

新南向政策效果往上提升

The Increasingly Effects of New South-Forward Policy

陳鴻瑜 (Chen, Hurng-Yu)

淡江大學東南亞研究所教授

新南向政策從 2002 年開始推動，走經貿和戰略全方位路線。其與第一階段的南向政策最大不同在於：第一階段之南向政策係以勞力密集產業投資為主，新階段則以資訊工業技術合作／人力資源訓練／勞務合作／密切經濟合作夥伴為主，而且強調全面性交往，只要有助於區域安定（例如情報交換、智庫交流及包括能源、糧食、環保、防治愛滋病、勞工移動、防止跨國犯罪、走私、毒品、洗錢等國際安全保障之優先議題）和互惠互利，任何議題均可洽談合作。

壹、南向政策之背景

南向政策之提出著眼於因應亞太經貿發展的結構問題，因為臺灣中小型企業在 1980 年代中期，面臨新臺幣升值、地價上揚、環保意識抬頭、從歐美貿易優惠關稅制度（GSP）下畢業、工資上升、產業面臨升級壓力等等因素，而移轉到東南亞國家投資生產。加上東南亞國家的印尼、泰國、印尼、菲律賓、馬來西亞制頒有利於外商的投資辦法，鼓勵外資進入當地市場。臺商在沒有等到臺灣與東南亞國家簽訂投資保障協議之前，就紛紛私自前往東南亞國家投資。

南向政策與稍後提出的亞太營運中心，有密切的關連，前者著眼於東南亞地區，而後者著眼於亞太地區，南向政策之成功，將有助於亞太營運中心穩固腹地，提供原料和商業網絡。就當時的時空背景來說，南向政策成為亞太營運中心之前哨戰，二者互為援引，有相輔相成之效。

初期，南向政策只是一個概念，並沒有明確的宗旨目標。當時許多評論期望南向政策應具有外交功能，亦即透過經貿以達成外交目標。然而，經過多年的努

力，南向政策最重要的成果是將我國駐東南亞國家的機構名稱改為「駐某國經濟文化辦事處」。其次是分別與馬來西亞、印尼、泰國、新加坡和菲律賓簽訂投資保障協議或避免雙重課稅協議。南向政策無法進一步提升外交關係之原因很多，諸如中國施加壓力、中國對東南亞國家採取低姿態拉攏政策；臺商對外投資都是民間資金，政府無法影響民間對外投資，因此亦無法將該對外投資行為轉化為外交後盾；中國壓迫東南亞國家不可接受臺灣的官方發展援助。初期推動南向政策的重點國家是放在印尼、菲律賓和越南等國，後來延伸至柬埔寨、緬甸、印度、澳洲、紐西蘭等國，其範圍跨及東南亞、南亞和澳紐。

臺商在東南亞的投資，主力是中小企業；此外，還有國營企業以及國民黨黨營企業。後面二者是配合政府政策而前往東南亞投資，惟主要投資地點在越南。

貳、在金融風暴中受挫

就初期南向政策的成果來看，應算是成功的，它獲得東南亞國家的歡迎。像馬來西亞、印尼、泰國、菲律賓的工商貿易部長與臺灣往來密切，雙方建立高層互訪。更為重要的，隨著臺商在東南亞的投資，兩邊人民來往頻繁。原本臺商在東南亞投資，為了解決生活的問題，有些商人娶當地女子為妻，或養小老婆。接著許多婚姻仲介業者，竟然大張旗鼓媒介婚姻，許多臺灣單身男子競相前往東南亞國家相親結婚，不僅是商人，而且是一般人民來往於臺灣和東南亞之間，從商業往來到親家往來，蔚為風潮。

東南亞國家在 1990 年代初，雖然經濟蓬勃發展，惟各種經濟制度沒有隨之調整，最後因為無法因應快速變動的經濟波動，而在 1997 年爆發金融風暴，泰國、印尼、馬來西亞和菲律賓等國受害嚴重，連帶地臺商投資亦受影響。物價波動、幣值不穩、社會消費能力下降、當地銀行收緊放款及重整金融制度和秩序，導致臺商受到連累。臺商在東南亞的投資腳步減慢，臺灣與東南亞的貿易額也隨之下降。

如從 1990 年到 1993 年對東南亞國家之進出口數額來觀察，臺灣一直居於出超地位，1990 年出超 26 億 8 千 4 百萬美元，1991 年 24 億 5 千 7 百萬美元，1992 年 21 億 5 千 7 百萬美元，1993 年上升為 23 億 7 千 8 百萬美元。

1994 年臺灣與東協六國（包括菲律賓、泰國、馬來西亞、新加坡、汶萊、印尼）雙邊貿易額為 19,178,655,299 美元，占該年臺灣對全球貿易總額的 9.3%。以後臺灣對東協六國的貿易額逐年升高，除了 1998 年，該年受到東南亞金融危機的

影響，致雙邊貿易額下降。不過，該年也有一個奇怪的現象，因為該年臺灣對全球貿易總額下降幅度過大，以致於臺灣對東協六國的貿易比重反而上升，是1994-2006年期間最高者，占臺灣對全球貿易總額的9.47%。

儘管臺灣與東協六國的貿易額在增加，但並非都是順差，1998至2003連續六年都是逆差，直到2004年才開始出現順差。

造成上述臺灣對東南亞貿易逆差的主要原因有三，一是東南亞金融危機嚴重影響臺灣和東南亞雙邊貿易額。二是臺灣對東南亞投資額下降。三是臺商轉向中國投資，臺灣與中國的雙邊貿易額日益增長。

參、新南向政策之提出

民進黨在2000年大選獲勝，開始執政。民進黨政府對於東南亞並沒有特別重視，瞭解也不多，對於國民黨政府所推動的南向政策並不想繼續延續，而想改變想法。陳水扁總統提出「南向投資政策」，藉以取代以前的「南向政策」。不過對東南亞的關係是否僅有「投資」關係？其他的關係都避而不談？因為將政策訂為「投資」，過於縮小政策的適用性。這是很值得思考的問題。

直至2002年9月，才提出「新南向政策」的概念，其內容也較過去的南向政策豐富。總括來看，此次重啟南向政策有幾個原因：

1.政治因素：不再擔心中國對於陳水扁總統的政治走向的批評。過去李登輝時期的南向政策，招來中國嚴厲的批評。陳水扁總統開始時有所顧忌，所以採取低姿態，儘管林信義擔任經濟部長時曾訪問越南，但未張揚南向政策，因此南向政策被冰凍了兩年。在這兩年中，情勢有重大的轉變，中國從過去批判我方的南向政策，在2001年突然轉變政策，希望與東協組織自由貿易區。這對民進黨政府毋寧是一個打擊，白白錯失兩年等待的時間。

2.戰略考慮因素。臺灣對中國的經貿依賴度日益升高，截至2002年2月的統計，核准的臺灣對中國的投資額有202.7億美元（非正式的估計可能有5百多億美元），而2000年臺灣對中國貿易進出口依賴度達臺灣對外貿易總額的11.2%，已超出警戒線，如果不再採取措施，經濟將對中國日益依賴，對臺灣的經濟安全構成不利局面。

為了實踐上述的新南向政策，政府採取下述的政策措施：

1.洽簽自由貿易協議，依次優先順序是新加坡、泰國、印尼、馬來西亞、越南和菲國。

2.中央銀行對本國銀行海外分支機構辦理外匯轉融通，協助東南亞臺商取得融資；中國輸出入銀行提供廠商海外融資、工程融資、信用保證等，擴大海外金融服務。

3.政府還將積極和東協國家簽訂「避免雙重課徵所得稅協定」、「貨物暫准通關協定」。

4.將和東南亞國家簽署「資訊產業合作協定」，協助國內資訊廠商赴當地進行組裝和低階代工，並動用「國合基金」提供貸款，為東南亞各國政府建立資訊系統。經濟部擬定的資訊業投資東南亞行動方案分為四大要項：一、妥善利用東南亞廉價土地勞工，協助國內資訊廠商赴當地進行組裝和低階代工。二、推動和東南亞各國洽簽資訊產業合作協定，建立多元雙邊產業合作體系。三、推動跨國資訊專業能力相互認證體系，協助各國培育人才。四、結合我國軟硬體廠商和研究單位，透過和當地企業合作，共同爭取承接各國政府電腦化系統建置專案。

5.政府計畫將「國合基金」由 122 億元新臺幣提高到 2 百億元新臺幣，以擴大運用至東南亞無邦交國，同時提供臺商、華僑優惠貸款等。

6.經濟部在 2002 年 8 月 21 日研擬「臺商赴東南亞投資配套措施」，初步擬訂 15 項配套方案包括：(1)成立東南亞經貿入口網站；(2)解決臺商赴東南亞投資的問題；(3)協助紡織業投資東南亞；(4)和各國推動資訊業雙邊會議；(5)運用 WTO 架構建立經貿諮商；(6)協助政府推動和東南亞國家簽署自由貿易協定；(7)建立東南亞行銷通路；(8)提供臺商赴東南亞投資融資；(9)協助東南亞臺商幹部回臺訓練；(10)協助解決臺商赴東南亞投資的子女教育問題；(11)加強對東南亞國家經援；(12)提供東南亞國家技術合作；(13)增加對東南亞採購；(14)強化和東南亞國家經貿人員交流互訪；(15)提升和東南亞國家的經貿對話層級。

7.呂副總統建議：(1)與印尼合作開發專屬工業區，優先容納臺商投資不動產、農漁產加工、觀光及傳統產業。(2)協助印尼在巴里島投資觀光專區，以為臺灣遊客服務。

肆、新南向政策之檢討

上述各項政策措施中，落實的情況並不理想。例如與東南亞國家洽簽「避免雙重課徵所得稅協定」、「貨物暫准通關協定」一項，並無實質的進展。在南向政策階段，已經簽署避免雙重課稅協議的國家有新加坡、馬來西亞、印尼、越南。與新加坡簽署貨物暫准通關協議。此外，高層經貿官員互訪，亦沒有有效推動。

唯一有進展的是外勞協議。在 2002 年 12 月與泰國簽署官方的「臺、泰勞工直接聘僱協定」。臺灣與印尼於 2004 年 12 月 17 日在印尼簽署「勞工備忘錄」，勞委會並於 12 月 19 日宣布自 12 月 20 日起正式公告重新開放印勞來臺工作。當時勞委會主委陳菊曾分別訪問泰國和印尼。

此外，有實質效果的是投資和經貿關係。在新南向政策提出後，2002 和 2003 年，臺灣與東南亞的貿易額有增加，但臺灣還是處於逆差。2003 年臺灣對東南亞投資額增加（參見表 1），所以從 2004 年起雙方貿易量增加。從 2003 年到 2004 年，臺灣對東南亞的投資有巨幅增加，2005 年回降至 2003 年的水準。

表 1 2001-2005 年臺灣對東南亞六國之投資額

單位：百萬美元

年代	泰國	馬來西亞	菲律賓	印尼	新加坡	越南	投資額	件數
2001	159	297	0	72	378	456	1,362	377
2002	63	66	235	83	26	474	947	403
2003	339	164	47	113	26	527	1,216	387
2004	269	109	30	69	752	518	1,747	348
2005	417	113	25	134	98	433	1,220	374

資料來源：經濟部投資審議委員會

說明：(1)投資額統計資料包括泰國、馬來西亞、菲律賓、印尼、新加坡和越南六國。

(2)菲國之投資額不含菲律賓加工出口區及蘇比克灣經濟特區之投資額。

在雙邊貿易額方面，從 2004-2006 年臺灣對東協十國呈現貿易順差（參見表 2），其中約超過一半的數額是得自對越南的貿易順差。足見這些年臺灣與越南的貿易關係愈來愈重要。

根據財政部統計處資料顯示，包括新加坡、越南、泰國、馬來西亞、菲律賓與印尼等東協六國，累計 2007 年上半年的出口總值為 161.6 億美元，占 14.2%，較去年同期增加 8.9%；美國為 153.5 億美元，占 13.5%，較去年同期減少 1.1%。這也是出口到東協六國的總值與比例首度超越美國。下半年是否仍維持此一趨勢，尚難逆料。不過，可以確定的，臺灣與東南亞的貿易額是在持續增長之中。

東協自 1994 年 1 月 1 日從創始六國（包括菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞、

新加坡和汶萊) 開始推動自由貿易區計畫，已在 2003 年完成。1995 年加入東協的越南則在 2006 年完成東協自由貿易區之時程。2003 年臺灣對東南亞投資額增加，所以從 2004 年起雙方貿易量增加。而且以後臺灣對東南亞的投資和貿易額持續增加，並沒有受到東協組成自由貿易區的影響。

表 2 臺灣與東協十國雙邊貿易額

單元：美元

年(月)別	貿易總值金額	出口金額	進口金額	出(入)超值金額
1994	20,212,864,863	11,459,388,497	8,753,476,366	2,705,912,131
1995	25,544,649,150	14,984,083,067	10,560,566,083	4,423,516,984
1996	26,693,196,384	15,498,151,235	11,195,045,149	4,303,106,086
1997	29,708,236,409	16,317,200,268	13,391,036,141	2,926,164,127
1998	24,520,195,511	11,869,794,675	12,650,400,836	-780,606,161
1999	28,770,231,325	14,292,596,358	14,477,634,967	-185,038,609
2000	38,706,625,044	18,475,852,163	20,230,772,881	-1,754,920,718
2001	31,440,164,825	15,358,273,680	16,081,891,145	-723,617,465
2002	33,125,052,859	16,451,440,021	16,673,612,838	-222,172,817
2003	35,671,857,077	18,130,948,395	17,540,908,682	590,039,713
2004	44,401,414,690	24,025,663,263	20,375,751,427	3,649,911,836
2005	48,533,545,134	27,363,279,461	21,170,265,673	6,193,013,788
2006	54,595,456,950	31,192,810,792	23,402,646,158	7,790,164,634

資料來源：國際貿易局，中華民國進出口貿易統計，<http://cus93.trade.gov.tw/fsci/>

伍、結論

臺灣與東南亞之貿易額變動，受到下述三個因素的影響。第一是臺灣對東南亞的投資額。臺灣從 1998 年起對東南亞的投資額下降，以致於影響雙邊的貿易數額，造成臺灣的貿易逆差。自 2004 年起臺灣對東南亞的投資額增加，臺灣對東南亞的貿易又開始恢復順差。第二是東協國家工業化有成，需要從臺灣輸入工業半

製成品和零組件，所以出現臺灣對東南亞之貿易順差。第三是臺灣的零組件、半製成品和產品在東南亞仍具有競爭優勢，非東南亞國家產品可以取代。

新南向政策是在一種低調的情況下推動的，政府缺乏強有力的資金和政策工具，再加上許多廠商並沒有配合政府南向的意願，而將其產業外移到中國，故新南向政策推動不易。不過，政策的成敗因素非決定於單方面，東南亞國家的情況也是非常重要，假如東南亞國家未能從金融危機中復甦，重建金融體制，則亦難以吸引臺商前往投資。在新南向政策下，商人的自我利益選擇遠比政府的政策導引更為重要。總之，從 2004 年以後，臺灣和東南亞雙方都已回復正常經濟金融軌道，臺灣對東南亞的投資逐漸增加，雙方貿易額亦隨之提升。