

焦點評析

拜登政府外交新政：大國政治的解析

Biden's Foreign Policy in Perspective: Great Power Politics as the Main Theme

盧業中 *Yeh-chung Lu*
國立政治大學外交學系教授
Professor of Department of Diplomacy
National Chengchi University

在美國正處於疫情、經濟、族群問題、及國會騷亂等重大衝擊之際，拜登 (Joe R. Biden, Jr.) 於本年 1 月 20 日正式出任第 46 位美國總統。在迄今超過五個月的任期內，拜登的外交政策已凸顯出與川普在構思與執行等層面的差異，但仍延續了維繫美國作為世界霸主地位的目標。

整體思維：以人民為優先的外交政策

拜登在競選時期有關國際議題的主軸，即是要建立以民眾、尤其是讓中產階級受益的外交政策，這也成為拜登的國家安全顧問蘇利文 (Jake Sullivan) 及國務卿布林肯 (Antony Blinken) 施政思維的重點；而中國與俄羅斯則是美國在地緣戰略的挑戰與威脅。拜登另在國安會設置印太事務協調官，由坎貝爾 (Kurt Campbell) 出任。

除人事安排外，白宮於 3 月 3 日公布「國家安全戰略暫行指南」(Interim National Security Strategic Guidance)，作為拜登政府在依法正式發布國家安全戰略之前的指導綱領。該文件對於盟友、夥伴、及對手等，均有所界定，並

有助美國後續與盟友及夥伴協調立場。「指南」並指出中國唯一有潛在綜合實力挑戰國際體制的主要競爭者，將美、中的競爭正式搬上檯面。

拜登就職滿百日前夕，於 4 月 28 日發表第一場對國會的演說，內容主要觸及經濟建設、防疫工作、氣候變遷、國內共識，以及阿富汗撤軍等重大議題。該場演說以凝聚國內共識、爭取民意支持為主，故對外政策方面，僅提及因應中國與俄羅斯。

外交目標：高度協調推動四大重點

拜登上任後即積極與盟邦如加拿大修補關係，而七大工業國集團（the Group of Seven, G7）、歐盟、北約、印太地區同盟等，都是拜登積極運用的多邊主義平台。迄今，拜登的外交政策已有四大重點浮出檯面：推動疫苗外交、強化基礎建設、重建盟友信心、重組產業鏈結。在具體操作上，拜登政府較其前任更重視協調溝通，先透過與盟友會談，鋪陳議題並提供再保證，傳達「美國回來了！」的訊息，然後再與主要的對手國對談。3 月份美中阿拉斯加會談及 6 月拜登與普京的高峰會，均是在與盟友一系列互動後進行，凸顯拜登政府外交政策的優先順序及執行上的老練熟稔。

首先是印太區域方面，3 月 12 日拜登首次與日、印、澳領袖在四方安全對話（the Quad）架構下進行視訊會議。3 月 15 至 18 日，國務卿布林肯與國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）連袂前往日本及韓國，而奧斯汀之後亦轉往印度訪問。之後，3 月 18 至 19 日，布林肯與國家安全顧問蘇利文（Jake Sullivan）則在阿拉斯加與中方楊潔篪及王毅進行會談。4 月 16 日，日本首相菅義偉訪美，為拜登上任後首次會面的外國領導人，凸顯美日同盟在拜登政府外交戰略上的地位。拜登於 5 月 21 日則接待南韓總統文在寅，疫苗與晶片產業鏈重組是重點。除外交互動外，2 月初美國在南海地區進行拜登上任以來首次自由航行行動。4 月初，四方安全對話成員首次參與法國主導於孟加拉灣進行的海上聯合軍事演習。截至 6 月下旬，美軍艦在拜登上任後亦已 6 次通過台灣海峽。

拜登外交政策的另一重點是重建歐洲盟友的信心。皮尤研究中心（Pew Research Center）於2020年9月公布一項以歐洲為主、包括13國的民意調查顯示，主要盟邦與合作夥伴對於美國的信任感創下新低，包括領導人、疫情處理、及未來經濟景況等面向，受訪者多數不認為美國具領先或領導地位。拜登在競選期間即多次強調要重建歐洲盟邦對美國的信心。

拜登自6月9日起依序訪問英國並出席G7高峰會、至布魯塞爾出席北約高峰會、返美前則轉往日內瓦與普京見面。在歐洲行前夕，美國參議院通過「美國創新與競爭法案」（U.S. Innovation and Competition Act of 2021），預計編列2,500億美元預算，以5年為期將擴大對高科技產業之投資。訪英期間，拜登與英國首相強生（Boris Johnson）簽署了「新大西洋憲章」，出席G7時與其他各國領袖達成疫苗外交及基礎經濟建設的共識，將於1年內捐助10億劑疫苗應對新冠肺炎，其中美國與英國將分別提供5億及1億劑。同時，各國領袖通過總值40兆美元的「重建美好世界」（Build Back Better World, B3W）基礎建設計畫，將與各國民間部門合作，以符合應對氣候變遷及勞動標準等原則促進經濟發展。

威脅挑戰：應對中國與俄羅斯

拜登及其外交國安主要幕僚均將俄羅斯定位為威脅、中國為挑戰，而強調在推動世界無核化及氣候變遷議題時要尋求俄、中可能的合作，但也不會就此在維繫價值理念與全球秩序等面向上迴避競爭與衝突。

中國所帶來的嚴峻挑戰可說是川普目前外交政策的最高優先。自美日峰會聯合聲明可以看出，拜登政府對中國的訴求包括：普世價值與共通原則建構的自由開放印太秩序，包括關切中國對東海及南海的行為、強調台海和平與穩定的重要並鼓勵和平解決兩岸議題、對香港和新疆的人權狀況深感關切等；「新大西洋憲章」也強調維繫價值與全球秩序的重要性。此一競爭較為凸顯的面向及用語延續至G7峰會的領導人公報，然拜登與文在寅會面後的聯

合聲明，在兩岸部分僅提及台海和平穩定，未提及和平解決兩岸議題以及東海情勢。北約峰會的公報則提及中國對以規則為基礎的國際秩序構成系統性挑戰。

除上述的競爭乃至較偏向衝突的面向外，拜登與盟友也提到與中國坦誠對話的重要性，包括美日聯合聲明重申兩國認知到需要在具有共同利益的領域與中國合作。北約高峰會固然對中國表達關切，會後的聯合公報仍表示將與中國在可能的領域內維持建設性對話。

相較於印太地區國家對於拜登的中國政策介於贊同或至少沒有明確反對之間，歐洲國家對於拜登應對俄羅斯的作法則有不同意見。首先，俄羅斯在 2014 年因為入侵烏克蘭東部地區而被要求退出 G7，而 G7 本次另有澳、印、韓、南非參與，可說是 G7 與 Quad 成員均在其中。拜登在 G7 會後再與普京對談，有促使普京必須認真看待雙邊會談訊息之用意。其次，本次會面刻意選在 1985 年雷根與戈巴契夫兩人會面的別墅，會後的共同聲明談及核戰時幾乎完全引用當時雷、戈兩人的用語，重申「核戰爭打不贏、絕不能打的原則」，為雙方同意延長《新裁減戰略核武器條約》(New START) 以及後續尋求戰略穩定對話注入動力，拜登也試圖藉此顯示其承襲雷根而有應對俄羅斯的能力。第三，雙方會面氣氛良好，並同意展開雙邊「戰略穩定對話」(Strategic Stability Dialogue)，討論軍備控制等議題，但在網路攻擊、人權等關鍵議題仍可看出雙方的分歧。

然對美國而言，未來對俄政策的制約因素主要來自其與歐洲國家的關係。首先是歐洲國家對於川普的執政風格仍有陰影，也因此對於拜登所代表的美國承諾可以維持多久的信心仍有增長的空間，而美國自阿富汗完全撤軍的決定恐使此種疑慮雪上加霜。其次是美、歐之間，甚至歐洲內部對於俄羅斯的看法仍有歧異。歐盟部分國家對於拜普會表示懷疑，或認為歐洲也應與俄羅斯進行相同對話卻又為東歐面臨俄羅斯威脅的國家反對而無共識。美國與德國先前對於德、俄之間的北溪天然氣 2 號管線 (Nord Stream 2) 計畫的看法演變成外交齟齬，美國在 2019 年底以構成地緣戰略風險為由，針對德國

相關廠商進行制裁。拜登政府於本年 5 月間宣布放棄制裁，但仍表示管線計畫有損美歐的共同利益。更重要的是，普京試圖在拜登抗中優先的外交政策下尋求利益，而拜普會或有助俄羅斯在美、俄、中三方關係中更可能取得關鍵位置。拜普會後，習近平與普京同意將 2001 年《中俄睦鄰友好合作條約》延展 5 年，並稱此為「21 世紀的合作範例」。普京近日亦表示俄羅斯重視與中國的友好關係，並不認為中國是威脅，俄羅斯也不會被納入美國與西方國家對中的佈局中。雖然自 6 月下旬至 7 月初，美國與烏克蘭在黑海地區進行定期演習並邀北約會員國參與，但若盟友鑒於拜普會的友善氣氛，可能認為美國的對俄政策仍是個混合的信號。

大國戰略的限制：國內政治因素

具有民主國家與全球霸權的雙重身分，美國外交政策的趨向仍受到國內政治及民意所限制。如拜登迄今延續川普具競爭性的對中政策，主要原因即在於近期美國主流機構民調均顯示超過 8 成美國民眾將中國視為對手而非夥伴，而在各項外交議題上，民眾對拜登能否應對中國的信心也是較低的。若再加上川普仍活躍於政治場域，動輒出言奚落拜登，使得拜登目前在外交政策上沒有太多妥協的空間。

其次，疫情、經濟、社會議題等衝擊，大幅縮短民意願給予拜登政府的蜜月期。疫情與經濟目前看來已有起色，但如副總統賀錦麗在 6 月初訪問瓜地馬拉及墨西哥試圖緩解非法移民潮而引起國內民意正反激辯，凸顯政治極化現象恐持續發酵。

第三，拜登宣布將完成阿富汗撤軍，結束長達近 20 年、「無止境的戰爭」，固然符合民意需求，也將實踐了自歐巴馬、川普以來的政治承諾。然後續若阿富汗情勢持續不穩、大國政治重新洗牌、甚至全球恐怖攻擊升高，衍生的不滿都將由拜登概括承受。

最後，已有學者指出，拜登的外交政策並非一蹴可幾，甚至可能備多力

分，強調民主價值、打擊威權政體的同時又不得不與非完全民主國家合作，後續效益如何，值得繼續觀察。

責任編輯：梁庭璋