

经济预测分析

第 03 期

国家信息中心

2021年01月20日

拜登执政不改中美博弈加剧趋势

内容摘要：拜登与特朗普的核心政策主张大相径庭，代表了美国的中间派和主流的观点，上台后必将摒弃特朗普的激进政策，重返美国建制派政策取向。目前看来，拜登执政将有助于改善中美紧张关系，减少中美发生严重冲突的可能性。但是，拜登执政不会改变中美博弈加剧趋势。面对拜登执政后的中美关系新形势，一方面，应在抗击疫情、应对气候变化等领域加强与美方合作；另一方面，应加强风险预判，做好反制措施储备，应对可能出现的各种风险挑战。

一、拜登执政将优先聚焦七大任务

当前美国疫情肆虐、社会两极化撕裂、经济复苏动力不足、国际威望急速下降，预计拜登上台后会尽快推行有针对性的措施，稳定美国的国内国际形势。同时，拜登在经济政策、医保改革、少数族裔权力、国际关系方面将回归奥巴马时期的美国建制派政治传统。综合分析，拜登上台后的施政重点包括以下内容：

（一）采取更为严格的防疫政策

新冠疫情肆虐是目前美国面临的最严重挑战，攻击特朗普抗疫不力是拜登在总统选举中获胜的关键，因此拜登上任后的首要目标是遏制新冠疫情。拜登抗疫“七点计划”的主要内容包括：对所有美国人提供免费新冠病毒检测、治疗，最终向所有美国人免费提供疫苗，实施“全民佩戴口罩”计划等。拜登还表示将尊重科学家和专业人士的建议，强化抗击疫情工作。

（二）扩大财政支出刺激经济复苏

与特朗普通过减税刺激经济的理念不同，拜登的主要经济政策主张包括增加税收、扩张财政支出和实施大规模基建投资等。一是在税收领域，拜登将撤销特朗普的减税政策，加大对富人和企业征税力度，以缩小贫富差距，并借此平衡预算。拜登明确表示，个人所得税税率会从最低增加 0.4% 到最高增加近 13% 不等，公司所得税税率从减税后的 21% 回调至 28%，税率基本回归到奥巴马执政时期的水平。二是在财政支出领域，将增加公共服务支出，提升最低工资标准，加大政府经济干预力度，并加强对金融市场的监管力度。三是切实增加基建投资。2021 年 1 月 14 日，拜登公布了一份总规模高达 1.9 万亿美元的财政刺激计划，并计划在未来推出更大规模的基建支出方案，以便加速美国经济从新冠疫情冲击中顺利复苏。

（三）改善中低收入人群民生保障

在民生领域，拜登的施政重点是恢复并扩展“奥巴马医改计划”。2017年1月20日，特朗普就职后所签署的第一道行政命令就是指示联邦政府“在法律允许的最大范围内”停止实施“奥巴马医改计划”，并三次在最高法院发起诉讼要求废除该医改计划。奥巴马执政期间拜登一直担任副总统，所以“奥巴马医改计划”实际上也是拜登的一项重要政绩。在即将到来的任期里，拜登承诺将提高联邦政府医疗补贴预算，纠正特朗普政府减少医保覆盖面的做法，帮助更多低收入和中产阶级家庭获得医疗保险。除此之外，拜登将采取积极措施增加住房供应，并减少低收入家庭的教育费用负担。

（四）放松移民限制缓和种族矛盾

为了解决种族矛盾，拜登的施政重点是维护少数族裔权利和放宽移民限制。拜登在竞选时表示将成立一个能监管警察的机构，减少执法领域的种族歧视现象。在经济发展方面，拜登政府将对少数族裔提供教育、就业、住房、医疗补助。由于民主党有着强调保护少数群体权利的政治传统，其所提倡的扩大医保覆盖面和增加福利开支的做法都有利于缓解美国国内的阶级矛盾和种族矛盾。在移民政策方面，拜登承诺将撤销美墨边境父母与子女分离政策，取消庇护申请数量限制，提供“非法移民合法化”机会，也就是给与大约1100万非法移民入籍的机会，并取消特朗普政府对西亚北非7个国家的旅行禁令。

（五）重返巴黎协定引领气候变化应对

受民主党内部激进派“绿色新政”的影响，拜登高度重视气候变化问题，计划投入约两万亿美元以应对气候变化，到2050年实现100%的清洁能源和净零排放。拜登许诺一旦上任将立刻宣布重返《巴黎协定》，让美国在气候变化问题上成为国际领导者。拜登绿色能源计划的实施核心是新能源的研发、广泛应用与对传统能源替代升级。除了

在风能和太阳能行业加大投入以外，拜登着重为新能源车提供了一揽子发展计划，将制定更加严格的燃油排放标准，并给电动车实行税收减免。在拜登看来，积极应对气候变化可以通过发展环保行业、新能源汽车行业来增加就业和拉动经济增长，因此也是其“更好地重建（美国）”（Build Back Better）经济蓝图中的重要组成部分。

（六）联合盟友主导多边自由贸易体制

与特朗普不同，拜登认为美国可以从已有的多边贸易机制中受益，因此支持多边自由贸易，反对加征关税，但同样关注“不正当竞争”。由于目前美国经济民族主义盛行，因此拜登只会恢复部分贸易自由化政策，不会完全取消特朗普任内的所有贸易保护主义措施。一方面，预计拜登将尽快结束与欧洲、加拿大、印度等贸易伙伴的贸易争端，取消对进口钢铁和铝产品加征的关税，实现与盟友贸易关系正常化。未来，拜登可能启动加入“全面与进步跨太平洋伙伴关系协定”（CPTPP）的进程，并重申美国对多边主义和世贸组织的承诺。另一方面，虽然拜登可能取消部分对中国商品的加征关税，但仍然将以“不正当竞争”等种种理由为借口，为中美贸易设置限制和障碍。

（七）弱化单边主义修复国际关系

与特朗普强调“美国优先”、奉行单边主义不同，拜登重视达成国际共识，将努力恢复与盟友之间的传统友谊。在国际组织方面，拜登承诺“就职第一天（美国）就将重新加入世卫组织”，还将恢复美国在联合国教科文组织（UNESCO）等联合国机构的成员资格。在与欧洲关系方面，预计拜登将努力改善美国与北约伙伴国之间的关系，并在他任期的第一年举行北约国家元首峰会。在与亚洲关系方面，拜登将恢复美国的传统立场，支持美国在日本和韩国驻军。在与中东关系方面，预计将恢复奥巴马时期达成的伊核协议。至于是否会撤销特朗普政府承认耶路撒冷为以色列首都并把美国大使馆从特拉维夫迁移

至耶路撒冷的决定，拜登尚未明确表态。在与拉美关系方面，拜登希望重启奥巴马时代与古巴的接触。

随着佐治亚州参议院选举民主党获胜，民主党在接下来的两年将控制白宫及国会参众两院，这为拜登推行自己的政策理念创造了有利条件。但是，美国疫苗接种进展缓慢，新冠肺炎确诊和死亡病例仍在不断攀升，控制疫情难度较大；美国种族不平等和社会不公长期存在，在不进行彻底的社会经济制度改革条件下，几乎不存在解决深层次社会问题的可能性；美国政治极化凸显，共和党和民主党对立情绪严重，民主党在参议院 51：50 的简单多数并不足以推动医改、金融监管等重大法案通过；拜登大规模财政支出计划将造成美国政府债务飙升，加剧金融市场动荡，经济复苏前景困难重重。总的看来，拜登执政后将面临一系列严峻挑战，是否能够解决美国社会面临的各種棘手难题存在非常大的不确定性。

二、拜登执政后中美关系仍面临巨大挑战

2020 年 3/4 月号的《外交》杂志上，拜登发表了阐述其外交思想的《为什么美国必须再次领导世界 拯救特朗普之后的美国外交政策》一文，其中对华关系的基本主张可以概括为三点：第一，联合西方国家制定涉及环保、劳工、知识产权、贸易、公平竞争等领域的各种规则，以规则来约束中国；第二，在应对气候变化、防止核扩散、处理公共卫生事件等领域与中国合作；第三，继续采取强硬措施，不让中国主导未来的技术和产业发展。

可以看出，相较于特朗普，拜登作为华盛顿传统政治精英的一员，在对华政策上更加强调“规则”和“盟友”，认为与盟友建立“统一战线”是应对“中国威胁”最为有效的方式，并将与盟友一起向我国施压，确保我国遵守西方国家制定的各种“游戏规则”。同时，他也

认同对华接触政策，表示美国会与我国在拥有共同利益的领域寻求合作。目前看来，拜登执政将有助于改善中美紧张关系，减少中美发生严重冲突的可能性。但是，拜登执政不改中美博弈加剧趋势。2020年10月，拜登在接受媒体采访时将我国定位为“最大的竞争对手”，这表明美国两党在对华采取强硬政策上形成高度共识。

（一）经贸规则上“规锁”

拜登在竞选演讲中强调，要促进制造业回归，增强美国工会的作用；在供应链方面要减少对中国的依赖，并提出要上台后启动为期100天的“供应链审查”，因而在经贸问题上将延续保护主义的做法。同时，拜登认为中美要解决产业补贴、知识产权、遵守国际贸易规则等结构性问题。但与特朗普主要依靠单边主义的关税手段不同，拜登主张联合欧盟、日本、韩国等传统盟友，重新加强对世贸组织等国际机构的参与，主导重塑多边领域的国际经贸规则，进而“规锁”中国发展。所以，拜登上台后将通过保留和利用特朗普政府的对华关税杠杆继续施压中国，作为推进下一阶段协议谈判的筹码，迫使中国在谈判中就产业补贴、知识产权、国有企业等结构性问题上做出更多让步。同时通过重返 TTIP、CPTPP 谈判以及主导 WTO 改革等方式，联合西方国家制定高标准经贸规则，以便从制度源头上限制和削弱我国，并促使更多制造业企业迁出我国。

（二）科技竞争上“掐尖”

拜登视科技领域为未来中美竞争的关键，并表示不会让中国主导未来的技术和产业发展。因此拜登政府除了增加对美国企业研发的支持外，将继续在科技领域采取针对性强硬措施，不会解除特朗普政府对我国高科技企业的打压手段。但相比特朗普的多点出击、全面设限，拜登政府的科技遏制政策将更加聚焦于5G、数字经济、人工智能等中美竞争的核心领域以及相应行业内的头部企业。拜登高级政策顾问

杰克·沙利文 2019 年在《外交政策》杂志专栏中曾主张“加强对双向技术投资和贸易的限制”，但应“有选择地”设限，以避免“在技术上的过度设限可能会将其他国家推向中国。”未来拜登政府可能联合盟友设定更严格的出口管制措施，并以设立更严格的国家安全标准或技术门槛等方式限制我国高科技企业的对外投资和产品出口。

（三）地缘政治上“闹事”

相比共和党，民主党政府在外交政策中更加突出自由、民主、人权等价值观因素。民主党政纲称，“美国在面对中国时必须充满自信，要与民主国家携手抵制中国的恶意行动”。拜登团队的对华政策在总统竞选过程中表现出加大操弄人权和意识形态问题的倾向，包括指责特朗普政府为与中国达成经贸协议而在香港、新疆等人权问题上未能对中国进行足够“惩治”等。拜登外交政策团队认为，价值观和人权问题是美国推动建立压制中国的国际联合阵线的关键因素，提升美国的“道义领导力”能够帮助美国在与中国的竞争中打造“优势地位”。因此，拜登政府将延续奥巴马政府的重返亚太战略，继续借人权、价值观的幌子，在我国南海、台海、香港、新疆、西藏等问题上挑起事端，并联合澳大利亚、日本、印度以及东盟国家，在我周边建立形成遏制中国的“亚洲包围圈”。

（四）应对疫情和气候变化上“合作”

拜登将防控疫情作为就职后的首要任务，并表示除了科学抗疫、合作抗疫之外别无选择，这使得中美从围绕疫情的激烈对抗转为开展务实合作成为可能。同时，拜登表示将回归巴黎气候协定，而要重新推动联合国气候变化行动，同样离不开中美合作，这也会增加中美之间的对话空间。但在将中国定位为竞争对手的情况下，对话合作并不意味着拜登政府会完全采取与中国相向而行的政策。在谈及应对气候变化问题时，拜登特地提到了中国持续对化石能源出口进行补贴，并

通过“一带一路”等政策转移环境污染等。对此，拜登提出美国必须与其他国家一道就污染问题问责中国，从而迫使中国按美国对环境问题的认知进行减排，并与民主国家伙伴共同向“一带一路”沿线国家提供更加清洁的基础设施投资替代方案，也很有可能将环境保护等问题与中美经贸谈判“挂钩”。

三、政策应对

面对拜登上台后中美关系的新变化，最好的应对是做好自己的事情，加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，做好应对一系列新风险挑战的准备。与此同时，应当积极参与全球经贸规则制定，强化与贸易伙伴的经贸联系，在抗击疫情、应对气候变化等领域加强与美方合作，并针对拜登上台后“大手笔”增加财政支出后可能造成的潜在外部经济风险做好防范。

（一）积极参与全球经济经贸规则制定

拜登支持多边主义，重视国际规则的制定和实施，希望与盟友一起通过制定规则约束我国。因此，我国应积极参与全球经济治理体系改革，推动完善更加公平合理的国际经济治理体系。RCEP 成功签署和中欧投资协定谈判完成表明我国完全有能力参与国际贸易规则制定，未来应继续推动经济全球化进程。

（二）强化与贸易伙伴的经贸纽带

欧洲的英法德和亚太地区的日本、韩国、澳大利亚等国是美国传统盟友，也是在拜登预想中对抗我国“统一战线”的主要支柱。实际上，这些国家也我国重要贸易伙伴，加强与欧盟、日韩澳等国的经贸联系是维护稳定我国发展环境的重要保障。我国与欧盟、RCEP 成员以及“一带一路”沿线国家之间经济结构高度互补，具有广阔合作前景，通过促进双边及多边货物和服务贸易增长，可以为各国经济带来

新的增长动力，加快构建合作共赢共同体。

（三）借疫情契机强化两国利益纽带

控制疫情是拜登首要任务，中美在抗击疫情方面的合作潜在空间巨大。我国可以在医疗设备出口方面予以关税优惠，加大向美出口和捐赠包括消毒液、医用口罩、医用防护服以及手套等防疫物资的力度。在疫苗研发、采购方面进行深入合作，借此强化与美国医药集团的利益纽带。

（四）推动应对气候变化合作

拜登高度重视气候变化问题，许诺重返《巴黎协定》。应对气候变化需要全球合作，因此拜登执政为中美携手应对全球气候变化创造了条件。未来，应加快恢复中美之间此前停摆的应对气候变化领域的对话和联络机制，通过达成双边减排协议实现务实合作与战略互信。

（五）务实加强中美民间交流

拜登认为开放社会是美国强大的根源，因此可能恢复中美在文化、教育、卫生等非敏感领域的人才交流项目。未来，应加强中美在文教卫等方面的交流，要求美方减少对我留学生和研究人员赴美签证的不合理限制。在科技领域，预计拜登政府将延续对敏感领域的限制措施，但考虑到硅谷科技巨头是拜登的重要支持者，我国可以通过更高水平的对外开放程度吸引美高科技公司加大对华投资力度，在科技竞争的同时寻求合作。

（六）切实防范潜在风险

做好应对拜登上台后中美在意识形态、公平竞争、国有企业、人权、劳工、少数民族、环保等领域舆论战升级的准备，加强舆论引导和宣传，在国际上讲好“中国故事”；做好应对台海、南海、香港特区等热点地区地缘政治冲突升级的准备，加强风险预判，做好反制措施储备，防止国内外风险叠加共振；做好应对拜登实施大规模经济刺

激计划后，出现美国财政赤字激增、通胀预期上升、美元贬值、美股泡沫破灭等一系列外部经济冲击的准备，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，注重需求侧管理，坚持扩大内需这个战略基点，努力保持经济运行在合理区间。

（执笔：张鹏 赵硕刚 张晓兰 王灏晨）

编辑部地址：北京三里河路58号国家信息中心预测部
联系电话：68557142, 68557122
电子邮箱：gxfx@sic.gov.cn

邮编：100045
传真：68558210