



圖片來源：美國之音

拜登政府將東南亞視為民主對抗威權專制的重點地區

臺北醫學大學兼任副教授 楊志恆

一、 2021 年美國政要頻頻訪問東南亞國家

美國國務卿布林肯 (Antony Blinken) 12 月 13 日至 16 日訪問印尼、馬來西亞及泰國 (泰國行程後因隨團人員染疫臨時取消)，布林肯曾於 8 月 2 至 6 日一連 5 天參加 5 場與東協相關的視訊會議，包括美國與東協 10 國外長會議、東亞峰會部長會議、東協區域論壇部長會議、湄公河—美國夥伴關係部長會議，以及湄公河之友部長會議，當時其便開始就迫切的區域及國際議題與東協各成員國部長們進行接觸，凸顯華府對東南亞的承諾，以避免區域局勢遭中國掌握。而布林肯只是今年訪問東南亞國家的其中一位美國政要，美國副國務卿雪蔓 (Wendy Sherman) 5 月及 6 月分別訪問了印尼、柬埔寨及泰國；國防部長奧斯汀 (Lloyd Austin) 7 月下旬訪問新加坡、越南和菲律賓；副總統賀錦麗 (Kamala Harris) 則於 8 月 22 日至 26 日訪問新加坡及越南。美總統拜登 (Joe Biden) 12 月 9 日至 10 日舉行全球「民主

峰會」，以加強民主和反對威權主義、打擊腐敗和促進對人權的尊重等三大主題與各國領導人士及專家對話，這三大主題涵蓋東南亞國家面臨之民主衰退及威權主義擴張危機。近年來美國不常派出高官參加東南亞相關會議，拜登政府的相對積極，顯示其的確重視東南亞，尤其在拜登把中國定調為美國主要外交政策挑戰者後，華府已將東南亞視為「民主」對抗「威權專制」的重點地區，美國政要頻繁訪問也印證拜登所說，美自阿富汗撤軍後戰略資源將轉向印太地區。

二、 布林肯訪問印、馬傳達南海各主權聲索國須遵守國際法訊息

本次出訪為拜登政府執政後，國務卿布林肯首次親訪東南亞，他以重拾盟邦友誼的態度說：「這不是一場以美國為中心的地區和以中國為中心的地區間的較量，印太地區是自主的地區，美國希望能捍衛各方權利和協定，為該地區打造全球有目共睹的最為和平及繁榮的時期。從東北亞到東南亞，從湄公河到太平洋島嶼，各方對中國咄咄逼人的行為存在諸多關切，包括中國將南海據為己有、透過補貼國企扭曲市場經濟、取消對政策不合己見之國家的出口和商業合同，以及從事非法、未經申報和不受監管的捕魚活動，印太地區國家希望中國可以改變這些行為。」訪問印尼是布林肯此行重點，在與印尼總統佐科威(Joko Widodo)見面後，其與印尼簽署了合作備忘錄，強調印尼是全球第三大民主國家，美國和印尼的戰略夥伴關係是奠基於雙方共享的核心價值。美國國務院官員也與印尼官員討論如何強化雙邊合作，以共同因應民主與人權所面臨之挑戰、氣候變遷危機及新冠疫情。布林肯在印尼演講時提到中國在印太地區的不當經濟行為及其帶給南海周邊國家之脅迫，「我們正在與美國的盟友與夥伴合作，以確保該地區對所有人保持開放，我們決心確保南海的航行自由及台海的和平穩定，因為這符合我們長久的利益，我們所做的一切不是為了引發衝突，而是為了阻止印太地區發生衝突的可能性。」

布林肯 12 月 15 日訪問馬來西亞時與馬外長塞福丁 (Saifuddin Abdullah) 舉行記者會，塞福丁代表馬國感謝美國支持南海地區國家

提升海上執法能力，布林肯則強調兩國皆認為有關南海主權問題的所有爭議都應以和平方式處理，且所有聲索國都應以國際法和《聯合國海洋法公約》為行事基礎。布林肯原定 16 日在曼谷與泰國官員會面，但因隨行人員染疫臨時取消，布林肯已通過電話向泰國外交部長董恩（Don Pramudwinai）表示深切遺憾，並邀請董恩儘早訪問華府。

三、 布林肯彌補美在東南亞經濟投資不足，力求與中抗衡

（一） 提供東南亞國家經濟援助讓其有所選擇

布林肯此行承諾美國將拿出數十億美元的投資和援助加強與印太地區關係，藉此沖淡中國在該地區影響力。布林肯稱，確保世上最具活力的印太地區不受脅迫並向所有人開放，對整個區域的人民及美國都有好處，因為歷史表明，當這個廣闊的地區自由開放時，美國會更安全且繁榮。而美國亦已注意到，中國與印太地區幾乎所有國家的貿易額讓美國黯然失色，在 2020 年，僅東南亞地區與中國的雙向貿易額就達到了 6850 億美元，是該地區與美貿易額的兩倍多。中國的「一帶一路」倡議旨在世界各地建設港口、鐵路和公路等基礎設施，即使疫情期間它也繼續在東南亞取得進展。12 月 3 日，寮國開通了第一條高速鐵路，這是一個由中國支援，價值 60 億美元的基建項目；幾周前，越南河內首條地鐵開通，同樣歸功於中國；而在印尼，中國已斥資數十億美元建設高鐵、發電廠、水壩和高速公路。布林肯指出，美國政策的致命弱點仍然是經濟參與不足，中國在貿易和基礎建設投資方面遠遠超過美國，他直言不諱地說，「我們不希望在印太地區和中國發生衝突。」然而，他也談及該地區國家對中國行為的憂慮。簡言之，布林肯此行的主要目的之一，就是向東南亞國家凸顯美國是較中國更值得合作的另一選項。

（二） 以新經濟框架取代中國影響力不讓印太戰略在東南亞缺角

布林肯此行也討論到拜登對印太地區經濟框架的願景，拜登側重於與各國貿易便利化、強化數位經濟和技術合作、彈性供應鏈、零碳

排、基礎建設等項目，為美國未來與東南亞國家經濟合作提供了基礎框架。之前該地區國家認為美國的印太框架過度關注安全保障，對於中國日益增長的經濟影響力沒有明顯作為。現在，前述經濟框架如果實施得當，將為東南亞提供更多選擇，符合拜登「重建美好方案」的倡議，有望幫助東南亞國家在疫情結束後實現可持續的經濟復甦。2020年東協成為中國的最大貿易夥伴，「區域全面經濟夥伴關係協定」（RCEP）則將於2022年1月1日生效，中國與東協國家將進入全新境界，此時美國若不加緊腳步，恐使其印太戰略在東南亞出現「缺角」，這不是美國樂見的情況。加強「區域安全基礎建設」及實現「印太經濟框架」願景，是布林肯及美國商務部長雷蒙多(Gina Raimondo)近期最重要的任務之一。借重東南亞各國不同的特性與長處，提升雙方既有經濟關係並創造新的夥伴關係，集合小項目推動大合作，擴大合作的覆蓋面是美方策略，或許這也是拜登不參加「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP）的原因，因為美國正在推動與東南亞國家的新經濟合作框架。

四、 拜登將東南亞地區視為民主對抗威權專制的用意越加明顯

布林肯此次訪問是拜登團結民主國家對抗中俄威權專制擴張的外交戰略一環，印太地區目前不僅有美、日、澳、印的「四方安全對話」（Quad）及美、英、澳「AUKUS」聯盟，亦有英、法、德等國共同支持應對中國在南海的擴張威脅。特別是在南海，這一年來拜登的主要外交工作就是號召更多民主國家派遣軍艦於南海進行自由航行，並強化美國在該地區之基建、科技及其他經濟合作項目，以對抗中國藉「一帶一路」政策所擴張之政經影響力，美中形成安全與經濟雙重的戰略競逐。今年是美方重新部署的第一年，而拜登將東南亞地區視為民主與專制兩大政體對抗的用意也越加明顯。布林肯與奧斯汀已同東南亞多國建立「2加2」合作平台，東南亞地區將逐漸脫離「經濟靠中國」和「安全靠美國」格局，轉向選擇依託「民主」或依靠「專制」的局面發展。

編按：本文僅代表作者個人觀點，不代表遠景基金會之政策及立場。