

# 美國拜登政府中國政策之回顧與展望

## The Biden Administration's China Policy: Retrospect and Prospect, 2021-2022

陳亮智

國防安全研究院

### 壹、前言

在美國拜登政府任期屆滿約莫一年之際，此時是回顧與展望美國中國政策一個很好的時間點，尤其是當今兩強的戰略競爭有日趨激烈的態勢。華盛頓與北京有否可能走向所謂不可避免的「修昔底德陷阱」(Thucydides' Trap)，進而演變成一場全面性的軍事衝突？抑或是一場有限的戰爭？這些討論具有重要的意義。首先，從回顧的觀點 (the retrospective perspective) 而言，本文首先檢視拜登政府在 2021 年所形成其中國政策的基本態樣，並論述當中對美國及其所領導之民主抗中聯盟的「利」(advantage) 與「不利」(disadvantage)。在「利」的方面，例如華府強勢恢復其國際領導角色的作為，一方面有助於維繫美國原本的霸權地位，二方面有利於團結民主國家以抗衡威權修正主義者 (authoritarian revisionist) 的挑戰，三方面則是努力避免第二次大戰結束後建立的國際秩序遭受到破壞與改變。然而，在「不利」的部分，美國與許多民主國家都必須先克服國內本身的沈疴，如此方可能有堅強的力量與中國抗衡。另外，在政治與

戰略觀點上，美國與其同盟國家及戰略夥伴仍有許多的歧見與差異，這有待華盛頓與其所領導的民主聯盟加緊共同克服。

其次，再從展望的觀點（the prospective perspective）來看，本文在現有的政策基礎上前瞻美國抗衡中國可能令人期待的結果，例如美國強調國防軍事與基礎建設的投資，這將有助於抗衡中國迅速崛起的軍事力量，同時也追趕北京過去藉由改革開放與「一帶一路」倡議所累積的國際經濟版圖。這當然也包括潛在可能令人失望情況的發生，例如中國做為世界工廠與市場的優勢極其不易撼動，所謂世界供應鏈重組的結果仍十分有限，最終美國希冀透過經濟、科技、與產業以制衡中國國際影響力與軍事現代化的策略終將落空或受挫。最後在結論上，作者認為美中之間的「大國競爭」（great power competition）固然是源自於國際體當中的結構性（structural）因素，即一個崛起的強權（中國）亟欲挑戰，甚至是取代既有的強權（美國）。但是，美中兩國在政治體制與價值信念上的差異恐怕才是這當中的關鍵，這也是為什麼論者會認為，美中的戰略競爭不只是兩強的地緣政治、地緣戰略、與地緣經濟之競爭，其實也是自由民主與威權獨裁之間的鬥爭。

## 貳、2021 年對中政策回顧：「利」vs. 「不利」

當拜登在 2020 年贏得美國總統大選之際，其未來執政可能的國家安全戰略（national security strategy）、印太戰略（Indo-Pacific strategy）與中國政策（China policy）即受到各界關注。事實上，這三者有其極高度的重疊性，而中國政策可謂是三者的核心，因為不只是針對華盛頓而已，乃至於對整個國際體系而言，北京所帶來的挑戰與威脅是重中之重。也因此，該政策的最主要命題是：美國

如何回應中國的挑戰？<sup>1</sup>經過大約一年實踐，拜登政府的中國政策已經大至成形。本文認為，其面貌可以國務卿布林肯（Antony Blinken）於 2021 年 3 月 3 日的演說最具代表性，也就是華盛頓對北京的態度是「應該競爭的時候就競爭」（competitive when it should be），「能夠合作的時候就合作」（collaborative when it can be），以及「必須敵對的時候就敵對」（adversarial when it must be）。<sup>2</sup>整體來說，拜登政府的中國政策可簡化為以下幾個重點：

（1）美國將中國（與俄羅斯）定位為當今最主要修正主義者強權。然而與俄國極不同的是，中國是目前在外交、經濟、軍事、與科技等各方面最具實力對美國與全球構成挑戰的國家。

（2）美國深刻體認到，面對中國挑戰與威脅，華盛頓無法單獨制衡北京的勢力擴張，因此美國必須強化其外交作為並且重建其國際領導地位。具體策略包括重返重要的國際建制（例如世界衛生組織及巴黎氣候協定），以及提升與盟邦及夥伴國家的協力合作。

（3）美國加強其在印太區域的軍事力量展現。包括國內一系列因應中國軍事威脅法案與政策的推動，例如《2022 財政年度國防授權法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2022, 2022 NDAA）與「太平洋嚇阻倡議」（Pacific Deterrence Initiative, PDI），以及在南海與台海持續執行其航行自由任務（Freedom of Navigation Operations, FONOPs）。另外，美國也積極強化與盟邦及夥伴國家的軍事合作，進行許多雙邊與多邊的聯合軍事演習。

（4）除要求中國履行「第一階段貿易協議」之外，美國在經濟

---

<sup>1</sup> 這個命題在過去大約 25 年來，當中國威脅（China's threat）與中國崛起（China's rise）等概念與論述被提出之後，「如何因應中國威脅與中國崛起的挑戰」早已成為美國國家安全戰略、印太戰略、與中國政策的主要核心命題。

<sup>2</sup> Antony J. Blinken, "A Foreign Policy for the American People," March 3, 2021, U.S. Department of State, <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>.

與科技上對中國實施許多的制裁措施，希冀藉此反制中國影響力的擴增。值得注意的是，美國亦推出所謂的美國版印太基礎建設投資計畫，藉以抗衡中國行之多年的「一帶一路」倡議。這顯示拜登政府的中國政策不只是強調「地緣政治」的戰略觀點，其亦注意到「地緣經濟」戰略的重要性。

大體言之，拜登政府的中國政策對美國與自由民主陣營來說呈現若干「利」的情況，然而亦有若干「不利」的情形等待克服。首先，在「有利」情況方面，美國的中國政策表現出幾點極為重要的意義。

(1) 華盛頓強勢恢復其國際領導角色的作為，一方面有助於維繫美國原本的霸權地位，二方面有利於團結自由民主國家共同抗衡中國威權修正主義的挑戰，三方面則是努力避免當今以國際法為基礎的國際秩序受到中國崛起的重塑。

(2) 雖然拜登政府的中國政策是「被迫」選擇以競爭做為美中關係的主旋律，但畢竟仍是在美國綜合國力仍然大於中國之際。<sup>3</sup>同時華盛頓並非選擇單打獨鬥，而是力求與自由民主國家及與中國存有地緣衝突的國家（例如越南）共同抗衡中國。於是乎，在反思與承認過去對中交往政策的錯誤之後，選擇在實力依然大於對手之時與之競爭，並且持續尋求此一力量的匯聚與擴大，這是當前仍然對美國有利的時機。

(3) 除掌握上述硬實力與軟實力的優勢條件外，相較中國，美國擁有更強大之軍事同盟與戰略夥伴的「關係網絡」(networks)，這對華盛頓訴諸於以雙邊和多邊之交替運用來制衡中國而言，此條件

---

<sup>3</sup> Michael Beckley, *Unrivaled: Why America Will Remain the World's Sole Superpower* (Ithaca and London: Cornell University Press, 2018), pp. 1-4, 10-32.

是一項極為重要的基礎。

(4) 就政治體制與意識形態而言，民主政治在雖冷戰結束時曾被稱為是對共產主義的勝利，甚至是「歷史的終結」，卻也在後冷戰歷經「民主倒退」(democratic recession) 與「民主衰敗」(democratic decay) 的過程，造成許多國家與人民對民主政治產生嚴重的批判與質疑。不論如何，民主至今仍被認為是相對優越的政治體制，尤其是與威權獨裁體制相比較；而做為民主政體典範的美國則依然是在各方面優於其競爭對手威權獨裁中國。<sup>4</sup> 這也是華盛頓在回應北京挑戰時的有利條件。

其次在「不利」的情況方面，則可歸納為以下幾點：

(1) 美國與許多其他民主國家一樣，都必須先尋求克服國內的政治經濟沈疴。<sup>5</sup> 從經驗上來看，內政上的問題極可能嚴重拖累外交上的表現，不論是整體國際政經影響力的表現，抑或與威權國家在各領域的競爭對抗等等。美國內政問題牽連甚廣，包括政府治理衰弱與決策失誤，經濟發展停滯倒退，社會公平正義喪失與兩極化現象，民粹主義與極端偏鋒盛行，公共建設落後與基礎建設失能，以及新冠肺炎疫情應處失當等等。有鑑於此，拜登政府在論述其外交政策時便打破「內政」與「外交」的分際，強調尋求兩者必須融合為一，因為內政的表現關乎美國外交與戰略的推動，也關係著它與中國之間的競爭與合作。<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Matthew Kroenig, *The Return of Great Power Rivalry: Democracy Versus Autocracy from the Ancient World to the U.S. and China* (New York: Oxford University Press, 2020), pp. 11-35, 196-209.

<sup>5</sup> 與民主國家相似地，威權國家本身亦有其國內的政經社問題，但因為政府的威權強勢作為，這些問題一方面可能無法真正衝擊並且危及威權政體的統治基礎，另一方面則是威權政體可能亦不會讓國內問題真正地浮上檯面。

<sup>6</sup> Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, The White House, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>,

(2) 在政治與戰略觀點上，美國與其同盟國家及戰略夥伴仍有許多的歧見等待著克服。有關對抗中國在南海軍力擴張問題，除了持續航行自由任務與聯合軍事演習之外，美國如何克服中國在此所取得諸多填海造陸與軍事基地化的成果？在戰略態勢上，華盛頓在南海仍然面臨著極大的挑戰。在中國入侵台灣的議題上，美國至今仍在辯論究竟應該是要繼續維持戰略模糊（*strategic ambiguity*），還是應該轉向戰略清晰（*strategic clarity*）。很顯然地，在如此重大而且迫在眉睫的問題上，華盛頓本身並沒有一個明確且具體的論述與應變宣示。其一貫的「三項公報、台灣關係法、與六項保證」的聲明仍可能讓北京繼續往前推進，因為中南海相信，憑藉著持續的軍事現代化與軍力擴張，中國將有更大的力量與機會跨越橫在眼前已超過七十餘年的美國障礙。

(3) 雖然美國與其盟邦及夥伴已開始強調台海和平穩定的重要性，並且也反對中國進行武力擴張以改變國際秩序，但是他們之間的合作並非是那麼地鎮密與順暢。例如南韓在整個抗中聯盟裡的角色便弱化許多，東南亞國家似乎仍然游移在華盛頓與北京之間，以及美國的歐洲盟友究竟會在印太戰略與抗衡中國上使出多大的力量，這些情況恐怕不是很有利於美國。

### 參、2022 年對中政策展望：「潛在期待」vs. 「可能失落」

展望 2022 年美國的中國政策，本文認為重點不在於拜登政府會形塑什麼樣的中國政策，而是如何執行其中國政策。換言之，華府如何落實、鞏固、並且擴大其已訂定的中國政策才是真正觀察的重點。總體而言，在現有的政策基礎上前瞻美國抗衡中國的挑戰有令

人感到樂觀的「潛在期待」，但卻也隱含著若干的「可能失落」。

首先，在「潛在期待」方面，美國重新回到國際舞台的中央與繼續扮演領導者的決心，在對抗中國與其他威權體制的挑戰上乃至關重要。拜登政府迅速修正並捨棄過去美國單邊主義（**American unilateralism**）的作法是正確的抉擇，因為一方面是中國的威脅不單單是針對美國而已，它也對世界上的民主政體構成嚴重的挑戰。另一方面則是美國單靠一己的力量恐怕已無法充分地制衡中國，聯盟邦與戰略夥伴以形成更強大的力量方能發揮更大的作用。

在外交方面，華府於 2021 年已得極為不錯的成績，因此 2022 年則是應該繼續擴大與鞏固這些成果。至於在軍事力量上，華府於 2021 年也開始將重心往印太區域進行部署，包括與其亞洲重要盟邦日本提升更緊密的軍事對話與合作，成功地促成歐洲盟邦開始將少部分的軍力投射至印太區域來，也與部分東南亞國家（菲律賓、越南）提升關係與合作。預計在 2022 年，由美國領導的抗中軍事力量將更趨壯大。當然，華府在作戰概念上的改變，軍事科技與武器研發的提升，以及國防預算擴大投注等，也都是被繼續期待的。美國版「印太基礎建設投資計畫」的提出極具有戰略上的意義，因為這顯示華盛頓既從「地緣政治」，也從「地緣經濟」的面向推動其抗中策略。有關此民主國家版的基建投資計畫，預計在反制中國的國際政經影響力上發揮作用，並形成抗中策略的一大助力。

其次，在「可能失落」方面，雖然拜登政府已注意並且重視外交與內政的關連性，但是隨著去年（2021）年中美軍倉促從阿富汗撤軍，再到近期拜登總統的國內聲望下挫，一連串的外交與內政變數仍充滿著挑戰。華盛頓在外交與內政的表現將關係到它抗衡北京的力道強弱，甚至是成敗與否，也將關係到民主國家對民主同盟抗

衡威權主義與民主政體本身的自信心。就此而言，做為民主國家領袖的美國本身可謂任重道遠。<sup>7</sup>

除此之外，在拜登政府的外交穿梭之下，美國與盟邦及夥伴國家的聯合抗中行動逐漸成形，但是此行動的力度可否更為強大，密度更為紮實，這當中又充滿了許多的變數。美國盟邦及夥伴國家對聯合抗中行動貢獻力量的關鍵在於它們對中國威脅的認知，以及它們願意在華盛頓與北京之間保持什麼樣的距離。若是對中國威脅認知偏弱，則它們貢獻力量的強度也將偏弱；若希望與兩強保持等距的關係，甚或是比較靠近北京（因為不願意放棄它們在中國的經濟利益），它們對抗中國的力量與意志也會變弱。南韓、菲律賓、新加坡與部分歐洲國家則是有這樣的隱憂，這有待華府努力克服。

最後，中國做為世界工廠與市場的潛在優勢是否能夠撼動？美國是否能藉由經濟、科技、與產業等策略翻轉中國的在經濟與市場的強大競爭力？目前看來非常艱難，並且充滿著變數。除了上述外交、內政、與軍事外，美國的中國政策也必須處理經濟、科技、產業、與世界供應鏈重組等問題，這也充滿了變數與挑戰。

#### 肆、結論

美中之間的「大國競爭」是源自於國際體當中一個根深蒂固的結構性因素，亦即崛起強權（中國）亟欲挑戰，甚至是取代既有強權（美國）。做為既有強權且是世界霸權超過一個世紀的美國，其正亟欲抵抗這樣的挑戰。事實上，美中當前的戰略競爭不只是兩強的地緣政治、地緣戰略、與地緣經濟之爭，它同時也是自由民主與威

---

<sup>7</sup> Hal Brands and John Gaddis, "The New Cold War: America, China, and the Echoes of History," *Foreign Affairs*, Vol. 100, No. 6 (November/December 2021), p. 20.



權獨裁兩個截然不同之政治體制與價值信念的鬥爭，而此一差異尤為目前大國競爭的關鍵。

美國拜登政府的中國政策在過去一年的實踐經驗裡已經逐漸成形，其已創造了若干有利於美國與抗中聯盟的條件，當然也有部分不利的情況是有待華盛頓與其盟友去克服。展望未來一年，在這些條件之下，美國的中國政策確實有令民主陣營樂觀期待之處，但也有許多挑戰與變數而可能帶來失望與失落。本文認為，未來華府與其盟友所應該做的便是落實、鞏固、與擴大有利的條件與基礎，同時也努力克服不利的限制與障礙。畢竟美中戰略競爭的戰線已經拉得很長，它是一場全程的馬拉松（full marathon），而非是一百公尺的短距離賽跑。

