

New Southbound Policy &amp; The Belt and Road

# 「新南向政策」和「一帶一路」的機會與挑戰

文／蔡宏明

## 壹、前言

由中國大陸發起的「一帶一路國際合作高峰論壇」於本（2017）年5月15日在北京落幕，與會的30個國家簽署「聯合公報」，同意攜手推進「一帶一路」建設和加強基礎設施聯通、規制銜接和人員往來，推廣電子商貿及數字經濟，並歡迎有興趣國家簽署自由貿易協議。同時，也宣布2019年中國大陸將舉行第二屆高峰論壇。

對台商而言，由於一帶一路周邊國家（包括中國大陸）的經濟總量占世界比重的30%左右，人口占比超60%，如何參與「一帶一路」的發展，一向是其關心的課題。對此，大陸全國政協主席俞正聲5月24日出席慶祝台企聯成立十周年慶祝大會表示：歡迎台灣朋友在「一帶一路」建設中也找到自己的發展機遇。大陸國台辦主任張志軍也強調：幫助台企參與「一帶一路」建設。在在顯示「一帶一路」將成為兩岸經貿與產業合作的重要話題。

同時，由於新南向的東協十國和南亞六國也是中國大陸推進「一帶一路」的重點區域，而印尼、寮國、菲律賓、越南、柬埔寨、馬來西亞、巴基斯

坦和斯里蘭卡也都簽署高峰論壇「聯合公報」，「新南向政策」與「一帶一路」戰略的競合關係，值得國人關注。

對此，蔡英文總統強調「新南向政策」與中國大陸推動的「一帶一路」不是競爭，而是以自身優勢促進互惠互利發展。另外，陸委會也強調「兩岸在區域發展上存在共同利益及不同優勢，未來不排除在適當時機，和對岸就相關議題及合作事項，展開協商和對話，促使「新南向政策」和兩岸關係相輔相成，創造區域合作新典範。」

為了探討「新南向政策」和「一帶一路」的產業合作機會，本文首先將針對「新南向政策」內容和「一帶一路」倡議進行比較，以了解其政策重點和異同之處，進而分析「一帶一路」戰略對「新南向政策」之可能挑戰，最後則提出對兩岸政府的建議。

## 貳、「新南向政策」和「一帶一路」倡議的比較

由於新南向的東協十國和南亞六國，與中國大陸推進「一帶一路」中所推動的「中巴經濟走廊」、「孟中印緬經濟走廊」和「中國—中南半島經濟走



東南亞區域有高速的成長動能，是兩岸政府都想積極爭取的商機。圖為東協國家之一菲律賓街景。

廊」中所涵蓋的國家，高度重疊，顯示東協十國和南亞的市場商機是兩岸政府都想積極爭取的。根據聯合國預估，2035年東南亞區域將擁有近5億的勞動年齡人口，是全球最年輕的地區之一，也是全球第4大出口地，擁有高速的成長動能與市場機會。

對台灣而言，東協是台灣的主要貿易夥伴之一，對東協國家之出口占出口總值的18.1%，且自從1980年代中期以來，東協就是台灣企業主要的海外投資地區之一，截至2015年台商對東協國家投資累計高達869億美元。特別是2015年12月31日「東協經濟共同體」（AEC）成立，預計於2025年前達到貨品、服務、投資、資金與技術勞工的5大自由流通，使AEC成為一個全球供應鏈的生產基地，同時AEC加計南亞六國及紐澳GDP約占全球8.8%，內需消費潛力龐大。

同時，因為東協和南亞國家在經濟發展過程中，都將面對如何解決環保、清潔能源、城鎮化所需的公共服務、基礎建設與交通網絡或工業自動化或智慧化等問題與需求，而這也正是「把東協當成台灣內需市場的延伸」的商機所在。

對大陸而言，東協為中國大陸第三大貿易夥伴，雙方累計相互投資超過1,600億美元，雙方除了完成中國大陸—東盟自貿區升級談判，《議定書》已經生效之外，東南亞和南亞國家都是「一帶一路」的重點國家，同時東盟10國也都是亞洲基礎設施投資銀行的創始成員國，強化與東南亞和南亞國家經貿合作，自然具有建構「一帶一路」經濟合作走廊的戰略意義。

然而，若從推動架構觀察，可以發現「新南向政策推動計畫」和「一帶一路」在「基礎設施」、「經貿合作」、「資金融通」和「資源共用與人才交流」等方面，有許多雷同之處：

**一、「基礎設施」方面：**「新南向政策」將籌組基礎建設輸出旗艦團隊，結合電廠、石化、環保、電子收費（ETC）及都會捷運等具輸出潛力產業，進行基礎建設或整廠輸出。

相對地，「一帶一路」加強基礎設施建設規劃、技術標準體系的對接，設施互通重點包括陸水聯運、港口、輸油輸氣、電力與輸電、光纜等。

**二、「經貿合作」方面：**「新南向政策」強調供應鏈整合，將強化雙邊貿易及投資合作，成立投資合作平台，強化教育、健康、醫療，以及餐飲、住宿、休閒娛樂等新興服務產業，同時善用跨境電商搭配實體通路作為行銷通路。

相對地，「一帶一路」除了拓展相互投資與貿易領域之外，也將推動水電、核電、風電、太陽能等清潔、可再生能源合作；加強在新一代資訊技術、生物、新能源、新材料等相關產業領

域的深入合作；同時將鼓勵合作建設境外經貿合作區、跨境經濟合作區等各類產業園區等。

**三、「資金融通」方面：**「新南向政策」強調對基礎建設及整廠輸出之金融支援與服務，同時善用援外資源，擴大我國業者參與當地國之經建計畫。

相對地，「一帶一路」除了藉由亞投行、金磚國家銀行和絲路基金，引導商業性股權投資基金和社會資金共同參與重點項目建設之外，也將深化中國－東盟銀行聯合體的合作，以銀團貸款、銀行授信等方式開展多邊金融合作。

**四、「資源共用與人才交流」方面：**「新南向政策」強調推展醫療、文化、觀光、科技、農業、中小企業等雙邊與多邊合作，推動觀光旅遊及文化交流，強化創新創業交流，同時增加雙邊大學校院青年學者、學生雙向交流，東協及南亞國家專業人才培育及技術訓練，深化雙邊教育合作。

相對地，「一帶一路」的「民心相通」包括教育、旅遊、醫療、科技、文化等合作。如擴大相互間留學生規模，中國大陸每年向沿線國家提供1萬個政府獎學金名額；強化與周邊國家在傳染病疫情資訊溝通、防治技術交流；加強科技合作；積極開拓和推進與沿線國家在青年就業、創業培訓、職業技能開發；廣泛開展教育醫療、減貧開發、生物多樣性和生態環保等各類公益慈善活動等。

**五、「政策對話機制」方面：**由於「一帶一路」願景與行動文件只是一個方向性、框架性、意向性的設計，其具體的內容需要中國大陸與沿線各國協商，而透過高層互訪（習近平在2013年9月至2016年8月期間訪問了37個國家），進行經濟發展戰略和對策的交流對接，以為大型專案實施提供政策支援。

相對的，在外交關係限制下，新南向政策的推動，強調「民間主導、政府支持」；一方面，透過次長級以上官員組團互訪、國會交流互訪

及城市外交，進行協商與對話，以深化雙邊關係，並積極和東協主要貿易夥伴及印度洽簽「經濟合作協議」（ECA）或個別經濟合作項目、簽訂雙邊投資、租稅協定；二方面則以經貿交流先行，整合產業公會和智庫法人成立亞太產業合作推動委員會，搭建與核心目標國產業交流之平台，強化雙邊產業鏈結，協助中小企業南向拓展。

### 參、「新南向政策」和「一帶一路」的產業合作機會

2015年3月底公佈的《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》提出，依託國際大通道，以沿線中心城市為支撐，以重點經貿產業園區為合作平台，打造六個國際經濟合作走廊。

對於「中巴」、「孟中印緬」和「中國大陸—中南半島」等經濟走廊，一帶一路的重點項目主要為燃煤電站項目、水電站、高速公路、鐵路、高鐵、軌道、港口建設與運營、核電專案和跨境經濟合作區等。以「中巴經濟走廊」為例，習近平在2015年4月20日訪問巴基斯坦，啟動了460億美元的投資計畫，共同推進修建新疆喀什市到巴方西南港口瓜達爾港的公路、鐵路、油氣管道及光纜覆蓋「四位一體」通道的遠景規劃。

至於台灣，在「新南向政策」中所推動的主要是雙邊醫療、教育、文化、觀光、科技、農業、中小企業及人才交流等雙邊合作，並透過產業合作，將台灣已經形成可行的解決方案或智慧型服務模式，複製對東協和南亞國家，顯然「新南向政策」推動的重點領域與一帶一路著重於大型基礎建設，是有差異的。

但對於台灣業者在新南向目標國市場的發展而言，「一帶一路」仍然存在下列合作機會：

第一，根據台灣工程業者在交通運輸（捷運、公路、橋樑）、港口建設、電力能源（發電廠、太陽



為了發展「一帶一路」，中國大陸在 2013 年成立亞洲基礎設施投資銀行（亞投行），今年 5 月 13 日成員已達 77 國。圖於新成員國之一智利總統 Michelle Bachelet（右）與亞投行總裁金立群（左）。

第四，習近平在「一帶一路國際合作高峰論壇」開幕式中，提出加強數字經濟合作，推動大資料、雲計算、智慧城市建設，把「一帶一路」連成二十一世紀的數位絲綢之路。由於兩岸在資通訊產業合作的經驗，在智慧交通、智慧環保、智慧健康养老服务、智慧電網等智慧城市領域已有諸多城市做為合作實驗場域（living labs），其合作模式，也可以複製到南向市場。

能、風力發電、生質燃料)、通信設施和廢棄物處理(焚化爐、廢水、廢氣處理)方面的優勢，未來兩岸將有共同投資PPP項目、共同承攬，以及參與成為一帶一路工程項目的供應鏈廠商的合作模式。

第二，「一帶一路」在貿易暢通上，推動資訊互換、監管互認、海關合作，以及檢驗檢疫、認證認可、標準計量、統計資訊等雙多邊合作，貿易便利化，將有助於減少大陸台商將產品出口到東南亞和南亞的時間及成本，有助於克服台灣產品出口至東南亞和南亞的關稅和非關稅問題。

第三，鼓勵合作建設境外經貿合作區和跨境經濟合作區等各類產業園區，是「一帶一路」「貿易暢通」的重點工作。2012年，中國和馬來西亞共開創了「兩國雙園」的國際合作新模式。在「兩國雙園」的示範下，中國大陸與泰國、柬埔寨、越南、馬來西亞、印度、孟加拉、印尼等進行產業園區合作，以及中寮、中越和中緬跨境經濟合作區合作，以利用當地勞動優勢，發展紡織、家電、機械電子等勞力密集型產業。對此，台商有機會透過建立與這些境外廠商之供應鏈合作關係，擴大在南向市場的供應網路。

#### 肆、「一帶一路」對「新南向政策」之可能挑戰

展望未來，大陸藉由自貿協定和大湄公河次區域經濟合作(GMS)，與越南、寮國、柬埔寨、泰國、緬甸、馬來西亞、新加坡等國共建「中南半島經濟走廊」將是「一帶一路」的重中之重，而「產業合作」將是一帶一路的重點領域。而此次「一帶一路高峰論壇」除了確定推動基礎建設的「設施聯通」之外，也強調數位經濟、新興產業、貿易、工業園區、跨境經濟園區等「貿易暢通」領域的合作這些發展趨勢，可能會限縮台灣與新南向國家的合作空間。

值得注意的是，未來大陸推動「一帶一路」科技創新行動計畫，開展科技人文交流、共建聯合實驗室、科技園區合作、技術轉移4項行動，勢必將帶動其與東協間更廣泛的創新科技、人才交流、園區合作與技術轉移，並透過與相關國家共同研擬「行動計畫」的方式，建立各領域「長效型」的合作機制，是否進而影響目標國與我方合作之意願，值得注意。

此外，由於「新南向政策」目標國與台灣均無

正式邦交，在與台灣交往時，不免依據自身對國家利益的考量，其決策也將受將中國大陸的態度和立場的影響。例如，中越雙方於一帶一路峰會後發表聯合聲明，強調越南「堅定奉行一個中國政策，支援兩岸關係和平發展與中國統一大業，堅決反對任何形式的『台獨』分裂活動，不同台灣發展任何官方關係」，可說是其來有自。未來是否引發其他沿線國家一個中國政策的政治表態，值得關注。

## 伍、策略建議

大陸國家發改委西部開發司司長田錦塵在2015兩岸企業家紫金山峰會上說，「一帶一路」不是封閉的，而是開放和包容的，希望台灣企業也能發揮積極作用，兩岸揚長避短，在區域、產業、金融、人文等多個方面加強合作。這樣的說法顯示，在大陸藉由「一帶一路」佈建更廣泛的全球經濟合作網路之際，過去兩岸所形成的供應鏈關係，將成為未來「新南向政策」與「一帶一路」對接合作的基礎。

面對「新南向政策」與「一帶一路」戰略的競合關係，台灣唯有運用軟實力，在具有優勢的醫

療、教育、人力資源開發、技術創新、農業、防災等專業領域，爭取和新南向國家洽簽雙邊協定，並建立制度化的運作機制。

假如，兩岸能夠支持業者針對「一帶一路」的建設、產能與經貿項目進行合作，則不僅有利於新南向政策的推動，對於增進雙方互信，應該會產生積極的作用。因此，兩岸都應該思考透過既有的產業合作基礎，促成「新南向政策」與「一帶一路」的對接，以創造「兩岸合作、共同南向」的雙贏模式。

特別是「兩岸合作、共同南向」是兩岸經濟融合與亞太區域經濟整合相接軌的重要實踐。兩岸能否透過實質意義的合作方案，創造雙贏的實在利益，尤其將決定世人對兩岸關係和平發展利益的評價。

因此，期盼兩岸當局都能展現善意，就台灣企業參與「一帶一路」，以及「兩岸合作、共同南向」的合作方案和路線圖，展開協商和對話，以提出具有實質意義的合作模式，創造兩岸產業與區域合作的新典範。🌱

（本文作者為全國工業總會副秘書長）



今年5月5日，蔡英文總統接受印度、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡及泰國等六國媒體聯訪，闡述新南向政策的思維與目標。

圖／總統府