

## 兩岸產業競合與南進的勢與力 \*

黃登興（中央研究院經濟研究所）

2017.06.01

最早將南進列為政府的經貿政策的應該是 1993 年李登輝總統的時代。有鑑於台灣貿易投資的急速融入中國大陸，李總統一方面提出「戒急用忍」的大陸政策，佐以分散風險的南進政策。然後每換一位總統都會有「南向政策」的宣佈，2000 年陳水扁總統、2008 年馬英九總統到當今的蔡英文總統，無一例外。繼李總統 1993 年第一次的南進政策後，而後每次的南進政策也都會冠個「新」字在前面。新了又新，真的新嗎？新在哪裡？成效如何？

### 一 真的新嗎？政策目標不新

歷次的南進政策內容計劃或有不同，但可以確定的是主要目的均一致。都是企圖擺脫或降低台灣對中國的「過度依賴」，以增加台灣經濟貿易乃致於政府治理的獨立性。最具代表性是，李登輝總統在其南向政策時「避免將來中國政府以商圍政」的主張。值得一提的是，當年李總統的預警，某種程度上已經是事實，而且更因為中國經貿力量的壯大，讓台灣在內政外交上更處處受到制肘，以商圍政的情勢更為明顯。換言之，南進的基本戰略目標都是避免對中國的過度依賴。諷刺的是，台灣對中國大陸的依賴程度，隨著歐美經濟地位與中國由工廠變市場的全球局勢一落一起的變化，而愈來愈重。兩岸在主導當今全球經濟發展的半導體、資訊通訊產業上，已然在全球供應鏈上互不可缺，由合而競，亦競亦合。

### 一 新南進策略有不同嗎？

大抵而言，前三次南進的策略都將重點放在如何誘導或鼓勵台商赴南洋投資設廠，與如何加強對東協的進出口貿易。當然加強對東協與紐澳等簽署各種貿易協定，一直都是南進政策與有關單位所不停在進行的重要任務之一。只是在對岸

---

\* 發表於 106 年 6 月 9 日，中華經濟研究院舉行的「兩岸拼南向－臺灣新南向競合抉擇」論壇。

的阻撓下，進展相當有限。以這次本來受邀题目的台灣加入 RCEP 的機會與挑戰而言，由於 RCEP 背後中國的主導角色，加上中國政府目前「全面封殺」台灣國際空間的手段來看，加入 RCEP 幾乎是不可能的任務。

如前述若檢視當前台廠投資與貿易依賴關係，則可以確定前三次的南向政策，顯然難以抵擋中國改革開放後的強大磁吸效應。換言之，若從對中國的投資與經貿依賴程度來看，前幾次的南向政策的效果相當有限，或說是失敗的。相對而言，這次蔡政府在去年九月所提出的新南向政策，其內容包括四大面向：經貿合作、人才交流、資源共享與區域鏈結。由往昔對東協為主擴大到含印度的 18 國，五大旗艦計畫：產業人力發展、醫療衛生、創新產業、區域農業發展、新南向論壇及青年交流平台。顯然是個不侷限於經貿交流的南進政策，的確有其新穎之處。睽諸各國於東協的「南向」策略與經驗，往往不限於經貿，而含括人文學術與經援等，卻自然而然的實現顯著經貿「南向」的效果。準此而言，蔡英文政府之新南向政策的多方位南進計劃，值得肯定。只是是否能夠落實發揮綜效，尚待評估。

這次新南進的挑戰與機會在哪？或許從「勢」與「力」的兩個面向來分析。

## 一 內勢

近年來，東協明顯呈現慢慢地由工廠變市場的轉型趨勢。其規模也許不如中國之大，但由於區域內各會員國的開發程度不同，南進機會也多元，挑戰也不一樣。馬來西亞、泰國、菲律賓及印尼的工業化與製造業升級之企圖，明顯提供台灣資本密集與技術密集產業的跨國垂直分工機會，將比較勞力密集的製程，除了以往的中國基地外，多一項選擇<sup>1</sup>。至於後來才開放的越南、柬埔寨、緬甸及寮國，則乃以傳統產業如紡織、製鞋等，前往投資為有利。當然農、牧、養殖亦不失為投資機會。隨著東協整合的進展，除了市場的多元性之外，2016 年起的東協經濟共同體（ASEAN Economic Community, AEC），經濟整合形成的規模經濟亦

---

<sup>1</sup> 東南亞雖然與台灣及韓國於 70 年代同時接受日美歐等外來投資的沖擊，但顯然未能在技術人才上提升，所以高階製程仍難以在東協的先進國找到投資利基。

不容忽視。

但由於各國發展程度之不同，AEC 距離真正統合成一個 6.3 億人口的經濟體尚有一段距離。但前往投資的廠商，仍應前瞻性的關注此趨勢，由傳統之單國考量的投資策略，思考以區域為單位( **region-based** )的東協內跨國投資布局的戰略。

此外東協內部的異質性，在邁向實質整合過程中，亦充滿機會與挑戰。如 2016 年 9 月的東協高峰會所揭示的內部整合提升 CLMV 發展農業、貿易、教育、中小企業與健康福利之援助計劃，與整體之永續結構、數位發明、無縫物流的跨國前瞻計畫( **MPAC 2025** ) 等等，這些東協內部的整合發展之趨勢，處處充滿投資的商機。有基礎建設的商機，亦有不少屬於台灣傳統夕陽產業與屬於台灣優勢產業的跨國分工投資的商機。

## 一 外勢

外來的國際勢力，對於台商佈局東南亞，亦為不可忽略的重要因素。一直以來，東協十國都在美、中兩股外來勢力的角力中成長。眾所周知中國透過 **RCEP**、一帶一路及亞洲基礎設施投資銀行( **Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB** )，透過北東協的湄公河區域合作開發，以援助並參與基礎建設來塑造東協向中國傾斜之勢。另一方面也為中國過剩的資本謀求出路，並開闢新出口，避免美日的防堵勢力。其一帶一路的戰略目標與此相一致。相對地，美國在前任總統歐巴馬政府，以 **TPP** 做為重返亞洲的戰略，雖在目前川普總統的否決下名目上停擺，其攜手日本在東南亞與中國影響勢力抗衡的努力不曾稍懈。東協本身亦在政治、經濟、安全與吸引外資上，於中、美兩股勢力中謀取戰略利益。台灣同其他小國一樣，只能在這兩股外勢的爭奪中，謀取“非政治”或無關政治外交的經濟利益。準此而言，經濟實力或競爭力的優勢就決定台灣能否成功南進的關鍵。

## 一 競爭力與南進

在廠商的角度，只要有競爭力、有助於成本的節省、提高市佔與增加利潤，跨國投資與投資目的地不用政府鼓吹。所謂「商人無祖國」從跨國佈局投資以提

升競爭力的角度來看，乃屬理所當然。就政府第一次南進政策而言，早在 1993 年宣佈之前就有不少台商落腳在印尼、泰國、菲律賓及馬來西亞進行投資設廠。有名的如宏碁、英業達、台達電與奇美等大廠，其餘小廠亦不計其數。無論是應品牌商要求，下游廠商的招手，乃至看中當地市場而前往，這些都發生在南向政策宣佈之前。主要原因是 1985 年的台幣升值，台灣勞工成本上漲導致將勞力密集的製程或產品外移。在中國開放尚未明朗之際，東南亞就成為當年台商的首選。到了 1987 年解嚴，甚至兩岸開放間接投資的 1991 年，成本驅動的遊牧式台商乃當然轉往中國大陸。這時以轉移台商再往南洋的南進政策，就顯得如狗吠火車，難以發揮作用。隨著中國成為舉世跨國企業的投資對象，中國成為世界製造工廠，人均所得隨之提升，中國的勞工成本在新的勞動合同法下，提高到其勞力密集產品的成本優勢不再，於是出現新一波全球再南進的浪潮。從事勞力密集產品製造的台商，由中國移轉到越南、印尼等，不用政府南進的號召，一波新的台商南進浪潮自然湧現。於是我們看到貿易文獻所出現的東亞雙軸心現象的一些擾動。

### — 東亞貿易軸心變化下的台灣與東協

若從貿易流量來觀察近十多年來東亞的貿易軸心變化，可以發現兩岸在東亞與東南亞的貿易競合關係。由於篇幅的限制，我們僅比較 2004 年及 2013 年 HM 指數所反映出來的貿易軸心國與各軸心對應之輻緣國的依附程度，如附表 1（2004 年）及附表 2（2013 年）<sup>2</sup>。

根據這 HM 的測度，我們可以發現東亞與東協進十多年來的貿易依附關係變化如下：

就東協而言，我們發現早期主要的軸心國，依序為新加坡、馬來西亞、印尼及泰國；後來則泰國逐漸竄升，已經超越馬來西亞及印尼，為僅次於新加坡的東協第二大軸心國。後進的四國，以越南最早開放，雖不足以成為東協的貿易軸心，

---

<sup>2</sup> 全文請參考黃登興、黃幼宜、蔡青龍 (2017) “東協開放與東亞之軸心輻緣貿易型態”，IEAS 研討論文，No.17-A006。

但仍為後進的寮國及柬埔寨之主要貿易輻緣對象。

其次，就東亞地區的貿易軸幅關係而言，明顯呈現中日雙軸心的型態與 Baldwin (2009)的發現一致。所不同的是，我們進一步發現四小龍明顯傾向中國軸心的態勢，特別是香港、台灣及韓國三者高度的向中國貿易軸心傾斜。四小虎的馬來西亞、泰國、菲律賓及印尼，則除了馬來西亞明顯以新加坡為軸心外，也以中日雙軸心為主要輻緣對象。但不同於四小龍之大幅向中國軸心傾斜，四小虎對雙軸心的依附程度相對平衡，甚至在 2004 年時對日本的輻緣指數高於對中國的指數，直到 2011 年印尼及菲律賓對日本的 HM 指數，仍舊微幅高於對中國的 HM 指數。惟趨勢上，仍可發現開放中的東協，也呈現逐漸向中國傾斜的態勢。

最後，就東協的後進四國(越南、柬埔寨、緬甸及寮國)而言，於 1986 年實行門戶開放的越南，其貿易軸幅地位，明顯有別於 1996 年以後才加入東協而逐漸向東協開放的柬緬寮三國。越南於 2004 年已呈現與四小虎一般，以中日雙軸心為主要輻緣對象。至於柬埔寨、緬甸及寮國的主要依附軸心，於 2004 年仍侷限在其他先進的東協會員國，並且呈現相當明顯的地緣關係：泰國為緬甸及寮國主軸心；越南為柬埔寨主軸心及寮國之次軸(緬甸以日本為次軸心)。但是到 2011 與 2013 年，除了柬埔寨外，緬甸及寮國均已經以中國為主軸心國。大抵而言，即便是東協的後進四國，隨著開放時間愈久，以中國為貿易軸心的情勢愈來愈明顯。

存在東亞貿易結構上之中日雙軸心的現實，乃至於四小龍顯著地向中國軸心傾斜，以及四小虎開放愈久愈向中國軸心傾斜的趨勢，充分反映中國在東亞貿易軸心地位的強勢變化，如圖 1 所示。

台灣對中日雙軸心的依附趨勢，對中傾斜的現象，在 2010 年達到高峰後，才開始緩和下降（詳細的歷年指數，參黃 2017）；台灣對日本的輻緣指數則一直呈現長期平緩的現象。反之，台灣對東協的輻緣指數則出現越來越大之趨勢。這反映台灣的出口對中國與對東協的依附程度之一降一升趨勢。此結果，就台灣之南向政策，企圖以之擺脫對中國的貿易依附情勢，應是正面的力量；但仍不可忽略所有東協各國對中國軸心依附程度增重之事實。

以上結果可以圖 1 來表示：

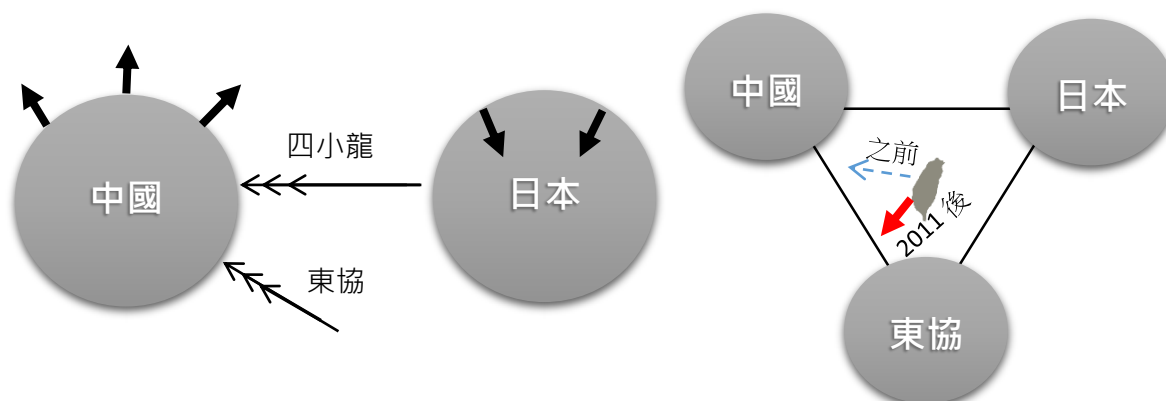


圖 1 東亞貿易之中-日雙軸心的變化與台灣逐漸向中國與東協傾斜的趨勢

以上只是總貿易流量的東亞情勢變化，若進一步分析當然還有產業別差異。一般而言，台灣目前的主力產業仍在電子資訊相關的產品，特別是光電有關的半導體面板等，當然還有工具機等產業。只是台灣這些產業的廠商無不在中國有相當程度投資設廠。從廠商的角度，其投資地點取決於利潤所在之境，應該不是政府的南向政策可以左右的。新南向所能做得“基礎建設”應該是長期趨勢的醞釀，短期難以有什麼明顯的作用，或說短期最大效果是引發東南亞諸國政府，如相對較晚開放的國家，如越南、柬埔寨、緬甸及寮國，針對其目前經濟發展階段有賴於外來投資者的注意，乃至願意主動對台灣“招商”。但去不去依然得在各廠商利益的乃至風險的盤算下來決定。換言之，市場力量依然是廠商去否的主導力，市場力量會引導如何進入，如何與跨國廠商聯手合作等，以破除進入障礙增加競爭力。若能在南進政策的加持下克服形式上的政治障礙，例如無邦交關係的系統性風險，則南進的效果才能顯現。

附表

附表 1a 2004 年東亞各國的 HM 值

單位：%

軸心國 出口國	中國	日本	台灣	南韓	新加坡	馬來西亞	泰國	印尼	菲律賓	越南	柬埔寨	緬甸	寮國	加權平均 <sup>②</sup> (輻緣指數)
中國		9.57	2.06	3.96	1.92	1.25	0.91	0.95	0.66	0.51	0.06	0.10	0.01	5.68
日本	10.90		5.17	5.88	2.72	1.93	2.66	1.37	1.36	0.45	0.01	0.02	0.0024	6.17
台灣	18.10	7.28		2.99	3.47	2.25	1.78	1.04	2.06	1.50	0.14	0.04	0.0011	10.36
南韓	17.41	7.97	3.60		2.13	1.68	1.23	1.36	1.24	0.99	0.05	0.06	0.0033	10.59
香港	31.99	5.01	2.31	3.13	2.05	0.86	1.09	0.41	0.90	0.44	0.14	0.02	0.0025	23.71
新加坡	7.48	5.64	4.06	3.57		9.88	3.52	6.69	1.81	0.84	0.10	0.17	0.02	6.53
馬來西亞	6.59	9.74	3.28	3.43	12.89		4.40	2.30	1.47	0.81	0.06	0.09	0.0017	8.02
泰國	7.26	13.48	2.67	1.90	6.91	5.20		3.17	1.83	1.57	0.50	0.46	0.21	7.37
印尼	6.37	21.36	3.94	6.57	8.01	4.08	2.69		1.68	0.78	0.10	0.08	0.0019	11.69
菲律賓	6.65	19.69	5.56	2.79	6.50	5.11	2.64	0.94		1.63	0.01	0.02	0.0002	10.69
越南	10.94	13.39	3.27	2.30	5.59	2.35	1.96	1.72	1.88		0.79	0.05	0.18	8.16
柬埔寨	0.44	0.88	0.13	0.89	0.35	0.32	0.60	0.05	0.07	1.49		0.01	0.01	0.88
緬甸	3.76	5.87	0.0012	1.96	5.10	3.85	37.16	2.10	0.69	0.83	0.01		0.002	24.20
寮國	0.93	0.46	0.09	0.01	0.08	0.002	59.56	0.004	0.001	24.23	0.12	0.01		48.38
加權平均 <sup>①</sup> (軸心指數)	20.17	10.61	4.52	4.65	5.76	5.36	3.10	3.56	1.41	0.94	0.25	0.19	0.16	

註① 軸心指數：軸心國 HM 平均權數為出口國對軸心國出口值占所有幅員國對軸心國出口總值的比重  $HM_{oh}^R = \sum_{o \in R} \{HM_{oh} \cdot [X_{oh} / \sum_{i \in R} X_{ih}]\}$

② 輻緣指數：輻緣國的平均 HM，其權數為  $HM_s^R = \sum_{h \in R} HM_{sh} \cdot [X_{sh} / \sum_{j \in R} X_{sj}]$

資料來源：本研究自行整理

表 1b 2004 年東亞與東協的 HM 值

單位：%

軸心國 出口國	中國	東協	日本	台灣	南韓	加權平均 <sup>②</sup> (輻緣指數)
中國		6.47	9.57	2.06	3.96	7.09
東協	7.13		8.29	3.65	3.27	6.46
日本	10.90	10.59		5.17	5.88	8.81
台灣	18.10	12.58	7.28		2.99	13.46
南韓	17.41	8.91	7.97	3.60		12.24
香港	31.99	5.95	5.01	2.31	3.13	24.19
加權平均 <sup>①</sup> (軸心指數)	20.12	9.21	8.64	4.48	4.52	

註① 軸心指數：軸心國 HM 平均權數為出口國對軸心國出口值占所有幅員國對軸心國出口總值的比重  $HM_{oh}^R = \sum_{o \in R} \{HM_{oh} \cdot [X_{oh} / \sum_{i \in R} X_{ih}]\}$

② 輻緣指數：輻緣國的平均 HM，其權數為  $HM_s^R = \sum_{h \in R} HM_{sh} \cdot [X_{sh} / \sum_{j \in R} X_{sj}]$

資料來源：本研究自行整理

附表 2a 2013 年東亞各國的 HM 值

單位：%

軸心國 出口國	中國	日本	台灣	南韓	新加坡	馬來 西亞	泰國	印尼	菲律賓	越南	柬埔寨	緬甸	寮國	加權平均 <sup>②</sup> (輻緣指數)
中國		5.60	1.56	3.40	1.82	1.62	1.29	1.34	0.62	1.39	0.12	0.20	0.06	2.95
日本	16.89		4.92	7.04	2.77	1.97	4.31	2.16	1.15	1.36	0.03	0.14	0.02	9.14
台灣	25.66	6.15		3.86	6.06	2.57	2.02	1.64	2.72	2.73	0.21	0.06	0.0012	14.40
南韓	24.12	5.94	2.64		3.74	1.47	1.39	1.94	1.36	3.17	0.11	0.12	0.03	14.29
香港	50.07	3.20	1.91	1.59	1.58	0.64	1.30	0.47	0.50	1.64	0.16	0.02	0.01	41.23
新加坡	11.50	4.20	3.52	3.92		9.22	3.47	7.74	1.46	2.43	0.25	0.48	0.01	7.19
馬來西亞	13.26	10.74	2.85	3.57	12.76		5.27	4.34	1.24	1.79	0.10	0.30	0.01	9.38
泰國	11.75	9.47	1.46	1.99	4.77	5.34		4.48	2.04	2.97	1.35	1.32	0.72	6.53
印尼	12.24	14.36	3.14	6.12	8.73	5.54	3.24		1.97	1.29	0.17	0.30	0.0032	9.20
菲律賓	12.15	12.10	3.31	5.76	7.36	2.39	3.56	1.48		0.97	0.02	0.04	0.001	8.42
越南	9.91	10.09	1.67	5.00	2.02	3.68	2.30	1.87	1.28		1.80	0.17	0.30	6.41
柬埔寨	3.03	3.61	0.24	1.06	8.56	1.40	2.55	0.12	0.15	1.17		0.01	0.01	4.87
緬甸	26.33	7.00	0.94	4.50	1.65	1.83	36.63	0.68	0.23	1.14	0.0024		0.004	26.18
寮國	25.73	2.73	0.33	0.32	0.15	0.03	34.47	0.19	0.0003	16.96	0.14	0.03		26.47
加權平均 <sup>①</sup> (軸心指數)	30.98	7.12	3.03	4.53	5.44	4.65	4.29	3.84	1.36	2.08	0.83	0.49	0.46	

註① 軸心指數：軸心國 HM 平均權數為出口國對軸心國出口值占所有幅員國對軸心國出口總值的比重  $HM_h^R = \sum_{o \in R} \{HM_{oh} \cdot [X_{oh} / \sum_{i \in R} X_{ih}]\}$

② 輻緣指數：輻緣國的平均 HM，其權數為  $HM_s^R = \sum_{h \in R} HM_{sh} \cdot [X_{sh} / \sum_{j \in R} X_{sj}]$

資料來源：本研究自行整理

表 2b 2013 年東亞與東協的 HM 值

單位：%

軸心國 出口國	中國	東協	日本	台灣	南韓	加權平均 <sup>②</sup> (輻緣指數)
中國		8.85	5.60	1.56	3.40	6.41
東協	10.96		8.29	2.44	3.77	8.16
日本	16.89	14.11		4.92	7.04	12.86
台灣	25.66	18.32	6.15		3.86	19.44
南韓	24.12	13.67	5.94	2.64		17.56
香港	50.07	6.39	3.20	1.91	1.59	41.69
加權平均 <sup>①</sup> (軸心指數)	30.83	11.58	6.49	2.89	4.37	

註① 軸心指數：軸心國 HM 平均權數為出口國對軸心國出口值占所有幅員國對軸心國出口總值的比重  $HM_h^R = \sum_{o \in R} \{HM_{oh} \cdot [X_{oh} / \sum_{i \in R} X_{ih}]\}$

② 輻緣指數：輻緣國的平均 HM，其權數為  $HM_s^R = \sum_{h \in R} HM_{sh} \cdot [X_{sh} / \sum_{j \in R} X_{sj}]$

資料來源：本研究自行整理