



我國新南向政策的執行成果與未來展望

◎徐遵慈／中華經濟研究院臺灣東協研究中心 主任
◎李明勳／中華經濟研究院臺灣東協研究中心 輔佐研究員

新南向政策（New Southbound Policy, NSP）自2017年1月全面執行至今已屆滿一年，本文將整理政策發展與內涵，及盤點相關執行成果，並分析其未來展望。實務上，新南向政策下之經貿合作、人才交流、資源共享與區域鏈結四個工作面向，迄今均已產生短期可見之成效，但為達中長期效果仍須持續為之，且仍須積極拓展中國大陸、美歐等國市場，及開展更多元的外國觀光客來源。

關鍵詞：新南向政策、東南亞國家協會、南亞、中國因素、玉山論壇

Keywords: New Southbound Policy, Association of Southeast Asian Nations, South Asia, China Factor, Yushan Forum

新南向政策概述

蔡英文總統於2016年8月16日召開第二次「對外經貿戰略會談」上通過「新南向政策綱領」，盼強化與新南向國家之間的關係。行政院隨後於9月5日根據上述綱領提出「新南向政策推動計畫」，並交由其下的「經貿談判辦公室」負責統籌政策的執行。新南向推動計畫秉持「長期深耕、多元開展、雙向互惠」的核心精神，從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」和「區

域鏈結」四大工作面向來著手推動。其後，經各部會討論與協調後於12月14日拍板「新南向政策工作計畫」，針對這四大面向擬定更詳細具體的工作要點，並公告於2017年1月1日全面啟動相關執行工作。

新南向政策的目標國家為東協十國（新加坡、馬來西亞、泰國、印尼、菲律賓、越南、柬埔寨、緬甸、寮國、汶萊）、南亞六國（印度、巴基斯坦、孟加拉、斯里蘭卡、尼泊爾、不丹）與紐澳（紐西蘭、澳洲），共計18國。相較於過往南向政策僅專注在部

份東協重點國家，新南向政策則擴大至南亞六國與紐澳，盼藉此融入區域整合，為我國對外經貿開拓新版圖。實務上，各部會仍依其需求各自擬定欲優先交流的國家，但多半聚焦在印度、印尼、泰國、馬來西亞、菲律賓和越南六個重點國家。

蔡英文總統於2017年4月20日召開第三次對外經貿戰略會談，要求將新南向政策聚焦於「五大旗艦計畫與三大潛力領域」，集中資源和力量，以深化和新南向國家的連結。五大旗艦計畫包括區域農業發展、醫衛合作與產業鏈發展、產業人才發展、產業創新與合作、新南向論壇及青年交流平台。三大潛力領域包括跨境電商、觀光、公共工程。

總的來說，新南向政策為「臺灣的亞洲區域戰略」，透過強化與東協、南亞與紐澳間的雙邊關係，來建立互信、互惠共贏的合作新模式，以及經濟共同體意識，進而重新定位臺灣在亞洲的位置。此外，也盼透過融入區域整合，來促進臺灣的經貿多元化，並致力於產業升級與轉型，跳脫當前經濟發展困境。

新南向政策至今的執行成果

新南向政策主要透過「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」和「區域鏈結」四大面向來推動，其執行成果為：

一、經貿合作

經貿合作是新南向政策的重中之重，蔡英文總統於2016年5月20日就職演說中將

新南向政策目標界定為「提升對外經濟的格局及多元性，告別以往過於依賴單一市場的現象」；此「單一市場」顯然意指中國大陸。此外，近年來東協與南亞國家經濟快速發展，國內需求強勁，再加上新興中產階級崛起，形成龐大的內需市場，已成為當前全球經濟成長的亮點。然有別於過往的南向政策，新南向政策強調必須改變臺商過去將東協及南亞作為生產基地的出口代工型態，應轉而與之建立雙向、互利共贏的新合作模式，將新南向市場作為我國內需市場的延伸；同時，擴大與新南向國家的產業供應鏈之整合，以及基礎建設工程上的合作。

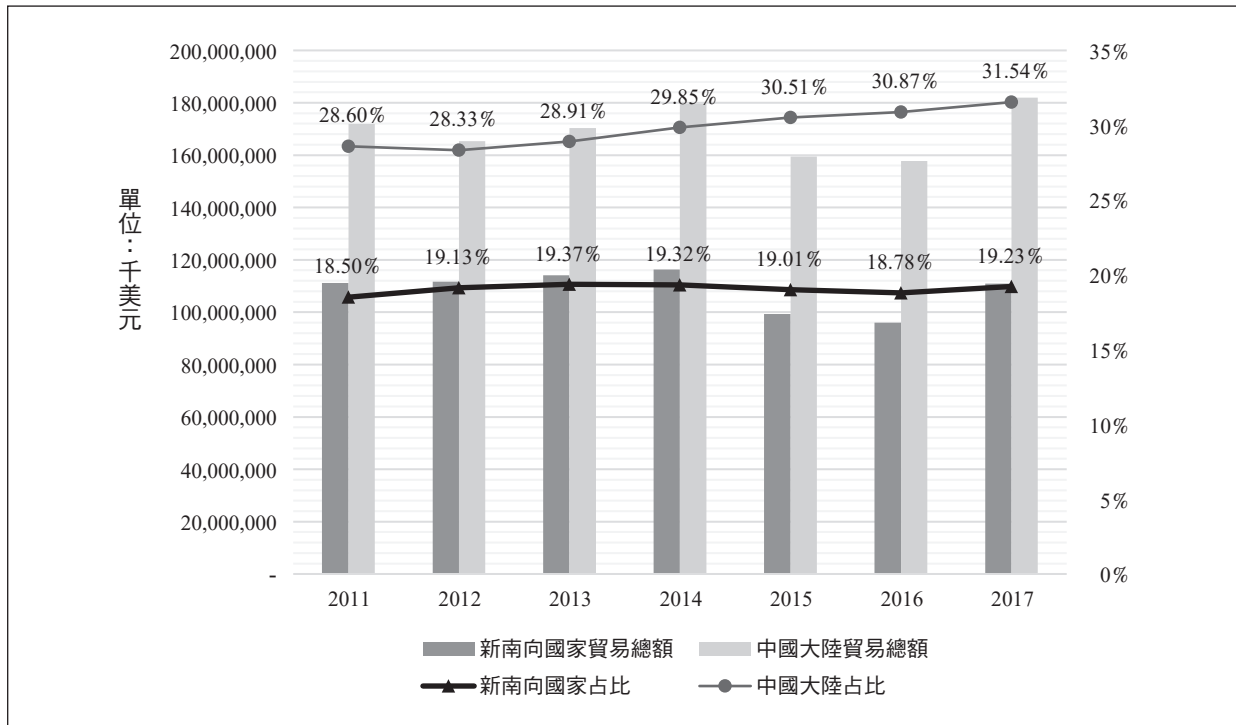
在執行成果上，如下圖1所示，2017年我國對新南向國家的貿易總額與占比均提升，從2016年尚不足1,000億美元（占對外貿易總額18.78%），到2017年增加至1,100億美元（占對外貿易總額19.23%）。然若將分析時間拉長，則2017年我國對新南向國家貿易總額的增長仍未達2014年以前的水平（2011年至2014年對新南向國家的貿易總額均超過1,100億美元）；且占比雖然增加至19.23%，但仍未超越2013年與2014年的水平，分別為19.37%和19.32%。

由於新南向政策在於擺脫過往對單一市場的過度依賴，故下圖1以中國大陸作為比較國來呈現其成效。我國同時期對中國大陸的貿易總額與占比也雙雙提升，從2014年太陽花學運爆發時近1,800億美元（29.85%），到



2017年時已上升至1,810億美元（31.54%）；且成長幅度遠勝過對新南向國家貿易，2017

年我國對中國大陸占比相較2016年上升約1.69%，但對新南向國家僅上升約0.45%。



資料來源：中華民國財政部貿易統計資料

圖1 我國對新南向國家與中國大陸的貿易總額與占比變化

進一步細分新南向國家內部成員，表1為我國2017年對新南向國家與中國大陸的出口概況。我國對新南向國家出口的增長動力主要來自六個新南向重點國（印尼、印度、泰國、菲律賓、馬來西亞與越南）。新南向國家整體成長率約13.42%（673億美元），而新南向重點國成長率則高達16.93%（436億美元）。若從區域來看，則東協顯然是最主要的成長來源（14.22%），其次為南亞（13.49%）；而紐澳僅成長1.61%。然同前

段所述，雖然我對新南向國家的出口有顯著成長，但成長幅度仍不及於同時期對中國大陸。2017年我國對中國大陸（不含港澳）的出口占比高達28.4%（889億美元），成長率高達20.46%，均遠勝新南向國家。

若僅從蔡英文總統2016年上任後的數據分析，則新南向政策確實已在促進對新南向國家出口上產生短期性成效。然若將分析時間拉長，且考慮中國大陸因素，則新南向政策須持續擴大政策強度，才能逐漸達到經

濟多元化與避免過度依賴單一市場的最終目標。更重要的是，雖然2017年我國對新南向國家的貿易總額、占比與出口成長率均有所提升，但同時期對中國大陸亦相應提升，且

其成長幅度遠勝過對新南向國家，顯示中國大陸市場對我國重要性仍無可取代，政府一方面協助企業拓展新南向市場，另一方面對中國大陸市場的拓展工作仍不可偏廢。

表1 我國2017年對新南向國家與中國大陸的出口概況

單位：千美元

	2016年	2017年	2017年占比	成長率 (2017/2016)
新南向國家	59,415,946	67,387,240	21.23%	13.42%
新南向重點國	37,082,302	43,360,868	13.66%	16.93%
東協	51,291,216	58,583,994	18.46%	14.22%
南亞	4,610,638	5,232,725	1.65%	13.49%
紐澳	3,514,092	3,570,521	1.12%	1.61%
中國大陸	73,878,920	88,995,359	28.04%	20.46%
港澳	38,527,444	41,396,521	13.04%	7.45%

資料來源：中華民國財政部貿易統計資料

二、人才交流

新南向政策在人才交流上將強化雙方在教育、產業人力的交流與合作，並結合新住民及其第二代的力量；換言之，新南向政策將跳脫過往只考慮國內需求而自新南向國家引進藍領勞工的思維，而是試圖兼顧雙方的需求與經濟成長，達到互利雙贏的局面。

在人才培育上，工作重點為整合並擴大獎學金，以吸引新南向國家的留學生，並鼓勵我國學生赴新南向國家留學。根據我國教育部統計，如下圖2所示，馬來西亞、越南和印尼留學生來臺人次在近三年均大幅成長。馬來西亞為來臺留學生最大來源國，2017年達到5,305人；其次為越南（4,319人）與印尼（3,549人）。此外，印度也逐年成長，

2017年達到1,179人。至於泰國和菲律賓雖然較為停滯，但2017年仍比前年成長。

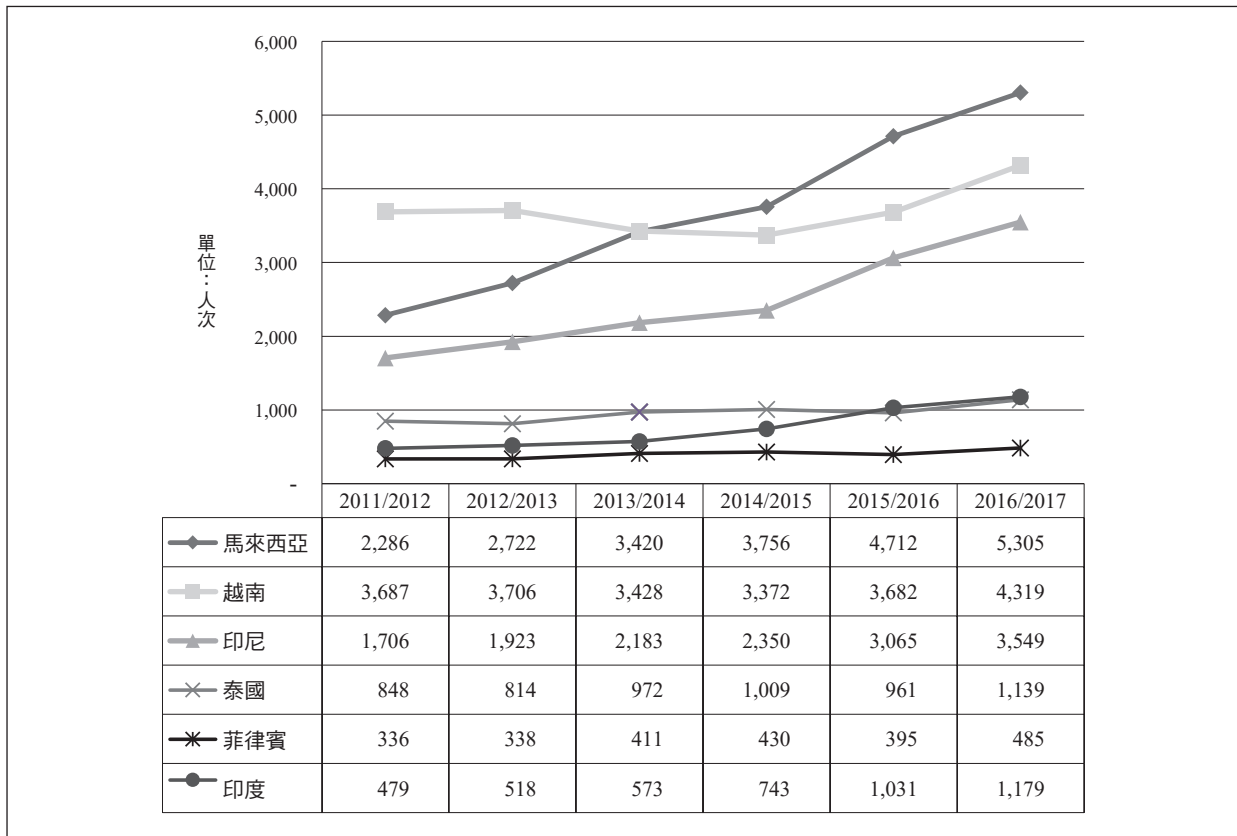
綜觀而論，新南向國家來臺留學生人數與占比均大幅成長，從2011年不到一萬人（占來臺留學生總人數約40.09%），到2017年已超過16,000人（44.33%）。若進一步細分，則新南向國家來臺留學生主要來源為東協（15,121人），占整體新南向國將近九成，遠遠超過次之的南亞。至於紐澳並非主要來源國，甚至2017年還負成長。

另一方面，我國政府也透過設置臺灣教育中心、臺灣連結（Taiwan Connection）計畫、區域經貿文化及產學資源中心等計畫，來有效推動雙方的人才培育與產學合作。臺灣教育中心致力於推廣臺灣的高等教育，以



延攬當地國人才赴我國留學。臺灣連結計畫為學術交流與教育合作的互動平台。區域經

貿文化及產學資源中心則是針對產學合作進行專班授課與企業媒合。



資料來源：整理自教育部統計數據

圖2 新南向重點國來臺留學生人次變化

截至2017年12月為止，這三種人才培育機構的設置概況如下表2所示。我國對新南向重點國（印尼、印度、泰國、菲律賓、馬來西亞、越南）均已成立該三種機構，可見我國對其教育市場的重視。在印尼和越南甚至成立兩間臺灣教育中心。反之，我國在柬埔寨、汶萊、孟加拉、巴基斯坦、尼泊爾、不丹和澳洲則未成立任何一種人才培育機構。另外，我國已在寮國、緬甸、斯里蘭卡和紐

西蘭成立臺灣連結計畫據點，未來將持續深化合作，朝成立臺灣教育中心邁進。

雖然我國對新南向國家的人才培育之努力不遺餘力，但有評論指出，在相關人才培育機構的運作上可能落入多頭馬車的窘境。從上表2可知，相同國家在不同的人才培育機構上可能對應到不同的執行單位。以泰國為例，不同的承辦單位對泰國執行不同但性質

表2 人才培育機構設置概況

	臺灣教育中心	臺灣連結	區域經貿文化及產學資源中心	總數
印尼	泗水（亞州大學承辦） 雅加達（東海大學承辦）	台北護理大學承辦	中原大學承辦	4
泰國	泰國（屏東科技大學承辦）	靜宜大學承辦	臺灣大學承辦	3
菲律賓	菲律賓（中山大學承辦）	成功大學承辦	中山大學承辦	3
馬來西亞	馬來西亞（臺灣大學承辦）	中原大學承辦	成功大學承辦	3
新加坡	-	-	成功大學承辦	1
越南	河內（文藻外語大學承辦） 胡志明市（暨南大學承辦）	台北醫學大學承辦	海洋大學承辦	4
寮國	-	屏東科技大學承辦	-	1
緬甸	-	暨南大學承辦	暨南大學承辦	2
印度	印度（清華大學承辦）	南華大學承辦	清華大學承辦	3
斯里蘭卡	-	中興大學承辦	-	1
紐西蘭	-	東華大學承辦	-	1
總數	8	10	8	26

註：柬埔寨、汶萊、孟加拉、巴基斯坦、尼泊爾、不丹、澳洲均未成立任何人才培育機構

資料來源：整理自教育部統計數據

相似的計畫。這種執行上的多頭馬車，是否可能造成資源上的分散與無效率，以及當地學生也可能無所適從之問題，值得進一步探究。

在外籍高階技術人才上，如下頁表3所示，我國吸引新南向國家的專業人員（含高階技術人員）之人數與占比逐年上漲，從2011年的5,378人（20.07%），到2017年的9,050人（29.26%）。若進一步細分，我國外籍專業人員在新南向國家的最大來源國為馬來西亞（3,129人），與前述來臺留學生的最大來源國相一致。其次為印度，其近年來成長快速，至2017年已達到1,516人。再其次為

菲律賓，過去長年位居第二，但自2017起首次下降，並被印度所超越。至於印尼、越南和新加坡也有一定比例的人數。

三、資源共享

在我國與東協、南亞及紐澳均無邦交的情況下，為了爭取更多雙邊與多邊合作的機會，臺灣應適時發揮在醫療、觀光、文化、農業、科技等軟實力優勢，以拉近與新南向國家在社會、文化和心理上的距離。以下將以觀光作為分析對象。

為吸引新南向國家旅客來臺觀光，我國政府近年開始推動放寬簽證限制，以提高對



象國旅客來臺的誘因；同時，也期盼藉此換取對象國給予我國同等的簽證待遇。根據我國外交部公布的「我國與新南向國的相互簽證待遇」，我國給予紐西蘭的簽證待遇最為優惠（免簽證90天），其次為馬來西亞與新加坡（免簽證30天）。自2016年中至今，外交部陸續放寬對泰國、汶萊和菲律賓的簽證

限制，目前為免簽證30天。此外，印尼、越南、柬埔寨、緬甸、寮國和印度為有條件式免簽。其中印度為我國給予南亞國家簽證待遇最高者。斯里蘭卡和不丹獲得我國給予的觀6光簽證。至於孟加拉、尼泊爾和巴基斯坦則基於特殊政策考量而未給予前述相同待遇。

表3 來臺外籍專業人員有效聘僱人數

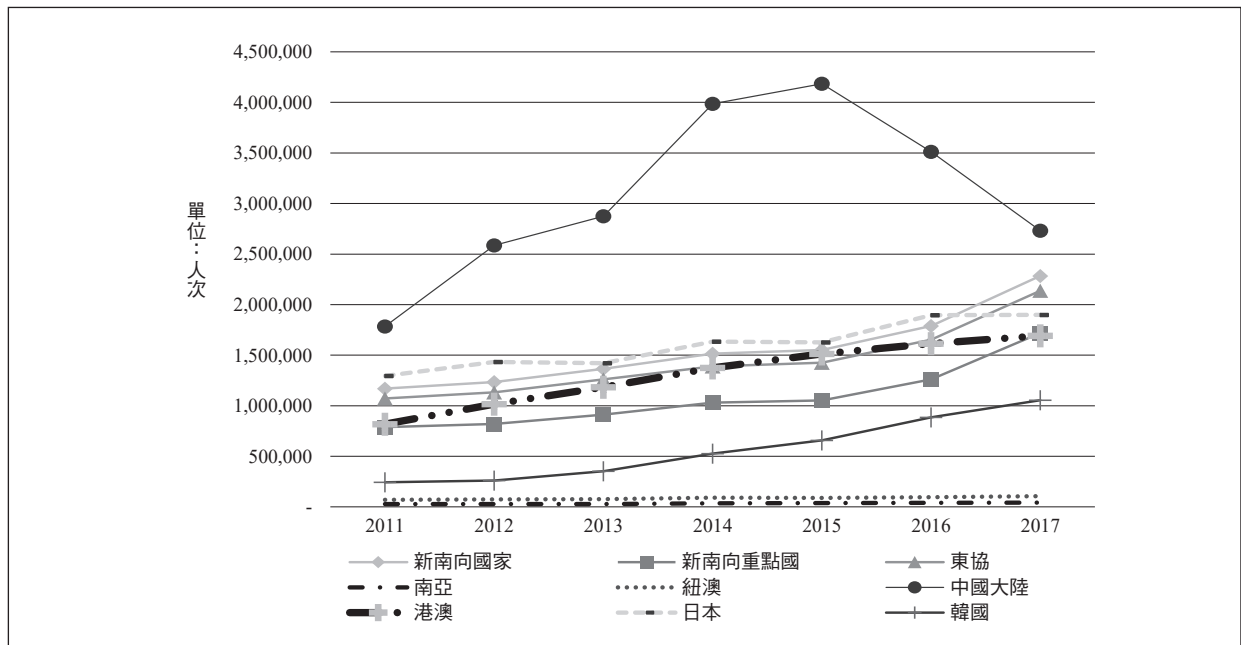
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
總計	26,798	27,624	27,627	28,559	30,185	31,025	30,928
菲律賓	836	931	1,001	1,117	1,407	1,505	1,439
馬來西亞	1,443	1,522	1,601	1,845	2,216	2,684	3,129
泰國	263	364	288	271	297	283	319
新加坡	532	506	569	575	570	505	539
印尼	434	483	539	632	750	845	897
越南	106	129	230	251	366	516	620
柬埔寨	152	31	3	3	7	1	4
寮國	0	0	2	1	0	0	1
緬甸	88	65	42	32	31	32	46
汶萊	1	2	4	3	4	2	5
印度	817	934	993	1,039	1,292	1,458	1,516
孟加拉	0	1	0	4	7	6	4
斯里蘭卡	13	13	10	9	5	10	14
不丹	0	0	0	0	0	0	0
尼泊爾	7	6	8	8	12	8	8
巴基斯坦	14	15	11	16	17	14	16
澳洲	471	423	391	405	427	404	360
紐西蘭	201	207	183	165	155	135	133
新南向國總計	5,378	5,632	5,875	6,376	7,563	8,408	9,050
新南向國占比	20.07%	20.39%	21.27%	22.33%	25.06%	27.10%	29.26%

註：外國專業人員指外國人受聘僱從事就業服務法第46條第1項第1款至第6款規定之工作，包括專門性或技術性工作（律師、專利師、技師、醫療保健、學術研究等）、補習班語文教師、學校教師、運動教練及運動員、宗教藝術及演藝工作、華僑或外人投資或設立事業之主管工作。

資料來源：中華民國勞動部勞動統計數據

下圖3為我國近年來主要國家旅客來臺人次變化。中國大陸長期為來臺旅客來源國的最大宗，雖然自2016年中後來臺觀光人數大幅縮減近150萬人，但2017年仍達到273萬人，為我國最主要的單一國家觀光客來源。相對的，新南向18國目前已躍居第二大來

源，2017年達到228萬人次。新南向國家來臺觀光人數的成長主要是由東協或新南向重點國所驅動，至於南亞和紐澳的成長並不明顯。2017年，東協10國與新南向重點國分別約為213萬與172萬人次；南亞與紐澳則分別為4萬和10萬人次。

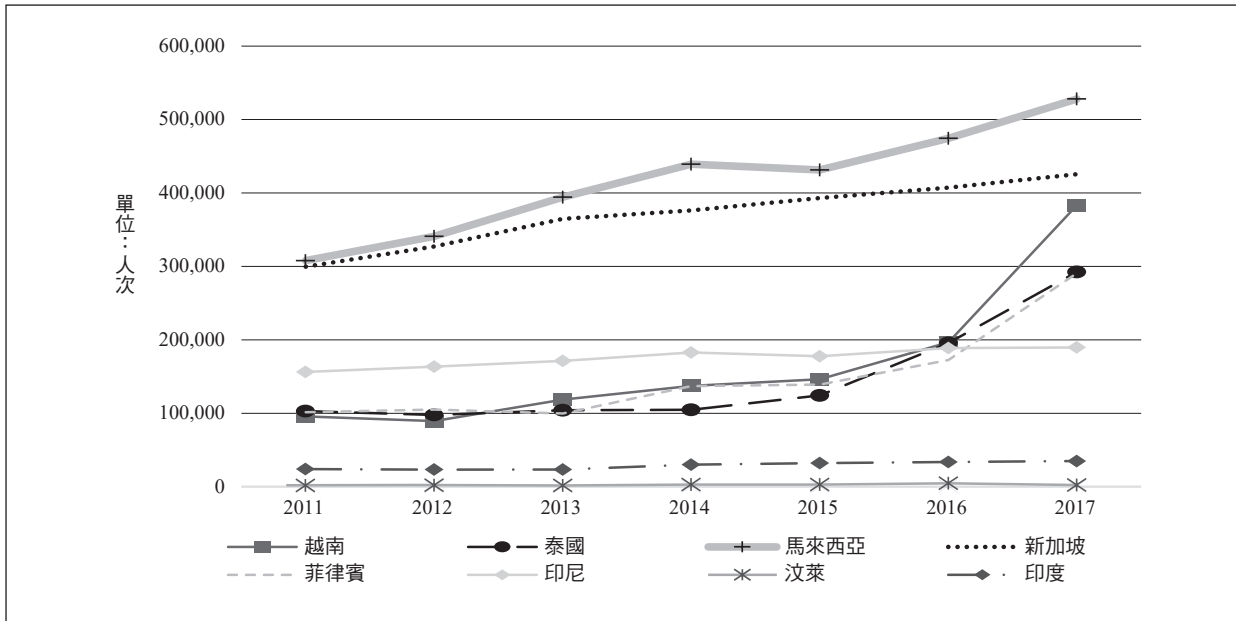


資料來源：交通部觀光局統計資料

圖3 主要國家與新南向國家來臺觀光人次變化概況

進一步分析東協國家旅客來臺人次變化，如下圖4所示。在東協10國中，以馬來西亞為最大宗（52萬人），其次為新加坡（42萬人）。越南在2017年出現爆炸性成長，從2016年近20萬人，躍升至2017年約38萬人，可能與我國對越南開放有條件式免簽有關。考慮越南旅客成長潛力龐大，政府可進一步考慮對其開放免簽。此外，泰國和菲律賓同時期也大幅成長，2016年分別約19萬人和17

萬人，至2017年時雙雙躍升至29萬人。兩國顯然受惠於我國免簽待遇。另外，印尼旅客成長則較不明顯，2017年近19萬人。印尼政府目前已給予我國免簽待遇，反而是我國政府對印尼僅開放有條件式免簽，有鑑於印尼坐擁2.6億人口，且也是我國移工最大來源國，政府可考慮進一步研擬開放措施，以爭取印尼觀光市場。



資料來源：交通部觀光局統計資料

圖4 東協主要國家與印度來臺旅客人次變化

四、區域鏈結

受限於國際政治情勢，我國與新南向國家過往多著重在經貿關係。為擴大雙方更全面的交流與合作，政府應善用公民社會、僑民網絡與第三國力量，加強協商及對話，共同促進區域的安定與繁榮。新南向五大旗艦計畫之一即為建置「新南向論壇及青年交流平台」，盼結合各方資源與亞太國家建立更全面性的夥伴關係。具體成果即為2017年10月11日首辦的「玉山論壇」。

「玉山論壇：亞洲進步與創新對話」為我國新創立的區域對話平台，邀請亞太地區及全球重要領袖、思想家、組織者和創新人士，以促進區域合作為目標，強化區域鏈結以厚植人力資本。2017年度主軸為「促進與

新南向國家之經濟與社會連結」，其願景為培養臺灣在亞太地區多層次的人際連結。首屆玉山論壇透過六個主題場次來展現臺灣欲與亞太地區建立多元合作關係的期盼，不僅強調經貿合作上的區域鏈結，也試圖彰顯公民社會在區域合作上的軟實力。

此外，蔡英文總統在論壇上正式將新南向政策界定為「臺灣的亞洲區域戰略」，但也表示其具有高度包容性，與區域其他合作倡議，例如區域全面經濟夥伴協定（RCEP）、「一帶一路」或印日的「自由走廊」（Freedom Corridor）等，非但不是彼此競爭，而是相輔相成的關係。此宣示旨在緩解中國大陸輿論視「新南向政策」對陸方與一帶一路計畫的對抗性。再者，蔡英文總統也拋出

五大承諾：第一，讓臺灣成為亞洲產業人才培育中心；第二，分享產業發展經驗，尤其是石化、資通訊與醫療；第三，透過政府開發協助（Official Development Assistance, ODA），將匯集國內35億美元資金提供策略性貸款，協助新南向國家興建公共建設；第四，協助中小企業與非政府組織投入新南向；第五，與理念相近的國家深化區域合作。

政府近日已表示將成立常設性的國家級智庫「臺灣亞州交流基金會」，作為玉山論壇的常設主辦及行政管理機構，同時也是區域內各領域領袖、青年代表、非政府組織、智庫等交流及合作的平臺。今後玉山論壇將於每年國慶日（10月10日）後舉辦，方便各國政要出席國慶大典後能順道參與玉山論壇。

代結語：新南向政策之展望

蔡英文總統的新南向政策本質上雖然與過往兩波南向政策（李登輝、陳水扁）相類似，但在作法上有許多創新。首先，不再只著重經濟，也關注人本精神（以人為本），淡化經貿戰略的自利性，改而強調雙方的互惠互利，從降低成本走向價值提升。此外，對象國也從東協擴大至南亞與紐澳，反映當前印太地區蓬勃發展的經濟動能，透過融入區域整合，來達到經貿多元化的目標。在政策工具上，也首次推動政府開發援助和新南向論壇（即玉山論壇），並廣開教育、觀光、非政府組織等領域之交流，從多方面向強化臺灣在此區域的存在與貢獻。

然而，新南向政策也面臨許多挑戰，尤其是如影隨形的「中國因素」。除兩岸關係自2016年迄今停滯不前外，臺灣欲加強與新南向國家的官方往來，仍不可避免須面對中國因素，尤其中國大陸已是許多東南亞與南亞國家的最大貿易夥伴與外資來源國，確實已使這些國家為維持與中國大陸關係而對與我交往瞻前顧後。美國知名智庫「戰略與國際研究中心」（Center for Strategic and International Studies, CSIS）頃發表新南向政策之分析報告，指出雖然臺灣政府不斷強調新南向政策並非要取代兩岸經貿，但中國大陸仍對新南向政策的動機存疑，中國大陸有可能脅迫這些國家選邊站，而使新南向政策土崩瓦解。因此，我政府在推動新南向政策的同時，仍須審慎顧慮兩岸關係的和平穩定與中國大陸的反應。

持平而言，新南向政策的政策目標並非要放棄中國市場，而是為了提升我國對外經濟的格局與多元性，進而促進經濟安全。然如上文經貿合作所述，新南向政策雖已提升我國與新南向國家之間的貿易額與占比，但對中國大陸的貿易成長卻更為明顯，凸顯新南向國家與其他市場的布局同等重要，中國大陸市場不應偏廢，另外如美、歐、日本市場等也值得重視。此外，政府也須設法強化新南向政策與其他國內重要經貿政策之間的連結，並盡可能與新南向國家與主要夥伴國（美國、日本等）的國家發展策略對接，以極大化新南向政策可能發揮的效益。