

## 兩岸南向戰略的內涵、競爭和挑戰

The Connotation, Competition and Challenge of the Southbound Strategies  
between Two Sides of Taiwan Strait

楊惟任 (William YANG)

世新大學行政管理學系教授

### 摘要

由於地理位置鄰近，臺灣和中國大陸與東南亞國家有著密切的往來，但兩岸之間的政治對立，臺灣和中國大陸與東南亞國家的經濟和外交活動存在微妙的關係。對臺灣而言，南向和「新南向政策」存在降低對中國大陸經濟依賴的風險，開發新的貿易市場，以及拓展外交空間的目的，就中國大陸來說，與東協進行經濟整合、洽簽《區域全面經濟夥伴關係協定》、推動「一帶一路」，以及成立亞投行，攸關中國大陸在地緣政治和全球戰略的布局。然而，兩岸實力差距不斷擴大，使得兩岸在東南亞可能出現零和競爭的態勢。本文認為，兩岸關係是影響「新南向政策」的關鍵，政府應該考慮與對岸恢復對話，爭取加入中國大陸的南向戰略規劃，以分享經濟合作的利益，創造兩岸的互利多贏。

關鍵詞：南向政策、新南向政策、區域全面經濟夥伴關係協定、一帶一路、亞投行

## 壹、前言

1980年代，臺灣經濟起飛，經濟結構丕變，不利企業經營，當時兩岸尚未開放往來，臺商選擇前往鄰近的東南亞投資。1987年，政府開放民眾赴大陸探親，開啟兩岸經貿往來，因為中國大陸（以下簡稱大陸）擁有低廉的生產要素，龐大的市場，相同的文化和語言，加上大陸頒布政策鼓勵，所以吸引許多臺商前往設廠，投資件數和金額不斷增加，兩岸貿易成長也帶動臺商對大陸投資。

隨著兩岸經貿快速發展，臺灣對大陸的經濟依賴越來越高，政府擔心外溢效應使得臺灣在兩岸關係落入不利的位置，於是李登輝總統在1993年宣布推動南向政策，陳水扁總統上臺後也延續此一路線，馬英九總統任內持續加強與東協的貿易往來，但不再以南向為名，蔡總統就任後宣布以「新南向」作為政府的重要施政之一。

另外，大陸經濟崛起後，積極與東協各國進行經貿往來。1997年亞洲金融危機給了大陸將經濟影響力深入東協的機會，2002年大陸和東協各國簽署《中國-東盟全面經濟合作框架協定》（*Framework Agreement on Comprehensive Economic Co-operation between the Association of South East Asian Nations and the People's Republic of China*），為合組自由貿易區奠定基礎，接續又簽署各項協定，「中國-東盟自由貿易區」（China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA）於2010年正式上路。

2011年，大陸與東協共同推動《區域全面經濟夥伴關係協定》（*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*），兩年後，大陸提出「一帶一路」（Belt and Road, B&R）發展倡議，同一年，又成立亞洲基礎設施投資銀行（以下簡稱「亞投行」；Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB），除了深化與東協各國的經濟合作，並將對象擴大到南亞、中亞及非洲等地區的國家。

不論臺灣或大陸的南向戰略都兼具經濟和政治的動機。臺灣希望透過南向和「新南向政策」降低對大陸的經濟依賴，推動產業結構調整，擴展東南亞市場，強化與東協的實質關係。大陸的南向發展是全球戰略的一部

分，是為爭取大陸在地緣政治，乃至於全球政治經濟體系的利益，提高大陸的國際地位。

兩岸長期的政治對立，導致雙方互信基礎薄弱，加上臺灣的南向戰略具有降低對大陸經濟依賴，以及拓展外交空間的政治目的，所以大陸批評南向和「新南向政策」阻礙兩岸經濟融合，因此拒絕臺灣參與以東協為主的區域經濟整合。受到兩岸關係的限制，臺灣的「新南向政策」能否獲得落實？當前的執行成效如何？有哪些問題值得檢討？大陸的南向戰略對「新南向」有什麼影響？兩岸的南向戰略如何取得平衡？這些問題是本文的研究旨趣所在。

## 貳、臺灣的南向戰略

### 一、南向政策

臺灣緊鄰東南亞，和該地區國家一直互有貿易往來。1980 年代，國內土地價格高漲，勞工短缺，新臺幣大幅升值，環保意識抬頭，經營成本提高，國內企業紛紛轉赴海外。當時受到政治因素影響，臺商被禁止到大陸投資，反觀部分東南亞國家推動工業化政策，並且提供外資有利的投資優惠，所以不少臺商選擇到東南亞設廠。

1987 年，政府開放大陸探親，促成兩岸民間交流和經貿往來。由於大陸擁有廣大的市場，勞動力充沛，工資和土地成本低廉，加上兩岸的文化和語言相同，大陸又頒布許多優惠政策拉攏臺灣企業，於是不少臺商轉向大陸發展。2000 年起，臺灣對大陸的投資金額已經超過對東南亞的投資，之後差距不斷擴大。

兩岸長達半世紀的政治對立，並未因為兩岸開放交流而有所改變，中共不但沒有放棄武力犯臺，而且持續在國際社會打壓臺灣，兩岸關係仍然處於敵對狀態。基此，政府擔心過度依賴大陸市場將危害國家安全，為了降低臺灣對大陸的經濟依賴，分散臺商的經營風險，政府決定引導臺商到大陸以外的地區投資，拓展新的市場。

鑑於臺商很早就到東南亞投資，加上該地區擁有絕佳的地理優勢，豐富的天然資源，充沛的勞動力，低廉的土地和人力成本，以及內需市場龐大等有利條件，李登輝總統決定推動南向政策，期望透過南向加速經濟結構轉型，提高競爭力之外，另則透過雙邊貿易往來和臺商在當地的投資，強化與東協的實質關係，拓展外交空間。<sup>1</sup>

1993年，經濟部公布《南向政策說帖》，宣布將東南亞列為加強投資地區，接著通過《加強對東南亞經貿工作綱領》，作為南向政策的最高指導原則，翌年開始實施，為期3年，範圍涵蓋泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等7國，旨在協助國內企業將不具比較利益的產品移至東南亞生產，並且以互惠互利的精神協助東南亞國家的經濟發展，提昇雙邊經貿往來。

之後，為了因應「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area, AFTA)成立，《加強對東南亞經貿工作綱領》實施屆滿後延長3年(至1999年)，並將實施對象從原來的7國，擴大到寮國、緬甸、柬埔寨、澳洲、紐西蘭，全名亦改為《加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領》。當時正逢亞洲金融危機，不少東南亞國家經濟遭受重創，政府除了對東南亞臺商融資優惠，同時提供東南亞國家經濟援助，並爭取當地政府對臺商提供投資安全保障。

金融危機後，東協與大陸、日本、韓國分別成立經濟合作機制，為因應東協加三的成型，以及持續增進和東南亞國家的經貿關係，政府在《加強對東南亞經貿工作綱領》第2期實施屆滿後，將《加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領》延長3年(至2002年)，是為第3期。

2000年，臺灣出現第1次政黨輪替，民進黨政府上臺，因為陳水扁總統不接受「一個中國」原則，不承認「九二共識」，甚至拋出「一邊一國論」，兩岸關係陷入僵局。儘管如此，兩岸貿易和臺灣對大陸的投資規模仍然快速成長，為了降低臺商對大陸的投資熱潮，以及經濟被邊緣化的壓力，陳水扁總統於2002年宣布重啟南向政策。

<sup>1</sup> 宋鎮照，臺海兩岸與東南亞：三角政經關係之解析（臺北：五南圖書公司，1999年），頁54-55。

隨即，行政院成立高層會報，整合所屬各部會完成分工，並就政策內涵進行調整和充實，重點工作包括強化東南亞臺商投資金融支援體系、提供赴東南亞投資臺商經營管理和投資便捷服務、推動利基產業赴東南亞投資、爭取與東協洽簽自由貿易協定，以及藉由深化臺灣和東南亞國家的經濟合作擴展貿易市場，推動雙方實質關係。<sup>2</sup>

2008 年，馬英九總統上臺後，兩岸關係大幅改善，兩岸經貿正常化，但馬英九政府仍然重視臺灣和東南亞國家的經貿關係，持續實施《加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領》，推動與東協的貿易往來，並將雙邊合作擴展到農業、勞工、能源、科技等領域，但不再沿用南向政策之名。再者，在外交休兵的默契下，臺灣和新加坡簽署經濟夥伴協定，試圖爭取參與區域經濟整合的機會。<sup>3</sup>

## 二、「新南向政策」

2010 年起，大陸經濟結構改變，勞動成本高漲，環保和土地使用要求日趨嚴格，經營成本提高，加上經濟成長放緩，租稅優惠減少，大陸對臺商的吸引力降低。相較下，東協經濟快速成長，持續改善投資環境，與其他國家陸續洽簽自由貿易協定，加上將在 2025 年前完成貨品、服務、投資、資金及技術勞工的自由流通，擴大了東協的投資誘因和貿易機會。

其次，東協人口約六點二億人，國內生產總值超過二點四兆美元，南亞 6 國人口近十七億，國內生產總值規模約為二點七兆美元，若再涵蓋紐澳兩國，「新南向」國家將成為全球最大的市場，尤其 37.5% 的東協人口（大約二點三億）介於 15 至 30 歲，15 歲以下的人口占 25%，成為不可忽視的人口紅利，不但足以提供未來 10 到 20 年的勞動需求，也是帶動經濟成長的有利條件。<sup>4</sup>

東協的經濟前景吸引許多外國企業前往投資。2014 年，東協獲得的

<sup>2</sup> 周明傳，「臺灣推行新『南向政策』分析」，南洋問題研究，2003 年第 1 期（2003 年 7 月），頁 51-52。

<sup>3</sup> 黃奎博、周容卉，「我國南向政策之回顧與影響」，展望與探索，第 12 卷第 8 期（2014 年 8 月），頁 67-69。

<sup>4</sup> 徐遵慈，「新南向政策：內涵、機會與挑戰」，亞洲金融季報，2016 年特刊（2016 年 11 月），頁 6-7。

外資正式超過大陸，高達 1,362 億美元，大陸則是 1,280 億美元。同一年起，臺商對大陸的投資金額呈現衰退的情形，不少臺商回流東南亞，選擇該地區國家作為投資布局的地點，目前，東協是臺灣的第 2 大出口市場，也是第 2 大對外投資地區。<sup>5</sup>

自 1993 年推動南向政策後，臺灣和東協的經貿往來日趨緊密。為了降低對大陸的經濟依賴，強化臺灣與東協各國的經貿往來，蔡英文政府決定在原有基礎上推出「新南向政策」。不同於過去由政府主導的南向政策，「新南向政策」順應臺商重返東南亞的趨勢，並且試圖在經貿交流之外，與區域國家拓展多元和多面向的新夥伴關係。

「新南向政策」涵蓋的國家，除了東協 10 國、澳洲、紐西蘭之外，擴展到印度、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾、斯里蘭卡、不丹等南亞 6 國，共有 18 個國家，人口將近二十三點五億，占全球人口 3 成以上，其中，東協與南亞預估未來 5 年平均經濟成長率將分別達到 4.9% 和 7.4%，高於全球經濟預期成長率約 3.1%。<sup>6</sup>

蔡總統就任不久後，於總統府成立「新南向」辦公室，並召集對外經貿戰略會談，通過《新南向政策政策綱領》，明確指示「新南向政策」理念、短中長程目標及推動架構，希冀開啓臺灣和東協、南亞及紐澳等國家的廣泛協商與對話，期能在經貿、科技、文化等層面建立緊密的合作，進而建立經濟共同體意識，共創區域的發展和繁榮。<sup>7</sup>

之後，行政院依據《新南向政策政策綱領》提出《新南向政策推動計畫》（以 4 年為期推動），以「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」、「區域鏈結」為工作主軸，責成行政院各部會分工執行，致力實現「新南向政策」的目標。

在經貿合作方面，改變過去以東南亞和南亞為出口代工基地的型態，擴大與該地區的產業供應鏈整合、內需市場連結及基建工程合作，建立新

<sup>5</sup> 馬毓駿，「紮紮實實地邁開新南向政策」，經濟前瞻，第 167 期（2016 年 9 月），頁 120。

<sup>6</sup> 「新南向政策綱領」（2017 年 8 月 16 日），2017 年 8 月 30 日下載，《新南向政策專網》，<http://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=9d38cb45-4dfc-41eb-96dd-536cf6085f31&pageType=SouthPolicy>。

<sup>7</sup> 「新南向政策綱領」。

夥伴關係。在人才交流方面，強調以「人」為核心，深化雙邊青年學者、學生、產業人力的交流與培育，促進與該地區國家人才資源的互補與共享。在資源共享方面，運用文化、觀光、醫療、科技、農業、中小企業等軟實力，爭取多邊與雙邊合作機會，提升相關國家生活品質，並拓展臺灣經貿發展縱深。在區域鏈結方面，擴大與該地區國家的多邊與雙邊制度化合作，加強協商及對話，並善用民間團體、僑民網絡及第 3 國力量，共同促進區域的安定與繁榮。

接著，行政院成立經貿談判辦公室，負責政策的協調和推動執行，行政院也要求整合各部會、地方政府，以及民間企業與團體的資源與力量，落實《新南向政策推動計畫》的 4 大工作，藉此和東協、南亞及紐澳等國家創造互利共贏的新合作模式，把東協作為臺灣內需市場的延伸。<sup>8</sup>

另外，民進黨執政的地方政府也積極配合「新南向政策」的推動。高雄市期望發揮地理優勢，爭取作為執行「新南向」的基地與據點，臺中市加強與東南亞國家的文化交流和移工服務，臺南市成立「新南向推動委員會」，並推廣在地觀光，桃園市成立「新移民委員會」，同時建設鄰近火車站的東南亞文化商圈。地方政府的呼應和努力，不僅將「新南向政策」從中央延續到在地社會，而且促成都會城市的多元「新南向」特色。<sup>9</sup>

除此之外，東南亞臺商、國內有關東南亞研究的學術和政策社群、長期關注東南亞事務的公民組織，以及為數不少的東南亞新住民（包括第二代），形成連接臺灣與「新南向」國家的人際資源與夥伴網絡，在政府推動「新南向政策」的過程，亦扮演重要的角色。<sup>10</sup>

### 參、大陸的南向戰略

冷戰結束後，全球自由貿易和區域整合興起，東協各國也展開經濟

<sup>8</sup> 「新南向政策推動計畫」（2017 年 9 月 5 日），2017 年 8 月 30 日下載，《新南向政策專網》，<http://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=cbf0a167-7c9e-4840-ba5b-2d47b5badb00&pageType=SouthPolicy>。

<sup>9</sup> 楊昊，「國關論壇：檢視臺灣的新南向政策：議程、網絡與挑戰」，問題與研究，第 56 卷第 1 期（2017 年 3 月），頁 130-131。

<sup>10</sup> 楊昊，「國關論壇：檢視臺灣的新南向政策：議程、網絡與挑戰」，頁 131-133。

合作。1992年，東協6國宣布成立「東協自由貿易區」，各國簽署《共同有效優惠關稅》(Common Effective Preferential Tariff, CEPT)，4年後又簽署《跨國工業合作計畫》(ASEAN Industrial Cooperation Scheme, AICO)，這兩項協定成為東協經濟整合的重要基礎。為了因應成員國增加，考量彼此間的發展程度不同，所以採取差異性政策，於2010和2015年分兩階段完成貿易自由化。

2003年，東協決議成立東協經濟共同體(ASEAN Economic Community, AEC)，以遵循開放性、外向性、包容性及多邊市場經濟等原則，創造成員國的最大經濟利益。東協經濟共同體於2015年12月31日正式成立，翌日開始運作，不過東協經濟共同體並未規劃朝向關稅同盟和貨幣整合發展，而是以移除非關稅障礙、加強服務業及投資自由化為主要目標。<sup>11</sup>

大陸在改革開放獲得成效後，逐步和其他地區與國家進行貿易往來，包括東協在內。即使在1990年代，大陸和東協的貿易額在東協貿易總額的占比還不是很大，但大陸已經是東協的第6大貿易夥伴，東協則是大陸的第5大貿易夥伴，僅次於日本、美國、歐盟及香港。大陸經濟崛起後，雙方的經濟交流更加緊密，貿易規模持續擴大。

## 一、大陸 - 東協自由貿易區

1997年亞洲金融危機重創泰國、馬來西亞、印尼等國經濟，東協驚覺光是組成自由貿易區並不足以應付區域性和全球性的經濟變動，因此，決定對外擴大經濟合作對象，分別和大陸、日本、韓國、澳洲、紐西蘭及印度簽署自由貿易協定，建立經濟夥伴合作機制，提高東協應對全球經濟風險的能力。

2000年11月，大陸在「中國 - 東盟高峰會議」提議與東協合組自由貿易區，獲得東協正面回應，成立「中國 - 東盟經濟貿易合作聯合委員會」(以下簡稱「聯委會」)研究此一構想的可行性。翌年，東協與大陸雙

<sup>11</sup> 徐遵慈，「東協經濟共同體：現狀、挑戰與前景」(2016年1月14日)，2017年8月31日下載，《中華經濟研究院WTO及RTA中心》，<http://web.wtocommerce.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=274640>。

方在聯委會的架構下成立「中國 - 東盟經濟合作專家小組」，針對加強雙方貿易和投資等問題規劃可行方案。

大陸與東協合組自由貿易區的構想在 2001 年東協經濟部長會議再度被提出討論，與會各國根據「中國 - 東盟經濟合作專家小組」的報告，同意成立「中國 - 東盟自由貿易區」，該決議在同一年底舉行的東協高峰會獲得通過，雙方並規劃在 10 至 15 年內實現自由貿易區的構想。2002 年，大陸和東協各國簽署《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定》，設定在 2010 年之前完成「中國 - 東盟自由貿易區」。

之後，大陸與東協分別於 2004、2007、2009 年簽署《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定貨物貿易協定》、《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定服務貿易協定》、《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定投資協定》，自此「中國 - 東盟自由貿易區」的架構大致完備。

2010 年，「中國 - 東盟自由貿易區」正式成立，涵蓋 19 億人口，國內生產總值近六兆美元，貿易總額達 4.5 兆美元，是全球人口規模最大的自由貿易區，也是全球第 3 大自由貿易區，僅次於歐盟和北美自由貿易區。

基於關稅降低的貿易創造效果式微，非關稅貿易障礙逐漸顯著，包括全球經濟衰退、新興國家成長減緩、大陸經濟結構改變，大陸和東協在 2015 年重新檢討《中國 - 東盟全面經濟合作框架協定》，並簽署《中國 - 東盟關於修訂「中國 - 東盟全面經濟合作框架協議」及項下部分協議的議定書》，於 2017 年生效，《修訂議定書》為大陸和東協的經濟合作提供新動力，也是大陸實現「海上絲綢之路」的重要基礎之一。<sup>12</sup>

## 二、區域全面經濟夥伴關係協定

2011 年，東協高峰會通過推動《區域全面經濟夥伴關係協定》，以東協為中心深化和擴大區域經濟整合，除了東協 10 國之外，亦邀請大陸、日本、韓國、紐西蘭、澳洲及印度等 6 個國家共同參與。翌年，東協經濟部長非正式會議通過成立貨品貿易、服務貿易、投資等工作小組，為《區

<sup>12</sup> 楊書菲，「中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動新南向政策之機會與挑戰」，經濟前瞻，第 170 期（2017 年 3 月），頁 105-106。

域全面經濟夥伴關係協定》談判進行準備。

2012 年底，東協高峰會通過《啟動區域全面經濟夥伴關係協定談判聯合聲明》，宣布自 2013 年展開談判，預定於 2015 年底前完簽。2013 年，東協經濟部長非正式會議通過成立貿易談判委員會，負責協調和監督各項談判之進行，並公布《區域全面經濟夥伴關係協定談判範圍報告》作為協商的基礎。2013 年，《區域全面經濟夥伴關係協定》第 1 回合談判於汶萊舉行，迄今已經舉行過 18 回合，但尚未完成談判。<sup>13</sup>

雖然《區域全面經濟夥伴關係協定》係由東協發起，但外界普遍相信大陸是整個架構的主導者，是為了與美國主導的《泛太平洋夥伴關係協定》(Trans-Pacific Partnership, TPP) 一別苗頭，爭取東亞經濟領導地位。在美國總統川普 (Donald Trump) 宣布退出《泛太平洋夥伴關係協定》後，一旦《區域全面經濟夥伴關係協定》順利成型，大陸在東亞的經濟影響力將大幅提昇。

### 三、「一帶一路」和亞投行

2013 年，大陸領導人習近平出訪中亞和東南亞時，提出「絲綢之路經濟帶」和「21 世紀海上絲綢之路」兩項大型跨國合作發展倡議，簡稱「一帶一路」，透過既有的雙邊和多邊機制，促進大陸與「一帶一路」沿線國家在基礎建設、經貿投資、文化交流的全面合作，目的是追求大陸在全球發展區域化的核心地位，並打破戰後亞太地區由美國主導的格局。其中，「海上絲綢之路」第 1 個接觸的區域就是東南亞。<sup>14</sup>

就經濟層面而言，大陸希望透過「一帶一路」發展和沿線國家的經濟合作夥伴關係，協助當地基礎建設，同時解決國內產能過剩問題，強化西部基礎建設，減緩經濟發展壓力，推動產業轉型，維繫經濟成長。

從戰略層面來說，「一帶一路」將上海合作組織 (Shanghai

<sup>13</sup> 「區域全面經濟夥伴協定 (RCEP) 簡介」(2017 年 5 月 5 日)，2017 年 8 月 31 日下載，《中華民國外交部》，[http://www.mofa.gov.tw/News\\_Content.aspx?n=5F02B11AD7FC4A1B&sms=37D27039021F6DF7&s=E1D4B867A637D3B3](http://www.mofa.gov.tw/News_Content.aspx?n=5F02B11AD7FC4A1B&sms=37D27039021F6DF7&s=E1D4B867A637D3B3)。

<sup>14</sup> 滕人傑，「21 世紀海上絲綢之路之侷限，以及新南向政策的突圍之道」，《臺灣經濟研究月刊》，第 40 卷第 2 期 (2017 年 2 月)，頁 100。

Cooperation Organization, SCO)、歐亞經濟共同體 (Eurasian Economic Community, EAEC)、東協經濟共同體、南亞區域合作聯盟 (South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC) 串連起來，深入東南亞、南亞、中亞等範圍，有利大陸鞏固在這些地區的勢力。<sup>15</sup>

為了推動「一帶一路」建設，大陸在 2014 年成立私募股權基金形式的絲路基金，規模為 400 億美元，向「一帶一路」沿線國家的基礎建設、開發、產業合作等項目提供融資，2017 年，大陸領導人習近平在北京召開的「一帶一路論壇」開幕式，公開宣布絲路基金新增 1,000 億人民幣資金。

同一年，大陸倡議成立亞投行，這是一個向亞洲開發中國家提供基礎建設資金的多邊開發機構，目的在推動亞洲地區互聯互通建設和經濟一體化進程，促進區域經濟持續穩定發展。亞投行並非「一帶一路」的附屬組織，但該機構的運作有助於「一帶一路」的落實。2016 年 1 月亞投行正式運作，資金規模為 1,000 億美元，目前，全球共有 80 個國家加入。

由於兩岸關係陷於僵局，大陸並未同意臺灣成為亞投行的會員國，也無法分享「一帶一路」的商機利益，如此不但讓臺灣失去參與區域經濟整合的機會，也將進一步面臨經濟被邊緣化的壓力。不論「一帶一路」是否能夠順利推展，憑藉大陸的經貿實力，對東協各國的影響力勢必繼續提升，從而影響政府「新南向政策」的執行成效。

## 肆、兩岸南向戰略的競爭和挑戰

### 一、臺灣南向戰略的挑戰

#### (一) 經濟層面的檢討

早在 1980 年代臺商就前往東南亞投資，1980 和 1990 年代期間，臺灣曾經是東南亞國家最大的外資來源，但政府對臺商在東南亞的投資向來

<sup>15</sup> 張燕生，「學習習近平總書記系列重要講話精神：一帶一路發展戰略和復興之路」，2017 年 9 月 1 日下載，《中國幹部學習網》，<http://zt.ccln.gov.cn/xxxjp/jzd/jj3/9613.shtml>。

缺乏全面性規劃，因此，臺商未能結合當地資源建立產業鏈生態系。兩岸開放交流後，臺商將投資重心轉往大陸，兩岸經貿快速發展引發安全疑慮，為了避免經濟過度依賴大陸，政府推動南向政策，鼓勵臺商到東南亞投資，開拓貿易市場。<sup>16</sup>

南向政策一開始獲得不錯的效果，在南向政策實施前的兩年間（1992-1993年），臺灣在東南亞累計投資金額為25.84億美元，對大陸為98.04億美元，但在南向政策實施後的3年間（1994-1996年），臺灣在東南亞累積投資金額為127.74億美元，同時期對大陸投資為98.31億美元，臺灣資金有回流東南亞的現象。

大陸擁有低廉的生產要素成本及優惠的租稅獎勵，加上經濟快速發展的磁吸效應，吸引包括臺商在內的全球資金湧入。亞洲金融危機後，東南亞經濟衰退，對當地臺商造成重大打擊，臺商對東南亞投資大幅縮減。金融危機發生後的第1年，臺灣在東南亞累計投資金額為較前一年減少78%，對大陸投資則成長78%。<sup>17</sup>

儘管陳水扁總統上臺後宣布重啟南向政策，延續李登輝政府的南向政策目標，降低對大陸的經濟依賴，強化與東協的實質關係，但大陸的經濟成長快速，積極對全球市場開放，提高外資優惠，吸引臺商到大陸設廠，對大陸投資反而更加熱絡。

馬英九總統上任後，兩岸關係和解，兩岸貿易正常化，但隨著大陸開發程度提高，經濟結構改變，投資優勢不再，部分臺商把生產基地往東南亞轉移。東協與其他國家恰簽自由貿易協定，區域經濟整合效應加乘，更提高臺商重返東南亞的意願。自2010年起，臺灣對東協的投資金額大幅成長，對大陸投資則出現下滑。

劉慶瑞指出，1996-2000年，臺灣與東協貿易額占臺灣對全球貿易額的年均值比重為14.9%，2001-2005年為24.2%，2006-2010年為13.1%，2011-2015年為15.4%，同時期，臺灣對大陸的貿易額占比年均

<sup>16</sup> 譚瑾瑜，「新南向政策之展望」，臺灣經濟研究月刊，第40卷第2期（2017年2月），頁15-21。

<sup>17</sup> 邱楓，「臺灣當局南向政策歷史演變」，臺灣工作通訊，2016年第3期（2016年7月），頁20-24。

值分別為 2.5%、11.2%、19.9%、21.7%。2004 年，臺灣對大陸的貿易額正式超過臺灣對美國的貿易額，大陸成為臺灣最大的貿易夥伴並持續至今。

另外，1996-2000 年，臺灣對東協的投資金額占臺灣對亞洲國家直接投資金額的年均值比重為 9.3%，2001-2005 年為 4.7%，2006-2010 年為 8.5%，2011-2015 年為 14.2%。同時期，臺灣對大陸的投資金額占比年均值分別為 40.7%、63.2%、70.4%、65.7%。由此可知，臺灣和大陸的經貿往來並未因為南向政策的推動而降溫，反而呈現持續成長的趨勢。<sup>18</sup>

蔡政府上臺後推動「新南向政策」，除了順應臺商投資趨勢，並藉由「新南向政策」涵蓋國家的擴大，爭取更大的商機。不同於以往南向政策強調分散風險、降低成本等經濟考量，「新南向政策」旨在促進與「新南向」國家之間的經貿、科技、產業、觀光、文化、教育之多元和雙向的合作關係。然而，「新南向政策」在執行面有以下幾項挑戰。

其一，由於東協的經濟前景看好，大陸和韓國從 2000 年起大舉前往投資，日本則早在 1970 年代就布局東南亞，向來是當地最重要的資金和技術的提供者。這 3 個國家和東協簽署自由貿易協定後，陸續撤除關稅和非關稅障礙，產生的貿易轉移效應，加上大陸紅色供應鏈崛起，對臺灣與東協貿易造成不小衝擊，雙邊貿易出現成長趨緩的現象。

以當前情況而言，不論是投資金額或貿易規模，臺灣都落後大陸、日本及韓國，而且在經濟長期衰退的情況下，不但政府很難在東南亞進行大規模投資，企業也不容易在當地市場擴張。一旦東協內部全面落實關稅調降，並且完成《區域全面經濟夥伴關係協定》談判，東協與大陸、日本及韓國的經濟關係將更緊密，對臺灣拓展東協市場帶來更大壓力。<sup>19</sup>

其二，早在 1980 年代臺商就到東南亞投資，但只是為了利用低廉的生產要素，與當地社會和市場的連結十分有限，政府也沒有對臺商在東南亞的投資進行全面性規劃，協助臺商成為該地區產業供應鏈的一環，因此，

<sup>18</sup> 劉慶瑞，「臺灣新南向政策的機會與挑戰」，亞洲金融季報，2015 年冬季號（2015 年 10 月），頁 45-46。

<sup>19</sup> 徐遵慈，「臺灣產業的新南向政策」，貿易政策論叢，第 22 期（2014 年 12 月），頁 71。

難以和大陸、日本及韓國的大型企業競爭，東協各國的發展需求不同，也妨礙臺商試圖打造新型態的產業鍊與跨國分工連結。這些因素讓「新南向政策」的經濟效果大打折扣，使得臺商很難實際分享東協經濟成長的利益。<sup>20</sup>

其三，受到兩岸關係的影響，臺灣目前只有新加坡和臺灣簽署雙邊自由貿易協定，難以和歐盟、大陸、日本等國家在東南亞競爭。至於在投資方面，僅有新加坡、菲律賓、印尼、馬來西亞、越南及泰國和臺灣簽訂投資保障協議，不過均為 1990 年代所洽簽，內容已經不符當今環境所需，臺商在東南亞投資缺乏足夠保障。<sup>21</sup>

其四、「新南向」國家的國情、政治體制、發展程度及文化風俗迥異，部分國家政治不穩定，官僚貪污腐敗，行政效率低落，另些國家存在國家主義和環保意識高張的情況，這些非經濟因素成為臺商的經營風險，臺商必須對當地的各種資訊有充分了解，才能成功進入市場。臺商普遍缺乏熟悉當地語言、文化及法律的人才，也構成企業經營的限制。<sup>22</sup>

其五、大陸的南向戰略主要是以 2017 年生效的《修訂議定書》和「海上絲綢之路」為架構，一方面推動大陸與東協的經濟合作，另一方面透過投資東南亞國家的基礎建設，解決內部生產過剩的問題，再方面建構大陸與東協的利益共同體，此一發展不但衝擊美國的亞洲利益，也會影響臺灣在東南亞的經濟利益，根據推算，臺灣對東協進出口總額將分別減少 3.35% 和 2.11%，國內生產總值將減少 1.19%。<sup>23</sup>

根據上述，政府應協助企業掌握東協的投資環境和長期經濟趨勢，拓展貿易機會，加強與當地政府和社區的聯繫，協助企業排除關稅和非關稅障礙，推動與東協洽簽經濟合作協議，爭取加入區域經濟整合，甚至透過官方援外計畫和技術協助等方式，協助東協新興經濟體的基礎建設，深化

<sup>20</sup> 楊書菲，「中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動新南向政策之機會與挑戰」，頁 110。

<sup>21</sup> 邱楓，「臺灣當局南向政策歷史演變」，頁 24。

<sup>22</sup> 馬毓駿，「紮紮實實地邁開新南向政策」，頁 121。

<sup>23</sup> 吳福成，「新南向政策與海上絲路的競合關係」，《臺灣經濟研究月刊》，第 40 卷第 2 期（2017 年 2 月），頁 85。

臺灣與東協新興經濟體的合作關係。<sup>24</sup>

值得一提的是，藍綠惡鬥和「統獨」對立造成國家內耗，影響臺灣經濟發展，自 1990 年晚期起出現疲態，產業競爭力下滑，反觀近年來東南亞國家和印度經濟快速發展，成長率高於全球經濟成長率，表現受到各國矚目，區域競爭漸趨激烈。如果臺灣經濟仍舊未能完成轉型升級，未來是否有能力和「新南向」國家競爭實不無疑問，更遑論藉由「新南向政策」實現經濟利益。<sup>25</sup>

## （二）政治層面的檢討

不論是李登輝和陳水扁政府的南向政策，蔡政府的「新南向政策」，都兼具經濟和政治目的。在經濟方面，臺灣有意透過南向政策拓展東南亞市場，並且發揮臺商的技術和資金效益，使東南亞成為臺商的海外生產基地，加速臺灣產業結構調整。在政治方面，臺灣希望降低過度倚賴大陸市場的風險，確保臺灣經濟安全，另則加強臺灣與「新南向」國家的經貿、社會、產業等方面之交流，創造互利共贏的新合作模式。<sup>26</sup>

蕭新煌和楊昊認為，「新南向政策」的目標包括降低臺灣對大陸的經濟依賴；深化國家發展的動力與內涵；重新建構臺灣在東南亞和「新南向」國家的利益；透過全方位合作與東協建立共同體意識，促成多元夥伴關係；拓展臺灣的國際空間。「新南向政策」不僅是對外經濟戰略，也是銜接臺灣對外發展和內部結構改造的整體戰略。<sup>27</sup>

從政治層面評估，南向和「新南向政策」的成效其實是有限的。不少國家採行官方援助政策，提供受援國家資金和技術進行經濟發展，藉此維繫或爭取兩國的外交承認，過去臺灣也曾以這樣的方式拓展外交，但是在大陸以經濟實力採取類似的政策後，臺灣的援助外交成果受到很大的限制，許多接受臺灣援助的開發中國家放棄和臺灣的外交關係，轉而承認大陸。

<sup>24</sup> 徐遵慈，「臺灣產業的新南向政策」，頁 109-111。

<sup>25</sup> 劉湘平，「新南向政策不能去中國化」，兩岸關係，2016 年第 4 期（2016 年 12 月），頁 42。

<sup>26</sup> 陳佩修，「南向政策的重新評估：兩岸關係停滯下臺灣的對外新策略」，全球政治評論，第 2 期（2003 年 4 月），頁 70-73。

<sup>27</sup> 蕭新煌、楊昊，「新南向政策的願景與挑戰」，戰略安全研析，第 136 期（2016 年 8 月），頁 6-13。

政府推動的官方援助政策的結果尚且如此，以民間為主體的經貿活動的政治效果就更為有限，尤其「新南向」國家向來奉行「一個中國」政策，不承認中華民國，臺灣根本難以透過經貿途徑與東協建立實質關係。就算馬英九總統任內，兩岸外交休兵，臺灣也無法突破大陸的封鎖，參與區域經濟整合，與東協洽簽經濟合作協定，蔡政府的「新南向政策」註定只能在非政治層次爭取有限的成果。

黃奎博和周容卉指出，過去南向政策實施多年，但受到兩岸關係的影響，臺灣與東協的關係只侷限在經貿和功能性合作，無法推進到外交層次。當大陸的實力不斷提高，兩岸的實力差距越來越大，東協不可能為了臺灣得罪大陸，允許臺灣參與區域經濟整合，或提高外交關係的規格，在兩岸持續處於對立的狀態下，臺灣和東協只能維持經貿和社會層次的合作。<sup>28</sup>

楊書菲提到，「新南向」國家與大陸「海上絲綢之路」沿線國家幾乎重疊，這些國家占臺灣對外貿易比重的六成左右，在兩岸互信基礎不足的情況下，大陸認為「新南向政策」是臺灣想要與大陸切割的手段，所以試圖打壓臺灣和東協的經濟合作，也拒絕臺灣參與亞投行和「一帶一路」建設。以大陸的經濟實力及對東協的外交影響力，臺灣確實很難和大陸競爭，「新南向政策」究竟能獲得多少實際的經濟和政治效益仍，有待觀察。<sup>29</sup>

楊昊認為，儘管「新南向政策」強調經貿以外的多面向領域的合作，以此建構與「新南向」國家的新夥伴關係，而非為了在經濟上進行「去中國化」，但面對大陸的「一帶一路」發展倡議，加上兩岸的互信不足，臺灣必須就「新南向政策」的兩岸論述有更清楚的說明，方能降低「新南向政策」的阻力。<sup>30</sup>

滕人傑建議，只有和大陸簽訂《兩岸經濟合作架構協議》（*Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA*），並以此作為兩岸經濟合作平

<sup>28</sup> 黃奎博、周容卉，「我國南向政策之回顧與影響」，頁 69。

<sup>29</sup> 楊書菲，「中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動新南向政策之機會與挑戰」，頁 110。

<sup>30</sup> 楊昊，「國關論壇：檢視臺灣的新南向政策：議程、網絡與挑戰」，頁 135。

臺，臺灣才有可能獲得大陸支持，參與亞投行和「一帶一路」建設，但這和民進黨對兩岸關係的主張不符，蔡總統也不可能接受，因此兩岸在東南亞可能出現零和競爭的態勢，衝擊「新南向政策」的推動。<sup>31</sup>

## 二、大陸南向戰略的檢討

東協成立於 1967 年，是以防止區域內共產勢力擴張為宗旨而成立，側重安全和軍事合作。冷戰結束後，經濟發展取代意識形態和軍事對抗，東南亞的政經情勢趨穩，東協就組織功能進行調整，致力經濟合作。1992 年，東協各國簽署《共同有效優惠關稅計畫》，從關稅減讓著手，推動區域內貿易自由化，逐步成立自由貿易區。

另外，大陸改革開放獲得成效後，與東協展開經濟交流和合作，1994 年加入「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，1996 年成為東協的全面對話夥伴。大陸經濟崛起後，成為帶動區域發展的重要力量，加上 1997 年亞洲金融危機期間，大陸對受衝擊的東南亞國家給予援助，東協對大陸的態度轉趨正面。

2002 年，東協與大陸簽署《經濟合作架構協定》，接著雙方在 2004 年簽署《全面經濟合作框架協定貨物貿易協定》和《全面經濟合作框架協定爭端解決機制協定》，2007 年簽署《全面經濟合作框架協定服務貿易協定》，2009 年簽署《全面經濟合作框架協定投資協定》，各項協定於 2010 年之前陸續生效，「中國 - 東盟自由貿易區」正式成立。

東協與大陸合組自由貿易區的背景，充分說明雙方推展經濟整合的動機。對東協而言，當時的對外貿易主要以美國和日本為主，但全球經濟衰退，美國和日本亦受到影響，東協必須尋找其他市場以維持經濟成長。大陸內需龐大，加入世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 後，逐漸融入全球貿易體系，提供東協很大的合作誘因，與大陸合組自由貿易區可為東協帶來貿易機會。

其次，亞洲金融危機爆發前，東協的經濟潛力受到外國企業重視，東協獲得的外資是大陸的兩倍，但金融危機暴露出東協的經濟結構問題，外

<sup>31</sup> 滕人傑，「21 世紀海上絲綢之路之侷限，以及新南向政策的突圍之道」，頁 104-105。

資從東協撤出。相對地，大陸經濟起飛，吸引許多國家前往投資，大陸獲得的外資超出東協兩倍之多，而且差距不斷擴大，為了爭取外資和外資背後的市場，東協決定深化和大陸的經濟合作。

再者，東協在亞洲金融危機後面臨經濟衰退，需要新的市場帶動成長，即使大陸和東協的經濟結構相似，在全球貿易存在競爭關係，但雙方產品的同質性不高，東協不用擔心大陸的衝擊，何況與大陸合組自由貿易區對大陸僅能提高國民生產淨額 0.3%，但對東協可以增加 1%，合組自由貿易區顯然對東協有利。<sup>32</sup>

就大陸來說，與東協合組自由貿易區有助於產生貿易創造效應，雙方皆能從全球貿易受惠，大陸也有意透過與東協合組自由貿易區，加速廣西、貴州、雲南、四川等西南地區的發展。不過，東協的發展程度較大陸落後，中國推動「東協加一」的經濟收益有限，實際考量仍是政治利益。

大陸利用本身的經濟實力，以及東協有意藉由大陸平衡美國勢力的想法，主動拉攏東協。亞洲金融危機期間，大陸穩定人民幣匯率，並且和東協、日本及韓國成立《清邁倡議》(Chiang Mai Initiative, CMI)，建立多邊換匯機制，解決東協資金短缺的問題。<sup>33</sup>

之後，大陸在這基礎上促成「東協加一」，除了與東協簽署自由貿易協定之外，2009 年宣布投入 100 億美元成立「中國 - 東盟投資合作基金」，投資東協各國的基礎設施，以及能源和自然資源開發等項目，為東協經濟和社會的可持續發展作出貢獻。<sup>34</sup>

從《清邁倡議》、「中國 - 東盟投資合作基金」、「中國 - 東盟自由貿易區」、「區域全面經濟夥伴關係協定」、「一帶一路」到亞投行，大陸一向維持清晰的戰略規劃：深化與東協的政治互信，拓展雙方睦鄰友好，推進經濟合作與發展，創造互贏互利，用意是擴大大陸對東協的影響力。

另外，大陸期望透過與東協的合作對兩岸關係發揮作用。臺灣與東協

<sup>32</sup> 張如倫，「東協十加一的戰略意涵」，國防雜誌，第 17 卷第 8 期（2002 年 2 月），頁 38-49。

<sup>33</sup> 蔡學儀，「亞洲經貿區域化與臺灣因應之道」，問題與研究，第 42 卷第 2 期（2003 年 3 月），頁 33-34。

<sup>34</sup> 「關於中國 - 東盟投資合作基金」，2017 年 9 月 7 日下載，《中國 - 東盟投資合作基金》，<http://www.china-asean-fund.com/sc/about-caf.php?slider1=4>。

有密切的經貿往來，試圖透過經貿和功能性合作與東協建立實質關係，但大陸刻意將臺灣排除在區域經濟整合之外，拒絕臺灣參與亞投行和「一帶一路」建設，不外是企圖限縮臺灣的外交空間，達到壓制臺獨的目的。

雖然大陸和菲律賓與越南對南海主權仍有爭議，但這並不影響大陸和東協的經濟合作，大陸已經成為東協最大的貿易夥伴，東協新興經濟體更需要大陸的經濟支持，在「一帶一路」開展後，東協對大陸的依賴越來越深，大陸在東南亞的影響力不斷提高，在這樣的情況下，臺灣的「新南向政策」不免受到影響。

此外，作為大陸南向戰略延伸的「一帶一路」，將重點轉向南亞、中亞、西亞，乃至於非洲和部分歐洲地區，這不僅避免與美國在亞太區域產生衝突，也可以透過經貿關係的建立和經濟合作的落實，促進相關國家的發展，有助於大陸將影響力延伸到「一帶一路」沿線國家，提昇大陸在全球政治經濟體系的地位。<sup>35</sup>

## 伍、結論

蔡總統上臺後宣布推動「新南向政策」，和過去的南向政策不同，前三波南向政策主要是鼓勵臺商前往東南亞投資，建立海外生產基地，但是「新南向政策」著重以人為本的經濟戰略，把以往單向鼓勵臺灣對外投資，擴大為臺灣與「新南向」國家的雙向交流，從經貿領域延伸到科技、產業、觀光、文化、教育等領域，建構與「新南向」國家的新夥伴關係。

另一方面，大陸在經濟崛起後，逐步推動南向戰略，包括《清邁倡議》、「中國 - 東盟投資合作基金」、「中國 - 東盟自由貿易區」、《區域全面經濟夥伴關係協定》、「一帶一路」到亞投行，都將東協視為重要的合作對象，期望透過經濟合作和發展，深化與東協的政治互信，擴大大陸對東協的影響力，建立地緣政治的勢力。

本文發現，臺灣和大陸的南向戰略都兼具經濟和政治的目的。近年

<sup>35</sup> 林顯明，「臺灣新南向政策與中國大陸一帶一路計畫：內容、成效與挑戰」，新社會政策，第 51 期（2017 年 6 月），頁 68。

來，大陸的開發程度提高，經濟結構改變，投資環境優勢不再，臺商重返東南亞，但多數臺商仍以防禦性投資為主，對東南亞的認識也不夠，因此未能深入當地社會和市場，加上政府並沒有對臺商在東南亞的投資進行全面性規劃，而且臺灣經濟疲弱，競爭力下降，也讓臺商在東南亞的競爭處於不利的局面，「新南向政策」的經濟利益有限。

至於在政治層面，政府推動南向和「新南向政策」是為了避免經濟的外溢效應使得臺灣落入大陸「以商促統」的陷阱，並希望透過經貿交流強化與東協的實質關係。然而，大陸迄今仍然是臺灣最大的貿易夥伴，也是最重要的投資地區，臺灣對大陸的經濟依賴程度並未改善。再者，東協各國與大陸的外交關係密切，奉行「一個中國」政策，受到兩岸關係的影響，臺灣與東協的關係只能限制在經貿和社會的層次。

就大陸來說，經濟利益並非南向戰略的首要考量，與東協合組自由貿易區對大陸的經濟利益不大。不論是與東協合組自由貿易區，協商推展《區域全面經濟夥伴關係協定》，推動「一帶一路」發展倡議，成立亞投行，大陸關心的是全球戰略布局，而不僅是經濟利益，目的在提昇大陸在地緣政治和全球政治經濟體系的重要性。

隨著大陸的綜合國力提昇，前述各項規劃逐步實現，大陸的國際地位大為提高，對東協的影響力已經超越美國，大陸和東協的外交與經貿關係也更趨緊密，這不可避免將限縮臺灣在東南亞的外交空間，並且降低臺灣與東協經濟合作的成果。

兩岸關係是影響「新南向政策」的關鍵，政府應該考慮與大陸恢復對話，尋求政治和解，就相關議題和合作事項展開對話和協商，包括儘快與對岸完成《兩岸經濟合作架構協議》的後續談判，爭取加入大陸的南向戰略規劃，其中，又以參與《區域全面經濟夥伴關係協定》和「一帶一路」最為急迫，如此方能分享經濟合作的利益，創造兩岸的互利多贏。