

拜登政府對中政策初探

王高成

淡江大學國際事務學院院長

美國總統拜登已上任，不同於其前任川普的恣意妄為，拜登展現專業理性的施政風格，積極修正川普許多錯誤的國內外政策。在川普時期中美關係持續惡化，影響國際及亞太情勢，外界也非常關心拜登上任後美中關係的走向。

從拜登上任後他本人及其國安重要官員的談話與作為，吾人可以初步瞭解拜登政府對於中國的政策。

首先，拜登政府的外交政策理念朝向多邊主義。拜登政府的中國政策將是其整體外交政策的一環，而拜登的外交政策理念係以多邊主義為基礎。拜登及其主要外交官員強烈批評川普政府採取的單邊主義外交，凡事以美國自身的利益為優先考慮，不參與重要的國際組織及承擔領導角色，退出了《跨太平洋夥伴協議》、《巴黎氣候協定》、《伊朗核協議》、《中程導彈協議》及《世界衛生組織》等。美國也與重要的盟邦關係不睦，包括歐洲盟邦中的德法英等大國，影響所及，美國在全球的領導地位大幅下滑，而且日益孤立，中國則乘機在國際上益增其影響力。

拜登政府主張多邊主義外交，強調美國應該積極參與國際事務及國際組織，並在其中扮演領導性角色，也應該積極修復與盟邦的關係，尤其是與歐洲盟邦的跨大西洋夥伴關係。至目前為止，拜登政府已宣布將重返《世界衛生組織》及《巴黎氣候協定》，並考慮恢復參與《伊朗核協議》等。新任國務卿布林肯即表示，「美國要實際參與國際事務，在國際組織中現身，因為當美國撤退，中國就會補進空缺，進而成為制訂規則的一方」。

其次，拜登政府未來將是內政與外交並重。拜登在就職演說時主要的內容都著墨在內政議題上，包括防治疫情、提振經濟、增加就業率、彌平國內社會的分裂等。對於外交則僅簡略提到美國將修復與盟邦的關係，並與世界進行來往，成為全球的典範領導。拜登所繼承的美國內外狀況均不佳，國內問題尤其嚴重，使

得拜登政府必須以內政為優先，在對外關係上將傾向維持緩和的狀態，避免有重大的紛爭與衝突。即使欲恢復國際領導的角色，在國際事務上有積極的作為，包括與中國的競爭在內，也勢必會受到國內政治與資源不足的限制。

第三，拜登政府將中國視為最大的競爭對手。雖然拜登及其國家安全顧問蘇利文都強調，俄羅斯也構成美國的威脅，但是拜登政府似乎更重視中國所構成的挑戰。布林肯在就任後的首次記者會表示，「美中關係是我們未來在世界上最重要的關係」，在媒體訪問時說「中國對美國構成的挑戰比其他任何一個國家都要大」。蘇利文在上任後參加華府智庫「美國和平研究所」的會議時也說，「中國問題是美國與歐洲盟國之間要處理的第一要務」。之所以如此，與中國的綜合國力不斷上升及積極擴大在亞太地區的影響力有關，在美國眼裡中國比俄羅斯更具備潛力挑戰其全球領導地位。

美國與中國的衝突除了權力地位與物質利益之外，也包括意識形態與政治制度的歧異。蘇利文在談及中國威脅時說，中國批評美國民主制度失靈，其領導人多次強調中國可以提供有別於美國民主及自由市場的發展模式，因此他認為應對中國挑戰最有力作法就是讓美國的模式繼續發光發亮。美國自二次大戰以後，即以民主國家領袖的身份領導世界各地的盟國，與蘇聯為首的共產集團對抗，冷戰結束後對自己的民主意識形態與制度更有信心，欲將之推廣於全世界。中國的崛起及其發展模式卻向世人展現了另一套發展路線，並且透過「一帶一路」策略協助許多國家發展基礎建設，美國覺得對自己的全球領導地位及意識形態與制度，形成了強烈的挑戰。

第四，對於中國的評價與定位，拜登政府與川普政府仍有些許差異。在川普政府晚期，幾乎是將中國當作美國的全面性對手，自疫情責任、貿易與科技競爭、印太區域安全、臺灣、香港、新疆等議題均針鋒相對，尤其是前國務卿龐培歐去年7月在尼克森圖書館發表演講，痛批中國共產黨是馬克斯列寧主義政權，中國不是一個正常國家，呼籲自由世界必須組成「新的民主聯盟」以戰勝中國，將中美關係帶入新冷戰的狀態。拜登政府雖然也將中國視為最大的競爭對手，但是認為雙方仍有合作的空間，包括在氣候變遷、疫情防治、防止核擴散等議題都可合作。布林肯在受訪時說，「美中關係複雜，當中有敵對層面、競爭層面，也有合作層面」。在此一認知之下，拜登政府雖然仍將中國當作最大競爭對手，但雙方關係將較川普時期為緩和，因為雙方除了對抗及競爭關係外，還有合作關係，加計拜登政府也受制於國內的疫情、經濟及族群等問題，應也不樂見美中對抗加劇。

第五，拜登政府在應對中國的挑戰時，與川普政府最大的不同之處，在於特別強調與盟國的合作。拜登政府認為，川普政府的美國優先政策，削弱了共同制衡中國崛起的力量。布林肯在上任後的記者會說，「全世界都需要美國領導，我們將重視與盟國和夥伴的外交合作，以應對當前的重大挑戰，包括美國的敵手對我們安全與全球穩定構成的威脅」，而中國顯然是美國敵手的首要。蘇利文也在智庫會議中說，「美國和歐亞盟友一起，占超過一半的世界經濟，不只作為槓桿，也能產生共鳴，共同應對中國等挑戰」。

拜登政府之所以強調與盟邦合作應對中國的挑戰，除了基於多邊主義的外交理念外，也與美國自身的國力下滑有關，中美之間的國力差距在縮小之中，結合更多的盟邦可以增加共同制衡中國的力量。拜登政府同時還有意識形態上的考量，美國擬捍衛西方的民主價值與制度，遂主張結合與自己意識形態相同的國家，尤其是歐洲盟邦，以共同遏制走共產主義路線的中國之挑戰。

因此，拜登當選後即呼籲召開全球民主峰會，邀集全球民主國家共同集會，因應中國等集權國家的挑戰。拜登上任後也已與英、法、德、日、加、韓等國家領袖通過電話，以強化雙方的關係，在與日本首相菅義偉通話時還特別重申，將把日本與中國有主權爭議的釣魚台納入《美日安保條約》第五條的保護範圍之內，針對中國的意圖非常明顯。蘇利文上任後也已與美國重要盟邦負責安全事務的首長通過電話，白宮國安會指其目的在於「強調拜登政府加強跨大西洋聯盟的意願，並確認美國願意與歐洲盟國就一系列共同的優先事項密切合作，包括與中國、伊朗和俄羅斯有關的問題」。新任財政部長葉倫在聽證任命時也說，美國應該與盟友合作，因應大陸不當的經貿行為。蘇利文也強調，「美國需與歐洲就中國的貿易和技術濫用等問題，達成應對共識」。

第六，基於上述的對中政策理念，拜登政府目前與中國處於競爭的狀態，合作的層面較少展現。布林肯強調，「與中國不論那個層面的關係，美國都必須以有力而非軟弱的立場來因應」。關於美中的經貿關係，拜登政府目前堅持川普政府時期雙方所簽訂的第一階段貿易協議，檢視中國的執行狀況，並擬先與盟邦協商對於中國的經貿政策，採取一致的立場。在此之前暫不取消目前對於中國所施加的關稅，也無意與中國協商新的貿易協議。關於科技競爭方面，白宮發言人莎琪表示，華為等不受信任的供應商生產的電信設備，威脅美國及其盟邦的國家安全，美國將不採用，並與盟邦合作保障網路安全。在維護印太地區安全方面，美

國派遣航母「羅斯福號」至此一地區巡弋，並否定中國對於南海主權的聲索立場。對於中國的人權狀況，布林肯認同龐培歐的說法，認為中國政府對於新疆的治理作為是「種族滅絕」，蘇利文則說中國需要為其對新疆、香港及臺灣的不當作為付出代價。

拜登政府對於臺灣的安全也甚為關切及支持。在國會任命聽證時，布林肯說「美國堅決信守對台承諾，確保臺灣有抵抗侵略的自我防衛能力，若中國武力犯台，製造世界動盪，將是嚴重錯誤」。國防部長奧斯丁則說，「美國對臺灣的支持一直是堅若磐石，且受兩黨共同支持，美國將履行承諾，支持臺灣自我防衛的能力」。針對共機威脅臺灣空防，美國國務院於1月23日特別發表聲明，強調「美國會維持長久以來的根據美中三公報、《台灣關係法》、對台六項保證的承諾，持續協助臺灣維持足夠的自我防衛能力，我們對台灣的承諾堅若磐石，也致力維持臺灣海峽及區域的和平與穩定」。儘管如此，國務院發言人在回應媒體詢問時表示，美國的「一中政策」並未改變。

基於目前的美國對中政策及美中關係，臺灣應有如下的認知及對策：

- 一、美國仍維持「一個中國」的政策，與中國的正式外交關係不變，也不會支持台獨。
- 二、美國與中國將持續競爭，但是雙方仍有合作的可能與必要，美國國內問題也將限制拜登政府處理外交議題的態度與能力。
- 三、拜登政府固然關切及支持臺灣的安全，但是也希望台海地區能維持和平穩定，期望兩岸能恢復談判，並未如川普政府般將臺灣視為挑釁中國大陸的工具。
- 四、臺灣應該力求兩岸關係的穩定，避免以台獨挑釁北京，並創造兩岸恢復接觸及對話的條件。
- 五、臺灣應該堅守民主價值與制度，並在國際公共議題上，例如防疫、氣候變遷及復甦經濟上與美國加強合作關係，及爭取擴大國際參與。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)