發佈：2017-12-19, 週二 11:08
點擊數：16831



台灣蔡英文政府自2016
年執政以
來，兩岸關係步入
急凍期，但蔡英文推動的「新南向政
策」卻漸漸突顯出成效，至少在論述層面初步勾勒了一套「台灣在
東南亞」的敘述[1]
，讓民間捲起一陣東南
亞熱潮。假若這種風潮成熟起來，政府在政策
上持續投放資源，長遠有助縮短台灣和東南亞在認知系統上的距離，促進兩邊民間互動交流。

另一端的香港，近日與東南亞的關係似乎也顯得更進一步。今年九月，香港特區政府宣佈與東協
完成自由貿易協定（HKAFTA）談判，預料相關範疇
包括貨物貿易、服務貿易、投資
、經濟和技術合作以及爭端機制[2]
。除此之外，新任行政長官林鄭月娥挑選了新加坡和泰國作為外訪首個目的地，次序上甚至較訪
問北京優先，一改前特首梁振英遺風。一個月後，

Phoca PDF

林鄭月娥出訪緬甸，更是特區政府
首位行政長官訪問該國。這番新氣象似乎寓意東南亞未來在香港的涉外關係（external relations）上，扮演越來越重要的角色。

然而，
鑑於目前香港民間對東南亞事務興趣有限，政府官員對東南亞的敘事修辭也無法突破傳統以來香港對周邊國家的認知和想像，暫時難言港府對東協的態度具備台灣「新南向政策」的願境和藍圖。倘若林鄭月娥政府有意革新香港在亞洲的定位，筆者認為他們可以參考台灣發展東南亞政策的經驗，重新刺激香港的東南亞視野和想像。

台灣的「新」南向

「新南向政策」的「新」，目的是呼應台灣九十年代的「南向政策」。李登輝上任後施展「務實外交」，另一方面增加台灣與東協成員
國官員之間的往來，
藉著「度假外交」與東協領導人建立私人關係，借助80
年代台灣經濟起飛對東南亞經濟產生的協同效果，
爭取台灣在東南亞的活動空間[3]。台灣行政院在90
年代通過《
加強對東南亞地區經貿
工作綱領》（第一期），鼓勵台商投資東南亞
區域，合作建設工業區，這就是所謂的「南向政策」。

不過，「南向政策」成功與否有賴兩
岸關係：如果兩岸穩定，
北京吹和風，「南向政策」容易拓展台灣的國際空間；相反，如果北京公開敵視台北，東協成員國傾向「扈從」（bandwagon
）中國立場，台灣的國際空間因而遭到壓縮。1995
年第三次海峽危機過後，兩岸關係跌入低潮，
李登輝、陳水扁未能突破困局，「度
假外交」也被東協國家（如印尼）封殺[4]，
還要台灣睜著眼看中國和東協簽訂《南海各方行為宣言》和《中國東協全面經濟合作框架協議》。上述環境的變化，
還有北京
在亞洲金融風暴後
協助穩定區域經濟，美國焦點從中國
移向打擊原教旨主義者，導致中國和台灣在東南亞的影響力此消彼長。

事實上，李登輝以後的歷屆政府並沒有放棄東南亞，陳水扁政府的經濟部長林義夫曾經率團訪問泰國、越南和菲律賓，意欲擴充在東南亞的投資。馬英九政府亦受惠於兩岸「外交休兵」狀態，以2010年簽署的《海峽兩岸經濟合作架構協議》（ECFA
）化身藍本，與新加坡、新西蘭各自建立《台新經濟夥伴協定》和《台新經濟合作協定》，又成功和菲律賓簽定漁業協議，使台灣在東南亞、澳、新區域的位置稍有進帳。

李登輝時代的「南向政策」和其後兩屆的東南亞策略思維均充斥著濃烈的經濟主導味道。「南向政策」的目標之一是分散台灣對中國經濟的過度依賴，以免命脈被對方緊緊掌握，威脅生存空間

Phoca PDF

。專研亞洲安全學的Leszek
Buszysnki表示，台灣對外投資（FDI）在1993年已高達66%，資金過度集中[5]。
另一邊廂，東協自冷戰結束以來加速整合進程，在1992年建立東協自貿區（AFTA），削減
區內貿易壁壘，有利當地台商（特別是中小企）
在東協範圍設廠生產，刺激出口。這種經濟—
安全互相依存的想法一直延續
至今，而這套思路是基於台灣整體作為單位的想法，民間的角色相對置於邊緣。

即使前總統馬英九在任內多次提倡「東協＋4」（或「東協＋1＋3」）概念，委託
中華經濟研究院成立智庫「台灣東協中心」（Taiwan-ASEAN Centre），藉「二軌外交」（Track 2
Diplomacy）把台灣的聲音引進東協之中，又或在卸任後呼籲
外界協助台灣加入東協[6]，但這種方針及論調仍然充滿戰略色彩，
無法擺脫「東協作為工具」的思考模式。換個說法，對領導人而言，
東協的作用並不在於其
價值規範、亦非組織本身與台灣共享的特質和
屬性，
而只是單純一個幫助台灣發展經濟、平衡中
國戰略威脅的工具。推論下去，如果東協無力抗衡中國因素，
台灣便沒需要思考與東協的關係嗎？

從戰略角度而言，國家為了生存，善用周邊適用工具平衡大國威脅，是國際關係的「常識」。政治人物從現實主義角度考量，確實毋須投放時
間資源
於弱勢的外交「夥伴」。然而，「南向政策」同時釋放了民間對國際環境的想像，社會冒起了「台灣是亞洲中心」的說法：一方面承認中國
因素的影響，另一方面又突破了過去常以兩岸關係作為主軸的國際關係討論[7]。

所以，民間才是建立論述的主人，蔡英文政府的「新南向」作用不在策動這些論述，而是把支離零散的說法重新聚集、包裝
，再經過政府機器
把它們落地生根。「新南向政策」的
目標是「建立廣泛連結，創造區域內共同利益」[8]。從字面觀察，
政策目標似乎跟「舊南向」無異。不過，政策的執行部份卻表現了制定
「新南向」幕後團隊的宏觀視野：推動民間認識、融入區域，讓民間能夠發掘對東南亞地區和印度的共通點[9]，增強相互主觀理解（intersubjective
understanding），在認知層面上建構共同體心理。

為配合知識能力的提升，蔡英文政府也大刀闊斧推行多項措施，務求加強「台灣在東南亞」的認知感染
。這些措施包
括成立國家級智庫，並由專
研東南亞國際關係的學者擔任執行長一職[10]；教育部也調配資源鼓勵
為本地生開設東南亞語課程、實習計劃，
同時又增設外國青年培訓班刺激雙向交流，
當台灣學生「走出去」之餘，也把外國學生「拉進來」[11]。
政府在教育及青年政策上的支援，

Phoca PDF

明顯汲取「南向政策」側重國家經濟戰
略、台商企業利益，急於平衡中國經濟依賴，
忽略政策持續可行性的教訓，長遠調整台灣社會對「前往東南亞發展」的認知和心態，沖淡「新南向政策」背後的大國政治背景。

基於「新南向政策」目標是長期性的，外間在短時間內難以依賴舊有經濟指標判斷政策成敗，反而民間調查
數字或許更能幫助解讀
台灣社會對東南亞的認同感。台灣民意基金會
調查3
月份作出調查報告，發現台灣人最喜愛的
國家是新加坡（87.1%）
，但對菲律賓的反感程度亦高達第二（57.3%）[12]
。若果「新南向政策」能夠發揮功效，那我們可以期待民間對菲律賓的感覺會有所改善。

香港的「新南向」？

香港主權自1997年從英國移交到中國手上之後，

；其次是英國，約八次；接著是日本和新加坡，各五次；
德、法、加拿大各四次）[13]，
而且每次外訪目標都是加強香港與當地商界聯繫，
鼓勵當地透過香港投資到中國市場，
文化交流也停留在展覽
活動、寫作比賽、電影放映等、美食派對活動
為主，
地域限界對香港涉外關係影響不大，香港最初也沒有因為地理上的接壤優先加強與東南亞互動。

香港政府駐海外部門由
商貿及經濟發展局轄下的「經濟貿易辦事處」
擔任，在全球各地共有12個辦事處，
東南亞最初只有新加坡一個辦公室，直到2016
年才在雅
加達增設另一辦公
室。相比起東南亞，港府在美國、歐
盟各自設有三個辦公室[14]
，上述行政安排似乎說明了經濟較落後的東南亞傳統以來在香港涉外關係中位置較低。

特區政府在2011
年決定要求加入「中國東協自由貿易區」（CAFTA
）加強與東協關係，源於2008
年的全球金融
海嘯重挫歐美經濟體系。由
於歐盟和美國都是香港主要貿易夥伴之一，
因此香港被逼透過其他方法免受波及。另一方面，2010年生效的CAFTA

Phoca PDF

將使中國與東南亞繞過香港直接聯繫，
導致後者傳統「轉口港」定位朝夕
不保，面臨被邊緣化的威脅[15]。然而，東協在2013年否決香港加入CAFTA的要求，
反而建議香港與東協另行磋商HKAFTA，故此才有後者誕生[16]。

在2011至2016年間，香港高級官員[17]
也加緊出訪東南亞國家，平均每年9次訪問東協成員的記錄[18]。
而且這些官員出訪目的地也從過去集中經濟較發達的馬來西亞、印尼、泰國、新加坡擴展到經濟較落後的柬埔寨（2012年首訪）和緬甸（2014年首訪），
顯示出港府有意全面加強香港和東協商業合作可能。

港府突然重視東南亞，但官員的敘述方法還是圍繞東協國家的經濟發展潛力，離不開東協是香港第二大貿易夥伴[19]、要「迎接『一帶一路』的商機」[20]
、「香港的『超級聯繫人』角色」[21]
等。簡而言之，香港與東協的關係乃建基於貿易基礎、以及香港作為連接中國和亞洲的渠道，東南亞與香港的文化互動並不重要。這一點跟李登輝時代的「南向政策」同出一轍，東南亞僅僅是一個載體，一個皮囊，內裡的經濟／安全因素才是其價值所在。

香港這套以經濟為先的態度固然沒錯，
但港府在高度期盼HKAFTA
鐵定帶來巨
大收益之際，有不少論
點卻不像港府樂觀，尤其是香港對東協的主要
出口，
都
無法
滿足東協
成員的發展所需，
而且香港在區內的競爭對手越來越多
，整個遊戲變得更複雜[22]
。假如香港在亞洲經濟整合過程中失去光環，中國其他港口城市取代香港，那應該如何招架呢？

香港政府其中一段宣傳「一帶一路」的短片[23]
，不斷重複敘述著香港是「超級聯繫人」、「匯聚人才」、「擁抱差異」等等論調。說穿了，其實這與8、90
年代香港自我建構「東方之珠」、「亞洲國際都會」的內涵無疑。這種「回到美好年代」的想像窒礙了香港人重新思索自己在
一直轉變的亞洲和國際舞臺上的定位。老是重複香港（被動地）連接中國和世界，
不但忽略香港作為行為體（actor
）應有的主
動性，也麻醉了香港社
會對周邊競爭的警覺。即使香港當下能夠保持
優勢，但全球化發展最終可能演變成由城邦（city-state）主導，取代民族國家（
nation-state）[24]，香港長期以「國本位」的思想想像香港角色，又是否足以應對新形勢呢？

HKAFTA成功通過，無論如何都是一個難得機遇，
港人應該要多考量「香港在

Phoca PDF

亞洲」的身份認同，透過《基本法》賦予的對外關係權力主動與外國建立持續可行的經貿關係，而不是單純思考「香港在中國」，「香港與亞洲」的處境[25]。港府向市民推銷HKAFTA之餘，也應該引入更多配套軟件，協助重塑香港東南亞歷史上的文化交流，加強港人對東南亞和亞洲的認知，鼓勵大學投放資源教授區內不同語言，裝備青年走出去東南亞發展，建構一個能夠面向亞洲的「香港故事」。

身份認同是多元複合的，香港既可以擔當「中國的全球城市」[26]，但也可以堅持從城市作為本位看待思索自己在「亞洲」和「全球」的角色[27]，兩者不必互相排斥。筆者深信，香港只有包容這些不同的身份，才能夠靈活在國際空間遊走，保持競爭力。

---

[1] https://tw.news.yahoo.com/%E8%95%AD%E6%96%B0%E7%85%8C-%E6%96%B0%E5%8D%97%E5%90%91%E4%BF%83%E4%BD%BF%E5%8F%B0%E7%81%A3-%E5%9C%A8-%E6%9D%B1%E5%8D%97%E4%BA%9E-030923766.html

[2]http://www.info.gov.hk/gia/general/201709/09/P2017090700672.htm

[3] Jing Bo-jiun, “Taiwan and Southeast Asia: Opportunities and Constraints of Continued Engagement,” Maryland Series in Contemporary Asian Studies, Vol. 2016, No. 2, Article 1.

[4]http://hk.apple.nextmedia.com/international/art/20020815/2773789

[5] Leszek Buszysnski, “Taiwan’s Economic Diplomacy Towards ASEAN,” IUJ Research Institute Working Paper Asia-Pacific Series,19 (2001).

Phoca PDF

[6]https://money.udn.com/money/story/5641/2111951

[7]https://buzzorange.com/techorange/2013/05/15/taiwan-the-center-of-asia/

[8]https://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=ea9f618e-037a-4aad-bbad-0cfee0ae7ca4&pageType=SouthPolicy

[9]
由於台灣外交部長李大維去年把菲律賓、越南、印尼、馬來西亞、泰國、印度列為重點國家，因此暫不在此提及澳紐兩國的重要性。詳細可見：
http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1830719

[10]http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1137341

[11]https://www.edu.tw/News_Content.aspx?n=D33B55D537402BAA&s=04395417836BAB59

[12]游盈隆，「台灣人最喜歡的國家」。《2017年3月全國性民意調查摘要報告》，2017年。

Phoca PDF

[13]筆者參考《香港年報》數字推算，數字不包括中國。

[14]數字包括倫敦辦事處。

[15]策略發展委員會，《香港與東亞區域合作》，文件編號：CSD/3/2009，2009年12月17日。

[16]http://economists-pick-research.hktdc.com/business-news/article/%E7%A0%94%E7%A9%B6%E6%96%87%E7%AB%A0/%E4%B8%AD%E5%9C%8B-%E6%9D%B1%E7%9B%9F%E8%87%AA%E7%94%B1%E8%B2%BF%E6%98%93%E5%8D%80-%E5%B0%8D%E9%A6%99%E6%B8%AF%E7%9A%84%E5%BD%B1%E9%9F%BF/rp/tc/1/1X000000/1X09U7HY.htm

[17]這裡指政治任命官員（司長級和局長級）。

[18]數字是筆者從《香港年報》、《立法會會議記錄》、《政府新聞處》收集所得。

[19] http://www.news.gov.hk/tc/record/html/2017/07/20170731_230024.shtml

[20] http://www.info.gov.hk/gia/general/201709/10/P2017091000625.htm

Phoca PDF

[21] http://www.info.gov.hk/gia/general/201504/26/P201504260977.htm

[22]宋小莊。「香港開拓自貿區，亡羊補牢未為晚」，《明報》，2017年9月23日；William Marshall, “ASEAN-HK FTA: What it means for Hong Kong and Singapore,” The Strait Times, 20 Sept 2017

[23] https://www.youtube.com/watch?v=3SrnaO_bRQU

[24] Jamie Bartlett, “Return of the City-State,” AEON. Accessed from https://aeon.co/essays/the-end-of-a-world-of-nation-states-may-be-upon-us

[25]
上述說法參考台灣總統府資政蕭新煌的說
法，詳細可見http://www.cna.com.tw/news/afe/201706290098-1.aspx

[26]方平，「香港是中國的『全球城市』」，《明報》，2016年9月20日。

[27]蔡俊威，

Phoca PDF

發佈：2017-12-19, 週二 11:08
點擊數：16831

作者 馮嘉誠　為　日本早稻田大學亞洲太平洋研究院博士生

Phoca PDF