

拜登「重返」策略對東南亞大國 平衡外交的影響

沈菊川

摘要

傳統現實主義理論認為權力係影響安全認知的決定性因素，亦即一國權力的增長必然對他國，尤其是鄰國造成威脅；權力愈大，則對他國造成的威脅愈大。東南亞國家將日本、中國與印度崛起視為潛在安全威脅，基本符合傳統現實主義觀點。然而東南亞國家的安全威脅認知卻並非完全如此，明顯的例外係冷戰後東協總體上並不將美國視為安全威脅，儘管美國歷任總統對東南亞政策未必存在一致認同性。面對美中等大國在印太地區激烈競逐，東南亞所持態度一貫維持「大國平衡」外交基調，不願做出任何「選邊」，以免造成對地區利益重大傷害。然則自拜登當選美國總統後，隨即係基於川普的「印太」戰略，再結合歐巴馬的「再平衡」戰略，積極建構對中國大型包圍圈，面對拜登強勢「重返」，東南亞國家很難置身其外，此一態勢或將對「大國平衡」造成衝擊，未來變化不容小覷。

關鍵字：拜登、東南亞、大國平衡、「印太」戰略、QUAD

壹、前言

正是由於對地理位置的關注，中國既然作為亞洲大國，周邊鄰國無論是否與其接壤，皆無法避免受到其強勢崛起的影響，既然國家「只有在其身邊有個國家試圖稱霸時，才會團結在一起」¹。東南亞國家結盟即為勢所必然，雖然其成立初衷並非對抗中國。尤其大國間權力分配可能出現失衡危險，一旦夾雜於其中的國家與大國間、地區聯盟與大國間擁有共同邊界，因出於缺乏水域或陸地緩衝地帶的恐懼，弱國經常被迫選擇對抗戰略²。相反地，美國距離南亞、東南亞太遠，僅是跨越太平洋即須耗費龐大資源，所以儘管存在「印太」戰略的代理性質，所涉國家雖然同樣疑慮美國戰略影響，但是並不擔心被其吞併或宰制。惟中國則涉及到相關國家生存問題，故大多數具自主性國家皆如冷戰時期選擇美國共同對抗前蘇聯般，靠向美國共同制衡中國，而非依附或跟從³。儘管東南亞刻意保持中立，冀望藉由其區域組織東南亞國家協會（Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱「東協」）推

動「東協+」、東協區域論壇、東協高峰會等形式，維繫東南亞區域穩定⁴。惟自歐巴馬（Barack Hussein Obama II）決定「重返亞洲」（pivoting to Asia）起，至推行出以「四方安全對話」機制（Quadrilateral Security Dialogue, Quad）為核心的「印太」戰略，東南亞就無可避免地成為直面中國的「中間地帶」，縱然其百般無奈且對中國崛起心存猜疑，卻也無法改變地緣政治的殘酷事實。作者遂擬通過本研究分析，嘗試驗證究竟東南亞在印太新權力格局該怎麼做較適合永續生存，姑不論所得結果為何，皆將使東南亞面對迥異的未來現實。

本文研究範圍可分為時間範圍與空間範圍，就時間範圍來說，本文參考大量統計資料，這些官方出版資料是以 1990 到 2021 年為主，雖然早在 20 世紀 60、70 年代，澳洲學者就從國際安全及戰略角度提出模糊的「印太」概念，認為維持印度洋和太平洋間的戰略平衡將有助於確保澳洲國家安全，但並未得到學界與決策圈關注。隨著中國、印度在亞洲同時崛起，以及全球經濟與地緣政治重心由大西洋向「印太」地區轉移，「印太」作為完整的整

《註 1》Ludwig Dehio, *Germany and World Politics in the Twentieth Century*, trans. Dieter Pevsner (New York: Norton, 1967), p.29.

《註 2》Ibid, p.63.

《註 3》陳麒安，〈重新檢視瓦特的聯盟理論〉，《問題與研究》，第 53 卷，第 3 期，2014 年 9 月，頁 87-115。

《註 4》臺灣東南亞國家協會研究中心，〈東協發展簡介〉，《東協中心》網站，<http://www.aseancenter.org.tw/ASEANintro.aspx>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 29 日。

體開始受到美國、澳洲、日本等國政府和戰略界關注⁵。從地緣戰略位置觀察，「印太」地區涵蓋的是個弧形區域，而「印太」戰略即係將東太平洋至西印度洋視為戰略弧的體系。傳統觀念中，太平洋和印度洋各自獨立，但地區局勢新的發展開始激發一種將太平洋與印度洋看作整體的戰略視角。該戰略的地緣政治核心就在西太平洋、東印度洋，該地區的交界處正是敏感的南海與東南亞⁶。

另個時間維度與前述大致吻合，蓋1967年成立的東南亞國家協會（ASEAN）既是為應對外部威脅，也是為維持成員國的團結⁷。尤其冷戰結束後，亞太地區政治安全環境發生巨大變化，東協體認到讓大國參與本地區合作進程是利大於弊，遂在維護獨立自主的同時，轉而積極構建多邊合作機制，甚至有意借助大國參與以構建由自身主導的新地區秩序⁸。東南亞各國雖然國情各異，但都採取加強與大國雙邊關係的「大國平衡」交往策略，從而推促與其共組區域組織東協的多邊外交戰略

相互配合。據此，東協通過對話夥伴國等機制，以「10+」為著力點，積極拓展與大國關係。1994年，東協創辦東協區域論壇（ASEAN Regional Forum，簡稱ARF），該論壇是亞太地區首個政治安全對話多邊機制，也是東協多邊外交戰略的首次實踐⁹。亞洲金融風暴過後，東協發起建立「10+3」機制，推動東亞地區合作。2000年後，東協與大國接觸交往更加頻繁。

就空間的範圍來說，本研究主要是以西太平洋、東印度洋地區為主，因此所論及有關美國、日本、中國、印度、澳洲、東協等名詞意義，以及有關前者相關統計資料，均不包含歐盟、中東、中亞、中南美洲等地區，亦不包含香港與澳門兩個特別行政區，以及中華民國政府所有效管轄之臺澎金馬地區；雖然香港與澳門已於1997年與1999年回歸中國，但根據目前中國官方統計資料顯示，臺灣、香港與澳門均不列入中國的統計範圍內。本文研究對象為印太地區從「各自獨立發展」到「聯合共存共榮」的全部轉變，其中特別側重

《註5》 韋宗友，〈美國在印太地區的戰略調整及其地緣戰略影響〉，《世界經濟與政治》，第10期，2013年，頁141。

《註6》 孫曉光、張赫名，〈東亞視闕下東海、南海領土爭議之比較及啓示〉，《齊魯學刊》，第6期，2017年，頁67。

《註7》 曹雲華主編，《東南亞國家聯盟——結構、運作與對外關係》，初版，北京：中國經濟出版社，2011年，頁7。

《註8》 山影進編，《新しいASEAN——地域共同体とアアの中心性を目指して——》，千葉：アジア經濟研究所，2011年，頁149。

《註9》 Evan Berman, M. Shamsul Haque (eds.), *Asian Leadership in Policy and Governance*, Bingley: Emerald Insight Publisher, 2015, pp.45-68.

探討藉由制度或非制度實現區域內菱形安全體系架構的可能性，其中緣於東南亞恰位居印太地區連結部位，地緣政治價值為參與區域競逐各方必爭之地。惟以美國主導、聯合相關海洋民主國家，亟力阻截因中國崛起所帶動其影響力外溢的衝擊，實為高度複雜的跨區域整合與變遷過程，幾乎涵蓋跨區域整體系統的重要子系統，故須準確掌握並深入瞭解現代化基本內容，清楚釐清印太地區整體系統各子系統的內在聯繫，避免孤立看待美、中、日、印、澳，甚至東南亞區域問題，而失之於見樹不見林困境。惟研究內容亦將注意凸顯東南亞區域情勢變遷、地緣政治結構、資源流動、功能整合、角色利益衝突及制度導向等子系統，詳盡探索東南亞綜合形勢轉變，對印度—太平洋地區未來發展趨勢的影響作用，防止陷入見林不見樹盲點。

正式進入本文研究前，必須對拜登「重返」亞洲進行清晰定義，避免與美國歷來亞太戰略意涵及歐巴馬「重返」戰略布局相互混淆，防止出現誤導受眾思考脈絡之嫌。首先，本文接納國內學者李瓊莉關於歐巴馬「重返亞洲」戰略，僅係美國盱衡亞太影響力日趨弱化而可能中國崛起所趁的「再平衡」(strategic

rebalancing) 觀點¹⁰。確實，美國勢力從未離開過亞太，姑不論美方始終保持在日、韓、澳駐軍，尤其更不斷藉由國際貨幣基金 (International Monetary Fund, IMF)、亞太經合會 (Asia Pacific Economic Cooperation, APEC)、東協區域論壇 (ARF) 等多邊組織參與亞太事務，確屬不爭事實，所差者僅係小布希 (George Walker Bush) 於「9·11」事件爆發後將戰略重心轉往反恐領域，從而忽略對亞太區域權力格局變化的關注；加以中國於 2008 年全球金融海嘯時，精準掌握時局變化，在亞太區域內扮演扶傾救危積極角色，更賦予其區域競逐優勢。其次，儘管歐巴馬警醒美國已然錯失在亞洲區域建制發展進程維繫霸權領導良機，從而藉由軍事、外交、經濟、國際關係等多領域齊頭並進的「重返亞洲」，嘗試通過多重參與區域多邊機制，實現亞太「再平衡」(strategy rebalancing) 戰略，惟歐巴馬畢竟無法全然由反恐戰場脫身¹¹。復以川普 (Donald John Trump) 執政後揚棄「再平衡」，轉而規劃「印太」圍堵中國安全弧，然緣以川普棄多邊、重雙邊的戰略收縮選擇，再度削弱聯盟、夥伴國對美國的期待與信心。再後，則為拜登毅然由阿富汗撤軍，決然

《註 10》李瓊莉，〈美國「重返亞洲」對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，第 39 期，2012 年，頁 87-103。

《註 11》Stephen J. Yates，〈美國再平衡政策的政治著眼、策略布局與現實考量——以及對臺灣的影響〉，《臺灣獨立建國聯盟》網站，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2113039>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 21 日。

將戰略重心強勢置於全方位圍堵挑戰中國崛起，並高擎「美國回來了」大纛，重新理順與歐盟、東協、日、韓、印、澳多邊關係，升級 QUAD，組建 AUKUS（澳英美三邊安全協議），即使期間爆發俄羅斯入侵烏克蘭危機等重大國際事件，拜登亦未曾稍減對中國抗衡施壓的決心，而此即為本文定義的「重返」根本內涵。

本文一則檢視並探討冷戰後美國對待東南亞區域戰略之理論基礎及發展現實；再則就整合理論與發展模式為一評析，最後則依前項理論基礎分析美國拜登主政後的「重返」戰略，是否足以實現對東南亞地區進行圍堵中國策略整合的可行性。國際關係理論近年來有逐漸朝理論整合方向發展之趨勢，本文擬立基於探討國際關係中美國霸權利益與東南亞小國避險理論的演化趨勢，作為具體解釋模型，並兼採功能理論、衝突理論、交換理論、形象互動理論等社會學重要理論內涵。在本質上，現實主義已非一般傳統所認知強調軍事與政治為解決國際衝突與合作之現實主義，它為因應日益複雜且互賴的國際社會而摻揉自由主義精神與機制。故本文將嘗試從理論面結合實際現勢經驗，將該分析架構應用在冷戰後的印度——太平洋地區安全分析。準此，將強調在何種政治、經濟、社會，特別是在何種歷史條件下，因生產關係、經濟利益與倫理價值衝突所共同認

知的國家在區域中的地位，對政治體制與經濟分配等社會秩序發展出特殊主觀的政治和社會傾向，這亦為本文研究的基本主題之一。另一方面，本文將針對區域競合議題，從國家角度探討國際合作理論中相關概念、條件及論述，包括無政府狀態、絕對得利與相對得利、霸權、體制等。其次，從歷史觀點對照分析合作理論的預期條件和印太地區實際狀況。不過，既然影響印太地區變數複雜，想要瞭解東南亞在某特定國際社會中的作用與發展，必然也是充滿艱辛、挑戰與試誤的過程，謹寄望通過本論文的提出，得以對後續相關研究有所回應與激盪。

貳、東南亞地緣政治特殊樣態

東南亞地處亞洲東南部，地域特徵包括大陸半島及海洋群島兩部分。鑑於地理位置至關特殊性，相對形塑出東南亞無可替代的地緣政治價值。既然地緣政治常被視作外交戰略重要思考因素，則其亦自然成為國家行為體基於地理決定論觀點，加以考量外交政策的可能性與優先順序。誠如 Raymond Aron 對於地緣政治的理解，所謂地緣政治就是將外交——戰略關係與資源間做出地理——經濟的分析，同時參照生活方式與環境而引起的對外交政策態度的解釋，再從地理角度加以系統化的結果¹²。另就地理位置而言，東南亞位處

《註 12》Raymond Aron, *Peace & War: A Theory of International Relations*, Transaction Publishers, 2003, pp.25-63.

印度洋與太平洋之間，更居於連接亞洲大陸與大洋洲的關鍵紐帶上，遂成爲遏制亞洲、非洲、歐洲及大洋洲海洋航行的戰略通道。東南亞另一個重要的地緣結構特徵，爲其相對突出的地緣破碎性、相對封閉性及內部力量脆弱性，從而導致東南亞各國間彼此呈現國家行爲極大差異性和社會存在模式鮮明對比的特質¹³。而東南亞此種特有的發展模組，相比於其他區域的確較易推促民族矛盾、宗教衝突及文化差異，結果使得東南亞各國間經濟社會發展存在高度落差，區域政治與社會秩序難以維繫穩定格局。

一、區域內在因素的影響

蓋東南亞區域存在的國際合作機制、政治參與主體、政治共識與規範數量增多的「碎片化」現象¹⁴，本質上即呈現出「次區域性、雙邊性、多邊性」的分支體系，並根據專注問題及領導力量不同，而逐漸呈現出以主導國家爲核心、區域議題爲導向的板塊化、專業化發展趨向。另則「複雜化」作爲「碎片化」形成過程中必經的階段，碎片化與機制複雜化緊密聯繫，既削弱個體制度作用，東南亞各國國家既有

基於自身利益的考量而組成或加入不同的組織，如柬埔寨與寮國傾向中國，其對東協的約束相對疏離。東協各國多半都多少有一點這種現象，導致制度性的規則約制，最終還是回歸到國家間的權力運作結構中¹⁵。機制複雜化相應模糊安全機制的邊界，使得不同的安全合作機制間形構成交叉合作與競爭關係，漸次形成複合碎片化，從而加劇東南亞地區形勢的複雜性與解決難度。須知「無序——競爭化」亦係「碎片化」發展的必然結果，碎片化既意味著斷裂，如規則理念、規則制度與規則機制的斷裂，加之碎片化造成權力流散化、制度分散化與行爲體多元化等趨勢，遂於特定政策領域呈現出具有不同的特徵、空間範圍及主導問題，相對構成各種國際制度所組成的拼接特徵，其中不存在統一的領導性權威，甚至經常不被單一的國際體系所主導。競爭化亦爲多元化與無序化的必然結果，安全合作機制碎片化導致安全機制數量增多；相異的安全合作機制，因彼此關注的問題領域、實際利益及主導力量不同，逐漸形成相互平行、套嵌或者交疊的複雜關係。無序化又直接導致多元碎片間缺少統一的行爲規範與主導性權威，

《註 13》Lucian W. Pye 著，劉笑盈譯，《東南亞政治制度》，初版，廣西南寧市：廣西人民出版社，1993 年，頁 38-67。

《註 14》Tommy Firman, “Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development,” *Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol.21, No.2, 2009, pp.143-157.

《註 15》王明國，〈國際制度複雜性與東亞一體化進程〉，《當代亞太》，第 1 期，2013 年，頁 11。

直接導致各種安全機制在合作主導權、合作方式及合作觀念等方面相互競爭。以上所描述者，實為歷史東南亞發展以迄的獨特體質。

就是源於此種地緣樣態的影響，不僅造成以東協為主結構所推動的區域一體化進程備感艱辛，尤其是經常導致傳統與新興大國伺機滲入，因勢籌謀扞從或分化以競逐大國在區域內勢力空間與國家利益，致使東南亞長期成為國際恐怖主義活動、意識型態與大國較量的重點地區。此外，世界性大國如美國、中國、俄羅斯、日本、印度等，盡皆環繞於東南亞所在印太地區周邊的現實，固然使得該等大國在將勢力延伸進東南亞時，為拉攏對象國而會適時給予必要奧援；然則除傳統大國外，澳洲、韓國近年來相繼崛起，同樣皆以獲取與鞏固在東南亞區域的存在與利益，作為其國家地緣戰略重要考量及依據，致使東南亞因源於地緣關係，而演變成為世界大國與崛起國家相互制衡、競合的角色益發顯著。亦即東南亞因其優越地理條件，始終無可避免地成為國際大國勢力縱橫捭闔，希冀於箇中爭奪地緣政治優勢的區

域¹⁶，畢竟無論誰一旦控制東南亞，誰就能箝制亞太往來印度洋，邁向中東與地中海的咽喉。既然東南亞天然地理位置而處於陸權與海權的特殊交會點，其固然對於陸路強權與海洋霸主具有緩衝作用，但是也經常因此淪為大國爭鋒下利益折衷或交換的犧牲品¹⁷。尤值得關注的是隨著東南亞在內部不斷深化一體化進程、持續外溢經貿發展潛力，而外部則以中國崛起引發亞太傳統大國疑忌，相應促使東南亞地緣戰略地位益發凸顯¹⁸。可正因中、美、日、印等大國在歐亞大陸邊緣地帶競合態勢反覆發酵，東南亞甚至成為「印太」戰略布局中不可或缺的「中間地帶」，導致地緣環境愈益複雜糾葛，非僅原有地區矛盾難獲解決，尤其是夙怨極深的中國、印度都緊密相臨東南亞，兩國互動張弛動輒牽動區域內外的政治經濟安全格局¹⁹。

二、大國勢力介入的異變

此際尤須強調者，東南亞既然地處世界地緣戰略要道，其與地區外世界聯繫極為緊密，此特性即決定該地區秩序轉型將無以避免能冀望完全摒除外部勢力影響，

《註 16》 Denys Lombard, "Another 'Mediterranean' in Southeast Asia," *The Asia-Pacific Journal*, Vol.5, No.3, March 1, 2007, pp.1-5.

《註 17》 曹雲華，〈在大國間周旋——評東盟的大國平衡戰略〉，《暨南學報（哲學社會科學版）》，第 3 期，2003 年，頁 11-21。

《註 18》 Kristien Bergerson, "China's Efforts to Counter U. S. Forward Presence in the Asia Pacific," *U.S.-China Economic and Security Review Commission staff research report*, March 15, 2016, pp.10-13.

《註 19》 Ann Marie Murphy, "Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Foreign Policy: Exploring the Linkages," *Asian Security*, Vol.13, No.3, August 2017, pp.10-13.

尤其是利益攸關方的大國²⁰。東南亞雖然開闢出有別於傳統的制度化秩序建構道路，但作為制度核心的東協，因硬實力猶然遠遠落後區域周邊大國，蓋在以大國政治為主導的國際體系內，仍須借助大國力量以共同推進地區秩序轉型²¹。因此東南亞地區當前同時存在著實力差距巨大、文化差異明顯的多個行為群體，其新秩序的建立與運行必須要設法調和東方與西方、強國與弱國、域內與域外等不同行為群體間的矛盾，兼顧彼等合法權益。而在東南亞政治現實中，強國與弱國權力分配不對稱及彼此間等級落差是客觀的存在²²，但強國主導、弱國被邊緣化的大國協調機制卻相當程度忽視中小型國家在秩序建構過程中的能動性，遂易導致地區建設畸形化發展²³。傳統的地區秩序模式已被證明無法解決東南亞地區發展問題，政治型態多元、多種權力與文化中心共存的現實，相應決定區域內各行為體間互動係無法完全受單一大國或強權集團支配，地區性矛

盾與問題可能因外部強權或強勢文化衝擊而遭受壓制，但本質上仍難以真正根除，箇中仍須建立區域共享觀念及規範以實現彼此自我調適，並通過制度化形式予以確立，始得協調各個行為群體矛盾，使其區域整體發展相向而行。東南亞源於該地區內生需求，需要建構區域內事務都由所有行為體「平等協作，共同主導」，一方的發展為另一方發展的基礎與機遇，祛除強國對於弱國的剝削支配共生秩序，其在肯定大國影響力的同時，將最大限度地兼顧實力相對弱小、文化相對弱勢的國家，竭力在互動交往中通過符合當地實際又行之有效的社會運作規則或規範²⁴，如東協方式使不同行為群體（強國與強國，如中國與美國；強國與弱國，如美國與老撾、柬埔寨等；域內與域外，如美國與東協國家）間能夠形成某種妥協，確保實力不等但相互依賴的各行為體都有資格與權利共同參與地區發展，並導引在彼此適應過程中保持相對自主性²⁵，成為有效參與方。

《註 20》曹雲華，〈論東南亞地區秩序〉，《東南亞研究》，第 5 期，2011 年，頁 4-13。

《註 21》劉阿明，〈權力轉移過程中的東南亞地區秩序——美國、中國與東南亞的角色〉，《世界經濟與政治》，第 6 期，2009 年，頁 44-46。

《註 22》龐中英、黃雲卿，〈演進中的共生秩序與多重權力競合——一種東亞地區治理框架〉，《太平洋學報》，第 2 期，2017 年，頁 39-51。

《註 23》Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol.32, No.3, 2008, pp.113-157.

《註 24》梁穎、黃立群，〈共生型國際秩序與命運共同體建設〉，《南洋問題研究》，第 1 期，2017 年，頁 39-50；金應忠，〈國際社會的共生論——和平發展時代的國際關係理論〉，《社會科學》，第 10 期，2011 年，頁 8-9。

《註 25》張義明，〈區域間治理及其「東盟模式」的未來——「區域間主義治理模式」評析〉，《東南亞研究》，第 6 期，2015 年，頁 101-105。

然則揆諸國際政治交往現實，大國試圖穩定或改變格局內的力量對比，基本皆係傾向於採取某些特殊戰略措施，將國家目標投射至與其利益密切相關的特定地區，從而藉以構建符合其戰略目標的主客觀環境，結果經常是導致該等地區成為大國進行博弈的折衝較量場所。而作為世界地緣戰略格局最重要樞紐之一，東南亞不僅是中、美等大國運輸戰略物資必經通道，更係歷史迄今溝通東西方文化橋梁。由於自身豐富自然資源及得天獨厚地緣優勢，致使東南亞歷來皆難避免淪為大國爭奪主要標的，而東南亞地區格局亦總是處於大國博弈與其主觀企求的「大國平衡」戰略間，因彼此互動衍生出複雜關係而展現新發展與新變遷。此與其他地區被動接受支配並不盡相同，東南亞各國為擺脫西方資源剝削及經濟邊緣化命運，長期以來不斷探索聯合共生的經濟發展道路，並於此過程中逐漸形成某種地區認同，進而作為整體對地區國際關係施加影響的重要依據。

三、東協功能猶待再強化

傳統意義的東南亞地區秩序發展始終無以盡如主觀期待，主要就是作為制度核心的東協，由於其軟實力長期優於硬實

力的國際現實，促使東協迄今依舊無法擺脫外界加諸於其「大國妥協產物」的貶抑²⁶，致使其發揮區域組織的作用往往滯後於現實功能需求，且仍然難以改變高度依賴大國間的默契。近年來，隨著印太地區相繼出現中國崛起、美國重返、日本南向、印度東向等大國戰略布局與變遷，東南亞地區原有權力結構亦隨之發生重大變化，非僅政治環境益趨複雜，地區性矛盾尤其日漸突出。另緣於東協國家與大國關係各有親疏取向，各國間即伴隨所依附前述大國戰略發展而突出自我方向性選擇，如此既無益於解決實際問題，反使東協自身逐漸陷入裂解窘困。尤其是美國確立執行重返印太地區戰略，對地區事務干涉益見強勢，更加動搖東協在東亞多邊合作領域的「中心地位」，進而對東協亟力爭取由邊緣向中心靠攏的東亞合作發展路徑平添窒礙。被各方傳統大國勢力競逐的東南亞，儼然逐漸成為雖不願卻被大國強權所支配而難以自主的危險地區，時刻間充斥利益衝突與秩序轉型的不確定性。如就現階段觀察，對東南亞地區影響最為深遠的外部因素，莫過於美中於該地區各方面、各階層開展的激烈競逐²⁷。

由於美中兩大國相互間存在意識型態差異、政治互信缺失及對區域主導權的

《註26》同《註14》，頁105。

《註27》“Southeast Asian Perspectives on U.S.- China Competition,” *International Institutions and Global Governance Program*, June 21, 2016, <https://www.cfr.org/report/southeast-asian-perspectives-us-china-competition>, last visited: 5/29/2022.

爭奪，即使雙方對經貿、反恐、環保等問題實際有著共同利益，但囿於民主價值觀迥異及國家道德因素影響，美中對問題的判斷與處置方式即存在高度落差的衡量標準，雙方戰略博弈的事實客觀存在，作為利益攸關的第三方，東協在美中兩大國間所能激盪出的協調作用亦顯得相當重要。中國崛起對東南亞的經濟、安全環境，在客觀上產生的影響至關重要，儘管東南亞部分國家希冀中國快速崛起，能夠受到美國持續於該地區投資及防禦行為的制約，可實際上東協國家卻泰半不願在美中兩強間明確選擇支持任何一方²⁸。東協若能以「誠實、中立的中間人」身分扮演美中間的協調者角色，設法導引中美兩大勢力通過對話激起合作意識，增強戰略互信，如此則美中在秩序建構問題方面，將更有機會超越挑戰國與守成國的衝突邏輯，進而轉化為非零和博弈，使東南亞地區內各國共同受益²⁹，為區域秩序的建構營造和諧的戰略環境。另鑑於美中圍繞東南亞地區開展的戰略博弈明顯有別於以往大國競爭，雙方於該地區存在殊多利益衝突與觀念分歧，惟以兩大國間目前尚能實現較為理性

的自我克制，使得競爭強度在總體上仍得以維持在較低層次。雖然期間亦因美中一度於南海議題對峙，導致區域局勢曾經趨於緊張，然而得益於美中多能妥善運用政治籌碼降溫，加以東協有效發揮制度性協調作用，致使美中在南海可能出現衝突最終得以緩解。姑不論中國未來崛起態勢如何，對於東南亞秩序在「印太」格局的建構過程，美國需要協同日、印、澳繼續在戰略上保持理性與克制，共同釐定其合作及與中國競爭的範圍，同時善用東協「中心作用」以建立制度性的協商渠道，確保戰略溝通的及時與順暢。東協則進一步明確自身的「平衡」角色定位，將東南亞建設成為各個新型大國競合關係的緩衝起始區域。

誠然大國戰略博弈給東南亞地區造成深刻的影響，而該地區秩序轉型進程與走向，亦相當程度取決於大國各自利益訴求與戰略措施，以及相互間實力對比與戰略默契。然而隨著東南亞各國發展水準迅速提升及國際規範力量增強，未來或許很難再出現僅憑美國、中國或其他任何單一大國意志，主導東南亞地區秩序的局面³⁰。

《註 28》 Ambassador J. Stapleton Roy, “U.S.-China Relations and Regional Order,” *The Wilson Center*, The keynote address at Blurring Borders: National, Subnational, and Regional Orders in East Asia on June 1, 2015, <https://www.wilsoncenter.org/article/us-china-relations-and-regional-order>, last visited: 5/29/2022.

《註 29》 Christopher Coker, *The Improbable War: China, the United States and Logic of Great Power Conflict*, London: Hurst, 2015, pp.101-151.

《註 30》 任遠喆，〈美國東盟關係的「三級跳」與東南亞地區秩序〉，《南洋問題研究》，第 1 期，2017 年，頁 17-28。

東協作為足以影響地區秩序發展的制度性力量，今後或將開始在地區建設和中美戰略博弈過程中扮演重要角色，亦即從起初的被動接受者，到大國競相爭取的對象，最終發展為現在大國博弈的協調者和地區建設的實際參與者，東協或將逐漸由體系邊緣向著地區政治舞台中心靠攏。不過由於「通過廣泛協商達成一致」是東協特有的決策方式，該決策方式雖然因效率低下時而遭到詬病，但卻是東協謀求「在多樣性中求統一」的必然選擇，亦係東協推進地區合作及保持自身生命力的唯一可行辦法。然而，美國對該決策機制並不滿意，如在南海問題上，東協因堅持「協商一致」的原則而難以滿足部分成員國要求，只能在兼顧所有成員國共同利益基礎上形成最低限度共識。由於內部分歧嚴重，復以美國幕後對於相關國家的支持等深層次原因，致使原本東協對外政策的一致性，逐漸出現因緣於美國結盟外交對個別國家分進合擊而面臨解構危機³¹。「用一個聲音講話」的需要與各自國家利益追求上的差異，使東協這個純粹政府間組織愈發難在對外決策上達致協商一致。尤其值得注意的是美國對東南亞區域地緣政治重要性，基本認定足以影響「印太」戰略的深入發展，其對東南亞著力日益加深，甚至

不排除要求東協國家選邊站的可能性，則東南亞究竟該如何堅持其既有的「大國平衡」外交戰略，勢將考驗區域國家領導智慧。

參、拜登實踐「重返」概況

二戰後，美國在其霸權力量的推動下，開始著手構建「美國治下的世界秩序」（Pax Americana），東南亞地區亦隨之納入美國規劃建構秩序體系內。冷戰時期，東南亞國家紛紛獨立，並致力建構民族國家、擺脫前殖民宗主國及大國控制與干涉；與此同時，東南亞亦難以避免成為大國競逐場域，尤其是美國與前蘇聯運用雄厚經濟、政治、軍事實力不斷向東南亞地區擴張，導致東南亞各國內政、外交盡皆高度遭受大國影響。控制與反控制、利用與被利用，成為冷戰時期東南亞國際關係主要特徵。另則冷戰期間於東南亞地區爆發的各種衝突，如越戰、柬埔寨問題等，實際上皆係相當程度反映大國利益衝突，遂推促東南亞國家為期於同大國周旋時，得以確維自身利益，即尋思設法構築區域性合作以為應對。如1967年成立的東南亞國家協會，即係嘗試通過區域聯盟方式以協調內部矛盾，增強抗衡大國的實力。故就整體觀察，東南亞在冷戰時期既順利擺

《註31》李東屹，〈中國——東盟關係與東盟地區主義近期互動解析——以南海問題為例〉，《太平洋學報》，第8期，2016年，頁40-52。

脫前殖民地宗主國控制，增強民族國家凝聚力，更獲致經濟較快發展³²。

惟自 1991 年冷戰結束迄 2021 年的三十年間，美國對東南亞區域的戰略抉擇與布局，並非持衡如一，反而因時因勢，特別係基於美國國家利益需要，而出現數度大幅調整與變化，顯著呈現美國對東南亞戰略的現實特性。謹將其變化歷程概述如後。

一、後冷戰初期戰略重心移轉

冷戰結束後，美國面對加速推動的全球化進程，著意將開放市場與自由貿易作為其在東南亞外交政策重點。主係隨著東南亞不斷提升區域重要性及賡續深化區域主義進程，美國伊始即醞釀並訂定對東南亞長期外交戰略。如自 1991 至 2000 年止，美國試圖在東南亞實行的區域戰略要項，概可歸納為：一是維持相當程度的軍事存在，以保障美國區域利益安全；二是在鞏固既有區域同盟關係基礎上，進一步發展新夥伴關係與雙邊關係；三是積極參與東南亞區域主義進程，並通過各種機制及合作方式，設法影響此進程；四是防止其他勢力活動，對美國在東南亞區域的利益構成威脅。凡此說明，美國加強維繫

在東南亞地區利益，並意圖緣此取得對該區域主導地位，藉以建構符合美國意願的秩序³³。

然而亦須清晰認知，東南亞以往於冷戰時在全球地緣政治戰略布局所享有的極為特殊地位，至冷戰結束後即逐漸褪色。此主要緣於冷戰結束及前蘇聯解體相對促成美國首要戰略利益向西方轉移，除西歐、中東地區成為美國側重戰略前沿外，始終未能擺脫冷戰殘影的東北亞地區，同樣係美對外戰略優先選項。故基於戰略利益相對比，即使亦為美國同盟體系的東南亞地區並未瓦解，然而戰略重要性下降至為顯著且無以避免。明顯案例為美軍於 1991 至 1992 年相繼撤出菲律賓蘇比克海軍基地（U.S. Naval Base Subic Bay）及克拉克空軍基地（Clark Air Base），並大幅削減對東南亞地區軍事援助，其戰略想定僅局限於確保軍事援助與裝備，於該區域出現危機時，得以順利運抵相關軍事設施而不再耗費巨資以維持軍事基地，此樣態即為冷戰後初期的十年間美國對東南亞軍事政策重點。證諸美國老布希（George Herbert Walker Bush）、柯林頓（William Jefferson Clinton）政府時期，僅針對東南亞某些特殊狀態或突發事件做出反應，缺

《註 32》莊國土，〈冷戰以來東南亞國際關係研究評述——以「冷戰以來東南亞國際關係研討會」為例〉，《世界歷史》，第 5 期，2004 年，頁 13。

《註 33》白雪峰，《冷戰後美國在東南亞的外交：霸權秩序的建構》，福建：廈門大學出版社，2011 年，頁 4-10。

乏整體性戰略謀劃，轉而採取綜合性戰略措施，其中更加戮力於經濟合作，特別是推動東南亞國家自由貿易。對此美國學者 Karl D. Jackson 即明確指出美國全球戰略布局中的東南亞地區，實已失去應有地緣政治重要性，而被「善意忽視」³⁴。故此階段美國與東協側重建立發展合作關係，陸續推出關於貿易、投資、技術轉讓、人力資源發展等系列合作項目，東南亞國家普遍並不擔心美國政府的「忽視」。不過隨著東南亞國家經濟發展與綜合國力不斷提升，彼等亦期望在國際間獲得與其自身實力相匹配的國際地位，然而此際美國，特別是柯林頓政府卻不時逕以民主、人權等議題予以苛責批評，甚至藉此干預東南亞若干國家內政。此舉非僅激突出區域瀰漫不滿情緒，更引致東南亞對美國刻意宣揚其意識型態價值觀的高度警惕與芥蒂，諸多東南亞國家領導與學者遂紛紛提出亞洲共同價值觀，強調亞洲文化傳統特性，以此回應。尤其是 1997 年爆發亞洲金融危機時，東南亞各國對美國政府的表現更是備感失望，美國在東南亞地區的影響力每下

愈況。

二、小布希反恐推促選擇性再接觸

正如國內學者蔡東杰指明：美國為因應中國崛起削弱與挑戰美國對東南亞地區影響力，以及恐怖主義擴散所衍生安全威脅，已然選擇改變對東南亞政策，逐漸重返該地區³⁵。而誠如「美國新世紀計畫」(Project for the New American Century, PNAC) 於 2000 年完成「重建美國的國防：新世紀的戰略、武力與資源」報告所稱，新世紀美國所遭遇到的挑戰是嚇阻新競爭者崛起，保護對歐洲、東亞與中東等關鍵區域影響力³⁶。2001 年爆發「9·11」事件後，若干東南亞恐怖主義團體似受激勵而謀劃威脅美國及其於此區域利益，且此地區部分恐怖主義網絡與基地組織間亦存在密切聯繫³⁷，儘管恐怖組織與東南亞地區的叛亂團體、革命組織目的不盡相同，但是分離運動與認同問題更觸動各國安全的敏感範疇。正因如此，恐怖主義不僅為東南亞帶來極大的安全挑戰，甚至嚴重威脅亞太區域穩定，對美國在亞洲利益造成

《註 34》Karl D. Jackson, "Southeast Asia: Off the Radar Screen," *SAISPHERE*, No.23, 2004, pp.21-23.

《註 35》蔡東杰、洪銘德，〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉，《臺灣國際研究季刊》，第 5 卷，第 2 期，2009 年夏季號，頁 79。

《註 36》Project for the New American Century, "Rebuilding America's Defenses: Strategy, Forces and Resources for a New Century." *A Report of The Project for the New American Century September 2000*, <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>, last visited: 5/29/2022.

《註 37》Dana R. Dillon, "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism," *Heritage Lectures*, 2004, No.860, pp.1-5.

影響³⁸。凡此，皆使美國體認到東南亞對其全球反恐戰爭所起的關鍵作用。

小布希政府遂選擇反恐與經濟合作作為訂定東南亞政策兩大主軸，且確認東南亞地區在全球反恐戰爭名副其實的「第二前線」³⁹。美國與東協雙方通過簽署《合作打擊恐怖主義聯合宣言》、舉行聯合軍演等，最終逐步加強在東南亞的軍事存在，順勢擴大美國的地區影響力⁴⁰；尤其是美國為彌補金融危機受損形象，積極投入包括災難救助、傳染病防控等非傳統領域，特別是 2004 年南亞海嘯後快速援助，即為重新喚回東協國家的信任。此外，在加大經濟方面互動：一是加大力度同東南亞國家雙邊自貿談判，如 2003 年簽訂《美國——新加坡自貿協定》；二是相應提出諸多經貿倡議，如《東協企業倡議》、《美國貿易與投資框架協議》等；三是運用經貿合作推動東協國家在知識產權、勞動力保護、政府透明化等改革；四是雙邊經濟合作多係企業先行，且東協國家泰半仍接受美國經濟援助。儘管小布希多次對協商一

致及不干涉成員內部事務的「東協」模式表示失望，但隨著東協一體化發展，以及以東協為中心的地區安全、經濟架構日益成熟，其仍肯定東協對該地區的不可或缺性，美國官方甚至將東協稱作「美國全球視野的核心部分」⁴¹。值予關注的是，小布希於 2005 年與 APEC 領導人非正式會晤時，正式宣布與東協建立「強化的夥伴關係」，從而為雙方在政治、經濟、安全等領域合作提供制度化安排，再配合先後於 2006 年訂定「落實美國東盟強化夥伴關係行動計畫」、2009 年「修正的美國東盟強化夥伴關係優先合作的領域」，更將雙方合作推進到實質操作層面。

然則須清晰理解者，儘管此時期美國加深與東南亞國家接觸合作，但是其實質內涵與規模亦不應被過度放大，畢竟當時美國戰略重心係置於大中东、波斯灣與東北亞地區⁴²。如 2005 年，美國前國務卿萊斯（Condoleezza “Condi” Rice）取消出席「東協部長級會議」、「東協地區論壇」，2007 年小布希則取消原計畫參加

《註 38》Angel M. Rabasa, “Southeast Asia after 9/11: Regional Trends and U.S. Interests,” *RAND*, Testimony presented to the Subcommittee on East Asia and the Pacific House of Representatives Committee on International Relations, December 2001, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2005/CT190.pdf>, last visited: 5/29/2022.

《註 39》John Gershman, “Is Southeast Asia the Second Front?” *Foreign Affairs*, July/August 2002, pp.60-74.

《註 40》魏紅霞，〈布什政府對東協的政策及其對中國的影響〉，《東南亞研究》，第 4 期，2006 年，頁 57-58。

《註 41》Robert Zoellick, “Remarks at ASEAN Regional Forum,” *The U.S. Department of State*, July 29, 2005, <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/50411.htm>, last visited: 5/29/2022.

《註 42》David Capie, “Between a Hegemony and a Hard Place: The ‘War on Terror’ and Southeast Asia-US Relations,” *Pacific Review*, June 2004, p.223.

「美國——東協領導人峰會」，更是美國輕忽東協與東南亞地區的明證。故須認清，正是小布希政府時期，美國在東南亞地區影響力大幅度下降⁴³，而作為東南亞國家整體性代表的東協，則逐步強化其在地區機制構建地位，如2005年開始的「東亞峰會」即屬最佳例證⁴⁴。

三、歐巴馬推進「重返亞洲」戰略

歐巴馬當選美國總統之初，即體認到全球發展重心業已由大西洋經濟圈東移至亞洲，加以面對中國快速崛起對包括東南亞在內周邊區域的影響力不斷攀升，若再將龐大資源繼續投入中東、阿富汗，則作為當今國際體系霸權的美國，其亞太地位恐將難以確保穩固。基此，自歐巴馬執政以迄，美國即高調推動「重返亞洲」戰略，通過強化對東協開展政治、經濟、軍事等領域合作，以及藉由積極介入地區熱點問題，持續加快全球戰略重心東移步伐。綜合歐巴馬兩任總統的「重返」戰略布局特

徵，主要可歸結為：

（一）加強與亞洲盟友合作

2009年2月，前國務卿希拉蕊(Hillary Diane Rodham Clinton)甫上任，即出訪日本、印尼、南韓等，此為自1960年以來美國國務卿首次將最初出訪地訂為亞洲。蓋按照美國外交慣例，國務卿出訪首個地區向為美國政府外交政策重點地區，此即相對凸顯歐巴馬對亞洲的重視。2009年11月，歐巴馬於東京發表演講自稱為美國首位「心繫太平洋的總統」，強調美國將增強並繼續其在太平洋地區「主導地位」⁴⁵。2010年1月，希拉蕊於夏威夷發表「亞洲的地區架構：原則和重點」(Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities)演講，宣稱美國前途與亞太地區緊密相連，明確發展同亞太地區關係是美國對外政策重點⁴⁶。希拉蕊更強調在同盟條約之外，美國將加強與其他關鍵國家關係，如美國將與印尼建立

《註43》Tim Shorrock, "Why Southeast Asia is Turning from U.S. To China," *Asia Times Online*, December 10, 2005, <https://chinadigitaltimes.net/2005/12/why-southeast-asia-is-turning-from-us-to-china-tim-shorrock/amp/>, last visited: 1/6/2022.

《註44》Elizabeth Economy, "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States," *Journal of Contemporary China*, August 2005, p.411.

《註45》Remarks by President Obama in Tokyo, "Not Separated By This Great Ocean; We Are Bound By It," *American Institute In Taiwan*, <https://www.ait.org.tw/remarks-by-president-obama-in-tokyo/>, last visited: 12/30/2021.

《註46》Hillary Diane Rodham Clinton, "Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities," *The U.S. Department of State*, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>, last visited: 5/29/2022.

全面的夥伴關係⁴⁷。

2012 年 11 月，歐巴馬連任後首次出訪即選擇泰國、緬甸、柬埔寨，並出席「東亞峰會」，此係美國總統自越戰後首次於出訪亞洲時僅訪問東南亞國家。2013 年 3 月，前國家安全事務助理多尼隆(Thomas Edward Donilon)於「亞洲協會」(Asia Society)演講時強調，歐巴馬第二任期將繼續執行「再平衡」戰略，並稱「正如我們發現美國在東亞的投入不足，在東南亞的投入尤其欠缺，……正在糾正這種狀況」⁴⁸。

(二) 強化與東協成員關係

2009 年 7 月，美國正式加入《東南亞友好合作條約》。同年 11 月，歐巴馬出席首屆「美國——東協峰會」，成為首位與東協領導人展開直接對話的美國總統，亦緣此確立雙方領導定期會晤的機制。2010 年 7 月，美國在第 43 屆東協外長會議中，正式成為「東亞峰會」成員。2011 年 11 月，歐巴馬更成為美國首次正式出席「東亞峰會」的總統。其後，歐巴馬於 2014 年「美國——東協峰會」再次重申，美國與東協

關係為美國在亞太地區戰略「再平衡」重要組成部分，美國與東協雙邊合作係經濟、政治安全和社會文化三位一體。

與此同時，美國亦高度重視發展與東南亞各國雙邊關係，其中就美國立場言，東南亞國家實可分為三類：一是與美國有傳統盟友關係，如泰國、菲律賓，以及准盟友關係的新加坡；二是衝突與合作並存的印尼、越南、馬來西亞、汶萊、寮國；三是存在互動問題，甚至敵對的緬甸、柬埔寨。針對前述三類國家，歐巴馬採取的策略為鞏固第一類、拉攏第二類與積極接觸第三類⁴⁹。如 2012 年 11 月，歐巴馬對緬甸進行歷史性訪問，緬甸總統吳登盛亦隨之回訪，象徵美緬關係正常化。

(三) 推動跨太平洋戰略經濟夥伴關係協定

美國戰略重心東移於經濟層面重要舉措，即為擴大推動《跨太平洋戰略經濟夥伴協定》(The Trans-Pacific Partnership, TPP)。蓋 2008 年美國加入 TPP 後，歐巴馬即高調參與 TPP 談判，此主係鑑於小布希政府對亞太區域內部經貿合作日益加強

《註 47》Ibid.

《註 48》Complete Transcript: Thomas Donilon at Asia Society New York, “National Security Advisor to President Obama discusses U.S. policy in the Asia-Pacific region in 2013,” *Asia Society*, March 11, 2013, <https://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>, last visited: 1/8/2022.

《註 49》儲召鋒，〈亞太戰略視域下的美國——東協關係考察〉，《國際展望》，第 1 期，2012 年，頁 19。

趨勢，未能及時做出適當回應，導致美國在亞太經貿領域逐漸邊緣化，歐巴馬遂擬藉通過 TPP 達成新型區域貿易協議，從而逐步融入東亞區域經濟一體化進程，相應抵銷東協、中國、日本等經濟體區域影響力，達至防止美國於亞太地區經濟影響力繼續下滑的不利情勢⁵⁰。

四、川普「美國優先」負面影響

川普上任後即拋棄歐巴馬亞太「再平衡」，否定「接觸」政策的前提與基礎，將中國定性為國際體系修正主義力量及美國戰略競爭對手，其除於 2017 年發布「國家安全戰略報告」，明確指出中國有能力、也有意願挑戰美國的全球霸權地位，將中國和俄羅斯稱為地緣修正主義國家，列為美國三大威脅之一外⁵¹，同年 11 月首次亞洲之行，更正式提出建設「開放、自由」的「印太」戰略，要求開放海上交

通線、空中航線，開放基礎設施、投資和貿易，促進地區一體化⁵²。若細緻分析其潛藏動因或可知，川普主係擔憂中國漸次解構美國在亞太地區雙邊同盟體系，更懷疑中國崛起後可能將美國排擠出亞洲，遂致力打造「亞太版門羅主義」⁵³。2017 年美國重啓「美日印澳四方安全對話」機制（Quadrilateral Security Dialogue, QUAD），以南海與海上安全議題為基礎構建安全合作架構。2019 年 9 月 26 日，四國外長舉行首次部長級磋商。

儘管川普試圖運用南海爭議，激化中國與東南亞國家關係，並嘗試將中國遏阻於第一島鏈戰略包圍圈內⁵⁴，甚至有意激化南海各聲索國間分歧，干擾中國與東南亞國家建立南海新規則⁵⁵，並借助東南亞國家與中國在南海問題分歧矛盾，拉攏東南亞盟友與夥伴國，鞏固擴大東南亞戰略支點，使釋放符合美國需求的「印太」地

《註 50》吳雪，〈歐巴馬執政以來中美在東南亞地區影響力比較分析〉，《中國與國際關係學刊》，第 2 期，2015 年，頁 59。

《註 51》“National Security Strategy of the United States of America,” *The White House*, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, last visited: 12/28/2021.

《註 52》Alex Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” *U.S. Department of State*, February 22, 2018, <https://2017-2021.state.gov/telephonic-press-briefing-with-deputy-assistant-secretary-for-the-bureau-of-east-asian-and-pacific-affairs-alex-wong/index.html>, last visited: 1/8/2022.

《註 53》李岩、達巍，〈中美在亞太地區的安全矛盾：演變與邏輯〉，《國際安全研究》，第 2 期，2020 年，頁 3-22。

《註 54》蔡祖丞，〈川普政府「印太」戰略在東南亞的實施及其反響〉，《戰略決策研究》，第 5 期，2019 年，頁 74-86。

《註 55》吳士存、陳相杪，〈中美南海博弈：利益、衝突與動因——兼論破解南海「安全困局」之道〉，《亞太安全與海洋研究》，第 4 期，2019 年，頁 40-56。

緣戰略價值⁵⁶。但是畢竟川普奉行「美國優先」、保護主義、單邊主義理念，即使其欲加強對東南亞地區影響力，但主觀意願卻不願向該地區投入更多外交與安全戰略資源，加上川普推行貿易保護主義，致使美國於東南亞、亞太地區投資減少，貿易份額下降，導致美國「印太」戰略缺乏有力的經濟支撐。故對於東南亞地區而言，美國於部分關鍵領域的現實政策仍存在表裡不一、缺乏協調及資源有限等現象，對川普欲於東南亞實現美國價值觀與國家利益，同東協國家間實係充滿矛盾與衝突，相對弱化了雙方關係。

五、拜登「重返」與「印太」相互為用

2021 年 1 月，拜登繼任美國總統後，外界都在關注其政策是否會有大幅修正。的確，拜登正逐漸轉變前任做法，但是「美國優先」結構性精神並未受到動搖，故與其認為拜登可能予以揚棄，不如將之修正為「美國國家利益優先」更為實際，而此正是美國現實主義向來堅持的戰略精髓。或許有期待拜登主政後能恢復中美貿易戰造成的國際貿易秩序騷動，不過拜登領導的執政團隊從未輕言放棄與中國競逐，反而適時增加互動難度，俾讓中國疲於應付，藉此降低中國分心競爭其他區域

事務。尤其根據 2021 年 3 月 3 日公布的《國家安全戰略暫行指南》，「既競爭又合作」為美國對中國戰略基調，亦即拜登現階段戰略構想分析，雖然堅持強硬立場的基本政策框架，惟依舊出現調整川普時期對中路線跡象。須知拜登既然作為歐巴馬時期副總統，則「重返亞洲」與「再平衡」戰略誠可謂其無以質疑確遵必行的外交路線。不過拜登並未因執行「重返」而輕忽「印太」戰略重要性，反而自上任伊始，即立基於川普奠定的基礎，堅定落實「印太」戰略再升級，如著重修補與盟友關係重新由單邊回歸多邊，重視傳統盟友與過去所建立的第一島鏈圍堵架構，並提升對印太地區安全網絡的仰賴度。同時拜登將更注重激發與運用美國同日本、南韓、澳洲的同盟關係，亟力尋求日本、南韓與澳洲能扮演更重要角色，如先後與日韓舉行「2+2」會談、高峰會，並擴大「印太」安全機制效能，如 2021 年 2 月 18 日，再度啟動「四方安全對話」，同年內兩度舉行「四方安全對話」峰會。與此同時，更藉由七大工業國組織（Group of Seven, G7）、北大西洋公約組織（North Atlantic Treaty Organization, NATO）聯合歐洲共同制中，揆其目的顯然是藉此重新打造美國主導西方世界的領導地位，重新贏回傳統盟友及新戰略夥伴對美國的信任。

《註 56》胡欣，〈美國東南亞戰略調整與聯合軍演功能分析〉，《南洋問題研究》，第 4 期，2019 年，頁 1-12。

然而川普時期「美國優先」非僅使美國外交政策的諸多問題，始於「把沒有經驗或沒有興趣成為西方民主國家的國家變成西方民主國家」⁵⁷。川普忽視甚或輕視國際規則，對東南亞更加率性游離於該區域原有多邊合作架構之外，如川普僅於2017年出席「美國——東協首腦會議」，爾後連續三年缺席；關於南海地區安全問題，川普則強調應任由東南亞各國自行處理防務問題，美國無意於多邊框架下與東南亞國家協同合作。凡此種種，皆使東南亞在美國總體外交布局中地位低落，更激起東南亞國家對美國的不信任。拜登主政後隨即積極修補與東南亞國家關係，既展現其貫徹「重返」決心，尤其凸顯東南亞區域對「印太」戰略的不可或缺性。揆諸拜登截至目前採取的重要措施，包括：

（一）確立東南亞戰略地位

當中國崛起必然擠占美國霸權的戰略空間，而美中最終會朝向競爭發展的態勢無法避免時⁵⁸，東南亞地區的秩序主導權必然將會成為美中戰略競爭重要目標，特

別是東南亞地區地緣政治態勢亦將隨之從合作轉為競爭，而此種地緣政治態勢轉換將間接影響東南亞國家繼續施展戰略避險空間。基此，美國不僅希冀重振與日本、南韓、澳洲、菲律賓、泰國等傳統盟友關係，更側重發展與印度、新加坡、馬來西亞等重要夥伴關係，亟力將東南亞形塑成制衡中國重要支點⁵⁹。基此，「印太」戰略挑動的張力固然導致該地區地緣政治發生重要變化，然則東南亞地區秩序既未呈現無政府「均勢秩序」，亦未形成等級制「霸權秩序」，而是邁向「準共同體秩序」或「局部等級制秩序」⁶⁰。

拜登針對前述轉變特質，亦深刻體認隨著「印太」戰略推進，印太地區內地緣政治競爭必將不斷加劇，各方皆將採取地緣政治與地緣經濟戰略以競逐該地區主導權，而東協於區域治理中的權力空間，同樣將遭博弈各方共同擠壓。拜登遂表態堅定支持東協在印太地區未來合作框架中的中心地位，且將在「印太」戰略過程中處於核心位置，美國承諾願意以東協為中心共同承擔區域治理責任，並戮力防止東

《註 57》 Paul J. Saunders, “Trump and Democracy Promotion,” *The National Interest*, No.147, January/February 2017, p.74.

《註 58》 Thomas J. Christensen, “Posing Problems without Catching up: China’s Rise and Challenges for U.S. Security Policy,” *International Security*, Vol.25, No.4, 2001, pp.5-40.

《註 59》 The White House, “U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” *USNI News*, <https://news.usni.org/2021/01/15/u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific>, last visited: 1/9/2022.

《註 60》 劉若楠、孫學峰，〈局部等級視角下的東亞安全秩序與中美戰略競爭〉，《東北亞論壇》，第 1 期，2021 年，頁 43-61。

協內部在面對域外大國的權力競爭中出現分裂⁶¹。

對此立場，2022 年 2 月 14 日拜登公布首份「美國印太戰略報告」中，更予進一步明確：「在拜登總統領導下，美國決心加強在印太地區的長期地位和承諾。美國將關注該地區的每個角落，從東北亞和東南亞」、「與東協一樣，美國認為東南亞是區域架構的核心」、「正在深化與澳大利亞、日本、南韓、菲律賓和泰國五個地區的條約聯盟 (treaty alliances)，並加強與『主要地區夥伴』(leading regional partners) 的關係，包括印度、印尼、馬來西亞、蒙古、紐西蘭、新加坡、臺灣、越南和太平洋島嶼」、「美國也歡迎強大而獨立的東協，在東南亞發揮領導作用。美國贊同東協的中心地位，支持東協努力為該地區最緊迫的挑戰提供可持續的解決方案。為此，將深化與東協的長期合作，同時在衛生、氣候和環境、能源、交通以及性別公平和平等方面啟動新的高級別參與。……並將探索四方安全對話與東協合作的機會。」⁶² 由拜登提出的報告內容可

明顯感知，美國亟於修補與提升同東南亞（東協）關係的急迫性，同時以文件形式將臺灣戰略地位重要性，等同於 QUAD、東協般，正式地再予以確立。

(二) 藉由雙（多）邊修補與東南亞關係

2021 年 1 月，國務卿布林肯 (Antony Blinken) 與菲律賓外長洛欽 (Teodoro Locsin) 通話，重申美菲軍事協定重要性，並向菲國保證若菲律賓於南海遭受軍事威脅時，美國將按照協定採取行動⁶³。2021 年 7 月，美國防部長奧斯汀 (Lloyd James Austin III) 出訪菲律賓，雙方同意不再終止《部隊訪問協議》。同月，奧斯汀於越南就美越雙方軍事合作問題，釋放積極信號。8 月，美國副總統賀錦麗 (Kamala Devi Harris) 訪問越南，表示將強化與越南全面合作夥伴關係，重點強調協助越南加強岸防實力，維護南海地區的安全等。有關 2021 年美國重要官員出訪東南亞國家，詳如下表：

《註 61》陳宇，〈「印太」地緣政治張力與東南亞國家對沖戰略的限度〉，《國際關係研究》，第 4 期，2021 年，頁 111、123。

《註 62》〈解析拜登政府的印太戰略：美國將在印太地區追求五大目標〉，《法國國際廣播電台》網站，<https://www.rfi.fr/tw/> 專欄檢索 / 印太縱覽 / 20220214- 解析拜登政府的印太戰略 - 一 - 美國將在印太地區追求五大目標，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 22 日。

《註 63》“Secretary Blinken’s Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” *U. S. Department of State*, January 27, 2021. <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin/>, last visited: 5/29/2022.

表 拜登執政後美國高級官員出訪東南亞概覽

官員名稱	出訪地點	日期	重要概況
常務副國務卿 溫蒂·雪曼 (Wendy Sherman)	印尼 柬埔寨 泰國	2021年 6月1日至 3日	<ol style="list-style-type: none"> 6月1日，會見印尼副外長馬亨德拉，聲稱印尼為東協領導者，亦為「印太地區基於規則的秩序錨定者」、「印尼和美國有著自由開放的印太地區的共同願景，包括承諾航行、飛越和其他合法利用該海域的自由」。 6月1日，會見柬埔寨首相洪森，要求柬埔寨就2020年底未事先通知便拆除美國於該國雲壤海軍基地資助興建的兩座軍事設施做出說明，同時對中國在同一基地興建軍事設施表示「嚴重關注」。並稱中國在柬埔寨設立軍事基地將損害其主權，威脅地區安全，並對美國與柬埔寨關係造成負面影響，敦促柬埔寨「保持獨立和平衡的外交政策」。 6月2日，會見泰國總理巴若育，表示將向泰國提供3,000萬美元抗疫援助，同時美方將對泰國採購疫苗事宜提供支持。
國防部長 奧斯汀	新加坡 越南 菲律賓	2021年 7月27至 29日	<ol style="list-style-type: none"> 7月27日於新加坡出席「香格里拉對話會」亞太安全峰會演講，指出美國及東協將面臨來自中國共同挑戰，美國致力尋求與中國建立建設性、穩定的關係，包括與解放軍加強危機溝通。美國不會主動尋求對抗，但當利益受到威脅時，美國絕不會讓步。 隨即先後前往越南和菲律賓，再度聲稱中國不願和平解決爭端及尊重法治，不僅在海上擴張軍事勢力，對印度進行侵略，破壞穩定的軍事活動，同時脅迫臺灣，對新疆維吾爾族穆斯林實施種族滅絕，美國將「與夥伴們合作，在各種衝突中阻止中國的水域主張和武斷的軍事行動」。 與菲律賓恢復《軍隊互訪協定》(Visiting Forces Agreement, VFA)。
副總統 賀錦麗	新加坡 越南	2021年 8月22至 26日	<ol style="list-style-type: none"> 揭示美國對於東南亞在和平、穩定與繁榮的印太區域重要性的支持，以及願意強化夥伴關係的長期承諾。延續並強化美國——東協高峰會 (US-ASEAN Summit, 莊園峰會) 對於加強與東協制度性合作的理念與願景。 重申自由與開放的印太區域重要性，尤其是南海的航行自由。賀錦麗於訪問新加坡時表示，美國將透過夥伴關係來維持區域內的航行自由。其訪問越南期間亦表達將持續提供越南在維繫海事安全協助，同時未來將有更多美國軍艦訪問越南與在南海捍衛航行自由。 重申美國將積極與「印太」(尤其是東南亞) 國家強化夥伴關係的理念與期待，主要反映在美國攜手「印太」國家共同度過由美中緊張情勢與全球新冠疫情災造成的新常態。

國務卿顧問 德瑞克·喬萊特 (Derek Chollet)	泰國 新加坡 印尼	2021 年 10 月 17 至 22 日	同泰國方面商討如何在泰國與緬甸邊界處，對緬甸提供跨邊界的人道援助。
東亞事務助理 國務卿康達 (Daniel Kritenbrink)	印尼 馬來西亞 新加坡 泰國	2021 年 11 月 27 日 至 12 月 4 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重申美國的合作承諾……應對最嚴峻的全球和地區挑戰，並強調美國支持「基於規則的印太秩序」。 2. 討論議題涵蓋海上安全合作、雙邊經濟合作、疫情後經濟復甦、打擊人口走私、衛生合作、緬甸軍事政變危機、區域和平穩定、印太經濟架構、亞太經濟合作會議與氣候變遷等。 3. 重申美國支持與印尼的戰略夥伴關係、「東協中心性」、「東協印太展望」(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)，以及印太地區的和平穩定。同時，康達亦關切中國的行為，特別是中國侵蝕以規則為基礎的國際秩序，如中國在東海及南海攻勢作為。 4. 強調國際社會應施壓緬甸軍政府停止暴力，並恢復緬甸民主，此外美國亦將對緬甸人民提供人道援助。
國務卿顧問 德瑞克·喬萊特 (Derek Chollet)	柬埔寨	2021 年 12 月 10 日	鑑於柬埔寨即將擔任東協輪值主席國，美方表達拜登期望未來能於首都華盛頓舉行「東協——美國領導人會議」。同時證實雙方即將就東協與美國對話、應對新冠疫情即疫情後復甦等系列議程展開討論。
國務卿 安東尼·布林肯	印尼 馬來西亞 泰國 (因訪團成員 確診，故取 消泰國行程)	2021 年 12 月 13 至 15 日	<ol style="list-style-type: none"> 1. 強調美國——印尼戰略夥伴關係 (United States-Indonesia strategic partnership) 的重要性，並強化雙邊關係，包括簽署延長雙方海上合作至 2026 年的備忘錄，並建立外交與國防部長 2+2 資深官員會議機制等。 2. 重申馬來西亞——美國全面夥伴關係 (Malaysia-U.S. comprehensive partnership)，加強雙方在貿易投資、數位經濟、網路安全、國防 (安全與海上執法合作等)、健康 (含因應新冠肺炎疫情) 與人民之間等方面的交流和合作。 3. 重申美國是印太國家之一，包括在地理、經貿、軍事與人民等各方面，都和印太地區具有緊密關係。故拜登政府高度重視印太地區，並積極與區域國家進行交往，進而宣布「一個自由且開放的印太地區」政策，包含五大主題：一是倡導自由開放的印太地區；二是強化域內外更強的聯繫；三是提升繁榮；四是建立更具韌性的印太地區；五是提升印太安全。至此，拜登政府正式提出完整的印太政策藍圖，展現美國仍支持自由且開放印太地區的理念。

資料來源：許慧儀，〈戰略重心轉印太 不只說說 美英澳軍事同盟 AUKUS 擺明劍指中國〉，《中央廣播電台》網站，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2113039>，最後瀏覽日期：2021 年 10 月 22 日；〈抗衡中國 美助卿康達訪東南亞 4 國〉，《中時新聞》網站，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211128000101-260309?chdtv>，最後瀏覽日期：2021 年 11 月 30 日；陳鴻鈞，〈美國國務卿布林肯首訪東南亞宣布印太政策〉，《上報》網站，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=133306，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 28 日；由作者綜合彙整。

此外，拜登亦靈活運用多邊關係，加強與東南亞區域組織合作，並充實地區軍事合作實質內涵。如 2021 年 3 月，美國與東協舉行第 12 次「美國——東協聯合合作委員會」會議，美方明確表達將於「東協印太展望」框架強化與東協合作，落實「東協——美國戰略夥伴行動方案（2021-2025）」，積極維護地區安全繁榮。2021 年 5 月，美國與東協舉行第 34 次「東協——美國對話」，表示將振興與東協夥伴關係⁶⁴。2021 年 8 月，美國國務卿布林肯相繼參加「美國——東協外長會議」、「東亞峰會」、「東盟地區論壇」、「湄公河——美國夥伴關係會議」等多場視訊會議，強調美國為印太地區提供新冠疫苗援助及堅守「以東協為中心」原則⁶⁵。同月，美國海軍與 21 國於東南亞地區舉行第 20 次「東南亞合作與訓練」(SEACAT) 軍事演習，其

中與中國存在南海主權爭議的越南、馬來西亞、菲律賓等國都受邀參加⁶⁶。

總體而言，地區國際關係複雜化，甚至地區局勢不穩定，實為拜登政府強化對東南亞政策的衍生效應。拜登自 2021 年 1 月上任後，即回歸多邊主義及減少行事的不確定性，其的確將東南亞置於重要位置，積極深化美國與東南亞各國聯繫，推動美國與東南亞盟友、夥伴國間關係，致力喚起東南亞國家對美國承諾的信心。而東南亞部分領導對拜登政策修正亦表示歡迎，如印尼總統佐科 (Joko Widodo) 則期待拜登「推進我們在經濟、民主和多邊主義方面的合作，以造福我們兩國人民和其他國家」⁶⁷。拜登種種作為，亦證明美國正在「迅速採取行動，開始恢復與國際的接觸，並重新贏得領導地位」⁶⁸。

《註 64》〈第 34 次東協——美國對話會：密切配合為維護區域和平、安全與穩定做出貢獻〉，越南《人民報》網站，https://cn.nhandan.vn/international/international_news/item/8726101-第34次東盟-美國對話會：密切配合為維護區域和平、安全與穩定做出貢獻.html，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 9 日。

《註 65》“Secretary Blinken’s Participation in ASEAN-related Ministerial Meetings August 2-6, 2021,” *U. S. Department of States*, July 31, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-participation-in-asean-related-ministerial-meetings-august-2-6-2021/>, last visited: 1/11/2022.

《註 66》吳賜山，〈美國 + 20 國東南亞 SEACAT 多邊演習 濱海戰鬥艦擔任要角〉，《Newtalk》網站，<https://newtalk.tw/news/view/2021-08-11/619180>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 11 日。

《註 67》“Southeast Asian leaders welcome Biden win with optimism,” *ASEAN Today*, November 9, 2020, <https://www.aseantoday.com/2020/11/southeast-asian-leaders-welcome-biden-win-with-optimism/>, last visited: 1/10/2022.

《註 68》Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>, last visited: 1/9/2022.

肆、東南亞堅持維繫大國平衡

一、「大國平衡」的現實需要

由於東南亞所在區域國家多屬小國與弱國，各國在如何對待大國於該地區存在及處理大國關係的思維與立場，原本並非一致，如冷戰與冷戰後初期，即曾經出現三類較具代表性觀點：一是印尼蘇哈托竭力奉行「不結盟」政策，其認為藉由「不結盟」可完全排除大國對本區域影響，通過禁止大國干涉舉措而由區域內各國處理自身事務；二是馬來西亞中立化觀點，除區域內各國於處理國家間關係時，應確實遵循互不干涉、互不侵犯原則，嚴防捲入大國競爭，並將該類競爭排除東南亞區域外，並要求大國保證不得介入區域內事務，藉以保證區域中立，亦即冀圖藉此形塑「和平、自由與中立區」，然此觀點卻存在致命缺陷：究竟誰有資格與能力確保東南亞中立，更何況現實的無政府國際社會根本沒有大國願意挺身維護東南亞中立；三是新加坡主張的大國平衡，其認為既然大國於東南亞擁有重要利益，故欲排除大國存在，非僅脫離現實，更是危險的嘗試，畢竟東南亞各國泰半屬於小國，準此則應敞開接受大國在本區域的存在與影響，惟其性質必須是均衡性，如此始可能實現區域和平穩定。緣此，東南亞各國處

理大國關係時，務須奉行「均衡」戰略，亦即於各大國間尋求勢力平衡，防止出現某個大國勢力的存在過度強大，否則將可能導致區域動盪⁶⁹。

隨著冷戰後東南亞地區局勢發展變化，尤其是亞洲金融風暴與「9·11」事件促使新加坡觀點逐步為多數東南亞國家接受，成為區域各國處理大國關係的基本原則。畢竟東協各國業已深刻理解，單純依靠東協自身實力難以保障區域安全，而大國出於利益驅動與對權力追求，勢必於東南亞進行擴張、競逐，一旦靈活運用大國間的相互競爭，將可達到某種均衡態勢，從而保證地區安全穩定。是故東協推行「大國平衡」戰略非僅係出於對自身能力的現實考慮，更是對冷戰後地區局勢急速變化的積極反應與戰略選擇。

另須加以闡明者，冷戰結束初期，東協作為重要的地區性組織亦曾一度崛起，成為影響東南亞地區事務的重要力量。然而 1997 年亞洲金融風暴，導致東協主要成員國橫遭重創，致使內部凝聚力嚴重削弱。與此同時，中國則出人意表的高速發展，東協作為其毗鄰地區，對中國崛起相應衍生殊多擔心與忌憚。而正是面對中國在東南亞地區存在及影響力與日俱增，東協亟須另種力量予以制衡，遂將平衡砝碼寄託於美國、日本。如新加坡學者甘尼

《註 69》許通美，《探究世界秩序：一位務實的理想主義者的觀點》，初版，北京：中央編譯出版社，1999 年，頁 226。

山 (N. Ganesan) 認為區域外大國對東南亞地區國際關係發展的形式與內容，始終具有決定性功能，「20 世紀 90 年代後，該區域的國際關係至少部分是由中美關係所決定的。在更大的亞太範圍內，則是由美國、中國和日本三個大國的關係決定東南亞區域國際關係的主要內容。……這種影響也超出東南亞和東盟的範圍。在戰略、安全和經濟領域，美國起主導作用，然而若從意識型態角度考慮，……中國和日本可能會對該區域提出更多要求。」⁷⁰ 且根據東協戰略構想，即為巧妙運用大國追求權力，使大國勢力在東南亞地區形成某種平衡狀態，藉以防止某個大國勢力過分膨脹，從而實現地區的安全與穩定。而所謂大國平衡，依據摩根索 (Hans Joachim Morgenthau) 現實主義理論分析，係指國際社會若干國家權力分配近乎均等的狀況⁷¹。由此更清晰理解「大國平衡」戰略確係東協處理本地區國際關係特殊手段，東協冀透由此特殊手段，致使區域實現特殊的穩定狀態。誠然此種大國平衡與歷史西方大國追求的「均勢」間，存在極大差異，歷史西方大國追求的「均勢」是以犧牲小國利益為代價，進而滿足大國利益。東協則是亟待通過平衡大國於東南亞地區

力量，形構出多重力量的和諧並存，逐漸實現地區格局多極化，緣此確保東南亞各小國的利益。

二、無以規避的大國競合

以言示意地單純看待中國地緣環境，其西北倚靠歐亞大陸中亞區域，與麥金德 (Halford J. Mackinder) 陸權論主張的心臟地帶相當貼近；東南瀕臨「內新月形地帶」，亦即斯皮克曼 (Nicholas J. Spykman) 主張之「誰控制邊緣地帶，誰就統治歐亞」的亞洲東部邊緣地帶。故總體而言，中國地緣條件相當優異，不過弔詭的是，中國地緣政治同樣因此而益發受到挑戰。此主要源於其經濟實力增強後將更多資源投入軍事建設，作為支撐其提升綜合國力的強勢奧援，此舉既引發東協等周邊國家擔心中國挾經濟、軍事優勢滲入並影響各國，甚至可能直接宰制區域安全均衡格局。而既然東南亞地理位置特殊性是影響大國國家利益設計、排序和實現呈現不確定性的重要因素，則可預見美國現今對待東南亞議題，已難再以純粹東南亞視角觀察該地區變化，亦即發生在東南亞的事務，尤其是涉及大國因素者，其影響所及勢將含括印太地區地緣戰略格局。故對東

《註 70》N. Ganesan, "ASEAN's Relation with Major external Powers," *Contemporary Southeast Asia*, Vol.22, No.2, August 2000, pp.258/268-269.

《註 71》Hans Joachim Morgenthau 著，徐昕、郝望、李保平譯，《國家間政治——尋求權力與和平的鬥爭》，初版，北京：北京大學出版社，2006 年，頁 220。

南亞地緣任何發展或變遷，皆無以再能小覷。

蓋即因東南亞位處太平洋與印度洋連結部要津，導致歷史東南亞始終難以擺脫大國衝擊，如文化宗教受到中國、印度與伊斯蘭文明交織影響，政治上更多受到中國中心的朝貢體制規範。尤其 20 世紀先後發生的太平洋戰爭及美蘇冷戰對峙，更使東南亞國家的政治不斷因大國關係變化而被動塑造，與此同時，東南亞各國處理大國關係直接影響其國內政治穩定與否，其世界觀也同樣深受國內政治動態和國際行為密切聯繫的影響⁷²。如前述中國與東南亞關係密不可分，雖不至於榮則共榮，亡則共亡，但是中國發展需要東南亞支持，特別是近三十年來其綜合國力快速增強，已然招致美、日、印、澳等國猜忌與防範，相應衝擊中國地緣政治格局，中國想要突破地緣困境，戰略上就更不能沒有東南亞（特別是東協）協助突破「印太」戰略圍堵，緩和地區戰略競爭。

既然東南亞由於地處兩大洋交匯處，加上域內控制如麻六甲海峽等多處關鍵性要衝，尤為中國與大國激烈競逐戰略地緣位置。東南亞各國為維護「中心地位」及

本身戰略自主價值，現階段特採取以下做法：一則建構東協核心化地區安全機制，如東協地區論壇、東協外長系列會議機制、東協政治安全共同體等⁷³；二則對於美國介入東南亞事務，實則與應對中國崛起同樣深具戒心，致其更加需要通過「大國平衡」戰略以肆應美國對地區安全的戰略需求，俾使符合東南亞總體利益，同時藉諸多機制以約制美國在東南亞進行勢力擴張⁷⁴。

理解前述地理相關位置所建構的地緣政治關係後，再將美國國家位置加入，即可輕易理解美國仍然無須直接與中國接壤對抗，與中國發生地緣緊密互動者，依舊保持日、印、澳三角及身處三角內的東南亞區域，美國僅須對三角外緣與內核，投放資源、軍力與施以壓力，日印澳及東南亞一則基於自身地緣貼近性；再者，與相對於美國的實力差距，皆無從迴避成為美國在亞太直面中國的代理角色。準此，美國戰略作為完全吻合攻勢現實主義重要代表人物米爾斯海默（John J. Mearsheimer）關於「離岸平衡」（offshore balancing）的概念⁷⁵，且出於「維持強權成本」考量，既存強權對於區域新興強權的崛起不會

《註 72》張雲，《國際政治中「弱者」的邏輯：東盟與亞太地區大國關係》，初版，北京：社會科學文獻出版社，2010 年，頁 44-53。

《註 73》劉相駿，〈冷戰後東盟安全機制的初步分析〉，《當代亞太》，第 12 期，2004 年，頁 48-52。

《註 74》Robert Yates, "ASEAN as the 'Regional Conductor': Understanding ASEAN's Role in Asia-Pacific Order," *The Pacific Review*, Vol.30, No.4, December 2017, pp.443-461.

《註 75》John J. Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，《大國政治的悲劇》，初版，臺北：麥田出版，2014 年，頁 296-299。

直接介入，而是適時扶持該區域弱勢的一方，以平衡大國崛起。轉言之，依據地緣政治學及現實主義均勢觀點，當小國緊鄰大國存在時，其必然視自身國家利益為不安全，遂設法尋求其他大國介入，予以平衡⁷⁶。此正是東南亞國家抱團整合群體力量以成立東協，並堅持採取對內「不干涉內政」，對外踐履「大國平衡」的背景。

三、對美國立場猶疑待證

鑑於過往美國對於與東南亞關係的搖擺，東協內部質疑美國仍未真正重視東南亞，擔心「印太」戰略可能僅係以安全為中心、對抗中國的籌謀，無以解決東協對美國經濟投入的需求。尤其經歷川普時期美國冷落的經驗，東協國家領導難免質疑此歷史進程，基本符合美國資深中國及東亞問題專家沈大偉（David Shambaugh）的論調，認為川普不過是政府延續美國長期以來對東南亞外交路線——「曖昧地接觸」，即在高強度外交後，必然出現連續

長時期的相對忽略，爾後不斷重複，亦即東南亞並未成為美國發展對外關係中優先考慮地區⁷⁷。部分東協國家亦傾向於將「印太」戰略視為對歐巴馬政府「重返亞洲」的口號式再創新，並非成熟完整的跨區域性戰略，即使2021年美國總統已由川普轉換成拜登，東協仍然多所猶疑⁷⁸。如新加坡外長維文（Vivian Balakrishnan）即曾明確表示，新加坡暫不加入美日等國主導的「印太」戰略，主因為其並未對新加坡所關注的東協是否仍在地區機制中發揮中心作用，及法治、多邊主義是否仍為地區秩序主導規則等，訂定明確規範⁷⁹。

儘管拜登迄未明確訂定關於東南亞安全戰略，惟以近期美國政要與東南亞國家系列接觸與談話，仍可窺探若干端倪：一是改變川普時期過度關注軍事、安全問題，並設法彌補因川普退出TPP而影響美國對東南亞政策的經濟支柱，轉為更多關注對抗疫情、復甦經濟等議題，如於2022年3月28、29日舉辦美國與東協

《註76》張登及，〈「再平衡」對中美關係之影響：一個理論與政策的分析〉，《遠景基金會季刊》，第14卷，第2期，2013年4月，頁53-88。

《註77》沈大偉，〈2018年美國與東南亞的關係：延續多於改變〉，《南洋問題研究》，第3期，2018年，頁1-14。

《註78》Catherine Dalpino, "ASEAN Centrality Under Siege," *Comparative Connections, Pacific Forum*, September 2019, <https://cc.pacforum.org/2019/09/asean-centrality-under-siege/>, last visited: 1/11/2022.

《註79》The Government of Singapore, "Speech by Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan During the Committee of Supply Debate," *Ministry of Foreign Affairs*, March 1, 2021, https://www.mfa.gov-sg.translate.google.com/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/03/20210301-Speech-Min-FA-COS-Debate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=op,sc, last visited: 1/12/2022.

特別峰會，重點討論美國拜登倡議的「印太經濟架構」⁸⁰，藉以修復美國形象，同時注意契合東南亞各國迫切需求，增進東南亞對美國的信賴，俾於大國競爭獲取更多籌碼；二是強調盟友與夥伴關係，其中對越、菲、新、印尼等互動格外關注，如美防長奧斯汀在新加坡演講即特別衍繹將加強與前述盟友及夥伴防務關係，菲律賓撤回終止美菲《訪問部隊協議》決定，美越同意繼續加強海上執法、疫情防控中的軍事醫學、國防工業等領域合作；三是扭轉川普不重視東協做法，亟力支持以東協為中心的地區多邊架構，如賀錦麗即稱美國將通過東協、QUAD、「美國——湄公河夥伴關係」等機制，與東南亞開展多邊接觸。

面對美國的外交攻勢，雖然東南亞各國樂見美國提升對東南亞的關注，尤其要美國等各大國共同協助疫情、經濟等，但是面對美中加劇對東南亞戰略競爭，東南亞各國都拒絕選邊站，而竭力保持戰略自主性。東南亞國家並不願意中美間出現尖銳對立甚至對抗局面，期待中美能夠建立新平衡點，同時更不願以犧牲與中國經濟合作來換取美國的安全承諾，東南亞各國更願意「兩面下注」。主要展現為：

—2021 年 8 月 4 日，新加坡總理李顯龍於阿斯本安全論壇（Aspen Security Forum）警告美國別再挑釁地挑戰中國，「美國和中國努力相互交涉以避免衝突至關重要，雙方的衝突對彼此和全世界都會是災難」、「我會要雙方都緩一緩，在迅速行動前先謹慎思考，因為這種局勢非常危險」⁸¹。李顯龍承認東南亞區域面臨的現實困境，實係亞洲國家視美國為本地區占有重要利益的常駐強權，中國則是隔壁搬不走的鄰居，如今惡化的中美關係如果持續發展，必然導致所有東南亞國家陷入左右為難或困擾的選邊站隊。新加坡深諳「國家間政治」的生存途徑為奉行「大國平衡」戰略，畢竟作為該區域中唯一以華人為主體族群的國家，新加坡相當程度承擔中國與其他東南亞國家溝通聯繫的橋梁作用；此外，曾經作為英屬殖民地的新加坡，與英美國家始終保持密切來往。故「平衡」生存戰略深入新加坡國家思想，並時刻指導與糾正國家行為。

—馬來西亞前總理馬哈蒂（Tun Dr. Mahathir bin Mohamad）於第 33 屆「亞太圓桌會議」公開表示：「中美貿易戰是當前最大挑戰。……這場由貿易摩擦發展而來的貿易戰，可能走向長期的『冷戰』，而

《註 80》〈美國邀東協召開特別峰會對抗中國！「印太經濟架構」是重中之重〉，《風傳媒》網站，<https://www.storm.mg/article/4228195?page=1>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 23 日。

《註 81》〈阿斯本安全論壇：李顯龍警告美國不要挑戰中國 也告訴中國「東升西降」的想法是錯的〉，《法國國際廣播電台》網站，<https://www.rfi.fr/tw/中國/20210804-阿斯本安全論壇-李顯龍警告美國不要挑戰中國-也告訴中國-東升西降-的想法是錯的>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 12 日。

且「任何形式的戰爭都將兩敗俱傷，並對其他地區產生附帶傷害」⁸²。馬來西亞具體策略主張平衡戰略，如 2019 年雖然馬來西亞皇家海軍接收美國贈與的 12 架無人機，然馬國防部針對此項行動明確表示「不站隊，願與所有人建立友誼」⁸³。2020 年 9 月，馬來西亞上議員、前國防部副部長劉鎮東公開表示，馬來西亞不需要也不能夠站隊美中任意一方，東協自身應具有自主意志，不在兩者間做出選擇。

—作為區域大國的越南對美中競爭日益加劇，其關注焦點係如何從中俟機以提升本國區域影響力。如越南積極響應美國介入南海事務，以牽制中國，同時致力於自美中貿易戰中，吸引更多外資與產業落地該國。2019 年，美國印太司令部司令、國防部長相繼訪問越南，除加強兩國國防關係外，並調動漢彌爾頓級巡邏艦協助越南增強海岸警衛能力。2020 年 7 月 22 日，美越簽署「南海漁業合作備忘錄」，內容包括加強越南執法能力⁸⁴。儘管如此，在

面對關於美中国站隊問題時，越南態度隨即變得模糊，尤其當美方就南海發表強硬聲明，拒絕承認中方控制島嶼 12 海浬以外提出的任何海洋權利主張時，越南僅僅表明其認同《聯合國海洋法公約》立場。

—印尼對南海爭議的態度相對含蓄，惟自 2020 年初，印尼突然於雙方爭議區附近島嶼部署軍武，總統佐科亦表達對納土納（Kepulauan Natuna）領土主權的強硬立場。同年 6 月，印尼外長雷特諾（Retno Lestari Priansari Marsudi）於第 36 屆東協峰會呼籲東協團結抵制中國南海「九段線」主張。揆諸該系列行動，實著意向美、日等國表明其不依附中國態度，藉以吸引美日投資。不過印尼對選邊問題同樣曖昧不清，印尼多次回絕美國提出允許其 P-8 反潛巡邏機於該國降落、加油請求。而當中國國防部長魏鳳和訪問印尼時，雙方又表示將加強對話協商，共同維護南海的和平穩定⁸⁵。援此基調，印尼外長雷特諾更表明該國無意參與中美對抗進程⁸⁶。

《註 82》〈敦馬盼中美結束貿易戰〉，《東方日報》網站，<https://www.orientaldaily.com.my/news/nation/2019/06/25/295662>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 12 日。

《註 83》〈海洋安全協議 美國贈馬 12 無人機〉，《東方日報》網站，<https://www.orientaldaily.com.my/news/nation/2019/06/07/293422>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 12 日。

《註 84》閻岩，〈美國海岸警衛隊在南海行動的法律邊界問題〉，《南海戰略動態感知計畫》網站，<http://www.scspi.org/zh/dfx/1608796586>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 13 日。

《註 85》〈魏鳳和：中方願同印尼方共同維護好南海的和平穩定〉，《經濟導報》網站，<http://www.jdonline.com.hk/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=48&id=53385>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 13 日。

《註 86》〈印尼外長：不要把印尼捲入中美爭奪區域影響力的角力中〉，《法國國際廣播電台》網站，<https://www.rfi.fr/tw/亞洲/20200908-印尼外長-不要把印尼捲入中美爭奪區域影響力的角力中>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 13 日。

四、亟力維繫東南亞自主

經由前舉案例可清晰瞭解，東協力求在美中競爭中緊守「大國平衡」戰略，冀圖保持多方平衡並更加追求獨立性。須知隨著美中日益加劇競逐東南亞戰略空間，雙方皆試圖通過建立正式的多邊安排或拉攏地區國家，俾於東南亞尋求戰略優勢，並視對方舉動進行針對性回應，甚至採取對抗行動⁸⁷。面對美中競爭局面，東協極盡所能維持平衡的同時，亦亟力凸顯自身獨立性與「中心地位」。首先，泰半東南亞國家不願加入美國制中包圍圈，無論經濟、安全議題皆堅持平衡外交，東協歡迎美國「印太」戰略對東南亞投資與基建計畫，同時積極參與中國「一帶一路」建設。如儘管美國極力鼓吹「帶路」債務陷阱，卻未得到東南亞國家領導響應，反而藉由出席「一帶一路國際合作高峰論壇」，表達對「帶路」倡議的支持⁸⁸。其次，2018年由印尼引領東協各國，研制東協版「印太」

戰略，並於2019年6月23日第34屆東協峰會正式推出「東協印太展望」(ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)，儘管其亦採用「印太」術語，然其與美國版「印太」戰略存在本質差異，一是東協主導的機制為對話合作平台，目的主係建立開放、包容的區域秩序，而非封閉排他性架構；二是強調經濟合作功能與互聯互通基建，以發展為導向，同時突出強調東協中心地位重要性，避免於美中戰略競逐中被迫選邊站。再者，東南亞國家堅持獨立自主的防務，如美國主要安全合作對象泰國、印尼不允許美國駐軍，新加坡雖同意美軍艦靠港補給及進駐空軍基地，但與中國防務合作亦相應提質升級，2019年10月更與中國簽署更新版《防務交流和安全合作協議》，這些舉動顯然就是「平衡」。

隨著美中戰略競爭不斷加劇，夾居其間的相關國家雖然並不願在兩國間選邊⁸⁹，但卻日益面臨難以兼顧對美關係與對中關係的兩難局面⁹⁰。通過實證研究，

《註 87》Ja Ian Chong, "A fraught and frightening future? Southeast Asia under the shadow of Trump's America and Xi's China," *Asia Dialogue*, Shaping the Context for Great Power Rivalries: Collective Responses to Power Transition, January, 14, 2019, <https://theasiadialogue.com/2019/01/14/a-fraught-and-frightening-future-southeast-asia-under-the-shadow-of-trumps-america-and-xis-china/>, last visited: 1/10/2022.

《註 88》〈「一帶一路」國際合作高峰論壇諮詢委員會舉行 2021 年度視頻會議〉，《中國外交部》網站，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbhd/202112/t20211218_10471358.shtml，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 11 日。

《註 89》曹瑋，〈選邊還是對沖——中美戰略競爭背景下的亞太國家選〉，《世界經濟與政治》，第 2 期，2021 年，頁 74。

《註 90》Lee Hsien Loong, "The endangered Asian century: America, China and the perils of confrontation," *Foreign Affairs*, Vol.99, No.4, 2020, pp.52-53, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century>, last visited: 1/10/2022.

美中關係愈緊張，其他國家愈傾向於在美中之間兩面下注。因此愈來愈多國家於相當程度上，已然跳出從簡單兩組雙邊關係加乘的角度，對待其與美中兩國外交關係的戰略思維定勢，而更多從三方關係整體框架對之進行審視與權衡。其中對於美國盟友而言，殊多期望在不悖離與美國同盟關係的同時，能與中國發展更高層次的戰略夥伴關係⁹¹。而透過上文反覆分析，東南亞國家面對崛起中國的心態不一，其中菲律賓對中戰略選擇（無論是追隨、制衡或避險），皆係其對中國經濟預期與威脅感知複合作用的結果⁹²。東南亞國家在對中國戰略中實際已糅合經濟接觸、制度羈絆與間接制衡等手段，藉以取得收益、消解風險，並以此應對中國崛起相伴隨的不確定性⁹³。面對拜登強勢「重返」，東南亞國家同樣心態複雜，其既對美國安全保障擁有現實需求，可又反對東南亞地區成

為美中角力場域，尤其憂慮將淪為美國遏制中國的棋子⁹⁴，並由此面對中國崛起、大國競爭，以及東協地位弱化、分化與邊緣化等地區風險。現階段東南亞國家逐漸形成基於風險抵銷及風險轉化的兩套邏輯避險戰略，其中風險抵銷係通過雙多邊方式進行多維度有限制衡，以降低地區風險演化成地區威脅時的破壞能力；風險轉化則係借助地區多邊機制網路以規範地區行為體，從而降低地區風險演化成地區威脅的可能性，並相對提升本身抵禦能力⁹⁵。多數東南亞國家之選擇在美中間維持「平衡」，其中亦蘊含因緣於中國國家實力增強與美國國家信譽下降，兩國在東南亞地區皆難形成絕對優勢，致使東南亞國家擔憂自身追隨的國家於大國競爭成功後，或許可能因國際信譽差而將其拋棄，或因國家實力降低而在大國競爭失敗後，導致其遭受牽連或懲罰⁹⁶。

《註 91》 Zhou Yiqi, "China's Partnership Network Versus the U.S. Alliance System: Coexistence or Conflict?" *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol.3, No.1, 2017, pp.7-12.

《註 92》 陳慶鴻，〈菲律賓對華對沖戰略評析〉，《當代亞太》，第 6 期，2015 年，頁 145。

《註 93》 溫堯，〈東南亞國家的對華對沖：一項理論探討〉，《當代亞太》，第 6 期，2016 年，頁 14-22。

《註 94》 Patrick M. Cronin et al., "Contested Spaces: A Renewed Approach to Southeast Asia," *Centre for New American Security*, March 2019, p.22, [https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/CNAS+Report+Contested+Spaces_Asia_Final+\(2\).pdf](https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/CNAS+Report+Contested+Spaces_Asia_Final+(2).pdf), last visited: 1/15/2022.

《註 95》 史田一，〈地區風險與東盟國家對沖戰略〉，《世界經濟與政治》，第 5 期，2016 年，頁 85-86。

《註 96》 張偉玉、王麗，〈國際信譽、國家實力與東南亞戰略選擇〉，《國際政治科學》，第 1 期，2021 年，頁 92。

五、新冠疫情的挑戰與發展

自 2020 年初以來，新冠肺炎疫情在全球範圍內持續蔓延，迄今未曾戡止，此波疫情危機對政治、經濟造成重大衝擊，各區域環境衛生變局交疊碰撞，非僅考驗國家應變能力與國家體實力，更激烈衝撞國際格局與區域秩序，嚴重挑戰全球與區域治理。面對疫情激盪下區域局勢的不確定性，印太地區內外國家關係亦將邁入新關鍵期⁹⁷。而鑑於疫情引發系列衝擊已然交相牽連生態、衛生、科技、政治、經濟等領域，涉及區域合作各個行為主體，成為影響國際秩序的重要變數之一，不但推促重構權力關係與權威基礎，更將深刻影響未來誰將在社會權力關係格局占主導地位⁹⁸。

若自宏觀處觀察，則各國對區域環境治理的博弈與合作將體現於對制度與規則的塑造及參與之中。首先，疫情影響環境治理進程，對綠色生產與貿易標準提出新需求，如抗疫防護用品生產將消耗驚人塑料，凸顯醫療、製藥供應鏈對可持續環境的嚴重衝擊。其次，逆全球化可能衝擊全球供應鏈及服務貿易格局，稍有不慎即易

形成貿易壁壘，導致各國更加注重控制地方與區域性生產活動及供應鏈，準此則爭奪對維繫多邊主義相關制度及在區域層面創新生產與消費綠色標準，進而促進區域經濟一體化、標準統一化的話語權，即可能成為激化大國競逐行為的重要內容⁹⁹。

從微觀處言，川普時期主導美國退出國際組織以應對其主觀認定的全球治理秩序離散，必須服膺美國作為秩序主導國權力的制度制衡舉措，則使美國在東南亞區域與中國的權力競爭一度退居弱勢¹⁰⁰。蓋自 2020 年中期起，中國、印度、俄羅斯因緣於具備疫苗生產能力與輸送優勢，當即積極推進疫苗外交，不僅對外展現國家公衛軟實力，同時藉此強化地緣政治利益及提升戰略競爭優勢。而美國則因川普從全球防疫陣線內縮，相對給予中、俄擴大地緣戰略優渥條件，致使中國在首波疫苗外交競逐中取得領先。須知美中等大國競合向以東協國家為焦點對象，近年更係 QUAD 制衡中國崛起擴張主要戰略場域，而東南亞地區又恰為大國疫苗外交交鋒核心區域，美方等於拱手相讓中國勢力長驅直入¹⁰¹。直至 2021 年初拜登執政後，為

《註 97》 袁鵬，〈新冠疫情與百年變局〉，《現代國際關係》，第 5 期，2020 年，頁 1-6。

《註 98》 趙可金，〈病毒與權力：新冠肺炎疫情衝擊下的世界權威重構〉，《世界經濟與政治》，第 10 期，2020 年，頁 30-49。

《註 99》 張彥著、鄭軍，〈從「擾沌」·「創造性毀滅」·「結構性權力」視角試析新冠疫情形勢下全球環境治理格局變遷及有關建議〉，《中國發展》，第 21 卷，第 2 期，2021 年 4 月，頁 60-67。

《註 100》 任琳，〈「退出外交」與全球治理秩序——一種制度現實主義的分析〉，《國際政治科學》，第 1 期，2019 年，頁 84-115。

《註 101》 林份靜，〈大國疫苗外交的推進：東南亞區域的疫情地緣政治〉，《全球政治評論》，第 75 期，2021 年，頁 95-172。

期重申美國霸權領導地位，即刻推動疫苗外交攻勢，如 2021 年 3 月 12 日透過視訊會議方式舉行首次 Quad 高峰會，即承諾於 2022 年底前提供 10 億劑 COVID-19（2019 冠狀病毒疾病）疫苗給全亞洲，希冀藉此平衡中國壟斷擴張局面¹⁰²。

總而言之，東南亞國家對外戰略選擇，整體冀望實現美中兩國於東南亞地區的戰略平衡，並以此能推促兩面獲益。故此，東南亞國家對美中雙方實際係奉行雙軌并行、齊頭並進的平衡交往政策，避免完全追隨或制衡兩國之中任何一方。與此同時，東南亞國家亦高度重視並靈活借助東協平台，意圖於中美間擔任誠實的中間人（honest broker）¹⁰³，以緩解大國競逐對區域自身外交空間與中心地位，造成無法承受的擠壓與汰弱。姑不論其效果最終如何，東南亞國家面對拜登的區域戰略布局與作為，相關後續發展不容小覷。

伍、結論

在國家發展的策略中，現實主義者對於「自我利益追求」可能會因為對競爭對手掌握程度不夠明確而有所保留，只能肯定在現實的國際無政府狀態，國家必須依靠本身理性選擇最有利於本身的利益及政策，藉以創造出相對較難依據的互利互

動國際狀態，證諸當代東南亞地區更是如此。即使這並不是新加坡當初推動「大國平衡」戰略制度層面所欲達到的現象，但無可避免的是在制度設計與作用下，東南亞各個國家心態可能依然呈現此種特質。不過前述有關政治、經濟的連結卻隱約可窺其蹤跡，主要是這些議題泰半都影響著區域政治與經濟的現實發展，而且多數議題不但直接影響涉入國家相關部門，更間接影響該等國家諸多其他部門。如 RCEP（Regional Comprehensive Economic Partnership，區域全面經濟夥伴協定）既然植基於雙邊貿易協定，對於促進區域整合具有益處，但從內外部因素細究可以發現，其關鍵絕非單純的各自組建、共利區域，而是國家間相互競爭的政治問題，東南亞相較於其他主要經貿地區，無論是主觀環境或客觀條件都更為複雜，因此想要完成經貿整合藍圖，同樣需要付出更多成本。更重要的是，RCEP 與 CPTPP（Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership，跨太平洋夥伴全面進步協定）同為本區域重要的巨型 FTA（自由貿易協定），同時兼領中日兩大強國未來走向的重任，因此若期待兩個大國同意讓步以共謀區域利益的可能性幾稀，而這才是印太區域的國際政治現實。

《註 102》〈四方安全對話領袖峰會 傳聚焦基建、疫苗和科技〉，《中央通訊社》網站，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202109240044.aspx>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 23 日。

《註 103》ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, p.1, <https://asean.org/speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/>, last visited: 1/5/2022.

中國崛起在性質上造成東南亞地區形成經濟中心和安全中心相互分離的二元格局，對此美國並不接受，故阻遏中國進一步崛起遂成爲美國「印太」戰略部署重要目標。但是鑑於 21 世紀以來相繼遭受金融危機衝擊和陷入反恐戰爭泥淖，美國全球霸權似乎有些力不從心。在印太地區，美國與其說是平衡者，中國更認爲其僅是作爲均勢的一部分。美國霸權影響力的相對降低，促使其加深依賴傳統盟友與夥伴，特別是日、澳、印成爲美國「印太」戰略部署重要組成國家。隨著亞洲經濟振興和亞洲國家群體性崛起，特別是中國崛起，美國戰略重心東移以維護霸主地位和謀求更多權益，遂成必然選擇。如早在 2010 年歐巴馬於「國家安全戰略報告」中就特別提出關注中國軍事現代化，並做好準備以確保美國及其盟友的利益不會受到負面影響。此即充分反映出美國緊拉盟友夥伴遏制中國、維護其在印太格局中主導地位的意圖。美國開展前沿部署外交，增強與日、澳、菲、泰等同盟國，印度、越南等夥伴國的關係，加固圍堵中國的太平洋島鏈防務，阻遏中國崛起，維護傳統安全格局的平衡。可見，整合印太同盟體系、夥伴實爲美國「印太」戰略部署的重要內容，日、澳、印則是美國推行「印太」戰略、遏制中國大陸、維護其在印太格局主導地位的重要依託。

拜登就任美國第 46 屆總統後，其對外最重要的宣示即爲「美國回來了！」鑑於其曾擔任歐巴馬政府副總統乙職，因此

拜登的「印太」戰略相當程度將延續「印太」戰略與「亞洲再平衡」戰略共同部分，並依據國際形勢的變化做出新政策安排，此實係眾所周知的必然態勢。拜登外交團隊核心成員如坎貝爾（Kurt Michael Campbell）曾任歐巴馬東亞與太平洋事務助理國務卿，爲「再平衡」戰略主要推動者，如今坎貝爾再度被任命爲美國國家安全委員會印太政策高級協調官，此人事任命表明了拜登立場，即繼續推進「印太」戰略議程，然則其亦依據具體情況更改策略具體安排。如拜登更加注重發展地區盟友與夥伴關係，但採取策略爲通過更加溫和方式以組織盟友體系，包括經貿合作、關稅調整及軍費分擔份額等方面，不至於如川普般給予盟友過大壓力。此外，拜登在相當程度上肯定盟友的地區領導作用，更加關注維護美國在印太地區戰略信譽與安全保障，拜登將更加傾向多邊主義合作方式，加強印太地區規則秩序建設，特別是印太地區經貿規則建設，藉以掌握地區經貿領導權。另則不可諱言者，新冠疫情問題亦使拜登對於推進「印太」戰略存在不確定性，拜登決心收復川普拋棄的區域主導地位，特別是被棄置的諸多國際組織，然而對於地區主導的掌握態勢須依賴制度優勢與軟權力，其中包括投入資源供給的國際公共產品。因此對美國而言，未來推進實施「印太」戰略或將因疫情發展而可能有所滯緩，但拜登亦可借助疫情重新參與國際機制建設，恢復國際信譽的機遇。

暫且不論拜登對東南亞戰略布局成效如何，僅東南亞國家本身即已承受相當壓力，地緣現實的東南亞處於「印太」區域地理中心，成為「四方安全對話」機制重點拉攏對象，而此態勢業已對本地區戰略格局產生重要影響。東協自忖難以迴避美國形塑的「印太」安全機制，卻又不願完全受其擺布，遂如內文所提特藉由訂定「東協印太展望」勾勒從東協應對「印太」的兩項原則：一是以包容與合作為導向，構建有利於各國繁榮與發展的地區架構；二是強調東協對「印太」地區的「中心主義」（ASEAN centrality）與重要作用。東協既強調鞏固其維護區域共同體建設進程，強化現有東協主導的地區機制，又堅持推動區域內經濟合作，形塑有利於地區和平、穩定、繁榮的地緣環境。然而，面對美國外交攻勢，東協總體上雖然謹慎反應，選擇在形式上接受「印太」概念，但東協實則期盼利用「印太」戰略與「QUAD+」之類的戰略架構助推自身發展，達致維護地區秩序平衡，獲取經濟與安全利益戰略目標。

拜登致力升級 QUAD 層級與功能的主要目標，理所當然係針對中國日益增強的影響力，東協因其特殊地位，早已成為美國主導 QUAD 機制以落實該目標的關鍵所在。然而同樣擁有本身利益考量的東協，並不願意完全隨著拜登外交節拍起舞，蓋東協倡導者乃係建構於多邊主義基礎上的區域合作，通過加強與區域內外國家經濟聯繫，以充實地區合作機制，營造

更開放、更包容「印太」區域架構。但是面對拜登不斷強化 QUAD 的戰略需求，東協即須面臨如何弱化大國競爭掣肘其「中心主義」的難題。儘管拜登強調 QUAD 機制係聯合一切盟國及夥伴捍衛地區秩序的穩定，惟東協卻深知制約中國在地區的影響始為美國驅策日澳印聯合的最大動力。此對東協而言，在充滿不確定性的環境中維護自身利益，需要準確判斷大國戰略與自身利益的相關性，務必在地緣競爭中堅守「大國平衡」底線。另從東協內部觀察，重要成員國的印尼於川普首提「印太」戰略之初，即敦促其他成員國接納該戰略，然而美版「印太」戰略真實的對中意圖，非僅東南亞各國存在分歧，尤其是東協將總體目標關於定位於更密切的經濟合作、以穩定為規則基礎的地區架構，與美國借助 QUAD 機制中的安全目標明顯存在差異。故面對拜登在安全層面的戰略企圖，東協始終堅持有限回應，而非亦步亦趨。

就地緣政治現實而言，東協對於美國至關重要，支持東協「中心主義」本應成為美國領銜的 QUAD 聯合東協的重要前提，可實際上美國強調東協中心性的實質，係為運用東協形塑以美國為主導的地區秩序與規則，構建以美日澳印為核心的菱形戰略地帶，且只要美國圍堵中國的大戰略未予調整，雙方戰略目標差異即無以弭平，東協依舊將堅持「大國平衡」以應對美中日印澳等大國競逐情境，拜登亦將無法實現與東協戰略目標統一，難以取得

與東協關係實質進展。

不過東協內部對此亦未必是鐵板一塊，從地緣政治角度觀察，東南亞國家受美國影響程度取決於其自身利益需求，而需求差異使東南亞各國在應對拜登聯合制中過程中相互掣肘。如泰國、菲律賓、越南作為美國在東南亞地區盟友，泰菲兩國安全政策與經濟舉措深受美國影響，特別是美國在安全領域既有優勢依然顯著，致使泰國、菲律賓無法完全擺脫美國約束。越南雖未與美國建立傳統意義的盟友關係，然兩國安全合作程度不斷升級，尤其隨著南海緊張局勢升溫，雙方將進一步強化安全合作。其次為柬埔寨、寮國、緬甸作為中國在東南亞的傳統鄰邦，亦係中國發展與東南亞國家關係的重要支點，中國無論是在地緣政治、民族關係與經濟發

展方面，對東、寮、緬三國皆具有明顯優勢，故美國於推動落實自身戰略過程中，並未將其作為優先爭取對象。再者新加坡、印尼、馬來西亞、汶萊對於美中地緣競逐的戰略考量更加務實，確保中立為其重要共識。故從戰略需求層次觀察，東南亞各國戰略選擇相互存在矛盾，對其真正落實「大國平衡」外交策略，實具相當衝突。準此可知，東南亞地區「安全依附美國，經濟依附中國」的二元格局，極易受到有關國家政策選擇影響，如前粗略概述各個國家的差異立場即可深刻認識，在美中等大國對地緣政治競爭的大背景下，東南亞選擇「平衡」戰略確實有助於維繫地區格局的持續穩定，惟鑑於箇中變數仍多，未來發展仍待深刻研究。

（作者沈菊川為國立中興大學國際政治研究所博士、臺灣印度研究協會研究員。
研究領域為亞太安全研究、印度地緣戰略）

參考文獻

中文部分

一、書籍

Hans Joachim Morgenthau 著，徐昕、郝望、李保平譯，《國家間政治——尋求權力與和平的鬥爭》，初版，北京：北京大學出版社，2006 年。

John J. Mearsheimer 著，王義桅、唐小松譯，《大國政治的悲劇》，初版，臺北：麥田出

版，2014年。

Lucian W. Pye 著，劉笑盈譯，《東南亞政治制度》，初版，廣西南寧市：廣西人民出版社，1993年。

白雪峰，《冷戰後美國在東南亞的外交：霸權秩序的建構》，福建：廈門大學出版社，2011年，頁4-10。

許通美，《探究世界秩序：一位務實的理想主義者的觀點》，初版，北京：中央編譯出版社，1999年。

張雲，《國際政治中「弱者」的邏輯：東盟與亞太地區大國關係》，初版，北京：社會科學文獻出版社，2010年。

曹雲華主編，《東南亞國家聯盟——結構、運作與對外關係》，初版，北京：中國經濟出版社，2011年。

二、期刊

王明國，〈國際制度複雜性與東亞一體化進程〉，《當代亞太》，第1期，2013年，頁11。

史田一，〈地區風險與東盟國家對沖戰略〉，《世界經濟與政治》，第5期，2016年，頁85-86。

任遠喆，〈美國東盟關係的「三級跳」與東南亞地區秩序〉，《南洋問題研究》，第1期，2017年，頁17-28。

任琳，〈「退出外交」與全球治理秩序——一種制度現實主義的分析〉，《國際政治科學》，第1期，2019年，頁84-115。

李東屹，〈中國——東盟關係與東盟地區主義近期互動解析——以南海問題為例〉，《太平洋學報》，第8期，2016年，頁40-52。

李岩、達巍，〈中美在亞太地區的安全矛盾：演變與邏輯〉，《國際安全研究》，第2期，2020年，頁3-22。

李瓊莉，〈美國「重返亞洲」對區域主義之意涵〉，《全球政治評論》，第39期，2012年，頁87-103。

吳士存、陳相秒，〈中美南海博弈：利益、衝突與動因——兼論破解南海「安全困局」之道〉，《亞太安全與海洋研究》，第4期，2019年，頁40-56。

- 吳雪，〈歐巴馬執政以來中美在東南亞地區影響力比較分析〉，《中國與國際關係學刊》，第 2 期，2015 年，頁 59。
- 林侑靜，〈大國疫苗外交的推進：東南亞區域的疫情地緣政治〉，《全球政治評論》，第 75 期，2021 年，頁 95-172。
- 沈大偉，〈2018 年美國與東南亞的關係：延續多於改變〉，《南洋問題研究》，第 3 期，2018 年，頁 1-14。
- 金應忠，〈國際社會的共生論——和平發展時代的國際關係理論〉，《社會科學》，第 10 期，2011 年，頁 8-9。
- 袁鵬，〈新冠疫情與百年變局〉，《現代國際關係》，第 5 期，2020 年，頁 1-6。
- 韋宗友，〈美國在印太地區的戰略調整及其地緣戰略影響〉，《世界經濟與政治》，第 10 期，2013 年，頁 141。
- 胡欣，〈美國東南亞戰略調整與聯合軍演功能分析〉，《南洋問題研究》，第 4 期，2019 年，頁 1-12。
- 莊國土，〈冷戰以來東南亞國際關係研究評述——以「冷戰以來東南亞國際關係研討會」為例〉，《世界歷史》，第 5 期，2004 年，頁 13。
- 梁穎、黃立群，〈共生型國際秩序與命運共同體建設〉，《南洋問題研究》，第 1 期，2017 年，頁 39-50。
- 陳宇，〈「印太」地緣政治張力與東南亞國家對沖戰略的限度〉，《國際關係研究》，第 4 期，2021 年，頁 111、123。
- 陳慶鴻，〈菲律賓對華對沖戰略評析〉，《當代亞太》，第 6 期，2015 年，頁 145。
- 陳麒安，〈重新檢視瓦特的聯盟理論〉，《問題與研究》，第 53 卷，第 3 期，2014 年 9 月，頁 87-115。
- 趙可金，〈病毒與權力：新冠肺炎疫情衝擊下的世界權威重構〉，《世界經濟與政治》，第 10 期，2020 年，頁 30-49。
- 孫曉光、張赫名，〈東亞視闕下東海、南海領土爭議之比較及啓示〉，《齊魯學刊》，第 6 期，2017 年，頁 67。
- 曹瑋，〈選邊還是對沖——中美戰略競爭背景下的亞太國家選〉，《世界經濟與政治》，第 2 期，2021 年，頁 74。

- 曹雲華，〈在大國間周旋——評東盟的大國平衡戰略〉，《暨南學報（哲學社會科學版）》，第3期，2003年，頁11-21。
- 曹雲華，〈論東南亞地區秩序〉，《東南亞研究》，第5期，2011年，頁4-13。
- 張登及，〈「再平衡」對中美關係之影響：一個理論與政策的分析〉，《遠景基金會季刊》，第14卷，第2期，2013年4月，頁53-88。
- 張彥著、鄭軍，〈從「擾沌」、「創造性毀滅」、「結構性權力」視角試析新冠疫情形勢下全球環境治理格局變遷及有關建議〉，《中國發展》，第21卷，第2期，2021年4月，頁60-67。
- 張偉玉、王麗，〈國際信譽、國家實力與東南亞戰略選擇〉，《國際政治科學》，第1期，2021年，頁92。
- 張義明，〈區域間治理及其「東盟模式」的未來——「區域間主義治理模式」評析〉，《東南亞研究》，第6期，2015年，頁101-105。
- 溫堯，〈東南亞國家的對華對沖：一項理論探討〉，《當代亞太》，第6期，2016年，頁14-22。
- 劉阿明，〈權力轉移過程中的東南亞地區秩序——美國、中國與東南亞的角色〉，《世界經濟與政治》，第6期，2009年，頁44-46。
- 劉若楠、孫學峰，〈局部等級視角下的東亞安全秩序與中美戰略競爭〉，《東北亞論壇》，第1期，2021年，頁43-61。
- 劉相駿，〈冷戰後東盟安全機制的初步分析〉，《當代亞太》，第12期，2004年，頁48-52。
- 蔡東杰、洪銘德，〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉，《台灣國際研究季刊》，第5卷，第2期，2009年，夏季號，頁79。
- 蔡祖丞，〈川普政府「印太」戰略在東南亞的實施及其反響〉，《戰略決策研究》，第5期，2019年，頁74-86。
- 魏紅霞，〈布什政府對東協的政策及其對中國的影響〉，《東南亞研究》，第4期，2006年，頁57-58。
- 儲召鋒，〈亞太戰略視域下的美國——東協關係考察〉，《國際展望》，第1期，2012年，頁19。

龐中英、黃雲卿，〈演進中的共生秩序與多重權力競合——一種東亞地區治理框架〉，《太平洋學報》，第 2 期，2017 年，頁 39-51。

三、網路

臺灣東南亞國家協會研究中心，〈東協發展簡介〉，《東協中心》網站，<http://www.aseancenter.org.tw/ASEANintro.aspx>，最後瀏覽日期：2022 年 5 月 29 日。

吳賜山，〈美國 + 20 國東南亞 SEACAT 多邊演習 濱海戰鬥艦擔任要角〉，《Newtalk》網站，<https://newtalk.tw/news/view/2021-08-11/619180>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 11 日。

許慧儀，〈戰略重心轉印太 不只說說 美英澳軍事同盟 AUKUS 擺明劍指中國〉，《中央廣播電台》網站，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2113039>，最後瀏覽日期：2021 年 10 月 22 日。

陳鴻鈞，〈美國國務卿布林肯首訪東南亞宣布印太政策〉，《上報》網站，https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=133306，最後瀏覽日期：2021 年 12 月 28 日。

閻岩，〈美國海岸警衛隊在南海行動的法律邊界問題〉，《南海戰略動態感知計畫》網站，<http://www.scspi.org/zh/dtfx/1608796586>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 13 日。

Stephen J. Yates，〈美國再平衡政策的政治著眼、策略佈局與現實考量——以及對臺灣的影響〉，《臺灣獨立建國聯盟》網站，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2113039>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 21 日。

〈「一帶一路」國際合作高峰論壇諮詢委員會舉行 2021 年度視頻會議〉，《中國外交部》網站，https://www.fmprc.gov.cn/wjzbzd/202112/t20211218_10471358.shtml，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 11 日。

〈四方安全對話領袖峰會 傳聚焦基建、疫苗和科技〉，《中央通訊社》網站，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/202109240044.aspx>，最後瀏覽日期：2022 年 3 月 23 日。

〈印尼外長：不要把印尼捲入中美爭奪區域影響力的角力中〉，《法國國際廣播電台》網站，<https://www.rfi.fr/tw/亞洲/20200908-印尼外長-不要把印尼捲入中美爭奪區域影響力的角力中>，最後瀏覽日期：2022 年 1 月 13 日。

- 〈阿斯本安全論壇：李顯龍警告美國不要挑戰中國 也告訴中國「東升西降」的想法是錯的〉，《法國國際廣播電台》網站，<https://www.rfi.fr/tw/中國/20210804-阿斯本安全論壇-李顯龍警告美國不要挑戰中國-也告訴中國-東升西降-的想法是錯的>，最後瀏覽日期：2022年1月12日。
- 〈抗衡中國 美助卿康達訪東南亞4國〉，《中時新聞》網站，<https://www.chinatimes.com/newspapers/20211128000101-260309?chdtv>，最後瀏覽日期：2021年11月30日。
- 〈美國邀東協召開特別峰會對抗中國！「印太經濟架構」是重中之重〉，《風傳媒》網站，<https://www.storm.mg/article/4228195?page=1>，最後瀏覽日期：2022年3月23日。
- 〈敦馬盼中美結束貿易戰〉，《東方日報》網站，<https://www.orientaldaily.com.my/news/nation/2019/06/25/295662>，最後瀏覽日期：2022年1月12日。
- 〈海洋安全協議 美國贈馬12無人機〉，《東方日報》網站，<https://www.orientaldaily.com.my/news/nation/2019/06/07/293422>，最後瀏覽日期：2022年1月12日。
- 〈第34次東協——美國對話會：密切配合為維護區域和平、安全與穩定做出貢獻〉，越南《人民報》網站，https://cn.nhandan.vn/international/international_news/item/8726101-第34次東盟-美國對話會：密切配合為維護區域和平、安全與穩定做出貢獻，最後瀏覽日期：2022年1月9日。
- 〈解析拜登政府的印太戰略：美國將在印太地區追求五大目標〉，《法國國際廣播電台》網站，<https://www.rfi.fr/tw/專欄檢索/印太縱覽/20220214-解析拜登政府的印太戰略-一-美國將在印太地區追求五大目標>，最後瀏覽日期：2022年3月22日。
- 〈魏鳳和：中方願同印尼方共同維護好南海的和平穩定〉，《經濟導報》網站，<http://www.jdonline.com.hk/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=48&id=53385>，最後瀏覽日期：2022年1月13日。

英文部分

一、書籍

Christopher Coker, *The Improbable War: China, the United States and Logic of Great Power Conflict*, London: Hurst, 2015.

Ludwig Dehio, *Germany and World Politics in the Twentieth Century*, trans. Dieter Pevsner

(New York: Norton, 1967).

Evan Berman, M. Shamsul Haque (eds.), *Asian Leadership in Policy and Governance*, Bingley: Emerald Insight Publisher, 2015.

John S. Duffield, *World Power Forsaken*, Stanford: Stanford University Press, 1998, p.71.

Raymond Aron, *Peace & War: A Theory of International Relations*, Transaction Publishers, 2003.

二、期刊

Ann Marie Murphy, "Great Power Rivalries, Domestic Politics and Southeast Foreign Policy: Exploring the Linkages," *Asian Security*, Vol.13, No.3, August 2017, pp.10-13.

Dana R. Dillon, "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism," *Heritage Lectures*, 2004, No.860, pp.1-5.

David Capie, "Between a Hegemony and a Hard Place: The 'War on Terror' and Southeast Asia-US Relations," *Pacific Review*, June 2004, p.223.

Denys Lombard, "Another 'Mediterranean' in Southeast Asia," *The Asia-Pacific Journal*, Vol.5, No.3, March 1, 2007, pp.1-5.

Elizabeth Economy, "China's Rise in Southeast Asia: Implications for the United States," *Journal of Contemporary China*, August 2005, p.411.

Evelyn Goh, "Great Powers and Hierarchical Order in Southeast Asia: Analyzing Regional Security Strategies," *International Security*, Vol.32, No.3, 2008, pp.113-157.

John Gershman, "Is Southeast Asia the Second Front?" *Foreign Affairs*, July/August 2002, pp.60-74.

Karl D. Jackson, "Southeast Asia: Off the Radar Screen," *SAISPHERE*, No.23, 2004, pp.21-23.

Kristien Bergerson, "China's Efforts to Counter U. S. Forward Presence in the Asia Pacific," *U.S.-China Economic and Security Review Commission staff research report*, March 15, 2016, pp.10-13.

N. Ganesan, "ASEAN's Relation with Major external Powers," *Contemporary Southeast*

Asia, Vol.22, No.2, August 2000, pp.258/268-269.

Paul J. Saunders, “Trump and Democracy Promotion,” *The National Interest*, No.147, January/February 2017, p.74.

Robert Yates, “ASEAN as the ‘Regional Conductor’: Understanding ASEAN’s Role in Asia-Pacific Order,” *The Pacific Review*, Vol.30, No.4, December 2017, pp.443-461.

Thomas J. Christensen, “Posing Problems without Catching up: China’s Rise and Challenges for U.S. Security Policy,” *International Security*, Vol.25, No.4, 2001, pp.5-40.

Tommy Firman, “Decentralization reform and local-government proliferation in Indonesia: Towards a fragmentation of regional development,” *Review of Urban and Regional Development Studies*, Vol.21, No.2, 2009, pp.143-157.

Zhou Yiqi, “China’s Partnership Network Versus the U.S. Alliance System: Coexistence or Conflict?” *China Quarterly of International Strategic Studies*, Vol.3, No.1, 2017, pp.7-12.

三、網站

Alex Wong, “Briefing on the Indo-Pacific Strategy,” *U.S. Department of State*, February 22, 2018, <https://2017-2021.state.gov/telephonic-press-briefing-with-deputy-assistant-secretary-for-the-bureau-of-east-asian-and-pacific-affairs-alex-wong/index.html>, last visited: 1/8/2022.

Ambassador J. Stapleton Roy, “U.S.-China Relations and Regional Order,” *The Wilson Center*, The keynote address at Blurring Borders: National, Subnational, and Regional Orders in East Asia on June 1, 2015, <https://www.wilsoncenter.org/article/us-china-relations-and-regional-order>, last visited: 5/29/2022.

Angel M. Rabasa, “Southeast Asia after 9/11: Regional Trends and U.S. Interests,” *RAND*, Testimony presented to the Subcommittee on East Asia and the Pacific House of Representatives Committee on International Relations, December 2001, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/testimonies/2005/CT190.pdf>, last visited: 5/29/2022.

ASEAN, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, p.1, <https://asean.org/>

speechandstatement/asean-outlook-on-the-indo-pacific/, last visited: 1/15/2022.

Catherine Dalpino, “ASEAN Centrality Under Siege,” *Comparative Connections, Pacific Forum*, September 2019, <https://cc.pacforum.org/2019/09/asean-centrality-under-siege/>, last visited: 1/11/2022.

Complete Transcript: Thomas Donilon at Asia Society New York, “National Security Advisor to President Obama discusses U.S. policy in the Asia-Pacific region in 2013,” *Asia Society*, March 11, 2013, <https://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>, last visited: 1/8/2022.

Hillary Diane Rodham Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” *The U.S. Department of State*, January 12, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/01/135090.htm>, last visited: 5/29/2022.

Ja Ian Chong, “A fraught and frightening future? Southeast Asia under the shadow of Trump’s America and Xi’s China,” *Asia Dialogue*, Shaping the Context for Great Power Rivalries: Collective Responses to Power Transition, January, 14, 2019, <https://theasiadialogue.com/2019/01/14/a-fraught-and-frightening-future-southeast-asia-under-the-shadow-of-trumps-america-and-xis-china/>, last visited: 1/10/2022.

Joseph Biden, “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” *The White House*, February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>, last visited: 1/9/2022.

Lee Hsien Loong, “The endangered Asian century: America, China and the perils of confrontation,” *Foreign Affairs*, Vol.99, No 4, 2020, pp.52-53, <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/2020-06-04/lee-hsien-loong-endangered-asian-century>, last visited: 1/10/2022.

Patrick M. Cronin et al., “Contested Spaces: A Renewed Approach to Southeast Asia,” *Centre for New American Security*, March 2019, p.22, [https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/CNAS+Report_Contested+Spaces_Asia_Final+\(2\).pdf](https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/CNAS+Report_Contested+Spaces_Asia_Final+(2).pdf), last visited: 1/15/2022.

Project for the New American Century, “Rebuilding America’s Defenses: Strategy, Forces and

Resources for a New Century.” *A Report of The Project for the New American Century September 2000*, <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>, last visited: 5/29/2022.

Robert Zoellick, “Remarks at ASEAN Regional Forum,” *The U.S. Department of State*, July 29, 2005, <https://2001-2009.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/50411.htm>, last visited: 5/29/2022.

Remarks by President Obama in Tokyo, “Not Separated By This Great Ocean; We Are Bound By It,” *American Institute In Taiwan*, <https://www.ait.org.tw/remarks-by-president-obama-in-tokyo/>, last visited: 12/30/2021.

Tim Shorrock, “Why Southeast Asia is Turning from U.S. To China,” *Asia Times Online*, December 10, 2005, <https://chinadigitaltimes.net/2005/12/why-southeast-asia-is-turning-from-us-to-china-tim-shorrock/amp/>, last visited: 1/6/2022.

The Government of Singapore, “Speech by Minister for Foreign Affairs Dr Vivian Balakrishnan During the Committee of Supply Debate,” *Ministry of Foreign Affairs*, March 1, 2021, https://www-mfa-gov-sg.translate.goog/Newsroom/Press-Statements-Transcripts-and-Photos/2021/03/20210301-Speech-Min-FA-COS-Debate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=zh-TW&_x_tr_hl=zh-TW&_x_tr_pto=op,sc, last visited: 1/12/2022.

The White House, “U. S. Strategic Framework for the Indo-Pacific,” *USNI News*, <https://news.usni.org/2021/01/15/u-s-strategic-framework-for-the-indo-pacific>, last visited: 1/9/2022.

“National Security Strategy of the United States of America,” *The White House*, December 2017, <https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>, last visited: 12/28/2021.

“Secretary Blinken’s Call with Philippine Secretary of Foreign Affairs Locsin,” *U. S. Department of State*, January 27, 2021, <https://www.state.gov/secretary-blinkens-call-with-philippine-secretary-of-foreign-affairs-locsin/>, last visited: 5/29/2022.

“Secretary Blinken’s Participation in ASEAN-related Ministerial Meetings August 2-6, 2021,” *U. S. Department of States*, July 31, 2021, <https://www.state.gov/secretary->

blinkens-participation-in-asean-related-ministerial-meetings-august-2-6-2021/, last visited: 1/11/2022.

“Southeast Asian leaders welcome Biden win with optimism,” *ASEAN Today*, November 9, 2020, <https://www.aseantoday.com/2020/11/southeast-asian-leaders-welcome-biden-win-with-optimism/>, last visited: 1/10/2022.

“Southeast Asian Perspectives on U.S.- China Competition,” *International Institutions and Global Governance Program*, June 21, 2016, <https://www.cfr.org/report/southeast-asian-perspectives-us-china-competition>, last visited: 5/29/2022.

日文部分

山影進編，《新しい ASEAN——地域共同体とアアの中心性を目指して——》，千葉：アジア経済研究所，2011 年。

The Impact of Biden’s “Return” Strategy on the Balanced Diplomacy of Southeast Asian Powers

Chu-Chuan Shen

Abstract

Traditional realism theory believes that power is the decisive factor affecting security perception, that is, the growth of a country’s power will inevitably pose a threat to other countries, especially neighboring countries; the greater the power, the greater the threat to other countries. Southeast Asian countries regard the rise of Japan, China, and India as potential security threats, which is basically in line with traditional realist views. However, the perception of security threats in Southeast Asian countries is not completely the same. The obvious exception is that the ASEAN did not regard the United States as a security threat in general after the Cold War, although the US presidents may not necessarily agree with Southeast Asian policies. In the face of fierce competition between the United States and the middle powers in the Indo-Pacific region, Southeast Asia has always maintained a diplomatic tone of “balance of powers” and is unwilling to make any “side selection” so as not to cause major harm to regional interests. However, since Biden was elected president of the United States, it has been based on Trump’s “Indo-Pacific” strategy, combined with Obama’s “rebalancing” strategy, to actively construct a large encirclement of China and face Biden’s strong “return”. It is difficult for Southeast Asian countries to stay out. This situation may have an impact on the “balance of great powers.” Future changes should not be underestimated.

Keywords: Biden, Southeast Asia, balance of powers, “Indo-Pacific” strategy, QUAD