

# 臺灣推動國際外援 之跨文化影響因素 東南亞的在地觀點\*

鄧克禮\*\*

收稿日期：2021 年 6 月 14 日

接受日期：2022 年 5 月 3 日

---

\* DOI:10.6164/JNDS.202212\_22(1).0003

\*\* 國防大學戰略研究所兼任助理教授。

E-mail: 102260504@nccu.edu.tw

## 摘 要

國際外援亦是國際交流與互動方式的一種，尤其在經濟領域對特定的國家提供協助，除實踐人道精神，亦有緩解危機與解決困境之功能，惟仍有提供外援之國家藉以謀取國際地位或形象。就臺灣來說，較為知名的國際外援活動，應該要算是 1950 年代至 1960 年代所謂的「美援臺灣」，對當時的臺灣經濟發展，提供了支持。當然臺灣也曾經對外派遣農耕隊、醫療團等，從事國際援助與合作。而近年來臺灣對包括東南亞國家在內之地區推動「新南向政策」，由於政策內容強調擴大臺灣的對外投資，並提出諸多有利於區域國家經貿與社會發展之政策，故從廣義上來看，似可算是臺灣的對外援助政策。

儘管臺灣與東南亞的關係發展持續地穩定成長，但以地緣關係來看，惟臺灣鄰近東南亞，本應就該與東南亞國家維繫一定程度的密切關係；但因國際政治與區域情勢發展等因素，使臺灣與所有的東南亞國家均無正式的外交關係。臺灣只能積極地加強與東南亞國家在經貿、文化、社會等領域來發展互動與交流。除了透過當地華人做為橋樑之外，認識東南亞文化甚至能使用當地的語言，應將有助於提升臺灣與東南亞國家的關係，容易瞭解東南亞對於臺灣提出與當地合作政策之在地觀點，讓臺灣推動外援活動時減緩跨文化領域的負面影響。

關鍵詞：國際外援、新南向政策、東南亞、跨文化、在地觀點

## 壹、前言

國際外援也可算是國際交流與互動的方式之一，尤其透過經濟領域對特定的國家，或針對國際社群提供協助，其目的可以是實踐人道精神，有時也能緩解危機的發生，即在一定程度上解決了所面臨的問題或困境。當然不可諱言，或許也有提供外援之國家，掩藏著爲了提升該國之國際地位，或是增進其對外形象之企圖。若就以臺灣做爲接受援助者來說，較爲知名的國際外援活動，應該要算是 1950 年代至 1960 年代所謂的「美援臺灣」，對當時的臺灣經濟發展，提供了堅強的支持與後盾（陳添壽，2017：321-324）。

除了早期的派遣工程隊、農耕隊和醫療人員協助第三世界國家外，臺灣近年來對包括東南亞國家在內之地區所推動的「新南向政策」，由於政策內容強調擴大臺灣的對外投資，並提出諸多有利於區域國家經貿與社會發展之政策；故從廣義上來看，似乎勉強算得上是臺灣的對外援助政策。儘管「新南向政策」的另一個重要目的是希望降低對中國的經貿依賴，以紓解臺灣的經濟困境，但若忽略了東南亞國家的在地回應，恐將會使得整個政策的成效受到局限。

臺灣將海外投資與經貿佈局置重點到東南亞地區，尤其是臺灣的成衣與製鞋業已有許多廠商是以東南亞爲生產基地。據報導，近 10 年來，在大陸的台商由於當地政府的產業轉移政策，勞力密集產業的成本增高；特別是近期隨著美中貿易戰趨熱，臺灣的電子廠也有比較多的廠家考慮向東南亞等地轉移（曾智怡，2021）。而據經濟部國貿局資料顯示，2021 年 1 至 8 月臺灣在「新南向市場」的貿易總額爲 951.2 億美元（佔對外貿易總額的 18%，同期成長率爲 35.9%），其中出超達 113.5 億美元；若僅觀察同期的臺灣對東協國家貿易總額就有 759.8 億美元（佔對外貿易總額的 14.4%，同期成長率爲 32.4%），其中出超達 155.8 億美元（經濟部國貿局，2021）。因此，不可否認「新南向政策」

與台商從中國轉移至東南亞投資具有一定程度的關係；不過，臺灣是否能順利地如預期可以運用東南亞的自然資源與充沛人力供應，加上臺灣的技術優勢再創經濟佳績，並將東南亞做為臺灣經濟發展的腹地，還需觀察臺灣如何因應與東南亞交流所面臨的跨文化挑戰。

本文參照跨文化的相關理論，從對民族或國家的歸屬感，以及在特定社會裡所抱持的不同價值觀為基礎之文化認同，探討臺灣與東南亞在跨文化上的差異現況。希望從跨文化的角度來觀察，是否臺灣因沒有完全考量到所謂「新南向國家」的發展現況不一、各國之需求不同，以及在民族文化上的差異等因素，造成訂定出的「新南向政策」僅能從臺灣的立場出發，缺少了東南亞國家的在地觀察。容易讓這樣具有外援意涵的政策，落入到被視為和中國「一帶一路」倡議雷同，只有維護自身國家的利益，難以獲得東南亞國家之認同，更遑論有受益之感。

由於文化的內涵包羅萬象，也是古往今來的人類生活動態之綜合呈現，故要對文化進行闡述，實非易事。而所謂的「文化」(Culture)一詞，一說是在拉丁文中發現“colere”，它的意義是「居住」或「耕種」；<sup>1</sup>經過長期使用之後，逐漸地出現了“culture”一字，並衍伸出“civilization”(文明)等意思。這時人們開始對社會發展過程中所建立的相關規範與運作制度，有了整體性的關於「文明」之概念。若以現今的角度觀之，可以說涵括了有關人類社會的信仰、道德、知識、法律、風俗及藝術等領域的種種生活型態，均成為人類的文化內涵(陳澄巧，2006：12-14)。

---

<sup>1</sup> 另有人將拉丁文中的“cultus”視為「文化」用詞的語源，據相關研究稱，該詞彙為「文化」一語在英語(culture)和德語(kultur)的來源，且“cultus”也是由“colere”演化而來(李宏敏等，2015：48)，故本文採學者陳澄巧著作「圖解文化研究」之內容，視“colere”為「文化」的語源。

至於東南亞的文化，可將其視為該區域所有國家的文化之總和，凡是屬於當地而又與東南亞以外之區域顯有不同之文化皆可稱之。因為難有統一的說法，就像西方的民族社會與人類學家 Evans-Pritchard (1965: 13) 之研究認為，印尼的民族及其社會結構與政治制度，相較於西方的民族與社會制度，存在著明顯的特殊性。然因東南亞已經成為全球重要的觀光地區之一，其特殊之文化也受世人嚮往與欽羨，若要更為具體言之，可以是東南亞區域各個民族或族群共同生活的綜合體，表現在包括印度教、佛教、伊斯蘭教等宗教信仰上；以及當地的藝術與美學之表現，包含了典章制度與傳統建築等方面 (Lim, 2005: 122)。此外，東南亞除了是民族多元及具有豐富之文化外，亦經歷過西方國家長期的殖民統治與華人文化的影響。因此，在文化上呈現出對不同族群的尊重，以及願意協調採取包容的精神，甚至超越宗教信仰的差異，同時滲入到其他政經等領域，並能夠達成互助合作的共識 (Falvey, 2015: 50-51)。

現在東南亞大部分的國家都在積極地進行經濟建設，只要是有助於各國發展領域之項目，均算是東南亞所需要的援助；不過，因為東南亞國家除新加坡外，多是屬於開發中國家，所以貼近民生需要的基礎設施建設相關者，尤其是傳統工業與新興電子資訊產業等，東南亞都佔有一定份量的產能與市場，多數主要的東南亞國家近年也保持著 3%~6% 的經濟成長 (Organization for Economic Cooperation and Development [OECD], 2019)。<sup>2</sup> 另外，在東南亞雖然有包括吉隆坡、雅加達、曼谷與馬尼拉等不少國際知名的進步大都市，惟各國的城鄉差距及貧富不均問題嚴重；因此，對東南亞國家提供的援助，應包含了現代最新與傳統上還在運用的科技與產品。

---

<sup>2</sup> 東南亞主要國家的 2020 年 GDP 成長分別是印尼 5.1%、馬來西亞 4.4%、菲律賓 6.2%、泰國 3.2% 及越南 6.5%。

## 貳、國際外援的意義與功能

從第二次世界大戰後，爲了使許多因戰爭破壞或發展遲滯的地區儘快地恢復社會秩序，甚至邁向繁榮發展；因此有了相關的援助計畫，其中最著名的就是「馬歇爾計畫」（Reymen, 2004: 82）。一般來說，所謂的國際外援主要包括了來自於聯合國的各項協助，以及南、北半球國家之間的合作與相關的援助發展之活動。而在聯合國及各國政府之外，當然也有一些來自於私部門所給予的協助；例如早年的國際貨幣基金（IMF）、世界銀行（World Bank）等；尤其是 1960 年代的經濟合作與發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development [OECD]）對於西歐、北美、澳洲與日本等區域的發展與危機的處理，亦有顯著的貢獻（Burnell, 1997: 2-9）。

目前關於國際外援之類型，可以有來自於政府或者是非政府組織的協助，主要包含了貸款或援贈、債務減免及技術合作等，旨在解決貧窮問題與協助發展（Brian, 2012: 48-58）。根據經濟合作與發展組織（OECD）的分類，將各種援助再細分成農（漁）業、經濟、教育、能源、環境、金融、政府治理、醫療衛生、科技創新、就業與社會發展等較爲熟知的領域。由於 2019 年全球 Covid-19 疫情爆發，該組織便提供 1,580 億美元做爲開發中國家減免債務之用；而據統計，2017 年至 2019 年有關醫療衛生單項之援款每年平均約 270 億美元（OECD, 2021）。其中有關減免債務，大部分會涉及到農業、工業與經濟基礎設施、教育和醫療衛生等，甚至還會包括文教與環保各個領域，目的在增強社會的發展能力（蔡東杰，2020：107）。

不過，上述有關國際組織或國家對國家的援助方式，其實在 21 世紀之後已有了些微的變化；其中值得一提的，就是部分國家爲了自身的利益，被認爲藉此援助活動進行所謂的國際佈局，特別是中國對東南亞國家的各種建設貸款和相關援助等（楊昊，2018：143-145）。

例如較近期的中國對印尼提供的援助中，有關援建雅加達（Jakarta）至萬隆（Bandung）造價約 60.7 億美元的高鐵建設，已成為東南亞地區較為突出的基礎設施建設援建案之一（Fauzi, 2017）。因此，國際外援所展現的功能，對於受援國來說，似將會有各種不同的詮釋。

若從臺灣自第二次世界大戰結束後迄今的發展觀之，雖然上一世紀中期的美援對臺灣來講相當重要，但就當時的共產世界擴張迅速之情勢而言，這樣的美援可能除了所謂的「人道援助」之外，更重要的或許是希望臺灣成為國際圍堵共產主義的成員之一（陳添壽，2017：321）。故就此點分析，從臺灣的角度看，美國對臺灣的任何協助或幫忙，將難以跳脫被認定為美國基於其國家利益考量之政策；當然也可說這是美國的國際佈局之一，或者是潛藏著美國向全球擴張影響力的步驟與作為。

此外，日本在第二次世界大戰之後，也對東南亞提出過不少的援助方案；由於日本曾經對東南亞發動過侵略戰爭，造成當地的重大財損及傷亡。因此，日本於 1954 年參與了以亞洲太平洋地區各國經濟及社會發展為目標的「可倫坡計劃」（Colombo Plan），加上當時亦先後與東南亞國家簽訂相關的戰爭賠償，自此日本開始所謂的「政府開發援助」（Official Development Assistance [ODA]）（吳佩殊，2006：112）。透過這樣一個援助方式，主要是希望藉此來消弭日本在東南亞地區的負面形象，當然會對東南亞國家的發展產生正面的功能，對東南亞國家在第二次世界大戰後的復甦與發展，具有正面的意義；從另一方面來說，應可算是日本重要的外援活動。

臺灣似也算得上是推動外援的國家之一，包括 1959 年首批農業技術團在越南西貢（現胡志明市）、1960 年起派遣農耕隊前往非洲協助農業建設、1962 年擴大組織「中非技術合作委員會」，以及 1972 年將「中非技術合作委員會」與「外交部海外技術合作委員會」合併為「海外技術合作委員會」（海外會），專責農漁業技術團隊協助友好開發中

國家農業發展。此外，1989年10月經濟部更進一步成立「海外經濟合作發展基金管理委員會」（海合會），對外提供開發性質的貸款和經濟技術協助。<sup>3</sup> 以上的外援活動，也為臺灣爭取到無法言喻的國際友好關係，對臺灣開展國際空間具一定之貢獻。

## 參、臺灣與東南亞關係的跨文化挑戰

在1990年代，可以說是臺灣對東南亞強力經營的一個高峰期，臺灣為提振經濟發展及強化和東南亞國家間之經貿關係，於1994年3月提出了「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」，主要內容係將泰、馬、印、菲、新、越、汶等七個東協國家，做為促進臺灣對東南亞的投資貿易目標地區（經濟部國貿局，2001）。<sup>4</sup> 在這些年來的努力經營下，臺灣已能在東南亞的經貿活動上扮演一定程度的角色。若參據財團法人中華經濟研究院台灣東南亞國家協會研究中心資料，2020年8月我國與東協貿易總值約77.37億美元，其中台灣對東協國家出口金額達46.01億美元，進口則為31.36億美元。相較前（2019）年同期（8月份），貿易總額增加2.49%。而若以各國分別來看，目前仍以新加坡與我國的貿易總值最高，達24.69億美元（台灣出口額16.71億美元，進口額7.98億美元），其次為馬來西亞，達16.26億美元（台灣出口額8.06億美元，進口額8.20億美元）。（台灣東南亞國家協會研究中

<sup>3</sup> 外交部。〈援外工作發展歷程〉。 <https://www.mofa.gov.tw/cp.aspx?n=04C56C01805EA949>。

<sup>4</sup> 過去的「南向政策」指的是經濟部於1994年3月報請行政院核定「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」，針對泰、馬、印、菲、新、越、汶等東協七國，促進臺灣對當地的投資貿易。另經濟部國貿局嗣於2009年12月13日在第6期加強對東南亞地區經貿工作綱領中，再次提及藉由加強與東南亞國家經貿等合作關係，促進我國與東亞地區經濟共同成長，使臺灣成為「全球化經濟島」（經濟部國貿局，2009）。



心，2020)。

由於近年來臺灣更提出「新南向政策」，強調做好對東南亞的交流工作，除了希望在經貿領域的交往外，還要全面性的加強對東南亞國家之關係。該項「新南向政策」內容涵蓋「區域農業發展」、「醫療合作與產業鏈發展」、「產業人才發展」、「新南向論壇與青年交流平台」與「產業創新合作」等五大領域，稱為核心計畫；另就「跨境電商」、「觀光」與「公共工程」等三項具潛力的領域上，也積極與東協國家交流和互動（行政院經貿談判辦公室，2018）。不過，若要達到前述的全面加強與東協國家的關係，可能需要透過政府與民眾各個層面的努力，共同建構起臺灣與東南亞在各領域的聯繫與合作。鑑於東南亞的多元民族與文化特色，故有關文化差異的因素，在臺灣與東南亞關係的發展上，將是值得探討的領域。

若想要研究文化領域之現象，似難有確切的觀察指標，曾有學者將文化的研究視為一串連續的經驗所累積之表現，也就是由人類的生活經驗過程做參考，用以觀察和描繪社會的發展在文化上之意涵（黃文山，1968：62-63）。因此，在分析不同國家間，或是不同民族間之交往時，都會顯現出前述與文化差異相關之議題。而在不同族群的相互交往中，漸漸地也形塑出在文化上相互理解的觀點。雖然尚未進入到所謂的文化認同狀態，即指人類社會在不同的民族間，或是再提升到國家的位階上，文化認同表現在對其所處社會之結構的歷史性認識，甚至能夠慢慢地彼此接納（Graves-Brown et al., 1996: 2-5）。但最後也將有利於雙方或是多方的交往，在臺灣與東南亞國家之間，亦需要認識到存在這樣的狀態與發展過程。

提到對於東南亞的跨文化議題，早期有學者認為應包含東南亞當地的歷史、地理與文化等領域；進一步還可加以區分，例如在長遠歷史中的宗教發展狀況，以及地理上的政治疆界區劃等，同時也與當地的統治與管理者的文化背景具有一定的關聯性（Wolters, 1982: 51）。

尤其是第二次世界大戰結束後，各地新興國家紛紛開始獨立，東南亞國家的疆界劃分受到國際大國勢力範圍之影響，各國的國界未能參考傳統的民族活動範圍，使得在文化與宗教等領域之聯繫被強制區隔開來。之後，亦使相關區域組織的建立，亟需要各個不同政治團體間的協商與合作，才有助於維持東南亞國家間的和諧（王子昌，2011：125-129）。

在東南亞國家中，除了新加坡因為當地華人的比例較高之外，其實從民族、文化和語言等各方面來說，馬來西亞、新加坡、印尼這三國，在歷史文化和風土民情上算是大致相近，尤其是印尼語和馬來語，在印尼稱印尼文（Bahasa Indonesia），<sup>5</sup>原即是在馬六甲（Melaka）地區活動的貿易商人共通使用的「馬來語」（Bahasa Melayu）（Forshee, 2006: 5-7）。<sup>6</sup>另在菲國與泰國的南部地區也有使用馬來語的民族，所以東南亞地區的文化大致有幾大類型之相似處；尤其所謂的「東協模式」（ASEAN Way），即是基此才讓東協國家達成共識，並認同這樣的文化。「東協模式」意在強調東協各國主權平等，維護各國政治獨立與領土完整，並不以武力威脅，以及採行外交對話方式來達成協調一致，用和平方式解決爭端（ASEAN, 2000）。<sup>7</sup>

若仔細地來觀察東南亞各國的文化特色，可以發現：柬埔寨、泰國、寮國和緬甸是一個濃厚的佛教國度，這些地方的政治制度與社會生活多半離開不了佛教的影響；而越南因受到法國的長期殖民，其南部地區與西歐的接觸較多，北部則受到來自中國的華人文化之深刻影響；至於印尼和馬來西亞兩國，呈現出來的是帶有伊斯蘭教色彩的東

<sup>5</sup> 此處為印尼名。

<sup>6</sup> 此處為印尼名。

<sup>7</sup> 東協係於 1967 年成立，初期僅泰、馬、菲、新、印等 5 個成員國，嗣後汶萊、越南、柬埔寨、寮國及緬甸等國才陸續加入，經長期的運作逐漸形成所謂「東協模式」（協商共識 / ASEAN Way）。

方文化，因為當地民眾仍然依循著傳統的生活習俗。而說到菲律賓，則因先後受到西班牙與美國的殖民統治，除了南部民眾的伊斯蘭教信仰外，北部地區多為天主教徒，其文化摻雜了東、西方的多彩與傳統（Adian & Arivia, 2009: 85-175）。

東南亞地區除了當地的原住民族之外，華人也是重要的族群之一，當然華人文化也會影響到各國的政經制度，或是社會生活的型態。因為東南亞處在東亞大陸到中亞甚至遠及歐洲的貿易航路上，長期以來就有許多華人移居至東南亞，從事商業活動；華人逐漸發展成為東南亞經貿活動的主角，尤其華人的商業網絡，近來也已漸漸成為東南亞國家與中國進行經貿往來不可或缺的橋樑（Wong, 2006: 46）。上述的華人角色，使得東南亞與全球其他也有華人的區域，形成了明顯的差異。儘管過去在東南亞曾經發生過多次的排擠華人事件，但近因東南亞的經濟持續發展，當地政府需要華人的商貿網絡，華人的地位也因此有所改善。對臺灣而言，東南亞華人的脈絡關係，也可以成為發展與東南亞國家關係，以及加強經貿交流的正面助力。就區域地理的視野而言，東協國家自 2015 年即已開啓邁向政治、經濟、社會文化三大領域的整合方向（宋鎮照，2010：132），<sup>8</sup> 所以就某個方面而言，東南亞被視為一個整體是合乎常理的；故東南亞可說是一個跨國的區域體，在東協組織的運作下，可能達致「協商共識」，惟東南亞的民族與文化多元，思維方式與生活習慣各不相同。因此，如能透過學習東南亞國家的語言，增進對多元的東南亞之瞭解，可降低臺灣前進東南亞的跨文化挑戰（鄧克禮，2018：77-78）。

另外於清朝中葉迄民國年間，因為列強對中國大陸的侵略，加上

<sup>8</sup> 東協的整合係指 2003 年東協簽訂「第二次峇里島協議」後，2005 年東協舉行國防部長會議，訂定 2015 年達成以政治、經濟、社會文化等三大支柱的「東協安全共同體」目標。

在大陸東南沿海的貧窮地區，特別是閩、粵兩省出現了大量的出洋華工，除一部分是赴北美與澳洲參與當地的墾荒、開礦，或築路等建設之外，還有一大部分的人是透過親友關係也到了東南亞地區 (Tagliacozzo & Chang, 2011: 25-26)。不過，由於早期的東南亞華人在當地已落地生根，甚至有的已建立了貿易通路，以及具有較高的社會經濟地位。因此，東南亞華人創造出融合了東南亞當地特色的華人文化，甚至有的東南亞國家，如印尼與馬來西亞兩國都已將華人視為該國的族群之一，這也就是東南亞與全球其他地區華人的明顯差異。

綜合觀之，若從「東協」組織來瞭解東南亞，可能很容易將東南亞視為一體；但在實際進行接觸與往來之後，甚至如能夠以當地語言進行交流，自然會進一步發現各國之特點。當然，東南亞各國的特色不同，民族多元，難以精確歸納分類；不過，從表面上初步來看，似可暫列出東南亞文化的一些主要特色：

1. 從地理環境來分析：東南亞可以劃分為「與中國大陸相連的半島區域」，以及「散佈在南海上的群島區域」。在半島區域內（一稱 Indochina），早期主要受到亞洲稻米文化以及印度文化的影響，近代則因殖民時期引進西歐的文化，主要表現在越南的法國文化，以及馬來半島的英國制度影響 (Keyes, 1994: 18-22)。至於群島部分，雖然大部分屬於馬來民族，但在第二次世界大戰前卻受到多個西方國家的殖民，包括在菲律賓先後有西班牙與美國，在印尼有荷蘭，以及在汶萊和馬來西亞的英國等，難免仍會遺留下這些西方國家社會制度的影子 (Rosaldo, 2003: 2)。
2. 從宗教信仰來區分：則可將東南亞看做有泰、緬、越、柬、寮等具「佛教信仰」與馬、印、菲律賓南部等多數「伊斯蘭教信仰」的明顯之區隔。雖然不管是何種宗教信仰，在商貿上都會依循一定的規範；但由於信仰的差異，自然影響到思維與商貿行為 (Mutalib, 2008: 1-3)。

3. 就傳統文化而言：在印尼與馬來西亞地區存在著一種有來有往的「互助合作」(gotong-royong)文化，已成為當地民眾根深蒂固的生活習慣；提供協助的一方，也會要求受惠者必須適時地做出回饋，形成彼此間的相互扶持與合作的模式 (Ismail et al., 2012: 119)。此外，透過協商來分配利益，達成「利益共享」的目的，則是在資源豐富的東南亞地區經常採行的商貿作法 (Nevins & Peluso, 2018)。
4. 就東南亞國家政體觀之：並非所有的東南亞國家都是採取民主政治制度，雖然大部分東南亞國家，都有各式各樣的選舉，但是仍然會有潛在的政治不穩定，例如緬甸即在 2021 年 2 月 1 日發生了全國大選後的「政變」(陳正健，2021)。因此，由於東南亞各國政治制度的差異，若從政治層面觀察東南亞，各國之間確實存在著些許不同，不宜將東南亞視為一個整體；其中以印尼、菲律賓、泰國、馬來西亞等國的民主選舉，較受國際矚目。

## 肆、東南亞國家視角的「國際外援」

由於冷戰的結束，加上美國過去的「戰略收縮」政策，美國在亞洲地區的影響力日衰，使中國可以趁隙改善其與東南亞國家的關係(王帆，2007：24)。<sup>9</sup> 曾經就有學者分析認為，當美國在亞洲地區的霸權削弱後，接下來可能會是中國世紀的來臨 (Beckley, 2011: 76-78)。尤其在 2006 年 10 月底中國與東協建立對話關係 15 週年的紀念會上，中國便承諾持續推動與東協的戰略夥伴關係，並將進一步加強合作；當

---

<sup>9</sup> 美國的「戰略收縮」政策指的是 1970 年代因其國力下降，在國家政策制定上，減低了對亞太地區的關注。

時的中國總理溫家寶即提出，北京願提供 500 萬美元的援助基金，做為東協國家進行整合之用（中國外交部，2007：46）。上述情況似乎顯示中國在國際情勢的快速變化下，已經順勢地積極展開了國際外援。

尤其習近平曾於 2013 年公開闡述了所謂實現中華民族偉大復興之想法，並稱其為「中國夢」（杜尚澤、劉慧，2013）。加上中國推動了包括政府間的政策溝通、基礎設施的聯通、拓展貿易路線、加強資金的往來，以及擴大民間交流等的「21 世紀海上絲綢之路」，涵蓋了整個東南亞區域，已引起國際的重要關注（中國大陸國家發展改革委員會、外交部、商務部，2017）。<sup>10</sup> 因此，東南亞國家在中、美兩國之間，逐漸會以自身國家的利益做為考量，採取跟隨或是對抗的外交策略（Sutter, 2003: 76-77）。也就是，東南亞國家會以評估國家安全領域所遭受到威脅，衡量經濟領域及個別國家相互間的依賴程度，進行綜合分析，決定是否採取參與行列的配合式「跟隨政策」（bandwagon with），或是會以希望減少損害的「抗衡政策」（balance against）（Chen & Yang, 2013: 265-280）。」也許此將形成東南亞國家對國際大國提供外援之觀點，並成為接受這個援助或協助之判斷標準。

目前由於中國與美國貿易戰的繼續僵持，反而使東南亞國家，例如越南、馬來西亞與新加坡等國，因國際貿易的轉移獲得額外的進口

---

<sup>10</sup> 「21 世紀海上絲綢之路」的主要內容：第一、政策的溝通。加強政府間的合作關係，並積極構建多層次的政府間宏觀政策溝通與交流機制，以促進互信，達成合作共識。第二、設施的聯通。從中國大陸沿海港口經過南海到印度洋，再延伸至歐洲，以及經由南海到南太平洋之海上重點港口，以此做為轉接點，並建設能夠通暢與具有安全和高效能的運輸通道。第三、貿易的暢通。推動各個港口的基礎設施建設，暢通陸水聯運的通道，並推進港口間的合作，增加海上航線與航班，以及加強海上物流資訊化的合作。第四是資金的融通。深化金融合作，推進亞洲貨幣穩定的體系和信用；並擴大沿線國家雙邊貨幣兌換與結算的規模。最後第五為加強交流的民心相通。擴大民間交流與加強旅游合作，增進科技合作，以及加強沿線國家的民間組織交流和各項合作等。

而得利 (Reinicke, 2019)。這說明了東南亞國家，確實是基於各自國家利益來考量其對外政策。此外，再觀察印尼的「全球海洋支點」戰略 (Menuju Poros Maritim Dunia)<sup>11</sup> 與中國「一帶一路」中的「21世紀海上絲綢之路」戰略對接，即中國總理李克強於 2018 年 5 月初訪問印尼時，曾向印尼總統佐科威 (Jokowi) 提出加強兩國關係之建議，包括了全面戰略夥伴關係的全方位合作、「一帶一路」與「全球海洋支點」對接、深化雙方貿易投資合作，以及加強雙邊交流等 (白陽, 2018)。<sup>12</sup> 自此以後，印尼與中國的交往似乎都會帶有所謂的兩國戰略對接之意涵。

反觀臺灣，依據行政院經貿辦公室資料顯示，新南向政策推動迄今，我國對 18 個夥伴國之貿易總額較推動前成長 3.4%，出口總額增加約 24 億美元 (約新臺幣 720 億元)。並且爲了因應國際情勢變化及國際佈局，於越南、菲律賓、印尼、緬甸、泰國、印度六國新增臺灣投資窗口 (行政院經貿談判辦公室, 2019)。其實，東南亞國家對於臺灣的「新南向政策」是有期待的，但是臺灣一直以分散投資、降低對大陸的依賴等目的來執行「新南向政策」，未能以東南亞當地國家的需求做爲參據，甚至忽略了在地文化的影響。尤其正值國際疫情增溫之際，各國均希望能夠度過難關；因此，若能有兼顧到東南亞國家發展需要，將「新南向政策」與東南亞國家的建設進行對接，應能有意想不到的成效。

例如：印尼總統佐科威於 2014 年 10 月底就職後，即對外宣示了

<sup>11</sup> 此處爲印尼文。

<sup>12</sup> 所謂的中國與印尼的戰略合作，包括：第一、在全面戰略夥伴關係下，營造印尼與中國在雙邊、地區、國際等層面的全方位合作；第二、加強推動「一帶一路」倡議與印尼的「全球海洋支點」戰略對接；第三、深化雙方貿易投資合作，擴大印尼農產品銷往大陸，以及大陸企業赴印尼投資；第四、加強雙邊人員交往與學術、文化交流。

印尼政府的「全球海洋支點」戰略，揭示了五項主要內容，一是重建印尼海洋文化；其次為維護和管理海洋資源；三是建構海上高速公路；第四為開展海洋外交；以及最後一項是加強海上防衛力量（Witular, 2014）。由於印尼更進一步地與中國協議將該政策與「一帶一路」對接，目的即在宣示，若能有符合印尼國家建設與發展之合作提案，或是前往印尼進行投資，都將會得到印尼政府的支持，當然就事半功倍了。總之，瞭解東南亞的文化，關心東南亞的在地觀點，似將有利於「新南向政策」之推動。<sup>13</sup>

表 1 東南亞文化對臺灣推動「新南向政策」的影響

新南向政策要項		東南亞文化可能影響說明
五 大 旗 艦 計 畫	區域農業發展	東南亞農業區域廣，傳統與現代雜陳，且部分與臺灣農產品相近，在國際市場上，競爭多於互補。臺灣農業對東南亞而言，可以推廣領先的技術，輸出農業專門人才等；需與東南亞建立「互助合作」、「利益共享」之共識。
	醫衛合作與產業鏈發展	東南亞的大城市與鄉村資源落差甚大，亟需醫衛與產業網絡的發展，對東南亞而言，希望「強者濟弱」與「共同協商」，臺灣能多提供資源協助整個區域的發展。
	產業人才發展	臺灣產業人才的缺乏，已是經濟發展缺少動力的因素之一，協助東南亞人才培養，以及引進臺灣需要的人才，有賴「互助合作」、「利益共享」觀念之建立。
	新南向論壇與青年交流平台	人員的交流與互動，植基於維護「和諧」共創區域的繁榮與發展之「共識」，這樣的交流與溝通將受歡迎，並得以延續。
	產業創新合作	東南亞的多元民族與文化可視為區域產業創新的源泉，必須融合「相互尊重」、「互助合作」、「利益共享」等文化特色，相得益彰。
三領 大 潛 力 域	跨 境 電 商 觀 光 公 共 工 程	「雨露均霑」、「互助合作」、「利益共享」。

資料來源：作者綜整政府政策內容。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 東南亞文化對臺灣推動「新南向政策」的影響如表 1。

<sup>14</sup> 〈新南向政策說明〉。https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=11&nodeID=21。



若站在東南亞國家的立場，除了前述的基於國際關係因素，東南亞國家會經過衡量，採取對自身最有利的跟隨或抗衡政策外；當然還會考量東南亞各國之國內現況與需求，範圍可能擴及基礎設施建設的需要、醫療協助，以及農、漁業的合作，甚至資訊科技發展等領域。根據美國國會的研究報告指出，中國對東南亞的援助與合作項目主要集中於基礎設施建設的融資、水力發電等能源相關產業與農業發展，以及天然資源開發等 (Congressional Research service, 2009)。由於中國推出的「一帶一路」倡議，即是希望藉著提供沿線國家所需之援助，來拉攏與建立更緊密的雙邊關係；因此，上述有關基礎建設的資金提供、能源產業、農業發展，以及天然資源開發等應是東南亞國家亟需的援助項目。當然，還有東協所揭示的組織發展目標，例如教育與科技合作、工商與貿易交流，以及改善交通和通訊等重要基礎設施等領域。<sup>15</sup> 綜合以上觀之，包括基礎設施建設，尤其是交通項目，以及科技產業，特別是與能源相關類型，屬於東南亞國家首重項目外；另外文化與教育則是希望進行更多的交流，以促進東南亞全區的進步與發展。

基於前述關於東南亞國家的主要需求，再來審視「新南向政策」之內容 (如表 1)，「五大旗艦計畫」中的「區域農業發展」，以及「三大潛力領域」的「公共工程」等兩項，明顯符合東南亞的「農業發展」與「基礎設施建設」；另外「產業人才發展」與「跨境電商」兩項，則與東協發展目標的「教育與科技合作」相關。基此，可以說明如果「新南向政策」難以全盤獲得東南亞國家的積極回應，有關在地觀點應佔有重要的影響。若特別舉出東南亞國家最為關注的「農業發展」與「基礎設施建設」兩個領域，再從東南亞的「互助合作」與「利益共享」文化層面觀察；東南亞農業區域廣闊，傳統與現代雜陳，且部分與臺灣

<sup>15</sup> ASEAN. *ASEAN Aims*. <https://asean.org/what-we-do#asean-aims>.

農產品相近，在國際市場上，競爭多於互補。因此，臺灣農業對東南亞而言，可以推廣領先的技術，輸出農業專門人才等，但需與東南亞建立「互助合作」、「利益共享」之共識。

當然，政府的運作體制與社會制度的不同，對各項國際交流甚具影響；東南亞國家的政、經體系不同，爲了讓東南亞國家可以在國際事務上發揮整體的角色，迄今仍然致力於加強整合，積極形塑區域內國家的民眾對東協的認同感（Acharya, 2013: 289-230）。因此當透過「新南向政策」與東南亞國家交往時，在面對單一個東南亞國家，或是同時需與兩個以上國家進行商貿時，可能就要瞭解不同政體的國家之特殊情況。此外，東南亞民眾的宗教信仰多元，尤其伊斯蘭教信仰人數眾多，讓穆斯林人口甚少的臺灣民眾不甚熟悉所謂「清真」(Halal)的意義；以至於在與東南亞往來，特別是面對穆斯林民眾時，勢將面臨跨文化的挑戰（宋鎮照、張文德，2019：57）。

綜上所述，儘管各個東南亞國家現況不同，文化也存有一定程度的差異；但若將東南亞各國視爲在產業發展上具有互補關係的整體區域，則較有利於臺灣的「新南向政策」在該區域之推展。因爲就東南亞國家的角度而言，各國將取其所需，除了發展農業與基礎設施建設是各國都有明顯之需要外；對於經貿發展程度較便利之地區，例如泰、馬、新、印尼及菲律賓等國的首府及其大城市，則可在產業鍊與產業創新上加強與臺灣的合作；而對於其他較遲對外開放的寮國，甚至緬甸與泰國的郊區等須加速發展之區域，可強調人才培養與醫療發展之重要性。因此，在符合具有雙邊得利的「互助合作」與「利益共享」之東南亞文化特色下，才能真正呼應東南亞的在地觀點，讓具有「外援」意涵的「新南向政策」之推展，更受東南亞國家之歡迎。

## 伍、結語

東南亞已經成爲國際大國共同關注的重要區域，前往投資與參與當地開發者也相當活躍。從經濟建設與社會發展的面向觀之，在廣義上似有符合國際外援的意涵，且過去即已有美、日等國對東南亞國家提供許多協助。近年來由於中國的快速崛起，使得逐漸增多的來自中國之投資，讓外界有聯想到似乎是受到中國歷史文化的影響；亦即承襲中國歷代政權所遺之對外邦交往的觀念，還是帶有所謂「天下」與「朝貢」的想法（張登及、陳瑩義，2012：92）。因此，東南亞國家雖然期待有外來的協助投入當地的發展，但也會採取更爲謹慎的態度；例如馬來西亞年前也已重新檢視其與中國合作建設吉隆坡附近的高鐵案，不願因此引入大量的中國經濟勢力，甚至使馬國的財政受到負面影響（蔡怡竑，2018：109）。

同樣的，臺灣除了過去從事過許多的外援工作外，現在的「新南向政策」也是希望爲東南亞國家帶來利多；不過，由於東南亞的民族複雜與文化多元，想要瞭解甚至掌握當地國家與民眾之想法，仍存有一定的難度，使得臺灣推動包括「新南向政策」在內之類似外援活動，未來能否獲得當地國家的認同尙待觀察。再加上目前在東南亞掌握大部分經貿活動的華人，也將會成爲臺灣發展與東南亞國家經貿關係需要爭取的對象，期待透過這些華人的正面作用，成爲臺灣與當地民眾合作之中介與緩衝，以及扮演臺灣進軍東南亞的重要橋樑角色。

此外，儘管臺灣與東南亞的關係發展持續地穩定成長，但以地緣因素來看，臺灣鄰近東南亞地區，因此本應就該與東南亞國家維繫一定程度的密切關係；當然由於國際政治與區域情勢發展等因素之影響，使得臺灣與所有的東南亞國家均無正式的外交關係。於是臺灣只能積極地加強與東南亞國家在經貿、文化、社會等領域來發展互動與交流。惟不論是從事哪一項交流活動，除了透過東南亞當地的華裔人

士做爲橋樑之外，認識東南亞文化甚至能使用當地的語言，應將有助於提升臺灣與東南亞國家的關係。因爲這樣才容易瞭解東南亞對於臺灣提出與當地合作之政策的在地觀點，讓臺灣推動外援活動時，能減少跨文化領域的負面影響。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 中國大陸國家發展改革委員會、外交部、商務部（2017，4月7日）。〈推動共建絲綢之路經濟帶和21世紀海上絲綢之路的願景與行動〉。  
<http://www.beltandroadforum.org/BIG5/n100/2017/0407/c27-22.html>。
- 中國外交部（2007）。《中國外交》。中國外交部。
- 王子昌（2011）。《東盟外交共同體－主體及表現》。時事出版社。
- 王帆（2007）。《美國的亞太聯盟》。世界知識出版社。
- 白陽（2018，5月8日）。〈李克強同印尼總統佐科舉行會談時強調推動中印尼全面戰略夥伴關係再上新台階〉。人民日報：[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-05/08/nw.D110000renmrb\\_20180508\\_5-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2018-05/08/nw.D110000renmrb_20180508_5-01.htm)。
- 台灣東南亞國家協會研究中心（2020）。〈台灣－東協貿易統計〉。
- 行政院經貿談判辦公室（2018）。〈新南向政策旗艦計畫與潛力領域簡報〉。
- 行政院經貿談判辦公室（2019）。〈新南向政策推動成果〉。
- 李宏敏、劉楠、張春波（2015）。《俄語教學理論與實踐創新研究》。新華出版社。
- 吳佩殊（2006）。〈日本對東南亞各國 ODA 實施概況〉，《亞太研究通訊》4：110-133。
- 杜尚澤、劉慧（2013，10月3日）。〈中國印尼關係提升為全面戰略夥伴關係〉。人民日報：<http://politics.people.com.cn/n/2013/1003/c1024-23099073.html>。
- 宋鎮照（2010）。《中國與東協的新政治經濟－建構主義的觀點》。五南圖書。
- 宋鎮照、張文德（2019）。《東南亞崛起中：窺視東南亞的面貌與商機》。五南圖書。

- 張登及、陳瑩義 (2012)。〈朝貢體系再現與「天下體系」的興起？中國的外交案例研究與理論反思〉，《中國大陸研究》55(4)：89-123。
- 陳正健 (2021, 2月1日)。〈緬甸政變引發民怨與困惑：澆滅民主政治希望〉。中央社：<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202102010309.aspx>。
- 陳添壽 (2017)。《臺灣政治經濟思想史論叢》。元華文創。
- 陳澄巧 (2006)。《圖解文化研究》。易博士文化。
- 黃文山 (1968)。《文化學體系》。中華書局。
- 曾智怡 (2021, 8月1日)。〈台商海外布局短鏈化 投資東南亞 10年破百億美元〉。<https://www.cna.com.tw/news/afe/202108010091.aspx>。
- 楊昊 (2018)。〈再探東南亞「外援」政治：發展、變革與在地回應〉，《遠景基金會季刊》19(3)：109-154。
- 經濟部國貿局 (2001)。〈加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領〉。
- 經濟部國貿局 (2009)。〈第6期加強對東南亞地區經貿工作綱領〉。
- 經濟部國貿局 (2021)。〈我國對新南向市場貿易統計〉。
- 鄧克禮 (2018)。〈思考兩岸的「南向」人脈－探索東南亞華人的角色〉，《展望與探索》16(1)：54-84。
- 蔡東杰 (2020)。《當代中國外交政策》。五南圖書。
- 蔡怡竑 (2018)。《絲路上的馬來西亞與中國：一帶一路與亞洲》。中華書局。

## 二、英文部分

- Acharya, A. (2013). *The Making of Southeast Asia: International Relations of a Region*. Cornell University Press.
- Adian, D. G., & Arivia, G. (2009). *Relations between religions and cultures in southeast Asia*. Library of Congress.
- ASEAN (2000, July 3). *Sovereignty, Intervention and The ASEAN Way*. [http://asean.org/?static\\_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000](http://asean.org/?static_post=sovereignty-intervention-and-the-asean-way-3-july-2000).

- Beckley, M. (2011). China's Century? Why America's Edge will Endure. *International Security* 36(3): 41-78.
- Brian, K. (2012). *OECD Insights from Aid to Development The Global Fight against Poverty: The Global Fight against Poverty*. OECD Publishing.
- Burnell P. J. (1997). *Foreign Aid in a Changing World*. Open University Press.
- Chen, I. T.-Y., & Yang, A. H. (2013). A Harmonized Southeast Asia? Explanatory typologies of ASEAN countries' strategies to the rise of China. *Pacific Review* 26(3): 265-280.
- Congressional Research service (2009). "China's Foreign Aid Activities in Africa, Latin America, and Southeast Asia." <https://sgp.fas.org/crs/row/R40361.pdf>. Retrieval Date: 2021/09/13.
- Evans-Pritchard, E. E. (1965). *Social Anthropology*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Falvey, L. (2015). *Understanding Southeast Asia: Syncretism in Commonalities*. TSU Press.
- Fauzi, A. (2017, August 19). *Perjanjian Konsesi Kereta Cepat Jakarta-Bandung Segera Diteken*. <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/08/19/123643226/perjanjian-konsesi-kereta-cepat-jakarta-bandung-segera-diteken->
- Forshee, J. (2006). *Culture and Customs of Indonesia*. Greenwood Publishing Group.
- Graves-Brown, P., Jones, S., & Gamble, C. S. (1996). *Cultural Identity and Archaeology: The Construction of European Communities*. Routledge Taylor & Francis Group.
- Ismail, R., Shaw, B. J., & Ling, O. G. (2012). *Southeast Asian Culture and Heritage in a Globalising World: Diverging Identities in a Dynamic Region*. Ashgate Publishing, Ltd.
- Keyes, C. F. (1994). *The Golden Peninsula: Culture and Adaptation in Mainland Southeast Asia*. University of Hawaii Press.
- Lim, A. R. (2005). *Southeast Asian Art and Culture: Ideas, Forms, and Societies*. ASEAN Committee on Culture and Information.

- Mutalib, H. (2008). *Islam in Southeast Asia*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Nevins J., & Peluso, N. L. (2018). *Taking Southeast Asia to Market: Commodities, Nature, and People in the Neoliberal Age*. Cornell University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2019). *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2020: Rethinking Education for the Digital Era*. OECD Publishing.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2021). *ODA 2020 detailed summary*. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2020-detailed-summary.pdf>.
- Reinicke, C. (2019, August 28). *These 8 Asian countries will get the biggest boost if the trade war forces US companies to leave China*. INSIDER. <https://markets.businessinsider.com/news/stocks/8-asian-countries-th-at-could-benefit-us-china-trade-war-2019-8-1028481289>.
- Reymen, D. C. (2004). The Economic Effects of the Marshall Plan Revisited. In J. Agnew, & J. N. Entrikin (Eds.), *The Marshall Plan Today Model and Metaphor* (pp. 82-126). Psychology Press.
- Rosaldo, R. (2003). *Cultural Citizenship in Island Southeast Asia: Nation and Belonging in the Hinterlands*. Los Angeles: University of California Press.
- Sutter, R. (2003). Why Does China Matter. *The Washington Quarterly* 27(4): 75-89.
- Tagliacozzo, E., & Chang, W.-C. (2011). *Chinese Circulations: Capital, Commodities, and Networks in Southeast Asia*. Duke University Press.
- Witular, R. A. (2014, November 13). *Jokowi launches maritime doctrine to the world*. The Jakarta Post. <https://www.thejakartapost.com/news/2014/11/13/jokowi-launches-maritime-doctrine-world.html>.
- Wolters, O. W. (1982). *History, Culture, and Region in Southeast Asian Perspectives*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Wong, J. (2006). China's Economic Rise and Its Implications for Southeast Asia: The Big Picture. In L. Suryadinata (Ed.), *Southeast Asia's Chinese Businesses in an Era of Globalization Coping with the Rise of China* (pp. 13-37). Institute of Southeast Asian Studies.



# The Cross-Cultural Factors of Taiwan's Promoting International Aid: Local Perspectives from Southeast Asia

*Ke-Li Teng\**

## **Abstract**

International foreign aid is a way of international exchange, especially in the economic field to provide assistance to specific countries. In addition to practicing humanitarianism, it has the function of alleviating crises and solving difficulties. However, there are still countries that provide foreign aid to seek international status or Image. Of course, Taiwan has also dispatched farming teams and medical teams to other countries to engage in international assistance and cooperation. In recent years, Taiwan has promoted the “New Southbound policy” for regions including Southeast Asian countries. From a broad perspective, it seems to be Taiwan’s foreign aid policy.

Although affected by factors such as international politics and regional development, Taiwan has no formal diplomatic relations with all Southeast Asian countries. Taiwan can only actively strengthen interaction and exchanges with Southeast Asian countries in the fields of economy, trade, culture, and society. Understanding Southeast Asian culture and even using the local language should help promote the relationship between Taiwan and Southeast Asian countries. It is also easy to carry out foreign aid activities, reduce the negative impact of cross-cultural fields.

Keywords: Foreign Aid, New Southbound Policy, Southeast Asian,  
Cross-Cultural, Local Perspectives

---

\* Assistant Professor, Institute of Strategic Studies, National Defense University.  
E-mail: 102260504@nccu.edu.tw

