

台商在越南的險中求勝

林欽明
淡江大學

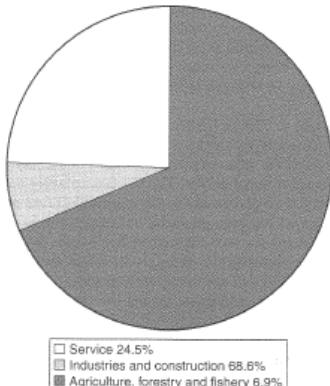
2014 年 7 月

越南從越戰結束南北統一後，百廢待舉，雖從 1986 年的變革(*doi moi*)開始有所轉機，但至今仍是人治遠大於法治的情況。台商從 1990 年代初開始進入越南，一直都處於高風險的狀態，克服風險的主要策略在於如何妥善處理交易成本。這些交易成本從早期的融資不易、選錯行業，到今天的政策瞬息萬變、人脈關係難求。反華事件是一警訊，不過是危機還是轉機，還是一未知數。本文擬先從越南接受外人投資所帶來的利益和缺憾談起，利益主要集中於就業的創造，而缺憾則在產業關聯的不足。接著將觸及反華事件後越南政府的可能改革，本文的基本觀點是，越南政府還是會持續過去多年來的做法，也就是從局部較容易的地方著手，主要的癥結還在於他們仍缺乏整體制度性轉變的決心。再來則討論台商的因應策略，一個基本前提是，台商沒有完全的主導能力：一來許多台商仍扮演代工的角色，有些決策必須聽命於人；二來對當地市場的掌握不足，也就是上述的交易成本仍高，所以無法避免若干外在因素的干擾。最後提出幾點建議。

一、 越南接受外人投資的利益和缺憾

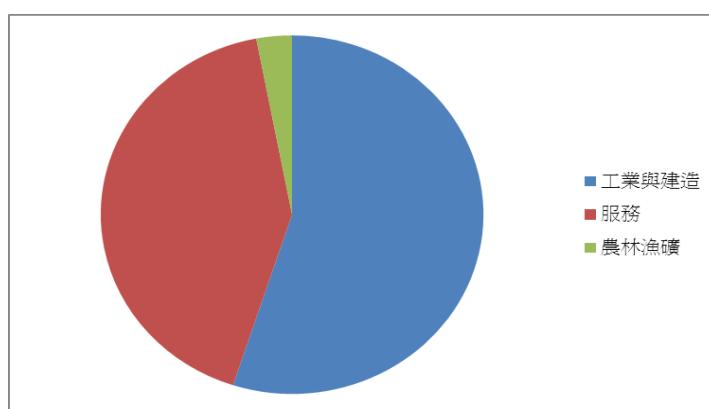
一般在討論越南的外人投資時，最常提出的問題是：到底是外人投資促進了越南的經濟成長，還是該國的經濟成長促使外人投資增加？一個可能的觀察點是投資的型態。眾所周知，當前全球外人直接投資已經是以服務部門為主，¹不過越南的外人直接投資還是專注於製造業，另外再加上旅館、觀光、房地產，以及辦公大樓和公寓的開發。圖一顯示，從 1988-2007 年實際累積的外人直接投資部門分配比，製造業佔了 68.55%。圖二顯示至 2012 年底的累積 FDI 申請資本分配比，製造業也占了 55%左右，而服務業約佔 42%。製造部門佔了高比例的原因是，外來投資者對越南低廉的勞工較感興趣，並以其市場做為生產出口的基地。另一個重要的原因是，過去政府的政策以吸引製造產業的投資為主，針對該部門的投資案可獲得許多優惠待遇，包括租稅減讓。不過最近一些高科技公司像是英特爾、佳能(Canon)、國際(Panasonic)、鴻海、太空堡壘(Robotech)的進駐，則凸顯了外人投資型態的轉變。這個趨勢顯示，外來投資者已開始將越南視為高科技生產的基地，這將為越南帶來更多利益，因為相較於勞力密集的工業產品，高科技產品會創造更多的附加價值。

¹ 見 UNCTAD, *World Investment Report 2013* (New York: United Nations Conference on Trade and Development, 2013) (http://unctad.org/en/publicationslibrary/wir2013_en.pdf).



圖一 越南 1988-2007 年累積之實際 FDI

資料來源：GSO, *Statistical Yearbook* (Hanoi: General Statistics Office, 2008).



圖二 2012 年 12 月 31 日越南 FDI 存量(已申請登記者)

資料來源：Vietnam Report, “Vietnam FDI,” (Hanoi, 2013)

(<http://www.vietnam-report.com/vietnam-fdi/>).

不論如何，服務業的 FDI 還是相對薄弱。以累積至 2007 年的實際投資來說，旅館/觀光、運輸/郵政以及金融分別佔 8.21%、2.47% 以及 2.45%。過去幾年來，由於辦公大樓與住宅公寓供應不足的關係，外人在此領域的投資逐年增加，佔 6.47%。²而如前所述，在全球外人直接投資裡服務業通常會佔三分之二左右，所以越南還是未跟上世界的趨勢，主要的原因是越南服務部門在過去並未有效開放之故。

越南外人直接投資的形式以獨資為最多，合資居次，不過與獨資所佔比例差不多，大約各占 40%。其他的形式像是企業合作合約(BBC)、BOT、BT、BTO、合股、母子公司等形式，因依據的新外人投資法生效後不久，所以比例不高。剛開始時，外來投資者因為對新的投資環境相當陌生，所以大多以合資為主。經過一段摸索期間之後，他們對獨資的自信逐漸提升，所以百分之百獨資成為較普遍的形式，尤其是大多數的台灣企業都以此形式為要。

越南設立了許多工業區和加工出口區，以推動外人和本國投資。到 2011 年

² 資料見 GSO, *Statistical Yearbook 2008*.

為止，共有 159 處的工業區與加工出口區。此外，越南還設立了十處的經濟特區，和在河內與胡志明市各一的高科技特區。³越南的土地為國家所擁有和管理，私人不得擁有，只能向國家承租。近年來值得注意的趨勢是，越南國內廠商投資於工業區的案件已超越了 FDI，顯示國內投資者亦被工業區的基礎建設、產業關聯、生產網絡以及環境等較優惠的條件所吸引。工業區的外人投資以獨資為多，佔了投資案件和資本額的 80%以上。工業區對國家經濟成長與發展的貢獻很大，工業區的產出佔全國工業總生產的比例，從 1996 年的 8%提升到 2001 年的 17%，而到 2007 年時大約已達 30%。工業區的出口佔全國總出口的比例，於 2007 年時亦達到 23%。

大多數的工業區和加工出口區集中於東南和北部地區(諸如胡志明市、同奈省、平陽省、巴地頭頓省、河內市、北寧、永福省)，投資者對其他的工業區目前還沒有多大興趣。工業區也尚未吸引許多高科技的投資，幾個較突出的像是越南佳能公司、Mabuchi 汽車(マブチモーター)、獵戶座-Hanel 等，這與越南政府原先的預期有相當的差距。⁴

至於外人直接投資對越南帶來的利益，主要是因資本的引進，提升了勞工的生產力，所以帶來顯著的就業效果。至於技術提升方面，由於投資生產所需的許多中間產品因國內產品的品質以及服務(及時供貨、售後服務等等)均不良，故大多仍需仰賴進口，所以向後聯鎖效果不大。也就是說，越南國內許多支援產業的發展均相當萎弱，譬如電子產品就不易在當地找到品質與價格均合宜的包裝紙箱，所以投資者無法獲利於產業連鎖效應，這都將造成生產者成本的上升，降低了國際競爭力。產業連鎖效果不大，也就是外人投資雖能創造直接的就業，但透過協力產業所產生的間接就業創造效果就極有限。⁵我們前面提出的問題，是經濟成長促進了外人投資，還是外人投資促進了經濟成長？我們初步的解答，應該是有了經濟成長，外人投資才會持續增加。

二、越南外人投資政策的改革方向

承上所述，我們可以探討越南政府針對外人投資政策的改革方向。大致而言，越南吸引 FDI 的法制基礎受到幾個因素的影響：(1) 共產黨以及政府對外國經濟部門之認知和觀感的改變；(2) 區域以及全球在吸引 FDI 上的競爭；(3) 越南對外人投資的國際承諾。越南的外人投資政策雖然自 2005 年起已消除外國和本國投資者的差別管制，新的投資體系包括統一企業法(Unified Enterprise Law, UEL)和共同投資法(Common Investment Law, CIL)，但投資案件仍受制於政府的計畫。也就是說，所有投資雖不為法律所禁止，但仍受到其他管制以及政府當局決策所

³ 見 Canadian Trade Commissioner Service, "An Investment Guide to Vietnam," December 2011 (<http://www.tradecommissioner.gc.ca/eng/document.jsp?did=91398&cid=539&oid=595#I13>)。

⁴ 見 Tuan Bui, Huong Lan Pham and Ha Thi Tran, "A Study of FDI in Vietnam," Chap. 10 in Chalongphob Sussangkarn, Yung Chul Park and Sung Jin Kang, eds., *Foreign Direct Investments in Asia* (Abingdon: Routledge, 2011), pp. 326-29.

⁵ Tuan, Huong and Ha, "A Study of FDI in Vietnam," pp. 329-32.

影響。企業登記與許可制度仍在實行，企業因規模和投資部門的不同，必須遵守不同的登記與許可規定和步驟。敏感部門還是必須經由總理所許可，外國企業與本國企業或與政府之間的爭端，解決的程序還是相當複雜。雖然統一立法確保對外人投資的許多保障，但還是有若干一般法則的除外規定，像是可投資部門的限制、容許上市的外人持股比例限制等等。

對外來投資者而言，有關企業許可的主要規定還是沒有多大改變。CIL 最大的問題，是上述之企業登記與許可的多層級、多步驟的做法。投資者因投資規模和部門的不同，必須遵行不同的程序。特別是超過 3,000 億越南盾的投資或有條件限制的部門，必須通過投資評估，不過評估的標準則相當模糊，必須滿足一系列的投資條件和目標，這些目標和條件都有待未來修法的進一步澄清。現有的 CIL 對投資者必須遵行哪些標準以獲准經營，並沒有清楚的指導綱領。所以政府官僚與企業登記和許可上的模糊規定，導致市場的不確定。此外，有條件限制的投資部門亦相當廣泛與模糊，都有待日後修法的改進。

越南在外人投資政策未來的改革方向，有幾個層面值得注意。第一，它能否遵守在 WTO 有關貿易與投資自由化的承諾；第二，它能否認真考量發展外來投資者所需的協力產業；第三，它是否投入足夠資源於人力技術的教育和訓練；第四，它是否能積極推動激勵研發的政策。越南若能戮力於這些層面的改進，外來投資者將可取得較有利的投資條件，本國的發展也較可能獲利於外人投資。不過，從歷年外人投資法的修正趨勢來看，越南未來的改革預期還將會是局部性的，主要因為他們還是缺乏整體制度性改革的決心。

三、台商可行的因應策略

台灣對越南投資，根據越南計畫投資部的統計，在 2012 年為 2.51 億美元，居於第七位。若以累積投資存量而言，至 2012 年底共為 271 億美元，僅次於日本的 288 億美元，居第二位。而若把居第五位的維京群島和居第九位的開曼群島一併考量，因許多台商透過海外避稅天堂對越投資，所以台灣對越南的總投資金額很有可能是第一位。⁶台灣於 1995 年對越南投資達到最高峰，金額超過 12 億美元，1997 年的亞洲金融危機越南也受波及，不過台商投資達到四億多美元，受到的影響較小。2005 年台灣對越南投資亦曾超過 10 億美元，不過 2006 年當其他國家對越投資達於高峰時，台商投資反而急降至六億美元以下。⁷

台灣對越投資以輕工業為主，佔總投資的 70% 左右，環繞胡志明市的越南南部是台商的重要據點。投資產業包括製鞋、紡織、自行車、機車和木製家具等勞力密集產業，在當地形成上下游相互連鎖的產業體系。製鞋業是台商在越南投資最集中的部門，豐泰和寶成一直是耐吉最大的運動鞋代工廠，中國勞工成本上升迫使他們離開轉往東南亞發展，並在越南加速擴廠。除了勞工成本的考量之外，2010 年東協自由貿易區正式成立，東協超過五億的消費人口也是一大誘因。為

⁶ 見 Vietnam Report, "Vietnam FDI."

⁷ Tran Quang Minh, "Two Decades of Taiwan's FDI in Vietnam: An Analysis and Assessment," 《東協瞭望 005》, 2012 年 1 月 9 日(<http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/outlook005-05.pdf>), pp. 22-23, Table 2.

了建立區域生產網絡，寶成旗下的皮革廠三芳和全球最大黏扣帶廠百合，也都跟著寶成和泰豐到越南設廠，建立垂直整合聚落。這種合作模式原來是在台灣發展，隨著泰豐與寶成的移入越南，也就把該模式複製至該地。

越南為了提升紡織國際競爭力，於 2001 年擬定「紡織成衣發展策略」，提升原物料自製率，鼓勵外商直接投資纖維、編織、染整等中上游產業，只要投資於新設備和新技術，就可以享受優惠待遇。紡織也是台商投資越南的重要產業，台南紡織是最早投資的企業，近年更擴增在越南的產能。台塑集團也擴大在越南的投資，以集團旗下的台灣興業大幅對越投資。儒鴻、聚陽的製布廠，也在越南擴大產能。若群聚效應發揮，越南有可能成為繼中國之後台商紡織業的第二海外基地。⁸

台商雖遍布越南各地，但仍大部集中在北南兩區，諸如河內、胡志明市、同奈、平陽等基礎建設佳、工業區和加工出口區眾多的地方。台商在越南的投資大多為小規模，採用中階或低階技術以及大量勞工，這可獲利於越南低成本勞工的優勢，並解決越南過去以及短期的失業問題。不過，長期而言，當越南勞工成本開始上升，而對高科技產業的需求也逐漸上升，目前台商的投資型態將難再迎合越南經濟的發展趨勢，他們亦將更加落後於像是美國和日本的大規模與高科技之投資者。

台商在因應越南未來趨勢的策略上，有一個基本前提，那就是對市場掌控能力的不足。這一方面是因為台商仍主要扮演著代工的角色，投資的決策必須聽命於客戶的要求。譬如許多紡織與製鞋廠，當中國勞工工資上揚，即必須遵照客戶的要求轉移至東南亞，尤其是越南。為了成本以及勞工技術的考量，乃從事勞力密集的生產，並引入眾多中國中階幹部。這一方面受制於越南的勞工市場結構，另一方面亦可能導致勞資關係的惡化，畢竟很難將在中國的管理模式完全移轉至越南。

對市場沒有完全主導能力的另一個原因，是對市場的掌控不足，這與交易成本的不易內部化有關。影響台商在越南投資的交易成本很多，越南投資政策的不透明就可能要花費台商更多的資源：從找尋較合適的投資形式，到應付一些官僚習性所必須付出各式的額外成本。越南產業連結的不完全，也會讓台商吃足苦頭，雖然將本土上下游垂直聚落的模式移植至越南，在過去相當成功，但仍有許多廠商遭到失敗，必須改頭換面、重起爐灶，就可能因為最初的市場調查做得不夠之故。當然，若干的外在因素，譬如中越關係的惡化，也可能提升了台商在越南的交易成本，包括緩和越南公私部門對華人普遍的仇恨，所必須付出的代價。

基於上述，以下提出幾點建議。第一，多做市場調查，在代工的方向上爭取更多的主導權。台商市場資訊的取得，過去時常要倚賴日本、歐美等大型廠商的協助，主要是因為本身規模不大，又以製造為主，很難兼顧市場的探尋。不過，台商可以將過去產業垂直整合的模式擴大至服務業，就可解決市場探尋的問題。

⁸ 魏聖峰，〈越南 台商海外新聚落，製鞋、紡織、自行車、機車業是主要投資〉，《先探雜誌》，期 1740 (2013 年 8 月) (<http://www.investor.com.tw/onlineNews/freeColArticle.asp?articleNo=1986>).

尤其有些從事製造的台商當結束生產事業時，仍會將貿易行銷部門保留下來，他們可以與其他製造廠商連結起來，就是一個新的垂直整合模式。台商市場調查能力加強了，就可以增加與海外代工客戶的談判能力，如此即可在投資型態與區位上取得更大的主導權。

第二，改善勞資關係，避免引起勞工的不滿。越南勞工市場彈性較低，也就是說，外商企業需要增加勞工的雇用也許不會有困難，不過若因景氣不佳要裁員的話，就會面臨很大阻礙。這樣的勞工環境，也會迫使僱主採取較僵硬的工資政策，以減低雇用成本，這又可能導致僵硬的勞資關係。雖無直接證據，但這也可能是此次攻擊台商的起因之一。有些台商猶豫不願到越南投資，部分是因語言的隔閡，所以僱主以及幹部的語言能力必須加強，以與勞工直接溝通。僱主願意傾聽勞工訴說疾苦，並儘可能為他們解決困難，勞資關係就可以改善。至於勞工條件方面，由於越南勞工法相當嚴格，只要台商沒有存僥倖之心，確實遵守法律規定，應該就不會讓人有剝削勞工之譏。

第三，加強策略聯盟，克服產業關聯不足的困境。越南制度的不足，導致其產業連鎖效應不彰，這很難於短期內解決，也是台商赴越南投資所必須承擔的風險。台商以中小企業為主，本土性的策略聯盟，已經做得很好。不過，若能將策略聯盟範圍擴大，及於其他外商，乃至於當地企業，就可以部份改善產業關聯不足的問題。尤其如前所述，越南許多工業區本地廠商進駐者逐漸增加，所以若能與信譽較好的本地企業連結，利用其對地方的熟悉度，應該也有助於當地市場的開發。