新南向政策行動年應秉持「人」及「雙向」兩大精神

新興市場／兩岸中心　林祈昱副研究員

政府此刻正積極推動新南向政策，隨著 2016 年 8 月「新南向政策綱領」以及 9 月「新南向政策推動計劃」的提出，揭示我國將與新南向國家從經貿合作、人才交流、資源共享與區域鏈結等四大面向著手。蔡英文總統於 2016 年 11 月提出未來新南向工作的四項重點，是推動高層官員互訪、強化政府與民間及國外智庫的合作、簽訂與更新雙邊投資保障或租稅協定、集中資源全力推動短期內可見成效的工作等，並將 2017 年定位為「新南向政策行動年」。經濟部宣布在綜合考量經濟成長率、市場規模與臺灣產業連結度等因素後，將新南向 18 個國家分作三個階段分批進行交流，包括：第一階段的印度、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南；第二階段的緬甸、柬埔寨、孟加拉、巴基斯坦、斯里蘭卡、寮國、尼泊爾、不丹；以及第三階段的澳洲、新加坡、紐西蘭、汶萊。

新南向已成為政府最重要的政策之一，因新南向國家高達 18 國，受制於資源與經費有限，我們對於政府逐步擬出推動新南向政策優先順序的作法予以肯定。然而，如何在篩選眾多國家跟產業的過程中能夠兼顧臺灣經濟之成長，聚焦權責下提出民眾有感、且企業願意信任並支持之具體新南向政策？本文認為仍應要從「雙向合作」以及著重在「人」兩項重要的精神出發，茲提出若干建議供政府及各界參考。

以地主國需求為導向的有效援助以及能力建構

長期以來臺灣海外企業大多是單打獨鬥，雖然為當地創造就業以及稅收，但是相較於日本或韓國經營友邦的作法，臺灣的海外正面形象顯得較為模糊。日韓是由政府與企業合力進行海外投資，融入當地道路、機場、造鎮、新闢工業區等建設，並提供當地政府資金借貸，不只有效建立起產業供應鏈，更能直接發揮宣傳效益以及在地影響力。

回頭檢視政府「新南向政策行動年」所選定第一階段交流的印度、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南等六國，其中印度、印尼、菲律賓、越南的人均所得皆處於世界銀行所分類的中低所得國家，同時這些國家的人口眾多，當地政府高度重視就業問題。因此臺灣應著重當地的發展需求以及能力建構，例如在推動系統整合技術時，就需秉持降低風險、提昇素質與安全性的出發點，而不能用技術取代當地人民的工作，避免引發當地民眾認為我國只求單向輸出、降低成本的負面觀感。同時臺灣應持續耕耘各種官方、非政府組織或民間團體的多方互動，開創互利雙贏的合作議題，藉以強化自身的貢獻以及在當地的長期被需要性。

以增進臺灣本土的福祉為最優先考量

新南向國家無論是人口數或經濟規模均差異甚巨，各國雖有不同之商機與潛力，然受制於經費有限，新南向政策最終仍應以提升臺灣民眾福祉為先，方能符合以人為本的原始理念。因此，或可先反思當前臺灣面臨的困境，選取可以提振消費、投資，以及拓銷出口的項目來收斂新南向政策之重點。

舉例來說，近年來我國農業面臨小農、貧農與老農之結構問題，缺乏足夠的資金、人才、行銷管道與品牌。建議政府可以針對「新南向政策行動年」所選定第一階段交流的印度、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南等六國，研擬新農業南向的糧食安全方案，從這些國家支援國內的咖啡、飼料玉米等需求；同時外銷水果等季節性產品以調節產銷，並研擬把農業資材、農機具、蘭花溫室等整廠輸出之方案。

另一方面，工業局規劃將於「新南向政策行動年」間舉辦印度、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南等六個不同國家的產業鏈結高峰會，以電電公會、工總等公協會先行，邀請對方國家對等的公、商協會率領廠商前來參與。不過，政府的角色仍然非常重要，除應持續支持企業的外銷融資需求，還需爭取投資獎勵以及排除投資障礙，並且應積極促進海外優質臺商企業回臺掛牌上市，協助臺灣經濟及影響力的提升。

在既有的海外臺商基礎上強化優勢

整理經濟部投資審議委員會自 1952 年累計至 2016 年的資料，可知臺商對於印度、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓、越南等首波交流六國的投資業別，均是以製造業為最大宗。具體來說，臺商投資印度以基本金屬製造業、金屬製品製造業、橡膠製品製造業為主；投資印尼以紡織業、橡膠製品製造業、塑膠製品製造業為主；投資泰國以電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製品製造業、木竹製品製造業為主；投資馬來西亞以紡織業、木竹製品製造業、電子零組件製造業為主；投資菲律賓以紡織業、電子零組件製造業、電腦電子產品及光學製品製造業為主；投資越南以基本金屬製造業、紡織業、化學材料製造業為主。

換言之，我國在這些國家布局之產業乃以勞力密集型為主，但在當地已面臨工資上漲、技術勞工缺工、勞資糾紛等議題，同時海外臺商正面臨第二代接班的問題，政府應協助升級轉型，規劃以「5+2」產業鏈結海外臺商的具體作法。例如亞洲・矽谷方案可利用臺商在馬來西亞、泰國、菲律賓、印度既有的電腦電子產品及光學製品製造業、電子零組件製造業的投資基礎，加上高雄市政府和馬來西亞雪蘭莪州簽署數位內容創意中心合作結盟的契機，規劃結合兩地製造業與資訊服務業的跨國創新設計中心，並藉以提升臺灣消費性電子產品之輸出。

值得關注的是，日前行政院科技會報辦公室決定明年度（2018）的科技預算重點項目將擴增為十大產業創新，除「5+2」（亞洲・矽谷、綠能科技、生醫產業、智慧機械、國防航太、新農業、循環經濟）外，還包括數位國家創新經濟、文化科技，以及晶片設計與半導體產業。政府可及早規劃完善的海內、外製造業生產鏈，協助國內外製造業的轉型升級，也可避免資本外移的疑慮。

靈活思考與「第三國」的合作機會

今年 1 月 17 日副總統陳建仁接見日本「維新之會」國會議員訪問團時表達我方期盼新南向政策行動年可與日本深化產業合作，攜手拓展海外市場之意願。經濟部次長王美花日前也指出，日本人看重臺灣在越南、印尼與馬來西亞的人脈，有意願與我合作拓展這三個國家的市場。

然而，臺灣應該務實的體認到，日本人已在印度深耕有成，並沒有必要「照顧」臺灣或與臺灣合作；因此建議政府的策略規劃應該更加靈活，不排除與任何其他國家合作的可能性，包括結合西方國家、新加坡或者中國大陸的廠商，方能打通臺灣南向發展更多元的管道與機會。例如我國應善用已在亞太經合會〈APEC〉成功建立的形象，以及在 APEC 參與層級高的性質，作為臺灣推動新南向政策的重要策略平臺。或者臺灣資金可投資「一帶一路」沿線國家的基礎建設、民生和生產製造項目，抑或運用兩岸在電子信息產業的強項，在「一帶一路」沿線國家設置海外新生產基地拓展新市場等。