

專案質詢

9-2-9-0349

立法院議案關係文書 中華民國 105 年 11 月 2 日印發

案由：本院許委員淑華，針對投資環境，台灣這幾年一直有個奇特的現象，就是各種國際評比都名列前茅，但實際吸引投資及人才的表現卻疲弱不振。這種「分數高、表現差」的高反差問題，凸顯出政府各種革新作為沒有完全對症下藥；其中一個關鍵是，過於執著於修法及簡化，卻忽略了行政程序革新的重要性。要求行政院建立可持續的投資及人才友善環境，除了靠創新創意及產業升級，更要仰賴政策法規的品質與競爭力的提升，以利台灣要在全球及兩岸賽局中維持競爭力。爰此，特向行政院提出質詢。

說明：

- 一、對於投資環境，台灣這幾年一直有個奇特的現象，就是各種國際評比都名列前茅，但實際吸引投資及人才的表現卻疲弱不振。反觀日、韓、星及東南亞各國，無論經濟發展程度或評比成績的高低，在招商引資的成績都顯著超越我國。這種「分數高、表現差」的高反差問題，凸顯出政府各種革新作為沒有完全對症下藥；其中一個關鍵是，過於執著於修法及簡化，卻忽略了行政程序革新的重要性。未來 20 年，台灣要在全球及兩岸賽局中維持競爭力，建立可持續的投資及人才友善環境，除了靠創新創意及產業升級，更要仰賴政策法規的品質與競爭力的提升。
- 二、政策法規品質有很多衡量指標；移除不必要或過時的法令及簡化行政程序無疑是重要的項目。但法規一再盤點、改革、簡化，稅賦也降到不能再降，卻似乎未見預期效果。舉個例子，世界銀行每年公布包含 189 國的「全球經商便利度評比」，我國排名從 2008 年的 61 名一路進步到今年的 11 名，相當驚人，也反映出政府按指標項目修法、簡化的成績。不過世界銀行分析各國進步趨勢發現，平均而言每減少與第一名的差距 1 個百分點，可額外吸引 2.5 到 5 億美元的投資。若按此經驗法則，過去八年台灣的外人投資至少應該倍數成長。但實際上外人及本國投資卻「屢創新低」，完全背離國際經驗。

立法院第9屆第2會期第9次會議議案關係文書

- 三、外人投資的增減絕非評斷政策法規品質的唯一標準，卻是最現實的成績單。特別是這幾年各國商會所反映的重大政策問題，除法規本身的問題外，更多在於主管機關制訂政策及行使裁量權過程中的恣意、臨時起意及不可預測。也難怪先前國際競爭力排名中台灣在法規鼓勵外人投資的排名，大舉滑落 37 名，掉到第 87 名。
- 四、程序改革比政策及法規革新更難。因為其不但涉及決策的程序及步驟，更與機關文化及心態有關。所幸如 OECD 等國際組織，甚至於像「跨太平洋夥伴協定」（TPP）等高標準經貿協定，已建構出一個所謂「良好監管政策作業準則」的框架。這個框架用以降低政策決定的恣意與臨時起意的工具，可以歸納為意見徵詢及回應、影響評估及定期檢討三項，並以影響評估為核心。
- 五、這三個看似簡單的內容，卻正好都是台灣最需要改革的領域；特別是近年來對於意見徵詢及定期檢討機制固然有明顯變革，但政策及管制措施的影響評估機制卻毫無進展。若按 OECD 及 TPP 的規定，管制政策影響評估以清楚描述所欲解決的問題為起點，以比較評估不同替代方案的利弊得失為終點，而最終方案的選擇，應參考可得的客觀證據及數據，並按「影響最小原則」為依歸，而非行政機關偏好的「揣測上意/民意」或「作業方便」原則。
- 六、以最近引起爭議的電業法修正為例，其過程確實有廣泛意見徵詢，但是因為沒有完整的修法影響評估報告，所以對要解決的問題說不清楚，對不同方案間（例如修與不修、大修與小修）的證據及利弊得失說不清楚，對經濟及社會的衝擊及配套說不清楚，整個過程充滿臨時起意的倉促感，導致最後面對反彈只能以政策急轉彎因應。再如金管會對「目標可贖回遠期契約」（TRF）高度介入的爭議，看來也是沒有清楚界定問題，沒有進行替代措施比較，沒有按照「影響最小原則」決定介入方式。
- 七、事實上，政策及監管措施的影響評估，可以是上百頁的報告，也可以是簡單的內部討論過程。其重點不在引經據典，而在於掌握問題、比較權衡及評估影響。因為若連想解決的問題都說不清楚，多半有恣意隨性的成分；若沒有比較權衡及了解影響，則就可能因揣測上意或民意而使結果不可預測。這種深層的行政革新成效不易立竿見影，但可能才是徹底改善投資環境的根本之道，也應是「英派改革」的努力方向。