

美国国会对华议程设置中的“污名化”

周嘉希

内容提要：特朗普上台以来，美国对华政策发生了“范式”转变，国会亦成为“全政府”对华战略中的重要一环。通过检索第115—117届美国国会涉华提案、抓取发起提案数量较多的议员涉华推特推文进行框架分析，发现此期间涉华专门性法案增加，议题广度前所未有，而议员涉华推文与提案之间存在一定的主题属性关联。通过对推文和提案的对比、归纳，可总结出四种框架：主权与人权议题、军事与安全议题、经济与科技议题、新冠疫情议题。美国国会对华议程设置总体呈现出“污名化”的负面倾向，其主要是由国际秩序的相对变化以及美国国内政治的影响所致。

关键词：污名化 美国国会 议程设置 框架分析 对华政策 中美关系 推特

作者简介：周嘉希，上海社会科学院国际问题研究所助理研究员（上海 邮编：200020）

基金项目：国家社会科学基金重大研究专项（编号：22VMG024）

中图分类号：D820 **文献标识码：**A **DOI：**10.19780/j.cnki.ytaq.2023.6.7

文章编号：2096-0484（2023）06-0108-17

近年来，美国对华政策发生了“范式”转变，美国将中国视为“战略竞争对手”。随着中美关系的持续走低，美国对华战略竞争态势难以转变。美国作为二战后所谓“自由主义国际秩序”的建立者与主导者，在对待中国现代化发展的问题上，逐渐陷入“权力转移”与“霸权护持”的现实主义逻辑。中国正处于建设社会主义现代化强国的关键阶段，美国国会对华议程设置旨在遏制中国不断扩大的国际影响力，以此达到维持其霸权的目的。在此背景下，台湾、香港、新疆等美国长期关注的中国国内议题以及军事安全、经济贸易、科技等议题，均已成为美国的战略棋子，美国政府、国会两党在涉华议题中的“反华”“遏华”调门不断提高。

本文通过引入“污名化”概念与框架分析，对第115—117届美国国会涉华提案以及提案较多的议员推特推文进行检索与整理，分析美国国会对华议程设置“污名化”的逻辑与原因。

一、“污名”理论与框架分析

“污名”与“污名化”现象不仅仅是心理学领域的研究课题，作为一种影响国家政策制定和国际交往的现象，同样也是国际关系领域中的重要课题。2018年以来，美国对华政策的“范式”转变使得“污名化”这一现象愈加凸显。

（一）“污名”与“污名化”的概念

“污名”（stigma）一词源于古希腊，原意指在奴隶、罪犯或叛徒等有污点的人、不洁者身体上用热铁烙下的标记。如今，“污名”一词引申出各种含义。郭金华指出，“污名”研究在西方已有半个世纪的历史，社会心理学、历史学、社会学、人类学等学科对“污名”研究的推进做出了各自的贡献。^① 美国社会学家欧文·戈夫曼（Erving Goffman）将“污名”视为一种“受损身份”，由虚拟的和真实的社会身份之间的一种特殊差距构成。^② 美国学者布鲁斯·林克（B. G. Link）和乔·费伦（J. C. Phelan）认为，“污名”依赖于权力，需要同时出现标签、刻板观念、分离和地位丧失/歧视四个相互关联的组成部分或机制。^③ 1987年，谢世忠将“污名”概念引入中文，借此阐述台湾原住民群体受歧视的状况。^④

近年来，国际关系中开始引入“污名”研究。丹麦学者丽贝卡·阿德勒·尼森（Rebecca Adler-Nissen）率先将“污名”概念从社会学引入国际关系领域。丽贝卡认为，国际社会部分是通过“越轨者”和违反规范的国家的“污名化”，以及其应对“污名化”的方式所建构的。丽贝卡分析了承认（德国）、拒绝（奥地利）以及对抗（古巴）三种类型的“污名”管理策略。^⑤ 在“污名化”被引入国际关系领域后，国外部分学者运用该视角尝试对具体案例进行分析，相关研究方兴未艾。^⑥

① 参见郭金华：《污名研究：概念、理论和模型的演进》，《学海》2015年第2期，第99页。

② 参见欧文·戈夫曼：《污名：受损身份管理札记》，宋立宏译，北京：商务印书馆，2022年，第4—5页。

③ Bruce G. Link and Jo C. Phelan, “Conceptualizing Stigma,” *Annual Review of Sociology*, Vol. 27, 2001, pp. 375–376.

④ 参见谢世忠：《认同的污名：台湾原住民的族群变迁》，台北：自立晚报社，1987年。

⑤ Rebecca Adler-Nissen, “Stigma Management in International Relations: Transgressive Identities, Norms, and Order in International Society,” *International Organization*, Vol. 68, No. 1, 2014, p. 143.

⑥ Andreas Pacher, “The Diplomacy of Post-Soviet *de facto* States: Ontological Security Under Stigma,” *International Relations*, Vol. 33, No. 4, 2019, pp. 563–585; Rebecca Adler-Nissen and Alexei Tsinovoi, “International Misrecognition: The Politics of Humour and National Identity in Israel’s Public Diplomacy,” *European Journal of International Relations*, Vol. 25, No. 1, 2019, pp. 3–29; Xymena Kurowska and Anatoly Reshetnikov, “Trickstery: Pluralising Stigma in International Society,” *European Journal of International Relations*, Vol. 27, No. 1, 2021, pp. 232–257; Adrian Rogstad, “Stigma Dynamics: Russia and the Crisis of Liberal Ordering,” *Global Studies Quarterly*, Vol. 2, No. 3, 2022.

国际关系中的“污名化”一般围绕特定国家的国际形象而展开,包含国家、国际组织、媒体、个人等多个行为体在内的施污者,通过框定特定国家的“他者”意象及其对“我者”主导国际秩序的“威胁”、架构种种涉及受污国的负面话语,为其贴上不受欢迎的标签,利用各种手段影响其国家行为,塑造国际规范,赢得地缘政治竞争。^①国内已有研究主要勃兴于新冠疫情暴发之后,集中于对西方利用疫情、人权等议题对华进行“污名化”的分析。^②

(二)“污名”的目的与手段

国际关系语境下“污名”的目的主要有三个:第一,利用规范框架建立和改革等级制度达到支配的目的;第二,通过限制某些行为体的权利和自由来实现规范;第三,远离或隔离某些行为体。^③

对他国的“污名化”是一个复杂的过程。首先,国家需要建立起国家间的群体认同。通过强调本群体与外群体的差异,国家追求加强本群体的身份认同感。其次,在群体认同塑造中,国家致力于在国际社会中占据高地,刻意与“他者”形成鲜明对比。进而,通过对“他者”国家行使权力,维护当前的权力结构、国际地位。

在他国的“污名”过程中,国家会运用刻板印象、价值观、道德观等给他国贴上标签。同时,话语成为塑造认知的重要工具,通过创造具有区分性的话语体系,国家得以正面宣传自身,同时负面描绘“他者”,形成与其他国家的鲜明对比。此外,通过立法机构、行政法规,甚至实施经济制裁等手段,国家在形式上强化对“他者”的排斥态度,将其置于国际上的孤立地位。最后,通过内政和外交手段,采取排斥性的措施,构建规范框架,国家进一步强化本群体的认同感。历史上,具有政治性的典型“污名”案例,包括纳粹德国对犹太人的“污名化”等。^④

① 参见曾向红、李琳琳:《国际关系中的污名与污名化》,《国际政治科学》2020年第3期,第84页;王翠梅:《西方对中国的“污名化”及其应对:框架理论的视角》,《外交评论(外交学院学报)》2022年第1期,第133页。

② 参见李琪:《污名化中国在中亚地区的舆情成因与化解路径》,《陕西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期,第5—24页;蔡文成:《西方学者有关“人类命运共同体”的污名化论调、危害及其正确应对》,《理论探索》2021年第3期,第55—62页;陈亦新、林爱珺:《西方污名化新冠肺炎疫情的政治逻辑与中国话语策略》,《当代传播》2021年第4期,第73—75页;李珍晖、刘书博:《对抗污名化:新冠肺炎疫情背景下中国政府合法性话语管理》,《现代传播(中国传媒大学学报)》2021年第11期,第60—65页;靳晓哲:《美国对新疆的人权污名化及其逻辑》,《人权》2022年第3期,第172—194页。

③ Adrian Rogstad, “Stigmatisation in International Relations: Russia, the West and International Society from the Cold War to Crimea,” PhD Dissertation, London School of Economics, 2019, pp. 63–64.

④ Edward A. Tiryakian, “Coping with Collective Stigma: The Case of Germany,” in Daniel Rothbart and Karina V. Korostelina, eds., *Identity, Morality, and Threat: Studies in Violent Conflict*, Lexington Books, 2006, pp. 359–398; Mohamed Adhikari, ed., *Burdened by Race: Coloured Identities in Southern Africa*, UCT Press, 2009.

在当下的国际关系领域中,美国对他国的“污名化”已有诸多先例,并且在手段方面实现了系统化、结构化。美国惯常利用“侵犯人权”“支持恐怖主义”“非自由民主”等陈词滥调来区分出“他者”,其所划分他国使用的“流氓”(rogue)、“贱民”(pariah)、“失败”(failure)、“修正主义者”(revisionist)、“独裁”(dictatorship)等话语成为区分“文明国家”与其他国家的界限。维恩·博文(Wyn Bowen)指出,“流氓国家”一词被用作一种“污名化”的标签,以获得国内和国际支持,对其行为被视为不光彩和不可接受的国家采取补救政策。^①也有学者指出,美国划分“流氓国家”的目的,在于“去合法化”(delegitimate)他国、代表国际社会“污名”他国,其定义是基于主观的标准,而非客观事实,因此无法真正反映不同国家的特点和利益。^②总体而言,美国对他国采取“污名化”措施的原因,主要涉及利益、宗教和民族主义以及“民主价值观”等因素。^③

冷战结束后,俄罗斯、伊朗、朝鲜等国成为西方“污名化”的目标国。譬如,2014年克里米亚加入俄罗斯、乌克兰东部地区爆发武装冲突之后,俄罗斯就一直面临来自西方的“污名化”。2022年乌克兰危机升级后,数百家跨国公司暂停或永久退出在俄业务、1000多家西方公司宣布关闭在俄罗斯的办事处。^④美国等西方国家领导人也声明决定将部分俄罗斯银行排除出环球同业银行金融电讯协会管理的国际资金清算系统(SWIFT)。美国等西方国家对俄罗斯的“污名化”表明,将行为体“污名化”为文明国际社会的“局外人”,也可以作为稳定集体身份的一种手段。^⑤由此可见,“污名化”他国作为一种权力工具并不鲜见于国家间关系之中。

(三) 研究方法

戈夫曼借鉴人类学家格里高利·贝特森(Gregory Bateson)的“框架”(frame)概念,建立了框架分析(frame analysis)理论。戈夫曼认为,框架使个

① Wyn Bowen, "Rogue States—Rogues No More," *World Today*, Vol. 56, No. 8, 2000, pp. 14–15.

② Martin Beck and Johannes Gerschewski, "On the Fringes of the International Community: The Making and Survival of 'Rogue States'," *Sicherheit Und Frieden (S+F) / Security and Peace*, Vol. 27, No. 2, 2009, pp. 84–85.

③ Matthew J. Peed, "Blacklisting as Foreign Policy: The Politics and Law of Listing Terror States," *Duke Law Journal*, Vol. 54, No. 5, 2005, pp. 1321–1322; Thomas H. Henriksen, "Using Power and Diplomacy to Deal with Rogue States," *Hoover Institution*, February 1, 1999, <https://www.hoover.org/research/using-power-and-diplomacy-deal-rogue-states> [2023-03-01].

④ Alexander Cooley and Brooke Harrington, "The Power of Stigma: Shaming Russian Elites Has Helped Weaken Putin," *Foreign Affairs*, October 27, 2022, <https://www.foreignaffairs.com/russian-federation/power-stigma-shaming-russia-elites-weaken-putin> [2023-04-06].

⑤ Svenja Gertheiss et al., eds., *Resistance and Change in World Politics: International Dissidence*, Palgrave Macmillan, 2017, p. 17.

人能够定位、感知、识别和标记,对一个情境的定义是根据支配事件的组织原则以及我们对它们的主观参与所建立的。^①

近年来,美国国会频频发起涉华提案,成为“全政府”对华战略中的重要一环,本文通过美国国会网站进行检索,共获得2246项涉华提案。^②国会通过改变决策程序或者设立新的决策机构、引导公众舆论和制造预期行为的方式,深刻影响中美关系。^③而国会议员的政治行为具有独立性、不确定性和可塑性,进而影响着总统制定对华政策的权威性、连贯性和统一性。^④

此外,多项研究表明,社交媒体已成为立法者与选民沟通、分享观点和参与讨论的重要平台,目前美国所有535名国会议员中有532人至少拥有一个推特账号。^⑤基于此,通过抓取涉华提案发起数量较高的六位议员推特账号(2018年3月22日至2022年12月31日),共获得6102条推文。^⑥本文运用框架分析,对美国涉华提案、发起数量较多的六位议员推特账号推文进行梳理,归纳提出美国对华议程设置的特点、其中的“污名化”逻辑与原因。

二、对华议程设置中的提案与推文

美国第115—117届国会(2017年1月3日至2023年1月3日)大体对应特朗普上任至2022年中期选举,两党在对华政策上形成了跨党派共识。在美国国会中,部分议员通过发起提案的方式,频频开展对华议程设置,影响了美国

① Erving Goffman, *Frame Analysis: An Essay on the Organization of Experience*, Northeastern University Press, 1986, pp. 10–11, 21.

② 笔者通过 Congress.gov 网站搜索标题与摘要中含有“中国”的提案,共包含1338项议案(bill)、373项决议(resolution)、48项共同决议(concurrent resolution)、4项联合决议(joint resolution)、483项修正案(amendment),检索链接: <https://reurl.cc/x6L6AV>。

③ 参见谢韬:《如何看待美国国会在中美关系中的作用——以1973—2006年期间的中国议案为例》,《世界经济与政治》2009年第1期,第36页。

④ 参见孙吉胜:《美国国会议员政治行为的特点及其对中美关系的影响》,《中国人民大学学报》2003年第1期,第141页。

⑤ Aaron Smith and Sono Shah, “Though Not Especially Productive in Passing Bills, the 116th Congress Set New Marks for Social Media Use,” *Pew Research Center*, January 25, 2021, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2021/01/25/though-not-especially-productive-in-passing-bills-the-116th-congress-set-new-marks-for-social-media-use> [2023-01-07]; Blake Robert Mills, “Take It to Twitter: Social Media Analysis of Members of Congress,” *Medium*, August 23, 2021, <https://towardsdatascience.com/take-it-to-twitter-sentiment-analysis-of-congressional-twitter-in-r-ee206a5b05bc> [2023-01-07]; Travis Mitchell, “Congress Soars to New Heights on Social Media,” *Pew Research Center: Internet, Science & Tech*, July 16, 2020, <https://www.pewresearch.org/internet/2020/07/16/congress-soars-to-new-heights-on-social-media> [2023-01-07].

⑥ 笔者使用基于推特高级搜索功能的开源 Python 包,抓取2018年3月22日至2022年12月31日的推文,每位议员两个账号,关键词为“中国”“中国人”“中国共产党”“新疆”“维吾尔”“台湾”“香港”。

对华政策调整。在国会提案之外,议员推特账号已经成为国会议员与选民沟通的标准方式,政策制定者通过推文直接传达其政策偏好,选民也能够深入了解政策制定者的立法重点。^①

(一) 美国国会提案

在美国党派纷争日益加剧的背景下,对华强硬几乎成为唯一能够达成跨党派共识的政治原则。^②第115—117届国会共产生了2246项涉华提案,最后经总统签署成为法律的有46项,包括“台湾旅行法”“香港自治法”“2020年维吾尔人权政策法”“2018年西藏互惠准入法”等。通过对2246项提案的描述性统计,从中可以窥探出这三届国会涉华法案的一些特点。

1. 发起次数较多的议员群体较为集中

提案最多的是马尔科·卢比奥(Marco Rubio),达127项(表1)。卢比奥、泰德·克鲁兹(Ted Cruz)、汤姆·科顿(Tom Cotton)、克里斯·史密斯(Christopher Smith)、约什·霍利(Josh Hawley)都因在涉港问题上劣迹斑斑,于2020年8月受到中国外交部制裁。^③从发起议员的党派分布来看,共和党议员占比64.7%,民主党议员占比34.9%。

卢比奥作为共和党保守派议员的代表人物,在特朗普上台前就已经显露出“反华”倾向,其公开将中国描述为对美国国家安全构成威胁的“修正主义大国”,妄称中国希望通过将美国赶出亚洲以建立其区域霸权。在2015年的一次演讲中,卢比奥直言不讳地说道:“中国对我们的国家安全也是一个越来越大的危险。”^④2018年5月,《华盛顿邮报》评论称卢比奥为特朗普政府中声量最高的对华批评者。^⑤在最终成为法律的提案中,“2019年香港人权与民主法案”以及“2020年维吾尔人权政策法案”均由卢比奥发起。

① Annelise Russell, “How Senators Use Twitter to Communicate Legislative Activity,” *LegBranch*, October 3, 2018, <https://www.legbranch.org/2018-10-3-xgjakfv9vaimpk4j867uvb3s31cnld> [2023-02-12]; Libby Hemphill, Annelise Russell and Angela M. Schöpke-Gonzalez, “What Drives U. S. Congressional Members’ Policy Attention on Twitter?” *Policy & Internet*, Vol. 13, No. 2, 2021, pp. 233-256.

② 参见王达:《美国对华意识形态遏制升级的实质》,《马克思主义研究》2020年第4期,第154页。

③ 参见《外交部宣布制裁11名美国人》,新华网,2020年8月10日, http://www.xinhuanet.com/world/2020-08/10/c_1126349819.htm [2023-03-01]。

④ “Rubio: China ‘A Growing Danger to Our National Security’,” *Tampa Bay Times*, August 28, 2015, <https://www.tampabay.com/rubio-china-a-growing-danger-to-our-national-security/2243183> [2023-03-11]。

⑤ Sean Sullivan and John Wagner, “Rubio Emerges as One of Trump Administration’s Loudest Critics on China,” *Washington Post*, May 23, 2018, https://www.washingtonpost.com/politics/rubio-emerges-as-one-of-trump-administrations-loudest-critics-on-china/2018/05/23/a8d09692-5db6-11e8-9ee3-49d6d4814c4c_story.html [2022-12-08]。

表 1 美国国会议员发起提案数量

姓 名	数量	姓 名	数量	姓 名	数量
马尔科·卢比奥	127	泰德·克鲁兹	44	克里斯·史密斯	29
鲍勃·梅嫩德斯	76	迈克·加拉格尔	38	吉姆·班克斯	27
詹姆斯·里施	59	约什·霍利	34	比尔·哈格蒂	24
里克·斯科特	58	罗杰·马歇尔	33	丹·苏利文	24
汤姆·科顿	49	玛莎·布莱克本	30	约翰·巴拉索	23
爱德华·马基	46	迈克·麦考尔	29	詹姆斯·兰克福德	22

资料来源：作者自制。

2. 涉华提案的议题设置范围广泛

在所有提案标题中，“台湾”出现 46 次，“香港”出现 14 次，“新冠”出现 35 次，“人权”出现 27 次，“维吾尔”出现 17 次。在最后成为法律的提案中，香港议题 3 项、台湾议题 2 项、新疆议题 2 项。除了主权议题外，美国会提案还广泛关注如何限制中国的科技发展、遏制中国在其他区域的影响力等安全与经济议题。美国国会涉华提案的议题之广泛，与美国政府开展对华战略竞争的步调一致。相比此前几年决议较多的情况，第 115—117 届国会涉华提案中的法案逐年增加。

3. 涉华提案提交时间存在高峰期与低谷期

涉华提案较多的月份为 2020 年 5—6 月以及 2021 年 2—6 月，两个阶段提交的国会提案与对应的重要事件密不可分，第 115 届与中国直接关联的提案明显少于第 116、117 届国会。例如，2020 年 5 月，美国会共提出 17 项有关疫情的提案，此时恰逢新冠疫情肆虐全球，疫情防控与溯源亦成为美国国会议员的关注焦点。2020 年 5—6 月间，美国会共提出 12 项有关香港的提案，该阶段对应了中国全国人大审议通过并实施《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》。2021 年 3 月前后，新疆棉事件引发国际社会高度关注，美国会共提出 6 项提案。另一点不可忽视的是美国选举对国会的影响，2020 年总统大选、2018 和 2022 年中期选举前后，美国会涉华提案较少。

特朗普上台以来，涉华提案的数量和议题广泛程度均达到前所未有的高度。第 115—117 届国会涉华提案数量呈总体上升趋势。发起提案数量排名靠前的议员群体较为固定，卢比奥、班克斯、克鲁兹等议员均是反华议题上的常客。相较之下，第 96—109 届国会涉华提案数量约 1087 项。^①

^① 参见张光、刁大明：《美国国会议员涉华提案初探》，《国际政治科学》2008 年第 1 期，第 80 页。

（二）议员推特推文

随着社交媒体网络的发展，推特也成为政客发表政见、拉拢选民的重要工具。一般而言，美国国会议员的推特基本反映出其政治立场和态度。此前，根据加州大学圣迭戈分校中国数据实验室（China Data Lab）的研究，2020年90%的共和党国会议员发布了有关中国的推文，而民主党的比例为71%，2019年这一比例分别为共和党75%和民主党71%。^① 本文通过抓取第115—117连续三届国会中发起涉华提案数量较多的六位议员的推特推文，发现更为有趣的现象。

从推文数量上来看，卢比奥推特账号中的涉华推文最多，其次为里克·斯科特（Rick Scott）。2019年至2020年，议员涉华推文数量居于高位（表2）。通过对所有6102条推文文本进行情感分析，得出1481条判定为负面情感的推文，其中卢比奥435条、斯科特365条、科顿230条、克鲁兹215条、霍利188条、班克斯48条。

表2 美国国会议员推文数量

年 份	马尔科·卢比奥	里克·斯科特	泰德·克鲁兹	汤姆·科顿	约什·霍利	吉姆·班克斯
2018	409	—	57	34	2	—
2019	427	268	139	138	242	10
2020	433	502	447	384	399	5
2021	338	334	211	223	102	32
2022	296	222	94	118	138	98
合 计	1903	1326	948	897	883	145

资料来源：作者自制。

从点赞数量上看，2020年3月29日，卢比奥发布的推文称：“美国的一些媒体无法抑制其喜悦，并高兴地报道美国的新冠病例比中国多，除了怪异之外，这也是一种糟糕的新闻报道。我们不知道中国到底有多少病例，但毫无疑问，它比他们承认的要多得多。”该推文获得超过5万次点赞。在所有推文中，2020年12月10日泰德·科鲁兹（Ted Cruz）的一条推文获得了10万+的最多点赞。议员点赞较高的推文均集中于2020年，主要议题包括中国禁播美职篮赛事、香港问题以及新冠疫情。

通过对推文文本进行情感词汇分析，可以发现议员推文中的负面词汇超过正面词汇。在所有推文中，出现次数最多的词汇分别为：“威胁”（threat）416次、“自由”（freedom）343次、“种族灭绝”（genocide）245次、“权利”

^① Lei Guang et al., “Part I: Who in The U. S. Congress Tweets About China?” *China Data Lab*, June 24, 2022, <https://chinadatalab.ucsd.edu/viz-blog/who-in-the-us-congress-tweets-about-china> [2023-01-21].

(right) 216次、“滥用”(abuse) 195次、“宣传”(propaganda) 176次、“自由的”(free) 176次、“病毒”(virus) 151次。

卢比奥、班克斯、克鲁兹等反华提案常客，在推特中依旧保有较高的受众欢迎度。依年份来看，2019年至2020年成为上述议员发表涉华推文的高峰期，此时正是中美关系在特朗普发起贸易战后的低谷期，该阶段恰逢新冠疫情、香港“修例风波”等关键议题，使得推文中包含大量的负面词汇，由此也从侧面反映出美国对华态度。2021年后，议员推文数量明显呈下降趋势。有研究表明，2022年国会议员推文数量比2021年减少了近10%。^①

(三) 主题与属性关联度

推特账号作为一种有效的信息沟通工具，成为美国国会议员树立个人政治品牌、与选民互动的媒介。研究发现，美国国会议员主要通过推特发布与政策立场相关的专业信息以及链接自己的新闻和博客文章。^② 通过上述对提案以及推文的整理，可见美国会涉华提案和议员推文两者的议题之间具有一定的主题与属性关联度。

1. 在一定程度上具有国会立法的暗示性

换言之，推特亦成为美国国会议员对华议程设置中的一个环节。涉华推文一般反映出美国国会议员对于某项中国问题的意见、态度，具有很强的时效性。少部分推文反映出的意见和态度，也会体现在美国会立法的议程设置中。例如，2020年3月18日，班克斯发表推文诬称：“新冠病毒是中国的‘切尔诺贝利’。”3月24日，班克斯在众议院发起一项动议，指责中国在疫情暴发的早期阶段犯下多个严重错误，加剧了疫情扩散。2021年2月22日，卢比奥发布推文无中生有：“不应让美国公司从‘强迫劳动’中获利，希望拜登明确表示支持‘维吾尔强迫劳动预防法案’。”

2. 形成了涉华提案核心议员群体

卢比奥与克鲁兹的共同提案最多，涉及的议题广泛，包括几项重要的法案，如“台湾旅行法案”“预防维吾尔强迫劳动法案”“与中国公平贸易执行法案”等。吉姆·班克斯(Jim Banks)与迈克·加拉格尔(Mike Gallagher)的共同提案主要关注军事议题，包括“停止资助解放军法案”以及“防止美国采购中国

^① “Capitol Chatter: A Quarterly Analysis of Congressional Tweets,” *Penta*, <https://pentagroup.co/insight/capitol-chatter-a-quarterly-analysis-of-congressional-tweets> [2023-09-11].

^② Jennifer Golbeck, Justin M. Grimes and Anthony Rogers, “Twitter Use by the U. S. Congress,” *Journal of the American Society for Information Science and Technology*, Vol. 61, No. 8, 2010, pp. 1612-1621; Libby Hemphill, Jahna Otterbacher and Matthew Shapiro, “What’s Congress Doing on Twitter?” *Proceedings of the 2013 Conference on Computer Supported Cooperative Work*, Association for Computing Machinery, 2013, pp. 877-886; Jacob Straus et al., “Social Media as a Communication Tool in Congress: Evaluating Senate Usage of Twitter in the 113th Congress,” *APSA 2014 Annual Meeting Paper*, Rochester, 2014, pp. 1-20; Ines Mergel, “‘Connecting to Congress’: The Use of Twitter by Members of Congress,” *Zeitschrift Für Politikberatung*, Vol. 5, No. 3, 2012, pp. 108-114.

无人机法案”等。此外，部分提案每个年度均有当年的最新版本提交，例如卢比奥于2018、2019两个年度提交的“反制中国政治影响力行动法案”，连续三年提交的无人机法案，等等。

总体来看，发起数量较多的六位议员之间具有很高的相互关联度，提交的提案内容趋于固定。

3. 与美国对华战略竞争的基调趋于一致

2017年以来，特朗普政府公布《国家安全战略报告》和《国防战略报告》，拜登政府公布《国家安全战略临时指南》和《国家安全战略报告》，均将中国定义为“修正主义国家”和“战略竞争对手”。在此框架下，美国会涉华提案明显体现出对华“竞争性”。其中，由总统签署成为法律的涉华提案，集中于特朗普政府时期，几位核心议员在推特推文中多次呼吁特朗普采取措施反制中国，同样也会转发特朗普签署法律的动态推文。拜登上台后，美国国会议员推文呼吁拜登政府对华采取更严厉的措施，所提出的提案的“竞争性”相较于特朗普时期并无明显变化。

三、对华议程设置的框架分析

通过对提案以及推文的对比、归纳，本文整理出美国国会对华议程设置的“信号矩阵”^①，并总结出四种框架：主权与人权议题框架、军事与安全议题框架、经济与科技议题框架以及新冠疫情议题框架（参见表3）。

表3 美国国会对华议程设置“信号矩阵”

框架	主权与人权	军事与安全	经济与科技	新冠疫情
隐喻	“威胁台湾” “打压新疆人权” “破坏香港自治”	“破坏地区稳定” “地缘政治威胁”	“经济破坏者”	“病毒发源地” “疫情罪魁祸首”
范本	“台湾旅行法案” “维吾尔人权政策法案” “香港自治法案”	“国防授权法案” “防止解放军收购美国技术法案” “停止资助解放军法案”	“防止小型企业管理局（SBA）援助进入中国法案” “美国创新与竞争法案”	“中国政府新冠问责法案”

^① “信号矩阵”包含横列列举的框架以及纵列列举的框架元素内容，参见：William A. Gamson and Kathryn Eilene Lasch, “The Political Culture of Social Welfare Policy,” in Shimon E. Spiro and Ephraim Yuchtman-Yaar, eds., *Evaluating the Welfare State: Social and Political Perspectives*, Academic Press, 1983, pp. 398-402。

续表				
框架	主权与人权	军事与安全	经济与科技	新冠疫情
标语	“纯粹的邪恶”	“流氓政权”	“经济欺诈和侵略”	“中国要为新冠疫情负责”
描述	“中国大陆想要‘吞并’台湾” “中国在新疆对维吾尔族实施‘种族灭绝’” “北京公然违反对香港自治的承诺”	“中国对美国国家安全的威胁比以往任何时候都大” “中国寻求拥有一支超越美国的更强大的军队”	“中国利用其对美国经济日益增长的影响力进行游说” “中国利用美国的开放经济窃取知识产权和技术”	“联合国必须让中国对当前的疫情负责”
根源	两岸关系恶化；新疆“强迫劳动”；香港修例风波	中国军事力量的快速增长对美国及其地区盟友的影响	对中国制造业依赖；中国国有企业投资；中国科技企业技术转移问题	武汉封城与武汉病毒研究所
原则	插手台湾事务，“挺台抗中”；推动新疆、香港相关制裁	利用美国盟友体系共同遏制中国军事力量增长	解决贸易依赖，阻止中国科技公司投资	要求对中国进行调查、由中国承担责任

资料来源：作者自制。

（一）主权与人权议题框架

主权与人权议题框架主要指的是台湾、新疆、香港、西藏等问题。美国政府长期以来口头表态坚持一个中国原则，然而近年来却逐渐采取“战略明晰”的态度，使得台湾问题成为对华战略竞争中的重要抓手。美国会有关台湾问题的议程设置主要集中在两个方面：（1）军事方面，针对中国大陆所谓“武力施压”，美国会多次提出对反制大陆所谓“武力犯台”的支持，包括对台军售等。例如，“武装台湾法案”要求美国国防部建立台湾安全援助计划，以加速台湾非对称防御能力的部署。（2）外交方面，为台湾争取所谓的“国际参与”。例如，“台湾和平稳定法案”反对中国大陆禁止台湾当局以观察员身份参加世界卫生大会。多项提案还呼吁国际社会，尤其是美国的盟友国家，支持台湾当局的“国际参与”，例如有一项提案对立陶宛政府深化与台当局关系表示赞赏。卢比奥等议员也在推特多次发文表示，“美国人民与台湾人民站在一起”“增强台湾防卫力量”等。

2019 年以来，美国会对新疆问题的议程设置明显加快加深。“维吾尔族强迫劳动预防法案”要求禁止从新疆进口某些产品，“维吾尔族人权保护法案”将某些新疆居民列为优先难民，“维吾尔强迫劳动披露法案”要求证券发行人公开披露其与

新疆有关的活动。克鲁兹曾发推文攻击中国共产党在新疆问题是“纯粹的邪恶”。在美国会提案以及推文中对新疆常见的描述为“种族灭绝”“暴行”。

香港“修例风波”及其后出台的《国安法》，让美国认为“一国两制”遭到所谓“挑战”。美国国会对香港问题的议程设置同样是全方位的，包括要求承认香港的自治权利、明确是否给予香港区别待遇、为部分香港民众提供难民资格、制裁部分个人和实体、表彰黎智英等“港独”分子。

此外，美国会对于西藏问题的关注未见消退，但相对来说，台湾、新疆以及香港的议题数量已经超越西藏议题。由此可见，主权议题具有明显的意识形态属性，即美国坚持以维护所谓“民主自由”与“人权”为借口进行议程设置。

（二）军事与安全议题框架

军事与安全议题框架指向性更为明确，即中国近年来的军力增长“威胁”区域安全，致使美国的地区安全体系受到“冲击”。特朗普政府以来，美国对华战略不信任加剧。随着中国军力的增长，美国认为台海受到来自中国大陆的“武力威慑”，中国在南海周边地区的存在影响到本区域的安全与稳定。因此，美国多个战略文件已将中国列入首要挑战，意图在安全领域遏制中国的发展。卢比奥2019年10月发布推文称：“中国想要完全取代美国和其他先进的工业民主国家，成为世界上经济、军事和文化上的主导国家。”里克·斯科特发表声明称：“中国不想要和平，中国共产党已经选择成为美国的敌人，我敦促拜登总统立即支持这些必要的行动，并向世界表明，美国永远不会向共产党中国的‘邪恶’低头。”

与此对应的国会提案包括多个方面，例如：加强国防预算；禁止解放军相关人员进入美国进行交流和工作的提案；要求列出实体清单，禁止采购中国军工企业等。第116、117两届国会皆有提案指出：“承认中国是美国和平、安全与稳定的最大外国威胁。”《2018年国防授权法案》要求评估中国在亚太地区和全球扩张军事和非军事手段。《2019年国防授权法案》认为，与中国的长期战略竞争是美国的首要任务，政府应当制定并提交整体对华战略，内容应包括政治影响力、情报、经济工具、网络攻击、投资与基础设施以及军事活动。《2020年国防授权法案》要求对中国在亚太地区的所谓“恶意影响活动”进行战略更新，将台湾视为美国“印太战略”的重要伙伴。《2021年国防授权法案》确定建立“太平洋威慑计划”，将在两年内为其拨款69亿美元。《2022年国防授权法案》及《2023年国防授权法案》仍然充满针对中国的意图，通过加强预算为对华战略竞争服务。

（三）经济与科技议题框架

经济与科技议题框架涉及中美两国经贸关系。中美之间的经贸往来，一直是两国关系中的“压舱石”。特朗普上台以来，开始奉行单边主义策略，对华开展了前所未有的贸易战和科技战。部分美国会议员称，美国已经对中国产生经济依赖，“威胁”到美国的经济安全。约什·霍利发文称“对抗中国的经济帝国

主义”，卢比奥认为“20 多年来，两党领导人都许诺中国享受开放贸易的好处，然而中国却没有履行其责任，我们现在必须纠正美中之这种不平衡”。

2020 年开始美国会连续三年抛出“中国贸易关系法案”，要求撤销中国 2000 年 9 月获得的与美国永久性正常贸易关系地位，取消中国的永久最惠国待遇，每年审查中国是否符合最惠国资格。“防止小型企业管理局（SBA）援助进入中国法案”禁止小型企业向中国设立总部，禁止中国公民拥有超过 25% 的表决权股权。

经济议题的另一个抓手是中国科技企业。美国会相关法案明确提出，联邦机构不得使用或采购华为、中兴等中国企业的电信设备或服务。《芯片和科学法案》则为美国半导体制造业提供 520 亿美元补贴，以此提振美国芯片行业。两院关于此法案的投票中，参议院以 64 对 33 票通过，众议院以 243 对 187 票通过。

（四）新冠疫情议题框架

疫情议题框架是中美博弈的新兴领域。三年多来，美国从未放弃在新冠病毒溯源问题上的操弄，一直指责中国是新冠病毒的来源、前期的抗疫措施不力，要求采取对华更为彻底的病毒来源调查。多位议员在推文中明确指出，新冠病毒来源于武汉海鲜市场或病毒研究所，要求中国配合溯源调查。同时，中国对外的新冠疫苗及口罩捐赠、国际公共卫生机构的人事任命等，则被美国视为一种外交影响力，需要采取措施来有效遏制。

上述四种框架之间均存在相互关联。例如，“中国贸易关系法案”“维吾尔族强迫劳动预防法案”等提案将贸易与人权挂钩；另有提案将北京冬奥会与新疆、香港人权挂钩，要求中国取消举办冬奥会或抵制参加冬奥会；有关华为公司以及中兴公司的提案将中国科技企业与贸易脱钩、与美国国家安全挂钩，第 116 届国会的一项提案要求禁止与使用华为 5G 技术的国家共享美国国家情报。《2021 年创新与竞争法案》则涉及技术通信、外交关系和国家安全、国内制造、教育、贸易等多方面事项，成为一项旨在遏制中国、提振美国竞争力的综合性法案。

综上所述，美国国会涉华提案是一种“责难游戏”，利用四种不同的框架，对中国在特定议题上进行“污名化”攻击，从而影响在中美权力关系中争取有利位置。

四、对华议程设置的“污名化”

“污名”属性的存在可能会在受污者与“正常人”之间的互动中产生权力不平衡的效果，即使互动中的“正常人”没有意识到他们对受污者的身份构成的威胁。^①

^① Stacey Hannem, “Theorizing Stigma and the Politics of Resistance: Symbolic and Structural Stigma in Everyday Life,” in Stacey Hannem and Chris Bruckert, eds., *Stigma Revisited: Implications of the Mark*, University of Ottawa Press, 2012, p. 17.

对华议程设置的“污名化”，在美国自身看来是一种正当的、正义的行径，同时也是对所谓中国“污名化”美国的反制。

（一）对华议程设置的特点

美国国会对华议程设置已经呈现整体负面倾向，实质性法案及措施明显增加，以此达到限制中国现代化发展的目的，其对华议程建构有以下几个特点。

1. 针对某一项具体问题的提案数量明显上升

第 115 届国会的涉华提案大体都是综合性法案，包括国防授权法案、财政预算案等常规性法案，针对中国某一项具体议题的法案较少。相比之下，第 116、117 届国会中专门性涉华提案数量明显增加。

2. 对华议程设置空前广泛，实质性内容明显增加

议程广泛性主要体现在议题涵盖主权、安全、经济、疫情等多个方面，提案不仅涉及外交，还屡屡干涉中国内政、联动其他相关国家。简而言之，任何与美国所谓“价值观”不符的事件都能成为美国会提案，公然对中国事务实施“长臂管辖”。

3. 两党极化并未明显体现于对华问题

根据对第 115—117 届国会提案数量较多的前 20 位议员意识形态的统计，15 位共和党议员的意识形态和投票指数赋值分别为 2%、0.6，另外 5 位民主党议员的赋值则分别为 81%、-0.3，显示共和党议员立场更偏保守。^① 虽然国会议员意识形态分裂日益严重，但却能在对华态度上形成跨党派共识。皮尤研究中心的调查发现，相比温和派共和党人和民主党人，保守派共和党人更倾向于将中国的军事实力与美国的经济竞争视为非常严重的问题。^②

4. 推特为代表的网络媒介加强了议程设置

有学者研究发现，涉华提案的美核心议员发挥着推动作用。^③ 当前，绝大多数美国国会议员都开通了自己的推特账号，核心议员群体的推特活跃度较高。特朗普政府时期发起涉华提案的推特推文中较多表现出赞赏特朗普对华强硬态度，

① 参见：（1）“美国民主行动”（Americans for Democratic Action）每年选取标志性的 20 项议案议员投票来确定议员意识形态，赋值在 0%—100% 之间，越趋近于 0% 越保守，<https://adaction.org/ada-voting-records/>；（2）“投票指数”（Vote View），美国学者基思·珀尔（Keith Poole）和霍华德·罗森索（Howard Rosenthal）开发的依据关键议案投票建立的数据库，赋值在 -1—1 之间，越趋近于 1 越保守，<https://voteview.com/>。

② Carroll Doherty, “How Republicans View Their Party and Key Issues Facing the Country as the 118th Congress Begins,” *Pew Research Center*, January 19, 2023, <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2023/01/19/how-republicans-view-their-party-and-key-issues-facing-the-country-as-the-118th-congress-begins> [2023-01-21].

③ 参见郭永虎、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 56 页；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 75 页。

拜登上台后上述议员的推文具有明显转向，即批评拜登政府对华态度偏软。

5. 国会非正式组织在对华议程设置中推波助澜

“台湾连线”（Taiwan Caucus）是美国会涉台法案的重要推手，由两党强硬派议员构成，班克斯、斯科特、克鲁兹、科顿、霍利等均是其成员。国会-行政部门中国委员会（Congressional-Executive Commission on China）长期以来关注中国人权问题、香港问题，强调与中国的经济贸易关系不能忽视人权问题，卢比奥以及克里斯·史密斯均是其成员。除此以外，近年来“自由连线”（Freedom Caucus）、“保守派联盟大会”（CPAC）两大右翼非正式组织同样在中国问题上大肆操弄。

（二）对华议程设置的“污名化”建构路径

从上文中的实际案例来看，美国国会对华议程设置的“污名化”建构路径已经形成了大约四个层级：第一层级，国会及议员通过发起议案、发送推文、去信政府部门官员，表达对涉华议题的关注、呼吁或谴责；第二层级，要求政府及其相关机构设立专门调查委员会或专员，定期出台调查报告，要求拨款资助相关反华组织团体；第三层级，议员走访相关组织团体以及个人，乃至对台湾地区等地进行窜访；第四层级，要求政府以某项缘由启动对华制裁等。其中，经由参众两院通过、总统签署形成的法律，成为对华议程设置中的最终形式。

美国国会对华议程设置的“污名化”是全方位的。通过对“疆独”“港独”“台独”“藏独”等问题的介入，妄图否定中国主权统一的法理基础。长期以来，美国以“民主”“自由”“人权”为准绳，“污名”中国在新疆实施所谓“强迫劳动”和“种族灭绝”、在香港推动所谓“高压政治”、在台海实施“武力威慑”。在经济议题上，美国会将对华经贸关系与美国国家安全挂钩，多项提案有意针对中国企业赴美投资，展现出贸易保护主义趋势。

军事方面，美国会多次在年度国防授权法案中增加预算以应对中国所谓的军事力量增长。美国会还通过拨款法案，授权新一轮对台军售，并授权将美国武器库存转移给台湾当局使用。美国一直使用“灰色地带”概念批评和“污名化”中国在南海的诸多合法行动，包括海上巡逻、维权执法、海上民兵活动等，认为美国在南海地区的海上优势正在被中国的“灰色地带”行动削弱。^①

新冠疫情方面，通过抛出所谓“病毒起源论”，不断抹黑和攻击中国的疫情防控，试图将新冠疫情的责任嫁祸给中国，造成大范围的反华情绪。而进一步溯源调查的要求，实则是美国利用疫情的“政治化”操弄。

（三）对华议程设置“污名化”的原因

美国会对华议程设置“污名化”的原因，主要来自两个方面。

^① 参见郑安光：《美国海岸警卫队部署南海：动因与影响》，《国际问题研究》2022 年第 2 期，第 119—131 页。

从国际层面来看,二战结束后,美国主导建立了雅尔塔体系以及布雷顿森林体系。2008年以来,非西方国家整体性“崛起”,尤其是中国整体实力的增长,已经成为国际秩序中最为显著的变化之一,“东升西降”的趋势愈发明显。对华议程设置的“污名化”,正是美国为阻滞中国发展、延缓自身下降趋势所做努力。特朗普上台后,美国政府的保守主义倾向更加明显,抛弃了对华“接触政策”,形成了“全政府”对华战略。

正如阿耶·扎拉科尔(Ayşe Zarakol)所指出的,规范性框架总是代表着从“既定”(核心)国家的现有属性中抽象出来的价值,通过让“外来”(半边缘、边缘)国家达到一个理想的标准,从而保证“外来”国家有不足之处,“既定”国家会在“外来”国家接近理想属性时感到安全。^①作为“全政府”对华战略中的一环,美国会对华议程设置将中国描绘为不符合美国核心价值的“他者”,试图让“他者”内化于美国社会的规范与价值体系。通过主权与人权、军事与安全、经济与科技、新冠疫情四个议题框架,建构出中国是美国两党“共同敌人”的形象。战后自由主义共识学派代表人物理查德·霍夫斯塔德(Richard Hofstadter)曾提出,寻找“共同敌人”是“美国政治中的偏执风格”。^②美国会对华议程设置“污名化”,正是在找出“共同敌人”后对其进行打压的一种方式。

美国通过双边和国际话语相结合,系统性地对中国进行“污名化”。在双边话语层面,外交辞令和媒体叙事都以批评语气为特征,常常强调与地区安全、贸易规制、人权和新冠疫情有关的担忧,旨在将中国描绘成“地缘政治对手”和“全球挑战的根源”。例如,国会-行政部门中国委员会于2022年11月3日发布年报,强调中国国内人权问题,呼吁国际社会广泛关注有关问题。^③白宫的政策声明和外交活动则进一步巩固了中国作为“竞争者”“挑战者”的形象。

美国还利用“小多边机制”强化其立场,致力于塑造围绕中国叙事,突出中国不断扩大的影响力。多边话语不仅是为了孤立中国,也是为了建立一个在各种地缘政治和经济问题上与美国观点保持一致的国家联盟。譬如,耶伦呼吁七国集团协调应对中国所谓“经济胁迫”。^④

① Ayşe Zarakol, *After Defeat: How the East Learned to Live with the West*, Cambridge University Press, 2011, p. 94.

② 参见张永红:《美国新一轮所谓“中国威胁论”:特点、根源与应对》,《人民论坛·学术前沿》2022年第3期,第87页。

③ “Congressional-Executive Commission on China Annual Report 2022,” *Congressional-Executive Commission on China*, November 2022, https://www.cecc.gov/sites/chinacommission.house.gov/files/documents/2022_CECC_Report_0.pdf [2023-01-14].

④ Kana Inagaki et al., “US Urges ‘Co-Ordinated Action’ by G7 Against China’s Use of Economic Coercion,” *Financial Times*, May 11, 2023, <https://www.ft.com/content/e7f5e8a1-f84e-4697-a80c-e6bd13b615b4> [2023-05-12].

在国内层面，美国国会对华议程设置是选举政治中的一个组成部分。当前，美国会选举中的中国因素也变得日益重要。基于两党认为中国对美构成全方位挑战的共识，以及特朗普政府对华发起“政治战”“意识形态战”造成的美国对华认知和民意严重负面冲击，美国会政客基于选举考虑，往往选择迎合民意对华示强，以展现坚定维护国家利益的形象。^① 美国会议员利用“中国因素”作为选举策略屡见不鲜，甚至攻击对手与中国之间的联系，或指责对手对中国过于软弱，美国媒体称其为“抹红”。^② 推特的出现，则使得美国会议员阐发个人观点、与选民进行互动更加便捷，并借此完成政治营销。

五、结语

中美关系是当今世界上最重要的双边关系。随着中国综合国力的持续增长，崛起国与守成国之间的权力转移成为中美两国关系中无法回避的核心课题。一般而言，守成国需要巩固自己在国际体系中的权力地位。作为美国三权分立政府体系中的最高立法机构，国会在对华政策中扮演着日益关键且负面的角色。通过第 115—117 届美国会涉华提案以及提案发起议员群体的推文涉华内容，可以发现美国会对华负面情绪持续堆积，核心议员群体的保守倾向日益明显。

在上述背景下，“污名化”的议程设置成为美国对华战略中的一部分。从美国国会对华议程设置的“信号矩阵”中可以发现，议题范围广度、实质性措施数量均前所未有。三届美国会涉华议题数量增长趋势，体现出中美关系的重要性，对华“污名化”的议程设置必然成为美国政客利用“中国牌”谋求所谓政治利益和维护国家利益的手段。

从另一视角看，克服来自外部的重重困难，是中国现代化进程中必然要经历的过程。中国需要更加坚定地保持战略定力，有针对性地积极展开一系列政策措施，反击美西方的遏制战略，纠正“污名化”的错误倾向，着力建构良好的中国国家形象。

（收稿日期：2023-07-27，责任编辑：周文星）

^① 参见张腾军：《美国近三届国会涉华立法议程变迁：特点、动因及前景》，《当代美国评论》2022 年第 1 期，第 29 页。

^② “In Tight California House Race, ‘Red-Baiting’ Mailers Accuse Candidate of Communist Ties,” *Los Angeles Times*, September 30, 2022, <https://www.latimes.com/politics/story/2022-09-30/jay-chen-michelle-steel-china-communism-vietnamese-voters> [2023-03-28].