

成長新動力

布局新南向

文 / 國發會經濟發展處

一、前言

近年來東協及南亞等新興市場經濟蓬勃發展，具有豐沛的天然資源與人口紅利，年輕與中產消費潛力攀升，已成為全球經濟成長亮點，也是台灣整體對外經貿戰略的重要一環。為重新定位台灣在亞太區域發展所發揮的角色，尋求新階段經濟發展新方向與動能，總統府於105年8月16日發布「新南向政策」政策綱領，希望藉此開啓與東協、南亞及紐澳國家廣泛的協商與對話，在科技、文化與經貿等各層面，廣泛交流合作，共享資源、人才與市場，增進彼此多元關係，建立「經濟共同體意識」。「新南向政策」政策綱領揭示後，行政院隨即於9月5日公布「新南向政策推動計畫」，目前各部會刻正規劃研擬具體工作計畫。

二、過去南向政策回顧

「南向政策」最早可追溯至1994年政府推動的「加強對東南亞地區經貿工作綱領」（為期3年），實施範圍包括泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等7國，由官方力量主導，透過「國際合作發展基金會」¹提供經濟援助，並以國營企業帶動民間台商前往當地投資，以及推動「南向政策農業合作方案」，與印尼、菲律賓、越南、泰國等4國

建立雙邊農業合作關係。

前揭綱領於1996年底屆滿後，基於區域經濟整合趨勢，以及「東協自由貿易區」之成立，決定延長3年至1999年底，並擴大實施範圍至寮國、緬甸、柬埔寨、澳洲及紐西蘭，合計12國，全名改為「加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領」，惟政策重心轉向為輔導與支援台商因應亞洲金融風暴之衝擊、擴大輸出保險及轉融資申請資格、加強蒐集當地商情與鼓勵台商併購當地企業等。1999年底，因應東協與中國大陸與東北亞國家加強經濟合作，再次將綱領延續辦理至2002年底。

2002年為因應對中國大陸貿易與投資依賴程度升高、台灣加入世界貿易組織（WTO），以及亞太地區形成以多個「東協加一」組成的自由貿易區等外在趨勢，宣示繼續推動第4期南向政策，鎖定新加坡、馬來西亞、越南、菲律賓、印尼為重點國家，著重與透過融資、租稅和輔導協助廠商前往東南亞投資、透過WTO架構協助廠商尋求商機，以及推動洽簽雙邊自由貿易協定等。該綱領於2006年底實施屆滿後，隨著國際經貿情勢及實際需要，廣續調整推動策略與作法，接續又實施了3期，將於今（2016）年屆期。

政府以往推動南向政策偏向單向交流，著重於

投資貿易拓展，隨著鄰近區域許多國家經濟前景展望看好，台灣與區域內國家關係越趨緊密，政府應思考如何善用既有優勢，深化與鄰近國家建立長期、雙向互惠的夥伴關係，以厚植、深化雙邊發展基礎。

三、新南向的契機與挑戰

(一) 契機掌握

1. 全球經濟成長亮點

近年來中國大陸經濟成長速度放緩，沿海省份生產成本提高，影響包含台商在內的外資企業獲利能力，另基於分散風險考量，國際大廠紛紛轉向東南亞投資，一方面係考量當地天然與人力資源豐沛的傳統區位優勢，同時也看好當地內需市場成長前景，可提供經貿成長的重要動能。國際貨幣基金（IMF）於2016年4月估計，東協10國、南亞6國2015年名目GDP分別達2.44兆與2.67兆美元，占全球經濟比重3.33%與3.65%；IHS環球透視9月並預估，東協10國、南亞6國未來5年（2017~2021年）平均每年經濟成長率分別為4.8%、6.0%，遠高於全球經濟成長率3.1%，其中以印度（7.7%）、緬甸（7.0%）、不丹（6.9%）、寮國（6.8%）與柬埔寨（6.5%）最高。顯見東協及南亞在世界舞台上的角色日益重要，包括美、中、日、韓等主要國家都在積極拉攏並布局這塊具成長潛力的地區。

2. 亞太區域整合緊密，商機可期

自從1997年亞洲金融風暴以來，東協國家為了維持國際經濟地位，與吸引外人投資，積極與區域外國家達成自由貿易或經濟合作安排，包括中國大陸、日本、韓國、印度、澳洲與紐西蘭，在亞太區域形成以東協為軸心的自由貿易協定網絡。近年由美國主導、涵蓋新加坡、馬來西亞、越南等東協國家以及澳洲、紐西蘭的跨太平洋夥伴關係協定（TPP），以及由東協主導、中國大陸發揮關鍵影響力的區域全面經濟夥伴協定（RCEP），加上2015年12月31日正式成立「東協經濟共同體」（AEC），將促進區域內產

品、服務、投資、資金和人員之自由流通，成為繼歐盟之後最大的區域經濟體，均強化這一區域對國際資金的吸引力。

3. 長期穩定的實質關係

根據財政部進出口貿易統計，2015年台灣對東協10國出口金額516億美元，約占對全球出口18.1%；另外，台商對東協國家投資金額至2015年底累計870億美元²。官方協定方面，目前已和新加坡、紐西蘭簽署「自由貿易協定」，至於印尼、菲律賓、馬來西亞、越南、泰國與印度等其他重要經貿夥伴國，亦有簽署「投資保障協定」與「租稅協定」，可做為未來推展雙邊與多邊制度化合作關係的基礎。

4. 人脈資源網絡基礎

傳統上，東南亞華裔人口眾多，其中不乏資本雄厚的在地企業，加以過去大量台商紮根發展，對當地上下游供應商及通路已相當熟悉，有助於加速台資企業前往當地市場布局。此外，基於地緣、華僑與產業發展政策使然，外籍移工、外籍配偶與留學生等來台人員結構亦以東南亞為大宗，為台灣相對於其他經濟體最大優勢。

(二) 課題因應

1. 各國發展程度與政經體制差異

東協、南亞及紐澳國家之間的差異，不僅止於經濟發展程度，各國語言文化與政經體制高度分歧，是經營該區域最大的障礙，因此在其中一個國家的成功經驗，絕難複製於另一個國家；其次，大部分國家政府對經貿的行政管制與相關法規繁雜，多以當地語言公告，造成台商投資及市場進入的風險及障礙。基於此，必須尋求與當地企業、台商、華商與友我之第三國建立策略聯盟、強化人才雙向交流與民間團體合作、善用新住民與海外僑民力量，確實掌握當地政情、行政程序、文化等軟性資訊，避免因誤解或情資不足造成無謂損失。

2. 政經風險偏高

在追求新南向政策衍生商機的同時，不應忽視該

等區域內部的風險，包括金融危機、勞資糾紛、排華事件、政治紛爭、恐怖攻擊等事件屢有發生，均可能導致台商遭受巨大損失，特別是中小型台商不如跨國企業資本雄厚，不僅缺乏規模經濟及大量經營資本，亦無法適當因應及掌握當地政經風險。因此，各種政治及經濟風險控管應列為新南向政策的一環，除了參考亞洲金融危機時期提供的貸款與保險等金融支援措施外，還應建立重大事件預警及應變機制，有效掌握可能風險，及透過對外協商與對話管道，維護國人與企業的合法權益。

四、新南向政策推動計畫正式啓動， 打造台灣經濟發展新模式

(一) 推動新南向政策，提升我國對外經貿的 格局與多元性

台灣現階段的經濟發展，和區域中許多國家高度關聯和互補。我們要和東協、南亞及紐澳等國家共享資源、人才與市場，並在科技、文化與經貿等各層面，廣泛交流合作，增進彼此多元關係，希望透過與亞太區域國家的合作，為東協、南亞及紐澳國家的經濟創新、結構調整和永續發展，做出積極的貢獻，也

推動新南向 創造互利共贏



「新南向政策推動計畫」

目標市場：東協十國、南亞六國、
澳洲、紐西蘭等18國

從4大面向展開，建立「經濟共同體意識」為願景



經貿合作 | 產業價值鏈整合、內需市場連結、基建工程合作、市場進入支持、創新創業交流



人才交流 | 教育深耕、產業人力、新住民力量發揮



資源共享 | 醫療、文化、觀光、科技、農業、中小企業



區域鏈結 | 區域整合、協商對話、策略聯盟、僑民網路



圖 行政院正式啓動「新南向政策推動計畫」

可發揮打造台灣經濟發展新模式的效益。

基此，總統府105年6月核定「總統府新南向政策辦公室設置要點」，成立總統府新南向政策辦公室，適時提供總統相關政策諮詢與戰略建議；隨後總統於105年8月16日召開對外經貿戰略會談，通過「新南向政策」政策綱領，行政院爰依據上述行動綱領，提出「新南向政策推動計畫」，9月5日對外宣布正式啟動。

(二) 創造互利共贏的新合作模式， 建立「經濟共同體意識」

「新南向政策推動計畫」將秉持「長期深耕、多元開展、雙向互惠」核心理念，整合各部會、地方政府、國內企業與NGO，以及海外僑民與台商的資源與力量，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大政策主軸著手，期望與東協、南亞及紐澳等國家，創造互利共贏的新合作模式，建立「經濟共同體意識」。四大面向分別說明如下：

1. 經貿合作

改變過去以東協及南亞為出口代工基地的型態，擴大與夥伴國產業供應鏈整合、內需市場連結及基建工程合作，建立新經貿夥伴關係。具體作法包括：由五大創新產業切入，輔導物聯網系統輸出；成立新南向經貿拓展單一窗口，扮演「尋找、開創、整合、促成」雙邊貿易機會之平台；成立「基建及整廠輸出之海外輸出協作平台」，籌組基礎建設輸出旗艦團隊等。

2. 人才交流

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，促進與夥伴國人才資源的互補與共享。具體作法包括：鼓勵大學院校赴海外開設分校或專班，或開辦先修銜接教育課程；針對來台從事專門性或技術性工作的外籍移工建立評點制度，合格者可延長居留年限；協助第一代新住民利用其語言及文化之優勢，取得相關證照與就業（如母語

教學、觀光等）；鼓勵大專院校開設南向專業科系或學程，培育第二代新住民為南向種籽。

3. 資源共享

運用文化、觀光、醫療、科技、農業、中小企業等軟實力，爭取雙邊及多邊合作機會，提升夥伴國生活品質，並拓展我國經貿發展縱深。具體作法如：協助東協及南亞國家培育醫療衛生人才；放寬來台觀光簽證；建置科技交流平台，推動智慧災防等技術交流；成立「台灣國際農業開發（股）公司」，加強農產品及農業資材出口等。

4. 區域鏈結

擴大與夥伴國的多邊與雙邊制度化合作，加強協商及對話，並改變過去單打獨鬥模式，善用民間團體、僑民網絡及第三國力量，共同促進區域的安定與繁榮。重要作法包括：配合行政院對外經貿談判辦公室的成立，提高對外談判能量與建立多層次、全方位的協商與對話；完善援外計畫推動機制，擴大我國業者參與當地國之經建計畫；建立僑民產業資料庫（包括留學生、當地台商、華商等）；設立人脈網絡交流平台，提升台商協會功能等。

五、 結論

政府推動「新南向政策」，期能與東協、南亞及紐澳國家，展開多元多面向的夥伴關係，透過創造互利共贏的新合作模式，建立「經濟共同體意識」，藉此重新定位台灣在亞洲發展的建設性角色及未來價值，有助提升我國對外經貿的格局與多元性，進而強化台灣經濟的整體競爭力。🌐

- 1 「國際合作發展基金會」的前身為1989年成立的「海外經濟合作發展委員會」，目標是以投資、貸款或技術援助等方式，協助友好開發中國家經濟發展，從事政府開發援助（ODA）活動。
- 2 資料來源：泰國BOI、馬來西亞MIDA、菲律賓NSCB、印尼BKPM、中華民國經濟部投資審議委員會、越南MPI、柬埔寨CIB。