

焦點評析

拜登式外交：個人關係和民主價值導向的外交政策能帶美國重返榮耀？

Biden's Diplomacy: Can Personal Diplomacy and Democratic Value Oriented Foreign Policy Lead the U.S. Return to Glory?

翁履中 *Dennis Lu-Chung Weng*
德州山姆休士頓州立大學政治系副教授
Associate Professor of Department of Political Science
Sam Houston State University

一、前言

美國總統拜登就職超過百日，但從就職之後就沒有享受過蜜月期的拜登團隊，上任第一天即開始全力穩定國內新冠肺炎疫情。經過了數月的努力，總算讓美國境內的疫苗施打率突破五成，且確診人數也趨於穩定。這也使拜登終於可以在他擅長的外交領域，按照計劃展開行動。透過一連串的會面和出訪，拜登想要傳遞給世界的訊號，是美國在他帶領之下，打算重新回到國際外交及安全議題的主導地位（**America Is Back**）。¹ 回顧近半年的執政，拜登採取先攘內後安外的施政順序，控制住疫情並且採用大幅

1

<https://apnews.com/article/biden-foreign-policy-g7-summit-munich-cc10859afd0f542fd268c0a7ddcd9bb>，瀏覽日期 2021 年 6 月 24 日。

舉債的方式，推動基礎建設計畫，不僅是想要帶給美國人民希望，也是打算要整理美國失調多年的體質。雖然內部有共和黨反對鉅額舉債，但是絕大多數迫切需要生活援助的美國平民，認為拜登的基礎建設計畫，確實滿足了他們的需求。然而，在政黨對立越來越嚴重的美國，即使穩固了內部疫情，政黨間的爭議，很難僅僅只靠內政表現就能滿足跨黨派的期待。對許多共和黨的支持者而言，民主黨的經濟政策以及大政府的概念，不論是否真的對美國有益，恐怕都不會埋單。因此，拜登想要爭取超越政治立場的支持，就必須有能夠讓美國人民不分黨派都能接受的議題。而由川普執政時期開始升溫的美中競爭，以及與盟國間的爭議，正好給了拜登可以發揮外交專長的舞台，以帶領美國重新回到國際領袖地位為目標，爭取不同陣營的支持。本文根據拜登上任以來的外交作為，簡單分析拜登式外交的特色，並討論可能遇到的挑戰。

二、外交是領袖個人關係的延伸

透過外交政策以及國安議題來凝聚美國共識，成了拜登擺脫國內政黨分歧的解藥。熟悉美國政治的學者專家大概都能認同，相較於共和黨的政治人物，民主黨更擅長內政議題，但是拜登是民主黨內少數從進入政壇開始，就全心經營外交事務的政治人物。在參議院的外交委員會，四十多年來拜登在外交第一線，與世界各國領導人的廣泛接觸，讓拜登比絕大多數的華府政治人物有更深更廣的國際人脈。長年在外交領域和世界領袖交手的經驗，不只讓拜登很清楚美國的對外關係，受到全球化的影響，已經很難維持過去一超多強國際體系的優勢，更令拜登相信國與國的外交能否順利推動，跟領袖間的個人互動情況，有直接的關係。² 當世界各國逐步拉

² Mike Memoli, "All politics is personal': Biden leans on existing relationships in first global test," *NBC News*, June 10, 2021, <https://www.nbcnews.com/politics/white-house/all-politics-personal-biden-leans-existing-relationships-first-global-test-n1270299>, accessed on June 24, 2021.

近與美國的差距，拜登知道如果不採取行動，在可預見的未來，美國被其他國家超越，就不再是會不會發生，而是何時發生！因此，為了維持美國的優勢，設下停損點，拜登在疫情回穩後，從四月中開始，就陸續安排與世界領袖的會面機會。首先，拜登為了在亞太區域有足夠支持來制衡中國，邀請日本首相菅義偉作為上任後第一位訪問白宮的外國元首，隨後在五月份又和南韓總統文在寅舉行高峰會，不只談中國，也討論了北韓議題，甚至試圖拉近日韓關係。緊接著在六月份的首次出訪，拜登到歐洲參加七大工業國領袖會議，與北約組織及歐盟代表會面，也安排了跟俄羅斯總統普丁對話。三個月馬不停蹄的會面，靠著自己長年累積的人脈和交際手腕，至今為止拜登每次與外國領袖會面，都得到善意的回應，即使是曾經被拜登公開用「殺手」來形容的普丁，都在與他見面之後，至少在表面上稍微改變了對美國的態度，願意發出新聞稿，表示會談順利取得部分共識。³ 堅持走傳統外交路線，認定私交和個人接觸對外交互動極其重要的拜登，能不能讓各國不只是短期賣面子給美國，而是真的願意與美國合作，就要看拜登提出的交友條件是不是真的具有說服力！

三、民主價值導向的外交政策

透過個人關係開啟與世界各國的對話，拜登接著向盟友強調民主價值，試圖重新找回與民主夥伴之間的連結。從新疆人權議題開始，拜登時代的美國外交政策，將會以民主的普世價值作為外交論述的主軸。所謂價值導向的外交政策，是指美國要用民主理念來說服盟國支持，藉此得到足夠的資源能讓理念可以落實。以美國的中國政策為例，拜登時代跟川普時代最大的不同，在於川普講的是硬對抗，不論是貿易戰，科技戰，還是軍事上的對峙，川普時代的美中競爭，在盟國面前呈現的是因為「美國優先」

³ 翁履中，〈觀點／G7 峰會聲明納入台海穩定 拜登外交再下一城〉，《TVBS》，2021年6月14日，<https://news.tvbs.com.tw/world/1528017>，瀏覽日期2021年6月24日。

遇到挑戰，所以美國想找更多盟友一起強力反制。然而，川普時代對中國的壓制顯然無法在盟國間產生共鳴，一方面是因為川普沒能理解，在全球化的時代，中國和世界各國已經產生高度的經貿互賴，就算世界各國對中國有不滿之處，也沒人會單純為了美國利益，而與中國撕破臉。而拜登上任之後，非常清楚的理解，各國對中國的態度大不相同。因此，在爭取盟友聯手制衡中國的同時，拜登很清楚美國要為盟國保留彈性。這也說明了為什麼在七大工業國峰會之後，即便是非常在意中國市場的德國、法國和義大利，也都願意在美國主導之下，稍微的調整自身對於中國的態度。

拜登的價值導向外交政策，也可以從拜登對中國的幾項政策當中窺知一二。從上任以來拜登雖然針對新疆問題向中國出手，但是拜登說服民主國家共同發出譴責的論述核心，強調的是人權，而不是美國利益。這樣的操作手法，讓各國即使不願意與中國對抗，但在人權的立場上也不方便說不。拜登的外交手腕跟川普時期讓人覺得美國是因為利益受損，所以才強力要求盟國配合抗中的做法明顯不同。同樣的邏輯也可以解釋拜登其他的中國政策，例如拜登呼籲支持香港，同樣不是以抗中為主要訴求，而是強調民主自由應該被保障；⁴ 對於台灣海峽和平穩定的議題，拜登知道直接支持台灣爭取國際空間會引來爭議，所以拜登用亞太區域和平穩定對世界的重要性，來讓盟國接受。雖然同樣是要制衡中國，但卻不是川普時代的強硬風格，改為強調民主價值，這也讓向來標榜最重視普世價值的歐洲國家，找不到不支持的正當理由。

四、拜登式外交的挑戰

價值導向的外交政策在拜登任內將會成為常態，然而，如此具有理想性的外交政策，最大的挑戰在於拜登帶領的美國到底有沒有能耐，可以提

⁴ 拜登公開支持香港蘋果日報，譴責北京限制言論自由。

<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/emotions-run-high-hong-kong-residents-snap-up-final-edition-apple-daily-2021-06-24/>，瀏覽日期 2021 年 6 月 24 日。

供除了理想之外更實際的利益，讓其他國家願意持續跟進。拜登上任半年以來，與其說，民主盟友全部歸隊，不如說許多國家還處於對拜登政府聽其言觀其行的蜜月期。如果拜登政府在推動理念的同時，能夠拿出實際的行動，甚至願意以身作則投入大量的資源，或許價值導向的外交政策較有可能落實。反之，如果美國只能提出美好的願景，但是付出的資源不足以說服盟國，那麼所謂價值導向的外交政策，就很可能流於華而不實的口號。以疫苗外交為例，拜登政府原本提議開放疫苗專利給全球使用，但提案不久就遇到來自藥廠和歐洲國家的反對，認為開放專利可能反而讓疫苗原物料短缺，疫苗品質難以控制等負面效應。⁵ 雖然拜登政府隨後改變策略，決定以捐贈五億劑疫苗給世界中低收入國家來向世界伸出援手，但相較於全球的八十億人口，美國捐贈的疫苗數量，其實只是杯水車薪，難以說服其他國家，美國真的有意願也有能力回到全球領袖地位。⁶ 拜登的價值導向外交政策，背後必須搭配大量的資源，但是在國內已經大量舉債來挽救經濟的情況下，拜登恐怕要先證明美國有足夠的能力支持自己提出的理想。由此觀之，拜登的外交挑戰，可能才正要開始。

五、結語

如上所述，美國總統拜登在 2021 年初就任之後，利用將近半年的時間，利用個人的外交手腕，逐步修補美國的對外關係，並且推動價值導向型的外交政策，在民主盟友釋出善意的情況下，確實呈現出「美國回歸」（America Is Back）的氣勢。然而，伴隨著對美國重返舞台的期待，過去

⁵ Jared S. Hopkins, Peter Loftus, "Covid-19 Vaccine Makers Press Countries to Oppose Patent Waiver," May 26, 2021, *The Wall Street Journal*, <https://www.wsj.com/articles/covid-19-vaccine-makers-press-countries-to-oppose-patent-waiver-11622021402>, accessed on June 24, 2021.

⁶ "Donating 500 mn vaccine not enough, US should do more: Krishnamoorthi," *Business Standard*, June 11, 2021, https://www.business-standard.com/article/current-affairs/donating-500-mn-vaccine-not-enough-us-should-do-more-krishnamoorthi-121061100113_1.html, accessed on June 24, 2021.

美國外交總是「說的比做的多」的缺點，也再次引起議論。要重拾信任，美國恐怕得先展現實力。在全球逐漸擺脫新冠肺炎疫情之後，美國能不能順利的走出低迷的經濟，將會決定美國有多少籌碼能夠推動價值導向的外交政策，也會直接影響制衡中國的能力。面對未來的挑戰，雖然，仍有不少的變數，但可以確定的是，拜登政府的外交政策將比川普時期穩定的多，也許不會有太多驚喜值得期待，但至少美國對世界造成傷害的機會也會少得多。

責任編輯：李欣樺