發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625



前言

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

近年來，世界地緣政治格局開始發生重大變化，不僅世界經濟秩序正在劇烈變動，過去在冷戰結束後，各國為了讓經濟緊密結合，整合經濟成長，所廢除的許多資本管制以及主權的部分割捨，也已有所逆轉。許多規則被破壞，障礙被建立，世界經濟運作從大群體戰，轉而為小團體戰或個人戰；而為了大群體戰所建立的制度與規則，也改由補貼與制裁逐漸轉換。

許多人說，全球化制度已經崩潰，特別是近十年來，美中貿易、科技戰等相關領域的開戰，到近期的關稅戰抗衡，確實經由兩個重量級大國的相互較勁影響整個世界。但也有人認為，全球化並非已死，而是改變了型態，轉換了一個新生命，持續發揮影響力。確實，過去幾十年的全球化時代，經濟自由與貿易開放成為主要潮流，希望藉由自由化讓世界經濟形成分工，也因此，當貿易上被設定障礙時，或是貿易較不自由時，似乎就被認為全球化正在退化，但事實上真是如此？

過去幾十年，全球化最明顯的成就即是放任、自由、沒有過多限制，許多國家為了降低生產價格，到勞力成本低廉的國家投資，極力分散生產成本，獲取更多的利潤。這樣的方式，確實讓許多中低度開發的國家也獲得發展的機會，帶來經濟的成長；但也因為不斷地削價競爭，縱使產品價格降低，

卻反而導致人力剝

削、產品品質不佳、忽視資安需求、

濫用各式能源進行生產...等，這些方式也是在高度自由之下必然帶來的負面結果。

上述所列的問題，部分構成此次美國啟動徵收對等關稅的原因。表層意義看起來，美國是為了縮減多年來與特定國家的貿易逆差，更深層的意義，或許更著重在解決債務、提升美國經濟的相關問題，抑制特定大國的崛起與發展。

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

但對於全世界而言，美國此次針對各國全面性的對等關稅落實，在正面部分，雖有做部分種類上的區隔，但實則仍較屬無差別式的一網打盡，採取先發布公式，再一一與各國進行磋商，不但有助於各國正視並積極與美國談判，也有助於將自身置於高談判位階，有利於美國洽談出更多好的結果。但在影響方面，特別是針對中國與東南亞的戰略措施，或許較難以一刀切的方式，用關稅直接有效的干預中國與東南亞之間長久以來的政經及貿易高度的往來與依賴；此外，中國對此事件的意識更深，在關稅比例發布後，便積極往東南亞進行安撫與布局，由於東南亞對中國的長久以來的高度依賴，加上中國的積極磋商，中國與東協在關稅衝擊後，推測必然更加緊密合作，共同應

對越來越

多變的經貿變局；再者，由於拜登時期所推出針對東南亞國家的印太經濟架構(Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity, IPEF

；東南亞國家有：新加

坡、越南、汶萊、菲律賓、印尼、馬來西亞、

泰國)

，目前亦遭到擱置，極大可能在未來三年多內不會再重啟協商，這個曾被美國視為牽制中國經濟的機制，估計在對等關稅的鋒芒之下，將逐漸被遺忘。

對等關稅對中國及東協的影響

美國公布對等關稅，撼動全世界。向來被視為美國最主要對手的中國，以及取代中國成為世界工

Phoca PDF

廠的東南亞，成為眾所矚目的焦點。此次對等關稅模式，除了直接遏止中國發展之外，也將被視為生產供應鏈的東南亞全部納入其中，等同阻斷中國被制裁後的逃生系統。對於美國來說，這樣的方式雖有讓中國與東協更加團結合作的風險，但短時間內，則有助將全球經濟市場及生產地國家大力敲打一番，促使重整及洗牌。此外，美國此番關稅操作，除影響與東南亞國家的經貿之外，亦須從美國整體印太戰略觀察與東協後續的往來與運作，首先，將從美國近期政策簡析與東協的關係。

(一)美國與東協關係觀察

1.印太戰略在川普二進宮後走向不明，秉持軍事優先，其他方面恐開低走低

觀察川普政府自今年一月第二次上任以來，對內幾乎將所有的精力聚焦在國內經濟與改革上；對外則是極力在短時間內終止中東衝擊及持續三年多的俄烏戰爭。而川普在第一任期時所提出的印太

戰略

，強調在

印太地區的投入，

截至目前為止，關注程度並不多。除

了國務卿盧比歐主持的QUAD

外長會議、川普與日本首相、印度總理的會晤，以及國防部長赫格賽斯前往印太司令部、關島美軍基地、訪問日本及菲律賓，和參加新加坡香格里拉對話之外，全面印太戰略持續推進的跡象並不明顯；但軍事優先的積極度，仍是美國在印太戰略劍指中國最用力的策略；除了在軍事上拉攏

Phoca PDF

東南亞國家，特別是菲律賓、越南，亦決定在今年內與菲律賓在巴丹群島周邊舉行聯合特種部隊訓練，這也增強美菲在《共同防禦條約》框架下的合作深度。

除了與菲律賓積極的軍事合作、加強南中國海的軍力建設之外，美國也持續在中國威脅的輿論上持續抗衡，但在東南亞國家長期來與中國在經濟上的相互依存甚深，中國一帶一路已全面在東南亞開花結果的情況下，美國要純由軍事層面與中國在東南亞深耕已久的經濟層面做拉扯，在效益上恐須持續評估與觀察。

2.美國與東協關係依執政政黨處理有所不同，近期關係較為疏遠

觀諸自歐巴馬執政時期至今對於亞洲的政策，從重返亞洲、到川普第一任期的印太戰略、拜登時期的印太戰略2.0

，到至今川普第二任尚未完全明朗的印太戰略，可以觀察到美國對東協的政策及關注力道，往往依執政政黨的相異而有所不同。歐巴馬時期的亞洲政策，除了重返亞洲，亦陸續推出亞太軸心、亞洲再平衡的戰略思維，像是積極強化與亞太盟國的合作關係、開拓新的協議與夥伴關係、調和南海及東海爭端、推動TPP

Phoca PDF

等，希望藉由與東協盟國的合作，有效控管中國崛起的風險與不確定性，並藉由供應鏈的移轉與產品的製造，提升美國本土經濟與財政問題。所以，當時的歐巴馬，曾被外界稱為是越戰以來最重視東南亞的美國總統，不僅多次出訪東南亞、七次與東南亞領導人會晤、第一位參與東亞峰會的美國總統，更在2016

年卸任前首次邀集東協十國領袖至美國加州參加峰會。對於東南亞國家來說，歐巴馬對於東南亞的重視，不僅表現在政策上，也用具體行動經營與東協國家的關係。

而到了2016

年川普第一任期時，在「美國優先」的大原則之上，提出「印太戰略」，來因應亞太區域權力平衡急遽變化，特別是中國崛起後

而提出的新地緣政治觀。川普於2017年11月在越南舉行的APEC

領袖高峰會上，首度針對「自由與開放的印太區域」倡議發表演說，強調美國追求公平且互惠的貿易關係，也願和印太地區國家簽署雙邊協定，希望新投資及能源能為美國創造工作機會。但在新加坡智庫尤索夫伊薩東南亞研究院(ISEAS)

當時所做的調查結果顯示，東協各國對川普政府的好感與信任跌至谷底；認為美、中兩大強權在東南亞的影響力正快速消長，不看好美國與東協關係的前景。

拜登執政時期時，努力修復與東協關係，包括召開雙邊峰會、邀請東協國家加入「印太經濟架構」(IPEF)

協定、鼓勵美商將供應鏈轉移至東協，將「印太戰略」提升至美國外交政策的核心地位，加強對東南亞國家的外交攻勢，

遏制中國在印太地區不斷上升的地緣影響力。2022年2

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

月再提出任內首份《印太戰略報告》，

將「印太經濟架構(IPEF)

」，為搭載著印太戰略的經濟手段，形塑排除中國，讓周邊國家經濟環境成為重點的策略。

此次，川普重返白宮，各類合作機制前途未卜，美國優先及對等關稅等壓力下，東協也面臨到經濟成長趨緩、通膨居高不下的艱困問題。雖然，各界推斷印太戰略應仍是川普政府的主旋律，是否有印太戰略3.0

的出台，目前還是未定之數，但讓美國重新偉大，絕對勢在必行；而東協各國可能選擇加強與中國合作，進而更加向中國靠攏。

3.IPEF若未持續將影響東協國家對美國的信任度

印太經濟架構(IPEF)是拜登政府印太戰略2.0最核心的領域，IPEF

之所有會推出，主要是美國意識到在印太地區並未有一個能與中國一帶一路及區域全面經濟夥伴協定(RCEP)相抗衡的經濟路徑。特別是在美國退出CPTPP

的主導地位後，欠缺在印太地區，尤其是在東南亞地區有一個經濟抓手的平台。雖然美國不斷懷疑中國一帶一路在印太地區的效果，認為一帶一路在最終產品的品質、風險管理以及項目突然取消等方面受到越來越多批評，但IPEF能否有效持續並擴大發展，才是各方更加關心的問題。

但此次在美國大選的過程中，時

為候選人的川普曾表示，若贏得2024

年大選重返白宮，將撤銷總統拜登正在推動的IPEF，他認為IPEF將掏空美國製造業並引發失業。

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

雖然東協十國加入IPEF只有七個國家(

新加坡、越南、汶萊、菲律賓、印尼、馬

來西亞、泰國)

，但此七個國家是東協中的中流砥柱，均加入等同認可美國在東南亞的經濟策略作為，但目前遭

川普政府擱置，甚至已將官網有關IPEF的資訊移除，IPEF

恐難繼續運行下去；加上對等關稅的措施，幾

乎對IPEF的14

個國家有

嚴重影響，也造成

東協國家貿易與供應鏈莫大的壓力，

若後續川普未出台填補IPEF

以及對於東南亞的經貿策略，印太戰略的核心價值恐將大打折扣，亦恐有損與東協的關係。

(二)美國政策對東協的衝擊與負面影響

4

月在美國對等關稅訊息公布後，中國領

導人習近平隨即十4

月訪問越南、馬來西亞、柬埔寨後，

國務院總理李強緊接於5

月下旬展開東南亞之行，除訪問印尼，並藉中國與東協平台鞏固雙邊高層互訪，凸顯中國對東南

亞國家的重視之外，亦出席在馬來西亞吉隆坡所舉辦的「東協—中國—海合會峰會」，藉此與美

Phoca PDF

國對等關稅形成強烈對比。

1.東南亞國家將更積極整合為「共同陣線」

馬來西亞總理安華在「東協—中國—海合會峰會」表示，東南亞國家將結成共同陣線，共同應對包括美國關稅、緬甸四年內戰等挑戰；並稱，東協已成立一個工作組，協調應對美國關稅的措施，並與一些成員國開展雙邊談判。

長久以來，東協維持戰略中立的核心價值，可能在全球化退潮並改變形式後，必須有所轉換，東南亞恐無法繼續腳踏美中兩條船，若要如同歐盟的政治與經貿脫鉤恐更加難上加難，因為東協與歐盟在組織結構、決策模式、成員國經濟發展程度、內部矛盾、團結程度、面對外部大國博弈的態度等方面皆全然不同，要循歐盟模式恐非易事。但若因美國對等關稅而讓東南亞國家有更強烈的意願整合成為「共同陣線」，則將有利於集結力量，共同抵禦外部大國的干涉，與其他介入行為。

Phoca PDF

2.中國與東協將進行更多「新的合作」

今(2025)年5

月東協領導人首次與中國

國務院總理李強、海灣阿拉伯國家合作委員會(海灣阿拉伯國家合作委員會，Gulf Cooperation Council，簡稱「海合會」GCC)舉行峰會，此為繼2023

年東協與海合會於沙烏地阿拉伯利雅德首屆雙邊峰會，第一次中國加入參與。

海合會於1981

年成立，由巴林、科威特、阿曼、卡達、沙烏地阿拉伯和阿聯酋組成，總部在利雅德。今年此次中國亦加入會議，代表著中國在經濟與能源、基礎設施與產業合作、地緣政治與區域經濟韌性，以及全球治理與多邊承諾上，將與海灣國家與東協有更多「新的合作」，特別是中國為海合會國家最大原油進口國之一。而中國的加入對於東協也有更多重要的影響層面。

(1) 形成中國-中東-東協「經濟走廊」

因為中國與東協已有《中國-

東協自由貿易區》，若再連接海合會，將構成「亞洲 - 中東經濟橋樑」，有利於打造「跨洲供應鏈」。

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

(2) 貿易與投資競合關係升高

中國可能會將部分對東協的投資分流至海合會，特別是基礎建設與新能源領域；但也將促使中國企業把中東利潤再投資到東協市場，間接受益。

(3) 平衡美中之間的策略壓力

若中國-

海合會聯盟壯大，東協各國更可能採取「戰略平衡」，像是在安全上與美國合作、在經濟上與中國深化、在能源與數位上對海合會擷取資源。

故中國、東協與海合會的合作，將是區域外交的分水嶺時刻，亦是一次「地緣政治實驗」，其結果可能增強區域外交，或顯示其脆弱性。

3.東協將更加融入中國建置的「全球南方」

東協將更加融入「全球南方」(Global

South)

，不僅是出於外交姿態，而是出於戰略、生存與機遇的考量。由於美國與中國、俄羅斯的競爭加劇，全球秩序從「單極主導」走向「多極分散」。

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

對於東協而言，主動融入全球南方，能確保在這場「國際規則再塑造」中擁有席位與話語權，不淪為地緣大國博弈的被動者；也可加強與新興市場資源連接的機會，加強與非洲、中東、南亞的連接，有助於鞏固能源、糧食與礦產安全，亦可開拓新市場，減少對傳統歐美市場的依賴；此外，積極參與全球南方，可分散對美元體系的依賴，強化金融穩定性，對容易受美元升息影響的中小經濟體(如印尼、菲律賓)

尤其重要。融入全球南方，不僅可擴大外交空間，也可在WTO、聯合國等平台上「團結發聲」。

目前印尼、泰國、馬來西亞、新加坡、越南等東協國家，皆積極參與全球南方論壇、南南合作辦公室、BRICKS等相關組織平台，拓展更寬廣的路徑及維持自身優勢。

小結

美國對外政策，牽動印太地區，特別是東南亞國家的相關布局。而中國對東南亞的經營與深耕時間已久，美國對此地區的政策緊鬆，都將影響中國在東南亞的經營密度是否持續精進。此外，東南亞地區各面向日亦被重視，也將賦予東協國家更積極與美中在各議題合作的選擇權，而不如過往僅為被動角色，則更加積極採取「戰略平衡」及「選擇性聯合」策略，在美中之間維持靈活的角色與更多可運作的空間。

Phoca PDF

發佈：2025-08-11, 週一 12:03
點擊數：3625

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助理教授

Phoca PDF