

## 焦點評析

# 新南向政策、新世界觀與產業發展戰略

---

## New Southbound Policy, Weltanschauung, and Industrial Development

洪財隆 *Tsai-Lung Hung*  
新境界基金會資深研究員  
*Senior Research Fellow*  
*New Frontier Foundation*

新政府高舉「新南向政策」，確實不是個全新的主張，多年以來，包括業界或智庫也都有類似倡議，不過經過官方闡述，也陸續浮現幾項特點。首先在於地理範圍擴大，之前只涵蓋東南亞，如今再加上南亞的印度等國；其次是強調雙向連結，平等互惠，而不僅僅只考慮到台灣自身的利益；最後則是全方位涉入，除了經貿之外，也將涵蓋科技、文化、社會等領域。

至於新南向政策的宗旨為何？除了找尋貿易與投資機會這種傳統主張之外，也理應有國家建構、經濟戰略的思維層次，特別是產業發展的戰略觀。

台灣被國際社會邊緣化久矣，久到大家似乎都已經習以為常。不僅向來無法參與聯合國相關的經貿組織（例如世界銀行和 IMF），近年來區域主義盛行，台灣依然被排除在外，未能和重要經貿夥伴洽簽自由貿易協定（FTA），也包括東協在內。如何有系統地參與，提昇台灣的區域存在感，

<sup>1</sup>允為新南向政策的首要戰略目標。

至於強化經貿、產業、社會人文互動重要嗎？當然重要，既是基礎，也是必須要發展的標的，所以也會是結果，包括風險分散等效果也會跟著產生。

### 一、現階段三大有利因素

此時此刻，台灣重新倡議南向政策，大環境方面至少有三項有利因素。

首先，經過多年累積的商務往來、民間交流與學界研究，特別是東南亞籍配偶的第二代逐漸長大成人等原因，台灣內部的社會能量其實已經到達相當程度。其中特別是以新二代的母語優勢最為突出。

所以政府提出新南向政策，僅是提出來這件事情本身，就會產生政策上的「宣示效果」(announcement effects)，而有助於政策定位與內部資源重整。除了公部門之外，許多大學、研究機構與民間企業，預料也會投入更多資源，從事相關研究和整備。

其次，過去的南向主要由政府發起與主導，然後產業界跟隨，而且主要是中小企業與製造業。<sup>2</sup>近年來台灣對東南亞的貿易和投資不僅逐漸回溫，對當地投資的產業別也遠比以前多元，包括很多服務業在內。亦即此時民間部門應更有意願與能力，在政策的推進過程中，扮演更重要的角色。

這方面可參考中華經濟研究院徐遵慈研究員的研究(台灣產業的「新南向政策」，貿易政策論叢，2014年12月)。可以確認一件事情，現在談新南向政策，除了上述的人口與社會因素之外，經貿與產業基礎也俱在。

東協無疑是台灣的重要貿易夥伴，穩居台灣第二大出口市場與投資目的地。以2015年的貿易比重為例，東協市場佔台灣出口高達18%，僅次於中國(含香港)的39%；進口則佔12%，次於中國(含香港)、日本，

---

<sup>1</sup> 〈新南向 外交部：建立經濟共同體意識〉，《自由電子報》，2016年7月1日，  
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1746740>。

<sup>2</sup> 胡勝正，〈新南向政策〉，《聯合報》，2016年6月12日。

而和美國與歐盟相當。

2009年以來，台灣對東協的投資更是日益加溫，特別是在新加坡、越南、泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼等國最為活絡。這也跟全球各地的經濟成長趨緩，東南亞與南亞的經濟成長動能更獲凸顯有關。另外則是中國正值經濟轉型，投資環境也已產生劇烈變化（勞動成本上升、人民幣升值、對環境品質更加重視等），自然促使部分台商轉移投資基地，積極從事區域佈局，特別是中南半島或湄公河區域國家，甚至部分南亞國家。

此外，雖然東協（ASEAN）十國在2015年發表宣言，將在2025年以前成立「東協共同體」，包括先行的「東協經濟共同體」（AEC），以及政治安全、社會文化等三大支柱。東協共同體的整合架構明顯模仿自歐盟，但總是「雷聲大、雨點小」，進展有限。即使如此，東協內部針對法規、投資合作、人才培育，尤其是對中小企業的扶植，仍然持續進行，也值得深入研究與重視。

第三個因素則是亞太區域主義的競逐，雖然截至目前，台灣一直有被邊緣化的問題，然而近來的發展態勢，顯然對中國不利。台灣如能把握跨太平洋戰略夥伴協定（TPP）此一機會，無論是對南向政策的鋪陳，或彌補過去未能參與區域經濟整合的後遺症，都很有助益。

有了經貿協定，至少對台商投資也會多一層保障，也就比較不容易發生兩年前因越南排華事件而受到殃及，以及近日台塑河靜鋼廠未經充分調查程序，就被處以賠償五億美元的這種對待。

由美國所強力主導、搭配日本合作的TPP，已在2015年10月4日完成談判，並在2016年2月4日正式簽署。相對於「區域全面經濟夥伴協定」（RCEP）的延宕，TPP的先馳得點，除了可能削弱中國的區域影響力之外，也將讓部分企業「投資轉移」，從非TPP國家（例如中國）轉移到TPP的國家境內投資（例如越南、馬來西亞與新加坡等），這也包括台商的資金在內。

## 二、新的世界觀與產業發展戰略觀

就國家建構的角度來看，「新南向政策」也可以是一種新的世界觀（Weltanschauung），大膽面向海洋，重新確立並落實自己是個海洋國家。在此脈絡下重新來看待台灣海洋產業發展，也就更有戰略意義。

台灣本是個海島國家，但由於冷戰遺緒，使得我們對周遭海洋的認識及運用都相當陌生。有個典型例子：台灣是全球第三大出口遊艇國家，卻沒能相應發展出可觀的海洋遊憩產業。而這也跟生活空間的想像受阻有關，新南向政策如能擴大與周遭海洋國家的連結，應有助於拓展此一想像。

新南向政策對台灣來說，不只是安全與經貿，更有產業發展的意涵。比如新政府的五大創新策略性產業，絕大部分都可以和新南向政策一起搭配。

首先是國防產業中的造船與國土安全科技產業，都是台灣可以輸出的強項，更為東南亞與南亞國家所迫切需要。例如：2016年3月10日，就在蔡英文總統（當時為總統當選人）進行產業之旅造訪台船當天，印尼官方曾有正式新聞稿回應，歡迎台灣為他們造船。

再者，東南亞與南亞國家對基礎建設的需求頗為殷切，而五大創新產業中的精密機械、綠能產業、生物科技，乃至數位內容產業的發展，其實也都可以和新南向政策相互呼應。

這方面亞洲開發銀行（ADB）向來不乏合作倡議，特別是和東協整體之間的組織對組織計畫，更是每年的工作重點，例如行之多年的「亞洲實體聯結計畫」（connecting Asia），用意即在改善東南亞內部、東南亞與南亞之間的交通運輸網絡。台灣也是亞銀的會員，往後應配合新南向此一戰略目標，居中扮演更積極角色。

另從投資的動機來看，也可以找到些線索。台商投資東協國家，相對於中國的加工貿易出口，更看重其內需市場，尤其是民生內需消費品最被青睞，物流產業自然也會跟著發展。

此外，如何結合新農業政策、強化新世代人才培育與交流，促進觀光旅遊等服務貿易，也都是新南向政策可努力的重點。

東南亞與南亞所擁有的多元與豐富資源，對台灣各方面的意義，目前顯然仍被低估。就產業發展的角度來看，有形的市場、貿易與投資機會固然重要，但台灣如何建立並善用（leverage）「知識平台」的概念（真正的以人為本），瞭解並理解到東南亞元素，已經是台灣未來發展不可或缺的一部份，恐怕更為關鍵。

最後，新南向政策在執行層次方面，也可參考日本經略東南亞與南亞的經驗，部分領域甚至可考慮和日本共同合作。

責任編輯：盧信吉

