發佈：2019-07-24, 週三 18:28
點擊數：16064




面對自2017年以來美國、日本、印度、澳洲甚至法國印太戰略的逐步完善，位居印太兩洋核心的東南亞國協（ASEAN）曾因內部分歧而無法有效回應，僅一再口頭重申「東協中心性（ASEAN Ce ntral ity）」及區域包容和平的重要性，行動方面相對保守退縮。這曾


Phoca PDF

發佈：2019-07-24, 週三 18:28
點擊數：16064

導致外界擔憂，以東協為中心的區域機制是否會有被各大國戰略逐步埋沒擠壓的危機。

然有幸的是，在甫於六月底結束的第34屆東協峰會（ASEAN Summit）裡，東協十國領袖終於一致通過「東協對印太的展望（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）」概念文件。這初步共識確實得來不易。原英文文件名稱「東協印太展望（ASEAN Indo-Pacific Outlook）」是在最後一刻被改成「東協對印太的展望（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）」——前者隱含東協對印太概

概

念的接受仍相當不平均，部分不大願意得罪中國的國家在最後關頭積極運作才把文件名稱更改成現樣。由此可見，「東協對

印太的展望」共識仍相對薄弱，但此文件產

出仍象徵東協國家終於成功達成初步集結，並共同回應當前印太戰略的目標。

## 「印太」概念在印尼及東協的前世今身

在這共識產

出的過程中，印尼政

府的主導推動發揮不可忽視的作用。印尼

對於「印太」概念的經營並非近年才開始，其實早在2011年峇厘島東亞峰會（East Asia Summit）通過《東亞峰會互利關係原則宣言（Declaration of the East Asia Summit on the



Phoca PDF

Principles for Mutually Beneficial Relations）》後，時任印尼外長的馬提．納塔萊加瓦（Marty Natalegawa）即受鼓舞欲將宣言升級至條約，在2013年5月時進一步向東亞峰會成員國倡議推動《印太友誼與合作條約（Indo-Pacific Wide Friendship and Cooperation Treaty）》，其中連中國和俄國都包含在印尼設想的地理範圍中。可惜這項倡議最終在區域各國間反應冷淡，無人搭理。

然在2014年佐科威（Joko Widodo）擔任印尼總統後，印尼的印太夢以「全球海洋軸心（Global Maritime Fulcrum）」戰略的形式再度啟動。在提出此一全面性海洋戰略時，佐科威進一步使用「太平印度洋（Pacindo）」一詞來強調印太兩洋的共生鏈結，並體現印尼作為

於南亞的印度是唯一有機會改變區域地緣政治平衡的國家，故極力拉近彼此關係。

然印尼自身推動印太的漫漫過程，在2017年11月美國總統川普（Donald Trump）出訪亞洲宣布美國「自由與開放的印度-太平洋（FOIP）」（以下簡稱印太戰略）啟動後，再度來到新的局面。美國、日本、印度與澳洲的「四方安全對話（Quadrilateral Security


Phoca PDF

Dialogue）」重新啟動，顯示各國印太/

亞太/亞洲/太平洋戰略逐步加強

互動，以因應中國的區域挑戰

。無論是美國的「自由與開放的印度-太平洋（印太戰略）」、印度的「東進政策（Act East

Policy）」或日本的「自由與開放的印度-太平洋構想（Free and Open Indo-Pacific

Vision）（印太構想）」，某種程度上多

以抗衡中國崛起為

核心，然無論印尼或其他東南亞小國大都不願輕易選邊站，因此起初對於如何應對各國印太戰略

大致持謹慎保守的態度。

然最終首先打破這種戰略緘

默的東南亞國家，沒有意外的是向來被視為

區域龍頭、東協支柱的

印尼，且相較於過往的緩慢發展，後續印尼對

印太概

念的發展顯得相

當加速。此不難理解，除印尼自

身欲領導東協的宏大企圖外，印

尼位於雙洋橋梁的地緣位置，亦使得其承受美國印太戰略較多的期待。總結而言，美國等國印太

戰略對於東南亞國家的壓力並非均等的，尤以印尼最備受關注。基此，2018年1月印尼外長勒特

諾．馬蘇迪（Retno Marsudi）提出有異於美國等國印太戰略、所有東亞峰會成員（包含中國）

皆可參與的「印太合作概念（Indo-Pacific Cooperation



Phoca PDF

Concept

）」。和印尼2013年的印太版本相比，兩者皆強

調信心建構與包

容性，差別在於馬蘇迪並沒有要

推動《印太友誼與合作條約》的產出。同一月份

印尼總統佐科威公開提出印

尼針對印太區域的「穩定、和平與繁榮」構想，強

調印尼希望根據開放性、透明性與包容性來建立印太區域架構。而對話與對國際法的尊重，亦是其關注重點。另外，特別強調協調東協機制與「環印度洋區域合作聯盟（Indian Ocean Rim Association）」的重要性，如此才能有效整合印太雙洋的治理，並創造新的經濟成長中心（new economic growth centers）。

然印尼很清

楚，比起自己提一個印太戰略

，自東協機制去主導一個印太共識的產

生對自身較有利，如此一

來對外可以增加印太主張的集體聲勢，對內可以加強在東協的領導地位。

在2018年4月的新加坡第32屆東協峰會過程中，印尼向其他東協成員國提出一希望共同討論的印太概念草案。該印太草案強調：（1

）包容性、透明性與全面性，（2）有利於區域內所有國家的長期利益，（3）根據印太各國提倡和平、穩定與繁榮的共同承諾，（4）尊重國際法與東協中心性。很明顯的，印尼與東協希望有


Phoca PDF

發佈：2019-07-24, 週三 18:28
點擊數：16064

機會在美日澳印的印太戰略和中國間開創一條第三路線。這一草案在2018年8月東協外長會議和2018年11月的第33屆東協高峰會獲得進一步討論，其中印尼總統佐科威在後者會議上要求東協將其提出的印太概念，帶至同月將舉

行的東亞峰會討論。佐科威當時強調，「為

維持其中心性，東協沒有其他辦法，只能

用東亞峰會作為討論此概念的主要平臺」，並期望東協盡快產出針對印太概念的共識。

在2018年11月的東亞峰會，佐科威向參與國

家再次強調，其印太合作概念強

調「合作」而非「敵對」，並除延續多次強

調的包容性、開放性等重點外，亦提及印太合作概

念將著重三個領域，即（1）針對海上犯罪行為的海事合作，（2）推動經濟成長的連結性合作，以及（3）合作以包容性的方式實現永續發展及聯合國永續發展目標（SDGs）

。最後，儘管面臨新加坡等國

在最後關頭編修調整，導致東協印太概

念共識與發佈傳出可能延遲發

表的消息，東協各國最終仍成功的在2019

年6月第34屆東協峰會中一致通過「東協對印太的展望（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific）」概念文件。

## 「東協對印太的展望」內容揭曉



Phoca PDF

發佈：2019-07-24, 週三 18:28
點擊數：16064

今年6月第34屆東協高峰會

公布「東協對印太的展望」，目前將其定調為

東協國家針對印太區域的共同立場，其中列出以下四個關鍵重點：

東協認為

印太區域並分相鄰的領土空間，而是相互整合與連結的區域，而東協在其中扮演重要的戰略角色

；

印太區域要合作與對話，而非對抗；

印太區域要共同發展與繁榮；

在區域機制逐步形構的過程中，海洋領域與海洋觀點皆相當重要。

由此可見，相較於其他國家對印太戰略的理解，「東協對印太的展望」特別凸顯「東協中心性」

的重要性，並強調印太區域架構的包容性與集體領導（collective

leadership

）。然需注意的是，該展

望並非要創建新制至或取代舊機制，而是要加強東協共同體建構過程中的新動能。

整體而言，該展望共有四大目標：第一，針對印太區域的合作提供指引；第二，面對共同挑戰時

，協助促進和平、穩定與繁榮的環境，並維



Phoca PDF

護以規則為基礎的區域架構，促進經濟合作，從而強

化戰略互信；第三，加強東協共同體的建構過程，並進一步強化既

存由東協領導的機制，例如東亞峰會（East Asia

Summit）；第四，落實並探索其他以東協為優先的合作領域。

針對上述目標，展望提出四大合作領域：（1）海事合作、（2）連結性、（3）聯合國永續發展目標（UN Sustainable Development Goals 2030, SDGs）、（4）經濟及其他可行合作領域。在海事合作上，東協將盡可能地預防並解決難解的海事紛爭與海洋資源濫用（暗指南海問題），以確保航行自由，亦表示將促

進海洋連結性、藍色經濟。在連結性上，為達成「無縫東協（Seamless

ASEAN）」的目標，東協將推動區域公私協力夥伴關係（public-private partnership）發展議程，亦將透過2018年新加坡領導倡議的「東協智慧城市網絡」來解決快速都市化的挑戰。在永續發展上，聯合國永續發展目標與「東協共同體願景2025」相輔相成。在經濟上，東協將持續落實「東

協經

濟共同體

藍圖2025」及其

他如《區域全面經濟夥伴協定》（

RCEP）等自由貿易協定，亦強

調南南合作、數位經濟、跨境數據流動、第四次工業革命等重要性。

面對剛出爐、未來將成為


Phoca PDF

發佈：2019-07-24, 週三 18:28
點擊數：16064

東協印太戰略發展基石的「東協

對印太的展望」，目前國際相關研

究單位與媒體已經展開許多討論。持正面立場

者認為

，鑒於東協整合進程時常因共識決、互不干涉內政等原則限制，而難以觸及敏感層面，使其成效

大打折扣，故此次東協順利在印太戰略上達成共同立場，自然成為

本屆東協高峰會的一大亮點，被視為

東協試圖在區域事務上重新拿回話語權的嘗試，以免在印太區域合作上被邊緣化。

相對的，持質疑立場者大多認為

，該展望並未觸及根本的核心問題，使其恐成為

空談，並無法逆轉當前東協持續邊緣化的趨勢。新加坡《海峽時報（The Strait

Times

）》指出，東協對印太戰略的立場與美國的印太戰略似乎大相逕庭，美國在印太戰略報告中開宗

明義點出，中國試圖破壞現有的國際秩序，恐成為修正主義強

導向美中對抗，而非對抗中國。

事實上，東協各國對於中國崛起的理解不甚相同，本屆高峰會一開場，如何因應中國崛起與印太

戰略即引起各國激烈交鋒，然在共識決原則下，不選邊站便成為必然結果。《外交家（The

Diplomat



Phoca PDF

）》即指出，隨著

美中對抗瀕臨白熱化，東協如何運用

東協中心性讓各區域行為

者都能受益，東協共識決原則如何應對日益競爭的戰略環境，這些目標恐都將備受考驗。遠景基

金會執行長賴怡忠則表示，東協對印太

的展望似乎欠缺價值論述，避談美中對抗背後的價值

與區域秩序基本分歧，亦未針對印太

戰略提出自身主張，此舉將使東協持續被外界所定義，限縮對於區域議程的話語權。

## 「東協對印太的展望」與臺灣新南向政策

臺灣作為

印太區域的成員，自然無法置身區域趨

勢外。蔡英文總統2016

年5月上台至今大力推動「新南向政策」，旨在強化與東協10

國、南亞6國與紐澳在各方面的夥伴關係。同時，我國亦積極呼應美國的印太戰略，期盼能在印太戰略中扮演更積極的角色。近日，美國的政府開發融資機構「海外私人投資公司（OPIC）」執行長David Bohigian訪台，稱台灣的新南向政策與美國的印太戰略相輔相成，台美合作有助於區域安全與繁榮。由此可見，美台兩國在戰略上的共同合作已存在默契，我國應善用美國印太戰略利基，拓展並深化與新南向國家的關係。

事實上，除美國印太戰略外，「東協對印太的展望」點出的四大優先合作領域與我國新南向政策


Phoca PDF

亦有許多可對接之處。我國2018年4

月成立「海洋委員會」，為

我國統籌海洋事務的中央部會，宣示我國欲發展海洋領域的決心，包括藍色經濟、海洋資源、海洋科研

等。此與東協印太展望在「海事合作」領域上有許多重疊處，我國應善用海洋事務委員會機制，擴大與新南向國家在海洋事務合作上的往來。例如鑒於我國先進的箱網養殖技術，我國可向東南亞國家租借

水域，從事箱網養殖，亦能協助當地國養殖業的發展；亦能效法新南向綜合農業示範區之作法，將其範圍延伸至水產合作（水產養殖業、教

育與人才培訓

、發展援助等）。此外，海

洋資源亦能與永續發展議程結合，今年第34

屆東協高峰會上通過《打擊海洋垃

圾的曼谷宣言》，我國可向新南向國家展示海洋廢棄物管理之相關做法，提供能力建構、公眾認知與教育推廣計畫，與新南向國家並肩為聯合國永續發展目標而努力。

但必須強調的是，此次「東協對印太的展望」的產

出過程與內容

皆顯現，部分東南亞國家對

於域外大國的印太理念仍有存疑與不適，值得後續積極關注。

因此臺灣新南向一方面需要尋求和美日澳印的印太區域合作，另方面亦要理解東協國家希望維持中立立場、不輕易選邊站，故須避免臺灣被當作美國等大國的馬前卒或代言人。就此而言，其中


Phoca PDF

的具體政策實作與平衡拿捏，反而重要性不亞於大戰略方向，此值得我國一線政策人員注意。

作者 江懷哲 為臺灣亞洲交流基金會研究助理，李明勳



Phoca PDF

發佈：2019-07-24, 週三 18:28
點擊數：16064

為中華經濟研究院台灣東協研究中心輔佐研究員



Phoca PDF