

「中國大陸對新南向國家之政經戰略作為及對兩岸、臺灣及臺商之影響與因應」摘要

本研究將中國大陸對新南向國家的政經戰略分為三個層次的互動：首先從美「中」競爭的總體層次分析美「中」雙方在東南亞與南亞的區域競合，即中國大陸「一帶一路」戰略與「美日澳印四方會談」的對抗性與競爭性。從這個角度可以理解在當前美中貿易戰、科技戰持續延燒的背景下，中國大陸急需爭取周邊國家支持，成為戰略及自貿區夥伴以避開美國的圍堵、以減緩美中貿易戰對中國大陸對外經貿的衝擊，突破美國以「印太戰略」圍堵中國大陸的策略。

其次是個體層次，主要觀察中國大陸與東協、印度之間的互動關係，本研究認為基本上多數國家以經貿投資「親中」、政治安全「親美」、「親日」為基調，係為東協、印度等國在美「中」區域競逐下採取避險策略之體現；最後在微觀層次是兩岸在新南向區域的競合關係，即「新南向政策」與「一帶一路」戰略的競合關係。因此，研究中國大陸對新南向國家之政經戰略，必須要貫穿上述三個層次，才能深入掌握其對兩岸關係、臺灣及臺商之影響。

整合上述三個層次分析，本研究認為中國大陸對新南向國家的作為背後至少有五大戰略思維，分別是：(1)突破第一島鏈的結構制約、連接印太與非洲；(2)藉由強化與東南亞及南亞地區的經貿關係，減少美中貿易戰可能對中國大陸帶來的損失；(3)扮演提供公共財的領導角色；(4)區域整合；(5)吸納台商。

這五大戰略思維有些存在長期規劃，有些則是為了因應近期產生的挑戰。而在具體實施手段上，中國大陸在早期便採取企業「走出去」戰略；建立與東協國家的雙邊及多邊 FTA 架構；加入 WTO；國內推行「匯改」與制定《境外投資管理辦

法》、《對外承包工程管理條例》以及《對外承包工程資格管理辦法》等；設立境外經貿合作區；推動 RCEP 談判與結合「一帶一路」；鼓勵海外投資併購等。直到近期以因應美中貿易戰為主的各項限制與鼓勵政策。

在 2020 年之後，疫情似乎一定程度上衝擊中國大陸的相關戰略，但細究中國大陸與各國的關係，會發現「一帶一路」戰略仍持續在推行，且隨著美「中」貿易戰帶來的全球產業供應鏈重組以及 COVID-19 疫情帶來的短鏈革命，在經貿投資關係上有愈趨緊密的趨勢。而本研究依據我國與新南向國家的經貿緊密程度，將研究對象聚焦在中國大陸與越南、泰國、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、印度等七國的雙邊互動與經貿投資關係。

本研究在分析中國大陸與上述新南向重點七國雙邊關係時，主要根據雙邊影響力指數（Formal Bilateral Influence Capacity, FBIC）與「中國全球投資追蹤」（CGIT）兩項指標，輔以中國大陸官方數據與對外公開之投資項目等。觀察在 2013 年「一帶一路」政策實施後，新南向重點國家間中國大陸的影響力變化。首先以 FBIC 觀察可以很直觀的理解中國大陸對新南向國家在影響力與對中國大陸的依賴性都呈現上升趨勢，而對比美國則都呈現下滑；CGIT 則顯示 2013 年至 2021 年 6 月止，「一帶一路」累計對東亞投資總額占總體對外投資 26.29%，排名第一。自 2015 年至 2020 年，東亞地區投資金額每年皆居全球。

從中國大陸官方數據顯示，至 2021 年 6 月，「一帶一路」在 15 個新南向國家共合作 555 項投資建設計畫，總投資金額約 2,800 億美元，占「一帶一路」全球投資金額 36.22%；不過從產業類別來看，投資項目基本集中在「能源」及「運輸」兩大部門，光「能源」就占 40%，約 1,140 億美元，兩者合計投資金額占比達 66.23%。

進一步聚焦至越南、馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國與新加坡等新南向重點國家，總投資額為 1,444 億美元其中，「能源」與「運輸」產業占 50.42%，約 728.1 億美元。「金屬」產業則是以鋼鐵為主要投資項目，六國合計有 140.8 億美元的投資金額。且相較於南亞國家，「一帶一路」政策在新南向國家更重視「物流」產業的投資，相關建設項目主要集中於新加坡及越南兩國。

本研究也針對上述七國在自身國家發展立場以及對中國大陸影響力不斷加深的態度與回應進行分析。首先，越南一直是最積極營造開放的經貿環境的國家，吸引日本、韓國等外資進行緊密的雙邊合作，對臺商也保持歡迎的態度。FBIC 指數表現上，美國在越南的影響力在近年超越中國大陸，是六國中少數表現較為親近西方的國家。不過在對於中國大陸的依賴程度則高於美國。整體來說，中國大陸在越南的政經壓力，應不至於影響我國臺商在越南的投資經營。

泰國國際地位長期處於大國平衡之間，在與中國大陸進行戰略合作之時，亦積極與日本、印度加強關係。從 FBIC 指數表現上可以看到美國在影響力與依賴程度上高於中國大陸，但是中國大陸對泰國的影響力有明顯的上升趨勢，很可能在未來幾年內超越美國。

印尼在策略上與泰國相似，對中國大陸投資保持著適當的戒心與距離，並藉由美國、日本之政經力量維繫平衡。FBIC 指數則顯示中國大陸對印尼的影響力沒有太明顯的變化，保持領先美國的地位，依賴程度上則是「中」美兩國互有消長。

馬來西亞近期整體趨勢是朝親中路線發展，儘管 FBIC 指數上中國大陸對馬來西亞的影響力仍弱於美國，但兩國間的差距也在縮小或在未來被超越。因此我國在推動新南向政策時，與馬來西亞的互動將會比越南、泰國、印尼遭遇更多來自中國大陸的阻力。

菲律賓則是一直與中國大陸的經貿關係維持若即若離的態勢，而菲律賓與我國在資通訊產業投資關係上，在美中貿易戰後則有更為緊密的發展。不過在 FBIC 指數上，美國近年對菲律賓的影響力呈現大幅下降，中國大陸則有微幅上升。

新加坡對中國大陸態度較其他東協成員較為友好。不過因其產業結構與其他國家不同，FBIC 指數顯示美國對新加坡的影響力與依賴程度皆高於中國大陸，只不過同樣呈逐年下降的走勢。

最後是印度，印度一直與中國大陸維持「政冷經熱」的關係，一方面與中國大陸在經貿上往來密切，但是對於中國大陸的投資又時時戒慎恐懼。從 FBIC 指數上觀察，中國大陸對印度影響力以及印度對中國大陸的依賴程度都是七個國家中最低的國家。

總結以上發展，本研究總結中國大陸對上述七國分別存在以下幾種趨勢：(1) 各國對中國大陸的經濟依賴與「債務危機」呈現正相關；(2) 中國大陸與臺灣對新南向國家同樣是政冷經熱的關係；(3) 臺商遭中國供應鏈排擠或吸納風險。

本研究針對中國大陸對新南向國家之政經戰略作為及其影響進行全盤分析後，其為對兩岸、對臺灣、以及對臺商三方面均有所影響。首先在對兩岸之影響方面：(1) 中國大陸運用「一帶一路」政策以深化其與東協、南亞等區域之國家的經貿互動交流與合作，對我國實行新南向政策產生衝擊影響；(2) 中國大陸推行「走出去」戰略和隨著中國大陸產業供應鏈日趨完整等發展趨勢下，將加快「紅色供應鏈」發展進程，恐將可能影響臺灣在國際產業供應鏈之重要地位；(3) 在未來 RCEP 正式生效後，臺灣因非 RCEP 成員國，將對臺灣產業及兩岸產業供應鏈造成衝擊與改變。

其次對臺灣之影響方面：(1) 新南向國家大致上對於中國

大陸「走出去」戰略表達正向歡迎的態度，且中國大陸「走出去」戰略的實行亦對新南向國家發展帶來一定程度的助益；(2) 我國與新南向國家之官方互動仍困難，但經貿、投資關係仍維持熱絡發展的態勢；(3) 面臨中國大陸的逐漸崛起，新南向國家普遍採取在經濟上和中國大陸維持經濟合作交往，但在政治與安全方面則是和美國靠攏之避險策略，且未因中國大陸與新南向國家經濟合作貿易擴大而有改變

第三是對臺商之影響方面：(1) 隨著未來 RCEP 的正式簽署及生效，將加速帶動中國大陸和東南亞國家(或新南向國家)之區域產業供應鏈形成與整合，並逐漸形成「東亞自貿區生態圈」；(2) 在美中衝突長期化及在後疫情時代下，美國提出可信任夥伴聯盟及乾淨網路之供應鏈安全體系，將催化「一個世界，兩套系統」的雙供應鏈體系，並間接加速以中國大陸為中心的東南亞供應鏈逐漸成形；(3) 美中貿易戰與新冠肺炎疫情爆發後，加速全球產業供應鏈重組與區域化、短鏈化發展趨勢，同時我國臺商與中國大陸企業亦在新南向國家存在競合關係；(4) 在中共對新南向國家採取政經戰略作為下，現階段將對臺商形成一定程度之磁吸效應與排擠效應。

根據以上研究發現，本研究提出以下建議事項：

一、立即可行建議

- (一) 我國政府應長期主動蒐集並彙整有關中國大陸「一帶一路」政策的重要資訊並建置成資料庫，提供我國臺商參考以協助其爭取潛在商機與掌握、應對可能所面臨之風險。
- (二) 臺商可積極尋求進入新南向國家區域內的相關產業園區或境外經貿合作區，藉由和境外廠商之間產業供應鏈的合作建立以逐步擴大臺灣在新南向國家中的供應網路。

- (三) 臺灣應持續投入研發和拉抬產業供應鏈位階，我國政府並應持續協助我國企業或臺商產業升級，使在提升臺灣自身競爭力之下，提升新南向國家對於臺灣產品的認同感。
- (四) 建議我國應隨時掌握國際各國在新南向國家的佈局策略變化，尋求合作契機以因應中國大陸「一帶一路」政策乃至 RCEP 等之威脅及協助臺商掌握新南向商機。
- (五) 建議我國政府應主動協助臺商瞭解並掌握新南向國家的當前發展情勢，並協助臺商開拓其他新興市場。
- (六) 我國可借鑑國際各國（如日本、韓國）佈局新南向國家之具體策略與做法，以進一步完善臺灣新南向政策之未來發展方向，並攜手日、韓共同進軍新南向市場。

二、中長期建議

- (一) 我國宜積極與國際友好國家聯繫，加強經貿關係，爭取加入區域經濟整合機制，簽訂經濟合作協議或自由貿易協定，以降低 RCEP 生效後對臺灣造成的影響。
- (二) 我國政府可積極與美、日等國際各國合作，並藉由城市對城市間的對接交流合作，強化臺灣與新南向國家之間的關係。
- (三) 因印度市場未來發展潛力仍大，我國持續在東南亞市場發展的同時，亦應考慮提早擴大在印度市場的投資佈局，以利在美中衝突長期化趨勢發展下，多增加海外生產基地以分散風險。
- (四) 建議我國政府宜訂定相關之鼓勵和獎勵措施，幫助及督促我國於新南向國家投資發展的臺商在企業公民責任方面的實踐。
- (五) 建議我國政府應積極蒐集新南向國家的相關市場商情

資訊供臺商參考，建立經濟及產業情報機制平臺，協助檢視臺商海外佈局概況以降低臺商海外投資佈局的阻礙。

- (六) 積極尋求與東南亞國家進行合作，共組雙邊或三方甚至多方之產業供應鏈合作模式，以因應、抗衡中國大陸所建構的紅色供應鏈。
- (七) 積極推動「新東向政策」以深耕美國市場，並將「新東向政策」與「新南向政策」進行連結，以提升臺灣在東南亞地區的重要影響力。
- (八) 可提前規劃及發展創新產業或相關數位科技產業領域，作為「新南向政策」的新起點，以助我國產業前往東南亞、印度等新興市場發展。