

學術論文

後 ECFA 時期中小企業台商的制度化交易成本分析

An Analysis of Institutionalized Transaction Cost of Taiwanese SMEs for the Period of Post ECFA

許源派 Yuan-Pai Hsu

政治大學中山人文社會科學研究所博士

Doctor of Sun Yat-sen Graduate Institute of Humanities and Social Sciences

National Chengchi University

許文西 Wen-Hsi Hsu

屏東科技大學企業管理系副教授

Associate Professor of Department of Business Administration

National Pingtung University of Science and Technology

摘要 / Abstract

ECFA 的簽訂，代表兩岸關係的新里程碑，也標誌著兩岸「後 ECFA 時期新合作」的開始。本文分析 ECFA 簽訂之後，中小企業台商如何從非制度化交易的模式，轉而成為制度化交易，以便降低交易成本，同時，也降低中小企業台商在大陸經營的風險成本，進而達到制度化的經營目標與營造一個良好的制度環境。期望未來兩岸投資保障協定的洽簽，讓中小企業台商在大陸的投資能有一個「制度化」的發展，也相對地降低了中小企業台商非制度化的交易成本。

The signing of Economic Cooperation Framework Agreement (ECFA) represents the new milestone of the cross-Straits relations. It does not mean to settle the ECFA problems but embarks a new era of post-ECFA relations cross-Straits. This article analyzes that, for the post ECFA period, how Taiwanese SMEs transform from non-institutionalized transaction model to institutionalized transaction model to reduce their transaction costs, enhance transparency and reduce the operating costs and risk costs in the operation of their business in China. It is expected that with the establishment of cross-straits investment protection agreement, it will protect SMEs from occurring non-institutionalized transaction costs and create a favorable institutional environment for SMEs in China.

關鍵字：後 ECFA 時期、台商、制度化交易、非制度化交易、交易成本

Keywords : Post ECFA Period, Taiwanese SMEs, Institutionalized Transaction, Non-institutionalized Transaction, Transaction Cost

壹、前言

制度發展是一進行式 (ongoing process)，是一成長 (growing up) 的過程，也是一個外在環境制度化建構的基礎，企業經營是制度制約下的經濟個體，一方面帶動經濟發展，也強化經濟制度的回饋機制，另一方面，卻也受到制度的制約，無法脫離而「獨存」，這就是制度制約下的中小企業台商運作模式。台商到大陸投資，面臨到不同的制度環境，包括法律、經濟、政治、文化、社會等環境，企業經營活動涉及的成本不只會計帳上的成本，還包括因各種制度約束所衍生「交易成本」(transaction cost)。誠如諾斯 (Douglass North) 指出，制度 (institutions) 代表一個社會中的遊戲規則，也是人為所制定的限制，用來約束人類的互動行為。制度包括了人類制定來規範人與人之間的互動限制之任何形式，包括：正式的限制如法律、規章等，以及非正式的限制如慣例、風俗習慣、道德約束等。¹制度的起源和建立，以及制度的變遷與創新，在某種意義上來說，都是為了促進經濟的發展。²然而，制度的規範同時也形成對廠商的一種約束或制度化制約，對於企業正常經營造成不便，從而構成了交易成本。

我們了解到制度的存在，一方面是因為制度可以降低交易成本，同時使交易的雙方降低損失，並且有規則可以遵守。另一方面，制度也規範交易成本，使得交易成本制度化，避免外部不經濟 (external diseconomy) 的產生。台商到大陸投資受到當地制度之規範，雖然可以降低交易的成本，但同時也形成制約的因素，增加交易的成本。例如台商投資必須經過層層審批手續，甚至有時須中央特許才可經營，而合同審批曠日廢時，為了縮短時間成本，就必須增加貨幣成本，這也就是大陸制度所衍生的交易成本。

本文希望分析在「兩岸經濟合作架構協議」(Economic Cooperation

¹ Douglass North, *Institutions, Institutional Change & Economic Performance* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp.1-20.

² 王躍生，《新制度主義》(台北：揚智文化事，2000年)，頁117。

Framework Agreement, ECFA) 簽訂之後，中小企業台商如何從非制度化交易的模式，轉而成爲制度化交易，降低交易成本，提高透明度，同時也降低中小企業台商在大陸經營的經營成本與風險成本，進而達到制度化、法制化的經營目標與營造一良好的制度環境，並從而相對降低中小企業台商非制度化的交易成本。³

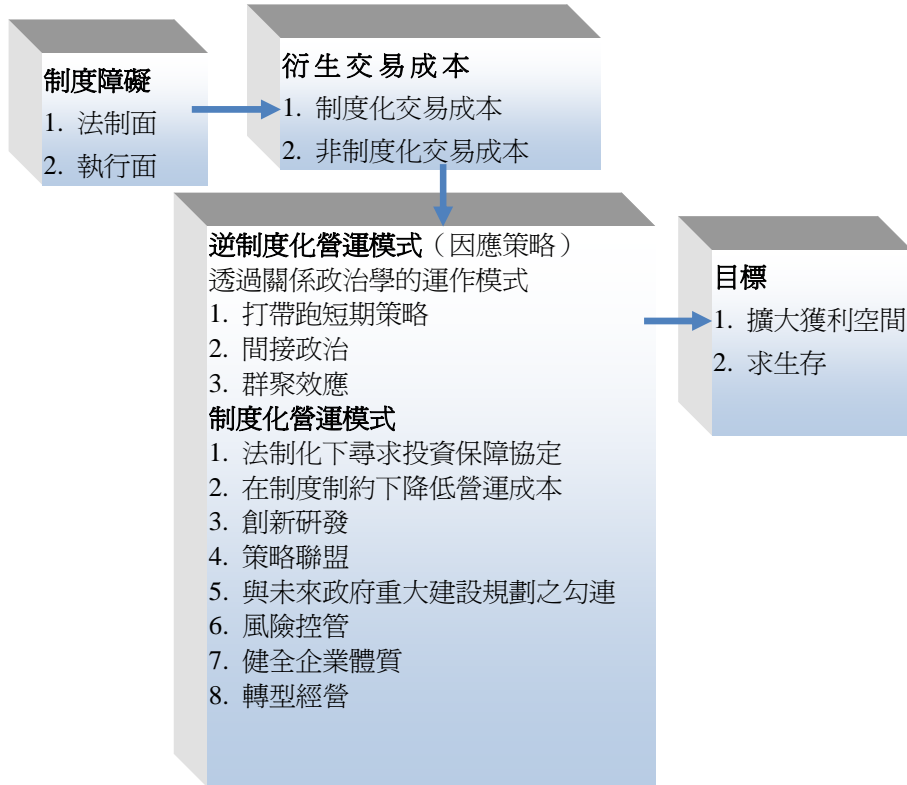
貳、制度、交易成本與逆制度營運模式

制度發展有時會產生制度的制約或障礙，即使制度的法治制面、執行面規劃的相當完善健全，但落實需要執行單位的配合與落實，此時，制度面的制定法律單位、執法單位、甚至是被執行者如市民社會下的公民，皆有可能成爲制度障礙或制度制約的「共犯結構」，因而破壞了制度，形成另一種制度障礙，反過來制約制度發展及制度下的弱勢者。制度直接或間接會造成市場的不完全，進而影響企業交易成本的高低，但制度原本存在的目的是要降低市場的交易成本，也就要確保經濟制度的運作機制順利，扮演著市場運作的規則，避免市場機制「外部性」(externalities)的存在，同時，維護市場交易，降低交易成本，特別是面對市場失靈 (market failure) 時，必須擔負起應有的經濟職能，以補足市場機能的不足，另一方面，制度存在也可以協助企業避免落入制度環境制約下的資訊不對稱困境。

制度作爲維持市場運作的一套機制，同時卻也形成另一種制度性障礙，影響市場交易成本，造成廠商額外的時間成本與貨幣成本的增加，衍生出廠商的交易成本，也因而廠商爲規避制度衍生的交易成本，進一步因應制度制約，逐漸發展出一套逆制度營運模式，目的爲了在制度規範下，或

³ 台商的非制度交易成本的探討，可參照：高長、許源派，〈制度環境衍生的交易成本與大陸台商因應策略之探討〉，發表於「展望兩岸經貿關係」學術研討會，新北市板橋，2004年10月14-15日。

者稱為制度制約下，降低交易成本，以便能在制度環境制約下生存下來，請參見圖一，以下就逆制度化營運模式及制度化營運模式分別探討之。



圖一：制度交易成本與逆制度化營運模式的互動流程圖

資料來源：作者自繪。

一、制度在市場中扮演的角色

政府扮演著訂定制度、規章，依法規範、保障市場交易的正常運作，同時也因應市場契約成本太高，由政府負責來降低市場的交易成本，但不管政府積極的政策作為或消極地維持市場運作的制度環境，「制度」作為規範的行為規則是非常重要的。制度，特別是經濟制度會深深地影響政府在市場扮演的角色。政府的角色又是確保經濟制度的運作機制順利進行，同

時也是經濟制度的創建者，如同John Elliot所指出的，政治體制也成爲一種經濟化的過程，而且是一種權威與權力的系統；而經濟體制則成爲一種權力的系統及一種經濟化的過程。⁴但什麼是制度呢？依North的說法，制度是社會中的一套遊戲規則，而Hans Keman綜合制度的一般概念爲「制度是發生於社會實體中的一套規則，而這個社會實體中人們順從這些規則所產生的重覆性行爲形式。」⁵制度既然是社會的一套遊戲規則，那麼經濟制度就是一套解決經濟問題的規則，用以規範各個經濟個體（包含家戶、廠商、政府等等）的經濟決策與經濟行爲，並處理行爲的成果。⁶

制度最大目的是避免市場機制「外部性」(externalities)的存在，所謂「外部性」就是指人們的經濟行爲有一部分利益不能自己享有，或部分成本不必自行負擔，前者又稱爲外部經濟或外部利益(external economies or external benefits)，後者則是指外部不經濟或外部成本(external diseconomies or external costs)。而二者可被統稱之爲外部性，或者外部效果(external effects)或外溢效果(spillover effects)，即指某種行爲效果外溢影響到不相干的人。

另一方面，制度存在也可以協助企業避免落入制度環境制約下的資訊不對稱，Stephen Walters也指出，資訊不對稱也是市場失靈的原因之一。理論上，競爭市場是假定買賣雙方有充分的資訊，而關於賣方及產品的資訊在市場上是完善建構，而且是自由地任意取得，但實際上，資訊像其他商

⁴ John Elliott, "The Institutionalist School of Political Economy," in David Whynes ed., *What is Political Economy?* (Oxford: Basil Blackwell, 1984), pp.59-89.

⁵ Hans Keman 所歸納的制度有：(一) Arend Lijphart 的定義：制度是指將公民偏好轉換成公共政策的正式和非正式的規則慣例；(二) Peter Hall 的定義：制度是指在不同政治和經濟單位的人與人關係中的正式互動規則、順從程序以及標準的作業慣例；(三) Douglas North 的定義：制度是社會中的一套遊戲規則，或者正式來說，制度是形成人類互動的人為性制約條件，結果，制度構成了人們交換，不管是政治、經濟、社會上的誘因。請參照：Hans Keman, "Approaches to the Analysis of Institutions," in Bernard Steunenberg and Frans van Vught eds. *Political Institutions and Public Policy* (Boston: Kluwer Academic Publishers, 1997).

⁶ 張清溪等合著，《經濟學》下冊，(台北：新陸書局，1987年)，頁698。

品一樣也是一種商品，買方對賣方及其商品所掌握的資訊是不健全的，也因而產生買方賣方之間的資訊不對稱。⁷制度所造成市場的不完全，也會影響交易成本的高低，North也提到，有些爲了降低交易成本而建立的制度，如限制加入競爭的規定、檢驗、資訊管制等，最終卻是加重了交易成本。⁸也就是說「制度」一方面提供了市場的一套運作機制，降低了市場的交易成本，但另一方面「制度」本身也形成了障礙。

首先，制度可能造成資訊不透明、不流通。廠商爲了取得訊息來降低交易成本，則必先支付代價，其中可能透過：

(一) 循正式管道：如法律程序、審批程序，層層節制，形成制度的使用者付費方式。

(二) 循非正式管道：利用走後門、賄賂、關係政治學的方式來進行非制度的交易行爲及交易成本。

其次，制度形成一規範的標準，若門檻過高也會形成另一種制度性的障礙，如排放污染的標準、資格審查，層層節制，處處限制。

第三，人治的社會，也形成一種制度性障礙，Paul Streeten曾指出尋租行爲是政治現象特有的現象，⁹而且降低尋租行爲的唯一方法是限制政府的行動。¹⁰換言之，政府越深入經濟活動，則尋租行爲則越嚴重，再加上政府官員會形成設租行爲，如貪污、腐化，而企業則會有靠關係、賄賂、走後門來優先取得市場訊息形成廠商間資訊不對稱的現象。

⁷ Stephen Walters, *Enterprise, Government and the Public* (New York: McGraw-Hill, 1993), pp.55-79.

⁸ North, *Institutions, Institutional Change & Economic Performance*

⁹ 尋租(rent seeking)，又稱爲競租，是爲獲得或維持壟斷地位從而得到壟斷利潤(亦即壟斷租金)所從事的一種非生產性尋利活動的，有時也會透過訊息不對稱尋求租金。這種利用資源(包括訊息不對稱或權力不對稱)通過政治過程獲得特權，而構成對他人的損害，從而自己獲得租金收益的行爲，即被稱爲「尋租行爲」。可參照維基百科：

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%AF%BB%E7%A7%9F>。

¹⁰ Paul Streeten, "Against Minimalism" in Louis Putteman and Dietrich Rueschemeyer eds., *State and Market in Development- Synergy or Rivalry* (London: Lynne Rienner Publishers, 1992), pp.29-31.

二、交易成本

所謂交易成本 (Transaction cost)，R.H. Coase認為運用市場價格機制的成本，就是為了進行一項交易，人們尋找願意與之交易的對象，表示交易的意願及條件，並與之商議價格，然後確定價格，訂定契約，並進行必要性的驗證，以確定交易對方確實遵守契約規定等等。¹¹在正常情況下，完成任何一項交易，都會產生交易成本，Oliver Williamson與Michael Dietrich將交易成本分為事前 (ex-ante) 成本及事後 (ex-post) 成本。¹²前者是指簽訂契約的成本，協議及決策成本，蒐尋資訊的成本。後者則是指監督成本及執行的成本。在一般社會上，交易是有成本的，若無交易成本，則透由市場機制配置社會資源是最適當的。理論上，「交易成本」包含事前的蒐集成本，訊息成本，生產時則有組織成本或會計成本的產生，而生產後則有執行及監督的成本。因為規範訂契約的成本比較高，私人不願意負擔，所以法律資源以及國家的角色在此就特別重要，換言之，制度的產生乃為了降低廠商訂立契約的交易成本，避免廠商的交易成本過高。

制度所造成市場的不完全，也會影響交易成本的高低，而交易成本，依North的觀點，乃包括衡量交換事物之價值成分的成本及保護權利，監督與執行合約的成本，而這些是屬於可以衡量的成本，但還有另一些是屬於難以衡量的成本，包括取得訊息所花的時間，排隊等待的時間成本，以及賄賂與不完全監督與執行所造成的貨幣成本。¹³North也強調政府欲降低交易成本，助長社會產生的最大化，也因此增加社會的稅收。致使政府提供公

¹¹ Ronald Coase, *The Firm, The Market and the Law* (Chicago: The University of Chicago Press, 1988), p.132.

¹² Oliver Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: Free Press, 1985); Michael Dietrich, *Transaction Cost Economics and Beyond: Towards a New Economics of the Firm* (London: Routledge, 1994).

¹³ John Wallis and Douglass North, "Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970," in E. L. Engerman and R. E. Gallman eds., *Long-Term Factors in American Economic Growth* (Chicago: The University of Chicago Press, 1986).

共財和公共服務來降低締約、協商、執行契約和成本。¹⁴由於企業追求降低交易成本的過程，有時會形成對其他企業的傷害，因此，才有制度的形成。Coase也曾專文論證交易成本及制度化交易的可行性。¹⁵依G. M. Hodgson的說法，交易成本可歸類為下列二種：¹⁶

(一) 制度化的交易成本：即搜尋成本、訂約成本、訂價成本、監督成本、履約成本、協調成本、代理人成本....等等。同時，這也是表示交易的過程深受制度的規範，法令規章如中共《國務院於鼓勵台灣同胞投資的規定》、《台灣同胞投資保護法》、《中外合資經營企業法》等規範，但在中國，合同的審批程序繁瑣，有時，甚至須要中央特許才可經營的行業，甚至中央、地方二套標準，形成制度的制約，衍生出的交易成本—時間成本、貨幣成本，為縮短時間成本造成企業額外的支出，貨幣成本的增加。

(二) 非制度化交易成本：即為關說、賄賂成本，這是因應中國大陸人治社會，官員的設租行為以及索回扣，人情關說....等等非制度化的交易行為。透過非制度化的交易可以縮短合同審批時間、降低協議金額、實際到位金額、批租土地的租金降低、獲得便宜的原物料....等等，可以大幅度降低交易成本。中國社會中最常使用的人情、關說、關係政治學、走後門，目的乃在於用貨幣成本來縮短時間成本，同時獲得更多的交易訊息，儘快的讓企業順利運作，降低生產及會計成本，這就是大陸制度環境所衍生出來的交易成本模式。

但實際上運作過程，投入在非制度化交易的成本也是非常高的，如賄賂或打通關節的費用，甚至變相地代為支付官員的子女到國外求學的所有費用等，有時官員的更替，或地方與中央官員皆要打通，往往又形成另一

¹⁴ Douglass North. *Structure and Change in Economic History* (New York: W. W. Norton & Company, 1981), p.24.

¹⁵ Ronald Coase, "The Problem of Social Cost," *Journal of Law & Economics*, No.3 (October 1960).

¹⁶ G.M. Hodgson, *Economics and Institutions: A Manifesto for a Modern Institutional Economics* (Cambridge, MA: Polity Press, 1988); *Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1996).

種惡性循環，換言之，「尋租」行爲的存在乃爲求降低交易成本，但反過來，尋租行爲卻又成爲另一種固定型態的交易成本。

三、逆制度與制度化下的營運模式

制度的規劃、執行及運作皆需要政府功能的發揮，但有時政府自己也成爲制度障礙或制度制約的一部份，因而衍生出制度化與非制度化交易成本，因應制度化與非制度化交易成本，廠商也會有相對應的策略與方法，特別是兩岸特殊的政治經濟情勢，根據研究分析瞭解，廠商面對非制度化與制度化交易成本，個別採取營運模式不同，非制度化交易環境時，廠商會採取逆制度化的營運模式，而當制度化交易環境時，廠商則會採取制度化的營運模式，分述如下。

四、非制度化交易環境下的逆制度化營運模式

廠商在非制度化交易環境下，會採取下列四種逆制度化營運模式：

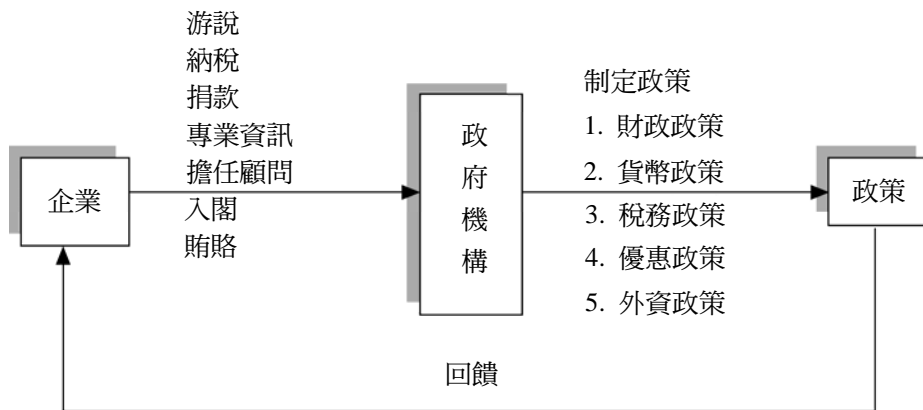
(一) 共生的關係的逆制度化營運模式：Martin Marger指出，政府和企業是現代社會中最重要的社會組織，它們控制大量的資源，具備絕對的權威和影響力，因而對民生計產生相當普遍而深入的影響，而大企業運用游說、賄賂、捐款或提供有關政策制訂的專業資訊，或擔任委員會顧問等方式，將經濟權力轉變成爲政治權力而影響政策，降低市場的交易成本。¹⁷Marger與Fred Block所提出的政府與大企業間存在者相輔相成的共生(Symbiotic)關係，即大企業負責維持經濟社的運作健全，政府透過徵稅或政策規範，來與企業合作，並作爲政府稅收及財政資源收入的主要來源，而政府則致力於維持現有市場運作體制，¹⁸並創造如James O'Connor

¹⁷ Martin Marger, *Elites and Masses: An Introduction to Political Sociology* (New York: D. Van Nostrand, 1981), pp.120-121.

¹⁸ Ibid.; Fred Block, "The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State," in Richard Quinney ed., *Capitalist Society* (Homewood: The Dorsey Press, 1977), pp.128-140.

所說適合大企業發展的社會環境，主要指公共基礎建設等社會投資（social investment）以增加大企業的生產力，或提供優惠稅率來吸引大企業或外資企業的投資，同時，增加社會保險與教育支出等社會消費（social consumption），以降低大企業的生產成本。¹⁹

Evan Luard指出，政府有本身的運作機制，同時，也存在自己的立場和利益，而政府的政策目標或規劃，經常都只是反映優勢的利益團體之想法與利益而已。²⁰也就是說企業常利用不同的方式，如游說、納稅、捐款、提供政策制訂的專業資訊、或擔任顧問或入閣，甚至採取走後門的方式來對政府形成政策制定的輸入（input）要件，企業本身也成爲另一個利益集團，對政府政策的輸入項形成一種壓力，希望政府制訂對企業本身較爲有利的政策或法案，而政府的政策就形成一種輸出（output）來對企業產生正面的回饋機制，如圖二所示。



圖二：企業與政府運作機制的作用圖

資料來源：高長、許源派，〈制度環境衍生的交易成本與大陸台商因應策略之探討〉，發表於「展望兩岸經貿關係」學術研討會，新北市板橋，2004 年 10 月 14-15 日。

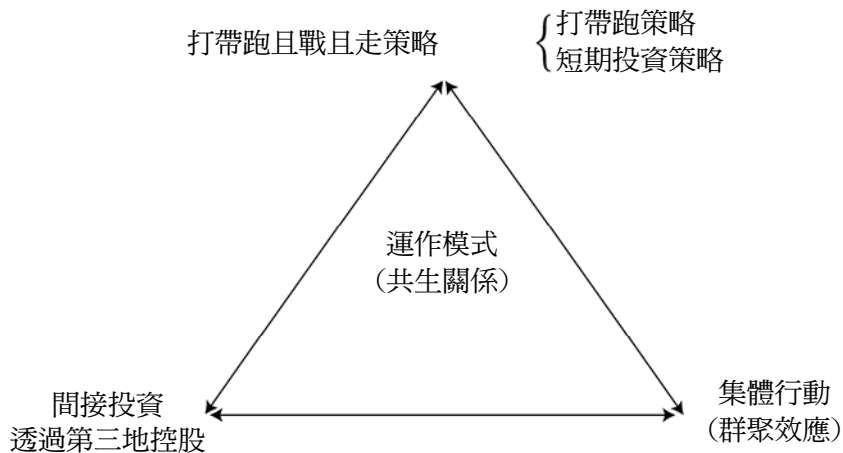
¹⁹ James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (New York: St. Martin's Press, 1973), p.7. 詳細討論請參照：蕭全政，《政治與經濟的整合》(台北：桂冠圖書，1991 年)，頁 115-117。

²⁰ Evan Luard, *Economic Relationships among States* (London: The Macmillan Press, 1974), pp.254-283.

(二) 短期策略 (打帶跑): 企業在面臨政治制度的不明確性, 為因應這不明確性所帶來的衝擊及降低交易成本, 除了利用當地政府對台商企業的優惠減免措施外, 也著重短期收益的打帶跑及且戰且走的策略, 並未積極進行大規模的購地建設或購置新的機器設備, 以降低交易成本。

(三) 間接投資 (透過第三地公司): 政治對立關係造成廠商在投資當地國的不確定性增加, 風險較高。為了降低投資的風險及降低交易成本, 廠商通常是採取間接投資的方式, 透過第三地控股公司轉投資方式, 以降低初期的投資風險, 加上因有明確的制度化法律規範及制度規範, 可以降低在大在投資當地國的交易成本, 及市場的不完全性帶來之困擾。

(四) 群聚效應 (結合上中下游廠商): 上下游產業一起連袂到第三國投資設廠, 一方面可以降低原料取得的不確定性因素, 另一方面也可確保長期訂單的保障, 使得下游產業得以持續不斷生產。事實上, 產業聚集一方面可以有更多籌碼與當地鄉鎮政府討價還價, 以便得到更好的租金及談判條件, 另一方面則為了省下許多非制度性的交易成本, 如圖三。



圖三：非制度下的逆制度化營運模式

資料來源：高長、許源派，〈制度環境衍生的交易成本與大陸台商因應策略之探討〉，發表於「展望兩岸經貿關係」學術研討會，新北市板橋，2004年10月14-15日。

五、制度化交易環境下的制度化營運模式

制度發展如前所述，具有多元思維，如制度障礙環境之外，也包括法治面與執行面，但總是在制度內尋求降低交易成本，也就是法治化下尋求制度化的營運方式，與非制度化下尋求逆制度化營運模式不同，因此成爲法治化的交易模式，制度化的交易模式，因應制度化交易成本，參照學者高長，許源派的台商非制度化交易成本，以及彙整大陸台商白皮書的相關政策建議，加上，本研究實際訪查台商企業，而建議台商生存企業的經營應對方式，可以採下列八種制度化交易環境下的制度化營運模式：

（一）法治化下尋求投資保障協定：對中小企業而言，最期待的是健全的法制，特別是投資保障協定，讓企業在投資當地國可以有較爲完善的法制化保障，也才能讓廠商與當地企業有相同的競爭起點。

（二）在制度制約下降低營運成本---縮小規模：面對 2008 年以來的全球金融風暴，廠商不得不改變以往的操作方式，注重廠房規模、標準作業流程（SOP）等，發現成本堆積過多，客戶已不能接受和以往較高的價格，雖然品質保證，但客戶的目標價位門檻進不去，無法取得訂單。爲因應世界局勢的轉變，企業也需要有靈活的經營策略，特別是中小企業，將企業規模轉變，逐漸化整爲零，逐步降低營運成本。

（三）創新研發：企業要發展就必須要有創新能力，增加價值，才能擁有生存發展空間。也因持續有「被利用的價值」，其投資權益才可望獲得保障，創新實力（Innovation power）表現在專利數量的多寡，企業的創新能力也可透過企業併購方式，快速獲得技術及學習創新能力。

（四）策略聯盟：企業要以「合競」的態度，積極與歐、美、日外商先合作再競爭，以各種形式的策略聯盟，相互合作，在大陸市場與世界市場合作，共創多贏。

（五）與未來政府重大建設規劃勾連：企業應利用與政府重大建設規劃所帶來的商機，由外銷轉向內需的經營，並視自己的狀況分段佈局，政

府著重的重點產業如新興產業：即生物科技、綠色能源、觀光旅遊、醫療照護、精緻農業及文化創意等新興產業，還有智慧型產業如雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築及專利產業化等四項新興智慧型產業...等等產業。

(六) 風險控管：企業投資仍應注意各種商機所帶來的風險，早做因應，風險管理、控制與因應。

(七) 健全企業體質：企業要健全體質、合理化經營，積極迎接來自投資母國及當地國內外政策變化的挑戰。

(八) 轉型經營：企業只有經常與適時做轉型經營，才有亮麗的明天，轉型要在順境時就著手法做，才易成功，企業只有「恆轉」才能「恆大」、「長存」。

參、後 ECFA 時期大陸制度環境的變遷

ECFA的簽訂，代表兩岸關係的新里程碑，但另一方面，也代表ECFA簽署後的兩岸關係是一現在進行式，不是代表ECFA問題的解決，而是標誌著兩岸「後ECFA時期新合作」的開始。今後兩岸的工作重點是全面推動ECFA的各項後續協商，以取得協商的實質性成果，包括啟動貨物貿易、服務貿易和爭端處理機制的談判，以及加快兩岸投資保障協議的商談。²¹台商面對後ECFA時期，大陸制度環境的變遷，逐漸形成兩大經營主軸目標及期待，一是尋求兩岸制度化的管理機制；二是追求制度變遷下的制度化內涵的移轉，以下分述之。

一、尋求兩岸制度化的管理機制

事實上，在ECFA簽訂之前，兩岸對台商的經貿糾紛就積極介入處

²¹ 〈後 ECFA 時期兩岸政治談判的準備與路徑〉，

<http://www.chinareviewnews.com/doc/1017/3/3/3/101733366.html?coluid=3&kindid=12&docid=101733366>。

理，希望降低台商在大陸的非制度化交易風險，特別是海基會協助處理台商經貿糾紛案件，從 1991 年台商投訴到海基會在財產法律權益方面，經貿糾紛就有 13 件，1992 年則增加到 23 件，另外，人身安全類也有 2 件，到了 1993 年，除了有 57 件的台商投訴在財產權益方面，17 件是人身安全類之外，又增加了 4 件是大陸人民及廠商投訴到海基會的案子，這也代表兩岸人民對兩岸經貿糾紛的思維分歧，到底是要訴求台商投資地-大陸的法院來審理，還是要透過海基會這個中介機關來處理，²²便有著不同的看法，大陸人民與台商的經貿糾紛，透過海基會來處理的案件，的確不多。

而就台商投訴財產法律權益類則逐年增加，到了 2008 年更突破 221 件，2009 年更高達 428 件，2010 年也有 368 件，而就台商人身安全方面，在 2006 年就從 2005 年的 133 件增加到 197 件，在 2007 年更增加 249 件，2008 年則突破 300 件達到 312 件，2009 年 353 件，2010 年也達到 328 件，²³而此時期則適值 2008 年底以來的全球金融風暴所影響，台商因為金融風暴有倒閉、歇業、停業或關廠的情事發生，也間接導致台商的人身安全遭受影響，而這些向海基會投訴的台商，仍只占赴大陸投資台商的一部分，因為多數台商也會跟當地的台商協會，甚至是當地的大陸對台辦尋求協助，這也是為何中共中央近年來對台商的關注比以往更加積極的原因。

大陸國務院台灣事務辦公室也積極成立各省、自治區、直轄市及部分副省級以上，城市台胞權益保障機構共 47 個，以「積極」保護台商的權益，除了部分機構沿用當地台辦之外，幾乎是另外成立「台商投訴協調中心」，以協助保障台商的權益。²⁴同時，中共中央台辦也在 2005 年下半年與國民黨大陸台商服務聯繫中心，建立了台商合法權益保護工作平台，通過定期會晤等方式開展合作與交流，雙方在 2005 年 11 月達成 10 項共

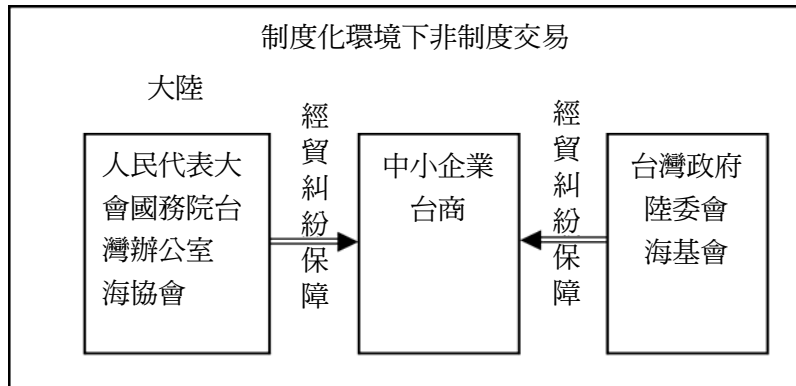
²² 海基會只能協助處理，無法審理，因為海基會並沒有法律管轄權。

²³ 〈海基會協助台商經貿糾紛案件處理統計表〉，<http://www.seftb.org/download/經貿糾紛統計10007.xls>。

²⁴ 中國大陸國務院台灣辦公室(國台辦)，〈國共兩黨有關機關保護台商合法權益工作平台情形及動態〉，http://www.gwytb.gov.cn/tbqy/job/qingkuang/201101/t20110106_1678336.htm。

識，2006年9月達成10項共識，2007年7月再達成10項共識。²⁵

另外，大陸中央也針對《台灣同胞保護法》、《台灣同胞保護法實施細則》作為目前大陸第一部也是到現今唯一一部關於「台灣同胞權益」保障工作的基礎性法律規範進行修訂，特別於2007年1月30日正式成立「台商權益保障工作聯席會議」，目的乃為了順應時代形勢為台商合法權益進行「官方」保護工作。2011年4月26日由中共全國人民代表大會嚴雋琪副委員長，在第十一屆中共中央人大常委會第十四次會議上作了報告，要求國台辦會同各相關機構督辦處理台商投訴案並研究解決台胞最關心、最直接、最現實的權益問題，希望完善對台商保護的「法制環境」。²⁶希望建立對台商的制度化、法制化的權益之保障企圖心，昭然若揭，另一方面，也希望拉攏台商，成為兩岸關係中的，對大陸正面肯定的力量。相較於大陸，台灣對台商的保障顯然是間接方式透過海基會的協助處理，對台商權益實際上保障不足，如圖四所示，這也是為何台商對後ECFA時期，兩岸簽訂投資保障協定會有相當高的期待的原因。



圖四：兩岸對台商的制度化環境非制度化交易的經貿糾紛保障流程圖
資料來源：作者自繪。

²⁵ 同前註。

²⁶ 同前註。

二、追求制度變遷下的制度化內涵的移轉

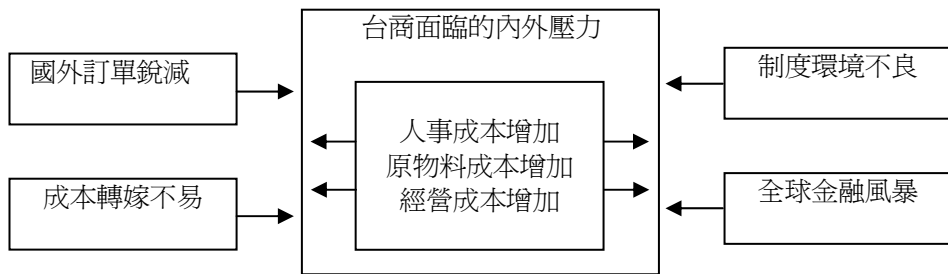
根據經濟部投審會委託中華經濟研究院於 2009 年調查大陸台商之後所編撰的「2010 年對海外投資事業營運狀況調查分析報告中」中指出：台商赴中國大陸投資的動機從 2007 年到 2009 年基本上的排序不變，但實際比重則有不同，以排名第一的投資動機—「當地市場發展潛力大」為例。在 2007 年為 26.76%，2009 年則增加到 32.3%，可見大台商越來著重大陸內銷市場的投資動機。另一方面，排名第二的是勞工成本低廉，特別是從事製造代工(OEM)的製造業台商，但近年來也發生了變化，以 2007 年為例，其投資動機比重仍在 26.72%，但 2009 年則減為 24.90%，代表台商逐漸不再視勞工成本低廉為赴大陸投資的主要動機。事實上，依據 2011 年兩岸白皮書所作的調查，大陸台商目前最缺乏的反而是「人力」，即勞動力，而且勞動力成本不斷攀升，中國大陸在 2011 年各地區大多提高最低工資水平，如深圳從原本的 1100 人民幣調高到 1320 人民幣，調幅高達 20%；北京也從原本的 960 人民幣調高到 1160 人民幣，調幅高達 20.8%；重慶則從原本的 680 人民幣調高到 870 人民幣，調幅為各地區之冠，高達 27.9%，詳見表一。

表一：中國大陸地區 2011 年各地最低工資標準

地區	標準實行日期	每月最低工資標準(人民幣)		
		調整前	調整後	漲幅(%)
深圳	2011.4.1	1,100	1,320	20.0
浙江	2011.4.1	1,100	1,310	19.1
廣州	2011.3.1	1,100	1,300	18.2
上海	2011.4.1	1,120	1,280	14.3
北京	2011.1.1	960	1,160	20.8
天津	2011.4.1	920	1,160	26.1
江蘇	2011.2.1	960	1,140	18.8
福建	2011.3.1	900	1100	22.2
重慶	2011.1.1	680	870	27.9

資料來源：紡拓會，〈中國大陸工資上漲 台商因應之道〉，[http://monitor.textiles.org.tw/DOC/專題報告\(網站用\)/專題報告-10005_中國工資上漲台商因應之道.pdf](http://monitor.textiles.org.tw/DOC/專題報告(網站用)/專題報告-10005_中國工資上漲台商因應之道.pdf)。

中小企業台商成本增加的壓力乃內外兼具，外則國外客戶不見得會同意台商轉嫁成本，內則勞動成本、管理成本、人事成本逐年增加，使得台商苦不堪言，甚至有中小企業台商直言「苦撐、硬撐」。²⁷再加上大陸制度環境不良，全球金融風暴使得國外訂單銳減，更加重台商外在經營的壓力，參見圖五。



圖五：大陸台商面臨的內外壓力流程圖

資料來源：作者自繪。

另外其他的投資動機如配合國外客戶要求，基本上從 2007 到 2009 年呈現蒸蒸上升的趨勢，如 2007 年的比重為 10.35%，2008 年月則增加到 11.67%，2009 年稍降為 11.39%。但早期台商也相當重視的群聚效應，及土地成本低廉，則分別比重下降，在 2007 年「配合中、下游廠廠商外移」的動機比重為 12.03%，2008 年則微降為 11.79%，但到 2009 年則降為 9.03%，另一早期重要投資動機—「土地成本低廉」在 2007 年則 7.32%，在 2008 年則降為 5.9%，到了 2009 年則微微上升到 6.3%，代表大陸的土地成本也不如以往的低廉。

此外，2008 年～2010 年台商對大陸各地區的金額也逐年發生轉變，不過仍是集中在江蘇省、廣東省、上海市、浙江省及福建省前五個重點的地區，不過，每年排名不同，以 2008 年為例，江蘇省排名第一，上海市第二、廣東省第三、福建省第四、浙江省第五，但到了 2009 年，江蘇省第

²⁷ 作者親自到大陸廣東省東莞市訪查時，一家絨毛玩具廠台商邱先生如是說。

一，但廣東省則取代上海市成爲第二、上海市爲第三、浙江省也取代福建省爲第四，福建省爲第五。2010年基本上前三名不變，但福建省又追上浙江省成爲台商投資大陸的第四名，浙江省爲第五名。

而後 ECFA 時期台商企業的制度轉移，依照台北大學亞洲研究中心委託台北經營管理研究院所做，2011 大陸台商白皮書及本研究至大陸對台商的實際調查研究，整理歸納，大概可歸結 12 項大陸台商企業的制度轉移：

- (一) 台商的競爭對手，以往港商、台商的競爭，現在轉移到與大陸本土商的競爭，內外銷皆然。
- (二) 資源因素，2011 年最缺乏的是人力不足，其次是資金，通路及電力與訂單，技術缺乏，缺原料，缺遠景，缺土地，缺石油與以往勞動力充沛的發展對照，已產生制度內涵的轉移。
- (三) 經營壓力，華南台商經營壓力最大，其次爲華東台商、華北台商，最後爲華中台商。
- (四) 資金問題，台商大都靠自有資金週轉，有 39% 台商未能貸到當地的銀行款，而與當地銀行往來以短期貸款爲多(33%)、長期貸款較少(14%)；其次爲押匯貸款(14%)、避險操作(13%)；再次爲託收貸款(6%)與遠期外匯(5%)。很顯然，大陸銀行與台商的往來有很大的改善空間。
- (五) 土地問題，台商遭遇的土地問題甚多。其中，最大的困擾是土地權證的合法取得(34%)、土地取得不易(30%)及土地稅高(30%)等三大問題。
- (六) 稅務問題，其中，稅務法令複雜難懂、優惠減少、稅賦負擔增加、過重及查稅的困擾等 4 項。
- (七) 山寨仿冒與智財權問題，山寨仿冒在大陸不但是經濟現象，且已逐漸形成一種流行文化。
- (八) 經貿糾紛與勞資爭議。

- (九) 拓展大陸內銷問題，其中以行銷通路佈建不易、業務人員素質不佳及遇到價格惡性競爭等問題最大。
- (十) 權益保障，台商最需要的權益保障為人身安全、財產保障及智慧財產權的落實等。
- (十一) 投資的一般性問題，台商在大陸碰到的一般性問題以不可控制的成本太高（57%）與政策變動太快難以掌握（42%）為最；其次是勞動爭議多（37%）、人際關係複雜，因而交際應酬變多（28%）；再次為保護主義盛行（20%）、前後任官執法不一（17%）、欠缺履行合同誠意（16%）以及要應付租稅與勞動等年度大檢查（12%），這五大因素除了履行合同之外，皆與公權力太大有關
- (十二) 轉型經營，轉型最大的困難是人才不足（30%增加到68%），其次大約有三成台商表示是資金不足與欠缺通路，再次有大約二成台商認為技術不足、欠缺品牌及開發不強、市場支持不夠及風險太大等四大因素。²⁸

肆、大陸制度變遷下台商的逆制度化與制度化營運模式

制度的規劃、執行及運作皆需要政府功能的發揮，但有時政府自己也成為制度障礙或制度制約的一部份，因而衍生出制度化與非制度化交易成本，因應制度化與非制度化交易成本，中小企業台商針對兩岸特殊的政治經濟情勢，及因應對非制度化與制度化交易成本，個別採取的逆制度化與制度化營運模式會有不同。

²⁸ 〈2011年大陸台商白皮書摘要〉，
http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=151&idx=2。

一、台商的逆制度化營運模式

中華經濟研究院的報告指出，中國大陸經濟適值巨大結構調整，占全中國大陸企業總數 99% 的中小企業，也同樣面臨制度的變革，其中更需要良好的經營環境，包括自由的進入方式，公平的競爭、成熟合理的金融秩序、健全的法制、透明的監管及有效的執行。²⁹事實上，由於原物料成本上漲，企業利潤被壓縮，很多企業面臨生產的困境，即生產無利潤，但不生產則連生存都有問題的困境，中國大陸廣東省中小企業局局長張文獻也承認，「中小企業的日子不好過，包括因原材料、人工等成本上漲帶來的負擔加重，有些企業有訂單也不敢接，甚至有一些企業因利潤下降，虧損而歇業，資金方面的表現在一減一增，一方面資金供應的來源減少，另一方面融資成本卻在上升。」³⁰

經濟部投資審議委員會委託中華民國企業總會於 2008 年所作的一份專業計劃「大陸經貿新措施對台商之影響分析」中提到，中小企業台商中，尤其是在東莞及廣州設廠的台商，因人民幣升值，導致獲利減少，而東莞台商上下游供應鍊較為群聚（cluster），進而影響到東莞台商的獲利率，該報告指出，東莞地區傳統產業的中小企業台商，自行吸收原物料成本、勞動成本及人民幣升值的成本價差能力較弱，獲利降低，也相對影響到中小企業台商融資的能力。³¹

該報告調查統計，測知中小企業台商面對大陸經濟新措施，即新的勞動合同法、企業所得稅法實施條例等，採取的措施及對策是：³²

- （一）開源節流、降低成本占 60.8%。
- （二）進行轉型升級占 44.1%。

²⁹ 吳惠林，〈中國中小企業面臨倒閉潮〉，
<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20110728/33558035>。

³⁰ 〈廣東承認部分中小企業經營困難〉，<http://finance.qq.com/a/20110624/001423.htm>。

³¹ 經濟部投審會委託中華民國企業總會專業計劃《大陸經貿新措施對台商之影響分析》，2008年12月18日，頁103-104。

³² 同前註，頁111。

(三) 成本轉占 33.7%。

中小企業台商在大陸的逆制度化營運模式可歸結如下列四點：

(一) 共生關係的逆制度化營運模式：台商企業在大陸面對訊息不對稱狀態所衍生的交易成本，乃運用語言文化、關係網絡等非正式途徑以尋求得到正確訊息，降低交易成本，增加競爭優勢，正所謂「知己知彼、百戰百勝」，再尋求法律上之保障及保護。

大陸台商面臨跨國企業競爭，一方面努力降低經營成本，另一方面則運用非制度化運作模式—即「關係政治學」以降低交易成本，增加企業的競爭力，同時，建立台商企業與地方政府間的相輔相成之共生的關係。為彌補大陸台商初期經營的劣勢並避開兩岸政治情勢不明朗及法律制度規範不明確的非制度化影響，同時，運用游說、賄賂、捐款或提供有關政策制訂的專業資訊，或擔任委員會顧問等方式，將經濟權力轉變成為政治權力而影響政策，降低市場的交易成本。

(二) 短期策略（打帶跑）：台商企業在面臨政治制度的不明確性，為因應這不明確性所帶來的衝擊及降低交易成本，台商企業除了利用中國大陸對台商企業的優惠減免措施之外，同時台商企業多集中在沿海經濟特區，與香港商是有明顯的差距，著重短期收益的打帶跑及且戰且走的策略，並未積極進行大規模的購地建設或購置新的機器設備。同時，在投資型態上，大多數台商都採取「三來一補」的方式，特別是「來料加工」的方式投資設廠，目的就是為了降低交易成本。

(三) 間接投資：兩岸政治對立關係造成台商在大陸投資的不確定性增加，風險較高。為了降低投資的風險及降低交易成本，台商通常是採取間接投資的方式，透過第三地控股，同時降低初期的投資規模，也同時能夠降低投資風險。

(四) 群聚效應：台商到大陸投資形成的產業群聚現象，在形態上可分為上下游產業的群聚及同業同儕或同鄉之群聚。上下游產業一起連袂到大陸投資設廠，一方面可以降低原料取得的不確定性因素，另一方面也可

確保長期訂單的保障，使得下游產業得以持續不斷生產，同時也可省下許多的非制度性的交易成本，避免消防等檢查的不勝其擾，如龍崗區台灣工業區就設立管理崗哨，由管理員代為協商處理。³³

二、台商的制度化營運模式

中小企業台商因應制度化交易成本及兩岸特殊的政治經濟情勢，個別採取的制度化營運模式如下：

（一）法治化下尋求投資保障協定：而對中小企業台商而言，最期待的是，後ECFA時期兩岸關係的最大進展就是健全的法制，誠如廣東石排地區一家台資絨毛玩具廠股東許先生指出：「兩岸關係的發展在後ECFA時期，最期待的是兩岸的投資保障協定，讓台商在大陸能有較為完善的法制化保障，也才能讓台商與大陸廠商有了相同的立足點。」³⁴

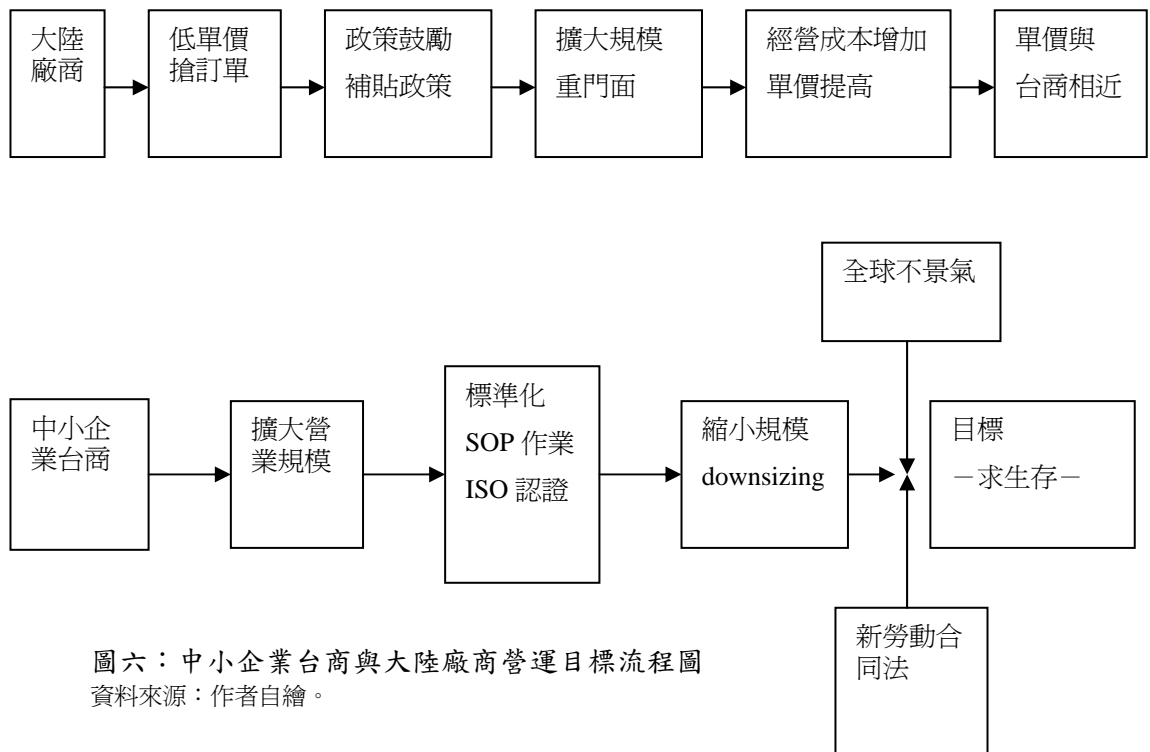
（二）在制度下制約降低營運成本：台商的競爭對手已轉移到大陸本土廠商，筆者於 2011 年 8 月 22-26 日實地調研廣東省東莞地區台商與大陸本土廠，發現相當特殊的現象，即大陸廠商（X 譜塑膠工廠）為一新設立工廠，租廠房費用花了 7 萬人民幣，目前有 250 個工人，廠房在科技工業區中，對面為台資電子廠，目前經營項目以文具、玩具為主，預估每月人事管銷約 60 萬人民幣，但另一家台資廠，廠房則為自己所有，主要接美國 Target stores 的聖誕節訂單，每年 6-9 月出貨，半年接單，半年則接近停業狀態，即使如此，年營業額仍有 400 萬美金，目前廠內的正職員工約 6-8 人，其餘，皆靠臨時工來完成工作，目的是為了降低成本，等 9 月出完貨之後，廠內只剩辦公室文員，其操作方式實在相當實際又有效率，也因為單價低，機動性高，客人每年的訂單仍持續不斷。

的確，台商面臨到全球金融風暴之後，又加上大陸實施新的勞動合同

³³ 高長、許源派，前引文。

³⁴ 此絨毛玩具台資廠是筆者實地調研的對象之一。

法，使得中小企業台商不得不改變以往的操作方式，注重廠房規模、SOP 作業程式...等等，發現成本堆積過多，客戶已不能接受跟以往如此高的價格，雖然台商有品質保證，但客戶目標價位門檻進不去，就是沒訂單，中小企業台商也逐漸化整為零，逐步降低營運成本。但相對地，大陸廠商因為早期低價接单賺了不少錢，也因此逐漸擴充營業規模，加上大陸政策的鼓勵或補貼政策，使得大陸廠商規模皆逐漸擴大，如同大陸廣東石碣 X 譜塑料廠一樣，即便租的廠房也會考量門面及工人操作標準化的流程，凡此種種皆需要「成本」，因此，可以發現一個未來趨勢—即台商的單價會逐漸與大陸廠商相近，甚至更便宜，完全顛覆以往對中小企業台商的看法。台商為因應世界不景氣及新勞動合同法的新作法是縮小規模（downsizing the scale），而品管由廠內人員作控制，其餘可以的話，臨時工或外發加工衛星體系則為另一選擇。



圖六：中小企業台商與大陸廠商營運目標流程圖
資料來源：作者自繪。

(三) 創新研發：台商唯有努力創新，增加價值，才能擁有生存發展的空間。也因持續有「被利用的價值」，其投資權益才可望獲得保障，根據世界經濟論壇（WEF）2011 年至 2012 年的評比，在 142 個受評國家中台灣的成長競爭力為第 13 名，優於韓國（第 24 名）；創新與成熟度（包含「企業成熟度」與「市場效率」）優於新加坡（第 11 名）與韓國（第 18 名）。³⁵按個人平均所得計算，台灣獲得「美國專利暨商標局」（USPTO）認可的專利數量多過美國，但是中小企業台商的創新能力，除了與國際比較之外，不要忘了，後有追兵，大陸企業創新能力已逐漸跟上，透過企業併購方式，快速獲得技術及學習創新能力。

(四) 策略聯盟：台商要以「合競」的態度，積極與歐、美、日外商及大陸本土陸商先多合作再競爭，以各種形式的策略聯盟，相互合作，在大陸市場與世界市場合作，共創多贏。

(五) 與未來政府重大建設規劃勾連：台商應利用十二五規劃所帶來的商機，由外銷轉向內需的經營，並在沿海、內陸及一、二、三線城市，視自己的狀況分段佈局，及配合後 ECFA 時期，台灣政府著重的重點產業如：六大新興產業：即生物科技、綠色能源、觀光旅遊、醫療照護、精緻農業及文化創意等六大新興產業，還有四大新興智慧型產業：針對雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築及專利產業化等四項新興智慧型產業以及十項重點服務業：也就是推動國際及兩岸醫療，國際物流、音樂及數位內容、會議展覽產業、美食國際化、都市更新、WiMAX、華文電子商務、高等教育輸出、高科技及創新產業籌資平台等 10 項重點服務業。

(六) 風險控管：台商投資仍應注意各種商機所帶來的風險，早做因應，風險管理、控制與因應。

(七) 健全企業體質：台商要健全體質、合理化經營，積極迎接來自

³⁵ 〈台灣投資環境評比〉，<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=22>。

國內外與大陸政府政策變化的挑戰。

(八) 轉型經營：台商只有經常與適時做轉型經營，才有亮麗的明天，轉型要在順境時就著手法做，才易成功。企業只有「恆轉」才能「恆大」、「長存」。(參見表二)

表二：後 ECFA 時期大陸台商的因應策略表

因應策略	策略內涵
1. 台商要不斷創新突破與時俱進。	台商唯有努力創新，增加價值，才能擁有生存發展的空間。也因持續有「被利用的價值」，其投資權益才可望獲得保障。
2. 台商對外投資要正派經營，與人和善，且善盡企業公民的社會責任。	進而發揚「守法繳稅」、「和氣生財」的商人倫理精神。
3. 台商要健全體質、合理化經營	積極迎接來自國內外與大陸政府政策變化的挑戰。
4. 台商要以「合競」的態度，積極與大歐、美、日外商及大陸本土陸商先多合作再競爭。	以各種形式的策略聯盟，相互合作，在大陸市場與世界市場合作，共創多贏。
5. 台商應積極「培養」與「善用」人才	轉型培養「創新經營團隊」，且由新舊兩代做好創新接班傳承。
6. 台商只有經常與適時做轉型經營，才有亮麗的明天	轉型要在順境時就著手法做，才易成功。企業只有「恆轉」才能「恆大」、「長存」。
7. 台商隨時注意大陸政府宏觀調控政策的定向	不管是金融、租稅、貨幣政策以及應付通膨，大陸政府只會不斷調整其宏觀調控政策，台商宜隨時掌握其調控方向以因應。
8. 台商宜下功夫研析 ECFA 後的兩岸經貿新情勢	在「天時、地利、人和」三條件具備下，積極在兩岸佈局、尋求策略聯盟，創造商機。
9. 台商應利用十二五規劃所帶來的商機	由外銷轉向內需的經營，並在沿海、內陸及一、二、三線城市，視自己的狀況分段佈局。
10. 台商投資仍應注意各種商機所帶來的風險，早做因應。	風險管理、控制與因應。

資料來源：作者整理自〈2011年大陸台商白皮書摘要〉，

http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/03/03_content_01.asp&weekid=151&idx=2。

伍、後 ECFA 時期台灣政府對台商政策的發展方向

根據經濟部審議委員會委託中華民國全國工業總會，於 2008 年所執行的「大陸經貿新措施對台商之影響分析」之專案計劃的深度訪談資料顯示出，不同產業的台商希望，台灣政府優先與大陸協商的项目各有不同，但整體而言，「兩岸直航」、「簽訂投資權益保障協定」、「避免兩岸重複課稅」、「銀行到大陸開設分行」等，是不同產業別的台商業普遍希望兩岸先行協商的事項，目的可以降低台商的非制度化交易成本，進而形成良善的制度環境，建立中小企業台商制度化交易的法制化基礎，提供中小企業台商更為便利的融資管道，特別是長期困擾台商的「投資保障協定」，對台商而言，安全投資環境的優先性，遠遠大於稅收或其他優惠政策，特別是台商在大陸面臨的投資陷阱，也是台商希望兩岸政府先優先協商的項目。³⁶

根據中華民國 100 年國家建設計劃中所指出：民國 100 年，台灣政府因應後 ECFA 時期台灣經濟發展的新局勢，將由五大政策主軸著手，就是「創新經濟」、「公義社會」、「優質人力」、「低碳環境」、「廉能政府」等五大政策，其中在「創新經濟」政策中，又希望建構出四項子政策：即加速產業創新、推動空間改造、推動全球招商及強化國際連接。而加速產業創新，又分為五方面：³⁷

- (一) 發展區塊產業：推動「產業有家、家有產業」，依據產業特性，區位優勢條件等，發展區域品牌，落實區域發展。
- (二) 推動六大新興產業：即生物科技、綠色能源、觀光旅遊、醫療照護、精緻農業及文化創意等六大新興產業。
- (三) 加速推展四大新興智慧型產業：針對雲端運算、智慧電動車、智慧綠建築及專利產業化等四項新興智慧型產業。

³⁶ 經濟部投審會委託中華民國企業總會專業計劃，前引文，頁 108。

³⁷ 行政院經濟建設委員會，《中華民國 100 年國家經濟建設計畫》(台北，三民書局，2010 年)，摘要。

(四) 發展十項重點服務業：也就是推動國際及兩岸醫療，國際物流、音樂及數位內容、會議展覽產業、美食國際化、都市更新、WiMAX、華文電子商務、高等教育輸出、高科技及創新產業籌資平台等十項重點服務業。

(五) 推動傳統產業升級：而強化國際連結，有兩大方向：

1、促進兩岸互利共榮：其中持續檢討兩岸經貿政策，並依據「海峽兩岸合作架構協議，ECFA」，於協議生效後六個月，兩岸就貨品貿易、服務貿易、投資及爭端解決等 4 項議題，展開協商進行及規範下的協商。

2、拓展全球佈局：運用兩岸在ECFA簽署下的有利契機，推動「壯大台灣、連結亞太、佈局全球」的策略，積極參與區域經濟整合、推動與新加坡及其他各國洽簽自由貿易協定 (Free Trade Agreement)，積極參與 WTO、APEC、OECD等國際經貿易組織。³⁸

不過，政府的政策規劃是否能落實，特別是 ECFA 的簽訂，代表兩岸關係的新里程碑，但另一方面，也代表「ECFA 簽署後」的兩岸關係是一現在進行式，不是代表 ECFA 問題的解決，而是標誌著兩岸「後 ECFA 時期新合作」的開始。其中代表當前及今後兩岸的工作重點是全面推動 ECFA 的各項後續協商，以取得協商的實質性成果，其中包括啓動貨物貿易、服務貿易和爭端處理機制的談判，以及加快兩岸投資保障協議的商談。其中兩岸的投資保障協定的洽簽，對台商特別是中小企業台商相當重要，因為兩岸能有投資保障協定，以保障台商在大陸投資及訴訟的權益，讓中小企業台商在大陸的投資發展能有一個「制度化」的發展，也就相對地降低了中小企業台商非制度化的交易成本。

即使如此，ECFA 的各項後續協商同步開展時，也需要對台商權益保障及未來發展做更進一步的制度化規劃，依照台北大學亞洲研究中心委託台北經營管理研究院所做的 2011 大陸台商白皮書及本研究至大陸對台商

³⁸ 同前註。

的實際調查研究，整理歸納，大概可歸結下列 10 點建議：

- (一) 主動提供台商政策資訊與趨勢變化，做為台商海外投資的參考。
- (二) 與台商協會規劃與組織台商各種團體，加強設計能力及技術創新，提高合作競爭力。
- (三) 全面組織整合各財團法人、金融體系、各種公私協會、學術團體以及各類型的智庫，協助台商整合。
- (四) 於各經濟區塊，成立台商服務專責機構，定期拜訪台商並回報。
- (五) 成立全球台商研究及聯絡中心。
- (六) 對 ECFA 後的兩岸後續談判與兩岸經貿發展，先與台商座談，以獲得更實際及充分的資訊。
- (七) 主動協助台商規劃與大陸十二五規劃勾連的綠能產業。
- (八) 積極協助台商處理在大陸所遭遇的權益保障問題。
- (九) 協助中小企業台商企業融資，可採企業、物流與銀行業者三方物流的融通倉模式。³⁹
- (十) 配合台灣創意中心，協助台商在大陸創品牌、建通路及培養拓展市場所需人才。

如同台灣經濟研究院，在 2010 年台灣各產業景氣趨勢調查報告中，研究指出未來經濟成長的不確定因素，除了政府的財政及貨幣手段之外，另一個重要的不確定因素就是政治因素的干擾，亦即兩岸關係以及國內政治情勢的發展，雖然不是經濟層面的因素，但對投資意願的影響，以及未來兩岸關係是否能有突破性雙贏的發展，對扭轉經濟景氣有決定性的影響，台灣政府當局不可不重視。

總的來說，後 ECFA 時期，台商面臨的制度的變遷及發展，產生了與以往不同的制度選擇及對政府的期待，尤其是在兩岸在第八次「江陳會

³⁹ 所謂的融通倉是指專業物流公司以企業倉單的質押方式，協助貨主向銀行進行融資，進而形成的資金流通服務中心。

談」所簽署之「海峽兩岸投資保障和促進協議」之後，台商，特別是中小企業台商，以往大多以單打獨鬥的方式，或是透過第三地投資公司轉投資中國大陸以獲得較為完善的投資保障，現在也可以直接透過合法制度以獲得相對法律保障，加上，兩岸智慧財產權保障合作協議的簽訂，雙重保障台商權益，特別是中小企業台商，更是，引領期盼政府的制度化保障，以跳脫以往非制度化的營運模式，逐漸進到制度化運作模式。