

監察院105年度專案調查研究報告(結論與建議部分)

壹、專案調查研究題目：「政府改善投資環境吸引外國投資之施政措施及績效」專案調查研究。

貳、結論與建議：

一國經濟之成長¹包含政府支出、消費、投資、淨出口等面向，我國因為財政赤字及舉債空間已近上限等因素，提高政府支出能力有限，民間消費除受景氣循環、失業等因素影響外，亦因我國經常性平均薪資成長率低於物價成長率，使得民眾因可支配所得減少而降低消費能力，消費提升能力有限，因此投資與淨出口成為提升我國經濟成長之主要引擎，其中我國吸引外國人直接投資(Foreign Direct Investment；下稱FDI)已超過半個世紀，外資對臺灣投資、出口、就業及技術升級的貢獻有目共睹，也扮演帶動我國經濟成長及產業升級的關鍵角色，因此，吸引外人投資一直是我國經濟發展的重要政策之一。

本案經一整年調查研究，歷經向經濟部、國家發展委員會(下稱國發會)、內政部、勞動部、行政院環境保護署(下稱環保署)、中央銀行、金融監督管理委員會(下稱金管會)、財政部等機關調閱相關資料、辦理2場次諮詢、國外考察及各機關座談會等，復研閱各機關歷次函復及蒐集研析相關文獻，業已調查研究竣事。茲將結論與建議分述如后：

- 一、我國吸引 FDI 之能力，除遠落後於香港、中國大陸、新加坡外，亦落後印度、越南、馬來西亞、泰國、菲律賓、韓國、緬甸等亞洲國家，僅為菲律賓、韓國之 1/2，馬來西亞、泰國之 1/4，吸引 FDI 成效不

¹經濟成長率為國內生產毛額(下稱 GDP)年增率剔除價格變動因素。

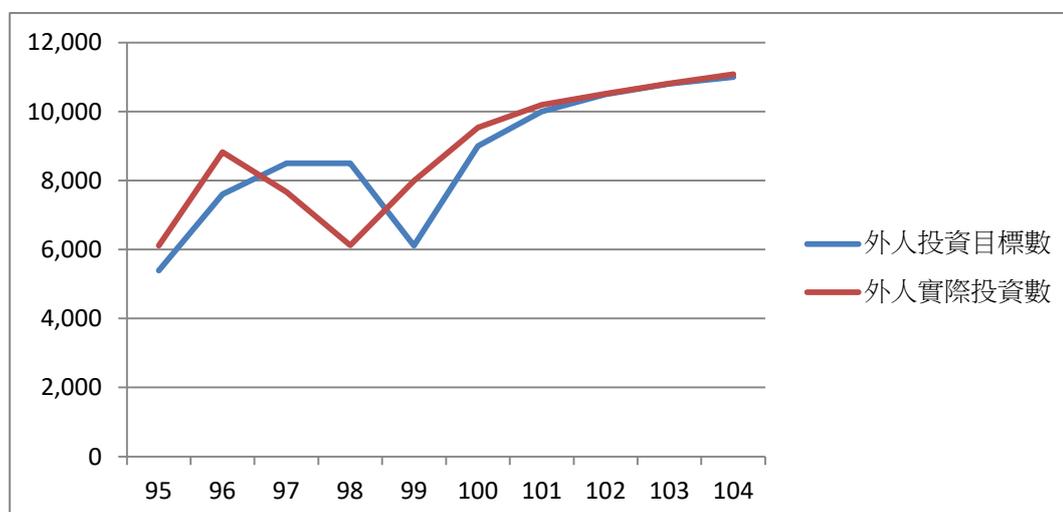
彰，然經濟部稱我國 FDI 並無下滑傾向，惟近 3 年我國 FDI 由 35.98 億美元下滑至 24.13 億美元，下滑趨勢明顯，行政院允應正視我國吸引 FDI 成效不彰及下滑之現狀，積極籌謀強化吸引 FDI 之能力。

(一)查經濟部投資業務處(下稱投資處)稱依其統計資料顯示，我國吸引 FDI 並無下滑傾向：

1、政府為考核我國吸引 FDI 成效，每年均訂有對外招商目標值，該目標從民國(下同)95 年之 53.86 億美元逐年成長至 104 年之 110 億美元(99 年除外)²。

2、投資處依據經濟部各招商單位，統計各年度到位之實際投資金額，由 95 年之 61.1 億美元逐年成長至 104 年 110.8 億美元(97、98 年度除外)³。

3、依據目標值及實際投資數，除 97、98 年未達目標外，其餘年度均達所訂目標。



資料來源：經濟部統計，經本專案調查研究整理繪製。

圖1 投資處統計外人來臺投資目標及實際投資情形表

(二)然依中央銀行及經濟部投資審議委員會(下稱投資審會)統計我國吸引 FDI 流入情形，並無投資處

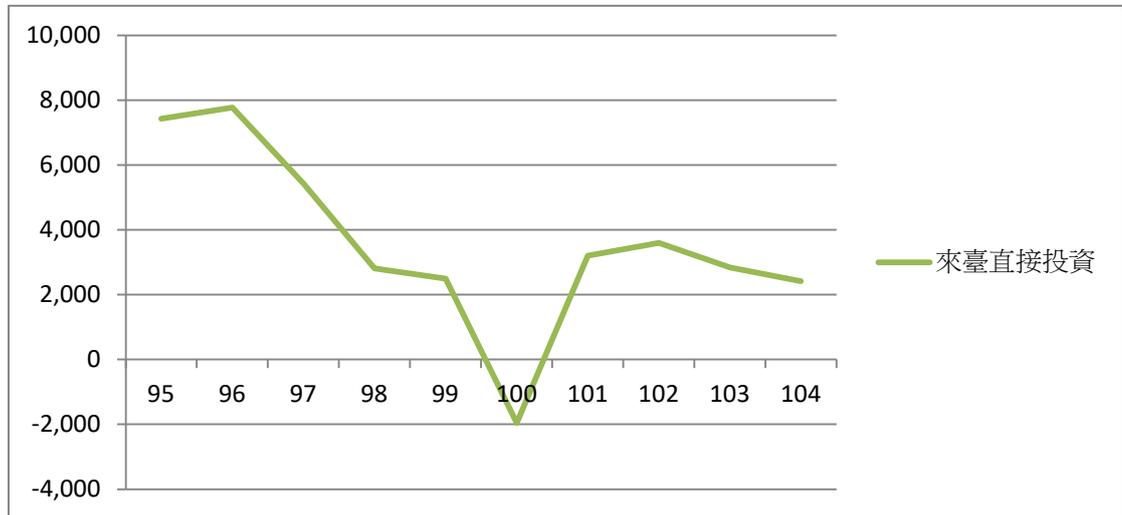
²99 年係因 98 年金融風暴致 FDI 投資數下滑 15 億美元，故目標值下降至 61.16 億美元。

³97 年、98 年發生金融風暴，故外人來臺投資數下滑。

所稱無下滑情形：

1、中央銀行統計情形：

95年起我國FDI呈下滑趨勢，近3年由36.85億美元下滑至24.78億美元，下滑趨勢明顯⁴。



資料來源：中央銀行國際收支與國際投資部位統計之國際收支簡表，本專案調查研究整理繪製。

圖2 中央銀行統計外國人來臺投資情形表

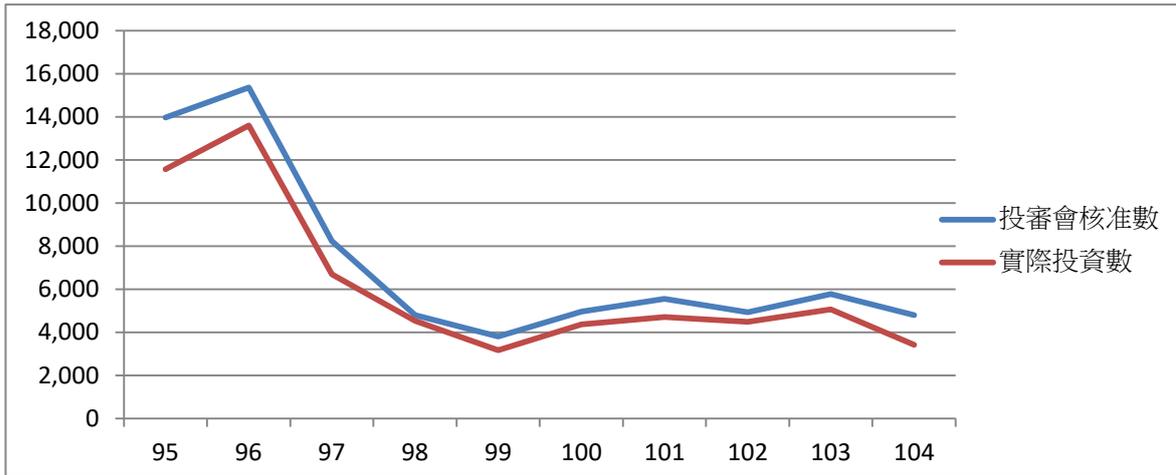
2、投審會統計情形：

(1) 95至104年投審會核准僑外及陸資之投資：

〈1〉投審會核准外人投資金額由95年139.69億美元降至104年之47.97億美元。

〈2〉投審會核准後實際投資金額由95年之115.76億美元，下滑至104年之34.27億美元，除95至97年外，實際投資金額約介於20至40億美元間。

⁴100年因國際私募股權基金凱雷集團轉讓大富媒體股份有限公司、美商AIG將南山人壽售予潤成公司、國泰集團將境外持有之佳誼實業轉讓萬寶開發股份有限公司、美商大都會公司轉讓中國信託金融控股股份有限公司等案件，匯出新臺幣1,630億元(約55億美元)，致當年FDI之淨額為-20.12億美元。



資料來源：經濟部提供，本專案調查研究整理繪製。

圖3 投審會核准外人來臺投資及實際投資情形表

(三)再查中央銀行 FDI 之統計基礎不同於投審會、投資處之統計，中央銀行係採投資淨額概念(即投資扣除撤資)，投審會、投資處則採取投資毛額概念(即投資未扣除撤資)。然吸引外人投資，除吸引新增外人投資外，亦應包含「安商」(即使已經投資之外商繼續留在國內投資)，因投審會及投資處因未扣除撤資，致對外人投資統計較為寬鬆，且部分案例，如：日本日產汽車投資新成立的裕隆日產公司 3.13 億美元⁵，但這筆投資日產是以原持有裕隆汽車 25% 的股權，以換股形式投資裕隆日產，日產實際上未匯入資金來我國，該部統計資料卻記在 FDI 上。另日商 DCM 投資遠傳電信 1.5 億美元案，因為 DCM 原本已投資和信電信，和信電信和遠傳電信合併成遠和後，DCM 持有的和信股權理所當然轉至遠和，造成此類無外人實際投資，僅股權移轉之案件視為新投資案，似有虛增 FDI 投資數之情形，是以，經濟部以投資處所統計之 FDI 投資數，未能參考中央銀行所統計近 3

⁵引自經濟部國際貿易局(民 99)我國外人直接投資占 GDP 比重偏低原因-WTO 中心計畫諮詢服務報告。

年 FDI 之數據明顯下滑之情事，認我國 FDI 並無下滑情事，顯有未妥。

(四)另依據聯合國貿易暨發展會議(United Nations Conference on Trade and Development；下稱 UNCTAD)世界投資報告(World Investment Report)資料分析：

1、依據 FDI 流入金額前 10 及主要亞洲國家比較(詳表 1)發現：

(1) 近 3 年我國 FDI 由 102 年之 35.98 億美元逐年下滑至 104 年之 24.15 億美元。

(2) 我國吸引 FDI 除遠落後香港、中國大陸逾千億美元、新加坡之 650 億美元外，亦落後其他亞洲國家，如：印度、越南、馬來西亞、泰國、菲律賓、韓國、緬甸等國，104 年 FDI 流入僅為菲律賓、韓國 1/2，馬來西亞、泰國之 1/4。

表1 FDI流入金額前10及主要亞洲國家比較表

單位：百萬美元

年度	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104
美國	237,136.0	215,952.0	306,366.0	143,604.0	198,049.0	229,862.0	188,427.0	211,501.0	106,614.0	379,894.0
香港	41,810.8	58,403.6	58,315.4	56,061.3	72,319.1	96,212.0	70,841.3	74,546.3	114,054.7	174,892.1
中國大陸	72,715.0	83,521.0	108,312.0	95,000.0	114,734.0	123,985.0	121,080.0	123,911.0	128,500.0	135,610.0
愛爾蘭	-5,542.3	24,707.2	-16,452.9	25,715.3	42,804.1	23,544.7	45,259.2	44,898.9	31,134.4	100,542.4
荷蘭	13,977.7	119,635.9	5,776.5	38,752.1	-7,184.5	24,368.5	20,114.2	51,374.5	52,198.3	72,648.8
瑞士	43,717.9	32,435.2	15,212.2	28,891.0	28,744.2	28,309.1	15,988.9	646.2	6,635.2	68,838.0
新加坡	36,924.0	47,733.3	12,200.7	23,821.3	55,075.8	48,329.0	57,149.8	66,066.9	68,495.6	65,262.4
巴西	18,822.2	34,584.9	45,058.2	25,948.6	83,749.0	96,152.4	76,098.0	53,059.7	73,085.5	64,647.9
維京群島	12,014.7	37,139.5	52,582.7	41,590.1	51,225.9	57,575.8	74,501.7	112,127.9	49,985.7	51,605.7
加拿大	60,293.9	116,820.6	61,552.5	22,699.7	28,400.4	39,669.3	43,111.0	71,752.8	58,506.5	48,642.8
印度	20,327.8	25,349.9	47,102.4	35,633.9	27,417.1	36,190.5	24,195.8	28,199.4	34,582.1	44,208.0
越南	2,400.0	6,981.0	9,579.0	7,600.0	8,000.0	7,519.0	8,368.0	8,900.0	9,200.0	11,800.0
馬來西亞	6,060.3	8,594.7	7,171.8	1,453.0	9,060.0	12,197.6	9,238.8	12,115.5	10,877.3	11,121.5
泰國	8,541.7	7,918.5	9,052.5	7,776.0	14,568.3	3,271.0	16,517.2	16,651.8	3,536.5	10,844.6
菲律賓	2,921.0	2,916.0	1,543.7	1,963.4	1,298.1	1,851.6	2,449.3	2,429.5	6,812.7	5,234.0
韓國	9,161.9	8,826.9	11,187.5	9,021.9	9,497.4	9,773.0	9,495.9	12,766.6	9,273.6	5,042.0
緬甸	724.2	2.2	603.4	27.2	6,669.4	1,117.7	496.9	584.3	946.2	2,824.0
臺灣	7,424.0	7,769.0	5,432.0	2,805.0	2,492.0	-1,957.0	3,207.0	3,598.0	2,839.0	2,415.0
日本	-6,505.8	22,548.9	24,425.1	11,938.3	-1,251.8	-1,758.3	1,731.5	2,303.7	2,089.8	-2,250.0

資料來源：105年世界投資報告。

2、依據 FDI 流入排名前 10 及主要亞洲國家比較 (詳表 2)之分析：

- (1) 104 年我國 FDI 流入金額於統計之全球 217 個國家中排名第 61 名，近 3 年之排名則由 102 年之 53 名下滑至 104 年之 61 名，雖在所有統計國家中排名屬前 1/3(除 100 年因國際私募股權基金等撤資排名 215 名外)，但較 95、96 年排名 39、44 已下滑許多。
- (2) 我國吸引 FDI 排名除遠落後香港、中國大陸之第 2、3 名及新加坡之第 7 名外，另亦長期落後其他亞洲國家，如：印度、越南、馬來西亞、泰國、菲律賓、韓國等國。

表2 FDI流入排名前10及主要亞洲國家比較表

單位：名次

年度	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104
美國	1	1	1	1	1	1	1	1	3	1
香港	9	10	7	5	4	3	6	4	2	2
中國大陸	3	6	2	2	2	2	3	2	1	3
愛爾蘭	216	23	217	16	10	20	10	13	12	4
荷蘭	26	3	46	7	216	18	18	10	8	5
瑞士	7	18	20	12	17	17	24	110	40	6
新加坡	11	12	25	17	7	9	8	6	5	7
巴西	20	17	11	15	3	4	4	9	4	8
英屬維京群島	28	16	8	6	8	8	5	3	9	9
加拿大	4	4	6	19	18	11	11	5	6	10
印度	18	22	9	9	19	13	16	16	11	11
越南	66	46	33	37	36	42	40	35	31	26
馬來西亞	43	41	41	79	33	32	35	29	27	29
泰國	35	43	37	36	23	57	22	21	55	31
菲律賓	62	64	86	67	85	74	71	66	38	42
韓國	34	39	26	31	30	36	34	25	30	43
緬甸	88	196	117	179	38	95	124	114	98	60
臺灣	39	44	48	58	58	215	60	53	62	61
日本	217	26	16	26	214	214	80	67	70	216

資料來源：經濟部提供，經本院整理。

(五)再依「2016年IMD世界競爭力年報」(IMD World

Competitiveness Yearbook) (詳表 3) 評比我國競爭力為世界第 14 名，然與 FDI 有關之排名卻遠落後於我國競爭力之排名：

1、FDI 流量排名：

105 年我國「FDI 流量」於 61 個評比國家中排名第 38 名，雖為 95 年以來次佳排名，較 104 年進步 8 名，然為 61 個國家中之中後段，且相較於我國競爭力排名世界第 14 名差異極大，係屬劣勢項目。

2、FDI 存量排名：

我國於 105 年「FDI 存量」排名 46，雖較 104 年進步 1 名，然屬整體排名中後段，並遠較我國競爭力排名之 14 名差異極大，亦為我國劣勢項目。

表 3 IMD 與 FDI 相關指標之臺灣歷年排名

單位：名次

指 標	95	96	97	98	99	100	101	102	103	104	105
國際投資	42	42	44	50	39	31	43	30	31	29	33
— FDI 流量	53	35	40	45	46	44	60	46	38	46	38
— FDI 存量	39	40	39	45	46	45	43	46	47	47	46

註：受評國家數為 61 個。

資料來源：IMD, World Competitiveness 資料庫。

(六) 綜上，我國吸引 FDI 之能力，除遠落後於香港、中國大陸、新加坡外，亦落後印度、越南、馬來西亞、泰國、菲律賓、韓國、緬甸等亞洲國家，僅為菲律賓、韓國之 1/2，馬來西亞、泰國之 1/4，吸引 FDI 成效不彰，然經濟部稱我國 FDI 並無下滑傾向，惟近 3 年我國 FDI 由 35.98 億美元下滑至 24.13 億美元，下滑趨勢明顯，行政院允應正視我國吸引 FDI 成效不彰及下滑之現狀，積極籌謀強化吸引 FDI 之能力。

二、依據 104 年投審會核准 FDI 之投資產業發現，與我國目前發展之重點產業未相吻合，顯見我國政府對應吸引 FDI 投資哪些產業及需要哪些策略夥伴等仍缺乏明確主軸，行政院允應力求清晰瞭解自身產業發展之立基點，針對重點發展產業盤點商機與缺口，研議招商策略，並提升重點招商對象之招商成果。

(一)查 104 年全球 FDI 流入各國之金額為 1.7 兆美元 (詳表 4)，我國流入金額為 24.2 億美元，僅占全球 FDI 流入各國金額之 0.13%。

表4 全球、前10大、我國FDI流入情形表

單位:百萬美元

年度	97	98	99	100	101	102	103	104
全球	1,497,788.1	1,181,412.2	1,388,821.0	1,566,839.0	1,510,918.3	1,427,180.9	1,276,999.3	1,762,155.0
美國	306,366.0	143,604.0	198,049.0	229,862.0	188,427.0	211,501.0	106,614.0	379,894.0
香港	58,315.4	56,061.3	72,319.1	96,212.0	70,841.3	74,546.3	114,054.7	174,892.1
中國	108,312.0	95,000.0	114,734.0	123,985.0	121,080.0	123,911.0	128,500.0	135,610.0
愛爾蘭	-16,452.9	25,715.3	42,804.1	23,544.7	45,259.2	44,898.9	31,134.4	100,542.4
荷蘭	5,776.5	38,752.1	-7,184.5	24,368.5	20,114.2	51,374.5	52,198.3	72,648.8
瑞士	15,212.2	28,891.0	28,744.2	28,309.1	15,988.9	646.2	6,635.2	68,838.0
新加坡	12,200.7	23,821.3	55,075.8	48,329.0	57,149.8	66,066.9	68,495.6	65,262.4
巴西	45,058.2	25,948.6	83,749.0	96,152.4	76,098.0	53,059.7	73,085.5	64,647.9
維京群島	52,582.7	41,590.1	51,225.9	57,575.8	74,501.7	112,127.9	49,985.7	51,605.7
加拿大	61,552.5	22,699.7	28,400.4	39,669.3	43,111.0	71,752.8	58,506.5	48,642.8
臺灣	5,432.0	2,805.0	2,492.0	-1,957.0	3,207.0	3,598.0	2,839.0	2,415.0

註:以104年FDI流入量為排名基準。

資料來源:105年世界投資報告。

本院諮詢馬○教授時，即指出：「愛爾蘭在金融海嘯之後經濟突飛猛進，而其中最重要的力量就FDI快速增加，效果完全超出任何人，僅單一因素即能產生如此巨大的力量，若臺灣也能夠有同樣的力量進來的話，困境確可得到很大幫助，甚至能突破。」經本專案研究分析相關案例，發現

明確產業政策，並提供友善之吸引FDI政策將可吸引大量FDI之流入：

- 1、愛爾蘭⁶97年時陷入經濟危機，FDI流出164.52億美元，致被迫接受歐盟紓困，然近年該國鑒於世界未來產業向微電子通訊及生物科技趨移之趨勢，大力推動上述產業研究與發展，使該國成為全球最吸引資通訊 ICT (Information and Communication Technology) 公司設立據點地區之一，當地從事研發、行銷及生產的 ICT 公司約有 220 家。全球排名前 10 大的 ICT 企業中有 5 家在此地設立分公司，僱用員工約 4 萬人，包括 IBM、Intel、HP、Google、Microsoft 等公司等；另，生物科學、醫療器材及製藥亦為該國積極發展之重點產業，目前當地著名醫療用品公司包括 Abbott, Becton Dickinson, Boston Scientific、Essilor、Johnson & Johnson、Stryker 及 Tyco Healthcare 等公司，不僅為愛爾蘭帶來高經濟效益，還提升當地醫療用品及製藥業生產的地位，104 年出口藥品總額 286 億 4,994 萬歐元，比前一年成長 39.85%。該國因產業政策明確，且研究與吸引外商投資雙行並進，吸引了龐大 FDI，也造就該國成為醫藥產業之重要出口國，該國 104 年吸引了 1,000 億美元之 FDI，致該國當年經濟成長率高達 7.8%，連續 2 年成為歐盟內部增長最快的經濟體，已有超過 1,200 家公司把歐洲總部設在愛爾蘭，為該國帶來龐大的就業機會。以愛爾蘭之經驗，可以瞭解，明確的產業政策，落實推動及執行，將提出可吸引 FDI 之政策，將有效吸引 FDI。

⁶經濟部投資業務處(民 105)；愛爾蘭投資環境簡介。

2、本專案於 105 年 9 月間考察新加坡，發現該國吸引外資策略係配合產業政策以吸引大量外資在該國設立據點，定位清楚。以石化工業為例：

(1) 新加坡 80 年代確定要成為世界級石化工業聚落，因此該國於 84 年起以填海方式連接該國西南海域 7 個小島，成為面積 3,200 公頃的裕廊島石化專區，該國除於該專區建立完整產業鏈外，並引進及建立相關外部產業鏈廠商，如：世界級碼頭公司、能源公司、廢棄物處理公司與氣體廠等，為該專區內之石化公司創造價值與效益，再輔以極佳之建廠申請流程，以及諸多優惠之招商措施，目前該專區已有超過 95 家全球大型石油、石化和特種化工企業在該專區設廠，包括荷蘭皇家殼牌(Shell)、美國埃克森美孚(ExxonMobil)、美國雪佛龍(Chevron)、美國杜邦(DuPont)、德國巴斯夫(BASF)、日本住友化學(Sumitomo Chemicals)及日本三井化學(Mitsui Chemicals)等業內巨頭全球知名石化企業，103 年該國石化工業製造產值為 1,034.8 億星元(816.7 億美元)。

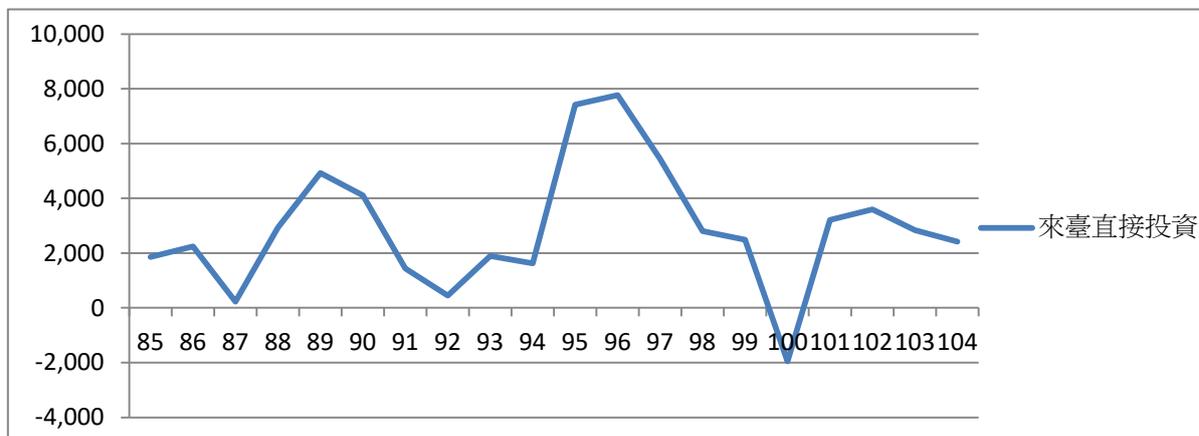
(2) 我國長春集團亦赴該園區投資建廠，據本院參訪時該集團表示，主係基於取得上游充足原料供應之考量，該專區基礎設施優良，新加坡政府除建立完整石化產業鏈外，並引進產業周邊相關廠商，使該國的石化產業鏈更完整且附加價值更高。由於該園區產業鏈整合度高，成為一個很有競爭力的化工重地，至今已吸引了 340 億星元(283 億 3,000 萬美元)以上的投資。

由上述案例可見，一個國家有未來願景及整

體性產業政策，依此訂定中長期計畫，並落實執行，將可有效吸引FDI。

(二)再查我國政府所定政策與 FDI 之關聯性：

1、85 年起我國 FDI 經歷兩波高峰(詳圖 4)：



資料來源：中央銀行國際收支與國際投資部位統計之國際收支簡表，經本院整理。

圖4 85年起外國人來臺投資金額變動情形

- (1) 第一波是 89 年開放固網通訊業務時，國內業者透過境外公司投資電信事業，致 FDI 流入我國金額明顯增加。
- (2) 第二波是 95 至 97 年，國際私募基金併購我國銀行及有線電視業等，該等年度因我國頒布企業併購法、金融改革開放等因素，國際私募股權基金來臺投資案件增加，如荷蘭商 COOPERATIEVE VALIANT APO GLOBAL U. A. 投資勇德國際股份有限公司，用以公開收購復盛股份有限公司、國際私募股權基金安博凱基金等透過馬來西亞商 Evergreen Jade Sdn. Bhd. 等增資安順開發股份有限公司，並多層次轉投資國內有線電視公司、英商 STANDARD CHARTERED BANK 增資新竹國際商業銀行股份有限公司、美商新橋資本公司(New Bridge Capital)投資入股臺新金控、美商卡萊爾集團收購東森媒體科技 70%股權等大型併購案，

致 FDI 流入我國金額由 94 年之 14.93 億美元快速增加至 95、96 年之 74.24 億、77.69 億美元。

顯見，我國 FDI 最高峰時期，與政府當時產業政策明確有極大之關聯性，89 年時開放固網通訊業務，國內業者透過境外公司投資電信事業，故當時 FDI 增加迅速，另一次則是頒布企業併購法、金融改革開放，使大量 FDI 投入我國金融產業。

2、政府推動產業發展計畫與 FDI 流入關聯性：

(1) 我國於 91 年加入 WTO，對於外國金融機構之市場進入、業務範圍及商業據點等方面，已採取國民待遇之標準，且陸續實施金融機構合併法及金融控股公司法，鼓勵金融機構整併，又因外國金融機構為開拓新市場獲取新商機、跟隨客戶全球化布局、區域規模經濟等因素，復因金融機構主管機關均有一定資本適足率之規定，故其歷年 FDI 投資於金融產業之金額均高於其他產業(詳表 5)。

(2) 89-96 年間政府推動兩兆雙星產業發展計畫，並開放開放外商投資固網電信市場，及為建構我國成為亞太地區數位內容設計、開發與製作中樞，進而帶動周邊衍生性知識型產業發展於 95 年數位內容產業達到 3,700 億元發展目標。因政府當時推動之產業政策明確，因此電子零組件製造業、資訊及傳播通訊業於該等期間 FDI 流入量分居 2、5 名：

〈1〉兩兆雙星產業發展計畫：

《1》「兩兆雙星產業發展計畫」係指將半導體產值與彩色影像顯示器兩項產業的產值在 95 年時，各自突破 1 兆元；並且推

動數位內容產業(包含軟體、電子遊戲、媒體、出版、音樂、動畫、網路服務等領域)與生技產業成為具發展潛力的兩個明星產業。

《2》經濟部成立半導體產業推動辦公室，建構我國成為全球半導體重要 IC 設計、開發及製造中樞，進而掌握週邊系統規格發展，提升我國相關產業的附加價值；於 93 年我國半導體產業產值成為首先突破新臺幣兆元之產業，使臺灣成為全球十二吋晶圓廠密度最高、IC 設計產業發展最為活絡的國家。

《3》由於影像顯示產業的第一階段以平面顯示產業為發展重點，經濟部成立影像顯示產業推動辦公室，推動上、中、下游產業合作；於 95 年我國影像顯示產業順利突破新臺幣兆元，使我國影像顯示產業在當時與韓國爭奪世界第一的競賽中，取得更為優勢之地位。

〈2〉經濟部數位內容產業推動辦公室積極建構我國成為亞太地區數位內容設計、開發與製作中樞，進而帶動周邊衍生性知識型產業發展；於 95 年數位內容產業達到 3,700 億元之發展目標。

〈3〉開放外商投資固網電信市場。

(3) 另近年我國降低遺贈稅，且貨幣、財政均採取寬鬆政策，造成資金寬鬆、利率偏低，復因流入國內之外資，未能有較佳投資管道，致資金流入不動產業，致房價高漲，97-104 年 FDI 資金流入不動產業資金額較前其增加近 17 億美元，為所有產業中增加金額最高之

產業。

由上可知，我國FDI流入最佳年度，均係政府致力於強化某類型產業之競爭力、變革創新等政策，致FDI流入激增，就如政府是否推動兩兆雙星計畫，FDI流入相關產業即有明顯增減。新加坡及愛爾蘭均有明確產業政策及定位清楚之FDI政策，故FDI流入金額龐大，104年為例我國FDI流入金額僅24.2億美元，尚未達愛爾蘭1,000億美元、新加坡652.6億美元之3%及5%，我國競爭力及經商環境評比均為世界前10餘名，競爭能力極佳，本具有高FDI流入潛力，政府如能構建完備的產業發展戰略，並強化吸引FDI能力，將對FDI流入有正向之影響力。

表5 FDI投資產業狀況表

單位：百萬美元；件

期間	89-96年				97-104年			
	件數	金額	比率 ^註	排名	件數	金額	比率	排名
投資國家								
金融及保險業	1,406	17,208	30.14	1	1,936	16,046	37.63	1
電子零組件製造業	1,296	12,267	21.49	2	1,466	4,350	10.20	3
批發及零售業	3,768	5,627	9.86	3	7,123	5,961	13.98	2
電腦、電子產品及光學製造業	859	3,710	6.50	4	-	-	-	-
資訊及傳播通訊業	692	3,570	6.25	5	-	-	-	-
不動產業	-	-	-	-	987	2,363	5.54	4
專業、科學及技術服務業	-	-	-	-	1,782	1,299	3.05	5

資料來源：經濟部統計，經本院整理。

(三)政府推對產業政策與FDI之關聯性：

- 1、行政院於100年5月9日核定「產業發展綱領」，擬定「2020年產業發展策略」，重點發展項目：
 - (1) 金屬機械工業：車輛、機械設備、基本金屬工業。
 - (2) 資訊電子工業：綠能光電、通訊設備、平面顯示裝置、半導體、智慧電子系統應用。
 - (3) 化學工業：光電材料、生技產業、石化產業。

(4) 民生工業:食品業、紡織業。

(5) 服務業:批發零售、餐飲、物流、管理顧問、資訊服務、設計服務、廣告、會展。

2、國發會及經濟部盤點國內重大經建及產業計畫衍生之投資商機及針對我國產業發展需要，已擇定離岸風力發電、電動車、行動寬頻服務(4G)、雲端、生技醫藥、半導體設備及電子材料等產業為重點招商產業。

惟以104年投審會核准華僑及外國人投資之分業統計情形(詳表6)，我國FDI核准投資產業最高之產業仍為金融及保險業，批發及零售業次之，不動產業逐年成長，已列我國核准FDI之第3位，共計投資313筆，投資金額4.83億美元，電子零組件製造業排名第4，電腦、電子產品及光學製品製造業則排名第5，然以行政院於100年5月9日核定「產業發展綱領」，及國發會、經濟部盤點國內重大經建及產業計畫衍生之投資商機及針對我國產業發展需要投資產業觀之，離岸風電、綠能、基本金屬製造業、生技醫藥、光電材料、電子材料、餐飲業、紡織業，占總FDI投資比率之比重甚小，與上開重點招商產業之招商成果未能相互吻合。

表6 FDI投入產業與我國產業政策關係表

僑外投資產業		我國產業政策
1	金融及保險業	金管會主推產業。
2	批發及零售業	服務業(含批發零售、餐飲、物流)。
3	不動產業	-
4	專業、科學及技術服務業	服務業(含管理顧問、資訊服務、設計服務、廣告、會展)。
5	電子零組件製造業	半導體設備、資訊電子工業(含綠能光電、通訊設備、平面顯示裝置、半導體、智慧電子系統應用)、電子材料。
6	電腦、電子產品及光學製品製造業	資訊電子工業(含綠能光電、通訊設備、平面顯示裝置、半導體、智慧電子系統應用)。

7	資訊及通訊傳播業	行動寬頻服務(4G)、雲端產業、服務業(資訊服務)、物聯網。
8	金屬製品製造業	金屬機械工業(含車輛、機械設備、基本金屬工業)。
9	化學材料製造業	化學工業(含光電材料、生技產業、石化產業)
10	機械設備製造業	-

資料來源：經濟部提供。

(四)據中經院吳○○院長接受本院諮詢時表示：「我國對於究竟有哪些產業需要哪些策略夥伴？哪些外資是臺灣意欲吸引的？目前仍對缺乏主軸，我國應清楚而有策略地去營造優先產業鏈之競爭優勢……我國宜先力求清晰瞭解自身產業發展之立基點、希望引進之策略產業，及此兩者間之關聯。當前政府資源非常有限，人力也非常欠缺，臺灣不再能散彈打鳥，若主軸不確定，各部會即無法有效執行」等語；再據藍濤公司黃齊元總裁接受本院諮詢時表示：「臺灣政府積極將產業政策明定，並向外資說明我國就該等產業之發展優勢為何」等語，然以不動產業為例，我國並未將不動產業列為我國重點發展產業，然吸引 FDI 投資於不動產業之資金卻逐年成長，顯見，目前我國招商成效與重點產業未能相吻合，我國欲吸引 FDI 投資哪些產業？需要哪些策略夥伴？哪些外資是臺灣意欲吸引的？目前仍缺乏主軸，投資哪類型產業仍缺乏主軸，且依所定之產業規劃方向，並未能同時規畫有效招商策略，致重點招商產業與來臺投資外資未能相互吻合。

(五)本院於 105 年 10 月 12 日邀請相關主管機關舉行座談時，經濟部說明略以，該部自近 2 年來參考國外做法改變招商策略，目前每年均盤點重點產業之商機與缺口，與國內產業連結，著重國際掌握關鍵技術之外商，以鎖定關鍵之招商對象，邀請其來臺投資。且針對目前發展之 5 大創新產業，包括綠能、互聯網、智慧城市、生醫、國防與機

密機械等，均有重點招商對象。且如新加坡計有數千家跨國企業與亞太區域總部，惟該國經濟發展局仍針對產業鏈缺口、薄弱處或擬打造之新產業(如航空、航太技術)主動進行戰略性招商。

(六)綜上，每年流入各國之 FDI 金額合計已遠逾 1 兆美元，我國 104 年共吸引 24 億美元之 FDI，在世界各國均極力爭取 FDI 之際，如何發揮我國應有之競爭力，使更多 FDI 資金流入我國，顯係政府努力之目標，然依據 104 年投審會核准 FDI 之投資產業發現，與我國目前發展之重點產業未相吻合，顯見我國政府對應吸引 FDI 投資哪些產業及需要哪些策略夥伴等仍缺乏明確主軸，行政院允應力求清晰瞭解自身產業發展之立基點，針對重點發展產業盤點商機與缺口，研議招商策略，並提升重點招商對象之招商成果。

三、我國對外人來臺投資行業採負面表列方式列舉禁止及限制投資之行業，並採逐案審查之事前許可制，然 FDI 申請案件中，未核可之平均比率超過 1 成，且多數均非負面表列行業，致國外投資者對申請案件未具可預期性，且投資審查透明度不足，致投資者潛藏投資風險，因此行政院除應督促相關部會檢討現行投資審查機制外，並應就產業數位發展及企業雲端無國境之營運，其應有之審查機制問題，亦應督促相關主管機關審慎研議處理方式。

(一)我國 FDI 投資審查機制：

1、法規依據：

(1)我國 FDI 投資政策主要訂定於「外國人投資條例」及「華僑回國投資條例」，早年係以正面列舉方式訂定僑外投資應符合之資格，並以製造業為主。70 年代中期以後逐漸開放僑外投資服務業，並於 79 年起改採負面表列方

式列舉禁止及限制投資之行業。

- (2) 「外國人投資條例」第 1 條規定：「外國人在中華民國境內之投資、保障、限制及處理，依本條例之規定」、第 2 條規定：「本條例所稱主管機關為經濟部。主管機關得授權所屬機關或委託其他機關、機構處理本條例所定之投資」、第 3 條規定：「本條例所稱外國人包括外國法人……外國人依照本條例之規定，在中華民國境內投資者，稱投資人」、第 4 條規定：「本條例所稱投資如下：一、持有中華民國公司之股份或出資額……」、第 7 條第 1 項規定：「下列事業禁止投資人投資：一、對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業。二、法律禁止投資之事業」、第 8 條第 1 項規定：「投資人依本條例投資者，應填具投資申請書，檢附投資計畫及有關證件，向主管機關申請核准。投資計畫變更時，亦同」、第 10 條第 2 項規定：「投資人轉讓其投資時，應由轉讓人及受讓人會同向主管機關申請核准」足見，外國人投資條例為規範外國人投資之主要法令依據，對外國人之投資申請，係採事前許可制。

2、審查機關之職掌：

投審會職掌華僑及外國人投資申請、來臺技術合作申請之審核，大陸地區產業技術引進許可申請之審核，以及對外投資申請與對大陸地區投資申請、技術合作申請之審核等事項。

3、投審會之組成：

- (1) 經濟部次長為主任委員。
- (2) 成員包括國安局、內政部、外交部、國防部、財政部、經濟部、行政院大陸委員會，以及

國發會等機關。

4、投資案件審查程序：

(1) 申請審查範圍：

- 〈1〉外國人擬申請投資國內事業，應事先填具申請書及有關證件申請核准。
- 〈2〉國內事業所營業務不得涉及僑外投資負面表列-禁止及限制項目中之禁止類項目。
- 〈3〉限制僑外投資方面，包括僑外投資股權比例、股東及董事國籍限制等，其法規回歸到各目的事業主管機關。投審會於受理該類型案件時，送各目的事業主管機關審查，並取得各該目的事業主管機關之許可或同意後，始得核准外國投資人投資。
- 〈4〉跨國併購案件或異常案件原則須提委員會會議審核。
- 〈5〉跨國併購案件涉及產業政策、賦稅影響之評估，須送請相關機關進行審查。另併購標的公司經營涉及限制外資經營之項目，如有線電視業，依外國人投資條例規定，須取得目的事業主管機關之同意。

(2) 審查作業程序：

- 〈1〉投審會每月召開 1 次委員會會議，必要時得加開委員會會議。
- 〈2〉每案平均時程(詳圖 5)：
 - 《1》投審會審查時程受限相關機關回復時間及意見。
 - 《2》非屬限制投資類，且投(增)資額未逾 5 億元者(特定營業項目須送目的事業主管機關審查者，不在此限)：2-4 日。
 - 《3》非屬限制投資類，且投(增)資額未逾 15 億元者：3~5 日

《4》屬限制投資類，或投(增)額逾 15 億元以上，或併購案者：10~20 日。

《5》跨國併購案，或異常案件者：20~30 日。

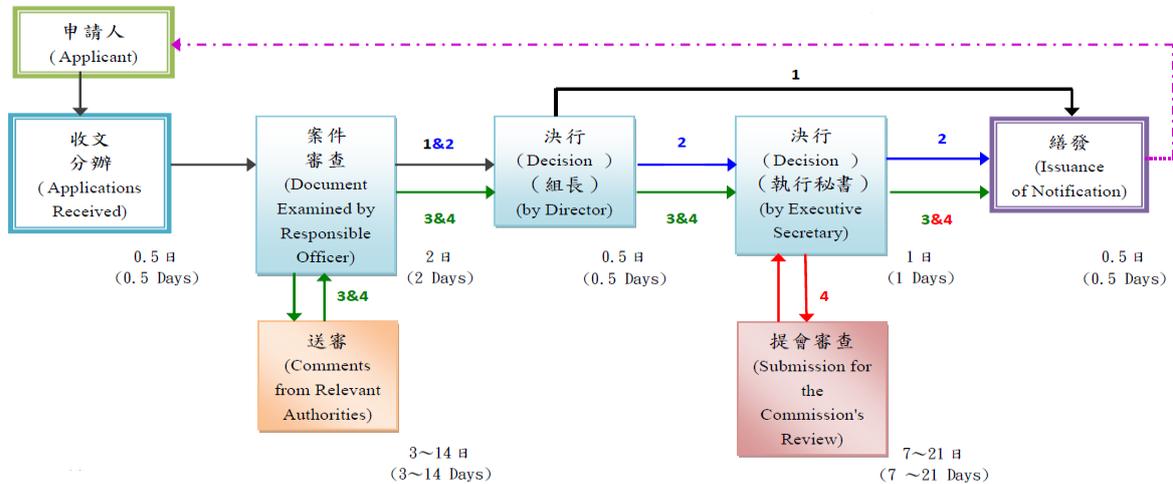


圖5 華僑及外國人投資申請案件審理作業流程

(二)新加坡有超過 26,000 家外國公司，其中許多係來自美、歐、日的跨國公司，在該國設立產銷據點或分支機構，以 104 年為例，該國共流入 FDI 達 650 億美元，居全球第 7 名，該國 FDI 審查程序⁷：

1、經濟發展局 (Economic Development Board, 下稱 EDB) 為新加坡外人投資主管機關，但該國與投資有關之相關法令卻分別由不同部會所管轄，詳細而明確。

(1) 會計及公司管理局 (下稱 ACRA) 主管公司設立登記。

〈1〉在新加坡投資經商，無論獨資經營的小商號或規模龐大的跨國公司，在開張營業之前，必須成立 1 家商行或公司，並在 ACRA 註冊登記。

〈2〉新加坡對各類型企業之設立，採取註冊登記主義，一般而言，約 1 至 2 週即可完成

⁷ 資料來源：<http://twbusiness.nat.gov.tw/countryPage.do?id=6&country=SG>

註冊登記之程序。

〈3〉大多數的營利事業只須取得 ACRA 所發給的註冊證書或成立證書就可開張營業。

(2) 經濟發展局(下稱 EDB)主管外來投資之行業是否為新加坡所歡迎或鼓勵。

〈1〉某些行業必須另外取得有關政府機關的批准與執照，才可開始營業。這些行業主要是涉及生產、保健、環保、治安或社會風俗與道德及為了保障社會大眾之利益，而進行必要之管制。

〈2〉須另外取得執照之主要行業：

《1》銀行與金融服務業。

《2》旅行社。

《3》錄影帶攝製與出租業。

《4》開設工廠須向人力部工業安全署申請工廠登記證。

《5》工廠之排水、排氣，或有毒廢棄物之處理方式與設備，須取得環境及水資源部之處理許可執照。

《6》食品工廠另須取得國家發展部農糧獸醫局之食品製造廠執照並符合進口管制規定。

〈3〉新加坡對於危害社會安全之行業則嚴加管制，如爆竹、國防工業等。

〈4〉製造業中屬勞力及土地密集，其中污染性高或附加價值低之行業（如合板業及成衣業）列為不受歡迎行業。

(3) 一般外商到新加坡設立公司，大都委託當地律師或會計師申請設立登記。

2、基本上新加坡投資政策為管進不管出。由於人員、資金、貨物之進出幾乎完全自由，故廠商

自由前往任何國家投資，不必事先向政府報備或取得許可。

- 3、另據本院赴新加坡參訪時長春集團指出，「該集團赴新加坡投資時，因涉及土地之取得，故經濟發展局對其投資案，於競爭力、貢獻度、就業機會、建廠規劃等各方面，均經極縝密之『事前』評估，由廠商填具詳盡之分析表格文件，符合該國整體產業鏈布局及環境標準之優良投資案才會獲評估認可。一旦通過評估認可為優良投資案，後續建廠申請流程即快速審批，並跨單位橫向溝通協調以協助廠商解決問題。如此可避免因審查過程冗長，廠商已先投資資金、耗費時間與精力，最後投資案卻未能通過投資審查而血本無歸之情形；且審批有一定流程，需時多久，均具可預測性。」顯示該國投資審核程序佳，具透明度及可預期性。

由上可知，新加坡對吸引FDI投資，採開放政策，大多數的營利事業只須取得ACRA所發給的註冊證書或成立證書就可開張營業，對照我國現有FDI審查制度採逐案核准，該國審查制度實有值我國參考之優點。

(三) 外人投資審核程序研擬修正歷程：

- 1、世界各國歷經金融海嘯及國際景氣變動之影響後，並為因應全球化之趨勢及經濟發展之需要，均致力於簡化外人投資申辦程序，以吸引外人投資，然：

- (1) 我國自 86 年 11 月 19 日修正「外國人投資條例」、「華僑回國投資條例」後，已近 20 年未修正，然該條例規定我國對 FDI 不論金額大小均採行事前核准制。

- (2) 同期間，以先進國家立法例(如美國、日本)

對於外人投資已甚少採取事前核准制。

2、我國修正「外國人投資條例」、「華僑回國投資條例」之歷程：

(1) 經濟部前為加強吸引外人投資，於 101 年間擬具「外國人投資條例」、「華僑回國投資條例」部分條文修正草案，主要內容：

〈1〉將僑外投資由「事前核准」改為「原則事後申報，例外事前核准」以簡化投資程序。

〈2〉依該修正案授權訂定辦法明定「主管機關對在申報或申請核准案件，徵詢目的事業主管機關或其他相關機關意見者，如未於文到之次日起 1 個月內回覆主管機關者，視為無意見」及重大投資案件之審查標準。經濟部投審會希望透過此一規定，俾以加速案件之審查時程及審查程序透明化。

(2) 上開草案於 101 年 12 月 20 日行政院第 3328 次會議通過送請立法院審議。

(3) 102 年 5 月 9 日立法院第 8 屆第 3 會期經濟、外交及國防兩委員會第 1 次聯席會併案審查完竣，後因立法院屆期不續審規定，已退回該修正法案。

3、經濟部雖已考量相關時空背景已有重大改變，為因應國際 FDI 型態及趨勢變化，已陸續召開產官學座談會蒐整修法意見，並參酌美國、加拿大及澳洲等國家外資審查機制，全面檢討相關規定，朝向相關審查程序法制化及與國際規範接軌方向努力，然世界各國均極力爭取 FDI，以強化該國經濟建設能量，我國 FDI 採逐案事前核准制，有礙吸引 FDI 之投資，經濟部允應儘速研議符合國情之 FDI 申請規範。

(四) 經濟部歷年核准外國人投資申請狀況：

1、FDI 投資申請未獲核准投資情形：

- (1) 自 89 年起，每年未獲核准投資案件數，最少為 89 年之 162 件，最多則為 96 年之 591 件，平均未獲核准案件比率近 18%，平均未獲核准投資件數則為 360 件(詳如表 7)。

表7 投審會核准外人來臺投資件數變動情形表

單位：件

年度	核准數件數			未核准投資件數
	件數	較前一年增減數	較前一年增減數	
89	1,410	321	29.48	162
90	1,178	-232	-16.45	261
91	1,142	-36	-3.06	375
92	1,078	-64	-5.6	344
93	1,149	71	6.59	378
94	1,131	-18	-1.57	521
95	1,846	715	63.22	510
96	2,267	421	22.81	591
97	1,845	-422	-18.61	392
98	1,711	-134	-7.26	309
99	2,042	331	19.35	312
100	2,283	241	11.8	363
101	2,738	455	19.93	348
102	3,206	468	17.09	267
103	3,577	371	11.57	302
104	3,789	212	5.93	312

資料來源：經濟部提供，並經本院整理。

- (2) 雖依經濟部分析未獲核准之理由為：

〈1〉主要係因案件資料不齊備，且未能於指定期限內補正資料而遭駁回或自行撤件，且該部函復本院時亦稱：「大部分為個人投資或投資金額較小的案件，並未委託專業的會計師或律師為其辦理相關申請業務，由於對相關法令不了解，以及未能完整檢附應備文件，致遭駁回。為改善前項情形，本部投審會除提供英文版本的法規、申請文件、範例及說明外，並有專人協助填寫

相關申請文件」。

〈2〉少部分因投資項目尚未開放或訂有限制條件遭駁回者。

2、然經濟部自 89 年起每年未同意 FDI 投資件數約介於 300 件，平均未核可比率超過 1 成，經濟部分析未同意之理由多係案件資料不齊備且未於期限內補正及自行撤件等屬投資人因素，惟外國投資者進行跨國性投資，多需作較完備且審慎之投資評估，該等投資者因資料不齊備或自行撤件等因素，未獲經濟部同意投資，顯係投資者未能掌握申請投資所需資料、程序等因素，致未獲同意，雖該部稱已於投審會網站建置「華僑、外國人及陸資投資專區」集中相關資料，包含外國人投資相關法規、新設公司流程圖、初次投資國內公司申請說明等資料，惟 FDI 申請每年未同意比例均高於 1 成，經濟部允應探究係 FDI 申請投資程序不便民、規範不清，亦或投資人利用投資之名義而為其他目的之行為等，致該部未能同意案件數高於 1 成，並就其原因修正或訂定相關規範，以改善外人投資未獲同意比率過高之情形。

(五)依「外國人投資條例」、「華僑回國投資條例」之規定，FDI 可投資之行業，係採負面表列方式列舉禁止及限制投資之行業⁸，是以，我國對 FDI 雖採取事先核准機制，除負面表列之禁止及限制投資行業及相關法律有明確規定事項外，非屬該等行業，本應使投資人於申請時具可預期性，然該等案件中，除少部分係屬負面表列行業未獲同意外，屬可投資範圍內之案件，仍有高達 1 成之比

⁸對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業，禁止投資人投資；投資人申請投資於法律或基於法律授權訂定之命令而限制投資之事業，應取得目的事業主管機關之許可或同意。

率未獲同意，顯見，投資人對申請案件無可預期性；另審查機制未明確規範應送目的事業主管機關審查案件性質，致部分非屬送審之投資個案，經濟部以其投資案件及產業差異等因素，送請各目的事業主管機關依其法規審議，由此可知，我國僑外投資審查規範，透明度明顯不足。該部雖以個案及產業差異，尚難訂定准駁之量化標準，然該部既定有負面表列之行業，即依據應相關規範審議，非屬負面表列之案件，即應有明確規範，以使投資者有所遵循。本院諮詢學者專家時，即表示：「103年間馬來西亞 IOI 集團參與臺北金融大樓股份有限公司（即臺北 101）之投資，是完全合法。」投資人於 103 年底向投審會提出申請，於申請期間亦修正投資計畫，由原來申請匯入 7 億餘元修正為申請匯入 251 億餘元，然部分部會首長直接表示反對，經濟部亦稱「將依據外國人投資條例及僑外投資負面表列等相關規定，並以公共利益、社會觀感及民眾期待等因素為依歸，會同財政部、金管會及央行等相關單位依法審議、嚴格把關。」後本案投資人因股權買賣契約終止，撤回申請之投資，本案該部以公共利益、社會觀感及民眾期待等依歸審查外人來臺投資案，且事前相關部會首長直接表示反對，造成審查之不透明。產生如本院諮詢專家黃齊元總裁所稱：「『臺灣法規不明，經常改變』，除了法規之外，還有很多『行政裁量權』，舉例來說，紫光投資矽品，封裝測試這個行業理論上是允許投資，但主管機關保留有『最終裁量權』，令很多外資不知道臺灣的法令規定到底是什麼，因為外資是 rule-based，法令訂得鬆或嚴都沒問題，但不要表面上看起來鬆，實際上嚴格；不要表面上看起來已經守法符

合規定，但實際上又被行政裁量以法令規定外因素不允許」及美國商會所稱「投資審查程序冗長，且無明確或標準化的審查程序」之情事，經濟部允應會同相關部會參考上開及其類似未經核准之重大投資案件，研議明訂外資審查之標準，並予以透明化，避免造成個別案件因外界觀感，影響投資之准駁，造成外國投資人之疑慮，降低投資我國之意願。

(六)另，在科技的不斷發展下，企業已利用數位之發展，產生新的經營模式，以 OTT (over-the-top) 服務為例，該等企業之營運方式，係透過網際網路以不落地或雲端方式，無國境地與消費者接觸，如：台灣網飛服務有限公司(Netflix)、大陸商北京愛奇藝科技有限公司等，該等企業若於我國經營事業，是否須向我國提出申請？如未申請投資是否造成該公司未能於我國經營？如我國政府未核准該等企業投資，對該等企業於我國營運影響等等，因新型態經營模式所產生之審查機制問題，實需相關主管機關確實審酌處理方式。

(七)綜上，我國對外人來臺投資行業採負面表列方式列舉禁止及限制投資之行業，並採逐案審查之事前許可制，然 FDI 申請案件中，未核可之平均比率超過 1 成，且多數均非負面表列行業，致國外投資者對申請案件未具可預期性，且投資審查透明度不足，致投資者潛藏投資風險，因此行政院除應督促相關部會檢討現行投資審查機制外，並應就產業數位發展及企業雲端無國境之營運，其應有之審查機制問題，亦應督促相關主管機關審慎研議處理方式。

四、法令規章係企業經營之規範，行政院於 97 年起即全面推動法規鬆綁與調適工作，檢視現行法規是否有

不合時宜及窒礙難行之處，然本院調查研究發現我國產業及招商等相關法規，仍有未能與國際接軌、未明確訂定標準、招商誘因不足等情事，部分事項甚至造成投資障礙，行政院允應持續參考國際法規標準及各界之建議，進行法規調適，以使企業經營時，有所依循。

(一) 法令係企業經營之規範，不合時宜的法令規章，將阻礙外資來臺投資的意願，本院調查發現，部分法規未能與時俱進，及時修正，以使外商在臺經營事業有明確且妥適之依循，如：

1、未能與國際接軌部分：

(1) 能源局和環保署尚未共同整合提出一套車輛管理機制與法規，因而尚未能與歐盟規範同步⁹。

(2) 環保署應在目前環保標章政策上加速推動永續森林產品雙軌制，同時認可經國際森林管理委員會等國際負責任永續林木管理機制驗證的原生紙漿與再生紙漿製品¹⁰。

2、未訂定標準部分：

(1) 臺灣沒有針對輪胎噪音、濕地抓地力，燃油效率和標籤給予適當的標準¹¹。

(2) 建立簡易、明確、永續的專利連結施行細則，以避免食藥署面臨認定與審核之紛爭。並落實專利保護¹²。

(3) 建議再次評估導入汽車促進換購補助金制度，針對汰舊（高齡車，2期排放標準以前的車輛）換新之車主，發放購車補助金。

(4) 關於在臺灣專利法中導入間接侵權制度。

⁹歐洲商會白皮書建議事項。

¹⁰美國商會白皮書建議事項。

¹¹同註 75。

¹²同註 76。

3、投資誘因部分：

- (1) 在臺灣實施的綠色電價不夠透明，沒有提供足夠的激勵機制鼓勵使用綠色電力¹³。
- (2) 放寬對於事業在臺灣登記型態的限制。
- (3) 自促進日商投資臺灣之觀點，希望臺日之間簽署租稅協定，使配予日本企業之股利等可適用低稅率(如 10%)¹⁴。

4、不利外人居留事項：

臺灣現行身分證及外籍人士居留證的格式不一，因此許多網站或是商家不接受居留證格式，使得外籍人士無法使用許多服務¹⁵。

5、其他事項：

多數臺灣受託廠商與外國營利事業係非關係企業，然而財政部解釋函令將其視為外國營利事業之營業代理人，此係強加負擔於臺灣受託廠商。

由上可知，我國法規制度上，尚有部分未能與國際接軌、未定標準、未能提供投資誘因等，該等事項均有賴相關主管機關評估是否應進行法規調適，以避免產生投資障礙。

- (二)查經濟部函覆本院資料表示：「我國法規制度對於跨國併購及機構型投資人吸引力不足，2003-2013年跨國併購占我 FDI 比例僅有 14.5% (全球平均比例為 35.3%)，我國機構型投資人投資金額占外人直接投資比例僅有 8.2%(全球平均比例約 20%)，均低於全球平均水準。」；另依 IMD 世界競爭力年報我國 105 年「政府效能」大類中，「外國投資者自由取得國內公司控制權」細項指標排名第 57 名，世界倒數第 5 名，經濟部已稱我國法規對企

¹³同註 75。

¹⁴日本工商會白皮書建議事項。

¹⁵歐洲商會封德育代表於於 105 年 5 月 19 本院學者專家諮詢會議中提出我國目前之現象。

業跨國併購及機構投資人吸引力不足，且外國企業亦不易取得國內企業控制權，顯見，我國相關法規制度對外國企業不夠友善。

- (三)再查國發會自 89 年起，均針對美、歐、日等三大外國商會之年度建言進行檢視與回應，並針對零售、金融、稅務、電信、人力、醫療器材、製藥及化學物質等多項議題進行協調，並邀請相關部會召開協調會議；且該會亦就國內工商團體所提建言，檢視相關法規之合宜性，以期建立優質良好的經商營運環境，另為促進我國產業發展，使法規制度更加健全，以因應國際經貿情勢發展，行政院自 97 年起全面推動法規鬆綁與調適工作，檢視現行法規是否有不合時宜及窒礙難行之處，更成立「法規鬆綁建言平臺」網站供社會大眾、國內外企業提出建言，並於 105 年 8 月 17 日召開研商「財經法制改革議題」會議，然就如歐洲商會白皮書所言：「臺灣在邁向國際協調上已有長足進步；但在一些重要領域，臺灣的標準與慣例仍與已開發國家有所悖離。這些技術性的貿易障礙，對於在臺灣營運的本國及外籍企業皆屬有害。此外，政府變更法規時，在諮商、溝通與執行上仍有改進空間。再者，臺灣的法規體制仍過度聚焦於『市場前』的控管，而歐洲的制度則更重視「市場後」監督及業界自我規範，兩者間顯然背道而馳」。而這些可能影響外商來臺投資意願的障礙實存在已久，但至今政府相關單位改善速度緩慢，就如美國商會已連續二年建議我國改善「改善法規制訂程序」，甚至其他商會也於 105 年白皮書提出類似建議，致美國商會於本院諮詢時表示：「我們深切認為臺灣競爭力應從制度面改革，大家都談制度鬆綁，我們認為應修行政程序法，目前行

政程序法當中僅很小一部分規定，要推動執行一個政策時，如何與外界先做溝通；相對而言，美國行政程序法規定在政令還沒有執行之前，有一段溝通時間，預先把問題想清楚，能減少很多問題。這是我們 104 年研究的結果，到 105 年繼續大聲疾呼地推動，我們希望臺灣政府能從行政體制之根本進行改正。比如：提出一個好的、完整的吸引外資的政策之後，由各部會配套來作，政府一體左手和右手一定要配合，國發會應發揮跨部會的角色，良好整合；再有單一窗口把將要推動的政策告訴大家，外界所有人都可以到單一窗口把自己的意見提供進去。只要能做到這點，就進步非常多。」之情事，因此，行政院不宜再以「臺灣具高度競爭力」而未能積極針對各項法規之問題點，擬定相關政策或法令之修正，以改善經商環境並促進外資來臺投資。

(四) 綜上，法令規章係企業經營之規範，行政院於 97 年起即全面推動法規鬆綁與調適工作，檢視現行法規是否有不合時宜及窒礙難行之處，然本院調查研究發現我國產業及招商等相關法規，仍有未能與國際接軌、未明確訂定標準、招商誘因不足等情事，部分事項甚至造成投資障礙，行政院允應持續參考國際法規標準及各界之建議，進行法規調適，以使企業經營時，有所依循。

五、基礎建設係跨國投資者進行投資之重要考量因素，政府除應提供充足之水、電、人力、土地外，隨著科技之發展，數位環境已成為強化國家競爭力的要素之一，完整的數位基磐將有利建構我國創新經濟模式，並吸引 FDI 之投入。基此，行政院允應統合相關部會，建置完善之基礎設施，以利 FDI 之投資。

(一) 查 105 年 IMD 世界競爭力年報，我國「基礎建設」

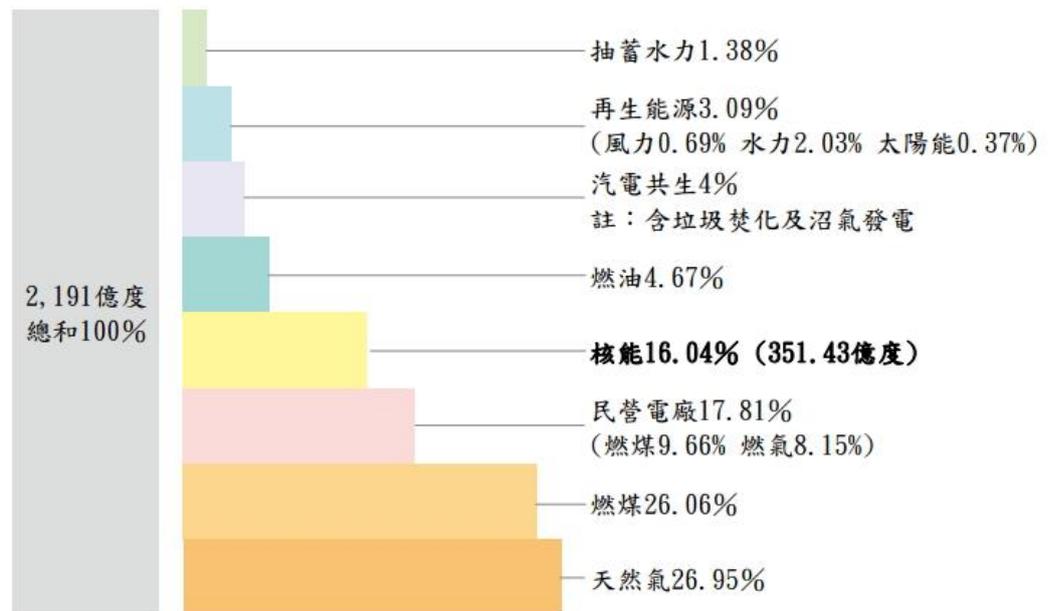
排名第 19，較去年滑落 1 名，其中該大類「基本建設」指標下滑 3 名，「凸顯水資源管理待加強、企業憂心未來能源供給、企業運用再生能源待開發等因素」¹⁶，因此完善之基礎建設係強化我國競爭力關鍵之一：

- 1、數位建設：隨著科技之發展，建置一個方便、快速、大量傳輸、保存資料之數位化環境已成為不可逆之趨勢，數位化已成為許多國家積極建置之基礎設施之一，該等設施將可連結後續發展之創新應用、數位政府，而成為數位國家，數位國家主要分為數位製造業和數位服務業，在製造業方面，是將過去側重資通訊硬體製造，轉型為軟硬整合，融入軟體及應用服務，未來物聯網與人工智慧發展將改變整個社會，若廠商只停留在製造工具機或是機器人會缺乏競爭力，而必須結合物聯網與大數據分析應用等，透過軟硬體結合來提升我國資訊國力。數位服務業則將可強化產業生態圈，串聯上中下游產業鏈成為產業生態圈。然我國數位化環境與其他國家相較，並未具有明顯競爭力，政府推動成效仍需強化。
- 2、水源：我國雨水豐沛，但因地形因素，無法將水留下，又因環保等因素，無法新增水庫，且既有水庫又不斷淤積，致使水之供給無法大量增加，又因為我國水價相對便宜，節約用水成效不佳，水之需求亦未能有效減少，長期水資源供給無法增加，但雖著經濟發展用水將增加，因此長期將產生缺水之疑慮。
- 3、電力：

¹⁶ 資料來源

http://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&sms=DF717169EA26F1A3&s=75D768E4F6D08827

- (1) 臺灣電力股份有限公司(下稱臺電公司)104年共計發電 191 億度(詳圖 6)，其中核一、核二及核三廠共 3 座核電廠共計發電 351.43 億度，占總發電度之比率為 16.04%。
- (2) 103 年 4 月 28 日行政院宣布封存核四廠，104 年 7 月 1 日該廠進入封存。
- (3) 依據核電廠運轉執照到期顯示，107 年 12 月至 114 年 5 月核一、核二、核三之 6 個機組將陸續除役，該等機組容量為 514.4 萬瓩，且於 105 年 5 月 25 日經濟部部長記者會所揭露施政主軸之一「永續的能源及與資源管理」中，提及「啟動能源轉型與電業改革」之方向：「民意非常清楚選擇了 2025 非核家園之目標，在這個明確的目標下，經濟部將全力以赴開發綠色新能源，使 2025 年再生能源發電量占總發電量達 20%。」，因此依政府核電政策，目前三座運轉之核電廠運轉日期到期後將不會延役。



資料來源：http://www.taipower.com.tw/content/new_info/new_info-b60.aspx?LinkID=7

圖6 104年發電量佔比圖

- (4) 火力電廠:通霄#1~#3 於 105 年 10 月 31 日辦理除役拆除工作、大林#3~#5 於 107 年 3 月除役，#3、#4 於 105 年 8 月停機，#5 需於 105 年 12 月起降載至 38.6 萬瓩運轉；興達電廠燃氣複循環#1~#5 規劃於 113 年 10 月除役；燃煤汽力#1~#4 規劃於 115 年 1 月及 116 年 1 月除役，105~116 年間預計退休之火力容量為 956.5 萬瓩。
- (5) 再生能源:104 年占總發電量比率為 3.09%。依據 104 年第四次全國能源會議會議共識於 104 年 5 月上修我國再生能源發展目標，於 119 年總裝置容量達 1,725 萬瓩。臺電公司經評估本身技術及資金能力，預計至 119 年再生能源發展目標為 350 萬瓩(不含水力)，加計水力發電目標 190 萬瓩後，該公司再生能源預計達 540 萬瓩，換言之，政府再生能源目標的達成尚需仰賴民間大量投入¹⁷。

由上可知，長期我國將面臨核四廠之封存，核能一至三號廠及部分火力發電廠之除役，減少之電能，由新增火力電廠及再生能源等供應，然新設火力電廠面臨民眾抗爭，再生能源新增，供應是否充足及穩定亦有疑義，致我國長期尚有缺電之疑慮。

4、缺工：

依據行政院主計總處「104年事業人力僱用狀況調查報告統計表」調查發現104年8月底我國工業及服務業缺工人數高達199,182人¹⁸，空缺率達2.61：

¹⁷ 資料來源

http://www.taipower.com.tw/content/new_info/images/105%E5%B9%B4%E6%96%B9%E6%A1%88%E5%A0%B1%E5%91%8A.pdf

¹⁸ 資料來源:<http://www.dgbas.gov.tw/ct.asp?xItem=39025&ctNode=4988&mp=1>

- (1) 工業廠商總缺工數為 85,523 人，其中職缺人數最高之職業類別為「技藝有關工作人員、機械設備操作及組裝人員」，共 40,545 人，「技術員及助理專業人員」缺工 21,620 人次之，「專業人員」缺工 14,745 人排第三。
- (2) 服務業廠商缺工人數為 113,659 人，其中「服務及銷售工作人員」缺工 33,138 人，缺工人數最高，「技術員及助理專業人員」缺工 27,152 人次之，「專業人員」缺工 16,814 人排名第三。

5、缺地：

近年工業區土地逐年上漲，累計上漲高於住宅區、商業區(詳表8)，造成投資者成本逐年上漲，另因土地無法移動，產業用地供需區位失衡，中部以北工業區土地幾乎是一地難求。

表8 都市地區地價指數

單位：%

期間	住宅區	商業區	工業區
101年10月1日至102年3月31日	3.87	3.53	4.17
102年4月1日至102年9月30日	6.11	4.70	6.07
102年10月1日至103年3月31日	4.35	4.32	4.35
103年4月1日至103年9月30日	4.26	4.30	3.98
103年10月1日至104年3月31日	2.19	1.98	2.15
104年10月1日至105年3月31日	0.04	-0.16	0.50

資料來源：內政部地政司都市地區地價指數，經本院整理。

(二)政府改善措施：

- 1、政府已訂有「數位國家·創新經濟發展方案」推動我國數位環境之建設。
- 2、缺水問題：「再生水資源發展條例」於 104 年 12 月 30 日業奉總統令發布施行，相關子法亦將陸續制定。未來再生水將成為我國新增產業用水重要水源，除可自行開發利用，亦可作為供水事業。

3、缺電問題：

- (1) 供給面部分：臺電公司已持續強化既有機組運轉與維護，確保機組可用，並確保規劃及施工中之燃煤及燃氣電廠(如林口、通霄等電廠更新計畫)都能如期完工商轉。另經濟部已完成修訂「汽電共生系統實施辦法」相關條文，建立緊急增購電力之機制，以善用汽電共生系統之供電潛力。並推動智慧節電計畫、擴大使用再生能源及加速第三座天然氣接收站興建。
- (2) 需求面部分：臺電公司已完成修訂需量競價措施，並透過建置需量競價用戶平臺、公開揭露競價相關訊息、提供用戶線上報價管道，便利用戶參與，另規劃新時間電價措施，以增加抑低尖峰之效果。
- (3) 在中長期策略方面，供給面將持續推動傳統火力電廠汰舊換新工作，引進高效率機組同時減少污染排放，並擴大再生能源開發及建置北部天然氣第三接收站，增加電力供應能力同時降低碳排放；而需求面管理部分，未來將透過擴大智慧電表(AMI)建置，推動更具效益之時間電價及節電措施，抑低用電需求。

4、缺工問題：

- (1) 目前經濟部工業局正推動「生產力 4.0」政策，進行智慧自動化生產，減少對勞工的依賴。
- (2) 加強推動臺商回臺投資方案：提高外勞核配比率、強化職業訓練能量、培育產業技師、培育創新國際化優質軟體人才等。

5、缺地問題：

- (1) 經濟部工業局將持續推動產業用地活化，落實「產業用地政策革新方案」的活化閒置土地、增設適地性用地等兩大主軸。並在 104 年 7 月 31 日開始實施以合作開發方式活化公有或國營事業土地，提供產業園區新開發模式。
 - (2) 加強推動臺商回臺投資方案：建置產業用地供需資訊整合平臺，提供企業與投資人可透過平臺查詢所有產業用地資訊，加速投資用地選擇進行。
- (三) 政府雖提出相關改善措施，惟：
- 1、數位環境部分：政府雖已訂有「數位國家·創新經濟發展方案」推動我國數位環境建設，然相關部會之行動計畫及法規之調適仍在推動中，且我國數位化環境與其他國家相較，並未具有明顯競爭力，政府後續推動數位化之成效仍應持續強化。
 - 2、缺水問題：政府雖已訂定「再生水資源發展條例」，然其子法尚未訂定完成，且再生水資源應不足供給所需之水源，政府仍應研議相關措施，以避免未來發生缺水問題。
 - 3、缺電問題：
 - (1) 非核家園是政府既定政策，然核電所產生之供應缺口，再生能源是否補足，且依臺電公司之分析，尚需仰賴民間大量投入，然民間投入情形，並無相關評估資料，政府仍應確實評估相關電力之供需，以避免未來產生缺電危機。
 - (2) 另以離岸（海上）風力發電為例¹⁹，離岸風力發電廠被賦予我國減碳與未來電力的重任務，

¹⁹ 呂國禎、劉光瑩(民 104)，天下雜誌 588 期。

經濟部於 101 年訂有風電離岸系統示範計劃，以經費補助方式，鼓勵業者設置離岸示範風場，已評選出三案，提供共 4 架示範離岸風力機組各 50%之設置補助費用。其中進度最快之海洋風力發電股份有限公司於 103 年 12 月 30 日取得 2 架示範機組之電業籌設許可，並於 104 年 8 月完成海氣象觀測塔主體結構之建置。105 年 3 月 31 日取得示範機組施工許可證，預計於 105 月底前完成 2 架示範機組之建置。然本案本應於 104 年 12 月 31 日以前完成示範機組之建置、測試與竣工，並取得電業執照開始商業運轉。該公司雖已取得當地漁民的支持，且進度為 3 家示範廠商之最，但依然延誤了，其主要原因除基礎設施卻嚴重不足，離岸風力發電機之基樁或葉片，目前沒有港口可以卸貨外，政治考量干擾專業亦為原因之一，因我國也缺乏吊裝設備與工作船，風力發電的基樁一個重 700 公噸、長超過 50 米的鋼板，要打到海床下 43 米，全世界這樣的工作船目前只有德國、中國，租歐洲的工作船，租 1 天都要 600 萬，而且從離港就開始算，同業使用中國工作船蓋海上氣象觀測塔，被政治人物抗議，從此禁用中國工作船，只能租用來自歐洲的工作船，另外就是融資問題，我國離岸風電目標是要 4GW 計算，預估投資金額達 8 千億，沒有融資，沒有一家企業能拿出這樣的資金，政府卻無法從旁協助解決。

- 4、缺工問題：104 年缺工人數尚近 20 萬人，政府雖已推動「生產力 4.0」，然尚未產生成效，無法及時減少對勞工之依賴；另我國 104 年平均

失業人數約 44 萬，政府允應強化該等人員供需之調適。

5、缺地問題：依據內政部地政司都市地區地價指數顯示，工業區土地價格仍持續上漲中，且經濟部所提供本院資料中說明，行政院全球招商及攬才聯合服務中心所辦理 45 次跨單位共同解決廠商問題，其中土地及建物取得部分有 8 件，與土地法規有關之案件(如用地變更、毗連地取得等)9 件、建照取得及建物法規 2 件，該等與土地建物有關之案件約占總協助案件逾 4 成，顯見，土地建物問題仍是投資廠商所面臨之障礙，政府允應檢討相關土地政策所面臨問題，使需要者可以取得土地，並檢討工業土地價格是否已不合理上漲，致真正投資生產需要土地之廠商無法取得土地。

(四)綜上，基礎建設係跨國投資者進行投資之重要考量因素，然中經院吳○○院長接受本院諮詢時即表示：「我國缺水、缺電，且政策缺乏一致性，難以看到未來明確走向，外資投資評估需要能作較長遠規劃之政策能見度」。爰此，為吸引 FDI 之流入，政府除應提供充足之水、電、人力、土地等基礎設施外，且隨著科技之發展，數位環境已成為強化國家競爭力的要素之一，完整的數位基磐將有利建構我國創新經濟模式，並吸引 FDI 之投入。基此，行政院允應統合相關部會，建置完善之基礎設施，以利 FDI 之投資。

六、環境保護與經濟發展二者本應相輔相成，並行不悖，然因我國環評制度具有否決權，致使環評常成為開發案件爭議之關鍵，為避免因經濟開發而恣意破壞環境，或以環境保護為名，阻擾經濟發展，產生中科二期、國光石化等環境保護與經濟發展衝突之情

事，行政院除應督促相關主管機關，於大型開發案件選址階段，詳細評估開發地點之妥適性，以利進入環評程序後，避免一再發生爭訟事件外，並應明確界定環評之範圍，並依該等範圍確實評估影響環境之因子，非屬環境因素部分，回歸相關主管部門審理，以明權責。

(一)我國環評制度²⁰：

- 1、我國憲法明訂環境保護與經濟發展應「兼籌並顧」，且環境基本法亦明定當前述二者產生衝突時，應以環境保護為優先之要求，確立我國應已具備環保立國之基礎。
- 2、我國環境影響評估（以下簡稱環評）制度之原始設計，依據行政院 79 年送立法院審查草案，環境影響說明書之審查，由目的事業主管機關審查，係類似歐美國家作法，即由各目的事業主管機關受理開發申請案，自行評估如給予許可將會對環境造成如何之影響，以作為決策參考因素之一。但我國之環評法於當時經立法院委員會聯席審查及二讀程序朝野協商後，改由環評主管機關審查，並具有否決權，係歷經當時立法過程後所通過之版本，雖不同於他國由目的事業主管機關於核發許可階段，綜整考量經濟、環境、社會等各面向因素決定開發與否之設計，惟其係當時我國各界意見及目的事業主管機關對於環保意識成熟度之綜合結果。
- 3、83 年 12 月環境影響評估法公布實施，此一立法較德國法為早，該法建立我國特有之環境影響評估制度。惟，因近年來國人對環境保護之重視，相關環境爭議屢屢於環境影響評估程序

²⁰環境影響評估法及施行細則修正建議及其可行性評估專案工作計畫 P392-394；計畫執行單位：社團法人臺灣行政法學會。

中出現，許多投資開發案件於上開法理立基上，常常遭致環保團體以及法律學者之諸多批評，產生環境影響評估及審查之效率、公民參與之提升、及投資審查結論之安定性等等問題，造成環境保護與經濟發展之衝突。

- 4、現行環評法所設計之環評審查程序，形式上，雖包裹於開發許可程序中，但實質上，與開發許可為二獨立之行政程序，並分別不同主管機關，且環評審查結論有其獨立可爭訟性，以及強於開發許可之效力。如環評審查結論嗣後遭法院判決撤銷，自當影響已作成開發許可之適法性，判決效力所及之範圍，包括開發單位、目的事業主管機關、與開發單位關聯之業者，可能同受判決效力之拘束。
- 5、目的事業主管機關於環評書未經完成審查或評估書未經認可前，所作成開發許可行為，依環評法第 14 條第 1 項規定，賦予「無效」之法律效果。
- 6、依據「環境影響評估法」之規定，針對開發行為對環境有不良影響之虞者，應實施環境影響評估，環保署設置環境影響評估審查委員會，負責審理環境影響說明書並做成審查結論，該審查結論即成為開發行為准駁之決定。
- 7、我國環評制度與其他國家之差異，詳表 9:

表9 我國與先進國家之環評差異性

各國比較	環評審查單位	環評是否有否決權
我國	環保機關	有否決權
美國	核發開法許可之目的事業主管機關	無否決權
德國	核發開法許可之目的事業主管機關	無否決權
日本	核發開法許可之目的事業主管機關	無否決權

資料來源：環保署

(二)查近年來陸續發生中科三期開發案、美麗灣開發

案等多起因環評產生之爭訟事件，該等案件除有未依環評程序等辦理之情事外，亦因地點選擇及事前之溝通之妥適性，引發民眾之抗議，造成後續爭訟情事，致耗費許多時日及金錢，但仍無法進行開發，是以，大型開發案件辦理時，相關機關及業者除應依環評程序辦理外，並應嚴謹評估地點之妥適性，並確實瞭解當地民意，妥善溝通；如經環評許可且經目的主管機關同意後，政府相關機關亦應盡力協助，避免因民粹之抗議影響投資者進行案件之開發。

- (三)另以國光石化為例，該案原為 94 年提出之大型石油化學工業投資開發案，預計在雲林縣離島工業區興建石化工業區預定投資 9,336 億元，後來修正為 6,325 億元，其目的之一是搬遷目前位於高雄市楠梓區的高雄煉油廠及其所屬之「第五輕油裂解廠」。95 年政府，宣布啟動「大投資、大溫暖」計畫，並將國光石化開發案列為該計畫重大開發案之一，後因雲林離島工業區建廠之環評、購地等各方面的困難，國光石化董事會於 97 年 6 月 24 日決議將轉向彰化縣大城鄉，100 年因環評問題，該公司雖已耗資數億元進行各項前置作業，但仍終止該案之投資。由上可知，除目的事業主管機關未能依據環評程序辦理，環評時間因各項補件等情形，亦造成時間之延宕外，該案辦理事前規劃時，亦未能有效評估分析開發地點，致開發廠址由雲林離島工業區轉向彰化縣大城鄉。行政院允應督促各主管機關，於重大開發案件辦理時，除應詳細評估開發地點之妥適性，確實遵循環評程序辦理外，並應確實檢討環評程序之合理性及時效性，並確實與民意溝通，避免發生爭議，產生中科三期、美麗灣、國光石化等案例，致投

資者耗時、耗力之情事，甚至造成工總於本院諮詢時表示：「環保是更大的問題，……一個環評案，三年五載是正常的，國光石化不蓋之後，長春石化就去了新加坡，新加坡彈丸之地可以發展石化業，臺灣為什麼不能發展石化業？」之印象，影響投資人進行投資之意願。據本院赴新加坡參訪時長春集團說明於新加坡裕廊工業園區投資情形，因該園區係石化專區，故無需經環評，惟裕廊工業園區管理局（JTC）要求進駐廠商之環保須符合嚴格標準，跨單位橫向溝通協調以協助廠商解決問題；裕廊工業園區內之公司毋需自設廢水處理廠，工廠產生之廢水僅須符合一定標準²¹，即可排入園區管線，由新加坡公用事業局²²統一回收再利用。該園區內並引進有廢棄物處理公司。

（四）另，本院於 105 年 10 月 12 日邀請相關主管機關舉行座談時，經濟部即表示「工業局與環保署目前有一平臺，關於非涉環保爭點相關事項進入環評前，可進行意見溝通與交流。本部協助投資案排除障礙的過程中，業者均極力希望提升制度透明度，如果環評部分一而再再而三有委員提出修正意見要求補充資料，環評程序會拖得很長，本部曾就環評案天數進行盤點評估，本部掌握之狀況是設廠與園區開發均各需要 300 多天，造成業者投資不確定性極高。其原因為何？經向環保署瞭解，部分案件確係存在環境面的問題，惟部分案子則是主管機關無法釐清權責與法令，造成來回公文往返，中央地方主管機關與業者均很困擾。故有此一平臺機制之建置，希望協助目的事業主管機關對於要進入環評的案子先針對委員提案係

²¹ 工廠產生之廢水僅須符合無管制性物質、化學需氧量 600ppm 以內，即可排入園區管線。

²² 新加坡公用事業局 Public Utility Board，簡稱 PUB。

環境面或法制面予以釐清，環評歸環評，非環評部分也先釐清涉及之主管機關。」另環保署亦表示：「外界關切環評審查效率乙節，本署亦不斷進行檢討。本署於104年7月修正環評法施行細則及作業準則，針對開發單位、相關目的事業主管機關、民間團體對於環評作業認為有爭議的部分包含行政訴訟加以解決，將相關作業盡量簡化，又經濟部前述平臺機制，目前已實際運作，希望各目的事業主管機關預先釐清涉及之法規爭點，後續審查爭議問題減少，速度才能加快。」顯見，環評審查範圍，亦為造成環評審查原因之一，是以，行政院亦應督促各機關，明確訂定環評審查之範圍，避免非屬環評審查之事項，成為環評審查之議題，延宕開發案件之進行，影響案件准駁。

(五) 綜上，環境保護與經濟發展二者本應相輔相成，並行不悖，然因我國環評制度具有否決權，致使環評常成為開發案件爭議之關鍵，故二者衝突時有所聞，為避免因經濟開發而恣意破壞環境，或以環境保護為名，阻擾經濟發展，產生中科二期、國光石化等環境保護與經濟發展衝突之情事，行政院除應督促相關主管機關，於大型開發案件選址階段，詳細評估開發地點之妥適性，以利進入環評程序後，避免一再發生爭訟事件外，並應明確界定環評之範圍，並依該等範圍確實評估影響環境之因子，非屬環境因素部分，回歸相關主管部門審理，以明權責。

七、優質人力結構可使人民、產業及國家擁有更強競爭力，因此政府除要盡力培養國人成為優質人才外，並應開放外國人才之流入，然我國吸引外國人才政策多訂有限制條款，以避免影響國人就業等情事，行政院允應研議檢討是否調整吸引外國人才之策略，

改採取積極延攬與從寬認定之開放原則，以提升國家競爭力。

(一)FDI 投資者進行投資時，除帶來資金外，亦多會引進技術，而技術之引進，多必須連帶引進外國人才，是以，我國人才居留制度將影響外國人才來臺意願：

1、外國人欲以投資或應聘事由來臺，如取得投審會或勞動部核發之許可函，得以下列方式取得我國之居留權：

(1) 經駐外館處核發居留簽證，即得經移民署查驗許可入國後，取得居留許可，並向移民署申請外僑居留證。

(2) 外國人持停留期限在 60 日以上，且未經簽證核發機關加註限制不准延期或其他限制之有效簽證入國，符合入出國及移民法(以下簡稱移民法)第 23 條第 1 項第 3 款至第 5 款規定者，亦得向移民署申請居留，經許可者，發給外僑居留證。

2、依據「外國投資人或外國法人投資人之代表人申辦居留簽證之作業規定」，外國投資人或外國法人投資人之代表人，因業務需要擬在我國作 6 個月以上之居留者，得依下列規定，向投審會申請核發投資證明，並向外交部及移民署分別申請居留簽證及外僑居留證：

(1) 投資人為外國自然人：單一外國人投資達 20 萬美元始可申請核發投資證明，俾憑辦理居留簽證。

(2) 投資人為外國法人：如其投資之國內事業已實行股本投資達 20 萬美元以上，得指派 2 位代表人經營管理該國內事業，且該代表人須擔任該國內事業之董監事職務；每增加 50 萬

美元，得申請增發 1 人，但以增發 7 人為限。

- (3) 前開外國投資人之隨行配偶及未成年(未滿 20 歲)子女，如為外國人，可依「入出國及移民法」第 23 條申請外僑居留證；如為港澳居民，則依「香港澳門居民進入臺灣地區及居留定居許可辦法」第 17 條申請隨行來臺居留；如為大陸地區人民，則依「大陸地區人民進入臺灣地區許可辦法」第 26 條規定申請隨行團聚。

3、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管工作：

(1) 資格條件：

〈1〉依華僑回國投資條例或外國人投資條例核准投資之公司，其華僑或外國人持有所投資事業之股份或出資額，合計超過該事業之股份總數或資本總額 1/3 以上之公司經理人。

〈2〉外國分公司經理人。

〈3〉經中央目的事業主管機關許可設立代表人辦事處之代表人。

〈4〉經中央主管機關會商中央目的事業主管機關專案同意之具創新能力之新創事業，其部門副主管以上或相當等級之人員。

- (2) 雇主所聘僱之第 1 人，其得不受「專門性或技術性工作」之相關學經歷(碩士以上學歷；大學以上畢業及 2 年以上工作經驗)及受聘僱平均月薪資規範(除另有規定外，應達每月 4 萬 7,971 元整)；超過 1 人以上者，其相關學經歷及受聘僱平均薪資規範，比照「專門性或技術性工作」辦理。

- (3) 雇主應具備下列條件之一：

- 〈1〉設立未滿 1 年者：實收資本額或在臺營運資金達 50 萬元以上、營業額達 300 萬元以上、進出口實績總額達美金 50 萬元以上或代理佣金達美金 20 萬元以上。
- 〈2〉設立 1 年以上者：最近 1 年或前 3 年在臺平均營業額達 300 萬元以上、平均進出口實績總額達美金 50 萬元以上或平均代理佣金達美金 20 萬元以上。
- 〈3〉經中央目的事業主管機關許可設立之外國公司代表人辦事處且有工作實績者。但設立未滿 1 年者，免工作實績。
- 〈4〉對國內經濟發展有實質貢獻，或因情況特殊，經中央主管機關會商中央目的事業主管機關專案認定。

4、畢業僑外生留臺工作制度：

- (1) 應符合受聘僱從事專門性或技術性工作下各工作類別之工作內容。
- (2) 外國人應為在臺取得大學學士(含)以上學歷之外國留學生、僑生與其他華裔學生，並經勞動部審核累計點數滿 70 點，即符合資格。
- (3) 評點表主要內容：
 - 〈1〉每月平均薪資 31,520 以上，分為 4 級分別給予 10-40 點。
 - 〈2〉工作經驗 1 年以上，分為 2 級分別給予 10-20 點。
 - 〈3〉依學歷、語言、擔任職務、僱主配合政府政策等因素給予不同點數。

5、為吸引國外優秀人才來臺居留，行政院於 104 年 5 月核定經濟部所「推動創業家簽證之規劃」方案，吸引外國及港澳創業家來臺創新創業。

6、會商機制：

- (1) 外國人具學士學位，免除學士後 2 年相關工作經驗專案會商法規。
 - (2) 申請專門性或技術性工作，雇主免除營業額、資本額或工作實績限制專案會商法規。
 - (3) 申請華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管工作，雇主免除營業額、資本額或工作實績限制專案會商法規。
- (二) 查政府為改善人才來臺問題，於就業服務法對白領外國專業人士在法令設計上已彈性鬆綁，例如白領外人來臺申請不像藍領須經國內經濟需求檢測，白領來臺工作年限每 3 年即展期，然 2 年工作經驗及薪資門檻 47,971 元之限制仍在，且專技人員配偶隨同來臺部分亦有限制，反觀新加坡到處積極挖人才，提供獎學金，積極爭取人才畢業後將來就到新加坡就業，甚至規定外籍生畢業後須至少留新加坡工作一定年數，與我國要求在外僑留學後，如欲留在我國工作，採配額評點制方式評估有極大差異，由上可知，我國開放外國人來臺工作依工作性質及技能區分為外國專業人才及外籍勞工，並且以不得妨礙國人就業、勞動條件、經濟發展及社會安定等保護國人為原則，惟為因應經濟及社會發展需要，引進外國人從事專業工作，提升我國產業競爭力實有必要，然能否吸引外國優秀白領人才來臺工作及長駐，與國內薪資水準、子女教育、健康保險、居留條件、語言及其他友善生活環境等主、客觀因素息息相關，涉及層面甚廣，為改善我國人才缺乏之困境，行政院允應研議我國吸引外國人才是否應改採取積極延攬與從寬認定之開放原則，以協助企業引進優秀外國專業人才，提升產業及國家競爭力。
- (三) 再查政府為落實產業發展與國人就業，並考量產

業關聯及缺工情形訂定「外國人從事就業服務法第四十六條第一項第一款至第六款工作資格及審查標準」以審核外國人從事專門性或技術性之工作之資格，然政府又針對專門性或技術性工作、華僑或外國人經政府核准投資或設立事業之主管工作、畢業僑外生留臺工作等，因部分未符合工作資格，訂定會商機制。該等會商機制分為「通案會商」及「個案會商」2種，「通案會商」係符合所訂條件者即可不受原規定之資格條件限制，「個案會商」則係雇主內向勞動部主張啟動會商機制。由上可知，政府制定較嚴格之資格及審查標準以審查外國來臺之專門性或技術性工作者等，然又為了部分事由，訂定例外之「通案會商」機制，復因個案情形，訂定「個案會商」機制，吸引國外優秀人才來臺，本為政府強化國家競爭力當為之事，然政府為保護國人就業等因素，訂定許多限制條款，惟又將該等條款以通案或個案方式解除限制，徒增行政成本，亦讓外人留下保守形象，行政院允應檢討我國吸引外國人才之策略，避免訂定過嚴之限制條件，又一再以專案方式核准，不利我國引進優秀人才。

- (四) 本院諮詢學者專家時，有專家表示：「我特別想提人才的困境，人才外流嚴重，實際情況是獵人頭公司已經幾乎不到臺灣來找人才。要臺灣本地人才值得外商來獵，並不僅只是人才培訓的問題，而是要往前一步看問題，臺灣整體必須要有好的工業基礎、商業環境要好，外籍投資來了之後，造就好的環境，人才自然會浮現。看人才乾枯的問題時，背後是整體大環境，人才乾枯之後，如何讓人才再湧動。但人才乾枯以後，導致外籍投資更不會來，因為沒有大環境的基本盤，此問

題令我非常擔憂。」，且本院 102 年 6 月 13 日院臺調壹字第 1020800216 號調查意見亦表示：「我國勞動市場已存在人力供需失衡結構性現象……致教育體系各系所人才培育無法與產業發展需求相對應，導致人才培育長期供需失衡及產學落差現象，允宜檢討改進。」；另「根據牛津經濟研究院一份研究報告，2021 年臺灣將成為全球人才最缺乏國家……臺灣由於生育率低、人口老化、人才培育方向與職場需求出現嚴重落差，在 46 個國家中敬陪末座」²³。故，從業界觀點及本院調查結果均顯示我國面臨人才不足情況，此等情況下，政府除應重新調整人才培育計畫外，吸引外國人才來臺，亦是補足人才缺口可行策略，且依據 IMD 競爭力年報資料顯示國內企業環境吸引國外高階人才能力，於 61 個評比國中，倒數第 10 名(詳表 10)，顯見我國留才及攬才之能力有待加強。

表10 我國世界競爭力之劣勢項目

	項目	數值	名次
三 企 業 效 能	3.3.19 企業併購 (2012, 案數/公司)	0.13	54
	S3.2.22 國內企業環境是否能吸引國外高階人才 (2016)	3.62	51
	S3.2.21 人才外流是否弱化國內競爭力 (2016)	3.69	45
	S3.2.23 資深企業經理人是否具有相當的國際商務經驗 (2016)	4.83	42
	S3.2.18 技術勞工的供給是否充裕 (2016)	5.54	39
	S3.2.20 企業是否重視吸引、留住人才 (2016)	6.45	36
	3.2.13 勞動力占總人口比率 (2015, %)	49.54	32

資料來源：<http://www.imd.ch/wcy>。引自國發會(民105)。

(五)末查財政部為配合財政健全方案短期稅制改革，自 104 年度起修正綜合所得稅稅率結構：

- 1、增加綜合所得淨額超過 1,000 萬元部分，適用 45%稅率規定。又改革所增加之稅收，部分用以調高標準扣除額、薪資所得特別扣除額及身心

²³黃齊元:八年後，臺灣會成為全世界最沒人才的國家(民 102)。

障礙特別扣除額，適度減輕中低所得者、薪資所得者及身心障礙者租稅負擔，強化租稅移轉效果。

- 2、現行我國個人綜合所得稅最高稅率 45%，與鄰近國家(地區)相較，較新加坡(20%)、韓國(38%)、香港(17%)為高，與大陸(45%)及日本(45%)相當，與先進國家相較，現行德國、法國、英國等國家之個人所得稅最高稅率亦為 45%。

由上可知，我國綜合所得稅最高稅率雖與日本、法國、英國等國家相同，然遠高於新加坡、香港，亦高於韓國的最高稅率，新加坡、香港、韓國等國是與我國主要人才競爭國，我國個人綜合所得稅率最高稅率疑有過高情事，將使個人所得稅負擔過重，一方面影響雇主爭取跨國高階經理人來臺和降低白領外籍人士來臺工作意願，二方面甚至導致我國高階經理人向外尋求工作機會，美國商會、歐洲商會亦先後提出改善建議，行政院允應全面分析研議國內外個人稅制差異問題及所產生之影響，並研擬相關措施，以避免個人因稅率問題，發生人才流失之問題。

- (六)綜上，優質人力結構可使人民、產業及國家擁有更強競爭力，因此政府除要盡力培養國人成為優質人才外，並應開放外國人才之流入，然我國吸引外國人才政策多訂有限制條款，以避免影響國人就業等情事，行政院允應研議檢討是否調整吸引外國人才之策略，改採取積極延攬與從寬認定之開放原則，以提升國家競爭力。

- 八、明確的招商策略是 FDI 投資者決定在臺投資的重要關鍵之一，政府為吸引 FDI 來臺投資，除加強僑外商案源開發機制，定期籌組海外招商團至海外招商等以外，亦成立「行政院全球招商及攬才聯合服務

中心」提供全程客製化投資服務等招商措施，然近年來我國 FDI 仍呈下滑趨勢，對比新加坡、愛爾蘭等國家辦理招商之積極度，及我國發生高餐藍帶公司之案例，行政院允應檢討我國招商策略與定位，強化招商之能力。

(一)招商需針對每一投資個案做好事前規劃，外商於「投資前」、「投資中」及「投資後」各階段之服務需求有所不同，如何讓外商感覺「安心」可以在臺進行投資，為招商服務不可或缺之一環，政府依據外商不同階段之需求，提供之服務：

1、加強僑外商案源開發機制

- (1) 依產業鏈缺口吸引關鍵外商來臺投資，帶動國內廠商轉型升級：針對國內重要及具發展潛力產業，如半導體、離岸風機、資通訊產業等，研擬招商策略，吸引外商來臺投資或與國內廠商策略合作。國內業者提升技術能量及擁有實績後，即可成為國際大廠固定之合作夥伴，或自行系統整合輸出，搶攻全球市場。如推動半導體設備大廠美商科林研發來臺設立半導體設備整建業務，並培植國內相關設備一級供應商，開發關鍵模組，協助建立產業鏈，以應臺灣製造所需，亦可供應科林研發公司之全球供應鏈市場。
- (2) 強化駐外單位案源提報機制：針對特定國家、產業、廠商，由產業專家、招商成員及駐外單位共同赴外招商。
- (3) 洽訪重要在臺外商：篩選重要產業關鍵技術擁有者，或各國在臺重要外商進行洽訪。
- (4) 籌組海外招商團：針對經濟部重點招商產業，盤點國內技術缺口，篩選關鍵技術擁有者，赴日本、美洲及歐洲進行招商，並邀請各地

方政府共同參與。

- (5) 建立中央與地方政府聯合招商機制：了解地方政府招商需求，協助推動地方政府區域及產業發展，另共同辦理招商活動、重大投資案件追蹤落實機制等合作方式，整合中央與地方招商資源，創造招商綜效。
 - (6) 執行邀訪計畫：邀請有來臺投資計畫之指標性國際大廠 CEO 層級來臺投資考察，以深化渠等對臺灣投資環境之印象，吸引來臺新設事業、增資或擴大在臺營運規模，進而促成我國廠商與外商策略結盟夥伴關係，加強關鍵技術移轉，帶動臺灣產業參與國際大廠供應鏈體系。
- 2、成立「行政院全球招商及攬才聯合服務中心」，提供專案、專人、專責之全程客製化投資服務。該中心已建立系統化服務架構，結合各產業推動辦公室、結盟六大專業團隊、建立三階段土地協尋制度，並成立工作小組平臺與各中央地方單位共同解決廠商土地水電/政策法規等課題。
 - 3、為協助業者排除投資障礙，縮短行政流程，加速民間投資，經濟部成立「協助民間投資案件排除投資障礙協調會議」，由部長召開跨部會會議，邀集相關部會及地方政府共同研議，逐案協處所遭遇問題。
 - 4、舉辦國際招商說明會：經濟部訂於 105 年 10 月 4 日舉辦全球招商論壇，將以「攜手外商發展新興產業與營運模式」為主軸，預定邀請國內外業者代表 400 人以上與會。藉由聚焦投資商機，導引各國擁有關鍵技術的外商來臺考察投資環境及洽談合作事宜，強化及加速外商來

臺投資力道。

- 5、籌組海外招商團：考量各國優勢產業，經濟部105年已規劃籌組3團部次長海外招商團，將赴美洲、日本及歐洲進行招商，預計於6月至9月出團；藉由部次長親自率團赴海外拜會外商總部，促成外商來臺投資及技術引進。
- 6、落實安商：專人跟催投資進展，追蹤資金到位情形，加快投資案之落實；定期拜訪重要在臺外商，瞭解在臺經營現況，並主動協調解決投資障礙。

(二)對外商來說，招商策略是決定其長期在臺投資的重要關鍵，政府已訂有上開招商策略，且部分策略已執行多年，然近年來我國FDI仍呈下滑趨勢，行政院允應擬訂明確的招商策略與定位，並加強朝野溝通，取得共識，降低朝野對立的可能性，且於制定後確實按照政策核心目標邁進，落實執行，加強宣傳。本院辦理專案研究時，即發現其他國家辦理招商之實際案例，如²⁴：

- 1、「印度有個100多人的團隊，到全世界科技上有著力點的公司拜會，每年不知道去矽谷多少次，我們在這方面也要看齊，有系統地、長期去做這樣的事。」
- 2、「一個生技董事長告訴我，他之所以選擇投資於新加坡，是因為他經過新加坡時，剛好新加坡政府知道他要到機場，找了所有跟投資有關的官員到機場，就在貴賓室跟他談，讓他覺得太好了，所有問題都可一次解決，立刻決定投資。」
- 3、「大陸招商也是很靈活的，只要你來，幫你蓋廠房、訓練員工，全程陪同，反觀我帶經濟部

²⁴ 本院諮詢學者專家，舉出之實際案例。

的人到大陸招商……FDI 第一名的愛爾蘭，心態就是說 yes。臺灣政府官員缺乏招商的技巧和心態……。」

上開案例，可讓投資者明確知悉該國辦理招商之決心，加強投資者至該等國家投資之意願，以新加坡為例該國透過分布世界各地的駐外辦事處，為海外投資者提供一次購足的簡便程序，並彈性、靈活地依不同個案的需求給予量身訂作之服務，包括提供投資資訊、協助投資者取得土地及所需的營業設施與服務等，使投資者能很快的在新加坡設立公司開始營業，然經濟部稱：「新加坡之招商作法：在吸引FDI整體作為上，積極營造友善外人投資、國際化以及自由化的環境；在吸引外資上，新加坡法制係採英美法系，行政裁量權較大，故其經濟發展局可鎖定目標廠商，提供客製化、量身訂做的優惠及服務，係我國招商所遠不及者。」，改變政府保護思維，以專業服務與高效率進行招商 我國目前招商工作主要係經濟部投資業務處為主要規畫及執行單位，另有駐外單位派駐人員兼辦招商業務，另亦由政府高層不定期帶隊赴海外進行招商。政府每個官員都是代表我國，與任何人接觸時，都是讓國際投資人認識我的機會，因此政府應擬訂明確的招商策略與定位，以開放而非保護的態度，使招商人員有明確執行方向，並提供強力後援，並落實執行，始可提升我國之吸引力。

(三)本院諮詢專家時表示法國藍帶國際教育股份有限公司於102年3月28日向經濟部申請籌設高餐藍帶國際教育股份有限公司(下稱高餐藍帶公司)之案例：

1、本院函詢經濟部本案情形，該部回復：

- (1) 本案經查 LE CORDON INTERNATIONAL B. V. 等曾於 102 年 3 月 28 日向經濟部申請投資高餐藍帶公司，並於 102 年 4 月 3 日經核准投資額在案，並無遭遇限制或困難。
 - (2) 據了解本案高餐藍帶公司以成立補習班方式招生，惟因勞動部相關法規規定，補習班可聘外籍老師，只能教授語文，本案建議逕洽相關主管機關。
 - (3) 該公司並未向招商中心請求投資服務，故招商中心並未直接提供該公司專案服務。
 - (4) 105 年 2 月 17 日法國藍帶廚藝學校因法令限制，只允許法國籍名廚教法語，不能教廚藝，而造成新聞負面報導。
- 2、高餐藍帶公司受限於就業服務法相關規定，無法以高餐藍帶公司所設立之短期補習班聘僱法籍藍帶廚師教授廚藝課程，為協助延攬國際知名專業廚藝授課師資，培育我國廚藝人才，行政院於 105 年 1 月 11 日邀集教育部等相關部會研商，決議由教育部就增列廚藝教授課程之必要性及相關影響評估送勞動部後，由該部邀集教育部等相關部會會商。
- 3、教育部於 105 年 2 月 15 日完成政策評估，認為：
- (1) 我國學生於 104 年赴海外就讀藍帶廚藝學院（含各國分校）者多達 200 人，顯見其市場需求，若引進藍帶廚藝學院專業廚藝師資及教學課程，並提供完善兼具紮實之訓練，將有助於培育國際級廚藝人才，促使臺灣產業教學升級。
 - (2) 為確保所引進者為外國頂尖人才，避免浮濫，教育部建議針對雇主應具備條件及外籍專業廚藝教師資格嚴格限制，有關雇主條件建議

明定須採公司組織型態經營，且須有國際合作對象。

(3) 有關外籍專業廚藝教師資格建議須具備國外廚藝相關證照，且有國外餐飲業工作 5 年以上經驗及國際知名廚藝教學機構教學 2 年以上經驗，以避免對於國內補習教育業及本國教師之負面衝擊。

4、本案經教育部於 105 年 2 月 15 日行文勞動部，請該部啟動會商機制；勞動部於 105 年 2 月 19 日召開「研商放寬依補習及進修教育法立案之短期補習班之專任教師得教授廚藝課程會議」，邀請專家學者、全國產職業總工會及中華民國全國工業總會等勞資團體、高雄餐旅大學及國發會與教育部相關部會共同研商，結論同意依教育部建議列為本審查標準第 4 條第 15 款「會商指定之工作內容」，另請教育部再提供勞動部有關對於外國人及雇主資格之審查原則及規範，以利辦理審查作業。

5、勞動部 105 年 3 月 9 日完成公告後，高餐藍帶公司所設立之短期補習班始得依上開規定向該部申請外國人工作許可後，從事廚藝教學工作。

(四) 上開案例，高餐藍帶公司雖已辦理招生，但可顯示出我國吸引 FDI 所面臨部分情況：

1、本案高餐藍帶公司投資後，於 102 年 4 月 3 日已核准設立，因法規因素，未能辦理招生，相關機制卻未能及時啟動，並進行通報，且未能回報至「行政院全球招商及攬才聯合服務中心」即時進行跨部會協商，以協助該等廠商解決投資所面臨之問題，致該公司遲至 105 年 3 月始可辦理招生，政府橫向聯繫不足。

2、政府進行法規修訂，過於重視保護主義，常於

法規修訂時，以避免衝擊我國產業為由，訂定許多限制，造成過度保護產業之情形，降低該等產業之廠商面對國外廠商競爭之能力，有礙產業之發展。

3、政府常訂定許多限制條件，該等條件常未能即時修正以因應外界環境之變化，故有需常以專案方式辦理核准，除造成效率之不彰外，亦影響產業之發展，本案諮詢學者專家亦指出：「高雄餐飲學院 100 年投資 4 億元，把法國藍帶找來，結果廚師不能當廚師，只能教法語，經過 4 年還無法招生，最後還只是特准，不得援例浮濫，這就是一種保護心態，其實這些廚師來是提升我們的服務水準，我們可以從中學習法國菜為何可以創造那麼高的價值。上海把藍帶搶到上海去，103 年就招生 500 名，我們都還沒招生。業者跑得很前面，但政府在後面一直拉。」

4、經濟部指出外商於「投資前」、「投資中」及「投資後」各階段之服務需求有所不同，如何讓外商感覺「安心」可以在臺進行投資，為招商服務不可或缺之一環，政府依據外商不同階段之需求，提供之服務。然本案經濟部核准後，該等公司投資後未能安心，顯見我國招商作業仍有待強化。

(五)綜上，明確的招商策略是 FDI 投資者決定在臺投資的重要關鍵之一，政府為吸引 FDI 來臺投資，除加強僑外商案源開發機制，定期籌組海外招商團至海外招商等以外，亦成立「行政院全球招商及攬才聯合服務中心」提供全程客製化投資服務等招商措施，然近年來我國 FDI 仍呈下滑趨勢，對比新加坡、愛爾蘭等國家辦理招商之積極度，

及我國發生高餐藍帶公司之案例，行政院允應檢討我國招商策略與定位，強化招商之能力。

九、近期雖保護主義盛行，然因我國內需市場不足，加入區域經濟整合已是不可逆之趨勢，且我國主要競爭對手國，多已積極參加區域經濟整合，簽訂自由貿易協定之進度亦領先我國，行政院除應就對外洽簽 FTA、及加入 TPP、RCEP、新南向政策等做滾動式檢討執行策略外，亦應就檢討已簽訂之自由貿易協定，評估其執行成效，作為簽訂其他協定之參考；另中國大陸已是我國無法忽視之經濟強權，陸資企業陸續在世界各國進行企業之購併，造成部分外資因遭陸資收購而須退出我國市場，在全球化趨勢下，資金之移動速度及範圍已是無國界，行政院允應正視此狀況之演變，擬定最適策略。

(一) 查近期陸續發生英國脫歐及川普當選美國總統，使保護主義盛行，區域經濟整合出現波瀾，然區域經濟整合已成為國際趨勢，且區域內市場將持續擴大，尤其亞洲地區經濟整合速度不斷加快，若我國加入區域經濟整合的腳步不夠快，將影響企業投資我國之意願。且因我國內需市場有限，不論提高企業在臺投資比重，抑或吸引外商來臺投資，對外洽簽 FTA 以協助在臺投資廠商可以享有零關稅的出口環境甚為重要，且在臺各大外僑商會如美國商會、歐洲商會及日本工商會等，皆在其政策白皮書呼籲我政府，儘速融入區域經濟體系，加快與各國簽訂 FTA。

(二) 我國簽署自由貿易協定及吸引 FDI 之成效：

1、中南美 5 國 4 協定

(1) 我國與巴拿馬自由貿易協定：92 年 8 月 21 日簽訂，93 年 1 月 1 日正式實施。

(2) 我國與瓜地馬拉自由貿易協定：95 年 7 月 1

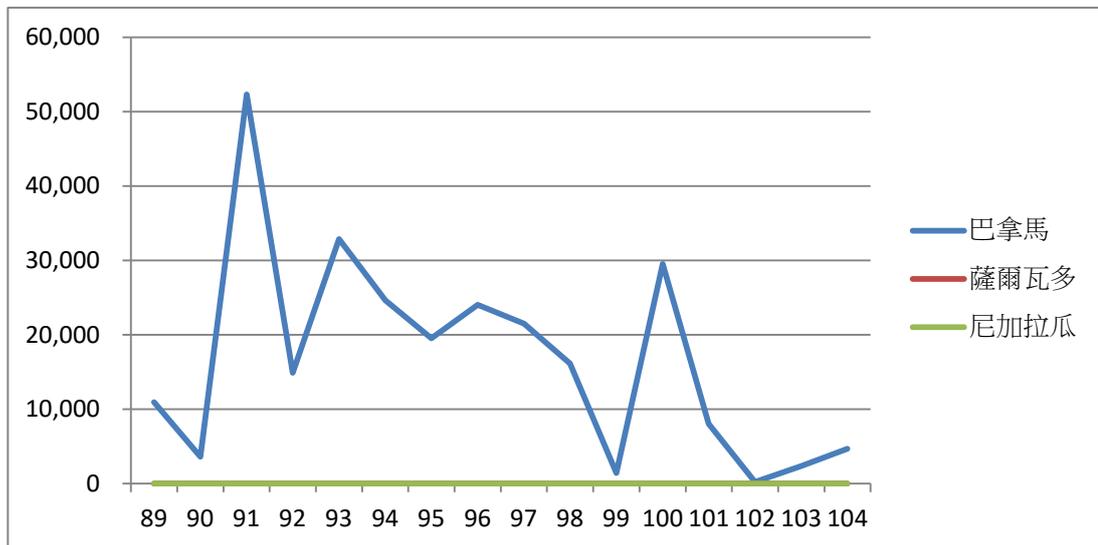
日生效。

(3) 我國與尼加拉瓜自由貿易協定：95年6月16日簽訂，96年1月1日正式生效。

(4) 我國與薩爾瓦多暨宏都拉斯自由貿易協定：96年5月7日簽署，臺薩協定於97年3月1日生效，臺宏協定於97年7月15日生效。

(5) 簽訂自由貿易協定對投資之影響：

〈1〉巴拿馬、薩爾瓦多、尼加拉瓜投資我國(詳圖7)，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。

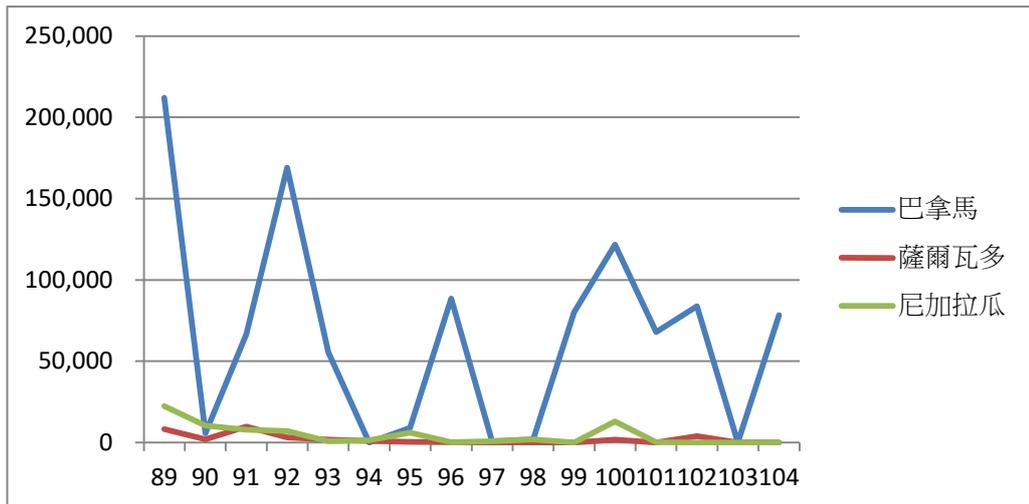


註：投審會並無瓜地馬拉及宏都拉斯投資資料，故未將該2國列入。

資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖7 巴拿馬、薩爾瓦多、尼加拉瓜FDI對我國投資情形

〈2〉我國對巴拿馬、薩爾瓦多、尼加拉瓜投資(詳圖8)，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。



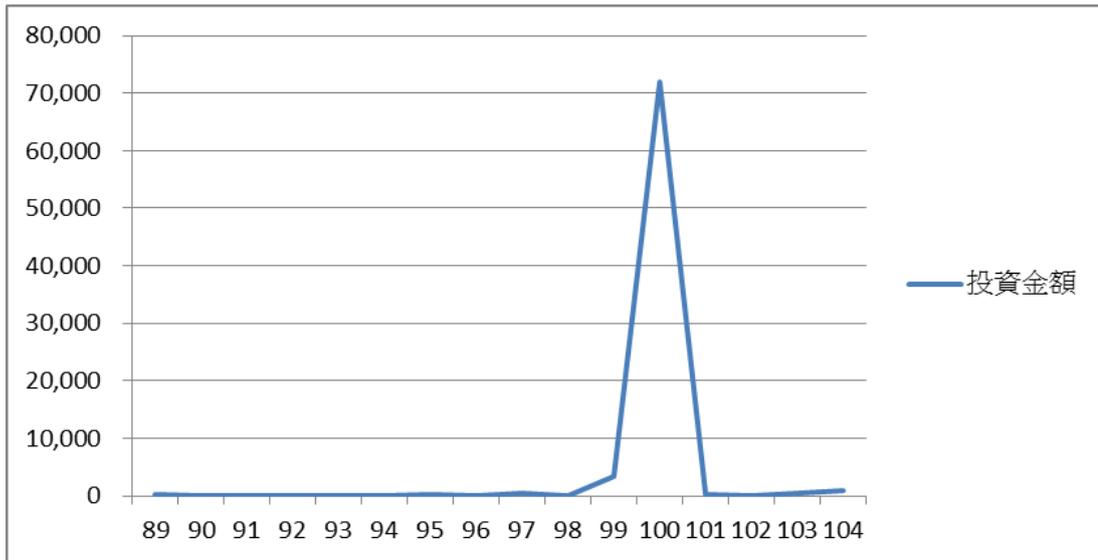
註：投審會並無瓜地馬拉及宏都拉斯投資資料，故未將該2國列入。

資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖8 我國對巴拿馬、薩爾瓦多、尼加拉瓜FDI投資情形

2、臺紐經濟合作協定：

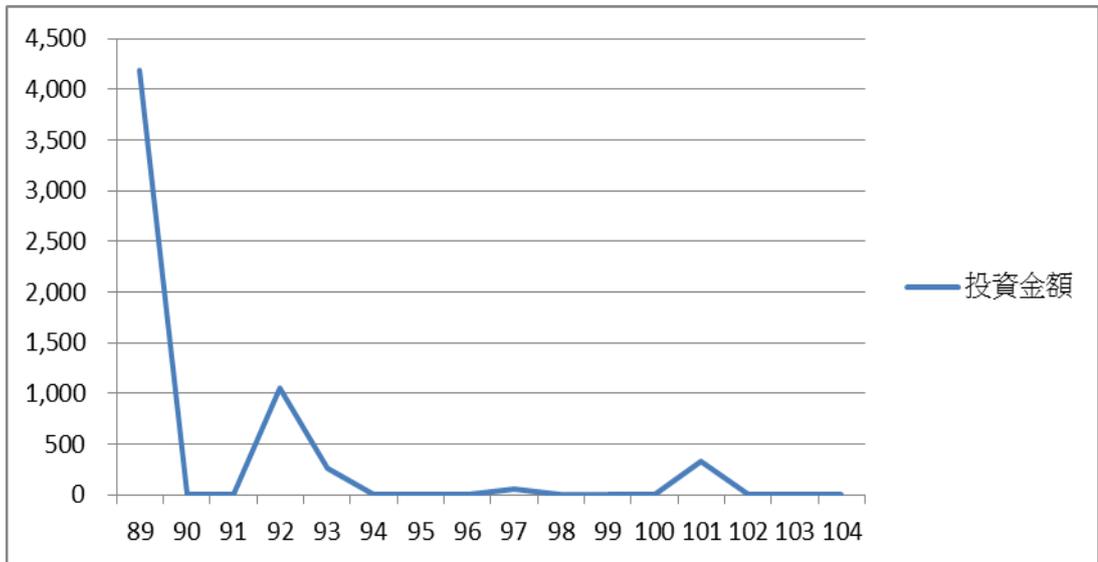
- (1) 臺灣與紐西蘭在 WTO 架構下，以會員身分締約，102年7月10日簽署臺紐經濟合作協議，同年12月1日三讀通過正式生效。
- (2) 我對紐西蘭投資：自 41 至 104 年共計 9 件，663 萬美元。
- (3) 紐西蘭對我投資：自 41 至 104 年共計 89 件，1 億 607 萬美元。
- (4) 簽訂自由貿易協定對投資之影響：
 - 〈1〉紐西蘭投資我國(詳圖 9)，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。



資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖9 紐西蘭FDI對我國投資情形

〈2〉我國對紐西蘭 FDI 投資(詳圖 10)，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。



資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖10 我國對紐西蘭FDI投資情形

3、臺星經濟夥伴協定：

(1) 102年11月7日簽署，103年4月19日生效。

(2) 實際投資狀況：

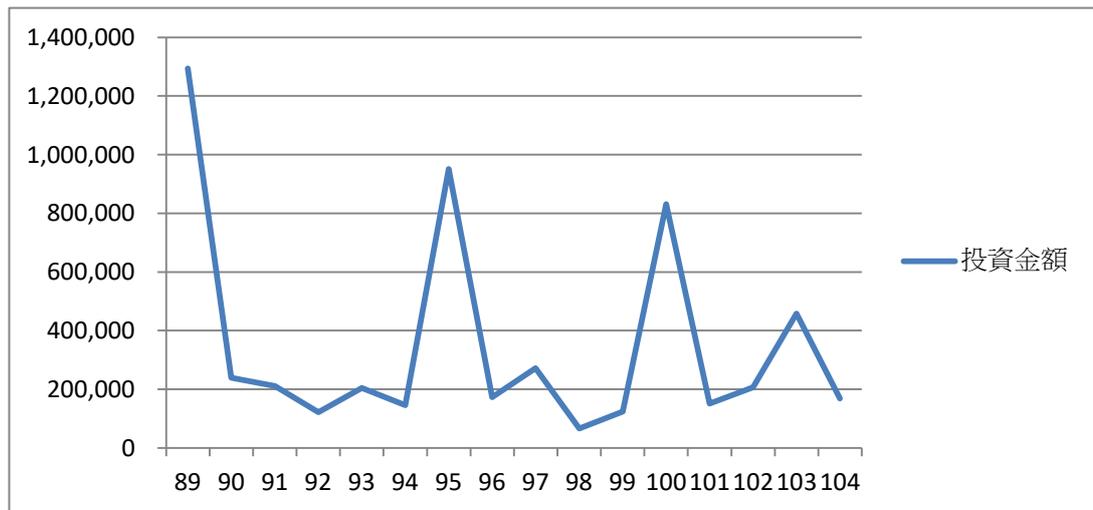
〈1〉我對新加坡投資：依投審會統計，101年

計有 19 案、44.99 億美元；102 年計有 10 案、15.83 億美元；累計自 41 年至 103 年 8 月計 527 案，106.78 億美元；主要投資項目包含電子產品及電子零組件製造業、金融保險、運輸及批發零售業等。

〈2〉新加坡對我投資：依投審會統計，101 年計有 115 案、1.52 億美元；102 年計有 147 案、2.65 億美元；累計自 41 年至 103 年 8 月計 1,913 案，74.19 億美元；主要投資項目包含金融保險、資通訊傳播、電子產品及其零組件製造業及批發零售業等。

〈3〉簽訂自由貿易協定對投資之影響：

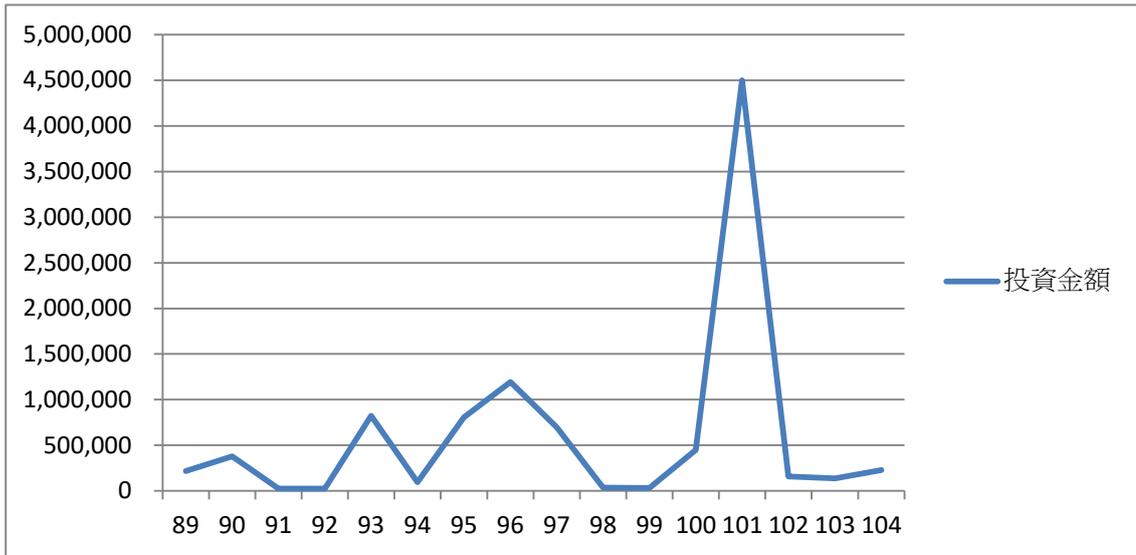
《1》新加坡投資我國(詳圖 11)，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。



資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖11 新加坡對我國FDI投資情形

〈4〉我國對新加坡 FDI 投資(詳圖 12)，除 101 年外，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。

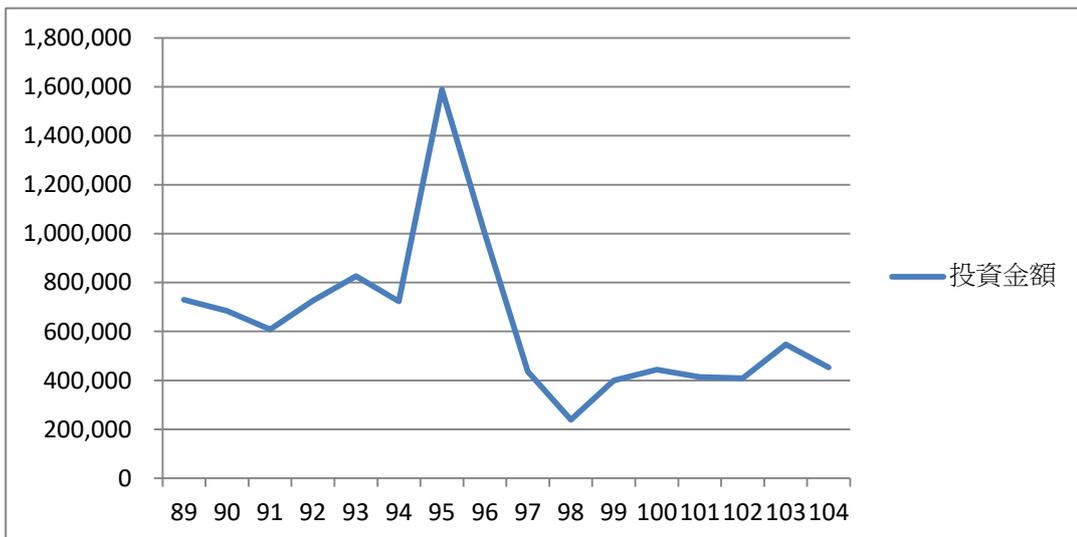


資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖12 我國對新加坡FDI投資情形

4、臺日投資協定：

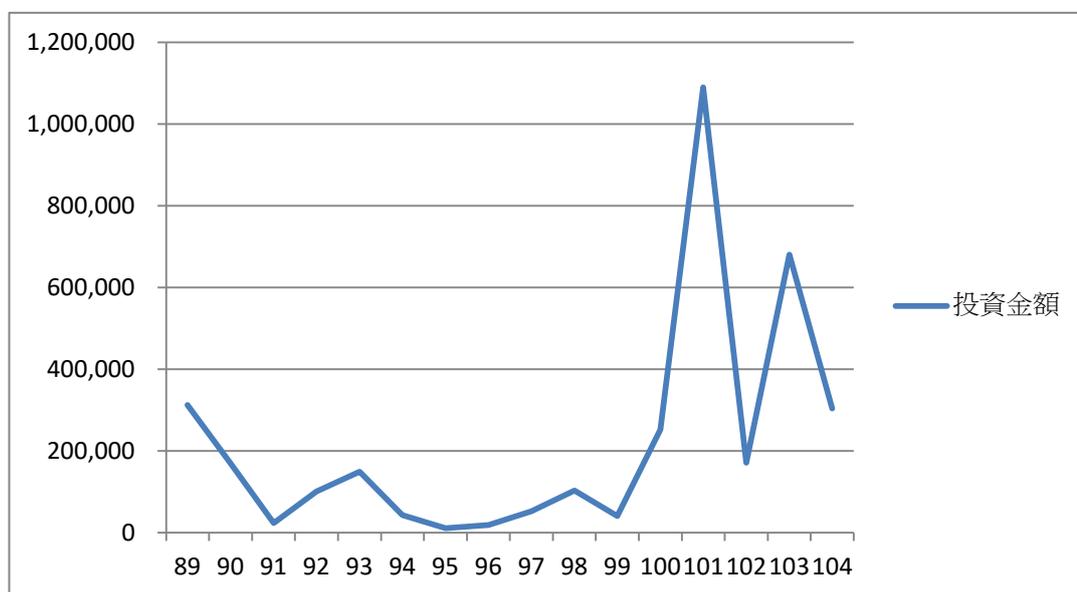
- (1) 100年9月22日簽署「臺日投資協議」，於101年1月20日生效。
- (2) 簽訂自由貿易協定對投資之影響：
 - 〈1〉日本投資我國之 FDI 金額(詳圖 13)，並未因自由貿易協定簽定而增加投資金額。



資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖13 日本對我國FDI投資情形

〈2〉我國對日本FDI投資(詳圖14)金額，因101年正式生效，由圖16可知101、103年成較大幅度成長，效應如何，尚需觀察。



資料來源：投審會104年12月份核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計月報，並經本院整理繪製。

圖14 我國對日本FDI投資情形

5、「海峽兩岸經濟合作架構協議」(下稱 ECFA)

(1) 99年9月12日 ECFA 生效實施。

(2) 依該協議，合作措施如下：

〈1〉有關貨品貿易部分，在「貨品貿易早期收穫」基礎上，不遲於該協議生效後6個月內就貨品貿易協議展開磋商。

〈2〉有關服務貿易部分，在「服務貿易早期收穫」基礎上，不遲於該協議生效後6個月內就服務貿易協議展開磋商。

〈3〉在該協議生效後6個月內，針對該協議第5條第2款所述投資相關事項展開磋商。

(3) 相關協議簽署情形

〈1〉「海峽兩岸投資保障和促進協議」於101年8月9日完成簽署，已於102年2月1日正式生效。

〈2〉102年6月21日簽署「海峽兩岸服務貿易協議」，然同年月25日經立法院朝野黨團協商結論，非經立法院實質審查通過，不得啟動生效條款。

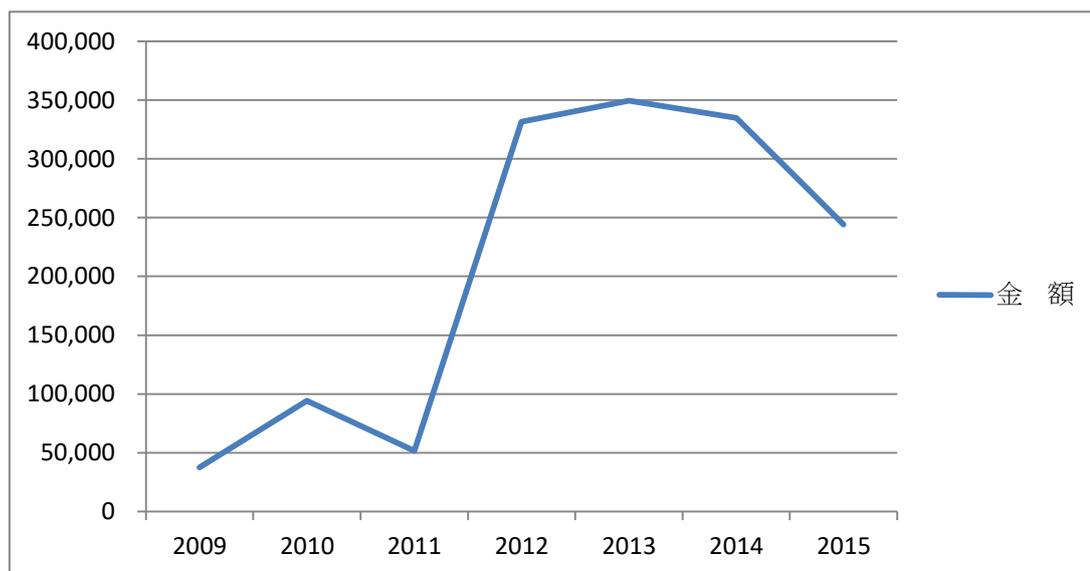
6、兩岸經濟合作架構協議(ECFA)執行情形

(1) ECFA 早期收穫計畫：

貨品貿易早期收穫計畫於100年1月1日起開始實施降稅，服務貿易早期收穫部門及開放措施亦同時全面實施，102年1月1日起早期收穫計畫全部產品降為零關稅。

(2) 陸資來臺部分：

ECFA服務業早期收穫計畫生效後，由圖15及表11可發現，陸資來臺投資大幅提升。



資料來源：投審會統計月報，經本院整理繪製。

圖15 陸資來臺投資情形

表11 歷年核准陸資來臺投資件數與金額

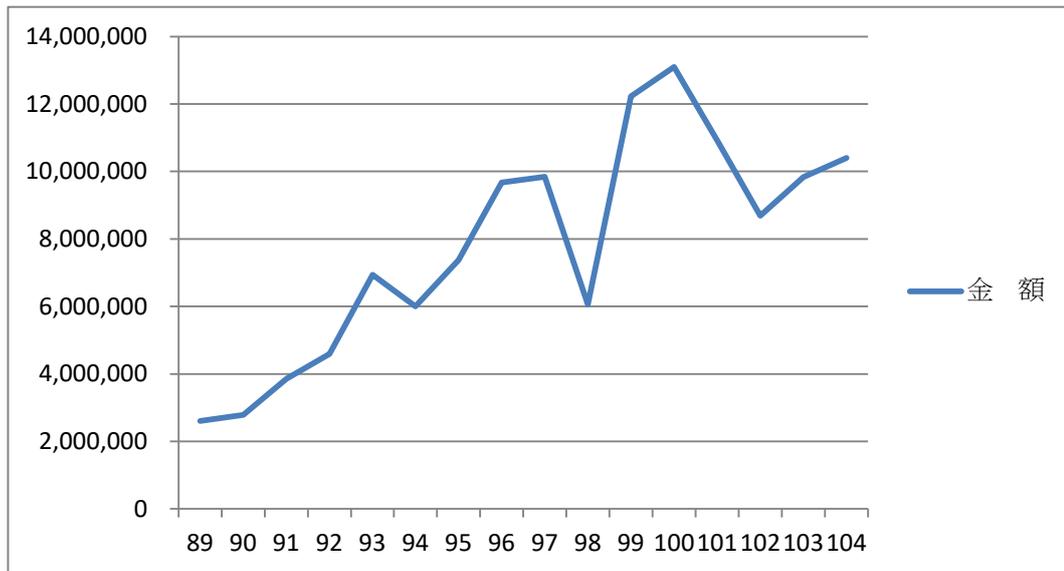
年度	件數	單位：美金千元
		金額
98	23	37,486
99	79	94,345
100	105	51,625
101	138	331,583
102	138	349,479
103	136	334,631

104	170	244,067
98~104.12	789	1,443,216
105 01-10	130	215,998
98~105.10	919	1,659,204

資料來源：投審會統計月報。

(3) 我國赴中國大陸投資部分：

ECFA服務業早期收穫計畫後，我方赴中國大陸投資金額詳如表12及圖16，金額呈上升趨勢。



資料來源：投審會統計月報，經本院整理繪製。

圖16 我國廠商赴中國大陸投資情形

表12 歷年核准陸資來臺投資件數與金額

年度	件數	單位：千美元；件
		金額
89	840	2,607,142
90	1,186	2,784,147
91	1,490	3,858,757
92	1,837	4,594,985
93	2,000	6,939,912
94	1,287	6,002,029
95	897	7,375,197
96	779	9,676,420
97	482	9,843,355
98	249	6,058,497
99	518	12,230,146
100	575	13,100,871
101	454	10,924,406

年度	件 數	金 額
102	440	8,684,904
103	388	9,829,805
104	321	10,398,224
合計	13,743	124,908,798

資料來源：投審會

由上可知，我國與中國大陸簽定之 ECFA 及 ECFA 早期收穫計畫後，經投審會核准之金額有呈上升之趨勢，然與其他國家簽定之自由貿易協定，該等協議之簽定，並未使雙方投資增加，因協議之簽定，多需要長期之折衝協調，然並未對雙方投資產生正效益，是以，行政院允應檢討問題之所在相關協議之精神，

(三) 推動中之區域經濟整合：

1、我國已將加入 TPP、RCEP 列為當前重大經貿政策，然自從川普當選美國總統後，是否繼續推動 TPP 已存在極大之不確定性，RCEP 則是中國大陸主導，在目前兩岸緊張關係下，也將面臨極大不確定下，因此積極與重要經貿夥伴洽簽雙邊 FTA 係相對可行之路，但在國際政治現實下，我國參與區域經濟整合確實面臨顯著阻礙。政府近來基此，透過洽簽投資協定、租稅協定等功能別協定，以「堆積木」策略，亦將有利於創造我國吸引外人投資之經貿環境。有鑑於此，我國應加快建構我國參與區域整合的腳步，並搭配國內相關法規的鬆綁，吸引更多臺商回流或是吸引更多外商將臺灣做為拓展國際市場的試驗地，強化我國做為全球供應鏈的重要性。

2、推動南向政策：

- (1) 行政院依據總統於 105 年 8 月 16 日召開之對外經貿戰略會談，通過之「新南向政策」政策綱領，於 105 年 9 月 5 日提出「新南向政策推動計畫」。
- (2) 計畫推動係由行政院經貿談判辦公室負責政策協調及推動執行，工作主軸：
 - 〈1〉經貿合作：
 - 《1》產業價值鏈整合：針對當地產業能量與需求，強化具競爭優勢產業與各國供應鏈之結合，如由五大創新產業切入，輔導電子收費-ETC、智慧醫療、智慧校園等物聯網系統輸出；成立臺灣窗口，連結在地資源，協助臺商在地群聚布局，成立新南向經貿拓展單一窗口，扮演「尋找、開創、整合、促成」雙邊貿易機會之平臺。
 - 《2》內需市場連結：善用跨境電商搭配實體通路，拓銷優質平價消費商品，推動教育、健康、醫療、餐飲等新興服務產業輸出，並型塑臺灣產業品牌形象。
 - 《3》基礎工程合作：成立基礎建設及整廠輸出之海外輸出協作平臺，籌組電廠、石化、環保等基礎建設輸出旗艦團隊，尋求與第三國廠商策略聯盟。
 - 〈2〉人才交流：
 - 《1》教育深耕：擴編臺灣獎學金，吸引東協及南亞學生；配合國內產業需求，建立「產學合作專班」、「外國青年技術訓練班」，並提供學成後媒合就業；鼓勵大學

校院赴海外開設分校或專班，或開辦先修銜接教育課程；推動國中小新住民語文教學，鼓勵大學校院強化東南亞語言及區域貿易人才培育。

《2》產業人力：針對來臺從事專門性或技術性工作的外籍移工，研議建立評點制度，符合條件者可延長居留年限，並鼓勵參與技職培訓與報考證照；強化雙向專業人力交流，確保赴外工作人員回臺社福保障之銜接，並簡化來臺申辦程序，強化人才供需媒合，協助國內企業尋才。

《3》新住民力量發揮：協助第一代新住民利用其語言及文化之優勢，取得相關證照與就業（如母語教學、觀光等）；鼓勵大專院校開設南向專業科系或學程，給予具南向語言優勢的學生加分錄取機會，培育第二代新住民為南向種籽。

〈3〉資源共享：

《1》醫療：促進與東協、南亞及紐澳國家醫藥雙邊認證、新藥及醫材開發合作；協助東協及南亞國家培育醫療衛生人才。

《2》文化：藉由影視、廣播、線上遊戲，行銷臺灣文化品牌；鼓勵地方政府與東協、南亞及紐澳國家，進行城市交流與合作。

《3》觀光：放寬東協及南亞國家來臺觀光簽證；多元宣傳觀光，提高導遊質量，建立穆斯林旅遊之友善環境。

《4》科技：建置科技交流平臺，強化科學園

區及法人跨國鏈結，推動智慧災防等技術交流。

《5》農業：成立「台灣國際農業開發(股)公司」，以國家品牌擴展海外市場；提供農技協助，推廣生物性資材及農機具，提升夥伴國經營能力。

〈4〉區域鏈結：

《1》區域整合：積極和東協主要貿易夥伴與印度洽簽 ECA 或個別經濟合作項目；更新及強化已簽訂的雙邊投資及租稅協定，並建立重大事件預警及應變機制，有效掌握可能風險。

《2》協商對話：推動與東協、南亞及紐澳進行多層次、全方位的協定與對話，並於適當時機和對岸就相關議題及合作事項，展開對話及協商。

《3》策略聯盟：調整援外資源配置，完善援外推動機制，擴大業者參與當地國經建計畫；與第三國(如日本、新加坡)協力進軍東協、南亞及紐澳市場，並強化與民間企業及 NGO 團體合作。

《4》僑民網絡：建立僑民資料庫與交流平臺(包括：留臺畢業生、當地臺商、僑民)；善用在地僑商及臺商經貿網絡，強化與臺灣企業的連結。

我國受限於中國大陸的國際打壓，加入區域經濟整合進展非常有限，新政府已籌畫新南向政策多時，亦已提出推動計畫，雖可預期官方管道拓展將遭遇壓力，然我國不可坐以待斃，行政院

除應統合各部會加速推展外，亦應積極籌謀各種策略，並統合各部會資源作較一致性之拓展，以使我國在各項區域經濟整合無法拓展之時，尚有其他策略可發揮功能。

(四)再查，近3年我國企業對中國大陸投資則介於87至104億美元間，且逐年成長，然陸資來臺投資約介於2.4億至3.5億美元間，且呈逐年下降趨勢，顯示兩岸投資明顯不對等，其間之差異雖係因98年6月30日才開放陸資來臺投資，且我國對於陸資開放業別、審查過程、對我國產業影響及後續管理等方面皆抱持較為嚴謹、審慎態度。另陸資來臺須符合「大陸地區人民來臺投資許可辦法」及「大陸地區人民來臺投資業別項目」等規定，又陸資來臺投資業別項目係採「正面表列」方式分階段開放，故陸資來臺投資規模有限，陸資來臺投資集中於服務業，投資金額也相對較低。然中國大陸已是世界經濟強權，陸資成為世界極為重要之併購者，德國機器人公司被中國公司買下來²⁵、德國LED設備公司艾斯壯被福建企業買下來，美國不讓陸資去併購，陸資就不斷去投資德國、以色列，這些公司一旦被陸資買下，部分非屬我可許可陸資可資之事業就必須撤資，如：IC設計公司豪景及法國里昂證券被陸資併購後，就必須撤資，以現在的趨勢，此種狀況應會持續下去，行政院允應正視此種狀況，儘速籌謀最適對策，以避免因中國大陸因素，過度影響經濟之發展。

²⁵ 藍濤公司黃齊元總裁於105年5月19日本院學者專家諮詢會議所提案例。

(五)綜上，近期雖保護主義盛行，然因我國內需市場不足，加入區域經濟整合已是不可逆之趨勢，且我國主要競爭對手國，多已積極參加區域經濟整合，簽訂自由貿易協定之進度亦領先我國，行政院除應就對外洽簽 FTA、及加入 TPP、RCEP、新南向政策等做滾動式檢討執行策略外，亦應就檢討已簽訂之自由貿易協定，評估其執行成效，作為簽訂其他協定之參考；另中國大陸已是我國無法忽視之經濟強權，陸資企業陸續在世界各國進行企業之購併，造成部分外資因遭陸資收購而須退出我國市場，在全球化趨勢下，資金之移動速度及範圍已是無國界，行政院允應正視此狀況之演變，擬定最適策略。

調查研究委員：李月德、仇桂美、劉德勳