美国新任政府对华政策预判及应对之策

联合资信评估股份有限公司 主权部

2020年12月中旬，美国选举人团确认拜登正式赢得总统大选，美国大选终于尘埃落定。由于民主党和共和党在执政理念方面存在本质区别，拜登的个人特质也与特朗普明显不同，因此预计即将上任的拜登政府将在很大程度对前任特朗普政府实施的各项政策进行修正，尤其是对华政策。新任政府对华政策的改变可能会产生何种影响？中国又该如何应对？

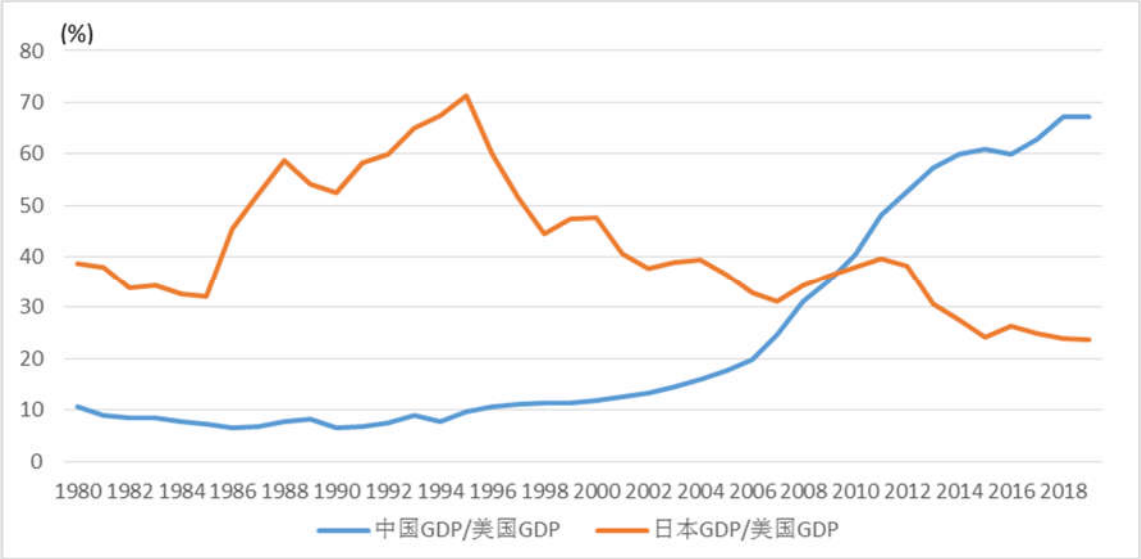
一、美国新任政府对华政策预判及可能产生的影响

1. 美国新任政府遏制中国的态势不变，但对华政策的不确定性预计将大幅降低，在一定程度上有助于缓解两国之间的紧张关系

自2008年全球金融危机以来，美国国内经济陷入衰退、贫富差距持续拉大，对外逆全球化倾向有所上升、国际影响力有所衰退。与此同时，中国经济持续保持高速增长，在2010年超越日本成为全球第二大经济体，并适时推出了“一带一路”倡议，得到了全球多国的积极响应，经济实力及国际影响力持续提升。在此背景下，美国推出“亚太再平衡”战略，全面遏制中国崛起，而特朗普政府上台后这种遏制则变得更加明显和激烈。中美两国近年来相对实力的变化使得美国两党在遏制中国方面形成高度共识，这一趋势并不会因为拜登的上任而改变。

以日本为例，“二战”后日本在美国的扶持下经济高速增长，迅速成长为全球第二大经济体。为打压日本，美国于1985年逼迫其签订了“广场协议”，日元被迫升值使得日本出口优势大减，经济泡沫开始逐步破裂。但由于当时众多拉美国家陷入经济危机和债务危机，日本整体环境已算相对安定，因此全球很多国家、尤其是亚洲国家依然对日本经济抱有信心，持续增加日元储备。在此背景下，日元持续走强，日本GDP相当于美国GDP的比值也在1995年达到了71%左右的峰值，但随后便急转直下，在经济长期低迷的情况下这一比值近年来已降至25%左右。从中国的情况来看，2019年中国GDP相当于美国GDP的比值已接近70%，在2020年中国经济保持小幅增长、美国经济大幅衰退的情况下这一比值超过70%已经板上钉钉，中国经济已经发展到了和日本当年相似的阶段，并很有可能在未来10~15年内超越美国成为全球第一大经济体。在此背景下，美国新任政府将在很大程度上维持遏制中国的态势不变，但在方式及方法上可能会有所变化。

图 1　中国及日本 GDP 相当于美国 GDP 的比值变化（以美元计价）



数据来源：IMF，联合资信整理

总体而言，预计美国新任政府对华政策的不确定性将大幅降低，这主要是由拜登及其团队的特质决定的。拜登本人具有丰富的从政及外交经验，这决定了其在制定对华政策时将在很大程度上有别于特朗普式的反复无常，更有可能遵循一般的外交基本原则，避免“不按套路出牌”的情况发生；从拜登团队的人员构成来看，大部分成员毕业于哈佛、耶鲁等名校，且多数曾在奥巴马政府任职，其对华态度基本保持一致，即在不脱钩的情况下加强与中国之间的竞争。在此情况下，特朗普时期中美双方日趋紧张的关系有望在新任政府上台后得到一定程度的缓和，美国对华政策不确定性的降低也有助于减少中国战略误判的风险。

2. 不同于特朗普政府的“单打独斗”，美国新任政府更有可能通过与其他西方国家联合起来遏制中国的影响力，中美之间的竞争关系可能会更加复杂，中国可能会面临更加艰难的境地

“二战”以来，美国凭借其超强经济和军事实力建立起全球霸权，并通过建立国际合作和集体行动的规则来维持其霸权，联合国、世界卫生组织、国际货币基金组织、世界银行、世界贸易组织等国际组织均是在美国的主导之下建立起来的。但自 2008 年全球金融危机以来，随着美国经济实力的相对减弱及以中国为代表的新兴市场国家崛起，美国国内民粹主义及孤立主义倾向开始持续上升，这也是以“让美国再次伟大”为竞选口号的特朗普能够当选美国总统的重要原因。特朗普政府上台后，其内政外交政策表现出明显的孤立主义倾向，强调“美国优先”，对内大规模减税并振兴国内工业，对外退出国际条约、向盟友索要“保护

费”、拒绝大国合作以及不愿承担国际义务等。在对华政策方面，特朗普政府采取了强硬的单边遏制策略，通过大幅提升关税的方式发动“贸易战”，对中国高科技企业进行技术封锁，限制中国企业对美投资，减少和中国之间的人文交流等。

不同于特朗普政府的“单打独斗”，即将上任的拜登政府在对华策略上的最大特点在于通过联合盟友来制衡中国。拜登曾猛烈抨击特朗普疏远美国盟友的一系列举措，他认为美国仍然是且应当是“自由世界”的领导者，“退群”行为不但拱手将美国的领导地位让与他人，而且非常不利于美国在面对来自中国的威胁时能够以统一的口径来应对。在 2020 年第 3/4 月号的《外交》杂志上，拜登发表了一篇重量级的竞选文章《拯救特朗普之后的美国外交政策》，其中明确提到“美国将与其他西方国家联合起来，凭借占据全球 GDP 一半以上的分量，塑造从环境到劳动力、贸易、技术以及透明度的规则”。此外，拜登还宣称将在上任的第一年召开全球民主国家峰会，构建民主国家“朋友圈”。

在此背景下，预计拜登政府上台后首先会修复与欧洲和日韩传统盟友的关系，恢复美国在国际社会的领导作用，主导或促成一个以西方国家为主的反华“统一战线”。另一方面，预计美国还会重返大量国际机构和协定，加强美国主导的国际机构在全球治理中的作用，在多边框架内对中国进行约束和限制。目前，拜登已经宣称他将于任期首日重新加入《巴黎气候协定》和世界卫生组织，重返世界贸易组织也是大概率事件，并可能会讨论重新加入日本主导的“跨太平洋伙伴全面进步协定”（CPTPP）。

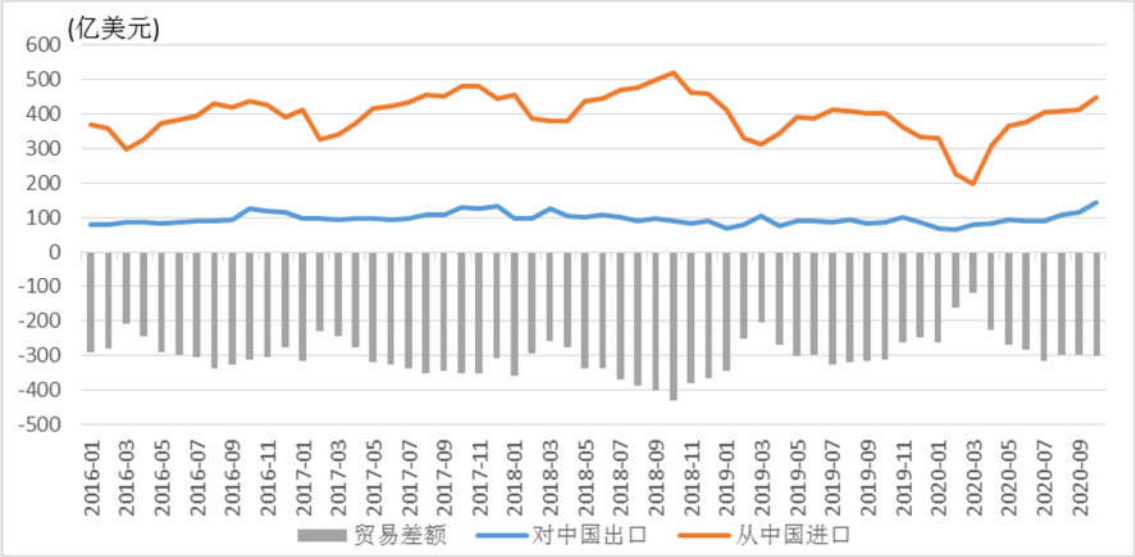
随着美国对华政策由“单打独斗”转向“联合盟友”，中美两国未来不仅会通过双边机制直接对话，而且在多边领域也将有更多互动和交锋。这实际上会加剧两国在制定国际规则及扩大影响力等方面的竞争，在一定程度上使原本单一的两国直接交锋变得更加复杂化。由于美国和欧洲国家以及日韩等亚洲国家之间存在传统上的盟友关系，且这些国家也在很大程度上也将“中国崛起”视为威胁，因此预计拜登政府的对华政策有较大概率得到这些国家的支持，能够以“集体影响力”来制衡中国，这或将使美国在国际规则制定及影响力之争方面更胜一筹。对中国而言，与特朗普时期“美国与全世界为敌”的局面相比，中国可能会面临更加艰难的境地。

3. 美国新任政府可能会对中美贸易协定进行重新评估，取消部分影响美国居民生活成本的关税，但不太可能会全面取消关税，未来中国对美贸易仍将面临较大压力

发动贸易战是特朗普政府对华政策的核心，2018 年以来美国连续多次提高从中国进口商品关税税率并持续扩大适用范围，但从实际结果来看取得的成效并不明显。虽然美国从中

国进口商品总额自 2018 年下半年开始下降，但对中国出口商品总额却并没有出现明显改善，月度贸易赤字一直维持在 300 亿美元左右，且实际上关税成本最终转嫁到了美国消费者身上，损害了美国消费者及进口商的利益，美国农民及制造商也因中国的关税反制措施而遭受损失。尽管中美双方于 2020 年初签订了第一阶段经贸协议，中方承诺增加对美国商品购买，但在执行过程中却受到了新冠疫情的严重影响，尤其是在本国疫情快速恶化之后美国从中国进口了大量防疫物资，使得美国对华贸易赤字进一步上升。

图 2　中美贸易状况变化情况（以美国为主视角）



数据来源：美国商务部，联合资信整理

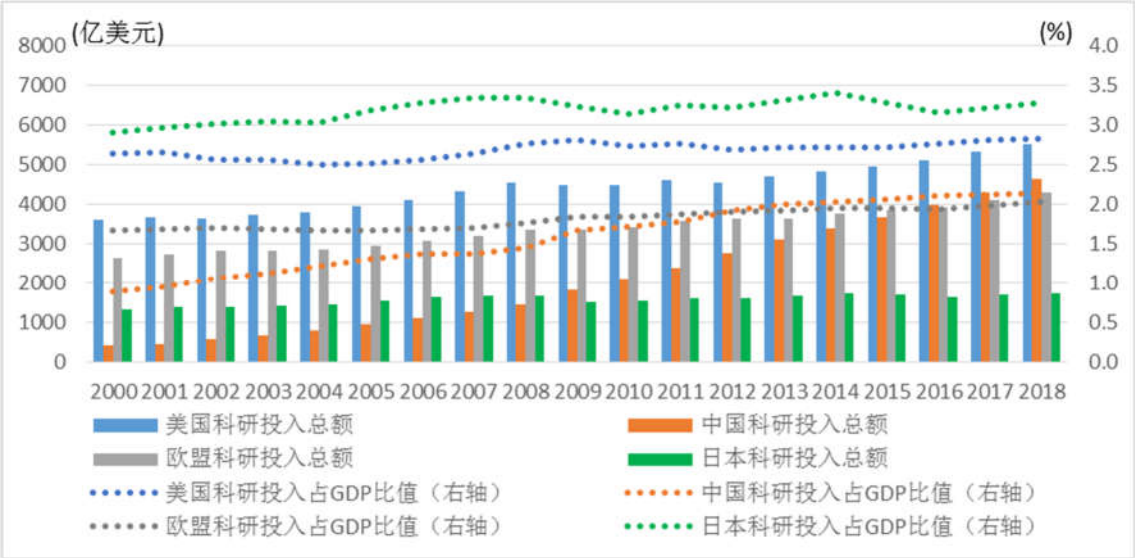
与特朗普不同，拜登长期以来都是一个自由贸易的支持者，在国会工作期间他支持美国于 1994 年签订北美自由贸易协定（NAFTA）及中国于 2001 年加入世界贸易组织，在担任副总统期间他也支持美国加入“跨太平洋伙伴关系协议”（TPP，即 CPTPP 的前身）。拜登曾在今年 8 月的采访中明确说过会考虑取消特朗普政府对中国的关税，因为这些关税对美国消费者造成了损害。但在后续竞选期间为避免给选民留下对华政策软弱的印象，拜登在是否会取消对中国关税的问题上变得模糊其词。从目前来看，美国新任政府可能会在继续执行中美第一阶段经贸协定的基础上对其进行重新评估，取消部分影响美国居民生活成本的关税，主要涉及食品、日用品等方面，但不太可能会全面取消关税，尤其是一些工业制成品及高科技产品的关税。拜登在今年 7 月发布的经济复苏计划中包括了打击中国贸易不正当行为的承诺，涵盖补贴、倾销、汇率操纵、强制技术转让和知识产权保护等领域。拜登政府可能在下一阶段中美经贸协议谈判中着重转向非关税贸易措施，在双边及多边框架下继续探讨一些中美经贸关系的结构性问题。

在此背景下，预计短期内中美之间的经贸紧张关系有望随着拜登政府的上台得到一定程度的缓和，但从长期来看中美之间大部分商品可能仍将面临较高的关税，且随着拜登政府转向非关税贸易措施，中美在汇率操纵、知识产权保护等核心问题上仍有爆发冲突的可能，未来中国对美贸易仍将面临较大压力。

4. 美国新任政府对中国部分科技企业的制裁可能会有所放松，但在涉及 5G、量子计算、人工智能等核心科技领域预计仍将保持高压态势，并加强与中国之间在高科技领域的竞争，不让中国主导未来的技术和产业发展

长期以来，美国作为世界科技中心一直处于强势地位，并且希望利用科技打开中国市场，通过两国科技合作让中国接受美国主导的国际规则并承担相应的国际责任。但随着中国综合国力的增强及科研投入的持续增加，中美在科技上的关系更趋于平衡。2018 年，中国科研投入总额已高达 4,600 亿美元以上，在全球范围内仅次于美国，2001-2018 年期间科研投入增速高达近 15%，远高于 GDP 平均增速；中国科研投入占 GDP 的比值达到 2.14%，未来仍有很大提升空间。此外，根据世界知识产权组织的数据，2019 年中国专利申请量达到 140 万件，连续 9 年位居第一，是美国的两倍以上。这些变化令美国逐渐将中国视为科技领域最大的潜在竞争者，担忧中国动摇美国在科技领域的全球领导地位。

图 3　全球主要经济体科研投入情况



数据来源：OECD，联合资信整理

正是由于上述原因，特朗普政府除了发动贸易战以外，其遏制中国的另一个重点在于对

高科技企业的打压。自 2018 年以来，美国商务部工业安全局已将超过 100 个中国企业和机构加入出口管制的“实体清单”，其中既包括以华为为代表的民营高科技企业，也包括各大军工企业、科研院校等。此外，美国还限制中国在美国涉及敏感科技行业的投资，并对中国留学生在美国从事敏感领域研究提高进出门槛。

与特朗普单纯遏制中国科技发展的策略不同，拜登则更多强调要让美国的科技发展重新进入快车道，以此来更好地与中国进行竞争。在这一理念的指导下，美国新任政府可能会更加注重自身在一些关键产业的进步，加大在人工智能、量子计算以及 5G 通讯上的投资，从而应对中国在这些领域日益增加的经济与政治影响力，不让中国主导未来的技术和产业发展。另一方面，为维护美国公平竞争的形象，拜登政府在科技领域不会采取特朗普政府那样的粗暴干涉手段，不会一味打压中国高新技术企业，避免中美科技脱钩。考虑到科技公司在拜登竞选募资中做出的贡献，拜登在面临科技界游说时可能放松对中国公司出口一些次高精尖科技技术和产品的限制，但在涉及 5G、量子计算、人工智能等核心科技领域预计仍将保持高压态势。此外，当前特朗普限制科技领域人才的工作签证发放、人才交流的情况可能随着拜登和民主党鼓励移民的举措得到一定程度的缓解。

在此背景下，中国部分科技企业面临的美国制裁压力可能会能将在短期内得到缓和；但从长期来看，中美在科技领域的竞争，尤其是在 5G、量子计算、人工智能等高精尖领域的竞争将变得更加激烈，不排除美国可能会联合盟友的力量并通过制定相关规则的方式来遏制中国高科技企业的发展。

5. 不同于特朗普政府的全面遏制战略，美国新任政府可能会在气候变化、防核扩散、全球卫生安全等“非核心利益”领域加强与中国的合作，未来中美之间的互动可能会更加频繁

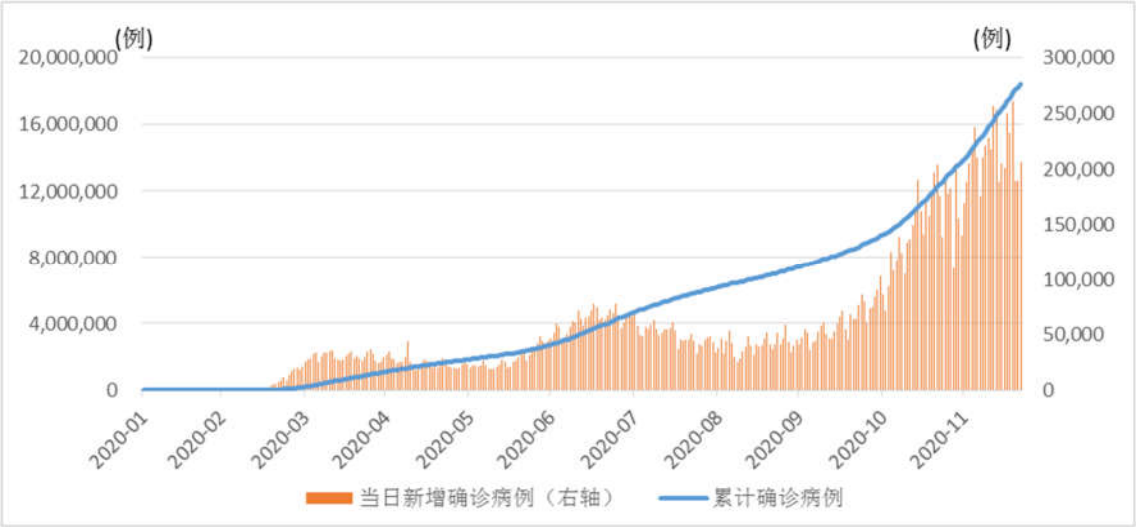
近年来，特朗普政府遏制中国的措施开始由经贸领域逐步向科技、卫生、人文、金融等多领域扩散，形成全面遏制中国的态势，尤其是 2020 年新冠疫情爆发后，特朗普指责中国应该对疫情负责，并首次提出要“全面切断与中国关系”、“与中国全面脱钩”。

美国新任政府上台后，这种对华全面遏制的战略有望在很大程度上得到改变。在《拯救特朗普之后的美国外交政策》一文中，拜登提到“美国打算在气候变化、防核扩散和全球卫生安全等‘中美利益交汇的问题’上与中国合作”，拜登团队也一直强调“中美‘脱钩’都不符合美国的长远利益”。在此背景下，预计未来中美双方有望在更多“非核心利益”领域加强合作，两国之间的互动可能会更加频繁。

拜登政府上台后中美之间最有可能合作的领域是新冠疫情防控。当前，美国新冠疫情累

计确诊人数已超过 1,800 万，占到全球总数的近四分之一，尤其是入冬以来，美国疫情迎来第三次高峰，且形势远比前两次高峰严峻，单日确诊人数连续多天超过 20 万。在此背景下，疫情防控成为了拜登政府上台后的第一要务。拜登提出的疫情防控新策略要求组建由科学家和专家组成的专业团队来制定疫情防控计划，加大联邦政府的干预力度，建立新冠患者跟踪网络，每个州增加检测机构，并且要求各州都要戴口罩，这些都在很大程度上借鉴了中国的防疫措施。预计未来两国不仅会进一步交流疫情防控经验，还有可能在疫苗研发及分发领域加强合作。

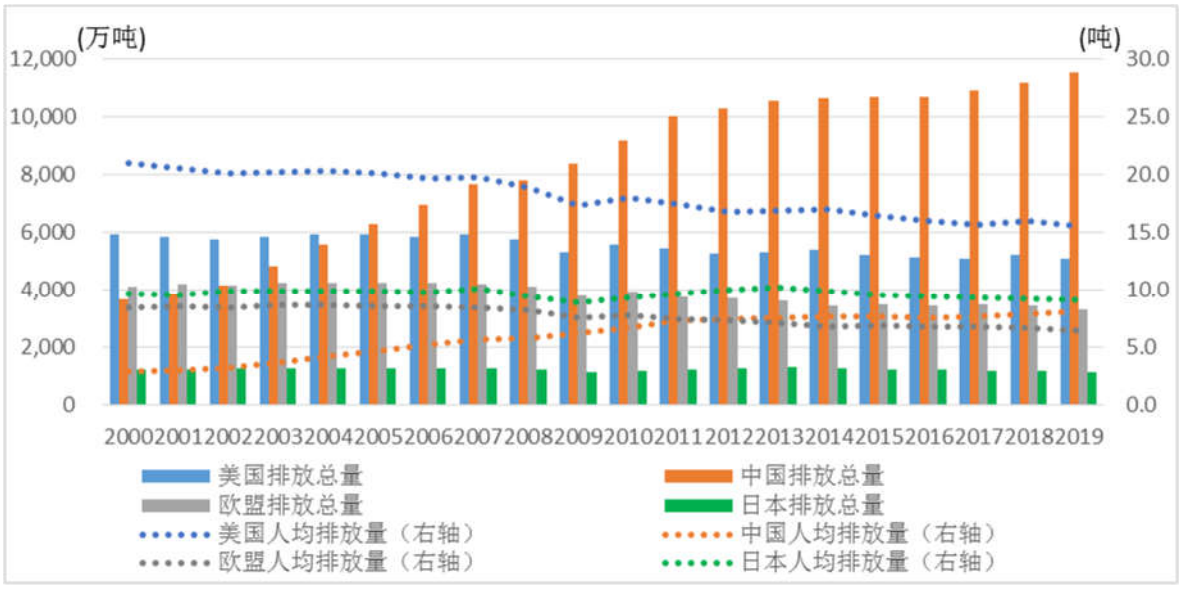
图 4　美国新冠疫情发展情况



数据来源：Wind，联合资信整理

中美之间另一个可能的重要合作领域是气候问题。中美两国都是碳排放大国，尽管中国人均碳排放量明显低于美国，但由于人口基数较大，2019 年中国的碳排放总量已经相当于美国的两倍有余。因此拜登政府希望中美在气候问题上进行合作，同时想向中国施压，让中国在“一带一路”建设中减少碳排放。拜登团队还在竞选期间提出了一项 2 万亿美元气候计划，提出将在 15 年内建立无排放的电网，并到 2050 年实现整个经济净零排放的目标。预计拜登政府也会借此向中国施压，让中国提出相等或类似的减排的目标。

图 5　全球主要经济体碳排放情况



数据来源：欧盟委员会，联合资信整理

此外，美国要防核扩散问题上也离不开与中国合作。拜登曾表示希望重新加入 2015 年与伊朗达成的《联合全面行动计划》，但由于特朗普政府此前已经宣布退出伊核协议，重新与伊朗达成协议的难度很大，需要包括中国在内的相关国家支持。在朝核问题上，拜登政府也需要与中国合作才有可能实现朝鲜半岛无核化。

二、中国的应对之策

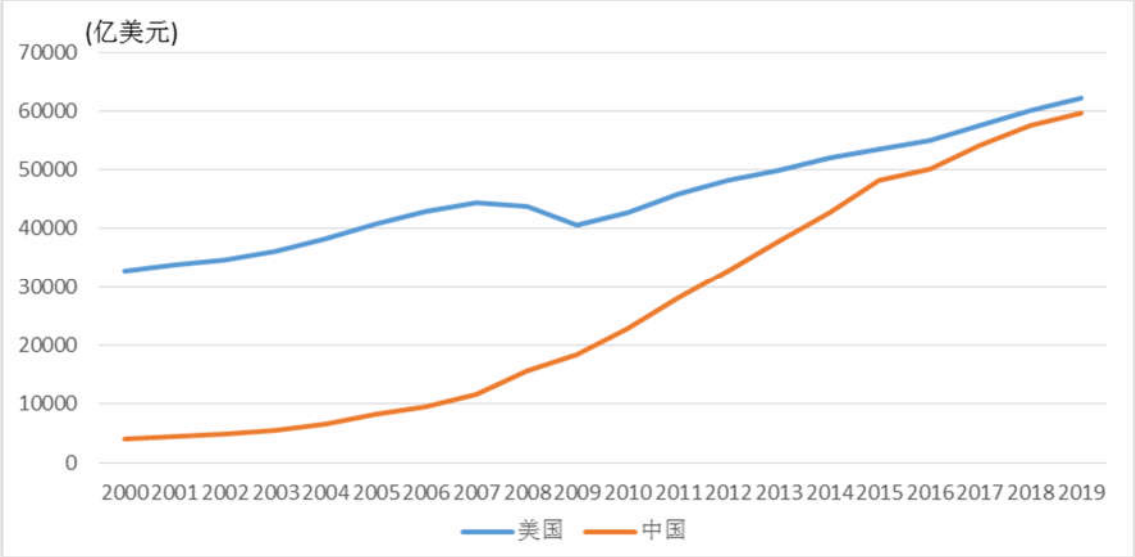
1. 放弃任何对于美国的幻想，做好打持久战的准备，积极谋取自身发展，充分发挥中国超大规模市场优势和内需潜力，构建国内国际双循环相互促进的新发展格局

“修昔底德陷阱”是西方国际关系理论的一个专有概念，近年来被许多西方学者适用于中美关系，认为中国作为新兴崛起大国与美国这一现存霸权大国之间的战略冲突不可避免。习近平主席认为，世界上本无“修昔底德陷阱”，但大国之间一再发生战略误判，就可能自己给自己造成“修昔底德陷阱”。由此可见，“修昔底德陷阱”并不是一种现实的客观存在，而是由大国之间主观上相互战略误判引起的。尽管拜登政府上台在一定程度上有助于降低这种战略误判的风险，但从长期来看这一风险依然存在，甚至不排除爆发军事冲突的可能，再加上美国两党已经在遏制中国崛起的问题上达成共识，因此我们必须放弃任何对于美国的幻想，清醒认识到中美博弈的长期性和严峻性，做好打持久战的准备。

与特朗普政府不同，美国新任政府对中国的战略定位更多是“竞争者”，更加强调通过发展自身来加强与中国的竞争。与之相对应，中国也应积极谋取自身发展，充分发挥中国超

大规模市场优势和内需潜力，构建国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。自 2000 年以来，中国社会消费品零售总额保持高速增长，至 2019 年已经增长了近 15 倍，达到美国零售和食品销售额的 96%左右，体现了国内市场的巨大增长潜力。未来中国应持续加大对消费的支持力度，推动中国经济增长从过度依赖投资出口转向消费投资出口协调拉动，进一步发挥消费在“三驾马车”中的作用。另一方面，“以国内大循环为主体”并不意味着闭关锁国，而是要进一步提高对外开放水平，加快推动从商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变，使国内市场和国际市场更好联通，更好利用国际国内两个市场、两种资源，实现更加强劲可持续的发展。

图 6　中美消费品零售额对比

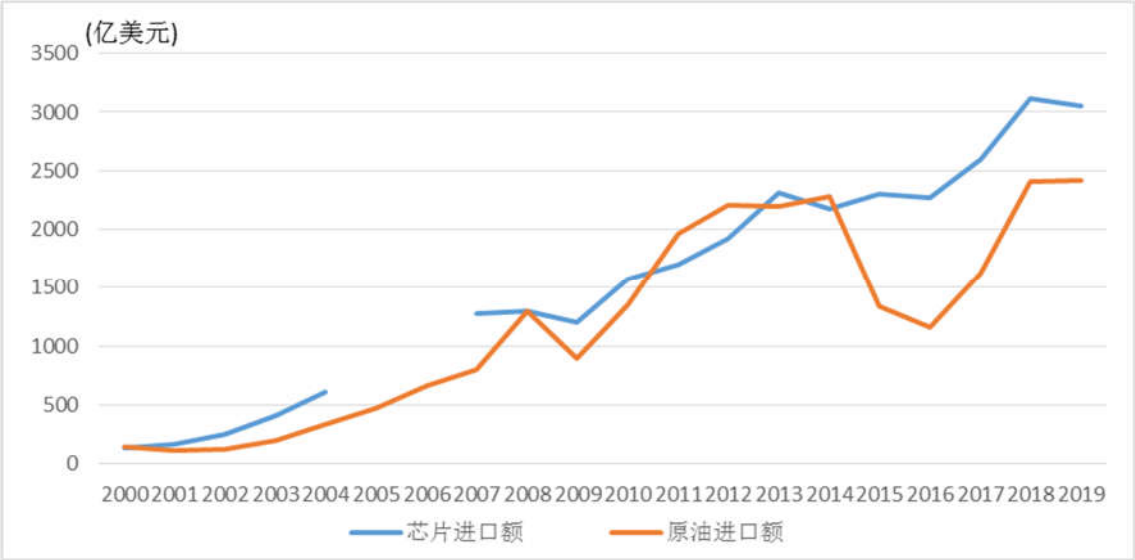


数据来源：Wind，联合资信整理

2. 坚决按照十四五规划和 2035 年远景目标的精神坚持自主创新，实现关键核心技术突破，打破美国的技术封锁和垄断

尽管近年来中国在科技领域的发展取得了长足进步，但在一些高精尖技术及产品方面仍存在“短板”，尤其是在工业母机、高端芯片、基础软硬件、开发平台、基本算法、基础元器件、基础材料等前沿科技领域经常面临“卡脖子”的问题。以芯片产业为例，2019 年中国芯片进口金额高达 3,000 亿美元以上，远超排名第二的原油进口额，芯片自给率仅为 30%左右。在核心技术受制于人的情况下，美国得以通过“长臂管辖”将特定的中国高科技企业或科研机构加入出口管制“实体清单”，限制重要原材料、设备、开发工具与软件出口，切断中国高科技企业供应链，使目标企业陷入困境，华为就是最好的例证。

图 7　中国芯片和原油进口额变化情况



注：2005-2006 年芯片进口额相关数据缺失

数据来源：Wind，联合资信整理

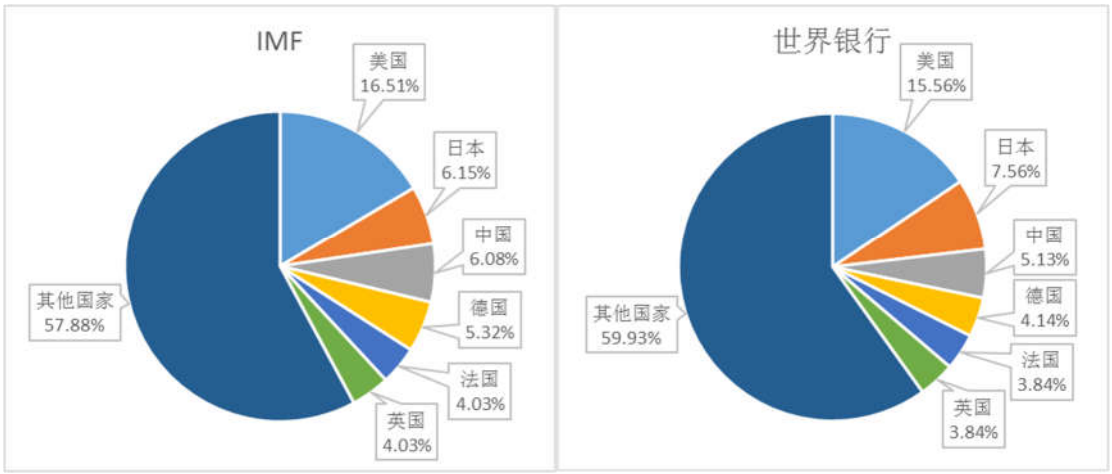
从目前情况来看，拜登政府上台并不会从根本上改变美国对中国的技术封锁态势，预计在未来相当长的一段时间内美国都将持续对中国技术升级进行打压，相关风险越来越大。为打破美国的技术封锁和垄断，我们应坚决按照十四五规划和 2035 年远景目标的精神坚持自主创新，实现关键核心技术突破。具体而言，一是要重视基础理论研究，改变过去侧重实用性技术研究的局面，让人们意识到基础研究的重要性，吸引更多人才加入，为发展前沿科技奠定坚实的基础；二是强化企业创新主体地位，发挥企业家在技术创新中的重要作用，鼓励企业持续加大研发投入，对企业投入基础研究实行税收优惠；三是要优化教育培养体系，重视人才建设，加强创新型、应用型、技能型人才培养，健全以创新能力、质量、实效、贡献为导向的科技人才评价体系。

3. 坚持多边主义，扩大在国际机构中的话语权，同时积极寻求国际合作，扩大盟友范围，获取更多的支持

近年来，随着中国综合国力的增长及参与全球治理意愿的提升，中国在国际机构中的话语权也越来越大。目前，中国在 IMF 中的投票权占比达到 6.08%，较 2015 年之前的 3.80%明显提升；在世界银行的投票权占比达到 5.13%，较此前的 4.45%也有所提升。但和美国相比，中国仍存在较大差距，在两大国际机构中的投票权占比均不及美国的一半，甚至也略低于日本。可以看出，中国目前在国际机构中的话语权与自身经济实力并不匹配，未来仍存在

较大的提升空间。

图 8　IMF 和世界银行投票权分布情况



数据来源：IMF，世界银行，联合资信整理

拜登政府注重多边主义及改善盟友关系的政策意味着随着未来中美在多边领域将有更多的互动和交锋，两国在制定国际规则及扩大影响力等方面的竞争也会日趋激烈。但鉴于特朗普政府四面开战已经使得美国领导力有所弱化，中国应把握机遇，加强国际经贸合作与全球治理，扩大在国际机构中的话语权。具体而言，中国应与美国联手推动国际规则体系修复，积极推动 WTO 改革，加强在全球卫生安全、气候变化、防核扩散等领域的国际合作，进一步参与国际规则制定与全球治理。与此同时，中国应积极寻求国际合作，扩大盟友范围，获取更多的支持。除了继续巩固与亚非拉美及“一带一路”沿线等传统盟友的合作以外，中国应积极推动与欧盟、英国、日本等全球主要经济体的合作，近期签署的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）就是一个很好的开端。