

「南向政策」的重新評估： 兩岸關係停滯下台灣的對外新策略

陳佩修*

摘要

台灣於 1993 年提出「南向政策」迄今屆滿十年，台灣與東南亞國家的關係有明顯的提升；然而，由於國際與區域情勢的變化、兩岸關係的高度不穩定以及內不政權的更替，台灣推動此一政策的道路頗為曲折。

在中國大陸市場的「磁吸效應」下，台灣資本大量流向中國；為因應資本流失與產業外移大陸的衝擊，台灣提出「南向」思維與政策，企圖緩和「西進」的熱潮。南向政策推動初期頗見成效，然而 1997 年東南亞金融危機是此一政策的重大轉折點。金融危機爆發後，「南向政策」似乎在突然間消聲匿跡，令人難以論斷此一政策究竟已宣告終止，或只是暫時停滯，甚或仍在持續進行。

2000 年台灣政權輪替之後，兩岸互動的長期停滯造成兩岸關係的持續緊張；近來台灣「重啟」南向政策之議沸沸揚揚，成為打破兩岸關係僵局、開創對外關係契機的試金石。

本文試圖論證：作為台灣經濟發展的一個延伸性政策，南向政策可說是一項長期的策略，金融危機後的「南向政策」並未中止，但是策略與執行都已調整；為釐清「重啟南向」的新意涵，本文擬以金融危機之後台灣與越南關係的發展為例，重新評估「南向政策」在當前台灣、中國、東南亞間的戰略價值。

關鍵詞：南向政策、外交政策、台灣、中國大陸、東亞金融危機

壹、「南向」論述：中國與台灣的觀點

* 暨南國際大學東南亞研究所助理教授

先就中國觀點而言，中國對亞太國家的多邊外交活動在 1990 年代趨向積極，伴隨東南亞一體化的趨於明朗，1995 年中國外交部長錢其琛在「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum - ARF) 年會中有關「中國願意與東協國家就南沙群島爭端進行多邊會談」的論述，被視為是中國外交政策重心轉向東南亞地區的一項佐證；此後中國除了不再避諱就南海問題與東協國家討論外，更積極參與以東南亞國家為主要對話伙伴或策略結盟的各類區域組織（表一），就各項重點外交政策尋求東南亞國家的認同與支持。

表一：1990 年以來中國參與的東亞及東南亞區域組織

開始年度	組織名稱	代表層級	參與情形
1991	亞太經濟合作會議 Asia-Pacific Economic Cooperation - APEC	外交部長 外經貿部長	1993 年非正式領袖會議創立以來，江澤民連續 8 年出席會議
1994	東協區域論壇 ASEAN Regional Forum, ARF	外交部長	每年參加
1996	東協—中國對話會議 ASEAN-China Dialogue Session	外交部長	每年參加
1996	上海五國（會議） Shanghai Five	國家主席	每年參加
1996	亞歐會議 Asia-Europe Meeting - ASEM	國務院總理	每年參加
1997	東協十加三非正式高峰會 ASEAN 10+3 Informal Summit	(首屆) 國家主席 (之後) 國務院總理	每年參加
1997	東協十加一非正式高峰會 ASEAN 10+1 Informal Summit	(首屆) 國家主席 (之後) 國務院總理	每年參加
1997	四方會談 Four Party Talks	外交部副部長	1997 至 1999 年間舉行 6 輪會談
2001	博鰲亞洲論壇 Boao Forum for Asia - BFA	國務院總理	每年參加
2001	上海合作組織 Shanghai Cooperation Organization - SCO	國家主席 外交部長	每年參加
2002	亞洲互動交流與信心建立措施會議 Conference on Interaction and Confidence Building Measures in Asia - CICA	國家主席	首次參加

資料來源：<http://www.fmprc.gov.cn/chn/c19.html>

此外，中國總理朱鎔基在 2001 年 11 月 6 日第五屆「中國—東協（東協十加一）非正式高峰會」閉幕式中揭示：「將在 10 年內（2002-2012）成立「中

國東協自由貿易區」，預定達成區內國民生產毛額 2 兆美元、雙邊貿易額 1 兆 2300 億美元的目標。」¹

在當前經濟地緣決定戰略地緣的國際新形勢下，中國在解決香港與澳門的回歸問題後，其所面對的主權與領土問題即為「統一台灣」與劃定大陸周邊海域及解決所屬島嶼的主權歸屬。據此，中國將戰略重心轉移至台灣海峽與南中國海的佈局已日趨明朗，而「中國東協自由貿易區」的逐步實現，將使中國對台灣的安全威脅更形廣化與深化；茲簡要歸納如下：²

- 第一、就兩岸互動的觀點，「中國東協自由貿易區」的具體化將加速台灣國際經貿地位邊緣化，使台灣對中國經濟的依存度愈趨增強。
- 第二、中國將可透過「中國東協自由貿易區」的發展對東亞區域事務漸具主導權，擴大對台灣的外交封鎖，壓縮台灣的國際空間。
- 第三、在經貿全球化的理念下，中國以「中國東協自由貿易區」作為區域貿易的供輸主軸，將台灣孤立於國際經貿組織之外。
- 第四、藉由排除台灣參與亞太區域組織，將台灣侷限為「非中國東協自由貿易區經濟體」的角色，擴大兩岸經濟成長差距。
- 第五、中國藉「中國東協自由貿易區」的發展提升經濟成長，將可大幅挹注國防預算，加速建軍整備，造成兩岸軍備失衡。

就台灣的考量而言，台灣政府高層首度在公開場合使用「南向政策」一詞，見諸 1994 年 1 月 10 日行政院長連戰在「中國國民黨總理紀念月會」所提出的行政工作報告。在該篇以「為建設現代化的國家而努力」為名的施政報告中，連戰指出：「為拓展國際經貿關係與發展空間，推動以東協國家為對象的『南向政策』，將是行政院具體的施政目標之一。」此後「南向政策」即代表台灣政府對東南亞的整體政策，而「南向政策」一詞也為各界共同使用。³

¹ <http://www.fmprc.gov.cn/reg/io12.html>

² 宋鎮照，〈新世紀中共與東南亞的政經外交關係與戰略：發展與挑戰〉，《共黨問題研究》，第 27 卷第 1 期，頁 31-33。

³ 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與東南亞之關係〉，《東南亞季刊》，第 3 卷第 1 期，頁 2-3。

若以政策的內涵而言，南向政策乃是先前「南進政策」之延續，只是名稱不同而已。就政府相關部會的文件判讀，台灣正式推動「南進政策」是在 1993 年；其依據是當時經濟部部長江丙坤的「南進政策投資說帖」，台灣所以決定積極推動「南進投資政策」，主要的考慮包括：⁴

- 第一、分散國內廠商的海外投資地區，避免過度集中於中國大陸，並減輕國內經濟受到中共經濟政策及情勢變動之衝擊；
- 第二、運用東南亞地區資源豐富、勞力充沛、土地低廉、以及經濟發展潛力雄厚之有利條件，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；
- 第三、以部分東南亞國家取代 1997 年以後之香港地位，作為未來赴中國大陸投資之「中繼站」；
- 第四、東協國家計劃在未來設立東協自由貿易區（AFTA），我廠商應早日進入東協國家建立生產基地及據點，以免屆時措手不及；
- 第五、透過國內廠商前往當地投資設廠，創造就業機會、提升國民所得及促進經濟繁榮將有助於提升與東協國之實質關係，並增強台灣在區域安全體系中之關鍵地位。

因此，就以東南亞為主的「南向」策略而言，台灣的起步略早於中國大陸；但兩岸在 1990 年代中期以前並未在「南向」上直接產生碰撞，而後來 1997 年金融危機成為雙方「南向」勢力消長的轉捩點。

貳、「南向」思維：經濟為主軸的戰略

一、分散對大陸投資過度集中的風險

「南進投資政策說帖」係台灣前經濟部長江丙坤於 1993 年 12 月 27 日向立法院經濟委員會所提出，其具體揭示政府鼓勵企業界前往東南亞投資之主要理由為：「近年來廠商投資大陸熱度持續未減，致兩岸經貿依存日益加深，為避免對大陸投資過度集中帶來之風險，並期減輕國內經濟受到大陸經濟政策及情勢變

⁴ 參見經濟部江丙坤於 1993 年 12 月 27 日對立法院經濟委員會所提出的「南進投資政策說帖」。

動之衝擊，有必要統合國內業者海外投資之資源，進行整體性海外投資策略。」⁵ 此一政策宣示明顯係針對台灣對中國大陸經貿依存度升高現象的反應，以致引起若干論者批評此係出於意識形態性的考量；此一批評的論點認為，台灣應透過經濟與大陸建立更密切的關係，而非轉向到東南亞。這種意見上的分歧，與各自所持的政治立場有關連。

當前亞太地區發展的主要脈絡之一即是東南亞的崛起。東南亞地區市場廣大，人口總數近 5 億，近年來東南亞各國更積極爭取外資，提供各項優惠的投資條件，改善基礎設施，並準備在未來 10 年內成立自由貿易區，係一極具發展潛力的經濟規模。基此，台灣若無法對因應此一發展趨勢未雨綢繆，儘速將產業基地移至東南亞，屆時將面臨東協國家排拒台灣產品及彼此間漸增的競爭壓力；是以，台灣對於「南向」發展的策略應從更長遠的經濟發展眼光為出發點，而非局限於政治的意識形態。⁶

另一方面，就資源分配而言，南向政策是有特定任務目標的，它作為台灣全方位對外經濟關係中的一個面向，其策略本質並不在於「禁止」西進，而是分散台灣的經貿投資風險，避免產生高度經貿依賴性而帶來的「受制於人」的風險。這一情境猶如 1970 年代台灣與美國的貿易關係，當時台灣對美國的貿易額佔整體對外貿易總額的 43%，這種高度依賴的事實很容易使台灣遭到美國貿易「301 條款」之經濟懲罰，因此政府進行外貿政策的調整，鼓勵企業界將貿易對象移轉至西歐國家。這種經貿分散及移轉之效果，可使本國維持較高程度的經濟自主性及安全性；南向政策之策略思考，與此經濟自主性及安全性有所關連。⁷

二、配合發展台灣成為亞太營運中心的策略

在南向政策甫提出之際，論者多以為這僅是台灣政府一時的權宜作法，且係針對大陸問題的一項反應；然而，學者陳鴻瑜即曾提出，若就政策提出的時間先後觀察，則很明顯地，南向政策是在亞太營運中心計畫提出後才正式推動的，其作為國際經貿發展策略之一環是有脈絡可尋的。⁸

⁵ 蕭全政，〈東亞區域主義的發展與台灣的角色〉，《政治科學論叢》，第 14 期，頁 214-215。

⁶ 林欽明，〈東南亞區域整合的區勢〉，《東南亞投資》，第 13 期，頁 1-8。

⁷ 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與越南關係〉，《海華與東南亞研究》，第 1 卷第 2 期，頁 39-40。

⁸ 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與東南亞之關係〉，頁 7。

在 1993 年 7 月公佈振興經濟方案、揭櫫發展亞太營運中心的長程經濟發展目標後，台灣政府在 8 月份由經濟部長江丙坤向立法院首度提出加強對東南亞投資的政策聲明。1994 年 2 月，經建會提出「加強對東南亞地區經貿工作綱領草案」；緊接著行政院在 9 月間成立專案小組推動有關規劃工作，並由院長連戰擔任召集人，同時指定經建會擔任幕僚作業，全力推動此一工作。經過一年多來的規劃，經建會在提出「發展臺灣成為亞太營運中心計畫」並在 1995 年 1 月 4 日向李總統提出簡報，1 月 5 日經行政院院會正式通過定案。該項計畫是台灣有史以來規模最大、深具宏觀的一項綜合性經建計畫。⁹ 就此一經建計畫的發展背景觀之，亞太營運中心政策較南向政策早提出；而南向政策不是偶發的構想，是台灣整體亞太經貿投資發展策略的一部份。

臺灣在 1993 年提出此一宏觀的發展成為亞太營運中心的經建計畫，主要目的是為因應內外環境的變化及九七後香港局勢的挑戰，其所考慮的因素也較南向政策為多。臺灣位在東北亞與東南亞之間的中樞地位，且經濟發展程度領先多術國家，一旦亞太地區的經濟快速發展，則臺灣可以作為基地，向東北亞、東南亞及中國大陸拓展經濟活動空間。

亞太營運中心計畫的主要目標是利用臺灣在亞太地區以及兩岸間的經濟戰略地位，吸引跨國企業及本國企業以臺灣作為投資及經營亞太市場的根據地。為達成此一目標，臺灣將進行總體經濟的大幅調整，邁向進一步的自由化、國際化，以創造更大的發展環境，讓臺灣的產業有更大的活動空間。該項計畫的未來發展重點是放在最具發展潛力的 6 種專業營運中心，包括製造中心、海運中心、空運中心、金融中心、電信中心及媒體中心等。此一大規模計畫將以 1997 年及公元 2 千年作為分界線，分三階段進行。¹⁰

亞太營運中心包含兩項總體經濟層面的基本戰略：第一是順應世界貿易自由化的趨勢，充份利用臺灣在亞太地區的地理樞紐地位，以及利用臺灣與中國大陸、海外華人之間的關係，以強化台灣在國際經濟環境中的競爭力，透過國內各項基礎設施的改革，使台灣經濟能再度出發，繼續取得高成長率。第二是鼓勵本地企業及吸引跨國企業來台灣設立據點，透過投資及市場之經營，使台灣的經濟

⁹ 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與越南關係〉，頁 40。另參見蔡宏明，〈對東南亞和大陸投資行為的分析與整合〉，《貿易周刊》，No.1608，1994。

¹⁰ 《發展臺灣成為亞太營運中心計畫》（台北：行政院經濟建設委員會，1995 年），頁 55-57。

能融入區域經濟體中，擺脫外交孤立的處境。臺灣可透過此一營運中心的經濟聯繫網對國際經濟體進行穿透，使臺灣成為亞太經濟體系中不可缺少的一分子。¹¹

因此，南向政策與亞太營運中心兩種政策有密切的關連，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。換言之，南向政策成為亞太營運中心之前哨戰，為台灣工業化之延伸地，二者互為援引，有相輔相成之效。因此，當此兩項政策相繼提出時，是可以同時並進的。

參、南向政策的成果評估

首先，就台商赴大陸及東南亞投資的優劣進行簡要的對比。

就經濟面觀察：在金融因素部分，東南亞各國的貨幣匯率波動比中國大陸來得不穩定，對於廠商而言，在抓取企業成本及利潤上，是較大的挑戰；在勞工素質部分，中國大陸擁有同文同種的優勢，台灣訓練當地的勞工較易上手；在市場因素部分，中國大陸擁有十三億內地居民的市場；因此，中國大陸似乎是較東南亞具優勢，不過東南亞地區即將在 2003 年成立東協自由貿易區，屆時當地的五億人口也是一個很大的市場。¹²

就政治面觀察：儘管台灣與東南亞國家不存續外交關係，但雙方往來交流處於平等地位，台商赴當地投資，政府可以充份做為台商的後盾，例如可以簽定雙邊投資保障協定、避免雙重課稅協定等；但中國大陸並不承認台灣擁有平等的位階，一旦台商在大陸遭逢問題，台灣政府難以提供具體的協助。

此外，在中國大陸一黨獨大的政治環境裡，雖然投資環境看似比政權輪替頻繁的東南亞地區穩定，然事實上卻是隱藏危機；因為在人治的政治體系中，法律不透明，台商出事，很難透過中國大陸正式的法律管道尋求救濟。舉例而言，中國大陸的金融環境透明度也是很低，事實上，大陸許多銀行也都存在嚴重的壞帳問題，這些都是潛在的危機。¹³台商赴東南亞投資源於 1980 年代，那時新台幣兌換美元匯率強勁升值到 24、25 元的價位，對出口商造成相當大的打擊，傳統

¹¹ 經濟部，《東南亞投資(雙月刊)》，第 15 期，頁 6-7。

¹² 蔡宏明，〈對東南亞和大陸投資行為的分析與整合〉，《貿易周刊》，No.1608，1994。

¹³ 宋鎮照，〈從亞太經合會之發展與挑戰看台灣的因應策略：政治與經濟的分析〉，《遠景季刊》，第 2 卷第 3 期，頁 68-71。

產業紛紛轉赴土地、勞工成本遠較台灣便宜的東南亞地區投資，第一波南向投資風潮因而形成。當時台商赴東南亞地區投資，只是單純地把台灣模式重新移植到東南亞，以製造出成本價相對便宜的商品。¹⁴

就更深層目標考量，東南亞地區是個擁有多語言、多種族與多文化的地區，若台商能吸納當地異文化的元素，以提振企業本身的創新文化精神，對於積極邁向全球化，試圖開創不同文化市場的台商而言，將會是一個相當好的試鍊地區。全國工業總會執行秘書蔡宏明就認為，菲律賓分別接受西班牙及美國統治三百年及一百年，菲律賓人因此在歌唱、跳舞、藝術及電腦方面特別有天份，這很適合軟體業前往投資；印尼則是一個包容不同宗教的國家，文化多元，再加上擁有豐富的自然水域資源，漁業、農業及輕工業產業很適合前往投資。再以馬來西亞為例，由於是回教國家，若台商前往投資，對開拓回教市場是一大助力。回教國家的民眾有一種不同於我們的文化消費習慣，就是民眾大部分只購買回教國家生產的商品，而非以價格來考量。¹⁵

表二：南向政策下台灣對東南亞之經濟援助 (1994-98)

單位：美元

年代 國別	1994	1996	1998
菲律賓	22961722(蘇比克灣工業區開發第一期款) 1000 萬(中小企業轉融資) 500 萬(食品加工暨農業機械轉融資)		1200 萬(蘇比克灣工業區開發第二期款)
印尼	2000 萬(巴潭島港口設施) 1000 萬(農林企業貸款)	1050 萬(棉蘭工業區)	
越南	850 萬(河內工業區) 1500 萬(河內中小企業工業轉融資) 1000 萬(河內至海防 5 號公路拓建) 500 萬(農業發展)		840 萬(河內工業區)
小計	10600 萬	1050 萬	2040 萬
合計	13690 萬		

資料來源：陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與越南關係〉，《海華與東南亞研究》，第 1 卷第 2 期，頁 39-40。

¹⁴ 黃登興，〈從全球經濟局勢看東南亞經濟前景〉，《東南亞投資》，第 15 期，頁 1-8。

¹⁵ 蔡宏明，〈對東南亞和大陸投資行為的分析與整合〉。

其次，就台灣與東南亞的政經互動觀察。

在南向政策推行的前 5 年，台灣提供給東南亞各國的官方經濟援助總額有 1 億 3 千 790 萬美元。(表二) 上述表列的援助皆屬貸款性質而非無償援助，金額亦不大。就個別國家而論，台灣對菲律賓之經援額為 4,996 萬美元，對印尼為 4,050 萬美元，對越南為 4,690 萬美元。若以 1994 年台灣的國民生產毛額 243,934 百萬美元計算，¹⁶ 則該年對東南亞的經援數額只佔國民生產毛額的 0.0434% 而已；¹⁷ 而 1996 年所佔的比例則更低。因此，欲以此達到政治目的，是有所不足的；是故，南向政策所能發揮的經濟效用大於政治效用。

南向政策的推動雖然無法恢復台灣與東南亞國家的外交關係，但對雙邊政治關係之提升有所助益。舉例而言，李登輝前總統曾於 1994 年展開對東南亞國家的「破冰之旅」，訪問了菲律賓、印尼與泰國，此後臺灣與東南亞國家雙方部長級官員亦頻仍互訪。在這些互動中，最重要者是台灣已分別與菲、星、馬、印、泰、越南等國簽訂雙邊了「投資保障協議」，並分別與星國 (1982)、馬國 (1994 年草簽)、印尼 (1995 年 3 月)、越南 (1995 年 6 月草簽，1998 年 4 月 6 日正式) 簽署了「避免雙重課稅及防杜逃稅協議」。1998 年 8 月 19 日，台灣與菲律賓簽署「貨品暫准通關證協定」。¹⁸ 此外，台灣與越南於 1999 年 5 月 6 日簽訂了農漁業合作協定、勞工合作協議等。

台灣與東南亞國家間的互派機構，除了更改機構名稱外，亦提升機構之地位；例如台灣駐菲國之機構名稱原為「太平洋經濟文化中心駐馬尼拉辦事處」，台灣駐馬國之機構原名為「駐吉隆坡遠東貿易旅遊中心」，駐泰國之機構名稱原為「駐泰國遠東商務處」，後來台灣駐馬國、菲國、越南、汶萊、柬埔寨的機構均更名「台北經濟文化辦事處」；駐印尼和泰國的機構名稱改為「駐印尼台北經濟貿易代表處」、「駐泰國台北經濟貿易辦事處」，駐新加坡的機構名稱改為「台北代表處」。除了汶萊、緬甸、寮國、柬埔寨和越南外，台灣與東協各國皆有雙邊的經貿或能源部長級會議。¹⁹

¹⁶ *Taiwan Statistical Data 1998*, Council for Economic Planning and Development, ROC, 1998, p.13.

¹⁷ 台灣的國民生產毛額：(百萬美元) 1994 年：243,934、1995 年：262,978、1996 年：274,568
資料來源：*Taiwan Statistical Data 1998*, Council for Economic Planning and Development, ROC, 1998, p.13.

¹⁸ 行政院經濟建設委員會，《東南亞投資季刊》，第 18 期，頁 6-8。

¹⁹ 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與越南關係〉，頁 38-40。

簡言之，在 1997 年金額危機以前的台灣與東南亞關係是全面性地推進，台灣的策略目標是總體性的；然而，金融危機以後，不論台灣或東南亞均面臨嚴峻挑戰，台灣的東南亞策略也進行大幅度的調整。另一方面，中國大陸經濟的發展使其與東南亞國家的政經關係趨於密切，使得東亞地區呈現出台灣、東南亞、中國互動的新階段。

肆、金融危機後的南向策略—台灣與越南關係的發展

金融危機後越南經濟的成長表現以及台、越關係的實質增進可以作為探討後金融危機時代台灣重啓南向發展策略的代表。

一、越南的經貿措施

越南政府金融危機後採取之經貿政策旨在強化經貿體質，改善投資環境，以進一步提振經濟景氣。政策重點如下：²⁰

第一、持續強化改革；越南國會頃通過之政府重要工作主要有六項：

- (一) 強化經濟改革，提升國家經濟效益與競爭力，融入國際與地區經濟。
- (二) 農業與農村朝現代化與工業化發展。
- (三) 加強改革國營企業。
- (四) 更新並健全財政貨幣體制。
- (五) 經濟成長與文化、社會、環保等發展相結合，推動城鄉均衡發展。
- (六) 建立民主與效率之行政系統。

第二、發展農業與農村經濟；越南農民占就業人口 80% 以上，惟產出僅占四分之一，如何提高生產效率、增加農民收入及加強運銷體系，一直為政府重要課題。

第三、加強出口拓銷；政府新訂鼓勵出口措施，包括取消公司直接出口之限制、開放各企業從事出口業、外資得以出口越南本地產品、簡化出口手續、增加出口業者之融資及朝野共同開拓出口市場等。

²⁰ 請參閱「2001,2002 越南貿易規定簡訊」

第四、改善投資環境：2002年5月國會通過「外國人投資法」修訂案，為歷年來第四次之重大變革，以吸引對外來投資。

二、台越雙邊關係的增進

1992年6月30日，台灣與越南簽署設辦事處協定；同年11月，台灣在越南設立「駐越南台北經濟文化辦事處」、「駐胡志明市台北經濟文化辦事處」。1993年7月，越南在台灣設立「駐台北越南經濟文化辦事處」。1994年台灣與越南舉行經濟部長級的「中越經貿諮商會議」，就農業、金融、科技、交通、貿易、投資等方面進行討論。1999年8月舉行第六屆中越工商聯席會議，此後雙邊關係持續增進。²¹

最為特別的是台灣與越南簽署的雙邊協議，諸如1993年4月21日簽訂的「投資促進與保護協定」、1995年6月簽訂的「避免雙重課稅及防杜逃稅協議」、1998年4月6日正式簽署的「避免雙重課稅及防杜逃稅協議」、1999年5月6日簽訂的農漁業合作協定、勞工合作協議等，均由駐越台北經濟文化辦事處與駐台北越南經濟文化辦事處代表兩國政府簽署。²²另外，有關農漁業合作，台灣農業委員會向越南提出熱帶蔬菜種原合作收集計畫，由台灣省農業試驗所透過亞洲蔬菜研究發展中心和越南農業科學院同合作執行；²³同年11月，台灣開始自越南引進勞工。2000年8月4日，台灣與越南簽訂新修訂的航空協定，雙方同意為兼顧商務觀光成長及越方運能不足等因素，將在翌年冬季以前分三階段增加五成座位數，即從現在每週可飛的座位數4010座增加至6010座，我方增加的座位數將由中華航空公司和長榮航空公司均分；另兩國在2002年亦就「第五航權」²⁴問題達成協議。²⁵

越南政府為歡迎台商投資以及安定台商的家庭與子女教育問題，特別准予在

²¹ *Vietnam Country Report*, The Economist Intelligence Unit, 4th Quarter, 1998, pp.12-13。

²² 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與越南關係〉，頁：37-38。

²³ <http://www.moea.gov.tw/~ecobook/masterna/99/2.html>

²⁴ 航權談判屬於「政府對政府」的官方行為。

²⁵ 秦宗春，〈越南投資環境之現況與挑戰〉，<http://isc01.moea.gov.tw/~ecobook/cynex/sae46.htm> 及駐胡志明市台北經濟文化辦事處商務組編印，越南外國人投資法施行細則，民國八十七年二月十六日。

胡志明市設立台北學校，於 1997 年 8 月 6 日經胡志明市委員會核准，自該年 9 月 1 日正式開學。²⁶ 根據越南官方的統計，台商在越南的投資總額，截至 2000 年 4 月 18 日為 50 億 1 千 4 百 70 萬美元，佔越南全部外資 359 億 6 千 474 萬美元的 13.94%，居外來投資第二位，僅次於新加坡。台商投資越南的件數有 521 件，居外商中最多者，佔全部外商投資件數 2405 件的 21.7%。²⁷ 然而，根據非正式統計，台商透過香港、新加坡和維京群島等地前往越南投資者總額高達 100 億美元，為外來投資者第一位。²⁸

在雙邊貿易方面，1998 年總額為 15 億 5 千 6 百 30 萬美元，其中台灣對越南出口為 12 億 1 千 3 百 33 萬美元，自越南進口為 3 億 4 千 3 百萬美元。1999 年，台灣對越南出口為 13 億 4 千 1 百萬美元，進口則為 3 億 8 千 7 百萬美元。(表三) 在 1998 年取得 6 個月以上簽證到越南投資的台商人數高達 2 萬 7 千 5 百人次，台商在越南投資工廠雇用的當地勞工亦高達 35 萬人，為越南創造了許多工作機會。²⁹

表三：近 10 年台灣對越南貿易額

單位：千美元

	出口	入口	出(入)超
1992	278,485	122,911	155,574
1993	501,307	154,149	347,159
1994	742,614	218,962	523,652
1995	1,013,694	270,295	743,399
1996	1,175,306	316,733	858,653
1997	1,297,245	391,431	905,814
1998	1,213,353	343,027	870,326
1999	1,341,589	387,792	953,797
2000,1-2	222,817	66,996	155,821

資料來源：財政部統計處編印，中華民國台灣地區進出口貿易統計月報，第 366 期，頁 19。

台灣在對越投資中，早期以黨營企業為主，中央貿易開發公司於 1993 年 11

²⁶ 筆者曾於 2002 年 11 月 19 日訪問「胡志明市台北學校」，校長陳正邦簡報該校發展歷程。

²⁷ *Vietnam Investment Review* (Vietnam), No. 458, 24-30 July, 2000, p.19.

²⁸ 秦宗春，〈越南投資環境之評析〉，《東南亞季刊》，1998 年 12 月，頁 21。

²⁹ 陳鴻瑜，〈從南向政策論台灣與越南關係〉，頁 40。

月在胡志明市開發「新順加工出口區」(Tan Thuan Export Processing Zone) 即為代表作。該加工出口區是由中央貿易開發公司出資 70%，而胡志明市政府出資 30%。中央貿易開發公司亦於同時在胡志明市南部建新市鎮——「南西貢開發計劃」，該公司與胡志明市政府合作，將聯合投資 3 億美元，初期該公司投資第一階段發展費用的 70%（約 6 千萬美元），而胡志明市政府負擔 30%。³⁰ 此外，由民間集資投資的河內工業區，亦於 1997 年 12 月 29 日破土動工，第一期開發 40 公頃，開發資金為 1200 萬美元，其中 850 萬美元向「海合會」申請貸款。³¹

就台越雙邊貿易障礙而言，越南政府在 1998 年 12 月 31 日突然宣布把台灣從適用優惠關稅國家改列為一般關稅國家，亦即將關稅提高 50%。彼時台灣業已為越南第三大貿易夥伴，且台灣為越南最重要投資國家之一，越南此舉影響台商在越南的經濟活動以及越南利用台灣半製成品重新生產並外銷。經台灣向越南交涉，要求基於雙方互惠原則，立即恢復對台灣的優惠關稅；1999 年 1 月 4 日，越南即做出決定同意恢復給台灣優惠關稅。³²

在東亞金融風暴影響下，越南經濟並沒有嚴重受打擊，1998 年經濟成長率為 5.8%，越南盾兌美元的匯率亦維持平穩，通貨膨脹率每年在 10% 以下。越南政經情勢穩定，台商在越南之投資，除了 1997 年明顯下降外，以後即漸次增加。例如 1996 年台商在越投資額為 5.3 億美元，1997 年為 2.5 億美元，1998 年為 4.4 億美元，台灣國營企業和大中型企業在金融危機以來仍競相前往越南投資或尋找投資機會。

比較而言，在金融危機後，台商在東南亞之投資活動，以泰國、馬來西亞和越南三國為主，而其中尤以與越南的關係最為特別。台越間除密切的經貿關係外，台灣男性與越南女性通婚的例子愈來愈多，平均每月有 1000 對；³³ 這一密集通婚涉及兩國法律制度、公共政策、社會生活等層面的調整，影響台越雙邊關係非常深遠。

³⁰ 筆者曾於 2002 年 11 月 22 日赴越南胡志明市參訪「新順加工出口區」聯合開發區與富美興公司的南西貢開發計畫。<http://www.tanthuan.com/index/cal>

³¹ 經濟部，《東南亞投資季刊》，第 14 期。

³² 傅清萍，〈台灣征戰馬、越市場開拓歷程〉，《台灣經濟研究月刊》，民國 88 年 2 月。

³³ 筆者於 2002 年 11 月 19-25 日赴越南訪問，此數據由「駐胡志明市台北經濟文化辦事處」吳處長建國提供。

伍、南向政策再評估 — 「重啟」之議

「乍起還落」一詞適足以形容近幾年來台海兩岸政經互動關係的一般性規律。兩岸的經濟互補性在大方向上業已成形，但政治關係上則仍然潛藏緊張。鄧後時代的中國對外關係刻意彰顯強硬的特質，對內則強調廉能政府與社會穩定的方針。然而，中國大陸明顯缺少一個能夠支撐面臨「既需安內又需攘外」雙重困境的穩固社會基礎：國土幅員廣大、區域發展不均、城鄉差距擴大、農村問題惡化、特權貪污氾濫、通貨膨脹加劇以及國營企業嚴重虧損等發展的後遺症，已成為社會動亂的來源。這些問題對於兩岸關係的長遠發展而言都是一種壓力，也將負面地影響台商對大陸的投資。

台灣經過近幾年來統獨與黨爭的激盪後，不同政治陣營固然仍持續對立，但「台灣優先論」顯然已逐漸成為基本共識。然而，歷史經驗彰顯殘酷的教訓：政治鬥爭的本質是「力量對抗力量，力量壓制力量」。台灣內部普遍存在的「中國大陸將在政治上壓住台灣，在經濟上拖住台灣」的憂慮已逐漸浮現。在此一情境下，台灣未來要走的路線將會是：積極參與中國的經濟發展，卻又不受制於其發展規律與制約；亦即，將中國大陸納入台灣國際化分工體系的一環，並試圖取得市場的競爭優勢，使得大陸局勢或兩岸關係一旦產生波動，台灣的經濟所受的傷害可以減到最低程度。無疑地，在中國「一國兩制」不變的前提下，兩岸將很難輕鬆愉快地交流，摩擦與不信任將會是常態。

「重啟南向」成為當前台灣全球佈局下牽制經濟過份倚靠大陸的政策之一。日前陳水扁總統呼籲台商重視對東南亞投資，揭示「南向」目的不在「取代西進」，政府應該多提供東南亞投資環境與市場的相關資訊，忠實反映當地發展優勢、同時也忠實反映大陸當地實際情況，台灣對大陸市場的高度依賴才能獲得平衡。面對中國積極推動南向發展，試圖掌握東南亞的政經主導權，台灣面對中共的經貿競爭，已經威脅到台灣在東南亞的經貿利益。當此之際，台灣更應該體認南向東南亞發展的重要性，畢竟東南亞市場大，與台灣的距離也近，台灣與東南亞之間的交流也相當頻繁密切。面對台商一窩蜂錢進大陸，加上台灣對大陸採取「積極開放、有效管理」的鬆綁政策之際，重啟南向政策有其必要性與迫切性。³⁴

³⁴ 蔡佩蓉，〈從區域主義的實踐論中共與東協簽署自由貿易協定之影響〉，《共黨問題研究》，第

重啓南向政策不但具有降低經濟風險，也可以開拓東南亞市場，更具有政治象徵意義：台灣以東南亞國家定位，將可拉近台灣與東南亞之間的政經距離，進而深度經營東南亞市場。新政府不應該以南向政策是舊政府的政策，抑或視南巷政策在金融危機後已式微而棄之不顧，而是更應該檢討舊政府南向政策成效不彰的原因，重啓以經貿投資爲主的南向政策，配合新的國家定位，給予台商更多經濟誘因和政治協助，以便在南向與西進發展中發揮平衡的效果。

就重啓南向政策的策略論，台越關係在金融危機後具體進展是值得思考的。越南充滿著商機，是一個值得台商投資的國家，不僅美越貿易正常化後有利可圖，越南經濟成長持續，在投資和市場商機上頗有中國大陸第二的架勢。事實上，胡志明市外來投資中，台商位居首位。在 2001 年前 7 個月中，投資金額高達 4.5 億美元。此外，九一一事件後，越南投資風險在亞太地區也被評估爲最低。

由於近年東亞經濟不振，外人在越投資大幅減少，1996 年爲 85.4 億美元，1997 年爲 55.5 億美元。越南政府乃重申確保外商投資權益，並於 2000 年 5 月再度修改投資法令，大幅改善投資條件，下放地方投資審核權限，刪除對外商水電兩價制。修改稅法，凡出口外銷的產品免課稅。在越南新投資政策下，台商對越南投資在經歷短暫金融風暴後恢復投資活力，部份國營企業和台商仍繼續在越南尋找商機。越南已加入東協，越南與東協和歐盟簽有關稅貿易協定，享有關稅減讓優惠。越南亦與美國簽署智慧財產權保護協定，2000 年 7 月與美國簽訂貿易協定，取得美國最惠國優惠關稅待遇，有利於外商及台商在越南的投資。³⁵

囿於共產主義意識形態與制度的本質，越南在台灣的南向思維中從未居於優先位置；然而金融危機後台越經貿關係的大幅增長、加上台越通婚的快速成長，帶動兩國進行法規、制度、政策、社會福利與人道關懷等層面的廣泛協商交流。台越的特殊關係，爲重啓南向政策提供了了動力因素。作爲台灣經濟發展的一個延伸性政策，南向政策可說是一項長期的策略，它不會在金融危機之後，迅速告一段落。尤其在台灣新政府產生之際，台灣與中國大陸之關係陷於緊張，南向政策更有其存在的理由和重要性。台越關係密切發展正是重啓南向政策必要性的一個註腳。

A Reappraisal of Taiwan's "Southward Policy": New Foreign Strategies Under the Stagnate of Cross-Straits Relations

Pei-Hsiu Chen

Abstract

Since the introduction of Taiwan's 'Southward Policy' in 1993, the last decade witnessed the development of intensive relations between Taiwan and Southeast Asian states. The road of implementing such a policy was zigzag, however, because of the changes of regional and international environments, the uncertainty of cross-strait relations and the impact of domestic power shift.

Under the pressure of 'magnetic effects' that makes capital flows to China, Taiwan encouraged investment to Southeast Asia, raised 'Southward' thinking to cool down this 'Westward' fever. The 1997 financial crisis became the key conjuncture of this policy while the preliminary objects had been achieved. After the crisis, 'Southward Policy' seems to be evaporated. It is hardly probable that one can assert this policy has been terminated, just temporarily suspended, or still in operation.

The 2000 presidential election reshaped Taiwan's domestic power structure as well as the cross-strait relations basis. The newly established leadership is, from China's perspectives, reluctant in promoting cross-strait interaction and tendentious towards pursuing Taiwan independence. When long stagnate of mutual dialogue soars the tension between Taiwan and China, Taiwan government reiterated the importance of 'Southward Policy' and reevaluated its strategies and effects.

This article argues that, as an extended policy of Taiwan's foreign development, 'Southward Policy' is a long-term strategy that never been bypassed no matter in the financial crisis or in the boom-and-bust of the world economy. Besides, at current stage, Taiwan is on her way to 'restarting' this policy, Vietnam-Taiwan relations after the financial crisis has demonstrated the evidence and necessity of Taiwan's endeavours in continuing this policy.

Keywords: Southward Policy, foreign policy, Taiwan, China, East Asian Crisis