

## 菲遣台嫌事件與台菲經貿關係

徐遵慈\*

### 前言

菲律賓於今(2011)年二月二日將十四名台灣籍跨國詐騙嫌犯遣送中國大陸，引起台灣強烈反彈，輿論一片譁然，我外交部宣佈從嚴審查菲籍勞工來台工作申請及召回駐菲大使李傳通，使得台菲關係迅速降溫，經菲國總統緊急派遣特使羅哈斯二度來台傳遞善意，並提出將考慮與我推動洽簽台菲經濟夥伴協議(EPA)之提議，同時懲處相關官員，終於在三月十五日化解台菲緊張關係，雙方亦決定未來將加強司法、經貿等合作；因「台嫌遣陸」事件被召回國的我駐菲代表李傳通亦於三月下旬返菲，象徵台菲關係恢復正常。

本文將從台菲經貿關係之角度，分析台菲經貿關係近年之發展與前景，以及歷經菲國遣送台嫌事件後雙方經貿關係之可能發展，同時將分析雙方如簽署經濟合作協議或經濟夥伴協議對經貿發展之影響與利弊。

### 台灣—菲律賓經貿關係現況與展望

#### 一、台菲經貿關係之現況

菲國為東南亞國家中與我地理位置最接近的國家，長年以來台菲經貿關係良好，尤其在貿易、投資、技術交流、農

漁業合作、工業開發、觀光與菲籍勞工僱用等議題上，維持緊密的合作關係。

依據我關稅總局統計，2010年菲國為我第15大貿易伙伴，貿易總值約83億美元，較2009年成長37%；其中出口為59.8億美元，較2009年成長35%；進口為23.2億美元，較2009年成長44%。我對菲貿易順差金額達36.6億美元，成長30%。

另外，據我經濟部投資處統計，截至2010年6月，台商在菲國累計投資金額為18億7,570萬美元，投資行業包括水泥、汽車、紡織品成衣、農漁產業、電子及電器產品、機械業、橡塑膠業、化學、食品等。

台菲間積極推動各類合作，迄至2010年，雙方簽署之協定、議定書、備忘錄等計逾20項，包括台菲投資保證協定、台菲科技合作基礎協定、台菲貨品暫准通關證協定執行議定書、台菲避免雙重課稅暨防杜逃稅協定，以及有關工業合作、觀光合作、標準化及符合性評估合作、中小企業合作、工業技術合作等多項瞭解備忘錄。惟雖「貨品暫准通關證協定執行議定書」與避免雙重課稅暨防杜逃稅協定業已於2001年7月及2002年5月簽訂，然迄今因國會作業問題未獲菲國國會批准，因此該二項協定仍未付諸實施。

其中，2005年12月台菲簽訂台菲經濟走廊瞭解備忘錄，希望透過提供租稅減免、關稅優惠等方式，建立我高雄加工出口區與蘇比克灣、克拉克經濟特區間之免稅特區，為當時執政黨民進黨宣稱為我國第一個與非邦交國採取「點對點」方式簽署之「仿FTA協定」，也是其推動「南向政策」的重要政策主軸之一，目前約有近40家台商在該經濟特區中投資。

台菲關係中之另一重要議題則是菲籍勞工來台工作事

\* 作者為中華經濟研究院(台灣WTO中心)副研究員

宜。根據我勞委會統計，2011年1月間台灣共計僱用外籍勞工383,164人(含產業勞工及社福勞工)，其中菲籍勞工人數共計78,077人，排名各國勞工來台第三位，次於印尼籍及越南籍勞工。由於勞工輸出為菲國重要議題，因此雖然台嫌事件後我已表明將維持過去對菲外勞政策，但長遠而言，我國內產業發展對於低技術階層的外籍勞工需求呈逐年減少，因此長期菲國勞工來台人數恐難持續成長。

## 二、台菲經貿關係之展望

台菲經貿互動雖然友好，但因菲國近年經濟表現、政經情勢，以及中國大陸與越南等鄰近國家經濟崛起等因素，導致台菲經貿關係相較於我與其他東南亞國家間之經貿關係，成長相當遲緩。

以貿易來說，台菲貿易在2000年至2010年十年間變化甚大，雙邊貿易額成長情形在東協國家中敬陪末座，僅次於緬甸。此外，菲國對我貿易亦從2000年對我享有約6億美元順差的情形，至2010年對我逆差達37億美元，顯示菲國經濟實力正逐年弱化。

在投資方面，雖然東南亞各國一直是台商海外投資的主要地區之一，然近年台商對菲投資卻逐年衰退。目前，台商在菲國累計投資僅約18億美元，居台商在泰國、印尼、馬來西亞、越南、新加坡等東協國家之末。事實上，在2000年以前，台商赴菲投資即遠低於同期間台商赴泰、馬、印尼等國投資金額，2000年以後眾多台商轉往中國大陸投資，導致對東南亞投資盛況不再後，赴菲國投資更明顯滑落，雖2002、2007年台商赴菲國投資因蘇比克灣與克拉克港自由貿易區計

畫曾經明顯成長，惟其效果並未持續，2008年以後台商赴菲投資再度降溫，目前台商在菲投資已退居其外人投資第七位。

2010年6月29日兩岸簽署經濟合作架構協議(ECFA)後，菲國政府擔心ECFA簽署後台灣產業恐將加速外移至中國大陸，導致台灣勞動需求減少，影響菲籍勞工在台工作機會，因此責成菲國對台機構馬尼拉經濟文化辦事處(MECO)與我討論擴大台菲經濟走廊的規模，以降低對其之衝擊，惟該案涉及事務繁複及廠商意願亦有限，因此並無具體進展。

事實上，由於菲國投資環境不佳，導致各國外資卻步，早已嚴重影響其經濟發展。現任菲國總統艾奎諾三世(Benigno Aquino)於2010年6月就任後曾多次宣示將重建投資者信心，制定新政策及獎勵措施等，然因菲國行政效率低落，官員受賄情形嚴重等實已積弊多時，因此新政府的改革決心仍須相當時日觀察。儘管如此，鑒於菲國整體投資環境與鄰國如泰、馬、星等相較，並不理想，再加上產業基礎與群聚不足、工資及公共費率偏高等因素，因此對台商的吸引力遠不及其他東協國家，更遑論中國大陸，尤其近年菲幣持續走強，物價上漲，當地工資在周邊國家中已屬偏高，使得勞力密集產業漸失優勢，未來台商赴菲國投資恐難期待出現顯著成長。

## 對台菲經貿關係之影響與台菲經濟夥伴協議之評估

### 一、菲國遣送台嫌事件對雙方經貿關係之影響

菲國總統於台灣對台嫌遣送事件表達強烈不滿後，指派特使來台傳達善意，希望繼續維持雙方情誼，並表示將考慮

與台灣推動簽署經濟夥伴協議(Economic Partnership Agreement, EPA)。從台灣為菲國勞工重要輸出國，以及菲國一直努力爭取台商投資等角度觀察，菲國自然希望台嫌事件能夠儘快落幕，以避免立即波及菲國數萬名勞工工作機會。

回顧台菲關係，由於菲國堅守「一個中國」政策，雙方外交關係發生摩擦並不乏前例，例如 2003 年菲國外交部長針對傳言時任副總統呂秀蓮和外交部長簡又新有意訪菲，公開表示將拒絕給予簽證，陳水扁總統曾公開表達強烈不滿，雙邊關係降至冰點，惟隨後在菲國展現善意後，雙方重新恢復友好，並進一步在 2005 年推動成立台菲經濟走廊。

雖然近年台菲貿易、投資關係不復過去，然而菲國與中國在中國—東協自由貿易區(FTA)成立以來，貿易、投資、科技、觀光交流等日趨熱絡，2007 年中國與菲律賓的雙邊貿易金額突破 300 億美元，後雖因全球金融風暴而受衝擊，在 2009 年時明顯衰退，但亦超過 200 億美元，遠超過台菲貿易規模。不過，雖然中國為菲國第三大貿易夥伴，菲國對中國出口超過 120 億美元，然而中國在菲國投資僅約 2 億美元，而中資企業雖在菲國大量承包工程，卻並未對當地勞工帶來工作機會。對此，菲國在政治上雖堅守「一個中國」政策，但在經貿關係上，仍期待能與台灣發展密切經貿關係，以吸取台灣投資與經濟發展的成功經驗。由此觀之，菲國自然十分希望此次外交摩擦能儘快平息，以避免衝擊台菲經貿關係。

## 二、台菲洽簽EPA對我影響與利弊評估

兩岸簽署 ECFA 後，如何積極推動與其他主要貿易國家洽簽 FTA 或 ECA，加速我國參與亞太區域經濟整合，為我突破經濟邊緣化困境的重要政策。新加坡於 2010 年 8 月 5 日

與我共同宣布將進行簽署 ECA 可行性研究後，菲國評估認為 ECFA 將對台菲投資等造成負面影響，因此亦曾向我表達有興趣推動台菲協定之意願。

台菲如推動 EPA，對我將具有一定之經濟效益，包括將能透過調降雙邊關稅與減少非關稅障礙，協助我產品打入菲國約 9 千萬人口的內需市場；此外，菲國為東協成員，與其推動 EPA 亦可能有助台灣產品利用菲國進入東協其他國家市場。如從台菲經濟結構觀之，台菲產業與貿易關係具有互補性，例如，菲國蘊藏豐富礦產與農林漁牧資源，可提供我工業製成原料的需求，亦可針對農業加強技術與投資之合作。菲國勞力資源充沛，因教育普及與人民普遍說英語，近年除積極發展資訊業、勞力密集電子業外，並力推商業外包服務業，如 Call Center、軟體服務等，國際企業如 IBM 等多將菲國列為其海外零組件加工基地與商業程序外包服務業之中心。台菲未來如推動 EPA，應可加強相關服務業之合作。

不過，台菲如推動 EPA 亦將產生一定之影響，其中首當其衝者便是高度競爭性之農業產品。由於菲國工資、土地成本較低，椰子、香蕉、芒果、鳳梨、魚產品等為出口大宗，未來農業部門必將是台菲關鍵的談判議題。由於我農業部門與一般民意目前仍傾向應保護國內農業及農民，因此我如開放菲國農產品進口，將引發農業部門極大之反彈與阻力。

不過事實上，因菲國並非龐大經濟體，以及目前雙方貿易、投資等金額亦有限，因此未來對我除農業部門外，實際上會產生的衝擊有效，而其經濟效益亦將十分微小。此一背景說明 ECFA 簽署後，菲國始終未被我經貿部門列入推動 FTA 或經濟合作協議(ECA)優先名單中的原因。

## 結論與政策建議

菲國雖然遵守「一個中國」政策，但長久以來用其靈活、彈性的外交政策與手腕，遊走於兩岸之間，目前不僅中菲經貿關係穩定發展，台灣亦不敢輕忽與菲國長年發展的貿易、投資關係。基此，台嫌事件引發的紛擾終已暫時落幕，對於台菲未來經貿交流造成的影響將十分有限。

不過，如前所述，台菲貿易、投資活動近年停滯不前，實與菲國長期經濟發展前景與投資環境有關，因此即使雙方恢復友好，亦難轉化為大幅開展貿易、投資活動的動力。此外，菲國對於簽署 FTA 一向保守，目前除在東協架構下與其它國家簽署 FTA 外，僅單獨與日本簽署 EPA，因此菲國此次雖因台嫌事件主動表達與我推動 EPA 之興趣，但恐難確信其將認真思考與我洽簽 EPA，而儘管台菲有意推動 EPA，亦不易吸引大規模台商投資。此外，菲國推動 EPA 之另一可能目的為爭取我官方援助計畫 (ODA)，亦將不符我經貿利益與期待。

對於後續台菲經貿關係之發展，本文提出政策建議如下：

### 一、客觀評估台菲簽署 EPA 之可行性與經濟效益，以決定是否將其列入對菲經貿工作

菲國並非熱衷於推動 FTA 國家，過去以來對於與我洽簽 FTA 亦不積極，此次為平息我國反彈而主動提出 EPA 之議，但在風波落幕後是否會持續推動，恐怕仍多變數。對此，我是否應積極回應台菲 EPA 之議，應依據其對我整體利益與經濟效益等客觀評估結果而定。因菲國經濟規模之限制以及台菲貿易、投資金額有限等因素，因此台菲 EPA 對我國可產生

之經濟效益實十分微小，我國應全盤考量是否立即隨菲國主張起舞。

此外，以時機而言，雖然此次風波暫時落幕，然而立即與菲國討論 EPA 仍非合宜。由於 ECFA 生效後國內對於是否進一步自由化仍存有疑慮與壓力，政府如為改善台菲關係而推動 EPA，將對菲國開放農業市場，恐將遭致國內極大反彈。尤其因菲國「一個中國」政策並未改變，因此未來即使台菲展開 EPA 之接觸，在準備或接洽過程中，亦有可能因政治問題 (如菲國對我名稱之堅持等) 而在過程中橫生枝節或引發其他波瀾，我外交、經貿單位對此可能變數，須預擬防範與因應對策。

### 二、全面檢討台菲經貿關係現狀與障礙，當前應以落實雙方已簽署之合作協議及要求菲國改善投資環境為首要目標

台菲間簽署各類加強合作之協定、議定書、備忘錄等逾 20 項，其中「台菲貨品暫准通關證協定執行議定書」與「台菲避免雙重課稅暨防杜逃稅協定」雖早已於 2001 年 7 月及 2002 年 5 月簽訂，然迄今未獲菲國國會批准而生效實施，其餘多項合作備忘錄或因簽署時間久遠，或因簽署內容簡要或徒具形式，因此成效亦恐有限。對此，我宜全面檢討台菲經貿交流合作之現狀與障礙，包括檢視各項合作備忘錄執行現狀與成效、追蹤歷年台菲雙邊會議重要討論議題之後續進展等，其中包括我台商曾多次反映菲國投資環境不佳有關問題，但未獲菲方具體回應。本文認為，台菲經貿關係之當務之急，應以落實雙方已簽署之重要合作協議，及要求菲國改善投資環境為首要目標，如此始能促進雙方實質合作及帶動更多台商前往菲國投資。