

臺灣於東亞地緣經濟發展趨勢下的策略分析

工研院知識經濟與競爭力研究中心 洪立瑜、周翊婷

壹、前言

貳、東亞地緣經濟變化

參、主要國家策略布局

肆、臺灣機會與挑戰

伍、臺灣策略建議

摘要

地緣經濟（Geo-Economics）本質上在探討國際關係中各經濟體的分布狀況、運行機制、和地緣區位間之相互作用。在全球化趨勢下，國際權力政治已被經濟政治所取代，國家主要戰略目標在追求本國經濟利益與地位，以在激烈的全球競爭中取得先機。

挾豐沛自然資源及交通樞紐地位，東亞諸國快速經濟發展與新興市場龐大消費潛力，使本區成為全球地緣經濟的焦點。本文從由國際體系轉變趨勢切入，主張全球大環境正將重心由兩洋（大西洋、太平洋）移往歐亞大陸；中國大陸的崛起更強化這股拉力，讓目前以美國獨大的單極型國際體系轉向多極發展，影響國際角力變化及新經貿規則的形塑。

對臺灣而言，東亞地緣經濟的轉變是危機也是轉機。隨著多極體系的發展、中國大陸向西布局與對雙向開放的強調，臺灣在地緣政治上的戰略地位遠遜於冷戰時期，經濟發展成為臺灣興盛與自保的基礎。在被邊緣化危機的同時，就是臺灣破釜沉舟，以更開放態度融入國際經濟圈的契機。除了以創新調整結構、強化經濟體質與產業競爭力外，臺灣須更為積極和策略性地開拓新興市場，一方面分散過於集中中國大陸的風險，另一方面則加速掌握這些區域新興中產階級的需求商機；且需要以更有創意的方式，與區域國家共同合作開發，進一步提高本身價值，成為其他國家進入亞洲的重要合作對象，也是東亞各國在選擇區域內策略夥伴時，於大國（中國大陸、日本）之外的首選。

壹、前言

1890年美國戰略學家馬漢（Alfred Thayer Mahan）在《海權對歷史的影響（The Influence of Sea Power Upon History：1660～1783）》一書中，分析主要航線帶來大量商業利益，因此必須有強大的艦隊確保海權，並有足夠的商船與港口來利用此一利益。他主張戰時的海軍武力、承平時期的商艦經貿實力對國力有莫大影響，提出對海洋權力的掌握決定了國家興衰的「海權論」，被視為地緣政治經濟理論的濫觴。

20世紀的國際關係，可說是地緣政治經濟的演化史。主流理論包括1904年英國地理學家麥金德（Halford John Mackinder）以歐亞大陸為世界島，提出對陸權的掌控決定國家權力大小的「心臟地帶」理論；以及1942年美國學者斯皮克曼（Nicholas John Spykman）以海洋與陸地間的通道為最具關鍵地位的「邊緣地帶」理論，認為美國最大風險在於讓任何其他國家控制邊緣地帶。二次大戰以降，美國基本對外戰略就是在「邊緣地帶」建立基地和勢力範圍，遏止「心臟地帶」的蘇聯向外擴張，防堵蘇聯與中國大陸兩大共產勢力突破邊緣地帶，接觸到世界主要市場。國際政治經濟局勢非常明確地呈現兩極霸權體系，權力與經濟中心則集中於大西洋的兩岸。

冷戰後期隨著全球化發展，以往地緣政治中首要考慮的軍事要素為經濟要素所取代。冷戰結束後，各國更將發展經濟做為中心任務，主要戰略目標是儘可能地極大化本國經濟利益和經濟地位，以在激烈的全球化競爭中獲得先機。國家往往從地理位置出發進行經濟整合（集團化），在競爭中追求合作與發展，以保護區域內的投資利益和商品市場。曾任美國國防部與國務院顧問的愛德華·魯瓦克（Edward N. Luttwak）認為，後冷戰時期意識形態的差異已不如過去重要，過去的敵對者在地緣經濟時代可能成為貿易夥伴。對全球最大的威脅已非核子武器，而是經濟危機和生態破壞的傷害。不同於地緣政治強調海權與陸權、以及海陸雙方對邊緣地帶與海洋通道的爭奪，地緣經濟強調的是「合作」大於「衝突」，開啓了超越國界、競爭與合作並存的新時代（Luttwak, 1990）。

冷戰結束後二十年，各國在不同社會制度、文化背景和發展模式下展開激烈競爭。在政治上，美國霸權相對衰弱，歐盟試圖爭取更多國際主導權，俄羅斯謀求重振大國地位，而中國大陸、印度、巴西等新興大國正在崛起。雖然短時間內難有其他國家可挑戰美國的「一超」地位，但就相對值而言，國際格局朝「一超多強」的多極化趨勢愈發明顯。經濟上，發展中國家的成長動能也超越已開發國家，從根本上改變世界力量的對比。

在集團化的競爭中，世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）杜哈回合談判後，雖在 2013 年「峇里套案」（Bali package）通過了貿易便捷化協定（Agreement on Trade Facilitation），全球型整合的實質進展仍屬遲滯，未若雙邊與區域多邊自由貿易協定來得快速，更凸顯了地緣要素。歐洲外交關係協會執行主任 Mark Leonard 強調，21 世紀新型態的地緣經濟已經為全球化帶來七大新的挑戰，包括經濟戰爭加劇、貿易協議隱含了強大的地緣政治角力、新型態國家資本主義的發展、各國對於市場份額的爭奪已超越傳統自然資源、大者恆大的發展態勢、中國大陸透過基礎建設拓展影響力、以及石油價格的崩跌帶來不穩定因素等。各國必須有一套自己的經濟競爭藍圖，找到自己的定位與發展路徑，小國也可以在大國間尋求合作共生之道。以短中期而言，區域內部的影響力，會高於全球型的架構（Leonard, 2015）。

東亞地區由於同時存在著強大的陸權國家，如中國大陸和俄羅斯；強大海權國家勢力，如美國和日本；以及具有重要戰略地位的邊緣地帶，如朝鮮半島和東南亞。復以經濟發展差異和歷史記憶的延續，衝突與合作在東亞地緣經濟中交互作用，增加本地區發展的複雜性。本文基本假設奠基於理性決策基礎下，國家將以和平方式為前提，追求國家利益的最大化。雖然政治與安全考量在東亞地緣經濟仍有關鍵影響性，但各國原則上仍然認同和平穩定的東亞環境對各國發展至關重要。

隨著國際體系的動盪，中國大陸在經濟、軍事、文化等綜合國力的崛起，威脅美國單極霸權地位。未來數十年間，東亞區域的發展將重大影響國際政治經濟格局。身處東亞區域中心的臺灣，須以全球高度和區域角度，關注東亞地緣經濟的發展，研擬因應策略以謀求國家發展的最大利益。

貳、東亞地緣經濟變化

一、亞洲經濟角色愈見重要

隨全球化的演進，新興市場與開發中國家加入全球分工體系，整體實力提升，和已開發國家間發展的差距正不斷縮小。根據國際貨幣基金組織（International Monetary Fund, IMF）資料，1990 年到 2000 年間，已開發經濟體占全球 GDP 的比重多維持在八成左右；但 2000 年到 2010 年已降低成為 66%；到 2020 年更可能持續縮減至 57%。同期，新興經濟體從 20% 提升占比到 34%，2020 年則可望提升到 43%。其中，又以新興亞洲經濟體表現更為出色。（見下表）

表 已開發與新興經濟體占全球GDP比重變化（1990-2020_f）

	1990	1995	2000	2005	2010	2015(e)	2020(f)
全球GDP（十億美元）	22,770	30,687	33,182	47,020	65,206	74,551	98,116
已開發經濟體 ¹ 占比	80%	81%	80%	76%	66%	60%	57%
新興經濟體 ² 占比	20%	19%	20%	24%	34%	40%	43%
新興亞洲 ³ 占比	5%	6%	7%	9%	15%	22%	24%

註：*1. 已開發經濟體共計 37 國，包含美、歐、日、紐、澳、臺灣、香港、南韓與新加坡等。

*2. 新興經濟體共計 152 國。

*3. 新興亞洲共計 29 國，包含中國大陸、印度、斯里蘭卡、東協各國等。

資料來源：World Economic Outlook Database, April 2015；KEC 整理，2015 年 8 月。

經濟學人智庫（The Economist Intelligence Unit, EIU）2015 年發布對全球總體經濟長期發展的預測，強調到 2050 年亞洲崛起的趨勢都不會改變。EIU 指出在 20 世紀後半葉，日本和南韓等經濟體拉抬了亞洲在世界經濟的比重；到了 21 世紀，亞洲新興經濟體快速的經濟成長，更引領了亞洲崛起的風潮。2000 年至 2014 年亞洲與紐、澳經濟體的蓬勃發展，將其占世界經濟體的總量由 26% 提升到 32%，預估到 2050 年占全球經濟的比重更將高達 53%。¹

經濟前景也讓亞洲成為全球主要的投資標的。根據聯合國貿易和投資發展會議（UNCTAD）發布的《2015 年世界投資報告》（2015），2014 年全球對外直接投資為 1.23 兆美元，較前一年度降幅達 16%。但亞洲開發中國家（含東亞、東南亞、南亞和西亞共計 42 個國家和地區）表現遠較其他已開發與開發中經濟體優異。流入東亞地區的外人直接投資總量更增加了一成，達到歷史新高的 3,810 億美元。其中，流入東南亞的外國直接投資增長了 5%，為 1330 億美元。流入臺灣、港澳、中國大陸、日、韓與蒙古的資金更上漲 12%，達 2480 億美元。除了資金的流入，亞洲開發中國家也成為主要的對外投資國。雖美國仍居世界第一大

¹ EIU 分析指出亞洲與大洋洲的興起主由區域內多個國家不同程度、且不同時間持續發展所帶動。本區愈趨蓬勃的發展與龐大的人口，象徵著豐沛勞動資源、持續改善的基礎建設與生產力、和隨著中產階級興起帶動的市場消費潛力，足以維繫長期成長趨勢不變。（The Economist Intelligence Unit, 2015）

對外投資國，2014 年投資金額達到 3,370 億美元。但香港和中國大陸超越日本，排名第 2、3 位，合計對外投資達 2,590 億美元。2014 年亞洲開發中國家合計對外投資金額達 4,320 億美元，超過北美洲的 3,900 億美元，躍升全球第一大對外投資的資金來源地。

二、東亞經濟發展歷程

東亞地區是近代由農業社會轉向工業發展歷程中，經濟成長速度最快的地區。² 東亞經濟成長模式與歷史、地理條件密切結合，並透過政府政策因勢利導，形成由沿海國家和地區帶動、以外銷為主的外向型經濟發展。所謂的「東亞模式」(East Asia Model)，為戰後日本、臺灣、新加坡和南韓採用的經濟運行機制，主要為以市場經濟為基礎，由政府主導、外銷導向的開放型經濟模式。其特色包括結合市場調節與政府干預，以「經濟發展」為第一優先、在資源限制下採階梯式產業發展模式、採菁英主義、並大力發展並普及教育，以提高勞工素質 (Kuznets, 1988)。發展的契機，則為戰後國際產業結構調整的結果。東亞諸國承接美國移轉出去較為落後的產能，並接收因已開發國家產業移轉所空出的市場。同時，因對外開放容許生產要素自由流動，在市場競爭機制的推動下，各國得以依照本地的優勢來發展大量工業生產、外銷，形成國際分工，優勢互補，達成經濟的高速成長。

然而中國大陸與巴西、俄羅斯、印度的興起，打破傳統雁行理論階梯式循序漸進的發展模式。從國家資本主義 (State capitalism) 的觀點來說，這些金磚國家擁有更廣大的資源、勞動供給和龐大的內需市場作為後盾，有能力採取橫向、跳躍式的發展，對於東亞中小型新興工業化的經濟體而言，過去高速的經濟成長已不可得，產業轉型升級的需求更顯迫切。同時，有鑑於東亞地區的快速高齡化已對勞動力供應和社會保險支出造成壓力，各國還須努力增加財政收入和調整支出結構，

² 根據世界銀行數據資料，在以農業化轉型工業生產的 1965 至 1990 年間，東亞和太平洋地區人均 GNP 年平均成長率為 5.3%，相較同期南亞 1.9%、中東和北非 1.8%、拉丁美洲和加勒比地區的 1.8% 高 2.5 倍以上。整體 GNP 年平均增長速度也比世界平均的 1.5% 高 3 倍以上。1990 年到 2015 年根據國際貨幣基金組織的資料顯示，全球 GDP 年複合成長率 4.7%，東亞地區則有 6.2% 成長。若扣除日本，東亞地區的年複合成長率更高達 9.9%。

以創造更多的資金來源。世界銀行呼籲東亞國家決策者應藉油價下跌刺激內需的機會，推進財政改革，並將公共支出重新定位到基礎設施和其他生產性用途，提升本身的競爭力（World Bank, 2015）。

三、地緣經濟發展趨勢與變數

衝突與合作在東亞交互作用，整體經濟發展趨勢也深受地緣因素影響。美國為了掌控從西太平洋和東亞延伸到印度洋和南亞的弧形地帶——太平洋島鏈（Pacific Rim），進而掌控整個亞洲和繼續維護其全球領導地位，在西亞、南亞和亞太進行「重返亞洲」（Pivot to Asia）與隨之繼起的「再平衡」（Rebalancing Toward Asia）戰略。將過去因阿富汗戰爭和伊拉克戰爭在中東投注過多的力量，移往亞太地區發展。尤其著重邊緣地帶的中亞、東南亞和西南太平洋的力量部署。美國國家安全顧問唐尼倫（Thomas Donilon）指出，「再平衡」戰略的最終目的在塑造亞太地區的行為和遊戲規則，保證國際法和慣例被尊重，且分歧得以透過和平手段獲得解決，以促進美國的利益。除了政治與安全考量，更強調各國應該在同樣的國際經濟金融規則下運作，包括自由與公平的貿易、受保護的智慧財產、以及市場驅動的匯率（Donilon, 2011）。

美國在亞太更主要的倡議，實為跨太平洋夥伴關係 TPP。2013 年日本正式宣布加入後，12 個 TPP 成員經濟總量占全球 GDP 的 40%，貿易總額近全球 26%，人口占全球 10%。地理區位包含五個美洲國家、兩個大洋洲國家和五個亞洲國家。除越南與秘魯外，美、日、加、澳、紐和新加坡都屬已開發國家；汶萊、智利屬高收入的開發中國家；墨西哥、馬來西亞人均 GDP 也超過一萬美元。

相對美國 TPP 的推動，正在進行中的區域經貿整合協議還有由中國大陸主導、以東協為主體的區域全面經濟夥伴關係框架協定 RCEP。RCEP 包括東亞 13 國、大洋洲的紐澳、南亞的印度等共 16 國，都位於西太平洋地區，相對上有更強的亞洲性。但各國經濟發展進程較為歧異，多為中低收入國家，含括人口占全球 50%，貿易總額占全球 33%，但經濟總量 GDP 則占 30%，比 TPP 的 40% 為少。

從協議內容來看，RCEP 沒有 TPP 的門檻高，但自由化程度與現行東協和中、日、韓、澳、紐分別簽署的五個自由貿易協議相較，關稅取消比例希望能達到 80%，強調要提供更自由的投資環境、擴大服務貿易，加強智慧財產權保護等，並包括修改、調整各種關於貿易和原產地方面的商貿制度法規。但由於成員國對於關稅減讓模式及自由化水準等無法達成共識，原定 2015 年底簽署完成的 RCEP，已確定推遲至 2016 年完成。

2014 年「亞太經濟合作」(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) 部長級會議就《APEC 推動實現亞太自貿區北京路線圖》達成共識，將於 2016 年底前完成亞太自貿區 (Free Trade Area of the Asia Pacific, FTAAP) 談判路徑圖。FTAAP 涵蓋 21 個 APEC 會員國，人口占全球 40%，貿易總額達全球 50%，經濟總量則近全球的六成。

香港智庫經綸國際經濟研究院 (Fung Global Institute) 學術研究副總裁羅柏年 (Patrick Low) 認為，對美國而言中國大陸的 FTAAP 倡議是從地緣政治角度出發的抗衡措施，中美兩國在 APEC 框架內的貿易談判仍持續分歧。即使各種防堵、陣營之說甚囂塵上，但因區域整合議題主要仍為經濟面的問題，面對中國大陸市場強大誘惑，任何國家難以去孤立中國大陸。尤其是以現實主義為主的美國，也傾向與加強中國大陸的合作而非敵對。(Low, 2014) 中短期來說，TPP 與 RCEP、FTAAP 為競爭關係，但長期仍可能在 FTAAP 的傘型架構下共存。彼得森國際經濟研究所 (Peterson Institute for International Economics) 則提出要徹底解決中美兩大陣營的歧異，須先解決中美雙邊貿易和投資協定。

然而，隨著已開發國家和新興工業化經濟體發展差距的拉近，美國、德國等紛紛推出如先進製造、工業 4.0 等產業科技革新的措施，以智慧、綠色製造，拉大與後進國家的距離，甚至可能帶來整體製造成本優勢的改變。另一方面，在朝鮮半島的北韓核武問題，和因南海領海與島嶼歸屬糾紛而引發的南海軍備競賽，對於東北亞和東南亞的政治、安全、甚至經濟發展與競合選擇，都帶來高度不確定性的變數，需要長期動態觀測，方能即時因應。

叁、主要國家策略布局

一、中國大陸積極開拓

自 1979 年改革開放以來，中國大陸持續高速成長，在 2010 年超越日本成為世界第二大經濟體。中國大陸的國際經濟布局，也從東亞區域強權轉向全球爭霸。積極推動其在西太平洋和歐亞大陸的「大國」價值，並加強與周邊地區和開發中國家的經濟合作，藉以制衡美日等大國的地緣經濟戰略，以在新世紀的經濟發展秩序中取得話語權。

然而，中國大陸國際經濟布局受內部結構性因素制約。主要可歸納為其經濟結構的不平衡、產業轉型壓力、與能源緊缺的安全威脅。中國大陸二元經濟結構隨勞動力轉移和人口結構變化，剩餘勞動力逐漸減少，低廉的勞動成本已逐漸不可得。另一項不平衡來自於產業結構。三級產業結構雖有調整，但服務業占 GDP 總額約 48%，相較其他中等收入國家的 50%、高收入國家的 70% 左右，仍屬偏低。同時，2008 年金融風暴後中國大陸主要出口市場經濟復甦緩慢，製造出口導向發展模式面臨瓶頸，復以先進國家進行「再工業化」，新興國家急起直追，中國大陸產業轉型壓力加大。

面對內部經濟結構調整的壓力與提升國家地位的企圖心，中國大陸在習近平與李克強上任後，傳達出的經濟戰略主軸充滿濃厚「調結構」色彩。主要目的包括深化與新興市場國家的經濟合作關係，開拓新的出口市場，降低對歐美國家的依賴；提升中國大陸企業國際化能力，調整產業結構、引導夕陽產業外移；繞過美國主導的多邊體制，建構以中國大陸為核心的雙邊或多邊經貿、金融與貨幣合作機制；不只以中國大陸市場，也以中國大陸資本引進國外尖端技術，加速建立現代工業體系；以及延續前幾任領導，在能資源安全的鞏固上，加大加深力道。

在此企圖下，中國大陸陸續提出許多積極性的區域經濟合作戰略布局。包含「二十一世紀海上絲綢之路」、「絲綢之路經濟帶」、「中印緬孟經濟走廊」、「中巴經濟走廊」、「東北亞經濟整合」等戰略。其中，前兩者被稱為「一帶一路」，兩個走廊則為串聯一帶與一陸的重要橋樑，為中國大陸自改革開放以來，最為完整、宏觀的國際政治經濟藍圖，也是中國大陸習、李積極推動的中長期重點戰略。

中國大陸在地緣經濟上的主要布局為「一帶一路」，同時積極以龐大市場作為誘因，積極簽訂雙邊與區域的 FTA；以強大的資本進行國際投資布局、國際援助與援建；推動人民幣國際化，和主導國際開發銀行的設立，以吸引更多的資金來佈建其「中國夢」的實現。

而中國大陸透過對外投資，向新興市場移轉產能，由先進國家迅速取得市場通路、品牌、與技術的策略，勢必會引發全球價值鏈與產業鏈的移動。在中國大陸往微笑曲線兩端移動的同時，對於歐美日先進國家和臺灣、南韓等新興工業化國家，都帶來極大的競爭壓力與擠壓。而中低端空缺下來的製造市場，則由中國大陸內陸區域，以及其他新興國家所搶食。隨著較晚進開發國家的工業化與出口擴張，勢必會培育出一波新的中產階級消費者。而中國大陸因為產能移轉合作，在這些市場中多以享有先機。此外，若「一帶一路」得以佈建成熟，中國大陸勢將取得穩定且廉宜的能源供應，對於其產業發展有深遠效果。另一方面，在中國大陸突破美國太平洋島鏈，在西取得出海港口的狀況下，臺灣的地緣戰略地位也將受到影響。

最後，是「一帶一路」帶來的基礎建設商機之外，建設完成後可能引發的物流革命，以及沿線新興城市的發展，都將顛覆現有運輸和集散地的形式。

二、區域內各國「選邊」與「不選邊」

因應隨中國大陸崛起引起地緣經濟變化，日本採取的策略是與美國更緊密的靠攏。日本認知到在民族情感與政治上，與中國大陸有深刻難解之結，因此正從持續研發創新，提升本身在材料及元部件上的產業優勢，並透過 TPP 形塑新的經貿規則，拉大與中國大陸和其他新興國家差距的策略。同時，日本也積極在東南亞布局，成為泰國、越南、馬來西亞的最大外資來源。日本也加碼亞洲開發銀行，透過援助、融資等方式，並積極爭取高鐵等基礎建設項目，鞏固並強化本身在東南亞的影響力。

南韓則採取迥然不同的態度，偏向對中國大陸靠攏。南韓深知自己在地緣上的戰略價值，美國需要南韓作為牽制北韓與俄羅斯的屏障，因此雖然安保議題持需偏向美方，但是經濟所占的比重顯然大幅提升。南韓意欲塑造陸韓關係，成為類似美加關係的存在，以中國大陸作為第二個內需市場，運用中國大陸的發展來繁榮自

己。雖然南韓企業也擔心中國大陸產業發展快速，未來不無強烈競爭的可能，但現階段南韓偏向加強與中國大陸的合作，換取資源來提升本身競爭力，作為下一波創新研發的資本。同時，與中國大陸合作也有助於對北韓的牽制，將傳統倚賴美國施壓威嚇的模式，轉向由中、美、兩韓共同協商的方式，對朝鮮半島的安全可能更有保障。

東南亞則是以東協作為區域整合的行為者，在諸強國中發揮以小領大的優勢。新近成立的東協共同市場 AEC 長遠來看，更可能成為東亞、乃至於亞洲共同市場的基礎。東協最大的挑戰在「不選邊」，在中國大陸、日本和美國之間保持相對中立的地位。

另一方面，東協也在透過共同市場，爭取成為下一個世界工廠的角色。目前正積極吸引來自中國大陸、日本、南韓的資金，以及利用亞洲開發銀行和亞投行、日本和中國大陸之間的角力，獲取最優惠的基礎建設機會。

三、區域外圍國家重新定位

區域外圍的美國則以「再平衡」戰略試圖從陸海兩處圍堵中國大陸影響力的擴張。陸路方面以阿富汗為核心的新絲綢之路規劃，若希拉蕊成功獲得提名並當選，極有可能重新成為美國在歐亞大陸中心布局的重心。另一方面，海路在政治和安保上，強化與日、韓、越、菲、與紐澳的軍事戰略同盟；在經濟上，則以 2015 年 10 月談判完成的 TPP 塑造對後進國家的圍牆，確保美國在國際經貿規則上的制定權。

俄羅斯則因在西線受挫而轉而關注在遠東地區的發展。「向東轉」應為俄羅斯短中期的既定策略。雖然長期而言，隨著中國大陸在中亞和西亞的佈局，俄羅斯後門受到影響，但總體來說目前本區的經濟利益規模有限，會使現階段的政治風險相對較小。若中俄油氣合作順利推進，將會加深並加廣中俄兩國經濟合作的範圍。

而南亞大國印度則從傳統的不結盟主義，轉向凸顯自身優勢成為美日拉攏對象，以抗衡中國大陸。印度有足夠的市場潛力成為比現階段影響力更高的國家，定位於「牽制中國」的角色，將為其贏來更多籌碼。

肆、臺灣機會與挑戰

一、地緣環境已然改變

在冷戰時期，臺灣為地緣政治中美國亞太安全戰略的重點之一，據有「第一島鏈」連結東海與南海的咽喉戰略通道，與「第二島鏈」內海域有利航道及聯絡遠洋的關鍵地位。隨著中國大陸向西開拓，打通能源運輸管道並往歐亞大陸推進影響力，臺灣在地緣政治上的重要性遠遜過去，需要在地緣經濟的角色定位上做更大努力。然而，相對於各國在東亞地緣經濟上已有顯著的定位方向，臺灣因受限於兩岸關係的特殊性，挑戰更顯嚴峻。身為對高度依賴外貿的小型開放經濟體，臺灣受到國際環境的影響極大。中國大陸積極對外拓展，而且逐漸強化在區域與全球治理的影響力，臺灣最大的風險就是被邊緣化與孤立化。

過去臺灣在全球化紅利下，依據雁型理論次序，以國際化、自由化為主軸，分階段從以滿足內需為主的民生工業，過渡到可大量出口的民生輕工業與重化工業，至以委託製造（OEM）委託設計（ODM）為主的資訊、半導體等主高科技產業。能夠突破先天資源條件限制，創造出在國際價值鏈中獨特的定位。

然而，隨著臺灣與全球經濟體系的關聯愈深，受到全球景氣循環、產業鏈移動與產品週期壓縮的影響。產業升級和轉型的難度不斷提高。而跨界科技整合趨勢也促使產業界線也愈趨模糊，如何藉由創新提升附加價值，創造差異化，成為產業與企業強化競爭力的不二法門。在外在環境愈趨險峻的狀況下，臺灣需要更深刻地理解自我優劣勢，以掌握機會和面對。

回顧臺灣發展歷程與展望未來可持續性，歸納臺灣結構面的競爭優勢包括多元文化與民主自由的環境、堅實的產業基礎和彈性製造能力；劣勢則為高齡少子化對產業的衝擊、以及極高的能源依存度與能源選擇議題。

二、臺灣可能的選項與定位

以地緣博奕觀點來說，身居大國（中國大陸）之側的臺灣與大國可能選項為合作、對抗與追求雙贏的競合（co-optition）。合作選項除了不符合臺灣主流民意，且

有主權與安全上的危機外，一個全面與中國大陸合作的臺灣，主要被中國大陸視為與福建對口、發展海西區域的角色，無法獲得中國大陸長期的「讓利」優惠，也無法獲得比現狀更多的國際支持。而衝突對抗選項，勢必加速將臺灣在經濟和政治上推向孤立化；且對於美國而言，更不希望臺灣成為麻煩製造者（trouble maker），作為美國與中國大陸的衝突點。

追求雙贏的競合是臺灣唯一的選項。美國戰略與國際研究中心（Center for Strategic and International Studies, CSIS）資深研究員葛來儀（Bonnie Glaser）指出：「臺灣經濟愈趨邊緣化是對臺灣最大的威脅。不被邊緣化的首要條件，是和大陸維持和平穩定的關係。」³ 在未來的五到十年，中國大陸首重內部結構性改革，對外則以兩洋（太平洋、印度洋）和歐亞大陸的鏈結為核心的趨勢應不會有太大變化。兩岸共同的利益便是維持「和平穩定」的關係，但需要建立新的對話基礎，避免因誤解、或缺乏溝通而產生衝突。

在與中國大陸維持和平穩定關係之際，臺灣還需要重新思考與兩岸合作的方式。只有提升並創造出更多臺灣本身能夠提供的價值，才適合做長久、且創造雙贏的基礎。另一方面，臺灣也需要持續拓展國際發展空間，避免對中國大陸的過度傾斜，同時增加本身談判籌碼。

在拓展國際發展空間上，臺灣在地理上仍具有優勢，但需要與產業優勢結合，才能創造新的經濟動能。傳統雁行理論扮演先進國家技術傳導者的角色，臺灣的利基已經愈來愈薄弱，僅在更高新技術、需要較高智慧財產保障或服務含量的領域，尚有部分吸引歐美日等先進國家的機會。對於往東南亞、南亞新興市場，臺灣則也需要改變過去思維，非以單純市場開發或產能移轉的姿態，而是以區域整合一份子的角色思考如何創造互惠共贏，建立參與促進當地經濟發展與成長的夥伴關係，方有可能成功。

在金援能力遠不如日本、中國大陸的現實下，臺灣可鎖定本身相對淵源較深、也在積極尋找除中國大陸對外之支援、且基礎建設有一定程度的國家，如越南、菲

³ 2015年8月實地訪談內容。

律賓等，深入研究合作的可能性與示範性案例。並以中小企業發展經驗為主軸，在企業之上建立政府或非政府組織的交流，深化實質合作關係，作為臺灣企業「中國加 1」的主要選項，也讓當地政府在中國大陸、日本此類大國之外，擁有更友善、順應國情且具實質利益的合作選擇。

伍、臺灣策略建議

在全球地緣經濟重心向歐亞大陸移轉，新興國家與已開發國家發展水平差距縮短的影響下，東亞地區在未來數十年間，重要性將愈見提升。東亞地緣經濟最大的變化以現階段而言，將會是由中國大陸崛起所帶動全球價值鏈的改變；以及因其崛起帶動周邊新興國家發展增速，引起的產業鏈移動。而區域外圍的美國、印度、俄羅斯，以及區域內部原有的日、韓、東協等勢力的因應與角色重新定位，將會重新塑造東亞地區的競爭與合作樣貌。

經濟發展為臺灣興盛與自保的基礎，但是近年已出現遲緩與不平衡。臺灣經濟成長停滯，2011 年至 2015 年，臺灣平均年成長率為 2.6%，低於全球的 3.5%。製造業高度集中於 ICT 產業，受到單一產業景氣影響極大，而服務業的產值貢獻度偏低，產業結構出現不平衡。且投資與出口高度集中大陸市場，受到紅色供應鏈與中國大陸「新常態」成長增速趨緩的衝擊尤大。未來不論兩岸關係趨於熱絡或緊張，臺灣也面臨了結構調整的需求。一方面需要和中國大陸維持和平穩定的關係，另一方面需要找到新的增長點，尋求本身的突破。

面對東亞地緣經濟變遷帶來的變局，從其他國家的做法中，臺灣可以借鏡得到啟發，包括如何推進轉型升級速度，調整本身結構，以及從其他國家的布局中，找到新的合作機會。同時，臺灣要爭取成為東亞新興市場在大國之外的優先選擇合作對象，建議可下列幾個方向思考：

一、透過創新調整結構，強化本身體質

隨著全球化的進程，製造業也朝向兩極化發展。未來只有技術先進、生產力高的國家，與技術能力較低但生產成本更低的國家較能生存，技術能力中等的國家空

間會愈來愈小。在兩岸製造業從互補轉向競爭的現在，臺灣更需要加速產業升級轉型的腳步，以強化本身體質，因應愈見激烈的國際競爭。而提升的關鍵在於找到創新動能，可能的做法包括：

(一) 以優勢產業為基礎，跨領域發展新興產業

近年歐美再工業化的發展，多是以優勢的資訊科技與智能化技術，鏈結生產與服務的網絡提高生產力。臺灣在 ICT 領域的優勢雖然主要是在硬體，但近年 IC 設計產業也在利基領域取得不錯的成績。然而臺灣的 IC 設計業除聯發科外，多數規模較小，若政策能協助其擴展到其他領域，如生醫、機械與服務業等，並與雲端、大數據等新興科技相結合，並鼓勵商業模式上的創新，將有機會創造更多創新物聯網的商機。

行政院在 2015 年 9 月核定「生產力 4.0 發展方案」，擘劃 2016 到 2024 年藉由臺灣產業科技優勢，提升成為人機協同工作、軟硬 / 虛實整合的環境，塑造在全球供應鏈的關鍵地位。為達此一目標，臺灣不但要持續、更要深化與歐美日先進國家的技術合作，並在稅賦或風險控管上提供協助，鼓勵國內企業至先進國家進行併購。美國喬治華盛頓大學教授沈大偉 (David Sambaugh) 指出：「創新是臺灣發展唯一的道路。臺灣過去的成功來自由上而下 (top down) 的創新。現在則是需要由下而上 (bottom up) 政府創造平臺和優化環境，讓企業自由發展；以及由外而內 (outside in) 深化國際合作，以最快、最有效率的方式提升本身的技術能量。」⁴

(二) 系統發展推進服務外銷

和鄰近新興國家相較，臺灣在服務業人才素質上有一定優勢，也有華文市場的先機，在東協區域也有相當投資，並與第一、二代的華僑有較中國大陸新華僑更深的淵源。如何利用這些優勢與僑生、外勞以及新移民的網路，並強化其語言之外的技能，成為臺灣拓展海外服務業市場的基礎，也是和其他國際企業差異化的來源。而如何讓服務能夠規模化，相關的經營管理與電子資訊技術，將成為有力的奧援。

⁴ 2015 年 9 月實地訪談內容。

然而，除了直接面對使用者 / 消費者的服務業外，醫療及教育領域的服務輸出及政府援助，則可視為臺灣對東協進行國家行銷的切入點，並有助於與東協當地的親善友好。此外，臺灣在對企業（to B）的服務業上有一定的優勢。經濟部於 2015 年提出「商業服務業生產力 4.0」規劃，即以建立亞太區全通路服務領導品牌，及高效物流服務基地為願景，強調透過各種智慧加值應用及自動化技術，強化商業服務業效率及競爭力，並規劃接軌國際的服務模式與技術，以服務全通路跨國供應鏈。

日本與越南對臺灣發展成為東亞發貨基地皆持正面肯定看法，並認為臺灣有足夠能力提供國際供貨服務，吸引國際品牌商或通路業在臺建立發貨點。日本交流協會副代表兼經濟部長花木出在受訪時表示，臺灣擁有如高雄港、臺中港、高速公路等港口及交通基礎建設，物流環境極佳，集裝箱服務也做得很好，很多日本企業便著眼臺灣的物流能力，而來臺設廠，例如日立在臺中所設的變壓器工廠就是很典型的例子。另一方面，花木出認為兩岸目前已有超過 30 個城市設立直飛航班，且航班準點率高，故日本的大企業已將臺灣視為面對中國市場的最佳發貨基地。

越南工商總會處長 Binh Thanh Nguyen 舉新加坡與越南的合作經驗為例，認為新加坡懂得善用其地緣位置推展經貿關係，且重視物流能力提升，據此拓展出口貿易、進口材料等商機，因而成為東協各地廠商、工廠最主要的代理商及貿易仲介商。Binh Thanh Nguyen 認為臺灣與新加坡同樣擁有全球貿易拓展經驗，地緣位置及物流能力好，適合發展成為東協國家的進出口仲介商。且由於越南與歐盟國家的商業往來及國際合作日益加深，臺越經濟合作可協助臺灣取得更多的歐盟經貿拓展機會。

運用物流與資通訊服務優勢，臺灣可針對電子商務趨勢，提供跨國供應鏈軟硬體服務，不僅協助國際品牌銷售配送，也有利於臺灣中小企業利用電子商務直接對外拓展與銷售的後勤支援。但電子商務除了技術與運籌能力外，由於網購受到口碑行銷與對產地的既定印象影響頗大，除了個別企業品牌建構外，打造臺灣的國家品牌形象（Taiwan as a Brand）實乃刻不容緩。如同日本長期塑造精緻、高品質的形象，南韓配合韓流散播時尚、潮牌概念，臺灣

需重新檢視既有「優質平價」定位是否能在新興市場取得長遠利基，並訂定完整國家品牌戰略，方能協助中小企業在電子商務市場取得先機。

（三）政府扮演創新體系的規則塑造者

隨著產業和科技發展的變化變快、輿論溝通變得更複雜，政府在創新政策中，很難再扮演過去「大有為」一錘定音的作用，而是要將角色定位在合理化風險與機會的成本，讓投入創新者能夠有相應的回饋。將重點放在機制和系統的建立，及基礎人才培養上，讓市場自行決定應用的方式。

創新人才的培養不僅要考慮領域與跨領域的交流，也需要有一定數量才能產生效益（critical mass），而不是在眾多領域中各自培養幾個人。根據約翰霍普金斯高等國際研究院教授藍普頓（David Lampton）強調，在關鍵領域上至少應該有各領域每年培育 100 ~ 200 頂尖人才的規劃，並將成果驗收時間拉長，方能顯現效果。⁵

根據南韓與日本的經驗，被追趕的國家需投入較基礎、核心技術研發，掌握原技術（original technology）。目前中國大陸較高端的應用技術來源主要靠併購，根基不穩。臺灣需要加速腳步拉出差距。並以擴大過去以特定空間或小型社區為主的規模，建構如 U-Bike 這類以城市為區塊的系統性旗艦計畫。鎖定國內高齡少子、能源環保等重要議題，主動邀請國際重要研發機構前來提出構想，並跨國合作來執行解決方案。

二、積極融入區域整合，並往新興市場開拓

臺灣在融入區域整合上需要採取更務實的態度。以南韓為例，其以對其影響小、反對聲浪低的中型國家智利作為第一個簽訂 FTA 的對象。臺灣應列出優先攻克名單，尤其是 TPP 國家，作為目標。若無法建立正式管道，也可與目標國家強化經濟文化交流，建立實質商務協議。

⁵ 2015 年 9 月實地訪談內容。

（一）以「抱團」方式加強對新興市場的開拓

在傳統以效率驅動的經濟模式中，臺灣產業多數以「成本」作為主要競爭優勢的來源。隨著製造成本的增加，以及新興市場整體製造實力的提升，臺灣產業向外拓展難以逆轉。即使在當前以創新為主的經濟成長模式，臺灣因為缺乏足夠支撐領先營運模式開創商機的市場，仍然需要直接到有更大腹地的市場開拓。政府無法再以傳統 GDP 為唯一考量，對於外移的產業與廠商，應以更正面、甚至積極有效率的方式進行協助而非遏止。

由於語言文化的便利性，臺灣過去偏重對中國大陸的投資。但是經濟上不能走太簡單的路，應嘗試往東南亞和其他新興市場，包括拉丁美洲與非洲，進行開拓，這些新興市場也是臺灣發展品牌的機會。政府可以透過產業發展政策，鼓勵廠商到中國大陸之外的市場開拓，甚至針對策略性產業制定類似日商「中國加 1」的布局，引導廠商投資中國大陸的同時，也要提出備援方案。但是到新興市場開拓，比較需要採取中國大陸「抱團」發展的方式，亦即由數個產業鏈水平或垂直的企業，共同前往標的市場開發。政府與公協會可在這些方面提供協助，而不僅是傳統年度一兩次的貿易參訪團形式。同時，若要擴大對國際市場貿易，或搶食中國大陸「一帶一路」商機，均需要養成語言與理解當地狀況的人才。除從學校培養外，包括僑生、新移民與外籍留學生，也都是儲備人才，可從目標市場主動進行招募。

（二）建立平等互惠的對口單位

如以東南亞為目標市場，由於東協國家強調與他國對口時的平行與尊重，故日本在類似臺灣工商協進會的「商工會議所」（Japan chamber of commerce and industry, JCCI）轄下設有日本東協商會（ASEAN Japan Business Council, AJBC）專職負責與東協的經貿交流與溝通，而美國也設有美國東協商會（America ASEAN Business Council）。故建議臺灣須結合民間企業力量，針對與東協之經貿往來，特別設立非政府組織（NGO）的專責對口單位。非僅於既有貿協、工總體系下另設編組，推廣商務，或者會議、參展等交流形式。

以美國東協商會為例，該商會不僅為東協憲章（ASEAN charter）所承認，且為了有效推動東協與美國間貿易、投資推廣，商會董事會成員多由美國大型企業代表出任；而日本東協商會除了從事貿易、投資服務，更以推進 RCEP 及拓展日本東協經濟夥伴關係（The ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership, AJCEP）為重要目標。⁶

（三）籌組專家小組擘劃市場開拓路徑圖並推進配套商務協定

政府也可以學習日本商社之海外拓展模式，籌組產學研專家小組，配合國家經貿發展藍圖，對拓展重點新興市場，如東協、南亞的印度、和歐亞的土耳其等進行商業規劃。由於東協內部各個國家因為經濟發展差異，對自貿區規劃的進程以及產業需求各不相同，可由專家小組針對不同國家找出方向、擘劃開拓的路徑圖，並且與合適、且有意願的業者合作，創造示範性案例。

政府亦須配合積極與策略對象透過雙邊貿易協定以降低關稅、提升經濟開放性與便利性。一般而言類似 TPP 這樣的協定，簽約國將有至少三年需投入大量人力與資源以落實協議內容。對於新成員國的邀約、審核、談判必定更加拖延。因此，應以區域或跨區域大型多邊自貿區協定作為中長期目標。點對點開放或雙邊商務協定，在時效性及可行性上對臺灣較為有利。

不論是大型區域協定或點對點談判，以臺灣目前的社會氛圍，在協議前後的透明度與社會溝通極度重要。可效法南韓在 FTA 上做的法規與機制改革的努力，包括學習美國的「國會貿易授權法」、建立民間委員會等措施，兼顧談判過程中的保密性，並消弭社會對於國家權益與利益分配問題的疑慮。

⁶ 詳見 JCCI 文件：Requests to ASEAN Economic Ministers
http://www.jcci.or.jp/international/ASEAN_Roadshow_requests_eng.pdf

三、與其他國家合作拓展新興市場

中國大陸商務部國際貿易經濟合作研究院劉華芹副主任於訪談時強調，「一帶一路」目前為開放式項目，等待有創意的提案產生。因此，臺灣應該主動在「一帶一路」項目上找切入機會，並嘗試與中國大陸合作在第三地開發，或加入第三國於中國大陸與其他地區進行開發合作。

除了中國大陸外，臺灣可以加強與美、日、歐等先進國家合作開發的機會。許多美國和日本的業者認為中國大陸仍有一定的政治與信任風險，臺灣具有人才、物流與產業基礎優勢，但需加快產業升級速度並改善經商環境法規。日本交流協會駐臺北副代表花木出指出，多數日人認為臺灣的語言與國際行銷能力較為優，可協助日中小企業對外營銷。然而若要更全面性的深度合作，由共同開拓中國大陸市場晉升到「臺日合作 2.0」開拓東南亞，花木出指出由於日方在東南亞耕耘頗深，從日商角度看不出一定要與臺灣合作的利基。若臺灣認為本身在東南亞有特殊優勢，需提出具體商業價值以及成功案例，較能吸引日本企業投入。

駐新加坡臺北代表處經濟組長陳永乾認為，臺灣的工程服務與工程顧問經驗，可作為臺灣參與東協國家基礎建設的切入點，且可與新加坡合作，共同參與中國大陸之園區開發。中國大陸也規畫透過與他國共建園區，加強彼此經貿、產業、技術開發與合作，例如一帶一路區域便規畫設立 55 個園區。中國大陸過去在蘇州工業園區、天津濱海新區天津生態城等案皆與新加坡合作，若再加上臺灣的工程顧問經驗，則將更有利於園區的建設與推展。

除了先進國家外，臺灣也應與平等互惠的方式，與區域內開發中國家建立合作關係，並且思考可為當地帶來的利益。越南工商總會處長 Binh Thanh Nguyen 在訪談中指出，臺灣與越南同為擁有眾多中小企業的商業型態，企業規模相近，故越南很需要臺灣的中小企業發展經驗，以及產業輔導經驗，協助將越南由要素驅動型（Factor Driven）轉向效率驅動型（Efficiency Drive）經濟，進而成為工業化國家。🌀

1. 本文係國家發展委員會綜合規劃處 104 年度「國家發展前瞻規劃」委託研究計畫綜整內容。
2. Donilon, Tom. "America is back in the Pacific and will uphold the rules," *The Financial Time*, November 27, 2011.
3. The Economist Intelligence Unit. 2015. "Long-term macroeconomic forecasts: Key trends to 2050." June 2015.
4. Kuznets, Paul W. 1988. "An East Asian Model of Economic Development: Japan, Taiwan and South Korea," *Economic Development and Cultural Change* Vol. 36 No. 3, April 1988.
5. Leonard, Mark. 2015. "Geo-economics : Seven Challenges to Globalization." *World Economic Forum* January 2015.
6. Low, Patrick. 2014. Lily Lou 翻譯，Alison Yeung 編審，「FTAAP 還是 TPP ? 中美不如先搞定雙邊貿易協議」，《南華早報中文網》，2014 年 11 月 13 日。
7. Luttwak, Edward N. 1990. "From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce." *The National Interest* No. 20 Summer 1990.
8. UNCTAD. 2015. *World Investment Report 2015 - Reforming International Investment Governance*. United Nation. June 2015.
9. World Bank. 2015. "East Asia and Pacific economic update: adjusting to a changing world." April 2015.