

第七章 東協之安全情勢發展

李俊毅¹

壹、前言

東南亞國家協會（以下簡稱東協）於 2018 年 8 月 5 日慶祝成立 51 週年。東協迄今大致實現其維持區域和平與穩定的目標。雖然東協四國—汶萊、馬來西亞、菲律賓、與越南—為南海地區的主權聲索國，同時東協也面臨一個逐步擴張與強勢的中國，但 2017-2018 年間，東南亞地區沒有爆發國家之間的武力衝突。然而，成員國對安全環境的認知差異，加上東協以共識為基礎的決策過程與不干預他國內部事務的原則，也使東協難以就重大的區域安全問題達成一致立場，以集體的力量的力量影響區域外強權的政策。面對美、中的競爭，東協無意也無能扮演積極角色，因而在採取交好兩強的等距外交立場時，也削弱了其在區域政治與安全的地位。相對地，在與各國切身相關、且政治敏感度較低之新興或非傳統安全議題上，東協成員國較易有實質的合作，體現在諸如海事安全、恐怖與極端主義、跨國犯罪、環境安全、與網路安全等領域。這些領域也是未來區域安全合作的重點。

貳、主要國家之安全政策與態勢

東協成員對其國家與區域安全的看法差異頗大，體現在印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國與越南等五國。印尼與泰國分別是島嶼東南亞與中南半島的大國，菲律賓與越南則和中國就南海議題有主權紛爭，是印太地區爆發衝突的可能來源。馬來西亞則自馬哈迪（Mahathir bin Mohamad）二度擔任首相以來，在外交與安全政策上有頗大的轉向。此五國之政策走向，足以反映東協的安全態勢。²

一、印尼

印尼現任總統佐科威（Joko Widodo, “Jokowi”）自 2014 年 10 月 20 日上任後，提出「全球海洋支點」（Global Maritime Fulcrum）的戰略，重新確認印尼海洋大國的身份。2016 年 4 月底，印尼政府公布《2015 年防衛白皮書》（Defence White Paper 2015），將之定位為實現「全球海洋支點」的綱要。³《防衛白皮書》稱印尼面臨之已知且可能發生的「事實」（factual）威脅涵蓋恐怖主義與極端主義、分離主義與武裝動亂、天然災害、邊境入侵、海盜與天然資源竊占、流行病、

¹ 非傳統安全與軍事任務研究所助理研究員。

² 本節對印尼、菲律賓、泰國與越南之分析，曾發表於 Jyun-yi Lee, “What’s in a Community? Mapping Taiwan’s New Southbound Policy to Southeast Asian Security Policy and Practice,” paper presented to INDSR-RAND Joint Workshop on “Taiwan’s Southern Pivot,” Taipei: Institute for National Defense and Security Research, September 14, 2018.

³ Ministry of Defence of the Republic of Indonesia, *Defence White Paper 2015*, November 20, 2015, <https://www.kemhan.go.id/wp-content/uploads/2016/05/2015-INDONESIA-DEFENCE-WHITE-PAPER-ENGLISH-VERSION.pdf>

網路攻擊與間諜、以及走私與藥品濫用等；相對的，印尼「假設其周邊國家都是友善的」，而將公開的衝突威脅或傳統戰爭視為不太可能發生之「非事實」威脅。

印尼在 2017-2018 年間的對外與安全政策和《防衛白皮書》的基調大致相符。佐科威的對外政策著重吸引外資，在安全領域著重於海事安全。在美中關係上，印尼持續維持「等距外交」的立場。印尼因為與中國的漁權爭議，加上佐科威不欲予外界「親中」的形象，而於 2017 年 7 月 14 日將印尼在南海的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）命名為「北納土納海」（North Natuna Sea）以宣示主權，但印中雙方仍維持友好關係。同年 9 月 29 日中國將兩隻貓熊借予印尼，象徵雙方的友誼。就印美關係來說，川普政府在安全上偏好小多邊主義（如印太戰略著重美、日、澳、印度四國）的立場，佐科威則偏重經貿甚於地緣政治，兩國的合作局限於少數議題。2018 年 1 月美國國防部長馬提斯訪問印尼與越南，與前者的會談議題集中在反恐、印尼特種部隊（Kopassus）的訓練、以及海事安全合作。8 月，國務卿蓬佩奧訪問印尼，與印尼外交部長樂娜（Retno Marsudi）就「印太戰略」的意涵交換意見。

在與其他國家的關係上，佐科威於 2017 年 6 月 22 日和菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）電話會談，雙方同意在打擊伊斯蘭恐怖主義方面共同合作。南韓總統文在寅於 2017 年 11 月 9 日率團訪問，重點聚焦於雙邊經貿關係。2018 年 6 月 5 日，印度總理莫迪訪問印尼，與佐科威宣示基於印太地區海事安全的共同願景，建立「全面戰略夥伴關係」。

二、馬來西亞

2017 年 1 月 11 日，馬來西亞政府批准《國家安全政策》（National Security Policy），其中列出九項核心安全價值，包括區域主權與完整、社會--政治穩定、國家完整、善治、經濟完整、社會正義、永續發展、民眾安全與國際承認。時任首相納吉（Najib Razak）則指伊斯蘭國武裝份子為當前主要威脅，並自豪馬國在國際網路安全與最和平國家的評比中有良好表現。⁴ 爰此，馬國主要的安全問題源於多族群與多語言而來之政治社會問題，以及區域間的落差對一致性的挑戰。馬國為南海主權聲索國之一，南海議題亦攸關其海上生命線，惟其一貫的立場則是透過檯面下的談判與其他利害關係者協商。

馬國之安全與對外政策於 2018 年 5 月馬哈迪領導之反對陣營贏得大選後發生變化。馬哈迪檢討納吉任內與中國洽簽之「一帶一路」計畫，於 8 月 17 至 21 日赴中國尋求重新協商部分協定，期間指中國為「新殖民主義」，最後宣布取消東岸鐵路和沙巴天然氣管道兩項計畫。其後，馬哈迪嚴詞批判中國企業在馬國「關丹產業園區」築牆，及中企碧桂園於柔佛州的房地產將引來大量中國移民等情事。

⁴ “PM: National Security Policy to Be Reviewed Every 3 Years,” *Free Malaysia Today*, July 19, 2017, <https://www.freemalaysiatoday.com/category/nation/2017/07/19/pm-national-security-policy-to-be-reviewed-every-3-years/>

惟這些舉措並不意味馬國對中政策的大幅轉向，馬哈迪的目的毋寧是修正納吉過於傾中的路線。馬哈迪批判中國軍事化南海的舉動，稱習近平「有極權主義的傾向」，中國正在「展示實力以增加在東南亞的影響力」，然而其亦於 2018 年 6 月主張，應由以打擊海盜為目的之小型船隻取代戰艦，以實現南海地區的去軍事化，並重申自由航行權的重要。為增加馬國的影響力，馬哈迪在 2018 年 6 月選擇以日本為首度出訪的對象，顯示對日本的重視；蓬佩奧則於 8 月出席東協外長會議途中，訪問馬國並推銷美國以私部門投資為主的區域經濟發展計畫。

三、菲律賓

菲律賓於 2017 年 4 月公布《2017-2022 國家安全政策》（National Security Policy 2017-2022, NSP 2017-2022），2018 年 4 月公布《2018 國家安全戰略》（National Security Strategy 2018, NSS 2018）作為落實前者的綱要。⁵ 這兩份文件的主軸是「國家安全與經濟發展是兩個緊密相連且相互強化的概念」。爰此，菲國國家安全議題首重內部武裝衝突（如恐怖主義與極端主義）以及因應這些衝突的手段（如法治、治理與經濟發展），領土主權問題則次之。其他內部與非傳統安全問題，如毒品、海盜、武裝搶劫、走私與綁架、以及與之相關的海事與邊境安全，亦是菲國安全政策的重點。2017-2018 年間日本、印尼、澳洲、新加坡、中國及馬來西亞等國與菲國的合作，亦以打擊恐怖主義與相關之能力建構為主。

在對美國與中國關係上，雖然南海議題（菲律賓稱西菲律賓海問題）與美中戰略競爭帶來區域安全的不確定性，菲國仍主張以外交及審慎來應對。《2017-2022 國家安全政策》視美國在亞太地區的存在為區域的穩定力量，肯定美國是菲國唯一的防衛條約盟友。中國則被稱為是區域國家之政策關切，菲國則呼籲建立「以規則為基礎的建制」以規範中國與相關國家之行為。

菲國總統杜特蒂於 2016 年 6 月上任以來，發表過若干批評美國與親中的言論，論者乃主張菲國外交與安全政策發生轉向。惟若從杜特蒂的作為來看，菲國仍延續與其本身安全有關的美菲雙邊安全合作。2017 年 11 月，杜特蒂與川普藉東亞高峰會於馬尼拉舉辦之際發表共同宣言，宣示美菲同盟的延續；川普恭喜菲國自恐怖組織手中取回民答那峨南部馬拉韋（Marawi city）的控制權，並為菲國的犧牲致哀，並承諾提供人道援助與後續重建。杜特蒂變動或曾取消的，多是與南海有關而有針對中國意涵的事務，例如停止 2017 年美菲「兩棲登陸演習」（Phiblex）與「海上戰備暨訓練聯合演習」（CARAT）。⁶ 杜特蒂毋寧仍是採取與美中同時交好之等距策略。

⁵ Office of the President of the Philippines, *National Security Policy 2017-2022 (NSP 2017-2022)*, April 2017, <https://www.nsc.gov.ph/attachments/article/NSP/NSP-2017-2022.pdf>; Office of the President of the Philippines, *National Security Strategy 2018*, April 2018, <http://www.officialgazette.gov.ph/downloads/2018/08aug/20180802-national-security-strategy.pdf>

⁶ Richard Javad Heydari, "Philippines: Foreign Policy Manoeuvres to Address Dynamic Security Environment" in Ron Huisken, ed. *Regional Security Outlook 2018* (Canberra: Council for Security Cooperation in the Asia Pacific, 2018), p. 36.

四、泰國

泰國自 2014 年 5 月發生軍事政變，由帕拉育 (Prayut Chan-ocha) 成立並領導軍政府。泰皇浦美蓬 (Bhumibol Adulyadej) 於 2016 年 10 月逝世後，軍政府的地位更加穩固。2018 年 7 月 6 日，軍政府提出之《二十年國家戰略 2017-2036》(Thailand: 20-Year National Strategy (2017-2036)) 獲國會通過，惟對外披露的資訊不多，難以得知軍政府對國家安全之認知。《第十二期經濟與社會發展計畫 2017-2021》(Economic and Social Development Plan) 則將國家安全列為十大策略之五，其中主要關懷則是維持王室政體、社會團結、南部邊境省份的分離主義、與非傳統安全如恐怖主義、網路安全、海事安全、健康、災害預防與減輕等。⁷

泰國軍事政變後，美國與若干西方國家降低與軍政府的關係，中國乃藉此強化雙邊往來。2017 年 4 月，泰國政府同意向中國購買三艘潛艦，5 月又同意購買武裝運兵車與坦克。此舉對內體現泰國之軍事現代化並強化軍方的地位，對外則象徵泰中關係的大幅增進。泰中關係的升溫亦使美國逐漸趨向泰國，在軍政府口頭宣示將舉行大選的前提下恢復部分與泰國的交流與軍售。2017 年 6 月底，美國同意出售四架黑鷹直升機予泰國；川普於 10 月 2 日接待訪美之帕拉育；美國於 2018 年 2 月的「金色眼鏡蛇」(Cobra Gold) 演習中恢復美軍參加的規模；美國國防部則於 4 月邀請泰國副總理兼國防部長訪美。

五、越南

越南於 2009 年公布其第三期、也是最新之防衛白皮書《越南國家防衛》(Vietnam National Defence)。2016 年 1 月，越南內閣通過《2020 年國際整合、視野 2030 全面戰略》(Overall Strategy for International Integration Through 2020, Vision to 2030)，對大國之間的競爭、軍備競賽、領土與海事爭議、東協的內部與外部挑戰等表示憂慮。面對這些挑戰，越南除提升自身國防能力，也以國際與區域整合因應，並強調與俄羅斯、印度與日本的合作，將澳洲與以色列列為潛在合作夥伴，及期待東協成員間關係的深化。中國與美國則未被提及。⁸

2017-2018 年間，越南與中國處於既合作又衝突的局面。兩國在外交、軍事、經貿、與政黨關係等領域持續交往，但在南海問題上呈現緊張態勢，如越南於 2017 年 7 月與 2018 年 3 月，兩度因中國壓力而下令受其資助的西班牙能源公司 Repsol 暫停南海的活動。越美關係則繼 2016 年歐巴馬總統宣布解除對越南的武器禁運後持續升溫。2017 年 11 月，川普訪問越南並表示美國對南海議題與雙邊貿易的關切；2018 年 3 月，美國航艦「卡爾文森號」訪問越南；5 月，美國海

⁷ Office of the National Economic and Social Development Board, *The Twelfth National Economic and Social Development Plan (2017-2021)* (Bangkok: Office of the Prime Minister, 2017), pp. 149-159.

⁸ “Overall Strategy for International Integration through 2020, Vision to 2030,” *VGP News*, January 31, 2016, <http://news.chinhphu.vn/Home/Overall-strategy-for-international-integration-through-2020-vision-to-2030/20161/29060.vgp>

岸防衛隊贈送越南 6 艘巡邏艇以提升其海上執法能力；馬提斯則於 2018 年 1 月 24 日與 10 月 16 日二度訪問越南，顯示對越南的重視。

參、東協的安全合作

面對中國軍事化南海的挑戰，東協成員國的回應不一。印尼、馬來西亞、菲律賓與泰國不認為面臨中國武力威脅，而又以菲律賓對此較有準備；越南則認為領土主權爭議與強權競爭可能為該國帶來挑戰，從而積極尋求與各國的防衛與安全合作。此一歧異導致東協雖然位處美國「印太戰略」與中國「一帶一路」交疊之戰略地位，但難以形成一致的立場而發揮作用。就東協與美國和中國的關係來說，2018 年 8 月東協外交部長會議暨相關會議（The ASEAN Foreign Ministers' Meeting (AMM) and related meetings）前，印尼曾流通一份文件，外長樂娜鼓吹在「東協中心性」（ASEAN Centrality）概念下，賦予「印太戰略」一個東協的共同立場。然而在會後的公報中，相關文字卻是外交部長們「討論若干外部夥伴提出之深化與本區域交往的倡議，例如[美國之]印太、[中國之]一帶一路、以及[日本之]高品質基礎設施合作夥伴擴大計畫」。這意味東協成員國對「印太戰略」與「一帶一路」仍有疑慮，不欲改變其一貫的等距外交立場。

就南海議題而言，菲律賓在 2017 年擔任東協輪值主席國期間刻意降低南海議題的重要性，並迴避提及 2016 年國際常設仲裁法庭的南海仲裁案裁決。2018 年 6 月 27 日，東協與中國就「南海行為準則」單一磋商文本草案（Single Draft South China Sea Code of Conduct Negotiating Text, SDNT）達成共識，惟後續談判過程仍須調和各方立場，特別是越南主張納入較強烈之字眼，恐將曠日費時。10 月 18 日，東協國防部長會議（ASEAN Nations Defense Ministers' Meeting, ADMM）就《軍機空中相遇行為準則》（Guidelines on Air Military Encounters, GAME）達成共識，並獲包括美國與中國在內之東協 8 個夥伴國認可。東協與中國於 10 月 22 至 29 日於廣東湛江水域舉行海上聯合演習，東協與美國之演習則擬於 2019 年進行，顯示東協兩面交往的策略。

相對於在外部安全上的歧異，東協成員在內部與非傳統安全上有共通的利益。多數東協成員國欠缺健全的治理體系以處理因內部差異而激化的對立，也無力因應災害與後續之救援與重建問題。與各國切身相關的安全問題如恐怖主義與暴力極端主義、人道救援與減災、海事安全、跨國犯罪與人口販運、氣候變遷與環境等，於是構成東協內部及其與區域夥伴的合作議題。2018 年 1 月，東協 6 個成員國於印尼成立「我們的眼」（Our Eyes）倡議，建立關於恐怖主義、基進主義與暴力極端主義之情資交換平台。此一倡議亦獲 10 月的東協國防部長會議採納。

肆、小結

東協因成員國之間對安全環境的不同認知，在區域乃至國際安全的影響力相對受限。針對南海問題與美中在印太地區的競爭，東協成員國無法形成共同的立

場，因此整體而言，傾向同時與美外交好的策略以降低風險。在內部與非傳統安全上，東協成員國在政治敏感度較低之議題，如反恐、海事安全與救災等有較多與較實質之合作，近期則是網路安全逐漸成為各國關注的熱門領域。受制於各國的安全認知與東協對共識決的強調，此一內外有別的安全態勢可望持續至 2019 年。