

千里之行，始於足下--新南向政策首應強化與菲國關係

戰略中心 吳福成副主任

回顧過去 2 年多，政府全力推動新南向政策，基本上偏重在推動與「雙印」國家〈印度和印尼〉，以及越南、馬來西亞等國家的多元合作關係，迄今也獲致一定程度成績。但最近一段期間政府行政部門和立法部門，以及國內重要智庫都密集地組團前往菲律賓考察交流，並尋求進一步深化台菲雙邊關係，此一升溫現象似乎反映著新南向政策對菲國已有新的戰略企圖。也因此，充分掌握當前菲國的政經發展趨勢，相對有其必要性。

菲律賓是距離台灣最近的鄰國，也是新南向政策「走出去」的第一個對象國。古人說：「千里之行，始於足下。」因此，政府要推動涵蓋太平洋、印度洋的東協、南亞和紐澳等共 18 國的新南向政策，也就沒有理由不先在菲律賓紮根，以創造互利共贏的新合作模式。因為若能成功踏出第一步，更能發揮外溢效果，有助建構更廣泛的經貿合作、人才交流、資源共享、區域鏈結之「新南向經濟共同體意識」。這正如菲律賓駐台商務代表葛邁克所期待的：「菲律賓可作為台灣新南向交流門戶〈gateway〉！」

眾所皆知，菲律賓是個「千島之國」，天然資源蘊藏豐富，擁有 1 億多人口，人力資源豐沛，內需市場前景更被看好，同時因菲國出口歐美市場享有普惠制〈GSP〉待遇，從當地輻射歐美市場有很大利基；但因颱風、地震等天然災害多，長期來基礎建設落後，外資企業營運成本較高，以及菲國政府行政效率不高，外資法律政策限制嚴格等，都成為吸引外來投資的負面因素。再加上長期以來菲國南部伊斯蘭獨立運動和恐怖主義、菲共〈新人民軍〉的挑釁，以及工會的罷工不斷，也嚴重阻礙菲國經濟社會的向前發展，迄今菲國人均國民所得只有 3,000 美元左右，為東協成員發展水平較落後的國家。

基本上，目前支撐菲律賓經濟成長有三個主要部份，首先是占 GDP 七成的內需，菲國 1 億多人口即是誘人的「人口紅利」，根據全球市場調查機構尼爾森〈Nielsen〉的報告，菲國的消費者信心指數在全球排名第二。其次是服務業，菲國約有 80% 人民說英語，且曾經是美國殖民地，文化與美國更為接近，加上英語口音比印度人說英語較易懂，相當有利於發展商業流程外包〈business process outsourcing, BPO〉和客服話務中心〈Call Center〉等行業，許多歐美企業、出口型製造業、IT 產業都在菲國經濟特區運作商業流程外包，而聚集在大馬尼拉地區的 Call Center 更成為菲國服務業的重要聚落。至於其他同時發展的服務業領域，還包括不動產和事業活動、商業、運輸、通信、金融等。

第三則是占菲國總人口約 10% 的海外菲勞、菲僑之匯款〈年約 280 億美元〉。顯見，菲國的經濟發展模式迥異於東協其他國家大多仰靠出口和製造業主導經濟成長的模式。所以新南向政策前進菲國策略，必須因地制宜，同中求異。

尤其自 2016 年杜特蒂總統主政以來，揭槩「建設、建設、再建設」的國政大略，預計在 6 年內投入 1,500 億美元到機場、道路、橋梁等交通運輸，以及工業、農業、服務業、民生、教育等領域的基礎設施建設，並推進社會福利發展計畫。他希望能在總統任期結束前，將菲國貧困率從 2015 年的 21% 減少至 2022 年的 14% 的目標。這也就是通稱的「杜特蒂經濟學」發展戰略。而為了資助政府雄心勃勃的基礎設施建設計畫，去年 12 月杜特蒂總統簽署「加強成長與擴大包容稅改案」〈TRAIN〉，希望能擴大稅收。該稅改案已於今年 1 月生效，重點在提高個人所得稅起徵點，但年收入在 5,000 美元及以下的民眾則免徵。另外也提高石油、液化石油氣、煤炭等能源稅，以及含糖飲料和菸草等罪惡稅〈Sin Tax〉，甚至還對電力輸送和以外幣計價的銷售提高其增值稅〈VAT〉。

儘管「杜特蒂經濟學」很亮眼，但菲律賓的經商環境仍然有很大的改善空間。根據今年 5 月瑞士洛桑管理學院〈IMD〉的世界競爭力報告，在接受調查的全球 63 個經濟體中菲律賓的競爭力排名第 50 位；其中，經濟表現從去年的第 26 位降至第 50 位，基礎設施建設從去年的第 54 位降至第 60 位，企業效率從去年的第 28 位降至第 38 位，政府效率從去年的第 37 位降至第 44 位。由於受到排名落後的刺激，今年 8 月菲國貿工部迅速頒布了「2018 年營商便利和高效政府服務提供法案」〈EODB/EGSDA〉，將消除官僚體系的繁文縟節來加快政府辦事流程，從而提高在菲國的營商效率。該法案特別要求地方政府部門實施統一的商業申請表單，簡化核發營業許可、清關和其他類型授權的程序，並設立商業一站式服務廳〈BOSS〉以促進商業許可申請。

總結上述，不難理解菲律賓在「杜特蒂經濟學」的大建設戰略下，經濟成長模式正在轉型，營商便利和高效政府服務提供法案也逐步落地實施，應可優化和壯大菲國的經濟體制，並有利招商引資工作。但值得一提的是，菲國南部伊斯蘭動亂問題最近終獲解決，杜特蒂總統已簽署「邦薩摩洛基本法」，明年將舉行公投，允許菲南伊斯蘭地區可以成立自治區，進而發展成「摩洛國」。由於目前菲國總統府和眾議院正在推動聯邦制憲工作，「摩洛國」也將成為聯邦體制一份子，此舉也獲得聯合國的重視和肯定。另外，由於菲南地區長期的動亂和破壞，人民生活貧困，杜特蒂總統已積極在該地區推動重建計畫。因此我國推動深化與菲國合作關係，在策略上恐須考慮此一變動因素。

台灣的新南向政策除要推進與菲律賓的經貿合作、人才交流、資源共享、

區域鏈結之外，也應該更關注並投入菲南落後地區的重建和發展計畫。杜特蒂總統在今年的國情咨文已勾勒未來 6 年的國家發展願景，其中經濟發展和扶持貧窮是重要施政方針，因此我國擁有中小企業發展成功經驗，即可通過亞太經濟合作〈APEC〉和總部設在馬尼拉的亞銀〈ADB〉管道，在當地移植微小企業創業模式。另外，我國的農技發展先進，更應責成國際農業投資公司與菲國展開農技交流合作，甚至在當地投資生產，創造就業機會。相信這些具體作為將可完全契合杜特蒂總統扶貧和改善艱困地區的民生政策，也能有效可落實我國新南向政策「以人為本」的精神，並彰顯「台灣價值」。