

新南向政策之利基與風險 ——經貿推動的觀點

■ 臺灣經濟研究院區域發展研究中心助理研究員 林士清



甫成立的東協經濟共同體為繼歐盟之後最大的區域經濟體，而印度崛起更帶動南亞經濟圈成長。我國新南向政策若想與之契合，應從投資面擴及多重層次互動，以建立東南亞的區域經貿戰略。

前言

東協十國人口約 6.26 億人，國內生產毛額（GDP）達 2.4 兆美元，2015 年宣布建立「東協經濟共同體」（AEC），在亞太地區展現國際經貿能量日益顯著，並在現有東協貨品、服務貿易及投資自由化之基礎上，進一步整合以「單一市場」為主之經濟共同體，以 2025 年前達到貨品、服務、投資、資金與技術勞工的五大自由流通，進而促使 AEC 成為一個全球供應鏈的生產基地為目標。是以，AEC 區域內貨物、服務、資金等的自由流通所帶來的廣大市場規模與便捷性，中產階級逐漸興起而帶動龐大商機，該地區將大量消除處於貧窮線下的人，中產階級消費人口也將快速上升，區域內各國間基礎建設的軟硬體計畫紛紛動工，遂引發美國、日本、歐盟、中國大陸等大型經濟體積極搶進市場等現象，皆顯示東協地區未來的經濟潛力普遍被看好。

新南向政策作為民進黨在重返執政後，為重振臺灣經濟所提出的重大對外經

貿戰略之一，不可諱言的，其政策目的存在政治層次與經貿層次的雙重戰略思考（邱奕宏：2016）。就經貿層次而言，鑑於中國大陸經濟成長日漸趨緩與投資環境日趨嚴峻，東協及南亞地區之新興經濟體卻蓬勃的態勢，新南向的政策思維可作為提振臺灣經濟的新動能與減輕對中國大陸經濟依賴的戰略意圖。事實上，李登輝政府至陳水扁政府時期亦推動南進政策或南向政策，南向政策當初計畫是 1993 年起以 3 年為期，但在第一階段後，於 1996 年底經過評估決定再延長 3 年，並擴大範圍；之後為了因應東協整合趨勢，以及保持在東南亞的競爭力又再度延長了 3 年。此政策一共延長了兩次，名義上延續至 2002 年，馬英九政府自 2008 年上台後與中國大陸簽署 ECFA，但同期臺灣和東協之間的貿易金額卻逐年增加。

東協經濟共同體 AEC 象徵其市場潛力

新南向政策企圖將臺灣最擅長之資通訊科技、金融產業、智慧機械、物聯網發

展型態等都納入之，此政策不僅可開啟臺灣環太平洋戰略位置，更能採取彈性靈活多元的經貿政策。尤甚者，東協十國成立的「東協經濟共同體」於2016年1月1日正式上路，AEC象徵東南亞區域經濟邁向整合，包含美國、日本、中國大陸、韓國等主要國家，相繼提出各自之東協策略作為因應，顯現東協區域的國際地位愈加水漲船高。然而，東協國家發展因差異甚大，能否如期在2025年前完成AEC各項要求遂成為重大挑戰，因為東協各國的情形不一，彼此經濟發展程度亦南轅北轍。貿易便捷化也是AEC下貨品貿易的重要項目，依據AEC藍圖規劃，東協各國預計透過「東協服務業架構協定」(ASEAN Framework Agreement on Services, AFAS)各國同意之承諾表，分批逐步開放服務業，以及完全解除其他市場開放與國民待遇限制之目標。

針對AEC的發展趨勢，「新南向政策」與「全球化的東協」實際上充滿連結的可能，呼籲東協透過簽訂FTAs及綜合性的經濟合作條約，加強與全球其他經濟體的經濟合作。新南向政策應透過「東協經濟共同體藍圖規劃2025」之連結，與東協地區加強貿易與投資合作計畫，尋求與非自由貿易協定國更緊密的經濟合作。除了AEC之外，南南合作是聯合國一個具有獨具慧眼且長期執行的計畫，2010年設置「南南合作國際組織」，其目的是以南方國家為發展主體，尋求適合南方國家的發展策略並提供適當技術與資本支援，以促進後進國家擺脫依賴、實質獨立之發展，而中國

大陸與印度恰恰是南南合作中最主要的兩個國家。

新南向政策應提供國際公共財的角色

印度與南亞各國家亦具備龐大的消費人口和市場規模，與臺灣以資通訊產業見長的特點具備著互補的產業優勢，且經濟發展前景看好，但卻一向被臺灣所漠視，而成為臺商在全球海外布局的缺口。南南合作的類型包括知識和經驗分享、培訓、技術轉移、金融合作及實物捐贈等，不過缺少高效的國家協調和監督機制，各國對南南合作的潛力亦缺乏認識，顯少足夠的政治意願推進合作。然而，南南合作基本上不帶附加條件，發展中國家在合作中更能夠發揮自主性並建立平等的合作伙伴關係，提高發展中國家的經濟和社會發展的同時，建立了更加民主和公平的合作模式，可提供新南向政策未來發展時作為國際公共財提供者進行相關政策設計。

新南向政策是整體對外經貿戰略的重要一環，作為亞洲及亞太地區的重要成員，臺灣必須因應全球情勢變化及區域整合趨勢，作出相應的調整。啟動新南向政策，是為我國新階段的經濟發展，尋求新的方向和新的動能，並重新定位臺灣在亞洲發展的重要角色，創造未來價值；同時，亦藉此開啟臺灣和東協、南亞及紐澳等國家廣泛的協商和對話，期能建立緊密的合作，共創區域的發展與繁榮。至於新南向政策之推動架構部分，可分為「政府部門分工」



AEC

中程目標」。長程目標乃希冀積極促進臺灣和東協、南亞及紐澳等國家的經貿、科技、文化等各層面的連結，共享資源、人才與市場，創造互利共贏的新合作模式，進而建立經濟共同體意識，新南向政策綱領在新南向擴張了東南亞而南亞而澳紐之範疇。

李登輝政府在 90 年代推動「南進政策」，與當前蔡英文政府倡議「新南向政策」進行時空背景之比較，發現前南進政策主要是防止國內資金投資中國大陸市場，當時積極布局東南亞開展投資。但到李登輝政府時代後期，中國大陸改革開放的群聚效應大幅增強，南向政策漸漸失效，尤其是在 1997 年亞洲金融風暴後令臺商撤資，南進政策前進東南亞地區之投資動能減弱。然而，2010 年代後，隨著中國大陸工資及經營成本上漲，臺商又逐漸增加對東協國家的投資，南向政策再度受到重視。事實上，新南向政策同樣有針對中國大陸市場避險之政治用意，但更重視 AEC 在亞太地區展現國際經貿能量日益顯著而強化雙邊貿易關係。本文建議新南向政策應從南進政策時

及「和民意部門及地方政府的協調機制」，前者為總統府、國安會、行政院、各有關部會，應本於各自權責，擬定政策綱領、整體推動方案、個別工作計畫及各領域的旗艦計畫，有計畫、有步驟、有重點地循序展開相關工作；後者為與民意部門支持及地方政府的參與及配合。

從投資面擴及多重層次建立東南亞的區域經貿戰略

新南向政策為達到建立經濟共同體意識，將政策目標區分為「長程目標」及「短



代之單向行動而是雙向交往，連結東南亞與南亞印度次大陸各國，形成東南亞（South & Southeast Asia）的區域經貿戰略。

結論

東協經濟共同體（AEC）2015 年底成立，是繼歐盟之後最大的區域經濟體，印度經濟崛起帶動南亞經濟圈成長，東協與南亞龐大的內需市場可以提供臺灣經貿成長所需的重要動能，也是臺灣最重要的海外市場與經貿夥伴，遂應運而生新南向政策之思維。新南向政策在議程設定階段一方面整合中央、地方政府、民間企業與團體以及第三國的資源與力量，另一方面藉由資源、人才、市場和技術面的共享及鏈結，與東協、南亞及紐澳等國家協力，共創區域的發展與繁榮。臺灣近年來亦推動產業結構的轉型，將數位內容、綠能、觀光、創新等產業引進，繼而增加高值服務業產值，對於臺灣強化在東協地區的產業供應鏈將大有貢獻。是以，新政府上台後重視東協地區的經貿能量，希冀經由企業的海外投資布局，進而經略東協及南亞市場，再運用東協的出口商機，突破關稅壁壘，進取東協、印度及歐美市場，新南向政策主要目的仍是與世界各地建立強固的經濟關係。

建議新南向政策為強化我國與東協地區雙邊良性互動，規劃上可從經貿層面與非經貿層面著手：經貿互動層次上可著重我國環太平洋戰略位置，採取彈性靈活多元經貿政策，鞏固自主經濟關係；非經貿層面上可善用臺灣新住民二代的人力、語言及跨文化優勢，與東協經濟體合作積極推動新南向政策。新南向政策如何契合東協經濟共同體及南南合作？或者更進一步，從經貿觀點檢視新南向政策如何契合 AEC？當前政府應從投資面擴及多重層次互動，以建立東南亞的區域經貿戰略。