|  |
| --- |
| 「新南向政策」與「一帶一路」發展現況—對我國全球經貿戰略布局之影響 |
| 資料蒐集：財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心  一、前言  根據亞洲開發銀行(ADB)2016年最新公布的「亞洲發展展望」報告預測，東協10國總人口數高達6億2,000萬人，GDP總值約2兆5,000萬美元，人均GDP近4,000美元(2014年)；預測至2020年後將成為全球第三大經濟體，亞洲國家至少需要8兆美元投入於國家基礎設施，且消費支出可望倍增至2兆3,000億美元，面對這麼龐大的商機，各國無不積極提出參與。如2011年發起的「區域全面經濟夥伴協定」(Regional Comprehensive Economic Partnership，簡稱RCEP)、2015年正式達成協議的跨太平洋夥伴關係協定(Trans-Pacific Partnership Agreement，簡稱TPP)等。  其中，中國大陸於2012年9月正式提出「絲綢之路經濟帶」和「21世紀海上絲綢之路」(簡稱一帶一路)，企圖帶動海陸沿線的區域經濟發展，藉以擴大外需來促進國內產業轉型升級並解決產能過剩問題。目前已有130個國家和70多個國際組織給予中國大陸回應，其中又有60多個國家簽署相關的合作諒解備忘錄。在這股潮流之下，我國政府也在2016年提出「新南向政策」，藉此重新定位我國在亞洲發展的重要角色，一來強化與新南向國家協商機制，二來推展和目標國的策略聯盟。  然而，相較於中國大陸的「一帶一路」著重於區域性基礎建設，我國所提的「新南向政策」除了與東南亞及南亞鄰國建立經貿上的互利互惠關係以形成區域「經濟共同體意識」，也另外強調「以人為本」的「夥伴關係」。然而，國家安全局於立法院報告時特別指出，「一帶一路」在南進政策著墨頗深，與我國「新南向政策」目標國有所重疊，且相較於中國的龐大政治資金與政治影響力，我國雖提出42億新南向政策資金，但由於目標國有18個國家，平均下來後每個國家可運用資源略顯匱乏。爰此，「一帶一路」與「新南向政策」戰略之間的鏈結與衝突將是本文探討重點。  二、「新南向政策」與「一帶一路」戰略競合  「新南向政策」於2016年8月蔡英文總統在「對外經貿戰略會談」中通過，其總體目標設定在(1)促進台灣和東協、南亞及紐澳等國家創造互利共赢的新合作模式，進而建立「經濟共同體意識」；(2)建立廣泛的協商和對話機制，形塑和東協、南亞及紐澳等國家的合作共識。倡議涵蓋「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」等四大面向，目標市場鎖定在18個國家，推動措施與目標國家。  (一)目標市場重疊高，中國大陸相對具經貿優勢  我國與東南亞及南亞國家皆無邦交；相形之下，中國大陸不僅與之有正式外交關係，更憑藉其經濟實力與這些國家具備良好經貿關係。在考量國家整體利益之下，這些國家容易受到中國大陸的壓力，接受其「一中原則」而降低與我國合作的意願。因此，衍生的政策議題包含：(1)我國政府如何強化既有優勢，迴避敏感政治議題以爭取與新南向國家進行實質合作之意願；(2)結合國家意志，吸引夥伴國家的政策誘因設計。  (二)兩岸對新南向國家推動之政策措施雷同，但中國大陸的資源更加豐沛  對台灣而言，新南向政策所推動「經貿合作」、「人才交流」、「資源共用」與「區域鏈結」四大面向與一帶一路所推動的「政策溝通」、「設施聯通」、「貿易暢通」、「資金融通」和「人心相通」政策有許多雷同之處。例如：就人才交流面向，台灣與中國大陸同樣採用獎學金擴編的措施，然中國大陸挹注金額與名額均比台灣多，這對台灣來說將造成人才吸引效果有限；台灣與中國大陸均針對醫療與觀光產業促進合作，且台灣與中國大陸均採用單一窗口的措施來降低通關成本並提升通關效率；在科研合作上中國大陸則是透過共建研究中心、國際技轉中心、合作中心等來促進科研交流與合作，我國雖有類似做法，例如科技部鼓勵學研機構至新南向國家設置海外科研中心，但在金額與規模上難以與之競爭。衍生值得探討的政策議題包含：(1)人才/攬才政策與推動措施重新釐清；(2)人才流動、災害互動與技術合作機制設計；(3)科技人才、新臺灣之子跨國流動；(4)透過時間、技能與資產分享創造的新社會與經濟價值模式。  (三)缺乏長期願景，政策效益有限  新南向政策願景中缺乏吸引東南亞與東協國家的長期願景目標，雖然「新南向」強調區域共同體的概念，但卻是以台灣本位式的角度自說自話，並沒有看見東南亞國家必須與台灣建立關聯之必要條件。實際上，新南向政策勢必遭遇中國因素風險，但現有新南政策僅以未來不排除與中國合作輕描淡寫帶過，其具體作法仍有待進一步釐清。衍生的政策議題包含：(1)釐清新南向共同的合作願景為何；(2)調適既有法規，以因應新型態的夥伴關係或課題；(3)營造政府民間夥伴關係的集體創意政府組織。  (四)全球工序減少，台灣中間產品出口減少  透過一帶一路佈局，中國可在沿線國家地區進行零組件等中間產品的製造，因此在專業化與規模經濟的情況下將為中國帶來可觀效益。然而目前的兩岸之產品分工鏈也將隨著一帶一路周邊國家基礎建設完整而瓦解，屆時中國將能由沿線國家進口低成本中間產品，並出口完整品，將嚴重衝擊台灣目前位於中間產品出口的份額。衍生的政策議題包含：(1)打造具台灣特色的製程產品、技術、服務，促成整案輸出；(2)關鍵技術與創新應用之環境建構；(3)建立新認證機制，大幅降低交易成本；(4)產業結構、區位與商業模式之變革創新。  三、結論與建議  隨著整體經濟成長呈現趨緩，產學研皆期待我國政府政策能有激勵經濟成長作用，以傳統產業角度，新南向政策祭出租稅獎勵，期望早期外移之傳統產業回台建設，並加速傳產轉型；科技產業研發產業可藉由南向供應鏈的加入，強化自身研發能力，提高產值。因此，明確的政策作為與措施將是利害關係人當下最在乎的，而非淪為政策宣導。  在「新南向政策」與「一帶一路」發展方向重疊的情況下，惡性競爭之風險將提高，例如金管會鼓勵國銀提升對新南向國家之放款總額，卻忽略當中有幾個國家容易出現政治干預，甚至是高度貪腐之問題，再加上許多東南亞新興國家財務透明度不高、資料準確度過低之情況，對於國銀在東南亞之放款風險大幅提升。然而，憑藉台灣奠定的優勢條件，在既有基礎上推動產業鏈發展、創新產業合作、整合資源並集中力量將有助於發揮整體效益，其未來契機如下列點：  (一)東亞國家對中國大陸頗有疑慮，提供台灣南向契機  中國大陸近年來在對外關係上採取積極與強勢作為，引起周邊國家特別是與之有領土邊界爭議的越南與印度之反彈。例如：2017年底由於中國強硬的融資條件，讓巴基斯坦、尼泊爾和緬甸3國確定取消或擱置與中國企業合作的 3 大水力發電工程。截至2017年底，與中國取消工程的國家包含巴基斯坦、尼泊爾、緬甸、斯里蘭卡、孟加拉、印度、寮國和泰國，這些國家將有機會成為我國合作之潛在夥伴，而泰國可作為首波交流國家。  除此之外，美國面臨崛起的中國在軍事、政治與經濟上的挑戰，除鞏固和日、韓、澳的同盟，亦積極加強與越南、泰國、印尼、緬甸、印度等國之關係，並鼓勵日本積極投入區域事務。在「中國崛起」對於區域的政治與經濟局勢之影響尚不明朗的情況下，東亞國家普遍採取在經濟上和中國大陸交往，但在安全與政治方面和美國靠攏之「避險」政策。我國的新南向政策如不涉及政治敏感議題，可獲得區域國家之歡迎。  (二)國際合作並非零和遊戲，我國仍有操作空間  我國資源相對有限，難以和中國大陸競爭。惟東南亞與南亞國家為追求經濟與社會發展，需要並歡迎各式資源與協助，未必會因中國大陸的政經壓力而排除我國參與的機會。相對於中國大陸，我國在部分領域仍享有品牌與技術優勢，例如台灣擁有優秀半導體技術及數學運算人才，如何提出差別化的誘因以增進東協國家在產、學、研各方之合作意願，是值得探討之議題。以電商市場為例，台灣網路暨電子商務發展協會帶領台灣25家網路公司前進星馬拓藍海，除尋求跨境合作夥伴，更強化我國網路企業與東南亞的雙向交流，讓台灣網路產業朝向多元化的發展。  (三)兩岸供應鏈密不可分。綜觀兩岸各產業之產業鏈已密不可分，且新南向市場與中國大陸市場並非零和關係  現實狀況是，台灣對中國大陸出口在2016年占整體比重高達40%，反觀對東協十國僅占18.3%，其中對印度更是少到僅有1%，三者比例嚴重失衡。根據行政院院長林全於2016年6月7日在立法院院會施政總質詢時回應，推動新南向政策和兩岸經貿彼此並不衝突，而且還相輔相成的說法之後，蔡總統也在2017年5月5日對外媒闡述新南向政策思維時宣稱，新南向政策並不是與中國競爭，而是以自身優勢促進互惠互利發展關係。以此，即使新南向政策在外交上受到中國大陸的打壓，惟如能從全球價值鏈的安排與跨區域產業分工佈局的角度出發，一方面支持台灣業者參與一帶一路，並在經貿、產能與建設上合作，另一方面藉此實質強化與東協及印度的產業與經貿關係，或可有效達成新南向政策之「區域鏈結」目標。  (四)新南向政策實施後，我國與新南向國家雙邊貿易額與投資額皆有所成長，將彌補一帶一路對台灣出口所造成之衝擊  另外，在人才交流方面，東協十國來台進行學術交流人數增加，以雙向的學術交流方式，不僅吸引人才來台留學，更鼓勵台灣學者至南向國家進行學術交流，促進與夥伴國人才資源的互補與共享。透過技職培訓的需求與長期人才養成交流，不僅可以厚植本國企業在新南向的人才資源，同時也能強化我國和南亞及東協等國策略夥伴關係。 |

|  |
| --- |
| 新南向 台商投資泰國躍增 |
| 資料蒐集：經濟日報  蔡政府推動新南向政策，並加強對東協等南向國家的貿易推動。據經濟部新出爐數據，在泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、新加坡、越南與柬埔寨等主要東協國家中，與2017年相比，台商在2018年中於各國投資金額中，在泰國投資金額達2.32億美元，成長率高達56.6%，居上述各國之冠。  投資增速居次的是越南，年增48.8%，台商投資額近4.9億美元，是所有東協國家最高者。投資處長張銘斌表示，去年台商赴泰國及越南投資表現不俗，主因正是受美中貿易戰影響，不少台商不是選擇「鮭魚返鄉」回台投資，就是將產線移轉到新南向國家投產。  行政院政委鄧振中則預料，美中貿易戰持續談判，也逐漸有發展為長期性新冷戰的可能性，為避免貿易戰造成的風險提升，今年台商赴東協各國投資的金額仍會上升。而從台商回台投資金額持續上升的趨勢看，台商赴新南向國家的投資額也沒有理由不成長。  此外，據不願具名官員透露，由於美中貿易戰帶來的投資契機，越南很有可能成為繼菲律賓、印度之後，第三個與台灣翻修投保協議的國家。  據經濟部投資業務處最新資料統計，我國在東協主要國家，包含泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、新加坡、越南及柬埔寨的投資金額，在2018年達到13.72億美元，其中又以越南的4.86億美元為最，泰國2.32億美元次之，印尼2.1億美元排第三。  若以2017年至2018年投資金額成長率排序，泰國居冠，越南居次，柬埔寨則以43%居第三名。  至於去年仍有一些新南向國家投資增速為負者，張銘斌解釋，因2017年建大輪胎有大筆投資案赴印尼墊高基期，新加坡則是有環球晶併購案。  新南向政策為蔡英文政府執政後的重大政策之一，著眼在經貿合作、人才交流、資源共享及區域鏈結四大工作主軸。蔡總統曾指出，新南向政策幫助台灣在新階段的經濟發展，尋求新的方向和動能，並重新定位台灣在亞洲發展的重要角色，創造未來價值。 |