

美中競合下中國於東南亞的外交布局

China-ASEAN Relations under the Shadow of Trade War

王文岳

暨南國際大學東南亞學系

壹、美中競合格局

近兩年，美「中」貿易戰持續的發展，改變了亞太區域的外交及安全布局。而此一布局，可由美中全球戰略與區域戰略兩層次進行觀點。於全球層次而言，美國由 Barrack Obama 時期「重返亞洲」（Pivot to Asia）強調的「再平衡」（Rebalancing）戰略，修正為 Donald Trump 的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy），而印太戰略傾向強化美國與盟邦的軍事交流，支持盟邦承擔更多的戰略責任。另一方面，Trump 在經濟戰略上修正了 Obama 總統任內的「兩強」（G2）策略，不再仰賴美中之間的經濟合作維持全球的經濟成長，反而支持透過「貿易戰」來修正美中之間的貿易逆差問題。

美中雙方的政經兩方面問題具有兩項變數，一是香港「反送中」情勢升高，於 2019 年下半年成為兩國之間的第三個焦點議題。此外，美中競合也都企圖強化與俄羅斯的關係。然而，由於華府高層、國會與公眾因「通俄門」及克里米亞併吞等問題難以改善雙方互信。而中國國家主席習近平自 2012 年迄 2019 年與 Putin 會面次數近 30 次，堪稱中俄關係達於「史上最佳時期」。2017 年美

國的《國家安全戰略報告》將中俄定性為修正主義強權，在美中俄大三角關係傾向中俄側的情形下，美國在亞太區域的小三角關係拉攏東協具有戰略上的合理性。

由這個角度觀之，美國副總統 Mike Pence 於 2019 年 10 月 25 日在華府智庫威爾遜中心（Wilson Center）發表就任以來第二次對中國政策演講，具有強烈示意意味。在這次演說中，Pence 將美國與中國的關係描繪為攸關 21 世紀命運的重要議題，而這次主要的內容，涉及了廣泛的議題，包括了美中關係、美中貿易、人權與信仰自由，同時也提及香港和台灣問題，除了明確指出中國企圖利用金錢與市場操控美國企業，輸出言論審查，同時罔顧全球價值，持續對美進行智慧財產權的竊取與政治滲透，但香港一連串的和平抗議代表中共這一連串作為不得人心，美國將堅持對於台灣民主自由的支持，批準更多對台軍售，以保持台灣作為堅實經濟體與中華文化暨民主燈塔的地位。Pence 的演講雖然措辭強烈，但否認美國把「脫鉤」（De-Coupling）作為對中戰略，曾讓北京認為此一演講有軟化立場的意味，再加上 10 月初中國副總理劉鶴率團前往美國進行第 13 回合貿易談判中，雙方達到原則上的共識，中國同意加碼購買美國農產品，並且開放金融服務市場，美國則擬以撤銷中共為匯率操縱國的指控，雙方智慧財產保障以及技術轉移達成部分共識，因此原定 10 月 15 日對價值 2,500 億美元中國大陸商品加徵關稅稅率上調之舉暫緩，似乎兩國之間情勢有所緩和。

孰料美國參眾兩院於 11 月通過《香港人權與民主法案》（Hong Kong Human Rights and Democracy Act），被北京官方媒體與外交部視為干預內政而強烈批評，似乎又坐實了 Pence 演講中直指雙方存在的文化歧異。而美中雙方在 2019 年一連串競合中，香港儼然成

為西方制衡北京的新焦點，而受貿易戰影響，中國在各地的經濟外交也受到限制，對於東南亞區域情勢之後續，值得繼續密切觀察。

貳、中國於東南亞之多邊主義

東南亞區域乘經濟急速發展之利，其安全與政經地位之重要性於過往 20 年持續提高。一方面，東協區域制度化程度升高，自 2016 年起，「東協共同體」(ASEAN Community) 的政治、經濟與社會文化三大支柱，分別為東協政治安全共同體 (ASEAN Political-Security Community, APSC)、東協經濟共同體 (ASEAN Economic Community, AEC)、以及東協社會文化共同體 (ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) 漸次成形，使得東協會員國逐漸形成以「東協中心性」(ASEAN Centrality) 為核心概念的「避險」(hedging strategy) 策略。透過與中國的經貿交流，間接迴避安全衝突，同時強化彼此之間甚至與美國的安全聯繫，東協會員國嘗試遊走美中兩強之間同時維持自身利益。

在東協地位崛起之際，中國為了擴大影響力與爭取區域領域權，投入東南亞區域的的政經資源持續增加。一方面積極搭建東亞區域的多層次合作網路、同意也在擴大中國模式的經驗輸出。自 1992 年開始推動「大湄公河次區域 (Greater Mekong Subregion, GMS) 經濟合作機制」；2002 年中國與東協於 11 月正式簽署的《中國東協全面經濟合作架構協定》(Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China)，繼之推動「中國—東協自由貿易區」(China–ASEAN Free Trade Area, CAFTA)，並於 2010 年生效，成為之後中國與東協經貿佈局的重要基礎。之後 2004 年 1 月 1 日第一批關稅減讓涵蓋 600 項農漁產品的「早期收獲計畫」開

始生效，翌年 2005 年 7 月開始推動更進一步貨品貿易自由化，2007 年雙方簽署《CAFTA 之服務貿易協定》，2009 年簽署《CAFTA 之投資協定》，在 2010 年 2 月 15 日生效後，《中國東協全面經濟合作框架協定》整體完成。CAFTA 為基礎，中國也持續與東協個別國家簽署雙邊協議，包括 2009 生效的《中國大陸—新加坡自由貿易協定》，以及孟加拉、中國大陸、印度、寮國、韓國、斯里蘭卡和蒙古等 7 個國家一起 共同商討的《亞太貿易協定》(Asia Pacific Trade Agreement, APTA)。2013 年則提出了所謂「2+7 合作框架」，透過「深化戰略互信」與「聚焦經濟發展」兩點政治共識，以及 CAFTA 升級版的合作進程及金融、海上、安全等七項合作領域的交流互動，建構了雙方進一步合作的制度基礎。

自 2013 年起，中國開始推動「一帶一路」倡議 (Belt and Road Initiatives)。透過「絲綢之路經濟帶」及「21 世紀海上絲綢之路」兩項倡議，使得中國得以與東南亞國家藉由各項基礎建設、投資與金融方面的合作，擴大中國國營與私營企業在東南亞基礎建設及內部市場的滲入。此同時，亦擴大中國對東協之經貿/發展援助合作計畫。除了對北東協低收入國家提供經濟技術援助、促進農業綜合發展與加強能力建設，並且推動「泛亞鐵路」倡議，興建由雲南昆明出發、途經越南、柬埔寨、泰國、馬來西亞，最後抵達新加坡的東南亞高鐵網絡覆蓋。整體而言，中國近年藉由多層次、多渠道溝通磋商平台，以推動強化多邊合作機制。藉由加強諸如 APEC、亞歐會議 (Asia-Europe Meeting, ASEM)、大湄公河次區域經濟合作 (The Greater Mekong Subregion, GMS) 和博鰲亞洲論壇 (Boao Forum for Asia) 等多邊合作機制及論壇之溝通，中國已可在現有機制下建構一以其為核心的區域秩序。

參、中國與東協近期關係

中共與東協的關係雖然藉帶路倡議與多邊多層次互動而升溫，但由於東協內部政治與民間對於中國的疑慮上升，中國與東協多邊外交布局的擴展仍有一定限制。

首先、中美貿易戰爆發以來，中國經濟趨緩，傳統慣用的經濟外交手段難以持續。儘管官方的一帶一路倡議的相關議程以及亞洲基礎建設投資銀行（AIIB）相關基金資助東南亞各國基礎建設放款仍然正常，但客觀經濟頹勢對於帶路倡議的推動已出現具體影響，馬來西亞要求停止多項計畫、巴基斯坦要求重啟債務談判均是顯例。

第二、南海主權爭議未解，打擊中國擴大影響力的企圖。2019年6月9日在「禮樂灘」（Reed Bank）附近出現中國漁船衝撞菲律賓漁船事件，導致22名菲律賓漁民落海，導致雙方關係緊張；中國在南海島嶼黃岩島－菲方稱「斯卡伯勒淺灘」（Scarborough Shoal）－進行填海擴建工程，將南海島嶼高度軍事化，引起南海海域國家的疑慮；2019年7月中國探勘船「海洋地質八號」在武裝海警船護衛下進入南沙群島最西側陸地淺灘萬安灘－越方稱為「思政灘」（Tu Chinh）－進行石油探勘，侵犯越南之專屬經濟區和大陸棚。凡此違反「南海共同行為宣言」（DOC）之作為，造成菲越與中國之間的關係緊張，也強化兩國反中民族主義的動員。

第三、東南亞國家內部政治情勢出現變化，一方面，由於東南亞各國政治競爭愈趨激烈，精英具有將中國投資賦予政治意涵之傾向，譬如在馬來西亞2018年的國會大選，前首爾馬哈迪與希望的競爭活動中，即評擊當時首相納吉開放中資投資馬來西亞房地產與居留權之作為是「賤賣國產」。另一方面，中國與東南亞國家的

交往模式往往將當地華人、華裔人士或政經精英作為建構雙邊關係的委任人，此一模式有利於操作族裔認同，確保誠信，然而亦有觸及族群因素的潛在風險。譬如馬來西亞的帶路倡議係透過馬華公會擔任兩國關係橋樑，透過馬華公會的「一帶一路中心」承攬兩國彼此的經貿投資與商業對接。然而，馬哈迪（Mahathir Mohamad）首相領導的希盟政府終止國陣的長期執政以後，立即重新檢討前首相納吉（Najib Razak）執政同意之方案，重點計畫隆新高鐵與東海岸鐵路均告中止。另外，緬甸、柬埔寨、寮國、菲律賓、印尼等國的政經精英成為一帶一路倡議所帶動的基礎建設擴張與都市發展紅利的受惠者，在國內貧富差距擴大的情形下，各國蘊釀的反中情緒逐漸高升。

由於美中貿易戰龐大壓力與東南亞經濟面臨下修的可能性，因此中國積極推動與東協完成《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）的推動，以期降低美中貿易戰對東協與中國經濟和出口傷害。9月 19-27 日在越南峴港舉行的高級官員會議中，泰國副總理兼商業部長 Jurin Laksanawisit 表明與會各同同意在 2020 年完成區域全面經濟夥伴協定談判的共識，這意味著最快明年區域全面經濟夥伴協定就可能簽署。此同時，《跨太平洋夥伴全面進步協定》（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP）自 2018 年 12 月生效實施後，亞太區域的日本、澳洲、紐西蘭、新加坡、和越南等國家完成批准，東南亞作為美中貿易戰獲利者情形至少在短期內形勢相對明確，儘管當前美中貿易戰與武漢肺炎的衝擊尚未明朗，但在美－中－東協關係連動的情形下，新一波的經貿關係重組可以預期。