

顧長永著

台灣與東南亞 的政治經濟關係

互賴發展的順境與逆境

台灣與東南亞的政治經濟關係 互賴發展的順境與逆境

顧長永著

國立中山大學中山學術研究所教授

政治學叢書 39

台灣與東南亞的政治經濟關係

互賴發展的順境與逆境

著 者 / 顧長永

發 行 所 / 風雲論壇出版社有限公司

地址：臺北市杭州南路二段 15 號 5 樓

電話：2396-0261

傳真：2391-3712

法律顧問 / 葛苗華

地址：台北市松江路 200 號 9F

電話：2511-7104

印 刷 所 / 建春彩色印刷有限公司

地址：板橋市中山路二段 531 巷 17 弄 33 號

電話：2954-6566

劃 撥 / 0785532-9 鄭台芬帳戶

出版日期 / 中華民國八十九年七月再版

定 價 / 400 元

版權所有。不得翻印

※本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。

目錄

緒論	7
第一章 互賴理論的解釋與應用	13
前言	
一、互賴理論的起源與發展	
二、互賴理論的意義	
三、複合互賴	
四、台灣與東南亞的互賴發展	
結論	
第二章 變遷中的東南亞：政治與經濟關係	31
前言	
第一節 東南亞政治情勢的變遷	31
一、「東協」高峰會議的實質加強	
二、東南亞政治區域化的加強	
三、東南亞各國內部政治分歧緩和	
第二節 東南亞經濟情勢的變遷	45
一、經濟成長率的提高	
二、東南亞各國經貿關係的加強	
三、東南亞與亞太地區投貿關係加強	
四、東協自由貿易區的發展	

第三章 變遷中的東南亞：安全關係 59

前言

- 一、美國及俄羅斯自東南亞的撤軍
- 二、第三勢力進入東南亞
- 三、東南亞各國軍備擴張
- 四、南中國海島嶼主權之爭
- 五、紛爭未決的東甯寨問題

結論

第四章 中華民國的外交：互賴發展的對外關係 79

前言

- 一、影響外交的三個因素
 - (一)我國的外交傳統及立國精神
 - (二)國內政治環境的變化
 - (三)國際環境的變遷
- 二、中華民國對外關係的敏感度與脆弱度
- 三、對外關係連結策略的應用
- 四、跨國關係的發展

結論

第五章 台灣與東南亞的政治關係(1950-1987) 99

前言

- 一、第一時期的政治關係（1950至1975）
- 二、第二時期的政治關係（1976至1987）

結論

第六章 台灣與東南亞的政治關係(1988-1997) …… 115

前言

- 一、駐外機構地位的提昇
- 二、駐外人員享有的外交特權及外交功能
- 三、高層官員的互訪
- 四、國際條約的簽訂
- 五、國際組織的參與

結論

第七章 台灣與東南亞的經濟關係(1950-1975) …… 141

前言

- 一、貿易關係
- 二、投資關係
- 三、技術合作關係
- 四、對外援助關係

結論

第八章 台灣與東南亞的經濟關係(1976-1987) …… 159

前言

- 一、貿易關係
- 二、投資關係
 - (一)台灣對東南亞的投資
 - (二)東南亞國家對台灣的投資
- 三、技術合作關係
- 四、對外援助關係

結論

第九章 台灣與東南亞的經濟關係(1988-1997) …… 185

前言

一、貿易關係

二、投資關係

(一)台灣對東南亞的投資

(二)東南亞國家對台灣的投資

三、技術合作關係

四、對外援助關係

結論

第十章 台灣與東南亞的安全關係：
從現實主義到互賴理論…………… 227

前言

一、現實主義與互賴理論

二、一九五〇年到一九七五年：現實主義的對外安全關係

三、一九七六年到一九八九年的安全關係：從現實主義到互賴理論

四、一九九〇年代：互賴合作的安全關係

(一)多邊安全合作關係

(二)雙邊安全合作關係

結論

第十一章 台灣的「南向政策」的政治經濟分析 265

前言

- 一、「南向政策」的政治分析
- 二、「南向政策」的經濟分析
- 三、「南向政策」的評估
 - (一)「南向政策」的政治評估
 - (二)「南向政策」的經濟評估

結論

第十二章 中國大陸對東南亞的經濟關係： 台灣與東南亞關係發展的逆境 295

前言

- 一、貿易關係
- 二、投資關係
- 三、技術合作關係
- 四、對外援助關係

結論

緒論

民國87年年初，政府高層首長（包括副總統連戰、行政院院長蕭萬長、及經建會主委江丙坤）先後密集的訪問東南亞的幾個國家，他們回國之後大力提倡對東南亞的援助與投資，掀起國內一陣對東南亞的熱潮。其實，這是中華民國政府的第二波「南向政策」。第一波的「南向政策」是於民國83年（1994年）開始推動的，為期三年，在民國86年時已告一段落。如今開始的第二波「南向政策」，其範圍及內容都比第一波的「南向政策」，更為充實。就範圍而言，第一波的「南向政策」只包含東南亞經濟較為進步的幾個國家（如新加坡、印尼、泰國、菲律賓、及馬來西亞），而第二波的「南向政策」卻幾乎包含了東南亞的所有國家。就內容而言，雖然這兩波的「南向政策」都是全面性的，但是第一波的「南向政策」較著重於投資的鼓勵，而第二波的「南向政策」不僅繼續加強對東南亞的投資，而且擴大強化雙邊的貿易，特別是協助解決及促進雙邊與貿易有關的問題（如貿易保險、損失理賠、及平衡貿易逆差等）。

儘管政府部門對東南亞相當的積極，可是民間企業及一般大眾對東南亞，卻是相當的陌生。尤其東南亞國家自1997年中期起，即遭受到重大的金融風暴，大部份的國家（特別是泰國、印尼、及馬來西亞），甚至發生嚴重的財政危機。大多數的百姓及民間企業都不禁要問，為何政府在這個時刻還要推動企業到東南亞投資？到底是真的要幫助企業到東南亞去創業？還是要藉著企業來幫助政府加強與東南亞國家的政治實質關係？如果政府真的要協助企業到東南亞地區去創業，為何選在這個極不穩定的時刻？這個風險由誰來承擔？如果企業界要成為政府的籌碼，政府為何不說個清楚明白？如果政府真的要推動第

二波的「南向政策」，為何沒有一套完整的計畫？

除了民間及企業界對東南亞陌生外，國內學術界對東南亞的研究，亦是相當的缺乏。國內早期的政治、社會科學界，大都偏重於對美國及大陸的研究，在這方面亦已有相當的成就，然而對東南亞的研究卻不重視。要不是第一波的「南向政策」帶動一股研究東南亞的風氣，國內學術界對東南亞可能仍是在初期的摸索階段。儘管這幾年國內學術界對東南亞已經有一些研究，但仍是相當的不足，畢竟東南亞是一個相當大的地區，包含十個國家，而且每個國家的政治、經濟、及社會情況，都不盡相同。以有限的研究人力，去應付如此廣大的區域，當然會力有未殆。對於國人所關心的台灣與東南亞的關係發展，其研究成果，更是相當有限。本書即嘗試以學術的角度，來填補這個空間。

在國際關係的學術領域中，以現實主義及自由主義為兩個主要的理論體系，這兩個大型理論（grand theory）後來又發展成為許多的中型理論（middle range theory），如整合理論、功能主義、新功能主義、互賴理論等。這些理論對於台灣與東南亞的關係發展，都具有某些程度的解釋力。例如現實主義及新現實主義所主張的國家利益及安全，似乎與李登輝總統所提倡的務實外交有某些的契合；但是現實主義及新現實主義所代表的衝突內涵，似乎又與務實外交不甚吻合。因此，本書引用由新自由主義所發展而來的互賴理論，作為本書的理論基礎。互賴理論所強調的是合作、協商、及共同發展，不再著重大國與小國的對抗。雖然在國際社會中，大國有較多的優勢，亦常常藉著其雄厚的政治及經濟資源，對小國有所控制及約束；但互賴理論卻認為小國一樣可以在國際社會展現其實力，因為小國也擁有大國所需要的資源，因此就對大國具有約束及談判的籌碼。

在冷戰期間，國際社會受到美國及蘇聯對峙的影響，常將國家安全及軍事力量作為政策的指標，任何涉及國家安全的事物及政策，都必須受到其影響。可是冷戰結束之後，國際秩序有了變化，各國對於國家的發展也有了新的思維，不再以對抗及衝突為手段，取而代之的是以談判及合作，來解決國際間的爭端。這些都具有互賴的精神。此外，冷戰結束之後，國際區域發展亦成為一個相當明顯的趨勢，各個地區之間的互動、合作、及交流，都比以前要更為熱絡。區域主義的發展雖然並不是一件新鮮的事物，因為在二次大戰之後就已經有區域主義的形成，不過當時較著重於政治的結合，例如非洲國家團結組織。但是在八零年代中期以後的區域主義，雖然也有政治及安全方面的結合，但是一般而言，卻較著重於經濟的整合與發展，以亞太地區國家所組成的「亞太經濟合作會議」，就是最好的例子。這種區域主義的發展，亦具有相當濃厚的互賴精神，台灣身處亞太區域的一份子，當然亦受其影響。

至於台灣與東南亞的關係發展，是台灣對外關係發展的一部份，不僅受到國內因素的影響，亦受到國際環境的影響。台灣與東南亞的關係發展，基本上也是頗符合互賴理論的精神，這種現象在冷戰結束之後尤其明顯，這是台灣與東南亞關係發展的順境，因為雙方都可以藉著合作及交流，而互蒙其利。台灣所擁有的經濟資源（如資金、技術、管理、及經驗），都是東南亞國家所需要的；而東南亞國家的勞力、土地、原料、及市場也是台灣企業所需要的，此外，東南亞國家亦可提供台灣所迫切需要的國際活動空間。基於雙方互賴、互助、及合作的精神，台灣與東南亞各國的雙邊關係，在九零年代，大都有相當明顯的增進，不僅經濟關係如此，政治及安全關係亦是如此。

可是，台灣與東南亞的關係並非一帆風順，雙邊的關係也有逆境

，這是互賴理論所不克論及的。互賴理論適用於一般的通例，可是對於特例的情形就有所不足，其他的理論亦有類似的缺憾。在台灣的中華民國可以本著互賴的精神，與他國建立互助合作的關係，可是由於海峽兩岸的政治爭端未決，中共政權對於台灣的政治外交及軍事安全關係的發展，始終採取強力杯葛的態度，導致中華民國對外的正式外交關係，一直無法突破困境。這種情形，自國民政府遷到台灣以來，從未有任何的改變。自從中共進入國際社會以來，其在國際間的政治影響力即愈來愈大，冷戰結束之後，中共在亞洲的霸權地位，更是益形穩固。尤其是美國在九零年代對中共的政策，亦開始由以往的對抗轉變為交往（engagement），美國甚至要與中共建立成為戰略性的伙伴關係，這對於台灣當然就愈為不利。因此，中華民國對於來自中共的政治杯葛及打壓，幾乎沒有對抗的餘力，只有在經濟方面尋求發展，以增加自我的實力。

台灣與東南亞的經濟關係，自八零年代中期以後，雙邊的經濟關係即愈來愈密切，這是台灣與東南亞國家互賴關係發展的基礎，並進而強化台灣與東南亞國家的政治實質關係。可是，自九零年代開始，中國大陸與東南亞國家的經濟關係，亦逐漸加強；台灣過去所擁有的經濟優勢，正受到空前的挑戰，這就是台灣與東南亞國家關係發展，所面臨的最大逆境。中華民國過去雖無法進入國際政治社會，但是由於台灣傲人的經濟成就，使得台灣在國際間仍然受到相當的尊重，台灣也因此得以在無邦交國家設立半官方的辦事處或代表處。可是自從中國大陸實施改革開放的經濟政策之後，其經濟實力逐漸加強，中共也正以台灣所實施多年的經濟外交，來抵制及削弱台灣的經濟優勢。這是台灣未來發展與東南亞國家關係，所必須面對的嚴肅課題。

本書將以互賴理論為基礎，探討台灣與東南亞國家的雙邊關係，

包括政治關係、經濟關係、及安全關係。本書亦將以歷史的角度來分析台灣與東南亞國家的雙邊關係，從1949年起當國民政府遷到台灣以來一直到現在，跨越將近五十年的期間。在這半個世紀期間，本書將之分為三個時期，分別以三位領人作為劃分。第一時期是自1949年至1975年，此為先總統蔣公當政時期，這一時期是中華民國與東南亞幾個國家，政治關係最為密切的時期，但是經濟關係卻較弱。第二時期是自1976年至1987年，此為經國先生擔任行政院長及總統時期；在這一時期之內，中華民國與東南亞國家完全斷絕外交關係，政治關係跌至谷底，但是經濟關係卻逐漸加強。第三時期是自1988年至1997年，此為李登輝先生就任中華民國總統時期，中華民國雖然與東南亞國家沒有任何外交關係，但是雙邊政治實質關係卻逐漸加強，而且經濟關係更是比過去要增強許多。

本書的主要內容（第五章至第九章）就是以這三個時期，來探討台灣與東南亞的政治與經濟關係，第十章則仍是以這三個時期，來探討台灣與東南亞的安全關係。此外，本書第一章是介紹互賴理論的意義與應用，是以克歐罕（Robert Keohane）及奈伊（Joseph Nye）的一本著作為主。第二章及第三章分析東南亞的政治、經濟、及安全情勢的變遷，這有助於了解台灣與東南亞關係發展。第四章則闡釋中華民國的外交發展，因為台灣與東南亞的關係發展，是屬於我國整體外交的一部份；了解中華民國的外交政策，當然有助於分析我國與東南亞國家的關係發展。第十一章專門分析台灣的「南向政策」，從政治經濟學的角度，來分析台灣實施「南向政策」的原由。最後，第十二章則探討中國大陸與東南亞的經濟關係，此為台灣所面臨的最大逆境，台灣過去所擁有的經濟優勢，將面臨嚴重的挑戰。這是台灣發展與東南亞雙邊關係，所必須深思的課題；換言之，海峽兩岸關係的互動及

變遷，仍將影響台灣未來與東南亞國家的關係發展。

第一章 互賴理論的解釋與應用

前言

研究國際關係都會認知到國際體系中的三個次級體系，即(1)以互賴關係為主軸的西方體系，(2)以依賴關係為主軸的南北體系，及(3)以彼此互相分立的東西方體系。這三種體系並非現實生活中的三個體系，而是國際關係的研究者，爲了方便學術的研究及深入了解國際關係的動態，而在學理上作此區隔。儘管這三大體系並非現實國際關係的結構，但他們均能對現實的國際關係提供相當程度的解釋力。例如由互賴體系可以理解爲何西方資本主義國家的經貿關係，自二次大戰之後，就愈來愈密切；依賴體系可以幫助了解，爲何第三世界國家在不平等的經貿關係結構之下，始終無法發展；而東西方體系可以很清楚的認知到，以西方資本主義國家爲主的體系與以東方（蘇聯及東歐國家）計劃經濟爲主的體系，是截然不同的。

但是，本章的目的並不在於如何區分這三大體系，本章的目的在介紹互賴理論的內涵及其應用。我們認爲東南亞地區在冷戰結束後的發展有重大的改變，雖然在學術界有各種不同的理論來解釋這種變遷，但是互賴理論最爲適合解釋這種現象；而且台灣與東南亞的關係發展，互賴理論也是較爲適合應用的理論。因此，本章的主要的內容在介紹互賴理論的精義，並說明如何應用互賴理論以解釋台灣與東南亞地區的關係發展。

一、互賴理論的起源與發展

國際之間互賴關係的起源可追溯至十八世紀的歐洲，當重商主義興起之後，法國學者就有提出互賴的觀念，認為國與國交往並非完全自我謀利，而是有互賴的關係。互賴理論的思想與自由主義及理想主義有密切的關係，其基本主張都認為國家之間的互動是可以發揮人與人之間的互助精神，即彼此互相幫助，互相協調，共同創造最大的福祉。雖然各國之間有不同的差異性，但透過國家與人民的交往，各種資源、產品、及人力均可互相交流，互相分享使用，以促進國際的發展。這種思想在十八世紀及十九世紀的歐洲均甚流行。然而第一次世界大戰及第二世界大戰的爆發，卻造成現實主義的風行^①，在一九六〇年代及一九七〇年代，現實主義在研究國際關係的學術領域相當盛行，直到如今，現實主義仍是研究國際關係的主流學派。但是，這並不代表自由主義學派的沒落，當現實主義正盛行時，自由主義學派的學者亦在歐洲進行功能主義及整合主義的研究^②。當克歐罕（Robert Keohane）及奈尹（Joseph Nye）於1977年出版「權力與互賴」（Power and Interdependence）的著作之後，互賴理論的研究開始盛行。

①有關現實主義的著作很多，最具代表性的是Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*（New York: Alfred A. Knopf, 1985）；Robert Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*（New York: Columbia University Press, 1986）。

②Karl Deutsch在1952年至1956年期間，在歐洲進行一項歐洲各國之間經貿互動及人員交流的研究，他的研究結果及成為互賴理論、功能主義、及整合理論的先驅。