

遠景論壇



原訂 2022 年 1 月辦理的美國東協高峰會(US-ASEAN Summit)幾經延宕，終於於 5 月 12 與 13 日在美國華府舉行。

(圖片來源：

<https://asean.org/asean-and-the-united-states-to-convene-a-special-summit-in-washington-d-c-on-12-13-may-2022/>)

遲來的美國與東協高峰會：繼受與推進

楊昊

政治大學東亞研究所特聘教授

原本在 2022 年 1 月辦理的美國東協高峰會(US-ASEAN Summit)因為武漢肺炎疫情的擴大而延期；其後再次因為二月俄烏戰事的突然爆發，原本預計於三月底辦理的高峰會也將延宕至 5 月 12 與 13 日在美國華府舉行。此次高峰會引起各界的矚目原因有二，其一是「繼受」，



其二則是「推進」。

首先，針對繼受的部分，由於本次峰會適逢美國與東協關係四十五周年紀念，美國在拜登總統執政下也將延續同為民主黨的歐巴馬總統對於美國—東協關係制度合作架構的遺緒，並且將深化雙方的互動與合作。歐巴馬前總統任內曾於2016年邀請東協領袖前往加州參與高峰會，會議共識以建立制度架構基礎來推進美國與東協合作關係。預計在本次高峰會議中，同為民主黨、並且較前任總統川普更著重國際主義與多邊合作的拜登總統將善用此一峰會來彰顯美國重視與東協關係、積極加強與東南亞國家及東協共同體合作的立場。換言之，拜登除了將展示美國行政部門對東協的支持與友好，也將可能會凸顯立法部門與跨黨派的支持。當然，具體而言，印太經濟架構(Indo-Pacific Economic Framework)將會是美國加強與東協國家經貿合作與基礎建設合作的重要政策工具。

美國積極推進與東協關係

儘管如此，各界的焦點大多將置於前述原因之二，也就是美國在東南亞的具體推進有哪些考量及工具，這可能也將涉及到美國對於東協國家同時存在的期許與施壓。首先，在期許方面，由於除了新加坡之外的大多數東協國家並未參與美國所引領的對俄國際制裁，甚至有不少東協國家也未公開譴責俄羅斯對烏克蘭的特別軍事行動；當然，拜登政府當然會期許能在本次高峰會議期間爭取到東協國家對俄羅斯國際制裁的支持，甚至有效促成對俄烏戰事的東協集體聲明（無論力道是否夠強或內容是否明確）；或者，至少讓與俄國保持一定友好關係的越南、緬甸或其他對譴責案相對保留的泰國與印尼等東協大國重新考量對俄關係與對俄烏戰事的立場與回應，在俄烏戰事持續進行、危機化解之日尚未明朗的今天，這將對拜登政府的印太戰略與區域（雙邊與多邊）夥伴關係的推進有極重要的戰略意義。當然，這也將這使得本屆高峰會議的主席聲明或聯合聲明的共識與內容成為雙方權衡斟酌的焦點，必然將可能造成東協組織與成員國家的莫大壓力。

再者，在實際的推進方面，美國也可能會藉此高峰會宣示拜登政府對於印太區域的重要政策倡議與重大施政方向，特別是印太經濟架構如何與東協整體復甦架構(ASEAN Comprehensive Recovery



Framework, ACRF)之間的對應與銜接，其中包含了疫後公衛合作與經濟社會轉型、氣候變遷與永續能源以及基礎建設投資及合作等重大議題。這些都是拜登總統在競選期間的主要政見與執政後對於印太合作的關注焦點。

此外，值得注意的是，在海事領域(maritime cooperation)方面的合作，預期也將在美國國務卿布林肯於 2021 年底造訪印尼雅加達期間所推動的美—印海事合作的雙邊關係的基礎上推進。美國更將持續擴展與其他東協國家的海事合作計畫，包含與甫完成總統大選的菲律賓、同樣陷入南海爭端的馬來西亞與汶萊等國、以及在海事議題上具有舉足輕重角色的印尼等，促進更多的資訊交流或尋求共識。當然，本年度東協輪值主席是柬埔寨，長久以來，柬埔寨被視為是因其親中立場而在南海問題上造成東協分裂的癥結，儘管柬國總理洪森曾在 2018 年參加聯合國大會的公開演講中駁斥柬埔寨因親中政策而造成東協分裂的國際疑慮。美國也可能將在本次高峰會議期間「提醒」柬埔寨，以規則為基礎的國際秩序(rule-based international order)對於南海區域的自由航行以及區域和平與穩定的重要性。就此，東協輪值主席也將備感壓力。

美國將更清楚地提供更多的誘因

若本次高峰會一能順利召開，高峰會後的可能影響將有以下四點：第一，東協國家可能會在美國的壓力下鬆口對於因俄烏戰事造成的人權問題、烏克蘭與歐洲的人民福祉以及社會穩定表達關切，特別是新冠肺炎疫情尚未緩解而俄烏戰事更造成供應鏈的危機與全球人心惶惶，尤其在對潛在的區域大國（暗指中國，但極可能不會直接點名北京）可能遂行的破壞印太區域（主要是南海區域及台灣海峽等）秩序與穩定的單邊主義軍事行徑(unilateral military aggression)可能有推波助瀾的影響，因此，東協可能除了表達嚴重關切外，更可能以呼籲各方要恪守以規則為基礎的國際秩序為訴求，並加強自制且謹慎避免侵略主義的爆發與失控。

第二，美國在高峰會期間應該會積極強調印太經濟架構基本上是與當前的印太區域經濟合作機制(如 CPTPP、RCEP 等)互不衝突，甚至更能發揮互補的效果；就此，美方將希望能與東協及東協成員國加



強在印太經濟架構方面的合作，並在東協疫後復甦的合作議程中扮演重要的角色。

第三，拜登政府將持續強化對東協的支持與多邊合作及國際主義路線的重視。藉此，美國也將試圖以具體行動削弱與沖淡東協國家對於中國在經貿領域與基礎建設的過份依賴。對於東協國家而言，緬甸、泰國仍處於政變期間，自然尷尬；而菲律賓因為總統大選甫結束，在新總統上任初期並不會明確表態，唯新加坡、印尼以及近年來積極強化與美合作的越南，可能有比較積極且正面的回應。儘管如此，可預期的是，美國在拜登執政期間，相較於前任的川普總統而言，將更清楚地提供更多的誘因（姑且不論是否充分）而成為東協得以避險的合作選項。

第四是最後一點，相較於美國的積極轉向，北京也將更積極強化區域布局做為持續抗衡美國加碼印太的戰略回應。中國對於美國與東協高峰會中所釋出的訊息將審慎關注，未來一方面會利用基礎建設投資與援助的個案作為或疫後復甦的利多誘因持續「提醒」東協國家「誰」才是真正的好鄰居、不脅迫東協國家在敏感議題上選邊站，同時也提供實質的協助。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策與立場。

財團法人兩岸交流遠景基金會

本基金會為研究國際政經情勢之民間學術智庫，旨在針對國際政經情勢及戰略與安全等領域，將學術研究成果具體轉化為政策研析，作為我政府參考，深化學術研究能量，並增進與國際重要智庫交流與互訪。

臺北市汀州路三段 60 巷 1 號

Tel: 886-2-23654366

Fax: 886-2-23679193

<http://www.pf.org.tw>

