

# 企業責任與投資環境： 政府的功能與角色

徐耀滋\*

## 壹、前言

觀察二年一度之 WTO 部長會議，反全球化集團聲勢愈來愈大，儼然成為會議主角，但在投資與貿易自由化大旗掩護下，全球化進程正不斷加速。平國與國傳統之疆界，影響之領域也從先前之經濟層面擴及至文化與政治。此波全球化背後之大推手－跨國企業，也成為許多開發中（包括經濟轉型國家）與低度開發國家最愛與最怕之對象，這些國家一方面視外國直接投資（Foreign Direct Investment, FDI）為經濟發展與現代化趨動力，另一方面又害怕跨國企業掠奪其資源、降低勞動條件及破壞環境，減損其總體經濟福

祉。

依據聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）統計，至 2004 年止目前全球約有 7 萬家跨國公司，在全球設立了 69 萬家的分公司，海外雇用員工總數為 5,739 萬人，海外分公司銷售總額達 18 兆美元，海外分公司資產總額達 36 兆美元（註一）。由上資料可知跨國企業富以敵國之影響力，以及在資金、技術、管理、遊說及法律訴訟上之優勢，許多國家公共治理能力已無法有效監管這些企業，因此經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）一直呼籲地主國不應以犧牲經濟福祉，競相以租稅等投資獎勵措施，以政

---

\* 作者為經濟部投資業務處專員，本文僅代表作者個人意見。

策競爭手段來吸引外國投資（註二），亦言不應只注重外國投資的量（quantity of investment），而應吸引好品質的 FDI（good quality of investment），以獲取 FDI 最大利益（maximizing benefits），使其成本最小化（minimizing costs）。

另根據 OECD 研究發現，低度開發經濟體由於本身之「外部性門檻（threshold externalities）」，FDI 對其經濟成長貢獻度非常小。開發中國家必須其教育、技術、基礎建設及健康條件有一定程度之發展，始能 FDI 中獲得利益，制度不全及未完全發展之金融市場，更限制開發中國家獲取 FDI 全部的利益（註三）。

就此而論，開發中國家必須思考，除了維持總體經濟穩定、智慧財產權保護、提供良好人力素質及自由化措施外，如何營造一親和之環境，使企業責任表現績優企業，能在該環境具有更大競爭優勢，以良幣驅逐劣幣之方式，留住社會責任績效良好之外國企業，達到吸引好品質之外國投資之目標（註四）。本文將先介紹外國直接投資對一國經濟發展的功與過；第二部分簡介 OECD 於 2006 年完成之投資政策架構（the Policy Framework for Investment, PFI）之「負責任之企業行為（Policies for promoting responsible business conduct）」專章之檢核項目；第三部分介紹台灣公部門推動 CSR 之現況；第四部分則以投資政策架構政策內容檢核台灣政府部門現有推動 CSR 政策，並對未來推動政

策作一建議；最後則為結論。

## 貳、FDI 的功與過

基本上外國直接投資有助地主國經濟發展（註五），根據聯合國貿易暨發展會議（UNCTAD）調查發現，2004 年在受調查之 102 個國家，共有 271 項法規改變涉及 FDI，其中 235 項法規係有利於 FDI，35 項法規不利於 FDI（註六），可見大多數開發中國家仍歡迎外國投資，致力減少 FDI 進入之投資障礙，強化給予外國投資人之待遇。

依據亞洲開發銀行（ADB）經濟暨研究部門之經濟專家 Akiko 研究（註七），FDI 潛在利益包括：

- ◎與商業性債務及證券投資相較，FDI 較為穩定。
- ◎外國公司可帶來較優良之技術、管理經驗與品質控制。
- ◎外資進入可促進地主國國內產業競爭力。
- ◎增加地主國國內投資。
- ◎可促進地主國產業上、下游連結效果。
- ◎可彌補外匯缺口。

然而，外國資金流入並不全然增加地主國福利，亦有能帶來下列負面效果，例如：

- ◎資金流入在全球具有獨佔力之產

業，新競爭者增加，使得該產業產出增加，降低出口價格，使貿易條件降低，因此有可能降低地主國經濟福利。

- ◎FDI 有可能惡化地主國所得分配。
- ◎限制地主國企業參與外國企業垂直整合生產鏈。
- ◎FDI 帶來的外溢效果 (spillover) 有可能相當小。
- ◎對地主國企業產生擠出效果 (crowding out effect)。
- ◎大量資金突然流入可能造成「荷蘭病效果」(Dutch disease effect)。
- ◎為追求最大報酬率，外國投資人常進入有豐富天然資源但公共治理較弱之國家。

亦有學者認為，跨國企業常利用本身優勢，進入勞動條件及環保標準較低之國家，剝奪勞工、破壞環境及過度開發天然資源，以獲取超額利潤，不僅無法產生外溢效果，還製造外部成本。

一般言，善盡社會責任的企業，將對地主國經濟發展有所貢獻，至於在社會與環境層面方面，如果有良好政策引導及本地適當能力建置，FDI 對於地主國環境衝擊是正面的，能帶來較現代與清潔 (cleaner) 之技術 (註八)，而且可減少貧窮與改善社會條件。

## 參、OECD 投資政策架構—— 「負責任之企業行為」 專章簡介

### 一、OECD 投資政策架構制定背景

為支持聯合國 2000 年提出之新世紀發展目標，有效執行 2002 年 Monterrey 共識 (Monterrey Consensus)，OECD 於 2003 年部長會議時，要求該組織加強與非會員國合作，著手「一項額外策略以促進開發中國家之投資 (additional work on a strategy to promote investment in developing countries)」。

為達成前揭目標，OECD 啟動三項計畫，以完成「透過投資以協助發展之倡議」(Initiative on Investment for Development)，該三項計畫包括：一、發展「投資政策架構」；第二、基於 OECD 同儕學習方法建立政策能力；第三、更有效利用官方開發援助 (Official Development Aid, ODA) 使私人投資流動。其中投資委員會推動建立之「投資政策架構」為前揭三項計畫之一 (註九)。

OECD 「投資政策架構」目的在於發展一套有助於改善投資環境之良好政策實務的執行綱領 (operational guide)，該架構不以法律條文 (non-prescriptive) 方式呈現，係屬一檢視清單，供自願採行之國家於制定國內政策、從事區域合作或國際對

話時之參考，並不具拘束力。

為廣納各界意見，OECD 投資委員會邀請會員國、非會員國（包括我國）、國際組織（World Bank, UNCTAD）及非政府組織代表組成專案小組進行廣泛的討論，經由 2004 年 5 月至 2006 年召開 5 次專案小組會議、2 次 OECD 國際投資全球論壇及多次地區性會議之討論，該投資政策架構已於 2006 年 5 月 11 日獲 OECD 理事會採認（adopted），2006 年 5 月 23 至 24 日召開之 OECD 部長級則樂見（welcomed）此工作之完成（註十）。

OECD 最後完成之投資政策架構，包括三大部分：第一部分為前言；第二部分本文，共分為十章（投資政策、投資促進及便捷化、貿易政策、競爭政策、租稅政策、公司治理、負責任之企業行為、人力資源發展、基礎建設發展、金融服務及公共治理）；第三部分為對各章之評論（註十一）。

## 二、「負責任企業行為」專章介紹

與本文有關之第七章「增進企業行為責任政策」其主要內容包括：一、清楚區分政府與企業之角色；二、促進雙向有效之溝通；三、提供企業揭露之適當架構；四、法規系統把企業當成夥伴；五、強化負責任企業行為之企業案例；六、政府與政府間之國際合作。相關內容茲詳述如下：

(一)政府必須清楚向投資人傳達何者屬於政府本身與歸屬於企業部門之角色與責任之區分。此外，政府是否積極承擔其本身的責任（例如，有效執行尊重人權、環境保護、勞工關係與財務擔當之相關法規）。

基本言，政府與企業其任務與角色相當不同，兩者互不能取代對方角色，每一角色需要承擔本身之責任。企業核心任務在於管理投資計畫以替資本主產生具競爭力之報酬，自企業組織創設至今，一般認為除了其核心功能外，企業對永續發展亦有責任，負責任企業除了達成上述功能及遵守法規外，亦包括透過法律以外手段，回應社會的期待。

政府的角色在於顧及公民的集體利益。政府角色的一部分在於與公司、工會及其他公民社會組織一起努力，創造負責任企業行為的有利環境。一項由世界銀行所支助的研究顯示，政府所支持企業責任的公共政策可區分為 4 個角色：「法令授權（mandating）」（透過法規及罰則等）；「促進（facilitating）」（提供企業在企業責任投資之誘因）；「成為夥伴（partnering）」（成為一份子、企業責任倡議之召集者或催化者）；「贊助（endorsing）」（對特定倡議給予公開支持；導入企業案例）。

工會、非政府組織（Non-Governmental Organizations, NGOs）及其他社會團體（civil society）在培育及監督負責任企業行為方面亦扮演重要角色。如同企業之角色，他

們充分利用其擁有之資源在塑造企業與政府相關政策時改善其對話品質。

此可行環境如被良好設計，包括對政府與企業角色經清楚溝通後有所明顯區分，降低對負責企業行為期待之不確定性，鼓勵公、私部門主角在增強經濟、社會及環境福利方面，扮演相互支持角色，激勵外國投資人前來投資。

**(二)政府採取什麼步驟向投資人傳達政府對負責商業行為之期待，政府如何盡力保護及鞏固企業與社會間有效且雙向溝通之諸多權利架構？**

在傳達社會對於企業責任的期待可透過三種方式：以立法的方式；確保其他溝通型式的有效性；發展或簽署公司責任相關之國際文書。

以立法方式（制定法規、行政程序、執法與維持良好司法體系）是傳達社會期待予企業之最主要管道，法律可以創造一穩定、可預期之吸引投資之環境。與負責企業行為相關之期待可以透過其他多重管道溝通，該期待亦影響投資環境之品質。

除了立法以外，社會期待常以其他形式傳達予投資人，這些溝通管道可以是在工作場合、當地社區、與工會就勞資關係及集體協商、與投資人討論、與公民社會團體對話，這些雙向溝通管道提供公司政策與績效評估設定相當有價值之投入。

在確保其他溝通程序運作良好方面，政府可扮演不同角色，如保護人權，基本

人權保護（如政治、社會、公民、勞工及貧窮）為有效溝通發生之前提。其次，促進與公司之有效溝通與對話，在某些國家，政府直接參與或要求不同部門團體之溝通，如工會、商會與公司間，著如例子如巴西工會、汽油及鋼鐵產業與政府部門簽署「對於苯之國內三方協定（The National Tripartite Agreement on Benzene）」，要求公司及分包商運送及處理苯物質遵守一定規範。第三，鼓勵企業揭露財務與非財務資訊，財務與非財務資訊揭露可讓股東、利害關係人及公眾可以清楚瞭解公司營運情形，政府可訂定揭露之相關規則與綱領，鼓勵企業公開揭露。

**(三)政府是否提供了一個適當的架構以支持公司商業活動有關之財務績效與非財務績效揭露?而該架構是否有足夠彈性以符合投資人和其利害關係人對於創新與量身訂做實務之需求？**

企業清楚及完整資訊對不同類型之資訊使用者相當重要，這些資訊使明者範圍包括內部及外部不同之使用者如員工、股東、金融團體、當地社區、特殊利益團體及社會大眾等。

雖然非財務績效揭露，特別是自願性行動，仍在演進中，但在許多國家，對於公司申報規則與綱領已有良好發展。政府可以確保適當架構以增進投資環境之品質，無論是透過立法或自我規範，以支持財務與非財務績效揭露相關之規則與綱領能清楚傳達。在此同時，政府必須尋求避

免不必要之管制負擔與允許創新及適應不同公司之情況。

#### (四) 政府如何支持公司遵守法律？

投資人如同其他之個人與組織，二者基本上並無太大不同，尤其是當他們決定遵循被普遍認同之行為規範時，會考慮法律、道德及社會等因素。政府可以用軟措施 (soft measure) 及硬措施 (harder measure) 來影響其決策，軟措施包括贊同 (endorsing) 及促進 (promoting) 之方式，硬措施則指傳統之執法 (law enforcement)。而有效及透明化執法為促使遵法之直接方式，其方式為利用創造非遵從成本 (non-compliance costs) (如調查、法律、罰金、監禁及名譽損壞成本) 及「遏制 (deterrence)」效果。

跨國企業由於人員、產品及營運地點相當多樣化，因此對於如何遵守法律相當具有挑戰性，此時該公司必須配置專精之管理專才與建置一套正式之管理系統，以應多如牛毛之法規。此時政府在政策上可以協助之處包括找出企業對於法律與執法實務之觀點來促進及激勵企業之努力、提供誘因給予那些採用良好遵法管理系統之公司 (如給予該公司觸法時較輕的罰則或檢查時給予較好之待遇)。政府也可提供調解及申訴機制供投資人或他方認為政府決定有所不公時，申訴之權利。此外，政府亦可提供適當遵從管理典範以認知及支持遵法之私人行動。

#### (五) 政府是如何藉由合夥關係 (如參與有

助降低公司採用負責任企業政策成本之標準之發展) 與推廣作法 (如改善對顧客與公眾負責任企業實務之資訊) 以協助加強負責任企業行為之企業案例？

負責任行為之企業案例通常清楚易懂。例如，對環境友善之產品製程不但不會增加成本，反而能降低生產成本。同樣的，在供應鏈中小心控制勞工實務能提高生產力與保護品牌價值 (如，可改進獲利與幫助公司管理企業風險)。就某一程度，企業案例存在，私人行動可自我執行 (政府之干預即不需要)。

政府可以提供負社會責任之典範資訊以強化企業案例 (如環境領域之良好績效) 及降低發展與採用負社會責任典範之成本，例如支持產業倡議 (如 the International Association of Oil and Gas Producers Guidelines on Reputational Due Diligence)。政府亦可支持國際接受與認可之原則，如 OECD 多國企業指導綱領。

政府在某些情況亦涉入商業活動，如政府作為公司之經營者 (國營企業)、參與企業所有權 (與企業發展夥伴關係) 或作為顧客之政府採購行為，以政策領域言，公部門也應遵守與私部門相同之企業責任行為守則，以使公、私部門能在同樣之基礎上競爭，甚而公部門必須造成示範效果，制定「政府整體 (whole of government)」之支持企業責任之政策。

#### (六) 政府是否有參與政府間共同合作，藉

以增進企業行為責任之國際概念與原則，如 OECD 多國企業指導綱領、ILO 關於多國企業與社會政策原則之三邊宣言及聯合國全球盟約。

在國與國有形疆界逐漸 平時代，政府與政府間合作顯得相形重要，政府間常彼此合作或與其他主角合作，以強化國際對於企業行為之法律與政策架構，建立普遍認同之企業責任觀念與原則，不僅可防止企業規避企業責任，另一方面對企業言，有了一致之規範，也可使企業在穩定、可預期及透明之商業環境經營。

國際多邊文書通常以國際宣言與公約之架構起草，國際文書最早起源於 1948 年世界人權宣言（the Universal Declaration of Human Rights），隨著多年發展，目前與社會責任較有關之國際文書如 OECD 多國企業指導綱領、國際勞工組織關於多國企業與社會政策原則三邊宣言、聯合國全球盟約、全球蘇利文原則（Global Sullivan Principles）、康克斯商務原則（Caux Roundtable Principles for Business）、全球永續性報告（Global Reporting Initiative, GRI）及社會擔當 SA8000 等。這些文書傳達及促進適當企業行為所同意之觀念與原則。

經由促進政府與政府間在此領域之合作，政府能協助對適當企業行為基本原則廣泛的認知。被全球所接受之企業行為通用原則日益增加，有助於減少投資人遵行負責任企業行為原則而變成不具競爭優勢之可能性。

## 肆、台灣公部門推動 CSR 之現況

### 一、經濟部投資業務處

台商企業逐漸國際化結果，在全球所面臨之競爭與壓力，絕不同於本國市場，不僅要面對反全球化團體的壓力，地主國、社區、及消費者對台商之期待也日益增加。為協助台灣企業迎接全球化的挑戰，經濟部投資業務處自 2002 年開始積極協助我國廠商導入 CSR 為導向之經營策略，不管是在台灣經營或是在海外投資，都能致力於當地經濟、環境及社會發展的正面貢獻，近幾年來已完成下列成果：

- ◎2002 年中譯 OECD 多國企業指導綱領；
- ◎2002 至 2004 年分別執行了 CSR 宣導會、研討會、企業社會責任調查、CEO 專訪、企業社會責任評鑑等專案；
- ◎2004 年出版「從社會關懷到企業雄心」，由 13 家企業善盡社會責任案例所編撰之專書；
- ◎建置了台灣官方第 1 個以 CSR 為內容的「台灣企業社會責任」網站；
- ◎2005 年與遠見雜誌合作進行第 1 屆企業社會責任獎選拔與頒獎活動；
- ◎2006 年 2 月出版台灣企業海外投資企業社會責任案例分析專書「責任與利潤－台商全球化新經營學」。

上開種種努力無非是希望藉由長期追蹤及系統性的專案規劃，將此一國際性、與企業經營息息相關的議題，讓國內企業充份了解並積極因應，期使國內企業赴海外投資時能有效掌握國際脈動，在獲利之際也能贏得投資當地國居民的尊重。

我國雖非 OECD 會員，但過去多年來自發性在我國境內推廣 CSR 與 OECD 多國企業指導綱領之精神與原則已獲 OECD 肯定，OECD 並主動邀請我國派代表於 2004 年 10 月在印度舉行之國際投資全球論壇中分享經驗，會中主席 OECD 財務與企業處副處長 Mr. Geiger 盛讚我國雖不是 OECD 會員國，但仍單方（unilateral）自願性在我國境內戮力推動指導綱領相關工作，從我國過去執行成果，我國可說已完全具備指導綱領國家聯絡點（National Contact Points, NCPs）的功能。

此外，由 28 個國家 47 個非政府組織（NGOs）所組成專門推動企業擔當及監督投資委員會運作之國際 NGOs 網絡 OECD Watch 在 2005 年 9 月出版之 OECD 多國企業指導綱領及國家聯絡點執行五年檢討報告，亦讚 我國為非遵行國家但在透明性及可接近性方面之表現超越日本，並以虛擬（shadow）NCP 稱呼我國。

## 二、行政院國家永續發展委員會

為落實永續台灣的理念，我國陳水扁總統於 2005 年 7 月 5 日與環保團體座談會上，允諾將召開國家永續發展會議；另依

據 2005 年 7 月 8 日行政院國家永續發展委員會第 20 次委員會議決議，由行政院環境保護署規劃國家永續發展會議召開事宜。依據 2006 年 4 月 20 日至 22 日召開之國家永續發展會議結論建議報告議題四「調整產業結構，邁向永續經濟」在加強企業的社會責任子項決議如下（註十二）：

- ◎對大型企業於其大型投資計畫的審查，應考量其對社會之公益性（如促進地方政府之經濟收益、增加就業人數、環境之改善、勞動條件之改善、婦女/弱勢者權益等）。
- ◎大型企業須編撰「企業環境報告書」，並公開發行。
- ◎鼓勵企業執行企業環境會計與環境管理（如建置及維持 ISO 14000 環境管理系統），並重視企業經營的生態績效（或稱環境績效）。

## 三、經濟部中小企業處

由於超過百萬家之中小企業為我國經濟體系之基石，惟我國中小企業目前面臨包括區域及雙邊經貿結盟快速推展，新巴塞爾資本協定之實施，綠色環保世界潮流，新興經濟勢力崛起及全球產業競爭形態與規則重新改寫等眾多挑戰，亟須政府協助營造優質的成長發展環境，以維持中小企業永續成長；因此，2004 年 12 月舉辦之經濟部中小企業輔導體系輔導工作會報決議。

將原每 2 年舉辦 1 次之中小企業輔導



體系輔導工作會議，擴大為 3 年 1 次之全國中小企業發展會議，首次會議訂於 2005 年 10 月 3 日、4 日假台北國際會議中心舉辦，名稱定為「2005 全國中小企業發展會議」（註十三）。該次會議結論報告議題一「營造中小企業永續發展優質環境」子題四「發揮企業道德，善盡企業責任」結論如下（註十四）：

- ◎宣導及協助中小企業健全財務制度及內部控制的觀念，降低財務風險，避免及防止無預警倒閉或歇業，以提高中小企業財務資訊可信度。
- ◎加強企業倫理教育，鼓勵及協助中小企業建立公共安全及消費者保護的企業文化，並將企業社會責任（CSR）納為對中小企業表揚、輔導之評估指標（註十五）。
- ◎強化對中小企業各類志工（創業顧問師、榮指員、法律顧問、e 化顧問、財務顧問等）之招募、篩選、管理與考核制度，推廣中小企業志工服務倫理觀念，同時將事業經營有成之銀髮族納入志工群，以發揮志工服務能量與綜效。

## 伍、台灣政府部門未來推動 CSR 政策之淺見

企業責任觀念對我國許多政府部門尚

屬新觀念，所有政策推動還在起步階段，已有實際行動之部會仍少多，尚未累積相當之經驗值，以建立我國政策之特色，因此對應我國現況及參照上述 OECD 投資政策架構政策建議，本文對於我國政府部門未來推動企業責任之政策擬定，提供下列淺見：

### 一、強化政府角色與功能

如 OECD 投資政策架構所述，政府與企業任務與角色相當不同，而且不能互為取代，政府的角色在於以總體觀點顧及社會各層面之集體利益，創造負責任企業行為的有利環境，因此以我國現有情況，可以在制度面與法制面予以加強如下：

#### (一)釐清及建立我國 CSR 公共政策發展之架構 (framework)

企業社會責任涉及層面相當廣泛，包括勞動人權、企業揭露、反賄賂、環境、科技發展、消費者權益、公平競爭、國際租稅、教育及社會公益等方面，相關部會包括勞委會、金管會、法務部、環保署、經濟部、國科會、消保會、公平會、財政部、教育部及內政部等機關，如前揭現況所述，仍由零星機關依其業務需要而制定相關計畫，因此至目前為止尚未見我國較高層次機關統合規劃較宏觀、長遠及「政府整體」之 CSR 框架結構 (frame structure)、策略與方針。

國際上較重視企業社會責任發展的國家已有設立專門部會或委員會之先例，如

英國政府設立了跨部會的國家 CSR 統籌機制 (National CSR initiative)，專司負責英國企業社會責任議題的實施及檢查監督，又如新加坡官方於 2004 年 5 月籌組 National Tripartite Initiative (NTI) on CSR，而該組織主要設置目的，即在於作為檢視及規劃 CSR 推廣策略的指導執委會，而其主要的溝通對象則同時包含企業、工會團體及政府。在此一指導執委會的架構底下，更進一步設立了 Singapore Compact for CSR (註十六)，藉以推動 CSR 活動。而 Singapore Compact for CSR 主要的功能即在於作為與 CSR 概念相關之參與者的溝通對話平台，進一步而言，Singapore Compact for CSR 更扮演了決定新加坡 CSR 概念發展方向的核心角色 (註十七)。

為因應國際潮流及國內業務需求，建議可仿效該等國家作法，將推動層級提升至類似行政院國家永續發展委員會、科技顧問組或經建會層級，建立我國國家級之 CSR 願景、政策、指導綱領或基本方針與行動方案，統合協調各相關部會，並針對相關計畫予以定期考核追。

## (二)落實 CSR 法制化

在民主社會，立法是傳達社會期待最直接之方式，也是企業責任的「他律性」(註十八)，透過公平與正義及透明化法律環境，可以產生穩定及可預期之投資環境。我國法律體系主要沿襲大陸法系，社會主義色彩較濃厚，因此 CSR 精神與法制化早已散見各法律之中，如勞動基準法、

團體協商法、就業服務法、兩性工作平等法、環保法規、貪污治罪條例、消費者保護法、公司法、證券交易法、企業併購法及公平交易法等法規。惟各法律各有其不同之立法背景、目的，有時會發生同一事項不同處理基準等法條競合情形或法條不符現代商業社會或國際潮流所需。為使我國 CSR 立法一致性處理準則，相關主管機關或可考慮制定我國「企業社會責任法」或於公司法設立「企業責任」專章，作為各機關制定與 CSR 相關法條時之參考基準並確立企業對社會應負之責任基準。

## 二、廣泛 CSR 人才培育

一個再好的組織與制度，若無具有專業知識之優秀人才來執行，定無法發揮機構良好功能，我國工商發達，無論是中央或地方政府，許多公權力執行對象均與企業有關，而各級公務人員也應瞭解全球化對公共事務與政策之影響，因此建議公務員培訓相關機關應廣設全球化、永續發展與企業社會責任相關課程，落實 CSR 核心價值至各層面公務人員，訓練種籽師資。

前述公務員訓練屬於在職訓練，然公務員大多完成大專院校教育，所以更紮根作法，由教育部以獎勵方式促成各大學通識教育或商學院廣設 CSR 學程，加強未來進入職場之具有一定商業道德觀念，盡早在職前即施以相關專業訓練。

### 三、推動社會責任型投資 (Social Responsible Investment, SRI)

政府在公共政策 4 個角色除了用立法與公權力執行等「硬措施」外，亦可用「促進」與「獎勵」等「軟措施」來影響企業決定。立法的方式屬「推 (push)」的力量，直接以命令方式使企業遵守 CSR，而在軟措施方面，從過去國際經驗發現，運用金融市場力量，誘使企業注重 CSR，投入 CSR 領域，效果最大，此即所謂「拉 (pull)」的力量。

以目前我國實際需要言，可建構促進或獎勵機制，促使創投或投信公司成立企業責任型投資基金，募集市場資金進行實際投資，金融機構放款評估項目加入 CSR 相關指標，在公部門實踐方面，應優先推動政府四大基金（公務人員退休撫恤基金、勞工退休基金、勞工保險基金及郵政儲金）率先進行投資 CSR 評等良好之企業。

### 四、輔導企業發行相關報告書

目前國際上發行永續性報告書已取代環境報告書成為報告書主流，根據 KPMG 2005 年發布之調查報告顯示，全球財星 (Global Fortune) 前 250 大企業已有 68% 發行了永續性報告書，發行環境報告書企業之比例快速下降，證明企業在受到外部利害人壓力及內部自發性力量發行內容較廣泛之永續性報告書，讓企業各項績效受

到公眾監督，提升企業誠信與競爭力，同時報告書也被許多跨國企業用來與外部關係人溝通的重要管道。另自 2006 年 9 月止全球已有 887 家企業或組織使用全球永續性報告綱領 (GRI) 編製永續性報告書 (註十九)。

目前台灣企業所公布報告書仍以環境報告書為主，約只 30 家，所揭露之資訊仍無法滿足利害相關者需求，在質與量上亦無法與世界一流企業相較。至於企業社會責任報告書僅有台達電子公司率先於 2005 年 12 月 6 日公布線上 CSR 報告書，後續則有數家企業正籌擬發行 CSR 報告書。

因此建議相關政府單位結合外部專業組織（如企業永續發展協會及中衛發展中心等具專業報告書人才之法人組織），長期追蹤彙整國際報告書發展趨勢及標準資訊，依產業別及急迫性，有系統性執行輔導企業報告書專案，協助企業積極因應，俟輔導有一定成效，企業普遍接受此觀念，則可研擬於優先強制國營事業或公開上市、上櫃需發行永續性報告書。

### 五、加強企業評鑑系統

目前全球約有四百多個與企業社會責任相關之倡議與綱領，但這些文書係屬原則、標準或認證之性質，亦屬企業自願、自發性之行動，並不適合用來評斷企業 CSR 活動之績效。尤其是企業環境與社會面績效，較傾向於抽象性之描述，因此必要建立系統性、客觀及科學化之評量機

制，透過評等系統的建立，有助政府與外部利害關係人取得正確企業財務與非財務績效資訊，促進企業良性競爭與發展。此外，利用此績效評等系統，政府可中立、公正決定何企業可獲得政府獎勵優惠或補助，當然也可作為政府選擇成為夥伴關係之標準，如參與投資或政府採購對象。

## 六、深化國際交流合作

目前許多跨國企業全球佈局已謂為趨勢，不僅設立許多區域性營運總部，董事國籍、公司資金來源組成已多國化，因此公司國籍歸屬也較為複雜，此種現象更顯示出國際合作的重要性，一國政策制定往往牽連其他國家之政策，各國政策協調與統合常有賴國際組織之努力。

因此國際間許多先進的國際組織與機構，如聯合國（United Nation, UN）、經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）及國際勞工組織（International Labour Organization, ILO）制定了相關原則、綱領和準則，要求企業能擔負社會責任，做個良好的社會公民。另在某些雙邊投資協定或某些產業協定亦單獨列入 CSR 條款。

企業社會責任是未來必然的潮流，也是通往全球市場必經之路，未來我國應加強與相關國際組織合作，積極參與相關活動，不僅主動遵守國際相關規範，更應積極參與這些組織規範制定之過程，以期規

範之制定結果能符合我國公私部門之集體利益。另我國在與外國簽訂投資協定時，可考量將拘束性或非拘束性社會責任條款、不降低社會或環保條款納入協定之中（註二十）。此外，亦可考慮依照 OECD 多國企業指導綱領國家聯絡點相關規定，設立我國國家聯絡點，作為非政府組織（NGOs）與跨國企業之中立仲裁機構，讓企業責任有關之投資爭端以和平、理性之方式尋求共識。

## 陸、結語

面臨全球化已橫掃世界每一角落的時代，所有國家政策階層不是要逃避全球化之洪流，而是要積極回對全球化挑戰，將此潮流內化為國家之競爭優勢。與企業責任相關的公共政策目的在於營造穩定、透明及公平競爭之環境，以吸引好投資及獲取投資所帶來之全部利益，而政府任務即為協助公司使其營運目標與政府政策一致，強化企業與當地社區雙方之互信，及增加企業對永續發展之貢獻。

由於 FDI 被期待有助地主國經濟發展，因此許多國家皆以政策競逐 FDI，除了以犧牲財政收入之投資優惠措施外，OECD 2006 年完成制定之投資政策架構則另一方面強調改善投資環境亦為吸引良好外資之重要政策工具，在與企業責任相關之政策建議，投資政策架構強調明確區分

政府與企業之角色、促進雙向有效之溝通、提供企業揭露之適當架構、把企業當成夥伴之法規系統及參與支持負責任企業行為之國際合作等政策面向之重要性。

經由投資政策架構之檢驗，本文對於我國在營造與企業責任相關之未來政策走向，在制度面、法制面、人才面、金融面、企業報告書及國際交流方面提供數點觀察建議。也希望能往後能透過更多的辯證討論，營造我國優質之投資環境，創造台灣真正之經濟永續。

### 註釋：

註一：UNCTAD, WORLD Investment Report 2005 14 (2002).

註二：Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy For Foreign Direct Investment-A Study of Competition Among Governments to Attract FDI 10-13 (2000).

註三：OECD, Foreign Direct Investment for Development-Maximising Benefits, Minimising Cost 14, (2002)

註四：本文在方法學上假設在其他條件不變下，政府若能有良好企業社會責任政策，則可營造具社會擔當企業之親和環境，進而吸引具社會責任績效良好之企業投資，達到吸引好品質之外國投資之目標。

註五：OECD *supra* note 3, at 13.

註六：UNCTAD, *supra* note 1, at 22.

註七：Akiko Terada-Hagiwara, ADB's Study on Foreign Direct Investment, ADB Intensive Course on Investment (2005).

註八：OECD *supra* note 3, at 23.

註九：OECD, Task Force on a Policy Framework for Investment, Draft Progress Report on the Policy Framework Investment, P. 2, OECD Doc. DAF/INV/TF (2005)1, 18 March, 2005 (Note by the Secretariat).

註十：available from URL:

[http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en\\_2649\\_34529562\\_33696253\\_1\\_1\\_34529562,00.html](http://www.oecd.org/document/61/0,2340,en_2649_34529562_33696253_1_1_34529562,00.html) (visited on September 13, 2006).

註十一：The full text of PFI may download from OECD website :

<http://www.oecd.org/dataoecd/1/31/36671400.pdf>.

註十二：available from URL:

<http://ivy2.epa.gov.tw/nsda/大會各項議題總結.doc> (visited on September 13, 2006).

註十三：available from URL:

[http://www.smecs.org.tw/2005/2005\\_5.php](http://www.smecs.org.tw/2005/2005_5.php) (visited on September 13, 2006).

註十四：available from URL:

[http://www.smecs.org.tw/2005/report\\_doc/051206.doc](http://www.smecs.org.tw/2005/report_doc/051206.doc) (visited on September 13, 2006).

註十五：此分項未來三年預計達成目標如下：

- 一、中小企業處主辦之各類獎項，如國家磐石獎、小巨人獎及創新研究獎，將環保與工（公）安衛制度及追求社會永續發展列入評審項目，期盼得獎企業，在追求永續經營之際，亦能克盡企業之社會責任。
- 二、提升中小企業及其員工之消費者保護觀念，使中小企業了解、因應消費者保護法之規範，促使企業善盡社會責任，避免發生危及消費者之情事或違反消保法規所帶來不必要的賠償損失等。
- 三、配合主辦單位規劃措施，透過舉辦之融資廣宣或教育訓練活動，適時對中小企業加強宣導。

註十六：本組織的官方網站位址為：  
[www.csrsingapore.org](http://www.csrsingapore.org)（2006年5月8日造訪）。

註十七：吳必然、賴衍輔，〈CSR 概念的理論與實踐〉，證券櫃檯月刊，第 122 期，頁 39-42，（民國 95 年 8 月）。

註十八：李正義，『企業社會責任論』，頁 43，台北，國立編譯（民國 79 年 1 月）。

註十九：available from URL:  
<http://www.globalreporting.org/reportsDatabase/06searchDB.asp>(visited on September 13, 2006).

註二十：United Nations Conference On Trade and Development (UNCTAD), Social Responsibility 54-61 (2001).

## 參考資料

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Corporate Social Responsibility-Partners for Progress (2001).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Foreign Direct Investment-Maximising Benefits, Minimising Costs (2002).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Investment For Development-Investment Policy Cooperation With Non-OECD Economies (2005).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy For Foreign Direct Investment-A Study of Competition Among Governments to

Attract FDI. (2000).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy Framework For Investment. (2006).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Policy Framework For Investment-A Review of Good Practices. (2006).

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Corporate Social Responsibility-Partners for Progress (2001).

United Nations Conference On Trade and Development (UNCTAD), Social Responsibility (2001)

United Nations Conference On Trade and Development (UNCTAD), World Investment Report 2005 (2005).

中華民國企業永續發展協會，『OECD 跨國企業指導綱領與在台跨國企業企業社會責任推動計畫』，台北，經濟部投資業務處委託研究計畫(民國 93 年)。

李正義，『企業社會責任論』，台北，國立編譯館（民國 79 年 1 月）。

經濟部投資業務處，『責任與利潤－台商全球化新經營學』，台北（2006 年 2 月初版）。