



前言：

2013

年開始，中國透過「一帶一路」項目及在地華人社群的政治影響力，加速在東南亞佈局；另一方面，東南亞作為冷戰時美國在亞洲圍堵共產勢力的重要區域，近年由於中國崛起的地緣關係，光譜已悄悄位移到中間的不選邊主義。然而，在中美對抗的「新冷戰」新局下，中國在東南亞真的

可以透過各方面統戰，突破美國長年的制度經營贏得ASEAN國家的支持嗎？台灣在東南亞如何著力，替美國開闢二軌戰線？

五月底香港危機以來，中美正式進入對抗的新冷戰，台灣輿論多半跟著西方主流媒體，慣性思維聚焦在歐洲態度，卻未意識東南亞才跟此刻的地緣政治高度相關。

新冷戰局勢下，台海成了中美矛盾的核心，在解放軍頻頻擾台的壓力下，危機一觸即發。台灣除了強化五眼聯盟和歐洲民主國家關係外，也不能忽略中美衝突另一個可能地緣點東南亞。

相較於俄羅斯就在旁邊，歐洲和中國的地緣弱相關及市場需求，讓歐洲對美國的對中政策持保留態度，從最近美國國務卿蓬佩奧的態度明顯看出美國欲尋找新盟友，目光轉向東南亞。

2016年南海爭議的國際仲裁決議

後，4年來美國一直採取中立的不表態政策。但7月13日蓬佩奧發表「美國對南海海洋主權聲索的立場」聲明，首次打破過去態度，公開否認中國的「南海九段線」主張，並指責中國填海造島等行動「非法」，被視為南海升溫的關鍵轉捩點。

然而，近期不少分析及報導可以看出，ASEAN（以下簡稱東協）多半傾向不選邊主義，宛如在天秤兩端加砝碼，東協各國對新冷戰的態度，關係到中美兩陣營的實力消長，甚至牽動到台港命運，

從冷戰靠向美國到新冷戰不選邊的東南亞

冷戰時期，毛澤東在中國發動文化大革命，也在戰後初解殖的東南亞掀起一波共產革命浪潮。在輸出革命的理念下，中共扶植東南亞在地共產黨如馬共、泰共、緬共等，也使得東南亞右翼政權和美國合作，成了圍堵蘇聯和共產陣營的重要區域，甚至在多國引發人權問題的清共運動。

然而，新冷戰下的東協已今非昔比，除了政治上多國處於民主轉型階段，經濟上也對地緣大國中國依賴更深，曾經冷戰時的重要盟友今日謹慎保留。主流英文媒體多半分析是川普政府在東南亞「搞孤立主義」，但真實原因恐怕比這個過度簡化的認知複雜得多，因此我們更需要直接了解東南亞在地觀點，而馬來西亞前國防部副部長劉鎮東八月接受筆者的獨家專訪，便可看出東南亞菁英主流思維。

東南亞菁英看中美對抗

劉鎮東的思路清楚可見，從東南亞視角看來，中國作為鄰國的地緣關係是他們無法選擇，但東協國家依舊認為美國是區域的一部分——駐地強權（Resident

Power）。他認為，這個思維以李顯龍在《

外交事務》

的投書最具代表性，其中透露的「不選邊主義」，便是要告訴美國和中國都做過頭了。

劉鎮東認為，台海問題只有可能是「零和」，一旦有狀況不會是小型衝突而是戰爭。但台海兩岸，日本或韓國這些國家，雖是美國盟友但在地持份（local stake）很高，都有一個民選政府作為「緩衝區 Buffer zone」。中美如果想要衝突，這些政府和

民意會有自己想法，自然就會成了緩衝。而南海的特殊在於東盟各國幾乎都有份，卻沒有一國足以主導，因為沒人比中美有更強的軍事力量。因此南海像是不知何時會擦槍走火的火藥庫，危險在於發生小型衝突的機率高，處理不好就會擴大難以收拾。

另一方面他也觀察到，過去東協和中美關係的光譜各自不同，但近年與東南亞菁英交流的經驗發現，大家立場越來越趨同，除了越南近日較為親美外，不論馬來西亞、印尼、新加坡、泰國、緬甸等都不想選邊。

軍事方面，美國軍艦在新加坡補給，兩國安全合作緊密；泰國、柬埔寨則是和中國。馬來西亞和美國軍事合作少，主要是經貿往來。菲律賓和柬埔寨是兩個光譜極端的東協國家典型，但現在的柬埔寨人不喜歡中國商人，柬埔寨政府也會覺得中國一些事情過頭；而作為美國前殖民地的菲律賓過去和美國軍事

合作緊密，中菲關係是有美國國會法

案（類似〈台灣關係法〉

）的保障，但菲律賓總統杜特蒂立場親中，今年二月甚至揚言要結束美菲軍事結盟關係。

美國積極拉攏印太戰略的東南亞盟友

然而東協國家為何有這樣的變化？是因為川普在外交上備受批評的「孤立主義」嗎？事實上，主流媒體對川普政府外交政策的偏見並非真實情況。

劉鎮東觀察到，認為川普時代的孤立主義比較是美國對歐洲的態度，美國的經營在二戰後一直穩

定持續，70年來既深又廣，合作也有很多層次，譬如美國和馬來西亞在80年代末就有低調的軍事合作，而美商在馬、教育文化等項目也很多。

這類

制度性交往和研

究都很深，不若中國這幾年大張

旗鼓的戲劇化，才不被注意，也不是中國這幾年特別積極就能馬上趕上。

美國在東南亞不但沒有撤離（Withdraw），相反的軍事力量投放，譬如第七艦隊的部署正從中東轉移回來。劉鎮東認為美國大戰略轉向是歐巴馬時期，時任國務卿希拉蕊柯林頓的「Pivot to ASIA」政策。而過去二十年，美國把太多資源耗在中東，轉到亞洲大方向是對的。

但東協對美國不是沒有憂慮，川習時代是分水嶺。

主要原因在於，歐巴馬時期大家覺得美國的政策是穩定、可理解、可預測的，TPP大方向、軍事合作，新加坡馬來西亞都是成員。

因為白宮的大方向可預測，

現在問題是，局勢變化很快，美國更為主動出招，因此東協國家會感到不知道美國會做什麼？也不知道中國會如何回應？也因此，雖然基本的外交工作及合作沒變化，但局勢變化了，所有人就位移了。

事實上，美國提出「印太戰略」

以來，一直積極拉攏東協各國。

也就是說，目前東南亞各國的不選邊主義是基於自身地緣現實考量。

ASEAN Outlook on the Indo-Pacific

），態度也很明顯：東協理解印太戰略，但不要成為戰略的一部分，中美競逐只要做不選邊的局外人。在安全上東協不希望美國離開亞洲，讓中國成為區域唯一強權，只是基於地緣關係的現實考量，東協為了避免得罪強鄰中國，不想為衰退中的美國增加籌碼，對印太戰略保持觀望。

複製萬隆會議的不結盟精神

現在東南亞的態度呼應了1955年「萬隆會議」的不結盟精神。

當年發起萬隆會議的是和蘇聯老大哥逐漸交惡的中國，為了尋找外交空間結合印度、東南亞，建立一套「第三世界亞非拉」論述，拒絕在美蘇對抗中站隊，當時馬來西亞甚至還是殖民地。萬隆會議的精神和今天很類似，就是小國加起來要形成一個有自主性的集團，和大國更趨近對等的談判。

冷戰時東南亞國家才剛解殖，而現在各個都已經是主權國家，在地化的政治發展，出現了光譜不一的新興民主/半民主體制，都有國內政治、選舉、民意要顧。也因為沒有過去威權，各國菁英也不是一言堂，沒有完全的親美或親中。立場上如果選美國，地緣上不符合邏輯。只是若要完全靠

向中國，也會擔心失去主體性。

也就是說，外交上不選邊、希望中立以維持主體性的東南亞，事實上已從過去普遍親美的光譜拉到了中間，原因並非美國變了，而是中國變了。

只是東南亞菁英無法回答這個命題的矛盾：一旦衰退中的美國撐不住必須撤出亞洲，中國成為區域霸權，似乎又和他們的疑慮相違背。

劉鎮東認為，美國在全球力量衰退雖是事實，卻不會這麼快被中國超越，可能是2、30年的問題，所以不是即刻需要面對的。他認為東協最終會趨同，希望成為一個自主集團（bloc），外交目的是兩邊都要來談。小國的空間有限，要擴大空間來確保緩衝帶讓兩邊都遇不上。

中國大使館利用在地華人社群壓縮台港空間

除卻東南亞菁英的觀點，筆者從近年的田野經驗也發現另個值得注意的面向：中國大使館對在地華人的著力更深，在當地進步華社和民主政黨影響力更強，直接侵蝕台灣空間。

過去，台灣外館常遇到中國大使館打壓不是新聞，但去年香港反送中運動開始，中國大使館的打壓除了官方場合外，已經滲透到公民社會，阻止台灣與當地公民社會的民間交流，中國影響力更深入到公民社會和民主派政黨，這個趨勢在華人佔比25%的馬來西亞特別明顯。

事實上，中國大使館在馬來西亞華社的經營，在傳統華團、宗族、商會、華文媒體、保守政黨馬華公會，都是行之有年，馬來西亞華社一直都有穩定的「親中勢力」。

馬來西亞的「華人情意結」並非一朝一夕，而有歷史及國內族群政治的結構性因素。當年南洋許多華人支持孫中山、新中國革命，再加上過去馬共和中共也有淵源，也因此當中華人民共和國在中共專政下脫貧、崛起，海外華人多半深有共鳴。這些「華僑」長年和中共的統戰架構內的「僑辦」對接，也不是新聞。

但值得注意的是，2018年馬國民主派「希望聯盟」因與馬哈迪合作，終於完成建國61年首次政黨輪替的民主化里程碑，直到今年2月因馬來精英權力鬥爭發生「宮廷政變」而下野。但希盟執政時（2018年5月到2020年2月），進步圈出現涉及港台事務的言論和學術自由倒退，更甚於「國陣政府」的威權時期。無論是馬來西亞華社具聲望的進步公民團體和推動馬國民主化的重要平台，或多年反威權政府的民主派政黨，都不同程度受到中國大使館影響。

最明顯的變化是去年香港反送中和台灣大選，去年學者吳叡人及何明修受邀到馬國演講台港公民運動，因為中國大使館直接打電話給主辦華團施壓而被迫取消和更改行程，這是過去台馬公民社會交流未見。

由於華團內部保守親中勢力占多數，進步派雖然親台，但面對中國大使館的外部壓力，及內部「中華情意結」的張力更強。而對中國因素批判的馬國華人青年社團也由於仰賴華團資源，而被有形無形打壓更難發聲。

馬國華裔政治菁英的兩難：華人選票壓力和政治前途

另一方面，礙於華人選票壓力和政治前途，過去和台灣交流頻繁的馬國華人民主派政治菁英，也只能轉向低調或漸行漸遠，台港成了自我審查的「紅線」。

回溯希盟之所以能執政，正是與民主派結盟的馬哈迪，嚴厲砲打過去黨內同志納吉政府和中國簽了過多不合理的一帶一路項目，包含東海岸鐵路計劃

、馬新高鐵等，成功引發馬來社群對於納吉貪腐的憤怒情緒。執政後，馬哈迪任相，和競選時大力批評中資態度不同，轉向務實。

中國努力與希盟政府建立關係，除了多次邀請馬哈迪政府赴中參訪外，也重新檢討了幾個爭議的一帶一路項目。而希盟內部除了馬來人為主的土團黨和誠信黨，多元族群政黨公正黨和華人為主的行動黨，則從過去和中國大使館少有接觸到被積極經營，態度產生明顯變化。

過去，馬來西亞民主派的中堅，1998年啟蒙的烈火莫熄

世代華人從政者，因價值觀相近與台灣的關係密切，每逢選舉必定組團來台觀選，也從與民進黨的交流中習得不少民主化經驗。但在2018年民主派首次完成政黨輪替，民主派的希盟政府執政後，中國大使館介入台馬的公民社會交流，卻比威權時期的國陣政府更直接也更有效。

雖說華人情意結是馬來西亞華人的結構性問題，也隨著世代差異，會慢慢減少，許多民主派的華人政治菁英，因親港台立場而被中國大使館透過黨內高層關切外，也會以拒絕其去中國參訪的方式造成實質壓力。馬國從政者都知道，馬中關係非常重要，得罪中國也等於斷送了大好的政治前途，因為若被中國拒絕入境，則代表和『部長』級職位無緣。許多過去常和同屬亞洲民主政黨聯盟（Council of Asian Liberals and Democrats

，CALD) 的民進黨交流的政治菁英，也開始和台灣疏遠。

據筆者了解，公正黨及行動黨內高層常受邀去中國的不在少數，希盟執政不到兩年時間，有高層甚至去過十幾次，其中不乏是過去和台灣關係密切，把台灣當成是民主運動學習對象的華人領袖，執政後只來一次而且不能公開。

但台灣政治人物並非不能接觸。民進黨立委去馬國交流時，民主派的州政府的華人官員會自我審查不敢見，或者是約定好不能見報；而韓國瑜赴馬時，大家都很高調參與，一方面在地華團很熱烈，重點是中國大使白天公開支持背書。

香港、台灣、新疆三紅線 馬來菁英也是「管區」

另外值得注意的是，「中國因素」對華人政治菁英的壓力可以理解，相較之下馬來政治菁英不會在意中國態度，但中國大使館不是沒有成功介入過。

據了解，一位希盟的馬來國會議員受台灣官方邀約來參訪，中國大使館找黨內高層吃飯勸阻，最後這位議員還是成行來台，但取消所有公務行程。此外，不只是西馬，中國在東馬設立兩個領事館，也同樣干預東馬的華人政治菁英。一位醫生出身的華人國會議員去年要來台參加醫學活動，也被黨內同志阻止。由於華人選民親中，即使擔憂中國領事館干預情況越來越嚴重，卻也不敢正面反應。過去中國大使館在當地只是經營、統戰華團，現在是積極介入。

但中共的經營也是有層次的，不夠高層的民主陣營會先帶到二三線城市，過去長年執政聯盟「國

陣」中的華人政黨「馬華公會」，六十年來與中共歷代領導人關係很深，是和中聯部（中共中央對外聯絡部）簽署政黨合作的關係，兩黨一直有很多合作項目，如2016年成立的「馬華一帶一路中心」，就是馬華公會協助中國在馬推動一帶一路的重要平台。

僑辦與在地華社對接 擴散教育文化事務

而另一個中國在馬國的特殊影響力管道，則是馬來西亞的華文教育系統。

由於特殊的國情脈絡，佔馬國人口比例25%的馬來西亞華人為了維持華文教育，長年有套完整的「華教體系」，許多華人從小唸的是「獨立中學（獨中）」，也因此獨中體系的華文教材，也成了近年中國展現影響力的重要場域。

近年新版的華教歷史課本，關於六四的內容越來越少，一位參與獨中歷史教材編務的知情人士透露，確實有收到壓力。而另一方面，由於馬來西亞族群政策造成許多華人在國內上大學管道少，而必須出

國念大學，每年北

大清華給獨中生的保障名額是透過馬

來西亞華教最大組織「董教總

」來給的，2018年希盟政府一上台由於馬中關係影響，中國原本給馬國學生的獎學金馬上取消。

除了教育方面，中國大使館也運用編制內的「中國文化中心」，頻頻接觸馬國華人文化圈，近年積極釋出經費，鼓勵本地藝文界人士申請。一位文化界人士觀察，中國大使館連邊緣的藝文界人

士都知道要拉攏，而藝文界資源少所以會迅速靠過去，長期下來的「軟實力」效果不容小覷。

傳統大外宣到新型大外宣：從華文報到網路社群平台

擁有700萬、全世界最多海外華人的國家馬來西亞，也是港台外華文程度最高、北京在海外輿論戰的主戰場。

中國大使館會直接干涉馬國華文媒體的新聞自由。馬國華文媒體圈，無論報社或電視台常有因報導中國負面新聞或港台相關消息而接到大使館的來信或電話。然而華文報影響力在這十年來急速下降，只能影響到老一輩原本就有中華情意結的華人，年輕人上網不看報紙，輿論戰場已從紙本轉移到網路。

香港反送中運動從去年6月開始，隨著運動升溫，網路上也開始竄起一些年輕的網紅Youtuber，或臉書粉專及華人意見領袖，針對香港和台灣議題帶負面風向。多位人士都觀察到，2014年雨傘運動時，馬國華人的輿論支持約各佔一半，但到2019年的反送中運動，則急速傾斜成8成反對。

而近兩年急速竄紅的Youtuber，如亞洲紅點、紅狐狸頻道、春小喜等，無論從名字、議題或形象營造，或多或少有「紅色元素」。這些知名「紅色Youtuber」，由本地年輕華人經營，評論各類時政議題，特別是中港台及國際事務，或華人本位觀點的東南亞歷史、馬中關係等主題，在年輕一輩的馬來西亞華人間很受歡迎。

紅色YouTuber的新現象，儘管沒有直接證據是中國操作，甚至亞洲紅點的直播主特別錄製一集節

目，澄清資金來源並非「紅色資本」，但大體來說，在許多議題上，紅色YouTuber和中國大外宣調子接近，以春小喜最為典型。這位年輕的華人女孩曾受邀到中國大使館的國慶晚會而激動，或配合中國的疫情外宣加入共青團的直播節目，也在節目幫忙宣傳中國錄製的「馬中友好之歌」，並對馬中建交的歷史感動落淚。

經營華裔穆斯林

近年中國除了傳統華社外，也積極觸及新世代華人與馬來穆斯林社群。

中國形象不容易扭轉。對華人來說，港台議題對年輕進步派比較有吸引力；對馬來穆斯林社群來說，同樣信仰伊斯蘭教的維吾爾族在新疆的遭遇，讓在馬來社群對中國普遍觀感不佳；而近年中國在南海的造島及主權宣示，也讓東南亞各國很有戒心。

但中國並非沒有意識，華人情意結的世代斷層及主流馬來族群疏於經營，於是從傳統華社到進步圈，近年中國大外宣觸角更是在華文社群網路，和穆斯林社群。

而在馬國，最重要的輿論場爭奪，則是中國備受批評的「新疆再教育營」。這關係到馬國政治主體，也就是75%馬來穆斯林族群的對中觀感，也是從去年開始，中國大使館在馬統戰的重點工作之一。

這兩年新疆再教育營被外媒揭露，在馬來社群發酵，一些馬來穆斯林團體會去大使館前抗議，抵制中國貨。也因此，中國大使館開始注重穆斯林社群的統戰工作，分別從媒體、穆斯林NGO、華

人穆斯林著手，主要是以全程高規格接待的方式，邀請各類人士，如馬來西亞華文、馬來文、英文的主流大媒體、穆斯林非政

府組織不乏重要的馬來穆斯林組織如ABIM

、以及政界人士到新疆參訪，最高層級到馬國首相署宗教事務部部長，在新疆也和中國伊斯蘭教協會（China Islamic Association 中國伊協）交流。。

近來中國大使館也開始接觸華人穆斯林，或找懂中文的馬來穆斯林來宣傳中國。

中國大使館由於語言和文化差異，接觸馬來穆斯林有門檻，但近來發現華裔穆斯林是相對容易的橋樑，因此也會透過商業利益，譬如牽線讓關係好的華裔穆斯林進口中國的清真（Halal）認證產品回馬國賣。

而最近中國大使館臉書推出一首聲援武漢災情的歌曲，就是由兩位會中文的馬來穆斯林女歌手獻唱。去年，大使館首次舉辦開齋節活動，也在吉隆坡舉辦全球華裔穆斯林世界聯合大會，以研討會的形式，邀請印尼、泰國、菲律賓、新加坡等約四百位華裔穆斯林參加，這個在五星旅館的兩天研討會，中國大使館全程招待。另外一些節日活動，大使館也會外發給某些華裔穆斯林廠商，形成一個產業鏈。

中美經營工作的差別

由上述中國在馬國的統戰工作可見，中國大使館在當地「著力」很深，而且類似的模式在東協各國都會複製，中美影響力在東南亞是否會產生結構性的消長變化？

劉鎮東認為，中國經營積極不代表很有效，相較之下，美國長年交往好像平淡，但也沒想像中的淺。

他觀察到，美國外交和軍事在東南亞經營的深度，是長年且制度性的，無論誰執政都一樣，這是冷戰以來的傳統，至今已經七十年。例如，美國在馬來西亞使館的軍事參贊，每個軍種都有。

他也認為雖然美國沒有馬歇爾計畫，但日本在東南亞經營也很深，現在每個基礎建設的項目公開招標都是中日在競標。即使美國在此沒特別作為，中國也不是沒有競爭者，日本會平衡中國在東南亞的影響力。

一位商界人士則觀察到，中國大使館的在地經營，還是回到中國人熟悉的「私人關係」、「朋黨」邏輯，許多不透明的對接，這和英美民主國家的官方「制度交往」，有非常不一樣的特性。前者或許在短期內會看到效果，但充滿黑箱作業，也會隨著人事政策更替無法持續。後者的交往卻是長期結構性的，是與政府單位或金融機構的對接，更為紮實和保障。

從商業角度，美商在東南亞的根基很深，現在檳城有一半FDI（外國直接投資Foreign Direct Investment）是美商。而無論英美、日本使館對在地知識及社會政治掌握，以及人脈都很深，劉鎮東認為

中國和台灣都只能經營華社，那是遠遠不足。劉鎮東對台灣外館的建議是，其實美國的經營模式更值得參考，無論是軍事合作、商業投資或社會層面，這才是與在地真正連結的關鍵。

另一個中國在對外交往上較難突破的障礙是，專政政權無法理解民選政府的邏輯。

譬如杜特蒂的親中傾向是菲律賓的少數，菲國民間和軍事系統還是相對親美，但中國在處理南海問題上沒有顧及菲律賓政府的民意壓力和感受。劉鎮東觀察中國決策者沒有理解民選政府需要對選民交代，一直認為政府/政治可以領導民意，而這個不能理解民主政治邏輯的思維模式，讓中國錯過了經營東南亞的黃金時期。這些年中國在東南亞的軍事和外交操作不大搭調，外交（一帶一路）再積極，也無法挽回軍事（南海）抬頭所損害的信任。

結語：台灣開拓「二軌戰線」能動性

綜述東南亞的菁英思維和華社生態，台灣在有限的外交空間下可以做什麼？是否繼續和中國大使館在競爭不過的華人圈被邊緣化？還是積極深入主流的在地族群，和價值相仿的東南亞自由派菁英交往？值得深思。

近日，筆者與緬甸自由派媒體人交流時也發現，即使支持台灣、對台灣友好、對中國警戒及批判的東南亞菁英，多數認為川普政府的鷹派作風擾動了區域安寧，增加了風險，美國對中的強硬政策只有台灣得到好處。於是訝異的了解到，我們看來的常識：「台灣和香港是21世紀的東西柏林、自由世界對抗中國極權的前線」，「台灣的利益就是民主陣營的利益」，在國際社會卻是非主流、極少人清楚認知。

東南亞國家都不願意美國撤出亞洲，讓區域乃至世界直接籠罩在中國陰影之下，卻沒有清楚認識到台灣抵抗中國角色的重要性——一旦台灣抵擋不了中國壓力，第一島鏈被突破後美國必須撤出亞洲。不選邊主義才會在東南亞菁英的思維中成為主流。

正因如此，台灣針對國際社會有非常多工作需要做。特別是美國施力有點欲振乏力的東南亞。

由於華人已經被統戰的差不多，再加上普遍保守，筆者認為經營華人社群不如經營在地主流社群的民主派，以價值取得共鳴。

近日筆者

觀察到，台灣的民

主和防疫經驗，正是東南亞民主派高

度興趣和希望學習的。

台灣沒有財力輸出一帶一路，但民主和治理經驗可以輸出，防疫是非常值得切入的點。

更重要的是，我們是否真正進到當地脈絡，同理在地政府及社會的真正需求，從自己的本位主義解放到更具在地性的關懷，建立一套「以他者為主體」的認識方法。

新冷戰局勢，台灣除了防衛自己，強化美日澳洲等五眼聯盟以及歐洲民主國家的關係，也不能忽略東南亞，因為東南亞有地緣相關。我們不是沒有任何能動性，可以有所積極作為，可以思考如何成為促使他們倒向美國的推力。

在劇烈變動的年代，許多人想回到舊日的美好穩定，但時代巨輪可能不是幾個人或幾個國家可以抵擋。東南亞或許可以當局外人，但台灣和香港就在局內，我們沒有保守的條件，除了用更開創大膽的心態迎接變局，也無其他生存之道。

（本文由國家文藝基金會贊助）

作者 張海瀨 為資深媒體工作者