

# 從「重返亞洲」到「印太戰略」 ——美國對東南亞政策的轉變與最新發展

◎徐遵慈／中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心 主任

美國川普總統在2017年12月日提出國安戰略報告，正式使用「印度太平洋」（Indo-Pacific）概念，重新界定美國的亞洲戰略觀。「印太戰略」延續歐巴馬總統「重返亞洲」策略下對東南亞之重視，但更強調「美國優先」政策下的公平貿易商業利益，因此要求東協國家縮減對美貿易順差及增加對美投資與採購。預計泰國、菲律賓、印尼、越南、馬來西亞將是川普政府重要的安全戰略與經貿合作夥伴，但川普訴諸單邊貿易制裁的做法也將為其與美國的雙邊關係投下變數。

關鍵詞：重返亞洲、印太戰略、東南亞國家協會

**Keywords:** Pivot to Asia, Indo-Pacific Strategy, ASEAN

美國川普（Donald Trump）總統在2017年1月就任後，在12月18日提出國安戰略報告，正式使用「印度太平洋」（Indo-Pacific）概念，重新界定美國的亞洲戰略觀。本文將從美國與東南亞雙邊經貿關係的角度，檢視「印太戰略」與東南亞區域及個別國家有關之意涵，及比較歐巴馬總統時期推動「重返亞洲」策略下美國與東南亞關係之進展，與分析川普與東南亞關係之可能進展與主要經貿議題，文末提出結語及未來之政策觀察方向。

## 《2017國家安全戰略報告》與印太戰略

川普總統在上任11個月後提出《2017國家安全戰略報告》（簡稱《國安報告》）。報告中除開宗明義指出，美國國安戰略目標在重建國際社會對美國的尊重與美國國內對國家的信心外，並指稱中國大陸與俄羅斯為修正主義強權（Revisionist powers）及競爭對手，及正式使用「印太」（Indo-Pacific）區域概念，揭示「印太」戰略將成為川普政府



亞洲政策的主軸。隨後，美國國防部在2018年1月19日公布《2018國防戰略報告》，旨在落實《國安報告》中的重要原則。

《國安報告》揭示川普的「美國優先」（**American First**）政策的重要性，指出美國當前的國安戰略就是「美國優先」，將美國利益置於優位不僅是政府的首要義務，也是美國作為全球領導的重要基礎。報告直陳「經濟安全是國家安全」（**Economic security is national security**）。美國長期為國際經濟體系的領導者，成立許多金融制度與經濟平台，其反映美國重視的互惠性、自由市場與貿易的原則，穩定國際經濟並解決貿易摩擦，然自2008年全球金融危機後，不公平貿易擴大美國的貿易赤字，因此美國必須重振經濟實力，並恢復美國經濟模式的自信。基此，美國必須打造自由、公平與互惠的經濟關係，打擊不公平貿易，及重新談判既有的貿易協定；也須在研究、技術與創新領域中維持領先地位，促進並保障美國的國家安全創新基礎，尤其是智慧財產權、數位貿易等。

《國安報告》並提出「國安戰略的區域意涵」，將全球劃分為印太（**Indo-Pacific**）、歐洲、中東、南亞與中亞、西半球、非洲（**Africa**）六大重點區域，及點名造成區域威脅的中國、俄國、北韓、伊朗四國。其中，在印太地區下的次區域東南亞地區中，報告指出，菲律賓與泰國為美國的重要盟友與市場；越南、印尼、馬來西亞與新加坡正逐漸成為美國的安全與經濟夥伴。美

國將重振和菲、泰的盟友關係，加強與新、越、印、馬與其他國家的夥伴關係，以幫助他們成為海事合作夥伴。在區域組織方面，東南亞國家協會（**ASEAN**）與亞太經濟合作會議（**APEC**）為美國在印太地區架構中的焦點與重要平台。

## 從「亞洲再平衡」到「印太戰略」 ——美國對東南亞政策的轉變與發展

截至目前，川普政府的印太概念雖仍在發展階段，內容仍然模糊，但相較於歐巴馬時期的亞洲政策，仍可看出其對東南亞政策的異同與未來美國與東南亞雙邊關係的可能走向，以下敘明並予以比較。

### 一、歐巴馬政府時期美國與東協關係進展

美國與東協關係在二戰後歷經不同發展，雙方曾在冷戰時期形成密切關係，但在後冷戰時期則相對降溫，東南亞對美國的戰略重要性遠不及中東、東北亞等地區。為因應中國崛起，歐巴馬總統在2009年上任後將國家戰略主軸從中東地區的反恐戰爭逐漸轉移到亞洲，提出「重返亞洲」（**Pivot to Asia**）戰略，加強與中國周邊國家交往，積極參與東協會議及與東協國家建立夥伴關係，以及推動《跨太平洋夥伴協定》（**TPP**），自此美國與東協整體及個別國家關係出現明顯進展。

在與東協整體關係方面，美國早在1977年即與東協建立對話夥伴關係（**Dialogue Relations**），多年來亦參與東協諮詢會議，包括東協區域論壇（**ASEAN Regional Forum**，

ARF）、東協國防部長擴大會議（ASEAN Defense Ministers Meeting Plus, ADMM-Plus）、擴大外長會議（Post Ministerial Conference, PMCs）等，然遲至2009年7月，時任國務卿希拉蕊（Hillary Clinton）於出席PMC會議時，始簽署《東南亞友好合作條約》（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC），宣示美國對東南亞區域的政治及安全承諾。2010年美國宣布派駐東協大使，為非東協國家之創舉。2011年歐巴馬成為首位美國元首出席東亞高峰會（East Asia Summit, EAS）。2015年11月，雙方在「第三屆東協—美國高峰會」上宣布將關係升級為戰略夥伴關係（Strategic Partnership）。另外，2016年歐巴馬邀請東協秘書處與10國領袖赴美舉行雙邊特別高峰會（Special ASEAN-U.S. Summit），為美國首度在本土接待東協領袖，意義重大。

歐巴馬重返亞洲重要經貿政策工具之一，為推動簽署TPP，除旨在加強與TPP成員國間經貿整合外，也期能對抗中國大陸在亞太地區迅速擴張的經濟勢力。在TPP的12個成員國中，歐巴馬政府力邀越南、馬來西亞參與，更計畫在TPP成形後逐步納入印尼、泰國、菲律賓等國加入，建立由美國主導的區域整合機制。

在與東協各別國家的雙邊關係方面，美國在冷戰時期即與菲律賓（1951）、泰國（1954）建立軍事同盟關係。至歐巴馬政府

時，先後與印尼（2010）、越南（2013）、馬來西亞（2014）、寮國（2016）建立非正式的「全面夥伴關係」（comprehensive partnerships）；2015年與印尼升級為「戰略夥伴關係」（strategic partnership），並與菲律賓（2014）、新加坡（2015）簽訂《國防合作協議》（Defense Cooperation Agreement）。目前，東協10國中僅尚未與汶萊、柬埔寨、緬甸三國建立夥伴關係。

## 二、川普執政後之最新發展

川普就任後旋即簽署行政命令，退出TPP協定，被視為歐巴馬總統「重返亞洲」的重大挫敗。川普提出印太戰略，志在聯合日本、澳洲、印度等國家抗衡中國大陸，更被視為美國亞洲政策的大轉彎。然也有論者認為，不論是「重返亞洲」或印太區域，皆為美國政府表達對於亞洲地區的傳統承諾。川普的印太戰略強調盟友對美國的重要性、法治秩序、發展新的安全夥伴、美國軍事的前沿佈署等，實與歐巴馬政府的重點並無二致，因此認為印太戰略可視為是「重返亞洲」2.0版本。惟川普對印太地區的興趣在於美國的經濟利益與「美國優先」原則，如其在訪問越南時表示「將與任何想要做為美國夥伴的印太地區國家簽訂雙邊貿易協議，並將遵守公平與互惠貿易的原則」，則與歐巴馬政策大相逕庭。

如進一步分析川普對東協國家的立場，《國安報告》對於東南亞國家相關的敘述包



括：「菲律賓與泰國將持續是美國的重要盟友與美國人民的重要市場；越南、印尼、馬來西亞與新加坡是美國日漸重要的安全與經濟夥伴」、「促進與東南亞夥伴在執法、國防、情報方面的合作以因應日益增長的恐怖主義威脅」、「重振和菲律賓與泰國的盟友關係，加強與新加坡、越南、印尼、馬來西亞與其他國家的夥伴關係，以幫助他們成為海事合作夥伴。」等，可知川普依對美國親疏及重要性，將東協國家區分為三類群組：第一類為與美國具有正式盟友關係的菲律賓與泰國，預計將是川普政府加強合作的重點；第二類為與美國不具有盟友關係，但具有夥伴關係的越南、印尼、馬來西亞、新加坡4國，其重要性亦不言可喻，尤其是東協最大國家印尼及美國新親密好友越南；第三類則是《國安報告》未予點名的「其他國家」，包括汶萊、緬甸、柬埔寨、寮國4國，這些國家或經濟規模太小，或發展程度低落，或與中國大陸交好，對美國戰略與經濟利益甚低，因此未來恐不易獲得川普青睞。

如對照川普上任後與東協領袖會晤的安排，實與上述優先順序一致。2017年川普上任後依序在白宮接待越南總理阮春福（5月）、前馬來西亞總理納吉（9月）、泰國總理帕拉育（10月）、新加坡總理李顯龍（10月），另並於7月假20國集團（G-20）高峰會在德國漢堡市召開期間，與印尼總統佐科威見面，以及於11月東南亞出訪行程中，分別

至越南（出席APEC峰會）、菲律賓（出席東協—美國高峰會及東亞峰會），與越南國家主席陳大光與菲律賓總統杜特蒂會面。2017年國防部長馬諦斯先後拜訪新加坡（6月）、菲律賓（10月）、泰國（10月），並於2018年1月拜訪越南與印尼，表達支持印尼實踐「全球海洋軸心」願景等。前國務卿提勒森於2017年8月拜訪菲、泰、馬，11月陪同川普總統拜訪越、菲，隨後前往緬甸（討論羅興亞少數民族人權問題）。至於《國安報告》完全未提及的東、寮、汶萊（緬甸除外），則尚未有川普或其他高階官員造訪。

2017年為美國與東協建立對話夥伴關係40周年。2017年1月川普就任後，陸續與東協領袖會晤及發表聯合聲明，顯然延續歐巴馬政府對東南亞區域的重視。但川普退出TPP，揚棄多邊主義，以及高舉「美國優先」的旗幟等，則對美國與東協國家關係投下變數。尤其美國退出TPP，挑戰世界貿易組織（WTO）的多邊貿易規則，及實施單邊貿易制裁，等同放棄歐巴馬政府欲藉TPP連結美國與東協的企圖，更將助長中國大陸在東南亞的經濟主導地位。此外，川普政府預計調整國際合作與援助政策，大幅刪減對外援助經費、以及頃近如遣返大批越南在越戰後至美國生活的非法移民等，都令東協國家憂心美國與東協國家關係恐轉趨倒退。

在經貿議題上，依據美國統計資料，東協主要6國對美國長年享有貿易順差，2017

年新加坡、印尼、泰國、馬來西亞對美順差均超過100億美元，越南更在過去10年間成為美國第六大貿易逆差國，2017年對美順差高達383億美元，遠高於南韓與我國。（參表1）川普與東協領袖會晤時，再三強調公平貿易，要求越南、泰國等增加對美國採購及到美國投資，顯示川普的東協政策主要仍圍繞在美國的經貿與商業利益上。雖然東南亞經濟表現優於其他地區，是美國重要的潛力

市場，惟值得注意的是美國在今年3月依據《1962年貿易擴張法》第232條款，對進口鋼鋁製品徵收懲罰性關稅，後雖豁免南韓、澳洲等盟友國家或經濟夥伴的關稅，但仍對來自越南、泰國的鋼鋁產品徵收關稅。由於川普強勢要求各國縮減對美順差，增加採購與投資，更無視WTO規定片面實施報復，對東協國家對川普政府的信任關係實為一大打擊，也為川普政府與東協雙邊關係投下變數。

表1 2011至2017年美國對主要東亞國家貿易逆差

美國逆差 (億美元)	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
中國	2,952	3,151	3,187	3,449	3,672	2,888	3,752
日本	631	765	733	676	690	688	688
臺灣	155	145	124	142	151	132	167
南韓	132	166	207	250	283	276	229
越南	132	156	196	249	309	320	383
泰國	139	152	144	154	174	190	204
新加坡	122	103	128	136	102	89	104
馬來西亞	115	131	143	175	217	248	246
印尼	117	100	98	111	125	132	133
菲律賓	14	15	9	17	23	18	32

資料來源：美國統計局

## 結語與未來政策觀察方向

川普在《國安報告》中，宣示以「印太區域」及「印太戰略」重新界定美國的亞洲戰略觀，雖然目前「印太戰略」的內涵仍然模糊，有待川普政府逐漸補充具體政策內容，但如觀察《國安報告》中與東南亞有關

的論述內容，及對照川普就任後與東協國家領袖頻繁互動及美國高階首長出訪東協的情形，可發現川普政府在「印太戰略」下仍將持續加強與東南亞雙邊關係。拜歐巴馬政府「重返亞洲」策略有成之賜，美國與東協整體已建構的機制與平台，包括各類對話夥伴關係、東協—美國高峰會、東亞高峰會等，



將提供川普政府未來與東協整體及個別國家往來的重要基礎。

不過，川普政府退出TPP，將「美國優先」政策延伸至東協國家，以美國經貿與商業利益至上的思維要求部分東協國家縮減對美貿易順差，增加對美採購，今年3月起更對越南、泰國開徵鋼鋁製品懲罰性關稅，均對美國與東協經貿關係投下變數，也不啻對該等國家對美國信任關係揮出沉重一擊。如美國貿易保護主義升高，未來果真與中國大陸掀起貿易大戰，更恐重創東協國家經貿活動，成為東協經濟展望最大的不確定因素。

此外，川普在《國安報告》中將東協國家依對美親疏程度及重要性分成三類國家，未來預期美國將加強與其盟友與夥伴國家的雙邊關係，其中尤其是泰國、菲律賓、印尼、越南4國預計將是美國在安全戰略與經貿合作上的重點國家，至於《國安報告》中完全未提及的汶萊、柬埔寨、緬甸與寮國，則或因經濟規模太小，或因發展程度落後、及與中國大陸關係密切，顯非川普政府的重點往來對象，未來恐難獲川普青睞，其與美國關係發展的空間也將受到抑制。

