

## 學術論文

# 拜登政府對中政策主軸與台海局勢分析

---

## The main axis of The Biden Administration's China Policy and an Analysis of the Cross-Strait Situation

李其澤 *Ci-Ze Li*

國立彰化師範大學公共事務與公民教育學系副教授

*Associate Professor of the Department of Public Affairs and Civic Education  
National Changhua University of Education*

### 摘要 / Abstract

拜登政府中國政策的主要指導原則有以下幾點：一、中國是 21 世紀威脅美國領導地位的戰略競爭對手和現存國際秩序的最大挑戰者。二、最符合美國利益的對中政策選項是基於實力的「競爭戰略」。三、雖然未來美中關係的特質是「激烈競爭」，但非冷戰狀態。四、雙方要管理競爭，不要陷入衝突，造成戰爭；換言之，要在競爭中共存，避免「修昔底德陷阱」(Thucydides Trap)。本文將拜登政府對中政策的主軸界定為「競爭性共存」(competitive coexistence)，並深入討論和闡釋美中關係「競爭性共存」的意涵與實務。最後，在美中關係「競爭性共存」的架構下，分析台海局勢的發展。

The guiding principles of the Biden administration's China policy are as

follows: 1. China is a strategic competitor threatening the leadership of the United States in the world and the biggest challenger to the existing international order in the 21st century. 2. The best option of China policy that in the U.S. Interests is a "competitive strategy" based on strength. 3. Although the main characteristics of future US-China relations is "extreme competition", it is not a Cold War. 4. Both sides should manage competition, and don't fall into conflict and cause war. In other words, the two powers must coexist in competition and avoid the "Thucydides Trap". This article defines the main axis of the Biden administration's China policy as "competitive coexistence", and deeply discusses and explains the implication and practice of "competitive coexistence" in US-China relations. Finally, it analyzes the development of the Cross-Strait Situation within the framework of "competitive coexistence" in US-China relations.

---

**關鍵詞：**拜登政府、中國政策、美中關係、台海局勢、競爭戰略、競爭性  
共存

**Keywords:** The Biden Administration, China Policy, U.S.-China Relations, the  
Cross-Strait Situation, Competitive Strategy, Competitive  
Coexistence

## 壹、前言

拜登政府的外交國安團隊上任不滿兩個月即發佈《美國人民的外交政策》(A Foreign Policy for the American People)<sup>1</sup>及《國家安全戰略暫行指針》(Interim National Security Strategic Guidance)<sup>2</sup>為新政府的外交國安政策確立方向。從這兩份文件可以看出美國外交政策的核心議題是中國，並將中國視為唯一能夠對美國主導的國際秩序構成挑戰的競爭對手。拜登政府將中國定義為「挑戰者」、「競爭者」，是對川普時期中國政策的延續。拜登總統在就職百日的國會演說中頻頻談及與首要戰略競爭對手中國的關係：「我們歡迎競爭，我們不尋求衝突。」，他甚至稱這是一場 21 世紀的民主制度與專制制度爭奪全球經濟主導權的競爭。<sup>3</sup>

拜登政府更加重視美國在世界舞臺的領導力和強調聯合國與夥伴的必要性，這與川普的「美國優先」有明顯的不同。拜登作為全球主義者和聯盟建設者，其團隊在基本方向上對川普時期的政策做了調整。儘管拜登政府也將中國視為戰略競爭對手，但它並沒有像前任政府那樣以零和的方式看待中國，而是競爭與合作共存：強調競爭，但不排斥合作；激烈競爭，但避免衝突。本文將拜登政府這一對中政策主軸定位為「競爭性共存」(competitive coexistence)，以下就其對中政策規劃的重點、近一年來美中外交爭鋒的過程、拜習視訊會議的結果三個部分來討論和闡釋美中關係之「競爭性共存」。最後，在美中「競爭性共存」的架構下，進一步分析拜

---

<sup>1</sup> “A Foreign Policy for the American People,” *U.S. Department of State*, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

<sup>2</sup> “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

<sup>3</sup> “Remarks by President Biden in Address to a Joint Session of Congress,” *The White House*, April 29, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/29/remarks-by-president-biden-in-address-to-a-joint-session-of-congress/>.

習會後的台海局勢發展。

## 貳、拜登政府對中政策規劃

拜登總統(Joseph Robinette Biden Jr.)就職之後兩周(2021年2月4日),在國務院發表首次外交政策演說:「美國的世界地位」(America's Place in the World),以二個「回來了」(美國回來了、外交回來了)宣告美國回歸國際舞台,強調恢復領導地位,矢言重新發展與盟友的合作,重建外交聯盟。他指稱中國是「最嚴峻的競爭對手」(most serious competitor),給美國的繁榮、安全和民主價值帶來挑戰。美國將從實力地位(position of strength)展開同中國長期戰略競爭,但也願意在符合美國利益的情況下與中國合作。<sup>4</sup> 拜登這場演說,為其中國政策和美中關係定下了基調。

拜登政府國安顧問蘇利文(Jake Sullivan)和國安會印太事務協調官坎貝爾(Kurt Campbell),在美國《外交事務》雙月刊中聯名發表文章:無災難的競爭--美國如何與中國在競爭中共存(Competition Without Catastrophe-- How America Can Both Challenge and Coexist With China)。這篇文章的主要觀點是:一、美國過去40年的對中交往政策(engagement policy)失敗了。二、中國已經超越冷戰時代的蘇聯,成為美國史上最強勁的競爭對手。而對付中國比蘇聯更為棘手,因為中國有蘇聯沒有的強大經濟力量,又和美國及全球經濟高度融合。三、未來美中關係的主調是「戰略競爭」(strategic competition),但應採取必要的步驟,在危機中進行溝通,確保競爭不會變成衝突。至關重要的是,雙方在競爭中仍須保持「共存」(coexistence),而不是寄希望於一個類似冷戰的結局。<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> "Remarks by President Biden on America's Place in the World," *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

<sup>5</sup> Kurt M. Campbell, Jake Sullivan, "Competition Without Catastrophe: How America Can Both

2021 年 3 月 3 日，美國國務卿布林肯（Antony J. Blinken）發表題為《美國人民的外交政策》（A Foreign Policy for the American People）的演講，提出了八項主要政策：控制新冠疫情、發展全球經濟、重振民主制度、改革移民制度、重建盟友關係、應對氣候變化、發展本國新技術、地緣政治考驗。在地緣政治方面，則強調中國是美國 21 世紀嚴峻的地緣政治考驗。中國是唯一擁有經濟、外交、軍事和技術能力，挑戰現有穩定和開放的世界體系的國家。面臨中國的挑戰，美國必須以實力地位（from a position of strength）和中國進行競爭、合作和對抗（該競爭時競爭，可合作時合作，須對抗時對抗）。<sup>6</sup>

同日，白宮也公佈《國家安全戰略暫行指針》（Interim National Security Strategic Guidance）。這份暫行指針的重點有：一、世界權力格局正處於重大拐點（inflection point），強調價值觀並以實力為後盾的多邊主義，是拜登政府國安戰略的原則。不同於川普的「單邊主義」，拜登採行「多邊主義」，結合盟邦和夥伴迎接全球挑戰。二、美國將與印太、歐洲和西半球的盟邦、夥伴攜手，促進共同的利益與價值觀，因應中國的挑戰。三、明確將中國定位為唯一具備綜合實力（經濟、外交、軍事、科技能力）挑戰既有國際體系的競爭者，美國須基於優勢實力的立場與中國交手（to engage China from a position of strength）。<sup>7</sup>

歸納以上四份文件，拜登政府對中政策的基本認知和指導原則主要有以下四點：一、中國是 21 世紀威脅美國領導地位的戰略競爭對手和現存國際秩序的最大挑戰者。二、美國對中國的交往政策（engagement policy）

---

Challenge and Coexist With China,” *Foreign Affairs*, September/October 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/competition-with-china-without-catastrophe>.

<sup>6</sup> “A Foreign Policy for the American People,” *U.S. Department of State*, March 3, 2021, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

<sup>7</sup> “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/03/03/interim-national-security-strategic-guidance/>.

已經失敗，將中國納入國際自由經貿體制並未導致其政治民主或政權改變，和平演變的期望證實是落空的。三、因此最符合美國利益的政策選項是基於實力地位的「競爭戰略」（competitive strategy）；一方面削弱中國的整體實力及其建構的國際秩序，<sup>8</sup> 另一方面增強美國的實力，塑造符合美國及其盟友利益和價值觀的國際秩序。四、美中「激烈競爭」（extreme competition），但非冷戰狀態；雙方不要陷入衝突，甚至引發戰爭，而是在競爭中維持共存。換言之，美國要在與中國的競爭中取得優勢地位，但須維持共存，避免「修昔底德陷阱」（Thucydides Trap）。<sup>9</sup>

### 參、美中外交爭鋒

拜登政府在發表上述外交政策和戰略原則，確定對中政策規劃之後，便開展一連串針對中外交布局與攻勢。先是在 3 月 12 日以視訊方式召開美日印澳四國領導人安全對話（QUAD）。緊接著 3 月 16 日美日外交國防 2+2 會議、3 月 18 日美韓 2+2 會談。拜登政府接連與 QUAD、日、韓「2+2」等印太盟邦舉行會議，刻意營造對自己有利的氛圍向中國施壓，實為鋪墊 3 月 19 日的美阿拉斯加「2+2」高層會談。此次會談，美方代表是國務卿布林肯和國家安全顧問蘇利文；中方代表是中共中央政治局委員

---

<sup>8</sup> 如：由中國與金磚四國所組成的「新開發銀行」（New Development Bank）、「亞洲基礎設施投資銀行」（AIIB）、「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization, SCO）、「中非合作論壇」（Forum on China-Africa Cooperation, FOCAC）、「中國阿拉伯合作論壇」（China-Arab Cooperation Forum, CACF）、「中國與中東歐領袖會議」（China-Central and Eastern European Leaders Meeting）、「南海各方行為宣言」（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea）等。

<sup>9</sup> 「修昔底德陷阱」（Thucydides Trap）是美國政治學者艾利森（Graham Allison）提出，用來描述當新興強權威脅到既有強權的霸主地位時，會造成激烈競爭，乃至引爆戰爭。參見 Graham Allison, “The Thucydides Trap: Are the U.S. and China Headed for War?,” *The Atlantic*, September 24, 2015, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2015/09/united-states-china-war-thucydides-trap/406756/>.

兼中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪和國務委員兼外交部長王毅。在會談前，美國國務院對此進行說明，聲稱拜登政府將以實力地位（*position of strength*）與中國互動。<sup>10</sup>

在阿拉斯加會晤中，美國國務卿布林肯強調：要加強「以規則為基礎的國際秩序」。他提到，中國對新疆、香港和台灣的行動，對美國的網絡攻擊，以及對美國盟友的經濟脅迫，都威脅到維持全球穩定的基於規則的秩序。楊潔篪則駁斥了布林肯所提「以規則為基礎的國際秩序」；他說，「中國所遵循的、國際社會所遵循的是以聯合國為核心的國際體系，是以國際法為基礎的國際秩序，而不是一小部分國家所鼓吹的以規則為基礎的國際秩序。」並重申，新疆、香港、台灣都是中國領土不可分割的部分，堅決反對美方干涉中國內政。楊潔篪更痛批「你們沒有資格在中國的面前說，你們從實力的地位出發同中國談話... 美國沒有資格居高臨下同中國說話，中國人不吃這一套。」<sup>11</sup>

美中阿拉斯加會談，雙方不顧外交禮儀，針鋒相對地表達各自立場，言辭激烈、唇槍舌劍。然而，在會議結束後，美方仍表達將尋求與中國對話及合作的機會，中方則表示將繼續此種對話模式，重申追求不衝突不對抗、相互尊重、合作共贏的立場。

阿拉斯加會談之後三個多月，美中再度進行外交高層交涉。7月25日至26日美副國務卿謝爾曼訪問中國，在天津與中國外交部副外長謝鋒會談。隨後，外長王毅也接見謝爾曼。天津會談是阿拉斯加會談的延續，美方提出包括氣候危機、新冠疫情(COVID-19)和網絡空間等問題，以及對中國在香港、新疆、西藏和台灣、東海、南海行為的嚴重關切。美方表示，

---

<sup>10</sup> Ned Price, "Department Press Briefing – March 11, 2021," *U.S. Department of State*, March 11, 2021, <https://www.state.gov/briefings/departments-press-briefing-march-11-2021/>.

<sup>11</sup> 〈楊潔篪在中美高層戰略對話開場白中闡明中方有關立場〉，《中華人民共和國外交部》，2021年3月19日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1862521.shtml>；斯影，〈中美阿拉斯加會談「唇槍舌劍」 雙邊關係進入「競爭性接觸」階段〉，《BBC 中文》，2021年3月24日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56506697>。

美國不尋求與中國衝突。美國歡迎與中國開展激烈和持續的競爭，但需要以負責任的方式來管理競爭，防範競爭變成衝突。中方則表明，中美關係陷入僵局的原因，是因為美國某些人將中國當成假想敵；美國應在相互尊重、和平共處的基礎上和中國合作。<sup>12</sup> 中方還向美方提交「兩份清單」和「三條底線」，<sup>13</sup> 要求美國不要再干涉中國內政。

在前幾輪高層會談毫無成效後，美國總統拜登 9 月 9 日致電大陸國家主席習近平，進行直接對話。拜登表示，美方願與中方坦誠交流和建設性對話，確定可以合作的重點和優先領域，並要管控分歧，避免誤解誤判和意外衝突，負責任地管理美中競爭，確保競爭不會陷入衝突。習近平則指出，中美能否處理好彼此關係，攸關世界前途命運。雙方在尊重彼此核心關切、妥善管控分歧的基礎上，可以繼續接觸對話，推進在氣候變化、疫情防控、經濟復甦及重大國際和地區問題上的協調和合作。<sup>14</sup> 這通電話被

<sup>12</sup> 〈天津會談期間中國激烈抨擊美對華政策 提出「糾錯清單」 謝爾曼說「不尋求衝突」〉，《BBC 中文》，2021 年 7 月 26 日，

<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-57971521>；弗林，〈謝爾曼訪華信息：不希望將美中激烈和持續的競爭演變成衝突〉，《RFI-法國國際廣播電台》，2021 年 7 月 25 日，

<https://www.rfi.fr/tw/%E6%94%BF%E6%B2%BB/20210724-%E8%AC%9D%E7%88%BE%E6%9B%BC%E8%A8%AA%E8%8F%AF%E4%BF%A1%E6%81%AF-%E4%B8%8D%E5%B8%8C%E6%9C%9B%E5%B0%87%E7%BE%8E%E4%B8%AD%E6%BF%80%E7%83%88%E5%92%8C%E6%8C%81%E7%BA%8C%E7%9A%84%E7%AB%B6%E7%88%AD%E6%BC%94%E8%AE%8A%E6%88%90%E8%A1%9D%E7%AA%81>。

<sup>13</sup> 「兩份清單」：一份是要求美方糾正其錯誤對華政策和言行的清單，一份是中方關切的重點個案清單。前者包括：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。「三條底線」：第一，美國不得挑戰、詆毀甚至試圖顛覆中國特色社會主義道路和制度。第二，美國不得試圖阻撓甚至打斷中國的發展進程。第三，美國不得侵犯中國國家主權，更不能破壞中國領土完整。

<sup>14</sup> 〈習近平拜登時隔七月再次通電話持續 90 分鐘 討論內容包括如何避免衝突〉，《BBC 中文》，2021 年 9 月 10 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-58511272>；張文



認為打破了美中外交僵局，但此次約九十分鐘的通話並沒有具體的結果。

10月6日中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪與美國國家安全顧問蘇利文在瑞士蘇黎世舉行會晤。蘇利文表示美國有興趣與中國合作，應對重大跨國挑戰，以及管理美中關係風險，確保雙方負責任的競爭，避免競爭轉變為衝突。楊潔篪則回應，希望美方採取理性務實的對中政策，尊重彼此核心利益和重大關切，走向相互尊重、和平共處、合作共贏之路。最後雙方同意，美國總統拜登和中國國家主席習近平將在年底前舉行視頻會談。<sup>15</sup>

10月31日美國國務卿布林肯和中國外交部長王毅在意大利羅馬「20國集團」（G20）峰會進行場邊會議。布林肯希望負責任地管理兩國之間的激烈競爭，雙方可以在朝鮮、伊朗、緬甸、阿富汗和氣候等問題上合作。此外，布林肯明確地表態，華盛頓反對北京對台灣現狀的任何單方面改變。王毅則嚴詞警告布林肯，台灣問題是中美之間最敏感的問題，若美國處理失誤，將對中美關係帶來顛覆性、全局性破壞。美國指責中國改變台灣現狀是一種誤導，台海局勢的緊張是因為台灣當局屢屢試圖突破「一中框架」，而美國對台獨勢力的縱容難辭其咎。台獨始終是台海和平穩定的最大威脅，希望美方把一個中國政策落實到行動上，不再向台獨勢力發出錯誤信號。<sup>16</sup>

11月7日蘇利文接受美國有線電視新聞網（CNN）專訪時表示，拜登政府致力於一個更有利於美國及其盟友和夥伴利益和價值觀的國際環境，聯合盟友及伙伴一起打造開放、公平、自由的國際體系，並在這一體

---

馨、賴錦宏，〈拜習通話 確保兩國競爭不致衝突〉，《聯合報》，2021年9月10日  
<https://udn.com/news/story/6813/5738093>。

<sup>15</sup> 〈中美關係：白宮稱年底前舉行習近平拜登線上峰會，拜登對華政策或開啟下半場〉，《BBC 中文》，2021年10月7日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-58826007>。

<sup>16</sup> 〈中美關係：布林肯和王毅羅馬會面 再就台灣問題針鋒相對〉，《BBC 中文》，2021年11月1日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-59116080>。

系中與中國共存。他強調，美國無意圍堵中國或發動「新冷戰」，<sup>17</sup> 對中政策的目標不是改變中國的體制，而是營造一個對美國、盟友與夥伴形塑國際規則的有利環境。<sup>18</sup>

12月20日王毅在北京出席「2021年國際形勢與中國外交研討會」開幕式並發表演講。王毅呼籲，中美雙方應當遵循相互尊重、和平共處、合作共贏三原則，共同探尋不同制度、不同文化、不同發展階段的兩個大國的和平共處之道。他還用四句話來定調中美關係：「要對話可以，但應當平等；要合作歡迎，但應當互惠；要競爭無妨，但應當良性；要對抗不懼，將奉陪到底。」<sup>19</sup>

#### 肆、拜習視訊會議

拜登政府花了 10 個月的時間制定外交政策，塑造戰略環境，以及美中不間斷的穿梭外交和國安對話，終於鋪墊成拜登總統與習近平主席在 11 月 16 日的視訊會議。

拜登在會談中表示，美國將捍衛自己的利益和價值觀，並與盟友和夥伴一道，確保 21 世紀進步、自由、開放、公平的國際體系。他對中國在新疆、西藏和香港的做法以及更廣泛的人權問題提出質疑，同時也必須保護美國勞工和工業免受中國不公平的貿易和經濟措施的傷害。他還提到自

---

<sup>17</sup> 拜登總統 9 月 21 日在聯合國大會上就表示，美國「並不尋求一場新冷戰，或是一個分裂成僵化集團的世界」，「世界上的所有主要大國都有責任謹慎處理它們之間的關係，從而不讓負責任的競爭走向衝突。美國不會從競爭導向衝突，美國將會激烈競爭，以價值觀和實力領導盟友與夥伴，反對強國統治弱國的企圖，無論其是否透過武力手段變更領土、經濟脅迫、科技剝削或訊息戰。」參見：〈習近平拜登聯大發言 互不點名仍針鋒相對〉，《BBC 中文》，2021 年 9 月 22 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-58649409>。

<sup>18</sup> 〈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」〉，《BBC 中文》，2021 年 11 月 9 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-59217403>。

<sup>19</sup> 陳政錄，〈中國外交六大任務 王毅：推動中美關係穩健前行〉，《聯合報》，2021 年 12 月 20 日，<https://udn.com/news/story/7331/5974777>。

由和開放印太區域的重要性，傳達美國堅守對此區域承諾的決心。拜登強調，雙方有必要管控戰略風險，消除溝通不良和誤判，建立合於「常理的護欄」（common-sense guardrails）機制，防止美中的競爭走向衝突。<sup>20</sup>

習近平則強調新時期中美關係應該堅持的「三點原則」：一是相互尊重。尊重彼此社會制度和發展道路，尊重對方核心利益和重大關切，尊重各自發展權利，平等相待，管控分歧，求同存異。二是和平共處。不衝突不對抗是雙方必須堅守的底線，美方提出中美可「共存」，還可加上兩個字，即和平共處。三是合作共贏。中美合則兩利、鬥則俱傷；要堅持互利互惠，不玩零和博弈。<sup>21</sup>

拜習兩人花了很多時間討論台灣問題。拜登強調美國恪守以《台灣關係法》、三個聯合公報和六項保證為指引的「一中政策」，美方堅決反對片面改變現狀或破壞台海和平穩定的作為。<sup>22</sup> 雙方要有效管理歧見，避免誤判，以確保台海的和平穩定。習近平也闡述了中方在台灣問題上的原則立場。習近平強調，台海局勢面臨新一輪緊張，原因是臺灣當局一再企圖「倚美謀獨」，而美方一些人有意搞「以台制華」。這一趨勢十分危險，是在玩火，而玩火者必自焚。一個中國原則和中美三個聯合公報是中美關係的政治基礎。中國是有耐心的，願以最大誠意、盡最大努力爭取和平統一的前景，但如果台獨分裂勢力挑釁逼迫，甚至突破紅線，則不得不採取斷然措施。<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> “Readout of President Biden’s Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” *The White House*, November 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>.

<sup>21</sup> 〈習近平同美國總統拜登舉行視頻會晤〉，《新華網》，2021年11月16日，[http://www.news.cn/2021-11/16/c\\_1128068890.htm](http://www.news.cn/2021-11/16/c_1128068890.htm)。

<sup>22</sup> “Readout of President Biden’s Virtual Meeting with President Xi Jinping of the People’s Republic of China,” *The White House*, November 16, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/11/16/readout-of-president-bidens-virtual-meeting-with-president-xi-jinping-of-the-peoples-republic-of-china/>.

<sup>23</sup> 〈習近平同美國總統拜登舉行視頻會晤〉，《新華網》，2021年11月16日，

從拜習會後美中各自釋出的訊息來看，可得出以下幾個要點：一、雙方在氣候變遷、共同防疫、能源供應及經濟復蘇都有合作意願；二、對於可以合作的領域，雙方成立工作小組進行協調；三、在北韓、伊朗核武問題以及阿富汗情勢等議題交換了意見；四、在最可能爆發衝突的台海議題上，則各說各話，沒有交集。

這次拜習會並無具體的共識成果，但共同的收穫是：兩位領導人面對面就美中關係各種問題進行戰略對話，清楚表達各自的利益、價值觀與對國際秩序不同的理解，彼此劃清敏感問題的紅線和底線，並表明不會走向「新冷戰」。再者，雙方都尋求管理分歧，確保競爭不會造成衝突；「競爭而不衝突」（鬥而不破），反映兩國皆有意願管控風險，防範美中關係滑向失控。

### 伍、拜習會後的台海局勢分析

從上述拜登政府的美國對中政策規劃、美外交爭鋒以及拜習會的過程和內容可知，「競爭戰略」已是美國對中國戰略與政策的核心。拜登政府「競爭戰略」的主要內涵是：基於美中不同的價值觀和政治體制，及中國國力的迅速崛起，美國視中國為 21 世紀唯一具備綜合實力（經濟、外交、軍事、科技能力）威脅美國霸權地位的競爭對手，且是對現存國際秩序與國際體系的重大挑戰者。這是一場全球性的競爭，歷史上從未出現過兩個競爭性大國同時又有如此深層的相互依賴。美國將以優勢實力（提升內部實力）為基礎，就「權力制衡」與「秩序制約」兩個層面，聯合印太、歐洲和西半球的盟邦、夥伴與中國進行戰略競爭，抗衡中國的挑戰。

拜登政府雖在經濟、<sup>24</sup> 科技、<sup>25</sup> 軍事、社會等多個維度與北京全力博

---

[http://www.news.cn/2021-11/16/c\\_1128068890.htm](http://www.news.cn/2021-11/16/c_1128068890.htm)。

<sup>24</sup> 拜登在 12 月 23 日簽署「防止強迫維吾爾人勞動法」（Uyghur Forced Labor Prevention Act），禁止進口新疆產品，除非企業能提供獲得美國認證不涉及強迫勞動的證據。

弈，<sup>26</sup> 但不適合將這種多層次的激烈競爭貼上「新冷戰」標籤。本文引用沈大偉 (David Shambaugh) 的概念，將未來的美中關係詮釋為「競爭性共存」(competitive coexistence)<sup>27</sup>：激烈競爭，但仍在某些領域進行合作；管控競爭，避免演變成衝突，並塑造一個在競爭中共存的國際體系與秩序。「競爭性共存」的關鍵考驗在於如何負責任地管理競爭而不造成衝突，且能維持雙方合作的空間。換言之，拜登政府的「競爭戰略」不是無邊界的，而是有「護欄」的；但若要確保「競爭性共存」的穩定和持久，就需要有某種「戰略妥協」。美中之間是否能務實地達成這種「戰略妥協」，前景未明，有待觀察。以下就從美中關係「競爭性共存」的視角來分析習拜會後的台海局勢發展。

自 2016 年蔡英文總統上任以來，因一直無法解決「九二共識」困境，致兩岸關係不斷下降，台海局勢日益惡化，軍事緊張更在近一年裡達到高峰，<sup>28</sup> 也因此失去八個邦交國。國際各界的安全和國防專家（包括美國軍方將領）屢屢預判北京武力攻台的時間點，<sup>29</sup> 經濟學人雜誌更以封面故事

<sup>25</sup> 拜登在 11 月 11 日簽署「安全設備法」(Secure Equipment Act)。根據此法案，包含華為、中興通訊、海康達、海康威視和大華科技這些中企無法再獲得美國監管機關核發的新設備許可。「安全設備法」是美國打擊中國電信和科技公司的最新法源。

<sup>26</sup> Joseph S. Nye Jr.，〈別再把中美競爭稱為「冷戰」〉，《紐約時報中文網》，2021 年 11 月 3 日，<https://cn.nytimes.com/opinion/20211103/biden-china-cold-war/zh-hant/>。

<sup>27</sup> David Shambaugh, *Where Great Powers Meet: America and China in Southeast Asia* (Oxford: Oxford University Press, 2020); David Shambaugh, *China's Future* (Cambridge: Polity Press, 2016).

<sup>28</sup> 國防部長邱國正 12 月 22 日在立法院外交及國防委員會提出專案報告「面對中共軍力提升，我國戰備因應作為」。報告書指出，中共常態性頻密派遣機、艦擾台，今年 (2021) 1 月迄今，共機擾台已逾約 940 架次，並多次在台灣周邊從事針對性及抗擊外軍的軍事行動；中共新式航空器、航母、核動力潛艦、驅逐艦及兩棲攻擊艦等將陸續成軍列裝，在台灣周邊封鎖控制、區域拒止及反介入能力日趨完備，對台灣防衛作戰將形成嚴重挑戰與威脅。

<sup>29</sup> 例如：美國印太司令部司令菲利普·戴維森 (Philip S. Davidson) 在 3 月份對國會參議院軍事委員會聽證會作證時表示，他擔憂中國會在六年之內 (2021-2027) 襲擊台灣。參見；塞爾丁莉雅，〈美國印太司令國會作證：中國正加速在世界舞台取代美國〉，《美國之音》，2021 年 3 月 10 日，<https://www.voacantonese.com/a/US-China-Philips-Davidson-Indo-Pacific-command-202103>

指出台灣是地球上最危險的地方。<sup>30</sup>

而拜登政府上台之後在各種場合一再重申對台灣「堅如磐石」(rock-solid)的承諾，表示美國將持續與台灣合作，並公開展現對台灣的支持。除了軍售外，為抗衡中國孤立台灣的外交施壓，美國也從各方面協助台灣拓展國際空間，鼓勵理念相近國家與台灣接觸，持續向盟友和夥伴強調台海和平穩定的重要，並不斷表達對中國脅迫台灣的各種行動的強烈關注。

在拜登政府對中「競爭戰略」的博弈棋盤上，台灣是美中戰略競爭的主要舞台和必爭之地。就地緣政治經濟而言，台灣位居第一島鏈中心，又處於全球經濟和貿易往來要道，對美國的盟友網絡具有關鍵地位，台灣的安全對美國維護印太地區的政經利益極其重要。其次，在拜登政府眼中，台灣是一個成功的民主政治發展故事，與美國有共同的價值觀和意識形態，一直以來在政治、經濟和安全各層面都是美國緊密的夥伴。其三，台灣是全球產業鏈不可或缺的一環，尤其是國際半導體生產的中心，台積電(TSMC)製造了世界84%的芯片。該公司主宰著全球最先進的半導體製造，掌握了尖端數位裝置和武器設備至關重要的技術，比競爭對手領先十年。由於美中都相當依賴台灣的芯片產業，因此在兩國戰略競爭之下，台積電(TSMC)被迫身處中心位置。其四，儘管美國沒有條約義務保護台灣，但中國的進攻將是對美國軍事實力及其外交和政治決心的考驗。如果美國無法阻止中國以武力攻占台灣，美國在其全球盟友的威望和信心會瓦解，在印太地區的安全保證和地緣戰略會崩潰，甚至所謂的「美國治世」(Pax Americana)也將終結。<sup>31</sup>

拜登政府依然維持「戰略模糊」(strategic ambiguity)策略來威攝中

---

09/5808151.html。

<sup>30</sup> “The most dangerous place on Earth- America and China must work harder to avoid war over the future of Taiwan,” *The Economist*, May 1st 2021, <https://www.economist.com/leaders/2021/05/01/the-most-dangerous-place-on-earth>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

國對台灣的軍事威脅，但要比之前的政府更感到嚇阻中國動武的急迫性。國務卿布林肯在 12 月 3 日出席路透社舉辦的「NEXT 虛擬全球會議」（Reuters NEXT Virtual Global Conference）時指出，中國近年來一直試圖通過進行挑釁性的軍事演習並試圖將台灣與世界孤立，從而改變台灣海峽兩岸的現狀。他警告，北京若武力犯台「這將是潛在的災難性決定（potentially disastrous decision）」，「我希望中國領導人對此能非常謹慎地思考，不要引發危機。若中國起了這個頭，將有可怕的後果（terrible consequences），對誰都沒好處」。若中國武力犯台，美國是否出兵？布林肯表示，美國多年來一直清楚表明，會確保台灣有足夠能力自我防衛，繼續提供防衛武器或服務，美國會堅定履行這項承諾。<sup>32</sup>

但隨著美國對中國的軍事優勢逐漸縮小，和東亞地區軍事平衡向有利於中國的方向轉變，這種「戰略模糊」的嚇阻作用不僅變得不那麼可信，還會有日益增高的風險作為維持脆弱和平的代價。顯然，美國有避免與北京開戰的利害考量。因為，即使美國贏了，衝突的代價也可能是美國承擔不起的。當然，如果美中衝突最終走向核戰，那麼結果對美國、台灣、中國和其他地方都是毀滅性的。這即是拜登政府對中「競爭性共存」策略(管控競爭，避免衝突)的內在思維邏輯。由此可見，在台海安全議題上，以潛在的大國衝突或戰爭作為軍事嚇阻的手段（無論是戰略模糊或戰略清晰），恐怕會愈來愈不現實，可信度和有效度會愈來愈低。

鑑此，拜登政府的對台政策的原則是，繼續履行「一中政策」及遵守《台灣關係法》，反對任何單方面改變現狀的作法，維護台海局勢的和平與穩定，即維持兩岸現狀（不武、不獨、不統）。台海的現狀符合台灣、中國及美國的利益，也符合印太區域安全和穩定的利益。同時，拜登政府敦促北京「以符合台灣人民的意願和最佳利益的方式展開有意義的對話，

---

<sup>32</sup> Alessandra Galloni, Simon Lewis, "Blinken warns Chinese leaders over Taiwan as global crises mount," *Reuters*, December 4, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-reuters-next-blinken-idAFKBN2II22U>.

和平解決台海兩岸議題。」<sup>33</sup>

至於要如何確保台海的和平與穩定？國家安全顧問蘇利文（*Jake Sullivan*）在拜習會隔天早上接受布魯金斯研究院（*Brookings Institute*）連線訪問時稱，對台灣、南海這些美中有歧見的議題，要透過國安、軍事與外交多層面向溝通，以設定「護欄」、管控分歧、避免衝突。他說拜登與習近平已同意就「戰略穩定」展開對話。<sup>34</sup> 蘇利文這段話清楚地表達出美國有意在台海問題上重建美中戰略對話，建立「護欄」來管控台海風險，避免台海發生衝突。

總結而言，拜登政府的對中政策基本將以「競爭性共存」為主軸（管控競爭，避免衝突），台海局勢的發展亦會在這一個戰略大框架下動態處理。原則上，在美中台戰略三角平衡的狀態下，維持台海現狀的核心要件依然沒變：北京堅持和平統一、台灣不搞法理獨立，以及美國遵守「一中政策」。然而，因兩岸關係持續惡化，台海現狀正漸漸塌陷，戰略三角恐在不穩定中逐步走向崩解。尤其目前兩岸缺乏官方對話，在彼此充滿猜疑且毫無互信的情況下，許多訊號可能被錯誤解讀並導致決策誤判，從而不斷升高敵意螺旋。因此，雙方都應找尋權威的非正式溝通管道，共同致力於突破「九二共識」困境，進行有意義的對話，停止敵意螺旋，降低緊張情勢，管控台海風險，推動兩岸關係和平發展。

責任編輯：李欣樺

---

<sup>33</sup> 〈拜習會前布林肯與王毅通話，敦促北京與臺灣有意義對話〉，《美國之音》，2021年11月14日，

<https://www.voachinese.com/a/taiwan-top-diplomat-in-us-said-biden-xi-summit-intended-to-manage-competition-and-avoid-conflict-in-taiwan-strait-20211113/6312449.html>。

<sup>34</sup> “Readout from the Biden-Xi virtual meeting: Discussion with National Security Advisor Jake Sullivan,” *Brookings Institute*, November 16, 2021, <https://www.brookings.edu/events/readout-from-the-biden-xi-virtual-meeting-discussion-with-national-security-advisor-jake-sullivan/>.