Research Note

2020.12.4(Y-Research RN238)
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

拜登内阁基本成型 对华政策初见端倪

摘 要

拜登内阁基本成型，最重要的国务卿人选落在了拜登的长期盟友布林肯身上；恢复美国经济的重任以及对外经贸关系将由他提名的财长耶伦主导。拜登提名的人员都曾在奥巴马政府任职，具有丰富的长期在本职位任职的经验。有消息透露，拜登正考虑任命一位白宫“亚洲事务主管”，这表明亚洲在美国外交中变得更加关键，而应对中国则是其中重中之重。

正 文

拜登近期宣布一系列内阁成员名单，其中，最重要的国务卿人选落在了拜登的长期盟友布林肯身上；恢复美国经济的重任以及对外经贸关系将由他提名的财长耶伦主导。此外，有消息透露，拜登正考虑任命一位白宫“亚洲事务主管”，这表明亚洲在美国外交中变得更加关键，而应对中国则是其中重中之重。通过对拜登内阁成员的梳理，拜登政府的对华政策初见端倪。

一、拜登内阁基本成型

近期，拜登分批公布其外交政策、国家安全和经济团队名单，拜登内阁逐渐成型。其中拜登确认他的长期外交政策助理布林肯出任国务卿、沙利文（Jake Sullivan）出任国家安全顾问，格林菲尔德（Linda Thomas-Greenfield）出任美国驻联合国大使、奥巴马政府时期的国务卿克里（John Forbes Kerry）担任气候变化问题总统特使，以及提名海恩斯（Avril Haines）担任美国首位女性国家情报总监。

经济团队方面，现年 74 岁的耶伦被提名为财政部长。同时提名的经济团队其他成员包括：奥巴马时期担任高级国际经济顾问的阿德耶莫（Wally Adeyemo）将被提名为副财长；曾担任奥巴马顾问的坦登（Neera Tanden）将被提名白宫管理与预算办公室主任。经济学家劳斯（Cecilia Rouse）将获提名经济顾问委员会主席；另两位经济学家伯恩斯坦（Jared Bernstein）和布希（Heather Boushey）担任

经济顾问委员会成员。一名了解情况的消息人士透露，拜登还打算提名曾在奥巴马政府出任高级经济顾问的迪斯（Brian Deese）出任白宫国家经济委员会主席。

拜登提名的人员都曾在奥巴马政府任职，具有丰富的长期在本职位任职的经验。分析指出，获得提名的职位都与他们长期工作的领域相匹配。与特朗普极具个人色彩的“朋友圈”“小作坊”相比，拜登领导的是汇集了各领域顶尖人物的“集团军”，意味着和拜登政府打交道，需要更为精细和专业化的操作。目前看，以上拜登内阁内层核心成员，即其“嫡系部队”，将是他执政后中国直接打交道的主要对象。

二、恢复全球盟友体系是外交政策重中之重

通过外交团队人选名单来看，拜登的外交团队展示出传统、专业、平衡的特点。这意味着拜登政府的政策制定，尤其是外交和国安政策，将会呈现出传统、专业的风格，而不会意外频出。

在拜登国安和外交团队中扮演重要角色的布林肯和沙利文都并非中国问题专家，而是更专注于整体外交战略，尤其布林肯相对更精专于欧洲事务，这意味着恢复美国全球盟友体系将成为拜登政府外交政策的首要之重。布林肯会推动拜登实施“扩张型外交”，重塑美国在国际舞台的领导地位。

首先，拜登的外交政策主轴应该会放在应对全球气候变迁议题上，包括重返“巴黎气候变化协定”。在奥巴马政府时期，曾出任国务卿的克里主导气候变化谈判进程并促成了《巴黎协定》的签订。拜登此

次选择克里“高配”此职位，凸显了其团队将气候变化问题不仅仅看作为典型的环境问题，且作为全球安全问题来对待。

拜登上任以后会通过他的外交团队，去跟“巴黎协议”重新接轨。美国将很可能再次成为全球防止气候变化领军者，而这笔巨大投资也或将成为拜登振兴经济和创造就业计划的一部分。

其次，美国将修复与国际组织和盟国的关系。他上任后第一项外交方面的工作就是尽快修复与各盟友之间的关系，以及恢复美国在国际间的领导作用。美国将继续加入世界卫生组织。这些在奥巴马时期就已经长时间在各个国际上有良好互动关系的外交团队去跟世界做重新接轨，确保美国继续保有领头的地位。美国将于盟友紧密合作，更加主动制定国际规则、规范与制度，同时“积极结合军事威慑去实现美国的外交目标”。布林肯还可能会成为未来拜登召开类似“民主国家峰会”等倡议的主要推手，以构建西方联合阵营，来制衡中国“一带一路”在欧洲、中东和亚洲的影响力。

三、恢复经济是经济政策首要任务

耶伦在拜登经济团队当中占据主导角色。作为劳动力经济学者的耶伦一直非常关注就业和经济增长分配的问题。相比于控制通胀，她更看重刺激就业，因而主张在低通胀的环境下维持宽松的货币政策。她的这项关注偏好预计也会延续至财长任上——耶伦若出任财长，她将面临的首要任务就是挽救被新一轮新冠疫情挫伤的经济，而耶伦已经表达了通过扩大财政支出来刺激经济的意愿。扩张的财政政策导致财政赤字的上升，这会造成美元的疲软。虽然耶伦不会公开支持“弱

美元”，因为这种说法在政治上不受欢迎，但她会从贸易的角度找到美元走弱的合理性。

分析人士认为，拜登选择耶伦的主要原因就在于她是预防政府过早撤出刺激政策方面的权威。拜登相信耶伦能更好地与国会合作，推动经济刺激法案的出台，并且能够牵头与央行和其他行政部门紧密合作，设计更多的支持性政策。

此外，拜登政府将支持开放经济和全球化。耶伦会主张美国重新加入如今被称为“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”(CPTPP)的多边贸易协定，将其作为美中竞争的一部分。如果内政上允许的话，拜登经贸团队未来对华谈判不光体现在中美双边层面，而且有可能延伸至国际货币基金组织和世贸组织改革的相关谈判。也就是说，未来四年的经贸关系既有双边谈判，也有地区和多边博弈。在这个过程中，耶伦将借助其在国内和国际上积累的资历和人脉，在拜登政府内扮演更多主导角色。

四、从“优势地位”与中国开展竞争与合作

据了解，根据希拉里（Hillary Diane Rodham Clinton）败选的教训和特朗普执政时外交上的失败，拜登智囊团队已经提出了一套被拜登采纳的调整方案：内修政理、外抚盟邦，从“优势地位”和中国开展竞争与合作，强调竞争的合作，而非奥巴马时期的“重”合作“轻”竞争的“竞合关系”。

判断一：中国是战略竞争者 中美有合作的可能

拜登和特朗普在对中国的看法和立场上似乎有着关键的不同。拜

登认为美国最大的敌人是俄罗斯，而中国是美国最主要的竞争对手。除了意识形态方面中国是对手，拜登更主要的是把中国看成是战略竞争者。而在有些问题上，则是合作伙伴。拜登认为，虽然美国的主要关注点（经济、技术和军事）必须是与中国竞争，但在气候变化、全球公共健康和核不扩散等领域与北京合作至关重要。布林肯也表示，美中是竞争关系，但不一定要脱钩。布林肯认为应对中国的关键在于加强美国自身的盟友关系，借助盟友共同对中国施压。

判断二：基本不存在对华软弱妥协的可能性

经过过去四年的时间，中美都发生了变化，两国难以“退回”到奥巴马时期，特朗普政府的对华政策也难以为继。“对华强硬”已经成为两党的共识，拜登和布林肯在面对中国这个“最大挑战”时需要对美国的对华政策进行一番调整，扭转特朗普时期的一些单边做法，当然也不排除延续特朗普时期的一些手法。在拜登的领导下，将延续特朗普政府在 2017 年《国家安全战略》文件中所概述的对华强硬政策的基本原则，强硬战略将基本保持不变，但与中国打交道的方式是手段可能会出现变化。

判断三：拉拢盟友与中国竞争

拜登上台后将有助于恢复美国在亚太、中东大部分地区的地位。在中美竞争中，拜登政府将更好地认识国际组织和盟友重要性。拜登可能团结其盟友，一个议题一个议题地与中国竞争，而不是重演冷战式的全面对抗。此外，美国需要和盟友与伙伴一起制定科技、贸易和知识产权规则与标准，从而留给中国一个选择——要么达到我们的水平，要么就得在国际体系中接受一个比现在低的地位。拜登政府可能

在 5G 等高科技领域加强与新加坡、日本、欧洲、澳大利亚和韩国等盟友的协调合作，确保安全可靠的供应链，并制定技术规则。

判断四：重拾价值观和人权外交

拜登的智囊们出身大多为自由派，他们普遍认为要赢得价值观之争，为美国在世界范围内争取更广泛的支持。拜登新政府会把价值观外交作为对华外交的核心，强化民主和人权外交。布林肯就多次表示，拜登当政后，会将民主和人权摆在对华政策的关键位置，并在这些问题上更有力地回击北京。为了使美国的人权民主牌达到应有效果，拜登政府或将考虑重新加入联合国人权理事会，在国际人权机构取得领导力，并协调盟友，持续对中国人权纪录保持压力，采取多种方式制裁与救助，对中国施加压力。

判断五：拜登在南海及台海问题上避免事态扩大化

拜登政府南海政策的基础是确保自由航行，将从坚持国际法，以外交手段解决领土争端。在台海问题上，沙利文在美国《外交事务》杂志的文章中再次强调了这一点。他指出，中美高层领导人须慎重思量该地区的安全风险，在这些潜在的冲突地区学会如何“共存”。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，防止误判、避免冲突；尤其是强化两军高层交往，开展更为频繁和实质性的军事对话。沙利文明确提到，两军关系不能受制于两国政治分歧。拜登上台后，美中可能就台湾问题建立危机管理机制，减少误判风险。但在具体问题上拜登政府也不会轻易取消特朗普政府时期的一些禁令。

判断六：技术领域更为激烈竞争

布林肯在不久前说过，拜登担心中国利用科技来加强国家的控制，并称“世界已分成民主技术和独裁技术”。可以推断，为了保持美国在高科技领域对中国的领先，美国对华的竞争政策和措施非但不会回转，甚至可能更强化。身为财政部门掌门的耶伦可能增强对中国科技公司的限制。耶伦曾警告说，美中之间“更麻烦、更困难”的问题正在浮现。她提到的问题包括中国对国有企业的补贴，以及美中在人工智能、超高速 5G 移动网络和其他与国家安全有关的技术方面的竞争。不过，对于国家安全的考量对美中贸易——尤其是科技产品的贸易——以及对中国科技公司施加限制的问题上，拜登政府很可能会将所谓“国家安全”的概念限制在“狭义”范畴内。

判断七：经贸阵线上或将局部收缩

在中美经贸关系方面，拜登认为要解决产业补贴、知识产权、遵守国际贸易规则等结构性问题。目前拜登新政府上台后需要决定取消、保留还是上调对中国商品加征的关税，以及是继续实施特朗普 1 月与中国签署的贸易协议，还是谋求重新谈判。无论是拜登还是耶伦一贯对特朗普政府的关税政策持批评立场。虽然特朗普政府时期的对华贸易政策未必会被快速扭转，但耶伦在上任财长后会反对美中贸易紧张关系的进一步升级。中美第一阶段经贸协议目前执行良好，拜登政府上台后，他将继续关注协议执行，同时会在双边、多边框架下继续探讨一些中美经贸关系的结构性问题。

判断八：人文交流方面有转圜空间

拜登上台后不会人为阻隔中美两国的人文交流，特朗普对留学生的政策将得到修正。美国依然是中国年轻人最向往的学习的地方。但

同时，拜登政府一定会考虑在个别关键的技术学科对中国有所限制。

拜登及其内阁主要成员丰富的外交经验和对华认知有助于他们理解中国问题的复杂性和敏感性，使得美国政府在对华政策的制定上会遵循一般的外交决策原则，回归以往的常规外交决策模式，避免将两国关系弄到不可收拾乃至兵戎相见之地步。但是，拜登时代的美国，遏华和制华的战略和方向不会改变或有大的调整，但遏华方式方法的改变很可能会带来活动空间的扩大，让中国得以空间换时间，减缓短期和美对抗程度，并尽量把这种对抗关系拉长，用时间来稀释对抗损害。

【附录】

❖ 国务卿：布林肯

布林肯的外交政策生涯开启于克林顿政府时期。在小布什政府时期，布林肯转战参议院，成为了参议院外交关系委员会助手总管，而彼时该委员会的主席正是时任特拉华州参议员的乔·拜登。从那时起，布林肯就和拜登建立了深厚的友谊。在奥巴马政府时期，布林肯先后担任副总统拜登的国家安全顾问和总统奥巴马的副国家安全顾问，并于 2015 年 1 月上任国务院的二号人物——副国务卿。这段时间里，布林肯作为奥巴马的外交政策团队的核心成员，在回应俄罗斯入侵克里米亚、猎杀基地组织领导人本• 拉登、打击伊斯兰国、与伊朗签订核协议等重大外交事件上扮演了举足轻重的角色。分析人士指出，在华盛顿政策圈摸爬滚打数十年的经验使得布林肯深谙官僚体系以及

政治体系的运作之道，这有助于他在上任初期有效开展工作。此外，布林肯与拜登长达 20 年的亲密关系，使得他成为拜登在外交事务上最为信赖的人，这也意味着他有可能成为一个能对总统的决定产生较大影响的国务卿。

主要政治主张：在中国问题上，赞同采取预防性外交、支持军事威慑，主张对华坚持贸易规则和对等互惠，通过构建“民主国家联盟”对付“一带一路”。

❖ 白宫国家安全顾问：沙利文

沙利文也是拜登 2020 竞选团队的高级政策顾问。在奥巴马政府时期，他接替布林肯担任了副总统拜登的国家安全顾问。在此之前，他是国务院政策计划部主任，也是国务卿希拉里的副幕僚长。在 2016 年的大选中，他是希拉里竞选团队的高级政策顾问，曾被视作希拉里如若当选后的国家安全顾问人选。

主要政治主张：支持美国政府大力扶植本土制造业、打击海外逃税天堂

❖ 国土安全部部长：马约卡斯（Alejandro Mayorkas）

马约卡斯是首位被提名担任国土安全部部长的拉美裔移民。2009 年至 2013 年担任美国公民及移民局局长。2013 年至 2016 年他曾在奥巴马政府中担任国土安全部副部长。

❖ 国家情报总监：海恩斯

海恩斯曾在奥巴马政府中担任副国家安全顾问和中央情报局副局长。福克斯称，如果任命最终确认，她将成为首位担任国家情报总监的的女性。

❖ 气候变化问题总统特使：克里

2012 年奥巴马提名克里为接任希拉里的美国国务卿人选，克里曾主导气候变化谈判进程并促成了《巴黎协定》的签订。多年来，克里一直十分关注气候变化的相关问题。此前，他曾呼吁，中美需要就气候变化议题进行对话，中美应共同努力，使世界变得更好。

❖ 财政部长：耶伦

现年 74 岁的耶伦在美国的经济政策届颇具声望。她曾在克林顿政府时期任白宫经济顾问委员会主席，在小布什政府时期出任旧金山联邦储备银行行长，并于奥巴马政府时期先后担任美联储理事、副主席和主席。如果此次耶伦的财政部长提名最终获得确认，她将成为美国历史上第一位执掌过白宫经济顾问委员会、央行、财政部这三大经济决策机构的人。除了丰富的经济政策经验之外，耶伦还有着深厚的学术背景。她的专业性在两党内都获得了相当的认可，分析人士认为耶伦的提名会较为轻松地获得参议院的确认。

❖ “亚洲事务主管”

当前拜登过渡团队普雷斯科特（Jeffrey M. Prescott）呼声较高。普雷斯科特是宾夕法尼亚拜登中心的战略顾问，曾在中国生活七年，2002 年在北京创立耶鲁中国中心并任副主任，是复旦大学客座教授、北京大学法学院访问学者。普雷斯科特曾担任奥巴马总统的特别助理以及国家安全委员会伊朗、伊拉克、叙利亚和海湾国家事务高级主任。普雷斯科特今年 10 月表示，拜登将重建美国的联盟，部分是为了与其他国家合作应对中国。