

糾 正 案 文

壹、被糾正機關：行政院。

貳、案由：為行政院所屬相關主管機關未能建立有效機制，掌握臺商投資大陸資訊，且對大陸地區強烈磁吸效應未能洞察機先，及時擬訂相關政策法令及配套措施，以致產業加速西移，國內產業衰退，失業人口劇增；又大陸臺商累計匯回資金僅占匯出資金百分之一，極不成比例，有違對外投資常態，且對惡意掏空企業資金、債留臺灣之企業，相關主管機關均未能提出有效對策因應處理等均涉有違失，**行政院難辭監督不周之咎**，爰依法提案糾正。

參、事實與理由：

一、行政院所屬相關主管機關未能建立有效機制，掌握臺商投資大陸資訊，且對大陸地區強烈磁吸效應未能洞察機先，及時擬訂相關政策法令及配套措施，以致產業加速西移，國內產業衰退，失業人口劇增，顯有違失：

(一) 據經濟部投審會資料顯示，截至九十一年七月底止，臺商經核准赴大陸投資累計二五、〇三三件，金額為二二一．〇七億美元，占我國對外投資比重之三九．九九％。若截至九十一年六月底止，臺商經核准赴大陸投資累計二四、七七一件，核准金額為二一四．二三億美元。另據大陸方面統計，至九十一年六月底止，臺商赴大陸實際投資項目數累計為五三、四一一項，協議投資金額為五九九．二七億美元，實際

到位（利用）金額則為三一四·八九億美元。而九十一年一至六月臺商赴大陸投資件數較前一年同期成長八·一四%，投資金額成長一二·八六%，顯示臺商赴大陸投資熱度仍持續上升。至臺商匯回之資金，依財政部公布資料顯示，截至九十一年三月底止，臺灣上市、上櫃公司共九七五家，赴大陸投資累計家數為四九〇家，累計匯出資金新台幣一、九七七億八千餘萬元，但匯回資金累計僅有新台幣二三億四千二百餘萬元（累計赴大陸投資上市、上櫃公司收益匯回家數為二十七家），占匯出金額之一·一八%。且由於兩岸資金流通管道相當複雜，究竟臺灣有多少資金流向中國大陸或回流臺灣，無詳實之可靠統計資料，有臺商判斷達到六萬家，金額超過七百億美元，惟無論根據為何，實際家數及金額遠較兩岸官方統計數字高出甚多。又據九十一年六月間報載，「行政院財政改革委員會委託研究計畫發現，事實上，在過去『戒急用忍』政策下，部分臺商赴大陸投資並未經過政府核准，而是以個人或其他非正式管道，經由香港、美國或第三地區之公司，甚至透過『免稅天堂』迂迴進入大陸。一般非正式估計，臺商赴大陸投資之實際金額高達七、八百億美元之多，而（八十六年至八十八年上市、上櫃公司）盈餘匯回臺灣繳稅金額不到新台幣五千萬元」。針對大陸臺商聚集較多之東莞、深圳、上海、昆山、蘇州、北京等地區，深入瞭解臺商赴大陸投資情形，得知臺商在東莞有近五千家，深圳有三千餘家，上海有四千餘家，昆山近二千家，蘇州有二千餘家，北京二千餘家，惟與中資、外資合資或以第三國護照進入大陸投資者尚未包括在內，總計在大陸臺商家數尚無確

切資料可循，然據臺商稱，超過四萬六千家，而大陸官方亦指出突破五萬家，據瞭解，在大陸投資臺商家數仍在快速增加中。另據參訪之臺商表示，在大陸投資之獲利情形，盈餘家數約占七成以上，而大部分臺商因課稅或資金來源等問題不得不對外稱皆虧損或僅有些許盈餘。

(二) 依經濟部公布資料顯示，累計自八十年至九十一年七月，臺商赴大陸地區投資共計二二一·〇七億美元，占我對外投資總額比重達三九·九九%，大陸地區已成為我國廠商對外投資最多的地區，亦呈現出我對大陸出口依存度高及兩岸產品競爭程度提升等問題。而我國對大陸出口近年來呈現大幅的成長，占我國出口比重由八十年代的九·一%升為九十年的二一·四%（九十一年一至六月的二五·二%），是我國第二大出口地區（九十一年一至六月大陸已躍升為我國第一大出口地區），九十年雙邊貿易額近達三百億美元，而順差金額達一百八十一億餘美元（九十年我國貿易總順差為一百五十億美元），由此可見，臺灣對大陸經濟的依存度確實較其他國家為高。

(三) 兩岸投資統計數字差異，據相關主管機關向本院說明略以：「1、統計基礎不同：我方統計係以核准臺商申請案件之件數及核准赴大陸投資之實收資本額為準，大陸方面所統計者為批准投資合同件數及協議總投資金額。2、對台資認定方式不同：大陸對臺商以間接投資第三地之外商形式進入大陸投資，如提出證明文件，亦可認定為台資。3、兩岸之投資定義不同、統計基礎不同：大陸將『三來一補』企業（即

來料加工、來樣加工、來件裝配及補償貿易），認定為投資行為，而我政府則認為『三來一補』屬貿易行為，金額並不計入間接赴大陸投資的統計。4、兩地對臺商的認定標準不同：大陸官方對於臺商資格的認定寬鬆，只要投資者能提出資金有來自臺灣地區人民、法人團體或其他機構之證明文件，即被大陸官方視為臺商企業；而依臺灣地區與大陸地區人民關係條例，所稱臺灣地區人民係指在臺灣地區設有戶籍之人民。5、部分臺商未依法申請核准或報備，逕行前往或經由第三地違法赴大陸地區投資。因此，大陸官方發布之臺商赴大陸投資金額往往較我國之統計數字為高」。

經核縱有上述差異原因之解釋，又九十一年四月修正公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例第三十五條規定，准許未經核准赴大陸投資或技術合作之臺商補辦登記，雖有助於較精確的掌握臺商在大陸投資之動態，然以往行政院所屬相關主管機關未能建立有效機制，掌握臺商投資大陸資訊，且對大陸地區強烈磁吸效應未能洞察機先，及時擬訂相關政策法令及配套措施，以致產業加速西移，國內產業衰退，失業人口劇增，顯有疏失。

二、大陸臺商累計匯回資金僅占匯出資金百分之一，極不成比例，有違對外投資常態，且對惡意掏空企業資金、債留臺灣之企業，行政院所屬相關主管機關均未能提出有效對策因應處理，顯有違失：

（一）依財政部公布資料顯示，截至九十一年三月底止，臺灣上市、上櫃公司共九七五家，

赴大陸投資之累計家數為四九〇家，累計匯出資金新台幣一、九七七億八千餘萬元，但累計匯回家數二十七家，累計匯回資金僅有新台幣二三億四千二百餘萬元，占匯出金額之一．一八％。由於兩岸資金流通管道相當複雜，究竟臺灣有多少資金流向中國大陸或回流臺灣，並無詳實之可靠統計資料，惟各方一致判斷臺商資金出多進少，且差距極不成比例。

(二) 據相關資料顯示，臺商資金回流較少之原因如下：1、大陸地區仍實施嚴格之外匯管制，使在大陸地區投資之廠商資金匯回國內較為困難。2、由於大陸對臺商以盈餘轉增資有提供租稅及其他優惠措施，部分臺商在盈餘匯出困難之情形下，為圖大陸所給予之投資優惠，而將利潤作為擴大在大陸當地投資之用。3、除部分臺商透過價格移轉，以貿易方式將盈餘匯回外，主要係廠商考量兩岸通匯不易及可能涉及重複課稅，因此多將盈餘保留於免稅天堂（如維京群島、開曼群島），再進行轉投資。另據臺灣經濟研究院之研究報告顯示，臺商大陸投資資金未回流之原因可歸納如下：1、在投資初期，尚在建設階段沒有回收，即使建廠完成，營運剛開始虧損的多，有盈餘的少。2、因臺灣企業很難在大陸投資當地取得融資，因此，即使有盈餘多半將盈餘留在當地做週轉之用以及營運資金，或是為在大陸擴大投資版圖，而留在大陸繼續投資。3、臺商為規避雙重課稅或外匯管制，將投資獲利隱藏在第三地。例如企業將海外投資收益留在海外，只在報表上顯示，並不會產生繳稅的問題，一旦將這項收益匯回臺灣，將會產生海外投資利得的繳稅問題，不如將錢留在

國外。4、依市場法則，資金自然流到具有比較利益、投資報酬較高的地方等。惟不論原因為何，此現象對國內資金外流，總有不利之影響。

(三) 又據媒體報導，少部分企業負責人惡意掏空企業資金、債留臺灣，金額高達百億元以上，此種惡性「錢進大陸債留臺灣」之企業不僅影響合法投資廠商的形象，造成資金外流、勞工失業之結果，亦有鼓勵不法與競逐仿效之作用。對於匯出與匯回資金極不成比例及少數惡性「錢進大陸債留臺灣」之企業是可能造成國內資金外流、產業空洞化之結果，行政院所屬相關主管機關均未能提出有效對策因應處理，顯有違失。

綜上所述，行政院所屬相關主管機關未能建立有效機制，掌握臺商投資大陸資訊，且對大陸地區強烈磁吸效應未能洞察機先，及時擬訂相關政策法令及配套措施，以致產業加速西移，國內產業衰退，失業人口劇增；又大陸臺商累計匯回資金僅占匯出資金百分之一，極不成比例，有違對外投資常態，且對惡意掏空企業資金、債留臺灣之企業，相關主管機關均未能提出有效對策因應處理等均涉有違失，行政院難辭監督不周之咎，爰依監察法第二十四條規定，提案糾正。

提案委員：

中 華 民 國 九 十 一 年 九 月 十 一 日