

【變動中的亞太區域競合】

智庫交流視訊會議

時間: 110年3月19日8時30分

地點: 台灣經濟研究院 202 會議室

引言：拜登政府外交優先政策: APEC 區域合作新觀點

Dr. Robert Wang, Senior Associate, the Center of Strategic and International Studies (CSIS)

王資深顧問首先表示感謝財團法人太平洋經濟理事會中華民國理事會 (CTPECC) 的邀請並辦理這場視訊交流會議，他認為這個交流會議舉辦的時間點很洽當，因為本(3)月初白宮剛發布國家安全戰略指南，同時美國國務卿布林肯(Anthony Blinken)也公開發表新政府的外交優先政策，不論是國家安全戰略指南或是外交優先政策，均聚焦對抗新冠疫情、強化全球衛生安全；扭轉經濟危機、建立更穩定及包容性的全球經濟；讓遭受威脅的民主振衰起敝；建立人道且有效的移民制度；重振與盟邦及夥伴的關係；處理氣候危機、推動「綠色能源革命」；鞏固美國在科技領域領導地位等優先政策。這 8 大優先議題，就是因應對中關係的焦點，主要原因係中國是唯一擁有經濟、外交、軍事及科技實力，對穩定與開放的全球自由體系構成重大挑戰的國家。所以，從近日美國國務卿造訪日韓兩國，緊接著和中國代表在阿拉斯加進行會談，王資深顧問認為這樣的出訪安排已經顯示出美國拜登政府的外交優先政策特別會著重於向亞洲發出這樣的訊息。

拜登政府的優先政策中除了涵蓋緩和 COVID-19 疫情以及提供美洲經濟救濟等政策之外，也說明美國藉由重返世界衛生組織(WTO)，冀望得以強化該組織功能，同時也承諾先捐助 20 億美元給 COVID-19 疫苗全球取得機制 (COVAX)，未來也將再挹注 20 億美元，協助弱勢國家得已分配到疫苗接種。除了金錢上的捐助，拜登政府也持續致力於確保醫療相關必需品對全球的供應，藉以對全球衛生健康安全做出貢獻。新政府這樣的政策無疑是建立擴大全球衛生健康安全計畫，以減少未來發生自然生化災難的風險，另一方面也是在為未來因應中國問題尋找合作夥伴。

拜登曾經提到：「我相信民主對自由、繁榮、和平與尊嚴的重要，因此我們應持續持續在國內外推動民主進程。」王資深顧問分析表示，美國將致力與全球理念相同的盟友和夥伴共同努力強化民主機制。另外，美國也將在今年年底召開民主峰會，亦表示該峰會將會邀請台灣參與分享台灣的民主精神。此外，美國國務卿布林肯也在今年 2 月時宣布，美國將以觀察員身分重返聯合國人權理事會 (U.N. Human Rights Council)，此舉表示拜登

政府相信，人權理事會仍然需要改革，但推動改善的最好辦法，就是出席理事會，美國也將在 2022 年申請為正式會員國。這樣的政策，透過推動民主進程和鞏固理念相同國家之夥伴關係，尤其是印度、紐西蘭、新加坡、越南以及其他東協會員國，強化經濟發展、教育、婦女賦權及反貪腐等面向，可視為美國對外重要政策之一。

總體來說，拜登政府的外交政策將聚焦在中國和亞洲，美國國務卿布林肯曾經形容對中關係，是 21 世紀最大的地緣政治考驗，美國已準備好在必要的領域與中國抗衡，從上述美國國務卿與國防部部長出訪日本、韓國，以及之後要與中國高層在美國阿拉斯加展開一連串對話，就可看得出端倪。美國這一連串的外交優先政策，我們也可以期盼未來美國在 APEC 場域也應會就透過推動包容性與永續性經濟成長來支持與培育民主機制，以及建立數位新興科技的遊戲規則等，來回應中國所帶來的挑戰。台灣在這次 COVID-19 疫情當中展現了強大完善的醫療系統，未來台美可在對抗疫情與衛生安全等議題合作，台灣當然也可就天然災害緊急應變、民主進程、反貪污、數位教育以及婦女賦權等具優勢與經驗的議題上，積極與美國合作。

與談：

Ambassador Kurt Tong, Member of the Executive Committee, The Asia Group

Ambassador Tong 表示他將著重於從美國華府的角度來討論中國政策，因為 Ambassador Tong 認為這將影響到美國拜登政府在今年 APEC 所推動的倡議。過去，與中國接觸的想法確實引起很多國家的興趣，希望透過與中國的接觸更了解中國運作模式以及如何在國際間鞏固地位，但是從近幾年的國家安全戰略所描述的大多數參與制定對亞洲或是全球國際政策的官員已經放棄中國將會朝著正確的改革方向前進，Ambassador Tong 也因此提到在不久的將來全球都須和現實中的中國溝通，但卻不是和理想中的中國溝通協商，這也應該是大家都必須認清的事實。

當時，川普政府承諾他可以談到比任何一個人更好的貿易協定，所以在其任期前兩年半的時間完成美中第一階段貿易協定，也擱置了其他政策推動，不僅是對中國政策，也包括了對亞洲的政策。然而隨後他發現他不可能再與中國締結第二份協議。接著，新冠狀病毒疫情肆虐全球，對美國的經濟與衛生安全影響很大。川普意識到新冠狀病毒疫情造成美國民眾對中國的譴責，對他競選連任有加分作用，所以川普政府開始用言詞攻擊中國對疫情資訊不透明公開，Ambassador Tong 認為美國不應該試圖改變或遷就中國，反而應面對現實並做出相關因應之道。無論是川普或是拜登政府，大家都可以觀察到美國和中國可能談判協商的議題包括了數位貿易、智慧財產權、投資規定，甚至標準結構融資和雙邊貿易等。不過應不會有

那麼多的談判協商的機會，畢竟目前雙邊信任度都很低。即便接下來美中兩國逐漸恢復談判協商，但也不會有任何共識。

因此，Ambassador Tong 希望拜登政府應持續透過多邊的對話或談判來開啟任何可能性的全球合作，包括稍早王資深顧問提到的氣候變遷、對抗疫情及數位貿易等議題。Ambassador Tong 認為，台灣在很多產業領域都處於領先地位，這對日後台美相互合作絕對是一大優勢。同樣地，台灣對於美國未來在經貿整合的議題上是一個很重要的夥伴，當然這樣的前景取決於美國新政府的對華政策以及與中國之間的互動，我們都瞭解中國不僅是一個主要參與者，實際上中國在世界各地各產業都展現了無比的企圖心，試圖干預各國產業發展。拜登新政府認為美國若無法取得盟友的信任，恐無法面對中國的挑戰，美國若能團結世界理念一致的盟友共同面對中國，比起美國形隻影單和中國周旋，來得有利許多。因此，拜登政府未來應會加強團結西方和印太民主等價值相近國家共同維護自由主義的國際秩序，透過多邊主義方式分散風險。對於台灣來說，未來各國在提升對台關係以及支持台灣有意義參與國際活動上，將有更多可能性。

國立高雄大學應用經濟學系 佘志民副教授

佘副教授提到今年經過戲劇性的美國大選，社會陷入了無聲的動蕩之中，美國新任總統拜登宣誓就職，並於一月份成為美國第 46 任總統。在許多方面，新政府將與上一屆政府有所不同。在他就職後，世界的未來仍未確定。台灣民眾在美國大選前後都密切關注著美國大選，因為這兩個國家之間的關係對台灣的未來至關重要。坦率地說，選舉前的民意調查顯示，另一位候選人在台灣得到了更多的祝福。因此，選舉結果使全球對美國新政府未來的發展抱持著觀望的態度。佘教授在會中就美國新政府及其政策將如何影響台灣經濟提出了看法。

到 2050 年美國實現碳中和的新目標是雄心勃勃的，因為與許多其他國家相比，美國還有很多地方要追趕。在不到兩個月的時間裡，美國新政府已經向前邁出了幾步。拜登總統就職後，除了立即返回巴黎氣候協定外，他還承諾在 4 年內投入 2 兆美元於氣候行動，也計劃為清潔能源的研究準備 4000 億美元，並為綠色經濟中的生產和消費提供各種補貼。零排放目標導致對綠色能源的需求上升，可能會推動台灣相關產業的發展。台灣許多太陽能 and 風能設備生產商在世界上都具有相當的競爭力。他們將能夠進一步發展，因為它們可以為美國未來的許多清潔發電設施提供電力。另一方面，隨著美國大品牌企業向台灣公司施加壓力，2050 年碳中和目標將給全球供應鏈中的台灣公司帶來一些挑戰。但是，這實際上與台灣減少石化燃料使用的國家長期能源計劃是一致的。如果說未來的碳排放降低甚

至為零，那麼台灣製造商提早面臨挑戰，反而是好事。此外，美國電動汽車市場的預期成長有望為台灣公司在生產電池模塊，電力系統，汽車電子產品等方面，提供更多機會。事實上，特斯拉全球供應鏈中目前有 75% 的供應商來自台灣。在此基礎上，兩國的電動汽車產業可以齊頭並進，台灣也可因此受惠。

此外，拜登政府也計畫在半導體、5G、AI 及生物科技領域，與其他國家合作組成跨國團隊，防止中國成為全球科技龍頭。美國國務卿布林肯曾經提到，將保護晶片製造或先進科技技術的民主國家有效團結起來，才能共同在制定相關科技準則和規則上一起努力。台灣當然也會和其他等主要晶片生產國家一起被邀請加入，半導體聯盟預估也將被拜登政府列為首要優先序位，因為晶片是推動現代經濟發展的關鍵力量。除了上述的原因以外，美國會將重整半導體產業列為優先工作。當前全球晶片短缺，美國製造的晶片從 1990 年占全球總量 37% 到現在僅有 12%，可看得出來美國對晶片生產國家的依賴度已高，也說明新政府未來勢必將提升自有晶片生產比重，以避免未來受到地緣政治、天然災害等潛在風險，而發生供應中斷的情況，影響美國本土經濟。

國立中山大學政治學研究所陳宗巖副教授

陳副教授表示，中國在 2020 年 10 月下旬舉行第十九屆中央委員會第五次全體會議，並啟動了第十四個五年計劃。習近平提到，在新冠狀病毒大流行爆發後，中國在貿易，香港，新疆，人權和經濟衝擊等問題上與美國競爭。習近平還認識到當前的權力過渡和不斷出現的不確定性，使得中國必須應對的全球局勢更趨複雜化。習近平認識到技術創新是國家發展的關鍵戰略支持，因此呼籲中國在製造關鍵零組件方面實現自給自足，以保護中國免受美國的制裁。人民解放軍也將完成另一輪改革，以應對多面向的軍事挑戰。在加強國家安全方面，習近平命令解放軍“全面加強軍事訓練和戰爭準備”，來因應未來可能的爆發點，包括中印喜馬拉雅山邊界地區、台灣海峽、南中國海和印度太平洋海等區域。至少到目前為止，拜登政府似乎對中國表現出強硬的立場，就像川普一樣，甚至比川普擔任總統的頭兩年還要強硬。今年 1 月 20 日，拜登終於首次致電中國國家主席習近平。根據白宮的聲明，拜登表示：他的首要任務是確保美國人的安全、繁榮、健康的生活方式，並保持自由和開放的印度太平洋。此外，拜登強調說，他對中國恣意和不公平的經濟政策、對香港人民的鎮壓、對新疆人權的侵犯以及對台灣的嚴格措施感到非常關切。拜登在 CNN 節目中重申，他對習近平說，中國將為侵犯人權行為付出代價。

顯然，美中之間的權力競爭結構不會很快消失。拜登和他的團隊必須處理這種結構性矛盾以及前任留下的後果。到目前為止，拜登對中國的姿態表明，他對中國的政策將比川普的政策嚴格。但是，陳副教授亦說明觀察到兩個政府的差異，

拜登政府在與中國競爭的同時，也尋求振興全世界的民主機制。拜登說：“我堅信民主是實現自由，繁榮，和平與尊嚴的關鍵。我們現在必須清楚地消除一切疑慮，表明民主仍然可以為我們的人民和全世界人民提供服務。我們必須證明我們的模型不是歷史遺物；這是實現我們對未來的承諾的最佳方法。”拜登還強調通過重新加入《巴黎氣候協定》、《世界衛生組織》和聯合國人權理事會等國際組織來解決諸如全球氣候問題、公共衛生或人權等緊迫問題就可以看出，拜登和他的團隊強調了一種多邊作法，它將在美國採取行動之前將動員國際支持。拜登政府還將力圖結束多方面的貿易戰，並努力與美國在歐洲和亞洲志同道合的盟國進行談判，團結起來對抗中國並改變中國的不正當貿易行為，例如傾銷、對國家的非法補貼、獨資企業和非法勞動等。所有這些努力不應單靠鬥爭，而應通過國際組織進行，相信未來美國應會透過 APEC 場域結合亞太盟友發揮作用。

陳副教授另一方面也表示，拜登政府可能會面臨挑戰是，並非所有美國盟友都支持拜登對華的嚴格政策，尤其是那些與中國關係密切和有著緊密經濟關係的國家。在 APEC 中，澳大利亞和日本是美國的兩個重要的志同道合的伙伴。的確，兩國民眾對中國的負面看法都已創歷史新高。86%的日本人和 81%的澳大利亞人對中國持不利態度。但是，在這兩個國家，這種情緒可能不會迅速轉變為政府的政策。

對於日本來說，它是美國的軍事盟友，在釣魚島的主權和東海資源的勘探方面與中國發生衝突。儘管如此，衝突仍在可控制範圍內。中日雙方均未對釣魚島進行全面衝突。從經濟上講，中國是日本最大的出口市場，也是日本最大的貿易夥伴，對日本的貿易依存度約為 20%。當川普政府對華為實施制裁時，日本的索尼和鎧俠並無意跟著美國的政策。然而，韓國對中國立場也和日本一樣。陳副教授指出，拜登政府應提出對中國的具體政策，來降低美國盟友的不安情緒，也可藉由具體政策推動擴大美國重要盟友的安全利益，有助於降低盟友的經濟成本和壓力。因此，APEC 可作為鞏固美國主導的聯盟最洽當的平台，或許不會有任何具體協定達成，但美國可透過加強參與 APEC 來加速與 APEC 的盟友之間達成合作共識。

王資深顧問對於上述與談人觀點分享提供他的反饋，他認為在未來無論是氣候變遷、能源或是半導體供應的議題，台美都是有合作的可能性，因為這些合作實際上可以滿足台美兩國對經濟和政治的需求。例如：美國把重點放在國內基礎建設發展，這樣一來可以增加當地就業機會，在接下來 2 到 3 年美國國內經濟情況會稍有改善。但是，美國真正面臨到的挑戰是，供應鏈的安全戰略問題，美國應該全部本土生產嗎？王資深顧問認為拜登政府不會採取保護主義，將所有重要生產都移回美國本土。過去，川普政府因急於和中國就貿易議題進行談話，而將與台灣展開副部長層級的投資架構協定對話擱置，擔心為此影響和中國的協商。

王資深顧問也提到，他認為現在的新政府應該和台灣重新開始就氣候變遷、能源、半導體與先進技術展開交流，或許未來美國公司也能到台灣投資研發技術等可能，就像台積電到美國設廠進行晶片製造一樣。無論如何，台美也應該要展開 TIFA 對話，就雙邊能合作議題進行討論交流，才能符合雙邊的需求。最後，王資深顧問提到過去他和拜登共事的觀察，他認為拜登並不是那麼地唯利是圖，拜登有自己的原則，不會因另一方提供更好的利益而放棄對台灣的承諾，因為台灣和美國一樣擁有相同理念和價值，這個資訊也提供給大家參考。