

# 新加坡在區域合作中的經驗

## 研究報告

提交香港特別行政區政府中央政策組

新加坡國立大學東亞研究所編寫

### 研究人員

黃朝翰教授  
陳金松教授  
楊沐博士  
全月婷博士  
林鼎森先生  
林志佳先生

## 行政摘要

1. 新加坡和香港在發展經驗以及所面對的挑戰方面有許多相似之處。兩者都屬於傳統的口岸型經濟及作為其腹地的服務樞紐—香港為中國內地服務，而新加坡則為東盟服務，尤其是馬來西亞和印尼。
2. 在過去的幾十年裏，這兩個經濟體隨著全球經濟的變化及與他們腹地的關係的變化，經歷了多次結構上的調整。而他們與其腹地不斷改變的關係在推動各自的對外經濟政策中起著關鍵的作用。
3. 對香港來說，中國主導著其經濟形勢。香港的工業佔其經濟的比重急劇下降，隨著香港和中國內地的經濟進一步整合，而服務業在國民生產總值中的比重已上升到 92%。由於香港奉行積極不干預的經濟政策，其經濟結構的轉型主要依靠私人機構來推動。
4. 中國政府和香港特別行政區政府通過放寬有關商品和服務，以及資本和人才在兩地流動的規條，來推進兩地的經濟整合。內地與香港簽署的《更緊密經貿關係安排》（CEPA）更進一步促進了兩地經濟整合。
5. 相對香港和中國內地之間的關係，新加坡與其腹地—即東盟之間的關係複雜得多。由於歷史、文化和政治背景的重大差異，新加坡與東盟之間難免偶爾會出現一些誤解。而經濟結構、政策重點及政策實施內容的差異，令兩者之間的關係更加複雜。如何適當處理這些複雜關係，正是新加坡與東盟經濟合作政策中的主要部分。
6. 此外，新加坡政府對經濟採取高度干預的立場。新加坡與東盟的經濟合作政策以至相互關係的協調，都隨著新加坡國內經濟結構的變化而不斷進行調整。私人企業在這一過程中所擔任的角色較被動。

7. 整體來說，新加坡在對外經濟合作方面採取了雙向的政策。一方面積極推進和東盟建立密切的經濟關係，另一方面繼續維持和其他經濟體的緊密貿易和投資關係。這兩者中的側重點，則隨著不同時期東盟在新加坡經濟增長中重要性的轉變而有所變化。
8. 東盟在成立初期，主要關注政治上的合作，而非經濟上的合作。新加坡的對外經濟策略亦較側重於其全球策略，而不是局限在區域策略上。自 1997 年亞洲金融危機後，新加坡開始更積極地發展與東盟的經濟整合。這是由於新加坡一方面認識到以一個整體區域來應对外部衝擊的重要性；另一方面，作為應對中國和印度的經濟發展所帶來的新挑戰。
9. 新加坡對外經濟策略的經驗顯示，一個經濟體需要不斷地檢討其對外策略，以實現其總體經濟發展目標。新加坡和西方先進國家的聯繫為他以出口主導的政策提供了市場。同時，他與區內各國的合作亦為其經濟增長添加了「翅膀」。
10. 香港的經濟增長同樣有「兩個大門」—中國內地和國際/區域市場。與東盟建立更緊密的經貿聯繫將有利香港打開另一個大門，並在內地以外提供另一個新的經濟增長來源。
11. 東盟能為香港的商品和服務提供重要的出口市場，亦可成為香港企業遷移其內地生產設施的選址。只要有一個深思熟慮的策略，東盟能夠幫助香港避免過分地依賴內地經濟。
12. 香港至今仍不是東盟的一個活躍的經濟夥伴。然而，東盟國家對香港在區內扮演更重要及更積極的角色已作好準備。新加坡參與東盟經濟合作的經驗對香港是具有參考價值。

13. 由於香港和東盟之間並沒有任何的歷史或政治包袱，香港較新加坡有優勢，在處理相互關係時要比新加坡容易。東盟的秘書處有很強的動機，加深發展東盟和中國，以至其個別省份如廣東和香港特別行政區之間的關係。
14. 香港需要理解東盟各國經濟體系本質及結構的多樣性和他們之間的關係互動。他們不是一個統一的個體。處理與各個東盟國家的關係需要一些稍為不同的方法。
15. 香港能通過不同的管道來發展和東盟的關係。他可開始與東盟秘書處建立積極對話，也可探討如何與北京合作，通過中國和東盟的現有合作管道，如中國-東盟自由貿易協議的框架，發展與東盟的合作。
16. 香港已經是亞洲太平洋經濟合作組織（APEC）和太平洋經濟合作議會（PECC）的成員，而大部分的東盟國家也都是這兩個組織的成員，因此香港能利用這些管道推動和支援這些組織和東盟國家之間的經濟互動。香港政府也可加強其和貿易有關的機構的活動，例如香港經濟貿易辦事處（HKETO）和香港貿易發展局（HKTDC），以提高與東盟在貿易和投資方面的合作。
17. 新加坡政府與大型企業（特別是那些政府關聯公司）之間的緊密合作，都有效地幫助了新加坡的企業在東盟以及東盟以外開發新市場。而貿工部轄下負責促進新加坡的海外貿易和投資活動的法定機構—新加坡國際（IE Singapore）亦經常參與有關合作。
18. 當然，香港政府沒有理由改變對其經濟體系行之有效的積極不干預哲學。但香港可研究新加坡政府和企業間緊密合作的經驗，更好地發揮香港經濟貿易辦事處（HKETO）、貿易發展局（HKTDC）和其他有關機構的作用。

19. 香港可鼓勵其非政府貿易和商會組織，如香港總商會（Hong Kong General Chamber of Commerce）更積極地與其在東盟國家相對應的組織合作，例如舉辦更多到東盟國家的探訪及展覽。香港亦須建立管道，讓這些商會能與政府機構如香港貿易發展局（HKTDC）合作，來推進和東盟國家之間的交流。
20. 如新加坡在幫助東盟和非東盟經濟體系之間建立起跨區域的東盟合作，如「東盟+」框架（東盟+3，東盟+6等）擔當的重要橋樑作用，香港能提升其參與中國的次區域經濟合作的層次，如以「龍頭」身分參與泛珠江三角洲的經濟合作（9+2）及北部灣經濟合作圈等。香港也能在協助中國企業到東南亞地區發展（走出去）擔當橋樑作用。
21. 香港也可像新加坡一樣，積極地參與東盟內的次區域經濟發展計劃，如大湄公河次區域合作（GMS）。此外，香港可藉以城市和城市的合作（C2C）模式擴展他與其他東盟國家的雙邊合作。香港可藉其豐富的城市管理經驗提供應對城市化挑戰的解決方案。
22. 加強香港和東盟人民之間的相互瞭解在長遠的角度來看，對建立緊密經濟關係來說是至為重要。香港可考慮投入更多的資源來推進與東盟在文化、教育和社會等各個方面的交流。這可以從在專上院校加強關於東盟的研究和促進香港和東盟間的旅遊業開始。
23. 東盟蘊藏著有待香港去開發的巨大商機。雙方在政府層面和私人機構之間應更積極的交往。由於香港和新加坡在許多方面的情況相似，更深入瞭解新加坡在處理和東盟經濟關係中的經驗，對香港提升與東盟的合作層次可能有極幫助。

## 名詞解釋

### 東盟自由貿易協定 (AFTA)

東盟自由貿易協定是一項由東南亞國家聯盟在 1992 年 1 月 28 日簽訂的自由貿易協議。目標是取消東盟國家間的關稅和非關稅貿易障礙，以增加東盟國家的整體競爭力和促進外國對東盟國家的投資。

### 東南亞國家聯盟 (ASEAN)

東南亞國家聯盟是由東南亞十個國家組成的一個區域性的政治和經濟組織。他成立於 1967 年 8 月 8 日。最初只有五個成員國：包括印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國。汶萊在 1984 年成爲第六個成員國。而越南在 1995 年加入，老撾及緬甸在 1997 年加入，柬埔寨則在 1999 年加入。

### 東盟旅遊聯盟 (ATF)

東盟旅遊聯盟是一個促進該區作爲一個整體旅遊目的地的吸引力之區域合作平台，同時它也加強東盟旅遊業各個界別之間的合作聯繫。

### 「東盟+」框架 (ASEAN-plus Framework)

「東盟+」框架提供了一個平台協助東盟與他的對話夥伴建立相互理解、信任及增強團結。在這一框架中的討論主題包括政治、安全、經濟合作、社會和文化交流。其中東盟+3 框架包括東盟成員國、中國、日本和韓國，是「東盟+」框架中最顯著的一個例子。

### 亞洲債券市場倡議 (ABMI)

亞洲債券市場倡議是東盟+3 在亞洲金融危機後提出的其中一個主要金融合作倡議。它的目的是減少區域經濟體對以美元爲基礎的金融體制的依賴，和在區域內改善對儲蓄的使用，以便減少東盟國家在本土貨幣對美元的匯率波動上的風險。

### 北部灣經濟圈 (Beibu Gulf Rim Economic Circle)

北部灣經濟圈或泛北部灣經濟合作區是由中國政府提出的倡議，目的是增加中國的雲南及廣西等省和越南、老撾、緬甸及柬埔寨這些東盟國家的經濟合作和發展。

## **中國-東盟自由貿易協定 (CAFTA)**

中國-東盟自由貿易協定是一份由中國與東盟簽訂的自由貿易協定，其談判從 2001 年的 11 月開始。目的是實現中國和東盟之間的貿易零關稅。中國和東盟自由貿易協定已定於 2010 年在中國和原東盟六國（汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國）間實現自由貿易，並於 2015 年和東盟的其他四國（緬甸、柬埔寨、老撾和越南）實現自由貿易。自由貿易的框架協定將分階段逐步實現。

## **緬甸、柬埔寨、老撾和越南 (CLMV)**

請參閱大湄公河次區域經濟合作。

## **清邁倡議 (CMI)**

清邁倡議是在東盟+3 的框架中提出的倡議，其目標是在東盟+3 國家之間建立雙向的貨幣互換機制，以協助這些國家有效地應付可能出現的投機性貨幣狙擊活動。

## **新加坡經濟發展局 (EDB)**

新加坡經濟發展局是負責統籌及執行策略，以提升新加坡作為全球商業及投資中心地位的主要政府機構。經濟發展局負責設計和提供方案，使投資者和企業在新加坡能創造更多的價值。

## **政府關聯公司 (GLC)**

政府關聯公司可以被認為是新加坡的發明。新加坡政府的投資載體淡馬錫公司擁有這些公司的實質性股份。自從新加坡在 1960 年代中獨立以來，政府關聯公司一直及繼續在新加坡的經濟發展中起著策略性及重要的作用。

## **大湄公河次區域經濟合作 (GMS)**

大湄公河次區域經濟合作包括柬埔寨、老撾、緬甸、泰國、越南和中國雲南省。

## **東盟整合倡議 (IAI)**

東盟整合倡議項目是在 2001 年由東盟國家發起的。它的目的是加快東盟中較先進國家和傳統經濟體系包括柬埔寨、老撾、緬甸和越南之間的整合。它的工作計劃中，包括 48 個在次區域層次上的項目。

### **新加坡國際（IE Singapore）**

新加坡國際是新加坡貿工部轄下負責發展新加坡對外經濟翅膀的主要機構。它的主要職責是幫助新加坡的企業在海外投資和促進國際貿易。新加坡國際的另一個職責是把新加坡定位為外國企業與新加坡本土企業作共同區域發展的基地。

### **新加坡貿工部（MTI）**

新加坡貿工部是新加坡政府中負責制定和執行與貿易和工業有關政策的部門。

### **新加坡-柔佛-廖內增長三角（SIJORI）**

新加坡-柔佛-廖內增長三角計劃是由 1990 年代初開始，以促進新加坡和印尼的廖內群島，以及馬來西亞的柔佛州的經濟整合。其目的是通過分配及善用這三個地區的生產資源，包括將新加坡的勞動密集型工業，如紡織業、傢俱業和電子業，轉移到具有勞動力成本優勢的柔佛和廖內。