

# 「新南向政策」下的 兩岸合作契機

文 / 徐遵慈

## 一、前言

蔡英文總統在5月20日上任後正式提出「新南向政策」，宣示「以人為本」、「雙向互惠」等有別於過去強調對東南亞國家單向拓展出口、投資的「舊南向思維」，將在此主軸下推動雙向貿易、投資、觀光與人才交流，拓展東南亞國家協會（ASEAN，以下簡東協）內需市場與南亞新興市場。在人才雙向交流上，將放寬東南亞國家人民來台簽證、提供東南亞學生獎學金、協助台商培訓所需之技職人才與企業實習等。

隨後，政府宣示多項決議與行動，如於6月15日核定《總統府新南向政策辦公室設置要點》，在總統府下成立新南向政策辦公室，作為提供總統新南向政策相關策略、諮詢與建議的任務編組；又於7月15日宣布自8月1日起實施泰國及汶萊旅客來台30天免簽證待遇，以擴大該二國觀光客來台。

「新南向政策」為新政府提出的重大經貿政策，自然備受關注，最主要的質疑或批評在其涵蓋國家排除中國大陸，被認為恐是延續過去「戒急用忍」政策，刻意遠離中國大陸市場。對此，總統府新南向政策辦公室主任黃志芳特別釐清，表示「新南向政策」無意取代中國大陸市場，亦非放棄大陸市場，「西進跟新南向並不衝突」，彼此能相輔相成，甚至在東南亞看到兩岸的合作。

值此全球景氣低迷、東南亞與南亞經濟逐漸崛

起，以及我國經濟陷入成長率「保一」掙扎與過度倚賴中國大陸市場之際，新政府提出與東南亞及南亞發展多元、多面向的夥伴關係，應值肯定。針對「西進」與「南向」可以相輔相成，本文簡析「新南向政策」下可能的兩岸合作契機與挑戰，並提出政策建議，以供政府與產業界參考。

## 二、中國大陸推動「南向」的政策與成果

中國大陸在1990年代後積極與東南國家展開合作，在2003年即與東協建立「面向和平與繁榮的戰略夥伴關係」，並以此為基礎，建立「東協—中國大陸自由貿易區」（China-ASEAN Free Trade Area, CAFTA），期望透過強化經貿關係，持續爭取中國大陸在亞洲地區的政經主導地位。

中國大陸與東協於2002年11月簽署《東協—中國大陸全面經濟合作架構協定》（Framework Agreement on Comprehensive Economic Cooperation between ASEAN and China），並於2010年建立CAFTA。雙方於2004年簽訂《貨物貿易協定》，於2005年7月開始實施全面降稅，後於2007年和2008年分別簽訂《服務貿易協定》及《投資協定》。為回應「東協經濟共同體」（ASEAN Economic Community, AEC）於2015年底成立，中國大陸與東協於2014年8月正式啟動自由貿易區升級版談判，具

體內容包括擴大雙方市場開放與自由化程度、推進泛亞鐵路等互聯互通建設、推動金融合作與融資平台建設，並密切行業對接和產業合作。

不過，由於東協與周圍六國（中、日、韓、紐西蘭、澳洲、印度）所進行的《區域全面經濟夥伴協定》（Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP）談判進度延遲，CAFTA升級版談判亦放緩腳步，預計將在2016年底完成所有談判。

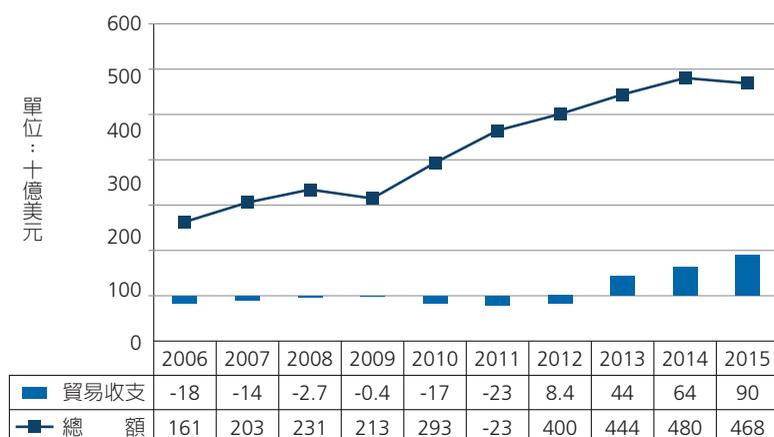
中國大陸與東協於2003年10月

在印尼峇里島共同簽署《中國大陸與東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言》，雙方同意在CAFTA中，應協助柬埔寨、寮國、緬甸、越南等四國（簡稱CLMV國家）有效參與並從中獲益，並進一步深化在農業、資訊通信、人力資源開發、相互投資等層面之合作，同時支持如東部增長區（BIMP-EAGA）、東西走廊計畫（West-East Corridor）和柬埔寨、寮國、越南三國的「成長三角」（Growth Triangle）等各項次區域合作，以協助縮小東協各國發展差距。

為執行各項事務，雙方於2004年11月公布為期5年（2005～2010年）的《落實中國大陸—東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言的行動計畫》，全方面探討雙方之合作。2012年雙方更新計畫，發布《落實中國大陸—東協面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言的行動計畫（2011～2015）》，2015年再度制定《落實中國—東盟面向和平與繁榮的戰略夥伴關係聯合宣言行動計畫（2016～2020）》，以持續加深雙邊之合作關係。

如盤點中國大陸與東協國家經貿關係之發展，可發現中國大陸對東協之進出口貿易額在近十年間，除了2009年受到全球金融風暴影響有稍微下滑外，整體持續成長，2015年雙邊貿易總額達4,680億美元。近年中國大陸不僅超越日本，穩居東協最大貿易國，自2012年起，中國大陸出口至東協金額快速成

圖1 2006年至2015年中國大陸與東協之貿易收支與總額



資料來源：本研究整理自ITC Trade Map資料庫。

長，2015年對東協順差金額達900億美元，且在持續擴大中（圖1）。中國大陸與東協2014年設下願景目標，預計2020年貿易額達到1兆美元大關。

自中國大陸2001年提出「走出去」政策以來，國內資本開始向外投資，「走出去」政策在東協的效果十分明顯。根據大陸國家統計局資料，中國大陸自2007年起對東協投資金額屢創新高，自9.6億美元成長至2014年之95億美元。在東協各國中，在印尼投資於2012年至2014年連續三年皆達12億美元以上，為僅次於新加坡之第二大投資國（表1）。

值得注意的是，中國大陸與東協間早已發展雙向的投資關係，近年東協對中國大陸的直接投資不斷攀升，2010年起每年投資金額突破60億美元，2014年時投資金額達83.14億美元（表2）。

在中國大陸對東協之援助與合作政策方面，中國大陸自1950年代開始提供東協國家官方援助計畫（ODA），2000年開始推動與東協戰略夥伴關係，逐漸增加給予東協國家的發展援助計畫，如2004年提供4億美元貸款協助菲律賓北呂宋鐵路一期工程。近年則著重對低收入國家經濟技術援助、支援東協縮小內部發展差距、支援區域合作、促進農業綜合發展與加強能力建設等。

自2009年以後，「高鐵外交」成為中國大陸的重點策略，截至目前已先後提出中亞高鐵、歐亞高鐵

表1 2005年至2014年中國大陸對東協國家之直接投資

單位：百萬美元

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
印尼	11.84	56.94	99.09	173.98	226.09	201.31	592.19	1,361.29	1,563.38	1,271.98
汶萊	1.50	—	1.18	1.82	5.81	16.53	20.11	0.99	8.52	-328.00
馬來西亞	56.72	7.51	-32.82	34.43	53.78	163.54	95.13	199.04	616.38	521.34
菲律賓	4.51	9.30	4.50	33.69	40.24	244.09	267.19	74.90	54.40	224.95
柬埔寨	5.15	9.81	64.45	204.64	215.83	466.51	566.02	559.66	499.33	438.27
寮國	50.58	48.04	1,554.35	87.00	203.24	313.55	458.52	808.82	781.48	1,026.90
緬甸	11.54	12.64	92.31	232.53	376.70	875.61	217.82	748.96	475.33	343.13
新加坡	20.33	132.15	397.73	1,550.95	1,414.25	1,118.50	3,268.96	1,518.75	2,032.67	2,813.63
越南	20.77	43.52	110.88	119.84	112.39	305.13	189.19	349.43	480.50	332.89
泰國	4.77	15.84	76.41	45.47	49.77	699.87	230.11	478.60	755.19	839.46
總額	157.71	335.75	968.08	2,484.35	2,698.10	4,404.64	5,905.24	6,100.44	7,267.18	9,498.55

註：「—」為資料缺失或無紀錄。

資料來源：中華人民共和國國家統計局，「對外直接投資淨額」，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

表2 2004年至2014年中國大陸接受東協國家之直接投資

單位：百萬美元

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
越南	1.14	1.27	13.66	0.73	2.07	5.92	2.03	1.29	3.16	—	0.07
泰國	178.68	95.90	144.82	89.48	129.21	48.66	51.34	101.20	77.72	483.05	60.52
新加坡	2,008.14	2,204.32	2,260.46	3,184.57	4,435.29	3,604.84	5,428.20	6,096.81	6,305.08	7,228.72	5,826.68
菲律賓	233.24	188.90	134.34	195.32	126.87	111.01	138.06	111.85	132.21	67.26	97.07
馬來西亞	385.04	361.39	393.48	397.25	246.96	428.74	294.33	358.28	317.51	280.53	157.49
寮國	425.00	—	—	3.00	6.70	2.43	9.45	5.88	2.00	—	—
印尼	104.52	86.76	100.68	134.41	167.25	111.72	76.84	46.07	63.78	126.23	78.02
柬埔寨	20.69	2.76	2.12	6.34	2.92	13.37	10.35	17.37	16.60	22.51	3.12
緬甸	8.78	3.74	7.36	3.26	3.30	3.39	3.52	10.21	3.84	5.85	5.85
汶萊	96.05	160.39	294.21	376.88	340.42	348.12	309.56	255.82	151.09	133.19	70.94
總額	3,461.28	3,105.43	3,351.13	4,391.24	5,460.99	4,678.20	6,323.68	7,004.78	7,072.99	8,347.34	8,313.76

註：「—」為資料缺失或無紀錄。

資料來源：中華人民共和國國家統計局，「中國實際利用亞洲各國外商直接投資金額」，<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

和泛亞高鐵三條路線之規劃，其中泛亞鐵路即為覆蓋東南亞地區的高鐵網絡，從雲南昆明出發，經過越南、柬埔寨、泰國和馬來西亞，最後抵達新加坡，為中國大陸近幾年與東協各國雙邊合作的主軸策略。2013年大陸國家主席習近平出訪哈薩克與印尼，提出「絲綢之路經濟帶」以及「21世紀海上絲綢之路」兩項倡議。「一帶一路」的戰略佈局，以通過東南亞的海路與東協最為密切。東協十國均為亞洲基礎設施投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB）創始會員，未來更可藉由取得「一帶一路」合作倡議中的基礎設施建設，加強東協連結性及與大陸合作關係。

### 三、台商最新投資趨勢：西進或南向？

東協十國人口約6.3億人，整體國內生產毛額（GDP）超過2.4兆美元，為全球第七大經濟體。我國與東協國家經貿關係密切，近年來東協穩坐我第二大貿易夥伴，僅次於中國大陸，亦是第二大投資目的地，以及觀光、教育、引進外勞、及人民間往來的重要對象。惟我國自1990年代後期開始，對外投資重心移往中國大陸，對東協投資熱潮不若往昔，直至2011年起出現較明顯成長。

由於近年大陸沿海投資環境受到工資上漲、中國《勞動合同法》實施等因素之影響，以致部份大陸台商陸續撤離大陸，轉進至東協國家設置生產據點，尤

其以往往越南、寮國、柬埔寨等投資情形最為明顯。如以累計投資金額觀察，至2015年底，我在大陸投資總額達1,549.22億美元，投資件數共計41,686件；我在東協國家投資總額則為879.62億美元，投資件數共計10,948件。如進一步分析我國對東協主要七國（不包括汶萊、緬甸、寮國）之累計投資占比，最受我企業歡迎的投資國依序為越南（35%）、印尼（19%）、泰國（16%）、馬來西亞（14%）、新加坡（12%）、菲律賓（3%）、以及柬埔寨（1%）。

不過，需特別說明的是，我國對東協國家之投資，有許多是透過第三地如中國大陸、維京群島等地之公司，轉而進入東協，實例如鴻海在越南投資係以其開曼子公司名義所為，金寶集團亦是經由泰國公司至菲律賓投資。

因此，無論是我投審會之統計，或是東協地主國之統計，均無法反映實際台商在東協投資的全貌。根據估計，我國近幾年實際上對東協投資之數據應更為龐大，甚至有可能單年投資金額超過對大陸投資金額。

此外，如觀察平均投資金額，對大陸平均投資金額為372萬美元，對東協平均投資案件的金額為803萬美元，為對大陸平均投資金額的2.16倍，顯示我國

在東協投資的平均規模大於在大陸投資規模。

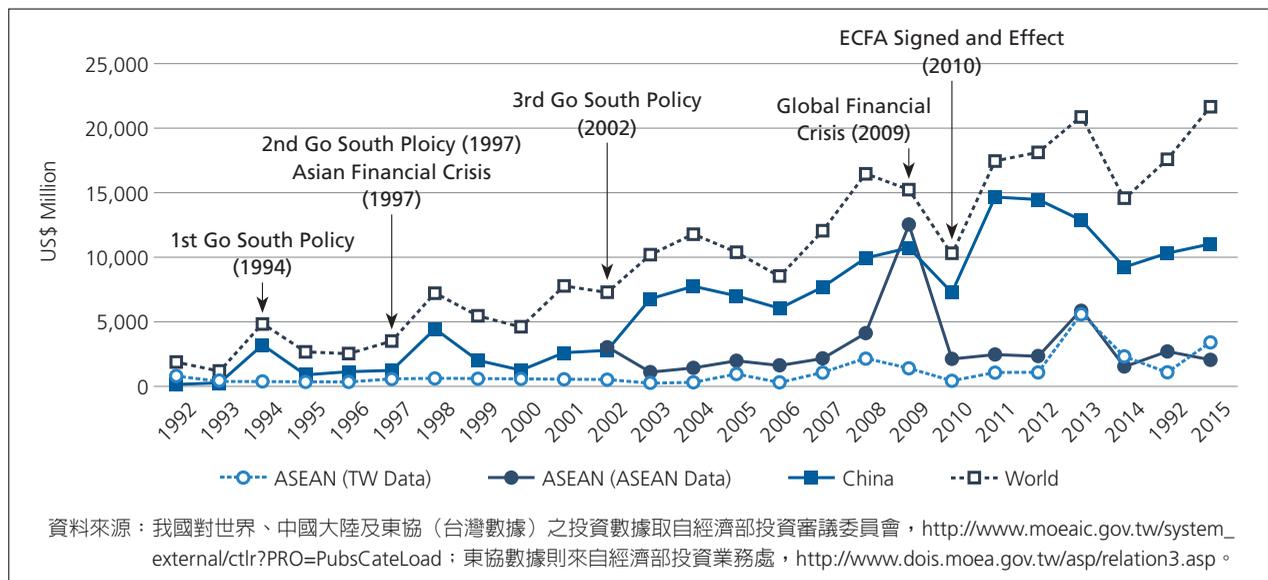
由前述分析可看出台商在大陸、東協投資活動，在2010年以後出現不同的變化：對大陸投資原則上係呈衰退趨勢，對東協投資則逐漸加碼。但儘管如此，東協近年雖受廠商青睞，但累計投資金額仍以大陸居多，將持續為居我國對外最大投資目的國。

#### 四、「新南向政策」下的兩岸合作契機

我國於1994年推出第一波南向政策，鼓勵產業赴東南亞投資，並與數個東南亞國家簽訂「投資保障協議」。隨後於1997年政府啟動第二波南向政策，因當時正值東南亞遭受金融風暴衝擊，此波合作重點持續強化與東南亞之貿易與投資。2002年開啓第三波南向政策，主要目的除為降低我國對中國大陸之經貿依賴，此時將星、馬、越、菲、印尼等五國定調為投資重點國家，同時亦因我國已在2002年1月1日起成為世界貿易組織（WTO）會員，因此此波南向政策中，我國亦開始推動與東協國家間洽簽自由貿易協定（FTA）。

東協十國人口約6.3億人，整體國內生產毛額（GDP）超過2.4兆美元，為全球第七大經濟體。值此我國力拼經濟與加強出口之際，將加強經貿拓展

圖2 1991年至2015年我國對世界、中國大陸及東協投資統計





「新南向政策」協助企業  
拓展東協與南亞市場

重點對象轉向東協，原屬時勢所趨。惟「新南向政策」提出時，正值東協國家經濟表現下滑，從1990至2013年間平均經濟成長率超過5%，在2014、2015年持續下修，今年迄今亦出現經濟成長最強勁的越南等因嚴重乾旱及其他因素，以致調降經濟成長率。

除經濟下行風險外，部分東協與南亞國家尚非成熟民主法治政體或人治色彩濃厚，政治風險甚高，投資環境亦欠缺完備法治與保障。例如，近年以來，前有2014年在越南爆發五一三事件，導致近百家台商損失慘重，近來更遭逢台塑公司在越南河靜省投資鋼鐵廠遭遇環保抗爭與罰款事件，再加上東協貿易保護主義與民族主義氛圍蠢蠢欲動，都顯示當前東南亞政經環境已今非昔比，政府推動「新南向政策」面臨新的挑戰。

更重要者，近年東協國家與周圍國家簽署「東協加一」FTA的效果漸顯，其中尤其以東協與大陸、日、韓三國間的「東協加一」FTA對我國影響最為明顯。我產品進入東協與其他「東協加一」FTA夥伴國市場的關稅差距擴大，而我進入東協國家投資，亦比照一般外資待遇飽受限制，導致我國製造業與服務業對東協國家投資活動備受掣肘，實例如多家台資銀行

在泰國設立辦事處近二十年而遲遲無法順利升格成為分行。我國因無法與東協國家簽署雙邊經濟合作協議（ECA），亦無法簽署或加入「東協加一」FTA，使得我國產品與服務在東協市場的競爭力落在大陸、日、韓之後。

然而，在台商密集赴外投資浪潮下，許多台商實質上已陸續進行在中國大陸、東協國家生產、人力、通路、市場資源等之布局與整合。此種跨越台灣、大陸、東協國家的區域生產布局，尤其以電子、紡織、成衣、製鞋等產業最為明顯。例如，部分台灣產業如鴻海集團近年在中國大陸及越南、印度等地，已成功建立生產帶並予以連結。此種台商在兩岸、東協，甚至南亞的印度所建立的區域供應鏈，可作為台商運用以因應區域整合與產業供應鏈分工的重要基礎。

台灣在經貿、投資、人文與地理上與中國大陸、東協國家維持緊密關係，兩岸未來可以從東協國家亟欲推動的經濟整合趨勢與國家發展策略中，尋找兩岸參與能對東協經濟、社會發展發揮正面效益的領域，同時可以提供政策合作研究、教育訓練，協助東協人力資源開發，或共同規劃、執行各種發展援助（development aid）計畫；參與東協基礎設施與電子通訊設備之整合與更新；參與區域旅遊與環境合作計

畫；協助東協國家參與及因應氣候變遷、天然災害問題等，以達到互利共贏，促進區域繁榮的最終目的。

根據「海峽兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）序言的精神，為進一步增進貿易與投資關係，兩岸應可建立有利於兩岸經濟繁榮與發展的合作機制。在ECFA文本第六條所揭示之經濟合作原則下，兩岸可研究雙方產業合作布局和重點領域，推動雙方重大項目合作，協調解決雙方產業合作中出現的問題。<sup>1</sup> 基此，依據第六條意旨，兩岸可擬定、推動具體的產業合作與投資布局計劃，在「新南向政策」下，共同拓展東協與南亞市場。

整體而言，台灣在1994年推動首波南向政策以來，實證經驗顯示「南向」與「西進」不僅不宜偏廢任何一方，而且應該做適度結合與整體考量，以產業特性與區域分工的角度，構思台灣融入區域經濟整合的出路。基此，新政府推動「新南向政策」應可包含中國大陸南部與東協國家，可思考由產業界的需求出發，在「新南向政策」與兩岸政策中同步融入兩岸合作參與東南亞區域經濟的思維，同時也在「新南向政策」中建立適當的兩岸合作機制。依此思維，本文提出政策建議如后：

（一）兩岸應可全面檢視台灣、中國大陸與東協國家既有經貿合作機制，以尋找適當領域，展合作。兩岸間可推動之經濟合作項目如：動植物與食品衛生檢疫、貿易及投資便捷化、智慧財產權、資通訊科技、人力資源發展、觀光餐旅、技術合作、金融服務、環境保護與相關產業合作，如綠能、太陽能、清潔能源等、中小企業發展、運輸與物流產業、產品標準與符合性、農林漁牧業資源之合作探勘與開發、湄公河流域及其他次區域合作開發、採礦以及自然資源開發合作等。

（二）兩岸應可展開對話，以討論兩岸共同參與東協區域整合之路徑，包括研擬TPP與RCEP的平衡策略。如參照尚屬正常運作的ECFA精神與條文，兩岸可持續推動重要領域之兩岸合作機制，當前恰可在「新南向政策」的架構下，討論兩岸可推動合作的方式與內涵，以擴大ECFA與「新南向政策」效益，同

時避免兩岸經貿交流完全停擺。

（三）兩岸應攜手共創及發揚華人經濟，妥善運用東南亞及全球的華商、台商、華人、留學僑生等網絡與資源。華商與華人網絡實為拓展東協市場最好的平台，兩岸應妥善運用華商資源，及發揮軟實力的文化影響力，但在此同時，鑒於東協國家民族主義有逐漸升高趨勢，亦應避免形成文化對立或種族衝突，引發反華或排華的情緒。

（四）兩岸企業可合作在東協區域推動企業社會責任（CSR），經由參考或自訂規範兩岸企業營運與投資之行為準則，在追求利潤與維護股東權益之外，對在東協投資地之社區發展、環境保護、勞工人權、利害關係人與消費大眾等擔負一定之社會責任。事實上，根據世界企業永續發展協會（World Business Council for Sustainability and Development, WBCSD）之定義，企業責任範圍可涵蓋健康、安全、環境、永續發展、人權、供應鏈管理、負責任的採購（responsible procurement）、社區參與（community engagement）、公益、治理、尊重法律與規範、多元文化等。近年來包括紡織、成衣、製鞋、電子產業等在海外投資設廠的兩岸企業，均強烈感受到歐美企業要求其改善環保、勞工標準之壓力逐年上升，兩岸企業應聯手制定、推廣企業社會責任及其具體執行準則，同時設立共同的監督機制，以提供外界監督的機會。🌐

（本文作者為中華經濟研究院台灣東協研究中心主任）

#### 1 ECFA第六條：

一、為強化並擴大本協議的效益，雙方同意，加強包括但不限於以下合作：

- （一）智慧財產權保護與合作；
- （二）金融合作；
- （三）貿易促進及貿易便捷化；
- （四）海關合作；
- （五）電子商務合作；

（六）研究雙方產業合作布局和重點領域，推動雙方重大項目合作，協調解決雙方產業合作中出現的問題；

（七）推動雙方中小企業合作，提升中小企業競爭力；

（八）推動雙方經貿團體互設辦事機構。

二、雙方應儘速針對本條合作事項的具體計畫與內容展開協商。