

焦點評析

臺灣新南向政策的格局與路向

Assessing Taiwan's New Southbound Policy: Rationale and Direction

楊 昊 *Alan Hao Yang*

國立政治大學東亞所副教授暨國際關係研究中心副研究員
*Associate Professor of Graduate Institute of East Asia Studies and
Associate Research Fellow of Institute of International Relations
National Chengchi University*

一、前言：民進黨的新南向理念

2015年9月22日，民進黨主席蔡英文在29週年黨慶與外交使節酒會期間，正式宣布將設置專案小組推動「新南向政策」(Southbound Policy)，強化臺灣對東南亞與印度的整體關係。這是民進黨在總統大選競選期間所提出的重大政策，蔡英文主席對此政策的輪廓與想像，是一個「多元、多面向的夥伴關係」，以「雙方的民間交流、文化、教育研究等多方面的連結」為基礎，過去臺灣所側重的對東南亞與東亞「經貿與投資僅會扮演其中一個合作面向」。值得關注的是，新南向政策值得珍視之處，乃在於結合國內多元行為者的參與，進而「將地方政府、公民社會、企業還有青年，與國際社會結合在一起」。¹

在民進黨贏得總統大選之後，國內外對於新南向政策綱領與倡議有更

¹ 民主進步黨，〈民主進步黨29週年黨慶外交使節酒會蔡英文主席致詞全文〉，2015年9月22日，http://www.dpp.org.tw/news_content.php?sn=8211。

多的關注與期待。民進黨內部同時也開始研擬可能的政策目標，試圖為未來政府的施政方向提供更具體的架構。在 2016 年 4 月 13 日的民進黨中常會中，國際事務部主任黃志芳以「新南向政策以人為本的臺灣對外經濟新戰略」進行專題報告。他的政策論述將南向政策視為是「國家對外經濟戰略」，籌設「新南向政策辦公室」與「國家級東南亞與南亞智庫」，並且希望「以 5 年為期，積極推動與東協及南亞國家的人才、產業、投資、教育、文化、觀光、農業等密切的雙向交流與合作，以建構臺灣與東協及南亞國家 21 世紀新夥伴關係」。²這大概是民進黨第一次為新南向政策進行較清楚的說明與定位。

蔡英文總統在 2016 年 5 月 20 日的就職演說中，再次提及新南向政策。此一宣示除了揭示新政府處理臺灣參與區域整合的態度，更將新南向政策置於「區域的和平穩定發展及兩岸關係」的論述段落中，從參與區域整合的自我期許，平移銜接穩定兩岸格局的負責任態度。³

事實上，如果我們以總統就職演說作為分水嶺，從 2015 年 9 月 22 日至 2016 年 5 月 20 日將近八個月的時間，其實是民進黨提出新南向政策的理念建構與宣傳階段。這個階段所提到的新南向理念，在某種程度上可以被解讀成臺灣在面臨全球與區域政經體系變遷趨勢下的自我反省與期待，藉著強化對於東南亞與東亞鄰近區域的交往與共同利益的形構，為國家尋找多元出路。

二、新政府的新南向政策：堆積木策略

在總統就職演說之後，民進黨的新南向政策理念與期待正式轉譯成新政府逐步實踐的政策內容，正式進入政策實踐階段。在近二個月的時間

² 〈小英新南向政策，政策辦公室與智庫並進〉，《中央通訊社》，2016 年 4 月 13 日，
<http://www.cna.com.tw/news/aip/201604130356-1.aspx>。

³ 楊昊，〈南向前行需要自我改造〉，《自由評論網》，2016 年 5 月 30 日，
<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1705722>。

內，政府各部會開始對新南向政策的具體內容集思廣益，以堆積木(**building block**)的方式分別提出若干回應新南向政策目標的主張、倡議與計畫。這些計畫與方案試圖兼顧「外向」(**outward-looking**)與「內向」(**inward-looking**)需求，期許能凸顯新南向政策倡議促進臺灣與東南亞「雙向互利」的目標。特別是在新創專案工作小組方面，總統府更於6月15日成立「新南向政策辦公室」作為推動政策、協調執行計畫的關鍵機制。

行政院體系的各部會對於新南向政策的推進甚為積極。首先，由於南向政策被定位為「對外經濟政策」，使得經濟部執行新南向政策的重點置於對外投資、產業合作與雙邊貿易等方面，藉著強化與東南亞的經貿關係，推進與東協各國之間的投資保障及相關經貿協定。⁴在7月4日，經濟部啟動了「連結東協經貿訪問團」，整合地方政府(高雄市)、大型企業(中油、中鋼、臺鹽、臺糖、紡拓會)及外貿協會等，前往越南與泰國探詢雙邊經貿合作的可能性。⁵除了積極前進東南亞在地市場，經濟部投資業務處也在7月13日舉辦「2016臺灣-東協投資策略夥伴論壇」，邀請印尼、菲律賓、泰國、越南等國的商貿官員與會說明各國投資環境與相關法規，並與有興趣前往投資的臺商社群進行對話。⁶

除了經貿方案的提出，新南向政策的另一個重點在於人才的培育。為了積極培養東南亞與南亞事務人才，教育部所扮演的角色極其重要。在策略上，教育部同時強化「走出去」與「引進來」的雙向人才培育計畫，譬如，自6月起遴選華語教師前往越南任教、7月首度前往緬甸辦理「緬甸臺灣高等教育展」推動高等教育交流等，均為推動臺灣教育前進東南亞的系列倡議。⁷值得一提的是，教育部所推動的「東南亞短期經貿文化班」，

⁴ 〈經濟部推新南向，三路並進〉，《中央通訊社》，2016年7月13日，
<http://www.cna.com.tw/news/afe/201607130170-1.aspx>。

⁵ 〈新南向政策，經部起跑〉，《聯合新聞網》，2016年7月13日，<http://goo.gl/wg8EJn>。

⁶ 〈啟動新南向，經部邀東協投資官員來台齊聚〉，《自由時報》，2016年7月12日，
<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1760382>。

⁷ 〈教部新南向動作多，拚教育外交〉，《中時電子報》，2016年7月18日，

藉著密集培育青年學子，為臺灣在東南亞國家與社會的深耕培育重要人力資源。⁸截至目前為止，教育部所提出的「新南向專案」，希望透過設立平台（platform）、雙向交流（pipeline）與產學教育服務需求（marketing）三項主軸，促進雙向人才交流，積極提供臺灣經驗與技術，協助東協及南亞國家發展。⁹

除了經濟部與教育部所提出的個別方案，南向新政的落實將面臨到更多來自於跨部會協調、追求協力綜效的挑戰。舉例而言，若以提升東南亞來台觀光旅遊人數作為其中一項政策目標，在具體操作上不僅牽涉簡化東南亞來台人士的入出境流程，同時也將涉及如何強化在東南亞各國的旅遊宣傳供作，以及如何在國內打造友善旅遊環境等環環相扣的因應連結。

在 7 月 15 日，行政院舉行「新南向政策：擴大觀光客來台具體規劃」會議，通過自今年 8 月 1 日起試辦泰國與汶萊旅客來台 30 天免簽計畫，同時放寬部分東南亞國家的簽證申請措施。這場會議所確認的多項具體措施與方向，諸如簽證便捷化（外交部）、新住民導遊人力資源的強化（移民署）、擴大開設東協語系課程（教育部）、放寬外僑人士許可審查標準（勞動部）、改善觀光風景區英文標示（交通部）、以及穆斯林友善環境的餐廳旅館認證等，一方面說明南向新政亟需政府跨部會協力執行，另一方面也預示了未來在推動跨部會協調上的可能挑戰。¹⁰

值得注意的是，國內外輿論對於南向政策的關注形成了新的壓力，¹¹這也使得民進黨政府從理念形構、宣傳、到政策實踐的過程中，採取「堆積木」策略，以「議題導向」（issue-oriented）的途徑由下而上地充實南向新

<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160718000641-260301>。

⁸ 〈前進東南亞，短期經貿班開課〉，《聯合新聞網》，2016 年 6 月 25 日，<http://goo.gl/TBuLXX>。

⁹ 〈教部政次陳良基：新南向專案採三箭齊發，九月拉弓〉，《自由時報》，2016 年 7 月 4 日，<http://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1007402>。

¹⁰ 〈新南向政策！泰國、汶萊旅客 8/1 起來台免簽〉，《自由時報》，2016 年 7 月 15 日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1764283>。

¹¹ 吳象元，〈如果「新南向辦公室」是間新創公司，那麼仍停留在「願景」的執行力是完全不合格的〉，《關鍵評論網》，2016 年 7 月 6 日，<http://www.thenewslens.com/article/43353>。

政的內容。當然，對於執政剛滿兩個月的政府而言，各種新方案的百花齊放即時展現政府推動南向新政的決心，但新政的推行需要有完整的綱領與架構，否則多元零碎化的專案倡議一旦無法順利串接，將可能不利於新南向政策的戰略佈局，進而減損其實踐成效。

三、來自東南亞國家的回應

民進黨提出新南向政策迄今已逾十個月，普遍來說，大多數東南亞國家都正面回應。其中，最早友善表態的是新加坡，新加坡駐台北商務辦事處黃偉權（Wong Wie Kuen）代表在 2015 年 9 月 22 日民進黨外交酒會期間，表達「非常樂見」這項強調多面向交流與合作的新政策。¹²2016 年 6 月 14 日，黃偉權代表在第 13 屆臺灣經濟聯席會議期間，更進一步表達新加坡期待能與臺灣共同深耕東南亞市場的意願。¹³

除了新加坡，菲律賓亦積極回應臺灣的新南向政策。馬尼拉經濟文化辦事處白熙禮（Antonio Basilio）代表在不同場合正面表達支持之意，更主動聯繫新南向政策辦公室、經濟部與外交部。¹⁴新任總統杜特蒂亦樂見新南向政策，特別強調期待與臺灣在農業與製造業強化合作連結。¹⁵6 月 7 日舉辦的臺菲次長級會議與經濟合作協議聯合編組任務會議期間，菲方更建議臺灣可將菲律賓作為推動新南向政策的優先重要門戶（gateway）與前線（frontline）國家。¹⁶

¹² 〈蔡英文提「新南向政策」，星國代表：我們非常樂見〉，《風傳媒》，2016 年 9 月 22 日，<http://www.storm.mg/article/66075>。

¹³ 〈新南向政策，星盼與臺結盟〉，《中時電子報》，2016 年 6 月 15 日，<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160615000071-260202>。

¹⁴ 〈深化合作，菲方主動聯繫新南向政策辦公室〉，《蘋果日報》，2016 年 6 月 17 日，<http://www.appledaily.com.tw/realtime/news/article/new/20160617/887922/>；〈菲律賓國慶酒會，白熙禮：樂觀期許台菲繼續合作〉，《自由時報》，2016 年 6 月 15 日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1730964>。

¹⁵ 〈杜特蒂獨家專訪，樂見台灣新南向政策〉，《中央通訊社》，2016 年 6 月 17 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201606170225-1.aspx>。

¹⁶ 〈菲迎新南向政策，與台談 10 多項合作〉，《蘋果日報》，2016 年 6 月 11 日，

作為區域大國的印尼，近幾個月來則是以實際行動表達對於新南向政策的歡迎。首先，印尼經濟統籌部副部長艾迪（Edy Putra Irawady）表示，臺灣與印尼可以強化在造船、貨櫃、貨輪線路經營管理方面的合作，並建議臺灣應在印尼投資造船產業。¹⁷此外，印尼科技、研究及高等教育部長納西爾（Muhammad Nasir）於6月底率團來臺訪問，表達引進臺灣科學園區至印尼的期待，同時也希望加強雙方在高教領域的合作。¹⁸

長期歡迎臺商投資的越南，同樣希望透過正面回應新南向政策來爭取更多的投資計畫。駐台北越南經濟文化辦事處陳維海代表於7月15日表達了對新南向政策的支持，並且希望透過此一政策的推廣來具體強化雙方的合作關係。¹⁹此外，越南同奈省人民委員會亦透過訪問團來臺招商，除了說明越南當前的投資環境與優勢，更強調同奈省對於臺商權益的保障。²⁰其他東南亞國家如馬來西亞、泰國等，均表達了歡迎臺灣資金流入的期待與態度，未來不僅將提供更多的關稅優惠與投資利多政策，也希望能在雙邊商會與社會文化領域有更進一步的連結。

以上來自於東南亞國家的回應，有四項值得觀察之處：其一，大多數東南亞國家對於南向新政的期待，尤其著重在經貿投資與產業連結方面，其目的在於降低政治敏感度。的確，這受限於東南亞各國既有「一個中國政策」的政治與外交保守立場。其二，除了新加坡清楚表達有意協同臺灣共同擴展東協市場，大多數的東南亞國家僅聚焦於國內招商計畫，邀請臺灣政府與臺商加強投資。其三，或許是因為新政仍在形塑，加上東南亞個

<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20160611/37263757/>。

¹⁷ 〈蔡總統就職，印尼看好新南向政策〉，《中央通訊社》，2016年5月20日，<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201605200202-1.aspx>。

¹⁸ 〈印尼響應台灣新南向，高教部長訪台〉，《中央廣播電台》，2016年7月19日，<http://news.riti.org.tw/news/detail?recordId=283349>。

¹⁹ 〈越南駐台代表：歡迎台灣新南向政策〉，《中央通訊社》，2016年7月16日，<http://www.cna.com.tw/news/aipl/201607160267-1.aspx>。

²⁰ 〈響應新南向，越南同奈省人民委員會副主席高雄招商〉，《自由時報》，2016年7月14日，<http://news.ltn.com.tw/news/business/breakingnews/1763005>。

別國家的發展需求不同，距離要打造新型態的產業鍊與跨國分工連結理想仍有距離。最後，現有的回應多半從國家層次來看，這也使得臺灣東協之間要形構全方位的利益共同體，仍有待發展。

四、結語：格局與路向的再探索

如果我們回到蔡英文總統最初所提的新南向理念，「南向」的目的在於打造與東南亞及南亞區域之間的「多元、多面向的夥伴關係」，並且「將地方政府、公民社會、企業還有青年，與國際社會結合在一起」，協助臺灣尋找出路。就此，南向新政的落實，將有助於加強臺灣與鄰近區域的連結，共同打造含納彼此利益、雙向互利的跨國共同體。這也使得新南向政策在本質上早已超越對外經濟政策的內涵，而是順著「南向前行」來實踐「自我改造」的國家發展戰略。

政府在現階段所提出的方案，大多是由各部會「回應」新南向政策，按照各部會的專業執掌所進行的功能性分工。類似的政策操作可能在短期內可以爭取國內外輿論的矚目，但長期而言，政府仍須儘速擘劃南向的整體架構、戰略論述、以及中長期發展目標，才能爭取國內與東南亞社會的具體支持。透過提升南向新政的戰略高度與格局，建立清晰的發展藍圖，更能避免整體施政目標可能因不同執行單位所提出的多元專案無法有機整合而顯得破碎、無法綜效。

南向新政沒有假想敵，在推動之初若能建立更高的戰略格局，從雙邊到多邊、從基層社會到區域共同體、從經貿投資到全方位貢獻的多重路向，必然有助於臺灣社會重新思考自身在東南亞、南亞甚至是亞太地區的定位與認同，務實地回應鄰近區域與社會的在地需求，真正融入區域共同體。

不可否認地，臺灣與東南亞社會之間的關係網絡的深化，是南向新政的成敗關鍵。如果我們無法「對內重建」臺灣社會對於東南亞的理解與認

同，無法將臺灣對於鄰近區域的貢獻「向外延伸」到各國基層社會中，「南向前行」將淪為為特定利益團體服務的口號，更將失去藉此自我改造與進步的意義。

責任編輯：盧信吉