

焦點評析

東協印太展望和美國在推動永續發展上的潛在角色

ASEAN Outlook on the Indo-Pacific and the United States' Potential Role in Promoting Sustainable Development

劉泰廷 *Tai-Ting Liu*

國立中興大學通識教育中心助理教授

Assistant Professor of General Education Center

National Chung Hsing University

一、東協印太展望的話語

2019年6月，東協國家在年度的高峰會上提出「東協印太展望」(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP)報告書。有鑑於中美兩強競爭升高，透過AOIP，東協國家意圖再強調東協的制度和中心性，以及海洋(maritime)、連接性(connectivity)、聯合國永續發展目標(United Nations Sustainable Development Goals, UNSDGs)和經濟等四方面合作。若細看內容，可發現AOIP整體突顯SDGs的精神，有別於過去較著重於政治、經濟和安全合作的類似報告書和聲明。此特徵也突顯當前對於區域和平及穩定的想像，不再只侷限於地緣政治和傳統安全，而是延伸到對於人類和非傳統安全的關懷。依序觀察細部合作，可發現AOIP涵蓋半數以上的SDGs。

首先，就海洋合作而言，AOIP提倡和平解決海上爭端、打擊跨國犯罪、永續管理海洋資源、回應海洋汙染和海平面上升等生態環境問題，以及海洋科學研究合作等。對應海洋合作的是SDG14「保育海洋與海洋資源」。由於

東南亞地區多半是島嶼和半島國家，區域內許多問題源自海洋，因此落實海洋合作至關重要，同時暗示著合作外溢的可能性。其次，連接性呼應海洋合作，AOIP 提倡當前和未來印太地區內實體、制度或人本上的連結，包括相關基礎建設，皆須依循「東協連接性總規劃」(Master Plan on ASEAN Connectivity, MPAC)。此倡議對應的是 SDG9「產業、創新與基礎設施」和 SDG11「永續城鎮與社區」。

第三，AOIP 直接把落實 2030 聯合國永續發展目標(UNSDGs 2030)納入內容，並以之作為東協對國際社會的貢獻。UNSDGs 2030 在很大程度上呼應東協於 2015 年提出的「東協共同體 2025 願景」(ASEAN Community Vision 2025)，並與 SDG17「促進目標實現之全球夥伴關係」對應。第四，就經濟合作而言，AOIP 的內容包括南南合作、貿易便捷化、貨物流通服務和基礎建設、數位經濟、微小中型企業、氣候變遷和樂齡暨創新等。此部分對應 SDG8「體面工作與經濟成長」、SDG10「減少國內及國家間不平等」、SDG12「永續的消費與生產模式」和 SDG13「氣候行動」。

二、來自美國印太戰略的挑戰

呼應中國崛起對地緣政治帶來的衝擊，美國川普政府自 2017 年開始推動「自由開放的印太戰略」(Free and Open Indo-Pacific Strategy)，意圖加強與印太國家之間的關係，制衡來自中國的可能威脅。儘管川普政府捨棄歐巴馬政府推動多時的「跨太平洋夥伴協定」(Transpacific Partnership Agreement, TPP)，並在上任不久後即退出協定，其並未完全自亞洲收縮，反而更強調國際安全的重要性，並重新回復四方安全對話(Quadrilateral Security Dialogue, QUAD)機制。在拜登政府於 2020 年上任以後，華盛頓並未放棄印太戰略和 QUAD，而是進一步加強和印太地區夥伴之間的互動。

然而就某個角度而言，由於印太戰略的核心是戰略安全，因此從 2017 年迄今，美國與印太地區夥伴的重點似乎放在安全合作，更甚於經濟和文化等其他領域的互動。而這也讓印太地區近年籠罩在大國政治和強權競爭的氛圍

下，中美兩國也宛如修昔底得陷阱描述地一般，此時正邁向直接地碰撞。南海、台海乃至印度洋在中美競爭升溫的過程中成為地緣政治熱點，印太戰略實質上安全化了印太地區，並使區域內所有國家皆捲入中美競爭格局中。

在中美競爭升高的情形下，東協國家的窘況也更為明顯。誠如許多觀察家所言，長期落實等距外交的東協國家最不希望在中美兩國之間選邊，因為符合其最大利益的作為是與各國皆維持友好關係。儘管印太戰略強化了美國在東南亞地區的角色，進而平衡來自中國的影響，但其在過程中也不幸地弱化了東協的角色，使東協作為守護區域和平、繁榮與穩定的力量變得不明顯。有趣的是，長期以來中美等大國皆肯定東協在支撐區域穩定上的作用，因此如何進一步加強東協的影響力以及協助東協實踐印太展望中的目標，值得各國思索。

三、永續發展和美國的角色

面向東南亞，拜登政府在 2022 年 5 月於華盛頓首次召開美國-東協特別高峰會(US-ASEAN Special Summit)，召集了東協十國領導人在美國聚首。此次會議除聲明美國和東協將共同維護共享的價值和慣例以外，其也為雙方未來提升關係營造良好的氛圍。同年 11 月，拜登總統在金邊參加第十屆東協高峰會期間，宣布美國和東協將升級雙邊關係為「全面戰略夥伴關係」。有鑑於中國與東協在 2021 年建立全面戰略夥伴關係，美國此舉頗有和中國較勁的意味。

無論如何，自美國和東協全面戰略夥伴關係出台以來，華盛頓對東協的重視有目共睹。國務卿布林肯不僅在 2023 年 7 月出訪雅加達，參與東協外長會議、東亞高峰會外長會議和東協區域論壇等，副總統賀錦麗也代總統拜登於同年 9 月出訪雅加達，出席美國-東協高峰會和東亞高峰會。華盛頓除了多次聲明東協的中心性(ASEAN centrality)和美國將持續支持 AOIP 以外，觀察美國-東協高峰會的會後共同聲明可發現，內容以永續發展為宗旨，開展海

洋、文化和經濟等各方面合作與交流。共同聲明把重點擺在全面合作，淡化關於安全的內容，就某個角度來說，呼應了全球在後疫情時代對 SDGs 的追求和重視。

在全面戰略夥伴關係的引導下，美國和東協之間啟動了多個新的對話平台與合作計畫，包括性別平等和女性賦權部長級會議(對應 SDG5「性別平等」)以及清潔能源(對應 SDG7「負擔得起的清潔能源」)、公共衛生、氣候行動和未來領袖培育等合作。這些新的平台和計畫強化了東協在制度上的完整性，同時也賦予美國推動永續發展的新角色，有別於其傳統上作為安全擔保者的角色。而誠如賀錦麗所言，「華盛頓必須關注十、二十、三十年後的未來，因為我們現在在做的事情屆時會有所回饋」。她認為東協為拜登政府提供機會形塑美國外交政策，或許美國未來有其他的角色可以扮演。

四、小結：展望東南亞區域發展

然而不幸的是，儘管 AOIP 的內容充滿理想，對於部分批評者而言，東協的展望過於空洞。換言之，東協目前在推動印太合作上的努力差強人意，批評者認為東協可以更積極。雖然美國和其他東南亞周邊國家皆肯定東協的中心性，但事實上印太地區仍然被中美競爭和大國政所所牽動，東協能發揮的影響力有限。就某個角度而言，東協成為各國皆極力爭取的合作對象，而東協國家在各方拉扯下，開始出現對立和矛盾。

因此若要加強東協的中心性和作為區域和平和穩定的力量，美國和其他周邊國家需提供東協更多的支援，並以永續發展為目標，推動更多的雙邊和多邊平台和計畫。作為安全社群，東協過去逾半世紀已向世人展現其成功，證明區域和平的可能性。但隨著氣候變遷、傳染病、戰爭和種族衝突等威脅於近年湧現，東協愈難愈在複雜的世界中發揮作用。倘若國際社會能認同 SDGs 並從中找到與東協合作的空間，則東協或許能持續作為和平及有效化解衝突的功能。

展望東南亞區與發展，以下三點值得繼續觀察。首先，有鑑於日本、德

國、加拿大等國皆提出印太戰略，並且把東南亞視為合作重點，各方就落實永續發展是否有共同合作的機會，值得關注。就內容而言，各國所提出的印太戰略目前似乎競爭大於合作。而正是國家之間的競爭弱化了東協的作用。其次，在美國和東協加強關係和互動的同時，中國於 2022 年提出「全球安全倡議」和「全球發展倡議」，試圖在國際間建立其大國形象，並強化與發展中國家之間的合作。中國是否會在兩項倡議的基礎上進一步推動和東協的合作，平衡美國在東南亞的影響力，同樣值得關注。第三，東協國家之間是否會消弭彼此的矛盾並強化彼此的互動，是東協是否能維持中心性的關鍵。倘若南海問題或大國政治持續削弱東協的團結(solidarity)，則印太地區陷入動盪指日可待。

責任編輯：吳家綺

