國立政治大學國際事務學院東亞研究所碩士論文

Graduate Institute of East Asian Studies

Colleage of International Affairs

National Chengchi University

Master Thesis

國民黨與民進黨東南亞政策之決策因素:

1993-2019

指導教授:黃瓊萩博士

研究生:鍾員郡

中華民國一〇九年七月

摘要

我國自 1993 年就開始推動南向政策,歷經了兩個政黨、四任政府以及四個不同的總統,這將近三十年的時間,南向政策的推動並不因為政黨輪替、執政者的不同而有所中斷,顯見南向政策對我國整體對外關係之發展上,有相當的重要性。

本論文之研究途徑為層次分析法,主張形塑我國的對外政策的原因主要有 三,分別是國際因素、國內因素以及領導人的特質。國際因素主要是在國際上 影響我國最重要的兩個強權,亦即美國以及中國大陸。在國內因素的部分,本 文討論的有黨的意識形態以及社會期待。我國兩大主要政黨的意識型態對南向 政策有不一樣的出發點。

本文第三大重點是分析不同的領導人對於東南亞國家的觀點與看法如何影響其對東南亞地區的看重程度。在深入研究領導人特質之後,發現李登輝與蔡 英文兩位總統對於推動南向政策較為積極,且政治意涵較高,而陳水扁與馬英 九兩位領導人則對於南向政策著墨程度較少。

惟任何政策的提出,都有其目的,絕不會憑空發生,南向政策更不例外。 透過本文對於四屆政府所制定南向政策的爬梳與整理,本論文期望呈現一個較 為全面理解我國發展與強化和東南亞地區之連結的整體圖像,以提供對於此議 題有興趣的讀者一個較為不同的理解途徑。

目次

第一章 緒論 1	
第一節 研究動機與目的	
第二節 文獻回顧	6
第三節 研究途徑15	5
第四節 研究方法1	9
第五節 研究範圍與限制1	19
第六節 研究架構與章節安排	20
第二章 國民黨的南向政策2	23
第一節 國際因素	26
	26
(二) 中共因素	31
(二) 中共因素	37
(一) 黨的意識形態	37
(二) 社會氛圍	42
第三節 領導人特質	46
第四節 小結	51
第三章 民進黨的南向政策	54
第一節 國際因素	56

(一) 美國因素	57
(二) 中共因素	63
第二節 國內因素	68
(一) 黨的意識形態	68
(二) 社會氛圍	72
第三節 領導人特質	76
第四節 小結	80
第四章 國民黨與民進黨南向政策之比較	83
第一節 國際因素	85
(一)美國因素	86
(二) 中共因素	90
第二節 國內因素	92
rengcii	94
(二) 社會氛圍	97
第三節 領導人特質	99
第四節 小結	101
第五章 結論 1	105
参考文獻	108

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

自蔡英文總統上任以來,新南向政策便逐漸成為我國對外發展的重點政策。 在蔡英文總統第一任的就職演說中,分別就經濟面以及區域面,來對外說明發展 新南向政策的目的。就經濟面而言,推動新南向政策是希望能提升對外經濟的格 局及多元性,告別以往過於依賴單一市場的現象;而在區域上也期待,透過新南向 政策,來與其他國家共享資源、人才與市場,擴大經濟規模,讓資源有效利用。 由此可知,新南向政策為完善我國整體對外經貿戰略,不可或缺的一環。

南向政策並非首次提出,我國早在1993年便提出所謂的「南進政策」,後 改稱南向政策,細究其戰略目標與方向,與現今新南向政策並無太大差異,都 是希望透過鼓勵增進與南向國家的交流、投資,來減少對中國大陸經濟上的依 賴,並藉此來增加台灣在當地政治上的影響力。而南向政策再次的被提出,甚 至還特別強調為新的南向政策,但新的內容為何,而提出的時空背景,與過去 有何不同,都是本論文未來各章節研究的重點。

回溯南向政策的源起, 1993年11月,時任經濟部長江丙坤公布「南進政策說帖」,同年12月8日,時任經濟部次長楊世縅向立法院外交與僑政、經濟委員會以及國防三委員會聯席會議的報告中,公開指出我國正積極地推動「南進投資政策」,即正式對外表示,政府已經制定一項以東協國家為對象之政策。後行政院分別於1994年及1997年,制定「加強對東南亞地區經貿工作綱領」

及「加強東南亞及澳、紐地區經貿工作綱領」,後者則將紐西蘭與澳洲,一同納 入南向政策的目標國家中,此二工作綱領則將計畫的目標及執行期間加以明確 地規範。

整個政策的執行期間為 1994 年 1 月 1 日至 1999 年 12 月 31 日,根據學者陳鴻瑜的說法,此時的南向政策,帶來不少正向的成果,譬如與馬來西亞、印尼、泰國、新加坡和菲律賓等國簽訂投資保證協議,並與上述國家的工商貿易部部長建立起官方高層互訪的關係。 1 根據經濟部之統計,我國第一年執行南向政策,1994 年整年度的貿易總額就達到 497 億美元左右,逼近 1959-1989 年這三十年間所累積的總額 511 億美元。雖然在經貿上有豐厚的成果,但在政治上,也因中國大陸的因素,使得我國始終無法與南向國家有較多、較高層地外交關係,而這一階段的南向政策,後更因 1997 年發生的金融風暴,導致台商在東南亞的投資減緩,貿易額跟著下降。

2000 年後政黨輪替,民進黨終結了國民黨長達數十年的執政,但南向政策並沒有因此結束。2002 年7月,陳水扁總統在亞洲商會聯合總會重提「南向政策」,強調「大陸市場並非台灣對外的唯一市場,只是台商佈局全球市場的一部分;過去執政當局曾提出『南向政策』,現在政府將會繼續這項政策,與台商充分配合。」此時陳水扁總統重啟南向政策,就政治面而言,民進黨政府對兩

1 陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):16。

岸政策的立場一向較為保守及強硬,而南向政策就是為了要降低對中國大陸依賴的手段,但執行成效卻不如預期,學者指出,此時的南向政策,落實的情況卻並不理想,由於政府缺乏強有力的資金和政策工具,再加上許多廠商並沒有配合政府南向的意願,依然將其產業外移至中國大陸,故在政策推動上,實屬不易。²

馬英九政府時期的南向政策深受李登輝時期以及陳水扁時期的影響。馬英九時期的南向政策,雖不若前兩任總統般以南向政策為名,則是提出「新鄭和計畫」,但在作法上卻沒有太大的差異,仍舊以經貿投資掛頭牌,如外交部分別於 2008 年及 2009 年至立法院的業務報告,指出要推動與東協國家之雙邊合作與交流,並與東協多邊機制建立互動架構。惟學者指出,馬政府時期與前兩任政府,最大不同之處在於,馬英九時期的南向政策政治意涵較低,南向政策主要目的,並非為了降低對中國市場的依賴,因為在「活路外交」的政策指導下,兩岸之間並沒有太多的衝突,台海兩岸外交惡鬥的情況已經減少,所以雙方皆無意因外交議題而影響到兩岸正常交流,3因此馬英九時期的南向政策,較偏向單純的經貿政策。

最後,2015年9月22日,時任民進黨黨主席蔡英文,於民進黨29週年黨 慶與外交使節酒會上,正式宣佈將設置專案小組推動「新南向政策」,強化台灣 對東南亞與印度的整體關係。並於總統就職演說中再度地提及未來將發展新南

.

² 同上註:22。

³ 黄奎博、周容卉,2014,〈我國南向政策之回顧與影響〉,《展望與探索》,12(8)。

向政策,後於2016年8月16日召集「對外經貿戰略會談」,並在會中通過「新南向政策」政策綱領,明確揭示新南向政策理念、短中長程目標、行動準則及推動架構,該計畫也將由行政院經貿談判辦公室負責政策協調及推動執行,並擬出四大工作主軸:經貿合作、人才交流、資源共享與區域鏈結。南向政策從 蔡政府就任前就積極地強調,就職演說再次地提及,上任後也隨即地進行相關地政策佈局,就可知新南向政策對蔡英文政府整體地外交佈局上,佔有相當重要的地位。

南向政策其實已有一段相當長的時間,惟任何政策的提出,都有其目的,絕不會憑空發生,南向政策更不例外。就政治面上來,最大的目標就是希望能降低對中國大陸市場的依賴,再者,藉此透過與南向國家間,增加經貿上的投資,化為提升、緊密台灣對南向各國間的政治關係。然而,我國在執行南向政策時,其中最大的一個變數,就是兩岸關係。

就南向國家而言,雖在經濟面上與我國交好,但在政治上卻堅守著「一個中國」政策或原則,且當中國大陸與東協十國已於2010年成立中國-東協自由貿易區,雙方的關稅已大幅地下降,搭配推動的區域全面經濟夥伴協定(RCEP),中國大陸於東南亞地區的經濟上影響力勢必優於台灣,除外部因素外,就台灣內部而言,影響我國南向政策發展的,除了與我國主要擁有執政機會的兩大政黨,國民黨與民進黨有關外,其領導人的特質也可能因為觀點的不同,使得南向政策整體的政策目的與手段,也會有所不同。

綜上所述,本論文希望透過三個因素,分別是國際因素、國內因素以及領導人的特質,來加以爬梳、分析其對南向政策之影響。

1.國際因素: 我國的對外政策絕對無法忽略美國與中共的影響,但兩黨間對美以 及對中的策略,卻有相當大的不同,而此之差異如何影響我國的對外策略,以及 在我國發展南向政策時,美國、中共對於東南亞甚至是整體的亞洲戰略手段為何, 又將如何影響到我國的政策推動,亦是在此因素中必須要去探討的。

- 2.國內因素:除了國際因素外,國內因素也相當重要,其中,國內因素包含幾個要點,主要兩大執政黨的意識形態以及社會期待,分別說明如下:
- (1).黨的意識型態:我國主要兩大政黨的意識型態也對南向政策的發展,有不一樣的出發點,如國民黨而言,由於兩岸關係較不緊張,使得對國民黨而言,除了中國大陸市場外,東南亞國家的角色變成國民黨經貿發展多元化的對象之一,降低對依賴中國大陸市場的依賴,而對民進黨而言,由於兩岸關係較為緊張,使得在中國大陸的經貿發展較為困難,導致必須透過增加對東南亞國家的經貿發展,拓展國際空間也增加經貿往來。
- (2).社會期待:在各個不同執政時期,整體社會看待東南亞的立場也不相同,也因為認識東南亞的程度多寡以及對於台灣自身主體性的認同,間接地也會成為影響東南亞政策的原因,故此因素也將於後面章節加以整理、分析。

3.領導人特質:不同的領導人對於東南亞國家的觀點與看法不同,以至於對其 看重程度也會有所不同,如李登輝時期與蔡英文時期,對於推動南向政策就較 為積極且政治意涵也較高,而陳水扁與馬英九時期,則對於南向政策,著墨程 度較少,也因此,各個不同領導人的特質如何影響南向政策的執行以及研擬, 也會進行相關的比較分析。

本文研究目的在分析國民黨以及民進黨東南亞政策之異同,並且透過層次 分析途徑,亦即國際因素、國內因素以及領導人特質等三個層次之分析比較, 來進一步探討在各個不同因素之條件下,政策之制定如何被影響,而以下將就 既有研究進行探討。

第二節 文獻回顧

關於介紹南向政策的文章,並不在少數,也有著諸多不同面向的探討, 本論文主要關注的重點在於,不同的政黨間以及不同歷史時空背景下,對整體 我國的區域關係與國際情勢的主張、立場,導致其所提出之東南亞政策,都會 有不同相對的戰略目標,故本論文將就歷史、兩岸關係、價值等三個面向進行 文獻蒐集,來加以整理、爬梳我國的南向政策。

一、歷史面向:

若要談到我國的南向政策發展,就不得不提到我國與東南亞國家間的關係

以及東南亞國家與我國發展的相關歷史脈絡,無論是從經貿上或是政治上,但 東南亞各國不同的政府體制凸顯出複雜性,也說明了南向政策在執行所面臨到 的困難。

顧長永的著作就東南亞國家的政治狀況,做一完整地介紹。其指出,東南亞國家在過去的半世紀期間,歷經政府與政治的持續與變遷,有六個國家歷經長期持續的政府與政治,但這些國家往往是威權(新加坡、馬來西亞)國家或極權國家(越南、寮國、緬甸及汶萊),這些國家雖然政治穩定,卻沒有帶來民主政治,另外像泰國、菲律賓、印尼與東埔寨,這些國家的政府與政治則經歷了多次的變遷。4從顧長永的著作就可驗證出東南亞各國的複雜性,不僅擁有多種的政府體制,各國間也有截然不同的歷史文化背景。

陳佩修亦同意東南亞的複雜性,並且進一步地表示由於東南亞是一個具文化多樣性發展歧異性的區域,發展南向政策,除了要雙邊深化以外,更要互為主體,就是並重「東南亞在台灣」與「台灣在東南亞」,即為基於互為主體的政策認知與推行互利互惠的具體政策。⁵陳佩修的文章說明過去我國的南向政策發展都側重在單向的投資南向國家,卻缺少了與南向國家更深入地相互瞭解與認識。

宋鎮照的『「台海兩岸與東南亞國家」之關係與策略』則將台灣對東南亞國

.

⁴ 顧長永,2013,《東南亞各國政府與政治-持續與變遷》,台北:臺灣商務印書館。

⁵ 陳佩修,2016,〈新南向政策中的東南亞〉,《全球評論雜誌》,55:7-10。

家間的關係發展歷史,做了一個爬梳,並分成四個階段。分別是 1970 前尚未退出聯合國,中華民國在台灣仍是聯合國安理會常任理事國之一,台灣與東南亞國家尚維持友善的外交關係。第二階段則是 1971-1986 年間的激盪不穩定時期,包括了台灣退出聯合國、南越淪陷、台美斷交、東南亞國家紛紛與台灣斷交並與中共建交等狀況,第三階段則是 1987 年至 1993 年推行務實外交階段,最後則是 1994 年開始由政府主導「南向政策」的時段。6

東南亞國家距離台灣並不遠,且土地、工資較台灣低廉,天然資源又豐富, 因此台商至東南亞國家投資的狀況、其實已經發展相當長的一段時間,但政府始 終沒有一套以東南亞國家為發展重點的戰略目標。也因此,當經濟部次長楊世緘 在 1993 年於立法院外交及僑政、經濟以及國防三委員會聯席會議報告中,指出 我國正積極地推動南進投資政策,即為首度政府對外宣示已制定一項以東協國家 為對象的政策。經濟部於 1994 年公布「加強對東南亞地區經貿工作綱領」,規範 出首次南向政策的計畫期程為 1994 年至 1997 年,該計畫執行四年後,開始有學 者針對這四年來的成效,作出了相關的檢討與建議。

根據陳鴻瑜的研究指出,南向政策應為一項長期的策略,並就第一階段南 向政策的實施經驗,提出了六項建議,第一,對東協國家的投資,應該提升產 業層次,發展第三產業;第二,應考慮在台北召開東協國家在台辦事處的聯合貿 易合作會議,來作為另一種無法與東協對話的替代方案;第三,為因應於2003

_

⁶ 宋鎮照,1996,〈台海兩岸與東南亞國家之關係與策略〉、《問題與研究》,35 (5期):16。

年將成立的東協自由貿易區,政府應適時給予受影響產業相關鼓勵;第四,對台 商提供必要的協助;第五,建立台商與政府之間的信任感;第六,對台商在各國之 投資數額及項目應建立檔案。

李登科的「南向政策與務實外交政策之研究」,再進一步的將南向政策的由來、推動的策略,加以介紹,也檢討了成效。他指出,對南向政策之評估,應該要以三個目標作為衡量依據,分別是降低台商的大陸熱、加強與東南亞國家的經貿合作關係及增進我國與東南亞國家的實質關係,並增強我國在區域安全體系中的關鍵地位。結論最後也強調,雖然拓展務實外交顯然是最難達成的目標,但我國與東南亞國家實質關係的改進也是事實,故基於國家利益的考量,仍應繼續推動南向政策。

Booker C. K. Liaw 也針對其中一個我國在東南亞國家中相當重要的經貿夥伴-越南來加以分析。表示台灣與越南的關係因為在冷戰即將結束之際,越南於制度層面上採取開放的政策,使得在二十一世紀之中,有利於台灣與越南的經濟關係,故在所有的東南亞國家中,台灣南向政策執行上最成功的地方就屬越南。

Xiangming Chen 更就整體區域面上進行討論,強調從 1990 年代開始,台灣公司開始加大在東南亞國家的投資,譬如菲律賓、越南、馬來西亞及泰國等

-

⁷ Booker C.K. Liaw · Katasuhiro Sasuga · Yu-Huang Huang , 2012 · "Taiwan's Economic Diplomacy in Vietnam from the 1990s to the Early Twenty-First Century" *East Asia* : 21-22.

等,也因為大量資本流入中國大陸和東南亞,重塑這些國家在整個亞太區域上 的經濟、政治情況。⁸

二、兩岸關係面向:

我國的對外政策一項無法排除兩岸關係,因此,南向政策在我國對外關係 的重要性程度,時常與我國兩岸關係緊張與否有關,如在國民黨時期,因為兩 岸關係較為緊張,因此南向政策就會偏向經貿戰略目的為主,且也非對外關係 之重點,而,民進黨執政後則反之,南向政策以政治意涵較重,亦為對外關係 的重點,且整體區域發展策略上,兩黨也會有所不同。

陳佩修認為,由於2000年台灣政黨輪替後,兩岸互動開始停滯,關係緊張,也因此,陳水扁重啟南向政策,主要是希望藉此打破兩岸僵局、開創對外關係,重啟南向成為當前台灣全球佈局下牽制經濟過分依靠大陸的政策之一, 尤其當中國積極推動南向政策,試圖掌握東南亞政經主導權,台灣更應該理解南向發展的重要性,重啟南向政策有其必要性與迫切性。⁹

陳鴻瑜在「新南向政策效果往上提升」比較出陳水扁時期的南向政策,與李 登輝時期間的有何不同,其指出新南向政策從2002年開始推動,與第一階段最 大的不同在於,過去係以勞力密集產業投資為主,現主要投資發展的,是以資

⁸ Xiangming Chen,1996, "Taiwan Investments in China and Southeast Asia:Go West,but Also Go South", *Asian Survey*, 36(5):447-448 °

⁹ 陳佩修,2003,〈南向政策的重新評估:兩岸關係停滯下台灣的對外新策略〉,《全球政治評論》,2:80-81。

訊工業技術合作、人資資源訓練、勞務合作等密切經濟合作夥伴為主,此時期 的南向政策更強調地是有助於區域安定的全面性交往。¹⁰

黃東煬綜合分析李登輝與陳水扁兩位總統所推動的南向政策,認為台灣發展南向政策,戰略思考是正確的,卻因為缺乏配套措施,使得無法克竟全功,建議未來應將「南向政策」提升至總體戰略層次,由總統府或國安會來主導,並成立東南亞研究所或專責機構,從事東協各國政經、文化等之研究,才可望提供南向所需的戰略動能。¹¹

黃奎博就馬英九的東南亞政策,認為其與前兩任政府相比,政策政治意涵較低,因為「活路外交」的政策指導下,使得台海兩岸外交惡鬥的情況已經減少許多。¹²實際上的做法,與前兩任總統並無太大差異,還是以經貿投資為主,但較為不同的在於,馬英九政府的南向政策,係包含在「新鄭和計畫」中,而此計畫並非專門針對東協國家所擬定的政策。根據經濟部經貿局的新聞稿指出,新鄭和計畫包括五大專案:加強出口融資及輸出保險優惠(三保專案)、強力拓展大陸市場(逐陸專案)、強力拓展新興市場(鯨貿計畫)、擴大外商對台採購(搶單專案)、爭取全球政府採購商機(GPA專案),而當時的南向計畫就是在強力拓展新興市場之中。

中國社科院台灣研究所研究員王建民也對我國的新南向政策有所看法。認為

¹⁰ 陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):161。

¹¹ 黄東煬,2008,〈我國南向政策成效的回顧與展望〉,《展望與探索》,6 (12):57。

並 黃奎博、周容卉,2014,〈我國南向政策之回顧與影響〉,《展望與探索》,12 (8):67。

蔡英文選前選後全力推動的新南向政策,不只是簡單的經濟區域佈局的一環,蔡 英文的作法,旨在減輕台灣對大陸經濟依賴、維護台灣經濟自主性政治獨立性的 經濟脫中大戰略。王建民更近一步地說,從民進黨政府上任以來,就可以明顯地 察覺到重南輕西、近南遠中的施政理念及策略以及兩岸及涉外經濟發展格局。¹³

彭翔等中國大陸學者在「台灣新南向政策的現狀及前景分析」中認為,從客 觀面上認為蔡政府全方位整合政府、產業、人文、教育等相關配套措施,落實 「新南向政策」雖有初步的效果,但是還是必須認識到新南向國家的複雜性以 及台灣自身國際局勢上的局限性,認為新南向政策最終註定會失敗收場。14

三、價值面向:

我國不同政黨間對於南向政策有不同的出發點,預計輸出的價值以及戰略 目標也不同,就國民黨而言就是為經貿為主,而民進黨而言,就是希望透過深 化與東南亞間的關係,進一步地輸出宣導自由民主的價值理念,來加強與東南 亞國家間的關係並獲得相當的成就感。

因此,在經貿面上,宋鎮照的「建構台灣與東南亞新世紀關係-南向發展之政經社場域策略」也指出東南亞國家為我國在東亞中,除了中國大陸以外,最重要的貿易對象,但也由於近年來東亞秩序的重組,衝擊到我國與東南亞間的經貿關

-

¹³ 王建民、陳麗麗,2006,〈蔡英文新南向政策的主要目標與前景展望〉,《中國評論》,11,49-50。

¹⁴ 彭翔、羅陽、周睿琪,2017,〈台灣新南向政策的現狀及前景分析〉,《中國評論》,11:32-33。

係,更深受三個因素影響,分別是:東南亞政經情勢的變化與弱化現象、中國勢力與起與開始南向發展東南亞政經關係、台灣內部備受政治對立激化與經濟景氣惡化衝期,因此在發展南向政策時,充滿了挑戰。15

楊昊則提到新南向政策的成敗關鍵,認為重點在於台灣與東南亞社會之間的關係網路的深化。如果我們無法「對內重建」台灣社會對於東南亞的理解與認同,無法將台灣對鄰近區域的貢獻「向外延伸」到各國基層社會中,「南向前行」將淪為對特定利益團體服務的口號。¹⁶並指出,蔡英文時期的新南向政策,主是採用「推積木策略」來加以推動,原因在於國內外輿論對於新南向政策的關注形成了新的壓力,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「推積木」策略,以「議題導向」(issue-oriented) 的途徑由下而上地充實南向政策的內容。

楊昊接著也談到新南向政策必須面臨三個層次的挑戰,首先,國際政治的角力,美國、亞太大國政治角力的態勢,勢必牽動東南亞與南亞的變局,間接地就會影響到台灣在區域整合中的戰略位置;再者,台灣必須在「新南向政策中的兩岸論述」、「兩岸架構中的新南向機會」兩種不同政治思維有更清晰的表態,最後,面對這 18 個新南向國家,台灣必須凸顯自身作為區域共同體重要夥伴不可或缺

15 宋鎮照,2006,《建構台灣與東南亞新世紀關係-南向發展之政經社場域策略分析》,台北:海峽學術。

¹⁶ 楊昊, 2017, 〈台灣新南向政策的格局與路向〉, 《全球評論雜誌第》, 55: 17-18。

四、小節:

綜合諸多學者談及台灣處理東南亞政策時之研究,皆提及三個必須面對以及 處理的重點,分別就是國際政治局勢、兩岸間的問題以及新南向國家的複雜性。 這些文獻更將過去我國與東南亞國家間經貿往來之相關數據以及互動情形,做了 相關的介紹,也將過去幾任政府間的南向政策成果,進行評析與整理。

惟我國的東南亞政策事實上國際關注的清況相對的少,也因此,這些文獻 所引述之資料往往多為國內官方以及國內學者之資料與研究,導致較為缺乏外 國專家學者之觀點,除此之外,各專家學者在研究上,缺乏較為全面、完整地 比較、分析歷屆政府以來的南向政策,較著墨於當下政府的南向政策,並偏重 經貿面的介紹。

現今東南亞國家逐漸興起,無論是在經貿上或是政治上,逐步地於國際上佔有一席之地,但我國的南向政策從宣布至今,也已將近三十年,歷經二個政黨,三次政黨輪替,四個政府的執行,實應就整體的南向政策透過不同的面相,包括歷史脈絡、國際因素兩岸關係以及價值理念等層面,來加以進行分析了解,才有助於對整體政策更加的認識。

.

¹⁷ 楊昊,2017,〈檢視臺灣的新南向政策:議程、網絡與挑戰〉,《問題與研究》,56(1):135。

第三節 研究途徑

由於本論文的研究重點在國民黨與民進黨,如何制定東南亞政策。因此,本論文主張,兩黨之國際因素、國內因素以及領導人之特質等三個因素,將是決定我國東南亞政策之關鍵,故本文將藉由層次分析法來加以分析比較,以下將先介紹層次分析法之內容,並闡述各個因素中可能對我國兩黨之東南亞政策所造成之影響。

一、層次分析法:

層次分析法的分析框架起源於 Kenneth Waltz 於 1954 年的著作:《人、國家與戰爭》。Waltz 在此書中指出戰爭與和平的發生可以透過三個意象來做出解釋,首先是個人,個人的思想和愚昧將可能造成戰爭,¹⁸再者,是國家,因為一國內部政治環境的狀況,將決定國家未來的行為,最後則是國際體系。

因此,可歸納出,國際關係的研究得從三個不同層次進行分析:第一層次為國際體系層次(international system level),第二層次則是國內政治結構層次(domestic structure level),第三層次則是個人或決策層次(individual or decision making level)。國際體系層次係指以全球政經或是社會結構來觀察行為者的政策,國內政治結構體系則是指政府體制、政策決策過程等之可能會對我國政策造成影響之因素,個人或決策體系重點在於個人或其團隊之人格特質以及決策風格。

_

¹⁸ Kenneth N. Waltz, 1959,[Man, the state, and War: A Theoretical Analysis],New York: Columbia University Press.

學者宋學文指出,²⁰就單一層次的分析雖有優點,如在國際體系之層次上, 做國際關係之分析,得有較高之制高點,然卻往往見樹不見林,若僅用國內體系 或個人決策體系分析,則有可能會造成以偏概全的狀況產生,因此,跨層次之分 析就提供了另一種途徑,來讓整體研究分析得以更全面及完善。

由於本文欲探討的是我國主要兩大政黨,國民黨以及民進黨在不同決策因素上,如何影響我國東南亞政策之制定。當政府在決定我國東南亞政策時,往往會受到許多因素之影響,影響我國的外交政策最深者不外乎就是美國以及兩岸關係,不僅如此,不同政黨間之意識形態也會造成不同對外政策的決定,甚至不同領導人過往的學經歷背景也會內化成其之觀點,故綜上即可理解影響我國對外政策之因素相當多,絕非單一因素就可輕易地解釋我國整體之對外政策決定。

20 宋學文,2008,層次分析對國際關係的重要性及模型建構,問題與研究,47 (4):178。

二、國際因素對東南亞政策之影響:

南向政策從首度宣佈至今,已有二十七年,從最早提出的國民黨率登輝時期, 後政黨輪替由民進黨的陳水扁政府接替執政八年,再度政黨輪替由國民黨的馬英 九政府執政八年後,則改由民進黨的蔡英文執政。我國的南向政策,歷經了兩個 政黨三度的政黨輪替,四個不同的政府來推動,則可發現這兩大政黨在發展南向 政策時,各有不同的外交戰略思考,主要可歸類以下幾點:包括降低對中國大陸 的經濟依賴、增加區域內的影響力、拓展國際空間等。就如同在研究動機與問題 意識中所述,我國的南向政策佔整體對外策略中重要性程度的高或低,取決於兩 岸關係與台美關係。特別的是,我國兩大政黨對中國大陸的態度與立場相當不同, 而北京政府對兩大政黨執政時期,也有不同的對應方式。除此之外,要談及我國 的對外關係,絕對無法屏除到美國因素,美國在東南亞一直著力相當地深,但在 中國崛起後,東南亞成為美、中兩大強權角力的戰場,台灣發展南向政策,又會 面臨什麼困難以及可以扮演什麼樣的角色,也都會,加以分析、討論。

三、國內因素對東南亞政策之影響:

無論是國民黨或民進黨在執政時期,發展對外策略除了外在因素在,其實國內因素也會造成政策推動以及研擬上相關的影響,其中國內因素上,包含了兩大政黨的意識型態以及社會的期待,政黨的意識型態如國民黨的意識型態在執政時期兩岸關係較不緊張,故在國民黨執政時期,南向政策的重要性程度就

不如民進黨執政時期,因民進黨執政時期由於自身政黨的意識型態,使得兩岸關係較為緊張,因此為了拓展國際空間以及增加經貿上的往來,南向政策較相當的重要,且不同政黨間,發展南向政策的目標也有所不同,如民進黨更重在輸出自由、民主的價值理念,共享該價值,而國民黨則偏向分散經貿上過於依賴中國大陸的狀況,故黨的意識型態如何影響政策,就有必要加以進一步地分析。

除此之外,兩個政黨執政時期,我國的社會上的期待對於我國南向政策也會有所影響,包含我國當時對於國家認同、身份變遷以及社會上親中、反中等的狀況,導致推動南向政策上,是成為助力還是阻力,也將在往後的章節中,進行分析比較。

四、領導人特質對東南亞政策之影響:

不同領導人對於南向政策也會有所不同,各個領導人的特質也會影響到南向 政策的研擬以及執行,南向政策自宣佈以來,歷經李登輝、陳水扁、馬英九、蔡 英文四位領導人,但在這四位領導人中,南向政策的重要程度也並不相同,發展 對外策略上也有所不同,因此,也將在後面章節中,進行比較。

因此,本論文將在這三個架構中,綜合分析國民黨執政時期與民進黨執政 時期南向政策的不同,透過整理歷任政府的官方文件、領導的人談話以及學者 的期刊論文等的資料,來加以討論、比較。

第四節 研究方法

本論文主要採用文獻分析法,以各種現存的文獻、官方資料、書面資料等等,予以進行系統性且客觀的分析、比較與評鑑的方式,以探討過去事件之真實性與對於後續事件的影響。²¹

本論文所欲分析的文獻以學者撰寫之書籍與期刊論文、相關新聞資料報導、官方文件等文獻資料為主。此種研究方法有助於研究者瞭解過去、洞察現在以及推測未來。²²本研究將針對南向政策提出以來,所出版有關於之書籍、期刊、論文等,整理出相關之比較以及各種因素對政策研擬以及執行上,所造成之影響與結果。

第五節 研究範圍與限制

一、研究範圍:

本論文的研究主題在於南向政策推動以來,國民黨與民進黨間之不同,並且在國際因素、國內因素以及領導人特質等三個因素下進行分析,因此,本文的研究範圍時間點將落在1993-2019年,而整體的研究範圍將包含國際因素內美國、中共的因素,如何對我國南向政策造成影響,以及在國內因素上,各個政黨間的意識型態與當時的社會氛圍如何看待我國發展南向政策與東南亞國家的觀點,而

²¹ 楊國樞等,2000,《社會及行為科學研究方法》,台北:東華書局。

²² 葉至誠、葉立誠,2000,《研究方法與論文寫作》,台北:商鼎文化出版社。

在領導人特質上則將進一步地去分析我國各個執政時期,每一位領導人對於南向政策的重視程度與所提出的相關政策,來加以分析比較。

二、研究限制:

由於本論文是採用文獻分析法,而文獻分析法在執行上,勢必會有些侷限,文獻資料分析所獲得的資料畢竟為二手資料,並沒有親自獲取第一手資料那樣真實可靠。再者,文獻為反映過去社會事實之記載,因此,文獻資料分析所獲得的資料,也可能因為之後的發展、變化與實際上的社會生活現實有時間差距。²³

除此之外,由於南向政策為我國的政策,因此,通常僅我國的專家學者以及政府單位,較專注在此議題,國外學者對此則涉獵較少,因此在文獻的取得上,則被迫偏重在國內文獻。

第六節 研究架構與章節安排

關於本論文的章節安排,第一章為緒論,第一節是研究動機與目的,第二節則是文獻回顧,將會整理、簡介國內外知名學者針對東南亞的看法以及對於 我國南向政策的執行狀況的態度與觀點,第三節為研究途徑與方法,由於本論 文之研究重點在國、民兩黨對東南亞國家的觀點以及國、民兩黨的美國、兩岸

_

²³ 同上註。

政策之下來加以分析,故將會透過國際因素、國內因素與領導人特質等三個面 向就國民黨與民進黨的觀點與看法來比較其之異同,第四節為研究範圍與限制 研究方法,第五節則是研究架構與章節安排。

第二章則以國民黨時期的南向政策為題,加以分析在國民黨執政時期發展南向政策的看法與影響。由於不同狀況下,不同政黨有不同的對外戰略策略,這也將會使得東南亞國家在我國整體的對外政策上,可扮演什麼樣的角色,以及重要性的程度又如何並不相同,因此在未來章節安排上,第一節將會以國際因素進行分析,比較美國、中國大陸的因素如何影響我國的南向政策以及美、中對於我國發展南向政策的看法。第二節則將比較國內因素,其中國內因素包含了國民黨的意識型態與當時的社會期待,第三節則會進一步比較國民黨時期,兩位主要領導人李登輝與馬英九對於南向政策的看重程度與發展看法,第四節則將綜合上述三節的觀點。

第三章則將分析民進黨時期的南向政策。因此本章節的第一節則會以當時的國際因素進行比較,由於民進黨時期的兩岸關係較為緊張,因此當時中共對於民進黨發展南向政策的看法為何,以及美國對於民進黨發展南向政策的觀點與當時與美國、中共間的關係又如何造成我國發展南向政策的影響,第二節則會探討民進黨執政時期,當時黨的意識形態與社會期待等國內因素,第三節則就領導人的特質亦即陳水扁、蔡英文兩任民進黨籍總統對於南向政策著力程度來加以比較分析,第四節則將上述三節內容進行綜合比較。

第四章則以國民黨與民進黨南向政策的不同為題。由於南向政策國、民兩黨都有提出,故兩黨間南向政策有何不同,提出的原因為何,以及從國際因素、國內因素與領導人等原因,又會造成什麼樣的影響,因此在內容上將會著重在政策效果的比較以及對台灣對外關係的影響比較。最後第五章為結論,提出本論文之研究成果與提出本研究主題之研究限制與後續研究之建議



第二章 國民黨的南向政策

雖然東南亞國家距離我國不遠,土地、工資等成本較我國來得低許多,並擁有諸多的天然資源,但我國企業過去卻不如至中國大陸般如此蜂擁前往。惟從1980年代中後期,因為國內各項勞動力、土地等資源成本相對上漲,國內工商業界除了中國大陸外,紛紛轉至東南亞國家投資,金額越來越多,隨著與東協國家雙邊貿易額的增加,我國政府逐漸開始重視此狀況,如1990年10月29日時任外交部長錢復至立法院外交委員會的報告中就指出:「我國經貿力量與大量投資已在東協各國構成一舉足輕重的地位,日後加強與統合此一優勢力量以有效推動我國與東協國關係,已成為我重要課題。」1

由此可知當時政府已開始在研擬並著手規劃推動與東協國家相關經貿政策, 直到1993年政府才正式提出一項針對加強與東協國家關係的跨部會政策-南進政 策,而當時的執政黨國民黨,時任總統則為李登輝。這也是我國首度提出針對東 協國家的官方經貿政策。1993年12月8日,時任經濟部次長的楊世緘就公開表 示,我國正積極地推動「南進政策」,後更針對我國為何推動南進政策,做了一 個清楚完整地說明,其提出以下四點:第一:避免對大陸投資過度集中帶來風險, 並且也能減輕中共經濟改革與大陸情勢變動對我經濟之影響,第二、東南亞地區 勞力充沛、土地低廉、天然資源豐富、經濟發展潛力雄厚,我企業界不具經濟比 較利益之生產線移至當地投資設廠,不但可以達到根留台灣並厚植企業實力之目

1 錢復,1994,〈當前國際情勢與外交施政〉,《外交部施政報告》,頁28。

標,而且還可以部分東南亞國家取代 1997 年以後香港之地位,做為台商赴大陸投資的中繼站,第三、東南亞國協計畫於未來十五年內成立自由貿易區,台商早日進軍東協地區建立生產基地與據點,對我整體經濟發展相當有利,第四、藉著國內廠商至東南亞投資設廠,為當地創造就業機會,促進經濟發展,提升國民所得,將可增進我國與東南亞國家的實質關係,並增強我國在區域安全體系中的關鍵地位。2

但也有人對此「南進」一詞表示反對意見,理由就在於「南進」一詞為過去 日本在第二次世界大戰期間,侵略東南亞所使用的名詞,若使用該名,恐對於我 國在政策的推廣上,會有所阻礙。3也因此,透過政策上的改名,來讓整體的政策 得以更平順無礙的推廣,後政府決定將南進政策改名為「南向政策」。並在1994 年1月10日,時任行政院院長的連戰在國民黨中央黨部的總理記念月中,藉著 提出施政措施報告的機會,正式以「南向」政策替代「南進政策」,4 雖名稱上有 所不同,惟就目標與內容而言,則完全相同。

為了有效推動南向政策,李登輝時期也開始訂定相關的策略,分別在1994年 3月以及1997年五月,制定「加強東南亞地區經貿工作綱領」及「加強對東南亞 及澳、紐地區經貿工作綱領」,第一個綱領的執行期間是自1994年一月一日至

2 立法院第二屆第二會期外交及僑政、經濟、國防三委員會第一次聯席會議紀錄,頁 417。

³ 南向政策與海外華人學術座談會紀錄〉,《東南亞季刊》,2(2):頁83。

⁴ 連戰,「為建設現代化的國家而努力」,中國國民黨中央黨部,中華民國八十三年一月,頁 13。

1996年十二月三十一日為止,第二個綱領則自 1997年一月一日至 1999年十二月三十一日為止。並在綱領中提到主要的工作重點包括:調查研究東南亞經貿動態及研擬因應措施、擴大東南亞雙邊貿易、加強雙邊投資及合作以及有效增進雙邊經貿實質關係。

馬英九時期也有推動南向政策,雖未以「南向」為名,惟仍與李登輝時期的作法無太大差異,經貿投資掛帥。其執政時期針對南向國家之政策,係包裹於「新鄭和計劃」之中,根據經濟部國貿局新聞稿指出,「新鄭和計畫」自97年9月起至101年底預計投入新台幣85.32億元,從「完善貿易金融環境」、「強力拓展大陸市場」、「強力拓展新興市場」、「擴大行銷策略」及「開創採購新領域」等面向推動五大專案。

其中在「強力拓展新興市場中」就含有南向政策的色彩存在,主要的執行內容為將我國具競爭力、適銷該新興市場之潛力產品,籌組6個高層領航拓銷團,由經濟部高層率團赴中國大陸、中南美、東歐、中東、印度及東協等新興市場拓銷,擴大辦理貿易洽談活動。外交部更在2008年9月25日至立法院外交及國防委員會之業務報告中提到,「鑑於東協決策機制為『共識決』,本部將從強化與各會員國雙邊關係著手,並以洽簽協定、產業合作、策略聯盟等方式,逐步參與東協區域活動」;另在隔年2009年3月19日立法院第7屆第3會期的業務報告中表示,盼藉由因兩岸關係改善而產生之臺灣與東南亞的良性互動,「持續推動各項與東協國家雙邊合作與交流,並與東協多邊機制建立互動架構,期能進一步深化

我與東協之關係」。

就上述可知,同樣是國民黨的南向政策,但在李登輝時期以及馬英九時期卻 有不同的戰略手段,提出政策的緣故也不相同,也因此,以下將就國際因素、國 內因素以及領導人的特質等三個層面,來加以分析國民黨執政時期,所提出南向 政策的計畫目標以及戰略目的。

第一節 國際因素對東南亞政策之影響

若要談論到我國對外政策中之國際因素,最重要的即為美國與中共。在中國 崛起後,美國的亞太戰略會有怎樣的變化,這些因素都會影響到我國的對外戰略。 此外,兩岸關係的緊張與否往往成為我國對外策略的執行上一個相當重要的因素, 同樣地也會造成我國在研擬策略上一個參考依據,故以下將就美國與中共如何對 我國的南向政策發展上造成影響進行探討。

一、美國因素:

我國首次執行南向政策為 1994 年,而時任美國總統則為柯林頓,在當時, 柯林頓總統在國際政治面向上,主要以尋求合作為主,故於亞太區域上以維持美 國在區域裡的存在,並掌握區域發展的主導權為主要目標,其中包括:(一)、推 展信仰的民主信念,建立民主政府,並嚇阻對於美國領土的攻擊;(二)、維持亞 太區域的穩定,制止大規模毀滅性武器的擴散,藉以避免對美國與盟國構成威脅; (三)、使支持美國和東亞國家經濟的海運線維持順暢;(四)、維持和日本的經濟和安全關係,賦予美日安保條約更重要的功能,並讓日本分擔部分安全責任;(五)、繼續駐守南韓,並信守對南韓的安全義務;(六)、繼續參與中共的現代化建設,並將中共納入全球經濟體系;(七)、維持和東南亞友好國家的貿易與政治關係;(八)、繼續保持與澳洲的密切聯繫。5

在整個亞太區域內最有可能發生不穩定與衝突的「熱點」地區,就以朝鮮半島以及台灣海峽獲得最多的關注,也因此,維繫台灣海峽的穩定以及和平,就成為美國亞太政策中,最重要的環節之一。但對於美國而言,台海問題也建立在美國對中共的態度。柯林頓總統執政時期,人權、經貿的議題為建構對中政策的主要因素,其中,「中國政策」是由過去的對抗逐漸走向交往。雖然在人權的問題上,美國對中共採取經濟制裁的手段,將人權改善與貿易最惠國待遇掛鉤,使得雙方在互動上衝突不斷。但同時間美國對中國全面交往(engagement)的政策也在逐步形成中。6

在柯林頓政府的東南亞政策中,由於東南亞地區的地理位置處於亞太地區之 周邊地位,會有互動的主因在牽涉到美國自由航行世界的重要航道利益,因此, 美國對此地區的目標也從過去的安全議題轉為經濟議題,特別是自由貿易政策的 提倡,重點議題如亞太經濟合作與東協區域論壇等多邊機制上。由此可知,東南

⁵ 李明,1993,〈柯林頓政府亞太政策之展望〉,《美國月刊》,8 (12):23-36。

⁶ 涂志堅、唐欣偉,2001,〈從總體觀點看柯林頓政府時期的美「中」臺戰略三角〉,《遠景季刊》,2(2):178-182。

亞地區在美國當時的亞太戰略中,並非為為柯林頓政府所最重視以及主要關注的 對象,僅因為民主化訴求與人權的改善議題而偶爾被美國所關注著。⁷

在柯林頓總統推動這一系列對外政策時,我國的李登輝總統當時的對外政策為務實外交,務實外交有三個要點:(一)、打破國際外交孤立,確保中華民國為一獨立主權國家;(二)、期盼國內及國際社會能本著務實的態度,承認現狀,面對當前一個分裂、分治中國的事實,並修正短視或不合時宜的「中國政策」;(三)、期盼中共面對中華民國存在的事期,雙方可在「一個中國」原則下,不否定對方為政治實體,本著平等、互惠原則,建立良性的互動關係。8

而南向政策就包含於務實外交之中,由於當時我國外交處境艱難,希冀透過往南發展,來增加我國的國際空間,並拓展我國的經貿市場。其之出發點以及戰略目標,與美國當時的對外政策上,並沒有過多的衝突,且在經貿戰略上,亦與 美國當時的戰略方向相同,故在當時,美國並未對我國的南向政策有過多的批評 與干涉,顯見美國政府也並未反對我國南向政策的方向。

在馬英九政府時期,當時的美國總統為歐巴馬,而彼時美國面臨到經濟財政出現困境、國內社會問題層出不窮,以及新興強權快速崛起的關鍵時刻。因此,在歐巴馬上任後,在外交戰略上採取了改變的態度,期待能夠遏制中國大

-

⁷ 蔡東杰、洪銘德,2009,〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉,《台灣國際研究季刊》,5(2):88-89。

⁸ 鄭瑞耀,1998,〈務實外交的發展與抉擇〉,《問題與研究》,37 (4):3-4。

陸崛起以及解決國內經濟問題。9

因此,歐巴馬政府即宣布將重返亞洲,就可知相較於柯林頓時期的亞洲政策, 歐巴馬時期更看重亞太地區。從2009年2月15日至22日,前國務卿柯林頓首 次出訪即可看出端倪,有別以往國務卿首次出訪大多以歐洲或中東等國為主,當 時希拉蕊則是走訪了日本、南韓、中國,更特地訪問印尼及東協秘書處。不僅如 此,歐巴馬的首次亞洲訪問,除了強調自己為第一位太平洋總統(America's First Pacific President),更為美國主觀上接納亞洲崛起做了一個明顯的註腳,¹⁰種種的 跡象都顯式美國亞太戰略上的改變,以及更加的重視美國在這區域所扮演的角色。

美國的亞太政策會有這樣的轉變,主因是當時美國正面臨著華爾街崩潰以 及金融海嘯等的挑戰,使得美國的國際領導地位已經逐漸地衰弱。而為了應付 二十一世紀以來地緣經濟的挑戰,美國除了必須維護自身的經濟安全及其在國 際金融與經濟領域所扮演的龍頭角色外,更必須要設法運作國際主要經濟集團 間之權力平衡。尤其除了中國崛起以外,東協國家也漸漸地在世界經濟舞台上 佔有一席之地,面對這樣的演變,導致美國不得不重視亞太地區,且當時亞太 地區更被公認為世界經濟發動的火車頭,這也讓「重返亞洲」成為美國最重要 的外交目標。11

其中,重返亞洲有一項很重要的政策特點,就是努力建立起新的夥伴關係,

¹¹ 熊玠, 2015, 《解讀歐巴馬走訪東亞及中國之用意與成效》, 《海峽評論》, 228: 150-151。

⁹ 黃介正,2009,〈歐巴馬亞洲行與美國亞太戰略轉型〉,《展望與探索》,7(12):1。

¹⁰ 洪銘德,2015,〈美國重返亞洲之研究〉,《全球政治評論》,51 期:149。

也就是除了鞏固過往在亞太地區與美國長期友好的盟邦,如日本、南韓、菲律賓、 澳洲等國以外,其他像是越南、寮國、緬甸以及印度等東南亞國家,美國也積極 地建立起新的夥伴關係,希望能擴大美國立足面和影響力。¹²不僅如此,由於在 小布希執政時期,重視國際反恐而較為忽略與經營與東南亞國家的關係,使得中 國大陸、俄羅斯較美國搶先一步簽署了「東南亞友好合作條約」。

故歐巴馬政府上任後,便積極地開始與東協合作,並同時在2009年7月22日簽署「東南亞友好」合作條約,同時更保證將會定期出席每年的區域論壇。2009年11月,歐巴馬在新加坡與東協十國舉行第一次高峰會,並在隔年2010年的9月於紐約舉行第二次峰會,歐巴馬成為與東協10國領導人共同出席高峰會的第一位美國總統,歐巴馬在開幕式中發表演說提到:(一)、美國需要與亞洲各國結成夥伴,以發展經濟並諸如核武器擴散和氣候變化等全球性挑戰;(二)、雙方的貿易關係正在擴展,其重點之一是創造可持續的經濟增長,相較於其他地區的出口,美國對東協出口的出口增長速度快一倍;(三)、美國希望深化與該地區的政治和安全合作;(四)、美國將繼續支持東協魚2015年起建立起一個更有效力、更緊密合作的共同體之目標,從而推進地區和平與安全。13最後,更決定從2011年4月起,美國派任常駐大使進駐東協代表處,綜上所述,即可知美國在歐巴馬政

-

¹² 洪銘德,2015,〈美國重返亞洲之研究〉,《全球政治評論》,51:158。

¹³ "Joiny Statement of the 2nd Asean-US Leaders' Meeting,"

https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2010/09/24/joint-statement-2nd-us-asean-leaders-meeting Accessed on July 01,2020.

府時期,對東協國家可說著力甚深。

雖然歐巴馬時期著重亞太地區更強調與東協國家的交往,但面對中共,歐巴馬政府也有相關的外交手段。當時的中國大陸正在崛起,中共的經濟以及軍事實力都大幅度地提升,在亞洲也開始握有話語權。面對中國大陸的崛起,美國重返亞洲的戰略思考上,也是為了增強自身在亞太區域的影響力,不讓中共專美於前。對中國大陸的立場基本上就是視中國大陸為具有能力參與全球事務的主要國家,促使中國有機會對未來全球秩序的建構做出直接的貢獻、延續加強與中國交往的政策,並期望中國大陸能成為國際社會共同利益的承擔者及負責任的一員。14

美國在歐巴馬政府時期積極地重返亞洲,重新建立起在亞太區域的影響力, 而我國在當時為馬英九執政時期,當時與中國大陸係保持友好的狀態,加上新鄭 和計劃的執行,也等同於相呼應美國當時重返亞洲的策略

Chengchi Un

二、中共因素:

在我國首次提出南向政策時,中共的領導人為江澤民。在九零年代正值冷戰 結束與蘇聯瓦解,中共成為全球最大的共產國家,也由於在八九天安門事件後, 導致中共國際形象大損,西方主要國家紛紛透過經濟制裁來懲罰中共,中共為突

¹⁴ 陳文賢,2013,〈歐巴馬政府下的美中台關係與台灣的因應〉,《台灣國際研究季刊》,9 (2):31。

破當時的外交困境,透過發展「睦鄰政策」來維繫與周邊國家的外交關係,並藉 此擴大在亞太地區的影響力。當時中共在政策宣示上就提出了國際關係民主化、 「互信、互利、平等、協作」的新安全觀、和平崛起與和諧世界等論述,即可知 當時中共對外政策的特色。¹⁵

所謂睦鄰政策,具有以下幾項重要意涵,首先,中共不再堅持社會主義的路線而採取更理性的實用主義,再者,中共了解在冷戰後在兩強之間的平衡地位已經消失,而經濟在外交領域逐漸重要;中共將積極參與國際社會及國際組織,最後中共睦鄰外交的首要工作就是要加強與亞太國家之間的合作。¹⁶故中共睦鄰外交的首要工作就是如強與亞太國家之間的合作。¹⁶故中共睦鄰外交的首要工作,就是加強東協各國間的外交關係,如時任中共國務院副總理兼外交部長錢其琛在第四屆東協地區論壇會議中說:中共與東協是睦鄰互信的夥伴關係,從戰略高度出發,著眼於共識和共同利益,全面深入的發展雙邊關係。¹⁷

同時,中國大陸在改革開放後,經濟大幅地成長,亞太各國為了中國大陸龐 大市場的經濟利益,紛紛恢復外交關係,中共當時的總理李鵬,更發表了「中共 與東協關係四原則」,強調中共無意成為地區霸權,希望雙方積極地發展經濟合 作的關係,雖如此,但東協各國對中共仍有戒心,尤其中國威脅論的疑慮尚未消 除,故東協在不願讓美國獨大,又害怕中共成為另個霸權的狀況下,採取了模糊

¹⁵ 邱坤玄,2010,〈中國在周邊地區的多邊外交理論與實踐〉,《遠景基金會季刊》,11(4):12。

¹⁶ 蔡增家,1998,〈冷戰後中共對東協的外交政策,《中國大陸研究》41(9):78。

¹⁷ 龔耀文,1997,〈中國與東協關係全面發展〉,《大公報》,8月3日。

的外交政策。18

在我國首次推展南向政策的同時,中共同樣地也相當積極地發展與東協國家的關係,且更是有計畫且大幅度地提出相關外交策略在執行,在當時,中共對我國的南向政策,更提出三個論點:(一)、南向政策在台灣內部引起很大的爭議,並未獲得內部各界的支持;(二)、不應以南向政策來冷卻台商赴大陸投資的「大陸熱」;(三)、南進政策是在製造「兩個中國」、「一中一台」,¹⁹中共當時的發展,等於同時與我國在競爭東南亞國家間之關係,對我國而言可說是有不小的挑戰以及考驗。

馬英九執政時期,歷經兩位中共的領導人,分別是胡錦濤以及習近平,但兩位領導人的對外政策並不相同,胡錦濤時期基本上仍是延續著上一任江澤民時期的對外政策,胡錦濤所提出的「和平崛起」實際上概括了中共從 1978 年以來改革開放的成果和獨立自主的創新精神。

在中共十六屆三中全會提出了「以人為本」、「全面、協調、可持續發展」及「統籌兼顧」的發展方式,並把「科學發展觀」作為指導中國實現現代化的綱領,隨著中共外交思想的變化,中共的外交戰略也作了相應的調整與改變,其基本精神就是將政治外交轉變為以國家利益為出發點的外交。20

18 蔡增家,1998,〈冷戰後中共對東協的外交政策〉,《中國大陸研究》41(9):74。

¹⁹ 李登科,〈南向政策與務實外交之研究〉,國際關係學報第十二期,頁114-115。

²⁰ 楊淵深,2008,〈21世紀初中國外交戰略探原研究〉,淡江大學國際事務與戰略研究所碩士在 職專班學位論文。

胡錦濤時期以「與鄰為善、以鄰為伴」為外交基本方針,從政治上的和睦 來強化與東協國家政治關係。在經濟上強調與東協國家間的互利,加強與東協 國家的經濟合作,並簽署多項合作協議,來推進區域一體化。²¹

詳言之,胡錦濤時期的外交重點有三,首先是敦睦友好外交,再者是對外的軍事交流,最後是對外的經貿外交發展。具體的作為就是由中共高層出訪東南亞國家,以增進雙邊關係發展,其二是積極參與區域組織,加強與東協國家之雙邊或多邊的對話。²²其實,從中國大陸與東協間的貿易變化,就可以看出雙方在這段時間互動的熱絡以及關係之密切,根據統計,2009年,雙邊貿易總額達到2,130億美元,而在2010年的上半年,雙方貿易總額更是比去年同期增加54.7%,讓中國大陸成為東協的第三大貿易夥伴,東協則為中國的第四大貿易夥伴。²³

習近平時期的國際地緣政治也出現不一樣的轉變,在習近平執政的中國大陸,經濟上較過往更加富強,也更具國際影響力。當時美國則正在積極地推動「重返亞洲」政策,透過加強與日本、澳洲、南韓等盟國關係以及增進與東南亞國家合作與互動,來遏止中國大陸的發展。當時國際兩大強權就屬美國以及中國大陸,此時也形成中美新型大國關係。所謂新型大國關係,是一種拋棄傳統大國衝突對

²¹ 楊孟芳,2014年,〈習李體制下中國隊東協戰略的調整〉,國立暨南國際大學東南亞研究所學位論文。

²² 鄭安利,2007年,〈從賽局觀點分析東協與中國互動之政經策略選擇〉,成功大學政治經濟研究所學位論文。

²³ 新華網,2010年10月18日,〈中國-東盟自貿區「建成」元年,貿易快速增長〉, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/fortune/2020-07/11/c_1126225221.htm,查閱時間:查閱時間:2020/06/28。。

抗邏輯,利益攸關兩國,你中有我、我中有你的大國關係;其次是一種超越和包容 意識形態、社會制度和發展階段差異的關係,並且是在現有國際體系下,既能共 創和共用制度,又能共同承擔國際責任的關係。²⁴

因此,新型中美大國關係是一種互利共贏、穩定和可持續發展的關係。如 2010 年 5 月第二輪中美戰略與經濟對話期間,時任國務委員戴秉國提出,中美應「開 創全球化時代不同社會制度、文化傳統和發展階段的國家相互尊重、和諧相處、 合作共贏的新型大國關係」。 25

而在習近平執政時期的東南亞政策,從 2013 年 10 月開始,習近平與李克強 甫上任後沒多久,即開啟了一系列的東南亞之行,除了顯現東南亞國家的重要性 以外,更充分展現出經濟快速發展後的優勢。如習近平訪問印尼時,與印尼約定 中印雙方將加強航太與海洋產業合作,在 2015 年時將達到 800 億貿易額,與馬 來西亞則合作投資「兩國雙國」旗艦型產業園區,保持並擴大雙邊本幣互換規模, 在 2017 年時貿易額達到 1600 億美元,並倡議籌建亞洲基礎設施投資銀行,促進 東協各國之間與中國大陸的互聯互通建設,並致力於中國與東盟自由貿易區的發 展,希望雙方貿易額至 2020 年得提升一兆美元。

習近平與李克強一系列走訪行程,其實也顯現出中共強化東協外交的方向,

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com//world/2013-06/06/c_116064614.htm,查閱時間: 2020/06/28。

²⁴ 楊孟芳,2014,〈習李體制下中國隊東協戰略的調整〉,國立暨南國際大學東南亞研究所學位論文。

²⁵ 新華網,2013年06月06日,〈中美新型大國關係的由來〉,

積極地進一步推動經濟整合。中共的東協外交戰略,一方面是以中國大陸日益強大的經濟力為基礎,加速其與東協的經濟整合,並透過已經建立的「中國一東盟自由貿易區」,逐步擴大 RCEP中,東亞經濟合作與整合,以期未來在自身的主導下,建立東亞經濟共同體,提昇東亞經濟圈在全球經濟體系當中的影響力,以強化中共抗衡美國霸權地位的實力。另一方面,中共運用多邊外交,積極參與APEC、「中國一東盟會議」和東亞高峰會,配合其綜合國力提昇及其與東協各國經濟合作深化,逐漸能夠對東協的安全對話機制、區域政經組織和領袖高峰會議發揮影響力。26

就馬英九執政的中共因素來看,歷經了兩任的中共領導人胡錦濤以及習近平,兩任領導人耕耘與東南亞國家間的關係相當地深,尤其是習近平執政時期更為明顯,但也由於我國在當時雖然也有推動新鄭和計畫,來拓展與東南亞間的關係,但在整體對外政策的優先順序上,還是以發展兩岸關係重於發展南向關係,因此在當時,我國與中共間,就沒有如李登輝時期般有經貿上的衝突,因兩岸重在和平發展,且當時馬英九執政時的對外政策就是活路外交,活路外交與過去所推動的「務實外交」,在精神上是前後一貫的,都是以務實主義為原則,其之基本構想在於,台灣與中國大陸在國際社會上每一個場域,希望能以建立起互動、對話的模式,來取代對立與衝突。27

-

²⁶ 陳華昇,2013年,〈中國大陸強化東協外交之戰略意涵:習近平與李克強出訪東南亞之評析〉,《展望與探索》,11 (11):23-26。

²⁷ 總統府新聞稿,2008年,〈總統訪視外交部並闡述「活路外交」的理念與策略〉, https://www.president.gov.tw/NEWS/12472,查閱時間:2020/06/20

第二節 國內因素對東南亞政策之影響

一個政府施政的方向,其實除了國際因素外,內部社會氛圍以及該黨的意識型態也會形塑出政策上的影響。一直以來,國家主權的爭議就是兩岸關係最大的癥結,從兩蔣時期「兩岸主權、治權及於各自的領域」到李登輝時期指出兩岸是「特殊的國與國關係」、陳水扁時期的「一邊一國論」、馬英九的「維持現狀,不統不獨不武」、「九二共識,一個中國各自表述」到現今蔡英文時期雖立場也是維持現狀,但與前任總統最大的不同,就是在於拒絕承認「九二共識」。

也因為國民黨與民進黨間的政黨意識型態不同,所以讓政策在制定、發展上有了不同的走向。除此之外,台灣社會給予國民黨與民進黨執政的機會,除了對上一任政府的施政失去信心外,也意味著在當時民眾對該政黨的相關政策以及當時的社會氛圍有利於該黨,因此順利當選。故接下來將就國民黨的國內因素包括國民黨的意識型態以及社會期待等兩個方面,加以整理爬梳,視其對兩次國民黨執政後南向政策的研擬以及發展造成何種的影響。

一、黨的意識形態:

意識型態一詞在海伍德 (Andrew Heywood) 的《政治的意識形態》書中指出,意識形態是一套用來引導政治行動的觀念系統:無論這政治行動是要保存、 修正或是推翻現行權力結構。²⁸海伍德並依此定義,認為不管什麼樣的意識形態,

²⁸ 海伍德著,2016,《政治的意識形態》,陳思賢譯,台北:五南圖書出版社。

都有以下三點特色:通常以「世界觀」的形式,對現存秩序提出解釋、提出未來 理想的藍圖,即所謂的「美好社會」、解釋如何帶來政治變遷。

政黨的意識形態往往會影響國家政策的發展,其中我國主要兩大政黨在意識 形態上最大的不同以及最多爭論的,就是在兩岸關係也就是國家主權的部分。而 國民黨也因為是我國歷史最悠久,執政時間最長的一個政黨,因此在對內、對外 的政策以及在兩岸關係的意識形態上,就會隨著時間而有所調整。

國民黨成立的背景在中日甲午戰況緊急關頭,孫中山先生赴檀香山號召華僑親友,創立「興中會」革命救國組織,是為中國國民黨之前身。²⁹而後國民黨發起武昌起義成功的推翻清朝統治,在當時國民黨訴諸的有以下幾點:一、希望能以民主共和為建國綱領;二、推行三民主義,民主、民權、民生的政治綱領與國際普世價值接軌;三推行五權分立的政治體制,將立法、司法、行政、監察和考試權獨立。³⁰

之後歷經了北伐統一,但也因國共內戰的失利導致被迫撤退來台,國民黨於 1949年來台後,則開始一系列意識形態的改變,兩岸關係以及基本政策也開始有 所演變,而這主要分成兩個階段,分別是軍事衝突與政治對立時期(1949-1987)與 民間交流與協商時期(1988-2008)。31在撤退來台初期,國民黨可說是腹背受敵,首

http://www1.kmt.org.tw/page.aspx?mid=27,查閱時間:2020/6/18。

²⁹ 中國國民黨官方網站,〈中國國民黨黨史簡傳〉,

³⁰ 商德文,2011,〈點評中國:紀念辛亥革命,提倡三民主〉,

https://www.bbc.com/zhongwen/simp/focus_on_china/2011/10/111003_cr_xi,查閱時間:2020/06/20。

³¹ 顧立民,2010,《大陸政策與兩岸關係》,台中:博明文化出版社。

先必須面對到的是中共的武力侵略台灣,台灣隨時都有可能淪陷,另一方面,也 必須要處理台灣內部政治、文化等的問題,因為在當時的背景下,台灣正剛結束 日本的殖民統治,台灣人民因為受到日本教育以及日本的統治,與當時撤退來台 的國民黨的教育文化完全不同,勢必面臨到不小的衝突。

故國民黨當時若要穩固其之統治,則在執政上勢必要較為強硬,當時的中華 民國省政府主席兼台灣省警備總部總司令陳誠就頒布了台灣省戒嚴令,這一時期 也是國民黨開始在台灣實行威權獨裁統治台灣的時期。在戒嚴時期,國民黨的意 識形態提出了《反共抗俄基本論》裡包含了「三民主義現階段的提網」,以三民 主義的架構來重新界定其內容,至於最高目標則定在「反共抗俄」。在三民主義 的內容上,它選擇以民族主義反共,在民權主義方面則反民主,而以民生主義政 策防共。32也就是整體的意識形態內容是架構在三民主義上,來進一步地延伸相 關的政策。

1980年代中期開始,除了國際局勢的變化、兩岸關係和緩、國內的黨外人士開始出現要求徹底解嚴的運動,不僅有國內的壓力,也存在著國際上的壓力,1985年美國參議院通過支持台灣民主決議案,於8月17日由雷根 (Ronald Reagan)總統簽署,以專節形式列入1986年度的外交關係授權法案,要求國民黨實施台灣民主化,在排山倒海而來的壓力之後,當時的國民黨政府則決定解除長達48

32 石佳音,2008,〈中國國民黨的意識形態與組織特質〉,國立台灣大學社會科學院政治學系博士學位論文。

年的戒嚴,開始開放黨禁、報禁以及集會遊行,也因為這樣的轉折,國民黨的意 識形態從過去的反共,也逐漸有了變化。

就如同李登輝在1990年5月20日的中華民國第八屆總統就職演說中提到, 在四十餘年來兩蔣總統的先後領導下,對維護復興基地安定,開創「臺灣經驗」 奇蹟功不可沒。然而,隨著國內外情勢的演變,國人對民主法治的要求,日益殷 切,復興基地的政治環境,也非昔比,唯有憲政體制的正常發展,才是落實民主 政治的坦途。33這也顯現當時的國民黨對中共的意識形態已逐漸開始調整。

因此,在其執政初期,先成立國家統一委員會專門負責研究並諮詢有關國家統一之大政方針。並且在行政院設立了跨部會的大陸委員會 (下稱陸委會),作為統籌兩岸事務的最高機關,並由陸委會委託成立兩岸交流基金會,作為對中國大陸事務互動交流的唯一官方授權機關。我國政府這一系列的轉變就可以看得出當時政府面對中共的立場,已經有別以往,而同時,中共也成立海峽兩岸交流協會作為我國海基會的對口單位。

雖然兩岸上的意識形態有所改變,但國民黨整體最核心的意識形態仍舊尚未 有所變化就是孫中山先生所提出的三民主義,如第李登輝在九屆總統就職總統演 說中提到:「在台灣實現了中國人的夢想,二十世紀的中國人,奮力追求的是,

hant/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AC%AC%E5%85%AB%E4%BB%BB%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E5%B0%B1%E8%81%B7%E6%BC%94%E8%AA%AA,查閱時間:2020/06/23。

³³ 中華民國第八任總統就職演說

^{, 1990, 〈}開創中華民族的新時代〉, https://zh.m.wikisource.org/zh-

建設富強康樂的新中國,與實踐中山先生「主權在民」的理想。五十年來,我們在臺澎金馬的艱苦奮鬥,創造了舉世矚目的「經濟奇蹟」,完成了世人推崇的民主改革。百年以前,在跨入二十世紀之初,曾被西方國家認定為專制、封建、貧窮、落後的中國人,已經在台澎金馬地區開創了民主、富足、進步的新局,傲然面對世人的讚譽。這不但是我們兩千一百三十萬同胞共同的光榮,更是中華民族振衰起敝,再創新機運的關鍵。」34這樣的談話也指涉了三民主義中的民權、民生以及民族的概念,這就凸顯出三民主義對國民黨的重要性。

而後馬英九執政後,在其首任的就職演說,同樣地談到了孫中山先生的民主憲政,原文大略如下:「中華民國開國一百週年,這一個亞洲最早誕生的民主共和國,在大陸的時間只有三十八年,在台灣的歲月卻將超過一甲子。在這將近六十年間,中華民國與台灣的命運已經緊緊的結合在一起,共同經歷了艱難險阻與悲歡歲月,更在追求民主的曲折道路上,有了長足的進步。國父孫中山先生的民主憲政理想,當年在中國大陸沒有能夠實現,但今天在台灣終於生根、開花、結果。」35在國民黨的官方網上中也提到,中國國民黨追求的目標始終一貫,那就是要建設中華民國成為三民主義的理想國家。

因此從整個黨的意識形態來談,從兩蔣一直到李登輝以及馬英九,皆相當重 視三民主義的存在,故於談話中,往往會強調中華民族、主權在民以及重視民生

https://www.president.gov.tw/NEWS/22070,查閱時間:2020/06/23。

³⁴ 中華民國總統府官方網站,1996,〈總統就職演說〉

³⁵ 中華民國總統府官方網站,〈中華民國第12任總統馬英九先生就職演說〉,

https://www.president.gov.tw/NEWS/12226,查閱時間:2020/06/23。

等之相關概念,而這樣的態度,事實上也是將台灣視為過去中國大陸般之存在, 認為仍為區域中之大國,這樣的看法也讓在國民黨執政時期,相對地較為重視與 中國大陸的交往,但對於區域間之整合以及經貿上之互動,就顯然著墨較少。

二、社會氛圍:

社會氛圍意指社會中的群體經由互動所形成的共用認知,氛圍是一種氣氛, 社會中的人群可以通過日常事務、國家制度等來感受社會氛圍。在我國最容易檢 驗當時社會氛圍的就是選舉結果,人民透過參與選舉的過程中,藉由選票來反映 出對當時政府的滿意度以及對各政黨、候選人及其政見之想法。李登輝在兩次執 政時,所歷經的選舉方式並不相同,第一次選舉時,是獲國民大會的選舉而當選 第八届的總統,簡言之,在當時並沒有直接民主,總統並非是由人民直接選出。 當時的國民大會主要的國大代表皆為國民黨籍,因此對李登輝而言,如何安頓好 國民黨內部的支持更勝於國人的支持,但在當時,也發生萬年國大的問題。因為 第一届的國民大會代表是在 1947 年時在中國大陸所選出,後因為撤退來台後停 止改選中央民意代表,故在當時擔任國民大會代表者,任期往往多長達四十多年, 位終結此之亂象,後大批大學生抗議萬年國會所進行投票的總統選舉,在中正紀 念堂發起了「三月學運」亦稱「野百合學運」,可知當時的社會氛圍逐漸期待著 改革。

李登輝為回應民意,除接受當時學生代表的面會以外,後也根據憲法的增修

條文,除監察委員改為由總統提名經立法院同意任命外,正式於台灣舉行全面改 選第二屆國大代表及立法委員之選舉,這也意味著萬年國會自此正式走入歷史。

隨後第二任李登輝執政時,就是我國第一次的總統選舉,但第一次的總統選舉也並不平靜,中共藉由文攻武嚇來打壓我國的選舉,不僅如此,我國國際空間也受到中共的打壓,因此,國人對於中共的態度一向都抱持著保留的態度。根據陸委會的民調資料顯示,1996年時若明確區分中共「對我政府」或「對我人民」的態度,高達六至七成的民眾認為,中共對我政府是具有敵意(或不友善)的;而對我人民的敵意則約在四至五成。36

同樣地調查也指出,有過半數的民眾擔心兩岸經貿交流的結果,最後將使台灣的經濟受大陸控制,而造成我們國家的損失;甚至擔憂中共藉兩岸經貿交流,利用台商「以商圍政」,影響台灣政局。因此,約有近六成的民眾主張政府對於台商前往大陸投資的限制,要較嚴格一些;並有五成的民眾支持政府要求大企業放慢投資腳步的作法,二成六表示反對。這樣的結果也讓李登輝政府時期開始思考如何降低民眾的疑慮,尋找其他貿易夥伴,因此,南向政策就成為了一個很好的出路,透過該政策,來移轉對中國大陸經濟的依賴,並且降低國人的相關疑慮。

國民黨在歷經 2000 年政黨輪替後,失去政權八年,隨後在 2008 年重新取回 執政權,當時的總統選舉僅有兩組候選人,分別是國民黨的馬英九與蕭萬長以及

³⁶ 行政院大陸委員會官方網站,〈1996 年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合分析〉, https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=DAF5973A31A7DF0A&s=7953F31090DD8CE2,查閱時間: 2020/06/23。

民進黨籍的謝長廷與蘇貞昌,當時由於民進黨執政八年讓人民失望弊案頻傳,使 得馬英九以 765 萬票得票率 56%的支持度大勝了民進黨的 544 萬票,而當時的 國會中的 113 席也由國民黨取得了 81 席,民進黨則大幅倒退至 27 席,總統與國 會大獲全勝的結果,也讓馬英九政府更有空間得以執行其所希望完成的政策,其 中最重要的一環,就是重新銜接兩岸關係。

故馬英九政府上台後,兩岸關係不論是在政治、經貿、文化教育等領域上,皆進入了有史以來最快的發展。國民黨也以兩岸政策作為施政重要的主軸,並將此視為解決台灣內政、外交問題的重要手段。在馬英九就職前,2008年4月12日,當時的準副總統蕭萬長就以兩岸共同市場基金會董事長的身份出席博鰲論壇,與時任中國國家主席胡錦濤進行了會面,更在會議上提出了「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」十六字箴言,37並提出「希望順利啟動周末包機,落實兩岸直航;趕快開放大陸觀光客赴台;希望促進兩岸經貿交流正常化;希望盡快恢復兩岸協商機制」等四項具體要求。後胡錦濤也在4月29日第四次連胡會中,呼應蕭萬長的說法,也同樣提到「建立互信、求同存異、擱置爭議、共創雙贏」,由此可知,當時的國民黨與中共其實已經建立起相當的默契,其中「擱置爭議」更是雙方的共識。

但這樣的快速發展,也開始讓國人感到憂心, 2010年時陸委會的民調,民

37 汪莉絹,2008,〈連胡四會胡錦濤盼擱置爭議:提出 16 字方針正式回應馬蕭政府構建兩岸新關係共創雙贏〉,《聯合報》,04 月 30 日。

眾認為大陸政府對我政府的態度,不友善比例(43.4%至51.6%)仍舊高於友善(34%至37.3%);至於對我人民部分,則看法分歧,友善(39.3%至41.2%)與不友善(41.4%至48.3%)比例相當。³⁸顯見國人都非常地清楚知道中共對我國一直以來都是相當的不友善,這點也從未改變過,也因為馬英九政府與中國大陸交往密切,事實上也遭到民眾有所質疑是否有過度傾中、依賴中國大陸的狀況。

也因此,為了化解外界質疑我國市場過度傾中的疑慮,馬英九在 2016 年出席第 14 屆華人領袖遠見高峰會時就指出,前總統陳水扁 2000 年上任到 2008 年卸任,台灣對中國大陸出口佔台灣總出口從 24%上升到 40%,增加 16 個百分點,但他 2008 年接任到卸任,比例減少到 39%,比例減少就是因為他上任後推動「新鄭和計畫」,分散市場,特別重視東南亞市場;台灣與東南亞貿易, 2007 年佔總出口 15%, 2016 年 1 到 8 月達 18%,至少增加 3%,「新鄭和計畫」確實達到分散出口的效果, 39 而在當時的新鄭和計畫,雖政策上不以南向為名,但也是透過加強多元化的發展,來讓我國的經貿推動上得有更多的發展性。

簡言之,在李登輝執政初期,由於黨意的力量大於民意,因此鞏固自身在黨 裡的權力較為重要,若掌握實權,在推動政策上也較為容易,但也因為當時兩岸 關係緊張,台商大量西進中國大陸,導致我國的危機感出現,則必須調整我國對

38 中華民國大陸委員會官方網站,〈2010年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析〉,

https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=E8D3056C6FB47D4C&sms=3893D3AA3EB6225A &s=C1A13DBE8483A984,查閱時間:2020/06/24。

https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=6760,查閱時間: 2020/06/24。

³⁹ 上報,2016,〈對陸出口比例降馬英九:窮洪荒之力還被罵很奇怪〉,

外的投資政策,而這時南向政策則成為一個出路之一,馬英九執政時期,因為完全民主化的狀況,使其政策提出後,若國人願意給予選票,則即會成為民意基礎之一,而馬英九正期待著改變著兩岸關係,希望未來的對外政策可以著重在兩岸關係上,故積極地深化兩岸間之互動以及往來,這也使得在國民黨執政時,南向政策並非重點的關鍵所在。

第三節 領導人特質對東南亞政策之影響

國家領導人對一國之影響甚鉅,無論是政策規劃或是個人行為,皆會受到嚴格的檢視並且必須要對人民負責,一個國家領導人的政治人格、領導人的特質,事實上也會影響到對於政策的研判以及在進行政治行為時的思考點。政治人格的研究最早可追溯至柏拉圖所著的共和國,他將政治領袖分為「貴族型」、「民主型」、「榮譽型」以及「暴君型」等,然而,這種政治人格的分類研究模式被稱為政治類型學,而真正具有科學研究者,則是佛洛伊德的人格理論以及心理分析途徑。40

李登輝與馬英九兩任國民黨籍總統,對於南向政策上,有不同的看重程度, 事實上也是取決於在兩位總統執政時期,在各種政治、經濟、國內氛圍以及本身 領導人之特質等緣故而形塑而成。

-

⁴⁰ 蔡相廷,2010,〈陳水扁的政治人格與終統政策宣示〉,《元培學報》,17:83。

一、李登輝的領導人特質:

李登輝在臺灣日治時期的 1923 年 1 月 15 日出生,1940 年臺灣總督府開始 推行皇民化運動,其中包括變更日本式姓名的改姓名運動,李登輝也在該運動 中更名為「岩里政男」。在李登輝的傳記中他也自認說:「我從不否認自己也是 中國人,但是中國人長期以來非常可憐,不是被人管,就是被人欺負,不然就 是被上面的壓制,中國共產黨成立後,原本應該照顧最基層的人民大眾,但卻 同樣玩著少數權力的統治[。41

李登輝在小康家庭中成長,因此得以受到完整的教育,1943年9月,李登輝 畢業於臺北高等學校,同年10月,進入日本京都帝國大學農學部農業經濟系就 讀。李登輝在基礎教養階段深受日本教育的影響,學術上則以在美國所受的高等 教育為最高成就,大學畢業後獲得中美基金獎學金,到愛荷華州立大學研究農業 經濟,取得碩士學位後則是回台擔任臺灣省農林廳技士及經濟分析股股長,並在 1964年獲得美國洛克菲勒農業經濟協會以及康乃爾大學聯合獎學金,前往康乃 爾大學攻讀農業經濟博士。

李登輝真正開始從政生涯是在 1971 年加入中國農村復興聯合委員會,而在蔣經國擔任行政院院長時,蔣經國認為唯有引進台灣本土的人才,國民黨才有未來可言,42因此,在蔣經國擔任行政院院長後,就將李登輝延攬入閣,擔任行政

⁴¹ 鄒景雯,2001,《李登輝執政告白錄》,臺北:印刻。

⁴² Richard C.Kagan (柯義耕) 著,2008,《台灣政治家李登輝》,蕭寶森譯,台北:前衛出版 社。

院政務委員負責加速農村建設、促進石化業發展以及推動職業訓練,並且在 1978 年官派台北市市長在 1981 年被任命為台灣省政府主席,也因為在當時從擔任市 長一直到省主席都有相當好的表現,蔣經國甚至還曾函電宋美齡:「李登輝同志 各方反應亦深以為得人」,⁴³因此在 1984 年時,蔣經國提名李登輝為副總統候選 人,1988 年 1 月 13 日,時任國民黨主席及中華民國總統的蔣經國逝世,李登輝 以副總統身份繼任總統,同年 1 月 27 日,李登輝成為代理黨主席,至 7 月正式 出任黨主席,成為首位臺籍國民黨主席,也是中華民國史上第一次由臺灣本省人 擔任總統,後也於 1996 年順利地連任了總統。

綜觀李登輝的學經歷,可說是相當的完整,尤其是從基層公務員開始一路攀升到總統,擁有這樣的歷練相當的不容易,在當時政治氛圍緊張且競爭激烈的情況下,李登輝自身的努力以及機運可說是相當的重要。有作者評論李登輝的政治性格屬於高功能的自戀者。其指出他自稱一生從年輕到老始終有個「強大的自我」主宰生命方向,這類人都是自戀者。李登輝年少讀馬克思,青年時主張台獨,中年加入國民黨,老年退出,最後又另組政黨,讓人看不清楚他的核心價值,其實這是自戀型政治人物的特徵:主張什麼是其次,有舞台最重要。44

-

⁴³ 周美華、蕭李居編,2009,《蔣經國書信集——與宋美齡往來函電(下)》,台北:國史館。

⁴⁴ 沈政男,2015,〈看不清楚李登輝的核心價值?這是自戀型政治人物的特徵:主張什麼是其

次,有舞台最重要>,https://www.thenewslens.com/article/17442,查閱時間:2020/06/24。

二、馬英九的領導人特質:

馬英九在 1950 年出生於英屬香港九龍油麻地,1952 年隨雙親定居台灣台北市,馬英九的父親馬鶴凌曾任行政院青輔會處長、中國國民黨考紀會副主任委員,母親秦厚修同樣也是中國國民黨員,曾任國防部總政治部統計官、中央銀行外匯局科長,這樣的家庭背景也可以看得出馬英九與國民黨的淵源。

馬英九畢業於國立台灣大學法律學系,在 1968 年 6 月加入中國國民黨,並於 1974 年取得中國國民黨中山獎學金赴美國留學,1976 年獲得紐約大學法學碩士學位,並在 1981 年獲得哈佛大學司法學博士學位。

馬英九從政的初期是在擔任蔣經國總統的英文翻譯,後擔任總統府的第一局副局長,也擔任行政院研究發展考核委員會主任委員及國民大會代表。在 1993年受行政院院長連戰之邀,出任法務部部長。首次參與選舉是在 1998年的台北市長選舉,當時以些微差距擊敗競選連任的陳水扁。2002年以歷史新高的 64%得票率再次當選,至今無人能破。

2008 年參與總統大選,當時僅有兩組候選人,由於民進黨在當時執政八年弊 案頻傳,讓人民失去信任,因此,馬英九、蕭萬長的正副總統搭配則以765 萬票 得票率58%擊敗了民進黨籍的謝長廷、蘇貞昌的544 萬票,當時的國會113 席之 中國民黨一舉拿下了81 席,而民進黨則僅拿到了27 席,因此在當時馬英九執政 時,可說是獲得多數民意的支持,而在2012 年時同樣地以689 萬票得票率51% 贏了民進黨的蔡英文與蘇嘉全的搭配。 綜觀馬英九的學經歷也相當地完整,而且可以明顯地看出深受國民黨的栽培,在參與選舉以來,兩次市長選舉以及兩任總統都沒有失敗過,這也可得出馬英九的自信,也因此有精神科醫生就撰文指出,長期觀察馬英九的人都可以發現,他的性格是強迫特質。強迫的意思是追求整齊、完美、秩序、紀律、恰到好處,比如在生活環境上愛乾淨,在金錢使用上錙銖必計,在時間管理上喜歡準時,在道德意識上拘泥小節,甚至在工作上追求一致、嚴謹、有組織,厭惡隨興、雜亂與脫軌。他用人之所以都找學者或者拘謹的文官,主要就因這類人他才有把握可以掌握。45

國民黨籍的兩位領導人,分別受到完整的教育,並且也都在美國獲取到博士學位,馬英九更是領取國民黨所頒發的中山獎學金而出國留學,中山獎學金是中國國民黨在 1960 年台灣創設的留學獎學金,對象為經過考試與黨內考核合格的中國國民黨黨員,這也看得出馬英九對於國民黨擁有相當深的情感,而李登輝的日治教育訓練,也讓他在身份思考上,與馬英九多了不同的思考。

就馬英九而言,從小的家庭環境以及所受的教育與國民黨過去的薰陶,讓他 對於中國大陸有了更多的想像且較為友善,反觀李登輝從日治時期、支持台獨、 加入共產黨後來加入國民黨甚至新創政黨,這一系列的改變也明顯看得出來李登 輝在身份認同上的變化。惟在馬英九執政時期,由於過去成長家庭等之緣故,使

⁴⁵ 沈政男,2014,〈為何馬英九無法體察社會觀感?精神科醫師:強迫與自戀特質讓他像「機器假人」〉, https://www.thenewslens.com/article/10027,查閱時間:2020/06/25。

得在執政後,認同兩岸關係的重要性,因此在發展對外關係中,將兩岸關係置於 重點政策,但也因此而忽略到南向政策的重要性,並且致力於改善民進黨執政後 充滿矛盾衝突緊張的兩岸關係,這也讓馬英九執政時的八年兩岸關係大幅地成長。

第四節 小結

在李登輝執政時,首度推出南向政策最大的原因就是要避免台商對中國大陸 投資過度集中帶來風險,並且也能減輕中共經濟改革與大陸情勢變動對我經濟之 影響,以及因為中共的打壓使得我國不得不尋求其他的國際空間,來拓展我國的 能見度。同樣地,馬英九的「新鄭和計劃」中也有南向政策的意涵存在,但整體 計畫的戰略目標,卻與李登輝有相當大的不同,因為在兩岸關係不緊張的情況下, 提出該計畫的經貿意涵就遠大於政治意涵。

整體南向政策的推動還是不外乎三個因素,國際因素、國內因素以及領導人的特質。就國際因素中的美國因素而言,在柯林頓政府的東南亞政策中,由於東南亞地區的地理位置處於亞太地區之周邊地位,會有互動的主因在於牽涉到美國自由航行世界的重要航道利益,因此,美國對此地區的目標也從過去的安全議題轉為經濟議題,特別是自由貿易政策的提倡,重點議題如亞太經濟合作與東協區域論壇等多邊機制上,我國的南向政策事實上也吻合當時美國的策略,而歐巴馬時期的重返亞洲,更顯現亞太地區的重要性,其中東南亞國家更是重點對象,包括簽訂東南亞友好合作條約、保證定時出席每年的區域論壇等,都可以看得出歐

巴馬時期對東南亞國家的善意,同時面對到中國的崛起,也是採取交往、友好的 態度,整體而言對我國的南向政策並未有太多的影響。

國內因素上,國民黨的意識形態中在三民主意的實踐,李登輝以及馬英九的就職演說中皆有提到相關的概念,但也因為兩者成長背景的不同,使得在如何具體的實現上有所不同。李登輝在日治時期成長,受過日本教育,意識形態的主張在各個階段有不同的變化從認同日本、台獨、加入國民黨後又創立台灣團結聯盟主張台獨,可以看得出李登輝意識形態的光譜有很大的改變以及擺動。反觀馬英九則是從小就是出生在國民黨的家庭之中,之後更領取國民黨的中山獎學金出國,因此在意識形態上相當認同國民黨,更重視三民主義的實踐,也這有可能是馬英九重視兩岸關係,急欲修補兩岸關係的原因之一,因為他重視中華民族,認同中華民族,認為唯有處理好兩岸關係,才有其他的對外關係。

由此可知,對我國南向政策造成影響最深的,莫過於中共因素,從和平崛起一直到睦鄰外交政策等,中共與東南亞國家一直都抱持著相當友好的態度,而東南亞國家一向也與中共具有良好的互動關係,這是基於歷史以及地緣等的緣故,但面對到的李登輝執政時期由於在當時兩岸仍舊充滿著誤解與歧異存在,為了突破這樣的外交困境,希望透過務實外交的政策,來加以推動我國的國際空間,而南向政策就屬於務實外交中之一環。

但同樣地,中共也同時正在積極地推展與東南亞間的關係,我國也正為了轉移市場而加強與東南亞國家間的經貿往來,也因為中共逐漸地茁壯,在國際上越

具有影響力以及話語權,使得我國的在發展南向政策上,遇到了不少阻礙,台灣雖然推動南向政策,企圖拉攏東南亞國家,獲取其政治支持和加強經貿發展,東南亞國家也多少彰顯出在經濟上對台灣的依賴關係,但也因此直接衝擊到中共與東南亞的政治關係發展,東南亞在當時更成為了我國與中共政經較勁之競技場。

但反觀在馬英九執政時期,當時的兩任中共領導人胡錦濤、習近平雖然都非常強調與東南亞國家間的往來,惟當時,馬英九政府著重東南亞國家的程度低於開拓兩岸關係間之發展,使得我國與中共在東南亞國家間的政治、經貿競爭上就遠低於李登輝時期,但也因此,讓東南亞國家對中共的依賴度越來越深,而我國對東南亞的重要性也漸不如中國大陸。

Zo Zo Chengchi University Chengchi University

第三章 民進黨的南向政策

在民進黨執政時期,同樣地陳水扁總統以及蔡英文總統都有提出南向政策,這樣的規劃也顯現出,其實南向政策從未被排除在我國的對外策略之中,僅有輕重緩急之分。從李登輝執政一直到陳水扁執政時期,經過幾年的統獨激盪,不同政治陣營仍持續地對立,但「台灣優先論」顯然已經成為基本共識,台灣內部也普遍地存在著「中國大陸將在政治壓著台灣,在經濟上拖住台灣」,也因此,台灣要走的路必須是積極地參與中國大陸的經濟發展,但又不受限於其之發展規律以及制約,「重啟南向」就變成在陳水扁執政時期,台灣全球佈局下,牽制經濟過分依賴中國大陸的政策之一。「

2002年7月,陳水扁總統在亞洲商會聯合總會重提「南向政策」,強調「大陸市場並非台灣對外的唯一市場,只是台商佈局全球市場的一部分;過去執政當局曾提出『南向政策』,現在政府將會繼續這項政策,與台商充分配合。」陳水扁總統也強調,南向目的不在於取代西進,主要是多提供東南亞投資環境與市場的相關資訊,忠實反映當地發展優勢、同時也忠實反映中國大陸當地的實際狀況,我國對中國大陸市場的高度依賴才能獲得平衡。

且在當時,中共也正積極地發展與東南亞國家間的關係,並試圖掌握東南亞 的政經主導權,這樣的競爭關係,也嚴重地威脅到我國在東南亞的經貿利益。因

-

¹ 陳佩修,2003,〈南向政策的重新評估:兩岸關係停滯台灣的對外新策略〉,《全球政治新評論》,2:80。

此,我國更應該體認到南向發展的重要性,畢竟東南亞具有市場廣大、勞動力充足、地理位置與我國鄰近等之優勢,重啟南向實有必要性。²重啟南向不但具有降低經濟風險的優點,也可以加強拓展東南亞市場,成為增取我國國際空間的戰略價值存在,更得以拉近我國與東南亞國家間的政經距離,進而深度經營東南亞市場。

在蔡英文還未就任時,就提出未來必須發展南向政策。於2015年9月22日 民進黨第29週年黨慶與外交使節酒會期間,宣布將設置專案小組推動「新南向 政策」,強化台灣對東南亞與印度的整體關係,並對此政策指出為一「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,相較於過去所側重的為「經貿投資僅會扮演其中一個合作面向」有所不同。

緊接著,蔡英文總統也於 2016 年 5 月 20 日的就職演說中再次提到南向政策,指出:「我們要和其他國家共享資源、人才與市場,擴大經濟規模,讓資源有效利用。新南向政策就是基於這樣的精神。我們會在科技、文化與經貿等各層面,和區域成員廣泛交流合作,尤其是增進與東協、印度的多元關係。為此,我們也願意和對岸,就共同參與區域發展的相關議題,坦誠交換意見,尋求各種合

² 蔡佩蓉,2003,〈從區域主義的實踐論中共與東協簽署自由貿易協定之影響〉,《共黨問題研

究》, 28(12): 46-48。

³ 民主進步黨,2015,〈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〉, https://www.dpp.org.tw/media/contents/6843,查閱時間:2020/06/26。

作與協力的可能性。」⁴此一宣示,除了揭示新政府處理台灣參與區域整合的態度 以外,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態度。5

由此可知,在陳水扁執政時期以及蔡英文執政時期,兩岸關係一直是南向政 策推動中,相當重要的一個變數,但兩任總統雖分別都有提出南向政策,但關注 度卻並不相同,以下將就國際因素、國內因素以及領導人之特質等進行分析。

第一節 國際因素對東南亞政策之影響

東南亞在整個亞太區域體系中的重要性日漸提升,使得主要大國對東南亞 國家的關注度也越來越高,也開始積極地佈局東南亞國家及社會,進而得以強 化自身的影響力,這樣的戰略方向我國也不例外,但對於我國而言,雖然企圖 積極佈局東南亞國家,但我國畢竟在國際空間上,處處遭到中共的打壓,對外 政策的成功與否,仍舊必須考量美國以及中共兩大強權之因素。

在民進黨執政時期,恰巧都碰上美國共和黨執政,但兩任共和黨的總統的 亞太戰略以及面對中共的態度皆有相同以及不同之處,而在中共領導人方面, 則是在胡錦濤以及習近平領導時期,兩任領導的東南亞策略以及對台灣的態

⁴ 中華民國總統府官方網站,2016,〈中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說〉, https://www.president.gov.tw/NEWS/20444,查閱時間:2020/06/26。

⁵ 楊昊,2016,〈南向前行需要自我改造〉, https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1705722,查閱時間:2020/06/26。

度,也間接地形塑出我國整體南向政策的樣貌,因此,以下將就在民進黨執政 時期,南向政策的美國、中共等因素,來加以分析對於民進黨的南向政策,造 成何種影響。

一、美國因素:

陳水扁總統的任期為兩屆八年,執政時期為 2000 年 5 月 20 日一直到 2008 年,美國當時則是共和黨籍的小布希 (George W. Bush) 執政。小布希政府主要 的外交戰略是致力保持美國既有的霸權與影響力,並延長美國作為全球唯一霸權 或超強地位,這明顯在外交戰略部署上,就與前任柯林頓政府有相當大的差異。 其中,學者比較出五點與柯林頓相異之處,第一,小布希政府將中共視為「戰略 競爭者」而非「戰略夥伴」,如美國前國家安全會議顧問萊斯就曾指出,中國大 陸並非甘於維持現狀的強權,而是一個想要改變亞洲權力平衡,並使之朝向對其 有利方向發展的強權。"不僅如此,布希也在題為「中國與俄羅斯:過渡的強權」 演講中也說道,中國大陸是美國的競爭者,不是戰略夥伴。"第二,將軍事的重心 由「重歐輕亞」向「重亞輕歐」傾斜,會有這樣的改變主要的原因在於,蘇聯解 體後,俄羅斯的威脅已不若以往,然而在南北韓、兩岸台海之間以及南海問題仍 舊充滿著衝突以及緊張,為了確保美國在國際中的領導地位,故將當時的軍事重

-

⁶ Condoleezza Rice, 2000, "Promoting the National Interest," Foreign Affairs, 79(1):46-49.

⁷ 吴安家,2002,〈論小布希政府的對華政策〉,《遠景基金會季刊》,3(3):143-144。

心放置亞太地區;第三,加強經濟因素在外交角色中所扮演的角色,布希政府非常重視自由貿易的重要性,布希就曾指出,自由貿易與自由有關,經濟自由創造自由的習慣,而自由的習慣則創造民主政治的期待。第四,集中力量做好睦鄰外交工作,第五,把飛彈防禦系統之建立當作嚇阻外交的一環。8也因為有這樣強勢的外交策略,小布希政府也改變自 1975 年以來對東南亞地區採取「善意忽視」(benign neglect policy)促使美國加速重返東南亞地區,藉此來遏止中共的快速崛起以及相關恐怖主義所帶來的威脅。9

換言之,因為布希政府亞太地區的中國政策有了決定性的改變,從柯林頓 政府時期的拉攏中共調整成布希時期的與中共維持一定距離,雖其與中共的交 往固然有必要性,但這樣的交往卻不能因此而犧牲美國及其盟國、重要盟友間 的利益。因此,當時美國的東南亞政策上,重視東南亞國家所擁有的地位,在 理念上則會繼續的要求、希望東南亞等尚未民主化的國家,朝向政治民主化與 維護人權道路邁進,並在經濟上從國際財經體制的改革與東南亞各國國內經濟 體制的改善兩方面著手,加強東南亞的實力。10

上述所提及之小布希政府時期的外交策略就可以明顯地知道,在當時美國著 重與亞太地區盟友間的戰略夥伴關係,不再是如同柯林頓時期般忽略東協國家的

8 同上註:145-147。

⁹ 蔡東杰、洪銘德,2009,〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉,《台灣國際研究季刊》,5 (2):80-81。

¹⁰ 金榮勇,2001,〈布希政府的東南亞政策與挑戰〉,《問題與研究》,40 (6):62-63。

重要性,且比起拉攏中共,更強調的是與中共間的競爭及維持距離。而這些轉變,也連帶的影響到美國的對台策略,如小布希在競選時第一次外交演說中指出需尊重中國的大國地位,不會威脅中國,但亦不會讓中國不受限制的為所欲為;對美國而言,中國將是「戰略競爭者」(strategic competitor)而非「戰略伙伴」(strategic partner);對於台灣,將協助其自衛並傾向支持「台灣安全強化法」與支持台灣納入「戰區飛彈防禦系統」(TMD),並強調萬一中共對台發動攻擊,絕對會根據台灣關係法協防台灣。11

陳水扁時期的南向政策,與當時美國的亞太區域戰略目標是一致的。理由在於,台灣為自由民主國家,著重區域經貿的發展,而為了避免我國市場過度依賴中國大陸,並活絡其他亞太區域國家間經貿往來,此立場與小布希政府時,與中共保持距離並看重自由經貿的方向不謀而合。且在台灣於2002年加入世界貿易組織(World Trade Organization,WTO)後,更得以加速地深化與區域各國間之經貿互動,如此之發展皆為美國在當時所樂見的。

在蔡英文執政時期美國總統為共和黨籍的川普(Donald Trump)。在川普總統的 2017 國家安全戰略報告中就指出,美國國安戰略目標是在重建國際社會對美國的尊重以及與美國國內對國家的信心,更直指中共與俄羅斯為競爭對手,並正式開始使用「印太」(Indo-Pacific) 區域概念,揭示「印太戰略」未來將成為川

 11 胡聲平,2008,〈民進黨政府國內政治考量與操作下的台美關係〉,《全球政治評論》,22 期:83-84。

_

普政府在亞洲政策的主軸。12

所謂的「印度-太平洋」是指從美國西岸到印度洋的廣泛區域,也是傳統上被 視為兩個獨立的海洋地區整合成一個連續的地理空間,近年來也受到越來越多學 者及國家間重視,如日本與印度皆有提出類似印太戰略的相關概念,但無論由誰 所提出,最主要的目標就是要面對崛起的中國大陸。¹³

但在初期,印太戰略卻被學者指出模糊性以及不可確定性太高,¹⁴學者分析表示,相對於「亞洲再平衡」得到歐巴馬政府支持,而「印太戰略」受制於川普其特殊的人格特質屬性所造成的不確定性,以及川普上任後消極看待《跨太平洋戰略經濟夥伴關係協議》(The Trans-Pacific Partnership, TPP),不得不使人懷疑這「印太戰略」構想是否過渡樂觀。

因為對歐巴馬政府而言,執行重返亞洲戰略最重要的一環,就是著手規劃、執行「跨太平洋夥伴協定」(Trans-Pacific Partnership, TPP),讓美國得以跟亞太地區等國,有更深一層以及更良好的交往條件,但川普就任後旋即簽署行政命令退出 TPP 協定,這是否會影響美國在亞太區域的關係,也令人有所擔心。惟仍有學者強調,15不論是「重返亞洲」或印太戰略,皆為美國政府一直以來對該區

_

¹² 徐遵慈,2018,〈「從重返亞洲」到「印太戰略」-美國對東南亞政策的轉變〉,《經濟前瞻》, 178:106。

¹³ 王信力,2019,〈川普能重構亞洲權力平衡?解析美國印太戰略的虛實〉,《台灣國際研究季刊》,15(2):68。

¹⁴ 蔡育岱,2018,〈美國推動印太戰略對臺灣新南向的影響與建議〉,《戰略安全研析》,148: 18-25。

¹⁵ 徐遵慈,2018,〈「從重返亞洲」到「印太戰略」-美國對東南亞政策的轉變〉,《經濟前瞻》,

域的傳統承諾,而川普在印太地區的重點在發展美國的經濟利益與「美國優先」原則,如其在訪問越南時表示「將與任何想要做為美國夥伴的印太地區國家簽訂雙邊貿易協議,並將遵守公平與互惠貿易的原則」,則與歐巴馬政策大相逕庭。

也因此,在印太戰略中,東協國家的角色就顯得額外重要。因為對美國而言,印太戰略是防堵中共影響力擴大重要的一個環節,故在外交上,就必須強化、團結與盟友間之關係來對抗中共。除了傳統的日本、澳洲、印度等長久以來的盟友外,更應該擴大反中同盟,近一步的尋求東協國家的支持。美國近年來越來越強調與東協國家間之關係,菲律賓、泰國一直以來都是美國重要的盟友和市場,越南、印尼、馬來西亞以及新加坡也逐漸成為了美國的安全經濟夥伴,不僅在經濟以及軍事面上皆是如此,美國更指出,東南亞國家聯盟與亞太經濟合作組織(APEC)仍是亞太地區架構的核心以及促進自由秩序發展的重要平台。16

對台灣而言,美國在《印太戰略》中則強調擴大與臺灣發展關係。對美國來說,一個強大、繁榮與自由的臺灣,是作為廣泛印太地區安全與穩定承諾不可或缺的一部分,美國更將與臺灣發展堅實夥伴關係,並且忠實履行《臺灣關係法》。 17 蔡英文總統上任後,新南向政策就成為其對外策略的重點,不僅在就職演說中

178:108 •

¹⁶ 王信力,2019,〈川普能重構亞洲權力平衡?解析美國印太戰略的虛實〉,《台灣國際研究季刊》,15(2):78。

¹⁷ 林泰和,2019,〈台灣在印太戰略中的角色〉,《展望與探索》,17 (11):74。

提到新政府將處理台灣參與區域整合的態度,也將新南向政策置於「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,來作為對穩定兩岸格局的方法。¹⁸

觀察一系列蔡英文政府對新南向政策的發言也可以清楚地知道,這次南向政策的最大的目標,就是希望能打造與東南亞各國間「多元、多面向的夥伴關係」, 且在具體新南向政策的施政計畫與旗艦計畫的推動上,與印太戰略同樣地均呼應 了區域整體發展的繁榮、穩定與進步等價值及目標。¹⁹也因此,美國國務院主管 東亞事務的黃之瀚副助理國務卿在 2018 年 3 月造訪臺灣時的演說,就提到美 國樂見台灣的新南向政策對於印太區域發展的貢獻,同時也期待這兩個甚具意義 的區域參與途徑能有更多對應協力的機會。

在陳水扁執政時期,由於小布希重視經貿發展,重視自由貿易,因此當我國決行要推動南向政策時,與小布希當時的立場不謀而和,也因此並未看出美國對我國的南向政策有所質疑,同樣地在川普執政時期整體的印太戰略就是將包括東南亞國家視為重要的戰略夥伴,而我國除了是美國在印太戰略中重要的一個就劍以外,我國的新南向政策時,事實上也加深整體印太戰略夥伴間之關係,這也是川普所樂見的狀況發生,惟同樣是民進黨執政,同樣面對到的是美國共和黨執政的政府,陳水扁以及蔡英文重視南向政策的態度顯然有明顯的落

18 楊昊,2016,〈台灣新南向政策的格局與路向〉,《全球政治評論》,55:12。

¹⁹ 楊昊,2018,〈形塑中的印太:動力、論述與戰略佈局〉,《問題與研究》,57 (2):100。

差,且不僅如此,在整體美國的亞太戰略中,印太戰略有明確的點出我國的重要性以及角色,故在蔡英文執政時期,我國的新南向政策顯然對美國的重要性更深也更合乎美國此時整體亞太戰略的佈局目標。

二、中共因素:

在陳水扁執政時期,當時的中共領導人江澤民即將卸任交棒給胡錦濤,在陳水扁甫上任時,與中共的關係仍舊充滿著緊張與衝突。有學者指出,其實北京當局一直不願意將民進黨作為談判對手,也對陳水扁與民進黨充滿著質疑與不信任,故不願意替陳水扁總統的執政加分,無論是「四不一沒有」、「修正台獨黨綱與台灣前途決議文」甚至一直到「大膽講話」,中共官方皆採取相應不理的態度。²⁰這就顯現出陳水扁執政當時兩岸雙方缺乏互信,導致無法進一步地有所溝通、互動,也因此彼此充滿著歧異以及不瞭解。

胡錦濤上台後,情況也並未有所好轉,而在當時,中共與東南亞各國也邁向另一個政經合作的階段。一方面中共希望透過和平發展的形象,來降低東南亞對中共的疑慮,藉此得以主導亞太區域的政經發展,並透過和東協的「東協十加一」合作夥伴關係,讓中共能成為未來建構亞洲新秩序的關鍵因素。²¹

對當時的中共而言,它在東南亞地區的戰略目標大致主要有三點,首先,希

²⁰ 張顯超,2004,〈中國與台灣:陳水扁執政下的兩岸關係〉,《台灣民主季刊》,1 (1):168。

²¹ 蔡進發,2009,〈東協與中共政經互動,對我國在東南亞外交關係之影響〉,《國防雜誌》,24 (5):119。

望大幅地削弱美國在東南亞的影響力,尤其是美軍在該地區的軍事部署及其與若 干中國鄰邦簽訂雙邊安全協定所構成的包圍網;第二,讓南海成為其實質上的內 海,並獲得國際上的接受,最後則是希望東南亞未來逐漸符合其戰略利益。甚至 有論點主張中共可能在時機成熟時,對東南亞地區提出類似「門羅主義」的主張, 希望任何非亞洲的力量退出該地區。²²

陳水扁執政時期於 2002 年再度提出南向政策的概念。學者總括來看,此次 重啟南向政策有政治、戰略考慮等兩項原因。政治面上,過去李登輝時期的南 向政策,遭受到中共嚴厲的批評,因此為了避免在執政初期就惡化兩岸關係, 陳水扁對南向政策有所顧忌,採取較低姿態。

但中共從過去批評我國南向政策到後來 2001 年時,希望能與東協國家組織自由貿易區,這對民進黨政府而言是個警訊。此外,在戰略面上,台灣對中國大陸的經貿依賴度逐年攀升,截至 2002 年 2 月的統計,核准台灣對中國大陸投資額就有 202.7 億。2000 年台灣對中國大陸貿易出口依賴度達到台灣對外貿易總額的 11.2%。也因此,倘若繼續放任這樣的狀況下去,不但台灣對中國大陸的依賴越來越深,也會讓台灣的經濟安全置於一個不利的位置上。²³

由此可知,在充滿誤會以及矛盾的兩岸關係下,倘若持續地加深對中國大陸經濟上的依賴,對當時的政府而言可說是一大隱憂,故必須藉由發展南向關

²² 蔡東杰、洪銘德,2009,〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉,《台灣國際研究季刊》, 5(2):92。

²³ 陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):18。

係,來拓展當時的國際空間,減少經濟上過於傾向中國大陸的狀況發生。因此 對當時的陳水扁政府而言,發展南向政策有其必要性存在。

在蔡英文執政時,中共的領導人為習近平。習近平上任後,在 2013 年9月7日出訪哈薩克共和國時,提出了共同建設「絲綢之路經濟帶」的倡議,同年 10月,習近平出訪東盟,提出共同建設「21世紀海上絲綢之路」。因此,「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」共同構成了「一帶一路」的倡議。學者藉由全球治理的角度來看待這項政策,指出這政策的背景是因為在習近平時代的中國大陸已逐漸站穩於世界舞台中,國際上的地位也越來越重要。因此,中共無論是政治上或是經濟上之能量在世界政治舞台的比重增加,影響也逐步加大,且所需負的責任也開始吃重,國際社會對中國大陸的需要也日益顯現。24

習近平非常重視「一帶一路」,因為這是其主政時期努力經營的的跨國經濟帶,也是一個廣大的國際合作區。該經濟帶範圍涵蓋歷史上絲綢之路和海上絲綢之路行經的中國周邊、中亞、北亞和西亞、印度洋沿岸、地中海沿岸的國家和地區,涵蓋之範圍相當的廣大。而此倡議更堅持共商、共建、共享的原則,透過完善該區域沿線的基礎設施,以利於形成更高水準的陸海空交流網絡。²⁵同時使投資貿易的便利化更有效提升,建立高品質、高標準的自由貿易區域網,藉由這樣的國際網絡,使沿線各國經濟聯繫趨於緊密,增強各國政治互信,充實人文交流。

²⁴ 李明,2019,〈一帶一路與全球治理〉,《全球政治評論》,68:36。

²⁵ 同前註:42。

蔡英文時期的新南向政策的對象國家包含著東協十國以及紐西蘭、澳洲、南亞的印度、巴基斯塔、孟加拉、斯里蘭卡與不丹等一共十八國。根據新南向政策的綱領及「新南向政策推動計畫」,主要內容包含:(1)長期深耕,建立經濟共同體意識;(2)適切定位臺灣在區域發展的未來角色;(3)推動四大連結策略如:軟實力連結、供應鏈連結、區域市場連結、人和人連結;(4)充實及培育南向人才;(5)推動雙邊和多邊制度化合作;(6)規劃完整配套及有效控管風險;(7)積極參與國際合作;(8)全面強化協商對話機制;(9)兩岸善意互動及合作;(10)善用民間組織及活力等十大行動準則,及「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」等四大工作主軸,期望秉持「長期深耕、多元開展、雙向互惠」核心理念,整合各部會、地方政府,以及民間企業與團體的資源與力量,從上述四大工作主軸著手,進行串連,讓台灣能與新南向國家創造互利共贏的新合作模式。26

仔細端看新南向政策的對象國家以及戰略目標,其實與習近平的一帶一路政策有諸多重複的地方,也因為台灣的經濟實力與中國大陸相去甚遠,且目前兩岸間政治氛圍不佳,故我國提出「新南向政策」後,中共方面將其視為是台灣意圖脫離大陸影響力的重要政策工具及手段。如中國社科院台灣研究所的研究員就對我國的新南向政策分析指出,27蔡英文選前選後全力推動的新南向政策,不只是

-

²⁶ 經濟部官方網站,〈新南向政策綱領〉,

https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=10&nodeID=21,查閱時間:2020/06/26。

²⁷ 王建民、陳麗麗, 2006, 〈蔡英文新南向政策的主要目標與前景展望〉, 《中國評論》, 49。

簡單的經濟區域佈局的一環;蔡英文的作法,旨在減輕台灣對大陸經濟依賴,是 一種維護台灣經濟自主性與政治獨立性的經濟脫中大戰略。王建民更近一步地說, 從民進黨政府上任以來,就可以明顯地察覺到重南輕西、近南遠中的施政理念及 策略以及兩岸及涉外經濟發展格局。

也由於我國與中共之間充滿的歧異,中共不僅拒絕臺灣加入亞投行,更將台 灣排除在一帶一路合作的名單中。對台商而言,若要拓展新南向市場商機時,同 樣地面對到相當多的阻力,造成台商在新南向市場上的政治風險大增。為了因應 中共所提出的一帶一路倡議對我國的衝擊,學者也提出三項建議,來化解我國的 困境,首先透過多方佈局,來伺機參與一帶一路的商機,如關注美國、日本及新 南向國家相關的佈局策略,來積極尋求共同合作的機會,並且把握得以加入《跨 太平洋夥伴全面進步協定》(CPTPP)之機會,融入區域經濟,並持續地追蹤一帶 一路的進展來加以研擬相關對策以及因應方案。另外,也可借力使力,善用合作 夥伴力量,最後則得以透過新南向佈局掌握「準、精、巧」法則,進行差異化來 凸顯台灣價值。所謂「準」則是透過研究,來精準掌握新南向國家之需求;「精」 是協助企業在當地轉型升級,提高產品與服務的精緻度來彰顯MIT的高品質;「巧」 透過縝密審慎的規劃,達到新南向政策推動的目標,但不至於引起中共當局的疑 慮。28

.

²⁸ 顧瑩華,2018,〈一帶一路與新南向的競合政策分析〉,《經濟前瞻》,178:122。

第二節 國內因素對東南亞政策之影響

在陳水扁以及蔡英文執政時期,我國正面臨到兩次的政黨輪替,其中在陳 水扁執政時期,當時的政府以及國會面臨到的是首度的政黨輪替且朝小野大, 也因此對執政黨相當不利,在國會中若要推動政策與法案上,勢必會受到在野 黨的阻擋。

不僅如此,從李登輝到陳水扁執政,兩岸關係並沒有因為領導人之不同而 有所改變,反而變成更加的惡劣,由於民進黨本身的政黨意識形態以及相關的 黨網直接與中共的意識形態以及對台主張有所衝突,使得中共在當時直接與我 國斷了互動、交流的各項管道,兩岸關係降到冰點。

蔡英文執政時期,民進黨在國會佔絕對多數,因此在推動政策上勢必相較於陳水扁時期有更好的條件,惟在兩岸關係上,並沒有延續馬英九執政時期兩岸熱絡的狀況發生,兩岸關係瞬間從馬英九時期的緊密瞬間互動中斷,各式各樣的官方溝通管道頓時中止。惟在陳水扁執政時期以及蔡英文執政時期,我國對中國大陸的認同以及對自身國籍、意識上的認同,有相當大的改變,而這些改變,對於我國在推動南向政策時,是否會有所不同,以下將就我國在民進黨時期國內因素中的黨的意識形態以及社會氛圍來加以分析比較。

一、黨的意識形態:

黨綱指的是一個政黨最基本的政治綱領和組織綱領。也因此,若要探究一個

黨在國家中之定位以及對於國家未來的想法,探究該黨的黨綱可以說是參考的重點之一。民進黨的黨綱自 1986 年 11 月 10 日由第一屆全國黨員代表大會制定, 後經歷十次修正,於 2019 年 9 月 28 日後即未再更正。其中,基本黨綱一直以來 都沒有變,主要五點:一、建立主權獨立自主的台灣共和國;二、民主自由的法政 秩序;第三、成長均衡的經濟財政;四、公平開放的福利社會;五、創新進步的教育 文化;六、和平獨立的國防外交。

後續則透過決議文的方式,來進一步地補充黨綱之內容以及相關作為。在陳水扁首度執政時期,於 2001 年 10 月 20 日第九屆第二次全國黨員代表大會制定了《開創台灣經濟新局決議文》。主要目的在於為了因應全球化時代下新的國際經貿局勢,所以主張要藉由「積極開放、佈局全球」作為台灣進行經濟體制改革主要方向,並提出「知識產業建國」、「經濟開放自由」、「社會公平福利」、「政府廉能效率」、與「全球經貿佈局」等五大主張,來作為改革的指導原則。20 在決議文中也提到,因為當時兩岸分別皆加入世界貿易組織,因此面對中國市場,已是無可逃避的問題。故藉由「積極開放,有效管理」的模式下,在世界貿易組織的架構下,鼓勵台灣企業以新與開發市場為生產基地。這樣的內容,也成為陳水扁政府在 2002 年 7 月重啟南向政策的參考依據之一,並就政策內涵與過往的南向政策加以進行調整,而其實質作爲內容包括:強化東南亞臺商

²⁹ 民主進步黨,〈民進黨黨綱〉,

https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf,34-40,查閱時間: $2020/06/26 \circ$

投資金融支援體系、提供赴東南亞投資臺商經營管理及投資便捷服務、推動利 基產業赴東南亞投資、積極推動與東南亞國家洽簽自由貿易協定等。

而在蔡英文執政時期,2019年9月28日為因應社會變遷,也制定了《社會同行世代共贏決議文》,在該決議文中,分別就國家主權、體制改革、社會經濟轉型、意識形態之價值分享等面向進行論述,內容大略如下:

一、 堅定捍衛台灣主權獨立,積極鞏固民主安全防衛:

拒絕中國政府所提出之一國兩制,並重申台灣的前途走向,台灣全體住民決 定。

二、 強化政府民間協力治理,提升黨與社會連結機制:

藉由更多「公部門與民間協力」及完整的「體制改革」,打造一個權責相符、分 工清楚、決策縝密、施政有感的政府。

三、 推動公平永續社經轉型,促成社會同行世代共贏:

由於全球經濟與產業結構正在大幅改變,氣候變遷的危機刻不容緩,為提升台灣社會在新型態複合式挑戰下的適應能力,包括產業、勞動、環保、財政、國土治理和社會福利體系,都須通盤檢討調整,行政體系的跨部會協作機制亦須增強。穩健推進社會經濟轉型,跨越代工生產模式的瓶頸,減少對中國威權經濟體的過度依賴,並避免條件相對脆弱的群體在轉型中被遺落。

四、 堅持民主人權做世界的台灣,分享轉型經驗重新定錨於國際:

不將台灣的定位侷限於台灣海峽一側,而是以太平洋的台灣、世界的台灣自我

期許。台灣的民主鞏固、人權保障等成就,以及密切的國際經貿連結,都是台灣和區域中理念相近的夥伴持續深化關係的重要基礎。本黨主張,以世界的台灣定錨自己,以人權民主發展的成就協助區域的民主發展,來深化和世界的交流,協助更多地球村的成員,邁向民主、人權與永續的發展。30

在《社會同行世代共贏決議文》中明確的指出,在國家主權上,拒絕一國兩制,且也提到透過經濟轉型來降低對中國大陸市場的依賴,更重要的,就是希望能藉由民主鞏固、人權保障等之成就,來深化與世界的交流並與區域內理念相近的夥伴深化關係。這也就是蔡英文執政時期,新南向政策必須「以人為本」的概念所在,在新南向政策的工作計畫中就提到,「新南向政策」秉持「以人為本」理念,藉由更全面多元的交流,拉近台灣與新南向國家在社會、文化上的距離。

並且將會因地制宜,視新南向國家需求,來整合各機關以及相關資源,來 推展包括醫療、公共衛生、農業技術、科技發展等雙邊與多邊合作,並藉由觀 光旅遊及文化交流,強化我國與新南向國家人與人的連結,開創與新南向國家 互利共贏的新合作夥伴關係。³¹

其實,不只如此,無論是在陳水扁執政時期的決議文或是蔡英文時期的多 次談到要降低對中國的依賴、增加國際空間並且開拓新市場來化解中共對我國

https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=10&nodeID=21,查閱時間:2020/06/26。

³⁰ 同上註:50-53,查閱時間:2020/06/26。

³¹ 經濟部官方網站,〈新南向政策綱領〉,

的打壓,事實上這些主張,也間接地影響了民進黨政府執政時期的對外政策。 因為在意識形態上與中共有所衝突與對立,使得民進黨政府必須透過增加其他 區域間國家間的夥伴關係,深化交流與合作,來拓展我國的國際空間與減少對 中國市場的依賴,這也讓民進黨執政時,藉由往南發展,推動南向政策成為兩 岸交流受阻的解方之一。

二、社會氛圍:

陳水扁以及蔡英文分別是 2000 年、2016 年當選中華民國第十任以及第十四任總統,亦分別連任成功,任期八年。2000 年的總統副總統大選,當時的投票率為史上最高的 82.69%,一共有五組的候選人,分別是國民黨籍的連戰與蕭萬長,民進黨籍的陳水扁與呂秀蓮,無黨籍的宋楚瑜與張昭雄,新黨的李敖與馮滬祥,以及無黨籍的許信良與朱惠良。最後是由陳水扁與呂秀蓮的搭配以 497 萬 7697 票得票率 39.3%獲勝。

值得注意的是,在陳水扁當選總統時,是我國有民主選舉以來,首度的政黨 輪替,終結了國民黨長達數十年的執政。在當時的社會氛圍中,因為國民黨的長期執政,使得「買票」不但是其穩固獨裁政權的工具,更成為政權延伸的保障。 不僅如此,由於國民黨是外來政權,更需要傳統地方政治勢力的奧援,為此更默 許地方選舉出現許多弊端的存在,長久以來更逐步衍伸成為一種「中央威權」vs. 「地方派系政治」兩者之間相互依賴的寄存關係,³²種種的惡相也使得人民期盼 有所改革。

而陳水扁當時的競選主軸就是「全民政府、清流共治」「全民政府、清流共治」,所謂的「全民政府」指得是「政府是為人民而存在的」,人民是國家的主人和股東,政府的施政必須以多數的民意為依歸。人民的利益絕對高於政黨的利益和個人的利益。而清流共治,就是強調應該要告別過去人民對政治的不良印象,也因此,這樣的狀況讓陳水扁的競選主軸與當時的社會氛圍不謀而合,也進一步地讓他得以當選總統,也讓台灣首度黨輪替。

雖然如此,但探究整體得票數而言,泛藍陣營的得票數是大於泛綠陣營的,若加總政治立場上較為偏藍的國民黨籍連蕭配以及無黨籍的宋楚瑜與張昭雄還有新黨的李敖與馮滬祥,總共的得票數大約有785萬票左右,這顯然遠高於陳水扁所獲得的497萬票,顯見在當時的社會氛圍中,雖然綠營的競選主軸有打動當時的民意,但藍營分裂導致選票無法集中也是促成陳水扁得以獲勝的原因之一,因此,陳水扁在執政時所面臨到的兩個方面的危機,導致其在政策上必須有所兼顧,一方面就選票結果來看,自身所獲得國人的支持度顯然不在多數,另一方面則是因為藍營的支持者明顯偏多,故則必須在自身競選主軸、政黨黨網以及整體民意上,必須有所兼顧與取捨。

民進黨的黨綱顯然與對岸的意識形態有所衝突,惟在實際政策執行上,則不

_

³² 王鼎銘,2004,〈選民為什麼會支持黑金?一個理性交易的解釋〉、《選舉研究》,11:100。

得不有所調整,所以包括就職演說的「四不一沒有」,到後來的「修正台獨黨綱與台灣前途決議文」甚至一直到「大膽講話」,都是在兩岸政策上的一個讓步以及妥協,然而這樣的做法也會影響到綠營支持者之想法,故在政策上,也必須試著鞏固自身的支持者,當我國逐漸面臨到中共進逼的壓力,如何在政治上保持一定距離,且經濟上如何降低對中國大陸的依賴就成為當時的重點。在 2002 年時的陳水扁就談到了重啟南向政策,並指出,南向的目的不是在取代西進,而是希望得以透過提供更充足、完善的東南亞投資環境相關情報,並忠實的反映中國大陸目前所面臨到的經濟狀況來平衡我國對中國大陸的依賴。

蔡英文在 2016 年當選為我國首任的女性總統,與陳水扁執政時期不同的是, 他獲得的滿意度以及支持度都遠高於民進黨首次執政。在 2016 年時,獲得 689 萬 4744,得票率達到 56%,而當時藍營同樣也分烈也兩組候選人,分別是國民 黨籍的朱立倫與王如玄組合以及親民黨籍的宋楚瑜與民國黨籍的徐欣瑩的搭配。 但兩組泛藍陣營的候選人所獲得的總得票數僅有 538 萬票,得票率也只有 43%, 遠遜於蔡英文的得票數與得票率。

2008 年至 2016 年皆為馬英九執政時期,當時的兩岸關係蓬勃發展,經濟、教育、文化等各式各樣的交流也互動頻繁,也因為這樣的緣故,使得民眾逐漸憂心是否過於依賴中國大陸,而其中最大的引爆點,就是在 2014 年發生台灣近年來最大規模的社會運動「318 學運」。抗議、佔據國會以及立法院周遭街頭的時間從 2014 年 3 月 18 日至 4 月 10 日,時間長達近一個月,抗議運動的主要的內容

在於《海峽兩岸服務貿易協議》遭強行通過審查,而該協議被抗議者認為,可能會傷害我國自身的經濟利益,並且加速對中國大陸的依賴,且在協議通過的程序是否正義也遭人質疑。

這大規模的社會運動,也連帶地影響到我國之後的兩次選舉,兩次的選舉結果當時的執政黨國民黨都是大敗的,2014年的地方選舉,國民黨原本執政了四都11縣市,大幅萎縮至1都5縣市,而民進黨則是從2都4縣成長至4都9縣市,2016年的總統大選也如前所述,國民黨同樣地遭逢空前的挫敗,再度將執政權轉移至民進黨的手中,當時蔡英文不僅獲得過半的得票率在立法院的國會中的113個席次中也取得了68個席次,較2012年的40席多了28席,而國民黨則從2012年的64席衰退至35席,減少了29席,值得注意的是連當時太陽花學運的主要領導人黃國昌所創的時代力量黨也取得了5席的席次,這就得以看出當時社會對於民眾在馬英九執政時期,過於依賴中國大陸的對外政策方向是有所保留的。

這樣的社會氛圍,也塑造出後來蔡英文政府的對外政策,在蔡英文 2016 年5 月 20 日的就職眼說就題到要確立新南向政策為國家級對外戰略,並特別針對「經濟結構的轉型」、「強化社會安全網」、「社會的公平與正義」與「區域的和平發展與兩岸關係」擘劃未來的政策願景,其中新南向政策就被設定為回應「經濟結構的轉型」與「區域的和平發展與兩岸關係」兩大未來施政方向重要的政策工具。33

33 楊昊,2017,〈檢視臺灣的新南向政策:議程、網絡與挑戰〉,《問題與研究》,56(1):126-

第三節 領導人特質對東南亞政策之影響

按照諸多心理學者對人格所下的定義指出,人格就是個人就其先天稟賦的本性與生長期間的各種學習與經驗,尤其是在情感生活方面的各種經驗的影響下,發展而成的個人所特有的思想方式或情緒反應與行為模式。34簡單來講,也就是個人過去所累積的一切經驗,如成長環境、就學環境、職場經驗等各式各樣的生活經驗等所累積的因素,來形成一個人的人格,當然政治人物也並不例外。因此,以下將就陳水扁以及蔡英文兩位民進黨籍的總統的個人成長背景以及就學、就業等學經歷加以整理爬梳,來分析此兩位之領導人特質,如何造成我國南向政策之推動以及影響。

一、陳水扁的領導人特質:

陳水扁總統是於 1950 年出生在台南縣官田鄉的一個佃農家庭,在 1950 年代當時國民政府剛撤退至台灣,並且長達五十年的日本殖民統治也剛結束,當時的社會正面臨到的是一個截然不同文化上的衝擊,從過往的日式教育轉變成必須要開始學習三民主義、國語等並認識自己是一個中國人,這對當時許多台灣人而言,無論是在文化上或是自我認同上,顯然有相當大的矛盾以及衝突,不僅如此,還有 1947 年所發生的二二八事件也讓所謂的「省籍情結」的問題浮上

^{127。}

³⁴ 余昭,1977,《人格心理學》,臺北市:撰者自刊。

檯面,且當時的國民黨政府為了要鞏固政權,實施戒嚴,大量地逮補異議份子 且羅織罪名造成社會的不安全感,這樣政治上的不安全感也讓在這樣環境下成 長的陳水扁缺乏安全感,無法認同中國。35

近一步觀察陳水扁的從政歷史,因為擔任美麗島事件的辯論律師而開啟了從 政的契機,後擔任民進黨創黨的成員之一,從1981年開始參選台北市議員一直 到後來擔任立委、台北市長以及總統,發現陳水扁在擔任總統之前,其實僅有四 年台北市長的行政經歷,過去都是以擔任民意代表的身份居多,而擔任民意代表 的工作較著重的是監督施政以及選民服務,較少與國際層面之公共事務有所連結, 因此陳水扁在擔任總統時期往往被人擔心是否缺乏國際觀,且四年的市政行政的 經歷明顯對於擔任總統一職來講,是有所不足的,缺乏完善的行政歷練也成為陳 水扁在執政上的一大隱憂。

由此可知,就陳水扁而言,由於缺乏國際觀,雖然推動了南向政策,但對 其而言,在內部政治局勢朝小野大的狀況下,著墨的更多的是在如何鞏固自身 的政治權力,學者高永光以及林萬億就曾評估陳水扁的決策以及作為,造成當 時社會諸多問題,如在政黨上定位不清,且掌握過多國家資源卻在後期弊端叢 生,在執政上也缺乏長遠的規劃,較著重與短線政策也搖擺不定,另外個人意 志過於強烈等,36使得我國在陳水扁執政時政局相當動盪不穩。

³⁵ 石之瑜,2003,《政治文化與政治人格》,台北:楊智文化。

³⁶ 蔡相廷,2010,〈陳水扁的政治人格與終統政策宣示〉,《元培學報》,17:96。

二、蔡英文的領導人特質:

民進黨的另外一位總統蔡英文,就與陳水扁有相當截然不同的成長背景。蔡 英文出生於台北市,從小生活優渥,父親從事汽車維修業替駐台美軍以及美國顧 問們維修汽車,³⁷蔡英文從小成績就相當不錯,高中就讀台北市立中山女中,大 學則就讀台大法律系,大學畢業後隨即前往美國康乃爾大學獲得法學碩士且考上 該國律師執照,接著至英國倫敦政經學院攻讀法學博士並得到博士學位。

蔡英文的從政經歷相較於陳水扁而言,有較多行政上的歷練,首度參與政府之工作為在 1980 年後期成為我國對外經貿談判的重要代表,並且在 1990 至 2002期間我國欲加入關稅貿易總協定以及世界貿易組織等團體時,成為我國國際經濟組織的法律顧問,協助我國加入世界貿易組織。38後也成為了李登輝政府時期處理兩岸事務的重要人士之一,曾在 1994 年至 1998 年擔任行政院大陸委員會諮詢委員,也出席過第二次的辜汪論壇,因為有處理兩岸事務的經歷,讓蔡英文得以在 2000 年政黨輪替後,成為陳水扁政府時期的行政院大陸委員會主委,並促成了小三通的推動。陸委會主委卸任後先擔任不分區立委兩年後則接任行政院副院長,但真正開始獲得注意的是在 2008 年成為民進黨黨主席時。

因為蔡英文的學經歷背景與過去的民進黨的黨公職有相當大的落差,因此時

https://www.businessweeklv.com.tw/business/indep/27374, 查閱時間: 2020/06/28。

³⁷ 田習如,2015,〈富商之女蔡英文〉,

³⁸ 中華民國總統府,〈蔡英文總統〉, https://www.president.gov.tw/Page/40,查閱時間: 2020/06/28。

常被人戲稱為非典型的民進黨人士,但也因此,在她當選總統後,被外媒指出她 的人格特質,與2000-2008年期間,個性急切的前總統陳水扁,有所不同。她行 事謹慎,並承諾跟中國關係「不會有驚人之舉」,因而得到華盛頓方面的信賴。 39

國內的媒體也評價說蔡英文並不是一個具有領袖魅力的政治人物,她公開的言語乏味、謹小慎微,不太喜歡親近群眾、拙於政治領導,這些人格特質都直接或間接地導致民進黨在 2018 年九合一選舉大敗。不過,蔡英文執政三年並沒有做出太大的錯事,她小心地處理兩岸與對美日關係,而包括年金改革、婚姻平權、非核家園及轉型正義等等,都是她四年前高票當選總統的政見;或許很難立竿見影,但也都在爭議中逐一實踐;換言之,她的執政方向並未脫離民意太遠。40

換言之,由於過去的學經歷,使得蔡英文與陳水扁是兩種完全不同的政治領 學風格,陳水扁從基層出生一路當上總統,他較於好勝且作風強硬,口才良好、 能言善道擁有領袖魅力,但缺乏行政歷練以及國際觀,反觀蔡英文,同樣是法律 專業訓練的背景,因過去多擔任經貿談判的工作,使得她在處理事務上重視的是 溝通、協調,但也因此往往被人批評猶豫不決,且也因為在兩岸關係以及國際事 務上的訓練,讓她在面對兩岸事務上立場並不若陳水扁時期般左右搖擺,始終堅

⁴⁰ 上報主筆室,2019,〈社評:蔡英文為何大於民進黨〉, https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=73223,查閱時間:2020/06/28。

持的自身的立場,過去這些經貿談判的經驗,讓蔡英文理解我國對外經貿的處理 以及面對中共在國際上步步進逼的情況下,我國勢必要替台灣找出條出路,來讓 台灣得以在區域上與其他國家加強經貿整合以及交流來化解我國的國際困境。

第四節 小結

綜觀民進黨時期的南向政策,在國際因素方面,陳水扁執政時期以及蔡英文 執政時期都面對到的是美國由共和黨執政,在陳水扁時期,小布希政府主要的外 交戰略是致力保持美國既有的霸權與影響力,延長美國作為全球唯一霸權或超強 地位,並將中共視為敵人的地位;而在川普時期,面對中共的態度又更加地強烈, 在國家安全戰略報告中提到,美國國安戰略目標是在重建國際社會對美國的尊重 以及與美國國內對國家的信心外,更直指中共與俄羅斯為競爭對手,並表示「印 太戰略」未來將成為川普政府在亞洲政策的主軸。

然而無論是小布希執政時期或是川普執政時期,看待中共的態度皆較前一任總統如柯林頓以及歐巴馬皆強硬許多,看待東南亞的觀點上,也不再僅僅是地緣關係,更多的是區域上的合作夥伴關係。在中共的因素方面,無論是睦鄰外交或是一帶一路,顯現的都是對東南亞地區更多的重視,其中在一帶一路上由於是中共當事對外的重點政策之一,政策的背景是由於當時的中共已不若以往,在國際地位上越來越重要,也因此,各國對其存有更多的期待以及責任,希冀其於國際中能有更多的影響以及幫助,同樣地,國際社會對中共的需要也

日趨明顯。

在國內因素方面,民進黨的意識型態在自身的黨綱中就有所交代,其中在後續補充黨綱的決議文中,陳水扁時期的「開創台灣經濟新局決議文」,就提到在因應全球化時代下新的國際經貿局勢,因此主張要「積極開放、佈局全球」,並提出「知識產業建國」、「經濟開放自由」、「社會公平福利」、「政府廉能效率」、與「全球經貿佈局」等五大主張,更談到必須透過經濟轉型、降低風險來減少對中國大陸的依賴,這樣的方向也使得在2002年7月時,陳水扁政府重啟南向政策。

蔡英文執政時的「社會同行世代共贏決議文」,也分別就國家主權、體制改革、社會經濟轉型、意識形態之價值分享等面向進行論述,其中,在價值分享部分,指出台灣應該要堅持民主人權並做世界的台灣,且要分享民主、經濟轉型的經驗於國際中,要協助區域的民主發展,來深化和世界的交流,協助更多地球村的成員,邁向民主、人權與永續的發展。這樣的方向內容,也與蔡英文新南向政策的「以人為本」的精神相符。

而在社會氛圍部分,陳水扁時期由於初次當選時得票率並未過半,且朝小野大,因此在推行許多政策時,往往受到相當多的阻礙,在當時社會氛圍普遍地期待著改革,但陳水扁執政後陸續出現的諸多弊案,也讓當時的政府信任度大幅地下降,反觀在蔡英文執政時期,國會掌握絕對的多數,本身得票率也超過五成,且也在318學運的推波助瀾下,使得國人對於我國是否應該過於依賴中國大陸開

始有了更多的思考,整個社會內部也多了更多的討論以及對話,這也讓政府得以 思考除了中國大陸市場以外的其他條道路,而東南亞國家與我國在經貿上的往來 也有相當的時間,因此透過新南向政策來分散風險,增加區域間之互動以及拓展 我國的國際空間,就成為相當重要的方法之一。

最後,民進黨籍的兩位領導人,在領導人特質上,有相當大的差異,會衍生出這樣的狀況其實與過去的出生背景以及相關的經歷有很大的關聯,陳水扁出生背景與蔡英文的出生背景可說是兩個極端,一個是台南佃農三級貧戶,但另外一個則是在優渥的家庭中成長,而在經歷上,陳水扁在擔任總統前,擔任過一屆市議員兩任立委,一任市長,由此可知在過去的歷練中,行政歷練的經驗相當的少。

反觀蔡英文雖然民意代表的經歷不多,但更多的是行政歷練,從經貿談判的 代表一直到陸委會主委以及行政院副院長,這都可以顯示在整體政策的推動以及 溝通協調上,蔡英文的經驗顯然較陳水扁豐富,且也由於過去多次代表我國對外 洽談經貿事宜,也讓她清楚地明白台灣在國際社會中的困境,以及對於如何將台 灣定位丞區域間重要的重要角色,且必須加速與區域間經貿往來的重要性,來分 散對中國大陸的依賴,這也使得新南向政策成為在蔡英文政府時期相當重要對外 政策的原因之一。

第四章 國民黨與民進黨南向政策之比較

我國自 1993 年以來,歷經了三次政黨輪替四任政府,將近三十年來,四度 推動南向政策,雖然如馬英九政府時期並不是以南向政策為名,而是將與東南亞 國家發展之政策內容包裹於新鄭和計畫下,即可知無論是在國民黨或民進黨執政 時期,東南亞國家都是我國的重點對外發展政策。

東南亞國家資源豐富、人口眾多,且我國與東南亞國家具有地緣鄰近上之關係,故台商自東南亞國家發展也已有段時間,就如前所述,在國民黨與民進黨執政時,在推動南向政策時,皆有三個層面的因素會影響到我國南向政策的推動,如國際因素、國內因素以及領導人的特質。

若進一步地加以細究,則國際因素中當然就包括對我國最有影響力的兩個國家美國以及中共,美國的部分由於不同政黨間會有不同的意識形態間接地形塑出當時美國的對外政策,如在民主黨的柯林頓以及歐巴馬,當時的對中政策皆屬於交往取代對抗,但反觀共和黨的小布希與川普,對待中共的態度都較為強硬,也因為對待中共的態度使得美國對台灣的立場也比較會有所不同,對於東南亞國家在亞太區域上的角色,也有不一樣的看法,這些都會造成台灣在推動南向政策上有所影響。

而中共因素的部分,無論是江澤民、胡錦濤甚至到習近平,面對台灣的立場一向都是一貫地,並不會因為領導人的不同而導致對台政策有所改變,但在對外政策上,從和平崛起、睦鄰外交一直到近期的一帶一路,顯現的是對東南

亞國家越來越重視,而中共積極地耕耘東南亞國家,某種程度而言,與我國的關係也變成是我國南向政策推動順利與否的重點,倘若與我國關係較為和平, 在推動南向政策上,可能與中共更多的是合作而非衝突,但若與中共關係緊張 者,則在推動南向政策上,勢必會面對到更多的阻與困難。

在國內因素部分,國民黨與民進黨兩黨之間無論是在黨的意識形態上以及社會對其之期待上都有相當大的不同,國民黨在黨的意識形態上,從過去的反攻大陸、三民主義統一中國一直到現在,面對中共的態度顯然有相當大的轉變,而民進黨的意識形態上,則並無太大的變化,但則是以決議文的內容加以補充當時社會對民進黨的期待以及民進黨在當時的國際觀與社會觀,而兩黨都面臨到政黨輪替的時候,政黨輪替就意味著一個社會對上一個政府的不滿以及對下一任政府的期待,從終結國民黨的長期執政、陳水局政府弊案頻傳與馬英九政府爆發出大規模的學運,種種的社會氛圍都導致政府必須及時的面對民意,並調整上一任政府的執政方向,最後領導人特質,由於不同領導人有不同的成長背景以及學經歷,這些過往都塑造出領導人本身的價值取向以及政治立場。

李登輝出生於小康家庭,因此得以接受完整的教育訓練,在日治時期成長, 更曾至日本求學過,因此對於日本多了更多的情懷存在,後也留學美國加入國民 黨後受到當時國民黨政策的影響,因此獲得更多機會並一路向上攀升當上總統, 陳水扁則是三級貧戶出生,後靠自身努力並考上律師並因為擔任美麗島事件的辯 護律師後開始從政,也由於過去自身背景的關係,家庭並沒有給予太多的協助, 主要都是靠自己唸書而逐漸展露頭角,且在選舉過程中,也因為有強烈的個人特色,因此個性上較以自我為中心。

馬英九與蔡英文的成長背景則相當類似,父母親皆賦予相當高的期待,並給予較好的受教環境,獲得家庭所挹注的資源也較多,兩人的求學經歷也相當類似,皆是台大法律系畢業,在畢業後也分別至也分別至美國與英國取得法學博士的學位,但也因為之後從政的經歷以及在不同政黨間獲得成長的機會,讓兩位有類似成長背景但不同經歷的人,有了截然不同的領導人特質與自身的意識形態。故以下將就國民黨時期以及民進黨時期不同時間點的國際因素、國內因素與領導人特質進行比較。

第一節 國際因素對東南亞政策之影響

從李登輝執政開始一直到現今的蔡英文政府時期,我國在推動南向政策上 一共歷經了兩個主要政黨將近三十年的時間,而在國際上,我國對外關係中最 重要的兩個國家,美國與中共的政府同樣地也有相當大的變化,但不同的是, 也因為美國是一民主政體,因此會有主要兩個政黨共和黨以及民主黨在輪流執 政,但反觀中共為一獨裁專制之國家,因此僅有共產黨一黨獨大的執政黨。

美國的兩大政黨共和黨以及民主黨對外關係就有相當大的不同,共和黨對於 中共的態度會較為強硬,而民主黨則與共和黨有不一樣的態度以及立場,同樣地, 也因為不同政黨間之對外關係意識形態不同也連帶地讓兩黨在東南亞國家上的 看法也會有所不同,就如同在李登輝執政時期的柯林頓政府以及接續執政的陳水 扁政府以及布希政府,面對中共就有截然不同的兩場立場,而歐巴馬政府以及川 普政府與中共的關係更有完全不同的戰略思考。

但因為中共是一黨專政,也因此在對外關係上不同領導上則並不會有與前一任執政者有較大的改變。從我國推動南向政策以來,歷經中共的江澤民、胡錦濤以及習近平,雖然我國不同領導人對中共的態度不一樣,造成我國與中共間之關係有所變化,但中共視我國為其之一部分以及壓縮我國的國際空間這大方向也不會有太大的改變,也因為中共因為經濟快速發展後,逐漸在世界上佔有一席之地並握有話語權,這樣的演化讓中共在對外關係上,得以有更大的籌碼可以推動相關的政策,如習近平時期的一帶一路,透過經濟上的讓利以及協助基礎建設的開放,讓一帶一路沿線的國家必須開始依賴中共,這些目標國家其實也與我國的南向政策國家有高度的重疊,中共的因素勢必就會造成我國在執行南向政策上,面臨到不少的阻礙,故以下將就國民黨以及民進黨間之國際因素上所造成對我國南向政策上的影響進行比較與分析。

一、美國因素:

在民主黨執政的時期,碰巧都是對應到我國的國民黨執政時期,柯林頓政 府時期我國是李登輝執政,而歐巴馬執政時,我國是馬英九政府。欲分析我國 的對外關係,最重要的就是美國因素以及中共因素,在美國因素中,我國就置 於美國的對中策略以及整體的亞太戰略目標,其中,民主黨以及國民黨其實對 中共的態度程度上是相當雷同的也就是交往大於對抗。

如在柯林頓執政時期,當時的美國正面臨著冷戰結束後的局面,柯林頓政府的主要任務之一就是解決美國國內的經濟困境,以經濟實力的回復來強化美國的領導地位。故柯林頓時期一改之前老布希時期外交政策的圍堵戰略,取而代之的是擴大以及交往。當時的國際氛圍充滿著諸多變化,其中最大的一個變化,就是中國崛起。中國崛起後,西方國家也開始就此提出諸多研究,更提出了中國威脅論,根據學者的研究,中國威脅論開始於 1990 年代早期,這些原因包括了:一、中國境內大規模的變動。二、外界對中國認識論的改變。三、國際環境的重要轉變。中國的軍事和經濟強度增長引起了五角大廈和國際觀察家的重視。1

柯林頓主要的對外政策,是由「交往」(Engagement)和「擴大」(enlargement) 雨大部份組成。其中又以「提升及重建美國軍事安全」、「加強經濟在國際事務上的角色」和「促進國外的民主」三項為戰略核心。2也因此,在柯林頓時期,美國的主流政策是對中國採取交往的態度而非圍堵,以交往的主軸是在1993年9月正式形成,美國認為中國尚未對美國造成威脅,故交往更能帶給美國長久的利益。但整體而言,交往戰略並未完全放棄原有圍堵政策,而是加上了互利與內部

¹ Andrew D. Marble, 2000, "the PRC at the Dawn of the Twenty-first Century: Why the 'China Threat' Debate?, *Issues & Studies*, 36(1):1-3.

² 陳正健,2012,〈後冷戰時期意識形態與美國外交-從民主黨與共和黨之意識形態分析(1989-2008)〉,淡江大學國務事務與戰略研究所碩士學位論文。

促變的原則,為一個「合作、圍堵、促變」的混合戰略。3也因為面臨到的是中國 正在崛起時,故當時的美國,則較忽略東南亞地區,重點的對外政策並未放在東 南亞國家之中,當時的亞太區域策略重點都是放在處理與中共的關係。

同樣是民主黨的歐巴馬,當時的對外政策就是重返亞洲,與柯林頓政府時期 所面對到的社會氛圍是相同的,國內經濟財政出現困境以及新興強權的興起,故 在外交戰略上期待能遏制中國崛起以及解決國內經濟問題。此時重返亞洲的策略 就是手段之一,透過建立起新的夥伴關係,鞏固過往在亞太地區與美國長期友好 的盟邦,如日本、南韓、菲律賓、澳洲等國以外,其他像是越南、寮國、緬甸以 及印度等東南亞國家,美國也逐步地開始企圖建立起新的夥伴關係,來藉此擴大 美國於亞太地區的影響力。相較於過往,歐巴馬政府也更正視與東南亞國家的關 係,如簽署「東南亞友好」合作條約等。

當美國為共和黨執政時,我國皆為民進黨政府時期,民進黨與共和黨面對中 共的態度也較為類似,皆較為強硬,在小布希執政時期,就明確地指出中共為戰 略競爭者,而非戰略夥伴,從拉攏中共調整成與中共維持距離,就布希政府時期 而言,雖然拉攏中共與其交往有必要性,卻不能因此犧牲掉盟友以及自身之利益, 這樣的態度,也顯現在當時美國的對外策略上,布希政府重視的是自由民主,提 倡自由貿易,故當時的美國重視東南亞國家所擁有的地位,並希冀尚未民主化的 東南國家可以逐步地朝向政治民主化與維護人權,而在經濟上從國際財經體制的

³ 張亞中、孫國祥,1999,《美國的中國政策:圍堵、交往、戰略夥伴》,台北:生智。

改革與東南亞各國國內經濟體制的改善兩方面著手,加強東南亞的實力。4

與小布希政府同樣為共和黨的川普時期,看待中國大陸的態度更為強硬,在 其國安報告中就直指中共與俄羅斯為競爭對手,而在川普時期的最重要的亞洲戰略就是「印太戰略」,在印太戰略中,東協國家的角色就顯得額外重要,因為這是防堵中共影響力擴大相當關鍵的一個因素,就藉由強化與盟友間之關係來對抗中共。而除了傳統的盟友以外,東協國家的支持也格外關鍵,菲律賓、泰國過去一直以來就是美國重要的盟友,但也開始扎根於越南、印尼、馬來西亞以及新加坡等國,不僅在經濟面上,軍事面上同樣也是如此。

綜合分析國民黨時期以及民進黨時期在推動南向政策時的美國因素可以得知,在我國推動南向政策的時候,其實美國因素並不會對我國在推動上造成阻力,因為對美國而言,在整體亞太戰略中,最需要處理的是與中共之間的關係,與東南亞國家間之關係則是視當時的戰略目標而有所調整比重,如在柯林頓時期以及小布希時期,對於東南亞國家的著墨就沒有太多,惟歐巴馬執政時期後東南亞國經的重要性就逐步上升,這從歐巴馬提出重返亞洲就可以略知一二。

川普執政時期最重要的亞太策略就是印太戰略,其中東南亞國家就包含於印 太戰略之中,這也可以突顯出整體東南亞國家近年來在國際中的地位也逐漸攀升, 在國際上也漸漸開始發揮出影響力。惟我國自李登輝時期就提出的南向政策,其 實在整體美國的亞太戰略上,並不衝突,僅在於美國若更重視東南亞地區之戰略

-

⁴ 金榮勇,2001,〈布希政府的東南亞政策與挑戰〉,《問題與研究》,40 (6):62-63。

價值時,也因此,我國在推動南向政策時,因為與美國無論是在民主制度以及堅持自由理念上,理念皆吻合,故於政策推動上,也相符美國之利益,但美國也並不會因此的阻礙我國南向政策之推動以及執行,故並不會因為我國是哪一個政黨執政,而對我國推動南向政策上造成影響。

二、中共因素:

相較於美國的民主體制,歷經兩任主要執政黨以及四位領導人,中共則是一黨專政的國家,故僅有共產黨一個執政黨,而領導人則是歷經江澤民、胡錦濤、習近平等三位中共領導人。在江澤民時期,。因為天安門事件造成中共的形象大傷,西方主要國家也藉由經濟制裁的方式來懲罰中共,故當時中共在透過「睦鄰政策」來發展其與周邊國家的外交關係,其中睦鄰外交很重要的一環就是要加強與亞太國家之間的合作,東協各國就成為睦鄰外交中的重點國家。

而在胡錦濤以及習近平時,胡錦濤時期基本上仍是延續著上一任江澤民時期的對外政策,提出「和平崛起」的概念,以「與鄰為善、以鄰為伴」之睦鄰外交戰略為外交基本方針,近一步地加深、強化與東協國家間之經濟、政治面的關係。習近平時期的國際地緣政治也出現不一樣的轉變,中共的經濟更加的富強,政治上也更具國際影響力,在當時,習近平最重要的對外策略就是「一帶一路」。

一帶一路涵蓋的範圍相當的廣,包括中國周邊、中亞、北亞和西亞、印度 洋沿岸、地中海沿岸等國家和地區,希望能藉由這樣的國際網絡,來讓沿線各 國經濟聯繫更加的緊密,增強中共與這些國家間的政治互信,而東南亞國家就是重點國家之一,除了有一系列走訪東南亞的行程以外,也與東南亞多個國家簽訂經貿協議,推動經濟整合。

由此即可知,我國在執行南向政策時,在國際因素中影響我國最大的就是中共因素。我國雖然與東南亞國家經貿間之往來已有想當長的一段時間,惟在整體國際影響力上仍舊不敵中共,且中國大陸在經濟實力越來越強後,我國在東南亞國家的影響力就遠遜於中共。且對於我國而言,推動南向政策其實很大部分的原因就是為了要分散市場風險,無論是國民黨執政時期或是民進黨執政時期皆是如此,但更重要的政治上的原因,是在於我國與中共間之關係,這也會造成我國在執行南向政策上是否順暢的重要因素之一。

雖然普遍認為國民黨較能處理兩岸關係,但在李登輝時期兩岸之間仍存有很大的矛盾存在,在雙方不了解的情況下,也讓南向政策成為突破我國外交困境的解方之一。當時中國正在崛起,改革開放後經濟大幅地成長,吸引大量地投資,這也讓我國在執行南向政策上面臨到的窘境。

中共無論是在地緣、語言、文化上皆與我國較近,若要讓台商離開中國大陸的市場而前往政治、文化上不熟悉,且基礎建設又尚未完備的東南亞國家投資,對台商的風險顯然較中國大陸市場投資來得高。但在另一任國民黨籍的馬英九執政時,因為當時兩岸關係密切,互信基礎深,雙方經貿上往來相當地頻繁,因此東南亞國家並非是當時馬英九政府執政的重點政策。

不同於國民黨,民進黨政府執政時,兩岸之間意識形態上的矛盾較國民黨 執政時還要來得深,兩岸的關係更加地緊張,我國的國際空間更緊縮,故南向 政策不再僅僅是一個經貿的工具,被賦予更多的任務。也就是在政治層面上希 望能增加我國的國際空間。

無論是陳水扁還是蔡英文執政都有提出南向政策,但中共在東南亞國家的角色越來越重要,這也讓我國在執行南向政策上遇到困境;且從睦鄰外交一直到一帶一路,東南亞國家對中共的依賴顯然越來越深,尤其一帶一路更是與蔡英文力推的新南向政策面上有諸多重複的地方,在兩岸關係緊張衝突的狀況下,中共因素顯然就是影響我國在執行南向政策中的關鍵。

就如學者楊昊所提到的,我國新南向政策將面對到挑戰,就是儘管我國的新南向政策的重要文件持續地強調對穩定兩岸善意互動的重視,但面對到中國在東南亞力推的一代一路戰略倡議,北京的積極作為對應當前的兩岸困局,也將迫使台灣必須在「新南向政策中的兩岸論述」及「兩岸架構中的新南向機會」兩種不同政治思維與戰略理路中有更清晰的表態。5

第二節 國內因素對東南亞政策之影響

國內因素主要探討的,就是兩黨間的意識形態以及社會對該黨的期待如何形 塑出我國的對外政策。國民黨與民進黨在政黨上的意識形態方面有相當大的不同。

_

⁵ 楊昊,2017,〈檢視臺灣的新南向政策:議程、網絡與挑戰〉,《問題與研究》,56(1):135。

國民黨是我國歷史最悠久的一個政黨,也是執政時期最長的政黨,但國民黨的意識形態在不同的時空背景下卻有相當大的不同,從最早創黨時期的五條黨綱,分別是(一)保持政治統一、(二)發展地方政治、(三)厲行種族同化、(四)採用民生政策、(五)維持國際和平。一直到後來三民主義、三民主義統一中國到近期在兩岸立場上的九二共識等等,就可以看得出整個政黨在意識形態上的調整以及對外政策上的改變。

也因為國民黨是執政最悠久的政黨,因此經歷相當多不同的歷史關鍵因素, 從撤退來台、施行戒嚴、解除戒嚴一直到後來的民主化等等,這些經歷以及狀況 事實上也是造成國民黨逐步形塑現在意識形態的關鍵之一。而民進黨相對地年輕, 成立至今的黨綱並沒有太多的變化,但為了因應時事的變化以及執政必須處理以 及面對的問題,通常透過決議文的方式來加以補充。

要檢視我國社會期待最容易的一個方法就是觀察兩年一度的選舉,無論是地方縣市首長的選舉或是總統與立法委員的選舉,皆是國人檢驗當時執政黨最快也最直接的方法。候選人透過政見與未來願景來取得民眾的信任以及支持,而民眾則是藉由觀察當時執政黨的表現以及各政黨與候選人的政策來決定如何反應民意,故以下將進一步地比較國民黨以及民進黨在推動南向政策時,國內因素中的黨的意識形態以及社會氛圍如何影響到政策的同與不同。

一、黨的意識形態:

在國民黨發起武昌起義成功後,主要訴諸的就是:一、希望能以民主共和為 建國綱領;二、推行三民主義,民族、民權、民生的政治綱領與國際普世價值接軌; 三推行五權分立的政治體制,將立法、司法、行政、監察和考試權獨立。

國民黨於 1949 年撤退來台後,開始一系列意識形態的政變。在撤退來台初期,面臨到許多的挑戰,除了中共的武力犯台導致台灣隨時都有淪陷的可能以外,另一方面,也因為台灣剛結束長達五十年的日本殖民統治,國民黨的文化以及日治時期的治理文化與教育體系下,和當時的台灣居民有不小的衝突以及矛盾存在,故國民黨提出了戒嚴令。從提出戒嚴到解嚴後,其實國民黨的意識形態相當著重的就是「三民主義」:民族、民權以及民生。從戒嚴初期透過「三民主義現階段的提綱」來「反共抗俄」,一直到解嚴後,歷經李登輝以及馬英九,兩人的就職演說都曾提及實踐孫中山先生「主權在民」的理想、更創中華民族的光榮的相關概念,以及中華民國是亞洲最早誕生的民主共和國等當初孫中山先生所欲達到的目標以及理想。同樣地,在中國國民黨的官方網站中,也直指中國國民黨所追求的目標始終一貫,那就是要建設中華民國成為三民主義的理想國家。

由此可知,三民主義就是國民黨所最奉為圭臬的意識形態,但也因為這樣將台灣視為過去中國大陸般存在的態度,讓我國在區域中的角色往往會有誤判的狀況出現,對區域間之整合以及經貿上之互動,顯然著墨較少,更強調地是如何與中共更加減少誤會,互信互榮的往來。

民進黨的黨網自 1986 年 11 月 10 日由第一屆全國黨員代表大會制定,後經歷十次修正,於 2019 年 9 月 28 日後即未再更正。其中,基本黨網主要五點:一、建立主權獨立自主的台灣共和國;二、民主自由的法政秩序;第三、成長均衡的經濟財政;四、公平開放的福利社會;五、創新進步的教育文化;六、和平獨立的國防外交。

後續則透過決議文的方式,來進一步地補充黨綱之內容以及相關作為。從在陳水扁首度執政時期的「開創台灣經濟新局決議文」,指出為了因應全球化時代下新的國際經貿局勢,所以主張要藉由「積極開放、佈局全球」作為台灣進行經濟體制改革主要方向,並提出「知識產業建國」、「經濟開放自由」、「社會公平福利」、「政府廉能效率」、與「全球經貿佈局」等五大主張,來作為改革的指導原則。6

而在蔡英文執政時期後的 2019 年 9 月 28 日,也制定了「社會同行世代共贏 決議文」,分別就國家主權、體制改革、社會經濟轉型、意識形態之價值分享等 面向進行論述,強調必須堅定捍衛台灣主權獨立,強化政府民間協力治理、推動 公平永續社經轉型,促成社會同行世代共贏以及堅持民主人權做世界的台灣,分 享轉型經驗重新定錨於國際。

在民進黨的黨綱中,其實更強調的是主權的認同。此外,面對中共的崛

⁶ 民主進步黨官方網站,〈民進黨黨網〉, https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf,查閱時間: 2020/06/26。

起,也指出應該藉由調整經濟發展的型態,來扭轉對於中國大陸市場的依賴,並且更重要的,就是希望能輸出民主,藉由我國這數十年來,致力於鞏固民主、保障人權等成就,來深化與世界的交流並與區域內理念相近的夥伴深化關係。這也是蔡英文執政時期,新南向政策必須「以人為本」的概念所在,藉由更全面多元的交流,拉近台灣與新南向國家在社會、文化上的距離,強化我國與新南向國家人與人的連結,開創與新南向國家互利共贏的新合作夥伴關係。

也因此,在兩黨不同的意識形態下,自然而然會衍生出看待區域國家之間的關係之不同。對於國民黨而言,三民主義為其最重要的根本,故民權、民生、民族的維繫,整體中華民族的共識以及發展,就成為國民黨重點的政策,故國民黨重視的是兩岸之間的交往、互動,如何減少兩岸之間的誤會以及摩擦,增進兩岸之間的互信。

但就民進黨而言,並不重視所謂中華民族的概念,更強調的是台灣是一個 主權獨立的國家,重點在於台澎金馬兩千三百萬人口,以及身為區域中的一份 子,如何輸出民主、貢獻自身經濟發展的優勢,來作為區域一份子而努力,因 此民進黨在區域中所企圖扮演的角色,更為積極以及著力。

就如同蔡英文在出席 2016 年台灣的東南亞區域研究年度研討會中強調新南 向政策和過去南向政策有本質上的不同,過去側重在企業利益,是透過傳統型 態的貿易及投資來達成,新南向政策強調與東南亞及南亞國家建立廣泛連結, 以創造共同利益,除了經貿領域,更進一步涵蓋科技、文化、觀光、教育及人 民互動等方面,以做更全面的鏈結。最終想達成的目標是互惠互利,共創雙贏,建立區域互信與共同體意識。⁷

二、社會氛圍:

由於我國政治體制的改變,使得李登輝在兩次執政時,所歷經的選舉方式並不相同,第一次選舉時,是獲第一屆國民大會的選舉但當時也因為萬年國會的問題,使得大批的大學生發起了「三月學運」亦稱「野百合學運」,隨後第二任李登輝執政時,就是我國第一次的總統選舉,但第一次的總統選舉也並不平靜,中共藉由文攻武嚇來打壓我國的選舉,不僅如此,我國國際空間受到中共的打壓也時而發生,也因此,國人對於中共的態度一向都抱持著保留的態度。

也因此,在李登輝政府時期就開始思考如何降低民眾的疑慮,尋找其他貿 易夥伴,因此,南向政策就成為了一個很好的出路,如何透過該政策,來移轉 對中國大陸經濟的依賴,並且降低國人的疑慮。

後國民黨在 2008 年重新取回執政權,當時總統以及國會席次方面,國民黨都有絕對的半數,也讓馬英九政府更有空間得以執行其所希望完成的政策,其中最重要的一環,就是重新銜接兩岸關係。故於黨馬英九政府上台後,兩岸關係不論是在政治、經貿、文化教育等領域上,皆進入了有史以來最快的發展。國民黨

⁷ 中華民國總統府官方網站總統出席,2016,<2016年臺灣的東南亞區域研究年度研討會>,,https://www.president.gov.tw/NEWS/20726,查閱時間:2020/06/28。

也以兩岸政策作為施政重要的主軸,並將此視為解決台灣內政、外交問題的重要手段。

從蕭萬長提出發表「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」十六字箴言,到胡錦濤也呼應蕭萬長的說法,同樣提到「建立互信、求同存異、擱置爭議、 共創雙贏」,⁸可知當時的國民黨與中共其實已經建立起相當的默契,其中「擱置 爭議」更是雙方的共識。

但這樣的快速發展,也開始讓國人感到憂心, 2010 年時陸委會的民調,民眾認為大陸政府對我政府的態度,不友善比例高於友善,⁹顯見國人都非常地清楚知道中共對我國一直以來都是相當的不友善,但也因為這幾年來快速的與中國大陸交往密切,國人的憂心,這樣的狀況也造成了太陽花學運。

這大規模的社會運動,也連帶地影響到我國之後的兩次選舉,兩次的選舉結 果當時的執政黨國民黨都是大敗的,這就看出當時社會對於民眾在馬英九執政時期,過於依賴中國大陸的對外政策方向是有所保留的。這樣的社會氛圍,也塑造 出後來蔡英文政府的對外政策,不能過度依賴中國大陸的市場。在蔡英文 2016 年5月20日的就職時,指出要確立新南向政策為國家級對外戰略,其中新南向 政策就被設定為回應「經濟結構的轉型」與「區域的和平發展與兩岸關係」兩大

⁸ 聯合報,2008, 汪莉絹,2008,〈連胡四會胡錦濤盼擱置爭議:提出 16 字方針 正式回應馬蕭政府構建兩岸新關係共創雙贏〉,版 A2。

^{9 2010}年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析,中華民國大陸委員會官方網站, https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=E8D3056C6FB47D4C&sms=3893D3AA3EB6225A &s=C1A13DBE8483A984,查閱時間:2020/06/28。

未來施政方向重要的政策工具。

簡言之,在國民黨執政時期,當時的社會氛圍事實上較有助於國民黨推動相關的對外政策;但在民進黨執政時期,由於政黨意識形態不同以及看待台灣在區域間之立場不同,使得兩黨在執行對外政策上有相當大的差距,這樣的看法以及立場是否獲得國人的支持,也會顯示在選舉當中,供國人作為選舉的參考依據之一。

第三節 領導人的特質對東南亞政策之影響

國民黨籍的兩位領導人,出生的家庭背景環境並不相同,但所受到的教育都相當的完整。李登輝在日治時期成長,受過日本教育之後所受的高等教育都是以農業為主,也因此從政初期就是進入了中國農村復興聯合委員會,後陸續擔任了政務委員、台北市長、省主席、副總統一直到總統,更是中華民國史上第一次由臺灣本省人擔任總統,後也於1996年順利地連任了總統。10

馬英九出生於香港,後與雙親來台定居,馬英九的父親以及母親皆為國民黨黨員,分別擔任過行政院青輔會處長、國防部總政治部統計官等,這樣的家庭背景也可以看得出馬英九對國民黨的淵源,國立台灣大學法律學系畢業後加入中國國民黨,取得中國國民黨中山獎學金赴美國留學,並在 1981 年獲得哈佛大學司

¹⁰ 中華民國總統府官方網站,〈第 7~9 任 李總統登輝先生〉, https://www.president.gov.tw/Page/86,查閱時間: 2020/06/28。

法學博士學位。馬英九從政的初期是在擔任蔣經國總統的英文翻譯,後擔任總統府的第一局副局長,之後也擔任行政院研究發展考核委員會主任委員、國民大會代表以及法務部部長。馬英九曾經參與過四次選舉,兩次台北市長兩次總統,¹¹這四次的選舉皆獲勝,並沒有失敗的經驗,這也可得出馬英九的自信。

陳水扁總統出生是四任領導人之中最為貧苦的,出生於佃農家庭,在一個剛結束日治時期,國民政府撤退來台,社會面臨截然不同文化衝擊的環境下成長,後實施戒嚴後導致社會風聲鶴唳充滿不安全感。這樣政治上的不安全感也讓在這樣環境下成長的陳水扁缺乏安全感,無法認同中國。¹²陳水扁因為擔任美麗島辯護律師而開始從政,後參選台北市議員一直到後來擔任立委、台北市長以及總統,發現陳水扁在擔任總統之前,其實僅有四年台北市長的行政經歷,過去都是以擔任民意代表的身份居多。

蔡英文從小生活優渥,大學則就讀台大法律系,畢業後隨即前往美國康乃爾 大學獲得法學碩士且考上該國律師執照,接著至英國倫敦政經學院攻讀法學博士 並得到博士學位。¹³蔡英文的從政經歷相較於陳水扁而言,則較少民意代表的經 歷,較多的是行政上的歷練,從擔任我國對外經貿談判的重要代表、行政院大陸 委員會諮詢委員、行政院大陸委員會主委接任行政院副院長等。

¹¹ 中華民國總統府官方網站,〈第 12~13 任 馬總統英九先生〉, https://www.president.gov.tw/Page/88,查閱時間: 2020/06/28。

¹² 石之瑜,2003,《政治文化與政治人格》,台北:揚智文化。

¹³ 中華民國總統府,〈蔡英文總統〉,https://www.president.gov.tw/Page/40,查閱時間: 2020/06/28。

因此,比較國民黨籍以及民進黨籍的四位領導人,除了陳水扁以外,李登 輝、馬英九以及蔡英文的學經歷是較為類似的,皆為國外的博士回台後經歷一 段時間的行政機關歷練,後成為總統。而陳水扁則是出生最為貧苦的,但也是 四位領導人中,擁有最豐富民意代表經驗的總統。但單就領導人特質而言,由 於國民黨的兩位領導人受教育的背景類似,僅就成長背景有所差異,因此較難 以看出兩人的領導人特質,對我國在推動南向政策上有何影響。

但反觀民進黨籍的蔡英文與陳水扁就是兩種完全不同的政治領導風格,陳 水扁從基層民意代表到當上總統,但缺乏行政歷練以及國際觀。而蔡英文因過 去多擔任經貿談判的工作,因為過去這些經貿談判的經驗,讓蔡英文理解我國 對外經貿的處理以及面對中共在國際上的打壓,必須要找出不同的道路,來協 助增加我國經貿上的市場,來讓台灣得以在區域上與其他國家加強經貿整合以 及交流,來化解我國的國際困境。 hengchi Unive

第四節 小結

比較國民黨以及民進黨在執政時期國際因素中的美國因素可知,國民黨在 執政時面對的都是民主黨執政的時期。民主黨的整體對外策略中,在對中共的 態度上較共和黨來的友善許多;而民進黨執政時皆為共和黨在執政,無論是小 布希政府還是川普政府,更直指中共是對手是敵人而非夥伴關係,雖然從歐巴 馬政府時期的重返亞洲一直到川普的印太戰略,都明顯地看得出東南亞國家在 美國的亞太戰略中重要性逐漸攀升,但在美國因素上,並沒有對我國的南向政 策上有造成太多的影響。

在國際因素中對我國南向政策造成最大影響的就是中共因素。在我國開始推動南向政策以來,中共的領導人歷經江澤民、胡錦濤、習近平等三位,從江澤民時期,的「睦鄰政策」來發展其與周邊國家的外交關係,到胡錦濤提出「和平崛起」的概念,以「與鄰為善、以鄰為伴」之睦鄰外交戰略為外交基本方針,近一步地加深、強化與東協國家間之經濟、政治面的關係。甚至是習近平時期的最重要的對外策略就是「一帶一路」,都可以看得出中共一直非常積極的經營與東南亞國家間的關係。尤其在一帶一路推動後,許多經貿、教育、文化交流等之內容皆與我國的南向政策有所重複,在中共政治經貿上越來越強大的狀況下,我國在東南亞國家的影響力遠遜於中共。

在社會氛圍的狀況下,馬英九執政時期國人因為經歷到上一任民進黨政府兩岸關係緊張,政府形象不佳,社會內部意見分裂等之氛圍,使得人民期待馬政府得以好好改善兩岸關係並且促進經濟發展,也因此在馬英九政府執政後兩岸關係的確大幅地改善,各式各樣的交流也越來越頻繁,但這樣加速地發展也造成人民之疑慮,後更導致318學運的發生。這樣的社會狀況最後也讓與國民黨不同的立場的民進黨重新取得執政權,同時也因為這樣的社會氛圍,讓蔡英文政府重新思考不一樣的對外關係策略。

表一、國民黨與民進黨東南亞政策之三種決策因素異同

		相同	相異
國際因素	美國因素	1.對我國的東南亞政策未造成過多影響	1.民主黨對中共態度較為友善
		2.東南亞國家地位逐漸攀升	2.共和黨對中共態度較為強硬
	中共因素	1.不斷地深化與東南亞國家間之關係	1.國民黨執政時期兩岸關係較為和緩
		2.我國在東南亞的勢力不如中共	2.民進黨執政時期兩岸關係較為緊張
		3.南向政策皆為分散對中國大陸市場之	
		依賴 政治	
		4.對我國東南亞政策影響最深之因素	
國內因素	黨的意識		1.國民黨強調三民主義的實現
	形態		2.民進黨重視台灣主體性及價值之分享
	社會氛圍	A Z	1.選舉結果反映人民對兩黨之期待不同
		To,	2.國民黨重在改善兩岸關係
		Chengchi Uni	3.民進黨重在不要過於依賴中國大陸
領導人特質		李登輝、馬英九及蔡英文學、經歷皆較為	不同政黨意識形態形塑出不同之對外
		類似	政策
		陳水扁民意代表經驗最為豐富	

藉由上圖之比較分析可知,不可否認地,我國在推動任何對外政策,最重要的因素就是中共因素。無論是國民黨還是民進黨,都有推動南向政策,但南

向政策是否成為我國對外關係的重點,其實取決於兩岸關係,李登輝執政時期 以及陳水扁、蔡英文執政時期,面臨到的兩岸關係都是充滿著矛盾、緊張的, 因此在政治上雙方的不信任,使得兩岸的互動就不會如此熱絡,且在政治因素 中也會考量不應該過於依賴中共,降低中共對台灣之任何層面的影響。

這時,台商深耕已久的南向市場就成了重要的解方之一。但當中共在政治、 經濟上的實力越來越強的當下,也限縮了台灣在東南亞國家中的重要性。當中共 越來越看重東南亞國家,更讓我國在執行南向政策上遇到困境,尤其習近平的一 帶一路政策更成為了蔡英文力推新南向政策面上最大的阻因,在雙方政策內容以 及目標對象諸多重複的狀況下,勢必衝擊到我國南向政策的推動。

Zo Chengchi Univer

第五章 結論

蔡英文總統上任以來,新南向政策便逐漸成為我國對外發展的重點政策,在 蔡英文總統第一任的就職演說中,分別就經濟面以及區域面,來對外說明發展新 南向政策的目的。就經濟面而言,推動新南向政策,是希望能提升對外經濟的格 局及多元性,告別以往過於依賴單一市場的現象;而在區域上也期待,透過新南向 政策來與其他國家共享資源、人才與市場,擴大經濟規模,讓資源有效利用。蔡 總統第二任就職演說時,也再次的提到,持續推動新南向政策的同時,也會積極 開拓其他有潛力的市場,鼓勵廠商前往布局,為產業的國際合作,創造更有利的 條件。由此可知,新南向政策是蔡政府時期為完善我國整體對外經貿戰略、拓展 我國國際空間,我國對外政策中不可或缺的一環。

南向政策從首度宣佈至今,已有二十七年,歷經了兩個政黨三度的政黨輪替,四個不同的政府來推動,因此,本論文就國際因素、國內因素以及領導人特質等這三個架構中,綜合分析國民黨執政時期與民進黨執政時期南向政策的不同,透過整理歷任政府的官方文件、領導的人談話以及學者的期刊論文等的資料,來加以討論、比較。

第一節 研究心得

國際因素中對我國影響最深的兩個國家美國以及中共,國內因素則有不同 政黨間的意識形態以及社會的期待,而領導人特質意味著是各領導人不同的成

長背景,不同的教育環境以及不同的從政經歷是否會對政策在執行上的態度會 有所影響亦或在所有的對外政策中,如何看待南向政策。

但不可否認地,我國在推動任何對外政策,最重要的因素就是中共因素。 無論是國民黨還是民進黨,都有推動南向政策,但南向政策是否成為我國對外 關係的重點,其實取決於兩岸關係,雖然是不同政黨,但國民黨籍的李登輝以 及民進黨籍的陳水扁、蔡英文其實面臨到的兩岸氛圍是雷同的,充滿著矛盾以 及緊張,因此在政治上雙方的不信任,使得兩岸的互動就不會如此熱絡,故在 思考對外政策上,政治層面上民進黨的意識形態也不允許我國過度傾中,且希 望能降低中共對台灣內部之影響,因此南向政策就成了出路之一。

另外一個影響較大的因素,就是社會期待。在馬英九執政時期因為前一任 民進黨政府執政讓人民失去信心且兩岸關係衝突緊張,因此馬英九高票當選總 統後還連任成功,這也讓馬英九得重新修復兩岸關係並加速兩岸各層面的往來 以及交流,但國人對中共仍舊充滿著不信任感,因此當過於依賴中國大陸後, 物極必反也觸發了太陽花學運,讓之後蔡英文政府順利當選總統,後也重新思 考我國的對外政策,讓新南向政策的重要性取代兩岸關係,積極地發展與南向 國家間的關係。

惟本論文的研究限制在於主要的資料分析為官方文件以及學者相關的期刊 論文以及著作還有新聞報導等,缺乏如台商直接的訪談,在執行南向政策第一 線人員等之資料,此外,也因為南向政策主要為我國之政策,因此在國外的文 獻上也較少,也是本論文不足的地方之一。

第二節 研究展望

由於目前學界對南向政策的分析,並沒有透過層次分析法來將各種可能會影響南向政策的原因來做一分析比較,因此本文藉由層次分析法,將我國主要兩大政黨,國民黨以及民進黨可能影響我國東南亞政策之三種最主要原因,國際因素、國內因素以及領導人之特質加以進行綜合分析比較,期待能以更全面的方式,來讓有志於此議題者,能有不同層面之訊息以及分析之觀點,並藉此提供學界更多不同之看法與立場。

本文目前所探討之時間點為 1993 年至 2019 年,而我國東南亞政策在 2020 總統大選後,民進黨政府順利連任後仍有持續地推動,故在 2019 年後之相關成果仍有待持續地更新。此外,本文僅就三種決策之因素來加以分析比較,但並無實際南向政策推動之成果數據資料如經貿成果等,故未來若將本議題之研究更加完善者,則可除了將決策因素加以分析外,並進一步地將實際地成果納入比較分析的範圍之中,則得有助於研究成果之完整性。

參考文獻

一 中文:

Richard C.Kagan (柯義耕) 著,2008,《台灣政治家李登輝》,蕭寶森譯,台北: 前衛出版社。

上報,2016,〈對陸出口比例降馬英九:窮洪荒之力還被罵很奇怪〉, https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=6760,查閱時間: 2020/06/24。

上報主筆室,2019,〈社評:蔡英文為何大於民進黨〉,

https://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=73223,查閱時間: 2020/06/28。

中華民國第八任總統就職演說,1990,〈開創中華民族的新時代〉,

https://zh.m.wikisource.org/zhhant/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91
%E5%9C%8B%E7%AC%AC%E5%85%AB%E4%BB%BB%E7%B8%BD%E7%
B5%B1%E5%B0%B1%E8%81%B7%E6%BC%94%E8%AA%AA,查閱時間:
2020/06/23。

中華民國總統府官方網站,〈第7~9任 李總統登輝先生〉,

https://www.president.gov.tw/Page/86,查閱時間:2020/06/28。

中華民國總統府官方網站,1996,〈總統就職演說〉,

https://www.president.gov.tw/NEWS/22070,查閱時間:2020/06/23。

中華民國總統府官方網站,〈中華民國第12任總統馬英九先生就職演說〉,

https://www.president.gov.tw/NEWS/12226,查閱時間:2020/06/23。

中華民國總統府官方網站,〈第12~13任 馬總統英九先生〉,

https://www.president.gov.tw/Page/88,查閱時間:2020/06/28。

中華民國總統府官方網站,2008年,〈總統訪視外交部並闡述「活路外交」的理

念與策略>,https://www.president.gov.tw/NEWS/12472,查閱時間 2020/06/20。

中華民國總統府,〈蔡英文總統〉,https://www.president.gov.tw/Page/40,查閱

時間:2020/06/28。

中華民國總統府官方網站,〈總統出席「2016年臺灣的東南亞區域研究年度研討

會〉, https://www.president.gov.tw/NEWS/20726, 查閱時間: 2020/06/28。

中華民國總統府官方網站,2016,〈中華民國第14任總統蔡英文女士就職演說〉,

https://www.president.gov.tw/NEWS/20444,查閱時間:2020/06/26。

中華民國總統府官方網站總統出席,2016,〈2016年臺灣的東南亞區域研究年度

研討會〉, https://www.president.gov.tw/NEWS/20726, 查閱時間:

2020/06/28 •

中國國民黨官方網站,〈中國國民黨黨史簡傳〉,

http://www1.kmt.org.tw/page.aspx?mid=27,查閱時間:2020/6/18。

王鼎銘,2004,〈選民為什麼會支持黑金?一個理性交易的解釋〉,《選舉研

究》,11:100。

王建民、陳麗麗,2006,〈蔡英文新南向政策的主要目標與前景展望〉,《中國評論》,49。

王信力,2019,〈川普能重構亞洲權力平衡?解析美國印太戰略的虛實〉,《台灣國際研究季刊》,15(2):68。

王信力,2019,〈川普能重構亞洲權力平衡?解析美國印太戰略的虛實〉,《台灣國際研究季刊》,15(2):78。

立法院第二屆第二會期外交及僑政、經濟、國防三委員會第一次聯席會議紀錄,頁 417。

田習如,2015,〈富商之女蔡英文〉,

https://www.businessweekly.com.tw/business/indep/27374,查閱時間:2020/06/28。

民主進步黨官方網站,〈民進黨黨綱〉,

 $https://www.dpp.org.tw/upload/download/\%E9\%BB\%A8\%E7\%B6\%B1.pdf \circ$

民主進步黨官方網站,〈民進黨黨綱〉,

https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf:

34-40, 查閱時間: 2020/06/26。

民主進步黨官方網站,〈民進黨黨綱〉,

https://www.dpp.org.tw/upload/download/%E9%BB%A8%E7%B6%B1.pdf:

50-53, 查閱時間: 2020/06/26。

民主進步黨官方網站,2015,〈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〉,https://www.dpp.org.tw/media/contents/6843,查閱時間: 2020/06/26。

石之瑜,2003,《政治文化與政治人格》,台北:揚智文化。

石佳音,2008,〈中國國民黨的意識形態與組織特質〉,國立台灣大學社會科學 院政治學系博士學位論文。

行政院大陸委員會官方網站,<1996年民眾對大陸政策及兩岸關係的看法綜合 分析〉,

https://www.mac.gov.tw/cp.aspx?n=DAF5973A31A7DF0A&s=7953F31090DD8 CE2,查閱時間:2020/06/23。

行政院大陸委員會官方網站,〈2010年兩岸關係國內各界民意調查綜合分析〉,

13.https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=E8D3056C6FB47D4C&sms=3893D3AA3EB6225A&s=C1A13DBE8483A984,查閱時間:2020/06/24。

李明,1993,〈柯林頓政府亞太政策之展望〉、《美國月刊》,8 (12):23-36。

李明,2019,〈一帶一路與全球治理〉,《全球政治評論》,68:36。

李明,2019,〈一带一路與全球治理〉,《全球政治評論》,68:42。

李登科,〈南向政策與務實外交之研究〉,國際關係學報第十二期,頁 114-115。 余昭,1977,《人格心理學》,臺北市:撰者自刊。

吴安家,2002,〈論小布希政府的對華政策〉,《遠景基金會季刊》,3(3):143-

144 。

吳安家, 2002, 〈論小布希政府的對華政策〉, 《遠景基金會季刊》, 3 (3): 145-147。

宋鎮照,1996,〈台海兩岸與東南亞國家之關係與策略〉,《問題與研究》, 35(5期):16。

宋鎮照,2006,《建構台灣與東南亞新世紀關係-南向發展之政經社場域策略分析》,台北:海峽學術。

宋學文,2008,層次分析對國際關係的重要性及模型建構,問題與研究,47

 $(4): 178 \circ /$

汪莉絹,2008,〈連胡四會胡錦濤盼擱置爭議:提出 16 字方針正式回應馬蕭政府 構建兩岸新關係共創雙贏〉,《聯合報》,04 月 30 日。

金榮勇,2001,〈布希政府的東南亞政策與挑戰〉,《問題與研究》,40(6):62-63。

沈政男,2015,〈看不清楚李登輝的核心價值?這是自戀型政治人物的特徵:主 張什麼是其次,有舞台最重要〉,

https://www.thenewslens.com/article/17442,查閱時間:2020/06/24。

沈政男,2014,〈為何馬英九無法體察社會觀感?精神科醫師:強迫與自戀特質讓他像「機器假人」〉, https://www.thenewslens.com/article/10027,查閱時間:2020/06/25。

林泰和,2019,〈台灣在印太戰略中的角色〉,《展望與探索》,17 (11):74。 周美華、蕭李居編,2009,《蔣經國書信集——與宋美齡往來函電(下)》,台北: 國史館。

洪銘德,2015,〈美國重返亞洲之研究〉,《全球政治評論》,51 期:149。 洪銘德,2015,〈美國重返亞洲之研究〉,《全球政治評論》,51:158。 海伍德著,2016,《政治的意識形態》,陳思賢譯,台北:五南圖書出版社。 涂志堅、唐欣偉,2001,〈從總體觀點看柯林頓政府時期的美「中」臺戰略三 角〉,《遠景季刊》,2(2):178-182。

錢復,1994,〈當前國際情勢與外交施政〉、《外交部施政報告》,頁28。

徐遵慈,2018,〈「從重返亞洲」到「印太戰略」-美國對東南亞政策的轉變〉, 《經濟前瞻》,178:106。

徐遵慈,2018,〈「從重返亞洲」到「印太戰略」-美國對東南亞政策的轉變〉 《經濟前瞻》,178:108。

胡聲平,2008,〈民進黨政府國內政治考量與操作下的台美關係〉,《全球政治評論》,22期:83-84。

商德文,2011,〈點評中國:紀念辛亥革命,提倡三民主〉,

https://www.bbc.com/zhongwen/simp/focus_on_china/2011/10/111003_cr_xi
, 查閱時間: 2020/06/20。

陳文賢,2013,〈歐巴馬政府下的美中台關係與台灣的因應〉,《台灣國際研究季

刊》,9(2):31。

陳正健,2012,〈後冷戰時期意識形態與美國外交-從民主黨與共和黨之意識形態分析(1989-2008)〉,淡江大學國務事務與戰略研究所碩士學位論文。

陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):16。

陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):22。

陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):18。

陳鴻瑜,2007,〈新南向政策效果往上提升〉,《展望與探索》,5(8):161。

陳佩修,2003,〈南向政策的重新評估:兩岸關係停滯下台灣的對外新策略〉,

《全球政治評論》,2:80-81。

陳佩修,2016,〈新南向政策中的東南亞〉,《全球評論雜誌》,55:7-10。

陳華昇,2013年,〈中國大陸強化東協外交之戰略意涵:習近平與李克強出訪 東南亞之評析〉,《展望與探索》,11 (11):23-26。

張顯超,2004,〈中國與台灣:陳水扁執政下的兩岸關係〉,《台灣民主季刊》,1
(1):168。

張亞中、孫國祥,1999,《美國的中國政策:圍堵、交往、戰略夥伴》,台北: 生智。

許銘洲編譯,2016,〈華爾街日報:小英謹慎特質與阿扁個性大不同〉, https://www.peoplenews.tw/news/346f1e9a-3e0e-488a-ad3d-08cfa2b84be2,查 閱時間:2020/06/28。 連戰,「為建設現代化的國家而努力」,中國國民黨中央黨部,中華民國八十三 年一月,頁13。

黃介正,2009,〈歐巴馬亞洲行與美國亞太戰略轉型〉,《展望與探索》,7 (12):1。

黃東煬,2008,〈我國南向政策成效的回顧與展望〉,《展望與探索》,6 (12): 57。

黃奎博、周容卉,2014,〈我國南向政策之回顧與影響〉,《展望與探索》,12 (8):67。

邱坤玄,2010,〈中國在周邊地區的多邊外交理論與實踐〉,《遠景基金會季刊》,11(4):12。

新華網,2010年10月18日,〈中國-東盟自貿區「建成」元年,貿易快速增長〉,

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/fortune/2020-

<u>07/11/c_1126225221.htm</u>,查閱時間:2020/06/28。

新華網,2013年06月06日,〈中美新型大國關係的由來〉,

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com//world/2013-

06/06/c_116064614.htm,查閱時間:2020/06/28。

鄒景雯,2001,《李登輝執政告白錄》,臺北:印刻。

彭翔、羅陽、周睿琪,2017,〈台灣新南向政策的現狀及前景分析〉,《中國評

論》,11:32-33。

楊國樞等,2000,《社會及行為科學研究方法》,台北:東華書局。

楊淵深,2008,〈21世紀初中國外交戰略探原研究〉,淡江大學國際事務與戰略 研究所碩士在職專班學位論文。

楊孟芳,2014年,〈習李體制下中國隊東協戰略的調整〉,國立暨南國際大學東南亞研究所學位論文。

楊昊,2016,〈台灣新南向政策的格局與路向〉,《全球政治評論》,55:12。

楊昊,2016,〈台灣新南向政策的格局與路向〉,《全球評論雜誌第》,55:17-

18 •

楊昊,2017,〈檢視臺灣的新南向政策:議程、網絡與挑戰〉,《問題與研究》,

56(1): 126-127 •

楊昊,2017,〈檢視臺灣的新南向政策:議程、網絡與挑戰〉,《問題與研究》,

56(1): 135 •

楊昊,2018,〈形塑中的印太:動力、論述與戰略佈局〉,《問題與研究》,57

 $(2):100 \circ$

經濟部官方網站,〈新南向政策綱領〉,

https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=10&nodeID=21

, 查閱時間: 2020/06/26。

熊玠,2015,〈解讀歐巴馬走訪東亞及中國之用意與成效〉,《海峽評論》,228:

150-151 •

葉至誠、葉立誠,2000,《研究方法與論文寫作》,台北:商鼎文化出版社。 蔡增家,1998,〈冷戰後中共對東協的外交政策〉,《中國大陸研究》41(9):74。 蔡增家,1998,〈冷戰後中共對東協的外交政策,《中國大陸研究》41(9):78。 蔡佩蓉,2003,〈從區域主義的實踐論中共與東協簽署自由貿易協定之影響〉, 《共黨問題研究》,28(12): 46-48。

蔡進發,2009,〈東協與中共政經互動,對我國在東南亞外交關係之影響〉,《國 防雜誌》,24(5):119。

蔡東杰、洪銘德,2009,〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉,《台灣國際研究季刊》,5(2):92。

蔡東杰、洪銘德,2009,〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉,《台灣國際研究季刊》,5(2):80-81。

蔡東杰、洪銘德,2009,〈新世紀以來美國對東南亞外交政策分析〉,《台灣國際研究季刊》,5(2):88-89。

蔡相廷,2010,〈陳水扁的政治人格與終統政策宣示〉,《元培學報》,17:83。 蔡相廷,2010,〈陳水扁的政治人格與終統政策宣示〉,《元培學報》,17:96。 蔡育岱,2018,〈美國推動印太戰略對臺灣新南向的影響與建議〉,《戰略安全研析》,148:18-25。

鄭安利,2007年,〈從賽局觀點分析東協與中國互動之政經策略選擇〉,成功大

學政治經濟研究所學位論文。

鄭瑞耀,1998,〈務實外交的發展與抉擇〉,《問題與研究》,37 (4):3-4。

顧立民,2010,《大陸政策與兩岸關係》,台中:博明文化出版社。

顧長永,2013,《東南亞各國政府與政治-持續與變遷》,台北:臺灣商務印書館。

顧瑩華,2018,〈一帶一路與新南向的競合政策分析〉,《經濟前瞻》,178:

122 •

龔耀文,1997,〈中國與東協關係全面發展〉、《大公報》,8月3日。

二、外文:

Andrew D. Marble, 2000, "the PRC at the Dawn of the Twenty-first Century: Why the 'China Threat' Debate?, *Issues & Studies*, 36(1):1-3.

Booker C.K. Liaw \ Katasuhiro Sasuga \ Yu-Huang Huang , 2012 , "Taiwan's Economic Diplomacy in Vietnam from the 1990s to the Early Twenty-First Century" *East Asia*: 21-22.

Condoleezza Rice,2000, "Promoting the National Interest," Foreign Affairs, 79(1):46-49.

Kenneth N. Waltz, 1959,[Man, the state, and War: A Theoretical Analysis],New York:

Columbia University Press.

Xiangming Chen,1996, "Taiwan Investments in China and Southeast Asia:Go West,but

Also Go South", Asian Survey, 36(5):447-448 °

