

熱點聚焦

共病時代下的東南亞國際關係

Post-Pandemic Southeast Asia and Security Challenges

王文岳

暨南大學東南亞學系

壹、東南亞的新冠疫情與區域形勢

新冠肺炎（Covid-19）疫情自 2020 年一月下旬於中國武漢爆發以來，立即對於全球政治經濟造成全面性的衝擊，特別是近十年與中國經濟高度往來的東南亞地區，自美中貿易戰開打以來，已經歷了投資趨緩與中國經濟成長的影響，新冠肺炎的擴散對於東南亞經濟的打擊形同雪上加霜。在 2020 年的第一季，新加坡經濟成長率與前一年同一時期相較下滑了 2.2%，馬來西亞則為 2.9%。¹而高度仰賴中國投資的柬埔寨、緬甸與寮國所受影響更為明顯，柬埔寨的製造業因運輸中斷而難以取得零件與原料形同停擺；緬甸首都仰光有大量工廠關閉與裁員；中寮邊境的琅南塔省（Luang Namtha）的磨丁經濟特區（Boten Special Economic Zone）則街景蕭條，工程暫停，商店及飯店關閉。東南亞第二大經濟體的泰國自軍事政變以來亦升高

¹ du Rocher, Sophie Boisseau, 8 Apr 2020, "What COVID-19 Reveals About Chin-Southeast Asia Relations," *The Diplomat*.
<https://thediplomat.com/2020/04/what-covid-19-reveals-about-china-southeast-asia-relations/> (accessed 29 Mar 2021)

對中的經濟依賴，中國大陸觀光客的經濟貢獻已達泰國國內生產毛額的 2.7%，自新冠疫情爆發以來，泰銖已貶值 4.1%。

由於當前中國經濟體的 GDP 占全球已達 16.3%，是世界第二大經濟體，因為疫情導致的「封城」、「封村」、延後春節復工等情事一度造成全球供應鏈恐出現「斷鍊」的疑慮，甚而為了舒緩全球人員流動急遽趨緩以及伴隨而來區域安全局勢緊張的衝擊，2020 年年中起中國國家主席習近平持續提出「內循環」與「雙循環」之議，此一發展不僅限於中國大陸自身，對於東南亞區域的未來發展亦有明顯影響。²

整體而言，新冠疫情對於東南亞區域國際關係造成三方面衝擊：第一、東南亞的防疫作為：1 月中武漢出現嚴重疫情以後，東南亞各國 2 月初陸續出現以中國觀光客與華裔為主的確診案例，即使東南亞諸國多出現主張頒佈對中旅遊禁令的社會聲浪，對於依賴中國春節觀光客帶動經濟成長的東南亞諸國而言，面對這場公共衛生危機進行決策是一大政治考驗。整體而言，東南亞國家的防疫作為約略可以區分為兩個階段，第一波為疫情爆發至 2 月下旬，第二波則是 3 月以後的疫情擴散。就第一波疫情擴散而言，公衛能力較強的東南亞國家，多呈現尊重專業考量的決策，新加坡與馬來西亞最早針對中國公民發佈旅遊禁令，不受經濟因素干預。越南與印尼亦在第一時間啟動防疫措施，實施邊境管制。菲律賓雖因國內部門主義的政治因素而暫緩對於新冠疫情的回應，但在 2 月 2 日亦頒佈中

² Tang, Frank, 19 Nov 2020, "What is China's dual circulation economic strategy and why is it important?" *South China Morning Post*.
<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3110184/what-chinas-dual-circulation-economic-strategy-and-why-it> (accessed 30 Mar 2021)

港澳旅客的旅遊禁令。³第二波的疫情擴散開始於 3 月以後的歐美流行，因第一波防疫見效卻因國內政爭延遲更積極防疫作為的馬來西亞於 2 月底在吉隆坡著名的占美清真寺（Masjid Jamek）舉行國際性穆斯林傳教集會「伊斯蘭傳道會」（Tablighi Jamaat），高達 16,000 名國際穆斯林群聚全面引發社區型感染。菲律賓與印尼也針對馬尼拉與雅加達採取了高規格的「社區隔離」。即使親中的緬甸亦下令關閉所有陸地邊界。整體而言，在 3 月以後，多數東南亞國家均面臨後續疫情擴散攻擊，在經濟上飽受打擊。

第二、疫情與國際政治：在中國正在處理疫情當中時，東南亞各國政治領袖多對中國處理疫情表達支持，包括在 2 月 2 日訪問北京的柬埔寨首相洪森，在 1 月中接在緬甸接見習近平的資政翁山蘇姬與總統溫敏特均當面表明全力支持北京抗疫。馬來西亞的總理馬哈迪、新加坡總理李顯龍則透過電話與公開談話讚揚中國的防疫作為。這樣全面性的支持態度固然是人道政治上的必然，但有意的避談中國在疫情初期隱匿資訊與追究責任，多少反映了中國與東南亞國家不對等的權力關係。以菲律賓為例，杜特蒂總統則為了尋求與中共建立更緊密的經濟關係，刻意淡化南海主權爭議，引入大量中資進入搏奕產業，同時在以國有資產為抵押的情形下，爭取亞投行的基礎建設貸款，在馬尼拉的封城宣告中，杜特蒂則特別表達對於中共國家主席習近平的馳援聲明的謝意。泰國政府則由泰皇瓦集拉隆功（Mahawachiralongkon）與總理巴育（Prayut）透過醫療物資捐贈以及影片錄製的形式傳達對於中國大陸抗疫的支持。菲律賓與泰國的民間對於政治領袖的挺中言論均出現了強烈的反彈，在泰國甚

³ 王文岳，〈菲旅遊禁令後的台菲中三邊關係〉，《蘋果日報》，2020 年 2 月 12 日；
<https://tw.appledaily.com/headline/20200212/PU2FJAK3LFDYN7PTFR7VSTGXHM/>

至出現抗議者公開表達對於泰皇的不滿，各國民間的反中情緒使得中國在東南亞企圖推廣的抗疫敘事出現雜音。

在 2 月 20 日透過中國與東協各國共同發表的《中國－東協永珍宣言》中再次強調了相互團結與分工合作，但事實上，美中關係在這一段期間的緊張，以及中國持續性的擴張措施，亦使東南亞各國面臨「選邊站」的困境，再加上各國民間普遍興起的反中情緒可能造成的政治壓力，美中與東南亞之間的關係在疫情之下面臨調整的必要。

貳、後疫情時代美中競合與東南亞之三邊關係

近三年，美中貿易戰持續的發展，改變了東南亞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，在安全上，美國川普總統（Donald Trump）主政之下所推動的「印太戰略」（Indo-Pacific Strategy）將中國定義為競爭對手，即使拜登總統上台以後亦尚未見在外交主軸上完全否決川普政府時代之作為。在經濟戰略上，川普政府的「貿易戰」企圖修正美中之間的貿易逆差問題，而拜登政府則宣稱將以美國國內經濟的振興為主軸，貿易戰在一定的時程內仍然延續。據此態勢，美中俄三雙方的關係亦甚而微妙。一方面，英美等五眼聯盟在「反送中」情勢升高以後「抗中」之情勢升高，以「自由航行」為名於東南亞及南海的軍艦巡航常態化，另一方面，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則極力拉攏與俄關係，自 2012 年迄 2019 年與普丁會面次數近 30 次，號稱中俄關係「史上最佳時期」。

在美中俄大三角關係往中俄側傾斜的情形下，美國在亞太區域的小三角顯然必須拉攏東南亞國家。在這種態勢下，東南亞情勢與美中競合之間出現了微妙的互動，甚至可能出現「具有東南亞特色的政冷經熱」。

首先、中美貿易戰爆發以來，中國主要用來影響東南亞的經濟外交工具難以持續，而以提供疫苗所進行的人道援助，難以完全緩解愈趨緊張的地緣政治情勢。即使官方的一帶一路倡議的相關議程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。而中國於 2020 年下旬積極推動與東協國家完成的《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP），其形勢上的支持大於實質上的經貿促進。至於中國於東南亞所推重的疫苗外交則收到不明確的結果，在新加坡 ISEAS-Yusof Ishak 研究所針對區域經濟和政治精英進行的研究，反映 44.2%的受訪者認為中國為新冠疫情的防治提供了幫助，超越美日歐等大國，但高達 70%的受訪者認為中國成為東南亞區域最具影響力的經濟與戰略大國的事實令人擔憂。在美國與中國兩者之間選邊的調查中，只有 38.5%的受訪者支持中國大於美國；此外，62.4%的受訪者認為中國在南海的軍事集結將是區域安全的首要問題，而僅有 12.5%的受訪者認為美國的軍事部署將造成安全威脅。

即使是作為人道援助的疫苗外交，亦無法免於政治疑慮。由於中國疫苗是由國藥集團（Sinopharm）等國有公司生產，不同於輝瑞或 AstraZeneca 等私營公司所生產，這使得中國疫苗的採用與政治有

所連結，像泰國退出世界衛生組織的疫苗計畫（WHO Covax）轉而採用中國的科興（Sinovac）疫苗就引起泰國社會的引議；柬埔寨決定採用中國捐贈的國藥疫苗為人民施打的決議也引起社會不安。⁴

其次，自 2020 年 2 月疫情爆發以來，美中於南海地區的對峙持續升高。近年，中國為了擴張影響範圍，與菲律賓、越南的主權爭議持續發生。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（越方稱思政灘，Tu Chinh）進行石油探勘，侵犯越南專屬經濟區和大陸棚。凡此違反「南海共同行為宣言」（DOC）之作為都造成菲越與中國的關係緊張，也強化兩國反中民族主義的動員。為了反制中國的擴張之舉，美國及其盟邦於東海與南海地區持續進行航行自由行動的頻率與強度即持續升溫。

2021 年 1 月 28 日美國大西洋理事會發表了《更長的電報》（The Longer Telegram），為美國面對中國的戰略奠定了全面的基調，也為美國在印太地區的部署提供了重要線索。⁵在這份廣受注目的宣示當

⁴ Yang Lizhong, and Chen Dingding, 20 Feb 2021, "Is China's COVID-19 Diplomacy Working in Southeast Asia?" *The Diplomat*.
<https://translate.google.com/translate?hl=&sl=en&tl=zh-TW&u=https%3A%2F%2Fthediplomat.com%2F2021%2F02%2Fis-chinas-covid-19-diplomacy-working-in-southeast-asia%2F&anno=2> (Accessed 15 Mar 2021)

⁵ Atlantic Council, 28 Jan 2021, *The Longer Telegram: Toward a New American China Strategy*.
<https://www.atlanticcouncil.org/content-series/atlantic-council-strategy-paper-series/the-longer-telegram/> (Accessed 25 Mar 2021)

中，雖然多數觀察者對認為《更長的電報》將當前國際秩序上的挑戰集中在習近平主政以來的一連串作為，主張更換中國現有領導人，而非推翻中共體制，但事實上，也有軍事專家對於《更長的電報》為美中軍事對抗畫定了一系列的「紅線」更值得注意。這些開戰的紅線包括中國對美國或其盟國的任何核生化攻擊與行動，而台灣亦包含在內。其中，對於台灣鄰近島嶼軍事攻擊、公共基礎設施與機構的經濟封鎖或重大網路攻擊、釣魚台群島與專屬經濟區、阻止美國和盟軍海上航行的充分自由、以及對於美國盟國的主權領土或軍事資產發動的任何攻擊均有列入。《更長的電報》詳細地說明美軍應採取一種以海軍陸戰隊為核心的海基作戰方式，在東亞海域上也透過與盟軍戰艦進行更為有效的巡邏等方式來將南海的航行自由問題國際化。

整體而言，《更長的電報》宣示美軍將以建立一個全球聯盟為目標，說服澳洲、紐西蘭、印度、日本、韓國、新加坡與越南參與相關部署，同時提高台灣的機動作戰能力，以有效準備未來可能與中國發生的軍事衝突。⁶美中對峙的劍拔弩張之勢，已形成東亞區域安全的新常態。

第三、東南亞選擇上的困難：面對美中競爭，東南亞各國政治領袖紛紛發表擔憂。印尼總統佐克威（Joko Widodo）與菲律賓總統杜特蒂（Rodrigo Duterte）在聯合國第 75 屆會議開會演說中，均公開表達了對於美中競爭將東南亞地區捲入衝突的憂慮。佐克威總統呼諭美中領袖團結起來共同對抗病毒，而非專注於競爭。而向來被

⁶ Stavridis, James, 7 Mar 2021, "How the US Military is Preparing for A War with China," *Nikkei Asia Review*.
<https://asia.nikkei.com/Opinion/How-the-US-military-is-preparing-for-a-war-with-China>

認為親中的杜特蒂反而針對海牙國際法庭裁決重申菲律賓的主權，但也認同大國競爭將使東南亞陷入困境。⁷

參、結論

當前正值美國新舊政權交接後的觀察期，多數東南亞國家對於美國新上任的拜登政府存在期望，儘管日前美中於阿拉斯加舉行拜登總統就職以來的首次會談針鋒相對，但拜登政府承諾透過更多國際合作來面對疫情與安全等主張，與東南亞國家避免選邊的主張具有較高的相通性。

事實上，隨著美中關係在 2020 年的急速惡化，東南亞各國對於經濟上倚賴中國，安全上仰賴美國的矛盾早已建立起一套因應之道；印尼、菲律賓與新加坡均公開表達對於中國「九段線」的主權主張以及專屬經濟海域聲稱的憂慮；此同時，作為一帶一路倡議的參與國，印尼、菲律賓與新加坡的政治領袖均期待透過亞投行取得基礎建設改善資本。可以預見，未來這種經濟上親中，政治上冷處理的常態成為東南亞版本的「政冷經熱」，將普遍存在於東南亞區域的國際政治上。

⁷ Strangio, Sebastian, 24 Sep 2020, "Southeast Asian Leaders Air Fears Over US-China Rivalry," *The Diplomat*.
<https://thediplomat.com/2020/09/southeast-asian-leaders-air-fears-over-us-china-rivalry>