

## 美國總統拜登上臺後的 臺美「中」關係

The Triangular Relations among Taiwan-U. S.-China Under Biden

魏玫娟 (Wei, Mei-Chuan)

國立政治大學國家發展研究所副教授兼所長  
應用經濟與社會發展英語碩士學位學程主任

### 壹、前言—從「戰略伙伴」到「競爭敵手」

美國總統大選結果在去（2020）年 12 月 14 日選舉人團投票結果出爐之後，確認民主黨拜登（Joe Biden）與賀錦麗（Kamala Harris）當選美國第 59 屆總統、副總統。在臺灣，各界關注的焦點是拜登上任後的亞太與對「中」、對臺政策是否會「川規拜隨」，主因臺美「中」關係為彼此連動的三角關係—臺美關係熱絡時，美「中」關係即出現緊張；美「中」關係提升時，臺美關係則穩但冷；美國雖不樂見兩岸關係緊張影響美國在東亞區域的利益，但也不願兩岸統一助長中國大陸（以下簡稱大陸）與美國逐霸。

大陸於 2010 年取代日本成為僅次於美國的世界第二大經濟體（以名目 GDP 計算）、習近平於 2013 年成為中共中央總書記與大陸國家主席之後提出以「實現中華民族偉大復興」為目標的「中國夢」論述之後，美「中」之間的關係即不可避免出現轉變，逐漸由原本的「戰略夥伴」關係（strategic partnership）轉變為「戰略競爭敵手」關係（competitive rivalry）。在小布希（George W. Bush, Jr.）、歐巴馬（Barack Obama）執政時，美國即已關注大陸的崛起；歐巴馬上任後的國家戰略「重返亞太」（Pivot of Asia），即顯示美國對大陸崛起後對美國在亞太區域的利益可能造成之影響的關注，但美國對「中」政策仍以「交往」（engagement）而非「圍堵」（containment）為原則。

2017年，川普於訪問北京後一個月，公布了《國家安全戰略》（National Security Report），將大陸與俄國視為與美國所信仰與代表的價值及其利益對立的國家，並認定大陸意欲藉其日益增強的經濟實力，透過如「一帶一路」倡議的做法，取代美國在亞太地區的霸權地位，建立對大陸有利的新秩序。大陸的擴張主義被視為是美國自1970年代尼克森總統以來所採行交往政策的失敗，美「中」關係自此正式進入「競爭敵手」關係。2018年3月，川普宣稱「中國偷竊美國智慧財產權和商業秘密」，根據《貿易法》要求貿易代表署對大陸進口的商品徵收關稅並設置其他貿易壁壘，以期迫使大陸改變導致美「中」貿易逆差的種種「不公平貿易行為」，如強迫投資大陸的美國企業技術移轉、市場准入自由等。

2020美國總統大選接近的脈絡下，對「中」貿易戰與科技戰成為川普展現其落實2016年競選首任時所提主要政見-美國優先、經濟發展-的主要做法。美「中」在貿易戰中的交手在2020年1月15日兩國簽訂第一階段貿易協議暫告一段落。但2019年底源於大陸武漢並於2020年初迅速傳播至世界各國的新型冠狀病毒肺炎（COVID-19，簡稱「新冠肺炎」），美國的經濟因為肺炎疫情而放緩，且成為全世界疫情最嚴重的國家，這對於以提振美國經濟為競選核心的川普而言是嚴重打擊。在中共、習近平需顧及內部壓力（包括民族主義情緒、經濟表現）情況下，與美國進行貿易談判時所展現的態度雖有所妥協，但更多是顯現與美國「平起平坐」甚至頑抗的姿態，更激發川普在競選期間明確展現抗「中」策略，除了持續對「中」貿易戰與科技戰之外，川普政府更試圖透過提升與臺灣的外交關係如頒布《臺灣旅行法》（Taiwan Travel Act）、《臺北法案》（The Taipei Act）等，進一步防止大陸透過在國際上孤立臺灣、經濟滲透、武力威脅等，而使臺灣海峽成為第一島鏈的破口。

## 貳、「川規拜隨」-美「中」戰略競爭關係的持續

拜登勝選後，各界關心其對「中」、對臺政策是否會出現大幅轉變，回到歐巴馬時期：對「中」為以交往、合作為主的戰略伙伴關係；對臺則是以美「中」自1972以來所簽訂的「三個公報」（《上海公報》、《建交公報》、《八一七公報》）以及《臺灣關係法》為主。川普政府在其任期即將結束

前，採取更多積極友臺、強化臺美關係的行動，除了國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）於今（2021）年 1 月 9 日宣布取消美臺交往限制，並聲稱以往的作法是為了安撫北京、中共政權之外，還宣布美國駐聯合國大使克拉芙特（Kelly Craft）將於 1 月 13 至 15 日訪臺（後因故取消）。各界分析皆認為，川普政府此舉意在為拜登政府的對「中」、對臺政策設下底線，鞏固抗「中」原則及路線。

關於拜登上任後美「中」關係是否會回到歐巴馬時期，若干論者認為因為其國安外交團隊成員如國務卿布林肯（Antony Blinken）等多來自歐巴馬時期，因此在對「中」政策上自然有相當高的可能性採取交往合作的政策指導原則。但這樣的觀點忽略了脈絡的轉變，亦即歐巴馬時期特別是第一任（2008-2012）期間，大陸雖已經厚植經濟實力，如 2010 年成為世界第二大經濟體，並開始以經濟實力提升國防軍事力量，但尚未在亞太展現明顯的擴張主義。2013 年就任時提出「中國夢」論述之後，習近平於 2015 年 9 月、歐巴馬第二任任期內訪美，歐巴馬歡迎習近平的講話中再次強調美國「歡迎一個和平、穩定、繁榮，以及在國際事務中負責任參與者角色的中國崛起。」<sup>1</sup> Graham Allison 於 2017 年出版《Destined for War? Can America and China Escape Thucydide's Trap》一書，<sup>2</sup> 正描述了美國在面對大陸崛起以及比以往大陸領導人展現更強烈外交自信的習近平時的焦慮——既有強權受新興強權挑戰且欲取而代之的焦慮。

美國與大陸的關係已成為「新興強權」挑戰「既有強權」的「競爭敵手」關係，而這種競爭敵對關係也成為框架美「中」互動的結構性因素。美國自 1972 年以來、期待透過國際社會化讓國力快速增長的大陸成為遵守既有國際規範的負責任大國的「交往」政策，在大陸企圖以建立多極國際秩序的論述，意在改變既有美國主導的國際秩序之後，不可避免對美國的利益造成威脅。這也是為何儘管民主黨嚴厲批判川普的多數政策如移民、環境政策，但在面對大陸透過不公平貿易、竊取技術等作法，在國家安全、經貿利益上對美國的威脅，以及大陸在香港、新疆等對侵犯人權議題以及在臺海與

<sup>1</sup> 「注定對抗？令美國不安的中國崛起」（2021 年 1 月 27 日），2021 年 1 月 28 日下載，〈BBC 中文網〉，[https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150926\\_us\\_china\\_balance\\_carrie\\_gracie](https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2015/09/150926_us_china_balance_carrie_gracie)。

<sup>2</sup> Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (Mariner Books, 2017).

南海軍事行動擴張上，具有與共和黨的高度共識。美國跨黨派的抗「中」意識在新冠肺炎疫情爆發且未見盡頭的情況下，也影響更多美國民眾對大陸的認知與觀感，讓「中國因素」成為影響 2020 美國大選的因素，這可從競選過程中川普刻意強調拜登及其家人與大陸的關係看出。美「中」戰略「競爭敵手」的關係在拜登上臺後並沒有改變，這也說明在對「中」政策上，「川規拜隨」是可預期的。<sup>3</sup>

### 參、「戰略耐心」- 拜登對「中」政策指導原則

面對意在建立國際新秩序的崛起中新興霸權「中國」，從美國國家利益的角度來看，抗「中」是維持美國霸權地位及其主導國際秩序所不可缺的意識。但在因應新局勢與大陸強勢外交、擴張主義行動所採取的具體作法上，拜登政府將會以堅定態度，但採取較為緩和、不躁進的方式。「劍指」拜登政府試圖透過多邊主義、修復美國與其盟友關係來共同對抗大陸持續增強影響力與稱霸野心，習近平於 2021 世界經濟論壇視訊會議上強調：「發起新冷戰將會將世界推向更為分裂的狀態」。<sup>4</sup> 外界以「戰略耐心」(strategic patience) 描述拜登政府對「中」政策核心原則。<sup>5</sup>

拜登政府宣稱的「戰略耐心」，或也可從他上任之後已先後與包括加拿大、墨西哥、日本、俄羅斯等國家領袖通電話，但迄今未與習近平通電話看出。「戰略耐心」曾是歐巴馬時期對北韓所採取的戰略，在對北韓進行制裁的同時也不放棄交往。<sup>6</sup> 對大陸對內日益威權、對外更顯強勢的行為採取「戰略耐心」，意味著拜登政府將持續對大陸產業間諜、竊取智慧財產

<sup>3</sup> 拜登在競選期間曾因新疆人權問題稱習近平為「流氓」(thug)。“China unlikely to find Biden a soft touch” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Reuters》, <https://www.reuters.com/article/us-usa-election-china-biden-idUSKBN27N0XP>.

<sup>4</sup> “China’s Xi warns against ‘new Cold War’” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Aljazeera》, <https://www.aljazeera.com/news/2021/1/25/chinas-xi-warns-against-new-cold-war-at-davos>.

<sup>5</sup> “Biden to approach U.S.-China relations with ‘patience’” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Reuters》, <https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-china-idUSKBN29U28H>.

<sup>6</sup> Daniel DePetris, “Enough Strategic Patience: Time for a New US North Korea Policy” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《The Diplomat》, <https://thediplomat.com/2016/09/enough-strategic-patience-time-for-a-new-us-north-korea-policy>.

等行為進行懲罰，亦即維持川普的做法。這可從美國政府發言人莎琪（Jen Psaki）日前回答媒體時強調，大陸的前述行為仍為拜登政府所關注且擔憂之事看出，且從拜登上任至今在對外關係上將重點放在與其盟友修復關係以及與「敵手」俄羅斯表明捍衛美國國家利益的決心，並未針對川普對大陸發起的「貿易戰」、「科技戰」種種措施進行任何調整，但同時也並未加重對大陸相關行為的「懲罰」來看，拜登政府對大陸所採取的戰略耐心，將在採取必要行為（如持續在臺海、南海巡航）確保大陸感受壓力情況下，觀察大陸是否改變相關行為（除前述經濟貿易、科技相關行為之外，還包括大陸在東亞、南海的軍事行為）、依諾履行其與川普政府所簽訂之貿易協議為主。

## 肆、臺灣戰略價值相對提升、安全風險相對降低

基於前述對拜登政府對「中」戰略的分析基礎上，可預見拜登政府的對臺政策將介於歐巴馬與川普之間的政策，亦即比歐巴馬更重視臺灣在維護亞太區域既有秩序、穩定、安全以及美國在該區域利益上所具之戰略重要性跟價值，但不會如川普一樣採取積極友臺政策。就對臺政策而言，美國長期以來皆以「三個公報」跟《臺灣關係法》為基礎，拜登政府仍將以此為對臺政策核心原則，這可從美國國務卿布林肯於國會聽證會上的發言看出。他於提問回應中表示，拜登政府將會依《臺灣關係法》履行美國對臺灣的承諾，確保臺灣在面對侵略時有能力自我防衛，強調拜登政府將持續美國對臺灣「堅定且長期跨黨派的承諾」，並將審視《臺灣保證法》相關規定擴展、深化與臺灣的交往關係。<sup>7</sup>

在美國認為大陸的崛起，特別是習近平上臺以來大陸對內對外所展現的強勢作為，已構成對美國利益的巨大挑戰跟威脅，對美國而言，臺灣在亞太區域穩定與安全以及美國利益維護上具有更高的戰略價值跟重要性；第二任期的歐巴馬政府已明確認知到這一點，川普上臺後所採取的種種

<sup>7</sup> “Secretary of State Nominee Blinken Sees Strong Foundation for Bipartisan China Policy” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Voice of America》, <https://www.voanews.com/usa/secretary-state-nominee-blinken-sees-strong-foundation-bipartisan-china-policy>. “Taipei Says Joe Biden Backs Taiwan As Blinken Warns China Invasion ‘Grievous Mistake’” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Newsweek》, <https://www.newsweek.com/taipei-says-joe-biden-backs-taiwan-blinken-warns-china-invasion-grievous-mistake-1562887>. “Shift in US-Taiwan Ties Unlikely Under Biden: Analysts” (January 27, 2021), visited date: January 28, 2021, 《Radio Free Asia》, <https://www.rfa.org/english/news/china/taiwan-usa-01202021145341.html>.

「抗中」政策更具現這樣的思維，而拜登政府公開表示會確保臺灣面對外來侵略有自我防衛能力、協助臺灣積極參加（非以主權國家身分）國際組織，亦出於在維護美國利益上臺灣所具有之戰略價值的認定。簡言之，就經濟而言，臺灣在半導體產業上對美國相關產業發展的重要性已無庸置疑；就軍事而言，臺灣位處防堵大陸軍事擴張的第一島鏈上；就政治信念與價值而言，臺灣與美國共享自由、民主價值。在這些層面上，臺灣（對美國）的戰略價值是提升的。

川普政府所採取的種種積極友臺措施包括通過《臺灣旅行法》、《臺灣保證法》等，以及前國務卿蓬佩奧於川普任期結束前宣布將取消臺美交往限制、美駐聯合國大使克拉芙特曾計劃訪臺等，的確是臺美關係提升深化的展現，也因此，美國「一中政策」是否出現質變，包括是否可能承認臺灣為主權獨立國家、「臺美建交」等議題，皆出現在相關討論中。但在「臺美中三角關係」中身處兩大國中的小國，加上臺灣被視為大陸的核心利益，川普在對臺政策上的大幅轉變不可避免地增加臺海發生軍事衝突的可能性；不管出於自我或共同利益之考量，在評估這種情勢發展臺灣與美國不可能完全一樣。簡單地說，臺海若發生軍事衝突，對臺灣的風險與影響更為直接且巨大。就此而言，拜登上臺後臺灣面臨的安全風險相對降低。

## 伍、結語

臺美「中」關係深受美「中」互動關係的影響。在習近平主政、大陸對外展現有別於以往的強勢外交與軍事擴張行為因而對美國利益造成威脅的脈絡下，拜登政府的亞太以及對「中」、對臺政策，不可能與小布希、歐巴馬時期（第一任期間）一樣完全或單純以「交往」為核心。但有鑑於川普「美國優先」政策下的外交作為導致美國與盟國關係緊張，試圖以深化對臺關係增加與大陸談判優勢的做法，使美「中」緊張關係持續，加上美國新冠肺炎疫情嚴重、影響國家經濟與人民生活至鉅，拜登上臺後勢必將執政重心放在內政上，這可從他就任後迄今所簽的行政命令以環境保護、移民法規、新冠肺炎疫情相關為主看出。<sup>8</sup> 此外，川普執政時期改變美國以多邊主義主導國

<sup>8</sup> "Here's the full list of Biden's executive actions so far" (January 28, 2021), visited date: January 29, 2021, 《CNN》, <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/here-s-full-list-biden-s-executive-actions-so-far-n1255564>.

際秩序的做法，恰為試圖建立國際新秩序的大陸提供更多空間，以發揮並擴展其國際影響力，且大陸在許多國際組織及「第三世界」國家間的影響力更為明顯，如世界衛生組織（World Health Organization, WHO）在疫情發生之初被各界認為袒護大陸隱匿疫情資訊、在追查肺炎疫情起源面對大陸政府時的弱勢，皆被視為大陸對國際組織影響力的展現。

有別於（舊）冷戰時期美蘇兩大強權以意識形態競爭做為對立的核心，以美「中」競爭關係為內涵的所謂「新冷戰」，雖然美國與大陸被視為分別代表自由民主與威權主義，其意識形態差異並非關鍵。以尊重文化差異為由，大陸主要透過經濟手段擴展其國際影響力—對先進國家主要是以其國內市場為優勢，對第三世界國家則是透過貸款及援助發展等為手段，但並未明顯地意在輸出（大陸）威權主義。「孔子學院」的設置意在展現其軟實力、藉文化交流增加大陸在設有孔子學院的這些國家之政治影響力，雖因「漢辦」其只允許扈從大陸之特定觀點而引發限制學術自由之爭議，但無法斷定其為推廣威權主義意識形態機構。簡言之，大陸的國際影響力主要是植基於其國家經濟實力與表現，大陸的威權主義治理模式之所以具「吸引」力主要也跟其經濟表現有關。也因此，若「新冷戰」成為事實，大陸的「領導」將以「經濟誘因」與「反美情緒」為基礎。

美「中」爭霸已是事實，而在對臺關係上，大陸與美國於內在思維跟外在行為上都是「霸」；只是對臺灣而言，美國是「善霸」、大陸為「惡霸」。相較於川普執政時期「進逼」大陸而讓臺灣在兩岸關係上「被迫」面臨更大的壓力，<sup>9</sup> 拜登政府上臺後以戰略耐心為主的對「中」政策，相對可減輕臺灣這方面的壓力，但只要大陸與美國競逐亞太區域霸權的意圖不變，出於保護美國國家利益，位處第一島鏈、在半導體科技上又深具戰略重要性的臺灣，不可能不受美「中」爭霸之影響。提升經濟實力、強化國防軍事自我防衛能力、與培養堅不可摧的國家意識，是臺灣在臺美「中」這三角關係結構中要維持主體性、生存並永續發展的關鍵。

<sup>9</sup> 對美國而言，在大陸將臺灣視為其核心利益、不放棄武力犯臺情況下，「不統不獨的臺灣」最符合美國利益。川普執政時對臺灣所採取的種種提升關係政策措，曾有論者以「人家要黏過來」形容之；但如若干臺獨主張者所批評，美國如果真的支持臺灣、視臺灣在各方面為重要盟友，在外交上承認臺灣的少數國家中卻不包括美國。