

新南向政策下的經濟合作契機 ：以台印產業合作為例

Economic Interaction under the New Southbound
Policy: Case of Taiwan-Indonesia Cooperation

戴萬平

壹、前言

自 2016 年開始，行政院依據蔡英文總統於 105 年 8 月 16 日召開之對外經貿戰略會談，通過「新南向政策」提出「新南向政策推動計畫」。該計畫主張持「長期深耕、多元開展、雙向互惠」核心理念，整合政府及民間企業的力量，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大面向著手，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」。¹雖然各界對於所宣示的「以人為本的新南向政策」理念與目標有不同的解讀，但是對於執行推動的行政機關而言，「經濟共同體意識」是「新南向政策」的重點施政目標。

過去，前進東協的台商，若不是以獲取當地低廉的工資和土地為要務，就是配合供應鏈需求而遷移，總以「節省成本」為核心思

¹ 參見〈新南向政策推動計畫正式啟動〉，中華民國行政院網站，2016 年 9 月 5 日，http://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAE9491FC830&s=82400B39366A678A（2017/10/18）

想。然而，局勢在變、東協在變、台商也必須改變。不僅深耕東協多年的產業得被迫轉型，台灣更得用全新戰略。就學理上來說，在過去，台灣主要以貿易投資觀點，來鋪陳台灣與東南亞國家的經貿關係；是以「國際生產網絡」(Global Production Network)的「投資帶動貿易」效果，配合品牌大廠在海外生產，進行海外生產據點的國際佈局。簡單來說，就是將東南亞國家視為是「生產基地」。這樣的經貿模式對台灣實質經濟的提升效果有限，也已經不合時宜。²因此新南向政策需要跳脫根深蒂固的投資帶動貿易觀點，建立「成長夥伴」(Growth Partnership)。在此基礎上，以「市場與產業合作帶動成長的經濟合同體」成為台灣與東南亞國家的重要經濟思考。

從產業成長夥伴的觀點來看，若要在某些領域獲得東南亞國家青睞，需要實質地針對東南亞當地的需求加以契合，形成新的國際產業鏈和生態系關係。綜觀近年東南亞各國，每個國家都有不同發展重點的國家產業戰略，例如：越南透過鋼鐵產業成為「東協製造中心」、馬來西亞「伊斯蘭金融中心」、泰國「泰國 4.0」提升國家競爭力，印尼「海洋國家」與「數位經濟」改善國家經濟體質。這些產業展略是各國發展的核心，更是台灣在建立與東南亞國家「一國一平台」的合作項目上必須關注的焦點。

貳、印尼作為台灣產業合作夥伴

在東南亞國家中，印尼是第一大國，擁有非常豐富的自然資源與廣大的消費人口，具有經濟發展的潛力。在過去，印尼曾經是台灣南向的重點國家，在李登輝前總統推動第一次南向，雙邊經貿甚

² 陳信宏，〈新南向政策：「創新成長夥伴」芻議〉，台灣亞太產業分析專業協進會，http://www.apiaa.org.tw/information_show.php?pid=5&sid=14&id=810 (2017/10/18)

至外交的互動，也有不錯的成果。檢討「第一波南向」無法持續推動的原因，是由於 1997 年的亞洲金融風暴以及後續出現政局危機與社會動盪。

近年印尼經濟受到重視，國際經濟學者以「金磚第五國」形容廣大內需市場背後的經濟潛力；每年平均超過 6% 的印尼經濟，近 2.5 億人口，GDP 超過東協十國的一半，印尼是近年整個亞洲新興國家投資熱潮中，重要性最高，也最被看好的市場之一。許多台灣的企業家也看好印尼的經濟，例如鴻海集團、寶成集團等知名企業。認為印尼有很多天然資源，人口結構非常年輕，新生代教育水平逐漸提高，會是東協地區主要的生產據點，開始與印尼業界進行不同的合作項目。台灣政府也積極想與印尼官方合作，希望藉由產業結盟的力量促成簽訂「台印經濟合作協定」。

相較第一波南向的時空背景，印尼政經環境已有所不同。近二十年的政治經濟轉型，印尼已走出風暴陰影。平民出身的總統佐科威 (Joko Widodo) 上任後宣示：「印尼是世界最大的海島國家，他要串聯島嶼、補強基礎建設，打造經濟自主的海洋強國。」³當中國經營環境變化，移轉許多過去投資中國的台商重新考慮轉進東協，印尼也成為台商重要選擇。本文根據作者過去對於東南亞國家產業的研究與田野調查經驗，提出台印產業對接方向包括：「基礎建設」、「產業群聚」、「新經濟」、「在地經營」與「人才培育」五項重點，以下分別敘述。

³ 黃亦筠，〈商人的盤算 佐科威打造海洋王國〉，《天下雜誌》，
<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5071564> (2017/10/15)

參、台印產業合作：基礎建設

在過去，台灣旅客最為詬病的是印尼索賄與基礎建設。2014 年佐克威總統上任後，索賄的現象已經逐漸改善，最明顯的是以往被許多台灣遊客視為畏途的機場通關效率都已經大大提高，許多台商也表示佐克威總統上任後執照取得與政府效率也有顯著提升。行政透明度的提高，有助於台印雙方進行產業的合作。不僅行政上，在基礎建設方面近年印尼也有顯著的進步。像是雅加達興建中的地鐵、環爪哇的高速公路、首都機場的第三航廈工程等，目前更將建設的重點放在東印尼等以往忽視發展的地區。

當然，因為人口的增長與經濟的改善，印尼基礎建設還是不能滿足現實所需，這也造成大小城市普遍出現塞車現象的主因。為擴大建設能量，可以看到日、韓等大型企業參與合作。例如：雅加達的地下鐵、雅加達到萬隆的高鐵、雅加達的新港口建設等。有鑒於此，2017 年 8 月蔡總統在「對外經貿戰略會談」裁示：為掌握新南向國家基礎建設商機，政府將建立策略性融資機制，仿效日本、南韓等國家做法，秉持政府開發協助（ODA）模式精神匡列 35 億美元專案融資資金，進行公共工程合作。⁴這樣的計畫不僅可與這些國家擴大合作，也是協助業者拓展海外市場的利器。而印尼就是一個很好的標的。

由於基礎建設是國家層級的契約關係，看到亞洲各國的積極投入之外，我們也看見台灣企業的跨國合作，例如雅加達的地鐵承包商雖然是日本，但是實際施工也有台灣的工程公司參與。避免與中國國營企業「一帶一路」的直接競爭，「台日建設聯盟」或是是一種

⁴ 〈強化新南向基礎建設商機 蔡英文拍板千億融資〉，《自由時報》，2017 年 8 月 31 日，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2180281>（2017/10/10）

可行的選擇。值得注意的，在佐克威總統宣誓將印尼建設為海洋國家的同時，中國透過「一帶一路」的策略積極投入。筆者就曾經遇到在蘇拉維西偏遠的小港口竟然有中國海洋建設公司的工程人員承建港口與當地的發電廠，滲透率十足。而類似的小型公共工程，其實也有台灣產業參與的空間：例如，非爪哇外島缺電地區，是否可以利用當地資源（潮汐、太陽能）發電，這些都是台印產業合作的可行方向。

肆、台印產業合作：產業群聚

過去印尼政府最被詬病的地方就是將資源集中在爪哇島，特別是以雅加達為中心。但是隨著雅加達市區的飽和與民眾經濟條件的改善，快速的經濟發展已經帶動二級城市的起飛。除了塞車，雅加達也以世界購物商場密度最高的城市著名。台商前進印尼的策略也必定有所差異。目前大雅加達周邊地區平均勞工成本已近萬元台幣，加上土地價格的飛漲，單純以低成本搶訂單的遊牧時光已經過去。後期進入製造業的台商僅能選擇僅井里汶、三寶壟、日惹等二三級城市發展。

事實上，為解決大雅加達過去擁擠的問題，印尼政府提出許多產業對策，甚至考慮遷都到外島地區。⁵例如：印尼中央政府將西爪哇定義為「金屬製造園區」，與日本韓國合作，建設鋼鐵業生產所需的「高爐」與深水碼頭，以吸引包括汽機車產業等鋼鐵應用產業的外資在此投資。此外，為配合總統佐克威「海洋國家」的理念，東爪哇省與東印尼地區被定義為「海洋資源」區域，發展造船、海洋

⁵ 參見〈放棄沉沒的雅加達？最快明年，印尼「遷都」考慮中〉，《轉角國際》，https://global.udn.com/global_vision/story/8662/2576769（2017/10/18）

資源開發、養殖等相關周邊的產業。根據這樣的趨勢，未來台灣產業應選擇進軍二、三級與外島城市。事實上，對於印尼市場，許多東協國家也躍躍欲試。泰國的「PARAGON 集團」利用本身經營百貨業的進入。PARAGON 選擇進入印尼市場的模式是與當地房地產商合作建造商場與住宅的混合大樓，商場由 PARAGON 經營規劃，並引進泰國知名品牌打入地方市場，也避開雅加達的一級戰區。相對於泰國的集團作戰，台灣只能仰賴手搖飲料進軍商場明顯單薄。

以「產業聚落」發揮「群聚效應」集團作戰的模式對台灣的製造業並不陌生。這就是所謂「產業園區」的意涵。印尼雅加達台商會的組織，就不是像其他國家的台商以「地區」而是以「產業」做為分組聯繫。對要進軍東協內需市場的台灣中小企業，最欠缺的就是開辦資金與當地市場的理解；PARAGON 的經驗顯示：進軍印尼內需市場，避開一級戰區、透過領頭羊打團體戰，是可供學習的途徑。

伍、台印產業合作：新經濟

新經濟包括電子商務、數位經濟、綠能經濟等。電子商務讓各國的產業發展以跳躍式的發展，「以科技解決在地需求」的案例頻頻出現。在東南亞各國雖然公共工程的設施不佳，但是網路工程的建設卻可以一次到位，讓東南亞各國城市中產階級一樣可享受相關的服務。特別是在許多東南亞的城市都飽受塞車之苦，電子商務與網路購物等相關行業更因此而受惠。像是號稱東南亞 Uber 的 Taxi Crab; 印尼原創，號稱東南亞獨角獸的 Go Jerk 都是在東協受到矚目的電子商務企業。甚至新加坡的「蝦皮拍賣」威脅台灣電子商務市場。另一方面，有鑑都市的擁擠造成的環境污染，東南亞各國開始關注「電動車」市場，在印尼，包括：電動機車、電動三輪車、電動巴士的

產業、乃至於都市的通勤系統。「電動車」及周邊產業在印尼剛剛起步，是充滿商機的行業，甚至可以結合數位經濟，這一些都是台灣的強項，值得相關產業投入。

對於電子商務與電動車這樣的新經濟行業，中國的脚步相當快。中國的電商阿里巴巴就收購東南亞最大電商 LAZADA 的股權，並且深入到印尼各大學資訊相關科系開設課程，讓未來印尼的資訊精英自大學教育起熟悉「阿里巴巴」的作業模式。這代表中國將產品與通路透過電子商務滲透至東南亞中產階級的家中。筆者稱之為「軟性的一帶一路」，會比硬體建設的「一帶一路」更具文化影響力，也比「孔子學院」更不著痕跡。

陸、台印產業合作：內需產業

十多年前，筆者於印尼大學社會文化學院進修時，同學都是來自日本與韓國的幹部。一位來進修的 LG 的同學告訴筆者：要與印尼人做生意，就必須在地化，跟當地人學習語言與文化。這也無怪乎現在印尼大商場中，幾乎都是日韓品牌的天下，這些都是多年深耕的結果。過去台商習慣追逐低成本打帶跑，忽略經營在地市場。有台商說：東協市場很大，但是像一朵雲，看得到吃摸不到；缺乏在地與人的基礎，台灣打入內需市場，並非能一蹴可及。近年走訪東南亞成功的台商，能夠成功者多半是在地化企業；筆者觀察越南與泰國台商，甚至已經準備投入大量的研發資金，以工業化 4.0 的思維模式以因應未來的工資上漲與產業升級需求。這也代表這些台商已經落地生根。

其實走訪印尼個角落，台灣品牌形象其實不差。局限於台灣的小市場，充滿創意的台灣年輕人能夠施展空間有限。或許傳統的製

造業無法吸引台灣年輕人對於新南向的投入，但是經營電子商務與在地行銷是台灣年輕人可以發揮的舞台。

柒、台印產業合作：人才培育

有關於台印之間人才交流的議題，不僅基於「產業合作」的需求，教育更是「以人為本」的根基。而根據筆者走訪台印兩地田野考察的經驗，可以發現：(1) 印尼各界對於台灣的教育品質肯定與好感；(2) 台印雙方產業都有人才需求，包括：技術人才、管理人才與市場人才。值得注意的，雖然台灣以高品質的教育為自豪，但是一些印尼的大學也已經有相當的水準。根據 2016 年亞洲 QS 亞洲大學的排名，前 350 所亞洲大學中，印尼也有 11 所大學入榜。大學生到世界各國交換與留學比例也有顯著增加。以筆者服務的單位為例：近三年印尼學生由個位數爆增到近 50 位。

台灣還保有高教優勢嗎？其實除雅加達、重點大學外，還有許多教育合作項目其實是有待開發。筆者走訪梭羅農業大學，發現當地居民對於台灣具有有好感。細問一下，才知道原來是以往台灣農耕隊在中爪哇地區教授當地農民改良技術，提升產品品質與農民收入。甚至當地一些農作物還是以「台灣」命名。只可惜因為後續的政策變化，農耕隊的退出，也缺乏後繼者。如今居民生活改善，非都市居民更有技術提升的需求，像是農產品加工、銷售、流通、機械加工...等，這一類的大學非常歡迎台灣強調實作的技職院校能與他們合作，這才是台灣推動印尼教育合作的真正合作亮點。這樣的合作培育關係，長久來看，等於未來在廣大的印尼民間社會撒下未來茁壯的種子。

就台灣面而言，雖然產業對於進軍印尼躍躍欲試，但是台灣年

輕人對於東南亞的消費文化與購物習性認知有限，廠商也表示缺乏外派的實戰人才。這是國內教育界需要關注的部分。目前個學校與機構已經開設相關的語言課程，但是南向人才不能只強調語言，否則只能淪為翻譯，也無法跟當地人競爭；其他東南亞商務知識培育才更有利於新市場的開拓。長遠來看，不論透過新住民、移工、提供東協學生就讀機會、派遣台灣學生海外實習等，透過「人與人接觸」，才是未來推動經貿活動必要與可行的基礎。

捌、結語：產業連結但政經風險不可輕忽

在過去，提及印尼，許多台灣的直覺就是排華，1998年的暴動迄今還是讓某些台商餘悸猶存。其實自金融危機後，印尼華人地位已經有顯著改善，目前有關於對於華人歧視的禁令都已經解禁，華人可以過農曆新年、端午節等傳統節慶；隨著中國經濟的興起，在大學裡學習華語亦形成一股熱潮，多數學生也理解台灣與中差異性。而來自於印尼新住民故鄉的加里曼丹坤甸地區，更是值得投資開發的處女地，也是可以文化連結帶動經濟合作的著力點。

雖說整體上印尼社會走向是正面，但是社會騷動的因子依舊存在。從近期華裔前雅加達市長鍾萬學因褻瀆宗教入獄、外島零星的宗教衝突到少數激進宗教組織的言論，要說印尼社會已經沒有排華現象還是言之過早。這一點也是在台印產業合作上必須關切的。

華人問題是印尼的政治問題，也是經濟問題。著名記者周博《亞洲教父》一書指出東南亞的國內經濟都被華人集團所壟斷，這點充分反映在包括在印尼在內東南亞的企業中。加上印尼多數產業現在還是保護主義，台商要發展內需產業，像是流通業的通路建立，都必須要找當地的企業合作、特別是華人企業合作才容易成功。甚至

過去也不乏有台商與當地華商合作失敗甚至詐欺的例子，慎選合作對象是必須要注意的。

本文認為新南向所揭櫫「經濟共同體意識」強調「共同性」：每一個國家都有不同的產業特性，也都會有不同的政經風險。在這個前提下，東南亞的經濟環境需要有各國國家差異性的考量，不宜從過去台灣「供給面」的角度來推動。考量多國的現況，相較於其他國家，筆者認為台印之間有很大的產業合作空間，最值得期待。