

超越維持現狀： 新南向一週年之評價與建議

Never Old Practice: A Suggestion for the Foundation of
the New Southbound Policy

趙文志

壹、前言

新南向政策是蔡英文政府重要的外交與戰略工程，標示著台灣未來對外關係重要里程碑。過去舊南向政策過度著墨經貿領域，同時在面對東南亞國家多倚著老大心態面對這些伙伴，導致南向政策最後以失敗告終。蔡英文政府上任後，重啟南向政策，將其稱之為新南向政策；面對新國際局勢，號稱有別過去「舊」南向政策，強調「以人為本」的全面性交流與合作關係的建構，試圖為台灣與東南亞國家之間關係打造新頁，建立可長可久新關係。蔡英文政府此一政策方向，或的確可以為台灣與東南亞國家雙邊關係建立可長可久新架構，且在實施滿週年後，政府也陸續提出洋洋灑灑數十項成果給國人見證。

這數十項成果雖顯示出新南向似乎已有成果，但仔細推敲這數十項成果之中，仍以快速能看見成效的經貿合作為主要成果，但如果新南向政策是蔡總統宣示要「以人為本、為主」的合作關係建構並建立可長可久的互動模式，則本文不免擔憂蔡政府下的官僚體系

是以舊方法來推動新政策，然而新南向政策要成功關鍵的因素，是在於「不應以維持現狀」為基礎。

雖然蔡英文政府標示「以人為本」的合作新方向，為新南向政策創造新的發展契機與成功之可能性，政府相關單位若仍以「維持現狀」作為施政方法，則此新方向將會是海市蜃樓，猶如建築在沙地上的城堡不堪一擊，很快就會灰飛煙滅，人去樓空。

貳、「維持現狀」下的運作限制

何謂維持現狀的新南向政策？雖然政府提出包括「軟實力、供應鏈、區域市場、人與人」的四大面向連結策略，洋洋灑灑數十項工作重點，看起來似乎耳目一新，這些新的工作方向與重點也的確是我國與東南亞國家發展新關係、建立新方向的可行也應該做的目標，但新南向能否成功之更大關鍵，本文認為在於：我國是否在人員、心態、資源、作法與政策上是否跳脫過去既有思維與框架，否則在多方向都將無助於新南向政策目標的達成。換句話說，如果在推動新南向政策時，仍然在人員、心態、資源、做法與政策上維持既有現狀，雖然看起來此一新政策是我國對外關係發展的新瓶，但在維持現狀下，很可能是實際是裝著「舊南向」的舊酒，仍以經貿為雙邊關係發展主軸，過度強調講求快速獲致成果，則我國新南向政策將難以達成既有目標與方向。

首先在人員方面：新南向政策不應只以過去既有對象人員為執行與合作的重點，也就是我國應該開拓新的合作對象，過去舊南向政策太過依賴當地傳統僑社與合作對象，這些對象並非不重要，但因這些傳統對象乃我國過去開拓與當地國關係的唯一管道，從而可能發生資源遭誤用或濫用現象。由於這些傳統對象非常深知台灣外

交處境，仗恃著作為我國發展關係之唯一可能途徑，經常將其自身利益綁架在我國有限外交資源上，致使我國外交工作者在無其他替代方案下，常常必須無奈接受對方無理要求。此舉非但無法達成預定政策目標，往往更造成台灣有限資源之浪費濫用。因此，新南向政策在維持與過去合作對象之互動關係外，更應該拓展與新組織與團體的互動和合作，青年領袖、非政府組織、民間社團、國會青年領袖都應該是我國接觸互動對象，只有擴大接觸範圍，才能真正達成以人為本的目標。

其次在心態部分。過去一直以來，我國與東南亞國家接觸過程中，常常會有高高在上，自以為高人一等的現狀心態，這樣的心態來自於過去長期以來，我們對於東南亞國家經濟、政治、科技、人文、社會發展遠遠落後於台灣的刻板印象。這樣的印象形成上至政府下至民間社會，對於東南亞國家的態度與認知普遍充滿偏見與錯誤想像。因此，我國政府體系與民間社會如何建構平等看待東協國家與南亞國家的心態實為重要。再者，不可否認，我國官僚體系一直以來有「重歐美、輕亞洲」的心態，因此在面對東協、南亞國家時的態度與政策上，長期以來即採取輕忽態度，甚至過去還有外交部長公開對東南亞國家表達鄙視，實不可取。¹

除此之外，我國民間社會乃至一般民眾對於來自東南亞國家的外籍勞工、外籍配偶以及東南亞國家的印象與認知，同樣普遍充滿偏見與無知。這樣的偏見與無知反映在和東南亞國家的勞工、配偶乃至與這些配偶所生育的第二代子女互動過程中。這些東南亞籍的

¹ 例如某前外交部長曾在公開場合指稱新加坡不過是「鼻屎大的國家」(Singapore is a country only as big as a piece of snot)。Melody Chen, "Foreign minister slams Singapore," *Taipei Times*, Sep 28, 2004, <http://www.taipetimes.com/News/taiwan/archives/2004/09/28/2003204697>.

勞工、配偶以及他們的子女在台灣社會中，或多或少都受到不當的對待、歧視與嘲笑，類似舉動反映出台灣社會民眾對於東南亞以及南亞國家的無知與自大。然而，台灣要建構一個從人文、社會、文化等面向的新南向政策，台灣官方與民間社會亦需要在心態與觀念上，拋棄過去長期以來對於台灣與東南亞國家之間在「現狀」上差距的錯誤理解，重新建構對東協與南亞國家人文、社會以及文化的瞭解、認識、尊重，友善、平等與真誠對待這些新南向國家的人民與社會，跳脫過去的現狀，讓他們真正感受台灣民間社會的友誼與關懷，善待這些來台灣工作、生活以及成為台灣人母親的東協與南亞國家的人，透過官方與民間在心態「現狀」上改變，如此新南向政策才能真正成功。

第三在資源方面：過去台灣不管是舊南向政策或是每一任新政府上台推動的重點計畫與藍圖，在資源投入方面往往呈現出「一次性」特徵，一旦資源用完、計畫結束，後續就毫無下文。此舉常常造成資源運用的無效率與浪費寶貴資源，同時也達不到當初設定的政策效果。新南向政策若要避免事件重演，讓資源運用有效，應長期且持續投入資源，尤其是新政策強調的不只是經貿合作，更重視人與人的交流與文化接合，這些來往更需要時間的黏著，絕非一朝一夕就可建立人與人之間的信任與信賴。因此，炒短線作為與一次性投入設計，非但無法達成預期成果，同時也將虛擲寶貴有限的國內資源。

因此，雙邊關係經營需要時間、人力與資源的長期投入，雖然台灣近幾年來面臨經濟情況不佳，國家預算有限，但新南向政策的推動需要長期大量的人才培養與資源投入。尤其新南向政策強調人文、社會、文化等面向交流以及東協與南亞語言人才、專業人才的

培訓，均非短時間就可以立即見效，如何以長期有效的資源投入讓新南向政策是「人的交往」而非「利的交換」，以永續經營方式來推動與東南亞國家之間的交流，絕對關鍵。

第四在作法改變方面。我國在政策推動過程中，長期以往都追求「速效與速成」。投入些許資源就希望要立即看到具體成果，由此常造成我國政府相關執行單位，為滿足這種速食便當式的政策規劃作為，以致濫竽充數，將某些原本執行中乃至尚未完成的計畫，通通向上呈報為政策成效，只要能與計畫相關、扯上邊的東西通通當作施政績效，結果造成看似豐碩的成果，其實只是將其他不相關計畫或是要求下屬單位將原本計畫一年執行才有成果的內涵，壓縮在 3 個月執行完畢，下屬單位為滿足上級機關要求，往往將計畫成果以美麗詞藻與虛幻口號帶過，形成作文比賽，反正上面要成果、下面就作文上呈，政府只求對國人大眾交差，但國人大眾與監督單位也不細究，形成集體走過場的文化，最後只能是白忙一場。

這種長期以往上下交相敷衍，集體做戲的政策文化，若不能有效改變，則新政策將注定成為一場空。因此，新南向政策如果要有成果，就要摒棄過去既有務虛的作法，強調務實的精神，不短視近利追求立即成果，如此方能真正展現具長遠影響的政策結果。事實上，如前所述，人與人關係建構是難以速成，我國追求與新南向國家「人的交往」的政策作法與合作新面向，本身就是一項無法速成的政策目標，政府首長與相關規劃單位在做這樣的決策與政策規劃即應要有這樣的認知與瞭解，一味要求在短期內見到政策成果，只會形成上下欺瞞，塑造華而不實的政策效果，無助新南向政策的達成與這些國家關係的建立。

參、新南向下的兩岸關係已無法維持現狀

新南向政策很大程度是要擺脫過去高度依賴中國大陸對外關係之模式，然而此政策的積極推動仍無法繞開兩岸關係。因此，如何建構穩定的兩岸關係，為新南向政策鋪墊，是政府應該要思考的課題。雖然蔡總統一再宣示維持現狀以穩定兩岸關係的決心，實際上現狀早在她當選中華民國總統後就被打破了，由於這不再是對岸所期待的「現狀」，所以蔡總統無論想如何維持現狀，都將很難被對岸接受。不可否認地，台灣對外發展仍需穩定的兩岸關係支撐，既然現狀已經打破，如何為新南向政策建構一個新現狀的兩岸關係，乃政府推動新政策時應思考的作為。

蔡總統應該做的是「建構一個新現狀」，而不是試圖「維持過去的現狀」。這個「新現狀」並非如同過去陳水扁執政時，以冒進式挑釁政策激怒對岸來換取個人政治利益，而是提出蔡政府與對岸的新共識。現任政府基於內外部形式與壓力，雖不可能回到過去國民黨執政時期所建構的「九二共識」這個「舊共識」上，但唯有提出一個民進黨版，讓台灣可以接受、對岸可以忍受的新共識，如此方能開拓新的局勢與發展。

不可否認，中國大陸是一座台灣繞不過去的大山，只有面對才能找到解決之道。對此，本文認為，蔡英文政府應該想盡辦法提出一個和大陸之間的新共識，屬於民進黨版的兩岸互動新模式，來取代國民黨「一個中國，各自表述」的舊九二共識。此新共識必須以兩岸現在形勢作為基礎，凸顯中華民國存在事實，同時與對岸求取共識下的構思。

對民進黨來說，台灣獨立建國在目前國際社會氛圍以及中國大陸日漸崛起的條件下，這個理想能夠實現的機率並不高。如果要堅

持推動，非但無法獲得國際社會的支持，兩岸發生武力衝突的可能性將大大提高，這遠非對台灣與中國大陸最有利的結果。對民進黨來說，其過去執政經驗最大教訓，就是兩岸關係是其執政的重要基礎，兩岸關係如果不佳，不僅台灣社會內部對民進黨執政能力將產生質疑，同時也很可能面對來自美國壓力。過去陳水扁政府嘗試跨越紅線，其結果就是非但受到中國大陸強烈批評，美國也將陳水扁總統視為麻煩製造者。

因此，對民進黨來說，中華民國是其次佳的選擇，既可以滿足美國的壓力，同時也是中國大陸應該可以忍受的決定。因為畢竟這仍有「一個中國」元素在內，且中華民國仍是大多數台灣內部社會可以接受的符號與自我認同載體。針對根據前述思索脈絡，如何建構政治互信基礎的課題，雖然蔡總統一再強調維護中華民國憲政體制現狀，但類似表示不過被動回應對岸「在九二共識下之一個中國原則」的壓力，或許台灣應該更主動出擊，提出民進黨政府要與對岸建立的新共識。本文認為，在蔡總統「維護中華民國現狀」的宣示基礎下，「一個中華原則」也許可以作為民進黨與中國大陸新共識與新現狀的開端。

所謂「一個中華原則」，是以中國傳統宗姓基礎做為互信的引子。在中國傳統文化與歷史當中，家族概念是在宗姓的基礎上建構的。換句話說，兩岸猶如同一姓氏的兄弟，如今因「某種原因」以致兄弟分家（中華人民共和國在大陸，中華民國則在台灣實施自己的統治權），但雙方都認知彼此是一家人（雙方都認為自己的主權及於對方），只不過「目前」在各自領域努力，且永遠不會改變前述認知事實。在目前情況下，兩岸一個是「中華民國」，一個是「中華人民共和國」，兩岸的姓氏是一樣，都是「中華」，一個猶如哥哥、一

個猶如弟弟，兄弟各自有其發展與發揮的空間與成就。這樣的認知與共識，或有助緩和台灣內部與中國大陸交往時的焦慮，同時可避開誰會被消失不見的疑慮。這樣的「一個中華，彼此認同」具有更中性以及更貼近台灣民眾想法的作用。但如何面對中華民國事實存在的問題，仍是目前中國大陸的「心理障礙」，也是未來兩岸關係發展必定會面對的艱難問題。

無論如何突破這樣的困境與挑戰，同時作為中國大陸目前在積極推動一個中國原則下兩岸互動基礎面臨到的困境時，如何讓台灣可以更加接受，同時兼顧如何面對「中華民國」的思考引子。而這兩個兄弟「中華民國」與「中華人民共和國」未來是要合併或是各自維持現狀，則是視未來狀況而定，不需要予以訂定時程。

當然，必須同時說明的是，「一個中華原則」並無法解決目前兩岸互動過程中，主權問題該如何作最終處理的困境，但希望可以提供一個想法，以中國傳統文化思維，為兩岸關係提供一個貼切兩岸文化思路的處理方式。目前雙方執著的主權觀是西方 1648 年西伐利亞條約確立的概念，但因兩岸目前受制於這種西方概念的制約乃至宰制，讓兩岸關係難以獲得關鍵性突破。新南向政策也將會在這種日益對立的氛圍下，受到一定程度的影響與衝擊。因此新南向政策無法繞開兩岸關係牽絆，如何建立新兩岸關係是在推動新南向政策必須要一併思考在內的戰略規劃。

肆、結論

蔡英文總統就任後最重要的外交戰略：新南向政策，是台灣對外關係發展的新篇章。如何成功，除了具備決心與毅力之外，台灣應該在人員、心態、作法、政策與資源上拋棄過去的作為，捨棄短

視近利的作法。過去歷任政府在推動相關政策雖然政策方向、目的與戰略規劃不同，在人員、心態、作法、資源與政策決定上，卻仍舊以一套模式應用所有政策，以不變應萬變。

從過去經驗來看，這種以不變應萬變的政策執行模式，過度強調在短期內看到成果的政策操作方式，常常會造成資源濫用與曇花一現的效果，對於台灣長期發展與對外關係穩固常常效果有限。雖然可以看到洋洋灑灑一堆成果，但政策結束，成果也就隨之束之高閣，展現不出應有的效果。因此，新南向政策不應該以維持現狀為基礎，需要在人員、心態、資源、作法與政策上徹底改變，同時在外部限制因素上，重新建構與對岸的新關係與新共識，如此方能有效推動新南向政策。

除此之外，新南向政策要順利推動，新兩岸關係仍是無法逃避的課題，如何建構新現狀，建立民進黨與對岸共產黨的新共識，使兩岸關係在新現狀下保持穩定和平發展，是政府要嚴肅面對的議題與使命。

