



宏观研究

【粤开宏观】拜登的对华策略——内阁成员外交思想全景

2021年01月19日

投资要点

分析师：罗志恒

执业编号：S0300520110001

邮箱：luozhiheng@y kzq.com

研究助理：吴晓媛

近期报告

《【粤开宏观】大迁徙时代：中国人口大流动的新趋势》2020-12-27

《【粤开宏观】我国地方财政形势：紧平衡下的负重前行》2021-01-05

《【粤开宏观】再遭弹劾：那些年被弹劾的美国总统何去何从》2021-01-13

《【粤开宏观】美国未来四年的经济方向——内阁成员思想全景》2021-01-15

《【粤开宏观】收入分配和产能利用率改善是当前经济的主要亮点——12月经济数据解读》2021-01-18

摘要

我们在《拜登的经济蓝图——内阁成员经济思想全景》中，介绍了拜登组建内阁的策略及成员构成特征，从拜登的经济政策主张和主要内阁成员的经济思想分析其对美国经济的可能影响。本篇将聚焦拜登的外交思想，介绍其外交政策相关成员的外交理念尤其是对华战略。

从整体对外政策来看，拜登并不会延续特朗普的“孤立主义”单边外交政策，将保持更加理性、开放、长远的外交态度。

长期对华强硬原则不变，方式从正面冲突转为绵里藏针；短期内中美关系可能边际改善。拜登内阁的外交政策官员均持对华强硬立场，且都参与了实施奥巴马政府“亚太地区再平衡”战略，预计拜登政府将继续保持对华强硬原则。但拜登政府反对特朗普单边主义色彩浓厚的“美国优先”原则，支持与中国保持战略合作关系，拜登政府上台后大概率将在特定领域修复与中国的合作关系，例如低端制造业、朝核问题及气候问题等。此外，为了减少重返国际约定的阻力，美国可能在某些中国问题上妥协以获得中国的支持，短期内中美关系大概率将边际改善。

回归价值观外交，奉行攘外必先安内。拜登政府建制派重新掌权后，将支持价值观外交，布林肯曾多次强调拜登政府将会把民主和人权视为对华政策的核心要素。但美国社会不平等现象日益凸显，美国民主对于美国民主制度产生怀疑。为此拜登表示其上台后会先致力于巩固美国民主基础，承诺所有外交政策将为国内中产阶级服务。

通过提高国内实力恢复美国信誉，强调科技竞争。拜登上台后将加大对基础设施及科技研发的投资，以保障中产阶级利益为目标，在新能源、量子计算、人工智能及5G领域实现技术领先。短期来看，拜登表示“在美国工人能在全球竞争中胜出之前，美国不会达成任何新的贸易协定。”长期来看，拜登表示美国不会遏制国内外的技术发展，美国将联合盟友取得科技领先，确保底层数字技术规则由美国制定。

修复盟友关系联合对华，主导国际规则制定确保美国利益。拜登以提高国内民主、民生及科技水平为修复美国信誉的抓手，国内稳定后，拜登将重建美国联盟，并联合盟友制定以美国为主导的国际规则，将美国盟友范围扩充至北美、欧洲、澳大利亚、日本、韩国、印度及亚细安国家等。通过主导国际规则来遏制中国发展，中国“一带一路”倡议将是美国首要打压对象。

与华关税战或向非关税贸易措施转变，包括通过联盟对抗、增加多边谈判、重新评估中国商品进口关税、对特定公司及个人实施制裁等。

风险提示：外围环境变化不及预期



目 录

一、拜登外交领域整体思想	3
二、外交政策相关的重要人物及观点概览	4
1、提名副总统：卡玛拉·哈里斯（Kamala Harris）	6
2、提名国务卿：安东尼·布林肯（Antony Blinken）	7
3、提名国家安全顾问：杰克·沙利文（Jake Sullivan）	9
4、提名驻联合国大使：琳达·托马斯·格林菲尔德（Linda Thomas-Greenfield）	10
5、提名国土安全部部长：亚历杭德罗·马约卡斯（Alejandro Mayorkas）	10
6、提名国防部长：劳埃德·奥斯丁（Lloyd Austin）	12
7、提名国家情报总监：艾薇儿·海恩斯（Avril Haines）	12
8、提名亚洲事务主管：库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）	13
9、提名总统气候特别大使：约翰·克里（John Kerry）	14

图表目录

图表 1：外交政策制定相关的部门及成员	4
图表 2：提名副总统-卡玛拉·哈里斯（Kamala Harris）简历	7
图表 3：提名国务卿-安东尼·布林肯（Antony Blinken）简历	8
图表 4：提名国家安全顾问-杰克·沙利文（Jake Sullivan）简历	9
图表 5：提名驻联合国大使-琳达·托马斯·格林菲尔德（Linda Thomas-Greenfield）简历	10
图表 6：提名国土安全部部长-亚历杭德罗·马约卡斯（Alejandro Mayorkas）简历	11
图表 7：提名国防部长-劳埃德·奥斯丁（Retired Gen. Lloyd Austin）简历	12
图表 8：提名国家情报总监-艾薇儿·海恩斯（Avril Haines）简历	13
图表 9：提名亚洲事务主管-库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）简历	14
图表 10：提名总统气候特别大使-约翰·克里（John Kerry）简历	15



我们在《拜登的经济蓝图——内阁成员经济思想全景》中，介绍了拜登组建内阁的策略及成员构成特征，从拜登的经济政策主张和主要内阁成员的经济思想分析其对美国经济的可能影响。本篇将聚焦拜登的外交思想，介绍其外交政策相关成员的外交理念尤其是对华战略。

一、拜登外交领域整体思想

从整体对外政策来看，拜登并不会延续特朗普的“孤立主义”单边外交政策，将保持更加理性、开放、长远的外交态度。在竞选纲领中，拜登强调美国不应放弃在其所认为的民主世界的领导地位，这实际上表明拜登政府会将遵循一般的国际事务基本原则，大概率会重新加入特朗普退出的国际组织和国际协定，修复与盟国间的关系，注重维护美国霸权地位。拜登考虑在上任后重新加入世卫组织和《巴黎气候协定》。

长期对华强硬原则不变，方式从正面冲突转为绵里藏针；短期内中美关系可能边际改善。在特朗普执政期间，对华强硬已成为美国两党和国会的共识。拜登内阁的外交政策官员均持对华强硬立场，且都参与了实施奥巴马政府“亚太地区再平衡”战略，预计拜登政府将继续保持对华强硬原则。但拜登政府反对特朗普单边主义色彩浓厚的“美国优先”原则，支持与中国保持战略合作关系，拜登政府上台后大概率将在特定领域修复与中国的合作关系，例如低端制造业、朝核问题及气候问题等。此外，为了减少重返国际约定的阻力，美国可能在某些中国问题上妥协以获得中国的支持，短期内中美关系大概率将边际改善。因此，拜登政府对华强硬立场依然为其外交原则，只是外交方式从“孤立外交”变为“联合外交”，从“全面强硬”变为“局部强硬”，从“正面冲突”变为“绵里藏针”。

回归价值观外交，奉行攘外必先安内。拜登政府建制派重新掌权后，将支持价值观外交，布林肯曾多次强调拜登政府将会把民主和人权视为对华政策的核心要素。但美国社会不平等现象日益凸显，美国民主对于美国民主制度产生怀疑。为此拜登表示其上台后会先致力于巩固美国民主基础，承诺所有外交政策将为国内中产阶级服务。美国国家安全顾问沙利文表示“外交政策应以是否增加国内就业及提高薪资水平作为制定标准。”“国内安定之后，美国价值观外交将着重于反腐败、反独裁主义及促进全球人权保护。预计此时拜登政府将联合盟友频繁打出中国人权牌、知识产权保护牌及信息安全牌等，试图向中国持续施压。

通过提高国内实力恢复美国信誉，强调科技竞争。拜登上台后将加大对基础设施及科技研发的投资，以保障中产阶级利益为目标，在新能源、量子计算、人工智能及 5G 领域实现技术领先。短期来看，拜登表示“在美国工人能在全球竞争中胜出之前，美国不会达成任何新的贸易协定。”长期来看，拜登表示美国不会遏制国内外的技术发展，美国将联合盟友取得科技领先，确保底层数字技术规则由美国制定。

修复盟友关系联合对华，主导国际规则制定确保美国利益。拜登以提高国内民主、民生及科技水平为修复美国信誉的抓手，美国将更频繁地出现在国际舞台。2020年3月，拜登发表了《为什么美国必须再次领导世界》中明确表示美国将重建美国联盟，并联合盟友制定以美国为主导的国际规则。拜登将美国盟友范围扩充至北美、欧洲、澳大利亚、日本、韩国、印度及亚细安国家等，通过扩大联盟范围提高美国在国际关系中的“政治杠杆”。同时拜登在报告中强调对于国际规则的制定必须遵循“United States says what it means and means what it says.”，以外交工具最大化美国利益。譬如拜登承诺将重返《巴黎气候协定》，通过加大国内新能源投资建立领导地位并主导相关国际规则的制定，以此来阻止威胁美国利益的行为。拜登坚持呼吁中国“停止‘一带一路’倡议为传统化



石燃料行业提供资金、停止补贴煤炭出口并将污染外包给其他国家。这种“化骨绵掌”式的出招将随着美国重返各国际协定将越来越多，中国外交挑战将越加严峻。

与华关税战或向非关税贸易措施转变，包括通过联盟对抗、增加多边谈判、重新评估中国商品进口关税、对特定公司及个人实施制裁等。拜登认为，特朗普挑起的中美关税战实际上给美国本土的商品生产者带来了很大负担，拜登政府可能会降低一些现有的关税，使中美双方的关税门槛回到合理水平，尤其是针对美国公司和家庭难以寻找替代品的中国制造中间产品。**但是，特朗普的对华关税政策或将成为拜登对华谈判的筹码，增强拜登的对华优势。**同时，拜登还承诺采取“积极的贸易执法行动”，打击不公平的贸易行为，尤其是知识产权盗窃，这些措施可能包括对违反合同的中国企业采取法律行动，或对被指控的中国公司或个人实施制裁，禁止它们进入美国市场，**关税制裁大概率逐步结构性放松，“科技制裁”成主流。**

中东问题再次摆上台面。拜登政府外交官员绝大多数都曾参与中东各国的外交政策制定，国防部长候选人奥斯丁更是亲身参与过伊拉克和阿富汗战争。拜登还承诺会努力结束在阿富汗和中东地区的战争，将大部分美军从阿富汗撤离，但也仍强调会重点应对基地组织和伊斯兰国的威胁。再叠加“旋转门”因素影响及转移激烈的国内矛盾，美国或又将以人权及国家安全为借口打破中东短暂的和平。

二、外交政策相关的重要人物及观点概览

美国政府内阁中与对外政策相关的职位和部门主要有副总统、国务卿、国家安全顾问、美国驻联合国大使、国土安全部部长、国防部部长、国家情报局局长、亚洲事务主管、总统气候特别大使。目前提名的成员基本在奥巴马时期担任过相关职务，对华持强硬立场，强烈希望美国重新成为全球秩序的领导者以及联合盟友打压中国。需要高度关注的是，拜登政府拟新设亚洲事务主管一职以应对来自中国的挑战，拜登反复强调“亚太地区充满机遇，但美国在该地区也面临严峻挑战”。目前提名库尔特·坎贝尔（Kurt Campbell）担任亚洲事务主管，该人曾任主管东亚和太平洋事务的副国务卿、国家安全顾问委员会主任、北美自由贸易协定主席的副参赞及五角大楼国防政策委员会成员，是“重返亚洲”战略的主要制定者，被授予美国最高外交荣誉“国务卿杰出服务奖”。

图表1：外交政策制定相关的部门及成员

部门	部门职能	拜登提名重要人物	观点
副总统	根据美国宪法规定，副总统是参议院议长，但只负责管理参议员规程事务，不能提出议案或参与讨论。	 卡玛拉·哈里斯 Kamala Harris	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 美国联盟的坚定支持者，奉行人权外交 ➢ 强调气候问题，主张国际组织应在此问题上发挥领导作用 ➢ 主张削减国防预算，并将此部分预算投资于技术创新、教育和环境保护领域
国务卿	主管联邦政府外交事务及部分国内事务，是美国联邦政府中继总统及副总统		<ul style="list-style-type: none"> ➢ 在外交层面表示出强烈的干预主义倾向 ➢ 主张重建美国联盟，重拾价值观外交。”在美国痴迷于建墙时，中国



部门	部门职能	拜登提名重要人物	观点
	后最高行政长官。	安东尼·布林肯 Antony Blinken	正在忙于建桥。“重建美国联盟刻不容缓。 > 跨大西洋联盟的坚定支持者，“更加和谐的联盟更利于西方国家应对对手提出的挑战。” > “美国在亚洲地区投入资源不足，拜登政府时期将更加注重印度洋太平洋地区。” > “拜登上台后面临一个分裂的国家和越来越混乱的世界，而民主是这些挑战的最佳应对方案。”
国家安全顾问	国家安全问题方面的最高顾问，只对总统负责。	 杰克·沙利文 Jake Sullivan	> 实施国内政策优先级高于外交政策，制定外交政策的出发点应为国内政策。 > 主张重建联盟联合对华，对华政策采取“双轨模式”。重建新美国联盟有三个步骤：（1）恢复美国信誉，积极与美国盟友接触并与其合作；（2）重返退出的国际约定，包括《巴黎气候协定》和《伊核协议》；（3）建立更进一步的民主联盟统一战线。
美国驻联合国大使	美国参与包括联合国安理会、联合国大会等在内的日常驻联合国有关工作的最高领导人。	 琳达·托马斯-格林菲尔德 Linda Thomas- Greenfield	> 聚焦于非洲事务，支持非洲民主治理、帮助非洲青年及扶持非洲企业发展 > 曾任美国人口、难民和移民局副局长，难民救助经验丰富
国土安全部部长	负责反恐、边境安全、移民政策、网络安全及灾难预防和管理的工作。	 亚历杭德罗·马约卡斯 Alejandro Mayorkas	> 曾任奥巴马政府公民和移民服务局局长与国土安全部副部长，在任期间实施了史上最宽松的庇护和移民政策。 > 重视网络安全建设。“物联网产品越来越先进，但物联网在网络安全方面的发展却没有到达应有的水平。” > 备具备大流行病时期领导经验。
国防部部长	负责处理军事事务，制定并执行国防政策。		> 奥斯丁曾任美军伊拉克司令，全面负责了伊拉克大规模撤军行动



部门	部门职能	拜登提名重要人物	观点
		劳埃德·奥斯丁 Lloyd Austin	
国家情报总监	负责处理关系到国家安全的情报事务，统筹指导美国国家情报工作。	 艾薇儿·海恩斯 Avril Haines	<ul style="list-style-type: none"> 希望美国能够在中美合作中发挥领导作用。 加强与盟友之间的合作比如：保护知识产权和个人数据。 借助于各国的合作对中国施压，希望迫使中国在网络空间做出改变。 海恩斯对于中美电信行业脱钩表示认可，并且海恩斯认为需要在更多的领域遏制中国的发展。
亚洲事务主管	新设亚洲事务主管一职以应对来自中国的挑战	 库尔特·坎贝尔 Kurt Campbell	<ul style="list-style-type: none"> 认为中国经济崛起及特朗普亚洲策略的失败造成印太地区失衡。美国必须采取措施制止中国的冒险主义。” 主张从军事、经济及盟友关系三方面实现印太地区再平衡。
总统气候特别大使	美国总统行政办公室内阁级职位，负责制定和执行能源政策和气候政策。	 约翰·克里 John Kerry	<ul style="list-style-type: none"> 注重气候问题，认为气候问题应靠私营部门推动。 支持多边外交，主张就某些问题让步以达成中美合作。“大流行病、网络安全、核武器、极端主义及气候危机等重要问题都需要中国和俄罗斯的参与，多边外交主义是必需的。”

资料来源：粤开证券研究院

1、提名副总统：卡玛拉·哈里斯（Kamala Harris）

牙买加裔和印度裔后代，加州大学哈斯汀法学院博士学位，曾任加州首位女性总检察长，2016 成为历史上第二位非裔女性国会参议员，参与 2020 年美国总统竞选，民调支持率走低后宣布退出总统竞选，2020 年 8 月，被民主党认为民主党副总统候选人。

美国联盟的坚定支持者，奉行人权外交。哈里斯认为“美国恪守对盟友的承诺有助于增强美国的力量。”美国应联合美国盟友治理解决全球问题，譬如 COVID-9、气候危机及人权问题等。同时哈里斯十分强调人权问题，其曾公开谴责沙特阿拉伯谋杀持不同政见的记者及也门战争，并对中国香港问题，中国西藏问题及中国新疆问题表示出强烈关切。

强调气候问题，主张国际组织应在此问题上发挥领导作用。哈里斯曾在其出版的《我们持有的真相：美国之旅》中阐述了气候变化将导致国际局势紧张，并使美国面临安全风险。其曾公开表示“气候变化将成为其外交政策的中心焦点。”，并强调“国际机构应



在结束传统化石燃料补贴中发挥领导作用。”

主张削减国防预算。哈里斯主张削减国防预算，并将此部分预算投资于技术创新、教育和环境保护领域。削减国防开支立场通常是美国政治中不受欢迎的立场，哈里斯勇于直言真是观点，受到了前国家安全顾问索弗的赞赏“哈里斯是真正的领导者，做他认为正确的事，不会受别任的想法影响。”

我们认为，哈里斯部分外交观点受到美国主流观点的质疑并其过分强调人权问题，哈里斯大概率不会再在外交政策中扮演重要角色。

标签：重建美国联盟、人权外交、重视气候问题、削减国防预算

图表2：提名副总统-卡玛拉·哈里斯 (Kamala Harris) 简历

时期	职位	主张
参政早期	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 1990 任阿拉米达县副地方检察官 ➢ 1994 任加利福尼亚医疗救助委员会委员 ➢ 1998 任旧金山助理检察官 ➢ 2000 就职于家庭和儿童服务部门 ➢ 2002 任旧金山地方检察官 ➢ 2011 任加州总检察官 	
美国参议院	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 2016 成为参议员 ➢ 2018 任参议院司法委员会委员。 	<ul style="list-style-type: none"> ➢ 2017，谴责特朗普签署的“穆斯林禁令” ➢ 2018，质疑国土安全部部长偏向挪威的移民政策 ➢ 支持削减国防开支， ➢ 主张重新评估美国与沙特阿拉伯的关系 ➢ 支持医疗改革 ➢ 支持梦想家保护计划 ➢ 支持加严枪支管制

资料来源：粤开证券研究院

2、提名国务卿：安东尼·布林肯 (Antony Blinken)

犹太裔，哥伦比亚大学法学博士，曾任克林顿时期的参议院外交关系委员会主任、奥巴马政府的副国家安全顾问、副总统拜登的国家安全顾问、副国务卿。奥巴马政府期间，深度参与制定了中东各国的外交政策，包括伊核计划、叙利亚政策及刺杀本拉登计划等。

在外交层面表示出强烈的干预主义倾向。布林肯曾发表了《美国优先只会让世界变得更糟》及《没有制定政策的人，没有政策制定程序，更没有政策》两篇文章，分别抨击了特朗普放弃了全球领导地位及其外交政策。作为参与伊核谈判的官员，其对特朗普朝核问题及伊核问题处理方式表达出强烈不满。由此我们推断布林肯上台后大概率将重回伊核协议并加大对朝鲜的制裁。

主张重建美国联盟，重拾价值观外交。布林肯认为“在美国痴迷于建墙时，中国正在忙于建桥。”重建美国联盟刻不容缓。布林肯是跨大西洋联盟的坚定支持者，其在出版的《联盟对抗联盟》中表示“更加和谐的联盟更利于西方国家应对对手提出的挑战。”这本书阐述了善待同盟的重要性，这标志着美国不会像特朗普政府时期，通过外交手段使



盟友被迫与美国达成一致，布林肯的联盟政策会更加温和，因此布林肯任国务卿受到了欧洲方面的强烈支持。针对亚洲问题，布林肯也曾表示“美国在亚洲地区投入资源不足，拜登政府时期将更加注重印度洋太平洋地区。”印度及东盟国家受到美国重视，中国地缘政治问题将进一步复杂化。拜登政府在重建联盟后，将通过以民主价值观作为依托的国际组织来应对全球挑战。布林肯在 Hudson 采访中表示“拜登上台后面临一个分裂的国家和越来越混乱的世界，而民主是这些挑战的最佳应对方案。”

我们认为，布林肯奉行外交干预主义，对华强硬基调明显，但整体对华政策并不会采取“印太战略”中的全面竞争，而是在“亚洲再平衡”及“印太战略”中找到平衡点布。布林肯上台后极有可能利用美国联盟增强自身软实力并向中国施压，削弱中国影响力或压迫中国在某些关键性问题（包括网络安全，国防，知识产权，技术和贸易）上让步，例如加强与欧洲盟国的关系及与东南亚建立合作关系与中国“一带一路”倡议竞争，从而降低“一带一路”的吸引力。

标签：重建美国联盟、重拾价值观外交、外交干预主义

图表3：提名国务卿-安东尼·布林肯（Antony Blinken）简历

时期	职位	主张
克林顿 & 布什政府	➤ 1994-1998 总统特别助理兼战略规划高级理事、国家安全委员会高级理事	➤ 2003 支持伊拉克战争
	➤ 1999-2001 总统特别助理兼欧洲&加拿大事务高级理事	
	➤ 2001-2002 高级研究员 战略和国际问题研究中心	
	➤ 2002-2008 美国参议院外交关系委员会主任	
奥巴马政府	➤ 2008 奥巴马竞选团队及总统过渡团队成员	➤ 2009-2013 参与制定了美国关于阿富汗，巴基斯坦和伊朗核计划的政策 ➤ 2011 支持利比亚军事干预，向利比亚叛军提供武器 ➤ 2011 参与本·拉登刺杀计划 ➤ 2013 起草叙利亚政策 ➤ 2015 支持沙特阿拉伯领导的也门军事干预，加快了武器交付及情报共享 ➤ 2016 谴责土耳其政变企图，表示完全支持土耳其政府
	➤ 2009-2013 总统助理及副总统的国家安全顾问	
	➤ 2014 副国务卿	

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_33

