發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918



壹、近年來美中在東南亞經營背景概述

新加坡學者馬凱碩曾說，「美國與中國之間爆發的地緣政治競爭將持續一、二十年。早在2018年，美國總統川普就發起了一輪進攻，但競爭會比他的執政時間延續更久。」這段話說來一點也沒錯，美中對抗與競爭的態勢沒有隨著川普的卸任而所有停歇，反倒變換了更多型態繼續進行美中間的抗衡。

隨著美中戰略競爭不斷升溫，東南亞地區的安全形勢愈趨變化莫測，許多國家對於東南亞的戰略

Phoca PDF

方針隨之調整，尤其是美國，竭力打造印太戰略，力求在東協國家產生效用，但對於反制中國在東南亞不斷擴大的影響力與經濟能力仍無法達成具體的目標，這對於美國而言，在東協國家的經營狀況可說是更加艱難，更加積極尋求突破現況與困境的方案。

事實上，拜登政府自去(2021)年1月20 日上任以來，由於東南亞國家對於美國「善意忽視」抱怨不斷，於是加快「重返東南亞」的步調；一方面實現拜登政府上任後的外交政策，也就是重塑與舊盟友的關係、廣泛結交新盟友、恢復全球治理模式之外，另一方面便是對東南亞國家展開密集的外交拉攏，以與中國抗衡。

對於中國而言，積極經營東協國家並非近期才開始的戰略佈局。長久以來，東南亞是中國對外貿易極為重要的通道，對外出口進口大宗原物料等物資都得經過這裡；換言之，從地緣、政治、貿易上看來，都是中國握在手中的關鍵命脈，也是重心中的重心。

所以，美國能否如此輕易撬開中國所築起的「東協屏障」，是首先須認清的事實。另外，美國對於民主、人權的高度重視，是否導致某些東南亞威權國家的抵制與疏遠，亦是在此能否收得初步成效的關鍵所在。過往，美國並非未曾關注東南亞，「全面重返東南亞」即是歐巴馬時期所強調的策略，甚至欲從越南築起一道防線應對中國，但所投注的資源與收到的成效不彰，讓美國近年來對於東南亞的經營頗為涼淡。

但從拜登政府上台後，撤兵阿富汗、將戰略焦點轉往印太地區，其主要的動機就是在減緩中國增強的速度，也將對抗中國的要地爭奪轉移至東南亞，逐步實現拜登上任時的目標：恢復與舊盟友的關係，發展新的盟友，形成廣泛聯盟，應對「中國威脅」。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918

貳、美國近期在東南亞的政策與戰略

身為世界戰略領導者的美國，所設定的「印太戰略」自然對其他國家有極大的引導趨勢。印太戰略以安全為主導，有很明顯的指導義務，其核心是在價值觀旗幟下開展與地區國家的合作，不僅制衡中國的崛起，也是凝聚並且扶植印太地區國家的重要節點。美國對地區盟友和夥伴的選擇標準是秉承基於「自由和開放的印太地區」的規則和價值觀，強調的是「基於規則的地區秩序」，亦即可以「因地制宜」的方式為個別國家量身打造合作與互動的模式，這一套邏輯與方案，在東南亞顯得特別合適。

近期美國在東南亞確實做了相當多努力，更有評論稱美國「半個白宮」以各樣形式，挨家挨戶訪問東南亞國家。在去(2021)年5月，美國副國務卿雪蔓訪問印尼、柬埔寨和泰國；7月，國防部長奧斯汀訪問新加坡、越南和菲律賓；8月，副總統賀錦麗訪問新加坡和越南；11月時，商務部長雷蒙多、負責亞太事務的助理國務卿康達也訪問東南亞；12月，國務卿布林肯更到了印尼和馬來西亞(泰國原亦是訪問國家之一，但因訪團成員確診新冠肺炎而取消此國)。在這段期間，總統拜登也以視訊方式出席東協峰會，雙方部長級官員也多次舉行視訊會晤。在如此頻繁的訪問行程中，美國官員也分別給予東南亞國家相關的承諾，如：願提供柬埔寨、印尼、泰國不等數量的疫苗或經濟援助；承諾捐贈越南退役巡邏艦及疫苗；拜登更於「美國-東協峰會」前宣布計劃撥款1.02億美元來擴展美國與東協的經濟，並積極以「印太經濟架構」取代並超越 CPTPP的目的之下，著重雙邊渠道，與東南亞國家，如新加坡、馬來西亞、泰國等新經濟產業相對成熟的國家，透過「雙邊政策」進行磋商並形成經濟合作協議，可以看出美國對於東南亞地區的重視，並以外交遊說、分進合擊施壓、及印太經濟架構等模式，加速拉攏東南亞，讓他們在美中之間做出適切的選擇

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918

。

首先，可以觀察美國在近期頻繁到東南亞進行訪問及相關政策的施行所代表的意義：

一、以外交遊說傳遞對於東協國家並將其納入印太戰略之中

自2021年下半年度以來，看到美國幾乎「半個白宮」成員用不同或相同的形式造訪東南亞國家，原因其一在於美國已經戰略重心移轉到印太，但過去一般所談論的印太大多在北印太，對於南印太也就是東南亞較少被關注，對於東南亞的缺乏關心，也是很多東協國家對於美國長期以來的「抱怨」，這也讓美國決定要好好給予這個地區更多關愛的眼神。

其二、在疫情之下，美中實力上的差距逐漸縮小，讓美國警覺必須對中國近身做圍堵，如果依購買力平價計算，1980年美國的經濟規模是中國的十倍，到了2019年差距不斷縮小；再從中國零售商品市場觀察，2009年規模為1.8萬億美元，美國為 4萬億美元，2019年中國零售商品市場為6萬億美元，美國則僅增至5.5萬億美元，所以有眾多經濟學家說，按照這個速度，十年之內中國的經濟規模將超越美國。

其三、中國在台海與南海周邊的機艦巡弋行動形同已將美國第一島鏈的設置視為無物，在南海的填海造島更形成中國在這個區域的軍事優勢，美國不得不正視這個越來越嚴重的問題。

其四、則是中國不斷台海問題進行加溫與加壓，這也迫使美國必須在很多國際場合的會議中，將台海問題放到全球問題上，讓兩岸問題不只是台灣與中國之間的是，而是全球重視民主、人權、

Phoca PDF

和平的國家都必須共襄盛舉的要務。

所以，美國對於東南亞納入印太戰略，甚至進入到四方安全對話或是AUKUS聯盟中可謂極為重視，畢竟印太戰略若是少了東南亞國家的加入，就像是「缺了一塊圍堵中國的拼圖」，既不完整，也缺乏實際效益。

二、依需求鎖定各階層國家進行意向探訪

進一步觀察，美國白宮官員訪問的東南亞國家，可以看出分別有其重點修補功能及集中性。副國務卿雪蔓訪問印尼、柬埔寨和泰國；國防部長奧斯汀訪問新加坡、越南和菲律賓；副總統賀錦麗訪問新加坡和越南；商務部長雷蒙多到新加坡、馬來西亞；亞太事務助務卿康達則到印尼、馬來西亞、新加坡及泰國；國務卿布林肯更訪問了印尼和馬來西亞。

從過往的歷史來看，印尼、馬來西亞及泰國都有一個共同的特點，就是和美國的關係反反覆覆，特別是印尼，從雪蔓、康達以及布林肯等人在短短的時間內便造訪三次可以得知。此外，印尼對美國的不友好態度更為強烈，其媒體《雅加達郵報》就直接在評論文章指出，印尼與美國的關係是「戰略合作夥伴」而非盟友。此外，該媒體評論更認為儘管美國透過一連串高官訪問來凸顯對東南亞的重視，也在訪問過程中提出了防務、氣候危機、供應鏈、衛生健康、經濟等多個領域的合作想法，但外界仍認為美方的倡議大多是「寬泛和含混」的，美國也未就其如何回應東南亞各國有關區域局勢的顧慮給出明確答案。換句話說，美國對於印尼的修補，在第一階段暫時未朝正面的發展。馬來西亞和泰國也和美國的關係反覆不定，即便泰國(以及菲律賓)是美國在東南亞的盟友，但也因為馬來西亞在主政政府與中國積極發展關係，而與美國關係降溫；泰國雖是美國盟

Phoca PDF

友，但也因為川普主政時期對於東南亞的忽略，美泰互動並不熱絡。

雖然如此，隨著國務卿布林肯對於川普南海政策的重申，亦即承認該地區所有主權聲索國都應該能在不受到脅迫的情況下在自己的專屬經濟區開採自然資源，東南亞對美國的信任度也可能慢慢稍微回升。

三、分別對階層國家其進行修補、彌補與分化

另從美國實際運作層面來觀察，對東南亞國家分階層處理，也就是「漸進式國家模式」，中心由美國構成，核心盟友國家則向中心的美國周圍，半核心盟友國家緊接著圍繞在核心盟友國家的外圈，外核心盟友國家次之，邊陲盟友國家則再次之，這也是目前正在構建的同盟與戰略夥伴的模式。以目前的同盟組成模式看來，核心盟友國家不外乎為英國、澳洲等；半核心盟友則為加拿大、紐西蘭、日本、印度(雖然其常不具體表態)等；外核心盟友國家為韓國、新加坡等；邊陲盟友國家則可能為菲律賓等部分東協國家。

美國官員分進合擊到不同或相同國家進行訪問，無非是分線測試這些東協國家對於印太戰略、AUKUS及四方安全對話的立場與態度。另外，美國也在民主峰會僅邀請印尼、馬來西亞及菲律賓，而不邀請新加坡、泰國、越南等，就是在對東協國家分別釋出不同訊息，藉以測試這些國家對於美國的想法與是否團結一致，尋找可以和美國站在同一陣線的反中聯盟。對於美國來說，等同可達到修補、探詢、彌補、分化、集結的目的。

四、釋出印太經濟架構以貼近東協國家的需求

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918

去(2021)年9月美國與英國、澳洲宣告成立「美英澳安全夥伴關係(AUKUS)」，將科技、工業及防務三位結合一體，目前尚只是正式的夥伴關係，尚未晉升到協議，但便已經讓外界將其定位成將印太區域的地緣政治關係升級到軍事對抗。而日前由美國商務部長雷蒙多拋出來「印太經濟架構」是直接朝著「協議」的方向前進，定位在「印太戰略之內、中國經濟之外、現有標準之上、美國利益之下」，本質仍在印太戰略的範疇之中，以地緣政治與經濟為考量，短期內做平台的建立，長期將視美國國內財政困局是否緩和，而循序為此架構投入資源。這個經濟架構對於東南亞來說，是補足給美國以往在印太地區長期為人詬病的偏重安全、忽略經濟的缺失，所以將側重在貿易便利化、數位經濟、供應鏈彈性、基礎設施、清潔能源和勞工標準，亦希望地區國家在提高供應鏈安全性方面發揮更大作用，進一步成為中國供應鏈替代國。此外，印太經濟架構也是美國尋找與東協的對接點，導引東協的優勢回到美國本土，藉以增強美國的供應鏈與經濟。

參、中國在東南亞的經營與面向

有人說在美中的競爭之下，最大的贏家是東南亞，這句話並沒有說錯。中國長期以來對於東南亞的經營，不外乎這個地區距離中國相當近，歷史的關聯性、人口的遷移等要素。再加上東協十國擁有七億人口，國內生產總值2萬億美元，如果把東協視為一個整體國家，等同於全球第四大經濟體。此外，東協經濟增速飛快，明顯高於世界其他國家，占全球經濟總量也在不斷攀升。人口的紅利，更是東南亞的優勢所在，增速快、青壯年人口比例高也是東協備受關注的因素之一。

另外，從中國對於東南亞資源的投入就可以看出，東協絕對是其核心中核心：

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918

一、 中國在東南亞的影響力已超越美國，一帶一路也有部分成效

新加坡尤索夫伊薩東南亞研究院亞細安研究中心發佈《東南亞態勢：2020》調查報告，指中國在東南亞的影響力，已經超越美國成為第一。在當時的調查中，有79.2%的調查群眾認為中國是區域內最有經濟影響力的國家，是美國的10倍；也有52%的人認為中國在這個區域的政治與戰略層面最具影響力，相比認同美國的26%，近乎一倍。不可否認，近年來，東南亞國家大多數的基礎建設投資都來自中國一帶一路的倡議，而且與「東盟互聯互通總體規畫2025」的對接合作展開磋商。讓一帶一路在東南亞的影響深且廣。這一兩年，即使因為疫情的關係，中國在東南亞的大型計畫遭到停擺，但其資金的注入與工程的建造仍掌握在中國手中，完工遙遙無期反倒對東南亞國家造成一定程度的損害。

二、 鐵公路等基礎建設設施的資源投入與建造

從日前中國到寮國的鐵路通車可以看出「一帶一路」在東南亞地區的徹底落實，並且中國也將進一步將中寮鐵路繼續延伸到泰國，對於內陸國寮國而言，打造一條可以聯外的「鐵河」對其發展何其重要；而不僅僅是鐵路，在公路、橋樑的建造，中國也已深入到其國內，藉由在基礎設施的資金與人力投入，進入到東南亞國家的內政。即便在反中態度明顯、對一帶一路態度曖昧不明的越南，也與中國合作建造河內都市鐵路2A號線，顯示中國以基礎建設打入東協國家政策的有效性。

三、 RCEP生效緊密中國與東協國家的經貿互動

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918

今(2022)年1月RCEP正式生效，多數簽約國之間90%的商品關稅將逐漸降至零，東協的經濟大餅也會慢慢擴大。對於中國來說，持續加大基礎建設的投入、優化產業佈局、完善金融體系等是目前最為關注的領域，而RCEP的生效，更將落實成員國間跨境貿易成本的降低，為成員國中各自不同產品的需求帶來更廣大的市場，形成「貿易創造」效應，在疫情加劇導致世界經濟衰退，逆全球化的背景下，對於中國與東協國家的疫後經濟復甦提升信心與帶來更多可能性。

四、建立中國-東協全面戰略夥伴關係

去(2021)年11月，中國與東協建立全面戰略夥伴關係，在繼2003年中國宣布加入《東南亞友好合作條約》，在歷時2003-2013年的黃金十年，再次認證雙方政治互信、經濟互惠、睦鄰友好的基礎，並將跨向下一個鑽石十年。此外，中國商務部亦隨即啟動「中國-
東協自貿區建設」，積極將全面戰略夥伴關係具體落實。
也可看出，中國與美國在東南亞的競逐，可以說以效率取勝。

肆、小結

美中的競爭與對抗從過去的歐洲、中東，遷移到了東南亞，對於美中兩國來說，獲取全球話語權是勢在必行的攻勢。估計未來，美國將會更加具體加大加強在東南亞的外交攻勢、加強與東協政治、軍事聯盟的組建、並且加大在東南亞的投資，爭取展現美國是東協國家最值得信賴的夥伴；而對於中國來說，由於在東南亞的經營起步較早，深入的層面也較深較廣，未來在構建東協政經貿易供應鏈將會更加積極，投入更多投資，更在RCEP生效與全面戰略夥伴關係的建立之下，中國勢必將爭取地緣戰略夥伴的支持，構築自己在東南亞地區的力量秩序。

Phoca PDF

發佈：2022-05-19, 週四 17:44
點擊數：11918

作者 許慧儀 國立臺北教育大學講師

Phoca PDF