

戰略瞭望

從衝鋒到圍城

美國對東亞區域整合的戰略調整

From Charge to Siege: Adjustment of the U.S. Strategy on East Asia Regional Integration

廖舜右

中興大學國際政治研究所

壹、前言

2020 年美國總統大選結果終於塵埃落定，拜登正式就職美國第 46 任總統，不同於過去川普執政「美國優先」的理念，拜登主張朝多邊主義的方向發展，想走出與前朝截然不同的路線，在拜登上任的這個時機點可謂相當嚴峻，不僅面對國內疫情挑戰、社會分裂，以及經濟衰退，經過川普任期，國際上的盟友也漸漸放棄「唯美是從」的態度，使得美國如何恢復與傳統盟友的關係，並重建其國際領導力，成為拜登重要的課題之一。

拜登就職演說以「團結」為核心，希望化解社會的分歧，集結美國人團結的精神，同時，也能看出拜登試圖扭轉過去川普執政四年來美國的形象。對於現在美國的情勢而言，迫在眉睫的作為應是先安內後攘外，從拜登一上任就簽下 15 項行政命令可見，拜登政府想一舉推翻川普政府的作為；在對外關係上，「否定過去」也成為顯

著的趨勢，如拜登改變過去川普揚言退出 WHO 的態度，持續對組織出資，以及在東亞地區的整合上，川普政府認為區域組織與區域貿易協定對美國毫無益處，不斷從中撤出並主張單邊談判，然而，拜登不排除美國以所謂新的姿態，回到組織結構，這也為美國是否重新加入 CPTPP，增添一絲可能性。

面對拜登上任後美國的全球佈局，本文認為在區域的經貿組織與貿易協定上，會有顯著以及不同於前朝的體現，同時也認為這將影響區域中眾多的國家，究竟對 APEC 的組織運作會有何種影響？中國與 ASEAN 等周邊國家完成 RCEP 的簽署，美國的反應與作為是什麼？拜登政府又該如何對待 CPTPP？這些議題都值得進一步分析與探討。

貳、美國對區域經貿組織的態度：APEC 與 ASEAN

不同於川普時代的模式，許多聲音期待美國從單邊主義走出來，如彼得森國際經濟研究所（PIIE）發表致拜登政府的政策建議備忘錄中指出，區域貿易有助於推動美國的繁榮與包容，與盟國合作，才能有效解決由掠奪性國家補貼、產能過剩和知識產權盜竊引起的問題；同時，疫情時代更需要多方合作，透過與貿易夥伴達成多邊協議，確保在公共衛生危機時期相互協助，甚至共享維護國際醫療用品和藥品市場資訊系統。由於中國崛起帶來的強大壓力，美國戰略中心早已移往東亞地區，即便是拜登上任，東亞地區作為美國對外重心的地位依然不變，若從區域重要的經貿組織 APEC 與 ASEAN，相信可對拜登多邊主義的對外政策主軸窺知一二。

APEC 雖無嚴謹之法條規章，但在促進亞太地區經濟發展與貿易和諧上，具有重要的功能與意義，採取開放的經濟聯合與協商機制，

來實現共同的目標，對於 21 個組織經濟體而言，現今重要的是共同解決區域面對新冠疫情後，經濟復甦的需求，並為未來的衝擊建立更大的彈性。在拜登贏得美國總統大選後，國際普遍樂觀的情緒推動下，美國很可能與 APEC 重新簽訂各種貿易條約，相比川普的保護主義時代，拜登被期待會以更友好的貿易政策，重現美國領導力。事實上，拜登政府表示有興趣在 2024 年之前主辦 APEC，同時鼓勵日本和澳洲在隨後的幾年內擔任主辦經濟體，以保持該組織工作的連續性，並符合美國及其夥伴的共同目標，不同以往，採取群體戰的方式實現多邊主義的合作。

中國同樣是 APEC 會員經濟體之一，令人關注的是美中是否會在 APEC 恢復正常機制後，進而改善兩國之間的關係？答案似乎是很困難，或許美中貿易衝突有望趨於緩和，但對於兩國關係也不容易有太顯著的修補，原因在於（一）美中關係在過去川普執政四年來，達到前所未有的惡化，帶動全球反中浪潮以及美國國內抗中民意，加上美國參議院目前為共和黨多數，即使拜登想要也無法逆流而行，因此拜登上任後的對中政策，也基本維持戰略上不變，中國仍是美國不可忽視的威脅來源，但戰術上將改變過去川普採取單挑的模式，拜登更偏好透過結合盟友的力量，維持目前的權力結構；（二）除了貿易戰外，科技戰也成為雙方角逐的重要場域，科技的領頭羊一直是美國，也是美國的核心利益，中國科技的發展，不但成為美國強大的競爭對手，同時也引發科技所帶來資安與國安問題的擔憂；（三）拜登礙於年事已高，連任之路充滿未知數，加上新冠疫情衝擊，導致國內經濟衰退，以及川普時期遺留下的社會對立與分裂加劇，在積極發展對外關係的目標之前，首要之際為從國內提升與修復開始，因此短期內拜登應無暇在對外關係上有太大的調整。

面對區域內另一個組織 ASEAN，不論從經貿關係或是地緣政治而言，似乎都與中國較為緊密，加上川普對東南亞的冷漠態度，與多次缺席東協美國高峰會，多少損害了美國在該區域的地位。然而這不代表美國將會長久在這裡失利，事實上，多數 ASEAN 國家在外交上向來避免大國選邊站，致力於多邊化的關係，因此若是未來拜登對 ASEAN 國家擴大投遞影響力，屆時的權力結構可能又會產生變化，加上拜登就任前，中國外長王毅接連訪問 ASEAN 四國，包含緬甸、印尼、汶萊、菲律賓，被分析認為是試圖在拜登就任前，再進一步鞏固中國與 ASEAN 的關係，可見現階段中國在該區域的影響力尚未穩定。

參、對抗 RCEP？重返 CPTPP？

除了區域的經貿組織外，值得關注的莫過於東亞的兩大區域貿易協定：RCEP 與 CPTPP，過去常被分為兩大強權所帶領的勢力與陣營，在川普上任隨即退出 TPP 後，劇本開始亂了套。

原本一度談判停滯的 RCEP，歷經八年長跑最終在 2020 年底完成簽署，其誕生不僅重塑全球經貿格局，同時影響各國產業供應鏈及企業佈局，並進一步提升成員國之間的政經關係，從地緣政治來看，被視為扮演 RCEP 主導角色（中國 GDP 占 RCEP 約 55%）的中國可謂最大的受益者，接收美國退出 TPP 後亞太地區留下的權力真空，更增添其挑戰霸權的實力。此外，東南亞作為中國帶路政策的海上絲路要衝，中國加強投資與貿易的重點區域，2020 年東協已超越歐盟、美國，首次成為中國最大貿易夥伴，在 RCEP 成立後，各項優化的貿易條件，使雙方關係更加緊密。

面對區域已然成形的一股勢力，美國看來面臨的挑戰更為強

烈，因此各方開始猜測美國是否應開始思考重回 CPTPP 的架構之中，而拜登的當選結果似乎創造了機會之窗。作為全球第一大經濟體的美國，佔全球 GDP 四分之一，若能參與區域貿易合作，勢必會增添不少色彩。然而拜登所主張的多邊主義核心並非往傳統的形式，或是既有的規則邁進，他在 2019 年的公開演講中曾說到：「我們並非要回到貿易的既有的框架，而是需要新的規則，以及一個能納入所有利益關係者的新決策過程」，相對於川普自我與尖銳的基調，拜登更傾向於尊重國際秩序與規則，因此所謂新的模式，事實上難以在短期內實現，加上這次美國大選的鐵鏽帶關鍵州的激戰，拜登對於市場開放應保持相對謹慎的態度。

此外，拜登試圖跳脫削弱中國崛起速度的策略，轉為增加美國實力並穩固盟友的模式，相對於川普時期較為激進的做法，溫和派的拜登以保守的前進，一方面緩和與中關係惡化的局面，另一方面醞釀美國重回區域貿易協定的準備，又或是說 CPTPP 是否有美國的參與完全取之其意願，對於 CPTPP 的成員國而言，有美國的加入必定是加分的作用，甚至中國也曾表示有意願加入 CPTPP，可見高品質與高門檻的 CPTPP 優勢仍然顯而易見，因此若是想透過重新加入 CPTPP 來對抗中國引領的 RCEP，或許還不是最佳時機，拜登現階段應該會先擱置是否重新加入 CPTPP 的問題。

肆、結論

雖然拜登才剛剛就任，但整體而言不難發現，拜登在外交政策當中將帶來不同於川普極端且尖銳的風格，其戰略核心主張多邊主義、結合盟友與國際合作，在他溫和保守的形象底下，似乎有更大的發揮空間。經過長時間「美國優先」的洗禮，國際上的權力分配

早已出現鬆動，以東亞地區而言，中國儼然成為美國的箭靶，但同時也給中國一個壯大的機會，所謂逆境中求生存便可清楚的在中國身上看見，即便面對全球反中浪潮，以及新冠疫情的影響，中國仍然有把握住美國退出區域的權力真空，甚至美中貿易戰延伸到後來，中國把同一套模式拿來針對美國的盟友—澳洲。看來陳腔濫調或是了無新意的多邊主義理念，在川普執政四年過後的美國，或許是一劑目前最好的解藥。

顯然，拜登的當選讓國際合作與經貿往來的期待提升，甚至將扭轉美國的情勢，然而，這樣的期待很有可能被過度放大，換言之，短期內難以看到期待被實現。首先，川普政府時期的保護主義，一時間要轉換是相當困難的，加上疫情的衝擊絲毫沒有趨緩的情況，拜登上任後，許多政策勢必有其輕重緩急的順序，因此現階段在整體對外戰略上想法尚難以跟上作法。

其次，面對區域經貿組織的態度，如 APEC 機制的重啟，可謂區域帶來正向的發展，但與 ASEAN 的關係或是合作，拜登政府尚未有明確的政策和說法，無論如何，仍然需要一步一步，才能夠慢慢修復過去美國忽視的結果。最後，美國要再度涉入 CPTPP 的可能性比起川普時期確實高上許多，然而拜登若是要重回協定的話，似乎是必須有條件的加入，也就是希望協定能有新的面貌出現，而非保持原有的基調與規則。

事實上，拜登上任後的東亞區域整合看似樂觀，但又並非如此理想，這可歸於拜登上台後有一段修整期，致力於處理國內事務，外交並不在其優先順位，特別是難以處理的美中關係，以及台灣關係，目前可預見的是，美國對於區域整合的政策，必將融入戰略的科技圍城措施。