

學術論文

新南向政策與區域經濟整合發展： 台灣的對策與機會

The Development between the New Southward Policy and Regional Economic Integration: Taiwan's Strategy and Opportunity

宋鎮照 *Jenn-Jaw Soong*

國立成功大學政治系特聘教授

Distinguished Professor of Department of Political Science

National Cheng Kung University

藍雅慧 *Claire Ya-Huei Lan*

國立成功大學東南亞研究中心助理研究員

Assistant Researcher of Center for Southeast Asian Studies

National Cheng Kung University

摘要 / Abstract

拜登政府 (Biden Administration) 上台後，強調重回區域經濟整合發展的軌道，加強地緣經濟合作的方式，來與中國經濟進行區域競爭，以及降低地緣政治的不確定，緩解緊繃的美中關係。對於拜登政府發展策略採取重回多邊主義機制的區域經濟合作，勢必會影響到印太戰略和東亞區域經濟的發展。對此，台灣對於拜登政府上台後，如何面對產業斷鏈問題，以及降低對大陸生產基地與出口市場的依賴外，宜積極和主動地啟動新南向 2.0 計畫，並以台商企業為厚實後盾，善用台灣高科技產業人才、技術

與資源優勢，讓台灣成為「印太戰略」可靠與重要的夥伴，實乃為重要的因應策略。

面對新南向 2.0 版和區域經濟整合的發展下，本文提出台灣一些重要的具體作法和策略建議：一、台灣應該先從產業對接角度思考，配合各國關鍵性產業發展。二、政府應該將海外投資視為國力的延伸介入輔導。三、產業以區域化、全球化的角度來檢視供應鏈。四、透過「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」平台建構印太戰略安全與經濟合作一環。五、利用美國、印度對中國的經貿對抗敵意情況下，積極成為可信賴的夥伴。六、台灣政府扮演企業的後盾，和企業一起組成更高效率的生產團隊。七、與國外分享抗疫經驗。八、固守全球科技供應鏈的地位。九、台灣利用一帶一路倡議與印太戰略在區域經濟上的競爭，提供更多新南向政策的投資與援助資源，將東南亞和南亞整合成「世界工廠」基地。

The Biden administration's priority is to return to the development path of regional economic integration so as to strengthen geo-economic cooperation and regional competition with the Chinese economy. Doing in this way, the Biden administration on the one hand will reduce geopolitical uncertainty and ease the strained US-China trade relations. On the other hand, reverting to multilateral mechanisms of regional economic cooperation will affect directly on the Indo-Pacific strategy and the development of the Asian regional economy. In this regard, it is necessary for Taiwan to assess and prepare for the new situation on dealing with the problem of manufacturing supply disconnection and the reduction of trade reliance on the Mainland China, under actively and proactively initiating the New Southbound Policy 2.0. It is based on the support of Taiwan's businesses, the high-tech talents as well as high-level productive technology capacity under the New Southward Policy 2.0 that is compatible with the development of Indo-Pacific strategy alliance.

As discussed and proposed, some available opportunities and strategy

advices for Taiwan's regional development can be raised as following: (1) Taiwan should first think of industrial linkages to complement the development of key industries in various countries. (2) The government should regard overseas investment as an extension of national power and provide guidance and financial support. (3) The industry development should be examined the supply chain from the perspective of regionalization and globalization. (4) Through “Taiwan-US Infrastructure Finance and Market Building Cooperation Framework” would help construct an India-Pacific strategic security and economic cooperation for Taiwan. (5) To take advantage of the economic and trade confrontation between the US and India with China, Taiwan would become a reliable partner for Indo-Pacific strategy alliance. (6) The Taiwan’s government will act as a back-up role to enterprises and work with them to form more efficient production teams. (7) Sharing experience with foreign countries would contribute methods to control the epidemic expansion. (8) Taiwan should maintain her superior position and status in the global technology and supply chain. (9) Taiwan should make use of competition between the Belt-and-Road Initiative and the Indo-Pacific Strategy in the regional economy that will be conducive to the implementation of New Southward Policy 2.0 on providing more resources for investment and assistance. It will be good for the New Southbound Policy 2.0 to integrate Southeast Asia and South Asia into a base for “world factory.”

關鍵字：新南向政策、印太戰略、新南向 2.0 版、東協

Keywords: The New Southward Policy, Indo-Pacific Strategy, New Southward Policy 2.0, ASEAN

新南向政策（New Southward Policy）自 2016 年推動以來，為台灣、東南亞和南亞提供一個重要的政策推動平台，除了能適度降低對中國大陸做為生產與出口基地的依賴程度外，也能積極布局於東南亞和南亞作為新的生產基地。但是面對美國即將重回區域經濟整合，以及避免再次發生美中貿易戰和新冠病毒肺炎（COVID-19）所造成供應鏈斷鏈的危機，本文認為積極和主動地啟動「新南向 2.0 計畫」乃當務之急，特別是面對拜登政府（Biden Administration）上台後，拜登發展策略採取重回多邊主義機制的區域經濟合作，勢必會影響到印太戰略和東亞區域經濟的發展。同時，對台灣來說，有效地升級新南向政策的因應策略，透過新南向政策與區域經濟整合發展做密切連結，為台灣新南向政策打造出 2.0 版的區域發展契機，並為台灣掌握印太區域發展機會脈動，提出一些具體思維和策略建議。

壹、美國大選後回歸區域經濟整合與發展軌跡

隨著拜登贏得美國總統大選後，逐漸改變川普過去四年的施政措施，在「川下拜上」的政權移轉下，拜登上台後的首要任務無非是要戰勝新冠病毒肺炎（COVID-19）的蔓延與擴散，來穩住美國經濟的復甦步調，並拉抬美國產業發展動能，協助數百萬勞工重返職場，以及在貿易上找到新平衡點，甚至重回印太區域經濟整合發展的軌道，並在國際間贏回傳統戰略夥伴國家的信心和支持，擁抱資本主義全球化發展的路線。¹ 對此，拜登仍會堅持民主人權理念的普世價值，聯合相同價值理念戰略夥伴國家，重建盟友合作關係，並在外交和安全上一起對抗或施壓中國大陸的威權體制，來彰顯或重拾美國在民主人權盟邦陣營上的領導地位。換言之。拜登

¹ Lindsay Maizland, "Biden's First Foreign Policy Move: Reentering International Agreements," *Council on Foreign Relations*, January 21, 2021, <https://www.cfr.org/in-brief/bidens-first-foreign-policy-move-reentering-international-agreements> (accessed on 2021-01-21).

將重回「美國例外主義」(American Exceptionalism)的策略思維²，取代川普四年來的「抽離(退出)主義」(Withdrawal Doctrine)，不再像川普抽離全球化和放棄區域經濟整合的機制。³

拜登上台的政策立場將有利於改善跟亞洲國家關係，以及加強全球或區域經濟整合上的發展。⁴ 儘管拜登上台仍短期內會有所謂「川普主義」(Trumpism)治國的陰影和可能性，亦即繼續「抗中」和「制中」(理性鬥智)，但不會像川普那麼強硬的「反中」和「仇中」(鬥氣鬥狠和脫鉤)的冷戰思維，會降低地緣政治的不確定，以及會加強地緣經濟合作的意願，提高跟中國經濟進行區域競爭，以及倡導軍事戰略模糊的中美關係，降低中美敵對關係，此勢必連帶使台美關係降溫，在美中台之間降低打台灣牌的押注，同時會提升台灣在美國整個印太區域戰略佈局的重要性，以同盟東亞傳統夥伴關係來對抗中俄和北韓，重申人權與民主的價值旗幟來打擊腐敗和極權。

換言之，拜登一方面仍會持續圍堵中國，來強化和推動區域安全的印太策略，但另一方面卻會比較傾向於採取融入全球化和加強區域盟友合作的作為，會再重返《跨太平洋夥伴全面進步協定》(CPTPP)，追尋歐巴馬(Barrack H. Obama)當時重返亞洲和亞太再平衡(Rebalancing)的戰略主張。進一步而言，中美關係和兩岸關係對立激化力道會放緩，而區域經濟整合的發展推動會增強，拜登推動區域經濟整合勢必用來對抗中國在印

² See Katrina Manson, "Biden's Foreign Policy: the Return of American Exceptionalism," *Financial Times*, November 25, 2020, <https://www.ft.com/content/7b687a78-109c-416e-9795-793bb017f964> (accessed on 2021-01-22).

³ 此舉被稱為「抽離(退出)主義」(withdrawal doctrine)，如退出世界衛生組織、巴黎氣候協議、伊朗核武協議、聯合國人權委員會、TPP、開放天空協議、武器銷售協議、UNESCO等。

⁴ Alex Fang, "Biden Elected President, Heralding Shift for Asia after Trump," *NIKKEI Asia*, November 8, 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/US-elections-2020/Biden-elected-president-heralding-shift-for-Asia-after-Trump>.

太經濟擴張，至少會給台灣參與美國陣營區域經濟整合的機會。對台灣來說，減緩兩岸對峙或對抗的緊張關係，相對地推動新南向政策的經貿科技合作與佈局的力道會提升，藉此提升台灣在區域經濟發展上的重要性，替代兩岸間產業供應鏈「斷鏈」的威脅與危機。

很明顯地，剛登場的拜登經濟策略思維主軸，將跟企業和國際經濟夥伴關係更為穩定，降低川普執政下的不可預測與逞兇鬥狠的政經政策。在此，若隱若現的「拜登經濟學」可以傳達出幾個重要信息：一、優先重視疫情治理和控制，以及疫情後經濟的發展；二、提高富人稅，消弭社會與族群貧富差距，提高社會福利和撫卹照顧；三、推動能源轉型，結合綠能產業和經濟，減少石化燃料；四、促進基礎建設，鼓勵海外企業回流投資，提振就業；五、在經貿上，強調重回多邊主義的經濟整合，以及回歸全球化發展。尤其重要的是，拜登對區域經濟整合發展策略，將揚棄「單邊主義」和「孤立主義」的川式策略，重返多邊主義的合作架構，重新加入WHO、巴黎氣候協議、CPTPP、聯合國教科文組織（UNESCO）等，讓美國的優先和偉大再度融入國際社會。

新南向政策基本上包括了東南亞十國和南亞六國，以及大洋洲的紐澳兩國，在經貿上，新南向政策下的國家更分屬東協經濟共同體（AEC）、區域全面經濟夥伴關係（RCEP）、CPTPP的區域經濟組織發展，在地緣戰略上，更是印太戰略（Indo-Pacific Strategy, IPS）下的主軸地區，是四角聯盟的區域內的主要板塊，甚至是中國大陸一帶一路倡議走出去的首要關鍵區域，足見新南向政策在涵蓋區域上的經貿和發展戰略具有舉足輕重的重要性，特別是東南亞區域更是連結太平洋和印度洋的經貿和區域安全的關鍵「咽喉地帶」。

對台灣來說，透過新南向政策的推動與發展，是台灣連結東南亞、南亞、和大洋洲重要的區域發展策略，以及經貿發展連結的橋樑，特別是面對中國一帶一路倡議和印太戰略發展美澳日印四角聯盟（QUAD）較勁下，首當其衝的東南亞和南亞區域尤其重要，特別是對於東南亞與南亞積極推

動區域經濟整合之際，新南向政策的落實與深化更是台灣不可忽視的發展策略。而當美國新任總統拜登上台後，不僅會維持印太戰略的推動，確保印太區域的安全，以及捍衛美國在印太區域的國家核心利益，同時更會加強印太戰略框架內的區域經濟整合或是經濟夥伴合作的發展。在此情況下，台美簽署雙邊的貿易協定（BTA）的機會增加，同時在新南向政策上推動經貿合作與整合，跟美國印太戰略經濟夥伴關係之推動，台美雙邊的發展可以說是「並行不悖」，可以攜手開創更多利基。不過也必須防備的是，當台美關係在新南向政策或印太戰略的經貿夥伴關係連結愈密切時，受到中國方面的打壓和挑戰力道也會相對加深。

貳、新南向政策的 2.0 版新策略

新南向政策（New Southbound Policy），蔡英文參選 2016 年總統大選主要政策之一。為因應東協國家崛起，且重視東南亞新移民及雙語第二代，更為了積極擴大與東協、乃至印度、澳洲、紐西蘭經濟市場聯繫，政府成立「總統府新南向政策辦公室」與資訊網站「新南向政策專網」，建立經貿、教育文化等交流政策，吸引東南亞朋友來臺就學、就醫健檢、觀光、投資等，此外也協助台商全方位布局印太地區，深化雙邊人才流動，達成「以人為本」、「雙向交流」的永續新夥伴關係。⁵

其次，新南向政策發展重視五大旗艦計畫以及三大潛力領域，試圖跟新南向區域國家建立更密切的交流和發展。⁶ 新南向政策的五大旗艦計畫主要包括：（一）區域農業將與新南向國家辦理農業合作，並建立農業技術合作機制，推銷台灣種子種苗、技術套組、設備等。（二）醫衛合作將增加台灣醫衛產業出口，強化境外防疫。（三）產業人才上，開辦新南向

⁵ 參閱維基百科：<https://reurl.cc/m9k14W>（瀏覽日期：2020-12-20）。

⁶ 參閱新南向政策專網：<https://newsouthboundpolicy.trade.gov.tw/PageDetail?pageID=11&nodeID=21>（瀏覽日期：2020-12-25）。

人才儲備專班，規劃國際貿易實務、當地市場語言及文化等課程。(四) 產業創新合作從「5+2」產業創新計畫出發，制訂與各國互利合作的產業供應鏈夥伴關係。(五) 建立民間及青年交流平台。而新南向政策的三大潛力領域，即包括(1) 協助業者運用跨境電商搭配實體通路拓銷，也同時推動「數位新南向」的機會。(2) 透過觀光發展行動計畫綱領，吸引新南向國家旅客來台觀光，並加速推動免簽，減少簽證障礙，也就是推動「觀光新南向」的機會。(3) 建立爭取新南向公共工程標案模式，擬定長期紮根計畫等，就是推動「建設新南向」的機會。

正如外貿協會董事長黃志芳於 2019 年的年度記者會上表示，2020 年將進入「新南向政策 2.0 版」的發展，尤其強調在美中貿易戰下，台商需要在東南亞和南亞尋找生產基地、合作夥伴、轉單供應商等。⁷ 新南向政策 2.0 版的發展重點，勢必要放在「加強」當地通路、品牌、生產的布局，其中東南亞和南亞將是首要發展目標。⁸ 進一步而言，結合中美貿易戰和疫情衝擊的產業結構調整，「新南向政策 2.0 版」的重要策略概念，是希望在全球化生產供應鏈重組之際，不管製造業還是資通訊產業，台灣產業有必要在這次供應鏈重組洪流中扮演重要角色。再者，從產業對接角度思考，配合各國關鍵性產業的發展重點，進行適當調整，以取得實質效益為優先。因此，新南向政策 2.0 版的發展策略，無疑地就是要彰顯台灣在印太區域產業經濟上的「新價值」、「新形象」和「新地位」的戰略發展模式，來即時掌握台灣在東南亞和南亞的產業優勢和區域經濟的密切結合。

進入到蔡英文總統的第二任期，新南向政策 2.0 儼然上綱，也就是加強原有的新南向政策，在延續第一階段之成果基礎，來強化和提升新南向政策 2.0 版的發展，或是其中各國的關鍵環節產業，如綠能、環保、電商、

⁷ 李麗滿，〈新南向三年有成 黃志芳宣布明年推新南向 2.0〉，《工商時報》，2019 年 12 月 26 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20191226002986-260410?chdtv> (瀏覽日期：2021-01-23)。

⁸ 蕭新煌、楊昊，〈對「新南向政策 2.0」的期待與建言〉，《自由評論網》，2020 年 5 月 8 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1373425> (瀏覽日期：2020-10-31)。

醫療健康、生物科技、智慧城市、新農業等的合作發展。新南向政策 2.0 版便是要重視三個加強，分別是「加強已有鏈結」、「加深關係」以及「加速落實」。

第一，「加強已有鏈結」：政府部門過去透過五大旗艦計畫鏈結東南亞、南亞及紐澳國家之政府、企業與社會三部門利害關係鏈結網絡，未來的新南向政策應該在現有基礎上加強鏈結，以及擴展合作對象。特別要針對「問題解決導向」(problem-solving approach)的合作，重視糧食、疫情、數位落差、人才培育、農業創新、醫療衛生等以文為本的共同合作的發展模式。

第二，「加深關係」：要持續透過國內政府與民間的夥伴關係 (public-private partnership, PPP) 推動新南向政策，更要加深國家隊的整體能量與成員機構及跨部會協力的關係，實踐五大旗艦計畫的大型投資案，凝聚資源、技術、產業，結合跨部門與跨領域夥伴關係的國家隊能量，來促進和打造跨國合作夥伴關係發展。

第三，「加速落實」：提升蔡總統第一任內所推動初期之新南向政策，在下一個四年，應該要採取主動創新和開創作為，加速落實新南向的發展藍圖、計畫與措施，以擴展台灣融入亞洲區域共同體的規模與管道，透過多元夥伴關係，與新南向政策國家打造多元合制度鏈結的合作模式，來建立實質的多贏互利關係。

事實上，新南向政策 2.0 版的基礎和發展重點，亦也可以跟蔡英文總統在 2020 年國慶演說中所提出的台灣三大經濟戰略，特別是面對疫情時代後的全球經濟趨勢，要打造出「新台灣經濟」的目標。無疑地，這樣的台灣固本經濟發展關鍵策略，正可以去支撐和配合新南向政策 2.0 版的發展。(一)、全方位投入供應鏈重組：串連 5+2 產業創新、六大核心戰略產業、兆元投資計畫、新南向政策、台美經濟合作、參與區域整合等將成為全球供應鏈關鍵力量。(二)、打造國際資本、人才和數位技術匯聚重鎮：

打造吸引國際資本和人才的環境、法制和排除障礙，運用台灣資通訊、半導體、物聯網、人工智慧等優勢，加速產業和經濟的數位轉型。(三)、落實經濟與社會均衡發展：重視資源合理分配，照顧因經濟轉型而受衝擊的弱勢族群，加強促進青年就業，全民共享經濟再起的紅利。⁹

參、東亞區域經濟整合的發展和強化：東協核心經濟主軸

目前東亞區域正積極發展和推動向內和向外的「區域經濟整合」(regional economic integration)，推動國與國之間廢除彼此間在商品、服務及以生產因素流動上的限制與障礙，使商品、服務與生產資源的市場逐漸合而為一。目前在東亞區域上已經成形或積極推動的區域經濟整合，都跟新南向政策 2.0 版的發展有相當的連結和關係，而且這一些區域經濟整合的推動，都備受區域和全球的重視。

特別是面對蔡英文政府提出推動三大發展策略，以及打造「新台灣經濟」目標，就必須面對印太區域經濟整合的發展趨勢，積極尋求參與區域全面經濟夥伴關係(RCEP)、東協區域經濟共同體(AEC)、跨太平洋全面進步夥伴關係(CPTPP)、印太戰略經濟整合(或是自由開放的印太戰略)等，尤其要面對一帶一路倡議和兩岸經濟合作框架協議(ECFA)的對話。這更是新南向政策 2.0 版必須正視的，面對印太區域經濟整合的發展趨勢是根本之務，而日後新南向政策的進展也勢必跟區域經濟整合趨勢息息相關，甚至可能產生相輔相成的效果。

總之，隨著東南亞和南亞經濟的崛起，不難看出與東南亞和南亞國家參與相關區域經濟整合的重要性，甚至都將成為避免中美貿易戰最佳的移轉市場或是整合市場的發展。更可以看出台灣新南向政策主要地區(東南亞和南亞)是印太經濟整合發展的軸心地帶，不管是一帶一路倡議、印太

⁹ 參閱曾蕙蘋，〈小英三大策略 打造新台灣經濟〉，《中國時報》，2020年10月11日，A5版。

戰略、RCEP 或 CPTPP 的推動，都無法去忽視東南亞和南亞的重要地位，否則將失去其在區域經濟的戰略價值。

一、東協經濟共同體（AEC）：新南向政策的軸心和發展平台

東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, 簡稱 AEC），於 2015 年 12 月 31 日成立，2016 年生效，是「東協 2020 願景」在實現區域經濟整合方面的最終目標。在此之前，東協早已自 1992 年的東協自由貿易區開始，透過好幾個階段，達成了關稅的調降，而到 2015 年，對最後四個國家—越南、緬甸、寮國和柬埔寨的關稅也將完全撤除，達成全區貨物流通零關稅的目標。¹⁰

AEC 建立在現有東協貨品及服務貿易及投資自由化之基礎上，進一步整合以「單一市場」為主之經濟共同體，期許在 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，進而促使 AEC 成為一個全球供應鏈生產基地，提高東協政治經濟在區域上的核心性（centrality）地位和自主性策略，相對於一帶一路倡議和印太戰略的整合發展。

實現區域經濟一體化是 AEC 的終極目標，主要達到四大目標：（1）、創造一個單一市場和生產基地；（2）、各國間的高度連結，包括鐵路、公路、電信、航空等；（3）、爭取平衡的區域經濟發展；（4）、與國際經濟體系整合。

在 AEC 整合進度中，目前成效最佳的是關稅的部分，區域內關稅在 2015 年已趨近於零，投資限制的鬆綁方面進展則比較有限。未來最大的挑戰，是在開放當地服務業市場。¹¹

二、一帶一路倡議（BRI）發展面臨挑戰和速度放緩

¹⁰ 參閱〈東協經濟共同體(AEC)啟動新興亞洲磅礴登場〉，《DigiTimes》，http://mms.digitimes.com/tw/indepth/AEC_2015/index.asp（瀏覽日期：2020-10-31）。

¹¹ 參閱〈「東協經濟共同體」成立，「單一市場」目標 2025 年達成〉，《科技產業資訊室》，<https://iknow.stpi.narl.org.tw/Post/Read.aspx?PostID=11990>（瀏覽日期：2020-12-21）。

一帶一路倡議（Belt and Road Initiative）是由中國國家主席習近平在 2013 年所倡議且主導的「再現古代絲路繁華」的概念，協助與貿易夥伴間的建設和發展，並開拓全球經濟戰略布局，其範圍涵蓋歷史上絲綢之路和海上絲綢之路行經的中國大陸、中亞、北亞和西亞、印度洋沿岸、地中海沿岸、南美洲、大西洋地區的國家，是繼美國主導的馬歇爾計畫後，規模最大的經濟外交計畫。

目前一帶一路倡議發展的主要重點有二：其一是基礎建設投資：沿路各國得到資金強化基礎建設，如建設公路、港口、石油與天然氣管道等，促使與中國的貿易往來更加便利。藉此，中國可以確保新的石油輸送管道，降低能源供應不足的可能性。其二是亞投行的推動（亞洲基礎建設投資銀行，AIIB）：由中國作為發起國，廣邀各國政府提供資金，再利用這些資金來促進印太地區內的互聯、互通建設和經濟一體化，其中包含「一帶一路」中沿線亞投行成員國的相關基礎建設項目，在 2019 年 7 月時，亞投行已經達到 100 國，其中域內的國家有 44 個、域外國家有 30 個，簽約國有 26 個。創始成員國共有 57 個，其中域內國家 37 個、域外國家 20 個。亞投行的貸款總額，也達到 85 億美元。截至 2020 年 12 月 17 日，中國已經與 138 個國家、31 個國際組織簽署了 202 份共建「一帶一路」的合作文件。¹²

根據美國智庫新美國安全中心印太安全項目的高級研究員丹尼爾·克里曼（Daniel Kliman）認為中國為了實現地緣政治目標，願意在高風險國家投資，這往往是以市場為主導的經濟體不願去做的。而且中國「一帶一路」項目可能給沿途國家帶去 7 大類風險，包括侵蝕國家主權、缺乏透明度、不可持續的財務負擔，脫離當地經濟需求、地緣政治風險、負面環境影響和腐敗等。但很多開發中國家加入「一帶一路倡議」發展，是因為

¹² 參閱〈中國政府與非洲聯盟簽署共建一帶一路合作規劃〉，《人民網》，2020 年 12 月 17 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1217/c1001-31969865.html>（瀏覽日期：2020-11-23）。

他們認知到基礎設施建設和連接將有助於提升貿易，以及增加就業機會，並使得經濟多元化。¹³

三、印太戰略與四角聯盟啟動經濟合作發展策略

美國總統川普政府上任後，調整過往「以合作改變中國大陸」的思維，並且將中國大陸定位為戰略競爭者（strategic competitor），且認為若坐視印太（Indo-Pacific）、歐洲與中東等地區的權力平衡態勢持續朝向不利美國的方向發展，將有損美國的國家安全利益。因此，2017年11月，美國總統川普在出席亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC）越南峴港經濟領袖會議期間，正式提出推動「自由開放的印度—太平洋區域」（promote a free and open Indo-Pacific region）（此後簡稱「自由印太」）倡議，希望藉此展現對盟邦與印太主要夥伴國的承諾及加強雙邊緊密合作，以擴大美國在印太地區的力量及影響力。在拜登上台後，肯定會持續對印太戰略的推動與深化，增強與地緣戰略連結的伙伴國家，一起來對抗或制衡中國政經和軍事勢力的擴張。

基本上，美國在其發布的「2017年美國國家安全戰略報告」中，將「印太區域」界定為從印度沿岸至美國西岸之間的廣大區域，而根據2019年6月，美國國防部公布的「印太戰略報告」（Indo-Pacific Strategy Report, IPSR），美國當前貫徹印太戰略的主要原則有四，包括：（1）尊重各國主權與獨立；（2）和平解決爭端；（3）基於開放投資、協定透明與加強連結性的基礎，推動自由、公平與互惠的貿易；（4）支持國際規範與原則，包括海上與空域自由航行權等。

為貫徹上述印太戰略原則，美國將朝三大方向具體推動其印太戰略，包括：（1）提升準備度：藉由聯合打擊武力的強化，以實力與有效實施嚇

¹³ 參閱〈「一帶一路」問題那麼多，為何還有國家想加入？專家：全球對基建的需求真實存在〉，《風傳媒》，2019年4月19日，<https://www.storm.mg/article/1194607?mode=whole>（瀏覽日期：2020-11-11）。

阻來達成和平目標。為此美國將與其盟國與合作夥伴國加強合作，確保其在印太區域前置部署打擊武力的有效性，並加強對高端敵對勢力致命武力的投資。(2) 強化夥伴關係：美國將加強其對目前盟國與夥伴國的承諾，同時擴大與深化與美國同樣具有尊重主權、公平及互惠貿易理念之新夥伴國的關係。(3) 推動網絡區域：美國將持續增強及發展與美國盟國和夥伴國的網絡安全架構，以支持國際價值和規則基礎的秩序。為此，美國將持續加強亞洲的安全合作關係，以遏止侵略、維持穩定與確保域內國家在共同區域內的自由進出。

為進一步推展「印太戰略」，向中國一帶一路抗衡，美國進行多項具體經濟合作與投資。特別是在 2018 年 7 月，美國國務卿蓬佩奧 (Mike Pompeo) 於美國華盛頓舉行的美國商會 (U.S. Chamber of Commerce) 「印太商業論壇」 (Indo-Pacific Business Forum) 上，說明「印太戰略」的具體內涵，同時強調美國提出的印太倡議初期將聚焦在包括數位經濟、能源及基礎設施等項目。為此，美國未來將投入 1 億 1,300 萬美元推動印太倡議，而其具體重點包括：強化數位連結與網路安全夥伴關係、加強基礎設施交易與協助網投資、推動亞洲能源增進發展與成長 (Asia EDGE, 即 Enhancing Development and Growth through Energy)，來推動支持地區發展機制。

四、跨太平洋夥伴全面進步協定 (CPTPP) 高標準要求和開放態度

CPTPP 的前身是 TPP，TPP 成員包括有美國、日本、加拿大、澳洲、紐西蘭、新加坡、馬來西亞、越南、汶萊、墨西哥、智利及秘魯等 12 國。TPP 成員國於 2015 年 10 月 5 日宣布完成談判，並於 2016 年 2 月 4 日簽署協定，但美國川普總統卻在 2017 年 1 月 23 日宣布退出 TPP。

在日本的積極推動下，美國以外的其餘 11 國陸續召開五次 TPP 首席談判代表及部長會議，共同商討 TPP 後續前進方向；2017 年 11 月 11 日，TPP11 成員國於越南峴港 APEC 領袖會議期間發表聯合聲明，宣布就核心議題達成共識，並將 TPP 改名為「跨太平洋夥伴全面進步協定」。CPTPP 大

致維持原 TPP 簽署之內容，但暫停適用 22 項原依美國要求而納入之條文，內容涵蓋「投資人及地主國爭端解決機制」、「智慧財產權保護」及「政府採購」等議題。CPTPP 11 個成員國於 2018 年 3 月 8 日在智利完成協定簽署，接著將由各會員國進行國內審議程序，並於至少 6 個簽署會員通知已完成國內審議程序後 60 天，該協議便能正式生效。

CPTPP 於 2018 年 12 月 30 日生效，目前已經有墨西哥、日本、新加坡、澳洲、紐西蘭、加拿大、越南等七國完成國內批准程序，其他成員國可以陸續完成國內批准。其成員國人口規模將近 5 億（占全球 7%），總 GDP 超過 11 兆美元（占全球 13.1%）。基本上，CPTPP 對符合其高標準條件要求的所有國家與地區，皆採取開放和歡迎態度，期待 CPTPP 向外成長擴張。欲申請加入 CPTPP 的新成員，仍需以所有成員國的共識來決定，首先須向「存放國」（depository）¹⁴ 提交正式入會申請，並要事先與各成員國進行非正式互動，爭取各國支持。於 2020 年 8 月 5 日的視訊會議，由輪值主席國墨西哥主持，在其聯合聲明中對數個有意加入的經濟體，若願遵行高標準的開放協定，均表示高度歡迎。¹⁵

五、區域全面經濟夥伴協定（RCEP）完成簽署

RCEP（Regional Comprehensive Economic Partnership）是由東南亞國家協會十國發起，並由中國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭、印度等與東協有自由貿易協定的六國共同參加，共有 16 個國家加入，這 16 個國家的 GDP 可達約 27 兆美元，全球約一半的人口、以及三成多的全球貿易總額。

資本上，RCEP 所涵蓋的議題為有 20 章（相對於 TPP 的議題有 30 章），包括有：（1）初始條款及一般定義；（2）貨品貿易；（3）原產地規則；（4）

¹⁴ 紐西蘭已在國內通過審議參與此協議而擔任「存放國」一職，負責各種不同工作的審理和處理，包括協議裡各類可能出現的指示和要求事項，以及擔任接受欲申請加入新會員的處理。

¹⁵ 參閱「跨太平洋夥伴全面進步協定」（CPTPP）簡介，<https://reurl.cc/Q3V8k9>（瀏覽日期：2020-12-21）。

關務程序與貿易便捷化；(5) 食品安全檢驗與動植物防疫檢疫措施；(6) 標準、技術法規及符合性評鑑程序；(7) 貿易救濟；(8) 服務貿易；(9) 自然人移動；(10) 投資；(11) 智慧財產權；(12) 電子商務；(13) 競爭；(14) 中小企業；(15) 經濟和技術合作；(16) 政府採購；(17) 一般規定和例外；(18) 體制性安排；(19) 爭端解決；(20) 最終條款。

RCEP 於 2019 年 11 月 4 日，談判完成，但印度總理莫迪認為目前談判未反映 RCEP 的基本精神與原則選擇中途退出。RCEP 雖然強調是一個以東協為中心 (ASEAN Centrality)，由東協主導，以 5 個「東協加一」FTA 為基礎進一步深化整合各個 FTA 的自由化程度，目標係為建立一個現代化、廣泛、高品質的區域自由貿易協定，但中國對推動該協定態度積極，甚至被認為是 RCEP 的主導者。考量各成員間經濟發展水平之差異，RCEP 亦給予特殊與差別待遇 (Special and Differential Treatment)。¹⁶

相較於 CPTPP，在談判過程均顯示 RCEP 開放程度較低，同時 15 國 (除印度外) 已於 2020 年 11 月 15 日在越南河內舉辦的 37 屆東協高峰會上共同簽署了 RCEP，預計在未來 5~10 年將可以生效與落實，以及可以開放商品的關稅廢除率可以達到 91%，這也是世界上最大的自貿區。雖然目前 RCEP 的開放程度不及於 CPTPP，然而在美中貿易戰加上新冠病毒肺炎所造成全球供應鏈斷鏈的情況下，對區域國家來說，RCEP 的簽署不僅能減少過度依賴特定國家所產生的風險，還能強化區域內供應鏈的互通性，讓區域內的產業可以更為完整。不但能強化東亞間的經濟合作關係，亦能削減美中貿易戰對區域國家經濟的影響，進而擴大成員國與其他經濟強國間的商貿合作。

¹⁶ 參閱《區域全面經濟夥伴協定 (RCEP)》簡介，<https://reurl.cc/e8V17R> (瀏覽日期：2020-11-11)。

肆、台灣區域經濟整合機會和因應策略

面對貿易戰、科技戰、疫情連番衝擊，讓產業出現斷鏈。為了避免產業斷鏈問題再次發生，除了要適度降低以大陸做為生產與出口基地的依賴外，也要積極布局東南亞和南亞作為新開拓的生產基地。因此，台灣應該更要積極和主動地啟動新南向 2.0 計畫，一來避免台灣經濟受創，二來促進台灣產業的永續發展，掌握東南亞和南亞市場，是台灣力基於印太區域的重要經濟基礎，一來可以平衡過度依賴大陸市場的風險，二來可以開創更大的新區域市場。

畢竟東協加大陸自由貿易區塊已形成（CAFTA），加上台灣又沒有加入 RCEP 的情況下，難以和日、韓在特定產業進行競爭，甚至會讓更多國內產業出走到東南亞和南亞，甚至中國大陸，而讓台灣產業出現空洞化危機。有鑑於此，台灣政府更應該要更積極推動新南向 2.0 計畫，建立實質具體的科技產業連結，形成有利的產業鏈合作。

台灣一向是全球產業鏈上可信賴的夥伴，在後疫情時代東西方對立嚴重，中美競爭更是嚴厲，需謹慎因應並善加運用印太區域樞紐地位，一來成為西方世界可信賴的合作夥伴，二來扮演歐美產業進入東亞、東南亞或南亞地區的重要橋樑，三來可以整合東南亞和南亞的龐大經濟市場，增強新南向政策的推動力。

基於上述，在此可以提出下列幾個台灣發展的機會和一些具體作法和策略建議，值得注意與思考：

一、從產業對接角度思考，配合各國關鍵性產業發展重點，做適當調整，尤其應積極掌握新南向國家與相關經貿大國的合作面向與產業契機，包括 AEC、RCEP、一帶一路、CPTPP 的進展等，要更加重經濟面向，以取得實質效益，甚至可以加強跟印度的雙邊經貿投資和技術交流關係。換

言之，得東協和南亞市場者便可得「印太」市場。¹⁷

二、海外投資應視為國力延伸，政府應規劃輔導，從全球分工角度，加強與國內產業鏈結，確保台商海外投資安全，並盤點整合對海外台商問題的協處機制，特別加強新南向國家等重點地區外館經貿人員配置，善用台商在各地關鍵地位獲取綜效，有計畫輔導、補助台商與僑民活動，從民間交流開始，建立由下而上的人脈網絡，促進與各國的實質關係提升。

三、產業界應以區域化、全球化與供應鏈安全角度，重新檢視主要產業海內外生產、投資與供應鏈，提高台灣產業鏈多元性、完整性與在地化。¹⁸ 讓台灣建立和整合向東南亞、南亞和中國大陸的「三軌」產業鏈連結，將可降低台灣大量依賴中國生產和供應鏈的挑戰。而新南向政策的產業投資和生產落實於東南亞和南亞，將有利於台灣立於不敗之地。

四、台灣與美國於 2020 年 9 月 17 日簽署合作備忘錄，成立「台美基礎建設融資及市場建立合作架構」。根據此合作架構安排，台美未來將共同參與美洲及東南亞地區的基礎建設計畫，除了深化台美實質合作關係外，也可擴大台灣的國際參與，以及邀請民間企業跟社會參與此合作架構。¹⁹ 換言之，台美可藉此平台討論新南向及印太地區合作項目，建構印太戰略安全與經濟合作一環，將有助雙邊產業和廠商瞭解國際基礎建設及能源市場的最新趨勢，不僅能和台灣的新南向政策搭配，也可以符合美國政府所欲合作的對象，可以說是台灣的新南向政策和美國印太戰略「對焦」或「對接」的新模式。讓台美在協助印太、拉美地區建構基礎設施和產業供應鏈之際，將促使台美能融入全球資本市場，以及降低台灣、東南亞或

¹⁷ 拜登將和東協合作關係採取多邊主義，看好印度、印尼和越南，將建立下一個「世界工廠」。

¹⁸ 〈疫情成新常態 四大工商團體力推新南向 2.0〉，《工商時報》，2020 年 8 月 9 日，<https://ctee.com.tw/news/policy/315586.html>。

¹⁹ 合作架構涵蓋有基礎建設、能源、經貿及金融等議題，由台灣的行政部門成立協作平台，分為四個工作小組，分別為「能源市場籌融資暨能源交易市場開發」小組、「台灣企業赴美參與能源及基礎建設市場之稅制問題」、「台美於第三地對能源及基礎建設投資合作」、和「國內能源及基礎建設市場之開發」。

南亞國家對中國基礎建設和產業供應鏈的依賴。

五、在中美貿易戰的影響以及 COVID-19 疫情影響下，不僅影響全球供應鏈提供，也加深了美國對中國的經貿對抗敵意，這讓台灣的經貿和投資合作有其重要性。在整個供應鏈移轉的過程中，讓供應鏈「穩定」生產是很重要的。在美國提出的「經濟繁榮網路」中，需要的就是一個可信賴的夥伴，而占居全球工業生產體系重要的台灣，將會是值得信賴的夥伴。而當全球供應鏈轉移到東協和南亞後，東協和南亞將成為台商兵家必爭之地。尤其是印度，在中印邊境軍事衝突，加上中印在 RCEP 上的較勁，印度有意跟台灣推動貿易談判，亦是商機之一。

六、台灣啟動「新南向 2.0 計畫」，來強化與東協的實質關係，特別是在中美貿易戰升溫趨勢下，為了避免台商在中國供應鏈的「斷鏈」危機，以及早協助廠商在南向國家建立有效率的供應鏈。台灣政府部門應該協助廠商，加速軟硬體整合的系統輸出，來推動在新南向國家建立「區中區」、「園中園」的台商專區，讓業者進軍東南亞（或 AEC）不再是單打獨鬥，能夠組成更高效率的生產團隊架構，推出新世代的供應鏈，配合上政府扮演企業的後盾，協助企業取得更有利的資源和資金，可以讓企業立於無後顧之憂的立場，這種發展模式便非常適合台灣前進越南、泰國和印尼。例如，台灣優勢的汽車零組件產業鏈延伸到越南、泰國和印尼投資，可以形成一個汽車產業鏈專區的生產，藉此跟越南、泰國和印尼當地汽車和零組件生產可以密切對接或是支援，將有利於雙邊互利互賴和雙贏發展。

七、面對中國大陸多軌策略面向東南亞，透過 RCEP、瀾湄合作（LMC）、GMS 區域發展、中國和東協自貿區、以及一帶一路倡議的推動，又從基礎建設連結、到農業外交、高鐵外交，再到疫苗外交。面對新冠病毒肺炎嚴重衝擊的東南亞和南亞，勢必受到中國疫苗外交和疫情經濟影響甚大。面對此，台灣亦可以推廣抗疫和醫療成功經驗和疫情援助於東南亞和南亞國家，也可以提高或確保雙邊或多邊的經貿與投資關係的穩固。

八、由於台灣居於全球科技供應鏈的關鍵地位，一來必須善用台商返台投資與回流資金，目前已超過一兆台幣，加上還有數以千億元計的海外資金，正陸續匯回，有助投資台灣科技產業的發展；二來台灣半導體科技技術成熟，加上製程優勢，關鍵技術關係到全球手機和 5G 的發展，台灣成為全球高科技產業供應鏈的重心之一（如台積電、聯電、聯發科、日月光等等），也就是讓世界看見台灣新科技、新價值、和新定位；三來台灣在大陸投資的大型企業，如鴻海、緯創、和碩等紛紛轉移到印度、越南投資，來分散供應鏈；四來知名外商和跨國企業，要在台灣加碼投資，如微軟、谷歌、臉書、亞馬遜、信越、三菱、高通等增加對台投資，主要是為了建構第二軌供應鏈，減少對中國的依賴，這也是台灣的利基。同時，這些資金和技術，又可以連結到東南亞和南亞的生產供應鏈，為台灣建立區域優勢的供應鏈中心。

九、善用一帶一路倡議與印太戰略在區域經濟上的競爭，台灣可以提供更多新南向政策的投資與援助資源，進而讓台灣可以建構「VIP」（越南、印尼和菲律賓）和「MIT」（緬甸、印尼、泰國）的區域經濟整合發展策略，再連到 II 策略（印尼和印度）的兩個區域核心，形成台灣新南向經貿和投資政策的兩個牛角策略，進而整合東南亞和南亞經濟的「世界工廠」基地。

伍、結語：新南向政策在區域經濟整合的對接優勢和利益

關於台灣發展的機會和一些具體作法和策略建議，本文認為台灣政府除了介入輔導、提供產業對接的窗口，以及提供資源和資金外，更應該擔任一個平台的角色，讓相關企業可以整合成一高效率的生產團隊，進而推出新世代的產業生產供應鏈，來符合各國關鍵性產業的需求。

進一步而言，台灣政府應該成為台商企業的厚實後盾，並善用台灣自身各種的強項優勢，以及高科技產業擁有的人才、技術與資源優勢，來展現台灣在「印太戰略」的不可或缺角色，才能讓新南向政策 2.0 計畫達到

預期的經濟政策效益。最值得一提的是，台灣成功的抗疫經驗，可以成為台灣新南向政策推動的另一個亮點。

責任編輯：梁庭瑋

