發佈：2019-05-27, 週一 16:45
點擊數：20944



新南向政策下的國家安全目標

台灣的新南向政策在蔡英文政府的領導下於２０１６年８月正式提出，此政策希望透過各領域的人才交流、醫療衛生、區

域農業、智慧機械、綠能科技等創新產業合作，與東南亞和南亞的國家建立起多元的互動平台，

Phoca PDF

發佈：2019-05-27, 週一 16:45
點擊數：20944

進而創造台灣與此些國家在經濟與社會上的多層次連結，最終到達「經濟共同體」意識之目的。關於台灣的新南向政策，許多的評論著墨於蔡英文政府的新南向政策與李登輝和陳水扁政府時代的南向政策之「新」的面向，例如：地理上包含的國家更廣泛、合作的領域更多元、或者更強調雙方夥伴意識關係等[1]

，而關於傳統國家安全方面的視角較少觸及。因此，本文章欲從新南向政策的傳統國家安全目標的角度切入，來說明台灣與澳洲在新南向政策下應該在哪方面加強合作與為什麼合作此兩問題。

從陳水扁政府時期開始，台灣的進出口貿易與對外投資就有著對中國過度依賴的問題，因此，驅動蔡英文政府推動新南向政策的主因除了考慮到為台灣找尋新的經濟動能來源以外，降低台灣對中國的經濟依賴以減低未來因政治因素受到中國經濟報復之傷害可能也是考量點之一。更重要的是，新南向政策的最終目標是讓台灣與新南向國家們建立起共同體意識，此點除了能夠增加台灣在國際社會的有意義參與以外，更能讓那些新南向國家們在未來可能的台海危機中有為台灣發聲，或是更有介入的立場以達維持區域和平與穩定之目的。若從這個角度來看，蔡英文政府的新南向政策其實有著積極處理未來台灣傳統國家安全的目標。

澳洲和台灣如何合作

蔡英文政府的新南向政策之全貌並不是一夜之間形成的，而是一段漸進且摸索的過程，澳洲的出現就是一個好的例子。最初在新南向政策提出時，與台灣距離遙且遠產業合作有限的澳洲其實並不在蔡英文政府的思考之列。台灣駐澳代表處教育組組長陳郁仁提到，澳洲的參與是一直到前駐澳洲代表李大維升任國安會秘書長之後，在國安會議上由李大維的建議下才將澳洲納入新南向的

Phoca PDF

目標國家之一。[2]澳洲自此才進入了台灣的新的國安戰略布局之中。

在新南向政策下，目前台灣與澳洲合作的重點是著重於雙方經貿的連結。２０１５年時，台灣本與澳洲正在洽簽經濟合作協議，但因２０１６年的台灣政黨輪替加上美中關係趨向緊張之緣故澳方表示暫緩洽簽，現在蔡英文政府已經成立經貿談判辦公室，希望繼續完成後續台澳經濟合作協議的簽署。２０１８年５月，澳洲駐台代表Gary

Cowan

表示，台灣與澳洲有展開多領域方面合作的可能，例如：農業、離岸風電、太陽能、教育、基礎建設等。[3]在這些領域之中對台灣的傳統國家安全日益重要且深具影響力的其實是教育領域。

鑒於長期以來過度依賴中國學生作為國際學生收入的來源，近幾年澳洲的教育界正在思考著新的方向。

根據澳洲政府

統計，２０１８年中國留學

生佔總體澳洲國際學生總數的百分之三十[4]

，比第二名的印度多出兩倍有餘。此種依賴的後果就是對澳洲教育品質的產出了層出不窮的負面影響，例如：2017年，一名University of

Newcastle

的教師引用了一份國際透明組織的報告做為上課教材，因該報告將台灣與香港列為與中國不同的政治實體處理而引起中國學生的不滿，其中一名中國學生偷錄了與老師的對話後放到網路流傳，中國政府官員因此介入要求學校道歉。又例如中國政府近年來對於言論監控的緊縮，影響了一些

Phoca PDF

澳洲學校關於中國政治的課堂的出席率，部分中國學生擔心上課的發言會被同儕向中國使館舉報而不願發言或出席講課。還有，The Australian National University

在澳洲安全情報組織的建議下，拒絕了一筆價值數百萬澳元的捐款，因捐款人來自中國房地產開發商周澤榮或黃向墨，此兩人與中國政府關係密切，後者已被澳洲政府取消永久居住權資格。[5]

除了教育品質的問題以外，美中關係日漸緊張也讓澳洲教育界更積極地準備未來可能受到的衝擊。自從川普上任之後，美國政府基於國安理由收緊了對中國學生簽證發放的管制，關於航空、機器人、高科技製造領域的簽證發放開始限縮。澳洲教育界也正在未雨綢繆，擔心若是將來美國政府要求澳洲執行與美國一樣的教育政策時該澳洲如何應對。The Australian National University駐華盛頓辦公室的Paul

Harris

表示目前大部分澳洲大學的作法是傾向積極地拓展多元化的學生來源以取代可能消失的中國學生，鑑於澳洲自身聲譽卓越的亞洲研究，最理想的招募學生來源是亞洲學生，例如：印度、印尼、馬來西亞，台灣當然也在考慮之列。[6]

換句話說，台灣與澳洲關於教育面的合作潛能與空間正因上述兩因素逐漸增大。必須要注意到的是，傳統國家安全事實上與國際教育之間有著相當緊密的關係，因為國際教育並不只是單純地外國學生來了然後取得了個學位就離開，每一個外國學生的到來都可能是一段潛在的重要關係之展開，十年後這位學生會在台澳關係上扮演以什麼角色或者以什麼方式影響台澳關係誰也說不準。特別是，台灣現今應該大力透過新南向政策吸引澳洲重要國家高階人才（大學講師或高階官員）來台交流、留學、或培訓，此做法有助於台灣幫助澳洲形塑自身在未來台海危機中的定位。

Phoca PDF

發佈：2019-05-27, 週一 16:45
點擊數：20944

尋找自身定位中的澳洲

台灣現在應透過人才交流與澳洲重要國家高階人才大量且快速地建立起關係，這是當務之急，因為澳洲學界與政界正在經歷著對中國重新認識的過程，而此過程很大程度上將決定澳洲在未來的台海危機中扮演什麼角色，台灣應該主動地透過人才交流去影響此辯論的結果。

澳洲專門研究台灣的學者不多，多半的澳洲涉台學者是對中國研究有興趣所以才「順便」對台灣問題稍微觸及。因為透過中國的視角看台灣，澳洲涉台的學者們在看待許多台灣問題時受到了大量的中國視角影響，以至於中國針對台灣所慣用的話語便形成了澳洲學者對台灣問題認識的基礎。『台灣不是個國家因為美國不承認台灣』、『澳洲接受了中國的一中原則』、『台灣還沒宣布獨立』等等，此類似是而非的假設往往出現在澳洲涉台學者對台灣的描述當中。在此語境下，大部分的澳洲涉台學者認為台灣只是一個心懷獨立願望的中國的一省，這與台灣／中華民國在１９４９年後以一個中等國家的姿態獨立存在於國際社會上之事實相去甚遠。

因此不令人意外地，澳洲的學界與政界關於「若是未來出現台海危機時澳洲要如何應對」此一問題不曾出現系統性的公開辯論。雖然澳洲是美國的同盟國，也在１９９６年台海危機時與美日兩國協調應對中國的對台軍演，但在危機之後澳洲人對於未來台海危機的態度多半傾向於不應介入甚至是拒絕討論的狀態，而學界也傾向遵循中國對台統戰的話語認為「中國已過於強大、美國介入成本過高、澳洲應該袖手旁觀。」[7]

Phoca PDF

發佈：2019-05-27, 週一 16:45
點擊數：20944

然而，大約自２０１６年開始，澳洲的學界與政界開始激烈地辯論起未來的澳中關係。在宏觀結構上，美國對中國的態度越來越強勢，使得美國的盟友們逐漸面臨到是否必須要在美中之間選邊站的問題。在微觀上，習近平的中國對外日益具有侵略性，對內具有極權性，再加上中國資金干涉澳洲的政黨運作與教育環境的因素，都促使得澳洲人逐漸重新開始認識中國。在兩種因素的推動之下，澳洲人開始辯論起以往的「安全靠美國經濟靠中國」是否還是個可行的選擇，若否澳洲應該怎麼走。[8]

作為澳中關係辯論下的副產品，台海危機時澳洲應如何應變之問題正進入澳洲人的思考領域。２０１９年２月，澳洲國立大學戰略與防禦中心榮譽教授Paul

Dibb

第一個開啟了這一場辯論，從亞洲核擴散與信譽的角度反駁了過去澳洲學者們傾向不介入台海危機的論點，Dibb

認為如果美國在未來的台海危機中不出面協助台灣防禦，那麼日本與南韓會對美國失去信任而轉而投入開發核武，如果美國協防台灣但澳洲拒絕在軍事上做出貢獻，那麼澳新美安全條約 (The Australia, New Zealand and United States Security Treaty)

將失去基

本的存在理由，因

為台海危機是被明確包含進澳新美安

全條約的第四條之中。[9]

Dibb

很坦白的爭論說，如果一個成功民主國家如台灣都不值得防衛，那還有誰願意來協防澳洲？

Phoca PDF

發佈：2019-05-27, 週一 16:45
點擊數：20944

這場辯論才正開始，但確有著影響未來澳洲政策選擇的強烈可能。

結論

蔡英文的新南向政策雖有許多新的面向，但也有著紮紮實實處理傳統安全問題之目的。以這目的思考，教育，特別是高階人才的交流應是在台澳雙方可能的合作範圍的當務之急，因澳洲學界與政界正在經歷著重新審思自身在美中關係以及台海危機的角色之過程，台灣應透過高階人才交流主動地去影響此一辯論，讓辯論的結果朝對台灣與澳洲彼此都有利的方向走去。

---

[1] 林友順、童清峰，「蔡英文南方之夢 東南亞解讀新南向政策」，《亞洲週刊》，第30卷 22 期，2016 (http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1464233906491&docissue=2016-22)；邱莉燕，「新南向政策，新在哪裡？專訪舵手新南向政策辦公室主任黃志芳」，《遠見》，２０１６(https://www.gvm.com.tw/article.html?id=21942)；江懷哲，「邁向「三維」的新南向政策—國內轉型、區域參與、大國鏈結」，《新社會雙月刊》，58期，2018 (https://www.taef.org/doc/78)。

Phoca PDF

[2] 作者訪談。

[3]「澳洲駐台代表：台澳政策相近盼多領域合作」，僑務電子報，May 10，2018（https://www.ocacnews.net/overseascommunity/article/article_story.jsp?id=233832）

[4] Department of Education and Training, Australian Government, “International Student Data Monthly Summary,” (https://internationaleducation.gov.au/research/International-Student-Data/Documents/MONTHLY%20SUMMARIES/2018/Dec%202018%20MonthlyInfographic.pdf)

[5] ABC News, “ASIO warned ANU of donor links to Chinese Communist party, Opposition ramps up inquiry call,” June 14, 2017 (https://www.abc.net.au/news/2017-06-14/asio-warned-anu-of-china-communist-donor-links/8616014)

[6] 作者訪談。

[7] Brendan Taylor , The Four Flashpoints: How Asia Goes to War, Carlton: La Trobe University Press, 2018; Hugh White, The China Choice: Why America Should Share Power, Collingwood, Vic.: Black Inc., 2012.

Phoca PDF

[8] Rory Medcalf, “The Great Australian China Debate: Issues and Implications for the US and the World,” September 10, 2018 (https://nsc.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/publication/nsc_crawford_anu_edu_au/2018-09/the_great_australian_china_debate_speech_medcalf_10_9_2018_0.pdf); James Laurenceson, “Australia’s China Debate,” February 26, 2018

(http://theasiadialogue.com/2019/02/26/australias-china-debate/)

Marise Payne, “Australia-US Dialogue on Cooperation in the Indo-Pacific,” January 29, 2019 (https://foreignminister.gov.au/speeches/Pages/2019/mp_sp_190129.aspx?w=E6pq%2FUhzOs%2BE7V9FFYi1xQ%3D%3D)

[9] Paul Dibb , “Australia and the Taiwan Contingency,” February 6, 2018(https://www.aspistrategist.org.au/australia-and-the-taiwan-contingency/?fbclid=IwAR2guOdCAvw7YjFLgXnF7efdcs40amPBe3JmVsRo0aF00-ChGUsqrM0n6vU)

作者 陳宥樺　為澳洲國立大學亞太學院博士生

Phoca PDF