

戰略瞭望

美國拜登總統的台海政策

The U.S. Biden Administration's Policy toward the Taiwan Strait

黃奎博

政治大學外交系

上任還不到百日的拜登（Joe Biden, Jr.）政府已大致鋪陳外交政策原則與作法，與川普時期相比，或可謂原則同中有異，作法異中有同。「同」的部分，主要有美國（利益）優先、對中國大陸與俄羅斯等強權持續競爭、均強調盟邦與夥伴。「異」的部分，從拜登政府而言，主要包括：意識形態較少、民主人權環保較多、可預測性較高、對盟邦與夥伴協商多於高壓的「多邊主義」。

壹、拜登政府面對的國際與國內環境

因為美國是國際超級強權，涉入國際事務不勝枚舉，所以勢必還是要面對若干重大的國際議題。拜登政府外交政策的大環境，至少有以下四個顯著部分。首先，新冠病毒（COVID-19）疫情導致各國在內部著力更多，諸如防止氣候變遷等國際連結與合作雖然繼續，但步調暫時放緩。其次，高科技、經貿、金融等領域的戰略競合白熱化，使強權政治益發複雜。第三，美國全球領導力及影響力因川普政府而下滑。最後，俄羅斯、伊朗、北韓成為主要戰略與國

家安全威脅，中國大陸成為美國國家發展與領先地位最大挑戰，而這四方加上美國，箇中關係複雜，以下簡單以伊朗、北韓為例作一說明。

美國國務卿布林肯（Anthony Blinken）在 2021 年 1 月的國會任命聽證會上，已分別點名了俄羅斯、伊朗、北韓、中國大陸。¹對於伊朗，他的證詞指出要看它最近的相關作為，才能確定美國的回應政策是什麼，但要達成一個較強韌的核協議（很可能是基於 2015 年的聯合全面行動計畫 Joint Comprehensive Plan of Action）還有一段長路要走。過去用以緩解伊朗核問題的「P5+1」架構，俄羅斯和中國大陸都在其中。

對於北韓，布林肯在聽證會中，視北韓為「困擾多屆美國政府的艱難問題」（a hard problem that has plagued administration after administration），將對北韓施壓以回到談判桌，並「全面檢討」與之打交道的途徑。在這問題上，中共當局一度扮演了重要角色，²俄羅斯也對北韓有一定的影響。

貳、「抗中保台」是過分簡化的說法

拜登政府希望台海能夠維持和平與穩定的政策訴求，就突顯其對美國決策者的合理性了，因為拜登主政下的美國與中國大陸是競合關係，而且內外交攻的拜登政府大概也不想把外交戰線延長到台海區域。

¹ Anthony J. Blinken, "Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations," January 19, 2021, https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf.

² Joseph R. Biden, Jr., "Why American Must Lead Again: Rescuing US Foreign Policy after Trump," *Foreign Affairs*, March/April 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>.

拜登政府對台海兩岸的政策，仍是以美國「一中政策」的內涵為基礎，包括美陸三公報、台灣關係法（Taiwan Relations Act）及「六項保證」（Six Assurances）。最早的一次，是 2021 年 1 月 23 日國務院發言人針對中共軍機侵擾台灣防空識別區的回應：「美國維持如三份公報、台灣關係法、六項保證所揭示的長久承諾」，但他並未提及「一中政策」這四個字。³

除了前述幾項政治或法律文件，拜登政府主張台海應和平穩定，「支持以符合台灣人民願望與最佳利益的作法，和平解決兩岸問題」，同時也會「繼續協助台灣維持充分的自衛能力」。為避免激化兩岸對立及為避免使美陸關係更複雜，拜登政府對於台灣的指稱顯然是非常小心的，例如使用「台灣民選代表」（Taiwan's democratically elected representatives）、⁴ 民主政體（a democracy）⁵等等。

對於中國大陸，拜登在 2021 年 2 月上旬的演說中指出，中國大陸是美國「最嚴重的挑戰者」（most serious competitor），會在經濟惡行、強制行動及人權、智財權、全球治理等方面對抗之，但「當符合美國自身利益時」（when it's in America's interest），美國也準備好與中共當局合作；美國要站穩「實力位置」（a position of strength，

³ Ned Price, "PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability," United States Department of State, January 23, 2021.

⁴ 拜登政府使用「台灣民選代表」的場合可見國務院發言人（詳前註），以及美國在台協會發言人 2021 年 2 月的聲明，見陳韻聿，〈AIT：拜登致力於台灣安全 呼籲北京停止對台施壓〉，《中央社》，2021 年 2 月 3 日，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202102030170.aspx>。

⁵ 即便川普政府的國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）在任期最後 11 天宣布取消對台灣交流的一切限制，其聲明仍刻意使用「民主政體」而不用國家（nation、state 或 country），見 Michael Pompeo, "Lifting Self-Imposed Restrictions on the US-Taiwan Relationship," United States Department of State, January 9, 2021。但英文用法中，democracy 也可指稱權力是交由民選代表或官員執行的國家，所以使用 democracy 可以對中共當局和台灣都有所交代。

亦可稱「優勢位置」)，強化內外條件以與中國大陸競爭。⁶

布林肯任命在聽證會高舉民主人權的大旗（新疆、香港），堅持協助台灣自衛，還說他原則上同意川普對中共當局採取較強硬的途徑，但不同意川普的許多做法。此外，他在上任後，指出美、陸關係「可稱是美國在是上最重要的關係」，有敵對競爭，但也有共同合作，而且美國會跟盟邦及伙伴合作並分享共同價值，使中共當局對自己威脅印太區域（包括台海）穩定和侵蝕以規則為基礎的國際體系負起責任。⁷

國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）將美陸關係視為大國競爭關係，美國從「實力位置」出發，要在國內發展和先進科技上取得領先，並聯合盟邦與夥伴阻止中共當局過於侵略性的作法，同時又必須在影響到美國人民生活與安全的議題，與中共當局找到合作的空間；同時，美國必須向中共當局清楚且不斷地論及重大和關切的議題。⁸ 他跟布林肯的口徑一致，亦即美國要區分對中共當局強硬和有效處理雙邊關係並獲致對美有利的結果，而且美國要從「實力位置」與中共當局交往，其中包括堅持美國認定的價值、與美國的盟邦與夥伴合作，以及美國持續分攤責任及參與國際組織。⁹

⁶ Remarks by President Biden on America's Place in the World, The White House, February 4, 2021,

⁷ "Anthony J. Blinken at a Press Availability," United States Department of State, January 27, 2021; and "Secretary Blinken's Call with PRC Director Yang," United States Department of State, February 5, 2021.

⁸ "Passing the Baton 2021: Securing America's Future Together," United States Institute of Peace, January 29, 2021, <https://www.usip.org/sites/default/files/Passing-the-Baton-2021-Transcript-FINAL.pdf>.

⁹ "Secretary Antony J. Blinken With Mary Louise Kelly of NPR's All Things Considered," United States Department of State, February 16, 2021; and "Secretary Antony J. Blinken With Hillary Clinton, 'You and Me Both with Hillary Clinton' Podcast," United States Department of State, March 2, 2021.

按此基調，布林肯、蘇利文在本年 3 月中旬邀中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪、中共國務委員兼外交部長王毅至阿拉斯加安克拉治會談時，布林肯在公開致詞時，對包括新疆、香港、台灣等在內的數個雙方從軍事到經濟的矛盾議題，表達美國的嚴重關切，蘇利文則重申美陸關係的處理要對美國人民有利、對美國的盟邦和伙伴有益，因此美國不尋求衝突，但「歡迎激烈的對抗」(stiff competition)，而且會為美國信奉的原則、美國人民以及朋友挺身而出。¹⁰至於外界稱在美國國安會總管亞洲政策的坎貝爾 (Kurt Campbell)，在 2020 年 11 月中旬演講稱，他同意未來美國和中共當局關係的關鍵字是「競爭」，並希望在「競爭」之前的修飾詞是「穩定」；此外，他提到雙方在例如氣候變遷、新冠疫情控制和疫苗取得等領域的合作。¹¹

拜登政府或將在人權、民主、經貿、國安相關的科技、南海主權等議題上，對中共當局採取和川普相去不遠的較強硬立場，但仍

¹⁰ "Secretary Antony J. Blinken, National Security Advisor Jake Sullivan, Director Yang And State Councilor Wang at the Top of Their Meeting: Remarks," Anchorage, Alaska, United States Department of State, March 18, 2021, <https://www.state.gov/secretary-antony-j-blinken-national-security-advisor-jake-sullivan-chinese-director-of-the-office-of-the-central-commission-for-foreign-affairs-yang-jiechi-and-chinese-state-councilor-wang-yi-at-th/>. 因篇幅所限，其中有一點無法在本文討論的是，布林肯提及對新疆、香港、台灣，以及來自中共方面的網路攻擊、中共對美盟邦經濟壓制等關切，認為每一件都威脅到「以規則為基礎的」(rules-based) 全球穩定秩序，「所以它們不僅是內部事務，而且我們今天覺得有義務在此提出這些議題」(That's why they're not merely internal matters and why we feel an obligation to raise these issues here today.)。這是否隱含著所謂「台灣問題」是中國內部事務的意味，頗值細究。

¹¹ Kurt Campbell, "US and China Should Be Able to Compete Stably," Speech Delivered at the China Development Forum on November 13, 2020 (edited and published on January 23, 2021), <https://www.caixinglobal.com/2021-01-23/kurt-campbell-us-and-china-should-be-able-to-compete-stably-101654448.html>.

需視拜登（及其核心幕僚）主觀戰略議題、未來全球及區域情況、美國期中選舉、美國整體民意變化等因素而定。

拜登政府對台灣的政策，與歐巴馬時代相同的是，基於台灣關係法、「六項保證」，協助台灣自我防衛，台海應和平穩定，兩岸應展開對話，並在符合台灣人民最佳利益或台灣人民同意之下，和平解決兩岸議題。這個立場跟歐巴馬前任的共和黨籍總統小布希和民主黨籍總統柯林頓的對台政策基本上也一致，但如卜睿哲（Richard C. Bush）所言，每個新上任的美國政府會盱衡內外情況，適切的調整對台關係的作為。¹²

近年來，支持台灣的主張在美國已成為國會跨黨派的共識。¹³因為拜登政府受到美國國內整體政治氛圍的影響，以及若干重要成員對民主、人權價值的相對重視，所以會更清楚、更頻繁的發言支持臺灣的民主及與美國共享的價值。再者，就像蘇利文在 2021 年 1 月下旬說的，美國要準備回應中共當局對新疆（維吾爾人）、香港、台灣的作為，並讓中共當局為此「付出代價」（to “impose costs for what China is doing”），雖然他未闡明「代價」可能是什麼。¹⁴

蘇利文口中說中共當局要付出的「代價」，有些可能是以公開支持台灣的外交呈現出來。例如拜登政府延續川普政府在任期最後半

¹² Richard C. Bush, “A One-China Policy Primer,” *East Asia Policy Paper* 10 (March 2017), Brookings Institution Center for East Asia Policy Studies, p. 18, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2017/03/one-china-policy-primer-web-final.pdf>.

¹³ 例如國務卿布林肯和國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）在任命聽證上都作如此表示。詳 Anthony J. Blinken, “Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations”，以及“Advance Policy Questions for Lloyd J. Austin, Nominee for Appointment to be Secretary of Defense,” the United States Senate Armed Services Committee, January 19, 2021, https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Austin_APQs_01-19-21.pdf.

¹⁴ “Passing the Baton 2021.”

個月左右解除美台官方交往限制的作法，¹⁵同意若干駐外官員與中華民國外交官員公開會面過程，例如 2021 年 2 月，美國駐法國馬賽總領事親自拜會我國駐法國普羅旺斯辦事處處長，我國常駐世貿代表在辦公室與美國駐世貿代理館長會面。同月，蔡英文政府試圖在蓋亞那設立被對方視為民間、經貿性質的「台灣辦公室」未果，但在即將設處的新聞出現後，美國國務院西半球事務代理助卿鄭茱莉（Julie J. Chung）、美國駐蓋亞那大使館、美國在台協會（AIT）美國在台協會均發聲明或推特肯定之。¹⁶

前述的「代價」，也有可能是美國同意擴大應用 2015 年馬英九政府與歐巴馬政府開始合作的「全球合作暨訓練架構」（Global Cooperation and Training Framework, GCTF），在台灣、美國、日本或我國邦交國以外的地方舉辦多國官員參加的研討會或訓練營。¹⁷ 甚至，所謂的「代價」可以是美國繼續維持對中國大陸所施加的高額關稅，或美國積極加強「四方安全對話」（QUAD）與印太盟邦及夥伴的政軍互動，藉以應對快速崛起的中國大陸。總之，只要讓中共當局感到「不舒服」或「冒犯」、又不便或不能對美國施以報復的事情，都可以視為中共當下所付出的「代價」。

必須注意的是，最近數年以來，支持台灣確實是美國兩大黨的共識。拜登政府說美國對台灣的承諾「堅若磐石」（rock-solid）且「有

¹⁵ 龐佩奧（Mike R. Pompeo）在川普政府下台前 11 天宣布取消一切對台灣交流限制，他主要指涉的美國國務院〈外交事務手冊〉還有過去涉及台灣的行政準則或綱領，基本上都是國務院內規，所以未來這些文件「被恢復」或以另外一種「持續行為實踐」的形式再度出現，並非不可能。

¹⁶ 中共國台辦針對川普政府駐荷蘭大使與我國駐荷蘭代表見面事表示，「民進黨當局頑固『倚美謀獨』，必遭嚴懲」，另針對蓋亞那設處事件要求「民進黨當局立即停止任何謀獨行徑」。

¹⁷ 日本在 2019 年加入「全球合作暨訓練架構」，使該架構成為我國與美、日三邊夥伴關係代表作之一。

益於維持台海及區域的和平穩定」，¹⁸ 但是這份承諾應是基於台灣關係法和「六項保證」而來，並非全面、無條件的承諾。

此外，拜登政府應仍像過去一樣，支持台灣不以主權國家身分參與重要的國際組織；同時，拜登政府也很可能要求蔡英文政府也不要處處與中共當局針鋒相對，台美主要官員的接觸雖持續放寬但不要藉故挑釁中共當局，因為沒必要在此激化美國與中共當局的關係。

目前或可以推測，若國際和區域大、小環境沒有變化，拜登政府應該不會直接把台灣當成對中共當局競爭的工具或籌碼。

猶記當龐佩奧突然宣布取消過去一切對台交往行政限制時，拜登陣營不具名人士對此表示，拜登仍承諾依美國的「一中政策」與台灣關係法行事、和平解決兩岸問題，以符合台灣人民的願望與最大利益。¹⁹ 不過，到底拜登和他主要官員心中「符合台灣人民的願望與最大利益」的作法是什麼？另一個重要問題是，如果「台灣人民的願望與最大利益」與拜登政府定義的美國利益有所扞格，拜登是否仍會順應台灣民意呢？這些都值得台灣方面未雨綢繆。

即便川普在任對中共當局砲聲隆隆，對台「口惠」不少，卻仍與中國大陸維持正式邦交，而且軍事交流受限不多，遑論新上任的拜登政府已重申要既競爭又合作，鼓勵兩岸恢復對話，看似不會像川普政府後期那般，拋出許多形式上對台友善、有利的作法。拜登

¹⁸ Ned Price, "PRC Military Pressure Against Taiwan Threatens Regional Peace and Stability."

¹⁹ Julian E. Barnes and Amy Qin, "State Dept. Moves to Ease Restrictions on Meeting With Taiwan Officials," *New York Times*, January 9, 2021, <https://www.nytimes.com/2021/01/09/us/politics/state-dept-taiwan-united-states-china.html>; and Idrees Ali and David Brunnstrom, "Pompeo Lifts Restrictions on US-Taiwan Relationship as Clock Runs Out on Trump Administration," *Reuters*, January 10, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-usa-taiwan-diplomacy-idUSKBN29E0Q6>.

政府如同川普政府，以實質、非正式關係對待我國，給予更多交往便利，又不直接槓上中共反對的「台灣獨立」、「一中一台」、「兩個中國」，這是不爭的事實。

而且因為拜登政府一開始必須立即面對伊，朗（核）問題、朝鮮半島無核化、俄羅斯等問題，以及推動國際防疫、振興國內經濟、因應氣候變遷、重返川普之前退出的國際合作建制等任務，再加上有前朝廷續下來的對中共當局的競合或「圍合」，因此應不會也不願在外交策略上突出台灣，或讓所謂的「台灣問題」變成與中共當局打交道時一個不必要的麻煩。

以上的變與不變，以及美國對台海議題所持的可能態度，在台灣有時被忽略，或被很簡化的解釋為拜登政府「抗中友台」。說拜登「抗中友台」，其實是刻意放大了美國與中共當局在關鍵議題「競爭」甚至「敵對」的部分，又刻意忽略了美國在 1979 年之後對中華民國「有限度支持」的一貫立場；或者說只看「抗中」，是忽略了美、陸雙方結構性互存的基礎，而只說「友台」是刻意放大了對台有利的部分。

參、在台海的戰略模糊應不會改變

拜登當選後，很多歐巴馬政府時期的官員或重要策士紛紛「班師回朝」，其中有許多是長期跟隨拜登或受拜登推薦的人。確實有些美國外交政策圈人士認為拜登的對外政策會是所謂的「歐巴馬 2.0」版，但參議員庫恩斯（Christopher A. Coons, D-Del.）認為這樣的講法不精確，而拜登交接小組共同主席、前參議員考夫曼（Ted Kaufman）則說，拜登團隊不會重複歐巴馬的對外政策。²⁰

²⁰ Dan Balz, "With Urgent Problems Facing Him, Biden Cannot Afford Early Missteps,"

無論如何，擺在眼前的是，美國政策圈確實有一股聲音是對「川普－習近平－蔡英文」三人組合所導致的台海緊張感到憂心，即使拜登就任，這樣的憂心持續存在。例如美國外交政策全國委員會（National Committee on American Foreign Policy, NCAFP）在 2020 年底的報告指出，兩岸關係正呈螺旋式下降（downward spiral），拜登上任後，這樣的趨勢應會停止，但也不可能恢復到過去的榮景。²¹外交關係委員會（Council on Foreign Relations, CFR）在 2021 年 2 月出版的報告指出台海軍事衝突的三個情境：解放軍侵犯台灣周邊區域；解放軍藉控制海空而技術性封鎖台灣；解放軍入侵台灣。²²

雖然美國國防部發言人表示美國將信守對台灣關係法與美陸三公報的承諾，會尋找與中共當局合作的方式，也有義務協助台灣自衛，而且雖然他不直接回答美軍會否防衛台灣這類假設性問題，只說「美軍在各方面都準備好履行我們的區域安全承諾」，²³ 但美國目前對台海採取的「戰略模糊」策略需否調整或改變，始終受到極大的關注。

橫跨民主、共和兩黨政府的前美國國防部長蓋茨（Robert Gates）

Washington Post, November 28, 2020,

https://www.washingtonpost.com/politics/with-urgent-problems-facing-him-biden-cannot-afford-early-missteps/2020/11/28/3400c494-317c-11eb-860d-f79959999999_story.html. 不過，這也要看「歐巴馬 2.0」的定義為何，究竟是「歐規拜隨」還是基於歐巴馬時代的外交原則但與時俱進的外交戰略。

²¹ Rorry Daniels, "Avoiding a Taiwan Crisis: Improving Signals and Reducing Mistrust," NCAFP Report: Cross Strait Relations in 2020, December 22, 2020, <https://www.ncafp.org/report-avoiding-a-taiwan-crisis/>.

²² Robert D. Blackwell and Philip Zelikow, *The United States, China, and Taiwan: A Strategy to Prevent War*, Council Special Report 90 (February 2021) (New York: Council on Foreign Relations, 2021), pp. 30-40.

²³ "Defense Department Leaders Hold Press Briefing on COVID-19 and Department of Defense Operations," United States Department of Defense, January 28, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Transcripts/Transcript/Article/2487560/defense-department-leaders-hold-press-briefing-on-covid-19-and-department-of-de/>.

在 2021 年 2 月底表示，當前美國和中國大陸的多層次競爭中，他最擔心台海局勢，因為「確實危險」(really dangerous)，美國應考慮放棄長期以來的「戰略模糊」，明確告訴台海兩岸政府，不得藉單方面動武或尋求獨立以改變現狀。²⁴

蓋茨的說法有兩點值得再加以討論。首先，他等於是再次證明了，美國對台海的政策，從很久以前就採取「戰略模糊」。其次，他建議的放棄「戰略模糊」及其後續作為，實質上還是戰略模糊。

1979 年 1 月美國主動切斷與中華民國的外交關係後，雖然同意了中共的建交、廢約（1954 年中美共同防禦條約）、（自台澎）撤軍三大條件，但在台灣關係法之下，將台海穩定視為美國在西太平洋的重要利益，仍提供中華民國政府防禦性武器、維持一定的自衛能力，以阻止中共武力犯台。

台灣關係法並沒有規定，當台海兩岸發生軍事衝突時，美國一定會或不會前來援助，這就是所謂美國「戰略模糊」的一部分，甚至可謂核心。當時美國以絕對優勢的軍力，讓「戰略模糊」對中共當局產生頗大的嚇阻力。1980 年代初期，雷根（Ronald Reagan）總統的對台「六項保證」，延續了前述「戰略模糊」及協助台灣保持安全的精神。

1991 年 11 月至 1993 年 1 月，蓋茨被任命為擔任中央情報局局長；在此之前的 5 年多，他擔任過國安副顧問及中情局副局長。蓋茨擔任國防部長的時間是 2006 年 12 月至 2011 年 6 月，亦即從小布希任期最後兩年到歐巴馬任期的前兩年半。如果他說美國長久以來是執行對台海的「戰略模糊」，可以合理推論得知，至少從 1980 年

²⁴ "A Conversation with Robert M. Gates," *Washington Post*, February 27, 2021, <https://www.washingtonpost.com/washington-post-live/2021/03/01/transcript-conversation-with-robert-m-gates/>.

代到他國防部長卸任時，此種「戰略模糊」都還存在。歐巴馬兩任任期和川普時代其實都是如此。蓋茨建議美國應設法揚棄「戰略模糊」，明確告訴台灣和中國大陸，不得藉單方面尋求獨立或使用武力以改變台海現狀；他的說法是，「告訴中國人，若無故對台灣採取行動，美國將會支持台灣」，「同時告訴台灣人，若單方面改變現狀或爭取獨立，就要靠自己了」。²⁵

其實蓋茨的說法在本質上還是屬於「戰略模糊」。美國好幾屆的政府都說過跟他一樣的話。美國官方始終模糊的地方是，當中共解放軍主動犯台，美國要怎樣「支持」台灣或「協助」台灣的自我防衛？當中共解放軍因台獨、台灣內部動亂或有外力介入而出兵台灣，美國又會怎樣反應？美國會直接派軍、盡量對台提供更多的武器系統、譴責中國大陸並對其經濟制裁，抑或其他方式？採取前述這些方式時，美國願意承受可能的損失嗎？這才是癥結所在，但美國官員從不說清楚。

即使川普在任時把對中國大陸競爭拉高到明顯衝突的層次，芝加哥全球事務委員會（Chicago Council on Global Affairs）2021年2月公布的民調仍顯示，有55%的受訪美國民眾反對美國介入台海衝突出兵保台。²⁶但台灣國際戰略學會及台灣國際研究學會去年10月公布的民調卻指出，受訪國人中，認為美國無論如何一定會出兵協助台灣的比例，恰巧也是55%。²⁷有約半數的國人對於美國台海「戰

²⁵ 同前註。

²⁶ Craig Kafura, et. al., "Divisions on US-China Policy: Opinion Leaders and the Public," The Chicago Council on World Affairs, February 2021, https://www.thechicagocouncil.org/sites/default/files/2021-02/report_divisions-united-states-china-policy_2021-02-01.pdf.

²⁷ 吳書緯，〈民調：若中國攻台 逾7成民眾願為保台而戰〉，《自由時報》，2020年10月24日，<https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3330824>。

略模糊」的感受與判斷是相對或非常樂觀，其中或許還有不少人無視國際政軍跡象，執意認為美國一定會出兵護台。這究竟是因為國人對美國的主觀期望，還是因為台灣某些政治力量長期宣傳「抗中挺台」的美國在需要時會來助台，就需要更深一層的探究了。

肆、結語

因為這幾年美國朝野人物「防中」或「阻中」的風潮已起，多數民眾也對中國大陸抱有負面觀感，而且 2022 的美國期中選舉說遠不遠，總之，拜登不能在任何重大公共政策上犯錯，所以拜登目前只能在這樣的大趨勢下，處理與中共當局的關係。但從拜登本身與中共當局打交道的經驗來看，以及從拜登任命的重要官員的政策闡述來看，還有從國際大環境（伊朗問題、北韓核武問題、氣候變遷議題）等拜登政府認為必須和中共當局合作的角度來看，推測雙邊關係將不會明顯惡化、甚至在過段時日後稍稍恢復，也不可謂不合理。

從拜登上任不到兩個月的台海政策觀之，拜登政府的基本原則就是在三公報、台灣關係法、「六項保證」的矛盾交疊中，既給台灣較寬闊的交往空間、持續的軍售，也給中共當局某種不一定會公開說出的保證—不會鼓勵或漠視台灣獨立。

如前述，布林肯舉出美、陸之間包含敵對、競爭、合作三大面向。在兩岸關係上，美國和中共當局確實可以在這三大面向中擇一而為，或在「敵對—競爭」與「競爭—合作」兩個組合中擇一。所以如果中共若片面以武力改變台海現狀，此時美國和中共當局便極可能是敵對關係，但美國的台海「戰略模糊」策略未必表示美國會直接出兵助台；如果中共維持目前對台態勢，美國和中共當局有可

能是競爭、「敵對－競爭」或「競爭－合作」的狀態；而如果是台灣片面造成台海現狀的重大改變，美國和中共當局則很可能是合作關係，亦即過去有研究者提出的「共管」台海。²⁸

換言之，不僅中共當局的對台政策與美國的台海政策連動，民進黨政府在美國的台海戰略中也可扮有一定角色，這端視其將採取真正的維持現狀或挑動台海的政策言行而定。若是真正的維持現狀，美國在台海就會有比較游刃有餘的操作空間；若是明的暗的挑動兩岸關係，美國就必須準備因應台海可能的動盪，並在發生不可挽回的衝突前，採取必須的預防行動，無論是針對兩岸雙方還是其中一方。

最後，民進黨政府應已沒有對拜登政府有過高的期待。如果拜登政府能繼續其「一中政策」與對台戰略保證，同時不會技術性緊縮對台交流的限制，這樣的「戰略模糊」已足以讓民進黨政府在拜登執政時期不必憂心美國態度的轉變。

²⁸ Quanshen Zhao, "Moving toward a Co-management Approach: China's Policy toward North Korea and Taiwan," *Asian Perspective*, 30:1(2006), pp.39-78; Masako Ikegami, "Time for Conflict Prevention Across the Taiwan Strait," *China Brief*, 8:7 (2008), <https://jamestown.org/program/time-for-conflict-prevention-across-the-taiwan-strait/>; and Jing Huang and Xiaoting Li, *Inseparable Separation: The Making of China's Taiwan Policy* (Singapore: World Scientific, 2010), pp.316-324.