

與談稿二

我國「南向政策」之回顧與影響

The Retrospect and Influence of
Taiwan's "Southward Policy"

黃奎博 (Huang, Kwei-Bo)

國立政治大學國際事務學院
外交政策研究中心主任

周容卉 (Chou, Rong-Hui)

國立政治大學外交系博士生

壹、南向（進）政策之起源與發展

我國於 1993 年至 2003 年間三波推動南向政策，¹ 對於與東南亞國家實質關係之發展，有顯著的影響。由於東南亞資源豐富、人口眾多且具地緣鄰近性之條件，政府因而鼓勵臺商踴躍前往開拓市場。此外，在我國政府大陸政策逐漸開放，兩岸經貿交流日益頻繁，且我國對外投資有明顯轉移大陸趨勢之情況下，為避免對大陸過於經濟依賴，我政府試圖以南向政策減輕我對大陸之經濟依賴。立基於上述背景，我政府先由時任經濟部長的江丙坤於 1993 年夏天宣布要將東南亞列為未來加強投資的地區，同年 11 月公布「南進政策說帖」，然後於 1994 年至 1996 年推動（第一期）「加強對東南亞地區經貿工作綱領」，實施範圍涵括泰、馬、印、菲、星、越、汶等 7 國，我國南向政策遂正式展開。

鑑於區域經濟整合趨勢及「東協自由貿易區」(ASEAN Free Trade Area - AFTA) 成立，該工作綱領於 1996 年底實施屆滿後，自 1997 年起延長三年至 1999 年底，並擴大實施範圍，涵蓋寮國、緬甸、柬埔寨、澳洲及紐西蘭等國，全名亦改為《加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領》。這等於是第二波南向政策。

¹ 1993-2003 年，我國政府三次宣示以「南向政策」來增進與東南亞國家之經貿關係，然在 2003 年後，我國政府雖仍積極拓展與東南亞國家之經貿連結，然卻甚少再提及南向政策，因此本文關於南向政策時期之界定，係以 1994-2003 年為主。

1999 年底，上述工作綱領屆滿時，為因應當時「東協加三」成立，東協擴大與東北亞國家經濟合作，我國政府爰將該工作綱領再次延長三年至 2002 年底，以增進我國對東南亞地區之經貿優勢與競爭力。在此期間，我國雖歷經政權交替，陳水扁政府仍持續重視我國與東南亞關係發展，將其列為我國外交工作之重點，更宣示重啟南向政策，這是第三波南向政策。當時的政策出發點依然是鼓勵臺商赴東協各國投資設廠，避免對中國大陸經濟依賴過深，影響國家安全。²

整體而言，南向政策可視為 1993 年至 2003 年我國政府東南亞政策之重心，以拓展經貿為主軸，然亦包含諸多區域及兩岸之政治考量。經貿方面，我國欲藉南向政策進入東南亞市場，結合我企業界之技術與資金，使東南亞地區成為我廠商之海外生產基地，提升我國經濟競爭力。再者，除了配合當時「亞太營運中心」計畫外，亦可藉此建立與東南亞國家之連結，即早因應「東協自由貿易區」成立及區域經濟整合之趨勢。政治方面，最主要目標即為分散國內廠商海外投資風險，避免經濟上對大陸市場過度依賴，威脅國家安全；除此之外，也在與東南亞國家開展各項領域之合作，拓展我國外交空間。³

貳、南向政策之實質作為與成果

一、南向政策實質作為

(一) 李登輝政府時期

「務實外交」為李登輝政府之外交政策主軸，用以突破我國受中共打壓之國際孤立，而南向政策即為「務實外交」之一環，希冀透過與東南亞國家發展實質經貿合作關係，拓展我外交空間。該時期之南向政策主要係以經濟部於 1994 年發布之《加強對東南亞地區經貿工作綱領》為指導原則。其實質之作為

² 前兩波南向政策之時空背景及政策意涵請參閱宋鎮照，〈臺海兩岸與東南亞：三角政經關係之解析〉（臺北：五南圖書出版公司，1999 年），頁 55-64。關於南向政策源起與發展，係以官方論述為主，分別參考經濟部，「加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領」，立法院第四屆第五會期外交僑務委員會報告，2001 年 4 月 25 日；簡又新，「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僑務委員會報告，2002 年 12 月 26 日；經濟部，「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僑務委員會報告，2003 年 3 月 26 日，頁 1-2。另可參考 Samuel C. Y. Ku (顧長永)，「Taiwan's Southward Policy and Its Changing Relations with Southeast Asia, 1990-1997,」*EAI Background Brief No.263* (November 18, 2005), East Asian Institute, National University of Singapore.

³ 陳佩修，「『南向政策』的重新評估：兩岸關係停滯下臺灣的對外關係新策略」，*國際政治評論*，第 2 期（2003 年），頁 70-73。

包括：(中國國民黨)黨營事業、國營事業及民營中小企業前往東南亞投資；我國政府分別與菲、星、馬、印、泰、越等國簽訂「投資保障協議」；與星、馬、印、越簽訂「避免雙重課稅及防杜逃漏稅協議」；成立特別合作工作小組，以促進對東南亞國家的投資與貿易；李登輝、連戰等高層官員頻繁訪問東南亞國家；舉行經貿或能源部長級會議；我國與東南亞部分國家互派機構之名稱與位階亦有所提升。⁴

從1997年到1999年，係以《加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領》為指導原則，⁵其目的在因應區域經濟整合趨勢，主要實質作為包括：積極輔導國內業者因應金融風暴之衝擊；加強蒐集東南亞國家最新重要經濟指標及商情；擴大輸出保險及輸轉融資申請資格、額度與規模；增加組團赴東南亞國家拓展貿易。⁶

(二) 陳水扁政府時期

為因應我國加入世界貿易組織(World Trade Organization - WTO)及東協自由貿易區成立之經貿情勢改變，陳水扁政府在2002年7月重啟南向政策，並就政策內涵進行調整，而其實質作為大致如后：⁷

1. 強化東南亞臺商投資金融支援體系：擴大辦理海外投資融資、海外工程融資、輸出融資、輸出保險、參與東南亞地區重大建設及重大投資之聯合貸款。
2. 提供赴東南亞投資臺商經營管理及投資便捷服務：協助臺商員工返國受訓，以及成立臺商投資服務處與臺商經貿網站等，協助廠商蒐集商情，以利評估投資利益與風險。
3. 推動利基產業赴東南亞投資：結合東南亞國家在人力與土地資源的優勢，推動利基產業赴東南亞投資，如資訊、紡織業，以及與越南和印尼達成在天然氣方面之合作。
4. 積極推動與東南亞國家洽簽自由貿易協定：由於中國大陸一東協自由貿

⁴ 劉孟俊，「臺灣推動南向政策之回顧與前瞻」，徐遵慈編，東南亞區域整合—臺灣觀點（臺北：財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心，2012年10月31日），頁294。

⁵ 該工作綱領於1999年底屆滿時，我國政府再次將其延長三年至2002年底，以增進對東南亞地區之貿易關係，同時策應東協加三成立。

⁶ 經濟部，「加強對東南亞及紐澳地區經貿工作綱領」，立法院第四屆第五會期外交僑務委員會報告，2001年4月25日。

⁷ 行政院經建會，「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僑務委員會報告，2002年12月26日，頁3-5；劉孟俊，「臺灣推動南向政策之回顧與前瞻」，徐遵慈編，東南亞區域整合—臺灣觀點（臺北：財團法人中華經濟研究院臺灣東南亞國家協會研究中心，2012年10月31日），頁297-299。

易區計畫在當時已啟動，政府因而希望透過與東南亞主要國家協商，簽署雙邊自由貿易協定。

二、南向政策推動成果

如前述，我國政府推動南向政策係結合經貿與政治之雙重考量，與東南亞國家發展實質經貿合作關係，拓展我國國際空間。根據政府部會相關報告，自 1993 年至 2003 年南向政策之推動成果如下：

表 1 我國在東協國家投資統計表（1959-2003）

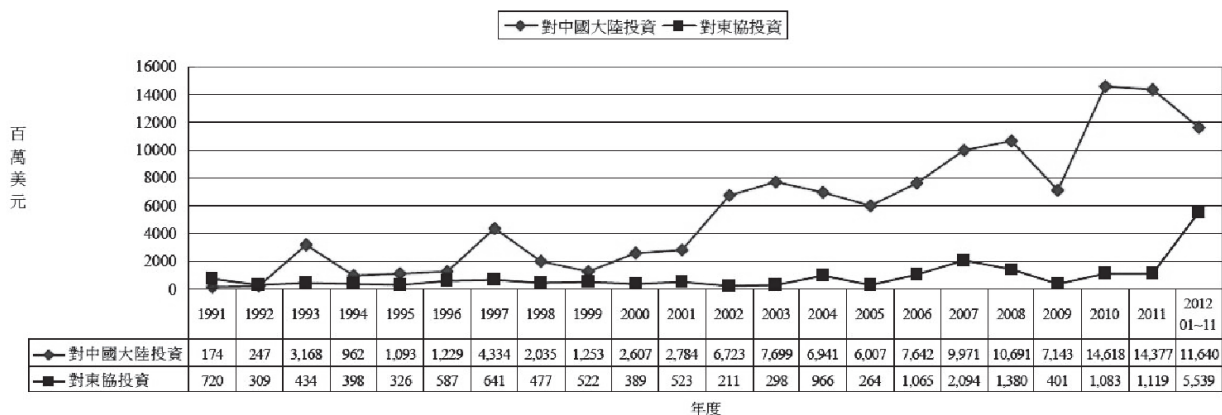
單位：百萬美元，%

國別 年別	泰國	馬來西亞	菲律賓	印尼	新加坡	越南	柬埔寨	合計
1959-1989	2,097.25	1,257.05	349.41	1,384.58	22.68	4.67	0	5,115.64
1990	782.70	2,347.83	140.70	618.30	47.62	135.80	0	4,072.95
1991	583.50	1,326.17	12.00	1,057.80	12.54	224.19	0	3,216.20
1992	289.90	574.70	9.10	563.30	8.79	611.63	0	2,057.42
1993	215.40	331.18	5.40	358.90	69.47	784.49	0	1,764.84
1994	477.50	1,122.76	199.15	2,484.03	100.73	591.38	0.57	4,976.12
1995	1,803.90	567.80	13.60	567.40	31.65	982.67	10.17	3,977.19
1996	2,785.20	310.40	117.11	534.60	164.98	493.07	163.73	4,569.09
1997	414.30	480.40	80.56	3,419.40	230.31	301.71	44.38	4,971.06
1998	253.60	263.40	30.48	165.20	158.18	246.46	144.26	1,261.58
1999	211.10	70.26	19.15	1,486.10	324.52	237.27	55.39	2,403.79
2000	437.41	241.07	5.42	134.54	219.53	510.62	18.85	1,567.44
2001	158.69	296.58	11.99	83.85	378.30	1394.36	56.97	2380.74
2002	62.93	66.29	236.35	83.18	25.76	573.42	6.83	1054.76
2003	338.83	163.69	47.11	117.54	26.40	687.81	1.34	1382.72
累計	10,912.2111	9,419.58	1277.53	13,058.72	1,821.46	7,779.55	502.49	44,771.54

資料來源：泰國 BOI、馬來西亞 MIDA、菲律賓 BOI 及經濟特區管理局、印尼 BKPM、經濟部投資審議委員會（新加坡）、越南 MPI、柬埔寨 CIB。

註 1：上述資料僅為核准投資統計。

註 2：經濟部投資業務處製表。



資料來源：徐遵慈，「我國與東協經貿關係之現狀盤點與再出發（附表）」（2013年1月11日），
<http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/20130111.pdf>。

圖 1 我國對東協及中國大陸投資趨勢

投資方面，根據東南亞各國投資主管機關統計，累計至 2003 年為止，臺商在東南亞國家投資金額已達約 447 億美元（詳見表 1）。

此外，由圖 1 可知，在 1997 年亞洲金融風暴前，南向政策確有達成降低我國對中國大陸之經濟依賴，而後在李登輝政府「戒急用忍」政策下，我對中國大陸投資額亦成長趨緩；然在 2000 年陳水扁政府「積極開放、有效管理」政策下（2006 年轉為「積極管理、有效開放」），我對中國大陸之投資額逐年提升，而對東南亞投資額與南向政策初期相比不升反降。

另我國對東南亞國家投資項目，主要包括電子及電器製品、紡織類、橡膠塑膠類、機械五金類、化工原料、木材類與食品類，其中對各國投資產業內容（詳見表 2）。

表 2 我國對東南亞各國投資概況表

國家	投資產業別
泰國	機械五金、資訊電子、塑膠橡膠、紡織、化學
馬來西亞	電器與電子製品、紡織、橡膠製品、木材與木材製品
菲律賓	貿易、紡織、電器與電子製品、食品、化工原料
印尼	紙漿造紙、紡織、農業種植、金屬製品、基本金屬
新加坡	紡織、電器與電子製品、成衣、塑膠加工、非鐵金屬
越南	食品、建築、紡織、木材與木材製品
柬埔寨	成衣、皮革、建築材料、農業

資料來源：當地國統計。
 註：經濟部貿易局製表。

貿易方面，在投資帶動貿易下，我國對東協國家雙邊貿易有顯著成長，至 2002 年已達 324.8 億美元，較 1993 年（推動工作綱領前）成長 97.6%，占我國對外貿易比重由 1993 年的 10.1% 提高至 2002 年的 13.4%。其中，我國對東協國家貿易 2002 年出口總額較 1993 年成長 68.6%，2002 年進口總額較 1993 年成長 136.4%。⁸ 若以南向政策各時期說明：1994-1996 年第一階段南向政策期間，我國與東協雙邊貿易額為 724.5 億美元，占我國對外貿易總額比重 11.8%。1997-1999 年第二階段南向政策期間，我國與東協雙邊貿易總額為 830 億美元，占我國對外貿易總額比重 12.1%（詳見表 3）。由此顯示，南向政策的實施使我國對東協國家之雙邊貿易逐年擴增，占我國對外貿易總額比重亦相對提升，雙邊經貿關係日益密切。

除了經濟關係之開展外，在南向政策推動下，我國政府積極與東南亞各國建立定期或不定期之雙邊部長級經貿諮商會議，藉此加強雙邊實質關係。除此之外，南向政策期間，我國與東南亞各國簽署各項雙邊協議。（成果詳見表 4）。甚者，我國政府也運用「國際合作發展基金」，對東南亞國家工業區提出開發援助，並輔導臺商在東南亞各國成立臺商聯誼會組織。

表 3 我國與東協十國貿易比重表

單位：百萬美元，%

類別 年份	貿易總額				出口				進口			
	全球	東協			全球	東協			全球	東協		
		金額	成長率	比重		金額	成長率	比重		金額	成長率	比重
1990	121,929	11,022	26.14	9.04	67,214	6,853	24.50	10.20	54,715	4,169	28.93	7.62
1991	139,038	12,602	14.34	9.06	76,178	7,530	9.87	9.88	62,860	5,072	21.67	8.07
1992	153,471	14,740	16.96	9.60	81,468	8,448	12.20	10.37	72,003	6,291	24.03	8.74
1993	162,151	16,439	11.53	10.14	85,092	9,419	11.49	11.07	77,059	7,020	11.59	9.11
1994	178,383	20,213	22.96	11.33	93,037	11,459	21.67	12.32	85,347	8,753	24.69	10.26
1995	215,204	25,545	26.38	11.87	111,656	14,984	30.76	13.42	103,547	10,561	20.64	10.20
1996	218,307	26,693	4.50	12.23	115,939	15,498	3.43	13.37	102,368	11,195	6.01	10.94
1997	236,499	29,708	11.30	12.56	122,078	16,317	5.29	13.37	114,422	13,391	19.62	11.70
1998	215,241	24,520	-17.46	11.39	110,580	11,870	-27.26	10.73	104,662	12,650	-5.53	12.09
1999	232,273	28,770	17.33	12.39	121,588	14,293	20.41	11.75	110,685	14,478	14.44	13.08
2000	288,321	38,707	34.54	13.42	148,316	18,476	29.27	12.46	140,005	20,231	39.47	14.45
2001	230,100	30,954	-20.03	13.45	122,867	14,956	-19.05	12.17	107,232	15,998	-20.92	14.92
2002	243,223	32,478	4.92	13.35	130,637	15,880	6.18	12.16	112,585	16,598	3.75	14.74

資料來源：經濟部，「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僑務委員會報告，2003 年 3 月 26 日。

⁸ 經濟部，「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僑務委員會報告，2003 年 3 月 26 日，頁 3-4。

表 4 我國與東南亞國家雙邊經貿相關協議表（至 2003 年 3 月）

協議名稱	簽署國家
投資保障協議	新加坡、印尼、菲律賓、馬來西亞、越南及泰國
避免雙重課稅協議	新加坡、印尼、馬來西亞、越南、泰國及菲律賓
貨品暫准通關協議	新加坡、菲律賓
品保認證合作協議	新加坡、馬來西亞
農漁業合作協議	越南

資料來源：簡又新，「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僑務委員會報告，2002 年 12 月 26 日，頁 7-9；經濟部，「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僑務委員會報告，2003 年 3 月 26 日，頁 4。

三、南向政策現今「名亡實存」

李登輝時期的南向政策確實為我國與東南亞諸國的實質關係奠下良好的基礎，當時的政策作為與陳水扁時期的規劃，影響了後來馬英九政府的東南亞政策。

馬英九政府雖然不以「南向政策」為名，但在做法上，其實與前面兩屆政府並無太大差異，經貿投資仍然掛頭牌。差異最大的或許在於該政策政治意涵的降低，因為在「活路外交」的政策指導下，臺海兩岸外交惡鬥的情況已然減少，其他的零星衝突亦少浮上檯面，因為雙方均無意因為外交議題而影響兩岸正常的交流。⁹ 試以外交部於 2008 年 9 月 25 日立法院第 7 屆第 2 會期的業務報告為例：「鑒於東協決策機制為『共識決』，本部將從強化與各會員國雙邊關係著手，並以洽簽協定、產業合作、策略聯盟等方式，逐步參與東協區域活動」；次（2009）年 3 月 19 日立法院第 7 屆第 3 會期的業務報告則表示，盼藉由因兩岸關係改善而產生之臺灣與東南亞國家良性互動，「持續推動各項與東協國家之雙邊合作與交流，並與東協多邊機制建立互動架構，期能進一步深化我與東協之關係」。2009 年 12 月，外交部委託中華經濟研究院成立「臺灣東南亞國家協會研究中心」，推動與東南亞國家在經貿投資、醫療衛生、農業、勞工、科技等議題合作的研究與實踐。

再以經濟部的政策實踐為例，原每 3 年一期的《加強對東南亞及澳紐地區

⁹ 值得注意與思辯的是，論者如楊昊指出，「當政府沒有正式、具體地擘劃『經略東南亞、布局亞洲』的大戰略，現有的各項政策倡議因為沒有戰略高度而顯得鬆散且片面。這也造成不同階段的南向政策彼此間看似具有延續性，但事實上卻毫不相干的窘境。」參見楊昊，「臺灣新東南亞戰略的能與不能」，臺灣思想坦克，2013 年 9 月號，頁 80。

經貿工作綱領》仍然繼續，目前已為第 7 期（2013 — 2015），透過在貿易及投資領域堆積木的方式，輔以能源、技術合作等功能性領域，促成我國與東南亞國家相關雙邊合作的平臺。此外，經濟部續推委託工業研究院主辦的「臺灣東南亞產業高峰論壇」（自 2005 年開始），但於 2008 年 10 月改稱「臺灣亞太產業高峰論壇」，擴大與會者共同利基，以創造互利共贏的局面。以上外交部與經濟部的作為例舉，均是為了達成馬英九在 2008 年推動「東協 10+3+1」（亦即東協 10 國加上中國大陸、日本、南韓之外，再加上臺灣，至於形式與內容方面則須進一步研商）的總統大選政見。

我國對外投資主要目的地，除了中國大陸之外，近年來資金前進東南亞的量又有遞增之勢，例外情況就是 2008 年與 2009 年金融海嘯時，我國對外投資呈現明顯下滑。不過，若將我國對東南亞投資與其他國家或地區比較，則力道略顯衰弱，已跌出前 10 名，僅在泰國、越南（以上我國的累積投資金額均為全球第 3 名）馬來西亞（我國的累積投資金額為全球第 4 名）、柬埔寨（我國的累積投資金額為全球第 5 名）表現相對較佳。最近經濟部「臺商全球布局專案辦公室」於東南亞選定越南為主要目標，而臺資亦紛紛前往印尼、緬甸及菲律賓等國考察，希望能從「區域全面經濟夥伴關係」（Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP）會員國中選定目標，及早搶進市場。¹⁰

此外，為能幫臺灣的經濟找活路，馬英九政府已訓令各駐東南亞代表處將促進雙邊經貿合作關係列為首要工作目標之一，希望繼本年 4 月 19 日生效的「臺星經濟夥伴協議」（Agreement between Singapore and the Separate Customs Territory of Taiwan Penghu Kinmen Matsu on Economic Partnership – ASTEP）之後，¹¹能與其他東南亞國家依樣畫葫蘆，以漸進規範的方式建立雙邊的合作關係，以進一步提升經貿互動的層次與內涵，而且這樣子也有利於增進與「區域全面經濟夥伴關係」之關連性。

印尼、馬來西亞、菲律賓與泰國似為馬英九政府選定的重點國家，盼能朝向雙邊「經濟合作協議」（Economic Cooperation Agreement – ECA）的方向邁進，而我國對這些國家的經貿協商利基則多是靠之前南向政策所打下的基

¹⁰ 參閱「臺商布局趨勢轉向東南亞」（2013 年 4 月 30 日），2014 年 7 月 1 日下載，《中央社》，<http://www.cnabc.com/news/aAll/201304300467.aspx>；徐遵慈，「我國與東協經貿關係之現狀盤點與再出發」（第 345 期，2013 年 1 月 11 日），2014 年 7 月 1 日下載，《WTO 電子報》，<http://www.wto.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper/article345.htm>。另外，部分因為投資帶動了貿易，所以我國對東南亞的貿易還是呈現不錯的升幅，從 1990 年對東南亞 10 國的 110.2 億美元，到 2013 年 913.7 億美元（東協各國進口至我國占 587.7 億美元，我國出口至東協國家為 326 億美元，我國入超 261.7 億美元），成長了約 8.3 倍。

¹¹ 新加坡去年是我國第 5 大貿易夥伴，第 4 大出口市場，雙邊貿易額達 281 億美元。這個協議是雙方在世界貿易組織架構下所簽定的。

礎。目前我與印尼已完成相關可行性研究，建議從促進投資、中小企業、產業交流、能力建構等領域先行。我與菲律賓的可行性研究業已完成，但據聞受到2013年5月「廣大興號」漁船事件之影響，迄今尚未對外公布。至於我分別與馬來西亞、泰國之經濟合作可行性研究，目前仍在進行當中。

參、結語

整體而論，東南亞與我國的關係多半侷限在經濟或其他功能性合作的層面，於政治層面一直無法突破。雖然前有李登輝時代的南向政策欲力挽狂瀾，後有陳水扁政府的再次宣示，但東南亞仍然是我國可望而不可及的區域。東南亞國家在經濟面與我國交好，在政治面則緊守「一個中國」政策或原則，不讓我任何政府有接近（想像中中共所劃設的）「紅線」的機會。尤其當中國大陸已經在政治、經濟與軍事上發展得愈來愈強，或謂已可在東南亞與美國分庭抗禮時，我國便成為減少前述限制的重要中介變因。雖然有人批評這是倚賴中國大陸的「善意」，而且這個「善意」包藏著併吞臺灣的禍心，但誰都不能否認，倘若沒有這樣的「善意」，臺灣對東南亞的政策恐怕早已遇到更大的瓶頸。只要兩岸關係持續維穩，臺灣能夠不盲目自信，不自亂陣腳，不挑釁北京，又能夠有為有守的廣結善緣，謹慎分析與應對未來兩岸關係發展中的「非預期效應」（unintended consequences），則臺灣與東南亞各國的實質關係仍有進一步提升的可能。

無論是當時的南向政策還是現在馬英九政府對東南亞關係的規劃，我歷屆政府在加強蒐集東南亞各國商情、鼓勵我廠商參與雙邊計畫、洽簽經濟合作協定等方面，雖有一定成果，但仍有賴相關部門加強專業訓練與橫向聯繫，以及積極發展政府與民間的協調合作。尤其是如何妥善利用東南亞各國為因應區域整合所制定的新經貿或國家建設計畫，以及如何妥善利用我國已參與的東南亞或亞太相關區域組織，透過制度的安排以擴大或強化與東南亞各國的實質關係等重要做法，更需要跨部會的集思廣益與決策高層的睿智決斷。

最後，來自東南亞的配偶、勞工及學生學人其實是我國可資運用的一張牌，以軟實力去推銷臺灣，增進人民與人民之間的相互理解與認識。但我國社會整體的氛圍容易使東南亞外配與外勞成為二等公民或沒有獲得適當尊重的一群，相對而言，反而讓我國在相關東南亞國家的政府及民間形象大打折扣，不利於對外關係的推動，殊為可惜。