

中共「一帶一路」倡議下我國「新南向政策」的因應思維與實踐

陳竹梅

國防大學政戰學院政治學系博士生
國防大學政戰學院新聞學系專任講師

摘 要

我國自 2016 年推動「新南向政策」，已由願景層次和決策方向設計，進入實際運作的階段。對應實施已有 5 年的中共「一帶一路」倡議，在帶路戰略中全力開墾東協市場，以經濟合作與發展計劃，正在逐步展開其擴大勢力版圖；因此，在加強政府南向戰略的氛圍下，「新南向政策」的成果更是與中共的對話籌碼。

本文以國家安全戰略觀點，置身於中共「一帶一路」戰略環境之下，「新南向政策」除了由經貿面向的分析，更應從世界市場視野的脈絡中思考，建構國家安全層級的論述。本文認為站在國家安全戰略層級的思考，應在兩岸關係穩定的基礎上，建構「新南向政策」的思路與格局；本文提出在經貿議題上：「新南向政策」是應具有更高的戰略目標；在兩岸議題上：鏈結中共「一帶一路」倡議，務實的思考「兩岸合作南向」；在區域安全議題上：爭取區域合作組織。期望南向新政由落實經貿政策，達成建立互惠互利目標，進而運用與東南亞各國的實質關係，尋求軍事合作的機會，建構「新南向政策」更高層級的國家安全觀。

關鍵詞：「一帶一路」倡議、「新南向政策」、國家安全戰略

中共「一帶一路」倡議下我國「新南向政策」的因應思維與實踐

Thinking and Practice of Taiwan's New Southbound Policy in Response to One Belt One Road Initiative of the Chinese Communist Party

Chu-Mei Chen

PhD student, Department of Political Science, National Defense University
Instructor, Department of Journalism, National Defense University

Abstract

Since 2016, Taiwan has promoted the New Southbound Policy, which has been designed from the perspective level and decision-making direction to the stage of actual operation. In response to One Belt One Road, which has been implemented for five years, the ASEAN's market has been fully opened up in the lead strategy. Therefore, in the atmosphere of strengthening the government's southbound strategy, the outcome of the New Southbound Policy is a bargaining chip with the communist party of China.

The national security strategy is a long-term, overall, macro-plan for guiding national security practices and this explains how One Belt One Road has been placed on the highest level, guiding China's overall development. This paper tries to compare the strategies and current achievements and problems of One Belt One Road with those of Southbound Policy. Hopefully this comparison might produce some useful research results for those who are concerned with the overall developments in the cross-strait relationship.

Keywords : One Belt One Road, New Southbound Policy, national security strategy

壹、前言

亞洲開發銀行（Asian Development Bank）預估，東南亞—東協 10 國地區 2017 年經濟成長 5.0%，2018 年則為 5.1%；東協（ASEAN）經濟規模約 2 兆 5,400 億美元，預期 2030 年將發展成全球第 4 大經濟體，而隨著東協經濟體成立，以及未來連結到跨太平洋夥伴協定（TPP）和區域全面經濟夥伴協定（RCEP）的更大區域經濟整合，東協將進一步成為極具競爭力的內需市場和生產基地（中國輸出入銀行，2017）。¹隨著東協經濟的快速增長，蔡英文總統 2016 年就任後即提出「新南向政策」的執政方針，規劃「五大旗艦計畫與三大潛力領域」，²一方面期望讓我國能擺脫對中共市場的過度依賴，另一方面也希望將其成效逐步外溢至社會、文化等多元面向，與南向各國的關係推進至新境界。

面對龐大商機的東協經濟體，中共擘劃「一帶一路國際合作高峰論壇」在北京登場時，除了廣邀 130 個國家的元首和政府要員、61 個國際組織的高層與會之外，也和許多東協國家簽約，建立合作夥伴關係。如印尼總統佐科·維多多（又稱佐科威）親自出席論壇，與中共簽署 45 億美元的貸款協議，為印尼「雅萬高鐵」建設鳴槍起跑（孫博洋，2017）。列為「一帶一路」的積極參與者，馬來西亞首相穆罕默德·納吉·阿都·拉薩和中共數家公司簽署商業協定，投資額估計達 72 億 2000 萬美元（林友順，2017）。我國「新南向政策」

¹「東協」，是「東南亞國家協會」的簡稱：The Association of Southeast Asian Nations, 簡稱 ASEAN；「跨太平洋夥伴協定」：The Trans-Pacific Partnership, 簡 TPP；「區域全面經濟夥伴協定」：Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement, 簡稱 RCEP。

²「五大旗艦計畫」：區域農業將與南向國家辦理農業合作並建立農業技術合作機制，推銷臺灣種子種苗、技術套組、設備等；醫衛合作將增加臺灣醫衛產業出口，強化境外防疫；產業人才上，開辦南向人才儲備專班，規劃國際貿易實務、當地市場語言及文化等課程；產業創新合作從「5+2」產業創新計畫出發，制訂與各國互利合作的產業供應鏈夥伴關係；建立民間及青年交流平台。「三大潛力領域」：將協助業者運用跨境電商搭配實體通路拓銷；透過觀光發展行動計畫綱領，吸引南向國家旅客來台觀光，並加速推動免簽，減少簽證障礙；建立爭取南向公共工程標案模式，擬定長期紮根計畫等（行政院南向政策專網，2018）。

<https://www.newsouthboundpolicy.tw/PageDetail.aspx?id=a4cd7bde-0b5c-47e0-aa8b-dbf634ba4642&pageType=SouthPolicy>

重要經貿交流國—泰國，軍政府總理帕拉育·詹歐查 2016 年就已提出「泰國 4.0」的長期產業轉型計畫，其中一項「東部經濟走廊」，不僅被視為是泰國的中心，亦成為泰國政府銜接中共「一帶一路」的重要布局（李明勳，2018）。由此看來，新興市場對全球復甦的重要性大增，尤其東協成為世人矚目的焦點；不僅經濟實力上升，內需市場規模擴大，而且在對全球主要市場的出口上，競爭力也大幅提升。以此思考全球經濟發展脈絡，我國「新南向政策」可視為重要的地緣政治與政治經濟政策。

2017 年美國《國家安全戰略報告》（National Security Strategy of the United States of America）指出，國安戰略認定經濟安全就是國家安全。這是美國總統唐納·約翰·川普上任第一次發佈的報告，並提出「印太戰略」展現實質為美國重返亞太、牽制中共的意圖（White House, 2017）。同時從 2018 年 4 月份川普總統即以懲罰「侵害美國智慧財產」為由，開啟美中貿易大戰；宣布將對中共每年價值上看 600 億美元的進口產品祭出關稅，並在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）挑戰中共的授權法規，北京隨即揚言計劃對美國 30 億美元的產品加徵關稅（中央通訊社，2018-04-04）。³

全球經貿與戰略競合，牽動亞太地區經貿地圖重整的方向與速度。置身於中共與美國的全球戰略佈署，亞太地緣政治情勢變動頻仍的情況下，中共「一帶一路」倡議，建立參與各種國際制度體系和改變國際輿論環境等作為，在國家安全戰略的層次是充滿政治與安全的考量；中共積極實踐此一戰略，對區域內國家自有重大的政經影響力。若從經貿政策面檢視「一帶一路」與「新南向政策」，兩者之間涵蓋區域在東協各國都有高度重疊性，浮現出微妙的競合關係。有鑑於「一帶一路」與東協建設密不可分，蔡英文政府理應再拉高戰略層次，針對東協發展戰略新趨勢，有效連結新南向的新思路。尤其是在現階段兩岸關係充滿不確定性之下，「新南向政策」和「一帶一路」建設如何鏈結與合作，共同攜手前進東協第三方市場，是當前極需探討的重要課題。

3 美國貿易代表署（Office of the United States Trade Representative，英文簡稱 USTR）公告長達 45 頁的「301 制裁」清單，計劃對約 1300 多項中共生產商品課徵 25% 的關稅，受影響產業涵蓋航太、機器人及機械業，價值約 500 億美元的產品。對此，中共也進一步提出報復措施，國務院關稅稅則委員會決定，對原產於美國的大豆、飛機、汽車、化工品等 14 類 106 項商品加徵 25% 的關稅（中央通訊社，2018-04-04）。
<https://money.udn.com/money/story/5641/3069999>

以國家安全為優先，加強東南亞戰略的氛圍下，「新南向政策」推進國內產業改造與區域經貿整合連結，有助於降低對單一市場的依賴；「新南向政策」的成果更是與中共的對話籌碼。因而，對應於中共「一帶一路」戰略環境，本文認為我國「新南向政策」除了由經貿面向的分析，更應從世界市場視野的脈絡中思考，建構國家安全戰略層級的論述。基於上述研究動機，本文的研究問題包括：一、中共「一帶一路」倡議，其背後的戰略意涵為何？其帶路戰略實施成效與面對困境為何？二、延伸「南向政策」區域組織合作的理念，「新南向政策」的旗艦計畫，與區域連結的成效為何？對外經貿拓展格局時挑戰為何？三、面對東協經濟商機，我國「新南向政策」在對接戰略上，可否順勢與中共「一帶一路」鏈結？又會面臨何種衝突？四、因應中共「一帶一路」充滿戰略意圖的環境之中，站在國家安全戰略觀點如何實踐「新南向政策」？

貳、剖析「一帶一路」倡議經貿戰略意涵及其實施成效與困境

中共的「一帶一路」（One Belt One Road）倡議為「絲綢之路經濟帶」及「21 世紀海上絲綢之路」的合稱；它不是一個實體和機制，而是合作發展的理念和倡議。「一帶一路」即是「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」之戰略構想，從陸地及海上，國家結盟進行經濟開發。背景起始於 2013 年 9 月，中共中央總書記習近平在訪問哈薩克時，首次提出構建「絲綢之路經濟帶」的設想（科技政策研究與資訊中心，2015）。如圖 1。

中共「一帶一路」倡議下我國「新南向政策」的因應思維與實踐



圖 1：中共「一帶一路」：「絲綢之路經濟帶」與「21 世紀海上絲綢之路」

資料來源：財團法人國家實驗研究院科技政策研究與資訊中心（2015）。

<http://iknow.stpi.narl.org.tw/post/Read.aspx?PostID=10904>

一、中共「一帶一路」的戰略意圖與經貿布局

2013 年中共運用各項國際場合陸續提出「一帶一路」倡議戰略構想。2015 年 3 月，中共國家發展改委、外交部及商務部公布《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》文件，「一帶一路」倡議正式成為中共對外的主要經濟戰略（中華人民共和國國家發展和改革委員會，2015）。中共發起的「一帶一路」倡議，初步設想乃是為未來找到經濟發展的「空間出口」，以破解美國新一輪的戰略布局，卻逐漸上升為國家發展戰略（王崑義，2017）。有學者提出新古典地緣政治理論，論述其中的經濟戰略布局，認為中共「一帶

一路」倡議背後蘊含著龐大的地緣、政治、經濟、社會與文化的影響力，勢必衝擊與改變國際關係或全球政治經濟的發展（莫大華，2016）。同時，基於國家總體安全觀下，兼顧經濟、能源、周邊外交與區域安全的戰略考量，不只是一種針對美國在平衡亞太的反制，更是翻轉地緣戰略的思考（翁明賢，2016）。美國智庫研究「一帶一路」倡議，不僅是一項區域政策，而且是實現「中共夢」的宏偉全球戰略（Aoyama，2016）；也因之，在戰略層次論析，以中共的北方外交戰略（安全）、南方外交戰略（經濟）為主軸，中共建構「一帶一路」倡議的地緣政治與經濟戰略意涵；應是大戰略—先政後經—的長程規劃（王崑義，2016）。

中共巧妙地運用地緣優勢，向北、向南、向西輻射式發展。一則藉由經濟的緊密互動與依賴，加大對鄰近國家相關政策的影響力；二則間接確保其能源獲得的多管性，降低遭受潛在敵人阻擾或切斷供給的風險；三則為其強化海軍軍力與遠洋戰力擴張找到合理藉口（陳弘毅、黃基禎，2017）。海上以重點港口為節點，共同建設運輸大通道等；還要在「六廊六路多國多港」框架下，⁴瞄準重點方向和重點國家，著力打造「一帶一路」建設支點和標誌性合作項目（吳福成，2017）。值得注意的是，中共—中南半島、中共—巴基斯坦、孟加拉—中共—印度—緬甸等經濟走廊，都位在我國「新南向政策」涉及的國家地區範圍內。

因而，中共「一帶一路」倡議具有「先政後經」的大戰略規劃，戰略意涵是將政治經濟作為相互結合觀念，運用經濟優勢獲取政治利益；而從地緣優勢，中共是具有海權意識發展戰略意圖，以尋求國家重大利益；佐以新古典地緣政治觀點，不容忽視「一帶一路」倡議的地緣、政治、經濟、社會與文化影響力。

⁴ 從整體規劃和布局上看，「一帶一路」倡議已經形成「六廊六路多國多港」的基本骨架。所謂「六廊」指打通六大國際經濟合作走廊，包括新亞歐大陸橋、中蒙俄經濟走廊、中共—中亞—西亞經濟走廊、中共—中南半島經濟走廊、中巴經濟走廊、孟中印緬經濟走廊；「六路」包括公路、鐵路、空路、水路、管路、訊息路；「多國」是指培育若干支點國家，結合沿線國家的積極性，在中亞、東南亞、南亞、西亞、歐洲、非洲等地區培育一批共建「一帶一路」的支點國家；「多港」則指構建若干海上支點港口，圍繞 21 世紀海上絲綢之路建設，通過多種方式，推動一批區位優勢突出、支撐作用明顯的重要港口建設（新華財經社，2017）。<http://sc.xfafinance.com/html/BR/Analysis/2017/256384.shtml>

二、「一帶一路」經貿戰略成效與其困境

2017 年，以首屆「一帶一路」國際合作高峰論壇成功舉辦和中共十九大召開為契機，「一帶一路」倡議的國際國內影響力進一步提高，主要經濟走廊基礎設施互聯互通有所突破，國際產能合作、中歐班列建設、投融資平台培育取得積極進展，「一帶一路」建設取得了顯著成效（公丕萍、盧偉、曹忠祥，2018）。2017 年 1-10 月，「一帶一路」對沿線 58 個國家進行了非金融類直接投資 111.8 億美元，佔同期對外投資總額的 13%，較去年提高了 4.7 個百分點。投資主要流向新加坡、馬來西亞、老撾、印尼、巴基斯坦、俄羅斯、越南等國家和地區，東南亞地區仍是中共「一帶一路」沿線投資流向重點。如圖 2。

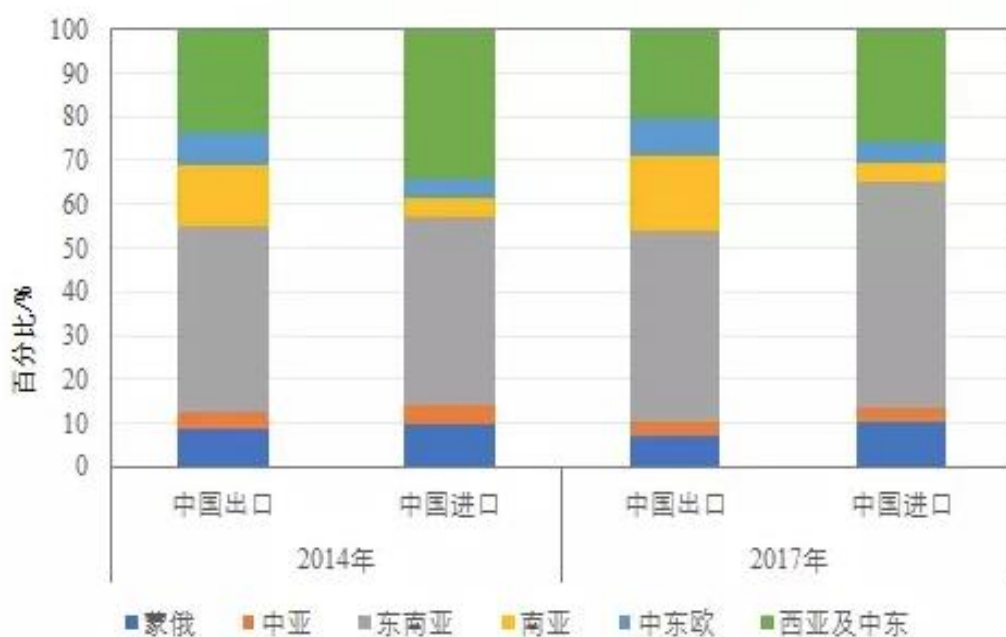


圖 2：2014 年和 2017 年（1-10 月）「一帶一路」沿線六大板塊貿易對比
資料來源：新華財金社網站（2018）。

<http://silkroad.news.cn/2018/0109/78602.shtml>

中共「一帶一路」戰略下，東協經濟區域之多邊的競合動向，已有多項成果（工商時報，2017-05-20）。⁵經過 40 年改革開放，中共積累了大量可用於對外投資的資源，包括人才、技術和金融資源；在「一帶一路」沿線國家和地區的投資具有廣泛磋商、共同出資和共享收益的特點。中共繼續增加「一帶一路」相關投資，未來 5 年與此相關的對外投資可達 6000 億至 8000 億美元；這些投資將使東協地區經濟體在能源供給、基礎設施互聯互通、地區融合等方面受益（董成文，2018）。作為「一帶一路」倡議的重要組成部分，「中巴經濟走廊」不僅承擔著營建中共西南向經濟走廊的重要任務，且與巴基斯坦未來發展規劃高度對接，有望幫助巴基斯坦實現經濟復甦，進而密切中巴「全天候戰略夥伴關係」（張潔等著，2016）。舉例而言，中共與「一帶一路」沿線國家之間的互動聯繫程度，2018 年 1 月的數據顯示，土耳其、新加坡、泰國、印度以及越南五個國家位於前五名，中共與這些國家的互通聯繫程度相對緊密。排名前十的國家中，半數為東南亞國家，表明中共與東南亞國家的聯繫緊密程度相對較高，東南亞國家在「一帶一路」發展有積極的帶動作用。如圖 3。

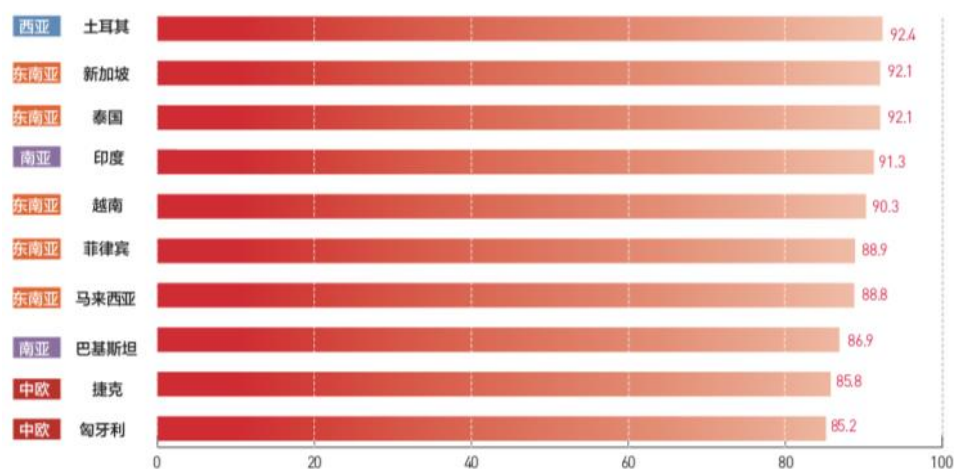


圖 3：中共「一帶一路」與沿線國家之間的互動聯繫程度指數

⁵ 中共已和越南的「兩廊一圈」構想、柬埔寨的「四角」戰略和印尼的「全球海洋支點」構想實現對接。中寮鐵路、印尼雅萬高鐵和中泰鐵路項目均已啟動；也推動了中馬「兩國雙園」，中泰、中柬、中越、中老、中印尼等多個產業園區合作。中共藉由自貿協定和大湄公河次區域經濟合作（GMS），與越南、寮國、柬埔寨、泰國、緬甸、馬來西亞、新加坡等國共建「中南半島經濟走廊」是「一帶一路」倡議的重中之重（工商時報，2017-05-20）。

資料來源：財新傳媒 劍南春「一帶一路」指數（Jiannanchun Belt and Road Index）。

<http://index.caixin.com/upload/bri20180325.pdf>

然而，「一帶一路」倡議並「不好做」，首要原因是它涉及非常激烈的大國競爭，包括美國，日本，印度等大國，發展勢力範圍也已達「一帶一路」的沿線國家（莊奕琦，2015）。要推動如此龐大的國家戰略，並希望與沿線各國進行基礎建設之合作，旋即必須面臨許多棘手問題。對很多國家來說，「一帶一路」不僅涉及經濟社會發展，更關乎敏感的安全問題；緬甸，斯里蘭卡和許多國家表面上以環保為由暫停了與中共的基礎設施項目，背後的原因其實是安全考量（蔡永偉，2016）。例如「高鐵外交」在短時間內褪色，不僅是中共本身主觀因素與缺乏風險評估所致；所配套的投資項目，又經常具有針對與戰略性，易引發與當地既得利益之衝突，以及民粹主義反彈（黃秋龍，2017）。550億的中巴經濟走廊（China Pakistan Economic Corridor）因為穿過印度和巴基斯坦有爭議的克什米爾地區，引發了印度的不滿，讓印度開始對中共改採較為強硬的態度（鍾辰芳，2016）。中共帶來的經濟「衝擊」正引起當地人民的「恐中症」或是一種「反華情節」，例如 2016 年在哈薩克發生反「土地法改革」的抗議行動（熊倉潤，2017）。

綜合以上所述，大戰略目標之下，從中共「一帶一路」倡議的緣起與布局而言，在在顯示中共「一帶一路」的經濟戰略的背後是充滿政治與安全的考量；而面對美國的戰略構想與政治考量，以及沿線國家和地區的政治制度、法律制度及社會風俗各不相同，交織著瞬息萬變的國際局勢，有其考驗與困境。

參、「新南向政策」區域連結成效與對外經貿的挑戰

前總統李登輝、陳水扁主政時期，我國就曾推過「南向政策」。1997 及 2002 年政府兩度大舉鼓勵臺商往東南亞地區投資，目標國家包括泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、新加坡、越南、汶萊等國，被視為第一次的「南向政策」（趙維孝，2017）；第二次「南向政策」則以印度為主，以促進我國經濟升級與產業轉型為邏輯。「南向政策」具有降低經濟風險，也可以開拓東南亞市場，

更其有政治象徵意義；論其成效，以拓展與東南亞國家間的經貿為主軸，藉著進入東南亞市場，結合我國企業界之技術與資金，使東南亞地區成為海外生產基地，來提升我國經濟競爭力。在二次「南向政策」深度經營東南亞市場之下，我國與東協國家的貿易呈現逐年增長的趨勢；除了 1998 與 1999 年受到東亞金融風暴的衝擊，金額略有下降外，顯現雙方貿易量逐年成長（黃棟煬，2008）。然而，其背後所隱含「戒急用忍」思維；又因在不敵中共經濟擴大開放與快速崛起誘因磁吸下，而終告失敗鐵羽而歸（戴肇洋，2016）。學者分析過去「南向政策」過度著墨經貿領域，同時在面對東南亞國家多倚著老大心態面對這些伙伴，導致最後以失敗告終（趙文志，2017）。

一、「新南向政策」五大旗艦計畫、三大領域的區域鏈結成效

接續「南向政策」區域組織合作的理念，蔡英文政府 2016 年提出「新南向政策」的執政方針，再度將我國分散市場的目標轉向東南亞，希望加強我國與東盟、印度等東南亞國家的關係。行政院在 2016 年 12 月，正式核定《「新南向政策」政策工作計畫》，工作計畫從「經貿合作」、「人才交流」、「資源共享」與「區域鏈結」四大面向著手。同時調整組織架構，在行政院經貿談判辦公室成立「新南向工作小組」，深化落實「新南向政策」的推動；未來新南向工作專責於 2018 年 4 月份成立的「台灣亞洲交流基金會」（顏振凱，2018）。政府推動「新南向政策」的主要目的，是在為臺灣的社會、經濟和文化的全面發展，注入新的動能，進一步提升民眾的生活品質（行政院新南向專網，2106）。行政院推動「新南向政策」藍圖，如圖 4。

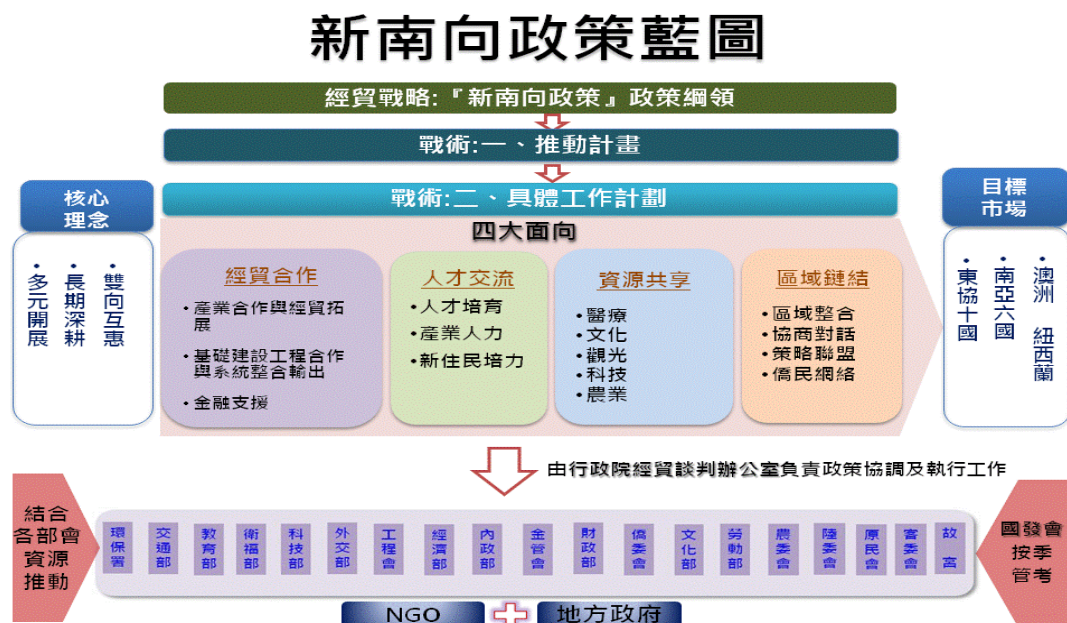


圖 4 行政院「新南向政策」藍圖

資料來源：行政院網站（2017）。

<https://achievement.ey.gov.tw/cp.aspx?n=53E4AD5EA2AE7FA6>

2018 年政府擴大資源配置，增加前一年 63% 的總預算，編列 72.6 億元推動「新南向政策」；並基於雙向互惠互利，提出更多類型的合作計畫。⁶蔡總統在「對外經貿戰略會談」裁示：為掌握「新南向政策」國家基礎建設商機，政府建立策略性融資機制，仿效日本、南韓等國家做法，秉持政府開發協助模式匡列 35 億美元專案融資資金，進行公共工程合作（戴萬平，2017）。藉由具體行動方案來加強與鄰近區域之鏈結，並建立我國新型態的夥伴關係；在執行成果上，2017 年我國對新南向國家的貿易總額與佔比均提升，從 2016 年尚不足 1,000 億美元（佔對外貿易總額 18.78%），到 2017 年增加至 1,100 億美元（佔對外貿易總額 19.23%）。依據我國財政部貿易統計資料，新南向國家

⁶ 聚焦五大旗艦領域--1.區域農業發展，2.醫衛合作與產業鏈發展，3.產業人才發展，4.「新南向政策」論壇與青年交流平臺，5.產業創新合作；三大潛力領域--1.跨境電商，2.觀光，3.公共工程。

出口的增長動力，主要來自於六個新南向重點國（印尼、印度、泰國、菲律賓、馬來西亞與越南），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%）（徐遵慈、李明勳，2018）。然而我國同時期對中共的貿易總額與佔比也雙雙提升，從 2014 年近 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。如圖 5。

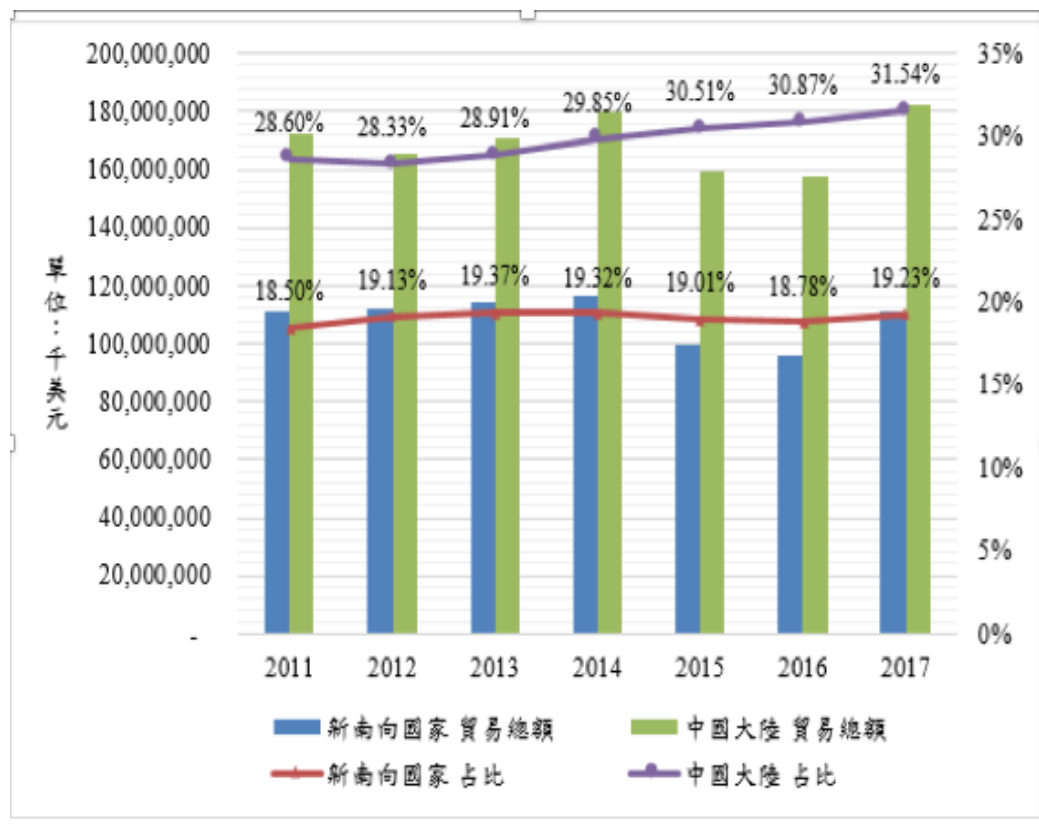


圖 5：我國對新南向國家與中共的貿易總額與佔比

資料來源：我國財政部貿易統計資料（2018）。

<http://web.wtocomer.org.tw/Page.aspx?nid=126&pid=305811>

二、「新南向政策」在對外經貿上面臨的挑戰

「新南向政策」是蔡總統宣示要「以人為本、為主」的合作關係，建立可長可久的互動模式，能否成功之更大關鍵在於是否在人員、心態、資源、作法與政策上，跳脫過去既有思維與框架，否則再多方向都無助於「新南向政策」政策目標的達成（趙文志，2017）。「新南向政策」對外經貿上有 4 項重大挑戰：首先、政府缺乏與「新南向政策」政策周邊國家的邦交關係，在「一帶一路」倡議推動時，還可能進一步限制我國的國際發展空間；其次、中共與「新南向政策」佔我國出口比重問題；第三、我國與東協國家缺乏完善投保協議；最後、則是我國無法參與 RCEP 談判（何溢誠，2017）。「新南向政策」若無法克服政府內的跨部會協調與協力困境、倡議與政策執行的效益、以及評估具體目標與指標的零碎化等挑戰，很有可能致使南向新政淪為一時風潮（蕭新煌、楊昊，2016）。檢視新南向實施的初步成果，仍以快速能看見成效的經貿合作為主要成果；停留在政令宣導與柔性勸說階段，對我國與東協經貿往來，難免產生影響。

除此之外，中共選擇 2018 年 228 紀念日當天，公布 31 項所謂的「惠臺措施」，顯示其背後具有高度政治意涵。媒體雖評論此舉只是以優惠為名的中共「統戰」，內容好像琳琅滿目充滿誘惑，但卻華而不實（青年日報，2018-03-22）；國人仍可應瞭解，這是大陸當局繼兩岸經濟合作架構協議（ECFA）後重要的惠臺措施；有讓利的味道，也有情感的呼喚；但惠臺措施是否落實到位，尤其隱藏其中的政治、投資、經濟、文化衝突等風險，還是必須深入了解評估後再做出抉擇，以免進退維谷（劉性仁，2018）。針對中共 31 項「惠臺措施」，行政院長賴清德在立法院答詢時，改稱為「對臺」措施；指示各部會統一使用「對臺」一詞以正視聽，釐清這些措施並非惠臺的本質（顧荃，2018）。⁷「新南向政策」面臨的挑戰是複雜的政治環境。「一帶一路」標誌著中共對地緣政治考慮因素日益突出的新階段，雖然經濟發展問題仍然在

⁷ 針對中共對臺 31 項措施，行政院副院長施俊吉以「壯大我國無畏挑戰」為題舉辦記者會，對外公開說明因應策略，提出八大強臺策略，包括提升學研人才獎勵、強化新創發展動能、強化員工獎酬工具、優化醫事人員工作環境、加強保護營業秘密、強化產業創新升級、擴大股市動能，和發展影視產業。

制定政策方面發揮重要作用，但是中共在世界事務中恢復傳統地位的梦想正在開始啟程（Wiley & Sons，2016）。由此可證，儘管「一帶一路」與「新南向政策」各自皆保留與對方合作的空間，但是依現行兩岸關係而言，「一帶一路」雖與「新南向政策」涵蓋區域略有重疊，政府政策間的合作卻很難發生。

肆、「一帶一路」與「新南向政策」間的策略鏈結與衝突

中共提出共同建設 21 世紀海上絲綢之路、攜手建設更為緊密的中共-東協經貿關係，構建政治互信、經濟融合、文化包容的利益共同體、命運共同體和責任共同體。伴隨著東協經濟的崛起，東協共同體與「一帶一路」倡議可逐步進行戰略對接；特別是在國際產能合作中的重要性日益顯現，東協在互聯互通建設中扮演重要角色（王勤，2016）。掌握東協經濟商機，我國「新南向政策」在對接戰略上，理應有策略鏈結並且避免衝突，以便順勢藉由與中共「一帶一路」鏈結，促成兩岸企業合作共同拓展第三地市場。

對我國而言，「一帶一路」倡議所推動的「設施聯通」、「貿易暢通」、「資金融通」和「人心相通」等政策方向，與「新南向政策」所推動「經貿合作」、「人才交流」、「資源共用」與「區域鏈結」四大面向相比較，有許多雷同之處，也可能產生競合關係（工商時報，2017-05-20）。從發展藍圖分析「一帶一路」與「新南向政策」，無論是兩者願景、目標、推動重點和行動準則，處於「一帶一路」倡議的環境之下，「一帶一路」與「新南向政策」在策略之間是有其鏈結與衝突的（葉芳瑜，2018）。如圖 6。



圖 6：「新南向政策」與「一帶一路」願景、目標、推動重點和行動準則
資料來源：政策研究與資訊中心（葉芳瑜繪，2018）。

<https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10385>

「新南向政策」的願景是聚焦公共工程、觀光、跨境電商三大領域，推動五大旗艦計畫；推動重點「經貿合作」、「人才交流」、「資源共用」與「區域鏈結」；「一帶一路」是與各國共同推動建設並加強互聯互通倡議，行動準

則為「平等協商」、「互利共贏」、「和諧包容」、「市場運作」、「平衡與永續性」。由此觀之，以下從「經貿發展布局的機會」與「政經情勢面臨的挑戰」討論「一帶一路」與「新南向政策」之間的策略鏈結與衝突。

一、以經貿發展布局，提供策略上的鏈結：

度量我國位於「海上絲綢之路」的核心區域旁，東南亞更一直是我國對外投資的重點地區。我國新南向發展對接，在海洋航運、經濟特區經營、中小企業經驗、創新發展、資訊科技、環保與能源、農業改良與技術、海上養殖經驗、電商技術、石化產業等優勢，都可以將中共「一帶一路」的建設轉變成新南向發展的助力，甚至享有「搭便車」效益（宋鎮照，2018）。

（一）東協各國未來十年經濟成長樂觀

亞太地區在全球經濟影響力持續上升和中共經濟的強勢崛起，絲綢之路經濟帶和海上絲綢之路沿線的新興市場成長與發展機會巨大。消費人口年輕、經濟成長持續上升、中產階級人口快速成長，東協已是全球第3大市場、我國第二大貿易夥伴和出口市場；預估到2022年，印度與東協雙邊貿易將達2,000億美元，中共與東協的雙方貿易額，預估在2020年超過一兆美元（馬凱碩等，2017：45）。從區域整合的概念來看，我國與中共有各自可發揮的優勢，以基礎設施為例，對菲律賓而言，中共及日本參與投資重大工程如水壩、鐵路與海港等；而我國的強項則在於：交通改善、電動車引進、打造智慧城市，以及發展資訊通信科技等（林顯明，2018）。在「一帶一路」建構的基礎設施上，兩岸產業應在既有的供應鏈關係，提升開展互聯互通項目的機會，如在鐵路、公路、航運物流、油氣管道、通信，以及港口、工業園、開發區建設，海上合作等方面，實現互利共贏。

（二）善用臺商與華僑的當地經驗與人脈

蔡英文總統表示，透過「新南向政策」，政府希望讓東協、南亞及紐澳等國家，把我國當作自己人，共同來開創區域的發展與繁榮（林河名，2017）。而中共學者也指出人文交流是社會根基，成為發展新時期中共東協戰略夥伴關係的壓艙石。在「一帶一路」的推動下，中共與東協之間會走向深度的全方位

合作；以經濟基石作為東亞地區具有重要影響力的兩大戰略力量，中共和東協的合作與發展，在很大程度上影響東亞的未來（駱永昆，2018）。

相較於中共過去十餘年來在東南亞國家的積極經營；過去的南向，集中於中小企業與製造業，我國以政府力量經營此區域則顯得相對薄弱，而多是以臺灣民間企業單打獨鬥居多。「新南向政策」顯示我國對東南亞的貿易和投資不僅逐漸回溫，對當地投資的產業別也遠比以前多元，包括很多服務業在內（洪財隆，2017）。結合當地臺商與華商的經濟實力優勢，配合海上絲綢之路，可以發揮更大綜效，並且創造最大的經濟利益（馬凱碩等，2017：29）換言之，目前臺灣以政府為主導的「新南向政策」，正可以來積極整合官方與民間力量，急起直追，進以強化我國與東協在促進雙方經貿領域的合作（邱奕宏，2017）。

新南向已有臺商布局打先鋒，也與美國「印太戰略」利益相符，政府應統籌協調美國、日本等重要伙伴，並結合臺商與地區國家，建立更堅實的互利投資與貿易關係，使新南向政策與美國的再平衡政策同獲成功（王景弘，2016）。因此審時度勢，「新南向政策」應連結我國超過 20 萬東南亞外籍配偶的自然優勢外，同時也要善用眾多臺商，已於東協國家建立良好的人脈與貿易投資關係（林若雱，2016）。除了在既有的以「人」為本的概念下繼續推動外、亦需要更細緻地盤點「新南向政策」國家在當前發展過程中之「需求」，藉以進一步合作的機會與動機。東協現已穩居我國第二大出口市場與投資目的地。由於東協 10 國和南亞 6 國是中共推進「一帶一路」倡議的重點區域，而印尼、寮國、菲律賓、越南、柬埔寨、馬來西亞、巴基斯坦和斯里蘭卡也都簽署高峰論壇「聯合公報」，未來「新南向政策」與「一帶一路」關係的建構，以及我方應有的戰略思維，確實是政府不能輕忽的課題。

二、以政經情勢風險，評估策略上的衝突：

東協經濟共同體（ASEAN Economic Community，AEC）以政治和安全合作為基礎，來推動經濟、社會及文化方面的合作，但在各國政治制度不同、民族文化與宗教信仰不同、經濟發展差距過大等不利因素下，儘管已有了「東協憲章」與 AEC 藍圖作為行動指標，但要順利推行東協地區的區域經濟整合仍有一大段艱辛的路要走（經濟部國際貿易局，2015）。我國在與國際夥伴發展

關係時，除了面臨中共可能對臺施加的經濟壓力，「新南向政策」要交往的國家也受到我國曖昧主權的影響。總體而言，2016 年我國和「新南向政策」18 國的經貿互動有衰退跡象，政府與產業界需進一步瞭解造成出口成長率衰退的原因，才能更有效地推動我國產品出口至「新南向政策」目標國家（台灣新社會智庫，2017）。

（一）中共「一帶一路」具有對我國的安全威脅

從海洋的視點考慮，我國位於連接東海、南海、太平洋的海上交通要衝；現今情勢發展加深東亞的地緣政治性對立，如此局勢下可以說我國的戰略重要性持續上升。但是東協各國卻藉由非傳統安全議題，在文化、權力、知識與霸權關係中，重塑社會形構與運用經貿手段，仍是存在著擴張意圖；導致區域周邊國家在中共經濟利益與美國安全承諾之間，產生難以抉擇的兩難困境。「一帶一路」在南進政策著墨頗深，與我國「新南向政策」目標國有所重疊，且相較於中國的龐大政治資金與政治影響力；我國雖提出 42 億資金，但由於目標國有 18 個國家，平均下來後每個國家可運用資源略顯匱乏（葉芳瑜，2018）。值得重視的是，中共「一帶一路」倡議的藍圖裡並沒有納入我國，一旦中共與東協共同體的經貿網路成形，我國必會再一次被排除在區域經濟整合之外（黃秋龍，2015）。

「一帶一路」給東南亞國家帶來巨大的發展機遇，通過加速基礎設施和經貿互聯互通，促進東協一體化的快速進展。與此同時，這一倡議在推進過程中所存在的問題，如訊息不透明，政治和安全風險、以及工程質量問題等，也帶來警訊（新華社，2018-01-04）。「一帶一路」倡議實施 5 年多來，一些東南亞國家對「一帶一路」仍有誤解和疑慮；例如印尼國防大學國際關係與防務專家 Bantarto 警告，「一帶一路」倡議是中共在本地區擴展影響力的戰略，帶有幕後動機（駱永昆，2018）。因而，我國在南進的時候，與東南亞各國進行經貿往來，也不可以忽略「一帶一路」對我們的安全威脅。

（二）新南向不可輕忽東協各國蘊藏的政經風險

由於東南亞國家目前是中共簽署 FTA（自由貿易協定 Free Trade Agreement，簡稱 FTA）最多的區域，且中共對於「一帶一路」強調與沿線國家的「設施連通」，因而對基礎建設工程特別重視。在此情況之下，臺商在東南亞國家的投資若涉及公共建設，則可能面臨來自於中共的競爭（許茵爾，2016）。另一方面，擁有世界上將近 1/10 的人口，東南亞居住著 2 億 4

千萬回教徒、1 億 3 千萬基督徒、1 億 4 千萬佛教徒和 7 百萬印度教徒，文化、語言、種族、宗教、習俗複雜多元，這個地區也被稱為是「亞洲的巴爾幹」，東協各國政經風險不可輕忽（馬凱碩等，2017：240）。「新南向政策」所揭櫫「經濟共同體意識」強調「共同性」，每一個國家都有不同的產業特性，因此也都會有不同的政經風險。

中共推動「一帶一路」戰略，其影響面廣泛，對於我方之參與立場和因應政策，亦宜以多面向研擬正面的機會，而這些則相當程度決定於兩岸如何異中求同，找尋共同的合作可能性；另一方面的挑戰，則來自兩岸分化使臺灣面臨被邊緣化的危機，隨著國際政經勢力擴大，中共在兩岸 ECFA 的談判過程可能漸趨於強勢，若臺灣無法找出兩岸經貿合作的籌碼，未來被牽制的機率提高（林昱君，2015）。例如「新南向」和「一帶一路」交鋒之下，印尼是一面鏡子；擁有 2.6 億人口、經濟正在快速起飛的印尼，是兩岸搶進東南亞兵家必爭之地。從這一觀點而論，新南向國家也都位在「一帶一路」沿線上，兩岸短兵相接已無可避免（工商時報，2017-06-28）。兩岸在與東協、南亞及紐澳等國家的經濟合作，各具不同條件及優勢，政府不排除在適當時機，就相關議題及合作事項，與中共展開協商和對話（行政院陸委會，2018-04-02）。

綜觀以上所述，兩岸經貿產業鏈已密不可分，應避免新南向市場與中共市場是零和關係的論點；在新南向政策的推行之下，我國與新南向國家雙邊貿易額與投資額皆有所成長，確實彌補一帶一路對臺灣出口所造成之衝擊。然而，「一帶一路」與「新南向政策」之間的策略衝突，政經情勢面臨的挑戰，包含倡議的戰略意圖所帶來的安全威脅，以及東協各國政經風險不可輕忽等；我國新南向與「一帶一路」倡議上的合作仍存在深層次問題。所以兩岸不應有零和的概念，而是彼此在爭取新南向國家的時候，涉及之情感認同、夥伴合作與經貿機會等事項中的「競合」程度，此點是臺灣政府必須思考及審慎因應的。

伍、國家安全戰略思維論述我國「新南向政策」的實踐

2018 年中共「一帶一路」的經濟合作與發展計劃，已經朝向逐步展開其擴大勢力版圖的務實做法。我國「新南向」政策主張，用以創造未來雙邊的人脈建立與人才流動；唯中共的「一帶一路」與我國「新南向政策」之間的操作

模式應如何規劃、推動、調整，才能避免衝突，讓雙方人民互蒙其利，同時達到雙贏的局面，是國人所必須瞭解並考量的問題（謝明瑞，2018）。

中共的「一帶一路」頂層設計指導，是基於總體國家安全思維下，惟有透過經貿的誘因，型塑「安全相互依存」關係，走向政治、外交與社會的整合，才能符合「衝突解決、安全機制到安全共同體」的目標（莫大華，2016）。從「經濟戰略為核心的總體戰略」，中共「一帶一路」是將理論、政治、軍事、科技、文化等多維要素並進發展，以支撐模式、論述、制度、規範等競爭需要（王崑義，2017）。中共社會科學院編寫的《「一帶一路」建設發展報告（2018）》：特別強調中共以實際行動提出的合作理念，在發展戰略對接過程中，合作夥伴的潛力正在被深入挖掘，並形成一系列重要合作項目，造福沿線人民（李永全、王曉泉，2018）。印證實施 5 年的「一帶一路」，已從倡議的階段，在總體大戰略目標的指導之下，進入實際策略手段的全面性建設。由美國的視角來看，「一帶一路」有助於擴大中共的戰略空間，卻削弱美國在亞太地區的影響力。針對那些希望避免過度依賴中共的「一帶一路」參與國，例如印度與日本，美國學者認為可以通過與這些國家保持一種可靠的經濟和安全夥伴關係來為其提供支持（Wuthnow, 2017）。面對亞太爭霸的格局中，我國仍應謹慎維繫「美、中、臺三邊關係」，避免太傾向其中一邊，或孤立於兩霸之外，成為中、美爭霸的過程中被忽略、被邊緣化的弱勢；以三邊關係作為區域平衡的三根支架，才能彰顯我國作為「平衡者」而存在的必要性（林彤，2015）。

換句話說，以經濟為主軸的「新南向政策」，具有經貿戰略的意涵；而與中共「一帶一路」倡議的競合之間，亦有政治面向的意涵。這也是在分析「新南向政策」經貿戰略時，應由兩岸競合關係的政治面向，全般性地考量我國的國家安全利益。順應國際經貿形勢，我國「新南向政策」應有整體國家安全戰略思維來加以探究與實踐。

一、在經貿議題上：「新南向政策」應具有更高的戰略目標

以我國的經濟資源與土地面積而言，無法採取如歐盟、中共或美國、日本等布局全球的戰略作法，可行的策略應當是採取「鄰近」、「局部」、「集中」的「走向區域」政策，如此比較能夠具有相對優勢，由布局區域，逐步發展為

全球經營（黃東煬，2008）。我國與新南向國家間的進出口貿易額成長，幾個重要國營及公股事業也在加速布局；另外，也有許多新南向國家主動來洽詢合作機會，從各種成效來看，「新南向政策」就是我國跟亞洲各國，建立互惠互助關係的具體行動（林河名，2017）。

面對亞洲政經、社會情勢的快速變化，以及機會與挑戰，我國首要的任務是重新定位我國在區域中的角色，「新南向政策」政策就是我國的「亞洲區域戰略」。「新南向政策」是一個包容性的政策，不會犧牲其他區域性計畫和區域中其他的合作倡議，不是彼此競爭，而是相輔相成，最終目標是讓我國和區域、全世界國家一起努力，擴大及深化在東南亞及南亞的角色（林敬殷，2017）。正視印度、日本、非洲與東南亞的「自由走廊」發展，以及「印太戰略」下的美印日澳和東南亞的地緣經濟的整合發展機會，試圖相對於對抗一帶一路的政經發展的格局下，臺灣可以在「自由走廊」、「印太戰略」、與「一帶一路」之間扮演更佳的經濟連結與協調角色（宋鎮照，2018）。

探索「新南向政策」的未來格局與路向時，回到最初的理念，打造「多元、多面向的夥伴關係」，已含納彼此利益、雙向互利的跨國共同體，使得「新南向政策」在本質上早已超越對外經濟政策的內涵，而是順著「南向前行」來實踐「自我改造」的國家發展戰略（楊昊，2016）。政府應擴大與夥伴國的多邊與雙邊制度化合作，加強協商及對話，並改變過去單打獨鬥模式，善用民間團體、僑民網絡及第三國力量，共同促進區域的安定與繁榮。在這個前提下，東南亞的經濟環境需要有各國國家差異性的考量，不宜從過去我國「供給面」的角度來推動；如此方能針對我國已經有的強項，挹注經費持續發展，同時了解各國當地所需以及其文化的特殊性，才能達到預期的經濟與政策效益，把南向南政提升到更高的國家發展戰略上。

二、在兩岸議題上：鏈結中共「一帶一路」倡議，務實的思考「兩岸合作南向」

新南向不應取代大陸西進，反而是在我國與美日進行策略聯盟之餘，更應務實的思考「兩岸合作南向」的可能。從臺商角度看，當「新南向」遇上「一

帶一路」，雙方合作大於競爭、轉機大於危機受限於我國的產業結構與規模，研究顯示大多數臺商不認為「一帶一路」可為其帶來立即性的經濟效益，但仍期盼未來有機會「搭大陸的政策便車」。臺商是相當務實的，不論中共提出什麼樣的戰略規劃，皆本著「平常心」看待；對於「一帶一路」的拓展模式，已經轉變成不再是向來喜好的「獨資」作法，而是強調於「跨國合作」方式（林昱君，2015）。「新南向政策」政策很大程度是要擺脫過去高度依賴中共經貿之模式，然而此政策的積極推動仍無法繞開兩岸關係。因此無法繞開兩岸關係牽絆，如何建立新兩岸關係是在推動「新南向政策」政策必須要一併思考在內的戰略規劃（趙文志，2017）。

然而比起中共的「大張旗鼓」，臺灣的耕耘更像是「鴨子划水」。中共挾著龐大資金和政治資源，推進「一帶一路」沿線的基礎建設項目之際，已習慣臺灣國際處境、向來靈活見長的臺商們，正在默默深耕當地，做好投資布局。值得欣慰的是，對於臺商的投資，新南向國家多數是敞開雙臂歡迎的（林宛慧，2018）。我國對東協之政策，除了維持此一經濟導向之特色，亦納入更多文化面向之考量；與東南亞國家循序建立經濟夥伴關係，也應定期調整對東南亞之經貿政策，以「加強經貿合作」為主軸，結合「融入區域整合」、「產業合作多元化」、「連結教育文化，增進勞工合作」等多元面向。放眼未來的兩岸產業，都選擇開擴與經營國際第三方市場為首要，因之「新南向政策」應與對岸避免惡性競爭與挖角，特別在「技術與人才」面向應強化互補合作；不容置疑的，中共「一帶一路」和亞投行正提供這樣的發展契機與路徑，讓我國新南向可以融入區域經濟整合，找到一條新的發展路徑。

在國家安全戰略的作法上，可透過既有之兩岸合作關係進行延伸，將中共和「一帶一路」沿線國家的商貿制度面合作，擴大兩岸合作機會（林昱君，2015）。2016 年通過《「新南向政策」政策綱領》不排除在適當時機，和對岸就相關領域議題協商與對話，促使「新南向政策」與兩岸關係相輔相成，共創區域合作典範（林若雱，2016）。同時政府應參考中韓推動多方合作的策略，不僅充分發揮我國產業優勢，更可將兩岸產業合作的目標設定在共同開拓第三方市場；務實地成立基礎建設及整廠輸出之海外輸出協作平臺，籌組電廠、石化、環保等基礎建設輸出旗艦團隊，尋求與第三國廠商策略聯盟。「新南向政策」的推動勢必會面臨到中共的壓力與兩岸關係問題，對此該如何解決當前兩岸關係之冷凍狀態僵局，關係到「新南向政策」執行成效之重要因素。

三、在區域安全議題上：爭取區域合作組織，方能達成建立互惠互利目標

利用超強的力量投送、國土安全及網絡防禦能力，美國能夠在「一帶一路」沿線重要基礎設施中發揮重要作用。智庫專題報告對政府建議，美國應進行「建設性參與」戰略，並扮演一個積極參與、注重實效的「隊友」角色，而不是一個「攪局者」角色（Luft, 2017）。臺灣應正視東協國家快速崛起的事實，政府除了編列預算、提供協助開發、加強臺商僑界聯繫之外，與東協各國的經貿協定、投保協定、司法互助等必須多管齊下，才能找到臺灣南向發展的立足之地。同時面對中共的「一帶一路」的各項工程，政府應有合作開發的心態與格局，努力爭取；若然，新南向政策才有可能獲致成功（林宛慧，2018）。

而「新南向政策」所能做得「基礎建設」應該是長期趨勢的醞釀，短期最大效果則應是引發東南亞諸國政府，像是相對較晚開放的國家，如越南、柬埔寨、緬甸及寮國，針對其目前經濟發展階段規劃我國政府的投資方案，引發這些國家的注意，乃至願意主動對我國「招商」。此外，要想參與「一帶一路」與亞投行的基礎建設，我國應該爭取同時加入 RCEP 與 TPP，並積極參與區域經濟整合平臺，這不僅可以帶來可觀的經濟利益，擴展國際經貿的空間，更可因區域經濟的穩定發展而帶來區域安全的保障。中共為確保「一帶一路」能達成促進區域合作蓬勃發展的目標，除將加強與區域內國家進行雙邊合作，亦將充分發揮其參與之多邊組織或協定之力量。利用此一背景，針對海洋經濟層面進行戰略分析，尋求我國可能的切入點，透過強化與東南亞及大洋洲等區域之投資及貿易領域之夥伴關係，如亞洲基礎設施投資銀行（AIIB）、上海合作組織（SCO）、亞太經濟合作組織（APEC）、等來組織鏈結，增加我國於區域內之影響力。

國家安全觀是人們對國家安全的威脅來源、國家安全的內涵和維護國家安全手段的基本認識。國家在界定安全範圍的過程中，必需考量國際環境中敵對或同盟及強國的權力運作，評估在最符合國家利益的情況下，策定國家安全戰略（任衛東，2005）。因之，國家安全戰略的層級上，安全應當依靠相互之間信任和共同利益的聯繫，且對話與合作是促進地區和平與發展的主要支柱（楊

毅主編，2008）。新南向規劃的是以經貿戰略為主軸，試圖強化與新南向 18 國在經貿、社會、文化等各層面的連結，創造互利共贏的合作新模式，進而建立「經濟共同體意識」。運用與東南亞各國的實質關係，尋求軍事合作的機會，也應是「新南向政策」所要建構的國家安全觀；「南向政策」是有必要提升至總體戰略層次，才可望提供「南向」所需的戰略動能。如此，我國「新南向政策」在制定循序漸進的務實目標時，得以經貿策略打破格局，行動展現加入區域合作組織，進一步提升至軍事合作的機會，建構永續生存與發展的國家安全戰略。

我國的「新南向」和中共「一帶一路」正全力開墾東協市場，兩者之間所產生的競合關係備受討論。面對政治經濟失衡的局勢，政府和臺商應權衡國家安全利害得失，提升新南向更高的戰略目標，讓我國能將國際經貿的戰力，轉成政治戰略的實力。有別於過去，推動「新南向」政策的方向，不只著墨在經濟、市場的發展，還包含了運用文化、觀光、醫療、科技、農業、中小企業等軟實力進行雙邊及多邊合作，也強調以「人」為核心，深化雙邊青年學者、學生、產業人力的交流與培育，透過與東南亞國家互動，改變政策推動的型態，建立可長可久的夥伴關係。

陸、結語

我國自 2016 年推動「新南向政策」，現在已由願景層次和決策方向設計，進入實際運作推動的階段。就是希望重新定位臺灣在亞洲發展的重要角色，創造發展商機與戰略價值，並且由此開啟我國和東南亞、南亞及紐澳等 18 個國家協商及對話，期能建立與各國的緊密合作，共創亞太區域的安全與繁榮。中共推進「一帶一路」倡議過程當中，植基共同發展的理念，我國「新南向政策」理應加強參與地區合作機制，與南向各國的發展戰略相互對接；期能借力使力，在攻防的安全戰略之下，譜成一首各方共同參與的「交響樂」，厚植國家安全的基石，建構永續生存與發展的國家安全戰略。

因應已實施 5 年的「一帶一路」倡議，我國「新南向政策」也滿 2 週年之際，兩岸若能重新連結，培育新的合作模式；從對沿線國家和地區投資生產出發，為兩岸生產力找到新出路，並在全球供應鏈和價值鏈環節發揮優勢與綜

效。本文提出在經貿議題上：「新南向政策」是應具有更高的戰略目標；在兩岸議題上：鏈結中共「一帶一路」倡議，務實的思考「兩岸合作南向」；在區域安全議題上：爭取區域合作組織。期望南向新政由落實經貿政策，達成建立互惠互利目標，進而運用與東南亞各國的實質關係，尋求軍事合作的機會，建構「新南向政策」更高層級的國家安全觀。

本文認為站在國家安全戰略層級的思考，應在兩岸關係穩定的基礎上，建構「新南向政策」的思路與格局；而在國家安全戰略的架構下，順著南向經貿交流而為，如能提升南向新政經貿戰略的高度與格局，從雙邊到多邊合作聯盟，進而發展與南向合作夥伴的「安全相互依存」關係，確保我國國家安全與永續經營，才是「新南向政策」的戰略方針。

參考文獻

一、專書

- 王勤（2016）。**東南亞地區發展報告（2015～2016）**。北京：社會科學文獻出版社。
- 李永全、王曉泉（2018）。**「一帶一路」藍皮書：「一帶一路」建設發展報告(2018)**。ANNUAL REPORT ON DEVELOPMENT OF “THE BELT AND ROAD” CONSTRUCTION（2018）。北京：中共社會科學院。中信改革發展研究基金會。
- 林若雱（2016）。**東協共同體的建構與成立：「4C 安全文化」之理論與與實踐**。臺北：三民。
- 林昱君（2015）。**大陸推動「一帶一路」之策略分析與因應**。臺北：中華經濟研究院。
- 洪財隆（2017）。**邊緣戰略：我國和區域經濟整合的虛與實**。臺北：允晨文化。
- 馬凱碩等（2017）。**解讀東協：前進東協，你不可不知道的經濟、政治、歷史背景，以及現況與未來**。臺北：遠流。
- 張潔等著（2016）。**中共周邊安全形勢評估（2016）**。北京：社會科學文獻出版社。
- 翁明賢主編（2016）。**我國的安全挑戰：兼論我國當前面臨的國安危機**。臺北：淡江大學出版中心。
- 楊毅主編（2008）。**國家安全戰略理論**。北京：時事出版社。

二、期刊論文

- 王崑義（2016）。中共的國際戰略與「一帶一路」倡議的形成。**我國國際研究季刊**，12：3，23-50。
- 王崑義（2017）。中共全球化戰略 — 理論、力量與倡議。**展望與探索**，15：8，47-71。

- 吳福成（2017）。新南向政策與海上絲路的競合關係。**台灣經濟研究月刊**，40（2），80-86。
- 林顯明（2018）。臺灣新南向政策與中共一帶一路計畫：內容、成效與挑戰。**台灣新社會智庫**，2017-08-28。
- 邱奕宏（2017）。探討新南向政策與一帶一路的經貿競爭與合作。**貿易政策論叢**，28，1-57。
- 許茵爾（2016）。東亞主要國家因應「一帶一路」之策略及相關措施。**經濟前瞻**，第 162 期。
- 莫大華（2016）。新古典地緣政治理論的再起：以中共「一帶一路」倡議地緣政治經濟戰略佈局為例。**國防雜誌**，31：1，1-20。
- 徐遵慈、李明勳（2018）。我國新南向政策的執行成果與未來展望。**經濟前瞻**，172，9-18。
- 陳弘毅、黃基禎（2017）。以中共地緣戰略論證其「21 世紀海上絲綢之路」之戰略意涵。**海軍學術雙月刊**，51：1，74-90。
- 黃秋龍（2015）。共軍武裝力量多樣化運用與「一帶一路」倡議建設：安全情勢之評估。**戰略與評估**，6：4，1-21。
- 黃東煬（2008）。我國南向政策成效的回顧與展望。**展望與探索**，6：12，41-60。
- 楊昊（2016）。臺灣新南向政策的格局與路向。**全球政治評論**，55，11-18。
- 趙文志（2017）。超越維持現狀：「新南向政策」一週年之評價與建議。**歐亞研究**，1，95-104。
- 駱永昆（2018）。「一帶一路」倡議倡議在東南亞的進展、成果和前景。**國際研究參考雜誌**，5 期。
- 熊倉潤（2017）。「一帶一路」倡議和中亞潛在的「恐中症」。**國際與公共事務**，6，21-39。
- 戴萬平（2017）。「新南向政策」政策下的經濟合作契機：以臺印產業合作為例。**歐亞研究**，1，85-94。
- 蕭新煌、楊昊（2016）。新南向政策的願景與挑戰。**戰略安全研析**，136，6－13。

三、網路資料

- 王景弘（2016）。新南向與再平衡策略，自由時報，2016-08-14。

- <http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1021360> 檢索日期：2017.03.22
公丕萍、盧偉、曹忠祥（2018）。「一帶一路」建設最新進展、形勢變化與
2018 年推進策略。新華絲路網站，2018-01-09。
- <http://silkroad.news.cn/2018/0109/78602.shtml> 檢索日期：2018.04.22
林宛慧（2018）。政府推行新南向政策仍有待突破。國家政策研究基金會。
<https://www.npf.org.tw/3/18181> 檢索日期：2018.04.22
- 林敬殷（2017）。玉山論壇／總統：新南向是包容性政策。聯合新聞網，
2017-10-12，林敬殷／臺北報導。
<https://udn.com/news/story/6656/2751856> 檢索日期：2017.12.20
- 林友順（2017）。大馬積極參與中共一帶一路。亞洲週刊，31:（21）。
http://www.yzzk.com/cfm/content_archive.cfm?id=1495078868760&docissue=2017-21 檢索日期：2017.12.22
- 林河名（2017）。蔡英文：我國與新南向國家貿易額一年成長超過 10%。聯合新聞網站，2017-07-03，臺北報導。
<https://udn.com/news/story/6656/2580989> 檢索日期：2017.12.15
- 林彤（2015）。習近平「一帶一路」倡議戰略對區域政經的影響，以及我國
因應對策建議。財團法人國家政策研究基金會，2015-01-28。
<https://www.npf.org.tw/3/14699> 檢索日期：2017.03.20
- 宋鎮照（2018）。深化新南向 展望當前政策發展契機與建議。臺北產經電子
報，名家觀點，2018-05-09。
https://www.taipeiecon.taipei/article_cont.aspx?MmmID=1201&MSid=1001023276114252722 檢索日期：2018.05.18
- 李明勳（2018）。泰國積極推動「東部經濟走廊」，臺灣新南向政策應趕緊
上。The News Lens 關鍵評論政經時事（2018-04-18）。
<https://asean.thenewslens.com/article/93931> 檢索日期：2018.04.20
- 何溢誠（2017）。「新南向政策」對「一帶一路」倡議恐難有出路。旺報，
2017-06-11。
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170611000636-260301>
檢索日期：2017.08.24
- 任衛東（2005）。國家安全觀的演變與重構。人民網論壇：
<http://www.people.com.cn/BIG5/paper85/14142/1260375.html> 檢索日期：
2017.03.15
- 莊奕琦（2015）。中共一路一帶的戰略我國的機會與挑戰。
http://www.tri.org.tw/trinews/doc/1041125_1.pdf 檢索日期：2017.03.20

- 黃秋龍（2017）。境外受挫中共「高鐵外交」褪色。青年日報網站：2017 年 10 月 15 日。
<http://www.ydn.com.tw/News/259598> 檢索日期：2017.11.20
- 葉芳瑜（2018）。「新南向政策」與「一帶一路」發展現況—對我國全球經貿戰略布局之影響。政策研究與資訊中心。
<https://portal.stpi.narl.org.tw/index/article/10385> 檢索日期：2018.4.30
- 趙維孝（2017）。南向政策與挑戰。商業周刊網站。
<http://www.businessweekly.com.tw/article.aspx?id=30408&type=Indep>。
檢索日期：2017.12.23
- 劉性仁（2018）。大陸推出 31 項惠臺措施，不必情緒化反應。風傳媒網站：2018-03-09，
<http://www.storm.mg/article/407445>。檢索日期：2018.03.15
- 鍾辰芳（2016）。美國智庫關注我國「新南向政策」政策。美國之音 VOA 網站：2016-10-26。
<https://www.voacantonese.com/a/taiwan-southbound-policy-20161025/3566663.html> 檢索日期：2017.03.22
- 蔡永偉（2016）。鄭永年：「一帶一路」倡議面臨大國競爭與區域挑戰。聯合早報，2016-08-14。
<http://beltandroad.zaobao.com/beltandroad/news/story20160814-654033>
檢索日期：2017.03.18
- 董成文（2018）。報告認為東盟國家將持續受益於「一帶一路」。新華網：2018-05-03。
http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-05/03/c_1122777999.htm
檢索日期：2018.05.18
- 謝明瑞（2018）。中共一帶一路規劃與臺灣新南向政策比較分析。中央網路報智庫論壇，2018-05-26。
<https://www.npf.org.tw/2/18750> 檢索日期：2018.05.26
- 顧荃（2018）。中共惠臺 31 項措施政院正名為對臺措施。中央社網站：2018/03/15。
<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201803150231-1.aspx>
檢索日期：2018.03.20
- 戴肇洋（2016）。南向政策需與戒急用忍思維脫鉤。2016 年 6 月 8 日工商時報 A8 版。
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160608000076-26020>
檢索日期：2017.10.18

- 顏振凱（2018）。獨家《臺灣亞洲交流基金會今日成立蕭新煌任董座》。風傳媒，2018-04-03。
<http://www.storm.mg/article/420286>
- 孫博洋（2017）。發改委：中印尼雅萬高鐵項目貸款協議正式簽署。北京：人民網，2017-05-23。
<http://finance.people.com.cn/BIG5/n1/2017/0523/c1004-29295092.html>
檢索日期：2017.10.18
- 工商時報（2017）。務實應對「一帶一路」倡議與「新南向政策」的競合。2017-05-20 社論。
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170520001643-260202>
檢索日期：2017.06.20
- 工商時報（2017）。台商新南向政策誰來帶路。2017-06-28 社論。
<http://www.chinatimes.com/newspapers/20170628000065-260210>
檢索日期：2017.08.20
- 中央通訊社（2018）。美國貿易代表署 301 制裁清單出爐。中央通訊社網站，2018-04-04。
<http://www.cna.com.tw/news/gpho/201804040001-1.aspx>
檢索日期：2018.04.20
- 中國輸出入銀行（2017）。新南向政策國家國情及金融分析報告系列（三）【孟加拉、巴基斯坦、柬埔寨、澳大利亞】。臺北：中共輸出入銀行編印。
<https://www.eximbank.com.tw/zh-tw/BankService/GovProjects/Documents>
檢索日期：2017.08.20
- 中華人民共和國國家發展和改革委員會，2015-03-28 日。
http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201503/t20150328_669091.html
檢索日期：2017.03.20
- 青年日報（2018）。剖析中共惠臺措施 認清統戰陰謀。2018-03-04 社論，網站：<https://www.ydn.com.tw/News/279753> 檢索日期：2017.03.22
- 台灣新社會智庫（2017）。臺灣新南向政策與中國大陸一帶一路計畫：內容、成效與挑戰，2017-08-28。
<http://www.taiwansig.tw/index.php/政策報告/兩岸國際/8019>
檢索日期：2017.09.05
- 新華社（2018）。東南亞智庫：「一帶一路」需完善信息溝通和風險評估機制。新華社，2018-01-04。
<http://silkroad.news.cn/2018/0104/77828.shtml> 檢索日期：2018.02.05

經濟部國際貿易局（2015）。東協經濟共同體(AEC)形成後對我國與東協貿易與投資之影響執行成果報告書。2015年12月。
<http://www.aseancenter.org.tw/download/國貿局上傳2015年AEC專題.pdf>
檢索日期：2017.07.05

行政院新南向政策專網。

<https://www.newsouthboundpolicy.tw/index.aspx>

行政院陸委會網站。

<https://www.mac.gov.tw/Default.aspx>

新華財經社網站。

<http://www.news.cn/fortune/>

四、英文

Aoyama R. (2016) “One Belt, One Road”: China's New Global Strategy, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 5:2, 3-22,

Luft G. (2017) .Silk Road 2.0 : US Strategy Toward China's Belt and Road Initiative. Atlanticcouncil :

<http://www.atlanticcouncil.org/events/webcasts/silk-road-2-0-us-strategy-towards-china-s-belt-and-road-initiative> 檢索日期：2017.12.30

National Security Strategy of the United States of America 。 *The White House* 。
DECEMBER 2017 .

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> 檢索日期：2017.12.30

Wuthnow J. (2017) 。 *Chinese Perspectives on the Belt Road Initiative: Strategic Rationales, Risks, and Implications* .

<http://inss.ndu.edu/Portals/68/Documents/stratperspective/china/ChinaPerspectives-12.pdf> 檢索日期：2018.02.20

Wiley J. & Sons Ltd (2016) 。 *International Affairs* 。 92 : 4 , 941-957 。

https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/ia/INTA91_4_Ferdinand.pdf 檢索日期：2016.12.20