

特約撰述

美國的台灣政策：從川普到拜登之觀察

U.S. Taiwan Policy: From Trump to Biden and Beyond

康培莊

John F. Copper

Rhodes College, US

copper@rhodes.edu

壹、前言

美國曾在 1979 年制定一項保護台灣並為其提供安全的政策，但該項政策受到尼克森總統與中國大陸和解、聯合國接納中國並「驅逐」台灣，以及卡特總統在外交上承認中國的影響而遭到中斷並削弱。因此，美國對台灣的支持被認為是具條件或模糊的，同時也被貼上了戰略模糊性的標籤。無論如何，川普和拜登兩任總統大大改變了此點，只是其方式和意圖各不相同。

拜登總統的台灣政策被認為比川普及其他美國總統的政策更加有力，因為他在過去和現在的態度都更加反中，美國甚至似乎回到冷戰初期與中國關係緊張的階段，類似於蔣介石執政時期。然而必須指出，拜登在採取政策上，不論過去或是現在都搖擺不定，令人困惑，對此，詳細論述請見以下篇幅。

貳、從川普到拜登

川普當選美國總統後不久，他接到了來自蔡英文總統的祝賀電話，兩人交談了幾分鐘，隨即被美國外交官、中國及主流媒體斥責其違反了美國對台政策當中一項堅定的原則，亦即由於華盛頓在外交上不承認台灣，兩國高層官員不應直接交談。另一方面，台灣學者及媒體皆對此事件表示歡迎，認為這是台灣新任總統對美台關係抱持不同看法的象徵，同時打破了美台拉近彼此關係的障礙，美國的親台學者們也表達了同樣的意見。

經過此次小小危機，川普總統闡明其與中國最高領導人談判的政策，以解決美中貿易不平衡等重要議題，川普認為這是美國的主要問題，並聲稱美國勞工及美國本身都因為美中貿易赤字而受到嚴重傷害。至於中國方面則接受就該問題進行會談，更重要的是，中國也願意針對川普總統欲改善中美關係一事進行討論。多次會談包括習近平主席在川普總統位於佛羅里達州家中進行的會談，以及一次川普廣為人知的中國之行，同時伴隨著中國政府所提供前所未有的尊榮待遇，甚至在從未用於與其他國家領導人會談的歷史性場所進行會談。美中關係似乎正在走向美好前景。

由於習近平承諾解決美國的貿易逆差問題，似乎使得美國的中國政策出現新曙光。但川普的政策刺激了美國經濟快速成長，促使美國消費者購買了更多中國出口產品，致使貿易逆差再次擴大；於此同時，習近平的幕僚亦向他表示，購買更多的美國商品會造成中國的失業風險，他們甚至聽聞美國官員暗示川普總統不會在位太久，因此向其兌現承諾並不那麼重要。在此情況下，兩國關係因此而惡化，一場小型貿易戰爭也隨之而來。川普總統就如同常見的積

極談判者一般，把對中貿易問題與改善對台關係二者聯繫起來。其中，包括美國官員造訪台灣等等。

隨後，美中關係雖明顯惡化，然而川普並沒有把貿易問題視為私人恩怨，他表示仍把習主席視為朋友，且亦欣賞中國及其歷史文化。這點倒是可信，因為川普的孫子女正在學習中文，在家也會和保母說中文，甚至曾用中文與習主席及其夫人交談，相關影片在中國電視上廣為流傳。另外，川普亦與中國有商業貿易往來，並在自己出版的某本書中寫到此點。很明顯，川普也期待最終能解決貿易問題。

促使情勢變得更加複雜的是，美國學者、美國媒體和民主黨對於川普對中國的強硬立場表示讚賞。參議院民主黨領袖舒默（Chuck Schumer）便曾說過，他從未同意川普任何的想法，卻為他對中國所抱持的強硬立場表示讚賞，這也顯示對他來說，這不僅僅只是貿易不平衡一項問題而已。這種情況持續存在，如同共和黨和民主黨兩派一同支持美國與台灣關係的改善；事實上，蔡英文總統也曾說川普是美國總統中對台灣最好的一位。

參、拜登對世界秩序的看法

拜登（Joseph Robinette Biden, Jr.）於 2021 年 1 月 20 日就任美國總統。無論從參選之前乃至競選期間，很明顯地，他的世界觀與川普截然不同。

川普是個民族主義者，他覺得美國正處於衰落的危險之中。他的座右銘是「讓美國再次偉大」。他努力終結一些昂貴又耗費國力的戰爭，認為這些戰爭毫無意義，而且大多數適得其反。他認為，美

國在中東的軍事行動並未促進其中東利益，因此，他主張與其他國家談判解決紛爭。由此看來，他可以說是個現實主義者，但其反對者都稱他為孤立主義者；這顯然不太正確。

有些學者認為，從系統分析角度來看，川普總統想像的是一個兩極國際秩序，其中，美國正在衰落，川普或許能阻止此情勢，但也可能無法扭轉。相對地，中國正在崛起，經歷一場復興，而且也會持續下去；至於其他不受歡迎的世界大國，歐洲、俄國和日本處於穩定的衰退趨勢，在國際政治競爭中不再擁有重要影響力。美國和中國將共同主宰全球金融、貿易、科技等領域，他們應該透過合作（及共謀）來主導全球事務，如同美國和蘇聯在冷戰後期共同促進一個和平繁榮世界秩序一般。

拜登及其幕僚（有人說，考量到拜登的身體和精神狀況，幕僚也許才是真正的指揮者）都是全球主義者或國際主義者。然而全球主義者其實有兩種：其一是因應歷史上最慘烈的戰爭，即第二次世界大戰，尋求建立有助於維持和平的國際組織，其次則是一種更激進的觀點，主要認為在防止世界大戰之前，必須先消除並消滅民族國家。拜登及其幕僚便支持後者觀點。至於，西方自由主義世界秩序會走向崩潰狀態，也是顯而易見的事。從外交關係委員會主席哈斯（Richard Haass）到季辛吉（Henry Kissinger）的看法都一樣。從二戰以來到近年為止，美國一直努力維持該秩序，只是由於負擔過重，再也無法持續下去，因此拜登感到不得不迅速採取行動。

總而言之，拜登（或是為其制定政策的人），努力在 1 月 20 日之後立即削弱世界上最強大的大國（美國）。透過這種方式，他將改變正在走向失敗的全球體系，使之成為一個更多極化並演變成國際

主義體系。

因此，拜登不僅攻擊川普的政策，也攻擊其政績。首先是美國的能源政策；川普將其作為全球影響力的主要來源，不僅讓美國成為能源自給自足國家，甚至有餘力出口，認定此將強化美國並削弱俄國及中東國家的全球影響力，但拜登破壞了前述政策，終止相關管線建設，並停止所有在土地上進行鑽探和壓裂的活動，致使美國不得不以龐大成本進口能源，其全球影響力也隨之萎縮。

拜登能源政策之合理性在於達成扭轉全球暖化的目標。然而該政策最終適得其反，因為美國本土的石油和天然氣反而更潔淨。除此之外，拜登的能源政策需要更長的輸送路線，進而產生更多的空氣污染。甚至前述政策也如其所願，導致美國及其地方政府的控制力增強，世界加劇走向多極化——這或許也是拜登本意。

其次，拜登政府採取瘋狂的支出政策，不僅帶來了瘋狂的通貨膨脹，並破壞了美國和其他地方的中產階級。拜登政府按其計畫促進了政府權力及深層國家（deep state）的發展，但此舉嚴重傷害了美國。例如，經濟學家傅利曼（Milton Friedman）便認為通貨膨脹是有毒的，正如希特勒和毛澤東都是因為通貨膨脹才得以執政。甚至拜登也助長了非法移民，並縱容幾乎失控的犯罪浪潮，進一步削弱了美國的國力。

最後，拜登在沒有合理計畫的情況下，突然從阿富汗撤走美國軍隊，簡直是一場重大失敗，全世界都認為這是一次讓美國尷尬難堪的失誤，大大削弱了其身為大國的名聲。簡而言之，先是拜登總統，然後是中國，兩者都成為美國權力衰退的關鍵。

肆、拜登的中國/台灣政策

如前所述，拜登總統（或其幕僚）試圖破壞川普的政績，其座右銘便是「除了川普，什麼都好」和「不良川普的政策遺產就該刪除」，因此，美國的外交政策目標也經過重新建構，成為反川普主義的一部分，除了美國的中國/台灣政策之外。

川普總統與中國的恩怨幾乎只基於他的目標，即改變貿易逆差問題，從而幫助美國工人、重振美國國力；然而，拜登總統支持的觀點更為極端，即中國為世界中一股邪惡勢力，威脅著西方和美國的自由主義世界秩序，同時其本身更是專制和共產主義，例如拜登便稱習近平為暴徒，全身不見任何民主因子。

拜登清楚認知到中國崛起將會形塑出中國為主的世界秩序，他既絕對無法接受，也必須全力阻止此種美國以外勢力的壯大。然而造成這種艱難局勢的事實卻擺在眼前，例如中國為主的世界秩序確實主導並維持東亞地區長達幾世紀的國際關係與和平，且中國在該地區的主導角色主要基於其來自金融與科技優勢的影響力，甚至有許多國家領導人和學者認為，這種影響力比建立在軍事力量基礎上的西方世界秩序（特別是美國為主的世界秩序）還要好。

總而言之，拜登的顧問在 2022 年 3 月於阿拉斯加接見來自中國的外交政策人員，發言十分強硬，大力攻擊中國試圖破壞西方自由世界秩序，竊取美國科技，人權記錄不佳，專制主義不斷擴大等議題，至於中方官員則指責美國為戰爭武器出口國家、散佈有關中國的謊言等予以反擊。

拜登總統在 6 月前往歐洲，目的是建立一個反中集團暨民主國家聯盟，以打擊世界上其他以中國為首的獨裁國家。拜登將中國描

述成共產專制獨裁國家兼敵人，並呼籲美國盟友團結一致，以共同因應來自中國的挑戰。拜登希望能建立起一個「亞洲聯盟」，以抵禦中國在亞洲地區的崛起，並與澳洲、印度和日本共同組成民主國家集團以平衡中國的地區影響力。不過，其努力只得到少數迴響，多數盟友並不願意犧牲與中國的貿易及其他商業關係，同時不願意將戰爭納入主要政策選項之一。因此，所謂的民主國家「聯盟」還是理論大於現實。

台灣則不同。台灣是個民主國家，並堅決反對中國的政治制度及其侵略性對外政策。最重要的是，中國聲稱台灣屬於中國，卻不擁有對台主權，若有必要（且台灣抵制統一）的話，中國暗示將使用武力統一。因此，從一開始台灣就是拜登總統的朋友兼盟友，更不用說台灣也曾是川普總統的好友。

由於共和黨和民主黨都對中國採取強硬態度，美國媒體也支持反中政策，因此美國大眾輿論很快展現出反中敵意，致使美國政府和大眾都對台灣更加友好和同情。參議院通過《台灣政策法》表示對台灣的善意，強調美國有責任保護台灣，同時確保台灣有決定自己未來的權利，相關陳述亦出現在《2022年國家安全戰略》，拜登政府對外宣告將向台北出售大量武器，並以稱台灣是民主國家來對比中國是專制國家的印象。

2022年10月，拜登政府開始劃清界線、表明立場，以一場高科技競賽之姿「向中國宣戰」，同時也減少了得以前往美國大學學院的中國學生人數，而有些在美國感到不受歡迎的中國科學家更回到了中國。拜登中止向中國的高科技出口及在科學領域方面的合作。電腦晶片更成為這場競賽的中心。在此情況下，台灣重要性大增，因

為其半導體產量佔了全世界 65%，先進晶片則佔了幾乎 90%，相較之下，中國產量比例僅略高於 5%，而美國的產量則約為 10%。到目前為止，台灣半導體公司在該領域可說領先全球。

伍、美中台三角關係

美國的台灣政策顯然在過去及現在都是取決於其中國政策，就如同一枚硬幣的兩面。或是換個說法，具有種三角關係。

正如吳本立（Brantly Womack）和郝雨凡（Yufan Hao）在《反思戰略三角關係》（*Rethinking the Triangle*）一書中所解釋，「對於一座只有古巴三分之一大小的島嶼，距離世界上最大的軍隊和最大的貿易夥伴卻只有 100 英里，敵對顯然會帶來永久的危機」，而台灣不該希望如此。

最佳解決辦法應是在中國、台灣和美國之間存在長期規畫。展望 2049 年，即習主席所說的解決「台灣問題」最後期限，仍有足夠的時間來審視三角關係的現實及其未來演變。台灣是三角關係中的弱勢角色，這點卻不會改變。台灣仍是處於被動的角色，儘管購買更多美國武器，軍事力量還是很弱，至少相對於中國來說勢將越來越弱，相對於中國的經濟實力也會隨之下降。這代表著若危機很快發生，導致美中戰爭及美國勝利，結果就會是進行談判，以建立（北京和台北目前都堅決反對或似乎反對的）聯邦或類似的概念，或統一來解決主權（及台灣獨立）問題。

然而，儘管美國對中國懷有敵意，而且美國民眾也被訓練得很支持政府，但其實美國還是希望避免與中國對戰，因此當然會有避免與中國發生大規模或永久衝突的想法。畢竟，美國已經厭倦了戰

爭，而且還有迫切的內政問題要解決。

理性來說，中國還沒有準備好與美國打仗。自從 1979 年中越衝突以來，中國都沒有真正參戰過，其軍隊戰鬥力都未經考驗，根本沒準備好開戰。因此，儘管習主席在中國共產黨第二十次全國代表大會上小心翼翼地把自己的人馬安插於高層職位中，並宣布台灣問題必須以有利中國的方式盡快解決，但是卻不符合現實。中國有充分的時間，也還有很多其他問題需要解決，例如經濟、傳染病、房地產泡沫化等等危機。無論如何，習主席沒有像備戰那樣發出禁止出口稀有礦產或執行《反外國制裁法》的警告。除此之外，二十大也並沒有建立所謂「戰爭政治局」(war politburo)。

拜登總統向中國煽動戰爭，輕易就談到核武衝突，並吹噓美國的軍事力量。但他在如此陳述同時，卻把國防支出增加削減到低於通貨膨脹的程度，同時在軍隊中提倡覺醒的做法，似乎都與備戰及贏得戰爭截然相反。拜登總統在 8 月鼓勵眾議院議長裴洛西造訪台灣（以利影響其 11 月期中選舉），之後又公開表示她不應該去，這種前後不一確實令人困惑！

隨後，拜登在 4 個場合宣稱美國將在軍事上保衛台灣，但其幕僚也讓他 4 次迴避此項聲明。此後不久，拜登與習近平便在印尼峇里島會議上交談，並表示期待著美中關係能走向友好。

另一方面，拜登經常宣稱台灣是民主國家。儘管他在過去和現在都這樣表示，但他所需要表示的不僅僅如此。拜登沒有談及台灣對美國的戰略價值；根據美國地緣政治學家卡普蘭（Robert Kaplan）的說法，台灣是國家鏈中一個特殊角色，這個國家鏈構成了一道「反長城」，將中國海軍（即中國軍力崛起中最重要部分）在太平洋的重

大行動中綑綁起來。可以這麼說，若是中國能順利拿下台灣，台灣東岸的海軍基地就會成為中國航母艦隊基地，中國航母就能進入深水區，悄悄接近洛杉磯和舊金山海岸而不被偵查；至於台灣對美國具有戰略價值的第二個可能原因，即是若中國成功透過武力或脅迫把台灣納為領土，美國就會失去信譽，導致其亞洲盟友放棄結盟關係。因此，各方觀察家所以抓不準拜登對台政策的真正重點，也就不難理解了。

陸、結論

詳細評估美國對台政策之後顯示，對台政策必須考量到長期發展，因為短期規畫明顯充滿風險。除此之外，美國對於中國和台灣所採取的立場也令人充滿了矛盾與誤解。

有人說，美國在俄烏戰爭中對烏克蘭的支持立場就代表著美國對台灣的態度，意即美國支持烏克蘭而反對俄國，因此也會支持台灣而反對中國。畢竟，蔡英文總統便曾說道，「今日烏克蘭，明日台灣」。然而，還有另一種觀點認為實際情況會產生不同看法。美國向烏克蘭提供雙倍的支援及武器，而且還是免費的。相較之下，美國只向台灣提供一種支援，而且台灣必須為此付出代價。有人說這反映了拜登政府的種族主義，但也或者是因為台灣有能力支付，而烏克蘭無法。抑或是，這代表美國的戰略家認為美國能戰勝俄國，同時大幅削減俄國（即中國唯一重要盟友）的全球影響力，那麼中國就會更趨於溫順。顯然，烏克蘭和台灣也是非常不同，而某一地區的衝突也無法成功複製到另一地區。

美國 11 月期中選舉確實相當程度削弱了拜登政府在國內政治的

主導地位，顯然之後在制定外交政策方面也不再容易。

於此同時，11月26日的台灣縣市議員選舉則展現出台灣選民對蔡英文總統和民進黨的否決態度，以及國民黨的重大勝利。蔡英文總統把「反中」政策視為首要方針，但是對於選民來說，這是不必要的挑釁，同時也忽略了內政問題。這似乎預示國民黨將贏得台灣2024年的總統大選，而且也表示台灣統獨走向並不是個好的選舉議題。畢竟，決定台灣的未來還是美國或中國，而不是台灣人民。

拜登政府變得好戰，如同民主黨與美國1960年代在野左派份子譴責老布希執政時期的新保守主義者。拜登總統指責中國是個邪惡國家。有些人認為，對付中國的唯一辦法就是使用軍事力量。美國確實無法以經濟或科技力量與中國競爭，這些都是中國的籌碼。況且拜登總統也在破壞、甚至摧毀中國的科技方面作出驚人舉動，這些反而會對美國造成更大傷害。

拜登的猶豫態度其實更有利於中國。目前，美國無疑具有打贏中國的實戰能力，其軍事預算比中國的大得多，在世界各地都有駐軍基地（而中國沒有），美國士兵也有實戰經驗（中國士兵則沒有）。

拖延時間也有利於中國，因為美國在軍事方面的優勢很可能不會持續太久，也許只有5年或10年。中國在AI、量子電腦和機器人方面的領先優勢將縮小軍事力量差距。中國的科學、技術、工程與數學領域的研究生畢業人數就會是美國的8-9倍，研發支出每年增加15-20%，而美國只有3-5%。

拜登總統已經成功粉碎了美國作為世界超級大國的地位。《經濟學人》在最近出版的《2023年世界大趨勢》（*The World Ahead 2023*）中預測，2022年美國的GDP增長將是1%的一半，而中國的成長率

將是這個數字的 9 倍，全球金融機構則預測，美國此後經濟成長緩慢，遠低於中國的經濟成長速度。

至於，拜登總統能否成功削弱中國影響力，從長期來看似乎是不太可能的事。因此，在台灣問題上所能見到的和平解決方式，就很可能不會是美國所促成的了。

（翻譯：黃渝之）