

中國投資環境轉變與臺商經營策略： 中國湘南三市的臺商經驗調查 （2015-2023）

郭永興

（臺中科技大學國際貿易與經營系教授）

摘要

2010年代以來，中國大陸臺商遭遇到種種挑戰，中國政府的政策轉變，例如五險一金風波、移轉訂價查緝等，對臺商帶來嚴重衝擊，被國內主流財經媒體報導為「獵殺臺商」。2018年開始的中美貿易戰也增加臺商在大陸生產輸美產品的關稅成本，因此近幾年國內媒體大幅報導臺商撤退論。本文根據筆者2015年與2023年夏天，對同一批在湖南省南部臺商的田野調查，確認到2010年代中期以後，中國官方在強烈的政策衝擊（產業轉移政策轉變、五險一金負擔明確化、移轉訂價查稅）之後，為了緩解衝擊力道，中國政府推出了補救措施。並且中美貿易戰爆發後，中國政府為了挽回臺商信心，某些衝擊性政策的施行立刻暫停。因此儘管2010年代臺灣不少媒體形容中國的衝擊性政策是「清算臺商」，但事實上到了2023年，這些政策已經是臺商可控管風險。關於中美貿易戰的影響，雖然臺商為了避險中美貿易戰，確實在2018年後有將生產線移往中國以外第三地佈點的趨勢，不過並非全面性撤退，而是臺商考慮到貿易戰風險後的多元佈局。根據2023年夏天筆者在湘南田野調查的觀察，海外產能分散的避險措施，與中國據點的繼續深化發展，兩種策略並存的臺商其實不少。

關鍵詞：臺商、產業轉移政策、五險一金、移轉訂價、中美貿易戰

壹、前言

對於臺商而言，2010 年代以來中國大陸的投資環境變化劇烈，除了中國本身勞工薪資、土地等生產成本持續上升外，中國政府的政策轉變，例如產業轉移政策優惠消退、五險一金負擔明確化、移轉訂價查緝等，這些政策變動都給臺商營運帶來劇烈衝擊，讓臺灣主流財經雜誌以「清算臺商」、「獵殺臺商」等嚴峻標題製作專題報導。

加上 2018 年起時任美國總統川普對中國發動貿易戰，增加了在中國生產輸美產品的關稅成本。在中美貿易戰之前，中國出口商品到美國的平均關稅是最惠國待遇的 2.6%，但是在貿易戰告一段落後，根據 2020 年 1 月 15 日美中簽署的第一階段貿易協議，中國出口到美國的平均關稅提高到 17.5% (Bekkers & Schroeter, 2020)。在中美貿易戰的影響下，近幾年國內媒體持續報導臺商大量撤退中國的新聞 (曹以斌等, 2022a、2022b; 黃煒軒、黃仔彤, 2023)。

就臺商對大陸投資的總體資料來看，過去的 10 年間，臺商對於大陸投資的熱度確實減少很多。2013 年經濟部核准臺商對大陸投資金額為 91.9 億美元，到了 2023 年減少為 30.4 億美元；而大陸占臺商對海外投資核准總額的比例也從 2013 年的 63.7% 降至 2023 年的 11.4% (臺灣經濟研究院, 2024: 36)。然而當臺灣媒體一致看壞中國投資環境，持續強調臺商撤退中國時，臺商的實際投資行為，卻顯示較多元的面向。

一方面，確實有不少臺商離開中國，例如美國 CSIS 智庫於 2022 年 10 月發表 525 位臺商 (53.1% 為服務業，43.2% 為製造業) 的大型調查，結果顯示，已經從中國移出部分業務的臺商占 25.7%，考慮移出的臺商占 33.2%，表示不會移出的臺商占 31.1% (Kennedy, 2022)。這個調查也顯示一個有趣的訊息，13% 受訪企業已經將部分業務移出臺灣，也有 20.8% 的受訪企業考慮部分業務移出臺灣，而考慮部分業務移出或已移出臺灣的臺商中，有 20.9% 是將業務轉

移到中國（Kennedy, 2022）。由此可見，儘管考慮或已經將部分業務轉移出中國的臺商占多數，但對一部分臺商而言，中國依舊是有吸引力的投資地區。

工業總會的調查也顯示類似的結果。工業總會最新的例行臺商年度調查顯示（大陸委員會，2023：2-3），由於中國景氣低迷，大陸多數臺商的營運遭遇逆風，有超過六成（61.3%）的受訪廠商營業利益呈現衰退，遠高於表示成長者（29.6%）。在此背景下，調查結果顯示，臺商在未來三年至五年投資佈局規畫方面，有超過四成（44.2%）的臺商選擇「增加對大陸以外地區投資」，而有一成左右臺商「考慮結束大陸事業營運」（10.1%），然而也有 8.6% 臺商規畫繼續深耕中國的「考慮在陸上市籌資」（黃健群，2024）。

綜合上述討論，儘管近年對臺商而言，中國投資環境的吸引力大不如前，臺商投資中國的金額也呈現逐年下降趨勢，但是就如 CSIS 智庫與工業總會的調查所顯示，還是有部分臺商選擇繼續深耕中國。其中，不乏知名臺商在貿易戰之後持續加碼投資中國，維持中國作為企業集團海外投資的最重要生產地區，例如台達電，在 2023 年（統計至 11 月為止）擴廠投資金額逾 269.24 億元，其中，中國就高達 177.45 億元，占總投資額高達超過六成（林苑卿，2023）。因此除媒體所報導的大陸臺商撤退論以外，我們需要更多面向的中國大陸投資環境資訊，才能更了解臺商所面對的真實情況。

過去幾年國內學界雖然有以次級資料蒐集或計量分析進行的中國大陸臺商研究（劉孟俊，2019：4-7；劉孟俊等，2022：45-79；李淳等，2021：1-58），可以提供國內關於中國投資環境轉變與臺商所面對挑戰的豐富資料，然而這些研究並沒有進入中國田野對臺商進行深度訪談，因此關於臺商在種種挑戰下的實際投資行為，較少微觀面的分析。

筆者從 2010 年代起在湖南省南部進行企業長期追蹤訪談，2023

年夏天再度前往湖南省南部進行約 10 天的田野調查，¹ 此次研究主要是對 2015 年訪問過的臺商製造業企業進行追蹤調查，² 探索包含中美貿易戰在內，2010 年代以來中國政府政策轉變與中國投資環境變化下，臺商的經營策略。

透過比較 2015 年與 2023 年的田野調查資料，並蒐集相關次級資料（陳志柔，2015：1-53；郭永興、李孔智，2017：26-55），我們發現，就 2010 年代以來中國投資環境而言，臺商要面對的是勞工薪資的持續上升，因為 2010 年代起中國勞動市場的重要特徵就是勞動供給的減少與勞動成本的提高（Cheng et al., 2019: 71-88）。而臺

-
1. 筆者於 2023 年 6 月 30 日到 7 月 7 日，在湖南省臺灣事務辦公室（簡稱湖南省臺辦）的協助下，在湖南省湘南三市（郴州、衡陽、永州），對 17 家企業的負責人或專業經理人進行深度訪談。其中 14 家是 2015 年訪問過企業的再訪，三家是在當地政府介紹下的新訪企業。田野調查過程中，除了企業之外，筆者也訪談了湖南省臺辦、湘南三市及下轄縣級單位的地方行政官員。訪談企業的選擇，是筆者委請湖南省臺辦聯絡筆者於 2015 年訪談過的企業。新訪企業是請當地政府介紹當地代表性企業，這種研究方式，有樣本偏差的可能性（當地政府可能不會介紹經營狀況不好的企業），但是因為筆者在當地人生地不熟，有當地政府的協助，還是比較具可行性的尋找訪談企業方式。
 2. 2015 年夏天筆者於湘南三市（郴州、衡陽、永州），在湖南省臺辦的協助下，進行兩週的田野調查，深度訪談了 22 家企業的負責人或專業經理人，同時也訪談了湖南省商務廳、湖南省臺辦、湘南三市的商務局、臺辦幹部。此外，筆者在 2011 年夏天也有前往湖南省南部郴州市，在郴州市商務局的協助下，進行約 10 天的田野調查，深度訪談了 11 家企業與郴州市商務局官員。2011 年的田野調查對象，是靠郴州市商務局介紹當地代表性臺商企業。2015 年的田野調查對象，主要是靠湖南省臺辦協助，介紹衡陽、永州的代表性臺商企業，以 2011 年訪談過的臺商進行再訪。筆者這種依靠當地政府機構介紹臺商企業的訪談模式，會有樣本選擇上的疑慮。因此田野調查的結果，只能顯示部分企業的狀況，要推論到全體臺商，可能有局限性。

商企業除了勞動成本上升以外，在 2010 年代中期以後，又遭遇到三次強烈的政策衝擊：³ 產業轉移政策轉變、五險一金問題、移轉訂價查稅。不過這些衝擊性政策出臺後，爲了緩解衝擊力道，中國政府都推出補救措施。甚至中美貿易戰爆發後，如後所述，中國政府爲了挽回臺商信心，某些衝擊性政策的施行立刻暫停（如移轉訂價查稅）。

然而中國政府的補救政策，國內媒體與學術界都較少關注。但事實上，2023 年夏季筆者在湖南省的調查結果顯示，2010 年代的三大衝擊政策（產業轉移政策修正、五險一金問題、移轉訂價查緝），並不會對企業造成經營的重大負擔。此外，就連最讓臺商苦惱，因爲五

3. 2010 年代以後，中國政府的環保稽查對於臺商營運也帶來了極大衝擊。中國大陸自 2018 年起開始實施的《環境保護稅法》，對臺商經營成本造成重大影響。過去的排污費是地方政府環保行政機關徵收，許多地方政府執行力道不強，甚至以免徵排污費作爲招商引資的誘因。但實施環保稅後，地方政府在中央政府的強大壓力與政績考核下，積極稽查污染情況，並確實課徵環保稅。臺商如不提高污染防治的投入，勢必得支付高額的環保稅（劉孟俊，2019：4-7）。面對環保稽查變得嚴峻的問題，部分臺商採取地區避險的方式，亦即是將工廠從稽查嚴格的沿海地區，遷移到比較不嚴格的內陸地區，像是被動元件企業奇力新在 2017 年把昆山廠產能移至湖南沅陵，子公司旺詮產能也在 2018 年開始轉移，規畫湖南沅陵成爲奇力新的中國製造中心。不過本文並沒有將環保稽查列入 2010 年代中國政府對臺商衝擊性強政策之一，雖然有發生過中國嚴格執行環保稽查，引發昆山市內臺商瀕臨大規模停工的事件，臺灣主流財經雜誌也以「終結臺商」爲題，作出專題報導（馬自明、管嫻媛，2018）。不過中國的環保查核並非全面性，而是針對具有環境污染性的臺商生產企業，其結果就是無力投資環保設備的小型企業撤退，而積極進行環保投資的大型或優良企業，則可以繼續在中國生產（楊卓翰、梁任璋，2018）。由於中國環保政策的衝擊僅限於污染性生產企業，並且只要企業進行環保設備投資，改善排放標準，或者遷移到環保標準比較寬鬆的地區（例如內陸地區），就可以繼續在中國生產，因此本文就不多討論環保政策的影響。

險一金的「歷史共業」問題被離職員工告上法庭，由於補償員工未加保年資的補償金額已經有了穩定的「市場行情」，企業也已經可以從容處理。⁴

透過 2023 年田野調查的訪談，筆者確認到 2010 年代衝擊性的中國官方政策，到了中美貿易戰前後已經對臺商營運沒有重大影響，加上中國在原材料、零組件供應鏈配套的完整性等優勢遠勝於東南亞（鄧凱元，2016），許多訪談企業都表示即使有中美貿易戰影響，他們也會繼續深耕與發展中國生產據點，其中不乏 2018 年中美貿易戰爆發後，還投資擴大廠房的臺商。不過另一方面，由於中美貿易戰的影響，也有不少企業在 2018 年後，將部分生產線搬遷到東南亞。

總結來說，透過長期田野追蹤調查，我們發現部分臺商在經歷 2010 年代中期以後中國政府的衝擊政策與之後的補救措施，以及 2018 年開始的中美貿易戰後，在中國生產據點依舊具有競爭優勢的環境下，這些臺商呈現了繼續深耕中國據點，與部分分散海外生產，兩種策略並存的狀況。

本文的研究成果不僅可提供國內產官學界，就中國撤退論外的臺商多元面向，也補充了國內學術界就中國研究的重要空白。本文提及 2010 年代中國政府幾項衝擊政策，在推行之際，由於影響層面大，引起國內中國研究者的關注，有不少文章分析這些政策的可能影響，例如，有關產業轉移政策修正的討論，有李永然（2015）、杜啓堯、陳文孝（2015：25-31）、張弘遠（2015：13-19）、楊開煌（2017：52-56）等；五險一金問題有周昌湘（2015）、陳志柔（2015：1-53）、朱柔若（2015：96-106）、施景彬、潘家涓（2015：86-92）、麥世宏（2017）等；移轉訂價查緝有史芳銘等（2016：45-51）、段士良等（2017）。然而，國內學術界較少追蹤這些政策之後對臺商營運的影響。

4. 2023 年 7 月 3 日訪談企業 U 的經理人。

此外，國內學界提起中國臺商經營環境，會以上述這些政策作為中國投資環境惡化的代表，例如林昱君（2018：64-70；2020：53-58）就以五險一金來說明中國勞動成本升高造成外資撤退。就整體大環境而言，的確如林昱君所言，中國在勞動成本升高的情況下，投資環境確實惡化，外資投資也明顯減少；但是也有部分臺商選擇留在中國，甚至是擴大投資，這些未撤退的臺商如何面對與處理五險一金成本、移轉訂價查緝等問題，這是國內學術界的一個空白，而填補這個空白是本文對於國內中國研究學界的學術貢獻。

就學術理論貢獻而言，由於本文是透過企業訪談，分析中國政府政策變化與臺商經營策略的調查類型論文，與學術理論對話較少。不過本文所累積關於中國政府政策變動與企業各種反應的長期性資料，非常適合作為未來理論討論文章的基礎。例如重視開發中國家政策與跨國生產鏈互動的全球生產網絡（Global Production Networks, GPN）理論，就是未來可以發展的方向。在結論的部分，會有較多關於未來理論發展可能性的討論。

為了分析產業轉移政策修正、五險一金問題、移轉訂價查緝這些中國政府高衝擊性的政策，對臺商經營的長期影響，本文採取了田野調查與企業追蹤訪談的方式進行研究。筆者在湘南地區，分別在2015年與2023年深度訪談同樣的14家企業，因此可以了解，這些企業在兩次訪談的相隔八年間，如何處理產業轉移政策修正、五險一金、移轉訂價查緝等投資環境轉變的問題。

本文除了前言點明文章的基本主題外，後續章節的安排如下：第貳部分將說明2010年代後中國重大政策改變所導致的臺商投資環境變化，這其中包括：產業轉移政策改變、五險一金風波、移轉訂價查緝，以及這些政策之後的中國官方補救措施；第參部分將解釋上述衝擊政策與補救政策之後，在2018年中美貿易戰之前，臺商企業所面

對的投資環境；⁵ 第肆部分將以筆者在 2023 年夏天於湖南省南部田野調查資料為根據，分析 2010 年代中國政府衝擊性政策與補救政策，如何影響目前臺商的企業營運；第伍部分以田野調查資料分析，中美貿易戰後的部分臺商，持續深化發展中國據點的同時，也分散產能到第三國進行風險規避，這兩種方式並行的策略；第陸部分結論將整合本文的各部分論點。

貳、2010 年代後中國政策改變與臺商投資環境的變化

在此部分中，我們將以政府文件與媒體報導等次級資料分析 2010 年代中期後，中國政府三項政策（產業轉移政策翻轉、五險一金問題、查緝移轉訂價）的大幅度變動對臺商企業所帶來的投資環境變化。

一、中國產業轉移政策的變化：混亂後的穩定

如郭永興、李孔智（2017：26-55）的研究指出，中國政府鼓勵沿海省分製造業往內陸移轉的產業轉移政策，在 2010 年代中期發生重大變化。一方面固然是因為在鄭州、成都、重慶等內陸城市，產業轉移已經有了明顯的成效；另一方面也是因為各內陸城市，為了招商競爭浮濫使用優惠政策，一如早期沿海地區為了爭取外資投資所使用的過度優惠（Ang, 2018: 420-443）。這些浮濫優惠政策破壞了市場秩序，使得中央政府不得不治理亂象（郭永興、李孔智，2017：26-55）。

2014 年底，中國政府發布〈國務院關於清理規範稅收等優惠政策的通知〉（國發〔2014〕62 號，簡稱 62 號文），規定未來會由中

5. 本文沒有討論新冠疫情對臺商的影響，主要是因為田野的湘南地區，其疫情管制並不嚴格，疫情期間臺商大多能維持生產，疫情結束後也沒有臺商因為疫情期間的管控而有外移生產線的念頭。

央統一稅收優惠，未經國務院批准，各省級政府都不能自訂財政、稅費優惠；過去優惠也要「請示」國務院，恐面臨被取消窘境。此項政策影響最大的，就是過去被地方政府的稅務優惠政策所吸引前往投資的中西部臺商。此公告出爐後，臺商之間人心惶惶，臺商們紛紛向中國政府陳情，在臺商們的關切與遊說下，中國國務院於5月發布〈國務院關於稅收等優惠政策相關事項的通知〉（國發〔2015〕25號，簡稱25號文），暫停實施62號文，讓臺商們鬆了一口氣。雖然62號文的實施暫時被停止，但中西部地方政府此後無法再以超越中央政府法令的優惠來吸引投資（郭永興、李孔智，2017：26-55）。

然而，從62號文風波觀察，中國政府最後的政策轉圜，意味著中國政府還是有意將臺商留在中國內陸地區，避免其等將生產線轉移到東南亞地區（江上雲，2015）。在62號風波之後，2015年中國的進出口出現明顯下滑。2015年的進出口下降的特徵之一，就是勞動密集型外資出口的減少。外資企業為主的加工貿易進出口大幅下降，以美元計價年降將近10%，雖然機電產品出口和資本貨物出口基本沒有下降，但是傳統密集型產品，如輕工產品、紡織產品，這類勞動密集產品出口下降幅度大（中國經濟網，2016）。

62號文風波之後，勞動密集型外資的出口明顯減少，2016年中國政府在一帶一路政策方向下，再推出了鼓勵產業轉移到中西部的政策。2016年1月國務院印發了〈關於促進加工貿易創新發展的若干意見〉，提出進一步優化產業的區域佈局，逐步協調東、中、西部發展，包括支持內陸地區承接產業梯度轉移。同年5月，國務院再出臺〈關於促進外貿回穩向好的若干意見〉，強調要綜合運用財政、金融政策，支持加工貿易向中西部地區轉移（香港貿發局經貿研究，2016）。

在〈關於促進加工貿易創新發展的若干意見〉中，中國確立了要穩定維持出口導向勞動密集外資產業在中國的營運：「繼續發展紡織服裝、鞋類、家具、塑膠製品、玩具等傳統勞動密集型加工貿易產

業，鞏固傳統優勢。支援企業加強技術研發和設備改造，提升產品技術含量和附加值，增強企業核心競爭力。」（中華人民共和國國務院，2016a）在此意見中，中央政府也明確了沿海和中西部地區出口導向外資的區域分工。沿海地區的地位為：「繼續發揮沿海地區示範帶動作用。發揮沿海地區加工貿易產業配套完備、產業集聚、物流便捷、監管高效等優勢，促進產業轉型升級。加快珠三角加工貿易轉型升級示範區和東莞、蘇州加工貿易轉型升級試點城市，以及示範企業建設，培育認定一批新的加工貿易轉型升級示範企業。」而中西部地區的定位為：「按照國家重點產業佈局，支援內陸沿邊地區加快承接勞動密集型產業和加工組裝產能的轉移。鼓勵內陸沿邊地區基於環境容量和承載能力，因地制宜發展加工貿易……加大對加工貿易梯度轉移重點承接地的支持力度，重點加強承接地的公共服務平臺建設、員工技能培訓、招商引資、就業促進等相關工作。有條件的地區可設立承接轉移專項資金，用於促進相關工作。培育和建設一批加工貿易梯度轉移重點承接地和示範地。」（中華人民共和國國務院，2016a）。

綜合上述討論，在外資為主加工貿易出口下滑的背景下，中國政府確立了繼續支持加工貿易、支援傳統勞動密集出口產業的方針，並且重申支持外資將沿海地區勞動密集產業移轉到內陸地區。而沿海地區的加工貿易，則鼓勵外資產業升級。換句話說，在繼續支持加工貿易的政策態度下，中國政府規畫沿海地區著重出口產品的「質的提升」，內陸地區則是出口產品的「量的擴大」。

2016年5月公告的〈關於促進外貿回穩向好的若干意見〉，則是國務院提出針對產業轉移企業具體的優惠獎勵措施（中華人民共和國國務院，2016b）。雖然〈關於促進外貿回穩向好的若干意見〉確定了要在財政、土地、金融政策等方面，鼓勵沿海企業繼續往內陸遷移，例如沿海工廠搬遷至內陸之後，原工廠用地可以轉換為商業用地，給予遷移企業相當可觀的土地增值收益。不過這個公告依舊維

持 2014 年 62 號文的基本精神，亦即是地方政府給予產業轉移企業的優惠，不能超過中央政府的規定範圍，以防止地方政府招商的過度競爭。舉例來說，此公告說明地方政府可以提供廉價土地給予轉移企業，但不能低於當地土地標準價的七成，這個條款也就意味著，地方政府是無法如同早期一般，提供免費土地予企業設廠。

對於產業轉移到內陸的臺商來說，2014 年底的 62 號文風波帶來一陣混亂。到了 2016 年中國政府出臺〈關於促進加工貿易創新發展的若干意見〉、〈關於促進外貿回穩向好的若干意見〉後，中國政府繼續支持產業轉移，以及中西部加工貿易發展的態度明確，雖然中央政府提出的優惠政策，不似之前地方政府招商時般的特別待遇，但是臺商也不用擔心既有優惠措施會一夕之間被取消。因此就產業轉移政策所影響的投資環境而言，2016 年後臺商面對的是一個優惠程度較之前降低，但是也趨之穩定的投資環境。

二、2010 年代臺商兩大風險（五險一金、移轉訂價）的引爆

上述提到中國產業轉移政策，因為 62 號文帶來極大風波。在臺商的陳情下，中國政府在 2015 年公告 25 號文，以 62 號文不溯及既往的方式，保住臺商既有的優惠利益。在 25 號文公告之後，熟悉臺商投資權益的李永然律師，語重心長在《台商張老師月刊》撰文寫到：「不少臺商將《25 號文》擴大解釋，認為過去利用『移轉定價』避稅或少繳『五險一金』，也都在《25 號文》的不溯及既往豁免範圍內。」但李永然律師明白指出：「地方政府不可能以合同形式同意臺商『移轉定價』避稅，甚至承諾臺商不用按實繳納『五險一金』，故《25 號文》並未降低臺商現在和未來的兩大風險。」（李永然，2015）李永然律師所提及臺商的兩大風險與隱憂，在 2010 年代中期開始先後爆發，而爆發過程對臺商衝擊極大，商業周刊與今周刊分別以「清算臺商」、「獵殺臺商」為標題製作專題報導。

（一）五險一金風險的引爆

臺商的兩大風險之一，是五險一金問題。「五險」是指五種保險：養老保險、醫療保險、失業保險、工傷保險和生育保險；「一金」是指住房公積金。五險一金中，養老、醫療和失業保險及住房公積金是由企業與個人共同繳納，而工傷保險和生育保險完全是由企業承擔，個人不需繳納（周昌湘，2015）。2011年7月，中國實施《社會保險法》，確立五險的社會保險制度，並規定強制適用於中國境內的用人單位和勞工。雖然五險具有強制性，但卻是一個實踐困難的高理想社會保險制度。企業在五險一金制度中實際所需負擔金額，會因為所在地政府的規定而不同，在2010年代中期，絕大部分省市的繳納比例都在工資總額的40%以上，換句話說，企業如果老實支付五險一金，那員工的勞動成本是薪資的1.4倍以上。由於負擔過於沉重，許多企業選擇部分繳交，或者乾脆不交五險一金，因此實際上五險一金是一個中央政府法令規定企業應該繳交、企業選擇性繳交（或部分繳交）、地方政府睜一隻眼閉一隻眼的法令灰色地帶（齊雁冰，2015）。但是對於臺商來說，一旦與勞工發生勞資爭議，企業方沒有為勞工繳足五險一金，臺商在法律上是站不住腳的。

過去中國地方政府為了招商引資，對於企業的五險一金多半是不會強制廠商執行，且五險一金的許多福利，一旦員工跨區離開工作時的繳納地，例如農民工返鄉，就不能享有，因此許多跨省來工作的農民工，對於自己必須繳納部分金額，將來卻不一定能夠享用的五險一金也是不樂於參與。吳介民（2019）認為在中國經濟發展的過程中，地方政府允許臺商以打折的方式支付勞工的社會保險支出，方便廠商降低生產成本，也為當地帶來經濟發展與財政收入，但企業卻欠下龐大社保費與住房公積金的歷史債務。然而五險一金的法令灰色地帶，卻因為製鞋大廠寶成集團旗下裕元公司在東莞市高埗鎮的廠區爆發四萬多人的罷工抗議，而被全中國關注。

裕元公司東莞廠的罷工風波，起源於 2014 年某位女性員工在裕元公司工作年滿 50 歲，繳交社保金超過 15 年，即將在 4 月份退休，發現繳滿了 15 年的社保基金，退休後每個月只能領 600 多人民幣。女性員工認為公司坑她的錢，她利用口頭、社群軟體 QQ 傳遞，事情很快地在廠區裡蔓延開來，最後演變為全廠大罷工，但在這個事件中，裕元公司是啞巴吃黃蓮，因為過去地方政府是認可不繳齊員工的五險一金。學者陳志柔（2015：1-53）在他的田野調查中證實，在罷工風暴中，員工所抗議的「低報社保基數、未繳住房公積金」是東莞市政府認可的，例如像住房公積金，在東莞市政府的政令宣導中即白紙黑字寫明：「企業可先為中高層管理人員和技術骨幹人員繳存，再逐步向一般員工普及。這種擴面思路已經得到了國家住房與城鄉建設部的肯定。」再者，在勞資爭議期間，東莞副市長就在工廠裡面協調處理，當時的廠方態度是傾向滿足工人要求的補齊社保，但是地方政府卻不希望廠方補齊社保，怕會影響東莞其他工廠（陳志柔，2015：36-37）。2014 年 4 月 16 日罷工風波期間，中央人力資源及社會保障部定調，裕元公司要「依法辦理」，意味著其對於員工的社保、住房公積金都要提撥足額。

罷工風波後的一年內，寶成集團補足新臺幣 27 億元的社保金額，但同時因為營運成本大增，決定裁撤部分中國生產線，淡化集團裡中國生產的比重。寶成在中國全盛時期員工高達 40 萬人，到 2015 年底剩不到 20 萬人，公司的生產重心轉移到東南亞，且研發中心從上海撤回臺灣。裕元公司東莞廠罷工風波，因為中央政府「依法辦理」的定調，波及到在中國的所有臺商，例如東莞臺商協會會長在罷工事件後即表示，東莞外商幾乎百分之百要繳納社會保險，加上不再享有稅制優惠，臺商因為成本負擔重紛紛出走，東莞臺商全盛時期有將近 7,000 家，在 2015 年底只剩下 5,000 家。

（二）「移轉訂價」的大規模查稅

臺商的兩大風險之二是「移轉訂價」。2016 年底中國推出強勢且精細的「移轉訂價」查稅行動，中國稅務當局以精進的查稅手法，讓臺商藏在第三地避稅天堂的利潤無所遁形。這波查稅又猛又強，臺商被補繳的稅額驚人，例如 2016 年底，NIKE 運動鞋主要代工廠豐泰正式對外公告，因為「遭福建省稅局進行企業所得稅移轉訂價查核」，要補繳 2.22 億人民幣，合計臺幣超過 10 億元的稅。東莞臺商形容「移轉訂價」查稅行動是「腥風血雨的一年」，而熟知臺商移轉訂價的會計師則稱此是「壓倒中國臺商的最後一根稻草」。

「移轉訂價」問題與前述的五險一金有著同樣的問題結構，亦即是當中國經濟發展尚在起步，亟需外商投資的時候，中國政府對於外資利用法令灰色地帶產生利潤是睜一隻眼閉一隻眼，儘管這些灰色地帶獲利方式可能內含著對中國勞工權益或國家權益的損害。然而，隨著中國經濟發展的成熟、行政管理能力的加強，中國政府便積極地處理灰色地帶以維護中國國家權益。

臺商赴大陸投資，許多都是採用「第三地控股、臺灣接單、大陸生產」的模式，這方便於產生「移轉訂價」的空間，臺商也以爲這是合理避稅的手段，但卻在中國追查跨國避稅中，成了稅務重點調查的對象。「移轉訂價」的方式很多，例如中國爲了鼓勵外商來華投資，祭出稅收優惠政策，對進口機器設備及原材料給予低稅，甚至免稅，因此投資大陸的出口導向型製造業臺商，會設立境外貿易公司，利用移轉訂價進行合法避稅，像是利用進口設備價款價值虛增、折舊多提，將企業利潤向關聯企業轉移，或將進口材料作價高於國際市場價格，出口產品外銷定價低於國際市場價格，將企業的利潤以高原料價格、低產品價格的方式向境外轉移。此外，尚在貸款利率動手腳，以高於國際市場利率，虛增費用開支等方式避稅（戴瑞芬，2017：A9 版）。

大陸臺商以「移轉訂價」降低中國子公司獲利的運作模式存在已久，為何中國政府會選在 2016 下半年開始大規模查稅，這跟中國相關法令的完善化與執法機構的專門化息息相關。中國對於「移轉訂價」的關注始於 1991 年 7 月 1 日起施行的《外商投資企業和外國企業所得稅法》及其實施細則，但直到 2008 年新企業所得稅法施行前，中國稅務機關對於「移轉訂價」的查核案件微乎其微，可說是空有法令的形式卻無實質查核的制度。2008 年 1 月 1 日中國施行的《企業所得稅》及其實施條例，以專章規定「特別納稅調整」（又稱反避稅專章），後續依該章單獨出臺〈特別納稅調整實施辦法（試行）〉作為其反避稅主要的稅收法規，要求凡是關聯購銷交易達兩億人民幣或其他關聯交易達 4,000 萬人民幣的企業，皆有按時備妥交易相關資料的義務，此後稅務徵納攻防所應負的舉證責任，成為企業方的義務。

除了法令的建立外，中國稅務機關在反避稅法律的架構和管理指南之下，進一步統整構築數據庫、推行專家會審制度、強化專職隊伍。在法令規章與執行機構的雙方強化下，中國稅務機關查核移轉訂價，平均個案查核徵補稅款從 2008 年約 816 萬人民幣，大幅提升到 2014 年的約 3,068 萬人民幣。這對中國官方而言是成果豐碩，但對大陸臺商企業卻已經感到中國政府查稅的威力（史芳銘等，2016：45-51）。惟直到 2010 年代中期為止，中國政府查「移轉訂價」還是有一個重要的漏洞。因為「移轉訂價」涉及到企業將利潤轉移到第三地或海外避稅天堂，中國政府只靠國內材料及企業提交的交易資料，所獲取的資訊有限。

移轉訂價等跨國企業利用國際交易的複雜性來逃稅的問題，在 2010 年代引起了國際性關注。當時經濟合作暨發展組織（Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD）統計，因跨國公司稅基侵蝕與利潤移轉，致全球每年損失金額約 1,000 億到 2,400 億美元（約占全球公司所得稅稅收之 4% 至

10%)。OECD 於 2013 年發布稅基侵蝕與利潤移轉報告 (Base Erosion and Profits Shifting, BEPS)，並於 2015 年底分階段完成防堵跨國公司避稅方案計畫 (Action Plan on Base Erosion and Profits Shifting)。除 OECD 的會員國之外，包含中國在內的 G20 國家⁶也參採 BEPS 指導原則，增修相關稅法，積極建構防止跨國企業逃稅機制 (游奕恬，2017：221-240)。中國稅務總局以 BEPS 行動計畫為基礎，積極增補反避稅法律體系，出臺〈一般反避稅管理辦法〉、〈非居民企業間接轉讓財產管理辦法〉等強化反避稅管理的規章和規範性文件，並於 2016 年 6 月底發布〈關於完善關聯申報和同期資料管理有關事項的公告〉 (簡稱 42 號公告)，重新定義企業交易申報之要求 (史芳銘等，2016：45-51)。

42 號公告要求企業要提交報告說明集團的投資架構、整體營運供應鏈、創造利潤的因素組成、集團各企業在利潤價值的參與貢獻程度、所有無形資產的分布、財務融資的安排及集團合併報表與關聯交易各參與方報表等，這樣的要求使得中國稅務機關將更清楚臺商集團整體的價值所在，以及在大陸子公司的職能角色與利潤貢獻能力，臺商過去透過海外避稅天堂轉移企業利潤的方式，變得很難在 42 號公告所規定的報告中解釋清楚 (史芳銘等，2016：45-51)。

在 2016 年 42 號公告施行及 2016 年底的大查稅行動之後，中國政府隔年推出了較緩和的追加政策。2017 年中國追加發布了〈特別納稅調查調整及相互協商程式管理辦法〉 (簡稱 6 號公告)，公告擴大查核適用範圍、確定對特定企業與交易類型的分析方式，加強整體監管及規範相互協商程序。整體上更符合 BEPS 所主張的「利潤應於

6. G20 是指 Group of Twenty，是由 19 個成員國 (美國、英國、法國、德國、義大利、日本、加拿大、中國、印度、巴西、俄羅斯、南非、澳洲、墨西哥、韓國、土耳其、印尼、沙烏地阿拉伯、阿根廷) 加上歐盟所組成的國際經濟論壇。

經濟活動發生地及價值創造地課稅」原則（包孝先，2017）。6號公告有幾項特點，包括對企業的利潤水準實施動態管理，只對稅收遵從意願較低的高風險企業特別納入調查，也規定納稅人可自行調整補稅。從6號公告的內容可以觀察到，中國政府的政策重點由著重事後調查的方式，逐漸改變為強調事前分析和企業的主動遵循（段士良等，2017）。由於臺商在大陸的據點，通常被定位為集團中的生產據點，單純執行集團的製造功能，根據6號公告規定，通常臺商僅被中國政府要求保有例行性利潤。只要不是因為大陸子公司的利潤率異常、被列入高風險企業，稅務管理上相對單純（林昱均，2020）。換句話說，在經歷2016年雷厲風行的查稅及2017年6號公告的發布之後，以製造業為主的臺商大陸子公司，只要維持例行性合理利潤，或者在稅務機關的提醒下自行調整補稅，就可以免去中國稅務機關嚴厲稽查的風險。

2017年的6號公告發布之後，中國政府對於「移轉訂價」的管理重點，從事後嚴厲稽查轉為事前監管，此後因「移轉訂價」查緝而出現「獵殺臺商」的驚悚媒體報導也就消失了。此外，2018年中美貿易戰爆發之後，中國政府擔心外資因貿易戰而外移，對於查緝移轉訂價的態度大幅改變，有媒體報導，原本跟中國稅務當局談好要補稅的臺商突然獲得赦免：「段士良會計師表示，2018年因為中美貿易戰開打，中國稅局為避免外資撤離並創造友好投資環境，除了出臺一些有利外商投資的法令外，同時也立刻停止了移轉訂價的查核，段士良回憶當時甚至有已經與稅局協談快要結案的案件，臺商企業都已經同意繳稅了，稅局都表示暫時不用繳納，可見政策面的影響確實驚人。」然而查緝移轉訂價可以追溯過去10年交易，因此中國政府在中美貿易戰後一時放鬆的「移轉訂價」查緝，不代表臺商企業可以怠於被查稅的準備。

參、中美貿易戰前臺商企業所面對的投資環境

如第貳部分所述，在 2010 年代中期，臺商遭遇到三次強烈的政策衝擊：地方政府產業轉移優惠的取消、五險一金問題、移轉訂價查稅。然而除了勞工的五險一金外，其他兩項政策在中國政府隔年陸續推出補充政策後，衝擊力道都獲得緩解。

而就企業主的五險一金負擔問題，事實上，中國政府是有計畫地逐步改善。早在 2013 年中共十八屆三中全會就提出要適時適當降低社會保險費率（中華人民共和國中央人民政府，2015）；2014 年十二屆全國人大常委會第十二次會議的聯組會議中，國務院副總理馬凱指出，五險一金已占到工資總額的 40% 至 50%，企業覺得負擔重，繳費水準確實偏高。2015 年到 2018 年中國實施階段性降低費率後，中國職工基本養老、醫療、工傷、失業、生育五項社會保險政策總費率從 2014 年底的 41% 降到 36.95%。

中美貿易戰之後，中國政府進一步降低五險一金的企業負擔，2019 年 4 月 1 日，國務院辦公廳印發〈降低社會保險費率綜合方案〉，明確降低基本養老保險單位費率，繼續階段性降低失業保險、工傷保險費率等政策。此方案實施後，職工五項社會保險費率總水準降至 33.95%，其中企業單位費率降至 23.45%（中國財政雜誌社，未註明）。

然而，就算中國政府後續推出的補救措施讓之前政策的衝擊力道減緩，但是過去臺商利用中國政策灰色地帶獲得利益的空間明顯減少，如同一位會計師在接受今周刊訪問時說道：「臺商過去在中國的獲利都是假的，因為沒有計算稅務成本，財報上一年賺一千萬，繳完稅可能剩七百萬，繳完五險一金後，甚至可能虧損，過去賺的不是公司的競爭力，是中國的社會成本。」在中國減少政策灰色地帶的改革下，依靠灰色地帶賺取獲利的低毛利經營臺商，越來越難在中國生存。

此外，2010 年代以後中國查稅手法與國際接軌，也使得臺商利

用灰色地帶獲利的可能性明顯減少。「他們一方面派種子人員到美國、歐洲各國學習，製作大數據的資料庫；另一方面組建專責全國要案、重點行業聯查的專業團隊，針對移轉訂價主動出擊。稅官們執法之嚴謹、手法之細膩，前所未見，那個可以塞紅包、議價的時代，已經過去了。」加上中國稅務機關追查逃稅的對象不只是臺商企業，也包括臺商個人的薪資所得（段士良等，2017），給予臺商極大壓力。2010年代中期以後，在中國查稅壓力下，臺商資金撤回臺灣，投入房地產，成為當時媒體關注議題。在臺商資金回流臺灣的浪潮中，當時臺灣央行總裁彭淮南也估計，有熱錢 30 億美元流入股票、公債市場（戴瑞芬，2017：A9 版）。

五險一金問題使得勞動成本灰色地帶減少，直接影響臺商的生產成本。2014 年裕元公司罷工事件之後，中國中央政府對於五險一金的表態是，企業必須依法辦理，這給予企業必須盡快回補積欠員工五險一金的壓力，否則勞工鬧事，最後吃虧的是企業本身。然而如同裕元公司補足新臺幣 27 億元的社保金額後，因為中國經營成本過高，將部分生產線撤離中國一樣，不少知名勞動密集臺商產業，在裕元公司罷工事件後，部分或完全撤離在中國的生產，例如 2017 年成衣代工大廠聚陽關閉揚州廠；紡織股王儒鴻關閉無錫廠，完全退出在中國的生產。

儘管中國在 2010 年代有招工難、工資持續上揚、產業轉移政策鉅變、五險一金風波、移轉訂價查稅等事件發生，讓臺商感覺投資環境惡化，部分臺商也在營運成本升高的壓力下，將部分或全部產能移到東南亞，然而中國在原材料、零組件供應鏈配套的完整性還是遠勝於東南亞（鄧凱元，2016）。同時，臺商們為了降低生產成本，也有持續將生產據點往內陸遷移的趨勢。以知名中國家電臺商艾美特為例，該企業近年將生產重心從深圳移師江西九江的佈局，主要就是內陸地區具生產成本優勢。2022 年九江地區勞工平均薪資約為 1,700 人民幣，深圳地區薪資則約在 2,300 人民幣左右，此間差異，就讓艾

美特深圳廠區的毛利率僅能達約 5% 至 10%，遠遠低於九江廠區產品的 20% 左右。

總體而言，對於臺商企業來說，2010 年代後的中國投資環境是個投資決策的拉鋸戰。一方面有上述的投資環境惡化的因素，讓部分臺商離開中國，但是另一方面也有部分臺商因為中國的優勢，例如供應鏈完整、勞工熟練度高等，選擇繼續留在中國。以下我們將討論臺商的中國投資決策拉鋸戰，在中美貿易戰之後有如何的變化。

肆、湘南臺商追蹤調查的分析：投資環境的變化

本部分將以筆者長期追蹤調查的湖南省湘南三市（郴州、衡陽、永州）之最新田野調查資料（2023 年 6 月 30 日至 7 月 7 日），來說明臺商企業所面對的投資環境變化，討論重點在於前述所提到 2010 年代中期以後中國的三項重要政策轉變：產業轉移政策翻轉、五險一金問題、查緝移轉訂價，對臺商企業所帶來的影響。

一、產業轉移政策與移轉訂價查緝對臺商企業營運影響不大

表 1 2023 年夏天湘南三市追蹤調查與初訪企業基本資料

企業名 (屬國)	2023 年 訪談日期 ⁷	產業類別	地點與 投產時間	訪問時的員工數(人)	
				2015 年	2023 年
追蹤調查					
A(臺)	◎ 7/5	電子組裝	2012 衡陽	約 2,000	3,000 多
B(日)	◎ 停業	電子零組件	2008 衡陽	約 1,000	-

7. 這次湖南省的田野調查是藉由湖南省臺辦的協助，安排 2015 年訪問過的企業進行再訪，企業訪問時間原則是配合企業方便的時間。每家企業進行訪談的時間大約是兩小時左右，但是也可能因為廠商的時間因素，縮短至一小時。表 1 與表 2 所列的訪談企業（包含 2015 年與 2023 年的

企業名 (屬國)	2023 年 訪談日期	產業類別	地點與 投產時間	訪問時的員工數(人)	
				2015 年	2023 年
C(陸)	◎ 7/5	鉛電池	2008 衡陽	751	960 多
D(陸)	◎ 7/5	高爾夫球具	2012 衡陽	282	397
E(陸)	◎ 7/5	鎳、鋰電池	2011 衡陽	550	約 500
F(陸)	◎停業	網路系統服務	2011 衡陽	200 多	-
G(臺)	◎ 7/6	電子零件	2010 衡陽	700 多	約 2,000
H(臺)	◎ 7/1	鞋業	2010 永州	約 6,000	約 2,000
I(臺)	◎ 7/1	電子零件	2008 永州	約 800	約 500
J(臺)	◎ 7/1	汽車零件	2007 永州	約 300	停業 ⁸
K(臺)	◎ 7/2	紡織	2014 永州	150	90 多
L(臺)	◎ 7/3	鞋業	2013 永州	約 4,200	1,800-2,000
M(臺)	◎ 7/2	針織	2003 永州	約 600	90 多

兩次田野調查)主要是以臺商企業為主,但是也有一些陸資企業,這是因為筆者在委請湖南省臺辦介紹訪談企業時,是希望以臺商為主,如果當地沒有適合訪談的臺商,其他與臺商類似營業型態(出口導向為主)的陸資或外商也可。在筆者的研究中,這些陸資企業,就成為臺商的比較研究對象。雖然筆者目前訪談過的陸資企業比較少,作為臺商比較研究的解釋力有限,但是筆者觀察到,陸資的中小型企業及相關供應鏈,因為缺乏海外投資經驗,因此對於海外投資較為保守,例如生產高爾夫球具的企業D,因其產品受中美貿易戰關稅影響大,企業主已經去越南考察過。但因為當地陸資供應鏈無意願配合,最後決定不去越南設廠(2023年7月5日訪談企業D的經理人)。這種因為缺乏海外經驗放棄去越南投資的個案在臺商較少見。筆者希望未來可以訪談更多陸資企業,作出比較有解釋力的臺企與陸資企業的比較研究。

8. 企業J是汽車零件工廠,但因為配套的當地汽車成車工廠在2018年停業,企業J便逐漸縮小規模,到2023年元月停止生產。目前企業集團的湖南株洲市工廠繼續營運,永州工廠停工後,廠房部分出租並等待出售。當天訪問對象為停工後的留守員工。

企業名 (屬國)	2023 年 訪談日期	產業類別	地點與 投產時間	訪問時的員工數(人)	
				2015 年	2023 年
N(臺)	◎ 7/2	鞋業	2006 永州	約 2,800	約 2,200
O(臺)	◎停業	觀光	2015 永州	36	-
P(陸)	○○未訪 ⁹	電子業	2001 郴州	2,000 多	-
Q(臺)	○○ 7/3	電子業	2007 郴州	6,000 多	2,800
R(陸)	◎停業	電梯	2011 郴州	200 多	-
S(臺)	○○停業	鞋業	2010 郴州	702	-
T(陸)	◎停業	機械設備零件	2014 郴州	110	-
U(臺)	○○ 7/3	電子零組件	2005 郴州	532	180
V(臺)	○○停業	電子零件	2008 郴州	600 多	-
初訪企業					
W(臺)	7/4	工具機	2018 郴州	-	約 20
X(陸) ¹⁰	7/4	製鞋	2017 郴州	-	200-300
Y(臺)	7/5	模具	2012 衡陽	-	約 2,000

資料來源：作者自行製作。

說 明：1. ○是 2011 年訪談過的企業；◎是 2015 年訪談過的企業。

2. 灰底企業，B、F、O、R、S、T、V，因為停業或當地生產據點撤出，沒有訪談。

如同前面所述，雖有 2014 年的 62 號文風波，但在 2016 年中國政府出臺一系列支持產業轉移政策後，中國的產業轉移政策就呈現一種穩定狀態，一方面中央政府有法規給予產業轉移企業一定的優惠，

9. 未訪問企業 P 的原因，係其產權轉移不再屬於當地政府管轄企業，因此當地政府不方便介紹。

10. 企業 X 原本為陸臺合資企業，2022 年臺方撤出，變成純陸資企業。陸方出資者原為鞋業貿易商，對工廠營運較不熟悉，2022 年臺方退出經營後，陸方找了一位臺籍鞋業老經驗經理人來負責工廠管理，當日訪談對象即是此臺籍總經理。

但是也限制地方政府提供過度優惠來招商。在這樣的法規架構下，雖然地方政府同樣積極招商，但是看不到 2010 年代中期以前那種推動產業轉移的熱度。

因此，筆者 2023 年夏天在湘南三市調查時，問及企業對於產業轉移政策與政府支援政策有何看法，多數企業沒有表達太多意見，他們沒有批評政策不支持，但也沒有表示有獲得特殊的援助。不過儘管地方政府無法提供像 2010 年代中期以前的豐厚優惠措施，但是地方政府的企業服務積極度依舊不減，例如企業 I 反應公司門口沒有公車站牌（企業詳細資料請見表 1），員工不方便上下班，當地政府立刻進行調整。

筆者 2023 年在湘南三市的田野調查中，受訪企業除了對於產業轉移政策沒有表達什麼意見外，對於移轉訂價問題，也沒有表示有影響到企業營運。如前所述，2018 年中美貿易戰爆發之後，中國政府為了安撫臺商而暫停了移轉訂價查緝。2018 年到筆者 2023 年田野調查的五年間，因為沒有實際查稅動作，臺商對於此議題，相較 2016 年與 2017 年，是比較沒有危機意識的。此外，2016 年的嚴厲查緝主要發生在沿海地區，在媒體報導中，內陸地區臺商並沒有傳出「災情」。因此，就移轉訂價查緝而惡化的投資環境，這一個 2010 年代中期以後困擾臺商的因素，位於內陸地區的臺商可能是較無感的。

二、五險一金是企業關注的焦點

相較於企業沒有反應產業轉移政策與移轉訂價查緝對其營運造成影響，在 2023 年的田野調查中，許多企業還是反應五險一金是他們營運的主要困擾之一。比較 2015 年的田野調查，2023 年臺商企業在處理五險一金有了以下變化。

（一）五險一金投保率明顯上升

2015 年的田野調查時，裕元公司東莞廠的罷工事件已經發生，企業在五險一金議題上明顯承受壓力，受訪的高毛利高技術電子廠會

明確表明員工的五險一金全部加保，但是毛利較低的傳統產業，在員工五險一金議題上則較不明確說明，不過也有少數企業願意明白說明。五險一金是彈性處理，例如表 1 的企業 S 在 2015 年訪談時坦承，養老保險並沒有全保，因為員工多數做不滿三年，替他們保養老保險意義不大，而且養老保險員工自身也必須每個月繳 200 人民幣，以後享用的機會卻不高（退休後留在當地的機會低），員工加保意願不高。¹¹ 2015 年訪談時，企業 V 也承認，養老保險是彈性處理，幹部們是全部加保，但是一般普通工人並沒有加保。¹²

惟 2023 年的田野調查中，絕大多數訪談企業，¹³ 不論是低毛利的傳統產業或高毛利的電子業，都明確表示所有員工的五險一金有加保。雖然有幾家企業表示「一金」的住房公積金並沒有替員工加保，但是明確表明的態度，與 2015 年在此問題上的閃躲態度有明顯差異。

（二）各地方的五險一金負擔差異成爲企業區位選擇的考量因素之一

企業的五險一金負擔，基本上是由兩個因素決定：繳費比例與繳費基數，兩者相乘即是企業的實際負擔金額。中國各地方政府關於五險一金的繳費比例與繳費基數存在差異，舉例而言，以 2016 年的資料爲例，養老保險的企業方負擔率，北京與上海都是 20%，廣州只有 14%（麥世宏，2017），這種差異已經成爲臺商企業生產區位選擇的成本考量因素之一。

在湖南省的田野調查中，企業 I 表示在蘇州也有生產據點，但是蘇州地區勞動成本較高，因此在 2021 年之後，蘇州廠能自動化的製程盡量自動化，不能自動化的製程就慢慢轉移到湘南的生產據點。

11. 2015 年 7 月 30 日訪談企業 S 的經理人。

12. 2015 年 7 月 31 日訪談企業 V 的經理人。

13. 但是也有少部分訪談企業表示，因爲 2023 年面對全球性經濟不景氣，公司經營困難，五險一金就只能爲部分員工加保。

而企業 I 的經理人在比較蘇州與湖南省的生產成本時，一個重要的差異在於，養老保險的企業負擔費率，在湖南省是 16%，而江蘇省是 20%。另外在訪談中，企業 I 經理人也說，養老保險的企業負擔費比例在廣東東莞只有 12% 到 14%，暗示湖南省其實還有下調的空間。¹⁴

（三）企業面對來自離職員工的五險一金訴訟

與 2015 年的田野調查相較，2023 年訪談企業的員工有明顯高齡的傾向，屆齡退休員工的增加，為企業帶來五險一金訴訟的風險，也讓企業不得不幫員工保滿五險一金。由於中國工廠女工的法定退休年齡是 50 歲，像表 1 企業 Q、U 這種在 2000 年代就在湖南設立生產據點的產業轉移企業，女工們工作 10 多年之後，部分員工即已逐漸到了退休年齡階段。

儘管臺商們在 2014 年的裕元公司東莞廠罷工事件後，就警覺到五險一金的危險，傾向全面加保員工的五險一金，但是 2014 年之前未加保的部分，當員工屆齡退休要離職時，就成為員工向公司提出訴訟的理由。筆者於 2023 年訪談企業 U 時，經理人坦承在前一次訪問（2015 年）的時候，員工的五險一金並沒有保齊，後來公司在 2017 年繳交了 800 萬人民幣，補齊全體員工的五險一金，但是 2017 年之前沒有保到五險一金的部分，就成為離職員工提告公司的理由。目前企業 U 在法院有超過 20 個被告的案子，不過企業 U 公司經理人分享這個問題時，表情卻沒有很沉重，主要是因為五險一金被告在判決上也大概有一個企業「花錢補償」的「市場行情」，例如養老保險欠員工一年的年資就賠償一個月的薪資。

雖然五險一金的歷史舊帳可以用賠償解決，但其造成奔波法院的成本確實也成為企業的營運負擔。¹⁵ 擔心日後被員工提告的壓力，約

14. 企業 I 經理人也有表示，原本湖南省的負擔費率也是 20%，在 2015 年才降到 16%。2023 年 7 月 1 日訪談企業 I 的經理人。

15. 2023 年 7 月 3 日訪談企業 U 的經理人。

束著企業對現行員工要確實做好五險一金，這成爲 2023 年訪談時臺商企業對員工加保五險一金態度更積極的重要因素之一。

（四）高齡員工無險可保的困境

臺商企業屆齡退休員工的增加，對於企業的另一個困擾，是對於留任員工沒有保險可以加保。如前所述，中國的五險一金制度，讓男性勞工在 60 歲、女性勞工在 50 歲就達退休年齡，但這些員工往往在生產線上還有生產力，具有長期累積工作經驗的熟練工優勢，且本人也還有繼續工作的意願，但因爲中國退休法令的限制（金剛等，2023：78-89），¹⁶ 企業也只能配合。

在訪談中，企業 K 表明目前有 20 多位員工超過法定退休年齡，這些員工大多是跟著老闆設廠的老員工，其中也有超過 70 歲的員工。針對超過退休年齡的留任員工，在東莞地區有特殊工傷保險，但是企業 K 所在地的湘南並沒有，因此企業 K 所能做的，就是規定危險度較高的車間，一定要在法定退休年齡內、有工傷保險的員工才能進入工作；超過法定退休年齡的員工，就只能在危險度較低的車間內工作。¹⁷

（五）企業持續以自動化與外包降低勞動成本負擔

如同郭永興、李孔智（2017：26-55）指出，2010 年代產業轉移到內陸的臺商企業，以生產製程自動化和外包來降低包含五險一金在內的勞動成本負擔。2023 年夏天筆者在湖南觀察到，自動化與外包的趨勢仍然持續。企業 Q 在訪談中說，雖然 2023 年的員工數連 2015 年的一半都不到，但是 2023 年的產值與 2015 年相比，增加了 1.3 倍以上，除了持續的自動化之外，公司在 2018 年起也正式啓動鼓勵內

16. 中國政府在 2024 年 9 月全國人大常委會通過新退休法令。2025 年後的 15 年間，逐步將男職工法定退休年齡由 60 歲延至 63 歲，女幹部由 55 歲延至 58 歲，女職工則由 50 歲延至 55 歲。

17. 2023 年 7 月 2 日訪談企業 K 的經理人。

部創業的計畫，協助員工創業成為公司的外包企業或零件供應商，將難以自動化的勞動密集製程，外包給這些衛星工廠，以降低勞務管理負擔。根據企業 Q 在 2020 年的調查，這些衛星工廠企業在郴州地區的總員工高達兩萬人。¹⁸

伍、中美貿易戰後的中國臺商投資：深化發展與風險分散並行

在上一部分我們可以了解，雖然 2010 年代中期以後，中國政府的重要政策轉折（產業轉移政策轉變、五險一金、移轉訂價查緝），在啓動的時候確實對當時的臺商營運帶來很大衝擊，但在經過中國政府的補救措施及中美貿易戰後留住臺商的措施後，在 2023 年夏天筆者的湘南田野調查時，這些 2010 年代的重大政策轉變，對臺商營運來說，已經不造成重大影響。就算臺商會因為過去五險一金的「歷史舊債」被員工告上法院，企業也能夠以合理的補償金來處理。因此中國政府政策影響下的投資環境，已經不像臺灣媒體在 2010 年代所形容的「獵殺臺商」。但是 2018 年開始的中美貿易戰，又對臺商帶來什麼樣的影響呢？

如表 2 所列，筆者 2023 年夏天訪談的 17 家企業中，除了兩家企業以中國內銷市場為主，不受中美貿易戰直接影響外（企業 J、W），剩下 15 家多少有受中美貿易戰影響的企業中，因為貿易戰而營業額萎縮的有五家，¹⁹ 持平的有一家，成長的有九家。這顯示在中

¹⁸ 2023 年 7 月 3 日訪談企業 Q 的經理人。

¹⁹ 與 2015 年訪問企業相較，實際上因為中美貿易戰而營業額萎縮的企業可能更多。表 1 中的企業 B、F、O、R、S、T、V，是筆者在 2015 年有訪問過，但到了 2023 年因為停業或當地生產據點撤出而沒有訪談的企業。因為沒有對這些撤退企業進行訪談，因此無法確定他們撤出湘南的原因是否是因為中美貿易戰（或者是新冠肺炎或其他因素），但是也因此無

美貿易戰後，受益於新冠肺炎所帶起的宅經濟消費熱潮，不少企業在 2018 年到 2022 年之間，即使受到中美貿易戰的影響，營業額仍超越貿易戰之前。

表 2 2023 年湘南三市訪談企業的近年營運狀況與中美貿易戰後經營策略

企業名 (屬國)	與 2015 年 的營運相比	2018-2022 年 營運狀況 ²⁰	2018 年後經營策略	2018 年後 海外設廠
A(臺)	成長	逐年成長	生產線部分外移	2019 越南
C(陸)	成長	2019-2022 年 每年成長 12%	生產線部分外移	2018 越南
D(陸)	成長	大幅成長	爭取日韓訂單	無 ²¹
E(陸)	成長	成長	預計擴大湘南廠規模，將深圳廠的產能移轉過來	無
G(臺)	成長	成長	1. 生產線部分外移 2. 持續擴產	2020 越南
H(臺)	成長	成長	中國內銷比例增加	無
I(臺)	2015-2018 年成長	持平	將蘇州廠的部分產能移轉到湘南廠	無
J(臺)	萎縮	內銷為主，不受貿易戰影響	內銷汽車的零件廠，因配套企業停產，2023 年起停業	無

法排除可能是中美貿易戰所造成。

20. 雖然田野調查時間是 2023 年夏天，但是因為 2023 年遭遇到全球性製造業不景氣，為了區隔 2023 年不景氣對企業營運的影響，因此田野調查中，筆者是詢問貿易戰後到 2023 年這一波不景氣之前（2018 年至 2022 年）的營運狀況。

21. 此處的無海外設廠，是指訪問的湘南廠無直接海外設廠，但是不包括企業集團母公司有無在中國以外第三地設廠。

企業名 (屬國)	與 2015 年 的營運相比	2018-2022 年 營運狀況	2018 年後經營策略	2018 年後 海外設廠
K(臺)	萎縮	萎縮	1. 中國內銷增加 2. 撐過目前不景氣 3. 2022 年結束昆山廠，訂單移到湘南	無
L(臺)	萎縮	萎縮	1. 母公司將該廠產能的一半以上移轉到集團的越南廠 2. 該廠未來以維持現狀為目標	無
M(臺)	萎縮	萎縮	1. 主要生產線外移 2. 湘南廠成配套廠	2020 柬埔寨
N(臺)	成長	2020-2022 年 成長 20%	將廣東長安廠收起來，中國產能集中於湘南廠	無
Q(臺)	成長	成長	1. 導入車用產品 2. 內銷中國市場 3. 擴建新廠	無
U(臺)	萎縮	每年業績減少 5%-10%	建構中國與非中國兩條生產線	2022 越南
W(臺)	2018 成立	內銷為主，不受貿易戰影響	2022 年起受不景氣影響，現努力維持現狀	無
X(陸)	2017 成立	成長	生產線部分外移	2022 越南
Y(臺)	2023 初訪	2020 年業績開始下滑，2021 年與 2022 年降 5%	維持現狀	無

資料來源：作者自行製作。

儘管中美貿易戰之後，有些廠商為了降低中美貿易戰的風險或在客戶的要求下，前往東南亞設廠，但這不意味著這些企業在中國的營業出現了狀況，如表 2 所示，2018 年中美貿易戰之後，有六家企業到東南亞設置了新生產據點，但是其中中國據點營業額萎縮的只有兩家（企業 M、U），其他四家企業都是中國生產據點持續成長的情況

下（企業 A、C、G、X）前往東南亞設立工廠，顯然對這些工廠而言，避險與配合客戶需求才是海外設廠的主因，並非是從中國撤退到海外。

再者，企業 M 與 U 雖然在中美貿易戰之後，湘南據點呈現業績萎縮的狀態，但是在企業訪談中，這兩家企業都還是表示將來要維持湘南生產據點。企業 M 是生產毛衣的針織廠，美國市場占營業額九成。貿易戰之後企業 M 的產品被課徵懲罰關稅，額度依照毛衣成分含量，少則 10%，多則 20% 以上。2020 年在客戶的要求下，將主力生產線轉移到柬埔寨，然而由於柬埔寨產業供應鏈不成熟，生產用材料幾乎都要國外進口，因此湘南廠成爲柬埔寨廠的配套廠，協助柬埔寨採購與管理生產材料。²² 生產消費電子零件的企業 U 雖然在中美貿易戰之後，每年業績減少 5% 至 10%，因此不得不到越南設廠生產，但是因爲中國有完整的產業供應鏈與熟練的勞工，因此未來還是會維持湘南廠，負責組裝產品出口到非美國市場及零組件生產，而越南工廠就組裝產品出口到美國。²³ 因此，這兩家中國據點業績萎縮的臺商，他們的海外新設廠也非全然要撤退中國，而是因應中美貿易戰帶來的業務挑戰所進行的跨國生產鏈重組。

在 2023 年夏天的田野調查，筆者也發現到，即使在中美貿易戰之後，部分企業仍持續對於湘南生產據點進行投資興建新廠房，顯然中美貿易戰沒有改變這些企業要繼續深化發展中國據點的策略。筆者在湖南的調查發現，電子零組件廠的企業 G 與 Q，在中美貿易戰後都持續擴大投資。企業 G 在 2015 年訪問時，月產 300 萬人民幣的電子零組件，但隨著模具能力強化，產量大幅提升，在 2023 年訪問時月產值上升到 1,300 萬人民幣。由於企業 G 的主要產品爲電子產業中低端的連接線，單價不高，因此受中美貿易戰的影響低。在工廠持續

²²2023 年 7 月 2 日訪談企業 M 的經理人。

²³2023 年 7 月 3 日訪談企業 U 的經理人。

成長，並且產品性質受貿易戰影響低的評估下，企業 G 在 2019 年興建新工廠大樓，到 2023 年為止，廠房新建投資了 1.5 億人民幣，設備也投資了 1 億人民幣。²⁴

企業 Q 也是電子零組件廠，儘管與 2015 年訪問相比，員工數從 6,000 多人減少到 2,800 人，但是這是由於自動化導入的效果，而非企業規模的縮水。訪談時企業 Q 的經理人表示，比起 2015 年，2023 年的產值大概成長 1.3 倍。而企業 Q 成長的主要動力來源來自兩部分，其一是隨著電動車產業崛起，企業 Q 在 2018 年導入車用產品，到了 2023 年該類產品已經占營業額的四成；另一則是 2018 年企業 Q 跟中國政府爭取到內銷許可，到了 2023 年中國內銷市場已經占其三成的營業額。中國內銷市場、電動車市場成爲企業 Q 的新成長來源，加上其主產品爲低單價電子零件，受貿易戰影響低，因此企業 Q 看好未來在中國的發展，2022 年興建第三廠房，投資金額 3.5 億人民幣。²⁵

由上述討論，我們可以了解到中美貿易戰下，臺商不得不採取生產據點「中國加一」的避險措施，但就 2015 年與 2023 年夏天的兩次田野調查，筆者發現這八年間維持成長的企業，即使在中美貿易戰之後也繼續深耕中國的經營。此外，就算有部分企業因爲產品特質（例如美國爲主要出口市場），而將主要生產線移出了中國，但由於中國在製造業的競爭優勢（例如完整的產業供應鏈），企業依舊保留中國據點，處理部分核心業務（例如生產原料採購與供應）。亦即是，中美貿易戰確實使得臺商重組他們的跨國生產鏈，但不是只有單純地撤退中國，而是在第三國新設據點進行風險分散之外，同時也有部分臺商選擇繼續深化中國既有據點。²⁶

²⁴2023 年 7 月 6 日訪談企業 G 的經理人。

²⁵2023 年 7 月 3 日訪談企業 Q 的經理人。

²⁶如果本文將來可以根據臺商的企業規模、所屬產業性質、類別、協力生

陸、結論

一、本研究的貢獻

自從 2018 年中美貿易戰之後，國內輿論與媒體就很關注中國大陸臺商的動向，很遺憾地，媒體報導僅著重於臺商撤退論；不過就美國智庫 CSIS 與工總的會員問卷調查來看，皆顯示還是有部分臺商選擇繼續投資中國。

筆者長期在湖南省南部田野調查臺商，基於 2015 年與 2023 年針對同一批臺商企業的訪談資料，本文可以分析出臺商在種種環境變化下的實際投資行為。此外，在 2023 年夏天筆者的田野調查中，臺商們反應投資經營上的憂慮時，不只是臺灣主流輿論所關心的中美貿易戰，也包括一些從 2010 年代中期以後中國政府的重大政策轉變。因此，本文不只討論中美貿易戰，也探索 2010 年代中國政府政策轉變所帶來的影響。

中國政府在 2010 年代中期以後，有三次強烈的政策衝擊：產業轉移政策轉變、五險一金負擔明確化、移轉訂價查稅。這些衝擊性政策出臺後，爲了緩解衝擊力道，中國政府都推出補救措施。並且中美貿易戰爆發後，中國政府爲了挽回臺商信心，某些衝擊性政策的施行立刻暫停。因此儘管 2010 年代臺灣媒體形容中國的這些衝擊政策是「清算臺商」，但事實上，到了 2023 年這些政策已經是臺商可控管的風險。

筆者 2023 年夏天在湘南的田野調查，證實了中國政府的產業轉

產分工地位等因素，來解析何種類型臺商在中美貿易戰影響下會有如何的對策與經營策略，本文會更有學術貢獻。遺憾的是，這樣類型學的解析需要足夠的樣本，以避免過度推論的危險，而本文目前樣本數還不足（不論是臺商的產業類別、規模或所處地理區位等皆是）。因此筆者期待，將來持續在中國田野調查，累積足夠樣本，以進行更有學術參考價值的臺商類型與中美貿易戰對應方式之類型學分析。

移政策轉變與移轉訂價查稅，目前並不會對臺商的經營造成影響。而落實五險一金加保，雖然會替企業增加生產成本，不過現在臺商也將落實五險一金視為當然，以避免日後被員工告上法院。同時，企業也與 2015 年筆者調查時一樣，持續導入自動化並將勞力密集製程外包，以降低勞動成本的負擔；與 2015 年筆者調查時不同的是，隨著員工的高齡化，中國僵硬的退休制度，讓臺商面臨聘用退休屆齡員工卻無險可保的困境。

而關於中美貿易戰的影響，雖然臺商為了避險，在 2018 年後有將生產線往中國以外的第三地佈點的趨勢，但這樣的佈局不等同於撤退論。首先，就算有些臺商重度依賴美國市場，而將主要生產線移到東南亞，但礙於東南亞目前的產業供應鏈還是不如中國完整，這些臺商依舊保有中國據點，作為原料採購等重要業務的佈點。此外，也有不少中國據點維持成長的臺商，在中美貿易戰之後還是繼續投資擴廠，維持在中國的成長路線。因此客觀來說，中美貿易戰對臺商的影響不是簡化的撤退論，而是臺商考慮到中美貿易戰風險後的多元佈局。

然而我們也要認識到，本文的發現是依據筆者在湖南省南部田野調查所得，是否能推論到全中國臺商，恐怕還需要更多不同地區臺商的調查，才能確認。²⁷ 舉例來說，根據媒體報導，過去幾年華東地區

²⁷期許本文將來可以往量化研究的方向努力。本文的質化研究，雖然可以透過當地經理人的訪談，獲得國內學界、媒體所不了解的中國臺商營運狀況，但是一個地區的田野研究結果要推論到全國臺商，就會有過度推論的危險，這是質化研究本身的局限。為了彌補這個局限，展望將來的研究，我們可以將本文研究的發現，例如「2010 年代中期以後的五險一金風波、移轉訂價查緝等問題已經對臺商的營運不造成重大影響」、「中美貿易戰之後，除了海外投資避險外，也有臺商繼續選擇深化中國投資」等，轉化成問卷內容，針對大陸臺商進行廣泛性的問卷調查，以此來了解本質性研究的發現，是否具有中國全體臺商的廣泛性。同時，

臺商的撤退非常明顯（黃煒軒、黃仔彤，2023），在臺商撤退較明顯的地區，其是否有不同的經營策略，值得我們將來進一步確認。²⁸

此外，本文的訪談對象，都是至少將部分業務留在中國的企業，也就是這些企業承受了產業轉移政策轉變、五險一金負擔明確化、移轉訂價查稅，以及中美貿易戰這些衝擊之後，還是選擇至少部分業務留在中國，自然會對中國的投資環境較為肯定。而在上述衝擊影響下選擇離開中國的臺商，對於這些衝擊的看法應該會有所不同。無法蒐集到完全撤離中國的臺商，對於中國衝擊政策與投資環境的看法，是本文的一大局限。

本文發現，2010年代中國的衝擊性政策，如五險一金的明確化，在2023年已經是臺商可控管的風險；但是如同舒耕德（Schubert, 2024: 205-220）所描述，臺商未來的風險管控重點，在於如何在複雜的地緣政治環境中，滿足西方顧客的「友岸外包」（friendshore）、

本文採用深度訪談法，因為訪談進行中，受訪者手邊並沒有準備好的企業營運數據可提供，因此較難取得企業營運的各種成本、營收、員工等數據，也因此本文較無法以數字變化的圖表等一目了然的方式來說明中國投資環境變化對臺商的影響，實為一大遺憾。不過如果透過問卷調查的量化研究，企業就有時間來填表各種營運資料，讓研究可以有企業營運數字變化等明確資料，來進行更有說服力的分析。

²⁸本文在研究方法的局限下，並未深入探討中國官方政策與投資環境變動，對於企業經營的深層次影響，例如企業內部運營（經營績效變化、成本結構變動）、臺灣母公司與中國子公司的關係、財務狀況、市場行銷策略及人力資源配置等的具體影響，實為遺憾。展望未來的研究，筆者希望可以進一步深化研究方法，從本文的深度訪談延伸到長期企業駐點與參與觀察法，在獲得企業信任的情況下，長期在數家企業內部駐點，以此獲得企業的深度資訊，並對企業內部管理進行全面性分析。此外，在長期企業駐點的基礎上，能夠將研究觸角延伸到臺商以外的中國民營企業與其他外資，進行比較研究，將會使我們對於中國投資環境變化對企業影響的分析有更全面性的了解。

縮小中國生產規模的要求，同時還能維持中國市場的商業利益。將來爲了精進本文的研究成果，參考舒耕德觀點，觀察動態的國際政經局勢下，中國投資環境變化及臺商的風險管理佈局，並且，持續對中國臺商進行田野訪談是不可或缺的研究工作。

二、未來與全球生產網絡理論對話的可能

最後，本文著重近 10 年（2015 年至 2023 年）來，中國大陸投資環境轉變與臺商營運策略的實務性分析，因此較少與既有的學術理論進行對話。然而本文的發現應該有潛力與近來受學術界注目、全球生產網絡理論架構下的「重構」（recoupling）、「脫鉤」（decoupling）等概念進行對話。在中美貿易戰之前，全球生產網絡理論較多討論集中在跨國企業與區域經濟發展連結的「策略共伴」（strategic coupling）過程。楊偉聰（Yeung, 2015: 1-24）認爲策略共伴是「區域」與「跨國企業」雙方在有利可圖的情況下進行合作，區域可以成爲全球生產網絡中的分工據點，帶來產業發展的機會，而跨國企業則是在地區中獲取經濟利益（例如透過在當地較低工資來降低生產成本）。因此策略共伴可說是一個合作與談判的過程，一端是全球生產網絡的各種行動者（例如跨國領導企業、領導企業的代工廠、產品的消費者與市場），另一端是區域的各種機構與制度（例如政府官方組織、勞工組織、商業協會），藉由兩端的談判妥協與合作，全球生產網絡進入區域，爲區域帶來發展。

雖然在楊偉聰（Yeung, 2015: 1-24）的理論架構下，區域經濟發展與全球生產網絡的合作關係是一種動態過程，包含了結合過程的「策略共伴」、結合關係重組的「重構」、結合關係結束的「脫鉤」，但中美貿易戰之前，全球生產網絡在中國的發展並沒有遭遇到嚴重的脫鉤問題。²⁹ 且在中美貿易戰之前，不少學者以「策略共伴」

²⁹ 有一個比較特殊的情況是，在 2000 年代後期開始的中國產業轉移政策

概念分析中國各地如何與全球生產網絡合作發展經濟，例如中國內陸個別城市資訊製造業崛起的過程就相當受重視，像是成都研究的范·格倫斯文與王琛（Van Grunsven & Wang, 2013: 171-202）；重慶研究的高博洋等人（Gao et al., 2017: 231-257）、楊春（Yang, 2017: 21-31）等。

2018 年開始的中美貿易戰與 2020 年起席捲全球數年的新冠肺炎疫情，讓全球生產網絡遭遇前所未有的衝擊與挑戰，全球生產網絡研究取徑的學者，也著手理論性地建構過去全球生產網絡理論中較少被討論的「風險」（risk）因素與其影響（Yeung, 2021: 428-438; Völlers et al., 2023: 1838-1858）。在實務研究上，也有學者探討中美貿易戰與新冠疫情對全球生產網絡脫鉤中國的影響，例如楊春與陳元通（Yang & Chan, 2023: Article 103028）就研究在中美貿易戰的背景下，手機製造產業（特別是韓國三星企業的供應商）離開中國，在越南重構生產網絡的過程。

目前全球生產網絡研究的趨勢，不僅在理論上納入風險的影響，在實務分析上，也從過往重視促進經濟發展的「策略共伴」過程，擴大到由風險（如中美貿易戰）所觸發的「重構」與「脫鉤」過程。這樣的理論發展脈絡，適合本文的研究主題，例如本文研究發現中美貿易戰確實有讓湘南臺商將部分生產線轉移到東南亞，這可說是由中美貿易戰之風險，所引發的「重構」與「脫鉤」。

此外，本文也發現過去 10 年（2015 年至 2023 年）來，除了中美貿易戰之外，中國政府政策改變所引發的投資環境變化，例如產業轉移政策的轉變、五險一金風波、移轉訂價查緝等，都對臺商營運造

中，略有些強制性的「騰籠換鳥」政策，亦即是將傳統勞動密集產業從沿海趕到內陸地區，可說是發生「脫鉤」現象。學者認為在這種情況下，外商被迫「脫鉤」沿海地區，轉移到內陸地區與內陸城市「策略重構」與「策略共伴」，開啓新的生產網絡（Yang, 2013: 1046-1063）。

成重大衝擊。之後中國政府爲了穩住臺商反應，也陸續推出各種緩衝政策。若由全球生產網絡的理論來看，中國政府的政策衝擊、臺商的反應與中國官方的補充措施，都可以看成是全球生產網絡「重構」過程的一環，且在這個重構過程中，有些臺商甚至選擇了「脫鉤」中國（例如五險一金風波後，部分傳統產業臺商撤離中國）。

因爲中國政府政策轉變，使得臺商有「重構」或「脫鉤」其在中國生產據點的分析，在理論架構而言，是很適合與全球生產網絡的理論進行對話。學者們在建構全球生產網絡理論時，就考慮到五種可能的風險，分別爲：經濟（economic）、產品（product）、管制（regulatory）、勞工（labour）與環境（environmental）（Yeung & Coe, 2015: 29-58），而本文所討論的中國政府政策改變，可視爲政府管制改變所造成的風險。儘管全球生產網絡理論所建構的五大風險，在其相關文獻後來的討論中，比較沒有得到重視，但中美貿易戰的發生已經引發全球生產網絡學界對於管制風險的討論（Yeung, 2021: 428-438）。若未來將 2010 年代中國政府政策改變的過程，帶入全球生產網絡理論的管制風險概念來討論，相信可以產生有趣的學術對話。

本文的發現，可說是確認早在中美貿易戰之前，臺商重構中國的生產網絡已經持續在進行，只是這些由中國政策改變所引起的重構或甚至脫鉤之發生機制、過程與影響，與 2018 年之後美國政策所觸發的中美貿易戰不同，難以放在單一論文內討論。將來可能的研究方式，是就中國政府單個政策內容逐一討論並分析其過程與影響，才能得到個別政策如何造成臺商重構（或者脫鉤）生產網絡的清楚圖像。

收件：2024 年 4 月 22 日
修正：2025 年 1 月 16 日
採用：2025 年 1 月 26 日

參考文獻

- 大陸委員會（2023）。中國大陸臺商投資動向及產業分布研究調查（摘要）。大陸委員會，12月。<https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/refile/7845/79920/3200d7ef-07aa-419f-b97c-bb90c87c0ef3.pdf> [Mainland Affairs Council (2023). Zhongguodalu taishang touzi dongxiang ji chanye fenbu yanjiu diaocha (zhaiyao). *Mainland Affairs Council*, December.]
- 中國財政雜誌社（未註明）。中國財政年鑑 2020 年卷 / 降低社會保險費率成效明顯。中國財政雜誌社。檢索日期 2023 年 7 月 26 日。https://www.zgcznet.com/yhfw/gkcx/qkgkcxzgcznj/zgcz2020njz/zgcznj2020nj/202204/20220409/j_202204090109000016494378728940733.html [Zhongguo Caizheng Zazhishe (n.d.). Zhongguo caizheng nianjian 2020 nianjuan/ jiangdi shehui baoxian feilu chengxiao mingxian. *Zhongguo Caizheng Zazhishe*. Retrieved July 26, 2023.]
- 中國經濟網（2016）。商務部回應 2015 進出口下降：有四個方面因素。中國經濟網，1 月 20 日。http://intl.ce.cn/specials/zxxx/201601/20/t20160120_8399711.shtml [China Economic Net (2016). Shangwubu huiying 2015 jinchukou xiajiang: you sige fangmian yinsu. *China Economic Net*, January 20.]
- 中華人民共和國中央人民政府（2015）。算算「難以承受」的「五險一金」帳：一些地方繳費占工資逾半。中華人民共和國中央人民政府，3 月 2 日。https://www.gov.cn/xinwen/2015-03/02/content_2824041.htm [The State Council of the People's Republic of China (2015). Suansuan "nanyi chengshou" de "wuxianyijin" zhang: yixie difang jiaofei zhan gongzi yuban. *The State Council of the People's Republic of China*, March 2.]

- 中華人民共和國國務院（2016a）。國務院關於促進加工貿易創新發展的若干意見。中華人民共和國中央人民政府，1月18日。https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/18/content_5033735.htm [General Office of the State Council of the People's Republic of China (2016a). Guowuyuan guanyu cujin jiagong maoyi chuang xin fazhan de ruogan yijian. *The State Council of the People's Republic of China*, January 18.]
- 中華人民共和國國務院（2016b）。國務院關於促進外貿回穩向好的若干意見。中華人民共和國中央人民政府，5月9日。https://www.gov.cn/zhengce/content/2016-05/09/content_5071534.htm [General Office of the State Council of the People's Republic of China (2016b). Guowuyuan guanyu cujin waimao huiwen xianghao de ruogan yijian. *The State Council of the People's Republic of China*, May 9.]
- 包孝先（2017）。大陸6號公告公布轉讓定價調查續加碼。中時新聞網，7月27日。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20170727000144-260205?chdtv> [Bao, X. X. (2017). Dalu 6 hao gonggao gongbu zhuanrang dingjia diaocha xu jia ma. *China Times*, July 27.]
- 史芳銘、游博超、陳傳宗（2016）。大陸轉讓定價3.0正式啓動之解析與台商的因應。兩岸經貿，（299），頁45-51。[Shi, F. M., You, B. C., & Chen, C. Z. (2016). Dalu zhuanrang dingjia 3.0 zhengshi qidong zhi jiexi yu taishang de yinying. *Straits Business Monthly*, (299), pp. 45-51.]
- 江上雲（2015）。台商大撤離 這次來真的！家具、成衣、製鞋、傳統電子……連根式拔起。財訊，5月27日。<https://www.wealth.com.tw/articles/7ac83b42-9aaf-4bb7-a486-652f7bd840a4> [Jiang, S. Y. (2015). Taishang da cheli zheci lai zhende! jiaju, chengyi,

- zhixie, chuantong dianzi liangenshi baqi. *Wealth Magazine*, May 27.]
- 朱柔若 (2015)。企業社會責任與臺商在大陸：罷工下的寶成東莞裕元鞋廠。《展望與探索月刊》，13 (3)，頁 96-106。[Chu, J. J. (2015). The CSR Performance of Taiwanese Enterprises in Mainland China: The Strike at the Dongguan Plant of Pou-Chen Group. *Prospect & Exploration*, 13 (3), pp. 96-106.]
- 吳介民 (2019)。尋租中國：台商、廣東模式與全球資本主義。臺大出版中心。[Wu, J. M. (2019). *Rent-Seeking Developmental State in China: Taishang, Guangdong Model and Global Capitalism*. National Taiwan University Press.]
- 李永然 (2015)。大陸臺商對國務院 2015 年《25 號文》的認識與因應。大陸台商經貿網，6 月 15 日。https://www.chinabiz.org.tw/News/GetJournalShow?pid=162&cat_id=174&gid=191&id=2816 [Lee, Y. R. (2015). Dalu taishang dui guowuyuan 2015 nian “25 Hao Wen” de renshi yu yinying. *China Biz*, June 15.]
- 李 淳、顏慧欣、楊書菲 (2021)。美中貿易戰之趨勢及對臺灣投資與貿易結構之影響。遠景基金會季刊，22 (2)，頁 1-58。[Lee, C., Yen, H. S., & Yang, S. F. (2021). The Development of the US-China Trade War and Its Implications on Taiwan's Trade and Investment Structure. *Prospect Quaterly*, 22 (2), pp. 1-58.]
- 杜啓堯、陳文孝 (2015)。大陸 62 號文實施對臺商租稅優惠的衝擊。會計研究月刊，(354)，頁 25-31。https://doi.org/10.6650/ARM.2015.354.25 [Du, Q. Y. & Chen, W. X. (2015). Dalu 62 hao wen shishi dui taishang zushui youhui de chongji. *Accounting Research Monthly*, (354), pp. 25-31.]
- 周昌湘 (2015)。臺商面對「五險一金」問題的因應策略。大陸台商經貿網，9 月 15 日。https://www.chinabiz.org.tw/News/

- GetJournalShow?pid=162&cat_id=174&gid=195&id=2867 [Zhou, C. X. (2015). Taishang miandui “wuxianyijin” wenti de yinying celue. *China Biz*, September 15.]
- 林昱君（2018）。中國大陸經商環境與臺商投資面臨新一輪變化。經濟前瞻，（178），頁 64-70。[Lin, Y. J. (2018). Zhongguodalu jingshang huanjing yu taishang touzi mianlin xinyilun bianhua. *Economic Outlook Bimonthly*, (178), pp. 64-70.]
- 林昱君（2020）。川習對峙的發展背景與延伸。經濟前瞻，（187），頁 53-58。[Lin, Y. J. (2020). Chuan xi duizhi de fazhan beijing yu yanshen. *Economic Outlook Bimonthly*, (187), pp. 53-58.]
- 林昱均（2020）。新冠肺炎將影響台商移轉訂價架構。工商時報，4月15日。https://ctee.com.tw/livenews/aj/ctee/a07659002020041515133004 [Lin, Y. J. (2020). Xinguan feiyan jiang yingxiang taishang yizhuan dingjia jiagou. *Commercial Times*, April 15.]
- 林苑卿（2023）。台達電今年逾 6 成投資重壓中國為那樁？鄭平：人才和規模！中國產能佔比會從 8 成降到 5 成。財訊，11 月 6 日。https://www.wealth.com.tw/articles/42f73307-f974-4dfd-8715-4f88eee61baf [Lin, Y. Q. (2023). Taidadian jinnian yu 6 cheng touzi zhongya Zhongguo wei nachun? Zheng Ping: rencai he guimo! Zhongguo channeng zhanbi huicong 8 cheng jiangdao 5 cheng. *Wealth Magazine*, November 6.]
- 金剛、宋經翔、張霽雯（2023）。延遲退休政策的國際實踐與中國選擇。北京航空航天大學學報（社會科學版），36（2），頁 78-89。[Jin, G., Song, J. X., & Zhang, J. W. (2023). International Practice of Delayed Retirement Policy and China's Choice. *Journal of Beijing University of Aeronautics and Astronautics (Social Sciences Edition)*, 36 (2), pp. 78-89.]

- 段士良、林瑩甄、楊璧華（2017）。中國大陸查稅政策暨反避稅條款臺商應注意事項。投資臺灣入口網，5月31日。<https://investtaiwan.nat.gov.tw/getFile?file=bcb09217-fb30-4018-95bd-10d79a9cf8cd.pdf&Fun=ArticleAction&lang=cht> [Duan, S. L., Lin, Y. Z., & Yang, B. H. (2017). Zhongguodalu chashui zhengce ji fanbishui tiaokuan taishang ying zhuyi shixiang. *InvesTaiwan*, May 31.]
- 香港貿發局經貿研究（2016）。「一帶一路」：善用中國西部發展機遇。香港貿發局，10月13日。<https://beltandroad.hktdc.com/tc/insights/western-china-route-success-along-belt-and-road> [The Hong Kong Trade Development Council Research (2016). “Yidaiyilu”: shanyong Zhongguo xibu fazhan jiyu. *The Hong Kong Trade Development Council*, October 13.]
- 施景彬、潘家涓（2015）。紅色供應鏈來襲 台商轉型。會計研究月刊，（359），頁86-92。<https://doi.org/10.6650/ARM.2015.359.86> [Shi, J. B. & Pan, J. J. (2015). Hongse gongyinglian laixi taishang zhuanxing. *Accounting Research Monthly*, (359), pp. 86-92.]
- 馬自明、管嫫媛（2018）。中國環保追殺令 終結台商。商業周刊，1月11日。<https://www.businessweekly.com.tw/international/indep/34417> [Ma, Z. M. & Guan, W. Y. (2018). Zhongguo huanbao zhuishaling zhongjie taishang. *Business Weekly*, January 11.]
- 麥世宏（2017）。大陸「五險一金」社會保障制度淺析。大陸台商經貿網，（213），5月15日。https://www.chinabiz.org.tw/News/GetJournalShow?pid=162&cat_id=174&gid=216&id=3088 [Mai, S. H. (2017). Dalu “wuxianyijin” shehui baozhang zhidu qianxi. *China Biz*, (213), May 15.]
- 曹以斌、陳仲興、劉曉霞（2022a）。【台商南向大擴廠2】討好

- 中國扶植紅鏈 蘋果兩面賺還對台商撻狠話。鏡週刊，2月16日。https://www.mirrormedia.mg/story/20220215fin003/ [Cao, Y. B., Chen, Z. X., & Liu, X. X. (2022a). “Taishang nanxiang dakuochang 2” taohao Zhongguo fuzhi honglian Pingguo liangmian zhuan hai dui taishang liao henhua. *Mirror Media*, February 16.]
- 曹以斌、陳仲興、劉曉霞（2022b）。【全文】雙供應鏈成形 台商東南亞大擴廠。鏡週刊，2月20日。https://www.mirrormedia.mg/story/20220215fin006/ [Cao, Y. B., Chen, Z. X., & Liu, X. X. (2022b). “Quanwen” shuang gongyinglian chengxing taishang dongnanya dakuochang. *Mirror Media*, February 20.]
- 郭永興、李孔智（2017）。中國大陸產業轉移政策與內陸台商的企業轉型。產業與管理論壇，19（2），頁26-55。[Guo, Y. H. & Li, K. C. (2017). China's Policies of Industrial Relocation and Business Transformation of Taiwanese Firms in Inland Provinces. *Industry and Management Forum*, 19 (2), pp. 26-55.]
- 陳志柔（2015）。中國威權政體下的集體抗議：台資廠大罷工的案例分析。台灣社會學，（30），頁1-53。https://doi.org/10.6676/TS.2015.30.1 [Chen, C. J. (2015). Popular Protest in an Authoritarian Regime: A Wildcat Strike in Southern China. *Taiwan Sociology*, (30), pp. 1-53.]
- 張弘遠（2015）。大陸發布「62號文件」對臺商影響評析。展望與探索月刊，13（4），頁13-19。[Chang, H. Y. (2015). An Analysis of the Impact on Taiwanese Businessmen after the Issuance of Notice No. 62, PRC State Council. *Prospect & Exploration*, 13 (4), pp. 13-19.]
- 游奕恬（2017）。從OECD「稅基侵蝕與利潤移轉（BEPS）」發展探討我國租稅政策之調整。經濟研究，（17），頁221-240。

- [Yu, I. T. (2017). Discussion on the Adjustment of Taiwan's Tax Policy from the Development of OECD "Tax Base Erosion and Profit Transfer (BEPS)." *Economic Research*, (17), pp. 221-240.]
- 黃健群 (2024)。台商撤離中？大陸台商 2023 年的投資動向評析。中華民國全國工業總會，3 月。http://www.cnfi.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine11303-648-8 [Huang, J. C. (2024). Taishang chelizhong? dalu taishang 2023 nian de touzi dongxiang pingxi. *Chinese National Federation of Industries*, March.]
- 黃煒軒、黃仔彤 (2023)。蘇州台商告白：台商三分之一落跑，剩下工廠還在「產能也不在了」……直擊中國揭「被掩蓋的裁員潮」。今周刊，5 月 3 日。https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183025/post/202305030004/ [Huang, W. X. & Huang, Y. T. (2023). Suzhou taishang gaobai: taishang sanfenzhiyi luopao, shengxia gongchang haizai "channeng ye buzaile" zhiji Zhongguo jie "bei yangai de caiyuanchao." *Business Today*, May 3.]
- 楊卓翰、梁任瑋 (2018)。《產業洗牌》要生存，每年投入 10% 營收拚環保是基本門檻 台商命運走向兩個極端 大者恆大或等著出局！。今周刊，1 月 11 日。https://www.businesstoday.com.tw/article/category/80396/post/201801100021/ [Yang, Z. H. & Liang, R. W. (2018). Chanye xipai》yao shengcun, meinian touru 10% yingshou pan huanbao shi jiben menkan taishang mingyun zouxiang liangge jiduan dazhe hengda huo dengzhe chuju!. *Business Today*, January 11.]
- 楊開煌 (2017)。只要國民待遇而不盡國民義務嗎？。海峽評論，(315)，頁 52-56。[Yang, K. H. (2017). Zhiyao guomin daiyu er bujin guomin yiwu ma?. *Straits Review Monthly*, (315), pp. 52-56.]

- 齊雁冰（2015）。北京五險一金繳存合計費率達 66.3% 小微企業：漲不起工資。人民網，1 月 5 日。http://finance.people.com.cn/BIG5/n/2015/0105/c1004-26323601.html [Qi, Y. B. (2015). Beijing wuxianyijin jiaocun heji feilv da 66.3% xiaowei qiye: zhangbuqi gongzi. *People's Daily Online*, January 5.]
- 臺灣經濟研究院（2024）。兩岸經濟統計月報（第 380 期）。大陸委員會，12 月。https://ws.mac.gov.tw/001/Upload/295/relfile/7819/81017/36941981-a23f-4eba-a803-f18f1a4d8227.pdf [Taiwan Institute of Economics Research (2024). Cross-Strait Economic Statistics Monthly 380. *Mainland Affairs Council*, December.]
- 劉孟俊（2019）。中國大陸投資環境變遷與台商的因應策略。兩岸經貿，（326），頁 4-7。[Liu, M. C. (2019). Zhongguodalu touzi huanjing bianqian yu taishang de yinying celue. *Straits Business Monthly*, (326), pp. 4-7.]
- 劉孟俊、吳佳勳、王國臣（2022）。疫情後兩岸經貿互動趨勢與供應鏈地位變化。中國大陸研究，65（2），頁 45-79。https://doi.org/10.30389/MCS.202206_65(2).0002 [Liu, M. C., Wu, C. H., & Wang, G. C. (2022). Trends in Cross-Strait Trade Interactions and Changes in Supply Chain Status for Post-Covid-19 Period. *Mainland China Studies*, 65 (2), pp. 45-79.]
- 鄧凱元（2016）。紡織股王關閉中國廠 台灣紡織業為何離開中國？。天下雜誌，12 月 30 日。https://www.cw.com.tw/article/5080189 [Deng, K. Y. (2016). Fangzhi guwang guanbi zhongguochang Taiwan fangzhiye weihe likai Zhongguo?. *CommonWealth Magazine*, December 30.]
- 戴瑞芬（2017）。移轉訂價 跨國查稅台資奔逃。經濟日報，7 月 30 日，A9 版。[Dai, R. F. (2017). Yizhuan dingjia kuaguo chashui

- taizi bentao. *Economic Daily News*, July 30, A9.]
- Ang, Y. Y. (2018). Domestic Flying Geese: Industrial Transfer and Delayed Policy Diffusion in China. *The China Quarterly*, (234), pp. 420-443.
- Bekkers, E. & Schroeter, S. (2020). An Economic Analysis of the US-China Trade Conflict. *World Trade Organization*, February. https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd202004_e.htm
- Cheng, H., Jia, R. X., Li, D. D., & Li, H. B. (2019). The Rise of Robots in China. *Journal of Economic Perspectives*, 33 (2), pp. 71-88.
- Gao, B. Y., Dunford, M., Norcliffe, G., & Liu, Z. G. (2017). Capturing Gains by Relocating Global Production Networks: the Rise of Chongqing's Notebook Computer Industry, 2008-2014. *Eurasian Geography and Economics*, 58 (2), pp. 231-257.
- Kennedy, S. (2022). It's Moving Time: Taiwanese Business Responds to Growing U.S.-China Tensions. *Center for Strategic and International Studies*, October 4. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/221004_Kennedy_TaiwaneseBusiness_USChina_0.pdf?VersionId=PFusONTFF8iXPXXw8QtEWgTuB6D3d3ju
- Schubert, G. (2024). Taiwan's Mainland Entrepreneurs (Taishang). In Schubert, G. (Ed.), *Routledge Handbook of Contemporary Taiwan* (2nd ed.) (pp. 205-220). Routledge.
- Van Grunsven, L. & Wang, C. C. (2013). The Evolution of Chengdu as an Inland Electronics "Base" in China and Its Local State. In Hutchinson, F. E. (Ed.), *Architects of Growth? Sub-national Governments and Industrialization in Asia* (pp. 171-202). ISEAS Publishing.
- Völlers, P., Neise, T., Verfürth, P., Franz, M., Bücken, F., &

- Schumacher, K. P. (2023). Revisiting Risk in the Global Production Network Approach 2.0-Towards a Performative Risk Narrative Perspective. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 55 (8), pp. 1838-1858.
- Yang, C. (2013). From Strategic Coupling to Recoupling and Decoupling: Restructuring Global Production Networks and Regional Evolution in China. *European Planning Studies*, 21 (7), pp. 1046-1063.
- Yang, C. (2017). The Rise of Strategic Partner Firms and Reconfiguration of Personal Computer Production Networks in China: Insights from the Emerging Laptop Cluster in Chongqing. *Geoforum*, 84, pp. 21-31.
- Yang, C. & Chan, D. Y. T. (2023). Geopolitical Risks of Strategic Decoupling and Recoupling in the Mobile Phone Production Shift from China to Vietnam: Evidence from the Sino-US Trade War and COVID-19 Pandemic. *Applied Geography*, 158, Article 103028.
- Yeung, H. W. C. (2015). Regional Development in the Global Economy: A Dynamic Perspective of Strategic Coupling in Global Production Networks. *Regional Science Policy & Practice*, 7 (1), pp. 1-24.
- Yeung, H. W. C. (2021). The Trouble with Global Production Networks. *Environment and Planning A*, 53 (2), pp. 428-438.
- Yeung, H. W. C. & Coe, N. M. (2015). Toward A Dynamic Theory of Global Production Networks. *Economic Geography*, 91 (1), pp. 29-58.

Changes in China's Business Environment and Taiwanese Firms' Strategies: A Survey of Taiwanese Firms in the Three Cities of Southern Hunan (2015-2023)

Yung-hsing Guo

(Professor, Department of International Business,
National Taichung University of Science and Technology)

Abstract

Since the 2010s, Taiwanese firms in China have encountered several difficulties. Policy changes by the Chinese government, such as investigations into transfer pricing and the dispute over five social insurance and housing funds, had a significant impact on Taiwanese firms, leading to what Taiwanese media have described as “hunting Taiwanese businesspeople.” The U.S.-China trade war that began in 2018 has also increased tariffs for Taiwanese firms and reports of Taiwanese firms’ retreat from China have become common. Based on fieldworks conducted in 2015 and 2023 on Taiwanese firms in southern Hunan, this paper argues that the high-impact Chinese government’s policy changes in 2010s — more specifically those implemented after the start of the trade war — appear to have become a manageable risk for most Taiwanese firms due to various supplementary policies aimed at mitigating the shock. Although many Taiwanese firms move production lines out of China since 2018, for most of them it is part of a diversification of location rather than a complete retreat. Further

fieldwork in the summer of 2023 reveals that many Taiwanese firms in China have simultaneously built new factories in other countries while expanding existing factories in China.

Keywords: Taiwanese Firms, Industrial Transfer Policy, Five Social Insurances and Housing Fund, Transfer Pricing, U.S.-China Trade War

