

## 學術論文

# 美國川普政府對東南亞的政軍態勢

---

## The United States Donald Trump Administration's Politico-Military Posture toward Southeast Asia

黃奎博 *Kwei-Bo Huang*  
國立政治大學外交學系副教授  
*Associate Professor of Department of Diplomacy,  
National ChengChi University*

### 摘要 / Abstract

本文聚焦在美國川普政府 2017 年 1 月至 2021 年 1 月對東南亞的政治與軍事態勢。川普及歐巴馬對東南亞的政策布局相差不大，不過，從 2017 年 12 月的《美國國家安全戰略》及其後的國防部、國務院印太區域報告，以及美國對南海主權爭端的政策作為看來，川普政府在東南亞的政策調門更強了。本文描繪和分析川普政府對東南亞的政治及軍事政策產出，大致歸類為以東協為主的領袖峰會、高層官員訪問及軍事安全合作等三部分，指出美國在領袖峰會的表現容易讓東南亞國家對美國產生懷疑，在高官訪問方面次數頻繁但效果難判，在軍事安全合作方面則持續密切。前述這些影響不僅讓美國和東南亞的關係變得複雜，而且似未能達成美國想要在東南亞普遍壓制中國大陸影響力的戰略目的。

This essay concentrates on the political and military posture of the United

States (US) Donald J. Trump administration toward Southeast Asia, January 2017 and January 2021. The configurations of Trump's and Barack H. Obama's Southeast Asia policies differed slightly. Nonetheless, judging from the National Security Strategy of the United States, released in December 2017, and the ensuing reports from the Department of Defense and Department of State, as well as from the US policy toward the sovereignty dispute over the South China Sea, the tone of the Trump administration about its Southeast Asia policy became tougher than that in the Obama presidency. This essay illustrates and analyzes the political and military policy outputs of the Trump administration toward Southeast Asia, categorizing them into three dimensions: ASEAN-based summits, visits of high-level officials, and military and security cooperation. The performance of the US in the summits resulted in doubt about the US among Southeast Asian countries; the US high-level official visits were frequent but their outcomes were uncertain; and the military and security cooperation between the US and Southeast Asia remained close. These complicated US-Southeast Asia relations, and they did not seem to attain the strategic goal of the US that the mainland China's influence on Southeast Asia should be subdued generally.

---

**關鍵字：**川普、美國、東南亞、南海、安全

**Keywords:** Donald Trump, United States, Southeast Asia, South China Sea, Security

## 壹、前言

美國在東南亞區域具有重要國家利益，特別是海空戰略要道和美國經貿的自由暢通。東南亞是連結從美國夏威夷（美軍印太司令部）經過東北亞，一路到波斯灣（美軍中央司令部）的重要樞紐之一，而東南亞新興經濟體及該區域人力與自然資源也是美國在經貿全球化時代不可或缺的一塊戰略要地。

從 2011 年中起，歐巴馬（Barack H. Obama）政府開始推動「轉向（重返）亞洲」（Pivot to Asia）戰略，後來逐漸形塑為「亞洲再平衡」（Rebalance in Asia）戰略，成為當時美國政府亞太戰略的主軸。「亞洲再平衡」意指美國歐巴馬政府不會僅將歐洲事務擺在第一位，在亞太地區的外交上強調以秩序為基礎的雙邊與多邊夥伴關係，在亞太地區的軍事上強化防務實力以使美國和盟國安全更有保障，在亞太地區的經貿上則視亞太經合會（APEC）和談判中的「跨太平洋經濟夥伴協定」（TPP）為鞏固美國領導地位的主力。此外，「亞洲再平衡」更讓過去美國較不在意的東南亞重新受到美國官方的關注，甚至趁著中共與若干東南亞國家關係弱化的時候，建立起可長可久的互動架構。<sup>1</sup>

在歐巴馬和川普（Donald J. Trump）權力交接之前的 2016 年，東南亞已經是人口達 6.3 億、國民生產毛額（GDP）達 2.56 兆美元、吸引 980 億美元外來投資、總體貨品貿易額達 2.24 兆美元、2007 至 2015 的平均經濟成長率超過 5.3% 的一個區域；東協全體 10 國無論在出口或進口都是美國第 4 大的貿易夥伴，總貿易量達 2118 億美元，而且東南亞國家中的新加坡、馬來西亞、汶萊、越南也是「跨太平洋經濟夥伴協定」的簽署國。美國依其與新加坡、菲律賓的協定，可使用兩國的若干海、空軍基地，又同

---

<sup>1</sup> Michael J. Green, "The Legacy of Obama's 'Pivot' to Asia," *Foreign Policy*, September 3, 2016, <https://foreignpolicy.com/2016/09/03/the-legacy-of-obamas-pivot-to-asia/>.

時租用泰國、印尼、馬來西亞的海、空軍基地。<sup>2</sup> 由此可見，從各項數據和美國戰略需求顯示，歐巴馬時代加強利用東南亞作為「亞洲再平衡」的支點是很明顯的。

川普在 2017 年 1 月 20 日主政後，雖然不太願意明顯接續前任的政策，但在擴大美國出口、對於中國大陸戰略意圖的不信任等方面，與歐巴馬並無太大出入；比較明顯的不同在於，川普很在意盟邦未能「公平」分攤美國在海外駐防的軍費，而且對於多邊國際組織的功能存疑。

此外，2017 年 12 月的《美國國家安全戰略》與 2018 年 1 月的《美國國防戰略》，明確地把中國大陸視為修正主義國家（*revisionist power*），並認為中共當局想削弱美國在印太地區的影響力。與此呼應的一些政策論文或報告則指出，中共當局在南海披著合作共榮的自由主義外衣，骨子裡行的是「笑臉攻勢」或取代美國在亞太領導地位的作法。<sup>3</sup> 這樣的說法在國際間甚為流傳，尤其在人民解放軍的確在南海填海造陸，進行若干軍事活動，讓美方懷疑中共戰略意圖的論述找到了依託，而且使東南亞的政軍競合情勢更加複雜詭譎。

本文主要在描繪與分析川普政府對於東南亞的政軍政策與相關政策產出，其中又以東協為主的領袖高峰會、高層官員訪問和軍事安全合作為主。本文接著將探討美國對東南亞政軍政策所產生的較重大影響，最後是結論。

---

<sup>2</sup> 顧此，〈美六大基地群封鎖中國 中國怎麼破〉，《中國軍網》，2015 年 4 月 15 日，[http://www.81.cn/big5/jkhc/2015-04/15/content\\_6444393\\_3.htm](http://www.81.cn/big5/jkhc/2015-04/15/content_6444393_3.htm)。

<sup>3</sup> Dean Karalekas, "South China Sea as a Microcosm of Chinese Foreign Policy and Prospects for Asian Polarization," in Jonathan Spangler, Dean Karalekas, and Moises Lopes de Souza, ed., *Enterprises, Localities, People, and Policy in the South China Sea: Beneath the Surface* (London: Palgrave Macmillan, 2017), pp. 181-194; David Martin Jones, "Between Declarations and Dreams: China, US Foreign Policy and Southeast Asia," *Policy*, Vol. 34, No. 1 (Autumn 2018), pp. 43-50, <https://www.cis.org.au/app/uploads/2018/03/34-1-martin-jones-david.pdf>; and Hal Brands and Zack Cooper, "Getting Serious about Strategy in the South China Sea," *Naval War College Review*, Vol. 71, No. 1. (Winter 2018), pp. 13-33.

## 貳、川普政府對東南亞的政軍政策及近期發展

川普時代的「印太戰略」(Indo-Pacific strategy)沒有忽略東南亞的地位，尤其是美國數十年來極為重視的南海與東南亞息息相關。2017年12月美國白宮發行的《國家安全戰略》(National Security Strategy)，將菲律賓和泰國稱為美國在東南亞最重要的盟邦和市場，越南、印尼、馬來西亞、新加坡是美國日漸重要的安全和經濟夥伴，東協和亞太經合會則是印太地區促進以規則為基礎的區域體系的中心支柱。<sup>4</sup>

有了《國家安全戰略》做政策規劃與執行的基礎，美國國防部和國務院也分別提出各自的印太報告書。國防部的《國防戰略》(National Defense Strategy)強調「網絡化的安全架構」(networked security architecture)，主張在印太等關鍵地區以雙邊和多邊安全關係為基礎，達到嚇阻侵略、維持穩定、確保公有領域的自由進出等目的，其中包括美國點名正在被中共當局「軍事化」的南海。<sup>5</sup> 國防部在2019年6月出版的《印太戰略報告》(Indo-Pacific Strategy Report)，對於東南亞整體的民主進展感到鼓舞，並繼續將菲律賓和泰國視為盟邦，特別將新加坡(和台灣、紐西蘭、蒙古並列)為可靠、有能力、自然(natural)的夥伴，繼續將越南、印尼、馬來西亞當作美國的安全夥伴，同時將汶萊、寮國和柬埔寨列為美國持續接觸的對象。<sup>6</sup>

美國國務院在2019年4月出版的《自由開放的印度洋—太平洋》(A Free and Open Indo-Pacific)，強調正與區域盟邦、夥伴和組織合作，逐漸加

---

<sup>4</sup> *National Security Strategy of the United States* (Washington, DC: The White House, 2017), p. 46.

<sup>5</sup> *The National Defense Strategy of the United States of America 2018* (Arlington, VA: United States Department of Defense, 2018). 該報告之摘要可見：  
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>。

<sup>6</sup> *The Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (Arlington, VA: United States Department of Defense, 2019), pp. 14 & 21.

快速度和增大範圍，例如在 2018 年擴增東南亞海洋執法倡議（*Southeast Asia Maritime Law Enforcement Initiative*），以及在 3 年內提供 3 億 5 千多萬美元的經費給東南亞海上安全倡議（*Southeast Asia Maritime Security Initiative*）與孟加拉灣倡議（*the Bay of Bengal Initiative*）。<sup>7</sup>

此外，東南亞對美國的非傳統安全、經貿等政策有其重要性。而且，中共當局的「廿一世紀海上絲綢之路」涵蓋東南亞多數國家，中共當局主導的亞洲基礎設施投資銀行（*AIIB*）也在東南亞展開投資開發計畫，所以川普政府的國防部長馬提斯在 2018 年質疑中共當局宣揚一套與西方不同的非民主價值體系，試圖改寫國際秩序，而且「一帶一路」倡議不該是亞、非、拉區域唯一的發展道路，<sup>8</sup> 國務卿龐佩奧（*Mike R. Pompeo*）在 2020 年刻意突顯意識形態的不同，間接比喻中共是世界的「鐘樓怪人」（*Frankenstein*），直言不信任中共且要檢核其言行。<sup>9</sup> 川普則在 2019 年 8 月於個人推特將過去視為朋友的習近平，技術性的稱為「敵人」（*enemy*）。總之，再配合前述美國白宮、國防部、國務院的相關報告書，可見在川普任期後半，美國逐漸升高的「抗中」或「仇中」氛圍和手段，在在讓東南亞逐漸被動的涉入美國和中國大陸競爭、對抗之中。

關於東南亞區域的政軍實際作為上，川普政府捨元首外交而就高層官員正式訪問或順訪東南亞盟邦及伙伴，對於軍事安全合作活動的關注並未減少。以下就元首外交、高層官員訪問、軍事安全合作等三面向逐一加以說明。

---

<sup>7</sup> *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (Washington, DC: United States Department of State, 2019), pp. 4 & 23.

<sup>8</sup> 斯洋，〈馬蒂斯：中國試圖恢復朝貢體系並在國際複製威權模式〉，《美國之音》，2018 年 6 月 18 日，<https://www.voacantonese.com/a/mattis-china-tribute-states-20180615/4443398.html>。

<sup>9</sup> Michael R. Pompeo, "Communist China and the Free World's Future," Remarks at the Richard Nixon Presidential Library and Museum, Yorba Linda, California, July 23, 2020, <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html>.

## 一、元首峰會

川普在 2017 年 1 月上任後，於 11 月首次飛抵東亞進行訪問及參加會議，他先造訪日本、南韓、中國大陸，然後到越南峴港參加亞太經合會的領袖峰會，再前往馬尼拉參加第 5 次「東協－美國峰會」(ASEAN-U.S. Summit)。這次「非常史詩級」(epic)的亞洲行，<sup>10</sup> 最後一個重要活動是第 12 屆「東亞峰會」(EAS)，據說原本未排入行程中，在美國政府規劃後期確定川普將出席，<sup>11</sup> 但川普最後出乎意料地提前返美，委由國務卿提勒森 (Rex W. Tillerson) 出席。

川普唯一一次親自出席的馬尼拉「東協－美國峰會」，正逢美國與東協對話夥伴關係 40 週年，也是雙方自 2015 年開展戰略夥伴關係的第 3 年。根據《2016-2020 執行東協－美國戰略夥伴關係行動方案》(Plan of Action to Implement the ASEAN-U.S. Strategic Partnership [2016-2020])，雙方約定了 5 大優先合作領域：經濟整合、海事合作、跨國挑戰、未來領袖、女性機會。此外，雙方對於南海主權爭議、北韓核武問題、區域經貿發展、人民交流、毒品與恐怖主義等非傳統安全議題也重申了各自或共同的關切及所欲努力的方向。《東協－美國戰略夥伴關係四十週年紀念峰會聯合聲明》(Joint Statement of the ASEAN-U.S. Commemorative Summit on the 40th Anniversary of the ASEAN-U.S. Dialogue Relations) 則重申了戰略夥伴關係的優先及未來方向，再度承認與支持在亞太(或印太)區域的規劃發展中，「東協中心地位」(ASEAN Centrality) 和東協領導的各項機制的重要性，並同意透過「東協－美國峰會」、「東亞峰會」等元首層級會議，以及透過

---

<sup>10</sup> 川普於返美後接受訪問時自稱這 12 天亞洲行是「非常史詩級的」，詳 Julie Hirschfeld David, "Trump in Asia: A 'Very Epic' Charm Offensive," *New York Times*, November 15, 2017, p. A8。

<sup>11</sup> 據說美國副總統彭斯 (Mike Pence) 在 2017 年 4 月訪問印尼時，與東協確認川普會出席年底的「東亞峰會」，詳 Nirmal Ghosh, "US Courts ASEAN, Wants Help on North Korea," *Straits Times*, May 5, 2017, <https://www.straitstimes.com/world/united-states/us-secretary-of-state-rex-tillerson-hosts-asean-foreign-ministers-in-washington>。

「東協區域論壇」(ARF)等部長級會議強化在全球和區域的合作。

2018年11月,川普指派副總統彭斯(Mike Pence)到新加坡出席第6次「東協—美國峰會」。會議中的意見交流及所達成的共識,與前一年的峰會幾無二致。其中特別提及美國國務卿龐佩奧在同年7月,針對印太地區數位經濟、能源、基礎建設所提出的1.13億美元投資計畫,<sup>12</sup>以及在8月「東協—美國外長會議」中宣布用以強化印太區域安全合作的近3億美元基金,特別是東南亞、中/南太平洋與孟加拉灣國家在人道救援、維和行動、跨國犯罪等領域的需求。就在同一場峰會上,東協國家和美國簽署了《東協—美國領袖網路安全合作宣言》(ASEAN-U.S. Leaders' Statement on Cybersecurity Cooperation),針對網路發展對經濟、治安、社會等之影響,提出志願性、多層次的合作意向。

川普至少缺席兩次「東協—美國峰會」,還有一次因為新冠病毒(COVID-19)疫情而受阻,這在美國與東南亞國家關係的歷史上從未出現過,即便不影響到美國和東南亞的官方關係,但也不會有正面的助益,更不會對川普政府力推的印太戰略有幫助。這很可能跟川普對國際事務相對不感興趣,以及跟川普那種據說愛主導、缺乏耐性的個性有關,所以川普不太喜歡在東南亞舉行的那些需時較久且需共識決的多邊官式活動;而且東南亞線在缺乏有力的強人型領導人,或許也讓川普覺得對於到東南亞開會興趣缺缺。<sup>13</sup>他2017年決定提前結束十幾天的亞洲行,所以未參加

---

<sup>12</sup> 龐佩奧表示,這些計畫的經費「恰可當作美國在新時代對於印太地區和平及繁榮的經濟承諾的頭期款」。詳 Michael R. Pompeo, "America's Indo-Pacific Economic Vision," Remarks at Indo-Pacific Business Forum, organized by the U.S. Chamber of Commerce, July 30, 2018, Washington, D.C., <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>。

<sup>13</sup> 這些推論恐怕無法獲得嚴謹的學術確認,但偶爾可見關於川普那些顯而易見的性格的評論,例如庫普強(Charles Kupchan)認為川普羨慕那些專制政權的強人,見 Pierre Donadieu, "Donald Trump and the Strongmen: How the US Leader Fell for Autocrats," *Agence France-Presse*, October 21, 2020, <http://www.france24.com/en/live-news/2020/10/21-trump-and-the-strongmen-how-us-leader-fell-for-autocrats>; 歐巴馬則批評川普在處理外交事務上不專心又缺乏耐性,見 Dan Merica, "Obama: Trump's Lack of 'Patience' and 'Focus' Hold Back His Foreign Policy," *CNN*, October 15, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/10/15/politics/trump-patience-focus-foreign-policy/index.html>。



東亞峰會，則說不定還與當時的「通俄門」調查案接近尾聲有關。

## 二、高層官員訪問

除了美國總統、副總統，與政治外交事務相關的部長級官員往訪東南亞也不在少數。例如自 2017 年 1 月起，川普的兩任國務卿提勒森和龐佩奧均曾利用東協相關會議或「川金會」(川普—金正恩)的機會訪問東南亞。

提勒森曾於 2017 年 5 月，在極短的時間內成功邀請了東協各國外長出席在華盛頓特區舉行雙邊會議，會中他希望東協各國能遵守聯合國對北韓制裁的決議，並重申美國堅持在南海的航行及飛越自由；同年 11 月，他還隨川普在東北亞之行後，往訪越南、菲律賓，然後飛抵緬甸與翁山蘇姬 (Aung San Suu Kyi) 會面，據傳討論重點是在羅興亞人 (the Rohingya) 問題，他雖保證不會因此而片面制裁緬甸，但美國的明顯關切很可能無助於緬甸與美國略為下滑的關係。<sup>14</sup>

龐佩奧則於 2018 年 8 月新加坡主辦的東協外長會議前後訪問了馬來西亞及印尼，不僅討論與東南亞區域有關的南海和反恐議題，也意圖強化和馬國的「全面夥伴關係」(2014 年簽訂)及和印尼的「戰略夥伴關係」(2015 年簽訂)。他在 2019 年 2 月底自越南河內「川金會」後至菲律賓馬尼拉進行正式訪問，並公開在記者會上對菲國外長羅辛 (Teodoro Locsin, Jr.) 表示，「中國在南海造島和軍事行動威脅了你們的主權和經濟環境，也包括美國的在內……。任何在南海對於菲律賓部隊、飛行器或公務艦隻的武裝攻擊，都將會啟動共同防禦的義務」。<sup>15</sup>

必須一提的是，當美國與中國大陸關係繼續惡化，龐佩奧在 2020 年 7

---

[cnn.com/2020/10/14/politics/obama-podcast-trump-foreign-policy/index.html](https://www.cnn.com/2020/10/14/politics/obama-podcast-trump-foreign-policy/index.html)。

<sup>14</sup> 宋清潤，〈翁山蘇姬為何倒向中國？〉，《中國時報》，2017 年 12 月 6 日，<https://opinion.chinatimes.com/20171206005314-262105>。

<sup>15</sup> Michael R. Pompeo, "Remarks with Philippine Foreign Secretary Teodoro Locsin, Jr.," *United States Department of State*, March 1, 2019, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2019/03/289799.htm>.

月發出重申美國政府對於南海主權及相關權利的立場，首次清楚的在南海主權爭端中，採取否定中共當局多數的南海主權主張，例如反對中共當局以「霸凌」(bully)的方式試圖解決主權紛爭，並根據 2016 年南海國際仲裁庭的裁決，中華人民共和國無法主張若干島礁的領海及專屬經濟區；美國拒絕承認中華人民共和國所宣稱擁有的南海島嶼 12 海里領海以外的海洋權利(同時特別聲明並非意味著否定其他國家對這些島嶼的主權聲索)；「全世界不會讓北京將南海當成北京的海上帝國」，美國與東南亞友邦與夥伴並肩保護後者的海洋權利。<sup>16</sup>

龐佩奧在 2020 年 9 月以視訊會議舉行的「東協加一」外長會議中，強調東南亞各國政府該重新思考與幫助中共侵犯他國在南海權利的陸企關係，「要採取行動，重新思考與這些企業的生意往來」。2020 年 10 月，他在一次旅行中先後造訪印度、斯里蘭卡、馬爾地夫、印尼、越南。在東南亞的行程，他極力鼓吹中共對東南亞的安全威脅；與印尼外長會面時，他盛讚印尼在東協及聯合國扮演拒絕中共非法行動的領導角色，以及印尼捍衛那吐納群島周邊海洋權利的作為，<sup>17</sup> 與越南對口官員的會談中，他「支持東南亞國家主權、國際法及一個自由開放的印太地區」。<sup>18</sup> 研判龐佩奧

---

<sup>16</sup> 關於龐佩奧的說法，請見 Michael R. Pompeo, "US Position on Maritime Claims in the South China Sea," *United States Department of State*, July 13, 2020, <https://2017-2021.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/index.html>。中共外交部隨即發表聲明，謂 4 年前的南海仲裁庭裁決無效，中共當局不接受、不承認，其發言人更稱「南海不是美國的夏威夷... 美國是藉維護國際法之名，行謀取一己私利之實，而在南海搞軍事化，製造地區局勢緊張的不是中國，恰恰是美國」，參見成欣，〈南海不是美國的夏威夷〉，《新華每日電訊》，2020 年 7 月 29 日，[https://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-07/29/c\\_139247757.htm](https://www.xinhuanet.com/mrdx/2020-07/29/c_139247757.htm)。

<sup>17</sup> "Press Statement by Minister of Foreign Affairs of Indonesia: Visit of the US Secretary of State, Hon. Michael R. Pompeo, Jakarta, 29 October, 2020," *Ministry of Foreign Affairs Republic of Indonesia*, <https://kemlu.go.id/portal/en/read/1832/berita/press-statement-by-minister-of-foreign-affairs-of-indonesia-visit-of-the-us-secretary-of-state-hon-michael-r-pompeo-jakarta-29-oktober-2020>.

<sup>18</sup> "Secretary Pompeo's Meeting with Vietnamese Deputy Prime Minister and Foreign Minister Minh," *United States Department of State Office of the Spokesperson*, October 30, 2020,

應會更直接的與印尼、越南外長論及南海問題以及應對中共「一帶一路」政經戰略的議題，只是在雙方同意公開的文件中，無法得知雙方談話的範圍與內容。

川普政府的第一任國防部長馬提斯（Jim Mattis）和自 2019 年 1 月起代理部長職務的夏納漢（Patrick M. Shanahan）則利用參加東協相關會議以及在新加坡舉行的年度「香格里拉對話」（the Shangri-la Dialogue）的機會前往東南亞訪問。馬提斯在 2017 年 10 月利用「東協國防部長擴大會議」（ADMM-Plus）之便，拜會菲國總統杜特蒂（Rodrigo Roa Duterte）後，前往泰國訪問並參加泰王蒲美蓬（Phumiphon Adunyadet）的葬禮；他強調美國維持一個自由、開放的印太區域的決心與能力，也誓言在東南亞維持符合國際法規範的航行及飛越自由。在 2017、2018 年的兩次「香格里拉對話」，馬提斯宣示要強化美國在印太區域的聯盟，美國 60% 的海軍戰艦、55% 的陸軍部隊和超過 6 成的陸戰隊已部署到美軍印太司令部戰區，60% 的空軍戰術資源也會部署到該區域，而且要增加盟國的安全防衛能力，保護及鞏固該區域基於規則的國際秩序和平與穩定；對於南海主權問題，他稱美國將繼續在南海執行「航行自由行動」（Freedom of Navigation Operation, FONOP），對於中共當局填海造陸以將島礁軍事化的行動，持續「恫嚇與脅迫」其他國家，美國會繼續待在印太區域，因為「這是我們優先看待的戰區，我們的利益和這個區域如千絲萬縷般地糾纏在一起」。<sup>19</sup>

馬提斯另在 2018 年 1 月專程往訪印尼和越南，在同年 10 月則利用在新加坡舉行的「東協國防部長擴大會議」（Post-Ministerial Conference），順

---

<https://vn.usembassy.gov/secretary-pompeos-meeting-with-vietnamese-deputy-prime-minister-and-foreign-minister-minh/>.

<sup>19</sup> James N. Mattis, “Remarks at the Shangri-la Dialogue,” June 3, 2017, Singapore, <https://dod.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/1204264/shangri-la-dialogue/>; and James N. Mattis, “Remarks at the Shangri-la Dialogue,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.

道再訪越南，重點多置於海軍合作、南海主權爭議及自由穿越、反恐及防制跨境犯罪等等。

夏納漢則在國防部副部長及代理部長任內沒有正式訪問東南亞國家的紀錄，但他在代理部長的第一天便強調美軍的焦點是「中國、中國、中國」，他另曾於 2019 年 5 月赴新加坡出席「香格里拉對話」，強調中共「可以而且應當」與印太地區其他國家建立合作關係，但是中共「必須停止侵蝕其他國家主權，並停止讓人對其意圖產生懷疑的行為」。

川普任內最後一位正式就職的國防部長艾斯珀（Mark Esper）在 2019 年 6 月下旬上任，曾對外表示他希望在那年底之前訪問中國大陸，加強合作與危機溝通，並突顯美國會在雙方共存的體系中公開發與中共競爭的意向。<sup>20</sup> 結果他和中共國防部長魏鳳和在該年 11 月分別舉行了視訊會議以及在「東協國防部長擴大會議」時進行雙邊場外會晤。但艾斯珀任內的立場仍是，美國不會尋求與中國大陸的「冷戰」，會根據 2018 年《國防戰略》延續前任的基調，中共當局是破壞區域規則的「近似同級的敵人」（near-peer rivals），而美國最大的優勢就是盟邦和伙伴，包括澳洲、新加坡等在內的東南亞、南亞、大洋洲的其他盟邦。<sup>21</sup>

2019 年 11 月，艾斯珀先後訪問了印度、泰國、菲律賓、越南等國。在東南亞各國所談的，主要內容仍不脫雙邊相關軍事合作交流、海上安全、南海自由航行等面向。

整體而言，美國在對東南亞的高官訪問方面次數頻繁，但效果難判，原因在於美國與東南亞確實有許多政經軍事利益，包括南海問題，但在民

---

<sup>20</sup> Wyatt Olson, "Esper Plans to Visit China amid Escalating Military Tensions between the Competing Nations," *The Stars and Stripes*, July 21, 2020, <https://www.stripes.com/news/us/esper-plans-to-visit-china-amid-escalating-military-tensions-between-the-competing-nations-1.638367>.

<sup>21</sup> Jim Garamone, "Esper Discusses Moves Needed to Counter China's Malign Strategy," *DOD News*, August 27, 2020, <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2326863/esper-discusses-moves-needed-to-counter-chinas-malign-strategy/>.

主價值上美國與東南亞並非非常一致，而且美國對於中共當局採高調競爭或對抗時，東南亞國家又必須考慮到與中國大陸有許多不可輕言放棄的政經互動，以致東南亞國家不願在美國和中國大陸之間明顯選邊站。

### 三、軍事安全交流

如前述，川普政府主張以「網絡化的安全架構」(networked security architecture)經營印太地區的夥伴關係，同時讓印太盟邦得以嚇阻侵略、維持穩定以及確保公領域的自由進出。<sup>22</sup> 因此，川普政府不僅試圖持續強化與菲律賓、新加坡、泰國等傳統合約盟友的關係，更探索其他雙邊合作的可能性。例如新加坡樟宜(Changi)港海軍基地、三巴旺(Sembawang)海軍基地、巴耶利峇(Paya Lebar)空軍基地，更技術性租用泰國的烏塔堡(U-Tapao)空軍基地和梭桃邑(Sattahip)海軍基地、印尼的雅加達港和泗水(Surabaya)港的海軍基地、馬來西亞的亞庇(Kota Kinabalu)港基地；如獲菲律賓政府同意，美軍可以使用蘇比克灣(Subic Bay)的海軍基地和克拉克(Clark)空軍基地。<sup>23</sup> 又如美軍卡爾文森號(USS Carl Vinson)航空母艦於2018年3月停靠越南峴港，為美國航母自1975年越戰結束後首次停靠於越南港口。

單以軍事演習而論，美軍近年來在亞太地區舉行的各式規模的聯合演習和聯軍演習，若有上千次應不為過。<sup>24</sup> 以較知名的雙邊或多邊的聯軍演習為例，包括和菲律賓舉行的「肩並肩」(Balikatan)聯軍演習、與泰國合辦的「金色眼鏡蛇」(Cobra Gold)聯軍演習、美方主導在南海週邊的「聯合海上戰備和訓練」(Cooperation Afloat Readiness and Training—CARAT)演習、美方在夏威夷主辦的「環太平洋」聯軍演習(Rim of the Pacific

---

<sup>22</sup> U.S. Department of Defense, *The National Defense Strategy*.

<sup>23</sup> 顧此，〈美六大基地群封鎖中國 中國怎麼破〉。

<sup>24</sup> 據一份2006年的報導，美軍在亞太地區的大小聯合演習和聯軍演習便達1500次左右。詳章名豈，〈獨家報導：美亞太軍演 一年1500次〉，《人民網》，2006年5月25日，<http://military.people.com.cn/GB/42969/58520/4401511.html>。

Exercise)、與《防擴散安全倡議》(PSI) 締約國在太平洋舉行多次的海上攔截演習等等。

值得注意的是，美國在南海水域也開始進行軍事演習，2019 年 1 月，美軍驅逐艦麥坎博號 (USS McCampbell) 和英軍護衛艦阿蓋爾號 (HMS Argyll) 則進行了聯軍演習，而這也是美軍首次在南海與英軍共同演習。2018 年 10 月，美國與菲律賓在距離民主礁 (Democracy Reef, 中共稱黃岩島 Scarborough Shoal) 約 250 公里處進行「海上戰士合作」(Kamandag) 聯軍演習，日本自衛隊也派出百名官兵參與人道救援演習的部分，這是日本軍用裝甲車在第二次世界大戰以來，首次登上外國領土。

2019 年 9 月，美國與東協首次舉行海上聯軍演習，由美國海軍和泰國海軍作主導，搜尋海上可疑船隻，並使各國的軍隊指揮系統熟悉資訊交換。就美官方說法，該演習希望能確保印太區域依照國際法維持自由和開放，並可以和東協國家交換訊息、建立互信。<sup>25</sup> 該演習在泰國暹羅灣、南海以及參演的東南亞國家的水域舉行。要注意的是，這並非東協獨厚美國，因為 2018 年底，東協與中國大陸才在廣東省湛江市水域附近舉行過首次的海上聯軍演習，東協方面由新加坡海軍主導，當時是聚焦在執行海上搜救及演練《海上意外相遇準則》(Code for Unplanned Encounters at Sea)。

對川普政府而言，與盟國及夥伴之間，最麻煩的或許是菲律賓。菲律賓與美國在 2014 年簽有《加強國防合作協議》(EDCA)，讓美國在過去的《相互防禦協定》(MDT)、《軍事部隊互訪協定》(VFA) 基礎之上，得以使用菲國同意之基地、港口和機場，同樣在菲國同意下，可將核武以外的防衛系統配置在菲國境內，但是杜特蒂迄今尚未答應美國白宮的訪問邀約。<sup>26</sup> 菲律賓軍方希望保留《軍事部隊互訪協定》，但 2020 年 2 月杜特蒂

---

<sup>25</sup> Kenneth R. Whitesell, "Opening Remarks at the ASEAN-U.S. Maritime Exercise Opening Ceremony, Sattahip, Thailand," September 2, 2019, <https://www.cpf.navy.mil/leaders/kenneth-whitesell/speeches/2019/09/asean-us-maritime-exercise.pdf>.

<sup>26</sup> (靠向大陸? 杜特蒂: 別再邀我去美國), 《聯合新聞網》, 2018 年 10 月 29 日, <https://udn.com/news/story/7331/3448017>。後來因為美國參議院指責杜特蒂政府侵犯人權

表示，菲國是美國在印太地區的前哨、距離戰場非常近，而且菲國和美國分享責任，但美方被分攤的責任不應免費從菲國獲得，所以如果美方不出錢，菲國將退出簽署 21 年之久的《軍事部隊互訪協定》。<sup>27</sup> 其實杜特蒂早在 2020 年便提出這樣的主張，不過已經將退出期限延長 6 個月兩次了。

還有些東南亞國家對川普政府的態度雖不至於像菲律賓那樣直接，但也展現了一定的自主性。例如馬來西亞，時任首相的馬哈迪（Mahathir Mohamad）則與美國的南海戰略同中有異，例如在 2018 年 11 月，他公開表示希望降低南海緊張、維持地區自由航行，但不樂見大型軍艦（他特別點名美軍第七艦隊）駛入南海，而應以巡邏艇防治猖獗的海盜問題。<sup>28</sup>

具有美國「主要非北約盟邦」（major non-NATO ally）地位的泰國，雖然在 2014 年 5 月發生軍事政變後，總理帕拉育（Prayuth Chan-ocha）與歐巴馬政府的關係明顯不如之前的文人政府，<sup>29</sup> 但川普政府為了戰略考量，還是繼續「美泰國防對話」（US-Thailand Defense Talks），雙邊軍事演習、軍售、訓練等管道也未見減少。

若從美國提供的援助而論，根據統計，美國自 2017 財政年度起，撥發給東南亞國家的援助達 44.2 億美元，以菲律賓、緬甸、印尼、越南為前四大接收國，只有汶萊沒有獲得美援；若以項目來分，則以經濟發展類為最

---

的不友善態度，以及菲國參議員、杜特蒂的反毒大將德拉羅沙（Ronald dela Rosa）訪美簽證被拒，更讓杜特蒂不願輕易答應訪美的邀請。

<sup>27</sup> Raissa Robles, “Duterte Wants US\$16 Billion for VFA with American Military. Fair Price for a US Ally in the South China Sea, or ‘Extortion’?,” *The South China Morning News*, February 21, 2021, <https://www.scmp.com/week-asia/politics/article/3122425/duterte-wants-us-16-billion-vfa-american-military-fair-price-us>.

<sup>28</sup> “Mahathir Tells US: No Warships in ASEAN Waters But Small Patrol Boats Are Fine,” *The Straits Times*, November 15, 2018, <http://str.sg/o8mE>.

<sup>29</sup> 美國在政變後立即宣布暫停向泰國提供 350 萬美元軍事援助。時任美國國務卿的凱瑞（John Kerry）提到，泰國軍方政變的「這種行為將對美泰關係帶來負面影響，尤其是我們與泰國軍方的關係。」參閱 John Kerry, “Coup in Thailand,” *United States Department of State Press Statement*, May 22, 2014, <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2014/05/226446.htm>.

大宗，公共衛生次之，反恐、防核擴散、除雷等安全項目排第三（請見美國對東南亞國家提供財務援助統計表）。<sup>30</sup> 川普上任後，依照競選承諾增加國防預算，但在援外及環境保護等地預算卻明顯減少，因此波及到美國對東南亞的各項非軍事援助款。

表一：美國對東南亞國家提供財務援助統計表（實際撥款）

單位：百萬美元

國家	2017 財政年度	2018 財政年度	2019 財政年度	2020 財政年度	4 年度 總計
緬甸	149.66	183.26	216.36	184.86	734.14
柬埔寨	102.53	160.76	104.19	104.83	472.31
印尼	211.45	91.80	262.85	123.20	689.30
寮國	59.77	47.89	49.94	47.91	205.51
馬來西亞	12.06	33.30	167.81	11.76	224.93
菲律賓	167.05	366.87	427.74	195.62	1157.28
新加坡	1.35	0.31	0.57	0.21	2.44
泰國	75.92	59.60	78.31	43.67	257.50
越南	162.05	164.02	203.04	147.75	676.86
<b>9 國加總</b>	<b>941.84</b>	<b>1107.81</b>	<b>1510.81</b>	<b>859.81</b>	<b>4420.27</b>

資料來源：“U.S. Foreign Aid by Country,” *United States Agency for International Development (USAID)*, available at <https://explorer.usaid.gov/cd>.

備註：美國 2017 財政年度起訖為 2016 年 10 月 1 日至 2017 年 9 月 30 日，其他年度依此類推。

在川普任內，汶萊、柬埔寨、緬甸是東協之中尚未與美國有雙邊貿易協定、戰略夥伴關係或全面夥伴關係的國家。汶萊與美國外交關係不錯，也參加美國主導的聯軍演習，但汶萊王室對於美國的涉外事務採選擇性的支持，主因之一或許是美國的親以色列政策；柬埔寨與美國外交關係乏善可陳，極為注意美國勢力介入內政之事，「吳哥哨兵」(Angkor Sentinel) 聯合軍演也因此暫時中斷；緬甸則因 2017 年下半年開始的羅興亞人 (The

<sup>30</sup> “The Trump Administration’s ‘Free and Open Indo-Pacific’: Issues for Congress,”

*Congressional Research Service*, October 3, 2018, pp.15-16,

[https://www.everycrsreport.com/files/20181003\\_R45396\\_3b75f4bf108ab8d5ab4419b8e98d4edfc80c31ed.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20181003_R45396_3b75f4bf108ab8d5ab4419b8e98d4edfc80c31ed.pdf).



Rohingya) 事件及後續美國對緬經濟制裁等事而與美國的關係陷入相對低潮，不過仍會參與若干美國主導的聯軍演習。

另可一提的是，川普政府印太區域「網絡化的安全架構」，還包括推動與澳洲、日本、印度的安全合作，形成「四方安全對話」(QUAD，又稱「美日印澳四方同盟」)。「四方安全對話」雖然重申支持東協中心性(ASEAN Centrality，亦即在印太區域的合作須以東協為中心)和以東協為基礎的區域建制，而且透過對於東南亞的重視，可以讓東南亞與美國理念相近的國家得以參與過去無法單獨完成的政經倡議或規劃，<sup>31</sup> 但東協有可能因為新冠疫情無法召開實體的重要會議所限，讓「四方安全對話」的重要性超過東協中心性。<sup>32</sup>

### 參、政策影響

有些東協會員國對於川普政府愈來愈沒有安全感，主要因為川普本人顯然對於包括東協和以東協為基礎的多邊國際機制沒有太大興趣，甚至抱持懷疑或否定的態度，以及因為川普身旁的主要官員常常想讓東南亞國家選邊站，一起對抗中國大陸相對強勢的作為，包括對東南亞的經貿投資及金援等等。<sup>33</sup>

川普在 2017 年 1 月的「東協－美國峰會」後，就再也沒有參加過與東協元首的正式聚會。原本川普於 2020 年 3 月要在美國拉斯維加斯主持「東協－美國特別峰會」，但因為新冠疫情而取消。2020 年 11 月中旬的第 8 屆

---

<sup>31</sup> Abraham Denmark, "The Future of the QUAD Is in Southeast Asia," *Asia Dispatches*, The Woodrow Wilson Center, September 11, 2018, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/the-future-the-quad-southeast-asia>.

<sup>32</sup> Sarah Teo, "What the Quad Meeting Means for ASEAN," *The Diplomat*, October 9, 2020, <https://thediplomat.com/2020/10/what-the-quad-meeting-means-for-asean/>.

<sup>33</sup> 中國大陸和東協在 2020 年上半已互為第一大貿易夥伴，請見〈東盟成為中國最大貿易夥伴〉，《日經中文網》，2020 年 7 月 15 日，<https://zh.cn.nikkei.com/china/ceconomy/41295-2020-07-15-08-51-51.html>。

「東協－美國峰會」，川普或許因為大選失利忙於因應而繼續缺席，由時任國安顧問的歐布萊恩（Robert O'Brien）代表參加；歐布萊恩也一併代表川普出席了接續在該峰會之後的「東亞峰會」。歐布萊恩在與東協的峰會中，除了重申「自由開放的印度太平洋地區」（free and open Indo-Pacific region）願景，也與東協領袖共同支持東協中心性以及由東協領導、可以促進區域開放包容與以規則為基準的區域機制。<sup>34</sup>

連續 3 年缺席與東協的峰會，絕對無助於美國與東協的關係。雖然後來川普決定出席幾天後的亞太經合會視訊領袖峰會，但當天其他各國領袖與領袖代表均使用馬來西亞首相府（Perdana Putra）當作背景畫面，唯有川普的背景是美國總統圖徽，而且他的發言內容並未對媒體公開。川普的「特立獨行」除了顯示川普外交特質的不合群之外，而且讓中共當局得以在若干國際建制中獲得更多活動、成長的空間。<sup>35</sup>

很可能間接影響到東南亞國家對美國政府信任的事件還包括，美國在 2017 年 1 月退出《跨太平洋經濟夥伴協定》、8 月宣布退出 2015 年才簽署有關防止氣候變遷的《巴黎協定》（Paris Accord）、12 月退出聯合國教科文組織（UNESCO），2018 年 5 月退出 2015 年由「P5 加 1」同伊朗談成的《聯合全面行動計畫》（或稱《伊朗核協議》，Joint Comprehensive Plan of Action）、6 月退出聯合國人權理事會（U.N. Human Rights Council）、10 月宣布退出「萬國郵政聯盟」（UPU），2019 年 2 月退出自 1987 年便與當時的蘇聯簽訂的《中程飛彈協議》（INF）等等。再者，川普上任之初對於「北大西洋公約組織」（NATO）的輕視，堅持傳統盟邦應該如他所要求的「公

---

<sup>34</sup> See, for example, “Chairman’s Statement of the 8<sup>th</sup> ASEAN-United States Summit,” Viet Nam, November 14, 2020; and Celine Castronuovo, “Trump National Security Adviser to Lead US Delegation for Southeast Asia Summit,” *The Hill*, November 14, 2020, <https://thehill.com/homenews/administration/525971-trump-national-security-adviser-to-lead-us-delegation-for-southeast>.

<sup>35</sup> Sam Reeves, “Trump Joins APEC Summit as He Contends Election Loss at Home,” *Agence France-Presse*, November 20, 2020, <https://news.yahoo.com/trump-unmoved-election-loss-address-020247096.html>.

平分攤」相關軍費，還有要南韓、加拿大、墨西哥等主要貿易夥伴修訂之前談妥的經濟合作協定（或可視之為變相的經貿保護主義），甚至美國欲要求盟國在對中國大陸的貿易談判中選邊站，也讓美國的國際信用受到懷疑。<sup>36</sup>

川普政府雖然強調「網絡化」的區域安全設計，部長級官員或重要國安官員去訪的次數也不少，但很難找到跟美國志同道合、亦步亦趨的東南亞國家，尤其是比較進步或實力較強的國家。除了前述美國退出一些多邊安排建制之外，美國國內日益增加的經貿保護主義，似也讓與美國經貿互動較密切的東南亞國家多一分警惕。例如在 2020 年 10 月，當時的東協輪值主席國越南未如美國期望般的明確點名中共當局，但提出對於南海軍事化的嚴重關切；另一邊，剛與中國大陸就中沙群島民主礁有主權及漁場糾紛的菲律賓，公開表明它不會跟隨美國在南海的政策腳步，因為它需要中國大陸的投資。<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> 參閱 Ja Ian Chong, “Deconstructing Order in Southeast Asia in the Age of Trump,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 39, Iss. 1 (April 2017), pp. 29-35; Robert Sutter, “Trump and China: Implications for Southeast Asia,” *East Asia Forum*, July 3, 2017, <https://www.eastasiaforum.org/2017/07/03/trump-and-china-implications-for-southeast-asia/>; Shaun Narine, “US Domestic Politics and America’s Withdrawal from the Trans-Pacific Partnership: Implications for Southeast Asia,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 40, Iss. 1 (April 2018), pp. 50-76; Pradumna B. Rana and Xianbai Ji, “Asia Pacific Pivots beyond a Trump-led America,” *East Asia Forum*, April 17, 2018, <https://www.eastasiaforum.org/2018/04/17/asia-pacific-pivots-beyond-a-trump-led-america/>; Catharin Dalpino, “US-Southeast Asia Relations: Caught in the Crossroads of Major Power Tensions,” *Comparative Connections*, Vol. 20, No. 3 (January 2019), pp. 39-46。有關東南亞學術界和實務界意見領袖對於美國逐漸升高的不信任感，參見 Tang Siew Mun, et., al, *Survey Report: State of Southeast Asia 2019* (Singapore: ASEAN Studies Center at the ISEAS-Yosuf Ishak Institute, 2019), pp. 15-17 和 Tang Siew Mun, et., al, *Survey Report: State of Southeast Asia 2020* (Singapore: ASEAN Studies Center at the ISEAS-Yosuf Ishak Institute, 2020), pp. 39-40。

<sup>37</sup> “Pompeo Urges Southeast Asia to Shun South China Sea Firms,” *Agence France-Presse*, October 9, 2020, <https://www.france24.com/en/20200910-pompeo-urges-southeast-asia-to-shun-south-china-sea-firms>.

美國國防部長馬提斯在 2018 年 10 月稱，美國與中國大陸的軍事對抗並未惡化，只是雙方須要學習如何管理軍事互動關係。<sup>38</sup> 但在川普任內，雙方的軍事關係無法好轉，確實有些相互針對的措施，例如中共人民解放軍受邀參加美、泰主導的「金色眼鏡蛇」軍演，但接連數年未接到美軍「環太平洋」多國演習的邀請，因此中共當局在 2018 年 10 月片面取消了馬提斯的訪問計畫。<sup>39</sup> 對於東南亞國家而言，「兩大之間難為小」確實是個很貼切的寫照。

不過，東南亞國家仍然像過去一般，在區域維持區域外大國權力平衡的戰略目標，不會過於傾向於美國或中國大陸任一方。當川普政府軟硬兼施迫使東南亞國家要在政治及軍事事務接受「美國第一」(America First)、「公平分攤」，同時又在經貿、科技等領域持續抨擊中共當局包括「一帶一路」倡議在內的作法，還希望東南亞國家站在美國這邊，顯然讓傳統上不喜太過於向一個強權靠攏、較樂見區域強權約略權力平衡的東南亞國家，遇到了政策選擇上的難題。

川普政府對中國大陸的升高衝突政策與印太戰略，在東南亞區域影響中共當局最大的或許就是南海。美方在該地區動作頻仍，常以航行自由與飛越自由為由，派遣轟炸機或軍艦進入南海區域。美國也鼓勵法國、英國、德國、日本、澳洲等進入南海水域，<sup>40</sup> 不僅是美國自認占領所謂「道德制

---

<sup>38</sup> Idrees Ali, "Pentagon Chief not Expecting Ties with China to Worsen Even as Tensions Rise," *Reuters*, October 2, 2018, <https://reut.rs/2QooilJ>.

<sup>39</sup> 關於前者，參見詹寧斯 (Ralph Jennings)，〈中國淡化被排除在 2018 年環太平洋多國軍演以外〉，《美國之音》，2018 年 7 月 2 日，<https://www.voachinese.com/a/news-china-rimpac-20180702/4463167.html>；關於後者，參見〈美國國防部長馬提斯取消訪華〉，《美國之音》，2018 年 10 月 2 日，<https://www.voacantonese.com/a/cantonese-web-news-us-china-20181001-ry/4595254.html>。

<sup>40</sup> 例如法國國防部長巴荷立 (Florence Parly) 在 2019 年「香格里拉對話」表示，法國在印太區域要確保自由與開放的海線交通 (maritime lines of communication)，曾與英軍合作通過南海，且預估每年會有兩次以上的南海巡弋，參見 "Discours de Florence Parly, Ministre des Armées Allocution au Shangri-La Dialogue," *Singapore*, June 1, 2019, <https://www.defense.gouv.fr/english/salle-de-presse/discours/discours-de-florence->

高點」的積極作法，也被中共當局視為美國在南海的軍事挑釁。中共政府早在川普上任前便在南海若干島礁填海造陸、建設若干軍事設施，部分或是為了反制美國在南海的企圖；而中共人民解放軍於 2018 年 10 月進行了為期 9 天、與馬來西亞和泰國一起的「和平友誼－2018」(Peace and Friendship 2018) 海上聯軍演習，2019 年 4 月則是和如泰國、汶萊等東協 6 國在青島及東南亞參與國的南海水域進行「聯合海上演習－2019」(Joint Maritime Drill 2019)，同時也配合中共解放軍海軍建軍 70 周年的活動。<sup>41</sup>

川普政府似乎不太在意東南亞國家對選邊站的保留，在 2021 年 1 月 14 日，亦即川普任期的最後 6 天，龐佩奧於國務院新聞稿中稱，「所有國家都應自由享有反映在 1982 年《海洋法公約》內的國際法下所保障的權利與自由。……美國與東南亞聲索國站在一起，尋求捍衛我們的主權權利與利益，這與國際法是一致的」。<sup>42</sup> 在同一份新聞稿中，他也指出，「2016 年 7 月 12 日，一個根據 1982 年《海洋法公約》—中華人民共和國也是該公約的締約國—組成的仲裁法庭做出一致裁決，駁回了中華人民共和國的南海海洋主張。……我們歡迎在聯合國有史無前例多的國家，正式抗議這些海洋主張」。<sup>43</sup> 東南亞相關國家並未表現出過分擔心美國因此升高與中共當局的衝突態勢，可能因為美國的主張對於相對弱小的東南亞聲索國而言並非全然是壞事。

無論川普政府如何勸說或利誘，於南海主權爭議中，東協主要會員國

---

*parly/discours-de-floence-parly-ministre-des-armees\_allocation-au-shangri-la-dialogue*。

<sup>41</sup> 在這些之前，是 2016 年 11 月川普上任前，中國大陸與馬來西亞在後者雪蘭莪州 (Selangor) 的「和平友誼-2016」軍事演習。

<sup>42</sup> Michael R. Pompeo, "Protecting and Preserving a Free and Open South China Sea," *United States Department of State*, January 14, 2021, <https://2017-2021.state.gov/protecting-and-preserving-a-free-and-open-south-china-sea/index.html>.

<sup>43</sup> 例如 2020 年 7 月，澳洲向聯合國提交聲明，稱中共當局對南海主權的主張屬「非法」，詳見〈中國南海主權「非法」 澳大利亞向聯合國提交聲明支持美國 四大看點〉，《BBC 中文網》，2020 年 7 月 25 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/world-53538634>。

的意見領袖，特別是菲律賓、新加坡及越南的，在 2018、2019 年對於南海爭端加劇的憂心明顯增加，<sup>44</sup> 但沒有任何一個東協國家像歐巴馬時期的菲律賓、新加坡或越南那樣，曾經直接、大規模的站在北京的對立面；對中共當局而言，東南亞意見領袖對其憂慮也在升高，<sup>45</sup> 因此推動東南亞各項合作倡議的困難勢必加大。

### 肆、結語

美國與東南亞的關係，原本因本世紀初全球反恐的衝擊而略有提升，歐巴馬時代的「亞洲再平衡」則讓雙邊關係有更多的施力點，但到 2017 年初川普上任時，美國做為區域不確定的因素漸增，又遇到美國和中國大陸的貿易戰、科技戰，一路延燒到對於南海問題爭執的白熱化，導致許多東南亞國家不願全然相信或配合美國或川普政府的政策安排。

印太戰略的制訂和推動可說是川普政府在外交和安全政策上的最重要工作之一，而且如果以「抗中」戰略而論，東南亞的地緣位置也是極為重要，換言之，川普或許應當比歐巴馬更加重視與東南亞國家的關係。但是，應該對東南亞外交有更多的著墨的川普，他本人似乎卻沒有表現出等比例的重視。

觀諸川普的 4 年任期內的對東南亞政軍政策，他本人幾乎不參加雙邊的元首外交活動，尤其是最後一年出現在有東南亞國家領袖出席的亞太經合會視訊峰會時，刻意不合群，不將約定好的馬來西亞首相府照片作為畫面背景，更無助於修補與東南亞元首的關係。

川普政府的外交、國防首長常利用機會正式訪問或順訪東南亞盟邦及伙伴，國安顧問則沒有頻繁的出訪東南亞，但整體而言，國務卿和國防部長的出現和所帶來的政策訊息，很清楚的突出美國希望利用東南亞以進一

---

<sup>44</sup> Tang Siew Mun, et., al, *Survey Report: State of Southeast Asia 2020*, p. 5.

<sup>45</sup> Tang Siew Mun, et., al, *Survey Report: State of Southeast Asia 2020*, p. 18.

步箝制中共當局的意圖；可是，概略而言，當龐佩奧出任國務卿、川普面臨自己的連任挑戰後，美國與中國大陸逐漸激化之間的矛盾與衝突，而新冠疫情及對美國經濟所造成的影響，讓雙邊官方關係進一步惡化，這讓美國更希望東南亞各國可以配合美國的中國政策，亦即給了東南亞更大的壓力。

東南亞各國雖然知道美國的政策目的，但也不至於拒美國於千里之外，因為除了它們有些本來就跟美國保持密切互動，它們整體而言不希望見到有單一霸權主宰東南亞，所以會試圖讓各方勢力進入這個區域並有個大致的權力均衡。美國對東南亞在外交上的承諾與經濟上的援助或被質疑雷聲大雨點小，但在軍事安全合作活動的投入程度並未減少，也見到多數東南亞國家的配合，這其實符合一般對於美國與東南亞關係的認知。

與此同時，中國大陸在東南亞區域則趁隙搶占一些因對美國的懷疑而產生的外交、軍事空間。雖然川普政府對中共當局在區域作為的言詞愈來愈嚴厲，但中國大陸的經貿資源持續是東南亞發展的重要動力，對於想要左右逢源、減少區域衝突、避免捲入強權角力的東南亞國家而言，這等於被逼要強迫選邊，應不符合其國家利益。

然而，在南海主權問題方面，川普政府正式公開否定中共當局對於南海「過度的」主權權利，東南亞相關國家沒有必要去反駁川普政府及其後採取同樣態度的拜登政府，而且又可間接藉美國之力以增加東南亞國家與中共當局在南海談判的籌碼，算是它們目前較佳的應對策略之一。這或可算是川普政府任內對東南亞較為明確、可行的政軍承諾之一，而拜登政府或將大致延續川普政府的南海政策，不斷的在風險可控的範圍內挑戰中共當局的南海主張，因為這對美國及東南亞而言，算是雙贏的局面。

責任編輯：梁庭瑋

