

拜登亞洲行佈局國際新秩序與台海安全

●董立文／中央警察大學公共安全學系教授

美國拜登（Joe Biden）總統於今（2022）年5月20日至24日首度的亞洲行，除拜訪南韓與日本之外，啟動了一連串雙邊與多邊國際機制，主要目的是要把全球政治的焦點，從俄烏戰爭轉移到中國威脅之上。其戰略是「制定並實施了一項綜合戰略，以利用我們的國家實力以及我們的盟友和合作夥伴網絡來實現我們所尋求的未來」、「塑造北京周邊的戰略環境，以推進我們對開放、包容的國際體系的願景」。

在拜登政府的刻意操作下，拜登亞洲行拋出軍事介入中共侵台的立場與態度，成為國際注目的焦點，5月26日美國國務卿布林肯（Antony J. Blinken）又發表了中國政策演講，其整體意涵是在向印太各國展現「台海現狀由美國說了算」以及美國意欲主導台海局勢的能力與意志，但仍強調與中共合作的「和平共存」。

本文區分：美國的佈局；台海安全與美、中鬥而不破等三層面研析如下：

壹、美國的佈局

首先須注意的是，拜登政府是先編織圍堵中國的網絡後，再跟中共接觸談判。這個模式出現在拜登總統上任的電話外交，拜登先跟美國盟邦元首通過一輪電話，再與普丁通電，最後與習近平通電。2021年，拜登先跟全球盟邦元首見面，諸如美、日元首峰會；四國領導人峰會（Quad）；美國、南韓峰會；「七大工業國集團」（G7）峰會；美國、歐盟峰會，再跟普丁會面，最後跟習近平視訊會議。今年也不例外，拜登先跟盟邦或夥伴取得共識後，再安排與習近平的會面。

拜登出發前，5月12日白宮印太政策協調官坎貝爾公開表示：美國政府和其他方面都堅定地致力於對烏克蘭東部局勢發展的關注。同時，美國也認識到，更大的戰略挑戰將在印太地區上演，前幾屆政府中堅定的地把重點放在東亞或印太地區，美國深刻的感受到下一個烏克蘭不能再發生了。因此，未來將出台一系列有目的的舉措，這些舉措可能在未來幾個月左右發揮出來。

如此，就拜登亞洲行的行程安排與會談結果來看，美國是在編織一張蛛網狀的多邊

安全關係，其中包括政治、軍事、情報、科技與安全上的硬封鎖；與經濟、貿易、公衛、文化上的軟圍堵。

從美國檯面上與檯面下的行動，歸納其多邊安全關係至少包括九項：

1. 重整美日韓安全架構與深化經濟與科技安全合作；
2. 啟動印太經濟繁榮架構；
3. 參加澳洲、日本、印度、美國四國領導人高峰會（Quad）；
4. 啟動新的「印度-太平洋海洋領域醒覺夥伴關係」（Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness）；
5. 在印太和歐洲夥伴之間架起橋樑，邀請亞洲盟國參加在馬德里舉行的北約峰會；
6. 澳洲、英國和美國之間的新安全夥伴關係（AUKUS）；
7. 美國與東協的「全面戰略夥伴關係」；
8. 美、英、加、澳、紐五國組成情報共享的「五眼聯盟」（FVEY）；
9. 美國、日本、韓國與台灣的「半導體產業聯盟」。

貳、台海安全問題

無人預料到，拜登首度亞洲行會將台海安全問題推到最前沿，引發國際社會的高度關注。5月23日拜登與日本首相岸田文雄的聯合記者會中，美國CBN記者問到，美國對烏克蘭並無軍事承諾，若台灣發生同樣狀況，美國是否願意軍事介入？拜登以「Yes（是的）」回應，他也強調我希望這不會發生，也不會有人試圖這麼做。當記者再度追問同樣題目，此時拜登低下頭看稿再度以點頭回應，並說美國已表明承諾。雖然美國同意了「一中政策」，也簽署過相關文件，但不代表中共可用武力奪取台灣。拜登表示，美國會與其他國家一同確保中共不會對台動武，共軍軍機靠近台灣是在台海玩火。如果中共試圖拿下台灣，是一件很危險的事，那就必須付出非常大的代價。目前中共應該不至於武力犯台，但這取決於世界展現的態度，讓侵略者付出多大代價。

之前，拜登在台灣議題上至少已有三次「失言」紀錄，第一次2021年8月說美國對北約成員國負有「集體防衛」承諾，而且「對台灣、日本和韓國也一樣」；第二次2021年10月記者問如果中共攻打台灣，美國是否會保衛台灣，拜登回應「對，我們有此承諾」。第三次2021年11月16日「拜習會」後，拜登宣稱「台灣是獨立的，自己決定（要不要台獨）？」，「我們不鼓勵台灣獨立，我們讓他們按照台灣協議自己決定」。

這次拜登的涉台講話，在回答時不時低頭看稿念出答案，足可證明是一篇完整的政

策說明，絕非一兩句話的「失言」。隨即，不具名的白宮官員澄清「對台政策並未改變」，同時，國防部長奧斯汀（Lloyd Austin）也說：「正如總統所說，我們的一個中國政策沒有改變，拜登還強調了我們在《台灣關係法》中的承諾，即賦予台灣自衛權，所以我再說一遍，我們的政策沒有改變」。

5月24日美國記者在「四方安全對話」領袖拍照時的空檔再次追問，針對美國「對台灣戰略模糊態度是否已經無效」，拜登回應「不是」。另一記者問，若台灣遭到攻擊，美國是否會派軍到台灣，拜登強調「政策完全沒有改變」。

猶記得二十年前，小布希（George Walker Bush）總統說他會「不惜一切代價」保衛台灣後，拜登還曾警告布希「語言很重要」。正如現在的白宮做的那樣，布希的白宮幾小時後宣布，美國的政策沒有改變。隨後拜登還發表了一篇專欄文章糾正布希的說法，指出「美國沒有義務保衛台灣」。

現在，拜登已經第四次「失言」了，國內外一般的評論，還糾結在美國到底有沒有改變其對華政策的「戰略模糊」，筆者則相信當事人——中共或習近平——絕不相信拜登是「失言」。

拜登政府咬死「我們的一個中國政策沒有改變」的目的，是在維護某種程度「戰略模糊」的想像，不撕破臉，就看習近平要不要這個薄弱的下台階。背後更大的戰略意涵，是在印太區域各國展現「台海現狀由美國說了算」以及美國意欲主導台海局勢的能力與意志。

最後，2022年美國國防部將中共定義為：對美國「步步進逼的挑戰」（*paceing challenge*），台灣是「步步進逼的場景」（*paceing scenario*），美方將擴大供應台灣武器並訓練台灣部隊，強化「綜合威懾」，在各作戰領域與盟邦深化合作。布林肯的中國政策演講，確認中共是「步步進逼的挑戰」，並確保美軍保持領先。尋求通過「一體化威懾」的新方針——包括盟國和合作夥伴——來維護和平；在傳統、核、空間和資訊各個領域努力；並且從與我們相互加強的經濟、技術和外交領域汲取更大力量。

參、美、中鬥而不破

雖然拜登總統首度亞洲行就把台灣議題推到最前沿與最重要的位置，不過拜登政府仍細膩的操作與中共的溝通與合作。

在拜登出發前，5月18日白宮宣布，美國國家安全顧問蘇利文（Jacob J. Sullivan）與中共中央政治局委員兼負責外事的最高官員楊潔篪通電話。白宮的聲明說，這次通話是3月14日雙方在意大利羅馬會晤之後的又一次接觸，討論了俄烏戰爭和美中關係中的一些具體問題。白宮並沒有提及是美中關係的哪些問題。

中共黨媒央視新聞證實了蘇利文和楊潔篪的這次通話，稱楊潔篪對「美方採取的一

系列干涉中國內政、損害中方利益的錯誤言行提出了批評。」警告美國，如果執意打台灣牌，會「必將把局勢引向危險境地」。楊潔篪還表示，中方將會採取「堅定行動」維護自身主權和安全利益，「說到做到」。

此外，同樣在5月18日國務委員兼外長王毅在同日本外相林芳正舉行視頻會晤，王毅事先警告：關注和警惕日方即將主辦美日印澳四邊機制峰會，美國領導人還未成行，所謂日美聯手對抗中國的論調就已甚囂塵上，搞得烏煙瘴氣。日美雙邊合作不應挑動陣營對抗，更不應損害中方的主權、安全和發展利益。希望日方汲取歷史教訓，著眼地區和平穩定，務必謹慎行事，不要為他人火中取栗，不要走以鄰為壑的歧途。

從上述過程看，筆者推論美國應是事先通報中共，拜登亞洲行將會有涉台聲明，楊潔篪事先才會以嚴厲措辭警告美國，王毅事先也嚴詞警告日本。這是中國對美與對日外交極為罕見的事情。

拜登結束亞洲行後，布林肯發表的中國政策演講涉台言論中，歸納了中共改變現狀的威脅，包括「試圖切斷台灣與世界各國的關係，阻止其參與國際組織。北京的言辭和活動日益具有挑釁性，例如幾乎每天都出動中國人民解放軍的飛機在台灣附近飛行」，「這些言行嚴重破壞穩定，造成誤判風險，威脅到台灣海峽的和平與穩定」。但須注意布林肯強調：「我們與台灣保持著牢固的非官方關係」的定位，並表達了與中共協商的重要性，包括「我們將負責任地管理這種關係，已將與北京的危機溝通和降低風險措施列為優先事項。仍然致力於在激烈競爭的同時開展密集的外交」。

另一方面，針對拜登總統與國務卿布林肯的談話，中共只有外交部與國台辦發言人層級出面回應，高階的習近平、楊潔篪與王毅在第一時間都不見蹤影，顯示北京仍不願與美國撕破臉，力圖維持與華盛頓溝通的空間。這顯示美、中兩國都有維持鬥而不破的意願。

目前，美、中雙方正進行緊鑼密鼓的溝通談判，目的是籌備拜登與習近平第二次的視訊會議。例如在6月10日香格里拉安全會議中，兩國防長奧斯汀與魏鳳和會面，是拜登2021年就任以來，雙方國防部長首度面對面會晤，目的是試圖確保美、中的緊張關係，不會變成軍事上誤解或溝通不良。即便魏鳳和在公開演講如何展現強硬態度與戰狼式的言詞，不過，中方仍需要如美方所說的「負責任管控競爭、保持溝通管道開放，參與實質對話改善危機溝通和降低戰略風險」。否則，魏鳳和就不須出席會議了。

另外，6月13日蘇利文在盧森堡再度與楊潔篪進行約四個半小時的會談，討論包含台海、北韓試射飛彈和俄烏戰爭在內，一系列美中關係和全球安全議題。不具名的美國資深官員表示，不會透露蘇楊會談細節，蘇利文重申美國基於美中三聯合公報、台灣關係法和六項保證的一中政策，也清楚表達美國對北京針對台海種種行動與言詞脅迫的關切，持續強調反對片面改變現狀。

美、中兩國的外交國防高官果然如布林肯所說的：「仍然致力於在激烈競爭的同時開展密集的外交」。

肆、結論

目前台、美、中三方關係已進入一史無前例、極為特殊的新時期。此特殊性表現在美國反省與修正過去五十年來友中論、接觸論的失誤與調整，而中共急欲「東昇西降」卻又以五十年來美、中關係和解歷史正確論全力說服美國。顯然，雙方認知、判斷與政策產出，雖不能說背道而馳，但肯定不在同一軌道而扞格不合。

美國拜登政府的對華政策仍在「戰略模糊」與「戰略清晰」之間擺盪，中共對美外交也陷入左右為難的境地，一方面中共高層不講話不表態，盡量維持中美關係的迴旋空間；另一方面，發言人必須強硬表態以安撫國內情緒。問題在於，如果中共發言人過於高調批判美國的作為，那麼中、美關係就很難有迴旋餘地，習近平很難轉圜中、美關係，或是習近平在轉圜中、美關係的過程中，更容易受到國內政敵的批評與質疑。

未來，拜登政府對中政策最重要的目標是建立「防止美、中衝突戰爭的護欄」，「建立危機溝通的預防、核實和保障措施」。這是2021年拜登與習近平視訊會議當面提出來的要求，評估至今習近平仍沒答應，因此才有拜登首次亞洲行就把台灣議題推到最前沿與最重要的議題。以及布林肯中國政策演講所表達的涉台政策態度與意涵是，只要美方認定中共的言行威脅台海現狀，美國就會調整與修正其「一中政策」的內涵，但仍維持「一中政策」框架，以待雙方達成共識建立護欄。◆