

亞洲主要國家在東南亞地區推動之政策合作

新興市場發展研究中心 唐豪駿助理研究員兼組長

2016 年東協經濟共同體 (AEC) 開始運作，具有龐大的內需市場、豐沛的生產要素、優勢的地理位置，對世界各國甚具投資吸引力。

近年來，亞洲主要國家均以東協 (ASEAN) 國家作為聯繫結合的重點區域，同時各國企業投資東協的情形也愈益普遍。為積極發展與東協國家的政經關係，除我國推動「新南向政策」外，日本安倍內閣提出「南進計畫」，且印度與日本正倡議建設從亞太地區到非洲的「自由走廊」，以平衡中國大陸「一帶一路」倡議在相關區域的影響力。韓國除積極發展影視文化產業拓展軟實力外，更於 2017 年 11 月 9 日在印尼提出「新南方政策」。而中國大陸除持續透過「一帶一路」倡議中的「21 世紀海上絲綢之路」強化對於東南亞國家的聯繫與投資外，2017 年 11 月香港與東協正式簽署「東協－香港自由貿易協定與投資保障協定」後，預期與東協國家的政經關係將更為緊密。印度莫迪 (Narendra Modi) 政府也從「東望」(Look East) 政策轉為更積極的「東進」(Act East) 政策。在在顯示幾乎亞洲所有的主要經濟體皆在積極發展與東協國家的政經關係。

以下分別簡述日本「南進計畫」、韓國「新南方政策」、中國大陸「一帶一路」倡議、印度「東進政策」四個國家的政策內涵。

一、日本「南進計畫」

在安倍政權上台後，「南進」政策成為其外交策略相當重要的一環。長期以來日本政府及民間均通過政府開發援助 (ODA)、直接投資 (FDI)，投入相當大量的資金和技術。如在 2012 年的「湄公河－日本高峰會」(Mekong-Japan Summit) 日本曾提供三年 6,000 億日圓的援助資金給湄公河五國，而在 2017 年 5 月安倍政府也提出了 5 年 110 億美元的「投資亞洲倡議」，2017 年 7 月日本首相安倍與越南、柬埔寨、寮國、泰國及緬甸五國元首舉辦「湄公河－日本高峰會」時，又宣布將在未來 3 年提供 7,500 億日圓的援助資金，幫助湄公河流域國家發展基礎建設。由此可看出日本政府持續地透過海外發展資金援助的方式，來擴大其國際政經影響力。

日本通過對外援助、經貿投資等方式加強與東南亞國家的聯結，強化雙邊互動，形塑戰略夥伴關係，進而消解中國大陸對東南亞國家的政治、經濟影響。同

時，日本的南進政策，還有企業轉移投資的考量。隨著企業在中國大陸的成本增加、投資政策改變及環境等因素，許多日商將在中國大陸的生產供應鏈及廠區遷移到東南亞地區，達到開拓新興市場、擴大利潤空間的目的。日本以地方政府為核心，與東南亞各國的地方政府、開發商接洽合作，在當地開闢專屬的工業園區，創造安全、完善與優惠的租賃條件。東南亞各國也樂見日本對其進行產業轉移，幫助這些國家發展現代工業。

此外，日本與印度倡議建設從亞太地區到非洲的「自由走廊」，以平衡中國大陸「一帶一路」倡議在相關區域的影響力。2016年11月印度總理莫迪訪問日本時，安倍首相宣布將推動從亞太延伸到非洲的自由走廊，計劃通過修建基礎設施來進一步推動亞洲、非洲和中東的貿易和投資。2017年5月，莫迪在印度舉行的非洲發展銀行大會上力推印度和日本共同參與的亞非自由走廊，探討兩國與非洲國家在技術、健康、基礎設施建設、製造業等領域建立聯繫，攜手合作的可能性。不過，日本並無意與中國大陸對抗，故在2018年5月李克強訪日時，雙方簽署《關於中日第三方市場合作事項的備忘錄》，並擬設立「一帶一路」官民協議會，顯示中日雙方在新南向區域同時存在競爭與合作的項目。

二、韓國「新南方政策」

韓國總統文在寅於2017年11月9日訪問印尼時，提出「新南方政策」的構想，接著在出席菲律賓的2017年東協企業與投資高峰會中，他又具體化新南方政策的目標為建立「韓國－東協共同體」，表示這個共同體是「3P 共同體」，亦即人民（People）、和平（Peace）與繁榮（Prosperity），強調人與人的連結，透過安全合作來保障亞洲和平，以及互利為基礎的經濟合作來提升區域繁榮。

事實上，文在寅上台後推出的兩個重要外交經濟政策，分別為2017年9月7日在俄羅斯發表的「新北方政策」，著重加強韓國與俄羅斯的遠東地區、中國東三省、蒙古的經濟合作。另一即為「新南方政策」，換言之，韓國計劃將把與東協關係提升至與美、日、中、俄的相同程度。這也顯示韓國作為ODA的後進國，也有意透過包含基礎建設與技術援助的「新協助模式」¹，拓展在新南向區域的市場經營。

¹ 余珮儒，2015，〈韓國前進東南亞的策略性做法：「新協助模式」〉，《經濟前瞻》，69-77。

三、中國大陸「一帶一路」倡議

2015 年 3 月，中國國家發改委、外交部、商務部聯合發表《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》，²其中，「絲綢之路經濟帶」將打通歐亞非大陸屏障，而「21 世紀海上絲綢之路」則希望從中國大陸沿海出發，延伸至印度洋及南太平洋。

自中國大陸與東協 10 國簽署自由貿易區協議以來，雙方貿易額不斷提升，「一帶一路」倡議的提出，更是進一步串連中國大陸與東協國家的合作平台。過去中國大陸長期依靠外貿和外資兩大成長引擎帶動成長的模式，為了因應經濟「新常態」，中國大陸透過「一帶一路」倡議戰略及成立亞洲基礎設施投資銀行（AIIB），在拓展外交之餘，進一步加深和東協及周圍國家的經貿關係，也為經濟「新常態」注入新成長動能。而藉由共同建設國際骨幹通道建設，也逐步連接亞歐非之間的基礎設施網路，同時藉由增加向鄰國輸出基礎建設的機會，有效提升自身基礎建設產能。

根據中共之說法，「一帶一路」倡議的關鍵就是「互聯互通」，因此，中國大陸近年來發展極為快速的高速鐵路即在「互聯互通」扮演極為重要的角色。而為集資挹注「一帶一路」倡議所需資金，並進一步舒緩亞太國家因為基礎建設不足所導致的發展瓶頸，中國大陸推動成立亞投行並設置了絲路基金。

中國大陸一直想興建以昆明為中心向中南半島延伸的高鐵系統，分為途經越南的東線、途經緬甸的西線，以及途經寮國的中線三個支線，在泰國曼谷交會後，再往南延伸至馬來西亞和新加坡。透過跨國鐵公路建設，此條「絲綢之路經濟帶」一方面強調與東協國家的貿易往來，另一方面則有助於中國大陸在東協地區擴張影響力。

四、印度「東進政策」

印度總理莫迪於 2014 年在緬甸參加東亞高峰會時，首度提出「東進政策」政策，取代了過去印度的，顯示莫迪領導的印度在推動國內經濟發展之餘，更企圖強化與東協各國的關係。

印度的「東望政策」顯然受到美國的鼓舞，歐巴馬在 2010 年訪問印度時，

² 「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」，中國國家發展和改革委員會，2015 年 3 月 28 日，http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html。

便表示印度不應該只是「東望」，更應該「與東邊交往」(Engage East)；希拉蕊 (Hillary Clinton) 在 2011 年訪問印度時，更直白的表示「印度的領導角色將形塑亞太地區的未來」，所以「我們鼓勵印度不只是要『東望』，還要與東邊往來，甚至是『東進』。」因此，莫迪的「東進政策」在很大程度上，除了經濟面外，更有配合美國「重返亞洲」、「再平衡」(rebalancing) 政策的戰略意涵。³

2017 年 11 月，在川普訪問亞洲時，也提出「印太戰略」，提升了印度在區域的重要性，並在 AECEN 高峰會期間，召開美、日、澳、印四方會談，形成「菱形連線」的安全合作，對中國大陸的「海上絲綢之路」形成所謂「鑽石包圍網」，未來美、日、澳、印四方會談，除了在海上安全之合作外，是否有可能深化成立類似金磚五國 (BRICS) 合作開發銀行的組織，並與金援「一帶一路」倡議的亞投行出現競合關係，仍有待進一步觀察。

五、小結

我國於 2017 年仿照核定日、韓模式，核定「以 ODA 模式推動海外公共工程執行計畫」，期待透過 ODA 強化台商的競爭力，替台商爭取更多新南向市場商機。然而，隨著東協、南亞等新興市場的崛起，除了中國大陸的「一帶一路」倡議之外，日本積極推動「南進計畫」，韓國也在印尼提出「新南方政策」，印度從「東望政策」改為更積極的「東進政策」，新加坡更是基於與各國簽訂自由貿易協定 (FTA)，希望能成為外資流入東協國家的窗口，顯示亞洲主要國家皆在新南向市場積極耕耘。故此，我國在試圖以 ODA 模式拓展新南向市場時，宜考慮與中、日、韓、新、印度等國合作，聯手在新南向區域開發商機。

³ 張棋旻，2016.7，〈印度對外政策剖析：從「東望」邁向「東進」〉，《國際與公共事務》，第 4 期，67-102