

台湾对东南亚直接投资与“南向政策”

王 勤*

【摘要】 20世纪80年代中期以来,台湾对东南亚国家的直接投资迅速发展。近年,台湾对东南亚的投资战略以“南向政策”为主导,并进行了几次调整。台湾的三次“南向政策”的背景、动因和措施有其相似之处。近 come,台湾的第三次“南向政策”似乎有所收获,但其前景与第二次“南向政策”一样并不被看好。

【关键词】 台湾 东南亚 直接投资 “南向政策”

20世纪80年代中期以来,台湾在东南亚国家的直接投资迅速发展,台湾已成为东南亚重要的外资来源地。台湾对东南亚的投资战略以“南向政策”为主导,去年台湾当局重新启动“南向政策”。本文拟就台湾在东南亚的直接投资与“南向政策”作一分析。

一、台湾在东南亚直接投资的消长变化

台湾的海外直接投资始于20世纪50年代末60年代初,当时台湾厂商就在马来西亚和泰国设立了水泥和麻袋厂。70年代以后,台湾开始把对外投资的重点转移至美国。80年代中期以后,尤其是1987年台湾放宽外汇管制后,台湾在海外的直接投资急剧增长,东南亚国家成为台湾投资的主要热点之一。20世纪80年代中期以来,台湾在东南亚国家的直接投资大致经历了四个阶段,即第一阶段(1987—1991年),第二阶段(1992—1993年),第三阶段(1994—1996年),第四阶段(1997年以后)。

从1987年起,台湾资本大量涌入东南亚国家,先是集中在泰国,后扩展至马来西亚、印尼以及越南,并由此在东南亚形成投资高潮。1989年,台湾当局制订了《加强对五大新兴地区经贸拓展计划》。该计划制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”。据东南亚各国的官方统计,在1987—1991年期间,台湾在东南亚6国的直接投资累计达83.71亿美元,年均投资额为16.74亿美元,台湾迅速跃居这些国家外资排行榜的前列。同时,双边贸易额从51.65亿美元增至127.8亿美元,增长1.5倍。

1992—1993年,由于台湾资本转向投资祖国大陆,它们在东南亚国家的投资骤然下降。这两年台湾在这一地区的累计直接投资额为25.83亿美元,年均均为12.92亿美元。台湾与东南亚的双边贸易在前几年投资带动下仍迅速扩大,此间双边贸易额从145.15亿美元增至163.07亿美元。

1994年,台湾当局正式实施“南向政策”,以推动东南亚经贸往来减缓两岸关系发展的态势。台湾当局高层人士频繁访问东南亚国家,同时每年邀请约300位东南亚官员和议员访台。台湾与一些国家签署多项经贸合作和投资保障协议,官方和民间的经贸会议定期举行。随之,台湾在东南亚的投资再度掀起高潮。1994—1996年台湾在这些国家的累计直接投资额

* 作者单位:厦门大学东南亚研究中心、南洋研究院

达 128.13 亿美元,年均均为 42.71 亿美元,占历年来台湾在东南亚直接投资总额的 40% 以上。在台湾当局推动下兴建了越南柴同工业区、印尼棉兰工业区和峇淡工业区、菲律宾苏比克湾工业区。到 1996 年中,台资银行在东南亚国家设立的分支机构已达 19 家。

从 1997 年起,台湾当局开始重新检讨和调整“南向政策”。1998 年 5 月,台湾当局提出“加强东南亚及澳、新地区经贸工作纲领”,把“南向政策”的实施范围进一步扩展到澳大利亚和新西兰,并把柬埔寨、老挝、缅甸等新兴市场国家也包括在内。但到同年 7 月,因台柬关系恶化,台湾即将柬埔寨从“南向政策”的新兴市场名单中剔除。同时,由于东南亚一些国家积极进行产业结构升级与调整,鼓励技术密集型产业的投资,加上当地劳工成本上升,台湾在这些国家的投资设厂明显减少,在马来西亚还出现了 43 家台资企业因亏损而关闭的事件。此外,台湾在东南亚国家的工业区建设进展受阻。原本由台湾当局推动兴建的 4 个工业区,只保留了越南和菲律宾,对另两个工业区的贷款则暂缓。尤其是 1997 年东南亚国家爆发金融危机,各国的投资环境急剧恶化,台湾与东南亚的经贸关系因此受到巨大冲击。据当时台湾工商总会的调查,在与东南亚国家有贸易往来的台商中,有 84.4% 的台商面临营运困难;在东南亚国家直接投资的台商中,有 76% 的台商饱受冲击。这一时期,台湾在东南亚国家的直接投资急剧下降,1997—2000 年累计直接投资额为 95.41 亿美元,年均均为 23.85 亿美元(见下表)。

1987—2000 年台湾在东南亚 6 国的直接投资 (单位:亿美元)

年 份	印 尼	马来西亚	菲律宾	新加坡	泰 国	越 南
1987	0.30	0.47	0.09	0.01	2.99	-
1988	0.57	1.47	1.10	0.06	8.50	-
1989	1.58	3.74	1.49	0.05	8.66	-
1990	6.18	8.72	1.41	0.48	7.65	1.09
1991	10.56	5.72	0.12	0.13	5.73	4.84
1992	5.63	2.28	0.09	0.09	2.91	5.30
1993	1.31	1.34	0.05	0.69	2.10	4.04
1994	24.88	3.89	2.68	1.01	4.75	3.65
1995	5.67	5.77	0.14	0.32	18.11	11.49
1996	5.35	3.08	0.45	1.65	27.41	7.83
1997	34.19	4.79	0.80	2.30	3.80	2.75
1998	1.66	2.55	0.30	1.58	2.42	2.24
1999	14.90	0.70	0.19	3.25	2.09	1.73
2000	1.31	2.41	0.05	2.20	4.39	2.81

注: 印尼、越南官方公布的数字以美元为单位,马、菲、新、泰官方公布的数字以当地货币为单位,以当年平均汇率换算为美元; 1997 - 2000 年新加坡的数字为台湾“经济部”投审会的统计。

资料来源:印尼投资统筹委员会、马来西亚工业发展局、菲律宾投资局、新加坡经济发展局、泰国投资委员会、越南国家投资协调委员会。

二、台湾当局的三次“南向政策”

近年来,台湾对东南亚投资战略以所谓的“南向政策”为主导。在 1993 年、1997 年,台湾当局曾两次提出“南向政策”,并付诸实施。去年,台湾当局重新启动“南向政策”。尽管三次“南向政策”的背景、动因和措施有其相似之处,但亦有所不同。

(一)台湾的第一次“南向政策”

进入 90 年代,台湾对东南亚国家的投资急剧减少,投资热点转向大陆。1993 年 8 月,台湾当局首次提出“南向政策”。同年 11 月,完成“南向投资政策”说帖。1994 年,台湾当局正式实

施“南向政策”,试图通过这一政策导向,把投资重点转移到东南亚,以“南向”取代“西进”,从而降低两岸经贸的依赖程度和产业转移的政治风险。

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”的具体工作计划。这一“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,以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,故早日进入该地区将有利于台湾整体的经济发展。

台湾当局推动“南向政策”的主要特点就是在官方主导下,以公营或党营企业为先锋,然后再拉动民营企业对东南亚的投资。“南向政策”提出以后,李登辉、连战等台湾高层官员频繁访问东南亚国家,“南向政策”的重点工作也由台湾当局的相关部会担任主导角色,台湾的台糖、台盐、中央贸易公司、中油、台电、建台水泥等公营或党营企业纷纷赴东南亚投资。同时,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,协助开发印尼峇淡岛和菲律宾苏比克湾的工业园区。台湾与菲律宾签署了官方协定,由国际经济合作基金提供6000万美元低息贷款来改善苏比克湾基础设施状况,其中首期所付款项2300万美元用于建造台湾工业园区。1996年11月,台湾国际合作基金还分别提供菲律宾中小企业1500万美元用于转融资和采购岛内机械设备、零部件、原料等。此外,台湾当局还提供4500万美元贷款以协助越南开发工业区、拓建公路以及中小企业融资等。

（二）金融危机后台湾的第二次“南向政策”

台湾自1994年实施“南向政策”以来,实际进展并不顺利。东南亚金融危机爆发后,台湾当局再度推动“南向政策”的实施。这次“南向政策”以援助各国度过金融危机为名,推出一系列具体政策和措施。

1. **官方性质和金融援助为主导。**与1994年台湾当局提出“南向政策”时主要是鼓励制造业厂商去投资的民间企业行为不同,这次是针对所发生的金融危机而以官方性质的金融援助为主导。早在1997年7月金融危机刚刚爆发时,台湾“中央银行”就与东南亚一些国家接触商谈签署金融紧急援助协定。1998年1月1日,“副总统”连战访问新加坡。1月11日起,由台湾“经建会”主任江丙坤所率领的多达80余人的“东南亚投资贸易考察团”,携12亿美元低息贷款赴菲律宾、泰国、马来西亚和印尼。1月12日“行政院长”萧万长分别访问菲律宾、印尼、马来西亚。2月台湾当局初步订出“支援东南亚方案”,其具体措施包括:(1)缓解台商的融资困难;(2)促进双边贸易;(3)加强和推动对东南亚投资;(4)增进国际金融合作;(5)扩大其他双边经贸合作,逐年扩大国际合作基金规模至200亿新台币。此外,台湾当局还提出“促进对东南亚地区出口专案输出保险”计划,由银行提供1000亿新台币供出口厂商对东南亚出口损失时理赔之用。

2. **鼓励台商将投资重点放在收购和兼并东南亚当地企业上。**在金融危机的冲击下,东南亚国家的大量企业陷入经营困境,甚至破产。台湾的第二次“南向政策”的重点之一,就是鼓励台商收购和兼并这些当地企业。台湾“中央银行”曾表示将动用12.2亿美元的外汇储备,以低利率贷款方式专门支持台商收购东南亚企业,并鼓励台湾金融业积极参与收购与投资东南亚银行业。1998年3月,台湾决定成立“东南亚投资公司”,计划筹集200亿新台币,投资东南亚国家的上市、未上市及其他类型的产业公司。除了投资股市外,还将进行创业投资,并以此为核心,吸引台湾的大型企业和中小型企业进行策略联盟。

3. **马来西亚成为第二次“南向政策”的重点国家。**台湾当局将马来西亚作为第二次“南向

政策”的重点国家,是因为在金融危机中马来西亚政局相对平稳,经济复苏较快,双边经贸有相当的基础。1997年,两地贸易额为73亿美元,台湾是马来西亚第四大贸易伙伴,马来西亚是台湾第七大贸易伙伴。到1998年,台资企业达1500家。其中,在当地股票市场上市的公司至少有7家,涉及投资额1.33亿美元。台湾的中国国际商业银行、世界华商联合银行已在纳闽设立岸外银行分行。金融危机爆发后,台湾已在马来西亚拟定了多项投资计划。例如,国民党党营事业、新光、富邦、华新、丽华公司等拟筹资8000万至1亿美元作为东南亚投资公司的组成部分,投资于马来西亚股市;台湾的宏碁电脑、明棋电脑、源兴科技、英群电子、英业达等公司计划在马来西亚多媒体超级走廊投资设厂;中华开发机构与马丰隆集团合资兴建造纸厂;中钢公司与当地的金狮集团合资建立钢铁厂等。

(三) 台湾的第三次“南向政策”

2002年7月29日,陈水扁在亚洲台湾商会联合总会年会上呼吁台商投资东南亚,台湾当局由此重启“南向政策”。这次,台湾当局实施的“南向政策”具体措施主要有:

1. 台湾的第三次“南向政策”仍以官方为主导。2002年8月中,台湾当局提出推动“南向政策”的行动纲领草案,拟通过融资、租税和辅导等措施,协助厂商前往东南亚投资。在融资方面,透过中国输出入银行,加强办理对东南亚的海外投资融资、货品输出融资等业务,并订立一定额度专供赴东南亚投资项目之用。在租税方面,考虑以与东南亚国家签订避免双重课税协定等方式,协助厂商减轻海外投资的租税负担。在辅导厂商方面,主要是提供技术辅导,以协助厂商到东南亚投资。同时,设立东南亚台商经贸网站,协助厂商收集商情,提供投资优势分析供厂商投资参考。2002年12月初,台湾“行政院长”游锡堃表示,台湾将整合各部会的经济、贸易、国防、观光、侨民、劳工及政治等政策资源推动南向政策。近期,台湾“经济部”拟筹组东南亚投资访问团,举办台商投资座谈会,搜集当地投资环境信息,协助台商解决投资困难。

2. 台湾当局锁定东南亚6国为南向的重点国家。2002年12月,台湾“经济部”决定将新加坡、马来西亚、越南、菲律宾、印尼作为推动南向的重点国家。据报道,近期台湾的中钢、台塑旗下的兴业公司、宝成集团、统一企业、三阳工业、成霖、广隆、味丹、丰泰企业、南纺等10家厂商决定对越南增加投资12.2亿美元,使越南成为台湾传统产业南向最主要的地区。其中,以中钢拟投资5亿美元增设年产100万吨的冷轧厂的项目最大,兴业公司计划投资1亿美元在越南设立纺织事业专区;宝成集团预计两年后将在越南的制鞋生产线由目前的50条扩增至65条,统一企业计划投资4亿美元设立面粉、油脂、面包与饮料厂。同时,台湾的正新集团将投资5000万美元在泰国生产辐射层轿车轮胎,中钢决定再投资1.8亿新台币将在马来西亚冷轧厂的年产增至54万吨,光阳工业计划在印尼的投入超过1亿新台币,统一企业也拟在印尼投资约5000万新台币设立饮料厂。

3. 台湾当局积极寻求签署双边自由贸易协定。与前两次“南向政策”不同的是,台湾当局将与东南亚国家签署双边自由贸易协定作为其重要内容。由于中国-东盟自由贸易区计划的正式启动,引发了台湾当局的密切关注。台湾当局认为,目前台湾在与东盟签署自由贸易协定的协商进度明显落后,希望通过与东南亚主要国家的协商,在东南亚区域形成循序渐进,推动台湾与东盟整体达成自由贸易协定,以避免台湾在区域经济一体化浪潮中被边缘化。2002年8月底,台湾“经济部”宣布将以巴拿马、美国、日本、新加坡和新西兰作为优先进行签署双边自由贸易协定谈判的国家。台湾当局较早向新加坡提出以“台澎金马”独立关税区的名义签署双边自由贸易协定的建议,并将印尼、菲律宾、越南、马来西亚、泰国作为签署双边自由贸易协定的重点国家。同年11月,台湾“经济部”部长林义夫在访问马来西亚时提议,台湾与东盟10国建立自由贸易区。

三、台湾“南向政策”的实际绩效与评价

从台湾当局推行“南向政策”的过程看,三次“南向政策”的背景、动因和措施有其相似之处。第一次和第二次“南向政策”均是以台湾对祖国大陆的投资迅速增长,而对东南亚国家的投资急剧减少为背景。台湾当局试图通过这一政策导向,把投资重点转移到东南亚,以“南向”取代“西进”,从而降低两岸经贸的依赖程度和产业转移的政治风险。第二次“南向政策”名为援助东南亚国家渡过金融危机的难关,实则继续推行遏制两岸经贸关系的策略。同时,试图以此突破与东南亚国家的实质关系,以寻求国际外交的发展空间。台湾的三次“南向政策”均以官方为主导,以带动民间的投资。在一定意义上,第一次“南向政策”取得了实际效果,而第二次“南向政策”以失效告终。

近期来,台湾的第三次“南向政策”似乎有所收获,但其前景与第二次“南向政策”一样并不被看好。台湾当局的第三次“南向政策”,已引起岛内各方质疑。台湾工商界批评当局无视东南亚政经情势变化,要台商冒险投资,会得不偿失。岛内舆论界和学术界指出,台湾当局试图与东南亚国家签署双边自由贸易协定谈何容易。东南亚国家政府接受台湾的投资援助主要看重经济利益,而不会轻易改变与台湾的非官方关系。台湾当局力图使东南亚国家接受台湾的投资援助以换取政治回报,实为一厢情愿,就连台湾一些政坛人士也对当局的一意孤行表示不满。

实际上,台湾在东南亚的投资短期内难以再现金融危机前的高速增长的势头。在经历了严重的金融危机之后,东南亚国家经济增长波动加剧,结构性矛盾依然尖锐,产业结构升级乏力,国内外投资持续低迷,银行金融体系重组艰难,国内公司治理进展缓慢。许多国家不仅要经历经济转型和结构调整的痛苦过程,还将面临国内政治和社会不稳定的拖累。而另一方面,随着中国入世的进程,中国经济增长和市场开放带来巨大商机,国内产业结构加速调整,贸易投资障碍逐渐消除,政策透明度日益增强,投资环境不断改善,服务业逐步开放。因此,目前台湾在东南亚和大陆的投资格局不会在短期内出现逆转。台湾在东南亚国家的投资流向,仍将以各国的政局稳定、经济增长、资源禀赋、产业发展的不同而各有侧重。马来西亚、泰国、新加坡将是台湾高科技和高附加值产业投资与转移的主要国家,越南、印尼、菲律宾等仍是台湾劳动密集型产业投资与转移的重要国家。其中,越南将成为台湾传统产业南向最主要的国家。不过,台湾对东南亚投资的产业层次将会提高,尤其是高科技产业投资将会增长。近年来,台湾加快了高科技产业的对外投资与转移。为了阻止高科技产业大量投资大陆,台湾当局增加了投资大陆的限制项目。原来台湾赴大陆投资的项目分为“准许类”、“禁止类”和“专案审查类”,现在取消了“专案审查类”,“禁止类”从13项增加到436项,包括敏感科技或台湾有明显优势以及台湾自给率高的项目。另一方面,东南亚国家积极鼓励和扶持高科技产业的发展,吸引国外跨国公司投资高科技和高附加值产业。在这种情形下,台湾在东南亚国家的高科技产业的投资将会有所扩大。此外,台湾对东南亚服务业的投资也会增长。金融危机之后,东南亚国家加速了国内部门的开放步伐,尤其是服务业部门的开放,台湾开始加大对东南亚金融、保险等服务业的投资。

总之,尽管台湾的第三次“南向政策”难有太大作为,但它对台湾与东南亚、东南亚与中国以及海峡两岸关系的发展仍会产生一定的影响。

注释:

新加坡《联合早报》2002年8月17日。

新加坡《联合早报》2002年8月31日。

新加坡《联合早报》2002年10月21日。

马来西亚《南洋商报》2002年11月13日。