

拜登政府的外交大戰略初探*

施正鋒

東華大學民族事務暨發展學系教授

摘 要

我們在回顧美國川普政府四年的外交政策之後，先將針對新上任的拜登總統做初步的觀察，包括他的基本傾向、對於中國的看法、以及呼之欲出的大戰略；再來，我們將探究新任國務卿布林肯，包含他的早期經歷、通盤交往策略、由歐巴馬到川普政府時期的觀點、戰略觀的浮現、及對台灣的看法；最後，我們將檢視國家安全顧問蘇利文，包含學經歷、人格特質、以及戰略觀。

關鍵詞：拜登、布林肯、蘇利文、美國外交大戰略

* 原本預定發表於台灣國際戰略學會主辦、台灣國際研究學會合辦「第二屆當前國際戰略學術研討會——拜登新局與美中台戰略轉型」，台大校友會館 3B 會議室，2021/6/19。

We will support Taiwan, a leading democracy and a critical economic and security partner, in line with longstanding American commitments.

Joseph R. Biden, Jr. (2021)

The Ministers underscored the importance of peace and stability in the Taiwan Strait.

Ministry of Foreign Affairs (2021)

We underscore the importance of peace and stability across the Taiwan Strait and encourage the peaceful resolution of cross-Strait issues.

White House (2021)

壹、前言

從現實主義的角度來看，外交決定於國際體系的結構、及本身的實力與位置，相對地，自由主義則相信國際規約制度、及相互倚賴合作下的共存共榮；共和黨服膺前者，民主黨則擁護後者，兩者的共同點是美國應該當仁不讓引領群倫，而差別在於安全、還是繁榮優先。冷戰結束，老布希躊躇滿志、柯林頓四顧茫然、小布希左支右絀，李伯大夢、龜兔賽跑，等到歐巴馬猛然一驚、回防揭櫫「重返亞洲／再平衡」(Pivot to Asia/ Rebalance)，中國悄然崛起、已非吳下阿蒙。

拜登號稱有 2,000 多名外交顧問、細分為 20 多組，不過，他的外交班底基本上是歐巴馬政府部會次長扶正，眾聲喧嘩，整體看來，對於亞洲事務相對上是比較生疏，更不用說台灣。國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 算是政治圈白紙、而國務卿布林肯 (Antony Blinken) 則是自由派的雅痞，由於兩者必須獲得共和黨掌有多數的參議院同意¹，應該是對中國比較沒有強烈好惡者；國家安全顧問是比較低調的職務，蘇利文 (Jake Sullivan) 儘管專長不在亞洲，但是他早先跟過希拉蕊，福禍難說²。

¹ 民主黨 48 票全數投給他，民主黨參議員 28 人支持、22 人反對，獨立人士 2 名支持 (Ballotpedia, 2021)。

² 根據 Avanzato (2021)，除了布林肯、及蘇利文，拜登的外交三頭同盟 (triumvirate) 還包括住聯合國大使湯瑪斯-格林菲爾德 (Linda Thomas-Greenfield)，都是歐巴馬政府的人。

比較特別的是坎貝爾 (Kurt Campbell)，他擔任過歐巴馬政府的亞太助理國務卿，往前則是柯林頓政府的國防部副助理部長、參贊美國在 1996 年派遣兩個航空母艦戰鬥群到台灣海峽，算是拜登外交顧問裡頭資深的中國通。他過去曾經表示不能接受中國和平統一，在拜登上台前則兩度在台灣主導的會議上表示拜登新政府應該鼓勵雙方對話 (Teng, 2020; CAN, 2020)。由於美國一向立場是不當調人，究竟是拜登在試水溫、還是智庫拿錢辦事？如果是後者，就必須探究已經連任總統的蔡英文到底在想什麼。

貳、川普政府四年的外交³

四年前，川普擊敗希拉蕊上台，除了代表美國內部惡化的社會分歧、及政治對立，也反映的是民主黨的交往 (engagement) 政策無效，也就是說，跟中國的經貿擴張不僅不能催化共產政權的民主化，反而坐視對方發揮經濟力量、聽任在國際社會攻城掠地。川普身邊環繞著一堆臭味相投的江湖術士，外包用人、推特甩人。由於缺乏深謀遠慮、短視近利，捨棄龍頭樞紐的地位，老是指控盟友貪小便宜、搭便車，眾人只能搖頭。

川普生意人出身，在商言商，外交談判風格是討價還價 (transactionalism)，翻臉就像翻書，充滿了不確定性。由於摒棄民主黨奉為圭臬的多邊主義，川普改弦更張，放棄美國傳統領導國際社會秩序的角色，儼然以僑客自居，能要到多少算多少，連盟邦都暗自叫苦、甚至於鄙夷。由於川普心中只有連任，過去四年來，國務院基本上是被晾在一邊，縱容軍火商主導外交，外館敢怒不敢言。

原本川普一開頭溫良恭儉讓，對於中國百般巴結，還阿諛習近平是「卓越的領導者」(brilliant leader)，至於中國新疆維穩、及香港送中則不置可否。只不過，隨著連任的壓力逼近，政績上必須有所亮點，開始在經貿上發動攻勢，與中國的經貿交鋒越演越烈，劍拔弩張。基本上，這是七傷拳，短期內看似關稅進帳不少，長期而言，究竟在所謂「美國優先」(America First) 的

³ 請參考施正鋒 (2019)。

愛國口號下，製造業能有多少回籠，大家存疑。至於甚囂塵上的供應鏈(supply chain) 調整是否奏效，有待觀察。終究，「美國優先」的經濟民族主義口號只能消炎退燒，增加的關稅無法掩飾政府必須補貼農民的困境。

作戲空、看戲熬，美國兩黨往往黑白郎君、或可拉長談判的縱深，同樣地，立法與行政也可以分別唱黑臉白臉、增加討價還價的籌碼。畢竟，美國有其國家利益的考量，滿口仁義道德，隨時可以棄之如敝屣、甚至背後一刀。即使世界衛生組織 (WHO) 都只是要幫忙台灣「參與」、要求盟邦「發聲」，為德不卒，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 臨去秋波，看來也不過是口惠罷了 (見附錄 1)。

參、拜登的初步觀察

一、基本傾向

就個性而言，拜登比較像是務實的喬王，不像歐巴馬那麼天真、也不像川普那麼鬥雞。當決策者有豐富的外交歷練、又展現相當的興趣，通常幕僚的影響力相對比較弱。拜登長期浸淫外交領域，除了蹲點參議院外交委員會、擔任主席 8 年，還自詡周遊列國、閱人多矣。人稱「喬叔叔」(Uncle Joe) 的他相信見面三分情、津津樂道頑石點頭，迄今唯一確定的是就任後會召開全球性的「民主高峰會議」，究竟是否好大喜功，能否修補過去 4 年的齟齬、重返風華，有待觀察。整體來看，拜登在外交上的三大支柱是安全、榮景、以及價值：國家安全是兩黨的起碼共識，經濟繁榮要兼顧症狀控制、及體質條理，人權、及民主則是民主黨的門面。

拜登擔任歐巴馬總統副手之際 (2009-17)，被委以外交重任，特別是對於『跨太平洋戰略夥伴關係協定』(*Trans-Pacific Partnership*, TPP) 的擘劃，當然不是看來和藹可親的老阿公而已。他在黨內屬於溫和派，是所謂「進步派」(*Progressive*) 與中間派的妥協，很難視為左派、或是川普所戴的帽子「社會主義的特洛伊木馬」。另外，拜登信服政治民主，特別是最基本的人權保障，這是民主黨的共同信念。

小布希在 2001 年當選總統後首度會見俄羅斯總統普丁，他的評價是，「我直視他的雙眼，發現他相當直截了當、值得信任，可以感受到他的靈魂意識⁴」。當時普丁掌權才沒有多久，小布希與人為善，看到的是一位生澀而尋求西方認同的菜鳥總統。根據《紐約客》(*New Yorker*)，拜登 10 年後以副總統身分訪問莫斯科，他當面嗤之以鼻，「我正視你的眼睛，認為你沒有靈魂」(Mr. Prime Minister, I'm looking into your eyes, and I don't think you have a soul.); 只不過，他必須承認，普丁相當有禮貌地微笑答道，「我們彼此相知」(We understand one another.)(Osnos, 2014)。兩相對照，拜登可能是在暗示小布希視人不明，隱隱約約可以看出，他不會像川普那麼親俄、反中。

二、對於中國的看法

自從中美建交聯手對抗蘇聯以來，美國內部對於如何面對崛起的中國，兩黨的看法南轅北轍 (圖 1)。民主黨傾向於採取交往的策略，也就是循循善誘、軟索牽豬，寄望中國能接受國際制度 (international regime) 的約束，因此，只要中國的經濟持續發展，自然有一天會朝民主化走向，沒有必要操之過急。相對地，共和黨一向對中國抱持戒慎小心的態度，甚至於有終需一戰的心理準備。近年來，有不少人援引國際關係「權力轉移」(power transition) 理論⁵，主張中國要是不甘屈居老二，勢必挑戰美國的大哥地位，特別是所謂的修昔底德陷阱 (Thucydides Trap)(Allison, 2017)。到底習近平是否依然服膺鄧小平的韜光養晦，還是自認為中國已經不是吳下阿蒙，不得而知，雙方學者叫陣、軍方抗衡，真真假假。本質上，川普

⁴ 原文是 (Bush, 2001):

I looked the man in the eye. I found him to be very straightforward and trustworthy. We had a very good dialogue. I was able to get a sense of his soul; a man deeply committed to his country and the best interests of his country. And I appreciated so very much the frank dialogue.

⁵ 權力轉移理論最早是由 Organski 與 Kugler (1980) 所提出，在 1980 年代的國際關係教科書都會提到，近日二十一世紀，其門生溫故知新 (Tammen, et al., 2000)。

東施效顰，看來比較像是 1980 年代一心一意要把日本壓落底的雷根。

建設性交往 條件式交往 脅迫式交往

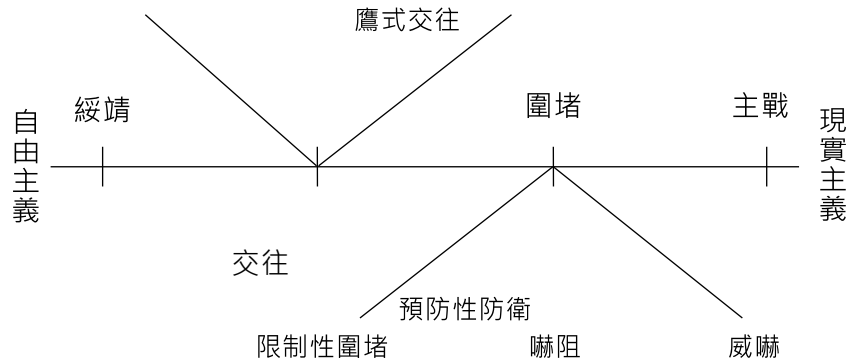


圖 1：美國在後冷戰的大戰略選擇的光譜

早先，拜登似乎相信中國共產黨是可以轉型的，認為彼此可以競爭、也可以合作，未必要你死我活。因此，我們可以看到他當年支持讓中國加入世界貿易組織 (WTO)，儘管是否對美國有利，即使後見之明，還是利弊互見。相較於川普喜歡片面主義，拜登堅信多邊主義，主張美國應該重新承擔領導的角色，同時要結合盟邦跟中國曉以大義，也就是自由式國際主義 (Liberal Internationalism)。

拜登擔任歐巴馬總統副手 8 年，相當程度幫忙外交生手分勞解憂，尤其是習近平擔任國家副主席 (2007-12) 之際，兩人來往互訪頻繁，促膝詳談、甚至於投籃競技，不敢說惺惺相惜，至少相信對方並非冥頑不靈。不過，在初選的過程，由於川普厲聲指控他是中國的傀儡，拜登被迫由原本對習近平的緩頰「不是壞人」，轉而厲聲撻伐為「身上沒有一根民主的骨頭」、甚至於惡言相向說「這個傢伙是惡棍」(thug)。當然，選舉語言聽聽就好，畢竟是轉口作為大內宣用的。

儘管拜登的中國政策或許會比較舒緩，短期之內，他耿耿於懷的智慧財產強制轉讓、高科技的竊取、及外銷補貼國營事業等不公平貿易課題，應該不會有所讓步。然而，他畢竟必須面對美國實力大不如前的事實，所以，當下的要務是擺在內部體質強化的投資，尤其是研發、及教育。另一

個觀察點是美國是否會加入『跨太平洋夥伴全面進步協定』(*Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership*, CPTPP)· 以跟中國主導的『區域全面經濟夥伴協定』(*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP) 互別苗頭 (圖 2)。

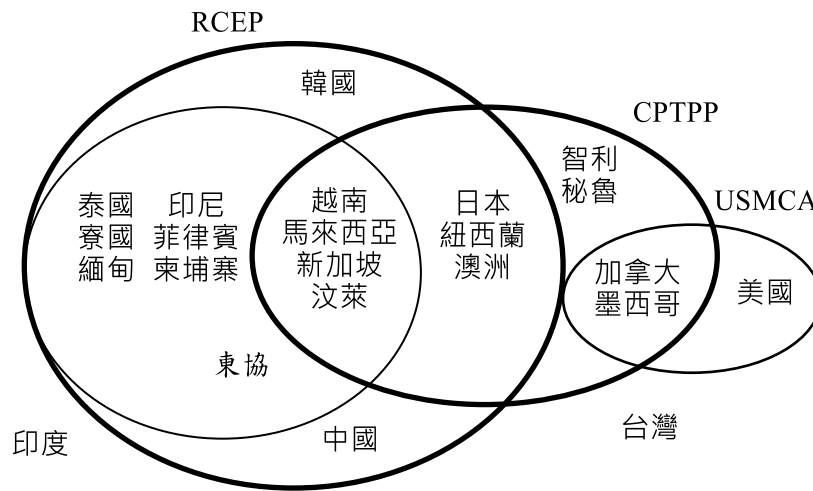


圖 2：RCEP 與 CPTPP 的成員國

三、呼之欲出的大戰略

通常，新政府的「國家安全戰略」不會那麼快就出爐，不過，由拜登在初選宣布的政見、以及他在春天發表於《外交事務》(*Foreign Affairs*) 的〈為何美國必須再度領導——由川普手中挽回美國外交政策〉，仍然可以勾勒出他的世界觀、病理針砭、及藥石妙方 (Biden, 2020)。當下，儘管美國的國民生產總值仍然佔有世界的四分之一，加上歐盟也有過半，然而，拜登不得不承認沈痾是美國整體生產力大不入前的事實，因此，他宣告上台後的重點將是提升國力，不會是外交。

自從武漢肺炎肆虐以來，美國人對於中國的負面評價空前攀升，根據美國皮尤研究中心(*Pew Research Center*)在 2020 年 10 月初所公布的民調，竟然高達 73%，光是川普上台就增加了 20% (Silver, et al., 2020)。面對這

樣的民意，拜登在短期內不太可能會對中國表達太友善的姿態；然而，由民主黨傳統的傾向來看，拜登至少不會把中國當作必須圍堵的威脅、而競爭的挑戰。如果說川普的大戰略是「務實的現實主義」，拜登看來會蕭規曹隨歐巴馬的「選擇性交往」，端賴議題、或場域的不同選擇進行有條件的交往，決定到底要採取競爭、還是合作（圖 3）。

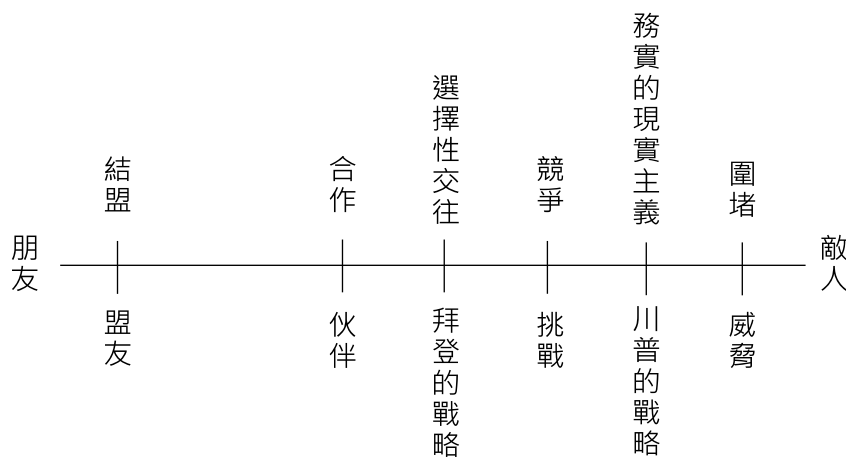


圖 3：拜登與川普對中國的大戰略

從國家安全的層面來看，川普援引日本前首相安倍所提出的「自由開放的印太」(Free and Open Indo-Pacific, FOIP) 策略，而拜登選後打電話給澳洲總理莫里森 (Scott Morrison)、韓國總統文在寅、及印度總理莫迪 (Narendra Modi)，稍加調整用字為「牢靠而繁榮」(secure and prosperous)，或許是希望不要給中國有針對性的感覺。至於所謂的「四方會談」(Quadrilateral Security Dialogue, Quad)，原本是安倍在 2007 年所倡議，成員包括美國、日本、澳洲、及印度，是否能進一步深化為同盟、甚至於廣化為「亞洲的北大西洋公約組織」(Asian NATO)，有待觀察。總之，拜登誓言外交回到正軌常態、強調對傳統外交的重視，聽起來似乎有點懷舊的樣子，譬如由美國領導的多邊主義、以及採取所謂的戰略耐心，當然會讓人質疑是否歐規拜隨；然而，究竟他會是復原主義者 (Restorationist)、修正論者 (Transformationalist)、還是執兩用中、甚至於自我矛盾，值得觀察。

肆、布林肯的外交觀點

在美國總統大選的過程，拜登自詡外交政策的智囊高達千人，聲勢浩大、有點膨風，真正參與規劃的應該只有百人，其中，布林肯是最高的顧問。當下，拜登政府的外交團隊，基本上是前總統歐巴馬的人馬班師回朝，也就是圈內人，特別是國務卿布林肯、及國家安全顧問蘇利文，兩個人算是先進與後輩，很快就上手。他們所領導的班底，算是民主黨內部的中間偏左，介於進步派與中間派之間，相當務實，並沒有進步主義者所期待的那麼「進步」，也就是妥協中的妥協，基本態度是不要出事就好。布林肯原本是國家安全顧問的熱門人選，最後卻重回國務院，應該是要借重他的外交專才，特別是跟伊朗談判核武、以及處理伊斯蘭國。

一、早期的經歷

布林肯出身外交官世家，雙親都是猶太人⁶，一向毫不掩飾對以色列的支持。他九歲時父母離異，隨母親搬到巴黎念雙語學校，法語據說是無可挑剔。他的繼父是經歷浩劫的波蘭裔猶太人，大牌律師、與歷來的法國總統交好，寫了一本回憶錄《血與希望》(*Blood and Hope*); 他生前接受訪問時緩頰，說布林肯他小時候老纏著想知道當年戰爭的經驗，所以，聽聞敘利亞發生毒氣殺人事件，難怪會回想到集中營的慘劇，因而日後在國會擔任拜登的幕僚，會遊說老闆支持美國出兵敘利亞、及利比亞，聽起來是相當悲天憫人。

他後來回美國念哈佛大學 (1980-84)、主攻社會研究，接著到哥倫比亞大學拿了一個法學博士 (1985-88)。在進入政府部門工作之前，他在紐約、及巴黎執業當律師，有時候也投稿發表時論，譬如在《新共和國》(*New Republic*) 雜誌寫文章談德國的墮胎政策，典型的自由主義文青 (Blinken, 1991)。歐巴馬的顧問、政治學者阿克塞爾羅 (David Axelrod) 誇耀他優秀、

⁶ 祖父 Maurice Blinken 是來自蘇聯的難民，祖母 Vera Blinken 是來自匈牙利的難民；生父 Donald Blinken 是駐匈牙利大使，叔叔 Alan Blinken 是駐比利時大使 (Blinken 2021)。

貼心、誠實、老到。就個性上而言，布林肯有幾分重視形式主義，講白一點就是稍嫌矯揉做作。

在柯林頓當政時期，布林肯加入國家安全會議團隊 (1994-2001)，先是參與戰略規劃、兼總統演講撰稿人，後來轉而負責歐洲、及加拿大事務。小布希政府上台，閒賦的布林肯投稿《時代周刊》(*Time Europe*)，提到先前的工作主要是傾聽歐洲人批判美國人支持死刑；他覺得有點委屈，畢竟，連自己都反對死刑 (Blinken, 2001a)。他在《外交事務》(*Foreign Affairs*) 進一步闡述，認為除了死刑，歐洲盟邦對美國有相當大的誤解，也就是沒有內才、對外臭屁的看法，特別是把靈魂賣給資本主義、及軍工複合體；他指出，彼此的價值其實並沒有很大的差距，細究之下，大西洋兩岸在文化、經濟、甚至於戰略上有相當大的聚合 (Blinken, 2001b)。

由於拜登在政壇上打滾了將近半個世紀，大家都熟識；然而，儘管他在外交政策有自己的想法，一般的評價卻是缺乏宏觀、見招拆招。還好，布林肯相隨多年，兩人的關係被形容為「心靈契合」，所以，他在重要關頭還是勇於說出不同意見。布林肯描寫拜登的待友之道，在私底下要盡量保持相當大的差異、至於公開場合要儘可能表現出沒有距離，相當傳神：由此可見，對於拜登來說，中國絕非美國的朋友。在理念上，布林肯支持民族自決原則，所以，過去曾經要求土耳其讓境內的庫德人自治。不過，在行事上，他算是比較低調的人。

二、通盤交往策略

布林肯任職於參議院外交委會時 (2002-2008)，戰略思想才比較有完整的呈現。首先是在《華盛頓季刊》(*Washington Quarterly*) 發表了一篇〈贏得理念的戰爭〉(*Winning the War of Ideas*)，認為美國要是不能贏得全球的理念之戰，那麼，阿富汗戰爭是白打的；他強調，說服是一種力量，主張外交官必須改善溝通的方式，特別是應該傾聽，不要讓人家留在十九世紀歐洲人對美國人的觀感，也就是粗線條、沒有教養、物質主義、自我中心；

他援引「巧實力」(smart power⁷) 的概念，強調美國必須結合盟友、及尋求妥協，才能化解別人對於美國自行其是的不滿，聽起來比較像是說不要單打獨鬥 (Blinken, 2002)。

布林肯同意，實力是美國國家安全的磐石，然而，在這全球化的時代，美國需要他國的積極合作才能擊潰敵人，因此不能固執己見採取單邊主義；他指出，畢竟有些批評未必是沒有道理的，要是不能化解怨氣，最壞的情況是擴大敵人的勢力。他提到冷戰時期所盛行的公眾外交 (public diplomacy)，強調美國政府必須去瞭解、告知、並影響外國大眾，特別是異議的知識份子、政治人物、及藝術家，聽來暮鼓晨鐘。比較特別的是，他主張美國外交的優先是敦促他國保障媒體自由、著手教育改革，如此，才有可能掃除偏執、計較、及蒙昧。

他緊接著又在學術期刊《生存》(*Survival*) 發表〈由先發制人到交往〉(From Preemption to Engagement)，主張採取通盤交往的策略，強調必須整合威脅降低、核武嚇阻、全球反恐、以及發揮軟實力等四大政策，洋洋灑灑，大致上事前者的擴充。他批評小布希政府在九一一事件後調整柯林頓的國際主義，外交上改弦更張為新孤立主義、甚而採取單邊主義；為了對付恐怖分子，美國放棄冷戰時期奏效的嚇阻、圍堵，還把軍事上的先發制人(military preemption)無限上綱為教條，根本是跟防禦性外交(preventive diplomacy)混為一談 (Blinken, 2003)。

在這裡，布林肯不忘 (幫自己) 澄清，小布希總統在 2002 年要求國會授權出兵攻打伊拉克，當時擔任外交委員會主席的拜登儘管支持，其實並不認同把先發制人當作一體適用的教條。時任國務次卿的波頓 (John Bolton) 表示，鷹懲伊拉克可以收到示範效果，也就是其他地區的國家將不敢以身試法取得大規模毀滅性武器 (WMD)；布林肯不以為然，擔心美國這樣的作法會有反效果，譬如北韓、及伊朗加緊發展核武，而其他國家甚至於有可能會錯意，以為應該先下手為強，譬如中國就很可能對台灣出手。

⁷ 他雖然提到奈伊 (Joseph Nye, 2002)，在討論巧實力之際，並未引用。

三、由歐巴馬到川普政府

在 2008 年大選，布林肯加入拜登的競選團隊，選後再度進入白宮 (2009-14)，先擔任副總統的國家安全顧問、最後升為歐巴馬總統的副國家安全顧問，主要負責阿富汗、巴基斯坦、及伊朗的政策擬定，特別是該地區的核武發展。在 2015 年初，布林肯被調到國務院擔任次卿，直到歐巴馬下台為止，他自詡勤跑亞太地區，光是到國務院的第一年就跑了六趟，蔡英文是在這段期間見到布林肯 (Brunnstrom & Pamuk, 2021)。布林肯最津津樂道的是，賓拉登被突襲擊斃之際，自己身在戰情室裡頭，就站在歐巴馬總統旁邊觀察實況轉播。

在川普上台後，布林肯隨俗跟友人合開了一家顧問公司 (WestExec)，公司的口號是「把戰情室帶進董事會」，無非幫軍火商拉攏政府機構，主要是兜售無人機，說穿了，就像過去的季辛吉一樣當掮客。他在 2017 年底投書《紐約時報》(Blinken, 2017)，比較川普與習近平的作為，認為前者把全球性的領導權憑空讓給後者，包括聯合國、世界銀行、國際貨幣基金會、氣候變遷、世界貿易組織、以及 CPTPP 等等。他諷刺道，人家習近平的「一帶一路」是忙著在造橋，而川普則是瘋狂地豎立與墨西哥為界的圍牆。

川普就任兩年，布林肯又投書《紐約時報》(Blinken, 2019)，認為這是美國外交史上最黑暗的一刻，不說必須經過參議院同意的 705 個位置尚有 275 個空缺，國務院的 198 個缺竟然有三分之一空著。他發現，不管是應該由總統召開的國家安全會議，由國家安全顧問召開的首長委員會、或是由副國家安全顧問召開的副首長委員會，基本上是冬眠的。既然川普身邊缺乏有經驗、有知識的正派人士，視每天的總統國安會報為無物，那麼，面對危機之際，總統怎麼有辦法從事清晰而明智的決策？這當然是相當嚴厲的指控。

總之，布林肯認為，俄羅斯想要東施效顰蘇聯在冷戰時代的作法，想盡辦法劃定勢力範圍，而中國所關注的則是維持內部的穩定，至於推銷所謂的「大國關係」模型，盤算的是跟美國瓜分太平洋；他表示，老掉牙的勢力範圍是行不通的，因為霸權往往貪得無厭，因此，擴張只會帶來壓迫

及反抗，終究只會危及美國的經濟利益而衝突。他對於川普把亞洲的經濟領導、及戰略影響讓賢中國，相當不以為然；同樣地，他抨擊川普在外交上自我孤立，特別是惹惱歐洲的盟邦德國，又讓中國、及俄羅斯趁虛而入，相當不智。不管如何，外來四年，國務院的角色將會重於國防部、及中央情報局，應該可以昂首闊步，不再蹣跚踉蹌。

四、戰略觀的浮現

歐巴馬在總統任內，嘗試把重點由中東拉到亞洲，也就是所謂的「重返亞洲」，不過，他比較不重視傳統的地緣政治考量，因此，眼睜睜地看著習近平的中國、及普丁的俄羅斯坐大。事實上，不管是敘利亞政策失敗、還是俄羅斯併吞克里米亞，都是歐巴馬最大的外交污點。此番，民主黨捲土重來，承認光是經濟合作、以及交往是不夠的，而所謂的「負責任的利害關係人」(responsible stakeholder) 觀點，更是在實務上行不通的。

在 2019 年初，布林肯與布魯金斯布魯金斯學會的卡根 (Robert Kagan) 合寫了一篇〈優於美國優先的途徑〉(A Better Approach to American First)，認為當下的國際社會宛如充斥著民粹主義、民族主義、及煽動者的 1930 年代，而川普的「美國優先」更是混雜民族主義、單邊主義、及仇外意識，因此主張所謂「負責任的全球交往」(responsible global engagement) 途徑，強調預防性外交及嚇阻、貿易及科技、盟邦及制度、及移民及難民四大課題，可以隱約看到拜登總統選戰的國際戰略觀雛形，我們把考察重點放在第一項。

布林肯與卡根主張要在危機出現、或擴大之前，就必須防微杜漸，而具體的作法就是以積極的外交為主、軍事嚇阻為輔。他認為從冷戰結束、德國統一、到巴爾幹半島的和平，美國的外交厥功甚偉，而川普政府卻耗盡資深外交官。兩人認為，美國好話說盡、光說不練，並無法阻止普丁、及習近平擴張勢力範圍的野心，因此，必須想辦法讓對方相信光憑武力注定失敗、領悟唯有透過合作取代侵略才能有所得。簡而言之，兩人深信如果沒有武力作後盾，不可能談和、更不用說強行媾和。由於卡根在立場上屬於新保守主義 (Neoconservatism)，而布林肯跟他共同執筆，可以看出並不排除出兵介入，難免會被視為民主黨的鷹派。

布林肯在總統大選的時候表示，由於川普的關係，美國的戰略位置落後中國；儘管如此，短期內看不出拜登政府有會重大的調整，尤其是關稅方面。然而，他在參議院行使任命同意權的聽證會上，布林肯表示，中國無疑是對美國構成「最嚴重的挑戰」(most significant challenge)，又表示同意川普對中國採取較強硬的途徑 (a tougher approach)，聽起來似乎勢不兩立，不免引人遐想 (Ching, 2021)。然而，耳尖的觀察家注意到，布林肯的用字遣詞相當小心，刻意使用「國家」(nation-state)，而不像川普政府強調中國是美國「最大的威脅」，應該是別有用心，認為包括新型冠狀病毒肺炎、以及氣候變遷課題，當下還需要中國的配合，尤其是描寫前者為「最大的挑戰」(greatest shared challenge) (Blinken, 2021⁸)，可見國家安全的輕重有別。在參議院通過他的任命後，布林肯說，中國是美國在二十一世紀最大的地緣政治試煉 (biggest geopolitical test)⁹。

總之，布林肯接受哥倫比亞廣播公司訪問表示 (CBS News, 2020a)，癥結在於美國本身，美國人必須反躬自省，譬如經濟及勞動的競爭力落後、民主政治制度的強度、與盟邦的關係是否活絡、以及對於自己的價值觀是否有信心，不要像鬥雞一樣老是要找人單挑，算是肺腑之言。

⁸ 國會的正式紀錄 (Blinken, 2021a) 只是事先準備的開場白 (prepared statement)。

⁹ 他在 3 月 3 日表示 (Blinken, 2021b)：

..... China is the only country with the economic, diplomatic, military, and technological power to seriously challenge the stable and open international system – all the rules, values, and relationships that make the world work the way we want it to, because it ultimately serves the interests and reflects the values of the American people.

Our relationship with China will be competitive when it should be, collaborative when it can be, and adversarial when it must be. The common denominator is the need to engage China from a position of strength.

That requires working with allies and partners, not denigrating them, because our combined weight is much harder for China to ignore. It requires engaging in diplomacy and in international organizations, because where we have pulled back, China has filled in. It requires standing up for our values when human rights are abused in Xinjiang or when democracy is trampled in Hong Kong, because if we don't, China will act with even greater impunity. And it means investing in American workers, companies, and technologies, and insisting on a level playing field, because when we do, we can out-compete anyone.

五、對台灣的看法

布林肯在 2016 年春前往眾議院外交委員會作證，除了老生常談三報一法下的「一個中國政策」(one-China policy)，他還表示致力於台美關係的深化，並誓言會敦促海峽的雙方基於尊嚴及尊重，持續進行建設性的對話，如此才能奠下和平穩定的基礎、進而巨幅改善彼此的關係(Blinken, 2016)。中規中矩，此後要是複製、剪貼，文字應該不會有太大的變化。

在去年，布林肯接受哥倫比亞廣播公司訪問 (CBS News, 2020b)，被問到美國與台灣的合作是否為常態？他首先對於世界衛生組織拒人於千里之外表示惋惜，在政治、及防疫實務上都是大錯特錯，因此主張，不管是台灣參與國際組織、還是分享經驗，都有助於世界。布林肯指出，不管是共和黨、還是民主黨，美國多年來與中國關係不錯，要歸功於成功處理中國與台灣的关系。講白話一點，就是美國跟中國對台灣有起碼的共識，彼此的关系才走得下去。

在 2020 年夏選戰打得火熱的時候，布林肯接受彭博社 (Bloomberg News) 訪問，被問到中國逐漸勒緊香港之際，是否接下來會想改變台灣的現狀，他前所未有答道：「要是讓中國以為可以犯錯而不受罰，令人擔心會對台灣採取同樣的手段」，雖然委婉、聽似提醒。具體的作為呢？他空泛地答道，「拜登一旦選上總統，將會揭露北京費盡心思介入、以提升台灣對民主的防衛」，然而，被問到是否意味拜登會像一些民主黨員所倡議、讓更多的戰鬥機到台灣，他沒有答案；他認為諷刺的是，台灣在過去幾十年來成功的故事，其實是美中如何處理台灣成果 (Wainer & Cirilli, 2020)。聽來似曾相似，不知道是總算鬆了一口氣、還是覺得不可思議？

在參議院的聽證會上，布林肯認為「自治的」(self-ruled) 台灣是有能力防衛侵犯，重提『台灣關係法』(Taiwan Relations Act, 1979)，表示中國共產黨從來沒有統治過台灣，並希望在不需要國家資格的情況下 (that do not require the status of a country)，能看到台灣在世界各地、及國際組織，可以扮演更大的角色 (Ching, 2021)。在 3 月 10 日，布林肯前往眾議院外交委員會作證，稱呼台灣為「國家」(country)，被詮釋為打破國務院長久以來的禁忌而雀躍不已 (Everington, 2021)。

伍、國家安全顧問蘇利文

一、一帆風順的學經歷

蘇利文是美國 60 年來最年輕的國家安全顧問，今年只有 44 歲。他出身愛爾蘭裔天主教徒中產階級家庭，生於佛蒙特州最大的城市伯靈頓，排行老二，要唸小學四年級的時候搬到中西部靠北邊的明尼蘇達州；父親原本是該州最大的報紙《明星論壇報》(*Star Tribune*) 的管理階層，後來到明尼蘇達大學 (University of Minnesota) 新聞學院教書，母親則是公立學校的老師(諮商員)，家教很嚴、重視教育，五個小孩都念長春藤學校(Bertrand, 2020)。他中學擔任學生會長、編輯校園報紙、又獲得辯論賽冠軍，難怪班上同學投票看好他將來最有可能出人頭地 (most likely to succeed)。

蘇利文的大學是到東岸念耶魯，主修國際研究、及政治學，當然，參加辯論社是免不了的；1998 年畢業後，他獲得羅德獎學金(Rhodes Scholarship)，跨海前往英國牛津大學念碩士、專攻國際關係，2000 年取得學位前，到澳洲贏得世界辯論賽的亞軍，真是余豈好辯哉；回到耶魯，他跟大多數美國政治人物一樣，特別是拜登、及政府的其他閣員，在 2003 年隨俗拿到法律博士 (Wikipedia, 2021: Jake Sullivan)。

出了校園，蘇利文先在聯邦最高法院擔任書記官，然後回鄉執業當律師、同時在大學兼課教法律，接著擔任舊識明州參議員克羅布徹 (Amy Klobuchar, 2007-) 的資深政策顧問、及首席法律顧問。在 2008 年，擔任參議員的希拉蕊·柯林頓 (Hillary Clinton, 2001-2009) 參加民主黨總統初選，蘇利文被轉介過來輔選，擔任政策副主任，負責國家安全、及外交政策，特別是政見辯論的準備；歐巴馬 (Barack Obama) 出線後，跟希拉蕊情商借將，蘇利文還是擔綱大選的政策辯論 (而非模擬演練)，特別是外交，另外，還要幫忙媒體的溝通。歐巴馬在 2009 年入主白宮後，蘇利文原本打算賦歸回鄉、準備參選眾議員，獲聘為國務卿的希拉蕊 (2009-13) 特別為他開了一個副幕僚長的職缺，當時只有 32 歲；蘇利文後來轉為主管政策規劃，打點大小事，又跟著出訪世界 112 國家(Wikipedia, 2021: Jake Sullivan; Allen, 2015)。

歐巴馬連任後，希拉蕊不願意繼續國務卿，蘇利文當然必須跟著捲鋪蓋走人，也表達回家鄉蹲點、再參選眾議員回到華府，然而，白宮又不希望失去他；歐巴馬跟他曉以大義，與其當一個資淺的國會議員，不如在白宮還來得有影響力，畢竟，要是歐巴馬不選總統，頂多也不過是國會裡頭的一個菜鳥參議員，終究，他被說動留下來，先擔任總統的次卿，進而轉手當副總統拜登 (Joe Biden, 2009-17) 的國家安全顧問；這段日子，讓他每天可以接觸到呈給總統的情資簡報，又可以進入戰情室參加國家安全會議，那是最佳的國安訓練場，當然也是希拉蕊所樂見而鼓勵 (Allen, 2015)。

從國務院到白宮，蘇利文參贊的主要是中東事務，包括利比亞、及敘利亞，而他自己津津樂道的則是在 2012 年受命秘訪伊朗、獲致 2015 年的『伊朗核問題全面協定』 (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA)。在 2016 年的總統大選，蘇利文擔任希拉蕊的首席外交政策顧問、兼顧經濟政策的擘劃，其實是從衛生保健、槍械管制、到移民政策，包山包海都要與聞，注意到外交及國家安全必須著眼國內中產階級蓬勃發展的哲學，充分體會到不能讓老百姓覺得被政府拋棄了，特別是勞工 (Bertrand, 2020)。在希拉蕊敗選後，他跟一般政治人物一樣，一方面在大學兼課分享外交實務的經驗，另一方面則掛名擔任智庫的董事、或研究員，譬如卡內基國際和平基金會 (*Carnegie Endowment for International Peace*)，甚至於跟朋友一起開公關公司賺錢，譬如 *National Security Action*、及 *Macro Advisory Partners*)，直到被拜登找回加入大選的團隊。

二、耐操好用的人格特質

就像諸多由鄉下來會唸書的小孩，蘇利文客客氣氣、彬彬有禮，看起來相當純樸；他一路有貴人賞識提携，而他自己也亦步亦趨、使命必達。希拉蕊擔任國務卿時，已故資深外交官郝爾布魯克 (Richard Holbrooke, 1941-2010) 耳提面命當時剛被歐巴馬任命為國務次卿的尼德斯 (Thomas R. Nides, 2011-13)，佈達後只要認識蘇利文一個人就好，因為他不只是希拉蕊的親信，而且是人人喜歡他，更重要的是可以把事情搞定，反正，有什麼問題找他解決就是了；郝爾布魯克有一回打電話給希拉蕊，傳回來的聲音

竟然是蘇利文，他就預言，這是未來的國務卿 (Allen, 2015; Ballotpedia, n.d.)。也難怪，《經濟學人》稱這位民主黨的外交領域的金童是救火隊 (*Economist*, 2020)。

希拉蕊對蘇利文的評價，是遇事冷靜、頭腦清晰 (Ballotpedia, n.d.)。過去和同事說，蘇利文的優點是擅長處理複雜的問題，不會見樹不見林，從容進出不同的課題，而且可以跳脫危機而著眼長期的規劃；他能洞悉希拉蕊在想什麼，又善於排除國務院內部官僚主義的萬難，事無巨細都能儘快促成決策；當然，最令圈內人印象深刻的是，希拉蕊在國務院的下屬與歐巴馬的外交政策人馬一向有瑜亮情結，幕僚之間甚至於殺得流血流滴，蘇利文卻有本事跟總統的國安團隊建立友好的關係、甚至於充當值得信賴的接觸點，除了說彼此在 2008 年的大選共事過，關鍵在於他知道一定要把白宮的看法納入國務院決策考量，到了重要關頭去討救兵就不會碰釘子 (Allen, 2015; Ballotpedia, n.d.)。

蘇利文的老朋友指出，他是那種凡事豫則立、不豫則廢的人，做事情一定會先有方案 (Bertrand, 2020)。希拉蕊在回憶錄寫著，「蘇利文或許不是國務院裡頭最有經驗的外交官，然而，他謹慎小心，充分獲得我的信任」 (Clinton, 2015: 368)。不管是在輔選的過程、還是進入政府以後，蘇利文的角色是美國人所謂的「誠實的仲介」 (honest broker)，也就是說，儘管本身有強烈的意見，還是會像蒸餾器一樣，想辦法諒諒善道、察納雅言，蒐集內部的各方智慧、不同觀點、以及政策偏好，然後毫無偏見地呈給長官，而自己則儘量避開聚光燈、不居功，難怪會獲得老闆的青睞 (Allen, 2015)。

就決策風格而言，蘇利文的思維方式比較周延，堅持質疑所有政策的既定假設，歡迎「魔鬼代言人」的討論方式，嘗試從不同的框架來看事情，而且會預期三階、甚至於四階的可能發展 (Bertrand, 2020)。尼德斯說，蘇利文跟人談話之際願意傾聽，無形中就卸除對方的武裝，畢竟，華府的聰明人很多、卻很少人擁有這種馭人之術 (Parnes & Chalfant, 2021)。蘇利文在 2016 年接受訪問時表示，政策工作的重點在於人際關係，強調決策者除了必須忠於自己的原則，接下來就是將心比心，畢竟在現實的世界，答案未必是那麼顯而易見，而政策回應也未必都是井井有條，因此，唯有傾聽

他人的意見，才有可能真正獲致成功 (Ballotpedia, n.d.)。

蘇利文的世界觀跟希拉蕊一樣，不相信有任何意識形態、或解決方案可以放之四海而皆準：他在 2013 年諄諄告誡明尼蘇達大學公共政策的畢業生，做人做事「不要犬儒、不要斬釘截鐵、不要當討厭鬼、要當好腳」(Reject cynicism. Reject certitude. And don't be a jerk. Be a good guy.)，並非棄自己的核心原則為敝屣，只是，在確定大方向後，原則在特定的情境下未必能提供具體的答案；他跟這群即將踏出校門的學生分享，公共政策不像算術題只有對跟錯，在不完美的世界，找不到沒有瑕疵的立場，也就是必須承認，不管採取什麼立場，總是不免會發現弱點、或是盲點 (Allen, 2015)。

就外交手段而言，如果說美國的鷹派強調軍事威脅、武力、及制裁，也就是「硬實力」(hard power)，而鴿派則認為外交政策應該重視包括外援、文化經濟關係、及討價還價在內的「軟實力」(soft power)，蘇利文跟希拉蕊服膺的卻是「巧實力」(smart power)，認為硬實力與軟實力互補，可以交互運用、軟硬兼施；事實上，蘇利文是歐巴馬政府裡頭比較能接受武力手段者，在必要的時候，願意拿武力當外交手段的後盾，看起來好像比較傾向於鷹派 (Allen, 2015)。話又說回來，蘇利文本身並不喜歡黨派之間的口舌之爭，甚至於願意跟共和黨的外圍團體、或是智庫交換意見，也因此，不像歐巴馬政府的其他同事，老是被保守派修理 (Bertrand, 2020)。

希拉蕊應該是在蘇利文身上看到自己的特質，包括像律師一樣、行事有條不紊、著重細節、以及靈活務實的風格，當然，也跟夫婿柯林頓總統一樣討人喜歡 (Allen, 2015)。所以，希拉蕊在 2012 年的一次演講上打諢插科，回憶當蘇利文開始前來幫忙，她跟老公提及這位傑出的明日之星，柯林頓笑說，要是他學會吹薩克斯風(柯林頓愛現的癖好)，那可就要小心了；可見，希拉蕊相當看好蘇利文，所以不只是讚不絕口，她還進一步自我調侃，自己在率團走訪世界各地之際，各國政要往往會前來探視潛在未來的美國總統，強調那是指蘇利文、而不是自己 (Clinton, 2012)。

三、執兩用中的戰略觀

在 2016 年的大選，民主黨內厭戰的進步派，原本期待希拉蕊的外交政

策能配合經濟政策、及社會政策會改弦更張，結果是大失所望，自由派的新聞評論網站沃克斯 (Vox) 分析，希拉蕊鷹派外交立場的背後影武者就是蘇利文；熟識的前國家安全副顧問羅得斯 (Ben Rhodes, 2009-17) 說，在歐巴馬政府裡頭，蘇利文的立場是傾向於果敢的交往 (assertive engagement)、而且主張外交必須納入一些軍事元素，意思是說，他不是吃素的 (Allen, 2015)。

蘇利文與坎貝爾 (Kurt Campbell) 在 2019 年於《外交事務》 (*Foreign Affairs*) 共同發表了一篇〈沒有災難的美中競爭—美國如何挑戰中國而共存〉，相當清楚勾勒出美國在後川普時代的大戰略，也就是如何跟中國競爭、而又能共存 (Campbell & Sullivan, 2019)。兩人開宗明義，闡釋「戰略耐心」 (strategic patience)、「戰略模糊」 (strategic ambiguity)、以及「戰略競爭」 (strategic competition) 的不同：戰略耐心是指不確定要做什麼、以及何時要做，戰略模糊則反映出不確定要發出什麼訊息，至於戰略競爭則連到底是為了什麼而競爭、以及要採取什麼手段才可以獲勝的都搞不清楚。兩人認為，當下美國內部對於跟中國的關係大體已有共識，也就是揚棄自來樂觀的交往戰略，然而，總不能為了競爭而競爭。

兩人坦承，美國過往戰略的最大錯誤，在於妄想可以透過外交、及經濟交往，來促成中國在政治、經濟、及外交上的基本改變；只不過，如果相信競爭可以轉變中國，否則就逼降、或想辦法令其崩潰，那恐怕也是一廂情願。兩人因此主張，美中兩強必須學習如何相安無事，而出發點是美國必須謙遜地承認，美國的戰略目標是必須跟中國共存，而不是著眼於如何影響對方的長期發展；後者聽起來有點像是男女之間相處的基本哲學，要妄想試圖改變誰，畢竟，誰也改變不了誰。具體而言，他們認為共存的戰略包含競爭、及合作，戒慎小心、不可偏廢；換句話說，競爭是必須處理的條件，而非必須解決的問題。

兩人回顧冷戰時期的圍堵大戰略，就是強調美蘇之間的競爭、然後動員國內百姓的支持，終究讓蘇聯自掘墳墓 (解體)。然而，他們指出，當下的中國比當年的蘇聯厲害多了，不只經濟力強大、外交手段細膩，連意識形態也相當靈活，更重要的是他們跟世界、及美國的經濟緊密地結合在一

起；此外，中共面對瞬息萬變的大環境，透過大規模的監視、以及人工智慧來遂行數位威權主義 (digital authoritarianism)，展現出相當強的調適能力，因此，中國即使可能會發生動亂，卻不可能指望政權崩潰。換句話說，如果東施效顰冷戰思維，不只是誇大中國對於美國生存所構成的威脅 (existential threat)，同時也低估中國跟美國長期周旋、及競爭的實力。

蘇利文與坎貝爾指出，儘管中國與美國的關係並非劍拔弩張、彼此的競爭也不復見過去的代理人戰爭，然而，中國畢竟是比蘇聯更具有挑戰性的競爭者，國內生產毛額 (GDP) 在 2014 年已經是美國的 60%，前所未有。此外，不像蘇聯只是封閉的經濟體，中國透過全球化跟世界上三分之二國家建立貿易伙伴關係，更有能力將經濟實力轉換為戰略影響力，連美國的盟邦、及伙伴的經濟都擺脫不了，這種綿密的經濟網絡，很難判斷是友是敵。話又說回來，兩人提醒，即使中國是比蘇聯更強大的競爭者，卻是美國不可缺少的伙伴，許多全球性的課題必須雙方攜手才能解決，包括氣候變遷、經濟危機、核武擴散、及瘟疫傳染。

當下，有人老生常談冷戰的思維、建議新版的圍堵戰略 (neo-containment)，逼迫中國討饒；也有人認為應該實事求是、進行所謂包容的「大交易」 (grand bargain) 戰略，跟中國在亞洲實施共治 (condominium)，實際上就是讓中國劃定的勢力範圍。兩人認為前者的持續圍堵委實沒有必要，至於後者則形同割讓世界經濟最熱絡的地區，將傷害到國內的工人、及企業，而且也會損及盟邦在西太平洋的利益，不只是不可接受的、而且也是不可行。相當程度，這是間接對於時有所聞的所謂「棄台論」委婉打了一個巴掌。他們建議執兩用中，採取「管理式的共存」 (managed coexistence)，既合作、又競爭；兩人強調，必須先有競爭、再來談合作，也就是必須立場堅定、讓對方知道輕舉妄動必須付出代價，否則，溫良恭儉讓，反而會被對方吃得死死的，把合作的善意拿來當籌碼 (圖 4)。

蘇利文與坎貝爾 (Campbell & Sullivan, 2019) 指出，相較於冷戰時期的軍事競爭是全球性的，當下美國與中國的角度是區域性的，也就是區域性的，主要侷限於印度洋—太平洋海域 (Indo-Pacific)，特別是四個主要潛在的熱點，南海、東海、台灣海峽、以及朝鮮半島。兩人認為，雖然彼此

都不希望發生衝突，然而，由於雙方不斷提高自身的攻擊能力、軍事耀武揚威 (military presence) 日漸頻繁、演習也不時摩肩擦踵，美國擔心中國要將自己趕出西太平洋，而中國也放心不下，唯恐美國圍困自己，軍機海艦騷擾不停，難免擦槍走火。

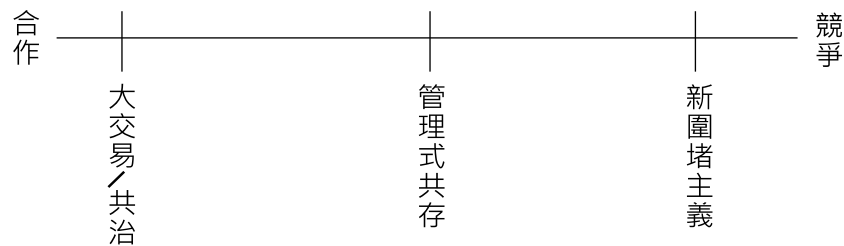


圖 4：蘇利文的大戰略觀

兩人主張，既然木已成舟，美國必須接受無法恢復軍事支配 (primacy) 的事實，應該把心力放在如何嚇阻中國，不要干擾自己的軍演的自由、或是脅迫盟邦，尤其是不允許對方使用武力來造成領土的既成事實。為了達成在印太的嚇阻，兩人認為應該調整現有花錢而卻又容易被攻擊的作法，譬如部署航空母艦，轉而投資在比較省錢而又不對稱的能力，讓中國不敢輕舉妄動；換句話說，中國既然仰賴比較便宜的反艦艇、及彈道飛彈，美國未嘗不可在航空母艦配置長程無人機、出動無人水下載具 (unmanned underwater vehicle, UUV)、部署巡弋飛彈潛艦、或是發展高速打擊武器 (high speed strike weapon, HSSW)。此外，兩人建議在東南亞、及印度洋的軍事現身應該多元化，與其長期駐軍、不如簽訂進出的協定，讓中國在面對危機之際疲於奔命。

四、小結

儘管蘇利文在外交談判展現長才，主要是集中在中東，尤其是伊朗、及加薩走廊，然而，拜登 (Biden, 2020) 在任命他為國家安全顧問的新聞稿中，特別提到他先前在國務院、及白宮任職時，對於美國亞太「再平衡」 (rebalance) 戰略的擘劃扮演關鍵的角色，可見他應該是胸有成竹，包括台

灣在內。

蘇利文最崇拜的政治英雄是前總統杜魯門 (Harry S. Truman, 1945-53)，應該是性格上同為悶燒型的人，見賢思齊，難怪他在大一就獲得杜魯門獎學金；根據他的同學回想，蘇利文從小就深深地被詹森總統 (Lyndon B. Johnson, 1963-69) 的「大社會」(Great Society) 內政方案所吸引 (Bertrand, 2020)，可見少有從政的鴻鵠之志，如果不是當上參議員、至少也是眾議員。當然，有為者亦若是，抬轎久了，未來不無可能更上一層樓直接攻頂參選總統。

陸、台灣的自然處

如果我們以人體來做比喻，總統拜登偏好的應該是對外表演的肢體，頂多加上老好人的臉上表情，國務卿則是負責講話的嘴巴，國家安全顧問蘇利文才是主掌記憶、溝通、及解惑的大腦，十八般武藝都行，至於亞太、或印太課題，或許還要加上小腦般的坎貝爾，提供知覺、協調、及控制的幫忙，細節部分、或是歷史脈絡。由於蘇利文跟白宮幕僚長克萊恩 (Ronald A. Klain) 共事已久，可以判斷蘇利文應該是狄人傑。

由於中國在軍力上尚不足以畏，美國暫且不用擔心對方妄想取而代之；既然當下還不是跟中國攤牌的時候，更沒有必要把台灣當作工具性的棋子。在十月，拜登以〈為我們家庭更繁榮的未來〉為題投書美國的華語《世界日報》，誓言「深化與台灣這個居領先地位的民主政體、主要經濟體，以及科技重鎮的關係」，稱許「台灣也是開放社會可以有效控制新冠病毒的閃亮典範」；不過，他也表示「我們將在符合美國利益的領域與中國合作，包括公共衛生和氣候變遷」，抹壁雙面光，對象是台僑、及中僑或是華裔選民。

相較於川普對於人權保護的言行不一，特別是鼓勵中國在新疆興建集中營、默許中國在香港的鎮壓，拜登至少算是老派的君子，不假辭色。誠然，戰後的民主黨似乎對於台灣比較疏離、共和黨相對友善，然而，一旦情勢所逼，即使民主黨的總統還是必須出手，譬如杜魯門在韓戰爆發後重新把台灣納入保護傘、柯林頓派遣兩個航空母艦戰鬥群在台灣首度民選總

統之際通過台灣海峽。

相對之下，儘管尼克森擔任副總統來過台灣，最後決定別抱琵琶也是他。川普任內，美國國會通過一連串友台法案、核准一波又一波的軍售，他毫不靦腆地表示，台灣對他來說只不過是桌上鋼筆的筆尖，也就是用來箝制中國的工具。趙孟能貴之、趙孟能賤之，總不能老是任人擺佈、用完即棄。台灣在戰前是殖民地，戰後妾身不明、形同棄婦；然則，天助必須先自助，不能永遠像大旱之望雲霓。

總之，拜登上台，最壞的情況就是歐巴馬 2.0，頂多視若無睹台灣；最好的情況是他在 2001 年訪台所主張「台灣前途由台灣人民決定」，聽起來就是聯合國在 1966 年所通過的『公民與政治權利國際公約』(*International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR*)、及『經濟社會文化權利國際公約』(*International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, ICESCR*) 第一條所揭櫫的民族自決權。關鍵在於台灣人是否有足夠的勇氣跟世人宣示獨立建國、要求承認，而不是躲在中華民國的屋簷下、老是跟中國人民共和國爭中國正統。

附錄 1：今晚，何不跟台灣來個建交？

美國國務卿龐培歐先前宣布駐聯合國大使克拉夫特近日將訪台，現又公告解除美國與台灣交往的限制，朝野政黨的反應不同。總統府表示，這是雙方關係的重要進展、反映台美之間關係緊密，而政府的態度是「遇到壓力不屈服，得到支持不冒進」；外交部也低調指出，會在既有良好的互信基礎上，持續深化彼此的關係。相對地，國民黨則提出警訊，希望台灣不要變成美中博弈的籌碼。由於川普即將下台，臨去秋波，令人有無限的想像。

自從美國總統卡特在 1979 年跟中華民國斷交，此後透過『台灣關係法』進行非官方交往，美國在台協會是實質的大使館，人員由國務院、及相關單位借調。柯林頓總統在 1994 年公布「對台政策檢討」，此後對台灣六大首腦訪問開始設限，亦即正副總統、正副閣揆、外交部長、及國防部長，歷任總統訪美必須個案處理，頂多只能到紐約、不及華府，而且往往是採取「過境」模式。事實上，國務院多年來也有一份「對台交往準則」，意在安撫中國。

相較於歐巴馬總統八年對於台灣視若無睹，川普相對上對台灣比較友善，特別是國會相繼通過『台灣旅行法』(*Taiwan Travel Act, 2018*)、『台灣國際參與法』(*Taiwan International Participation Act, 2018*)、『亞洲再保證倡議法』(*Asia Reassurance Initiative Act, 2018*)、『2019 年度美國國防授權法』(*National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2019*)、『台北法案』(*Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative (TAIPEI) Act, 2019*)、『台灣防衛法』(*Taiwan Defense Act, 2020*)、及『台灣保證法』(*Taiwan Assurance Act, 2020*)，令人眼花繚亂¹⁰。綜觀其實質內容，不脫美中「三大公報」的藩籬，也就是『上海公報』(*Shanghai Communiqué, 1972*)、

¹⁰ 相關的提案還有『台灣主權象徵法案』(*Taiwan Symbols of Sovereignty Act*)、『不歧視台灣法案』(*Taiwan Non-Discrimination Act*)、『台灣公平僱用法案』(*Employment Fairness for Taiwan Act*)、及『台灣獎學金法案』(*Taiwan Fellowship Act*) (徐薇婷，2020)。

『建交公報』(*Joint Communiqué on the Establishment of Diplomatic Relations, 1979*)、及『八一七公報』(*August 17th Communiqué, 1982*)，頂多是把被民主黨政府忘掉的「六大保證」(*Six Assurances, 1982*) 翻箱倒櫃找出來，具體的作法就是四年內十一度軍售。然而，就台灣的國際空間擴展而言，依然自我設限於幫助台灣加入、或參與不需要國家資格的國際組織。

人家不遠千里送來，尤其是川普中箭下馬，原本可能打算連任後才要履行的，對方既然念茲在茲，一切盡在不言中，來者是客，當然不能失禮，更不可以拒人於千里之外。不過，政權即將轉移，民主黨的拜登與共和黨的川普在施政上有不同的優先順序，兩者的全球戰略也南轅北轍，特別是要如何跟中國周旋，前者傾向於呼朋保義、曉以大義，後者則是單打獨鬥、討價還價。不管如何，拜登比較像是有家教的謙謙君子，應該不好意思斷然通盤否定川普。

其實，拜登同樣必須面對武漢肺炎肆虐、及經濟實力大不如前的事實，當下的要務是如何善後，特別是歐盟迫不及待與中國簽訂『全面投資協定』(*China-EU Comprehensive Agreement on Investment*)，意味著盟邦對於美國是否有意願、甚至於能力來引領群倫，相當保留。在這樣的脈絡下，民進黨政府如果能有獨立自主的思維，當然還是可以東西照買、錢了人無代，反正是買保險、禮多人不怪，不管誰上台都不會嫌錢賺太多。

問題是，當龐培歐、及克拉夫特重提時空錯亂的「自由中國」，如果只是用字鬆散，未嘗不可裝聾作啞、不要當真。然而，要是這些人還停留在冷戰勢不兩立的思維，執意把台灣當作白宮總統辦公桌上那枝麥克筆的筆尖，我們有必要當軍事工業複合體的冤大頭嗎？

距離拜登就職日不到十天，川普要是神來一筆、敲鑼打鼓搭空軍一號來台，應該也不會太令人訝異。不過，川普如果真的認為台灣不應在國際社會被孤立，與其講一堆「參與國際組織」的空話，何不效法當年小布希結合英國、德國、及法國承認科索沃，今晚，何不跟台灣來個建交？

附錄 2：美國與中國的金光戲

美國總統拜登上台以來首場與中國進行的高層會議，日前在阿拉斯加安克拉治展開¹¹，美方的代表是國務卿布林肯、及國家安全顧問蘇立文，中方的則是主管外事的國務委員楊潔篪、及外交部長王毅。按照原先的安排，應該是在首輪閉門會議之前，先由雙方四人各簡單講兩分鐘開場白，讓媒體拍照報導；布林肯、及蘇立文行禮如儀共講了五分鐘，沒有想到楊潔篪砲火隆隆、王毅接手毫不客氣，長達二十分鐘，兩位東道主意猶未盡留下媒體，又補了近五分鐘。

綜觀媒體的報導，大體是以「針鋒相對」、或是「唇槍舌劍」來描寫火爆的場面，雙方應該可以滿足轉口內銷，也就是大內宣的功能。特別是對於中國而言，過去四年來，對於川普的頤指氣使相當程度低調以回，既然美國相約會商，當然要借題發揮一番，特別是布林肯列舉中國危及全球穩定的罪狀，包括台灣、香港、新疆問題，對美國的網路攻擊，及經濟脅迫美國的盟邦。是可忍、孰不可忍，楊潔篪顧不得國際禮儀，迫不及待厲聲反駁一番。

楊潔篪嗆聲，台、港、疆是中國領土不可分的部分，堅決反對美國干涉內政；美國的價值不等於國際價值，遑論自己內部有根深蒂固的黑人問題；美國不要濫用國安為由干預貿易往來，「長臂管轄」就免了；美國沒有資格居高臨下對中國談三道四，中國人不吃這一套。他講重話，要美國「從實力的地位出發，同中國談話」。扮演白臉的王毅口氣稍微舒緩，不過，還是老氣橫秋訓誡美國，動輒干涉中國內政的老毛病「要改一改了」，誓言今後不會接受美國的無端指責。

布林肯絲毫不讓步，他提醒對方，當年還是副總統的拜登訪問中國，就跟時任副主席的習進平好言相勸，「不要心存僥倖跟美國唱反調」，如今還是奉勸同一句話，言下之意，不聽老人言、吃虧在眼前。蘇立文緩頰表

¹¹ 開場白實錄見 *Nikkei Asia* (2021)。

示，美國不尋求衝突、歡迎激烈競爭，高談闊論「永遠會為我們的原則、我們的人民我們的朋友挺身而出」。倒是在旁的中國通羅森伯格頻傳紙條，可見精通法語的布林肯儘管自詡在歐巴馬總統任內勤跑亞洲，中國恐非對抗的首要敵人。

看來在短期之內，美國視俄羅斯為主要敵人，中國則是可以曉以大義的對象，沒有必要翻臉。至於劍拔弩張，那是因為拜登正式的國家安全大戰略尚未出爐，趕鴨子上架，這次會談只是投石問路，吐劍光互別苗頭，這是正戲開演前的扮仙暖身，當然就不會有拍桌走人的戲碼。來者是客，美國讓中國打一拳，表面上是吃虧，我們關注的是雙方有沒有暗盤。話說回來，中國代表竟然要演那麼大，不小心洩漏習近平政權未必穩定的天機。

國際政治爾虞我詐，國家利益至上。台灣一開頭就被雙方跟香港、及新疆相提並論，中國說是不可分的領土，美國關心的是人權保障。表面上看來，這是雙方各自畫了一條紅線，彷彿互不相讓，希望對方不要跨越。問題是，台灣跟香港、或是新疆完全不可同日而語，我們實質上並不受中國管轄，而後者則不論法理、或實質都歸屬中國，美國沒有必要送做堆。要是雙方講好，各自認領勢力範圍，那是次佳選擇；萬一美國居下風，同意瓜分太平洋，台灣豈不羊入虎口？

附錄 3：Not So Deft on Taiwan¹²

Words matter, in diplomacy and in law

Last week President Bush was asked if the United States had an obligation to defend Taiwan if it was attacked by China. He replied, “Yes, we do, and the Chinese must understand that. Yes, I would.

The interviewer asked, “With the full force of the American military?”

President Bush replied, “Whatever it took” to help Taiwan defend itself.

A few hours later, the president appeared to back off this startling new commitment, stressing that he would continue to abide by the “one China” policy followed by each of the past five administrations.

Where once the United States had a policy of “strategic ambiguity” -- under which we reserved the right to use force to defend Taiwan but kept mum about the circumstances in which we might, or might not, intervene in a war across the Taiwan Strait -- we now appear to have a policy of ambiguous strategic ambiguity. It is not an improvement.

The United States has a vital interest in helping Taiwan sustain its vibrant democracy. I remain as committed today to preserving Taiwan's autonomy as I was 22 years ago when I cast my vote in favor of the Taiwan Relations Act, which obligates the United States to provide Taiwan “with such defense articles and defense services ... as may be necessary to enable Taiwan to maintain a sufficient self-defense capability.” I remain committed to the principle that Taiwan’s future must be determined only by peaceful means, consistent with the wishes of the people of Taiwan.

What is the appropriate role for the United States? The president’s national security adviser last Wednesday claimed that “the Taiwan Relations Act makes very clear that the U.S. has an obligation that Taiwan’s peaceful way of life is not upset by force.”

¹² Biden (2001) •

No. Not exactly. The United States has not been obligated to defend Taiwan since we abrogated the 1954 Mutual Defense Treaty signed by President Eisenhower and ratified by the Senate. The Taiwan Relations Act articulates, as a matter of policy, that any attempt to determine the future of Taiwan by other than peaceful means would constitute “a threat to the peace and security of the Western Pacific area” and would be, “of grave concern to the United States.”

The act obliges the president to notify Congress in the event of any threat to the security of Taiwan, and stipulates that the president and Congress shall determine, in accordance with constitutional processes, an appropriate response by the United States.

So, if the choice is between an “obligation” and a “policy,” what is all the fuss about?

As a matter of diplomacy, there is a huge difference between reserving the right to use force and obligating ourselves, a priori, to come to the defense of Taiwan. The president should not cede to Taiwan, much less to China, the ability automatically to draw us into a war across the Taiwan Strait. Moreover, to make good on the president’s pledge, we would almost certainly want to use our bases on Okinawa, Japan.

But there is no evidence the president has consulted with Japan about an explicit and significant expansion of the terms of reference for the U.S.-Japan Security Alliance. Although the alliance provides for joint operations in the areas surrounding Japan, the inclusion of Taiwan within that scope is an issue of the greatest sensitivity in Tokyo. Successive Japanese governments have avoided being pinned down on the issue, for fear of fracturing the alliance.

As a matter of law, obligations and policies are also worlds apart. The president has broad policymaking authority in the realm of foreign policy, but his powers as commander in chief are not absolute. Under the Constitution, as well as the provisions of the Taiwan Relations Act, the commitment of U.S. forces to the defense of Taiwan is a matter the president should bring to the American people and Congress.

I was quick to praise the president’s deft handling of the dispute with China over the fate of the downed U.S. surveillance aircraft.

But in this case, his inattention to detail has damaged U.S. credibility with our allies and sown confusion throughout the Pacific Rim.

Words matter.

參考文獻

- 徐薇婷，2020。〈美國會小組推包裹式提案 7 部挺台法案盼一口氣過〉《中央社》10 月 29 日(<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010210006.aspx>)(2021/5/10)。
- 拜登 (喬瑟夫·白登)，2020。〈為我們家庭更繁榮的未來〉《世界日報》10 月 22 日 (<https://www.worldjournal.com/wj/story/121468/4955258>)(2021/4/2)。
- 施正鋒，2019。〈初探川普的大戰略—牧師、掮客、還是惡霸？〉《台灣國際研究季刊》15 卷 2 期，頁 1-34。
- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Melbourne: Scribe Publications.
- Avanzato, Michael. 2021. "America Is Back (in the Middle East): The Biden Doctrine." *Beirut Today*, April 4 (<https://beirut-today.com/2021/04/01/america-is-back-in-the-middle-east-the-biden-doctrine/>) (2021/5/10)
- Ballotpedia. 2021. "Confirmation Process for Antony Blinken for Secretary of State." (https://ballotpedia.org/Confirmation_process_for_Antony_Blinken_for_secretary_of_state) (2021/4/2)
- Ballotpedia. n.d. "Jake Sullivan." (https://ballotpedia.org/Jake_Sullivan) (2021/4/2)
- Bertrand, Natasha. 2020. "The Inexorable Rise of Jake Sullivan." *Politico*, November 27 (<https://www.politico.com/news/2020/11/27/jake-sullivan-biden-national-security-440814>) (2021/5/12)
- Biden, Joseph R., Jr. 2001. "Not So Deft on Taiwan." *Washington Post*, May 2 (<https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/2001/05/02/not-so-deft-on-taiwan/2adf3075-ee98-4e70-9be0-5459ce1edd5d/>) (2021/5/10)
- Biden, Joseph R., Jr. 2020. "Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump." *Foreign Affairs*, March-April, pp. 64-76.
- Biden, Joseph R., Jr. 2021. "Interim National Security Strategic Guidance." (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>) (2021/4/18)
- Biden, Joseph R., Jr. 2021. "Remarks by President Biden on America's Place in the World." February 4 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>) (2021/4/18)
- Biden, Joseph R., Jr. 2021. "Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress." April 28 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-sess>)

- ion-of-congress/) (2021/4/18)
- Blinken, Antony J. 1991. "Womb for Debate." *New Republic*, July 8.
- Blinken, Antony J. 2001a. "Listen to the People." *Time Europe*, May 21.
- Blinken, Antony J. 2001b. "The False Crisis over the Atlantic." *Foreign Affairs*, May-June, pp. 35-48.
- Blinken, Antony J. 2002. "Winning the War of Ideas." *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2, pp. 101-14.
- Blinken, Antony J. 2003. "From Preemption to Engagement." *Survival*, Vol. 45, No. 4, pp. 36-60.
- Blinken, Antony J. 2016. "America as a Pacific Power: Challenges and Opportunities in Asia." House Foreign Affairs Committee, April 28 (<https://docs.house.gov/meetings/FA/FA00/20160428/104891/HHRG-114-FA00-Wstate-BlinkenA-20160428.pdf>) (2021/4/2)
- Blinken, Antony J. 2017. "Trump Is Ceding Global Leadership to China." *New York Times*, November 8.
- Blinken, Antony J. 2019. "No People. No Process. No Policy." *New York Times*, January 28.
- Blinken, Antony J. 2021a. "Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations." Senate Committee on Foreign Relations, January 19 (https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf) (2021/4/2)
- Blinken, Antony J. 2021b. "A Foreign Policy for the American People." March 3 (<https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>) (2021/4/18)
- Blinken, Antony J., and Robert Kagan. 2019. "A Better Approach to 'America First.'" *Washington Post*, January 2.
- Brunnstrom, David, and Humeyra Pamuk. 2021. "U.S. Secretary of State Nominee Blinken Sees Strong Foundation for Bipartisan China Policy." *Reuters*, January 20 (<https://www.reuters.com/article/us-usa-biden-state-china-idUSKBN29O2GB>) (2021/4/2)
- Bush, George W. 2001. "Press Conference by President Bush and Russian Federation President Putin." June 16 (<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/06/20010618.html>) (2021/4/2)
- CAN. 2020. "Biden Should Encourage Cross-Strait Dialogue: Ex-U.S. Official." December 17.

- CBS News*. 2020a. “Biden Foreign Policy Adviser Antony Blinken on Top Global Challenges.” September 25.
- CBS News*. 2020b. “Joe Biden Foreign Policy Adviser Antony Blinken on COVID Shortfalls, Failures in Syria.” May 20.
- Ching, Nike. 2021. “Secretary of State Nominee Blinken Sees Strong Foundation for Bipartisan China Policy.” *VOA*, January 19 (<https://www.voanews.com/usa/secretary-state-nominee-blinken-sees-strong-foundation-bipartisan-china-policy>) (2021/4/2)
- Clinton, Rodham. 2012. “Hillary Clinton’s Remarks at FP’s ‘Transformational Trends’ Forum.” *Foreign Policy*, November 30 (<https://foreignpolicy.com/2012/11/30/hillary-clintons-remarks-at-fps-transformational-trends-forum/>) (2021/5/12)
- Clinton, Hillary Rodham. 2015. *Hard Choices*. New York: Simon & Schuster.
- Economist*. 2020. “Jake Sullivan to the Rescue.” December 5 (<https://www.economist.com/united-states/2020/12/05/jake-sullivan-to-the-rescue>) (2021/5/15)
- Everington, Keoni. 2021. “US Secretary of State Calls Taiwan ‘Country’: ‘Country’ Label for Taiwan Breaks Longstanding US State Department Taboo.” *Taiwan News*, March 12 (<https://www.taiwannews.com.tw/en/news/4148761>) (2021/4/2)
- Garcia-Kennedy, Ian. 2016. “The Negotiator: The Politic’s Exclusive Sit-Down with Jake Sullivan, Hillary’s Top Foreign Policy Advisor.” *The Politic*, January 18 (<https://thepolitic.org/the-negotiator/>) (2021/5/8)
- Ministry of Foreign Affairs. 2021. “Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee (2+2).” March 16 (<https://www.mofa.go.jp/files/100161035.pdf>) (2021/4/18)
- Nikkei Asia*. 2021. “How It Happened: Transcript of the US-China Opening Remarks in Alaska.” (<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/US-China-tensions/How-it-happened-Transcript-of-the-US-China-opening-remarks-in-Alaska>) (2021/4/2)
- Nye, Joseph S., Jr. 2002. *The Paradox of American Power: Why the World’s Only Superpower Can’t Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S., Jr. 2009. “Get Smart: Combining Hard and Soft Power.” *Foreign Affairs*, July-August. Vol. 88, No. 4, pp. 160-63.
- Organski, A. F. K., and Jacek Kugler. 1980. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press.
- Osnos, Evan. 2014. “The Biden Agenda: Reckoning with Ukraine and Iraq, and Keeping an Eye on 2016.” *New Yorker*, July 20 (<https://www.newyorker.com/>)

- magazine/2014/07/28/biden-agenda) (2021/4/2)
- Parnes, Amie, and Morgan Chalfant. 2021. "Sullivan Is Biden's National Security 'Listener.'" *The Hill*, February 15 (<https://thehill.com/policy/national-security/538697-sullivan-is-bidens-national-security-listener>) (2021/5/12)
- Silver, Laura, Kat Devlin, and Christine Huang. 2020. "Historic Highs in Many Countries: Majorities Say China Has Handled COVID-19 Outbreak Poorly." (<https://www.pewresearch.org/global/2020/10/06/unfavorable-views-of-china-reach-historic-highs-in-many-countries/>) (2020/4/2)
- Sjursen, Danny. 2020. "Biden's Young Hawk: The Case against Jake Sullivan." *Scheerpost*, December 3 (<https://scheerpost.com/2020/12/03/bidens-young-hawk-the-case-against-jake-sullivan/>) (2021/5/8)
- Sullivan, Jake. 2019. "From Theory to Practice: An Interview with Jake Sullivan, Dartmouth's 2019 Montgomery Fellow." *World Outlook*, No. 55, pp. 77-85 (<https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/sites.dartmouth.edu/dist/9/244/files/2019/07/from-theory-to-practice-an-interview-with-jake-sullivan-dartmouth%E2%80%99s-2019-montgomery-fellow.pdf>) (2021/5/8)
- Tammen, Ronald L., Jacek Kugler, Douglas Lemke, Alan C. Stam III, Mark Abdollahian, Carole Alsharabati, Brian Efird, and A. F. K. Organski. 2000. *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*. New York: Chatham House.
- Teng, Pei-Ju. 2020. "Maintaining Relationship with Taiwan of Interest to Biden Administration: Former US Official." *Taiwan News*, December 8.
- Wainer, David, and Kevin Cirilli. 2020. "Containing China Starts with Fixing Alliances, Biden Aide Says." *Bloomberg News*, July 31.
- White House. 2021. "Press Briefing by Press Secretary Jen Psaki and National Security Advisor Jake Sullivan, March 12, 2021." March 12 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2021/03/12/press-briefing-by-press-secretary-jen-psaki-march-12-2021/>) (2021/4/18)
- White House. 2021. "U.S. - Japan Joint Leaders' Statement: 'U.S. - Japan Global Partnership for a New Era.'" April 16 (<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/16/u-s-japan-joint-leaders-statement-u-s-japan-global-partnership-for-a-new-era/>) (2021/4/18)

A Preliminary Probe into the Foreign Policy of the Biden's Administration

Cheng-Feng Shih

*Professor, Department of Indigenous Affairs and Development
National Dong Hwa University Shoufeng, Hualien, TAIWAN*

Abstract

After briefly reviewing the foreign policy of the Trump administration in the past four years, we will firstly provide for a preliminary probe into President Joe Biden, with a focus on his basic orientations, views on China, and emerging grand strategy. We then look into the Secretary of State Antony Blinken's profile, including his earlier experiences, discourses on comprehensive engagement, embryo strategic view, and perspective on Taiwan. Finally, we will examine National Security Advisor Jake Sullivan's past, personal characteristics, and strategic view.

Keywords: Joe Biden, Antony Blinken, Jake Sullivan, grand strategy

