。双层博弈方法的发展促进了国际关系研究对国内政治的关注, 建立了国内与国际互动的分析框架, 试图探究国内政治如何对国际关系产生影响 (Robert Putnam, 1988)。新古典现实主义国际政治理论强调, 要将国内因素纳入对国家在国际体系中的行为分析之中, 并指出国内因素通过认知、决策和政策执行这三个阶段影响政府的对外政策选择 (诺林·里普斯曼等, 2017)。行政-立法关系、政党制度、投票规则、政府质量和行政能力等国内政治制度要素都会直接或间接地影响领导人的决策权力, 进而对国家外交政策产生重要影响 (Peter Gourevitch, 2002)。“外交政策始于国内” (Richard Hass, 2012)。既有研究指出, 美国的对外战略受到由国际体系和国内政治共同形成的交叉压力的影响 (Peter Trubowitz, 2011)。中美竞争背景下, 有学者指出中美两国国内政治制度和意识形态的不同加剧了美国国内的反华情绪和强硬对华政策的出台 (Peter Harris, 2021)。一些研究分析了在不同阶段对具体战略具有显性影响的国内因素。以“印太战略”为例, 美国基于民主自由等独特价值观的战略文化在很大程度上决定了战略的内容和特征: 国内领导人和国家-社会关系决定战略的进程, 国内政治制度决定其战略的具体落实情况 (李雪威、王璐, 2023)。但这更多是针对某个具体战略寻找国内影响因素, 对于某类国内因素如何影响国际战略的作用机制没有进行深入而广泛的探讨。

美国的对外政策及国际战略服务于其国家利益, 但国内不同行为体存在差异性的利益诉求, 致使其全球经济治理策略的选择也受到国内各行为体间博弈的影响。对此, 有学者从行为体的角度切入来探究战略受到的影响。国内行为体及其相互间的互动是外交政策形成中的重要影响因素 (Valerie Hudson, 2005)。Helen Milner (1997) 指出, 对于合作性协定来说, 国内分配性后果对其影响更大。美国总统, 作为特定政党的领袖, 在基于国家利益制定对外战略决策的同时, 也不可避免地会考虑其所属政党的利益和诉求 (Aaron Friedberg, 1989)。国内联盟政治理论指出, 国内政治联盟的形成和利益集团之间的相互作用, 会影响政府的外交决策 (Jack Snyder, 1991)。区域主义理论也强调了不同区域利益集团间冲突对外交政策所产生的影响 (Peter Trubowitz, 1998)。此外, 有研究显示, 国家行为体 (总统、国会两党) 和非国家行为体 (利益集团、公众) 共同塑造了美国对华的强硬立场 (韩召颖、王耀辉, 2023)。但在两党分歧渐趋成为美国内最大分歧的背景下, 上述研究有待适时更新, 以进一步揭示两党博弈加剧带来的影响。

在某种意义上, 美国全球经济治理策略在近年中发生变化的动因之一在于其对华政策的变化, 部分文献立足于两党政治分析了美国对华政策的成因和演变, 但对两党政治如何通过具体的政治机构进行影响的关注还可以更为多维度或精细化。既

有研究指出, 两党在对华政策强硬化发展方面存在共识, 但其背后不同的利益群体和内部精英使其在对华竞争强度及合作意愿等多方面存在分歧 (苏刘强, 2024)。美国国内社会利益集团和两党通过操纵选举政治和政党集团政治, 进而影响对外政策 (金君达, 2023)。在美国国内民粹主义兴起及选举压力之下, 共和党和民主党之间的博弈进一步加剧, 从政治理念、政治结构及政治过程三方面重塑美国对华政策 (吴心伯, 2022)。上述研究或通过两党在政府中的竞争, 或通过两党在国会中的博弈展开, 但本文希望将国内政治的“黑匣子”打开得更为细致, 将政府、国会等核心政治机构结合起来进行分析: 美国两党制下, 共和党和民主党在不同政治机构之间的权力流转与分配会对其内外政策产生较大影响; 两党在府会中的权力分配决定了其在国内政治中的影响力。

此外, 一些文献分别围绕国内法案及国际制度进行了研究。特朗普与拜登的全球治理政策在理念、目标和内涵上趋同, 但在经济、安全和非传统安全等各领域的政策表现均存在一定差异 (俞风, 2023)。特朗普试图加剧美国对华战略中的竞争性与对抗性, 重竞争轻合作, 重国内轻国际。继任者拜登则在其所属党派立场驱使下相应地加强了合作与国际事务的比重, 使国际制度竞争成为美国对华战略及全球经济治理策略的重要组成部分 (杨慧, 2023)。手段上的差异尤其表现为特朗普偏好单边主义外交政策, 而拜登则更加强调盟伴关系的重要性 (韦宗友, 2022)。与此同时, 美国国会作为涉华法案产出的主体, 近些年在对华事务中扮演着越发积极的角色。在拜登上台后, 涉华提案的数量增加反映出拜登政府对华意识形态斗争的政策趋向 (刘昌明、山秀蕾, 2023)。在白宫与国会不同的组成模式与互动关系之下, 美国涉华法案的出台方式亦有所演变, 特朗普时期基于“应激型决策”的立法方式逐步转变为拜登时期基于结构型和战略型决策的立法方式 (刁大明, 2022)。国内法案和国际制度两种工具手段实质上都是为了实现对华竞争和护持美国霸权的共同目标。虽然上述研究对个别手段的实现方式及其演进进行了细致探讨, 但未将各种手段组合起来考虑, 未解决美国何时采取何种手段的策略选择问题, 以及不同政府时期策略选择差异受到的国内政治影响问题, 也未能对加剧的两党博弈在策略选择中的体现进行分析。因此, 本文从国内层面寻找美国全球经济治理策略选择的影响因素, 将两党博弈细化为两党在府会的权力结构, 从类型学的视角对府会关系及其博弈进行细化, 并将近两届政府归类于某种类型, 进行策略选择与手段偏好的精细化研究。

总体而言, 已有文献虽审视了美国国内政治与其全球经济治理策略选择间的互动关系, 但并未将研究细化至府会组合方式、具体议题及实施手段方面的异同。例如, 哪届政府更偏好使用国际规则或是将本国国内法案国际化等手段来达到遏制他国的目的, 而这些手段的执行又会受到哪些因素的影响。

本文旨在剖析在政治极化的背景下, 两党在美国国内政治机构 (行政机关白宫与立法机关国会) 中的权力分配构成, 及不同府会关系之下两党博弈表现出的全球

经济治理策略及手段差异, 并借由不同党派执政的近两届政府进行案例检验; 不仅关注美国国内党派政治与其全球经济治理策略选择间的互动, 且更加聚焦美对华政策向全球治理层面延伸的方式与手段。

### 三、研究框架: 府会结构与美国全球经济治理策略

#### (一) 国际制度与国内法案

本文试图探究的是可能影响美国政府全球经济治理策略的国内因素。全球经济治理之下各细分领域存在不同特性。比如贸易投资领域所涉及的相关条约、协定等需要美国国内比如国会的批准, 才能获得更为有效地落实, 因此本文主要聚焦于贸易投资领域。美国的全球经济治理策略可具象化为执政党参与全球经济治理的手段, 包括如下两类。

第一类是国际制度, 本文采用对国际制度的广泛定义, 包含各类机制、倡议、规则、组织等, 主要考察执政党在执政期内新建、参与、退出的国际制度及其数量。新建和参与的国际制度数量越多, 则执政党越倾向于使用国际制度作为参与全球经济治理的手段。当前, 美国政府主要通过在全球及区域层面建立或参与国际制度来实现全球经济治理, 这包括对世界贸易组织等全球大多边制度的控制与影响(刘作珍、袁泉, 2024), 也包括在亚太等重点地区新建“印太经济框架”等高标准区域性制度(林创伟等, 2022)。

第二类是国内法案。分析的国内法案对象为国会网站中立法(Legislation)项下由参众两院通过的法案, 法案类型仅选取了法案(Bills), 不包含决议(Resolutions)、修正案(Amendments)、共同决议(Concurrent Resolutions)、联合决议(Joint Resolutions)等。国会中国内法案的立法过程通常包含五个阶段: 法案提出(Introduction)、参议院通过法案(Passed Senate)、众议院通过法案(Passed House)、送抵总统(To President)和法案立法(Became Law)。有时在对法案存在较大分歧的情况下还会经历解决分歧(Resolving Differences)、被总统否决(Vetoed by President)和否决后通过(Passed over Veto)等阶段。

本文中的国内法案仅指通过所有立法流程, 最终成为法律的法案。鉴于探讨的是美国参与全球经济治理的手段差异, 而当前美国调整全球经济治理策略、诉诸“小多边”的主因是对华关系的调整, 因此本文以“中国”为关键词搜索了相关法案。中美博弈升级后, 美国在经贸等多个领域出台涉华国内法案, 或在既有法案中囊括相关条款与事项。

#### (二) 影响因素: 府会结构

府会结构, 具体而言指的是两党在政府和国会中的权力分配。作为美国的行政和立法机关, 政府和国会分别是制定对外战略、签署国际协定和出台国内法案、批准条约的主体, 深刻影响着美国的全球经济治理策略。基于两党极化的背景, 国会部分主要关注的是国会构成, 政府部分则主要关注的是政府执政党。

国会构成, 指的是美国国会中参众两院的党派构成情况, 包含三种类型, 一是共和党主导下的两院一致, 即两院都由共和党占据多数席位, 共和党拥有国会的控制权; 二是民主党主导下的两院一致, 即两院都由民主党占据多数席位, 民主党拥有国会的控制权<sup>①</sup>; 三是两院不一致, 即两院分别由共和党和民主党占据多数席位, 包含民主党执掌众议院、共和党执掌参议院, 以及共和党执掌众议院、民主党执掌参议院两种情形, 由于本文拟重点观察国会中的主导党派与执政党派的一致性, 因此不对两种情形进行具体区分, 都将其归为两党分别执掌一院的两党分立类型。

两党在国会的构成情况对于国内法案的通过有着决定性影响, 不仅获立法法案的总体数量会受到影响, 不同党派提出的法案获立法的数量也会受到影响。当某一党派执掌两院, 因而在国会中占据较大优势和话语权时, 该党派提出的法案会更易通过立法流程而较少受到阻挠; 而当两个党派分别执掌一院出现两党分立的情况时, 各党派提出的法案会在党争之下受到对方党派的阻挠, 如被参议院或者众议院拒绝因而延缓立法流程甚至得不到立法。众议院的规则和惯例允许占据多数席位的党派相对较快地处理立法, 其多数党领导人拥有制定政策议程, 以及决定哪些提案将得到审议的重要权力。参议院则更加强调多数党与少数党之间的协商与谈判<sup>②</sup>。此外, 国会构成也对国际制度存在重要影响。国内法案和国际制度是两种可以参与全球经济治理的途径。当对某个政党来说, 两种手段都可用时, 即存在手段偏好及策略选择问题。

政府执政党, 具体指的是执政党是共和党还是民主党。政府执政党的党派属性部分决定了其选择何种手段, 以及哪个层次的全球经济治理手段。既有研究指出, 冷战共识结束是美国国内两党在对外战略上分歧显现且日益扩大的开始 (Ole Holsti & James Rosenau, 1984), 也由此导致了政党重组和两极化趋势的加深 (Jerome Clubb et al., 1990)。民主党自由派倾向多边主义, 青睐外交手段, 而共和党保守派则强调单边主义, 侧重军事力量。近些年, 两党间敌意加深所形成的情感两极分化, 进一步加剧了两党政治态度与行为的差异 (Shanto Iyengar et al., 2019)。民粹主义的兴起加剧了共和党的“反建制”倾向, 其典型表现就是最具“反建制”色彩的共和党总统特朗普的当选。共和党在国内涉华法案的推动中更加积极, 在倡导提案议程上占据主动, 核心议员作用突出 (张腾军, 2022)。民主党作为传统建制派, 则倾向于通过国际制度、规则等来实现政治目标。近些年美国的对华战略方向与具体政策选项都体现出更为明显的党派属性。就实践而言, 民主党也比共和党更加偏向国际事务和国际制度, 更有可能支持美国通过规则规制等在全球发挥积极作用。

在国会中, 主导参众两院的党派是否一致, 对国内法案的出台具有重要影响。两院一致时, 在单党控制下, 党派提出的法案较易通过审议并立法。两院不一致时, 主导党派提出的法案则会在立法过程中受到反对党阻挠。国会层面两院一致是府会一致的前提, 因此当国会主导党派与政府执政党相同时, 即形成府会一致, 图 1 中

左右两侧分别显示了共和党与民主党控制下的府会一致结构。在两院不一致, 或国会主导党派与政府执政党分别为两党时 (图 1 中虚线所示, 国会由共和党主导而政府执政党为民主党, 或国会由民主党主导而政府执政党为共和党), 则为府会不一致。图 1 的中间部分显示了两党控制下府会不一致的府会结构。

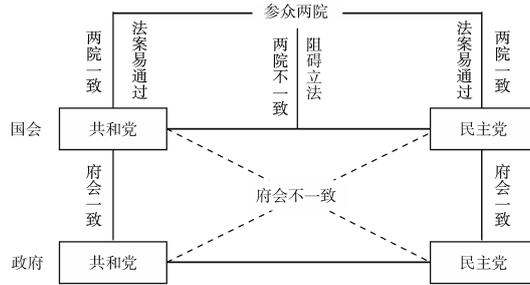


图 1: 府会结构构成示意图

来源: 作者自制。

本文的研究范围限定于近两届美国政府。鉴于特朗普任总统的共和党政府表现出与其他时期的共和党政府较大的差异性, 且自特朗普上台后共和党出现“特朗普化”倾向, 因此本文中的共和党执政时期特指特朗普政府时期, 民主党执政时期也主要指拜登政府时期。国会构成考察了两届政府相应时期的国会, 即特朗普政府时期的第 115 至 116 届国会 (2017 至 2020 年), 以及拜登政府时期的第 117 至 118 届国会 (2021 至 2024 年)。

表 1: 近两届美国政府执政党及国会构成情况

时期		特朗普政府时期		拜登政府时期	
		115 届国会 (2017~2018 年)	116 届国会 (2019~2020 年)	117 届国会 (2021~2022 年)	118 届国会 (2023~2024 年)
政府	执政党	共和党		民主党	
国会	众议院	民 193 席共 235 席	民 232 席共 197 席	民 220 席共 212 席	民 212 席共 220 席
	参议院	民 47 席共 51 席	民 45 席共 53 席	民 50 席共 50 席	民 51 席共 49 席
国会特征		共和党主导/ 两院一致	两党分立/ 两院不一致	民主党主导/ 两院一致	两党分立/ 两院不一致
府会特征		府会一致	府会不一致	府会一致	府会不一致

注: 1. 表格来源: 作者自制, 席位分布数据根据 <https://ballotpedia.org/> 网站整理; 2. 第 117 届国会, 参议院民主党 50 席中包含参与民主党党团的 2 位独立议员; 第 118 届国会, 参议院民主党 51 席中包含 3 名与民主党合作的无党派人士。

特朗普政府时期, 第 115 届国会时共和党执掌参众两院, 形成单党控制; 第 116 届国会时民主党成为众议院多数, 而共和党仍执掌参议院, 并扩大了其多数优势, 两党各自执掌一院, 国会中形成两党分立。拜登政府时期, 第 117 届国会时民主党仍为众议院多数, 但与共和党之间的优势差距有所缩小, 因为副总统哈里斯兼

任参议长, 拥有在参议院投票持平的情况下一票定乾坤的权力, 因此参议院名义上由民主党主导; 第 118 届国会时, 共和党夺回众议院多数席位, 但多数优势仍不明显, 而民主党则成为参议院的多数党, 其多数优势也很微弱, 国会中两党分立的局面进一步加剧。

### (三) 分析框架: 府会结构对美国全球经济治理策略的影响

国会构成和政府执政党会分别对全球经济治理策略产生影响, 同时其也作为府会结构的组成部分, 存在着联系, 通过相互作用共同产生影响。执政党和国会主导党派间的府会一致性, 是全球经济治理策略差异的关键。

两党在政府和国会中的一致性体现在两个层面上, 一是执政党与国会主导党派的一致性, 即府会一致; 二是国会中众议院与参议院之间主导党派的一致性, 即两院一致。两院一致包含在府会一致之中, 是府会一致的必要非充分条件。当两院一致且与执政党一致时, 形成府会一致; 而府会不一致既包括两院一致但与执政党不一致的情况, 也包括两院不一致的情况。

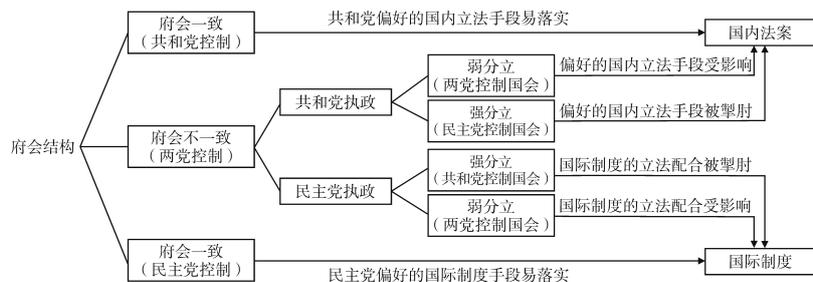


图 2: 府会结构与美国的全球经济治理策略选择

来源: 作者自制。

图 2 显示了两党参与全球经济治理策略的偏好手段及其受不同府会结构影响的落实。在共和党控制的府会一致的结构下, 共和党能够较容易地落实自身偏好的手段, 通过国内法案手段参与全球经济治理; 在民主党控制的府会一致的结构下, 民主党也能够较容易地落实自身偏好的手段, 通过国际制度参与全球经济治理, 与此同时, 国内法案也较易通过立法, 可以利用国内法案辅助推动国际制度的建设与发展。而在两党控制的府会不一致的结构下, 两党偏好的手段都会受到反对党的掣肘与阻碍, 虽然共和党为执政党时仍偏好国内法案手段, 民主党为执政党时仍偏好国际制度手段, 但其偏好手段的落实都会受反对党影响遇到困难, 府会不一致的结构中, 强分立状态意味着两党间的权力分配更加均衡, 因而竞争也就更加激烈, 相互间阻碍的影响也会更强。而弱分立状态下, 国会由两党控制, 两党互相影响对方的国内法案的立法, 影响相对强分离状态下较弱。

简单来说, 府会一致时, 美国的全球经济治理策略较为明确, 符合执政党偏好的治理手段也更易落实, 但府会不一致时, 美国的全球经济治理策略相对不太明确, 符合执政党偏好的治理手段的实施也会受到影响。

府会一致时, 国会和政府执政党的相互配合与协调放大了执政党本身参与全球经济治理的手段偏好, 使其较易落实, 也因此使其治理策略显示得较为明确。当执政党执掌两院时, 执政党提出的国内法案会在国会立法过程中更快地通过审议并提交总统, 也不易出现总统否决及两院的反否决<sup>③</sup>。当政府由共和党执政, 且共和党执掌两院而控制国会时, 共和党参与全球经济治理偏好使用的国内法案手段会更容易且快速地在国会中获得通过, 此时执政党也更易利用国内法案国际化实现国际层面的全球经济治理目的。当政府由民主党执政, 且民主党执掌两院而控制国会时, 民主党会有更大的自由选择权, 一方面可以根据特定的全球经济治理目的在国内法案和国际制度中选择更合适的手段组合, 另一方面可以根据自身的国际制度偏好选择国际制度手段作为本届政府进行全球经济治理的主要手段。

当府会不一致时, 则主要存在两种情形。第一种情形是国会两院一致但与执政党不一致从而形成的府会不一致。此时, 国会两院由同一党派执掌, 即某一党派控制国会。但因为政府和国会分别由两党控制因而形成对立, 府会之间呈现一种强分立的状态。

当共和党执政而民主党掌控国会时, 共和党倾向使用国内法案手段, 但共和党提出的国内法案会在立法过程中面临民主党在两院的阻挠, 因而共和党提出的国内法案获得立法的数量会减少。此时, 民主党非执政党, 难以采取国际制度手段, 但其在国会中占据优势会使民主党提出的国内法案更易获得立法。因此这种情况下, 美国的全球经济治理手段仍是共和党偏好使用的国内法案, 但共和党提出的国内法案受民主党在国会中的掣肘而减少。

当民主党执政而共和党掌控国会时, 民主党倾向使用国际制度手段。在民主党自身建制派的手段偏好之外, 国内法案立法面临的阻力也促使其更加倾向使用国际制度手段。共和党掌控的国会给民主党提出的国内法案在立法过程中带来不小的阻碍。这种情况下, 执政党能施加影响的是立法流程中的“送抵总统”阶段, 总统会更轻易地通过本党派的法案。但法案很可能在此之前, 就被共和党执掌的两院否定而夭折。虽然国际制度的有效性、合法性及其内容实质性在一定程度上有赖于国内立法, 但在立法困难的情况下, 总统亦可通过行政令的方式来推动国际制度的建立。因此, 在这种情况下, 虽然民主党可以选取国际制度和国内法案两种手段或其组合, 但国内法案手段会在国会受到共和党的极大阻挠, 这促使民主党最终偏向选取国际制度手段。

第二种情形是国会两院不一致形成的府会不一致, 两院各由一个党派执掌, 国会中出现两党分立。因为执政党此时也在国会中的某一院占据多数, 因此总体而言府会呈现一种弱分立的状态。此时共和党和民主党基于党派纷争都会在法案立法过程中给对方设置障碍, 两党提出的法案由此都会面临更加艰难和缓慢的立法流程。两院中的多数党具有决定何时将(由全体委员会投票通过的)法案列入审议日程的权力。众议院多数党和参议院多数党的影响内容有所差异。根据美国国会和白宫网站, 主持参议院日常工作的为其多数党成员; 参议院无限制辩论的传统允许使用阻

绕议事, 参议员相比众议员在国内法案提交审议时拥有更大的权力, 可以提出任何修正案并以此来阻挠正在审议的法案, 延长法案通过的时间; 由 60 名参议员组成的超多数可以通过调用“结束辩论”(Cloture) 或放弃对该法案的辩论并强制投票来打破阻挠议事程序。一旦辩论结束, 法案将以简单多数票通过。参议院拥有以三分之二多数票同意批准条约、以多数票确认总统任命的权力。众议员因更遵循其党派使命而使得众议院的多数党较参议院的多数党而言, 在党派整体层面具有更大的权力和影响力<sup>④</sup>。

表 2: 美国内府会情况对其全球经济治理策略的影响

政府	国会		府会一致性			偏好手段 受影响程度
	众议院	参议院	府会		两院	
执政党	民主党	民主党	不一致	强分立	一致	大
	民主党	共和党		弱分立	不一致	较大
	共和党	民主党	一致			
	共和党	共和党		不一致	弱分立	较大
民主党	民主党	民主党	不一致			
	民主党	共和党		弱分立	不一致	较大
	共和党	民主党	一致			
	共和党	共和党		不一致	弱分立	较大

来源: 作者自制。

美国不同政府时期参与全球经济治理的手段存在不同。拜登政府虽延续了特朗普时期的竞争性对华战略, 但在多方面进行了相应调整, 其中包括对全球治理和国际秩序的重新关注。全球经济治理体系与国际秩序成为中美竞争的另一个主战场(任琳、张尊月, 2020)。毕竟民主党更强调基于国际制度与盟友的自由主义国际秩序。虽然美国退出国际制度并非由特朗普开创先河, 但其任内美国退出的国际制度数量及“退群”随意性均前所未有。特朗普政府还明显体现出“重安全、轻经贸”的特点。拜登政府则建立了一系列新的国际制度, 尤以经贸领域的制度为主。

#### 四、近两届政府的府会结构与全球经济治理策略

美国全球经济治理策略变化的核心在于采取何种手段参与全球经济治理, 以及如何利用全球经济治理规则规制来制衡中国, 即具体手段与路径的差异。这与美国对外政策波动更多地体现在手段而非战略目标之上的历史表现一脉相承。随着国内执政党的轮替、府会权力结构的变化, 以及大国竞争形势发生演变, 美国参与全球经济治理并借以制衡他国的手段随之改变(陈伟光, 2023)。特朗普奉行单边主义, 试图通过将各类问题“泛安全化”不断推动中美“脱钩断链”, 因此更倾向于使用国内工具。拜登则试图通过将议题“意识形态化”, 以更好地联合起盟友, 因此其手段更多体现为在国际层面使用、重塑或新建多边经济制度, 通过构建排他性“小圈子”来实现目标。

### (一) 特朗普政府: 退出国际制度, 侧重国内立法

特朗普上台是历时十多年后共和党再一次形成对国会与白宫的单党控制。在这一时期, 国会两院一致且府会一致, 国内治理结构形成“一致政府”状态。这为共和党落实偏好手段奠定了基础。此外, 共和党内还显示出较强的“特朗普化”倾向。相比于共和党国会领导人, 超半数共和党人(52%)表示更倾向于信任总统(Carroll Doherty et al., 2017), 总统由此将在政府与国会中施加更大影响, 也使其更易实施自身偏好的手段。

特朗普政府的全球经济治理策略突出表现为退出国际制度和诉诸国内立法。2017年1月, 特朗普上任伊始便签署行政令宣布美国退出跨太平洋伙伴关系协定(Trans-Pacific Partnership Agreement, 以下简称 TPP)。美国退出 TPP 一方面与特朗普本身保护主义倾向明显, 同时为进一步争取劳工选民以增强竞选优势而反对 TPP 有关。另一方面, 在奥巴马政府后期, 对国会两院实现全面控制的共和党, 在国会内部阻挠相关立法, 在国会外部受竞选压力影响加剧党争, 也强化了对 TPP 的反对态度。

在退出国际经贸制度的同时, 特朗普政府增强了国际经贸事务相关的国内立法力度。第 115 届国会在立法上比前几届表现更加积极, 颁布总计 442 项法律, 是自第 110 届国会(2007 至 2009 年)以来最多的, 其中包含了不少涉华法案。在总计十余项涉华立法中, 共和党人士提议的国内法案占据绝大多数。众议院在《2017 年综合拨款法》《2018 年综合拨款法》中, 对中美间的科技合作与人员往来, 以及两国贸易中部分商品的进出口进行限制。参议院则在《2018 年亚洲再保证倡议法》中着重强调了美国在印太地区的利益, 强调了加强联盟合作以遏制中国, 削弱中国对包括经贸领域在内的区域及国际秩序影响力的重要性。

在特朗普执政前期, 国内治理结构呈现为府会一致。这为美国借用国内立法参与全球经济治理创造了条件。共和党掌控整个国会, 给其推进国内法案立法带来便利。虽然共和党在两院的席位相比上届国会均有所减少, 但维持了相对多数, 尤其是在众议院, 相比民主党保持了较大优势。对国会的整体控制使得国内法案的立法更加容易, 共和党进一步提升了诉诸国内立法的动力。

随着国会换届, 国内治理结构发展变化, 美国全球经济治理策略的连续性以及完整性受到一定影响。特朗普政府后期, 国内法案在立法进程中遭遇阻碍。这一时期共和党提出的涉华法案包括金融领域的《外国公司责任追究法》等。但涉华法案中由共和党提议并最终得以立法的比例显著下降。综合拨款法和国防授权法案均调用了旨在结束阻挠议事的“结束辩论”程序。众议院提出的 2021 财年国防授权法案在提交总统时遭到特朗普的否决, 特朗普要求废除对社交媒体公司的法律保护。实际上该法案包含众多经贸领域遏制中国的条款, 比如限制金融机构间的信息共享; 确保盟友对中国的半导体出口技术管制与美国保持一致等<sup>⑤</sup>。针对特朗普的否决, 民主党加大了对法案的支持力度。最终, 众议院以 322 票对 87 票的超三分之二多数票

推翻了特朗普的否决。此后参议院也以远高于推翻总统否决权所需的三分之二多数票(81票对13票)首次也是唯一一次推翻了特朗普的否决权(Connor O'Brien, 2020)。

特朗普执政后期,在两党分立的府会结构下,美国很难通过国内立法参与并影响全球经济治理。国会两院不一致且府会不一致,因此国内治理结构处于“弱分立的分立政府”状态。国会两党政策上的分歧导致了美国历史上时间最长的“政府关门”事件,同时加剧了总统特朗普和民主党众议院议长南希·佩洛西之间的对峙僵局。在府会分歧持续多年之后,民调显示公众认为两党的关系不会有什么改善。大多数人预计党派关系会恶化或保持现状。面对分裂国会与分立政府,民主党认为本党立法前景不乐观,而共和党也对特朗普将其计划变为立法的可能性持消极态度。民主党主导的众议院与共和党主导的参议院之间的冲突,和特朗普与国会之间存在的长期矛盾叠加,共同对实质性法案的立法产生阻碍。

总体而言,特朗普政府时期美国参与全球经济治理的手段明显表现为重国内法案轻国际制度。国内法案国际化是特朗普政府用以在全球经济治理中削弱中国影响力、维持其领导地位的重要战略手段。对华竞争激烈的外部形势、共和党在众议院的领先多数优势、国会两院以及府会关系的一致性,都为国内涉华法案的出台提供了便利。国会与政府这一时期在对华事务上形成“合谋”,总统助推了国会的涉华法案立法并负责执行与实施,将国内法凌驾于全球治理多边规则之上。特朗普执政后期,国会内温和派的退出加剧了两党对立,两党在对华竞争具体实现路径及进程上的深刻分歧虽然致使法案立法过程艰难,但仍通过优先国内立法的方式指导美国参与全球经济治理,强化在国际经贸体系中对华竞争优势。

## (二) 拜登政府: 侧重国际制度, 辅以内立法

拜登明确表示与其前任特朗普在外交政策方面“缺少共识”,认为“美国第一”的政策使美国远离世界其他地区,从而削弱了美国的总体竞争力<sup>⑥</sup>。因此,采取行动恢复美国的全球领导地位成为拜登政府的优先事项之一,这包括在全球重建民主联盟,捍卫美国的价值观和人权,并帮助美国的中产阶级在全球经济中取得成功。在拜登执政前期国会两院一致且府会一致,因此国家治理结构处于“一致政府”状态。对民主党及拜登来说,这种状态有利于其推行政策,选择其偏好手段参与全球治理。

拜登政府的全球经济治理策略突出表现为新建国际制度。一系列新国际制度的建设及推进与拜登执政前期的府会结构有很大关系。虽然参议院两党席位均等,但哈里斯关键一票的存在为民主党在国会参议院中获得了优势和更大的自主行动空间。诸多国际条约和协定的批准涉及国会参议院,国会中即使是名义上的府会一致性,也为国际制度的建设与推进提供了便利。总体而言,拜登执政下府会一致的结构使其能够更好地落实民主党偏好的国际制度手段,借以实现自身的全球经济治理目标。全球经济治理制度网络显现出区域化增进的特征(陈伟光等,2022)。为制衡中国在非洲、拉美等地区持续增强的经贸影响力,美国相应地提出了新的国际制度以加

强地区参与并深化与地区盟友国家间的关系。美国国家安全委员会战略传播协调员约翰·科比(John Kirby)在白宫新闻发布会上指出,总统上任伊始便持续致力于投资改善美国遍布世界各地的联盟和伙伴关系网络<sup>⑦</sup>。拜登政府试图通过“在世界各地,从非洲到西半球、再到中东,建立起尽可能强大的国家联盟”以应对中美竞争,并帮助美国塑造国际秩序的未来<sup>⑧</sup>。2021年7月拜登政府提出“繁荣非洲”倡议(Prosper Africa),又于次年年底宣布启动非洲数字化转型倡议(Digital Transformation with Africa,以下简称DTA),宣称将深化与非洲伙伴的关系并基于“全球基础设施与投资伙伴关系”(Partnership for Global Infrastructure and Investment,以下简称PGII)履行美国在全球基础设施中的投资承诺,但上述举动被认为旨在削弱中国当前在非洲的影响力;2022年6月,有针对性地强调高标准和基于共同价值观的“美洲经济繁荣伙伴关系”(Americas Partnership for Economic Prosperity,以下简称APEP)的建立,被外界认为是拜登为拉美国家在中国之外提供的“替代选择”;次月,拜登政府又针对中东提出被认为是“美日印澳安全对话”(QUAD)配套制度的“I2U2”,试图从经贸领域的合作入手,遏制中国在该地区的影响力。

在拜登政府新建的国际制度中,最受关注的当属2022年5月宣布成立的“印太经济框架”(the Indo-Pacific Economic Framework,以下简称IPEF)。在退出TPP之后,美国建立IPEF既是为了补足“印太战略”在经济领域存在的短板,实现其重塑高水平全球治理规则,进而达到“规锁”他国的目的。在启动IPEF的新闻发布会上,有声音质疑该开放式架构安排是否意味着向该地区所有国家(包括中国)开放,是否存在经济和民主方面的限制。国家安全事务助理杰克·沙利文表示“希望保持经济的包容性和多样性”,但其指出“这不仅仅是举手就能自动加入”,强调与多数为美国盟友的“初始伙伴合作”的必要性<sup>⑨</sup>。即使IPEF被部分成员诟病效益不高,建立这样一个新的区域性制度也是拜登政府回应盟友诉求并借以强化盟友间关系的关键手段之一。IPEF之所以采取灵活形式而被认为实质内容不多,部分原因在于其规避国内尤其是国会中两党纷争的制度设计。IPEF在一定程度上是对TPP的替代,但鉴于TPP因长期遭受国内利益集团反对及党争影响,最终未获国会通过而难产的经历,在名义上“一致政府”的国内治理结构下,IPEF的发展也同样艰难。

在国际制度之外,拜登的全球经济治理策略还表现为利用国内立法重塑供应链,遏制新兴国家的发展,进而维持美国的经贸领导地位。《通货膨胀削减法》与《芯片与科学法案》是这一时期获得立法的主要涉华法案。如何在对华竞争中确保美国在未来技术和产业方面成为世界领导者,被拜登政府视为美国科技发展的核心问题以及确保美国经济繁荣和国家安全的关键。拜登政府曾指出其对华外交战略的一个特点是将外交政策和国内政策结合起来,本质上包括三个部分:投资增强国内、与盟友和合作伙伴结盟,以及与中国竞争。拜登在其签署的行政令中强调,《芯片与科学法案》旨在减少对中国供应链的依赖,加强美国在关键技术领域的领先地位<sup>⑩</sup>。在法案拟拨款设立的31个技术中心中,有15个旨在直接协助拜登政府实现目标,

其中 10 个位于国会共和党人所代表的州或地区, 但其均未对法案投赞成票。这一方面源于激化的党争和对拜登的反对, 共和党人不愿助推拜登实现其投资目标并受到牵制, 另一方面, 该法案的通过也将为《通胀削减法案》的通过铺平道路。

但拜登政府执政前期名义上“一致政府”的国内治理结构, 导致相关法案在推进过程中遭到共和党的阻碍。民主党全国委员会主席詹姆·哈里森 (Jaime Harrison) 指出绝大多数国会共和党人投票反对法案。共和党保守派认为, 法案提出进行产业补贴会进一步扩大财政赤字, 这有损于美国中产阶级, 同时也无益于半导体企业的发展 (史泽华、邢跃帅, 2023)。法案遭到以众议院共和党领袖凯文·麦卡锡 (Kevin McCarthy) 为首的共和党人的强烈反对。虽然最后法案获得通过, 但共和党亦不乏微词, 认为民主党存在幕后交易破坏两党谈判。众议员共和党人杰夫·邓肯 (Jeff Duncan) 表示民主党人选择在共和党支持力度最低的情况下通过法案, 这破坏了两党共识 (Emma Dumain, 2023)。

拜登政府执政后期, 在“跛脚政府”的国内治理结构下, 执政党很难推进其国际制度建设进程。民主党打破了参议院“最微弱多数”的困局, 但失去了众议院的多数席位, 共和党重新执掌众议院。国会两院不一致且府会不一致, 因此国家治理结构处于“弱分立的分立政府”状态。对拜登政府来说, 则需面临一种“跛脚”状态, 这为其加强国际制度建设进而实现外交目标带来不小阻碍。

这一时期, IPEF 受共和党阻挠进展缓慢, 难以达到美国护持全球经济治理领导地位的目标。拜登政府在 2021 年 10 月提出 IPEF 时, 曾明确表示 2023 年 11 月由美国主办的 APEC 峰会是 IPEF 达成协议的截止期限。前美国贸易谈判代表温迪·卡特勒 (Wendy Cutler) 表示, 美国正在通过 APEC 和 IPEF 加快步伐, 以显示“我们回到了亚洲, 并将继续与亚洲诸国保持密切的经济伙伴关系” (David Lawder, 2023)。峰会期间成员就供应链、清洁经济和反腐败三大支柱谈判进展顺利, 但贸易支柱未能在 APEC 峰会前谈判成功, 这也致使 IPEF 已难以实现其预期取得的“实质性进展”。IPEF 的贸易部分具有明显“规锁”中国的意图, 是拜登政府在该地区制衡中国、重塑其对全球经济治理体系主导权, 并削弱中国日益增长的经贸影响力的核心替代方案。但由于包括越南和印度尼西亚在内的许多成员不愿满足美国在劳工、环境标准和数字贸易方面的高要求, 谈判最终陷入僵局, 而对劳工、环境等方面提高标准以保护国内的强烈要求恰恰是共和党的一贯诉求。虽然 IPEF 并非完全沿袭 TPP 传统贸易协定的定位, 但贸易支柱亦是 IPEF 的四大支柱之一。APEC 峰会前, 新民主党联盟致信敦促拜登将 IPEF 转变为传统的开放市场的贸易协定, 同时加强国会对外国贸易的监督。新民主党联盟认为, 由国会批准的贸易协定比作为行政协议达成的倡议更加持久, 应对中美经贸竞争需要在印太地区推行更强有力的贸易议程, 拜登政府应该与国会受影响的利益相关者及美国人民进行充分协商。

在国内治理结构呈现“跛脚政府”的状态下, IPEF 贸易部分的谈判及其整体推进或面临很多困难, 尤其是共和党的反对。参议院是外交政策制定中的重要一环,

具有以三分之二多数票批准条约决议的权力。民主党在参议院又赢得一席后打破了上一届国会时的“平局困境”，成为参议院多数，而总统有权谈判和签署参议院批准的条约。由此，同时执掌白宫与参议院的民主党在条约的推动上具有一定优势。但涉及贸易的条约还需共和党主导下的众议院批准。选举压力之下，对 IPEF 的反对与阻挠可能形成连锁效应。赢得党内首场初选的特朗普明确表示反对 IPEF，他强调 IPEF 将掏空美国制造业并引发失业，若其当选将终止 IPEF。这可能促使其他共和党候选人也在竞选中发表类似声明。IPEF 由此可能如此前的 TPP 一样，面临部分共和党人态度由支持转向反对的境遇。无论特朗普是否能够当选，IPEF 的持久性与有效性，以及美国对其印太地区盟友的承诺都受到损害与影响。

总体而言，在拜登执政时期，美国偏好诉诸国际制度手段，同时辅以国内立法来参与全球经济治理。新建国际制度是拜登政府增强美国的全球经济领导力以及制衡中国的主要手段。但在拜登执政后期，由于执政党民主党丢失了众议院，因此在参与及推进国际制度塑造的过程中受到共和党的一定阻碍。拜登的总体对外战略涉及国内国际两个层面，但其共同目标则是加强全球经济治理中的对华竞争优势。

表 3: 特朗普政府及拜登政府府会结构及其影响比较

时期		政府	国会		府会一致性			偏好受影响程度
		执政党	众议院	参议院	两院	府会		
特朗普政府时期	前期: 2017~2018年	共和党	共和党	共和党	一致	一致	一致	小
	后期: 2019~2020年		民主党		不一致	不一致	弱分立	较大
拜登政府时期	前期: 2021~2022年	民主党	民主党	民主党	一致	一致	一致	小
	后期: 2023~2024年		共和党		不一致	不一致	弱分立	较大

来源: 作者自制。

从国内府会结构影响美国的全球经济治理策略的角度，本文对特朗普政府和拜登政府时期，即 115 至 118 届国会期间的府会情况及美国的全球经济治理策略进行了分析。在特朗普和拜登执政前期，府会情况皆为府会一致，此时两党均可在受到较少反对党阻挠的情况下采取自己偏好的手段，在参与全球经济治理的同时制衡中国。同时，两党手段偏好也因为府会一致更易落实，而体现得较为明显，以特朗普为首的共和党倾向将国内法案国际化，而以拜登为首的民主党则青睐新建国际制度。在特朗普和拜登执政后期，府会情况均为国会两院不一致而形成的府会不一致，执政党均为参议院多数，此时两党的手段落实都受到一定影响。共和党偏好的国内法案在立法过程中受到掣肘，民主党偏好的国际制度所需的配套国内立法也相应受到阻挠，国际制度建构亦进展缓慢。在不同执政党的领导和不同的府会结构之下，两届政府的全球经济治理策略表现出一定的差异性并渐趋变化。

表 4: 2017 至 2023 年美国国内法案立法及参与国际制度数量情况

		共和党执政时期		民主党执政时期	
		第 115 届国会 (2017~2018 年)	第 116 届国会 (2019~2020 年)	第 117 届国会 (2021~2022 年)	第 118 届国会 (2023~2024 年)
		共和党执政下 的府会一致	共和党执政下 的两党分立	民主党执政下 的府会一致	民主党执政下 的两党分立
国内 法案	共和党提案	8	7	2	4
	民主党提案	3	7	10	0
	总计	11	14	12	4
国际 制度	退出制度	1	/	/	/
	新建制度	1	3	10	1

来源: 国内法案数量根据美国国会官网数据整理。

美国国内层面获得立法并被国际化的涉华法案数量, 以及国际层面美国退出、新建的国际制度数量情况成为手段选择变化的主要反映依据之一。两党对全球经济治理手段的差异性偏好体现得十分明显, 就国内法案而言, 共和党执政时期通过立法的国内法案总数显著高于民主党执政时期; 就国际制度而言, 民主党执政时期新建的国际制度数量接近共和党执政时期的三倍, 且共和党执政时期还存在退出的国际制度, 而民主党在无退出制度的情况下, 还重启了部分国际制度。

同时, 还可以较为明显地看到两党在不同府会关系之下参与全球经济治理的手段差异, 共和党与民主党各自偏好的全球经济治理手段(国内法案/国际制度)数量的极值都出现在府会一致时期。就国内法案而言, 由青睐国内法案手段的共和党提案并获得立法的国内法案数量在共和党执政下府会一致(第 115 届国会)时最高, 在民主党执政下府会一致(第 117 届国会)时最低; 而由不排斥国内法案的民主党提案并获得立法的国内法案数量在民主党执政下府会一致(第 117 届国会)时最高。就国际制度而言, 在由青睐国际制度手段的民主党执政且府会一致时, 美国新建的国际制度的数量最多; 在由反感国际制度的共和党执政且府会一致时(第 115 届国会), 以及民主党执政但两党分立, 势力极尽均衡时(第 118 届国会), 数量落至最低。

由上述对特朗普和拜登政府府会结构、国内法案和国际制度的数量情况分析可知, 不同的府会结构切实地对美国参与全球经济治理的偏好手段产生影响。共和党执政之下, 更加偏好将国内法案国际化的治理手段; 民主党执政之下, 更加偏好国际制度手段。两届政府在府会一致时期, 偏好手段落实的受影响程度均较小, 国内法案和国际制度的数量都相对较多; 而在府会不一致时期, 偏好手段落实的受影响程度均较大, 数量也均有降低。

## 五、结语

当前, 国际层面大国竞争的加剧与美国国内政治极化的加深并存。从全球经济治理的角度而言, 国际与国内因素相互交织, 共同影响着美国的对外政策和全球经

济治理策略。本文采用双层博弈的研究视角,进一步打开美国国内政治的“黑箱”发现,国内府会结构的变化实际上也会影响美国的全球经济治理策略,掣肘或促进其实施。文章对案例进行比较研究发现:两党在对华竞争的目标与方向上趋同,但治理手段存在差异。共和党青睐将国内法案国际化,而民主党相较而言偏向诉诸国际制度。在府会及参众两院中不同的权力分配情况及由此形成的府会一致性程度,决定了执政党采取何种全球经济治理手段及其落实程度。总体而言,在当前美国政治极化愈发加剧,两党竞争愈发激化的背景下,执政党控制越多的权力机关,多数优势越大,就越有可能获得所属党派更大的支持,在对外战略和政策落实过程中拥有更大的自主裁量权和活动空间。

美国大选在即,民主党与共和党之间的博弈更加焦灼。国内法案和国际制度的发展将受到民主党连任亦或新一轮政党交替的显著影响。在民主党仍为执政党的情况下,其通过国际制度参与全球经济治理的偏好可能加快现有国际制度,尤其是涉华国际制度的谈判,以及排他性国际制度的建设。而共和党的当政则可能促使国内法案成为美国参与全球经济治理的重要手段。两种手段的具体落实都会受到府会结构变化的影响而存在不确定性。但无论美国是通过国内法案还是国际制度参与全球经济治理,在大国竞争长期化的背景下,都难掩美国遏制他国、护持霸权的本质。

(通讯作者 张尊月电子邮箱:zhangzunyue@ucass.edu.cn)

注释:

- ① 两党在参议院平分席位的情况,鉴于副总统拥有在平局时的决定性投票权,因此将其归为副总统所属党派主导的类型。
- ② 参见 The Legislative Process, Congress, <https://www.congress.gov/legislative-process>.
- ③④ 参见 The White House, “The Legislative Branch”, <https://www.whitehouse.gov/about-the-white-house/our-government/the-legislative-branch/>.
- ⑤ 参见 H. R. 6395 中 SEC. 4578、SEC. 6507、SEC. 9722、SEC. 9723、SEC. 9905.
- ⑥ The White House, Remarks by President Biden, President Yoon Suk Yeol of the Republic of Korea, and Prime Minister Kishida Fumio of Japan in Joint Press Conference | Camp David, MD, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2023/08/18/remarks-by-president-biden-president-yoon-suk-yeol-of-the-republic-of-korea-and-prime-minister-kishida-fumio-of-japan-in-joint-press-conference-camp-david-md/>.
- ⑦ The White House, Press Briefing by Press Secretary Karine Jean-Pierre, NSC Coordinator For Strategic Communications John Kirby, and National Economic Council Director Lael Brainard, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2024/01/11/press-briefing-by-press-secretary-karine-jean-pierre-nsc-coordinator-for-strategic-communications-john-kirby-and-national-economic-council-director-lael-brainard/>.
- ⑧ The White House, The Biden-Harris Record, <https://www.whitehouse.gov/therecord/>.
- ⑨ The White House, On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/>.
- ⑩ Federal Register, Implementation of the CHIPS Act of 2022, <https://www.federalregister.gov/documents/2022/08/30/2022-18840/implementation-of-the-chips-act-of-2022>.

参考文献:

- 陈伟光, 2023. 大变局下全球经济治理体系重构与中国角色[J]. 当代世界(7):18-23.
- 陈伟光, 刘彬, 聂世坤, 2022. 融合还是分立: 全球经济治理制度变迁的逻辑[J]. 东北亚论坛(3):29-43+127.
- 刁大明, 2022. 从佩洛西“窜台”未果看美国国会在涉华事务中角色嬗变[J]. 世界知识(12):59-61.
- 韩召颖, 王耀辉, 2023. 美国对华政策的国内政治逻辑分析[J]. 国际政治科学(2):1-25.
- 金君达, 2023. 美国落实“印太经济框架”的国内政治制约[J]. 东北亚论坛(5):115-126+128.
- 李雪威, 王璐, 2023. 国内因素对美国实施“印太战略”的影响研究[J]. 东北亚论坛(4):98-112+128.
- 林创伟, 白洁, 何传添, 2022. 高标准国际经贸规则解读、形成的挑战与中国应对——基于美式、欧式、亚太模板的比较分析[J]. 国际经贸探索(11):95-112.
- 刘昌明, 山秀蕾, 2023. 拜登执政以来美国国会的涉共提案及其政治图谋[J]. 现代国际关系(8):70-88+154-155.
- 刘作珍, 袁泉, 2024. 美国何以影响 WTO 的自主性——基于委托-代理理论的分析[J]. 国际经贸探索(4):102-114.
- 诺林·里普斯曼, 杰弗里·托利弗, 斯蒂芬·洛贝尔, 2017. 新古典现实主义国际政治理论[M]. 刘丰, 张晨, 译. 上海: 上海人民出版社:59-60.
- 任琳, 张尊月, 2020. 全球经济治理的制度复杂性分析——以太太地区经济治理为例[J]. 国际经贸探索(10):100-112.
- 史泽华, 邢跃帅, 2023. 美国数字基建立法的党派分野与政策困境[J]. 当代美国评论(2):60-82+128-129.
- 苏刘强, 2024. 美国两党对华政策的基本共识与关键分歧[J]. 国际展望(1):37-53+158-159.
- 韦宗友, 2022. 拜登政府“印太战略”及其对亚太秩序的影响[J]. 当代美国评论(2):44-60+124.
- 吴心伯, 2022. 美国国内政治生态变化如何重塑对华政策[J]. 美国研究(4):30-46+5-6.
- 杨慧, 2023. 拜登政府对华制度竞争的逻辑路径与结构效应[J]. 东北亚论坛(1):44-59+127.
- 俞风, 2023. 美国近两届政府参与全球治理的理念与实践[J]. 当代美国评论(2):41-59+127-128.
- 张腾军, 2022. 美国近三届国会涉华立法议程变迁: 特点、动因及前景[J]. 当代美国评论(1):17-36+123-124.
- Aaron L. Friedberg, 1989. The Political Economy of American National Strategy[J]. World Politics, vol. 41, no. 3, pp. 381-406.
- Carroll Doherty, Jocelyn Kiley, Bridget Johnson, 2017. In Trump Era, What Partisans Want From Their Congressional Leaders[R/OL]. Pew. <https://www.pewresearch.org/politics/wp-content/uploads/sites/4/2017/02/02-22-17-Congress-release.pdf>.
- Connor O'Brien, 2020. House votes to override Trump veto of defense bill[N/OL]. Politico. <https://www.politico.com/news/2020/12/28/defense-veto-override-trump-451696>.
- David Lawder, 2023. Race to finish Indo-Pacific trade deals hit snags ahead of APEC summit[N/OL]. Reuters. <https://www.reuters.com/world/race-finish-indo-pacific-trade-deals-hit-snags-ahead-apec-summit-2023-11-09/>.
- Emma Dumain, 2023. Republicans cheer spending from bill they opposed—again[N/OL]. E & Enews. <https://www.eenews.net/articles/republicans-cheer-spending-from-bill-they-opposed-again/>.
- Helen Milner, 1997. Interests Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations[M]. Princeton: Princeton University Press: pp. 9-10.
- Jack Snyder, 1991. Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition[M]. Ithaca: Cornell University Press.
- Jerome M. Clubb, William H. Flanigan, Nancy H. Singale, 1990. Partisan Realignment: Voters, Parties and Government in American History[M]. Boulder: Westview Press: pp. 21-24.
- Ole Holsti, James Rosenau, 1984. American Leadership in World Affairs: Vietnam and the Breakdown of Consensus[M]. Boston: Allen and Unwin: pp. 217-248.
- Peter Gourevitch, 2002. Domestic Politics and International Relations. Handbook of International Relations[M]. London: Sage Publications. pp. 407-429.
- Peter Trubowitz, 1998. Defining the National Interest: Conflict and Change in American Foreign Policy[M]. Chicago: Uni-

- versity of Chicago Press; pp. 1–30.
- Peter Trubowitz, 2011. *Politics and Strategy: Partisan Ambition and American Statecraft* [M]. Princeton: Princeton University Press; pp. 132–138.
- Richard Hass, 2012. *Foreign Policy Begins at Home* [M]. New York: Basic Books, p. 31.
- Robert Putnam, 1988. *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games* [J]. *International Organization*, vol. 42, no. 3, pp. 427–460.
- Shanto Iyengar, Yphtach Lelkes, Matthew Levendusky, Neil Malhotra, Sean J. Westwood, 2019. *The Origins and Consequences of Affective Polarization in the United States* [J]. *Annual Review of Political Science*, vol. 22, p. 129–146.
- Valerie Hudson, 2005. *Foreign Policy Analysis: Actor-specific Theory and The Ground of International Relations* [J]. *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, no. 1, pp. 1–30.

### **A Study of the Impact of the Government-congress Politics on Global Economic Governance Strategy of the United States**

ZHANG Zunyue, REN Lin

**Abstract:** With the rise and intensification of populism and isolationism in the United States, the boundary between domestic and foreign affairs of the United States is becoming increasingly blurred. Against the backdrop of highly polarized bipartisan politics, the power structure of the government and the congress has a profound impact on global economic governance strategy of the United States. When the Republican Party is in power, it prefers to strengthen domestic legislation on key international affairs and contain other countries by internationalizing domestic bills; when the Democratic Party is in power, it prefers to adopt international institution to achieve the goal of global economic governance and the goal of “confining” other countries. The greater the party consistency between the government and the congress is, the less obstacles the ruling party faces in implementing global governance measures that align with its own preferences. Although there are certain differences in the means by which the United States participates in global economic governance under different government-congress structures, they are all essentially aimed at maintaining the hegemony of the United States.

**Key words:** global economic governance; international institution; domestic bills; the politics of the United States; party politics

**Recommended citation:**

ZHANG Z Y, REN L, 2024. A Study of the Impact of the Government-congress Politics on Global Economic Governance Strategy of the United States [J]. *International Economics and Trade Research*, 40(10): 89–106.

(责任编辑 郑一爽)