發佈：2018-09-28, 週五 11:48
點擊數：20256

自2015年9
月時為民進黨主席暨總
統參選人的蔡英文總統於民主進步黨29
週年黨慶外交
使節酒會宣示當選後將推動
「新南向政策」以來，將近3
年的時間已然過去，而目前新南向政策確實位於一關鍵節點——要如何在既有的階段性收穫上，進一步鞏固並繼續擴大新南向政策於區域內的成果？同時間，面對外部環境微妙轉變，新南向要如進行跨國戰略接軌與合作？另外，要如何確保新南向超越外交戰略的層次，進一步參與形構臺灣的國內社會轉型進程？

「上伸下探」的三維新南向政策

在8月8
日臺灣新南向國家級智庫「財團法人臺灣亞洲交流基金會」的成立儀式上，蔡英文總統於致詞中，點出新南向如何重新塑造臺灣的亞洲戰略，及此戰略具有的三個特點：「以人為中心」、「凸顯區域包容性」、以及「深化多元夥伴關係」。自總統去年於玉山論壇提出「新南向政策就是台灣的亞洲區域戰略」後，新南向政策的戰略格局已然再度提升，不僅早先強調轉移對中國經貿依賴的論述軸線已然淡去，現在亦已初備整體性區域戰略的雛形格局。

在美國、印度、日本與澳洲等國多樣亞洲戰略論述持續摸索前行的
此刻，臺灣的新南向政策不能只顧自身需求與策略規畫，還需考量如何將自身政策方向與區域大國與理念相近國家的戰略整合、合作；美國哈德遜研究所（Hudson Institute）中國戰略研究中心主任、《百年馬拉松》一書作者白邦瑞（Michael Pillsbury
）於上月的臺北凱達格蘭論壇即曾提點臺灣，應趁還來的及的現在，趕緊利用接下來幾個的時間針對各國亞洲戰略提出臺灣的構想，來影響「自由與開放的印度洋─太平洋區域（FOIP
）」與其他相關論述的建構。臺灣需將各國亞洲戰略積極接引往對臺灣有利的方向，並主動提出新南向政策與它國戰略論述的契合性、相容性。

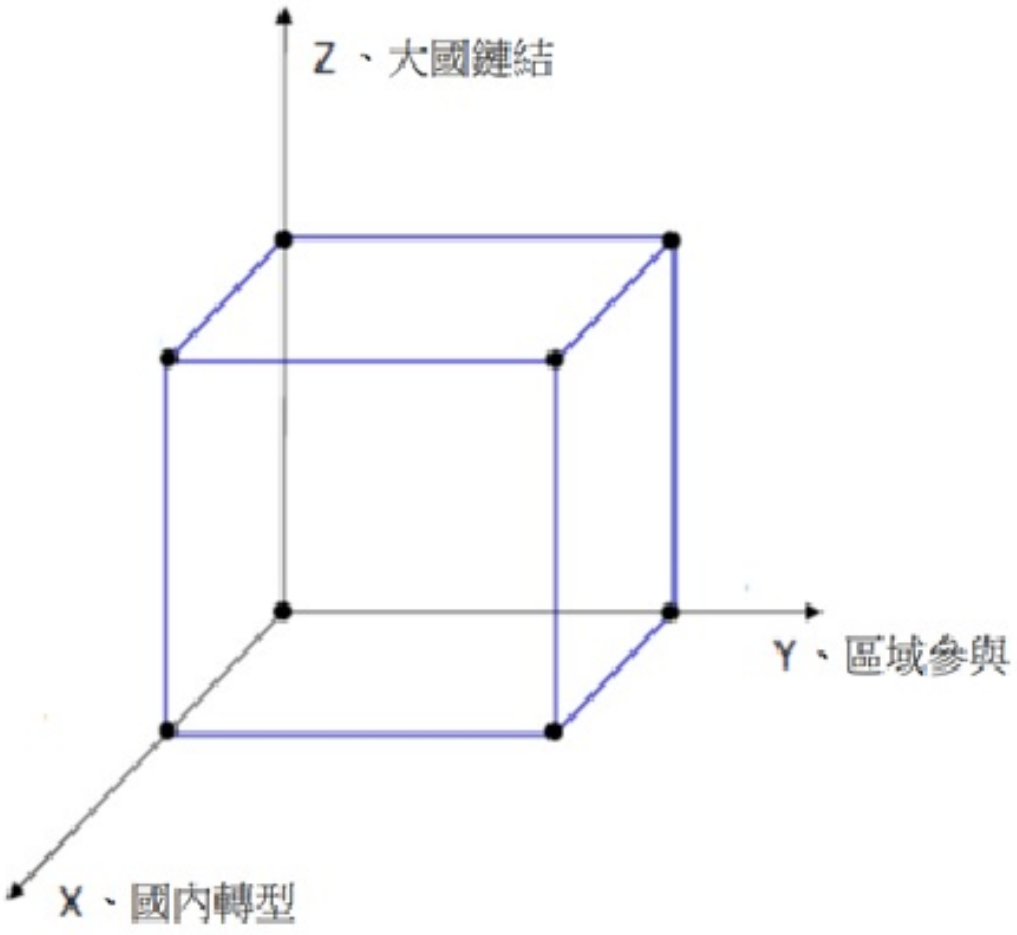
但新南向政策的戰略格局，不僅要有自「上」而下的俯瞰角度，亦
需有其「下」接地氣的面向。在同場活動中，基金會董事長蕭新煌資政於致詞中強調「新南向政策關乎臺灣的社會轉型，也攸關臺灣的亞洲鏈結，更事關臺灣的對外戰略」，重申新南向政策的內外多層價值，與其在整合「臺灣亞洲戰略」與「國內

Phoca PDF

發佈：2018-09-28, 週五 11:48
點擊數：20256

社會策略」中的顯要地位。國內政策與對外戰略若能避免一刀切開，做一體性的定調與整合，確實或許能收加倍收穫的果實。臺灣的向南尋索，確實事關國內東南亞裔新住民地位、外籍移工權益調整，還攸關國內社會如何看待自身位於亞洲、位於世界中的定位，影響深遠超越單一總統任期的時間幅度，且不僅僅是國與國關係、經濟貿易策略的操作。

面對向上提升戰略格局的壓力，與向下紮根的必然性，新南向同時仍一步步推動臺灣與新南向目標國雙邊關係，一個三維的立體政策圖向儼然成形，即國內轉型的需求顧及，對鄰近區與參與的加強，與大國戰略的鏈結提升。若將新南向政策當作三維正方體來理解，將X
軸當作「國內轉型」，Y軸當作「區域參與」，Z
軸當作「大國鏈結」，就會發現惟有三項指標達最高標時新南向才會有最大成果。三個軸線是密切相關；如臺灣利用理念相近大國戰略的定錨效果，可以更有效推動自身的區域參與，而臺灣區與參與的深度與廣度，亦仰賴自身國民對東南亞、南亞國家認識的提升與深化。



Phoca PDF

發佈：2018-09-28, 週五 11:48
點擊數：20256

國內轉型：移民子女、長照制度與新認同

在「國內轉型」方面，根據教育部「106
學年新住民子女就讀國中小人數分布概況統計」，儘管因國人與東南亞居民婚配狀況轉少，導致新住民子女人數呈現下降趨勢，目前他們仍佔國民中小生在學生的重要比例。近10年國民中小學生總數自270.7萬人下降至180
萬，然國民中小學的新住民學生卻逆勢自10.4萬人成長至18.1
萬人，所佔比例亦從3.83%大幅成長至10.07%。在106
學年度的統計中有約41%的父或母來自越南，另有近10
%來自印尼，同年度全國有62.9%的國民中小學校有超過10
%學生為新住民子女——
這樣數量龐大的新住民子女人口，確實是臺灣當前新南向的重要潛力人才來源，但也代表臺灣需加緊著重這些族裔人口的教育權益，無論是在語言教育、弱勢資源挹注等。教育部去年宣布自108
學年起將東南亞七國（越南、印尼、菲律賓、柬埔寨、泰國、柬埔寨、馬來西亞）語言列入國小必選本土語言課程，由108
年入學的國小一年級新生開始適用，即可被視為一正確方向的努力。臺灣需正視其作為多元文化社會的事實，並不單倚賴「原住民族」、「閩南」、「客家」與「外省」這傳統四類，還應有我們東南亞裔及其他族裔的「新住民」——臺灣可以是一個成功銜接東北亞與東南亞的新亞洲故事，而不僅僅只是一個東亞外海的邊陲島嶼而已。這還可以是臺灣認同議題的新突破口。

另一方面，國內轉型牽涉的還有人口結構老化的挑戰，臺灣面臨長照需求抬頭，除本土相關人才的培育，吸引相關外籍專業人員的需求必然相應提升。就這方面而言，臺灣現在還需思考自身提供這些東南亞籍專業人員的軟硬體待遇是否達標——薪資有沒有競爭力？整體社會氛圍是否友善？國內各重大場所與交通點有無足夠東南亞語言說明？若新南向能協助影響臺灣對移工態度有自單純「雇用廉價勞力」到「尋求專業夥伴」的轉變，在輸出醫療經驗與設備的同時，提供較成功的外籍照護與本國長照制度嵌合案例，那麼臺灣新南向的成功將不只是臺灣的，還將真的帶來區域共榮的機遇。否則當東南亞國家經濟條件提升，外流移工有更佳的工作國選擇時

Phoca PDF

，臺灣很可能面臨進一步惡化的長照人力缺口。

區域參與：亞洲故事、民間能量與臺灣暖實力

在「區域參與」方面，為讓國民正視自身位與「亞洲」，而不僅僅是「兩岸關係」中的地位與角色，我們還需多些臺灣與新南向目標國的雙邊、多邊文化與公民社會交流，對外擺脫舊有的「冷戰遺孤」與「發展型國家」形象的束縛，重申臺灣作為一個成功的、無可取代的「亞洲」發展夥伴的事實。當前川普政府外交政策下的兩大獲益者是以色列與臺灣，其他美國盟邦並不是很滿意，而且在大型結構即多極體系或無極體系逐漸成形的現實，及短期利空如川普能否連任的問題上，繼續深耕區域參與是重要的，不將臺灣的安全押寶在單一國家的順風操作上，而是努力讓新南向目標國知道他們和臺灣會享有共同的戰略利益，與臺灣能和平貢獻於區域的真切事實。

臺灣困境的解除不能單自兩岸關係、中美臺三角思考，也許可將自身置於「亞洲世紀（The Asian Century）」的格局趨勢中，甚至理解在邁向多極體系或無極體系的全球政治格局裡，自己不僅在兩岸關係裡面的角色，還可擔當區域鄰國的發展夥伴，與理念相近國家的地緣政治盟友。

韓國去年11月針對東協、印度啟動的「新南方政策（New Southern Policy）」來勢洶洶，目標是將這兩組雙邊關係提升至與日本、中國、美國與俄國關係同等，臺灣當然需密切注意。新南方政策的核心宗旨強調由「3P」共同體概念構成，即人心相連的「人類」（people）共同體、安全合作的「和平」（peace）共同體，與經濟互利的「繁榮」（Prosperity）共同體。然儘管同樣和新南向一樣標榜「以人為中心」，韓國政府實則自基礎建設、多金開發援助與官方區域合作等面向前導推動的政策模式，「新南向」的臺灣政府確實無法，然亦無需完全套模仿效。除蔡總統日前宣布將成立工業國際投資公司，臺灣仍應努力掌握新南向目標國需求，尋求建立綿密的合作關係網絡，而非單純的營利輸送線。以臺灣既有的國際參與限制而言，新南向應多利用公民社會與企業的連結，以民間的力量協助雙邊關係破冰，如臺灣亞洲交流基金會後續將推動的智庫、青年與公民社會交流等；這些關係網絡的佈設儘管無法立即見效，未來卻都

Phoca PDF

將是臺灣尋求理念相近國際友人、分享臺灣主張的重要節點。就這而言，臺灣需要整體視野但各點創意規劃的關係推動方略，去理解東南亞與南亞各國內部的需求歧異與政治眉角，如此方
能訂定出客製化的接觸方案，如臺灣-
新加坡關係的推動，就有許多和臺灣-越南關係不同的注意要點。

就這方面而言，與青年領袖的交往對臺灣尤其重要。不僅參與香港民主運動的青年對臺灣有好感，其他東南亞與南亞國家的各領域青年領袖有機會來訪知悉臺灣成功經驗者，多數都會對臺灣留下很好的印象。無論是針對社會參與、文化藝術或任何領域的青年領袖，臺灣都應該趁其仍在潛力階段時就多接觸，這樣對方在邁往更高社會位置時才有較有可能替臺灣發聲，而這除依靠既有的小型與中型規模青年交流與
邀訪活動，還需打造一更具當地影響
力的臺灣-新南向目標國青年交流計畫，如美國的東南亞青年領袖倡議（Young Southeast Asian Leaders Initiative, YSEALI）、日本的東南亞青年船計畫（The Ship for Southeast Asian and Japanese Youth Program,
SSEAYP
）等。其中日本的東南亞青年船計畫自1974
年啟動以來，不僅對形塑東南亞籍青年領袖的共同社群意識有貢獻，亦替日本佈下在東南亞地區的綿密人脈網絡，每年各國徵選青年船的青年代表（participating youth）時擴溢的網路與社群媒體宣傳效應更是可觀。

另一方面，智庫與非政府組織的交流合作亦是臺灣應該著重的面向。無論是貿易、投資、觀光、文化、人才、政治等領域，臺灣皆需仰賴自一軌至二軌間的交流空間，進一步帶動後續可能的官方接觸，而這正是智庫該協助推動的面向——臺灣亞洲交流基金會蕭新煌董事長即曾以「一點五」、「一點二五」軌說明基金會的未來定位。民間的非政府組織則能協助臺灣民眾與當地民眾開展更緊實、多元的互動關係，讓新南向政策「以人為中心」的特質有機會獲得實踐；無論是臺灣民間辦理的「移民工文學獎」讓移民工的生活樣態與挑戰獲得關注，或是慈濟基金會在菲律賓馬拉韋市的重建方面提供10,780噸的白米、400
間簡易屋等資源協助當地民眾度過難關，這些舉動對提升臺灣國際形象，實質增溫臺灣與區域的關係皆有貢獻。政府應該要扮演臺灣民間能量的稱職協力者，從旁協助凸顯民間社會已有的成就，並尋求適當方式給予持續協助，不再讓民間單位孤掌難鳴、獨自奮鬥。

儘管同樣往南，臺灣的「新南向」不會走和韓國「新南方」一樣的道路，因為臺灣的微妙國際地位就是不利順暢的官方層級互動，任何忽略這點的媒體分析比較都是無意義的。臺灣政府需走出適合自身的區域參與路，而這明顯將需重用臺灣民間社

Phoca PDF

會在各國的參與路徑。儘管臺灣與新南向目標國的文化、公民社會連結構建難見政治速效，唯有這樣柔性工程呈現的臺灣「暖實力（warm power）」，能讓臺灣有機會作出和韓國經貿導向的「新南方」的區別性，而聰明與適切的資源配置，才可以讓臺灣打出更有運作與經濟效率的區域戰略。

大國鏈結：參與各亞洲戰略建構，彰顯臺灣角色

最後在新南向政策的「大國鏈結」方面，如何應對中國已經不僅是臺灣事務，現在不僅有美國華府跨黨派的對中強硬態勢成形，還有印度的逐步崛起、澳洲與日本的對中戒備，與東南亞各國的多點逢源，更遑論中國南海活動持續激起的各國緊張——兩岸關係該在這樣的脈絡下被思索，即區域國家如何聯手各自的對中策略，而新南向所形塑的臺灣亞洲戰略即是一報名參與的提案。

美國國務卿龐佩奧（Mike Pompeo）於7月30日參加由美國商會舉辦的印太商業論壇（Indo-Pacific Business Forum），在會中宣布美國將對印太地區開啟投資約1.13億美元，其中側重於科技、能源和基礎設施這三個領域。在演講中，龐佩奧同時提及臺灣戰後的經濟與民主發展，及台灣作為高科技產業中心的成就。外界認為雖然美國這起步金額規模難比中國的「一帶一路」，其將開啟的後續加碼仍不容小覷，且會聯合澳洲與日本的相關能量，提供一相對於中國的基礎建設投資來源選項；臺灣並未自外理念相近國家的政策趨勢，蔡英文總統去年9月時即已公開宣布政府將匡列35億美元專案融資資金，與邦交國及新南向國家政府進行公共工程合作。

在美國、澳洲、日本與印度逐步形構自身亞洲區域戰略的同時，臺灣必須將自身的新南向政策有效整合進入這些理念相近國家的策略網絡裡，這樣才能借重大國力量在新南向目標國進行實質戰略突破，並達成自身資源的最大有效利用。美國、澳洲、日本與印度這「四方安全對話（Quadrilateral Security Dialogue）」的組合，對臺灣新南向皆有協助的能力與潛在意願；若有觀察相關訊號，即可以知道美國對臺灣新南向政策是相當樂見的，如美國國務院亞太副助理國務卿黃之瀚（Alex Wong）今年3

Phoca PDF

月
訪台
時的公開
支持，而印度與日
本則是臺灣地緣政治方面的自然朋友
，如去年2
月的臺灣立委訪印時獲印度總理莫迪所屬的印度人民黨秘書長馬達哈夫（Ram Madhav）安排設宴款待。甫於8
月上旬辦理的臺灣亞洲交流基
金會開幕式，時任美國AIT代理處長的副處長谷立言（Raymond Greene）、澳洲代表高戈銳（Gary Cowan
）與日本台灣交流協會副代表西海茂洋亦有出席，現身表達對新南向的持續關注與期待。

當前臺灣政府對自由民主與規則為基礎（rules-based
）國際秩序的公開擁戴，確實讓新南向與各國亞洲區域戰略有自然的接合度，而新南向本身濃重的柔性外交色彩，亦和經濟與安全角色明顯的各國戰略論述有互補的條件。臺灣要強調自身能扮演的「角色」，而不僅是自身的「需求」，尤其需避免被逐漸排斥積極國際涉入的美國人民視為和伊拉克、阿富汗等地，甚至以前的南越一樣，是需要美國大力介入與人命損傷方能保全的被動資產。就這而言，臺灣要如何提出自身的貢獻提案就相當重要，不能過分積極到讓美國等國認為臺灣已逾越自身戰略規劃的邊界，但又不能消極到對方無感或完全配合對方；這就是將新南向置於與各國亞洲區域戰略對話的崗位上時會遭遇到的挑戰，卻也是新南向要邁入進階階段必經的關卡。

然無論如何，新南向是一積極進取型的前進戰略，而非消極側進的策略轉移，是適合當前臺灣外圍地緣政治環境的操作。不僅兩岸關係無現狀可供長期維繫，太平洋區域及印度洋區域的戰略地景亦持續面臨新舊強權的各自擠壓，臺灣需要一個能和理念相近大國溝通的策略語言，來溝通臺灣在這轉型中的區域可能可以扮演的新角色，洽接有關資源，進一步尋求擺脫國際媒體與相關分析上慣用來形容與思索臺灣的「叛逃省分（renegade province）」等不利標籤。

結論：立體看待新南向成效與前景

Phoca PDF

在初階段成果出爐後，新南向政策面臨盤點與提升的關鍵點。新南向目標國來臺觀光
人次
、進出口
總額均有顯著成長
，其中根據觀光局最新報告指出，去
年新南向18國共創造28.1
億美元的外匯收入，超越日本成
為來台觀光外匯第2
大市場。然亮
眼數據下面仍埋藏隱憂，如
儘管臺灣境外觀光客人數自2016年的1069萬人次增加至2017年的1073.9
萬人次，觀光外匯收入卻自2015年的143.87億美元、2016年的133.75億美元，
一路降至2017年的123.33
億美元；貿易額相關的數據亦是如此，
儘管2017
年我國對新南向國家的貿易總
額與占比均有提升，從2016年尚不足1,000
億美元（占對外貿易總額18.78%），到2017年增加至1,100
億美元（占對外貿易總額19.23%
），同期間我國對中國貿易總額
占比仍持續上升，2017年數據方面已達31.54%
，讓臺灣目前尚未接近經濟多元化與避免過度依賴單一市場的目標。經濟面的新南向，仍有在既有基礎上推進的空間，而民間與政府力量的整合顯然是相當必要的一步。

然單用經濟與人次數據來評估新南向成敗，並不是一完美指標。國內轉型的需求顧及，對鄰近區與參與的加強，與大國戰略的鏈結提升，這些都應該列入我們思索新南向政策成效的考量裡；我們需要擺脫單一的、平面的新南向評鑑，自三維「國內轉型」「區域參與」與「大國鏈結」的視角來省察新南向的發展軌跡，這樣持續進擊的新南向才能展現最豐實的成果。新南向有五大旗艦計畫「產業人才」、「醫衛合作與產業鏈發展」、「產業創新合作」、「區域農業發展」、「新南向論壇與青年交流平台」及三大潛力領域「公共工程」、「觀光」與「跨境電商」，那我們觀看新南向成效的框架亦應該有所調整，去「立體」的看待新南向政策的前景挑戰、成功經驗與資源需求，作真正的長期戰略規劃，在鄰近區域逐步奠基與鞏固臺灣的軟硬實力。

Phoca PDF

發佈：2018-09-28, 週五 11:48
點擊數：20256

作者江懷哲為財團法人臺灣亞洲交流基金會 研究助理

Phoca PDF