

## 拜登的第一年——變與不變

紀舜傑

淡江大學教育與未來設計學系副教授

### 摘要

美國與中國的關係，在川普任內進入緊張惡化。美國與中國關係的惡化的同時，川普對台灣送出許多之前總統從未有的溫暖。例如高層官員來台訪問、大量提升的軍售、口語上的支持，這些都是以往不會給台灣的待遇。拜登的外交與國際政策，即使表面上不會川規拜隨，但是整個大勢的走向也在川普執政時便已確定，與中國的關係已經很難回到 2018 年之前。本文的重點在於檢視拜登就任這一年來，在美台中三方關係上的互動演變，看其變與不變之處。本文認為拜登的第一年，對台灣有前所未有的表態支持，然而一個中國政策仍舊不變。戰略模糊或是清晰，只是方向和戰略的選擇。拜登的護欄，不只是預防中國暴衝，對台灣的圈管也是有弦外之音。台灣不要沉浸在這一年來美方堅若磐石的承諾中，美國政府的精算和強勢，不論是對手或是夥伴，都得戒慎恐懼地應對。

**關鍵詞：**拜登支持率、理性務實的護欄、戰略模糊、戰略清晰、一中政策

## 壹、前言

美國與中國的關係，在川普 (Donald Trump) 任內進入緊張惡化，這位在 2016 年震撼全世界的非典型美國總統，執政 4 年不斷引起世界的驚奇與關注。許多人認為美國也是走在民粹主義的風潮上，不論人們如何負面評價川普的言行，我們仍須認清川普現象是一個民主程序下的產物。川普最強大的力量不是他的驚世奇言，而是他過關斬將從黨內初選贏到進入白宮，這些強力的支持都是在民主的機制下所產生。同時不論川普表面上如何瘋狂，一般相信，美國的民主法治已經深化到沒有任何一個人能夠翻天覆地，以一己之力擊垮立國數百年所演化而成的價值與制度。這是民主政治的自保機制發展，民主制度不會讓人有機會違逆大多數人的意見而一意孤行。某個程度上，民主制度是最好的馴獸師，不論是素人、狂人、小白兔、大野狼、或是老狐狸，都必須受到法治的規範。更何況，選舉本來就是激情與熱情的秀場，但是治國是理性與智慧的事業，這樣的鐵律很難被打破。

民粹主義原本是指菁英以外的多數人民的意見，許多政治學者是以民粹對照代議政治中，民意代表扭曲的民意，是由人民直接以行動表達民意，乃直接民主手段與展示。後來演變成是政策的期待與利益落差，即一個政策如果符合多數人期待，但卻違反客觀地公眾利益，這就是民粹政策。本來是個中性的名詞，結果變成跟「官僚」、「機車」一樣，充滿負面意涵的形容詞，是集體非理性的代名詞。然而民粹主義是民主出問題的結果，而不是主要原因 (Müller, 2016)。

美國與中國關係的惡化的同時，川普對台灣送出許多之前總統從未有的溫暖。川普真的對台灣友善嗎？他真正的心意只有他知道，別人講得都是揣測，從表面上來看，川普打破許多對台灣的慣例，也都是對台灣友善的創舉，例如高層官員來台訪問、大量提升的軍售、口語上的支持，這些都是以往不會給台灣的待遇。在商言商也好，對抗中國也好，以結果來看都是讓台灣的國際能見度提升，也讓蔡英文政府在面對中國的不理不睬時，不用過度焦慮。加上新冠肺炎 (COVID-19) 全球災情慘重，台灣的防疫成功更加讓台灣的國際形象獲得正向的肯定。

川普對台灣的正面作為讓他成了台灣人支持的 2020 年的美國總統候選人，台灣政府押寶川普的態勢極為明顯，特別是執政黨的態度更是清楚明白。結果拜登（Joe Biden）擊敗川普，台灣頓時陷入尷尬的局面，蔡英文政府得努力與拜登政府修補關係，但如前所言，民主政治很難由一個人作根本性的改變，拜登的外交與國際政策，即使表面上不會川規拜隨，但是整個大勢的走向也在川普執政時便已確定，與中國的關係已經很難回到 2018 年之前。

本文的重點在於檢視拜登就任這一年來，在美台中三方關係上的互動演變，看其變與不變之處，對美國政府聽其言也需觀其行。特別是在大家都很好奇的美國在台海的戰略模糊或清晰的爭辯上，到底是策略的調整，還是已經提升到政策的改變，有必要加以探索，不必唱衰但也不能過度一廂情願地靠勢。

## 貳、美國人對中國的態度

2020 年的美國總統大選，因為選情的膠著刺激，讓全世界的人都高度關注美國特有的選舉人團制（electoral college），最後雖然由拜登勝出，但是川普並非心服口服地承認失敗，而是一再控訴拜登陣營偷了大選，2021 年 1 月 6 日支持川普的激進份子攻佔美國國會，讓美國的民主形象蒙上一層陰影。拜登上台的過程也難以普天同慶。展現在民意調查上的是對拜登處理國政能力的質疑，特別是在面對中國的挑戰上，美國人民對拜登沒有信心的程度最高（表 1）。

先前提到，美國整體對中國的態度大勢從川普在任時已定，以民調資料來看也可看出此趨勢。皮尤研究中心（Pew Research Center）的民調顯示，美國人對中國的疑慮激增，認為限縮中國的國力和影響力是美國的首要目標的比率，從 2018 的 32% 增加到 2021 的 48%。其中，共和黨支持者的比率從 2018 年的 39% 增加到 2021 年的 63%。民主黨則是從 26% 增加到 36%。視中國很不友善的比率從 2018 年的 46% 增加到 2021 年的 67%，共和黨支持者的比率則是從 2018 年的 57% 增加到 2021 的 79%，民主黨則是 38%~61%（表 2）。

表 1：美國人對拜登處理外交議題的信心度

	沒信心	有信心
有效應付中國	46%	53%
改善與盟邦的關係	32%	67%
有效處理恐怖主義的威脅	39%	60%
有效處理全球氣候變遷	39%	60%
對國際貿易有較多的良好決策	41%	59%
對使用武力有正確的決定	40%	59%

來源：Silver 等人 (2021)。

表 2：美國人對中國的印象調查

	限縮中國的國力和影響力 是美國的首要目標	中國很不友善
2018 全體	32%	46%
共和黨支持者	39%	57%
民主黨支持者	26%	38%
2021 全體	48% (+16%)	67% (+21%)
共和黨支持者	63% (+24%)	79% (+22%)
民主黨支持者	36% (+10%)	61% (+23%)

來源：Silver 等人 (2021)。

美國人整體對中國不友好的感覺遠超過半數 (67%)，若以不同背景來看，共和黨人對中國感覺不友好的比率最高 (79%)，年長者的比率也高於較年輕者 (75%、60%)。其他詳見表 3。

在三種中國定位上，超過半數 (55%) 的美國人將中國視為是競爭者，34% 的人是視為敵人，只有 9% 的人視中國為夥伴。其中，共和黨人將中國視為敵人的比率最高 (53%)，而民主黨人只有 20% (表 4)。

另一份由蓋洛普公司所做的調查也顯示，美國敵人的排名由中國獲得第一名，比率是 45%，其次是俄羅斯 26%，第三名是北韓的 9% (Gallup, 2021)。如果以個別議題來看，網路攻擊是美國人認為中國對美國造成最大

的問題（91%），其次是中國的武力提升（86%），中國與台灣的緊張關係雖然排在最後，但認為是嚴重的比率也高達 74%（表 5）。

表 3：大多數美國人對中國的感覺是不友好

	很不友好	有些不友好	總數
全體	47%	20%	67%
男人	51%	21%	72%
女人	43%	20%	63%
白人	50%	23%	73%
黑人	44%	10%	54%
西裔	44%	15%	59%
18~49 歲	40%	20%	60%
50 歲以上	55%	20%	75%
大學學歷以上	39%	26%	65%
無大學學歷	51%	17%	68%
共和黨	62%	17%	79%
民主黨	38%	23%	61%

來源：Silver 等人（2021）。

表 4：對中國的定位

	夥伴	競爭者	敵人
全體	9%	55%	34%
男人	7%	54%	37%
女人	11%	54%	33%
白人	6%	52%	42%
黑人	19%	66%	12%
西裔	15%	62%	21%
18~49 歲	14%	60%	25%
50 歲以上	4%	51%	45%
大學學歷以上	9%	60%	30%
無大學學歷	10%	52%	36%
共和黨	4%	43%	53%
民主黨	14%	65%	20%

來源：Silver 等人（2021）。

表 5：中國形成美國的嚴重問題

	很嚴重	有些嚴重	總數
網路攻擊	65%	26%	91%
武力提升	52%	34%	86%
貿易逆差	43%	42%	85%
工作流失	53%	31%	84%
人權不彰	50%	34%	84%
科技力量提升	47%	37%	84%
中國與香港的緊張關係	31%	45%	76%
中國與台灣的緊張關係	28%	46%	74%

來源：Silver 等人 (2021)。

由以上的民調我們可以看出，拜登 2021 年上台時美國整體對中國的態度是疑慮與不友善，加上國際上各國對中國之負面印象亦有升高趨勢 (Silver, et al., 2021)，拜登的中國政策很難與此國家氛圍 (national climate) 背道而馳。

### 參、聽其言觀其行

儘管台灣在 2020 年的總統大選上明顯地支持川普連任，但拜登在大選前夕曾投書北美發行量最大的中文報紙《世界日報》，稱當選後會深化與台灣的外交往來。拜登提名的國務卿人選布林肯 (Antony Blinken)，在此次大選之前也曾多次表達對台灣的支持。2015 年蔡英文以民進黨總統候選人的身分訪問美國時，時任副國務卿的布林肯就曾在美國國務院與蔡英文會談。拜登勝選後，台灣駐美代表蕭美琴也與布林肯通話致賀。

從就職典禮開始，拜登政府邀請蕭美琴參加，這是從 1979 年與中國建交以來，美國第一次對台灣的官方代表邀請出席總統就職典禮。2 月時國務卿提名人布林肯在任命的國會審核聽證會上，表示美國將持續川普任內所提，終止自我設限與台灣的官方交往 (C-Span, 2021)。中國對此極為不滿，派出前所未有的軍機繞台，美國的國務院發表一份聲明正式聲明，敦促北

京不要對台灣進行軍事外交跟經濟壓迫，應該與台灣民選的政府代表，展開有意義的對話，而且美國對台灣的承諾是堅若磐石（rock-solid）（US Department of State, 2021a）。

3月時，美國政府發表《國家安全戰略中期指導方針》（Interim National Security Strategic Guidance）聲明支持台灣，因為台灣是民主經濟跟安全上的夥伴，拜登成為與川普政府唯二的兩個政府在台灣面對中國壓迫的時候確認台灣的事實主權。拜登政府認定美國面臨一個民族主義高漲、民主衰退、與中國、俄羅斯和其它威權國家的挑戰壓力，中國是世界權力分配改變中最新也是最大的威脅，因為中國國力提升後變得更加強勢，並且在美國競爭者當中，只有中國有潛力結合經濟、外交、軍事與科技力量來持續挑戰一個穩定和開放的國際體系。整體的基調就是，美中關係將在該競爭時競爭，能合作時合作，須對抗時對抗（White House, 2021）。布林肯在3月的首場外交演講中，列出8大優先工作事項，分別為：

1. 對抗新冠病毒（COVID-19）、強化全球衛生安全；
2. 改善經濟危機、建立更穩定且具包容性全球經濟；
3. 讓民主重新復甦；
4. 建立人道且有效的移民制度；
5. 重振與夥伴盟友關係；
6. 處理氣候危機、推動「綠色能源革命」；
7. 確保美國在科技領域領導地位。
8. 因應21世紀最大地緣政治考驗，亦即與中國的關係。

中國是唯一被他列入優先工作的國家。布林肯表示，許多國家都對美國構成嚴重挑戰，包括俄羅斯、伊朗及北韓，美國也有很多必須處理的嚴重危機，包含葉門、衣索比亞與緬甸危機，「但中國帶來的挑戰不同」。他解釋：「中國是唯一具備足夠經濟、外交、軍事與科技實力，能嚴重挑戰現行穩定開放國際體系的國家，挑戰讓世界照我們所希望方式運轉、符合美國人民利益且反映他們價值的所有規則、價值與國際關係」（Shesgreen, 2021）。

4月布林肯在接受電視專訪的時候，被問到當台灣受到中國攻擊的時候，

美國是不是會準備防衛台灣，布林肯非常肯定的表示對台灣有很慎重的承諾，就是保衛台灣，所以如果有任何人想以武力改變現狀，這將會是一個很嚴重的錯誤 (US Department of State, 2021b)。同月日本首相訪問美國白宮的時候，美日發表聯合聲明強調台灣海峽穩定跟和平的重要性，這是一個以前所沒有的聲明。4 月底拜登的國家安全顧問蘇利文，表示台灣美國處理台灣議題會以穩定清楚的方法，而且尊重現有的共識，不應該有單一方面改變現狀的情形發生 (CNA English News, 2021a)。

5 月時，布林肯不顧中國的反對，聲稱台灣應該參加世界衛生組織大會 (World Health Assembly)。同月美國國防部長奧斯丁 (Lloyd Austin) 訪問東南亞，在談到台灣的議題的時很明確的說，沒有任何人想要看到台灣的現狀被片面改變，而且重申美國承諾支持台灣防衛自己的能力 (U.S. Department of Defense, 2021)。

7 月美中天津會談，中方提出「2 份清單」、「3 條底線」，「2 份清單」指中方的「要求美方糾正錯誤對華政策與言行清單」與「重點個案清單」。前者內容包括：撤銷對中共黨員及家屬的簽證限制；撤銷對中方領導人、官員、政府部門的制裁；取消對中國留學生的簽證限制；停止對中國企業的打壓與對中國留學生的滋擾；取消對孔子學院的限制；撤銷將中國媒體登記為「外國代理人」或「外國使團」；撤銷對華為集團首席財務官孟晚舟的引渡等 16 項。後者所指個案包括：中國部分留學生赴美簽證遭拒；中國公民在美遭受不公正待遇；中國駐美使領館在美遭受滋擾與衝撞；美國國內仇亞、反華情緒滋長；中國公民遭暴力襲擊等 10 項。「3 條底線」是王毅當時提出的——要求美國勿挑戰顛覆中國政治制度、發展模式及侵犯國家主權 (每日亞訊, 2021)。

8 月時，拜登政府核准第一批軍火售與台灣，時間點是在美國撤出阿富汗之後，中國官方媒體藉此宣傳，台灣應該看清楚美國不是一個值得信賴的安全夥伴。對此蘇利文強調，台灣不需要擔心阿富汗的情形，他強調對盟邦夥伴的承諾是永遠存在的，對台灣以及對以色列的承諾都是和以往一樣的堅強 (CNA English News, 2021b)。

稍後拜登在接受 ABC 電視台專訪時，重申美國在面對北約任何國家受



到侵略或者是武裝攻擊的時候，美國都會有所回應，而且對日本南韓跟台灣也都是一樣的態度。然而事後白宮的一位資深官員馬上回應，強調美國的一個中國政策沒有任何改變 (Brunnstrom, 2021)。事實上這顯示拜登認定台灣是一個民主的夥伴，如果這個民主的夥伴受到威權的中國的威脅，美國應該將台灣視為與日本跟南韓同樣的夥伴。

9月的時候布林肯也重申蘇利文的觀點跟聲明，他在眾議院的聽證會上，面對美國在後阿富汗時期，是否維持對烏克蘭跟台灣一樣的承諾的質問，布林肯回答非常肯定的答案，表明美國對烏克蘭跟台灣的承諾都一樣。這是布林肯上任後第二次以國家稱呼台灣。美國政府也表示支持台灣申請加入 CPTPP (CNA English News, 2021c)。

10月中國國慶日時，中國派出將近 150 架戰鬥機進入台灣沿海，拜登政府發表一份類似在 1 月的聲明，再次確認對台灣的承諾堅若磐石。10 月 5 日拜登聲明他與習近平達成對台灣的一個協議，稍後白宮澄清拜登所指的是台灣關係法 (Reuters, 2021)。

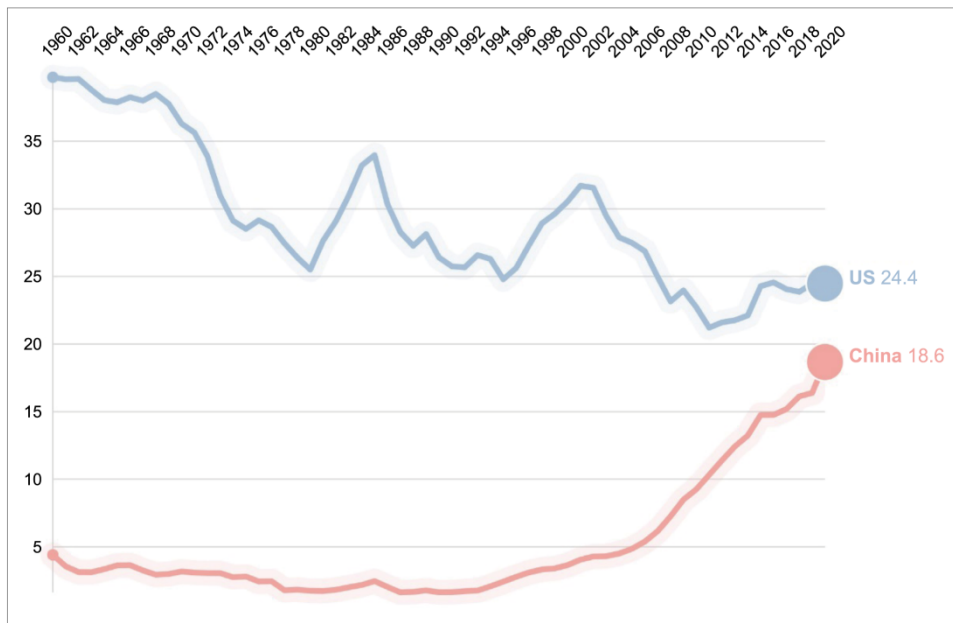
拜登與習近平在 2 月與 9 月都曾以電話交談，11 月 16 日兩人透過視訊會議正式交鋒。雙方基本上是行禮如儀，互稱老朋友，重申各自立場。只有在台灣議題上各有堅持，拜登重申美國持續奉行一個中國政策，此政策由《台灣關係法》、三個美中聯合公報以及六項保證所規範，美國強烈反對片面改變台海現狀以及危及台海和平穩定 (White House, 2021b)。習近平則稱台海近期緊張原因是台灣當局企圖倚美謀獨，而美方一些人有意搞「以台制華」中方並稱拜登表示「不支持台獨」(人民網，2021)，但美方事後澄清並無此表述。這場會談並未達成任何具體協議，最大的共識是雙方同意繼續透過各種方式保持密切聯繫。拜登仍然表示，兩國須建立理性務實的護欄 (commonsense guardrails)，以確保美中競爭不致引發衝突。

今年 2 月初，美國眾議院通過『2022 年美國競爭法』(America COMPETES Act of 2022)，該法案除了強化美方競爭力以抗衡中國，也包含強化美台雙邊關係、協助台灣有意義地參與包括世界衛生大會 (WHA) 等國際組織、協助台灣發展不對稱防衛能力等，其中更呼籲將我駐美代表處名稱從「台北經濟文化代表處 (Taipei Economic and Cultural Representative Office)」改

為「台灣駐美代表處（Taiwan Representative Office in the United States）」。  
拜登隨即表示肯定此法案的通過（自由時報，2022）。

## 肆、新冷戰？

美國與中國的兩強關係是否形成新的冷戰，一直是個熱烈討論的議題。美國感受中國的威脅來自中國在國力提升的同時，行動上也展現強大的企圖心，與突破以往的大膽作為。在經濟實力上，兩國在 GDP 的差距逐漸縮小，從 2019 中國之 GDP 佔美國之 67%，到 2020 年中國的 GDP 就超過美國的 70%，可見其整體經濟的提升。



來源：Zhaong (2021)。

圖 1：美國與中國 GDP 佔全世界比率之比

在國際的作為上，如 Friedman (2021) 所言習近平的威嚇領導和國際作為是中國讓人無法信賴的原因，例如只因澳洲政府主張追查新冠肺炎的源頭，中國就對澳洲祭出經濟制裁。另外習近平為了不再受制於美國的高

科技限制，於是不擇手段想要達成反制，不計以收買、竊取、抄襲、或強取等手段，這些不按國際規則的作為，不只讓讓中國的形象受損，也讓美國能夠在全球建立起反中國的聯盟。

在美中貿易的爭議上，以往中國賣給美國的是表面商品，例如衣服鞋子太陽能板等低科技產品。而美國賣給中國的是較高科技產品，現在中國想賣科技產品給美國，但是美國人不信任中國的科技產品深入美國人的客廳臥室辦公室。人們消費表面商品時，可能不會在意這些商品是否來自威權體制的國家，但是當要買高科技產品時，沒有共同的價值和信念，便很難安心使用。

美中雖然還缺乏信賴，但美國政府並無意以冷戰來處理美中關係。蘇利文在接受美國媒體 CNN 的專訪時表示，美國正尋求與中國共存 (co-existence)，而非遏制中國或發動新冷戰。他的言論展現華盛頓試圖緩解日趨緊張的中美關係，也表明拜登政府的目標是塑造國際環境，使其更有利於美國及其盟友和夥伴的利益和價值觀，也更有利於志同道合的民主國家。這並不是要給中國本身帶來一些根本性的轉變 (BBC 中文網, 2021a)。蘇利文在澳洲智庫洛伊研究所 (Lowy Institute) 的演講中表示，美國可以選擇不進入新冷戰、不走向衝突或「修昔底德陷阱」(Thucydides Trap)<sup>1</sup>，但可選擇拜登說的在激烈競爭中向前邁進 (Sullivan, 2021)。

奈伊 (Joseph Nye, Jr.) 也主張以冷戰的觀點來看待美中關係，是非常懶惰且危險的類比 (With China, a 'Cold War' Analogy Is Lazy and Dangerous)，因為這對歷史不利，對政治不利，對美國的未來也不利。奈伊認為與蘇聯的冷戰是蘇聯對美國的軍事和意識型態構成直接威脅，美國和蘇聯幾乎沒有經濟或社會聯繫，這是單一面向的競爭。但是現在美國和中國的權力競爭，是 3 個面向，即軍事、經濟、與社會。在經濟層面上，美中有著與美蘇完全沒有的深厚的相互依存關係。2020 年，雙方的貿易額超過 5,000 億美元，美國很難對此「脫鉤」(de-coupling)。在社會聯繫上也是相當密切，

<sup>1</sup> 「修昔底德陷阱」(Thucydides Trap) 是美國政治學者 Graham Allison 創造的一個專有名詞，用來描述當新興強國威脅到現有強國的國際霸主地位時導致的一種明顯的戰爭傾向，這是來自歷史上 16 次強權轉移有 12 次以戰爭收場的歸納而成 (Allison, 2017)。

從留學、旅遊到其他事務都是美蘇時其所無法比擬的。而且在現實中，在疫情和氣候變遷等生態問題上也是不可能脫鉤的。沒有一個國家可以單獨解決氣候變遷和疫情這樣的跨國問題。他認為無論好壞，美國都被困在與中國的「合作競爭」中，競爭和合作是兩個相互矛盾的事情，美國需要一種能夠同時完成這兩件事的戰略 (Nye, 2021)。

就如拜登政府在《國家安全戰略中期指導方針》提出「美中關係將在該競爭時競爭，能合作時合作，須對抗時對抗」，美國對於美中競爭的用語也從「激烈競爭」(stiff competition)，調整為「負責任的競爭」(responsible competition) (Kim, 2021)。但是中方認為競爭、合作、對抗三分法就是遏制打壓中國的障眼法。對抗遏制是本質，合作是權宜之計，競爭是話語陷阱 (人民網美國頻道，2021)。

我們以美國對中國的制裁來看，拜登上台後不但沒有解除川普任內對中國的制裁，反而增加許多制裁。將 59 家中國企業列入禁止美國個人與機構投資的「黑名單」(BBC 中文網，2021b)。從黑名單涉及企業的股票總市值來看，川普在 2020 年首度發布禁令時，名單僅列出 31 家企業，卸任前陸續增加至 44 家，企業總市值約台幣 23 兆元。但若扣除經法院認證不屬於軍事企業的小米、籬筐技術，川普禁令所及的企業市值約台幣 20 兆元，不及拜登黑名單的台幣 26.4 兆元 (今周刊，2021)。而且拜登在就職一周年的記者會上表示，美國還沒有打算放鬆對中國千億貨品關稅制裁。除了維持對中國的懲罰性關稅外，拜登政府近來還增加出口與投資限制的中資公司名單，包括中國著名無人機製造商大疆，另外拜登也簽署國會通過的反新疆強迫勞動法，要求除非能證明沒有涉入強迫勞動，否則不能進口新疆商品 (上報，2022)。

## 伍、模糊還是清晰

拜登政府多次表達對防衛台灣的承諾堅若磐石，這樣的態度引起關於美國一向的戰略模糊是否已改變為戰略清晰。這是戰略的改變還是政策的改變，也是值得探究的問題。

美國從艾森豪總統開始，不變的目標就是防止台海發生戰爭，美國對台灣的安全承諾一直不願意非常具體強硬，所以不會以條約的方式，即使像 1955 年美國國會的『福爾摩沙決議案』(Formosa Resolution, 1955)，也只是聲明會保護金門或者是馬祖，前提是這兩個小島受到的攻擊是會導致台灣受到全面性的攻擊。台美斷交後，美國一向以『台灣關係法』，三個美中公告，還有一系列的總統的主張來規範與台灣跟中國的關係。法律專家們大都同意在這些規範中，『台灣關係法』應該是具有最高效力，『台灣關係法』跟 1954 年的協防條約一樣，提供美國總統一個選項，可以讓總統選擇是否參與戰爭保衛台灣，這個選項並不是絕對的安全承諾跟保證，而且這不像是雙邊的安全條約。

台灣公報創辦人韋傑理 (Gerrit van der Wees) 在《外交家雜誌》(The Diplomat) 投書表示，他認為拜登並沒有改變政策，政策與手段、策略、戰術不同。政策有一連串的目標，而且是有政府的正式聲明。政策有長時間的穩定性，但是當然也可能會有所轉變，或是一個新的政府會提出新的優先秩序和目標。至於策略或戰略就是達成既定的政策目標的方式或方法。拜登政府每次表達保衛台灣的承諾後，總是會強調一個中國的政策不變，加上『台灣關係法』，六個保證，和 3 個美中公告。這個基本政策不變，就是維持台海的和平穩定，而且加強與台灣人民的交往。美國任何政策聲明都沒有包含戰略模糊。韋傑理認為戰略模糊或是清晰，不應該是有與無的問題，而是光譜的差別，從川普開始美國往戰略清晰移動，是方向的改變，而不是政策的改變 (van der Wees, 2021)。

郝志堅 (Dennis V. Hickey) 主張拜登被問到美國是不是會在台灣受到中國攻擊的時候保護台灣，拜登回答是的我們有一個承諾，這是拜登的失言 (faux pas)。他認為『台灣關係法』也規範不能任由總統決定，總統還是必須尋求國會的同意如果要放棄或是保衛台灣的話。『台灣關係法』事實上不是絕對的保證，而且『台灣關係法』鼓勵中國與台灣負責任的行為。所以簡單地說，『台灣關係法』的不明確性或者是不絕對性，能夠導引出台海兩岸自我克制的行為。拜登提名的美國駐中國大使 R. Nicolas Burns 在參議院審核聽證會上也表示，美國戰略模糊是經過時間檢驗，而且也是最有

智慧與有效的途徑去防止台海發生戰爭 (Hickey, 2021)。

另一方面，美國共和黨眾議員 Mike Gallagher (2022) 投書《外交季刊》(Foreign Affairs)，表達希望美國能夠展現強力捍衛台灣的具體作為。他提到一位中國人民解放軍的專家看到一些令人擔憂的跡象顯示，北京可能重新考慮使用和平解決台灣問題的方案，改以使用武力統一的手段。面對中國可能的武力威脅，他認為美國國防部並沒有適當的準備，特別是在印太地區扮演最重要角色的美國海軍。

美國在此區域的艦隊還不夠完整，必須建構一個 355 艘船的艦隊，但是這個計劃是預計在 2045 年成軍，不但緩不濟急，拜登上台後更刪減此預算。美國國會也沒有即時提供預算協助關島武器系統升級，特別是空防和飛彈防禦系統的配置，因為關島的海空軍基地是面對台海衝突的前線。他認為以目前的情勢來看，美國在台灣議題上是處於弱勢的，但還來得及修正。重新定位軍事資源的配置，加上有效地規劃，以及與重要盟國的合作，美國還是可能在未來 5 年防止，甚至是打贏台灣這場戰爭。

Gallagher (2022) 強調不能將希望寄託於中國人民解放軍軍的自我克制，也不能期待美國一個在 10 年內無法達成的科技防禦系統。美國國會與行政系統必須執行一個新的亞太防禦策略，美國的防禦計畫應該是放眼 2025 年，而非 2045 年。面對中國傾向以武力行動改變台海現狀，美國的策略沈默讓人質疑是否防衛台灣，也助長了此緊張態勢，或許美國不模糊的態度可能不足以嚇阻中國的軍事侵略，但是可以減低中國誤判情勢的機率。

也如 Friedman (2021) 提出的質疑，美國在經過二十年的全球反恐行動後，美國必須回到國內從事基礎建設，教育改革，種族平權等國內議題的修補，美國政府挑起另一個對抗中國的態勢是否正確，美國真要從反恐戰爭跳進與中國戰爭的陷阱？

對此質疑，Gallagher 認為美國展現對台灣的保衛承諾，而且不惜與一個具有核子武器的國家一戰是有其價值與意義。首先，如果讓中國拿下台灣，將讓中國更有能力對美國歐洲和其他地方展開經濟大戰，因為台灣的半導體製造是全球數位經濟的重要命脈，美國的軍事科技也依賴台灣的晶片生產。讓中國拿下台灣，中國將掌控全球 80% 的半導體產品，是美國在

科技上的一大威脅。

其次，台灣的戰略地位重要性，第一島鏈失守，日本、澳洲、關島、夏威夷都將受到威脅。不只在太平洋的重要盟邦會受到威脅，美國在太平洋上的 150 萬美國人民也將遭到威脅。第三，如果美國的民主夥伴受到威權政權的侵害，而美國無法加以防衛的話，將大大減損美國的超級強權的地位，也會傷害美國在經濟繁榮自由民主和人權的全球領導地位，中國將大張旗鼓其中國模式到全世界，取代美國模式主導世界（Gallagher, 2022）。

綜合來看，拜登的一中政策並沒有改變，只是面對中國越來越躍進的作為時，拜登逐漸以防衛台灣的承諾作為牽制，中國越是躁進，拜登政府的台灣承諾就會越清楚。

## 陸、結論

拜登就職一年後，他的民調支持度只有 41.7%，與自杜魯門總統以來的歷任總統的第一年相比，拜登只勝過川普的 40.4%，與同為民主黨最受歡迎的約翰甘迺迪相比（79.0%），更有高達 37.3% 的差距（表 6）。拜登競選時承諾要讓美國回到正軌，但是第一年許多內政的法案都卡在他自己的民主黨所主導的國會中。新冠肺炎的疫情依然嚴峻，美國人已經感到疲憊與不耐，拜登政府的強制接種疫苗或測試的法令卻被最高法院阻擋。更嚴重的是近 40 年來最高的通貨膨脹，荷包問題一職是美國人對總統的最大期待。加上自詡為外交老手的拜登，面對俄羅斯與烏克蘭的危機也沒有解除，撤出阿富汗的決定雖然受到美國人民的支持，但是過程中造成美軍的傷亡和混亂情形，都讓拜登的外交能力受到質疑（Gambino, 2022）。或許因為他對台灣展現的善意，他在台灣的支持度可能超出美國人。

誠如杭廷頓所言，美國一直需要有一個假想敵來扮演刺激的他者（other），二十世紀末期蘇聯崩解連帶結束冷戰時代，不僅讓美國失去了唯一的敵人，也讓它在歷史上首度缺乏一個清晰的他者藉以自我定位（Huntington, 2005）。小布希總統發動全球反恐行動後，美國是否需要中國來扮演這個假想敵的角色，讓全球霸權地位更加穩固。

表 6：拜登就職一周年支持度與歷任總統之比較（二次戰後）

	拜登 41.7%	差 距
川 普	40.4%	+1.3%
歐 巴 馬	48.2%	-6.5%
小 布 希	77.3%	-35.6%
柯 林 頓	56.3%	-14.6%
老 布 希	78.3%	-36.6%
雷 根	47.2%	-5.5%
卡 特	52.1%	-10.4%
福 特	43.6%	-1.9%
尼 克 森	64.3%	-22.6%
詹 森	70.0%	-28.3%
甘 迺 迪	79.0%	-37.3%
艾 森 豪	70.0%	-28.3%
杜 魯 門	50.0%	-8.3%

來源：FiveThirtyEight (2022)。

然而當前的中國是美國前所未見的對手，中國在政治軍事上競爭，但在經濟上既競爭又合作，相互依賴的關係也是之前的蘇聯所無法比擬，加上全球化帶動的社會交流，雖然拜登政府已經不主張企圖改變中國的政治體制，但是美國還是會擔憂美國模式會被中國模式所取代。而中國也不願見到威權統治下的中國人民對西式的民主生活產生嚮往，導致和平演變，造成中國共產黨的下台。

1950 年的韓戰是美中的第一次戰爭，韓戰是美國的挫敗，是中國的民族主義的強心針，認定中國能夠嚇阻美帝在朝鮮半島、在亞洲、在全世界為所欲為。同時也讓美國開始思索如何重新定位自己和這個世界秩序，圍堵政策因此產生。韓戰的教訓還有雙方致命的誤解與誤判，現在兩方的相互依賴變複雜，而且相互的瞭解也加強了。但是還是需要更強化彼此的溝通與對話，所以拜登政府會一再提出美中需要有理性與務實的護欄。



拜登的第一年，對台灣有前所未有的表態支持，然而一個中國政策仍舊不變。戰略模糊或是清晰，只是方向和戰略的選擇。拜登的護欄，不只是預防中國暴衝，對台灣的圈管也是有弦外之音。台灣不要沉浸在這一年來美方堅若磐石的承諾中，在美台中的三角關係中完全依附在美國的口頭聲明中，完全把外交和對中國關係，外包給拜登政府。拜登不是大家揶揄的 sleepy Joe，美國政府的精算和強勢，不論是對手或是夥伴，都得戒慎恐懼地應對。

## 參考文獻

- BBC 中文網，2021a。〈美國國家安全顧問蘇利文：華盛頓期待改變中國體制是一個「錯誤」〉11月9日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-59217403>) (2021/12/21)。
- BBC 中文網，2021b。〈美國拜登政府擴增中國企業投資「黑名單」〉6月4日 (<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-57352852>) (2021/12/20)。
- 人民網，2021。〈習近平同美國總統拜登舉行視頻會晤〉 (<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2021/1117/c1024-32284265.html>) (2021/11/25)。
- 人民網美國頻道，2021。〈外交部副部長謝鋒與美國常務副國務卿舍曼舉行會談〉7月27日 (<http://usa.people.com.cn/BIG5/n1/2021/0727/c241376-32171008.html>) (2021/12/11)。
- 上報，2022。〈拜登就職一周年，沒打算放鬆中國千億貨品關稅制裁〉1月20日 ([https://www.upmedia.mg/news\\_info.php?SerialNo=135878&Type=3](https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=135878&Type=3)) (2021/12/20)。
- 今周刊，2021。〈拜登對中國，比川普更有狠招！佈局盟邦聯合陣線，擴大美國投資中企黑名單〉7月10日 (<https://news.cnyes.com/news/id/4676513>) (2021/12/12)。
- 自由時報，2022。〈美眾院通過抗衡中國法案 包含台灣代表處正名〉2月5日 (<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3820461>) (2022/2/7)。
- 每日亞訊，2021。〈中美天津會談：一種判斷、兩份清單、三條底線〉7月27日 (<https://www.asiadaily.news/新聞/中美天津會談：一種判斷、兩份清單、三條底線/>) (2021/12/21)。
- Allison, Graham. 2017. "The Thucydides Trap: When One Great Power Threatens to Displace Another, War Is Almost Always the Result -- But It Doesn't Have to Be." *Foreign Policy*, May/June (<https://foreignpolicy.com/2017/06/09/the-thucydides-trap/>) (2021/12/11)
- Brunnstrom, David. 2021. "U.S. Position on Taiwan Unchanged Despite Biden Comment, Official." *Reuters*, August 20 (<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-position-taiwan-unchanged-despite-biden-comment-official-2021-08-19/>) (2021/12/21)
- CNA English News. 2021a. "U.S. Opposes Unilateral Changes to Cross-Strait Status Quo: Sullivan." May 1 (<https://focustaiwan.tw/politics/202105010017>) (2021/12/21)
- CNA English News. 2021b. "U.S. National Security Advisor Reaffirms Commitment to Taiwan." August 18 (<https://focustaiwan.tw/politics/202108180010>) (2021/12/21)

- CNA English News*. 2021c. “Blinken Reiterates U.S. Commitment to Taiwan in Afghanistan Withdrawal Hearing.” September 14 (<https://focustaiwan.tw/politics/202109140005>) (2021/12/21)
- C-Span*. 2021. “Secretary of State Confirmation Hearing.” January 19 (<https://www.c-span.org/video/?507953-1/secretary-state-nominee-antony-blinken-testifies-confirmation-hearing>) (2021/12/26)
- FiveThirtyEight. 2022. “How Unpopular Is Joe Biden?” February 27 (<https://projects.fivethirtyeight.com/biden-approval-rating/>) (2022/2/6)
- Gambino, Lauren. 2022. “It’s a Tough Time: Why Is Biden One of the Most Unpopular US Presidents?” *The Guardian*, January 18 (<https://www.theguardian.com/us-news/2022/jan/18/joe-biden-approval-ratings-first-year-democrats>) (2022/2/26)
- Gallagher, Mike. 2022. “Taiwan Can’t Wait: What America Must Do to Prevent a Successful Chinese Invasion.” *Foreign Affairs*, February 1 (<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2022-02-01/taiwan-cant-wait>) (2022/2/28)
- Huntington, Samuel P. 2005. *Who Are We? The Challenges to America’s National Identity*. New York: Simon & Schuster.
- Kim, Patricia M. 2021. “Working toward Responsible Competition with China.” Brookings Institute, October 8 (<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2021/10/08/working-toward-responsible-competition-with-china/>) (2021/12/25)
- Müller, Jan-Werner. 2016. *What Is Populism?* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Nye, Joseph S., Jr. 2021. “With China, a ‘Cold War’ Analogy Is Lazy and Dangerous.” *New York Times*, November 2 (<https://www.nytimes.com/2021/11/02/opinion/biden-china-cold-war.html>) (2021/12/22)
- Reuters*. 2021. “Biden Says He and China’s Xi Agree to Abide by Taiwan Agreement.” October 6 (<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/biden-says-he-chinas-xi-have-agreed-abide-by-taiwan-agreement-2021-10-05/>) (2021/12/22)
- Shesgreen, Deirdre. 2021. “Blinken Lays out Biden’s 8 Foreign Policy Priorities, from COVID-19 to China.” *USA Today*, March 3 (<https://www.usatoday.com/story/news/politics/2021/03/03/secretary-state-blinken-vows-us-avoid-costly-military-acts/6897113002/>) (2022/2/28)
- Silver, Laura, Kat Devlin, and Christine Huang. 2021. “Most Americans Support Tough Stance toward China on Human Rights, Economic Issues Fewer Have Confidence in Biden to Handle U.S.-China Relationship than Other Foreign Policy Issues.” Pew

- Research Center, March 4 (<https://www.pewresearch.org/global/2021/03/04/most-americans-support-tough-stance-toward-china-on-human-rights-economic-issues/>) (2021/12/11)
- Sullivan, Jake. 2021. "2021 Lowy Lecture." Lowy Institute, November 11 (<https://www.loyyinstitute.org/publications/2021-lowy-lecture-jake-sullivan>) (2021/12/26)
- U.S. Department of Defense. 2021. "Secretary of Defense Lloyd J. Austin III Participates in Fullerton Lecture Series in Singapore." July 27 (<https://www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/2711025/secretary-of-defense-lloyd-j-austin-iii-participates-in-fullerton-lecture-serie/>) (2022/1/21)
- U.S. Department of State. 2021a. "PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability." January 23 (<https://www.state.gov/prc-military-pressure-against-taiwan-threatens-regional-peace-and-stability/>) (2022/1/12)
- U.S. Department of State. 2021b. "Secretary Antony J. Blinken with Chuck Todd of NBC's Meet the Press." April 11 (<https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-with-chuck-todd-of-nbcs-meet-the-press/>) (2022/1/12)
- Van der Wees, Gerrit. 2021. "Did Biden's Taiwan Remarks Represent a US Policy Change?" *The Diplomat*, August 24 (<https://thediplomat.com/2021/08/did-bidens-taiwan-remarks-represent-a-us-policy-change/>) (2021/12/26)
- White House. 2021. "Interim National Security Strategic Guidance." (<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>) (2022/1/12)
- Younis, Mohamed. 2021. "New High in Perceptions of China as U.S.'s Greatest Enemy." *The Gallup*, March 16 (<https://news.gallup.com/poll/337457/new-high-perceptions-china-greatest-enemy.aspx>) (2022/1/12)
- Zhaong, Hongpei. 2021. "Chinese GDP Approaches US Economy, Proportion Exceeding 70% in 2020." *Global Times*, January 29 (<https://www.globaltimes.cn/page/202101/1214352.shtml>) (2022/1/21)

# Biden's First Year on Cross Taiwan Strait Policy: Change and Continuity

Shun-jie Ji

*Associate Professor, Department of Education and Futures Design  
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

## Abstract

The US-Sino relations turned sour in Trump's administration, in which Taiwan benefited with some unprecedentedly treatments from the US government. Regardless of the weight of those favored treatments, Taiwan seemed to gain much more support and confidence facing China's assertions. Biden's administration didn't deviate from Trump's policy of countering China, therefore, some stronger verbal commitments were released to support, even defend, Taiwan when China launch military actions. However, the US government never intended to change the firm one-China policy. On strategic clarity or ambiguity of the US toward China and Taiwan, we find out it is not black or white categorization. Instead it's more like a scale position or direction matter. Biden administration might move toward clarity more than before, but shouldn't be interpreted as complete change from ambiguity to clarity. Taiwan also shouldn't indulgent with the rock-solid verbal commitments from the US government.

**Keywords:** Biden popularity, commonsense guardrails, strategic ambiguity, strategic clarity, One-China policy

