

菲律賓市場自由化與經濟政策初探

鄧玉英

淡江大學通識與核心課程中心講師

高衡權

淡江大學產業經濟學系博士生

摘要

菲律賓自 1986 年經歷「人民力量革命」，經濟逐漸從腐敗政權中復甦。然而，菲律賓長期忽略製造業的發展，本文擬以「製造業、農企業及服務業間的連結」作為產業發展藍圖，探討菲律賓的進出口產品與國家、勞動政策以及自由貿易協定的簽訂等面向。整體來說，近年來菲律賓政府加強基礎建設的製造，有助於引資金投入，創造更多就業，持續經濟成長。另外，菲律賓作為世界最大的勞動輸出國，如果遍佈世界各地的菲律賓海外勞工大舉歸巢，影響所及亦可想像。

關鍵詞：菲律賓、市場自由化、經濟發展政策

壹、前言

亞洲第一位女性總統柯拉蓉·艾奎諾 (Corazon Aquino) 於 1986 年執政，她所推動的一系列經濟改革措施扭轉了菲律賓自 1960 年代以來因政府政策失誤所帶來的長期經濟不振。至今，菲律賓歷經人民力量革命 (People Power Revolution) 30 年，先後由柯拉蓉政府的經濟改革、1990 年代羅慕斯 (Fidel Valdez Ramos) 的自由化政策，以及 2010 年艾奎諾三世 (Benigno Aquino III) 的積極經貿政策，一躍成為亞洲三小虎 (Vietnam, Indonesia, Philippines, 簡稱 VIPs) 的一員。2016 年 7 月 25 日新任總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 所發表的國情咨文中，強調將延續總體經濟政策，進行稅務改革、鼓勵外商投資及創業、促進地方經濟、加快基礎建設等面向，強化經濟發展的力道。

菲律賓為一群島國家，地理環境方面，由 7,641 個島嶼組成，土地面積約 32 萬 8,000 平方公里，海岸總長 1 萬 7,461 公里；人口組成方面，擁有 1 億 995 萬人口，識字率達 96.5% (經濟部投資業務處，2020)，2015 年年齡中位數為 23.1 歲 (UY, 2016)¹；經濟表現方面，2019 年平均國民所得 3,294 美元，2010 至 2015 年平均經濟成長率為 6.2%、平均通貨膨脹率為 3.35%。2011 至 2015 年製造業平均薪資成長率為 5.14%，相較於印尼的平均 15.24%，越南的平均 15.06%，菲律賓勞動成本的穩定性居 VIPs 之首 (JETRO, 2015)。2015 年世界經濟論壇 (WEF) 與瑞士洛桑管理學院 (IMD) 所做的國家競爭力評比，菲律賓排名分別為 47 名與 41 名。聯合國貿易暨發展委員會 (UNCTAD) 發表的《2016 年世界投資報告》調查亦顯示，2016 至 2018 年跨國企業投資目的地推薦，菲律賓排名全球第 11 位²。

然而，菲律賓在總體經濟的發展上仍有許多隱憂，例如：全球景氣復甦緩慢影響出口市場，因此本文以菲律賓近年進出口產業與其貿易國家資

¹ 年齡中位數是顯示一個國家人口平均年齡的指標，意味全國有 50% 的人口大於此年齡，也是反映勞動力市場的重要依據，2015 年台灣人口年齡中位數為 39.7。

² 根據 UNCTAD《2016 年世界投資報告》，2016 至 2018 年全球企業最值得推薦的投資目的地前 10 名為美國、中國、印度、英國、德國、日本、巴西、墨西哥、印尼、馬來西亞。

料進行討論；另外，政府近年來逐漸因應基礎公共建設的建造，使得早期製造業產值佔 GDP 比重不足的情況略有改善，需注意的是政府支出的提高對於財政赤字的影響；最後，面臨自由化與全球化的衝突下，本文歸納菲律賓近年來所參與的相關經貿組織與自由貿易協定。

貳、1986 年以來菲律賓經濟發展概況與政策方向

二戰後，菲律賓在亞洲的經濟成長率曾僅次於日本，然而，歷經 60-70 年代年代嚴重的政策失誤，以持續進口替代來抑制出口，採行經貿保護主義，導致貿易失衡、國際收支逆差擴大、經濟停滯的困境，馬可仕政府（Ferdinand Marcos）執政的最後幾年因國家外債高築、物價膨脹、失業攀升等現象，社會動盪不安而爆發二月革命，1986 年柯拉蓉取得政權，並在人民的期待下採行國際貨幣基金會和世界銀行的經濟重建方案，以一系列經濟改革措施為方針展開菲律賓經濟自由化與民營化之路（Raquiza, 2012）。

一、柯拉蓉政府主要的經濟改革措施有：

1. 逐步取消進口管制。
2. 成立國有資產民營化機構，處置績效不彰與負債累累的國營企業，以此削弱官僚與壟斷。
3. 1987 年頒布『公共投資法案』來獎勵私人投資，1991 年頒布『外國投資法案』來刺激民間投資。

二、1992 年羅慕斯政府執政，進一步實施經濟自由化政策，推動出口加工業發展，主要經濟改革有：³

1. 金融自由化改革，包括解除外匯管制以利外資進入，建立中央銀行擺脫債務包袱，穩定通貨膨脹現象，開放外資銀行進入，導入金融自由競爭，放寬保險業限制，外資得以 100% 持股經營。

³ 見 Warner (2014)、以及 Seneviratne (2013)。

2. 放寬外資限制，准予最高 100% 股權擁有，包括資源開發及公共事務部門的投資。
3. 以財政補貼與獎勵措施鼓勵出口生產、刺激民間投資。
4. 擴大國有資產民營化改革，實施方案包括鐵路、航空等交通運輸，以及菲律賓國家電力公司。
5. 鼓勵民間參與基礎建設，1993 年頒布 BOT 修訂法，開放民間以 BOT 方式 100% 股權擁有，投資能源開發、交通運輸、電信設備、水壩灌溉、建築設施等基礎建設。

三、2010 年艾奎諾政府再次推動經濟改革，以刺激羅慕斯之後政治貪腐所導致的經濟遲緩。

1. 2011 至 2015 年實行中期計畫 (Medium-Term Philippine Development Plan, MTPDP)，以「公私夥伴關係」計畫 (Public-Private Partnership, PPP) 推動基礎建設與促進投資。菲律賓國家經濟發展署 (National Economic and Development Authority, NEDA) 於 2012 年提出疫苗自足計畫、大馬尼拉輕軌自動收費系統、大馬尼拉區自來水供應計畫等等 PPP 工程，對外招標，並且在 2011 至 2016 年間透過 13 個投資促進機構加強吸引外資投入⁴。2014 年菲律賓前 5 大外資來源國及其所佔外資比重分別為，英屬維京群島 33.9%、美國 20.2%、日本 16.3%、荷蘭 9.1%、新加坡 3.4% (陳清文，2016)。2014 年菲律賓投資優先計畫清單包括 4 個產業領域：製造業、農產加工及漁業、服務業、公共建設及流通業。4 個特定活動：(1) 能源、住宅、醫院、PPP；(2) 產品生產製造出口、服務出口、支持出口商相關活動；(3) 法律規定的特殊產業；(4) 民答那峨穆斯林自治區各事業 (Briones, 2014)。

⁴ 13 個投資機構為投資委員會 (BOI)、克拉克發展公司 (CDC)、菲律賓經濟特區局 (PEZA)、基地改建發展局 (BCDA)、卡加焉經濟特區管理局 (CEZA)、菲律賓退休管理局 (PRA)、蘇比克灣行政特區管理局 (SBMA)、區域投資委員會 (BOI)、民達那峨穆斯林自治區 (BOI-ARMM)、維德工業管理局、三寶顏經濟特區管理局 (ZCSEZA)、呂宋島 Aurora 太平洋經濟特區及自由港區 (APECO)、旅遊基礎設施企業區管理局 (TIEZA)、巴丹自由港地區 (AFAB)。

2. 縮減稅務獎勵措施，2009 年菲律賓列出投資優先方案（IPP），項目包括：農漁業、基礎建設、工程產品、觀光、商業程序外包、創意產業、策略性產業、大型投資及研發等項目，凡符合者，可享有 4 至 8 年之所得稅減免優惠待遇。這項以出口項目分級的所得稅假期（Income Tax Holiday, ITH）透過稽查審核的方式予以縮減或取消，所得稅假期修訂為 4 至 6 年，但得以延長 2 年（Doing Business, 2016）。
3. 為減緩熱錢湧入衝擊匯率波動，菲律賓中央銀行於 2010 年 10 月底放寬外匯管制措施，使得資金匯出更自由化。但為了穩定金融市場，又於 2011 年始實施國際資本適足評估程序（International Capital Adequacy Assessment Process, ICAAP），提高金融風險控管⁵。儘管如此，菲律賓仍受美國升息對國際金融市場的衝擊，2015 下半年菲幣披索貶幅達 5.7%。

四、杜特蒂總統於 2016 年 7 月 25 日發表首次國情咨文，未來 6 年經濟方面的施政藍圖有：

1. 持續推動艾奎諾政府時期的總體經濟政策。
2. 降低個人及企業所得稅，目前個人所得稅率為 5% 至 32%，企業所得稅 30%。
3. 改善企業註冊登記流程，整合政府部門服務，提升地方企業經營環境。
4. 政府融資機構應提供中小企業創新融資方案。
5. 修正銀行秘密法。
6. 改善基礎建設。

未來，菲律賓政府將增加基礎建設支出，作為推動國家成長的下一個支柱。以物品運輸、資訊技術、電信和電力等領域的基礎設施推動大馬尼拉以外地區的經濟成長，主要內容包括加速基礎建設支出、改善國家道路和橋樑、落實民答那峨島（Mindanao）的物流基礎建設網絡及其他道路網

⁵ 監督銀行提供充足資本、資源以承擔營運時可能面臨的非典型風險，例如聲譽風險、策略風險等等，根據 1988 年舊版巴爾賽資本協定，資本適足率為 8%。

絡總規劃、落實島際連接及建設鐵路、落實結構減排措施以解決大岷區（Metro Manila）及鄰近區域淹水問題、落實大岷區及菲律賓民答那峨島等重點地區的鐵路工程計畫、增建艾奎諾國際機場跑道等未來 6 年基礎建設的黃金年代，預期 2016 至 2022 年大幅上升的公共支出將增加就業機會，目標是貧窮發生率（poverty incidence）將從 2015 年上半年的 26.3% 降至 2022 年的 17%⁶。杜特蒂新任政府計畫在 2017 年達成 17 個 PPP 招標項目，包括規模約 36 億美元的南北鐵路南線部分建設、規模約 23 億美元的地區機場開發維護經營、規模約 5 億美元的南北呂宋島連接高速公路興建等等。

參、菲律賓產業競爭力

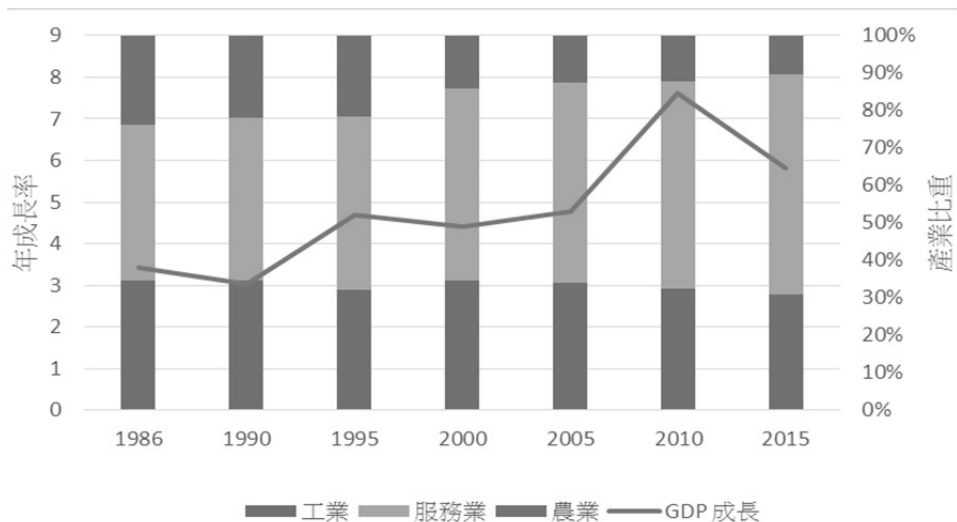
由於菲律賓近年的政經穩定、經濟成長快速以及優質勞動力，使其成為適合投資的國家。印刷業、水泥、飲料生產、基本金屬、菸草、橡膠製品、鋼鐵、非金屬礦物、食品加工、石油製品等是 2014 年產值最高的前 10 種產業。主要出口產品為積體電路、自動數據處理設備及其配件、半導體器件、建築用木工製品、絕緣電線、電纜及其它絕緣電導體等，主要出口國家是日本、美國、中國、香港、德國、韓國、台灣、泰國、荷蘭。主要進口產品為石油原油及瀝青礦物提取的原油及其製品、積體電路、機動車輛、其他航空器、小麥及混合麥、銅礦砂及精煉銅、藥品、煤及煤磚、電話機等，主要進口國家是中國、美國、日本、韓國、新加坡、台灣、泰國、沙烏地阿拉伯、馬來西亞、印尼。

菲律賓 2014 年的最大進口國的貿易對象是中國，進口金額約 10.28 億美元，佔進口總額的 15.2%，菲律賓對中國出口金額約 8.03 億美元，佔出口總額 13%，僅次於對日出口所佔的 22.5%、對美出口所佔的 14.1%。菲律賓享有美國普遍化優惠關稅計畫（GSP）涵蓋 5,000 餘項產品；另外，自

⁶ 貧窮線是傳統衡量社會整體貧窮狀態的指標，反映的是社會中民眾的貧窮發生率，但近年相關研究則增加貧窮的強度（intensity）以及貧窮的不均度（differential distributions）做為更適當的貧窮指標。

2014 年 12 月 25 日起，菲律賓為東協 10 國中唯一享有歐盟 GSP plus 待遇的國家涵蓋 6,274 項產品，約佔菲律賓三分之二出口項目，預期菲國對歐盟出口將可成長 35%，特別在農業及製造業的紡織成衣及鞋業獲益最大，可為菲國創造 20 萬個就業機會（IMF, 2015）。

圖 1 是 1986 至 2015 年間菲律賓各類產業佔 GDP 份額的比重變化。相較東協其它國家，菲律賓製造業產值佔 GDP 比重只維持在 20% 左右，2005 至 2010 快速經濟成長階段，農業部門和工業部門對 GDP 的貢獻反而略降。長期忽視製造業的結果是仰賴進口產品、缺乏產業聚落。菲律賓服務業部門占 GDP 比重達 58.8%，2015 年菲律賓服務業總產值約 1,737 億美元，較 2014 年成長 7.9%。其中汽車交易及維修部門產值約 534 億美元，占服務業總產值 30.7%；房地產部門產值約 381 億美元，占服務業總產值 21.9%；金融中介服務部門產值約 236 億美元，占服務業總產值 13.6%；運輸及通訊部門約 190 億美元，占服務業總產值 10.9%（經濟部投資業務處，2016b）。



資料來源：ASEAN Secretariat Jakarta (2016)、以及 World Bank database (2016)。

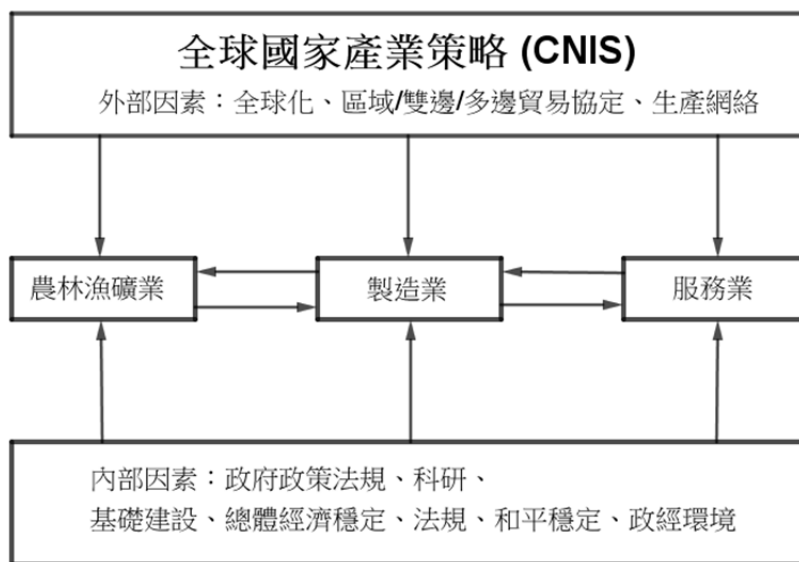
圖 1：1986 至 2015 年菲律賓產業結構變化與經濟成長

然而，近年來因中國生產成本提高以及日本分散風險考量，外資投入製造業的比重逐年增加，2014 年菲律賓的外商直接投資（Foreign direct

investment, FDI) 有 58.6% 的比例投入製造業，而製造業吸引外資投入的另一因素則是菲律賓的內需市場需求，家計單位消費是 2014 年菲律賓經濟成長的主要因素之一（經濟部投資業務處，2014）。

2015 年 6 月底菲律賓貿工部（Department of Trade and Industry）提出「全面國家產業政策（Comprehensive National Industrial Strategy, CNIS）」行動方案，將農企業（Agribusiness）、製造業、觀光旅遊業、基礎建設、物流與 IT 企業流程管理訂為國家經濟轉型的 5 大重點產業（駐菲律賓代表處經濟組，2016）。⁷

隨著全球化、區域化發展局勢，為提升整體產業競爭力，貿工部所提出的全面國家產業策略特別著重在製造業、農企業及服務業之間的連結，以內部研發創新、完善法規、政經穩定為基礎，協助傳統農業部門轉型，而轉型的關鍵必須仰賴產業升級和生產供應鏈重整。如圖 2 所示，貿工部 CNIS 方案將農企業發展以及產業聚落形成作為當前農業部門的轉型發展的目標。



資料來源：Aldaba (2015)。

圖 2：菲律賓國家產業發展藍圖

⁷ 1970 年代以來，菲律賓服務業蓬勃發展，農業部門卻相對衰退，CNIS 行動方案以產業升級和生產鏈調整做為農業轉型至農企業或產業聚落形成的目標。

另一方面，菲律賓歷經過西班牙與美國殖民，英語作為官方語言語音客服中心（call center）、英語教學和博奕產業則是當前菲律賓引人注目的新興產業。菲律賓的業務處理外包（business process outsourcing, BPO）產業起步於 1970 年代，網路專線設備完善、政府大力支持，以及相對低廉的勞動成本等因素，都是菲律賓發展 BPO 產業的有利條件⁸。透過表 1 與表 2 可發現，2010 年 VIPs 國家中，菲律賓各級員工的薪資較同年印尼與越南高，但 VIPs 國家的勞動成本皆低於泰國、馬來西亞與中國；若比較 2011 至 2016 年這些國家薪資增幅變化，菲律賓的勞動成本相對較平和穩定，而印尼與越南逐年薪資增長都在 10% 以上；以勞力密集型產業發展而言，中國、泰國、馬來西亞勞動成本已無優勢可言。

表 1：2010 與 2015 年東協五國與中國各級員工年薪比較

單位：美元

國 家	勞 工		技 術 人 員		管 理 階 層	
	2010	2015	2010	2015	2010	2015
菲 律 賓	3,554	4,098	6,205	6,429	16,957	16,621
印 尼	3,111	4,316	5,770	6,827	13,498	14,785
越 南	1,834	3,855	4,849	5,940	10,184	12,865
泰 國	5,125	6,337	9,778	11,529	23,769	23,657
馬 來 西 亞	5,615	5,257	14,827	12,067	27,587	22,544
中 國	5,552	8,702	8,150	13,709	14,737	24,391

資料來源：JETRO（2010, 2015）。

目前菲律賓的語音客服中心產業規模居世界首位。預估 2016 年產值收益可達 250 億美元，佔全球 BPO 產業的 10%，就業人口約 140 萬人（經濟部投資業務處，2012）。客服中心是菲律賓 BPO 產業發展最迅速的領域，包括行銷、技術支援、紀錄儲存等服務，主要集中在馬尼拉與蘇比克灣等地區。其他非客服部門，如動畫設計、軟體開發、數位轉錄編碼、金融服

⁸ 企業將其非核心業務分包給其他企業承擔，以利用外部的專業資源達到降低成本、提高效率，並專注在提升核心競爭力的要素。

務亦是菲律賓極具國際競爭力的 BPO 領域，以醫學數據編譯為例，菲律賓醫療訊息管理外包協會 (Healthcare Information Management Outsourcing Association of Philippines) 承接美國醫療機構委託案件逐年快速成長 (經濟部工業局，2013)。

表 2：東協五國與中國製造業薪資增幅比較 2011-2015 年

單位：%

國 家	2011	2012	2013	2014	2015	2016*
菲 律 賓	5.6	5.5	4.8	4.8	5.0	4.9
印 尼	10.0	15.9	28.4	16.0	14.9	11.9
越 南	18.2	21.0	14.0	11.3	10.8	10.3
泰 國	5.4	13.4	7.0	4.9	4.5	4.2
馬 來 西 亞	4.6	4.3	5.5	4.5	4.7	4.6
中 國	14.4	11.7	10.0	9.1	7.9	6.8

注：*預估值。

資料來源：JETRO (2010, 2015)。

肆、菲律賓勞務輸出政策

2013 至 2014 年菲律賓高等教育畢業人數達 58 餘萬人，因其教育普及與英語能力較佳皆有利於勞工技術培訓，因此成為歐、美、日資訊業、勞力密集電子業的重要海外零件加工基地。2014 年菲律賓農業部門、工業部門、服務業部門從業人口比例分別為 30.6%、15.9%、53.6% (PSA, 2016b)。2015 年菲律賓農業部門、工業部門、服務業部門對 GDP 貢獻所佔的比重分別為 10.3%、30.9%、50.8% (World Bank, 2016a)。

居於海外菲律賓勞工 (Overseas Filipinos Workers, OFW) 一直是助長菲律賓經濟成長的主要動力之一，2014 年菲律賓海外工作人數已突破 1,000 萬，佔總人口的 10%，當年匯入資金達 269 億美元，主要僑匯來自美國、沙烏地阿拉伯、英國、阿拉伯聯合大公國、新加坡、香港、日本、加拿大等國家 (孫慶龍，2012)。附錄 1 為 2014 至 2015 年僑匯地來源、僑匯性別所佔的比重。

菲律賓的 OFW 政策是由總統辦公室所屬的海外菲律賓人委員會 (Commission on Filipinos Overseas, CFO) 主導，成立於 1980 年，除協助相關政策制定之外，也作為海外菲律賓勞工與菲律賓社會、經濟、文化的交流平台，保障菲僑及海外勞工利益。2003 年又設立直屬總統辦公室的海外菲律賓人社會事務總統顧問辦公室 (Office of the Presidential Adviser on Overseas Filipino Communities, OPAOFC) 直接向總統負責並協助行政執行。

另外，負責海外勞工管理的行政機構有勞動就業部 (Department of Labor and Employment, DOLE) 和外交部兩系統。圖 3 整理菲律賓的海外勞工管理的工作職掌，勞動就業部下設海外就業管理局 (Official Website of the Philippine Overseas Employment Administration, POEA)、海外勞工福利管理局 (Overseas Workers Welfare Administration, OWWA) 以及分佈世界各國的 38 個海外勞工辦事處。POEA 負責規劃執行海外僱用計畫，OWWA 負責保護及提升海外勞工及其家屬的權益福利、法律協助、就業輔導、保險、海外匯款等服務。至於外交部下設的海外菲律賓勞工法律協助辦公室 (Office of the Legal Assistant for Migrant Workers Affairs, OLAMWA) 亦提供法律協助服務，領事協助處則負責菲僑福利照顧、權益保障 (路陽，2014)。勞動就業部的職責集中在菲律賓國內的服務，而外交部則負責較多菲僑與菲勞在海外的直接協助。

1970 年初期，勞務輸出成為菲律賓經濟發展的策略之一，為了推動海外就業開始制定一系列相關法律。1974 年頒布《菲律賓勞工法》政府透過國家間的合作招募促進海外就業，允許菲籍公民和菲國控股 75% 以上的企業從事海外工作招聘。1988 年「第 276 號公告」將每年 12 月定為海外菲律賓人月 (Month of Overseas Filipinos, MOF) 以各類活動表彰海外勞工的貢獻。1989 年頒布《規範歸國菲律賓人項目法》以具體優惠政策肯定、回饋出國一年以上的海外勞工、已入外籍的菲律賓人及其家屬對社會經濟發展的貢獻，例如 1,500 美元以內的謀生工具免稅購買。1995 年頒布《移民勞工和海外菲律賓人法》強調政府的海外就業計畫不僅是為了增進國家經濟發展，也為保障海外菲勞的權益、尊嚴、與基本人權和自由，並設立移民勞工貸款擔保基金、緊急遭遣基金、法律援助基金、國會獎學金等援助項

目，免除海外菲勞的旅行稅和機場建設費，並訂 6 月 7 日為菲律賓海外勞工節。1997 年在每年 9 月 29 日全國海員日 (National Seafarers' Day) 舉辦慶祝活動肯定菲律賓海員的貢獻，菲律賓是全球第一大海上勞工輸出國家。2006 年菲律賓政府推出「超級菲傭」培訓計畫，課程內容涵括緊急救護、醫療照顧等 (藍科銘，2012)，截至 2014 年與此相關的技能培訓中心已設立超過 4,000 處 (PSA, 2016a)。

菲律賓海外勞工管理機構

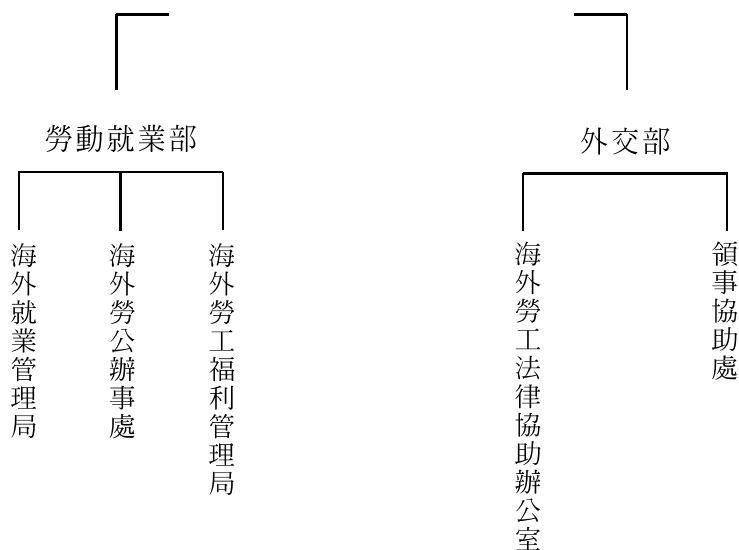


圖 3：菲律賓海外勞工管理服務架構

近年來菲律賓違法外籍勞動力不斷增加，主要是來自中國，亦有韓國、日本、印尼、馬來西亞、越南等地的外籍員工未取得勞動就業部所核發給外人的就業許可 (Alien Employment Permits, AEPs)，菲律賓勞動就業部公告 AEP 申請的 30 日內社會大眾可提出異議反對新就業或工作變更，以保障本國人的就業權益 (葉華容，2015)。目前菲律賓尚無競爭法規，但依據憲法規定，外資不得進入廣告、教育、媒體、自然資源以及公共事業，最高法院也不允許外籍人士進入法律服務業 (林長慶、陳孟君，2014)。

伍、菲律賓對外洽簽 FTA 情況

菲律賓在全球經濟整合的參與中，目前已生效的自由貿易協定（Free Trade Agreement, FTA）、綜合經濟合作協議（Comprehensive Economic Cooperation Agreement, ECA）、全面經濟夥伴協定（Comprehensive Economic Partnership, CEP）等，多半是在東協體系下所簽署，包括有東協自由貿易區（ASEAN Free Trade Area, AFTA）、「東協—中國」ECA、「東協—韓國」ECA、「東協—日本」CEP、「東協—印度」區域貿易與投資（Regional Trade and Investment）、「東協—澳洲—紐西蘭」FTA，以及「日本—菲律賓經濟夥伴協定」。談判中的則有 RCEP、歐洲自由貿易協會（EFTA）以及歐盟，研議中的雙邊協定則有美國、巴基斯坦、智利、TPP。2016 年 8 月英國貿易特使 Richard Graham 拜訪菲律賓貿工部部長 Ramon Lopez，英國正式脫歐之後即可與菲律賓啟動 FTA 談判，簽署更具彈性的自由貿易項目。

一改過去並未積極推動 FTA 的態度，近年來菲律賓積極洽簽雙邊及區域自由貿易協定以提升吸引外資的競爭力，透過 ASEAN 與中國、日本、韓國、紐西蘭、澳洲、印度等國進行全面區域合作夥伴關係協，並參與第二階段 TPP 區域整合，展開與美國、日本、澳洲的非正式雙邊會談，但談判接近完成階段，艾奎諾政府卻選擇在任期屆滿前放棄加入 TPP，以法律修訂不及完成，暫緩先前積極態度，畢竟 TPP 高度自由化的市場開放標準對菲律賓而言，可能面臨出口擴大但同時較高階產品、技術與管理的進入卻衝擊本國產業的風險。

根據菲律賓貿工部 2016 年 8 月的調查顯示，菲律賓製造業部門 939 家企業中僅 22% 利用 FTA 之利益，使用率最高的是東協商品貿易協議（ATIGA），其次為「東協—中國」ECA、「東協—日本」CEP（ASEAN, 2016）。

菲律賓艾奎諾政府於 2015 年簽署『亞投行協定』，新政府杜特蒂預計 10 月底訪中，以修補南海衝突所帶來的嫌隙，畢竟菲律賓現階段擴大基礎建設的方案也有貸款需求。

台灣和菲律賓於 1975 年斷交，但互設辦事處，1992 年 2 月簽署『中菲投資保障協定』，至 2014 年 10 月簽署『台菲促進貿易暨投資瞭解備忘錄』，

期間已簽署的雙邊經貿協定達 20 項，涵蓋各領域的合作協定與合作備忘錄，其中最重要的應是 2005 年簽訂的『加工出口區與蘇比克灣及克拉克瞭解備忘錄』，隨即於 2006 年成立「台菲經濟走廊」連結台中、高雄、蘇比克灣、克拉克為雙向交流的貿易走廊，台資企業在蘇比克灣可享 5 年免土地租金等投資優惠，但因隨即爆發的 2008 年全球金融海嘯與歐債危機，台灣對菲律賓的投資也暫緩下來（朱宇倩，2013）。1996 至 2015 年台資企業在菲律賓投資累計金額超過 22.74 億美元（經濟部投資業務處，2016b）。最後，菲律賓是台灣蔡英文總統在 2016 年所提出「新南向政策」的國家之一，譚瑾瑜（2018）指出台灣適合前往菲律賓投資資通訊業與新農業，亦能降低美中貿易衝突所帶來的風險。

陸、結論

歷經人民革命力量 30 年，菲律賓從一個腐敗政權所導致的經濟衰敗中逐漸復甦崛起，初期柯拉蓉政府的改革重點是將經濟發展策略由長期的「進口替代」轉向市場開放與獎勵投資。1990 年代羅慕斯（Fidel Valdez Ramos）政府的自由化政策聚焦在金融改革、放寬外資管制、鼓勵民間投資，期間經歷 1997 年東南亞金融風暴，經濟發展趨緩。2010 年後艾奎諾政府以再次推動經濟改革，以「公私夥伴關係」的模式擴大民間部門以及外資投入中長期計畫的基礎建設。杜特蒂新政府的施政藍圖亦提出，將以增加政府基礎建設支出作為國家發展的支柱，並改善企業註冊登記流程以利外資投入。

環顧菲律賓以自由化重返全球經濟之路，機會與挑戰並存，指日可待的是東亞區域發展過程中，現階段中國生產要素的優勢已降，VIPs 國家的人口紅利正吸引區域及全球生產鏈的佈署。然而菲律賓長期忽視製造業的發展，缺乏產業聚落，2015 年全面國家產業策略以「製造業、農企業及服務業間的連結」作為產業發展藍圖，目標為推動製造業與農業部門的轉型升級，才能吸引資金投入，創造更多就業，持續經濟成長。

然而，隨著國內經濟環境的改善，菲律賓政府長期以來的勞務輸出政策是否會改弦易轍，吸引海外各領域各階層經驗豐富的菲律賓人返鄉就

業，尚不可知，畢竟目前菲律賓長期維持在 7% 左右的失業率居高不下，貧富差距也持續惡化，但如果遍佈世界各地的菲律賓海外勞工大舉歸巢，影響所及亦可想像。

附錄

附表 1：2014 與 2015 年菲律賓海外僑匯的貢獻

	2015			2014		
	總和	男性	女性	總和	男性	女性
人數 (千人)	2,447	1,197	1,250	2,320	1,149	1,170
	各國比例 (%)					
非洲	1.1	1.9	0.4	1.6	2.8	0.5
東亞	16.6	13.8	19.3	15.4	12.8	17.9
東南亞與中南亞	11.1	9.5	12.6	11.6	9.9	13.4
西亞	56.3	54.	58.0	56.0	53.9	58.0
澳洲	1.6	2.2	1.0	1.7	2.4	1.1
歐洲	7.1	10.3	4.4	7.1	10.1	4.2
南北美洲	6.1	7.8	4.6	6.5	8.2	4.9

註：2014 年的統計中並不包含雷伊泰島 (Leyte)。

資料來源：Philippine Statistics Authority (2016b)。

參考文獻

- 朱宇倩，2013。《東協瞭望 007》。台北：中華經濟研究院、台灣東南亞國家協會研究中心。
- 林長慶、陳孟君，2014。〈菲律賓、馬來西亞加入 TPP/RCEP 之準備經驗與策略〉發表於「前進 TPP/RCEP：亞太各國參與經濟整合經驗之借鏡國際研討會」。台北：中華經濟研究院。8月28日。
- 洪景彬，2012。〈台灣與菲律賓簽訂自由貿易區之經濟影響評估〉《國際文化研究》8卷2期，頁55-83。
- 孫慶龍，2012。〈出口持續擴張、外匯存底創新高〉《貿易》254期，頁42-45。
- 陳清文，2016。《104年「國家發展前瞻規劃」委託研究台灣於東亞地原經濟發展趨勢下的策略分析》國家發展委員會((105)005.0104)。台北：國家發展委員會。
- 葉華容，2015。〈菲律賓警告業者勿違法雇用外籍勞工〉《國際經濟情勢雙周刊》1836期，頁144。
- 路陽，2014。〈菲律賓政府的海外菲律賓人政策探悉〉《華僑華人歷史研究》3期，頁11-19。
- 經濟部投資業務處，2012。《菲律賓投資環境簡介》。台北：經濟部。
- 經濟部工業局，2013。《數位學習產業跨域躍升計畫》。台北：經濟部。
- 經濟部投資業務處，2014。《菲律賓投資環境簡介》。台北：經濟部。
- 經濟部投資業務處，2016a。〈新南向企業布局東協之機會與挑戰——台灣東協投資策略夥伴論壇〉《全球台商e焦點》282期，頁1-4。
- 經濟部投資業務處，2016b。《菲律賓投資環境簡介》。台北：經濟部。
- 經濟部投資業務處，2020。《菲律賓投資環境簡介》。台北：經濟部。
- 駐菲律賓代表處經濟組，2016。〈菲全面在國家產業策略 CNIS 重點〉《駐菲律賓台北經濟文化辦事處》9月13日 (<http://www.taiwanembassy.org/ph/post/2323.html>) (2016/9/13)。
- 藍科銘(編)，2012。《閃耀東協——菲律賓與印尼市場》。台北：外貿協會。
- 譚瑾瑜，2018。《兩岸產業在新南向國家競合之研析與因應建議》大陸委員會(1070300027)。台北：大陸委員會。
- Aldaba, Rafaelita M. 2015. *HP Comprehensive National Industrial Strategy*. Manila: Department of Trade and Industry.
- ASEAN Secretariat Jakarta. 2016. *ASEAN Economic Community Charbook 2015*. Jakarta: Jalan Sisingamangaraja.

- Briones, Roehlano M. 2014. "Millennium Development Goals Scenarios to 2015 and Beyond: An Integrated Micro-Macro Modelling Approach." *PIDS Discussion Paper Series*, No. 12, pp. 1-13.
- CIA. 2016. *The World Factbook: Philippines*. Washington, DC: Centre Intelligence Agency (<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/rp.html>) (2016/9/20)
- Doing Business. 2016. *Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. Washington, D.C.: World Bank Group.
- IMF. 2015. "Philippines." *IMF Country Report*, No. 15, pp. 1-66.
- IMF. 2016. "2016 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for the Philippines." *IMF Country Report*, No. 16, pp. 1-77.
- Japan External Trade Organization. 2015. *Surveys of Japanese-Affiliated Firms in Asia and Oceania*. Tokyo: JETRO.
- Komatsuzaki, Takuji. 2016. "Improving Public Infrastructure in the Philippines." *IMF Working Paper*, No. 16, pp. 1-23.
- Philippine Statistic Authority (PSA). 2016a. *Employment Situation in January 2016*. Quezon City: PSA (<https://psa.gov.ph/content/employment-situation-january-2016-final-results>) (2016/9/20)
- Philippine Statistic Authority (PSA). 2016b. *Statistical Tables on Overseas Filipino Workers, OFW: 2015*. Quezon City: PSA (<https://psa.gov.ph/tags/overseas-filipinos>) (2016/9/20)
- Philippine Statistic Authority (PSA). 2016c. "2015 Survey on Overseas Filipinos." (<https://psa.gov.ph/content/2015-survey-overseas-filipinos-0>) (2016/10/28)
- Raquizza, Antoinette R. 2012. *State Structure, Policy Formation, and Economic Development in Southeast Asia: The Political Economy of Thailand and the Philippines*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Uy, Benedict M. 2016. "Investment Climate & Business Opportunities in The Philippines" 「閃耀東協 — 前進東協之虎菲律賓市場策略風險管理實務」研討會。台北：TICC 103 會議室。9月12日。
- Warner, Andrew M. 2014. "Public Investment as an Engine of Growth." *IMF Working Paper*, No. 14, pp. 1-75.
- World Bank. 2016a. *Philippine Economic Update. Moving Full Speed Ahead: Accelerating Reforms to Create More and Better Jobs*. Washington, D.C.: World Bank Group.

World Bank. 2016b. “Republic of the Philippines Public Financial Management and Accountability Assessment: PFM Strategy Implementation Support.” Washington, D.C.: World Bank Group.

An Exploration of the Philippines’ Open Market and Economic Policy

Yu-Ying Teng

*Lecturer, Center for General Education and Core Curriculum
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

Heng-Chuan Kao

*Doctoral Student, Department of Industrial Economics
Tamkang University, Tamsui, New Taipei, TAIWAN*

Abstract

The Philippines had experienced the “People Power Revolution” in 1986, and its economy has gradually recovered from a corrupt regime. However, the Philippines ignored the development of the manufacturing industry in the long time. This article intends to use “Comprehensive National Industrial Strategy” as an industrial development blueprint and discuss the Philippines’ import and export products and its partner countries, labor policy, and free trade agreements. On the whole, the Philippines government has strengthened infrastructure manufacturing in recent years, which has helped attract capital investment, create more jobs, and maintain economic growth. In addition, as the world’s largest labor exporting country, the Philippines, if the return of the Philippines’ overseas labor from all over the world, the impact can be imagined as far as possible.

Keywords: the Philippines, open market, economic development policy