

拜登排兵布阵与特朗普有何不同

——《大国博弈》系列第一篇

要点

事件：

2021 年 1 月 20 日，拜登将正式就职美国第 46 任总统，目前其内阁人事布局已基本完成。过去 4 年特朗普内阁践行美国优先，出台一系列保护主义政策，深刻改变国际经济和地缘政治形势。随着拜登上台，美国或“拨乱反正”，重拾多边主义。作为主要政策制定者和决策者，拜登内阁人选背景、构成与特朗普内阁有何不同，政策未来走向和对华政策如何，备受市场关注。

核心观点：

多样化、精英化内阁团队兼顾民主党内不同声音，从政经验丰富，倡导多边主义，推动经济全球化。拜登丰富的参政和外交经历，决定其对外策略将在很大程度上遵循一般外交决策和国家互动基本原则，有别于特朗普式的反复无常。并且多位阁僚曾在奥巴马政府任职，对华政策可能更多具有奥巴马政府时期特征，整体上，拜登阁僚仍然倡导多边主义，强调自由、规则与竞争，推动经济全球化。

多元化与精英化配置成为拜登内阁一大亮点。和特朗普政府相比，拜登内阁具有以下特点。一是多为领域专家，经验丰富，教育背景优秀；二是从政经验更加丰富，兼具奥巴马政府内阁工作经验和地方治理经验；三是多为温和建制派，政治立场并不极端，政策可预测性较强；四是机制创新，新设白宫国家安全委员会印太政策高级协调员职位，统筹各部门印太事务以应对中国挑战；五是多元配置，女性及少数族裔内阁成员占比远超特朗普政府。

拜登经济团队成员强调积极财政、强监管及宽松货币政策。与特朗普团队相比，尽管二者都希望采取宽松的财政和货币政策，但出发点和落脚点差异巨大。特朗普经济团队重视华尔街利益，以股市不断上涨衡量成功。而拜登经济团队主张扩大政府开支、投资教育和基建及发展绿色经济，通过对公司和富人加税降低收入不平等。关注中小企业，致力于减少失业，在制定政策上将更少受金融市场短期表现限制。

拜登政府对华政策位于奥巴马和特朗普之间。预计拜登政府很可能会走一种折中路线，中美关系有望走向稳定，但美国不会从根本上改变对华强硬态度，未来拜登政府对华政策将会呈现遵守规则与秩序、重视盟友关系、加强战略竞争等特点。总之，特朗普改变了奥巴马时期的政策，拜登上台后将会予以纠正。中国崛起已成为不争的事实，拜登新政府必然会维护美国利益，内修政理、外抚盟邦，从优势地位和中国开展竞争与合作。

作者

分析师：高瑞东

执业证书编号：S0930520120002

010-5845 2003

gaoruidong@ebsecn.com

分析师：赵格格

执业证书编号：S0930521010001

0755-23946159

zhaogege@ebsecn.com

相关研报

全球共振，迎接 2021 上半年中国经济强复苏——2020 年 12 月实体数据点评（2021-01-19）

肆无忌惮的补贴，无处停放的政府杠杆——光大宏观周报（2021-01-17）

供需缺口仍在，中国未来出口强劲势头不改——2020 年 12 月贸易数据点评（2021-01-14）

结构性刺激背景下，价格变化“冰火两重天”——2020 年 12 月价格数据点评（2021-01-11）

“不急转弯”推动 2021 中国经济“圆弧顶”——2020 年 12 月 18 日中央经济工作会议解读（2020-12-20）

后疫情时代的全球经济与中美形势——2021 年宏观年度策略报告（2020-12-12）

目录

1、拜登内阁僚与特朗普内阁僚差异显著	3
2、拜登经济团队注重积极财政货币政策.....	5
3、拜登政府对华政策展望.....	6
4、附表	9

图目录

图 1：美国各任政府提名内阁性别分布.....	5
图 2：美国各任政府提名内阁族裔分布.....	5
图 3：美国各任政府中美政策选择	7

表目录

附表 1：拜登和特朗普主要内阁部长对比	9
附表 2：拜登和特朗普主要幕僚对比.....	10
附表 3：拜登政府重要内阁僚对华态度.....	11
附表 4：拜登新政府内阁部长以及内阁级官员任命人选.....	12

1、 拜登内阁与特朗普内阁差异显著

拜登目前已基本完成提名或任命。总体看，和特朗普政府相比，拜登内阁具有以下特点。一是多为领域专家，经验丰富，教育背景优秀；二是从政经验更加丰富，兼具奥巴马政府内阁工作经验和地方治理经验；三是多为温和建制派，政治立场并不极端，政策可预测性较强；四是机制创新，新设白宫国家安全委员会印太政策高级协调员职位，统筹各部门印太事务以应对中国挑战；五是多元配置，女性及少数族裔内阁成员占比远超特朗普政府。

关键词 1：专家精英

拜登内阁成员多为领域专家，在某领域深耕多年，经验丰富，如首席贸易代表凯瑟琳·戴长期在美国贸易代表办公室担任总法律顾问和中国贸易执法总顾问，她一手推动达成美加墨协议，普通话流利，是美国贸易谈判中坚力量；国务卿布林肯曾在奥巴马政府担任国家安全事务副助理和副国务卿，外交经验丰富。从教育背景来看，拜登和哈里斯均是法学博士，提名内阁人选大多都具有名校背景，有 12 人毕业于常春藤高校，同时 17 人具有博士学位。此外，这些内阁人选颇具法律背景，在 25 位内阁成员中，有 16 位具有法律背景，大多是法学博士，回归传统美国内阁人员配置。

而特朗普政府许多内阁成员此前并无相关领域经验，如国务卿蓬佩奥此前仅担任律师和众议院议员，无任何外交经验。约翰·凯利此前一直在美国军方任职，后直接被特朗普任命为白宫办公厅主任。

关键词 2：老将新用

与特朗普政府大多重用商界人员不同，政务经验丰富也是拜登内阁团队一大特征。此次内阁人选中，有近一半曾在奥巴马政府任职，大多与拜登有过共同任职经历，白宫办公厅主任克莱因曾任奥巴马时期埃博拉应对协调官，并在拜登担任副总统期间担任其幕僚长；前国务卿克里拟任美国总统气候变化特使，这些安排都显示出，拜登希望借助老将，尽快恢复美国在国际事务影响力。另外，有近三分之一提名人选都拥有州长、州议员或市长履职经历，显示出地方治理经验也是拜登政府选人重要考量标准。政务经验丰富老将可较快进入工作状态，促进美国联邦机构和部门在大选后迅速恢复运作。

特朗普则任命多个无直接参政经验的政治“素人”，如商务部长罗斯此前为华尔街投资银行家和私募股权投资人，无任何商业贸易政策制定经验。特朗普就职时提名的国务卿雷克斯·蒂勒森此前一直在埃克森美孚就职，无任何外交经验。

关键词 3：温和建制

拜登内阁成员大多为资深民主党建制派人士，政治立场并不激进。如财政部长耶伦政策主张温和，能较好协调财政货币政策，是两党均能接受的财政部长人选。国家安全顾问沙利文主张内修政理、外抚盟邦，和中国开展竞争合作，立场并不极端。

而与拜登内阁相反，特朗普内阁大多为强硬保守派，在共和党内也属于极右翼。副总统彭斯、白宫办公厅主任马尔瓦尼均为民粹主义色彩浓厚的茶党运动核心支持者，弗林和麦克马斯特等军人先后被特朗普提名为国家安全顾问。

关键词 4：新设“亚洲沙皇”职位

1月13日与15日，拜登政府团队再次扩充人选，任命奥巴马政府资深人士库尔特·坎贝尔为白宫国家安全委员会印太政策高级协调员，统筹协调美国印太政策，被媒体称为“亚洲沙皇”；任命劳拉·罗森伯格为中国事务资深主任，向坎贝尔汇报工作。白宫此前并无这两个职位，此举显示出拜登政府对中美关系重视。坎贝尔历来对华态度强硬，但仍坚持竞争为主，斗而不破，以联盟制约中国，因此与特朗普政府不同，其政策或将更可预测。

关键词 5：多元配置

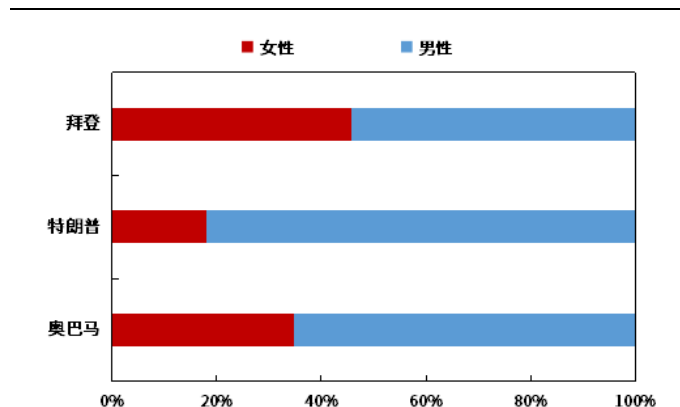
若人选最终得到参议院确认，那么拜登新政府将成为美国历史上最为多元的内阁团队，将诞生美国历史上首位女性财政部长、首位非裔国防部长、首位拉丁裔国土安全部长、首位拥有原住民血统的内政部长和首位女性国家情报局局长，多元化人员配置成为拜登新政府一大特色。

从性别看，25名拜登内阁僚中，女性有11位，占比44%，男女比例基本相当，而对比特朗普内阁政府，仅有4位女性；在拜登经济政策团队中，六位内阁人员全为女性，包括财政、商务、贸易代表、经济委员、小企业管理局、行政管理和预算办公室主任等。在不少专家看来，相比男性领导人，女性领导人拥有特殊沟通技巧，较为人性化，善于倾听，不冒险，注重细节，这些特质将有利于抗击疫情恢复经济。

从族裔背景看，25位内阁僚中有14位官员具有少数族裔背景，涵盖原住民、非裔、拉丁裔等少数族裔，占比高达56%。表明拜登决心改变美国政府少数族裔代表性不足这一历史性问题。在15位内阁部长人选中，拉丁裔3人，非裔、犹太裔各2人，美国原住民1人。值得一提的是，这是近三届当选总统提名内阁部长中，首次未出现华裔部长身影。美国巴克内尔大学政治学与国际关系教授朱志群指出，拜登提名多位少数族裔官员进入内阁并不意外。首先，在美国目前政治环境下，少数族裔进入政府任职变得更加容易，尤其是在2020年黑人运动后，黑人及少数族裔都在反对现有白人精英主导的政治体制。其次，拜登提名了许多奥巴马时期就有丰富从政经验的官员，当时的内阁本身在族裔分布上也较为多元化。

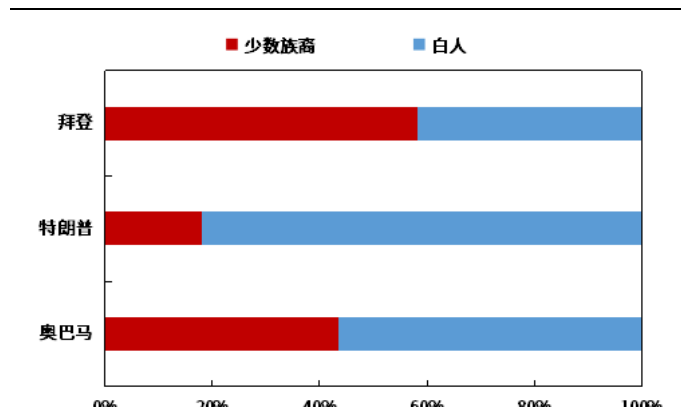
具体人员对比，详见附表1（拜登和特朗普主要内阁部长对比）、附表2（拜登和特朗普主要幕僚对比）。

图 1：美国各任政府提名内阁性别分布



资料来源：NPR，光大证券研究所

图 2：美国各任政府提名内阁族裔分布



资料来源：NPR，光大证券研究所

2、拜登经济团队注重积极财政货币政策

经济团队成员强调积极财政、强监管及宽松货币政策。拜登经济团队成员包括财政部、商务部、白宫经济顾问委员会及管理和预算办公室等部门高级官员。从公布名单看，成员大多强调积极财政、强监管及宽松货币政策，主张扩大政府开支、投资教育和基建及发展绿色经济，通过对公司和富人加税降低收入不平等。

与特朗普团队相比，尽管二者都希望采取宽松的财政和货币政策，但出发点和落脚点差异巨大。特朗普经济团队重视华尔街利益，以股市不断上涨衡量成功。而拜登经济团队关注中小企业，致力于减少失业和收入不平等，在制定政策上将更少受金融市场短期表现限制。拜登经济团队后续可能的政策方向和潜在影响具体如下。

第一，耶伦的美联储背景将在协调财政货币政策和美联储人事任命上发挥重大作用。一是耶伦可促进财政和货币政策协调。耶伦政策偏鸽派，以就业为优先目标，通过维持低利率促进就业，其对通胀容忍将有助于美联储实现平均通胀目标和促进就业。二是耶伦可在美联储人事任命上发挥重大作用，从而影响货币政策。联邦储备委员会由美联储主席、副主席和理事共 7 人组成，通过总统提名，参议院投票批准上任。目前，联邦储备委员会仍空缺 1 名理事，负责监管政策的副主席职位也将于 2021 年 10 月开放，耶伦作为前美联储主席，其人事意见将作为拜登重要参考。此外，耶伦在确认下一届美联储主席上也可发挥重大作用。鲍威尔任期将于 2022 年 2 月结束，其作为特朗普任命的共和党人，前凯雷集团合伙人，与民主党传统用人标准存在差异，连任可能性不大。拜登或在耶伦建议下从资深民主党人中选择下一届美联储主席，有分析认为现任联邦储备委员会理事莱尔·布雷纳德 (Lael Brainard) 或将当选。

第二，拜登经济团队支持自由贸易和弱美元政策。经济团队成员认为美国无法脱离全球市场，美国繁荣离不开其他各国，标志美国国际经济政策重回奥巴马时代。白宫经济顾问伯恩斯坦等多名成员支持美元走弱，以促进出口和通胀。

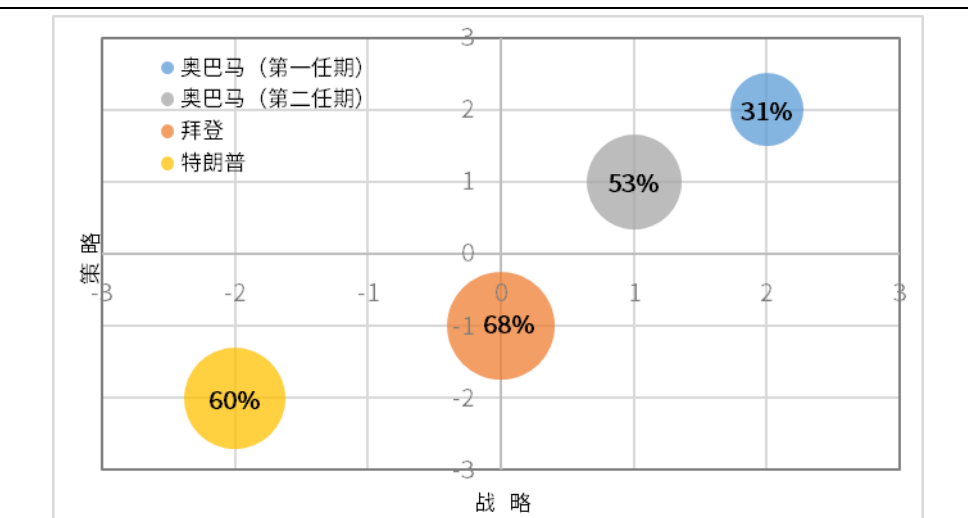
第三，拜登经济团队主张加强监管。耶伦认为《多德-弗兰克法案》只局限于对大型银行监管，在非金融企业债务等问题上存在漏洞，从而无法应对系统性金融风险。作为财政部长，耶伦会自动成为金融稳定监管委员会（FSOC）主席，使得她无需国会支持便可着手修补特朗普政府去监管政策带来的危害。证券交易委员会主席 Gary Gensler 明言要加强监管，认为华尔街和公众利益并不统一，他曾于 2009 年至 2014 年担任商品期货交易委员会主席，在此期间推动对掉期交易市场监管。

3、 拜登政府对华政策展望

整体看，拜登多样化内阁团队兼顾了民主党内不同声音，倡导多边主义，推动经济全球化。拜登丰富的参政和外交经历，决定了对华策略将在很大程度上遵循一般外交决策和国家互动的基本原则，有别于特朗普式的反复无常。这无疑将降低两国战略误判风险。并且由于多位阁僚曾在奥巴马政府任职，对华政策可能更多具有奥巴马政府时期特征，整体上，拜登阁僚仍然倡导多边主义，强调自由、规则与竞争，推动经济全球化。

拜登政府对华政策位于奥巴马和特朗普之间。如图 3 所示，若从战略和策略角度来整体考虑美国对华政策，即政府的战略运用是接触还是遏制，在具体执政策略上是程序性还是不可预测，可将奥巴马政府以来对华政策大致特征进行分类。从历任政府看，在战略上，奥巴马政府倾向于接触，在策略上其执政策略通常是可预测的。特朗普在中美政策上战略上倾向于遏制，在政策工具上，范围广且更不可预测。而对于拜登政府，预计很可能会走一种折中路线，中美关系有望走向稳定，但美国不会从根本上改变对华强硬态度。

图 3：美国各任政府中美政策选择



资料来源：Bloomberg，光大证券研究所

横轴策略：-3 代表范围广泛且难以预测，+3 代表程序性且可预测

纵轴战略：-3 代表极端遏制，+3 代表广泛接触

气泡大小为新政府上任当年中国占美国 GDP 百分比

结合拜登核心团队成员在对华政策和国内发展、安全政策上的观点，推测未来拜登政府对华政策将会呈现遵守规则与秩序、重视盟友关系、加强战略竞争等特点。总之，特朗普改变了奥巴马时期的政策，拜登上台后将会予以纠正。但中国崛起已成为不争的事实，拜登新政府必然会维护美国利益，内修政理、外抚盟邦，从优势地位和中国开展竞争与合作。具体来说：

第一，坚持战略竞争，但不排除合作

拜登政府对中国“长期战略竞争对手”的定位不会改变。拜登政府认为中国是美国现阶段最主要的战略竞争者，在一些核心问题上，如经济、技术以及军事，美国必然要与中国开展战略竞争，但在气候变化、防核扩散和全球卫生安全等中美利益交汇的问题上存在广泛合作空间。另外，奥巴马政府时期推动建立了中美人文交流机制，至特朗普政府时期已趋于停滞。预计拜登政府上台后会恢复一些非敏感领域（例如文化教育）的人文交流。

第二，联合盟友限制中国

特朗普在任期间，推行单边主义、美国优先，忽视盟友甚至打压盟友。拜登上台后将着手强化美国在亚太、中东大部分地区的地位，恢复与欧洲和太平洋-印度洋地区亲密的盟友关系。拜登政府会更强调盟友之间的合作，与盟友一起制定科技、贸易和知识产权国际规则，联合制衡中国，而非对中国采取全面冷战或政治威慑，错失两国合作的机会。

第三，重塑全球影响力，注重人权外交

拜登政府认为，疫情期间中国在全球卫生治理和贸易领域增强了领导力和话语权，美国亟需重新获得主导权。对于中国实力上升这一问题，拜登强调要让美国发展重

新进入快车道，以此来更好地与中国进行竞争，美国将更加注重自身在关键产业上的进步，而非一味打压中国企业。此外，在外交上，民主党一向关注人权与意识形态，拜登政府也会把人权外交作为对华外交核心，并在这些问题上更有力地回击中国政府。

第四，在技术领域开展更为激烈的竞争

美国已经意识到中国高技术发展对美国带来的冲击，拜登新政府将会把技术领域视为中美竞争主战场，在 5G、人工智能、军事系统、太空作战等方面展开激烈的竞争。拜登已多次在公开讲话中表示，中国会利用科技加强国家控制，不允许中国公司在美建设能源、金融服务、通讯等关键基础设施。因而可以推断，拜登政府会联合盟友制定科技行业标准，借此打压中国。但与此同时，拜登政府也会避免与中国科技公司直接脱钩，放松一些高精尖技术和产品对中国的出口。

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_51

