

焦點評析

拜登政府將面對的挑戰與可能的因應策略

The Challenges Ahead of the Biden Administration and its Possible Responses

吳俊德 *Jun-deh Wu*
東海大學政治學系助理教授
Assistant Professor of Department of Political Science
Tunghai University

一、前言

備受矚目的 2020 年美國總統大選，民主黨候選人拜登 (Joe Biden) 以 51.3% 的得票率獲得 8 千 1 百餘萬的普選票，而尋求連任的共和黨現任總統川普 (Donald Trump)，則是以 46.8% 的得票率獲得 7 千 4 百餘萬的普選票。¹ 12 月 14 日由選舉人團 (electoral college) 投票決定正副總統人選，結果拜登獲得 306 張選舉人票，跨越 270 張的當選門檻，川普僅獲得 232 張選舉人票。² 儘管川普未曾認輸，並不時宣稱是民主黨舞弊偷走了選舉，

¹ “U.S. Presidential Election Results 2020: Biden wins,” *NBC News*, <https://www.nbcnews.com/politics/2020-elections/president-results>, 瀏覽日期：2020 年 12 月 25 日，唯各媒體報導之數據或有些許差異。

² “Track Electoral College votes, state by state,” *CNN*, <https://edition.cnn.com/2020/12/14/politics/2020-electoral-college-vote-tracker/index.html>, 瀏覽日期：2020 年 12 月 25 日。

但其在 11 月 27 日接受媒體訪問時也提及，如果他輸了選舉人票，便會離開白宮。³ 至此，過程紛擾不斷的美國總統選舉可說是大勢底定，只待 2021 年 1 月 6 日參、眾兩院舉行聯席會議，對各州選舉人團投票結果進行正式清點確認。

拜登上任之後馬上要面臨巨大的挑戰，對內要對抗捲土重來的疫情和振興每況愈下的經濟，對外要重建美國在全球的領導威信和因應中國日益強大的威脅。這些任務將是無比艱鉅，以下將簡要分析拜登政府將面對的挑戰，及其可能採取的應對策略。

二、拜登政府的內在挑戰

直至 2020 年 12 月 25 日，美國的新冠肺炎確診人數累積為 18,391,571，死亡人數則達到 325,096。⁴ 從 11 月底開始，每日新增的確診人數經常超過 20 萬，12 月 11 日甚至來到 280,514 的高峰，⁵ 此可能與 11 月底感恩節約 5 千萬人返鄉團聚有關。這顯示美國的疫情非但沒有緩解，在冬天來臨之後反而更加惡化。隨著聖誕節和新年假期的到來，全美預估將會有 8 千多萬人出遊，⁶ 如此大規模的人潮移動可能在 2021 年初造成疫情更大的爆發。

美國的疫情堪稱人類史上數一數二嚴重的公共衛生危機，在疫情較為嚴重的地方，例如在聖誕節時確診人數突破 2 百萬的加州，醫療能量耗盡、

³ “US election: Trump signals he is prepared to leave White House,” *BBC*, <https://www.bbc.com/news/election-us-2020-55096851>，瀏覽日期：2020 年 12 月 25 日。

⁴ “CDC COVID Data Tracker,” https://covid.cdc.gov/covid-data-tracker/#cases_casesper100klast7days，瀏覽日期：2020 年 12 月 25 日。

⁵ “Coronavirus in the U.S.: Latest Map and Case Count,” *New York Times*, <https://www.nytimes.com/interactive/2020/us/coronavirus-us-cases.html>，瀏覽日期：2020 年 12 月 25 日。

⁶ 郭宣含，〈美八千多萬人不聽勸 耶誕仍出遊〉，《聯合報》，2020 年 12 月 26 日，<https://udn.com/news/story/6813/5122664>，瀏覽日期：2020 年 12 月 26 日。

體系瀕臨崩潰，甚至需要開設野戰醫院才有辦法容納病患，也排擠到非染疫民眾的正常醫療需求。疫情若是繼續蔓延下去，將會威脅全體美國人民的健康，因此，對抗疫情將是拜登上任後首先也是最重大的挑戰，拜登也必定會有別於川普輕忽的態度，對於疫情嚴肅以對。儘管美國政府已經開始進行施打疫苗的措施，拜登本人也已親自接種疫苗帶頭示範，然而在新冠病毒已經在數個國家發現有傳染力更強的變異情況下，疫苗是否能夠有效遏阻病毒傳染猶未可知。萬一疫苗的效果不符預期，甚或有危險的副作用，美國將會陷入全面性的危機，這會是拜登政府上任之初的最大難關。

拜登政府將要面臨的第二個內在挑戰是經濟復甦，新冠肺炎在 2020 年 3、4 月肆虐全美時，失業人口增加約 2 千 2 百萬，雖然 5 月之後經濟逐漸復甦，11 月的非農就業人口比起 2 月仍少了 980 萬，也就是說，全美還有近千萬人在因為疫情失去工作後，尚未恢復就業。⁷ 從 2 月以來，約有 1 千 5 百萬名美國民眾領取聯邦的失業補助，然而隨著這些補助的到期、工作又未有著落，學者估計美國的貧窮率從 7 月的 9.6% 到 11 月暴漲為 11.7%，這代表在美國，生活落入困境的貧窮人口從 7 月以來增加了 8 百萬。⁸

大量的失業人口以及快速增加的貧窮人口，將會造成嚴重的社會問題，這是拜登政府上任之後馬上要解決的。然而，如果疫情持續甚至更加嚴峻，強制性的措施例如封城或禁止群聚恐不可免，如此勢必延緩經濟復甦的速度，這將會是拜登政府的兩難困境，繼續並擴大政府對失業及弱勢者的補助直至疫情減緩，可能是唯一的辦法。

⁷ 尹俊傑，〈美國疫情失控 重創 11 月就業復甦動能〉，《中央社》，2020 年 12 月 4 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202012040368.aspx>，瀏覽日期：2020 年 12 月 26 日。

⁸ Shahar Ziv, "Latest Stimulus Package Would Include Second Stimulus Checks, But Not State Aid; Here's Why It's A Good Tradeoff," *Forbes*, December 18, 2020, <https://reurl.cc/yg2EV6>; Joseph Pisani and Christopher Rugaber, "'We are struggling': A bleak Christmas for America's jobless," *AP*, December 24, 2020, <https://reurl.cc/ld8RxI>，瀏覽日期：2020 年 12 月 26 日。

三、拜登政府的外在挑戰

在外交上，拜登政府將會大幅修正川普的作法，回到美國外交路線的常軌。在川普任內，以成效不彰、傷害美國利益為藉口，摒棄多邊的集體安全機制，退出多邊協議及國際組織，而改以由川普本人或國務卿蓬佩奧（Mike Pompeo）單兵出擊，與各國分頭協商的「孤狼式外交」。其結果是美國失去了國際領導者的地位與威信，並且與過去的盟邦關係逐漸疏遠。因此，如何收拾川普路線造成的殘局，重建美國在國際上的領導地位，將是拜登上任後在外交上的首要課題。

拜登在競選期間就已經宣示，勝選後將會一一重返川普退出的國際協議與組織如《伊朗核協議》、《巴黎協定》、以及世界衛生組織等，且已任命前國務卿凱瑞（John Kerry）為氣候變遷特使。⁹ 2016年為對抗氣候變遷的《巴黎協定》，正是由時任國務卿的凱瑞代表美國簽署，此一任命可說是充分展現了拜登重新回到國際建制的決心。另外，美國將會重新高舉民主的大旗，以民主與人權號召、凝聚具有共同價值的盟邦，重新建立與盟友的關係，並且擔任領導者的角色。

拜登政府在外交上的第二個挑戰是如何應對中國的威脅，在川普時代，美國以印太戰略（Indo-Pacific Strategy）回應中國的帶路倡議（Belt and Road Initiative）、以貿易戰和科技戰回應中國在經濟及軍事上的擴張、以鼓勵廠商撤出中國回到本土，建立自給自足的供應鏈回應對中國的依賴、並尋求與中國全面脫勾。

拜登政府則會有不同的因應策略，首先，拜登政府將會以前述的價值觀外交為主軸，聯合盟友以集體力量，而非美國單方面的力量壓制中國，要求中國遵循國際規範，以符合國際法的方式來行事。其次，儘管民主黨在傳統上對中國較為友善，拜登本人在副總統任內也與中國國家主席習近平建立友好關係，但由於中國威脅在美國已經是兩黨共識，中國駭客與間

⁹ 簡恒宇，〈前國務卿凱瑞當氣候變遷特使 藉合作機會重建美中關係〉，《風傳媒》，2020年11月25日，<https://www.storm.mg/article/3239215>，瀏覽日期：2020年12月26日。

諜竊取智慧財產權及軍事、商業機密等作為更是嚴重危及美國國家利益與安全，拜登將不會對中國有絲毫的放鬆，可以預期印太戰略、貿易戰和科技戰在短期之內都將會持續，但制裁力道可能不會加大，等到了一定期限檢討成效再做調整。

然而，拜登政府將不會尋求與中國全面脫勾對抗，在壓制中國的同時，也保有在特定議題上合作的機會。拜登不是反全球化的民粹主義者，在全球化的潮流下，許多重要的國際問題需要在多邊的架構、以及中國的配合下才有機會處理，例如疫情的傳播、碳排放量的控制、核武的擴散等。因此，拜登政府在重新加入國際協議與組織後，很有可能會在防疫與疫苗分配、氣候變遷、伊朗與北韓的核武等問題上與中國合作。最後，除了繼續壓制中國之外，美國會擴大對國內教育及產業的投資，以期保持甚至擴大科技領先優勢，部分落後中國的產業如 5G 也必須盡速追趕。

四、小結

如上所述，美國在 2021 年政權易主後的局面將會是內外交逼，挑戰無比艱鉅。本文以為，拜登政府在上任後會先以內政為優先，因為美國疫情在 2021 年第一季很可能有更大幅度的爆發，隨之而來的是經濟更嚴重的衰退，在美國社會立場極化、族群割裂日趨嚴重的情況下，失業和貧窮人口的暴增猶如不定時炸彈一般，社會動盪隨時可能引爆。若此狀況不幸言中，拜登政府短期內將無餘裕處理外交問題，必須等到疫情獲得控制、經濟開始復甦之後，才會開始全盤調整川普的外交路線。

在外交上，以重建國際領導地位為前提，以盟邦的集體力量為手段來壓制中國，但也會在特定問題上尋求與中國合作。而何時能走到這一步，端視國際疫情與美國國內疫情的發展、以及被寄予厚望的疫苗是否能發揮效果了。

責任編輯：李欣樺