

第四章 東協之安全情勢發展

李俊毅*

壹、前言

2018-2019 年間，東南亞地區的安全情勢堪稱和緩。域外強權美國與中國持續在東亞進行戰略競爭，並試圖深化和東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN）成員國的關係（請見第一章與第九章）。東協對此則以自身的制度架構回應，試圖開創有別於美國與中國的區域願景。然而，在國家層次則似可觀察到東協成員國日益強調與中國的合作，儘管與美國有安全關係者仍未降低對美國的依賴。此外，東協的安全觀視安全與經濟發展高度相關，其經濟整合的計畫《區域全面經濟夥伴關係協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership*, RCEP）也持續調適（accommodate）中國與印度的利益，儘管後者於 2019 年 11 月退出談判。對域外國家而言，東協在美中戰略競爭一事並沒有積極的回應，在經濟整合上則呈現諮諏不前的態勢；惟這可能是「東協模式」（the ASEAN Way）的展現。

貳、東協對美中戰略競爭的回應

2019 年 6 月 23 日，第 34 次東協高峰會（ASEAN Summit）於泰國曼谷舉行，並發布《東協印太展望》（*ASEAN Outlook on the Indo-Pacific*）作為對美中戰略競爭的回應。¹《東協印太展望》重申東協中心性（ASEAN Centrality）的原則，視東協為連結亞太與印度洋地區的樞紐，並稱這兩個地區並非僅是「相鄰的領土空間」，而是構成「緊密整合與相互連結的區域」。爰此，在避免提及美國、中國，與其他域外國家的情況下，東協宣示面對經濟與軍事上崛起的「物質強權」（material powers），將在既有的東協制度架構下，以對話和合作取代競爭。

《東協印太展望》未提及共同面臨的威脅，因而也缺乏如同美國的「自由與開放的印太」（Free and Open Indo-Pacific）般對於軍事安全的著墨，而僅重申東協既有的原則如開放、包容、以規則為基礎的架構、善治、對主權的尊重、不干預...等。就消極意義而言，這顯示東協成員國因彼此之間的歧異，而不願或不能對於美中的戰略競爭做出明確的選邊。東協於 2018 年 10 月 22-28 日與中國進行首度海上聯合演習，於廣東湛江展開《海上意外相遇準則》（*Code for Unplanned Encounters at Sea*, CUES）、聯合搜救，與編隊通訊操演等活動，新加坡、汶萊、泰國、越南和菲律賓皆派遣船艦參演。惟東協也在 2019 年 9 月 2 日於泰國梭桃邑海軍基地（Sattahip Naval Base）展開「東協－美國海上演習」（ASEAN-U.S.

* 李俊毅，非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員，負責本章。

¹ “ASEAN Outlook on Indo-Pacific,” ASEAN, June 23, 2019, <https://tinyurl.com/yygm75u4>.

Maritime Exercise, AUMX)，並於 6 日在新加坡結束。該次演習內容以登艦、搜查和扣押、搜救、海域認知 (maritime domain awareness)、海事資產追蹤 (maritime asset tracking) 的作業互通性，與分區戰術 (division tactics) 等，汶萊、菲律賓、新加坡、緬甸、泰國與越南皆派遣船艦參演，餘四國則僅以觀察員身分參與。²東協分別與中國及美國舉行海上演習之舉，可視為一個平衡雙方的舉措。

就積極意義而言，東協試圖以集體的方式凸顯自身的重要性，一方面避免在區域事務上被美國及其倡議之「四方安全對話」(QUAD)—美國、日本、澳洲，與印度—邊緣化，另一方面以東協共同體的建構過程形塑區域安全與經濟的發展。2019 年 7 月 31 日東協-中國外長會議提前完成《南海行為準則》(Code of Conduct in the South China Sea, COC) 單一協商文本草案 (Single Draft Negotiating Text) 的一讀。對東協而言，COC 的談判則是將南海主權爭議置於其制度架構，以期將南海轉變為「和平、穩定與繁榮之海」。³

參、主要東協成員國對美中戰略競爭的回應

雖然東協強調共識決並有《東協印太展望》的提出，其成員國在面對美中壓力時，仍有不同的回應。舉其要者如下：

(一) 印尼宣示其自主性

印尼於 2019 年 4 月舉行總統大選，現任總統佐科威 (Joko Widodo) 順利連任；選後印尼曾出現動亂，但已平息。印尼為東協主要大國，積極試圖引導東協對美中戰略競爭的回應。在 2018 年第 51 屆東協外交部長會議中，該國外交部長勒特諾 (Retno Marsudi) 即曾流通一份文件，鼓勵各國外交部長就美國之「印太戰略」提出東協共同的立場。2019 年 6 月 23 日的東協高峰會前，有報導披露印尼對於新加坡遲遲無法支持其「印太概念」而表示挫折；《東協印太展望》的提出，亦有論者指出其反映印尼對區域的看法，特別是總統佐科威視印尼為「全球海洋軸心」(global maritime axis) 的主張。⁴有鑒於美中的戰略競爭逐漸朝向太平洋島國發展 (參見第五章)，印尼於 2019 年 7 月宣布將和庫克群島 (Cook Islands) 及紐埃 (Niue) 建交，並強化和斐濟 (Fiji) 與巴布亞紐幾內亞 (Papua New Guinea) 的貿易關係。⁵

(二) 星、馬、菲強調對中關係

² 〈中國東協首度舉行海上聯合軍演〉，《中央社》，2018 年 10 月 22 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/201810220203.aspx>；Lalit Kapur, “The ASEAN-U.S. Maritime Exercise and Maritime Security,” Asia Maritime Transparency Initiative (ASTI), Center for Strategic & International Studies, September 11, 2019, <https://tinyurl.com/yxjtqg9z>.

³ “Joint Communique of the 52nd ASEAN Foreign Ministers’ Meeting Bangkok, 31 July 2019,” ASEAN, July 31, 2019, <https://tinyurl.com/y4hyj9fk>.

⁴ Resty Woro Yuniar, “Indonesia reveals frustration with Singapore over delay in Asean adopting President Joko Widodo’s Indo-Pacific Concept,” *South China Morning Post*, June 16, 2019, <https://tinyurl.com/y2zdy8he>; Amitav Acharya, “Why ASEAN’s Indo-Pacific outlook matters,” *Strategist*, Australian Strategic Policy Institute, August 12, 2019, <https://tinyurl.com/y3hcp33m>.

⁵ “Indonesia looks east to expand Pacific diplomacy, trade,” *Reuters*, July 12, 2019, <https://tinyurl.com/y6rjq223>.

新加坡一向奉行安全倚賴美國、經濟依靠中國的避險 (hedging) 政策，並強調在兩強競爭中的自主性。該國總理李顯龍在 2019 年 4 月 25-29 日赴北京參加第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇並和習近平會晤。李顯龍在 5 月 31 日舉行的第 18 屆香格里拉會談發表演說，要求美中兩國勿施壓小國選邊。惟李顯龍對中國的措辭相對緩和，如承認中國發展為海洋強權為自然的舉動，並指「一帶一路」是中國與區域交往的「建設性機制」；其對川普政府的措辭則相對強硬，例如指美國作為既有強權，在面對中國崛起有最大的調適困難。⁶該國於 9 月 23 日與美國更新 1990 年的防務協定《1990 年諒解備忘錄》(*The 1990 Memorandum of Understanding Regarding the United States Use of Facilities in Singapore*)，讓美國可繼續使用新加坡的軍事基地直至 2035 年。此舉象徵美國對新加坡乃至東亞地區的安全承諾，蓋論者指出新加坡的樟宜基地常是美軍執行「航行自由行動」(Freedom of Navigation Operations, FONOPs) 的起點。⁷另一方面，新加坡也增強和中國的關係。中國於 2019 年的香格里拉對話派遣國防部長魏鳳和出席，是近幾年來極少見由國防部長參與的例子。在香格里拉對話之前，魏鳳和與新加坡國防部長黃永宏 (Ng Eng Hen) 共同宣布將強化兩國於 2008 年簽訂的《國防交流與安全合作協定》(*Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation, ADESC*)。該協定的更新於 10 月 20 日公布，除使兩國軍隊交流正常化之外，更擬就三軍雙邊演習和互動的擴大、《部隊互訪協定》的訂立、相互後勤保障安排的建立、部長級對話及高層互訪的定期舉行、雙邊熱線的建立，與軍事院校和軍事參謀團的交流等進行合作。⁸新加坡官方與學者咸認為此舉為該國不選邊的外交政策之展現，惟在中國的軍事威脅日益增加之情況下，新加坡加強與中國的軍事合作究竟是否必要、對區域其他國家將釋放出何種訊息，乃至中國日後將如何操作等，是需持續關注的議題。

馬來西亞自馬哈迪 (Mahathir Mohamad) 於 2018 年再度任職首相後，調整前任納吉 (Najib Razak) 政府的親中路線，代之以較為務實的中國政策。其曾於 2019 年 3 月的專訪表示，無論人們對中國的態度為何，都必須承認中國是個強權；中國尋求對外增進其影響力，乃正常的舉動。馬國支持中國的「一帶一路」，係因這體現中國以龐大的資金而非武力彰顯其影響力，且馬國可決定哪些項目符合其利益。爰此，馬哈迪主張他「寧可選擇富有的中國而非善變的美國」，於 4 月 24 至 28 日訪問中國並參與第二屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，復於 6 月強調該國將不會捲入其他國家發起的軍事衝突。⁹ 9 月 12 日，馬來西亞外交部長賽

⁶ “PM Lee Hsien Loong at the IISS Shangri-La Dialogue 2019,” Prime Minister Office, Singapore, May 31, 2019, <https://tinyurl.com/y5ch3s4g>.

⁷ Dewey Sim, “Singapore renews military bases pact with US amid deepening defence ties with China,” *South China Morning Post*, September 24, 2019, <https://tinyurl.com/y3y4eer6>.

⁸ “Singapore and China Step Up Defence Cooperation through Enhanced Agreement on Defence Exchanges and Security Cooperation,” Ministry of Defence, Singapore, October 20, 2019, <https://tinyurl.com/uku7wt2>.

⁹ Bhavan Jaipragas, “I’d side with rich China over fickle US: Malaysia’s Mahathir Mohamad,” *South China Morning Post*, March 8, 2019, <https://tinyurl.com/y42l2v5g>; “Malaysia will not be dragged into conflicts initiated by others - PM Mahathir,” *Bernama*, July 25, 2019, <https://tinyurl.com/y59rnxf6>.

夫丁（Saifuddin bin Abdullah）與中國外交部長王毅宣布成立「海上問題雙邊磋商機制」。王毅主張此一聯合對話機制是為了受爭議的南海地區而設，反映中國偏好與個別主權聲索國協商的立場；然而亦有報導強調，對馬國而言此一機制不涉及南海主權議題，蓋該國主張南海議題應在東協的架構下處理，且各成員國應凝聚共識。¹⁰ 賽夫丁亦於 10 月 17 日以不點名的方式表示，若一個強權侵犯馬國領海，馬國海軍與海上執法能力不足的事實，將不利其與中國的衝突，該國因此有必要強化其海軍能力。¹¹ 這些舉措顯示馬國在安全與外交政策上的自主性，惟該國具備多大的政治意志與實力，則不無疑問。

菲律賓在總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）帶領下，近年來銳意改善與中國關係。杜特蒂在 8 月 28 日至 9 月 1 日的訪中行程裡，向習近平提及「南海仲裁案」，獲得習近平重申中國不會讓步的回應。儘管如此，在維持與美國安全同盟的情況下，杜特蒂仍於 9 月 12 日宣布該國政府將忽視該仲裁案的結果，允許中國企業在菲國的專屬經濟區探勘，菲國與中國則將以 60/40 的比例取得收益。其理據則是仲裁結果無法促使中國歸還已佔據並軍事化的島礁，而菲國既然無法透過戰爭達此目的，與中國合作開發乃成為選項。¹² 杜特蒂在加強和中國交往的同時，也試圖引進俄國勢力，如於 10 月 3 日訪俄並於索契（Sochi）會見普欽（Vladimir Putin）總統，並邀請俄國石油公司 Rosneft 在爭議海域探勘。¹³ 杜特蒂試圖引進美、中、俄各國勢力，惟菲國民眾對其向中國讓步之不滿，以及俄國如何平衡與中國及菲國的關係，將影響其策略之成敗。

（三）柬埔寨同意中國使用海軍基地

2019 年 7 月間，媒體披露柬埔寨與中國簽約，授予後者位於暹羅灣的雲壤（Ream）海軍基地之使用權。東國與中國否認此一報導，但仍引起美國與周邊國家的關切。如此事為真，則有四個意涵。首先，東國在近年來雖接受美國與歐盟等之援助，該國仍持續倚賴中國。其次，使中國更能反制美國在南海進行的「航行自由行動」。第三，此舉亦將加速中國與印度在太平洋的競爭，因為印度於 2018 年和印尼達成協議，兩國共同發展位於印尼亞齊省北端的沙瓚（Sabang）軍港，有利印度東進太平洋，中國取得雲壤基地使用權，其將可抵銷印度取得之戰略優勢。最後，此舉亦可能增加緬甸與泰國等國家提供中國相關海軍基地的使用權之壓力。¹⁴

¹⁰ “China, Malaysia to set up South China Sea dialogue mechanism,” *Reuters*, September 12, 2019, <https://tinyurl.com/y2fn8mjs>; Tashny Sukumaran, “How will Malaysia and China’s maritime consultation mechanism affect the South China Sea dispute?,” *South China Morning Post*, September 22, 2019, <https://tinyurl.com/y26ltjow>.

¹¹ “Malaysia needs to be ready for the worst in South China Sea: foreign minister,” *Reuters*, October 17, 2019, <https://tinyurl.com/y2lt9z33>.

¹² Helen Flores, Alexis Romero, “Duterte to ‘ignore’ SCS ruling For 60-40 deal with China,” *Philstar*, September 12, 2019, <https://tinyurl.com/y22wypxn>.

¹³ Richard Heydarian, “Can Duterte expand horizons of Philippine diplomacy and keep his Washington and Moscow plates spinning?” *South China Morning Post*, October 12, 2019, <https://tinyurl.com/y3cv9z2a>.

¹⁴ Hannah Elten, “Chinese naval base in Cambodia,” *Global Risk Insights*, October 6, 2019, <https://tinyurl.com/y2p7tezm>; Neou Vannarin, “US Military Official Confirms China Deal to Use Cambodian Naval Base,” *VOA*, August 25, 2019, <https://tinyurl.com/y5b86zyk>.

(四)越南對中國相對強硬

在印尼試圖主導東協對印太地區的主張，星、馬、菲三國加強和中國的合作，而柬埔寨可能更形親中的情況下，東協成員國對中國採取明確抗拒態勢者，僅剩越南。即便如此，越南和其他 8 個東協成員國的領袖仍出席 2019 年 4 月的第 2 屆「一帶一路」國際合作高峰論壇，僅印尼派遣時任副總統卡拉 (Jusuf Kalla) 代表出席，顯見越南仍重視與中國的經濟關係。2019 年 6-9 月，越南與中國幾度於南海的萬安灘 (Vanguard Bank) 對峙，惟在勢單力孤的情況下，越南乃藉由爭取國際支持、強化和主要國家 (如美、俄、印度與日本等) 之合作，與減少對中國的經濟依賴等三個策略因應之。¹⁵

肆、東協對美中貿易戰的回應

美中戰略競爭的另一個面向，為自 2018 年以來的貿易科技戰。部分東協國家如越南、泰國與馬來西亞等，皆因外企與部分中國企業將生產線由中國移至東南亞而受惠。根據聯合國貿易和發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 於 2019 年 11 月公布的報告，2019 年上半年中國輸美商品減少 350 億美元，其中 210 億美元被轉移到其他國家和地區。台灣對美國的出口增加 42 億美元，是最大獲利者；越南則增加 26 億美元，位居台灣、墨西哥與歐盟之後；其他東南亞國家則合計增加 17 億美元的對美出口。¹⁶ 與 2018 年上半年相較，則東協國家中，越南對美國的出口增加 33%，遠超過其他東協成員國對美國的出口，是最主要的獲利者。¹⁷ 然而，同時期東協與中國的雙邊貿易亦持續成長。依據中國海關的數據，東協於 2019 年上半年首度取代美國，成為中國第二大的貿易夥伴，雙邊貿易額達 2,880 億美元，成長 10.5%，美中之間的貿易，則有 2,540 億美元，下跌 9%。¹⁸ 與 2018 年上半年相較，越南對中國的出口增加 17%，亦是東協成員國中表現最佳者。¹⁹

惟美中貿易戰對全球景氣帶來不確定性，使 2019 年東協整體的經濟成長率預期將是近五年來最低。²⁰ 2019 年 11 月 2-3 日於曼谷舉行的第 35 屆東協高峰會聚焦於貿易，馬哈迪在同時舉行的東協商業與投資高峰會 (ASEAN Business and Investment Summit) 表示，東協應有共同的立場，且不想被捲入貿易戰之中。尤

¹⁵ Richard Heydarian, "Vietnam a lonely island of resistance to China," *Asia Times*, October 10, 2019, <https://tinyurl.com/y3yamltv>.

¹⁶ Alessandro Nicita, "Trade and trade diversion effects of United States tariffs on China," UNCTAD Research Paper No. 37, November 2019, pp. 11-12.

¹⁷ 楊書菲，〈美中關稅大戰，誰輸誰贏？〉，《經濟前瞻》，第 185 期 (2019 年 9 月)，頁 21-22。

¹⁸ "China-ASEAN trade continues to boom amid global growth slowdown, uncertainties," *China Daily*, July 23, 2019, <https://tinyurl.com/ygvhfrlm>.

¹⁹ 楊書菲，〈美中關稅大戰，誰輸誰贏？〉，頁 23-24。

²⁰ Jason Thomas, "ASEAN to gain most from trade war," *ASEAN Post*, May 13, 2019, <https://tinyurl.com/yxzwtxhl>; Jim Gomez and Elaine Kurtenbach, "ASEAN meeting grapples with trade war, territorial disputes," *Associated Press*, November 2, 2019, <https://tinyurl.com/y2p8orr4>.

有甚者，馬哈迪認為「如果此人[川普]不在那裡，可能將有變化」，凸顯他乃至東協對美國單邊主義以及貿易戰的持續進行之不耐。²¹ 此外，此次高峰會中國由總理李克強出席，美國則僅由國家安全顧問歐布萊恩（Robert O'Brien）與會，亦被指為川普政府不重視東協，以及美國對區域影響力的降低。

第35屆東協高峰會重要議題是RCEP的簽訂。RCEP自2013年5月起展開談判，原擬於2015年年底完成，惟因各國發展程度與利益不一，始終無法取得共識。印度被指為是RCEP協議的最大障礙，因其擔心對中國開放市場後，中國大量商品湧入將影響其競爭力。為此，中國曾倡議將印度、澳洲與紐西蘭自談判中排除，並曾獲馬哈迪的支持。²²對中國而言，RCEP可和「一帶一路」結合，進一步鞏固中國在東南亞的政經地位；而由於印度與澳洲是「四方安全框架」的成員國，澳洲與紐西蘭則是「五眼聯盟」（Five Eyes）的成員國，排除這三國更有利中國與美國的競爭。惟此議在「東協中心性」的原則下未被接受。原定於2019年11月完成談判的RCEP將再度延至2020年，印度總理莫迪最後亦決定該國將不參與RCEP。²³

伍、小結

2019年東協的安全情勢堪稱平穩。講求共識的東協藉由《東協印太展望》回應美中戰略競爭，在不偏向任一邊的情況下宣揚其自主性。然而從個別國家的政策觀之，東協成員國的立場不一，反映對區域安全的認知有相當大的差異。印尼嘗試依其東協海洋大國的身分主導東協的發展進程；新加坡與菲律賓一方面維持和美國的安全關係，另一方面則加強與中國的安全合作，馬來西亞亦採相對親中的立場；柬埔寨則可能授予中國其海軍基地的使用權；東協成員國中，因此僅剩越南對中國採取相對強硬的立場，但即使如此，越南亦仍重視與中國的經濟關係。整體來看，東協成員國似有逐步調適中國在區域的主導地位之趨勢，循此以降恐將影響美國在區域秩序與安全的影響力。

在經濟方面，東協的區域整合呈現緩慢但逐漸推動的態勢。相形之下，美國對多邊主義的排斥以及美中貿易戰的不確定性，亦可能削弱美國的經濟地位。美國如何落實甚至加強其對東協國家的經營，是其落實「自由與開放的印太」之關鍵。

（責任校對：劉姝廷、李安曜）

²¹ “ASEAN summit grapples with US-China trade war,” *Deutsche Welle*, November 2, 2019, <https://tinyurl.com/y6cnmky2>.

²² Tan Dawn Wei, “Moderate progress after latest round of ministerial talks for RCEP trade pact,” *Straits Times*, August 3, 2019, <https://tinyurl.com/yxrh6mpk>.

²³ Tan Hui Yee and Debarshi Dasgupta, “India rejects RCEP as 15 other countries look to sign trade pact in 2020,” *Straits Times*, November 5, 2019, <https://tinyurl.com/yyrofw8a>.