



對中國大陸投資的整體策略

釐清「戒急用忍行穩致遠」政策意涵 還原「積極開放有效管理」政策真諦

陳博志

我國從1996年的「戒急用忍行穩致遠」政策調整為2001年的「積極開放有效管理」政策，期間兩項政策的真正精神何在？調整的時空背景與整體經濟政策架構是什麼？各界或由於政治立場或者產業利益的不同，而有迥異的認知與解讀，造成社會各界不必要的爭議；有鑑於此，在我國綢繆全球布局上，中國大陸又是相當重要一環的當前，絕不可只顧開放而忽視市場失靈問題及非經濟因素可能帶來動搖國本的傷害，因此，對中國大陸投資實應採取審慎的態度，亦即宜循序漸進合理規範、積極開放有效管理以及研擬整體政策的配套措施…

前言

2001年的經發會決定我國對中國大陸投資的政策由原來的「戒急用忍行穩致遠」政策，改為「積極開放有效管理」之政策。由於緊接在經發會之後發生了911事件及納莉颱風所造成

的水災，然後又逢立法院改選及內閣改組，因此各界對政策改變的理念及整體架構並不是很清楚，有不同政治立場或產業利益的人士，也可能由其本身的角度做不同的解釋。因此我們有必要把整體的策略做較詳細的說明，以減少不必要的爭議，並使政策的執行能更為正確有效。

基本上我們之所以需要有經濟政策，而不是完全自由放任由市場來做決定，就是因為市場力量常會遭遇經濟學上所謂市場失靈的問題，也就是市場運作時因為某些因素，而無法讓整個經濟達到最理想之境界的情況。在這些情況下，私人或個別廠商的利益和國家整體的利益不相一致，因此國家在必要時即需採取適當的政策來導正或規範市場力量，以增進全國的福利。這類市場失靈現象中，很常見的一類就是像環境污染這類外部性的問題，個別廠商的廢棄物排放會傷害到社會其他人，排放的廠商若不必承擔這些傷害的損失，不只污染產業會過度發展，社會利益也會受到破壞，因此文明國家都要對污染這一類具有外部成本之行爲加以管制。

另一類重要的市場失靈現象是有些社會整體的限制或顧慮，在個人及個別廠商的行爲中也不會被考慮到。例如電影院中自己一個人站起來可以看得更清楚，但大家都站起來時，大部分人都比坐時更難看清楚。個別廠商總希望利率愈低愈好，能借到的貸款愈多愈好，但從全經濟來看，太低的利率和太多的放款，卻有造成通貨膨脹的危險，因此政府必須常要維持適當的貨幣政策鬆緊，不能因為廠商的要求就降低利率或無限增加放款。

除了外部性和整體性的問題，市場失靈還有一個重要的來源，就是本國和外國政策的不當干預。本國政策不當干預而造成市場失靈的情況，要以經濟自由化或法規鬆綁來解決。但外國政策造成對我們不利的市場失靈時，我們最適當的政策卻不一定是放任不管，而可能是要有適當的對應政策。

在我國對中國大陸投資的問題上，這幾類重要的市場失靈問題都存在，而政治影響等非經濟因素也可能對我們造成甚大的傷害，而且相當嚴重，因此我們有必要採取適當的政策。我們將在第二節說明對中國大陸投資所帶來而非投資者承擔的成本，這也就是我國對中國大陸投資應有所規範的原因；第三節說明去年經發會時我們將政策由原來的「戒急用忍行穩致遠」走向「積極開放有效管理」的原因，以及兩項政策在精神上的異同；第四節指出目前及可預見的未來我國對中國大陸投資仍會存在的重要市場失靈問題；第五節則列舉新版對中國大陸投資政策所需的整體經濟政策架構。

我國對大陸投資所涉及的主要市場失靈問題包括對外投資脫走原來不必外移之相關產業、破壞產業結構的完整性、技術外流和台商相互競爭、對外投資太多使國內資金、人才不足、對開發中國家投資和貿易太密切將使所得分配惡化以及過度依賴中國經濟提高整體經濟風險與政治風險。

對中國大陸投資所涉及的主要市場失靈問題

對中國大陸或對其他國家投資都可能引起不少市場失靈的問題，而有些問題在對中國大陸投資時特別大或容易發生，因此比較值得注意是否採取對策。這些問題至少包括下列數項：

（一）對外投資脫走原來不必外移之相關產業 廠商對外投資之後，原本供應它原料及零組件的廠商，以及利用它的產品再加工的廠商，短期內雖仍可能利用貿易來維持彼此的合作，