

學術論文

拜登上台後的 2021 年美、中、台三邊關係之研究

The Trilateral Relations among the U.S., China, and Taiwan after Biden's Presidency in 2021

范世平 *Shih-Ping Fan*
國立臺灣師範大學東亞學系教授
Professor in Department of East Asian Studies
National Taiwan Normal University

摘要 / Abstract

拜登在 2021 年 1 月就任總統，雖然外交與國安人事多為歐巴馬時期的官員，卻延續了川普的「抗中保台」政策；習近平一開始對拜登是採取「和戰兩手」策略，但拜登不甘示弱，除派親信訪台外也發表挺台言論，讓中國十分不滿；而美國從阿富汗撤軍雖引發外界質疑，卻反而凸顯台灣的重要性。其次，在美國的公開支持下我國於立陶宛成立「台灣代表處」，是第二個以台灣為名的駐外單位，雖然中國強烈反對但立陶宛並未退縮，此成為台灣外交的新模式；而美國更協助台灣鞏固邦交國。第三，美國聯合日本推動「抗中保台」政策，日本高層官員則高度憂慮中國對台灣的侵擾，也將中國視為日本最大的武力威脅，強調台日是「唇亡齒寒」的關係。

Joe Biden took office as President of the U.S. in January 2021. Although

many of his diplomatic and national security personnel were from the Obama administration, he continued Trump's "anti-China, pro-Taiwan" policy. Initially, Xi Jinping adopted a "peaceful coexistence and war preparedness" strategy towards Biden. However, Biden was reluctant to show weakness. Besides sending his trusted officials to visit Taiwan, he also made statements in support of Taiwan, which made China discontented. Although the U.S. withdrawal from Afghanistan raised doubts from the international community, it indeed highlighted Taiwan's importance. Furthermore, with the public support of the U.S., Taiwan established the "Taiwan Representative Office" in Lithuania, which is the second overseas official unit using Taiwan's name. Although China strongly objected, Lithuania did not back down, and this became a new model for Taiwan's diplomacy. The U.S. also assisted Taiwan in consolidating diplomatic relations with other countries. Third, the U.S. united with Japan to promote the "anti-China, pro-Taiwan" policy. High-level Japanese officials were highly concerned about China's aggression towards Taiwan, and viewed China as Japan's main military threat, emphasizing that Taiwan and Japan have an interdependent relationship.

關鍵詞： 美中台三邊關係、蔡英文、拜登、台灣代表處

Keywords: US-China-Taiwan Triangle, Tsai Ing-Wen, Joe Biden, Taiwanese Representative Office

壹、前言

蔡英文在 2020 年 1 月 11 日的總統大選以 817 萬票高票獲得連任，顯示她過去四年的美、中政策獲得台灣民意的支持。同一時期從中國武漢爆發的「新冠肺炎」肆虐全球，使得中美關係雪上加霜，川普(Donald J. Trump)為求連任加大力度對抗中國，更強化與台灣的關係，派遣高官訪台，使得兩岸關係的敵意螺旋增加。但是川普在選舉中敗給民主黨的拜登(Joseph R. Biden)，拜登在 2021 年 1 月 20 日就任總統，這一年的美、中、台三邊關係發展，包括美國的對中政策依然強硬，台灣外交出現新的發展模式，日本採取「聯美抗中保台」的國防戰略。

貳、拜登延續川普的「抗中保台」政策

拜登雖然與川普所屬不同政黨，但都堅持「對抗中國、保衛台灣」的路線，顯示這是美國的主流民意。1 月 20 日拜登舉行就職典禮，台灣在野黨一再指出台灣沒接到邀請函，甚至指出蔡英文被拜登拋棄，結果駐美代表蕭美琴卻現身在就職典禮現場，還是以外交使節團的身分參加，¹ 創下台美斷交以來 42 年的首例。²

一、拜登的外交與國安人事多為歐巴馬時期的官員

拜登擔任歐巴馬(Barack H. Obama)的 8 年副總統，因此拜登的國安與外交幕僚，很多都是在歐巴馬擔任總統時在相關單位工作。

¹ 「台灣駐美代表蕭美琴『歷史性』獲邀出席美國總統就職典禮的背後」，BBC 中文網，2021 年 1 月 21 日，請參考 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-55745468>。

² 過去美國總統的就職典禮，我駐美代表或「祝賀團」都是透過美國國會議員提供給選區選民的入場券來參加，座位也是一般民眾的觀眾席。

(一) 拜登的國安與外交人事多與歐巴馬有關

準國務卿布林肯 (Antony Blinken) 1 月 19 日出席聯邦參議院外交委員會召開的國務卿任命聽證會，許多議員都把焦點放在台灣，布林肯強調，拜登政府將延續美國的對台承諾，確保台灣自我防衛能力，若中國膽敢對台動武，那將是「一個嚴重的錯誤」；他還說，認同川普對中國的強硬；美國新政府維持「反中路線」。³ 準財務部長葉倫 (Janet Yellen) 在參議院聽證會上也表示，將用所有工具對抗中國。⁴ 由此可見，拜登上台後的中美對立依舊嚴峻。

資深外交政策專家坎貝爾 (Kurt Campbell) 在 1 月 20 日被拜登任命為白宮國家安全會議新設的「印太事務協調總監」(Coordinator for the Indo-Pacific)，這個職位不但高過國安會的亞洲資深主任，反而將領導中國事務、南亞事務、東亞暨大洋洲事務等三位資深主任，直接向白宮國安顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 負責。⁵ 坎貝爾在克林頓總統時期擔任國防部的亞太副助理部長，親自參與 1996 年的台海危機；⁶ 歐巴馬總統時期擔任國務院亞太助理國務卿，參與「重返亞洲」政策，由於他對於亞洲事務相當熟悉，因此被稱為「亞洲沙皇」(Asia tsar)。⁷ 而他是民主黨中少數公開支持對中國強硬的外交界人士，也多次在公開場合談及台灣，強調拜登

³ 「美國務卿提名人布林肯：『特朗普對北京強硬是正確的』」，美國之音，2021 年 1 月 20 日，請參考

<https://www.voachinese.com/a/us-senate-state-and-intelligence-nomination-hearings-20200119/5744524.html>。

⁴ 「美準財長葉倫參院聽證會：全力對付中國貿易陋習」，新頭殼，2021 年 1 月 20 日，請參考 <https://newtalk.tw/news/view/2021-01-20/525921>。

⁵ 「坎伯將任美印太事務協調總監台各界看好未來台美關係」，法國廣播電台，2021 年 1 月 15 日，請參考 <https://www.rfi.fr/tw/中國/20210115-坎伯將任美印太事務協調總監台各界看好未來台美關係>。

⁶ 「拜登對華鷹派，與台淵源深厚」，亞洲週刊，2021 年 2 月 1 日，請參考 <https://www.yzkc.com/article/details/筆鋒/2021-06/1611804980800/拜登對華鷹派%E3%80%80與台淵源深厚>。

⁷ 簡恆宇，「拜登新政府：與蔡英文認識 25 年，美國前亞太助卿坎博可能當白宮亞洲沙皇」，風傳媒，2021 年 1 月 13 日，請參考 <https://www.storm.mg/article/3385506>。

政府將延續川普的作為，持續強化台美關係；而他與蔡英文有超過 20 多年的交情。⁸

（二）拜登意圖成立「小北約」與更重視人權自由

拜登 4 月 28 日在國會發表就職百日演說，「我們會在印太地區維持強大軍力，就如我們在與北約在歐洲的模式，為的不是造成衝突，而是避免衝突」。⁹ 由此可見他有意在印太地區建立類似「北大西洋公約組織」的「小北約」，冷戰時期的「北約」是西方國家針對蘇聯，如今的「小北約」針對的當然是中國，而台灣將包括在這個「小北約」之內。

拜登還說，「美國不會辜負對人權及基本自由的承諾，負責任的總統不會在基本人權遭侵犯時保持沉默」，民主黨本來就重視人權自由等普世價值，而共和黨較重視現實的經濟利益；川普不關注中國的人權問題，但拜登不同，他強調「專制獨裁者不會在未來獲勝，美國才會，未來將屬於美國」。因此，為了凸顯民主的優越性，戳破獨裁的泡沫，台灣更為重要，因為台灣是華人世界唯一的民主政體。

二、習近平對美的「和戰兩手」策略

面對拜登上台後依舊採取對中的強硬立場，習近平在 2021 年 3 月對美國採取了「和戰兩手」策略。

（一）習近平刻意容忍美國的高傲

布林肯在 3 月 10 日出席美國國會聽證會，被眾議員問到有關台灣議題時，布林肯表示台灣有強健的民主和科技力量，更說台灣是一個能為世界貢獻的「國家」，不少外國媒體以「布林肯稱台灣是國家」進行報導，

⁸ 簡恆宇，「拜登新政府：與蔡英文認識 25 年，美國前亞太助卿坎博可能當白宮亞洲沙皇」，風傳媒，2021 年 1 月 13 日，請參考 <https://www.storm.mg/article/3385506>。

⁹ 「拜登國會演說：印太戰略部署如同『歐洲的北約』」，BBC 中文網，2021 年 4 月 29 日，請參考 <https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-56928508>。

引發議論。¹⁰ 美國國防部的「國防部新聞」(DoD News) 15 日發布一則名為「國防官員闡述印太情勢」的新聞，作者在其中提到：「台灣從來就不是中國的一部分 (Taiwan was never part of China)」。¹¹

但讓外界意外的是中國對美國沒有任何抗議，原因是中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪與中國外交部長王毅將在 18 日，要與布林肯、國家安全顧問蘇利文進行對話，由此可見中國比美國更想見面。甚至布林肯 16 日到日本與韓國訪問，卻不進北京，反而在回程時與楊潔篪、王毅約在阿拉斯加會面，沒讓兩人進入美國本土，這是給中國「穿小鞋」。¹²

(二) 習近平聚焦福建是給拜登下馬威

2021 年 3 月份有三件事都與福建有關，而福建與台灣僅有一水之隔，距離僅 470 公里，所以是針對台灣。首先，習近平於 3 月 22 日至 25 日訪問福建，巡視武警部隊，還提到「要在探索海峽兩岸融合發展新路上邁出更大步伐」。¹³

其次是王毅在 3 月 31 日至 4 月 2 日於南平市與新加坡外交部長維文 (Vivian Balakrishnan)、馬來西亞外長希山慕丁 (Hishammuddin Hussein)、印尼外長勒特諾 (Retno Marsudi)、菲律賓外長陸辛 (Teodoro Locsin Jr.)

¹⁰ 羅一心，陳書賢，「美國務卿布林肯，稱『台灣是國家』掀熱議」，Yahoo 新聞，2021 年 3 月 14 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/美國務卿布林肯-稱-台灣是國家-掀熱議-130410157.html>。

¹¹ 「美國防部文章稱台灣不是中國一部分 解放軍：向台獨勢力發出錯誤訊號」，新頭殼，2021 年 3 月 25 日，請參考 https://autos.yahoo.com.tw/news/美國防部文章稱台灣不是中國一部分-解放軍-向台獨勢力發出錯誤訊號-101242267.html?guccounter=1&guce_referrer=aHR0cHM6Ly93d3cuZ29vZ2x1LmNvbS8&guce_referrer_sig=AQAAAD2tGp1GORH3R36ulhmu7V_V3xdBmUIPDlhQfszsbB68wgt2cOjbiSWG_bJDqtgWKmD5iOsAUDwIBlrddtn4lsY3SGxxUJopTFq0nqMa3_qUaBw9wfm9hK AISyR2JOX7K3RCzJqajywJVMgqV4I1YrQF9FV0-LFmXfMXUq0tLC。

¹² 「正面解決！美中高層布林肯、蘇利文 vs. 王毅、楊潔篪 18 日首度會談」，台視新聞，2021 年 3 月 10 日，請參考 <https://news.ttv.com.tw/news/11003110000500W/amp>。

¹³ 繆宗翰，「習近平赴福建考察，提『通惠情』對台促融」，中央通訊社，2021 年 3 月 25 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/acn/202103250347.aspx>。

見面。¹⁴「人民日報」指出：「別忘了，只要從福建穿越海峽就到台灣，他們向台灣展現有這麼多國家支持中國」。¹⁵何以王毅不在北京見面，選擇了福建，這當然是針對台灣，凸顯中國與東協各國的關係良好，可以圍堵蔡英文政府的「新南向政策」。

4 月 3 日王毅與南韓外長鄭義溶在廈門會談，也在福建。¹⁶因此，王毅特意選在福建與這些國家外長見面，就在藉此強調如果中國對台灣有所軍事動作，希望這些國家不要介入，最好作壁上觀。

事實上就在美國總統「選舉人團」投票在前一年 12 月 14 日結束而拜登確定當選，「新華社」隨即在 16 日就發布一篇署名「辛識平」的評論文章，題目是「崇美跪美的軟骨病得治！」，據了解這是習近平的文膽所寫，代表他對美國的強硬立場。該文指出：「一段時間以來，一些人散布種種崇美跪美論調…竟然大開腦洞讚嘆美國的抗疫能力」；「崇美跪美者，往往是逢美必捧、逢中必貶」；「一些人…思想上患了軟骨病，在鬥爭中甘當投降派」；「對那些數典忘祖、助紂為虐的『跪族』，必須堅決鬥爭」。¹⁷

特別是當中國航空母艦「遼寧號」在 4 月 5 日從宮古海峽穿越，在台灣附近海域訓練，共機也頻頻擾台，使得美國海軍「羅斯福號」(USS Theodore Roosevelt CVN-71) 航母戰鬥群提早在 4 日經麻六甲海峽進入南海。¹⁸這也是「羅斯福號」2021 年以來第三次進入南海活動；而美國軍艦「麥凱恩

¹⁴ 「中國在阿拉斯加慘敗之後力挽狂瀾，試圖削弱美國抗衡中國的聯盟」，風傳媒，2021 年 4 月 4 日，請參考 <https://www.storm.mg/article/3584061?mode=whole>。

¹⁵ 「日經：習近平的頭號關注，台灣、台灣、台灣」，自由時報，2021 年 4 月 9 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3494199>。

¹⁶ 同註 15。

¹⁷ 辛識平，「崇美跪美的軟骨病得治」，新華網，2020 年 12 月 16 日，請參考 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/world/2020-12/16/c_1126869721.htm。

¹⁸ 「中國『遼寧號』航母艦隊穿越宮古海峽，日公布清晰『跟監照』」，蘋果日報，2021 年 4 月 28 日，請參考 <https://www.appledaily.com.tw/international/20210428/F53LAFVM5BCURFX5EFJVPV6CO2I>。

號」驅逐艦（USS John S. McCain, DDG-56）在 7 日「例行」通過台灣海峽，顯示對台灣安全的高度關注。¹⁹

而美國國務院發言人普萊斯（Edward Price）4 月 7 日也對中國強硬的表示，美國對台灣的承諾堅若磐石，美方注意到且高度關切中國在區域內的持續脅迫作為，包括針對台灣；在支持如「台灣關係法」所反映的美國長年政策下，「美國仍保有能力，能抵抗任何可能危及台灣人民安全、社會或經濟制度的武力或其他脅迫行動」。²⁰

由此可見，中國對台灣的蠢蠢欲動，拜登政府已經有所警覺，動作也越來越多。特別是當王毅與中共中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪，在 3 月 20 日與布林肯、國家安全顧問蘇利文進行對話，結果不歡而散後，²¹ 王毅馬不停蹄的從 24-30 日走訪了中東六國，包括沙特阿拉伯、土耳其、伊朗、阿聯酋、巴林和阿曼。²² 可見中國除了積極佈局東南亞外，也把影響力伸進中東，這當然是針對美國。

三、拜登派特使陶德來台凸顯對台保證

美國前聯邦參議員陶德（Christopher Dodd, D-CT）、兩位前副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）與史坦柏格（James Steinberg）在無預警的情況下，於 4 月 14 日來台訪問三天。²³

（一）陶德強調訪台是受拜登所托

¹⁹ 古文明，「拜登上任後第四度！美柏克級飛彈驅逐艦『麥肯號』航經台海」，洞傳媒，2021 年 4 月 7 日，請參考 <https://taiwandomnews.com/軍事/8077/>。

²⁰ 顏郁恩，「美國務院：對台承諾堅若磐石，籲中國停止施壓台灣」，新頭殼 newtalk，2021 年 7 月 9 日，請參考 <https://newtalk.tw/news/view/2021-07-09/601462>。

²¹ 「中國在阿拉斯加慘敗之後力挽狂瀾，試圖削弱美國抗衡中國的聯盟」，風傳媒，2021 年 4 月 4 日，請參考 <https://www.storm.mg/article/3584061?mode=whole>。

²² 成依華，「王毅出訪中東六國，重點議題除了抗疫外還有什麼？」，香港 01，2021 年 3 月 26 日，請參考 <https://www.hk01.com/sns/article/604509>。

²³ 「陶德訪台：蔡英文 15 日接見訪問團，府：再次展示台美關係堅若磐石」，上報，2021 年 4 月 14 日，請參考 https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=24&SerialNo=110775。

一開始外界僅知道陶德與拜登的交情匪淺，所以應該是受拜登所託來台；加上因為他沒有任何官銜，卻搭乘行政專機，讓外界覺得這不是單純的「私人行程」。

果然陶德 15 日與蔡英文在總統府會面時說，台灣是美國的重要夥伴，今天應他的老友拜登所請託。²⁴ 由此可見，陶德果然是銜拜登之命來台的「特使」。這可以說是 1979 年台美斷交後的第一次，凸顯台美關係的深厚。事實上，國務院亞太局台灣協調處白丹利（Dan Biers）處長也隨團而來，代表此訪問團絕非所謂的「非官方」。

陶德指出，前來重申美國對臺美關係的承諾，也顯示美國跨黨派對台灣的支持。因為阿米塔吉曾經是小布希擔任總統時的副國務卿，屬於共和黨；史坦柏格是在歐巴馬擔任總統時的副國務卿，屬於民主黨。

陶德特別指出「拜登政府是值得信賴的朋友」，「拜登政府也會尋求進一步深化美臺之間既有的強健經濟聯繫」。由此可見，因為川普政府相當挺台灣，所以台灣大多數支持川普連任總統；甚至認為拜登擔任副總統時與習近平互動熱絡，所以當選總統後會親中而與台灣疏離。拜登顯然非常瞭解台灣人的這種心態，因此特別透過陶德表達台灣人應該信賴他，不要誤會。

（二）賴清德成為焦點而中國高度不滿

15 日晚上，蔡英文在官邸宴請陶德訪問團成員，我方出席人員包括副總統賴清德、總統府秘書長李大維、國安會秘書長顧立雄、外交部長吳釗燮、國防部長邱國正及的行政院政務委員鄧振中。²⁵

從這個名單來看，邱國正參加顯示晚宴主題是有關台美軍事合作與台

²⁴ 「拜登友訪台：蔡英文官邸宴請訪賓『深化台美夥伴關係是台灣人民共同的期待』」，蘋果日報，2021 年 4 月 15 日，請參考

<https://www.appledaily.com.tw/politics/20210415/ZIN2HPPAP5AOBDWPHEL6R3QPQY>。

²⁵ 同註 24。

灣國防安全；鄧振中參加則顯示台美的 TIFA 與 BTA 談判正在積極推動，因為他負責對外貿易談判。但是賴清德的出現則讓外界意外，因為過去以來副總統都刻意低調，特別是總統負責的外交、國防與兩岸事務，副總統都會保持距離，以免被認為有僭越之嫌。因此賴清德能參加晚宴，不會是他主動要求，而是蔡的邀請，希望讓美方更認識他；也可能是美方的要求，希望更認識他。

就在 14 日陶德率團訪台當天，中國海事局宣布從 15 日到 20 日，要在台灣海峽近廣東南澎列島進行實彈演習。²⁶ 這個時間點忽然宣佈演習，凸顯中國對於陶德率團訪台的不滿。

而也在 14 日，美國氣候變遷特使凱瑞（John Kerry）訪問上海，他的身分是美國現任官員，但卻被刻意冷處理，除媒體報導有限外也無法到北京；且中國沒有安排黑頭轎車搭載他，而是搭乘車外有運輸公司字樣的一般麵包車。而凱瑞到了上海被限制在戒備森嚴的「東郊賓館」，斷絕對外一切聯繫，沒有「外交泡泡」；也只能在 16 日與中國副總理韓正進行視訊會議，似乎吃了「閉門羹」。²⁷

四、美國三位參議員突然訪台引發中國跳腳

6 月 6 日美軍 C-13 戰術運輸機搭載克沃絲（Ladda T. Duckworth）、蘇利文（Daniel S. Sullivan）、昆斯（Christopher A. Coons）三位參議員從韓國飛抵台灣松山機場，宣布將贈送台灣「新冠肺炎」疫苗，²⁸ 這是 C-13 軍機首次降落台灣；7 月 15 日美軍 C-146A「獵狼犬」式行政專機又飛抵

²⁶ 「陶德訪台之際中國突宣布沿海實彈演習，我國防部：嚴密掌控」，蘋果日報，2021 年 4 月 14 日，請參考

<https://www.appledaily.com.tw/international/20210414/RPVROW5HHRDWRADP6XQTC3T4IA>。

²⁷ 「美國氣候特使凱瑞訪華，彰顯白宮尋求合作意圖」，紐約時報中文版，2021 年 4 月 15 日，請參考 <https://cn.nytimes.com/usa/20210415/john-kerry-china-climate-biden/zh-hant/>。

²⁸ 「C-17 首降台灣，學者：展現美軍緊急運輸能力」，中央通訊社，2021 年 6 月 6 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202106060095.aspx>。

松山，據了解是運來新任美國在台協會台北辦事處孫曉雅（Sandra S. Oudkirk）處長的個人物品。²⁹

（一）美國軍機頻繁來台引發「新華社」痛批

中國官媒「新華社」立即在 7 月 16 日發表評論文章指出，美國頻繁打「台灣牌」，不斷通過所謂「切香腸」方式挑戰中方底線，其危險動作已危害中國的主權和領土完整，是非常惡劣的挑釁行為，嚴重破壞中美關係的基礎和台海和平穩定。³⁰

該文表示，台獨勢力鬧得愈歡，滅亡得就愈快，失敗得就愈徹底。從兩岸實力對比看，中國全面碾壓台灣，形成壓倒性優勢；中國有堅強決心和足夠能力，一舉粉碎台獨圖謀。民進黨妄想「以武謀獨」，實屬螳臂當車，再不懸崖勒馬，留給自己的只有死路一條。

基本上，「新華社」是中國三大官媒，所發表的正式評論具有指標意義，這篇文章罕見的在台灣問題上，批評美國的部分還超過民進黨；另一方面，這種「喊打喊殺」的「文革式」言論，既嚇唬不了台灣人與蔡政府，對美國也構不成威脅，只是這種粗俗言論與囂張態度只是讓台灣人與美國人更厭惡中國。

（二）美國完全無視中國的威脅反凸顯北京無奈

從「新華社」殺氣騰騰的反應，中國對於美國介入台灣問題已經忍無可忍，必須有所作為的敲打美國。但是在 3 天後 19 日美國的 C-130 民用運輸機卻抵達桃園機場，據了解是送來「美國在台協會」的外交郵袋；但該機雖然非軍事塗裝，卻是軍用運輸機，而且據聞該機與美國中央情報局

²⁹ 洪哲政，「C-146A 獵狼犬」專機短暫抵台 美軍特戰人員行動機，聯合新聞網，2021 年 7 月 15 日，請參考 <https://udn.com/news/story/10930/5603087>。

³⁰ 「美軍機降落台灣，新華社：台美軍事勾連拉高台海危險係數」，巴士的報，2021 年 7 月 16 日，請參考 <https://www.bastillepost.com/hongkong/article/8812829-美軍機降落台灣-新華社：台美軍事勾連拉高台海危>。

有密切合作關係。³¹

由此可見，美國完全無視「新華社」的「戰狼」式恐嚇，也凸顯中國承認美國在台灣問題上有絕對的影響力，遠遠超過中國，而中國在台灣問題上已經「認輸」，不具備主導性，雖然放了一堆狠話，卻只能被動接受美國軍方一連串的動作，然後口頭上嚴詞抗議，卻無實際的反制作為。美國可以在兩個月內派三架軍機來台，中國除了派軍機繞台灣，沒有任何攔阻的辦法，充滿了挫折感與無奈。

過去以來，中國也知道美國在台灣問題上有實際影響力，但總不願意過於凸顯，因為這反而顯示自己在台灣問題上的無能與使不上力，這是面子問題；另一方面，也可能被內部的鷹派拿出來批評，說中國對美國的介入台灣是束手無策，是「紙老虎」，這會影響當權派的權力穩定，這是裡子問題。

所以總是點到為止的警告美國兩句，說台灣問題是中美關係最敏感與最關注的議題。現在「新華社」大版面的批評美國對台政策，只是讓「小粉紅」的心理有個出口，不要把箭頭指向習近平。

五、美軍從阿富汗撤軍反凸顯台灣的重要性

美國在 2001 年推翻了在阿富汗的塔利班政權，然後在阿富汗經營了 20 年，卻宣布要在 8 月 31 日撤軍，這使得塔利班 15 日攻進首都喀布爾，民眾蜂擁外逃，連阿富汗執政總統賈尼（Ashraf Ghani）也在 15 日攜帶了 4 輛載滿現金的車子與 1 架直升機逃出國外。³²

³¹ 林彥臣，「美國 C-130 運輸機降落桃園機場 1 小時，卸貨 AIT 神秘郵包」，東森新聞網，2021 年 7 月 19 日，請參考 <https://www.ettoday.net/news/20210720/2034885.htm>。

³² 「阿富汗總統流亡現鈔塞滿 4 輛車和 1 架直升機，多到裝不下忍痛丟跑」，蘋果日報，2021 年 8 月 16 日，請參考 <https://www.appledaily.com.tw/international/20210816/DAP2H3RAS5C7RJZPTOFZIXIACM/>。

（一）兩岸許多人藉阿富汗唱衰台灣

台灣的藍營人士稱「今日阿富汗，明日的台灣」，說美國人根本是靠不住，隨時會拋棄台灣，所以蔡政府「一邊倒」的靠向美國是嚴重錯誤。

這些人隱喻的是，既然美國會拋棄台灣，台灣的國防又無法抵抗中國，就必須與中國談和與妥協，就必須接受「九二共識」，就必須讓國民黨在 2024 年當選總統，兩岸才有和平；而對中國的負隅頑抗，最後是死路一條。

當美軍撤出阿富汗，除了台灣內部的藍營與統派冷嘲熱諷外，中國更是透過各種渠道大力宣傳「台灣不能指望美國」，³³ 這使得美國政府也不敢小覷。

（二）美國強調對阿富汗已仁至義盡

美國白宮國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）8 月 16 日在接受「美國廣播公司」（ABC）「早安美國」及 NBC 晨間脫口秀節目「今天」中直言，美方之所以撤軍，是因為對阿富汗政府「太失望」；阿富汗政府軍「太失敗」。還說阿富汗政府太過腐敗，讓美方覺得他們「不想為自己而戰」，「我們無法給他們求勝意志，因此我們決定離開」。³⁴

所以，對於如此消極貪腐的阿富汗政府，美國花了 2.5 兆美元，派了 10 萬大軍，造成美軍 2461 人死亡，2 萬人受傷，³⁵ 卻徒勞無功，如今撤軍也算是仁至義盡。美國參與越戰 20 年，當時南越總統阮文紹也被視為是「扶不起的阿斗」，與當前的阿富汗政府一樣。

³³ 「拜登明確表態：如有人入侵台灣，美國會回應」，自由時報，2021 年 8 月 20 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3644302>。

³⁴ 黃啟霖，「白宮顧問：拜登要糾合國際，關注阿富汗人權」，Yahoo 新聞，2021 年 8 月 16 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/白宮顧問-拜登要糾合國際-關注阿富汗人權-122028040.html>。

³⁵ 「20 年阿富汗戰爭落幕，美軍 2461 人陣亡、債留子孫」，中央通訊社，2021 年 8 月 31 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108310049.aspx>。

(三) 美國強調台灣並非阿富汗

蘇利文 8 月 17 日在白宮例行記者會上率先駁斥將台灣與阿富汗相類比，他強調兩者情況不同，美國相信自己對盟友夥伴的承諾是神聖不可侵犯 (sacrosanct)，對台灣或以色列承諾也一如既往的堅實。³⁶

基本上，二次大戰後以色列從建國就受美國的強力支持，而猶太人在美國的政界、學界與財經界的影響鉅大。川普擔任總統時寧願得罪週邊阿拉伯國家，也要率先承認以色列遷都到耶路撒冷。因此，將台灣與以色列相提並論，是提高了台灣對美國的重要性。

緊接著拜登在 8 月 19 日接受「美國廣播公司」新聞台 (ABC News) 主持人史蒂法諾普洛 (George Stephanopoulos) 的專訪，當主持人問到中國、俄羅斯藉美國從阿富汗撤軍與華府支持的阿富汗政府被塔利班推翻，積極炒作「疑美論」，尤其中國官媒「勸告」台灣不能指望美國人時，拜登首先同樣駁斥外界將阿富汗比擬為台灣的論調，強調阿富汗情況不同；他指出，任何人入侵「北約」(NATO)，³⁷ 美國會作出「神聖的承諾」，對日本、南韓和台灣也一樣。³⁸

有人認為這是拜登的口誤，因為美國總統將台灣與 NATO、日、韓等有盟約的國家並列，實屬罕見。眾所周知，根據「北大西洋公約」第五條的規定，一旦確認成員國受到攻擊，其他成員國將作出即時反應。³⁹ 而美國與日本有「美日安保條約」，美國與韓國有「美韓共同防禦條約」，但美國與台灣只有一個國內法：「台灣關係法」。因此外界多揣測，台美間雖然沒

³⁶ 「美國安顧問駁台灣阿富汗類比，強調對台承諾堅實」，中央通訊社，2021 年 8 月 18 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108180012.aspx>。

³⁷ 「北約」為「北大西洋公約組織」的簡稱，英文是 North Atlantic Treaty Organization，縮寫為 NATO。

³⁸ 「拜登明確表態：如有人入侵台灣，美國會回應」，自由時報，2021 年 8 月 20 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3644302>。

³⁹ 李京倫，「芬蘭、瑞典搶進北約，將有何改變？」，聯合新聞網，2022 年 5 月 27 日，請參考 <https://udn.com/news/story/6904/6343877>。

有正式外交關係的協防條約，但是仍屬於安全合作的同盟夥伴關係。

而拜登也指出，美國與台灣、南韓的協議並不是建立於「內戰」的思維基礎之上，而是協助「統一」的政府對抗試圖對其不利的勢力。

拜登此所謂「統一的政府」，並不是指南北韓與台海兩岸要尋求統一，而是強調台灣與南韓內部都只有一個政府。而值得注意的是，拜登指出台灣與南韓都應跳脫過去「內戰」的思維，從台灣來說就是要跳出過去「國共內戰」的藩籬，特別是中國始終強調台灣問題是國共內戰的延續。

由此可見這次美軍撤出阿富汗，美國與國際媒體最關注的反而是台灣，這也迫使美國高層必須不斷對台灣提出保證。這當然是中國造成的，中國不斷凸顯與塔利班的緊密關係，意圖共同合作的對抗美國，嘲笑美國在阿富汗的失敗，炒作阿富汗事件後的台灣議題，種種都反而讓美國對於台灣在軍事與安全上的態度，被迫從「戰略模糊」走向「戰略清晰」。

六、拜登與國務院、軍方明確提出挺台言論

當 10 月 4 日中國派了 56 架軍機飛在台灣的「防空識別區」，拜登隨即表示，他與習近平進行了通話，已經達成了所謂「台灣協議」(The Taiwan Agreement)，結果隔天變成 1 架，再隔一天（6 日）減少為 0 架。⁴⁰

（一）拜登公開承認美國會保衛台灣

拜登 10 月 21 日在 CNN 舉辦的「市民大會」上，拜登被問到美國是否會保衛台灣時，他說：「是的，我們有承諾要這樣做」。⁴¹

拜登如此明確的講話，難道又是失言？由於他曾任參議院外交委員會

⁴⁰ 張柏源，「回應共機擾台！拜登：已與習近平討論台議題，雙方同意遵守台灣協議」，新頭殼，2021 年 10 月 6 日，請參考 <https://tw.stock.yahoo.com/news/回應共機擾台-拜登-已與習近平討論台議題-雙方同意遵守台灣協議-011016907.html>。

⁴¹ 「若中國攻台 美國會防衛台灣？ 拜登：『是！我們承諾這樣做』」，yahoo 新聞，2021 年 10 月 22 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/news/若中國攻台-美會防衛台灣-拜登-是-我們承諾這樣做-022051367.html>。

主席，歐巴馬 2009 年就任總統而拜登擔任副總統，8 年間分擔了許多外交工作，因此對國際事務相當熟悉。

雖然白宮新聞秘書莎琪（Jen Psaki）22 日指出「總統不是在宣布我們的政策有任何改變，也不是做出了改變我們政策的決定」，「我們與台灣的防務關係受『台灣關係法』指導」。⁴² 外界認為是莎琪在踩煞車，但拜登的說法正與「台灣關係法」不謀而合，該法的第二條提到「維持美國的能力，以抵抗任何訴諸武力、或使用其他方式高壓手段，而危及臺灣人民安全及社會經濟制度的行動」；第三條提到「指示總統如遇臺灣人民的安全或社會經濟制度遭受威脅，因而危及美國利益時，應迅速通知國會。總統和國會將依憲法程序，決定美國應付上述危險所應採取的適當行動」。⁴³

由此可見此一「行動」並不僅是「台灣關係法」中所說的「美國嚴重關切任何企圖以非和平方式來決定臺灣的前途之舉」或「提供防禦性武器給臺灣人民」，而是當中國決心突然發動武力犯台時，美國應採取的具體而有力之行動，而且美國要持續保有採取此一行動的實力，至於此一行動當然包括拜登所承認的「保衛台灣」。

（二）拜登挺台言論讓蔡英文信心增加

拜登 10 月 27 日參加「東協線上峰會」，他當著中國國家總理李克強的面，強調美國對台灣有「堅若磐石」的承諾（Rock solid commitment），針對中國欺壓台灣的行徑，拜登批評指出「我們對於中國的脅迫行為深表關切...這些行為威脅區域和平與穩定」。⁴⁴

⁴² 「白宮從拜登保衛台灣承諾的評論上後退，『戰略模糊』政策依然明顯」，美國之音，2021 年 10 月 23 日，請參考

<https://www.voacantonese.com/a/strategic-ambiguity-on-taiwan-apparent-as-white-house-walks-back-biden-comments-20211022/6282583.html>。

⁴³ 「台灣關係法」，美國在台協會，2022 年 7 月 13 日，請參考

<https://web-archiver-2017.ait.org.tw/zh/taiwan-relations-act.html>。

⁴⁴ 「拜登在東協會議上當李克強面，批評中國欺壓台灣」，上報，2021 年 10 月 28 日，請參考 https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=128243。

也難怪，當 26 日 CNN 記者專訪蔡英文，當記者提到「如果中國企圖進犯臺灣，您有信心美國會防衛臺灣嗎？」，蔡英文毫不猶豫的說「我對此有所信心」。⁴⁵

（三）美國支持台灣有意義參與聯合國系統

10 月 25 日是聯合國大會「2758 號決議」屆滿 50 年，美國國務院主管中國、台灣與蒙古事務的亞太副助卿華自強（Rick Waters）在 21 日表示，每年有 5000 萬名乘客行經台灣的機場，台灣卻未參與「國際民航組織」（International Civil Aviation Organization，簡稱 ICAO）大會；台灣抗疫表現全球數一數二，「世界衛生大會」（World Health Assembly，簡稱 WHA）卻看不到台灣的身影；他說：「為什麼這種事會發生？在美國看來，原因就是中華人民共和國『錯誤使用』（misuse）聯大 2758 號決議，阻止台灣有意義參與」。⁴⁶ 無獨有偶，布林肯 26 日延續此基調，以國務卿的名義發表聲明指出，「台灣有意義地參與聯合國系統不是一個政治問題，而是一個務實的問題」，在過去 50 年台灣積極參與某些聯合國專門機構，證明了國際社會對台灣貢獻的重視。⁴⁷

由此可見短短的十月份，美國白宮與國務院對台灣問題的密切關注與頻頻發言，讓中國應接不暇；特別是美國公開支持台灣加入聯合國更是罕見，這凸顯拜登政府對中與對台戰略出現了重大變化。

（四）美軍明確表達保護台灣

美軍太平洋艦隊司令帕帕洛（Sam Paparo）6 月 29 日在「2021 年西

⁴⁵ 「拜登語出驚人承諾會協防台灣，中國外交部駁斥『純屬內政問題』」，上報，2021 年 10 月 22 日，請參考 https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=3&SerialNo=127711。

⁴⁶ 徐薇婷，「美副助卿批中國誤用 2758 決議，籲挺台參與聯合國」，中央通訊社，2021 年 10 月 22 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110220005.aspx>。

⁴⁷ 呂伊萱，「布林肯力挺：台灣應有意義參與聯合國體系」，自由時報，2021 年 10 月 27 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3716794>。

部網路研討會」中表示，他完全同意前印太司令戴維森（Philip Davidson）在 3 月於參議院聽證會中所說，中國可能在 6 年內武力犯台，不過帕帕洛說：「無論是明天、明年還是 6 年後，對於印太艦隊或印太司令部，都有責任準備應對美國的威脅」，此說法等於把中國武力攻台視為對美國的威脅。⁴⁸

帕帕洛還強調，自己的職責是防止台灣被中國武統，要讓美國艦隊能夠挫敗中國顛覆世界秩序的野心；他對麾下部隊、盟友和作戰策略充滿信心，可以挫敗中國任何以武力犯台的企圖。⁴⁹ 由此可見他是歷年來美國高階將領中對於中國若武力犯台，最清楚的表態，就是會保衛台灣。

七、台美官方合作更為具體

我國駐美代表蕭美琴與 AIT 執行理事藍鶯（Ingrid D. Larson）在 3 月 26 日簽署「美台海巡合作備忘錄」，儀式上國務院代理亞太助卿金成（Sung Kim）及海岸防衛隊國際事務處長卡塔爾多（Ann C. Cataldo）在旁見證。

⁵⁰

雖然此協議強調促進台美海巡單位的雙邊溝通與資訊分享，但日後台美海巡單位可能針對救護後送、反恐反海盜、走私查緝等領域進行演習，甚至納入美軍「環太平洋軍演」下的「子演習」項目。

當中國的「海警法」在 2 月生效，⁵¹ 引起鄰國的疑慮，因此台美海巡協議特別受到矚目。特別是在「平戰轉換」的前提下，海巡在平時負責治

⁴⁸ 「防止中國武統台灣，美太平洋艦隊司令：這是我的職責」，自由時報，2021 年 7 月 2 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3590277>。

⁴⁹ 同註 39。

⁵⁰ 「台美共同宣布簽署設立海巡工作小組瞭解備忘錄」，海洋委員會，2021 年 3 月 26 日，請參考 https://www.oac.gov.tw/ch/home.jsp?id=44&parentpath=0,4&mcustomize=onemessages_view.jsp&dataserno=202104260001。

⁵¹ 「中華人民共和國海警法」，中華人民共和國國防部，2021 年 1 月 23 日，請參考 http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2021-01/23/content_4877678.htm。

安，戰時立即轉變為戰鬥模式，成為所謂「第二海軍」，而這也是美國海岸防衛隊的角色。

蔡英文 2016 年 5 月 20 日就任總統後就任命李仲威擔任海巡署署長，他是第一位出身軍方，且是海軍的署長，過去都是出身警界；他曾任海軍副司令，官拜中將。李仲威 2019 年 2 月升任海洋委員會主委，2021 年 1 月蔡英文又任命前海軍中將周美伍擔任海巡署署長。

參、美國公開支持台灣駐外代表處「正名」

7 月 20 日外交部長吳釗燮宣布，將在立陶宛首都維爾紐斯（Vilnius）設立「駐立陶宛台灣代表處」（The Taiwanese Representative Office in the Lithuania），成為台灣在歐洲國家成立的第一個以台灣為名的代表處，而立陶宛與中國有正式的外交關係。⁵²

一、立陶宛強調必須提升與台灣的關係

立陶宛外交部也在同日表達歡迎，強調有意擴大與台灣在各領域合作，尤其重視發展經濟關係和文化交流；而台灣代表處的開設，將有助於促進更緊密的人與人之間關係及相互理解；⁵³該國計劃在 2021 年秋天也於台北開設辦事處，這符合促使立陶宛出口市場多樣化，與印太地區民主國家間尋求合作夥伴的目標。⁵⁴

中國外交部發言人趙立堅 20 日說，中國堅決反對建交國和台灣有任何形式的官方往來，敦促立國堅持「一中原則」，恪守建交承諾。國台辦發言人朱鳳蓮也回應稱，「民進黨當局」和台獨勢力在立陶宛設處的目的

⁵²「吳釗燮宣布將設『駐立陶宛台灣代表處』，為歐洲首例以『台灣』為名的外館」，The News Lens，2021 年 7 月 20 日，請參考 <https://www.thenewslens.com/article/153879>。

⁵³ 同註 52。

⁵⁴ 同註 52。

是「謀獨」。⁵⁵

二、蔡政府積極將駐外館處「正名」

外交部在 2021 年 2 月 4 日宣布在南美洲國家蓋亞那設立「台灣辦公室」，⁵⁶ 成為繼索馬利蘭後第二個以台灣為名的駐外單位，過去台灣都是僅能以台北為名。

（一）蔡政府記取蓋亞那的失敗教訓

2020 年 7 月 1 日台灣宣布與「非洲之角」的索馬利蘭互設官方性質的代表處，名稱是「台灣代表處」，但是索馬利蘭與中國並無正式外交關係。與蓋亞那不同，果然不到 24 小時，蓋亞那外交部就宣布持續堅守「一個中國」政策，維持與中國的外交關係，並停止該辦公室的建立。⁵⁷

這次台灣在立陶宛設立「台灣代表處」是雙方同時宣布，與蓋亞那當時的台灣單方面宣布不同，顯示中國雖然也施壓立陶宛，但沒達到效果。也顯示在蓋亞那設處失敗後，外交部並沒有放棄在其他國家設置以台灣為名的代表處。

（二）美國對台灣在蓋亞那與立陶宛設代表處樂觀其成

當台灣宣布在蓋亞那與立陶宛設立代表處，美國國務院與「美國在台協會」(American Institute in Taiwan, 簡稱 AIT) 在第一時間就表達支持。⁵⁸ 2020 年 9 月國務卿龐佩奧訪問蓋亞那，就遊說該國與台灣合作，⁵⁹

⁵⁵ 羅印冲，「台灣將在立陶宛設處 陸國台辦：撼動不了一中格局」，經濟日報，2021 年 7 月 20 日，請參考 <https://money.udn.com/money/story/8944/5614693>。

⁵⁶ 同註 52。

⁵⁷ 同註 52。

⁵⁸ 鍾佑貞，「台將在立陶宛設處 AIT：各國享有與台締結關係自由」，中央通訊社，2021 年 7 月 20 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/aip/202107200060.aspx>。

⁵⁹ 「蓬佩奧訪蓋亞那蘇利南，遊說選美國合」，Yahoo 新聞，2020 年 9 月 18 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/蓬佩奧訪蓋亞那蘇利南-遊說選美國合作-075002838.html>。

這是該年 3 月生效的「台灣友邦國際保護暨強化倡議法」(Taiwan Allies International Protection and Enhancement Initiative, 俗稱「台北法」)後美國國務院的具體作為,該法主旨是美國應該協助台灣在外交上的拓展。⁶⁰

而拜登在 1 月 20 日就任總統後,美國協助台灣在蓋亞那設立「台灣辦公室」的工作並未停止。這也就是為何最早對外披露此一消息的是美國駐蓋亞那大使館;當我國在 2 月 4 日證實此事時,美國國務院西半球事務代理助理國務卿茱莉(Julie J. Chung)在推特上推文祝賀,並表示台灣在蓋亞那設立辦公室,能增強雙邊日益緊密的關係,也能促進區域安全、民主價值與繁榮。⁶¹

所以當蓋亞那停止台灣設館與片面宣布終止台蓋協議後,美國國務院不具名發言人答覆媒體詢問時表示,美國鼓勵蓋亞那及台灣持續強化強健夥伴關係;該發言人還表示,「我們鼓勵更多國家深化與台灣的非官方關係」。⁶²

(三)「老鷹法案」在協助台灣駐美館處的「正名」

美國的「老鷹法案」(EAGLE Act)全名為「確保美國全球領導地位及參與法案」(Ensuring American Global Leadership and Engagement Act),是由民主黨籍眾議院外委會主席米克斯(Gregory Meeks)在 5 月 25 日提出,7 月 15 日在眾議院外交委員會通過,該法案要求美國國務卿,將以台灣當前駐美單位的名稱「台北經濟文化辦事處」更名為「台灣駐美代表處」(Taiwan Representative Office in the US)為目標,與台方展開協商。⁶³ 由

⁶⁰「川普正式簽署『台北法案』,國民黨英文發推特致謝:再次以行動表示對台灣的支持」,風傳媒,2020 年 3 月 27 日,請參考 <https://www.storm.mg/article/2453946>。

⁶¹ 呂伊萱,「蓋亞那設台灣辦公室,美國讚賞促進共同繁榮安全」,自由時報,2021 年 2 月 4 日,請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3431764>。

⁶²「蓋亞那終止設處,美國籲更多國家強化與台灣關係」,Yahoo 新聞,2021 年 2 月 6 日,請參考 <https://tw.news.yahoo.com/news/蓋亞那終止設處-美國籲更多國家強化與台灣關係-232859627.html>。

⁶³ 張文馨,「美抗中『老鷹法案』送出委員會,要求推動駐美處更名」,聯合新聞網,2021

此可見，美國國會也希望台灣的駐美單位在繼立陶宛之後能夠「正名」。

英國「金融時報」9月10日報導，美國「認真考慮」將台灣的「駐美國台北經濟文化代表處」正名為「台灣駐美代表處」，而且獲得白宮國安會印太事務協調官坎貝爾（Kurt Campbell）、國安會內部和國務院亞洲事務官員的廣泛支持。⁶⁴ 9月1日歐洲議會外交委員會針對歐盟駐台單位由「台北」正名為「台灣」進行表決，結果70位議員有60票支持，4票反對，6票棄權；⁶⁵ 而歐洲議會在10月20日對「歐盟－台灣政治關係與合作」決議進行表決，內容包括將「歐盟駐台北辦事處」更名為「歐盟駐台灣辦事處」，最終以580票對26票的壓倒性支持成功通過。⁶⁶

事實上，早在2019年5月川普就同意把台灣的「北美事務協調委員會」正名為「台灣美國事務委員會」⁶⁷，因此台灣駐美單位的「正名」是其來有自。

（四）立陶宛將成為台灣外交新模式

這次台灣在立陶宛設立「台灣代表處」是雙方同時宣布，與蓋亞那當時的台灣單方面宣布不同，顯示中國雖然也施壓立陶宛，但沒達到效果。也顯示在蓋亞那設處失敗後，外交部並沒有放棄在其他國家設置以台灣為名的代表處。

年7月20日，請參考 <https://udn.com/news/story/6813/5605202>。

⁶⁴ 「台灣請求更改駐美代表處名稱，傳華府正認真考慮」，中央通訊社，2021年9月11日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202109110006.aspx>。

⁶⁵ 「歐洲議會外委會壓倒性通過，建議駐台機構正名台灣」，法國廣播公司，2021年9月1日，請參考 <https://www.rfi.fr/tw/中國/20210901-歐洲議會外委會壓倒性通過-建議駐台機構正名台灣>。

⁶⁶ 「外交部由衷感謝歐洲議會高票通過『台歐盟政治關係暨合作』報告，支持全面提昇台歐盟雙邊政治關係」，中華民國外交部，2021年10月21日，請參考 https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=96662。

⁶⁷ 「北美事務協調委員會正名台灣美國事務委員會，總統府：臺美關係更加緊密的見證」，中華民國總統府，2019年5月25日，請參考 <https://www.president.gov.tw/News/24402>。

由於立陶宛與中國有正式外交關係，如果「台灣代表處」成立成功，中陶邦交繼續維持，這會成為另一種「雙重承認」。接下來包括其他兩個波羅的海國家：愛沙尼亞與拉脫維亞，以及捷克與斯洛伐克，我們在這四個國家的外館也可能會正名，因為這些國家近年來與台灣的關係非常友好，甚至捐贈台灣「新冠肺炎」的疫苗。

而如果台灣駐美代表處完成更名，那是否會掀起一波「正名潮」？這是中國外交部最大的夢魘。這股風潮會是「由下而上」的，由各國國會議員會要求行政部門完成台灣代表處正名。

三、立陶宛讓中國騎虎難下

由於中國不滿立陶宛允許台灣以「台灣」名義設立代表處，8月10日召回大使、並要求立陶宛也召回駐中國大使。對此，立陶宛總統瑙塞達（Gitanas Nausėda）10日對「波羅的海通訊社」（Baltic News Service）表示，立陶宛與中國的關係應建立在「相互尊重」的基礎上；立陶宛身為主權獨立國家，「可在不違反國際義務的前提下，自行決定與哪些國家或地區，在經濟及文化領域發展關係」。他說，希望中國能改變召回駐立陶宛大使的決定。⁶⁸

（一）立陶宛不滿中國阻撓台灣設辦事處

由此可見，台灣在立陶宛設立代表處一事，中國在與立陶宛協商了20天後，最後失敗告終。中國肯定對立陶宛恩威併施，卻達不到效果。由於立陶宛與中國的貿易額占其總額不到4%，所以中國的經濟制裁無效；⁶⁹加上立陶宛在2021年5月22日退出了北京領導的「中國—中東歐國家合作

⁶⁸ 陳韻聿，「立陶宛總統：我們有權自行決定與哪一國發展關係」，中央通訊社，2021年8月11日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108110247.aspx>。

⁶⁹ 周婕，「不懼毀掉與中國大好的貿易前景，立陶宛是作死還是『硬氣』？」，前瞻經濟學人，2021年8月27日，請參考 <https://www.qianzhan.com/analyst/detail/220/210827-b369056a.html>。

機制」，也就是所謂的「17+1」的「一帶一路」倡議，⁷⁰ 顯示立陶宛拒絕與中國進行進一步的經濟整合。事實上，璩塞達的發言也表達了對中國的善意，除了仍堅持「一個中國原則」外，也強調立陶宛與台灣是發展經濟與文化關係，不是政治與外交關係，但中國並不買單。

立陶宛外交部長藍斯柏吉斯（Gabrielius Landsbergis）8月11日也提到，中國的決定令人遺憾，立陶宛「並未做錯任何事」。他說，立陶宛方面已採取措施，以期立陶宛與中國雙方大使能儘快恢復工作，他確信與中方的「誤會」可獲解決。⁷¹

由於立陶宛曾在1940年被蘇聯併吞，1990年獨立後長期受到鄰國俄羅斯與白俄羅斯的威脅，因此對於中國打壓台灣予以同情。從2020年1月開始發生的「新冠肺炎」後來一發不可收拾，台灣曾捐贈10萬片口罩給立陶宛，2021年5月25日台灣疫情爆發而缺乏疫苗時，立陶宛立即捐贈台灣2萬劑AZ疫苗，並於7月31日送達，⁷² 由此可見台立兩國的關係日益緊密。

中國過去打壓台灣，如今連立陶宛也打壓，難怪藍斯柏吉斯強調，中國召回大使的作法是「令人失望」。

（二）中國極力阻撓台灣在立陶宛設辦事處卻告失敗

針對中國召回駐立陶宛大使，中國外交部發言人華春瑩10日表示，立方允許台灣當局以台灣名義設代表處，嚴重損害中國主權和領土完整，嚴重違反「一個中國」原則，「中方有權也應當做出正當合理的反應」；中國再次敦促立陶宛不要誤判中方捍衛國家主權和領土完整的堅定決心和

⁷⁰ 同註69。

⁷¹ 「立陶宛外長：中國決策令人遺憾，盼大使儘快復位」，經濟日報，2021年8月11日，請參考<https://udn.com/news/story/6809/5667543>。

⁷² 「總統府誠摯感謝立陶宛捐贈疫苗抵台，持續深化雙邊合作夥伴關係，讓『善的循環』溫暖茁壯」，總統府，2021年7月31日，請參考<https://www.president.gov.tw/News/26145>。

堅強意志。⁷³

中國的態度非常強硬，但是當中國撤回駐立陶宛的大使，下一步呢？真的要與立陶宛斷交？那台灣就獲得一個歐盟與「北約」會員國的邦交國，這是外交上的「大賺」；即便立陶宛與中國維持邦交，台灣能以台灣之名在立陶宛設立代表處，那也是「小賺」。

四、美國協助台灣穩住邦交

帛琉總統惠恕仁 (Surangel Whipps Jr.) 3 月 28 日來台訪問，讓人特別注意的是美國駐帛大使倪約翰 (John Hennessey-Niland) 也隨行，這是 1979 年台美斷交 43 年來首次有美國大使來台訪問。⁷⁴

(一) 倪約翰來台的重要性

倪約翰來台，相當有可能是國務卿布林肯的意思，就是要鞏固台灣與帛琉的關係，並且建構台灣、帛琉與美國的三邊關係。過去以來，台灣與邦交國的關係美國並不關心，認為這就是台灣自己的事。

(二) 美國試圖穩住台灣與巴拉圭的邦交

美國國務卿布林肯在 3 月 14 日與巴拉圭總統阿布鐸通話，呼籲巴拉圭持續與台灣等民主夥伴合作，共同對抗疫情，巴拉圭是台灣在南美洲的唯一友邦。由於大批巴拉圭民眾不滿政府對疫情處理不當，所以從 3 月初開始紛紛走上街頭抗議，要求阿布鐸下台；不但與警方爆發激烈衝突，甚

⁷³ 楊清緣，「立陶宛與台灣互設代表處『搞官方往來』，華春瑩：中國人民絕不答應」，新頭殼 newtalk，2021 年 8 月 12 日，請參考 <https://newtalk.tw/news/view/2021-08-12/619397>。

⁷⁴ 張珮慈，「AIT：美大使倪約翰重申承諾，台美帛共促自由開放印太」，新頭殼，2021 年 3 月 30 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/ait-美大使倪約翰重申承諾-台美帛共促自由開放印太-084202969.html>。

至引發暴動。⁷⁵

由於美國擔心阿布鐸為了政治前途必須緊縮控制疫情，可能尋求中國疫苗，甚至為了疫苗與中國建交，所以布林肯在出訪日本、韓國前與阿布鐸通上電話，也是為了穩住台灣與巴拉圭的邦交。

肆、美國聯合日本推動「抗中保台」路線

2021 年美國與日本積極在國防上的合作，公開指出中國是嚴重威脅，並擔憂台灣遭中國的武力攻擊。

一、美日高層對話關注台海情勢

4 月 16 日拜登與日本首相菅義偉在華府舉行「美日元首峰會」、⁷⁶ 5 月 21 日與韓國總統文在寅於華府舉行「美韓元首峰會」，⁷⁷ 6 月 15 日與歐洲理事會主席米歇爾（Charles Michel）及歐盟執行委員會主席馮德萊恩（Ursula von der Leyen）在比利時布魯塞爾舉行的「美國與歐盟峰會」，⁷⁸ 在對外公開之聯合聲明中都強調維持台灣海峽和平穩定的重要性。而在美國的樂觀其成下，包括 5 月 27 日菅義偉與米歇爾及馮德萊恩舉行「日歐視訊領袖峰會」、⁷⁹ 6 月 9 日與澳洲舉行了「外交及國防部長級視訊會談」

⁷⁵ 王嘉源，「布林肯籲台灣巴拉圭合作抗疫」，中時新聞網，2021 年 3 月 16 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/布林肯籲台灣巴拉圭-合作抗疫-201000976.html>。

⁷⁶ 「美日峰會聲明提台灣，菅義偉：對台海和平穩定具意義」，中央通訊社，2021 年 4 月 20 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202104200182.aspx>。

⁷⁷ 「有關美國總統拜登與韓國總統文在寅於美東時間 5 月 21 日在華府舉行領袖會談並發表聯合聲明提及台海和平的重要性事，外交部回應如下」，中華民國外交部，2021 年 5 月 22 日，請參考 https://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=95&sms=73&s=95928。

⁷⁸ 「感謝美歐峰會再提台海和平，外交部：續深化理念價值同盟關係」，自由時報，2021 年 6 月 16 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/3571296>。

⁷⁹ 弗林，「日歐首腦峰會強調台灣海峽和平與穩定的重要性」，法國國際廣播電台，2021 年 5 月 27 日，請參考 <https://www.rfi.fr/tw/政治/20210527-日歐首腦峰會強調台灣海峽和平與穩定的重要性>。

(二加二會談)，⁸⁰ 也都在聯合聲明中提及台海和平的重要性。

二、擔憂中國對台灣與日本的武力威脅

6 月 25 日日本防衛大臣岸信夫表示：「台灣的和平穩定與日本直接相關」；⁸¹ 防衛副大臣中山泰秀 6 月 28 日接受華府智庫「哈德遜研究所」(Hudson Institute) 所長懷恩斯坦 (Kenneth Weinstein) 的專訪，就提到日本對於台海安全的新觀點。⁸²

(一)「保台」已成為日本共識

中山泰秀指出，台海安全是亞洲地區在 21 世紀的一道「紅線」，因此「我們必須保護台灣這個民主國家」。他也進一步質疑，半世紀前被美國與其他國家所採納的所謂「一個中國」政策，在今天的時空環境下是否依舊正確。

他認為在「一個中國」的舊有框架下，日本能做的就是盡可能展示威懾力。因此呼籲美國與日本不應繼續坐視不管，而是對中國在台灣周遭的蠢動有所準備。他強調日本與台灣不只是朋友，更像家人與兄弟，如果「台灣有事」將直接影響沖繩的安危。

基本上，中山泰秀可說是 1972 年台日斷交以來，日本官方對於台海安全最露骨的宣示，因為代表日本承認台海安全對日本有直接的關聯性，因此如果中國對台動武，日本不能坐視，應該出手保護；而台美日三方也應有更多的合作。他曾經擔任外務副大臣，不可能不知道這些言論的敏感

⁸⁰ 「日澳 2 加 2 會談關切新疆人權，確認台海和平穩定重要性」，中央通訊社，2021 年 6 月 9 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106090194.aspx>。

⁸¹ 「日本防衛大臣：台灣安全與日本直接相關」，中央通訊社，2021 年 6 月 25 日，請參考 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202106250030.aspx>。

⁸² 李忠謙，「『台灣不只是日本的朋友，我們是兄弟！』日本防衛副大臣談中國威脅，中山泰秀：必須保護台灣這個民主國家」，風傳媒，2021 年 6 月 29 日，請參考 <https://www.storm.mg/article/3782450?page=1>。

性，勢必引發中國的強烈反彈。

英國「金融時報」(Financial Times) 7 月 1 日也披露，由於中國對台灣及釣魚台列嶼構成威脅，日本前首相安倍晉三於 2019 年決定大幅擴大軍事規劃，隔年日本與川普政府開始模擬可能發生的衝突，雙邊的合作包括兵棋推演與軍事演習，最終目標是為台灣制定一個綜合戰爭計畫，為台海的可能衝突預作準備。而在拜登上台後，美日此合作仍持續運作；⁸³ 前美國國防部副助理部長柯林克 (Heino Klinck) 受訪時說，日本政府越來越了解、甚至公開承認，防衛台灣就是防衛日本。該文指出，美、日迫切需要與台灣建立三方共享資訊的機制，特別是中國海軍及空軍的動向。⁸⁴

副首相麻生太郎 7 月 5 日提出了「存立危機事態」的概念，就是與日本有密切關係的他國遭到武力攻擊，進而形成「威脅日本國家存亡、明顯從根本顛覆國民生命與權利的危險狀態」；如果台灣發生大問題，將其視為涉及日本的「存亡危機事態」也不足為奇，若是那樣則日、美就必須一起防衛台灣才行。⁸⁵

9 月 8 日在台北舉行的「台日 2+2 對話與台日中三角關係」座談會，佐藤正久參議員、羅致政立委與中山泰秀參加。佐藤正久表示，台灣若被中國封鎖，日本與南韓經過台海及巴士海峽的石油生命航運線將受到威脅，造成石油短缺與油價飆升，嚴重衝擊日本經濟，因此「台灣有事也是日本有事」；台灣與日本的距離非常近，就像「鼻尖到嘴巴」，所以日本會把台灣的和平穩定當作自己的事，「不可能當作別人的事」。⁸⁶

⁸³ 陳成良，「因應台海衝突，英媒：美日秘密備戰」，自由時報，2021 年 7 月 2 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1458205>。

⁸⁴ 同註 83。

⁸⁵ 林翠儀，「日副相麻生：中國若犯台，日、美應一起防衛台灣」，自由時報，2021 年 7 月 5 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3593156>。

⁸⁶ 「安倍在為『台灣適用美日安保條約』鋪路」，上報，2021 年 12 月 16 日，請參考 <https://today.line.me/tw/v2/article/7NDZ5On>。

（二）中國成為日本最大武力威脅

中山泰秀 6 月 28 日接受「哈德遜研究所」訪問時說，駐日美軍在沖繩設有基地，因此當沖繩發生危險不僅是日本國民與日本自衛隊的事，也會關係到駐日美軍及其家屬的安全。⁸⁷ 麻生太郎 7 月 5 日表示，中國軍隊可能利用台北市發生的示威和騷動，以「中國內政問題」為由派兵犯台，「接下來就輪到沖繩」。⁸⁸ 佐藤正久 9 月 8 日也表示，中國將位於沖繩的嘉手納空軍基地視為攻擊目標，並在甘肅的沙漠複製此一基地以進行模擬攻擊訓練。⁸⁹

過去日本認為解放軍若攻擊台灣，中國的導彈不會落在日本本土。但現在則認為解放軍為防止駐日美軍協防台灣，在攻台前會先攻擊美軍的駐日基地。如此台灣還沒被解放軍的導彈攻擊，日本卻會先被攻擊。倘若解放軍的導彈失準，本來要打美軍基地結果打到平民百姓，茲事體大，將使得日本被迫捲入台海戰爭。而且如果中國佔領台灣，則日本的釣魚台與琉球群島也危在旦夕。

另一方面，二次大戰後日本在冷戰的美蘇對抗中站在美國這一邊，當時日本的最大安全威脅是蘇聯，特別是日本與蘇聯還有北方四島的領土糾紛。1989 年後蘇聯解體，蘇聯不成為日本的首要威脅，取而代之的是北韓，1994 年國際間發現北韓正積極研發原子彈，2006 年 10 月 9 日北韓完成第一次核試，直接威脅到日本，使得日朝關係緊張。⁹⁰ 北韓最後一次核試是 2017 年 9 月 3 日，距離現在將近五年，而中國對日本的威脅卻是與日俱增，使得中國已經取代北韓成為日本的頭號假想敵。

⁸⁷ 李忠謙，「『台灣不只是日本的朋友，我們是兄弟！』日本防衛副大臣談中國威脅，中山泰秀：必須保護台灣這個民主國家」，風傳媒，2021 年 6 月 29 日，請參考 <https://www.storm.mg/article/3782450?page=1>。

⁸⁸ 林翠儀，「日副相麻生：中國若犯台，日、美應一起防衛台灣」，自由時報，2021 年 7 月 5 日，請參考 <https://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/3593156>。

⁸⁹ 同註 86。

⁹⁰ 「北韓第六次核試，金正恩：真了不起！我國科學家沒有做不到的事」，關鍵評論網，2017 年 9 月 3 日，請參考 <https://www.thenewslens.com/article/77888>。

伍、結論

台美在 1979 年斷交後，美國在台灣問題上總是「做多說少」，川普上台後改變了此一作法，不但高層官員公開力挺台灣而批評中國，而且派遣現任閣員與部長訪台。拜登上台後由於中美對峙情勢未變，所以延續川普的「抗中保台」路線，除公開發言外更派遣重量級政治人物訪台，但在處理台灣問題上較為謹慎低調，然而這也是凸顯一種自信，表示美國充分掌握台海的情勢。

反而是中國對於美國介入台灣問題，從過去的低調轉為當前的高調，除了凸顯在對台問題上力有未逮外，也代表習近平在面對美國的力量直接介入台灣，內部有不小的壓力。

至於美軍撤離阿富汗後，很多人稱「今日阿富汗就是明日台灣」，這當然是否定的。首先，美國雖然在阿富汗經營 20 年，但在該國毀譽參半，而「塔利班」是在中國支持下的重要武裝力量，因此當美軍撤離後就奪得政權；但台灣社會的主流民意是「親美反中」，因為中國是台灣最大的外敵；而台灣也無類似「塔利班」這種武裝組織，藍營與統派均無此能耐。其次，蔡英文也不是賈尼總統，她每天積極的整軍經武並獲得美國高度信賴，台美關係達到史上最好。第三，美國擔心的反而是若國民黨在 2024 年重新執政，是否會走向馬英九擔任總統期間的「親中路線」，進而忽視國防建設與缺乏戰鬥意志，對中國攻台毫無抵抗決心，將會與當前阿富汗政府一樣，如此美國也無需相救。

事實上，拜登對中國的強硬，很大部分來自於共和黨的壓力。川普擔任總統時期的前國家安全顧問的麥馬斯特(H. R. McMaster)，在 4 月指出，中國將循俄羅斯併吞克里米亞的模式併吞台灣；台灣將是美中衝突「最重

要的爆發點」，可能導到兩國之間的大規模戰爭。⁹¹

川普時期擔任國務院主管經濟、能源與環境事務的國務次卿柯拉克 (Keith Krach)，5 月初受訪時表示，他在任內推出了 5G 乾淨網路政策，此政策的作用就是凸顯中國模式可被打敗，且暴露中國最大的弱點，就是缺乏信任。他並對自己遭中國制裁，認為是 1 枚榮譽勳章，他不會向習近平屈膝。⁹²

由此可見，川普的國安幕僚群正嚴密觀察拜登的中國與台灣政策，並時常對外發言，這勢必是拜登最大的壓力，也影響拜登是否能夠順利連任。

責任編輯：蔡旻綦

⁹¹ 洪翠蓮，「美前國安顧問：台海正處於極度危險，北京冬奧是關鍵」，新頭殼，2021 年 4 月 28 日，請參考 <https://tw.news.yahoo.com/news/美前國安顧問-台海正處於極度危險-北京冬奧是關鍵-015617919.html>。

⁹² 樊冬寧，「專訪前美國國務次卿克拉奇：我絕不會向習近平屈膝」，美國之音，2021 年 5 月 1 日，請參考 <https://www.voacantonese.com/a/keith-krach-interview-20210430/5874401.html>。

