Research Note

2021.01.21(Y-Research RN011)
马鑫/第一财经研究院特约研究员

Committed to Improving Economic Policy.

www.cbnri.com

研究简报 热点

拜登宣誓就职 中美应力争双边关系“软着陆”

摘 要

拜登上台后将首先着力恢复美国团结，把精力优先放在抗击新冠、经济复苏、种族平等等内政议题上，中美关系相对于前一个时期的急速下跌可能进入一个时间上的“喘息期”和“调整窗口”。拜登政府的对华政策将回归理性，这比起特朗普政府，是一个根本性的转变。然而，要实现对华策略转变，拜登依然面临掣肘。中方应当抓住机会，聚焦双边和多边议题合作，加强政策协调和沟通，力争实现中美关系“软着陆”。

正 文

拜登已于 1 月 20 日顺利就职，正式成为美国第 46 任总统，根据其就职演说及公布的近期工作备忘录来分析，拜登上台将首先着力恢复美国团结，把精力优先放在抗击新冠、经济复苏、种族平等等内政议题上，中美关系或迎来一段喘息期。

一、拜登宣誓就职

拜登 2021 年 1 月 20 日在华盛顿国会山宣誓就职，并发表了就职演讲。拜登称赞美国民主的韧性，呼吁国家团结起来，应对新冠肺炎疫情和经济衰退。拜登在演讲中还承诺要修复与盟友之间的关系，但并未提及中国或中美关系。他还表示，要重塑美国的灵魂，美国将不仅依靠实力，还将以身为榜样的力量领导世界。

据报道，就任第一日，拜登迅速签署了 17 项行政命令，内容涉及疫情应对、移民、气候变化、种族及 LGBT 权益等方面，包括要求所有联邦雇员在政府建筑物内佩戴口罩，与世卫组织重新建立联系，重返巴黎气候协定，结束对穆斯林国家和非洲国家的旅行禁令，并试图扭转特朗普治下严苛的移民政策等。拜登上任第一天签署的行政令比前 4 任总统总数还多，表明拜登在内政领域试图“另起炉灶”的急迫性。

二、中美关系或迎来调整窗口

特朗普在四年任期中得罪了几乎所有的盟国并完成对华战略转

型。特朗普首次将中国定位为主要“战略对手”和长期的战略挑战，中美关系也由此一步步坠入低谷。拜登上台后，将如何重塑美国对外政策成为外界关注的焦点，尤其是如何处理被特朗普拖入冰点的中美关系引发关注。

目前来看，以布林肯和沙利文为代表的拜登外交团队基本继承了奥巴马政府的政策及其理念，对华事务较特朗普政府及蓬佩奥领导的外交事务团队较为温和、和平、理性。拜登上任后，尤其是第一年他的精力主要在美国国内，不会轻易触碰特朗普在外交上埋下的“钉子”。但这也意味着，在对华政策上，拜登将保持对特朗普政策的一定延续性，短期内不可能全面废除。

评论指出，对于拜登和他的外交团队来说，挑战在于如何与中国在可以合作的领域合作，在必须竞争的领域竞争。具体而言，战略层面上，美国将放弃孤立主义而主要采取联合盟友的方式遏制中国，将更加注重利用国际组织和议事规则制约中国。但同时，在气候变化、基础设施、人文交流、贸易投资方面，中美有可能回归常态，存在一定的合作空间和前景。拜登政府还会在某种程度上逆转特朗普政府的一些对华脱钩政策，比如学术、环保、人员交流等领域。

三、重置中美关系的挑战

拜登政府的对华政策会回归理性，基于问题解决问题，而不是将中国视为一个必须在所有领域竞争的对手。这比起特朗普政府，是一个根本性的转变。然而，要实现对华策略转变，拜登依然面临掣肘。

一方面，美国两党当前在涉疆、涉藏、涉台、涉港、南海及网络

安全议题上已达成高度共识，仅在遏制手段和方法上有些许差异。拜登在对华关系的议题上必须要十分小心，因为如果步伐迈得太大，会被批评为对华软弱。

另一方面，特朗普虽然输掉了本次大选，但美国国内政治撕裂的根源依然长期无法弥合，特朗普主义依然有广大市场。而且以蓬佩奥为代表的共和党极端保守派势力重回美国政治舞台中央的可能性依然存在。因此，不能忽视美国极右翼势力对拜登政府的影响。

总之，拜登政府上任后，中美之间的紧张将得到缓解，使得中美关系相对于前一个时期的急速下跌可能进入一个时间上的“调整窗口期”。拜登政府将更注重中美两国高层间的外交沟通与对话，中方应当抓住机会，聚焦双边和多边议题合作，加强政策协调和沟通，力争实现中美关系“软着陆”。

附录：拜登执政团队基本情况和对华态度



国防部长劳埃德·奥斯汀：

作为首任黑人防长，倾向于与中国合作和避免加剧军事竞争。



国务卿安东尼·布林肯：

不与中国脱钩，不会放松对中国压力，对华保持预防性外交政策与威慑，构建“民主国家联盟”，在地区安全及人权等问题对中国施压。



白宫“印太协调员”库尔特·坎贝尔：

拜登外交团队核心人员，是美国亚太方向重要政策制定官员及执行者，有“亚洲沙皇”之称，是奥巴马政府时期“重返亚洲”政策的制定者和鼓吹者。



国家安全顾问杰克·沙利文：

强调理性温和处理对华事务，在处理对华关系中平衡好竞争与合作。他建议美国强化同中国的危机管理，建立更多沟通渠道和机制。



总统气候特使约翰·克里：

克里是民主党建制派老牌传统代表人物，其担任美国气候问题特使会积极推动中美气候领域合作。



国家情报总监艾薇儿·海恩斯：

奥巴马政府的重要成员之一，她主张重塑美国情报界地位，尤其加强对华战略情报工作及对华反间谍工作。



贸易代表戴琪：

主张美国回归世界贸易组织等国际组织，并联合其盟友在世界贸易组织等多边组织框架内，利用国际规则对中国展开新一轮攻势，对华贸易政策要进攻与防守相结合。



国土安全部长亚历杭德罗·马约卡斯：

长期深耕美国移民系统，主张温和移民政策，在推动网络安全建设领域发挥过重要作用，曾到访中国、以色列等国商讨网络安全建设问题。



中情局局长威廉·伯恩斯：

支持美国对华贸易制裁，但希望用多边主义共同遏制中国，认为美国必须找出一条与中国合作与竞争并存的发展道路。



财政部长珍妮特·耶伦：偏向鸽派，主张疫情期间实施积极的财政政策。在中美贸易方面，耶伦不认同特朗普政府过去对中国实行的关税战，认为增加关税反而增加了美国消费者和制造业的成本。



商务部长吉娜•雷蒙多：

在改善就业、扶持企业和提振经济方面较为擅长。