

前進大湄公河次區域： 政府、企業與社會一體化治理

Marching into GMS-CLMVT:
A View of Regional Governance on the Triple
Cooperation of Government-Enterprise-Society

宋鎮照

壹、前言：東南亞經濟崛起

1980 年代以來，台灣與東南亞經貿發展關係非常密切。台灣在東南亞投資金額約 1,500 億美元，近 3 萬家台商企業前往投資，長期以來不僅建立密切的經貿與投資交流，包括近 40 萬台灣人在東南亞長期居住，在台灣超過 15 萬東南亞配偶，和至少累積 50 萬以上東南亞外籍勞工曾在台灣工作等，都是雙邊社會交流的「資產」，也是新南向東南亞發展的重要社會網絡關係。

就東南亞國家來說，其 GDP 是世界第七大經濟體，每年經濟成長平均有 5-7%，對台灣來說具有其重要性，更應設法和東協夥伴落實策略性結盟關係。在投資方面，台灣在 1990-2000 年間對東南亞國家投資金額居於首位，足見重視東南亞區域經濟與市場的程度。蔡英文政府的新南向政策持續鼓勵台灣企業到東南亞投資，不再以企業孤軍奮戰，試圖以團體方式推動投資並營造當地投資生態，目的

無非是要發揮台灣優勢，並和東南亞國家建立夥伴關係。

基於此，新南向政策對於前進東協部分，基於地緣經濟與市場考量，以及有眾多華僑華商掌控東南亞當地經濟命脈，配合東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC）的推動，加上近年來東協經濟崛起（ASEAN Rise）態勢，其發展商機可以想見。台灣位於東南亞邊緣，自 1990 年初推動南向政策以來，已經讓台灣與東南亞的接觸更加密切。而東南亞中南半島的大湄公河次區域地區（Greater Mekong Sub-region, GMS）的經濟發展（泰國、緬甸、柬埔寨、寮國和越南等 5 國，簡稱 CLMVT，不包括中國大陸）將成為東南亞經濟重中之重。GMS 所以重要在於其發展潛力大，目前備受大國經濟的重視與投資，讓其無疑成為東南亞重要發展引擎，若能跟台灣經濟發展接軌，將能讓台灣掌握整個東南亞經濟發展優勢利基。

因此，與其整體地說是東協經濟崛起的機會，還不如說是面對 GMS 經濟崛起潛力的商機。因而前進中南半島的 GMS 勢必應成為當前台灣新南向政策重要重點地區，掌握 GMS 經濟發展亦將有助於台灣固本東南亞區域經濟支柱。前進 GMS（CLMVT 五國）的佛教經濟市場，也無疑是台灣前進東南亞的首選策略之地，可藉此建立區域經濟與社會文化的連結，創造「雙贏」的發展夥伴關係。更重要的是，台灣新南向政策面向 GMS 國家的發展，勢必要有前瞻性「量身訂做」的整體策略思維與規劃，才能落實台灣與 GMS 國家雙邊永續的互賴互利發展關係，跳脫出傳統比較利益剝削的策略考量。

貳、GMS 經濟興起：東協經濟發展之重要引擎

中南半島有一條黃金走廊，它是印支（中南）半島的核心，位於湄公河流域，孕育東南亞半島的文明與文化。特別是 2010 年中國

與東協啟動自由貿易區後，此區域發展備受矚目，被視為整個區域的「黃金走廊」經濟成長區，不但是中國通往東南亞經濟區域的重要捷徑與管道，更是連結中國與東南亞經濟的核心臍帶。

在亞洲開發銀行（ADB）的倡導下，自 1992 年開始啟動實施的大湄公河次區域經濟合作計劃（Greater Mekong Sub-region Economic Cooperation Program）合作，至 2012 年已近 20 年，一直圍繞「合作互利、共同發展」原則，在中國雲南與區域內寮、緬、泰、越、柬等 6 國積極行動下，使 GMS 區域內基礎設施建設、貿易便利、人力資源開發、電力、能源、旅遊、農業、環境、電信等多個領域已漸有成效，不但受到全世界重視，也對次區域內各國的經濟社會發展產生正面影響。根據 OECD 預測，2017 年泰國經濟成長約 5.1%、柬埔寨可能達 7.3%、寮國約 7.6%、緬甸約 6.7%、越南約 6.3%，而整個東協十國平均成長率則約為 5.8%，都遠高於台灣。GMS-CLMVT 五國 GDP 若以購買力平價（PPP）來計算，從 1992 年 3,860 億提高到 2000 年 6,860 億美元、2010 年增至 1.5 兆，2014 年更成長到 1.922 兆美元。從 1992 到 2014 年的 GDP 若以 PPP 計算的話，幾乎成長了 5 倍以上。

基本上，大湄公河扮演中南半島區域的經濟「紐帶」角色，把中國和中南半島國家串聯在一起，不但形成一個密切連結的經濟區域，更形成一個連結大中國市場和大東協市場的經濟主軸走廊。同時，此區域也已經不只是單純的中國與東南亞經濟合作事務，更吸引世界經濟大國重視 GMS 的區域發展，如日本、美加、紐澳、西歐國家等，讓 GMS 呈現出多層次的經濟發展現象，也涵蓋了多層次的國際合作機制，例如日本倡議的「印支綜合發展論壇」（Forum for the Comprehensive Development of Indochina, FCDI）與東協經濟部和日本

通商產業部（AEM-MITI）會議、加拿大贊助的「湄公河開發研究網絡」（Mekong Development Research Network, MDRN）等。

根據日本權威研究機構「野村總合研究所」（Nomura Research Institute）報告指出，因介於中國與印度之間，跨越越南、泰國、柬埔寨、寮國、緬甸之「大湄公河流域經濟圈」的成長將受惠於兩個高成長大國的經濟影響，成為未來十年亞洲最快速成長的區域，此一黃金走廊又被視為是一條正在建構成形的「成長橋樑」（Growth Bridge）。

GMS 合作主要以經濟走廊形式，促進次區域經濟發展，希望在未來十年《新戰略框架》中發揮作用，其中能源、電信、環保、農業、旅遊、交通、基礎建設、人力資源、貿易、電子商務等重點領域，無疑將成為區域投資的重要商機。同時，在新框架下的經濟黃金走廊發展策略下，將透過加強跨領域聯繫擴大和深化現有交通走廊，以發展邊境城鎮和走廊城鎮，並透過建立支線道路網路和整合區域發展、擴展能源與電信發展等方式，營造與擴大 GMS 黃金走廊之潛在商機，並在次區域國家合作機制下，試圖建立一個持續成長和富有活力的黃金走廊經濟區，並標誌著「GMS 崛起」的跨國家區域契機。

參、新南向連結地緣政經發展：建構區域命運共同體

從蔡英文政府之新南向政策內涵與綱領，可獲悉其目的無非是要建立為夥伴關係的區域整合與發展共同體的意識。新南向政策希望整合政府各部會、地方政府、學界及民間企業組織，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大面向著手，以期創造互利共贏的新合作模式，建立「經濟共同體意識」，這便是重

視區域命運共同體的概念與建構，也是讓台灣可以避免被區域發展排除在外，而產生邊緣化的危機，更可以為台灣建立和提供永續發展的基礎。因此，重視經濟共同體意識便是建立台灣與 GMS 國家連結與整合的重要依據，而區域治理能力無疑是促進區域連結的重要策略與動力。

在區域經濟整合戰略思維架構上，必須在觀念上逐漸轉變與突破，貼近區域現實環境的發展，如面對從雙邊到多邊 FTA 經貿集團發展的趨勢，從鄰近到遠處之經濟整合佈局，從小國到大國的戰略合作，從衛星地區到都會地區的連結與拓展，從邊陲到核心視野高度的轉變，從國家範圍到跨區域邊界的經濟整合，從經貿整合到非傳統安全、人類安全與社會文化接軌的思維，再從個別單一國家的接觸到整體區域戰略規劃之配合，並將中國從競爭敵國之零和競賽轉為助力合作對象等，這些戰略思維與觀念之改變，都跟地緣政治與區域經濟發展密切關連。如何將地緣政經發展契機帶回到新南向發展研究，甚至帶入區域發展政策思維，實有其必要，至於如何打造一個「區域整合工程」(Regional Integration Engineering, RIE)的基礎建構，更是新南向政策的重要策略框架。由此，才能營造區域經濟整合發展的利基，以及配合所謂的「南南合作」的軟實力合作平台機會，才能營造出區域發展的比較利益契機。

首先從區域戰略角度來思考：前進大湄公河次區域經濟區可連結中國與東南亞市場，甚至是印度市場，這畢竟是一個廣泛的佛教經濟市場，也是東亞區域經濟整合重要捷徑，從 GMS 到「東協經濟共同體」(AEC)、「中國—東協自貿區」(CAFTA)，乃至「區域全面經濟伙伴關係」(RCEP)市場整合，可思考「南南合作」契機。而大湄公河次區域經濟發展成為重要的戰略地緣區域「走廊」，在跨境經濟

發展儼然讓 GMS 成為中國、印度與東協經濟的重要「通道」，不僅吸引許多先進核心國家（日本、美國、EU、澳洲等）前來投資，也喚起了 GMS 在地的發展機會。

其次從區域經濟整合發展途徑思考：大湄公河次區域出現雙元雙層跨境經濟整合發展，包括 2 個層次，高層次框架乃中國與 AEC 經濟發展，低層次框架則是 GMS-CLMVT 雙元區域與國家。透過國內與國際雙層影響，又可以 3 個區域層次來分析，即 CLMVT 國家發展層次，到 GMS 區域經濟和邊境經濟發展或跨境經濟發展，再延展到所謂中國一帶一路戰略區域與 AEC 雙層的跨境區域整合，以及日本的 GMS 區域發展的計畫。

肆、前進 GMS 發展之區域治理符合玉山論壇主軸精神

新南向政策雖包括了東南亞、南亞與紐、澳共 18 個國家，但就地緣經濟與整合優勢來看，東南亞仍應是重點所在，而 GMS 更是新南向政策前進的灘頭堡。畢竟過去 20 多年來，台灣在東南亞區域經貿耕耘已全面佈局，並建立企業面不錯的投資與經貿合作基礎，就欠缺政府與社會民間力量的深入參與，以及如何發揮政府-企業-社會的整合，為台灣開創區域均衡發展與雙贏格局，正是新南向政策在地緣區域戰略上的重要議題。

2017 年 10 月「玉山論壇」的舉辦，象徵新南向週年後開啟新的發展策略思維與運作，台灣可以有效推動台灣在經濟與社會上的軟實力優勢，以及台灣民主政治發展經驗的分享，透過經濟合作、人民交流、社會與文化交流、科技知識分享、創新發展等連結，台灣新南向政策的區域治理能力框架，無疑地表現在玉山論壇的主要精神，即促進與新南向國家之經濟及社會連結（Fostering Economic and

Social Connectivity with Southeast and South Asia)，也正是蔡英文政府向來強調互利互惠、共同創造榮景的治理思維。

GMS-CLMVT 五國擁有約 2.3 億相對年輕、敢消費的人口，是一個具高度潛力的新興市場，自然是新南向政策拓展的首要區域。蔡英文政府的新南向政策目標，主要是前進東南亞和引進台灣的「雙向」策略，畢竟從 1993 年首度推動南向政策發展以來，台灣與東南亞在經濟貿易和社會文化上已逐漸融為一體，出現「你濃我濃」的涵化現象，台灣社會也出現部分「東南亞化」現象，甚至流入東南亞的血液，相對地東南亞社會也出現流行文化「台灣化」現象，加上東南亞華僑社會的積極交流，讓台灣走向東南亞成為一件很自然的區域吸引力。對台灣來說，東南亞已經成為台灣的重要市場、資源、勞工、婚姻、旅遊、美食、投資的重要地區，成為台灣很重要的經濟後院。尤其面對一個崛起中的 GMS 經濟，更將成為台灣前進發展的首要區域。

根據新南向政策宣示，將不再以「企業」或「政府」為主，同時重視社會的「個人」層次，前進 GMS 將成為「南向新現象」，投入到 GMS 各行各業，可以遍佈到整個經貿社會面，也就是「以人為本」的社會網絡關係發展，而提高台灣永續發展的基礎，這也是區域治理的基礎，更能展現台灣的軟實力，凸顯蔡英文總統在玉山論壇所提的五項承諾，建立「互賴共榮」的共同體意識。

因此，前進 GMS 的區域治理能力與目標，必須重視 5 個重點方向：第一，結合國家的意志、政策誘因及企業的商機，促進並擴大貿易、投資、觀光、文化、電子商務及人才等雙向交流；第二，配合經濟發展新模式，推動產業新南向的戰略布局，推動 GMS 區域發展的新契機；第三，充實並培育新南向人才，突破發展瓶頸，鼓勵

前進 GMS 開拓產業商機；第四，擴大多邊和雙邊協商與對話，加強經濟合作和社會文化交流，化解爭議與分歧。第五，推動人道救援和災害防制的問題解決，可以強化台灣在社會安全上的軟實力。

除此之外，新南向政策行動準則，更能夠適度地應用到 GMS 區域的發展，這 10 項行動準則在某種程度上來說，也算是區域治理的實踐與落實：第一，長期深耕，建立經濟共同體意識；第二，適切定位台灣在未來區域發展的角色，希望扮演「創新者、分享者及服務者」等 3 種角色；第三，推動「軟實力、供應鏈、區域市場、人和人」等 4 大連結策略；第四，充實並培育南向人才；第五，推動雙邊和多邊制度化合作；第六，規畫完整配套及有效管控風險；第七，積極參與國際合作，尤其軟實力面向；第八，全面強化協商對話機制，增強經濟合作機會；第九，面對兩岸善意互動及合作，提高兩岸在東南亞的合作機會；第十，善用民間組織及活力，促進雙邊人道救援、醫療衛生、水土保持、環境保護、災難防制的經驗分享。

最後，人才培育更是新南向政策綱領的主軸，如何落實在四大連結、擴大經貿、觀光、文化、人才的雙向交流，成為新南向政策的核心策略，將可以更有利於前進 GMS 的發展。在政治、經濟、社會、文化與教育層次上，為新南向政策推動提供重要的支柱，結合以「人」為本、培育東南亞人才的「人力資本」工程，才是新南向政策真正的立足點。同時，台灣社會大眾心中有東南亞的發展動機與思維，才是全方位落實基礎人才工程的連結。

伍、建構「政府－企業－社會」三位一體化治理策略

GMS 經濟崛起備受國際重視，而台灣位於 GMS 區域邊緣，在地緣政經發展上更具有重大意義。在新南向政策積極前進東南亞，GMS 無非是重要的區域經濟連結的重要灘頭堡。

為配合新南向政策前進 GMS 區域發展的新思維，建構出「政府－企業－社會」三位一體化發展的治理策略，既有其必要，亦有助推動新南向政策的發展依據，而此區域治理策略便是強調政府、企業和社會三角之間的合作關係，不但是公部門與私部門之間的合作關係，更可以加上社會交流的動員能力。並透過基礎建設、經貿投資關係、區域戰略、人力資源、資訊科技、電子商務與互聯網等連結影響，以提升台灣發展的機會。無疑地，這是台灣新南向政策週年後升級版的「新型伙伴戰略關係」（如圖 1 所示）。

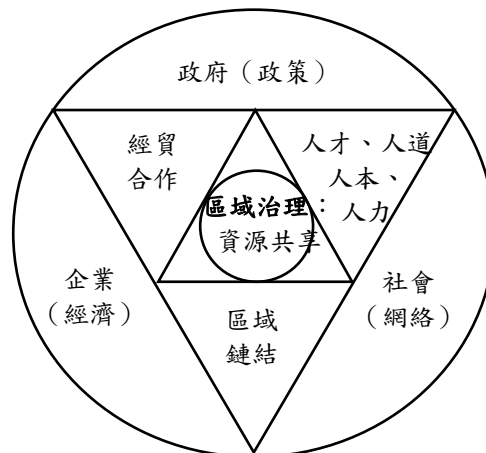


圖 1：建構新南向政策經濟共同體意識之區域治理發展

建構「政府－企業－社會」三位一體化發展的治理策略，就是要配合新南向政策的「四大鏈結」訴求，建構出「政策治理」的概

念，以及資源共享的思維。

在政府與企業之間重視經貿合作關係、著重於政府政策與企業經濟的連結；在政府與社會之間重視人才交流與培訓的連結，著重政府政策與社會網絡關係，發揮台灣社會與 NGO 的軟實力展現，特別是在人道救援、災難防制、人類安全的保障、以及衛生醫療和健康；而在企業與社會之間重視區域鏈結的發展關係，著重企業經濟與社會網絡關係，以及社會企業的連結和推動，甚至社會責任的貢獻。整體而言，就是建構一種「經濟社會共同體」意識的區域治理策略，而此種策略無非就是要建立一個台灣「永續發展」的可能連結，這正是前進 GMS 灘頭堡的最佳策略選擇，也是新南向政策必須關注的區域發展策略思維。因此，新南向政策在地緣區域治理策略下，必須重視對 GMS 各國量身訂做且具有前瞻性與特殊性的發展需求，才能為 GMS 國家所重視與配合。