

熱點聚焦

# 美中戰略競爭升溫與越南之回應

## Vietnam's Responses and Policies to Intensifying US-China Strategic Competition

黎紅協

LE Hong Hiep

ISEAS-Yusof Ishak Institute

### 壹、前言

近十年來，中美戰略競爭不斷加劇。在川普執政領導下，兩大霸權之間的衝突愈演愈烈，白宮 2017 年的《國家安全戰略》和 2018 年《美國國防戰略》都將中國視為「戰略競爭對手」並予圍堵。同時，長期雙邊貿易戰也已經波及到科技、金融、投資等其他重要領域，形成 21 世紀新冷戰之局面。雖然貿易戰因為兩國經濟盤算及國內議程而在一定程度上趨於和緩，但兩國的地緣戰略競爭卻在全球各地不斷深化，威脅到全球區域安全的穩定。

在南海，隨著中國興建人工島礁及軍事行動強化軍事存在，並試圖透過中國與東協成員國談判達成的行為準則將美國邊緣化，美國則藉由頻繁的「自由航行行動」(FONOPs) 挑戰中國對海域的過份主張，並向南海沿岸國家提供海上能力建設援助以為因應。某些美國國會議員更提出《南海及東海制裁法案》，目標是對「於這些爭議

區域積極維護其擴張性海域主張，參與北京非法活動之中國個體及政體實施制裁。」<sup>1</sup>2020年7月，美國國務卿 Mike Pompeo 表示，中國所提出「九段線」及擴張性海洋主張並無清楚法律依據，對南海大部分區域之近海資源主張也「完全不合法」。<sup>2</sup>因此，南海問題升溫的原因不僅在於主張國家之間的緊張關係，也在於中美之間的緊張關係。在此背景下，包括越南在內之區域國家也面臨著越來越嚴峻的兩難選擇，即「大象打架，螞蟻遭殃」的處境，既要確保自身安全，又要維持兩個大國之間的平衡。

## 貳、美中對抗形勢加劇下之越南處境

雖然，美兩國對越南都很重要，在越南的戰略考量中卻扮演著截然不同的角色。與領土及實力都更大的中國相鄰共處，一直是越南面臨的難題。過去中國各朝代曾入侵並統治越南將近 1000 年，直到 938 年越南才正式自中國獨立出來建國。在 938-1991 年兩國關係正常化期間，中國曾入侵越南超過 10 次。<sup>3</sup>現今，雖然兩國已經劃定陸上邊界，並在東京灣（Gulf of Tonkin，中國稱北部灣）劃定了海上邊界，但西沙群島、南沙群島，以及南海區域主權爭議仍然制約著兩國的雙邊關係，並放大了中國對越南的威脅感。

相反地，儘管在冷戰期間曾是死對頭，美國在越南的形象卻很正面，部分是因為其在南海爭議上的立場與越南利益基本上是一致的。除此之外，華盛頓更對河內提供大量的海上能力建設援助，以

---

<sup>1</sup> 法案全文詳見：<https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-bill/1634/text>

<sup>2</sup> US Department of State, "U.S. Position on Maritime Claims in the South China Sea", 13 July 2020,

<https://www.state.gov/u-s-position-on-maritime-claims-in-the-south-china-sea/>

<sup>3</sup> Le Hong Hiep, *Living Next to the Giant: The Political Economy of Vietnam's Relations with China Under Doi Moi* (Singapore: ISEAS Publishing, 2017), p. 15.

增強其在南海抵禦北京壓力的能力。具體而言，華府已經將越南納入國防部長 Ashton Carter 於 2015 年 5 月宣布的「東南亞海上安全倡議」(MSI) 之中。根據該倡議，美國將提供 4.25 億美元，協助菲律賓、越南、印尼及馬來西亞提升其海上能力；同年 11 月，白宮表示將針對越南海上能力計畫援助，從在 2015 財政年度的 1960 萬美元增加到 2016 財政年度的 2050 萬美元，以加強其海上情報、監視與偵察 (ISR)，以及海上機構內的指揮與控制。<sup>4</sup>

2018 年 8 月，《美國之音》報導指出，在海外軍售 (FMS) 及直接商業銷售 (DCS) 計畫管道下，「越南與美國簽訂了價值 9470 萬美元的軍事裝備合約」；據此，河內於 2017 年 5 月收到 6 艘由美國提供價值 1800 萬美元的「金屬鯊」海岸巡邏艇 (Metal Shark fast patrol boats)，供其海岸防衛隊使用，同月，1 艘退役自美國海岸防衛隊的漢密爾頓級遠洋巡邏艦 (Hamilton-class cutter) 也轉讓給越南。2019 年 2 月，美國印太司令部司令 Philip Davidson 表示，越南正進一步從美方取得相關設備，包括波音子公司英司圖 (Insitu) 的掃描鷹無人機 (UAV)、比奇公司 (Beechcraft) 的 T-6 Texan II 教練機，以及第二艘退役自美國的遠洋巡邏艦。

### 參、遠離大象之爭

越南主要透過 3 種方式，因應日益加劇的中美戰略競爭：保持中立、與中美競爭保持距離，以及促進與美國的關係，只不過要以私下、溫和方式進行；並試圖從中美貿易戰中獲取利益，同時抑制

---

<sup>4</sup> The White House, "FACT SHEET: U.S. Building Maritime Capacity in Southeast Asia", 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/11/17/fact-sheet-us-building-maritime-capacity-southeast-asia>

住越南正從中得利的說法。

關於中美衝突，越南最擔心的是被捲入衝突。越南過去曾有處於大國競爭夾縫的慘痛經歷，例如越戰及 1979 年中越邊境戰爭，都分別源於美蘇及中蘇之間的戰略競爭。因此，這次，越南會相當小心、不捲入中美不斷升高的對抗中，尤其是考量到南海正逐漸成為兩個大國相互對峙的舞台。目前，越南主要透過外交聲明方式表達其置身於中美對抗之外；越南在聲明中強調其中立性，希望兩個大國能和平解決紛爭。例如，2019 年 5 月 9 日，越南外交部發言人在被問及中美貿易戰形勢逐漸升高時便表示，「越南希望兩國在相互尊重及理解的基礎上，根據國際法與承諾，即時透過對話及談判解決紛爭，以促成世界和平、穩定、合作與發展。」

越南希望在兩個大國之間保持中立立場，避免作出公開支持美國而挑戰到中國南海主張的舉動。例如，雖然美國在南海的自由航行行動符合其國家利益，越南對美國這種行動保持沉默。同時，雖然越南決定不在 5G 網路建設中使用華為設備，越南官員卻表示這是跟地緣政治考量無關的技術決定。具體而言，越南最大通訊商軍用電子電信（Viettel）執行長黎登勇（Le Dang Dung）在接受彭博社訪問時表示，「我們決定不使用華為，不是因為美國禁用華為，我們只是做出了自己的決定。其他包括美國在內的許多國家，都發現有證據顯示，使用華為設備對國家網路安全來說並不安全，所以我們必須要更加謹慎小心。」<sup>5</sup>

總而言之，越南試圖遠離中美對抗，保持中立立場，避免被視

---

<sup>5</sup> John Boudreau and Nguyen Dieu Tu Uyen, "Vietnam Prefers Its Mobile Networks to Be Free of Huawei", *Bloomberg*, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-08-26/vietnam-prefers-its-mobile-networks-to-be-free-of-huawei>.

為偏向一方。因此，美越關係中存在一項潛在問題，便是相互期待的不合致。河內希望能強化與華盛頓的戰略合作，以抵抗中國在南海所施加的壓力；然而，若是河內期待華盛頓能代表越南對北京於南海武裝衝突進行軍事干預，則是很不實際的想法。同樣，如果中美戰略競爭持續加劇，美國也可能會在某時刻期待越南以犧牲其與北京關係作為代價，果斷轉向華盛頓。不過，由於越南希望保持中立，實在不太可能對中國採取這種公開敵對立場。因此，如果越南和美國不經常進行對話及互動，以便更加了解對方敏感之處，並妥善處理彼此的期待，雙方將難以持續並實質促進其雙邊關係。

#### 肆、美國與越南之有限接觸

隨著中美戰略競爭加劇，雙方都希望招攬更多盟友及夥伴以取得比對手更高之戰略優勢，這也為區域國家強化自身與兩大強國關係帶來新契機。然而，就越南而言，基於南海爭議，河內想確實推動與中國的關係就是一項挑戰，相較之下，深化美越關係似乎有更強的動力，因為中美競爭使兩國的戰略利益因為對中國威脅的共同認知而更加一致。不過，儘管有前述共同戰略基礎及華府的積極外交運作，河內在促進與美國的關係上仍然十分小心，並不想走得太快或太遠。

一方面，越南試圖利用美國的援助加強海上能力，並改善在南海議題上向中國斡旋之地位；另一方面，越南也試著迴避立場傾向美國一方之形象，尤其在軍事上。例如，2018年10月中旬，越南悄悄取消了原定於2019年與美國進行的15項涉及陸海空軍事防衛交流活動，這意味著河內在與美國的戰略合作中試著保持調，以免得

罪北京。<sup>6</sup>而儘管華盛頓早在 2013 年起就提出了外交及戰略活動，這同樣也可能是越南在與美國建立「戰略夥伴關係」方面猶豫不決的原因。

越南決定以溫和方式促進與美國關係並不是種永久趨勢。事實上，這也並非完全由越南一方做出的決定；在很大程度上，此舉是從越南如何看待「中國威脅」所形塑而來，因此，中國在南海之表現將對未來美越關係的發展趨勢產生影響。如果中國持續在南海採取咄咄逼人的行動，越南很可能就會出現必須進一步與美國建立防務關係，以對抗中國侵犯的看法。

#### 伍、針對美中貿易戰之避險作為

中美競爭加劇一項重要表徵，就是仍在進行的雙邊貿易戰。

分析評論家認為，由於貿易及投資轉移效應，越南乃是貿易戰中「最大贏家」之一。具體來說，由於中美進口關稅上升，美國及中國進口商很可能從其他包括越南在內的國家尋找替代方案。同樣地，為了開關稅壁壘，特別是中國向美國的進口，以及華府在經濟上圍堵中國帶來的未來不確定性，跨國公司可能會考慮將其製造工廠從中國轉移到其他國家，包括越南。事實上，2019 年越南對美國的出口已飆升了 29%，同年中國對越南的外國直接投資（FDI）也增加了 21.4%。<sup>7</sup>儘管如此，自 2019 年 7 月以來，有些與政府相關的機構，特別是越南工商會（VCCI）的報告，以及某些越南學者和官員

---

<sup>6</sup> Le Hong Hiep, "Why did Vietnam Cancel its Defence Engagements with the US?", *ISEAS Commentary*, 11 December 2018, <https://www.iseas.edu.sg/medias/commentaries/item/8691-why-did-vietnam-cancel-its-defence-engagements-with-the-us-by-le-hong-hiep>

<sup>7</sup> General Statistics Office, *Statistical Yearbook of Vietnam 2019* (Ha Noi: Statistical Publishing House, 2020), pp.278, 625.

都開始認為，越南並沒有真的從中美貿易戰中受益；相反地，他們特別強調越南面對之各種風險，甚至認為越南其實受到貿易戰傷害而非從中受益。於此同時，某些特定媒體在社交媒體上所發布「越南為貿易戰最大贏家」的貼文也被刪除。

鑑於相互矛盾的數據及觀點，越南是否確實從貿易戰中獲得益處，目前還不清楚。不過，越南政府似乎想抑制「越南是貿易戰最大贏家」的說法，以避免對中美雙方不必要的刺激或關注。越南特別擔心被美國「制裁」的風險，尤其是 Trump 把越南貼上了「對大家而言，幾乎是最壞施虐者」的標籤，而美國財政部也因為越南對美國的貿易順差，將越南列入貨幣及經濟政策觀察名單。為了降低此種風險，越南與美國密切合作，以解決相關疑慮。例如，越南已經同意達成協議，購買更多美國商品以減少貿易順差。同時間，河內也全力配合華府，防止中國企業將越南作為向美國出口的轉運渠道。相對的，政府嚴厲打擊了出口商試圖把原產地為中國商品，以非法重貼「越南製造」標籤的方式，消除美國對中國商品的關稅壁壘。<sup>8</sup>同時，越南國家銀行（SBV）也會定期向美國當局提供相關訊息，以證明越南不是貨幣操縱國。<sup>9</sup>

總而言之，河內在試圖從中美貿易戰中獲取利益的同時，也盡力避免給人產生一種印象，即河內正踩著北京的不幸往上爬，或者

---

<sup>8</sup> “Vietnam to Crack down on Chinese Goods Relabeled to Beat U.S. Tariffs”, *Reuters*, 10 June 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-vietnam/vietnam-to-crack-down-on-chinese-goods-re-labeled-to-beat-us-tariffs-idUSKCN1TB013>

<sup>9</sup> 越南國家銀行總裁黎明興（Le Minh Hung）指出，「越南政府及越南國家銀行從來就沒有打算利用一般貨幣政策，特別是匯率，與貿易夥伴進行不公平的競爭」；“Vietnam Stuck on US Currency Manipulation Watchlist”, *VnExpress*, 15 January 2020, <https://e.vnexpress.net/news/business/economy/vietnam-stuck-on-us-currency-manipulation-watchlist-4042348.html>.

濫用華盛頓的慷慨大方。這是種務實的做法，但是否能真正從貿易戰中獲益仍是個未知數。除了來自兩個大國所產生的外部風險，越南還需要提高內部能力，以吸收新的外國投資、增加出口，並把自己加深整合進不斷變化的全球供應鏈當中。