美防長艾斯培投書對印太戰略之意涵

楊雯婷

國防策略所

壹、新聞重點

美國國防部長艾斯培（Mark Esper）於 2020 年 6 月 15 日投書新加坡媒體《海峽時報》（The Straits Times）。在文中，艾斯培簡略地報告印太戰略的目前發展，表示自美國國防部 2019 年 6 月發布《印太戰略報告》（Indo-Pacific Strategy Report）以來，已在整備、加強伙伴關係及促進區域網路化這三大支柱上有了長足進步。[1]本文將分析艾斯培投書的時機及其意涵。

貳、安全意涵

一、艾斯培強調印太戰略的具體實踐及美國對印太區域的承諾

自美國國防部發表《印太戰略報告》至今年 6 月剛好經過一年，艾斯培的文章旨在介紹印太戰略這一年來的具體實踐，並表示在面臨武漢肺炎及中國挑戰下，美國仍將致力於與區域盟友及合作夥伴建立更緊密安全關係。

2017 年川普（Donald Trump）政府提出印太戰略之際，各界仍不確定該戰略與《亞太再平衡》（*Rebalance toward Asia-Pacific*）戰略的差異，亦質疑在選戰時不斷批評盟友在安全政策上搭便車的川普總統是否會維持對盟友的安全承諾。不過，隨著 2019 年 6 月美國國防部發表《印太戰略報告》、11 月國務院發表《自由開放印太願景》（*A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*），印太戰略的內容逐漸清晰。

---

[1] 〈美防長矢言與印太夥伴並肩抗中共 維持對台承諾〉，《中央社》，2020 年 6 月 16 日，https://bit.ly/30Vu5GB。原文為 Mark Esper, “US stands with its partners for a free and open Indo-Pacific” *The Straits Times*, June 15, 2020, https://bit.ly/2CYHu8L.

在加強伙伴關係這方面，川普政府著力尤深。艾斯培投書中指出，美國持續透過安全合作、情報共享及演習，與印太區域盟友及伙伴建立更緊密的關係。除了與日、澳等傳統盟國在各防衛領域緊密合作，亦促進與印度、紐西蘭、泰國、菲律賓、越南的安全合作。艾斯培還重申美國對民主台灣的承諾，並提及已加強與東南亞國家協會（ASEAN）成員國的重要防衛伙伴關係，並與東帝汶、巴布亞紐幾內亞、斐濟、東加等太平洋島國培養堅實關係。促進區域網路化方面，川普政府推動美國與澳洲、日本、印度的安全合作，形成「美日印澳四方同盟」（QUAD，又稱四方安全對話）。美國亦鼓勵印太地區的盟友與伙伴彼此深化交流。

此外，美國參議院軍事委員會 6 月 10 日通過《2021 財政年度的國防授權法》（*NDAA 2021*），其中針對中國威脅，建立了《太平洋嚇阻倡議》（*Pacific Deterrence Initiative*）。如美國參議員殷荷菲（Jim Inhofe）及賈德納（Cory Gardner）投書《外交家》（*The Diplomat*）雜誌時強調的，《太平洋嚇阻倡議》旨在向美國的盟友及伙伴證明美國對印太區域的安全承諾。[2] 由於印太戰略的關鍵之一在於盟友及伙伴的支持，對盟友及伙伴展現美國安全承諾的可信度至關重要。

二、美國企圖趁中國聲勢下降拉攏國際合作伙伴

艾斯培選在今年 6 月中旬這個時間點投書，除了《印太戰略報告》發表之後首年度的成果外，亦看準各國目前對於中國政府不信任感升高，趁機拉攏新伙伴。由於新型冠狀病毒肺炎（COVID-19, 以下簡稱武漢肺炎）最先由中國傳出案例，而中國政府不但一開始沒有與國際衛生組織採取更合作姿態，之後武漢肺炎在各國擴散之

[2] Jim Inhofe and Cory Gardner, “Renewing America’s Commitment to the Indo-Pacific,” *The Diplomat*, July 2, 2020, https://bit.ly/3jQvzdE.

後，面對各國質疑，中國甚至採取戰狼外交，對各國外交單位做出無禮要求、經濟脅迫，並在社群媒體與他國官員相互指責。5 月底中國政府強硬地在人大通過香港國安法，等於單方面廢棄《中英聯合聲明》（*Sino-British Joint Declaration*）中的承諾，讓各國質疑中國對外交承諾的誠信。這些事件讓各國開始反思之前對中國的認知是否過於樂觀。

艾斯培投書的新聞媒體也有深意。艾斯培沒有選擇固有盟友如日本或韓國的新聞媒體，而是選擇新加坡的媒體《海峽時報》。可見得艾斯培主要訴諸的讀者為東南亞國家。東南亞國家先前在美中競爭白熱化的國際環境中，仍然試圖對中、美兩國採取等距的避險政策（hedging policy）。東南亞國家有兩個戰略考量：第一，東南亞國家認為中國帶來的經濟利益，比其帶來的安全威脅來得明顯。雖然個別國家與中國對南海領土有爭議，但多數國家與中國的地理距離較遠，也不認為中國會對其武力侵略。第二，東南亞國家的發展階段仍認為經濟發展比價值觀重要，尤其各國政治制度仍未走向完善的自由民主（liberal democracy）制度，美國及其盟國訴諸共享自由、民主等價值觀，未必對東南亞國家有吸引力。因此東南亞國家並不想要在美中之間選邊。[3]

然而，當世界各國對於中國的信任開始產生動搖，便是美國鞏固合作伙伴並爭取新伙伴的好時機。6 月底傳出美國計畫向馬來西亞及印尼贈送三套遠程多用途監視雷達、[4]美國陸軍參謀長麥康維爾將軍（Gen. James C. McConville）於 7 月 8-10 日出訪新加坡、泰國，7 月 13 日國務院發表聲明反對中國對南海主權聲索（6 月 2 日已致函

[3] 李顯龍總理的文章即明言了不想選邊站的立場。Lee Hsien Loong, “The Endangered Asian Century: America, China, and the Perils of Confrontation,” *Foreign Affairs*, July/August 2020, https://fam.ag/309xFh1.

[4] Gabriel Dominguez and Marhalim bin Abas, “US planning to gift surveillance radars to Malaysia, Indonesia,” *Jane’s Defense Weekly*, June 29, 2020.

聯合國抗議中國南海主權聲索）。[5]這些行動皆可視為拉攏東南亞各國為合作伙伴的努力。

參、趨勢研判

一、川普對盟友態度仍是隱憂

筆者認為印太戰略成敗的關鍵在於能否說服盟友制衡中國，但這幾年來有兩個隱憂：盟友擔心美國對中政策捉摸不定，以及美國要求盟友增加負擔駐軍費用的爭議。

第一，川普政府外交政策捉摸不定，前幾年美國的對中政策尚不明確，因此盟友難免擔心選邊站之後升高與中共對抗的風險，但美國卻沒提供可信的安全承諾。今年以來美國的對中強硬政策已毋庸置疑，5 月 20 日發布《美國對中國戰略方針》，明確表明對中國將採取「競爭性戰略方針」。7 月 23 日國務卿蓬佩奧（Michael R. Pompeo）演說〈共產中國與自由世界的未來〉（Communist China and the Free World's Future）亦定調美國面對中共應採取「不信任並查證」政策，自由世界若不聯手改變中共，將等著被中共改變。[6]此外，美國不斷以制定法案、高層官員聲明或投書等途徑重申並強化對盟友的安全承諾。

第二，川普政府要求盟友大幅度增加負擔駐軍費用，許多國家並不願意增加負擔。然而，盟國若不合作美國可能調整駐該國駐軍部署，如今年 5 月美國單方面決定刪減駐守在德國的美軍數量。提供美國駐軍基地本來應是盟友與美國都獲利，盟友得到安全保障，美國則能夠在亞洲、歐洲等地增強軍事存在。因此，如果美國要求大幅度增加駐軍費用負擔的話，可能會減少盟友繼續接受美國駐軍

[5] Michael R. Pompeo, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea," United States Department of State, July 13, 2020, https://bit.ly/2DjTGAY.

[6] Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future," United States Department of State, July 23, 2020, https://bit.ly/3f5azwg.

的意願，關於這點川普有必要軟化對盟友的態度。

二、川普勝選與否亦左右盟國參與意願

印太戰略主要為川普政府的政策，若民主黨候選人拜登（Joe Biden）當選未必會延續印太戰略的所有政策，及履行川普任內對盟國許下的承諾。即使川普政府為了拉攏盟國及合作伙伴許下了如軍售、防衛合作等承諾，若川普敗選，這些承諾可能訴諸流水。目前川普的民調落後於拜登的情況下（CBS/YouGov 於 7 月 21-24 日做的民調為拜登支持率 51%，而川普為 41%），各國政府可能採取觀望姿態，川普政府要鞏固同盟及爭取新伙伴將較之前事倍功半。

（責任校對：江炘杓）