

三、美國新政府對中政策觀察

淡江大學國際事務學院院長王高成主稿

- 拜登將續採取與中競爭立場，但將改變川普單邊主義作風，或積極重返各項國際組織及多邊協議，修補與盟邦的關係，以尋求共同制衡中共。「聯友制中」戰略已獲歐洲主要盟邦正面回應。
- 美國將更強調自由民主的意識形態，並關注中共不當經貿作為，對內則著力提升產業及勞工的競爭力。另美中在氣候變遷、防制疫情及反擴散等議題仍可合作，使雙方關係不至過於惡化。

(一) 前言

美國總統選舉結果已然底定，民主黨的拜登將入主白宮，開啟美國對中政策新的一頁。

不同於現任總統川普的單邊主義及反全球化作風，拜登被視為傾向全球化及多邊主義。然而不同於4年前拜登擔任歐巴馬政府副總統時期，美國的內外環境已然產生明顯變化。就國外環境而言，中國大陸的國力及影響力較以往更強，改變了國際的權力結構，美國的全球領導地位面臨明顯的挑戰。川普所採取單邊主義更讓這種情勢惡化，美國與主要盟邦的關係惡化，尤其是與歐洲的盟邦如德法等國，以及頻頻退出許多國際組織及多邊協議，使得美國在國際上更加孤立。其次，新冠疫情仍侵襲全球，對於各國人民生命及經濟發展產生威脅，並限制了全球化的發展。在國內環境方面，美國是新冠疫情最嚴重的國家，百姓生命及經濟發展也受到嚴重衝擊。其次，由於川普的白人主義傾向，也導致國內種族衝突上升，非裔美人積極爭取其權益。第三，川普雖然敗選，但是其得票數仍然超高，有將近47%的選民支持他，共和黨在參議院仍然占多數，兩黨的對立也更加嚴重。整體而言，美國政治與社會的分裂與對立更加明顯，將限制拜登的內外政策。

(二) 拜登政府對中政策將維持對中競爭立場，採「聯友制中」戰略

在此情勢下，拜登已不能完全重複其與歐巴馬執政時的全球化與自由化政策。拜登自己也直言，他的政府將不會是「歐巴馬的第三任政府」。此外，拜登也陸續公布其外交及國安團隊成員，包括擔任國務卿的布林肯、國安顧問蘇利文、國防部長奧斯丁及貿易代表戴琪等，這些人共同的特質是都曾在歐巴馬時期任過職，許多人還是副手扶正，對於既有業務瞭解，並與拜登有相似的政治理念。拜登政府的對中政策將反映美國的內外環境影響及決策官員的政治理念。

首先，拜登政府對中仍將維持著競爭的立場。在歐巴馬時期美國對中即已採取此種政策，當時推出「亞太再平衡」戰略，目的就是強化美國在亞太地區的領導地位，制衡中共的影響力。川普政府也延續此一戰略，並擴大為「印太戰略」，對中採取更強勢的競爭及遏制作為。美國的外交戰略自冷戰結束以來一向是維持美國的全球領導地位，面對中國大陸崛起的挑戰，不論任何政黨執政，都會將其當作競爭對手。此一想法目前已是美國朝野政治菁英的共識，在川普執政時期美國國會已通過一系列遏制中國大陸的法案，例如「臺灣旅行法」、「香港人權與民主法案」及「2020年新疆人權政策法案」等。在川普政府四年來大力的鼓吹之下，多數美國人已將中國大陸視為具有威脅性的國家，包括此次的新冠疫情已造成美國嚴重的傷亡，雖然川普政府的防疫不力是主要原因，許多美國人也歸咎病毒來自於中國大陸。在此一影響之下，拜登在競選時也批評中國大陸的人權狀況及對於美國經濟的傷害，甚至認為川普與中國大陸所達成的第一階段貿易協議對中不夠強硬，未能保護美國的利益。

拜登及其國安團隊對於川普外交政策最大的批評在於其單邊主義作風，導致美國的國際領導地位衰退及與盟國的關係疏離，讓中共乘機坐大。因此，拜登上任後將積極重返川普所退出的各項國際組織及多邊協議，例如「巴黎氣候協議」、「伊朗核協議」及「世界衛生組織」等，並且積極修補與盟邦的關係，尤其是與歐洲盟邦的關係，以重振美國的領導地位及共同制衡中共的影響力。川普政府遏制中國大陸的方式是單打獨鬥，拜登政府將採取的方式是聯手出擊，制衡的力量可能更為強大。拜登近期在接受「紐約時報」訪問時說，他上任後對中貿易政策，將與亞洲及歐洲傳統盟友磋商出共同立場後才會提

出具體的策略。

拜登的「聯友制中」戰略已獲得歐洲主要盟邦的正面回應。歐洲各國一向是美國親密的盟友，在川普時期出現裂痕主要是因為雙方對於國際政經議題的理念不一致，川普傾向單邊主義及保護主義，歐洲盟邦則主張多邊主義及全球主義，川普對於盟邦的傲慢態度更加惡化彼此關係。如今，拜登願意走向多邊主義路線，並且重視與盟邦的關係，歐洲盟邦自然願意恢復與美國的友好關係。歐盟執委會已提出「歐盟－美國面對全球變局的新議程」（A New EU-US Agenda for Global Change）文件，期待恢復及強化跨大西洋夥伴的合作關係，共同因應全球的新挑戰。

（三）拜登政府重視民主人權價值，將續與中共協商以維持經貿利益，並在氣候變遷等議題上合作

拜登政府未來將關注中國大陸的民主及人權議題。民主黨政府一向較為重視民主人權，面對中國大陸的崛起，美國更加強調自由民主的意識形態，以與中共有所區隔，並作為競爭的資源。拜登個人也認同此一理念，已於當選後提議明年要召開全球民主峰會。美國此舉也能強化與歐洲盟邦的關係，在「歐盟－美國面對全球變局的新議程」文件中也聲明一個緊密的歐盟與美國的夥伴關係，對於國際上支持民主價值，以及維持全球與區域的穩定及繁榮甚為重要。歐盟國家並表示將參加拜登所倡議的民主峰會，共同對抗威權主義的擴張。美歐未來將會共同關切中國大陸的人權發展，並持續採取施壓的作為。面對近期香港政府依據港版國安法加大對於泛民主派人士的逮捕行動，拜登所提名的國安顧問蘇立文已在推文中表示，嚴重關切此一發展，美國將聯合盟友反對中共對於香港自由的侵犯，以及幫助受迫害者尋找避風港。事實上，由民主黨居多數的美國眾議院也於12月7日通過「香港人民自由與選擇法」，為逃離政治迫害的在美港人提供臨時保護身份或申請成為美國移民。

未來拜登政府也將持續與中共協商，以維護美國的經貿利益。拜登日前在接受「紐約時報」訪問時表示在他上任後將會先檢討川普政府

與中所達成的第一階段貿易協議，在此之前將會繼續維持此一協議，也不會立即解除目前對於中國大陸貨品課徵的關稅。拜登在訪談中也強調他的對中貿易政策不會只重視貿易逆差，也將關注其他的不當經貿作為，包括竊取智慧財產、傾銷商品、非法補貼企業、及強制技術轉移等。他另外在接受 CNN 訪談時也表示，中國大陸必須按照國際規範行事。經貿政策將是未來美國對中政策的重要項目，此事涉及了美國的經貿利益與全球領導實力。在川普施政及當前疫情的影響下，拜登上任後將不會立即放棄與中第一階段貿易協議，因為在此一協議中，中國大陸承諾將在 2020 及 2021 年額外向美國採購約 2000 億美元的產品，以平衡中美貿易，若中國大陸履行此一協議，短期內將有助於美國的經濟復甦及就業提升。但長遠而言，拜登似也不願意只依賴強加關稅以迫使中共讓步，他認為這將造成兩敗俱傷，也不符合多邊主義的精神。他更強調與盟國共同合作，並要求中國大陸應該遵守各項國際經貿規範，此一想法也顯現在其任命戴琪擔任貿易代表的作為之上。戴琪具有法律及與中協商貿易爭端背景，將有利於未來美中協商，及要求中國大陸遵守國際貿易規範。對於與中經貿競爭，她主張應該具有攻守兼備的策略。目前川普政府對中的關稅施壓以迫使其讓步，戴琦認為只是防禦性的作法，美國還應採取進攻性的作法，亦即提升產業及勞工的競爭力，以維護美國的全球經濟領導地位。

除了競爭之外，拜登也表示美中在氣候變遷、防制疫情及反擴散等議題仍有共同的利益，也可以合作。中國大陸在推動國際經貿的多邊合作及開放國內市場方面，仍持續推動，立場與歐美等國並不完全背離。未來美中仍將持續競爭，但雙方的關係應不至過於惡化。