

探討新南向政策與一帶一路的 經貿競爭與合作

邱奕宏 *

綱 要

- | | |
|---------------------|--------------------|
| 壹、緒論 | 三、「一帶一路」政策的戰略意涵 |
| 貳、新南向政策的緣起與內涵 | 肆、新南向政策與一帶一路的競爭與合作 |
| 一、我國南向政策的歷史脈絡 | 一、新南向政策與一帶一路的異同 |
| 二、「新南向政策」的政策發展 | 二、兩者的可能競爭領域 |
| 三、「新南向政策」的內容與經貿戰略意涵 | 三、兩者的可能合作空間 |
| 參、「一帶一路」的發展與內涵 | 伍、結 論 |
| 一、「一帶一路」政策的緣起 | |
| 二、「一帶一路」政策的內涵 | |

壹、緒論

亞太地區的經貿格局在過去二十年出現劇烈的轉變，影響此區域經貿格局變化最重要的因素是中國大陸經濟力量的崛起。相較於中國大陸前兩任國家領導人，2012 年上臺的中國國家主席習近平在掌權後為中國開啟了截然不

* 美國南卡羅來納大學政治學博士
現為國立交通大學通識教育中心專任助理教授

同的經貿局面，在外交政策與區域經貿戰略上也更勇於提出中國大陸的看法與主張。(註一)

伴隨中國大陸整體國力在過去三十餘年間的迅速成長與積累，習近平遂修正自鄧小平以來中國大陸恪守的韜光養晦政策，轉而強調伺機而動、為所當為的積極路線。習近平就任初期即以「新型大國外交」來帶領中國走出過去的內斂型外交，更在 2014 年提出「絲綢之路經濟帶」與「海上絲綢之路」的「一帶一路」的中國大戰略藍圖。該經濟戰略計畫成為北京在面對美國歐巴馬時期「重返亞太」政策下，對中國大陸包圍日甚的經貿戰略格局下，企圖另闢蹊徑、突破美日封鎖，進而建立其以中國為核心而橫跨歐亞非大陸島的中國經濟勢力圈。此可說是中國共產黨自 1949 年建政後第一個具備實質意義，且有能力落實的全球層次經貿大戰略藍圖。(註二)

2015 年時為民進黨總統候選人蔡英文女士所提出的「新南向政策」(New Southbound Policy)，則可視為是臺灣國內近十餘年來在民主化發展歷程下，與近年來亞太政經格局變動的大脈絡下所激盪而成的政策產物。2014 年 3 月的「太陽花學運」象徵臺灣民眾對前總統馬英九政府時期的兩岸經濟交流日益失衡，導致臺灣經濟嚴重依賴中國的廣泛憂心與不滿，因而埋下 2016 年該黨總統大選失利的種子，並促成民主進步黨的勝選與該黨首次於行政立法的全體執政。

在國內民心思變之下，民進黨於在野時期即提出不同的臺灣對外戰略論述。在上台執政後，自然採取新的一套對外經貿戰略構想，以取代過去中國國民黨的對外政策，以回應選民。歸言之，對「新南向政策」的理解必須從

註一：此可從近年來習近平所提出的各式主張可窺見一斑，如 2013 年提出強調復興民族、富國強兵的「中國夢」、2013 年提出的亞洲基礎建設開發銀行及一帶一路，2015 年提出的「亞太夢」等。

註二：林昱君，〈中國大陸「一帶一路」形塑全方位開放新格局：往「強國」之路跨出重要一步〉，《經濟前瞻》，第 158 期(2015)；莫大華〈新古典地緣政治理論的再起：以中共「一帶一路」地緣政治經濟戰略布局為例〉，《國防雜誌》第 31 卷第 1 期(2016)；馮並，〈一帶一路：全球發展的中國邏輯〉，(臺北：高寶，2015)。

臺灣國內政治的需求與因應國際政經局勢變化的兩個角度來瞭解其發生的原因。

本文目的在探討中國大陸「一帶一路」政策與我國新政府提出「新南向政策」兩者在經貿層次上的可能競爭與合作關係。本文為政策分析論文，著重於對政策的發展與內涵作清楚的描述與說明，並對其經貿戰略意涵進行探討與分析。本文採取文獻分析法，透過相關官方與相關文獻的蒐集和整理，勾勒出政策發展的樣貌，進而分析其內涵與各自可能的經貿戰略意圖。第二節與第三節分別說明兩項政策的緣起、內容與經貿戰略意涵。第四節分析兩項政策在目前及未來實施過程中可能面臨的競爭與合作機會。最後為結論，總結研究發現並提出相關政策建議。

貳、新南向政策的緣起與內涵

新南向政策是民進黨在總統競選期間即提出的對外經貿政策，試圖藉此與中國國民黨偏向兩岸及聯結中國的經貿政策予以區別，以下說明該政策的發展背景與內涵。

一、我國南向政策的歷史脈絡

新南向政策作為民進黨再次執政後在對外政策上的重大施政方向，其主要目的在特意強化台灣與東南亞國家及南亞國家在各方面的聯結，讓台灣擺脫過去過度經濟依賴中國大陸的現象。但事實上，我國政府在過去二十間年曾推出幾波的「南進政策」或「南向政策」，即是特意透過政府政策與官方資源的挹注來扭轉台商對中國大陸市場的偏好。但是此以政治力量來試圖扭轉經濟趨勢的作法並未獲得顯著的成效。為有別於過去以經貿為主的南向政策，二度執政的民進黨特別強調該政策將是更為多元與前瞻的「新」南向政

策。以下簡要說明我國過去南向政策的歷史脈絡。

東南亞國家在地理上作為台灣海上的近鄰，與台灣在經貿、文化、民間往來等方面的往來向來密切。歷史上，佔據台灣的鄭氏王朝曾擬訂攻佔菲律賓呂宋島的計畫。在日治時期，台灣亦曾是日軍「南進政策」的跳板與根據地。在國民政府時期，蔣介石的國民黨政府與菲律賓、南越等東南亞國家組成反共陣營，互動關係密切。

然而，在冷戰結束與兩岸政治對峙逐漸消除後，台灣與東南亞的聯繫逐漸被日益興盛的兩岸經貿往來所掩蓋。中國大陸與台灣語言相通、文化相似的優勢逐漸成為追逐低勞動成本之台商的最愛，而因吸引台商大肆前往中國大陸投資設廠，兩岸經貿自此趨於熱絡。

但兩岸經貿往來的密切卻與兩岸政治領域上的緊張呈現特殊的「政冷經熱」現象。這現象特別在 1990 年代台灣開始歷經政治民主化轉變後越趨明顯，而導致我國政府屢次試圖透過南向經貿政策的推動，來扭轉兩岸在經濟上過於熱絡的經濟現象，進以減少因台灣經濟依賴中國大陸所可能產生負面的政治影響。過去我國政府的幾波南向政策遂大致在前述的政經邏輯下產生，其政策動機是政治的，即減藉由降低我國對中國大陸的經濟依賴來減少負面的政治風險；手段是經濟的，即透過各式的獎勵與輔導政策來鼓勵台商前往東南亞投資進以帶動貿易。

蓋言之，我國政府在過去曾推行三波的南向政策，以鼓勵台灣產業前去東南亞。第一波是在前總統李登輝主政下於 1993 年 11 月頒佈「南進政策說帖」，隨後在 1994 年提出第一期「加強對東南亞地區經貿工作綱領」（1994～1996 年），推動包含泰、馬、印、菲、星、越、汶等東南亞國家的貿易、投資、產業、科技、勞工及教育等合作，此成為我國政府有計畫推行南向政策的濫觴。

該工作綱領在屆滿後，李登輝政府為配合在兩岸關係上採取的「戒急用忍」政策，遂於 1997 年提出為期三年、擴大版本的「加強對東南亞及紐澳

地區經貿工作綱領」(1997~1999年)，並將範圍擴大為包含寮國、緬甸、柬埔寨及澳洲、紐西蘭。此可說是第二波的南向政策。1998年3月行政院通過《加強推動對東南亞經貿合作行動方案》，企圖透過「以官方為主導、以金融援助」的方式，鼓勵企業前往東南亞投資，進以抑制台商對中國的投資，並發展與東南亞國家的實質關係。(註三)

該工作綱領期滿後，為因應「東協加三」成立，我國政府遂又延長三年至2002年底，以增進我國對東南亞地區的競爭力。此期間，我國歷經政黨輪替，民進黨的陳水扁政府於2002年宣布重啟南向政策，強化我國台商對東南亞投資設廠的協助，並積極尋求與東南亞洽簽自由貿易協定，以減少對中國大陸的經濟依賴。此可說是第三波的南向政策。(註四)

後來至馬英九政府時期，我國對東南亞地區的政策已不以「南向政策」為名，而是在「活路外交」的政策下，強調透過洽簽協定、產業合作、策略聯盟等方式，來逐步參與東協地區的活動。為因應東亞區域日益蓬勃的區域整合趨勢，及避免台灣被邊緣化，馬英九於2008年競選總統期間提出「東協10+3+1」(即東協10國加上中、日、韓與台灣)的政見主張，此遂成為他執政後對東南亞地區的政策主軸。在實質上，馬英九時期對東南亞的政策仍是不脫以經貿掛帥，而持續實施先前的「加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領」至第7期(2013-2015)，該綱領試圖在貿易與投資領域以堆積木的方式，促進我國與東南亞國家的實質合作。(註五)

儘管馬英九時期著重於兩岸各項協議的簽署，但對東南亞國家的經貿合作並未放鬆。2014年我國與新加坡達成「台星經濟伙伴協定」可為例證。此外，馬英九政府亦試圖透過與印尼、馬來西亞、菲律賓及泰國朝向簽署「經

註三：該次南向政策原預定實施至1999年底，但隨著東南亞金融風暴的繼續發酵，若干東南亞國家的經濟困頓引發政治與社會動亂。1998年9月，政府表示將不再鼓勵國內企業廠商至東南亞國家投資，第二波南向政策未取得有效成果而終止。

註四：徐遵慈，「臺灣產業的「新南向政策」，」*貿易政策論叢*, no. 22 (2013).

註五：黃奎博 and 周容卉，「我國「南向政策」之回顧與影響，」*展望與探索* 12, no. 8 (2014).

濟合作協議」(Economic Cooperation Agreement, ECA)的方向邁進。(註六)
 總之，馬英九政府試圖透過與北京的政治諒解，來化解中國大陸的反對阻力，進而促進與提升我國與其他國家經貿互動的層次，並為台灣加入包含大多數東南亞國家的「區域全面經濟伙伴關係」(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)奠定基礎。(註七)

本文歸納我國政府過去的南向政策如表 1：

表 1 我國政府過去的南向政策

時間	內涵	成效
第一波 李登輝 總統時期 (1993-1996 年)	政策：1993 年公佈年南進政策說帖 涵蓋範圍：將泰、馬、印、菲、星、越、汶七國列為加強投資地區 具體措施： 黨營、國營事業及民營中小企業投資東南亞 與部分國家簽訂投資保障協議、避免雙重課稅及防杜漏稅協議 政策：1994 年經濟部核定《加強對東南亞地區經貿工作綱領》 主要目的有： 遏制 1992-1993 年期間台灣企業大規模投資中國大陸的「大陸投資熱」，避免台灣經濟過度依賴中國大陸； 以經貿為手段爭取東南亞國家在政治上對台灣的支持； 透過南向這塊跳板，獲得更大的國際活動空間。	與菲、星、馬、印、泰、越等國簽訂投資保障協定 李登輝、連戰等高層官員訪問東南亞國家 提升我國與東南亞部分國家互派機構之名稱與位階
第二波 李登輝總 統時期 (1998 年 1 月至 9 月)	政策：1997 年公佈「加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領」 涵蓋範圍：除先前國家外，擴大實施範圍至寮國、緬甸、柬埔寨、澳洲、紐西蘭 1998 年 3 月，行政院通過《加強推動對東南亞經貿合作行動方案》 方案目的： 遏制台商對中國大陸的投資，同時發展與東南亞國家的實質關係。	因亞洲金融危機導致東南亞國家政經動盪而停止，未獲得具體成效。

註六：Ibid.

註七：「蔡英文南向政策 國發會：新在『雙向交流』」，聯合晚報，

<http://udn.com/news/story/9485/1742736-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96-%E5%9C%8B%E7%99%BC%E6%9C%83%EF%BC%9A%E6%96%B0%E5%9C%A8%E3%80%8C%E9%9B%99%E5%90%91%E4%BA%A4%E6%B5%81%E3%80%8D>，2016 年 6 月 5 日

<p>第三波 陳水扁總統時期 (2002年8月至2008年5月)</p>	<p>政策宣示：2002年6月行政院副院長林信義重提南向政策 政策目的： 避免投資過於集中在中國大陸，政府將持續推動南向政策。 政策宣示：2002年7月，陳水扁出席「亞洲台灣商會會議」時，要求台商致力於東南亞投資 具體措施： 強化東南亞台商投資金融支援體系 推動利基產業赴東南亞投資 推動洽簽自貿協定</p>	
<p>馬英九總統時期 (2008年至2012年)</p>	<p>推動東協10+3+1政策 推動東協十國、中日韓及台灣的經貿合作 推動洽簽雙邊經濟合作協定 推動設處，如貿協仰光台灣貿易中心、駐泗水台北經濟貿易辦事處</p>	<p>2014年與新加坡達成「台星經濟伙伴協定」 完成與菲國簽訂經濟合作協議的可行性研究，持續進行與馬、泰簽訂經濟合作協定的可行性研究</p>

參考資料：筆者蒐集整理製表。

歸納而言，過去台灣對東南亞地區的南向政策皆是以經貿為主軸，主要的動機大多是為避免對單一中國大陸市場的過度依賴，而試圖以政府政策推動企業往東南亞地區發展，進而降低因經濟依賴所導致的政治風險。換言之，這些政策多是基於政治動機，而採取經貿措施作為降低國家安全之手段的一種戰略避險(strategic hedging)策略，而且這些政策多是在我國政府特定的總體外交政策下之區域層次的對外經貿政策。透過強化我國與東南亞各國的實質經貿合作以爭取台灣在國際上與外交上的政治空間。表2簡要列出各階段南向政策時期的總體外交政策、中國大陸政策及我國與東南亞國家高層政治互動的實例。

表 2 南向政策與總體外交政策及高層政治往來

時期	總體外交政策	中國大陸政策	與東南亞地區的高層往來
第一波 李登輝總統時期(1993-1996)	務實外交	戒急用忍	1993 年底至 1994 年初，李登輝、連戰分別訪問菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞
第二波 李登輝總統時期(1998 年 1 月至 9 月)	彈性外交	特殊兩國論	
第三波 陳水扁總統時期(2002 年 8 月至 2008 年 5 月)	全民外交	積極開放、有效管理 (2001-2005) 積極管理、有效開放 (2006-2008)	2002 年副總統呂秀蓮以私人旅遊名義到印尼峇里島會晤印尼商界人士 2006 年陳水扁總統在出訪回程中於印尼巴淡島過境會晤台商
馬英九總統時期 (2008 年至 2012 年)	活路外交	不統、不獨、不武	馬英九於 2015 年短暫停留新加坡與中國國家主席習近平會面

資料來源：作者蒐集整理製表

二、「新南向政策」的政策發展

為有別馬英九政府在過去執政期間向中國大陸傾斜而導致台灣經濟過度依賴中國大陸，所可能產生的國家安全風險，蔡英文女士在 2015 年競選總統期間即以「新南向政策」作為新政府未來對外施政的重大方針之一。以下以「新南向政策辦公室」的成立為分界點，簡要說明該政策至 2017 年 11 月底的相關重大政策宣示與實質政策作為。

(一) 政策研議形成階段 (2015 年至 2016 年 6 月)

「新南向政策」的揭示首先是在 2015 年 10 月民進黨總統參選人蔡英文於民進黨外交使節酒會的場合所提出。她表示，若民進黨重返執政後，將成立國家級的東協研究中心負責推動「新南向政策」，積極與東協及亞洲其他國家建立多元、多面向夥伴關係，包括：經貿、投資、觀光、文化、農漁與

醫療等，並在推動貿易多元化的同時，「強化對東協和印度的整體關係」

之後，2015年12月底，蔡英文在出席「全國東南亞移民後援會成立」活動表示，新南向政策是要與東南亞各國建立更深厚多元的關係，除投資與經濟外，還要發展文化、教育、公民社會及國際組織多元深入的互動，熟悉東南亞語言文化的人才將是新南向政策的核心。(註八)

2016年1月蔡英文取得總統勝選後，負責該黨對外政策的民進黨國際事務部主任黃志芳，於4月13日民進黨中常會以「新南向政策—以人為本的臺灣對外經濟新戰略」為題揭示執政後的新南向政策的理念與內容。

同年5月20日，蔡英文在總統就職典禮演說的對外政策方面宣示，新政府將推動新南向政策，以提升對外經濟的格局與多元性，並強調將增進臺灣與東協、印度的多元關係。稍後6月8日她在出席海基會舉辦的大陸臺商端午節聯誼晚宴的演說中表示，推動新南向政策與兩岸經貿都是臺商全球布局的一環，彼此並不衝突而是相輔相成。這是她首度明確表示新南向政策並非是要取代兩岸經貿互動。

(二) 政策產出實施初期階段 (2016年6月至2016年12月)

2016年6月15日總統府核定「總統府新南向政策辦公室設置要點」，正式成立新南向政策辦公室，並指派總統辦公室秘書黃志芳兼任主任。該設置要點共六項，說明成立該辦公室的主要任務是研議新南向政策相關策略與方法，並適時提供總統相關諮詢與建議。該辦公室為任務編組的編制，設置主任一人，由總統指派人員兼任，所需工作人員由總統府相關人員派充或兼任，必要時可借調相關機關人員。(註九)自此「新南向政策」從先前的政

註八：「出席全國東南亞小英姐妹會成立記者會 蔡英文：三大重點政策保障新移民權益 新南向政策厚植與東南亞國家的關係」，《點亮臺灣》，2015年10月21日，<<http://iing.tw/posts/203>>。

註九：「新南向政策辦公室成立 黃志芳兼任主任」，《自由時報》，2016年6月15日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1730668>>；「總統核定《總統府新南向政策辦公室設置要點》」，《僑委會》，2016年6月23日，

策規劃階段逐步進入到政策具體落實的實踐階段。由於該辦公室僅是總統的諮詢機構，負責研議新南向政策的相關策略，並無實際指揮行政部門的職權。因此，政府各部會各自針對如何強化與南向國家（註十）的聯繫而紛紛制訂各種措施來響應。

◎ 經濟部：

擴大經貿對話平臺，持續爭取洽簽與這些國家的經濟合作協定、提升對這些國家的出口。推動「東協策略伙伴計畫」，協助臺商在當地群聚投資設廠。

◎ 國家經濟發展委員會：

為配合新南向政策，將成立國家級的投資貿易公司，以整合國內投資和進行整廠輸出為主，並補足外貿協會的功能。

◎ 教育部：

由於新南向政策強調以人為本，特別著重與南向國家的人員與文化交流，教育部特別成立新南向專案小組，並將編列十億元配合新南向政策。（註十一）

◎ 財政部：

為配合新南向政策，亦將目標鎖定在爭取與東協和南亞國家洽簽稅務協定，及增進與東協及印度的經貿投資的實質關係。

◎ 外交部：

作為行政院「新南向政策」協調各部會分工主要窗口的外交部，在 6 月 30 日公布新南向政策辦理願景與目標，指出「新南向政策」的願景包括：（註

<<http://www.ocac.gov.tw/OCAC/Pages/VDetail.aspx?nodeid=15&pid=248075>>。

註十：為簡化起見，本文統稱新南向政策所涵蓋的國家及地區為「南向國家」。

註十一：「力拚新南向！教育部砸 10 億培養人才」，《自由時報》，2016 年 8 月 13 日，

<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1020980>>。

十二)

1. 提升我國對外經濟格局，建立「經濟共同體」意識；
2. 提升臺灣與其他區域國家在經貿、科技、文化、社會等的雙向連結，將目前國內困境變成轉機；
3. 並加入全球議題的價值同盟，讓臺灣成為國際社會受尊敬的夥伴；
4. 最終使臺灣成為總統提出的「新亞洲價值」的典範。

◎ 促進南向國家觀光客來臺的跨部會措施

行政院長林全在 2016 年 7 月 15 日主持「新南向政策-擴大觀光客來臺具體規劃」會議，會中決定採取各種措施以鼓勵東協民眾來臺觀光。(註 十三)

◎ 「新南向政策」政策綱領的揭示

新政府於 8 月 15 日由蔡英文總統召開「對外經貿戰略會談」，召集行政院長林全等相關部會首長通過「新南向政策」政策綱領。此，新南向政策從先前的政策研擬與規劃階段，逐步進入政策施行的實踐階段。(註 十四) 9 月 15 日，行政院提出「新南向政策推動計畫」，由行政院經貿談判辦公室負責政治協調及推動執行，並要求各部會擬訂具體方案及設定績效指標 (KPI)，分為下列四大主軸進行推動：(註 十五)

1. 經貿合作：透過下列項目來建立新經貿伙伴關係。

a. 產業價值鏈整合；b. 內需市場連結；c. 基建工程合作；d. 市場進入

註十二：「南向政策目標 外交部：建立「經濟共同體」意識」，《自由時報》，2016 年 6 月 30 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1746740>>。

註十三：除免簽外，政府還推出其他配套措施，如宣傳推廣預算由去年的 8 千萬元增加至 2 億元。此外，在改善國內接待環境方面，有導遊人力增補及建構穆斯林友善環境兩大方向。「新南向政策！泰國、汶萊旅客 8/1 起來臺免簽」，《自由時報》，2016 年 7 月 15 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1764283>>。

註十四：「新南向政策綱領 明訂十大行動準則」，《自由時報》，2016 年 8 月 17 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1022276>>。

註十五：新南向政策專網，

<<https://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=cbf0a167-7c9e-4840-ba5b-2d47b5badb00&pageType=SouthPolicy>>

- 支持；e. 創新創業交流。
2. 人才交流：強調以人為核心，透過下列方式促進與南向國家的人才資源互補與共享。
 - a. 教育深耕；b. 產業人力；c. 新住民力量發揮。
 3. 資源共享：運用下列各項台灣的軟實力，提升南向國家的生活品質，擴展我國經貿的縱深。
 - a. 醫療；b. 文化；c. 觀光；d. 科技；e. 農業。
 4. 區域鏈結：擴大與南向國家的多邊與雙邊制度化合作，多利用民間團體、僑民網路與第三國力量，促進區域的安定與繁榮，重點項目包涵：
 - a. 區域整合；b. 協商對話；c. 策略聯盟；d. 僑民網絡。

前述對外交貿戰略會談之後，因總統府內新南向政策辦公室主任黃志芳一度傳出外派消息，而面臨執行單位政策改組。之後，幾經演變，總統府新南向政策辦公室保留，成為負責總統有關新南向政策的政策研擬及幕僚工作，行政院各部會負責執行，並將原本隸屬於經濟部的經貿談判代表辦公室拉高至行政院層級，成為「行政院經貿談判辦公室」，(註 十六)由政務委員鄧振中負責，擔任總談判代表，執行新南向政策綱領的部分政策，國發會則負責新南向政策的管理與考核工作。(註 十七)

此外，新政府在 9 月也列出推動新南向政策的六大重點國家，包括菲律賓、越南、印尼、馬來西亞、泰國與印度，將列為優先投入資源的國家。(註

註十六：經貿談判辦公室的政策目標包括：一、推動多邊及雙邊經貿談判，參與區域經濟整合；二、結合政府與民間力量，推動國際經貿合作，重啟經貿外交動能；三、以談判及國際合作帶動經貿法治化及經濟體制調整。「政院經貿談判辦公室掛牌 鄧振中任總代表 侯青山 王美花副總代表」，《自由時報》，2016 年 9 月 21 日，

<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1034035>>

註十七：「聚焦新南向 政院經貿談判辦公室啟動」，《工商時報》，2016 年 9 月 20 日，

<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160920000074-260202>>；「新南向辦公室府：不因人事而調整」，《自由時報》，2016 年 9 月 30 日，

<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1028222>>。

十八) 10 月行政院長林全召開新南向政策專案會議，決議經濟部將就新南向政策的十八國家都成立單一窗口，形成「一國一平台」，以協助台商佈局。再者，行政院為推動新南向政策，彙整十六各部會的資源，共編列 42 億經費投入新南向政策。(註 十九)

2016 年 12 月行政院核定「新南向政策工作計畫」，彙整各部會的具體工作重點與政策目標及方向，並將從 2017 年起推動實行。該計畫強調從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」著手，進以創造與新南向國家共利互贏的新合作模式，以逐步建立共同意識。(註 二十)

(三) 政策產出實施推動階段 (2017 年 1 月至 2017 年 11 月)

在 2016 年陸續推出新南向政策綱領、推動計畫與工作計畫後，2017 年遂成為前述工作計畫的實施與推動時期。再者，由於相關政策推動業務的執行是由行政院負責，而蔡總統上任後所召開的「對外經貿戰略會談」遂成為總統府層級來主導決定新南向政策推動方向的重要決策會議。

2017 年 4 月蔡英文總統召開第三次「對外經貿戰略會談」，並要求研擬新南向的「五大旗艦計畫」，包括產業人才發展、醫衛合作與產業鏈發展、創新產業合作、區域農業發展、新南向論壇與青年交流平台。此外，並確立公共工程、觀光、跨境電商為新南向的三大潛力領域，要求行政院擬訂推動計畫強化佈局新南向國家。(註 二十一)

註十八：「新南向政策 李大維列 6 大重點國家」，《自由時報》，2016 年 9 月 19 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1830719>>。

註十九：「政院推新南向 將設「一國一平台」，《中國時報》，2016 年 10 月 22 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161022000304-260118>>；「16 部會分進合擊 力推新南向」，《自由時報》，2016 年 11 月 8 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161022000304-260118>>。

註二十：「政院：新南向政策工作計畫拍板 明年 1 月 1 日啟動」，中華民國行政院網站，105 年 12 月 14 日，<https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=5DF3DD7518F014BC>。

註二十一：「前進新南向 蔡英文提 5 大旗艦計畫」，《自由時報》，2017 年 4 月 20 日，<

以下就前述的工作計畫四大面向將此時期的實際推行的重點予以概述：

◎ 經貿合作

在促進經貿合作上，目前的工作重點在促進台灣與新南向國家的產業合作與經貿拓展、基礎建設工程的合作與系統整合輸出及金融資源此三項大項。2017 年 5 月行政院宣布將提供台商南向投資總額高達五百億元的保證融資總額度。(註 二十二) 此外，為爭取新南向國家的公共建設工程，新政府除將公共工程列為是新南向政策的三大潛力領域外，並選出電廠、石化、智慧型交通運輸 ETC、都會捷運、環保工程等五大輸出團隊，每年計畫協助我國業者爭取 200 億元的商機。在跨境電商部分，新政府也規劃將每年協助二萬五千家廠商，利用「台灣經貿網」行銷新南向國家，藉此爭取將台灣商品行銷到東南亞國家。(註 二十三)

再者，2017 年 8 月 31 日蔡英文總統召開第四次「對外經貿戰略會談」，裁示為掌握新南向國家基礎建設商機，政府將設立策略性融資機制，並初期匡列三十五億美元（約 1063 億台幣）專案融資資金，以促進與邦交國籍新南向國家的公共工程合作，進以協助台灣廠商拓展海外市場。(註 二十四)

◎ 人才交流

在促進人與人交流部分，2017 年行政院鎖定的目標包括有關新南向國家的人才培育、產業人力合作及新住民培力項目。在產業人力合作上，教育部計畫擴大國際產學合作班，安排東南亞學生到我國就讀及到工廠實習，每年至少二千人，到 2020 年新南向國家學生來台就讀人數將達五萬八千人。此

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2042730>>。

註二十二：「拚新南向 政院加碼台商 500 億融資保障」，《自由時報》，2017 年 5 月 5 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1099714>>。

註二十三：「新南向 我挺進越南、印尼 五大工程每年爭標 200 億」，《自由時報》，2017 年 9 月 24 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1137857>>。

註二十四：「政院匡列千億融資 新南向搶基建標案」，《工商時報》，2017 年 9 月 4 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170904000046-260202>>。

外，在行政院外，立法院也組成十一個與新南向政策相關的國會議員交流組織，透過實地訪查新南向國，及與當地政要、民間部門及台商互動，來強化台灣與這些目標國間的人與人交流。(註二十五)

再者，由於我國農漁業及社福長照皆面臨缺工問題，行政院表示將在下階段研議友善移民環境，並建立新南向人才雙向交流機制，未來將處理計畫型勞動移民，從新南向國家開始引進。(註二十六)

◎ 資源共享

在資源共享上，其工作項目細分為醫療、觀光、文化、農業及科技等項目。首先，為增進新南向國家的人民來台觀光的便利，經貿談判辦公室表示將在三年對印尼、印度、菲律賓、緬甸、寮國、柬埔寨等具成長潛力的國家開放免簽證措施。此外，外交部自 2016 年 8 月起針對新南向國家陸續採取三波的簽證優惠待遇。首波是包含試辦泰國及汶萊兩國免簽證及開放菲律賓為電子簽證是用國家等措施，其次是 2017 年 4 月大幅放寬新南向國家來台的簽證限制。第三波則是考慮給予印尼、越南及印度等國的簽證優惠待遇。

(註二十七) 同年 10 月外交部宣布對菲律賓開放來台十四天免簽證試辦措施，將至 2018 年 7 月底，此舉將可促進菲國訪台旅客增加。(註二十八)

在農業方面，農委會規劃在新南向十八個目標國中推動設立十六個「示範農業園區」，將教導新南向國家農民種植農作物及施肥，除嘉惠當地農民外，亦可增加我國肥料與種子及農耕產品的輸出到新南向國家。在醫療方

註二十五：「立院已成立 11 個交流組織」，《自由時報》，2017 年 7 月 26 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1121803>>。

註二十六：「解缺工 政院擬開放新南向勞動移民」，《工商時報》，2017 年 11 月 11 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171111000070-260202>>。

註二十七：「東協六國來台 將免簽」，《經濟日報》，2017 年 3 月 16 日，<<https://money.udn.com/money/story/5612/2344959>>；「第三波新南向簽證放寬 鎖定印尼越南和印度」，《聯合報》，2017 年 7 月 14 日，<<https://udn.com/news/story/6656/2583108>>

註二十八：「我對菲下月開放免簽 菲代表按讚」，《自由時報》，2017 年 10 月 17 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1144082>>。

面，衛福部除設立新南向推動辦公室整合平台來提供資訊分享與協調外，並計畫每年帶訓二百位專業人才以促進台灣醫療器材及藥品等產業的輸出。

（註二十九）針對我國的新南向政策推動，相關國家也主動表達興趣與參與意願。如印尼即主動與我國洽談醫療合作，越南也與我國洽談農業合作、泰國與菲律賓亦表達在農業技術合作的意願。（註三十）

◎ 區域鏈結

在區域鏈結上，2017 年政府鎖定推展的工作計畫包含：區域整合、協商對話、策略聯盟及僑民網絡。首先在洽簽經貿協定部分，台灣正積極爭取與越南、印尼、泰國、菲律賓及印度五國來更新投資保障協定。（註三十一）在促進協商對話方面，台灣首次在 10 月舉辦「玉山論壇」，以「促進與新南向國家之經濟及社會連結」，並規劃以經貿交流、人力資源、科技創新、公民團體參與、智庫合作與青年對話的六大軸，來增進台灣與區域國家間建立多面向的合作關係，並藉此呼應新南向政策的五大旗艦計畫及三大潛力領域。該論壇被設定為「一軌半」的對話機制，被視為是台灣新南向政策軟實力的展現。（註三十二）

除前述四項領域的推動外，蔡英文在出席玉山論壇的演說中，亦對新南向政策重新定位，表示新南向政策就是台灣的「亞洲區域戰略」，具有高度包容性，並和其他區域倡議，包括區域全面經濟伙伴關係（RCEP）、一帶一路及印日自由走廊等，並非競爭關係，而是相輔相成。

註二十九：「拚新南向 將赴海外設 16 農業園區」，《自由時報》，2017 年 7 月 30 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1122897>>。

註三十：「醫療、農業新南向 印尼、越南招手」，《自由時報》，2017 年 9 月 3 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1132085>>。

註三十一：「賴揆緊盯進度 連聽七重大政策簡報」，《自由時報》，2017 年 9 月 16 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1135683>>。

註三十二：「推動新南向 玉山論壇今登場」，《工商時報》，2017 年 10 月 11 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20171011000048-260202>>；「蕭新煌：新南向是亞洲區域策略 玉山論壇啟動 1 軌半對話」，《自由時報》，2017 年 10 月 3 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2212802>>。

此外，蔡英文也提出五項承諾：首先，為協助開發人力資源，讓台灣成為亞洲產業人才培育中心；其次是分享台灣在石化、ICT、醫療等產業發展的經驗；第三為政府初步編列三十五億美元策略性貸款資金，透過 ODA（政府開發援助）模式協助各國公共建設；第四是為協助中小企業及 N G O 投入新南向；最後則是與理念相近國家深化區域國際合作，以利區域的和平穩定及繁榮發展。再者，她也正式宣佈成立「台灣亞洲交流基金會」，作為台灣的國家級智庫來專責新南向政策推動的相關事務。（註 三十三）

三、「新南向政策」的內容與經貿戰略意涵

新南向政策的政策綱領明列新政府的短中長程計畫，本文對新南向政策的實質內涵主要從該政策綱領來進行分析。（註 三十四）

（一）新南向政策的內容

◎ 政策性質：

該綱領揭示：「新南向政策是整體對外經貿戰略的重要一環...」換言之，該政策是偏重對外經貿戰略，而非國家大戰略。然而，蔡英文在玉山論壇上又定位其為台灣的「亞洲區域戰略」。因此，新南向政策雖然是涵蓋經貿領域，但並不純然以經貿為主，而是強調多面向地與新南向國家建立廣泛連結。

◎ 政策動機：

該綱領指出：「啟動新南向政策，是為我國新階段的經濟發展，尋求新

註三十三：「台灣亞洲區域戰略 蔡提新南向 5 大承諾」，《自由時報》，2017 年 10 月 12 日，
<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1142699>> ；「深化新南向 將成立國家級智庫」，《自由時報》，2017 年 9 月 22 日，<
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1137341>>。

註三十四：「總統召開『對外經貿戰略會談』通過『新南向政策』政策綱領」，《總統府新聞稿》，
105 年 8 月 16 日，
<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37862&rmid=514>>。

的方向和新的動能並重新定位臺灣在亞洲發展的重要角色，創造未來價值...」此動機反映新政府試圖透過新南向政策的開啟，以作為重振臺灣經濟動力的企圖。

◎ 自我定位：

該綱領明言：「(我國)作為亞洲及亞太地區的重要成員，臺灣必須因應全球情勢變化及區域整合趨勢，作出相應的調整。」

◎ 政策範圍：

該綱領指出「期望開啟東協、南亞及紐澳等國家廣泛的協商和對話，期能建立緊密的合作，共創區域的發展和繁榮。」由此可知，新南向政策的主要涵蓋範圍是以東協、南亞及澳紐為主。

◎ 政策目標：

該綱領揭示此政策的總體及長程目標有二項：

1. 促進臺灣和東協、南亞及紐澳等國家的經貿、科技、文化等各層面的連結，共享資源、人才與市場，創造互利共贏的新合作模式，進而建立「經濟共同體意識」。
2. 建立廣泛的協商和對話機制，形塑和東協、南亞及紐澳等國家的合作共識，並有效解決相關問題和分歧，逐步累積互信及共同體意識。

此總體與長程目標的揭示，說明了新南向政策不同於以往僅以經貿掛帥的政策作為，而是期望透過多元的連結與合作，及建立協商與對話機制兩種途徑，來與南向國家建立「經濟共同體意識」的終極政策目標。(註 三十五)

該政策的短中程目標有四項：

1. 結合國家意志、政策誘因及企業商機，促進並擴大貿易、投資、觀光、文化及人才等雙向交流。

註三十五：需注意的是，經濟共同體仍不是命運共同體或生命共同體的概念，仍是以經濟連結為主。

2. 配合經濟發展新模式，推動產業新南向戰略布局。
3. 充實並培育新南向人才，突破發展瓶頸。
4. 擴大多邊和雙邊協商及對話，加強經濟合作，並化解爭議和分歧。

這些目標顯示，新南向政策著重於利用政府政策資源來引導臺灣企業向新南向國家拓展，但希望能透過人才培育來突破目前與南向國家的發展瓶頸，並試圖透過與新南向國家的多邊與雙邊協商對話來達成經濟合作與化解爭議的目的。

◎ 政策行動準則：

1. 長期深耕，建立經濟共同體意識
2. 適切定位臺灣在區域發展的未來角色
3. 推動四大連結策略：
 - A.軟實力連結
 - B.供應鏈連結
 - C.區域市場連結
 - D.人和人連結
4. 充實及培育南向人才
5. 推動雙邊和多邊制度化合作
6. 規劃完整配套及有效控管風險
7. 積極參與國際合作
8. 全面強化協商對話機制
9. 兩岸善意互動及合作
10. 善用民間組織及活力

(二) 新南向政策的經貿戰略意涵

從前述「新南向政策」政策綱領可知，該政策試圖要建構臺灣與新南向國家的「策略性伙伴」(strategic partnerships)關係來達成「經濟共同體」意識

(sense of economic community)的總體目標。但是隱藏在此政策目標的政治與經貿戰略意涵，則值得深究。以下從新政府宣示政策與相關政府高層言論進行分析，來說明新南向政策可能具有的政治與經貿戰略意涵：

1. 國際政治上，追尋臺灣自主的國際定位

儘管新南向政策自定屬性為臺灣「整體對外經貿戰略」之一環，但其總體政策目的卻是與新南向國家建立「經濟共同體意識」，顯見蔡英文政府欲透過與新南向國家的連結來重塑對臺灣在亞洲與亞太地區的國際定位。此一作法自然是為區別馬英九政府時期以與側重中國發展的兩岸關係交流路線。由於在馬政府期間著重與強調與北京的各項連結與交流，當中國大陸勢力在臺影響日甚之際，也連帶使臺灣民眾逐漸憂慮未來將步入香港之後塵而捲入中國大陸的經濟勢力範圍圈中。

因此，受益於太陽花學生運動及強調臺灣本土意識的民進黨政府，以新南向政策作為擺脫過去重兩岸、輕外交的作法，欲以新南向政策來向區域國家與國際重新塑造臺灣作為亞洲與亞太重要成員的國際形象，而非事事仰仗中國大陸鼻息的次國家實體。因此，越能與新南向國家建立共同體意識，越能將臺灣的經貿文化等多元層面往新南向國家連結，越能向鄰近國家與國際社會證明，臺灣是個獨立自主而不受中國大陸管轄的主權獨立民主國家。

再者，新南向政策特意強調是以「人為核心」的經濟戰略，及臺灣社會的東南亞新住民與其子女作為臺灣培育新南向政策人才的重要性，皆是有意彰顯臺灣與東南亞國家已存在的多元人員及文化連結，（註 三十六）除有意強調臺灣是多元族群的國家外，亦是與東南亞國家有著血緣文化連結的區域重要成員，而有別於馬政府時期透過擴大兩岸人員交流往來，而將臺灣逐漸融入中國文化勢力圈的作法。（註 三十七）

註三十六：「出席全國東南亞小英姐妹會成立記者會 蔡英文：三大重點政策保障新移民權益 新南向政策厚植與東南亞國家的關係」，《點亮臺灣》，2015年10月21日，
<<http://iing.tw/posts/203>>。

註三十七：此可見於馬政府與中國大陸國家主席習近平所共同採取對於兩岸同屬一中、兩岸同

2. 兩岸關係上，降低臺灣對中國大陸的經濟依賴

雖然蔡英文總統與先前主導新南向政策的黃志芳主任都表示，「新南向政策」並非為取代或切割與中國大陸的經濟互動，並認為兩者是可相輔相成、同等重要，皆可作為臺商布局全球策略的一環，甚至可尋求兩岸在南向國家的合作。(註 三十八) 但是事實上，不可諱言的，新南向政策重要戰略意涵與目的，即是要降低臺灣對中國大陸的經濟依賴。

在過去馬政府八年執政期間，與北京除簽訂海峽兩岸經濟合作協定 (ECFA) 外，還達成 20 餘項經貿協議，使得兩岸經貿往來更為熱絡，臺灣農漁產品出口至對岸急速增加。而大幅開放中國觀光客與學生來臺的結果，亦使得臺灣觀光業的業績大幅成長，旅遊景點人滿為患、飯店餐飲及觀光相關業者業績大幅成長。然而，此種北京政府特意的「讓利」，即如同中國大陸學者早先所言的讓臺灣打胰島素的戰略，一旦臺灣民眾習慣了依賴中國大陸的經濟讓利，自然就無法離開，而勢必會被迫必須在政治立場上讓步。(註 三十九)

自 2016 年初蔡英文贏得總統選舉後，北京政府過去特意讓利的負面政治效應開始浮現。北京當局縮減中國大陸觀光客來臺的結果，已使得臺灣民間的旅遊業者、遊覽車業者、餐飲業者感受到此負面衝擊。新政府執政後隨即面臨中國大陸緊縮兩岸交流的後果，適恰彰顯臺灣部分產業過去過度依賴中國大陸市場的弱點與政治風險。新南向政策致力於以新南向國家作為臺灣產業向外拓展的市場與目標，剛好也可消極地減少及避免先前臺灣經濟過度

屬中華民族、兩岸一家親的中華民族國族主義的立場與論調。

註三十八：「中央新南向政策 黃志芳：把分母作大」，《自由時報》，2016 年 7 月 22 日，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1771868>>;〈「新南向政策綱領」拍板 蔡願與陸對話〉，《聯合報》，2016 年 8 月 17 日，
<<http://udn.com/news/story/6656/1900362>>。

註三十九：此負面效應已逐顯示在中國大陸觀光客來臺人數減少，國內旅遊業者卻準備聚集向蔡英文政府抗議的現象，此無疑坐實北京以商圍政的對臺戰略手段。

依賴中國大陸所可能產生的政治風險。(註 四十)

3. 區域經濟前景上，正視南向國家未來的經濟潛力

若說新南向政策的消極面動機是為了透過分散市場來減少臺灣對中國大陸的依賴，從積極面而言，新南向政策則是預示了南向國家即將在未來成為全球經濟快速成長的驅動引擎，因此臺灣必須透過新南向政策來尋找重振臺灣經濟的動力與海外拓銷市場。(註 四十一)

關於此點，黃志芳特別強調，從外來直接投資(FDI)觀察，2013 年東協首度超過中國，顯見國際上對東協未來經濟前景的看法已超越中國。(註 四十二)再者，包括中國、日本、美國、韓國等國，各自皆推行其新南向政策。(註 四十三)在各國政府紛紛加碼投資與參與東南亞國家的各項基礎建設，他認為唯獨臺灣政府不見此區域未來的發展潛力，這使得新南向政策更有適時的必須性與迫切性。換言之，面對新南向國家的經濟重要性提升，新政府必須積極採取全方位的對外經貿政策協助國內產業因應布局，而新南向政策即是在此考量下的產物。(註 四十四)

4. 經濟策略上，以新南向國家為經濟互補、內需市場的延伸與海外生產基地

新南向政策強調透過「四大連結」(軟實力連結、供應鏈連結、區域市

註四十：王景弘，「新南向與再平衡策略」，《自由時報》，2016 年 8 月 14 日，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1021360>>。

註四十一：顏建發，「統派所不願讀懂的新南向政策」，《自由評論網》，2016 年 7 月 18 日，
<<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1764975>>；「鼓勵新南向政策 黃志芳：中國已站滿大象」，《經濟日報》，2016 年 8 月 23 日，
<<http://udn.com/news/story/7238/1913221>>。

註四十二：吳象元，「黃志芳再談『新南向政策』：不講空話，希望大家能關注我們做了什麼」，
《關鍵評論網》，<<http://www.thenewslens.com/article/43274>>。

註四十三：吳象元，「黃志芳再談『新南向政策』：不講空話，希望大家能關注我們做了什麼」，
《關鍵評論網》，<<http://www.thenewslens.com/article/43274>>；「黃志芳：新南向政策與九零年代不同」，《自由時報》，2016 年 6 月 6 日，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1731293>>。

註四十四：「看衰新南向？學者：全球都加碼 臺灣不能缺席」，《自由時報》，2016 年 8 月 13 日，
<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1020981>>。

場連結、人與人連結)的推動，將臺灣界定為是「亞洲乃至亞太國家典範」，並扮演「創新者、分享者及服務者」的角色來讓臺灣與新南向國家建立「經濟共同體意識」。此作法基本上仍是欲透過以經貿投資之經濟交流的具體雙向商業連結，而增進臺灣與新南向國家的相互瞭解與互動，並且隱含將新南向國家納為臺灣產業的內需市場的延伸與海外生產基地的企圖。(註 四十五)此策略一則讓臺灣產業獲取成長的新興動力來源，二則分散對中國大陸經濟依賴的風險。

新南向國家可作為臺灣企業前進之目標市場的原因，除前述的未來前景看好外，亦是因為臺灣與這些國家在產業上相對具備互補性與競爭的優勢。於此，黃志芳明白指出，「我們的產業界如果到歐洲或日本沒什麼優勢，但是在東南亞會有優勢，我們的高等教育對東南亞來說也有優勢。」他認為臺灣產業在基礎建設、農漁牧業、數位產業、電子商務、造船業、金融服務業、石化業、觀光業、產業聚落上皆具備相對優勢。(註 四十六)

新政府的高層官員認為，新南向政策與過去南向政策的不同處，即是過去的南向政策是基於降低成本的邏輯來利用當地廉價的勞動力與土地成本創造價值。但新南向政策是提升附加價值的產業政策，企圖透過推動製造業、服務業、農業、電子商務、漁業、畜牧業等產業前進東南亞及鼓勵雙向觀光、投資、教育及人才交流，讓新南向國家成為臺灣內需市場的延伸與經濟的外部支撐力量，並具有以推銷臺灣生活模式作為亞太國家的典範之雄心。(註 四十七)

註四十五：鄭佑漢、陳又瑞，「推動新南向 黃志芳：臺灣內需市場的延伸」，《新頭殼》，2016年8月12日，<<http://newtalk.tw/news/view/2016-08-12/76178>>；「新南向政策 雙向模式推進」，《中國時報》，2016年8月8日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160808000083-260205>>；「政院副院長談新南向 讓東南亞成為臺灣市場未來的延伸」，《自由時報》，2016年7月15日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1764028>>。

註四十六：邱莉燕，〈專訪舵手 新南向政策辦公室主任 黃志芳 新南向政策，新在哪裡？〉，《遠見》，第361期，2016年7月，頁56-59。

註四十七：「新南向政策辦公室主任黃志芳到亞大演講」，《亞洲大學》，2016年7月13日，

此外，擔任推動協調新南向政策的經貿談判辦公室政務委員鄧振中亦指出，相較於美、日、歐洲在東南亞的耕耘，台灣是全世界第一個運用軟實力在新南向國家長期發展的國家。(註 四十八) 由此可見，新政府企圖透過軟實力的推展在新南向國家間重塑台灣的形象，進以奠定台灣企業在這些國家行銷營運的良好基礎。

5. 文化連結上，強調與南向國家以人為本的連結

新政府強調「以人為本」的連結，是新南向政策與過去以經貿為主的南向政策最大不同的特點之一。為此，新政府多位高層官員表示，人才是經營東協南亞市場的關鍵。由於臺灣政府長期以來偏向東北亞的政治思考，而普遍對鄰近的東協與南亞認識不足，嚴重缺乏人才，不僅使得臺灣對南向國家認識甚淺，且無法提供臺商前往營運所需的人力。(註 四十九) 因此，新政府除規劃籌設「國際級東協及南亞研究智庫」，聘請南亞重要研究人員來臺提供建言外，亦強調將透過成立「東協南亞獎學金計畫」的方式，鼓勵臺灣與南向國家民眾與學生的雙向往來。(註 五十) 關於國家級東協及南亞研究

<<http://web.asia.edu.tw/files/14-1000-41071,r135-1.php?Lang=zh-tw>>;「臺灣哥倫布 大亞洲戰略」，《商業週刊》，2016 年 5 月 4 日，

<<http://bw.businessweekly.com.tw/press/content.php?id=28599>>。

註四十八：「以軟實力耕耘東南亞 鄧振中：台灣是全球唯一」，《自由時報》，2017 年 10 月 25 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2232891>>。

註四十九：「新南向政策／臺商疾呼 剩 3 至 5 年可布局」，《聯合報》，2016 年 8 月 13 日，

<<http://money.udn.com/money/story/5648/1892509-%E6%96%B0%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96%EF%BC%8F%E5%8F%B0%E5%95%86%E7%96%BE%E5%91%BC-%E5%89%A93%E8%87%B35%E5%B9%B4%E5%8F%AF%E5%B8%83%E5%B1%80>>;「開闢新戰場 教部推『新南向政策』」，《中國時報》，2016 年 5 月 5 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160505000487-260114>>。

註五十：「新南向政策辦公室主任黃志芳到亞大演講」，《亞洲大學》，2016 年 7 月 13 日，

<<http://web.asia.edu.tw/files/14-1000-41071,r135-1.php?Lang=zh-tw>>;「蔡英文南向政策 國發會：新在『雙向交流』」，《聯合晚報》，2016 年 6 月 5 日，

<<http://udn.com/news/story/9485/1742736-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96-%E5%9C%8B%E7%99%BC%E6%9C%83%EF%BC%9A%E6%96%B0%E5%9C%A8%E3%80%8C%E9%9B%99%E>

智庫，此點已在 2017 年落實成為「台灣亞洲交流基金會」的倡議，並預定在 2018 年正式運作。

此外，人與人往來最重要的就是觀光交流。因此新南向政策強調要吸引更多東南亞觀光客來臺。透過簡化南向國家旅客來臺簽證程序、及提供在臺友善的旅遊環境，進以吸引大批南向國家民眾來臺觀光，一方面可活絡臺灣經濟，另一方面可減緩因中國觀光客減少的經濟衝擊。(註 五十一)

再者，新政府亦特別強調來自東南亞的新住民與其第二代在新南向政策上所能扮演的積極角色，強調將新住民的母語納入學校的本土語言課程，以培育新住民二代作為新南向政策的尖兵。(註 五十二)

參、「一帶一路」的發展與內涵

習近平接任新一任中國大陸國家主席後，透過各項新興政策的揭示，開啟中國大陸作為世界強權對未來全球發展願景的自身藍圖。「一帶一路」倡議的提出，可說是中國共產黨自建政後最具企圖心的全球經濟發展戰略。

一、「一帶一路」政策的緣起

「一帶一路」政策自習近平於 2013 年提出後，歷經一年多在中國大陸國內與國際的政策推廣與規劃後，至 2015 年初於亞洲博覽論壇宣布正式「推動一帶一路的願景與行動」，遂進入政策執行階段。本文以 2015 年 3 月為分

5%90%91%E4%BA%A4%E6%B5%81%E3%80%8D>。

註五十一：「『新南向政策』1 年來 88 萬旅次 東南亞語導遊僅百人」，《中國時報》，2016 年 5 月 9 日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160509000336-260102>>。

註五十二：「出席全國東南亞小英姐妹會成立記者會 蔡英文：三大重點政策保障新移民權益 新南向政策厚植與東南亞國家的關係」，《點亮臺灣》，2015 年 10 月 21 日，<<http://iing.tw/posts/203>>；「黃志芳：僑生是新南向重要助力」，《自由時報》，2016 年 7 月 26 日，<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1014709>>。

界，分別說明該政策的醞釀與後續的推進階段。

(一) 「一帶一路」政策的醞釀

2013 年 9 月中國大陸國家主席習近平訪問哈薩克進行演說時，首次提出應透過新的合作模式，共同建設「絲綢之路經濟帶」，以點帶面，從線到片，逐步形成區域合作。他指出，古絲綢之路可以包容不同種族、信仰及文化，共享和平發展，而「團結互信、平等互利、包容互鑑、合作共贏」即是絲綢之路經濟帶的基本特質。這是他首次在國際公開場合提出此一戰略構想。(註五十三)

同年 10 月，習近平在訪問印尼於國會發表演說時，指出：「東南亞地區自古以來就是『海上絲綢之路』的重要樞紐，中國願和東盟國家加強海上合作，共同建設 21 世紀海上絲綢之路。」此則是他首度提出「海上絲綢之路」的倡議。同時，他亦表示將與東協國家「攜手建設更為緊密的中國—東盟命運共同體」，及提出籌建「亞洲基礎建設投資銀行」(簡稱亞投行)的構想。(註五十四)

2013 年 11 月中國共產黨三中全會頒布「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，提出「推進絲綢之路經濟帶、海上絲綢之路建設，形成全方位開放新格局」。12 月，習近平在中國共產黨中央經濟工作會議時強調 2014 年的政府工作重點是推進「絲綢之路經濟帶」，加強基礎建設互連互通設施；及建設「21 世紀海上絲綢之路」，並強化海上通道的互連互通建設。(註五十五)

2014 年 2 月，習近平與俄羅斯總統普丁就「一帶一路」的合作達成共識。2014 年 3 月，中國大陸國務院總理李克強在「政府工作報告」中，提出將絲

註五十三：馮並，《一帶一路：全球發展的中國邏輯》。

註五十四：馮並，《一帶一路：全球發展的中國邏輯》。

註五十五：林昱君，〈中國大陸「一帶一路」形塑全方位開放新格局：往「強國」之路跨出重要一步〉。

綢之路經濟帶與 21 世紀海上絲綢之路納入建設規劃中。同年 11 月，習近平在中共中央財經領導小組第八次會議中指出，一帶一路順應時代要求及各國加快發展的願望，且可把快速發展的中國經濟同沿線國家的利益結合。於同月在北京召開的 APEC 領袖峰會上，習近平表示中國大陸將出資 400 億美元成立「絲路基金」，為一帶一路沿線國家基礎設施建設、資源開發、產業合作等專案提供融資援助。同時，亞投行的創始會員國亦在北京簽署備忘錄。自此，一帶一路戰略構想遂成為中國大陸在本世紀初對國際社會揭示的最重要經濟發展藍圖。(註 五十六)

(二)「一帶一路」政策的推進

2015 年 3 月「一帶一路」政策正式獲得中國「兩會」的通過，確立該政策成為中國大陸未來五年最重要的國策之一。(註 五十七)稍後同月於中國大陸海南舉辦的博鰲亞洲論壇，習近平以「邁向命運共同體，開創亞洲新未來」的演說，提出「一帶一路」建設秉持的是「共商、共建、共用原則」，是開放包容及沿線國家的合唱。同時，中國大陸外交部及商務部聯合發布「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」，具體確定該建設開放、包容及歡迎世界各國和國際、地區組織參與的合作方向，也說明一帶一路的兩者合作的重點與範圍。自此，「一帶一路」遂正式進入實際政策的推行。

二、「一帶一路」政策的內涵

「一帶一路」政策作為中國大陸在本世紀初最為宏大的對外政策，其政策的規劃歷經約二年的時間到 2015 年 3 月方大致有一個完整清楚的藍圖，

註五十六：「一帶一路」建設大事記，《中華人民共和國商務部》，
<<http://history.mofcom.gov.cn/?special=9ydyldsjs>>。

註五十七：邱莉燕，〈中國商務部長：2015 年是「一帶一路」元年！〉，《遠見》，2015 年 3 月 9 日，<http://www.gvm.com.tw/webonly_content_4590.html>。

其政策的實踐卻是有些早已在該政策推出前即已在進行中。換言之，「一帶一路」政策可說是目前中國大陸與相關國家連結的統一彙整，而並非完全是橫空出世、從無到有的戰略規劃。

該政策具體的內涵可從 2015 年中國於博鰲會議提出的「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」的文件中進行分析：（註五十八）

◎ 政策動機：

該政策是為「順應世界多極化、經濟全球化、文化多樣化、社會資訊化的潮流，秉持開放的區域合作精神，致力於維護全球自由貿易體系和開放型世界經濟」。

◎ 政策性質：

該政策建設被界定為是「一項系統工程」，目的在「推進向沿線國家發展戰略的相對互接」。

◎ 政策目的：

該政策目的在「讓古絲綢之路煥發新的生機活力，以新的形式使亞歐非各國聯繫更加緊密，互利合作邁向新的歷史高度」，及「促進經濟要素有序自由流動、資源高校配置和市場深度融合，推動沿線各國實現經濟政策協調」、「更深層次的區域合作，共同打造開放、包容、均衡、普惠的區域經濟合作架構」

◎ 政策原則：

強調「四個堅持」，包括堅持開放合作、堅持包容和諧、堅持市場運作、及堅持互利共贏。

註五十八：中國國家發展與改革委員會、外交部、商務部（2015），「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景和行動」，2015 年 3 月 28 日，
<http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201503/t20150328_669089.html>。

◎ 政策範圍：

絲綢之路經濟帶包含中國經中亞、俄羅斯至歐洲(波羅的海)；中國經中亞、西亞至波斯灣、地中海；中國至東南亞、南亞、印度洋。

21 世紀海上絲綢之路重點方向則是從中國沿海港口過南海到印度洋，延伸至歐洲；從中國沿海港口過南海到南太平洋。

「一帶一路」沿線多是新興經濟體與發展中國家，涵蓋區域包括東南亞、中亞、南亞、西亞、中東歐與非洲等地區，涵蓋區域人口約 44 億人（占全球 63%）、21 個地區或國家、經濟總量約 21 兆美元（占全球 29%）。

◎ 合作重點：

包含下列五項：

- 1.政策溝通
- 2.設施連通
- 3.貿易暢通
- 4.資金融通
- 5.民心相通

◎ 合作機制：

強調將積極利用現有雙多邊合作機制來推展一帶一路建設。

◎ 中國國內各地區開放戰略

列出四大地區不同的因應戰略，包括西北、東北地區；西南地區；沿海和港澳臺地區；與內陸地區。（註 五十九）

◎ 政策願景：

該政策強調一帶一路是中國與沿線國家的共同願望，希望透過此來推動更大範圍、更高水平、更深層次的大開放、大交流、大融合，並歡迎世界各

註五十九：林昱君，〈中國大陸「一帶一路」形塑全方位開放新格局：往「強國」之路跨出重要一步〉；馮並，〈一帶一路：全球發展的中國邏輯〉。

國和國際、地區組織積極參與。

三、「一帶一路」政策的戰略意涵

關於「一帶一路」的討論，國內外學者已有許多探討。本文以下五點說明政策可能具有的戰略意涵：

(一) 開闢新興市場，掙解國內產能及分散對歐美市場的依賴

儘管中國大陸躍居全球第二大經濟體，但與其他人口眾多國家的經濟成長多仰賴本國市場的特性不同，對外貿易是中國大陸經濟成長的主要動力。也因此，先前全球金融危機導致歐美經濟下滑而連帶致使中國大陸經濟成長減速，迫使北京在 2011 年「十二五規劃」期間，開始致力將中國大陸從仰賴歐美市場的「世界工廠」轉變為由著重國內消費拉抬經濟的「世界市場」。

然而，過去幾年來全球經濟的低迷導致中國大陸的產能過剩，在國內市場尚不足以支撐、而傳統歐美市場尚未恢復元氣之際，日益蓬勃的東南亞與中亞等地區的新興市場，遂成為中國大陸近年來對外發展的主力。透過「一帶一路」建設的連結，將更有力於中國大陸企業對這些新興市場的拓展、同時分擔國內過剩的產能及減少在轉型到過渡時期對歐美市場的依賴。（註六十）

(二) 透過打通海路連結，取得多元化能源來源

另一項「一帶一路」建設的重大戰略意涵，即是擺脫美日在西太平洋可能的海上封鎖，而透過中國西部向俄羅斯及中亞國家取得油氣資源，及西南部經由緬甸與巴基斯坦的陸路連結，來獲得直接連通波斯灣海上管道，進而

註六十：王信賢、邱韋智，〈「一帶一路」：戰略意涵與內部資源爭奪〉，《戰略安全研析》，No. 118 (2015) 黃美鳳，〈中國大陸推動「一帶一路」與亞洲基礎建設投資銀行之戰略意涵〉，《戰略安全研析》，No.118 (2015)。

大幅縮短目前的中國原油運輸的路徑。(註 六十一)由於中國大陸能源對外依存持續升高，且海路運輸約占 9 成，能源主要依賴中東與非洲地區，有 80% 的石油需經過麻六甲海峽，能源安全在南海情勢逐漸升高下面臨龐大的地緣政治風險。(註 六十二)

北京為確保能源安全與分散風險，近年來致力向中亞國家與俄羅斯尋求能源合作與提高能源採購的比重，進以改善其能源安全。「一帶一路」建設中強調與沿線相關國家的油氣管線的對接，及透過與能源生產國透過「一帶一路」多元化的聯繫建立經濟伙伴關係，進以使得沿線國家成為中國大陸能源輸入的穩定能源供應帶，而重新調整及建構中國大陸的能源生命線。

(三)配合中國大陸西部大開發計畫，改善產業東重西輕現象

再者，「一帶一路」政策更具有與中國大陸的西部大開發計畫配合，透過與沿線中亞國家的運輸基礎建設連結，簡化及加速通關流程，進而將中國大陸國內的貨物直接透過鐵路及公路的陸路貨物運輸，銷往沿線的中亞與歐洲國家。此不僅可大幅縮短海運耗費時日的缺點，亦可帶動中國大陸西部省分經濟的發展，吸引產業從沿海省分西遷到內陸省分，進而改善中國大陸自改革開放以來沿海省分與內陸省分經濟發展嚴重差距的現象。(註 六十三)

換言之，「一帶一路」除有助於加速中國大陸西部資源與人力的妥善運用與開發外，亦可協助中國大陸的西部大開發來穩定西部的社會政治局勢外，並與鄰近國家合作來遏阻分離主義、宗教極端主義與恐怖主義的破壞。(註 六十四)

註六十一：黃美鳳，〈中國大陸推動「一帶一路」與亞洲基礎建設投資銀行之戰略意涵〉。

註六十二：黃美鳳，〈中國大陸推動「一帶一路」與亞洲基礎建設投資銀行之戰略意涵〉。

註六十三：馮並，〈一帶一路：全球發展的中國邏輯〉；林昱君，〈中國大陸「一帶一路」形塑全方位開放新格局：往「強國」之路跨出重要一步〉。

註六十四：王俊評、張登及，〈「一帶一路」之內涵及其對美中關係之影響〉，《戰略安全研析》，No. 118 (2015)。

(四)爭取沿線國家成為戰略及自貿區夥伴，避開美國的圍堵

「一帶一路」的一項重點是與沿線國家和地區共商建構自由貿易區，進以達成貿易暢通的目標。鑑於美國在歐巴馬時期在西太平洋以排除中國而建構太平洋伙伴協定(Trans-Pacific Partnership, TPP)的方式來強勢主導亞太地區的貿易規則，中國大陸除致力於透過支持「區域全面經濟伙伴關係」(RCEP)與、建構「中日韓自由貿易區」(CJA FTA)、及重提「亞太自由貿易區」(FTAAP)倡議作為牽制外，更欲透過「一帶一路」的推動來與沿線的國家建構更為密切的經貿合作關係，以向西突破美國在東面的圍堵，進而直通美國最堅定盟友的歐洲國家。(註 六十五)

(五)透過基礎建設的挹注以拓展中國經濟勢力圈

「一帶一路」與「亞投行」的提出，不僅反映中國大陸自身的利益，更解決眾多的開發中國家對於基礎建設需求殷切但卻苦於資金不足的困境，這也是此兩項倡議提出後獲得許多開發中國家支持的原因。「一帶一路」企圖透過亞投行、金磚國家銀行、絲路基金等方式來對基礎建設進行資金融通，以達成對沿線國家的基礎建設互聯互通的目的。(註 六十六)

再者，亞投行對一帶一路的基礎建設之資金融通，亦將有助於人民幣在此區域的流通與國際化。加之「一帶一路」沿線國家所建構的區域市場商品流通將有利於人民幣作為計價、交易與結算的工具，此將大幅提昇人民幣在該區域作為國際貨幣交易媒介的使用度，進而達成人民幣國際化，或是作為中國經濟勢力圈中基準流動貨幣的目標。(註 六十七)

此基礎建設的連結，將不僅確立以中國大陸為核心而由陸路與海路向外輻射的經貿交流經濟帶之建立，亦將得沿線國家在與中國進行基礎建設連結後而導致資金、貨物、服務及人員往來的密切連結，而使之成為受中國經濟

註六十五：王俊評、張登及，〈「一帶一路」之內涵及其對美中關係之影響〉。

註六十六：章玉貴，〈「一帶一路」、亞投行與中國的全球金融之夢〉，《經濟前瞻》，No. 162 (2015)。

註六十七：吳明澤，〈一帶一路、亞投行與人民幣國際化〉，《經濟前瞻》，No. 163 (2016)；王信賢、邱韋智，〈「一帶一路」：戰略意涵與內部資源爭奪〉。

影響下的中國經濟圈之範圍。(註 六十八)特別是在仰賴單一天然資源輸出的中亞國家，透過以中國大陸為主導的亞投行之金援來推展「一帶一路」政策的相關建設，將更使得沿線國家的經濟與金融更受中國大陸支配，而成為傳統上受中國絲路帶經濟影響的國家。

肆、新南向政策與一帶一路的競爭與合作

臺灣的新南向政策與中國大陸的一帶一路政策同樣象徵著在兩岸政治領導人更迭後所欲各自帶領國家發展的方向。由於國家規模、整體國力、國家角色、政治體制、各自面臨的國內發展問題與國際環境的懸殊差距，使得兩岸政策發展的方向亦出現許多不同。

簡言之，新南向政策是新政府是為臺灣尋找中國大陸市場以外的出路，而一帶一路則是中國大陸從過去歷史中獲得借鏡而企圖來回復其雄踞歐亞大陸的漢唐盛世榮光，並以突破美國在西太平洋對其的戰略圍堵。鑑於兩岸政策涵蓋範圍的不同，因此本文分析鎖定兩政策涵蓋重疊的地區，即是東協、紐澳及南亞國家，並著重在東協市場與印度市場。以下先就兩岸各自政策的異同簡要進行歸納與說明。其次，再探究兩項政策間的競爭與合作之可能。

一、新南向政策與一帶一路的異同

儘管新南向政策與一帶一路提出的時間相近，且兩者同屬於兩岸各自對外事務的戰略，但是兩者的政策內涵與方向有相當差異。以下簡要就政策性質、政策目的、及政策工具來進行說明。

註六十八：蔡明彥，〈「一帶一路」和「亞投行」牽動的地緣政經效應〉，《新社會》，No. 38 (2015)。

(一) 政策性質

政策性質旨在標明該政策的屬性，以界定該政策適用的範圍。例如新南向政策在「『新南向政策』政策綱領」即被界定為「是整體對外經貿戰略的重要一環」。(註 六十九)此點明確界定該政策將偏重於對外經貿層次的屬性，而間接說明著該政策並非是著重於政治外交、也非旨在拓展臺灣國際空間的外交政策。此外，新南向政策刻意強調偏重於經貿層次，但卻不僅是經貿而是多面向交流的屬性，藉以降低臺灣政府在向新南向國家拓展關係時政治敏感度。特別是在兩岸關係處於停滯的今日，強調新南向政策的去政治化的全面交流屬性，亦隱含避免引發中國大陸反對。

中國大陸的一帶一路政策則被界定為是「一項系統工程」，目的在「推進向沿線國家發展戰略的相對互接」。(註 七十)該政策在中國大陸特意不以「政策」稱之，而以「建設」取代。此刻意標舉一帶一路是一項強調實質建設，如鐵路、公路、油氣管道、及基礎建設的「系統工程」，而不是一項為達國家特定目標的「政策」，其目的在於避免挑動沿線國家對該「中國崛起」的政治敏感神經及對「中國威脅」的憂慮，且可藉由標舉此無害且能共享其利的建設工程之號召，以爭取沿線國家的支持及積極參與。

因此，從政策屬性觀之，新南向政策偏重去政治化的全面交流層次，而一帶一路則強調工程建設連結層次。兩者的政策屬性不盡相同，內涵亦各有偏重。儘管如此，兩者在後續討論的政策內涵上，卻都超越其標舉的政策屬性，進而凸顯列舉的政策是刻意低調的產物。

(二) 政策目的

就政策目的而言，新南向政策標舉的目的超越以往的南向政策僅著重在

註六十九：〈總統召開『對外經貿戰略會談』通過『新南向政策』政策綱領〉，《總統府新聞稿》，2016年8月16日，

<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37862&rmid=514>>。

註七十：〈中國一帶一路規劃正式公布(全文)，推動鄉鎮建設〉，2016年4月28日，《壹讀》，<<https://read01.com/jzQzn0.html>>。

短期實質的經貿目的，而更著重與新南向國家的深層雙向的交流與瞭解。諸如強調「共享資源、人才與市場」、「創造互利共贏的新合作模式」及建立「經濟共同體意識」的政策目的，即凸顯新政府不同於以往僅著重於對新南向國家的資源與人力利用之經濟性質的工具性目的。

而「建立廣泛的協商和對話機制」以形塑與新南向國家的合作共識來解決相關問題和分歧的說法，事實上隱含著新南向政策在新政府外交關係上拓展的戰略意圖，特別是臺灣與全部的新南向國家缺乏正式外交關係與制度性溝通管道的今日，新政府欲藉由建立與這些國家的協商和對話機制，除可解決因經貿人員往來所引發的實質事務性問題外，亦暗藏著與新南向國家在彼此高度關切的敏感議題上，如南海爭議，建立對話溝通的機制，因此格外具有隱含的戰略企圖。

就一帶一路而言，其政策目的可簡化為三點：首先是歷史意義的古絲綢之路的恢復；其次是沿線國家的市場整合；第三是區域合作與開放的區域經濟合作架構。強調恢復古絲綢之路的意涵，是中國大陸在此項政策中之所以聚焦於基礎建設工程的原因，因為絲綢之路的本身就是一項交通渠道，而北京政府欲以建設當代先進的交通建設工程來恢復中國以往與沿線國家及西方的經貿、人員往來通道。然而，交通渠道建立之目的是為了貨物與人員的往來，而經濟動機是導致前述貨物與人員往來的主要因素，因此透過基礎建設來促成沿線國家市場的整合，以達商品與人員的暢通無阻，即成為在交通建設外的更進深層的目的。

第三點強調之合作與開放的區域經濟架構的理由，其意涵主要在降低沿線國家與其他強權國家之戒心，標明透過交通設施連通而構築的沿線國家與中國大陸的市場整合，並不會導致沿線國家就會遭遇中國大陸勢力之宰制。因為該區域合作形式是強調開放與合作，而不是排他或獨占。北京強調「共同打造開放、包容、均衡、普惠的區域經濟合作架構」的原因，亦是刻意標舉其有別於西方國家一如美國在亞太地區構築排他性質的跨太平洋伙伴協

定一的戰略用意。

由上可知，臺灣的新南向政策標舉的是建立深層雙向的經貿互動而隱含外交企圖；中國大陸的一帶一路則是以基礎建設來帶動以中國為核心的區域經濟整合以營造具中國特色的經濟勢力圈。兩者在經貿戰略企圖上有著明顯的規模差異，也適足反映出兩岸國力的差距。

(三) 政策工具

政策工具是用以達成政策目的的手段與憑藉，也就是具體的政策措施，自然受政策目的的範圍與國家資源大小的限制。臺灣的新南向政策所標舉的政策工具，從其十大政策綱領與陸續施行的政策中可歸納為下列幾項：1. 產業與經貿：諸如供應鏈連結及促進臺商對新南向國家的投資貿易與市場布局等；2. 制度建立：建構與南向國家的溝通對話機制、簽署相關自貿或相關經濟協定及參與區域整合等；3. 軟實力與文化：利用臺灣在科技、人文等軟實力來推動與南向國家的合作事項，培養臺灣東南亞人才等；4. 人員往來交流：強調透過觀光和文化資源來推動與南向國家民眾的雙向往來和交流，以增進彼此的瞭解，進而落實以人為核心的新南向精神。

相較於先前的南向政策僅注重傳統投資貿易及相關經貿協定的締結，新南向政策的政策工具更多了注重軟實力與人員往來的特徵。此可視為是近年來臺灣各界感受「韓流」風潮而亟思效法的反映，亦可視為是新政府欲擺脫過去臺灣企業僅靠代工而無品牌的營運模式，而企圖透過觀光、教育、文化、科技交流等活動的人員往來來行銷臺灣軟實力到新南向國家企圖。

中國大陸的一帶一路則涵蓋更多樣且豐沛的政策工具可資運用，其標舉的五項合作重點，包括政策溝通、設施連通、貿易暢通、資金融通與民心相通，即已充分說明該政策工具的豐富與多樣性。除其既有在政府間與區域組織的合作已具被相當基礎外，一帶一路所標舉的基礎建設更是其中重點的政策工具。另一項為外界注目的政策工具，則是北京視為是支撐一帶一路建設

的關鍵，即資金的融通。北京透過建立亞投行、金磚國家銀行及絲路基金等措施，除彰顯中國作為全球第二大經濟體所具備的雄厚金融實力外，亦被視為是中國大陸欲以一帶一路區域作為人民幣流通圈的金融意圖。(註七十一)此外，北京欲以簽訂相關協定的政策工具來和沿線國家和地區建構自由貿易區，亦凸顯基礎建設連通僅是「以線帶面」的初步工程，自由貿易區的區域市場整合方是目的。

相較於兩岸的政策工具，臺灣的新南向政策彰顯了臺灣在產業供應鏈與軟實力上之相對於新南向國家的優勢，中國的一帶一路則凸顯中國作為全球經濟大國在資金、基礎建設工程及外交與官方制度性連結的相對優勢。這些特點也為兩岸日後在各自政策在相關國家間的競爭與合作埋下基礎。

二、兩者的可能競爭領域

如前所述，臺灣的新南向政策在政策涵蓋範圍僅止於東協、紐澳及南亞地區，與中國大陸的一帶一路的涵蓋範圍較為狹小，但卻是彼此重疊。換言之，新南向政策與一帶一路的競爭與合作之處，亦多集中在雙方政策範圍重疊的地區。因此，本文遂集中在新南向國家在進行分析。

其次，本文欲探討此兩項政策的可能競合關係，但須知此兩項政策皆非以往兩岸在外交領域上的「零和遊戲」，一方之失即為彼方之得。因此，所謂的「競爭」應不全為零和概念，而是描述彼此在爭取新南向國家之認同、友誼、合作與經貿機會等項目的激烈程度。從此角度觀之，本文認為兩項政策在下列各項領域間將可能出現競爭的態勢。

(一) 經貿往來互動方面

經貿往來是兩岸雙方政策列舉的重點項目之一，亦是兩岸政府欲提升與南向國家合作的項目。鑑於篇幅的限制，本文僅就臺灣及中國大陸對東協國

註七十一：吳明澤，〈一帶一路、亞投行與人民幣國際化〉；章玉貴，〈「一帶一路」、亞投行與中國的全球金融之夢〉。

家的經貿互動現況與前景進行分析，再探討兩者間的競爭之處。

如表 1 所示，臺灣與中國大陸各自對東協十國出口總值來看，中國大陸從 2011 年對東協出口占東協進口總值的 12.8%，逐年成長至 2015 年的 19.4%，同時期臺灣對東協的出口占東協整體的進口比例，儘管略有成長，卻只是從 2011 年的 4.8% 成長至 5.6%，與中國大陸對東協出口幾乎占東協進口總值的五分之一，臺灣對東協出口比例僅是約中國大陸的四分之一。

表 1 東協向臺灣與中國大陸進口值與占東協全體進口值比例
2011-2015 (美元)

東協出口	2011	2012	2013	2014	2015
中國大陸	147,346,013,709	169,503,689,417	197,962,836,995	216,307,858,544	211,643,530,648
比例(%)	12.8%	13.9%	16.0%	17.5%	19.4%
臺灣	55,017,878,524	60,052,633,273	66,219,976,233	68,896,600,131	61,218,995,460
比例(%)	4.8%	4.9%	5.3%	5.6%	5.6%

資料來源：筆者依東協統計資料製表，ASEAN Statistics: <http://asean.org/resource/statistics/>。

以東協對臺灣與中國大陸的出口占東協整體出口比例來看，東協對中國大陸的出口比例從 2011 年到 2015 年皆大致穩定維持在 11% 上下，而對臺灣的出口比例則皆維持在 3% 左右。換言之，中國大陸對東協的進口大致臺灣的四倍。對東協而言，相較於臺灣，中國大陸會是更重要的市場。

表 2 東協對臺灣與中國大陸出口值與占東協全體出口值比例
2011-2015 (美元)

東協出口	2011	2012	2013	2014	2015
中國大陸	142,728,516,860	141,714,239,474	152,545,531,733	150,227,412,072	133,948,333,189
比例(%)	11.5%	11.3%	12.0%	11.7%	11.3%
臺灣	36,384,047,985	35,219,473,398	35,469,376,296	39,290,922,887	33,431,040,513
比例(%)	2.9%	2.8%	2.8%	3.1%	2.8%

資料來源：筆者依東協統計資料製表，ASEAN Statistics: <http://asean.org/resource/statistics/>。

從整體貿易而言，如圖 3 所示，中國大陸對東協而言在近年來一直是除

東協區域內貿易外，排名第一的貿易夥伴，在 2015 年約占東協整體貿易總額的 15.2%。相對於臺灣，儘管東協與臺灣的貿易在近年來略有增加，但在 2015 年臺灣與東協的貿易僅占其總量的 4.2%，排名第六，落於中、日、美、歐盟、南韓之後。由此可見，臺灣與東協的貿易關係仍有許多可強化的空間。

表 3 東協對臺灣與中國大陸貿易與占東協全體貿易值比例
2011-2015（美元）

東協出口	2011	2012	2013	2014	2015
中國大陸	2.90075E+11	3.11218E+11	3.50508E+11	3.66535E+11	3.45592E+11
比例(%)	12.2%	12.6%	14.0%	14.5%	15.2%
臺灣	91401926509	95272106671	1.01689E+11	1.08188E+11	94650035973
比例(%)	3.8%	3.9%	4.0%	4.3%	4.2%

資料來源：筆者依東協統計資料製表，ASEAN Statistics: <http://asean.org/resource/statistics/>。

再就兩岸對東協的投資觀察，從 2013 年至 2015 年，中國大陸對東協的投資占對流入東協的外資總額比例從 5.1% 增加到 6.8%。同時期，臺灣對東協投資占外資流入東協的總額之比例成長一倍，從 1.1% 提高到 2.2%，於 2015 年排名對東協投資的第八位（扣除東協成員間投資），不僅與排名第四位的中國大陸有相當差距，亦遠不及歐盟、日、美、韓國、澳洲及香港。此也凸顯我國廠商在對東協市場的投資布局上，已遠落後於其他國家。

表 4 臺灣與中國大陸對東協投資與占東協外資流入比例
2013-2015（百萬美元）

對東協投資	2013	2014	2015
中國大陸	6,426.2	6,990.1	8,155.3
比例(%)	5.1%	5.4%	6.8%
臺灣	1,381.8	3,253.9	2,646.4
比例(%)	1.1%	2.5%	2.2%

資料來源：筆者依東協統計資料製表，ASEAN Statistics: <http://asean.org/resource/statistics/>。

如從兩岸各自對東協的前十大出口產品作最粗略觀察（以 HS 兩碼），可

發現十項產品中有七項是相同品項。2014 年我國對東協出口之前十大產品分別是：電機及設備(HS85)、礦物燃料(HS27)、機器及機械(HS84)、鋼鐵(HS72)、塑膠及其製品(HS39)、有機化學產品(HS29)、針織品(HS60)、人造纖維絲(HS54)、雜項化學產品(HS38)、光學儀器(HS90)。

同年中國大陸對東協出口之前十大產品則是：電機及設備(HS85)、機器及機械(HS84)；鋼鐵(HS72)、礦物燃料(HS27)、家具及燈具(HS94)、鋼鐵製品(HS73)、塑膠及其製品(HS39)、光學儀器(HS90)、鐵路及電車道車輛以外之車輛及其零件與附件(HS87)、針織服飾(HS61)。(註 七十二)從這些項目的高度重疊性，如果此趨勢持續，將可略見兩岸在東協市場或許在未來將面臨更嚴重的競爭。

此外，從促進經貿互動的機制而言，由中國大陸前總理溫家寶在 2003 提出的「中國—東協博覽會」(China-ASEAN Exposition, CAEXPO)，自 2004 年開始於廣西舉辦後，自 2015 年已舉辦 12 屆。再近兩年(2014 年及 2015 年)皆是以海上絲綢之路為舉辦主題，凸顯中國大陸欲透過此博覽會積極推動一帶一路及促進雙方貿易往來的企圖。

在「一帶一路」政策積極推動基礎建設的方向下，中國大陸除成功向印尼推銷金額達 60 億美元的高鐵外，亦將參與印尼的各項基礎建設，如鐵路、公路、港口、機場等。中國大陸官方主導的企業亦在馬來西亞參與關丹港(Kuantan Port Authority)之擴建，且馬來西亞表示將深化與中國大陸在電信產業與基礎設施的合作，並支持海上絲綢之路沿線國家組織的港口聯盟、允許中國大陸投資其港口、及在港口附設自由貿易區及產業園區等。為配合一帶一路，泰國加速建設其邊境經濟特區，並與中國大陸在 2015 年 5 月簽署「克拉運河合作備忘錄」，就雙方合作興建克拉運河，以打通連結太平洋的泰國灣與印度洋的安達曼海展開研究。此運河若鑿成，將可使國際船隻不必

註七十二：林昱君，〈大陸推動「一帶一路」之策略分析與因應〉，(臺北：中華經濟研究院，2015)。

經過麻六甲海峽，可大幅縮短中東通往東亞的航程。(註七十三)

相較於中國大陸過去十餘年來以政府為主導在東南亞國家的積極經營，臺灣在以政府力量經營此區域則顯得相對薄弱，而多是以臺灣民間企業單打獨鬥居多。換言之，目前臺灣以政府為主導的新南向政策正可以來積極整合官方與民間力量，以急起直追，進以強化臺灣與東協在促進雙方經貿領域的合作。

有鑑於東協國家在 2016 年通過「東協整合倡議第三階段工作計畫」(IAI Work-Plan III)及「2025 年東協連結」(ASEAN Connectivity 2025)，強調將持續強化東協內部的連結性，及繼續帶動東協國家的基礎建設發展的未來趨勢。我國的新南向政策亦強調對東協基礎建設工程的參與，此勢必亦將與和東協有密切官方關係的中國大陸有所競爭。況且，中國大陸藉由強調基礎建設連結的一帶一路政策，已著力於東協國家相關鐵路、公路、港口、電廠及水壩等的工程設施甚深，並厚植相當的實力。

雖然兩岸雙方在基礎建設的強項產業或有差距，但是在資本規模與海外工程經驗等皆與美歐日之西方企業及中國企業有段差距的我國廠商，在面對有中國大陸政府以國家力量的官方外交支持與金融貸款奧援的中國企業，是否能否勝出而獲得東協國家青睞，將會是對我國政府新南向政策推動的一大挑戰。

歸納而言，臺灣的新南向政策與中國大陸的一帶一路在與東協經貿往來上，在未來將持續面臨對東協市場佔有率的競爭，而臺灣產業將受到中國大陸與東協自貿區的逐漸深化及臺灣被排除在與東協的區域整合之外這兩大因素，而面臨更大的挑戰。

其次，從促進雙方經貿往來的機制而言，中國大陸與東協已有行之多年的制度化機制來提升雙方的經貿活動，並已將此納為促進一帶一路沿線國家

註七十三：許茵爾，〈東亞主要國家因應「一帶一路」之策略及相關措施〉，《經濟前瞻》，No. 162 (2015)。

之經貿往來的具體作法。雖然臺灣的新南向政策亦強調促進與新南向國家的供應鏈及市場連結，但能否有擺脫以往僅是協助廠商參展等既有形式，而有更具體與創新的作法，則有待後續觀察。

第三、兩岸的政策皆強調對東協國家的基礎建設參與而形成競爭狀態，但在中國具有明顯優勢的狀態下，我國政府應如何鎖定及統合我國具比較優勢的產業，來參與東協的基礎建設工程，則是未來新南向政策持續落實所面臨的課題。

(二) 在制度性連結與政策溝通機制方面

由於新南向政策與一帶一路政策皆強調與相關國家的制度性連結及政策溝通，因此兩岸在此方面亦客觀上形成爭取東協友誼的態勢。儘管此並非必然是「彼之得即我之失」的競爭，但在中國大陸對臺灣之全面外交打壓與東協國家對「中國因素」的忌憚，而使此領域有可能成為兩岸出現相對競爭的情況。

從目前政府間外交、國際或區域組織及經貿條約的締結上，中國大陸相較於臺灣有著壓倒性的優勢。當前中國大陸不僅是聯合國、世貿組織、G-20 等全球組織的成員，就區域組織而言，中國大陸亦是亞太經合會(APEC)、上海合作組織(SCO)、亞歐會議(Asia-Europe Meeting, ASEM)、大湄公河次區域經濟合作(The Great Mekong Subregion, GMS)、亞洲合作對話(Asia Cooperation Dialogue, ACD)、博鰲亞洲論壇、中亞區域經濟合作等區域組織的成員。(註七十四)

此外，就雙邊經貿條約而言，中國大陸與新南向國家，如東協、紐西蘭、巴基斯坦、新加坡、澳洲等國皆簽訂自由貿易協定。相較於目前僅和新加坡與紐西蘭簽訂自貿協定的臺灣，中國大陸與新南向國家在締結自貿協定的數量上居明顯的優勢。再者，中國大陸目前也是涵蓋多個新南向國家之區域全

註七十四：許茵爾，〈東亞主要國家因應「一帶一路」之策略及相關措施〉。

面經濟伙伴關係的成員，倘若該協定完成簽訂，無疑又將對中國大陸實踐「一帶一路」政策之與沿線國家共建自貿區的目標更進一步。

從前述分析可知，中國大陸與東協國家在透過相關經貿條約締結的制度性連結，與透過區域組織共同參與而達成的政策溝通機制方面，皆遠勝於目前臺灣與東協國家往來的程度，也因而為其一帶一路的「政策溝通」奠定良好基礎。相對而言，臺灣的新南向政策要達成與新南向國家「建立廣泛的協商和對話機制」之目的，則是處在一個相對薄弱的基礎，而此點也愈凸顯「新南向政策」的必要性。

(三) 人員交流往來方面

無論新南向政策與一帶一路皆強調「人和人連結」及「民心相通」，換言之，人員往來交流除是兩岸各自政策強調與相關國家互動交流的重點外，亦可能是兩岸之政策將面臨相互競爭的場域。

首先，就人員往來而言，如同圖 1 所示，近十年來臺的國外旅客人數自 2008 年後即由中國大陸旅客異軍突起，成為來臺的觀光客之大宗。相較而言，來自東南亞的旅客則自 2010 年後持續成長，並大致穩定居來臺旅客來源地的第三名，直至 2015 年下滑至第四名，約 142 萬人，落於中國大陸、日本及港澳旅客之後。如前所述，新南向政策強調透過給予簽證便利及提供更為友善的觀光設施，以吸引來自東南亞地區的觀光客，並進而減緩中國大陸旅客來臺人數減少的負面衝擊。

相較於向來是旅遊大國的中國大陸，來自東南亞旅客到中國大陸旅遊的人數，從 2011 年至 2015 年皆維持在每年 400 萬人以上，在 2012 年甚至達到將近 450 萬人。為促進一帶一路沿線國家與中國大陸的人員往來，北京已與一帶一路周邊 30 個國家達成免簽或落地簽證的協議，企圖透過這些協議的簽訂及打造具有絲路特色的國際旅遊路線，進而提高區域內人員流動的便

利性及促進來觀光產業的發展。(註 七十五)

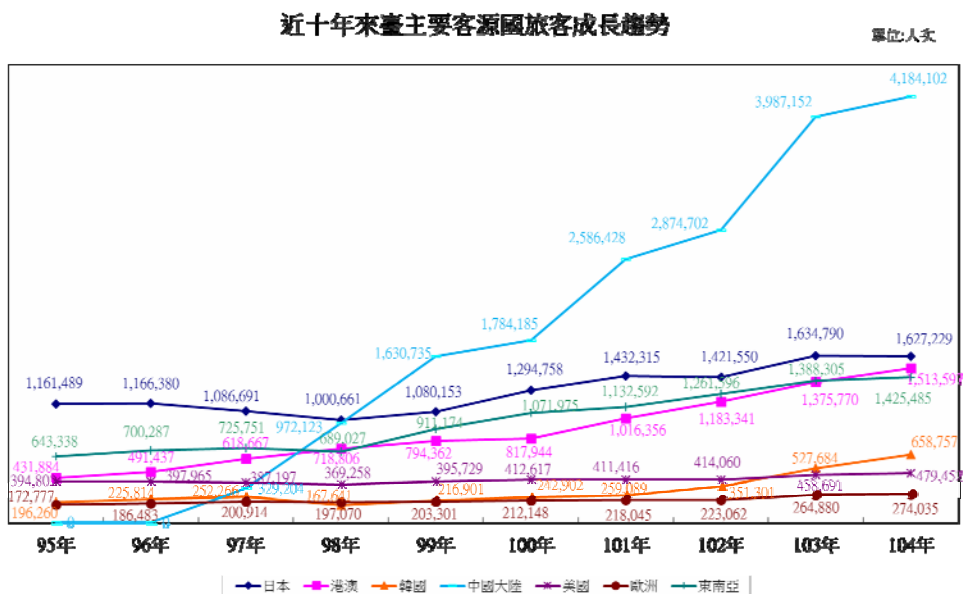


圖 1 外國旅客來臺成長趨勢(2006-2015)

資料來源：觀光局統計資料，<<http://admin.taiwan.net.tw/public/public.aspx?no=315>>。

表 5 東南亞國家赴中國大陸旅遊人數(2011-2015) (千人)

年份	2011	2012	2013	2014	2015
菲律賓	89.43	96.2	96.67	96.79	100.4
泰國	60.8	64.76	65.17	61.31	64.15
新加坡	106.3	102.77	96.66	97.14	90.53
印尼	60.87	62.2	60.53	56.69	54.48
馬來西亞	124.51	123.55	120.65	112.96	107.55
總人數	441.91	449.48	439.68	424.89	417.11

資料來源：中國國家旅遊局，作者自行統計製表，<<http://www.cnta.gov.cn/>>。

在兩岸各自政策分別鎖定提高觀光人數及產能之際，未來臺灣將如何打造具備自身文化特色的旅遊特點，與提供東南亞旅客更為便捷、舒適及友善

註七十五：許茵爾，〈東亞主要國家因應「一帶一路」之策略及相關措施〉。

的旅遊環境，則將成為未來臺灣觀光產業如何與中國大陸區隔而吸引東協旅客來臺的一大挑戰。

此外，新南向政策亦強調將從教育著手來提升與東協國家的瞭解。新政府將在 2016 年編列十億元來增加臺灣與東南亞的教育交流，包括提供臺灣獎學金、華語文獎學金、赴東南亞辦高教展等，以促進雙方在教育上的交流往來。事實上，根據教育部統計資料顯示，2015 年在外國來臺求學的十大國家中，新南向國家就占三國，包括人數僅次於中國的馬來西亞（14,946 人）、排名第六的印尼（4,394 人）及第七的越南（4,043 人），來臺求學的東南亞人數共達約 2 萬 6 千人，占該年來外國學生來臺求學人數 23.8%。

相對而言，在 2015 年外國學生到中國大陸求學的 15 大來源國中，排名第三為泰國的 19,976 人、排名第四是印度的 16,694 人、第六是巴基斯坦的 15,654 人、第九是印尼的 12,694 人、第 14 是寮國的 6,918 人及第 15 是馬來西亞的 6,650 人。（註七十六）除了中國大陸本身作為東亞大國的吸引力及其大專院校在吸引東南亞學生既有的教育優勢外，中國大陸為提倡一帶一路，亦擴大相互間的留學生規模，並提供沿線國家每年一萬個政府獎學金名額，鼓勵研究國家互相舉辦文化年、藝術節等交流活動。此外，在推廣中國大陸軟實力及作為官方文化傳播工具的孔子學院上，中國大陸在東南亞 8 個國家共成立約 30 間孔子學院，作為在東南亞國家進行中文教學的據點。（註七十七）

對照於中國大陸對於東南亞地區在推廣其文化與獎勵留學生的力道與規模，臺灣囿於自身有限的資源，因而必須在自身軟實力的行銷與發揮的運用上，必須更為獨具巧思與創意，以區別凸顯自身的優勢，方能在此領域與

註七十六：「2015 年全國來華留學生資料統計」，《中國高等教育學會外國留學生教育管理分會》，2016 年 4 月 18 日，〈<http://www.cafsa.org.cn/research/show-1662.html>〉。

註七十七：陳尚懋，「從他山之石看臺灣的『新南向』」，《自由評論網》，〈<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1724709>〉；孔子學院／課堂，〈關於孔子學院／課堂〉〈http://www.hanban.edu.cn/confuciusinstitutes/node_10961.htm〉。

中國大陸的競爭上立於不敗之地。

三、兩者的可能合作空間

一帶一路與新南向政策各自在官方文獻上皆保留與對方合作的空間。新南向政策在其行動綱領第九項即言明：「將不排除在適當時機，和對岸就相關議題及合作事項，展開協商和對話，促使新南向政策和兩岸關係能相輔相成，共創區域合作的典範。」而在「推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景與行動」文件中，中國亦以一句「為臺灣地區參與『一帶一路』建設作出妥善安排」來表達將臺灣納入的善意。

此外，特別是我國上至蔡英文總統、中至行政院長，下至陸委會各官員，皆一再表示新南向政策與中國大陸的一帶一路並不是互斥，而是不同的發展模式，且是可以相互包容、相輔相成。（註七十八）

換言之，儘管兩岸的政策中皆對彼此未來的適當參與保留彈性的空間，且我國並努力尋求北京的諒解。不論這些文字僅是表面上有特定政治意涵的外交辭令，或是未來將致力推動落實的方向，兩岸在各自政策上為對方互留溝通對話與協商合作的餘地，自然有助於未來兩岸關係的持續邁進。

然而，倘若從政策的執行有賴於政府意志的角度觀察，一帶一路與新南向政策的合作空間取決於兩岸政府對彼此的認知與態度。在當前北京當局以「九二共識」要求蔡英文總統認可而呈現僵局的現況下，一帶一路與新南向政策就現階段而言，在政府間合作的空間與可能性不大。但在民間與非官方層次則有許多可能。特別是北京當局習慣利用「以商逼政」的策略來動員臺商與在臺之親中團體，中國極有可能特意來提供優惠的誘因以歡迎臺商投資參與一帶一路的相關建設，但此是否真有利於臺商，則必須仰賴企業本身的商業利益判斷。換言之，在缺乏兩岸政治和解的前提上，臺商對一帶一路的

註七十八：「陸委會：「新南向」與「一帶一路」相輔相成」，《自由時報》，2017 年 10 月 13 日，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2221912> >。

參與之風險必然要自己承擔。臺灣政府除少數產業可由政府把關外，臺灣企業欲參與一帶一路自會透過各種方式自行前往，而無法禁止。

另一方面，就新南向政策而言，北京的態度是輕蔑與不看好。中國大陸國臺辦主任張志軍表示：「有政治意圖而做出捨近求遠違背經濟規律的，對臺灣經濟發展不好、對臺灣企業家更不好。不知臺灣推動新南向政策的政治考量是什麼。」海協會會長陳德銘亦表示，兩岸經濟互補性非常強，希望此政策「不是為了疏離大陸」。(註七十九)

由此可知，北京對新南向政策的看法是認為該政策的動機是政治性，目的在減少臺灣與中國大陸的經濟連結。倘若如此，在兩岸關係因「九二共識」的僵局未解，及中國大陸對新南向政策之意圖的根本否定下，中國大陸與臺灣在新南向政策的政府間合作可能並不大。

儘管如此，臺灣高層官員仍致力於淡化新南向政策的政治意涵，而強調其經貿目的，並表示不排除與對岸的合作。先前擔任新南向政策辦公室主任的黃志芳即表示：「中國大陸在東南亞各國進行很多大的基礎建設、投資項目，如水庫、橋樑、發電廠等，臺灣則有旺盛的中小企業、先進的資通訊產業、精緻農業、成熟的服務業、造船業等，兩岸經營東南亞不僅不互相排斥，反而能相互合作，甚至是相輔相成做經濟共榮。」(註八十)

無論前述言論是積極地提供正向論述來提供兩岸合作的機會與方向，或是消極地特意淡化及減少北京的反對，在目前新南向政策並未提供未來如何具體與中國大陸政府或中國企業合作的機制或措施前，僅能視為是一個充滿可能的政治語言與想像。

然而，另一方面，在北京積極以經濟利誘的惠台政策大原則下，個別台

註七十九：「新南向好不好？張志軍：問臺商去不去就知道」，《聯合報》，2016年8月19日，
<<http://udn.com/news/story/9263/1905359>>;〈國臺辦看衰新南向政策 黃志芳：這是政治語言〉，《自由時報》，2016年5月27日，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1710458>>。

註八十：〈新南向政策辦公室主任黃志芳到亞大演講〉，《亞洲大學》，2016年7月13日，
<<http://web.asia.edu.tw/files/14-1000-41071,r135-1.php?Lang=zh-tw>>。

商參與一帶一路的計畫仍將是北京所歡迎且將極力拉攏的對象。換言之，儘管一帶一路與新南向政策涵蓋區域略有重疊，但政府政策間的合作卻很難發生，不過這卻不見得會妨礙個別台商單向地參與中國大陸的一帶一路計畫。但是參與台灣新南向計畫的台灣廠商，卻可能因中國大陸在新南向國家的政治施壓而蒙受不利的影響，此點是台灣政府必須思考及審慎因應的。

伍、結 論

新南向政策與一帶一路政策是兩岸在新的政治領導人掌權後所各自首次提出的對外重大經貿政策。此兩項政策的提出對於兩岸各自的國內政治與經濟局勢、及各自面臨的國際區域環境皆有重大的意義。

儘管兩項政策看似都是工具性的經貿政策措施，但其政策所承載的複雜內涵遠超越其表面上所標誌的名稱。就新南向政策而言，其強調與新南向國家建立「經濟共同體意識」的遠程目的，此已超越過去臺灣作為全球供應鏈下自視為新興工業化國家之亞洲四小龍的潛藏自恃之意識。標舉「以人為核心」的交往模式，強調與南向國家全面雙向的交流，更是隱含將臺灣導入作為東南亞國家之一員而遠離中國大陸的政治想像。

就一帶一路而言，儘管中國大陸透過基礎建設的連結來降低沿線國家對此倡議的政治敏感性，但其政策內涵的豐富已然超越其名稱所能涵蓋，而成為建構未來中國大陸經濟勢力圈的經貿戰略藍圖。

就這兩項動機、目的、規模與內涵極為不同的政策來進行彼此的探討與分析，自會面臨許多侷限與不足，特別是其放在當前兩岸各自走向分歧道路上的脈絡上之際，探討此兩政策的競爭與合作關係會愈加困難。這是因為兩岸在政治上緊張或和諧關係已先決定所有官方政策在涉及兩岸時的合作或競爭關係。因此，即使是看似「工具性」而政治上無害的政策，如新南向政策與一帶一路，皆在實際上能促成兩岸合作的機會至目前尚未出現。儘管如

此，本文並不對兩岸在各自政策上的相互合作抱持過度悲觀，因為兩岸政府皆在各自政策上為對方開啟一扇機會之窗，而目前欠缺的僅是適當時機的來臨。

另外，兩岸國力大小的差異，基本上決定兩岸各自政策的可能侷限，事實上，是對臺灣方面政策的侷限。也即是，中國大陸的一帶一路可能忽視臺灣而持續推動，但臺灣的新南向政策卻必須要十分留意「中國因素」所帶來的機運與挑戰。對於國力上升的中國大陸而言，「中國崛起」的繁榮前景或「中國威脅」的風險陰影對於新南向國家的影響，都是臺灣在推動新南向政策，進而與新南向國家交往時所必須仔細判讀與研析的功課。中國大陸崛起的前景會使新南向國家仰慕其經濟的榮景而蔑視臺灣的善意，但中國大陸威脅的陰影卻會使新南向國家因忌憚中國大陸而願意與臺灣強化關係以圍堵中國、或是更不願意與臺灣交往而惱怒北京，對於強調新南向政策是旨在為台灣經濟及台商找出路的新政府而言，這些非經濟因素考量的情境皆非是作為中國大陸近鄰的我國所願意見到，也不是符合臺灣國家利益的發展，但卻可能實際發生的情況。

因此，在新政府積極推動新南向政策的同時，除需對新南向國家本身具有的政經風險進行評估之外，「中國因素」對新南向政策的風險亦必須審慎評估，以免使得該政策的推動面臨過多的意外與不必要的阻力。

最後，必須提出的是，臺灣的新南向政策與中國大陸的一帶一路政策面臨因政治體制不同而存在重要的根本差異。儘管新南向政策標榜理想的長期目標，但事實上，新政府的執政成績隨即在 2020 年將面臨檢視。在臺灣民意更迭變動如此快速的此刻，新政府在 2020 年將從新南向政策將拿出何種成績讓台灣選民檢視呢？在目前國人及在野黨多將兩岸政策停滯歸咎於新政府，而形成新南向政策是與兩岸政策成為相互替補的選項。倘若時至 2020 年，新南向政策對提振臺灣經濟未出現具體成效、亦未達成減少台灣對中國大陸經濟依賴的目的。新政府若僅是強調與新南向國家在雙向人員交流、文

化交流等軟實力的成績，勢必將面臨臺灣選民嚴厲的考驗。此或許也是新政府目前在陸續推動新南向政策的各項措施與分配資源之際，必須謹慎思考的方向。

參考文獻

中文部分

專書

林昱君，2015年。《大陸推動「一帶一路」之策略分析與因應》。臺北：中華經濟研究院。

馮並，2015年。《一帶一路：全球發展的中國邏輯》。臺北：高寶。

期刊論文

王俊評、張登及，2015年。〈「一帶一路」之內涵及其對美中關係之影響〉，《戰略安全研析》，第118期。

王信賢、邱韋智，2015年。〈「一帶一路」：戰略意涵與內部資源爭奪〉，《戰略安全研析》，第118期。

林昱君，2015年。〈中國大陸「一帶一路」形塑全方位開放新格局：往「強國」之路跨出重要一步〉，《經濟前瞻》，第158期。

吳明澤，2016年。〈一帶一路、亞投行與人民幣國際化〉，《經濟前瞻》，第163期。

徐遵慈，2013年。〈臺灣產業的「新南向政策」〉，《貿易政策論叢》，第22期。

章玉貴，2015年。〈「一帶一路」、亞投行與中國的全球金融之夢〉，《經濟前瞻》，第162期。

莫大華，2016年。〈新古典地緣政治理論的再起：以中共「一帶一路」地緣政治經濟戰略布局為例〉，《國防雜誌》第31卷第1期。

許茵爾，2015年。〈東亞主要國家因應「一帶一路」之策略及相關措施〉，《經濟前瞻》，第162期。

黃奎博、周容卉，2014年。〈我國「南向政策」之回顧與影響〉，《展望與探

索》，第 12 卷第 8 期。

黃美鳳，2015 年。〈中國大陸推動「一帶一路」與亞洲基礎建設投資銀行之戰略意涵〉，《戰略安全研析》，第 118 期。

蔡明彥，2015 年。〈「一帶一路」和「亞投行」牽動的地緣政經效應〉，《新社會》，第 38 期。

蘇美惠、左峻德，2016 年。〈一帶一路戰略下 閩臺產業合作之新商機〉，《臺經月刊》，第 38 卷第 5 期。

報紙

邱莉燕，2016/7。〈專訪舵手 新南向政策辦公室主任 黃志芳 新南向政策，新在哪裡？〉，《遠見》，第 361 期，頁 56-59。

網際網路

2015/10/21。〈出席全國東南亞小英姐妹會成立記者會 蔡英文：三大重點政策保障新移民權益 新南向政策厚植與東南亞國家的關係〉，《點亮臺灣》，〈<http://iing.tw/posts/203>〉。

2016。〈「一帶一路」建設大事記〉，《中華人民共和國商務部》，〈<http://history.mofcom.gov.cn/?special=9ydylds>〉。

2016/4/18。〈2015 年全國來華留學生資料統計〉，《中國高等教育學會外國留學生教育管理分會》，〈<http://www.cafsa.org.cn/research/show-1662.html>〉。

2016/5/4。〈臺灣哥倫布 大亞洲戰略〉，《商業週刊》，〈<http://bw.businessweekly.com.tw/press/content.php?id=28599>〉。

2016/5/5。〈開闢新戰場 教部推『新南向政策』〉，《中國時報》，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160505000487-260114>〉。

2016/5/9。〈『新南向政策』1 年來 88 萬旅次 東南亞語導遊僅百人〉，《中國時報》，〈<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160509000336-260102>〉。

2016/5/27。〈國臺辦看衰新南向政策 黃志芳：這是政治語言〉，《自由時報》，

- <<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1710458>>。
- 2016/6/5。〈蔡英文南向政策 國發會：新在『雙向交流』〉，《聯合晚報》，
<<http://udn.com/news/story/9485/1742736-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96-%E5%9C%8B%E7%99%BC%E6%9C%83%EF%BC%9A%E6%96%B0%E5%9C%A8%E3%80%8C%E9%9B%99%E5%90%91%E4%BA%A4%E6%B5%81%E3%80%8D>>。
- 2016/6/6。〈黃志芳：新南向政策與九零年代不同〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1731293>>。
- 2016/6/15。〈新南向政策辦公室成立 黃志芳兼任主任〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1730668>>。
- 2016/6/23。〈總統核定《總統府新南向政策辦公室設置要點》〉，《僑委會》
<<http://www.ocac.gov.tw/OCAC/Pages/VDetail.aspx?nodeid=15&pid=248075>>
。2016/6/30。〈南向政策目標 外交部：建立「經濟共同體」意識〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1746740>>。
- 2016/7/13。〈新南向政策辦公室主任黃志芳到亞大演講〉，《亞洲大學》，
<<http://web.asia.edu.tw/files/14-1000-41071,r135-1.php?Lang=zh-tw>>。
- 2016/7/15。〈新南向政策！泰國、汶萊旅客 8/1 起來臺免簽〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1764283>>。
- 2016/7/15。〈政院副院長談新南向 讓東南亞成為臺灣市場未來的延伸〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1764028>>。
- 2016/7/22。〈中央新南向政策 黃志芳：把分母作大〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1771868>>。
- 2016/7/26。〈黃志芳：僑生是新南向重要助力〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1014709>>。
- 2016/8/8。〈新南向政策 雙向模式推進〉，《中國時報》，

- <<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160808000083-260205>>。
- 2016/8/13。〈力拚新南向！教育部砸 10 億培養人才〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1020980>>。
- 2016/8/13。〈看衰新南向？學者：全球都加碼 臺灣不能缺席〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1020981>>。
- 2016/8/13。〈新南向政策／臺商疾呼 剩 3 至 5 年可布局〉，《聯合報》，
<<http://money.udn.com/money/story/5648/1892509-%E6%96%B0%E5%8D%97%E5%90%91%E6%94%BF%E7%AD%96%EF%BC%8F%E5%8F%B0%E5%95%86%E7%96%BE%E5%91%BC-%E5%89%A93%E8%87%B35%E5%B9%B4%E5%8F%AF%E5%B8%83%E5%B1%80>>。
- 2016/8/16。〈總統召開『對外經貿戰略會談』通過『新南向政策』政策綱領〉，《總統府新聞稿》，
<<http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=37862&rmid=514>>。
- 2016/8/17。〈新南向政策綱領 明訂十大行動準則〉，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1022276>>。
- 2016/8/17。〈「新南向政策綱領」拍板 蔡願與陸對話〉，《聯合報》，
<<http://udn.com/news/story/6656/1900362>>。
- 2016/8/17。〈新南向好不好？張志軍：問臺商去不去就知道〉，《聯合報》，
<<http://udn.com/news/story/9263/1905359>>。
- 2016/8/23。〈鼓勵新南向政策 黃志芳：中國已站滿大象〉，《經濟日報》，
<<http://udn.com/news/story/7238/1913221>>。
- 2016/9/19。「新南向政策 李大維列 6 大重點國家」，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1830719>>。
- 2016/9/20。「聚焦新南向 政院經貿談判辦公室啟動」，《工商時報》，
<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160920000074-260202>>。
- 2016/9/21。「政院經貿談判辦公室掛牌 鄧振中任總代表 侯青山 王美花副總代

- 表」，《自由時報》，< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1034035> >。
- 2016/9/30。「新南向辦公室 府：不因人事而調整」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1028222> >。
- 2016/10/22。「政院推新南向 將設「一國一平台」，《中國時報》，
< <http://www.chinatimes.com/newspapers/20161022000304-260118> >。
- 2016/11/8。「16 部會分進合擊 力推新南向」，《自由時報》，
<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161022000304-260118>>。
- 2016/12/14。「政院：新南向政策工作計畫拍板 明年 1 月 1 日啟動」，
<https://www.ey.gov.tw/News_Content2.aspx?n=F8BAEBE9491FC830&s=5DF3DD7518F014BC>。
- 2017/3/16。「東協六國來台 將免簽」，《經濟日報》，
< <https://money.udn.com/money/story/5612/2344959> >。
- 2017/4/20。「前進新南向 蔡英文提 5 大旗艦計畫」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2042730> >。
- 2017/5/5。「拚新南向 政院加碼台商 500 億融資保障」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1099714> >。
- 2017/7/14。「第三波新南向簽證放寬 鎖定印尼越南和印度」，《聯合報》，
< <https://udn.com/news/story/6656/2583108> >。
- 2017/7/26。「立院已成立 11 個交流組織」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1121803> >。
- 2017/7/30。「拚新南向 將赴海外設 16 農業園區」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1122897> >。
- 2017/9/3。「醫療、農業新南向 印尼、越南招手」，《自由時報》，
<<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1132085>>。
- 2017/9/4。「政院匡列千億融資 新南向搶基建標案」，《工商時報》，
< <http://www.chinatimes.com/newspapers/20170904000046-260202> >。

- 2017/9/16。「賴揆緊盯進度 連聽七重大政策簡報」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1135683> >。
- 2017/9/22。「深化新南向 將成立國家級智庫」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1137341> >。
- 2017/9/24。「新南向 我挺進越南、印尼 五大工程每年爭標 200 億」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1137857> >。
- 2017/10/3。「蕭新煌：新南向是亞洲區域策略 玉山論壇啟動 1 軌半對話」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2212802> >。
- 2017/10/11。「推動新南向 玉山論壇今登場」，《工商時報》，
< <http://www.chinatimes.com/newspapers/20171011000048-260202> >。
- 2017/10/12。「台灣亞洲區域戰略 蔡提新南向 5 大承諾」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1142699> >。
- 2017/10/13。「陸委會：「新南向」與「一帶一路」相輔相成」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2221912> >。
- 2017/10/25。「以軟實力耕耘東南亞 鄧振中：台灣是全球唯一」，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2232891> >。
- 2017/11/11。「解缺工 政院擬開放新南向勞動移民」，《工商時報》，
< <http://www.chinatimes.com/newspapers/20171111000070-260202> >。
- 中國國家發展與改革委員會、外交部、商務部，2015/3/28。〈推動共建絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路的願景和行動〉，
< http://www.sdpc.gov.cn/xwzx/xwfb/201503/t20150328_669089.html >。
- 孔子學院／課堂，2016。〈關於孔子學院／課堂〉，
< http://www.hanban.edu.cn/confuciousinstitutes/node_10961.htm >。
- 王景弘，2016/8/14。〈新南向與再平衡策略〉，《自由時報》，
< <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1021360> >。
- 吳象元，2016/7/1。〈黃志芳再談『新南向政策』：不講空話，希望大家能關注我

們做了什麼》，《關鍵評論網》，〈<http://www.thenewslens.com/article/43274>>。
邱莉燕，2015/3/9。〈中國商務部長：2015 年是「一帶一路」元年！〉，《遠見》，
〈http://www.gvm.com.tw/webonly_content_4590.html>。
陳尚懋，2016/6/10。〈從他山之石看臺灣的『新南向』〉，《自由評論網》，
〈<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1724709>>。
鄭佑漢、陳又瑞，2016/8/12。〈推動新南向 黃志芳：臺灣內需市場的延伸〉，《新
頭殼》，〈<http://newtalk.tw/news/view/2016-08-12/76178>>。
顏建發，2016/7/18。〈統派所不願讀懂的新南向政策〉，《自由評論網》，
〈<http://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/1764975>>。
新南向政策專網，
〈<https://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=cbf0a167-7c9e-4840-ba5b-2d47b5badb00&pageType=SouthPolicy>>。

