

川普「外交破壞主義」後的美國拜登新政權： 亞太秩序的挑戰與機會

王宏仁

成大政治系 副教授

美國的總統選舉制度相較於其他民主國家而言，相對特殊。因為當初制憲者的設定，就是為了防止所謂民意或是暴民對於選舉結果有不當的影響，所以有了全球獨特的選舉人團設計制度，而非採取直接選舉。沒有想到，今時今日，這個設計受到嚴重檢討與挑戰，就連參與選舉的美國總統也公開站出來挑戰。沒錯，川普在意的並非是什麼制度型態，而是在意選票的計算是否有公平、選票是否被「偷走」。但是，在日前的公開演講中去某種程度煽動自己的支持者(不管這些支持者是否是真的川粉)去國會大廈挑戰國會議員認證選舉人團所做出的投票結果，無疑將當初立憲者所在意的暴民政治又重新帶入美國的民主秩序當中。由於川普並沒有認為自己將卸任，因此，外交上仍頻頻出手，包括將古巴重新列為資助恐怖主義的國家、宣稱伊朗是凱達恐怖組織基地並將實施新制裁、將葉門的青年運動列為恐怖組織、等不及三十年解密的限制下將印太戰略的計畫解密等等。當然，還包括本來要派遣美國駐聯合國大使的訪台、取消美台交往限制。似乎川普感覺自己還有很多事情沒有完成，急著在當下做出安排。這樣的結果，不但是造成其他各國五味雜陳的反應(肯定也有歡迎的回應)，但也令即將接任拜登感到尷尬與不安，畢竟，川普政權過去到現在所做的任何改變，已經某種程度替拜登新政權設下範例或限制，要不要每一項都「撥亂反正」，就需要拜登在權衡輕重後定奪。不過目前看起來，有些立場拜登團隊已經改變，有些仍堅持過去民主黨的理念。改變的部份包含對中的態度。可能即將出任拜登新團隊中國安會新成立的「印太事務協調官」一職的前亞太助卿坎貝爾，在選舉期間就已經不斷表示，與中國交往的時代已經過去了，目前美國正經歷冷戰結束以來最重要的外交政策重思。拜登不變的部分在於，仍對於國際多邊主義框架、盟友關係、民主人權等價值得重視。

不可諱言，拜登當選之後，雖然有不少台灣的觀察家對於拜登的確定當選是失望的，但是仔細深究拜登團隊過去所主張的亞太政策立場、目前揭曉的人事安

排、以及拜登在選後的公開發言，仍有不少值得台灣樂觀之處。這裡面包括，拜登團隊的反中立場與共和黨無異(但手法不同)、目前已經公布的人事安排大多是過去在政府部門內有經驗的老手(政策穩定度會相對較高、較容易預測)、以及選後拜登仍持續宣示要重建盟友信心(台灣無疑是其中一份子)。民主黨過去的意識形態立場到現在一直沒變，至少從拜登及其團隊本身來看，從歐巴馬時期到現在的立場都變化不大，主要核心價值包括：多邊主義、盟友合作、以及民主人權。但由於當前的環境已經不同於以往，以至於現在的民主黨拜登還加上了對於中共政權的高度不信任、對於中國在亞太地區的存在產生極大的威脅感。例如，2017年開始爆發出的新疆「再教育營」事件以及香港在2019年開始的「反送中」、「香港國安法」等問題，都讓競選時期的拜登在公開場合嚴厲譴責中國的人權問題。而其競選團隊中所仰賴的外交政策專家蘇利文，也在競選期間公開撰文表示，中國是有野心透過軍事以及權力擴張來建造其全球的霸權，必須加以防範。在核心價值的鞏固上，拜登本人以及被任命為國務卿的布林肯都一直不斷強調多邊主義秩序、盟友合作、民主人權價值的重要性，而這些東西對於台灣人而言是再熟悉不過的東西了。對於台灣的機會在於，美國在重返多邊組織的同時，很難將台灣排除在外；在強調盟友合作於亞太安全中的重要性的同時，很難忽略台灣的戰略角色；遑論，在提倡民主人權價值的時刻，不可能不提到台灣在亞太地區的貢獻。

不過，看壞拜登新政府的觀察家並非無病呻吟。眾多理由當中，包括直指拜登的多邊主義外交難帶領盟國合力對抗中國、翻出拜登過去訪問過中國以及與習近平的老交情來證明兩者的親密關係、甚至認為拜登新政府目前所公布的國安團隊就是當年在歐巴馬政府時期因安撫中國而將其「養大」的始作俑者。除此之外，筆者認為更大的隱憂則是會在中短期間內出現區域秩序的不穩定現象。這裡牽涉到歷史的延續性作用、中美關係長久以來所展現的循環特徵、以及現階段世界其他國家如何接納拜登所提出的多邊主義的問題。

首先，過去的歷史已經無形當中設定了拜登新政府所可能發展的路徑。任何人都清楚，拜登新政府不是在真空當中產生，而是某種程度繼承了川普政權的框架，在一個既定的格局中發揮。如同拜登自己所言，他的新團隊絕對不是「歐巴馬的第三任期」，但他忘了那是因為他是在繼承川普的任期中發揮。所謂川普的歷史影響，除了顯而易見的「反中」議程設定之外，美國國內更已經發展出極端的兩黨政治。這不單單只是如同過去在經濟政策或是政府角色上的不同立場，更是參雜了各種種族情緒、仇恨、偏見、謊言與暴力。此外，因為川普過去四年的「耕耘」所累積出來的「民粹主義」(populism)，並沒有因為拜登的勝選而煙消雲

散。看看這次的參、眾兩議院的選舉結果便知：共和黨目前因為喬治亞州的席次導致與民主黨在參議院打平，但是在眾議院方面，即使單就席次多寡來看目前民主黨多了共和黨十多席，與上屆的情況相比，共和黨截至目前為止還是比上次增加了8席，而民主黨卻是流失了7席。即便有不少共和黨員可能會因為川普乖張的作為而不支持川普，但是等川普下台之後仍須面對兩黨立場堅持的問題，勢必會對拜登新政權持續施壓，特別是在國內疫情處理的部分、減稅問題、以及外交政策中若干的強硬立場的堅持。

其次，中共政權與美國關係的建立可以說是在冷戰中才開始形成的。這與國民黨政權長期依賴美國的模式不同。兩者的差異在於「信任度」：前者的相互信任是建立在彼此每一次的善意表現以及對於「一個中國政策或原則」的再確認，後者則是將信任視為理所當然、不證自明的。換言之，中共與美國之間的信任關係是需要雙方去爭取、創造與談判出來的，而國民黨時期甚至是現在的台灣與美國的信任關係反而是理所當然的。中美之間在1979年開始關係正常化以來，其實雙邊的關係發展一直都「不正常」：美國政策圈中的理想派人士希望藉由中國的改革開放過程，將中國往自由民主政體的方向推進，但是另一方面，現實主義一派的觀察家，卻從中發現這種浪漫化中國未來發展的方式，是養虎為患、與虎謀皮。因此，一種既接觸又圍堵的對中政策便輪流出現在中美關係之中。從中方的角度而言，美國傳達的是一種令人困惑的訊息，以至於，從過去中國在面對美國新政權上台之時，總是試圖釋出善意，希望重新建立起健康穩定的雙邊關係並表示不用去管過去發生過怎樣的衝突。但是這種善意或期待，總是一廂情願的，因為過沒多久，總會發現到美國根本不了解中國在意什麼，於是中國又只好用威脅的方式催促(push)美國回到互惠的承諾上，但此時美方所理解的是中國的威脅與霸道，於是雙方便頓時終止原先對於對方的浪漫期待。衝突重新產生，如此循環不已，中美關係隨著政權更迭起起伏伏、時好時壞。中美關係其實從未穩定過。

最後，拜登新團隊宣稱要重建國際多邊秩序、誓言讓美國重新領導世界。但是，重建美國領導力並不容易。中國知名的國際關係學者閻學通近年來一直推廣一個看法，認為中美兩大國之間競爭的不是治理的「模式」或是「制度」，而是所謂的「領導力」問題。對閻學通而言，國家在國際間的政治領導力才是決定大國實力對比轉變的關鍵性因素。因此，閻學通還自創性地提出所謂的「道義現實主義」觀點，認為大國要贏得競爭，勢必要在國際政治上建立起良好的信譽與贏得他國的信任，如果僅僅依賴物質力量、忽視道義，肯定會失敗。閻學通的主張獲得不少中國國內的支持外，也流行於歐美的國際關係學界。閻學通曾替自己的

理論下結論道：「國修而鄰國無道，霸王之資也。」也就是，大國能否贏得競爭，不僅看本國做了什麼好事，也看對手做了哪些壞事。這無疑是在暗示，中國如今的「成功」除了廣結善緣、禮尚往來之外，也歸功於美國自己搞砸了自己的領袖魅力。要說中國已經在大國競爭的過程中贏得優勢，筆者認為言過其實，畢竟，就算中國過去的廣結善緣，還是相當程度建立在一廂情願的恩惠施予階段，並不是真的有什麼卓越的國際領導力，遑論中國所認為的廣結善緣，很多人都認為是一種「銳實力」、「債務外交」、「威脅分化」的假象。不過，可以確定的是，美國過去這四年並沒有好好維護其得來不易的領導力，以至於讓中國有機會去想像自己已獲得「霸王之資」。

過去四年，國際觀察家最憂心的是關於「金德柏格陷阱」(Kindleberger trap)的出現。也就是，當初金德柏格發現在一戰與二戰之間的經濟大恐慌與世界秩序混亂，就是因為當初逐漸頹落的英國霸權不願意繼續提供國際公共財，而崛起的強權美國也無意承接之時，恐慌與混亂就此產生。如今，美國在川普的領導之下，接連退出不少具象徵意義的國際組織、協議之外，還不斷地批評盟國作為美國過去創造和平與自由國際秩序之下的搭便車角色應該檢討、以及對於國際組織例如歐盟、聯合國與世界貿易組織的不滿。新當選的拜登團隊當然知道問題的嚴重性，於是開始在上任之前不斷釋放訊息，重申新政府會重塑美國的國際領導地位，回歸多邊組織、重視盟友合作、以及追求民主人權。不過，我們必須知道的是，霸權領導力的維持，往往比其建立還來的困難。看在亞洲國家、西方國家的眼裡，今天美國願意做國際領導者就做，明日美國不願意做國際領導者就不做。這樣的霸權所展現出來的信用或是信譽，其實還是有待觀察的。

過去四年，當美國在全球治理的領域逐漸退縮的時候，中國在做的是國際滲透。至少在表面上，中國仍相當堅持維護當初西方所建立起的當代西伐利亞國家體制、聯合國精神、全球化市場，以至於我們看到的是在國際組織中中國籍官員的逐漸增加，例如，國際電信組織秘書長現為中國籍的趙厚麟、國際民航組織秘書長為中國籍的柳芳、聯合國工業發展組織秘書長為中國籍的李勇、聯合國糧食及農業組織秘書長為中國籍的屈冬玉等等。而這些人正好可以在國際組織中推動制度性的改變、替中國提供世界另一種的領導選擇。有人認為這是中國擴張國際影響力的表現，也是崛起大國在邁向霸權途徑的正常表現。但近年來結合「反中」的情緒以及習近平政權對內、對外集中權力與管制的表現，也早就令人擔憂其「銳實力」對於民主國家和整個體制的破壞。這可能比川普所做的外交破壞主義所帶來的威脅還更大。

目前看來，拜登新政權所面臨的挑戰比機會還多。而美國國內政局的穩定與否，其實也牽動亞太各國之間的權力互動關係以及未來的生存。當美國說想要維護國際秩序和體制就維護、說不想要再浪費時間浪費資源就退出，看在亞太國家的眼中，似乎漸漸與早先堅定和平立場、民主價值的美國有所不同。當然，如果拜登新政權現在開始要從新維繫與國際組織成員國之間的關係、重新帶領世界，國際組織仍會歡迎美國的再加入和再領導，不然，少了美國的國際組織很難宣稱還是一個「國際性」的組織，只是，已經對美國「領導力」產生質疑或怨懟的人，可能早已想好對策，等著稀釋美國的影響力。此外，就如拜登所言，「我們現在正面對一個和歐巴馬政府時期完全不一樣的世界」，要重建多邊秩序可能沒有想像中的容易。看看英國與歐盟之間的關係就知道。英國與美國長久以來在外交政策上便是志同道合，但是英國近年來的發展卻是反對歐盟這種凌駕於國家主權之上的超國家式的多邊主義怪獸。更有英國學者直言，首相強森根本不喜歡拜登當選，一個瘋狂的川普反而更對強森的胃口，那是出於英格蘭人的私心。再看看亞洲：美國自冷戰以來所建立的是軸輻安全體系(hub and spokes)，也就是從美國為中心個別和亞洲國家所建立起來的安全聯盟。那不是一個健康的多邊體系框架，以致於光是「美日韓」這種看似簡單的三角聯盟都無法成形，遑論中國可以不時穿梭在日、韓甚至是東協、印度之間見縫插針。

以上羅列這麼多的問題和挑戰，這都是拜登新政權必須克服的，當然，也是亞太地區國家，包括台灣必須和美國一同努力去克服的。沒有任何國家可以天真地以為單靠美國政府就能夠將世界秩序維護好。這將是一個需要集體行動、需要仰賴集體的意志和堅持的時刻，才有可能把握住各種微小的機會，在這個已經混亂與不安的時期中，克服萬難，邁向可能的和平與安全目標。