

对华战略竞争背景下美国涉华机构的设立与调整

沈 镇

内容提要 特朗普政府第一任期以来,美国大幅调整对华战略,以“全政府”战略展开对华战略竞争。美国行政和立法部门设立中国任务中心、中国工作组,中国特别工作组和中国协调办公室等对华政策协调类、关键议题行动类、政策规划与立法倡议类三类涉华机构,以跨部门或工作组形式协调和应对涉华事务,服务对华竞争关键领域并谋求优势。美国行政和立法部门争相设立涉华机构,存在对华战略竞争陷入“团体迷思”、强化竞争力度与管控竞争烈度相矛盾、实际效用有限、机构存续不稳定和泛国家安全化等挑战。当前,特朗普政府开展整顿“深层政府”并推动联邦政府官僚体制改革。机构繁多、议题内容重合和人员冗杂等涉华机构现状同特朗普精简机构的目标相悖,势必会增大涉华机构改革阻力,并给中美关系带来更多不确定性。

关键词 区域国别研究 中美关系 特朗普政府 拜登政府 对华战略竞争 涉华机构

* 沈镇:外交学院国际关系研究所博士后、广西民族大学政治与公共管理学院讲师。(邮编:530006)

** 本文系国家社科基金项目阶段性成果,并得到广西民族大学重点科研基金项目(项目编号:2022MDSKZD04)的资助。感谢《国际政治研究》编辑部匿名评审专家的意见和建议,文章的疏漏和不足之处概由笔者负责。

特朗普第一任期内,美国政府以大国战略竞争取代对华接触,大幅调整对华战略。《2019财年国防授权法案》首次提出以“全政府”战略(whole-of-government strategy)应对中国^①,旨在调动所有部门,整合外交、经济、情报、执法和军事多种要素^②,统一步调展开对华竞争。拜登政府则延续甚至强化对华战略竞争,将中国视为美国繁荣、安全与民主价值的“最严峻的竞争者”,认为中国是“唯一有能力将其经济、外交、军事和技术力量结合起来,对稳定和开放的国际体系构成持续挑战的竞争对手”,要对中国进行战略竞争。^③ 共和民主两党政府在对华战略竞争上形成高度共识,并延续至特朗普第二任期。在此背景下,美国国土安全部、国务院、中央情报局、国防部、司法部、商务部以及国会众议院等分别成立如中国工作组(China Working Group)、中国协调办公室(China Coordination Office,也称“中国屋”)、中国任务中心(China Mission Center)、中国特别工作组(China Task Force)、颠覆性技术打击小组(Disruptive Technology Strike Force)、美中战略竞争特设委员会(Select Committee on Strategic Competition Between United States and China)等涉华专门机构。

目前,学界对对华战略竞争背景下美国涉华机构的相关研究主要集中在两个方面:一是关注美国对华决策机制和团队调整及特朗普第一任期以来的“全政府”对华战略;^④二是关注中国协调办公室和美中战略竞争特设委员会等单一机构或“中国行动计划”等。^⑤ 因此,学界关于美国对外战略调整下涉华机

① Fumiaki Kubo, “Reading the Trump Administration’s China Policy,” *Asia-Pacific Review*, Vol.26, No.1, pp. 59-74; Stephanie Winkler, “Strategic Competition and US-China Relations: A Conceptual Analysis,” *The Chinese Journal of International Politics*, Vol.16, Issue. 3, 2023, pp. 347-349.

② Public Law 115-232, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” 115th Congress, pp. 425-426, August 13, 2018, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>, 2025-07-21.

③ The White House, “Factsheet: The Biden-Harris Administration’s National Security Strategy,” October 12, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2022/10/12/fact-sheet-the-biden-harris-administrations-national-security-strategy/>, 2025-07-21.

④ 相关研究参见樊吉社:《美国对华决策:机制调整与团队转换》,《当代美国评论》2021年第4期;张帆:《一加一大于二?试析“全政府”在美国国家安全体制中的应用》,《世界经济与政治》2019年第8期;侯海丽、倪峰:《美国“全政府—全社会”对华战略探析》,《当代世界》2019年第7期;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;刁大明、马嘉师:《美国对华战略的“全政府”方式:概念、逻辑与现实》,《当代美国评论》2021年第2期等。

⑤ 相关研究参见苗争鸣等:《美国安全情报机构组建涉华组织的意图及启示》,《情报杂志》2022年第8期;陈佳骏:《美国众议院“中国特设委员会”的活动及影响评析》,《当代美国评论》2023年第4期;陈晓茹:《美国国会“中国工作组”》,《国际研究参考》2021年第4期;万晓宏、林岳明:《美国“中国行动计划”的演进和后果评析》,《当代美国评论》2024年第1期等。

构变化的整体性和系统性研究还需进一步加强,对特朗普第二任期以来机构精简下对涉华新机构的影响需进一步追踪。由此,本文将基于美国的立法、行政命令、战略报告和官方网站等一手材料,拟对美国调整对外战略下成立行政机构并配置行政资源以实现战略聚焦的历史进行梳理和分析,进而对当前对华竞争战略下成立的涉华新机构进行归类和分析,明确美国涉华机构的运行逻辑、特征和局限,探知不同部门的对华战略竞争方向和部署等,为研判和应对美国对华战略竞争提供参考。

一、美国涉外机构的发展演变及调整背景

第二次世界大战结束至今,美国经历了冷战、反恐和对华战略竞争三次对外战略重大调整。在冷战和反恐战争两次战略调整时期,美国通过凝聚战略共识,成立相关机构重塑战略框架,为遏制苏联和打击恐怖主义提供组织支持。冷战期间,美国通过设立国家安全委员会、中央情报局等国家安全机构,以“全政府”方式为遏制苏联提供战略支持。“9·11”事件后,美国成立国土安全部等机构,以类似“全政府”方式进行机构改革,应对恐怖主义的威胁。

(一) 冷战遏制战略下美国设立和调整行政机构

冷战期间,美国将苏联界定为制度性、战略性和全球性威胁,企图通过遏制战略实现全球霸权的战略目标。^① 美国国会通过颁布《1947 年国家安全法》(National Security Act of 1947)《1948 年美国信息和教育交流法》(United States Information and Educational Exchange Act of 1948)《1949 年中央情报局法》(The Central Intelligence Agency Act of 1949)和《1961 年对外援助法》(Foreign Assistance Act of 1961)《1961 年军备控制与裁军法》(Arms Control and Disarmament Act)等,成立并调整多个行政机构,重构美国行政部门和决策框架,将政治、经济、军事和安全等领域的力量集中转向应对苏联等社会主义阵营所构成的威胁。

具体来说,《1947 年国家安全法》设立美国国防部、国家安全委员会和中央

^① 王帆:《关于冷战起源的几种解释》,《外交学院学报》2000年第2期,第34—39页。

情报局,完善美国的国家安全、军事和情报体系,为遏制共产主义提供决策与实践支持。^①《1948年美国信息和教育交流法》则授权国务院以新闻媒体、出版物、接触交流等多种方式开展公共外交,并通过成立国际信息办公室(Office of International Information, OII)和教育交流办公室(Office of Educational Exchange, OEX)等,扩大文化交流项目。^②此后成立的美国新闻署、“美国之音”和“自由亚洲”等机构亦成为其对外宣传和意识形态渗透的工具。肯尼迪总统签署《1961年对外援助法案》,创立美国国际开发署对外援助,提升美国在受援地区的软实力并对抗苏联的影响。^③《1961年军备控制与裁军法》创立军备控制与裁军署,从事军控和裁军领域的政策研究、谈判准备和政策拟定等。^④此外,美国国务院还成立“苏联屋”,负责协调对苏政策、分析涉苏情报和管控美苏分歧,制定和策划针对性的政策与行动,遏制并打击苏联。总之,美国通过设立新的行政平台,配置行政资源,促使美国国家安全委员会、国务院、国防部、中央情报局等行政部门都参与到遏制苏联的政策制定与实施框架中。^⑤

(二) 反恐背景下美国设立与调整行政机构

“9·11”恐怖主义袭击发生后,美国国会快速通过《2001年使用军事力量授权法》,授予总统使用“所有必要和适当的军事力量对抗那些被认为正在计划、图谋或者帮助袭击美国的国家、组织和个人”。^⑥反恐成为小布什政府对外战略的焦点,行政机构和执行机制随之调整。如合并22个机构成立国土安全

① Office of The Historian, “National Security Act of 1947,” [https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act#:~:text=The%20National%20Security%20Act%20of,National%20Security%20Council%20\(NSC\),](https://history.state.gov/milestones/1945-1952/national-security-act#:~:text=The%20National%20Security%20Act%20of,National%20Security%20Council%20(NSC),) 2025-07-21.

② Office of the Historian, “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Public Affairs (Barrett) to the Under Secretary of State (Webb) and the Deputy Under Secretary of State for Administration (Humelsine),” January 5, 1951, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1951v01/d318>, 2025-07-21.

③ Emily McCabe, “U. S. Agency for International Development: An Overview,” Congressional Research Service, January 6, 2025, <https://www.congress.gov/crs-product/IF10261>, 2025-07-21.

④ Pubic Law 87-297, “Arms Control and Disarmament Act,” September 26, 1961, <https://www.congress.gov/87/statute/STATUTE-75/STATUTE-75-Pg631.pdf>, 2025-07-21.

⑤ 刁大明、马嘉帅:《美国对华战略的“全政府”方式:概念、逻辑与现实》,《当代美国评论》2021年第2期,第27页。

⑥ Public Law 107-40, “Authorization for Use of Military Force,” 107th Congress, September 18, 2021, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>, 2025-07-21.

部,成为负责反恐、边境安全、移民和海关等国内安全事务的综合机构;^①设立国家情报总监和国家情报总监办公室,整合中央情报局、国家安全局等情报机构;^②国防部和军队则作为行动协调方推动开展反恐战争。^③

在海外反恐方面,成立以中央司令部为结点的跨部门合作网络,促进军方与行政部门之间的协调。2007年2月,驻伊拉克最高指挥官戴维·彼得雷乌斯(David Petraeus)为进一步协调在伊拉克的行动,与美国驻伊拉克大使瑞安·克罗克(Ryan Crocker)共同牵头设立由中央司令部、国务院、“驻在国团队”(Country Team)、情报界、国土安全部和财政部等多部门人员构成的联合战略评估小组(Joint Strategic Assessment Team)。^④戴维·彼得雷乌斯担任中央司令部司令后,又迅速推广跨部门合作模式,协调美国在中东地区的经济、外交、情报与军事等资源,为反恐战略实施提供组织保障。^⑤

除构建跨部门合作网络,美国还在国内和反恐战场成立行动小组,以更灵活的方式应对恐怖主义。在国内,美国国土安全部组建联合反恐特遣队(Joint Terrorism Task Forces),吸纳军界与情报界专业人员与美国在当地州的军事基地派遣人员,交流反恐情报与经验,同时加强横向部门协作,提高应对突发事件的效率;^⑥在反恐战场上,美国在伊拉克与阿富汗组建来自中央司令部、国务院、国际开发署和情报界等部门人员构成的“省级重建队”(Provincial Reconstruction Teams),在打击恐怖主义的同时,开展基础设施建设、经济发展与教育等活动。^⑦总之,在反恐战略下,美国通过设立反恐相关行政和军事机

① Public Law 107-296, “Homeland Security Act of 2002,” 107th Congress, November 25, 2002, https://www.dhs.gov/sites/default/files/2023-11/03_0116_hr_5005_enr.pdf, 2025-07-21.

② Public Law 108-458, “Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004,” December 17, 2004, <https://www.congress.gov/108/statute/STATUTE-118/STATUTE-118-Pg3638.pdf>, 2025-07-21.

③ Public Law 107-40, “Authorization for Use of Military Force,” 107th Congress, September 18, 2001, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/PLAW-107publ40/pdf/PLAW-107publ40.pdf>, 2025-07-21.

④ American Diplomacy, “Report of the Project on National Security Reform,” January 2009, <https://americandiplomacy.web.unc.edu/2009/01/forging-a-new-shield/>, 2025-07-21.

⑤ Shawn Reese, “Selected Federal Homeland Security Assistance Programs: A Summary,” Congressional Research Service, Updated January 31, 2008, <https://sgp.fas.org/crs/homesecc/RL32348.pdf>, 2025-07-21.

⑥ U. S. House of Representatives, “Agency Stovepipes vs Strategic Agility: Lessons We Need to Learn from Provincial Reconstruction Teams in Iraq and Afghanistan,” The House Armed Services Committee, Subcommittee on Oversight and Investigations, pp. 13-14.

⑦ Institute for The Study of War, “Provincial Reconstruction Teams (PRTS),” <https://www.understandingwar.org/provincial-reconstruction-teams-prts>, 2025-07-21.

构,汇集国家安全体系的行政资源,解决反恐与重建问题。

(三) 美国设立与调整涉华机构的背景

面对两场反恐战争给美国综合实力和国际形象造成的严重破坏,以及次贷危机引发的经济压力,奥巴马政府尝试退出中东战场,将注意力“转向亚洲”,投入更多外交、经济和军事资源,以应对崛起的中国。^① 2015年,美国战略界就调整对华战略展开大辩论。其中,前美国驻印度大使罗伯特·布莱克威尔(Robert Blackwill)与卡内基国际和平基金会研究员阿什利·泰利斯(Ashley J. Tellis)等“接触失败论者”占得上风,^②他们在美国外交关系委员会发表的长篇报告指出,“在今后几十年中国将是美国最具挑战性的竞争者”,中国没有成为美国人希冀的“负责任的利益攸关方”,美国应对现行“接触”政策进行重大变革,“以限制中国经济与军事扩张给美国在亚洲乃至全球的利益带来危险”。^③ 总之,在奥巴马执政后期,美国以对华接触为导向的政策框架开始松动。

上述对华战略转向和政策调整的相关讨论在特朗普政府时期付诸实践。特朗普政府发布的《国家安全战略》报告将中国视为企图侵蚀美国安全和繁荣,挑战美国实力、影响力和利益的“修正主义国家”,并强调在政府功能、关键基础设施,以及经济和政治体系中构建备战、备灾和韧性文化。^④ 此后,特朗普政府发布的《美国对中华人民共和国的战略路径》文件中明确强调未来对华竞争路径之一,即提高其机构、联盟和伙伴关系的韧性,以应对中国带来的挑战。^⑤ 可见,特朗普第一任期即重视增强美国政府的韧性,通过“全政府”方式实施对华竞争。特朗普第一任期的对华战略竞争实践唤起了美国大国竞争的“肌肉记忆”^⑥,其第二任期仍将延续这一战略主线,并在经贸和高科技等重点

① 牛筱萌、袁征:《特朗普第二任期亚太战略初探》,《和平与发展》2025年第1期,第3—4页。

② 李海东:《当前美国对华政策的辩论、选择与走势分析》,《美国研究》2016年第4期,第10—18页。

③ Ashley J. Tellis and Robert D. Blackwill, “Revising U. S. Grand Strategy Toward China,” Council on Foreign Relations, April 2015, <https://www.cfr.org/report/revising-us-grand-strategy-toward-china>, 2025-07-21.

④ The White House, “National Security Strategy of the United States of America,” pp. 7-14. December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, 2025-07-21.

⑤ The White House, “United States Strategic Approach to the People’s Republic of China,” May 2020, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/05/U.S.-Strategic-Approach-to-The-Peoples-Republic-of-China-Report-5.24v1.pdf>, 2025-07-21.

⑥ 王帆、梁居宸:《特朗普第二任期对外政策前瞻》,《现代国际关系》2025年第1期,第26—31页。

领域持续投入行政资源。

相较于特朗普政府更为极端和强硬、单边主义色彩浓厚的对华政策基调,拜登政府延续并升级对华战略竞争框架和手段,追求与中国进行长期竞争,同时注重设置“护栏”,管控双边竞争。^① 在2022年《国家安全战略》报告中,拜登政府明确“投资、联盟和竞争”的对华战略竞争路径,即强调投资于创新、韧性和民主等以构筑美国的实力基础;通过外交路径联合盟友共同应对中国;对激烈的对华竞争进行管控,减少意外军事摩擦升级的风险,加强危机沟通,建立相互透明制度并最终就更正式的军备控制进行接触。^② 这蕴含了改革和创新涉华政府机构并投射行政资源,以支持和管理其对华战略竞争路径的意图和需求。拜登政府在《2022年美国印太战略》报告中重申投资国内实力基础,与盟友和伙伴一致行动,塑造中国的战略环境,增强美国政府及其机构的韧性,提高对华战略竞争能力。^③ 总之,拜登政府确认了对华竞争路径,将涉华事务纳入常态化管理并着手构建行政框架。

综上所述,第二次世界大战后,从冷战到反恐的前两次对外战略调整中,美国运用凝聚战略调整共识、设立和改革行政机构、综合配置专业人员和行政资源等方式,促进对外战略调整和实践以实现战略目标。特朗普第一任期以来,美国对外战略重点转向对华战略竞争,并试图逐步用以前应对苏联和恐怖主义的战略来应对中国,即通过设立或改革涉华专门机构,重新配置行政资源,将战略重点聚焦中国,支持对华战略竞争格局。

二、美国设立与调整涉华机构

自特朗普第一任期推行对华战略竞争以来,美国行政与立法部门成立如中国特别工作组、国土安全部中国工作组、中央情报局中国任务中心、国务院中国协调办公室、美国司法部和商务部颠覆性技术打击小组,以及美国众议院

^① The White House, “National Security Strategy,” p. 3, October 12, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2025-07-21.

^② Ibid., pp. 24-25.

^③ The White House, “Indo-Pacific Strategy of the United States,” pp. 4-17, February 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf>, 2025-07-21.

美中战略竞争特设委员会等诸多涉华机构与机制。根据这些涉华机构的战略目标、工作模式和内容可分为对华政策协调类、关键议题行动类和提供立法倡议类三类。这些涉华机构与机制企图重新审视与评估对华政策,提高政府工作效率与政策针对性,聚焦对华竞争关键议题,更好地推行对华战略竞争。

(一) 对华政策协调类机构

在美国“全政府”对华竞争的目标下,美国战略界认为现有的对华政策框架在对华科技、经济、军事、情报等领域无法有效地搜集信息,在对华政策制定和执行上存在内部混乱、决策效率低下、缺乏高效配合的统一行动等问题,缺乏与国会、智库和美国社会等多元主体的步调协同,难以满足美国当下对华战略竞争的需求,难以应对所谓的中国带来的“系统性挑战”。新设立的对华政策协调类机构通过跨科室、跨行政部门、优化组织结构等形式,整合政府内外资源,提高机构内部和机构间信息共享、决策和执行效率,弥合政策分歧。

例如,美国国务院调整原有的“中国处”(China Desk),设立由60—70名中国问题专家和各地区司局工作人员组成的中国协调办公室。该机构设置中美传统双边关系团队、中美战略沟通团队,以及关注中国在全球范围内活动的“全球团队”,^①旨在消除国务院内的机构隔阂,促进部门间合作,提高政策执行的灵活性和一致性,成为信息共享与交换中心、对华政策协调与执行中心,并能够及时应对突发事件。^② 该机构不仅试图梳理对华政策,优化美国行政机构职能,克服官僚主义障碍,提高处理涉华议题的协作水平和效率,还创建了一支部署在世界各地前沿的由中国问题专家构成的“全球团队”,搜集中国在全球范围内的活动信息并在整个政府内部共享,指导并帮助国务院、驻外使馆及盟友和合作伙伴理解并有效且统一地应对所谓的“中国挑战”。^③ 该机构试图将中美竞争从双边关系层面提升到全球层面,即通过梳理中国在世界不同地

① Nahal Toosi and Phelim Kine, “Biden launches ‘China House’ to Counter Beijing’s Growing Clout,” Politico, December 2022, <https://www.politico.com/news/2022/12/16/biden-china-house-beijing-00074262>, 2025-07-21.

② U. S. Department of State, “Secretary Blinken Launches the Office of China Coordination,” December 16, 2022, <https://2021-2025.state.gov/secretary-blinken-launches-the-office-of-china-coordination/>, 2025-07-21.

③ Phelim Kine, “What Has China House Done?” Politico, December 12, 2024, <https://www.politico.eu/newsletter/china-watcher/what-has-china-house-done/>, 2025-07-21.

区的政策与资源投入,提升美国海外对华竞争战略针对性与精准度,维护美国的海外影响力和全球领导地位并最终“竞赢”中国。

在国土安全方面,2020年7月,美国国土安全部成立中国工作组。该工作组全面阐明所谓的中国对美国国土安全构成的“威胁”,梳理、调整和出台国土安全领域针对性的对华政策,协调国土安全部内部的短中长期对华行动,配合特朗普政府的整体对华战略竞争。^①2021年1月,该工作组发布《美国国土安全部应对中国威胁战略行动计划》,详细说明其聚焦边境安全和移民、贸易和经济安全、网络安全和关键基础设施以及海上安全等关键领域并进行政策协调。^②

具体而言,国土安全部中国工作组通过与各类主体进行协调和合作以“适应不断变化的威胁环境”。^③中国工作组整合国土安全部下属机构如海关与边境保护局、移民局、网络安全与基础设施安全局等,战略性地评估、确定和利用该部独特的资源和权力,采取统一的对华行动。中国工作组还扩大与司法部、国防部、国务院等部门进行情报共享,与食品和药品管理局(U. S. Food and Drug Administration, FDA)联合查扣中国医药制造商物资,与“五眼联盟”等国际合作伙伴扩大对中国活动的监控与遏制,还注重加强同州、部落和地方政府间和各行业合作。总之,该中国工作组注重促进国土安全领域各主体的协作,提高对华防范政策的效率。^④

在情报方面,美国中央情报局为更高效应对所谓“中国威胁”和技术竞争,重塑对华情报政策逻辑、情报技术支持体系并协调涉华情报相关政策与活动,

① Homeland Security, “Acting Secretary Wolf Establishes China Working Group to Address Intensifying Threat,” July 2020, <https://www.dhs.gov/news/2020/07/24/acting-secretary-wolf-establishes-china-working-group-address-intensifying-threat>, 2025-07-21.

② Homeland Security, “DHS Strategic Action Plan to Counter the Threat Posed by The People’s Republic of China,” January 2021, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0112_plcy_dhs-china-sap.pdf, 2025-07-21.

③ Homeland Security, “DHS Releases Strategic Action Plan to Confront Threats from China,” January 2021, <https://www.dhs.gov/archive/news/2021/01/13/dhs-releases-strategic-action-plan-confront-threats-china>, 2025-07-21.

④ Homeland Security, “DHS Strategic Action Plan to Counter the Threat Posed By The People’s Republic of China,” pp. 8-17, January 2021, https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/21_0112_plcy_dhs-china-sap.pdf, 2025-07-21; Homeland Security, “Acting Secretary Wolf Establishes China Working Group to Address Intensifying Threat,” July 2020, <https://www.dhs.gov/news/2020/07/24/acting-secretary-wolf-establishes-china-working-group-address-intensifying-threat>, 2025-07-21.

专门成立该局唯一的单一国家任务中心即“中国任务中心”。^① 自成立以来,中国任务中心已成为中央情报局的核心组织机构,定期举行协调针对中国战略和情报工作的高层会议,统筹并投射更多行政资源到对华情报领域,如增加三倍涉华情报预算,使之占到该局总预算的 20%。^② 该任务中心注重统筹已开展的针对中国的情报工作,调动和协调该机构在世界各地的资源和情报,^③ 部署更多中国问题专家和分析人员在亚洲和中国活跃的世界其他地区,帮助中情局更好了解中国的战略与战术。^④ 同时,从“全局”(whole-of-agency)视角提出集体应对措施,整合该局的情报收集和分析资源,应对涵盖包括新兴技术、经济安全、气候变化和全球健康等所有与中国相关的关键任务领域的全球挑战。^⑤

表 1 政策协调类涉华机构

机构名称	设立时间	所属部门	职能范围	部门性质
中国工作组 (China Working Group)	2020. 7	美国国土安全部	优先考虑、全面阐明“中国对美国国土安全构成的威胁”,协调并聚焦边境安全和移民、贸易和经济安全等关键领域并出台针对性对华政策。	跨部门、行动性质、常设
中国任务中心 (China Mission Center)	2021. 1	美国中央情报局	通过“全局视角”梳理对华情报工作领域及重点,注重整合针对中国的情报工作,调动和协调资源和情报。	跨部门、行动性质、常设
中国协调办公室 (The Office of China Coordination)	2022. 12	美国国务院	确保美国能够负责任地管理对华竞争,推进所谓开放、包容的国际体系愿景。	跨部门协调、常设

资料来源:笔者自制。

① 蓬佩奥担任中央情报局局长时曾成立“朝鲜任务中心”和“伊朗任务中心”,但这两个中心已于 2022 年被合并到东亚太平洋和中东区域任务中心,“中国任务中心”成为唯一的单一国家任务中心。详见 Central Intelligence Agency, “About CIA,” <https://www.cia.gov/about/organization/>, 2025-07-21.

② Mary Louise Kelly, et al., “Q&A: The CIA Chief on How the U. S. Intel Community Handled Russia, China and Mideast,” January 10, 2025, <https://www.npr.org/2025/01/10/g-s1-41765/cia-china-israel-russia-hamas>, 2025-07-21.

③ Central Agency Intelligence, “CIA Makes Changes to Adapt to Future Challenges,” October 7, 2021, <https://www.cia.gov/stories/story/cia-makes-changes-to-adapt-to-future-challenges/>, 2025-07-21.

④ Julian E. Barnes, “C. I. A. Reorganization to Place New Focus on China,” October 7, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/10/07/us/politics/cia-reorganization-china.html>, 2025-07-21.

⑤ Quint Forgy and Daniel Lippman, “CIA Launches New China-focused Unit,” October 7, 2021, <https://www.politico.com/news/2021/10/07/cia-china-focused-unit-515548>, 2025-07-21.

(二) 关键议题行动类机构

美国政府通过设立聚焦科技等关键议题领域的专门对华竞争机构与机制,以跨部门协作或专项工作组的形式,系统实施针对性对华打压行动,力图维持其在关键领域针对中国的优势地位。例如,2022年,拜登政府发布的《国家安全战略》报告认为,技术在当今全球政治竞争中占据核心地位,美国及其盟友在技术和创新方面的领导地位长期支撑其经济繁荣和军事实力,而中国正利用其技术和供应链等优势破坏这一格局。^① 这些判断进一步强化了美国政府将科技等视为对华战略竞争的关键领域,并持续推动行政与政策资源向这些领域集中部署。

在科技领域,美国司法部通过开展“中国行动计划”(China Initiative)调查中国对美国国家安全造成威胁的所谓“技术、知识产权与商业机密盗窃活动”。该行动计划强调“识别与起诉从事商业秘密盗窃、黑客攻击和经济间谍活动的个体,并保护美国关键基础设施免受外部威胁”,^②通过刑事调查和起诉等司法手段阻止技术、知识产权和商业秘密的窃取行为,特别是对商界、学界等领域的涉华主体进行综合打击。^③ 该计划共起诉162名个人和实体,其中多达58项污蔑、指控涉华“技术盗窃”和“商业间谍”的不实案例。^④ 该计划引发“寒蝉

① The White House, “National Security Strategy,” pp. 2-33, October 12, 2022, <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>, 2025-07-21.

② U. S. Department of Justice, “Information About the Department of Justice’s China Initiative and a Compilation of China-Related Prosecutions Since 2018,” November 2021, <https://www.justice.gov/archives/nsd/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related>, 2025-07-21.

③ U. S. Department of Justice, “The China Initiative: Year-in-Review (2019-20),” November 2020, <https://www.justice.gov/opa/pr/china-initiative-year-review-2019-20>, 2025-07-21; Christopher Pelham and Brian A. Sun, “US DOJ Formally Ends the China Initiative, but Leaves the Underlying Prosecution Priorities Intact,” March 2022, <https://www.nortonrosefulbright.com/en-hk/knowledge/publications/0712bf2d/us-doj-formally-ends-the-china-initiative>, 2025-07-21.

④ Christopher Pelham and Brian A. Sun, “US DOJ Formally Ends the China Initiative, But Leaves the Underlying Prosecution Priorities Intact,” March 2022, <https://www.nortonrosefulbright.com/en-hk/knowledge/publications/0712bf2d/us-doj-formally-ends-the-china-initiative>, 2025-07-21; “MIT Technology Review’s China initiative Database,” <https://airtable.com/appSZ6NS11SbCLHrM/shrQhBkuDPvEvig4h/tblbHcFMmohIPsVVJ>, 2025-07-21; U. S. Department of Justice, “Information About the Department of Justice’s China Initiative and a Compilation of China-Related Prosecutions Since 2018,” November 2021, <https://www.justice.gov/archives/nsd/information-about-department-justice-s-china-initiative-and-compilation-china-related>, 2025-07-21.

效应”,损害了美国的科学发展,也加剧了对华人等少数族裔的怀疑和种族歧视,受到广泛批评。“中国行动计划”并未有效实现打压中国的目标,被拜登政府短暂终止后,又以“颠覆性技术打击小组”的新形式出现。^①

2023年2月16日,美国成立以“防范美国先进技术被中俄等对手国家获得和利用”为宗旨的“颠覆性技术打击小组”。该小组由美国司法部和商务部助理部长牵头,汇集来自美国国务院、国土安全部国土安全调查局(HSI),以及12个大都市区14个检察官办公室等机构的专家。同时,小组加强与国家安全处(NSD)、商务部工业和安全局(BIS)、美国联邦调查局(FBI)和国防刑事调查局(DCIS)等部门以及北卡罗来纳州等地方州协作,增设执法小组,开展针对中国“关键技术窃取”的打击活动,以保护美国的关键技术供应链,维护美国在关键技术领域的绝对优势。^②该小组成立仅一年,即发布多起指控中国“涉嫌制裁和违反出口管制、走私阴谋”案件,污蔑中国通过美国公司的前员工窃取与敏感技术相关的机密和专有信息。^③此外,“颠覆性技术打击小组”正努力说服其盟友就半导体制造设备等颠覆性技术相关的调查和执法行动达成合作,通过盟友间政策协调,打造围堵中国获取关键技术的“小院高墙”。总之,该小组以更隐蔽、更精准的方式聚焦关键与新兴技术这一对华竞争关键领域,协调多元主体共同推行涉华执法和打压行动。^④

国际影响力是美国对华竞争的另一关键领域。为恶化中国的崛起环境和塑造中国的负面国际形象,美国通过调整已存机构,开展对华战略叙事和舆论塑造。例如,奥巴马签署第13721号行政命令,将美国国务院战略反恐通信中心改组为“全球接触中心”(Global Engagement Center)并保留反恐职能。

① 万晓宏、林岳明:《美国“中国行动计划”的演进和后果评析》,《当代美国评论》2024年第1期,第39—45页。

② Bureau of Industry and Security, “Justice Department Announces Charges and Arrest in Two Separate Illicit Technology Transfer Schemes to Benefit Governments of China and Iran,” February 2024, <https://www.justice.gov/archives/opa/pr/justice-department-announces-charges-and-arrest-two-separate-illicit-technology-transfer>, 2025-07-21.

③ U. S. Department of Justice, “Fact Sheet: Disruptive Technology Strike Force Efforts in First Year to Prevent Sensitive Technology from Being Acquired by Authoritarian Regimes and Hostile Nation-States,” February 2024, <https://www.justice.gov/opa/pr/fact-sheet-disruptive-technology-strike-force-efforts-first-year-prevent-sensitive>, 2025-07-21.

④ Wendy Wysong, Andrew C. Adams, and Ryan Pereira, “Disruptive Technology Strike Force: Year in Review,” March 2024, <https://www.steptoe.com/en/news-publications/investigations-and-enforcement-blog/disruptive-technology-strike-force-year-in-review.html>, 2025-07-21.

《2017 财年国防授权法案》又赋予该部门处理外国宣传和虚假信息行动的权力。《2019 财年国防授权法案》进一步扩大其工作范围,专门开展对华战略叙事竞争。^① 该机构以偏向性叙事将中国定义为现有国际体系的挑战者,聚焦中国国际影响力和意识形态竞争,试图以负面叙事塑造对华不利的国际舆论环境。^② 截至 2025 年 4 月 16 日,“全球接触中心”被特朗普政府关停,该中心发布《中国如何试图重塑全球信息环境》等系列特别报告,污蔑中国试图通过宣传、提供虚假信息和审查等手段重塑全球信息格局等。^③

关税和经贸成为特朗普第二任期对华战略竞争的关键议题。特朗普拟成立以副总统万斯牵头,财政部长、商务部长等要员共同参与的涉华关税工作组,以协商对中国征收高额关税和化解可能爆发的供应链危机等。^④ 总之,美国在对华竞争的关键领域设置专门机构,调整现有机构或采取行动计划,解决美国涉华议题领域的困境,谋求在这些领域的对华竞争优势。

表 2 关键议题行动类涉华机构

机构名称	设立时间	所属部门	职能范围	部门性质
颠覆性技术打击小组 (Disruptive Technology Strike Force)	2023. 2	美国司法部、美国商务部	防范美国先进技术被中俄等国家非法获得和利用,以跨部门方式汇集司法、商务、情报、安全等领域的行政力量开展工作。	跨部门行动、常设

① Public Law 115-232, “John S. McCain National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019,” 115th Congress, pp. 441-442, August 13, 2018, <https://www.congress.gov/115/bills/hr5515/BILLS-115hr5515enr.pdf>, 2025-07-21.

② 万立良:《美国对华舆论的战略叙事机制及中国国际舆论斗争叙事体系探赜》,《边界与海洋研究》2023 年第 6 期,第 96 页。

③ 一些国会议员批评“全球接触中心”及其合作单位限制美国公民特别是保守派人士在数字平台上的言论自由活动,并拒绝数项延长该机构存续的提案。基于削减行政开支和“全球接触中心”限制言论自由,国务卿卢比奥选择关闭该中心,并将人员、资源和活动转移到国务院内从事公共外交活动的其他办公室和部门。参见 Marco Rubio, “Protecting and Championing Free Speech at the State Department,” U. S. Department of State, April 16, 2025, <https://www.state.gov/protecting-and-championing-free-speech-at-the-state-department/>, 2025-07-21; Matthew Weed, “Termination of the State Department’s Global Engagement Center,” Congressional Research Service, December 26, 2024, <https://www.congress.gov/crs-product/IN12475>, 2025-07-21; “How the People’s Republic of China Seeks to Reshape the Global Information Environment,” Global Engagement Center, September 2023, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/09/HOW-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA-SEEKS-TO-RESHAPE-THE-GLOBAL-INFORMATION-ENVIRONMENT_Final.pdf, 2025-07-21.

④ Jennifer Jacobs, “Trump Administration May Form Task Force to Handle China Tariff Impact,” CBS News, April 18, 2025, <https://www.cbsnews.com/news/trump-administration-china-tariff-task-force/>, 2025-07-21.

(续表)

机构名称	设立时间	所属部门	职能范围	部门性质
中国行动计划 (China Initiative)	2018. 11	美国司法部	识别与起诉从事商业秘密盗窃、黑客攻击和经济间谍活动个体,并保护美国关键基础设施免受外部威胁。	执法行动类、临时性
全球接触中心 (Global Engagement Centre)	2017	美国国务院	搜集并发布相关信息,分析舆情、开展调研等,开展对华战略叙事竞争。	旧机构转型、已关停
反经济胁迫工作组 (The Countering Economic Coercion Task Force)	2024. 12	美国国家安全委员会	应对中国的“胁迫性经济行为”,评估各国的潜在脆弱性并提供多边应对措施。	跨部门行动、临时性
中国审查监测与行动组 (The China Censorship Monitor and Action Group)	2024. 12	美国国家安全委员会	通过跨部门工作组形式监测和解决所谓的中国的审查和胁迫行为。	跨部门行动、临时性

资料来源:笔者自制。

(三) 政策规划与立法倡议类机构

该类涉华新机构就涉华议题开展调研、政策梳理和评估,形成政策建议或立法倡议,并推进对华决策或立法,推行更有针对性对华战略竞争。例如,由 15 名来自国防部部长办公室、联合参谋部、各军种、作战指挥部和情报界代表组成的美国国防部中国特别工作组,在四个月内对国防部的涉华政策、方案和程序进行评估。^① 该工作组审核国防部战略、作战理念和技术、军队结构、军队态势和管理、情报等优先事项,以及美国盟友与伙伴对美中关系和国防部与中国关系的影响,并最终向国防部高层提交非公开政策建议报告。^② 时任美国国防部长奥斯汀称该小组为应对中国作为美国头号挑战而成立,是国防部以“全政府”方式处理涉华事务的实践,其工作重点即提出“对抗中国的举措”,以确保国防部与总统和整个政府的对华政策保持一致。^③

除行政部门成立专门机构进行政策规划外,立法部门也成立立法倡议类

① Jim Garamone, “Biden Announces DOD China Task Force,” February 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2500271/biden-announces-dod-china-task-force/mselkid/biden-announces-dod-china-task-force/>, 2025-07-22.

② Ibid.

③ Ibid.

涉华机构。众议院共和党领袖凯文·麦卡锡(Kevin McCarthy)领衔 15 名共和党议员成立中国特别工作组,并由众议院外交事务委员会共和党领袖迈克尔·麦考尔(Michael McCaul)任主席,在意识形态竞争、供应链安全、国家安全、技术、经济与能源,以及竞争力等关键领域设置支柱小组。支柱小组成员利用其专业知识,共同制定政策建议和推动立法。^① 中国特别工作组对美国与中国有关的利益进行广泛的调查,研究中国在全球“有害行为”的规模和紧迫性,并提出应对策略等。2020 年 9 月底,中国特别工作组发布报告,针对中国得出 82 项关键结论并提出 430 项相关建议。^②

国会众议院还于 2023 年 1 月 10 日成立美中战略竞争特设委员会,其成员由来自拨款委员会、军事委员会、情报委员会等 24 名两党议员构成,负责就涉华经济、技术和安全进步的状态及其与美国的竞争情况进行调查,根据调查需求召开听证会并提出政策建议。值得注意的是,特设委员会无立法权,无权就任何法案或决议采取立法行动^③,但特设委员会可以利用监督、调查和立法建议的权力为涉华立法活动奠定基础。自成立以来,特设委员会已出台《重置、预防、建设:赢得美国与中国经济竞争的战略》《台湾之十:维护台湾海峡和平稳定之政策建议》《众议院特设委员会调查发现中国对美国港口基础设施安全的潜在威胁》等政策报告十余篇,其中不少立法建议被转化成实际立法。^④ 总之,一方面,立法倡议类机构的成员通过提出政策建议和调查报告、举办听证会、接受媒体采访、直接向决策者致信函^⑤等方式扩大中国议题在国会的曝光率,引导社会公众的负面对华认知,塑造中美关系的社会氛围;另一方面,立法倡议类涉华机构成员通过直接提出议案,推动议院审议和议员表决及至总统

① House Foreign Affairs Committee, “McCaul Announces China Task Force Pillars and Co-chairs,” May 19, 2020, <https://foreignaffairs.house.gov/press-release/mccaul-announces-china-task-force-pillars-and-co-chairs/>, 2025-07-22; Michael McCaul, “China Task Force Report,” U. S. House of Representatives, September 2020, <https://foreignaffairs.house.gov/wp-content/uploads/2020/09/CHINA-TASK-FORCE-REPORT-FINAL-9.30.20.pdf>, 2025-07-22.

② Michael McCaul, “China Task Force Report,” U. S. House of Representatives, September 2020.

③ H. Res. 11, “Establishing the Select Committee on the Strategic Competition Between the United States and the Chinese Communist Party,” January 10, 2023, <https://www.congress.gov/118/bills/hres/11/BILLS-118hres11eh.pdf>, 2025-07-22.

④ 陈佳骏:《美国众议院“中国特设委员会”的活动及影响评析》,《当代美国评论》2023 年第 4 期,第 9—13 页。

⑤ Timothy L. Killeen, “Letter to Dr. Timothy K. Killeen (President of University of Illinois Urbana-Champaign) On Transparency from Universities on National Security Risks Posed by Chinese Nationals in STEM Programs,” March 19, 2025, <https://selectcommitteeontheccp.house.gov/documents>, 2025-07-22.

签署等程序,促进国会涉华立法,影响行政机构的对华决策。

表 3 政策规划与立法倡议类涉华机构

机构名称	设立时间	所属部门	职能范围	部门性质
中国特别工作组 (China Task Force)	2020. 5	117 届国会众议院外事委员会	对美国与中国有关的利益进行了广泛调查,并制定具体和可操作的应对计划。	立法建议、非跨党派、临时性
美中战略竞争特设委员会 (Select Committee on Strategic Competition Between the United States and the China)	2023. 1	118 届国会众议院	对美国与中国有关的利益进行广泛调查,以澄清所谓“中国威胁”的规模和紧迫性,并制定具体和可操作的应对计划。	立法建议、跨党派、常设
中国特别工作组 (China Task Force)	2021. 2	美国国防部	与跨部门合作伙伴沟通,确保国防反应与总统的整体对华政策保持一致。	政策规划、临时性

资料来源:笔者自制。

综上所述,美国通过设立对华政策协调类、关键议题行动类以及政策规划与立法倡议类等机构,综合配置专业人员和行政资源等。尽管机构目标、性质和议题领域各有侧重,上述涉华机构都服务于美国对华战略调整和实践,为美国对华战略竞争提供行政和资源保障,实现“竞赢中国”的战略目标。

三、美国涉华机构的共同特征

基于中美力量对比、力量运用方式及叙事方式的变化,美国民主、共和两党及其政府形成对华战略竞争的基本共识。^① 上述对华战略竞争共识在特朗普第一任期得以落地,涉华机构调整逐步展开。拜登政府则延续并升级对华战略竞争框架和手段,增设更多涉华机构。特朗普第二任期对联邦行政机构进行激进改革,却对涉华机构基本予以保留和延续。这些涉华新机构横跨立法和行政部门,在战略论调、机构负责人履历、工作机制与内容上都呈现出共同特征。

^① 樊吉社:《美国对华认知与战略之变》,《世界知识》2019 年第 6 期,第 56—58 页。

第一,涉华新机构多由新生代“中国通”领衔,更加激进地推进对华战略竞争。新成立的涉华机构由一批长期从事中国问题研究的新生代“中国通”领衔。他们多成长于冷战结束前后美国实力快速发展时期,同时亲眼见证中国综合实力与国际影响力快速提升,以及美国实力相对下降。这些新生代“中国通”对美国地位受到挑战充满警惕,并在政策实践中有浓厚的对华竞争意识。当然,领衔涉华新机构的“中国通”在对华战略竞争方式上有不同的观点。既有认为中美竞争是零和博弈,美国应采取更强势策略的“新冷战派”,如领衔众议院美中战略竞争特设委员会的前国会议员迈克·加拉格尔(Mike Gallagher);也有认为中美竞争不是零和博弈,应与中国竞争并管理竞争烈度以共存的“竞争管理派”,如国务院中国协调办公室首任负责人华自强(Rick Waters)等。^①总的来说,涉华新机构及其部门的核心领导和工作成员多将中国视为美国的战略竞争对手,具有激进的对华竞争意识,极易导致对华战略竞争走向对抗和冲突。

新生代“中国通”领衔涉华新机构重新审视与制定对华战略,并落实政策和行动,维护美国的战略优势和国际地位。以美国国防部中国工作组为例,其负责人埃利·拉特纳(Ely Ratner)曾任国防部中国事务高级顾问和保守主义智库新美国安全中心的高级管理人员和研究专家。^②他曾多次在《外交政策》等刊物中声称“中国挑战是一种全球现象”,主张“美国政策制定者要开发新的治国方略和军事行动概念以应对中国挑战”。^③曾担任美国进步中心中国政策主任的梅拉妮·哈特(Melanie Hart)于2021年加入国防部中国工作组。她宣称中国是美国“21世纪最大的地缘政治挑战,正积极破坏美国在世界各地的利益”,主张“限制、杠杆和竞争”的对华新战略。在军事领域,她主张加强对信息战、全球情报、监视和侦察、综合指挥和控制、远程打击和预置设备等领域的国

^① Wang Jisi, et al., “Does China Prefer Harris or Trump? Why Chinese Strategists See Little Difference Between the Two,” *Foreign Affairs*, August 1, 2024, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/does-china-prefer-harris-or-trump>, 2025-07-22.

^② U. S. Department of Defense, “Dr. Ely S. Ratner,” <https://www.defense.gov/About/Biographies/Biography/Article/2757029/dr-ely-s-ratner/>, 2025-07-22.

^③ Ely Ratner, et al., “Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific,” Center for New American Security, January 28, 2020, <https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>, 2025-07-22; Kurt Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, March/April 2028, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2018-02-13/china-reckoning>, 2025-07-22.

防投资,以便在“有争议的领域”有效威慑中国。^① 在新生代“中国通”的领导下,国防部中国工作组重新审视对华国防战略规划,应对中国“步步紧逼的挑战”。

第二,涉华新机构遵循“全政府”方式实施对华战略竞争,采取跨部门机制促进机构内外协作,利用工作组模式灵活处理涉华事务。首先,跨部门机制能够改善“烟囱式”垂直组织结构在信息传递上的弊端,^②促进机构内外、行政部门内外乃至盟伴国家层面的沟通协调,确保各机构与总统整体的对华战略目标和具体工作方法保持一致。例如,国务院中国协调办公室成立的目的在于方便跨领域、多部门专家的战略沟通与并肩工作,消除政府部门之间的“孤岛”状态,简化政策制定流程,进而让国务院制定更加灵活与一致的对华政策。同时,通过提高国务院以外机构间合作伙伴的协调性,凝聚政界对华共识和政策行动。再如,美国商务部与司法部联合成立的颠覆性技术打击小组,通过跨部门模式在行政部门间采取联合行动,同时,加强与情报界等多部门和盟友间国际合作,以此应对颠覆性技术等复杂议题。当然,跨部门工作模式也可能因权责模糊导致资源分散和官僚内耗等问题。

其次,工作组模式成为灵活应对涉华事务的重要方式。工作组或任务组模式最早应用于军事领域,是指为完成特定任务或行动而设置的临时性组织或单元。^③ 工作组或任务组已成为美国应对特定事务,特别是危机或优先紧急事务的常用方式。国土安全部中国工作组、国防部中国特别工作组、中情局中国工作组、国家安全事务助理牵头的反经济胁迫工作组和中国审查监测与行动组,以及中国特别工作组均采用这一灵活模式。^④ 总之,跨部门和工作组模

① Melanie Hart and Kelly Magsamen, “Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China,” April 3, 2019, <https://www.americanprogress.org/article/limit-leverage-compete-new-strategy-china/>, 2025-07-22.

② Philip Davies, “Special Issue: Intelligence, Governance and the ‘Interagency’: Of Secrets and Stovepipes: the Quest for ‘Joined Up’ Intelligence,” *Public Policy and Administration*, Vol.28, No.2, 2013, pp. 115-116.

③ 20世纪40年代早期,美国海军开始改变以前的单一类型军舰编队,将战舰编成更灵活的任务小组或突击小组,以完成指派的军事任务。这一模式随后被陆上作战部队和盟友应用,并在第二次世界大战期间广泛应用到非军事领域。参见 Colin Robinson, “The U. S. Navy’s Task Force: 1-199,” *Defence & Security Analysis*, Vol.36, No.1, 2020, pp. 109-122, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14751798.2020.1712028?journalCode=cdan20>, 2025-07-22.

④ Jim Garamone, “Biden Announces DOD China Task Force”, February 2021, <https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2500271/biden-announces-dod-china-task-force/msclkid/biden-announces-dod-china-task-force/>, 2025-07-22.

式成为各部门参与对华竞争和处理具体对华竞争议题的组织手段和实践形式^①,构成了美国“全政府”对华竞争的组织面貌。

第三,涉华新机构服务对华竞争关键领域,谋求战略竞争优势。自美国将对外战略重点转移到对华战略竞争以来,各行政及立法部门结合自身职能范围,在国家安全、情报、关键与新兴技术、经济、意识形态等多种关键领域设立涉华新机构或调整现有机构,进行对华战略和政策评估,采取与特朗普和拜登政府一致的行动,谋求在这些关键领域竞赢中国。例如,美国众议院中国特别工作组通过对美国与中国有关的利益进行广泛调查,确定国家安全、科技、经济与能源、竞争力和意识形态竞争五个关键竞争领域并建立对应的支柱小组。其成员利用各自不同的专业知识,在这些支柱领域提出政策建议并推动相关涉华负面立法。再如,“颠覆性技术打击小组”通过聚焦对华关键与新兴技术领域,协调联邦、州乃至盟友等各类执法主体开展专项行动,打击所谓的中国“窃取关键技术”。

另外,美国根据中美战略竞争的形态和进程不断设立新机构。例如,拜登政府于2024年12月12日设立由国家安全事务助理和国家经济委员会主任牵头的反经济胁迫工作组和中国审查监测与行动组。前者以“更好地应对包括中国在内的相关国家的胁迫性经济行为”为宗旨,并通过解决中国等国的“经济胁迫”问题、评估各国潜在脆弱性并为全面、有效和适当的多边应对措施制定具体建议等方式,促进联邦各部门和机构在应对此类问题的政策协调,明确联邦部门和机构在实施相关战略中的作用与角色,尽可能阻止来自中国的“经济胁迫”。^②后者则以“监测和处理中国直接或通过代理人审查或恐吓任何美国人的任何行为所产生的影响”为宗旨。^③

综上所述,美国基于对华战略竞争共识,持续推进涉华机构的设立与调

① 刁大明、马嘉帅:《美国对华战略的“全政府”方式:概念、逻辑与现实》,《当代美国评论》2021年第2期,第26页。

② The White House, “Memorandum on the Establishment of the Countering Economic Coercion Task Force,” December 2024, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/12/12/memorandum-on-the-establishment-of-the-countering-economic-coercion-task-force/>, 2025-07-22.

③ The White House, “Memorandum on the Establishment of the China Censorship Monitor and Action Group,” December 2024; Public Law 117-263, “James M. Inhofe National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2023,” 117th Congress, December 2022, pp. 3310-3317, <https://www.congress.gov/117/plaws/publ263/PLAW-117publ263.pdf>, 2025-07-22.

整,呈现出系统化、机制化鲜明特征,反映出美国在对华竞争中追求长期化、全域化的战略意图。这些机构普遍由具有强烈竞争意识的新生代“中国通”主导,在运作上广泛采用跨部门协作与工作组模式,强化政策协调以实现“全政府”对华竞争布局。其职能聚焦于科技等关键领域,旨在动态响应所谓“中国挑战”,系统维持对华战略竞争优势。

四、美国涉华机构的设立与调整评估

德国社会学家马克斯·韦伯认为,理想的官僚体制应是基于合理的、公正的、高效的管理模式。^① 当前美国涉华机构调整肩负着行政部门改革和对华战略竞争再聚焦的双重任务,旨在促进政策协调和提升政策执行效率,或聚焦行政力量于关键对华竞争议题。但这些调整存在诸多问题,如不同部门涉华机构间的竞争与配合难题,强化对华战略竞争力度与管控竞争烈度的目标相矛盾,以及机构存续和财政拨款等具有不稳定性、泛安全化等。

第一,立法和联邦行政部门争相设立涉华机构,实施更加负面的对华竞争政策和行动。2018 年 11 月,美国司法部率先开展“中国行动计划”,在学术、商业、情报和网络信息安全等领域开展司法调查以实现对华科技遏制。^② 此后,美国国防部、中情局以及国会众议院等纷纷设立不同性质的涉华新机构和机制,均试图统筹和领衔对华政策制定和行动落实。面对这一形势,美国国务院建立中国协调办公室。行政部门间竞争促使美国国会和联邦政府各主体纷纷成立涉华机构,客观上促成“全政府”对华战略竞争的形态。涉华机构在制定政策或采取涉华行动时,往往都更倾向于考量政策一致性而非政策本身的合理性,这可能导致其偏离客观对华认知,忽视对其他理性选项的评估,进而选择次优或失败的政策。^③ 这些涉华新机构中的对华强硬派为迎合对华战略竞争的政治需求,可能会影响美国政府的战略判断,压缩政策转圜的空间,做出

① [美]詹姆斯·麦格雷戈·伯恩斯等:《民治政府:美国政府与政治》,北京:中国人民大学出版社 2007 年版,第 405 页。

② Department of Justice, “Department of Justice China Initiative Fact Sheet,” <https://www.justice.gov/opa/page/file/1122686/dl>, 2025-07-22; 万晓宏、林岳明:《美国“中国行动计划”的演进和后果评析》,《当代美国评论》2024 年第 1 期,第 25—45 页。

③ 孙冰岩、王栋:《政策性议题、多元思维与拜登团队的对华决策》,《东北亚论坛》2024 年第 3 期,第 52 页。

更多对中美关系发展产生负面影响的决策。

第二，涉华新机构在升级对华战略竞争强度与管控对华战略竞争烈度间存在矛盾。各涉华新机构多由激进的对华强硬派主导，倾向于争夺涉华政策议程主导权，竞相加码升级对华战略竞争强度，提议或出台更加负面的对华政策，谋求本部门的政治利益。然而，部分涉华新机构被白宫赋予管控对华战略竞争的职责，如设置护栏，管控分歧，避免危机事件和冲突失控，这与其开展激烈对华竞争的现状相互矛盾，难以把控尺度。此外，这些涉华机构管控美国对华战略竞争烈度，预防竞争转向冲突的做法，也常常引发对华鹰派特别是国会共和党议员的质疑和阻挠。

第三，涉华新机构统筹协调涉华事务和改善运行效率的实际效果有限。涉华新机构尤其是协调类新机构的初衷在于促进部门内外协调并降低涉华议题沟通成本，为制定对华政策提供高效且准确的信息，形成更具针对性和统一性的对华战略竞争体系。然而，各涉华新机构不仅要面对行政部门内部的官僚主义障碍，还面临行政部门间更长的统筹、协调、反馈等流程和环节，其提升整体的实际运行效率和降低沟通成本的成果有限。此外，“全政府”对华战略竞争下涉华事务的行为主体更加多样化，行政部门间争相领衔涉华事务的管辖权和主动权，使统筹和协调类涉华事务面临更加复杂的情形。例如，2023年拜登政府为缓和与中国的关系，国务院、商务部和财政部之间出现颇具争议的官僚主义摩擦，三个行政部门就由哪个部门的领导作为与中方代表进行内阁级会谈的首要人选产生分歧。^①

以国务院中国协调办公室为例，该机构在一定程度上改善国务院内部部门、驻外使领馆乃至盟友间的相互协调，却难以改善他们之间的权责不明状态，更无法弥合行政部门间乃至与白宫之间不同的竞争烈度主张。需要指出的是，该机构隶属于国务院东亚与太平洋事务局(Bureau of East Asian and Pacific Affairs)，其在国务院中并不掌握对华政策制定权和决策权，多承担政

^① Jiachen Shi, "The State Department's Complex Role in Making China Policy," *The Diplomat*, May 7, 2024, <https://thediplomat.com/2024/05/the-state-departments-complex-role-in-making-china-policy/>, 2025-07-22.

策建议和议题执行角色,其效用取决于美国整体对华战略基调。^①

第四,涉华新机构多未经国会立法程序,而依据总统颁布的行政令或部门内部决策需要而设立,机构存续和财政拨款等具有不稳定性。一方面,美国民主、共和两党在机构扩张上持有不同的态度。通常,前者主张扩张联邦机构和预算,而后者更倾向于精简机构并限制其预算规模。部分共和党人和国务院前员工认为中国协调办公室等涉华机构是“新瓶装旧酒”式的多余设置,增加了官僚机构的冗余程度。^② 面对总统换届和政党政治,联邦涉华机构的设置和存续呈现出不稳定性。以特朗普第二任期为例,国务院按照“美国优先”议程进行大规模裁员和机构重组,其中,政治事务部门被裁人员占总裁员 3500 人的 14%,势必对涉华新机构的稳定性带来冲击;^③另一方面,国会对涉华新机构的拨款有限,导致其经费较为短缺。以国务院中国协调办公室 2025 财年预算为例,国务院将该机构的预算包含在东亚与太平洋事务局 3.61 亿美元总体预算内,并未单列经费。^④ 其中,中国协调办公室的直接经费约 220 万美元,另外约 400 万美元将用于扩大美国在太平洋岛屿国家的存在和加强对中国协调办公室的运营和支持。^⑤ 总之,有限的拨款显然会限制中国协调办公室等涉华新机构的政策执行能力。

第五,涉华新机构及其活动存在严重的泛安全化倾向。这些机构通过夸大国家安全威胁,将正常的中美科技合作和人文交流政治化和工具化,呈现出严重的泛安全化倾向。例如,以“打击经济间谍”为名的中国行动计划,将华人科学家与中国合作研发的正当学术活动污名化为“窃密行为”,但实际指控多

① Nahal Toosi and Phelim Kine, “Biden Launches ‘China House’ to Counter Beijing’s Growing Clout,” *Politico*, December 2022, <https://www.politico.com/news/2022/12/16/biden-china-house-beijing-00074262>, 2025-07-22.

② Phelim Kine, “CIA and State’s New China Centers Risk Bureaucratic Boondoggle,” *Politico*, June 02, 2022, <https://www.politico.com/newsletters/politico-china-watcher/2022/06/02/cia-and-states-new-china-centers-risk-bureaucratic-boondoggle-00036512>, 2025-07-22.; Nahal Toosi and Phelim Kine, “Biden Launches ‘China House’ to Counter Beijing’s Growing Clout,” *Politico*, December 2022, <https://www.politico.com/news/2022/12/16/biden-china-house-beijing-00074262>, 2025-07-22.

③ Eric Katz and David Dimolfetta, “Here’s Where the State Department Is Planning Its Layoffs and Changes,” *Government Executive*, May 29, 2025, <https://www.govexec.com/management/2025/05/Here-where-the-state-department-planning-layoffs-and-changes/405681/>, 2025-07-26.

④ The Secretary of State, “Appendix 1: Department of State Diplomatic Engagement Fiscal Year 2025,” p. 164, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2024/04/FY-2025-CBJ-A-1.pdf>, June 2, 2022.

⑤ *Ibid.*, pp. 88-166.

集中于“未披露与中国机构联系”等程序性问题,而非实质性间谍活动;“颠覆性技术打击小组”则进一步扩大审查范围,将半导体、人工智能等关键技术领域的中美合作视为“非法技术转移”,利用出口管制和刑事指控限制中国获取先进技术。“中国行动计划”采取“有罪推定”策略,对华人科学家开展系统性调查,导致大量冤假错案,使得司法程序沦为美国司法部门的政治工具。“颠覆性技术打击小组”处理的涉华案件也多为模糊指控,且缺乏公开证据,凸显安全审查的随意性和严重的泛安全化倾向。

结 语

自特朗普政府大幅调整对华政策以来,美国政府及国会设立并调整诸多涉华机构,注重政府内外协调,涵盖国家安全、外交、情报、科技、舆论等关键议题领域。一方面,此举体现美国政界在对华战略认知中认为中国“战略威胁”的多维度性,妄图以“全政府”方式全方位钳制中国;另一方面,体现出特朗普与拜登两届政府在对华战略竞争思维上的连续性,旨在通过跨部门和工作组等方式,更加协调与高效地制定与执行对华竞争政策,推动对华竞争长期化和制度化。美国涉华机构改革的实践呈现出“团体迷思”、升级对华战略竞争强度与管控竞争烈度目标相矛盾、统筹协调涉华事务和改善运行效率的实际效果有限、机构连贯性不足、拨款有限和泛安全化等问题。此外,在2024年总统大选期间,特朗普及其团队即计划重组美国国务院、国防部、情报部门等机构,向美国“深层政府”宣战,排干“华盛顿沼泽”,整顿建制派,以期达到打击政敌与精简政府的双重目标。怀揣“让美国再次伟大”政治抱负开启第二任期后,特朗普积极推动联邦政府官僚机构改革,重组乃至关停冗余的政府机构,削减多余的监管法规和浪费的开支。^①美国成立的诸多涉华机构,虽多以构建高效率协调处理涉华议题机制为目标,但也造成涉华机构重叠、对华议题交叉重合和人员冗余等问题。这与特朗普政府现行的精简机构、裁撤雇员及削减预算的“小政府”目标相悖,势必会增大调整涉华机构的阻力,给中美关系带来更多的不确定性。

① 张文宗、刘典知:《特朗普再次执政与美国政治的基本走向》,《现代国际关系》2025年第1期,第13页;Donald J. Trump Official Site, “Agenda47: Preventing World War III,” March 2023, <https://www.donaldjtrump.com/agenda47/agenda47-preventing-world-war-iii>, June 2, 2022.