

近期中國與東協國家關係發展之觀察

黎寶文*

隨著經濟實力與區域軍事力量的強化，美國的公共輿論與民間社會已經認知到中國是一個戰略競爭者，而且未來可能會更加壯大。自美國印太戰略提出以來，美中兩國戰略競爭，即使經歷政黨輪替之後，也未見消滅。美中競逐不但涉及科技、制度、經貿與價值等不同議題面向，也涉及自歐洲、中亞、拉丁美洲到大洋洲全球各區域的影響力競逐。在美國反制中國的戰略中，東協(ASEAN)扮演舉足輕重的角色。而中國作為潛在挑戰者，首要之務也在確保對周邊區域的控制與影響，因此，爭取東協的支持，或至少不選邊站隊，也是重要的外交工作。若以冷戰作為比喻，歐洲是美蘇對抗的前沿；而當代的美中戰略競逐，東亞就是雙方較勁的角力場。面對東北亞美國經營已久的雙邊結盟體系，東南亞即成為兩強積極競逐，爭奪影響力的重要區域。近期美中雙方對東南亞之經營，除了傳統之高層互訪之外，還有利用東協對話機制作為平台的影響力競逐。若將視角提升至東亞區域之上，美國持續強化四方安全會談(Quad)、五眼聯盟(Five Eyes)、美英澳安全夥伴關係(AUKUS)等自價值、情報到軍事各領域的合作關係，以對抗中國對周邊區域的經濟拉攏與

* 作者為國立中山大學中國與亞太區域研究所助理教授。

影響力強化。本文擬以王毅 2021 年 9 月出訪越南、柬埔寨、新加坡與韓國與東協峰會美中兩國之互動作為標的，分析美中戰略競逐下，中國與東協關係之發展。

概述中美高層近期出訪東南亞國家之意涵

中國外交部長王毅 9 月訪問越南、柬埔寨、新加坡（與韓國）之目的，其實在回應美國拜登（Joe Biden）總統上任以來，對東南亞一連串高層訪問外交攻勢，分別為 5 月底副國務卿雪蔓（Wendy Sherman）訪問印尼、柬埔寨、泰國；7 月底國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）訪問新加坡、越南和菲律賓；8 月底副總統賀錦麗（Kamala Harris）訪問新加坡、越南。特別是美國副總統賀錦麗透過訪問與聲明，對東協國家釋出明確政治訊息：（1）航行自由、經貿合作、以規則為基礎（rules-based）的國際秩序，是印太區域與國際社會的共享利益，並非零和遊戲；（2）美國在印太地區之交往與行動，不針對任何一個國家，也不是要求區域國家間做出選擇；（3）美國與東南亞國家的夥伴關係，是強化印太區域和平與穩定的重要關鍵；（4）中國於南海透過恫嚇與霸凌等手段遂行之主權聲張，美國將與盟國、夥伴一起面對此一威脅。

為了回應美國一連串對東南亞國家的出訪攻勢，中國外交部長王毅也透過出訪釋出以下政治訊息：（1）中國願意分享經驗，協助對抗疫情，對越東各再捐贈 300 萬劑疫苗；（2）關於南海問題，中越應共同抵制域外勢力干預挑撥，儘速完成《南海行為準則》（South China Sea Code of Conduct）磋商，維護南海和平穩定；（3）透過經濟援助、相互開放與 2022 年 1 月即將生效之「全面經濟夥伴關係協定」（RECP），促使區

域經濟儘速自疫情中恢復，並持續發展。大體來說，本階段的美中競逐針自出訪對象之選擇到政治訊息的釋放，充分展現「針鋒相對」的特性。

2021年10月26日拜登以視訊出席東協峰會，是四年來首次美國總統參與東協高層會談。透過拜登總統的發言，可以歸納美國對東協國家釋出之政治訊息為：(1)美國將提供1億美元用於健康、氣候與經濟與教育領域，加深美國與東協之戰略夥伴關係，並期許未來自由開放的印太願景，東協也能扮演中心角色；(2)美國關切中國處理領土爭議之行為日益獨斷，然美國對臺灣安全的承諾仍堅若磐石；(3)美國希望與印太區域夥伴共同討論發展區域經濟架構。中國方面則是由總理李克強出席，並釋出下列政治訊息：(1)中國希望全面提升與東協各領域之合作關係，由現行「戰略夥伴關係」提升為「全面戰略夥伴關係」；(2)南海是和平穩定與航行自由符合中國與東協國家利益，希望儘速完成南海行為準則協商；(3)支持東協中心地位，由東協所建構之區域合作架構是東南亞和平繁榮的基石；(4)力求「全面經濟夥伴關係協定」盡早生效實施，同時中國為申請加入「全面與進步跨太平洋夥伴關係協定」(CPTPP)，將進一步提高開放承諾水平。11月22日中國國家主席習近平以視訊方式出席中國東協建立對話關係30週年峰會，歸納其發言中之政治訊息為：(1)雙方關係提升為「全面戰略夥伴關係」，堅持對話不對抗、結伴不結盟；(2)絕不尋求霸權，不會以大欺小；(3)支持東協建設非核武區；(4)發揮「全面經濟夥伴關係協定」作用，啟動中國東協自由貿易區3.0版，未來3年提供15億美元協助東協國家抗疫和恢復經濟。比較美中雙方聲明，不難發現美中雙方都積極爭取提升與東協之夥伴關係，也都充分尊重

東協中心性，更重要的是，雙方都認知到爭取東協支持經濟誘因不可或缺。習近平更進一步釋出反對霸權與結盟對抗，支持非核武區的訊息，目的應在回應美英澳安全夥伴關係的成立。

中國經營東南亞的風險

一、南海主權爭議

中國與東協關係發展並非全無風險，南海議題即為雙方潛在衝突點，可能制約中國經濟誘因之有效性。由美中相繼出訪東南亞與東協峰會發言觀察，南海議題一直是美中雙方攻防之重點，目的即是在影響東協國家之意向。不論是主權歸屬、島嶼認定與航行權利，《國際海洋法公約》是美國一貫主張之基礎，與中國所主張之歷史權利有所衝突。簡而言之，南海爭議的存在，使得中國與東協關係永遠無法排除安全考量，必須為最壞劇本打算，而出於「自求多福」的霍布斯式自助邏輯，美國的軍事存在便成為東協國家重要的抗衡中國槓桿。南海爭議當事國，例如越南、菲律賓與印尼，大多對於美國的軍事存在表示歡迎，同時，美國也與新加坡、泰國、菲律賓也維持緊密的軍事合作關係。由賀錦麗與王毅雙雙訪問越南與新加坡觀察，越新兩國都屬於美中雙方未來優先拉攏對象，也是雙方於本區域戰略競爭的重中之重。越新兩國的地緣戰略位置與區域角色對美中雙方都非常重要，越南是南海爭端當事國，佔有南海最多島礁，而新加坡對東協輿論形成影響力重大，同時地處麻六甲海峽關鍵位置，掌握國際航運要道。中國面對南海爭端與麻六甲困境，自然無法接受越新兩國完全倒向戰略競爭對手美國，而美國正是深知中國

的地緣困境，未來也將積極經略把握機會。

總結而言，對中國而言，消除東協各國對於中國南海主張之不安全感與降低美國軍事存在之正當性，兩者實為一體兩面的問題。中國曾於2002年提出《南海行為準則宣言》(Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea)宣示中國與東協都願意擱置爭議，共同開發，降低衝突之意圖。此外，中國本次峰會與王毅出訪之聲明都提及「南海為共同家園」、「共同抵制外力挑撥」，也都顯示中國試圖區分內外的意圖，隱含「亞洲事務亞洲人解決」的門羅主義概念，也嘗試降低美國軍事存在之必要性和正當性。但考諸現實，《南海行為準則宣言》至今已20年，「南海行為準則」不但一事無成，協商過程反而成為中國大規模填海造島，軍事化各島礁的重要時期，也迫使相關當事國提出國際仲裁。此情顯示，中國在南海持續之軍事化與單邊作為仍然是中國與東協關係的重要風險，將持續制約中國經濟誘因之有效性。

二、美國持續擴大聯盟的區域作為

美國印太戰略強調盟邦與戰略夥伴的重要角色，即使在川普總統執政時期，美國的戰略報告與政策文件也都一再強調盟邦與夥伴的合作至關緊要。對美國而言，抗衡中國最大的戰略資產主要由兩部分構成。第一為舊有之東亞雙邊盟邦體系與其衍伸之五眼聯盟情報交換機制、四方會談合作機制，以及美英澳三國新成立之安全夥伴關係。第二為既有軍事合作之夥伴關係，如臺灣、新加坡，與因共享自由開放印太戰略願景而強化合作關係之區域國家，如越南、印尼、馬來西亞。總結來說，美國抗衡中國的同盟形式極為彈性多

元，由高度制度化的條約盟邦到特定領域的合作機制，由多邊形式的安全對話到雙邊形式外交合作，不一而足，可說是多層次安全網絡。

事實上，由涉及澳洲未來核子潛艦戰力成形之美英澳三方安全夥伴關係成立後，立即引發中國批評觀察，顯示中國明顯認知到未來區域優勢逐漸喪失之威脅，因為不難預期未來澳洲的潛艦戰力將在南海與第一島鏈南方扮演直接制衡的角色。中國外交部長王毅9月29日，利用致電汶萊、馬來西亞外交部長之機會，批評美英澳安全夥伴關係將對區域穩定帶來五項危害：製造核擴散風險、誘發軍備競賽、損害地區繁榮穩定、破壞東南亞無核區建設、冷戰思維回潮。¹ 習近平在東協峰會的發言，也暗示美英澳安全夥伴關係對區域穩定的負面效應。此情顯示，即使中國對於東南亞的長期經營確有成效，恐仍無法抵銷美國建構之多層次安全網絡對中國經營區域優勢之壓力。由此亦可見，不論是在東南亞或印太區域，即使中國建立了加綴各式形容詞的「戰略夥伴關係」，但卻從來無法與任一國家建立穩固之安全或軍事盟邦關係，只能長期依賴以經濟利益交換政治支持。此為中國對美抗衡之重要限制，隨著中國經濟發展趨緩，既有之經濟拉攏模式成效也將受限。

中國經營東南亞的機會

¹ 「王毅：美英澳核潛艇合作給本地區帶來五重危害」，中華人民共和國外交部網站，<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjzbzhd/t1911006.shtml>。

一、持續強化與東協的合作關係

中國經營東協關係甚早，著力甚深，早在 1990 年代末期，就已經確立「周邊外交」的方針，2003 年簽署東南亞友好合作條約，成為非東協成員中第一個加入的國家，並常態化參與各項東協對話機制，已經獲得多數東南亞國家肯定。就東協角度而言，出於「會議室外交」之特性，東協非常重視高層出席的成效，也是評估東協與特定國家雙邊關係之重要指標。此外，東協也十分善於利用給予「出席機會」、「對話資格」、「夥伴關係」等虛名，創造左右逢源、平衡各方之形象。因此，中國的常態化參與東協各式對話所累積的友好關係網絡，當是中國重要的外交資產。

另一方面，長期以來，美國對整體東南亞區域之經營，一直處於不穩定的忽冷忽熱狀態。美國常短時間內密集出訪方式顯示對於東南亞之重視，但明顯缺乏制度化與長期性參與東協對話之機制。由 2021 年以來美國多次出訪東南亞國家，同時拜登總統出席東協峰會觀察，美國應已下定決心持續經營東南亞關係。當然美國未來是否持之以恆，仍待觀察，若長此以往，將對中國與東協經營已久之關係形成競爭，也會強化東協或東南亞國家「兩面下注」的避險動機。但不論如何，中國 20 餘年常態化參與東協對話機制，並持續強化與東協的合作關係，已成為中國在東南亞區域外交的重要利基。

二、發揮與東協國家的經貿合作優勢

中國非常了解自身的優勢在於提供經濟利益，這一點不難由東協國家與中國間的經貿相互依賴程度加以判斷。2020 年東協已經成為中國最大貿易夥伴，中國則連續 12 年都是

東協第一大貿易夥伴地位。² 中國已經被視為促進區域經濟發展之重要動力，也是東南亞各國未來經濟持續發展之關鍵。中國提出一帶一路計畫相繼與各個東南亞國家對接，一方面固然符合中國產能過剩必須向外輸出之需求，但另一方面也解決東南亞國家長期基礎建設不足的發展困境。在可預期的未來，中國在經濟方面的優勢，仍將是中國與東協交往的重要利基。首先，全面經濟夥伴關係協定可望於 2022 年生效，中國也正在申請加入跨太平洋夥伴全面進步協定，可望獲得新加坡等成員國之支持。中國積極參與區域經貿協議，將有助於進一步整合東協國家與中國的連結。

另一方面，美國的印太戰略過度強調民主價值與軍事抗衡，缺乏經濟誘因，這樣的設計並不符合東協國家高度經濟依賴中國之現況。由本次東協峰會拜登承諾將提供 1 億美元於公衛、氣候與經濟與教育等領域，以強化美國與東協之戰略夥伴來觀察，美國並非全無警覺。但這種短期性的經濟誘因，中國在運用上更顯得得心應手。以王毅 9 月訪問柬埔寨為例，該次訪問中國即大手筆移交造價 1.5 億美元的國家體育場，並批准 2.7 億美元的經濟與技術援助，既凸顯與中國合作之實惠利益，也反襯美國的經濟誘因不足。即使拜登也於本次東協峰會宣布將與印太夥伴就建立「區域經濟架構」展開會談，但各界對於區域經濟架構究竟為何，仍未可得知。特別是美國已經退出全面與進步跨太平洋夥伴關係協定，暫無重返可能，等於將區域經貿整合主動權拱手讓予中國。現在的拜登政府強調「以中產階級為優先」的貿易政策，

² BBC News 中文網站，2021 年 9 月 10 日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinesenews-58500861>。

短期之內也不可能支持美國重新參與區域多邊貿易協定。質言之，美國在區域多邊經貿協定的退縮，等於為中國創造區域經濟一體化的機會之窗。即使美國釋出之「區域經濟架構」倡議，力圖有所作為，但前景仍有待觀察。整體來說，短期之內，中國在東南亞區域的經濟誘因，相較於美國仍然強勁，是中國經營對東協關係的重要利基。

三、東協的運作模式

東協強調「共識決」的制度設計，等於降低東協各國堅持各自立場之成本，形成集體行動成本極高。對於中國而言，儘管爭取東協一致支持中國難度也頗高，但中國卻可以輕易操作東協無法一致支持美國，於是美中雙方只能將競逐戰場轉向各自強化與特定國家之關係，進而有利於中國發揮經濟優勢。以南海主權爭議為例，東協作為區域組織，理論上應該反對中國之南海主張與軍事化作為，以保護成員國權益，但現實上，往往只有南海爭議當事國必須直接面對中國壓力，東協因為共識決的制度限制，有利於中國操作，至今仍未形成一致有效之立場。特別是中國利用經濟拉攏，對寮國與柬埔寨的影響，正是過去東協之所以無法明確支持會員國對抗中國的南海九段線主權聲張，甚至形成一致性立場的重要原因。

東協長期以來都是以避險為生存原則，以兩面下注，不選邊站為主要行為模式。此一模式有利於抵銷美國以強化盟邦和夥伴關係為主的印太戰略，也有利於中國的外交宣傳與經濟攻勢。美國的印太戰略所著重之民主價值與軍事抗衡，並無益於爭取東南亞國家之支持。即使印太戰略高度尊重東協中心性，但東協得以自行運作其中心性之前提正在「霸權

無意支配該區域」、「中等強權無意也無力領導該區域」。³而美英澳安全夥伴關係成立卻可能挑戰該前提，引發東南亞國家之焦慮。例如印尼仍表達對三方安全夥伴關係可能引發之軍備競賽與區域不穩定之憂慮，新加坡也透過本次峰會表達東南亞恐成為美中戰略競爭與衝突區域，區域各國被迫選邊站隊之焦慮。特別是澳洲正是地理上最為接近東南亞之中等強權，也因此本次峰會澳洲便利用機會說明並強調美英澳三方充分尊重東協中心性，且該安全夥伴關係之目的與《東協印太展望》(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)並無二致。但東協是否完全釋疑，仍有待觀察，最起碼由本次東協峰會同時將澳洲與中國之「戰略夥伴關係」提升為「全面性戰略夥伴關係」觀察，東協仍然持續兩面下注，美國之各式作為仍有其侷限。

結論與政策建議

面對美中戰略競爭的國際環境，加上地理位置處於第一島鏈與東南亞交界，臺灣必須要建立屬於自己的印太戰略觀。事實上，不論是東協、歐洲主要國家、印度、日本與澳洲，都各自建構了自身的印太戰略，並且對外公開。由此可知，不論國力強弱、位置遠近，作為印太戰略之利益相關國家，都有必要明確向國內民眾與國際社會清楚說明自身的戰略立場與未來行動原則。臺灣目前仍缺乏相關政策文件，對外說明臺灣如何有助於印太區域的未來發展、如何經營與印

³ Min-hung Kim, "Why Does a Small Power Lead? ASEAN Leadership in Asia-Pacific Regionalism," *Pacific Focus*, Vol. 27, No. 1, pp. 111-134.

大區域國家之關係、如何因應印太區域未來可能之風險與挑戰等議題。簡而言之，建構臺灣的印太戰略將是涉及外交、國防、軍事、兩岸、貿易與經濟發展等跨領域的整合工作，一方面將有助於內部凝聚共識，確立政策優先排序，一方面有將有助於對外戰略溝通，確立共同合作目標，值得投入政治資本產製。

承上，臺灣的新南向政策必須放在臺灣整體的印太戰略框架中，才有機會跳脫傳統的經貿思維，而提升到戰略層次，因此提出臺灣的印太戰略確有必要。事實上，目前臺灣的新南向政策並不屬於國家戰略層次概念，2016年8月16日總統於國安會通過之「新南向政策綱領」，開宗明義即表明：「新南向政策是整體對外經貿戰略的重要一環」。此一說明正代表我國新南向政策的兩項侷限。第一，新南向政策屬於戰術層次作為，而缺乏上位戰略層次的說明，因此無法對臺灣的國際戰略作為或溝通發揮任何指導作用。第二，我國目前對新南向政策之定位仍侷限於對外經貿領域，因此即使具體作為已納入社會、教育等各式新面向，仍無法跳脫傳統經貿思維。美國國務院2019年的《自由與開放的印太》(A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision)政策文件就提及，美國的印太願景和行動將與臺灣的新南向政策、日本的自由開放印太概念、印度的東進政策、澳洲的印太概念、南韓的南方政策密切合作，協調一致。⁴此情顯示不但臺灣是美國印太戰略中的重要夥伴，臺灣的新南向政策也是美國印太戰略中的重要部分。此為美國對我國新南向政策之詮

⁴ “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” U.S. Department of State, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>.

釋，但美國無法替臺灣詮釋對外戰略，也無法代為說明符合臺灣利益的印太戰略為何。因此，具體以政策文件對國際社會與國內民眾說明，位於新南向政策之上的「對外整體戰略」究竟為何，當是首要之務，也唯有釐清上位戰略為何，才具備指導與推動南海合作、對東協國家官方或非官方對話溝通之能力。進一步來說，臺灣的新南向政策本身即具備超越經貿政策範疇，提升為戰略工具之可能性，因為該政策已跳脫區域地理之限制，所包含對象除了東南亞國家，還包含四方會談成員國：印度、澳洲。由此可知，如果臺灣的印太戰略清晰明確，則我國的新南向政策當可作為重要的政策手段，也才能據此推動對東協國家各領域之交流工作與對美日印澳的各項戰略合作事宜，而不致淪為各單位各吹各調，解讀各異，無法對外釋出明確政治訊息的弊端。因此，唯有具體提出臺灣的印太戰略，新南向政策才能跳脫經貿思維，發揮戰略效益。

最後，鑑於澳洲、印度在美國印太戰略中扮演之重要角色，且臺灣的新南向政策本即包含澳印兩國，臺灣應可審慎思考強化對兩國之各項交流與戰略溝通工作，特別是思考任命傳統外交體系以外人士作為兩國外交代表之可能性。此類政治性較高之人選可凸顯臺灣對於駐在國之重視，並明確賦予戰略溝通之任務。面對中國經營東協關係已久且區域影響力強大的政治現實，美國亟需東協周邊盟邦或戰略夥伴扮演更重要角色。在東南亞區域周邊，臺灣、澳洲、印度、日本各自之優勢與國家利益皆不盡相同，但都是美國之盟邦或戰略夥伴，因此，強化彼此之政策協調，實為必要之作為。臺灣應積極提升對澳印兩國的外交能量，全力促成雙方在海洋事務、情報、中國研究、反滲透、外交、安全等各面向之交

流與合作，透過各式論壇與對話機制，共同發想各種未來事態，甚至最壞劇本之想像，以因應各種可能發展，並強化對兩國政治菁英與公民社會之戰略溝通，營造深化合作之契機。