

## 第二章 美國全球戰略調整對中國的影響

陳鴻鈞\*

### 壹、前言

2021年1月20日，拜登（Joseph Biden）宣誓就職美國第46任總統。拜登主張重回國際體系，扮演國際社會領導者的地位，並倡議維護以規則為基礎的國際秩序。拜登也支持民主與人權，宣揚民主及人權是美國外交政策的一環，舉辦首屆民主高峰會。拜登亦強調盟邦夥伴的重要性，積極改善與盟邦夥伴的關係。在軍事上，拜登啟動《全球態勢檢討》（*Global Posture Review*）。白宮宣布自阿富汗撤軍，並有意在2021年底結束伊拉克的軍事任務。同時，華府提高對印太地區的關注，擴大在印太地區的軍事存在。在經濟部分，拜登要求強化供應鏈安全，提升美國的競爭力。拜登亦提出「重建美好未來世界夥伴關係」（Build Back Better World, B3W Partnership）倡議，協助改善落後國家的基礎建設。

這當中，拜登的對中政策備受矚目。拜登認定中國是美國威脅的來源之一，且是唯一可以結合經濟、外交、軍事、技術等綜合力量，挑戰美國所建立開放且穩定之國際體系的國家。因此，華府採取多邊主義（multilateralism）的方式，擴大與盟邦夥伴的合作，共同維護以規則為基礎的國際秩序及自由開放的印太地區，並關切中國在核武、傳統武力、人權、新疆、西藏、香港、台灣、東海、南海、經貿、網路等諸多領域的作為。另一方面，華府仍希望和中國合作，包括阿富汗、北韓、伊朗、氣候變遷等議題，維持與中國的溝通管道，避免產生戰略誤判，確保合作的空間及機會。

拜登全球戰略的調整，不僅強化與中國的競爭關係，也形塑全球與印太地區的發展，更讓美國在歐洲的盟邦夥伴強化在印太地區的存在。其結

\* 國防安全研究院國家安全研究所助理研究員。

果是，美中在全球及印太地區的競爭態勢愈來愈明顯。本文首先介紹拜登全球戰略的調整，之後分析拜登政府的對中政策，然後詮釋美國全球戰略的調整對中國和印太地區的影響，最後做出結論。

## 貳、拜登政府全球戰略調整

拜登全球戰略的調整，可從其就職演說看到初步的方向。在其就職演說中，拜登除了訴求民主、團結外，並聲明美國整體國力依舊強大，度過重重考驗，展現出強大的韌性及堅強的實力。在國際上，華府要修復與盟邦夥伴的關係，並和世界交往，藉此作為一種榜樣，領導國際社會，成為一個強大且可信賴的夥伴。<sup>1</sup> 正因如此，華府在全球戰略上出現調整。

### 一、外交層面：重回國際體系、民主同盟、重新修補盟邦夥伴關係

在外交上，拜登首先宣布美國重回《巴黎氣候協議》（*Paris Climate Agreement*）、重新加入世界衛生組織（World Health Organization, WHO）及聯合國人權理事會（United Nations Human Rights Council, UNHRC），用實際行動證明美國願意重新回到國際體系，繼續扮演領導者的角色，維護以規則為基礎的國際秩序。<sup>2</sup> 其次，華府也宣揚民主及人權的重要性，並在 12 月以視訊的方式舉辦首次民主高峰會，藉此鞏固民主國家之間的關係，亦凸顯民主體制的優越性。<sup>3</sup> 同時，華府更彰顯民主和威權／極權體制的差異，警戒且防範戰略競爭者的惡意影響力。

<sup>1</sup> Joseph Biden, “Inaugural Address by President Joseph R. Biden, Jr.,” *The White House*, January 20, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/01/20/inaugural-address-by-president-joseph-r-biden-jr/>.

<sup>2</sup> Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

<sup>3</sup> Joseph Biden, “President Biden to Convene Leaders’ Summit for Democracy,” *The White House*, August 11, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/08/11/president-biden-to-convene-leaders-summit-for-democracy/>.

第三，拜登又積極修補美國和盟邦夥伴之間的關係。舉例來說，拜登就任後就密集地與盟邦夥伴領袖進行電話交流及視訊會議，如「四方安全對話」領袖視訊與實體峰會（美、日、印、澳）、布加勒斯特九國（Bucharest 9，由波蘭、羅馬尼亞、捷克、匈牙利、保加利亞、愛沙尼亞、拉脫維亞、斯洛伐克、立陶宛），也透過出訪及接待訪賓來改善美國和相關國家的關係，包括日本、韓國、澳洲、印度、英國、法國、德國、加拿大、七大工業國組織（Group of Seven, G7）、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）、歐洲聯盟（European Union, EU）、阿富汗、以色列等，展現華府重視盟邦夥伴的態度，積極尋求合作的機會。9月，美、日、印、澳舉行首次實體領袖峰會，強調自由開放的印太地區是四方共同願景，並加強新冠肺炎疫情、氣候變遷、關鍵與新興技術、關鍵基礎設施、網路、太空、教育、人民交流、反恐等領域上的合作，並支持以規則為基礎的海上秩序、朝鮮半島無核化、恢復緬甸民主等立場。<sup>4</sup>

## 二、軍事層面：《全球態勢檢討》、中東撤軍、重視印太地區及台灣

在軍事上，拜登首先進行《全球態勢檢討》，之後在4月宣布自阿富汗撤軍，7月聲明停止在伊拉克的軍事任務。其中，阿富汗撤軍在8月30日完成，在伊拉克的軍事任務則計畫在12月底正式結束。<sup>5</sup>與此同時，華

<sup>4</sup> “Joint Statement from Quad Leaders,” *The White House*, September 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/24/joint-statement-from-quad-leaders/>.

<sup>5</sup> Joseph Biden, “Remarks by President Biden on the Way Forward in Afghanistan,” *The White House*, April 14, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>; Joseph Biden, “Remarks by President Biden and Prime Minister Mustafa Al-Kadhimi of The Republic of Iraq Before Bilateral Meeting,” *The White House*, July 26, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/07/26/remarks-by-president-biden-and-prime-minister-mustafa-al-kadhimi-of-the-republic-of-iraq-before-bilateral-meeting/>; “Statement by Secretary of Defense Lloyd Austin III On the End of the American War in Afghanistan,” *U.S. Department of Defense*, August 30, 2021, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/2759181/statement-by-secretary-of-defense-lloyd-austin-iii-on-the-end-of-the-american-w/>.

府顯然高度重視印太地區，誓言維護自由開放的印太地區。拜登政府加大對印太地區的軍事投入，維持在南海的自由航行任務，更公開且頻繁地穿越台灣海峽。除此之外，華府延續與印太地區盟邦夥伴的合作，如日本、韓國、印度、澳洲、台灣、菲律賓、新加坡、越南等。進一步，拜登政府更遊說英國、法國、德國等重要歐洲國家，加入維護自由開放印太地區的軍事任務。9月，拜登宣布，美國聯合澳洲與英國，建立「澳英美安全夥伴」（AUKUS），並協助澳洲獲得核動力潛艦，共同維護印太地區的安全。<sup>6</sup>

### 三、經濟層面：強化供應鏈安全及「重建美好未來世界夥伴關係」倡議

在經濟上，拜登以提升美國自身競爭力為主要策略，除了在國內推動重建基礎建設外，也提出強化美國供應鏈安全的因應對策，將四大類領域的產品列為第一波強化供應鏈安全的目標，第一類是半導體製造及先進封裝，第二類是可使用在電動車等產品上的高能量電池，第三類是稀土等關鍵礦產和其他戰略物資，第四類是醫藥產品及設備等。<sup>7</sup> 在國際上，拜登亦透過擱置與盟邦夥伴在經濟上爭端的方式，改善和盟邦夥伴的關係。進一步，拜登更在七大工業國組織領袖峰會的場合提出「重建美好未來世界夥伴關係」倡議，呼籲理念相近國家共同加入，協助改善貧窮國家的基礎建設。在美、日、印、澳首次實體領袖峰會中，四方領袖也宣布推動「四方基礎建設夥伴關係」（QUAD infrastructure partnership）。

也就是說，拜登政府上台後，為了重新恢復美國的領導地位，華府在外交、軍事及經濟策略上都做出調整，目的在鞏固現有的國際體系及美

6 “Joint Leaders Statement on AUKUS,” *The White House*, September 15, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/09/15/joint-leaders-statement-on-aukus/>.

7 Joseph Biden, “Executive Order on America’s Supply Chains,” *The White House*, February 24, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>.

國的領導地位，同時增加對印太地區的關注，維護以規則為基礎的國際秩序，及自由開放的印太地區。

### 參、拜登政府對中政策

白宮在2021年3月公布《國家安全戰略中期指導方針》（*Interim National Security Strategic Guidance*），成為華府對中國政策的重要文件之一。該報告表明在全球的安全環境下，中國是美國的威脅之一。中國威脅的內容包括：一是威權體制；二是中國的行為具攻擊性，愈趨於獨斷，且會使用恫嚇手段，包括不公平且不合法的貿易行為、網路竊取、使用武力威脅等；三是唯一一個可以結合經濟、外交、軍事、技術等綜合力量，挑戰美國所建立具穩定且開放之國際體系。面對新的安全環境，華府整體的安全對策包含三大部分，一是提升自我實力，包含人民、經濟與民主；二是形塑有利的權力平衡環境，嚇阻及預防敵人對美國及其盟邦的威脅；三是領導並確保民主國家聯盟所創立開放且穩定的國際體系。針對中國的部分，華府表態對台灣、香港、新疆、西藏議題的關注，重申民主與人權的重要性。進一步，華府也強調五角大廈的國防預算必須調整優先順序，投資在先進技術及能力，以因應中國崛起的威脅。華府亦認為應該強化關鍵國防技術與醫藥的供應鏈安全。此外，華府研判強化美國的盟邦夥伴體系是因應中國挑戰的關鍵，包含在外交、軍事及經濟等各領域，同時可避免中國的惡意影響力。<sup>8</sup>

在外交上，就某種程度來說，由於前任總統川普（Donald Trump）的缺席，使得中國輕易獨攬制定遊戲規則的權力。如同上述，華府藉由重新加入《巴黎氣候協議》等作為，展現美國捍衛國際領導者地位的態度，不讓中國獨攬制定國際規則的權力，並確保現有的國際秩序不被輕易變動。華府也經由強化民主國家的聯繫及舉辦民主高峰會等方式，凸顯與中國威

<sup>8</sup> Joseph Biden, "Interim National Security Strategic Guidance," *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

權體制的不同，並彰顯民主制度的優點。拜登更積極聯合美國的盟邦及夥伴，在不同的國際場合共同加大對中國在經濟、軍事、外交上的關注，議題涵蓋核武及傳統軍事武力、太空、新疆、香港、台灣、西藏、南海、東海、網路、經貿、新冠肺炎疫情的溯源調查等。

在軍事上，為了因應中國的軍事挑戰，在拜登的指示下，新任國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）成立中國任務小組，專門討論五角大廈如何因應中國軍事崛起所帶來的挑戰，並擬定相關對策。中國任務小組的建議區分如下：一、美國政府內部的政策協調機制；二、五角大廈內部運作機制的調整；三、強化與盟邦夥伴之間的合作；四、提升嚇阻能力；五、加速發展新的作戰概念及新興能力；六、未來的兵力部署與現代化的軍文人力資源等。奧斯汀採納相關建議，並融入即將出版的《國防戰略》（*National Defense Strategy*）之中。<sup>9</sup> 此外，新任的美國國防部副部長希克斯（Kathleen Hicks）、印太助理國防部長瑞特納（Ely Ratner）及印太司令部司令阿奎利諾（John Aquilino）等人亦高度關注中國威脅及挑戰。

在經濟上，拜登聲明要求中國落實第一階段貿易協議。另一方面，華府擱置與歐盟之間的貿易爭端，訴求共同因應中國不公平的貿易行為。華府也基於維護國家安全的理由，繼續對中國施以經濟制裁。此外，華府亦以保護新疆維吾爾族的人權為由，對中國施以經濟制裁。華府更強化出口管制措施，以免新興或關鍵技術流向中國。特別的是，拜登提出的「重建美好未來世界夥伴關係」倡議，有意制衡中國的「一帶一路」倡議。

儘管華府擴大與中國的競爭關係，《國家安全戰略中期指導方針》亦表明，美國不會排斥與中國合作的可能性。<sup>10</sup> 華府寄望與北京在氣候變遷、阿富汗、北韓與伊朗等議題上進行合作。因此，雙方仍維持對話及溝通的安排，如2月拜登與習近平的電話交談、3月美中在美國阿拉斯加的

<sup>9</sup> “Secretary of Defense Directive on China Task Force Recommendations,” *U.S. Department of Defense*, June 9, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2651534/secretary-of-defense-directive-on-china-task-force-recommendations/>.

<sup>10</sup> Joseph Biden, “Interim National Security Strategic Guidance,” *The White House*, March 3, 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

會談、6月布林肯與楊潔篪的電話交談、7月美國副國務卿謝爾曼（Wendy Sherman）訪問中國、9月拜登和習近平二度通話等。然而，上述的交流與對話並非固定且定期舉行，而是保持磋商與合作及減少誤判的可能性。

換言之，從《國家安全戰略中期指導方針》可以看出，拜登政府對中國的定位，類似前一任的川普政府，也就是把將中國視為戰略競爭者。美國前總統小布希（George W. Bush）在競選總統時，曾把中國定位為戰略競爭者，後因EP-3軍機擦撞事件與「九一一事件」，逐漸改變對中國的立場，調整為「坦誠的、建設性的與合作的」關係。從美國對中國定位的調整，可以看出美中關係的轉變。拜登政府將對中國的態度區分為競爭、合作與對抗三種，且處於三種並存的狀態。華府在外交、軍事、經濟上都保有與中國競爭的態度及作為，甚至有強化的趨勢。拜登政府不尋求與中國進行對抗，但表明會與中國展開激烈的競爭，且在必要時進行合作。美中之間依舊留有相關的對話管道，維持雙方溝通及合作的機會。但是，華府調整對話形式，降低對話的定位，或許是雙方激烈競爭的一種方式。

## 肆、對中國及印太區域的影響

拜登政府全球戰略的調整，顯然將對中國及印太區域產生影響。在對中國影響的部分，一是強化美國與中國之間的軍事競爭關係。拜登宣布自阿富汗撤軍與停止在伊拉克軍事任務的重大決定，象徵美國正式結束自2001年以來所進行的兩場以反恐為主的戰爭。當華府決定結束反恐戰爭，華府的全球戰略勢必將進行調整。拜登也表示，美國自阿富汗撤軍，將有助與中國、俄羅斯之間的競爭。然而，在美國及聯軍撤出後，塔利班（Taliban）迅速取得阿富汗政權，後續影響仍值得觀察。

二是擴大美國印太盟邦夥伴與中國的軍事外交競爭關係。由於拜登政府將中國視為戰略競爭者，因此華府倡議結合盟邦夥伴的力量，透過多邊主義的方式，共同因應中國在外交、經濟、軍事及技術的挑戰。在外交與軍事上，華府以維護以規則為基礎的國際秩序，及自由開放的印太地區為號召，訴求理念相近的國家共同加入，一同捍衛印太地區的和平、穩

定及繁榮。美國成功獲得區域內相關國家的認同，加強和華府之間的合作，包括四方會談升級到四方領袖高峰會、菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）重新恢復與美國的《軍隊互訪協定》（*Visiting Forces Agreement, VFA*）、與台灣簽署《台美設立海巡工作小組瞭解備忘錄》、對台軍售40門M109A6自走砲、建立「澳英美安全夥伴」等。美國也結合日本、韓國、澳洲、印度、菲律賓、越南、台灣等印太地區重要盟邦及夥伴，共同因應中國在東海、南海、台灣海峽及西太平洋地區的各種脅迫及軍事作為，包括舉行相關軍事演習，如護身軍刀演習（*Talisman Sabre*）、大規模演訓演習（*Large Scale Exercise, LSE*）。

三是加強美國歐洲盟邦與中國的軍事外交競爭關係。華府不僅向印太地區國家推廣自由開放印太地區的理念，也積極敦促印太區域以外國家重視印太地區的發展，特別是歐洲地區，且獲得正面回應。因此，七大工業國組織、北約等都開始關注印太地區的自由開放與和平穩定，以及中國崛起所帶來的威脅及挑戰。進一步，英國首度派遣航空母艦「伊麗莎白女王號」（*HMS Queen Elizabeth*）戰鬥群、德國派遣「拜仁號」（*Bayern*）軍艦等至印太地區執行任務，英國甚至加入「澳英美安全夥伴」，並派遣「里契蒙號」（*HMS Richmond*）軍艦穿越台灣海峽等，展現支持美國自由開放印太地區的理念。當美國強化對中國的嚇阻作為，印太地區的軍事較勁就愈加明顯。

四是強化美國及其盟邦夥伴在經濟上與中國的競爭關係。華府強化供應鏈安全的作為，目的之一在與中國展開新興經濟及技術領域的競爭，包含電動車、稀土、半導體、醫藥等。這當中，華府也主張結合日本、韓國、台灣等盟邦夥伴的力量共同合作，以增強與中國之間的競爭力。另外，拜登亦在七大工業國組織、北約及歐盟的領袖高峰會上，呼籲相關國家擴大對印太地區的關注，警告中國崛起所帶來的威脅及挑戰，更提出「重建美好未來世界夥伴關係」倡議，強化相關國家與中國之間的競爭態勢。

拜登全球戰略的調整亦對印太地區產生影響。一是美國提高對印太地區的關注程度。華府認同自由開放印太的理念，使得美國愈加關注印太地



區的發展及變化。二是歐洲國家提高對印太地區的關注程度。基於對華府及自由開放印太地區的認同，歐洲國家也愈來愈關注印太地區的現況及未來，包含台灣。三是美中在印太地區的競爭愈趨激烈。隨著美國及其盟邦夥伴對印太地區投入更多資源，美中在印太地區的競爭態勢日益明顯。四是台灣地位及角色愈趨重要。當華府愈加重視自由開放的印太地區，亦使得華府更加重視台灣的角色及地位，深化美台之間的合作與關係。

簡言之，拜登全球戰略的調整對中國產生影響，包括政治、軍事及經濟等各方面，不僅強化美國與中國的競爭關係，也帶動美國的盟邦及夥伴和中國之間的競爭態勢。這不僅擴大印太地區國家和中國的競爭態勢，亦讓歐洲國家加入印太地區與中國之間的競爭。也就是說，在美國的戰略調整下，中國不僅面臨來自美國對中國的壓力，同時亦必須面對美國盟邦及夥伴一同施壓中國的情境。美國盟邦夥伴的壓力，並不僅限於印太地區，連歐洲國家亦出現施壓中國的情況。對印太地區而言，隨著美國與歐洲國家提高對印太地區的關注，印太地區的重要性也隨之提高。美中在印太地區的競爭成為常態，也讓台灣的地位獲得提升。

## 伍、小結

拜登上台後，調整美國的全球戰略，涉及外交、軍事及經濟等各層面，包括重回國際體系、倡議民主同盟、修補與盟邦夥伴的關係、進行《全球態勢檢討》、中東撤軍、重視印太地區與台灣、強化供應鏈安全、提出「重建美好未來世界夥伴關係」倡議等，目的在維護以規則為基礎的國際秩序，及支持自由開放的印太地區。華府把中國當作唯一可以與美國在各方面競爭的國家，強化和中國競爭的態勢，卻仍不願和中國走向對抗的局面。華府調整全球戰略對中國的影響是強化美國與中國的軍事競爭關係，擴大美國印太及歐洲盟邦夥伴和中國的軍事外交競爭，也加強美國及其盟邦夥伴和中國的經濟競爭。華府調整全球戰略對印太地區的影響是，美國及歐洲都擴大對印太地區的注意力，整個印太地區與台灣的重要性提高，更讓美中在印太地區的競爭變成此地區的特徵之一。

