

“起外患以平内忧”是美国总统换届年的惯常策略

报告导读/核心观点

5月至今，特朗普政府在外交、政治、贸易领域动作频繁，出台升级了大量强硬涉外措施。我们认为，特朗普的一系列政策措施带有鲜明的选情目的。

□ 美国近期为何对外动作频频？

随着大选临近，特朗普的民调选情和总统胜选赔率却大幅下滑。特朗普政府面临美国国内三大问题并屡屡因此遭受拜登的攻击，分别是疫情控制问题、黑命攸关问题和贫富差距问题。

在此背景下，特朗普选择“起外患以平内忧”的策略转移内部矛盾，这一策略也是美国总统在大选年的惯用手段。

□ 美国连任成功的总统大多在换届年采取了强硬的外交手段

1970年至今，5位连任成功的美国总统均在其换届的大选年中以外交政策作为竞选策略的重要组成部分并起到良好的成效，收获大量支持率。多数总统选择强硬外交，仅尼克松总统为顺应彼时国民的避战情绪选择维稳策略：

2012年，奥巴马以伊朗为主牌大赚印象分，在临近大选时升级对伊朗的制裁措施后支持率大幅上升6%；

2004年，小布什先后对叙利亚和白俄罗斯实施制裁，并在制裁当月分别收获了2%和4%的支持率涨幅；

1996年，克林顿在外交领域与古巴、伊朗、利比亚三线交锋并开展制裁，在制裁当月分别收获了3%和8%的支持率涨幅；

1984年，里根在冷战末端以对俄军事对抗为主线，以对日经济摩擦为辅，为自己在大选年内提升7%的支持率；

1972年，尼克松顺应彼时民意，选择以和为贵的策略。采取了访华、与苏联签定反导条约以及退出越南战争的手段实施亚太区域的维稳战略，在当时国内的避战情绪下奠定了极高的民调优势。

□ 美国对外强硬策略总能收获民心的重要原因是过去极少受到反击

过去换届年间，美国外交策略能起到较好作用的重要原因是一大部分对手无法给予同等力度的反击，美国的对外发难均以胜利而告终。

除此之外，美国总统的支持率在战争期间往往也会跃升，主要的原因是“聚旗效应”。根据历史经验，每逢重大危机或战争，美国公众均会将总统视为社会焦点并对其赋予更大信任，总统支持率短期会迅速上升而出现“聚旗效应”。

细数美国近年来发动的8场战争及小型战役，7起战争期间美国总统的民调支持率均大幅度上升，平均上升幅度达11%。

风险提示：中美摩擦强度超预期；新冠病毒变异导致疫情二次爆发

分析师：李超

执业证书编号：S1230520030002

邮箱：lichao1@stocke.com.cn

相关报告

1 《美联储的缩表将是昙花一现》

2020.07.15

2 《欧盟财政刺激将陆续兑现修复金

银比》2020.07.22

正文目录

1. 美国近期为何对外动作频繁？	3
1.1. 特朗普难平内忧，急需挽回颓势	3
1.2. “起外患以平内忧”是美国政府的惯用手段	4
2. 美国连任总统的换届年策略	4
2.1. 奥巴马：以伊朗为主牌大赚印象分	4
2.2. 小布什：先后对叙利亚和白俄罗斯实施制裁	5
2.3. 克林顿：古巴、伊朗、利比亚三线交锋	6
2.4. 里根：冷战尾段以军事对抗为主线，为广场协议埋下伏笔	6
2.5. 尼克松：顺应民意，以和为贵	7
3. 为何美国的对外强硬总能发挥作用？	8
3.1. 过去制裁手段收效甚佳，主要因对手方反击较少	8
3.2. 任期内战争事件往往大幅提升总统选情	8
风险提示	9

图表目录

图 1：2020 年大选总统赔率变化（红色特朗普，蓝色拜登）	3
图 2：2020 年大选民调支持率变化（红色特朗普，蓝色拜登）	3
图 3：奥巴马政府在换届年前的外交强势举措主要围绕伊朗展开	5
图 4：大选年份小布什政府主要通过经济制裁获得政治筹码	5
图 5：克林顿在大选年份加大制裁，年内支持率获得稳定提升	6
图 6：里根政府通过军事对抗、贸易制裁等手段获得政治筹码	7
图 7：尼克松在大选年份积极调整外交战略，顺应民意，在年内大幅提升支持率	7
表 1：黑命攸关运动涉及人数统计（调查仅针对美国成年人口）	3
表 2：美国总统在换届年施行的外交政策总结	7
表 3：战争期间美国总统的民调变化情况	9

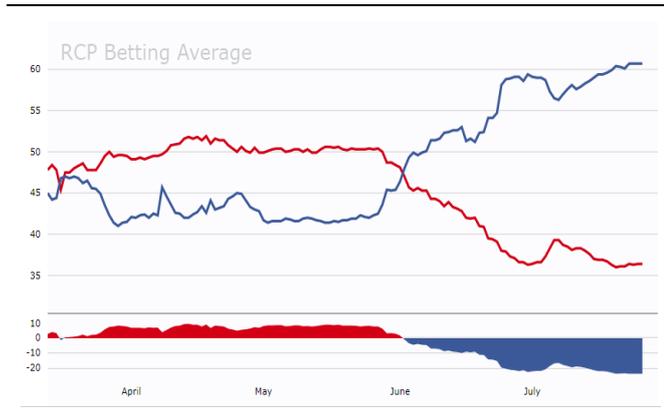
1. 美国近期为何对外动作频繁？

5月至今，特朗普政府在外交、政治、贸易领域动作频繁，出台升级了大量强硬涉外措施。我们认为，特朗普的一系列政策措施带有鲜明的选情目的。

1.1. 特朗普难平内忧，急需挽回颓势

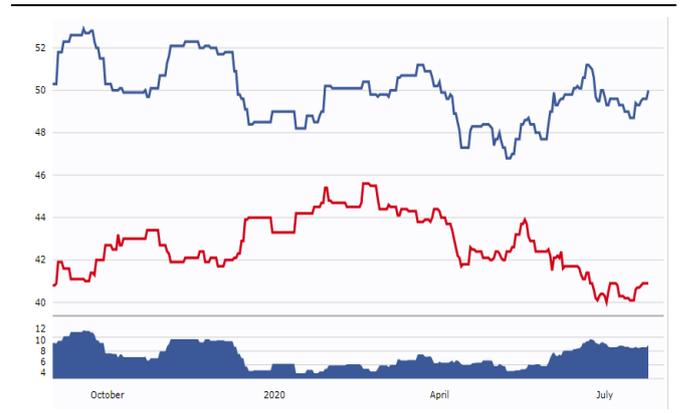
近期，特朗普的民调选情和总统胜选赔率均大幅下滑。随着8月共和党全国代表大会召开在即，美国2020年大选即将进入冲刺阶段。特朗普急需挽回选情颓势，近期政策的主要目标均是为了提升民调支持率而服务。

图 1：2020 年大选总统赔率变化（红色特朗普，蓝色拜登）



资料来源：Wind，浙商证券研究所

图 2：2020 年大选民调支持率变化（红色特朗普，蓝色拜登）



资料来源：Wind，浙商证券研究所

2020 年以来，美国面临三大内忧难题，这使得特朗普的连任之路荆棘重重，当前美国国内面临的三大困难也是拜登对特朗普发动猛烈攻击的软肋。

一是贫富差距问题。美国前 1% 和后 50% 人群在整体国民收入中的份额差距高达 7.8%，财富份额差距达到 36.2%，均已触及历史最高水平，民粹迹象愈演愈烈，贫富差距也成为特朗普在近期遭遇拜登攻击的弱点。近期，拜登与桑德斯联合发布政策纲要，指出需要让最富裕的美国人缴纳更多税收，并直言 2017 年特朗普政府倡导的减税政策必须被推翻。

二是疫情控制问题。根据我们的统计，全美 50 州中，已有 10 州由于疫情二次爆发重新加强社交及出行管理措施，相较 2 周前增加 2 州；12 州暂停进一步开放措施；仅有 28 州持续推进复工复产，美国的疫情仍在进一步发酵。拜登也在 6 月 30 日的一次电视讲话中大力攻击特朗普应对疫情不利，并顺势介绍了民主党的防疫计划。

三是黑命攸关问题。特朗普在种族、移民问题上的处理不利也在国内引发了大规模的骚乱。根据媒体披露，5 月末因警察枪杀佛洛伊德引起的“黑命攸关”游行已经成为美国历史上最大的反抗游行之一，调查机构数据显示参与反对游行的人数最高曾达到 2600 万人。除此之外，特朗普在移民、枪支管理以及气候控制等领域的政策也引致了大量抗议，这也使得特朗普成为冷战以来在任内遭遇抗议次数最多的总统。

表 1：黑命攸关运动涉及人数统计（调查仅针对美国成年人口）

调查机构	参与人数（万人）	调查时间
Kaiser Family Foundation	2600	6.8-6.14
Civis Analytics	2300	6.12-6.22
N.O.R.C.	1800	6.11-6.15
Pew	1500	6.4-6.10

资料来源：NYtimes，浙商证券研究所

1.2. “起外患以平内忧”是美国政府的惯用手段

在内忧难平的背景下，美国将自身问题部分归咎于他国并对外发难转移内部矛盾，从而拉拢选民可能成为特朗普政府扭转颓势、孤注一掷的重要举措。也正是因此，在近期选情显著恶化的情况下，特朗普在外交领域大肆发难以做背水一战。本质上，是一种通过起外患转移内忧的应对策略。

放眼美国历史，这种“起外患以平内忧”的策略也是美国总统在大选换届年的惯用策略。经统计，1970 年至今，5 位连任的美国总统均在其换届的大选年中以外交政策作为竞选策略的重要组成部分。其中，4 位总统（克林顿、里根、奥巴马、小布什）均在换届年采取了强硬的外交措施，具体手段以军事冲突和经济制裁为主。实践证明，此类手段对提升选情有较大帮助，政策出台当月历任总统的选情均明显上升。

除上述四任总统，仅尼克松总统顺应时代背景选择以维和做为换届年的主要外交手段。彼时，尼克松主要采取了访华、与苏联签定反导条例以及退出越南战争的手段实施亚太区域的维稳战略，在当时的国际背景下仍然为其奠定了极高的民调优势。

由历史可见，美国总统确有将外交强硬政策作为政绩牌的传统，且多数时候均凭此收获大量民心。

2. 美国连任总统的换届年策略

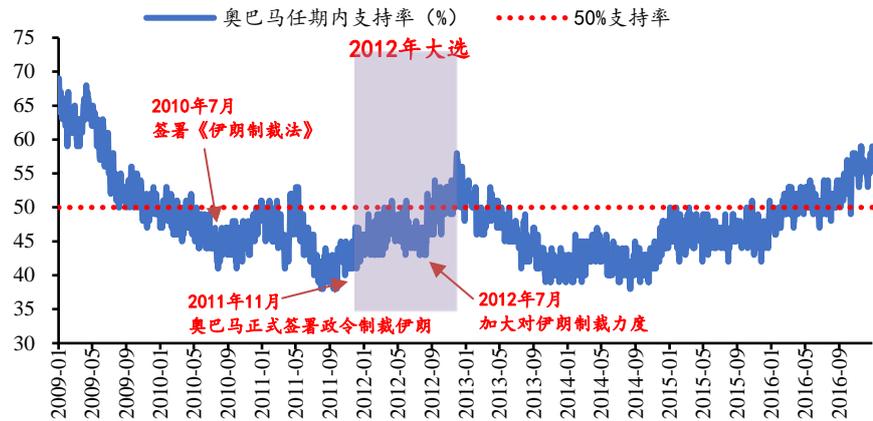
2.1. 奥巴马：以伊朗为主牌大赚印象分

奥巴马总统在换届年的外交强势举措主要围绕伊朗开展。虽然对伊政策在奥巴马的任期内一直是其重要的外交主线，然而在临近大选不足 4 个月前大幅升级对伊制裁措施仍为其换届选举赚足印象分。

奥巴马于 2010 年 7 月签署《伊朗制裁法》以制裁伊朗政府未能履行《不扩散核武器条约》规定的义务。2011 年 11 月，奥巴马正式签署行政命令制裁伊朗，限制向伊朗出售石油相关的开采设备，并对违反规定的机构或金融机构实施制裁，制裁措施包括限制美元交易、切断美元供给等。2012 年 7 月，随着大选临近，奥巴马再度签署行政命令，在此前的基础之上再度升级贸易和金融领域的制裁力度，进一步切断其他国家从伊朗购买石油的潜在付款机制。在这项强硬措施的推动下，奥巴马在国内的支持率直线上升，7 月中原本仅 44% 的支持率在随后两月内持续升至 50% 以上。

作为对一系列制裁的回击，伊朗曾于 2011 年在霍尔木兹海峡开展大规模军演并威胁将封锁这一石油运输要道，然而反击措施最终未能成行。除此之外，也未曾有其他实质性的抵抗措施出台。

图 3：奥巴马政府在换届年前的外交强势举措主要围绕伊朗展开



资料来源：UCSB, 浙商证券研究所

2.2. 小布什：先后对叙利亚和白俄罗斯实施制裁

小布什在 2004 年大选前主要通过经济制裁的手段打压其他国家争取国内支持率。

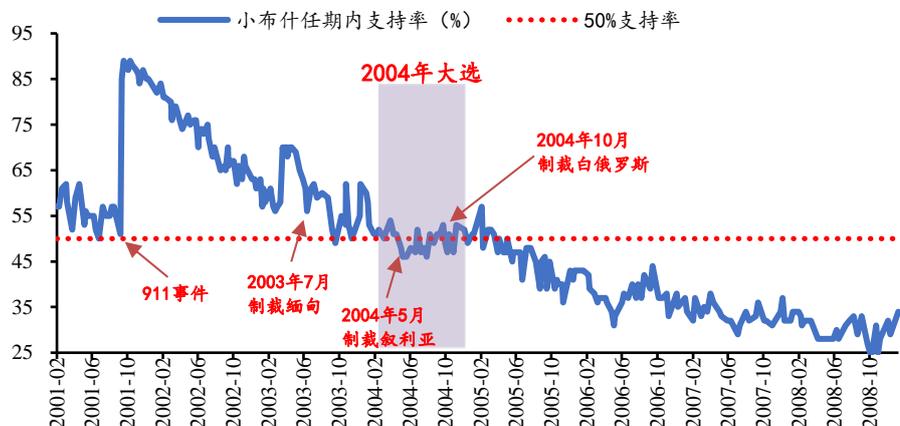
2013 年 12 月，小布什总统将《叙利亚责任及黎巴嫩主权法案》签署成法。法案授权布什总统对叙进行广泛制裁，包括禁止向叙出口相关货品；禁止对叙投资；冻结叙在美资产等多项措施。然而，在法案出台长达半年时间内，美对叙的制裁一直没有付诸实施。

2004 年上半年，随着大选临近，布什的支持率却大幅下行并跌破 50% 的安全线。布什随后于 5 月动用对叙法案签署行政命令对叙利亚实施经济制裁，主要包括冻结制裁主体在美资产等措施，在这一举措的刺激下，布什的当月支持率上升 2%。

10 月，小布什还升级此前对白俄罗斯的制裁措施并签署《白俄罗斯民主法》，于当月对彼时白俄罗斯总统进行制裁，当月支持率上升 4%。

针对小布什政府的制裁，相关国家也采取了一定的反制措施，但总体而言反击力度对比悬殊。如叙利亚起草《美国责任法案》，拟禁止叙利亚与美国的贸易往来；白俄罗斯则是以恐怖活动为由逮捕了一名境内的美国公民。

图 4：大选年份小布什政府主要通过经济制裁获得政治筹码



资料来源：UCSB, 浙商证券研究所

2.3. 克林顿：古巴、伊朗、利比亚三线交锋

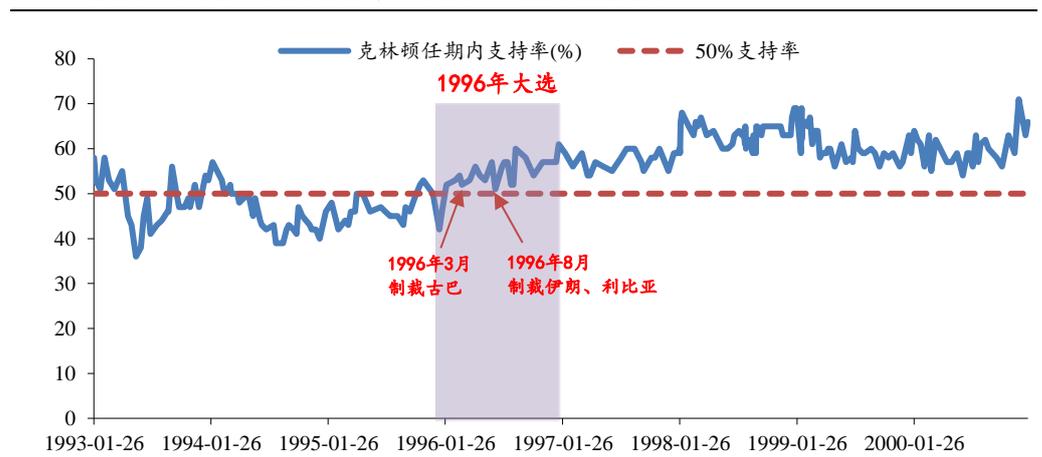
1996年，克林顿政府加大了对古巴、伊朗及利比亚等国家的制裁，当年的支持率保持稳定上升态势，最终克林顿成功实现连任。

1996年3月，克林顿正式签署《赫尔姆斯-伯顿法》(又名《古巴自由与民主声援法》)，对古巴实行政治、经济、金融领域的全面制裁与封锁。该法案在诸多方面有违国际法和国际准则，遭到了欧盟、北美自由贸易区以及广大拉美国家的强烈反对，但仍然为克林顿在国内收获了部分民意。彼时正逢初选，该法案出台当月，克林顿的支持率上升3%。

1996年8月，克林顿政府签署了《伊朗-利比亚制裁法案》，对伊朗与利比亚实施全面经济制裁。根据该法案，美国将对每年向伊、利石油和天然气项目投资超过4000万美元的外国公司进行制裁。该法案主要源于1995年美国对伊、利实行的禁运政策，这使得美国部分石油公司被迫放弃与伊朗的部分合作项目，留下的市场空白被西欧等国家趁虚而入，美国出台该法案也意在阻止西欧等国攫取美国公司撤出伊朗后的经济利益。法案出台当月，克林顿支持率提升了8%。

本轮遭遇的制裁国家同样未对美国做出有力的回击，古巴的反击仅停留在谴责抗议层面；伊朗和利比亚的应对方式则是争取部分贸易相关国家的支持，及时为自身利益止损。

图 5：克林顿在大选年份加大制裁，年内支持率获得稳定提升



资料来源：UCSB，公开渠道信息梳理，浙商证券研究所

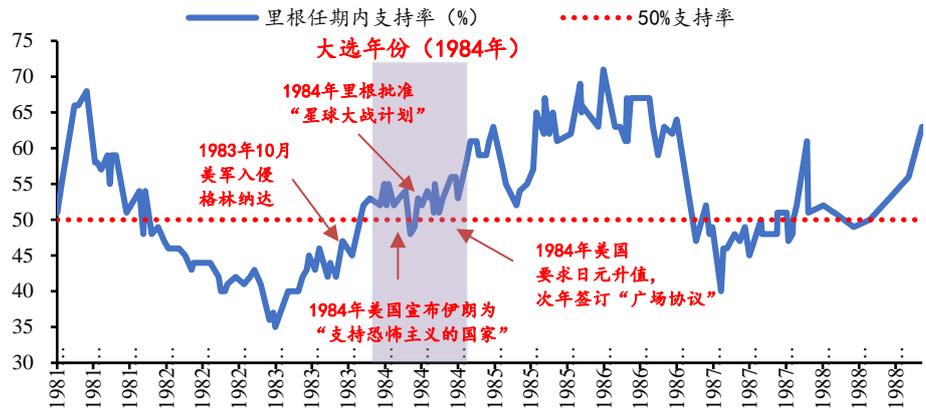
2.4. 里根：冷战尾段以军事对抗为主线，为广场协议埋下伏笔

整体来看，在冷战的尾段时期，里根总统以军事对抗为主，经济摩擦为辅的方式凝聚国内共识，在大选年内提升7%的支持率，最终获得连任。

1984年1月，美国宣布伊朗为“支持恐怖主义的国家”，回应了前一年美国贝鲁特大使馆遭遇恐怖袭击的事件，并对其实施全面的制裁措施，制裁当月里根的支持率上升3%。同年，里根主导的战略防御计划（Strategic Defense Initiative，又称“星球大战计划”）正式落地，在冷战尾段激发了国内与苏联对抗的团结情绪。经济领域，里根在美国贸易赤字逼近新高的背景下对日本发起贸易摩擦，为次年广场协议的签署埋下伏笔。

面对美国的举动，除了苏联采取了同等的军事竞赛对抗手段之外，日本、伊朗等国家几无反制措施。

图 6：里根政府通过军事对抗、贸易制裁等手段获得政治筹码



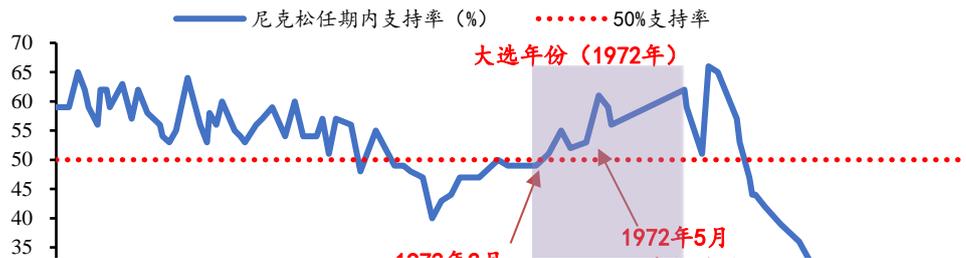
资料来源：UCSB, 浙商证券研究所

2.5. 尼克松：顺应民意，以和为贵

1972年，尼克松积极调整外交战略，顺应国内民众避战情绪，在年内大幅提升支持率成功连任。

尼克松执政期间，美国在与苏联争霸的过程中始终不占上风，同时陷于越战泥沼多年，国内避战情绪高涨。为扭转这一局面，尼克松政府一方面逐步退出越南战争，另一方面积极寻找与中国改善关系的机会，以应对来自苏联方面的压力。1972年2月尼克松访华，中美上海联合公报发表，宣布中美两国关系正常化。5月26日，尼克松与苏联领导人在莫斯科签订《限制反弹道导弹系统条约》，使美国获得喘息时间。这两大战略举措分别使得尼克松当月支持率上升4%和8%。

图 7：尼克松在大选年份积极调整外交战略，顺应民意，在年内大幅提升支持率



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_3644

