

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master's Thesis

我國嚴格認定陸資之政策調整：政策學習觀點

The Policy Adjustment of Strict Regulation on Mainland China

Investments in Taiwan : A Policy Learning Perspective

陳三郎

San-Lang Chen

指導教授：郭銘傑博士

Advisor : Ming-Jie Kuo

中華民國 114 年 1 月

January 2025



國立臺灣大學碩士學位論文

口試委員會審定書



MASTER'S THESIS ACCEPTANCE CERTIFICATE
NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY

我國嚴格認定陸資之政策調整：政策學習觀點

The Policy Adjustment of Strict Regulation on Mainland
China Investments in Taiwan :A Policy Learning Perspective

本論文係 陳三郎 (P08322019) 在國立臺灣大學政治學系完成
(P08322019)

之碩士學位論文，於民國113年12月06日承下列考試委員審查
通過及口試及格，特此證明

The undersigned, appointed by the Department of Political Science on 6 Dec. 2024
have examined a Master's Thesis entitled above presented by Chen, San-Lang
(P08322019) candidate and hereby certify that it is worthy of acceptance.

口試委員 Oral examination committee:

郭銘傑

(簽名)

(指導教授 Advisor)

郭奕宏

蔡永廷

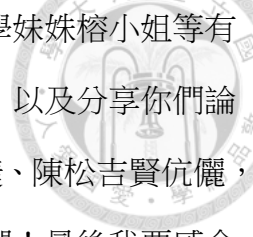
謝辭



碩士班學習的這幾年，要感謝的人實在太多，我希望在完成論文撰寫的考驗後，讓自己停下腳步，整理一下在臺大政治學系碩士班學習的這一段時間，那些幫助我完成階段學業的貴人們，向他們致上我深深的謝意，也希望不會遺漏了應該感謝到的人。

論文完成過程誠屬不易，打從選定研究主題，進入研究大綱撰寫階段，最初因未能掌握論文撰寫方向，即便在論文體例等基本要求上，都讓郭銘傑指導老師耗費相當大心力，透過郭老師的細心指導，得以讓原本鬆散的論文大綱有所進步。而論文大綱後的學位口試階段，因口試委員對一階論文大綱結構等多所指導，所幸在郭老師正確引導及督促進度下，讓原本發散未能聚焦、缺乏資料分析等論述缺點得以漸次改善，並完成口試本定稿及順利通過學位口試。此論文得以完成，十分感謝參與論文口試的兩位口試委員：陽明交通大學邱奕宏老師及臺灣大學蔡季廷老師的提策、指導，感謝兩位老師對我研究不足處的包容與指導，在兩階段的論文口試中，兩位委員給予我在論文撰寫上諸多具體建議及鼓勵，讓我反省論文撰寫上的不足，促使論文呈現更加嚴謹的成果。

此研究得以完成，也要感謝我內人曉萍從旁的鼓勵與陪伴，並撐起學習期間主要家務，讓我能無後顧之憂，在研究期限內順利完成學業。回想我在為撰寫論文遭遇瓶頸而產生退心時，多虧她的支持，鼓勵我完成學業，並多次陪伴我參與論文重要歷程，她是我得以完成學業的最重要幕後功臣；我也感謝岳母支持我圓滿我的學習心願；而我的兩個女兒，也是因為她們對課業的負責任態度，激勵我完成學業的決心。我還要感謝在臺大學習期間授課老師及徐欣蕾助教，因為你(妳)們的課業指導，提升我的專業學養及研究知識，得以順利完成學業，徐助教提供學校即時重要訊息及相關行政事務協助，讓我得以不中斷學習念頭。也感謝每一



位協助我完成此階段學習之十九屆碩班同學，以及二十屆直屬學妹妹榕小姐等有緣在這學習之路相識的學弟妹們，因為有同學們課業上的協助，以及分享你們論文通過喜訊，激勵我完成論文的撰寫；也感謝我內人好友周黛婕、陳松吉賢伉儷，圓滿我學習的因緣，我真切感受到師友們的溫暖之情，謝謝你們！最後我要感念我的雙親，他們一直來都十分重視孩子們的課業，雖然他們已往生多年，我相信在天上的祢們，一定為我堅持完成學習而備感欣慰。而我敬愛的大哥、二哥、姐姐，因為有你們的照顧，讓我有機會完成人生各階段的學習。對以上身邊的貴人，此刻難以完全表達我內心對你們的謝意。謹讓我再致上真摯謝忱，謝謝你們！

摘要



政府於 109 年 12 月 30 日修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 3、4、6 條規定及其相關解釋令，期藉嚴格陸資審查機制，防堵陸資藉取道第三地來臺投資規避政府審查。政府推動此陸資緊縮政策，形成原因為何？長期來國內研究兩岸投資議題，多偏重於臺商赴陸投資面向，較少就陸資來臺投資議題進行探討，更未見以政策學習觀點，探討陸資來臺投資審查政策相關議題。本研究將聚焦於本辦法修訂與美國外資審查政策間之政策學習關係。本研究透過與辦法修訂之相關事件脈絡，本辦法修訂內容與美國《FIRRMA》法案比較，以及訪談此議題相關專家人士，發現政府此次緊縮陸資政策作法，應係政府因應美中對抗之地緣政治變化，學習美國《FIRRMA》法案嚴格審查外資政策之作法。

關鍵詞：嚴格陸資審查機制、取道第三地投資、因應地緣政治變化、政策學習、
《FIRRMA》法案

Abstract



On December 30 , 2020 ,R.O.C government amended the content provisions of Articles 3 , 4 , and 6 of the "Regulations for Approval on investment in Taiwan by people of Mainland China Areas " and related interpretation orders. Through the Policy adjustment of strict regulation on Mainland China Investments in Taiwan, the government will prevent mainland China investment from borrowing through third-party channels. The channels from land to Taiwan and other channels affect our national security. R.O.C government has further promoted the policy of tightening investment in mainland China. What are the reasons for the policy? For a long time, domestic research on cross-Strait investment issues has mostly focused on the aspects of Taiwanese investment in the mainland China, with less discussion on mainland China investment issues in Taiwan, and there has been no discussion of issues related to the review policy for mainland China investment in Taiwan from a policy learning perspective. This study will focus on the policy learning relationship between the revision of this measure and the U.S. foreign investment review policy. Through the context of events related to this law revision, comparison of the new approach with United States' 《FIRRMA of 2018》 , and in-depth interviews with people related to this policy, I found that the government's announcement on December 30, 2020, of the implementation of the policy of tightening mainland China investment, should be the government's response Global geopolitical changes in the confrontation between the United States and 「China」 , learn from the United States' 《FIRRMA of 2018》 strict review of foreign investment policies.

Key words : the Policy adjustment of strict regulation on Mainland China Investments in Taiwan, investment from borrowing through third-party channels ,response Global geopolitical changes,policy learning,FIRRMA

目次



論文口試委員審定書	I
謝辭	II
中文摘要	IV
英文摘要	V
目次	VI
圖次	VIII
表次	IX
第壹章 緒論	1
第一節 問題背景	1
第二節 研究動機	5
第三節 研究目的	10
第貳章 文獻回顧及預期貢獻	14
第一節 文獻回顧	14
第二節 預期貢獻	18
第參章 理論架構與研究方法	20
第一節 政策學習理論	20

第二節 研究方法	23
第肆章 中資對外直接投資趨勢與美國暨其盟邦回應	27
第一節 中資對外直接投資趨勢.....	27
第二節 美國暨其盟邦回應.....	29
第伍章 政策學習證據	32
第一節 依相關事件脈絡分析.....	32
第二節 本辦法修訂內容與《FIRRMA》法案比較分析	38
第三節 訪談結果證據	51
第陸章 結論與研究限制	62
第一節 結論	62
第二節 研究限制	63
參考文獻.....	64
中文部分.....	64
外文部分.....	67
附錄.....	68



圖次



圖 1 投審會統計陸資來臺投資金額趨勢圖.....	12
圖 2 投審會統計台商赴陸投資金額趨勢圖	12
圖 3 相關事件時序圖.....	34
圖 4 CFIUS 之中國投資審查數占比趨勢圖.....	41
圖 5 中國與英國投資美國年度比重圖	41
圖 6 CFIUS 審查總數與中英兩國趨勢圖.....	42

表次



表 1 高階幕僚 A 等六名受訪人資料	24
表 2 相關事件時序表	35
表 3 「本辦法」與《FIRMA》法案審查機制對照表	42
表 4 本辦法學習美國《FIRMA》法案審查規範內容	48
表 5 訪問內容	68



第壹章 緒論

第一節 問題背景


國內於 109 年間，相繼發生新竹台元科技園區疑似陸資來臺挖角新竹科學園區科研人才，及緊臨新竹科學園區之清華大學校友會與大陸北京清華大學，在校內設立「清華海峽研究院新竹辦公室」，另「蝦皮-台灣」、港商「南海控股雙子星開發」投資申請案、及國防協力廠商大同公司疑涉陸資大股東等事件。相關事件引發國人對中共可能藉由學術交流、對臺投資等管道，挖角國內高科技人才及竊取關鍵產業技術疑慮。長期來陸資取道香港等第三地來臺投資情形普遍，嗣政府於中共通過「香港國安法」，改變香港高度自治地位現狀，遭致美國偕同盟友制裁時點，以國家安全理由，於民國 109 年 12 月 30 日修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》（以下稱：「本辦法」）第 3、4、6 條規定及相關解釋令，改以「分層認定」計算陸資投資股權是否達三成門檻比例作法（此前係以財務會計準則之綜合股權計算法認定之）¹；並擴大「具有控制能力」之公司決策者適用範圍；及新增陸資併購國內企業特定部門、資產或協議控制等陸資審查態樣；另對具中共黨、政資金來源公司限制其來臺投資²等嚴格化陸資審查機制。

¹ 分層認定，係相對於舊法綜合股權計算法，鑒於陸資先前為規避審查，可能透過直接或間接方式投資第三地區公司，因此股權比例被稀釋，依先前辦法之計算方法可能會被認定為外資。例如陸資甲在 A 公司持股 39%，而 A 公司再轉投資 B 公司，持股亦為 39%，依原先「綜合股權計算法」計算，B 公司的陸資成分僅 15.21%，因未達 30%陸資公司門檻，所以會被認定為一般外資，而非陸資公司。為避免陸資藉多層投資以規避政府審查，此次修訂重點之一即修正本辦法第 3 條規定，將陸資股權計算標準改以分層認定，亦即陸資股權是依每層檢視其持股，只要陸資在任一家公司持股比例達 30%，就被視為陸資。因此，前例依新規定，A 公司及 B 公司均將被認定為陸資公司，而非外資。

² 本辦法第 3、4、6 條經修正為：

第 3 條：

本辦法所稱投資人，指大陸地區人民、法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司，依本



「中國」經濟開放初期，以吸引外資赴大陸投資為主，利用 2001 年加入「世界貿易組織」（「the World Trade Organization」，以下稱「WTO」）前身「關稅暨貿易總協定」（「the General Agreement on Tariffs and Trade」，以下稱「GATT」）後全球化襲捲浪潮，奠基大陸成為世界製造工廠地位，國企、民企資金快速累積。同年中共前總書記江澤民提出「企業走出去」戰略，透過政策支持國內優勢企業赴海外投資，以提升相關產業國際競爭力。央企、國企及部分指標性民間企業並利用金融海嘯時期，全球資金普遍吃緊形勢，競赴海外收購電子資訊、能源及金融服務等指標產業，如中國中石化併購海外油田，聯想公司併購美國 IBM 個人電腦部門，吉利汽車收購瑞典「富豪汽車」等，相關投資標的凸顯潛藏之非經濟面戰略意圖。

在政府開放陸資來臺投資前，包括青島啤酒、北京同仁堂等陸資，多以總代理或外資形式來臺投資。嗣臺灣因應加入「WTO」世貿組織需要，相關部門於「入世」前一年(2001 年)，對漸進開放陸資投資已獲致共識。內政部於隔(2002)年 8 月間訂頒《大陸地區人民在臺灣取得設定或移轉不動產物權許可辦法》，為後續開放陸資來臺投資之陸企購置營業所需不動產建立法源。2008 年馬英九政府執政時期，政府為引導陸資在內之外資參與「愛臺十二項建設」政府施政計畫，透過「海

辦法規定在臺灣地區從事投資行為者。

前項所稱第三地區投資之公司，指大陸地區人民、法人、團體或其他機構對於第三地區之公司有下列情形之一者：

- 一、直接或間接持有該第三地區公司股份或出資總額逾百分之三十。
- 二、對該第三地區公司具有控制能力。

前項第三地區投資之公司在臺灣地區之投資，不適用外國人投資條例之規定。

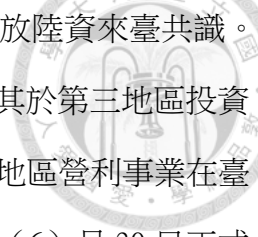
第 4 條 1、2 款修正為：

投資人依本辦法規定應申請許可之投資行為如下：

- 一、持有臺灣地區公司、獨資、合夥或有限合夥事業之股份或出資額。但不包括單次且累計投資均未達百分之十之上市、上櫃及興櫃公司股份。
- 二、在臺灣地區設立分公司、獨資、合夥或有限合夥事業。

第 6 條：

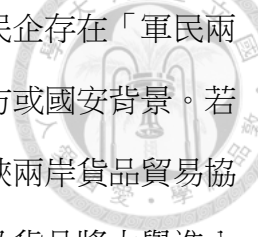
投資人為大陸地區黨務、軍事、行政或具政治性機關（構）、團體所投資之法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司者，主管機關應限制其來臺投資。



陸兩會」協商，雙方於 2009 年 4 月底第三次「江陳會」，達成開放陸資來臺共識。同年 5 月 12 日政府訂頒「本辦法」及《大陸地區之營利事業或其於第三地區投資之營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》(以下稱:《大陸地區營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》)等陸資投資相關行政規範，次(6)月 30 日正式開放陸資來臺投資，兩岸正式進入雙向投資階段。

2009 年馬英九政府行政部門依《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》(以下稱:「兩岸人民關係條例」)第 73 條及第 40 條之 1 等之授權，訂頒「本辦法」及《大陸地區營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》等陸資行政管理規範。對陸人、陸企，或自第三地來臺投資之外國(含港澳)公司，所含陸資比例達 30%，或陸資對該公司具實質控制力者，認定為陸資公司，依陸資規範進行審查管理(其中《大陸地區人民在臺灣取得設定或移轉不動產物權許可辦法》則於 2002 年陳水扁政府執政時期即公布施行)。「本辦法」於 2014 年曾經修訂，後 2020 年適值美國擴大對「中國」進行貿易戰及科技圍堵，並結合盟友對中資投資建構高密度審查機制時點，政府再次修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》部分規定，對陸資建立嚴格化審查機制。

國內對開放陸資意見分歧，支持者認為應從深化經貿交流，以穩定兩岸關係之戰略著眼。認藉由陸資來臺投資，雙方人員、資金頻繁往來，將有助於兩岸政治層面的和平發展。且經濟面上，企業透過第三地進行轉投資，目的常為避免政治干擾，以獲取租稅減免或商業補貼等單純商業利益考量。臺灣屬出口導向型經濟，對外開放是臺灣尋求經濟發展及接軌世界必走之路，透過開放陸資，運用大陸資源拓展國際市場，提升臺灣國際競爭力。且隨全球資金流動，欲明確界定外資是否潛藏陸資已相形困難，而在中國大陸黨管一切體制下，嚴格化實質控制力概念認定陸資，將大幅限縮陸資來臺投資可能，亦有使國內企業赴海外投資亦遭



受歧視對待風險。但反對者認為，在中共「舉國體制」下，其民企存在「軍民兩用」疑慮，尤其在通訊、航太及媒體等敏感產業鏈常見中共軍方或國安背景。若簽署「海峽兩岸服務貿易協議」（以下稱「服貿協議」）及「海峽兩岸貨品貿易協議」（以下稱「貨貿協議」）擴大陸資來臺投資，中國大陸資金及貨品將大舉進入臺灣。並認應以香港為鑒，香港因與大陸簽訂「CEPA」（「Mainland and Hong Kong Closer Economic Partnership Arrangement」），終導致其人才、資金及產業嚴重北移，流失既其優勢條件，危及其世界金融中心地位。認為臺灣開放陸資適值「中國」對外投資第二階段時期，已非如第一階段之陸資無序投資，臺灣面對陸企潛藏國家資金等不公平競爭，及可能透過證券市場進行操控，除嚴重衝擊國內製造及服務產業，並有導致國內產業關鍵技術流入對岸疑慮。

中國大陸經濟開放後，在勞力密集產業多已取得國際競爭優勢，為加速其國內產業轉型升級，積極尋求透過海外投資，快速獲取先進產業技術。而臺灣最吸引陸資投資標的，除多元且發展成熟之如銀行、證券及保險等金融服務業外，晶片、面板等先進 ICT 電子資訊製造產業，亦為陸資積極布局投資目標。長期來赴陸台商即常成為陸企尋求收購及合資目標，如陸企「立訊精密」公司收購台商緯創公司大陸廠，及「藍思科技」公司收購可成科技公司大陸泰州廠等。2009 年開放陸資來臺投資後，馬政府評估國內自八〇年代中後期以來在資訊、電子等高科技產業興起形勢，先後於 2011 年及 2013 年兩度擴大陸資投資國內業別項目。嗣 2014 年國內爆發「太陽花學運」，政府擱置「服貿協議」生效，並中止協商「貨貿協議」；2016 年蔡英文政府執政後，採行「親美遠中」外交路線，推動台商回流及「新南向政策」，兩岸對立情勢升高，交流降溫，陸資投資趨緩。

第二節 研究動機



大陸經濟改革開放後，經濟實力快速提升，2013 年提出「一帶一路」倡議(「The Silk Road Economic Belt and the 21st-century Maritime Silk Road」：英文簡稱：「B&R」)³並主導成立亞洲基礎設施投資銀行(「Asian Infrastructure Investment Bank」，即「亞投行」，簡稱「AIIB」)⁴「區域全面經濟夥伴關係協定」(「Regional Comprehensive Economic Partnership」，簡稱「RCEP」)⁵等區域經貿暨金融組織，與歐美競爭國際規則制訂權及發言權，近年在包括「5G」、量子力學、航太及綠能等先進科技產業領域取得快速發展成果。

陸資赴海外投資，除可擴大產業版圖及穩定能源、原物料供應外，並可避免投資所在國可能之貿易壁壘干擾。2018 年 3 月間美國對「中國」發動提高關稅等貿易報復措施，同年 8 月總統川普簽署施行《外國投資風險評估現代化法案》(「Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018」，以下稱《FIRRMA 法案》)，高密度審查以陸資為主之外資投資。嗣香港因修訂《逃犯條例》，爆發「反送中運動」，香港議題再度成為美中對抗另一角力場，川普以「中國」通過《香港國安法》，改變「香港高度自治現狀」為名，於 2020 年 7 月 14 日簽署撤銷香港貿易特殊地位待遇，並制裁香港特首林鄭月娥等中、港高階官員及部分香港金融機構。並以「中國」將科技發展運用於監控人權，破壞全球資訊安全，及保護智慧財產權及市場公平競爭等理由，結合盟友持續透過「瓦聖納協定」(「the Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Good and

³ 「一帶一路」，即「絲綢之路經濟帶和 21 世紀海上絲綢之路」，是「中國」政府於 2013 年間倡議並主導之跨國經濟戰略。

⁴ 「亞投行」是一個向亞洲各國及地區政府貸與資金，以支持基礎設施建設之區域多邊開發機構，其成立宗旨在促進亞洲區域內之互聯互通建設及經濟一體化，以加強中華人民共和國與其他亞洲國家或地區之經濟合作關係。

⁵ 「RCEP」是由東南亞協十國發起，並外加中華人民共和國、日本、韓國、澳洲、紐西蘭等與東協有自由貿易協定之五國共同參與，合計 15 個締約方所構成之高級別自由貿易協定。

Technologies」)⁶等機制管制半導體等高科技貨品輸出「中國」，並限制具「中國」軍方背景企業赴美上市或參與國內採購。

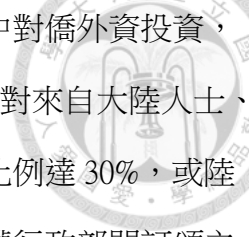


貿易自由化、全球化思潮已逐漸產生變化，過去倡導自由貿易最力的美國，除透過貿易制裁手段反制他國透過政府補貼等非市場貿易作法外，亦以國家安全理由，透過政策支持其本國核心科技產業發展。後因全球新冠疫情肆虐，企業資金普遍吃緊，各國為防範陸資趁勢收購本國企業，乃跟進美國高密度外資審查政策作法。歐盟於2019年3月間通過《外國人直接投資審查架構規章》(「Foreign Direct Investment Review Framework Regulations」)，對外國人在歐盟投資，建立嚴格審查機制；「五眼情報聯盟」(「Five Eyes Alliance」，簡稱「FVEY」)⁷成員國英國，2020年間以國家安全理由，施行《外商投資審查新規》(「Foreign Direct Investment Review New Regulations」)，加強審查外資投資國內特殊敏感產業；澳洲亦透過《反間諜和反外國干預法》(「Espionage and Foreign Interference Act」)及《外國投資指導方針》(「Foreign Direct Investment Guidelines」)等，擴大審查外資收購國內關鍵科技產業案件；亞洲之美國最重要盟友日本，則透過「鮭魚返鄉」政策引導在陸日企回流，並修訂《外匯法》(「Foreign Exchange and Foreign Trade Control Law」)，將外資投資其國內電腦、半導體等20餘項與國家安全相關產業納入外資投資審查清單。

「中國」面對歐美陣營科技圍堵情勢，積極發展自主科研技術，尋求供應鏈「去美化」，並建構應對之外資審查機制。臺灣成為大陸尋求突破西方圍堵所寄。國內對陸資與外資雖同採事前審查制度，均須經主管機關—經濟部投資審議委員會(以下稱:經濟部投審會)審查核准始得來臺投資，但政府對陸資及一般外資存在不同管理思惟，審查及管理係採雙軌化機制，兩者分別在開放投資業別項目、

⁶全名為「關於常規武器與兩用產品和技術出口控制的瓦聖納協定」之瓦聖納協定，是一個由40個國家簽署，共同管制傳統武器及軍商兩用貨品之多邊出口管制機制。

⁷「五眼情報聯盟」，是由美、英、澳、紐、加等5個英語系國家組成，彼此分享情報資料之情報聯盟。



申請暨審查程序及事後查核等監督規範上有明顯強度差別。其中對僑外資投資，係依《華僑回國投資條例》及《外國人投資條例》規範管理；而對來自大陸人士、企業，或經第三地來臺投資之外國（含港澳）公司，所含陸資比例達 30%，或陸資對該公司具有實質控制力者，則依《兩岸人民關係條例》授權行政部門訂頒之「本辦法」、《大陸地區營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》及《大陸地區人民在臺灣取得設定或移轉不動產物權許可辦法》等行政規範⁸進行管理。

國內早在 1950 年代初期即開放僑外資來臺投資，並配合出口擴張、促進產業升級政策，對僑外資係採「原則准許，例外限制」之負面表列管理作法。除明文（含國際協定）禁止及限制之約 40 業別項目，或對國家安全、公共秩序有不利影響之事業外，均屬僑外資得投資項目，政府並提供政策獎勵。對陸資投資則遲至 2009 年才政策開放，僅就「大陸地區人民來臺投資業別項目」（以下稱：「陸區人民來臺投資業別項目」）之「正面表列」業別，多屬國內已發展成熟、或具優勢、互補性業別，採「循序漸進、先緊後鬆」原則逐步開放。對部分如半導體代工等已開放投資之敏感產業項目並設有較嚴格之特別申請條件。

經濟部投審會由經濟部次長擔任主任委員，成員包括內政部、外交部、國防部、財政部、經濟部…等 17 個相關部會及臺北市政府產業發展局、高雄市經濟發展局副首長，委員會採共識決，需全數委員同意才能通過，必要時需邀請國安單

⁸ 國內陸資管理規範為：

以《兩岸人民關係條例》為上位規範，行政部門依該條例第 40 條之 1 第 2 項、第 69 條第 2 項、第 72 條第 2 項及第 73 條第 1 項、第 3 項等規定訂定《陸區人民來臺投資許可辦法》（該辦法於 98 年 7 月 3 日頒布、於 103、109 年兩度修訂）及《陸區人民在臺灣地區取得設定或移轉不動產物權許可辦法》（91 年 8 月頒布、106 年 6 月 9 日修訂）等行政規範管理，採「循序漸進、先緊後鬆、先有成果、再行擴大」開放原則，迄今歷經三階段開放（2013 年起即未再新增開放項目），對部分已開放項目另設有特別限制。其他陸資管理行政規範如《大陸地區營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》（98 年 07 月 03 日頒布、103 年 12 月 10 日修訂）、《大陸地區投資人來臺從事證券投資及期貨交易管理辦法》、《大陸地區物品勞務服務在臺灣地區從事廣告活動管理辦法》，及《陸區人民來臺投資許可辦法》第 3 條規定解釋令、「陸區人民來臺投資業別項目」行業標準分類、「公司行號營業項目代碼對照一覽表」、「大陸地區人民在臺灣地區取得不動產物權採行總量管制之數額及執行方式」等。



位參加。政府對陸資投資持股比例限制，對在臺陸資投資事業股權結構產生影響，目前陸資在臺投資多以獨資為主，即使陸資依規定參股臺灣現有公司，亦多屬少數股權形式。惟因含陸資股權不及 30%之港澳等第三地區公司來臺投資，係依僑外資投資機制管理，隨著「中國」投資港澳等第三地事業日益頻繁，加上全球資金流動，造成取道第三地區之投資事業股權結構產生複雜變化，增加審查機關審核難度，亦升高國人對「假外資」、「假港資」投資之相關疑慮。

現行「陸區人民來臺投資業別項目」，開放陸資投資項目遠少於一般外資，另在審查時程⁹及後續管理亦較僑外資投資嚴格，《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 8 條並設有陸資投資防禦條款機制。陸資歷經三階段逐步擴大開放¹⁰，其投資國內重點製造產業包括電子零組件、汽車工業、機械工業、紡織工業、橡膠製品工業及食品工業等。依投審司（112 年 9 月 26 日經濟部組改原經濟部投審會改為經濟部投審司）統計至 2023 年止，陸資投資國內之前五大業別為：批發暨零售業 (28.67%)、電子零組件製造業(15.91%)、銀行業(7.75%)、資訊軟體服務業及港埠業。雖政府對陸資投資晶圓代工及封裝測試製程等半導體產業，係採高於其他業別標準(晶片設計迄非開放投資項目)，惟陸資投資國內電子零組件製造業占比仍高居第二位。

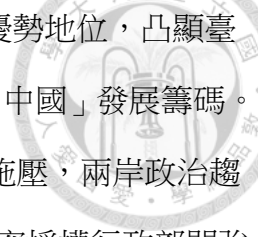
⁹ 在投資審查時程部分，陸資申請案平均審查期間約一至兩個月；僑外資除屬特殊案件外，約僅需一週。

¹⁰ 三階段開放陸資：

第一階段(2009 年)開放 192 個項目，包括製造業 64 項(國內製造業項目總數為 212 項)、服務業 117 項(國內服務業總數為 326 項)、公共建設 11 項(僅限單純投資，不開放承攬)，此階段政府並配合「兩岸金融監理合作瞭解備忘錄」(MOU)及「ECFA」的簽署，頒訂「兩岸金融三法」，開放銀行、證券、期貨以及其他服務業陸資來臺投資。

第二階段(2010 年)再開放製造業 25 項，累計開放達 89 項，占製造業總數 42%，本階段為確保臺灣在關鍵技術領域產業之發展優勢及主動權，採取策略性引進陸資，投資人提出產業合作策略，經項目專案審查通過，得參股投資或合資新設積體電路製造業、半導體封裝及測試、液晶面板及其零組件製造、金屬切割工具機製造、電子及半導體生產用機械設備業等五項。惟陸資參股現有事業，不得超過 10% 持股，合資新設事業，則須低於股權 50%，且不得具有控制能力；服務業增加開放 21 項，累計 138 項(占服務業總數 42%)；公共建設再開放 9 項，累計 20 項。

第三階段再開放製造業 115 項，三階段累計開放製造業 204 項，開放比例 96.68%，累計開放服務業 161 項，開放比例為 50.95%，累計開放公共建設 43 項，開放比例 51.19%，三大類整體開放比例為 66.78%。




臺灣在美中對抗之地緣政治情勢下，憑藉自身半導體產業優勢地位，凸顯臺灣地緣政治價值，臺美關係日益提升，美國並以臺灣做為牽制「中國」發展籌碼。2016年蔡英文政府執政後，面對「中國」政、軍、外交多領域施壓，兩岸政治趨於對立，文教暨經貿交流緊縮。政府在美國透過《FIRRMA》法案授權行政部門強化與盟友間外資審查合作關係後，修訂「本辦法」嚴格化審查陸資。惟臺灣相較美國，與「中國」交往、互動籌碼存在極大差距，兩岸地理位置緊臨，經貿依存緊密，中國大陸長期來為我國最大投資及貿易對象，彼此政經實力差距明顯。且美國與「中國」、臺灣交往，長期處於不確定狀態，常因其國家利益或個別政黨或領導人政治利益而產生變化，美、「中」近來因「修昔底德陷阱」(「Thucydides Trap」)¹¹矛盾，關係再形惡化。

「中國」面對美國陣營貿易壁壘及科技圍堵，自2019年起相繼透過一、《出口管制法》。二、《外商投資法》¹²、《臺灣人民投資法》及《外商投資安全審查辦法》等經貿防禦機制修訂；及建立三、「不可靠實體清單」及《阻斷外國適用辦法》等工具，反制西方對陸人、陸企、組織之歧視性待遇，相關應對機制亦多適用於臺灣。觀察美國《FIRRMA》法案審查走向，及「中國」應對做法，將有助研判兩國、甚或所代表陣營之政、經發展趨勢。隨各國對外資審查日益嚴格化、政治化趨勢，經濟民族主義已衝擊二十世紀以來之全球化慣行路徑。此亦反映在「中國」對外直接投資數據，「中國」對外投資於2016年達1,961億餘美元頂峰後，呈現趨緩走勢(UNCTAD 2020 全球投資報告)，¹³投資標的逐漸轉向東南亞、拉丁美洲及非洲

¹¹ 「修昔底德陷阱」由美國政治學者格雷厄姆·艾利森(Graham Tillet Allison, Jr.)提出，認為當新興強國威脅到現今強國之霸權地位時，將導致明顯戰爭傾向形勢。

¹² 中共《外商投資法》第37條明定：「任何國家或者地區在投資方面對中華人民共和國採取歧視性的禁止、限制或者其他類似措施，中華人民共和國可以根據實際情況對該國家或者該地區採取相應的措施。」。

¹³ 依聯合國貿易暨發展會議之全球投資報告資料顯示：「中國」對外直接投資於2016年達1,961.5億美元、占全球14.50%，全球排名僅次日本之第二順位頂峰後，已呈現放緩趨勢；2017年占比9.89%，2018年對外直接投資1,390億美元，2019年占比8.91%，2020年1,325億美元，占全球第三順位，2021年1,790億美元，全球第二順位，2022年1,470億美元，全球第三順位。

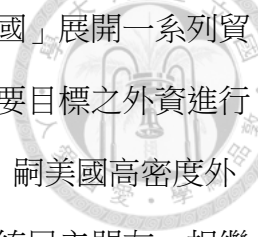


等新興市場。而陸資在臺投資，依經濟部投審司資料，近六年投資亦呈現趨降走勢。2018 年陸資來臺投資仍達 2 億 3 千餘萬美元，之後呈現遞減趨勢，2019 年下降至 9 千 7 百餘萬美元，2020 年小幅回升至 1 億 2 千餘萬美元，2021 年起再走緩至約 1 億 1 千萬美元，2022 年懸崖式走跌至僅 3 千 8 百餘萬美元，至 2023 年再降至 2 千 9 百餘萬美元之最低點。

政府此次修法緊縮陸資作法，對照中國大陸近年多次對臺灣出口大陸部分農漁產品進行限制，及對臺灣特定製造產業發動反傾銷及反壁壘調查，並縮減我國產業在《兩岸經濟合作架構協議》（「Economic Cooperation Framework Agreement」，以下稱：「ECFA」）早收清單適用範圍；另突襲搶先於臺灣申請加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》（「Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership」，簡稱：「CPTPP」）。政府此次調整陸資政策達成之政策目標及可能對兩岸關係造成如何影響，有待後續追蹤評估。

第三節 研究目的

在臺灣，搭乘「中國」製動力電池等零件巴士已成部分上班族之日常，臺灣年輕一代熱衷大陸「手遊」，臺北陽明山亦不乏陸資置產情形，更遑論有陸資背景之烤鴨、火鍋店等美食餐飲業林立；依天下雜誌報導，即便與國內民生高度相關如污水下水道等政府公共工程，亦有陸資參與情形，使用陸資相關產業服務似乎已成國人生活重要部分（呂國禎、劉光瑩，2016）。依經濟部投審司資料，政府自 2009 年開放陸資迄 2023 年止，經核准來臺投資之陸資有 1,586 件，總投資金額近 30 億美元，然對比 1991 年至 2023 年止，台商赴陸投資總件數約 4 萬餘件，總金額逾 2 千億美元，顯現兩岸雙向投資確實呈現極不平衡情形。



美國川普政府於 2018 年 3 月間起，藉「301 調查」，對「中國」展開一系列貿易報復，同年 8 月間通過《FIRMA》法案，對以「中國」為主要目標之外資進行高密度審查管理，後續並擴大至對「中國」進行多重領域扼制。嗣美國高密度外資審查政策擴散，歐盟、「五眼情報聯盟」成員及日本等美國傳統民主盟友，相繼修法嚴格審查與國家安全相關之外國投資，我國亦於 2020 年 12 月 30 日公告修訂「本辦法」部分規定，嚴格化陸資審查機制。

隨「中國」政經力量崛起，兩岸實力消長，國際影響力產生結構性變化。近來美「中」競爭國際主導權趨於白熱化，過去「美中臺大三角」關係已逐漸由美「中」賽局取代。臺灣於 2014 年爆發「反服貿」太陽花學運，兩岸交流停滯；嗣蔡英文政府採行「親美遠中」路線，兩岸溝通管道中斷，「中國」對臺展開政治、經濟及軍事等多重領域施壓。若以較大區間觀察陸資來臺投資，2012 至 2014 年期間年平均投資額仍達 3.3 億美元，至 2015 至 2018 年年平均下降至 2.5 億美元，2019 年至 2021 年再降至 1.1 億美元，2022 年至 2023 年平均僅約 3,421 萬美元投資規模，呈現明顯下滑趨勢（如圖 1 所示）。而台商赴陸投資，亦自 2015 年起呈現明顯下滑走勢（如圖 2 所示）。

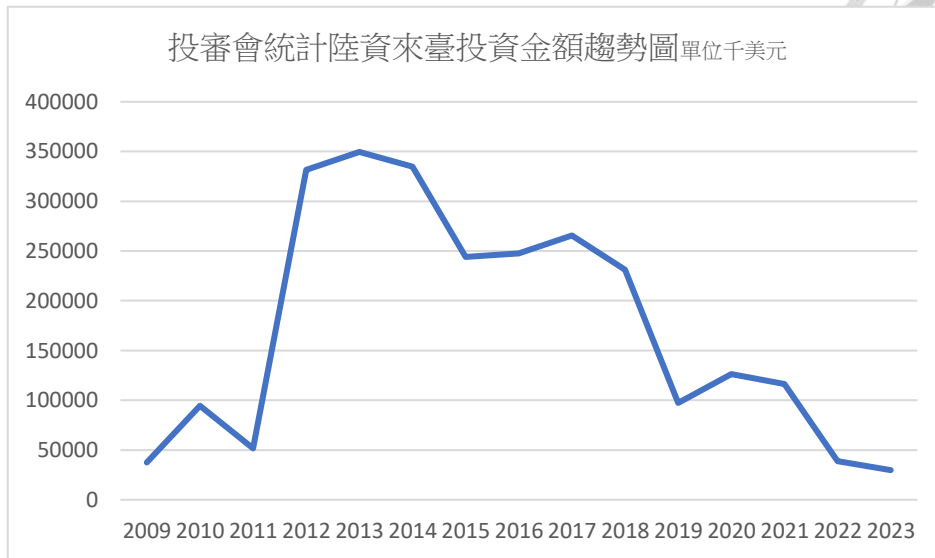


圖 1 經濟部投審司統計陸資來臺投資金額趨勢圖

資料來源：作者自行繪製

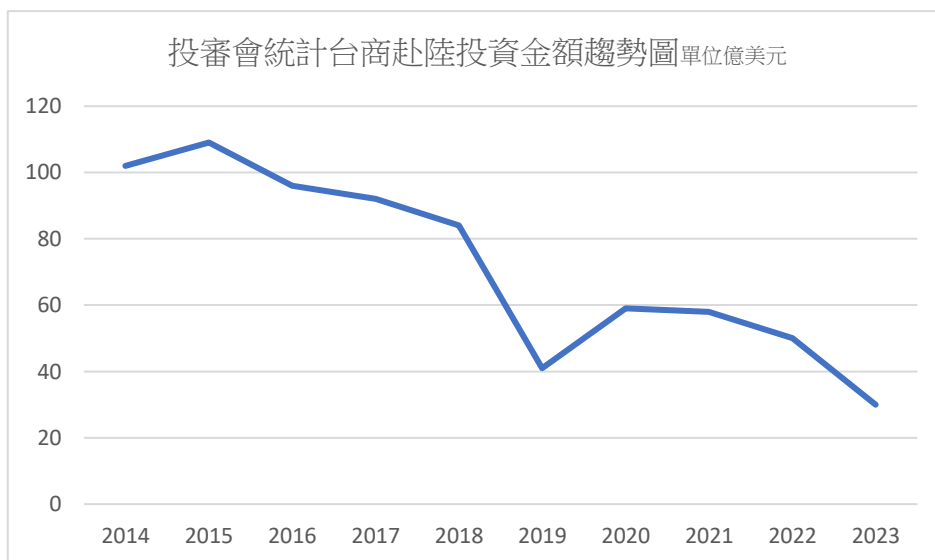


圖 2 投審司統計台商赴陸投資金額趨勢圖

資料來源：作者自行繪製

本研究將探討 2020 年 12 月 30 日政府修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，嚴格化陸資審查政策與美國《FIRRMA》法案高密度審查外資間之政策學習關係。



第貳章 文獻回顧及預期貢獻



第一節 文獻回顧

109年8月17日經濟部調整陸資審查政策新聞稿內容：「（鑒於）包括美國《FIRRMA》法案等擴大主管機關對於投資案件審查能量，強化外人投資審查制度，有必要重新修正《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，避免陸資透過跨境多層投資方式規避政府審查，影響國家安全及社會安定等」。「國家安全」向來為各國所重視，並常主導全球地緣政治變化。國際間常見以「國家安全」理由限制特定國家「外人直接投資」（「Foreign Direct Investment」，簡稱「FDI」）或貿易情形，惟對何謂「國家安全」，卻未有一致性定義。有些國家以外資可能損及國內欲保護或政策支持產業；甚或以特定價值觀、意識型態等考量，限制他國企業投資，「國家安全」已有逐漸被濫用情形，因此，各國如何在「國家安全」及「經貿活力及投資自由」間求取平衡，是亟待解決課題。

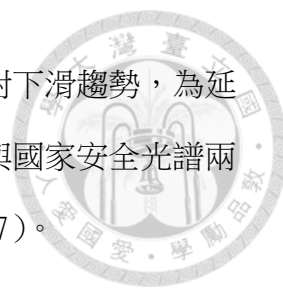
白格林、鄭國清及華靜泊在《以國家安全為理由保護本土產業的論點》文章中指出，美國建國初期，首任財政部長漢彌爾頓及經濟學家李斯特等人，曾以避免相對落後國家之本土製造產業，遭受先進國家製造業威脅，主張落後國家有權透過對進口商品課徵暫時性關稅等手段，保護其國內產業免於受相對發達國家獨占。該論點意在保護當時相對落後之美國本土製造業，免受工業強權英國獨占。李斯特並提出「保護國家幼稚產業」概念，認為相關暫時性保護措施，即使因而導致當地短暫物價上漲等副作用，仍屬實現國家安全目標之暫時性合理政策工具；卡特政府時期國防部長布朗，則將「國家安全」定義為：「一個國家為保衛其國家領土及區域完整，依合理之條件維持其與各國間經濟關係，防範外力破壞其

制度、本質、管治，以及控制邊境之能力。」；嗣 2017 年美國在其《國家安全戰略》（「National Security Strategy」）報告中，已將「國家安全」內涵擴充至包括邊境、軍事、經濟、實體及能源、網路安全等多重領域（白格林、華靜泊、鄭國漢，2020）。

「中國」將國家安全定義為：「國家主權及領土完整，政權、人民福祉、經濟社會可持續發展，國家重大利益相對處於無危險及不受內外威脅狀態，並確保安全狀態得以持續之能力。」；經濟發展暨合作組織（「Organisation for Economic Co-operation and Development」，簡稱「OECD」）則從投資自由與國家安全角度，主張國家應在確保國家安全之前提下，提供最大限度投資自由（邱奕宏，2017）；「WTO」亦將「安全」概念納入其「GATT」第 21 條（b）規範內，容許會員國為保護其國家「必要之安全利益」，採取必要行動之權利。因「WTO」迄未就跨境投資制訂一致性審查規範，導致此不確定概念之安全例外條款，常被各國運用做為限制外國人投資之安全審查藉口（白格林、華靜泊、鄭國漢，2020）。

近年國際間以國家安全理由介入審查跨國投資案件日增，如美國川普時期政策抑制「中國」電信設備巨頭華為擴張；並對包括「中國」、歐盟等加徵 25% 及 10% 鋼鋁關稅；德國政府駁回「中國」煙台台海集團收購「萊菲爾德」（Leifeld）公司案件等，均屬政府透過「國家安全」理由介入跨國貿易及投資之顯著案例（白格林、華靜泊、鄭國漢，2020）。

學者邱奕宏在「外來直接投資與國家安全的權衡：探討影響美國外資政策的政治因素」文章中指出，傳統上「國家安全」多被認為與國防可能遭受威脅，或影響國家重大利益事項相關。美國在面對「中國」此政經軍力快速崛起之潛在挑戰國家時，對來自該等國家的投資抱持警戒，避免因外資併購導致其科技優勢流失，危及國家安全。因此國安考量的政治因素，在近年美國外資政策重要性逐漸




受到關注。美國作為全球最大的資本主義國家，在面對國力相對下滑趨勢，為延續獨霸世界優勢，對國家安全的關注已大為提高。在投資自由與國家安全光譜兩端，其外資政策重心已逐漸往國家安全方向挪移（邱奕宏，2017）。

學者顏慧欣研究發現，歐美各國近年普遍重視外資對國家安全影響，紛紛強化並完善相關投資審查機制，透過國家安全審查機制限制外國人投資，已成各國間趨勢。另觀察歐美投資審查規範，明顯提升對關鍵基礎設施、關鍵技術、敏感資訊保護，及特定外國投資人等面向的關注，並重視彼此間外資審查資訊交換與合作。因此認為我國應順應國際間對外資國安審查機制趨勢，授權主管機關與他國分享外資審查資訊，並適時調整我國對陸資及僑外資之安全審查考慮因素（鄭昫欣、顏慧欣，2022）。

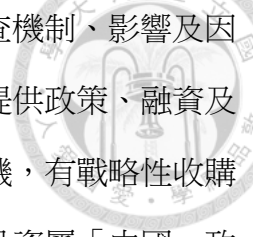
另學者李貴英指出，基於國家安全及公共秩序維護，對外國人投資進行安全審查有其必要性，並已為各國普遍接受。惟鑒於國家安全概念不確定性，即使美國《FIRRMA》法案及歐盟 2019 年之《452 號規則》，亦未明確「公共秩序」及「國家安全」之核心概念，但藉由《FIRRMA》等法案擴大「美國外國投資委員會」（「Committee of Foreign Investment in the United States」，以下簡稱「CFIUS」）等各國外資審查機構，對屬關鍵技術及關鍵基礎設施之外國投資進行較高密度審查，顯示歐美各國外資審查作法已逐漸趨向一致。認為藉由各國外資安全審查機制之分享、合作，將有助於調和各國外資安全審查規範；並透過建構透明及不歧視之規則以維護開放性投資體制，以兼顧投資自由及投資安全、公共秩序，達到避免貿易衝突並提升投資安定性目的（李貴英，2021）。

目前國內以兩岸投資相關議題研究之論文，多偏重在對臺商赴陸投資相關議題的探討，較少研究陸資來臺投資相關議題。有者如顧爾家在《陸資在臺灣如何



被視為一個安全問題之學派理論分析》論文中，透過回顧陸資來臺歷史脈絡，闡析行為者理解陸資與兩岸經貿議題係屬國家安全問題論點（顧爾家，2019）。謝國弘在《陸資企業來臺投資現況及未來發展之探究》論文中，探討 2009 年 6 月 30 日臺灣正式開放陸資，以「循序漸進、先緊後鬆、先有成果、再行擴大」原則，三階段逐步擴大開放陸資。但考量陸資對經濟、社會及國家安全影響，對陸資有較多的管理限制。文中並比較同期間台商赴大陸投資金額，凸顯兩岸雙向投資規模明顯不平衡，認為有鑒於兩岸經貿交流發展趨勢已是不可逆，政府的陸資政策如何在國家安全與經濟利益間求取平衡，是兩岸關係發展中不可忽視課題（謝國弘，2019）。曾碧雲在《陸資來台投資政策與規範之探討》，認為陸資在臺投資仍屬較小規模，隨兩岸經貿關係逐漸深化之後，政府有無參考國內僑外資投資管理方式，擴大開放陸資投資可能？文中並探討陸資來臺動機，及透過對陸資與外資投資政策比較提出建議（曾碧雲，2012）。

溫芳宜在《陸資來台與外資來台投資之政策差異探討》，論者認為政府對陸資及外資投資，在開放項目、審查程序及事後管理機制等政策差異，顯示對陸資及外資投資存在不同管理思惟。而政策差異除造成外資及陸資來臺投資狀況有所差異外，亦提高陸資透過隱匿資金來源來臺投資誘因（溫芳宜，2014）。史惠慈、陳澤嘉於《當「陸資」不僅是「陸資」》，認隨陸資來臺投資案件增加，及中國大陸供應鏈崛起，陸企近來大動作參股臺灣多家半導體產業，除憂慮陸資來臺投資可能潛藏動機，並關注可能對臺灣產業發展造成之影響（史惠慈、陳澤嘉，2016）。林建亨在《開放陸資來臺政策之研究—國家安全角度分析》，論者依「中國」開展對外投資政策脈絡分析，探討陸資來臺投資在「中國」對臺經貿戰略中代表意涵；並提出臺灣在面對東亞區域經貿整合形勢下，在區域政治及經濟上有被邊緣化風險。並認為兩岸加入 WTO 後，臺灣必須遵守該架構之諸多原則，恐難再以單純國家安全理由對陸資採取「歧視性」作法（林建亨，2015）。另陳璧秋在《中國大陸



企業對外直接投資之規範政策及挑戰－兼論陸資來臺投資之審查機制、影響及因應》論文，分析中國大陸對外投資多以國企為主，且常有政府提供政策、融資及財政支持。西方評估「中國」對外投資，認常有非單純經濟動機，有戰略性收購以增強其母國政治、經濟實力目的，甚至視中國大陸國企海外投資屬「中國」政府行為情形。而各國為保護其國內產業及國家安全，相繼建構嚴格化國家安全審查機制，我國則對一般外資及陸資分別採行不同政策管理作法。(陳璧秋，2015)。

因國內尚乏以政策學習觀點研究陸資來臺投資相關議題，本研究將以政策學習觀點探討政府此次調整陸資審查政策，與美國《FIRRMA》法案外資審查制度間之政策學習關係。

第二節 預期貢獻

中國大陸自 1978 年領導人鄧小平推動對外經濟改革開放，此後「經濟發展」一直是中國大陸各階段國家領導人施政主軸，亦係中國共產黨極權體制得以維繫基礎。對外開放後，「中國」憑藉國內豐沛低廉勞動力、廣袤工業用地等優勢條件，並配合各級政府施以優惠招商條件等誘因，吸引外資搶進大陸投資。嗣大陸國務院於 1988 年間公告《關於鼓勵臺灣同胞投資的規定》指引，鼓勵台商西進大陸投資。做為中國大陸對臺政策先試先行示範點之福建省，更提早於該年初即透過「廈門市人民政府關於鼓勵臺灣同胞在廈門經濟特區投資的若干措施」，吸引台商赴閩投資，其對臺招商引資作法，並成為大陸其他省市仿效樣板。台商早期因資金及產業鏈管理技術人才豐沛，乃透過第三地區間接赴陸投資，即便 1996 年前總統李登輝「戒急用忍」，及 2000 年陳水扁「積極管理，審慎開放」等對陸緊縮政策，仍無法阻擋台商西進大陸投資熱潮。近來中共面對兩岸政治對立、兩岸之雙向投資

呈現趨緩走勢，相繼推出「對臺 31 項措施」¹⁴、「對臺 26 項措施」¹⁵、「對臺 11 項措施」(即指推進新冠疫情之決策部署)¹⁶及「關於支援台胞台資企業在大陸農業林業領域發展的若干措施」(簡稱「對臺農林 22 項措施」)等單方「惠臺」政策，試圖透過直接訴求於臺灣民眾，拉攏向心、推動兩岸融合。

而過去研究兩岸雙向投資相關議題，多集中在政府對台商赴陸投資採取之「戒急用忍」、「積極管理，審慎開放」等政策衍生問題暨利弊得失探討，及台商赴陸投資所導致之關鍵技術外流及對國家安全影響等相關議題。隨雙向投資開展後，對陸資來臺投資之相關研究逐漸增加，惟相關研究仍較赴陸投資者少，更缺乏對陸資審查政策與他國政策間存在之政策學習關係議題進行研究情形。

本研究透過梳理與本辦法相關之事件脈絡，並比較臺美相關陸(外)資審查機制，及訪談與此議題相關之產官專家人士，發現此次政府調整陸資政策，實為政策學習美國《FIRMA》法案之嚴格審查外資機制作法。透過此陸資審查政策學習之議題研究，應有助開展兩岸經貿相關論文研究另一面向，並透過臺美間之陸(外)資審查機制比較，以作為政府未來研制相關機制參考。

¹⁴ 「對臺 31 項措施」於 2018 年 2 月施行，全稱《關於促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，該政策是訴求給予臺灣民眾在大陸發展有更全面性的同等待遇。

¹⁵ 「對臺 26 項措施」，全稱《關於進一步促進兩岸經濟文化交流合作的若干措施》，是在「對臺 31 項措施」之既有基礎上加速兩岸經濟社會融合措施。

¹⁶ 「對臺 11 項措施」，全稱《關於應對疫情統籌做好支援台資企業發展及推進台資項目有關措施》，該政策是訴求協助台資企業因應新冠肺炎疫情，並進一步落實「對臺 31 項措施」及「對臺 26 項措施」之所謂「惠臺」統戰作為。

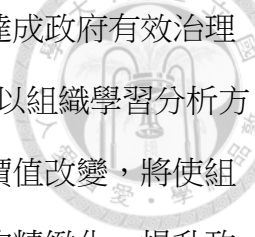
第參章 理論架構與研究方法



第一節 政策學習理論

「政策學習」(policy learning)主要研究如何透過資訊援引及經驗參考，某國、某地域政策或制度，被援引使用到另一時空之過程。「政策學習」概念始於1970年代，卡爾.杜意奇(Karl Deutsch)是首位以政策做為標的，發表「政策學習」研究理論之學者，其理論著重在政府學習能力所扮演之回饋角色部分。嗣休.海克洛(Hugh Heclo)提出「政治學習論」(「political learning」)，認為政策學習是政策制定者為回應外在環境變化所做之政策調整，政府因受經驗制約影響，導致對行政作為產生永久性變化。其學習過程係透由具取得資訊、觀念及與政府有互動管道之「政策中間人」主導，該中間人將社會、經濟環境變化等訊息傳達給政府，促使政府學習，讓政府在多變環境中快速找到回應有關公共議題作法(陸秀琪，2014)。柯于璋於研究論文指出：「許多國家或跨國政府間政策學習早已存在，例如臺北市垃圾費隨袋徵收係學習日本、韓國等國政策；臺北捷運悠遊卡則學自香港八達通卡；前高雄縣政府學習高雄市政府之「城市光廊計畫」等。因此國家間透過各式交流、參訪等學習途徑，達到經驗、政策學習，已是政策制定常見模式(柯于璋，2012)。

除「政治學習論」外，另有彼得.霍爾(Peter Hall)之「社會學習論」(「social learning」)、洛依德.埃瑟雷吉(Loyd Etheredge)「政府學習」(「government learning」)、薩帕提爾(Paul Sabatier)的「政策取向學習」(「policy-oriented learning」)，及理查德.羅斯(Richard Rose)之「經驗學習」(「lesson-drawing」)等四種「政策學習」模式(何宗陽，2006)。江惠櫻於《台灣環保標章政策演進與執行之探討—政策學習之觀點》論文指出，「社會學習論」認為學習本身是一種工具，也是政策制定過程的一部分，



透過以過去政策結果及新資訊做基礎，調整政策目標與技巧，達成政府有效治理目標；而「政府學習」理論之核心概念在「智慧」與「效能」，以組織學習分析方法為基礎研究公共政策轉變。認為透過組織制度內知識累積及價值改變，將使組織產生適應性與行為上的改變，藉由學習促使政府資訊及知識的精緻化，提升政策有效性；薩帕提爾以休.海克洛之政策變遷觀點發展出「政策取向學習」理論，認為政策取向學習是政策得以創新及改變之主要決定因素，透由經驗資訊將引發相對持久行為意圖改變，導致公共政策修正；至於「經驗學習」理論，認為國家或政府間均存在其特殊難解議題，但在不同國家，或同一國家之中央及地方政府間，可能存在該等類似困境之解決經驗，抑或不同政策間亦可能有其可供借鏡資訊。此說認為「政策學習」目的，在協助決策者解決現實問題與困境，而促使其尋找相關經驗動力則來自於對現況的不滿意，因此透過吸取他人經驗，以工具性知識經驗做為政策制定規劃方案（江惠櫻，2010）。

「學習」與「模仿」、「複製」不同，「模仿」與「複製」是政策制定者接收特定資訊，並採納為自身政策之援引過程，過程缺乏自我思考。但「學習」則是學習者為解決問題，透過學習其他組織經驗，致使類似政策發生擴散效益，導致行政作為改變之過程。因政府施政均有其未逮部分，透由此決策學習模式，有助於決策者制定更有效的公共政策，實現更好的國家發展目標（江惠櫻，2010）。政策學習除可節省政策規劃所需成本，亦可降低政策失敗風險，故此政策工具已成當前國家治理體系之重要運用工具。

政策學習機制同於一般公共政策形成過程，亦須經過包括議題設定、政策制定、政策執行與成效評估等政策形成歷程。何宗陽在《以「政策學習」理論探討「台北市垃圾費隨袋徵收政策」》論文中指出，完整的「政策學習」概念，須先確立學習者與被學習者為何？欲學習內涵？欲學習程度？學習可能限制？及政策學

習效果評估等。若依學習的來源分析，可區分為垂直由上而下、垂直由下而上，或平行式學習；而依學習程度不同則有複製、模仿、混合或啟發等深淺不同機制；若從學習動機觀察，則有出於自發性、理性吸取教訓、競爭性、強制性，或夾雜國際壓力、外部性及制約性等混合因素等學習類型（何宗陽，2006）。

所謂「競爭性政策學習」動機，指國家間可能因國際博弈賽局，政策制定者因應對他國政策預為行動，或對他國行動所為回應之政策決定，目的均在確保自身經濟利益處於相對有利狀態。此形式常出現於經濟資源或市場資金競逐，認為當面對潛在不利競爭情勢時，常促使政策趨向一致性。¹⁷另「強制性政策學習」，「制約」為此類學習之主要特徵。面對外力強大壓力，或明顯外在政策介入，使學習者決策空間被限縮、制約。例如某政府透由武力、威嚇或提供誘因，影響另一政府之政策決定（柯于璋，2012）。而政策學習成效，可能因政策本身結構性因素、複雜度，及學習者本身條件或意識形態等變數影響，產生不同結果。

政策學習常與「路徑依賴」（「path dependence」）¹⁸相關聯，認為研究制度對特定地域影響，應考慮到國家意識型態變因，因意識型態常成為政策學習重要考慮因素。如歐美國家因意識型態相近之「路徑依賴」因素，常因而影響其等與「中國」政經互動模式。而路徑依賴亦常與「漸進主義」¹⁹及「有限理性」²⁰相關連，

¹⁷ 政策學習競爭型模式，如中國大陸經濟開放後，國務院於1988年7月訂頒《國務院關於鼓勵臺灣同胞投資規定》指引，大陸各省及省以下地方政府為招商引資，吸引台資發展自身經濟，即競相透過下對上學習（國務院政策擴散至各省市）或平行式學習（各省市平行式政策擴散），制定相關細則作法（參照趙子龍、何明帥，2020，〈惠臺爭先賽：大陸惠臺政策擴散之時空演進與路徑〉，《中國大陸研究》，63：4）。

¹⁸ 「路徑依賴」，乃新制度經濟學者諾斯（Douglass Cecil North）將其對人類技術演化過程中之自我強化現象論證，推廣解釋制度變遷面向，認為類於物理學「慣性」，事物一旦進入某一路徑，就可能對該慣有路徑產生依賴情形。

¹⁹ 漸進主義（Incrementalism）又稱漸進調適或漸進模型，由美國學者查爾斯·愛德華·林德布洛姆（Charles Edward Lindblom）提出，有別於傳統理性模型，此派認為包括分析問題、明確目標、提出方案及優化選擇等決策形成過程，並非完全是一個理性過程，而是對決策作為進行不斷補充與修正之過程。因此，決策制定實際上是根據過去的經驗，在現有政策基礎上達成漸進式改變的過程。

²⁰ 「有限理性」（又稱限制理性、Bounded rationality），由赫伯特·亞歷山大·西蒙（Herbert Simon）所

決策者常會透過局部性、漸進式的政策調整，嗣觀察其成效，透過試驗中學習，漸進式改良政策。惟因「路徑依賴」之自我強化特性，學習者除可能藉由學習優化政策，導入良性政策循環軌道外，亦可能因依循既有之錯誤路徑，最終導致不良決策後果情形。



第二節 研究方法

2009年6月30日政府行政部門依兩岸人民關係條例第73條、第40條之1等上位法規授權，公告施行「本辦法」，及《大陸地區營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》等陸資投資行政規範。對陸人、陸企或第三地來臺投資之外國（含港澳）公司，所含陸資比例達30%，或陸資對該公司具實質控制力者，依陸資公司進行審查管理。「本辦法」於103年間曾作局部修訂，109年12月30日再修訂辦法中第3、4、6條等規定及相關解釋令，對陸資投資採取較高密度審查管理。

本研究透過蒐集與此議題相關之政府資訊及次級資料，藉由事件脈絡分析；其次比較本辦法修訂內容與美國《FIRRMA》法案規範關係；最後訪談與此政策相關之官員、產業界代表及專家人士。發現政府此次修訂「本辦法」之政策形成原因，應係源於對美國《FIRRMA》法案嚴格化外資審查規範之政策學習結果。

如果本研究之政策學習論點成立，預期將產生如後假設現象成立情形：假設一、在相關事件脈絡分析上，應會看到本辦法修訂及該政策討論時點均會在美國《FIRRMA》法規範施行之後，並台美政府間應會對陸資投資議題進行互動交流情形；假設二、本辦法修訂內容與美國《FIRRMA》法案應有類似規範精神情形；假

提出，是對傳統經濟學「完全理性」提出的修正，認為在現實環境下，人們所能獲得的資訊、知識與能力都是有限的，所能考慮到的方案也是有限的，未必能制定出效用最大化決策。因此，西蒙認為必須考慮人在基本生理上的限制，以及可能導致認知、動機及其相互影響等限制。

設三、本研究之受訪者應可對美國陣營因陸資帶來之國安問題及政策因應作為有清楚指涉情形。



本研究計訪談六位與此政策相關之產官領域專業人士，受訪者包括政府負責涉陸決策之政務官員、陸資審查業務高階幕僚、政府重要安全體系主管及此政策利害關係團體之具代表性人士。惟礙於受訪者個人意願關係，本研究之受訪人姓名係以匿名代號 A 至代號 F 之方式呈現（如表 1 所示），相關受訪人代號、職務及受訪期日資料臚列如後：

表 1 高階幕僚 A 等六名受訪人資料

受訪人代號	職務	訪談時間
代號 A	投審司高階幕僚	111 年 2 月 3 日
代號 B	安全部門中階主管	111 年 2 月 3 日
代號 C	主管部會政務官員	110 年 9 月 19 日

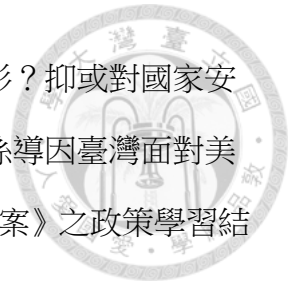
代號 D	兩岸重要經貿交流 團體秘書長	110 年 8 月 31 日
代號 E	涉陸部門前董事長	110 年 9 月 8 日
代號 F	上市公司董事長	111 年 4 月 7 日

資料來源：作者自行製表

作者將透過 1. 政府於 2009 年 6 月 30 日正式開放陸資投資，相關管理機制有無對國內關鍵產業競爭力或國家安全造成明顯危害情形？2. 此次辦法修訂過程有無透由公聽會或其他政策說明管道，以凝聚政策相關利害關係團體對修訂內容的共識？3. 本辦法修訂預告期逾 4 個月，明顯較一般行政法規修訂之一般預告期兩週為長，其原因為何？及 4. 現行開放陸資來臺投資之業別項目，如半導體電子、積體電路、太陽能電池等製造產業開放，有無對我國關鍵技術產業發展產生國安疑慮情形？等命題訪談受訪專家，以釐清本辦法修訂是否係因國內產業或國家安全需要所致；另 5. 政府於 109 年下半年間推動修訂「本辦法」，其政策形成原因？以釐清該陸資政策調整與美中對抗之地緣政治變化，及政府配合美國對中圍堵之政策學習是否相關？另 6. 本辦法修訂對兩岸關係可能影響？藉以評估可能影響並預作因應。

相關訪談命題之設計主要為釐清本辦法修訂，究係出於陸資來臺投資已過

熱？或陸資開放有明顯危害臺灣在半導體等關鍵產業競爭力情形？抑或對國家安全造成立即危害？等臺灣內部迫切需求而主動啟動修訂？抑或係導因臺灣面對美中對抗之地緣政治變化，選邊美國，政策學習美國《FIRRMA 法案》之政策學習結果。



第肆章 中資對外直接投資趨勢與美國暨 其盟邦回應



第一節 中資對外直接投資趨勢

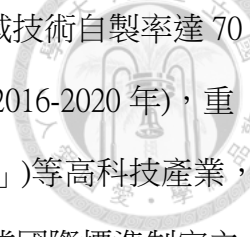
中國大陸經濟開放後，國力快速發展，2001 年底加入 WTO 迄今經濟規模已擴增逾 10 倍，2016 年並取代美國成為全球最大貿易國，迄 2023 年底止，國家 GDP 規模約為美國 67%，居全球第二，並在包括量子科技、太空探勘、電動汽車、綠能設備、低軌衛星及「5G」設備等先進產業領域占有國際競爭優勢，另在國際電信聯盟「5G」等國際標準制定組織取得多項重要職務。

中共建政後，自 1953 年起以每五年為一期頒定「中華人民共和國國民經濟和社會發展五年規劃綱要」（即「五年規劃」），經濟崛起後，企業資本快速累積，前中共總書記江澤民任內後期（2001 年）推動「走出去戰略」，透過國家政策支持國內指標企業赴海外投資。大陸國務院於 2008 年推動「海外高層次人才引進計畫」（以下稱：「千人計畫」），²¹期從源頭延攬核心關鍵產業之技術及高教、高科研領域人才。在「千人計畫」後之「十二五規劃」時期(2011-2015 年)²²，中共將產業發展目標調整至科技自主、創新，加速推進其國內產業升級及競爭力結構轉型。國務院並於 2015 年，推動以發展自主核心基礎零組件及關鍵基礎材料之「中國製造 2025」計畫²³，設定在十年間，於 2025 年實現國內資訊與工業化高度融合、強化工業基礎

²¹ 「千人計畫」，全稱為「海外高層次人才引進計畫」，此計畫是中共中央委員會組織部、中共人力資源及社會保障部主管，由中共人才工作協調小組於 2008 年 12 月間組織實施之人才延攬計畫，此計畫主要鎖定「中國」欲攻堅發展戰略目標引進海外科研高層次人才。

²² 「十二五規劃」，其全稱為「中華人民共和國國民經濟和社會發展第十二個五年規劃綱要」，是指中共自 2011 年到 2015 年之五年為一期發展國民經濟計畫。

²³ 「中國製造 2025」，此為「中國」落實實現「製造強國」戰略之首個十年綱領。該計畫於 2015 年 5 月 8 日經中共國務院公布。期透過三階段實現製造強國戰略目標：首先是在 2025 年「中國



能力、全面推動綠色製造、高新重點領域突破（在關鍵科技領域技術自製率達 70% 目標）及製造業結構轉型發展目標。嗣「十三五規劃」時期(2016-2020 年)，重點發展「5G」、「互聯網+」、「大數據」及人工智慧(以下稱：「AI」)等高科技產業，並提出「中國標準 2035」願景計畫，爭取「中國」在高科技產業國際標準制定之主導權。「十四五規劃」時期(2021-2025 年)，目標透過國際金融市場募資等管道，推動產業海外併購，建構國內半導體、「AI」及機器人科技完整產業鏈。

海外直接投資不同於境外上市之證券市場投資，因直接投資之投資者可能因此取得所投資事業一定控制力。西方國家普遍認為中企海外投資，可能隱藏其國家資金來源，或政府透過財政補貼等手段進行非市場性之不公平競爭。如其透過「一帶一路」及「亞投行」等國家支持戰略，進行具有政治、軍事等戰略意圖投資，被西方批評係透過輸出國內過剩產能，造成多國深陷「債務陷阱」危機。面對歐美等先進國家多領域圍堵，「中國」對外直接投資自 2016 年達 1,961.5 億美元頂峰後，已呈現趨緩走勢，並將投資逐漸轉向東南亞、拉丁美洲及非洲等「全球南方」新興市場。

而依經濟部投審司統計陸資來臺投資數據，顯示自 2018 年起陸資投資已呈現明顯下滑走勢。2018 年投資額約 2 億 3 千餘萬美元，之後呈下滑趨勢，2019 年 9 千 7 百餘萬美元、2020 年 1 億 2 千餘萬美元、2021 年 1 億 1 千餘萬美元、2022 年 3 千 8 百餘萬美元，至 2023 年陸資來臺投資金額已降至 2 千 9 百餘萬美元之最低點。若以較長區間平均值分析，2012 至 2014 年各年平均達 3.3 億美元，至 2015 至 2018 年平均已下降至 2.5 億美元，2019 年至 2021 年再減至 1.1 億美元，嗣 2022 年至 2023 年更降至年平均 3,421 萬美元之最低投資額。

製造 2025」屆滿時，實現進入製造強國行列；第二階段，於 2035 年實現中國大陸製造業整體達世界製造強國陣營之中等水準；第三階段，於中華人民共和國建國一百年（2049）時，國家製造業綜合實力進入世界製造強國前列。

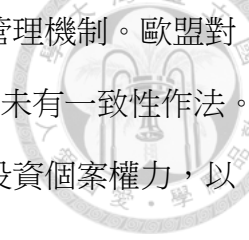
第二節 美國暨其盟邦回應



歐美面對「中國」透過與赴陸投資之外資合資、或結盟入股外資在大陸子公司管道強迫移轉技術；或透過國內企業赴海外設立子公司、或繞道第三地轉投資、或透過策略聯盟等方式收購戰略敏感產業；或透過外商、國外代理商管道挖角各國產業領域高科技人才。美國為鞏固其世界霸權地位，乃複製其於 20 世紀前半透過《敵國貿易法》、《國際緊急狀態經濟權力法》制裁德國；及 1980 年代迫使日幣升值，削弱日本在半導體等產業領先地位作法，於 2018 年立法施行《FIRRMA》法案，對以中國為主要目標之外資進行跨越政治、經濟、軍事及法律等多領域高密度國安風險審查。並主導透過「清潔網路」²⁴ (the Clean Network)、「全球供應鏈重組」等結盟圍堵「中國」在 5G 通訊設備等數位科技及半導體產業上的擴張。

歐洲因相繼發生「中國」美的集團以約 44 億歐元收購德國的機器人製造公司一庫卡(Kuka)；中國化工集團於 2015 年以 70 億歐元收購義大利輪胎製造商倍耐力(Pirelli)；及 2016 年騰訊以 67 億歐元投資芬蘭「超級細胞公司」(Supercell)遊戲公司等中資投資案件，相關投資標的有集中於「中國製造 2025」計畫欲發展之關鍵科技產業情形，此讓歐盟警覺「中國」投資可能造成的危害（自由時報電子報，2017）。嗣因美國 2018 年施行《FIRRMA》法案，提高對外資投資國安審查密度，美國盟友體認到全球化並非無限制開放他國投資，外國人投資有必要受到更高國家安全審查節制，乃跟進美國提高外資國安審查作法。歐盟於 2019 年 3 月間透過《外人直接投資審查架構規章》，對非歐盟國家收購歐盟成員國之半導體、機器

²⁴ 清潔網路，是由美國國務院委託美國智庫—戰略暨國際研究中心（CSIS）於 2018 年 3 月間評估電信設備供應商所公布之一份全球 5G 乾淨網路名單，目的為確保其關鍵電信網路、5G 技術、數據分析、物聯網、雲端、行動應用不使用「不受信任」之設備供應商，以免受惡意攻擊侵害，或受到中共等專制政府透過不透明的法外控制，全球加入此美國發起機制之國家逾 50 國，臺灣亦為機制之參與成員。美國發起此機制目的係為抑制中國華為、中興通訊等為主之通訊設備巨頭在 5G 設備的擴張發展。




人、人工智慧、通訊及運輸等關鍵領域產業，建立嚴格化審查管理機制。歐盟對外資進入成員國市場，屬成員國與歐盟共有權限，惟各成員國迄未有一致性作法。為此歐盟積極協調各成員國，期透過賦予聯盟其他成員國介入投資個案權力，以建立歐盟境內趨於一致之外資審查作法。

歐盟最大經濟體德國，於 2020 年 7 月修改《對外貿易和支付法》，調降外資審查或事前申報之持股比例門檻。「五眼聯盟」成員國英國，亦以國家安全為由加強審查具國安風險之外國收購案件；澳洲修訂《反間諜和反外國干預法》、《外國投資指導方針》等外資管理規範，嚴格審查外國人投資國內半導體、人工智慧及運輸等敏感產業。「五眼聯盟」因情報資源共享機制，外資對其他個別成員國投資，其國安影響可能外溢至其他成員國，此即澳洲政府先前以國家安全理由撤銷維多利亞州政府與「中國」簽訂參與「一帶一路」備忘錄原因。另日本面對「中國」擴張海權，壓縮其在東海、釣魚臺等地緣政治利益情形下，亦配合美國「圍堵中國」戰略，透過修訂《外匯法》等手段，嚴格審查與國家安全領域相關之外國投資。

「美中貿易戰」以來，地緣政治產生巨大變化，全球產業鏈逐漸走向美中雙軌化，當前美國與「中國」雙邊貿易及投資均已呈現走緩趨勢。²⁵「中國」雖在部分高科技領域取得顯著進展，惟在半導體等關鍵基礎產業自主技術仍受制於美、歐等先進國家，美國及盟邦透過高密度投資審查等手段阻滯大陸高科技發展及其海外產業鏈布局。臺灣因位處世界半導體產業鏈核心，係大陸尋求突破美歐科技圍堵，建立自主產業鏈所寄。

²⁵ 依美國經濟分析局 (<https://www.bea.gov/>) 資料，中國對美直接投資自 2019 年起占比 0.88%、2020 年為 0.80%、2021 年 0.61%、2022 年 0.55%，呈現對美投資占比趨緩走勢。



有鑒於當前跨境投資模式日益多元化，政府為因應大陸地區人民、團體、法人或其他部門得透過協議或其他約定方式控制第三地區公司，取道來臺投資，基於維護國內關鍵技術及關鍵基礎設施等安全考量，於 109 年 12 月 30 日公告施行「本辦法」第 3、4、6 條新規定及其相關解釋令，強化對陸資投資審查。同日並公告修訂「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」規定，針對台商赴陸投資，明定包括轉讓或授權專門技術或智慧財產權均屬技術合作範疇，應經事前審查核准始得投資。並透過修訂《兩岸人民關係條例》第 9 條、第 40 條之 1、第 91 條、第 93 條之 1 及同條之 2 等規定，防堵大陸地區事業隱匿身分或資金來源來臺投資，及對國家核心關鍵技術之接密人員赴陸進行制度化管理；另參考美國 1996 年立法之《商業間諜法》（「The Economic Espionage Act of 1996」，簡稱「EEA」）中有關外國政府所支持之商業間諜行為犯罪類型，修訂《國家安全法》第 3 條，提高外國勢力介入竊取商業秘密等之罰則，另後續完成包括《國家機密保護法》、《中華民國刑法》及《國家情報工作法》等「國安五法」相關法制修訂及強化。

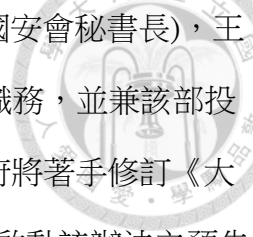
第五章 政策學習證據



觀察一、政府對陸資開放條件已較一般外資相對嚴格，且對屬開放之特殊產業（如晶圓代工半導體產業等七項產業）有建構特別嚴格之申請條件。二、依美國半導體產業調查公司（IC Insights）調查報告，約至本辦法修訂時期，「中國」半導體產業整體自製率約 16%，相較 5 年前之約 15.1% 自製率，僅有微幅增長。另臺灣在全球成熟製程晶片市場占有率，約有 4 成 5 左右比重，在先進製程晶片部分更達約 7 成左右全球市占率，顯示大陸半導體產業自製率，並未因政府開放陸資投資政策而有明顯提升情形。三、且開放陸資投資迄今，陸資對臺投資並未呈現過熱情形。因此馬政府時期對開放陸資所建構之審查管理機制，應已兼顧投資開放與產業及國家安全等面向。顯示 109 年下半年間，國內應無急迫修訂本辦法之必要情形。依本研究分析如後所蒐獲資料，認政府此次修訂辦法嚴格認定陸資，應係導因於臺灣面對美中對抗之地緣政治變化，受制美中對抗之外在情勢，配合美國「扼中戰略」，政策學習美國《FIRRMA》法案，修訂本辦法嚴格審查陸資，證據分述如次：

第一節 依相關事件脈絡分析

美國在台協會(AIT) 經濟組官員邵藹帝 2020 年 6 月 10 日出席由陽明交通大學科技法律學院企業法律中心、台灣科技法律學會暨金融監理與公司治理中心所共同主辦之「資本市場與國家安全—我國投資審議法制之革新」研討會，邵藹帝致辭介紹美國《FIRRMA》法案立法精神及其執行面等相關內容，其他與會者包括時任行政院金管會副主委許永欽、民進黨籍財政委員會立法委員高嘉瑜及陽明交通大學法律系教授林志潔等人。



109年6月下旬王美花接任經濟部長乙職(配偶顧立雄時任國安會秘書長)，王部長接任前長期負責該部主管陸資審查管理決策之經濟部次長職務，並兼該部投審會主委一職，其接任部長後於8月間透過媒體專訪，宣示政府將著手修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，嚴格審查陸資，經濟部並隨即啟動該辦法之預告修訂程序。

經濟部投審司於109年8月17日該辦法修訂政策新聞稿中指出，政府因應「港版國安法」通過(該法於2020年6月30日經中共人大通過)，面對當前跨境多層投資模式愈趨多元複雜，主要國家莫不提高外資投資門檻，包括美國《FIRRMA》法案強化對外人投資之審查機制，日本透過「外匯法」修訂，對可能損及國家安全之外人投資進行限制，德國亦修訂「對外貿易和支付法案」，對可能危害公共秩序或交易安全之外資投資加強審查，面對主要國家擴大主管機關對外資投資審查能量作法，有必要修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第3條、第4條及第6條及相關解釋令，避免陸資迂迴取道第三地區進行多層式投資規避審查，以及防止陸資來臺投資可能受到大陸地區黨政軍決策指示，危害國家安全及社會安定。

109年9月18日美國主管經濟事務之國務院次卿柯拉克(Keith Krach)來臺期間，行政院前副院長沈榮津及時任經濟部長王美花等與柯拉克次卿會晤，雙方曾就包括「投資審查」、「經濟繁榮網絡」、「清潔網路」、「新南向政策」、「供應鏈重組」等議題進行廣泛討論。

109年11月20日經濟部次長陳正祺代表政府赴美參加臺美首屆「經濟繁榮夥伴關係對話」會議，會中陳正祺次長與美國國務院次卿柯拉克廣泛討論包括「投資審查」、「5G及電信安全」、「供應鏈重組」、「經濟合作」、「科學技術」及「基礎建設」合作等多項科技經貿議題，王美花部長並於該對話會後，召開國內記者會



說明會議成果。表示美臺雙方均希望就「中資投資審查」議題進行更多合作，分享彼此實務經驗及執行成果，雙方並將針對後續投資審查之技術性問題，儘快成立工作小組，展開多層面交流。

政府於 109 年 12 月 30 日公告施行「本辦法」，修正說明揭示：「因應美日歐澳等嚴格審查外資之國際趨勢，研修新辦法內容」。(相關事件時序資料詳如圖 3 及表 2 所示)

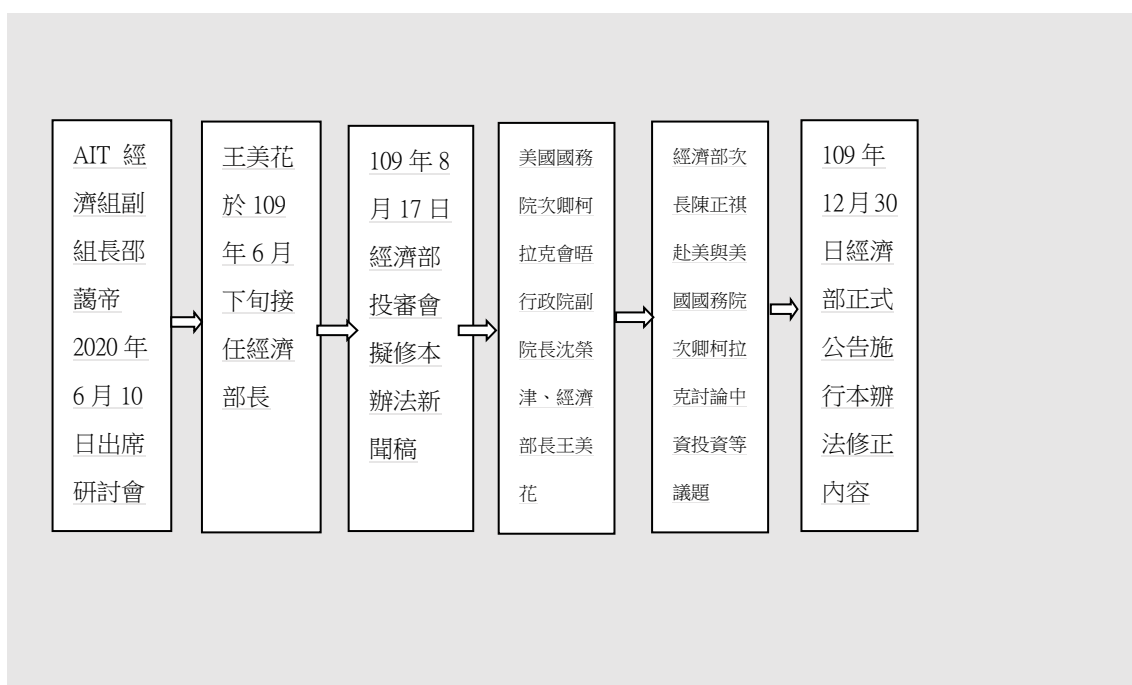
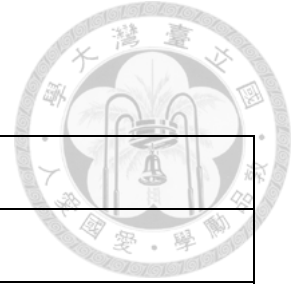


圖 3 相關事件時序圖

資料來源：作者自行繪製

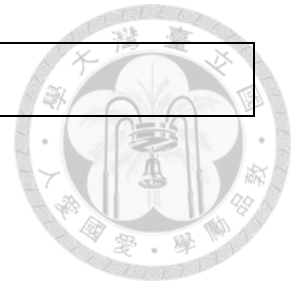
表 2 相關事件時序表



2018 年 3 月	川普對中國發動貿易戰
2019 年 2 月 13 日	香港政府宣布修訂《逃犯條例》
2019 年 3 月 5 日	香港爆發「反例修」串連集會遊行
2019 年 5 月	華為 2019 年 5 月間首次被列入出口管制實體清單
2019 年 11 月 24 日	香港區議會選舉，泛民主派當選逾八成區議員席次，親中建制派大敗，泛民主派宣稱將布局第七屆立法會選舉（原選舉期日為 2020 年 9 月 6 日，後因疫情理由延後至 2021 年 9 月 5 日），透過席次過半，主導選出香港特首。
2020 年 5 月 30 日	中國人大啟動《港版國安法》立法程序
2020 年 6 月 7 日	陸委會對香港政府於 6 月 6 日公布，6 月 7 日施行《港版國安法》第 43 條施行細則，以及大陸改變香港現況，扼殺臺港正常交流互動表達嚴正譴責。
2020 年 6 月 10 日	美國 AIT 經濟組副組長邵藹帝出席臺灣科技法協會等單位共同舉辦之「資本市場與國家安全—我國投審議法制之革新」研討會，致辭介紹美國《FIRMA》立法精神暨執行問題，參加該研討會者，包括行政院金管會前副主委許永欽、民進黨前立法委員高嘉瑜等人。
2020 年 6 月 30 日	中國人大完成《中華人民共和國香港特別行政區維護國家安全法》（簡稱《港版國安法》）立法，並於隔日（2020 年 7 月 1 日）生效。
2020 年 7 月	美、英、德、加、澳等國分別譴責中共通過《港版國安法》，美國並對部分中國、香港與通過該法有關之官員採取金融限制等制裁措施。

2020年7月7日	我國大陸工作委員會代表政府譴責中共通過《港版國安法》。
2020年8月9日	美國衛生部長阿札爾以悼唁前總統李登輝名義訪臺。
2020年8月10日	大陸譴責美國衛生部長阿札爾訪臺。
2020年8月11日	經濟部長王美花宣示政府著手修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，嚴格審查陸資新政策。
2020年8月17日	經濟部預告修正「本辦法」第3、4、6條規定及相關解釋令。
2020年8月17日	美國商務部對38個華為子公司列入出口管制「實體清單」。
2020年8月18日	經濟部以網際網路視聽服務「OTT-TV」非屬政府開放陸資投資項目，且因政治、社會、文化上具敏感性或有影響國家安全疑慮，公告禁止網際網路視聽服務之陸資業者OTT-TV來臺投資。
2020年9月17日	美國國務院次卿柯拉克來臺訪問。
2020年9月18日	行政院副院長沈榮津、經濟部部長王美花與來訪之美國國務院次卿柯拉克會晤，雙方並就包括「投資審查」等八項議題進行討論。
2020年9月19日	大陸商務部公布《不可靠實體清單規定》，反制對大陸企業、其他組織或個人採取歧視性措施國家。
2020年11月15日	克雷達臺灣分公司（淘寶臺灣）發出聲明，將於2021年起終止臺灣的營運。
2020年11月21日	經濟部長王美花於行政院記者會，說明經濟部次長陳正祺於2020年11月20日參加首屆「臺美經濟繁榮夥伴對話」實體會議，與美國國務院次卿柯拉克討論包括「中資投資審查」等議題。並表示臺美雙方將成立相關工作小組，就投資審查技術層面等進行交流。
2020年12月30日	經濟部預告修正「本辦法」第3、4、6條規定及相關解釋令

日	限屆滿，即日起生效。
---	------------



資料來源：作者自行製表

依相關事件脈絡分析，王美花部長擔任經濟部次長兼該部投審會主委期間，對參考美國外資審查法制，修訂本辦法嚴格審查陸資之決策應即確定，而以「港版國安法」通過之事件為政策窗（「policy windows」）²⁶，嗣政府與美國國務院負責經濟事務之次卿柯拉克數度會商兩國外資投資審查相關議題後，於 109 年 12 月 30 日正式公告施行「本辦法」修訂內容及相關解釋令。

另依經濟部 109 年 8 月 17 日修訂本陸資政策新聞稿，及 109 年 12 月 30 日《大陸地區人民來臺投資許可辦法》修正說明內容，亦顯示本辦法修訂與學習美國《FIRRMA》法案之外資管理法制具有關聯性，顯示本辦法修訂係政策學習美國《FIRRMA》法案強化陸資審查機制之作法。因此有關假設一、「在相關事件脈絡分析上，應會看到本辦法修訂及該政策討論時點均會在美國《FIRRMA》法規範施行之後，並台美政府間應會對陸資投資議題進行互動交流」得證。

²⁶ 政策窗（policy windows），學者金頓(John Kingdon)認為是提供政策倡導者推動所喜愛之解決方案或關注某特別問題之機會。透由「問題流程」、「政策流程」、「政治流程」三流程關鍵時刻匯集在一起時，才會發生所謂的「policy windows」。

第二節 本辦法修訂內容與《FIRRMA》法案 比較分析




美國因應其國家不同階段之特殊形勢而調整對應之外資安全審查制度。1988年至2001年間是美國外資審查制度形成時期，1988年之《埃克森-弗洛里奧修正案》（「Exon-Florio Amendment」）及1992年《伯德修正案》（「Byrd Amendment」）為此時期代表法案。《埃克森-弗洛里奧修正案》明確規範「CFIUS」²⁷負責美國外資併購安全審查業務，防範外國人透過跨國併購控制美國企業，危害美國經濟或導致國家高科技外流。

2001至2017年期間，則為美國外資審查制度完善時期。2007年之《外國投資與國家安全法》（「Foreign Investment and National Security Act」，簡稱《FISIA》）是此時期代表法案。因應2001年發生「911恐怖攻擊」事件，擴大「CFIUS」的審查權限，大幅增加外資審查案件，此時期為體現美國在追求投資自由之傳統價值觀下，尋求維護國家安全之衡平思惟。

2018年《FIRRMA》法案後則為美國外資投資審查強化時期。《FIRRMA》法案源起於「中國威脅論」發酵影響，由共和黨參議員約翰康寧（John Cornyn）於

²⁷ 「CFIUS」隸屬於美國財政部，是一個跨部會委員會，於美國福特政府時期設立，財政部長為該委員會主席，平時由財政部投資安全辦公室秘書處負責委員會事務性工作。委員會其他成員包括司法部、國土安全部、商務部、國務院、國防部、能源部及白宮所屬之美國貿易代表署、科技政策辦公室(以上首長屬具有投票權成員)、經濟顧問委員會、國家經濟委員會、管理與預算辦公室、國家安全委員會、國土安全委員會(以上屬觀察員部會)等部會首長，另國家情報局局長和勞工部長亦列席與會。委員會透過正面、反面列舉「受管轄交易」以及「不受管轄的交易」方式，界定外資應受審查案件。委員會主要任務在防堵外國人透過跨國併購等方式，控制美國企業或造成國家高科技技術外流。「CFIUS」在制定具體標準前，並得針對部分國家在美國境內進行之智慧財產權移轉及先進技術產業投資、出口等交易進行嚴格化審查。委員會採二階段安全審查，對第一階段「一般審查階段」存有疑慮案件，即進入第二階段之「特別審查階段」。總統在收到「CFIUS」提交之調查報告後，應於15天內作出最終決定，其「最終否決權」等決定並不受司法審查。另為強化國會監督，「CFIUS」每年應定期向國會彙報外資投資審查狀況。形成總統(最終決定權)、國會(監督)及「CFIUS」(審查暨建議總統)之三角監管體系。



2017 年 11 月間提案，法案經川普總統合併於《2019 年財政年度國防授權法》(「The National Defense Authorization Act 2019」，簡稱《NDAA 2019》) 簽署施行。行政部門並為完備《FIRRMA》法案執行成效，於 2020 年 1 月間通過《FIRRMA 實施細則》，作為《FIRRMA》法案具體執行指南。

《FIRRMA》法案主要為解決非政府投資活動可能引發之國家安全疑慮，法案擴大 1975 年福特政府時期成立之跨部門外資審查機構「CFIUS」(該委員會依美國 1950 年《國防製造法》(Defense Production Act of 1950) 第 721 款修正案授權成立) 審查權限。美國對外人投資，原則採「控制」理論，若外國政府對該企業具有所有權或控制能力，推定該企業所為投資係肩負國家政策目的之廣義性國家行為。

《FIRRMA》法案則擴大國家安全之審查考慮因素，授權「CFIUS」對第一、外國人可接觸取得之重要非公開技術性、個人敏感性資訊。第二、外國人可獲取權利變更之投資交易(指外資持股 10% 以上，可行使董事提名權、檢查權等權利)。及第三、外國人取得有別於投票權之特定權力者(指非控制權者)，如因交易獲得關鍵技術、掌控美國關鍵基礎設施，或外國政府因而直接或間接獲得「重大利益」，或屬「CFIUS」列舉之「27 項先進製造關鍵技術試點計畫」產業鏈交易，及第四、外資敏感性不動產交易等重點項目投資，即便屬外國政府非控制性、但具實質影響力之小額美國特定領域交易，投資者均需在交易完成日 45 天前主動向「CFIUS」進行通報。

「CFIUS」對是否屬委員會管轄之交易，常存在其主觀裁量，對應屬其管轄而未主動提出正式通知之交易，具有重啟審查或中止交易權力。另《FIRRMA》法案設「白名單」制度，給予英國、澳大利亞及加拿大等傳統盟友享有部分審查豁免待遇。而對「特殊疑慮國家」則未明確加以定義，「CFIUS」成立迄今曾以俄羅斯及「中國」為特別關切國家(日經中文網，2018)。然依「CFIUS」各年度國會報



告資料顯示，近年經「CFIUS」否決之投資交易，仍不及管轄交易量一成，顯示「CFIUS」仍試圖在吸引外資及維護國家安全間求取平衡（邱奕宏，2017）。

美國《FIRRMA》法案名義上雖適用於所有外資交易，惟就其立法時點，及法案要求商務部須對「中國」在美國直接投資情形，向國會及「CFIUS」進行簡報，及依「CFIUS」向國會提出之報告，最大比例為「中國」企業（尤其屬「中國製造2025」計畫項目之中資企業），顯示美國嚴格審查外資機制係以陸資為主要目標（參照「CFIUS」各年度向眾議院報告資料）。目的為防堵「中國」透過國家資本補貼支持其國有或私人企業，藉投資、策略性合資，或併購等非政府投資方式掌控美國電腦、資訊等敏感性產業。

《FIRRMA》法案為強化外資政治風險審查因素，要求美國國家情報總監提報特定投資之國安威脅分析報告，凸顯美國產業及投資政策逐漸走向保護主義，目的在確保其全球高科技產業領導優勢。法案並為發揮外資管理成效，授權外資主管機關與他國進行外資審查資訊交換與合作。嗣因新冠疫情影響，全球企業普遍資金缺乏，美國盟友為防範中資乘機併購本國關鍵產業，乃相繼跟進強化外資審查機制。

學者邱奕宏研究認為，影響當前美國外資國安審查之諸多政治因素中，以一、外資來源國家是否與美國具政治敵對關係？及二、外資收購之美國企業或投資領域是否存在國安敏感疑慮？等兩項因素最具關鍵（邱奕宏，2018）。以「中國」及英國對美國投資情形為例，「中國」對美投資規模遠不及英國，惟依「CFIUS」各年度國會報告資料顯示，中國大陸在美國投資「經通知審查」及「撤回」案件數均高居首位（如圖4至圖6所示）。而「中國」投資歐美等先進國家產業，有集中於電腦、電子製造業及不動產與金融服務業等領域情形（顏慧欣，2019），近年「中

國」因美國及其盟友圍堵，對歐美投資總額及占比均呈現下滑趨勢。

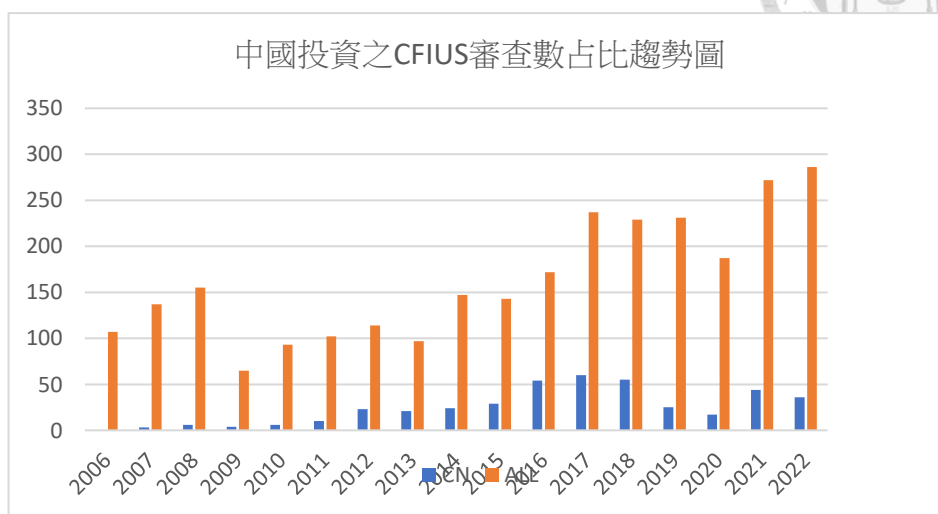


圖 4 CFIUS 之中國投資審查數占比趨勢圖

資料來源：作者依 CFIUS Annual Reports to Congress 數據繪製

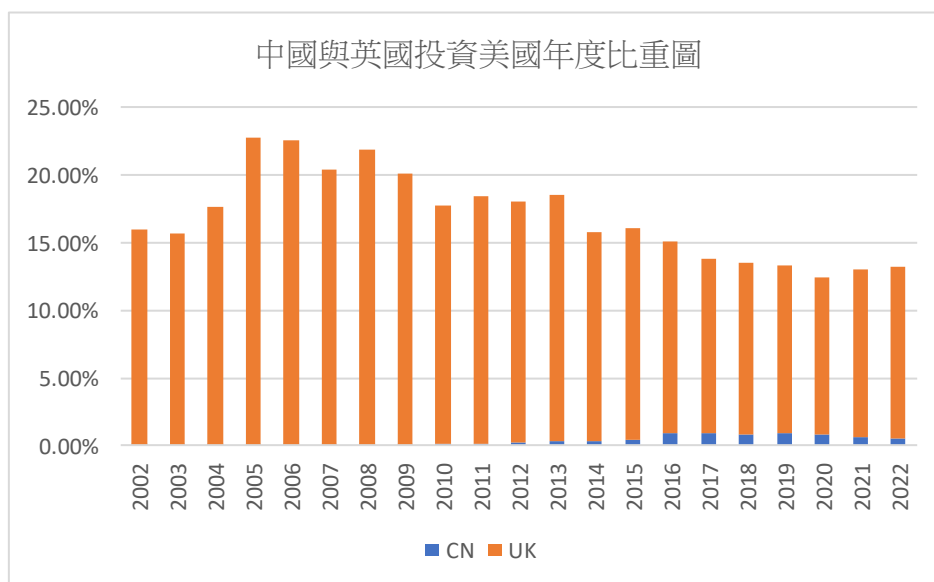


圖 5 中國與英國投資美國年度比重圖

資料來源：作者依 CFIUS Annual Reports to Congress 數據繪製

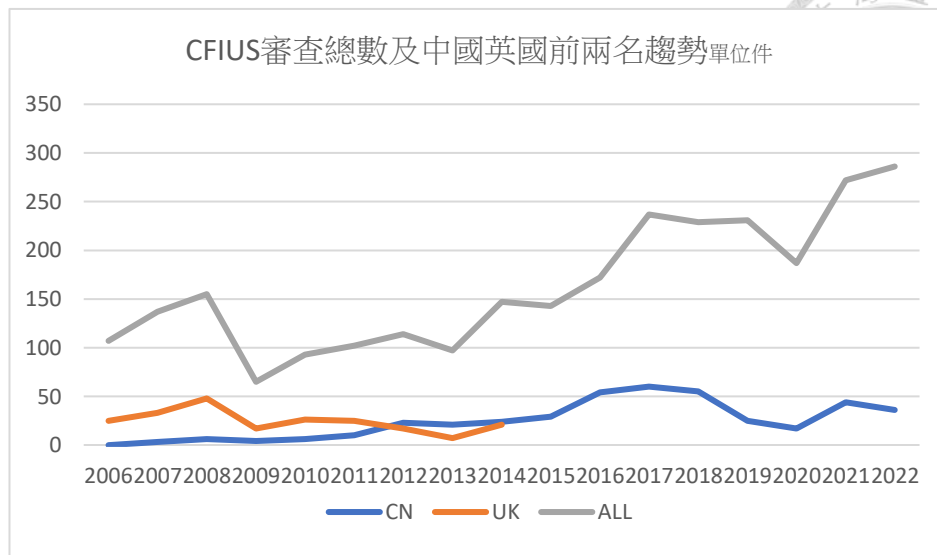


圖 6 CFIUS 審查總數及中英兩國趨勢圖

資料來源：作者依 CFIUS Annual Reports to Congress 數據繪製

比較我國《大陸地區人民來臺投資許可辦法》與美國《FIRRMA》法案，臺美兩國陸（外）資審查機制歸納如表 3：

表 3 「本辦法」與《FIRRMA》法案審查機制對照表

參照項目 \ 機制	「本辦法」	《FIRRMA》法案
法源	依《兩岸人民關係條例》授權 行政部門訂定	承襲 1988 年《埃克森-佛羅里奧修正 案》 2007 年《外人投資與國家安全 法》（「FINSAs」）


<p>參照項目</p> <p>機制</p>	<p>「本辦法」</p>	<p>《FIRRMA》法案</p>
<p>管理位階</p>	<p>行政命令</p>	<p>法律</p>
<p>立法目的</p>	<p>因應跨國多層投資模式多元複雜化，為避免外資規避政府審查，及敵對勢力黨政軍透過資金介入來臺投資，危害國家安全及社會安定。</p>	<p>解決政府對非控制性外人直接投資引發之國家安全疑慮。</p>
<p>審查機關</p>	<p>經濟部投審會(委員會由經濟部次長暨行政院相關部會及北、高市政府副首長共同組成)。</p>	<p>「CFIUS」(委員會由財政部長暨相關部會行政首長共同組成)。</p>
<p>管理法規</p>	<p>依本辦法對陸資進行審查管理；而對一般僑外資投資則係依《外資投資條例》及《華僑</p>	<p>依《FIRRMA》對所有外資進行單軌審查。</p>



<p>參照項目</p> <p>機制</p>	<p>「本辦法」</p>	<p>《FIRRMA》法案</p>
<p>機制</p>	<p>回國投資條例》審查機制，採雙軌化審查機制。</p>	
<p>審查機關得採取措施態樣</p>	<p>陸資須經投審會審查通過方可來臺投資。</p> <p>政府對陸資設有事中及事後管理機制。</p>	<p>「CFIUS」得在調查審查期間為暫停交易之處置。</p> <p>「CFIUS」得為緩解協議（mitigation agreement）等臨時性措施。</p>
<p>最終決定者</p>	<p>經濟部投審會審查決定。</p>	<p>「CFIUS」提請美國總統做最終決定。</p>
<p>審查範圍</p>	<p>對陸人或陸企，或自第三地來臺投資之外國（含港澳）公司，所含陸資比例達 30%，或陸資對該公司具實質控制力</p>	<p>外國人因控制美國企業或因「其他投資」取得之權利，涉及關鍵技術、關鍵基礎設施或</p>



<p>機制</p> <p>參照項目</p>	<p>「本辦法」</p>	<p>《FIRRTA》法案</p>
	<p>之投資。</p>	<p>個人敏感性資訊者。</p> <p>對美國企業之「其他投資」，外國人可接觸取得敏感性之實質非公開技術資訊。</p> <p>對外國人購買、讓與或租賃具敏感性政府設施附近之不動產。</p> <p>為規避「CFIUS」審查，所為之任何其他交易、轉讓、協議。</p>
<p>審查程序</p>	<p>陸資及僑外資分別在投資身分限制、開放業別項目、申請程序及後續查核等存在監督規範強度不同。</p> <p>主管機關對陸資審查時程相</p>	<p>加速審查程序，採強制性聲明。</p> <p>要求當事人提交正式書面通知等審查程序。</p> <p>明文規定審查期限（審查程序</p>



參照項目 機制	「本辦法」	《FIRRMA》法案
	較一般外資為長(平均審查期間約一至兩個月,僑外資若非特殊案件,通常只須一至二週即可完成審查)。	45 天/調查程序 45 天(得延長 15 天)/美國總統 15 天內做成最終決定。
救濟管道	得透過海峽兩岸投資保障及促進協議機制救濟處理。	「CFIUS」之決定納入司法審查範圍。

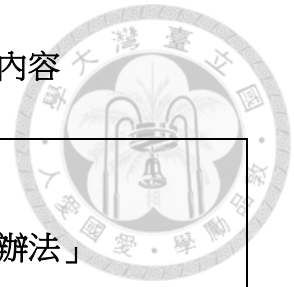
資料來源：作者參考李貴英〈歐盟與美國外資安全審查機制之比較研究〉內容製表

分析本辦法修訂內容，發現政策學習《FIRRMA》法規範有：第一、擴大投審會審查陸資投資範圍：109 年 12 月 30 日《大陸地區人民來臺投資許可辦法》修訂，增加投審會對陸資併購國內企業特定部門、資產或協議控制之審查新態樣（本辦法第 4 條第 1 項第 4 款）。此與《FIRRMA》法案基於國安考量，擴大「CFIUS」管轄權及強化審查功能，提高對外資審查密度方向一致。第二、援引美國《FIRRMA》法案之「實質影響力」概念，擴大陸資公司之「具有控制能力」適用：美國對外資交易審查，雖以對交易標的具控制權者為原則，但除股權或投票權外，亦納入對交易標的商業決策影響力部分。本辦法修訂解釋令（經審字第 10904606720 號），


援引美國《FIRRMA》法案之「實質影響力」概念，擴大陸資公司之「實質影響力」適用。依據新辦法之「具有控制能力」概念，因阿里巴巴對「淘寶台灣」母公司英商克雷達公司具實質影響力，認定「淘寶台灣」為陸資公司。第三、參考《FIRRMA》將涉及重大風險關鍵技術、關鍵基礎設施之政府非控制性投資，納入陸資審查：


《FIRRMA》法案對已證明或已宣布之美國特別關注戰略目標國家，交易涉影響關鍵技術或關鍵基礎設施之國家安全重點項目，投資者需主動書面通知相關交易。新辦法第四條一項四款，亦援引《FIRRMA》概念，對涉及風險之關鍵技術、關鍵基礎設施非政府控制投資亦屬陸資審查範疇。第四、參考《FIRRMA》法案將無股權移轉之協議控制納入陸資應審查態樣：新辦法第四條一項四款參考美國《FIRRMA》之「協議控制」概念，將「協議控制」交易納入陸資審查態樣。第五、學習《FIRRMA》對外國政府因交易獲致直接或間接重大利益概念修訂本辦法第六條規定：新辦法將原先僅對具「中國」軍事背景來源陸資限制投資規定，擴大至包括大陸地區軍事、行政、黨務或具政治性機關、團體投資之法人、其他機構、團體或公司。因中共黨政軍一體，此修訂即為防堵「中國」透過投資直接或間接獲取重大利益情形。第六、學習美國《FIRRMA》審查小額合資之外資投資概念，對陸資以小額出資合資投資，依本辦法第四條一項四款審查。第七、學習美國「CFIUS」以「中國」為特別關注戰略目標概念，對陸資採取高密度審查管理：依「CFIUS」國會報告資料顯示，中國大陸在美國投資數額遠不及英國，但自 2014 年起，其「經通知審查」及「撤回」交易數均居首位。新辦法亦對陸資採取趨於嚴格之審查機制。第八、新辦法學習美國擴大「國家安全」審查考慮因素作法，對影響國家安全之取道第三地來臺投資等管道陸資，強化政府審查功能（經審字第 10904606730 號解釋令）。（如表 4 所示）

表 4 本辦法學習美國《FIRRMA》法案審查規範內容



參照項目	機制	《FIRRMA》法案	「本辦法」
擴大審查機關 審查功能	基於國安考量，擴大「CFIUS」管轄權限，對第一、敏感性不動產之外資交易。第二、外國人可接觸取得之個人敏感性的重要非公開技術性資訊。第三、外國人因交易可獲致權利變更之交易。及第四、外國人因交易取得有別於投票權之權力，投資者均應在交易完成日 45 天前主動向「CFIUS」通報。	新增投審會對陸資併購國內企業特定部門、資產或協議控制等審查新態樣，強化主管機關對陸資審查功能。	
「實質影響力」 概念	美國對外資投資審查，一般係以對交易標的具控制權者為原則。但除股權或投票權外，亦納入對交易標的商業決策影響力部分。	援引美國《FIRRMA》法案之「實質影響力」概念，擴大「具有控制能力」適用範圍，認定具決策影響力陸資公司。	

<p style="text-align: center;">機制</p> <p>參照項目</p>	<p style="text-align: center;">《FIRRMA》法案</p>	<p style="text-align: center;">「本辦法」</p> 
<p>政府非控制投資類型</p>	<p>對已證明或已宣布之戰略目標等特別關注國家，相關交易涉及影響美國關鍵基礎設施或關鍵技術之國家安全領域，投資者需書面通知相關交易。</p>	<p>對涉及重大風險關鍵技術或關鍵基礎設施之政府非控制性投資納入陸資審查。</p>
<p>無股權移轉之協議控制投資</p>	<p>對屬無股權之協議控制亦納入應審查交易類型。</p>	<p>將無股權移轉之協議控制納入審查，新辦法第四條一項四款明訂「協議控制」投資之陸資審查新態樣。</p>
<p>投資母國因交易獲致重大利益情形</p>	<p>《FIRRMA》法案將外國政府因交易獲致直接或間接重大利益者納入審查範疇。</p>	<p>新辦法第六條規定對具「中國」黨、政、軍資金來源投資，限制其來臺投資。</p>
<p>以小額出資合</p>	<p>審查以小額出資設立合資企業</p>	<p>陸資以小額出資之合資投資屬</p>



參照項目 機制	《FIRRMA》法案	「本辦法」
資方式投資	等方式之外資交易。	陸資審查範疇。
同以「中國」為目標	以「中國」為特別關注國家，對「中國」投資採取高密度審查管理。	新辦法對陸資亦採取更趨嚴格之審查管理機制。
擴大「國家安全」審查考慮因素	擴大「國家安全」審查考慮因素，對潛在敵國等加強投資審查。	學習美國擴大「國家安全」審查考慮因素概念，對可能危害國家安全之取道第三地來臺投資等管道強化政府審查。

資料來源：作者自行製表

政府 109 年 12 月 30 日宣示「因應近來外人直接投資形式趨向多元複雜，包括美國、歐洲、日本、澳大利亞等主要國家無不提高對外資投資審查門檻，對可能影響國家安全之跨境投資強化相關審查機制，擴大主管機關審查權限。為避免陸資透過跨境多層投資方式規避政府審查，以及陸資來臺投資，可能接受大陸地區

黨政軍決策指示等情形，修訂「本辦法」第三、第四、第六條及相關解釋令」，相關說明亦凸顯出新辦法與美國《FIRMA》外資政策間之政策學習關係。




另依政府前亦積極參與川普政府於 2018 年間發起，目標為抑制「中國」華為及中興通訊等電信設備商發展之「清潔網路」機制；及參考美國《商業間諜法》中有關外國政府支持之商業間諜罪規範，修訂我國《國家安全法》第 3 條，對境外勢力介入竊取商業秘密罪加重罰責；另行政院國科會亦參考美國主導之「瓦聖納協定」高科技出口管制規範及美國「關鍵與新興技術」等出口管制升級清單，建構國安法第 3 條之所謂「國家核心關鍵技術」營業秘密範疇。顯示政府近年針對大陸所建構之相關國家安全防禦機制，多有參考、學習美國相關法制情形。因此有關「假設二、本辦法修訂內容與美國《FIRMA》法案應有類似規範精神情形」亦得證。

第三節 訪談結果證據

經訪談六位具代表性國內產官專家人士（如附錄之表 5 所示，含電郵方式回覆），受訪者針對「資料顯示，從 1991 年到現在，台商到大陸投資的金額超過 2000 億美元，而從 2009 年開放陸資來臺投資至今，陸資來臺投資總額約 24 億美元左右，兩者呈現極大單邊傾斜情形，且目前陸資來臺投資仍呈現下滑情形。政府於 109 年 12 月 30 日修正「本辦法」部分規定，對陸資進行嚴格審查，其政策目的為何？」問題，陸資審查主管機關—經濟部投審司高階幕僚 A 表示：

（打個比方）實際上某投資個案，陸資是有控制力的，但是依照原先的辦法規定，它並非陸資公司，也就是因為這個原因，經過我們長期來的審查經驗，再加上 2018 年美中貿易戰，美國對中國進行貿易加稅，並對中國大陸的科技圍堵措



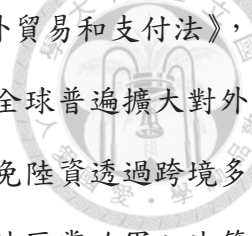
施，同期間美國也開始對外資的審查有變嚴格情形，另外如日本、德國、澳洲及歐盟等，也陸續對外資審查加嚴，這讓我們考慮到應該調整我們自己的規定，這就是整個修法的背景。這也是修法當時國際間情勢的現實問題，只是修法很大的一部分仍取決於我們自己的審查經驗，而認為有必要這樣的政策調整。…現在（新法）逐層認定，則是因為考量控制力，資金來源方對每層實際上都具有控制力，政府為免除不必要的困擾，對各別產業的正面表列是已公告的，就儘量不加以變動，以免對方去做敵意的認知，而調低 30% 占比亦可能被認為有較大的限縮後退情形，那我們就決定原（陸資）門檻數字（30%）不動，但每一層如果都超過 30%，就認定是陸資公司，這樣一來外國比較不會受影響、抗議。才會想以改變 30% 的計算方法來達到變動最小，但又可防止弊病的目的，也能避免被告上 WTO 等爭議。表面上還是維持在三成，似乎沒變嚴，但實際上是有變嚴，修法背景大概是這樣的。至於有人認為在中共黨國體制下，具黨政軍資金來源情形可能較普遍，認此修法是否會阻斷陸資來臺投資的可能性？但法規只是授權管理機關就個案，做不同的限制處置作法，至於要作如何限制，法規並沒明訂，這就是個案的裁量空間。

對此問題安全部門中階主管 B 表示：

上一次「本辦法」修法是在 2014 年，這次修法遠因是中美貿易戰，科技脫鉤，大陸乃積極透過臺灣挖角人才、偷技術。因此透過此次修法配合美國防堵中共可能的竊密管道。

主管部會政務官員 C 對此問題表示：

跨境多層投資的模式趨向多元複雜，主要國家無不提高對外國人投資審查之門檻，其中包括美國《FIRRMA》法案強化外資審查制度，日本透過《外匯法》修



法，對有國家安全疑慮之外國人投資進行限制，德國修訂《對外貿易和支付法》，將可能影響其國家安全或公共利益之外資交易納入審查，面對全球普遍擴大對外資投資審查能量，有必要重新調整「本辦法」有關規定，以避免陸資透過跨境多層投資方式規避政府審查，以及來臺投資陸資，可能接受大陸地區黨政軍之決策指示等情形，避免國家安全及社會安定受到不利影響。此次修訂本辦法，經濟部投審會有對於美國相關法案內容進行瞭解，但整體上我國對陸資來臺投資審查法令較為嚴謹。

兩岸重要經貿交流團體秘書長 D 對此表示：

我國去年底修法對大陸來臺投資採受限縮，主要是因一、中美貿易的衝突，全世界都在反中，除了香港之外，美國反中更嚴重，美國呼籲製造業要返回美國，也要求我們台積電要到美國投資，全世界都在對大陸反中的情勢上，我認為民進黨這些（修法）措施是追隨美國的脚步。二、台商在大陸投資這麼多年，以前都稱是垂直整合，我們在上他們在下，現在大陸的企業已經慢慢起來，已經變成了水平競爭，很多台商都已意識到大陸學的非常快，紅色供應鏈興起之後，也感受到有這個壓力在，是不是很多關鍵技術還是要掌握在自己手裡比較好。

涉陸部門前董事長 E 對此問題表示：

……中國大陸沒有能力到臺灣來投資，…美國對臺灣關注的兩件事情，一個是高科技的設備，另外一個是我的美豬你要讓我進來，他只有關注這兩件事情。陸資來臺的量，本來就是很小，陸資來臺的量只有 24 億美元而已，平均一年才 1 億多美元，其實對臺灣的經濟是沒有什麼影響，臺灣也不會因多一點陸資進來就會……經濟成長多一點，也不會因陸資進來就會影響臺灣的經濟安全，因為陸資



來臺投資的量約只占台商去對岸的投資比例 1%。

上市公司董事長 F 對此問題表示：

到 2016 年以後，陸續發生很多竹科附近的獵人頭公司，這些所謂的大陸獵人頭公司，不管是直接來臺灣設公司，或是利用港資或外資名義進來的，…，卻實質沒有什麼營業額，只是虛掛個招牌，但慢慢的又把那些臺灣技術人員引到大陸，…在臺灣，營業秘密保護法中所設定的營業秘密，就業界來講，認定非常嚴格，…造成很多本地的人才被挖走，有些營業機密被弄到對岸，已經對國內廠商產生很大的困擾，就算打官司也多輕判。

…後來因為川普 109 年的中美貿易戰，大陸不只挖臺灣的科技，也竊取了美國的技術，美國就開始限制陸資到美國投資，…近幾年來產業界確實承受大陸在敏感產業竊取技術、人才挖角的重大壓力，曾力促政府面對大陸可能藉投資機會竊密問題，…尤其在這複雜的環境，國內政黨及支持者對立，產生對兩岸關係立場糾結，在這樣下，我們政府就要利用民氣可用的時候，把這個政策推出來，現在川普中美貿易戰時，天天打大陸，共機又天天擾臺，政府就基於此考量，對相對有競爭力的產業加以保護，…，在這個國際情勢底下，我們臺灣就要在嚴格中找出一個最容易認定是否為陸資的方式，看申請來臺外資資本額來源是那裡，超過 30%就認定是陸資，另外檢視實質控制力之最終利益者，…，而且大陸的紅色供應鏈也在重組，在這環境下，蔡政府就認為這是一個調整的時機，必須要保護。

前述受訪者內容，應均認許政府此次修訂本辦法規定之決策，係因應美中貿易戰之地緣政治變化作法。

另對「原先機制對包括半導體、面板、工具機、太陽能等 7 類較機密敏感產業，在開放投資上，是否有引發國安疑慮情形？」問題，投審司高階幕僚 A 表示：

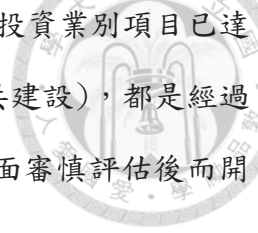
這 7 項產業還是開放的，只是限制相對會較多。另外有一項就是 IC 設計則是禁止的，以半導體產業方面，很多的客戶都有在大陸，所以就臺灣言，站在產業面，希望產業可以發展起來，對以上 7 種重要產業也採開放，但我們訂有很多投資上的（限制）條件，要與這 7 項產業有相關之上下游關係才會許可來臺投資，不希望去資助對方發展經濟，這就是國家安全考量。

國家安全不是唯一的考量因素，還有產業因素，當初開放陸資來臺，是在馬政府時代，分三波，主要的考量點就是產業的發展。看它的限制條件，為什麼不能有控制力，股份不能超過 50%，因為臺灣已經很飽和了，臺灣包括外商，就已經很競爭了，如果我還放你（陸資）過來，可能會影響到國內的市場，有些限制只能投資現有的，不可以新設，也就是不能來臺灣新開一家晶圓廠，但可以來投資台積電等，台積電是已經有的，可以投資臺灣已經有的公司，著眼於臺灣公司會因而拿到錢，可以去擴廠，只是投資會要求沒有公司主導權、控制力，這樣的作法也是以保護臺灣的產業角度去看的，…。

安全部門中階主管 B 對此問題表示：

本辦法第 8 條的國家安全保護概括規定，應可對陸資投資這 7 項機敏產業發揮安全閥的保護效果。

主管部會政務官員 C 表示：



政府自 2009 年 6 月 30 日開放陸資來臺迄今，累計開放之投資業別項目已達 404 項(其中包括 201 項的製造業、160 項服務業及 43 項的公共建設)，都是經過相關機關從個別企業利益、產業整體影響及國家安全等三個層面審慎評估後而開放的。

兩岸重要經貿交流團體秘書長 D 對此問題表示：

在馬政府任內，臺灣對兩岸的投資機制，也都會防阻我們的技術被學走。

涉陸部門前董事長 E 對此問題表示：

他們不會過來投資這些產業，來這個地方是以卵擊石，完全沒有優勢，封裝、測試，怎麼跟我們的矽品、日月光相比，從上游的 IC 設計開始，他們是絕對輸我們。

上市公司董事長 F 對此問題表示：

在我們商界看來，台商在大陸的經商環境也受到很大的變化，監管也越來越嚴，投資仲裁公平性令人存疑，兩岸間大家有要和平不要戰爭的共識，戰爭會是大災難。我們倒不是希望大陸不要來臺投資，而是要明確界定，過來投資的不是要來竊取商業機密的，且是正常商業行為，也就是要透明，或是它投資某種高科技產業不能超過一定比例，否則，不做適度的政策調整，我們民眾心防可能鬆懈下來。

上述受訪者除董事長 F 外，多認同政府自馬政府 2009 年開放陸資來臺投資以來，

對包括半導體、面板、工具機、太陽能等 7 類機敏產業之相關審查機制，尚無引發國安疑慮情形。



另對「以本辦法行政命令，管理屬較特殊敏感之陸資投資事項。而對外資（含港澳資或華僑投資）則適用外國投資條例等法律位階規範，此雙軌管理規範是否存在輕重失衡情形？」問題，投審司高階幕僚 A 表示：

立法院立法規範的位階是比較高，但缺點可能是欠缺彈性，本辦法施行以來，如果我們發現問題需要調整，透過修訂行政命令會比較快，從實務來講並沒有什麼窒礙難行的地方，效果上沒有不好。反而位階過高，就沒辦法常常修，要修的話，程序就會變得複雜。譬如《外國人投資條例》上一次修法是在 86 年，到現在根本改不了，我們提了好幾次修法就是不過，至少有兩次是審到立法院換屆了，立委改選了，依規定又是退回來重新來過，至少兩次，現行條例到現在已 20 幾年了，就是改不了。

安全部門中階主管 B 對此問題表示：

以行政命令規範管理陸資，應有利於司法偵查之靈活性、有效性，且對政治靈活度有幫助。

兩岸重要經貿交流團體秘書長 D 對此問題表示：

行政命令快速，且單方面決定，以行政命令管理是可以的，但是不要僅對大陸限縮，怕陸資來臺投資產生弊病，就要做好相關的配套。

受訪者對此提問，多認為政府以行政命令審查管理陸資，反而有利於執行上的靈



活度及管理效能。

另對「本次修法有無參考美國《FIRRMA》法案外資投資法令，及其主要參考內容為何？」問題，投審司高階幕僚 A 表示：

政府透過與美國交流，會吸收美國如何認定國家安全及控制力等部分。許可辦法一開始主要考量到產業發展、安全等產業面問題，後來透過與美國有關部門交流，跳脫國家安全只是單純政治層面問題，還應該包括所有產業優勢是否會受到危害及關鍵技術保護等部分，這些觀念改變了我們過去幾乎不會以國家安全去駁回一件申請案子的審查思惟。

安全部門中階主管 B 對此問題表示：

上一次修「本辦法」是在 2014 年，美中貿易戰，兩國科技脫鉤，大陸乃積極透過臺灣挖人才、偷技術，是這次修法的遠因，因此修法配合美國防堵中國大陸竊密管道。

主管部會政務官員 C 表示：

因當前跨境多層投資模式趨向多元複雜，主要國家無不提高對外資投資審查的門檻，包括美國《FIRRMA》法案強化外資審查制度，日本透過《外匯法》修法，對有國家安全疑慮之外國人投資進行限制，德國修訂《對外貿易和支付法》，將可能影響其國家安全或公共利益之外資交易納入審查，面對全球普遍擴大外資投資審查能量，有必要重新調整「本辦法」有關規定，以避免陸資透過跨境多層投資方式規避政府審查，以及來臺投資陸資，可能接受大陸地區黨政軍之決策指示，

導致國家安全及社會安定受到不利影響情形。此次修訂本辦法，經濟部投審會有對於美國相關法案內容進行瞭解，但整體上我國對陸資來臺投資審查法令較為嚴謹。



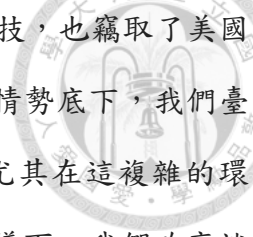
兩岸重要經貿交流團體秘書長 D 對此問題表示：

去年底我們修法對大陸來臺投資採受限縮，主要是因一、中美貿易衝突，全世界都在反中，除了香港之外，美國反中更嚴重，美國呼籲製造業要返回美國，也要求我們台積電要到美國投資，全世界都對大陸反中情勢上，我覺得民進黨這些措施是追隨美國的脚步。二、臺商在大陸投資這麼多年，以前我們都稱是垂直整合，我們在上他們在下，現在大陸的企業已經慢慢起來了，已經變成了水平競爭，很多台商都意識到大陸學的非常快，紅色供應鏈的興起之後，也感到有這個壓力在，是不是很多關鍵技術還是要掌握在自己手裡比較好，…美國的長臂管轄，是對每一個國家都會修理，我們則是單純針對大陸。

涉陸部門前董事長 E 對此問題表示：

我並不反對他們也許有部分相關，但是我認為這不是一個有意義的影響，美國對臺灣關注的兩件事情，一個是高科技的設備，另外一個是我的美豬你要讓我進口，他只有關注這兩件事情。陸資來臺的量，本來就是很小，陸資來臺的量只有 24 億美元而已，平均一年才 1 億多美元，其實對臺灣的經濟是沒有什麼影響，臺灣也不會因多一點陸資進來就會……經濟成長多一點，也不會因陸資進來就會影響臺灣的經濟安全。

上市公司董事長 F 對此問題表示：



後來因為川普 109 年的中美貿易戰，大陸不只挖臺灣的科技，也竊取了美國的技術，那美國就開始限制陸資到美國投資，…，在這個國際情勢底下，我們臺灣就要在嚴格中找出一個最容易認定是否為陸資的方式。…尤其在這複雜的環境，國內政黨及支持者對立，產生對兩岸關係立場糾結，在這樣下，我們政府就要利用民氣可用的時候，把那個政策推出來，現在川普中美貿易戰時，天天打大陸，共機又天天擾臺，政府就基於此考量，對相對有競爭力的產業加以保護，…。

以上受訪內容，受訪董事長 F 雖同意本次修法適值美「中」貿易戰熾熱及中共對臺軍事施壓不斷時點，但認政府修法主要在回應國內產業界對大陸業者竊取高科技產業技術疑慮。而安全部門中階主管 B、兩岸重要經貿交流團體秘書長 D 及涉陸部門前董事長 E 等三人均同意本次政策調整與「美中對抗」，政府因應歐美嚴格審查外資之管理作法相關。即除 F 外，餘受訪者均支持政府本次修訂「本辦法」第三條、第四條、第六條及相關解釋令之嚴格審查陸資政策調整，與「美中對抗」，政府配合美國外資管理趨嚴具關聯性。惟除高階幕僚 A 及主管部會政務官員 C 兩位受訪人可明確指出本辦法修訂與美國《FIRRMA》法案間存在參考關係外，餘受訪者並不清楚本辦法修訂內容與美國《FIRRMA》法案之學習關係詳情。

綜合以上受訪者訪談內容，有關「假設三、本研究之受訪者應可對美國陣營因陸資帶來之國安問題及政策因應作為有清楚指涉情形」，獲證據支持。

分析以上證據，假設一、在相關事件脈絡分析上，應會看到本辦法修訂及該政策討論時點均會在美國《FIRRMA》法規範施行之後，並台美政府間應會對陸資投資議題進行互動交流；假設二、本辦法修訂內容與美國《FIRRMA》法案應有類似規範精神情形；假設三、本研究之受訪者應可對美國陣營因陸資帶來之國安問題及政策因應作為有清楚指涉情形。等三個預期將發生之假設現象均成立，佐證

本辦法修訂係對美國《FIRRMA》法案嚴格審查外資機制之政策學習作法。

又如投審司高階幕僚 A:「許可辦法一開始主要考量到產業發展、安全等產業面問題，後來透過與美國有關部門交流，跳脫國家安全只是單純政治層面問題，還應包括所有產業優勢是否會受到危害及關鍵技術保護等部分，這些觀念改變了我們過去幾乎不會以國家安全去駁回一件申請案子的審查思惟」受訪內容，政府此次政策學習美國《FIRRMA》法案嚴格審查外資機制作法，較接近「政治學習理論」之學習類型，該說認為政策學習是政策制定者為回應外在環境變化所做的政策調整，政府因受經驗制約影響，導致對行政作為產生永久變化影響。另由於政府在面對美中對抗地緣政治變化，及美國結合盟友「圍堵中國」之外在地緣壓力，使政府決策空間受到壓縮、制約。

第陸章 結論與研究限制

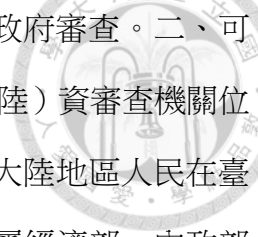


第一節 結論

經分析本辦法相關事件脈絡、並比較辦法修訂內容與《FIRRMA》法規內容及訪談結果等證據，發現假設一、在相關事件脈絡分析上，應會看到本辦法修訂及該政策討論時點均會在美國《FIRRMA》法規施行之後，並台美政府間應會對陸資投資議題進行互動交流；假設二、本辦法修訂內容與美國《FIRRMA》法案應有類似規範精神情形；假設三、本研究之受訪者應可對美國陣營因陸資帶來之國安問題及政策因應作為有清楚指涉情形等預期應成立之假設均獲證據支持。證明作者對政府此次修訂陸資政策應係政策學習美國《FIRRMA》法案嚴格審查外資機制作法之立論假設成立。

另依投審會高階幕僚 A:「許可辦法一開始主要考量到產業發展、安全等產業面問題，後來透過與美國有關部門交流，跳脫國家安全只是單純政治層面問題，還應包括所有產業優勢是否會受到危害及關鍵技術保護等部分，這些觀念改變了我們過去幾乎不會以國家安全去駁回一件申請案子的審查思惟」受訪內容，可知政府此次修訂本辦法相關內容，導因於政府觀察到美國面對來自「中國」為主之外資投資國家安全風險，透過《FIRRMA》法案立法嚴格審查外資。而臺灣因與美國同樣有來自「中國」之重大國家安全威脅，乃促使臺灣透過與美國相關部門交流，進而政策學習美國《FIRRMA》法案嚴格審查外資作法，修訂本辦法。

惟分析我國現行陸資審查機制，認為可進一步參考美國《FIRRMA》法案機制情形有一、臺灣目前依僑外資與陸資之不同，採雙軌化審查管理機制，宜參考美



國單軌制審查外資法制，防杜陸資藉取道第三地來臺投資規避政府審查。二、可參考美國獨立部門「CFIUS」組織架構設計，提高政府主管外（陸）資審查機關位階，以利審查機關在跨部會間業務整合成效。如「本辦法」、「大陸地區人民在臺灣取得設定或移轉不動產物權許可辦法」等行政管理規範，分屬經濟部、內政部主管；而陸資審查業務更跨及陸委會、經濟部、金管會、內政部、農業部、國科會等諸多部會，依現行委員會位階似有所不足。三、可參考美國投資審查法制，對「中國」政府因投資而有獲致「實質性利益」等情形，課以投資人應主動揭露相關資訊義務，以強化陸資來臺投資透明度。

作者以政策學習觀點對陸資管理法制議題所做研究，應可開展類似議題研究新面向，另論文對美臺外資審查機制所做比較分析，亦可提供政府未來研修陸資管理規範參考。

第二節 研究限制

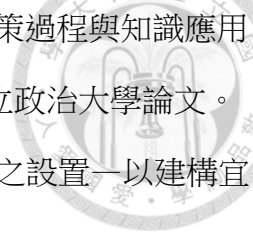
本辦法修訂嚴格審查陸資，因屬行政命令修訂，政策由少數高階政務官員作成，致政策學習美國嚴格審查陸資動機，究係源於美臺同樣面對「中國」制度之結構性挑戰致使臺灣不得不選邊，配合美國嚴格化陸資政策之「強制性政策學習」動機？抑或係因陸資取道香港等第三地投資日益普遍，政府為恐臺灣無端捲入美中「洗產地」貿易紛爭，為自身產業利益考量所為回應之「競爭性政策學習」動機？又依政策學習理論，政策學習成效常因政策本身複雜度、結構性及其可行性等變數影響，導致不同結果。鑒於政府此次陸資審查政策調整，較乏與國內產業界等政策利害關係人溝通，是否因未能凝聚相關修法共識，影響政策執行成效，均屬本次研究侷限所在，有待未來研究補充本研究不足之處。

參考文獻



壹、中文部分

- 白格林、華靜泊、鄭國漢，2020，〈以國家安全為理由以保護本土產業的論點〉，頁 1-12，香港，嶺南大學經濟學系。
- 史惠慈、陳澤嘉，2016，〈當「陸資」不僅是「陸資」〉，《經濟前瞻》，164：103-109。
- 江惠櫻，2010，〈台灣環保標章政策演進與執行之探討－政策學習之觀點〉，頁 19-23，臺北，國立台灣大學論文。
- 何宗陽，2006，〈以「政策學習」理論探討「台北市垃圾費隨袋徵收政策」〉，未出版，臺南，國立成功大學論文。
- 呂國禎、劉光瑩，2016，〈陸資錢進台灣，六大投資亂象〉，《天下雜誌》，<https://www.cw.com.tw/article/5075427>，2024 年 3 月 29 日檢閱。
- 李貴英，2021，〈歐盟與美國外資安全審查機制之比較研究〉，《歐美研究》，51（3）：597-651，東吳大學法律學系。
- 何明帥、趙子龍，2020，〈「惠臺爭先賽」：大陸惠臺政策擴散之時空演進與路徑〉，《中國大陸研究》，63（4）。
- 林建亨，2015，〈開放陸資來臺政策之研究—國家安全角度之分析〉，臺北，國立中山大學論文。
- 邱奕宏，2017，〈外來直接投資與國家安全的權衡：探討影響美國外資政策的政治因素〉，https://chiouyihung.files.wordpress.com/2017/12/e982b1e5a595e5ae8f_e694bfe6b2bbe5adb8e5a0b163-e585a8e69687_01.pdf，2020 年 9 月 30 日下載檢閱。
- 邱奕宏，2018，〈從美國外資國安審查看台灣面臨的雙重風險〉，頁 3-4，新竹，國立陽明交通大學。

- 
- 柯于璋，2012，〈政策移植與移植政策評估指標之建立—結合政策過程與知識應用之雙元演化觀點〉，《公共行政學報》，43：63-90，臺北，國立政治大學論文。
- 陸秀琪，2014，〈從政策學習觀點評估第一線 服務機關隱私櫃檯之設置—以建構宜居城市〉，頁 9-11，臺中，南屯區戶政事務所。
- 陳璧秋，2015，〈中國大陸企業對外直接投資之規範政策及挑戰—兼論陸資來臺投資之審查機制、影響及因應〉，臺北，國立中正大學論文。
- 曾碧雲，2012，〈陸資來台投資政策與規範之探討〉，臺北，國立政治大學論文。
- 溫芳宜，2014，〈陸資來台與外資來台投資之政策差異探討〉，《經濟前瞻》，154：52-56。
- 鄭昀欣、顏慧欣，2022，〈以關鍵技術、基礎建設與個資為核心的外資審查法制改革：以美歐為例〉，《當代法律研究》，7：181-188，<https://web.wtcenter.org.tw/Page/21/396232>，2024 年 7 月 3 日檢閱。
- 顏慧欣，2019，〈美國外人投資審查機制之改革方向與影響〉，中華經濟研究院 WTO 及 RTA 研究中心。
- 顧爾家，2019，〈剖析陸資在台灣如何被視為一個安全問題：以哥本哈根學派安全化理論分析〉，臺北，國立臺灣大學論文。
- 謝國弘，2019，〈陸資企業來臺投資現況及未來發展之探究〉，臺北，國立政治大學論文。
- 中央通訊社，〈日經：台灣年底前將公布列保護核心「關鍵技術」清單〉，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2182321>，2024 年 12 月 18 日下載檢閱。
- 中時新聞網，2022.6.30，(《中國製造 2025》晶片自給率目標落空 只剩一招解困)，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220630000740-260407?chdtv>，2024 年 12 月 18 日下載檢閱。
- 日經中文網，2018.4.17，〈美國擬加強對美投資審查警惕對華技術流出〉，<http://zh.cn.nikkei.com/politicsaeconomy/politicsasociety/30080-2018-04-17-09-04-23.html>，2021 年 1 月 25 日下載檢閱。



自由時報電子報，2017.9，〈歐市場門檻低「中」資瘋狂併購〉，<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1135963>，2020年12月18日下載檢閱。

自由時報，〈柯建銘：國安5法 最後拼圖完成〉，
<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1300739>，2024年12月18日下載檢閱。

美國之音，〈美國和墨西哥將加強外商投資審查合作〉，
<https://www.voacantonese.com/a/us-mexico-to-boost-cooperation-on-foreign-investment-screening-20231207/7389320.html>，2024年12月18日下載檢閱。

美國經濟分析局數據，<https://www.bea.gov/>，2024年3月20日檢閱。

深圳市貿促委，2020，〈《歐盟統一外資安全審查框架建議》將於2020年付諸實施〉，
http://www.ccpitsz.org.cn/szsmycjwyh/hwscxx/content/post_741031.html，2020年12月13日下載檢閱。

新唐人電視臺，〈拉美三國加入淨網 全球53國180公司抵制華為〉，
<https://www.ntdtv.com/b5/2020/11/23/a102993812.html>，2024年12月18日下載檢閱。

經濟部投審會網站，<https://dir.moea.gov.tw>，2020年9月11日檢閱。

維基百科，<https://zh.wikipedia.org/zh-tw>，2024年3月29日檢閱。

陽明交通大學科技法律學院企業法律中心等共同主辦，2020.6.10，《資本市場與國家安全—我國投資審議法制之革新》研討會，陽明交通大學科技法律學院企業法律中心、金融監理與公司治理中心暨台灣科技法律學會共同主辦，臺北市。

國科會，〈國科會公布22項國家核心關鍵技術，加強保護營業秘密〉，
<https://www.tsailee.com>，2024年12月18日下載檢閱。

聯合新聞網，〈第二波國家核心關鍵技術清單公布時程出爐 國科會這麼說〉，
<https://udn.com/news/story/7238/8280698>，2024年12月18日下載檢閱。

「CFIUS」各年度國會報告，<https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-reports.aspx>，2024年3月20日檢閱。

貳、外文部分



Bureau of Economic Analysis, <https://www.bea.gov/>, Available : 2024/3/20 ◦

REUTERS, 〈 U.S. finalizes rule to review more foreign land deals near military bases 〉 ,<https://www.reuters.com/world/us-finalizes-rule-review-more-foreign-land-deals-near-military-bases-2024-11-01/>, Available : 2024/12/18/ ◦

U.S.Department of the Treasury,

[https :](https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius)

[//home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius](https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius), Available : 2020/9/30 ◦

U.S.Department of the Treasury, [https :](https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-reports.aspx)

[//www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-reports.aspx](https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-reports.aspx), Available : 2024/3/20/, Available : 2024/3/20 ◦

U.S. Embassy & Consulates in the United Kingdom,

<https://uk.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/policy/the-clean-network/>,

Available : 2024/12/18/ ◦

WIKIPEDIA,https://en.m.wikipedia.org/wiki/The_Clean_Network, Available :

2024/12/18/ ◦

附錄



表 5 訪問內容

投審司高階幕僚 A	涉陸部門前董事長 E	兩岸重要經貿團體秘書長 D	安全部門主管 B	上市公司董事長 F	主管部會政務官員 C
<p>問：…迄今台商到大陸投資的金額超過 2000 億美元，而..陸資來台總投資金額差不多有 24 億美元左右，兩相比較，數額有很大的單邊傾斜情形，且呈現下滑的狀況…政府是基於什麼考量，在 109 年 12 月 30 日修改陸資來臺投資許可辦法，限縮陸資來臺投資，政府此政策目的為何？</p> <p>答：過去的</p>	<p>問：…，而從已開放申請來台的投資業別、項目來看，比較敏感的產業，如半導體的、封裝、測試、積體電路、工具機等這些項目，雖該等項目，我們保有一定的產業優勢，政府也對陸資申請來台設有一些條件的限制，相關產業的開放申請來臺投資，是否對國內產業或國家安全產生一定的負面影響？</p>	<p>問：政府修法對陸資來台投資更為限縮的政策目的？</p> <p>答：我們去年底修法對大陸來臺投資採取限縮，主要是因 1. 中美貿易的衝突，全世界都在反中，除了香港之外，美國反中更嚴格，美國呼籲製造業要返回美國，也要求我們台積電要到美國投資，全世界都在對大陸有反中的情勢上，我</p>	<p>問：政府本次修法對陸資來台投資更為限縮的政策目的？</p> <p>答：統整國家安全、經濟產業兩系統。</p>	<p>問：此次修訂本辦法規範之主要考量可能為何？</p> <p>答：…後來到 2016 年以後，陸續發生很多竹科附近的獵人頭公司，..造成本地的人才很多被挖走，有些營業機密被弄到對岸，已經對國內廠商產生很大的困擾，而且官司都輕判，…最近美國認為中國偷了我的營業機密，我當然要求</p>	<p>問：此次修訂本辦法規範之主要考量可能為何？</p> <p>答：由於當前跨境多層投資的模式趨向多元複雜，主要國家無不提高對外國人投資審查之門檻，其中包括美國《FIRRMA》法案強化外資審查制度，日本透過《外匯法》修法，對有國家安全疑慮之外國人投資進行限制，德國修訂《對外貿</p>

投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
<p>那個(指陸資股權認定標準)計算股份的作法我們是相乘,如果相乘之後在三成以下就是適用外資的規定,就不算是陸資公司。但實際上看到的是他去投資的標的公司都有佔七成的股份,實際上他是有控制力的,但是依照原先的辦法規定,它並非陸資公司,那時候也是因為這個因素,透過我們長期來的審查經驗,再加上 2018 年美中貿易戰,並對中國大陸的科技圍</p>	<p>答:他們不會過來投資這一些產業,來這個地方,他們是以卵擊石,他們完全沒有優勢,要談封裝、測試,怎麼跟我們的矽晶、日月光相比,從上游的 IC 設計開始,他們是絕對輸我們,...,中國連國內本身的半導體,敏感性的策略產業,到目前為止也是發展的不成熟,所以在這種情況下他來台灣投資是不行的,沒有任何利基,所以他們也不</p>	<p>覺得民進黨這些措施是追隨美國的脚步。</p>		<p>妳公開,在這個國際情勢底下,我們台灣就要在嚴格中找出一個最容易認定是否為陸資的方式,看妳的資本額來源是那裏,超過 30%我就認定妳是陸資,另外妳的實質控制力的最終利益者,我們就以這個做認定是否為陸資公司,.. 那隨著兩岸關係慢慢的改變,她們不是挖了人才在大陸工作,而是挖了人才後仍在台灣上班,但公司的機密已經從原來的公司移轉到他</p>	<p>易和支付法》,將可能影響國家安全或公共利益之外國人投資納入審查,面對全球普遍擴大外資投資審查能量,有必要重新調整《大陸地區人民來臺投資許可辦法》有關規定,以避免陸資透過跨境多層投資方式規避政府審查,以及來臺投資陸資,可能接受大陸地區黨政軍之決策指示,避免國家安全及社會安定受到不利影響。</p>

投審司高階幕僚 A	涉陸部門前董事長 E	兩岸重要經貿團體秘書長 D	安全部門主管 B	上市公司董事長 F	主管部會政務官員 C
<p>堵措施，同時美國開始對外資的審查也有變嚴格的情形，另外像日本、德國、澳洲及歐盟等，也陸續對外資審查加嚴，讓我們考慮到應該針對我們自己的規定來參考調整，整個修法的背景大概是這樣的。</p>	<p>會來。</p>			<p>們在台灣的辦公室，他們在台灣的公司實質沒有營業額，那在台灣的研發成本來源是那裡來，營業機密被拷貝了，就整個投資態勢改變了，可以說從寬認定、從嚴管理。</p>	
<p>問：組長是說當時國際間美中貿易戰及美國結合盟友對中國進行科技圍堵國際情勢，也是當時我們會修法的一項考量因素？</p> <p>答：…當時國際間情勢</p>	<p>問：中美官員 109 年 8 月、11 月接觸後，於隔月即以行政命令修法公佈實施？</p> <p>答：我不反對他們也許有部分相關，但是我認為這不是一個有意義</p>	<p>問：透過陸股份的成數上限及控制能力之新制度，可否達到防止技術被學走的政策目的？</p> <p>答：在馬政府任內，台灣對兩岸的投資制度，也都會防止</p>	<p>問：現行法規對陸資違法法規為何？</p> <p>答：營業秘密法、國安法及兩岸人民關係條例，但營業秘密法 13 之 1 是私法益、13 之 2 則增加到國</p>	<p>問：董事長你剛剛說我們此次修法，和我們國內業者因機密可能被竊取的疑慮，而透過民代反應要求管理，那這個部分，讓我想到了 2008 年國內曾醞釀推動</p>	<p>問：本辦法此次修訂主要內容為何？答：</p> <p>(1) 百分之三十之陸資認定門檻計算方式由原先綜合持股計算法，改為分層認定計算法。</p> <p>(2) 擴大審</p>

投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
<p>的現實問題，是有的，也事實上是當時修法的一個背景，只是修法很大的一部分取決於經我們自己的審查經驗，也讓我們認為有需要這樣的政策調整。…你所提到以前用逐層相乘是依會計準則的計算方式，是沒錯，但那出發點是為配股上的所做的計算方式，是權益，而現在逐層認定，則是因為考量控制力，來源資金方對每層實際上都具有控制力，那我們就決定原</p>	<p>的影響，美國對台灣關注的兩件事，一個是高科技的設備，另外一個是我的美豬你要讓我進來，他只有關注這兩件事情，陸資來台的量，本來就很小，陸資來台的量只有 24 億而已，平均一年才 1 億多，其實對台灣的經濟是沒有什麼影響，台灣也不會因多一點陸資進來就會……經濟成長多一點，也不會因陸資進來就會影響台灣的安全，因為陸資來台投資量只是佔</p>	<p>技術被學走。</p>	<p>家安全的公法益考量。國安法則是國家安全的公法益，法條以國家關鍵設施營業秘密為內容，與營業秘密法似有法益衝突問題。</p>	<p>立敏感科技保護法專法，以扼制商業機密被竊，後來法案被撤回，那當時如果通過這部法律可能就達到敏感科技保護的政策目的，為什麼還要撤回，而目前改以現在藉由調整投資門檻認定方式，來達到此政策目的，而目前經貿趨向於經貿自由化、重視經貿平等化，像 WTO 或其他自由貿易組織，都要有一定的自由度，會員間的平等待遇，像現在 CPTPP，你要加入也</p>	<p>查之陸資投資態樣，新增之陸資投資態樣有：大陸地區投資人透過協議或其他方式控制我國獨資、合夥、有限合夥或非上市櫃、興櫃公司；併購我國非上市櫃、興櫃公司（因海外併購取得國內公司特定部門或資產）。</p> <p>(3) 修訂大陸地區黨政軍所投資之企業來臺投資，主管機關應限制其來臺投資。</p>

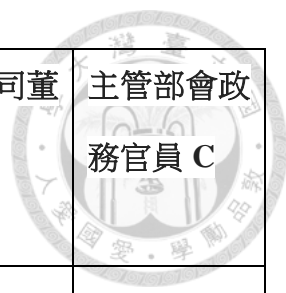
投審司高階幕僚 A	涉陸部門前董事長 E	兩岸重要經貿團體秘書長 D	安全部門主管 B	上市公司董事長 F	主管部會政務官員 C
<p>本的門檻數字不動，但每一層如果都超過30%，就會認定是陸資公司，這樣來外國比較不會受影響、抗議，表面上還是維持三成，似乎沒變嚴，但實際上是有變嚴，修法背景大概是這樣的。</p>	<p>台商去對岸的投資比例1%，100比1，2,410億對比24億，2,410億只是官方數據，一般評估……最少也在三、四千億，…。</p>			<p>會有這個問題存在，可能會被認為此作法是一個經貿的壁壘，這次修法是否可能因而對我國試圖加入CPTPP產生障礙？</p> <p>答：.. 尤其在這複雜的環境，國內政黨及支持者對立，產生對兩岸關係立場糾結，在這樣下，我們政府就要利用民氣可用的時候，把那個政策推出來，現在川普中美貿易戰時，天天打大陸，又共機天天擾台，政府就基於此考量，對相對</p>	

投審司高階幕僚 A	涉陸部門前董事長 E	兩岸重要經貿團體秘書長 D	安全部門主管 B	上市公司董事長 F	主管部會政務官員 C
				有競爭力的產業加以保護，...	
<p>問：我們審查規定對如半導體、面板、工具機、太陽能等 7 類較機敏產業有比較嚴格的審查機制，如在股權、控制力等有相對嚴格情形，但此等產業的開放執行上有無國安疑慮？</p> <p>答：當初開放陸資來臺，是在馬政府時代，分三波，主要的考量點是產業的發展，所以你看他的限制條件，為什麼不能有控制力，股份不能超過 5</p>		<p>問：預告修正辦法長達 4 個多月，原因？</p> <p>答：...，大陸企業多有公部門色彩，央企、國企就占國內多大的比例，要完全排除黨政色彩企業來台投資，相當要中斷大陸的大部份企業來臺投資可能。你看大陸來臺投資的，主要還是公營企業，民營企業畢竟不多，...</p>	<p>問：政府於 2005 推動敏感科技保護法立法，後又撤案原因？</p> <p>答：2005 年敏感科技保護法，2008 年撤回的政策不一致，在於藍綠政府的不同國安思維。</p>	<p>問：政府對港澳地區居民(適用外國人投資條例)及大陸地區人民來臺投資所依據之審查法規不同，此管理二元方式，是否易引發「假外資、真陸資」隱匿來臺，造成主管機關審查管理上困難情形？由行政機關以法規命令規範陸資來臺投資現今作法是否合宜，有無調整由立法院立法，以落實民意對該重大政府政策進行監督？</p>	<p>問：本次許可辦法修正是否參考美國 FIRMA？</p> <p>答：經濟部投審會有對於美國相關法案內容進行瞭解，惟我國法令對陸資來臺投資審查較為嚴謹。</p>

投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
<p>成，因為台灣已經很飽和了，台灣包括外商，已經很競爭了，如果我還放你過來，可能會影響到國內的市場，所以你看有些限制你只能投資現有的，不可以新設，也就是你不能來台灣新開一家晶圓廠，但你可以來投資台積電，台積電是已經有的，你可以投資台灣已經有的公司，著眼在台灣公司會因而拿到錢，可以去擴廠，只是投資會要求沒有公司主導權、控制</p>				<p>答：「97 回歸」後的港澳條例的調整未來勢必會調整，對港澳一旦民主及法治被中共沒收，我們對港澳的投資規範勢必會調整，也有其必要性。</p>	

投審司高階幕僚 A	涉陸部門前董事長 E	兩岸重要經貿團體秘書長 D	安全部門主管 B	上市公司董事長 F	主管部會政務官員 C
力，這樣的作法也是以保護台灣的產業角度去看的，…。					
<p>問：本許可辦法是屬行政命令，有學者專家指出因辦法具有較高的重要性，畢竟它是管理大陸的經貿投資法令，剛剛組長也有提到，港澳資或華僑這部份是適用外國投資條例的規定，外資投資條例是民意機關之立法院通過的，這樣的兩元制規範作法是否合宜？</p> <p>答：也不一定，我們看重的是它的效果，這樣</p>		<p>問：修法建議？有無需要另立專法管理？</p> <p>答：行政命令快速，且單方面決定，以行政命令管理是可以的，但是不要單對大陸限縮，怕陸資來臺的弊端，就要做好相關的配套。</p>	<p>問：本次修訂辦法部分內容政策形成原因與美中對立是否相關？</p> <p>答：上一次辦法修法是2014年，這次修法是因中美貿易戰遠因，科技脫鉤，大陸乃積極透過台灣挖人才、偷技術。因此透過修法配合美國截堵竊密管道。</p>	<p>問：台商赴陸投資也同時趨嚴格，對陸投資的建議？</p> <p>答：高階科技的投資，烏俄戰爭顯示高科技發展的重要，也讓我們政府會思考到赴陸投資的管理嚴格化事前報備制。</p>	<p>問：政府撤案2005年之「敏感科學技術保護法草案」原因？</p> <p>答：考量中共竊取我營業秘密的行為，牽涉我整體國家安全及經濟利益，同時涉及相關部會的主管法規。政府相關機關將以「國安」高度檢討研修相關法規，俾防堵因營業秘密外洩所造成之危害。</p>

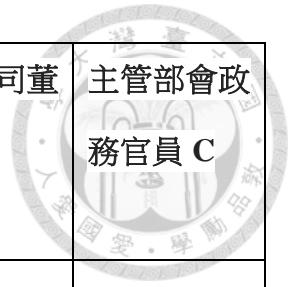
投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
<p>講啦，外國投資條例是法律，兩岸人民關係條例也是法律，而辦法是兩岸條例授權的行政命令，去大陸投資是行政命令，陸資來台的許可辦法也是行政命令，施行後我們修過了好幾次辦法內容，而外國人投資條例從上一次修法是 86 年，到現在根本動不了，我們提了好多次修法就是不過，至少有兩次是審到立法院換屆了，立委改選了，依規定就是退回來重新來</p>					



投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
過。					
<p>問：投資製造業的部分是否是以大陸主要發展的策略產業為主要考量？尤其如半導體等？</p> <p>答：不見得，我們也從紫光的事件也產生了提防，不會讓陸資隨便來投資，即便提出申請，經我們跨部的審查，實際通過的也沒幾件。</p>			<p>問：此次修法對陸、外資管理是否具正面影響？</p> <p>答：修法對假港資、外資的過阻評估認有幫助，增加犯罪難度。</p>		
<p>問：此以行政命令修法前，你剛有提到是有業界的反映，是那位業界的大老？</p> <p>答：主要應該是我們審查經驗告訴</p>			<p>問：法律位階合理性問題？</p> <p>答：對司法偵查的靈活、有效性有幫助，對政治靈活度有利。</p>		

投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
<p>我們，這以外資形式來臺投資應該是陸資，但依規定又是符合非陸資之規定，所以我們此次修法的目的就在補救這樣的漏洞產生。</p>					
<p>問：組長你剛有提到我們本次修法有參考美國、澳、日、歐等之外資投資法令，在美國《FIRMMA》我們主要參考內容為何？</p> <p>答：透過與美國交流，會吸收美國如何認定國家安全及控制力部分，許可辦法一開始主要考</p>					

投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
<p>量到產業發展、安全等產業面問題，後來透過與美國有關部門交流，跳脫國家安全是單純政治層面問題，所有產業優勢受到危害及關鍵技術保護，這些觀念的改變，過去我們幾乎不會以國家安全去駁一個案子，因為認為這是太政治化了，但美國的外資管理觀點讓我們個案的審駁會考慮到這個國家安全層次的問題，以此像台積電、半導體關鍵產業的保護也就有這樣的</p>					



投審司高階 幕僚 A	涉陸部門前 董事長 E	兩岸重要經 貿團體秘書 長 D	安全部門主 管 B	上市公司董 事長 F	主管部會政 務官員 C
思惟。					

資料來源：作者自行製表