

南向政策與務實外交

李登科

(政治大學外交系副教授)

壹、前言

在經過審慎的規劃並且一一排除中共的阻撓之後，^①李總統登輝先生偕夫人及四十餘位政府官員與企業界人士，終於在今（一九九四）年二月九日至十六日，赴菲律賓、印尼以及泰國進行非正式的參觀訪問活動。雖然李總統的東南亞三國之行被定位為「非正式訪問」，但這項非正式訪問活動卻引起國內各界的高度重視。

國內各界，特別是新聞媒體，討論或報導李總統東南亞之旅的焦點，可說都集中於「南向政策」或與南向政策有關的問題。到底我國是否應推動南向政策？南向政策是否與西進政策相互抵觸？南向政策是否有助於推動務實外交？我國又應如何落實南向政策？本文的目的即在扼要探討這幾個為國人共同關切的問題。

本文除前言外，包括四節，分別是：南向政策之意義與由來、南向政策之利弊、如何推動南向政策、以及結語。

貳、南向政策之意義與由來

一、南向政策之意義

註①

有關中共阻撓李總統至菲律賓、印尼、以及泰國訪問的情況，請參閱外交部編印，中共於國際間謀我事例（一九九三年九月至一九九四年二月）。台北：中華民國外交部，民國八十三年四月，第一至二頁。

雖然在李總統非正式訪問東南亞三國期間，南向政策成爲國內各界討論以及媒體報導的主題，不過南向政策到底應作何解釋，各界竟然沒有一個共同的說法。事實上，連政府各有關部門的說詞顯然也不太明確。

根據李總統於返國記者會上所作的說明，中華民國未來的經濟發展有賴加強區域經濟合作以及增加海外投資，因爲區域性經濟合作已是後冷戰時期國際經濟發展的趨勢，同時中華民國也缺乏足夠的經濟資源。^②李總統在記者會上雖然並未明白指出東南亞應該是我國推動區域經濟合作以及發展海外投資的優先地區，可是從他與記者們的問答即可看出，他心目中的理想地區顯然就是東南亞，而南向政策的最主要意義，乃在於拓展我國與東南亞各國的各項合作關係。

或許是爲避免引起中共過度的疑慮，李總統在返國記者會中似乎刻意迴避直接解釋南向政策。譬如李總統即說道：「我認爲我們不應有可疑的眼光，看任何的事情，包括所謂的『西向』、『南向』政策。」^③他還甚至強調說：「中華民國最重要的事是增加國際上的投資，經濟貿易是最重要的。以這種眼光來看，政府是沒有所謂的『西進』、『南進』政策上的問題。」^④

比起李總統對南向政策所作的廣泛及間接的解釋，外交部長錢復對記者與立法委員所作的說明，顯得較爲具體。錢復首先於今年二月十二日，也就是在陪同李總統訪問東南亞期間，公開指出，李總統訪問東南亞三國的目的，與去年年底、今年年初行政院連戰院長訪問馬來西亞與新加坡一樣，在於增進雙方面的經貿、科技、文化、觀光和投資等各方面的合作關係。^⑤而在對立法院外交及僑政委員會的報告中，錢復更進一步表明，南向政策正是我國當前對東南亞的整體政策。^⑥錢復強調說，不論在政治層面、經貿層面、以及區域安全層面，我國與東南亞地區都具有密切的關係。^⑦錢復對立法委員所作的報告顯示，南向政策除了爲經貿利益設想之外，而且也爲政治及安全利益設想。就事論事，如果中華民國欲推動建立亞太集體安全體系，以及推動台灣成爲亞太營運中心，中華民國當然有必要加強與東南亞各國的各種合作關係，何況在經貿方面上，中華民國與東南亞地區的相互依存關係，的確日益增高。^⑧

註② 聯合報，中華民國八十三年二月十七日，第二版。

註③ 同註②。

註④ 同註②。

註⑤ 自立早報，中華民國八十三年二月十三日，第一版。

註⑥ 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會，民國八十三年三月七日，第十二頁。

註⑦ 同註⑥，第十三頁。

註⑧ 中華民國目前在東南亞地區投資總額高達一百六十億美元，中華民國在馬來西亞是第二大投資國，在泰國、印尼、菲律賓亦分居第三、四、五位。參見，錢復，「外交施政及最近國際情勢」，第十三頁。

值得一提的，儘管學術界及新聞界大都認為南向政策也具有降低國內企業界前往中國大陸投資的熱度，^⑨但是重要政府官員卻持否定的看法。例如行政院經建會主任委員蕭萬長先生在一項記者會中，即公開宣稱：「政府裡面沒有人講過對大陸要降溫，或者以南向取代大陸熱的話。」^⑩蕭萬長的副手，薛琦更說：「我非常鼓勵金融機構到大陸去。」^⑪在眾多政府部會當中，唯一公開承認南向政策具有降低大陸熱功能的部會是行政院大陸事務委員會。根據一位陸委會高層官員的透露，南向政策除了有分散台商投資的好處外，對於政府因應一九九七年香港變局，也有許多好處。^⑫

政府重要首長所以不願承認南向政策也有降低台商大陸熱的作用，主要原因顯然在於安撫中共，但是中共並未因此而放棄對中華民國南向政策的批判。^⑬

二、南向政策之由來

南向政策原稱為南進政策，例如經濟部次長楊世緘於去年十二月八日在對立法院外交及僑政、經濟、以及國防三委員會聯席會議的報告中，就明白指出，我國正積極推動「南進投資政策」。^⑭楊世緘解釋說，由於近年來台灣廠商投資中國大陸熱度持續未減，導致台海兩岸經貿依存度日益加深，為避免對大陸投資過度集中帶來之風險，政府實有必要統合國內企業界，進行整體性之海外投資策略。他並且強調，鑒於東南亞地區資源豐富、勞力充沛、土地便宜、經濟發展潛力雄厚，如果政府能協助國內企業界前往投資，將可獲得以下幾項重要之結果：第一、可以部分東南亞國家取代一九九七年以後香港之地位，作為未來前往中國大陸投資之中繼站；第二、可擴大經營規模，達到厚植企業實力，並且根留台灣之目的；第三、東南亞國協（ASEAN）計畫於未來成立自由貿易區，早日進入東協國家建立生產基地及據點對我整體經濟發展極為有利；第四、藉著廠商至東南亞投資，為當地創造工作機會，提升國民所得，以及促進經濟發展，將有助於增進我國與當地國之實質關係，並進而增強我國在區域安全體系中之關鍵地位。^⑮

註⑨ 參見自由時報，中華民國八十三年二月十八日，第六版；中央日報，中華民國八十三年二月十八日，第二版；聯合報，中華民國八十三年二月十五日，第三版；中國時報，中華民國八十三年二月十七日，第三版；中華日報，中華民國八十三年二月十七日，第三版。

註⑩ 聯合報，中華民國八十三年二月十八日，第二版。

註⑪ 同註⑩。

註⑫ 聯合報，中華民國八十三年二月十六日，第三版。

註⑬ 中共認為中華民國政府企圖運用南向政策阻撓台商投資中國大陸。參見大公報（香港），一九九四年二月十七日，第A一二版。

註⑭ 「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」，立法院公報，第八十二卷第七十三期（下），中華民國八十二年十二月二十二日，第四一七頁。

註⑮ 同註⑭。

楊世緘在立法院聯席會的報告可說已對南進政策的來龍去脈作出一個相當完整的說明。至於為何南進政策被改稱為南向政策，原因並不在於立法院或學術界不支持這項政策，而是擔心東南亞國家不喜歡這個名詞。^⑭

「南進」是第二次世界大戰期間日本軍國主義者侵略亞太地區，特別是東南亞地區所採用的名詞。由於東南亞各國對日本當年以高壓統治方式控制各佔領區的種種殘暴行為仍然記憶猶新，因此如果中華民國政府運用「南進政策」來形容加強與東南亞各國合作關係的整體政策，不但難以受到歡迎，而且還可能引起不必要的誤解。

為了避免引起誤解與批評，行政院長連戰於今年一月十日在國民黨中央黨部的總理紀念月會上，藉著提出行政工作報告，將南進政策改稱為南向政策。^⑮從此以後，「南向政策」才成為朝野各界共同使用的名詞，並代表政府對東南亞的整體政策。

必須指出的是，早在南向政策或南進政策提出以前，國內廠商就已前往東南亞投資，並且投資金額相當龐大。根據經濟部投資業務處的統計，迄一九九三年為止，我國企業界在東南亞國協（不包含汶萊）以及越南的投資總額，高達一百六十五億美元，而投資高峰期則在一九八八年至一九九一年之間（越南除外）。自一九九一年以後，除了越南以外，台商至東協五國的投資熱潮已呈顯著的衰退。因此，為何在國內廠商減少赴東南亞地區的投資之後，政府才大力推動南向政策，的確值得深思。

叁、南向政策之利與弊——是否有助於推動務實外交

雖然南向政策在推出之後，獲得普遍的支持，包括企業界、學術界、以及新聞媒體等等卻也有不同的聲音。大家爭論的焦點在於南向政策的利與弊，茲分別說明如下：

一、南向政策是否可提升我國與東南亞各國的實質關係？

贊成南向政策的人士幾乎都支持政府的論點，認為藉著推動南向政策，我國將可以提升與東南亞各有關國家的實質關係。理由是，東南亞各國普遍面臨失業問題（馬來西亞及新加坡除外），經濟發展面臨瓶頸（如資金不足、基本設施不良或不足、以及技術落後等問題）、以及貧窮等問題，為有效解決這些經濟難題並藉以穩定政治與社會秩序，東南亞各國當然都歡

註⑭ 聯合報，中華民國八十三年一月五日，第二版。

註⑮ 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，第十三頁。

迎我國廠商前往投資設廠。在這種情況之下，如果政府鼓勵國內企業界赴東南亞地區投資，各有關國家一定願意提升與我國的實質關係。^⑮

部分學者並不否認，如果我國企業界增加對東南亞的投資，我國將可提升與東南亞國家的實質關係，但問題是，我國的廠商至東南亞投資已面臨投資上的瓶頸（例如公共設施差、電力、電訊、以及交通設備不足等等），再加上中國大陸十二億人口的吸引力，因此國內廠商不太可能再度大量湧向東南亞。^⑯

如果中國大陸的投資環境比東南亞地區為佳，要台灣的廠商增加對東南亞的投資，誠然困難重重。不過中國大陸的投資環境並不見得比東南亞好多少，而千島湖事件的發生，更讓台商感受到中共政權的不可信賴性以及中國大陸的缺乏安全感。因此，只要政府能擬定一套可行的協助方案，國內廠商應該有意願增加對東南亞地區的投資，何況最新的統計資料也正證明此一趨勢。^⑰

二、南向政策是否可增加政府與中共討價還價的籌碼？

南向政策是否可增加政府與中共討價還價的籌碼，是一個頗為爭議的問題。贊成的人士認為政府藉著推動南向政策，引導台灣企業界至東南亞投資，可分散台灣廠商的投資風險，使台商不必非到中國大陸投資不可，這將可減少我方對中國大陸市場的依賴，也就等於增加我方與中共討價還價的籌碼。其次，透過南向政策而提升我國與東南亞各國的實質關係之後，中共將更難以否定我方係一政治實體，此舉同樣地，亦有助於增強我方與中共談判的地位。^⑱

持不同看法的人士指出，政府強力推動南向政策，將使台商喪失參與中國大陸經濟發展並在該項發展過程中扮演關鍵的角色。換言之，由於政府鼓勵台商增加對東南亞地區的投資，我方將減少與中共討價還價之籌碼。^⑲

筆者認為，固然經費力量是我方與中共討價還價的最重要籌碼，但如果我國內廠商將資金大量轉移至中國大陸，我方非但不能增加對中共的籌碼，反而將被迫失去最重要的武器或資源，因為中共可以完全控制台商的資金，而政府則將無法對台

註⑮ 參見自由時報主辦「李總統東南亞破冰之旅」座談會全文，載於自由時報，中華民國八十三年二月十六日，第六版。

註⑯ 參見劉大年，「由南向政策談東南亞各國投資環境之變化」，今日經濟（經濟部出版），第三二〇期，中華民國八十三年四月號，第二十一—二十四頁。

註⑰ 根據經濟部公佈的資料，受南向政策影響，台商對東南亞之投資已呈現成長，見中國時報，中華民國八十三年二月二十五日，第六版。

註⑱ 自由時報，中華民國八十三年二月十八日，第六版。另參見李登科，「李總統的東南亞之行與南向政策」，中央日報，中華民國八十三年二月十八日，第二版。

註⑲ 「南向與西進，台商怎麼看怎麼做」，聯合報，中華民國八十三年二月十七日，第四版。

商提供必要的保障。²³

部分人士相信台海兩岸經貿互賴程度的增加，可以減少發生衝突，並且也相對地提高我方對中共的籌碼。這種觀點其實未免過於樂觀，同時亦誤解「互賴」的意義。首先，台海兩岸之間的「互賴」絕不可能是旗鼓相當的互賴。在一大一小，而且中國大陸又較具有自給自足能力的情況，台海兩岸經貿交往的增強，事實上等於讓中共對台灣擁有更大的控制力或影響力。其次，台海兩岸經貿「互賴」增加也可能引起更多的衝突，而不見得有助於和平。²⁴譬如，台商在中國大陸遇害，或台商與中國大陸人民發生商業糾紛等等，都對兩岸之間的關係造成負面的影響。

三、南向政策是否有助於我方突破中共對我之外交封鎖？

從公開運用「南向政策」一詞到李總統赴東南亞進行非正式訪問，政府首長似乎都不願觸及南向政策的另一個敏感層面——南向政策是否有助於我方突破中共的外交封鎖。儘管如此，不論是新聞界或學術界並未忽略這個敏感的問題。

主張南向政策有助於突破中共對我之外交封鎖的人士，認為我國固然與東南亞國家均無正式外交關係，但是東南亞國家，尤其是東協各國，或基於經貿方面的考量，或基於制衡中共方面的安全考慮，其實都願意加強與我國的各項實質關係。這些人士指出，東南亞各國願意公然冒犯中共，歡迎我國總統及行政院長前往訪問，並同意安排我國元首與行政院長分別與有關國家之元首或最高行政首長舉行會談，即可說是我務實外交的重大進展，也成功地突破中共對我的外交封鎖。²⁵

在另外一方面，也有少數人士擔心，政府積極推動南向政策，中共可能將在國際間以更強的敵意或更毫無顧忌的挖走我國的邦交國。²⁶

從中共新聞媒體批評李總統「度假外交」的論點，以及中共外交部阻撓李總統訪問東南亞三國的行動來看，中華民國所推動的南向政策的確已引起中共的強烈反彈。中共一方面指責李總統企圖藉「度假外交」製造「兩個中國」，或「一中一台

註²³ 中共迄今仍拒絕與我方就保障台商在中國大陸投資一事簽定協議，但卻片面制定所謂的「台灣同胞投資保護法」，將台商定位為「特殊國內投資者」。該項保護法其實並不能保障台商的權益。參見聯合報，中華民國八十三年二月二十五日，第四版。

註²⁴ 有關互賴問題，請參閱 Kenneth Waltz, "The Myth of National Interdependence," in Ray Magroori & Bennett Ramberg, ed., *Globalism Versus Realism: International Relations' Third Debate*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1982, pp. 81-93.

註²⁵ 高英茂，「拓展國際空間，鞏固內政地位」，聯合報，中華民國八十三年，二月十七日，第四版；金耀基，「度假外交模式肯定台灣角色」，聯合報，中華民國八十三年二月十六日，第三版；周煦，「李總統南訪確立我與東協國家經貿合作原則」，中央日報，中華民國八十三年二月十六日，第二版；Michael Laffer, "Taiwan: A Studied Exercise in Vacation Diplomacy," *International Herald Tribune*, February 11, 1994, p. 6.

註²⁶ 胡玉立、孫揚明，「不可預期性戰術」，聯合報，中華民國八十三年二月十七日，第四版。

」，一方面則威脅東南亞各國，要求各有關國勿接待李總統。²⁷

如果中共的抗議與威脅，促使菲律賓、印尼及泰國取消李總統所有的「非正式」訪問行程，甚至拒絕讓李總統入境，則南向政策不但無助於中華民國拓展務實外交，反而有害於務實外交。然而事實並非如此，菲律賓、印尼以及泰國這三個東南亞國家儘管受到來自中共的強大壓力，可是仍然歡迎李總統前往從事非正式訪問，並且安排各自的元首與李總統見面。菲律賓、泰國的行動顯示，中華民國透過推動南向政策，已獲得重大的外交成果，而此一成果也受到國際間的肯定。²⁸

事實上，由於菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞以及新加坡不僅是東南亞國協的主要會員國，而且也是亞太經濟合作會議（APEC）的重要成員。中華民國加強與這幾個東南亞國家的各項合作關係，除了有助於確保在亞太經濟合作會議的地位之外，也將使中華民國更有機會成為東協的對話伙伴，參與東協區域論壇（AREF）、亞太安全合作理事會（CSCAP）、以及推行中的東協自由貿易區（AFTA）與擬議中的東亞經濟核心會議（EAEC）。²⁹

四、南向政策是否與西進政策相互衝突？

由於南向政策具有分散台商投資地點的作用，部分人士乃認為南向政策與西進政策將產生衝突。³⁰ 尤有進者，這些人士鑒於中共一再批判中華民國企圖運用務實外交來達到製造「兩個中國」，或「一中一台」之目的，因此也擔心南向政策的大力推動將不利於兩岸關係。³¹ 更令這些人士感到憂慮的是，民進黨或支持民進黨者竟公然宣稱，南向政策應以促成國際間接受「一中一台」為主要目標。³²

倘若政府所追求的南向政策，就誠如民進黨或其支持者宣稱的，目的在製造「一中一台」，則南向政策不但與西進政策相互矛盾，甚至還將破壞西進政策，因為中共反對「一中一台」的立場已十分清楚。不過李總統已明確地表示，中華民國是

註27 「李登輝度假外交的實質」，文匯報（香港），一九九四年二月十七日，第A一二版；明報（香港），一九九四年二月十三日，第B一四版；星島日報（香港），一九九四年二月十三日，第A一二頁。

註28 有關國際媒體報導李總統訪問東南亞的情形，參閱 *International Herald Tribune*, February 11, 1994, p. 6; *The Japan Times*, February 10, 1994, p. 4; February 15, p. 5; 中央日報，中華民國八十三年二月十八日，第三版。

註29 錢復表示，中華民國正積極爭取參與包括東協在內的東南亞區域組織。見錢復，「外交施政及最近國際情勢」，第十四頁。

註30 所謂西進政策就是擴大與中國大陸交流的整體政策，也有學者建議應以「西向」一詞代替「西進」。

註31 王銘義，「外交政策與大陸政策應平行發展」，中國時報，中華民國八十三年二月十七日，第三版。

註32 R. L. Chen, "DPP Backs Lee Trip," *China Post*, February 16, 1994, p. 1; 游盈隆，「兩岸關係可望改善」，自由時報，中華民國八十三年二月十六日，第六版。

在「一個中國」的原則下推動南向政策，而且南向政策與西進政策並不衝突。³³

筆者的看法是，南向與西進政策不但相互排斥，而且是相輔相成。筆者認為，一旦成功地推動南向政策之後，中共將不得不以具體、務實的態度來處理台海兩岸的關係，因為中共再也無法否定中國正處於分裂以及台海兩岸同時存在兩個政治實體的事實。在此種情形下，台海兩岸的關係必將獲得大幅度的改善，兩岸之間的各項交流也將隨之呈現全面性的擴展，而這種發展當然可以說是西進政策的成功。同樣地，如果西進政策獲得突破性的進展，譬如中共同意不再打壓我政府的外交活動空間，我方誠然更可順利地推動南向政策。此外，筆者也認為，南向政策的推動還具有達到間接保障台商在中國大陸投資之功能。理由是，由於中共擔心在中國大陸投資的台商將資金轉移至東南亞，同時也為吸引更多的台商前往中國大陸，中共將不得不進一步保障台商的投资。

以上的扼要分析顯示，如政府能有效地推動南向政策，我國的務實外交工作將可獲得重大的突破，而且也將有助於西進政策的拓展。

肆、如何推動南向政策

如何推動南向政策也是一個見仁見智的問題。根據各方面的看法，以及筆者個人的淺見，以下幾項或許值得政府有關部門的參考。

一、朝野應建立南向政策之共識。南向政策能獲得朝野各黨派的支持，確實不易，也是政府推動南向政策最重要的基礎。可惜的是，雖然各黨都支持南向政策，不過對於南向政策的目的卻存在著大不相同的看法。執政黨強調南向政策是在一個中國的原則下進行，目的在拓展經貿合作，而民進黨則認為南向政策應以追求「一中一台」為最高目標。³⁴如果朝野不能化解雙方對南向政策目標的爭議，不但將引起國內民眾的疑慮，更將強化中共對南向政策之批判立場。

二、以民間企業為投資主角。目前政府推動南向政策的具體措施是以國營及黨營企業帶頭赴東南亞投資，希望藉此鼓舞民間企業師法。這種政策在短期內可收到一定的「刺激」效果，但將面臨的難題並不少，包括：第一、國營企業的對外投資須經立法院同意，而立法院並不輕易允許國營企業赴海外從事大規模投資；第二、國營企業以及黨營企業都有缺乏效率以及成本偏高之通病，以這些企業作為南向政策之先鋒，失敗的風險可能偏高。為避免發生這兩個問題，政府應儘量運用民間力

註³³ 「李總統：我應以和平、合作、繁榮為今後發展方向」，聯合報，中華民國八十三年二月十七日，第二版。

註³⁴ "DPP Backs Lee Trip," *China Post*, February 16, 1994, p. 1.

量，也就是以具體的行動鼓勵國內廠商赴東南亞投資，並且以民間企業作爲主角。

三、有效解決民間企業在東南亞投資遭遇到的難題。國內廠商在東南亞地區投資已有六年之久，普遍遭遇到的難題包括子女教育問題、缺乏投資保障協定問題、資金取得困難、以及當地基礎設施不足等問題。目前政府針對這些問題已擬定四項具體的因應措施，分別爲：建立海外投資保險制度、設立僑校、鼓勵金融機構到東南亞設分支機構、以及簽訂政府間的投資保障與租稅互免協定。³⁵如果政府能迅速、有效地執行這四項具體的措施，國內廠商無疑地將更有意願與信心赴東南亞投資。

四、發展與東南亞各國的全面合作關係。經貿合作當然是南向政策不可或缺的一部分，但是除經貿合作之外，教育文化交流、科技合作、學術合作、乃至於觀光合作，其實也應是南向政策的重要部分。因爲唯有發展全面性的合作關係，我國才能夠與東南亞各國建立並維持持久的友好合作關係。換言之，南向政策才可能真正的落實。

五、加強對東南亞的區域研究，提供廠商充分、可靠的各種訊息。東南亞各國都可算是我國的鄰居，照理說我國應該有很多研究東南亞的學術機構及專家學者，而且能爲企業界及政府提供充分可靠的資訊。遺憾的是，迄今爲止，國內並無專門研究東南亞的學術機構，研究東南亞的專家學者則屈指可數，的確令人感到汗顏。³⁶爲彌補此一嚴重之缺憾，政府首先應鼓勵學術機構成立東南亞研究部門，積極培養研究人員，其次應延攬東南亞各國的傑出華裔學者擔任研究與諮詢工作。以這種雙管齊下的策略，或許可以爲廠商提供必要的資訊。

六、規劃切實可行的合作項目。南向政策當然是要發展與東南亞各國的各項合作關係，但是到底應發展那些具體的合作項目？以及如何決定合作項目的優先次序？都是極爲重要的問題。以投資方面來說，最適合我國廠商投資的項目爲何？是否也爲當地國歡迎？以及如何讓廠商根留台灣？諸如此類問題都有待政府與企業界的共同規劃與思考。過去有若干國內廠商赴東南亞投資但失敗而返，³⁷這些失敗的經驗誠然也值得借鏡，避免重蹈覆轍。

七、結合東南亞華裔人士的力量，但應避免引起當地人民之反華運動。東南亞地區除了有眾多的中華民國僑民以外，更有數以千萬計的華裔人口。如果國內廠商、學術界、文化界、以及其他各行各業人士能妥善結合東南亞地區的華僑與華裔人口，南向政策將可收到事半功倍之效。不過如何避免引起當地人民的排華心結，則是最重要的前提。以今年四月中旬在印尼棉蘭地區發生的工人暴動爲例，由於華人在暴動中遭受到財產上乃至生命上的損失，該項暴動對於國內廠商赴東南亞投資，

註35 「南向經貿合作，四大重點訂定」，聯合報，中華民國八十三年二月十八日，第一版。

註36 中華民國專門研究東南亞的學者除了政治大學國際關係研究中心的三位研究人員之外，其他大學還有少數研究東南亞史和華人問題的學者。

註37 「台商林經甫的南向故事反映某些參考價值」，中國時報，中華民國八十三年二月十四日，第三版。

尤其是印尼，難免會有負面的影響。³⁸

東南亞各國當中，曾發生多次排華運動，而且未來仍有可能再度發生。但是如果政府能藉著推動南向政策，協助當地國家有效消除貧富不均與失業問題，東南亞地區發生排華運動的可能性將愈來愈低。

伍、結 語

根據外交部在外交報告書（全名為對外關係與外交行政）中的說法，我國的外交工作有三項重點，分別是：鞏固並加強與我國有邦交國家之雙邊關係；提升我國與無邦交國家之實質關係；以及廣泛積極參與國際組織及活動。³⁹雖然外交報告書的出版距今已有兩年之久，但是中華民國外交工作上的三項重點仍然沒有改變，因為外交部長錢復在今年三月七日對立法院所作的施政報告中，依舊將這三項列為當前外交工作之主要重點。⁴⁰

以中華民國這三項外交工作重點而言，南向政策既涵蓋兩個重點——提升與無邦交國家之實質關係以及積極參與國際組織，因此，其實也可說是中華民國政府為拓展務實外交所採取的整體策略之一。不過，固然南向政策有助於推動務實外交，但並非務實外交的唯一策略。事實上，如果中華民國僅僅專心於提升與東南亞各國的實質關係，而忽略加強與其他友邦及無邦交國家（例如美國、法國、以及日本與德國等等）的合作關係，中華民國政府的外交處境非但難以改善，反而將可能每下愈況。

其次，南向政策不僅不與西進政策相互衝突，而且是相輔相成。就此而言，南向政策當然也可被視為中華民國整體大陸政策的一部分，目的在促使中共接受中國正處於分裂中的現狀。

總之，南向政策的推動的確有助於中華民國拓展務實外交以及西進政策。雖然中華民國政府已失去推動南向政策的許多寶貴時光，但亡羊補牢，時猶未晚。倘能有效地推動，中華民國政府仍可從南向政策中獲得顯著的利益。

*

*

*

註38 自由時報，中華民國八十三年四月十九日，第十三版。

註39 外交部，對外關係與外交行政，中華民國八十一年十二月初版，第四十二、四十三頁。

註40 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，第八、十八頁。