

## 论 文 摘 要

台湾对东南亚的投资开始于 50 年代末，至 80 年代中期以后，台湾对东南亚的投资规模迅猛发展，台湾当局推动赴东南亚投资的“南向政策”至今经历了三次。但台商在东南亚大规模投资的同时，遭遇到不少问题和困扰，亚洲金融风暴更使台商遭受重大损失。本文试图对近年来台商到东南亚投资的原因、现状、特点及发展趋势作一分析。本文共分四个部分：

第一部分，论述金融危机前台商到马来西亚、印度尼西亚、泰国、菲律宾、越南等东南亚国家投资的情况及遭遇到的在外资政策及投资环境上的问题。

第二部分，分析 80 年代后台商对东南亚投资急剧扩大的原因及台湾当局推动“南向政策”的原因。台湾当局推行南向政策主要是出于政治上的考量，而台商对东南亚投资的急剧扩大是由当时国际和岛内的经济背景所共同决定的。

第三部分，分析金融危机对台商在东南亚投资的影响。金融危机后台湾当局再次出“南向政策”，官方的推动方式及台商的经营模式比较金融危机前都有一定的变化，但第二次“南向政策”的推动是失败的。

第四部分，2002 年陈水扁出于政治目的的考量重提台商投资东南亚也不会取得显著绩效。短期而言，台商在东南亚的投资在台湾对外投资总额中所占的比重仍将下降，台商大企业对于东南亚的投资意愿比小企业高，他们对东南亚投资将依各国自然资源条件、制造业基础和有发展潜力产业的不同而各有侧重。

**关键词：**台商；东南亚；投资；南向政策。

## 目 录

第一章	金融危机前台商在东南亚的投资	1
第二章	台商对东南亚投资与“南向政策”	8
一、	台商对东南亚投资急剧扩大的原因	8
二、	台湾当局的“南向政策”	12
第三章	金融危机后台商在东南亚的投资	16
一、	金融危机对台商在东南亚投资的影响	16
二、	金融危机后东南亚台商经营模式的变化	17
三、	金融危机后台湾的第二次“南向政策”	18
四、	第二次“南向政策”的失效	22
第四章	台商在东南亚投资展望	25
一、	陈水扁重提“南向政策”	25
二、	台商在东南亚投资的前景	28
	主要参考文献	31

## 第一章 金融危机前台商在东南亚的投资

台湾对外投资始于 50 年代末和 60 年代初，其投资基本集中在东南亚地区，直至 70 年代中期才逐步转向以美国为主的西方国家。但 80 年代中期以前，台湾对外投资一直是零星、少量的，80 年代中期以后，由于受国际经济的影响，加上岛内政治、经济发展的需要，台湾的对外投资才引人注目地迅猛发展，而且对东南亚的投资规模迅速扩大。

80 年代以来，台湾产业面临新台币大幅升值、劳工短缺、工资上涨及地价急剧上升的压力，在国际市场上则遭遇到其他发展中国家商品的强力竞争，使得台湾产品竞争力大幅下降。为了降低生产成本，增强国际市场的竞争能力，台湾厂商纷纷赴海外直接投资。东南亚由于地理位置靠近台湾，且华侨华人人数众多、语言沟通方便，因此吸引不少台商前往投资，其中以马来西亚的投资金额最多，其次依序为印度尼西亚、泰国、越南以及菲律宾。

### 马来西亚

截至 1994 年止，台商在马来西亚的投资已经累积至 70 亿美元，在当地投资外商中排名第二。台商对马来西亚的主要的投资产业集中在电子业、基本金属业、化学与纺织业等。台商在马来西亚投资之动机依规模不同有所差异，大企业基本上是被马来西亚低廉劳动成本所吸引，而中小企业则主要导因于扩充市场之动机。在产品的目标市场方面，大小企业也有差别，大企业主要是出口导向，而中小企业则以内销当地市场为主。造成这种差异的主要原因是许多小厂生产零组件是提供给当地装配厂加工后才外销。不过，不论大小企业产品回销台湾的比例均不高。

产品行销方面，子公司仍然有部分依赖母公司，且大企业依赖程度更甚于中小企业。主要是因为马来西亚投资厂商大都集中于电子电器业，大企业因偏向生产最终消费材料，产品多以外销为主，因此依靠母公司旧有客户的

定单程度较高。中小企业以生产零组件为主，产品多内销国内市场，因此子公司自行行销的比例较高。基本上厂商到马来西亚投资较少利用垂直分工的生产方式，与国内的联系关系比较弱，原物料采购也趋向本土化，因此是属于复制式生产模式，厂商在投资时必须着重于生产技术的调适，以适应当地市场的特征，因此在技术上会有较大幅度的本土化倾向。

厂商在马国子公司生产的产品，一般而言技术层次较低、劳动密集度较高、且附加价值较低。母公司为了掌握竞争优势，对于新产品的设计与开发技术大都有所保留，主导权大都仍操纵在母公司手中。但对于生产与维修技术，母公司较倾向完全移转给子公司，此对当地的技术提升较有贡献。

台商早期赴马来西亚投资，主要是看中当地廉价的劳力及华侨人口众多，语言沟通方便。但随着外资的增加，马国现在已经出现劳工不足现象，尤其是外商集中的地方，情况更为严重。为了解决劳动力不足状况，马国政府除了引进外籍劳工外，目前对劳动力密集型产业已经不表欢迎。事实上，以目前马国工资上涨的速度，劳动力密集产业在马国生产已经不具比较利益，加上中国大陆及越南市场的开放，更使得马来西亚丧失竞争优势。

虽然马国政府鼓励资本及技术密集型产业到当地投资，但因为当地职业教育不发达，专业技术人员及研发人员难求，使得整体产业技术很难在当地生根。同时，因为当地技术人员跳槽风气盛，人员流动率高，因此降低外商对人力资源持续投资的意愿。

### 印度尼西亚

截至 1994 年底，台商在印尼的累计投资金额达 68 亿美元，占印尼政府核准外商投资总金额的 7.1%，在当地投资外商中排名第七。台商对印尼投资呈现不稳定的走势，各年投资金额忽高忽低，这可能与当地投资环境的变化有密切关系。印尼因基础建设不足，法令规范不周延，缺乏高品质的人力资源等不利因素，使印尼在争取台商投资方面，成绩不理想。金融危机前台商投资渐增，主要反映出印尼在外资政策上更趋开放，其自由化措施也有助于

强化外资的信心。

一般而言，台湾厂商在印尼的投资方式相当劳力密集，每一核准投资案平均雇佣人数是 644 人，比其他外商的平均值高，甚至比美商及日商的平均雇佣人数还多；但台商的投资额相对员工人数比例则较其他外商为低。台商投资大半以外销为主，在核准的投资案中，有 91%是出口导向的投资。台商在印尼投资的主要产业有纸业、纺织业及非矿物制造业，若以投资家数而言，纺织成衣业应该是最多的。

台商到印尼投资主要是看上当地丰富和廉价的劳动力。不过，中小企业认为，当地市场潜力才是他们前往投资的最重要因素。事实上，中小企业内销比例高达 66.8%，远高于大企业的 30.5%，可看出二者的投资动机有所差异。中小企业虽以内销为主，但大多是卖给外销厂商，因此属于间接外销，对当地出口仍有相当的贡献。至于大型企业为了避免与当地华人企业集团利益冲突，多以外销为主。

在印尼投资的台商，原材料及零件的采购大多来自当地，本土化的趋势相当明显。但对于机器设备的采购则以进口为主，尤其是由台湾进口，主要是因为台商已经熟悉台制机器设备的操作、组合，而且改装较方便。更重要的是，当地无法提供适合的机器设备以为替代，使得厂商不得不从国外进口。

## 泰国

在 1988 年-1990 年间，台商赴泰国投资达到高峰后开始下降。截至 1994 年底，台商在泰国的投资累积金额达 50 亿美元，在当地投资的外商中排名第四，仅次于日本、美国及香港。台商投资的产业大部分集中在制造业部门，其次是营建业和贸易业。其中，制造业较集中于电子电器业与纺织业，此亦是目前泰国最主要的两个出口产业。

在泰国投资的台商大部分是中小企业，而且大部分是独资企业居多。一般而言，泰国台商的获利情形颇佳，所赚取之利润有相当大的比例仍保留在泰国作为扩大投资及营运作用。此外，台商在泰国生产做需的零部件，有相

当比例是从当地购买。但是，对生产所需机器设备，仍然是依赖台湾或第三国供应。至于公司的营运策略，主要是由母公司派驻主管及当地经理做决定。

台商在泰国投资之主要动机是利用当地低廉的劳动力。不过，这种劳动力成本的优势在泰国正在迅速消失中。至于台商选择泰国而非其他东南亚国家投资之主要原因，则是鉴于泰国的种族和谐与政治安定。

台商对泰国经济的促进作用主要表现在出口创汇与就业方面，特别是非技术工的就业。在技术转移方面，由于台商与当地工人在沟通上有困难，所以转移程度有限。台商就业训练之对象也以当地较高阶员工为主。此外，由于泰国劳工的流动性不高，以及台商较不愿意提供技术给当地供应厂商，因此技术扩散程度并不明显。

对在泰国投资的台商而言，当地政府行政效率不高及海关通关作业手续繁琐最为台商诟病。其次是泰国的基础设施并不健全，而经济的高速增长又导致对基础设施的需求大量增加，特别是电力与运输服务，都出现严重不足的现象。再次，外资大量投资造成泰国劳动力市场供需失衡，平均工资与土地价格更随着经济高速增长而飞涨，导致 90 年代开始泰国劳力密集轻工业的国际竞争优势已受到其它新兴工业国家如印尼及中国同类产品的竞争威胁。此外，中高层管理人才及工程技术人员严重不足，融资不易，亦足以成为制约台商在泰国投资的经营瓶颈。

### 菲律宾

截至 1994 年底，台商赴菲律宾投资的金额累计只有 7 亿美元，在当地投资外商中排名第四。主要投资的产业以纺织业和电子业为主。一般而言，台商在菲律宾投资的动机主要是利用低成本的劳动力与扩充出口市场。在产品的目标市场方面，大部分的台商产品是 100% 外销至第三国，例如美国、加拿大、意大利和日本。行销管道则由在菲律宾的子公司负责。

一般而言，台商企业平均雇佣人数是 265 人，其中大部分是非技术劳工。其他如经理、市场开发、技术及管理等职位是由台商派驻人员当任。此外，

为了改进生产过程，许多台商由先进国家（例如美国、日本与加拿大）或台湾母公司取得技术，在菲律宾子公司进行研发的情形并不多见。

在菲律宾，台商不仅与当地政府和人民关系良好，同时也与当地企业维持良好往来。平时非常注重员工的工作环境和安全，因此劳资纠纷不多。此外，台商所赚取的利润约有三分之一留在菲国子公司，作为未来扩充工厂规模或营运活动用，其余三分之二则汇回台湾。通常小规模台商之资本回收年限约为 4 年，而大规模台商则需要 6 年。

尽管菲律宾社会经济制度与台湾接近，且该国原料丰富、劳动力供给较充足，这些因素对台商有一定的吸引力，但是，菲律宾投资环境仍有不少令台商诟病的地方。（1）基础设施落后。目前菲律宾为东盟五国中经济发展较为落后的地区之一，从其基础设施来看，如水、电、交通及电话等均较印尼、马来西亚、泰国落后。菲律宾城市交通拥挤致使运输成本大幅增加，并造成出外办事效率十分低落，影响企业经营竞争力；港湾虽多，但商港较少，且装卸设施不全导致装卸效率低落，机场情况亦相同；至于通讯方面，在城市尚可，郊区则有装机不易及通讯品质不良的问题。此外，国际电信收费单价较高，亦影响其各行业的竞争力。（2）罢工问题。菲律宾宪法准予罢工，劳工法执行严格，劳工纪律较差，易受国内左派工会蛊惑罢工，易造成劳资双方的对立，因此，罢工运动时有所闻，劳工成本逐年提高，过去十年基本工资也上涨了 5.3 倍。（3）治安情况日益恶化。1997 年 3 月 17 日，美国《财富》杂志以“菲律宾的绑架问题在扩散”为标题，把菲律宾称为“亚洲绑架之都”，该报导说 1996 年菲律宾计有 241 人被绑架。而菲律宾原兼任反罪恶委员会主席的前副总统埃斯特拉达（Estrada）也承认，绑架事件的统计数字被低报，因多数受害者害怕向警方报案。（4）行政手续繁琐。菲律宾法制不健全，加上实施民主宪政，社会松散，各机关层层设卡，行政效率差，办事皆须靠人际关系，官员贪污受贿情况较普遍。据菲律宾商工总会（PCCI）1997 年 2 月间对菲律宾本国商人及外商所作的有关贪污及受贿情形的问卷调查结

果，认为会改善者只有 3.8%，不变者 33.8%，变坏者则高达 53.1%。加上当地银行融资不易，造成台商资金成本过高，且该国产业纵向及横向整合不足，卫星工厂缺乏，使台湾中小企业在对菲律宾投资上有所顾忌。

### 越南

越南是近几年来台商对外投资的最热门地区之一，自 1991 年起，每年约有 4 亿美元的台资进入越南。截至 1994 年底，累积协议投资金额达 20 亿美元，在当地投资外商中排名第一。一般而言，台商在越南投资的最主要动机是利用当地的廉价劳动力。至于为何选择越南而非其他东南亚国家为投资据点，大小厂的论点有所差别。中小企业认为当地市场之潜力为越南投资之主要原因，而大型企业则认为政治稳定与种族和谐为选择越南投资的主因。

在越南投资的台商约半数独资企业，其与当地供应商之关联程度并不高。台商基本上是由国外进口生产所需的原材料，因而由投资所诱发的贸易相当显著。此外，在产品行销方面，产品大部分外销至第三国或回销到母公司或台湾其他厂商，而只有小部分产品内销。

台商在越南的技术转移情形与台商在其他东南亚国家相类似，即偏重于生产技术之转移，有时更刻意降低技术层次，以与当地环境相配合，为越南创造出更多的就业机会。

台商在越南投资所遇到的问题主要表现在：（1）台商仍无法享受国民待遇，导致台商在越南投资时租赁土地、水电、通讯、交通、医疗等费用的相对成本提高许多（目前越南政府正在考虑让外商能享有国民待遇）。（2）越南土地为国家所有，越南人只有土地使用权，而外商仅可承租使用权。台商在取得投资执照后，尚须负担搬迁、补偿等事宜，因此迟迟不能取得土地使用执照（所需时间约 1~4 年不等），以致延误商机。（3）越南外国人投资法第 14 条及第 12/CP 号实施细则决议第 21 条规定所谓“一致性表决原则”，即合营企业遇有以下事宜，须由董事会全体成员基于一致性原则方可决定，即使董事会内只有越方董事长一人，亦可以一票反对，而否决联营企业的长期及



各年生产方案、财政预算、投资贷款；联营企业章程的修改、补充；董事长、总经理、副总经理及财务经理的任命。（4）越南政府机构臃肿，行政效率不高，缺乏明确的办事流程及时限，行政裁决权过大，尤以海关、税务、公安最为外国投资者所诟病。另外，若投资者遭遇不公平之行政裁定时，缺乏有效之申请救济程序管道。（5）非正式投资案合法化问题，即所谓人头公司，过去有些台商到越南投资，是以越南当地人的名义来注册，合作中若发生纠纷，在法律上难以认定财产所有权的归属，甚至公司因此变成越南当地人所有，亦很难依循法律程序讨回公道。（6）台商子女就学问题，亦是越南台商的一大困扰。此外，台商在越南投资的不利因素还有：道路、桥梁、通讯等基础设施建设落后；技术职业教育体系不发达，中上层管理人员缺乏；资本流通不易，行政效率跟不上市场经济的发展；金融体系不完善，资金供应不足等。

## 第二章 台商对东南亚的投资与“南向政策”

### 一、台商对东南亚投资急剧扩大的原因

台湾对东南亚的投资在 80 年代，特别是 80 年代中期以后急剧扩大的原因是多方面的，既有国际因素，也有岛内因素，既有市场因素，也有政策因素，更有政治因素。有些因素的影响贯穿始终，有些则在台湾对东南亚国家投资的不同阶段中影响突出。

#### 1、国际经济背景

(1) 美、日经济摩擦对台湾产生的影响。台湾一直与美国、日本保持极为密切的经济关系，台与美、日两国进出口贸易额曾长期占其外贸总额的 50% 以上（其中台湾对美国市场出口的依存度按 1980 年-1988 年的平均数字达 42.5%），并形成了美国-日本-台湾之间三角经济网络关系，即台湾从日本进口资本货物、中间产品、部件与材料，进行装配加工生产，然后对美国出口工业制品。在这样的经济关系中，台湾存在巨额的贸易顺差。以 1985 年 9 月西方五大国财政部长会议为转折点，日元趋向升值，美元趋向贬值。日本企业为了回避日元升值所导致的出口竞争能力下降，便以台湾作为向美国出口的第二通道，大量地对台湾进行资本投资，这样使台湾扩大了对美国的出口，台湾对美国出口的增加及由此所引起的贸易收支顺差的增大和外汇储备的急剧增大使台湾卷入美日经济摩擦的漩涡之中。

(2) 台币升值使台湾参与到了以日本为首的对外投资浪潮中。日元大幅度升值后，包括台湾在内的亚洲新兴工业化国家和地区货币也普遍升值。1986 年以后，新台币在美国的压力下对美元的汇率比值上升。从 1986 年到 1989 年四年期间，新台币对美元升值了 45.9%。这样的升值幅度不仅比之同期韩

国的升值幅度 28.5%高得多,而且也比同期日元的升值幅度 39.9%高。以对美元汇价升值为契机,形成了一个以东南亚国家为热点,以日本为主体、亚洲新兴工业化国家(地区)参与的战后又一次投资浪潮。在这次投资浪潮中,日本及亚洲新兴工业化国家(地区)在东南亚的投资快速增长。台湾外流的中小资本绝大部分是面向出口的终端工业产品的生产厂商,为了弥补货币汇率比值升值带来的削弱国际市场竞争力的损失,它们资本的投资方向主要集中在东南亚四国等劳动力价格低廉的地区。

(3) 美国停止给予台湾工业制品进口的普遍优惠关税待遇。1964年,联合国贸易和发展会议达成一项协议,规定工业发达国家对发展中国家和地区实施普遍特惠关税制度。此项优惠制度曾经成为促进台湾等地区迅速发展劳动密集型出口加工工业,并很快成为亚洲地区新兴工业化地区经济发展的有力动因。但自70年代末期起,一些主要资本主义发达国家便开始对台湾实行自动出口限额制度。1989年2月起,美国停止给予台湾工业制品进口的普遍优惠关税待遇,这就大大地削弱了台湾作为加工工业生产基地的优势。这时候,东南亚国家所享有的对美国出口的普遍优惠关税待遇,对以出口为导向的台湾中小企业具有强烈的吸引力。

(4) 台湾中小企业遇到提高国际竞争力的压力。亚洲地区新兴工业化国家与地区在60年代中期以后的经济成效已经刺激了亚洲地区其他发展中国家的积极性,群起而效之,大力发展劳动集约型出口加工工业。台湾中小企业遇到了激烈的国际竞争,特别是来自亚洲地区低工资发展中国家的竞争。菲律宾、马来西亚、泰国在发展面向出口加工工业方面已经紧跟上来,70年代末期便已经成为台湾等亚洲地区新兴工业化国家与地区的强大出口竞争对手了。

## 2、岛内经济背景

(1) 岛内产业结构升级所面临的困难。在促使近年来台湾资本大量外流

的岛内经济背景中，最为根本的原因是台湾岛内产业结构升级所面临的困难。70年代末以后，亚洲“四小”相继开始进行以产业升级为核心的经济结构调整，但由于它们的资源赋存条件和业已固定下来的增长机制，其经济调整和产业升级普遍进展缓慢。同样，80年代上半期是台湾产业结构的调整时期。进入80年代后，由于资本主义世界经济陷于全面衰退及转入低增长时期，资本主义发达国家的贸易保护主义不断增强、来自其他发展中国家的国际市场竞争不断加剧。进入80年代中期，亚洲“四小”货币大幅度升值，这不仅直接影响到其出口加工主导型经济的国际竞争力，而且使步入转型期经济的结构性矛盾更加突出。在这样的形势下，台湾产业被迫进行由劳动集约型向资本、技术密集型、高增值型转向，要求面向出口型的制造工业企业通过提高生产技术（技术升级）、提高产品档次（提高增值）、提高产品质量来进行产业结构升级，而难以转轨的劳动密集型中小企业只好到海外寻求投资和发展。例如，1986年至1989年新台币对美元升值45.9%，工资上升87%，地价高涨3.1倍，促使多数中小企业外移，将整厂或部分生产工序转向劳动成分较为低廉的东南亚国家。

(2) 岛内资金供过于求，剩余资金大量存在。随着经济的高速发展，到80年代初台湾已经积累了相当的财富。台湾的储蓄率（储蓄/GNP）从70年代初起，除个别年份外，一直保持在30%以上。而另一方面，由于岛内投资环境恶化，投资率却于80年代初起逐渐下降，储蓄与投资间的差距越来越大，从而造成岛内资金的大量剩余。从另一个角度说，也就是岛内的部分经济资源未被利用，从而为对外投资提供了可能，也提出了要求。台湾贸易收支顺差额与外汇储备额的急剧增大使台湾拥有对外资本投资的巨额资金资源，1987年7月台湾政府当局放宽了外汇管制。

(3) 外汇贮备迅速增加。80年代以后，随着对外贸易的连年巨额顺差，台湾的外汇储备迅速增加。1976年台湾的外汇储备额为22亿美元，1984年

为 156 亿美元，1993 年为 835 亿美元，已经成为世界上外汇储备最多的地区之一。台湾的外汇大多藏于民间，对外投资因新台币升值而相对有利，而在台湾当局慑于巨额外汇储备对岛内造成潜在的通货膨胀压力而不得不放宽外汇管制的情况下，对外投资即自然成为企业谋求发展的选择之一。

(4) 岛内投资环境恶化。一方面，自 80 年代以来，台湾进入经济转型期，由于劳动力短缺、工资价格上涨、土地日趋昂贵、台币升值、民众环保意识增强等因素，使台湾的大量劳动密集型产业越来越难以生存，不得不将目光投向海外，寻找新的生存与发展的空间。另一方面，岛内的政治不够安定，国民党内部的统独之争及民进党台独党纲，都打击了投资意愿。在两岸关系中，岛内常提到“以商围政，以民促官”，似乎将台商看成中共代言人，降低了台湾工商人士的地位；相反地，这些台商在对外投资活动中，受到欢迎和尊重，因此，他们对在台湾投资就显得意愿不高。

### 3、岛内政策因素与政治考虑

台湾当局自 80 年代起，一改 60、70 年代的消极态度，积极推动对外投资的展开。1980 年，台湾当局将 1972 年公布的“对外投资审核处理办法”更名为“对外投资及技术合作审核处理办法”，并在内容上加以修订。例如，将对外投资厂商实收资本额由 1 亿元新台币降低到 5000 万元，给投资岛外自然资源开发或加工、并将其运返岛内的厂商免税及延迟纳税期。修改后的“办法”还增列“有助于增进外交关系者”和“有助于促进侨务发展者”两项对外投资条款，并把对外投资核备权交给“投审会”。1985 年，再度将对外投资实收资本由 5000 万新台币降低到 2000 万元，负债率由原来的未逾 200% 降低为未逾 300% 等等。1987 年 7 月台湾当局放宽了外汇管制，每次汇出金额为 500 万美元，大大方便了中小企业以现金方式出资的对外投资活动。台湾当局为促进对外投资的发展，还制定了一系列措施和辅导方式。如凡按规定向有关机构核备的厂商，可暂时引进外籍劳工在岛内训练，期满后再返回原地

从事生产，对外投资厂商可向指定银行申请对外投资融资和保险，其转移融通金额已不超过投资总额的 30-80%为限等。1993 年 7 月，台湾“行政院”通过并实施“振兴经济方案”，将把台湾建设成为“亚太营运中心”列为规划目标。台湾当局认为，东南亚是亚太地区的重镇之一，要达到上述目标，必须采取“全方位对外经济发展策略”，尤其要加强与东南亚各国的经贸关系，并借此使台湾自然融入“亚太经济体系”。东盟从 1993 年起实施“东盟自由贸易区”计划，以加强其内部投资与贸易交流，并作结构性产业调整；东盟外长会议也在 1995 年 7 月通过接受越南加入该组织。如“东盟自由贸易区”计划得到实现，未来进一步涵盖越南等中南半岛各国，则其影响力更不容忽视。因此，尽早在东南亚地区建立生产基地及据点成为台湾当局的当务之急。

## 二、台湾当局的“南向政策”

如果说 80 年代台湾对外投资的内外驱动力以经济因素为主的话，进入 90 年代，台湾岛内的政治与政策因素对台商对外投资的影响日益增强。特别是在 1991 年至 1993 年，台湾当局在台商对东南亚国家投资明显减少，投资热点转向大陆时，抛出所谓“南向政策”，积极引导台商向包括越南在内的东南亚诸国投资，从而再次掀起了台商对东南亚的投资热潮。

1993 年 8 月，台湾当局提出“南向政策”，11 月完成“南向投资政策”说帖，象征由官方主导的经贸政策已经进入实际推动阶段。说帖中明确指出，“南向投资政策”是“政府”为了缓和对大陆市场的依赖，由官方主导进行的整体性海外投资策略。1994 年 1 月，台湾当局正式发布“加强对东南亚地区经贸工作纲领”，作为推进“南向政策”具体工作计划，“纲领”明确指出，“南向政策”的目标是：协助台湾企业将不具比较利益的生产线移至当地投资，以作为海外生产基地，并可以部分东南亚国家取代 1997 年以后香港的地

位，作为大陆投资的中继站；增进台湾与该地区的实质关系，从而加强台湾在区域安全体系的关键地位；预见未来东盟计划在 15 年内成立自由贸易区，故早日进驻该地区，将有利于台湾整体的经济发展。台湾当局推出“南向政策”，虽然有一定的经济依据，但显然有其政治方面的考量，从其政策欲达到的目标可以清楚看出其真实的动机。

首先，分散对中国大陆的投资风险，避免因两岸经贸往来过多而带来政治上的不利影响。1987 年台湾开放大陆探亲后，当年台商在大陆投资约 2 亿美元，1988 年约 3 亿美元，截止 1989 年底累计投资总额约 11 亿美元。鉴于台商对大陆投资迅速增长的情况，台湾当局在 1989 年制订了《加强对五大新兴地区经贸拓展计划》。该计划规定对东南亚的投资策略是：“以投资带动贸易，开发农工原料进口，加强双方技术合作，改善外贸结构”，鼓励台商到东南亚投资。但是，这并未能遏制台商到大陆投资的势头。截止 1993 年，台对大陆投资总额达 160 亿美元，从而加深了台湾对中国大陆经贸的依赖程度。据台湾海关根据两岸进出口贸易额计算，台湾对大陆市场的依存度高达 16.3%，已经超过台湾当局规定的 10% 的警戒线。台湾当局认为这无疑会带来极大的政治风险，而且将损害台湾未来在两岸谈判中的筹码。台湾当局正式推出“南向政策”，希望通过这一政策导向，把投资重点转移到东南亚，以“南向”取代“西进”（指向大陆投资），降低产业转移的政治风险以及两岸经贸依赖程度，避免由此带来政治上的不利影响。

其次，通过向东南亚投资，加强与投资国的经贸关系，以经促政，发展与东南亚国家的“实质关系”。随着世界经济形势的变化，全球经济逐步走向区域化，而东南亚则是目前世界经济增长最快的地区之一，因而台湾当局认为参与这个地区的经济活动有迫切需要及重大的潜在的利益，通过密切与东南亚国家的政治经贸关系，订立具有官方性质的双边条约或协定，提升相互间的“实质关系”，造成“主权国家”的事实，并以东南亚作为突破口，打破

“外交”僵局，拓展“外交”生存空间，并可借此增加台湾在东南亚地区事务乃至亚太事务中的发言分量，在区域经济合作中扮演更重要的角色。同时，通过使台湾和东南亚经济利益结合在一起，形成休戚与共的双边或多边关系，实现广义的安全战略。

第三，为因应香港回归，寻找新的中介站。香港回归使两岸经贸关系发生了新的转折。台湾当局为了不同其“国统纲领”相抵触，避免与大陆直接交流，急欲寻找新的国家取代“九七”后的香港的地位，作为与大陆发展经贸关系的中介站。而东南亚国家的地理位置及与大陆合作又矛盾的关系在台湾当局的眼里成了理想的目标。

“南向政策”不仅包含投资，也涉及融资及保险、资金援助和贸易关系。融资及保险针对台湾在东南亚投资商家，由台湾的“海外保险基金、中国输出入银行、华侨贷款信用保证基金”等提供融资、保险，资金援助是指针对东南亚国家所提出的开发计划提供贷款援助。台湾当局成立特别合作工作小组来促进对东南亚国家的投资与贸易。例如，成立印尼和菲律宾小组，协助开发巴坦岛和苏比克湾的工业园区。根据这一正式的政策体系，台湾与菲律宾签署了一项官方协定，由海外经济合作基金提供 6000 万美元低息贷款来改善苏比克湾基础设施状况。第一期所付款项 2300 万美元被指定用于建造台湾工业园区。台湾当局还提供 4500 万美元帮助越南改进其商业基础设施，包括给越南开发工业区、拓建公路及给河内中小企业转融资等。1996 年 11 月，台湾国际合作基金管理委员会分别提供菲律宾中小企业 1500 万美元用于转融资和采购台湾机械设备、零组件、原料等。

台湾政府推动南向政策策略的最大特点就是在官方居于主导地位之下，以公营及党营企业为先锋，然后再动民营企业。“南向政策”提出以后，台湾当局与东南亚国家人员互访十分热络。以李登辉、连战为首的台湾高层官员纷纷访问东南亚国家，为在当地投资的台商加油、打气，并以台商在东南亚



Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to [etd@xmu.edu.cn](mailto:etd@xmu.edu.cn) for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库