

我國對東南亞新興市場出口現況與 拓展策略之研究 *

趙文志 **、金秀琴 ***

壹、前言	參、我國對東南亞經貿工作
貳、東南亞發展趨勢及與我	檢討
國經貿關係的演變	肆、結論與建議

摘 要

本文從東南亞新興市場發展趨勢及與我國經貿關係演變著手，以瞭解我國拓展東南亞新興市場可以掌握的商機，以及必須突破的障礙。同時，回顧與檢討「南向政策」及其他相關計畫、方案，並據以規劃整合協調各部會資源，與結合民間力量發揮相乘效果的新思路，提出政策建議。

* 本文參加國家發展委員會 104 年度研究發展作品評選，榮獲經濟及財金政策類甲等獎。

** 作者為綜合規劃處科長。

*** 作者經濟發展處專員。



A Study on Taiwan's Export to the Southeast Asian Emerging Markets and the Promotion Strategies

Wen-Chih Chao, Shiow-Chyun Jin

*Section Chief, Specialist
Economic Development Department, NDC*

Abstract

This study intends to explore potential business opportunities in the Southeast Asian emerging markets, and identify the main obstacles needed to be overcome, by investigating the new trends developing in these markets and their economic and trade relationship with Taiwan. At the same time, this study reviews and takes a critical look at the “Southbound” policy and related projects and programs implemented by Taiwan’s government in the past to promote economic and trade relationship between Taiwan and Southeast Asian emerging markets. In the end, this study proposes several policy recommendations based on a new framework that can coordinate and integrate the actions of the ministerial bodies engaged, and incorporate the private sector to obtain the synergistic effect.

壹、前言

早在 1993 年，當時政府為分散國內廠商的海外投資地區及運用東南亞地區的豐富資源與發展潛力，開始構思以東南亞國家為主要經貿拓展對象的方案。1994 年 2 月，當時的總統李登輝更以私人名義訪問菲律賓、印尼及泰國等東南亞國家，爭取這些國家的支持，為提升雙方經貿關係鋪平道路。李前總統在東南亞之行返國記者會中，針對如何保障或協助臺商，進行了以下的說明：

「目前臺商在印尼也好，其他地區也好，最關心的問題和臺灣的外籍商人一樣，是自己孩子的教育問題...還有個問題是，我們在東南亞的投資，加起來大概有一百五十億（美元）左右，以這個數額來估計，則流通性的資金大約是三、四倍，也就是三、四百億美元左右。這麼大的資金，我們自己卻沒有一個金融中心來協助，而我們對於貨物往來東南亞的貿易問題的服務，也沒有一個機構。如何協助金融及貿易的發展，我們應該考慮加強。我們答應在東南亞的臺商，要協助他們解決子女教育、金融服務、貿易等工作，我們必須同時進行。」¹

為了推動上述的工作，行政院於 1994 年 3 月核定實施「加強對東南亞地區經貿工作綱領」。原訂實施期間為 3 年，但之後為因應東南亞局勢變化，行政院不斷予以延長實施，迄今已實施 6 期（基本上每 3 年 1 期），且第 7 期已於 2014 年 8 月獲行政院核定通過，預定實施至 2016 年底止。由於各期工作綱領在政策上有延續性且便於討論，我們接下來將其統稱為「南向政策」。

¹ 行政院新聞局（1994），頁 25。



早期的「南向政策」確實為我國與東南亞各國的實質關係奠下基礎，亦簽訂了投資保障、避免雙重課稅及貨品暫准通關等協議。² 然而，台商在當地的投資與經營仍然必須面對許多障礙，進而導致「南向政策」的成效不彰。例如，若審視歷次經濟部在立法院就「南向政策」進行的相關報告，³ 在東南亞投資的台商需要國內相關單位協助事項當中，仍然包括增設我國銀行國外分行、子女教育問題及請國內專家赴當地實地指導等。2006年，陳文郎、馬道、吳明澤與林谷合（2006）透過訪問及與台商座談同樣發現，語言、文化、人員培訓等還是台商赴東南亞投資的重大障礙。簡言之，李前總統在1994年就已經提出的問題，在台商眼中至少到2006年都尚未獲得解決。

此外，聯合報系願景工程在2014年8月開始，以「南向新世力」進行了一系列的報導。透過這些報導與回響，我們才發現，原來，「南向政策」講了20年，我們在東南亞國家的駐外代表卻可能連當地語言都不通；原來，我們始終缺乏越南文、泰文、印尼文等語言學習資源，即使民間有一定的需求，而政府也一直要促進雙方交流；原來，直到2014年，我們才出現第一個獨立設系的東南亞語系，南進教育政策步伐卻已整整落後韓國50年。⁴

民進黨主席兼2016年總統選舉候選人蔡英文日前宣示，未來將推動「新南向政策」，以強化對東協與印度的整體關係，再度引發外界對「南向政策」的討論（可惜只有一天的熱度）。⁵ 我們認為，「新南向政策」其實一點也不新，陳前總統執政時期

² 參見黃奎博與周容卉（2014）。

³ 參見經濟部（2001）、經濟部（2002）及經濟部（2003）。

⁴ 參見聯合報（2014a）及聯合報（2014b）。

⁵ 參見自由時報（2015）。

就已經用過這個名詞與概念。⁶ 真正「新」的「南向政策」，必須要能對上述問題提出完整的解答，才有機會有效改善我國目前對東南亞經貿拓展的瓶頸與障礙。

因此，本文將從東南亞新興市場（泰國、菲律賓、馬來西亞、印尼、越南、寮國、緬甸及柬埔寨）發展趨勢及與我國經貿關係演變著手，以瞭解我國拓展東南亞新興市場可以掌握的商機，以及必須突破的障礙。同時，我們將回顧與檢討「南向政策」及其他相關計畫、方案，並據以規劃整合協調各部會資源，與結合民間力量發揮相乘效果的新思路，提出政策建議。

貳、東南亞發展趨勢及與我國經貿關係的演變

在全球化與區域經濟整合加速發展，新興市場經濟體（emerging market economy）逐漸成為全球經濟要角。全球金融海嘯的爆發，更加速世界經濟重心由西向東移轉，使得東南亞新興市場成為繼中國大陸之後最具潛力的市場。本節將先分析東南亞新興市場的發展趨勢，接著再檢討我國與東南亞新興市場經貿關係的演變，以期找出未來「南向政策」的方向與目標。

一、東南亞新興市場發展趨勢

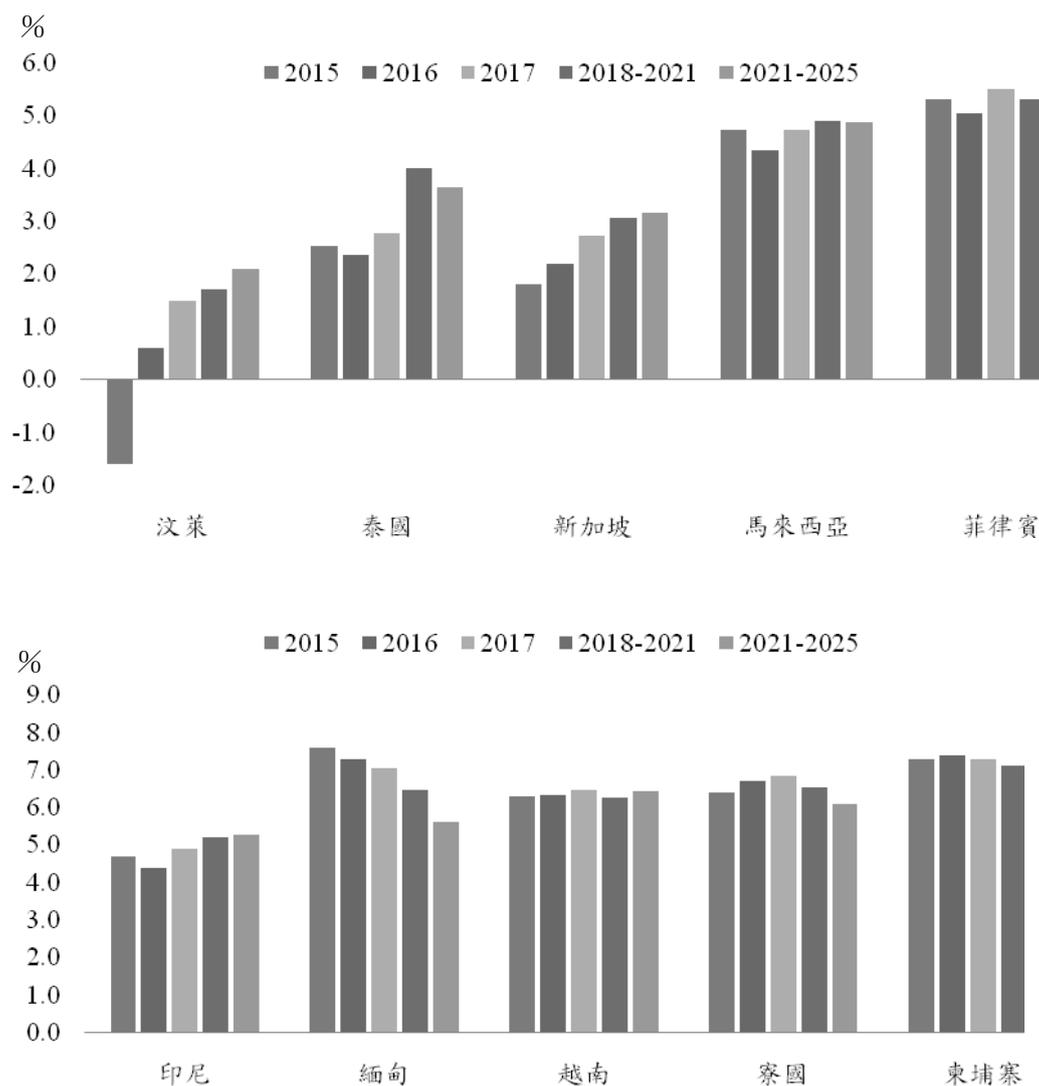
（一）區域經濟成長快速

自 1980 年以來，東南亞各國的經濟表現一直較全球總體經濟表現強勁。展望未來，除了新加坡、汶萊等高所得國家，以及近年屢遭非經濟因素干擾的泰國與馬來西亞之外，其餘東南亞新興市場國家未來 10 年均可維持平均每年 5% 以上的經濟成長

⁶ 參見黃兆仁、左峻德、黃博怡等（2003）。



率；柬埔寨、寮國、越南與緬甸等中南半島國家成長幅度最大，平均每年經濟成長率突破 6%。（詳見圖 1）



資料來源：IHS Global Insight Inc., World Overview, Sept. 15, 2015。

圖 1 東南亞新興市場未來 10 年經濟成長率

(二) 區域內經貿關係日趨緊密

東協即將於 2015 年底成立「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, 簡稱 AEC), 願景為將東協轉變為一個能讓商品、服務、投資、人才, 以及資本自由流通的區域, 進而促使東協成為一個單一市場與製造基地, 把區域內多元的特色轉化為互補的商業機會, 令東協在全球價值鏈與供應鏈中的角色更為重要。此外, 東協在推動 AEC 的同時, 更透過推動從「基礎建設連結」到「在地社會連結」的「東協連結大計畫」(Master Plan of ASEAN Connectivity), 以降低區域內之經貿交流各項成本, 例如, 建設東協高速公路網絡、新加坡至昆明之鐵道連結、東協寬頻走廊 (ASEAN broadband corridor) 等。再加上亞洲基礎設施投資銀行的成立, 以及中國大陸推動「一帶一路」政策, 可以預見, 未來東南亞新興市場各種資源與訊息的流動, 都將更為迅速、便捷, 促使彼此之間的經貿關係更趨緊密。

(三) 中國大陸逐漸深化與擴大其在區域內的影響能力

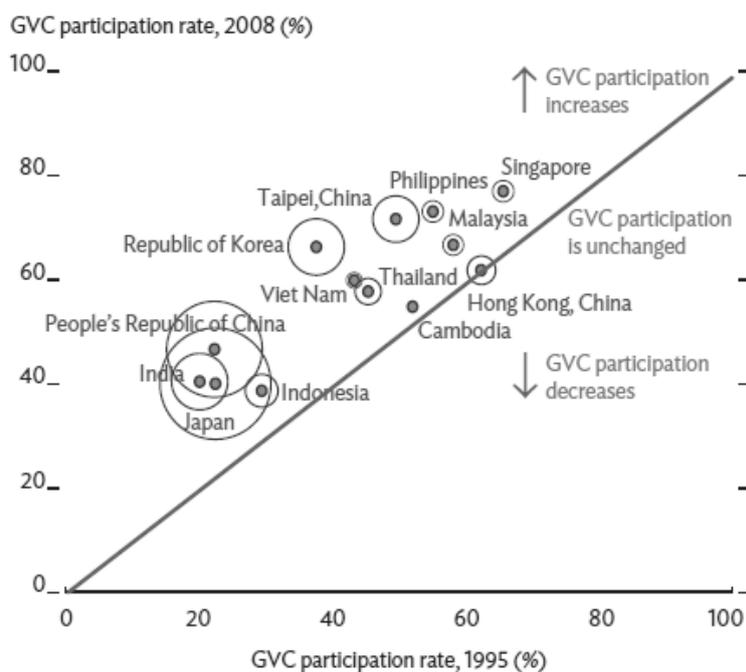
中國大陸的「一帶一路」戰略, 基本上涵蓋文化、旅遊、貿易、物流、農業、基礎建設、金融等產業, 一方面可振興歐亞大陸之經濟帶, 創造互利共贏之局面; 另一方面可降低中國大陸部分過剩產能, 創造經濟成長契機, 並帶動產業鏈上下游之發展。同時, 協助周邊國家進行基礎建設工作, 也正好能夠與中國大陸既定的「三鄰政策」- 睦鄰、安鄰、富鄰 - 結合。此外, 中國大陸也早已陸續透過貸款、技術協助、企業投入等方式, 協助周邊



開發中國家進行基礎建設，也透過亞洲開發銀行（ADB）發展次區域開發計畫，例如大湄公河開發計畫、恆河流域開發計畫等。

(四) 逐漸成為全球價值鏈的重要成員

余佩儒、黃華璽、陳信宏等（2014）指出，在東南亞國家工業化的過程中，透過出口導向與外資拉動，逐漸融入製造業全球價值鏈，進而改變區域的貿易結構，並強化其在特定產業的競爭優勢。亞洲開發銀行（ADB）的「2014年亞洲發展展望更新」報告亦顯示，亞洲全球價值鏈貿易額占全球製造業出口總額之比重，由1995年的8.6%增加至2008年的16.2%；東協國家中，又以柬埔寨、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡、泰國及越南等7國與全球價值鏈的連結最為緊密（參見圖2）。

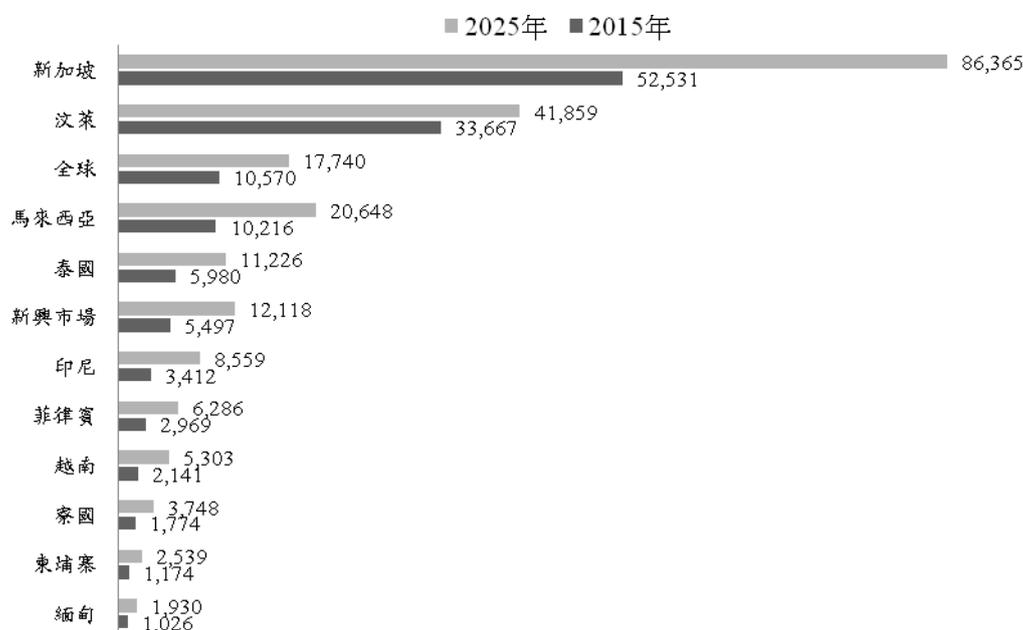


資料來源：ADB (2014), 頁 57。

圖 2 1995 年與 2008 年亞洲國家參與製造業全球價值鏈之比較

(五) 區域內發展差異持續擴大

儘管經貿關係日趨緊密，但東南亞各國並非一個同質的市場。若以各國人均 GDP 進行比較，可發現東南亞各國發展程度差異極大，包含進入已開發國家水準的新加坡與汶萊、以製造業出口為經濟主力的泰國與馬來西亞、雖融入國際產業分工體系但工業化程度較低的菲律賓與印尼，最後是較晚走出閉關自守狀態的中南半島四國（詳見圖 3）。因應東南亞新興市場國家分別處於不同的發展階段，如何從一般開發中國家經濟發展特性的演變軌跡，掌握各國消費偏好與產業版圖的變化，以發掘潛在商機，將會是一項特別重要的工作。

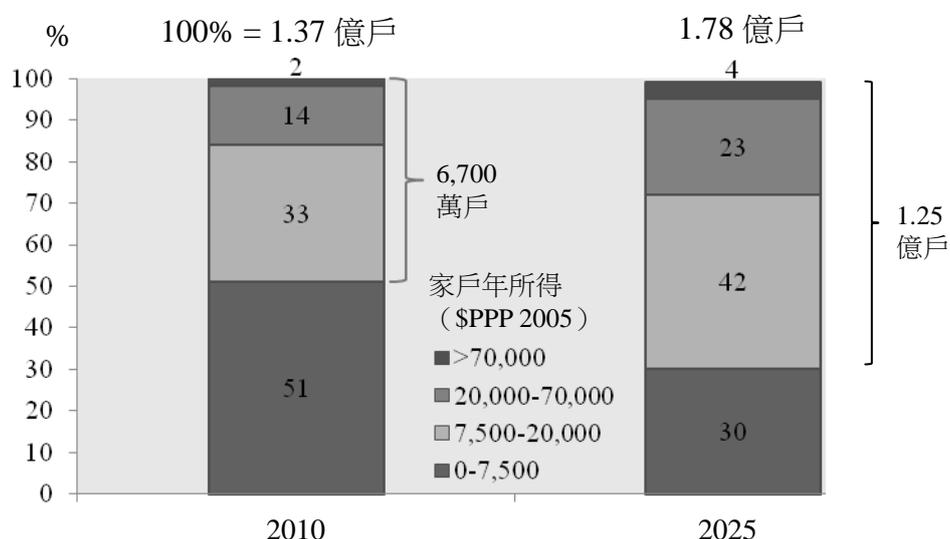


資料來源：IHS Global Insight Inc., World Overview, Jul. 15, 2015。

圖 3 東南亞各國人均名目 GDP 排序

(六) 中產階級快速擴張

根據 ADB (2010) 預測，東南亞新興市場的中產階級人口在 2010 年至 2030 年間將出現大幅度成長，其中，以柬埔寨的成長幅度最大，約 50%；越南居次，約 40%；寮國第三，約 33%；其餘印尼、菲律賓、泰國及馬來西亞則介於 10~20% 之間。另根據 HV, Thompson and Tonby (2015) 的分析，東協國家目前約有 6,700 萬戶數為具有明顯消費能力的族群，2025 年將成長 2 倍至 1 億 2,500 萬戶數，讓東協國家成為未來重要的消費者市場 (詳見圖 4)。



說明：1. 本圖中的東協國家並不包含汶萊。

2. PPP (Purchasing power parity) 依據各國物價水準調整，反映各國的購買力差異。

3. 2025 年數據為預測值，由於四捨五入的關係，加總並不等於 100%。

資料來源：HV, Thompson and Tonby, 2015。

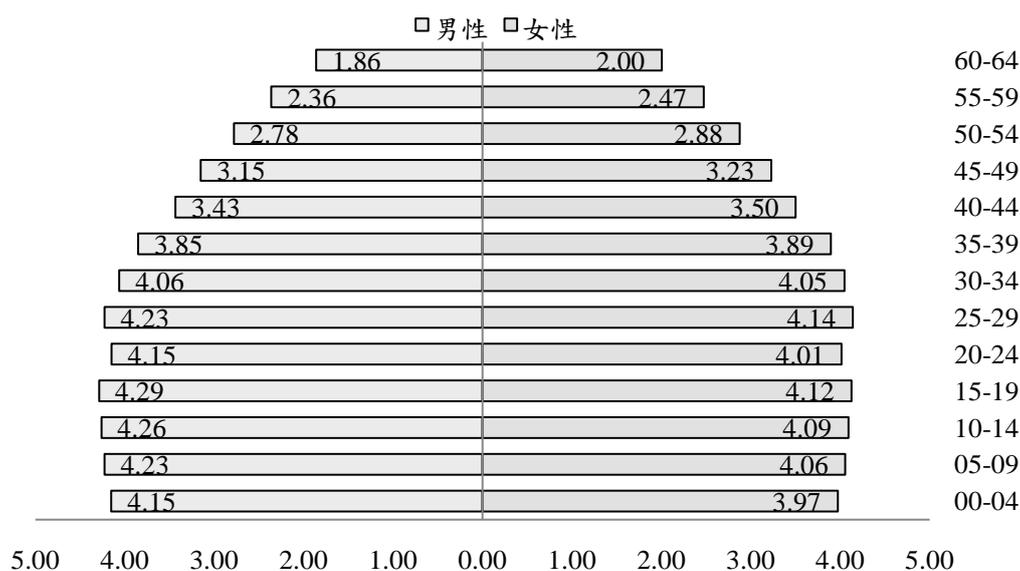
圖 4 東協國家家戶單位按年所得分類比重的變化

(七) 人口優勢漸趨明顯

依據全球透視機構的統計，2015 年東協 10 國人口加總約 6.4 億人，超越歐盟及北美，約當中國大陸的 46.8%；2024 年預計可突破 7 億人，約當中國大陸的 49.5%，人口紅利可支持未來 10 年內需市場與產業發展，以吸引跨國企業移轉。特別是在人口年齡結構方面，優勢更為明顯，國際勞工組織 (International Labor Organization) 預估東協 2020 年人口金字塔呈現「砲彈型」，顯示未來勞動供給仍有一段期間無虞匱乏 (詳見圖 5)。另，根據



Standard Chartered (2014) 的預測，到 2030 年，東協勞動人口預期將較 2010 年成長 7,000 萬人；相反的，中國大陸的勞動人口將減少將近 7,000 萬人。



資料來源：International Labor Organization, ILOSTAT Database；作者自行整理製圖。

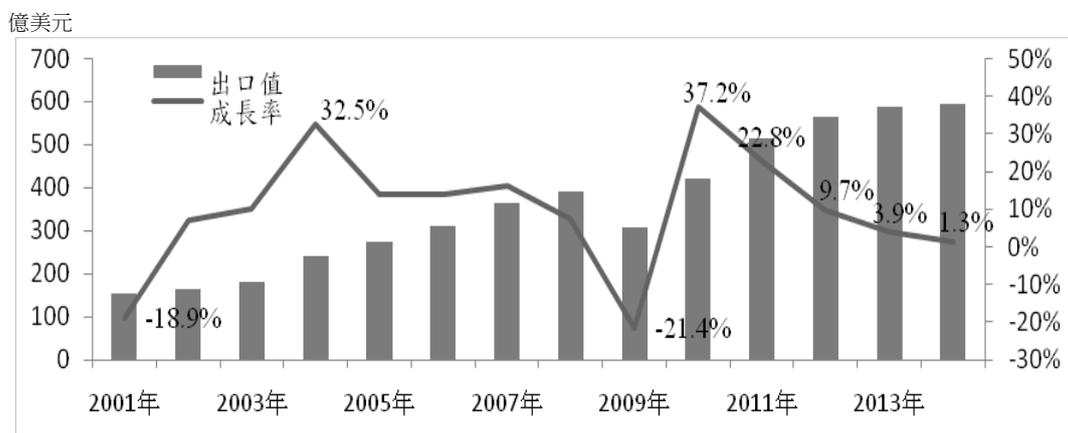
圖 5 東南亞 2020 年 64 歲以下人口金字塔推測

二、我國與東南亞經貿關係的演變

臺灣與東南亞各國關係一直就相當緊密，東南亞各國長期以來為我國主要貿易夥伴，主要是我國與該地區產業具有互補優勢，提高彼此貿易與投資的合作。以下將先分別就我國與東南亞國家之間貿易與投資的發展趨勢做簡要分析，最後則將討論我國目前拓展東南亞新興市場面臨的挑戰。

(一) 貿易

首先，就出口而言，我國對東協國家出口金額，除了 2009 年因為美國次貸風暴造成全球經濟不景氣，使得當年我國對東協國家出口較前一年減少，其餘各年皆逐年成長；2014 年出口金額為 595.3 億美元，較 2001 年的 153.6 億美元成長逾三倍，年平均成長率達 8.5%（參見圖 6）。

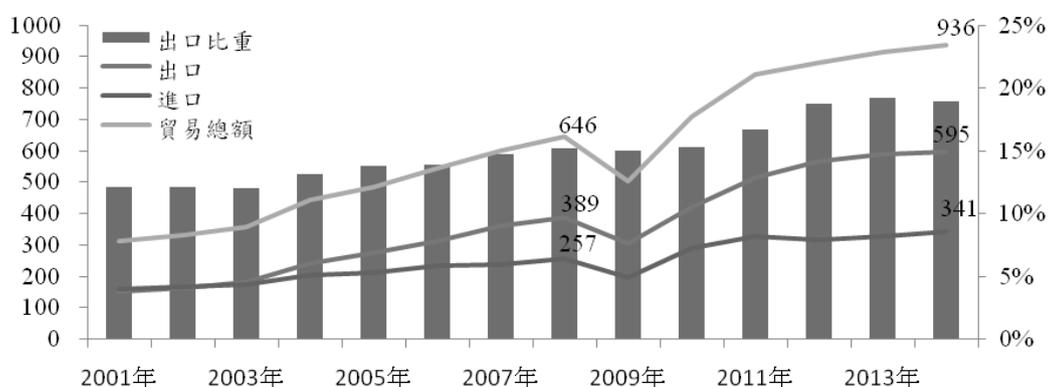


資料來源：財政部進出口貿易統計。

圖 6 我國對東協出口金額與變動率

東協國家占我國出口比重自 2004 年起升至 13.0% 以上，此後一路攀升，於 2007 突破 14.0% 的關卡，隨即於 2008 年越過 15.0% 的門檻，並於 2013 年達 19.2% 的歷史高峰。因此，長期來看，東協國家占我國出口比重，呈現持續上揚的趨勢；2008 年之後，比重增加更呈現加速之勢，2014 年比重則略降至 19.0%（參見圖 7）。

億美元



資料來源：財政部進出口貿易統計。

圖 7 我國對東協貿易變動

據我國海關統計，2014 年東協為臺灣第 2 大貿易夥伴（僅次於中國大陸），占我對外貿易 15.9%、第 2 大出口地區（僅次於中國大陸），占我對外出口 19.0%，以及第 3 大進口來源（僅次於日本及中國大陸），占我進口 12.4%。主要出口國家排名依序為新加坡、越南、菲律賓、馬來西亞、泰國、印尼。主要出口產品以電機設備及其零件為主，占 47.3%；礦物品居次，占 19.0%；基本金屬及其製品第三，占 8.6%，其他重要出口項目尚包含化學品（6.0%）、紡織品（5.9%）、塑膠及其製品（5.5%）等（參見表 1）。

表 1 我國對東協主要國家出口產品

新加坡	電子產品、石油煉製品、化學品、機械、資訊與通訊產品、鋼鐵及其製品、塑膠其製品、金屬製品
菲律賓	石油煉製品、電子產品、基本金屬及其製品、機械、化學品、塑膠其製品、紗布、電機產品

越南	紗布、塑膠其製品、石油煉製品、化學品、鋼鐵及其製品、機械、電子產品、金屬製品
馬來西亞	電子產品、石油煉製品、鋼鐵及其製品、化學品、塑膠其製品、機械、金屬製品、電機產品
泰國	電子產品、鋼鐵及其製品、機械、化學品、塑膠其製品、金屬製品、電機產品
印尼	機械、鋼鐵及其製品、紗布、化學品、石油煉製品、塑膠其製品、電子產品、金屬製品、

資料來源：財政部貿易統一資料查詢。

然而，正如徐遵慈（2013）指出，雖然東協對我國經貿重要性正逐漸超越我傳統重要貿易夥伴美國與歐盟，但我國對東協的重要性正逐年降低。由表 2 可以明顯看出，從 2003 到 2014 年，東協國家對東協其他國家、中國大陸、印度及澳洲等區域或國家的出口金額都有很明顯的成長。惟東協對我出口金額占其總出口金額的比重，已由 2003 年的約 5%，降至 2014 年的 3% 左右。

（二）投資

在投資方面，自 1959 年至 2014 年，台商對東協國家投資累計達 853 億美元，主要投資國家依序排名為越南、印尼、泰國、馬來西亞及新加坡（參見表 2）。投資方式可分為自臺灣直接前往東協國家投資及透過台商海外據點投資二種方式，投資行業以電機、電子、紡織、化學、食品等為主。經濟部在第 7 期「南向政策」中指出，目前台商投資已逐漸從「中間財」轉變為「最終財」或「消費財」，未來前往東南亞投資服務業亦將成為一新興趨勢。



表 2 東協對主要出口對象國出口變動情形

	2003		2014	
	金額 (百萬美元)	比重 (%)	金額 (百萬美元)	比重 (%)
東協	86,707	22.59	329,700	25.51
中國大陸	19,548	5.09	150,425	11.64
歐盟	56,183	14.64	132,484	10.25
美國	61,557	16.04	122,377	9.47
日本	44,503	11.59	120,249	9.30
香港	22,360	5.83	85,275	6.60
韓國	15,703	4.09	51,659	4.00
印度	8,418	2.19	43,347	3.35
澳洲	9,584	2.50	45,347	3.51
臺灣	18,560	4.84	39,544	3.06

資料來源：ASEAN Merchandise Trade Statistics Database。

基本上，亞洲金融風暴使東南亞的投資環境惡化，加上中國大陸的磁吸效用，使得我國對東南亞各國的投資出現瓶頸，一直無法突破與提升。例如，我們從表 3 可以明顯觀察到，2001 年以來台商對泰國、馬來西亞及印尼等國的投資均不理想；全球金融海嘯後，也只有對越南的投資表現尚可。

表 3 我國對東南亞投資概況

單位：百萬美元

國別	泰國	馬來	菲律賓	印尼	新加坡	越南	柬埔寨	合計

年別		西亞						
1959-2000	10,352	9,226	982	12,774	1,391	5,202	428	40,355
2001	159	297	12	84	378	1,760	57	2,747
2002	63	66	236	83	26	576	7	1,058
2003	339	164	47	118	26	715	1	1,410
2004	269	109	30	69	822	658	17	1,973
2005	418	114	25	133	98	808	16	1,611
2006	284	110	38	219	806	612	51	2,120
2007	248	119	445	51	1,194	1,932	40	4,028
2008	223	256	29	306	698	10,910	21	12,444
2009	156	209	5	118	37	1,544	27	2,096
2010	140	408	33	85	33	1,503	92	2,293
2011	198	440	74	531	449	452	82	2,225
2012	376	56	59	487	4,499	258	97	5,832
2013	230	40	71	307	158	431	85	1,322
2014	101	198	68	1,565	137	549	29	2,6472
成長率	-56.1%	395.1%	-4.4%	410.7%	13.6%	-17.1%	-65.8%	83.2%
累計	13,941	11,841	2,153	16,992	10,751	28,514	1,058	85,249
累計排名	3	4	N.A.	10	N.A.	4	7	
2014年 單年排名	11	12	11	19	N.A.	5	7	

資料來源：經濟部投資業務處。

三、當前我國拓展東南亞新興市場面臨的挑戰

從前兩小節的分析可知，我國對包括東南亞新興市場在內的東協國家貿易與投資都出現遲滯狀態。但當前我國拓展東南亞市場的最主要挑戰應是我國出口產業出口競爭力衰退問題。

中華經濟研究院（2015）在分析我國對東協前 15 大出口產



業之比重及在東協市場市佔率變化後指出，2001 至 2013 年，我國在東協市場所有產品之市佔率微幅提升 0.55 個百分點，且在所有 34 個產業中，僅電機設備產業的市佔率有較明顯的上升，由 6.3% 升至 13.2%；另有 9 個產業的市佔率出現下滑，其中又以紡織、機械設備與手工具及小五金等下滑幅度最大（參見表 4）。

表 4 我國各產業在東協市場的市佔率變化

產業別	2013 年東協 MFN 稅率 (%)	臺灣市佔率(%)	
		2013	2001~2013 變化
所有設備	6.3	5.17	0.55
電機設備	5	13.18	6.87
礦	2.08	3.29	2.44
機械設備	2.83	2.7	-2.47
化學品	2.4	4.42	0.74
鋼鐵	3.51	7.25	0.67
塑膠	7.17	6.26	-1.41
紡織	6.81	9.14	-4.9
金屬製品	3.24	3.66	-0.89
鋼鐵製品	8.39	3.32	-1.41
紙	5.8	4.5	1.33
橡膠	8.18	4.24	0.5
光學製品	2.2	1.78	-1.26
動物	7.76	2.53	-1.76
汽機車	17.56	1.01	-0.98
手工具及小五金	9.08	4.34	-2.46

資料來源：中華經濟研究院（2015），頁 24。

中華經濟研究院（2015）認為，臺灣在東協市場市占率下降之可能原因包括：

- 簽署 FTA 步調緩慢，臺灣產品在東協市場價格競爭力下降；
- 東南亞國家生產技術提升，取代臺灣標準型且技術規格成熟的產品；
- 東南亞區域整合加速，產生貿易及投資移轉效果，使得臺灣與東協之間的產業連結關係減弱；
- 對於東南亞消費市場需求之掌握有限。

特別是，2007 年東協 - 韓國自由貿易協定（FTA）的生效，韓國產品開始享有優惠待遇，台商的競爭壓力變大，對臺灣在東協市場產生明顯衝擊；不只課稅產品的市佔率下滑，連原本零關稅產品也受到影響。

此外，東南亞新興經濟體種族、宗教、文化、政治體制互異，差異性甚大，我國企業長久以來面臨企業營運所需的語言相關人才不足，以及文化隔閡等問題。2014 年越南發生的 513 排華事件，同樣亦反映出台商幹部不諳越語，倚賴大陸籍幹部管理所衍生的問題。

參、我國對東南亞經貿工作檢討

一、南向政策之檢討

為鼓勵與協助台商赴東南亞投資，經濟部於 1993 年首次提出「南向投資政策說帖」，行政院接著於 1994 年 3 月核定實施「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，正式推動「南向政策」。該



綱領迄 1996 年底實施屆期後，基於因應「東協自由貿易區」(AFTA) 之成立，自 1997 年 1 月起繼續實施 3 年(即為第 2 期)，並擴大涵蓋範圍至寮國、緬甸、柬埔寨、澳洲與紐西蘭等地區，全名亦更改為「加強對東南亞及紐、澳地區經貿工作綱領」。另為因應亞洲金融危機，行政院於 1998 年 2 月核定實施「加強推動對東南亞經貿合作行動方案」，重點在紓解台商融資困難，輔導民間業者針對東南亞國家體質較佳之產業與金融業，進行併購或參與投資，以及協助菲、泰、馬、印等國家，擴大辦理創業青年培訓計畫。⁷

第 2 期工作綱領至 1999 年底實施屆滿後，為因應「東協加三」及減少對中國大陸經濟的依賴，行政院決定將該工作綱領再延長 3 年，至 2003 年 12 月止(即為第 3 期)。期間，經濟部為落實當時總統陳水扁提出的「佈局全球」經濟戰略，另研擬「加強東南亞經貿投資配套措施及細部計畫」，經行政院於 2002 年 10 月核定實施，重點在強化東南亞台商投資金融支援體系、提供投資東南亞台商經營管理及投資便捷服務、建置東南亞經貿投資總入口網、推動利基產業赴東南亞投資、透過 WTO 架構協助廠商尋求商機，以及推動與東南亞國家洽簽自由貿易協定等。

之後，該工作綱領在實施屆滿後均獲得延長，又繼續實施了 3 期，而最新一期(第 7 期)工作綱領已於 2014 年 8 月獲行政院核定通過，預定實施至 2016 年 12 月 31 日止。第 4 期至第 7 期工作綱領的內容，如同前幾期，均隨著國際經貿情勢變化及實際需要進行調整，在推動策略與作法也都各有側重，詳見表 4。

⁷ 參見行政院經濟建設委員會經濟研究處(1999)與黃兆仁、左峻德、黃博怡等(2003)。

表 4 第 4 期至第 7 期「南向政策」之變革與計畫要點之異同

名稱	重大變革	計畫要點/拓展策略
<p>第 4 期加強對東南亞及澳、紐地區經貿工作綱領 (2004~2006)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 目的為因應亞太區域整合、分散海外市場、強化並鞏固臺灣與東南亞國家經貿合作關係，及拓展經貿新方向 - 執行計畫以七大計畫要點為主，其下包含具體方案、預期目標及執行單位 - 除執行計畫外，2005 年另針對越南、馬來西亞、菲律賓、泰國、新加坡、柬埔寨等六國訂定「『第 4 期加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領』國家別雙邊經貿合作推動方案」 - 推動方案針對我國對目標國之出、進口及投資，依特定產業分別訂定行動計畫、年度工作項目；有列明主/協辦單位，但沒有設定預期目標 	<ul style="list-style-type: none"> - 推動經貿合作 - 推動雙向投資 - 因應及推動洽簽自由貿易協定 (FTA) - 推動服務貿易：重點在服務業市場開放，但提及協助廠商運用國際物流服務及進行電子商務合作 - 推動產業交流與合作 - 農業推廣與合作 - 勞工合作
<p>第 5 期加強對東南亞及澳、紐地區經貿工作綱領 (2007~2009)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 強化臺灣與東南亞經濟圈，建構緊密經貿網，提升國際影響力 - 執行計畫以七大計畫要點為主，除提供各計畫要點之中、長期目標外，亦包含策略、具體方案、預期目標及主/協辦單位 - 除執行計畫外，另訂定「『第 5 期加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領』~ 旗艦計畫」 - 旗艦計畫以五大子計畫為主，其下再分一到三個方案，各方案亦包含工作項目、具體作法、主/協辦單位與目標及預期效益 - 旗艦計畫之子計畫及其下各方案多包含明確預算 	<ul style="list-style-type: none"> - 促進雙邊經貿交流 - 推動雙向投資 - 促進產業 (工業) 合作與技術交流 - 推動農、林、漁業合作 - 促進雙邊能源合作 - 推動勞工合作 - 推動服務貿易：以物流業、連鎖加盟業、資訊服務業、營建業等為主要目標



名稱	重大變革	計畫要點/拓展策略
第 6 期加強對東南亞地區經貿工作綱領 (2010~2012)	<ul style="list-style-type: none"> - 名稱恢復為「加強對東南亞地區經貿工作綱領」 - 願景為爭取東協各國支持我國加入「ASEAN Plus」之東協區域經濟整合 - 整體計畫以六大計畫要點為主，其下包含策略、具體方案、預期目標、主/協辦單位及目標國家 - 計畫要點與第 5 期大致相同，惟只針對各別具體方案訂定預期目標，沒有針對計畫要點提供中、長期目標 - 除整體計畫外，另依國別分別擬定個別工作計畫，亦各包含計畫要點、策略、具體方案、預期目標、主/協辦單位 	<ul style="list-style-type: none"> - 促進雙邊經貿交流 - 推動雙向投資 - 促進產業合作與技術交流 - 促進雙邊能源合作 - 推動勞工合作 - 推動服務貿易：以醫療服務、文化創意、營建環保、資訊服務為主要目標
第 7 期加強對東南亞地區經貿工作綱領 (2014~2016)	<ul style="list-style-type: none"> - 願景為深化與東南亞各國雙邊經貿關係，融入東南亞多邊體系，結合台商進軍東南亞內需市場，塑造我國成為亞太地區貿易中樞 - 工作計畫以五大拓展策略為主，其下再分列執行作法、具體措施、量化/質化指標、主/協辦單位及目標國家（即不再依國別分別擬定個別工作計畫） - 融入區域整合再度成為主要策略 - 連結教育文化首度成為主要策略 - 強調東南亞內需市場 	<ul style="list-style-type: none"> - 拓展東南亞內需市場 - 推動服務業輸出： - 推動雙向投資 - 融入區域經濟整合 - 促進工業合作與交流 - 促進農業合作與交流 - 加強雙邊能源合作 - 加強教育合作 - 推動勞工合作 - 善用台商及華僑力量

參考資料：各期工作綱領及配套方案；作者自行整理製表。

每一期的「南向政策」修訂與研擬，都是以經濟部國際貿易局為主辦單位，蒐集整理各相關部會意見完成草案後，即送行政

院核定。惟在核定前，行政院都會要求本會（國家發展委員會）邀請專家學者及相關單位參與審議，國貿局依據與會者意見與建議修訂草案內容後，再送行政院核定實施。這個流程的一個主要問題是，國貿局第一次送行政院核定的草案通常都只是前期工作綱領的更新版，以及各相關部會未來 3 年預定辦理事項的集合。本會的審議基本上也只會涉及枝節的調整，而不會或無法要求各部會進行大規模的調整、修正。重大變革通常只會出現在行政院收到經過審議且修訂的草案後，當行政院針對草案內容提出強烈不同意見與明確指示，各相關部會才有可能調整既有作法或提出新的策略與工作項目。

各期「南向政策」都由計畫要點各相關主政單位成立專案小組或召開專案會議，負責計畫之推動與檢討，惟專案小組或專案會議並沒有發揮應當發揮的協調、整合功能；召開會議的時機，總是在經濟部彙總前 1 年執行成果後，目的在檢討辦理情形，以陳報行政院備查，或據以擬定下一期「南向政策」，幾乎沒有因為執行過程中發現問題或發生困難，而召開會議以協調處理。

「南向政策」的另一個問題是預算，有關經費來源的敘述，幾乎就像是簡單的複製、貼上：「本計畫所須經費由各單位於年度預算中自行編列或籌措支應」一字不變地出現在每一期「南向政策」的最後一段。唯一的例外，出現在 2007 年的「『第 5 期加強對東南亞及澳、紐地區經貿工作綱領』～旗艦計畫」中，該旗艦計畫項下各子計畫皆有針對所需經費投入進行評估，甚至詳列各工作項目所需經費。⁸ 因此，即使各期的「南向政策」有不同

⁸ 例如，在「子計畫肆、東南亞地區勞務合作深耕計畫」，「經費投入」中明列：「計畫經費由就業安定基金支應，2007 年編列新台幣（以下同）1 億 6,200 萬元，2008 年預計編列



的要求重點，我們其實很難看出來各相關部會是不是真的有配合調整資源投入。再加上各期「南向政策」各項工作項目的量化目標大多是「投入型指標」，如「加強輔導及補助各公協會參加國際展及拓銷團，每年至少 3 團、120 展」、「每年協助 2 家連鎖業者設立營運總部管理機制」及「每年邀請來臺駐點交流之東南亞人士 50 名」等。而不是「成果型指標」，例如，第 5 期「南向政策」出現過的「平均每年對目標地區貿易總值成長 8%~10%」，或在第 7 期出現的「(在計畫期間內)提高受輔導業者東南亞市場整體營業額成長新臺幣 1 億元整」等，導致每期「南向政策」的檢討幾乎都達標、都做了原先說要做的事情，但「南向政策」整體而言，給外界的觀感仍然是成效不彰。⁹

此外，前 6 期「南向政策」都著重於加強及提升雙邊經貿與投資關係，教育、文化之交流欠缺積極作為；即使台商一再反應文化差異、語言、子女教育等問題，亟待政府協助解決。再加上，近 20 年來許多東南亞國家青年來臺留學，也有許多越南、印尼婦女嫁來臺灣，我國實際上有許多可以用於深耕東南亞市場的人力資源遭到閒置，沒有辦法發揮應用的作用。事實上，近幾期「南向政策」審議會與會的專家學者均提出，我國應善用這些外籍生及新二代深耕東南亞地區的產業，新加坡即善用其印度籍公民去開拓印度市場而成果輝煌。¹⁰ 在第 7 期「南向政策」中，雖然終於將「加強教育合作」、「善用臺商及華僑力量」等列為主要執行作法，但這其實更凸顯先前各期的「南向政策」缺乏完整配套。

2 億 1,213 萬元，2009 年預計編列 2 億 1,213 萬元。」

⁹ 例如，參見黃東煬 (2008)、黃兆仁、朱浩 (2012)。

¹⁰ 另參見黃東煬 (2008)，頁 58-60。

二、其他相關政策的檢討

各期「南向政策」缺乏整體規劃與完整配套，也可由其他與拓展東南亞新興市場相關的政策或方案，並沒有與各期「南向政策」產生良好連結，導致政府與民間資源的重覆與浪費中觀察到。

舉例而言，早在第 3 期 (2000~2003) 「南向政策」已提到電子商務，第 4 期 (2004~2006) 更將「加強與目標地區國家進行電子商務合作」列為重點工作項目。但由外貿協會負責營運的「臺灣經貿網」，雖然號稱是國際買主尋找臺灣廠商首選 B2B 網站，直到 2014 年 9 月才完成機械產業印尼語專區，到 2016 年才要設置馬來語機械產業專區。另，臺灣 B2C 電商平臺導航網站「快搜臺灣」，2015 年起，才將中文界面擴增為多語介面 (英、日語)；要進一步擴增到包含印尼語、馬來語等東南亞語言，不知要等到何年何月。而在介接我國優質產品進駐東南亞電商平臺方面，同樣是直到最近才推出比較創新的作法，例如，外貿協會日前推出「網路貿易商代營運專案」，預計 2015 年將先協助 20 家廠商進駐 eBay、Amazon 歐美平臺，2016 年才會將成功經驗複製至 eBay 東南亞平臺。¹¹

令人困惑的是，外貿協會在推動與電子商務相關計畫時，似乎還停留在單打獨鬥模式，還是以協助了多少廠商、推了多少案子為主要的績效衡量指標。但要發展電子商務，並不是讓商品可以在電商平臺上架就好了，還牽涉到國內法規調適、跨境金流、物流與資訊流解決方案的提供，可能也要輔導電子商務平台業者

¹¹ 參見經濟部 (2015)。



至東南亞國家設立營業據點、海外旗艦店、跨境平台橋接與第三方專業支援體系合作（如代營運業者、商品圖文及包裝業者、語文轉換服務等）等，牽涉到許多部會，相當適合在「南向政策」的架構下，透過專案會議，協調、整合各相關部會資源，共同推動。只可惜「南向政策」的專案會議，正如先前提過的，通常只會為了要檢討執行成果，或修訂下一期「南向政策」的目的而召開。

另一個例子是有關國家發展委員會推動的「商品出口轉型行動方案」，該方案於 2014 年 7 月經行政院核定實施，主要由產品轉型、市場拓展與行銷通路等三大構面著手，規劃推動七大策略，致力加強出口產品、出口市場與拓銷策略的多元化。

很明顯的，該方案中拓展市場的「軸心市場輻射」、「貿易夥伴協力」、「金融強盾支援」等策略，都與東南亞新興市場直接相關，所以也與「南向政策」高度相關。但該方案內容並未提及「南向政策」，因此，兩者間何者較具優先性、有一致的目標該如何集中資源、有衝突的部分該如何解決等問題，在方案中都無法獲得解答。此外，該方案的主辦部會同樣以單一部會為主，即使所列推動策略及工作重點其實需要多個部會通力合作。以「軸心市場輻射」中「調整重點市場布局」為例，該策略之主辦機關為經濟部，主要工作事項包括在「新興國家之重點市場中，依區域選定軸心據點，加強布局」。然而，單單經濟部加強布局並不是真正的加強布局，如果外交部、教育部、文化部、交通部等等相關部會沒有做相對應的調整，從各方面給予雙方經貿活動最大的支援，很難期望該布局能達成突破性的進展。

總而言之，自 2012 年以來，我國對東南亞出口比重出現停滯、多個產業在東南亞市場的市佔率下滑，顯示我國拓展東南亞市場面臨瓶頸。但無論從歷史淵源、地理區位、資源與產業互補性、發展潛力等各種角度來看，東南亞新興市場都應該是我國發展經貿關係的主要對象。特別是，臺灣在全球經濟整合浪潮下，正面臨邊緣化的危機，且韓國、中國大陸等國與我國在東南亞的競爭加劇等，都是我國近來必須面對的挑戰。因此，我國的「南向政策」應全面檢討以因應未來的挑戰。

肆、結論與建議

一、結論

我們認為，思考當前臺灣南向東南亞的發展與政策，應該重視三個層面的問題：第一是東南亞正在經歷的重大轉變與發展趨勢；第二是中國大陸對東南亞的影響力；第三是我國該有的全方位、新思維策略。

雖然本文對第二點的著墨較少，只單純從經濟的角度來檢視中國大陸對東南亞地區的影響力；事實上其中還牽涉到政治、社會及文化等多項因素，相當複雜。不過，就本文的目的而言，瞭解未來在拓展東南亞新興市場時，中國大陸仍然是一個無法迴避的因素，就已經足夠。

二、政策建議

(一) 決策者必須能提供願景、主要策略方向及展現決心

未來「南向政策」在規劃階段，決策者就應該要能提供規劃的願景與主要策略方向，好讓各相關部會能據以調整預定工作事



項與資源配置，並事先完成溝通與協調，這樣才有機會有效率完成具突破性、一致性，且目標明確、措施具體可行的完整規劃。若還是到了最後的核定階段才提供願景與主要策略方向，不只導致各種人力資源的浪費或時間的延宕，計畫內容或多或少也將受限於原來的規劃，而缺乏一致性。

此外，決策者也必須展現具體落實計畫的決心。例如，要求各相關部會事先估算執行經費；在設定執行目標時，要儘量以「做到了什麼」為衡量指標；在每年檢討過程中，也要嚴格要求各主協辦機關確實針對執行困難或需要其他部會配合之處等，提出檢討。

(二) 要更加發揮現行「南向政策」專案會議協調、整合等功能

現行第 7 期「南向政策」在協調及運作機制中明白指出，若業務需要，可由經濟部協調外交部、財政部、國家發展委員會、行政院農業委員會及勞動部等相關機關（單位）不定期召開專案會議。這是一個相當好的協調、溝通平台，因為多數出席成員應該參與過第 7 期的規劃與制定，或都對現行「南向政策」內容有一定程度的瞭解。因此，更應該發揮專案會議的協調與整合等功能，以順利推動與拓展東南亞新興市場相關策略與工作。

例如，當行政院在今年 9 月核定實施「經濟體質強化措施」後，其中，「服務業走出去拓展全球市場」、「掌握全球市場新興商機」及「虛實併進金融支援」等推動措施，其實都與現行「南向政策」高度相關，應可召開專案會議，檢討如何將「經濟體質強化措施」相關具體作法納入現行「南向政策」當中，或如何調整現行「南向政策」以配合或強化「經濟體質強化措施」，以有效整合政府與民間資源。

(三) 加強我國與東南亞新興市場的教育、文化交流

現行第 7 期「南向政策」，針對加強我國與東南亞新興市場的教育與文化交流，已提出相當多的執行作法與具體措施。其中，我們認為可以加強的包括：

1. 增進國人對東南亞新興市場的瞭解：除了邀請東南亞人士來臺駐點或從事文化交流活動，以及針對新住民及其子女辦理各項語言學習與文化活動之外，應該透過各級學校歷史、地理與公民等教育，增加國人普遍對東南亞的認識與瞭解，並鼓勵國人到東南亞新興市場進行深度旅遊。此外，也可透過公視電視頻道，或「瘋臺灣」、「一步一腳印發現新臺灣」及「消失的國界」等優質電視節目，對來自東南亞的新住民及東南亞新興市場，做更廣泛或更深入的介紹，激發國人對學習東南亞語言與瞭解東南亞文化的興趣。
2. 鼓勵各校開設東南亞語文及文化相關課程：最有效的鼓勵方式其實是創造需求，而不是宣導或道德勸說。從前幾期「南向政策」的檢討就可以看出，東南亞台商對既懂中、英文，又懂當地語言的人才，其實一直有需求。只不過我們的青年學子並沒有將去東南亞工作當成選項，因此，各校即使開設東南亞語文及文化相關課程，也可能乏人問津，或畢業後學非所用。但在東南亞新興市場近幾年加快發展的背景下，如果學校能以培養懂中、英文及東南亞語文與文化的國際人才，求職對象不只在東南亞的台商，而是擴及所有在東南亞且著眼於大中華市場的企業，政府並配合進行稅制、關務等必要的雙邊協議簽署及做好法規調適工作、鼓勵建立我國與東南亞地區人才供需媒合平台，以及協助解決國人在東南亞居住、生活、進修與子女教育等問題，應該會有更多的年青人會考慮至東南亞工作，進而產生對相關課程的需求。



3. 妥善運用僑、外畢業生及東南亞籍勞工：除了促成僑、外畢業生在我國實習及工作，為我所用之外，也應該加強媒介給東南亞台商的機制或管道。另外，不只新住民及其子女，包括來台工作的東南亞籍勞工、看護或幫傭，在工作幾年以後，其實對中文、我國的風俗、習慣與一般做事的方法，都有一定的掌握，在經過一定的培訓之後，都可以成為我國拓展東南亞市場的利器。

(四) 強化我國在東亞價值鏈與供應鏈的關鍵地位

前國發會主委管中閔日前表示，全球價值鏈與供應鏈已經產生很大的變化，臺灣無法再透過對東南亞投資帶動貿易；臺灣必須在全球價值鏈與供應鏈上找到自己的位置，並持續提升臺灣本身的國際競爭力。¹²

我們相當認同管前主委的看法。目前我國外銷訂單海外生產比重早已提升至 50% 以上，且因海外廠商的採購當地化，部份高度依賴三角貿易之產業與臺灣的產業鏈連結也出現弱化現象。例如，中華經濟研究院區域發展研究中心（2015）研究指出，電腦及其週邊設備的三角貿易銷售收入有高達 91% 用來採購海外或當地中間財，顯示我國電腦及其週邊設備在依賴三角貿易以滿足海外市場的同時，與臺灣的連結性出現弱化。未來在中國大陸等新興國家的當地供應鏈崛起下，此類高度依賴三角貿易之產業與臺灣的產業鏈連結是否會進一步趨弱，值得我國政府重視。

因此，我們建議最好的做法是，強化臺灣在全球價值鏈與供應鏈的關鍵地位，並配合我國「產業轉型升級行動方案」，透過三大主軸（維新傳統產業、鞏固主力產業、育成新興產業）、四

¹² 參見經濟日報（2015）。

大發展策略 (推高值、補關鍵、展系統、育新興)，積極發展低耗能、低污染及高附加價值之新興產業、推動傳統產業創新轉型、服務業增值與升級。同時，結合我國產業優勢，並配合東協國家產業發展方向 (如馬來西亞的綠色產業、菲律賓的紡織業)，先針對個別產業與個別國家之城市或區域進行商機拓銷，再擴大範圍。

(五) 確實掌握東南亞新興市場龐大內需商機

由於東南亞新興市場中產階級可望大幅增加、內需市場龐大、消費商機潛力無窮，因此，台商在市場經營策略上，必須由過去的外部需求導向，轉型為內外需求並重之導向，逐步掌握東南亞新興市場的消費商機。除了第 7 期「南向政策」提到的關於展團拓銷、布建通路、網路行銷，以及推動觀光醫療、文化創意、電子商務等服務業輸出等作法之外，以下是一些對拓展東南亞新興市場內需商機的額外建議：

1. 深入瞭解與認識東南亞新興市場：政府與民間都要對東南亞市場要有更深入的認識，包括對中、日、韓等主要競爭者、人口組成、經營環境、消費者習慣與偏好及生產者特性等。
2. 提供精心設計與在地化的商品：台商應提供合適的，而不是便宜的產品。例如，陳文郎、馬道、吳明澤等 (2006) 年指出，友訊科技是台商在印度發展的成功案例，最大的關鍵就是在地化，因印度民眾貧困者眾且重視售後服務，所以友訊科技在產品的設計開發上就強調耐用，並提供良好的售後服務。因此，台商也應該有長期發展人才在地化、銷售在地化、研發在地化等的準備。



參考文獻

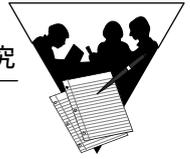
中文

1. 中華經濟研究院 (2015), 〈東協區域經濟整合對臺灣經貿發展之影響及我國因應策略〉。經濟部產業發展諮詢委員貿易投資審議會 104 年度第 2 次委員會報告, 9 月 22 日。
2. 中華經濟研究院區域發展研究中心 (2015), 〈三角貿易對臺灣的影響〉。經濟部產業發展諮詢委員工業審議會 104 年度第 2 次委員會報告, 7 月 27 日。
3. 行政院新聞局 (1994), 《和平、合作、繁榮：李總統登輝先生東南亞之旅》。臺北市：新聞局。
4. 行政院經濟建設委員會經濟研究處 (1999), 〈南向政策〉。立法院第四屆第二會期報告, 9 月 1 日。
5. 自由時報 (2015), 〈64 國使節見證 蔡發表「新南向政策」〉, 9 月 23 日。網址：<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/917824>
6. 余佩儒、黃華璽、陳信宏、溫蓓章、陳莉筑與黃仁志 (2014), 《東南亞國家的創新轉型：回顧與前瞻》，台北：經濟部。
7. 徐遵慈 (2013), 〈我國與東協經貿關係之現狀盤點與再出發〉。《紡織月刊》，201：49-55。
8. 梁銘華 (2003), 〈臺灣「南向政策」的政策與經濟關係〉。收錄於蕭新煌主編：《臺灣與東南亞南向政與越南新娘》，頁 43-65。台北：中央研究院亞太區域研究專題中心。
9. 陳文郎、馬道、吳明澤與林谷合 (2006), 《台商南向投資與拓展印度市場之策略研究》，台北：行政院經濟建設委員會。
10. 黃奎博、周容卉 (2014), 〈我國「南向政策」之回顧與影響〉。《展望與探索》，12 (8)：61-69。
11. 黃兆仁、左峻德、黃博怡、王啟璋、朱浩 (2003), 《新南向政策下投資區位與策略之研究》，台北：行政院經濟建設委員會。
12. 黃兆仁、朱浩 (2012), 〈臺灣與東協主要國家之經貿互動關係〉。《臺灣國際研究季刊》，8 (3)：185-204。
13. 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。

14. 經濟部 (2001), 〈加強對東南亞及澳紐地區經貿工作綱領〉。立法院第四屆第五會期外交及僑務委員會第十二次全體委員會議報告, 4月25日。
15. 經濟部 (2002), 〈我國南向政策之檢討 - 如何運用我國經貿力量拓展與東南亞國家之關係〉。立法院第五屆第二會期外交及僑務委員會報告, 12月26日。
16. 經濟部 (2003), 〈我國推動南向政策面臨問題與解決之道〉。立法院第五屆第三會期外交及僑務委員會第七次全體委員會議報告, 3月26日。
17. 經濟部 (2015), 〈新興市場經貿拓展 - 東南亞〉。行政院第 3461 次院會報告, 8月13日。
18. 經濟日報 (2015), 〈我出口差 產業中空現警訊〉, 6月21日。網址：
<http://money.udn.com/money/story/5648/1006104-%E6%88%91%E5%87%BA%E5%8F%A3%E5%B7%AE-%E7%94%A2%E6%A5%AD%E4%B8%AD%E7%A9%BA%E7%8F%BE%E8%AD%A6%E8%A8%8A>
19. 聯合報 (2014a), 〈駐外連當地語言都不通 上談判桌先輸一半〉, 8月19日。網址：
<http://vision.udn.com/vision/story/7692/735668-%E9%A7%90%E5%A4%96%E9%80%A3%E7%95%B6%E5%9C%B0%E8%AA%9E%E8%A8%80%E9%83%BD%E4%B8%8D%E9%80%9A-%E4%B8%8A%E8%AB%87%E5%88%A4%E6%A1%8C%E5%85%88%E8%BC%B8%E4%B8%80%E5%8D%8A>
20. 聯合報 (2014b), 〈東南亞語 業界搶著上、校園冷清清〉, 8月19日。網址：
<http://vision.udn.com/vision/story/7692/735667-%E6%9D%B1%E5%8D%97%E4%BA%9E%E8%AA%9E-%E6%A5%AD%E7%95%8C%E6%90%B6%E8%91%97%E4%B8%8A%E3%80%81%E6%A0%A1%E5%9C%92%E5%86%B7%E6%B8%85%E6%B8%85>

英文

1. Asian Development Bank (ADB) (2010), *Key indicators for Asia and the Pacific 2010*. Available from: <http://www.adb.org/publications/key-indicators-asia-and-pacific-2010>
2. Asian Development Bank (ADB) (2014), *Asian Development Outlook 2014 Update: Asia in global value chains*. Available from: <http://www.adb.org/publications/asian-development-outlook-2014-update-asia-global-value-chains>
3. Boumphrey, S. and Bevis, E. (2013), *Reaching the Emerging middle classes beyond Bric*. Euromonitor International.



4. HV, V., Thompson, F. and Tonby, O. (2015) , Understanding ASEAN: Seven things you need to know. [online] Mckinsey.com. Available at: http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/understanding_asean_seven_things_you_need_to_know [Accessed 16 Jul. 2015].
5. Standard Chartered (2014) , ASEAN – Growth in the fast line. Global Research.