

南向政策

林欽明

2016/11/4

何謂南向？

所謂「南向」(South Bound)，應該有兩個意涵。一為南進(Go South)，一為南望(Look South)。南進者，包括前往投資、觀光、求學等等，也就是以人力和資本的移動為主要標的。南望者，則包含向其學習、求取人才、獲取資源或其他利益等等。



觀諸我國政府推出的南向政策，早期似乎以第一個意涵為主，也就是鼓勵國人往東南亞投資，赴當地觀光，並前往當地留學，乃至去當地工作。也就是轉移我國的人力與資本，從過去傾向集中於中國，或歐美日等地區，轉向東南亞發展。主要的目的，一為產業移轉方向的改變，不要過度倚賴中國的市場；一為將人力與資本部分移向東南亞等其他地區，以擴大國人的視野，並取得更多元的利益。而當今的「新」南向政策，則有感於時勢的變遷，包括中國生產成本的逐漸上升，東南亞以及南亞等地區經濟成長的明顯上升，有需要加強對當地市場的開發，以及與當地民間及政府的合作。所以，我們認為應該是以第二個意涵為主，不過，這並不表示要完全放棄第一個意涵。

在我們進一步探討我國南向政策的內容與目的之前，讓我們先回顧一下其他幾個主要國家「南向」政策的起源，及其目的與主要意涵。

首先是美國。美國在二次戰後，目睹許多南方國家的逐漸追求獨立，並圖走向發展之途，乃希望加強與這些國家的連結關係，一來為其所領導的民主陣營增加生力軍，以對抗以蘇聯為主導之共產集團的挑戰；二來亦希望給予這些新興國家一股助力，協助他們發展、改善孱弱的政經體制，以防止全球再次陷入戰前的混亂，導致戰亂的發生。就東南亞國家而言，美國於 1954 年主導東南亞協約組織(Southeast Asia Treaty Organization, SEATO)的成立，希望藉以連結幾個主要盟邦(英、法、澳、紐)和菲律賓與泰國，防堵共產國際對東南亞地區的滲透。該組織咸認是一失敗之舉，於 1977 年因許多成員失去興趣並退出之後，宣告結束。不過，SEATO 所支助的文化與教育計劃，在東南亞留下深遠的影響。全球的東南亞

研究，也在美國於 1960 年代開啟之後，而蓬勃發展。這些計畫也帶來各國對該區域的長期援助，對區域各國發展的影響，實不言可喻。¹

其次是日本。日本對東南亞的耕耘歷史久遠，早在 1930 年代提出大東亞共榮圈(Greater East Asia Co-prosperity Sphere)的概念之後，即積極展開與東亞各國的連結工作。戰後於 1966 年所成立的亞太理事會(Asian-Pacific Council, ASPAC)，日本(以及澳洲)是最積極的主導者，希望藉由該論壇的運作，以恢復日本在區域裡的經濟實權。後因中國於 1973 年取代台灣進入聯合國，以及馬來西亞的退出，ASPAC 即告停止。²

澳洲也是另一個重要角色。它是由英國於 1950 年所起始，後由美國接手主導之可倫坡計畫(Colombo Plan)的主要成員，也是該計畫的積極參與者。澳洲藉著該計畫雙邊合作的機制，積極展開對區域各國的經濟與技術援助。2014 年澳洲又起始了所謂「新可倫坡計畫」(New Colombo Plan)，支助澳洲與印度太平洋(Indo-Pacific)區域的大學進行雙邊學生交換和工作實習。³

當然，我們也不能漏掉印度。印度於 1991 年開始的東望政策(Look East Policy)顯現了它之全球視野的重大轉變，一來改變其於 1990 年之前的自我封閉狀態，開始對外開放，二來亦將其過去專注於與西方國家的連結，轉而注重與東方國家(特別是東南亞國家)的經濟與戰略關係，旨在提升其區域強權的地位。⁴

最後必須一提的是中國。它於二十一世紀初決定與東協展開東協加一自由貿易協定的協商與簽署，並於最近提出「一帶一路」的概念，積極展開對東南亞以至於南亞和中西亞的連結工作，以基礎建設帶動對各國資源的開發。

如果我們檢視上述國家對東南亞區域的「南向」政策成果，可約略看出一些端倪。首先，以各先進國家對東南亞的援助來說，2001-02 年美國對該區域的援助約占其總對外援助的 5-6%，⁵澳洲的援助約占其總對外援助的 42% (1981-82 年為 17%)，⁶ 日本的比例約為 48%。⁷美國對該地區的援助，從戰後以來大致都維

¹ U.S. Department of State, "U.S. Collective Defense Arrangements," (<http://www.state.gov/s/l/treaty/collectivedefense/>, accessed November 4, 2016).

² Shintaro Hamanaka, *Asian Regionalism and Japan* (London: Routledge, 2010), pp. 162-63.

³ 見 "New Colombo Plan" (<http://dfat.gov.au/people-to-people/new-colombo-plan/pages/new-colombo-plan.aspx>).

⁴ Jacob Goldberg, "India's Look East Policy," About, Inc. (<http://geography.about.com/od/politicalgeography/fl/The-US-Pivot-to-Asia.htm>).

⁵ Thomas Lum, "U.S. Foreign Aid to East and South Asia: Selected Recipients," CSR Report for Congress RL31362 (updated October 8, 2008).

⁶ "Australia's Relations with Asia" (not dated, https://www.griffith.edu.au/__data/assets/pdf_file/0004/245866/Doug-Smith-Asia-Australian-Relatio

持著一定的比例。澳洲則明顯從結束其白澳政策前對該區域相對較低程度的經濟和技術援助，轉而大為提升，目前已視東南亞為最主要的合作與援助對象。日本則無庸置疑，一直都以東南亞為最重要的援助區域，並以官方援助帶動民間企業在該區域的拓展。

其次，以貿易來說，東協是是全球成長最快的新興工業國家區域之一，所以與主要國家的貿易也進展快速。2013-14 年，東協與美國的雙邊貿易金額，佔美國對外總貿易額的 6%，⁸約佔日本 2015 年對外總貿易額的 10%，澳洲 2015 年的 14%(服務貿易所占比例更高)，⁹佔印度 2013 年總出口的 12.5%，¹⁰約佔中國 2013-14 年對外總貿易的 10%，¹¹約佔台灣 2015 年對外總貿易額的 18%。¹²從投資面來說，近年來東南亞國家接受外來直接投資逐年增加，就累積投資存量來說，到 2013 年日本佔了東協總外人直接投資的 19%，中國佔了 7%，美國約佔 2%，而台灣已降到 2%以下。¹³

簡言之，從幾個主要國家對東南亞以至於南亞多年來的經濟連結政策來看，日本明顯著墨最深，官方援助所帶動的直接投資，已經在東南亞紮下深厚的根基。直到 2015 年，日本對東協的直接投資已經連續三年超越對中國和香港的投資，日本到 2015 年底時，對東協十國的投資金額已達 1,809 億美元，為五年前的三倍之多。¹⁴各國對東南亞之服務業的投資，也都大幅上升，顯示近年來隨著該地

nships-Readings.pdf).

⁷ Hadi Soesastro, "Sustaining East Asia's Economic Dynamism: The Role of Aid," PRI-OECD Research Project, revised draft (May 2004).

⁸ "U.S.-ASEAN-10 Trade and Investment Facts," Executive Office of the President of the United States (<https://ustr.gov/issue-areas/trade-organizations/association-southeast-asian-nations-asean/us-asean-10-trade-and>, accessed October 17, 2016).

⁹ WTO, *International Trade Statistics 2015* (https://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2015_e/its2015_e.pdf).

¹⁰ "Statistical Analysis of India's Export to Southeast Asia 2000-13," *International Journal of Applied Research*, 2(1) (2016), p. 639.

¹¹ Nargiza Salidjanova and Jacob Koch-Weser, "China's Economic Ties with ASEAN: A Country-by-Country Analysis," U.S.-China Economic and Security Review Commission Staff Research Report (March 17, 2015).

¹² 海關資料。

¹³ ASEAN and UNCTAD, *ASEAN Investment Report 2013-2014: FDI Development and Regional Value Chains* (Jakarta: ASEAN Secretariat, October 2014).

¹⁴ Keiko Ujikane, "Japan Shifts Investment from China to Southeast Asia," Bloomberg (May 31, 2016) (<http://www.bloomberg.com/news/articles/2016-05-30/southeast-asia-is-winning-more-japanese-investment-than-china>).

區所得的持續上升，2015 年東協十國的 GDP 合計達 2.4 兆美元，¹⁵為全球第七大經濟體，顯見其內需市場的商機之龐大。東協十國人口總計 6.2 億，為全球第三，僅次於中國和印度。目前中產階級人口已達 1.5 億 (25%)，Nielson 估計 2020 年將達 4 億人(55%)。¹⁶不論有無南向政策，我國都需要急起直追，才不至於落人之後。

新南向政策之工作重點

核心理念：長期耕耘、多元開發、雙向互惠、以人為本、因地制宜

工作重點：

1. 經貿合作—改變出口代工型態，建立雙向之產業投資、貿易交流合作模式，將東協市場做為我國內需市場之延伸。
2. 人才交流—強化教育、產業人力的交流合作，結合新住民及第二代的力量，提升台灣與夥伴國雙邊人才資源的互補與合作。
3. 資源共享—運用及發揮我國軟實力優勢，做為與夥伴國開展夥伴關係的利基，爭取雙邊或多邊合作機會。
4. 區域鏈結—善用雙方協商對話機制、民間組織及僑民網絡，以及與第三國合作等方式，發揮與夥伴國互惠共利效益。

消費市場的商機與挑戰

東南亞貧富差距大，在資源及競爭力的考慮下，台灣應以中高所得的消費者為主要客群。由此觀之，潛力消費者為年輕人、女性、中老年人。根據 Euromonitor International 的研究，東南亞中高所得者，未來將對教育、健康、醫療，及餐飲、住宿等休閒娛樂的需求快速增加。根據調查、服飾配件、健康產品、美妝產品、電子產品、食品、旅遊票券等為東南亞消費者在電子商務平台上主要購買的款項，反映出這些產品較有可能經由電商平台來進行銷售。而新加坡網購消費者主要購買產品的優先順序則為：機票(32%)、旅遊行程及住宿(24%)、服飾及美妝(21%)、電子產品(7%)、媒體產品。¹⁷

台灣在拓展新加坡消費市場的機會頗高，因為其所得高、購買力強，語言、文化、種族乃至消費偏好，與台灣的差異較小。只不過，許多台商的缺乏自有品

¹⁵ Global Insight, September 15, 2016.

¹⁶ ASEAN in Figure 2015.

¹⁷ Payvision, "Cross-Border eCommerce in Asian Markets: Singapore and Malaysia" (<http://www.payvision.com/cross-border-ecommerce-singapore-malaysia>, accessed 10/30/2016).

牌或品牌知名度不高，則可能是必須克服的挑戰。新加坡的基礎建設完善、物流發達，通路成本相對較低，關稅障礙幾乎沒有，而且極為歡迎外來投資，所以一直都是台灣貿易與投資的主要對象。

新加坡面積 1,000 平方公里，汶萊則為 6,000 平方公里。¹⁸新加坡人口有 560 萬，汶萊則只有 40 萬。新加坡 2015 年的 GDP 為 2,927 億美元，平均國民所得為 52,239 美元，汶萊 GDP 為 155 億美元，平均所得為 36,610 美元。¹⁹汶萊貧窮人口比例為 3%，新加坡為 5%。²⁰截至 2012 年，新加坡的主要宗教信仰有佛教(33.3%)、基督教(18.3%)、伊斯蘭(14.7%)、道教(10.9%)和興都教(5.1%)，另有 0.7%的人口信奉其他宗教，17%的新加坡人被列為無宗教。²¹；汶萊宗教信仰分布，伊斯蘭教徒佔人口的 63%、佛教佔 12%、基督教佔 9%，其他信仰還有道教等。²²

台灣對新加坡基礎建設方面的出口和投資，包括中鼎工程在石化/天然氣廠、電廠統包工程、捷運軌道工程、電廠等的投資；林同棧工程在捷運上的投資；榮工工程在道路、大樓/商辦建築工程、電力與水利、港灣碼頭、水庫浚渫工程、機場、工業區及建廠等的投資；中華工程在道路、住宅建築工程、電力與水利、橋梁、港灣碼頭等的投資；以及達欣工程在大樓工程上的投資等等。台商拓展海外市場可能面臨的挑戰包括：海外商機案源難以即時掌控；企業規模小、整合能力不足，難以獨立承接標案；當地國政府採購及相關投資限制；大型或長期標案資金需求龐大、不確定風險高，財務負擔大；以及欠缺專業人才及熟悉當地的人才等。²³

基於東南亞人口與消費潛力、高達 112%的行動裝置覆蓋率，以及對各種基礎建設、民生與經濟等解決方案的需求，近年也成為各國企業與創投投資的主要地區。新加坡的主要創新領域為電商平台、服務、軟體、市場、Saas、教育科技、數位媒體、餐飲、社群行銷、金融服務、網路開發、時尚、旅遊、廣告、金融科技、大數據、人資、健康照護、網路科技等等。²⁴台商拓展創新產業市場可能面對挑戰包括：全球創新創業，如電子商務平台快速湧入東南亞市場，台灣業者須

¹⁸ 經濟部投資業務處，〈各國投資環境簡介〉。

¹⁹ Global Insight, September 15, 2016.

²⁰ ASEAN in Figure 2015.

²¹ "Statistical Singapore: 2015 General Household Survey".

²² 成功大學，〈汶萊社會簡介〉(<http://www.ncku.edu.tw/cseas/98CSEAS/p2c-b3.htm>, accessed October 30, 2016).

²³ 楊書菲，〈新南向政策下台商的機會與挑戰〉，新南向政策下台商的機會與挑戰研討會(中華經濟研究院，民 105 年 10 月 20 日)。

²⁴ 見 <https://www.techinasia.com/startup>.

持續強化自己的創新力與競爭力；企業規模小、欠缺資源來強化對東南亞各地文化、需求、商機的了解與掌握；生命週期短，且易被模仿；以及人才不足，金援缺乏。

就上所言，政府需要加強的地方包括：積極參與區域經濟整合，排除關稅障礙；強化台商投資保障機制，降低台商投資風險—資情蒐集、投保協議，...等等；加強新南向政策新方案及新措施的宣導，讓台商充分掌握相關資訊；透過官方交流平台，排除台商投資及經營障礙—准證、工作簽證、關務、...；提供台商各國完整投資資訊、法令規範、商機案源及諮商服務；針對外勞及外配設置 MIT 品牌平台及辦理產品推廣活動，打開台灣產品的品牌知名度；政府帶頭打群架，擬定完善的作戰方針；同時，政府應協助完善配套措施，使台商無後顧之憂，投資前如人才、融資，投資後如子女教育等，都應有周延的配套措施。

新加坡 vs. 汶萊

新加坡與汶萊的經濟在二次大戰時均嚴重受創，兩國都是英國的殖民地，英國對兩者經濟困境的解決建樹不多，於 1959 年給予兩國獨立的地位。汶萊直到 1984 年才完全獨立，在其之前，對外和國防事務均由英國掌控。而新加坡則於 1963 年與馬來亞、北婆羅洲和沙勞越聯合成為馬來西亞，旋於 1965 年被逐出，而成為單一的獨立國家。汶萊因在區域裡的成功發展，選擇不加入馬來聯邦，它的每人所得為新加坡的三倍。1960 年代初又發現了新的油田，使得每人平均出口值達到 3,800 美元，而新加坡只有 331 美元。²⁵



1970 年代是汶萊的黃金年代，當時世界其他各國歷經兩次石油危機，而汶萊得天獨厚，有著豐富的油藏，因而所得快速上升，每人所得從 1972 年第一次石油危機前夕的 2,926 美元，膨脹至 1973 年的 6,971 美元，甚至超過日本的 4,157 美元。1980 年，汶萊每人所得已達到 25,538 美元，為亞洲最富有的國家，高於

²⁵ "Brunei Darussalam – History," Nations Encyclopedia (<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Brunei-Darussalam-HISTORY.html>); "Singapore – Economy," Nations Encyclopedia (<http://www.nationsencyclopedia.com/Asia-and-Oceania/Singapore-ECONOMY.html>, accessed November 3, 2016).

日本的 9,034 美元和新加坡的 4,857 美元。1974 年汶萊國際機場落成，比新加坡的樟宜機場(1981)早了七年。電信服務大幅改善，基礎建設水準高於新加坡，教育快速成長。該蘇丹國前景看好，只不過石油似乎帶給它過度的自滿，漸而把過去佔出口極高比例的煤、橡膠和兒茶給忽視了。²⁶

相對於汶萊的倚賴石油和天然氣，新加坡則因貧窮只能勉強建些國民住宅和工廠。另一方面，經過十五年的努力，新加坡終於解決了高失業率的問題。新加坡有感於受印尼、馬來西亞環伺之小國的困境，深覺需要高教育的人力和全球企業的投資，乃於 1970 年代初期將全國有限的資金投入於教育、基礎建設和現有生產設施的升級。它也體會到，不願再等個十年以產生高技術人力，而決定向外人投資和高技術的外來移民攤開歡迎之手。²⁷

當汶萊正極力於保護國內的馬來人口之時，新加坡領導者則給予外國企業他們喜歡的承諾：它的政府不會貪腐，它的政府將尊重資本主義與所有的外人投資，國有化或資產接收絕對不會發生，同時，新加坡將會有規律的、可預期的法令。它信守其承諾，並忠誠的加以實踐。終於，它受到跨國企業的注目，外人投資開始湧進，新加坡持續提供租稅優惠，簡化外人移入程序與關稅保護，減免進口課稅，而至最後取消外匯管制。它達到了快速工業化的目標，並進入下一階段，也就是吸引外來高技術人力。到了 2011 年，40%的新加坡人口為外來移民(27%為非公民，13%為外來歸化公民)。新加坡政府採取了各種優惠企業措施，並積極調整配合企業的需求。譬如說，在 1970 年代時，國外高科技產業告知新加坡他們需要有足夠技能的本地勞工，政府馬上設立訓練機構，對在職勞工施予兩年為期、每周兩次各三小時的訓練課程，以滿足國外的需求。而即使沒有外海的石油蘊藏，殼牌和艾索仍於 1970 年代在新加坡建設了全球最大的煉油廠。²⁸

1980 年代能源危機逐漸平緩，油價也逐漸下跌，汶萊的 GDP 也因而大幅下降。汶萊蘇丹國於 1984 年真正獨立，這時它有兩個經濟途徑可走。快速工業化的環境已成熟，而 1970 年代因經濟繁榮所累積的資本還夠用，只不過需要吸引國外的低技術勞力以彌補國內人力的不足。若容許如此大規模人力的移入，將需要根本改變該國馬來伊斯蘭君主國(Melayu Islam Beraja, MIB)的傳統理念，也就是要永久維持國內馬來人種的多數優勢。汶萊保守的社會和政治特性，使得它深懼國外事物的移入將會擾亂國家的社會習俗、傳統和宗教。國內的馬來企業家反對國際的競爭，這使得蘇丹不敢像新加坡一樣將國門大開。大幅工業化的計畫於是停擺，轉而傾向於將國內資本大量投資於國外。汶萊政府在北美和歐洲投資於旅

²⁶ "Brunei Darussalam – History."

²⁷ "Singapore – Economy."

²⁸ "Singapore – Economy."

館業，後來合併成為多切斯特精選(Dorchester Collection)，並投資於澳洲的 Willeroo 飼牛場(面積比汶萊本國還要大)，以及衡跨全球各種房地資產。此外，對油藏的倚賴還是持續不絕。²⁹

在整個 1980 年代，新加坡的產業擴展至電子和電腦製造、造船與修船、石油鑽井設備、化學、煉油和提煉初級物質。多年密集而無止境的成長，使得新加坡於 1985 年遭遇經濟衰退。政府快速的以凍結工資、調低租稅和減少中央繁榮基金(Central Provident Fund)的繳付來緊急因應，終於在 1988 年度過難關而恢復正的 GDP 成長。這個教訓帶給新加坡經濟計劃機構向第三產業分化的動機，集中於 IT 服務、電信、工程、銀行、金融和醫療等產業。³⁰

汶萊在 1990 年代因產業發展的有限，經濟持續趨緩。持續對 MIB 理念的執著，促使其於 1991 年勒令禁止酒類、夜店和商業養豬場。新加坡的名目每人 GDP 則於 1991 年超越了汶萊，雖然以購買力平價(PPP)來說，汶萊還是東南亞最富有的國家，但其他東協國家如馬來西亞、印尼和泰國則開始注意到新加坡成功的經驗，開始向這個撮爾島國學習。³¹

汶萊政府於 1990 年代初期籌畫了一系列的產業發展計畫，嘗試於數十年的停滯之後再次出發。它選定了若干工業區的地點，包括首都斯里巴卡旺和 Beribi 工業園區，接著即開始建設工廠，包括家具、陶瓷、磁磚、水泥、化學、合板、玻璃、紡織、食品和電器。汶萊的推動工業化，已經晚了四十年，這是新加坡在 1950 年代就已經達到的。這時汶萊的工資已過高，工業的基礎又太過狹隘，而技術的優勢又太低，並不足以在規模和成本上與鄰近的大國競爭。此外，官僚上的困境、政府部門之間協調的不良，以及冗長的核准程序，均使外來投資者望而卻步。也就是說，該國除了石油產業之外，已經不可能倚賴跨國企業的幫忙了。

汶萊展開了政府主導的建設和起始了大量的雄心計畫，建設的興盛促使該國從一倚賴石油的經濟擴展至服務和旅遊導向經濟。對外國勞工的限制暫時舒緩，讓大規模的計劃與陸標之計畫能夠成形，其中包括一主題樂園、一豪華旅館和一個大型電廠。然而，在 1998 年時，亞洲爆發了金融危機，汶萊的外匯存底消失殆盡，也使得汶萊境內的建設產業被摧毀殆盡。主題樂園被停建，現在已被取消。低技術外籍勞工被遣送回國，使得經濟又回到超過 90%與石油有關的地步。³²

在 1990 年代，新加坡被分類為一新興工業國家，並普遍被視為亞洲的第三

²⁹ "Brunei Darussalam – History."

³⁰ "Singapore – Economy."

³¹ PBS, "Singapore"
(http://www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/sg/sg_economic.html).

³² "Brunei Darussalam – History."

大金融中心(僅次於香港和東京)。新加坡政府並計畫推動土地新生計畫，將海岸線持續向延伸。新加坡也受到金融危機嚴厲的衝擊，不過政府的迅速因應將人民所受傷害降到最低。它不只持續干預私人市場，反而資助了多個建設方案，並完成了捷運系統。經濟崩潰後不到一年之間，新加坡已重回軌道，並準備對世界其他地區展開投資。新加坡與全球各國簽署了 13 個自由貿易協定，新加坡人也成為諸如緬甸、越南、柬埔寨和印尼的主要投資者。³³

汶萊在進入二十一世紀後，又重新專注於社會團結和伊斯蘭化。國家的經濟前景相當低沉，而政府則集中心力要建造一個穆斯林版的「山上之城」。³⁴移民簽證經常遭到拒絕，而工作許可若無法得到該國最大的雇主--汶萊殼牌石油公司(Brunei Shell Petroleum)之事先允准，是很難取得的。煙與酒絕對禁止，公司與商店在星期五(穆斯林祈禱日)中午 12 點到下午 2 點之間不得開門，伊斯蘭教法(Sharia law)被通過並適用於全國人口。汶萊似乎知道它經濟的難題，不過並不想立即解決，而卻放眼於它的未來。其目標是要成為亞洲的伊斯蘭中心，並被其他伊斯蘭國家所敬重。在 2000 年代中，汶萊又推出一新國家願景--"Wawasan 2035 Negara Zikir"，也就是要在 2035 年時成為一個純的伊斯蘭經濟體。它要確保快速的伊斯蘭化，包括所有非穆斯林學生都要強迫學習伊斯蘭教義。它經濟多樣化的中心目標是「汶萊全球清真食物品牌」(Brunei Global Halal Brand)，鑒於馬來西亞和印尼已是全世界最大的清真食品供應者，該國將如何由這些食品取得更多的收入，則頗值懷疑。若想與汶萊政府或汶萊殼牌石油公司簽署合約，本地馬來人的代表是必需的條件。汶萊並不承認土生的非馬來人(主要是華人)有完全公民的資格，土生非馬來人的二等公民地位，迫使許多人移出到馬來西亞和印尼。³⁵

相對而言，2000 年代是新加坡經濟騰飛的時期。它擴張至服務業的夢想成真了，新加坡不只是東南亞的醫療樞紐，更是東協科技和通訊的軸心。新加坡的工程能力全球聞名，它承擔了 70% 全球外海鑽油井的建設，以及 20% 的世界修船市場，新加坡港在進入二十一世紀的前十年裡都是全世界最繁忙的海港。新加坡所面對的一個挑戰是，其鄰國像是泰國和馬來西亞逐漸成熟的產業，電腦周邊設備的製造已轉移至可以生產更多、更便宜和更快速的國家。當它了解到一個小國成功的關鍵已經不再是製造業時，新加坡將其長期目標轉向集中於旅遊業和知識經濟。它在禁止賭場四十年之後，毅然決定讓他們進來，並且很快地即成為全球第三大賭博中心(僅次於拉斯維加斯和澳門)。³⁶它也大幅集中心力於推動生物科

³³ "Singapore – Economy."

³⁴ 「山上之城」(A City upon a Hill)出自耶穌基督登山寶訓(*Sermon on the Mountain*)裡鹽和光的隱喻(parable of Salt and Light)。馬太福音 5:14 裡，祂告訴其聽眾：「你們是世界之光。一個建在山頂上的城市是不可能隱藏的」。

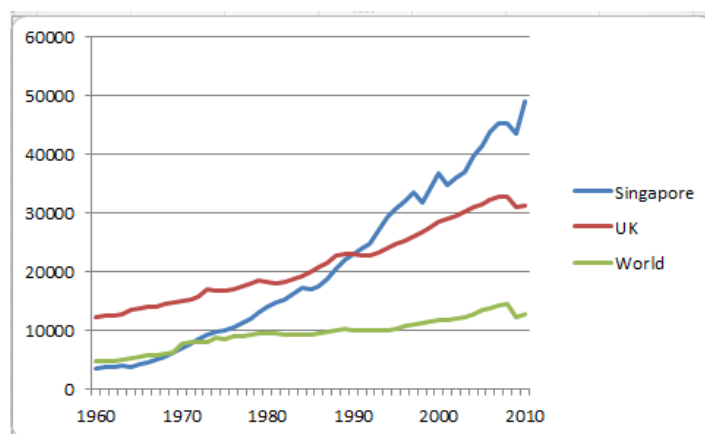
³⁵ "Brunei Darussalam – History."

³⁶ "Major Industries in Singapore," Hawksford, updated April 1, 2009

技和工程等多個產業的研發，³⁷到了 2010 年時，新加坡的 GDP 已超越了香港。

38

2011 年時，新加坡每人每年平均出口值約為 79,000 美元，而汶萊的每人平均出口值仍維持在 25,500 美元。在五十年之後，新加坡與汶萊在東協區域的位置完全互換，而這都要歸因於其獨特的政策。



圖一 每人 GDP (PPP, constant 2000 US\$)

*根據 IMF 資料，2015 年台灣每人 GDP (PPP 值)為 US\$ 46,800 而新加坡為 US\$ 80,191。

資料來源：World Bank.

新加坡居我國對東協貿易與投資的首位，台灣 2015 年對新加坡出口金額為 172 億 6,800 萬美元，占我國對東協總出口的 33.9%，進口金額為 71 億 1,600 萬美元，佔總進口值 25%。³⁹新加坡占我國對東協總直接投資的比例，在 1952-2015 年間為 39.89%，在 2011-2015 年間則為 40.71%。⁴⁰相對而言，我國於 2015 年對汶萊出口金額為 2,400 萬美元，僅高於寮國，而從汶萊進口值則為 3 億 5,600 萬美元，為我國自東協進口的第七位，主要以天然資源為主。⁴¹

(<https://www.guidemesingapore.com/blog-post/singapore-life/major-industries-in-singapore>).

³⁷ EDB, "The Millennium," Singapore Economic Development Board (<https://www.edb.gov.sg/content/edb/en/why-singapore/about-singapore/our-history/2000s.html>).

³⁸ "Singapore," Emergent Economics (March 12, 2012) (<https://emergenteconomics.com/2012/03/12/718/>).

³⁹ 海關資料。

⁴⁰ 經濟部投審會資料。

⁴¹ 海關與經濟部投審會資料。

基本上，新加坡有一定的商機，而這主要是其高所得，以及與我國較為相當的經濟發展程度。加上其對外貿易以及接受外人投資的障礙均極低，同時與我國已簽屬了自由貿易協定，所以台灣企業進入其市場並不會遭遇多大的困難。由此而言，我國政府在經貿方面能繼續給予台商的助力已相當有限。至於汶萊，因其人口極少(不到 40 萬)，雖因所得高而有一定的購買能力，但一來為伊斯蘭君主國家，而且與我國的關係並不友好，商機有限，市場的進入也有一定的困難。以下就以經貿以外的領域做為我們探討的方向。

跨國高等教育服務趨勢

國際高等院校的流動，最典型的例子就是大學到海外設立分校或教學中心。近年來受到先進國家教育管制的鬆綁、歐美大學的擴張、通訊成本的下降，以及新興工業國家為發展經濟而提升對高等教育的需求之影響，海外分校數量乃倍數成長。全球海外分校總數在 2006 年只有 82 所，2009 年倍增至 162 所，2011 年增為 200 所，到 2015 年時已達到 233 所。⁴²美國是在海外設分校最多的國家，將近全球的一半。⁴³歐美國家在海外設立分校，主要透過與當地高教機構合作，特別是中國與新加坡。中國式目前從海外引進分校最快速的國家，從 2009 年的 10 所增至 2014 年的 29 所，新加坡則在同一時期從 12 所增至 14 所。⁴⁴

除了個別大學之外，跨國高等教育服務的提供者還包括大學聯盟組織(consortia/networks)和營利型高等教育機構(for profit higher education organizations)。Universitas 21 Global (U21 Global)是目前最大型的國際大學聯盟組織，⁴⁵由全球 21 所研究型大學所組成，促進各大學之間的合作與交流，並提供網路教育服務。期課程主要是由英國伯明翰大學、澳洲墨爾本大學、英國諾丁漢大學和美國維吉尼亞大學等四所大學聯合提供。U21Global 在全球有 14 個海外據

⁴² Fabrice Hénard, Leslie Diamond and Deborah Roseveare, "Approaches to Internationalisation and Their Implications for Strategic Management and Institutional Practice" (Paris: OECD, 2012) (<https://www.oecd.org/edu/imhe/Approaches%20to%20internationalisation%20-%20final%20-%20web.pdf>); "Branching out: Why Universities Open International Campuses Despite Little Reward," The Conversation (October 12, 2015) (<http://theconversation.com/branching-out-why-universities-open-international-campuses-despite-little-reward-46129>).

⁴³ "Branching out"; William Lawton et al., "Horizon Scanning: What Will Higher Education Look Like in 2020?" Research Series/12 (Global Opportunities for UK Higher Education International Unit and Leadership Foundation, September 2013) (file:///C:/Users/asus/Downloads/HorizonScanningReportFinalMOBILEDEVICE.pdf).

⁴⁴ "Branching out"; Alex Katsomitros, "International Branch Campuses: Even More Developments," The Observatory on Borderless Higher Education, *Borderless Report March 2012* (http://www.obhe.ac.uk/newsletters/borderless_report_march_2012/international_branch_campuses_even_more_developments).

⁴⁵ <http://www.universitas21.com/>.

點，總部設在新加坡，目前約有 9,000 名來自 72 個不同國家的國際學生。佛萊士教育集團(Raffles Education Corporation)是亞太地區規模最大的營利型高等教育機構。⁴⁶該集團成立於 1990 年，總部在新加坡，目前在亞太地區 13 個國家、30 個城市設有 33 所高等教育學院，學生人數超過 22,100 人。該集團提供的課程包括設計、資訊教育、商業、生物科技，以及心理學等領域。

其次是國際學生流動，這是跨國高等教育最主要的部份。根據 OECD，全球國際學生的人數從 2000 年起即不斷成長，2014 年時，在 OECD 國家裡，有 6% 接受高等教育者是國際學生。來自亞洲的學生，佔了 OECD 國家裡研讀碩士或博士學位之外國學生的一半以上(53%)。中國是最多在海外就學者的國家，其次為義大利和德國。國際學生主要前往 OECD 國家，占全球總數的 75%。⁴⁷

第三種主要的跨國高等教育流動式課程流動，有多種形態，包括個別教師親赴海外授課、學生透過遠距教學或線上教學研習外國大學提供的課程、不同國家的大學共同設計授權課程或是提供雙聯學位。遠距教學讓學生不必出國，就可以接受外國的教育課程，有助於減輕留學的費用負擔，所以深受開發中國家的青睞。不過受到 1990 年代末期網路泡沫化的衝擊，不少課程輸出的大學轉而尋求與課程輸入國的高等教育機構成立夥伴關係，來提供教育服務。其中，雙聯課程和授權課程是最常見的夥伴形式。⁴⁸

根據國際教育研究院(IIE)在 2011 年針對 28 個國家的 245 所高等教育機構所提供的雙聯課程和雙學位課程的調查，有 53%的雙聯課程和雙學位課程都是針對碩士學位，只有澳洲的雙聯課程以博士學位為主，而美國的雙聯課程則是以學士學位占多數。提供雙聯課程最多的系所，依次為商業、管理和工程領域。

總結目前國際跨國高等教育的發展趨勢，亞洲國家不論在院校流動、人員流動還是課程流動等方面，可以說都是跨國高等教育的最主要輸入地區。其中，新加坡除積極引進歐美知名大學與課程，滿足了境內民眾對高等教育的需求之外，其國內高等教育機構也開始「輸出」教育服務至鄰近各國，且吸引國際學生前往就讀。⁴⁹新加坡從 1980 年代中期起即開始和英國與澳洲的大學合作，引進遠距

⁴⁶ <http://www.raffles-education-corporation.com/>.

⁴⁷ OECD, *Education at a Glance 2016* (<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9616041e.pdf?expires=1481348395&id=id&accn=ame=guest&checksum=42FFB747FE139BF39647FFA2E998BB59>).

⁴⁸ Grant McNurbiie and Christopher Ziguras, *Transnational Education: Issues and Trends in Offshore Higher Education* (New York: Routledge, 2007), reviewed by Jason E. Lane, *Review of Higher Education*, 31(1) (Fall 2007), pp. 119-20 (<https://muse.jhu.edu/article/224372>).

⁴⁹ Ka Ho Mok, "Singapore's Global Education Hub Ambition: University Governance Change and Transnational Higher Education," *International Journal of Education Management*, 22(6) (2008), 527-46. 轉引自湯堯等，〈我國跨國高等教育服務指標之建構〉，《教育研究集刊》，60(4) (2014 年

教學，使得 18 至 25 歲學齡人口就讀高等教育的比例，從 1985 年的 8% 逐步成長至超過 21%，⁵⁰而前來新加坡留學的國際學生人數也從 2002 年的 11,000 人成長至 2007 年的 86,000 人。⁵¹新加坡國立大學為了與國外分校競爭，亦積極推動與國際名校的課程、研究、師生交換等合作，來提升其教育品質，進而輸出該國的教育服務。⁵²

我國跨國高等教育之現況與競爭力

我國加入 WTO 後，雖承諾開放外國人或學校前來設分校，但因政府法規對私校校地面積、硬體設施、創校捐贈資金金額門檻、外籍人士在董事會席次比例、學費標準、學校停辦解散時的財產清算歸屬等的嚴格限制，目前尚無任何外國在台設立分校。反之，國內目前有六所大學赴東南亞設立「台灣教育中心」，銘傳大學 2014 年赴美國密西根州成立我國第一所海外分校。我國對外教育投資，只有在 2003 及 2008 年分別對美國投資 100 萬與 10 萬美元。此外，從 2002 年開始(2005 除外)我國每年都有業者投資中國的教育服務業，投資金額也從數十萬增至數百萬美元。⁵³

至於人員流動方面，赴海外留學的本國學生一直呈現穩定成長，在 1998 年有 27,101 位學生，到了 2015 年增至 38,166 位，其中將近一半是前往美國留學。

⁵⁴

自從行政院在 2004 年將「擴大招收外國學生來台留學」列入「國家發展重點計畫」，對來台修讀大專院校外籍學生每人每月發放最高 3 萬元台幣的獎學金

12 月)，頁 74。

⁵⁰ Ka, "Singapore's Global Education Hub Ambition."

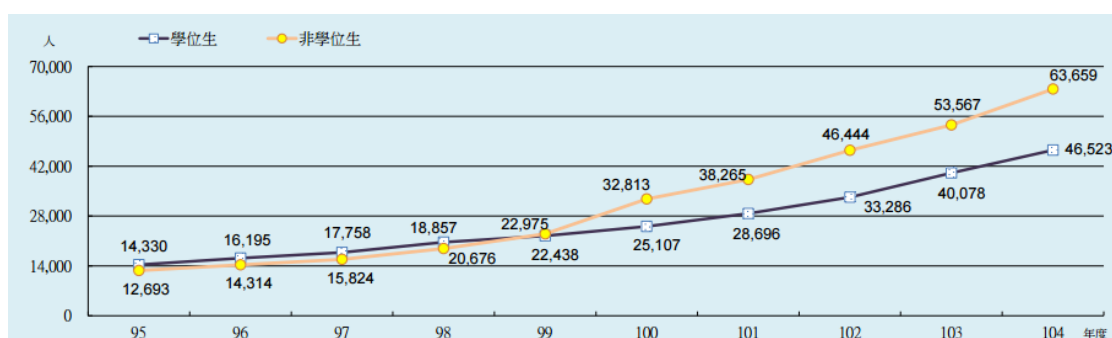
⁵¹ Veronica Lasanowski, *International Student Mobility: Status Report 2009* (London: The Observatory on Borderless Higher Education, 2009); 轉引自湯堯等〈我國跨國高等教育服務指標之建構〉，頁 74。

⁵² 姜麗娟，〈重新檢視高等教育國際化與競爭力之關係：以領域學者觀點為例〉，《高等教育》，4(2) (2009 年 12 月)，頁 39-72。

⁵³ 靖心慈，〈由「服務業發展方案」研析我國服務業國際化(含 WTO 服務業談判)之具體策略〉，99 年度國際經貿事務研究及培訓中心計畫報告(外交部/經濟部國際貿易局，2010 年)。

⁵⁴ 教育部，〈1998-2015 各年度我國學生赴主要留學國家留學簽證人數統計表〉(<http://ws.moe.edu.tw/Download.ashx?u=C099358C81D4876CC7586B178A6BD6D5062C39FB76BDE7ECE3B71B4755578667F9673AAACEAA1FB746C08F5298DBFA64F997BA174FA50B1BC97F1E1969D102814025A83018911525E24197F81AEA4F2F7&n=8E9738B7477D9EF047DCB7AE54669A2FF2DF372AF6C2F927007FCD6A960E791C363298159369D455C7A183182172A4487A48DAA60E4B7DF6C7F57D243461E32828DAAF28FA4D6785F6FACABCF0DA1EE7B107F36721D53B0C&icon=..pdf>, accessed 12/11/2016).

之後，修讀學位的境外學生開始逐年成長(見圖一)。⁵⁵目前政府還修改移民法規，鬆綁境外生畢業後留台居住和工作的限制，一來紓解國內產業對高科技人才的迫切需求，二來還提高國際學生前來的動機。⁵⁶



圖二 我國歷年外籍學生人數成長趨勢

資料來源：教育部，〈近年來大專院校境外學生在台留學/研習人數〉

(http://stats.moe.gov.tw/files/important/OVERVIEW_N16.pdf).

我國大專院校很早就將遠距教學應用在授課，不過因教育部對教師品質、教學工具、學位授予與課程評估等嚴格限制，所以遠距教學並不普遍。2006 年頒布的《大學遠距教學實施辦法》將大學遠距教學學分採認上限由三分之一放寬為二分之一後，許多大學乃紛紛設立數位碩士專班，我國遠距教學才逐漸興盛。不過，由於缺少認證機構的品質管制，以及必須使用英語教學，故目前大學對跨國遠距教學的接受度極低。⁵⁷

雙聯課程是目前我國最普遍的跨國教育服務型態，教育部於 2002 年起推動「提升大學國際競爭力計畫」，以經費補助大學進行國際交流並設置雙聯課程，扮演了重要角色。例如我國協助東協國家的職業訓練計畫，都是透過雙聯課程來進行，另亦以其照顧海外華裔子弟。⁵⁸2004 年 6 月時，有 41 所大專院校和國外教育機構設立總共 96 個雙聯課程，大多是學士學位以上課程。⁵⁹到了 2010 年，

⁵⁵教育部，〈高等教育輸出：擴大招收境外學生行動計畫(Study-in-Taiwan Enhancement Program)〉(2011)

(<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL1JlbEZpbGUvNTU2Ni81MjQxLzAwMTQ0NDUucGRm&n=6auY562J5pWZ6IKy6Ly45Ye6LeaTtOWkp%2BaLm%2BaUtuWig%2BWkluWtuOeUn%2BihjOWLleioiOeVqy5wZGY%3D&icon=..pdf>).

⁵⁶國家教育研究院，《教育部人才培育白皮書》，中華民國 102 年 12 月 4 日

(http://www.naer.edu.tw/ezfiles/0/1000/attach/5/pta_2189_2524507_39227.pdf).

⁵⁷湯堯等，〈我國跨國高等教育服務指標之建構〉，頁 77。

⁵⁸ 宋雯倩，〈台灣地區高等教育雙聯學制實施之研究〉，論文發表於 APERA Conference 2006 (Hong Kong, November 28-30, 2006)

(http://edisdat.ied.edu.hk/pubarch/b15907314/full_paper/310182267.pdf).

⁵⁹ Mei-Mei Song and Hsiou-Hsia Tai, "Transnational higher education in Taiwan," in Futao Huang, ed.,

共有 44 所大專院校與國外 109 校合開雙聯學位。⁶⁰國內大專院校設立雙聯課程的合作對象大部分都是亞洲國家的高等教育機構，主要集中在馬來西亞，而印尼、泰國、日本、越南和我國合作的大學數目就相對少很多。當然美、英、澳的大學也是我國院校喜歡合作的對象。私立大學開設雙聯課程的態度遠比國立大學要積極，其中私立一般大學又比科技大學更積極。⁶¹

政府目前在「自由經濟示範區」推出教育創新的示範重點，就是要鬆綁設校條件、學校經營、招生修業、人才延攬等法令限制，政府僅做適度監督，給予包括外國大學分校在內的私立學校最大的辦學彈性。國家發展委員會於 2014 年所推出的「強化優秀僑外生留臺工作行動計畫」，明訂三年內與外國名校合作設立一所大學分校或分部、五個獨立學院、10 個學位專班及專業學程的目標。⁶²這些數字也許還追不上新加坡，不過還不失為一合理的目標。我國高等教育粗入學率將近 100%，一定要先策勵合理的引進數量，避免對國內高等教育市場造成太大的衝擊。同時，讓外國名校看到永續經營的前景，才有來台設校的意願。

另一方面，讓我們檢視一下台灣在高等教育方面的國際競爭力。表一顯示世界經濟論壇(WEF)2004 年成長競爭力指標(GCI)前五名的排比，台灣名列第四，僅次於芬蘭、美國和瑞典，而當時新加坡則名列第七。可是到了 2015 年，台灣的 GCI 排名已掉到第 15 名，比前一年還下降一名(見表二)。反之，新加坡則上升至全球第二名。就各方面來說，若與全球先進國家平均值相較，台灣還算差強人意，在基礎建設、總體經濟環境、創新和市場容量上，都略升一籌，其餘也都與其相當(見圖三)。反之，新加坡則除了企業成熟度、市場容量、技術準備程度和健康及初級教育之外，其他方面的表現都遠超出先進國家的平均值。

表一 2004 年 WEF 成長競爭力指標(GCI)排名

Transnational Higher Education in Asia and the Pacific Region (Hiroshima, Japan: Research Institute for Higher Education, Hiroshima University, 2006), pp. 151-69.

⁶⁰簡立欣，〈台灣篇－只簽約不夠 雙聯學位難在執行〉，《旺報》，2011 年 10 月 19 日 (http://ncusec.ncu.edu.tw/news/press_content.php?P_ID=12077)。

⁶¹ Song and Tai, "Transnational higher education in Taiwan".

⁶² 國家發展委員會，〈強化優秀僑外生留臺工作行動計畫〉，行政院國家發展委員會 (2014 年 6 月) (<http://ws.ndc.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9hZG1pbmlzdHJhdG9yLzEwL1JlbEZpbGUvNTU2Ni81MzAwLzAwNjE5MTYucGRm&n=MDA2MTkxNi5wZGY%3D&icon=..pdf>).

Country	GCI 2004 rank	GCI 2004 score	GCI 2003 rank*
Finland	1	5.95	1
United States	2	5.82	2
Sweden	3	5.72	3
Taiwan	4	5.69	5
Denmark	5	5.66	4
Norway	6	5.56	9
Singapore	7	5.56	6
Switzerland	8	5.49	7
Japan	9	5.48	11
Iceland	10	5.44	8
United Kingdom	11	5.30	15
Netherlands	12	5.30	12
Germany	13	5.28	13
Australia	14	5.25	10
Canada	15	5.23	16

資料來源：World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2004/2005 (IESE Business School, 2005) (http://www.ieseinsight.com/casos/study_0035.pdf), Table 1.

表二 2015 年 WEF 全球競爭力指標(GCI)排名

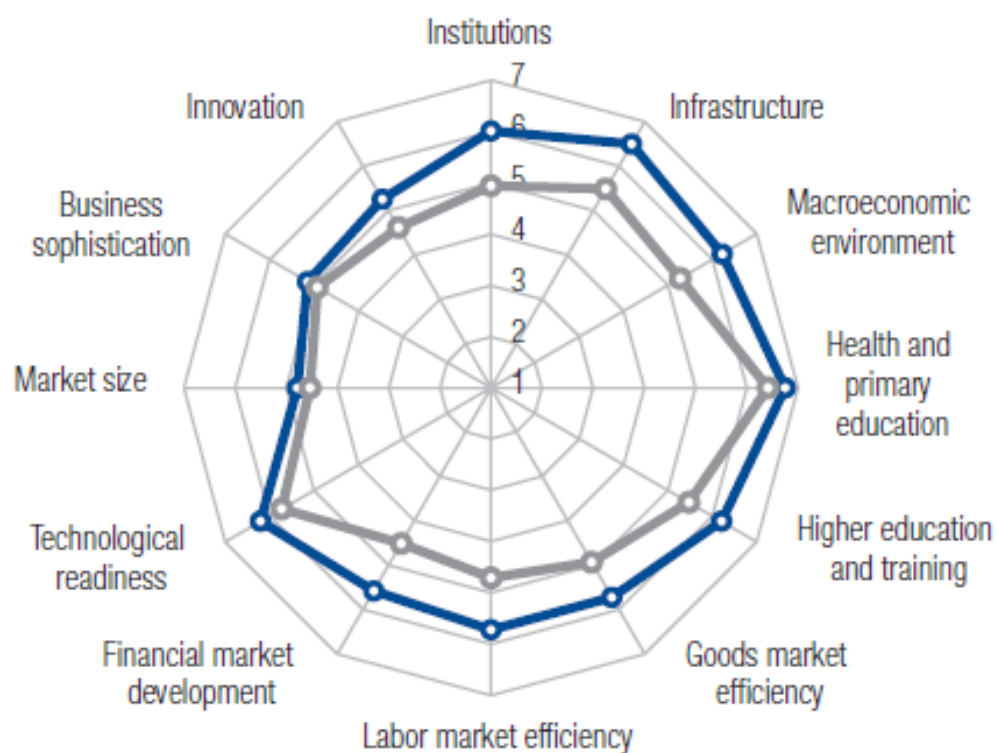
Country/Economy	Rank (out of 140)	Score (1–7)	Rank among 2014–2015 economies*	GCI 2014– 2015 rank (out of 144)
Switzerland	1	5.76	1	1
Singapore	2	5.68	2	2
United States	3	5.61	3	3
Germany	4	5.53	4	5
Netherlands	5	5.50	5	8
Japan	6	5.47	6	6
Hong Kong SAR	7	5.46	7	7
Finland	8	5.45	8	4
Sweden	9	5.43	9	10
United Kingdom	10	5.43	10	9
Norway	11	5.41	11	11
Denmark	12	5.33	12	13
Canada	13	5.31	13	15
Qatar	14	5.30	14	16
Taiwan, China	15	5.28	15	14

資料來源：Klaus Schwab and Xavier Sala-i-Martin, *The Global Competitiveness Report 2015-2016* (World Economic Forum, 2016), Table 1.

Country/Economy	Rank (out of 140)	Score (1–7)	Rank among 2014–2015 economies*	GCI 2014– 2015 rank (out of 144)
Switzerland	1	5.76	1	1
Singapore	2	5.68	2	2
United States	3	5.61	3	3
Germany	4	5.53	4	5
Netherlands	5	5.50	5	8
Japan	6	5.47	6	6
Hong Kong SAR	7	5.46	7	7
Finland	8	5.45	8	4
Sweden	9	5.43	9	10
United Kingdom	10	5.43	10	9
Norway	11	5.41	11	11
Denmark	12	5.33	12	13
Canada	13	5.31	13	15
Qatar	14	5.30	14	16
Taiwan, China	15	5.28	15	14

圖三 台灣 vs. 先進國家

資料來源：Schwab and Sala-i-Martin, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*,
p. 338.



圖四 新加坡 vs.先進國家

資料來源：Schwab and Sala-i-Martin, *The Global Competitiveness Report 2015-2016*,
p. 338.

撰稿：林欽明

2016/11/4