發佈：2018-12-26, 週三 17:46
點擊數：26913



蔡英文總統2016

5

個邦交國，並持續擠壓台灣在國際組織的參與，另方面台灣與美國、日本與歐盟等理念相近夥伴關係加溫。此一雙向發展呈現的即是，在中國區域實力擴大下，各方作用力對台灣外部空間的形塑推拉；而在中美關係摩擦下，台灣的重要性暫時提升。

Phoca PDF

發佈：2018-12-26, 週三 17:46
點擊數：26913

面對這樣的新格局，台灣的區域戰略「新南向政策」的重要性獲得進一步突顯。儘管在甫結束的台灣九合一大選中，不少候選人曾對單一市場（編注：中國大陸市場）表示強烈執著，然新南向政策的重要目標即是要台灣人跳出過往單獨專重的海峽世界、中美台三角，重新放眼「整體」亞洲的發展格局，去調整「國家對區域國家」的應對模式。

面對全球格局盤整，台灣需要新思維來規劃突圍，不能消極期望區域平衡繼續維持，這樣未來才能把握重返世界的契機。

中美競爭外，亞洲區域各國的抬頭？

在中美關係盤整下，新南向政策為何重要？而面對「新南向政策尚未讓台灣對中國貿易依賴降低」的質疑，這方面暫時「失利」的新南向政策為何還該繼續擴大規模？要正確理解這兩個問題，就必須先盤點這區域的未來。

這是因為儘管兩強盤整是當前國際焦點，但不會影響長久未來將是多極世界的事實，而「台灣對中國
貿易依賴
」這議題僅是當初
新南向政策發想階段的其中一環考量
而已。根據普華永道（PwC）的報告《長遠前景：2050年前全球經濟排名如何演變？》[1]
，儘管中國將於2050

Phoca PDF

年成為世界最大經濟體，但印度也將成為世界第2

大經濟體，而印尼亦將成為第4

20

大經濟體。在這些區域國家崛起後，他們將開始擁有越來越大的獨立話語權，因此新南向政策正是要開始與這些鄰國發展更全面性的夥伴關係，來為未來的世界做準備。

要「對中國貿易依賴降低」僅是新南向政策其中一個目標，而並非唯一目標，新南向政策看待的是臺灣在區域整體，而非僅在兩岸經濟關係內的未來。然要在這區域未來中擁有舞台，臺灣還必須在加緊擴大自身與鄰國們的全面連結性。這是因為面對未來美國區域影響力相對減弱及區域多國的崛起，台灣應該確保的是接下來遞補上的國家會認同台灣的國家利益也符合他們的利益，台灣亦應協助美國、日本等理念相近國家保持施力空間。

——

新南向政策不只是短期政策，還該是具有吸引力的整體性區域願景，一個台灣未來可以參與貢獻的區域共榮架構。這架構應該力求區域和平與秩序穩固，保障各國雙邊多邊的社會經濟關係往來。這個架構亦應該有利於域內外務實合作，讓台灣可以以「互利平等」關係為基礎，努力掌握對方的發展需求，提供

Phoca PDF

自身發展經驗供其他亞洲國家討論參照。

此宏大目標是新南向政策有潛力重燃台灣外交活力[2]

的原因，也是台灣努力走出海峽困局的積極戰略嘗試。

新南向政策與社會經濟發展合作

在今年8

月台灣國家級新南向智

庫「台灣亞洲交流基金會」成立時，蔡英文總

統於開幕致詞[3]表示「新南向重新塑造台灣的亞洲戰略（Regional Strategy for

Asia），這個戰略...

具有『以人為中心』、『凸顯區域包容性』、以及『深化多元夥伴關係』三個特點」，提點論述台灣區域戰略的策略重心。相較於李登輝與陳水扁政府時期主攻經濟的「南向政策」，美國戰略與國際研究中心（CSIS）中國實力計劃主任葛來儀即曾表示[4]

，新南向政策更具戰略性、涵蓋範圍更為全面。

但「新」「舊」南向的差異在哪呢？在臺灣的舊「南向政策」方面，當時主要目標為分散對中國貿易依賴，讓東南亞成為臺商

生產基地，並以部分東南亞國家取代1997

年後香港的地位，成為臺灣前進中國投資的中繼站。當時的南向亦和李登輝政府的「亞太營運中心計畫」協力，希望利用臺灣在亞太區域及兩岸間的經濟戰略地位，成為外資進軍亞洲市場的基地，並協助臺灣融入區域經濟整合的進程。當時中國崛起進程仍未如日中天，臺灣經濟體量亦相

Phoca PDF

對不小，因此並不欠缺臺灣在東南亞進行大型工業區投資與官方貸款的案例，然中國政經影響力已經開始對臺灣造成不小阻礙。

進入21

世紀第二個十年，中國已經不僅是崛起大國，而是開始擁有與美國分庭抗禮的地位，而部分東南亞與南亞國家的經濟實力成長已經開始替他們帶來更大的話語權。

因此和以經濟為重心、大型國企為前導的舊南向不同，台灣的新南向政策除關注東協與區域整合的趨勢、區域發展資源的缺口外，亦開始著重與各域外國家對亞洲戰略的協作，並希望進行多面向多層次的全面關係拓展，而不僅限於經濟面向。在這樣的新舊差異裡面，我們看到一個區域經濟影響力相對縮小，但科技與公民社會方面仍為表率的臺灣，如何應對不同的外部條件，嘗試著作出區域戰略方面的調整。

這樣的內外調整，結合臺灣現有的產業與技術優勢，即成為臺灣現在「以人為本」新南向政策的藍本、推動該政策五大旗艦計畫「產業人才發展」「醫療衛生合作及產業鏈發展」「產業創新合作」「區域農業發展」「新南向論壇及青年交流平台」及三大潛力領域「公共工程」「觀光」「跨境電商」的基礎。而若以10

月中旬於台北舉辦、呈現新南向願景與成果的「玉山論壇：亞洲進步與創新對話」[5]

為例，其談教育

合作、產業創新、農業技術、公

衛醫療、聯合國永續發展目標（SDGs

）、非傳統安全、青年培力、文化交流等議題，涵蓋面觸及亞洲社會經濟發展的各主要面向，呈

Phoca PDF

現新南向作為一個整體（holistic）發展的協力夥伴，而非一專注基礎建設投資的單項提案。

就此而言，新南向政策不是一個台灣版的「一帶一路」，目標亦不是要與中國「一帶一路」競爭，而是希望透過台灣的強項，瞄準東南亞與南亞國家的確切需求，精準適量的投入資源來達成關係進展。新南向的五大旗艦計劃及三個潛力領域，亦對應聯合國永續發展目標（見下圖），並呼應外交部支持落實聯合國2030年全球永續發展目標[6]
的努力，展現台灣將自身區域戰略規與全球人類共榮的目標扣緊的用心。

而身為進步價值亞洲標竿的台灣，在與東南亞與南亞國家發展關係時，亦努力以他國可接受，我國可推動的方式，貢獻於亞洲區域的良性發展。

台灣今年6月剛與印尼簽署預計在西爪哇省卡拉旺（Karawang）推動的「綜合農業示範區計畫」[7]
。這計劃體現新南向政策「以人為中心」、強調社會經濟發展的精神，是台灣新南向首次的雙邊政府合作（G2G）互惠互利模式。根據《農傳媒》報導
，該計劃預計協助卡拉旺區農民提升園藝作物栽培技術，並提供水利系統灌溉的設置建議等，計畫於4年內逐步將規劃面積從40公頃擴展至1000
公頃。由台灣提供技術協助，透出口國產肥料、農機等供印尼農民使用，並在示範區合作架構內輔導成立產銷班、水利小組等組織，在建立口碑後，希望未來可向印尼政府爭取降低相關農業資材關稅，創造互利平等的創新雙向
互助模式。上月初行政院長賴清德亦已指示農委會[8]
，可嘗試將台印「綜合農業示範區計畫」推廣到印尼其他地區或新南向其他國家，加強台灣與區

Phoca PDF

域農業合作關係。

如卡拉旺案例所揭示的

，新南向政策希望透過具體綿密的實質合作，

對外「暖實力」[9]

行銷吸引外籍學生與旅社，對內確實針對移工、移民進行權利保障，台灣要重新形塑自身在東南亞與南亞地區的國家形象，並找出自身可以貢獻的務實位置。在舊冷戰逐步褪去，新冷戰醞釀成形的這時代，台灣必須重新發明自身價值，不能再單單依賴中國善意或美日安全堤防。台灣需要一個後冷戰、後中美

台三角關係的新故事軸線，來重新定錨自

身的存在意義——

台灣該努力成為區域各國的緊密發展夥伴，成為一個具質量與誠信，願意提供實踐經驗、科技能量與經濟資源的亞洲共榮社會成員。

新南向，對接國際戰略地景的台灣戰略創新

而儘管台灣的新南向政策是其「亞洲區域戰略」，其已經成為台灣與部分域外國家的「溝通語言（communicating

language

）」。台灣與理念相近國家區域戰略的側面與正面合作，是新南向政策成敗的關鍵，是政策能否事半功倍、借力使力的策略要點，亦是在全球秩序轉變的此刻布局台灣的地緣政治未來。

Phoca PDF

歐盟外交及安全政策高級代表暨歐盟執委會副主席費德麗卡．莫格里尼（Federica Mogherini）（地位等同歐盟外長）前月中旬投書台灣《蘋果日報》，表示歐盟「連結歐亞」（Connecting Europe & Asia）策略[10]已是時候晉級，強調歐盟希望加強與亞洲及台灣的合作關係，推動以永續及國際規則為基礎原則的連結策略。這份公開投書獲得台灣外交部長吳釗燮公開回應[11]，表示期待與歐盟及其會員國等理念相近夥伴合作，並強調「台灣推動新南向政策」2年多來執行成果有目共睹，並可與歐盟的連結亞洲策略相輔相成」。在這樣台-歐的「隔空戰略交談」中，我們可以看到臺灣擁有自身的亞洲戰略，對於在區域秩序轉型的過程中握有一定程度主動性的重要。

在地緣戰略外，台灣與歐盟共同擁抱自由民主價值，歐盟除今年5月表達支持台灣參與世界衛生大會（WHA）等具體作為外，近日在歐洲聯盟善意協助下，力求杜絕「血鑽石」貿易的金伯利流程認證系統（Kimberley Process）於布魯塞爾召開年會時，台灣終於突破連4

Phoca PDF

年未能參與的遺憾，順利出席會議。而除自由民主價值外，歐盟與台灣新南向皆希望加強與亞洲國家的具體發展關係，這或許是未來潛在的可能合作面向。

在歐盟外，日本亦於2015年推出針對東南亞湄公河流域「新東京戰略2015（New Tokyo Strategy）」[12]，當時宣布將於三年內將向該區域提供7500億日元（約合61億美元）的政府開發援助。日本參議院議員三宅伸吾9月下旬以外交防衛委員長身份接受台灣專訪時證實，在蔡英文上任後，雙邊關係的確有變更好，並且日本也樂意與台灣新南向政策進行互補合作，台灣與日本可在基礎建設方面進行互補合作。三宅伸吾受訪時亦強調，台日關係能持續加溫，是基於雙方共同的民主價值。儘管近來有所謂「核食公投」通過及中日關係增溫的內外現象，台日關係仍可望維持穩固緊密。

而在美國方面，美國在台協會處長酈英傑（Brent Christensen）於前月底舉行上任來首場記者會，提出他任內優先事項可統括為「四個增進」[13]，其中包括「增進美台安全合作」、「增進美台經濟與商業關係」、「增進台灣在全球社會的角色」，以及「增進美台人民的關係」，充分體現臺美關係近期的積極進展，及美國對台灣參與國際社會的支持，而新南向政策亦可望自美國持續的支持獲益。

早在2016年5月時，時任美國在台協會處長的梅健華（Kin Moy）就已經表示[14]，美國「非常支持」這項政策，並提醒台灣說任何經濟體都不應該過度依賴單一貿易夥伴。美國

Phoca PDF

發佈：2018-12-26, 週三 17:46
點擊數：26913

國務院東亞暨太平洋事務局副助卿黃之瀚（Alex

Wong

）於今年初訪臺時亦公開支持台灣新南向政策，及台灣與區域國家締結密切經濟關係的努力，而自2016

年來許多美國官員及智庫學者亦表示對台灣新南向政策的正面興趣，象徵新南向政策在穩固區域既有秩序的效益方面獲得美國肯認。在台美關係持續增溫的此刻，台灣新南向可獲益於與美國在亞洲戰略方面的合作。

新南向的挑戰與應對

然就如同與亞洲區域國家甚至歐盟、日本的合作一樣，中國因素仍是台美合作一個不可迴避的障礙，台灣與外國合作時仍應以有效適當、低風險的方式為首要選擇，大力強調區域的共榮合作。

此外，新南向政策要穩定持續，就需要廣交朋友。在對外方面，台灣與理念相近國家的合作需穩健前進，不該押寶於單一候選人或政黨，而要求全面性、制度性的關係推展。而在對內方面，新南向政策要記取舊南向的不足，這次要保持民間社會的高度且多面向參與，而不能只依賴政府與大型企業力量推動，這樣才能確保政策的有機發展與持續。畢竟政府資源有限，而民間能量無窮，後者會是新南向最終成效的重要關鍵。另外，在國內九合一大選後，我國政府亦可向新當選的地方首長積極溝通新南向政策的理念與規劃，攜手一同參與台灣區域戰略的佈局。臺灣的新南向不僅是政府與民間的協力合作，亦該是中央與地方的共同努力目標。

此外，由於臺灣資源和其他區域大國比起來相對較少，需在投注合作時擁有通盤性、策略性的探

Phoca PDF

討鋪排，以得最完善的規劃與效果。在中韓日等國以基礎建設為區域戰略前導時，臺灣更應該思考我們現有的主要旗艦計畫（農業、經濟、公衛、教育等）要如何吸引東南亞、南亞及紐澳各國，並如何搭接各國政府的發展藍圖與政策。臺灣當然要關注自身的戰略安排與實踐，但亦需注意各國的實際需求與社會脈動。

另外非常重要的是，政府需確知對外宣傳的重要性。臺灣必需要讓新南向目標國有機會對新南向政策本身的價值意義與內涵進一步理解。和日韓等國可以依靠元首外交與峰會曝光來增加自身國家區域戰略的能見度相比，臺灣並不大有這樣的渠道，因此更需要構思成功的新南向宣傳策略。畢竟是國家的亞洲戰略，新南向不只需要國內媒體上的能見度，還特別需在新南向目標國與歐美日重要媒體上有聲量，來吸引更多國際輿論的關注。

廣締合作鏈結，以待恰當時機

總體而言，雖然台灣不該過度主動要求其他國家選邊站，要保留政治資本予適當時機，然現今對中國勢力及其「銳實力（Sharp Power）」[15]
抱有警戒的國家亦已經直線上升，對台灣區域戰略與合作推動或有正面影響。澳洲、紐西蘭兩國近期對中國影響力擴大漸增警惕，兩國媒體皆大量報導，中國如何企圖干預紐澳兩國政治，操控當地中籍/
華裔商人和留學生，甚至運用政治獻金收買政壇要員，引發兩國民眾反彈。就連親中的柬埔寨政府，都開始要面對湧現的疑中浪潮
，國內民眾不滿中國投資的負面影響。中國區域影響力的推展，遠遠稱不上一帆風順。

Phoca PDF

而儘管面對中國實力增長，許多區域國家暫時選擇在中美間平衡的策略，中國仍缺少成功的軟實力策略，只能仰賴區域國家對它的畏懼，以及這些區域國家社會經濟發展缺口的大小。中國若將區域國家的對中經濟索求，當作是對其區域影響力擴大的支持，那只會是嚴重的誤判。而台灣必須有信心現今的廣締合作鏈結，是為日後恰當時機運用作準備，因為中美關係大盤整後，不見得會是一升一落的單純結局，而是實力大增的區域各國的抬頭時刻，那時或許亦是台灣大步重返世界的時間點。

然區域各

國那樣的抬頭時刻

現在仍尚未到來。新加坡總理李顯龍

日前於東協峰會演講時表示

，儘管東協國家不希望，未來或許會有一天需要在中美間做出抉擇，並呼籲東協國家團結。台灣只能希望屆時選擇發生時，是對台灣有利的結果，而這些鄰國和台灣有充分的利益關係連帶，讓台灣可以影響其抉擇的點線面。當然若中美關係低度對峙長期持續，而區域各國實力的抬升提早到來，那對台灣亦可能是有利局面。但無論如何，台灣的新南向政策，都是在為未來這些關鍵時刻作準備。

本文作者服務於財團

法人台灣亞洲交流基金會，負責協助推動台灣與東南亞/南亞與紐澳國家關係。

（以上內容為作者個人立場，並不代表基金會立場）

Phoca PDF

[1]香港羅兵咸永道（2017

https://www.pw
chk.com/en/press-room/press-release-chi/pr-080217-chi.html，瀏覽日期：2018年12月25日。

[2] Yang, A. Hao and Chiang, Jeremy (2018) : Taiwan Is Retaking the Initiative With Its New Southbound Policy, https://thediplomat.com/2018/10/taiwan-is-retaking-the-initiative-with-its-new-southbound-policy/?fbclid=IwAR0Wcfny7si5pj5jLIksPWDVea6ft-YvIDhz6507U5N2gB2p5ffEI__6ad8, 瀏覽日期：2018年12月25日。

[3]台亞基金會（2018
）：〈臺灣亞洲交流基金會開幕總統致詞〉，
https://www.taef.org/event/14，瀏覽日期：2018年12月25日。

[4] Focus Taiwan（2018）: New Southbound Policy sees results, but challenges remain: expert, http://focustaiwan.tw/news/aipl/201810120021.aspx, 瀏覽日期：2018年12月25日。

[5]風傳媒（2018）：〈跳脫傳統區域論壇框架
以創新能量、農業強項打造台灣與亞
洲社群的對話平台〉，https://www.storm.mg/article/532155，瀏覽日期：2018年12月25日。

[6]中華民國外交部（2018
）：〈中華民國政府將以「臺灣為
全球落實『永續發展目標』(SDGs)
之重要夥伴」為訴求主軸，持續推動聯合國案
〉，
h
ttp
s://w
ww.mofa.
gov.tw/News_Conte
nt.aspx?n=8742DCE7A2A28761&s=B4E3A9FD8951F52F，瀏覽日期：2018年12月25日。

[7]農傳媒（2018）：〈臺首度G2G
農業合作，下個月印尼農民來臺學種稻技術〉，
https:
//www.agri
harvest.tw/theme_dat
a.php?theme=article&sub_theme=article&id=2360，瀏覽日期：2018年12月25日。

[8]自由時報（2018）：〈賴揆：台印尼農業示範區擬擴大

Phoca PDF

推廣至其他新南向國家〉，
http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2599727，瀏覽日期：2018年12月25日。

[9]三立新聞網（2018）：〈推廣軟實力！唐鳳訪溫哥華
分享台灣社會企業創新經驗〉，
https://www.setn.com/News.aspx?NewsID=454988，瀏覽日期：2018年12月25日。

[10] European External Action Service (2018）: Connecting Europe & Asia: The EU Strategy, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/50699/connecting-europe-asia-eu-strategy_en, 瀏覽日期：2018年12月25日。

[11]中華民國外交部（2018
）：〈外交部長吳釗燮對歐盟提出「連結歐亞」策略表示歡迎，臺灣樂願加強與歐盟策略鏈結〉
，
h
tt
ps:/
/www.
mofa.gov.tw/
News_Content.aspx?n=874
2DCE7A2A28761&s=42F4FD0A2B8A87FA，瀏覽日期：2018年12月25日。

[12]
BBC中文網（2018）：〈日本向「湄公河五國」提供61億美元援助〉，
https://www.bbc.
com/zhongwen/trad/world/2015/07/150704_japan_mekong，瀏覽日期：2018年12月25日。

[13]經濟日報（2018）：〈AIT處長酈英傑：未來聚焦「4個增進」〉，
https://money.udn.com/money/story/5710/3454245，瀏覽日期：2018年12月25日。

[14]風傳媒（2018）：〈蔡英文力推新南向政策
美國表態支持〉，
https://www.storm.mg/article/129922?fbclid=IwAR2Jk0aK4ql40XNytL72-EGLyFyatQR5npv9PP0u5Z21f2fzMb_OzU4aHXA，瀏覽日期：2018年12月25日。

[15] Walker, C. and Ludwig, J. (2018）: The Meaning of Sharp Power, https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2017-11-16/meaning-sharp-power, 瀏覽日期：2018年12月25日。

作者　江懷哲　為財團法人台灣亞洲交流基金會 研究助理

Phoca PDF