

焦點評析

川普關稅戰下走鋼索的東南亞

Keeping a Delicate Balance between US and China: Southeast Asia in Trump's Tariff War

李佩珊 *Pei-Shan Lee*

中正大學政治學系教授

Professor of Department of Political Science

National Chung Cheng University

一、前言

4月2日川普高舉「解放日」旗幟，對全球185國發動關稅戰，中國大陸與東南亞國家淪為重災區。過去台商因應川普第一任的對中貿易戰，向越南、泰國與馬來西亞設立生產基地避險，遭到全面的高關稅圍剿。川普意欲強迫各國選邊站，組建抗中貿易集團，共同對抗封鎖中國。4/2的經濟戰瞬間引爆中美硬脫鉤，基本上，過去受惠於全球化最多的亞洲新興國家失去了全球化的製造紅利，瞬間淪為強權懲罰的對象。越南與柬埔寨第一時間低頭求和，印尼也表示有意協商，顯示高度依賴美國市場的中小型新興國家並無反制的籌碼，選擇低頭減少損害是第一時間的本能反應。4月4日中國大陸宣布反制美國，成為全球唯一對美國說不，並採取對等報復措施的國家。4月9日川普宣布對中國大陸以外的其他國家暫緩實施對等關稅90天。在東南亞，越南是關稅戰中首個赴美求和卻無功而返的國家，東南亞重災區國家的後續變化部分反應了中美經濟戰的走向。

二、習近平出訪鞏固越馬柬

在川普經濟戰突襲後數日，4 月 8 日至 9 日中國大陸召開了睽違 12 年的「周邊工作會議」，強調共建周邊命運共同體的重要性。自 2013 年首次召開的周邊外交工作會議後，對東南亞外交、經濟整合推進與命運共同體構建向來是中國大陸周邊工作的重點。

習近平於四月 14 至 18 日訪問越南、馬來西亞與柬埔寨，雖是好幾個月前既定的國是訪問，在川普暫緩對等關稅 90 天內成為關注中國大陸與東協關係的重要事件。三國以盛大儀式熱烈歡迎習近平的到訪，中越簽署了 45 項合作協議，其中數條連通中越的鐵路將以標準軌距互通，預示了越南對美讓步的同時，也進入中國經濟圈。在馬來西亞，習近平與安華的會晤強調全球南方的團結合作，也契合馬來西亞對外關係的新走向。習近平訪問柬埔寨時特別指出「尊重柬埔寨的戰略自主」，中柬共建的德崇扶南運河在停工數月後再度得到確認。中美關稅戰停戰的 90 天內，雙方在第三國另闢戰場爭取支持，美國在巴拿馬與秘魯取得突破進展，中國大陸建立首個中印（尼）二加二外交國防首長對話機制，除倡議建立跨境產業供應鏈外，在外交與軍事安全上的合作更顯矚目，印尼為金磚峰會的東南亞成員，中印尼戰略關係的提升體現了中國大陸拉攏全球南方抗美的具體作為。

三、走鋼索的東南亞

東南亞中小型國家的出口市場多在美國，沒有承受高關稅威嚇的能力，本來立即準備屈服。戰局的第一道逆轉來自北京不在川普預期中求和，反倒強硬反制，與美國互加關稅報復。中國大陸擋在前方守住了各國如骨牌般赴美求和的防線，90 天的暫緩期又給了各國思考對策與抵抗拖延的緩衝空間。東南亞三國熱烈迎接習近平出訪，揭示了必須對美妥協的同時，也願意與中國大陸合作的既定立場。在這段停戰期，東南亞國家如履薄冰，謹慎應對中美兩強。他們觀望著日本做為首個對美協商國，並沒有

火速低頭求取談判結果，反而技巧性默許民間出售若干美債以為籌碼，隨後喊話美債不應被非市場力量左右以免影響美國國債信譽，委婉拒絕了將美債與軍費納入關稅談判範疇。日本端出了若干願意退讓的關稅品項作為談判先行，石破茂甚至反擊川普所提之日本對美國汽車非關稅障礙的指控，擺出了不急於達成談判的持久準備。這是川普關稅戰的第二道破口，中國抵抗在前，日本不急於妥協緊接在後，東南亞國家也就有了調整在中美間站位的時間與空間。在此同時中國大陸強硬指出，若是各國與美國協商下傷害了中國大陸的利益，中方必定反制。這是強烈警告東北亞與東南亞國家若是屈服於美方壓力，集結抗中必遭強烈反制，東南亞國家清楚明白了不選邊走鋼索仍將是最佳利益所在。在中國大陸強硬表態不讓步與不屈服之下，泰國悄悄地推遲談判代表赴美，印尼也表示談判將以國家利益為先。美國如牧羊人般催促驅趕羊群快速列隊等候談判的策略被中國大陸的抵抗給破解了，觀望與推遲成為東南亞國家的最新姿態。日本首相石破茂的東南亞之行顯示日本東協供應鏈正協調彼此的立場與行動，中日間關係也驟然加溫，公民黨代表捎來石破茂給習近平的親筆信，日本自民黨幹事長也出訪北京。

在中美關稅戰升溫下，越南宣示清查洗產地，對於「越南製」的原產地規則加緊查核，這應該會成為柬埔寨、泰國以及其它轉口貿易國家的標準動作，以回應美國壓力。另方面，越南對美求和未果，反遭進一步關稅加徵，習近平的訪問助力了越南。越南雖堅持高鐵項目排除中方，但在鐵道運輸標準軌以及智慧港口、大數據與人工智慧方面與中方合作。越南政府公開宣布，未來與美方達成的協議將不涉及第三國，此處隱含不犧牲中國大陸的利益，越南是否能堅守此宣示將是不選邊站的重大試煉。

柬埔寨在中美間走鋼索早於川普關稅戰發動前，雲壤海軍基地的擴建與使用以及美柬之間的軍事合作升溫，都曾使中柬關係發生微妙變化，如今美國的高關稅制裁使得柬埔寨難以憑藉對美讓步完全免除關稅懲罰，與

中方開展全面合作，不一面倒的加入美國陣營，可能是柬埔寨的最佳站位。

在習近平結束東南亞訪問後數日，美國於 4 月 22 日宣布對越南、馬來西亞、柬埔寨與泰國太陽能板課徵最低 200%至最高 3521%的懲罰性關稅，宣示反制中國大陸跨國補貼與傾銷太陽能板。關稅棍棒齊飛與胡蘿蔔攻勢，東南亞國家如何捍衛國家利益？不管犧牲自己利益滿足美國或犧牲中國利益滿足美國，美國的關稅與非關稅懲罰都難以完全閃避，中方的壓力亦不旋踵而至，中小型新興經濟體的處境有如走鋼索般的艱難。

東南亞團結於東協共同體之下，是最上策。東協各國間的免關稅、東協加三自貿區協定、以及區域全面經濟夥伴協定的十五國經濟合作架構將能效抵銷美國長期化的高關稅壁壘戰，換言之，川普關稅戰就算暫時簽署協定落幕，美國維持 15%至 25%的對外平均關稅可能是常態。由於美國對東南亞各國不等的關稅差別待遇會產生供應鏈的移轉效果，個別國家與美國最終達成的關稅與非關稅協議是否將離間東協各國關係，取得各個擊破的效果有待觀察。由於東協與中日韓澳紐五國有自由貿易協定，區域整合的架構完整全面，有利於東協背靠其他經濟體系壯大，來自歐盟與英國的經貿合作預料會強化而非弱化東協的團結。

據華爾街日報透露，美國預計以三週時間，每週與六個國家談判，完成最優先的 18 個貿易協定談判，做為各國對美談判的示範模板。據財政部長貝森特表示，美國已選定日本、韓國、英國、澳洲與印度為優先談判對象，並點名與印度的磋商進展迅速。印度向來嚴格保護國內產業，居然成為對美談判的領頭羊，虛實如何很快將揭曉。關稅戰的暫時休兵，是川普爭取喘息以底定內部紛亂的權宜措施，中國大陸當然也明白「中美大協議」的端出意味戰線將擴大至其他如台海、南海或貨幣金融科技較量上。匯率調整、晶片管制與美債協商是否化身為換取關稅減免的談判項目，有待觀察。4 月 27 日石破茂抵達越南訪問，日本在越南耕耘長久基礎厚實，兩國皆面臨美國極限施壓，互通談判對策，日越有共同利益。

中美兩強打打停停，和戰兩手，已經確定。世界的其他國家（the Rest）

如何自處，將考驗各國智慧。作為中小型國家的東南亞國協，有望互相觀摩，模仿學習，若能蔚為風潮，將成為兩強爭取世界認同的關鍵群體。這次川普關稅戰未能成功迫使各國組建參加抗中經貿陣線，預示了霸權衰微之兆，兩強競爭格局下次級的多方區域強權爭取生存空間與新戰略存在，已成為後美秩序爭奪的前哨戰。走鋼索的東南亞或許將為中小型國家在擠壓的秩序重整過程，走出一條較有尊嚴與自主性的小國之路。

四、「包圍與反包圍」，「孤立與反孤立」的持久戰

美國為了振衰起敝，不惜親手摧毀二戰後秩序與自由貿易體系，這是霸權的自毀過程，也顯示了美國國力的式微。以高關稅為大棒，脅迫較弱或依附的國家配合美國的經濟與地緣利益，還能產生分化區域多邊組織團結的效果，可說一石多鳥。擁有戰略地緣位置、深水良港、重要航道所經以及關鍵資源的國家或地區，都是被施壓讓利給美國的標的。目前唯有中國大陸、歐盟以及區域自貿協定有撐持下去的能耐。諸區域性自貿協定聯結強化為新自由貿易網絡是理想願景，然而各國若互加關稅形成保護主義壁壘，亞洲貿易投資與製造基地將分崩離析。體系進一步整合或破碎化是一場持久戰。

川普的重拳在短期內迫使中小國順服，長期而言加速各國與各產業「去美化」，多方分散風險，多極化世界的複雜博弈已不限於強權之間，廣大第三方被迫捲入戰場。「去中化」也是「去亞洲化」的情勢已在東南亞顯現。此外，對美國盟國而言，安全依賴與經濟脅迫為一體兩面，二律背反，豈能長久？

責任編輯：蘇君瑗

