

陸資來台政策研析

徐東海

景文科技大學國貿系助理教授



壹、前言

2008年5月，台灣再次政黨輪替，總統馬英九重啟兩岸制度性協商。2009年6月30日，政府以兩岸人民關係條例作為依據，重新擬定「大陸地區人民來台投資許可辦法」、「大陸地區之營利事業在台設立分公司或辦事處許可辦法」，正式開放陸資來台投資；而中國大陸發改委亦聯合商務部、國台辦在2010年11月9日發布「大陸企業赴台灣地區投資管理辦法」，鼓勵和支援大陸企業積極穩地赴台投資，並可享受「國家政策的支持」，以形成互補互利格局。而此舉也象徵兩岸關係的發展邁向新局面。

事實上，台灣早在1991年便開放台商赴大陸投資，根據統計，台灣赴大陸投資金額達131億美金，在非正式的統計中更高達1,500億至2,000億美元(投資台灣入口網,2013)。此數據顯示，兩岸貿易投資呈現單方面傾斜，開放陸資來台政策亦是為促成兩岸貿易關係正常化而訂定。自2009年開放陸資來台至2013年4月，累計核准陸資來台投資件數為386件，核准投(增)資金額計7億790萬1千美元(經濟部投審會,2013)。此數據顯而易見的是，兩岸資金投資仍呈現嚴重失衡現象。

中國大陸部分，中國大陸「十五」計劃後，其對外經濟策略已由過去招商引資的「引進來」，逐漸轉變為「引進來」與「走出去」並重。而2008年的金融危機，更是造成中國大陸對外併購的一大時機。「十二五」期間，中國大陸更以產業升級為目標，進行對外擴大投資。

在這樣的背景下，台灣政府開放陸資來台與中國大陸的「走出去」恰巧相互呼應。大陸在對台投資部分，目前雖然

呈現資金與規模較小的情況，但是這些投資案不論金額大小，都具有相當程度的指標意涵。

然而，由於開放陸資來台投資政策具有「國家戰略」和安全考量，相較其他外商較為複雜敏感，因此政府秉持「先緊後鬆、循序漸進、先有成果、再行擴大」的原則。在參股與開放項目等部分，給予陸資較多限制，也造成陸資企業獲利有限，投資卻步。因而頻頻對台灣當於喊話，呼籲放寬對陸資企業的限制。而政府也承諾在 2013 年年底前公佈第四波開放項目，並放寬陸資企業控制權等相關限制。

由此可見，陸資來台投資政策是一項不斷調整、變動中前進的政策，其中不僅有雙方政府的角力，亦有兩岸民間企業的利益考量。從共同治理觀念分析陸資來台政策，主要強調兩岸具共同利益與功能性之事務雖有政策績效，但亦可能因最初制度設計缺失，兩岸未能及時管理，以及利益集團的壟斷，而使得政策扭曲與弊端叢生。因此兩岸公權力部門應定期檢視與協調政策績效和缺失，並及時做出公權力介入補效，以彌補市場失靈與扼止違法作為。陸資來台投資政策若能透過兩岸共同治理與協作可以應對上述失衡的危機和挑戰，達到兩岸共贏的結果。換言之，兩岸政策的任何政策績效不可能是長期的，必須透過定期政策監理機制與共同協力合作，才可能促成兩岸共同利益與政策品質之提升。

貳、陸資來台投資概況

共同治理並非全新的概念，早在大有為政府（big government）受到質疑後，許多民主國家的政府選擇放棄長期壟斷公共財和服務的角色。共同治理是指政府與各社會行動者—企業、公協會、非營利組織等，藉由各種協力或合作方式，共同生產及提供各類公共財和服務的治理行為（劉坤億、陳秋萍，2009）。

治理是創造有利於秩序維持及集體行動的條件，並涉及

到組織集體的行動，此行動進一步影響到制度的建立；而制度是規範行動的遊戲規則，制度鼓勵行動者採取克服集體行動困境的策略；成功的集體行動可使行動者在追求目標時進行合作（Gerry Stoker，1998）。

共同治理的內涵包括「共同參與、共同出力、協調融合、共同安排」等假定與主張（Kooiman，2003），學者李宗勳則對此概念提出進一步修正：「共同治理」的主要目標不在於營造與追求「個別的」功利連結，應該凸顯與強調的是透過一種有紀律、有共識、紮根式參與過程與互動關係，而形塑「共好的、社群的」功利連結，同時產生一種解決社群公共事務的相對責任（李宗勳，2005）。

2008年馬英九政府就任後，重申「九二共識、一中各表」為處理兩岸關係協商基礎，秉持「先經後政」、「先易後難」基本原則，迅速獲致大量成果。兩岸協商一直是以非政府的海基會與海協會為主，但背後卻都由政府公權力運作，兩會實質上已成為兩岸在政府協商治理層次中的主要參與者。這種以兩會通過定期協商機制來推動和進行兩岸事務的治理方式，稱之為「協商治理」模式。（李毓峰，2012）

2010年6月29日第五次「江陳會談」簽署了《兩岸經濟合作架構協議》（ECFA）。根據《兩岸經濟合作架構協議》第11條「機構安排」的規定，雙方成立「兩岸經濟合作委員會」（簡稱經合會），成員由各自指定的代表組成，負責處理與協議相關之事宜。經合會的成立讓兩岸主管經貿事務的政府部門與官員，直接進行實質的協商，使兩岸經貿協商機制進一步正常化之外，也標誌著兩岸開始設立專門性的機構以進行兩岸事務的合作治理。這種由兩岸政府授權兩會或其他民間團體成立專門性機構的治理方式，稱之為兩岸「協同治理」模式。如果經合會的運作順利，並能更有效率地推展兩岸經濟合作，解決兩岸經貿事務治理問題，則未來兩岸治理之路徑很可能將從「協商治理」進一步走向「協同治理」

(李毓峰，2012)。

2009年6月30日，政府首度開放陸資來台投資政策，兩岸可落實雙向投資，平衡原有的貿易差距。截至2012年3月第三波開放措施為止，經濟部在製造業部分共計開放208項，開放幅度達98%。但仍然限制部分產業「投資現有事業且持股比率不得超過50%」；敏感產業則「限制不得具有控制能力，並應提出產業合作策略經專案審查」。服務業部分共計開放151項，開放幅度達51%。公共建設（非承攬）則共計開放43項，開放幅度達51%。雖然迄今開放項目幅度增大許多，然而部分產業雖然開放陸資投資，卻仍然嚴格規定其持股比例及控制權，因此許多陸資企業不斷要求放寬限制。

參、政策建議

表 1 2012 年陸企諮詢案件類型件數及百分比

諮詢類型	件數	百分比
在台設立辦事處、分公司、公司之程序	32	18.9%
欲投資項目是否已開放陸資投資	55	32.5%
大陸來台人士相關程序與居留問題	12	7.1%
陸商負責人子女就學與探親問題	6	3.5%
陸商投資台灣現有公司相關問題	39	23%
相關優惠政策詢問	13	7.6%
其他	12	7.1%
總計	169	100%

資料來源：經濟部投資業務處「101年度促進陸商來台投資專案計畫」。

由表 1 可知，陸企對來台投資政策仍有許多疑慮和猶豫，陸企最關切的問題係「欲投資的別項目是否已經開放」。由於目前陸企來台投資業別項目採正面表列，且細項分類較多，加上兩岸部分用詞有所差異，造成廠商對於開放業別的名稱與該公司欲投資的業別項目認知產生落差，易使投資人產生混淆，影響其判斷。此外，亦有陸企詢問未開放項目何時開放，特別是觀光酒店的租賃事宜為大宗。其次，陸企較為關切投資台灣現有公司問題。包括持股比例、合資成立新公司，以及投資台灣公司相關法規及程序等。陸企對擴大台灣公司之規模也展現高度興趣，惟現有法令規定，若陸資投資占合資公司總額的 30% 以上，則該公司視為陸資。因此造成部分台灣公司顧慮，一方面希望陸企增加投資額，一方面又擔心成為陸資公司後面臨較多限制。

第三則是成立辦事處、分公司之程序。陸企主要關心的是申請程序時間多長、須備妥哪些文件，以及來台考察等出入境辦法。此外，目前大陸經貿人士來台進行商務考察限制較多，許多致電諮詢的投資人表示對來台投資有強烈意願，但礙於來台手續非常繁瑣，來台考察行程一再延遲，導致許多投資案無法確實落實，宜建議主管機關能就大陸經貿人士來台進行商務考察明訂相關配套措施，簡化來台手續。

如上所述陸資來台投資政策之所以出現失衡危機，即是未能透過共同治理與協作解決政策實施後的缺失。至於如何解決共同治理所面臨的風險與障礙，兩岸政府應與社會行動者，藉由各種合作方式促成兩岸貿易雙向交流及尋求可能的互信合作機制。針對如何解決陸資來台投資金額和件數過少、兩岸投資失衡問題，透過共同治理理念，筆者提出以下建議：

- 一、利用現有兩岸官方溝通平台，兩岸政府可以考慮在兩岸經合會架構下，設置兩岸投資工作小組，通過每半年兩岸官員定期與溝通，針對陸資來台過少以及限制過多問

題，尋求出合作解決途徑和辦法。

二、利用兩岸民間組織方面，兩岸政府可以透過官方授權民間組織，定期組織辦理兩岸投資合作論壇，作為兩岸產官學界代表另一諮商溝通平台，先期代謀擘劃，替兩岸投資合作找出良方。

三、利用兩岸兩會協商機制，透過兩岸兩會副董事長級的協議檢討會議，因為兩岸已簽署投資相關協議，在實行之後，雖也都發揮推動陸資來台投資的效果，但因協議內容大都屬「框架式」、「原則性」，在具體實行面仍有很多不足之處。因此，陸資來台投資政策可以利用這樣的兩岸協議檢討會議「闕漏補遺」，並可簽署「實施細則」形式的補充協議，達到加強發揮陸資來台投資的效果。

希望透過兩岸共同治理方式，兩岸可以從陸資認定標準嚴格，對大陸投資項目審查議從嚴處置、陸籍人員居留不易、申辦手續繁瑣以及每年總停留期間限制等阻礙因素找出合理解決辦法，早日實現陸資來台投資豐碩的果實。

(本專欄文章作者意見不代表論壇立場)

參考文獻

行政院大陸委員會 (2010)。開放陸資來台從事事業投資政策說明，2009年6月

李宗勳 (2005)，協力夥伴跨域治理的挑戰與機會—以社區治理風險為例，警政

論叢，5，5。

李毓峰 (2012)。論「兩岸治理」機制之建構：結構、路徑和制度化。全球政治

評論，38，89。

蔡練生、馮鈺瓏、黃健群 (2012)。促進陸商來台投資專案計畫。台北：部投資

業務處委託研究計畫報告。

劉坤億、陳秋萍 (2009)。政府與非營利組織之共同治理—以台北市

新移民照顧

輔導政策為例。載於王漢國主編，地方治理與發展策略。臺北：
韋伯文化

Kooiman, Jan, *Governing as Governance*(London: SAGE Publications,
2003)

Stoker, Gerry (1998). Public-Private Partnerships and Urban Governance.
In J. Pierre(Eds.), *Partnership in Urban Governance: European and
American Experience*.London: Palgrave Macmillan Ltd,