

學術論文

全球金融海嘯後東南亞製造業生產 網絡之轉變與升級

The Transformation of Production Networks of Manufacturing in Southeast Asia after 2008 Global Financial Crisis

郭永興 *Yung-Hsing Guo*

臺中科技大學國際貿易與經營系教授

Professor, Department of International Business,

National Taichung University of Science and Technology

摘要 / Abstract

近年來國內產官學界極重視台灣產業的「新南向」發展。然而東協各國有其獨特歷史發展與政經情況背景，因此熟悉東協各國，成為我國新南向政策施行的重要第一步。在此背景下，本文探索 2008 年全球金融海嘯後東南亞製造業生產網路的轉變，尤其是越南、泰國以及柬埔寨三國的發展狀況。金融危機後，東協各國為了爭取更多的外貿機會，在區域貿易整合上更為積極。此外，中國在金融海嘯後的一連串景氣刺激政策，促進中國國內工資的上揚，加速勞動密集產業的海外轉移。

在外資企業持續投資製造業的情況下，越南的經濟成長率持續攀升，並且在金融海嘯後，出口總額中，電子產業已經超越紡織業，顯示出

airiti

口部門的產業結構轉變。而泰國則是與中國一樣，面對工資高於其他東南亞國家的困境，為此泰國政府除了推動產業聚落升級計畫外，並且在邊境設立新工業區，吸收廉價的外國勞動力來本國工作。柬埔寨受惠於先進國家對其的貿易優惠政策，對於勞動密集產業的外資，有相當的吸引力。

The Industry and Government has been working very hard to implement several new initiatives in order to revitalize Taiwan's economy. One of these initiatives is the New Southbound Policy (NSP), targeting Southeast and Australia and New Zealand as potential strategic partners for regional social and economic cooperation. For further understanding of South Asian countries, this paper explores the transformation of production networks of manufacturing in Southeast Asia, especially in Vietnam, Thailand and Cambodia, after 2008 Global Financial Crisis.

With the background of the increasing of production cost in China, more and more multinational companies have moved their factories from China to Vietnam. However, Thailand is suffering the same problem of high labor cost. For solving this problem, Thailand's government is building new industrial districts where are near the border and can recruit low-cost workers from neighbors. Cambodia's manufacturing is growing gradually. Because this country is a beneficiary of the Generalized System of Preferences (GSP) schemes operated by developed countries. Under these schemes, import tariffs on many products from the beneficiaries are exempted or reduced.

關鍵字：2008 金融危機、生產網絡、越南、泰國、柬埔寨

Keywords: 2008 Global Financial Crisis, Production Networks, Vietnam, Thailand, Cambodia

壹、前言

近年來在政府「新南向」政策的領軍下，東協、南亞等為主的經濟體頗受矚目，這些國家大多是屬於人口紅利正在增加的國家，也就是人口還不斷地擴張；除了帶動經濟規模的成長，市場商機也隨之提升。以國內生產總值(GDP)的成長來看，印度就超過 7%，許多國家也都在 4%至 5%之間，相對台灣過去所著重的中國大陸，甚至是歐美、北亞等地區，新南向市場無疑是另一個值得深耕的方向與選擇。

雖然經濟成長與商機的潛力相當大，但在新南向的市場中，不只國家數較多、範圍較廣，更顯現出和以往台商主要經營市場中不一樣的環境及特色，包括在文化上更顯多元，各國經濟成長與建設需求也各有不同。因此在新南向政策規畫中，更需強調在軟實力、供應鏈、區域市場、人和人之間的連結，反映出有別於過去對外經貿政策偏重單純銷售的觀點。¹

為了瞭解東協國家製造業的生產網路，本文特別對於 2008 年全球金融海嘯後東協國家生產網路的轉變進行分析。本文除了對於東協國家製造業生產網路轉變的背景與結果，進行一個概略性的整體分析外，也針對越南、泰國、柬埔寨三國的狀況，進行專題性分析。本文的研究方式為文獻整理，透過整理日本產官學界的日文資料，以及香港貿易發展局對於東協國家製造業的一系列個案介紹，對於東協國家製造業生產網路有一個探索性的分析。

¹ 工業技術研究院，〈新南向連結在地需求 帶動台灣新經濟〉，(2017年7月23日)，
<https://www.itri.org.tw/chi/Content/NewsLetter/Contents.aspx?&SiteID=1&MmmID=5000&MSID=745167217260051225&PageID=1>。

貳、全球金融海嘯對東南亞國家所帶來的衝擊

全球金融海嘯之後，因為歐美國家的需求迅速減少，東南亞國家的出口也迅速減少。以東南亞主要四國：泰國、馬來西亞、印尼、菲律賓為例，此四國在 2008 年 9 月為止，都維持在比去年同期有 20%-30% 的輸出成長，可是到了 2009 年 1-2 月卻比去年同期減少了 20-40% 的輸出量。例如泰國，在 2008 年 11 月的對美輸出有 14 億美金，但是在 2009 年 4 月跌到只剩下 11 億美金。其中跌幅最大的整車與零組件的出口，在 2008 年 11 月的對美輸出還有 12 億美金，但是在 2009 年 4 月跌到只剩下 6.6 億美金。泰國的汽車產業，是日本跨國企業在東南亞培植的重要生產據點，其主要的生產模式，是從日本進口生產用材料，經過東南亞境內生產網絡據點的加工以及組裝，除了滿足東南亞的內需市場以外，也銷售歐美國家。泰國汽車產業的出口減少，意味著東南亞境內汽車產業各生產據點同樣承受訂單減少的衝擊，造成東南亞整體汽車製造業的萎縮。

而就亞洲整體而言，東南亞國家在 2008 年的金融危機中，國際貿易方面所受到的衝擊大於東亞地區。根據亞洲開發銀行的評估，2009 年東亞地區（日本除外）的出口減少 6.2%，而進口減少 9.6%。同時期東南亞地區的出口減少 17.7%，進口減少 18.2%。²

受出口需求減弱的影響，東南亞各經濟體的經濟增長速度明顯放緩，部分國家甚至出現負增長。2008 年後經濟成長率逐季滑落，其中以倚賴出口甚深的新加坡所受衝擊最大，2009 年第 1 季經濟成長率衰退 9.6%，是自亞洲金融危機以來表現最差的一季；另外泰國與馬來西亞亦分別衰退 7.1% 與 6.2%。然而相較於 1997 年的亞洲金融風暴時期的最低經濟成長率 -13.9% 與 -11.2%，所受衝擊相對緩和。而印尼與菲律賓經濟成長率在 2009 年第 1 季仍可達 4.4% 與 0.6%，所遭受衝擊明顯小於 1997 年的亞

² 社団法人日本貿易会調査グループ，〈リーマンショック後の貿易動向〉，《日本貿易会月報》，No. 673（2016 年），頁 69。

洲金融風暴，印尼主要拜其強勁的內需市場支撐。另外在失業率方面，東南亞主要國家 2008 年前 3 季的失業率呈緩幅改善趨勢，但受金融海嘯的持續衝擊，景氣下滑局面持久，2008 年第 4 季起失業率就轉趨上升。³

參、金融危機後東南亞國家的應對— 區域自由貿易角度的分析

隨著全球金融危機影響的逐漸加深，2008 年下半年以後，東南亞各國的經濟情勢明顯惡化，加上通貨膨脹壓力有所減弱，2008 年 9 月中旬以後，各國政府紛紛出手，迅速改變以抑制通貨膨脹為主要目的之緊縮政策，轉向寬鬆的貨幣和財政政策，並先後推出振興經濟措施，以穩定金融市場，恢復投資者信心，刺激國內經濟的增長，因應全球金融危機帶來的不利影響。⁴

除了內需提振的景氣刺激政策外，2008 年的全球金融海嘯，對東協經濟體帶來重大的轉變。由於全球金融海嘯之後，世界主要消費市場的歐美等國，皆陷入嚴重的經濟蕭條。這使得依靠出口型產業而維持高經濟成長的東南亞國家，面對必須尋找歐美之外新市場的壓力。因此金融海嘯之後，東協國家對於區域經濟的整合，也就是貿易自由化採取了更積極的態度。

全球金融海嘯後的 2010 年，東協經濟體的自由貿易有了十足的進展。首先先行加盟 AFTA（東協自由貿易區, ASEAN Free Trade Area）的東協六國在 1 月，實現了協議關稅項目的零關稅。緊接著東協與中國、韓國、日本之間的東協加一的 FTA 談判幾乎完成，而東協與印度、以及東協與紐澳等東協加一形式的 FTA 也開始發動。同年，越南以及馬來西亞皆宣布參加

³ 金秀琴，〈全球金融風暴對東南亞國家經濟之衝擊與因應〉，《經濟研究》，10 月號（2010 年），頁 306-307。

⁴ 同註 3，頁 308。

TPP 的談判。

在 2011 年 11 月關於東協與東亞區域經濟整合有兩個會議產生重要結果。12 到 13 日在夏威夷舉行的 APEC(亞太經濟合作, Asia-Pacific Economic Cooperation), 會中已經參與 TPP 的九個國家, 宣布達成初步協議。同時日本也當場宣布, 要加入 TPP 協商。由於日本宣布加入 TPP, 美日主導的 TPP 亞太區域經濟整合向前邁進一大步。

接著同月在峇里島舉行東協高峰會議決議, 要加強東協與東協外國家的經濟連結。此會議中東協宣布, 將統合東協正在協調中的不同多邊貿易談判, 將 EAFTA (中國主推動) 以及 CEPEA (日本主推動) 與已經完成的東協加一國家統合起來, 形成以東協為中心的東亞大範圍區域經濟整合 RCEP。⁵

總和上述討論, 本文將東協國家在金融海嘯後完成的的東亞區域經濟整合如表一。除了上述東協內部的「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC), 外部的 TPP、RCEP 與東協加一之外, 表一還加列台灣也是會員國的 APEC。⁶儘管東協參與的多邊區域經濟整合架構, 如 TPP 與 RCEP 都是在談判中尚未啟動。但是透過東協加一的機制, 我們可以發現東協國家已經與亞太主要工業國家, 如日本、韓國、中國, 以及高所得經濟體, 如澳洲與紐西蘭成立了自由貿易協定, 與這些國家的經貿體系進行了整合。

⁵ 清水一史,〈世界經濟における ASEAN 経済共同体と日本〉,《アジア経済》,第 62 卷第 3 期(2016),頁 3-20。

⁶ 儘管討論 APEC 會員國所形成的亞太自由貿易區(Free Trade Area of the Asia Pacific; FTAAP)已經數年,但是 FTAAP 尚未進入實質談判,還屬於有名無實的狀態,因此實務上,FTAAP 並非短期台灣融入東南亞與亞太區域經濟整合的務實策略。

表一：東協十國為核心的東亞區域經濟整合

	AEC	TPP	RCEP	APEC	ASEAN + 1
馬來西亞	○	○	○	○	○
新加坡	○	○	○	○	
越南	○	○	○	○	
汶萊	○	○	○	○	
印尼	○		○	○	
菲律賓	○		○	○	
泰國	○		○	○	
緬甸	○		○		
寮國	○		○		
柬埔寨	○		○		
日本		○	○	○	○(AJCEP)
韓國			○	○	○(AKFTA)
中國			○	○	○(ACFTA)
澳洲		○	○	○	○(AANZFTA)
紐西蘭		○	○	○	
印度			○		○(AITIG)
美國				○	
俄羅斯				○	
加拿大		○		○	
巴布亞紐幾內亞				○	
墨西哥		○		○	
秘魯		○		○	
智利		○		○	
香港				○	○(2017年11月簽署)
台灣				○	

資料來源：筆者製作。

肆、東南亞的全球生產鏈崛起

金融海嘯後，除了東南國家積極的布局區域經濟整合外，中國的政經環境改變，也深深影響東南亞國家的產業生產結構，以下我們分節討論之。

一、中國產業生產鏈的東南亞轉移

全球金融危機爆發後，歐美先進市場的需求減少，因此中國政府重新平衡經濟結構，而這個策略促成了工資快速增長，促使越來越多的中國的產業生產鏈往東南亞遷移。金融危機後隨著出口急遽下跌，中國隨即推出一系列補救措施，包括總值 4 萬億元人民幣的經濟刺激方案，以及一連串刺激內需及針對消費開支的政策。⁷景氣刺激方案推出後的數年，中國工資水平的年均增長率都達雙位數字。中國重新平衡經濟的同時，更加積極推動產業升級以促進高價值生產活動，削弱了作為低成本及勞動密集生產基地的吸引力。

工資節節上升、產業升級以及金融危機後人民幣持續升值等因素，削弱了中國低附加價值產業的吸引力，眾多在中國經營的成本敏感型外資企業尤受影響。尤其是 2008 年起，中國的單位勞工成本持續快速增長，升勢之急，遠較其他東南亞出口經濟體為甚。

表二是 2013 年的東南亞諸國與中國的工資比較。中國的最低工資水平與泰國及印尼等東盟國家相比看似相若，但中國的平均工資其實較最低工資高很多，高達一倍。舉例來說，華南的平均工資超過每月 400 美元，差不多相當於泰國或印尼的兩倍及越南的 3 倍。除了工資上漲外，中國亦面對土地、環保等多項營運成本上升的問題，使得中國製造業的成本優勢減弱。

⁷ 〈4 萬億元和 4 萬億美元的副作用〉，《日經中文網》，(2016 年 1 月 26 日)，
<http://zh.cn.nikkei.com/politicaeconomy/politics/17984-20160126.html>。

表二：2013年的東南亞諸國與中國的工資比較（美元）

東協國家	最低工資	平均工資
緬甸	65	70-90
柬埔寨	75	100
越南（胡志明/河內）	110	120
泰國（曼谷）	230	230
印尼（雅加達）	228	228
中國華南		
東莞	210	420

資料來源：香港貿發局，〈在東南亞尋覓低成本生產基地〉，（2013年7月16日），
kmb.hktdc.com/tc/1X09U0V5/經貿研究/在東南亞尋覓低成本生產基地

中國的勞動人口為全球之冠，以 2011 年為例，中國勞動人口超過 8 億，與東盟僅僅超過 3 億比較，多出一倍。儘管如此，隨著近來年東協國家經濟發展與教育普及，東協已能提供充足的勞動力（以及充足的技術勞工），對有意把部分基本生產活動遷離中國的外國企業來說甚有吸引力。此外，由於中國的長期一胎化政策，人口紅利迅速減少，自全球金融危機爆發以來，人口紅利減少的趨勢更為明顯。從表三可以發現，從 2008 年到 2011 年，中國勞動人口的擴張速度減慢至每年不足 1%。同一時期，大部分東盟國家的勞動人口則以較快速度增長，在表三我們可以發現，從 2008 年到 2011 年，扣除石油生產國汶萊以及已開發國家新加坡以外，東協八國中，只有泰國的人口年均增長率低於中國，其餘七個國家的年平均數值均較中國高出一倍。

表三：中國與東協八國的勞動人口增長 2008-2011 年（百萬人）

東協八國	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	年均增長率
寮國	3	3.1	3.2	3.2	2.70%
柬埔寨	7.6	7.8	8	8.1	2.30%
馬來西亞	11.5	11.7	12	12.2	1.90%
緬甸	27.2	27.6	28	28.4	1.50%
菲律賓	36.7	37.8	38.7	39.7	2.60%
泰國	39.2	38.6	39.4	39.8	0.50%
越南	49.3	50.2	51.1	52	1.80%
印尼	114.3	116.4	118	119.8	1.60%
總計	288.9	293.2	298.3	303.2	1.60%
中國	786.8	793.8	799.5	806	0.80%

資料來源：同表二

就勞工的地理分布來說，東盟經濟較多元化，地理位置也很分散，每年在區內流動的勞工數目不會很多，與中國的情況有別，因此中國單一國家的 8 億以上勞工，在勞工自由勞動流動的觀點上，比東協諸國總和 3 億多的勞動力，更具有吸引投資者的魅力。雖然如此，如前所述，近年來東盟在地區經濟整合方面跨出了一大步，組成了東盟經濟共同體，成為一個共同市場及共用生產基地。

東協除了製造低成本產品外，例如柬埔寨及越南的製衣業十分興旺，在處理較先進精密的製造工序方面的能力也日益提升，而相關產業規模亦不斷擴大，主要歸因於技術工人數目持續增加，以及投入高端製造業的外商直接投資不斷湧入。舉例來說，泰國已發展為汽車製造樞紐，而印尼也成功吸引外資投資其汽車製造業。

東協國家生產能力升級的一個代表就是越南，在 2012 年電子產品超越成衣，成為越南的主要出口，主要原因是在該國設立據點的美國及東亞跨國企業增加產量及出口量。以三星(Samsung)為例，在毗鄰河內市的北寧省(Bac Ninh Province)設有廠房，每年生產超過 1 億部智能手機及平板電腦，在 2012 年的出口總額就已經達 125 億美元。⁸

二、全球生產鏈在東南亞的擴大：以越南、泰國、柬埔寨為例的分析

(一) 越南製造業躍進與成長

前述金融海嘯之後，由於東協國家區域經濟整合的躍進，方便了國際貿易的物流，同時中國升高的勞動的成本，也幫助了跨國企業將生產據點從中國轉移到東南亞，其中越南成功吸納跨國生產據點，金融海嘯後，製造業能力與出口貿易量都快速成長，並且貿易的內容也從勞動密集的紡織業，逐漸轉化到技術層次較高的電子業，有成為東南亞矽谷的氣勢。⁹

越南經濟近年穩步增長，每年國內生產總值(GDP)增幅逾 5%，其中表現最佳的是工業及建造業，目前在國內生產總值所佔的份額已由 2010 年的 32% 升至目前約 35%。¹⁰ 近年來越南外來投資流入，工業生產受益最大，其中又以製造業為最主要的投資對象。多年前，越南被視為生產勞力密集產品（如服裝和鞋類）的理想基地，但近年越南已成為亞洲區內一個生產資訊科技及其他較高技術產品的經濟體之一。在這背景下，製造業和其他工業活動如發電及建造等的附加值均穩步上升，並且刺激當地對相關

⁸ 香港貿發局，〈在東南亞尋覓低成本生產基地〉，(2013年7月16日)，hkmb.hktdc.com/tc/1X09U0V5/經貿研究/在東南亞尋覓低成本生產基地。

⁹ 鳳凰國際智庫，〈越南將成為“東南亞矽谷”？〉，(2017年4月11日)，http://pit.ifeng.com/a/20170411/50918807_0.shtml。

¹⁰ 此外，服務業更佔越南全國經濟 39%，這主要是因為該國自 2007 年加入世界貿易組織(WTO)以來，實施開放措施推動越南經濟進一步對外開放，創造有利營商環境吸引外來投資。香港貿發局，〈越南外來投資激發供應鏈商機〉，(2017年3月23日)，hkmb.hktdc.com/tc/1X0A9HG5/經貿研究/越南外來投資激發供應鏈商機。

支援及商業服務的需求擴大。隨著工業活動增加，客運及貨運服務、各類商業服務、旅館及餐飲服務等均需求殷切，推動越南今天成爲一個吸引相關服務供應商及外來投資者的龐大市場。

表四：越南 GDP 實質成長率與工業生產增值 2010 年-2016 年（%）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
實質 GDP 成長率	6.4	6.2	5.3	5.4	6.0	6.7*	6.2*
工業生產增值 (所有行業)	9.3	6.8	5.8	5.9	7.6	9.8	7.5
工業生產增值 (製造業)	12.4	9.5	5.5	7.6	8.7	10.5	11.2

*2015、2016 年實質 GDP 成長率為粗估值

資料來源：香港貿發局，〈越南外來投資激發供應鏈商機〉，（2017 年 3 月 23 日），
hkmb.hktdc.com/tc/1X0A9HG5/經貿研究/越南外來投資激發供應鏈商機。

表四是越南 2010 年到 2016 年，GDP 實質成長率與工業生產增值的統計。從表四我們可以發現，製造業是越南經濟成長的一個重要引擎。從 2010 年到 2016 年，越南的工業生產增值（所有行業），皆高於實質 GDP 的成長率，並且，製造業的工業生產增值，除了在 2012 年略低於所有行業的工業生產增值的平均值外，其餘年份皆高於平均值。尤其在近兩年的 2015 年跟 2016 年，製造業的工業生產增值皆有兩位數的大幅成長，遠高於所有行業的工業生產增值的平均值以及 GDP 實質成長率。

越南製造業的快速成長，與外資的大量投資有關。目前，外資在越南國內生產總值中所佔的份額，已由 2010 年的 15% 升至超過 18%。現時流入越南的外來投資，註冊資金每年保持在 200 億美元以上，遠高於 2000 年初數十億美元的水準，主要是原因是越南擁有年輕的勞動力，吸引有意物色低廉勞動成本生產基地的製造商到當地投資生產。然而，目前越南支援性產業仍然落後，而且缺乏熟練勞工及技術人員，主要依賴進口物料生

產各類產品。不過，一些跨國公司現正擴大在越南的生產規模，除了少數的生產成本因素外，藉由在越南建立與擴大生產據點，在亞洲建立廣泛的生產網絡，分散過分倚賴少數生產基地（如中國）的風險。

在這背景下，近年外資在越南日益強大。如前所述，製造業吸引最多外來直接投資，佔 1988 年以來累計外來直接投資總額 58%，其次為房地產行業。過去，不少外來投資者投放在越南房地產行業的資金均以投機為主。由是越南於 2007 年加入世界貿易組織後，外來直接投資在 2008 年一年內飆升至高達 710 億美元，相比之下，2005 年時僅為 70 億美元。房地產行業於 2008 年佔外來直接投資總額 37%，但隨著 2011 年與 2012 年房地產泡沫爆破以來，房地產行業外資比例一直下滑至不足 10%。整體而言，除了短期的炒作之外，製造業長期為越南外商主要的投資目標。

總的來說，過去多年來流入越南的外來直接投資持續成長，其中大部分來自亞洲製造地區，包括韓國、日本、新加坡和台灣等。台灣在 2016 年投資越南約 18.6 億美元，約佔所有外資投資的 7.6%，排行所有外資的第五名。此外，香港和中國的投資也位居越南外來直接投資前列，分別佔該國 2016 年外來直接投資總額 6.7% 和 7.7%。值得注意的是，流入越南的新資金已開始投放在生產較先進的產品，包括供應該國生產較高技術產品的電氣及電子零部件。¹¹

在生產服裝及其他勞力密集產品方面，也有不少來自中國、台灣、香港等地的廠商在越南設立生產據點，其中部分業者不但在當地從事加工生產製成品，同時亦從事生產一些上游物料，如紡織品、紗線、布料和塑料產品等。鑒於工業生產活動增加，部分外來投資者，包括來自泰國和新加坡等東盟國家、中國以及西歐等地的外商，也選擇在越南投資發展工業園區。

¹¹ 同註釋 10。

越南的生產活動主要與出口加工生產有關。事實上，在外資進入越南之前，該國的工業並不發達，本土工業並不足以支援現代化生產。近年紛紛到越南投資生產的外商，不論是開設服裝及鞋類工廠，或從事塑料產品、家庭用品甚至自行車及汽車輪胎生產，大部分均旨在利用當地的低成本土地和勞工，使用進口物料進行加工生產。

表五：越南主要工業產品產量 2010 與 2015 年比較

	單位	2010	2015	2015/2010
紡織纖維	000 噸	810	1,686	+108%
各類布料	百萬平方米	1,177	1,392	+18%
服裝	百萬件	2,605	3,903	+50%
鞋類	百萬雙	192	278	+45%
布鞋	百萬雙	50	57	+13%
運動鞋	百萬雙	347	665	+92%
汽車輪胎	000 隻	5,494	9,975	+82%
摩托車/自行車輪胎	000 隻	48,526	54,388	+12%
塑料包裝	000 噸	663	841	+27%
鋼條	000 噸	2,906	4,122	+42%
鋼材	000 噸	8,415	12,065	+43%
印表機	000 台	14,562	14,503	0%
行動電話	百萬台	38	239	+537%
組裝電視機	000 台	2,800	5,180	+85%
家用冰箱及冷藏庫	000 台	1,541	1,593	+3%
家用洗衣機	000 台	467	981	+110%

家用電風扇	000 台	7,174	5,790	-19%
空調機	000 台	344	372	+8%
汽車	000 輛	112	199	+77%
摩托車	000 輛	3,507	3,046	-13%

資料來源：同表四。

表五是越南主要工業產品產量 2010 與 2015 年的比較。從表五可以看出，越南在這五年間，電子業生產的成長非常可觀。儘管傳統勞動密集產業如紡織纖維，在這五年間也有一倍以上的成長，但是行動電話的產量卻有五倍的成長。目前，多家跨國公司都以越南為基地，組裝行動電話、影印機和家庭電器等較先進產品，其中大部分均供出口往海外市場。南韓的三星(Samsung)和LG等跨國大企業，不但在越南投資組裝電子產品成品，同時也開始在該國生產部分電子零部件。舉例來說，電子公司富士施樂(Fuji Xerox)投資在其設於海防的工廠，採用來自在當地生產及從亞洲各地具競爭力供應商採購的零部件，組裝各種型號多功能印表機。

同樣地，一些外國汽車生產商，如日產(Nissan)和本田(Honda)，也在越南設有製造據點，採用進口引擎及關鍵部件生產汽車，在越南銷售。部分生產商除了在當地採購輔助物料外，也在該國投資生產部分汽車零件。舉例來說，在越南設有零件生產設施及汽車製造廠的本田，也在該國從事摩托車零件生產。

可是，大部分進料及關鍵零部件在越南本土仍然生產不足。在當地從事上游業務的越南生產商，主要生產一般及輔助工業用品，如塑料和包裝物料等。至於其他經營製成品業務的本土生產商，大多均以承包或分包形式替外國公司從事加工生產。因此，越南必須倚賴各類進口工業進料，支援當地日益擴增的生產活動。這是越南將來工業進一步發展的重要瓶頸。

(二) 泰國製造業的困境與轉型

如前所述，中國勞動成本不斷增加以及政府產業升級的政策下，許多外資企業在「中國加一」這個概念下，紛紛將勞力密集的生產活動從中國分散到其他成本較低的亞洲國家。這樣因為生產成本而進行的跨國生產據點調整，近幾年在泰國也在發生。這幾年泰國的外資製造業也逐漸引入「泰國加一」的概念。儘管泰國於 2014 年發生軍事政變後政治環境已回復穩定，但成本壓力卻迫使廠商實行升級和沿著價值鏈向上移動，或將部分生產業務遷移至泰國的邊境地區或鄰近國家。尤其是大湄公河次區域的南部經濟走廊和南岸經濟走廊的逐漸成熟，跨境產業遷移的交通管道更為方便，逐步吸引產業結集到泰國以外低生產成本的國家。

如前面表二所列，泰國的法定最低工資，與中國不相上下；就平均薪資來說，泰國勞工成本約是東協其他國家，如越南與柬埔寨的兩倍以上。在這樣的薪資差距下，在泰國的外資，有逐漸把生產據點外散到其他東協國家的趨勢。以日本大型汽車零件製造商電裝(Denso)為例，該公司主要生產據點在泰國，但現正逐漸將勞力密集程度較高的工序遷移至東盟區內發展較落後的國家，如柬埔寨等，同時將其泰國業務發展為地區樞紐，負責將技術轉移到區內其他廠房。舉例來說，2015 年電裝在柬埔寨的金邊經濟特區(PPSEZ)設立了一個佔地 10 萬平方米的廠房，藉以降低生產成本。工廠於 2016 年投入運作，僱用約 100 名柬埔寨工人，由該公司的泰國工人負責訓練當地工人，生產磁發電機和油冷卻器。¹²

在成本優勢逐漸消失的情況下，泰國製造業的競爭優勢，來自其豐富的天然資源(例如食品、橡膠等產業)，及現存供應鏈所形成的產業聚落。事實上，許多以泰國作為生產中心的全球製造商，均依賴泰國的產業聚落以及較優的物流基礎建設，藉以連結其他東盟國家，成為更為廣泛的生產網絡。有些製造商在泰國設廠，目的除了泰國當地以外還包括鄰近的 4 個國

¹² 香港貿發局，〈柬埔寨：遷廠機遇(2)東盟供應鏈日益融合，柬埔寨角色不斷擴大〉，(2017 年 3 月 29 日)，<http://hkmb.hktdc.com/tc/1X0A9FGB/經貿研究/柬埔寨：遷廠機遇2>。

家，即柬埔寨、寮國、緬甸及越南的市場。這些鄰國被視為潛力可觀的市場，特別是在東盟經濟共同體正式成立後，商機更是濃厚。

然而，考慮到東盟區內的低成本生產比較優勢，外資可能會跳過泰國，到其他低工資國家設點。為了改變這個觀感，泰國政府規劃在未來數年內建立 10 個經濟特區。這些經濟特區位於邊境，靠近能提供低成本勞動力的國家，包括接近緬甸的達府(Tak)及北碧府(Kanchanaburi)；接近寮國的莫拉限府(Mukadahan)、清萊府(Chiang Rai)、廊開府(Nong Khai)及那空拍農府(Nakhon Phanom)；接近柬埔寨的薩繳府(Sa Kaeo)及達叻府(Trat)；以及接近馬來西亞的宋卡府(Songkhla)和那拉提瓦府(Narathiwat)。此舉有利於聘請外來勞工，他們可以每天乘車到泰國上班，或是每次最多連續 7 天留在泰國工作。

在經濟特區，泰國政府亦計劃提供多項稅務及非稅務獎勵措施，包括發展基礎建設、設立連海關檢查站的一站式服務中心、改善牌照及許可證申請服務，以及加快簽發程序。假如企業的投資與 13 個優先行業範疇之一有關，經濟特區將向其提供額外優惠措施。該 13 個優先範疇為：漁農、陶瓷、服裝紡織及皮革、裝飾及家具、寶石及首飾、醫療設備、汽車及零件、電器及電子產品、塑膠、製藥、物流、工業區及旅遊。優惠措施包括：企業稅項寬減及豁免；輸入出口生產所需的機械及原材料，獲零關稅待遇；低息貸款；對運輸、電力及供水費用提供雙倍扣除，最長可達 10 年。

此外，泰國政府也極力升級既有製造業網絡，泰國政府以發展產業聚落為重要政策。泰國的政策是創造及發展兩種不同類型的集群，一種是「超級集群」，也就是採用先進科技的企業集群及未來工業集群，例如汽車及零件集群、電器、電子產品及通訊設備集群、環保石化及化工集群、數位科技集群、食品園區及醫療樞紐；另一種是為低技術工業而設的「其他目標集群」，例如農產品加工集群及紡織與服裝集群。對於配合泰國產業集群政策所作的投資，泰國政府提供稅務及非稅務的獎勵措施。

2015年，泰國政府首次宣布全國20年經濟改革及發展策略計劃，簡稱「泰國4.0」。自此，「泰國4.0」成為了當地商界的熱門用語。「泰國4.0」類似中國的「中國製造2025」倡議，旨在促進提升泰國製造業的能力，主張借助科技及創新，生產提供高增值的產品及服務。在「泰國4.0」的政策輔導下，泰國將成為各國外資開拓東盟市場的踏腳石，預期未來東協會演變成一個成熟的生產網絡，而泰國將處於這個生產網絡中一個核心的戰略位置。¹³

(三) 貿易優惠下製造業起飛的柬埔寨

由於中國的工資及經營成本急升，不少製造商把勞動密集型生產活動遷移或分散到勞工成本較低的地區。東協國家由於勞工供應充足，工資較具競爭力，已引起眾多外國製造商的注意，尤以成本較低的柬埔寨、寮國、緬甸和越南四國受到重視。

柬埔寨位於東南亞中心，鄰接泰國、寮國和越南，西南瀕臨泰國灣。遷移工廠到柬埔寨的主要好處包括：產品可免關稅進口到主要的發達國家及地區，包括日本和歐盟；經濟表現穩定；以及政府提供大量優惠吸引外商直接投資。

柬埔寨獲美國、日本和歐盟等主要發達國家和地區提供貿易優惠待遇，這項優勢是外國製造商考慮在柬埔寨設立生產線的一大吸引力。現時，只有少數國家能受惠於所有發達國家推行的普惠制(Generalized System of Preferences, GSP)計劃，享受這些計劃提供的貿易優惠，柬埔寨是其中一個。柬埔寨被列為最不發達國家，獲得額外優惠，有更多產品可以享受很低甚至是零的進口關稅率。以歐盟來說，柬埔寨享有「除武器外所有產品」優惠，該國生產的服裝及鞋類可免關稅及免配額進入歐盟市場。同時，由於柬埔寨屬最不發達國家，某些柬埔寨製造的服裝及鞋類可免關稅及免配額進入日本市場。

¹³ 香港貿發局，〈聚焦東盟：泰國—外商理想的生產基地〉，(2017年3月14日)，
<http://hkmb.hktdc.com/tc/1X0A9CR9/經貿研究/聚焦東盟：泰國—外商理想的生產基地。>

美國方面，雖然大多數紡織品和服裝不屬普惠制計劃範圍內，但柬埔寨其他產品仍受益於美國向最不發達國家提供的特殊貿易優惠。越南是柬埔寨、寮國、緬甸、越南四國中另一主要服裝出口國，卻沒有普惠制待遇；這被視為越南參加跨太平洋夥伴關係協定(TPP)的主要動機。

2016年7月，美國擴大普惠制計劃，允許柬埔寨製造的旅行用品，如行李、背包、錢包和其他旅行用品，免進口關稅進入美國市場。以前，柬埔寨製造的旅行用品須繳納3%至20%的美國進口關稅，普遍預期免關稅將有助促進柬埔寨以出口為主的旅行用品業。目前，美國旅行用品市場估計年值100億美元，而中國是主要出口國，佔美國市場約60%。雖然柬埔寨在美國旅行用品市場的份額不到1%，但過去幾年的增長迅速。2015年，柬埔寨對美國的旅行用品出口增至5040萬美元，是2014年的2,100萬美元的兩倍多。

柬埔寨製衣廠商會估計，經修訂的普惠制計劃可以在未來幾年推動相關出口至每年達2億美元，新增10萬個就業崗位。柬埔寨收入低，得以獲得一系列貸款、撥款和發展援助，加上貿易優惠待遇，使該國服裝業蓬勃發展。2015年柬埔寨人均國民總收入達到1,070美元，超過了1,026美元的最低門檻，因此世界銀行於2016年7月把該國改列為中等偏下收入國家。預料收入排位修訂後，未來幾年外國援助及優惠貿易待遇將會減少。不過必須指出，柬埔寨享有的大部分免關稅優惠是由於其最不發達國家的地位，而這個地位是由聯合國指定的。聯合國根據人均國民總收入，以及評估柬埔寨人力資產和經濟脆弱性兩項額外標準，每3年檢討柬埔寨應否獲指定為最不發達國家。下一輪檢討將於2018年進行，普遍預料柬埔寨可保留最不發達國家地位。如果若干年後，柬埔寨失去最不發達國家地位，仍有3年過渡期，以協助該國在減輕可能受到的貿易衝擊。

十多年來，柬埔寨在貿易優惠待遇的有利環境下，經濟成長表現不俗。建造業及工業，特別是服裝和鞋類製造業，對就業及經濟增長貢獻很

大。2015 年服裝及鞋類業的增加值佔柬埔寨經濟的 11%，對 GDP 增長的貢獻近 2%。在全國約 860 萬勞動力中，該行業僱用 60 多萬人，並佔全國出口總額的 70% 以上。截至 2017 年 1 月為止，柬埔寨約有 540 家製衣廠和 60 家鞋廠，其中大多數位於金邊，以及干丹(Kandal)、磅士卑(Kampong Speu)、磅湛(Kampong Cham)、磅清揚(Kampong Chhnang)、貢布(Kampot)和西哈努克等周邊省份。

就服裝出口方面，柬埔寨在全球主要服裝供應地區中排第九位。2015 年，柬埔寨的出口額達 60 億美元，雖然比越南同期的 220 億美元為少，但柬埔寨人口僅為越南的六分之一。2015 年，以人均服裝出口額計，柬埔寨高於越南。

柬埔寨製衣業大部分是外資擁有，主要是來自中國、台灣、香港和韓國的公司。這些出口導向型工廠主要以「剪裁—車縫—包裝」(Cut-Make-Pack, 簡稱 CMP)的商業模式經營，從事低增值的基本服裝生產。由於柬埔寨缺乏本土輔助工業，因此很多製造商都要根據 CMP 安排，從中國、香港、台灣、日本、越南和韓國等地進口大部分原材料，如布料、線和配件。出口目的地方面，歐盟是柬埔寨最大的服裝出口市場，約佔整體的 40%，其次是美國(30%)、加拿大(9%)和日本(4%)。¹⁴

儘管柬埔寨近年的工資上升趨勢和罷工事件頻傳，但該國仍然是有意遷移生產基地和尋求多元化發展的外資廠商一個可取的選擇。對海外公司和進口商來說，柬埔寨最大的吸引力是在多個主要發達國家均享有貿易優惠，而這個優越地位在中期內應可維持不變。加上當地的經濟表現較為穩定，有利柬埔寨在日益融合的地區供應鏈中，扮演一個更重要的角色。不過，該國勞工成本不斷上升以及基建落後，正逐漸削弱其優勢。¹⁵

¹⁴ 香港貿發局，〈柬埔寨：遷廠機遇(1)免關稅待遇有助出口到成熟市場〉，(2017 年 3 月 28 日)，<http://hkmb.hktdc.com/tc/1X0A9EN7/經貿研究/柬埔寨：遷廠機遇1>。

¹⁵ 同註 12。

伍、結語

東協 10 國、中國、香港、日本、台灣、韓國及印度等 16 個經濟體（以下稱「亞洲 16」），是亞洲主要的貿易地區，2016 年其出口和進口金額分別達 5.5 萬億美元和 4.8 萬億美元，總合起來數據共佔亞洲貿易總額超過 90%。當中，源自中國這個「世界工廠」的產品由 2001 年佔「亞洲 16」出口 17%，上升至 2016 年 38.5%，中國依舊亞洲最大的出口來源地，同時比例有增無減。雖然東盟，特別是新加坡、泰國、馬來西亞、印尼和越南 5 國的出口亦因生產和國際產業鏈轉移而有增加，但因為中國的份額大增，以致東協 10 國在亞「亞洲 16」出口佔比由 2001 年 24.5% 下降至 2016 年 21.5%。¹⁶

儘管中國佔亞洲出口的比重有增無減，但是在部分勞動密集產業，例如成衣，在中國生產成本逐漸上升，以及東協諸國在金融海嘯後的進一步區域經濟整合的趨勢下，有逐漸由中國移往東協的趨勢。以成衣出口來說，中國仍然是亞洲最大的出口來源地，不過隨著中國成本上升及產業轉移往外國關係，其出口份額由 2011 年 67.6% 的高峰回落至 2016 年 64.9%。

就成衣上游的紡織業來說，這些紡織品出口最大的來源地為中國，其次是東協及印度，他們在 2001 年至 2016 年佔亞洲紡織品出口份額大致呈上升趨勢，特別是中國的份額期內由 20.9% 急增至 56.2%。另一方面，這些生產物料主要出口往東盟各生產基地(26.2%)和中國(9.8%)¹⁷。顯示這一波全球生產鏈的移轉過程中，中國逐漸由下游成衣往上升級為上游紡織品的提供者。而東協就成為這波中國轉出生產鏈的最大承接地。

本文所討論的越南以及柬埔寨都是這樣背景下，近年來在出口導向外

¹⁶ 香港貿發局，〈全球生產格局改變促進亞洲供應鏈茁壯成長〉，(2017 年 10 月 3 日)，<http://hkmb.hktdc.com/tc/1X0ABHUR/經貿研究/全球生產格局改變促進亞洲供應鏈茁壯成長>。

¹⁷ 香港貿發局，〈轉變中的亞洲紡織品及成衣業供應鏈〉，(2017 年 10 月 6 日)，<http://hkmb.hktdc.com/tc/1X0ABHUR/經貿研究/轉變中的亞洲紡織品及成衣業供應鏈>。

資的投資領軍下，有著快速的經濟成長。同時，東協十國內勞動工資較高的泰國，則有著跟中國一樣外資企業轉移出去的困擾。本文雖然討論了越南、柬埔寨、泰國三國的案例，但是東協的其餘七國，恐怕有著不同的產業結構轉變故事，需要未來的研究，每個國家地仔細分析，以完成東協十國全球生產鏈佈局的完整圖像。

責任編輯：賴郁璇