

# 國際金融參考資料

第六十八輯

中央銀行經濟研究處編印

中華民國 104 年 6 月

# 國際金融參考資料

## 第六十八輯

### 目 錄



1. 區域整合及服貿協議的挑戰與因應策略 .....	汪 建 南 .....	1
2. 亞洲金融危機後南韓金融帳自由化之研究 .....	高 超 洋 .....	30
3. 希臘債務危機之最新發展 .....	何啟嘉、魏資尹 .....	60
4. 立陶宛加入歐元區啟動歐洲中央銀行 新投票機制 .....	何 啟 嘉 .....	74
5. 政府在產業創新所扮演的角色		
— 瑞典發展範例 .....	馬黃賴楊 雲建翰馥 龍勳群珉 譯 .....	85



版權所有，未經同意，請勿轉載。

# 區域整合及服貿協議的挑戰與因應策略

汪 建 南

## 摘 要

### 一、台灣參與區域整合與服貿協議生效延宕的困境

隨著杜哈回合的延宕，區域整合成為國際潮流，目前規模最大且與台灣關係最密切的是 RCEP 及 TPP。而 RCEP 與 TPP 趨於成形，貿易導向的台灣面臨被邊緣化的困境。參與新世代的區域整合，台灣面臨高開放標準及境內制度改革的衝擊，且台灣獨特的受制於兩岸政治面的因素。台灣請中國協助進入 TPP，中國則要求台灣優先通過服貿協議，但立法院至 103 年 9 月才將「兩岸協議監督條例」納入議程，通過後再逐條審議服貿協議。

### 二、本文的特色

台灣參與區域整合的策略，其與服貿協議的關聯，以及服貿協議的利弊得失，形成複雜的脈絡。本文試圖對相關議題作全面分析並對問題的解決提出多種角度的建議。此外本文有異於既有文獻的特點亦包括在區域整合方面對 RCEP 與 TPP 優先序的多方分析、詳細探討服貿協議與區域整合的關聯；在服貿協議方面，本文為國內少見完整處理

服貿協議議題的文章，而前瞻性探討服貿協議策略為其獨特性。

### 三、中國國際政經影響力及台灣對服貿協議之態度

中國大陸對 RCEP 有關鍵影響力，其對 TPP 小國亦有運作的空間。在 RCEP 與 TPP 俱採共識決下，台灣首需通過中國關卡才得以進入主要區域整合，而關鍵性的服貿協議逐條審議存在眾多爭議。比對正反論點後，本文提出整合看法：中國給台灣優惠多，台灣開放印刷品及部分第二類電信業務之國安風險低，「跨境服務」項目或有意見的公共工程等項目可於後續協議爭取或修訂。故建議立院在深入溝通下，基本上不動原協議條文但能控管少數問題項目下，儘速通過服貿協議，勿拖累台灣亟需的區域化進程。

### 四、服貿協議之前瞻發展策略

前瞻來看，服貿協議是一個促使台灣服務業發展的契機。台灣服務業應有領域的聚焦與發展的規劃，而宜緊抓中國「十二五」規劃與後續規劃的發展方向，據此於服貿後續協議爭取在大陸發展的空間及「跨境服

務」的機會。同時，開放是對等的，台灣宜在審慎評估下進一步開放服務業市場，也可促進國內服務業的競爭與發展。而在兩岸交流的風險控管方面，應以民主監督機制維護經濟自主與文化自主。

## 五、對 RCEP 及 TPP 的因應策略

RCEP 在台灣貿易及投資占比較高，量化分析也顯示參與或不參與 RCEP 的獲利或損失均較 TPP 為高；TPP 之高開放標準及廣泛制度改革，則可使參與者之制度優化與競爭力提升。中國與美國分居 RCEP 及 TPP，兩者有某種程度的競爭性，而 TPP 的高標準使中國不易在短期加入，故中國也不易容許台灣在短期加入 TPP。RCEP 相關的台灣業者利益較大而亟需保護，而 TPP 的高標準衝擊更易激起國內民粹的反對，故政策上雖採「雙

軌併進」，在次序上，宜以 RCEP 優先，並可先與東協洽簽 FTA，再參與第二輪之 RCEP 談判。而當前 TPP 的重點則為深入的準備工作，包括產業結構調整等架構性項目與瘦肉精的食安標準等議題性的項目，並可透過 TIFA 項目的增加與執行展現改革意願與能力。

## 六、參與 TPP 的政治面向

以 TPP 為例考慮參與區域整合的政治面向，首需達成內部的廣泛參與共識，並恢復對主要貿易夥伴的信用。如有中國在政治面的阻撓，且中國也希望加入 TPP，則美國可藉政治操作助台灣一臂之力。至於台灣簽署一般雙邊 FTA，中國似不會阻撓，台灣可加緊步調。

# 一、前 言

WTO 杜哈回合貿易談判歷時十餘年迄乏進展(註 1)，洽簽 FTA/ECA 遂成為各國降低貿易障礙與深化產業供應鏈的策略。各 FTA/ECA 規模不斷擴大，愈來愈多國家選擇組建或參與區域貿易協定，由是形成的區域整合板塊，最具規模與影響力者為「區域全面經濟夥伴協定」(RCEP)與「跨太平洋夥伴協議」(TPP)。

台灣因外交面臨困境，尋求洽簽 FTA/ECA 進展相當有限。我國已簽署及洽簽中的 FTA，包括兩岸 ECFA 貨貿早收清單協議生效後的貿易涵蓋率，僅達 26.87%，遠較日、韓、新等國高達 80~90% 之 FTA 的貿易涵蓋率為低(表 1)。因而我國面臨被國際社會邊緣化的困境，使產業面臨國際不公平競爭，亦造成外資投資意願降低。加入 TPP 與 RCEP

(註 1) 2013 年 12 月峇里套案的通過是 WTO 成立以來首次通過的協議，似乎出現 WTO 所代表的多邊貿易體系自由化的一線生機，但本次通過的峇里套案只是 WTO 杜哈回合的一小部分。

表 1 亞洲重要國家簽署 FTA 及貿易涵蓋率比較

	台灣		韓國		日本			
	國家 (數目)	貿易 占比	國家 (數目)	貿易 占比	國家 (數目)	貿易 占比	國家 (數目)	貿易 占比
已簽署	8	9.69%	49	38.93%	15	18.21%	60	86.28%
已生效	8 <sup>1</sup>	9.69%	47	35.96%	15	18.21%	32	76.42%
洽簽中 <sup>3</sup>	1 <sup>2</sup>	17.18%	24	43.9%	57	66%	14	1%
合計 <sup>4</sup>	26.87%		82.83%		84.21%			

資料來源：Global Trade Atlas Navigator 資料庫(2013)，經濟部國貿局及作者整理。

1 計入中美洲 5 國、紐西蘭、新加坡(已簽署尚未生效)、ECFA 早收清單貿易總額。

2 我國 2013 年對中國大陸貿易總額扣除 ECFA 早收清單部分。

3 洽簽中國家貿易占比為其造成總貿易涵蓋率的“增加”部分。

4 合計=已簽署+洽簽中，已扣除重複國。

有助解決上述困境，馬英九總統也於 2013 年 12 月明確表示，我國應採「雙軌併進」策略，同步推動參與 RCEP 與 TPP。

ECFA 後續協商包括投保協議(已生效)、服貿協議(已簽署)、貨品貿易(協商中)、爭端解決(協商中)。服貿協議在立法院審議過程中沸沸揚揚，並引發「太陽花學運」，現將在「兩岸協議監督條例」通過後逐條審議。若本協議未能順利通過，可能影響其他 ECFA 後續協議的洽簽，也可能使台灣難以參加 RCEP(中國大陸有關鍵地位)，並可能增加參與 TPP 的困難(中國大陸與 TPP 成員國有高度

經貿往來)。

本文試圖對 RCEP、TPP 及服貿協議與台灣相關議題作全面分析並提出多種角度的建議以解決問題。本文檢視 RCEP 與 TPP 的特質，量化並質化分析兩者對台灣的影響，進而探討因應 RCEP 與 TPP 乃至其他區域整合的策略，並評析因應區域整合的準備工作與政治考量；評析服貿爭議並提出整合看法與建議，且借鏡 CEPA 經驗與掌握大陸服務業發展方向，提出服貿協議及其修訂有助我國經濟發展的策略；最後在結論整合全文探討結果，提出台灣自由化與區域化的藍圖。

## 二、TPP 與 RCEP 的發展特質

### (一) TPP 的發展特質

TPP 前身為 2005 年紐西蘭、新加坡、智

利、汶萊間建立高標準的 FTA，美國於 2008 年參加後主導其發展，為美國「重返亞洲」

及提升出口(註2)的政策工具。TPP為亞太區域經濟規模最大的區域整合體，2013年占全球GDP比重高達38%，並占全球出口24%及全球進口28%。

TPP為高標準的跨亞太區域FTA，各成員國無論在自由化的深度(開放程度)及廣度(談判議題的涵蓋面)與涵蓋區域的廣泛，均堪稱21世紀的FTA典範。TPP對貨品貿易自由化要求接近100%，對服務業貿易也要求高度的自由化。TPP各成員國於2011年通過《強化貿易與投資、經濟成長及發展：TPP綱要》，揭露TPP談判議題除貨品貿易、服務貿易、投資等「邊境上」議題外，也針對政府採購、勞工、環境、電子商務、動植物防疫檢疫等眾多「邊境內」議題進行談判。

TPP正進行第20回合談判，談判成員達12國(註3)，至今已建立21個談判工作小組，涵蓋29項談判議題。TPP號稱「白金標準」(platinum standard)的高要求適用每一成員國，基本上不給予緩衝時間或標準彈性，即使少數有較長的調整時間(如越南)，也終需達成此標準。TPP之談判採「單一認諾」(single undertaking)的模式，亦即各項談判議題必須在會員國對各議題之所有細節均達成

共識後才能一致通過的原則。單一認諾有助達成所有談判目標，但也可能造成談判進展遲滯不前。目前預計2014年可完成TPP簽署。

TPP擷取APEC的「開放區域主義」原則，在協定中開放「所有APEC經濟體與其他國家」參加，故成員仍可能增加。TPP12簽署後為開放新會員加入的時機。

## (二) RCEP的發展特質

RCEP為2011年由東協10國推動的區域整合倡議，並加上6個與其簽有FTA的對話夥伴國家(註4)。RCEP為東協因應TPP對其亞洲區域整合主導權的挑戰，以及整合原先「東協加三」及「東協加六」之自貿區倡議的統整架構。RCEP為超大型的亞洲區域整合體，2013年RCEP國家GDP占全球比重約29%，出口占比約29%，進口占比約28%。圖1顯示TPP及RCEP之組成國與其重疊部分，亦加入中日韓FTA。

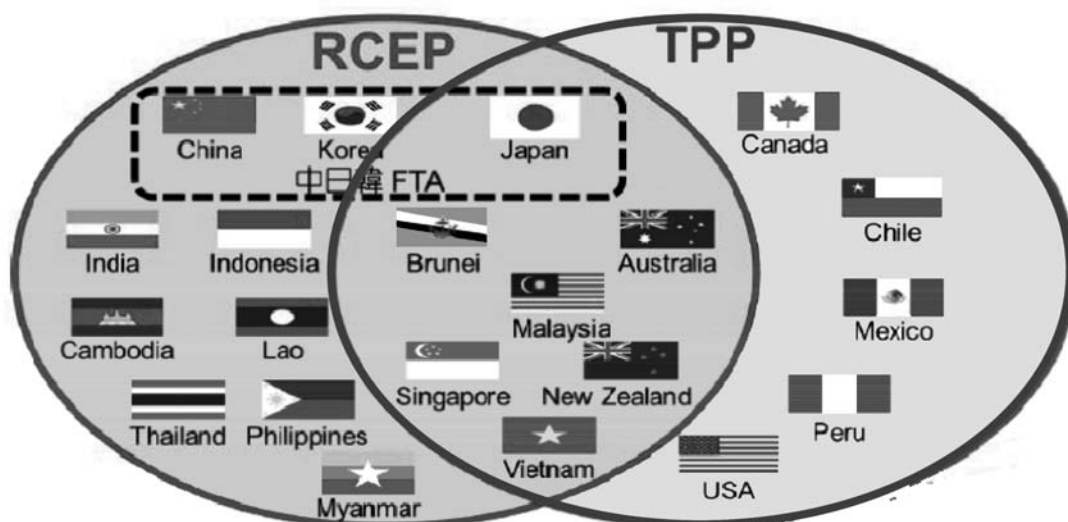
RCEP亦為高標準的亞洲區域FTA，預計推動90~95%貨品調降關稅。2012年東協高峰會通過《RCEP談判指導原則與目標》擬定8項談判議題：貨品貿易、服務貿易、投資、經濟與技術合作、智慧財產權、競爭政

(註2) 重返亞洲(pivot to Asia)為美國外交政策由聚焦中東/歐洲轉向亞洲，包括軍政的層面與經貿的層面，後者基於亞太區域在全球經濟與貿易的重要性。在2011年歐巴馬總統的國家出口倡議，對新興出口市場有十個策略目標，其中四個在亞太區(中國、印度、印尼、越南)(Manyin, et. al. (2012))。

(註3) TPP現有成員國為新加坡、汶萊、智利、祕魯、紐西蘭、美國、馬來西亞、越南、澳洲、墨西哥、加拿大及日本。

(註4) RCEP包括東協10國(馬來西亞、新加坡、菲律賓、印尼、泰國、汶萊、越南、寮國、柬埔寨、緬甸)及6個對話夥伴(中國大陸、日本、韓國、澳大利亞、紐西蘭、印度)。

圖 1 RCEP/TPP 及中日韓 FTA 的組成國家



資料來源：王健全 (2014)。

策、爭端解決機制、其他議題等。RCEP 談判議題之範圍偏向保守，其他議題因需參與國共識亦不易多增。

RCEP 成立貿易談判委員會，下設貨品、服務、投資、競爭政策、智慧財產權、經濟與技術合作、爭端解決及體制性議題等 8 個工作小組，自 2013 年 5 月展開談判，已完成 5 回合，並以 2015 年底完成談判為目標。RCEP 參與較具彈性，強調國家可依其準備情況決定加入與否，對特定國家給予較多緩衝

時間乃至差別待遇。談判模式則以「單一認諾」、漸近式合作或其他談判模式等多重管道完成談判。RCEP 可能針對不同議題，處理速度上有更大的差異，甚至擱置困難的項目。

RCEP 亦採「開放區域主義」原則，開放「與東協簽署 FTA 的夥伴國與其他外部經濟夥伴」參與，此「開放加入」為 RCEP 與「東協加六」FTA 最大差異所在。RCEP 簽署後的 2016 年為新會員加入時機。

### 三、TPP 與 RCEP 對台灣的影響

#### (一) TPP 對台灣的重要性

由表 2 看，2003~2013 年間，TPP 國家占我國出口貿易比重約 32.57%，占我國進口貿

易比重約 42.65%，占出進口貿易比重約 37.49%。2013 年 TPP 占台灣貿易比重為 34.4%，加入 TPP 使台灣貿易涵蓋率為

表 2 2003~2013 年我國對 TPP 成員國進出口貿易金額與占比

	出口金額 (百萬美元)	占我國總 出口額比重	進口金額 (百萬美元)	占我國總 進口額比重	出進口額占我國 總進出口額比重
新加坡	122,311	4.86%	64,708	2.72%	3.82%
汶萊	255	0.01%	153	0.01%	0.01%
智利	3,195	0.13%	17,504	0.74%	0.42%
秘魯	2,385	0.09%	3,647	0.13%	0.12%
紐西蘭	4,978	0.20%	6,217	0.26%	0.23%
美國	325,941	12.94%	251,821	10.58%	11.80%
馬來西亞	57,235	2.27%	71,013	2.98%	2.62%
越南	67,835	2.69%	13,647	0.57%	1.66%
澳洲	32,208	1.28%	73,531	3.09%	2.16%
墨西哥	14,765	0.59%	5,625	0.24%	0.42%
加拿大	20,916	0.83%	16,113	0.68%	0.76%
日本	168,169	6.68%	491,448	20.65%	13.47%
總計	820,193	32.57%	1,015,427	42.65%	37.49%

資料來源：財政部關務署，自行整理。

56.17%，TPP 淨貢獻為 29.3%(去除新紐)，有助緩解我國被邊緣化的困境。以對我國貿易而言，TPP 的關鍵國家為美國與日本，因「韓美 FTA」及形成中的「韓日中 FTA」會削弱我國產業對美、日貿易的競爭力，台灣加入 TPP 可有效減緩韓國在經濟整合上對我國的衝擊。

2003~2013 年間，我國對中國大陸及東協出口為總出口的 38.79% 及 15.79%，出口市場明顯高度集中(見表 3)。台灣參加 TPP 而增加與其成員之貿易，將有助分散出口市場。以投資而言，2003~2013 年間我國對 TPP 成員國之投資額占整體投資額約 16.41%，2013

年則占 27.8% (卓士昭(2014)及整理自投審會(2014))。

## (二) RCEP 對台灣的重要性

2003~2013 年間，RCEP 國家占我國出口貿易比重達 67.42%，占我國進口貿易比重約 57.05%，占出進口貿易比重約 62.39% (見表 3)。2013 年 RCEP 占台灣貿易比重為 63.6%，明顯大於 TPP。加入 RCEP 使台灣貿易涵蓋率為 56.66%，RCEP 淨貢獻為 29.79%(扣除中國及新紐)，略大於 TPP。台灣若能加入 RCEP，則「東協加韓國/中國/日本」FTA 以及形成中的「韓日中 FTA」對台灣出口的龐大壓力便可緩解。在投資方面，2003~2013 年



表 3 2003~2013 年我國對 RCEP 成員國進出口貿易金額與占比

	出口金額 (百萬美元)	占我國總 出口額比重	進口金額 (百萬美元)	占我國總 進口額比重	進出口額占我國 總進出口額比重
東 協	397,763	15.79%	276,632	11.63%	13.77%
中國大陸 (含港、澳)	977,078	38.79%	336,450	14.14%	26.82%
日 本	168,169	6.68%	491,448	20.65%	13.47%
韓 國	90,608	3.60%	151,792	6.38%	4.95%
紐 西 蘭	4,978	0.20%	6,217	0.26%	0.23%
澳 洲	32,208	1.28%	73,531	3.09%	2.16%
印 度	27,121	1.08%	21,385	0.90%	0.99%
總 計	1,342,034	67.42%	1,338,579	57.05%	62.39%

資料來源：財政部關務署，自行整理。

間我國對 RCEP 成員國之投資額占整體投資額之 82.56%，2013 年則占 89.84%，其中中國大陸及東協占比為 63.72% 及 16.27% (卓士昭(2014)及整理自投審會(2014))，故 RCEP 對台灣對外投資之重要性遠高於 TPP。

### (三) TPP 及 RCEP 對我國經濟衝擊之量化分析

根據許博翔(2012)使用 GTAP 第 8 版資料庫並搭配 GEMPACK 軟體估計 TPP 及 RCEP 對我國之關稅衝擊結果(見表 4)，當我國未加入 TPP 時對名目 GDP 成長率影響為-0.19%，出口則減少 4.8 億美元；若未加入 RCEP 對名目 GDP 成長率影響為-2.61%，出口則減少 63 億美元。故台灣不加入 TPP 或 RCEP 都將蒙

表 4 TPP 及 RCEP 對我國總體經濟的動態模擬效果 (註 5)

狀 態	TPP			RCEP		
	GDP 成長率 (%)	出口值 變動 (百萬美元)	進口值 變動 (百萬美元)	GDP 成長率 (%)	出口值 變動 (百萬美元)	進口值 變動 (百萬美元)
我國未加入	-0.19	-481.5	-677.8	-2.61	-6318.7	-8644.6
我國加入	1.98	8828.7	10149.2	4.36	13422.1	16304.2

資料來源：GTAP 第 8 版資料庫並搭配 GEMPACK 軟體計算而得，許博翔(2012) (註 6)。

(註 5) 假設農工產品與 TPP、RCEP 成員國之 57 部門關稅全降為 0；參與談判國無保留項目；服務業無約當關稅推估。

(註 6) GTAP 第 8 版資料庫為 2007 年資料，2013 年相較 2007 年，台灣出口更加集中於 RCEP 國家(52.1% → 58.7%)，對其進口集中度則略有減少(55.8% → 53.9%)。故 2013 年加入或不加入 RCEP 對我國出口影響可能更大，對我國進口影響可能較小。

受損害，而以不參加 RCEP 損害較大。

許文結果顯示(見表 4)，當我國加入 TPP 時對名目 GDP 成長率影響為 1.98%，出口則增加 88 億美元；若加入 RCEP 對名目 GDP 成長率影響為 4.36%，出口則增加 134 億美元。故台灣加入 TPP 或 RCEP 都將蒙其利，而以參加 RCEP 獲利較大。

加入 RCEP 的獲利或不加入 RCEP 的損失均明顯大於 TPP 者，除與 RCEP 國家之貿易金額大於與 TPP 國家之貿易金額外，有兩個主要原因。首先，RCEP 成員國平均關稅較 TPP 成員國為高，降至零(低)關稅的利益自然較大。第二個原因是台灣出口至 RCEP 成員國(特別是大陸與東協國家)以中間財居多，而出口至 TPP 成員國以最終產品居多。中間財出口後又有再進再出的機會，會擴大去除貿易障礙的效果。

#### (四) TPP 及 RCEP 對我國經濟影響之質化評估

經濟部(2013)指出，TPP 及 RCEP 談判完成將使會員國產業鏈關係更加緊密，我國若不能加入，會面臨供應鏈邊緣化乃至被取代的斷鏈危機。以下以紡織業、工具機業與汽車零配件業說明加入 TPP 及 RCEP 對我國產業供應鏈的重要、並對法規接軌加以說明。

台灣紡織業於全球市場扮演中上游原料供應者角色，若 TPP 採取嚴格「自紗生產」

原產地規定(“yarn forward” rule of origin)，台灣提供紗線給越南等 TPP 成員國，TPP 簽署完成後，越南使用台灣紗線之紡織品與成衣無法享有 TPP 優惠，勢必造成台灣紗線在區域生產鏈的斷鏈。

工具機業於全球市場居下游地位，汽車零配件業處上游地位，兩者在國內均具完整上中下游生產體系，前者部分關鍵零組件(如控制器)仰賴日本進口，後者出口通路仰賴美、日、澳等國。加入 TPP 及 RCEP 有助強化與日本控制器大廠與美、日等汽車大廠之供應鏈關係，降低對手國簽署 FTA 之衝擊，有助開發市場商機。

綜而言之，加入 TPP 與 RCEP 對我產業供應鏈之意涵為：(1)突破競爭對手挾 FTA 衍生之不公競爭壓力；(2)避免產業供應鏈斷鏈風險；(3)形成我國對外的緊密跨國供應鏈關係；(4)吸引外商來台投資，有效開發海外市場。

加入 TPP 與 RCEP 亦有助我國法規革新與國際接軌，而以 TPP 的法規調和及改革方向具代表性，包括：(1)強化法規制訂程序的透明及參與義務；(2)要求締約國以國際標準為基準進行法規接軌；(3)將先進國家之制度轉化為 TPP 參與國的義務。在國際眾多評比指標中，我國法規制度排名略顯落後(註 7)。而我國自發性推動法規自由化力道不足，故

(註 7) 如世界銀行 2012 年「全球商業環境指標」，台灣排名第 25 名，在亞洲四小龍敬排末座，也不如泰國、馬來西亞等國。

亟需藉助洽簽 FTA/ECA 以加速法規與制度革新，以提升國家長期之競爭力。Bush and

Meltzer(2014)也認為台灣看待 TPP 的最佳方式是以之為改革的驅動力量。

#### 四、參與區域整合的策略與準備工作

以下首先基於 TPP 與 RCEP 特質的比較，提出不同的參與策略或思考面向，繼而探討參與區域整合的準備工作，包括架構性及議題導向的作法。

##### (一) 參與 TPP 與 RCEP 的策略

1. 由政經關係比較 TPP 與 RCEP 對台灣的優先性

##### (1) RCEP 短中期利益較高，TPP 中長期利益較大

表 2 及表 3 顯示我國與 RCEP 的貿易關係明顯較 TPP 密切，就維護貿易關係在一個平等的競爭環境(level playing field)下擴大市場進入，RCEP 對我國的重要性大過 TPP，台灣對外投資亦集中在 RCEP 國家。此外，RCEP 會員國多為亞洲國家，其貿易障礙較 TPP 為高，加入 RCEP 的效益容易顯現。故台灣參與 RCEP 具較高的先期利益。

但 TPP 由世界最先進的美國主導，並有加拿大、日本(亦為 RCEP 成員)等先進國家，若參加 TPP 可增加學習先進技術、管理模式和法規制度的機會。且 TPP 的「白金標準」可使成員國的開放性及體制達到國際水準以上，能促進結構調整與提升競爭力。此外，

參與 TPP 有助我國與 TPP 成員國的經貿連結與往來，可降低出口市場過度集中中國大陸與東協國家的風險。

##### (2) 國內外政經面考量，RCEP 勢必優先

由以上分析，「雙軌併進」策略似為妥當，也是大多數國家採取的方式。但台灣參加 APEC 及 WTO 模式均為隨中國大陸之後加入，中國大陸以參加 RCEP 為優先，並發揮關鍵影響力，同時中國一時也不易達成 TPP 的「白金標準」。台灣業者較大的貿易與投資利益需要保護(註 8)，眾多企業領袖與產業公協會要求政府應優先推動加入 RCEP (徐遵慈(2013))。加以國內民粹高張，恐更難以順應 TPP 的高標準衝擊。故而台灣一方面要瞭解 TPP 高標準的平台對台灣可成為中長期改革與繁榮的驅動力，而著手準備(詳後文)；一方面宜優先推動與中國及東協各國經貿協議(Economic Cooperation Agreement, ECA)的洽簽。

2. 基於 TPP 與 RCEP 接納新會員模式的策略

##### (1) 新加入 TPP 需第一輪國家共識決及充分準備

TPP 與 RCEP 對新會員均採開放態度，

(註 8) 包括 RCEP 較 TPP 之貿易占比高及貿易涵蓋率貢獻大；RCEP 較 TPP 的降關稅效益大；台灣出口至 RCEP 較 TPP 多再進再出機會；台灣對 RCEP 投資比重遠大於 TPP。

且均未明文限制以「主權國家」為限，對受兩岸國際地位限制的我國，具有法律彈性可爭取參與。TPP 開放條款明定包括「所有 APEC 經濟體」，台灣符合此條件。美國國務院亞太副助理國務卿史雯珊(Susan Stevenson)以及布魯金斯研究院(Brookings Institution)東亞研究中心主任(前美國在台辦事處理事主席)卜睿哲(Richard Bush)均表示美國政府鼓勵台灣參加 TPP，但首需第一輪參加的 12 國先達成共識(唐佩君(2014)，簡國帆(2014))。此外，美國國務院前亞太助卿康貝爾(Kurt M. Campbell)指出為參加 TPP，『越南為此採取了與眾不同、難以置信的步驟，遠超過台灣目前所做。越南在過去 1 年半以來的作為，明確展現他們要站上世界舞台的渴望。』(王照坤(2013))。這些資訊顯示台灣要參加 TPP 第二輪談判，12 國共識及有充分準備以接受「白金標準」是先決條件。

### (2)香港方式、大陸支持及與東協溝通是台灣進入 RCEP 的關鍵因素

RCEP 之開放新會員條款包括東協 FTA 夥伴國與其他外部經濟夥伴，後者尚缺具體定義。此處可注意香港以獨立關稅區名義，在新加坡邀請與中國支持下，於 2013 年 4 月與東協展開 FTA 談判，預計兩年內完成。香港成為東協 FTA 夥伴國後，自然易於加入 RCEP 談判，這也可能是日後其他外部經濟夥伴加入 RCEP 的方式。香港是自由港，與東協簽 FTA 對香港有利但對東協國家效益不

高，中國大陸強力支持是香港與東協洽談 FTA 的關鍵因素(譚瑾瑜(2013))。習近平總書記於 2013 年 4 月博鰲論壇提出兩岸可探討與區域經濟合作進程相銜接的適當方式和可行途徑；李克強總理亦於 2014 年 4 月博鰲論壇提出兩岸進一步擴大合作，也有利於為台灣參與區域經濟合作創造更好的條件。台灣可爭取東協友邦(如新加坡)及中國大陸的支持，而增加台灣參加 RCEP 的機率。

此外，東協原在 2011 年 11 月接受香港加入 ACFTA (ASEAN-China FTA)的正式申請，中國大陸主張香港以附加協議方式直接將 ACFTA 效力延伸給香港，而東協要求開放 CEPA 優惠，後來因大陸不願比照 CEPA 開放，而改採東協折衷意見進行東協/香港 FTA 談判。故未來推動 RCEP 仍不脫以東協為核心的模式，台灣應強化與東協國家的溝通與協調。

### 3. 基於 TPP 與 RCEP 談判議題與模式的策略談判議題與模式均顯示 RCEP 適合先期加入，TPP 則需積極準備與持續改革

TPP 涵蓋範圍較廣，包括勞工、環境、國營事業等 RCEP 不願碰觸的經濟議題，並且納入部分非經濟性議題。TPP 又強調高標準，使成員國整合會較深入。相對而言，RCEP 自由化要求較低，議題以經濟性為主。TPP 談判要求參與國採取同一合作標準，不給予緩衝時間或合作彈性。RCEP 採漸進式複邊合作，對無法達成者給予緩衝時間，待有

條件與能力後自由決定是否加入。

以上議題與模式的差異，顯示 RCEP 的談判彈性在我國法規制度及自由化尚未齊備時，較為適合加入，但獲利也較有限。TPP 的高度市場開放及境內法規制度改革，就短期而言有相當難度(徐遵慈(2014))。但若能積極準備，儘量建立符合 TPP 參與條件再爭取加入 TPP 談判，並持續進行改革，則為可行的策略。

## (二) 參與區域整合的準備工作

不論是 TPP、RCEP 或其他 FTA/ECA 的洽簽，達成標的 FTA 要求的意願與能力是成敗的關鍵因素。尤其在區域經濟整合向 TPP 「白金標準」邁進下，必須有充分的調整與改革等準備工作並加以展示，才能爭取參與區域整合的有利條件，以下以達成 TPP 標準作為準備工作的範例。首先提出 6 項架構的準備工作(葉長城(2013)，王健全(2014))，再提出 2 類議題相關的準備工作，並借鏡越南與日本加入 TPP 的經驗(Bush and Meltzer (2014))。

### 1. 建立推動 FTA 的機制與工作指導綱領

我國在「黃金十年」國家整體發展規劃中將「開放布局」列為未來施政主軸，據以研議「推動洽簽 ECA 經貿自由化工作綱領」，由「國際經貿策略小組」通過。後者由行政院長擔任召集人，直接主導推動洽簽 FTA/ECA，並由經濟部長擔任執行長，各相關部會首長擔任委員。

### 2. 強化社會對政策的參與及諮商

我國針對經貿事務之國際談判，主管機關得會同立法院及相關部會，舉辦公聽會或徵詢學者專家及相關業者之意見。但未如美國建立「私部門諮詢委員會體系」之制度化諮詢體制，作為向民間傳達貿易政策訊息及徵求民間對貿易議題意見與支持的雙向管道。

### 3. 充實智庫研究與談判能量

日本在其推動參與 TPP 的體制架構中，增設了有關公共關係及情報、聯絡與協調、國別諮詢三大專業團隊，提升談判團隊與智庫之研究與談判能量。我國未來負責政府對外談判的經濟能源部貿易政策司及與其配合的智庫，亦需強化其 FTA 談判與研究能量。

### 4. 強化相關法規與國際接軌

我國自 2008 年起分「鬆綁與重建」、「振興經濟，加工推動產業轉型」與「產業結構優化」三階段，推動 FTA 相關法規鬆綁。近來推動「自由經濟示範區」亦有助力。然我國若干法規體制仍未能與國際趨勢接軌而需調整，如美韓 FTA 要求公開法規草案的公眾評論期應不少於 40 日，且應針對重要評論意見說明後續之處理情形；我國法規草案之預告期則為不少於 7 日，且無加以回應之規定。

### 5. 落實產業結構調整政策

我國為因應自由化在產業結構的調整，於 2011 年提出「2020 年產業發展策略」。另

外對可能造成的衝擊提出「因應貿易自由化產業調整支援方案」，預計於 2010 至 2019 年，投入 982.1 億元，對不同對象採行「振興輔導」、「體質調整」與「損害救濟」三種策略。但此方案之執行效率低落遭人詬病，如許忠信(2014)指出，勞委會主管此支援方案下負責之 ECFA 就業基金，自 2011 年以來尚無被認定之受衝擊及受損產業；該支援方案每年編列 1 億元，撥與經濟部用於中小企業發展基金辦理貿易自由化受損產業升級轉型貸款，預算自 2010 年編列以來，每年決算數與執行率均掛零。政府機關應主動研究可能受衝擊之產業為何，並主動介入輔導且宣傳該支援基金的存在。

#### 6. 槓桿國際經貿整合網絡

台灣以 APEC 會員的身份，可善用其網絡，協助台灣加入國際經濟整合。「國際服務貿易協議」(TISA)，已舉行七回合談判，在 WTO 架構下進行，台灣自初始階段即參與。TISA 主要 23 個成員國均為 TPP 成員或台灣有意洽簽 FTA/ECA 之對象，若 TISA 簽署生效，則可藉力使力協助台灣進入 TPP 或其他 FTA/ECA。

#### 7. 市場進入個別議題的相關準備工作

市場進入方面，農業是台灣最敏感的部門(註 9)，在此需開始強化基於科學的食物安全政策，以處理諸如含瘦肉精豬肉禁止進口等問題。此外台灣政府應開始提出自由化農業部門的政策，並對因之受損者提供支援(註 10)。此外，台灣現在就可和 TPP 成員國諮商，尋求降低「自紗生產」規定對台灣的損害(註 11)。

#### 8. 法規調和個別議題的相關準備工作

法規調和方面，美國認為台灣在智財權某些領域仍有欠缺，而韓美 FTA 均已納入為韓國義務，如著作權保護期間由 50 年延長至 70 年。又如在商品強制檢驗領域採「事後檢驗」，有別於我國採「事前檢驗」為主，影響通關效率。韓美 FTA 相關機制可加入為台美雙邊貿易及投資架構協議(TIFA)的新增議題，有助台灣未來加入 TPP。台灣已在進行法規盤點以找出為達成 TPP 標準所需的改革，是正確的作法。美國亞太事務副助理國務卿 Kin Moy 建議台灣充分利用 TIFA 的談判過程，以建立美國對台貿易關係的信心，而有助進入 TPP(Moy(2013))。台灣在正式成

(註 9) 我國製造業產品關稅已接近已開發國家水準，2013 年平均名目關稅率為 4.23%，平均實質稅率只有 0.92%。我國農產品關稅則高出很多，2013 年平均名目稅率為 13.85%，平均實質稅率為 7.82%。在 TPP 要求零關稅下，農產品部門將遭受重大的衝擊。

(註 10) 台灣政府可借鏡日本作法，將農業生產者移轉到較高附加價值的部門，推動農業觀光及利用新的出口機會(Mulgan(2013))。

(註 11) 美韓 FTA 中美國鬆綁韓國紡織產品(女外套及男襯衫等 85 項大宗)必須符合「自紗生產」規定，可見此一規定也非不可改變。台灣可爭取紡織品中下游 TPP 成員國提出要求有利台灣的調整(經濟部國貿局(2011))。

為 TPP 會員國前便可進行改革，而美國支持台灣參加 TPP 可提供部分改革的誘因。

### 9. 越南與日本加入 TPP 經驗的借鏡

越南欲加入 TPP 談判，但在諸多重要領域扮演要角且為稅收重要來源的國營企業，其改革成為困難挑戰。而越南還是加入 TPP，這指出越南確實認真從事改革，也顯示權威體制(相對於台灣的民主體制)較易從事經濟改革。對台灣而言，越南經驗指出台灣應盡力表達改革的誠意，包括願意處理如國營企業等困難議題且有實質的進展。且民主體制改革的力量較弱，宜設法補強，譬如與美國洽商增加 TIFA 的談判項目，使台灣獲利於美國市場開放者的聲音可平衡反對開放台灣

市場者。

日本在加入 TPP 前，同意採取幾種建立信心的方式來展現日本從事經濟改革的意願與能力。首先在 2010 年 11 月提出美日經濟調和倡議，探討包括貿易在內的廣泛經濟議題。日本也展示其在美牛准入之自由化的能力，在經過風險評估後，於 2011 年 12 月，同意允許美國牛齡 30 個月以內之牛肉進口(原先考慮狂牛症，禁止 20 個月牛齡以上的美國牛肉進口)。對台灣而言，日本經驗顯示與美國合作平台的需要，再度指出 TIFA 談判過程的重要；而在敏感議題的讓步或開放，對達成加入 TPP 也有重要性。

## 五、參與區域整合的政治面向

台灣要參與區域整合，容易受到來自國內與國外的政治力反對。區域 FTA 產生的市場進入衝擊及法規調整約束，會激發國內既得利益者的抗拒；而中國反對台灣在國際上獨立行動，台灣若自行嘗試加入區域整合而在中國阻撓下失敗，可能比不嘗試更糟。

RCEP 要求的標準較 TPP 低且有較大彈性，台灣若參加 RCEP 面臨國內政治阻力較低。中國參加 RCEP 且有政治經濟影響力，依中國與東協協議下香港參與的方式，台灣可先與東協十國談判簽署 FTA，再循序參加第二輪的 RCEP 談判。反之 TPP 有超高的

「白金標準」，且中國沒有(也不易)參與，而 RCEP 與 TPP 有可能相互競爭。是則台灣參加 TPP 面臨的國內與中國政治阻力都頗大，而與台灣過去談判之經驗(如美牛/豬)也使 TPP 成員國質疑台灣克服國內政治阻力的能力。

茲以參與 TPP 的政治考量，作為參與區域整合政治面問題的例示。卜睿哲(Bush (2014))從政治面提出台灣參與 TPP 的六個步驟，他強調步驟先後次序的重要，並指出每個步驟均屬不易且均需正確達成，又某些步驟的控制權(部分或全部)不在台灣手上：

### (一) TPP 的 12 成員國需要達成協議

為達成 TPP 的「白金標準」，12 成員國在首輪系列談判後需產生共同接受的可行結果。但這有可能是期盼過高，如果 TPP 第一輪協議無法達成，則台灣也無 TPP 的選項。

## (二) 台灣社會需就為何 TPP 對台灣重要達成廣泛政治共識

台灣應動員起來，教育說服民眾有關 TPP 所能帶來的競爭力提升及產業結構調整的長遠利益。部分產業雖受到衝擊，但遠小於台灣整體獲得的利益，且政府對此部分產業有完整的支援機制。此外，台灣可因參加 TPP 而得到具有國際活動空間的尊嚴。

## (三) 台灣應該恢復對主要貿易夥伴的信用

美牛/瘦肉精事件損害台灣作為可靠貿易夥伴的信用而中斷 TIFA 談判。雖於 2013 年恢復 TIFA 會議，但要美國政府恢復對台灣的信心，需要更多 TIFA 協議為台灣立法通過且由主管機關執行，台灣與他國貿易協定(如 ECFA 下之服貿協議)是否能夠執行也是重要觀察點。

## (四) 台灣應該發展 TPP 諮商的立場與策略

台灣為 TPP 諮商所作準備可分實質面與程序面，而依此建立諮商的立場與策略。實

質面需考慮台灣在某些領域與「白金標準」有相當距離，故政府應檢視採取各項 TPP 標準如何影響政策、造成何種產業受損以及如何彌補與標準的差距。程序面則可借鏡台灣進入 WTO 諮商過程、韓國與美國建立 FT 諮商過程及當前 TPP 諮商過程。

## (五) 中國領導者要選擇基本經濟改革

中國雖在崛起，但為長期成長仍需許多改革，如國營事業、智財權、創新系統封閉、環保等問題。對台灣最佳狀況為大陸誠意改革但受到國內阻力，需要外部誘因，且認為 TPP 可提供好的誘因，而台灣對改革也是正面的因素。

## (六) 擴大中國對台灣的包容

中國為了經濟的利益與改革的需要，會有意願加入 TPP。若美國保證當台灣符合 TPP 標準會支持台灣加入(實際上只有當中國認真進行 TPP 談判才作此承諾)，使中國在政治上不積極運作使台灣不能加入 TPP，而將重點轉移到先台灣入 TPP (註 12)。台灣也可向大陸指出，反對台灣由加入 TPP 得到國際空間與經濟成長，將不可能使台灣與大陸有更密切的結合。

---

(註 12) 柯林頓政府用此一策略使台灣與大陸同時進入 WTO。台灣在 1990 年代中期熱望進入 WTO，卻面臨中國大陸的反對。美國先承諾台灣若作充分的調整以符合 WTO 標準，而中國不作其調整，美國將允許台灣單獨參加 WTO。結果美台協議在 1998 年 2 月達成。中國在朱鎔基總理領導下，瞭解中國需要加入 WTO 以從全球化中成長，並提供經濟改革的驅動力，此外亦擔心台灣先中國入會。故中國開始積極與美國諮商，而於 1999 年 11 月完成協議。在完成其他雙邊諮商後，中國於 2001 年年底進入 WTO，台灣(台澎金馬關稅特區)則於 2002 年 2 月進入。



## 六、服貿協議的意義及與區域整合的關聯

中國大陸為台灣第一大出口國、順差國與投資地區(註 13)，區域整合中兩岸經濟合作架構協議(ECFA)是重要環節。但後續的服貿協議在立法院審議過程中，朝野兩黨都以程序杯葛來拖延或阻擋服貿內容的實質審查，並激發太陽花學運，最後決定在立院九月新會期通過「兩岸協議監督條例」後逐條審議服貿協議。本節首先闡述服貿協議對國內經濟發展及與經濟整合的關聯，而於第七節列示比較主要爭議的論點並提出整合的看法，且據以提出建議。

### (一) 服貿協議的意義

服貿協議提供一個台灣服務業進入大陸市場，以及刺激台灣本地服務業發展的機會。台灣市場有限，中國大陸正好有大市場，對能到大陸發展之企業應為有利。大陸本土服務業競爭力仍屬有限，雖於 2001 年底入 WTO 後擴大服務業開放，但仍小心謹慎。台灣企業活動力/創新性強，即使是中小企業，若有競爭力，在大陸落點成功，便易於複製擴大服務點展店(如康師傅)。

至於開放大陸服務業來台，需瞭解服務

業貼近消費者，在地者有優勢。外來服務業進來會刺激當地業者，反會使國內服務業向上提升，如辛巴克刺激 85°C 的發展。此外，外國銀行在台灣設立分行，晉級為子行，進一步融入當地，促進台灣本地服務業發展；又如韓國簽署 12 個 FTA，提升本地服務業競爭力，才有能力去國外競爭。且台灣產業如受衝擊，政府有 982 億元損害救濟基金可予以補助，兩岸也可啟動緊急磋商機制因應。總之，台灣服務業競爭力高於大陸，可正面看待大陸服務業來台，更要歡迎大陸市場開放的機會(註 14)。

### (二) 服貿協議與區域整合的關聯

在區域整合的發展上，服貿協議也扮演一個重要的角色。參與新世代的區域整合，台灣獨特的受制於兩岸政治面的因素。台灣想進入 RCEP，而大陸是 RCEP 成員國且具有重要影響力，若大陸不信任台灣真心願與大陸整合(加以台灣積極表態希進入美國主導的 TPP)，台灣進入 RCEP 的可能性頗低。而即使有美國協助，台灣要進入 TPP 仍需大陸首肯。因 TPP 採共識決，而大陸有能力要求

(註 13) 2013 年中國大陸(含香港)占台灣出口達 38.9%，台灣對大陸貿易順差達 1098 億美元，大陸占台灣對外投資達 63.72%。

(註 14) 根據經濟部委託中華經濟研究院估計結果，服貿協議生效後，將使我國實質 GDP 增加 9,700 萬至 1.34 億美元，增加率介於 0.025~0.034% 之間。效益幅度有限，主因是：(1) 推估基礎為兩岸實際開放程度，目前幅度仍有限；(2) GTAP 資料只到 2007 年，並未納入 2008 年以後兩岸漸次開放因素；(3) 兩岸服貿協對電子商務、券商、醫院、電影等均全新開放，GTAP 無法評估；(4) GTAP 未考量政府及產業因應措施效果、後續與其他國家洽簽 FTA 等。兩岸宜持續協商，降低貿易障礙，擴大開放效益(經濟部及各相關機關(2013a))。

TPP 小國杯葛台灣加入 (註 15)；且美國也希望中國大陸參加 TPP，因 TPP 的終極目標為催生亞太自由貿易區(FTAAP)。總之，服貿協議的延宕乃至翻盤，對台灣參與區域整合，會有不利的影響。北京也暗示過，台北若不先對大陸自由化，將杯葛台灣在跨太平洋夥伴協定 (TPP) 等多邊協定的參與；弔詭地，台灣想不那麼仰賴大陸，還得先穿透北京 (Wall Street Journal(2014))。

紐西蘭及新加坡是在 ECFA 簽署後才決定與我國展開經合協定談判的國家，服貿協議在臺灣貿易自由化的進程中，屬「同時走向大陸及世界」的雙軌戰略的實踐步驟，也是各國觀察台灣政府是否有決心及能力推動貿易自由化的指標。現在服貿協議遲不通過，未來恐將影響其他國家與我洽簽經合協定的意願。

2014 年 2 月及 6 月的王張會，台灣陸委會王郁琦主委表達台灣加入 TPP 與 RCEP 的意願，希與 ECFA 同步進行。大陸國務院國台辦主任張志軍則稱當務之急是台灣儘快讓服貿協議生效，早日商簽其他後續協議。是則中方的態度是要優先通過服貿協議以建立互利與互信。另一方面，兩岸經貿發展與區域經濟整合相銜接的研究也已開始籌劃進行。

王主委也提到，台灣參與區域經濟整合的程度愈高，會出現一種「買保險」的效應，提升民眾對於兩岸經貿自由化的信心，反而有利於兩岸經貿協議的推動。但要中國大陸在未來調整立場，需要創造條件，而完成兩岸服貿協議的審議，應該是重要的轉折點。

固然貨貿談判最近重新啟動，但服貿協議的無法通過會造成陸方質疑台灣作為可靠貿易夥伴的信用，正如同美牛/豬問題造成 TIFA 的停擺，服貿協議的延宕會對貨貿協議有一定程度的影響。對於台灣希望加速貨貿協議談判，再讓服貿協議過關的想法，海協會常務會長鄭立中也重申「兩岸授權協商所達成協議的權威性，應該得到維護」的立場；顯示如果服貿協議不儘快生效，貨貿協議就很難簽署(中央日報(2014))。

換言之，台灣要想參與區域經濟整合，就必須先儘速讓服貿協議生效，進而促成貨貿及爭端解決協議完成通過。則兩岸可以適時務實探討經濟共同發展、區域經濟合作進程相銜接的適當方式和可行途徑(習進平與李克強在博鰲論壇，乃至張志軍在「王張會」中，均作此表示)，台灣可基此積極推動加入區域經濟整合。

(註 15) TPP 小國可提出台灣簽署國際公法(TPP)時有公法人地位問題，台灣非聯合國會員國，雖在 WTO 以關稅特區(Chinese Taipei)方式簽署一些經貿條件，但不能當原則。

## 七、服貿協議的爭議、整合看法及建議

### (一) 服貿協議的爭議

2013年6月服貿協議簽署後，面臨許多反對聲浪(如鄭秀玲(2013)，郝明義、鄭秀玲、張錦華(2013)，自由時報(2014))。經濟部提出相當詳細的回應(經濟部及各相關機關(2013a,b,c))，民間也有不少反服貿或支持

服貿的聲音(如賈培德(2014)，林建甫、彭思遠(2013)，施振榮(2014))或正反兼顧的看法(如高長(2014)、商業周刊(2014)、楊少強(2014)、新新聞(2014))，以下選擇一些議題，列示其正反論點，俾便比較。

表5 服貿協議爭議正反方質疑、回應或論點

反方質疑或論點	正方回應或論點
<p>1. 中國與台灣開放基礎不對等 中國大陸以「開發中國家」身分加入 WTO，臺灣則以「已開發國家」身分加入，中國大陸對 WTO 的開放承諾明顯較我方為少，服貿協議仍沿用此不對等身分洽談，導致兩岸的開放程度不對等。</p>	<p>1. 兩岸皆為 WTO 會員，按照 WTO 規範，我方 WTO 承諾原則應對陸方一體適用。 2. 因兩岸關係特殊，我方並未如此處理，導致仍有許多我方 WTO 承諾並未對陸方開放，故產生我方 WTO 承諾重複列入服貿協議之現象。</p>
<p>2. 大陸開放配合其經濟規劃，不利台灣 服貿協議配合中國「十二五」規劃之海西經濟區計畫，限縮大部分台灣投資於福建省，且開放吸引台灣高級技術人才。譬如台灣開放「跨境服務」有 47 項，大陸開放給台灣僅 17 項，且中國商業據點不開放給分公司，故我們資金和人都要過去。又大陸開放台資設立醫院掏空台灣醫療產業。</p>	<p>1. 將服務業開放轉換為關稅的概念，中國大陸給台灣的約當關稅從協議前之 19.4%，降為協議後之 10.7%，台灣給大陸之約當關稅則從 23.4% 降為 20.5%。 2. 在大陸「商業據點設立」亦可帶動台灣大量商機，如電子商務平台可引入大量台灣商品。 3. 待遇低使台灣醫護人員早已外流鄰國，大陸當地條件欠缺誘因且多限制。</p>
<p>3. 服貿協議是黑箱作業 行政部門未與業者充分溝通，立法院長和委員們事前均不知情。</p>	<p>1. 服貿協議是依據立法院審議通過的 ECFA 第 4 條授權展開之協商，過程中政府雖有保密考量，亦已就 46 種服務業徵詢 264 位公協會及業界代表達 110 次。 2. 在協議簽署前行政部門除拜會朝野立委外，亦向法院進行過 3 次專案報告(其中 1 次以秘密會議方式進行以提供更多詳細內容)，並非黑箱作業。</p>
<p>4. 協議將剝奪工作機會並引進移民 民調顯示多數民眾擔心工作受服貿協議影響。陸企投資台灣，隨投資金額增加，最高可申請內部調動 7 人(負責人、高級經理人及專家)來台，有許多漏洞可鑽，將成變相移民管道。</p>	<p>1. 根據服貿協議 3 條 3 款，我國並未開放中國大陸勞工來臺，也沒有開放移民。 2. 陸資來臺投資例如美容美髮或洗衣業，必須雇用本地勞工，可提供國內從業人員更好的就業機會。 3. 「負責人」、「高級經理人」及「專家」有明確定義，且須被其他 WTO 會員法人雇用滿一年者，不會成移民管道。</p>

反方質疑或論點	正方回應或論點
<p><b>5. 雙方開放印刷及廣告業不對等且有政治顧慮</b> 我方完全開放印刷業及廣告服務市場給中國大陸，但中國大陸的廣告服務業卻完全不開放給臺灣。開放陸資投資印刷業，恐將造成陸資企業以拒印書籍方式來影響作者對陸方的態度。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 我方僅開放陸資來臺合資並持股不超過 50%，且有「嚴審五原則」把關。</li> <li>2. ECFA 服務貿易特定承諾表中，我方並未開放廣播及電視廣告業。</li> <li>3. 陸方已在 WTO 開放外資獨資經營廣告業，故於 ECFA 中不另對我方做承諾。</li> <li>4. 印刷業者眾多，作者可選擇願意配合印刷書籍的業者合作即可。反方質疑或論點正方回應或論點</li> </ol>
<p><b>6. 公共工程開放使國安門戶大開</b> 服貿協議開放「營造及相關工程服務業」，政府連基礎設施都開放，例如水庫、碼頭等，可能被中資控制。而且中資只要參與工程就可取得相關資訊，了解設計標準、安全係數等，影響國家安全及經濟運作。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 營造方面陸資持股比例限制不超過 12%，且不具控制力。</li> <li>2. 服貿協議明文規定不適用於公共採購，現行已開放項目也限制不得承攬。</li> <li>3. 依據「大陸地區人民來台投資許可辦法」，大陸投資人之申請案件有影響國家安全情事者，得禁止其投資。</li> </ol>
<p><b>7. 開放第二類電信存在國資安疑慮</b> NCC 聲稱開放的第二類電信 3 項特殊業務為封閉型網路，只有特定用戶使用，資安疑慮低。但網路都可相連，中資可進入敏感度高的電腦機房，獲得機敏資料。中資也可自己蓋機房進行數據交換業務，掌握內外部客戶通信內容。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 三項第二類電信閉網業務不觸及核心網路，且網際網路無遠弗屆，若陸方真要入侵網路，來台灣反被監控。</li> <li>2. 網際協議(IP)的一個特性是到達終端網址路徑的任意性，這使得截取敏感資訊十分困難。</li> <li>3. 即使是服務的客戶，可進入其電腦機房，但一般政府機關及企業對機敏資料都會加密，難以破解。</li> <li>4. 即使中資加蓋機房，如市占率不高，資/國安問題也不大。</li> </ol>
<p><b>8. 香港簽 CEPA 導至更依賴中國、房價大漲與貧富差距擴大，可為服貿股鑑</b> 香港於 2003 年與中國簽訂「內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排」(CEPA)後，香港對大陸服務出口占比由 23.7%一路攀升至 33.1%，對中國依存度提高。此外，近年來收入最高 20%家庭所得為最低 20%家庭所得之 20.7 倍，房價所得比也達到 14.9 倍，顯示所得分配差距大，而買房負擔沉重。貧富差距擴大的原因是 CEPA 使有能力的大企業可以前進中國，賺更多錢；無法移動的中小企業，只會面對來自中國企業的競爭。此外，大陸便宜基層勞工進入香港，衝擊香港本地勞工的薪資與就業機會。又陸資炒作是高房價主因。</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 經濟依存度過高確實不好，但競逐中國市場是各國趨勢，也是企業追求商機的結果。對此有待提出更好的經濟對策，而非不簽 CEPA 或服貿協議可以解決。</li> <li>2. 香港簽 CEPA 前，房價就已大漲四波，投資環境的長期自由化，才是使香港房價居高不下的主因。且如房地產有投資價值，全世界投資者都會來買，不止中國人。</li> <li>3. 我國開放陸資來台購買不動產有「五四三」法規門檻：貸款不超過五成，在台停留不超過四個月，三年不能買賣。</li> <li>4. 貧富差距擴大是全球化結果之一，不會只因 CEPA 或服貿協議變得明顯。</li> <li>5. 台灣未開放大陸勞工來台。</li> </ol>

## (二) 整合的看法與建議

### 1. 整合的看法

以下提出作者的整合看法。質疑服貿協議者不滿意兩岸開放不對等，可瞭解其出發點是為國家權益。但也要理解服貿協議是在 WTO 架構下簽署，大陸與台灣基於不同的開放承諾(標準)並非特例，其他 WTO 會員也是如此洽簽雙邊協定，中國與其他已開發國家洽簽服貿協議也是如此(如中國-瑞士 FTA、中國-冰島 FTA、中國-紐西蘭 FTA)。大陸開放給我們的 80 項承諾，均優於給其他國家的待遇，甚至有優於 CEPA 的項目；我們開放的 64 項則無優於給其他國家的待遇，且有 23 項低於對 WTO 的承諾(經濟部(2013a))。如此情況下，還要求完全「對等」是不合理的。

大家也關切服貿市場開放是否衝擊中小企業生存，並衍生勞工失業問題。但台灣中小企業體質不差，進入 WTO 十多年經驗顯示開放競爭反能強化企業體質。台灣在 WTO 入會即開放外資髮廊進入，迄今外資髮廊頗少；對陸資餐廳也開放有年，至今表現平

平；至於陸資觀光一條龍的競爭，除政府會管制外，台灣業者也可以一條龍因應(註 16)。

前述正方論點也指出陸資來台可創造就業機會，且我方政府並未開放大陸勞工來台工作。另一方面，香港對自由行或依親的管理鬆散，成為陸勞進入香港的管道，台灣對此二可能的陸勞管道宜加強管理。

中國大陸視台灣為其領土的一部分，與大陸經濟整合確需注重國安問題。就台灣開放第二類電信三項閉網業務而言，若採「無限上綱」的看法，會認為大陸將不計一切成本的利用在台的閉網，偵測獲取加密難以破解的資料；若採「合理運作」的看法，台灣開放此電信業務的國安問題不大。有關公共工程方面，政府把關必須嚴格，如港口、水庫，若陸方知何處脆弱或安置破壞因子，即生國安問題。至於疑慮陸方以印刷及書籍零售控制台灣人思想，這在一自由開放社會是不可能的，更何況出版權並未開放，政府也有監督管理功能。另一方面，因股權分散，

(註 16) 台灣開放陸客觀光方面，大陸是管制市場，少數旅行社經特許壟斷赴台旅遊業務，台灣旅遊業則採自由市場模式，上游掌握市場，下游台灣業者只能削價競爭，屈服於大陸業者的予取予求。台灣資深旅行業者認為，等政府開放陸資後，大陸資金將輕易席捲台灣上中下游市場，形成盤據吃、住、行、遊、購、娛各領域的一條龍模式(旺報(2014a))。對此台灣內政部與觀光局均已管理機制，經濟部也在經貿國是會議(2014)指出，陸資尚無一條龍狀況，但政府已在法規面、管理面及兩岸監理面對「零團費」與「港資一條龍」採相關管理措施。經貿國是會議(2014)的共同意見則為可發展「台資一條龍」，串連台灣旅遊相關產業，強化競爭力。經濟日報(2014)則指出，垂直式的範疇(一條龍)經濟也可能有範疇不經濟，並不必然壓倒其他經營模式。打破陸資一條龍的壟斷力的方法，是要求大陸政府增加特許旅行社的數目，或讓服務品質良好的台資旅行社到大陸投資。前者操之於中國政府，後者只要「服貿協議」通過便可實施。

對公司的有效控制，持股不需到 50% 以上，且陸資大量來台「買下台灣」也需顧慮，政府宜從整體國安角度作某種控管。

兩岸經貿交流的風險管理方面，應有民主監督的制度，維護經濟自主與文化自主。在民主機制運作方面，行政院已將「兩岸協議監督條例」草案於 2014 年 4 月 3 日送立法院審議，本條例將有助於規避經貿交流與區域整合可能產生的風險。但需注意若涉及國安議題，應有公正評定的準則，與客觀、科學並具公信力的評估依據，而努力達成「利益極大化與風險極小化」。

在經濟自主方面，參與 FTA 區域整合簽署為相互開放的承諾，不可能只要求對方開放市場而對本身敏感部門採取全然防衛手段。自主性的界定應是關鍵部門與技術的維護，以及維持市場競爭運作而不受外來壟斷性的侵襲。經貿國是會議（2014）指出強化經濟自主需擴大台灣在人才競爭力與產業技術的領先優勢，建立中國大陸對台灣政治經濟影響的評價系統等。

為避免中國大陸挾其文化資源的強力介入，主管機關可嚴格審查陸資來台投資相關產業，及事後嚴格稽核違規情事及不當競爭。文化部（2014）也參酌《文化多樣性公約》精神（註 17），在文化政策中落實文化主

權維護。此外，在兩岸互動，我們應更積極展現文化自信與影響力。即使在中共展開文化攻勢下，也不會為台灣人民接受，甚至有負面影響；且多數來台大陸人士表示，台灣繼承傳統文化，融合西方文化，並結合通俗與創意文化，皆已對大陸產生實質影響。經貿國是會議（2014）也指出為維護台灣文化主體性，應發展根留台灣的文創產業，建立「文化影響評估」的制度，以及建立文創產業的「資產管理與交易」的法規機制和相關稅制。

更根本的是台灣在政治上如何看待此一有併吞意圖的強鄰。根據「國家統一綱領」，未來兩岸政治關係走向，台灣應在獨立有尊嚴(如有國際空間)的條件下由全民作出抉擇。台灣「實質」的獨立地位與尊嚴，需和大陸搞好關係來爭取，而不是拼命激怒他，以致喪失國際空間乃至產生戰爭的危機。張亞中(2008)指出，芬蘭對經常發生戰爭的強鄰俄羅斯便改採親善外交經貿往來，守住了國家的主權與安全，並有和平的時間來發展高等教育、科學研發，而發展成為高度工業化國家。此外，諾貝爾和平獎得主，法國經濟學家帕西的觀點是：自由貿易會讓各國利益共生，發生戰爭的可能性就會降低(楊少強(2014))。

(註 17)「保護和促進文化表達多樣性公約」為聯合國教文組織於 2005 年 12 月 9 日於巴黎簽訂。其係於經濟全球化下，確保多元性文化價值，對較弱或需維護的文化產業，於自由貿易協定中採「文化例外」的安排。

## 2. 建議

在大陸國台辦重申不會重啟服貿談判下(註 18)，我們必須審視立法院逐條審議下修改服貿協議的價值與風險。由上述 8 項論點的比較以及整合看法，服貿協議對台灣經濟衝擊及國安顧慮基本上問題不大，少數需調整處可利用損害救濟基金、兩岸緊急磋商機制以及政府基於國安法規之作法補強。若重修服貿，陸方基於維護兩岸協議的權威性而不願重談，導致協議延宕。就算陸方最後接受台灣訴求而重啟談判，但利益不平衡，對方也會要求調整，則可能引起新的國內爭議。可以確定的是，新協議耗時長久，會在中國市場將服務業發展先機讓給將與大陸簽署 FTA 的韓、日等國家，且對 ECFA 其他後續談判乃至台灣參與區域整合的機會產生負面影響，這在經濟與政治上都不是明智的作法。

因服貿協議審查過程爭議引發的太陽花學運，在短時間串聯眾多學生與群眾聲援，新興媒體平台與創新 IT(資訊科技)工具的運用扮演關鍵角色(註 19)。學運形成者習慣以行動載具拍照、錄影，並以文字、影像、圖

像(數位匯流)的方式傳達理念，引領議題發展(經濟日報(2014.4.8))。而反服貿的學者也常用臉書等網路工具提出論述與看法；媒體專刊(如自由時報(2014.4.16))也能生動的利用圖文批判服貿。反之，經濟部三套中規中矩且詳盡的服貿影響評估報告與 Q&A 集卻少人閱讀。以下建議：

■ 基於上述分析，重修服貿協議非明智作法。建議立法院深入開放溝通下，逐條審議通過服貿協議條文，對有意見的特定項目，用附帶決議及在協議生效後啟動緊急磋商(註 20)。若陸方不同意，而有意見項目可技術性阻擋，如港口工程容許陸方投標但不予通過，則可通過協議條文，而於後續協議加以修訂。勿讓服貿協議拖累區域化進程。

■ 政府宜善用網路平台與媒體，以多樣化生動易解方式，傳達正確服貿解析與觀點；呼籲支持服貿之智庫與媒體，建立民間溝通平台或多刊登專論/發行專刊以支持服貿；並邀請/鼓勵產官學人士以公開演講或上電視媒體等方式多提出支持服貿言論。

■ 注意年輕世代的心態，其重視民主，資訊/

(註 18)大陸國台辦發言人范麗青於 2014 年 4 月表示，兩岸協商中，沒有已簽協議重新談判的先例；兩會授權協商和所達成的協議的權威性應該得到維護(陳柔伊(2014))。大陸國台辦新聞局長暨發言人馬曉光於 2014 年 5 月再度重申，不會重啟服貿談判，他稱，「服貿協議是一個已簽署完成的協議，在等待台灣履行相關程式」(黃欣(2014))。

(註 19)此學運抗爭重點在服貿審議程序及要求「透明」(反黑箱)，對服貿內容欠缺抗爭論點與立場，甚至並不了解。與實質內容對照，學運行動不成比例的擴大，主要是 IT 工具動員能力所致。另一方面，「兩岸協議監督條例」草案分議題形成、業務溝通、協議簽署前、簽署後等四個階段積極與立法院及社會大眾進行溝通諮詢，對於「透明」問題有正面的回應。

(註 20)陸委會王郁琦主委表示此看法(旺報(2014))，此亦為 2014 年經貿國是會議的多數意見。

科技為其成長背景，希望政府將知識與經驗傳承（註 21）。政府網路平台應聯結年輕

人大量使用的網站如台大 PTT BBS，重視雙向積極的溝通，教育與廣納聲音並行。

## 八、服貿協議的發展策略

當前的服貿協議爭議，集中在其審議過程與內容之負面影響，少有人探討如何發揮其對我國服務業的正面影響。香港之《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》(CEPA)經過十次補充協議，根據業界需要增加和充實其內容。台灣服貿協定未來宜如何參考 CEPA 及台灣實際狀況加以修訂，以為台灣服務業帶來最大的效益？同時，中日韓投資協定於 2014 年 5 月 17 日生效，中日韓向全面 FTA 又接近一步；中韓 FTA 也有望在今年內完成協商。當台韓日在中國競逐服務業商機時，何種服貿協議的持續修訂策略可帶給臺灣服務業最大的發展空間？以下借鏡 CEPA 經驗，並根據大陸服務業發展及台灣本身狀況，提出台灣服貿協議的發展策略。

### (一) CEPA 的評估與借鏡

#### 1. 標桿 CEPA

CEPA 於 2003 年簽訂後，根據業者的需求及港方想發展的項目，洽談了十次補充協議，主要涵蓋金融服務、貿易及物流、旅遊、專業及工商業支援服務等四大支柱行業。為因應 2008 年金融海嘯對四大行業的衝擊，建立服務業的戰略布局，而從 2010 年開

始於補充協議七至九又取得香港 6 項優勢產業(教育服務、醫療服務、檢測和認證服務、環保、文化創意產業、創新科技)的開放措施。可注意大陸較少開放的「跨境提供服務」也是補充協議爭取的對象，如補充協議四允許香港業者以「跨境交付」方式在廣東省和上海市試點舉辦展覽，又如補充協議十允許香港業者以「跨境交付」方式為大陸提供國際航線或香港、澳門、台灣地區航線機票銷售代理業務。

在 CEPA 支持下，香港 6 項優勢產業在香港本地總產值所占比重，由 2009 年的 8% 上升至 2010 年之 8.4%。2009 年香港與深圳簽署〈關於推進前海港深現代服務業合作的意向書〉，香港目的是希望透過香港參與深圳前海的發展，促進及提升香港本身的服務業。2011 年「十二五」規畫，首次把香港納入，並設有專章強調深化粵港合作，透過 CEPA 的廣東先行先試措施，進一步開放珠三角及加強與香港的合作(鄭漢亮(2014))。

CEPA 補充協議十於 2014 年 1 月實施，至此廣東省對香港開放的服貿先行先試措施約 70 項，其中專為前海所設有 5 項(來自 2012

(註 21)從太陽花學運現場實錄與報導，以及經貿國是會議青年代表們(多有參加太陽花學運)發言觀察得知。



年補充協議九)。前海引領廣東省推行開放措施，不限於 CEPA。廣東省承諾於 2014 年底前基本實現粵港服務貿易自由化；中國國務院總理李克強表示，要在 2015 年「十二五」規劃完結前，實現香港與中國的服務貿易自由化(經貿研究(2012))。經貿研究(2014)指出，CEPA 措施除了在受惠領域數目方面超越入世承諾外，相關服務領域的開放程度也較入世承諾為大。

## 2. 評估 CEPA

CEPA 於 2003 年簽訂以來已逾十年，因香港產業中服務業占比近 9 成，故以開放服務業為主。如前述反服貿方論點，認為 CEPA 使香港對中國依存度增高，房價高漲及貧富差距擴大。經濟整合使貿易依存度提高是當然的，且香港與大陸是一個國家(一國兩制)。香港房地產價值高，大陸人不買，外國人乃至香港本地人也會買。產業外移及大陸基層勞工進入香港則確實有可能衝擊香港基層勞工的薪資(註 22)，此處可觀察 2001 年至 2011 年香港每戶月收入除第 1 級(10 級分類之最低收入級距)之成長率為-17%，第 2 級接近 0% 為負外，均明顯為正。故貧富差距擴大的主要原因是所得最低層級的薪資大幅下滑所致。

從 CEPA 對香港的正面影響觀察，香港失業率由 2003 年的 7.9% 下降到 2013 年的

3.3%；此 10 年間經購買力平價調整之人均 GDP 成長 83%；2001 年至 2011 年香港每戶月收入成長率，除第 1、2 級外，均明顯為正，且以中產階級成長最多(第 5-9 級為 11%-17%)。

整體而言，CEPA 對香港經濟的影響是明顯利大於弊，且台灣未准許大陸勞工來台工作，較無基層勞工薪資受陸勞衝擊的問題。至於對大陸經濟依存度增加，可另謀市場分散的策略，而非歸咎於 CEPA。總之，香港 CEPA 是值得台灣借鏡的對象。

## 3. 借鏡 CEPA

借鏡 CEPA 並非接受香港的「一國兩制」模式，而是借鏡其談判與發展策略。以下提出作者借鏡 CEPA 以釐清或強化兩岸服貿協議的建議：

■ 香港在 CEPA 的戰略是先鞏固發展四大支柱服務業，再擴及 6 項優勢服務業。台灣若欲藉兩岸服貿協議發展台灣的服務業，則宜有特定服務業領域的聚焦與策略的規劃，集中力量尋求突破與發展，才会有明顯的效益。

■ CEPA 服務業開放，從陸方角度，因中國服務業制度不如香港，開放有助本土服務業學習與發展，而以 GATS 模式之「商業據點呈現」及「自然人呈現」為主。從香港角度，赴大陸設立商業據點也希能促進香

(註 22) 可注意經由陸資企業內部人員調動不易成為變相移民管道，而對單程證(依親)及自由行管理鬆散，使大陸基層勞工有進入香港的管道。

港本身服務業的發展(如具轉介功能的商業據點)，具體表現在 6 項優勢產業在本地相對產值的提升。而被視為較能促進本土服務業發展的「跨境交付」項目，也已成爲後續協議爭取的對象。故如前述台灣反服貿論點 2 之大陸開放「跨境服務」較台灣少之問題，需平衡考慮「商業據點呈現」對台灣本地服務業發展的正面效益，且「跨境服務」亦可爲兩岸後續協商爭取的對象。(註 23)

- CEPA 開放(特別是試點)方式係由省(廣東)/市(前海)擴及全國，顯示此爲大陸的一種開放模式。是故前述反服貿論點 3 之限縮台灣投資於福建省問題，不宜視爲大陸持續限制台灣之作法，而可在試點成功後爭取更多地域的開放。
- 兩岸服貿協議固然有優於 CEPA 之項目，港方已在補充協議十成功要求納入。原始 CEPA 加上十次補充協議，其開放優惠勢必較兩岸服貿爲多，且能配合香港本身的需求。更重要的，廣東省與大陸即將走向對香港服務貿易全面自由化。台灣宜盤點大陸對香港既有自由化優惠，持續追蹤大陸對香港之自由化新措施，在考慮台灣業者與產業發展需求下，於兩岸服貿後續協議向大陸爭取新的優惠項目。

## (二) 以服貿協議促進台灣服務業持續發展的

### 策略

#### 1. 中國服務業對外開放策略

中國「十二五」規劃將推動服務業發展視爲刺激產業結構優化升級的戰略。大陸主要透過東部地區先行試點開放、發展服務貿易、開放外商投資服務業及以開放促改革等策略，促進服務業開放與發展。因中國服務業對外開放始於 2001 年加入 WTO 之後，10 餘年間服務業發展仍無法與已開發國家相提並論，且服務業貿易逆差逐年擴大。

故而中國對服務業採審慎開放的態度，在杜哈回合僅新增 2.2% 的開放程度。迄 2012 年，在不計入香港與台灣下，雙邊開放亦僅較 WTO 承諾增加 2.6%，香港則增加 10.7%。中國在雙邊開放上獨厚香港，除香港本身爲中國特別行政區外，亦著眼於香港服務業成熟發展可促進大陸本身服務業的發展，同時香港亦爲中國最大服務出口目的地、進口來源地和順差來源地。2007 年以來中國服務貿易政府指導，多次強調要加強與先進國家服務貿易交流；中國也會考量部門特性不同，對不同國家進行不同的開放(林佑龍(2012))。

#### 2. 提高服貿協議效能的策略

韓國、日本及其他國家強勢服務業逐步進入中國下，台灣如何能在兩岸服貿上持續穩定的發展？就此，需先知大陸本身的需求。中國服務業在國際仍處弱勢，服貿逆差

(註 23)除服貿協議的後續協商外，亦有其他管道可爭取「跨境服務」項目，如兩岸經合會談及的陸客中轉議題。

又持續擴大，作為當前中國戰略重點之服務業之發展，勢必要強化其體質並改善其貿易逆差。是則有助其服務業發展的協議必能得到大陸的支持，而可爭取更多的開放優惠。茲據此提出兩個後續協議的方向：

■ 中國於「十二五」規劃指出，將大力發展金融服務業等生產性服務業、商貿服務業等消費服務業，同時擴大文化創意等新興服務業出口，並穩步開放教育、醫療等優勢服務業。「十二五」規劃提出後，又提出會展業等相關規劃政策。故而在考慮台灣本身服務業發展的方向下，可選擇上述中國大力發展的服務部門，在服貿後續談

判抓緊方向，要求給予優於其他國家的市場准入優惠，則台灣與中國可互蒙其利。總之，配合大陸主要服務業發展規劃的商業據點呈現，易得到大陸政府的加持與持續發展的空間。

■ 在服貿協議中，基於WTO承諾，大陸對我方確實特別優惠。台灣服務業較大陸起步早，發展較為成熟，多數不必擔憂競爭力遜於中國，而且需認識開放是對等的。故在審慎評估產業狀況後，可進一步放寬服務業市場准入條件，這也可促進國內服務業的競爭。並基此，可要求中國進一步的開放。

## 九、結論：台灣自由化與區域化的藍圖

台灣參與區域整合的策略，其與服貿協議的關聯，以及服貿協議的利弊得失，形成複雜的脈絡。本文試圖對相關議題作全面分析並對問題的解決提出多種角度的建議。除此本文有異於既有文獻的特點亦包括：在區域整合方面包括對RCEP與TPP優先序的多方分析、詳盡的參與區域整合準備工作之探討、數據的全面更新及RCEP與TPP覆蓋率的計算，政治面向的納入，個別項目的新詮釋包括如美國「重返亞洲」(註2)、TPP小國受中國影響而反對台灣加入的論點(註15)等；本文詳細探討服貿協議與區域整合的關聯；在服貿協議方面，本文為國內少見完整處理

服貿協議議題的文章，而且前瞻性探討服貿協議策略可能在國內是獨特的，個別新論點包括對眾多學者專家宣稱開放第二類電信存在國資安疑慮之回應、大陸基層勞工進入香港之管道為單程證(依親)及自由行而可為台灣殷鑑等；最後勾勒自由化與區域化的藍圖亦可彰顯本文的特色。

以下整合本文探討結果，由於主要區域整合中國具關鍵影響力，而匯聚到服貿協議的重要地位；然後以服貿協議為敲門磚，依序建立台灣區域化與自由化的全球布局。

WTO 杜哈回合的延宕造成雙邊與多邊FTA/ECA的盛行，其中最重要且與台灣關係

最密切的是 RCEP 與 TPP。兩者對台灣經貿關係都很重要，而 RCEP 在貿易與投資占比較高。但 TPP 的「白金標準」及廣泛制度改革，會使參與者之制度優化及競爭力提升。

台灣因外交困境，洽簽 FTA/ECA 非常困難，若未能加入關鍵性的 RCEP 與 TPP，則在歧視性的關稅與非關稅障礙下，出口導向經濟的困頓不知伊於胡底。RCEP 與 TPP 均採共識決，中國為 RCEP 成員國，且具重大影響力；中國雖非 TPP 成員，但為成員國重要經貿夥伴，亦有相當影響力。台灣國際地位的問題，來自中國大陸的打壓，現台灣能否進入 RCEP 或 TPP，中國態度為關鍵因素之一。

2014 年 2 月的王張會，台灣陸委會王郁琦主委表達台灣加入 TPP 與 RCEP 的意願，希與 ECFA 同步進行。大陸國務院國台辦主任張志軍則稱當務之急是台灣儘快讓服貿協議生效，早日商簽相關後續協議。是則中方的態度是要優先通過服貿協議以建立互利與互信。

服貿協議基於兩岸的 WTO 承諾，雖承諾基礎有開發中國家與已開發國家的差異，但此為 WTO 成員國洽簽 FTA/ECA 的共同方式。重要的是大陸給台灣優於其他國家的待遇，有利於台灣服務業在大陸市場的發展，更何況台灣給中國低於或最多等同其他國家的待遇。

至於質疑大陸少開放「跨境提供服務」

項目，需知此為大陸為提升本地服務業發展的策略，非台灣所可扭轉，且此處台灣依舊得到優於其他國家的待遇。台灣服務業發展較陸方先進成熟，且有在地優勢，並不畏懼陸商來台。至於質疑國安問題常提到的開放出版物印刷零售與第二類電信三項閉網業務，實屬過慮；但開放公共工程，確宜有所限制以避免國安問題。此外，台灣對陸方企業內部人員調動來台有明確規範，不會成為變相移民管道，香港經驗即為如此。並應瞭解服貿協議只是一個起點，香港 CEPA 迄今有十次補充協議，兩岸服貿協議可持續根據台灣業者需求或服務業政策進行修正或洽商新的項目。

整體而言，服貿協議明顯利大於弊，立法院實宜在開放深入溝通下，逐條審議通過服貿協議條文，而以附帶決議或協議生效後緊急磋商的方式納入有確實根據、風險高且利益明顯失衡項目的限制或調整。且政府宜善用網路與媒體，號召支持服貿協議的產官學人士，進行民間溝通與適當生動的文宣。

台灣服務業政策應有重點領域及發展策略，並密切溝通瞭解業者的需求，且抓緊中國服務業發展的方向，同時台灣服務市場也可對大陸更加開放。基此，可在服貿後續協議爭取俾益台灣服務業在中國持續穩定發展的優惠，以及要求開放更多「跨境提供服務」的項目。

在兩岸交流的風險控管方面，應以民主

監督機制維護經濟自主與文化自主。監督需建立法源，也需注意若涉及國安議題，判定應有客觀、科學並具公信力的依據。防衛經濟自主應為關鍵部門與技術的維護，以及維持市場競爭的運作。維護文化自主可對大陸文化可能的不當入侵，採事先嚴審與事後嚴格稽核，也應有文化自信。服貿協議、貨貿協議(註 24)與爭端解決機制陸續進行磋商，則在中國也支持下(習進平與李克強在博?論壇均作此表示)，台灣可積極推動加入區域經濟整合。台灣在政策上定調「雙軌併進」爭取進入 RCEP 與 TPP，但在實際推動上，宜有作法重點與先後次序的差異。

中國與美國分別參加 RCEP 及 TPP，東協國家也曾表示 RCEP 與 TPP 是競爭關係，固然中國也向美國要求提供 TPP 的進展資訊，但 TPP 的「白金標準」使中國一時也不可能參加。依中國的國家統一思考邏輯，以及台灣參與 WTO 及 APEC 經驗，中國不可能允許台灣先中國加入 TPP，即使美國歡迎，但需 TPP12 國共識決下也是沒有可能。加以 RCEP 與台灣業者貿易與投資關係更為密切，且 TPP 之最高開放標準會面臨更多民粹的反對，故而台灣宜優先推動進入 RCEP。

在東協友邦(如新加坡)與中國支持下，台灣可仿照東協接納香港談判的模式，與東協

(整體)洽簽 FTA，一旦成為另一個「東協加一」，自易順勢加入 RCEP 第二輪談判。另一方面，TPP 的高標準平台可驅動台灣中長期改革與繁榮，而宜從現在開始準備，以期未來順利加入並減少衝擊。開放準備有架構性與議題性，前者如法規與國際接軌及產業結構調整與支援等，後者如市場開放、食品安全標準(如瘦肉精最高使用量)與智財權的強制執行等。改革意願與能力的展現可透過 TIFA 項目的增加與執行，乃至與美國洽簽 FTA。

如果中國遲遲未參加 TPP，則台灣進入 TPP 可能面臨障礙。如果中國為了經濟的利益與改革的需要而有意願加入 TPP，則美國可作政治的操作促使中國與台灣儘早入 TPP。美國可保證當台灣符合 TPP 標準會支持台灣加入，使中國將反對臺灣加入 TPP 的立場轉移到先台灣入 TPP。在認為美國對台灣的支持並非虛張聲勢下，中國會加快改革與談判的步調，台灣應可在中國加入 TPP 後迅速加入。

以上 ECFA 後續協議平順進行下，循序加入 RCEP 與 TPP 過程中，乃至加入後，台灣自始均可同步進行雙邊 FTA 的洽簽。台紐與台新 FTA 的洽簽，中國保持默許的態度(註 25)。而香港在中國之前與歐洲自由貿易聯盟

(註 24)在近 1 年沒有舉行談判下，兩岸第 9 次貨貿談判於 2014 年 9 月 10 日至 12 日在台灣舉行，主要在盤點過去談判內容與傳達我方關切與需要。但對我方關切的面板、工具機、石化、汽車產業降稅問題並無進展。大陸商務部發言人沈丹陽說，協議困難點主要是雙方開放不對等。

(冰島、列支敦士登、挪威與瑞士)簽署 FTA，積極的步調。與歐盟、美國、日本洽簽 FTA 顯示中國對非主要整合區域的洽簽先後也不則屬重要環節，台灣可能需和中國大陸作一不介意。故而台灣對雙邊 FTA 的洽簽，可採更一些溝通。

## 參考文獻

- 文化部 (2014)，「103 年度中央政府總預算通過決議主決議部分」第三十八案「文化例外」書面報告，文化部，2014 年 4 月。
- 中央日報 (2014)，「服貨貿是台灣參與區域整合的關鍵」，社評，8 月 10 日。
- 王照坤 (2013)，「入 TPP 準備工作 康貝爾:台灣不如越南」，中央廣播電台，2013 年 10 月 15 日。
- 王健全 (2014)，「台灣加入區域經貿整合與兩岸經貿策略」，經貿國是會議全國大會引言報告，2014 年 7 月 26 日至 28 日。
- 自由時報 (2014)，「認識服貿」，專刊，2014 年 4 月 16 日。
- 李淳 (2013)，「兩岸服務貿易協議對台北市服務業的契機與挑戰」，*台北產經*，15 期，2013 年。
- 投審會 (2014)，「2014 年 7 月統計月報」，經濟部投審會，2014 年 8 月。
- 林佑龍 (2012)，*中國服務業對外開放的戰略與開放程度分析*，政治大學國家發展研究所碩士學位論文，2012 年 12 月。
- 林建甫、彭思遠 (2013)，「服貿有利台灣 不用多慮」，*國政評論*，2013 年 7 月 30 日。
- 卓士昭 (2014)，「加入 TPP/RCEP 對我國產業之機會與挑戰」，經濟部，2014 年 7 月 24 日。
- 「修服貿風險高 陸委會尋替代方案」，(2014 年 5 月 9 日)，*旺報*。
- 「斬一條龍鯨吞旅遊紅利模式」，(2014 年 7 月 22 日)，社評，*旺報*。
- 施振榮 (2014)，「台灣經濟要發展，服貿協議是必要的」，*中時電子報*，2014 年 3 月 20 日。
- 徐遵慈 (2013)，「我國參與區域經濟整合的策略」，*經濟前瞻*，149 期，2013 年 9 月。
- 徐遵慈 (2014)，「論我國《雙軌併進》參與 TPP 與 RCEP 之策略與準備」，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心，2014 年 1 月 3 日。
- 高長 (2014)，「服貿協議非萬靈丹 也非一無是處」，*工商時報*，2014 年 4 月 15 日。
- 郝明義、鄭秀玲、張錦華 (2014)，「關鍵產業衝擊報告」，*Facebook*，2014 年 3 月。
- 唐佩君 (2014)，「美副助卿：美歡迎台入 TPP」，中央社，2014 年 3 月 27 日。
- 葉長城 (2013)，「因應亞太經濟板塊重組台灣的準備工作評析」，*經濟前瞻*，149 期，2013 年 9 月。
- 國貿局 (2011)，「...美韓 FTA...」，即時新聞，2011 年 10 月 13 日。
- 張亞中 (2008)，*小國崛起*，聯經出版公司，2008 年 3 月 8 日。
- 陳柔依 (2014)，「服貿重啟談判？國台辦：沒有重談先例」，*Newtalk*，2014 年 4 月 16 日。
- 商業周刊 (2014)，「服貿 15 大爭議點 正反方大辯論」，1376 期，2014 年 3 月。
- 黃欣 (2014)，「國台辦：不會重啟服貿談判」，*中時電子報*，2014 年 5 月 15 日。
- 許博翔 (2012)，「TPP 及 RCEP 對我國經濟衝擊之量化分析」，*APEC 通訊電子報*，2012 年 12 月。

(註 25)固然台紐 FTA 及台新 FTA 簽署在兩岸服貿協議之後，並不代表大陸有阻撓前二協議的簽約。未聞大陸官方有如此作，大陸民間也不認為會如此。但大陸確實有阻撓台灣洽簽任何 FTA/ECA 的能力，即使是美國，因其在國際上需要中國大陸配合處不少，如大陸堅持台灣不得獨立洽簽，台美 FTA 也會受影響。或有認為可聚焦 TPP 而先 RCEP 洽簽，但不通過大陸關卡是很難的。故搞好大陸關係，在 ECFA 後續協議順利簽署生效下，台灣會有愈加寬廣的參與區域整合的空間。

- 許忠信 (2014), 「ECFA 自由化救濟是空氣」, 台灣團結聯盟全球資訊網, 2014 年 1 月 28 日。
- 賈培德 (2014), 「回應鄭秀玲《兩岸服貿協議對我國的衝擊分析》」, *Facebook*, 2014 年 3 月 27 日。
- 新新聞 (2014), 「服貿好不好 學者十問答激辯」, 1413 期, 2014 年 4 月。
- 楊少強 (2014), 「從撕裂中產生商周六大觀點」, *商業周刊*, 1376 期, 2014 年 3 月。
- 經貿國是會議 (2014), 「全國大會綜整報告」(草案), 經貿國是會議秘書處, 2014 年 7 月 26 日至 28 日。
- 經貿國是會議 (2014a), 「分區意見綜整及回應」, 2014 年 7 月。
- 「異哉! 所謂「一條龍」的競爭優勢」(2014 年 8 月 2 日), 社論, *經濟日報*。
- 「從學運 IT 應用看數位匯流發展」(2014 年 4 月 8 日), 社論, *經濟日報*。
- 經濟部 (2013), 「我國推動加入《跨太平洋夥伴協定(TPP)》之經濟影響評估報告」, 經濟部, 2013 年 10 月。
- 經濟部及各相關機關 (2013a), 「兩岸洽簽服務貿易協議對我總體經濟及產業之影響評估」, 2013 年 7 月 17 日。
- 經濟部及各相關機關 (2013b), 「海峽兩岸服務貿易協議問答集(Q&A)整體面」, 2013 年 12 月 18 日。
- 經濟部及各相關機關 (2013c), 「海峽兩岸服務貿易協議問答集(Q&A)個別產業」, 2013 年 9 月 2 日。
- 經貿研究 (2012), 「CEPA 補充協議九開放措施: 香港服務業勢必受惠」, *經貿研究*, 2012 年 11 月 1 日。
- 經貿研究 (2014), 「CEPA 補充協議十: 新措施促使香港與內地實現自由貿易」, *經貿研究*, 2014 年 1 月 30 日。
- 簡國帆 (2014), 「美力邀 我最快明年加入 TPP」, *經濟日報*, 2014 年 2 月 18 日。
- 譚瑾瑜 (2013), 「RCEP 及東協-香港 FTA 之推動及啟示」, *國政研究報告*, 2013 年 10 月。
- Bush, Richard C. (2014), "Taiwan and the Trans-Pacific Partnership: The Political Dimension," Center for East Asia Policy Studies, Brookings Institution, January.
- Bush, Richard C. and Joshua Meltzer (2014), "Taiwan and the Trans-Pacific Partnership: Preparing the Way," Center for East Asia Policy Studies, Brookings Institution, January.
- Manyin, Mark E. et. al. (2012), "Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" toward Asia," Congressional Research Service, March 28, 2012.
- Moy, Kin (2013), "Trends in the U.S.-Taiwan Relationship," remarks of speech in Carnegie Endowment for International Peace, October 3.
- Mulgan, Aurelia G. (2013), "Abe's 'Growth' Strategy for Agriculture in Japan," East Asia Forum, June 5, 2013.
- "Taiwan Leaves Itself Behind - Ratifying a Pact with China Is the First Step to Diversified Trade," (2014, August 5), *The Wall Street Journal*.

(本文完稿於 104 年 1 月, 作者為本行經研處研究員)

# 亞洲金融危機後南韓金融帳自由化之研究

高 超 洋

## 摘 要

一、1997 年亞洲金融危機後，南韓積極推動金融帳自由化，其中股權證券及銀行短期借款極易受到國內外經濟及金融變化之影響，在短期間產生大幅波動

1980 年代以來，南韓推動出口導向之工業化政策，對放寬外匯管理及開放金融帳（或資本帳）採取審慎的態度。至 1997 年亞洲爆發金融危機，南韓面對資本急遽流出而擴大韓元的波動幅度，希望阻止資金持續外流。之後，在 IMF 指導下始積極推動金融帳自由化。惟伴隨金融帳自由化之進展，股權證券及銀行短期借款，極易受到國內外經濟及金融變化之影響，在短期間產生大幅波動。

二、2002 年起韓元長期升值之預期引發熱錢流入，導致 2008 年全球金融危機發生前銀行部門短期外債飆高，而再度引爆美元流動性危機

為因應國內銀行短期國外借款大幅波動所產生的貨幣與期限錯配風險，南韓積極建構外債及外幣流動性管理機制，同時發展外匯衍生性金融商品市場。惟自 2002 年起，在

經常帳持續順差及外資股權投資流入的情形下，帶動韓元長期升值之預期，促使出口企業有大量的避險需求。為因應企業避險需求，銀行大規模實施外匯衍生性金融商品操作借入美元，特別是外國銀行分行因監管較鬆產生「管制套利」（regulatory arbitrage），引發熱錢流入。

2008 年全球金融危機期間，儘管南韓外債及外幣流動性管理已較健全，惟與 1997 年金融危機相較，引爆南韓美元流動性危機之導火線，由亞洲金融危機期間單純為本國銀行貨幣與期限錯配風險，擴大為外國銀行分行短期外債飆高所衍生嚴重的期限錯配風險。此一風險加重了南韓外匯市場遭受來自國外的傳染效應，並成為系統性風險的主要來源。

三、南韓強化外匯市場總體審慎政策，提高銀行套利或投機成本以防堵熱錢，同時抑制韓元過度波動

近年南韓再度強化外匯市場之總體審慎政策，特別針對外國銀行分行外匯衍生性金融商品交易部位加強管理，並藉由課徵非核



心外幣負債稅，以及恢復對外資購買南韓債券課稅等措施，提高銀行套利或投機的成本，以防堵熱錢，同時抑制韓元過度波動。根據南韓央行評估，該政策在抑制利差交易及熱錢流入已發揮效果。此一藉由提高銀行套利成本，因應國際熱錢之經驗，似可提供我國因應國際資本移動之借鏡。

四、國際資本移動形式劇烈變化，宜適時調整總體審慎政策，並需考量國內及國外部門間之政策協調

為因應國際資本移動形式之劇烈變化，需適時調整總體審慎政策。例如，採外幣流動性比率管理，需輔以調整外幣部位上限等配套措施，以確保金融穩定。全球金融危機期間，外國銀行曾因南韓本國銀行之存放比率（LTD ratio）過高，而不願給予短期放款以借新還舊，因而造成美元流動性危機，顯示國內金融情況亦影響國外部門。因此在制度設計及實施總體審慎政策之時，宜事先考量國內及國外部門間之政策協調。

## 壹、前言

1997年爆發亞洲金融危機，南韓面對資本急遽流出而擴大韓元的波動幅度，希望阻止資金持續外流。之後，在IMF指導下，始積極推動金融帳（或資本帳）自由化。雖然南韓政府對此有相當清楚且透明之階段性安排，惟仍造成國際資本移動加劇。2008年全球金融危機期間，南韓再度爆發美元流動性危機，並形成系統性風險，波及整體金融體系之穩定。在南韓央行與美國聯邦準備當局（Fed）訂定換匯協議緊急挹注美元後，衝擊較亞洲金融危機輕微。惟南韓放寬外匯管理及金融帳自由化所衍生的金融體系外部脆弱性問題，值得深入研究並引以為鑑。

2008年11月起，Fed 3度擴大量化寬鬆，導致全球金融體系有越來越多追逐高收

益的熱錢流竄。為因應國際熱錢之衝擊，近年南韓政府再度著手強化總體審慎政策。南韓為我國貿易主要競爭對手國，藉由分析其總體審慎政策之方向，可作為本行因應國際資本大幅進出之參考，並有助於掌握韓元匯率之動向。除此前言外，本文第二節分析影響南韓金融帳變動之主要因素，藉以掌握南韓國際資本移動之變化及特徵；第三節探討伴隨國際資本移動型態的變化，南韓放寬外匯管理及金融帳自由化之演變，以及所衍生的金融體系外部脆弱性問題；第四節探討近年南韓再度強化總體審慎規範之作法及方向；最後則綜合研究結果提出對我國之啟示及建議。

## 貳、南韓國際資本移動型態之變化及特徵

### 一、1990 年代以來南韓金融帳之變化

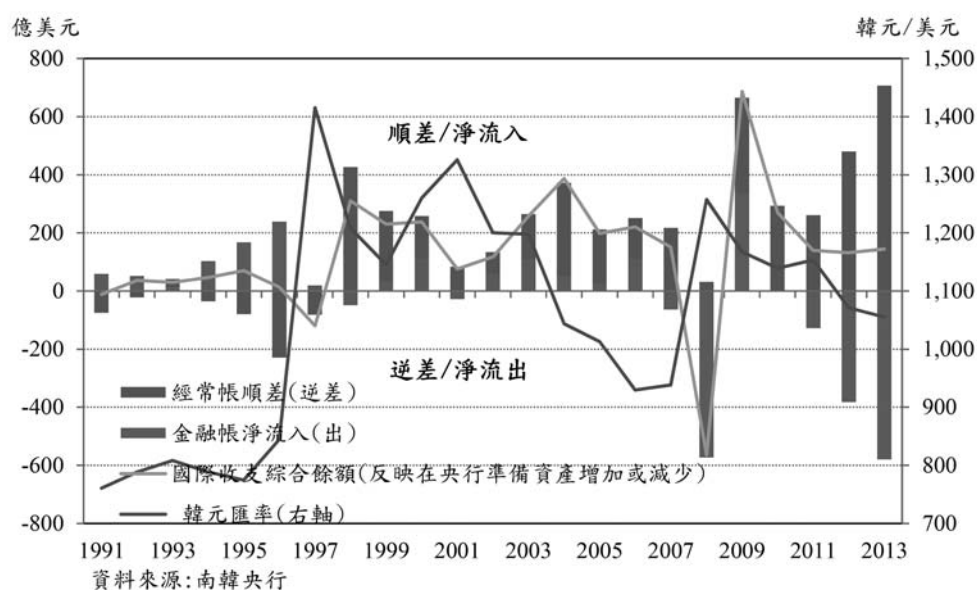
南韓長期以來推動出口導向之工業化政策，對金融帳開放採取相當審慎的態度。1980 年代後期起，伴隨經常帳收支改善，南韓政府逐步放寬金融帳項下之直接投資、證券投資，及其他投資之限制。1987 年進一步放寬其他投資項下銀行業對國外借款之限制，之後放寬銀行業持有及買賣外匯部位、企業對國外借款等相關限制（註 1）。

1997 年亞洲金融危機前，韓元處於持續升值之情況，韓元對美元匯率在 1 美元兌 800 韓元附近波動，加上私人企業過度投資，私部門之短期外債持續增加，影響所及，經常

帳大致呈逆差趨勢，1996 年經常帳逆差對 GDP 比率一度達 4.0% 的高點；金融帳則與經常帳呈反方向變動，呈淨流入趨勢，金融帳淨流入在 1996 年亦達到高峰，淨流入總額達 238.8 億美元（圖 1）。

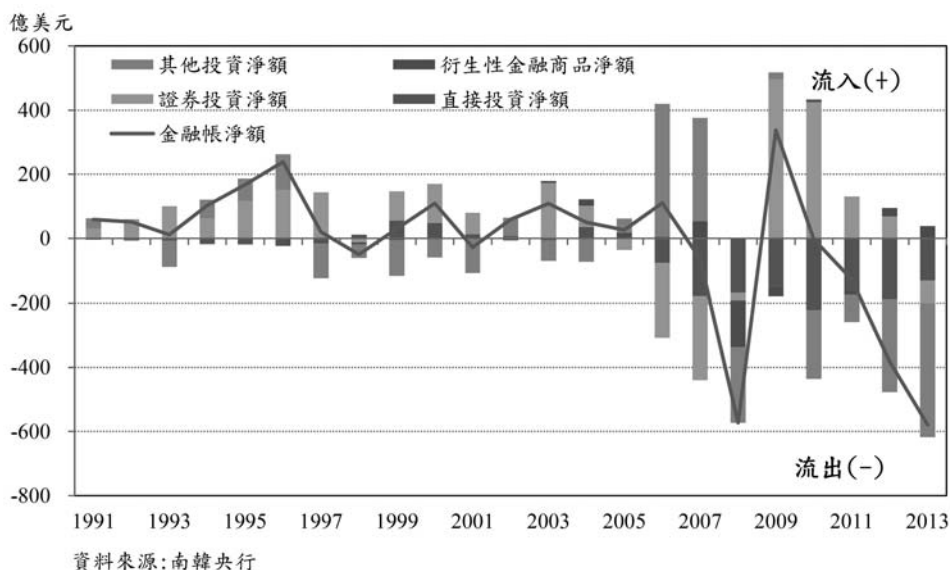
1997 年受亞洲金融危機影響，韓元兌美元匯率大幅貶至 1 美元兌 1,400 韓元，貶幅約 43%。1998 年起南韓經常帳轉呈順差，金融帳亦大抵呈現穩定淨流入。影響所及，2002 年起韓元匯率開始持續升值，2006~2007 年升至 1 美元兌 930 韓元水準。2008 年受全球金融危機影響，金融帳呈大幅淨流出，韓元兌美元匯率再度貶至 1 美元兌 1,250 韓元，約貶

圖 1 南韓國際收支



（註 1）參考日本國際通貨研究所（2011）。

圖 2 南韓金融帳



值 26%。2009~2013 年則穩定於 1 美元兌 1,000~1,100 韓元，金融帳則因銀行業償還國外短期借款，而呈現淨流出（圖 1）。

圖 2 顯示，南韓金融帳因證券投資及其他投資極易受到國內外經濟及金融變化之影響，在短期間產生大幅波動，而其他投資的波動性更甚於證券投資。

## 二、影響南韓金融帳變化之主因

以下擬深入分析影響南韓金融帳收支之重要項目：外資股權證券投資、居民對外股權證券投資、外資債權證券投資、居民對外債權證券投資，以及其他投資等主要因素，藉以了解國際資本移動在南韓之特性。

### （一）南韓股權證券投資流入之變化

南韓股權證券投資自 1992 年起呈淨流

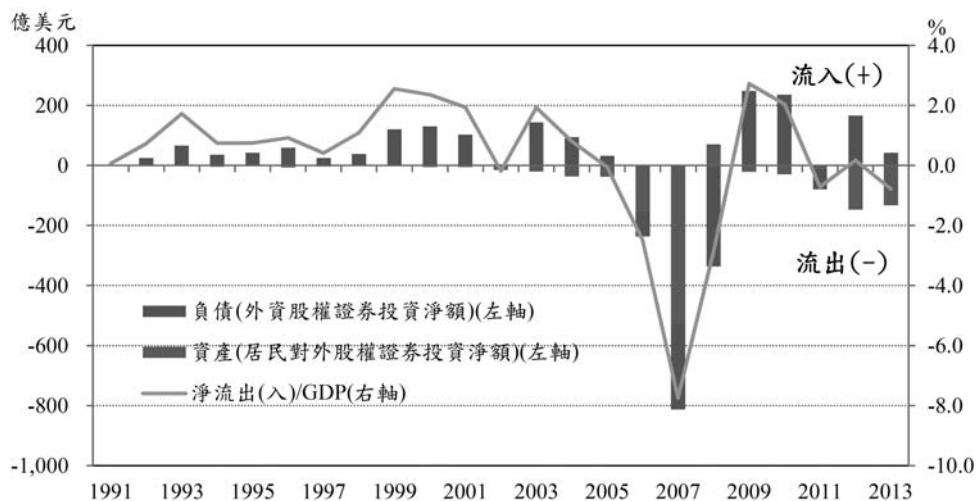
入。亞洲金融危機後，股權證券投資淨流入金額對 GDP 比率大致在 1~2% 上下波動。2006 年起轉為淨流出，2007 年股權證券投資淨流出金額對 GDP 比率達 7.7%。待 2009 年全球金融危機後告一段落，股權證券投資再度轉為淨流入，2011 年及 2013 年則為淨流出（圖 3）。

#### 1、外資股權證券投資

影響南韓股權證券投資變化之主要力量，為外資股權證券投資（圖 3）。外資股權證券投資係伴隨南韓政府於亞洲金融危機前後，逐步放寬外資投資股市限制而擴大規模（註 2）。至於外資股權證券投資之上下波動，則受到南韓匯率及國際經濟金融變化影響較大。

(註 2) 1992 年南韓政府首度開放非居民投資股市，惟仍限制全體外國人及個人持股，不得超過該企業全體股數之 10% 及 3%。之後，逐步放寬限制，1997 年底放寬至 55% 及 50%。1998 年亞洲金融危機期間，完全廢除限制。

圖 3 南韓股權證券投資收支



資料來源:南韓央行

根據高安雄一（2009）之實證分析，影響南韓外資股權證券投資流入及流出之因素並不相同，影響流入之因素包括：（1）股價指數期貨價格；（2）美國利率水準，以及（3）MSCI 在南韓的投資比重等；影響流出之主要因素則包括：（1）對美國債券之投資金額；（2）國內股價上漲率，以及（3）美國利率水準等。

## 2、居民對外股權證券投資

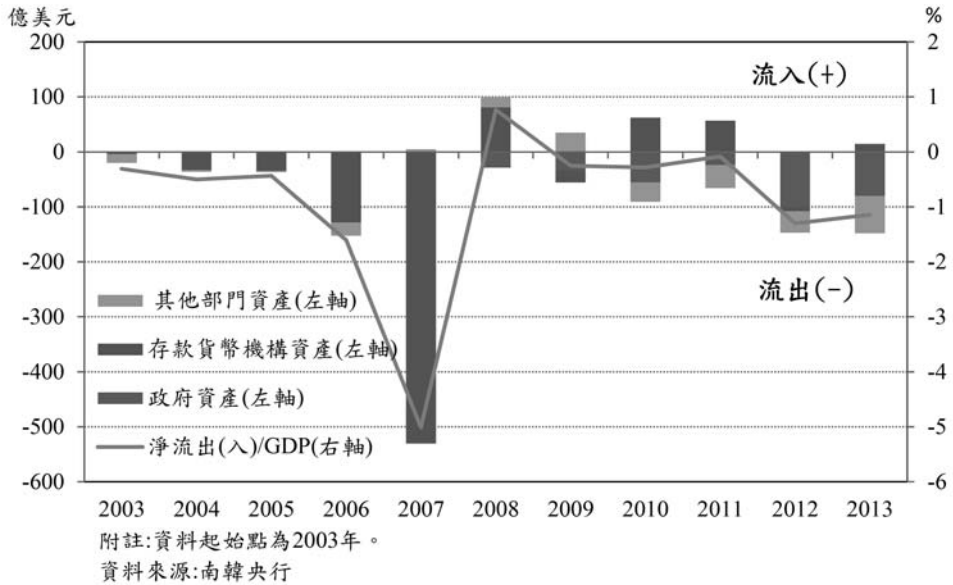
居民對外股權證券投資不似外資股權證券投資，對南韓國際資本移動具有巨大之影響力。亞洲金融危機前，南韓政府已逐步開放居民對國外證券投資。1994 年公布促進國外證券投資措施，逐步廢除證券公司、投資信託公司及保險公司的投資上限規定（註 3）。

1996 年完全廢除上限規定，惟仍規範投資規模超過一定額度（個人 10 億韓元，法人 20 億韓元）的情況下，證券公司需向國稅局通報相關投資細節。

居民對外股權證券投資在上述限制放寬後，並未立即擴大規模。2006 年居民對外股權證券投資淨流出對 GDP 比率首度超過 1%，2007 年快速上升至 5.0%，2008 年因全球金融危機轉為淨流入。2007 年居民對外股權證券投資大幅淨流出之主因，係南韓政府為抑制韓元升值鼓勵民眾投資國外，於 2007 年 6 月至 2009 年底實施投資國外基金之資本利得免稅措施，加上國內缺乏投資管道，影響所及，資金經由存款貨幣機構大幅流出（圖 4）。

（註 3）1994 年開放一般投資人國外證券投資上限，個人 1 億韓元，法人 3 億韓元。1995 年個人投資額度擴大至 5 億韓元，法人 10 億韓元。

圖 4 居民（部門別）對外股權證券投資收支



(二) 南韓債權證券投資流入出之變化

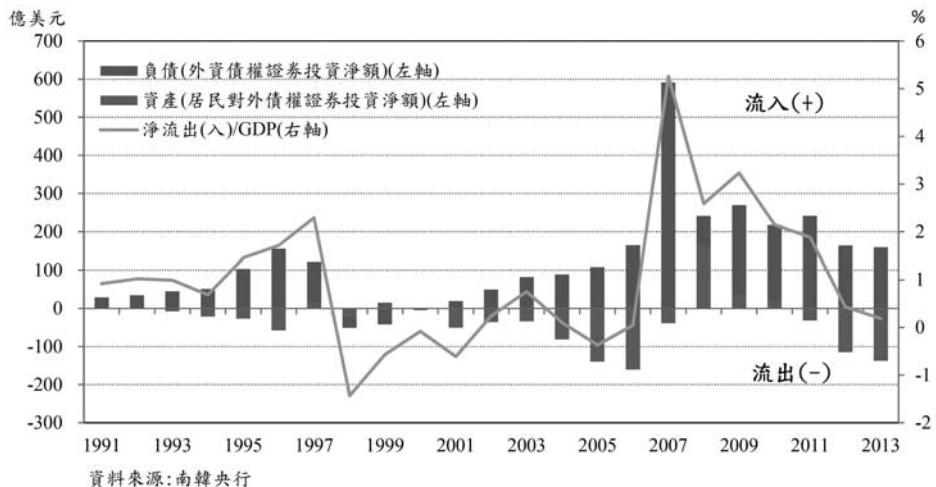
1、外資債權證券投資

亞洲金融危機前，因南韓債券市場尚未健全，加以國內外利差大，外資投資債券市場相較於股市，受到嚴格限制。1997 年南韓才全面開放外資投資公債及上市企業公司

債，1998 年進一步開放附買回 (RP) 交易，以及非上市企業公司債。2002 年底，外資持有南韓股票比重已達 36.0%，惟債券僅 0.1%。

2007 年因韓元計價之債券利率高過換匯換利 (cross currency swap) 利率，與債券相

圖 5 南韓債權證券投資收支



關之套利交易獲利空間擴大，促使外資債券投資快速增加，外資債權證券淨流入對 GDP 比率達 5.0% 高點（圖 5）。2008 年外資持有南韓債券比重，亦達 5.8% 高點。之後，伴隨套利誘因降低，加上持有債券到期，外資債券淨流入大幅減少。

南韓外資債權證券投資波動幅度雖大，惟大規模流入現象，僅出現於有利於套利之環境下，並非南韓債券市場發展已臻完善，吸引外國投資人大規模投資。因此，此一形式的國際資本移動對南韓尚未形成巨大之影響力（註 4）。

## 2、居民對外債權證券投資

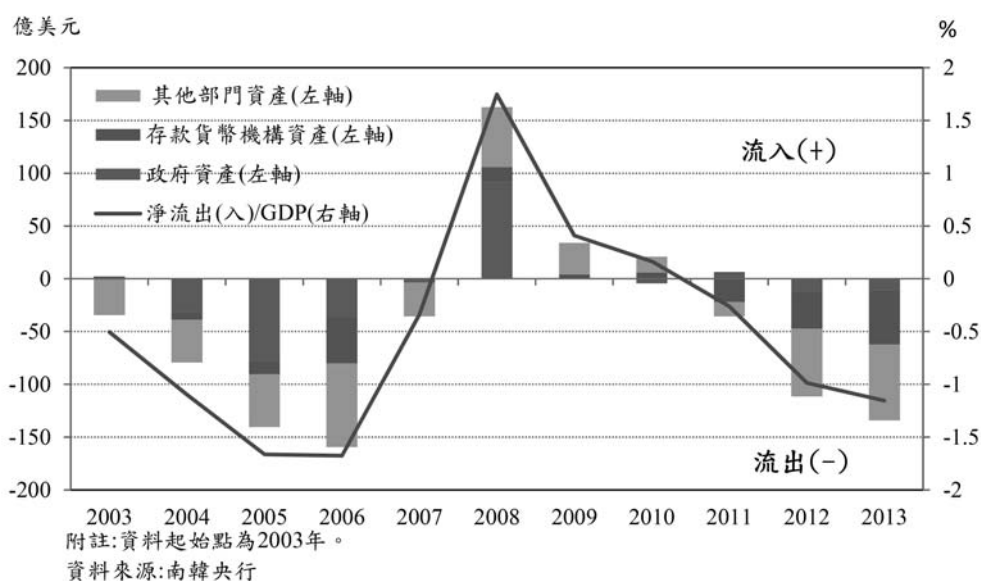
南韓居民對外債權證券投資之規模不大，近年以其他部門及存款貨幣機構之長期

債券投資為主。2008 年全球金融危機期間，南韓財政部及南韓央行為籌措美元資金，因應銀行業緊急的美元需求，曾大規模賣出持有的美國公債，一度造成居民對外債權證券投資呈現大規模流入情況（圖 6）。至於居民對外短期債券投資之金額則仍非常小。

## （三）南韓其他投資收支之變化

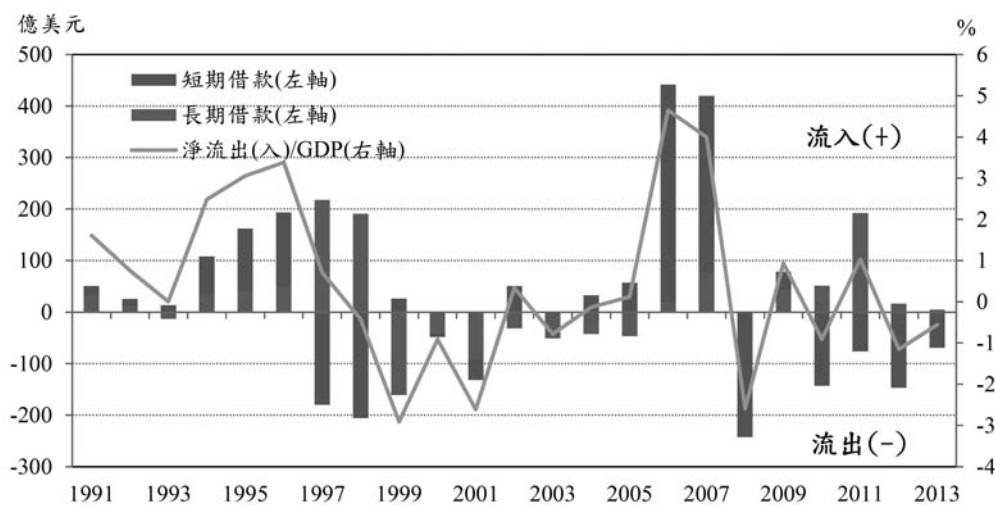
南韓之其他投資收支，受銀行業國外借款影響最大。亞洲金融危機前之 1994~1996 年，為因應大型企業集團國內外投資所衍生的大量資金需求，在韓元匯率波幅固定下，本國銀行大規模增加國外借款，且以短期借款為主（圖 7）。本國銀行以短支長的財務操作模式，最終導致貨幣及期限錯配的問題擴大而引爆金融危機。亞洲金融危機期間

圖 6 南韓居民（部門別）對外長期債權證券投資收支



(註 4) 參考高安雄一（2009）。

圖 7 南韓銀行業國外借款



資料來源:南韓央行

1997~1998年，因外資緊縮銀根，南韓銀行業國外短期借款轉呈大幅淨流出，長期借款則因南韓接受IMF紓困而反向呈現流入。直到2004年，南韓國外借款才再度恢復淨流入趨勢。

全球金融危機前之2002~2006年，因經常帳順差，加上金融帳持續淨流入（圖1），韓元長期看升，導致出口企業避險需求大

增，促使本國銀行因企業換匯需求擴大而增加國外短期借款（註5）。加上外國銀行分行亦擴大國外借款進行利差交易，2006~2007年國外借款對GDP比率分別達4.6%及4.0%之高點。承作國外短期借款之主要金融機構，70%為外國銀行分行，30%為本國銀行，此與亞洲金融危機期間以本國銀行為主之國外借款結構與規模明顯不同（註6）。

### 參、南韓放寬金融帳致國際資本移動加劇

#### 一、亞洲金融危機前開放部分金融帳之不利影響

南韓為避免產業被外資所控制，1984年起才以負面表列方式放寬直接投資。因此，

長期以來，當企業有外匯需求時，大多依賴屬其他投資的國外借款。1992年美國對南韓的金融市場開放施壓，以及加入OECD之事前準備工作，南韓開放非居民證券投資。至

（註5）有關本項交易之進行方式，於第參章第三節第二小節「韓元長期看升，出口商避險需求導致短期外債快速增加」有詳細論述。

（註6）詳細情形將於第參章第三節第三小節「依賴外國銀行分行籌資導致利差交易盛行，加速熱錢流入」論述。

於其他投資，1984年配合當時的經常帳收支情況，放寬銀行對國外借款之許可制；1994年進一步廢除對國外借款的總額規範，並逐步放寬銀行外匯淨負債部位之限制。惟以下三項金融帳開放政策，卻造成亞洲金融危機之衝擊加劇。

(一) 1994年廢除銀行國外借款總額規範，

惟仍維持國外長期借款上限

此政策導致本國銀行國外短期借款快速增加(表1及表2)，外匯資產與負債之流動性錯配風險擴大，銀行因應匯率變動的能力

變差。亞洲金融危機期間，多家銀行財務結構因而惡化，短期國外借款之借新還舊亦遭國外銀行拒絕，而發生美元流動性嚴重不足問題，最終必須向IMF求援。

(二) 1994年及1996年分別開放非銀行機構

投資國外證券，以及對非居民外幣放款

相較於商業銀行，非銀行機構在國內之籌資能力較差。此政策促使非銀行機構為投資國外證券(例如俄羅斯之債券)，以及對印尼等亞洲鄰近國家進行外幣放款，而擴大

表1 亞洲金融危機期間南韓國際收支餘額

億美元

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>經常帳</b> (對GDP比率, %)	-80 (-1.5)	-230 (-4.0)	-82 (-1.5)	426 (11.9)	245 (5.3)	148 (2.8)
<b>資本帳及金融帳</b>	163	233	14	-48	27	104
<b>金融帳</b>	168	239	20	-49	31	110
直接投資	-18	-23	-16	12	55	48
對外投資	-36	-47	-44	-42	-38	-45
對內投資	18	23	28	54	93	93
證券投資	117	151	144	-12	92	122
對南韓股權證券投資	42	60	25	39	121	131
其他投資	70	110	-107	-42	-111	-58
貿易信用	26	37	-56	-83	31	14
借款	(113)	(138)	(-81)	(21)	-86	-71
長期	35	45	215	156	-145	-24
短期	(78)	(93)	(-296)	(-135)	59	-47
現金與存款	-17	-26	2	16	-29	5
<b>準備資產</b>	-70	-14	119	-310	-230	-238
<b>誤差與遺漏</b>	-12	11	-51	-69	-42	-14

資料來源:南韓央行



表 2 亞洲金融危機期間南韓對外債務餘額

		億美元					
		1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>債務餘額</b> (對 GDP 比率, %)		1,130 (21.3)	1,509 (26.3)	1,673 (31.4)	1,555 (43.4)	1,448 (31.4)	1,414 (26.5)
<b>短期債務</b> (對 GDP 比率, %)		549 (10.3)	759 (13.3)	638 (12.0)	396 (11.1)	431 (9.3)	497 (9.3)
	政府	0	0	0	1	0	0
	貨幣當局	1	1	1	9	18	17
	金融機關	443	611	492	311	338	373
	本國銀行	(286)	(422)	(273)	(151)	186	229
	外國銀行分行	157	189	219	161	151	144
	私人企業	104	145	137	73	67	95
<b>長期債務</b> (對 GDP 比率, %)		581 (10.9)	750 (13.1)	1,035 (19.4)	1,159 (32.4)	1,017 (22.0)	918 (17.2)
	政府	66	61	112	158	198	192
	貨幣當局	7	5	114	211	110	96
	金融機關	277	383	418	414	339	241
	本國銀行	(251)	(350)	(380)	(386)	312	223
	外國銀行分行	26	33	38	28	26	19
	私人企業	195	251	312	286	291	301

資料來源:南韓央行

國外短期借款。亞洲金融危機期間，伴隨新興市場之貨幣及金融危機，非銀行機構持有資產品質惡化，發生嚴重的流動性問題。影響所及，非銀行機構加速對國內大企業回收資金，導致大企業之經營危機。

### (三) 1994 年開放赴國外企業可向投資國金融機構借款

此政策造成企業國外子公司在國內母公司之擔保下，擴大對國外借款。亞洲金融危機期間，韓元大幅貶值，因而加重國內母公司之還款負擔，加速南韓企業財務的進一步

惡化。

### 二、在 IMF 指導下積極推動金融帳自由化

1997 年 11 月為因應韓元貶值的強大壓力，南韓政府將市場平均匯率變動幅度由上下 2.25% 擴大至 10.0%，惟資本流出情況並未停止，12 月採行自由浮動匯率（free floating regime）（表 3）。

1998 年 6 月在 IMF 之強力指導下，南韓積極推動金融帳自由化，同時公布外匯管理自由化基本計畫。該計畫以促進資本移動及發展外匯市場為目的，分兩個階段推動金融

表3 1990年代韓元匯率變動幅度限制之變化

	1990/3	1991/9	1992/7	1993/10	1994/11	1995/12	1997/11	1997/12
變動幅度 (%)	±0.4	±0.6	±0.8	±1.0	±1.5	±2.25	±10.0	廢止

資料來源:南韓央行

帳自由化。第1階段主要將金融帳交易之管理架構由正面表列(原則禁止、例外許可)改為負面表列(原則自由、例外禁止);第2階段,除部分例外交易外,將事前許可制,改為事後報備制或不須報備,其主要措施之時程及重要措施,彙整如表4。

表4 南韓放寬外匯管理及金融帳自由化時程

年	月	重要措施
1980	1	1美元兌484韓元貶至580韓元後,匯率制度由釘住美元改為釘住一籃通貨。
1990	3	1. 將一籃通貨制改為市場平均匯率制。 2. 變動幅度由最初的±0.4%逐步擴大至1995年12月的±2.25%。
1997	12	11月將匯率變動幅度由2.25%擴大至10%,惟未能阻止韓元大幅貶值,12月改為自由浮動匯率。
1998	11	在IMF指導下,階段性開放外國人資本及外匯交易(實施外國人投資促進法) 1. 開放外國人投資證券及金融交易。 2. 完全廢除外國人股票取得限制。 3. 開放外國人購買短期金融商品。 4. 修正「外匯管理法」,開放外國人投資短期金融商品,以及開放國內企業中長期外幣借款、於國外發行證券。 5. 開放外國人取得國內不動產。
1999	4	實施階段性金融帳自由化 第1階段:(1)企業及金融機構外匯交易自由化;(2)廢除企業經常帳交易支付上限規定;(3)國內企業短期國外借款原則自由。
2001	1	第2階段:(1)廢除居民有關海外旅行、贈與及移民等對國外支付之上限規定;(2)國外存款、信託及購買國外債券等資本交易之自

年	月	重要措施
		由化;(3)開放非居民與居民間外匯買賣;(3)開放非居民韓元短期(1年以內)存款。
2002	4	公布外匯自由化計畫 1. 第1階段(2002~2005年):擴大非居民籌措韓元資金之限額。 2. 第2階段(2006~2008年):廢除資本交易許可制,及金融機構外匯交易之限制。 3. 第3階段(2009~2011年):廢除「外匯交易法」,外匯交易完全自由化。
2004	12	韓元大幅升值,積極推動居民投資國外。
2008	6	廢止以投資為目的之國外不動產取得限制。

資料來源:南韓企劃財政部、南韓央行、IMF等

### 三、匯率波動牽動短期資本移動，加重全球危機之衝擊

#### (一) 加速推動金融帳自由化，以緩和韓元升值趨勢

伴隨放寬外匯管理及金融帳自由化之進展，加上2002年起南韓國際收支呈現改善

(圖1)，韓元轉呈升值趨勢。韓元自2002年4月1美元兌1,326韓元，升至2007年10月1美元兌901韓元，大幅升值47%(圖8)。為避免以出口為導向之經濟受到不利影響，南韓貨幣當局於韓元逼近1美元兌1,000韓元重要關卡時，曾大規模干預外匯市場。

圖8 亞洲金融危機後韓元匯率與波動度  
(波動度係指韓元對美元3個月選擇權)



資料來源:Thomson Datastream

圖 9 亞洲金融危機後韓元有效匯率指數與外匯準備變動額（季資料）

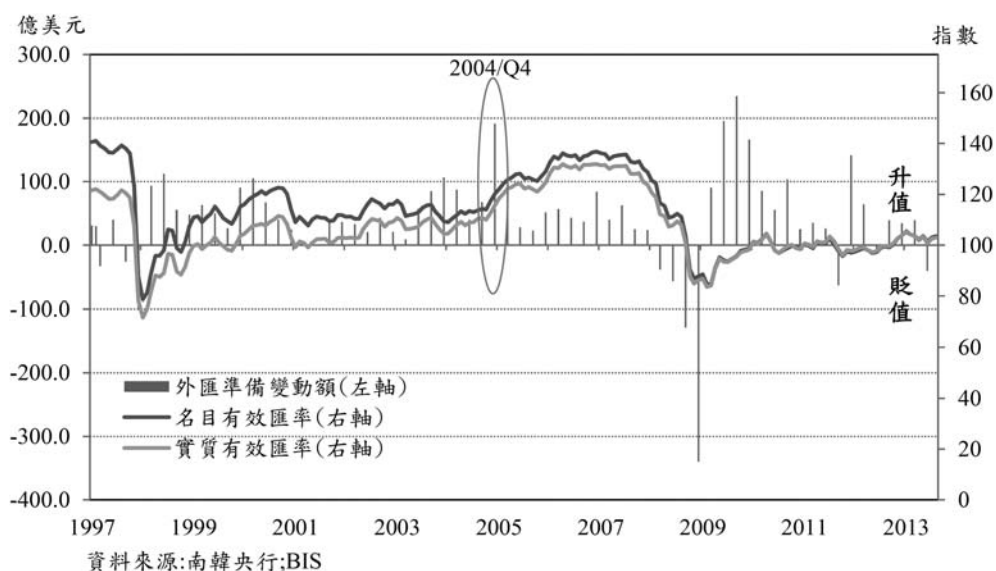


表 5 全球金融危機期間南韓國際收支餘額

	億美元									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
經常帳 (對 GDP 比率, %)	186 (2.2)	141 (1.5)	218 (2.1)	32 (0.3)	328 (3.9)	294 (2.9)	261 (2.3)	481 (4.3)	707 (6.1)	
資本帳及金融帳	3	80	-87	-572	340	-5	-128	-377	-584	
金融帳	26	111	-64	-573	337	-3	-128	-382	-580	
直接投資	-1	-76	-179	-169	-149	-222	-164	-189	-131	
對外投資	-64	-112	-197	-203	-172	-233	-213	-246	-199	
對內投資	63	36	18	33	22	11	48	56	68	
證券投資	-35	-232	-261	-24	497	425	131	69	-69	
對南韓股權證券投資	-13.9	-133	-289	-335	251	236	-76	166	42	
其他投資	44	414	322	-236	20	-214	-85	-288	-418	
貿易信用	58	45	-11	1	-12	-4	-80	-30	-22	
借款	13	429	328	-343	82	-152	-27	-186	-304	
長期	-58	-27	-11	-42	12	32	128	-29	-62	
短期	71	456	339	301	70	-184	-154	-157	-241	
現金與存款	-20	-38	16	72	-101	-20	45	-81	-108	
準備資產	-198	-221	-151	564	-687	-270	-140	-132	-145	
誤差與遺漏	9	1	21	-24	19	-19	7	28	22	

資料來源:南韓央行

表 6 全球金融危機期間南韓對外債務餘額

		億美元								
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>債務餘額</b> (對 GDP 比率, %)		1,614 (19.1)	2,252 (23.7)	3,334 (31.8)	3,174 (34.1)	3,457 (41.4)	3,598 (35.5)	3,987 (35.8)	4,094 (36.3)	4,166 (35.9)
<b>短期債務</b> (對 GDP 比率, %)		659 (7.8)	1,138 (12.0)	1,603 (15.3)	1,499 (16.1)	1,492 (17.9)	1,398 (13.8)	1,374 (12.3)	1,272 (11.3)	1,129 (9.7)
	政府	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	貨幣當局	22	39	96	183	117	103	89	149	108
	金融機關	513	961	1,340	1,104	1,157	1,021	1,030	856	766
	本國銀行	280	443	546	426	437	438	587	496	457
	外國銀行分行	233	518	793	678	720	583	442	360	308
	私人企業	86	91	105	140	134	194	165	181	163
<b>長期債務</b> (對 GDP 比率, %)		955 (11.3)	1,115 (11.7)	1,732 (16.5)	1,675 (18.0)	1,965 (23.5)	2,200 (21.7)	2,614 (23.4)	2,822 (25.0)	3,038 (26.1)
	政府	85	103	318	211	278	442	535	543	565
	貨幣當局	49	57	123	131	283	253	215	290	369
	金融機關	322	404	589	590	646	710	934	977	1,018
	本國銀行	304	379	543	544	593	621	710	715	768
	外國銀行分行	17	26	46	46	53	89	223	263	250
	私人企業	325	350	446	446	447	436	477	517	576

資料來源:南韓央行

影響所及，2004 年第 4 季外匯準備一度暴增 191.5 億美元（圖 9）。

由於 2002~2005 年韓元利率大幅高於美元利率，作為南韓貨幣當局外匯市場干預基金之外匯特別會計帳戶，因負利差（籌措韓元之利率大於外匯運用收益）而發生嚴重虧損。2002 年虧損金額僅 2.5 兆韓元，2005 年擴大至 18.9 兆韓元。據此，南韓政府難以持續運用干預匯市的方式阻升韓元（註 7）。為緩和韓元的升值壓力，2005 年南韓加速金融帳自由化，推動促進國外投資方案並修訂外匯交易法。該方案主要放寬民眾投資國外不動

產及企業直接投資，希冀鼓勵民眾及企業對外投資，促進美元需求（註 8）。

## （二）韓元長期看升，出口商避險需求導致短期外債快速增加

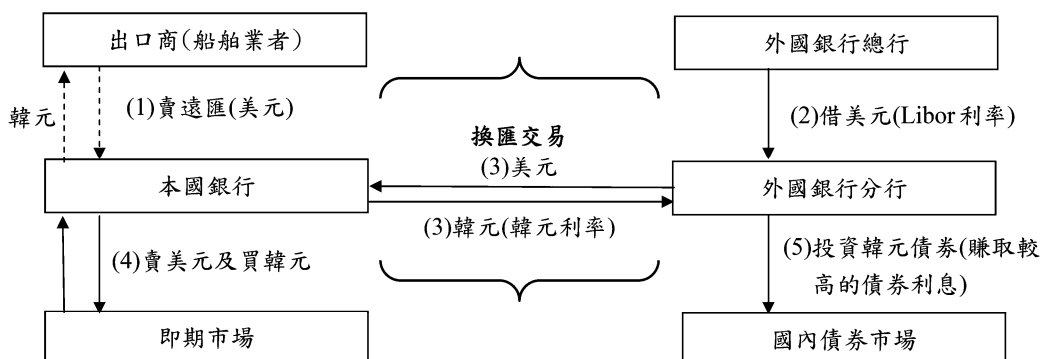
由於市場預期韓元升值恐呈長期化趨勢，出口商（主要為船舶製造商）為規避匯率風險，乃積極與銀行簽訂預售遠匯合約以固定收益。銀行為規避購入遠匯之風險，通常以換匯交易換得外匯後，在即期市場賣出以達到避險的目的，其進行方式大致如圖 10。

相較於本國銀行向出口商買入遠匯後，通常透過換匯換利（期限 1~3 年）交易取得

（註 7）參考日本國際通貨研究所（2011）。

（註 8）參考 Kim and Suh（2009）。

圖 10 南韓銀行業短期外債快速增加之流程圖



資料來源: Ryoo, Kwon and Lee (2013)

外匯，在即期市場拋售，以持有短部位，來軋平買超部位，兩者間的期限差距接近，致資產負債表不會出現大幅期限錯配；外國銀行分行則以向即期市場賣出短期外幣借款，來抵銷向出口商買入遠期外匯部位之曝險，兩者間的期限差距明顯，易導致資產負債表

出現大幅期限錯配，成為系統性風險的主要來源(註9)。

Ree, Yoon and Park (2012) 分析 1997 年亞洲金融危機與 2008 年全球金融危機期間，南韓本國銀行及外國銀行分行之短期及長期淨國外資產或負債之變化情形，顯示全球金

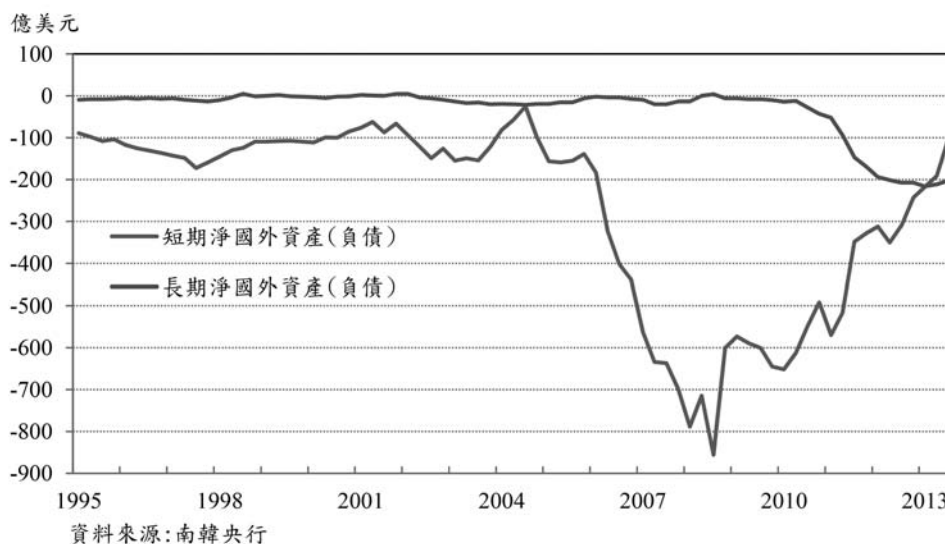
圖 11 南韓本國銀行短期及長期淨國外資產（負債）



資料來源:南韓央行

(註9) 參考 Ree, Jack Joo K., et al. (2012)。

圖 12 南韓外國銀行分行短期及長期淨國外資產（負債）



融危機期間引爆南韓美元流動性危機之導火線，由亞洲金融危機期間單純是本國銀行短期及長期外幣流動性不足的外幣流動性錯配（liquidity mismatch）問題，轉變為外國銀行分行之短期外幣流動性不足的外幣流動性錯配問題（圖 11 及圖 12）。

### （三）依賴外國銀行分行籌資導致利差交易盛行，加速熱錢流入

長期以來，外國銀行分行對籌措外匯資金具有優勢，加上南韓政府為防範本國銀行短期外債增加，2007 年起規範本國銀行外匯借款需符合實需原則。此一規範導致外匯借款需依賴外國銀行分行取得，結果形成有利於外國銀行分行的價格扭曲。再者，因外國

銀行分行資本額 6 倍以下之國外借款利息享有免稅優惠，進一步促使外國銀行分行之短期借款快速增加。

外國銀行分行自總行借入美元，再與本國銀行進行換匯交易，之後將韓元資金投資利率較高的南韓公債賺取利差（註 10）（圖 10）。此種形式的利差交易盛行之結果，促使 2005 年起外資持有南韓公債持續增加（表 7），占全體比重由 2006 年第 1 季之 1%，大幅上升至 2008 年第 2 季之 12%（註 11）。外國銀行分行資產負債表也因而出現大幅以短支長之期限錯配，以及涉及貨幣轉換之幣別錯配，成為南韓金融體系系統性風險的主要來源。

（註 10）2006~2008 年，外國銀行分行之國外借款約有 95% 屬 1 年期以下之短期借款（本國銀行約 50% 左右）；同期間，外國銀行分行之國外放款僅占國外借款之 15%（本國銀行約 60%）。

（註 11）參考 Tsutsumi, Jones and Cargill (2010), PP. 5-10。

表 7 南韓出售遠期外匯合約及外人債券投資之變化

單位：10 億美元

	2005	2006	2007	2007/ 上半年	2007/ 下半年	2008/ 上半年
出售遠期外匯合約	71.7	99.7	126.0	53.5	72.5	93.8
（船舶製造商）	(22.3)	(43.1)	(62.3)	(24.4)	(37.8)	(40.3)
（國內投資人）	(1.5)	(13.1)	(27.7)	(10.2)	(16.9)	(3.7)
外資債券投資	0.2	1.3	36.5	4.0	32.6	15.7

資料來源：Yang and Lee (2008)

表 8 南韓國外證券投資與相關遠期外匯合約之變化

單位：10 億美元

	2005	2006	2007
國外證券投資	11.1	24.1	50.1
（賣出遠期外匯）	(1.5)	(13.1)	(27.7)

資料來源：Yang and Lee (2008)

#### （四）鼓勵對外投資卻導致短期外債增加

2006 年至全球金融危機發生前，南韓政府鼓勵民眾對外投資以緩和韓元升值壓力，因此包括直接投資、證券投資及其他投資均相當活絡（表 5）。為規避匯率風險，投資國外證券者同樣向銀行賣出遠匯，間接促使銀行短期國外借款增加（表 8）。

#### （五）匯率波動與短期外債形成惡性循環

2008 年 9 月雷曼兄弟危機爆發，全球陷入美元流動性嚴重不足，外國銀行分行為優先償還總行美元短期負債，導致美元大規模自南韓流出，金融帳的短期借款因而急遽減少（表 5）。全球金融危機最嚴峻時期，為因

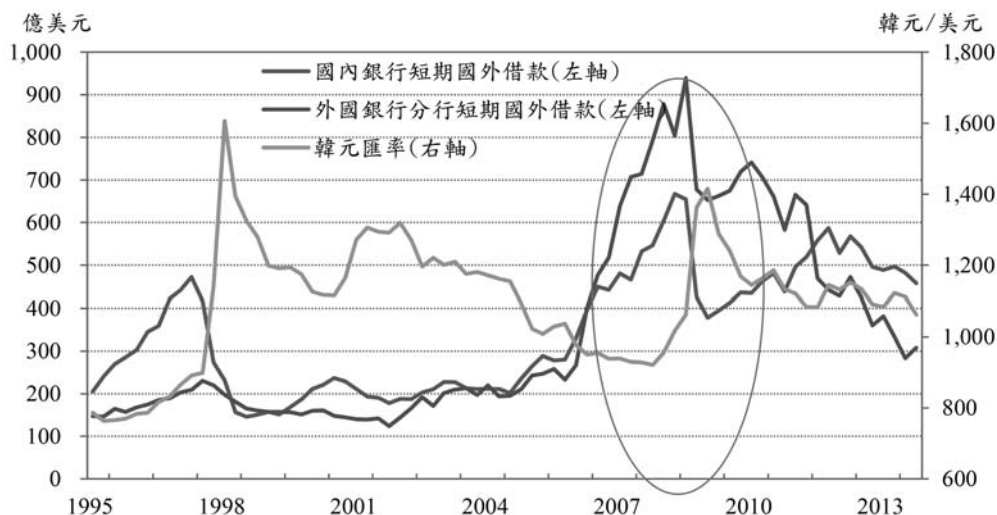
應緊急情況的美元需求，銀行被迫進一步拋售韓元，影響所及，韓元進一步貶值，股市及債市亦受波及，再度凸顯南韓經濟過度依賴短期外債的弱點。

儘管南韓經常帳仍維持順差，惟在韓元貶值幅度擴大，以及銀行過度依賴國外短期借款兩項外部脆弱性之交互影響下，南韓再度爆發金融危機（圖 13）。Ree, Yoon and Park (2012) 之實證分析顯示，全球金融危機前南韓短期外債的累積，是全球金融危機期間韓元匯率波動幅度大之主因。Ryoo, Kwon and Lee (2013) 亦指出，經由 2008 年全球金融危機的經驗，明顯暴露南韓的外匯



制度對於外部衝擊仍存在嚴重的脆弱性。

圖 13 2008 年韓元匯率與短期外債相互影響



資料來源:南韓央行

## 肆、南韓強化總體審慎政策，惟仍潛藏外部脆弱性

### 一、亞洲金融危機後建立外債及外幣流動性管理機制

亞洲金融危機後，南韓金融監理當局加強監控外債之變化情形，以及建立銀行業之外幣流動性管理機制。

#### (一) 外匯管理採分工方式

南韓金融監理當局對外匯管理之分工，包括：(1) 南韓央行負責資訊網路、統計及分析與擬定對策；(2) 企劃財政部負責整體規畫與管理；(3) 金融監督院 (the Financial Supervisory Service, FSS) 負責外匯穩定之監理工作，以及(4) 國際金融中心 (Korea Center for International Finance,

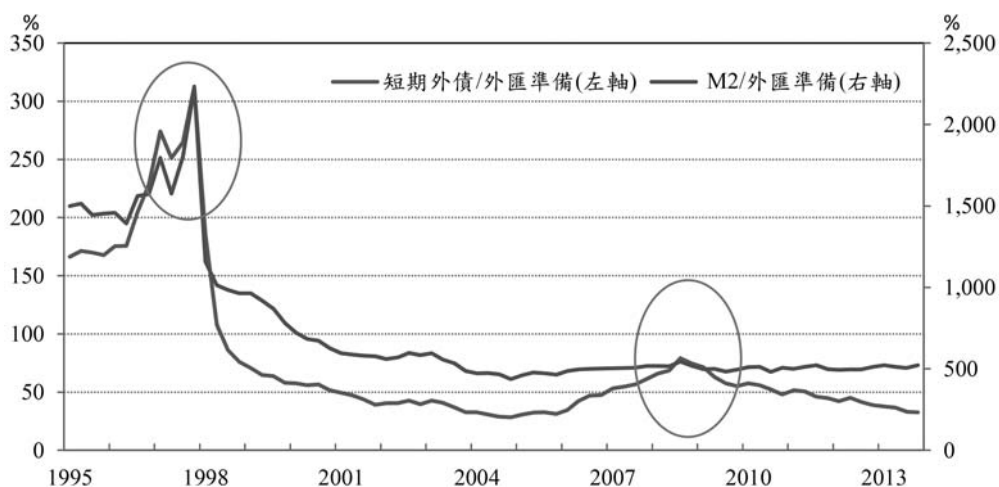
KCIF) 負責預警系統等。外匯交易資訊網路建立於 1999 年，連結所有金融機構，監控每筆交易、個別金融機構及個人之外匯交易，並提供資料予上述機構。

#### (二) 建立外債管理之總體指標

亞洲金融危機前，南韓貨幣錯配的規模大，且成長速度相當快 (圖 14)。短期貨幣錯配指標 (短期外債對外匯準備比率或 M2 對外匯準備比率) 於危機期間相對較高，甚至有上升的情況，危機後迅速下降，直到全球危機期間才微幅上揚。

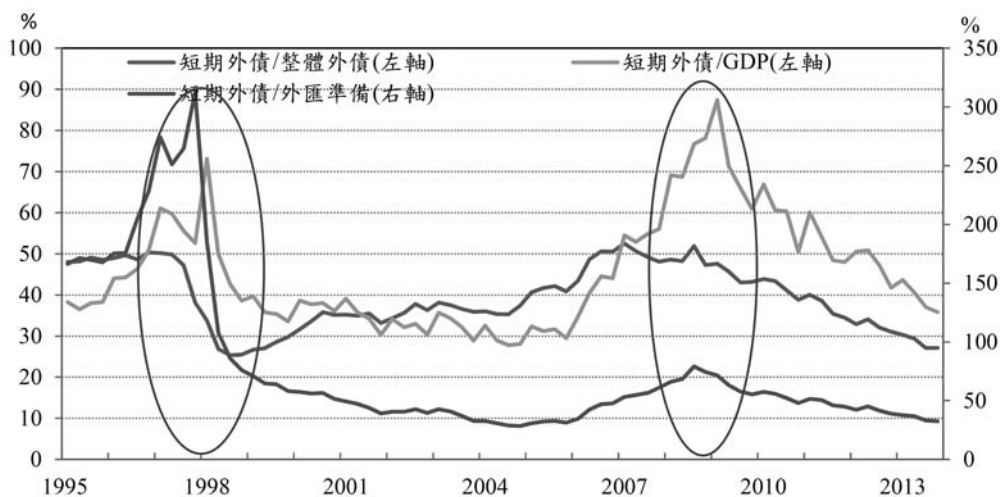
為因應貨幣錯配風險，亞洲金融危機後南韓金融監理當局已建立監控外債管理之總

圖 14 南韓短期貨幣錯配風險指標之變化



資料來源:南韓央行

圖 15 南韓外債管理指標之變化



資料來源:南韓央行

體指標主要為：（1）短期外債對整體外債比率；（2）短期外債對外匯準備比率，以及（3）外債對 GDP 比率等。三項指標在亞洲金融危機後，大致呈現平穩下滑趨勢（圖 15）。2006 年全球金融危機前，該三項指標雖同時轉呈上揚，情況相較亞洲金融危機並

不嚴重。惟全球金融危機期間，外資仍利用外界對南韓外債增加及國際收支惡化之恐慌心理，撤資並緊縮信用，對南韓之實質經濟及金融市場造成嚴重衝擊。

### （三）建立銀行業外幣流動性管理指標

亞洲金融危機後，南韓金融監理當局積

表 9 全球金融危機期間銀行業外幣流動性管理指標之變化

	(%)		
	2008 年底	2009 年底	2010 年底
3 個月內外幣流動性比率	98.9	105.1	111.3
7 天內外幣資產負債期限錯配比率	3.2	2.8	2.2
1 個月內外幣資產負債期限錯配比率	0.4	1.1	3.2
中長期外幣資金籌資比率	105.6	128.9	137.3

資料來源：Financial Supervisory Service

極建立本國銀行外幣流動性管理指標，包括：（1）外幣流動性比率；（2）外幣資產負債期限錯配比率，以及（3）中長期外幣資金籌資比率等（註 12）。因此，全球金融危機期間，本國銀行外幣流動性管理已較完善（表 9）。

惟南韓金融監理當局認為外國銀行分行之總行，於任何時期均能挹注其所需之外幣流動性，因此外幣流動性比率規範並未涵蓋外國銀行分行。惟全球金融危機爆發後，外國銀行總行不僅無法挹注流動性予南韓分行，甚至加速抽離資金，影響外幣流動性管理機制之效果。

至於匯率風險管理部分，全體（即期及遠期）部位必須小於前一個月底資本之 20%。外匯指定銀行之全體部位必須每天提報南韓央行外匯交易資訊網路。

## 二、全球金融危機後南韓強化總體審慎政策

### （一）國際機構對南韓強化國際資本管理之

### 建議

全球金融危機之後，南韓金融體系暴露於外債及外幣流動性之風險雖已明顯下降，惟重要國際機構對南韓強化國際資本管理之建議如下：

1、OECD：南韓經濟易受外部因素衝擊影響，短期內宜再度實施資本管理

OECD 認為南韓經濟易受外部因素衝擊影響，長期而言宜提高服務業生產力，培育內需型產業，並建構透明且健全的金融體系。惟上述措施需較長時間，短期內可實施以下 3 項措施（註 13）：

#### （1）實施短期資本管理

OECD 建議南韓再度實施短期資本管理，惟必須在 OECD 金融帳帳自由化規範下實施。

#### （2）進一步累積外匯準備

2008 年全球金融危機期間，原先南韓政府認為外匯準備已足夠因應，惟為緊急提供

（註 12）（1）外幣流動性比率（3 個月內到期之外幣資產/3 個月內到期之外幣負債）需超過 85% 以上；（2）外幣資產負債期限錯配比率（（固定期間內之外幣資產減外幣負債）/總外幣資產），7 天內為 0% 以上，1 個月內為 -10% 以上，以及（3）中長期外幣資金籌資比率（1 年以上之外幣籌資總額/1 年以上之外幣放款總額）須超過 80% 以上。

（註 13）參考 OECD（2008）及 OECD（2010）。

美元流動予美元短缺的銀行，以及捍衛韓元匯率，外匯準備大幅流失 564 億美元（表 5），約占 2007 年外匯存底之 22%，而爆發美元流動性危機。未來南韓宜進一步累積外匯準備，惟過度累積外匯準備亦將伴隨沖銷成本（sterilization cost）、機會成本（opportunity cost）等增加。

（3）嚴密監控金融機構之外幣短期借款，並實施風險控管措施

此為最適當之選項，特別是對外國銀行分行之國外借款宜加以限制。再者，宜於平時即準備擴大與各國中央銀行之換匯協定。

2、IMF：總體審慎規範降低銀行外部脆弱性，惟對抑制資本移動引起的波動效果較低（註 14）

（1）銀行業暴露於外幣融資風險仍高，且為外部脆弱性來源

南韓銀行業暴露於外幣融資風險仍高，且為主要的外部脆弱性來源，為此南韓政府已採取措施以抑制銀行業持續增加外幣融資部位，包括每月對國內銀行進行外幣流動性部位的壓力測試，以及定期審查外幣融資的期限錯配情況。金融監理當局亦已留意未來國內銀行外幣債務剩餘期限縮短所產生的流動性風險。整體而言，南韓的總體審慎措施

如限制短期外債、減少外幣融資的期限錯配，降低了銀行外部融資的脆弱性，惟對抑制國際資本移動引起的波動性則效果較低。

（2）宜設置統籌總體審慎政策之設計及執行機關，以確保政策之一致性

IMF 建議，南韓可設置一個統籌總體審慎政策的設計及執行機關，將有助於確保政策的一致性，防堵金融監理漏洞，以及降低外部脆弱性。增強現有監理機關間的協調，將有助於釐清企劃財政部、南韓央行以及金融監督院對政策反應的角色及責任。

（二）加強管理外匯衍生性商品交易部位

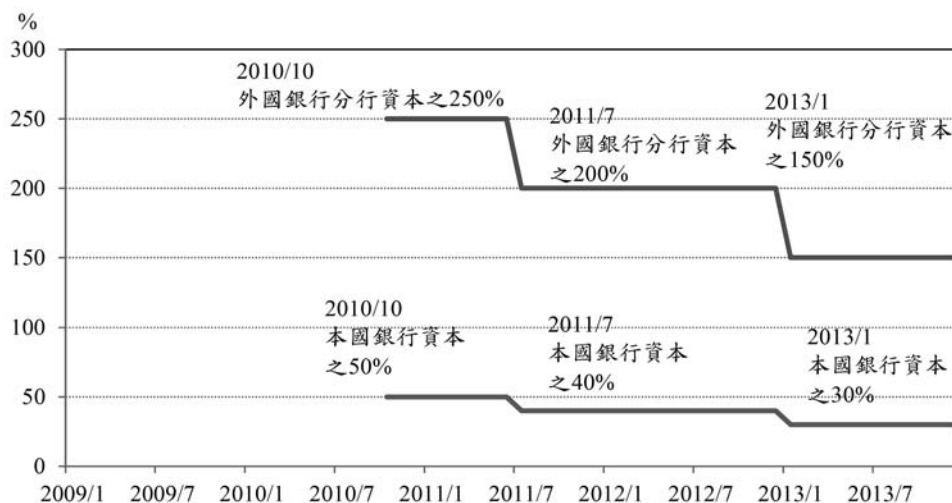
為因應美元流動性危機，南韓政府除提供銀行對外債務保證，運用外匯準備供應美元流動性，與美國簽訂 300 億美元換匯協議緊急挹注銀行業所需美元外（註 15），並致力降低銀行業之外匯財務槓桿操作，主要針對助長市場波動的外匯衍生性金融商品交易強化管理架構。

南韓政府對外國銀行分行之全體外匯衍生性商品（包括遠期外匯、換匯、外幣利率交換（CCIRS），以及無本金遠期交易（NDF）等）交易總額對自有資本比率上限由 250% 調降至 150%（圖 16）。對本國銀行（包含證券公司、綜合金融公司等）則由

（註 14）參考 IMF（2012）。

（註 15）全球金融危機期間，南韓與美國於 2008 年 10 月達成 300 億美元換匯機制，並於 12 月起開始動用其中之額度；此外，該年 12 月亦與中國大陸及日本分別達成 1,800 億人民幣及 200 億美元之雙邊換匯機制協議。換匯額度總額約 800 億美元。危機期間，南韓央行實際僅動用與美國換匯協定額度中之 163.5 億美元。

圖 16 南韓對外匯衍生性商品交易總額對自有資本比率之規定



資料來源：南韓央行

50%降至 30%，且必須向主管當局每日（過去為每月底）提交報告（註 16）。

### （三）加強對外幣放款及外幣流動性之金融監理

加強管理銀行業外幣放款部分，除繼續保留限於國外運用之規定外，並對新增部分加強規範。強化外幣流動性監理，調整外幣資產之流動性權重（表 10）；外國銀行分行被課以建立外幣流動性管理機制，強化管理外幣流動性風險之能力；為防範出口企業過度利用外幣避險交易，將企業遠期外匯交易上限由實際交易之 125%調降至 100%。

### （四）加強監控國際資本移動

短期內，將強化提交外匯交易報告之相

關規範，例如加強報告之內容，縮短提出報告之期限等。長期而言，南韓金融監管當局將加強監控國際資本移動，以及建構全球金融安全網，以降低資金流動造成市場之過度波動。加強監控國際資本移動之具體措施，係於南韓國際金融中心設立監控總部，建構金融危機預警系統，並與企劃財政部、南韓央行以及金融監督院即時連線，以利早期預警。建構全球金融安全網方面，將進一步強化清邁倡議多邊架構（the Chiang Mai Initiative Multilateralization, CMIM）之功能。

### （五）課徵外幣負債稅

Fed於 2008 年 11 月起 3 度擴大量化寬鬆

（註 16）新的限制措施仍有彈性，包括：（1）視未來經濟、市場情況，以及對業務影響等因素，每季調整上限；（2）為減少銀行負擔，相關措施將有 3 個月寬限期。再者，相關措施將不溯及既往。例如，銀行現有的衍生性外匯商品部位超過上限，最長仍可繼續持有兩年。

表 10 外幣資產流動性權重之變化

資產等級		權重 (%)		
		過去	現在	
外幣存款、外幣隔日拆款、買入外幣		100	100	
外幣放款	銀行間放款、國內進口遠期信用狀、設備投資放款（分期償還）		100	
	國外需求放款、設備投資放款		90	
	營運資金		80	
外幣證券	政府債券		A-AAA	100
			BBB-A	90
			BBB&lower	60
	企業債券		A-AAA	90
			BBB-A	85
			BBB&lower	50
	股票		上市	55
未上市			35	
期貨類資產				85

資料來源：Financial Services Commission

政策，導致全球金融體系有越來越多追逐高收益的國際熱錢流竄。尤其是亞洲新興國家，受熱錢急遽進出之影響甚大。為因應國際資本之急遽進出，南韓政府已著手強化對國際資本移動之規範，其總體審慎政策大致包括兩個方向：（1）為減緩銀行自國外大量借入資金，對銀行持有短期套利目的之非核心外幣負債（non-core FX liabilities），亦即存款以外之短期國外借款等外幣負債課稅（註 17）；（2）對外國人投資公債恢復課徵預扣所得稅或資本利得稅等。

南韓政府已於 2011 年 8 月起對本國銀行與外國銀行分行之非核心外幣負債課稅，且係對銀行之負債餘額課稅，而非個別交易（註 18）。

#### 1、針對非核心外幣負債課稅

南韓的系統性風險主要來自外部因素，例如大規模資本移動。因此，針對非核心外幣負債課稅。

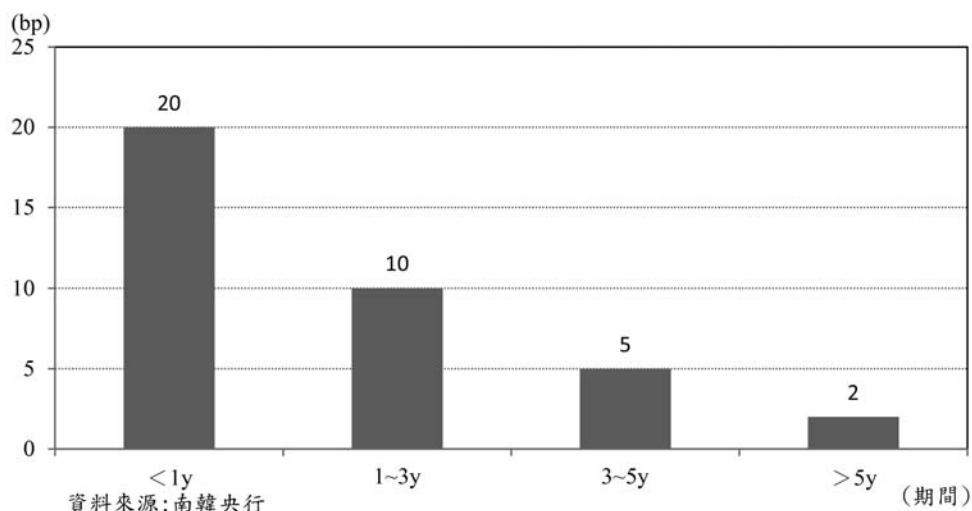
#### 2、課徵對象為本國銀行與外國銀行分行

課徵對象初期僅包括本國銀行與外國銀行分行，係因其已占金融部門之大部分。惟

(註 17) 銀行非核心負債係指穩定性較低之負債，包括附買回交易、同業拆借、銀行發行之定存單及債票券，以及短期國外借款等。

(註 18) 南韓政府於 2010 年 12 月 19 日宣布「課徵總體監理穩定稅 (Imposing Macro-prudential Stability Levy)」計畫。2010 年 10 月本國銀行與外國銀行分行之外幣債務分別為 1,689 億美元與 1,046 億美元。依據南韓政府試算，如果對短期債務的稅率為 0.2%、中期為 0.1%、長期為 0.05%，1 年即可課徵 2.4 億美元之稅款。上述措施實際採行後，效果大致如南韓政府原先所預期。

圖 17 非核心外幣負債課稅之標準



未來如有需要，將對全體金融機構課徵。

### 3、稅率依負債之期限來訂定

由於短期負債風險較高，將課徵較高的稅率（圖 17）。

### 4、稅款將用於穩定金融市場

外幣負債稅將以外幣課徵，並作為經濟危機時，對發生困難之金融機構挹注流動性之用（註 19）。

上述措施實施至目前之成效包括：（1）2010 年 5 月以來，本國銀行之遠匯部位減少；（2）銀行的外債期限結構獲得改善，特別是外國銀行分行，2010 年中期之後的 2 年

期間，短期外債減少 350 億美元，長期外債則增加 200 億美元（圖 11 及圖 12），短期外債占外債總額比重從 93% 下降至 58%。

### （六）恢復對外資購買公債課稅

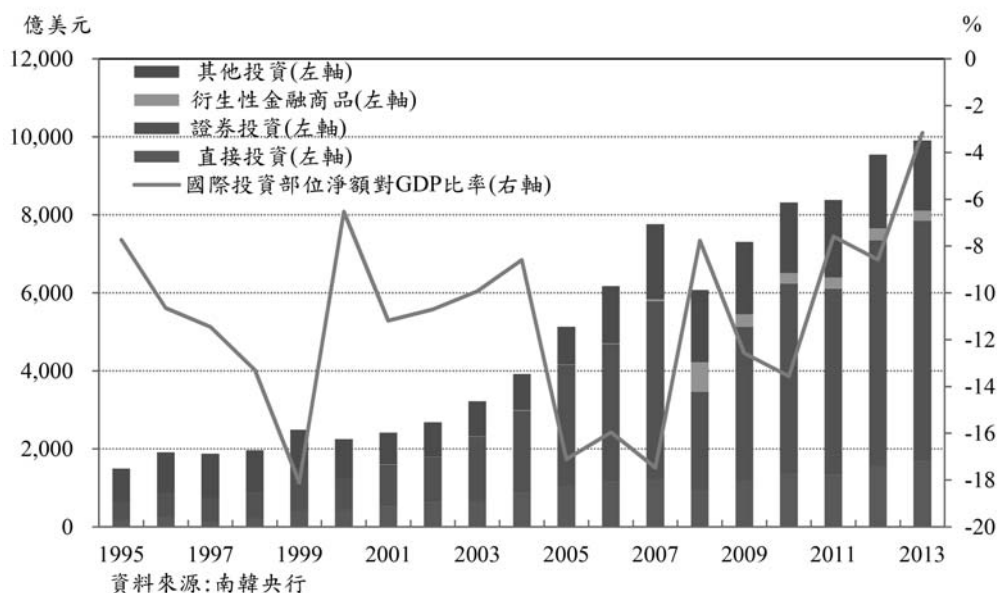
全球金融危機最嚴重時期，南韓政府取消對非居民債券投資所得及資本利得分別課徵 15.4% 及 20% 稅率之規定。惟 Fed 擴大量化寬鬆政策，全球流動性持續增加，預期外資將進一步買進南韓公債（註 20）。因此於 2011 年 1 月起恢復實施，以降低非居民套利之誘因，並有利於防堵熱錢，以及抑制韓元之漲勢（註 21）。

（註 19）南韓企劃財政部於 2010 年 12 月 19 日之新聞稿指出，外幣債務稅款必須以美元繳納，充作財政部外匯穩定基金之一部分，以因應未來如外匯信用緊縮之危機，而在平時則會用來購買具有避險作用之海外資產，惟不會用來充當干預匯市之資金。

（註 20）參見經濟日報（2010/11/19），「防堵熱錢，南韓要恢復外資公債課稅」。2010 年 10 月底，外資投資南韓債券之淨投資部位達 21.1 兆韓元（約 186 億美元）。所有在外流通債務中，外資持有 7.1%，高於 2008 年底時之 4.3%。其中，公債之 14.9% 為外資持有，較 2008 年底時之 8.4% 高。

（註 21）參考南韓企劃財政部於 2010 年 11 月 18 日發布之新聞稿「Government's stance on amendment bills to restore withholding tax」。

圖 18 南韓國際投資部位負債項目淨額之變化



### 三、南韓金融體系仍存在外部脆弱性

#### (一) 南韓仍為對外淨債務國

南韓長期以來依賴國外資金促進國內經濟發展，目前仍為對外淨債務國（圖 18）。南韓對外債務又以證券投資，或其他投資中的國外借款等易快速撤離之資金為主。因此，一旦發生區域性或全球性金融危機，導致外資大量撤出，勢必造成國內外匯短缺而發生外匯流動性危機，甚至需要仰賴國外央行提供美元支援。

#### (二) 銀行業仍依賴外部融資

南韓目前外部脆弱性雖已明顯低於 2008 年全球金融危機期間（表 11），惟銀行業外

部批發融資（external wholesale funding）在亞洲國家中仍屬較高者（表 12）（註 22）。

#### (三) 亞洲主要國家貨幣中韓元匯率波動幅度較大

1997 年底南韓將匯率制度改為浮動匯率制，並於 1999 年成立韓元及美元匯率的期貨及選擇權市場以因應企業之避險需求。惟長期以來，市場一直認為，南韓央行在韓元貶值期間，相較於在韓元升值期間，對市場力量較順勢無為。這種看法特別是在國際資本大規模流入期間，往往導致市場預期韓元緩慢但持續升值的心理（註 23）。全球金融危機前，韓元升值的市場預期心理，使外匯避險

(註 22) 參考 IMF (2012)。

(註 23) 參考 Ree, Yoon and Park (2012)。



表 11 南韓之外部脆弱性指標改善

	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
外匯準備 (10 億美元)	262.1	201.1	269.9	291.5	306.4	327.0	346.5
外匯準備對短期外債比率 (%)	163.7	134.2	181.0	218.6	223.0	257.1	307.0
金融部門之短期國外負債 (10 億美元)	134.0	110.4	115.7	102.1	103.0	85.6	76.6
銀行業之資本適足率 (%)	12.3	12.3	14.4	14.6	14.0	14.3	14.2
全體存放比率 (%)	135.5	135.8	126.9	113.0	112.2	111.1	114.4

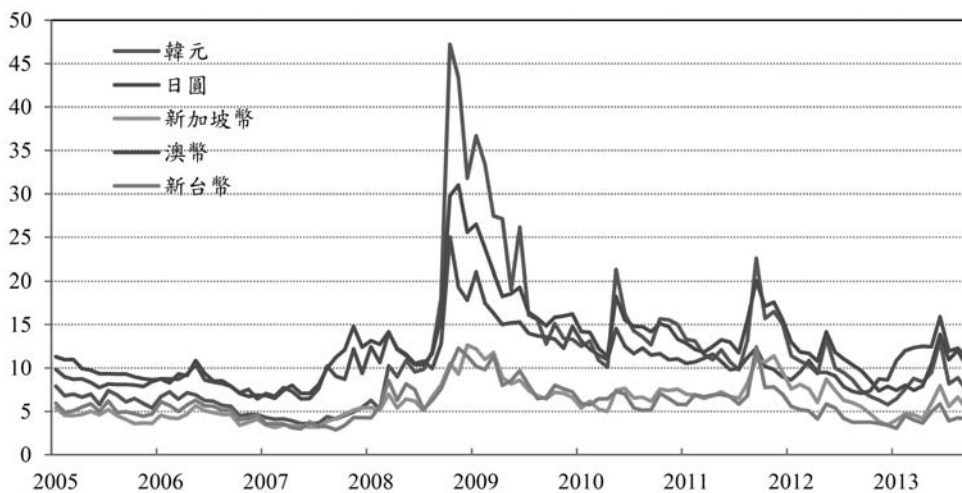
資料來源:南韓央行;南韓金融監督院 (FSS)

表 12 2013 年底亞洲主要國家部門別國外債務

單位:百萬美元

國家 \ 部門別	銀行	貨幣當局	政府	其他	企業內部
南韓	178,318	47,757	56,500	126,999	7,020
泰國	38,913	4,976	20,251	63,327	12,425
馬來西亞	63,407	0	5,048	48,675	n.a.
菲律賓	11,496	1,455	31,755	12,045	1,755
印尼	24,098	9,255	114,294	116,414	n.a.

資料來源:IMF

圖 19 亞洲主要國家貨幣之波動度  
(對美元 3 個月選擇權)

資料來源:Thomson Datastream

市場的失衡程度增加，進而使短期外債攀升，金融體系的脆弱性升高。

由亞洲主要國家貨幣對美元 3 個月選擇權之走勢觀之，當樂觀的市場氣氛主導市場時，韓元匯率波動幅度不大，惟當 2008~2009 年悲觀的市場氣氛主導市場時，韓元匯率波動幅度即明顯擴大(註 24)(圖 19)。韓元大幅貶值，反過來又給金融市場南韓經濟的負

面信號，使得銀行所需的美元資金要借新還舊變得更加困難，易導致美元流動性危機惡化。

再者，南韓外匯市場尚欠缺國際化，阻礙外匯市場交易者之多元化參與。因此，南韓的外匯市場始終呈現淺碟型，面對外來衝擊時，往往容易暴露於流動性乾涸的風險(註 25)。

## 伍、對我國之啟示與建議

### 一、對我國之啟示

(一) 貨幣持續升值預期，若加上銀行部門過度依賴短期國外借款，易導致熱錢流入，造成金融體系外部脆弱性，並成為系統性風險之來源

亞洲金融危機後，南韓放寬外匯管理及積極進行金融帳自由化，對經濟及金融市場快速發展助益甚大，惟亦產生國際資本移動加劇，匯率波動等副作用。2002~2007 年，韓元持續的升值預期，促使企業大量運用外匯衍生性金融品交易避險，且與銀行部門特別是外國銀行分行，依賴短期國外借款進行套利的財務操作模式交互影響，導致熱錢流入，造成金融體系外部脆弱性。

全球金融危機期間，儘管南韓政府已建立外債及外幣流動性管理機制，而各項管理指標亦較亞洲金融危機期間健全，惟外資仍

利用外界對南韓外債增加及國際收支惡化之恐慌心理，撤資並緊縮信用，引爆美元流動性危機，形成系統性風險，對南韓之實質經濟及金融市場造成嚴重衝擊。雖然，我國國際投資部位長期以來呈現淨資產，而且銀行國外放款(資產)減銀行國外借款(負債)亦呈現正成長，例如 2010~2012 年分別為 532 億美元、635 億美元及 648 億美元，顯示我國銀行業外幣流動性錯配風險很低。惟南韓銀行部門過度依賴短期國外借款，導致金融體系外部脆弱性的財務操作模式，值得我國警惕。

(二) 南韓藉由提高銀行套利成本因應國際熱錢之經驗，可提供我國因應國際資本移動之借鏡

因預期匯率持續升值而引發熱錢流入，台灣於 1980 年代也曾經出現過，重要的是，

(註 24)參考 Ree, Yoon and Park (2012) 與 Ryoo, Kwon and Lee (2013)。

(註 25)同上。

貨幣主管當局宜避免提供投資人套利的環境，才不致引發金融危機。2011年南韓對銀行非核心負債課徵總體審慎穩定稅，藉以增加銀行利用非核心負債籌資的成本。根據南韓央行評估，該政策在抑制利差交易及熱錢流入已發揮效果。此一藉由提高銀行套利成本，因應國際熱錢之經驗，似可提供我國因應國際資本移動之借鏡。

## 二、建議

### (一) 金融帳自由化導致國際資本移動加劇，宜運用總體審慎政策降低流動性錯配風險

南韓經濟發展長期以來相當依賴國外資金及市場，伴隨金融帳自由化而產生的貨幣或期限錯配問題，係兩次金融危機之導火線。近年南韓積極運用總體審慎政策來降低貨幣或期限錯配的風險，例如為抑制銀行業持續增加外幣融資部位，每月對本國銀行進行外幣流動性部位的壓力測試，以及定期審查外幣融資的期限錯配情況，以降低金融體系之潛在風險，值得我國參考。

亞洲金融危機後，南韓雖建立外幣流動性管理機制，惟未涵蓋外國銀行分行。為減少「管制套利」(regulatory arbitrage)的可能性，宜考慮外國銀行分行亦須符合外幣流動性比率的規範。再者，雖然外幣流動性比率仍維持在規範水準不變，惟伴隨金融交易日益龐大，流動性資產與流動性負債的差距對名目GDP比率上升，外幣流動性比率恐喪

失事前防範危機的有效性。因此，採比率式的總體審慎政策，例如南韓貨幣當局規範3個月內外幣流動性比率(3個月內到期之外幣資產/3個月內到期之外幣負債)必須超過85%以上，惟仍須輔以其他配套措施，例如適時對債務金額施以上限的規定。

根據南韓的經驗，外幣負債的波動性大於外幣資產，致危機時透過外幣資產所獲得的流動性無法滿足外幣負債的還款需求，外幣流動性風險可能進一步擴大，並形成全面性的系統性風險。目前我國對銀行業流動性風險之監理，僅針對新台幣之流動性。建議宜規畫將外幣亦納入管理，並要求持有大額外幣之銀行，將外幣獨立進行流動性風險分析。目前國際間對銀行業外幣流動性之管理方向尚涵蓋：(1)訂定外幣資產負債期限錯配比率，例如南韓貨幣當局規範固定期間內之外幣資產減外幣負債/總外幣資產，7天內為0%以上，1個月內為-10%以上，以及訂定中長期外幣籌資比率，例如1年以上之外幣籌資總額/1年以上之外幣放款總額須超過80%以上等；(2)進行專案檢查，實際了解銀行風險管理之缺失及成效；(3)採行差異化管理，要求銀行依本身業務特性(例如注重國際聯貸業務或外匯衍生性商品業務)制定管理政策等，亦值得參考。

### (二) 匯率波動牽動短期資本移動，宜加強外匯衍生性商品之監理，防範金融危機

亞洲金融危機後，南韓開放金融帳交易，同時發展衍生性金融商品市場，可謂小心謹慎，有相當清楚且透明之階段性安排。同時，南韓貨幣管理當局亦著手建立外債及外幣流動性管理機制。惟忽略衍生性外匯商品加重金融市場之複雜度及不可預測性，而再度發生美元流動性危機，值得本行警惕。再者，南韓因匯率波動大，避險投機空間亦大，外匯衍生性商品被大量使用於套利或投機，進而牽動短期資本移動，因此維持匯率之穩定至為重要。

在穩定金融市場之前提下，本行需審慎評估外匯衍生性商品之影響，並宜建構完善的監理機制，避免對金融穩定形成潛在威脅。南韓限制外國銀行分行外匯衍生性商品交易之總額不得超過資本之 150%、本國銀行

不得超過資本 30%，以及企業遠期外匯交易上限為 100%之作法值得參考。

(三) 國際資本移動形式劇烈變化，宜適時調整總體審慎政策，並需考量國內及國外部門政策之協調

全球金融危機期間，外國銀行曾因南韓本國銀行之存放比率 (LTD ratio) 過高，而不願給予短期放款以借新還舊，因而造成美元流動性危機，顯示國內金融情況亦將影響國外部門。因此，IMF 建議，南韓可設置一個總體審慎政策的設計及執行機關，有助於確保國內、外部門政策之一致性，防堵金融監理漏洞。未來我國在制度設計及實施總體審慎政策之同時，宜事先考量國內、外部門間之政策協調與關連性議題，避免造成措施之間有相互衝突而影響執行效果的情形。

## 參 考 文 獻

- BIS (2008), "Principles for Sound Liquidity Risk Management and Supervision."
- Chung, K. and Ò. Jordà (2009), "Fluctuations in Exchange Rates and the Carry Trade," *Working Papers*, No. 405, Institute for Monetary and Economic Research, The Bank of Korea.
- Dongchul Cho and Changyong Rhee (2013), "Effects of Quantitative Easing on Asia: Capital Flows and Financial Markets," *ADB Economics Working Paper Series* No. 350, June.
- IMF (2012), "Republic of Korea 2012 Article IV Consultation," *IMF Country Report*, No. 12/275, September.
- Kim, K., B. Kim and Y. Suh (2009), "Opening to Capital Flows and Implications from Korea," *The Bank of Korea Economic Papers*, Vol.12, No.1.
- Kim, Soyong and Doo Yong Yang (2012), "Are Capital Controls Effective ? The Case of the Republic of Korea," *Asian Development Review*, vol. 29, no. 2, pp. 96-133, Asian Development Bank, December.
- Kim, Choongsoo (2013), "Macroprudential Policies: Korea's Experiences," Paper presented at the Rethinking Macro Policy II: First Steps and Early Lessons Conference Washington, DC April 16 - 17.
- Korea Financial Services Commission (2010), "New Macro-Prudential Measures to Mitigate Volatility of Capital Flows," June.
- Lee, Jong Kyu (2013), "The Operation of Macroprudential Policy Measures: The Case of Korea in the 2000s," *BOK Working Paper* No. 2013-1.

OECD (2008), "OECD Economic Surveys: Korea."

OECD (2010), "OECD Economic Surveys: Korea."

Park, Yung Chul (2009), "Global Economic Recession and East Asia: How Has Korea Managed the Crisis and What Has Korea Managed the Crisis and What Has It Learned," *BOK Working Paper Series*, No.409, November.

Ree, Jack Joo K., Kyoungsoo Yoon and Hail Park (2012), "FX Funding Risks and Exchange Rate Volatility - Korea's Case," *IMF Working Paper*, WP/12/68, Nov. 7.

Ryoo, Sangdai, Taeyong Kwon and Hyejin Lee (2013), "Foreign Exchange Market Developments and Intervention in Korea," *BIS Papers* No 73, October .

Tilton, Andrew (2013), "A Deep Dive into Regional Financial Flows: Possible Impact of US Fed Tapering," Goldman Sachs, Asia *Economics Analyst*, Issue No: 13/32, September 6.

Tsutsumi, M., R.S. Jones and T.F. Cargill (2010), "The Korean Financial System: Overcoming the Global Financial Crisis and Addressing Remaining Problems," *ECO/WKP(2010)52*, July 28.

Yang, Y. and H-L Lee (2008), "An Analysis of the Attractions of Arbitrage Transactions and of Domestic Bond Investment by Foreigners and Korean Branches of Foreign Banks," *Monthly Bulletin*, pp. 55-89, Bank of Korea.

高安雄一 (2009), 「韓国における国際資本移動構造の変化要因と新たな通貨危機発生の可能性」, アジア経済研究所。

日本国際通貨研究所 (2011), 「韓国ウォンをめぐる規制の現状と韓国金融セクターの構造問題に関する調査」, 3月。

みずほ総合研究所 (2008), 「2008年の韓国ウォンの急落~その背景と当面の方向性~」, 12月。

(本文完成於 104 年 1 月, 作者為本行經研處研究員)

# 希臘債務危機之最新發展

何啟嘉、魏資尹

## 摘要

希臘自 2009 年發生主權債務危機後，遵行財政擰節及改革計畫之成效雖漸顯，惟勞動市場仍未顯著改善，民眾不滿情緒終使反擰節之左派政黨 Syriza 贏得本（2015）年 1 月之國會改選。新聯合內閣組成後，旋即與歐盟（EU）、國際貨幣基金（IMF）及歐洲央行（ECB）等國際三大債權人（Troika）重啟債務協商，重燃債務危機，且脫離歐元區之疑慮再起。

### （一）紓困案最後一筆款項撥付日期展延 4 個月，危機暫除

國會改選前，Troika 即就希臘遵循紓困條款情形進行最終審核，但因希臘未能依先前協議完成足夠改革，並拒絕刪減部分本年預算及增稅與削減所得，致 Troika 欲將原訂於上（2014）年 12 月底發放之最後一筆 72 億歐元之紓困金，延至本年 2 月底發放。

希臘新政府則認為先前擰節與結構性改革之紓困條件過於嚴苛，主張與 Troika 重新協商，期能減記部分債務，並希望將希臘基本預算盈餘相對 GDP 比率從現行的 4.5% 降至 2.0%。

因希臘與國際債權人各自堅持立場，本年 2 月以來之協商進程一度受阻。最後在希臘及歐元集團財長各退一步下，本年 2 月 20 日初步達成展延紓困案 4 個月，最後一筆 72 億歐元紓困金亦延至 6 月底前發放。希臘則依約於本年 2 月 23 日交付簡略改革計畫，次日並獲歐元集團財長通過，希臘債務危機暫除。

惟希臘遲不願就改革計畫提供相關細節，並堅持透過政治途徑解決債務困境，迄今與國際債權人債務協商仍無突破性進展，本年 6 月底紓困案展延期限到期前，希臘仍有債務違約、脫離歐元區疑慮。

### （二）一旦希臘脫離歐元區，負面衝擊有限

未來若希臘最終仍選擇退出歐元區，對歐元區之影響預計將低於 2009 年之危機，主要因自歐債危機於 2012 年達到高峰以來，歐元區已執行多項改革。例如：（1）推動銀行業聯盟，可透過單一銀行監理，由 ECB 直接監理歐元區銀行，以防範銀行業危機；（2）由歐元區各國出資 7,000 億歐元設立的「歐洲穩定機制」（European Stability Mechanism,

ESM)，可及時貸款予財政困窘之國家。

目前希臘 3,225 億歐元之債務中，逾 7 成由 Troika 持有；另上年第 3 季歐元區銀行對希臘之債權僅 338 億美元，為 2008 年第 2 季高峰之 2 成不到。因此，即便希臘違約，對私部門及民間金融機構之負面衝擊亦將有限。

ECB 自本年 3 月起已擴大資產購買規

模，加上部分申請紓困之國家如葡萄牙與愛爾蘭等經濟已見改善，故希臘脫歐的擴散效應不大，不致蔓延至其他歐洲邊陲國家，對市場衝擊亦在可控制範圍。儘管未來協商結果未定，預期仍不致威脅歐元區整體穩定。惟一旦希臘退場無法避免，Troika 則應有因應方案，預防金融市場動盪帶來之風險。

## 一、前言

希臘政府長期舉債嚴重，財政赤字偏高，加以稅收徵管不善，終於在 2009 年發生主權債務危機，並數度引發希臘可能脫離歐元區之疑慮與恐慌。為防範風險迅速擴散，在希臘同意採行財政撙節及改革計畫下，分別於 2010 年及 2012 年先後獲得 2 輪國際紓困資金援助。雖然希臘財政撙節及改革計畫成效漸顯，惟勞動市場仍未顯著改善，民眾之不滿情緒終使主張反撙節之極左派政黨 Syriza 贏得本（2015）年 1 月 25 日之國會改選。新政府組成後，與歐盟（EU）、國際貨幣基金（IMF）及歐洲央行（ECB）等國際

三大債權人（Troika）（註 1）重啟債務協商，將紓困案最後一筆款項撥付日期自本年 2 月底展延 4 個月再發放，希臘債務危機暫除，惟未完全解決。

本文主要探討本年希臘重燃債務危機之始末。除前言外，第二節回顧 2009 年希臘債務危機引爆原因，及厲行財政撙節與改革計畫換取國際紓困之發展歷程；第三節簡述 Syriza 崛起背景；第四節探討希臘新政府與國際債權人展開債務協商迄今之發展；第五節提出希臘若退出歐元區對其本身及國際市場之影響；第六節則為結論。

## 二、主權債務危機迫使希臘厲行撙節與改革，換取國際紓困

希臘因財政處境日益艱困，最終引爆 2009 年之主權債務危機，為爭取龐大國際紓困資金援助，被迫採行財政撙節及結構性改革。

### （一）舉債嚴重及稅收徵管不善，爆發主權

### 債務危機

2001 年希臘加入歐元區後，為維持與歐元區國家相當的薪資與福利水準，致公共支出攀升，如 1999 至 2007 年公部門薪資上漲

（註 1）一般稱希臘之 EU、IMF 及 ECB 三大債權人為「三駕馬車」（Troika）。

了50%；而為承辦2004年雅典奧運，也使政府債務劇增。除財政赤字與舉債嚴重之外，希臘工資與物價更同時上揚，不僅弱化競爭力，無法提振就業，還須負擔失業補助。希臘政府長期以債養債，未積極處理財政入不敷出問題，而稅收徵管不善，逃、漏稅現象嚴重，更使政府財政狀況惡化。

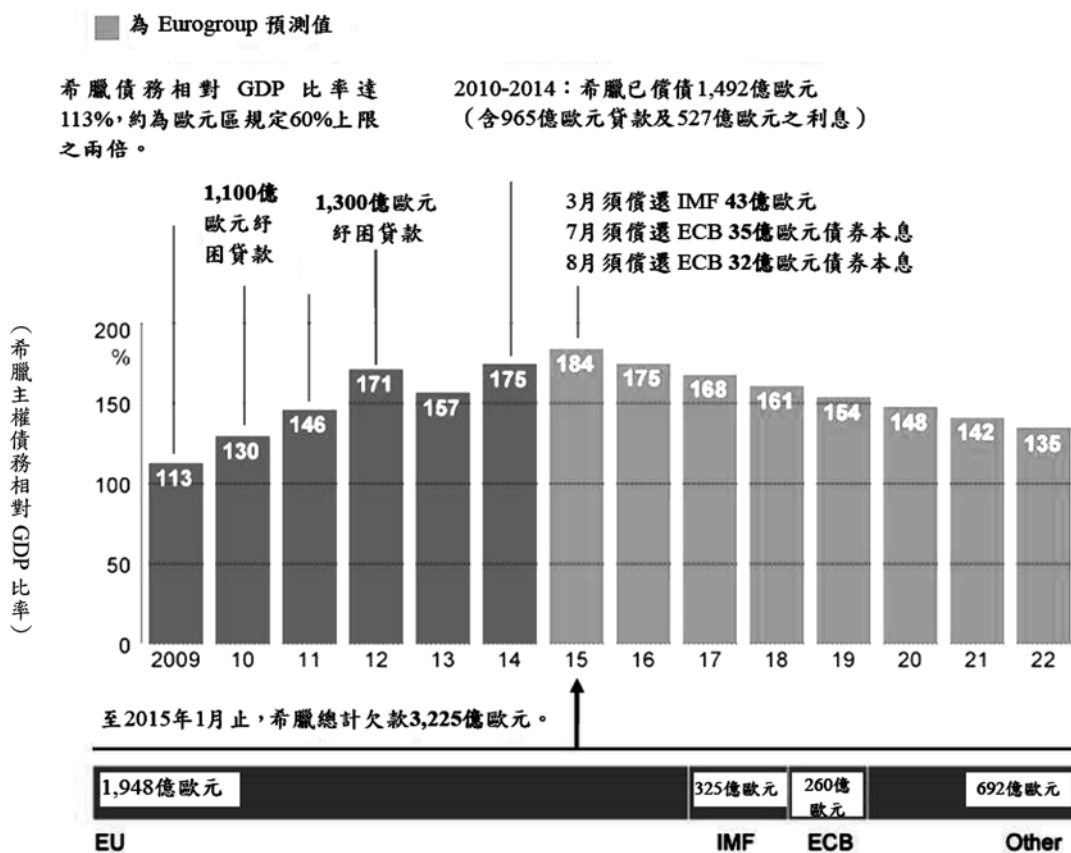
希臘改採歐元初期，因大量外資流入，財政不平衡狀況暫獲掩蓋，惟2008年全球金融風暴後暴露財政問題。2009年希臘財政赤字相對GDP之比率達12.5%，遠高於歐元區

國家政府財政赤字不得超過GDP之3%的上限。希臘政府長期隱匿實際公債發行額，更使信譽嚴重受損。2009年12月在三大國際信評機構調降其信評後，希臘難獲新貸款，原有貸款亦陸續到期，陷入無法償債困境。國際炒家趁機做空希臘國債，致主權債務危機進一步惡化。

(二) 推動擲節與改革，爭取2輪國際紓困

在希臘債務危機初始，2010年5月EU與IMF緊急提供希臘利率約5%、3年總額1,100億歐元的第1輪紓困貸款，惟要求希臘

圖1 希臘主權債務相對GDP比率與債務分布情況



資料來源：Waterfield, Bruno (2015), "No Debt Forgiveness for Greece, Say Eurozone Finance Bosses," The Telegraph, January 26.



須推動財政擰節與改革計畫，並由 Troika 共同督導希臘履行擰節支出之成效，以作為續付紓困資金之參考。2012 年 3 月，EU 與 IMF

同意提供希臘總額 1,300 億歐元之第 2 輪紓困貸款，於 2012 至上（2014）年間發放（見圖 1）。

### 三、擰節無法有效提振就業，極左派政黨 Syriza 崛起

希臘因財政擰節及改革計畫未能顯著改善勞動市場，民眾不滿情緒高漲，終使主張反擰節之極左派政黨 Syriza 崛起。

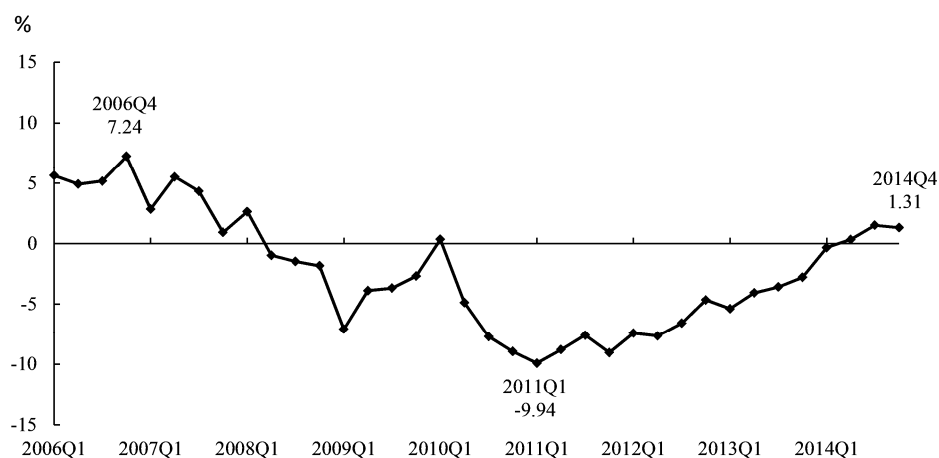
#### （一）擰節成效漸顯，經濟緩步脫離衰退

希臘藉由紓困，與厲行增稅、調降工資、削減退休金、裁撤公職冗員等財政擰節措施後，已緩步脫離衰退，經濟成長率除於上年第 2 季轉正，在夏季旅遊人潮回溫、出口增加及 EU 增發基礎建設補助款下，上年經濟成長率為 0.7%，自 2008 年衰退 6 年以來首度正成長（見圖 2）。

#### （二）擰節無法提振就業，國際紓困致政府債務負擔沉重

縱然上年希臘經濟已擺脫衰退，但第 4 季之實質國內生產毛額仍較 2007 年第 2 季之高點大幅萎縮約 26%（見圖 3）。此外，政府厲行之財政擰節措施，帶給人民高度不安與痛苦。2008 年金融風暴後，失業率大幅攀升，2013 年 9 月創 27.96% 歷史新高後，上年 12 月仍達 26.03%（見圖 4），上年第 3 季之就業率（rate of employment）（註 2）為 50.2%，亦遠低於 2008 年第 3 季之 61.8%（見

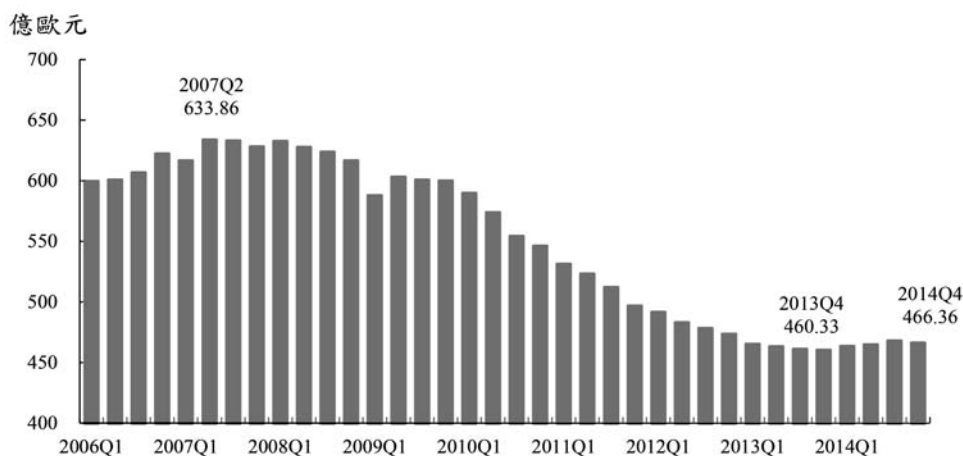
圖 2 希臘經濟成長率



資料來源：Datastream。

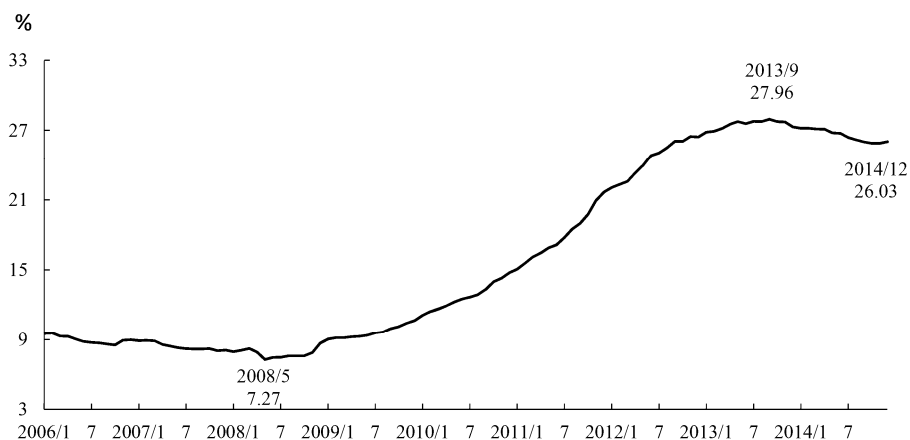
（註 2）就業率係指 15 歲至 64 歲之就業人口占 15 歲至 64 歲總人口之比率。失業率係失業人口占勞動人口之比率。

圖 3 希臘實質國內生產毛額



資料來源：Datastream。

圖 4 希臘失業率



資料來源：Datastream。

圖 5)。

政府債務負擔則因接受國際紓因而益顯沉重，Eurogroup 估計，上年政府債務相對 GDP 之比率為 175%，並預測本年恐上升至 184%（見圖 1）。

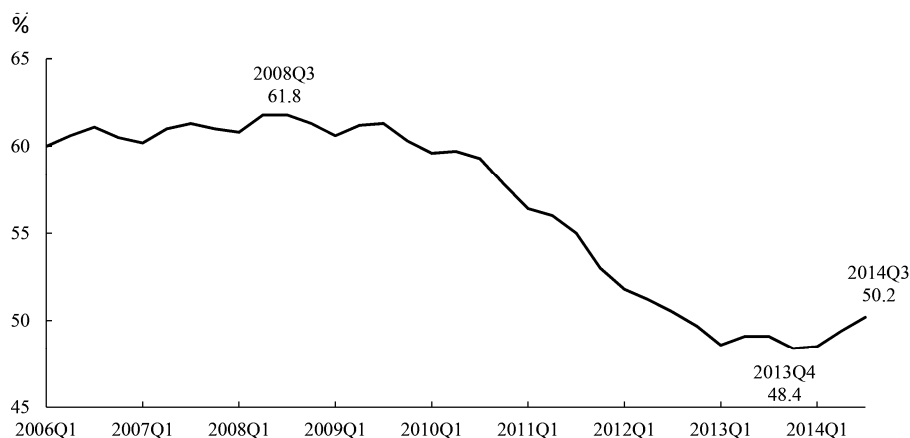
### (三) Syriza 反擲節主張漸獲民眾支持

2012 年 New Democracy 及 Pasok 兩政黨

籌組聯合內閣，雖成功爭取紓困資金，避免希臘退出歐元區之危機，惟為換取紓因而推動之財政擲節措施無法有效提振就業，引發民怨，反擲節政黨 Syriza 乘勢崛起。

Syriza 誓將最低工資恢復至危機前水準、為貧困家庭提供免費電力及食物、透過增聘公僕以降低失業率、增加財政支出，並

圖 5 希臘就業率



資料來源：Datastream。

打算與 IMF 及 EU 重啟債務談判，試圖減記（write off）債務負擔。

上年 5 月舉行之歐洲議會選舉中，Syriza 得票率創新高，席次自 2009 年之 1 席大幅增至 6 席，迫使聯合內閣總理 Antonis Samaras 於上年 6 月重新改組，期能藉此做滿剩餘之 2 年任期。

聯合內閣爭取國際債權人第 3 輪紓困

金援受挫，適逢虛位總統（figurehead president）Karolos Papoulias 即將退位，上年 12 月 Samaras 總理決定提前舉行繼任總統選舉，藉以試探最新民意。

然繼任之總統候選人 Pyrros Dimas 於先後 3 輪投票，皆無法爭取足夠國會議員之支持，Samaras 總理只得依憲法，宣布於本年 1 月提前舉辦國會改選。

#### 四、Syriza 籌組新聯合內閣，並達成紓困案展延 4 個月協議

Syriza 於國會改選中勝出，籌組聯合內閣後，積極與國際債權人進行債務協商，最終爭取到將紓困案最後一筆撥款延長 4 個月，違約風險暫除。

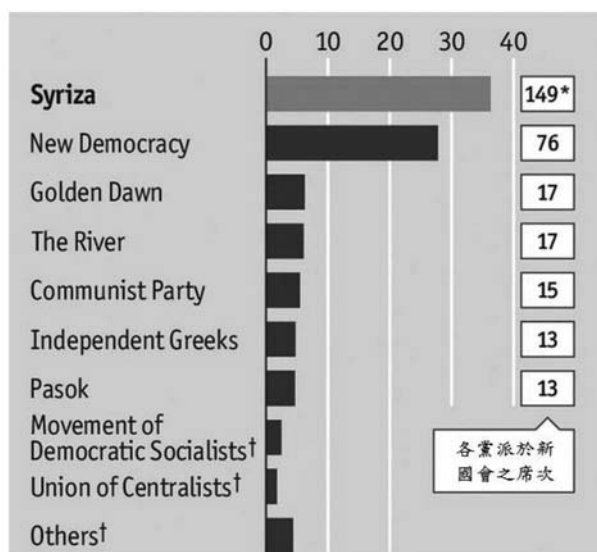
##### （一）Syriza 獲執政權，政策一度急轉彎

Syriza 於本年 1 月 25 日國會改選中，以 36.3% 的支持率勝出，領先 Samaras 總理所屬

保守黨 New Democracy 達 8.5 個百分點，獲 300 席中的 149 席（見圖 6），成為歐洲第一個反財政緊縮政策的執政黨。

Syriza 雖取得多數席次，惟仍未過半（151 席），故黨魁 Alexis Tsipras 旋即宣布與反對紓困並支持債務減記之右派政黨 Independent Greeks 籌組聯合內閣並任總理，

圖 6 本年 1 月希臘國會改選各政黨得票率



註\*：此數字包含得票率最高政黨可自動獲得之 50 席。

註+：其他黨派因未達到進入國會之得票率 3% 門檻，故未獲得任何席次。

資料來源：The Economist (2015), “Beware Greeks Voting for Gifts,” January 31.

另指派以批評國際紓困條件聞名之左派經濟學家 Yanis Varoufakis 接任財長。

新政府上任立刻宣布多項措施，包括

(1) 推動 20 億歐元社會福利方案；(2) 重新雇用 12,000 名遭解聘之公務員；(3) 暫停出售希臘公共電力公司 (PPC) 3 成股權之計畫（此計畫為希臘接受 EU 紓困的條件之一）；(4) 擱置希臘最大港口 Piraeus 之 67% 政府股權民營化計畫；(5) 調升低收入階層之退休金等，並要求與國際債權人重新進行債務協商。

(二) 與國際債權人重啟協商，達成展延紓困案 4 個月之協議

1、國際債權人要求希臘遵守紓困條件，ECB 亦不再接受希臘政府公債作為貸款擔保品

早於國會改選之前，Troika 即針對希臘遵循紓困條款情形進行最終審核，但因希臘未能依先前協議完成足夠改革，並拒絕刪減部分本年預算及增稅與削減所得之要求，致 Troika 欲將原訂於上年 12 月底發放之最後一筆 72 億歐元之紓困金，展延至本年 2 月底發放。

新政府則認為先前擯節與結構性改革之紓困條件過於嚴苛，致希臘經濟規模萎縮逾 26%，故主張與 Troika 重新協商，期能減記

部分債務，並希望將希臘基本預算盈餘相對 GDP 比率從現行的 4.5% 降至 2.0%，使新政府得以推動提高公共支出之計畫以振興經濟。Tsipras 總理與 Varoufakis 財長更分別出訪歐洲主要國家，除提出「換債計畫」之創新概念(註 3)，並要求 Troika 能同意其暫時之融資需求。

惟 Troika 堅持，希臘除須通過最終審核外，應再度保證持續改善預算平衡及重整經濟，並迅速執行各項財政改革，才能取得最後一筆紓困金。

此外，ECB 亦於本年 2 月 4 日宣布，不再允許希臘銀行業以希臘政府公債或政府擔保債券作為貸款擔保品，申請融資利率皆為 0.05% 之主要再融通 (main refinancing operations, MROs) 及長期再融通操作 (long term refinancing operations, LTROs)，顯然是欲對希臘新政府施加更多壓力，迫使其與國際債權人儘快達成協議。

2、希臘紓困案最後一筆撥款展延 4 個月，債務危機暫獲緩解

在希臘與國際債權人立場各自堅持立場

表 1 希臘改革計畫

項目		要點
財政革新	財政管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 修正預算法</li> <li>■ 支付流程現代化</li> </ul>
	租稅政策	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 改革加值稅</li> <li>■ 擴大解釋稅務舞弊及逃漏稅定義</li> <li>■ 減少所得稅免稅項目</li> </ul>
	收入管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 租稅及海關管理現代化</li> <li>■ 強化稅務機關之獨立性及透明度</li> </ul>
	公共支出	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 檢討及控管各項政府支出</li> <li>■ 檢討所有公部門之非薪資福利支出</li> </ul>
	社會安全改革	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 年金改革</li> <li>■ 整頓年金基金，厲行節約</li> </ul>
	公共行政與打貪	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 打擊走私並防制洗錢</li> <li>■ 削減政府部會及規模</li> <li>■ 降低政府高級官員差旅費及租稅減免項目</li> </ul>
金融穩定		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 充分運用紓困金，確保金融穩定</li> <li>■ 妥善處理銀行壞帳</li> </ul>
經濟成長政策		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 落實已推行之公部門民營化計畫</li> <li>■ 增加暫時性工作機會，對長期失業者提供職業訓練</li> <li>■ 取消競爭障礙，簡化官僚及文書作業</li> </ul>

資料來源：任中原 (2015)，「希臘提經改 歐洲財長同意」，*經濟日報*，2 月 25 日。

(註 3) 希臘欲發行與名目 GDP 成長率掛鉤之債券取代 EU 金援，並用永續債券取代 ECB 持有之短天期公債。

下，本年 2 月以來之協商進程一度受阻。期間因擔憂談判破局恐加劇希臘銀行之擠兌風險，ECB 甚至提高希臘央行對其銀行業之緊急流動性援助（Emergency Liquidity Assistance, ELA）（註 4）額度至 683 億歐元。

最後在希臘及歐元集團財長雙方各退一步下，本年 2 月 20 日初步達成展延紓困案 4 個月，而原預計於 2 月底撥款之最後一筆 72

億歐元紓困金亦延至 6 月底前發放。

希臘則依約於本年 2 月 23 日交付改革計畫，內容包含精簡政府部門、打擊逃漏稅、減少所得稅免稅項目、進行中之民營化持續推動、整頓退休年金體制等，次日並獲歐元集團財長通過，希臘債務危機暫除（見表 1）。

## 五、希臘退歐疑慮仍在，惟預期對國際衝擊不大

雖然希臘債務危機暫除，惟短期內仍可面臨現金耗盡窘境，甚至退出歐元區，而重創其經濟，但預期對國際衝擊將不大。

### （一）希臘未來若仍選擇退出歐元區，經濟恐重陷衰退

希臘債務危機暫獲緩解，歐盟執委會（European Commission）Juncker 主席更於本年 3 月 20 日承諾將撥付 20 億歐元之發展基金予希臘，協助其發展經濟及降低失業，惟希臘迄今仍未提供改革計畫相關細節。此外，本年 3 月希臘仍須償付 IMF 43 億歐元之紓困金，在政府無法發行短期債務融通資金需求，財政收入亦逐漸減少下，短期亦有現金耗盡之風險。本年 6 月底紓困案展延期限到期前，希臘仍有債務違約、脫離歐元區疑

慮。未來希臘若仍選擇退出歐元區，將造成以下嚴重後果（註 5）。

首先，放棄歐元並拒付現有債務將無法挽救希臘經濟，因市場信心下滑與信用下跌，將使政府目前之基本預算（primary budget）（註 6）盈餘快速轉為赤字，而使經濟重陷衰退，政府將再被迫採取緊縮的財政政策。

其次，貨幣貶值無法帶來任何助益，在目前歐元貶值情況下，希臘出口僅獲微幅提振，顯示阻礙出口成長之因素在結構性問題而非價格。此外，若政府無法透過借款以資助其經濟活動或對銀行體系進行資本重組，而僅仰賴央行印鈔，將打擊市場對新貨幣的信心，造成貨幣貶值，進而導致惡性通膨，

（註 4）希臘銀行業可自希臘央行提供的 ELA 取得融資，惟成本較高，融資利率介於 1.3%~1.8% 間，且須獲 ECB 管理委員會 17 票以上（超過總投票數 25 票之 2/3）之同意，違約風險全數由希臘央行承擔，ECB 並有權定期審核。

（註 5）Nixon, Simon (2015 a)。

（註 6）基本預算係未支付利息前之財政餘額。

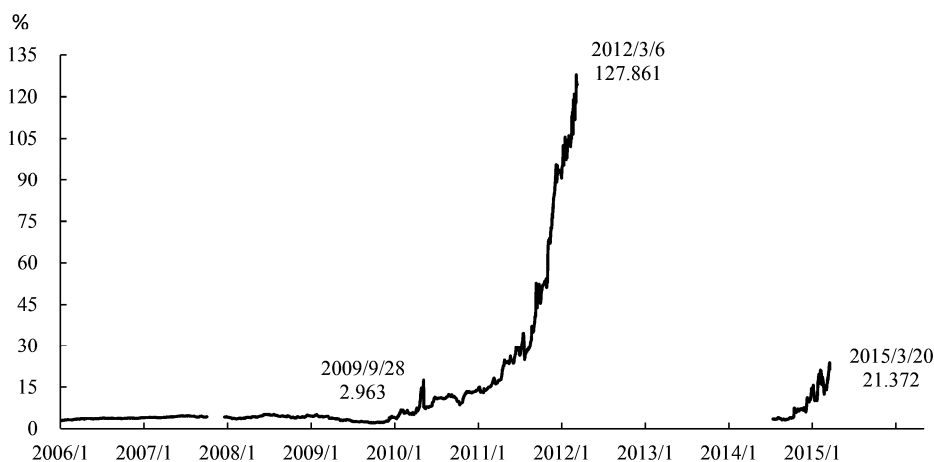
並使以歐元計價之外債負擔加重，進而造成債務違約，致希臘未來數年將被排除於全球資本市場外，且金融不穩定亦將遏阻外資流入，使經濟活動更加不振。

(二) 希臘股、債市波動幅度加劇，惟對國

際市場衝擊有限

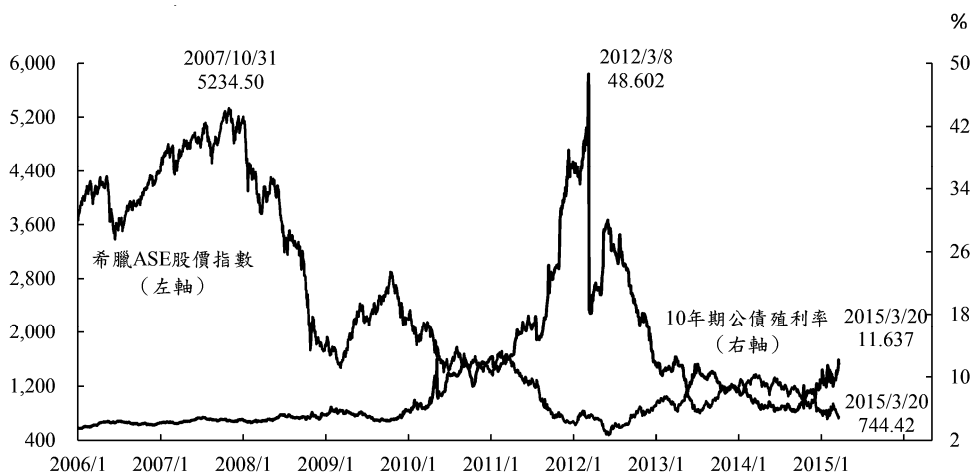
本年 2 月以來，希臘 3 年期公債殖利率(註 7)因債務談判進程受阻而飆漲至 21%，10 年期公債殖利率亦漲破 11%，並使希臘 ASE 股價指數大跌，歐元兌美元貶至逾 12 年之低

圖 7 希臘 3 年期公債殖利率



資料來源：Bloomberg。

圖 8 希臘 ASE 指數及 10 年期公債殖利率



資料來源：Datastream。

(註 7) 2012 年 3 月初希臘 3 年期公債殖利率創歷史新高後，次級市場停止交易，待上年 7 月政府重新發行 3 年期公債，才恢復 3 年期公債次級市場之買賣。

點（見圖 7 至圖 9）。

惟國際金融市場對希臘重燃債務危機反應溫和，德國法蘭克福指數與美國道瓊工業指數均頻創歷史新高（見圖 10）。

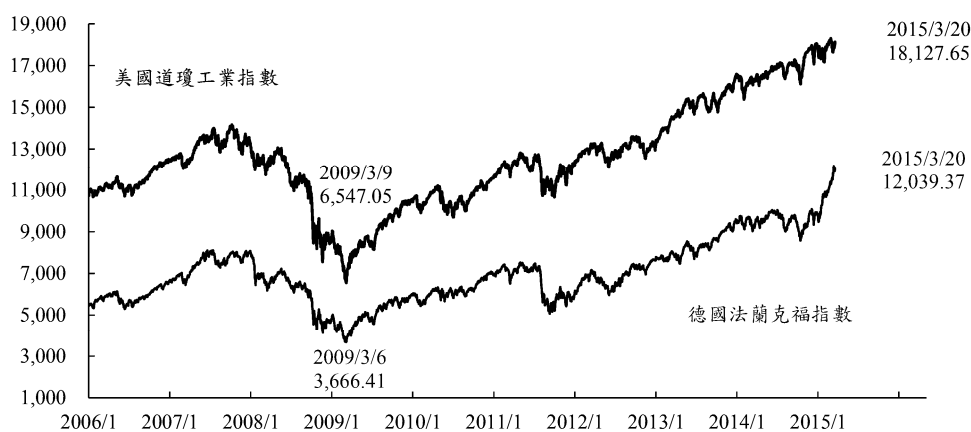
本年 1 月 ECB 宣布擴大資產購買計畫，包含德國、西班牙、義大利及葡萄牙之 10 年期公債殖利率持續下探，反映希臘問題對國際金融市場之衝擊相對有限（見圖 11）。

圖 9 歐元兌美元匯率



資料來源：Datastream。

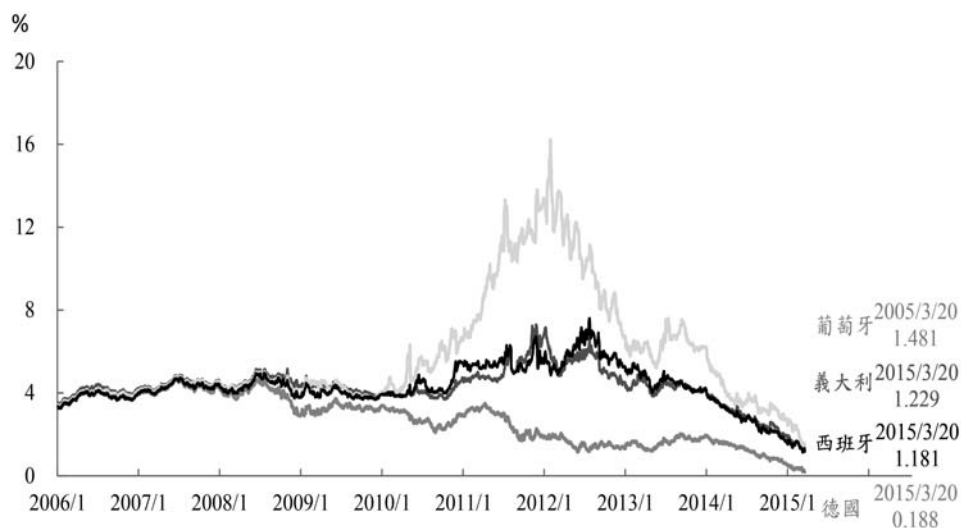
圖 10 美國及德國股價走勢



資料來源：Datastream。



圖 11 德國、西班牙、義大利及葡萄牙 10 年期公債殖利率



資料來源：Datastream。

## 六、結 論

希臘新政府雖宣稱不會讓希臘脫離歐元區，並暫時與歐元集團財長達成延長紓困協議，惟希臘能否落實為換取延長紓困之改革計畫的變數仍大。

未來若希臘最終仍選擇退出歐元區，對歐元區之影響預計將低於 2009 年之危機，主要因自歐債危機於 2012 年達到高峰以來，歐元區已執行多項改革。例如：（1）推動銀行業聯盟，可透過單一銀行監理，由 ECB 直接監理歐元區銀行，以防範銀行業危機；（2）由歐元區各國出資 7,000 億歐元設立的「歐洲穩定機制」（European Stability Mechanism, ESM），可及時貸款予財政困窘之國家。

目前希臘 3,225 億歐元之債務中，逾 7 成由 Troika 持有；另上年第 3 季歐元區銀行對希臘之債權僅 338 億美元，為 2008 年第 2 季高峰之 2 成不到。因此，即便希臘違約，對私部門及民間金融機構之負面衝擊亦將有限（註 8）。

ECB 自本年 3 月起已擴大資產購買規模，加上部分申請紓困之國家如葡萄牙與愛爾蘭等經濟已見改善，即使希臘退出歐元區，在其他債務問題國家景氣及財政狀況逐漸好轉下，跟進可能性不高，故希臘脫歐的擴散效應可能不大，對市場衝擊亦在可控制範圍，對歐元區整體穩定之威脅有限。

（註 8）林柏宇（2015）。

惟希臘脫歐疑慮仍可能使恐慌情緒持續發酵，未來應密切注意其發展與可能之演變，及部分國家左派勢力崛起情況。一旦希臘退場無法避免，Troika 則應有因應方案，預防金融市場動盪帶來之風險。

## 參考資料

- 任中原 (2015), 「希臘提經改 歐洲財長同意」, *經濟日報*, 2月25日。
- 卓忠宏 (2014), 「歐洲議會與歐盟執委會的新權力結構及其影響」, 「新歐洲議會及歐盟執委會對我國經貿政策之可能影響」研討會資料, 中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心, 11月12日。
- 林柏宇 (2015), 「希臘金援案延長, 短期違約風險降, 但未消除」, 中國信託, 2月。
- 彭德明、方耀 (2010), 「歐洲主權債務危機與歐元區的未來」, *中央銀行國際金融參考資料*, 第60輯, 中央銀行, 12月。
- 趙永祥 (2012), 「歐債危機對全球經濟與金融發展之影響」, *東亞論壇季刊*, 第475期, 3月。
- 蕭麗君 (2015), 「希臘債務談判 梅克爾打臉」, *工商時報*, 3月20日。
- BBC News (2012), “Eurozone Crisis Explained,” November 27.
- BBC News (2015), “EU’s Juncker Pledges 2bn Euros for Greek ‘Humanitarian Crisis’,” March 20.
- Chan, Szu Ping (2015), “Europe Hardens Stance on Greek Debt Relief,” *The Telegraph*, January 28.
- Financial Times (2015 a), “Greek Stocks: Pomegranate Seeds,” January 5.
- Financial Times (2015 b), “Greece Should Not Play Chicken with the Euro,” January 5.
- Forelle, Charles and Nektaria Stamouli (2015), “‘ECB’ s Squeeze Hampers Greece’ s Bid for Debt Relief,” *The Wall Street Journal*, February 5.
- Fox, Benjamin (2015), “‘Greece Could Need Third Bailout, Says Euro Commissioner,” *EU observer*, March 3.
- Iscaro, Diego (2015), “IHS Revises Probability of Greek Eurozone Exit due to Increasing Policy Uncertainty,” *IHS*, January 7.
- Iscaro, Diego and Blanka Kolenikova (2015), “Election 2015: Syriza’ s Potential Victory Likely to Increase Greek Government Instability, Policy Direction, and Economic Risks,” *IHS*, January 16.
- Münchau, Wolfgang (2015), “Political Extremists May be the Eurozone’ s Saviours,” *Financial Times*, January 4.
- Nixon, Simon (2015 a), “‘Grexit’ Could Happen by Accident,” *The Wall Street Journal*, January 11.
- Nixon, Simon (2015 b), “Tsipras Needs More than Chavez Touch,” *The Wall Street Journal*, February 1.
- Stamouli, Nektaria (2015), “Greece’ s Leftist Syriza Party Holds the Lead in Opinion Polls,” *The Wall Street Journal*, January 12.
- Spiegel, Peter (2015), “Eurozone Fears a Deal with Tsipras More Than Grexit,” *Financial Times*, January 6.
- The Economist (2014 a), “A New Team at the Helm,” June 12.
- The Economist (2014 b), “Grecovery,” November 22.
- The Economist (2014 c), “Samaras’ s Gamble,” December 13.
- The Economist (2015 d), “Samaras’ s Failed Gamble,” January 3.
- The Economist (2015 e), “The Euro’ s Next Crisis,” January 3.
- The Economist (2015 f), “How Greece Might Avoid a Grexit,” January 5.
- The Economist (2015 g), “Spreading His Wings,” January 6.
- The Economist (2015 h), “A Crowded Field,” January 10.
- The Economist (2015 i), “Take the Money and Run,” January 28.

The Economist (2015 j), “Beware Greeks Voting for Gifts,” January 31.

Wagstyl, Stefan (2015), “Berlin Insists It Expects Greece to Remain in Eurozone,” *Financial Times*, January 4.

Waterfield, Bruno (2015), “No Debt Forgiveness for Greece, Say Eurozone Finance Bosses,” *The Telegraph*, January 26.

European Central Bank Website:

<https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

European Commission Website:

[http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

(本文完稿於 104 年 3 月，作者何啓嘉先生及魏資尹小姐分別為本行經研處四等專員及辦事員)

# 立陶宛加入歐元區啟動歐洲中央銀行 新投票機制

何 啟 嘉

## 摘 要

本（2015）年 1 月 1 日，立陶宛改採歐元，成為歐元區第 19 個會員國，歐洲中央銀行運作也隨之大幅調整。

### （一）輪流投票機制上路

本年輪流投票機制正式啟動，歐洲中央銀行管理委員會總票數限制在 21 票，除執理事 6 票外，其餘 19 國中央銀行總裁之總票數為 15 票，各國將按產出及金融規模大小排序分成 2 組，輪流投票。其中，第 1 組計有德國、法國、義大利、西班牙及荷蘭等國中央銀行總裁 5 位，享有投票權 4 票；第 2 組則有其餘 14 國之中央銀行總裁 14 位，享有投票權 11 票。

輪流投票機制採行後，依舊維持簡單多數決，且預期絕多數議題持續採共識決，惟

仍難免引發重要議題是否將安排在持反對意見的中央銀行總裁無投票權時討論之聯想，未來應密切注意後續發展。

### （二）貨幣政策會議時程調整，並公布會議紀錄

#### 1、每 6 週召開 1 次貨幣政策會議

本年起，貨幣政策會議將由過去每個月之月初舉行，改以每 6 週召開 1 次。

#### 2、公布貨幣政策之會議紀錄

每次貨幣政策會議結束後 4 週公布會議紀錄，除簡述當前經濟金融概況外，並總結相關議題不具名之討論實況，及政策決議。因有助外界瞭解決策過程，普獲好評，係邁向透明化之一步。

## 一、前 言

歐洲聯盟（European Union，簡稱歐盟）各會員國中，除英國與丹麥之外，其餘一旦符合「歐洲聯盟條約」（Treaty on European Union，又稱 Maastricht Treaty）所訂定之趨

合準則（convergence criteria），最終都須改採歐元，加入歐元區（Euro area）。立陶宛之經濟表現因符合趨合準則要求，獲准於本（2015）年 1 月 1 日加入歐元區，成為歐元

區第 19 個會員國。

在立陶宛加入歐元區後，歐洲中央銀行（European Central Bank）運作隨之大幅調整，包含貨幣政策會議改成每 6 週召開 1 次、輪流投票機制上路，並於 4 週後公布會議紀錄（minutes）等。

本文探討立陶宛加入歐元區後，對歐洲中央銀行運作產生之影響。除前言外，第二

節回顧歐盟及歐元區之發展歷程，並描述立陶宛獲准加入歐元區之過程；第三節說明輪流投票機制如何運作；第四節簡述本年歐洲中央銀行貨幣政策會議時程之調整，及將公布會議紀錄之內容概況；第五節探討輪流投票機制之運作的可能影響；第六節則為本篇結論。

## 二、本年立陶宛成為歐元區第 19 個會員國

### （一）2004 及 2007 年歐盟東擴至中、東歐

自 1951 年歐洲煤鋼共同體成立，歷經 1957 年歐洲經濟共同體、1967 年歐洲共同體兩次改名，迄 1993 年 11 月 1 日「歐洲聯盟條約」生效，正式更名為歐洲聯盟，發展至今，已有 28 個會員國。其中，2004 年 5 月及

2007 年 1 月，中、東歐暨地中海地區計有 12 國分批獲准加入歐盟，一般稱為歐盟東擴（詳表 1）。

### （二）歐盟透過經濟暨貨幣同盟，深化歐洲區域統合

「歐洲聯盟條約」期望歐盟所有會員國

表 1 歐盟演進

年份	組織	加入之會員國
1951	歐洲煤鋼共同體	
1957	歐洲經濟共同體	德國、法國、義大利、荷蘭、比利時、盧森堡
1967	歐洲共同體	
1973		英國、丹麥、愛爾蘭
1981		希臘
1986		西班牙、葡萄牙
1995	歐洲聯盟	瑞典、奧地利、芬蘭
2004		波蘭、捷克、匈牙利、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、拉脫維亞、愛沙尼亞、賽普勒斯、馬爾他
2007		羅馬尼亞、保加利亞
2013		克羅埃西亞

資料來源：European Union。

均能採用歐元，作為交易及清算之貨幣。惟歐盟各會員國採用歐元與否，須取決於其經濟、法制等是否符合「歐洲聯盟條約」所訂定之趨合準則（詳表2），及相關經濟及法制之要求。

目前歐盟28個會員國除瑞典刻意規避趨合準則、英國及丹麥選擇暫不加入歐元區外，其餘一旦符合趨合準則，即可採用歐元。迄上（2014年）底，歐盟已有18個會員

國採用歐元，共組歐元區（詳表3）。

### （三）立陶宛符合趨合準則標準，本年成為 歐元區第19個會員國

上年6月4日歐盟執委會（European Commission）發布每2年至少1次之例行性趨合報告（Convergence Report），評估尚未加入歐元區之歐盟會員國（包含瑞典、波蘭、捷克、羅馬尼亞、匈牙利、克羅埃西亞、保加利亞、立陶宛）是否符合趨合準

表2 歐洲聯盟條約所訂之趨合準則

相關指標	衡量指標	標準
物價穩定	調和消費者物價指數年增率	$\leq$ （歐盟最低3個會員國之調和消費者物價指數年增率平均值）+1.5%
財政之健全度	年度財政赤字/國內生產毛額	$\leq$ 3%
財政之永續性	政府債務餘額/國內生產毛額	$\leq$ 60%
利率穩定	長期公債殖利率	$\leq$ （歐盟物價穩定表現最好3個會員國之長期公債殖利率平均值）+2%
匯率穩定	中心匯率離差	$=$ （2年內在第二階段匯率機制中心匯率） $\pm$ 15%

資料來源：European Commission。

表3 歐元區演進

年份	加入之會員國
1999	德國、法國、義大利、西班牙、荷蘭、比利時、奧地利、芬蘭、愛爾蘭、葡萄牙、盧森堡
2001	希臘
2007	斯洛維尼亞
2008	賽普勒斯、馬爾他
2009	斯洛伐克
2011	愛沙尼亞
2014	拉脫維亞

資料來源：European Central Bank。

則，在市場整合程度及經常帳之統計上能否與其他歐元區會員國趨向一致，據以提出得否採用歐元之建議。

同日，歐洲中央銀行亦發布每 2 年至少 1 次之趨合報告，評估上述歐盟會員國是否已完備歐洲經濟暨貨幣同盟（Economic and Monetary Union）架構下所要求之相關法制，如（1）中央銀行在人事任命、財務等面向上，是否具備獨立性；（2）是否明確禁止貨幣融通；（3）國內相關法令是否符合歐洲中央銀行體系暨歐洲中央銀行章程等規定。

根據評估報告，立陶宛已符合趨合準則，在商品、勞動及金融市場上展現與歐元區其他會員國高度的相容性，及要求之相關法制。

經歐盟理事會（European Council）就歐盟執委會及歐洲中央銀行所提評估報告充分討論，並經歐洲議會（European Parliament）提供建議後，上年 7 月 23 日歐盟部長理事會（European Council of Ministers）最終決議，允許立陶宛於本年 1 月 1 日加入歐元區，成為歐元區第 19 個會員國（註 1）（詳表 4）。

表 4 立陶宛經濟數據與趨合準則之比較

相關指標評比期間	趨合準則標準	立陶宛
物價穩定 (2013/5~2014/4)	調和消費者物價指數年增率 $\leq 1.7\%$ 剔除極端值後，歐盟最低 3 個會員國之平均調和物價指數年增率（拉脫維亞：0.1%，葡萄牙：0.3%，愛爾蘭：0.3%）加 1.5% 為 1.7%	<b>0.6%</b>
財政之健全度 (2013/1~2013/12)	(年度財政赤字/國內生產毛額) $\leq 3\%$	<b>2.1%</b>
財政之永續性 (2013 底)	(政府債務餘額/國內生產毛額) $\leq 60\%$	<b>39.4%</b>
利率穩定 (2013/5~2014/4)	長期公債殖利率 $\leq 6.2\%$ 歐盟物價穩定表現最好 3 個會員國之平均長期公債殖利率（拉脫維亞：3.3%，愛爾蘭：3.5%，葡萄牙：5.8%）加 2% 為 6.2%	<b>3.6%</b>
匯率穩定 (2 年內)	(匯率機制中心匯率) $\pm 15\%$	符合

資料來源：European Commission。

(註 1) 立陶宛人口約 350 萬，面積為 65,301 平方公里，與愛沙尼亞及拉脫維亞並稱波羅的海 3 小國，曾被蘇聯統治近 50 年，於 1991 年 8 月莫斯科政變後獨立，並於同年 9 月 17 日獲准加入聯合國。

### 三、本年歐洲中央銀行管理委員會輪流投票機制上路

#### (一) 管理委員會掌握歐元區貨幣政策之制定權

歐洲中央銀行體系 (European System of Central Banks) 包含歐盟各會員國之中央銀行與歐洲中央銀行，歐元體系 (Eurosystem) 則指加入歐元區之各歐盟會員國中央銀行與歐洲中央銀行。歐洲中央銀行體系係以穩定物價為主要目標，且為政策目標之首。

1999 年歐元誕生，歐元區之貨幣政策即由歐洲中央銀行管理委員會 (Governing Council) 制定。管理委員會係由執行理事會之理事 (註 2) 及歐元區之會員國中央銀行總裁組成。

#### (二) 舊投票機制採 1 人 1 票之簡單多數決，且未公布會議紀錄

上年底前，管理委員會每月通常開會 2 次，除於月初舉行之貨幣政策會議外，另 1 次則為商討諸如支付系統運作、金融穩定、鈔券發行、統計報告編製、法規研擬等之工作會議。

管理委員會之每 1 成員均享有 1 投票權，採簡單多數決，一旦出現平手，歐洲中央銀行總裁將握有決定票，惟絕多數情況係以討論形成共識決議。

每月貨幣政策會議結束後，除於當地時間 13 時 45 分發布聲明稿外，並於 14 時 30 分舉行記者會；每月工作會議結束後，則於 15 時對外發布相關決議。惟迄上年底，管理委員會未曾公布貨幣政策會議之會議紀錄。

#### (三) 本年立陶宛加入歐元區後，啟動輪流投票新機制

##### 1、2004 年通過新投票機制

為因應歐盟與歐元區之版圖持續擴大，2002 年 12 月歐洲中央銀行即著手草擬歐洲中央銀行體系暨歐洲中央銀行章程修正案，草案內容包含管理委員會之新投票機制。2003 年 2 月 3 日管理委員會一致通過該章程修正案，其並於 2004 年 5 月 1 日生效。章程主要修訂內容如下：

(1) 管理委員會總票數限制在 21 票  
修正後章程第 10.2 條規定，管理委員會總票數為 21 票，除執行理事會每 1 成員 (共 6 位) 續享有 1 投票權外，各會員國中央銀行總裁總票數為 15 票。據此，一旦歐元區會員國達 16 國以上，管理委員會即採輪流投票機制。

(2) 歐元區會員國介於 16 至 21 國時，將分 2 組輪流投票

(註 2) 執行理事會係由歐洲中央銀行總裁、副總裁，及其他 4 位在貨幣或銀行事務有一定地位與專業經歷之理事組成，由歐盟理事會任命，工作包含準備管理委員會開會議程、執行由管理委員會制定之貨幣政策，及行使由管理委員會賦予之其他權力。



當歐元區會員國介於 16 至 21 國間，各會員國將依產出及金融規模之大小排序篩選(註 3)，據以分成 2 組。

分組後，第 1 組應有排序前 5 大之中央銀行總裁 5 位，享有投票權 4 票；第 2 組則為其餘中央銀行總裁，享有投票權 11 票；且第 1 組之投票機會應高於第 2 組。

(3) 歐元區會員國達 22 國後，將分 3 組輪流投票

當會員國達 22 國後，將依上述產出及金融規模之篩選標準，據以分成 3 組。

第 1 組應有排序前 5 大之中央銀行總裁 5 位，享有投票權 4 票；第 2 組涵蓋排序第 6 大以後前半數之中央銀行總裁，享有投票權 8 票；第 3 組則包含其餘之中央銀行總裁，享有投票權 3 票。第 1 組之投票機會應高於第 2 組，第 2 組之投票機會應高於第 3 組。

(4) 輪流投票之新機制延後至會員國擴增至 19 國後生效

為保有輪流投票機制之公平性，並使第 1 組之投票機會高於第 2 組(詳表 5)，2003 年 3 月 21 日歐盟理事會決議於章程中加註「經管理委員會 2/3 以上成員之同意，輪流投票機制可延至歐元區會員國擴增至 19 國後始生效」之條款。

原本於 2009 年 1 月斯洛伐克加入歐元區，歐元區會員國達 16 國時，輪流投票機制即應生效，但為保有輪流投票機會之公平性，2008 年 12 月 18 日管理委員會援引章程內之延後條款，及時做出輪流投票機制延至會員國擴增至 19 國才生效之決議。

輪流投票機制生效前，管理委員會之每 1 成員仍持續享有 1 投票權。迄去年底，總票數計有 24 票，包含執行理事 6 票，及各會員

表 5 新投票機制各組之投票機會

組別	項目	管理委員會中央銀行總裁人數			
		16	17	18	19
1	投票數/人	4 票/5 位			
	投票機會	80%			
2	投票數/人	11 票/11 位	11 票/12 位	11 票/13 位	11 票/14 位
	投票機會	100%	92%	85%	79%
總票數		15 票			

資料來源：作者自行整理。

(註 3) 產出規模係以名目國內生產毛額為設算基礎，金融規模則以貨幣金融機構之總資產為設算基礎，2 者之權重各為 5/6 及 1/6。

國中央銀行總裁 18 票。

2、本年立陶宛成為歐元區第 19 個會員國，啟動輪流投票機制

本年立陶宛加入歐元區，成為歐元區第 19 個會員國後，管理委員會之輪流投票機制

即自動生效。第 1 組計有德國、法國、義大利、西班牙及荷蘭 5 國；第 2 組則為其餘 14 個會員國。上年 9 月 18 日歐洲中央銀行以公開抽籤方式，決定今、明兩年歐元區之各會員國每月輪流投票情形（詳表 6）。

表 6 今、明兩年各月無投票權之歐元區會員國

月份	第 1 組 (5 國中無投票權之 1 國)	第 2 組 (14 國中無投票權之 3 國)
2015/1	西班牙	愛沙尼亞、愛爾蘭、希臘
2	法國	愛爾蘭、希臘、賽普勒斯
3	義大利	希臘、賽普勒斯、立陶宛
4	荷蘭	賽普勒斯、立陶宛、拉脫維亞
5	德國	立陶宛、拉脫維亞、盧森堡
6	西班牙	拉脫維亞、盧森堡、馬爾他
7	法國	盧森堡、馬爾他、奧地利
8	義大利	馬爾他、奧地利、葡萄牙
9	荷蘭	奧地利、葡萄牙、斯洛維尼亞
10	德國	葡萄牙、斯洛維尼亞、斯洛伐克
11	西班牙	斯洛維尼亞、斯洛伐克、芬蘭
12	法國	斯洛伐克、芬蘭、比利時
2016/1	義大利	芬蘭、比利時、愛沙尼亞
2	荷蘭	比利時、愛沙尼亞、愛爾蘭
3	德國	愛沙尼亞、愛爾蘭、希臘
4	西班牙	愛爾蘭、希臘、賽普勒斯
5	法國	希臘、賽普勒斯、立陶宛
6	義大利	賽普勒斯、立陶宛、拉脫維亞
7	荷蘭	立陶宛、拉脫維亞、盧森堡
8	德國	拉脫維亞、盧森堡、馬爾他
9	西班牙	盧森堡、馬爾他、奧地利
10	法國	馬爾他、奧地利、葡萄牙
11	義大利	奧地利、葡萄牙、斯洛維尼亞
12	荷蘭	葡萄牙、斯洛維尼亞、斯洛伐克

註：第 1 組包含德國、法國、義大利、西班牙及荷蘭等 5 國，共 4 票；第 2 組則有比利時、奧地利、芬蘭、葡萄牙、希臘、愛爾蘭、盧森堡、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、愛沙尼亞、拉脫維亞、賽普勒斯、馬爾他等 14 國，共 11 票。

資料來源：European Central Bank。

本年輪流投票機制上路後，議程進行之模式依然照舊。不論有否投票權，每個會員

國中央銀行總裁仍須列席由管理委員會召開之會議，並持續享有發言權。

#### 四、本年調整貨幣政策會議時程，並公布會議紀錄

##### (一) 貨幣政策會議改以每 6 週召開 1 次

輪流投票機制採行後，有關管理委員會之貨幣政策會議，將由現行每個月月初舉行，改為每 6 週召開 1 次。據此，每年貨幣政策會議合計將舉行 8 次（詳表 7），與美國聯邦準備體系公開市場操作委員會（The Federal Open Market Committee, FOMC）每年召開之貨幣政策會議次數相同。而工作會議則改成每月召開 1 至 2 次。

##### (二) 4 週後公布不具名之會議紀錄

為使社會大眾能充分瞭解貨幣政策之決策過程，管理委員會決定自本年 1 月起，於

每次之貨幣政策會議結束後 4 週公布會議紀錄，內容除簡述當前經濟金融概況外，並總結管理委員會各成員相關議題之討論實況，及依據當前情勢所作之政策決議。

輪流投票機制採行後，依舊維持簡單多數決，一旦出現平手，歐洲中央銀行總裁同樣握有決定票，且預期絕多數議題仍續以共識決。惟若遭遇類如是否購買政府公債等爭議性極高之重大議題，迫於情勢必須投票時，為避免投票結果公開，恐使各會員國中央銀行總裁遭遇龐大政治壓力，會議紀錄僅揭露不具名之議程討論過程。

表 7 本年歐洲中央銀行貨幣政策會議時程表

召開日期	地點
2015/01/22	法蘭克福
2015/03/05	賽普勒斯
2015/04/15	法蘭克福
2015/06/03	法蘭克福
2015/07/16	法蘭克福
2015/09/03	法蘭克福
2015/10/22	馬爾他
2015/12/03	法蘭克福

資料來源：European Central Bank。

## 五、歐洲中央銀行運作模式改變可能帶來之影響

### (一) 輪流投票機制恐增添貨幣政策不確定性

因歐元區通縮疑慮漸升（上年 11 月之調和消費者物價指數年增率僅 0.3%），加以該區經濟動能續疲（上年 1 至 3 季之經濟成長率各為 1.1%、0.8% 及 0.8%），歐洲中央銀行除於上年 6 月起 2 度調降政策利率，並在 9 月及 12 月推行目標長期再融通操作（Targeted Long-Term Refinancing Operations, TLTROs），更先後於 10 月及 11 月收購擔保債券（covered bond）及資產擔保證券（Asset Backed Security），期挹注金融體系更多流動性（詳表 8），以提振疲弱需求。

惟上述措施成效有限。以目標長期再融

通操作為例，迄上年 12 月止，歐元區銀行僅向歐洲中央銀行借入 2,124 億歐元之 4 年期低利貸款，大幅低於歐洲中央銀行預期 4,000 億歐元之規模。

上年 12 月 4 日歐洲中央銀行貨幣政策會議結束後，總裁 Draghi 於記者會中表示，本年初將評估當前貨幣政策相關措施之成效，若有必要，將採取包含購買政府公債之大規模資產購買計畫。Draghi 並暗示，不會因德國或其他人士反對而停滯不前。

德國中央銀行（Bundesbank）因擔憂歐洲中央銀行購買政府公債恐降低歐元區各會員國財政改革決心，不僅存在道德風險，更可能將主權債務風險轉移至歐洲中央銀行，

表 8 上年歐洲中央銀行推行之相關貨幣政策

時間	貨幣政策相關激勵措施
2014/06/05	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 主要再融通操作利率由 0.25% 調降至 0.15%</li> <li>■ 邊際貸款利率由 0.75% 降至 0.40%</li> <li>■ 隔夜存款利率由 0% 降至 -0.1%</li> <li>■ 推出 TLTROs，2014 年規模預計達 4,000 億歐元</li> </ul>
2014/09/04	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 主要再融通操作利率由 0.15% 調降至 0.05%</li> <li>■ 邊際貸款利率由 0.40% 降至 0.30%</li> <li>■ 隔夜存款利率由 -0.1% 降至 -0.2%</li> <li>■ 10 月起收購擔保債券及資產擔保證券</li> </ul>
2014/09/18	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 第 1 輪 TLTRO，規模為 826 億歐元</li> </ul>
2014/10/20	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 開始購買擔保債券</li> </ul>
2014/11/21	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 開始購買資產擔保證券</li> </ul>
2014/12/11	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 第 2 輪 TLTRO，規模為 1,298 億歐元</li> </ul>

資料來源：作者自行整理。

表 9 本年貨幣政策會議無投票權之歐元區會員國

貨幣政策會議日期	無投票權之歐元區會員國
2015/01/22	西班牙、愛沙尼亞、愛爾蘭、希臘
2015/03/05	義大利、希臘、賽普勒斯、立陶宛
2015/04/15	荷蘭、賽普勒斯、立陶宛、拉脫維亞
2015/06/03	西班牙、拉脫維亞、盧森堡、馬爾他
2015/07/16	法國、盧森堡、馬爾他、奧地利
2015/09/03	荷蘭、奧地利、葡萄牙、斯洛維尼亞
2015/10/22	德國、葡萄牙、斯洛維尼亞、斯洛伐克
2015/12/03	法國、斯洛伐克、芬蘭、比利時

資料來源：依據表 6 及表 7 整理。

向來亟力反對該政策。在本年輪流投票機制上路後，因德國僅於本年 10 月之貨幣政策會議上無投票權，有關歐洲中央銀行恐趁德國無投票權時，伺機通過購買政府公債決議之擔憂，恐言過其實。惟爾後一旦再度遭遇爭議性高之議案，輪流投票機制恐增添貨幣政策決議之不確定性（詳表 9）。

## （二）會議紀錄有助外界瞭解決策過程

貨幣政策會議 4 週後發布會議紀錄則有助各界瞭解決策過程，普獲好評。任職於 Royal Bank of Scotland 之經濟學家 Richard Barwell 即表示，此舉深受市場歡迎，歐洲中央銀行著實跨出正確之一步。

## 六、結 論

早於 2003 年，輪流投票機制即已納入歐洲中央銀行體系暨歐洲中央銀行修正後章程，並於 2004 年生效。惟為避免分組後之投票機會計算過於複雜，輪流投票機制延後至本年 1 月 1 日立陶宛加入歐元區，成為第 19 個會員國後，才與其他新制度同步上路。

自 2008 年金融風暴席捲全球以來，近年歐洲經濟復甦力道續疲，歐元區各會員國財政改革進展相對有限，迫使歐洲中央銀行肩

負起刺激經濟重責，近期在是否購買政府公債之重大議題上，會員國亦多所爭議。

輪流投票機制的上路，難免引發重要議題是否將安排在持反對意見的中央銀行總裁無投票權時討論之聯想，未來應密切注意輪流投票機制帶來之影響。

此外，貨幣政策會議 4 週後發布會議紀錄，則是邁向透明化之一步。

## 參考資料

洪德欽 (2010), 「歐盟東擴對歐元區與新會員國的意涵與影響」, *歐美研究*第 40 卷第 1 期, 中央研究院歐美研究所, 3 月。

游淑雅 (2009), 「歐洲整合之進程概述」, 中央銀行經濟研究處, 5 月。

劉雨芬 (2004), 「歐洲中央銀行體系及美國聯邦準備體系之概況」, *國際金融參考資料*第 49 輯, 中央銀行, 8 月。

Buell, Todd (2014), "European Central Bank Announces New Voting Rotation," *The Wall Street Journal*, September 18.

Buell, Todd (2014), "Euro Will Provide Buffer for Lithuania, Draghi Says," *The Wall Street Journal*, September 25.

Buell, Todd (2014), "Lithuania Central Banker Sees Safety, Prosperity in Eurozone," *The Wall Street Journal*, September 26.

European Central Bank (2014), "ECB to Publish Accounts of Monetary Policy Discussions from January," European Central Bank, December 18.

European Central Bank (2014), "ECB Publishes Its Convergence Report 2014," European Central Bank, June 4.

European Commission (2014), "Commission Assesses Eight EU Countries' Readiness to Join the Euro Area; Proposes that Lithuania Join in 2015," European Commission, June 4.

European Commission (2014), "The 2014 Convergence Report and Lithuania: Frequently Asked Questions on Euro Adoption," European Commission, June 4.

Frenkel, Michael and Ralf Rendel (2003), "The New ECB Voting System: Some Room for Improvement," *Intereconomics*, Nov/Dec.

Jones, Claire (2014), "Lithuania and the ECB's Governing Council," *Financial Times*, June 4.

Jones, Claire (2014), "ECB to Decide What to Publish in Minutes of Governing Council," *Financial Times*, December 11.

Jones, Claire (2014), "European Central Bank to Publish Account of Meetings," *Financial Times*, December 18.

Schulczova, Lubica (2014), "ECB Announces First List of Governors for Voting Rotation," *World Business Press Online*, September 18.

Servais, Dominique (2006), "The Future Voting Modalities of the ECB Governing Council," *Oesterreichische National Bank Workshops No. 7*, July.

Spiegel, Peter (2014), "Lithuania on Course to Adopt Euro," *Financial Times*, June 4.

European Central Bank Website:

<https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.en.html>

European Commission Website:

[http://ec.europa.eu/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/index_en.htm)

(本文完稿於 104 年 1 月, 作者為本行經研處四等專員)

# 政府在產業創新所扮演的角色 — 瑞典發展範例\*

馬雲龍、黃建勳、賴翰群、楊馥珉譯

譯自：Michael Keenan, Alistair Nolan, Dimitrios Pontikakis and Michael Stampfer (2013),  
“OECD Reviews of Innovation Policy: Sweden 2012- Chapter 4. Role of government,”  
*OECD Reviews of Innovation Policy*, OECD.

## 摘 要

本文審視影響瑞典創新系統的官方活動。首先介紹瑞典在科學、技術及創新政策的發展，接著討論有關公共治理及創新政策的議題。

瑞典創新系統的特色是多層級治理環境中有許多有力的中介機構；其在全國層級居主導地位，且在區域性、特別是歐盟層級的重要性亦逐漸增加。本文探討現有多層次安

排對國家政策優先順序的可能意涵。

本文審視與創新系統功能有關的策略性創新政策，包括支援企業創新、協助風險性融資、培育創新技能、鼓勵對創新之需求，以及培植卓越性與足夠規模等。

各小節結論參考瑞典的施行情形，以及其他主要國家的實務作法，討論未來政策發展方向。

## 1. 瑞典在科學、技術及創新政策上的發展

創新政策對瑞典屬於新領域，在早期的

技術政策及產業與科學政策有其歷史背景

\* 本譯文之內容與品質概由譯者負責，若與原文有出入，一律以原文為主，原文刊載於 OECD，

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264184893-8-en>。版權所有，翻印必究。

©2014 中文版權中央銀行所有。

(註 1)。瑞典的技術研究長期在經濟成長中扮演重要角色；未建立科技政策前，科技經費屬產業政策的一部分。瑞典科技政策始於 1940 年，當時最重要的發展係第一個研究委員會—科技研究委員會 (TFR) 之成立 (Arnold et al., 2008a, p. 24)。TFR 負責資助科學研究與推動科技研究發展，包括研發特定領域，並移轉研究成果等。TFR 未設立且未資助官方研究機構 (PRIs) (註 2)，研發經費主要分配給學術界，以大學為技術性研究的主要場所，此異於大多數工業化國家。

TFR 長期在政策執行上扮演核心角色，亦建立後續機構設立的標準 (Arnold et al., 2008a, p.23)。目前，工業博士和大學附設研發中心，仍為瑞典科研政策的重要環節。Persson (2008, p. 15) 指出，TFR 任務係促進生產力及合理化，並影響重要經濟部門的技術發展時程。隨此政策時程推動，大型產業與官方基礎建設提供者成為長期夥伴 (Lundin et al., 2010)。在整體產業政策下，特定產業部門長期接受主題專案資助。因此，產業在政府融資範疇及領域的界定上扮演重要角色，且補助多用於學界的應用研究計畫。這些計畫常面臨「大挑戰」或兼具其

他重要政策發展任務。

在 1960 至 1970 年代，科技研發經費補助為產業政策的重要一環。技術發展委員會 (STU) 於 1968 年成立並取代 TFR，負責制定產業政策。新的產業部有國家級投資銀行、瑞典發展公司等政策工具。STU 整合產業、大學研究、部門機構及 (從補助到借貸) 聯盟的技術研發經費補助，並更緊密結合政策指導方向 (註 3)。該委員會 (及其後繼者) 在過去的成功案例眾多，惟依現行政策架構及資助情況，無法配合此般龐大且複雜的介入。

在 1980 年代中期，STU 涉及基因科學、資通訊科技及冶金術等 14 項優先研發領域 (Herman, 1984, p. 31)。在強調應用研究資助與基礎研究間維持平衡下，當時持續討論如何設定研發順序。在 1980 年代，學界力主更長期的基礎研究，反對依產業政策區隔來補助研究經費 (Persson, 2008, p. 18)，此影響各研究機構間的任務及經費分配，以及 STU 導引的政策方向。應用研究及基礎研究資助的分界被視為「部門區分原則」的式微。科學政策的日漸抬頭，伴隨技術政策的式微，令現在創新政策退居次要地位。

(註 1) 瑞典科學政策一向由獨立研究機構執行。瑞典研究委員會的前身於 1927 年由瑞典皇家學院所創立，其部分資助來自公益彩券。在 1940 年代，依循美國、英國及德國模式，所成立的一系列研究委員會，建立瑞典補助科技研發經費架構。這些委員會於 1977 年及 2001 年重組，有些併入瑞典研究委員會。惟瑞典研究委員會並非是一個總攬全局的組織，係以任務導向運作。

(註 2) 許多小型技術研究分支機構係經由產業部門與政府的合作下所成立。

(註 3) 對於 STU 及部門政策的一般描述，可參閱 Herman (1984)、Arnold (2008a)，以及 Hogselius (2010)，pp. 254 ff。



1991年STU與其他政府機構整併為企業發展署（NUTEK），承襲STU的部分預算，以延續大規模公私營合作機制（PPPs），在發展核能、電信及軍事航空等領域進行新技術研發（Bitard et al., 2008, p. 266）。NUTEK亦持續資助大學研發，並以競爭力中心（CC）作為產學合作發展旗艦專案。產業共同資助在NUTEK的其他專案中，也更為重要。

當部門政策（sector policy）保留無競爭力的結構時，將致生產力降低。部分部門產業政策於2001年終止後（Growth Analysis, 2011, p. 48），又於2004年左右提出類似倡議（Bitard et al., 2008, p. 270）。Bitard等人（2008）提及在2000年初期部門間研發經費

之分配問題，政策制定者常忽略因制度導致鎖定研究資源及成果，造成傳統產業存在大企業之情況。公部門更大力支援傳統產業的研發，維持傳統的生產結構（註4）。

在1990年代，創新模式形成，加上對財團、中小企業與地方發展的重視，致瑞典創新系統署（VINNOVA）於2001年設立（Persson, 2008, p. 20 ff.）。1995年瑞典將薪資所得者基金註銷後成立一個基金會，於2001年併入NUTEK，由後者負責STU留下的專題計畫（Arnold et al., 2008a, p. 60）。其後近十年瑞典研發經費補助狀況穩定，且在部分企業家精神及區域創新領域，所提新倡議與組織成長繁盛。近期發展及組織架構安排似成功造就系統化與連貫性的創新政策。

## 2. 主要政策執行者

瑞典各級政府機關皆支持創新活動。惟資源高度集中於國家層級，意味瑞典政府主導多數政策目標、指導方針及資源分配。瑞典政府部門的組織規模雖小，卻由其規劃整體政策、負責中期預算分配及監控流程。此外，許多政府部門相關組織亦發揮制定政策等多項政府功能。本小節將介紹創新政策的相關部門及機構。

### 2.1. 政府部門

瑞典有2個專責科學、技術及產業政策

的部門：

- 企業、能源及交通部負責主要創新政策及改善區域創新系統的多項政策工具，惟創新並非該部門的主要職責亦非跨領域的政府議題。該部門管轄經濟和區域發展署（Tillvaxtverket）、創新系統署（VINNOVA）、專利局、運輸研究機構以及國家太空委員會等24個政府機構。
- 教育研究部負責學院、大學以及科學和研究政策，制定17個教育和研究政策領

（註4）惟有些國家將其歸功於傳統部門的現代化及技術升級。

域，惟亦不含創新(註5)。部長負責主導研究議題，並依權責整合所有相關研究及創新政策，穩定挹注充沛資金至各機構及大學。該部有瑞典研究委員會(VR)等政府執行機構。瑞典國家高等教育局則專責高等教育事務。

瑞典財政部強烈影響政府策略及政策制定。傳統上，專注於總體經濟政策，並認為創新係因總體經濟穩定、公共事務健全以及效率競爭規範下所生(Tillvaxtverket, 2012, p. 23)。其他部門則依產業特性發展個別研究與創新時程。瑞典國防部在研發及創新導向的採購上有濃厚傳統，即便國防研究在1990及2000年代式微，仍勝其他歐洲小國。瑞典國防裝備管理局(FMV)及瑞典國防研究局(FOI)為這領域的重要政府機構，而後者主要係將防禦及安全的研發成果移轉予公、私部門，甚或國外客戶(FOI, 2010, pp. 20 ff.)。健康與社會事務部及環境部各自有研究資助機構—瑞典工作生活與社會科學研究委員會(FAS)及瑞典環境、農業科學以及空間規畫研究委員會(FORMAS)。

## 2.2. 瑞典創新系統署(VINNOVA)－創新系統機構

2001年成立之VINNOVA接續NUTEK主導官方創新政策，整體目標為促進產業持續成長、產業與公部門革新，以及藉世界級研究，發展具國際競爭優勢之知識(VINNOVA, 2012, p. 9 ff)。VINNOVA每年約有2.2億歐元之預算，不及奧地利研究促進會(FFG)與芬蘭國家技術創新署(Tekes)(見下頁表1)。瑞典其他資助機構則專注於特定主題或學術研究，且創新系統不若VINNOVA宏觀。

VINNOVA運用許多政策工具及專案計畫，以達成政策目標。在NUTEK時期或更早，觀察家留意在宣告的系統改變與所維持傳統政策工具間存在人為權衡現象之差異(註6)。VINNOVA常與其他資助機構合作，促成多方參與的研究專案和發展方案。該機構預算約有45%流至大學，30%至公司(VINNOVA, 2012, p.14)。另近60%企業資助流至中小企業，且許多專案補助限用於中小企業(VINNOVA, 2012, p. 38 ff.) (註7)。該機構除提供資助，亦使用前瞻預測等互補性工具，以形成市場預期心理、提供實驗環境，以及發展先期競爭標準。

(註5) [www.sweden.gov.se/sb/d/2093](http://www.sweden.gov.se/sb/d/2093)

(註6) 在一些傳統專案不改變其本質，並為了配合新典範重新組織及編碼，Persson (2008, pp. 37 ff.) 質疑徹底改變之幅度，提議從不同年代對VINNOVA的諸多階層組合進行分析。FFG即為前述情境，惟其在系統中較缺乏雄心目標以及有力位置。

(註7) VINNOVA資助中小企業4千萬歐元；奧地利研究促進會則資助中小企業1億歐元(FFG, Zahlen, Daten, Fakten, 2010, 2011, p. 24)。

表 1. 創新系統機構：VINNOVA 與 Tekes 以及 FFG 之比較

	瑞典創新系統署	芬蘭國家技術創新署	奧地利研究促進會
概括預算(單位:歐元)	2.2 億 (2011 年)	6 億 (2011 年)	5.5 億 (2010 年)
預算直接撥款公司之比例; 註: 實際比例更高	30%	60~65%	65%
預算/百萬居民	2,400 萬	1.1 億	6,500 萬
員工數低於 10 人之公司受資助金額/資助公司總金額	25% (該機構估計)	31% (2007~2010 年)	15% (該機構估計)
員工數高於 250 人之公司受資助金額/資助公司總金額	66%(9%資助員工數介於 50~249 人公司)	65% (8%資助員工數介於 50~249 人公司)	46%
接受高等教育機構/政府研究機構鉅額資助	是	是	是
個人計畫數量	中-高	中等	極高
任務重疊之機構數量 (不計系統機構)	極高	中等	中等 (區域參與者)
與其他機構共同設計或融資程度	極高	低-中	低
要求創新系統改變程度	高	高	中等

資料來源: Van der Veen et al. (2012)、VINNOVA (2010 及 2012)、FFG (2011)

### 2.3. 經濟和區域成長署—區域發展機構

Tillvaxtverket 係近期機構改組下所生，其功能為促進瑞典經濟穩定成長，以及制定創新政策，主要任務有扶植企業，並為 8 項歐盟結構基金專案之主管機關，負責執行促進區域發展策略；支援公司間合作，協助建構企業網絡與資訊系統，且補助眾多新興公

司 (Tillvaxtverket, 2010)。除 Tillvaxtverket 外，瑞典成長政策分析署 (Tillvaxtanalys) 負責各類背景分析。

### 2.4. 研究機構

數個以學科為導向的委員會於 2001 年合併為瑞典研究委員會 (Vetenskapsrådet, VR)，由理監事會運作，年度預算約 40 億

瑞典克朗以補助多數科學研發。VR 轄管 6 個子委員會，各有預算、經費審查流程，以及補助專案。惟子委員會之間未能整合，常遭致批評（e.g. Arnold, 2008）。6 個委員會負責建置人文及社會科學、醫藥健康、自然及工程科學、教育科學、藝術研究，以及研究之基礎設施。評估工作則交由國內外人士所組成的評估小組（註 8）。每年逾 6 千件申請案中，被核可比例約 20%。以歐洲而言，VR 為相當龐大的組織，且以提供大學的研究補助為主，以確保有意義的競爭要素。VR 的預算補助，約占整體大學研究資金的 10%，主要資助大型傳統大學（Forskning, 2009, p. 13）。

*瑞典環境、農業科學及空間規畫研究委員會*（FORMAS）專責環境及永續發展事務，其任務是結合科學優勢與社會關聯性；重點優先領域為：氣候與能源、自然資源及環境管理、城鄉發展、環境科技及材料科學，以及人畜生活品質（Formas, 2008, pp. 9, 14）。資助計畫包含單一與跨領域的基礎及應用導向研究計畫。每年預算約 9 億瑞典克朗，其申請案審查方式同於 VR。

*瑞典工作生活與社會科學研究委員會*（FAS）創立於 2001 年，係由 2 個小型委員會合併而成，每年有 4.5 億瑞典克朗預算用於就業、工作組織、工作及健康、公共健康、

福利、照護服務以及社會關係領域的研究（Forskning.se, 2009, p. 6）。與 FORMAS 一樣均補助應用及基礎研究，並強調技術移轉與自行研發之策略。採取設立特定委員會之兩階段評估流程，針對研究計畫、研究中心、研究人員或專案，提供經費補助，以及其他小額補貼工具（參閱 FAS, 2010, pp. 15 ff.）。

## 2.5. 具任務導向的官方及半官方研究機構

以下介紹的組織多是早期瑞典歷史與政治發展之「薪資所得者基金」產物，於 1980 年代早期以較鬆散形式設立，具有獨立性，並能取得可觀資源，而於數年後瓦解，其資本則用於融通各項研究及創新活動（European Foundation Center, 2009, pp. 96 ff.）。

*瑞典策略研究基金會*（The Swedish Foundation for Strategic Research, SSF）之預算約有 5 億瑞典克朗，用於資助個人、計畫或研究專案之自然資源、工業及醫藥研究。現行 2 百項研究計畫補助，以及研究中心及架構補助占大部分的預算經費。SSF 申請補助案件係由國際評估者進行評選，並整合中心及機構團體中產業夥伴的意見，希冀透過協助高科技產業、研究所、科學熱門議題及具國際吸引力的研究，產生學術及經濟價值（SSF, 2010, p. 2）。

(註 8) 根據訪談，瑞典評估小組主要係由瑞典人組成，惟國外人士的比例正在成長中。此議題在較小國家中備受關注，即便較小國家本身擁有許多優秀的研究人員。

知識發展基金會 (The Knowledge Foundation or KK Siftelsen, KKS) 之任務係協助瑞典 17 個小型大學建立並強化研究功能，惟此機構未設立研究部門。KKS 提供必要經費補助，補助範圍有：與學界合作的聯合產業導向研究計畫、工業博士及博士後研究補助、有關研發技術商業化議題的研究中心，以及協助大學於特定領域清楚確立研究範圍 (Johannesson et al., 2009)，此令新興大學得以強化特定領域之研究品質，而有能力給予博士學位。大學管理階層或資深研究員，均可申請補助。該基金會每年約有 3 億瑞典克朗，協助區域發展，以及探討瑞典大學角色與任務。相較於老舊及大型大學，該基金會與小型大學更能提供業界優質、策略性及全面的服務。評估報告顯示，KKS 之成效符合期待 (Johannesson et al., 2009, pp. 10 ff; Melin et al., 2011)；且部分參與 KKS 關聯企業新增研究，可歸功於該基金會的資金補助 (KKS, 2011, p. 12; Johannesson et al., 2009)。Ericsson、Getinge、SAAB 或 SCA 等大公司則保留或強化其非大都市之研究中心，以獲取 KKS 之補助 (KKS, 2011, pp. 23 ff.)。

策略環境研究基金會 (MISTRA) 每年預算約 2 億克朗，用以補助研究團體，以解決重大環境問題與支援環境政策。該基金會強調應用研究，並支援跨領域研究；補助主題由基金會給定或來自外部。事前計畫係由

基金會支援，第二階段則審查科學性及實用性價值。典型的 MISTRA 專案，可獲得每年 1 千萬克朗，長達 6 至 8 年的研究補助。目前約接受 40 件資助專案，且同一時期約有 15 件專案 (MISTRA, 2011, p. 33)。這些獲得小額資金補助的專題研究，係用以測試新構想，及協助策略環境研究基金會的 2 個中心。MISTRA 為達成其補助目標，擬擴充補助規模，惟此舉恐致資本耗竭 (MISTRA, 2011, pp. 29 ff)。

瑞典健康照護及緊急研究基金會 (Swedish Foundation for Health Care Science and Allergy Research, Vardal) 之年度預算約 6 千萬克朗，支援公共衛生、小兒科、高齡化，以及神經科學的研究計畫及網絡 (Forskning.se, 2009, p. 17)。該基金會與其他 4 至 5 個機構組成「瑞典腦力集團」 (Swedish Brain Power consortium)，對抗阿茲海默、帕金森氏或是肌肉萎縮性脊髓側索硬化症等疾病。

瑞典人文社會科學研究基金會 (The Riksbankens Jubileumsfond, RJ) 為另一類公部門之獨立研究資助機構，每年預算逾 3 億克朗，基於「對於欠缺其他管道資助的研究領域，給予優先資助」之宗旨，專注於社會及人文科學 (SSH) 的大型計畫、方案及基礎設施補助 (Riksbanken Jubileumsfond, 2011, p. 9)，致使 RJ 成為 VR 以外對社會及人文科學的重要資助者。由國外人士負責申請補

助案件之評選，申請案通過審查而獲補助之比率僅 6%。

## 2.6. 受政府資助機構

瑞典能源署 (The Swedish Energy Agency, STEM) 隸屬企業、能源與交通部，負責能源政策，致力制定與推動生態環保與節能、永續發展之政策。研發為經費補助眾多措施之一，提供研究經費補助，並推動能源供應、保留、分配與使用之研究倡議及內外部計畫。STEM 積極協助新科技研發 (註 9)，並提供融資保證、諮詢及專案貸款。在現行每年約 11 億克朗之預算中，四分之一參與成本分攤之專案計畫，四分之一流入研究機構及部門組織，剩餘二分之一流向大學部門；多數預算用於中小企業和市政當局之計畫 (Tillvaxtverket, 2010, pp. 40 ff)。該機構

積極參與歐洲與國際性研究網絡及計畫。

瑞典國家太空委員會 (The Swedish National Space Board, SNSB) 每年提供 1.2 億克朗予歐洲太空總署 (European Space Agency, ESA)，並提供 6 千萬克朗補助國家計畫。該會將補助經費分配於太空研究與技術發展，並主導相關研究 (Forskning.se, 2009, p. 11)。同時，監督由 RUAG 和 Volvo Aero 等約 30 個公司組成的太空產業 (註 10)。

瑞典環境保護署 (The Swedish Environmental Protection Agency) 預算約 1 億克朗，用以支援環境保護與自然保育研究；瑞典輻射安全局 (The Swedish Radiation Safety Authority) 則主管核安議題，有相當規模研究預算。

## 3. 公共治理：議題設定、統籌及評估

公共治理包含制度安排之組織架構與管理規範，並影響官方及民間參與者為了創新研發，進行資源分配及管理時之互動模式。部門間協調為公共治理的重要特性，惟協調過程中恐會遇到各種法令限制，亦是各級政府的重要課題。

公共治理區分為垂直 (涉及各部門與其直屬機構之協調) 及水平 (涉及跨部會與機

構間之協調) 兩種面向，以下將以瑞典經驗討論前述兩種面向，至於多層級治理議題 (亦即國家、區域，以及高矚目度的歐盟治理層級) 則於本文後節介紹。

### 3.1. 垂直協調：制定政策推動之時程與優先次序

瑞典部會組織不大，卻有許多大且相對自主的機構，意味部會較難影響這些機構。

(註 9) [www.energimyndigheten.se/en/Research](http://www.energimyndigheten.se/en/Research)

(註 10) [www.snsb.se/en/Home/Swedish-Space-Industry/List-of-Companies/](http://www.snsb.se/en/Home/Swedish-Space-Industry/List-of-Companies/)

此外，這類機構在制定政策扮演重要角色：界定並發展創新系統之特定職責與政策工具。各機構各有資訊及策略發展單位，並有個別立場，且常影響政府政策，以及研擬法案與其他方面，或推動國際化策略之準備工作。

部分資金補助機構及委員會已明訂優先補助領域，惟在眾多優先領域中，多數為由下至上之提案，個別專案補助則多為中等規模，且多數研究機構或委員會在制定計畫、排定優先順序與推動政策之執行力及速度緩慢，遭致批評。Sandstrom 等人（2008 年）及 Arnold（2008 年）認為 VR、FORMAS 及 FAS 保守，偏好在既有研究領域的小額補助，且推動改革不力，質疑其認定優先領域的能力。另學術界在研究機構及其他治理架構之強勢主導性，也遭批評。此外，瑞典研究委員會仰賴之政策工具有限且受學術界主控。

2009 年隆德宣言呼籲歐洲應將研發領域專注於因應當代大挑戰（Grand Challenge），並超越現行僵固的專題補助模式。歐盟層級導入「大挑戰」概念為重要發展，但對國家層級之影響仍小。現行政策趨勢仍以中型活動為主，避開大型政策改革。瑞典在推動長期公私夥伴關係之大型研究上，有其引以為傲的傳統（見 Arnold, 2008a;

Dahmen, 1991; 或 Edquist et al., 2000 and Lundin et al., 2010）。然而，此政策架構已改變，且瑞典在 1970 及 1980 年代的部分大型研究的成果差強人意。因此，儘管因應歐洲「大挑戰」議題已明顯地闡述，但瑞典政策決策者似不願提出國家層級之因應方案（註 11）。惟現行政策訴求長期綠色經濟發展，以及能源供應與消費型態之轉變，或已激發嶄新且大規模的創新政策。

#### 四年研究（及創新）法案

瑞典國會每四年重新調整公共議題之研究與創新研發經費之預算分配，並設定中期發展優先順序。自 1982 年起，此項重要規劃及資助工具由所有部門及局處執行，進而成為主要公共研發預算的多年期計畫。這些定期性的長期規劃活動，有利形塑長期發展共識。

2008 年研究與創新法案構建 2009 至 2012 年間之公共研發經費運用框架，此筆 1,160 億克朗的預算，高於先前基本大學補助及資助機構的補助經費。其中每年約 140 億克朗經費直接補助，有半數用在大學上。此外，約 80 億及 50 億克朗則分別經由研究機構及政府部門分配。另外，與國防相關的公共研究預算經費補助則每年約 22 億克朗（Growth Analysis, 2011, p. 26）。

該預算法案主要用於新增之特定專案補

（註 11）顯然地，絕大多數的挑戰僅能於國際框架獲得解答。然而，一個強國需要有其自己的策略，包括在國家層級所應準備或執行的事項，以及在更廣泛的層面應作的貢獻。

助工具。首先，它在大學經費補助預算考量競爭性，爰額外分配到 15 億克朗，約 10% 的傳統經費（見原文第 3 章；university chapter, Swedish Government, 2008, pp. 51 ff.）。其次，主要資助委員會及機構可獲較高基本預算。另三分之一的研發經費補助預算為瑞典新增支出，包含：明訂 24 個攸關競爭力及成長的策略性重要領域，並將經費多用於醫學研究、新技術及氣候等研究領域；在主要公共研究委員會及機構授權下，大學為主要受惠機構。惟各優先領域的新增補助金額仍顯得有限（註 12）；多數補助經費係用於小客車產業等較易受危機衝擊之領域。各資助單位精心協調新增補助經費之分配；並由許多協調良好的中型機構提供中型規模補助，用於優先研發領域。

2008 年法案除提供新增補助，亦用於提供大學研發較強的商業化誘因，並於 HEIs 設立創新辦公室；也啟動公共研究機構改造工程，造就 RISE 控股公司（見原文第 3 章）。在本案審查結案時，教育研究部剛宣布新的 2013 至 2016 年有關研究與創新之預算法案，主要內容多延續 2008 年法案的補助方向。

### 國家創新策略

近十多年來，OECD 國家多已制定國家創新策略，除了廣泛諮商與研究外，亦對創新系統的優勢、弱勢，以及未來發展機會與

威脅，提出因應對策。產業、就業與交通部（目前產業、能源及交通部之前身）與教育研究部於 2004 年共同制定及發表「創新的瑞典」發展策略方案，納入產官學等各方意見，因應全球環境變遷及潛在趨勢，發掘瑞典創新發展的利基，並提議建置積極的發展時程，以利瑞典改善推動創新政策成效，捍衛其領先地位。

該策略聚焦於教育、研究、貿易及產業政策領域議題，並主張創新政策應具更廣義之政策框架，惟未明定特定發展領域，而傾向由企業部門、研究、教育及其他公部門參與者自定優先發展領域，以促進公私部門有足夠之研究、教育及商業化資本投入。

該策略之執行細節模糊：研究經費補助預算法案採漸進執行，且執行過程中須與各部門持續協商。一個跨部會的創新政策委員會雖曾為協商目的而成立，惟其存續期間甚短。該策略宗旨廣受歡迎，惟後續執行措施不符期待。

企業、能源及交通部於 2011 至 2012 年間為研擬瑞典新的創新策略，於諮商過程中廣徵相關部門、機構、以及社經參與者之意見，並於 2012 年 10 月發布「瑞典創新策略」的諮商結果文件，累積許多有價值的知識及共識。

該發展策略之主要訴求，在於制定及執

（註 12）優先領域每年可獲得 2 千萬至 8 千萬克朗之預算；唯有能源研究、分子生物學以及運輸研究獲得較大補助金額。



行創新政策過程中導入創新概念，致力讓創新政策更接近政策決策核心，並強化各部會間的水平連結。例如，歐盟科學、技術及創新政策制定過程中，雖仍面臨健康、食物、永續發展及氣候變遷等挑戰，2020 年法案則提供政策協調之功用，以及促進經濟成長及開創新工作之機會。該發展策略期能協助相關人員及組織更具創新性，而執行過程中，所有參與者的合作與競爭一樣重要。

該策略具有人力資源、研究及高等教育系統、基礎設施及架構情況、企業部門、公部門以及區域等 6 個核心要素，有明確共同核心目標與從屬指標，部分為質化目標（Ministry of Enterprise, Energy and Communications, 2012, pp. 22 ff.）。惟這些已化為行動方案之目標和指標未被量化且欠缺清楚說明，又鮮少對特定參與者提出行動建議。

所有政策方案聚焦於公共部門的創新相當重要。各官方機構發表的發展時程、規範及制度，以及尋求改進之處，均為使瑞典更利於創新發展。這主張將建立於瑞典既有優勢上，並成為其他公共管理的典範。10 小節將詳加說明此議題。

總之，創新發展策略是塑造整合性與普惠性的創新政策的重要步驟，並授權予以往較為弱勢的政策領域，惟發展策略尚需更明確的後續活動。

其他政策建議政府除了研擬中型計畫

外，亦應考量優先推動與提供補助的大型計畫。過去的倡議顯示，此類建議未必牴觸瑞典根深蒂固的共識原則，且可藉由推動大型計畫，形成共識。政府可藉由新的創新政策發展策略及後續規劃活動，建構少數大型倡議以推動瑞典的創新發展，以因應歐洲「大挑戰」。另因應氣候變遷及永續性議題，仍為主要發展項目，並持續創造可觀的市場機會，應延續與綠色經濟有關之經費補助專案及研究機構。此類倡議應結合創新過程之需求面動機，而瑞典具企圖心的政策目標（例如減少二氧化碳排放量）即扮演重要政策推動角色。

### 3.2. 水平協調

有關瑞典創新政策之水平協調，以下將探討部會級（ministry level）及機構級（agency level）兩個層級。

#### 部會級

在部會層級組織架構中，企業、能源及交通部的創新發展時程似為兩股強大力量所箝制：一為財政部的總體經濟政策，不會為了支援創新而特別調整；二為教育研究部的高等教育與科學政策。教育研究部負責協調研究與創新事務，並編列相關補助預算法案。在預算分配上可能影響如 VINNOVA 等獨立機構。前述企業、能源及交通部對創新政策的缺陷，似未提供解決之道。

前述新研究創新法案提供參與者明確與安全的規劃方向，減少創新政策領域中眾多

政府機構共存現象，並補強部門措施的不足部分。

瑞典亦同多數 OECD 國家有許多協調科學、技術及創新政策的委員會及協調會。如圖 1 所示，各國相關政策委員會的功能是多元的。部分國家委員會為獨立組織，部分則由政府代表所組成，大多則是介於前述兩者之間。有些委員會係由國家元首或是高階部長主持，有些則否。近年來，OECD 國家中，有越來越多致力於創新政策的委員會。其中，部分委員會係由現存科學及技術委員會所衍生而成（例如芬蘭），更多為全新組織（例如奧地利）（OECD, 2012a）。

1962 年起，瑞典的研究政策委員會即已存在，惟當時僅限對教育研究部每 4 年一次的研究創新預算法案提供建言。創新政策委員會成立於 2004 年，由企業、能源及交通部

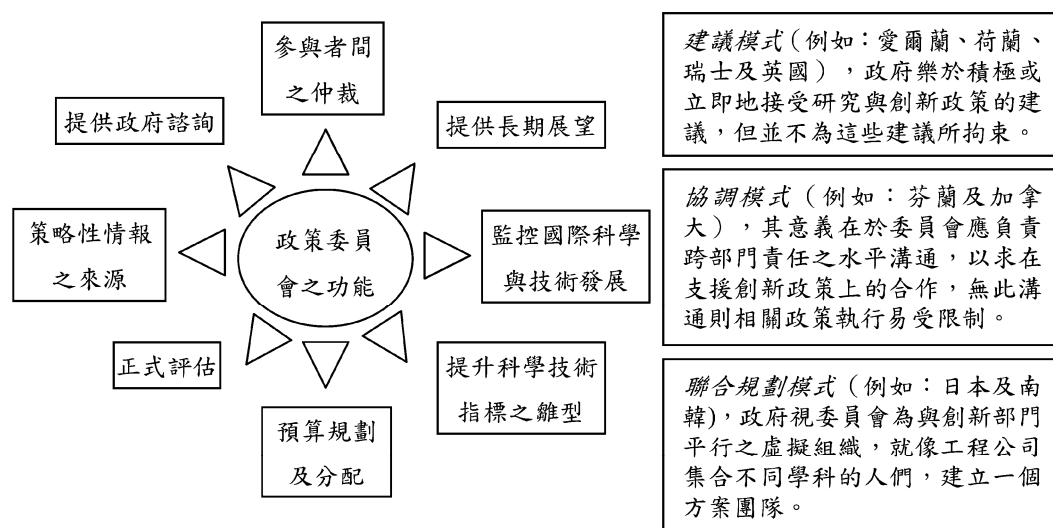
所主導，為部長與創新政策的主要關係人之溝通平台，但於幾年後停止運作。參考其他國家整合性委員會之功能，以及瑞典的特殊機構情況，在以創新政策為企業、能源及交通部的優先發展政策為前提下，宜考量重新設立整合的研究及創新政策委員會。

### 機構級

目前支援研究及创新的主要機構約有 20 個，對小國來說已算大數目。此種情勢有其歷史、政治及實務的發展背景，並緊密連結長期的政策制定原則，包括由廣大精英建立共識、機構運作的高度獨立性、部會規模較小，以及高等教育、國防、能源或環境部門政策操作的重要性持續存在。另薪資所得者基金會亦為參與其中。

多數組織利用各發展方案中之專案研究計畫，作為分配補助經費的主要手段。不同

圖 1. 高層次科學、技術及創新政策委員會之功能及類型



資料來源：OECD(2012)Science, Technology and Industry Outlook.

機構常共同管理或補助研究專案，大型委託方案多由許多機構共同執行，部分反映創新政策的創新系統及三元式概念。競爭力中心及卓越中心研究專案或官方卓越專案（Reeve et al., 2009）為 VINNOVA、STEM 或 SSF 共同管理；惟生態創新研究計畫（永續發展部，2006 年）則為政府專案的特例，該計畫涉及 5 個機構，各有創新發展時程。此外，林奈補助方案（Linnaeus Grants）由 FORMAS 和 VR 共同執行（Vetenskapsradet and Formas, 2010）。FAS、瑞典央行（Riksbanken）以及稅務局則共同補助一個小型稅制研究專案。另一個 VINNOVA 專案則補助高科技新創公司，每年補助 20 個案子（Bergman et al., 2010）。甚至在本研究案，部分研究補助經費係由第二夥伴—STEM 提供，且該補助方案相近中小企業投資公司（ALMI）及 Innovations-bron 業務。另一個機構群聚的著名案例為瑞典腦力，負責近期有關阿茲海默症、帕金森氏症或 ALS 等神經疾病之研究計畫，預算經費為 5 年 1 千萬歐元。該研究專案於 2010 年已結束，惟該聯盟功能仍持續運作（VINNOVA, 2010, p. 7; Forskning.se, 2010, p.17）。

隨多元參與者之發展，帶來由下至上的規劃、或系統多樣性及彈性的正面效果；但亦有參與者組合嚴重重疊之負面效果。許多參與者各自透過核准程序進行許多小且相似的干預，致需經協調。若各機構多將精神用

於水平溝通，則恐無力於垂直溝通；且若眾多機構均為小型或是中等規模，則不利其推動更有力且更具整合性創新政策。

VINNOVA 被賦予具強烈的政策目標，並力求影響及改變創新系統。本文視 VINNOVA 為瑞典創新系統的勇於冒險的主要參與者，且該系統似正尋求改變及進階發展。相較於科學政策的主要參與者，VINNOVA 的目標、政策工具以及措施成效較開放且能立即反應。VINNOVA 留下極佳信譽，且預算花費有限。VINNOVA 參與的研究專案有半數與其他機構共同管理及補助，係制定全面性政策的優勢與典範，惟亦引發憂慮。社會大眾對其期望無法與其使用資源相稱。主要問題包括：檯面上的參與者過多、瑞典創新政策的定位不甚明確，以及 VINNOVA 欠缺與其抱負相稱的預算。

本文建議，政府應減少零散的財力支援。組織現況難以改革與整合造成機構間須進行研究專案合作。此外，應考量整併零散機構，並創立有力的創新倡議者。前揭提議對獨立半官方基金會的部分參與者有其難處，惟至少應將其列入發展時程，並縮減大型資助專案，通常大型專案越少，越有成效。最後，若政府維持現行政策目標，則應考量將 VINNOVA 未來 4 至 8 年的預算增加 1 倍。

### 3.3. 透過評估進行政策學習

瑞典優於評估研究方案及其他研究倡

議，此種北歐式評估文化，常為檢視相關研究倡議的品質與形成方法之典範；且近數十年來，瑞典經驗明顯提升此正面形象。許多瑞典研究機構及委員會均定期評估其專案執行成效。VINNOVA 有一套詳盡策略，以檢測自其前身—NUTEK 以來的補助專案成效。例如在不同發展階段，評估研究核心成果（e.g. Baras et al., 2000; Baras et al., 2003; Reeve et al., 2009; Reeve and Anderson, 2009），並評估機構卓越中心、VINNVAXT、中小企業及 VINNOVA 其他研究專案補助。VINNOVA 與其他機構共同執行專案補助時，則多由其主導評估審查程序。

VR 及其他研究補助機構與委員會均於網站發布專案評估成果報告，揭露專案核心成果評估、相關評估程序之各界回應，以及對瑞典其他重點研究成果或基礎設施議題的評估意見，惟未能吸引眾人目光。2008 年公布的 Forskningsfinansiering 報告與相關文件，批評 VR 分析能力下降，於制定政策過程鮮用

其分析能力或評估（Arnold, 2008, p. 2, quoting Sandstrom et al., 2008）。FORMAS 則發表許多策略文件，並執行有見地的評估，惟將前述評估成果轉化為有效的研究倡議時，仍遇困難（Arnold, 2008, p. 2, quoting Sandstrom et al., 2008）。其他機構亦對外公布評估結果。

近年來，專案成效評估已成為瑞典評估實務之一環。有別於美國多採量化評估，瑞典決策者（基本上為 VINNOVA）則多用於探究事情的成因，並採質化評估。近來 VINNOVA 正進行長期影響評估，並將評估範圍回溯近 20 年的各項活動（Arnold et al., 2008a; Arnold et al., 2008b）。這些研究可視為對瞭解創新政策的一大躍進。

然而，政策公開討論與精英共識難以取代系統性評估、公共機構（包含大學）之研發成效評估的全貌仍不清晰，以及成本效益或成效分析等定量評估須審慎使用等 3 項關鍵問題將削減全體的正面效果。

#### 4. 對企業研發與創新的支援

政府當務之急在於提供企業適合創新的組織架構及有利之經營環境，並積極發展如「資通訊」般高產值的基礎公共建設。此外，所有 OECD 國家均以特定政策支援企業研發與創新。

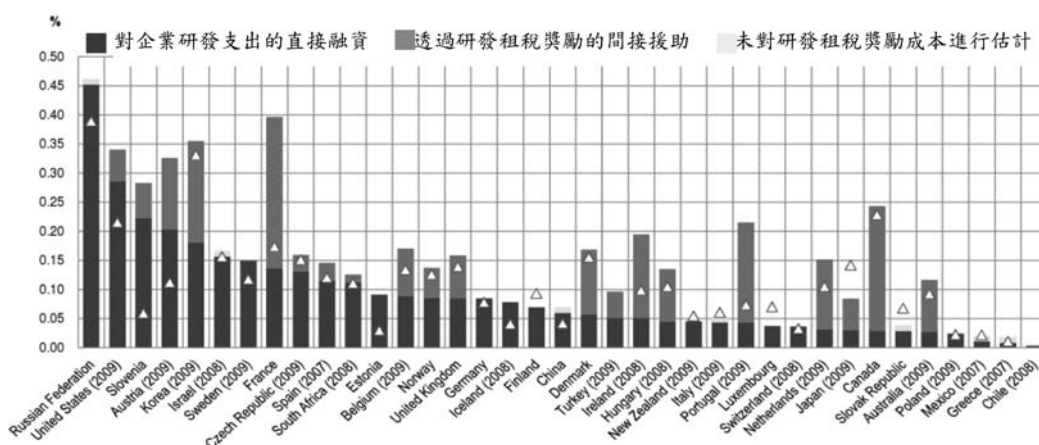
如同其他 OECD 國家，瑞典的公共研發

基金多委託大學進行研究，這與資助企業研發及創新有微妙差異。瑞典對企業研發支出（businesses expenditure on research and development, BERD）的資助占 GDP 比重（2009 年為 0.15%）在 OECD 國家中雖名列前茅，卻遠落後美國，甚至南韓及某些小型

經濟體，然而，仍高於其北歐鄰邦及所有歐洲大型經濟體（圖 2）。而瑞典政府的直接融資占企業研發支出總額比重為 5.9%，較 OECD 國家平均值 8.9% 低，顯示瑞典政府對企業研發支出之運用較為保守。

此外，瑞典如同芬蘭、德國及瑞士等少數國家，不跟隨國際趨勢—提供企業研發扣抵稅額或其他財政支援。若合併計算直接支援與租稅扣抵總額，瑞典支援企業研發之經費占 GDP 比重明顯低於法國、南韓、美國、

圖 2. 2010 年各國政府對企業研發的直接融資及租稅獎勵



附註：

1. 針對各國政府所估計的租稅獎勵並不合地方政府。
2. 愛沙尼亞、芬蘭、德國、盧森堡、瑞典及瑞士未提供研發租稅獎勵。
3. 中華人民共和國、希臘、以色列、義大利、斯洛伐克共和國及俄羅斯聯邦等國提供研發的租稅獎勵，但估計之成本無法取得。
4. 冰島於 2009 年採用一項對研發的租稅減免計畫，並於 2011 年開始獲得成果。
5. 墨西哥和紐西蘭在 2009 年取消租稅計畫，因此無法獲得墨西哥在 2009 年以前的成本估計。2008 年紐西蘭新採用研發租稅獎勵的成本為 1.03 億紐幣（占 GDP 的 0.056%）。
6. 澳洲及瑞士的資料係參考 2004 年以代替 2005 年，波蘭、葡萄牙及南非為 2006 年，斯洛維尼亞為 2007 年，比利時、南韓及紐西蘭為 2008 年。
7. 對澳洲、匈牙利及韓國的估計係根據它們在 2010 年 OECD 研發租稅獎勵問卷中的填答。
8. 對澳洲的估計包括可償還的研究獎勵，但不包含其他研發津貼。研究獎勵的價值已從政府對企業研發的直接基金中扣除，以避免重複計算。
9. 法國於 2008 年實施一項重要的研發升級租稅計畫，目前信用利率高達 30%。此外，自 2009 年開始，中小企業皆會立即清償未使用的信貸額度（在 2009 年以前，未使用的信貸額度在 3 年內不得償還）。
10. 比利時在研發租稅獎勵上的成本估計，係取材自該國於 2012 年 OECD 科學、科技及產業展望問卷中之答覆。
11. 對美國之估計包含研究之租稅金額但不包括研發費用。

資料來源：OECD, 主要科學與科技指標 (MSTI) 資料庫, 2012 年 6 月；OECD 研發租稅獎勵問卷, 2010 年 1 月及 2011 年 7 月；各國；OECD (2011), OECD 科學、科技及產業記分板 2011, OECD, 巴黎。

澳洲和加拿大，但約與挪威、丹麥、比利時與荷蘭等國相當。

歐盟基金為企業的研發和創新提供額外財務來源（見 11 節），瑞典電信及汽車製造業成功將歐盟科研架構計畫（Framework Programmes, FPs）運用在預應競爭性（precompetitive）研發與標準化工作；大型企業持續加入 FPs，中小企業參與度則低於歐盟平均，但與其他領先小型經濟體相當。產業對 FPs 的參與隨時間遞減，大型企業及小型企業的參與度較高，多數先進國家也有類似狀況。參與者越強，產業就更能策略性的從 FPs 獲得利益（Arnold et al., 2008b）。

瑞典基金的投資組合－「政策組合」－是少數以個別企業為標的之計畫。如前所述，瑞典是不對企業研發提供財政誘因的少數 OECD 國家之一（註 13），企業反而從基金代理機構或基金會接收資金。瑞典創新政策的制定者試圖將觀點建立在創新系統方法，及三元式（Triple helix）概念之基礎。多數代理機構及其計畫因而有賴合作中心（由企業捐助）；區域性聯盟則由瑞典創新系統署（VINNOVA）、知識發展基金會（KKS）或經濟與地區發展署（Tillväxtverket）專案取得資金；而產業之合作基金如同在產業專案中（Branschforskningsprogram, see Astrom et al., 2012），以企業為資金提供者。

(註 13) 可能與瑞典產業結構及對稅賦系統偏好有關。

(註 14) 瑞典能源局的基金約四分之一流向產業界，其餘則流向高等教育及 PRI 產業。

瑞典創新系統署是創新最主要的資金代理機構，該署的某些計畫可追溯到企業發展署（NUTEK）甚至更早的時代。整體而言，20 億克朗的年度基金中，直接進入產業的部分少於 30%（註 14），而研究機構及大學共接收 60%（VINNOVA, 2012, p14）。基金代理機構常連同其他基金來源，操作直接或間接支援產業之方案：

- 瑞典創新系統署依業別（例如製造及資通訊等）提供資金的方式成效卓越，更由此業別原則衍生出某些特定融資條件，這也是該國促進研究升級之投資組合特徵。
- 一項以「發展優勢研發與創新環境」為目標，包含各種專案之資助計畫，包括 VINN 卓越中心、Berzelli 中心及第 8 節所述之產業卓越中心計畫。
- 經濟與地區發展署在 12 個成長區域內支援區域成長及聚落形成，這項方案於第 9 節有描述。
- 創新的中小企業是瑞典創新系統署策略投資標的之一，在 2011 年 1,900 個取得資金的專案中，約 500 個專案屬於此族群。部分聚焦企業層級的計畫也會聚焦中小企業。2006 年發布之「研究與成長」行動有 1 至 2 億克朗的年度預算，其中一項主要貸放標準即為廠商研發潛

能所帶來之成長能力（Bergman et al., 2010, p.33）。VINN NU 專案協助新設立之高科技公司發展事業，這些公司多來自學術單位（Bergman et al., 2010, p.33 ff.）。瑞典創新系統署也展開一項試驗性的創新保證人專案，鼓勵中小企業購買大專院校或研究機構之研發服務。創新系統署的概念與成長確認計畫（VINN-Verification）協助以研究為基礎之企業進行風險評估（VINNOVA, 2012, p.25），而其他計畫則以輸出創新性中小企業之研發成果為目標。

- 瑞典創新系統署在 2010 年啟動一項「競爭驅動創新」之新策略，重點為四項社

會挑戰：永續且具吸引力的城市、健康保健與醫療照護、有競爭力的產業及資訊社群 3.0。

瑞典之補助金紀律值得借鏡，在試圖滿足中小企業需求時，也會提供各項援助。首先，會考慮加強中小企業的資訊運用、技術競爭力、對創新的需求及於價值鏈之定位。其次，將更多基金投入「研究與成長」這類行動，並擴大採用前述之創新保證人模式，使新成立之小型企業獲得知識提供者協助。第三，以國家或區域層級協助該產業價值鏈，而非直接採三元式概念模式。最後，考慮對小企業的創新活動提供租稅誘因，但需顧及廣泛之連帶影響。

## 5. 對風險性融資的協助

為了促進新公司及中小企業運用融資，瑞典政府致力於創造良好法令與制度，更研擬某些直接方案。主要的政府組織有創新橋接 Innovation Bridge (Innovationsbron)、Almi 企業夥伴公司 Almi Business Partner Ltd. (Almi Företagspartner AB) 與產業發展基金 (Industrifonden)。

此外，兩個較新的創業基金分別資助偏僻的北方地區及汽車業廠商。政府於 2010 年 12 月提供 20 億克朗做為北瑞典及內陸創新之創投資金；2008 年 12 月為汽車業、傅利葉轉換 AB (FTAB)、州營創投公司所設立之基

金，已擁有約 30 億克朗的資本額。FTAB 是為壯大汽車業，尤其是安全及環保科技所設立，也可能是歐洲唯一專門鎖定汽車業之私募公司 (Blom, 2011)，截至 2011 年，FTAB 在 11 家公司擁有共 3.98 億克朗的投資（僅 13% 為原始資本）。

區域性創投基金也在運作，這些基金接受歐洲區域性發展基金 (ERDF) 援助及區域聯貸。歐洲區域性發展基金設立於 2009 年，Tillväxtverket (2011) 對該基金之援助活動提出評估報告。報告指出，其他基金雖顯示出某些公司仍有資金需求，但在歐洲區域性發

展基金援助專案結束前，部分區域性基金不打算用罄所有資金。報告也提到，雖難以評估這倡議是否增加資金供給，但 20% 以上受評鑑公司表示，除這項資助外找不到資金來源；另有 25% 受評鑑公司聲稱，其他資金來源並不會提供相同條件。

內陸創新與 FTAB 基金之某些觀點並非全球最佳典範，包括國有與國營創投基金績效不彰，而基金背後之營利性考量也被質疑（如投資偏遠北方區域中難有作為之新創事業）。政府支持的融資工具常傾向社會性目標，但商業導向的投資決策常帶來更好的發展與就業之增加。

觀察家已注意到，瑞典政府資助的股票投資中，極少數投資於種子階段公司。Svensson (2011) 估計這些股份約占政府資助總額之 16%，並指出政府在種子階段的投資最不會排擠私人融資。這篇研究也提到，許多公共基金的董事會要求基金不得虧損，導致這些基金尋求低風險之案件，即後期階段之案件。因此，檢驗對種子期及對後期階段之融資是否適當均衡有其必要。

在許多國家，有一種藉由「混合式」創投計畫或「組合基金 (fund of funds)」分配公共支援的股票籌資模式。目前瑞典尚無純粹的「組合基金」進行公開融資，僅某些政府資助的專案投資於企業和其他基金，包括創新橋接、產業發展基金、Norrland 基金和第六 AP 基金。在組合基金運作下，政府對半

政府組織提供財務資源，並如同有限責任夥伴，投資其非公開管理的創投基金。允許成功的私募創投基金作投資決策，具有資訊及專業上優勢，民間創投基金可藉由國內外投資人提高資本，而成為參與投資計畫的共同投資者。經濟與地區發展署 (2012) 指出，民間投資者及區域性關係人可因成為組合基金投資者而獲利。

Svensson (2011) 提及某些組合基金並未規範必須有民間投資者參與，導致極有潛力的計畫因缺乏市場警訊，而無法推動民間創投。增加對各基金之協調可改善這類問題，麥肯錫 (2011) 特別強調，公共資助的創投活動在操作、協調與衝擊評估等方面進行改善之必要性。

政府也有意改善公有創投架構，現行融資工具之缺點及對替代方案的討論成為評估題材（例如麥肯錫, 2011; Tillväxverket, 2012）。目前某法案擬建立聯合組織，如 Almi 和創新橋接的融資。而另一個支援創投的提案將安排在 2013 年之預算案中（總理辦公室, 2012）。

政府近幾年已採取資助企業之措施，然而多屬小規模投資。經濟與地區發展署分配約 5.5 百萬克朗於 7 個試驗性專案，預計運作兩年，在 2010 年，亦援助女性出資人 5.5 百萬克朗。部分種子基金也參與企業出資人運作，多與瑞典育成中心及科學園區協會所屬育成中心有關（見原文第 3 章）。這些育成中心



雖非政府直接發起，但仍會接受政府金援。

瑞典對企業發展初期之援助政策多聚焦於基金供給面。然而，決定創投規模時，需求面之考量亦相當重要，尤其是協助新創企業之投資準備及其對智慧財產權之了解。由於瑞典的風險資本市場規模較小，聚焦於需求面亦屬合理。

聚焦需求面有以下考量，許多證據顯示，企業創新性活動發生在創投發展之前（如 Hirukawa and Ueda, 2003; Zucker et al., 1998）。由於企業對外部資金投資股票之了解相當有限，需求面因素也會限制其對最適

財務結構之調節。此外，創投者多想大額注資於被投資者，並參與董事會運作，創業家則想避免投資者影響營運，因而造成資金不足，風險提高，更遏止資金提供者之意願。小型廠商對外部資金若有較高的接受度，將有利成長及生存。此外，因缺乏良好規畫案而限縮創投活動之擴展時而可見，許多創投資金提案被拒決。加拿大與英國也有類似實證，許多對投資人的提案因品質疑慮而遭拒決。因此，協助改善專案品質及提案能力，亦即做好「投資準備」，將可大開籌資之門。

## 6. 培養創新的技能

有鑑於瑞典教育程度顯著下滑，致國際學生能力評比排名（PISA scores）倒退，瑞典政府提出一系列的教育體系改革。在 2009 年的預算法案中提出 6 項挑戰：（1）提高教育工作的吸引力；（2）改善義務教育成效；（3）改善學校教育環境；（4）增加對數學、科技及科學有興趣的青少年人數；（5）提升高中職教育成果，以及（6）更好的學前教育（註 15）。改革方案中，目前關注的重點為早期學校教育（總理辦公室, 2012）。為改善數學、科技及科學三方面的教育，瑞典政府於 2011 年引進一項加強高中職科技教育的試驗性計畫。2013 年起更提供 1 億克朗，資

助 3 年的自然科學及科技計畫，提供學生到科技部門實習。

除了培養本國人才，OECD 國家也提出一系列吸引海外人才的計畫。2001 年起開始提供海外專家、管理人才、科學家及研究人員稅賦減免，提供外籍人士前三年僅需針對其於瑞典境內所得的 75% 繳稅。2012 年起該項稅賦減免，調整為所有特定領域的外籍專家，收入超過門檻值後即不課稅。

瑞典在研究人員上的性別分配相對平衡，然而在高階管理人才方面仍有改進空間。瑞典創新系統署於 2007 年資助 VINNMER 計畫，該計畫主要目的是增加研

（註 15）這些改革的評論可參考 2011 年瑞典財政政策委員會的報告。

究生成為未來學術界、研究機構及公司領導者的機會，希望改變部分科學領域男女不均的問題，並幫助博士生完成博士後研究，且研究者能將學校研究與企業或政府的需求相互結合，而此一計畫總金額約 6 億克朗。

另一個相關議題則是工科碩士前往中小企業就業之可能性。由於大企業通常有較優渥的薪資、工作環境及社會評價，因此碩士生多缺乏前往中小企業工作之意願；而部分中小企業也因過去不好的經驗而不願意聘僱碩士生。然而碩士生是新想法及技術的來源，此一勞動市場的錯誤配對，將弱化中小企業的發展，同時也減少創業的可能性（因為中小企業的員工常有機會成為合夥人）。瑞典創新系統署在此一領域的努力方向主要是碩士生的移動性。

## 創業教育

教育研究部和企業、能源與交通部在 2009 年共同推出「創業教育之策略」計畫，並明確指出創業指導是教育體制內基本元素。

學生初級體驗營計畫（The Junior Achievement Company Programme, JACP）為全國性的創業教育試驗，目標為從中獲取創業的實作經驗。除了美國，多數國家都過於低估創業教育計畫的效用，太少著墨於選擇效果（尤其是讓對商業有初步興趣的學生能進一步選擇創業課程）。然而，Elert et al.（2012）分析 JACP 計畫參與者的效果，發現 JACP 畢業生所創立之公司存活率及工作機會創造量優於同業，此現象於女性特別明顯。

## 7. 刺激創新的需求

過去 10 年間，探討 OECD 國家所忽視的需求面成為熱門的發展方向，對於需求面政治學的興趣不斷提升，此現象反映出在創新過程中，供給與需求間回饋連結愈顯重要；另一方面，也是因傳統供給面政策無法成功改進創新的表現。此外，即使沒有新的計畫，對政府權衡支出施壓，也可誘發探討培養創新之道。且因政策制定者認為公共採購

可引導創新產生，因此創新導向的公共採購相當受到歡迎。

### 7.1. 創新導向的公共採購

目前，許多 OECD 國家、歐洲議會（註 16）、中國大陸及瑞典等政府當局，將公共採購視為需求面工具以刺激創新，以下為相關原因：

■ 藉由購買力，政府可直接及間接導引創

（註 16）一篇名為「建立創新的歐洲」的報告，要求政府運用公共採購以驅動對創新產品的需求，同時提升公共服務的層次，[http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006\\_ahogroup\\_en.htm](http://ec.europa.eu/invest-in-research/action/2006_ahogroup_en.htm)。

新。廠商因公共採購，可分攤大規模風險性投資的沉沒成本。

- 政府做為領導使用者，可擴散創新的傳播。
- 若創新能有效改善基本公共服務，將使公共服務的提供成本降低。
- 公部門的需求可為政府資助中小企業的管道。
- 在財政限制下，必須的公共採購也可引導創新是特別受歡迎的。
- 政府必需創造出新科技的市場，以因應具有時間急迫性的政策挑戰。

自瑞典加入歐盟後，過去做為連繫民間及政府部門的公共採購，需配合歐盟公共採購標準（Europe-Wide Public Procurement Directives and Treaty Principles）進行縮減。然而，瑞典仍有一些倡議來促進創新導向的公共採購。直至今日，仍有大量的執行及衡量等前置工作尚在進行。而這些自發性支出的問題如下：

- 三項公共採購與創新相關的需求都已經或將於近期完成。包含企業、能源及交通部的創新公共採購；健康與社會事務部的地方組織對公共採購的支持；以及健康與社會事務部的公共採購委員會，依經濟、社福政策及創新等角度規劃公共採購。
- 創新公共採購要求在商業化前擬具新的公共採購法，以幫助在不同階段具有競

爭力的公共採購，並建立全國性的商業化前公共採購資料庫。瑞典在健康部門並無國家級的創新支出政策，而該項提議亦提倡建立特別委員會，發展創新原則的公共採購，以提供機構性的協助。此外，未來採購合約被視為重要的研究方向。

- 2006年起，瑞典創新系統署透過政策引導及先期試驗致力於發展採購創新導向的產品。在2009~2010年間，在採購前期準備過程執行一系列試驗活動。這些準備並未引導至實際採購或未商業化前採購。然而在2011年5月，一項後續計畫採購用創新方式提供了老年人餐飲。
- 透過2011~2012年間的FP7資通訊產業工作計畫資助，瑞典創新系統署參與未商業化前採購。此計畫主要探討以機器人解決方案來照護老年人健康，全球有9個參與夥伴，包含Västerås市及英國、荷蘭、丹麥、芬蘭參與者。此計畫稱為SILVER，已於2012年開始，預計進行45個月，所需資金約4千萬克朗。
- 2012年預算法案中，瑞典創新系統署獲得2千4百萬克朗創新採購資金，提供採購當局及創新公司支援。首先將提供：（1）創新採購內容之草案；（2）範本、計畫方針的建立，和諮詢功能；（3）資訊的提供；以及（4）國內及國際組織技術交流。

■ 受惠於近期採購法的改變，開始有了中央集體採購制度的產生和採購意見的交換，此兩項皆有助於採購的創新。

■ 瑞典能源署自 1990 年代前期即推動支援能源發展和分散能源來源的科技採購。這些努力皆有助於增加創新。

發展創新為主的採購仍有相當多的挑戰，需要專家的協助以及疏於聯繫的公部門間互相合作，採購過程亦需使用者以新的方式參與。瑞典公部門於創新採購的經驗將有助提升各國的經驗。

## 7.2. 研發的公共採購：小型企業創新的發展模式

除了創新的公共採購外，許多國家採取向小型企業購買研發服務的方案，如美國在 1982 年提出小型企業創新研究方案（Small Business Innovation Research, SBIR）。該方案的成功，鼓勵其他 OECD 國家進行相同的活動，特別是日本、澳洲、英國以及荷蘭。許多瑞典企業認為瑞典也可藉此獲益。

創新的小型廠商在種子階段常有資金不

足的問題。因此，從政府觀點來看，小型企業創新研究計畫應包含常被忽視不管的對象（如財務較差的中小型企業）。有些證據顯示英國類似的小型企業創新研究計畫對於吸引私人的第三方資金有重要的角色。在美國，給予創新研究計畫的小型企業保有智慧財產權的權利，政府亦無收取專利權利金藉此吸引更多廠商投入創新。

這樣的方案有助中小企業彙集更多的創新觀念，其他證據也顯示此方案可以幫助中小企業取得第三方的資金。瑞典此一政策或許有機會推廣中小企業於創新方面的應用，然而對其發展方案所衍生的風險應加以瞭解，主要顧慮為政府資金可能會排擠私部門的研發支出。為避免此一情況發生，對目標廠商資金投入的多寡應以能增加公司總研發支出為考量，並需按時追蹤專案經理人的績效表現。除上述倡議外，小型企業之創新事業要能獲得重要的商業成功，仍需持續堅實的資金挹注才行。

## 8. 培養卓越、適宜及量產的公部門研究

許多創新政策措施係以學術為主導的合夥模式，大部分由大學主辦的中心皆是由中心計畫（見下文）出資創立。瑞典並無像 Max Planck 一般的大型獨立研究機構，最頂尖的研究室仍維持在中型規模，較大型、以

公共建設為基礎的倡議，例如瑞典隆德大學（Lund）MaxLab 的成功並非由大學領導，亦非國家計畫當局主導（Hallonsten and Benner, 2009, pp. 65 ff.）。最近支持大型研究基礎建設方案的政策，正試圖改變這樣的狀況。

強勢的大學參與者、大學政策及創新政策三者的相互影響，似乎使得這數十年的發展陷入僵局，阻礙了大規模、合理的策略介入。儘管最近嘗試採用表現判斷準則，或是建構主題上的優先性，大學參與者對於專題分析及組織結構根本上偏好由下而上的策略，該偏好因大學政策及資金湧入而增強。

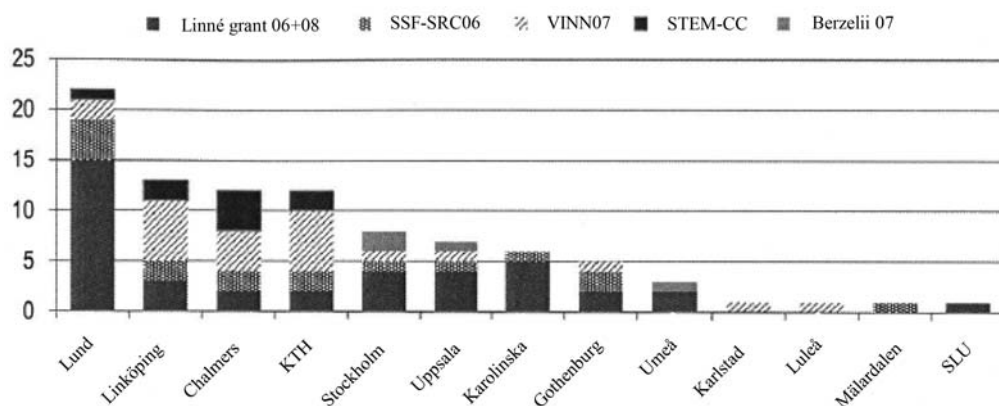
### 8.1. 中心方案

在瑞典，有一備受歡迎的措施，稱為「中心方案」。在過去 20 年間，瑞典的研究及創新政策皆著重在利用合資設立中心去促進科學與產業之間的合作，以及學術團體之間的實質合作。自 1990 年代初期，企業發展署（NUTEK）及 STEM 競爭力中心設立至今，依此模式建立的中心數量激增。VR、SSF、STEM 及 VINNOVA 機構皆採用此模式，KKS、Formas、FAS 及 MISTRA 在某種程度上亦屬之，部份還在機構之間進行合作。

廣義的說，有兩種型態的中心，「卓越中心」努力在某種程度反應科學上的卓越；「競爭力中心」較多應用在產業，並與之合作研究。卓越中心傾向於將一個或多個國際上知名的科學家納入，目標是促進大學研究者之間的合作，以達到卓越的研究成果。競爭力中心則將卓越中心的概念擴展，特別是聚焦在集結大學及產業的創新資源，使其用於大學裡的多學科研究環境，所產生的產業影響力（VINNOVA, 2004）。

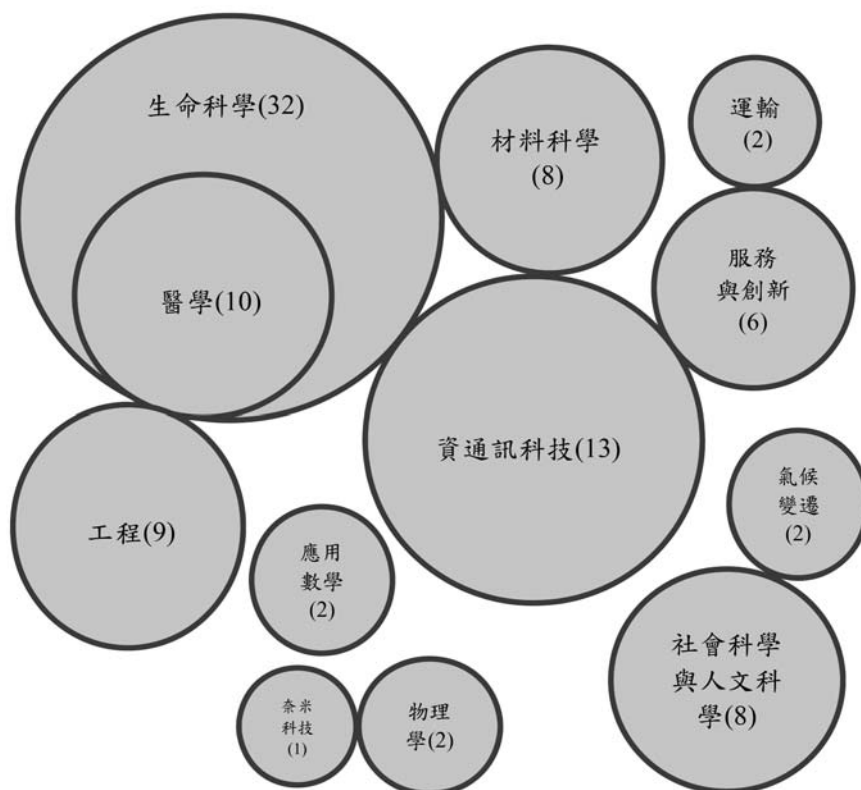
典型的中心以 5 到 6 年為一個時程，年度預算大約一千萬克朗，這包含產業贊助及來自大學的實物捐助。中心通常是設立在大學內，具有多項功能，包括知識的創立、研究人員的訓練和幫助大學與產業間的互動，且大部分都具備創新相關的服務。圖 3 為各地區大學內中心的類型，歷史較悠久的大學（特別是隆德大學）具有作為主辦單位的優勢地位。圖 4 為各中心所涵蓋的科學領域，

圖 3. 2011 年附屬於瑞典各大學的中心及其類型



資料來源：OECD 整理

圖 4. 2011 年依所屬科學領域分類的中心數量



說明：圓圈大小對應於該科學領域的中心數量，相互碰觸的圓圈代表該領域中心跨越不同學科。在 32 個生命科學的中心內有 10 個是隸屬於醫學。縮寫：資通訊科技、工程、社會科學與人文科學、服務與創新、應用數學、物理學、運輸、氣候變遷、奈米科技。兩個運輸中心、兩個資通訊中心、一個材料科學及一個服務及創新(又被稱為「綠能科技」)。總數:85 個。

資料來源：OECD 整理

生命科學研究居首位。

### 卓越研究中心

VR 的 Linnaeus Grants 是表現突出的卓越中心，賦予主辦大學每年 500 萬至 1,000 萬克朗的經費，最多長達 10 年。兩個融資階段（2006 及 2008）中，VR 總共對多達 40 個大學及學院內的「研究環境」提供協助，在 2010 年的評估報告（Vetenskapsrådet and Formas, 2010）有詳細的記載。接下來則被稱

為「策略研究區域」階段：在 2009 年，有 43 個研究單位從 112 份申請書中脫穎而出。政府將從 2012 年開始，每年分配接近 13 億克朗給該項計畫，競賽中最成功的大學為隆德（Lund）大學，接著是 Chalmers 科技大學。

瑞典策略研究基金會（SSF）亦協助建立各中心，以提升瑞典研究品質，目前有 17 所中心受到 SSF 贊助每個中心從 2006 年開始的 5 年間，平均可收到總額 5 千萬克朗的補助。

## 競爭力中心與研究及創新環境

更為一般性的融資活動包含有數個標題為「發展強而有力的研究及創新環境」發展方案，是競爭力中心類型方案及創新系統概念干預的混合體。VINN 卓越中心（原為競爭力中心）設立至今已 10 年，目標是進行各種學科及需求導向的研究；由眾多合夥企業設立的 19 個中心，目前的運作狀況良好。有別於 VINN 專案，由 VINNOVA 及 VR 透過聯合贊助活動設立的 4 個 Berzelii 中心，投注較多資源於產業相關的基礎研究。卓越中心機構專案贊助 8 個中心，大部份屬於 RISE 機構，產業卓越中心的目標是希望透過大規模的產業共同融資，在大學建立以實用為導向的長期研究（VINNOVA, 2010, P.23）。

瑞典能源署（STEM）經常地為主要研究與發展（R&D）的資助計畫作出貢獻，例如在 2009 年競爭力中心資助 6 個大型競爭力中心，包括 Chalmers、KTH、Lund 大學內有關氧化、催化或電力工程主題的競爭力中心（詳細資料見瑞典能源署 2009 年, pp.4ff.）。

### 中心是由下而上設定優先序？

中心類型的方案會被定期地評估且其成效具有廣泛的實證基礎，然而，要將此成效評估一般化卻有困難。

瑞典之中心每年平均資金接近 1,000 萬克朗，與其他先進創新系統的國家相比，處境相對不利。舉例來說，德國卓越創新中心在 2007 至 2012 年間，獲得資金總數高達 190 億

克朗，37 個正常運作的中心平均每年可收到 6,500 萬克朗。英國生命科學設施分配到的預算及人力更多（Reeve et al., 2009, p.51）。雖然瑞典也有一些大規模的計畫，例如由 MISTRA 共同籌資的斯德哥爾摩復原中心，但中型的計畫仍較為普遍。然而，資源移動具有外溢的本質，可能導致大學及出資的專業行政機構難以設定優先順序。把廣設中心作為政策工具，是現行分散經費模式下，訂定優先順序受限的一種徵候。

政府進一步介入，透過資金分配、動機問題、結構、規模和成員等的系統評估就顯得重要。最重要的是必須使政策、組織的優先序設定（目前還很薄弱）及由下到上的優先序設定（目前較強大）簡化且有效率。在執行上應留意三個問題，中心方案的運作是否能夠取代目前許多的組織層次下實質優先序設定能力較為薄弱的狀況？中心方案是否只是反映融資系統設置上的問題（即使中心方案有其價值）？中心方案能否對學界和其他參與者施加變革的壓力？檢視各中心組織上及管理上優勢及劣勢或許有所助益，但此種檢視並未處理上述系統性相關問題。

### 8.2. 從大學中獲得更多

頂尖的瑞典學術機構應該將目標放在改善卓越表現，並對社會乃至產業提供良好的服務，但這些頗負盛名大學，居於瑞典研究系統的重要位置並在充足的財務基礎下，並未表現出充分的企圖心。

策略目標應該在於幫助傳統大學茁壯，並成為創新體系中更具前瞻性的參與者。就此而論，應該持續地發掘大學的潛力，同時強化組織的領導力。格外重要的是，培養機構內及機構間的差異性，使其更為專業，並且建立大型卓越中心，這可透過由行政機構或基金會方案所建立的大型中心來進行。同時，HEIs 應強烈鼓勵內部建立足夠的研究能量。較大且結構較佳的中心能夠增進與產業及公眾的互動。大學應更具外向性及企業化，增加與產業的接觸，並發展主動的 IP 策略。早期由 HEIs 建立的創新辦公室審查應持續實施。

招募亦有其重要性，瑞典宜吸引來自世界各地的頂尖人才及研究設備。這部份的措施包括如何吸引並留住海外的頂尖研究人員，特別是在大學（例如瑞士的蘇黎世聯邦理工學院的方式）。外國學生及研究人員在一些頂尖的研究及創新中心將其研究商業化的過程中，扮演重要的角色，例如在矽谷的中國及印度研究人員。

新設立、小型的大學應予維持其相對於頂尖研究 HEI 的獨特性，且持續在研究與發展方面給予支持。瑞典應考慮將一些大學的學院整併，以建立足夠規模，並可納入一些 RISE 機構。

## 9. 促進區域間的均衡成長

在許多國家，協調創新政策的努力已被逐漸成長的地方分權論者影響，越來越多政策及資源的控制被轉移至國家機構以下的單位主導。創新與科學發展時程移至次於國家層級的情形越來越多在歐盟架構及協調政策下，透過結構型基金（SF）作為融資專案及基礎建設的主要政策工具，來抵銷會員國國內及會員國之間嚴重的區域差距。

### 9.1. 瑞典區域內創新能力

瑞典注重空間公平及均衡區域發展（Henning et al., 2010），當經濟活動大量集中在南部地區時，則以國際標準對較未獲重視的區域進行開發，將基礎建設投資及廣泛

提供公共服務擴張至資源貧乏居住地。這些地區能夠從穩固基礎的傳統產業中獲利，例如採礦/冶金或者伐木/紙漿及造紙，其他的則是在專門領域具有利基，例如汽車零件或專業化服務。對於研究及創新，部份缺乏大學或者企業研發中心作為據點的地區，惟仍有部份地區保有優良的創新紀錄，例如高壓電運輸及汽車安全方面的成功經驗。

然而，地區之間仍存在顯著的差距，位於國家南部為較富裕的地區，持續的吸收大部份的創新資源，負責多數主要的創新。比較 NUTS 2 等級內的地區，2007 年南瑞典（Sydsverig）研發支出占區域生產毛額



(GRP) 的比重為 5% (Eurostat 2011, p. 39)，而研究強度最弱的中北部地區 (Mellersta Norrland)，研發支出占區域生產毛額的比重僅 1%。研發活動傾向集中於少數幾個地區的現象並非瑞典特有，創新表現較佳的國家皆存在國內研發活動地域分配不均問題，例如芬蘭、丹麥皆與瑞典有相同的情形，德國區域間研發分配不均的狀況更是明顯。研發設施及研究組織皆集中在南瑞典 (靠近斯德哥爾摩及烏普薩拉) 與西瑞典 (Västsverige)，而擁有許多學術及產業研究人才。前三大地區的研發支出合計占國家研發支出的 70%：其中斯德哥爾摩占 33%，Västra Götaland 占 21.7%，Skåne 占 15.3% (SCB, 2011, p.9)。

考慮更詳細的 NUTS 3 等級，2005 年瑞典境內的 21 個省份中，排名前三大分別為斯德哥爾摩、Västra Götaland 及 Skåne，合計人口占總人口的 50%、合計產出占國民所得的 57% (OECD, 2010, p.46)，約有 60% 的新創公司都集中在這三個地區，然而，長期比較則可以發現偏遠地區已有顯著成長。

瑞典各地區的表現足以媲美國際，全球排行前 20 的研究與技術發展地區中，瑞典 NUTS 2 等級的地區就占 4 個 (SCB, 2011, p. 15)，皆是 2006 年歐洲專利局 (EPO) 統計的歐洲專利數量的前 30 名 (Eurostat 2011, p.

114)。科學與科技人力資源 (HRST) (註 17) 傾向聚集於中央，在最頂尖的 30 個區域中，斯德哥爾摩以超過 47% 的知識工作者/勞動力比率排行第二，南瑞典的比率為 36.8%，亦名列其中 (Eurostat 2011, p.72)。相較之下，瑞士及荷蘭則分別有 6 個地區及 4 個地區排行在前 30 名內。

## 9.2. 區域創新政策

瑞典區域政策可被貼切的形容成「沙漏」(OECD, 2010)：介於具有政治重要性的國家等級地區及地方等級地區之間的中間等級地區僅存在兩個，顯得格外薄弱。雖然強化中間等級的努力已在進行中，惟沙漏型態仍根深蒂固。關於區域政策協調的挑戰，通常是以集中方式解決，透過水平化的政府 (及行政機關) 與各自獨立的參與者進行協調所達成。國務秘書委員會在過程中則被賦予將水平化政府政策順利傳達的任務。

許多聯邦特權及教育、社會服務、當地基礎建設等重要公共服務的策略皆由 290 個市政區提供。它們與國家的層級一樣，具有較高的稅收能力；不同於擁有充足資源及明確責任的國家性及地方性等級，區域性等級的資源則較少。雖然最近已有呼聲要求形成較少數的、較大型的及更具權力的區域，惟 8 個 NUTS 2 等級的區域 (Riksomraden) 似乎主要是為了統計的理由而存在。在 NUTS 3

(註 17) 援引數據來自科學與科技人力資源-職業 (Human Resource in Science and Technology- Occupation, HRSTO)，採歐盟統計局 (Eurostat) 2011 年的定義。

等級，早在數世紀前就設立於瑞典的 21 個郡 (Lan) (OECD, 2010, p.6)，其郡議會主要負責健康照護，這項任務占郡預算的 80%~90%，郡設有行政委員會及郡議會，前者負責國家政策區域間的協調，後者主要是處理健康事務。

從單一政策到區域差異政策包含數個階段，大部分都是由下而上驅動。在 1990 年代晚期，兩個強盛的地區 Skåne 及 Västra Götaland 符合為區域性公權力直選進行試點的地位，這些新的組織從國家行政機構接手負責區域發展任務。Skåne 首先是乘瑞典、丹麥兩國以橋樑連結的便利，與哥本哈根聯合建立 Oresund 地區；再者是追求與波羅的海地區的合作策略。兩個較小的瑞典地區，Kalmar 及 Götaland 也以類似的模式試辦。2000 年代中期以後的區域性政策手段則較不積極，導致（弱化的）區域協調組織的形成。2000 年代末期，在進一步區域化的聲浪下，許多計畫將郡合併成職權較大的大型區域。在跨部門政策協調以及歐盟結構型基金的管理方面，採行了兩項規劃措施：區域發展計畫提供傘型策略，區域成長計畫則落實具體行動，然而這些計畫似乎不完全是相互協調後的行動，在水平及垂直的政府部門合作中扮演的角色有限 (Tillväxtverket, 2012)。

對於區域的創新政策，近 20 年來瑞典當局與各區域間已發展出許多不同措施，不乏結果顯著、施行成效良好的實際案例。然而有些措施雖然改變，但其理由不一定合理：領土權益仍然受到重視，而再分配及基礎建設政策的效果並不足以達成目的。

區域創新政策的管理仍處於初創階段，但進化的速度相當快速，已從非正式的協調組織或是聚落計畫，轉變為較正式的區域創新政策，並將政策時程提升至較優先的層級。進一步的推動與正式化乃透過結構型基金及歐盟創新政策，例如區域創新策略 (RIS) 與區域創新與技術移轉策略 (RITTS)。區域競爭力已然成為區域發展政策及區域創新政策的強勁驅動力，使兩個不同領域能夠緊密結合，將可激發區域內部潛能。透過參與者的調度、詳盡的規劃過程、致力將地方及區域的財務資源導入，試點地區 (Skåne 及 Götaland) 在創新方面已有十足進展。若干育成中心及科技中心已是由區域籌資。國家組織通常處於困難的地位，原因在於它們數量眾多，存在協調問題 (OECD, 2010a)，需處理不同區域間行動者的命令，這些衝突導致試驗性及特製的支援策略(註 18)。在 2009 年，有 1,500 個國家性等級的區域計畫在進行中 (由 30 個公家機關資助)，在國家性等級/非歐盟計畫的共同融

(註 18) 例如由知識基金會或 VINNVÄXT 展現的活動。

資案中，Tillväxtverket 扮演最重要的角色，整體資助金額超過 12 億克朗，但僅是 Tillväxtverket 贊助金額的少部分。它有接近一半的資金是配置在創新企業家（Tillväxtverket, 2010b, p.33），Tillväxtverket 將促進這類企業家方面置於很高的優先順位：例如 SADD，提供科技創新產品構想初始階段所需的開發成本，以達成振興企業的目標。在 2009 年總共支出 3,600 萬克朗給 258 個新創公司（Tillväxtverket, 2010b, p.35;另見 5）。

VINNOVA 為創新的區域活動提供額外的國家資金。它的 VINNVÄXT 計畫特別針對相同屬性的郡級以上地區，將其聯合成為功能性區域，最終目標是對區域經濟成長作出顯著貢獻（Andersson et al., 2010）。該計畫於 2001 年建立，目標已進化成透過三元式概念—產業、學界及公共行政的相互合作，提升功能性區域內的現有強度。12 個被選擇的「方案」（即區域合夥組織（見表 2））皆可獲得長期資金，方案遍佈瑞典境內地區，涵蓋主題亦相當廣泛，從 Umea/Lulea 地區內的加工/資訊科技創新，到瑞典中部的 Triple Steelix，以至於 Skåne 餐飲創新系統。

VINNOVA 提供每個方案的年度補貼金額最高可達 10 億克朗。此外，在三元式概念的方法下，OECD Territorial Reviews: Sweden

（2010）列出數個政策方向，包括聚焦於初步準備工作的區域比較優勢；十年資助期間內進行兩次中期評估；VINNOVA 對程序的支援；著重跨部門、跨學科，且以共同協力為展望進行需求導向的研究。

### 9.3. 歐盟結構型基金與區域創新

歐盟結構型基金是瑞典區域創新政策下重要的措施。結構型基金的重要功能之一，是根據歐洲策略優先順序，平衡並調度區域及地方資源。先前，歐盟區域融資都是集中在較貧窮、偏遠地區，以提供實物的基礎設施為主。但近期則著重在創新方面，並擴及至全國。

在瑞典，大部分資金仍然是被直接導入地廣人稀的北部地區。近期瑞典結構型基金用於區域發展預算（由歐洲區域發展基金（ERDF（註 19））資助），總共金額超過 80 億克朗（Tillväxtverket, 2010b），分散用於 8 個區域型營運方案，並由國家型基金來共同融資。例如在 2009 年歐盟共同資助（ERDF）方案所呈報可用預算為 32 億克朗，這之中就包含瑞典共同融資的部份（Tillväxtverket, 2010b）。整體的 ERDF 計畫是由 Tillväxtverket 來執行，包括運用管理、資金使用決策及進度監測，處理超過 1000 個結構型基金方案，從各種來源匯集的資金總量高達 200 億克朗。原則上，對照於早期以

（註 19）歐洲發展基金（ERDF）是由結構基金（SF）的第二大支柱—歐洲社會基金（ESF）給予補貼，由其中的 13 個跨國計畫共同資助。

表 2. VINNVÄXT 發展方案贊助的研究專案

主題	地區	敘述
資訊科技創新進程 (www.processinnovation.se)	Luleå/Umeå	在採礦、鋼鐵、造紙與紙漿及以資通訊為基礎的製造業領域開發新型態的服務及產品。參與者有加工及製造產業、Umeå大學、Luleå大學、在Västernorrland及Norrbotten的資通訊公司。
生醫工程發展 (www.goteborgbio.se)	Western Sweden	將尖端創新轉換為實務上(生物材料、細胞療法、心血管及代謝疾病)的應用。
鋼鐵技術合作平台 (www.triplesteel.se)	Bergslagen	提升鋼材、鋼鐵加工、奈米技術、資訊科技產業、環境和能源效率方面的專業技術，參與的公司包含Sandvik、Outokumpu、SAAB。
光纖谷 (www.fiberropticalvalley.com)	Hudiksvall	開發和測試光纖方面的產品及服務，提供一個包含簽約測試人員、適當評估者、研究、訓練、商業模式、行為分析、統計模型及進階光纖實驗室在內的試驗平台。
國民健康新工具 (www.halsansnyaverktyg.se)	Östergötland	發展適合個人要求的解決方案，包括分散式護理、個人護理及運動，參與者有60家公司、省內自治市、省議會、地區組織Östsam、非政府組織、Linköping大學及研究公司。
烏普薩拉生物工程 (www.uppsalabio.com)	Uppsala	精進生物工程及製藥方面的診斷方法及工具，參與者包括當地生物工程產業、大學及公部門。
自動控制裝置聚落 (www.robotdalen.se)	Mälardalen	促進工業與醫療自動控制裝置的研究、開發及量產，主要參與的公司包括ABB、Atlas Copco、Volvo。
食品創新交流平台 (www.innovationigransland.se)	Skåne	以跨學科及跨區域研究為基礎，增加食品業投資回流，並提升其附加價值。
生質能源開發 (www.processum.se)	Örnsköldsvik Umeå	開發以生物為基礎的綠色產品、化學產品、燃料，以及可應用於工業生產線的新能源解決方案：森林原材料和生質能源。
科技冒險巔峰 (www.peakoftechadventure.se)	Åre Östersund	促進冬季運動、旅遊、戶外活動的研發，有兩個國際型的競爭力中心參與其中：ETOUR負責旅遊業、Swedish Winter Sport Center負責冬季運動。
智慧紡織 (www.smarttextiles.se)	Sjuhärad	透過不同領域(例如：纖維材料、電子及醫藥)的加入，設計、開發並生產次世代的纖維產品(例如：溫室布料、傷口護理產品及隔音纖維)。
電子化印刷聯絡網 (www.printedelectronicsarena.com)	Norrköping/Linköping	將印刷電子商業化，應用於包裹的顯示及感應以及保全產業。

資料來源：由 VINNOVA 提供，OECD (2010) 整理

補償劣勢地區為目標，現在瑞典獲得的結構型基金有超過九成的是致力於「創新與復興」的工作，支援許多的地方性、區域性計畫，幫助它們提升在區域的競爭力（OECD,

2011）。然而，實際上，為了達到極為廣泛的目標，又允許各類型的政策進行干預的時候，用於核心研究及創新的比重則會變得相當小（Rivera Leon et al., 2011, p.38）。

## 10. 促進公部門的創新，並使創新遍及社會

如同其他 OECD 國家一般，瑞典的創新議題通常聚焦於科學與科技發展如何有利於商業創新，尤其是製造業方面的產品創新。2004 年提出創新瑞典策略時，認知如此聚焦對於國家級的創新議題顯得過於狹隘。新瑞典創新策略又提出此一爭議，而給予公部門及社會創新很大的自主空間。

### 10.1. 公部門的創新

OECD 地區在公共服務所面臨的主要挑戰包括氣候變遷、健康照護需求增加、人口老化加速、民眾對服務品質的期待提高。同時，在全球經濟危機爆發，許多國家的財政空間被縮減的情況下，迫使政府在尋求更有效率及具成本效益的作為。政策制定者不斷地尋求創新以面對這樣的挑戰，但至今為止，公共部門組織仍缺乏創新的動機，而創新所聯結的風險仍相當的高。

公部門創新分成許多種類，其中一個日益增加的技術面向是充分利用資通訊產業潛能。這部分與增加政府資料可用性及使用息息相關，其他創新種類與政府的組織結構及營運結構有關（例如改變政府部門的數量、

建立政府與民間合夥關係及建立獨立監理機構）。

瑞典在發展知識基礎上已經扮演主動的角色，例如透過北歐人的齊心協力，來改善公部門創新上的衡量問題。在國際上則有 OECD 公共治理委員因類似目的已建立的公部門創新觀測站。它的目標是以提升效能及達到政策目標的角度，建立一個關於政府如何利用公部門創新的知識基礎。該觀測站提供工具並有系統的去搜集、分類、分析及監督公部門在創新方面的工作；是一個探索及開發使創新能實際運用的新方法的中心；也提供促進、領導公部門創新行為的策略及架構。

瑞典政府近期在公部門創立國家創新及品質委員會，目標是透過分析及建議方法以促進公部門的創新及發展，這些都在 2013 年中期的報告呈現。公部門創新的初期策略對之後政府的新創新策略起了重大作用，但問題似乎在於瑞典創新政策仍然僅強調給予創新及研發的支援，並注重製造業創新，但如此的視野需要更為廣闊，才能涵蓋所有面向。

## 10.2. 社會創新

社會創新被視為解決社會挑戰時所創造的新商業機會及成長，特別是在健康、醫療照護、教育及綠色產業領域。瑞典的社會創新及社會企業家精神是相對新的概念，根據歐洲社會創新網站（註 20），瑞典急需國家型及區域型的政策及策略，才能更有系統的促進社會創新，特別是新型態的合夥關係，包括資助社會創新的新方法。或許最大的挑戰

在於社會創新意識提高，不僅僅是在整個社會，各個負責促進國家級商業、貿易及企業發展的政府部會及機構也要開始重視。在這方面，知識基金會已贊助設立且開始運作瑞典社會創新論壇，論壇最主要的目標在於提升社會創新意識，並主張納入主流創新政策議題。對於公部門創新，政府應採行更廣泛的創新政策，將社會創新涵蓋在內，做為核心支柱之一。

## 11. 國際知識連結的建立與運用

現今的國家要在科學、科技及創新方面有所成就，大多都是與國際知識網絡緊密連結並嵌入在其中，吸引並保留人才及知識密集的投資。對付包括綠色經濟、主要的健康及食物安全問題，這些挑戰的規模及範圍已擴展到超越國家邊界，有意國家必須主動加入國際發展時程設置及協調行動。

相對於其他國家，瑞典是更早擁抱國際化及全球化（見全球化議會, 2009）。瑞典經濟的開放程度以及平等主義的政治社會價值已孕育出一個傳統上積極的國際化政策，大部分專業行政機構及基金會皆是以國際化的視野來進行國家政策任務。瑞典亦堅定地、成功地參與歐盟研究政策，特別是在研發相關及創新相關的架構計畫。有些像是瑞典太空委員會撥款給歐洲太空署，把它們對國際

貢獻視為主要的任務。

### 11.1. 國際資源：瑞典在歐洲研究及創新架構下的定位

瑞典於 1995 年加入歐盟，對於研究及創新而言，加入歐盟意謂著可以更容易透過歐盟架構計畫取得歐洲資金，甚至是近期的結構型基金。早在 1995 年之前，瑞典的研究機構就是由 NUTEK 出資，以分攤成本基礎加入歐洲集團。FP3（1990-94）給予瑞典首次有組織性的合作機會。在接下來的FPs，在協調角色及資金挹注方面，瑞典的參與程度都有顯著的增加，在 FP6 時，瑞典的人均補助金是全歐洲排行第一位（Arnold 等人, 2008b, pp.28 及 38）。

當瑞典在架構計畫下進展順利的同時，相較於國內堅固的研究基礎，它在國際地位

(註 20) [www.socialinnovationneurope.eu](http://www.socialinnovationneurope.eu)

還稱不上傑出。在瑞典，歐盟提供的資金僅是 VR、FAS、FORMAS、VINNOVA 及 STEM 所提供資金的三分之一，歐盟資金僅是瑞典中央政府撥付給研發預算的 14%，其中 10% 來自 FP7、3% 來自結構型基金。相較之下，歐盟全體成員的平均為 16%（其中 9% 來自 FPs、7% 來自結構型基金）。

整體而言，用於研發的結構型基金比重不斷地升高。目前這一聯貫的措施大約有 20% 是用於從事研究及創新。這些較密集使用結構型基金於研究與創新的國家，大多是舊歐盟 15 國中較為次要的、創新程度較低的周邊區域。

瑞典在歐洲層級的政策上一向是採取積極的態度，對於目前或未來歐洲計劃及政策舉措的發展時程上皆展現足夠的影響力。最近的例子包括成立歐洲研究委員會（ERC）並建構即將來臨的架構計畫，目前暫時稱為 Horizon 2020。VINNOVA 是瑞典官方與歐盟 FP7 基金的聯繫管道，同時也協助瑞典的申請人，幫助他們組織網絡、建構共同立場。

### 歐洲架構計畫是瑞典大學主要的資金來源

ERC 及歐洲科技研究所都是由 FP7 引進，瑞典透過合作的 FP 方案，從 1990 年參與至今。儘管瑞典的公司是最初的主要參與者，但瑞典的大學持續提高其參與程度，到

了 FP6，提撥給瑞典的 FP 基金中約有 60% 是流向學校部門。大體上，瑞典收到的資金比其捐助的還多。分析瑞典的每個大學，不意外的，最成功的莫過於是那些擁有最穩固的全方位研究表現的大學。

FPs 是瑞典大學的第二大資金來源，僅次於瑞典研究委員會。此外，FP 方案相較於瑞典研究委員會資助的方案，通常是具有跨學科的特色。博士教育亦從參與 FP 而得到改善，博士生接觸國際及應用研究機會增加。這部份顯得相當的重要，原因是瑞典正遭遇博士後研究人才低度流動的狀況，不論是在國內或是國際間的流動，更面臨「逆國際化」的現象，意即原先瑞典學生在海外求學的數量相當穩定，國際學生在瑞典求學的數量則是大幅增加。然而國際學生的增加卻在 2011/12 的上半學年突然停止，原因是瑞典各大學對非歐盟/歐洲經濟區國家的學生收取全額費用所致。

當產業系統及大學系統各自獨立發展，造成參與 FPs 的瑞典大學很難在產業創新上發揮有效的影響力。然而，造成這樣結果的原因，基本上是由於 FPs 之結構及措施偏好機會主義行為及國際研發聯盟多為相同屬性。

最後，歐洲科技研究所的三元式概念措施，盡可能的在知識及創新社區（KICs）（註 21）建立強而有力的節點，將產業/企業家精

（註 21）知識及創新社區，擁有數個涉及資通訊、能源及氣候領域的跨歐洲核心中心，EIT 目前是由 FP structure 以外的計畫資助，但預計會被納入 Horizon 2020 之中。

神、研究及教學結合在一起。另一個 FP7 的大規模創新，即 ERC，提供有競爭力、充分資助的補助金給歐洲的頂尖研究人員。歐洲架構計畫對產業的影響

僅有少數的瑞典公司是強健的且持續地參與 FP，多年來都是由五家大型企業集團所主宰：Volvo、Ericsson、Saab、Vattenfall 及 Telia/Teliasonera（Arnold 等人, 2008b, pp.28 及 34），在過去幾年，產業參與 FP 比重已有下滑。這樣的發展與相似的成員國一致，說明了 FP 的內涵，而非指出瑞典產業是否準備好進行國際層級合作。然而，產業參與 FP6 及在 FP7 第一年的比重仍較國際低。而在將財務貢獻分配給產業參與者的比重方面，雖然在 FP6 仍維持國際平均水準，但到目前為止的 FP7，瑞典已退居於倒數第四位。中小企業參與 FP7 的程度也在最低水準，參與的比重是 12%，與芬蘭或丹麥相同。惟整體產業的參與比重則稍微好些（歐洲委員會, 2011, pp.342 ff）。

不同部門在參與 FP 的情形有顯著不同。汽車產業能夠從 FPs 中獲益，並始終以積極的態度參與，主要可歸因於該產業大型公司的數量較少、個別企業的策略、且在面對競爭者時，有進行預備競爭及預備標準化之前置作業的能力。類似的型態亦出現在資通訊產業，Ericsson 及少數幾家公司也能從預備標

準化獲益。永續能源部門參與程度及獲益程度都較低，由於部門過於分散的本質，故較難切入核心系統。生命科學的狀況則較不一致，它缺乏瑞典自發的參與者（Arnold et al., 2008b）而欠缺誘因。分析中並未發現 FP 對中小企業及其研發能量建置有顯著的成效。

## 11.2. 發展合作及其他形式的合作

瑞典國際發展合作署（SIDA）是在國外事務部監督下的政府機構。它組織瑞典長久以來穩固的國際發展合作能量，致力於改善貧困者的生活條件（Forskning.se, 2009, p. 8）。SIDA 目前擁有 10 億克朗的年度研發預算，大多用於海外的研究合作、聯繫、訓練及方案。其中約三分之一的研發預算投入在瑞典研究對開發中國家有價值的領域。

瑞典研究及高等教育國際合作基金會（STINT）是一個年度預算僅有 6 千萬克朗的較小的公共基金會，主要功能是增進瑞典在研究及教育上的國際合作（Forskning.se, 2009, p.16）。成立於 1994 年，STINT 贊助學術網絡並協助其進行擴張，為國內外學者交流及機構聯繫提供各種工具。南韓、巴西等國一直是它特定的合作對象（註 22）。

個別的國家參與者也為國際合作提供資金。一些共同合作案如 Riksbanken Jubileumsfond、德國 Volkswagen 基金會及義大利的 Compagnia di San Paolo 就是例子。這

(註 22) [www.stint.se/en/stint/](http://www.stint.se/en/stint/)



三個獨立的基金會於 2003 年決議，致力於增加歐洲境內的新世代旅外研究人員（Riksbanken Jubileumsfond, 2011, p.26），也鼓勵一些資歷較淺的研究人員跨歐洲發展研究事業，計畫持續進行到 2010 年。

投資瑞典方案與科學園區進行一些試驗性計畫，試圖提高與海外公司進行策略結盟及投資海外公司的機會。在促進出口方面的行動，除了和發展目標有關以外，瑞典出口信用擔保局（EKN）及瑞典貿易委員會也對創新公司給予協助。

瑞典積極地促進波羅的海的區域整合。主動倡議與 10 國以上的夥伴進行能源、電信、環境或健康領域的合作。VINNOVA 及企業部與波蘭當局彼此協調以建立、孕育一個創新環境（創新波羅的海區域, VINNOVA, 2010, p.24）。瑞典配置給 Östersjö（波羅的海）基金會用於研發的公共經費約 2 億克朗（Growth Analysis, 2011, p.26），其餘資金則由歐盟結構型基金提供。此外，超過 20 億克朗的國家級共同基金則可用於跨國計畫，提升區域競爭力及促進就業成長，強化知識中

心及跨境傳遞創新解決方案是波羅的海計畫的主要目的。

北歐委員會在斯堪地那維亞國家及參與者之間進行結構合作已行之有年。北歐卓越中心即是一個案例。類似 VINNOVA 的機構幫助不同領域安排共同融資活動。一般性北歐研發計畫，涵蓋氣候、環境及能源議題，有為期五年的預算 5 億克朗。

### 11.3. 國際化策略

瑞典與其他國家的關係通常是仰賴參與者自行發展的聯合策略，而非一般的政府計畫。相對的，其他國家則是發展出涵蓋科學、技術及創新領域的國家級國際化策略。主張採全面性策略的擁護者認為，這將可為國際間的合作及聯結提供更為策略性與協調性的作法，促進國家及國際間研究及創新活動的一致性及合作精神。有鑑於此，政府可以思考去發展一個明確的研發與創新國際化策略，明確地定位方向及行動目標。這個策略提供一些由上而下的方針，應對個人、機構及企業已廣泛存在的由下而上之國際間合作有所增值。

## 參考文獻

- Andersson, G., K. Larsen and A. Sandström (2010). “Vinnväxt at the Halfway Mark - Experiences and Lessons Learned”, *VINNOVA Report*, VR 2010:09, Stockholm.
- Arnold, E., B. Good and H. Segerpalm (2008a), “The GSM Story - Effects of Research on Swedish Mobile Telephone Developments”, *VINNOVA Analysis*, VA 2008:04, Stockholm.
- Arnold, E., T. Aström, P. Boekholt, N. Brown, B. Good, R. Holmberg, I. Meijer, B. Mostert and G. van der Veen (2008b), “Impacts on the Framework Programme in Sweden”, *VINNOVA Analysis*, VA 2008:11, Stockholm.

- Arnold, E. (2008), *On Misunderstanding Research and Innovation Governance: A Critical Analysis of the New Swedish Research Policy Commission* Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans SOU 2008:30. D Nr. U2008/2293/F, Brighton, mimeo.
- Aström, T, P. Stern, T. Jansson and M. Terrell (2012), “Metautvärdering av Svenska Branschforskningsprogram”, *VINNOVA Report*, VR 2012:05, Stockholm.
- Baras, J. et al. (2000), “The NUTEK Competence Centres Programme. Second, Mid-Term, International Evaluation., Group 1 (7 Centres)” , *NUTEK R 2000:9*, Stockholm.
- Baras, J., et al. (2003), “The Competence Centres Programme. Third International Evaluation. Group 1 (8 Centres)” , *VINNOVA Information*, VI 2003:4, Stockholm.
- Bates, T. (2002), “Government as Venture Capital Catalyst: Pitfalls and Promising Approaches” , *Economic Development Quarterly*, Vol. 16, No. 1, pp.49-59.
- Bergman, K., O. Ejermo, J. Fischer, O. Hallonsten, H.K. Hansen and J. Moodyson (2010), “Effects of VINNOVA Programmes on Small and Medium-sized Enterprises – the Cases of Forska&Väx and VN NU” , *VINNOVA Analysis*, VA 2010:09, Stockholm.
- Bitard, P., C. Edquist, L. Hommen and A. Rickne (2008), “Reconsidering the Paradox of High R&D Input and Low Innovation: Sweden” , in Edquist, C. and L. Hommen (eds.), *Small Country Innovation Systems. Globalization, Change and Policy in Asia and Europe*, Edward Elgar, Cheltenham – Northampton.
- Bloch, C. (2010), “Measuring Public Innovation in the Nordic countries – final report” , final report of the MEPIN project, available at: [www.mepin.eu/documents/public/News/MEPIN\\_Final\\_Report.pdf](http://www.mepin.eu/documents/public/News/MEPIN_Final_Report.pdf).
- Blom, A. (2011), “Industry Analysis for Fouriertransform AB: Study of Private Equity Firms Focused on the Automotive Industry” , Master of Science Thesis, Chalmers University, <http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/146017.pdf>.
- BMBF – Federal Ministry of Education and Research (2008), *Deutschlands Rolle in der globalen Wissensgesellschaft stärken. Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung*, Berlin.
- BMBF – Federal Ministry of Education and Research (2012), *Federal Report on Research and Innovation 2012*, Abstract, Berlin.
- Biegelbauer, P. and S. Borràs, (2003) “Policy Changes, Actors, Institutions and Learning” , in *Innovation Policies in Europe and the US: the New Agenda*, Ashgate Publ., Aldershot, United Kingdom, pp. 285-312.
- Boekholt, P., J. Edler, P. Cunningham and K. Flanagan (2009), *Drivers of International Collaboration in Research*, Final Report, Amsterdam.
- Dahmén, E., 1991, “Development Blocks” in Industrial Economics, in: Carlsson, B. and R. Henriksson, eds. *Development Blocks and Industrial Transformation: The Dahménian Approach to Economic Development*, Stockholm.
- Deutscher Bundestag (2009), *Bericht zur Strategie der Bundesregierung zur Internationalisierung von Wissenschaft und Forschung, Unterrichtung durch die Bundesregierung*, Berlin.
- Edquist, C., P. Hammarqvist and L. Hommen (2000), Public Technology Procurement in Sweden: The X2000 High Speed Train, in Edquist, C., L. Hommen and L. Tsipouri, *Public Technology Procurement and Innovation*. Economics of Science, Technology and Innovation, pp. 99-120, Boston – Dordrecht – London.
- Elert, N., F. Andersson and C. Holmquist (2012), “The Impact of Entrepreneurship Education in High School on Subsequent Entrepreneurial Performance: A Longitudinal Study” , *Working Paper*, The Ratio Institute, Sweden.
- Energimyndigheten (STEM), FAS, FORMAS, Rymdstyrelsen, VR and VINNOVA (2012), “För Svensk framgång inom forskning och innovation 2013-2016” , *Policy Paper*, Stockholm.
- Etzkowitz, H. and L. Leydesdorff (2000), “The dynamics of innovation: From National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university-industry-government relations” , *Research Policy*, Vol. 29, pp. 109-123.
- European Commission (2006), *Investment Readiness: Summary Report of the Workshop*, 28th November 2006, Brussels.

- European Commission (2011), *Innovation Union Competitiveness Report*, 2011 edition, Brussels.
- European Foundation Centre (2009), *Understanding European Research Foundations, Findings from the FOREMAP Project*, Alliance Publishing Trust, London.
- Eurostat (2011), Science, *Technology and Innovation in Europe*, Pocket Book, 2011 edition. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- FAS (2011), *FAS Annual Report 2010*, Stockholm.
- FFG (2011), Zahlen, Daten, Fakten 2010, [www.ffg.at/sites/default/files/downloads/pressemitteilung/ffg-statistikheft\\_2010.pdf](http://www.ffg.at/sites/default/files/downloads/pressemitteilung/ffg-statistikheft_2010.pdf).
- Fleury, A. and F. Joye (2002), *Die Anfänge der Forschungspolitik in der Schweiz. Gründungsgeschichte des Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung 1934-1952*, Baden.
- FOI (2011), *Årsrapport 2010*, Stockholm.
- Formas (2008), "Formas's Research Strategy for 2009-2012. Background Material for the Government Research Policy Bill" , *Report: 2:2008*, Stockholm.
- Forskning.se (2009), Swedish Research. Main Financing Bodies, [www.forskning.se/webbspecifikasidor/inenglish.4.303f5325112d733769280001889.html](http://www.forskning.se/webbspecifikasidor/inenglish.4.303f5325112d733769280001889.html).
- Globalisation Council (2009), *Beyond the Crisis. How Sweden Can Succeed in the New Global Economy*, Final Report of the Globalisation Council, Government Offices of Sweden, Stockholm.
- Growth Analysis (2011), *The Performance and Challenges of the Swedish National Innovation System. A Background Report to OECD*, Östersund.
- Hallonsten, O. and M. Benner (2009), "Large-scale International Facilities within the Organization: MAX lab within Lund University" , in McKelvey, M. and M. Holmen (eds), *Learning to Compete in European Universities. From Social Institution to Knowledge Business*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, pp. 65-89.
- Henning, M., K. Enflo and F.N.G. Andersson (2010), "Trends and Cycles in Regional Economic Growth. How Spatial Differences Formed the Swedish Growth Experience 1860-2009" . *Working Papers in Economic History*, WP 10-10, Universidad Carlos III de Madrid, [www.uc3m.es/uc3m/dpto/HISEC/working\\_papers/working\\_papers\\_general.html](http://www.uc3m.es/uc3m/dpto/HISEC/working_papers/working_papers_general.html).
- Herman, R. (1984), "Sweden's Planners Turn Back towards the Basics" , *New Scientist*, No. 1428, pp. 30-4.
- Hirukawa, M. and M. Ueda (2003), *Venture Capital and Productivity*, mimeo, University of Wisconsin-Madison.
- Hjorth, S. (1998), *The NUTEK Competence Centre Programme – An Effort to Build Bridges between Science and Industry*, NUTEK, Stockholm.
- Högselius, P. (2010), "Lost in Translation? Science, Technology and the State since the 1970s" , in Lundin, P., N. Stenlas and J. Gribbe, eds., *Science for Welfare and Warfare. Technology and State Initiative in Cold War Sweden*. Science History Publications/USA, Sagamore Beach.
- Johannesson C., U. Ekström, and A. Sundin (2009), *KK-stiftelsens profilsatsning. En metautvärdering av profilerna AASS, BESQ och NSE*. KK-stiftelsen, ISSN 1652-5213, Stockholm.
- KKS (2011), *Annual Report 2010*, Stockholm.
- Lerner, J. (1999), "The Government as Venture Capitalist: The Long-run Impact of the SBIR Program" , *Journal of Business*, 72.
- Lundin, P. and N. Stenlas (2010), "Technology, State Initiative and National Myths in Cold War Sweden: An Introduction" , in Lundin, P., N. Stenlas and J. Gribbe, eds., *Science for Welfare and Warfare. Technology and State Initiative in Cold War Sweden*. Science History Publications/USA, Sagamore Beach.
- Lundin, P., N. Stenlas and J. Gribbe, eds. (2010), *Science for Welfare and Warfare. Technology and State Initiative in Cold War Sweden*. Science History Publications, USA, Sagamore Beach.

- Lundvall, B-Å., “A Note on Characteristics of and Recent Trends in National Innovation Policy Strategies in Denmark, Finland and Sweden” , University of Aalborg, Department of Business Studies, *Working Paper Series*, No. 1, 2009.
- Mårtensson, K. et al. (2009), Mid-Term Evaluation of the Institute Excellence Centres Programme. *VINNOVA Report VR 2009:23*, Stockholm.
- McKinsey&Company (2011), *Oversyn av statliga riskkapitalaktörer*, Slutrapport, August 2011 (unpublished paper).
- Melin G., S. Faugert, P. Salino, P. Stern, A. Swenning, M. Terrell and F. Åström (2011), *Utvärdering av KK-stiftelsens profilsatsningar STC@MIUN, Infusion, CERES och Biofilms*, Faugert & Co Utvärdering AB, Technopolis-Group. [www.kks.se/om/Lists/Publikationer/Attachments/165/4%20KKprofil%20final%20report%20110530.pdf](http://www.kks.se/om/Lists/Publikationer/Attachments/165/4%20KKprofil%20final%20report%20110530.pdf).
- Ministry of Education and Research (2012), *Regeringens proposition 2012/13:30, Forskning och innovation*, Stockholm.
- Ministry of Enterprise, Energy and Communications (2012), *The Swedish Innovation Strategy*, Government Offices of Sweden, Stockholm, [www.government.se/content/1/c6/20/25/58/54a27ce4.pdf](http://www.government.se/content/1/c6/20/25/58/54a27ce4.pdf).
- Ministry of Sustainable Development (2006), *Swedish national roadmap for implementing the European Environmental Technologies Action Plan (ETAP)*, [http://ec.europa.eu/environment/ecoap/pdfs/roadmaps/sweden\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/environment/ecoap/pdfs/roadmaps/sweden_en.pdf).
- MISTRA (2011), *Annual Review 2010*, Stockholm.
- Murray, G. (1998), “A Policy Response to Regional Disparities in the Supply of Risk Capital to New Technology-Based Firms in the European Union: the European Seed Capital Fund Scheme” , *Regional Studies*, Vol. 32, pp. 405-9.
- NRC – National Research Council (2000), *The Small Business Innovation Research Program: An Assessment of the Department of Defense Fast Track Initiative*, C.W. Wessner, ed., National Academy Press, Washington, DC.
- OECD (2010a), *OECD Territorial Reviews – Sweden*, OECD, Paris.
- OECD (2010b), “Social Entrepreneurship and Social Innovation” , in *SMEs, Entrepreneurship and Innovation*, OECD, Paris.
- OECD (2011), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2011*, OECD, Paris.
- OECD (2012a), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2012*, OECD, Paris.
- OECD (2012b), *OECD Territorial Reviews: Skåne, Sweden*, OECD, Paris.
- Persson, B. (2008), “The Development of a New Swedish Innovation Policy. A Historical Institutional Approach” , *Lund University CIRCLE Paper*, No. 2008/02, Lund.
- Prime Minister's Office (2012), *Sweden's National Reform Programme 2012: Europe 2020 – EU's Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Government Offices of Sweden, [www.sweden.gov.se/sb/d/5867/a/191248](http://www.sweden.gov.se/sb/d/5867/a/191248).
- Reeve, D. and A. H. Anderson (2009), First Evaluation of the Second, Third and Fourth Round of VINNOVA VINN Excellence Centres, *VINNOVA Report VR 2009:34*, Stockholm.
- Reeve, D., A. H. Anderson, B. A. Sörensen, R. E. Morris, A. Chippindale, C.-J. Tsai, T. Teeri, G. M. Knudsen, Y. Chen, C. Büchel and A. LÖthi (2009), “First Evaluation of the Berzelii Centra Programme and its Centres” , *VINNOVA Report*, 2009:03, Stockholm.
- Riksbanken Jubileumsfond (2011), *Annual Report*, 2010, Stockholm.
- Rivera Leon, L., M. Miedzinski and A. Reid (2011), *Cohesion Policy and Regional Research and Innovation Potential. An Analysis of the Effects of Structural Funds Support for Research, Technological Development and Innovation 2000-2010*, Technopolis Group, Brussels.
- Sandström, M., S. Gerdes Barriere and M. Benner (2008), “Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. Betänkande av Utredningen om utvärdering av myndighetsorganisationen för forskningsfinansiering”, *Statens Offentliga Utredningar, SOU 2008:30*, Stockholm.
- SCB – Statistiska Centralbyran (2011), “Forskning och utveckling i Sverige 2009. En Översikt”, *UF 16 SM 1101*, korrigerad version, Stockholm.

- SOU (2012), *Innovationsstödjande verksameter vid universitet och högskolor – en preliminär delrapport, Statens Offentliga Utredningar*, 2012 :40, Stockholm.
- SSF (2010), *Research that Shapes Our Future*, [www.stratresearch.se/en/About-SSF/Mission/](http://www.stratresearch.se/en/About-SSF/Mission/).
- Stenberg, L. (1997), *Learning and Policy Development at STU/NUTEK Competence Centres as an Example*, NUTEK, Stockholm.
- Stenius, P., K. Mårtensson, O. Asplund, G. Björklund, S. Brege, I. Skogsmo and M. Stöcker (2008), *First Evaluation of the Institute Excellence Centres Programme. VINNOVA Report VR 2008:04*, Stockholm.
- Swedish Energy Agency (2009), *Swedish Energy Research 2009*, Stockholm.
- Swedish Government (2008), *Regeringens Proposition 2008/09:50, Ett lyft för forskning och innovation. Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen*, Stockholm
- Svedin, U. (2009), *New Worlds – New Solutions. Research and Innovation as a Basis for Developing Europe in a Global Context*, Final Report, Lund.
- Svensson, R. (2011), *When is Government Support to High-Tech Firms and Entrepreneurs Efficient?*, Confederation of Swedish Enterprise, Stockholm, 2011.
- Swedish Energy Agency (2009), *Swedish Energy Research 2009*, Stockholm.
- Swedish Fiscal Policy Council (2011), *Report of the Swedish Fiscal Policy Council 2011*, [www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil.4.6f04e222115f0dd09ea80001437.html](http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil.4.6f04e222115f0dd09ea80001437.html).
- Tillväxtverket – Swedish Agency for Regional Growth (2010a), *Develop Sweden. The European Structural Funds in Sweden 2007-2013*, Stockholm.
- Tillväxtverket – Swedish Agency for Regional Growth (2010b), *Entrepreneurship and SME Policies Across Europe*, The IPREG-2 Project. Estimating the Costs of Entrepreneurship and SME Policy in Sweden” – Implementation Report, *DNR 2010/31*, Stockholm.
- Tillväxtverket – Swedish Agency for Regional Growth (2010c), “Structural Fund Programmes Developing Sweden” , *TEMPO, Agency Newsletter No. 4/10*, Stockholm.
- Tillväxtverket – Swedish Agency for Regional Growth (2011), *Mid-term evaluation of regional capital funds: implementation and lessons learnt*, Stockholm.
- Tillväxtverket – Swedish Agency for Regional Growth (2012), *Offentliga fond-ifondaktörers aktiviteter i tidiga skeden*, (unpublished document).
- Toschi, L. and G. Murray (2009), *A Cross-Country Review on Investment Readiness Programmes: How Can Small and Medium-Size Enterprises Increase their Attractiveness to Equity Investors?*, Research paper prepared for the Access to Finance Expert Group, Department of Business Innovation and Skills, UK government.
- Van der Veen, G., E. Arnold, P. Boekholt, J. Deuten, A. Horvath, P. Stern, J. Stroyan (2012), “Evaluation of Tekes. Final Report” , Publications of the Ministry of Employment and the Economy, *Innovation 22/2012*, Helsinki.
- Vetenskapsrådet and Formas (2010), “First Evaluation of the 2008 Linnaeus Grants. Report from the Evaluation Panel” , *Vetenskapsrådet lilla rapportserie, 7:2010*, Stockholm.
- VINNOVA (2004), “The Swedish Competence Centres Programme. Third International Evaluation” , *VINNOVA Information*, VI 2004:08, Stockholm.
- VINNOVA (2010), “Collaboration for Innovation and Growth. Annual Report 2009” , *VINNOVA Information*, VI 2010:06, Stockholm.
- VINNOVA (2012), “Årsredovisning 2011” , *VINNOVA Information*, VI 2012:05, Stockholm.
- Wallsten, S. (2000), *The Effects of Government-Industry R&D Programmes on Private R&D: the Case of the Small Business*

Innovation Research Program, *Rand Journal of Economics*, Vol. 31, No. °1 (Spring).

Zucker, L.G., M.R. Darby and M.B. Brewer (1998), “Intellectual Human Capital and the Birth of U.S. Biotechnology Enterprises” ,  
*American Economic Review*, Vol. 88, pp. 290-306.

(本譯文完稿於 104 年 5 月，譯者均為本行經研處辦事員)

## 中央銀行出版品一覽

### 圖書

序號	統一編號	出版單位	書(刊)名	定價
1	1009502856	業務局	中央銀行貨幣在支付系統中扮演之角色	190
2	1009801703	業務局	中華民國支付及清算系統	150
3	12029870018	發行局	臺幣·新臺幣圖鑑	3,500
4	1009500679	金融業務檢查處	金融監理與風險管理選輯	400
5	1009804739	金融業務檢查處	金融危機專輯	400
6	1009900973	金融業務檢查處	金融危機專輯(增訂版)	400
7	12062850033	經濟研究處	The Central Bank of China: Purposes and Functions (1961-1991)	500
8	1009203273	經濟研究處	中華民國中央銀行之制度與功能(92年版)	500
9	1009203552	經濟研究處	中華民國中央銀行之制度與功能(92年版)-精裝版	600
10	1009501943	經濟研究處	The Central Bank of China (Taiwan): Purposes and Functions (1992-2004)	350
11	12061810019	經濟研究處	各國中央銀行法選譯(第一輯)	500
12	12061820026	經濟研究處	各國中央銀行法選譯(第二輯)	500
13	1009203958	法務室	各國中央銀行法選譯(92年版)	600
14	1009302083	法務室	各國中央銀行法選輯(2003年版)《中英對照本》	1,200
15	1009405080	法務室	中央銀行業務規章彙編上冊(94年12月修訂版)	580
16	1009405081	法務室	中央銀行業務規章彙編下冊(94年12月修訂版)	450
17	1009600601	法務室	中央銀行規章彙編上冊(95年12月修訂版)《中英對照本》	1,040
18	1009600602	法務室	中央銀行規章彙編下冊(95年12月修訂版)《中英對照本》	880
19	1009801079	法務室	各國中央銀行法選譯(續編)	600
20	1009801080	法務室	各國中央銀行法選輯(續編)《中英對照本》	1,200
21	1010203391	法務室	各國中央銀行法選輯(2013年版)(上冊)	1,200
22	1010203393	法務室	各國中央銀行法選輯(2013年版)(下冊)	1,000

23	12072880010	秘書處	認識通貨膨脹（88年12月）	贈閱
24	12072890017	秘書處	認識中央銀行（89年12月）	贈閱
25	1009004168	秘書處	中央銀行在我國經濟發展中的貢獻（90年12月）	贈閱
26	1009200895	秘書處	The Central Bank of China (Taiwan) (2003/6)	贈閱
27	1009701447	中央印製廠	中央印製廠遷台 60 週年歷年印製鈔券圖輯	1,200
28	1009200061	中央造幣廠	中央造幣廠幣章圖鑑 82 年至 92 年	600
29	1009803376	中央造幣廠	中央造幣廠幣章圖鑑 92 年至 98 年	600

### 期刊

序號	統一編號	出版單位	書（刊）名	出刊 頻率	定價
1	2005800020	金融業務檢查處	金融業務參考資料	月刊	60
2	2008600047	金融業務檢查處	本國銀行營運績效季報	季刊	240
3	2009701740	金融業務檢查處	中華民國金融穩定報告	年刊	300
4	2009703514	金融業務檢查處	Financial Stability Report	年刊	300
5	2005900017	金融業務檢查處	金融機構業務概況年報	年刊	320
6	2005900016	金融業務檢查處	金融機構重要業務統計表	年刊	350
7	2005100020	經濟研究處	中華民國金融統計月報	月刊	100
8	2007000052	經濟研究處	Financial Statistics	月刊	40
9	2006800019	經濟研究處	中央銀行季刊	季刊	250
10	2007000029	經濟研究處	中華民國國際收支平衡表季報	季刊	110
11	2005100018	經濟研究處	中央銀行年報	年刊	250
12	2005100019	經濟研究處	Annual Report, Central Bank of the Republic of China (Taiwan)	年刊	250
13	2005900018	經濟研究處	中華民國資金流量統計	年刊	350
14	2005700016	經濟研究處	中華民國公民營企業資金狀況調查結果報告	年刊	350
15	2006700023	經濟研究處	國際金融參考資料	半年刊	300
16	2007300032	中央印製廠	印刷科技季刊	季刊	100



※※※※※※※※※※  
檢 肅 貪 瀆  
※※※※※※※※※※

---

中央銀行暨所屬中央印製廠、中央造幣廠均設有行政革新信箱，供各界革新建言，歡迎多加利用：

中央銀行：

信箱號碼：台北郵政第 5-64 號信箱

專線電話：02 — 23571870

傳真號碼：02 — 23571981

另於國庫局及業務局營業大廳設有革新專用信箱

中央印製廠：

信箱號碼：台北郵政第 16-1 號信箱

專線電話：02 — 22157011

傳真號碼：02 — 22142636

中央造幣廠：

信箱號碼：桃園郵政第 224 號信箱

專線電話：03 — 3295174 轉 150 分機

傳真號碼：03 — 3291412

---

※※※※※※※※※※  
以 廉 潔 為 榮  
以 貪 瀆 為 恥  
※※※※※※※※※※

# 國際金融參考資料（第六十八輯）

編者：中央銀行  
發行人：彭淮南  
主編：林宗耀  
編輯委員：林淑華 吳懿娟 李光輝 汪建南 黃富櫻 彭德明  
游淑雅  
行政編輯：黃富櫻  
發行所：中央銀行經濟研究處  
地址：10066 台北市羅斯福路 1 段 2 號第二大樓 6 樓  
網址：[http://www.cbc.gov.tw/economic/publication/ifd/publish\\_ifd.asp](http://www.cbc.gov.tw/economic/publication/ifd/publish_ifd.asp)  
電話：(02) 2393-6161  
總經銷商：中華民國政府出版品展售門市

## 一、「五南文化廣場」：

台中總店：40042 台中市中區中山路 6 號  
電話：(04) 2226-0330  
傳真：(04) 2225-8234  
台大法學店：10054 台北市中正區銅山街 1 號  
電話：(02) 3322-4985  
傳真：(02) 3322-4983  
網路書店：<http://www.wunanbooks.com.tw>

## 二、「三民書局」：

重南店：10045 台北市中正區重慶南路一段 61 號  
電話：(02) 2361-7511  
傳真：(02) 2361-7711  
復北店：10476 台北市中山區復興北路 386 號  
電話：(02) 2500-6600  
傳真：(02) 2506-4000  
網路書店：<http://www.sanmin.com.tw>

## 三、國家書店松江門市：10485 台北市中山區松江路 209 號 1 樓

電話：(02) 2518-0207  
傳真：(02) 2518-0778  
網路書店：<http://www.govbooks.com.tw>

印刷者：中央印製廠  
地址：23152 新北市新店區北宜路 2 段 200 號  
電話：(02) 2217-1221  
創刊：中華民國 67 年 9 月  
出版：中華民國 104 年 6 月  
刊期頻率：半年  
定價：新臺幣 300 元

著作財產權人保留對本書依法所享有之所有著作權利。  
欲重製、改作、編輯或公開口述本書全部或部分內容者，須先徵得著作財產權管理機關之同意或授權。（請洽經濟研究處，電話：2357-1781）

GPN:2006700023

ISSN:1017-9690