發佈：2024-04-17, 週三 11:26
點擊數：7189



一、前言

今年中國一帶一路即將邁入第11

週年，可說是少數中國頂層在風雨中仍然可以穩步前進的政策，它不僅是中共國家頂層合作倡議，充分依靠中國與有關國家既有的雙多邊機制，藉助既有的、行之有效的區域合作平台，積極發展與沿線國家的經濟合作夥伴

關係，截至目前為止，中國已和超過152個國家和32個國際組織簽署逾200

餘份共建一帶一路的合作文件，包括非洲52個國家、亞洲40個國家、歐洲27

個國家、大洋洲11個國家、南美洲9個國家、北美洲13個國家。

Phoca PDF

發佈：2024-04-17, 週三 11:26
點擊數：7189

一帶一路的對接管道，不僅有聯合國、東協、非盟、歐盟、歐亞經濟聯盟等國際和地區組織的發展和合作規劃對接，也與各國發展戰略對接。但東協在中國一帶一路中卻依然是扮演關鍵重要地區與角色，原因在於東協是海上絲綢之路最鄰近中國的地區，它既是共建一帶一路的優先方向和重點地區，也是最直接獲得一帶一路力的受益者。除了東協是中國的好鄰居外，更重要的是美國政策的調整與更迭。由於拜登政府自2021年1月20
日上任後，東南亞國家對於美國「善意忽視」不斷抱怨，加快「重返東協」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。過往，美國並非未曾關注東南亞，「重返亞洲」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，

(2024)
年即將再進行總統大選，且民主黨是否能連任面臨極大困境，這將影響美國對於東協的經營策略是否遭到大幅度的改變。

相對於中國而言，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。

事實上，截至2023年，中國連續14
年保持東協最大貿易夥伴地位，東協也連續4

Phoca PDF

年成為中國第一大貿易夥伴。

數據顯示，中國和東協貨物貿易額從2013年的4436億美元增長到2022年的9753

億美元。加上東協最發達的國家「新加坡」，已經完全取代東方之珠香港的地位與角色，成為各國經略東協國家最重要「專案國」，亦有許多美歐國家將新加坡作為跨國總部，以便利向東南亞國家企業進行投資，新加坡不僅站穩全球金融中心的地位，也因為與中國的好關係，連帶滾動中國的資金流動。

但不可否認的是，中國與東協部分國家有其島與歸屬上的爭議，幾個爭議國家有菲律賓、越南、馬來

西亞、印

尼及汶萊，中國雖

長期經營與東協國家在經貿上的關係

，彼此亦有一帶一路、RCEP

及全面戰略夥伴關係的維繫，但在南海議題上，菲律賓、越南等國則對中國毫不退讓，甚至在此議題上與美國合作，這也是中國目前面臨與這些國家最棘手的議題。

二、一帶一路如何助力東協的發展

有人說在美中的競爭之下，最大的贏家是東南亞。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近，歷史的關聯性、人口的遷移等要素。再加上東協十國擁有近七億人口，國內生產總值2萬億美元，如果把東協視為一個整體國家，等同於全球第五大經濟體。

Phoca PDF

發佈：2024-04-17, 週三 11:26
點擊數：7189

在過去一帶一路開展以來的十年來，東協可說是首當其衝被中國綁定的施行國家，受益多但被鎖定發展的負面新聞也多。若從正面發展來看，有極大部分是中國與東協國家政府間的政治互信程度不斷提升，官方之間交流日益緊密，除了中國與東協間有多個對話合作平台外，亦有許多災害管理等部長級對話合作機制，例如，中國與

新加坡於2015年11

月啟動以重慶為運營中心的戰略性互聯互通示範專案，設立副總理級的聯合協調理事會；與印尼則於2021年 6

月建立高級別對話合作機制；與其他東協國家也保持頻繁的高層往來及互動。而在投資基建方面，中國已深入到其東協國家國內，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。例如，2021年全面通車的中寮鐵路、即將於2027

年通車的中泰鐵路、已於去(2023)12

月通車的中印共建一帶一路項目的雅萬高鐵；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。

。在公路建設方面，雲南已形成昆明至泰國曼谷、越南河內、緬向皎漂、印度雷多等地的出境公路通道；廣西也已建成南寧至越南海防、越南胡志明市、越南高平的出境國際道路運輸通道；加上，中國企業投建的柬埔寨金港高速公路建成通車等，讓中國製東協接壤國家都有出境公路及運輸道路，可謂是中國經濟、交通及領域的擴展。

(一)中國為何願意在東協持續投資？

Phoca PDF

發佈：2024-04-17, 週三 11:26
點擊數：7189

常有人說，世界工廠已從過往的中國轉變為「中國 + 東協」，但事實恐不一定是如此。事實是，東協已逐漸與印度合為一體成為新一代的「世界工廠」。目前的東協，是除了印度外，最受世界各國矚目的區域，從日本前首相安倍首倡的「亞洲民主安全之鑽」、「自由與繁榮之弧」，再到歐巴馬、川普，以至拜登，將戰略與經濟焦點轉至印太地區，加上「印太經濟架構」，全球目光已定錨在此處，戰略政策、協定簽署、東協各國自身優勢，世界工廠2.0的地位已經形成。

當然，除了東協本身逐漸升高的優勢外，東協亦有許多讓人不能忽視的亮眼關鍵性因素。首先是戰略重要性極高。東協十國的戰略位置佔據近半的印太區域，美國不僅正在重置南海政治地緣架構，更積極在東協軍事部署和外交、資金投入，未來的東協除世界工廠外，亦有世界市場的角色存在；其二是人口紅利。目前東協十國的人口數已達近七億，人口紅利不容小覷，政經影響不容忽視，除新加坡外，多為發展中國家，勞動力成本較為低廉，亦能生產較高附加價值的技術，企業紛紛移轉製造供應鏈

到此區域；其三是東協為全球第五大經濟體：

東協GDP高達2.5

兆美元，不僅是全球第五大經濟體（預計在2030

年成為

第四大經濟體

），也是僅次於中國和印度

的全球第三大市場；每年經濟成長率平均5%至7%

，處於高經濟成長階段，且中產階級平均所得逐漸提高，擁有超過五成的年輕勞動力及人口紅利，具年輕族群消費力；其四是秉持外交自由、自願合作、互不干涉原則，在必要時點採取合作。這是東協的最主要的優點，但也常因這些原因彼此國家間因美中利益誘使，紛擾不斷；其五是美

Phoca PDF

國印太戰略重要支點。最重要的是，東協可以阻止任何大國在東亞佔據主導地位，並且在特定議題中與美中合作。這也是美國與中國不斷在此區域爭奪東協國家支持的最主要原因。

總的來說，中國願意在東協保持一定的投資佈局，主要是美國與之在此區域的較勁。尤其是美國在2022年5月正式在日本東京宣布啟動IPEF
後，確實造成中國一段時間的緊張，在美國退出TPP
（後來成為由日本主導CPTPP
）後，為了因應東協國家的需求，特意提出IPEF
，也為了東協國家在較多條件上無法符合如CPTPP
高標準的限制，規範加入國可以選擇符合標準
中的IPEF
四大支柱加入，不須全盤接受所有規定，但實際上，以東協國家的條件來說，能符合其中一個支柱
標準
的國家極
少，更何況是以印
太及多為發展中東協國家為需求而建
置的平台。整體來說，IPEF
是帶有強烈地緣政
治的經貿組織，且許多東南亞國家大
多加入兩個組織以上（IPEF、CPTPP及RCEP，印度僅加入IPEF），在IPEF
無法得到滿足的部分，勢必將轉移到RCEP或是CPTPP

Phoca PDF

，而多數東協國家較大比例皆較為符合RCEP

這種中水準的要求，中國必然以RCEP及一帶一路反殺IPEF

，這也是目前美國所遭遇的「東協困境」與中國所築起的「東協屏障」。

另外，貨幣也是中國在東協部分國家經營的強項之一。中國已與新加坡、馬來西亞、印尼、泰國、柬埔寨及寮國簽署「雙邊本幣互換協議」，其中新加坡、馬來西亞籍印尼本幣規模不斷擴大，加上人民幣跨境支付系統(CIPS)

對東協國家已絕大多數涵蓋在內，有近百家東協國家內部金融機構皆是CIPS的參與者。

(二)南海爭議是中國與部份東協國家的難題

近期南海議題再度成為中國與部分東協國家可能駁火的爭議。中國雖在東南亞的影響力已超越美國

，除

了一帶一

路有所成效，加上

中國積極投入建造東協國家鐵公路等

基礎建設設施的資源、RCEP

生效緊密中國與東協國家的經貿互動，以及中國建立與東協全面戰略夥伴關係等，皆有強大維繫中國與

東協國家關係

的助益。但南海爭議，在中

Phoca PDF

國與東協國家經貿合作下必須脫鉤看待。2014

年，中國提出「雙軌思路」：即有關具體爭議由當事國直接談判協商，和平解決，南海的和平穩定，由中國和東協國家共同維護。但似乎這樣的倡議並未獲得東協國家的認可，尤其是與中國有重大島礁主權及海洋資源爭奪的菲律賓與越南，更是無法接受。對東協國家來說，島嶼爭議反倒是連結與美國關係的觸媒，像是東協國家中的菲律賓容許增加四個軍事基地部署，增加軍事資產後援及提升菲國防務能力；去(2023)

年越南與美國加強軍事合作，從「全面夥伴關係」提升為「全面戰略夥伴關係」試圖協助其擺脫對俄羅斯的軍事依賴；擴大聯合軍演規模、增加軍演頻次、保持抵近行動密度，維持美軍威懾及戰術戰略的模擬準備。換言之，東協國家在經貿上倚賴中國甚巨，但為了削減中國在東南亞的勢力，軍事上亦事實導入美國及歐洲國家的軍事力量，以南海議題來說，恰好是合理化美國介入南海議題的存在。

三、 一帶一路在東協遭遇的風險與挑戰

(一)美國對一帶一路在東協的影響

美國，無庸置疑是中國在東協最

大的較勁者。美國以印太戰略及IPEF

凝聚東協在安全及經貿上的共識，以外交遊說傳遞對於東協國家並將其納入印太戰略之中，依東協國家需求對其施以不同的政策策略，如，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；更分別對階層核心國家其進行修補、彌補與分化；亦釋出印太經濟架構以貼近東協國家的需求，如，定位「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

Phoca PDF

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，讓東協成為中國供應鏈替代國，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。

但變數總是在美國國內政治中無法避免，今(2024)年的美國大選結果已完全增添山雨欲來的全球危機感。有極大機率成為美國共和黨總統候選人的川普，由於IPEF出台後未見具體成效，川普已明確提出當選後將廢除IPEF，大部分IPEF成員國對中國的依賴不降反升，以及IPEF諸多關鍵性的談判皆未完成，亦無實質性的協議，更讓IPEF在近期更加難以啟動相關作為。換句話說，IPEF雖在去(2023)年11月舊金山部長級會議宣布已實質性完成潔淨經濟支柱、公平經濟支柱，以及IPEF協定談判，並簽署於9月公布的IPEF供應鏈協定；但最重要的貿易支柱因勞工、環境及數位貿易立場分歧，使得談判仍陷入膠著。如此情況不但讓挑戰者川普有了明顯的攻擊點，更可能在選後讓東協再度成為「美國孤兒」。

(二)東協國家自身因素對一帶一路的衝擊

東協國長久以來的問題就是難以凝聚的「團結性」。東協的不團結一向是其特徵，也是長期難解

Phoca PDF

的問題，但因目前地緣政治的變化劇烈，東協的分裂弱點，可能削弱因應突發事件的能力，加上以東協為

中心的戰略方針可

能被中國分化。以及美國為中心的印

太戰略、四方安全對話(QUAD)、澳美英安全同盟(AUKUS)和印太經濟框架(IPEF)

等新框架的

建立，可能會削弱東協

在印太地區的中心地位，但此些因素也可能在

美國2024

年新變局之後力量變的趨弱；此外，東協被動性強，政治可能各奔東西，經濟也大多倚靠中國，只為了謀取屬於自己的最大利益；而東協與歐盟最大的不同點，即是東協無統一機構統整運作模式，相較於歐盟有超國家機構負責，並獨立於成員國的決策有很大不同，也讓整體決策流於形式並趨於鬆散無拘束力；此外，世界上矛盾摩擦最多的區域，除了中東及外，便是東南亞。其國與國之間的互動可以因利益結合，也可以因利益而分裂，加乘上許多東協國家間有島嶼或海域上的爭議，更讓他們彼此猜疑不斷，難以形成穩固的互信機制。

四、小結

東協的經貿、人口潛力無窮是全球各國

無法否認的事實。東協先後與中國、韓國、日本等6

個國家建立自由貿易區，東協與中國、韓國

、日本等15個國家建立全球最大自由貿易區（RCEP

Phoca PDF

），而許多國家願意與東

協訂立這些協議亦是看好其未來的政經前景。今(2024)

年度，東協輪值主席國由印尼轉為寮國，估計寮國將基調放在經濟與合作，有極大可能性趁著美中關係階段性緩和之際，從兩國獲取對東協更大量的經濟關注。在美國面臨大選年以及全球有七十多個國家都進行重要選舉的2024

年，世界各國的戰略調整將會更加明顯，除了美國之外，歐盟歐洲議會的選舉將決定未來五年受美國支配力道的大或小；換言之，

歐洲議會的投票趨向，將有很大的考量來自於未來美國目前的總統大選態勢，歐洲各國目前確實也在觀察美國總大選的風向球，但對中國來說，川普相較於拜登，則更有利於中國在歐洲的經營。此外，印度今年也將進行大選，印度的局勢也將決定是否持續朝著碾壓中國經濟吧路線前進，以目前情勢看來，下一個五年印度要在2027

年成為世界第三大經濟體指日可待。而東協在中國一帶一路的範疇下，雖會受到全球政經情勢變局的干擾，但目前看來東協為中國後院的態勢短時間內仍然難以改變。

Phoca PDF

發佈：2024-04-17, 週三 11:26
點擊數：7189

作者 許慧儀 為國立臺北教育大學東南亞區域管理碩士學位學程兼任助理教授

Phoca PDF