發佈：2021-12-22, 週三 11:01
點擊數：9709



一、前言

近年來，隨著地緣政治與全球科技、供應鏈移轉的效應，美國在戰略上的調整也逐漸清晰與定型。在內政作為上，上任不到一年的總統拜登，著眼於經濟救濟、縮小貧富差距、以及基礎設施的建設；在外交領域上，重塑並修補與歐洲盟友間的關係、回歸全球治理的模式；在對中國策略上，從以往的鴿派轉為「鷹鴿手段並行」的思維，以競爭、對抗及合作三重交互併用的方式與其相抗衡，短期維持對中施壓政策不變，並聯合世界同盟友國一致對中進行遏制作為。

Phoca PDF

發佈：2021-12-22, 週三 11:01
點擊數：9709

實際上，就以往美國在全球戰略政策佈局來看，大多將重心放在中東地區、中東歐、俄羅斯、烏克蘭及北朝鮮。而隨著與俄羅斯問題的逐漸和解，美國放在俄烏的比重相對降低；此外，近年來全球化後，以中國為首的非西方新興經濟體的全面崛起，打破過去數百年來以西方一元論與全球北強南弱的局面，造就中國及新興國家快速發展工業、提升生活品質及財富積累迅速的機會。

對此，美國不得不重視這個威脅與改變的契機，必須將重心逐步移至東方世界。而這樣的調整，對於美國來說必須有一段轉換的「陣痛期」與「戰略變更期」。從過往歐巴馬執政時期的「微幅轉移策略」，到川普時期的「一刀切轉移策略」，以至現在拜登的「迴轉修復並轉移策略」，都讓世界各國明顯感受到美國這座巨大摩天輪的轉速加快，在多重戰略與手段的運用之下，負向反應與正面效應相隨並存，更可從中東地區勢力的退出，轉向印太地區的進駐可以顯見其轉變。

美國除了必須承受「中東勢力真空化」的挑戰外，中國、俄羅斯、印度及土耳其勢力的趁隙進入中東地區，以及轉入印太地區後中國強力的抵禦更是日後必須審慎應對的關鍵重點。未來美國在戰略調整的路徑上，除了須結合志同道合的盟友共同面對之外，盟友於個別事件中，以自我利益為導向的選擇性合作風險，和「中國派隊」及代理人勢力的集結更是「陣營對壘」相互抗衡的最主要變數。

二、從拜登上台後預算及法案出台看美國戰略變化

(一)拜登與民主黨的執政思路

建制派與實用主義思維絕對是拜登政府在治理美國上所強調的作為。一般來說，民主黨對於平等

Phoca PDF

及民主價值觀念更加注重，也較為堅持同盟和維護國家之間的正常關係，重塑世界對於美國的信任是現在的重中之重。從目前的情況看來，拜登政府在內政上鎖定在抗疫、經濟復甦及財政刺激，甚至急速在當選後未上台前即成立「Covid-19諮詢委員會」，承諾積極使用《國防生產法》累積物資。在對外上，取消退出《巴黎氣候協議》、《世界衛生組織》、對於穆斯林國家相關的移民簽證禁令及DACA等政策，亟欲讓美國在最短的時間內重新回到多邊主義的軌道上。在對中國的策略上，初、中期則持續川普的強硬立場，不斷施壓，等待中方放軟及協調。

(二)拜登政府出台的政策及法案對美國及世界的影響

從拜登上任後所進行的法案及政策來觀察，主要重點放置在提振經濟、縮小貧富差距，並且提出經多任美國總統皆無法成功達成的基礎建設計畫。以下即拜登政府在不到一年的時間裡，提出或通過的預算或法案(持續變動中)：

1. 兆美元的「美國救助計劃法案(American Rescue Plan)」是有史以來最大的紓困法案，內容包括：延長失業補助計畫至2021年9月6日及提高補助額度；
2. 公布兆美元的「美國家庭計畫(American Families Plan)」，其中包括為低收入民眾提供約8,000億美元的減稅額，和提高富人所得稅及資本利得稅；
3. 參議院外交委員會通過「戰略競爭法案(Strategic Competition Act)」；
4. 發布《重塑美國優勢—國家安全戰略暫行指南(Interim National Security Strategic Guidance)》；
5. 參議院通過「2021年美國創新與競爭法案(Strategic Competition Act of 2021)」；
6. 參議院通過約1兆美元的「基礎建設法案」，主要為道路、橋樑、寬頻網路、飲水等實體基礎設施；
7. 通過兆美元預算藍圖 (含醫療保健、教育、社會福利、氣候變遷等議題的支出法案)，為推動教育、兒童照護、醫療保健等政策邁出重要的一步。

Phoca PDF

從上述這些政策及法案，皆可看出拜登政府對於內政的重點部署和對外與中國對抗的企圖。

從今(2021)年3月之時，拜登簽署發布《重塑美國優勢—國家安全戰略暫行指南》，指出中國是當前美國所面對的有能力利用經濟、外交軍事及技術手段「長期挑戰」現有國際秩序的唯一競爭對手。

此外，在《2021年美國創新與競爭法(US Innovation and Competition Act of 2021)》所提出的背景顯示，美國為加強對抗中國，不斷提出相關的策略，也揭示美中科技競爭將日趨劇烈，美國對中的技術出口管制的戰略化也日益明顯。其中在應對之後可能面臨的半導體短缺問題更加重視，除了撥出520億美元實行本土零組件生產計畫、1200億美元作為國家科學基金會5年經費，用於人工智慧、量子科學等領域的研究發展。不難看出美國對於中國現所進行的高科技發展造成衝擊已有所意識，抑制中國高科技的發展，但避開科技脫鉤的手段勢在必行。更可從今(2021)年4月美國國家情報委員會及中情局所提交的「2021年度美國威脅評估報告」，與美國貿易辦公室所發佈的「2021年特別301報告」，分別將中國放在「首位」及列在「重點觀察名單」中，更可以看出美國的唯一競爭對手非中國莫屬。

從美國總統拜登上任後所出台的政策及法案，主旋律皆以挽救被疫情傷害的經濟為主；但在美中對抗態勢激烈的氛圍下，不斷在法案上提出抑制中國不當崛起，試圖挽回領導地位，降低動盪的可能性，在因疫情或中國因素的新秩序出現前，儘量讓態勢導向屬於自己的一邊，避免脫鉤及堅持全球化，利用各種議題及工作加強多極化的合作，是目前美國極力處理內政，並動員盟友加入共同搏鬥行列的主要目的。

Phoca PDF

三、 從美國中東戰略調整觀察策略轉向

(一)美國中東戰略逐漸東移的脈絡

在過去二、三十年裡，美國在中東的政策目標從大力投入到逐漸脫離，原因在於從2001年迄今超過二十年的時間，美國在阿富汗戰爭所投入的資源與軍力高達兩兆多美元，超過八十萬名士兵參戰，死傷超過二萬多名。

這場「最持久的戰爭」使得美國繼英國及蘇聯之後，成為第三個慘遭阿富汗埋葬在此的「帝國」，阿富汗「帝國墳場」的稱號當之無愧。從歐巴馬時期開始，「轉向亞洲」、「亞洲再平衡」的政策開始出現；到川普時所提出的「自由及開放的印太地區」與日本的「亞洲民主之鑽」相互呼應；以至到現在的拜登時期，除了延續川普時的印太戰略之外，更加強力道將美國的對外政策轉進印太區域。這也讓美國在中東地區的戰略部署慢慢呈現淡出的態勢。

(二)美國三任總統歐巴馬、川普及拜登對中東的態度

1.歐巴馬的自由主義

進一步觀察美國在歐巴馬、川普及拜登等三任總統在中東的戰略演變，大多不出「脫離」的主軸。從歐巴馬在中東經營的策略來觀察，其自由主義的方式認為伊朗的核武器必須獲得有效的控制，對其在中東的盟友有較高程度的忽略，導致以色列與沙烏地阿拉伯對於在歐巴馬執政下的美國產生嚴重的不信任感。

Phoca PDF

2.川普的個人主義

川普則是和歐巴馬不同。「個人主義」式的英雄情結，極度重視以色列與沙烏地阿拉伯等國家的感受，以建構「伊朗」為中心的「中東安全秩序圈」，除了退出伊朗核協議外，更大力對伊朗的經濟等相關領域進行圍堵與制裁，達到伊朗的經濟大為收縮，就2019年伊朗的經濟數據顯示萎縮近9%，川普的制裁堪稱對伊朗造成嚴重傷害。

3.拜登的剃刀主義

拜登上台後，結合歐巴馬「自由主義」與「剃刀主義」內涵的中東政策表露無遺。相信談判、互動與國際機制可以改變國家的作為，採取外交、政治及軍事資源的最少投入，在此行簡約作為，期盼用不協調的政策產生協調的美感，去除歐巴馬時的「單向經營」，又不想陷入川普時的任意妄為，這樣的策略，比當時被眾多中東國家視為是災難的歐巴馬策略，拜登的方式也讓這些國家

Phoca PDF

陷入恐慌。

(三)美國的回歸世界與遠離中東

事實上，拜登上台後美國對外的全球戰略，是以「美國回歸！」為基礎導向，大力向全世界宣示。要在短時間內回到全球領導的地位，所以迅速重返世界衛生組織、巴黎氣候協議、主導WTO改革等眾多事宜，重塑美國在世界的領導地位及國際規則。

「美國離開！」是繼川普後，拜登給中東地區的訊號！過去二、三十年以來，美國高舉民主、人權的旗幟試圖化解中東地區長久以來的專制與意識型態，而這樣的意識型態中就在今(2021)年8月底落幕---撤軍阿富汗。美國撤軍阿富汗並非沒有徵兆，從川普時期已經，已經明顯敲響了「美國即將離去」的警鐘，而從拜登上台後今(2021)年3月所公布的《美國安全戰略過渡性指導方針》中可以看出，向來注重民主的美國，對中東僅剩「安全」的維持義務，這對於將民主奉為圭臬的美國而言，可謂是「現實」與「實用」路徑的凸顯，讓中東民主儼然在下一個階段不再是美國的優先事項。

四、拜登上台後與歐洲及印太各國的關係修補與升級

(一)川普執政下敲打世界與中國的作為

在過去川普的四年裡，經常性地批評歐洲盟國躲在美國防衛和安全保護傘下，並利用補貼和其他貿易手段獲得經濟優勢，以致與歐洲27個盟國關係陷入冰點。還記得過去川普主政時，眾多國家

Phoca PDF

對於美國單方面退出不符美國利益組織的作為感覺極度不恰當。例如，他曾以代價昂貴的騙局為理由退出《巴黎氣候協定》、退出《跨太平洋夥伴協定(TPP)》（說明：而後變成由日本主導的CPTPP）；更以聯合國偏袒巴勒斯坦，退出《聯合國教科文組織》；終止伊朗非核協議，決定重新制裁伊朗；退出《世界衛生組織(WHO)》；關閉邊境、削減接納移民人數；從敘利亞撤軍等作為，都讓盟友對其情緒化的政策或決定感到無法理解與接受。

但川普的作為不全然只為世界帶來負面影響，「美中貿易戰」的發動，帶出了科技戰、金融戰、外交戰的熱燒，當時激烈程度更極有可能產生「美中熱戰」。但對於川普的策略施作，於事後評斷反倒給予世界及中國一番前所未有的敲打。在人生經歷、處世之道、執政理念都在光譜另一邊極端的川普，的確給予世界留下永難磨滅的「川普遺產」。

(二)拜登執政下對歐洲的修補工程

美國自今(2021)年1月民主黨拜登政府的執政後，「修補與歐洲盟友的關係」一直是外界朗朗上口的論調。從今(2021)年2月的「慕尼黑安全會議」，美國高調回歸世界聯盟，承諾重返多邊主義；訪問英國、G7峰會、北約峰會、美歐峰會及美俄峰會等，皆讓世界各國看到美國努力與歐洲「修復裂痕」的積極性。

對於拜登而言，歐洲盟國在過去四年中疏於經營與因為各項議題的歧異，讓美國在與中國的對抗中處於「單打獨鬥」的情況，加上中國近年來歐洲的經略上投入資源更多，力道更趨加大加強，也讓歐洲對於中國有一定程度的倒向。觀諸在今(2021)年5月歐洲議會凍結《中歐全面投資協定(China-EU Comprehensive Agreement on Investment)》批准程序，致中歐關係惡化；6月，中國

Phoca PDF

國家領導人習近平提出，未來5年從中東歐國家的農產品進口額將翻倍成長，今後5年從中東歐國家進口累計價值1700億美元以上的商品。這樣的做法，是中國應對中歐協定的停滯，抽出原本中國與歐盟國家的進口額度轉移至這些中東歐國家，以此與歐盟相抗；此外，中共中央政治局委員、中央外事工作委員會辦公室主任楊潔篪訪問中東歐國家克羅埃西亞、斯洛維尼亞等，隨後波蘭、塞爾維亞、愛爾蘭和匈牙利外長亦相繼訪中的脈絡觀察，中國不僅鞏固「中國-中東歐國家16+1合作機制(Cooperation between China and Central and Eastern European Countries)」(說明：立陶宛於2021年3月退出)成員國之外，也不斷向外吸收非機制內的歐洲國家。

但近期因中國與立陶宛的關係緊張，歐洲議會外交委員會於今(2021)年9月1日通過《歐盟-台灣關係與合作》報告案，此舉是否在歐洲議會10月全會中引發立陶宛模式的「多米諾骨牌效應(Domino effect)」，益加值得觀察。當然，9月底德國新總理的產生，勢必對於歐盟國家與美中關係是否調整與修正具有關鍵力量。美國與中國對於歐洲國家的拉攏，「策略性手段」的合縱連橫與妥協，在接下來的時間也會更加明朗。再者，不容忽視的關鍵問題，自然是俄羅斯與歐洲國家「北溪-2號天然氣管道項目」的進程，以及烏克蘭問題是否經常性地燎原，都關係著美中與歐洲國家的關係與前景。

(三)拜登執政下與印太各國往來的升級模式

延續川普的印太戰略是拜登上任後主要方針，在近期美國撤軍阿富汗後，戰略東移的趨勢愈加顯著。集中火力與中國對抗是美國給予歐洲盟友們的明顯訊號，法國、德國、英國、荷蘭等國家也紛紛提出印太地區的戰略規劃，一方面是美國的帶頭因素，另一方面是歐盟國家在地緣政治東傾上表達不缺席的意向，呼應美國又能分得話語權，是不需出本錢的生意。

Phoca PDF

除了美國早於2019年已發布《印太戰略報告》外。

法國也在同年5月提出《印太防務戰略報告》，強調仍有7個海外省及領地在印太地區，必須維護在此地的利益，擁有新地緣政治中的話語權；德國則於2020年9月發布《德國-歐洲-亞洲：共同塑造21世紀》，強調與中國的合作及深化與東協、日本、印度、澳洲等國的合作關係；英國在今(2021)年3月提出《安全、防務、發展和外交政策綜合評估報告》，強調至2030年將東移戰略治印太區域。接續英國，歐盟也在今(2021)年4月通過《歐盟印太合作戰略》，加強在印太地區的投入及各項關注等。

綜合觀察，未來美國與印太地區國家的戰略與往來將不會僅是美國單一對一與亞洲國家的合作，連帶著歐盟眾多國家的投入，多邊主義將會在印太地區內有多層面的表現。而近期，美國副總統賀錦麗、國務卿布林肯、國防部長奧斯汀等高層官員接連與東南亞國家高層通話或到該國訪問，除了掃除拜登上台後忽視東南亞地區的齟齬外，也將逐漸藉由此方式試圖破除中國在東協國家的影響力，畢竟去(2020)年11月中旬，中國才與15個東協國家簽訂RCEP(含韓國、澳洲及紐西蘭)，並且預計在2022年初生效。這層貿易關係勢必無法讓美國忽視，必須加緊腳步追趕進度。

五、階段性結語

美國對中戰略定位的轉變，將其視為「最嚴峻的戰略競爭對手」與「修正式的國家主義」延續川普策略沒有太大的改變。拜登仍然以著「對中國強硬」的態度凝聚美國光譜兩邊的力量。就如同外界所言，美中關係大致上仍會因美國國內立法進程、民主與共和兩黨的同異、群族意識與情緒

Phoca PDF

、以及川普所留下的民粹主義遺產，而與中國的關係有所變化與影響。外加因素是，美國集結歐洲盟友加入印太地區和升級與印太國家日本、韓國等國家的關係，都將使印太地區的戰略變化變得多層次與複雜化。有人說拜登撤軍阿富汗的作為，可能間接影響印太國家對於美國在戰略東移的質疑或穩定性，但事實上，中東情形與印太地區並不相同，中國只要一直是個不容忽視的力量，美國等國家就難以將目光隨意轉移至其他地區，未來的印太地區將會是一個精彩具有活力的戰略區域。

作者 許慧儀 為國立臺北教育大學通識教育中心兼任講師

Phoca PDF