我國南向政策成效的回顧與展望

專題研究

Retrospect and Prospect of the Southward Policy Achievement

黃東煬（Hwang, Dong-Yang）
國立政治大學國家發展研究所博士生

摘要

南向政策經過李登輝與陳水扁兩位總統的推動後，我國與東協各國投資金額與進出口金額逐漸成長，顯示東南亞市場對我國愈趨重要。經詳細分析臺商對東南亞投資項目後，發現目前是以製造業為投資大宗，其中又以資訊產業的金額為最高。其次是金融服務業。臺商目前對越南投資的項目最平均，各種產業都有。但是對菲律賓與印尼兩國，則呈現嚴重衰退，應與這兩國家的政治、民情有關。

南向政策的推動，除了經貿為前導之外，仍應兼顧其他社會層面的交流，如此才可望建立長久穩固的關係。

關鍵字：南向政策、東南亞國協、金融風暴、雙邊經貿協定

壹、前言

臺灣屬於幅員狹窄的經濟體，由於過去舉國上下的努力，渡過退出聯合國、中美斷交的困境，創造令人稱羨的經濟成就，而有「亞洲四小龍」的美

響。[1]但時序進入90年代後，整體投資環境丕變，新臺幣升值、地價上漲、環保意識逐漸抬頭，造成產業競爭壓力提高。而外部的因素亦不遑多讓，中共自從1978年改革開放以後，成為東亞地區最具發展潛力的經濟體，出現兩位數字的經濟成長率，吸引許多外商前往投資。而開放大陸探親以後，臺商也受到磁吸效應的影響，不放過此一重大商機，紛紛遠赴大陸各地投資。90年代初期，投資金額日漸擴張，臺商從1988至1992年在大陸投資的金額，已經累積到80億美元，1993年臺商在東南亞的投資降低，而在大陸投資的金額累積將近128億美元。[2]明顯是臺商資金已經轉入大陸市場，而且臺灣與香港、大陸的直接或間接貿易的金額日漸增加，造成臺灣經濟對大陸市場的依賴會有逐漸提高的危機。

其次，中共在國際舞臺中對我國的打壓仍然未見鬆手，武力犯臺的威脅不願放棄，卻出現經濟依賴程度日高，政府不得不對此趨勢提出警語。因此在1993年8月當時的經濟部長江丙坤就表明政府將推動產業向東南亞發展的政策；同年12月27日向立法院經濟委員會提出「南進投資政策說帖」，鼓勵國人前往東南亞投資。主要理由乃是近年來對大陸投資熱度未減，經貿依存度日益加深，為避免對大陸投資過度集中，有必要統合國內投資的資源，進行海外投資策略的整體布局。政府更於1994年至1996年推動「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，實施範圍包含泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓、 新加坡、越南、汶萊等東協七國，此乃政府推行「南向政策」之源起。[3]

東南亞資源豐富，人口眾多，無論從經貿的加強，市場的開拓，或是政治外交關係的增進而言，「南向政策」的制訂與推行，都有其必要性。從1994年底迄今，歷經東亞金融風暴的衝擊，公元2000年首度政黨輪替，2002年7月29日陳水扁總統在亞洲商會聯合總會重提「南向政策」，也強調「大陸市場並非臺灣對外的唯一市場，只是臺商布局全球市場的一部分；過去執政當局曾提出『南向政策』，現在政府將會繼續這項政策，與臺商充分配合。」於是重新推

---

1 Bellows, Thomas J., "Taiwan's Foreign Policy in the 1970s," *Asian Survey*, vol.16, no.7, (July 1976) pp. 593~610.

2 中央日報，民國83年2月15日，版2。

3 林松煥，「南向政策的回顧與展望」，和平評論，網址：http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333705&webitem_no=1382，瀏覽於2008/06/01。

動南向政策。如今政權再次輪替，值得對這段期間臺灣與東南亞經貿的概況作一番回顧與展望。

貳、南向政策政經意涵的探討

任何政策的提出都具有目的，不會憑空發生，南向政策的推動亦然，除了避免經濟上對大陸市場的過度依賴之外，尚有其他的政治經濟考量，值得進一步探討。

一、政治面分析

我國提出南向政策的政治目的，首要目標當然是降低對中國市場的依賴，以免危及國家安全。其次不外乎期盼經由經貿投資的手段，作為提升貿易雙方的政治關係。[4]

但是一般而言，對外投資並非提升政治關係的主要手段。因為對外投資大多屬於民間私人經濟活動，希望由民間經貿活動演變至兩國政治外交關係的提升，其間仍然存在一段鴻溝。除非是投資國願意放行先進的關鍵產業到國外投資，讓先進的技術轉移到地主國，以換取政治關係的提升。否則尋常的海外投資較無可能促成兩國外交關係的增進。但是這種情形違反現實的商業利益考量，幾乎不可能實現。

至於以經濟手段作為提升政治外交關係的籌碼，最常見的方式就是對外援助。以官方的援助政策，提供受援國家各種金錢、技術合作或轉移等方式，幫助這些國家發展國內各種產業，達到兩國間政治上的支持與承認。由於這類援助案由國家掌握，可以影響受援國家經濟發展的速度與方向，因此能進一步作為政治談判的本錢。如我國在1960年代對非洲國家的農業協助，以換取在聯合國席位的維持即是顯例。

此外，過去受到中共的無情打壓，外交空間嚴重壓縮，因此李登輝前總統就任後，提出「務實外交」的理念，希望打破國際孤立的窘境。我國即使與東

[4] 國內有些學者以戰略意義來討論南向政策，但是涉及層面過廣，牽涉美日等國的政經配合，可行性較低，因此文中不列入討論。可參見李文志，「臺灣『南向』世界觀的建構」，收錄於蕭新煌主編，臺灣與東南亞（臺北：中研院，2003），頁1~41。

南亞各國無法建立邦交，但是可以提升雙方的經貿、科技、文化、觀光、投資等各方面的合作關係。前外交部長錢復曾經公開宣示，南向政策是我國當前對東南亞的整體政策，不論在政治層面、經貿層面，以及區域安全層面，我國與東南亞地區都具有密切的關係。[5]所以無論從經貿利益、政治外交、集體安全，甚至亞太營運中心的籌畫，我國當然有必要加強與東協各國的合作關係。尤其從表1可見，我國在東協各國的投資比例逐漸升高，在東協國家外資的排名上都是名列前茅，顯現雙方經濟上互依的程度相當高，臺商對東南亞各國經濟的影響力不容忽視。

再者，經由南向政策的努力，在李前總統「度假外交」對東南亞的非正式訪問途中，菲律賓、印尼、泰國儘管受到中共壓力，仍然願意安排各自的元首與我會談，順利突破大陸的外交封鎖，顯示出我國南向政策的成功。[6]

三者，南向政策的成功，也能替臺商西進大陸間接強化保護的作用。因為一旦東南亞市場蓬勃發展，大陸也會擔心臺商抽離資金移轉他國市場，影響經濟成長。如此一來，自然造成中共當局的壓力，能夠促使大陸法令制度健全化，進一步落實保護臺商甚至整體外資的措施。

因此，南向政策的推動，對於外交空間的突破，與集體安全的建立，甚至臺商西進與南向的保護，都有相當的助益。

二、經濟面分析

從資金數量而論，臺灣外匯存底，從1990年代就擁有千億美元的實力，到了2003年更超過2000億美元。根據世界經濟論壇（WEF）2006至2007年的全球競爭力報告，2006年臺灣的全球競爭力排名全球第13、亞洲第4；瑞士商業環境風險評估公司（BERI）2006年第3次發表的報告將我國的投資環境列為全球第6、亞洲第3；此外，英國經濟學人資訊中心（EIU）在2006年9月出刊的報告中指出，我國未來5年（2006至2010年）經商環境在全球60個受評比國家中居第19名，在亞洲地區排名僅次於新加坡及香港，居第3名。這些具有公信力之國際機構評估結果，一致顯示臺灣是個適合投資的低風險國家，亦代表臺灣投資環境的高優越性。[7]而且在東南亞投資的金額，都是名列東協各國家外商投資的前

[5] 錢復，「外交施政及最近國際情勢」，**立法院第二屆第三會期外交及僑政委員會報告**，1994年3月7日，頁12~13。

[6] 李登科，「南向政策與務實外交」，**問題與研究**，第33卷第6期，1994年6月，頁1~10。

[7] 參見經濟部投資業務處網站，網址：http://investintaiwan.nat.gov.tw/zh-tw/env/，瀏覽於2008/06/02。

表 1　我國在東協各國投資統計表

單位：百萬美元

國別	泰國 Thailand		馬來西亞 Malaysia		菲律賓 Philippines		印尼 Indonesia		新加坡 Singapore		越南 Vietnam		柬埔寨 Cambodia		合計 Total	
年別（民國）	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額	件數	金額
48-78	642	2,097.25	477	1,257.05	348	349.41	76	1,384.58	35	22.72	2	4.69	0	0	1,580	5,115.70
79	144	782.70	270	2,347.83	158	140.70	94	618.30	10	47.60	8	135.80	0	0	684	4,072.93
80	69	583.50	182	1,326.17	109	12.00	58	1,057.80	13	12.50	13	274.19	0	0	444	3,266.16
81	44	289.90	137	574.70	27	9.10	23	563.30	11	95.11	15	665.80	0	0	257	2,197.91
82	61	215.40	86	331.18	21	5.40	20	358.90	12	69.47	30	757.66	0	0	230	1,738.01
83	88	477.50	100	1,122.76	42	199.15	48	2,484.03	19	171.19	55	575.48	2	15.87	354	5,045.98
84	102	1,803.90	123	567.80	34	13.60	89	567.40	20	31.65	45	963.34	14	63.04	427	4,010.73
85	66	2,785.20	79	310.40	22	117.11	111	534.60	54	165.00	47	478.62	34	53.41	413	4,444.34
86	62	414.30	63	480.40	16	80.56	101	3,419.40	27	144.01	51	497.23	62	44.04	382	5,079.94
87	69	253.60	74	263.40	19	30.48	91	165.20	56	158.18	62	258.15	25	38.39	396	1,167.40
88	86	211.10	66	70.26	18	19.15	92	1,486.10	19	324.52	95	358.13	15	55.39	391	2,524.65
89	120	437.41	92	241.07	10	5.42	82	134.54	40	219.53	135	493.06	15	18.85	494	1,549.88
90	50	158.69	88	296.58	9	11.99	69	83.85	26	378.30	147	1,004.92	8	56.97	397	1,991.30
91	41	62.93	64	66.29	22	236.35	50	83.18	27	25.76	198	561.82	4	6.82	406	1,043.15
92	57	338.83	57	163.69	22	47.11	49	117.54	15	26.40	190	590.67	1	1.00	391	1,285.24
93	53	268.53	78	109.09	22	29.52	41	68.87	18	751.78	171	562.53	6	4.60	389	1,794.92
94	57	417.66	71	113.64	20	25.30	43	133.39	16	97.68	187	570.59	4	4.19	398	1,362.45
95	63	284.30	70	110.48	27	38.05	27	218.62	18	806.30	125	241.61	1	16.44	331	1,715.80
96	49	247.75	41	118.79	20	221.38	31	51.40	9	1,194.11	226	1,786.91	N.A.	13.99	376	3,634.33
累計	1,923	12,130.45	2,218	9,871.58	966	1,591.78	1,195	13,531.00	445	4,741.81	1,802	10,781.20	191	393.00	8,740	53,040.82
排名	3		3		7		7		N.A.		2		3			

1. 資料來源：泰國BOI、馬來西亞MIDA、菲律賓BOI及經濟區管理局、印尼BKPM、經濟部投一資審議委員會、越南MPI、柬埔寨CIB；上述資料係核准投資統計。
2. 排名係指當地外資累計投資排名。臺商在泰國投資居外人投資第3位居要（次於日、美）；在馬來西亞投資居外人投資第3位（次於美、日）；在菲律賓投資居外人投資第7位（日本最多）；在印尼投資居外人第7位（日本最多）；在越南投資居外人投資第2位（次於南韓）；在柬埔寨投資居外人投資第3位（次於馬來西亞及中國大陸）。
3. 製表單位：經濟部投資業務處，民國97年3月。

茅，金融風暴時期，臺灣受害較輕微，尚且能對東協國家提供資金援助的少數國家之一。就市場優勢而論，臺灣與大陸兩方同文同種，風俗習慣相去不遠，較其他國家的廠商易於融入大陸市場。至於1999年臺灣發生「921大地震」時，造成美國與全球重要科技股市的大跌即可以得知，臺灣對世界經濟的重要性絕對不容忽視。

從經濟的地緣關係而言，臺灣確實是亞太區域經濟發展的重要角色與驅動力。隨著全球化的進程不斷加快，歷經金融風暴的衝擊後已經顯示，亞太地區經濟的成熟發展，對區域多邊安全體制與和平穩定具有重大影響力，臺灣必須擴大在亞太地區甚至是全球經濟體系中經濟的影響力，增加區域經濟活動中的重要性，如此面對各種國際舞臺的挑戰與打壓時，才能有充分的籌碼來抗衡。而這正是推動南向政策的部分用意。

其次，從1980年代末期開始，臺灣勞動力成本逐漸高漲，土地取得不易，環保意識提升，連帶造成企業經營成本逐日提高，因此迫使許多企業不斷外移，尋求成本低廉的經營環境。而大陸與我國同文同種，風俗習慣相近，又適逢改革開放追求經濟成長的時機，當然成為臺灣企業投資的首選。但是企業不斷外移大陸的結果，會造成臺灣產業的空洞化，對大陸市場的高度依賴，因此有識之士擔心中共會將經濟的優勢轉化為軍事力量，強化對臺灣「以經促統」與政治的壓力。所以為求降低對大陸市場的依賴，政府乃提出「戒急用忍」政策，企圖為民間的大陸投資熱潮降溫。

三者，過去政府推動亞太營運中心的籌建，希望以臺灣作為根據地，利用臺灣在亞太地區的樞紐位置，建設臺灣成為區域的製造、轉運、金融、媒體、通訊的中心點，利用臺灣、大陸、海外華人間的關係，吸引外資來臺設立據點，經由投資與市場的經營，提升國內各項基礎設施，融入整個區域經濟體系，如此不但能擺脫外交的困境，更使得臺灣成為世界經濟體系中部能或缺的成員。而東南亞可謂海外華人的大本營，擁有豐富的資源與廉價的勞力，南向政策的成功，可以使臺灣擁有價廉物美的生產原料與廣大的商業網絡，穩固亞太營運的生產腹地。因此南向政策等於是亞太營運中心的前哨戰，關係亞太營運能否順遂成功，其重要性不言可喻。

因此整體而論，南向政策的推行，對於臺灣在亞太地區經濟戰略地位的穩固，產業結構能否升級，甚至亞太地區集體安全的建構，都至關重要。

參、南向政策下對東協的經援

為求不使臺商的投資過度集中大陸市場，影響國內的經濟甚至是國家的安全，1993年1月10日前行政院長連戰在中國國民黨總理紀念月會上的施政報告中，已經提到為拓展國際貿易與發展外交空間，將推動與東協國家經貿關係為主的南向政策。經濟部隨後制訂「加強東南亞地區經貿工作綱領」，鼓勵臺商赴東南亞投資，強化與東南亞各國的經貿關係。這是第一波南向政策的啟動，從政府官員的談話宣示中，可以清楚得知，主要是著重在避免對大陸市場的依賴，減輕大陸投資的比重，以維護臺灣的安全與自主性。1994年元旦連前院長開始推動東南亞的「度假外交」；2月春節期間，李前總統遠赴東南亞，訪問菲

律賓、印尼、泰國，進行東南亞的「破冰之旅」，帶動南向政策的風潮。1995年3月經濟部擴大南向政策範圍，將緬甸、柬埔寨、寮國、印度、巴基斯坦、孟加拉及斯里蘭卡等國也納入重點地區。

南向政策基本上是以官方為主導，提供東協各國經濟援助為主，並鼓勵企業前往東南亞投資，以期降低過熱的大陸投資熱潮，並藉機發展與東協各國的實質關係。成功的案例首推中央貿易開發股份有限公司與越南胡志明市合作開發的新順加工區。由於基礎設施完善，交通方便，完工後不斷吸引廠商進駐。

其次，中越雙方也在越南首府河內建設「河內工業區」協助越南發展經濟。這是首次運用國際合作基金會（國合會）資助越南「工業區開發循環基金」成立的工業區，也是越南第一個百分之百由外資建立的工業區。此外，國合會同時對越南提供融資計畫，包括提供1,500萬美元，協助發展河內地區中小企業；1,000萬美元貸款作為拓寬5號公路之用；850萬美元予「河內工業區」開發案，作為區內基礎建設。技術援助方面，有學員訓練，以及各種專案協助，如種桑養蠶技術的提升、紡織品配額管理制度、協助建立土地丈量等。

除越南之外，在菲律賓也提供協助蘇比克灣的開發案，填補美軍撤防後的空隙，使蘇比克灣成為自由港，活絡附近的經濟。現今已有許多臺商前往投資設廠，如宏碁在東南亞最大的生產基地就座落該處。至於印尼和其他國家的金融與農藝技術的援助，可參見表2的整理。

1996年12月，由於經費不足及有效管理基金起見，國際合作發展基金宣布停止對菲律賓蘇比克灣、印尼棉蘭與巴潭島、越南河內4個工業區的第2期貸款。[8]

[8] 聯合報，民國85年12月5日，版9。

表 2 國民黨執政時期南向政策下對東南亞的經濟援助表[9]

單位：美元

	1994	1996	1998	1999
菲律賓	2,350萬蘇比克灣工業區開發案第一期款項 1.000萬中小企業轉融資 500萬食品加工暨農業機械轉融資		1,500萬蘇比克灣工業區開發案第二期款項	
印尼	2,000萬巴潭島港口設施 1,000萬農林企業貸款	1,050萬棉蘭工業區開發		派遣技術團，協助5項計畫：「畜產計畫」、「水產養殖計畫」、「大豆計畫」、「園藝作物農企業經營計畫」、「食用菇產銷計畫」
越南	850萬 河內工業區開發 1,500萬 河內中小企業工業融資貸款 1,000萬 河內至海防5號公路拓建 500萬 農業發展		850萬河內工業區開發	
泰國				派出技術團，與泰國技術合作，協助執行兩項計畫：「皇家計畫」與「泰北園藝及森林計畫」

資料來源：作者自行整理自目前已出版之國際合作發展基金會各年年報。

2000年政權輪替後，對於印尼、越南、菲律賓的經濟援助，依然每年持續進行。陳前總統於2000年8月展開「民主外交，友誼之旅」時，目睹駐外技術團人力不足的窘境，於8月28日返臺記者會中提出外交替代役的構想，讓役男赴海外受援助國家發揮所長，以為國家服務的方式替代兵役，並從2001年開始實行。同時國合會也開始招募海外志工加以培訓，結訓後依個人專長分派至海外各有需求的國家，從事醫療教育等活動。此外，國合會並與民間公益團體合作，分別前往各國家舉辦愛心義診與各種技術援助，對貧窮的開發中國家提供經濟、醫療與教學上的協助。歷年來的援助參見表3。

[9] 國民黨執政時期和各國簽訂的經濟投資案與派遣的技術團，在政權輪替後每年仍然持續進行，除非名稱更改，否則表格中不再重提。海外志工、義診與替代役男的派遣，名義上不屬於直接經濟援助，但是這些人的薪資，醫療器材、設備以及醫學講座與訓練等費用，仍是由我國支付，減輕受援國的國際支出，而且這些人也等於為受援國家免費從事人力素質的提升，受援國無形的經濟收益更難以估量，因此還是列入經濟援助。

表 3　民進黨執政時期南向政策下對東南亞的經濟援助表

單位：美元

	2002	2003	2004	2005	2006
菲律賓		與臺灣路竹會舉辦海外義診		與羅慧夫顱顏基金會、長庚醫院顱顏中心合作，為23名唇顎裂患者義診，並捐贈菲國Our Lady of Peace醫院所需之復健設備。	與菲國盲人科技建構學會(ATRIEV)合作，進行APEC數位機會中心計畫，超過5,000人次完成訓練。短期志工1名，協助APEC數位機會中心計畫的電腦教學。
印尼	派遣技術團，協助計畫執行：「農業綜合經營計畫」、「印尼PE山羊乳肉兩用發展計畫」。	派遣海外志工2名，從事中文教學工作。	外交替代役男1名，從事畜產工作。派出海外志工1名，從事華文教學工作。	臺灣之愛－聯合援助南亞賑災勸募物資活動	與印尼資訊科技聯盟(FTII)合作，推動APEC數位機會中心計畫，完成1,100人次訓練。短期志工1名，協助APEC數位機會中心計畫的電腦教學。外交替代役男3名，從事園藝、畜牧、水產養殖工作。
越南				高階醫事人員5名來臺訓練。	合作推動APEC數位機會中心計畫，超過3,500人次完成訓練。
泰國	派遣技術團，配合泰國皇家基金會，協助執行「泰北園藝及農產加工發展計畫」。	與臺北醫學大學社會工作服務隊合作，至清萊省華人難民村義診。派遣海外志工4名，從事中文、電腦、商科教學工作。	海外志工7名，從事中文、電腦、商科教學工作。	泰緬邊界難民營學前教育方案計畫。34所學校，3,700名學童，180名幼教老師，7名訓練員受惠。派遣志工7名，從事中文、電腦、商科教學工作。	長期志工9名，從事中文、電腦、商科、電腦教學工作。
緬甸	海外志工4名，從事僑教工作。		與臺灣國際奧比斯(ORBIS)防盲救盲基金會合作，進行眼科醫療服務。		

資料來源：作者自行整理自目前已出版之國際合作發展基金會各年年報。

肆、南向政策與金融風暴

1996年底，由於我外交部經費不足，國際合作發展基金會刪除越南河內、菲律賓蘇比克灣、印尼棉蘭與巴潭島4個工業區開發業者的低利貸款。

1996年11月4日經濟部為求增進與東南亞國家的經貿關係，以期能早日進入「東協自由貿易區」，特地將「加強對東南亞地區經貿工作綱領」延長3年，將東南亞地區納入臺灣發展亞太營運中心的腹地。[10]

至於國營企業的對外投資部分，前經濟部長王志剛於1996年11月29日表示，為配合政府推動十大新興產業，促進國內經濟成長，國營事業對外的投資計畫全面暫時凍結。[11]所以在金融危機爆發前，我國就因為本身經濟的考量，停止對外的投資活動。

1997年7月東南亞金融風暴時，我國對東南亞國協的協助：[12]

一、臺灣中央銀行與東協國家接觸，希望設在泰國與印尼的第一商銀和中國信託商銀的辦事處能升格為分行。並將外匯存底提供61處海外分行與境外金融中心，每一分行2千萬美金，總共支出13億6千萬美元，提供各地臺商融資。央行透過各國央行，提供美國債券為擔保，直接金援東南亞各國。

二、1998年3月12日，行政院通過「促進對東南亞地區出口專案輸出保險」計畫，行政院撥款新臺幣6億元，以中國輸出入銀行為承保機構，作為臺灣出口廠商對東南亞地區出口保險業務的專案理賠準備，同時提供新臺幣100億元，提供臺灣廠商申請使用，促進對東南亞地區的出口暢旺。

三、華僑信保基金研擬「融資保證方案」，協助海外華僑及臺商，最高提供融資貸款1百萬美元。額度15萬美元以下者可免擔保品，超過者則必須提供一半的擔保品。

四、中華開發信託公司在1998年1月4日成立1億美元的「東南亞特殊狀況基金」，作為在金融風暴底定前，赴東南亞各國投資的資金。

五、繼續推動與東南亞國家簽訂貨品暫准通關協定，以及避免雙重課稅協

---

[10] 聯合報，1996年11月5日，版19。
[11] 自由時報，1996年11月30日，版13。
[12] 陳鴻瑜，「從南向政策論臺灣與越南關係」，海華與東南亞研究，第1卷第2期，2001年4月，頁39~41。

定。

六、派遣海外服務工作團，協助東南亞各國職業訓練以及工商合作，以促進經濟成長。

七、推動與各國具有潛力或相關科技企業及廠商合作，成立技術與投資的策略聯盟，以加強與各國經貿關係。

儘管推出如上的措施，到1999年，臺商對東南亞的投資還是明顯下降（參見表1）。經建會江丙坤主委在立法院表示，南向政策是有階段性，過去積極鼓勵臺商到東南亞投資的階段已經結束，目前工作重點在於保障當地臺商的權益，協助度過金融風暴。國貿局也在1998年9月24日表示，南向政策因應國際經貿情勢變動，以符合廠商與國家的利益。現階段加強對東南亞國家的工作重點是提供廠商資訊、分析進出口衰退原因、擴大提供輸出保險、加強辦理輸出轉融資。同時與東協各國共同推動經濟和技術合作領域的工作，爭取成為東協對話伙伴，並參與相關組織的活動，以強化和東協各國經貿關係。[13]

伍、南向政策的成果

南向政策經過兩任國家元首的持續推動，超過10年的投資營運，已經累積一些成果，值得加以分析。

表 4　南向政策推出後臺商在東南亞的投資產業結構

單位：美金千元

國家／年代／業別	泰國		馬來西亞		菲律賓		印尼		新加坡		越南	
	1994～2000	2001～2007	1994～2000	2001～2007	1994～2000	2001～2007	1994～2000	2001～2007	1994～2000	2001～2007	1994～2000	2001～2007
農林漁牧業	274	179	794	300	4,459		7,160				19,503	1,238
土石礦業		250			536		1,024				1,652	273
飲料食品業	25,676	9,192	404	12,345	23,425	28	5,715	4,564			77,726	25,460
紡織業	840	22,420	64,670		22,181		15,721	334	7,382		91,064	169,708
成衣服飾業	857	559	1,355		5,755	4,041	12,624	4,743			18,291	25,150

[13] 聯合報，1998年9月25日，版21。

皮革製品業		5,138									5,691	33,533
木製業	1,367	1,731	11,235	2,451			1,338		1,067		4,342	700
造紙印刷業	50	1,453	1,225				2,100			325	1,531	5,340
化學品製造業	47,304	340	11,102	1,821	155	174	19,857	1,778	340	5,281	26,583	187,755
橡膠品製造業		9,223					1,950	3,250	112		4,900	6312
塑膠品製造業	6,152	7,701	3,606	30,112	2,000	124	4,169		5,900	6,852	5,037	2,709
非金屬品製造業	3,675	213	1,724		51,238	380	12,000	1,200	1,688		75,717	2,706
金屬品製造業	43,292	3,706	50,415	12,090	1,888	6,478	22,704	4,380	3,863	256	12,183	25,402
機械製造業	2,855	6,077	753	680	600			400	699	565	14,596	12,756
資訊電器製造業	215,751	42,898	123,984	68,193	178,498	130,897	44,112	5,437	354,913	2,125,164	41,708	24,058
電力設備製造業												8,752
運輸工具製造業	9,500	13,620	7,762	2,526	400	200	29,664	18,746		200	43,609	47,208
精密器械製造業		651		52,364	455	5,364	526			2,661	3,706	26,857
其他工業製品												8,510
建築營造業	1,319	173		134	19			1,540		27	13,810	3,175
國際貿易	960	6,569	3,426	656	21	1,054	3,917	500	17,392	6,749	2,157	1,322
批發零售業	26,145	72,354	7,184	2,945	2,092	770	24,693	1,935	93,012	90,941	2,601	11,838
餐飲業									94		746	
倉儲運輸通信業		498	9,832		800			83	194,320	23,574	416	
金融保險業	76,853	679,558	34,229	72,799	53,692	24,278	15,262		469,480	1,053,038	10,100	17,100
服務業	8,387	9,574	1,872	25,034	2,254	1,685	6,577	208	85,796	35,002	11,970	15,672
其他	3,280								467	171	3,091	
合計	474,537	894,077	335,572	284,450	350,468	175,473	231,113	49,098	1,236,525	3,350,806	492,730	663,534

資料來源：作者整理自經濟部投審會編，中華民國歷年核准華僑及外人投資、技術合作及對外投資統計月報。

由表4可以顯示，南向投資吸引許多臺商前往投資，主要集中在製造業。在投資製造業中，又以資訊電器產品的製造為大宗；其次是金融保險業，除印尼，菲律賓外，各國都出現成長趨勢，以新加坡最高，顯示金融業近年來在東南亞的市場擴展有成。[14]

金融保險、服務業在新加坡的投資最高，顯現新加坡的確是都會型國家。越南的投資最平均，製造業中各項目都有投資，傳統的製造業，如紡織成衣、飲料食品等多集中到越南。由於金融保險業的資金較高，如果這部分不考慮，則臺商目前投資較多的國家，明顯是集中在越南。

至於印尼，菲律賓投資嚴重衰退，應該與該2國的政情，排華情緒高漲有關。在印尼國內，華僑占總人口5%，卻至少控制70%的私有經濟。與印尼政府官員交好，一直是被認為華僑經商致富的原因，因此引起印尼人民的不滿，最後竟淪為許多綁票勒贖的覬覦，甚至是排華與暴力攻擊對象。[15]

如果以兩政黨的執政時期作比較，民進黨執政時期的民間投資金額，的確是有明顯增加，顯示民進黨重啟南向政策後，臺商南向投資確實有增溫現象。

其次，就雙方貿易額的成長而言，從表5能夠看出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，都比1990年代高出很多，顯現雙方貿易量逐年成長。而且我國多年來都是出超居多，可見東南亞市場對我國而言也不容忽視。東協會員國自從1994年元月推動自由貿易區計畫，在2003年完成，1995年越南加入東協，2006年完成東協自由貿易區的時程，但是雙方的貿易額依然逐年增加，顯現並未受到東協自由貿易區成立的影響。隨著投資金額逐年增加，未來雙方貿易金額，應當仍然會隨著水漲船高。

[14] 「擴充海外分行，國銀衝刺東南亞市場」，《中時晚報》，2008年6月3日，網址：http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,130507+132008060301523,00.html。

[15] 蔡宏明，「金融風暴後南向政策之探討」，**經濟情勢暨評論**，第3卷第4期，1998年2月，頁58。

表5 臺灣與東南亞各國歷年進出口貿易額

單位：百萬美元

年(月)別	貿易總值	出口金額	進口金額	出(入)超值金額
1994	20,212.86	11,459.39	8,753.48	2,705.91
1995	25,544.65	14,984.08	10,560.57	4,423.52
1996	26,693.20	15,498.15	11,195.05	4,303.11
1997	29,708.24	16,317.20	13,391.04	2,926.16
1998	24,520.20	11,869.79	12,650.40	-780.61
1999	28,770.23	14,292.60	14,477.63	-185.04
2000	38,706.63	18,475.85	20,230.77	-1,754.92
2001	31,440.16	15,358.27	16,081.89	-723.62
2002	33,125.05	16,451.44	16,673.61	-222.17
2003	35,671.86	18,130.95	17,540.91	590.04
2004	44,401.41	24,025.66	20,375.75	3,649.91
2005	48,533.55	27,363.28	21,170.27	6,193.01
2006	54,595.46	31,192.81	23,402.65	7,790.16
2007	60,089.74	36,300.73	23,789.01	12,511.71
2008(1~3)	16,030.27	10,031.22	5,999.06	4,032.16

資料來源：國際貿易局，**中華民國進出口貿易值表** 網址：http://cus93.trade.gov.tw/fsci/

由於和東協各國沒有邦交，但是隨著經貿往來的頻繁，我國與幾個國家在1990年代陸續簽訂有關投資保障、避免雙重課稅及貨品暫准通關證的協定（見表6），以期增進雙方的經貿合作交流。簽署投資保障協定，目的在經由雙方政府公權力的保護，降低投資人在地主國商業活動的風險，如外匯管制、財物沒收、國有化、戰爭、暴動等風險。良好的環境當然能夠吸引更多外商前去投資，反之，則無法吸引外資進入投資設廠，近幾年臺商在印尼、菲律賓的投資降低，相當程度是反映出該國的政情不穩。

「貨品暫准通關證制度」，簡言之，就是在特定目的下，為使需要於日後以原貨復運出口之特定貨品（例如商業樣品、專業器材、展覽品等），得於締約國間暫時免稅快速進口通關，所採用經認可之一種特殊通關文件的制度。一般之進出口手續，貨品於進出口時，均須依各進出口國之規定，填寫各種報關文件，繳納進口稅款，或稅款保證金方得通關放行，而使用暫准通關證進

出口之貨品，該項通關證可代替報關文件，免辦進、出口通關繳押等繁複手續，並於其有效期限內（通常自發證日起1年有效），免稅迅速進出締約國之領域。貨品暫准通關證制度源於關稅合作理事會（Customs Cooperation Council，簡稱CCC；工作名稱為World Customs Organization，簡稱WCO）與國際商會（International Chamber of Commerce, ICC）共同合作研訂之貨品暫准通關證公約（ATA Carnet Convention），並由WCO會員簽署相互採行之多邊公約。我國並非關稅合作理事會之會員，無法以WCO會員之身分直接參加簽署成為ATA公約之締約國，但基於此制度有助於我國貿易之推廣，並進一步增進與世界各國之經貿合作關係，政府乃積極尋求與有關國家分別簽訂雙邊協定，俾亦能順利實施通關證制度。

表 6　我國與東南亞國家雙邊經貿協定表

協議名稱	國家	簽署日期	備註
投資促進備忘錄	越南	1993.07.29	
投資保障（證）協定	新加坡	1990.04.09	
	印尼	1990.12.19	
	菲律賓	1992.02.28	
	馬來西亞	1993.02.18	
	越南	1993.04.21	
	泰國	1996.04.30	
避免雙重課稅及防杜逃稅協定	新加坡	1981.12.30	1982.01.01生效
	印尼	1995.03.01	1996.01.12生效
	馬來西亞	1996.07.23	1999.02.26生效
	越南	1998.04.06	1998.05.06生效
	泰國	1998.10.30	草簽
	菲律賓	2002.05.29	
國際空運所得稅協定	泰國	1984.06.30	
貨品暫准通關證協定	新加坡	1990.04.09	已開辦
	菲律賓	1998.08.19	未開辦
	馬來西亞	2004.07.05	已開辦

資料來源：整理自經濟部投資業務處網站資料。

經過李前總統與行政官員先後訪問東南亞國家後，臺灣與東南亞國家的互派機構，除了更改名稱外，亦提升機構之地位。如派駐菲律賓之機構原是「太平洋經濟文化中心駐馬尼拉辦事處」、駐馬來西亞機構為「駐吉隆坡遠東貿易旅遊中心」、駐泰國機構為「駐泰國遠東商務處」，之後我國派駐菲律賓、馬來西亞、越南、汶來、柬普寨的機構名稱都更改為「臺北經濟文化辦事處」，駐印尼、泰國的機構名稱則改為「駐印尼臺北經濟貿易代表處」、「駐泰國臺北經濟貿易辦事處」，駐新加坡的機構改為「臺北代表處」。除汶來與越南外，我國與東協國家都有雙邊的經貿或能源部長級的會議，可見雙方的關係有明顯提升。

至於經貿協定大多數是在國民黨執政時期洽簽完成，民進黨執政時期只有簽訂一項。另外有進展者，是外勞協議。2002年12月與泰國官方簽署「臺、泰勞工直接聘僱協定」，與印尼在2004年12月17日簽署「勞工備忘錄」，正式公告重新開放印勞來臺工作，之後勞委會主委陳菊曾訪問泰國與印尼。

而且對東協國家的援助如印尼、菲律賓、越南亦然，並沒有推出新的重大援助投資案，所以南向政策的推動，民進黨執政仍有成長的空間。

尤其是 2002年12月陳前總統希望出訪東南亞國家，並將這次訪問定名為「人道關懷落實南向政策之旅」，行程包括印尼峇里島和日惹省。但是消息太早曝光，印尼外交部發言人更背離一般外交禮儀，直接了當表示：「陳水扁在印尼不受歡迎，印尼將永遠不會歡迎臺灣的『總統』到訪。無論任何時候，臺灣『總統』到訪印尼，都是不能被接受的事。」以致於與印尼外交關係頓時降到谷底。[16]直到2005年10月陳前總統出訪返航時因龍王颱風襲臺，臨時決定轉飛印尼峇里島。印尼副總統卡拉特別以電話向陳前總統表達歡迎與致意；陳前總統並在下榻飯店接見印尼國會議員，雙方才走出 2002年以來兩國的外交低潮。[17]

整體而言，雖然民進黨執政時期民間的經貿金額有所增加，但是政府間官方的交流合作未見成長，這方面較諸國民黨時期南向政策推動與開發的成果而言，似乎略遜一籌。

---

[16] 葉鵬飛，「臺當局手段與目標錯置的“外交”」，《人民網》，網址：http://tw.people.com.cn/BIG5/14811/14869/966075.html，瀏覽於2008/06/09。

[17] 「臺灣印尼走出三年前互批陰霾」，《自由時報》，2005年10月3日，網址：http://www.libertytimes.com.tw/2005/new/oct/3/today-fo3.htm。

陸、南向政策展望──代結論

由於國際間現實因素使然，我國地位一直受到打壓，即使經濟實力雄厚，但是「經濟與貿易的增強，依然無法改變政治外交的現實」，短期內東南亞各國不太可能承認我國，遑論與我正式建交。然而無需因此妄自菲薄，隨著科技交通的進步，與各國的交流將隨之頻繁密切，如何根據地緣位置在國際舞臺中發揮關鍵的影響力，才是當務之急。

以臺灣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。亦即所謂「全球性的思維和區域性的行動」（thinking globally, acting locally / regionally）。而南向政策的推動正符合此一戰略思考。

然而即使正確的策略，如果缺乏相關配套的措施，也無法克竟全功。過去南向政策無疾而終，主要也是只有經貿官員負責處理，其他僑務、外交等部會並未協調配合，而且美國、日本等大國也不樂見東南亞出現獨立的強大經濟體，造成我國一廂情願的推動，顯得力不從心。因此未來應將「南向政策」提升至總體戰略層次，由總統府或國安會來主導，跨部會統整出一致性的行動，才可望提供「南向」所需的戰略動能。

其次，成立東南亞研究所或是專責研究機構，從事東協各國政經、社會、語言、文化、歷史、種族、宗教等領域的研究。唯有具備充分的理解，才可能融入東南亞各國的社會生活，經由經濟社會各層面的交流合作，建立雙方密切的網絡，才能降低經濟利益現實無情的衝突對立，如此可望建構出真正長遠的友誼，為臺灣在東南亞奠定永續經營的穩固社會基礎。1998年1月，行政院長蕭萬長出訪東南亞國家時，曾經倡議成立東南亞研究所，只可惜後來政權輪替之後迄今，未見進一步發展。2008年新任政府成立時，啟用臺聯立委賴幸媛擔任陸委會主委，曾引發不少批評聲浪，賴主委本人也強調未來將確保臺灣的主體性，以及護衛臺灣人民的利益。政論界有些學者認為新政府這項任命案目的之

一是為過熱的兩岸關係製造降溫的平衡效果，具有煞車閥的作用。[18]其實與其擔心兩岸過熱，不如對東南亞各國作長遠的交流擘畫，不應當只停留在經貿的單一層面，只要政府為民間百姓開發出前景看好的東南亞空間，「利之所趨，如水就下」，人民自然就會轉往東南亞發展，大陸過熱的憂慮當可消弭於無形。是故東協各國的研究，頗值得新政府重視。

平心而論，除了臺商遠赴東協各國進行經貿投資外，臺灣境內許多社經、科技及教育成就，不但具有增進與東南亞發展的機會，也能活絡臺灣的經濟，值得政府進一步的加以推動。

一、農林魚牧業的交流合作

臺灣的農林業、魚類養殖、水果種植與改良、農業機械製造等，過去都具備不錯的成就，目前持續在許多邦交國推動技術援助的任務。而東協各國大部分地區仍以務農為主，不脫傳統自耕自足的農居生活。臺灣若能善加運用精緻的農業生產技術，傳授各國相關的經驗，能改善其農業、農村、農民的「三農」問題，增進臺灣與東南亞社會的交流，進而營造雙方農業經濟的雙贏局面。

二、教育的交流與合作

教育是臺灣與東南亞各國促進交流的重要媒介，經由教育的合作，包括交換學生、老師互調，能夠延攬東南亞優秀的師生來臺升學與學術交流，無論短期研究或長期海外研究，甚至到東南亞成立分校等，都是值得努力的方向。過去推動的技職教育，於2003~2004年教育部長、次長在馬來西亞與越南的破冰之旅，已經成功帶動雙方文化學術的交流，[19]的確是可喜的現象，未來應該繼續擴展至東協其他各國。尤其臺灣近年來少子化的現象越趨明顯，各大學在擔心招收不到學生之際，不妨考慮東南亞國家的學生，一來能夠解決學生人數不足的問題，同時為臺灣南向政策盡一份力量。

而且大陸近年的崛起，引發全球學習中文的熱潮，甚且推動「華文托福」制度的實施，目前逐漸有擴大的趨勢，值得教育當局預為綢繆。

---

[18] 如王崑義，「賴幸媛這張牌」，《王崑義部落格》，網址：http://blog.sina.com.tw/wang8889999/article.php?pbgid=22448&entryid=579374%3E，瀏覽於2008/06/09。

[19] 高崇雲，「教育南向政策的檢討與展望」，收錄於高崇雲主編，**海峽兩岸南向政策與東協**，(臺北：淡江大學東南亞研究所，2005)，頁47~75。

三、科技的交流合作

臺灣的資訊產業聞名全球，與東南亞各國在科技上合作，能夠彌補無法與東協締結自由貿易協定（FTA）的缺失，更可以發揮兩項效果：一者，臺灣和東南亞廠商分工互補的關係較高，臺灣資訊產業能夠補強東南亞國家企業的數位落差，加速東南亞國家政府與民間電子化的進程；二則經由教育訓練的計畫合作，提供臺灣中小企業經營的成功模式，協助東南亞各國培訓技術與貿易推廣人才，以利東南亞社會的企業發展。2006年，我國已經開始協助菲律賓、印尼、越南等國進行數位中心的計畫，未來應強化這方面的交流。

四、社會網絡的建立

從1990年臺灣正式引進東南亞勞工以來，人數不斷攀高，依照勞委會公布的統計資料顯示，2007年底在臺灣的外籍勞工人數達35萬8千人，以印尼籍11萬5千人最多，其中8成7為看護工，1成從事製造業；泰國籍8萬7千人居次，近9成均從事製造業（7萬8千人），1成（7千人）從事營造業；菲律賓籍8萬6千人居第三，70.3％從事製造業，26.9％為看護工；越南籍6萬9千人，48.3％從事製造業，49.6％為看護工；一年來除印尼籍增加3萬人外，餘各國籍之僱用均減少，並以泰國籍減少近6千人最高。[20]外勞的引進，解決東南亞各國社會人民就業問題，舒緩臺灣勞動力不足的隱憂，同時完成臺灣經濟發展的需求。透過外勞的聯繫，無疑能夠促進與東南亞社會文化的交流，無形中成為臺灣社會的資產。

從1990年代起，臺灣迎娶東南亞新娘的人數逐漸升高，根據內政部統計資料顯示，96年底臺灣的外籍配偶有65,207人，前四名分別為越南38,631人，印尼7,044人，泰國6,996人，菲律賓2,897人。[21]隨著經貿交流的日趨頻繁密切，與東南亞通婚的比例將會逐漸升高，善用這些新娘與勞工網絡，能夠增進雙方社會的融合，有助於彼此關係的穩固。

五、醫療衛生的交流合作

國際醫療救助的推動，有助於提升臺灣的國際形象，也是臺灣回饋國際社會的方式之一。相對於東南亞國家，臺灣的醫療技術仍屬先進，臺灣的慈濟醫療團、路竹會經常遠至東南亞窮鄉僻壤進行義診，已經博得國際讚譽。因此推

[20] 勞委會統計處，「外籍勞工人數短期升長期降」，2008年2月14日，網址：http://www.cla.gov.tw/cgi-bin/SM_theme?page=4626ea2e。

[21] 內政部統計處，「內政統計通報」，2008年第13週，網址：http://www.moi.gov.tw/stat/。

動至東南亞國家人道義診與衛生醫療合作，都對雙方的交流具有積極的幫助。而且在對抗SARS、AIDS以及禽流感蔓延方面，都發現有更大的合作空間，值得政府進一步推廣交流，不但利人也利己。

六、傳播媒體的交流

臺灣的影視媒體與流行文化，在東南亞皆享有相對優勢，許多影視明星，在東南亞都具有相當知名度，如F4主演的《流星花園》紅遍東南亞國家，菲律賓總統阿羅育夫人即是成員之一的影迷。[22]甚至邀請至總統府音樂會表演，與癌症病人和影迷會面。所以善用臺灣的優勢，透過流行文化的傳播交流，能夠促進雙方社會的進一步整合，有助於南向政策的推動。

七、犯罪反恐的安全合作

自從「911事件」後，各國對於暴力恐怖事件、走私、販毒、海上犯罪等危害治安的行為逐漸重視，區域的社會安全與免於被攻擊和威脅的恐懼，已成為人本安全（human security）普世價值，都是能夠超越國界的合作議題。臺灣在這領域能夠加強與東協各國合作，共同打擊犯罪。如果臺灣治安成效逐漸提升，社會安定祥和，也能吸引外商前來投資，這也是另一類南向政策。

希望與鄰國建立穩固的邦誼，除了運用經貿資源進行外交的攻防外，更應該從社會、文化、族群、歷史、宗教等各層面來籌畫推動，否則一味以經貿換取關係，容易予人財大氣粗的印象，往往會造成反效果。若能從深層的歷史、文化、種族、語言等軟實力的層面來推動交流合作，如此必能與東協各國建立穩固而長遠的關係！

[22] 2003年底，相關的報導非常多，如「菲總統府難擋言承旭旋風」，《大紀元》，2003年11月6日，網址：http://64.62.138.88/gb/3/11/6/n407021.htm。