

韓國新南方政策 vs. 我國新南向政策

國際事務處 邱達生研究員

韓國「新南方政策」

2017 年年底，韓國總統文在寅訪問印尼時首次提出新南方政策的構想。在雙邊方面，韓國與印尼決定將雙方關係提升至「特別戰略合作夥伴關係」，具體化兩國在軍事與經濟的合作項目；此外，韓印兩國也簽署總金額達 19 億美元的基礎建設合作。在多邊方面，文在寅計畫將韓國與東南亞國協關係，提升至與美、日、中、俄等四大國相同位階。隨後文在寅出席在菲律賓馬尼拉舉行的「東協企業與投資高峰會」，揭露新南方政策的目標為建立「韓國-東協共同體」。他表示，這個未來的共同體是所謂的「以人為本」、以人民為核心的 3P 共同體，亦即人民（People）、和平（Peace）與繁榮（Prosperity）。

有關新南方政策具體時程目標方面，文在寅指出：「經濟合作只能透過資金的支持來達成。」因此韓國計畫在 2019 年以前擴大東協合作基金規模至兩倍，並擴大韓國-湄公河開發基金規模至三倍。此外，韓國也將致力於提升與東協的雙邊貿易，計畫在 2020 年之前達到 2,000 億美元，相當於韓國與中國的貿易規模。文在寅更提出以協助東協提升基礎建設為誘因，鎖定交通建設、能源建設、水資源管理、資訊科技產業升級為四大關鍵領域，強化韓國與東協合作，並計畫在 2022 年之前額外提撥 1 億美元至已經啟動的「全球基礎建設基金」，以落實合作計畫。

新南方政策動機

韓國推出新南方政策的經濟動機是看上東南亞的發展潛力，東協總人口已達 6.34 億，人均所得超過 4,000 美元，整體經濟規模為 2 兆 5,500 億美元，為世界第六大經濟體。除了是極具潛力的消費市場外，東協的經濟成長相當的穩健，不但持續超越世界經濟成長的平均值，且預期未來的五年能夠繼續保有 4.4%-4.9% 的成長潛力。再者，東協的勞動力相對年輕，超過 40% 為經濟活躍參與人口，為一個可以取代中國的潛在世界工廠。此外，東協地區的天然資源相當豐富，蘊藏石油、天然氣與各種礦藏。

除了韓國之外，東亞的日本、中國，以及我國當然也都注意到東協經濟發展的潛力。以最近五年的數值來看，日本對東協的直接投資金額依然持續領先中、韓、台。然而中國近年積極推動「一帶一路」倡議的對外政策，已經將東協地區納入該倡議的規劃藍圖中，計畫將投入 1 兆美元的政府資金，在東南亞建設基礎設施。在東協的投入競爭方面，日本依然處於領先地位且具備亞洲開發銀行

〈ADB〉的主要話語權，中國則是亞洲基礎建設投資銀行〈AIIB〉的主導國，日中兩國目前在東協地區激烈爭奪基礎建設的市場訂單。文在寅瞭解韓國沒有足夠的資源來與日中兩強競逐東協，因此推出差異化的經營策略。

韓國的新南方政策強調「以人為本」的經濟政策，目標是與東協展開交流、實現共同繁榮，也特別指出韓國的目標與過去一些利用小國廉價勞工與豐富天然資源的大國有所不同，以此來引起東協國家的共鳴與認同。新南方政策的初期階段，韓國可能不得不採用與日本以及中國相同的路線，亦即提供東協國家最想望的基礎建設資金，吸引東協國家釋出與韓國聯合開發的公共工程項目，並一起分享開發的利潤與成果。文在寅表示韓國投資東南亞，可以將關鍵技術轉移給東協國家。透過技術移轉來建立與東協國家的互信，便是韓國新南方政策在策略上與日、中區隔的最主要關鍵。

新南方政策 vs. 新南向政策

韓國新南方政策與我國新南向政策在經濟安全的考量，都是因為過度倚賴中國市場，且近年出口中間財到中國受到北京「進口替代政策」的衝擊，成為韓、台共同面對的結構性難題。韓國的新南方政策主軸是透過技術移轉，建立與東協國家互信互利的基礎。東協國家大多是東亞價值供應鏈的下游，近年來也積極希望提升在跨國供應鏈的位階，因此新南方政策對東協國家有一定的吸引力。東南亞學者也呼籲韓國藉由東協經濟共同體已經上路的機會，在半導體、人工智慧等產業協助東協國家能力建構。韓國的新南方政策也提到印度，但目前看來應以東協為合作的主要目標。至於印尼雖是東協最大經濟體，但並不是韓國在東協的最主要貿易夥伴，新南方政策應該是看上印尼的潛力，並想改變這種現況，提升韓、印尼經貿關係。

我國的新南向政策鎖定東南亞與南亞、紐澳等 18 國，但目前似以印度媒體對我國政策似乎較有回應，以此推估我國政策初步應鎖定印度為主要目標。以高科技產業而言，我國的優勢在硬體，而印度的優勢在軟體，因此台、印兩國在相關產業有互補、互利的空間與機會。

韓國的新南方政策是善用既有的韓國-東協自由貿易協定、結合東協經濟共同體以及未來即將上路的「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP) 平台機制，來進一步提升經濟與安全的成效；我國的新南向政策是在缺乏正式機制與管道的情況下，希望藉由提升台灣與東協文化、經貿、人員合作與交流，尋找洽簽正式經貿合作協定的可能。新南方政策與新南向政策都是「以人為本」，但是韓國的新南方政策可以透過官方正式管道來落實，相對而言，我國希望與沒有正式邦交的新南向國家合作，挑戰較大。

韓國新南方政策相關的目標與分析，都將日本與中國視為競爭對手，例如強

調與日中兩國在東協市場資源投入目的之區隔。然而，新南方政策初期切入的基礎建設投資方面，也非我國經營東協市場的首要目標，因此新南方政策並未將台灣視為假想對手。但新南方政策的韓國-東協共同體目標一旦落實，韓國與東協之間的投資與貿易障礙有望進一步解除，也可能讓韓國擴大與我國在東協市場的經營成績落差，亦即程度上的抑制了新南向政策的預期效果。不過，我國的新南向政策並沒有事先設定對手，而是希望以協助新南向國家提升人力建構；促進與我國進行人才交流的長遠目標著手。因此，多邊自由貿易協定強調的專技人員自由移動，有助於達成我國新南向政策目標。