

# 七、2022 年東協峰會及 APEC 經濟領袖會議觀察

中正大學戰略暨國際事務研究所教授趙文志主稿

- 拜登出席東協峰會，重申東協為美「印太戰略」核心；中方強調選邊站隊不應是選擇。美中積極拉攏東協，尊重東協中心性原則為合作重要手段。
- 習近平在 APEC 會議展現大國外交能量，與多國領導人雙邊會談，試圖緩和對中戰略圍堵局勢，能否打破美中緊張關係結構，有待觀察。

## （一）前言

在經過 3 年多肺炎疫情的肆虐下，隨著全球開展與疫情共存的策略後，國際重要會議也逐漸恢復以實體會議來舉辦。今(2022)年在印太地區的重要年度國際盛事東協高峰會與亞太經濟合作(APEC)領袖會議也在疫情爆發後首度以面對面實體會議方式舉行。雖然過去因為疫情爆發，讓各國在外交穿梭上大量以線上會議進行，但疫情並沒有讓既有國際事務與衝突停擺，美中之間的緊張關係與俄烏衝突仍然持續進行與爆發。

也因此，俄羅斯入侵烏克蘭讓國際社會持續採取孤立與經濟制裁俄羅斯策略，美中之間對抗與「激烈」競爭也仍然如火如荼展開。這些事件也外溢到在印太地區所召開的重要國際會議。本文主要目的是觀察在疫情持續蔓延下以及前述背景下，東協高峰會以及 APEC 經濟領袖會議兩場重要會議值得吾人關注的地方。

## （二）東協高峰會：東協中心性下的大國角力

第 40 和 41 屆東南亞國家協會高峰會 (ASEAN Summit) 和系列會議 11 月 10 日於柬埔寨首都金邊正式登場，本屆峰會主題訂為「東協：共同應對挑戰 (ASEAN A.C.T.: Addressing Challenges Together)」。此次峰會有兩個面向值得吾人關注。首先是要應對的是緬甸危機。由於緬甸軍事執政團發動政變推翻翁山蘇姬文人政府，這讓東協持續第二年沒有邀請發

動軍事政變的緬甸軍事執政團參加東協高峰會，只允許緬甸軍事執政團派非政治代表出席，但遭到緬甸軍事執政團拒絕。此前(2021)東協與緬甸軍政府達成的五點共識：暴力須立即停止，各方展現最大自制；各方應展開建設性對話，尋求有利人民的和平解決之道；東協將成立主席特使團促進對話；東協將對緬甸提供人道援助；特使團將赴緬甸與各方會商。然而經過 1 年緬甸境內暴力衝突仍不斷升級，雙方達成的五點共識未有進展，東協領袖們在此次高峰會仍再次確認五點共識的有效性，同時也責成東協部長會議為五點共識制定落實時間表。這也凸顯東協現有機制的困境，在不干涉內政的運作前提，東協只能透過「柔性」外交方式尋求與發動政變的緬甸軍事執政團進行交涉，以穩定東南亞地區的和平。

其次，雖然主要大國仍然尊重東協中心性原則，但美中之間仍然「競爭激烈」，爭取東協的支持與合作。美國總統拜登特別參加此次會議並表示：「東協在美國印太戰略中『居於核心地位』。美國和東協之間的關係也如此前所宣布的那樣，提升到『全面戰略夥伴』的高度。雙方之間的合作『走進了一個全新時代』」。相對美國，中國亦強化和東協關係。此次峰會，雖然習近平沒有出席，而是依慣例由即將卸任的總理李克強出席，但其在會中也強調中國與東協是命運與共的「全面戰略夥伴」，選邊站隊不應是雙方的選擇。李克強這番談話顯然是針對美國而來，同時中國大陸也進一步宣布啟動與東協自由貿易區 3.0 版的談判，試圖進一步深化經貿合作關係，藉此拉攏東協，較勁意味濃厚。

由上述可見，美中兩國都積極拉攏東協，同時也尊重維持東協中心性，顯示美中兩國仍需要在激烈的對抗中要積極拉攏東協與自身關係，尊重東協中心性原則成為與東協合作的重要手段。

### **(三) APEC 經濟領袖會議：中國大國外交的發揮**

APEC 經濟領袖會議則接續在東協峰會與在印尼舉行的 G20 會議後，於 11 月 18 至 19 日在曼谷舉行 4 年來首次面對面的實體會議。在會後所發布的經濟領袖會議宣言中強調：「APEC 將繼續落實《2040 年亞太經合組織太子城願景》(APEC Putrajaya Vision 2040)，包括實施《奧

特奧羅亞行動計劃》(Aotearoa Plan of Action)」。今年亞太經合組織主題是「開放、聯通、平衡」(Open. Connect. Balance.)，面對新冠疫情的肆虐，APEC 領袖們決定圍繞全面開放、全面聯通、全面平衡的三大優先領域開展工作，推動亞太地區實現長期、強勁、創新、包容經濟增長和可持續發展。

首先，此次峰會值得關注的是，此次會議的領袖宣言中特別提出對於俄烏戰爭的關切以及對全球經濟帶來不利的影響。在宣言中強調「各方在包括聯合國大會和安理會等其他場合表達的立場，包括 2022 年 3 月 2 日多數投票通過的 ES-11/1 號決議(141 票贊成、5 票反對、35 票棄權、12 國未投票)，對俄羅斯侵略烏克蘭表達最強烈的措辭，並要求俄羅斯從烏克蘭領土上徹底、無條件撤出。多數成員強烈譴責在烏克蘭的戰爭，強調這場戰爭正在導致人民嚴重受苦並放大了世界經濟現存的脆弱性，包括制約增長，增加通膨，打斷供應鏈，加劇能源和糧食的不安全性，擴大金融穩定風險。關於這個形勢以及相關制裁還存在其他觀點和不同評估。我們認識到亞太經合組織不是解決安全問題的論壇，安全問題可以對全球經濟帶來顯著的後果」。如宣言所示，APEC 非解決安全問題的論壇，但仍對俄烏戰爭提出嚴重關切，顯然是美方運作的結果。然而，宣言雖然強調對俄烏戰爭的關切，但也顧及到中國大陸的立場，因此在宣言中就提到「多數成員」，而非全體一致強烈譴責俄羅斯的入侵行動，同時只表達關切，而未採取具體行動，另外，還提出關於此形勢還存在不同觀點與評估，顯然都是顧及到中國大陸的立場。

此外，此次 APEC 會議中，中國延續在 G20 的外交出擊，接續安排與菲律賓、新加坡、日本、紐西蘭等國元首會面。事實上，在 G20 會議上，習近平充分展示了順利連任第三任任期後的自信與大國外交，在 G20 會議中非常密集的和美國在內的多國國家領導人舉行雙邊領袖高峰會。而在此次 APEC 經濟領袖峰會上，仍然延續著中國大陸在 G20 的大國外交，習近平展現更加自信的態度和與各國領導人互動與交流；在場外，持續與其他國家領袖舉行雙邊對話。這顯然是為了要打破美中貿易戰以來，美國帶動圍堵中國的國際局勢，透過與各國領導人舉行雙邊會談，來試圖緩和與這些國家過去的緊張關係，在中美舉行會談後，美國總統釋放出與中國激烈競爭而非衝突的立場下，其他國家也積極和

中國領導人會談，一方面提出本身關切議題，另一方面也表達出雙方仍然應該合作的意願。這也顯示國際局勢在「拜習會」後得到一定程度緩和，至於是否「雨過天青」則有待觀察。

#### (四) 小結

此次東協峰會與 APEC 經濟領袖會議呈現出美國強化與印太地區國家關係以及中國大陸積極主動出擊的大國外交的特色。兩國之間的競爭，外溢到印太地區國家。在東協峰會上，美國強化與東協的全面戰略夥伴關係，中國則進一步深化與東協合作關係，雙方拉攏東協較勁的意味濃厚。東協也持續維持不選邊站的傳統，同時深化與兩國雙邊關係，一方面維持東協中心性，另一方面為爭取東協最大利益。

在亞太經合會經濟領袖高峰會上，在拜登、普丁缺席下，習近平充分掌握優勢，發揮大國外交，持續展現 G20 會議以來大國外交能量，與多國領導人進行面對面的雙邊會談。在美國展開與中國談判後，其他國家也跟隨美國腳步展開與中國的對話，對中國來說，此舉有助於打開過去幾年來美國推動對中的戰略圍堵，但美中緊張關係的結構能否獲得徹底舒緩則有待觀察。