

焦點評析

新南向政策中的東南亞

Southeast Asia in the New Southbound Policy

陳佩修 *Pei-Hsiu Chen*
暨南國際大學東南亞學系特聘教授
Professor of Department of Southeast Asian Studies
National Chi Nan University

台灣新政府揭櫫「新南向」做為外交政策主軸，有關新南向的「新」內含內涵何指？產官學各界有諸多討論，主張看法更是多元歧異；惟就外交政策與外交工作本質而言，外交事務是具「延續性」的，外交政策是「漸進決策」的，新南向政策的「新」，並非否定曾經推動的政策與所獲得的成果，而係翻轉過往南向的舊思路，以台灣新思維面對崛起的東南亞與南亞的「新世代」與「新勢力」。就新南向政策的新思維與新作為而言，個人認為，有三項關鍵面向：

第一、雙邊深化：重點國家的經營是進行區域經略的支點。

東南亞是一個具文化多樣性與發展歧異性的區域，成員國從越南共產體制到緬甸半軍事政府，從汶萊君主政體到菲律賓的選舉民主，從已開發國家新加坡到相對低度發展的東寮緬越 (CLMV) 東協新四國，能夠跨越歧異而建立共同體，除成員國的務實合作外，更重要的是強權國家基於戰略考量的助成。視東南亞為一體符合美中戰略對抗的利益，不論美國的重返亞洲與跨太平洋夥伴協定 (TPP) 或是中國的和平發展與「一帶一路」戰

略藍圖，一體化的東協成為兩強戰略佈局的最大公約數。

然而，現階段談對東協政策仍是超級強權如美、中強權國家的戰略思維類型；就台灣而言，優先的任務仍是與個別東協成員國的關係，透過雙邊關係的強化做為建構區域連結的機會點與突破口。對東南亞政策當然是總體外交政策的一環，蔡英文總統的外交政策主軸「區域實踐與國際參與」具體妥適地定位台灣的國際角色與指向台灣拓展國際空間的路徑；而新南向政策的「雙邊深化」恰為區域實踐與國際參與的基礎建設，是整體外交戰略的重要支撐。

與東協相關之國際事務可謂經緯萬端，擁有強大國際參與力的中國採取的東協事務「協調國」的方式殊值參考：中國在胡溫體制時期以越南為中國與東協之間的協調國，習李體制時期則改為泰國，透過協調國聯繫整合中國與東協的事務。新加坡在兩岸關係與兩岸事務上的角色似有異曲同工之妙，而新加坡在台灣與東協關係上亦發揮類似的功能；是以，尋求新加坡以外的東協國家成為台灣與東協事務的「聯結國」是可以推動的方式，大陸東南亞的泰國與越南，海洋東南亞國家的菲律賓與印尼，就是值得經營的目標國家。

第二、互為主體：並重「東南亞在台灣」與「台灣在東南亞」。

有別於過去與現行南向政策著重台灣單向投資東南亞，蔡英文總統的新南向政策有三個提升與創新：一、不僅強調投資面，而是擴及多重層次；二、不是單向行動而是雙向交往，包括吸引高科技人才來台，互惠雙贏；三、連結東南亞與南亞印度次大陸各國，形成東(南)亞 (South & Southeast Asia) 的區域戰略。

誠然，基於互為主體的政策認知與推行互利互惠的具體政策是「新」南向政策應有的思維與作為。

就東南亞而言，「台灣在東南亞」與「東南亞在台灣」是同等重要。新南向政策特別強調善用「東南亞在台灣」的優勢，進行新住民特別是第二代的培力計畫，發揮原生國語言優勢，以期成為台灣前進東南亞國家的

生力軍，這無疑是一項具有戰略意義的希望工程；然而，若不能強化我駐東南亞館處功能以提升「台灣在東南亞」的實質外交力量，則無法為培力養成的新住民第二代前進東南亞營造環境與創造機會，新南向的創新戰略目標勢將難以實現。

申言之，就強化並善用「東南亞在台灣」的優勢而言，除了新住民二代的培力之外，必須擴大友善東南亞的做法，便利簽證措施，以增強東南亞人士來台觀光旅遊、東南亞學生來台就讀與交流，擴大東南亞在台灣的實體與空間。就提升「台灣在東南亞」的力量而言，當政府口口聲聲提出「運用」在東南亞台商的「優勢」之際，必須要體認與正視：台商的「優勢」並非永續存在且與政府的作為息息相關，而政府要「運用」台商優勢就必須能在台商所處的環境中予以提供協助並連結在地產官學界，而非單向要求台商組織獨立地為政府執行某項政策。台灣在東南亞的各駐館處是新南向最重要的前進據點，強化提升與協調整合駐東南亞館處的功能，不能再是學界的老生常談而應是政府劍及履及的推動。在政府總預算與外交預算呈現年年刪減的狀況下，若新南向政策相關經費與人力配置未獲特別考量而一樣呈現「統刪」的狀況，則人民對政府推動新南向政策的決心必將大打折扣。

第三、以人為本：瞭解東（南）亞國家對台灣的看法與期待。

總統府新南向政策辦公室主任黃志芳說：「新南向是一個以人為本的新經濟戰略」，在當今多層次整合的國際體系中，全球競逐人才，人才的問題處理好，才能在國際上真正擴大台灣的優勢。然而，廿一世紀以來，台灣對東南亞的外交力不僅未見提升，反而呈現逐漸消融之勢，最核心的南向外交人力如此捉襟見肘，「以人才為本」的戰略如何落實？新南向政策要竟功，需要中央與地方的全面性投入。

中央政府方面，儘管台灣已二次政黨輪替，但外交部門並未真正「輪替」過；由於過去的總統不重視外交，外交部在國家決策體系失格，外交

專業長年未獲尊重，致使一流優秀的外交人力無從發揮專業智能，形成台灣在國際間的失語與失能。以中國而言，中國在東南亞的使領館長與外交人員皆係專業養成，其外交生涯悉以東南亞為場域；反觀我國，東南亞駐館館長與人員的任命與派遣像是隨機性的，幾無專業考量，也無培養專業人才的邏輯可言。現在許多大學校院開始進行東南亞語言與專業學程的開設，就人才紮根而言，此猶未晚；然而，迫切需求的東南亞外交人力必須即時補上，台灣東南亞研究已逾廿年，政府應向學界智庫與企業界取材，充實新南向人才戰力。

地方政府方面，除了城市外交以外，「城市經濟」(city-to-city economy) 更是新南向的關鍵構面。在中央政府資源有限下，六都與其他縣市政府資源的投入更顯重要。中小企業有志投資設立東南亞據點者眾，以日本為例，日本以地方政府為核心，與東南亞各國的地方政府及開發商洽商合作，在東南亞開闢專屬的工商園區，這些工業園區以支援轄內的中小企業為主，創造安全、完善與優惠的租賃條件。例如東京都大田區與川崎市在泰國，埼玉縣、神奈川縣在越南，大阪府在印尼等，地方政府對於中小企業經營投資東南亞的支援，大幅降低了中小企業的風險和成本，也支援了中央政府的對外經貿工作。

簡言之，新南向的重點還是「知己知彼」一句老生常談：體認台灣自身能力與外在環境的變化，瞭解東南亞新世代的想法與新勢力的發展。新南向的成敗則繫乎台灣政府是否「實事求是」，完備人力配置與挹注資源並實際行動。

責任編輯：盧信吉