

中國大陸對東協經貿佈局戰略對我推動「新南向政策」之機會與挑戰

◎楊書菲／中華經濟研究院區域發展研究中心 副研究員

中國大陸對東協透過FTA、一帶一路、產業合作，深化雙邊經貿發展及提升中國大陸在東協的政治地位與經濟影響力。在中國大陸對東協經貿佈局戰略下，臺灣應設法化阻力為助力，讓「新南向政策」可與中國大陸的東協戰略佈局相輔相成，共創互利雙贏。

中國大陸對東協經貿佈局

中國大陸自1975年正式承認東協組織，雙方從猜疑、生疏到緩和、交往，並於1991年正式建立雙邊對話關係。自此之後，中國大陸對於東協展開一系列包含經濟、外交、政治、人才、文化、次區域合作等多面向的總體戰略佈局，促使中國大陸與東協的雙邊政治和經濟關係進入迅速發展時期。就經貿佈局來看，2002年11月中國大陸與東協正式簽署《中國—東協全面經濟合作框架協定》（以下簡稱CAFTA），並於2004年1月1日開始實施第一批關稅減讓，涵蓋600項農漁產品的「早期收穫計畫」；2004年簽署《中

國—東協全面經濟合作框架協定之貨品貿易協定》，自2005年7月1日開始推動更進一步的貨品貿易自由化，雙方之零關稅品項目覆蓋率於2010年時達90~95%。2007年雙方簽署了《中國—東協全面經濟合作框架協定之服務貿易協定》，於2007年7月1日正式生效。另外，又於2009年簽署了《中國—東協全面經濟合作框架協定之投資協定》，並在2010年2月15日生效，至此CAFTA大致全部完成。

CAFTA生效後，雖然中國大陸與東協雙邊經貿關係取得重大進展，但隨著FTA的逐步落實和實施，單純的關稅削減效應，即貿易創造效果和刺激效果已逐漸式微，但是

非關稅貿易障礙卻愈發突出。另外也有感於近年全球經濟衰退、歐美先進國家需求下降、新興國家經濟成長趨緩、區域經濟整合風潮盛行，以及中國大陸進行產業結構調整等趨勢及變化，中國大陸與東協於2014年啟動CAFTA升級談判，並在2015年11月22日於馬來西亞簽署協議，於2016年7月1日正式生效，原產地相關規定則於2017年7月1日實施。

長久以來，中國大陸對東協的經濟佈局都存在一頂層設計的大戰略，近年較為國人所熟悉的CAFTA升級版或是「一帶一路」倡議，事實上都僅是此大戰略下的一環。李克強2013年所提之「2+7合作框架」可視為中國大陸新一屆政府對今後十年中國大陸與東協關係發展的政策宣示，包含兩點政治共識及七項合作領域。其中兩點政治共識是指，（1）推進合作的根本在深化戰略互信，拓展睦鄰友好；（2）深化合作的關鍵是聚焦經濟發展，擴大互利共贏。七項合作領域除了CAFTA升級版及共同建設21世紀海上絲綢之路（即「一帶一路」中的「一路」）外，尚包括與東協國家簽署睦鄰友好合作條約、加強安全領域交流與合作、加快互聯互通基礎設施建設、加強本地區金融合作和風險防範，及加強人文、科技、環保等交流，鞏固友好合作的基礎。

中國大陸對東協經貿佈局對臺灣貿易及投資之影響

（一）對臺灣貿易之影響

中國大陸對東協經貿佈局對臺灣貿易之影響主要來自於CAFTA貨品貿易協議之關稅減讓效果。根據CAFTA的降稅規定，除了被列入一般敏感產品與高度敏感的產品關稅最終不必降至零之外，其他產品的關稅最終將降為零關稅。東協在CAFTA的零關稅覆蓋率約為90.16%；列入一般敏感產品與高度敏感產品的項目，分別占有所有產品項目的5.43%及4.41%。CAFTA關稅減讓促使中國大陸與東協之雙邊貿易大幅成長，並明顯提升中國大陸在東協市場的重要性，同時對臺灣在東協之出口競爭力造成負面影響。中國大陸占東協六國非零關稅產品進口比重則從2004年的10.67%上升到2014年的21.16%，上升10.49個百分點；而臺灣占東協六國非零關稅產品進口比重則從2004年的5.80%下滑到2014年的3.96%，下滑1.84個百分點，並使臺灣產品在CAFTA生效後相較中國大陸出現落後差距擴大或領先差距縮小的情況。

以全部34項產業來看（詳表1），受到中國大陸競爭影響的產業共有29個，這些產業臺灣在CAFTA生效後相較中國大陸出現落後差距擴大或領先差距縮小的情況。最需關注的是，有6項產業臺灣市占率已被中國大陸超越，包含塑膠、紙製品、紡織、鋼鐵等東協六國自臺灣進口前十大產業，以及動物產品及皮製品兩個產業，而另外23項則是臺灣市占率落後中國大陸差距較CAFTA生效前擴大之產業。



表1 CAFTA生效對臺灣產業在東協六國市場之出口表現影響
(非零關稅產品)

單位：百萬美元，%

部門別	各國在東協面對關稅率		2012-2014年自臺灣平均進口			受中國大陸競爭影響
	臺灣	中國大陸	金額	比重	市占率	
所有產品 (HS01~97)	9.31	1.45	18,293.48	100.00	3.93	×
動物 (HS01~05)	11.56	0.98	461.58	2.52	4.61	○
植物 (HS06~14)	14.55	3.37	13.22	0.07	0.08	
食品加工 (HS15~24)	17.27	3.98	153.83	0.84	0.66	×
礦 (HS25~27)	4.32	0.79	2,442.12	13.35	3.59	
化學品 (HS28~38)	4.51	0.48	1,100.20	6.01	3.10	×
塑膠 (HS39)	9.03	2.80	1,930.76	10.55	6.94	○
橡膠 (HS40)	10.47	2.40	264.79	1.45	3.81	×
皮及製品 (HS41~43)	9.07	0.32	188.02	1.03	6.42	○
木及木製品草編 (HS44~46)	9.09	0.49	12.95	0.07	0.70	×
紙 (HS47~49)	7.82	2.06	519.22	2.84	6.61	○
紡織 (HS50~60)	8.88	1.02	2,582.62	14.12	12.25	○
成衣及雜項紡織 (HS61~63)	19.43	1.96	44.05	0.24	1.87	×
鞋類 (HS64)	21.91	7.42	43.00	0.24	3.43	×
帽傘 (HS65~67)	15.92	0	19.54	0.11	8.68	×
石料陶瓷 (HS68~69)	13.51	2.38	39.00	0.21	1.31	×
玻璃類 (HS70)	11.70	2.40	108.28	0.59	4.26	×
珠寶及貴金屬 (HS71)	7.11	0.20	40.84	0.22	2.18	
鋼鐵 (HS72)	5.74	1.95	1,872.29	10.23	8.87	○
鋼鐵製品 (HS73)	10.51	1.46	662.22	3.62	3.61	×
金屬製品 (HS74~81)	5.58	0.03	619.59	3.39	4.98	×
手工具及小五金 (HS82~83)	11.73	0.14	224.27	1.23	5.10	×
機械設備 (HS84)	4.56	0.54	1,900.16	10.39	3.02	×
電機設備 (HS85)	8.12	1.19	2,115.38	11.56	3.70	×
鐵道車 (HS86)	3.57	0	0.44	0.00	0.14	×
汽機車 (HS87)	21.21	10.72	296.75	1.62	0.95	×
航空 (HS88)	3.04	0	0.63	0.00	0.01	×
船 (HS89)	5.38	0.18	3.57	0.02	0.08	×
光學製品 (HS90)	4.43	0.04	407.75	2.23	5.35	×
鐘錶 (HS91)	9.57	0.00	3.11	0.02	0.35	×
樂器 (HS92)	6.99	0	4.48	0.02	1.60	×
武器及彈藥 (HS93)	15.03	7.64	2.89	0.02	0.65	
家具 (HS94)	15.11	1.16	43.57	0.24	1.83	×
玩具雜項 (HS95~96)	12.03	0.36	172.11	0.94	5.79	×
藝術品 (HS97)	10.61	0	0.24	0.00	1.55	

註：1.非零關稅根據2015年臺灣面對關稅率判定，已考慮臺星FTA中新加坡對臺灣之關稅減讓。

2.受中國大陸競爭影響中，×表示臺灣市占率落後產品的落後幅度擴大；○表示臺灣市占率領先產品被該國超越。市占率變化以FTA生效前後之平均市占率計算。FTA生效後以2012-2014年平均進口計算，FTA生效前則以2002-2004年的平均進口計算。

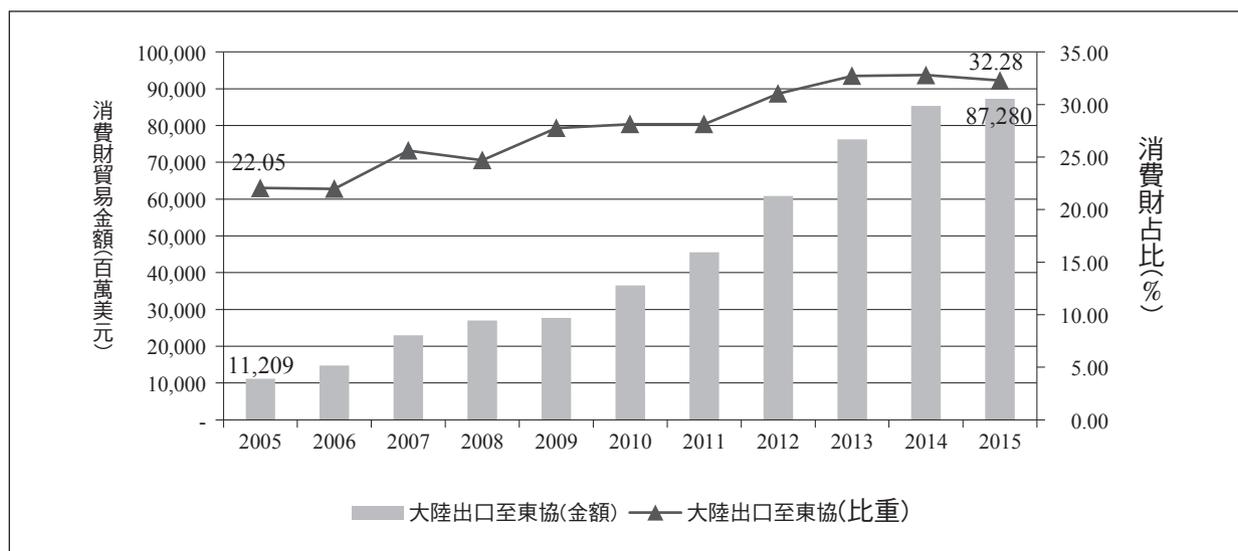
資料來源：WTA、UNCOMTRADE、WTO's Integrated Data Base。

2016年7月1日生效的CAFTA升級版，並沒有進一步進行關稅減讓，而是針對43個章節的絕大部分工業品放寬原產地認定標準，由現有的「區域價值百分比40%」為主，改為可任意選用「4位碼稅則號列改變」或「區域價值百分比40%」標準，以增加企業適用FTA優惠的彈性，此將有利於中國大陸企業利用CAFTA拓展東協內需市場。

由圖1可以發現，中國大陸消費財對東協出口的金額及比重近年來有顯著增加的趨勢，出口金額由2005年的112億美元增加至2015年的873億美元，占總出口的比重也由22.05%上升至32.28%，增加10.23個百分點，顯示中國大陸拓展東協內需市場已取得明顯進展。由於是否具有關稅優勢對於拓銷內需市場至為重要，因此CAFTA升級版放寬原產

地規定，將進一步提高中國大陸內銷型企業利用CAFTA優惠出口東協市場之意願，進而對臺灣同為內銷型之產品造成威脅。

雖然中國大陸出口至東協市場的消費財當中，有很多可能源自於臺商企業的出口，但其對臺灣本地生產之出口造成排擠效果卻是不爭的事實。東協臺商表示，由於臺灣與東協之間沒有FTA，因此，很多產品轉而由中國大陸工廠供應。如泰國某零售商表示，於當地銷售之泡麵、餅乾、面膜等產品，如選擇自臺灣進口，關稅高達20~30%，但自中國大陸進口則為零關稅。因此同樣產品如在兩岸皆有生產，則臺灣產品將面臨因高關稅障礙而被中國大陸產品取代的情況，對我國出口東協市場造成不利影響，更可能出現加速產業外移之問題。



註：1. 不含無法分類項目及油礦產品（HS25~27）。
 2. 消費財分類標準來自World Integrated Trade Solution（WITS）。
 資料來源：WTA、WTO's Integrated Data Base。

圖1 中國大陸對東協出口消費財概況



（二）對臺灣投資之影響

東協是臺灣早期對外投資重要對象，在1990年代以前，隨著國內工資上漲與新臺幣匯率上升，臺灣廠商開始尋找海外的生產基地，東協成為臺灣對外投資的重要地區，占臺灣對外投資的比重高達三成，而且臺灣在當時也是東協許多國家極為重要的投資來源國之一。不過，隨著臺灣開放赴中國大陸投資，東協國家投資環境的不穩定因素浮上檯面，如排華、治安欠佳、政治局勢不穩、基礎建設不足等，導致東協在臺灣對外投資之重要性逐漸下降。另1997年爆發的亞洲金融風暴，亦使臺商對東協投資決策更加保守。因此，儘管政府在1994、1997及2002年陸續推行三次的南向政策，卻無明顯效果。

2008年全球金融海嘯之後，在東協經濟快速反彈、內需市場不斷擴大，而中國大陸卻經濟成長趨緩、投資環境惡化下，臺商再度顯現出赴東南亞投資的興趣與意願。再加上2015年底東協成立「東協經濟共同體」，以及TPP與RCEP區域經濟整合效果持續發酵，臺商赴東協投資金額明顯增加，對東協之實際投資金額在2015年達26.46億美元，為歷年來最高之投資金額。儘管臺商近年對東南亞之投資有加速趨勢，但與中國大陸、日本、韓國等國家相比，投資的積極度及對東協內需市場之佈局仍有不足，臺灣占東協整體外人投資的比重約在1~3%，並沒有明顯的上升。

整體而言，影響臺灣對東協投資的因素

很多，包括環境面、商機面、法規面、經營面及區域經濟整合面等多面向因素，中國大陸對東協之經貿佈局戰略只是其中一項影響因素。綜合近年中國大陸及東協之情勢發展變化，預估生產條件、區域經濟整合概況、內需市場發展、投資政策方向、市場開放程度，及川普新政與中美貿易戰等因素，將是影響臺商是否赴東協投資的主要關鍵。特別是投資影響並不必然像貿易影響一樣存在明顯彼消我長的態勢，換言之，中國大陸對東協市場之投資佈局對臺灣之投資不見得會產生直接排擠效果，有時甚至存在互補空間。

中國大陸對東協經貿佈局對「新南向政策」之機會與挑戰

為因應全球及國內經濟情勢變化，2016年8月政府提出《新南向政策綱領》，將「新南向政策」定位為我國整體對外經貿戰略的重要一環，要為新階段的經濟發展，尋求新的方向和新的動能，並重新定位臺灣在亞洲發展的重要角色，創造未來價值。「新南向政策」希望在「經貿合作」面上可以協助臺商改變代工思維，拓展新南向國家內需市場，並強化產業價值鏈整合，及促進基礎工程合作和創新創業交流；在「人才交流」面上可以兼顧雙方的需求，在「以人為本、雙向多元」的交流原則下，由單向引進外籍勞工轉向雙向人才培養，提升臺灣與新南向國家雙邊人才資源的互補與合作；在「資源共享」面上可以發揮醫療、文化、觀光、科

技、農業等軟實力優勢，作為我國強化與新南向國家開展夥伴關係的利基，爭取雙邊或多邊合作機會；在「區域鏈結」上，推動雙邊與多邊制度化合作，提升雙方協商對話位階，並改變單打獨鬥模式，轉向尋求外部支援力量，透過國際合作來建立與新南向國家之夥伴關係。

惟受限於國際政治情勢及臺商加工出口的投資模式，我國在東南亞之投資歷史雖久，但與東南亞當地市場及社會的連結卻十分有限，再加上大量臺商於1990年代自東南亞轉向投資中國大陸，臺商於東南亞當地之影響力已較過去弱化。但同時間日本、韓國、中國大陸等國不管是基於政治外交考量，或是市場經濟考量，抑或是因FTA深化貿易與產業合作之驅動，皆積極佈局東協，以致於臺灣在整體資源有限的條件下，若要以單一力量與各國競爭，將面臨艱鉅的挑戰。但另一方面，若臺商可以改變過去單打獨鬥模式，以整合資源、優勢互補的思維，聚焦於具有利基的領域，善用陸、日、韓等國在東協佈局之網絡，加強與該等國家合作，或許也可能可以共同創造新的商機。

中國大陸長久以來對東協透過FTA、一帶一路、基礎建設互聯互通，以及產業、人文、科技等合作，促使雙邊未來的經貿發展更加深化且趨於一致，並且讓中國大陸在未來雙邊經貿發展、經貿規則、合作機制中形成主導力量，提升及發揮中國大陸在東協的政治地位與經濟影響力。為了避免中國大陸

對東協之整體佈局戰略對臺灣在東協市場造成衝擊及阻礙「新南向政策」之推動，臺灣應設法加強與中國大陸、東協或第三國企業合作，利用其所搭建之相關平臺，如跨境電商平臺，或其政府推動之政策，如一帶一路倡議，積極爭取可能之市場商機，維持臺灣在東協市場之貿易重要性。

然而需特別注意的是，中國大陸在東協之佈局戰略與臺灣之「新南向政策」雖存在合作契機，但在兩岸互信基礎不足的情況下，中國大陸片面認為「新南向政策」是臺灣欲與中國大陸進行切割的手段，對於臺商企業拓展夥伴國內需市場或政府欲與夥伴國進行合作交流均多所阻撓，不利我「新南向政策」之推動，更遑論是兩岸企業合作共同拓展第三地市場。尤其中國企業規模相較臺灣企業大，資金充沛，且與東協之政經關係較臺灣好，在兩岸關係緊張的情況下，中國大陸對該等市場佈局愈深，對臺商愈為不利。

職是之故，政府應設法與中國大陸重拾交流對話機制，以累積雙方互信，同時跳脫過去兩岸合作框架與思維，改以創新而非資金流動來創造價值，包括產品（服務）創新、生產方法創新、生產要素組合的創新、經營模式創新、新市場的發現及制度創新等，使兩岸合作能夠為雙方經濟轉型升級提供動力，擺脫「零和」遊戲，讓臺灣「新南向政策」可與中國大陸在東協的戰略佈局相輔相成，真正達到互利雙贏之局面。