

特約撰述

拜登政府的中國和台灣政策剖析

The Biden Administration's China and Taiwan Policies:
Connecting the Dots

康培莊

John F. Copper

Rhodes College, US

壹、前言

2020 年美國總統大選的幾週前，總統候選人 Joseph Biden 公開指稱中國是全球大國，暗示中國對美國外交政策制定者來說並不是一個嚴重的問題。似乎中國政策幾乎不在他的關注範圍內。於此同時，Biden 幾乎沒有提到台灣。如果當選總統，他的台灣政策將是什麼，完全隻字未提；他的競選團隊也是如此。儘管台灣長期以來一直是美國外交政策中的一個重要問題，而且台灣海峽被認為是美國和中國這兩個世界大國之間可能發生嚴重衝突的爆發點，但他們並未特別提及台灣。

上任後，Biden 總統在白宮的頭兩個月主要專注於美國的國內問題；外交政策則被擱置一旁。為求專注於「修復」並根除 Trump 時期的政策，他首先尋求抹去 Trump 政治風格或所謂遺風。由於台灣一直非常親 Trump，因此，包括台灣以及其他地方政策專家（美國也在內）都傾向認為，Biden 總統將對台灣進行報復。

然而，中國很快地就不再是 Biden 政府可以擱置或次要之外交政策問題，而是美國外交政策和華盛頓世界觀的首要問題。中國是一個威脅美國的超級大國。因此，制定對中政策成為華盛頓的首要任務。為此，很明顯地，美國需要明確的目標和可靠的盟友。

鑑於上述情況，Biden 總統開始著手構建對台政策，以應對華府的對中政策。中國成為美國最重要的外部挑戰，台灣仍然是朋友和盟友。與此同時，Biden 試圖將 Obama 政府對中政策改寫為他自己的，並找到 Obama 任內顧問與對中政策專家來協助。據推測，這將使美國在制定具有連貫性的對中政策上變得更容易也更快，而這正是現在一項急迫的任務。最後，Biden 及其支持者傾向將 Trump 總統的中國/台灣政策描述為建構得不好，而且執行不力，以致於造成現在這般迫在眉睫的危險，至於 Biden 總統則會解決這個問題。

貳、Biden 總統的中國政策及其挑戰

2019 年春天，總統候選人 Biden 在愛荷華州一次集會上說：「中國要吃我們的午餐？來吧，我的意思是，你知道的，他們並不是壞人。但猜猜怎麼著？他們根本不是我們的競爭對手。」¹然而，到了 9 月，Biden 卻轉而稱中國是「顛覆性的競爭對手」，並在 2021 年 6 月告訴《紐約時報》的 David Brooks 說：「我們正處於一個世界各地開始將目光投向中國的環境」，甚至暗示中國可能會在與美國的競爭

* 本文原載於 *East Asian Policy*, 13:3(2021), pp.101-116，經同意翻譯轉載。

¹ Adam Edelman, "Biden's Comments Downplaying China Threat to US Fire up Poles on Both Sides", *NBC News*, 2 May 2019; <https://www.nbcnews.com/politics/2020-election/biden-s-comments-downplaying-china-threat-u-s-fires-poles-n1001236>

中獲勝。²

由此可看出 Biden 對中國的看法產生變革性變化。與此同時，在競選後期，Biden 列舉其對中政策的核心原則為：與美國盟友合作制定有效的對中政策、摒棄民族主義支持全球主義、說服中國接受二戰後美國構建之自由世界秩序、利用中國的人權爭議與其合作解決全球暖化與新冠肺炎疫情等問題，相對地則拒絕加徵關稅作法。但作為總統，Biden 在實現他所概述目標時遇到了嚴重阻力，因為這些目標似乎在很大程度上只是一廂情願的想法。

一、全球結盟政策之頓挫

Biden 面臨的挑戰，在美國「建立民主盟友的聯盟」以對付中國的案例中尤為明顯。例如，中國從過去到現在都是歐盟最大貿易夥伴，且雙方剛剛談判達成重要的《全面投資協定》(CAI)，這也是歐洲有史以來達成最大的商業協議，預示著歐盟與中國的關係會變得比預期要來得更好。尤其對領導歐盟的德國來說，它雖與俄羅斯關係存在問題，但重視與中國的貿易，由於後者是全球最大的德國汽車市場，因此它並未像美國般壓制華為 (Huawei)。大體來說，德國反對集團政治，不想被視為反中。

其次，日本雖長期親美，但它與韓國的緊張關係阻礙了 Biden 設想的民主聯盟政策；除此之外，歐盟和日本緩慢的 GDP 成長與人口增長趨勢（特別是低出生率），均意味兩者都無法有意義地擴大其國家實力，尤其是無法與中國相比。

² Jacob M Schlesinger, "What's Biden's New China Policy? It Looks a Lot like Trump's", *Wall Street Journal*, 10 September 2020 (online at wsj.com) and Thomas Wright, "Joe Biden Worries that China Might Win", *The Atlantic*, 9 June 2021.

再者，印度也被視為民主國家聯盟抵制中國崛起之的潛在合作夥伴，尤其它與中國在領土和其他若干問題上存在分歧。Biden 的副總統 Harris 是半個印度人，這似乎是一個加分點。但因 Harris 在喀什米爾議題上的立場以及對 Modi 總理的公開批評，使得她在印度並不受歡迎。在印度，她也被視為偏愛伊斯蘭教而非印度教。另一個相關的問題是，印度因為侵犯人權而受到美國民主盟友越來越多的批評，這導致一些人質疑 Biden 政府依賴 Quad（美國、印度、日本和澳洲）減緩中國在亞洲影響力快速成長的可行性。³

於此同時，在其他地方，Biden 因支持全球主義而非民族主義以致面臨反擊。大多數發展中國家都傾向民族主義，並將其作為支持在國內實現經濟成長和建立社會團結之政治性工具，且顯然沒有被 Biden 政府推動的認同政治與性別和種族議題所吸引。⁴

在全球暖化議題上，中國的回應是以自耕農方式來解決，不認為美國配得上以領導者自居。具體而言，中國在實施太陽能 and 風力發電，以及使用電動汽車方面領先於美國，同時打破了先進能源的障礙。

同樣地，在全球衛生事務、貿易、金融和核武擴散方面，中國也不同意美國擔任領導角色，且顯然比美國在應對新冠病毒上有更好的表現。中國是世界上對外援助和外國投資領先的國家，擅長開發新技術，不僅註冊更多的專利，同時產出比美國更多的研究出版物。更甚者，中國領導人認為，由於俄羅斯的作用及其與中國的密

³ Debashsh Roy Chowdhury, "How Long Will Joe Biden Pretend Narendra Modi's India Is a Democratic Ally", *Time*, 15 February 2021; <https://time.com/5939510/joe-biden-india-democracy/>

⁴ Florian Bieber, "Is Nationalism on the Rise? Assessing Global Trends," *Ethnopolitics*, 17:5(2018), pp.519-540.

切關係，核武擴散對美國來說是困擾美國的限制。

二、美中對抗與新冷戰浮現

面對種種困難，**Biden** 總統談到了一個「轉捩點」，將美中對抗變成了意識形態的戰爭狀態。**Biden** 在 2021 年 2 月的慕尼黑安全會議上告訴全世界，當前國際首要挑戰是民主與專制之間的衝突。

起初，**Biden** 避免像許多民主黨人希望的那樣，針對新疆與香港人權與民主問題抨擊中國。例如，他在與中國國家主席習近平的電話交談中，明顯避免提及這些問題，可見 **Biden** 總統一開始並不想把中國逼得太緊。然而，**Biden** 的對中政策很快便發生戲劇性轉變。在 2021 年 3 月於阿拉斯加安克拉治（Anchorage）舉行的美中外交會晤中，**Biden** 政府提出了其主要的外交政策關切：中國的崛起以及體認到中國對美國的生存挑戰。其外交政策專家以咄咄逼人立場對中國發動攻擊。國務卿 **Antony Blinken** 和國家安全顧問 **Jake Sullivan** 抨擊中國在南海的軍事行動、對台灣的恐嚇、民族主義貿易政策、破壞西方和美國自由世界秩序的計劃、侵犯人權等許多行為。

讓美國新聞記者和出席會議者非常驚訝的是，中國官員以極其強硬姿態回應了美國的挑釁，持續了 16-17 分鐘（超過原定時間分配）。中方代表楊潔篪直指，美國對民主有自己的定義，但其他民主國家未必接受，甚至美國有很多人其實是對民主缺乏信心的；他列舉了一連串美國侵犯人權的行為，包括黑人的悲慘境遇，城市中居高不下謀殺率、強姦、酷刑與殺戮，讓人民無辜暴露在新冠疫情當中，同時批評美國主張「金融霸權」的種種努力，最後則特別指出華盛頓透過向其他國家施壓，迫使其他國家與美國一起在「統一

戰線」運動中與中國打交道來遏制中國的努力。⁵

此舉讓在場部分媒體人士認為自己正目睹「新冷戰曙光」。《紐約時報》的 Ian Johnson 驚呼，「世界上兩個最強大國家之間的關係正在發生危險的衰退」。阿拉斯加會晤之後，觀察人士認為 Biden 政府的對中政策是一項「正在進行的工作」，也是一項急於應對中國挑戰的政策。Biden 斷言，美國作為民主國家的生存取決於競爭如何「展開」，甚至將自己的觀點描述為「與中國的極端競爭」。據此，Biden 的政策似乎正演變成一種對中國的戰鬥立場。當然，這適用於他早先承諾之對美國進口的中國產品徵收關稅。與此同時，美國在軍事對抗中國的方向上亦邁出確實步伐；例如，五角大樓開始將美軍轉移到太平洋，以對抗中國在那裡的「大規模軍備集結」。

歐盟在 2021 年 5 月決定暫停《中歐全面投資協定》，不啻支撐了 Biden 政府的對中強硬政策。肇因中國在新疆和香港侵犯人權與民主的爭議，歐洲反對該協議的聲音越來越大，加上美國媒體也伸出援手，在一系列問題上抨擊中國，從而導致前述結果。然而，此一趨勢被日本拒絕與美國一起抵禦中國可能發動對台灣的襲擊，而受到打擊；菅義偉表示，日本此舉是因為美國不願在此一問題上「擺脫」戰略模糊政策所致。

三、Biden 訪歐與相關回應

6 月中旬，Biden 參與了 3 場重要會議，包括 G7 峰會、NATO 峰會，以及與俄羅斯總統 Vladimir Putin 的雙邊峰會。各界樂觀看待並希望前述會議能夠取得很大成就，且美國和多數歐洲國家的媒體都

⁵ Thomas Wright, "The US and China Finally Get Real with Each Other", *Brookings*, 22 March 2021 (online at brookings.edu).

認為，沒有 Trump 總統的談判應該會友好得多，儘管如此，最終大家對 Biden 總統這 8 天的行程並不表肯定。例如，他放棄了對從俄羅斯延伸到德國的北溪 2 號管道的制裁，增加了歐洲對俄羅斯的能源依賴，並削弱了美國在談判中向俄羅斯施壓的能力。

其中，首先是 6 月 11-13 日在英國康沃爾（Cornwall）舉行，由英國首相 Boris Johnson 召集的 G7 高峰會議。從 Biden 角度看來，此一峰會討論的首要問題是「重建更美好的世界」或 B3W（Build Back Better World），也稱為「滿足中低收入國家巨大基礎設施需求和動員私人資本與多邊公共財政的倡議」。G7 還應以價值觀為導向，專注於良好政府和強有力的標準，且致力實現《巴黎氣候協定》並建立起戰略夥伴關係。

Biden 總統和英國 Johnson 首相雖稱讚 G7 集團昔日的團結以及過去取得的許多成就，然而，美國有線電視新聞網（CNN）稱這次會議無異於「美國對中國的外交政策固執」，並沒有反映出歐洲成員的理想；例如，德國總理 Angela Merkel 表示中國是「我們在很多方面的合作夥伴」，法國總統 Emmanuel Macron 認為 G7 集團「不是敵視中國的俱樂部」。美國官員也指出，義大利和德國感到「不安」，因為中國可能認為 G7 觀點「挑釁意味十足」，例如中國駐英國大使館將討論定調為誹謗，至於美國的角色則是「險惡的」。

Biden 總統為 B3W（重建更美好的世界）設定的 40 兆美元預算顯然沒有得到好評。歐洲的 G7 成員對該提案幾乎保持沉默，完全感受不到任何熱情。同時在國內，Biden 的《美國基礎設施法案》由於非常昂貴以致受到國會挑戰。因此，B3W 被視為一個虛幻的夢想而已。觀察人士指出，與過去相比，G7 集團的重要性已變得不那麼重

要，且就其全球影響力而言，因為它排除 3 個全球大國（中國、俄羅斯和印度），代表性備受質疑。為此，兩位美國學者 Richard Haass 和 Charles A. Kupchan 曾提出一個稱之為「新歐洲協商」的替代方案，希望有所改善。⁶

在 G7 會議後，Biden 前往布魯塞爾（Brussels）會見 NATO 的盟友。在會議之前，論者指出 NATO 的歐洲成員缺乏良好裝備、充足資金和最新培訓。除此之外，NATO 聚焦俄羅斯，並沒有將中國視為真正問題，一個最特別的觀點甚至認為 NATO 對中國毫無用處。Biden 則認為 NATO 對美國的全球戰略很有幫助，可在發生危機時提供重要的使用基礎和心理支持。至於中國則試圖通過推動與歐盟達成商業協議，並提升與個別 NATO 國家的關係來削弱該組織。

2021 年 6 月 16 日，Biden 在訪問歐洲的最後一天於日內瓦會見了俄羅斯總統 Putin，其對話讓觀察者感到困惑。在會晤之前，Biden 曾稱 Putin 為「沒有靈魂的殺手」，然而此時卻向俄羅斯做出了巨大讓步，允許北溪 2 號（Nord Stream 2）油管完成建設，從而使俄羅斯對德國經濟的影響力顯著擴大。Biden 總統似乎也否認他曾反對管道建設，以及指責 Putin 指示對烏克蘭增兵的事實。Biden 似乎也忘記了俄羅斯是美國殖民管道（America's Colonial Pipeline）網絡攻擊的源頭，Putin 逮捕並監禁了反對派領導人。這些都讓批評者表示 Biden 他採取了綏靖政策（policy of appeasement）。⁷

Biden 和 Putin 隨後相互進行了一連串口頭批評，很明顯是經過

⁶ The original Concert of Europe more accurately represented national power capabilities and current problems; Richard N Haass and Charles A Kupchan, "A New Concert of Powers", *Foreign Affairs*, 23 March 2021; <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2021-03-23/new-concert-powers>

⁷ Rebecca Heinrichs, "Biden's Gift to Putin", *Washington Examiner*, 22 June 2021, pp. 24-26.

排練的，以使用某種方式從互相批評中全身而退。奇怪的是，中國並沒有如預期般成為對話主題，但這是 Biden 歐洲行主旨所在。7 月 1 日，時值北京大規模慶祝中國共產黨成立 100 週年，並吹噓其成就有多偉大之際，Biden 卻宣稱「世界上許多人都懷疑民主國家能否之中國競爭」，從而讓許多支持者感到震驚。⁸

儘管 Biden 在拉攏歐洲方面不太成功，畢竟日本終於向美國的對中政策靠攏，西方媒體也努力在一定程度上成功抨擊中國的專制治理和侵犯人權（儘管在美國同時發生了歧視亞裔的「新流行病」，自己看來在人權方面也做得並不好）。最後，美國在阿富汗的失敗無疑重創 Biden 政府的對中政策。Biden 沒有好好地解釋自己為什麼撤出阿富汗，這對大多數人來說似乎是一種背叛，而且是一個嚴重的錯誤。顯然，中國是美國撤出阿富汗之後的主要受益者。

參、Biden 總統的台灣政策

2021 年初，美國 Biden 總統專注於國內政策，並採取行政行動取消 Trump 時期的政策後，採取了明顯的親台灣立場，反映出對中國的新恐懼和反感。事實上，Biden 的對台政策逐漸被視為 Trump 總統對台政策和打台灣牌的延續。

Biden 審視了過去台灣政策的不同要素，例如預防性外交（抑制或取消台灣挑起與中國衝突之傾向，例如壓制蔣介石解放中國的機會或陳水扁試圖利用對中敵對以鞏固其執政的企圖）、戰略模糊和雙重威懾、戰略明確、打台灣牌、平衡美中台三角關係、回應美國內部支持台灣輿論，肯定台灣民主化，承認中國作為世界大國甚至崛

⁸ "Still Going Strong", *The Economist*, 26 June 2021, p. 11.

起為超級大國，有時考慮結束美國捲入中國內戰並放棄台灣，並最終認識到台灣在地緣政治中的關鍵作用，中國不斷擴大的軍事力量更加顯而易見。⁹

一、Trump 時期政策遺產

Trump 的中國政策為 Biden 的台灣政策提供了不少資訊內容和基礎。Trump 最初努力與中國達成協議以解決美國的貿易逆差，並希望北京支持美國應對北韓核威脅，但最終發現兩者都比他想像的更難實現；因此，Trump 決定以關稅形式向中國施壓，且為了強行解決問題以壓迫中國合作，也打了「台灣牌」，對此，他獲得國會、美國公眾和具有諷刺意味的民主黨的幫助。Trump 的行動包括慶祝美國在台協會（華府在台北的偽大使館）新大樓開幕、允許美國高級官員訪問台灣（違背 1979 年與中國建交後的原則），並批准對台大量軍售等。

然而，Trump 政府並未偏離美國的承認（1979 年中華人民共和國）政策，亦即堅持一個中國政策和台灣是中國的一部分，以及反對台灣獨立。這也是美國不願跨越的紅線。Trump 只希望以對他有利的方式解決與中國的貿易爭端，然後恢復與中國領導人的友好關係，與中國共同應對全球性問題。¹⁰

Trump 的親台政策一直持續到 2020 年底。如前所述，觀察家最初的結論是，Biden 若當選，應不會像 Trump 那樣對台灣友好。Biden

⁹ Richard C Bush, *Difficult Choices: Taiwan's Quest for Security and the Good Life* (Washington, DC: Brookings Institution, 2021); Brantley Womack and Yu-fan Hao, eds., *Rethinking the Triangle: Washington-Beijing-Taipei* (Singapore: World Scientific, 2016).

¹⁰ John Franklin Copper, *Donald J. Trump and China* (Lanham, MD: Hamilton Press, 2019), Chapter 18.

長期參與外交政策制定，並一直表明他並不是特別喜歡台灣。在競選期間，許多人認定他將試圖取消 Trump 所做的一切，大概也包括尋求與台灣的友好關係。然而，這很快就變成了錯誤的分析。

二、Biden 對台政策及其可能思考

若干因素有助於解釋 Biden 政府的思考。首先，Biden 總統和他的顧問們全神貫注於對中政策；在這種情況下，台灣成了「敵人的敵人」，致使 Biden 及其顧問如同 Trump 一樣打了「台灣牌」。Biden 不是一個會記恨的人。在大多數情況下，他是務實且靈活的。且對民主黨內左派而言，台灣被認為是進步的，且擁護著與自己相似的意識形態觀點。何況，台灣在美國選民中變得很受歡迎，而中國則不然。因此在 2021 年 1 月 20 日，美國國務院向台灣駐華府代表蕭美琴發出了出席就職典禮的邀請，這也是 1979 年美國與台灣斷交以來的首次。此後不久，Biden 政府發表聲明，宣布繼續對台軍售。然後，國務院發布題為〈中華人民共和國對台灣的軍事壓力威脅地區和平與穩定〉的新聞稿似乎說明了一切；台北對此深表讚賞，高度稱讚 Biden 總統「關心台海和平穩定」。

接著在 3 月，Biden 稱台灣為「世界領先的民主國家」，誓言兌現美國的「長期承諾」，同時稱其為「重要的經濟和安全夥伴」。幾天後，國務卿 Antony Blinken 邀請台灣參加 Biden 主持召開的「民主峰會」，並敦促 WHO 給予台灣觀察員地位。與此同時，Biden 政府表示支持蔡英文總統阻止中國孤立台灣的努力。顯然，Biden 總統正在製定一項非常親台灣的政策。觀察人士認為，這與他建立民主國家聯盟反對「威權中國」的努力相符。

2021年6月下旬，一艘美國海軍驅逐艦通過台灣海峽，中國有時宣稱該海峽「在其主權之下」。這是美國海軍艦艇在2021年進行之第6次類似航行，被解讀為華府支持台灣另一強烈信號。同年夏天，相較台灣聲稱中國干預其國際疫苗採購，目的在控制或傷害台灣，美國則在台灣爆發新一波新冠疫情後，向後者提供超過200萬支疫苗。與此同時，美國媒體、外交政策專家和國會提出了許多建議，呼籲更好地對待台灣。一些人甚至建議改變美國對台政策，例如在台灣重建軍事基地和/或向台灣派遣軍隊；另一些人呼籲提升美台外交關係，並在抨擊中國的台灣政策同時，更加重視台灣的民主表現。事實上，美國國會通過或提出了相當多的此類政策，有人說多達50項。

然而，Biden政府在升級美國對台政策方面堅持明確限制，總統及其顧問均未表示美國可能會改變其一中政策，且沒有任何支持台灣獨立的跡象。事實上，Biden的「亞洲政策沙皇」Kurt Campbell拒絕了一些人提出的「戰略清晰」建議，後者希望對台灣的支持比「戰略模糊」暗示的要多。事實上，戰略模糊乃美國對台政策辯論之嚴肅一面的核心。批評者認為，中國也支持對台灣的模糊政策（合作但不拒絕使用武力），但既然習近平已經放棄，所以美國也應該放棄它。另一些人表示，模糊策略是一種薄弱的政策和/或不會導致任何解決方案的政策。另外，這是一項已經奏效多年的政策，似乎沒有現實的其他替代方案。¹¹

也有明確證據表明，美國希望對台灣保持克制，例如：美國沒有向台灣提供可能針對中國的進攻性武器，Biden政府不支持國會多

¹¹ See Joshua Rovner, "Ambiguity is a Fact, Not a Policy," *War on the Rocks*, 22 July 2021; <https://warontherocks.com/2021/07/ambiguity-is-a-fact-not-a-policy/>

項友台議案和「行動」，國會不建議台灣與中國分離，甚至不表明在台灣問題上對北京採取強硬立場的緊迫性。儘管如此，在上述對美國台灣政策的分析之外，該如何解釋美國與台灣保持密切關係並充當其保護者的國家利益思考？美國為何不像批評者詰問的那樣，結束其長期、混亂地介入中國內戰的政策？事實上，這是 1950 年代以來美國內部批評者提出「棄台論」時經常聽到的觀點，Obama 政府曾暫時接受了這個想法。¹²

三、台灣對美國戰略利益之反思

支撐美國對台政策的原則究竟是什麼？台灣對美國有戰略價值嗎？如果有的話，那是什麼？

首先，台灣是島鏈的一部分，從日本、沖繩、台灣，延伸到菲律賓，往南可阻止中國海軍輕鬆進入太平洋。有人稱其為一道圍堵牆，甚至稱為「逆長城」。它限制了中國海軍，否則它可以自由地前往關島、威克島和夏威夷附近行動。倘使中國在台灣東海岸建立基地，潛艇可由此迅速進入太平洋最深處，並從衛星視野中消失，然後在靠近美國西海岸目標時，再次突然出現。¹³

其次，如果台灣被中國以武力控制，或者美國在壓力下決定放棄台灣，美國將在亞洲乃至全世界的盟友圈中嚴重喪失信用，導致全球影響力迅速減弱。那樣的話，美國將不再是世界超級大國；中國會取而代之。

¹² John F Copper, "Will the United States Desert Taiwan?" in Wang Gungwu and Zheng Yongnian, eds., *China: Development and Governance* (Singapore: World Scientific, 2013), pp.477-482.

¹³ Robert D Kaplan, *The Revenge of Geography: What the Map Tells Us About the Coming Conflicts and the Battle Against Fate* (New York: Random House, 2012), pp. 214-215.

第三，台灣與美國有專利協議，涉及先進技術，包括一些軍事武器，在與中國進行大國競爭的背景下，華府勢必不希望看到先進技術轉移到北京；除此之外，台灣所擁有數千億美元外匯存底亦將增強北京的全球金融影響力。

最後，中國目前並不希望與台灣統一。其原因是，強行納入不想統一的台灣，將損害中國尋求和平崛起成為世界強國的聲譽。況且台灣深受其他國家影響，對中國而言也沒什麼好擔心的；例如日本並沒有軍隊或其他資源來整合台灣，至於美國一直堅持的「一個中國」政策也很難改變。更重要的是，台灣的民意調查顯示，其內部沒有任何獨立運動得到廣泛支持或堅持非得獨立不可。¹⁴

2021年8月，當 Biden 宣布美國終止對阿富汗和塔利班的控制承諾時，此舉震驚了台灣；許多人認為台灣會是下一個被美國放棄的國家。無論如何，即便中國領導人有意願在 2049 年統一台灣，由於距今尚遠，將此視為威脅將是可悲的反應過度。何況最後期限似乎有可能被延長，而且時間傾向站在北京這一邊，正如中國領導人所表示，延遲統一不會有太大影響。進言之，儘管中國表現出挑釁和威脅台灣，但這些行為部分或為了取悅軍方，而且不符合以經濟和技術誘惑整合台灣的總體戰略。

肆、結論

在無視中國兩個月後，Biden 政府倉促制定了對中政策，且態度變得嚴厲和充滿挑釁。美國政府的策略之一是妖魔化中國政府，尤

¹⁴ Dennis V Hickey, "What the Latest Opinion Polls Say about Taiwan", *The National Interest*, 5 March 2019;
<https://nationalinterest.org/feature/what-latest-opinion-polls-say-about-taiwan-46187>

其是中國共產黨。在西方自由媒體和民主盟友聯盟的幫助下，Biden 認為他可能會遏制中國的崛起。於此同時，Biden 政府擴大與台灣的友好關係使美中關係更加緊張，讓美中更可能發生衝突，並讓台灣海峽成為爆發點。

有很多理由說明台灣問題並不像表面看起來那麼嚴重。首先是 2016 年中國確立了核心戰略目標，亦即獲得全球力量，而非專注成為區域霸權，¹⁵從而讓台灣問題（統一問題）被置於次要地位。與此同時，關於中國或台灣是否可能在未來幾天、幾週或幾個月內發生衝突的情報也有缺失；台灣海峽曾發生過多次挑釁性海空交鋒，但歸根結底也僅此而已，況且那些預期兩岸緊張局勢爆發者，雖將台海和南海衝突聯繫在一起，卻從未意識到中國和台灣在南海問題上的政策相差無幾。最後，倘若真有可能發生衝突的話，根據民意調查，許多台灣居民勢將逃離，但目前沒有類似舉措。

除此之外，還有其他事實需要考慮。在 Biden 總統的顧問中，除了 Kurt Campbell 之外，沒有一個是中國通，也沒有人特別討厭中國或台灣。除此之外，許多外交政策專家雖聲稱，Biden 只是按照他更大顧問團隊的建議行事（包括一些匿名、甚至大部分是不知名的觀察家），事實上就在不久前，據報導，一些高層民主黨人曾提議將使用核武權力交給一小群高層官員，以避免因 Biden 精神不穩定問題而發生意外衝突。因此，誰在制定政策尚不清楚。無論如何，不透明的政策制定並不意味著戰爭。

美國和中國外交官在阿拉斯加會晤期間出現的高度緊張，似乎反映了一場嚴重美中衝突的開端。然而，它預示的乃是一場曠日持

¹⁵ Rush Doshi, *The Long Game: China's Grand Strategy to Displace American Order* (New York: Oxford University Press, 2021), p.279.

久的新冷戰，而不是眼前的危機。Biden 隨後對歐洲的外交訪問為此觀點提供了進一步的證據。在中國是一個關鍵挑戰的問題上，歐洲人雖然與 Biden 站在一起，然而，美國並非在所有問題都是贏家，歐洲領導人顯然並不熱衷於用軍事力量或重新建立聯盟來對抗中國崛起，且沒有處於恐慌與中國打交道的狀態。美國的盟友認為，中國的崛起是由其經濟成長和技術成功所推動的。中國所以成為今天的模樣，是因為在這些領域比美國和其他主要國家做得更好，這點在 2008 年美國經濟衰退後更加明顯：不僅美國經濟復甦相當緩慢，根據某些指標，當時的中國就已經超過了美國。

那麼，未來呢？世界銀行和 IMF 等全球金融機構，甚至 Biden 本人都預測，雖然美國 2021-22 年 GDP 成長將令人印象深刻，但不會像中國那樣好。美國僅能維持 1-2% 的微薄成長，此後至少在十年之內，美國將大大落後於中國的經濟成長。據估計，到 2050 年，中國的經濟將幾乎是美國的兩倍。如前所述，中國的計劃是成為一個大國甚或世界霸主，並通過金融和技術力量獲得全球影響力。在科學方面，中國在 AI、量子電腦、機器人等尖端科學方面也領先美國：與美國、歐洲和日本 2-3% 增幅相比，中國研發支出每年約增加 15-20%。美國對包括中國在內的許多外國負債累累。支付這筆債務的利息是維持美國研發支出及其國力成長的嚴重障礙。¹⁶

與此同時，許多世界領導人認為美國以軍事力量建立之自由世界秩序的消亡勢不可免，且反而是一件好事，因為它導致美國在毫無意義的戰爭上花費數兆美元並殺死和殘害數百萬人，從而被視為最糟糕的侵略國家。前總統 Jimmy Carter 是提出這一指控的主要人士

¹⁶ See Kishore Mahbubani, *Has China Won: The Chinese Challenge to American Primacy* (New York: Public Affairs, 2020).

之一。他稱美國是「世界歷史上最好戰的國家」，並將中國的成功歸功於其和平的外交政策。人們可能會得出結論，中國有一個更好的體系可以提供給世界。

更甚者，局勢的嚴重性體現在美國現在面臨的情況，與 1950 年代的英國和 1980 年代的蘇聯情況類似，前述兩者皆無法為他們的全球承諾提供資金，以致從他們崇高的全球權力地位跌落。一句古老的格言是，「未來將來得比大多數人預期的要快」；根據報導，中國軍事實力也將迅速趕上美國。事實上，五角大廈高層根據大數據和電腦模擬做出的評估表明，美國將在台灣與中國的對抗中失敗。那麼，一個重要的問題是，中國何時會在軍事實力上超過美國？鑑於中國在許多與未來軍事實力相關的新技術方面具有優勢，且其最新的國防預算增加了 6% 以上，對比美國的國防預算增加幅度低於通貨膨脹率，人們可能會認為，中國成為世界軍事實力第一國家的時代將在幾年後才會發生。

在這種情況下，Biden 政府會不會絕望地挑起先發制人戰爭？在美國仍然可以獲勝的最後期限之前，確實存在挑起戰爭的壓力。還有一些因素讓人們擔心衝突可能和/或會比過去更糟。AI 和量子電腦使戰爭的執行效率更高且發動速度更快，快到沒有時間理性思考和退一步談判以避免衝突。因此，未來戰爭的危險更大、更明顯且更緊迫。

更大的問題是，與此同時，美國並不了解中國。例如，很少美國人意識到 90% 的中國人支持他們的政府和包括習近平在內的最高領導人；美國人認為民主在中國是不可避免的，但大多數中國人並不這麼認為，且美國也沒有意識到民主在世界範圍內變得越來越不

受歡迎（過去 14 年來，自由之家每年都發出警告）。美國人仍然認為經濟成長會培育出中國的民主，而中國既存的威權體制會阻礙創新，與技術進步不相容。其次，美國人認為中國領導人並沒有像美國那樣通過功績而崛起，但事實是，中國主要領導人大多畢業於境內亞洲排名最高的大學，且幾乎所有高層官員在其職業生涯中都曾擔任過鄉鎮、市和省級行政首長。換言之，美國在「了解敵人」方面並沒有朝正確方向前進。美國學校對中國語言、歷史、文化和政治的研究依舊有限，相對地，似乎很少人意識到美國相對於中國處於衰落的狀態。

儘管如此，即便也有另一種說法，認為中國在軍事實力上已經趕上甚至超過美國，但這種想法也是反應過度。這種觀點沒有考慮到美國在海外估計有 800 個軍事基地，而中國只有 2-3 個，且美軍擁有豐富戰爭經驗，中國則已經有 40 多年沒有打仗了。再者，它也沒有考慮美國擁有眾多盟友，中國則盟友很少。美國雖相對衰落，仍擁有相當大的「剩餘力量」。何況中國也面臨各種各樣的問題，它的崛起也帶來了自己的逆風與阻礙。

因此，美中力量平衡可能會持續一段時間，美國的自由世界秩序也將如此。當然，最終結果很大程度上取決於美國對於「中國威脅」的反應如何有效或失效。從歷史上看，美國對嚴重情況的反應相當迅速。說白了，華府仍可控制西方媒體來攻擊中國，以阻礙後者在全球的主導地位。例如，中國仍被許多國家視為是流氓大國和危險國家。儘管美國的情況可能更糟，但中國侵犯人權的行為還是顯而易見。許多人認為中國向發展中國家提供援助是掠奪性的。人們認為真實的東西似乎比真的事實更重要。

Biden 政府的對中政策也反映了一種蓄意阻撓中國進步、幾乎以任何可能的方式傷害中國的企圖。它不太注重解決許多美國人不認為是問題的美國問題，並反映了嫉妒心態和美國不應該和/或不能改變的信念。然而，它可能是有效的，其他國家多半被成功教導要害怕中國的崛起。

另一個因素是國際體系。中國的崛起和其他大國的衰落，留下了一個兩極（美國和中國）世界，類似冷戰時期的兩極體系，理論上是一個不穩定的零和體系，只有通過相互確定的破壞和勾結才能變得穩定。新冠疫情流行和生物武器的恐怖複刻了過去「瘋狂」的核武僵局。美中之間的勾結也可能有助於保持平衡。在過去的兩極時代，美蘇兩強不得不挑起全球緊張局勢並進行代理人戰爭，使平衡體系發揮作用，這是冷戰的一部分，並使其建構之全球體系致力於防止災難性的核武戰爭。¹⁷無論如何，在抗衡中國崛起和希望與中國打交道的兩種情況之間，Biden 政府對阿富汗的處理方式似乎抹去了後者的可能性；很顯然，華府的作為使其信譽在世界上受到嚴重傷害，其未來影響值得各方追蹤關注。

¹⁷ John F Copper, "U.S.-Relations from Trump to Biden: A Systems Theory Assessment," in Caleb M Clarke, Karl Ho, Alexander C Tan, eds., *Taiwan: Environmental, Political and Social Issues* (New York: Nova Science Publishers, 2021). For Taiwan's past, see John F Copper, *Taiwan: Nation-State or Province?* (New York: Routledge, 2020).

