

美中貿易戰與加強陸資管制： 工業先進國與臺灣的經驗^{*}

左正東

（臺灣大學政治學系教授）

唐豪駿

（東吳大學政治學系助理教授）

摘 要

面對新冠疫情衝擊全球經濟，各國本應擴大吸引外資，但美、歐、日等先進國家及臺灣反而加強來自中國大陸企業投資的管制。本文先指出歐美等國對待陸資的態度及來自中國大陸投資的特殊性，再釐清先進國家其實從美中貿易戰起便開始以擴大審查範圍、提高審查門檻等方式強化外資審查機制，疫情僅是加速此一發展趨勢。而後，本文探討臺灣對陸資審查機制的建立與變遷，並以近年來大同、淘寶、愛奇藝等三個陸資來臺之個案為例，說明臺灣在陸資相關法規上修法的特色，並以「外來投資可接受臨界點」概念，結合產業特質、投資人特質、外來影響、國內反對等四個因素總結臺灣對陸資政策變化的邏輯，指出臺灣與國際趨勢的相符之處及在制度上的異同。

關鍵詞：外國投資審查、陸資、國家安全、關鍵基礎設施、關鍵技術

^{*} 本文研究感謝臺大國發所劉秋婉教授和兩位匿名審查人的寶貴意見。

壹、前言

2018 年的美中貿易戰起於美國認為中國政府對企業的補貼行為造成了不公平的貿易競爭，間接導致了美中之間鉅額的貿易逆差，因此對中國大陸出口到美國的產品額外課徵關稅，開啓了美中之間逐步升高的關稅壁壘。如果僅是基於不公平的貿易競爭行為，則加徵關稅自然是合理的反制措施，但在投資方面，一般認為投資有助於促進當地經濟發展、提供工作機會，因此對於外國直接投資（FDI）通常採正面態度。然而，來自中國大陸的投資似乎存在特殊性，關鍵在於中國大陸企業透過投資、併購等方式取得技術，而這些企業背後有國家介入的色彩。因此，美、歐、日等先進國家對於來自中國大陸的投資在美中貿易戰後開始採取審慎態度，審查制度也越趨嚴格，更經常以國家安全為由拒絕中國大陸企業的投資或併購行為。2020 年新冠疫情爆發之初，經濟活動大幅減少，國民收入顯著下滑，各國應該更加歡迎外來投資，對來自中國大陸的投資管制也應該相應放寬。然而，從 2020 年疫情爆發到 2022 年疫情結束，臺灣卻加強對陸企投資的管制。為什麼會有這種雨天收傘的情況？

本文以文獻分析為主、訪談資料為輔進行分析。文獻來源主要是政府法規和政策說明，並檢索與個案相關的所有新聞報導，以說明陸資的特殊性，並探討美、歐、日等先進國家自 2018 年起在法制面上的推進，以及臺灣對陸資管制與國際趨勢的異同。至於訪談資料，主要是用半結構式的訪談方式，訪問負責陸資審查的投審會前官員和產業公會主管，以從政府與產業不同角度了解陸資審查的政策變遷，以及重要案件審查的考量因素，用以補充文獻不足之處。透過從法制面梳理先進國家與臺灣對中國大陸投資的審查與限制，本文指出，在美中結構性衝突下，美國及其盟友在外資審查上已然形成針對中國大陸的一致陣線。

貳、文獻回顧

自 2008 年金融海嘯以後，來自中國大陸的企業大幅向北美、歐洲等西方國家投資，引發美、歐等地社會的高度關注。雖然部分國家抱持歡迎態度，但也有國家轉而加強對於陸企投資的審查。以下，本文將說明中國大陸企業對外投資的特殊性，再回顧早期美英對陸企投資的態度，再說明近年來歐盟基於國家安全的考量，透過調整外國投資審查制度來加強對陸資管控，最後指出本文採用涵蓋面向較廣的「外來投資可接受臨界點」概念作為綜合性的分析架構。

一、陸企對外投資特殊性

不可諱言，來自中國大陸的投資與一般外資並不相同。中國大陸企業投資的特殊性背後的根本原因其實是基於中國大陸政經體制的特殊性。直而言之，不少中國大陸對外投資的企業是國有企業，其資產為國家所有，且國有企業經理人如同政府任命的官員，需要接受主管機關指揮，凡此不但令國有企業投資行為不像一般私有企業追求商業利潤，且可能衍生複雜的多重代理行為，導致決策過程的不透明（Cuervo-Cazurra, 2018: 128-156）。儘管在西方國家投資的中國大陸企業有為數眾多的私營企業，但是，在中國的體制下，即使是私營企業也有治理結構不透明的現象，何況基於中國以國家主導的資本主義特質，即便是私營企業，仍然受到政府的干預，透過財政補貼和行政指令將本應追求私利的私營企業變成政府產業政策的工具（Meunier et al., 2014: 120）。這些對視私人投資為常態的西方社會來說，自然帶來相當大的衝擊。

同時，中國處於開發中國家階段的事實，讓中國大陸對西方社會的投資缺乏刺激本地技術成長的可能性。一般來說，跨國投資可能衍生對本地經濟活動的控制和造成本地經濟依賴於外來投資的現象，同時，對於外來投資會期待能夠帶來新技術促進本地技術成長。但是，

來自開發中國家的中國大陸企業不太可能為在各項產業技術居於領導地位的西方國家帶來新科技和由此而來的高薪工作機會。相反地，來自中國大陸的投資可能會促進中國大陸對於投資目的國的出口，或甚而取得投資目的國的品牌和技術，提升自己在全球價值鏈的地位（Meunier et al., 2014: 119）。此外，由於中國大陸企業來自仍處於發展階段的社會，其商業習慣可能與重視法律的西方社會有相當落差，若投資者將這樣的商業習慣引入投資目的國，也會影響當地的法律執行和政府管制（Cuervo-Cazurra, 2018: 128-156）。在臺灣，曾有陸資來臺設立公司，但沒有實際的經營行為，而是作為人才挖角或非法取得技術的平臺（劉俞青，2021：74-92），這是其他國家對外投資少見的現象。

同樣不能忽視的，則是部分西方國家視中國為潛在的軍事競爭對手，這是因為多數西方國家與美國間的軍事同盟關係，以及中國在部分與西方國家敵對的流氓國家有為數可觀的投資。因此，來自中國大陸的投資若涉及軍商兩用技術，可能導致相關產業面臨商業間諜和國家間諜的風險，自非西方國家所能忽視。遑論因為投資造成的依賴，更有可能成為中國政府用以施力的槓桿（Meunier et al., 2014: 120）。在考量安全因素之下，中國大陸企業可能作為中國政府施展權力的工具，自然會引起投資目的國社會的疑慮。而隨著中國大陸經濟實力不斷上升，在市場占有和技術能力都超越本地企業，更容易引發本地民眾的失落感。這種對於中國大陸投資潛在的抗拒感，是不能忽略的心理因素（Cuervo-Cazurra, 2018: 128-156）。

二、早期美英對陸資態度

美國在 2000 年代初期即因為中國大陸投資引發國內爭論，比多數歐洲國家的經驗要早，學者對美國應對中國大陸投資的研究自然極具啟發價值。美國對於中國大陸企業投資的態度在行政部門和立法部門間有所不同，較早的研究發現，美國總統支持自由貿易和密切的國

際經濟關係，對於外來投資也抱持正面的態度。相反地，國會議員對於外來投資的態度則視其選區的經濟特質而定：選區內產業和中國大陸經濟呈現互補關係者，無論是高科技產業或是以金融等專業活動為主的選區，或是選區內產業以出口中國大陸為主，對於與中國大陸發展經濟關係皆會採取較為友善的態度，自然也會傾向於支持來自中國大陸的投資；相反地，若是選區內產業與來自中國大陸的進口產品存在競爭關係，或是有大量的製造業，則會反對和中國大陸建立緊密的經濟關係，也會傾向於不支持來自中國大陸的投資（Frye & Pinto, 2010: 85-121）。

然而，凱恩斯—弗羅恩（Brandice Canes-Wrone）、馬蒂奧利（Lauren Mattioli）與莫尼耶（Sophie Meunier）在 2020 年的研究發現，美國國會議員對於個別陸企投資案件的強烈反彈，往往是導致行政部門對於外資審查採取嚴格做法的關鍵，而這些國會議員會強烈反彈的緣由則受到議員所屬選區的特質影響。通常會強烈反彈的國會議員，其選區往往不是中國大陸企業的投資地點，換句話說，若投資坐落於特定選區，仍可抑制該選區議員對投資案的強烈反彈。其次，會對陸企投資強烈反彈的國會議員，其選區往往有較高的工會參與率和製造業就業人口，可能的解釋除了過去製造業因外來投資受害外，也可能因為勞工擔心不受工會拘束的中國大陸企業投資會降低本地勞工參與工會程度，削弱工會的談判地位（Canes-Wrone et al., 2020: 670, 674-675）。

不過，就市場機制而言，資本主義的特質會深刻影響政府對外資進入的態度。比如英國對於中國大陸投資就抱持相對開放的態度，這要歸因於英國的公司治理體制。卡拉漢（Helen Callaghan）指出，政府會對跨國併購有所疑慮，並阻擋特定的跨國併購案，常常是因為政府顧及本地利益攸關者的偏好，而本地利益攸關者不喜歡企業流入外來所有人，因為這會打亂原本以人際網絡為基礎的經濟活動協調方式。而本地利益攸關者會在固定選區投票，所以政府會照顧本地利

益攸關者的偏好。然而，英國本來就是以市場機制為主的公司治理體制，其經濟活動的協調比較不會因為外來的股份持有人進入而受到干擾（Callaghan, 2015: 392-393）。

換言之，過去政治經濟學對於來自中國大陸投資的研究，主要集中在政治菁英基於不同的選區特性，而對中國大陸企業投資產生不同的態度。如果與中國大陸經貿互動較為正面，就會偏向歡迎；如果當地產業與中國大陸存在競爭關係，或是擔心中國大陸投資會對當地工會帶來不利影響，就會偏向反對。雖然這些研究主要是以國內因素作為解釋變項，但這也符合一般的判斷：投資有利於促進當地經濟發展。因此，如果反對中國大陸的投資，必然有其他因素所導致。同時，也有研究指出，資本主義市場機制為主的公司治理體制，其經濟活動比較不會受到外資干擾，因此對於外來投資的反應較小。

三、晚近歐洲國家對陸資態度

承上所言，來自中國大陸的投資有其特殊性，因此不能僅以一般投資的角度看待。尤其自金融海嘯和歐債危機後，資金緊俏的歐洲國家成為中國大陸企業投資的熱門目的地，對於中國大陸企業在歐洲國家間不同的投資行為，也成為學者研究的焦點。莫尼耶發現，陸資蜂擁流向中東歐國家，這可歸因於中東歐國家本身即是資本流入國（而非資本輸出國），對外來投資鼓勵多、限制少，成為中國大陸企業進入歐洲的窗口。特別是對於工業先進國家嚴格管制的產業，中東歐國家更成為中國大陸企業跳躍管制障礙的巧門，著名的例子是華為在匈牙利設置的後勤中心（Meunier, 2014: 1011-1012）。當然，這也是因為當時歐盟並無一致的外資管制政策，導致歐洲各國相互競爭，不但因而降低管制標準，也創造域外投資者在不同管制程度的國家間套利的空間（Meunier, 2014: 1001）。

在歐盟推出審查機制後，學者的調查則發現各國對於歐盟審查機制的支持不同，與該國本身條件和前來投資的中國大陸企業特質

相關。若地主國的技術程度越高，中國大陸的投資越集中於戰略性產業，地主國因擔心和中國大陸間不互惠的技術轉移，將支持歐盟建立審查機制；相反地，來自中國大陸的投資越集中於低技術行業，則地主國越不支持歐盟審查機制（Chan & Meunier, 2021: 513-541）。

葉國俊等人的研究也指出，雖然自金融危機後中國對歐美的投資便開始逐漸增加，不過隨著中國推動「中國製造 2025」政策，亟欲推動產業升級，而對外投資作為取得外國技術的方法無疑更具有主動性，中國對歐美的投資標的也出現明顯的改變，2015 年以前多以房地產投資為主，2016 年之後在能源、工業機械設備、資通訊科技、公共事業、運輸與基礎設施等關鍵基礎設施與關鍵技術相關產業投資有巨幅的成長。從 2011 年至 2018 年，中國對歐盟在交通基礎建設、資通訊科技、能源、汽車、工業機械、農糧、基礎材料與航太等產業的投資金額更高於對美國的投資，尤其集中於英、德、義、法、荷等先進國家，進而促成德、義、法等先進國家積極推動歐盟的外國投資審查機制（葉國俊、林展暉，2019：1-50；葉國俊、林雅淇，2021：495-556）。

不過，巴比奇（Milan Babić）和迪臣（Adam D. Dixon）注意到，隨著中國大陸企業向歐洲的投資增加，歐洲國家對陸企投資的態度也發生變化，不但德國加強對陸企投資的審查，英國政府對於陸企投資亦改採嚴格限制的態度。德國和英國的對照非常具有啟發，一方面，兩國分屬於不同的資本主義類型，德國為協調式市場經濟，而英國則是自由市場經濟，但兩者對陸企投資都朝向一樣的方向轉變，此說明對陸企投資態度的變化不受資本主義類型的影響。而且，巴比奇和迪臣強調，這種轉變不是單一事件造成的政策劇烈擺盪，而是一種拼湊式的漸進思想轉變，是將現有的理念和制度結合在新的形式中，而導向重大的政策轉型。因此，這只能稱為中國效應，不能稱為中國震撼（Babić & Dixon, 2022: 111-139）。這個政策轉變具有很強的民意基礎，如拉貝（Wiebke Rabe）和吉普納（Olivia Gippner）的研究發現，

美的集團收購德國機器人製造商庫卡（KUKA）和廣核集團投資英國欣克利角（Hickley Point）核電廠案，都激起德國和英國主要利益攸關者對中國大陸企業投資的威脅感受，並引發熱烈的公眾辯論（Rabe & Gippner, 2017: 468-486）。更進一步說，決策者的觀念轉變也有人為建構的過程，其中歐洲智庫扮演的角色至為關鍵，這些智庫雖然沒有將中國大陸的投資直接等同於對歐洲生存的威脅，但是透過揭露和凸顯陸企投資的種種問題（如濫用歐洲的開放體系、中國大陸沒有互惠提供市場進入，以及強迫技術移轉），這些智庫提供決策者看待陸資的共同語言，為針對陸資採取的特別措施奠定合法化基礎（Rogelja & Tsimonis, 2020: 103-133）。

四、綜合性分析架構

回溯國際投資的發展趨勢，對外直接投資自 1980 年代起快速成長，許多開發中國家改變早期限制外資流入的政策，外來投資也成為很多開發中國家主要的資本來源（Milner, 2014: 1-2）。然而，自 2010 年以降，許多國家對於外來投資的政策轉趨嚴格。要如何解釋政府對外資的管制呢？一般來說，因為外資流入會提升生產效率、提供高技術勞工就業機會，國內勞工傾向支持開放外資的政策，而國內企業則傾向反對開放（Danzman, 2020: 280）。不過，外資的高效率生產也可能導致本國企業倒閉或出走，反而造成非技術勞工失業，因此非技術勞工可能會反對外資進入。至於勞工團體能否影響政策，則取決於工會密度與工會集中度（Owen, 2015: 1746-1748, 1754-1755）。此外，金融體系的開放程度也是重要因素，如果政府對國內金融體系嚴格控制，與政府有緊密關係的國內企業由於容易取得信貸，自然不希望外資進入帶來競爭；反過來說，如果國內企業不容易取得信用貸款，則會比較支持對外資開放的政策以獲取資金（Danzman, 2020: 284-287；左正東，2022：127-128）。

不過，工業先進國家從歡迎外資到加強審查外資，其最普遍的理

由即是保護國家安全。近年來，在日益增加的國家安全審查個案中，很多都涉及來自中國大陸的企業併購當地企業。至於為何這些個案被認為構成對國家安全的威脅，以美國經驗來看，則包括阻礙地主國取得特定物資、取得地主國敏感技術，以及在地主國進行滲透和間諜活動（Moran & Oldenski, 2013: 55-72）。那麼，為什麼會有這樣的轉變呢？邱奕宏（2017：5）認為，外部戰略環境的緊張性、對特定國家的敵對性、對國防戰略產業的敏感性和國會關切及輿論意見，是造成美國加強外資審查的四項因素。其他學者觀察中國大陸籍企業受到嚴格審查的案例，則發現當併購案涉及安全敏感性產業、經濟蕭條產業，或美國公司在中國大陸進行併購剛好受到限制時，併購案往往會受到明顯反對（左正東，2022：137-138）。

事實上，如果只用國家安全概念來看各國政府對於外資的審查，不能完全理解為何政府在某些產業嚴厲拒絕外資，而在其他產業則允許外資進入。要能適當解釋外資審查在不同產業、不同個案間的差別，可經由烏菲姆策瓦（Anastasia Ufimtseva）提出的「外來投資可接受臨界點」（FDI acceptability threshold）概念，其認為必須結合產業特質（nature of the domestic firm/industry）、投資人特質（nature of the acquirer）、（盟國）外來影響（external opposition）及國內反對（domestic backlash）四個因素來決定國家對外來投資的政治容忍界線（Ufimtseva, 2020: 224-225, 227-229）。此概念的新穎處在於討論產業特質時，將被併購後的股權分配及被併購者在國內產業的地位都納入，這是其有別於過往的特色。而這個概念可用於解釋 2013 年加拿大政府核准中國海洋石油收購耐克森（Nexen）石油公司的案例，因為該公司在加拿大油砂業不是主要業者，占加拿大碳水化合儲藏的比例不到 1%。同樣地，這個概念也可以解釋 2016 年澳洲政府否決中國國家電網公司對澳洲最大配電網絡澳洲配電公司（Ausgrid）的收購，因為該收購案目標是持有超過該公司 50% 的股份。

綜合而論，誠如前面的研究所述，烏菲姆策瓦提出的「外來投資可接受臨界點」概念，其四個因素很大程度上涵蓋了其他研究的變項，而且可操作性高。例如邱奕宏指出，影響美國對外資審查的四個因素為對國防戰略產業的敏感性、對特定國家的敵對性、外部戰略環境的緊張性和國會關切及輿論意見等，恰可對應烏菲姆策瓦的產業特質、投資人特質、外來影響和國內反對等四個因素，且後者的涵蓋性更廣，既適用於外國案例，又符合臺灣國情，能透過這四個因素同時比較臺灣與外國之間的異同，因此本文採用烏菲姆策瓦的「外來投資可接受臨界點」概念來分析臺灣在陸資審查方面的管制。但在具體分析臺灣的陸資審查規範演變及相關案例前，必須先對國際外資審查的發展與趨勢進行梳理，方能明白臺灣與國際趨勢的異同。

參、美中貿易戰以來各國加強外資審查的做法

自 2008 年金融海嘯以後，設置外資審查的國家不斷增加，至 2018 年已有 24 個國家規定對外來投資的特別審查機制。¹ 這些設置外資審查機制的國家絕大多數為坐落於歐洲、北美和亞太地區的工業先進國家。在 2018 年後，美國為首的工業先進國家持續修訂外資審查機制，擴大審查範圍、提高審查門檻、新增審查程序、強化審查權力，至 2024 年，全球針對外資設有特別審查機制的國家快速增至 41 個，這些國家大部分是已開發國家，外資流量占全球 50%，外資存量占全球 75%，其中歐洲國家就占了 26 個（UNCTAD, 2024: 75）。致使過去推動投資自由化主力的已開發國家，如今成為嚴格檢視外來投資的主力，而過去對外資抱持懷疑態度的開發中國家，

1. 這 24 國分別是澳洲、奧地利、比利時、加拿大、中國、芬蘭、法國、德國、匈牙利、冰島、印度、義大利、日本、拉脫維亞、立陶宛、墨西哥、紐西蘭、挪威、波蘭、韓國、俄羅斯、南非、英國、美國（UNCTAD, 2019: 93）。

如今成為推動投資自由化的主力。早期對於外資審查偏重投資對本地經濟利益的促進，而金融海嘯以來的外資審查浪潮日益著重於保護國家安全，不過，有些國家對外資審查除要求保障國家安全外，仍要求進行投資經濟效益分析。此外，關於外資審查機制還可從六個面向區分，包括需要送交審查的產業範圍有多廣、需要送交審查的持股比例有多高、是否區別政府持有的企業、是否要求事前審查（pre authorization）、是否有監督懲處機制，以及審查機關由單一機關或跨機關負責（Danzman & Meunier, 2021: 1-2, 8）。在這些分類之中，至為關鍵之處往往在於要求納入審查的產業範圍和對於特定投資者屬性的特別規範（UNCTAD, 2019: 92-94）。

一、美國在 2018 年更新的外資審查制度

帶動工業先進國家進行一連串修法的首開先河者，無疑是美國在 2018 年 8 月 13 日通過的《外人投資風險審查現代化法》（*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*, FIRRMA）。FIRRMA 為川普否決萊迪斯半導體（Lattice Semiconductor）併購案後國會推動的外資審查改革法案，其重點在於擴大需送交審查的外人投資範圍、明定何謂國家安全威脅的標準及提升外人投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）的職權。

首先，FIRRMA 提高了 CFIUS 審查可能威脅美國國家安全之併購行為的門檻，從原先僅能審查取得過半控制權之外國投資，擴大至不具控制權的投資（non-controlling investment）；同時，FIRRMA 也擴大了 CFIUS 審查的範圍，包含具敏感性政府設施附近之不動產、取得具有敏感性美國企業的技術性資訊、董事席次或實質決定權、取得涉及基礎建設、關鍵技術或敏感性資訊的相關權利，以及刻意規避審查之其他交易等。CFIUS 對於外資併購的審查可以是事前審查，也可以是事後審查。但 FIRRMA 通過後，在施行細則公布前，試行計畫（Pilot Program）已於 2018 年 11 月 10 日生效，其提

出了 27 個試點產業（Pilot Program Industries），要求涉及試點產業及關鍵技術的受管轄交易（Pilot Program Covered Transactions），應於 45 天以前向 CFIUS 完成強制申報（Mandatory Declaration），這改變了以往 CFIUS 事後審查的特點，將敏感產業的交易審查提前到交易完成之前。2020 年 5 月 21 日，CFIUS 公布的關鍵技術設定修正取消了 27 個試點產業，擴大為只要投資涉及美國企業生產、設計、測試、製造或開發之技術，都可認定為關鍵技術（U.S. Department of the Treasury, n.d.）。簡言之，CFIUS 的管轄範圍幾乎擴及所有涉及美國技術之不具控制權的外資。

其次，該法明定審查國家安全威脅可考量的因素，包括影響美國領導地位、對美國關鍵設施等具有潛在影響、影響美國滿足國家安全之能力、暴露美國公民個人資訊和造成網路安全漏洞等。藉由對國家安全威脅的實質規定，該法將「特別需要關注的國家」、「具有潛在影響的外國政府或個人」、「遵守美國法律的歷史」等涉及投資者屬性的特質列為審查考量因素。

第三，在強化 CFIUS 職權方面，除延長審查期限，將全部程序設置為 105 天（包含調查 45 天、審查 45 天及可能的延長時間 15 天），賦予 CFIUS 暫停交易和緩解協議權限外（李貴英，2021：601-605），還提高委員會預算，加強委員會的政策制定與管制執行能力。

二、歐洲各國在 2018 年後更新的外資審查制度

2010 年以來，中國對外投資的力道與規模逐漸擴大，並以不公平競爭之補貼，加強對於礦產、戰略資源、技術的取得，甚至涉足關鍵基礎設施，使各國感受到威脅。美國的 FIRMA 並非唯一因感受到中國威脅而有所回應的案例，歐盟理事會於 2019 年 4 月通過《外人直接投資監控架構》（*Regulation (EU) 2019/452*），是在德、義、法三國共同倡議下起草，而德國工業機器人製造商庫卡和輸電公司

50 赫茲（50 Hertz）兩個收購案，則被認為是刺激德國加強本身外資審查機制和推動歐盟立法的重要原因（Babić & Dixon, 2022: 131）。

《外人直接投資監控架構》將關鍵基礎建設、關鍵技術或軍民兩用產品、關鍵物資、敏感資訊及媒體自由等五大類「可能影響安全或公共秩序的投資」列為審查範圍，並制定審查程序規則，要求會員國應符合基本程序要求，而這些程序要求包括須符合透明化、可預測與平等待遇，並且需制定明確的作成決定時間表，對於機密審查資訊的保護及反規避條款。然而，《外人直接投資監控架構》並非建立歐盟層級的外資審查機制，而是制定會員國國內審查的基本要求和審查時應參酌的因素。因此，該架構將是否建立審查機制及審查機制的進行方式保留給各會員國決定，惟若該投資案之計畫或方案可能涉及歐盟利益、對歐盟有所影響時，執委會可進行審查，並向投資所在會員國提供不具拘束力的建議意見，形成雙軌審查機制。此外，《外人直接投資監控架構》還建立會員國間及執委會和會員國間的合作機制，凡對於其他會員國有可能造成影響時，應啟動合作機制，讓受影響會員國表達意見，而投資所在國應充分考量會員國及執委會所提供的意見（李貴英，2021：601-605）。

而後，歐盟執委會每年皆針對《外人直接投資監控架構》進行年度報告，在 2024 年發布的第三份年度報告中，大部分的國家皆已完成外國投資審查機制的更新或正在立法程序中，各國主要關心的重點為：（一）啟動立法程序以引入外國投資審查機制；（二）強化外國投資審查機制並擴大涵蓋範圍；以及（三）延長外國投資審查機制的有效期限。細部內容請見表 1（EU Commission, 2024）。

表 1 歐盟各國針對《外人直接投資監控架構》
國內法規修訂情形

法規修訂現況	國家
已完成外國投資審查機制之會員國 （2024 年 3 月以前無更新）	奧地利、捷克、芬蘭、立陶宛、馬爾他、葡萄牙
已完成外國投資審查機制之會員國 （2024 年 3 月以前有更新）	丹麥、法國、德國、匈牙利、義大利、拉脫維亞、荷蘭、波蘭、斯洛維尼亞、西班牙
採用新的外國投資審查機制之會員國	比利時、保加利亞、愛沙尼亞、愛爾蘭、盧森堡、羅馬尼亞、斯洛伐克、瑞典
已啓動協商或立法程序，將通過新審查 機制之會員國	克羅埃西亞、賽普勒斯、希臘

資料來源：作者自行製作。

在《外人直接投資監控架構》下，歐盟各國皆根據自身的情況進行調整，如法國於 2020 年 1 月 1 日發布法令，於《貨幣與金融法》（*Code monétaire et financier*, CMF）下新設外資審查專章，擴大適用外資審查範圍、簡化審查程序。除了涉及國家安全、國家利益或具危害公共秩序之虞之產業，更擴大了關鍵科技的範圍，包括網路安全、人工智慧、機器人、半導體、媒體、食安、量子科技、能源儲存等投資，皆需事前接受審查（經濟部駐法國代表處經濟組，未註明）。

德國更是在 2016 年工業機器人製造商庫卡被美的集團收購時便警覺到外資的威脅，不但敦促歐盟提出《外人直接投資監控架構》，更對國內重要的對外經濟貿易法規——《對外貿易及支付法》（*Außenwirtschaftsgesetz*, AWG）和子法《對外貿易及支付條例》（*Außenwirtschaftsverordnung*, AWV）進行一系列的修法（Babić & Dixon, 2022: 131）。直至 2021 年 5 月，德國在一系列的修法中，將投資審查的範圍從關鍵基礎設施擴大到關鍵技術，提高審查的門檻，涵蓋非典型控制權的取得，即投資者獲得投票權達到 10%、20%、

25% 會觸發不同的審查程序。更有甚者，德國《對外經貿法施行細則》原本的審查標準是「是否危害公共秩序或國家安全」，在修法後被改為「是否有損害公共秩序或國家安全之虞」。換言之，只要外來投資「有可能影響」德國安全利益，就可以構成啟動投資審查的前提要件（EU Commission, 2022）。

2021 年 2 月，歐盟發布「開放、永續與自信的貿易政策」，強調「開放性戰略自主」（Open Strategic Autonomy, OSA）的重要性，將自己定位為全球最開放的經濟體之一。然而，開放與管理是同時存在的，尤其是針對帶來安全與公共秩序風險的外國投資，包括外國投資人尋求關鍵技術或關鍵基礎設施的公司控制權，或是外國投資人本身是外國政府補貼的受益者，這都可能帶來不公平的競爭與安全風險。因此，歐盟在推動「開放性戰略自主」歡迎外國投資以實現共同利益的同時，也強調維持公平競爭環境，針對關鍵基礎設施與關鍵技術進行保護，以免外國投資人在相關產業的投資與併購行為帶來威脅（Li, 2023: 493-549）。

三、日本在 2018 年後更新的外資審查制度

中國對外投資擴張是普遍性的現象，日本鄰近中國大陸，在地緣政治上對於中國的崛起感受更深，尤其是在電子資訊產業方面。如 2012 年，松下電器（Panasonic）將旗下的三洋電機（SANYO）家電業務出售給海爾集團；2017 年，東芝（Toshiba）將家電業務和平板電視業務分別出售給美的集團、海信集團；日本電氣（NEC）、富士通（Fujitsu）分別在 2011 年和 2018 年將旗下的個人電腦業務出售給聯想集團（湯進，2020）。因此，日本國會於 2019 年 11 月 22 日通過《外匯及外國貿易法》（外国為替及び外国貿易法，*Foreign Exchange and Foreign Trade Act*, FEFTA）修正案，並在 2020 年 5 月生效。

FEFTA 授權政府審查外資，但僅限於特定影響國家安全的企

業，因此權力不如美國的 CFIUS。FEFTA 修正案明定在同時符合三個要件的情況下，才會要求事前通知並進行審查，包括：外國投資人、涵蓋外人投資、限制行業。在外國投資人的部分，其定義是：（一）非公民的個人；（二）依外國法律成立之企業；（三）依日本法律成立之企業，但外國個人或企業擁有超過 50% 的投票權。在涵蓋外人投資的部分，較過往更趨嚴格：過去的規範是取得上市公司中超過 10% 股份或投票權，或取得非上市公司中某一日本國人的股份或投票權；而在修正案中，上市公司的股份持有從 10% 降至 1%，大幅擴張了 FEFTA 的管轄範圍（日本財務省，未註明）。

另一修正是在限制行業的部分。過去的定義是與國家安全、公共秩序、公共安全、使日本經濟能維持平穩的相關行業。在修正案中，限制行業亦被大幅擴張，雖然一開始的目標是要瞄準「關鍵科技」，但最終還是將整個範圍擴大適用，導致現在幾乎大部分的外資新創企業都需要事前審查，包括武器、航空、太空、核能、軍民兩用產品、網路安全、電力、瓦斯、通訊、自來水、鐵路、石油等 12 項產業相關的核心業種。² 而在 2020 年 5 月公布時，因應新冠疫情又追加了醫藥品與醫療器材兩項。³ 值得注意的是，武器與基礎設施等涉及國安的產業本來就屬於限制行業，修正案主要是針對網路安全的部分擴大管制範圍，包括資訊處理器與零部件製造業、資訊處理相關軟體產業、資訊通訊服務業。日本官方雖未明言，但此一修正案明顯針對中國大

2. 根據日本財務省 2020 年公布的名單，核心業種企業為 518 家，約占日本上市公司的 14%；同時，財務省還公布了不要求事先通知與審查，但要求事後報告的指定企業名單共 1,584 家企業，約占日本上市企業的 42%。由此可知 FEFTA 涵蓋範圍之廣。

3. 而後為配合 2022 年 12 月 20 日通過的《經濟安全保障推進法》中涉及特定重要物資的安全穩定供給，2023 年新增肥料、工作機械及產業用機器人、蓄電池、金屬礦產物、金屬 3D 列表機、永久磁鐵、半導體製造裝置、天然瓦斯及船舶零組件等產業（經濟部國際貿易署，2023）。

陸的投資者，且若中國國營企業想要取得日本的關鍵科技，就要經過更嚴格的審查，最長可能需要五個月的時間（東陽介，2020）。

四、強化外資審查的國際趨勢

丹茲曼（Sarah Bauerle Danzman）和莫尼耶透過對所有經濟合作暨發展組織國家從 2007 年至 2021 年的相關外資審查機制的內容進行量化分析，綜整出四個國際趨勢：（一）近年來，新建立或更新的外資審查機制顯著增加；（二）各國透過建立全面跨產業審查機制或新增需受審查的產業，使受審查的產業範圍擴大；（三）外資審查機制涵蓋的交易規模越來越小，意味著審查門檻的提高；（四）不同國家的審查出現趨同的現象，尤其集中在提高關鍵基礎設施與關鍵技術相關的審查門檻，而疫情則加速了此一趨勢（Danzman & Meunier, 2023: 1-11）。由此可見，從金融海嘯以來，建立新的外資審查機制或強化既有的外資審查機制已經成為先進工業國家的發展趨勢，在很大程度上與防範來自中國大陸的投資有直接的關係。尤以美國在 2018 年通過的 FIRRMA 作為分水嶺，各國紛紛擴大審查範圍、提高審查門檻，且更加強調對於關鍵技術的保護。而新冠疫情爆發後，各國強化外資審查機制的方向，的確有部分國家為應對疫情需要，將與疫情應對的相關產業列入外資審查範圍，或將確保應對疫情能力列為外資審查考量因素。如加拿大規定與疫情應變具有關鍵重要性的產業需送交審查；法國將生物科技納入需送審查範圍；德國規定凡投資生產疫苗、藥品、醫療設備和其他醫藥用品之企業，均需納入送審查範圍；日本將製藥和醫療設備納入需送審查範圍；英國則將維持對抗和緩解公共衛生緊急狀態的能力列為外資審查時的考量因素。然而，所有強化外資審查的國家都有設置和應對疫情沒有直接關係的強化措施，這些強化措施包括：新增需送交審查的產業範圍、降低需送交審查的持股比例、延長審查時間、強化審查標準等。整體而言，本文歸納自 2018 年迄今，國際強化外資審查的趨勢有以下三點。

（一）審查的範圍從關鍵基礎設施擴大到關鍵技術

由於在中國大陸的「一帶一路」戰略中，基礎設施是相當重要的一環，因此對於中國大陸投資國家關鍵基礎設施產業是各國提防外資的重點之一，如前述提及的 2016 年澳洲否決中國國家電網公司對澳洲配電公司的併購，以及 2018 年德國阻止中國國家電網公司入股德國電網運營商 50 赫茲。澳洲更爲此在 2018 年通過《關鍵基礎設施安全法》（*Security of Critical Infrastructure Act*）與《外國影響力透明化計畫法》（*Foreign Influence Transparency Scheme Act*）。

隨著美國的 FIRMA 將外資審查的範圍從關鍵基礎設施擴大到關鍵技術後，歐洲、日本等國亦開始擴大外資審查的範圍。首先，關鍵基礎設施仍是各國關心的重點，但各國皆持續擴大對於關鍵基礎設施的解釋，如歐盟《外人直接投資監控架構》所定義之關鍵基礎設施包括：能源、運輸、用水、衛生、通訊、媒體、數據處理或存儲、航空航天、國防、選舉或金融基礎設施；德國 AWG 與 AWV 的外資審查範圍除了涵蓋前述這些基礎設施之外，更包含用於前述關鍵基礎設施的軟體；日本 FEFTA 則是擴大解釋了網路安全的部分，將資通訊產業相關的硬體、軟體、服務都包含進去。

（二）持續新增需進行投資審查之產業

其次，各國皆開始將關鍵技術視爲保護的對象，而且不斷擴大保護範圍，如美國一開始在 2018 年提出需要強制申報的 27 個試點產業，但在 2020 年便取消了試點產業，而擴大到幾乎所有「具有美國成分」之技術。不過，多數國家仍是採取列舉特定產業的做法，如加拿大列入敏感個人資料、特定敏感技術和關鍵礦產；英國除列舉人工智慧、密碼認證科技和先進材料外，又規定政府指定的特殊科技領域需送審查；荷蘭針對電信服務商；立陶宛著重於 5G 服務商、資料傳輸網絡、數位無線通訊網絡、電力供應商、放射性廢料處理商及公共安全和緊急服務供應商；日本列出半導體、機器人、蓄電池、醫藥

用品等核心業種，並公布屬於核心業種的企業；德國則列舉 16 項產業，包括人工智慧、網路安全、量子科技、機器人及自動駕駛等關鍵技術（Boewe & Kattwinkel, n.d.）。

（三）提高外資審查門檻，如降低持股比例、提高審查標準

最後，各國紛紛提高外資審查門檻，將更多的投資案納入審查程序，除了直接擴大需送審查的產業範圍外，最常見者是降低需要審查的外資持股比例，提高無需審查的門檻，如法國、義大利和西班牙都將需要審查的外資持股比例下修到 10%；⁴ 日本將需要審查的外資持股比例從 10% 下修到 1%；波蘭不限於投資所在產業，規定所有來自歐洲經濟區以外的投資都需要經過波蘭競爭局的事前審查；澳洲要求涉及國安的行業或土地，不限金額均應送交審查；紐西蘭則規定所有取得超過 25% 股份的外國投資或增加持股都需要審查。

此外，澳洲和加拿大都在疫情爆發後，規定在一定時間範圍內之審查期限可加以延長。在強化審查標準方面，德國於疫情爆發後將否決外來投資的條件從原本需對於公共秩序或安全帶來實質威脅（actual threat），改為可能對於公共秩序或安全有所影響（likely to affect）（Boewe & Kattwinkel, n.d.）；而韓國在疫情爆發後的修正則規定若外來投資導致本國核心科技外流，政府可以限制外來投資（Jang & Kim, n.d.）。

肆、臺灣陸資審查規範的建立與特殊性

臺灣將陸資與外資區別對待，外資適用《外國人投資條例》或《華僑回國投資條例》（《外國人投資條例》第 7 條、《華僑回國投資條例》第 7 條），最近一次修法在 1997 年，雖然近年來行政院多

4. 德國於 2018 年時已提高審查門檻，將原本外資持股 25% 以上才需審查的規定，修改成持股 10% 以上即需審查。

次提出修正草案，希望能放寬外資審查機制，但多遭立法院否決，⁵至今仍採「事前核准」制度，且禁止外資投資「對國家安全、公共秩序、善良風俗或國民健康有不利影響之事業」。而陸資一直以來更是有別於僑外資處理，早年根本不允許陸資來臺，直至 2003 年 10 月修正《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》（以下簡稱《兩岸人民關係條例》）第 73 條，規定陸資及其在第三地公司來臺投資須經主管機關許可，正式賦予主管機關審核陸資來臺的權限。而後，在 2009 年 4 月第三次兩岸兩會會談（江陳會），雙方對漸進開放陸資來臺達成共識後，經濟部才於 6 月頒布《大陸地區人民來臺投資許可辦法》及《大陸地區之營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》，同時頒布《大陸地區人民來臺投資業別項目》，開放 192 項陸企來臺。此後再於 2010 年 5 月和 2011 年 1 月開放 12 項、2011 年 3 月開放 42 項、2012 年 3 月開放 161 項。到 2012 年 3 月，陸企可來臺投資項目已超過所有經濟活動之一半（製造業占 97%、服務業占 51%、公共建設占 51%）（經濟部投資審議委員會，2012）。

整體而言，2009 年開始的陸資來臺開放措施有幾個特點：第一，採取正面表列，也就是只有明文規定可以投資的業別項目才可以進行投資，這和僑外資用負面表列的方式不同。而且，陸資來臺必須經過主管機關許可，實務上凡投資金額超過 100 萬美元都需要投審會審查通過。僑外投資則是超過所投資事業股份或資本額三分之一方需要主管機關核准（《外國人投資條例》第 5 條、《華僑回國投資條例》第 5 條）；第二，大陸地區投資人的範圍包括大陸地區人民或法人機構，以及大陸地區人民或法人機構在第三地區投資的公司，此處的投

5. 如 2013 年行政院便曾提出「外國人投資條例部分條文修正草案」及「華僑回國投資條例部分條文修正草案」，2019 年再次提出「外國人投資條例修正草案」及「華僑回國投資條例修正草案」，但最後皆未獲立法院通過。

資標準有兩項，分別是持有股份或資本超過 30%，或對該第三地區公司具有控制能力（《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 3 條）。同時，若投資上市、上櫃及興櫃公司股份單次且累計投資達 10%，亦歸於直接投資。對於僑外資的規範在這部分也一樣，凡投資上市、上櫃及興櫃公司股份超過 10%，均須送投審會審查；第三，設置投資後審查機制，凡實收資本額達新臺幣 8,000 萬元以上的陸資投資事業，每年應向主管機關提交財務報表、股東名簿及其他指定資料備查（《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 11 條第 1 項）。相對而言，對於僑外投資企業則沒有類似的事後審查機制；第四，設置國家安全防衛條款，若投資人為大陸地區軍方或具有軍事目的的企業，主管機關應限制其來臺投資（《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 6 條）。同時，若屬於經濟上具有獨占、寡占或壟斷性地位，或政治、社會、文化上具有敏感性或影響國家安全，或對國內經濟發展或金融穩定有不利影響者，應該禁止投資（《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 8 條）。由此可知，禁止中國大陸投資的範圍顯然比僑外投資更加嚴格。

2009 年開放陸資後，一開始大陸方面比較保守，能夠來的只有國企、四大銀行和航空公司，當時經濟部還派員去大陸宣導。2012 年第三波陸資開放措施推出後，投審會即積極展開第四波開放的規劃，但投審會每回的向上呈報均被駁回，可能的原因為開放陸資來臺後民間批評聲音不斷，政府決策者已有微踩煞車的想法。以程序而言，陸資來臺相關法規的制定由投審會研擬後，雖需經相關主管機關共同審議，但主責機關為經濟部和陸委會，而陸委會更常常扮演最終把關者的角色。⁶因此，2012 年至 2016 年間的法規停滯，陸委會的態

6. 此觀點來自與投審會前官員訪談，2022 年 5 月 5 日。訪談時筆者詢問政府管制陸資來臺的權責分配時，受訪者追溯 2009 年陸資來臺辦法制定過程，提到：「雖由經濟部和陸委會共同主責，但最後拍板是陸委會。比

度應居於關鍵地位。

2014 年發生以反對兩岸簽訂服務貿易協議為主要訴求的太陽花運動，使當時正準備開放服務業來臺投資的陸資政策因而暫緩，連同原本較為寬鬆的簽證核發方式也隨之收緊。⁷不過，若從相關法規的修正來看，2013 年以後陸資來臺政策已略為收緊，如 2013 年修改《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 11 條，將原本事後監督的門檻予以提高，從實收資本額達新臺幣 8,000 萬元以上降低為 3,000 萬元以上；又如為推動自由經濟示範區，《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 8 條曾微幅修改：「投資人投資自由經濟示範區示範事業，無涉及國家安全者，應經主管機關會商中央目的事業主管機關及相關機關同意；其投資業別項目、限額及投資比率得不受前項之限制。主管機關為審查投資人於示範區申請投資案件，得邀集中央目的事業主管機關及相關機關、學者、專家，召開會議專案審查之。」換言之，依據該辦法，在自由經濟示範區內的陸資不受原本的業別限制，申請程序亦不同於一般陸資案件，可由經濟部逕自決定，但該條款仍強調陸資投資事業必須無涉國家安全。後來因自由經濟示範區未能順利施行，經立法院第八屆第六會期第十二次會議討論決議，經濟部復於 2015 年 3 月修改刪除。

同樣地，對於陸資企業來臺，原本只要求設立時和設立後，其目的或業務不能違反法令、公共秩序或善良風俗。但 2014 年 12 月特別修正，加入關於國家安全與中國軍方投資做為不予許可原因的規定。

如針對大陸地區人民來臺投資辦法第 3 條『大陸地區人民於第三地區投資之公司』如何認定，原本版本是 50%，後來陸委會要求 30%，最後版本就是 30%。」

7. 此觀點來自與產業公會主管訪談，2022 年 5 月 9 日。訪談時筆者詢問太陽花運動後臺灣對陸資政策是否有變化，受訪者提到：「因為太陽花運動是反對服務貿易，而來臺陸資本來就有些涉及服務業，因而緊縮陸資政策，把原本三年多簽的來臺簽證改為一年多簽。」

如針對設立前，規定若設立之目的或業務「在政治、社會、文化上具有敏感性或影響國家安全，涉及對國內經濟發展或金融穩定有不利影響，或屬於大陸地區軍方投資或具軍事目的」，應不予許可（《大陸地區之營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》第 6 條）；針對設立後，規定若從事之業務活動「在政治、社會、文化上具有敏感性或影響國家安全，涉及對國內經濟發展或金融穩定有不利影響，或屬於大陸地區軍方投資或具軍事目的」，應不予許可（《大陸地區之營利事業在臺設立分公司或辦事處許可辦法》第 16 條）。論其實際，相關條款已在《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第 8 條中規定，納入《大陸地區之營利事業在臺設立分公司和辦事處許可辦法》並加上設立後規範僅有象徵意義，但這正可說明當時政府決策者對於陸資來臺的基本態度。

2016 年政黨輪替後，新政府要求對於陸資來臺的審查方式有所改變。過去對於陸資來臺案件基本上是歡迎的，通常三個月會完成審查，惟 2016 年民進黨執政後，對於陸企來臺申請的審查轉趨嚴格，要求申請人不斷增補資料，從公司的各項立案文件到投資案的各項細節說明不一而足，一般審查期間拉長至六個月，有時候甚至會拖到一年。不過，最初幾年只有審查方式的改變，還沒有法規的修正，直到 2020 年幾個陸資來臺案件引發立委關注後，相關法規再度進行重大修正。只是，不同於 2012 年前的持續放寬，這次修法將陸資管制變得更加嚴格。⁸此外，疫情期間兩岸緊張情勢急遽升高，中國對臺灣駐港機構人員收緊簽證要求，臺灣也對中國駐臺機構人員收緊簽證要

8. 此觀點來自與投審會前官員訪談，2022 年 5 月 5 日。訪談時筆者詢問政府為何於 2020 年修改陸資來臺辦法，受訪者提到：「2016 年政黨輪替後，沒有修改法規，只是把審查時間變長，同仁間甚至開玩笑說以『不准』為原則。2020 年修改陸資來臺辦法，未必是政治理由，一個原因是看到陸資在全球併購後把外資變成陸資，以及有些臺資將大陸子公司變成母公司，臺資變成陸資，需要用更嚴格的方式來認定陸資。」

求，同時為加強查緝經濟間諜，對於一般在臺陸企的例行監督也隨之加強，部分被發現違規的企業不得不撤資。⁹

伍、臺灣近年陸資來臺實例、審查法規調整與比較

隨著美、歐、日等先進工業國家逐步開始強化外資審查，臺灣政府對於陸資來臺也展開檢討，並於 2020 年 8 月完成修法。在修法的過程中，有三個陸資來臺個案，分別是陸資入股大同公司、電子商務平臺淘寶及影音串流平臺愛奇藝，以下分別說明。

一、陸資入股大同公司的爭議

大同公司長期以來一直有陸資介入的傳聞。上海龍峰集團自 2016 年起曾三度透過直接或間接的方式，以外資帳戶規避陸資審查，違規投資大同公司，2019 年持股比例更高達 18%。因此，金管會分別在 2017 年 5 月、2017 年 12 月、2019 年 1 月裁罰 60 萬、582 萬和 402 萬。為此，立法院更在 2019 年 4 月修正《兩岸人民關係條例》，將未經許可來臺陸資最高罰鍰上限，從新臺幣 60 萬元大幅提高到 2,500 萬元（陳蕙綾，2019）。

2020 年 5 月，民進黨立委高嘉瑜質詢時指出，大同公司股東又出現新的外資帳戶，要求金管會徹查。經過五個月的查證，發現陸資從 2019 年 5 月開始，長達半年從新加坡金融機構開設外資帳戶來臺投資大同股票達 5.87%，此次陸資雖非之前的上海龍峰集團，但卻是

9. 此觀點來自與產業公會主管訪談，2022 年 5 月 9 日。訪談時筆者詢問疫情期間政府的陸資政策有何改變，受訪者提到：「有一說認為，因為大陸逼臺灣機構撤離香港，臺灣駐大陸機構活動同樣受到限縮。為此，臺灣也逼大陸駐臺機構撤離。但對於金融業、航空業還是比較寬容。此外，政府也加強對陸資的訪查，調查是否有虛偽投資、是否涉入經濟間諜活動，對於訪查情況有異者，就有可能要求撤資。」

在《兩岸人民關係條例》提高罰則後的首例「假外資，真中資」，因此金管會重罰 2,500 萬元（彭禎伶、魏喬怡，2020）。

二、電子商務平臺淘寶的爭議

淘寶在 2013 年便曾以僑外資身分來臺，遭投審會認定為「假港資，真中資」而開罰，最終在法律訴訟後，最高法院確認將「香港商淘寶國際展覽產業聯盟有限公司」定為陸資，港商淘寶遂撤資。2019 年 10 月「淘寶臺灣」APP 宣布在臺上線，民進黨立委余宛如隨後提出質詢，指出淘寶電商平臺在 2019 年指定授權給在英國登記資本額僅 1 美元的克雷達公司，而跨境電商不屬於開放陸資的項目，「淘寶臺灣」可能有繞道來臺的問題。投審會則表示，需要釐清淘寶是否有超過經營許可的業務範圍，若有經營未經許可的業務範圍，最重可勒令撤資。

陸委會於 2020 年 4 月函復經濟部投審會指出，兩岸電商跨境提供服務因中國大陸方面阻礙造成市場開放不對等，即臺灣消費者可輕易至大陸電商平臺購物，然大陸消費者要到臺灣電商平臺購物卻非常困難。且依《大陸地區人民來臺投資許可辦法》規定，若投資人具獨占、寡占或壟斷性地位，得限制或禁止其來臺投資。鑑於淘寶是中國大陸最大的電商平臺，可以禁止其來臺（鄭琪芳、黃佩君，2020）。基於陸委會的函復，投審會對克雷達公司進行調查。根據調查結果顯示，阿里巴巴集團透過新加坡子公司持有英商克雷達 28.77% 股權，雖未超過陸資許可辦法之 30% 持股認定標準，但依法令或契約約定，若阿里巴巴集團不出席會議，則股東會、董事會將無法召開，實質上對於英商克雷達股東會或董事會的議案具備否決權利。而且，克雷達公司營運高度仰賴阿里巴巴集團的「淘寶」商標、域名及平臺 IT 系統，欠缺獨立經營權力與能力。因此，該案符合《大陸地區人民來臺投資許可辦法》所稱「具有控制能力」，應事前申請許可，但克雷達公司未於事前申請許可（黃佩君，2020）。2020 年 8 月，

經濟部正式認定英商克雷達臺灣分公司在臺以「淘寶臺灣」名義經營電商平臺，但阿里巴巴集團可操控英商克雷達的營運方針、具有控制能力，判定「淘寶臺灣」為陸資，處以 41 萬元罰鍰，並需限期於六個月內撤回投資或改正。對此，克雷達臺灣分公司聲明將停止在臺營運，關閉平臺下單、賣家入駐與商品上架等功能（黃筱晴，2020）。

三、影音串流平臺愛奇藝的爭議

2020 年 3 月民進黨立委范雲質詢時指出，百度旗下的愛奇藝非法繞道來臺，並有超過 600 萬人次下載，但國家通訊傳播委員會（National Communications Commission, NCC）無法可管。同年 5 月審查 NCC 委員被提名人時，民進黨立委范雲、何欣純等再度要求 NCC 下架非法來臺的中國大陸影音平臺，他們關注的面向是過頂內容服務（over-the-top media service, OTT 服務）對臺灣產業的衝擊，因為 OTT 服務如愛奇藝、騰訊會讓大量中國大陸製作的節目進入臺灣，但臺灣節目卻無法在中國大陸播出，而且許多 OTT 業者都是境外業者，在臺灣不受管理（楊蕓，2020）。對此，NCC 時任準副主委翁柏宗指出，愛奇藝等都有租用內容傳遞網路（Content Delivery Network, CDN）放在臺灣電信業的資料中心，依《兩岸人民關係條例》，陸資的 OTT 服務沒有開放，只要主管機關陸委會解釋相關條文確認有違法即可執行（李秉芳，2020）。2020 年 7 月 NCC 公布「網際網路視聽服務管理法草案」（又稱 OTT 專法草案），該法以管制境外大型 OTT 業者為目標，但除愛奇藝在臺經營引發爭議外，其他業者經營狀況穩定，看不到明確的管制需求（方瑋晨，2020）。

由於「網際網路視聽服務管理法草案」存在疑義，為排除愛奇藝在臺經營，改由經濟部於 2020 年 8 月發布「在臺灣地區從事商業行為禁止事項項目表修正草案」，基於 OTT 服務在政治、社會、文化上具有敏感性或影響國家安全的疑慮，將代理或經銷中國大陸 OTT 及相關商業服務，明定為非開放陸資投資項目，禁止臺灣地區民眾

或企業為大陸地區民眾或企業代理、經銷 OTT 及中間投入或相關商業服務（楊瑾錚，2020）。9 月 3 日該修正草案確定公告後，不僅本國企業不能代理經銷愛奇藝，國內電信、有線電視業者也不能再出租 CDN 等中介傳輸網路給愛奇藝。因此，愛奇藝在臺灣的代理商歐銻銻娛樂公司於 9 月 3 日宣布停止愛奇藝會員經銷業務，也放棄愛奇藝品牌代理服務（徐慈薇，2020）。

四、《大陸地區人民來臺投資許可辦法》修法

於此同時，經濟部也展開修訂《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，於 2020 年 8 月公告第 3 條、第 4 條及第 6 條修正草案。按照經濟部投審會的說明，此次修訂是因應「港版《國安法》」通過，加強對陸資來臺的審查。

此次修正有三大重點，首先是修正第 3 條對於陸資持股改採逐層認定，為防堵陸資規避審查，用直接或間接方式投資第三地公司來稀釋持股比例，對陸資認定改採逐層檢視持股比例，只要有一層超過三成即可認定為陸資；其次是因應投資行為多樣化，修正第 4 條新增「協議控制」與「併購」納為投資樣態之一，若陸資以協議或其他方式對臺灣地區獨資、合夥、有限合夥或非上市（櫃）、興櫃公司取得控制能力，即屬於須取得政府許可的投資行為；第三，投資許可辦法第 6 條原本規定，投資人若是大陸地區軍方或具有軍事目的之企業應限制其投資，修正後擴大限制範圍，規定大陸地區「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」，主管機關「應限制」其來臺投資（梁珮綺，2020）。此修正案於 2020 年 12 月正式生效。

值得注意的是，經濟部公告的法規修正預告中明確指出：由於目前跨境多重投資的模式越趨多元複雜，主要國家莫不提高對於外資投資審查之門檻，包括美國 FIRRMA 強化外人投資審查制度；日本推動 FEFTA 修法，針對可能有損國家安全的投資進行適當限制；德國

修正 AWG，針對所有可能影響公共秩序或安全的交易均須審查等。為擴大主管機關對於投資案件之審查能量，實有必要重新修正《大陸地區人民來臺投資許可辦法》，以防止陸資透過跨境多層投資的方式規避審查，且陸資來臺可能受大陸地區黨政軍的決策指示，使臺灣的國家安全及社會安定受影響（經濟部投資審議司，2020）。而最終發布的立法說明亦指出，此次修法之目的係「因應跨境投資模式之多元化，且大陸地區人民、法人、團體或其他機構得以協議或約定之方式控制第三地區公司進而來臺投資，為強化對於陸資投資之審查，以維護國內關鍵技術、關鍵基礎設施等」（經濟部，2020）。另外，部分在大陸投資的臺資企業轉變身分為陸資，如元祖食品將大陸子公司變為母公司，加強對陸資審查也有助於管制這類臺資企業的資金流動。¹⁰

由此可見，臺灣針對陸資的審查機制越趨嚴格，不但與國際就關鍵技術與關鍵基礎設施加強投資審查的趨勢相符，更直接受到美、歐、日等先進國家近年來積極強化審查力道、擴大審查範圍之影響。惟近年來美、歐、日等國的強化措施，主要是新增需進行投資審查之產業、提高需進行外資審查的門檻、延長審查時間、強化審查標準等實質審查的提升，而臺灣因在制度上區別對待僑外資與陸資，且對陸資投資項目採取正面表列而非負面表列，故強化審查的方式並非擴大審查範圍，而是針對陸資透過種種方式偽裝成僑外資以規避審查進行防範。就此而論，臺灣對陸資股權的審查加嚴，與美、歐、日等先進國家降低需送審查的持股比例之做法相似，在強調陸資對公司的實質影響力與控制力上，臺灣與世界各國擴大審查的方式存在共性，其差異僅在於臺灣因制度上本就對陸資進行限制的特性，故在加強審查的面向更強調甄別僑外資背後是否有陸資身分，而無須再強化實質審查

10. 此觀點來自與投審會前官員訪談，2022 年 5 月 5 日。筆者提問和受訪者答覆，請見註 8。

的部分。

五、以「外來投資可接受臨界點」比較臺灣與外國審查之做法

在回顧相關文獻及梳理各國近年來在外資審查機制進行之修正後，可以烏菲姆策瓦提出之「外來投資可接受臨界點」概念來說明國家對外來投資的容忍界線。

首先，從各國修法的態勢來看，「產業特質」是各國針對外資審查修法最重要的關鍵，由於陸資在先進國家的許多投資涉及關鍵基礎設施與關鍵技術，因此讓各國政府與民眾感受到陸資的威脅，進而促成外資審查趨嚴格。就此而論，基於兩岸的特殊背景，臺灣對陸資投資項目本就是以正面表列的方式，涉及關鍵基礎設施、關鍵技術等與國安相關產業自然屬於禁止投資項目，惟從近年陸資來臺個案中可以看出，臺灣政府對《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第8條採取擴張解釋，如將淘寶視為「經濟上具有獨占、寡占或壟斷性地位」、將愛奇藝視為「政治、社會、文化上具有敏感性」、將陸資假借僑外資名義投資視為「對國內經濟發展或金融穩定有不利影響」，其嚴格程度較諸國際有過之而無不及。

其次，在「投資人特質」一項，由於來自中國大陸的投資具有特殊性，不少陸資背後的企業是國有企業，基於中國國家資本主義的特質，即便是私營企業仍然受到政府的干預，因此各國對陸資的態度明顯有別於一般外資。而臺灣基於兩岸關係的特殊性，將陸資區別於僑外資，另訂更為嚴格的管制措施，這是其他國家所未有的。而這也導致陸資經常透過種種手段，試圖繞過臺灣法規對陸資的限制，以港資或外資的身分進行投資。事實上，各國都面臨同樣的問題，均在審查投資的公司背後是否由中國大陸企業實際控制，甚至將審查範圍擴大到不具控制權的投資，關鍵即在試圖防堵中國大陸企業繞開外資審查的相關規範，而需要對來自中國大陸投資如此謹慎以對的根本原因，

便是基於「投資人特質」的特殊性。

第三，在「外來影響」部分，美國於 2018 年通過 FIRRMA，並敦促盟友進行相關法規的修正或新增，無疑對各國強化外資審查起到了推波助瀾的效果，具有外資審查機制的國家從 2018 年的 24 個，增加至 2024 年的 41 個，其中更以歐洲國家為主。即便各國並未明言，但明顯針對陸資加強審查、對陸資採取審慎態度，美國的影響便是主要的原因之一。臺灣從法規修正預告上便明確表示有意配合美、歐、日等國強化外資審查的趨勢，且明顯僅針對陸資進行管控，而不調整僑外資的審查機制。因此，從各國修法的趨勢可以看出，美國對盟友的「外來影響」，是臺灣及歐、日等國調整對陸資的限制措施、修正外資審查規範的主要因素。

最後，就「國內反對」而言，雖然投資有助於促進當地就業與經濟發展，但研究亦顯示，陸資可能對地主國帶來負面影響，如強迫技術移轉等，尤其是當陸資收購的企業在當地具有代表性，或是涉及國家安全，因而引發地主國公眾關注時，巴比奇和迪臣、拉貝和吉普納的研究都曾指出，德國、英國等地主國對陸資轉趨嚴格審查的政策具有很強的民意基礎。國內民眾對陸資的反彈在疫情之後更為明顯，皮尤研究中心（Pew Research Center）調查世界各國民眾對中國的好感度在疫情後明顯滑落，在北美、西歐與亞太地區的高收入國家又比中等收入國家更明顯，對中國的負面觀感更是屢創新高（Silver et al., 2023）。就臺灣而言，在 2018 年至 2022 年間，民進黨同時掌握行政權與立法權，從前述三個陸資來臺的個案中可看出，皆是由民進黨立委點出陸資的威脅，推動公部門立法、修法、徹查或禁止，若兩岸關係惡化，是否會引起陸資管制越趨嚴格，值得未來進一步研究。但可以確定的是，國內民眾若對中國大陸的敵意升高，對於陸資的可接受臨界點將會相應上升，民眾對陸資來臺會採取懷疑或排斥的態度。

總而言之，由於我國對陸資本就採取與外資、僑資差別對待的態度，陸資的投資項目係以正面表列的方式，因此近年來在產業特質與

投資人特質的部分沒有太大的變化，僅是強化對陸資屬性的甄別。在外來影響的部分，由於美國自 2018 年通過 FIRRMA，並敦促盟友調整相關法規，確實影響我國在陸資相關審查案件上對法律採取擴張解釋；但更關鍵的影響，在於國內反對的部分，國內對中共的敵意會直接影響對陸資的可接受臨界點上升，也就是在政治態度上更不能容忍陸資來臺，這是臺灣近年來與國際一致的發展趨勢。

陸、結論

本文首先透過文獻回顧，釐清影響國家對外國投資進行限制的原因，發現過往研究中，主要集中在國內選區的產業特性與如何影響政治菁英的選擇，不過，由於來自中國大陸投資存在國家背景的特殊性，因此，基於國家安全考量，許多國家對於中國大陸的投資，尤其是涉及到敏感產業的投資格外關注。透過文獻的爬梳，本文指出烏菲姆策瓦所提出之「外來投資可接受臨界點」概念，由於包含產業特質、投資人特質、外來影響及國內反對四個面向，涵蓋範圍廣，具有綜合特性，故解釋力也較強，因此以此一概念進行分析。

由於 2010 年以來中國大陸對外投資的力道與規模逐漸擴大，並輔以不公平競爭的補貼政策，使各國感受到威脅。因此，美國在 2018 年 8 月通過 FIRRMA 強化對外資的審查，主要包括擴大需送交審查的外人投資範圍、明定何謂國家安全威脅的標準，以及提升 CFIUS 的職權。其中，在擴大審查範圍的部分，具體措施如將 CFIUS 原先僅能審查取得過半控制權之外國投資，擴大至不具控制權的投資。此外，FIRRMA 亦將具敏感性政府設施附近之不動產、取得具有敏感性美國企業的技術性資訊或董事席次或實質決定權、取得涉及基礎建設、關鍵技術或敏感性資訊的相關權利，以及刻意規避審查之其他交易等皆列入審查範圍。尤其在防範中國大陸透過併購取得關鍵技術上，CFIUS 在 2020 年 5 月公布，只要投資涉及美國企業

生產、設計、測試、製造或開發之技術，皆可認定為關鍵技術，這意味著 CFIUS 幾乎可以審查所有涉及美國技術之不具控制權的外資投資。

無獨有偶，歐盟理事會在德、義、法三國的共同倡議下，於 2019 年 4 月通過《外人直接投資監控架構》，將關鍵基礎建設、關鍵技術或軍民兩用產品、關鍵物資、敏感資訊和媒體自由等五大類「可能影響安全或公共秩序的投資」列入審查範圍，並制定會員國內審查的基本程序要求和審查時應參酌的因素。近年來，歐盟會員國也在《外人直接投資監控架構》下持續更新既有的外資審查機制，或立法通過新的外資審查機制。日本國會也於 2019 年 11 月 22 日通過 FEFTA 修正案，提高審查門檻，並大幅擴張限制行業的管轄範圍，包括武器、航空、太空、核能、軍民兩用產品、網路安全、電力、瓦斯、通訊、自來水、鐵路、石油、醫藥品與醫療器材等 14 項產業相關的核心業種。由此可見，工業先進國家紛紛提高審查門檻、擴大審查範圍，尤其著重於關鍵基礎設施與關鍵技術的外資審查。

透過回顧美中貿易戰以來各國加強外資審查的做法，本文認為各國近年來雖然積極強化外資審查機制，但並不意味著先進國家全面對外資採取排斥的態度，更大原因是因為陸資具有特殊性，且其投資涉及國家安全的產業，再加上外有美國的影響，內有民眾的抵制，才觸及各國容忍的界線，導致各國透過修法來強化外資審查，其修法的目的其實並不在於外資，陸資才是各國關心的重點。

整體而言，在美中結構性衝突下，美國及其盟友在外資審查上已然形成針對中國大陸投資的一致陣線，而臺灣近年來在處理陸資入股大同公司、電子商務平臺淘寶、影音串流平臺愛奇藝的個案，以及相關法規修法時，基本上符合國際趨勢，皆朝向擴大審查範圍、提高審查門檻、強化審查力道的方向進行法律解釋與修正；只是基於兩岸關係的特殊性，臺灣對陸資的規範原比僑外資嚴格，對陸資投資項目採取正面表列而非負面表列，因此強化審查的方式並非如美、歐、日等

國擴大外資審查的產業範圍，而是針對陸資透過種種方式偽裝成僑外資以規避審查進行防堵。且臺灣在實際個案審查時對《大陸地區人民來臺投資許可辦法》第8條往往採取擴張解釋，如將淘寶視為「經濟上具有獨占、寡占或壟斷性地位」、將愛奇藝視為「政治、社會、文化上具有敏感性」、將陸資假借僑外資名義投資視為「對國內經濟發展或金融穩定有不利影響」，故予以禁止，其嚴格程度較諸國際有過之而無不及。就此而論，近年來臺灣對陸資的審查越趨嚴格，與美、歐、日等工業先進國家相似，這不僅是因為陸資的特殊性，投資的產業特質也是考量的重點。此外，在國際上對陸資審查日益嚴格、國內民眾對中國大陸敵意升高的情況下，臺灣對於陸資的可接受臨界點也會相應上升。故此，本文以烏菲姆策瓦提出的「外來投資可接受臨界點」概念作為分析工具，透過產業特質、投資人特質、外來影響及國內反對等四個因素，同時比較臺灣與外國之間的異同，提供一個更具綜合性與普遍性的研究觀點。

本文一開始的研究動機主要係基於2020年新冠疫情衝擊全球經濟，各國本應擴大吸引外資以促進經濟發展，但美、歐、日等工業先進國家及臺灣反而加強來自中國大陸企業投資的管制，在經過文獻回顧與梳理國際外資審查的發展趨勢後，發現先進國家其實從美中貿易戰起便開始強化外資審查機制，疫情僅是加速此一發展趨勢。關鍵在於來自中國大陸的投資存在特殊性，其企業經常透過投資、併購等方式取得技術，許多投資更涉及關鍵基礎設施而引發國安疑慮。而當經濟活動受到疫情衝擊時，各國對於中國大陸企業的投資與併購行為便會變得更加敏感。事實上，此一發展趨勢在疫情結束後仍持續推進，如2022年6月臺灣立法院修正《國家安全法》，禁止為外國、陸港澳及境外敵對勢力竊取國家核心關鍵技術，同時修正《兩岸人民關係條例》，規定有接受政府資金且涉及國家核心關鍵技術人員，赴中國大陸應申請許可。接著在2025年4月修正《產業創新條例》，規定投資於特定國家或地區，涉及特定技術者，投資前應獲政府許

可。凡此雖未直接涉及陸資，卻對陸企運用投資取得技術嚴加管制。2025 年 2 月，川普政府簽署《美國優先投資政策》（*America First Investment Policy*）備忘錄，要求 CFIUS 加強審查美企對中國大陸投資和陸企對美投資，特別是軍民融合戰略涉及的技術領域，如半導體、人工智慧、量子科技、生物科技、高超音速、航太、先進製造等（The White House, 2025）。這些關鍵技術本已是 FIRMA 授權 CFIUS 的審查範圍，但川普此舉無論是在限制對象或產業標的上，明顯更具針對性，也證明本文採取「外來投資可接受臨界點」概念的解釋力。不過，隨著美中貿易戰、科技戰的升溫，未來川普政府是否會採取更嚴格的限制措施，則有待未來進一步的研究。

收件：2024 年 7 月 26 日

修正：2025 年 3 月 25 日

採用：2025 年 9 月 10 日

※ 本文為國家科學與技術委員會專題研究計畫執行成果（計畫編號：NSTC 108-2410-H-002-170-MY2）。

參考文獻

- 方瑋晨（2020）。除中資色彩之外，大型 OTT 業者管制目的不明！OTT 專法草案仍有疑義。*ETtoday 財經雲*，7 月 23 日。
<https://finance.ettoday.net/news/1767962> [Fang, W. C. (2020). Chu Zhongzi secai zhiwai, daxing OTT yezhe guanzhi mudi buming! OTT zhuanfa caoan ranyou yiyi. *ETtoday Finance Cloud*, July 23.]
- 日本財務省（未註明）。最近の外為法改正。日本財務省。檢索日期 2025 年 9 月 9 日。https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/recent_revised/index.html [Ministry of Finance Japan, (n.d.). Recent amendments to the Foreign Exchange Law. *Ministry of Finance Japan*. Retrieved September 9, 2025.]
- 左正東（2022）。國際政治經濟學。揚智出版社。[Tso, C. D. (2022). *International Political Economy*. Yang-Chih Book Co.]
- 李秉芳（2020）。NCC 新提名委員一致同意，愛奇藝、騰訊 TV 等「非法」OTT 平台應在台下架。關鍵評論網，5 月 13 日。
<https://www.thenewslens.com/article/135056> [Li, B. F. (2020). NCC xin timing weiyuan yizhi tongyi, aiqiyi, tengxun TV deng 'feifa' OTT pingtai ying zai tai xiajia. *The News Lens*, May 13.]
- 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），頁 597-651。[https://doi.org/10.7015/JEAS.202109_51\(3\).0005](https://doi.org/10.7015/JEAS.202109_51(3).0005) [Li, Catherine (2021). A Comparative Study of the EU and the US Approaches in Screening Foreign Direct Investment on Security Grounds. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 51 (3), pp. 597-651.]
- 邱奕宏（2017）。外來直接投資與國家安全的衡量：探討影響美國外資政策的政治因素。政治學報，（63），頁 1-32。[Chiou,

- Y. H. (2017). Foreign Direct Investment and National Security: Analyzing the Political Factors of U.S. Foreign Investment Policy. *Chinese Political Science Review*, (63), pp. 1-32.]
- 東陽介 (2020)。Foreign Investment Control and National Security in Japan [論文發表]。外國投資審查與國家安全——敏感技術與國家產業的保護國際研討會，2月24日，臺北。[Higashi, Y. (2020). Foreign Investment Control and National Security in Japan [Conference presentation]. *Foreign. Investment Review and National Security - Protection of Sensitive Technologies and National Industries International Symposium*, February 24, Taipei.]
- 徐慈薇 (2020)。封殺愛奇藝 經部今公告！歐銻銻終止代理、大裁員。中時新聞網，9月3日。<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200903002352-260410?chdtv> [Xu, C. W. (2020). Fengsha aiqiyi, jingbu jin gonggao! outiti zhongzhi dali, da caiyuan. *China Times*, September 3.]
- 梁珮綺 (2020)。陸資來台將逐層認定嚴審 經濟部三大修法方向出爐。中央通訊社，8月17日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202008170235.aspx> [Liang, P. Q. (2020). Luzi laitai jiang zhuceng rending yanshen, jingjibu san da xiufa fangxiang chulu. *Central News Agency*, August 17.]
- 陳蕙綾 (2019)。陸資違規投資大同 18.01% 持股 終於全數出清。鉅亨網，7月16日。<https://news.cnyes.com/news/id/4358573> [Chen, H. L. (2019). Luzi weigui touzi datong 18.01% chigu zhongyu quanshu chuqing. *Anue*, July 16.]
- 湯進 (2020)。收購日企接「包袱」：一半海水一半火焰。日經中文網，5月28日。<https://zh.cn.nikkei.com/columnviewpoint/column/40714-2020-05-28-05-00-00.html?start=0> [Tang, C. (2020). Shougou rihchi jieh 'baofu': yiban haishuei yiban huoyan.

Nikkei Chinese, May 28.]

彭禎伶、魏喬怡（2020）。陸資買大同四度被抓包 金管會重罰 2,500 萬。工商時報，10 月 14 日。https://www.ctee.com.tw/news/20201014700084-430301 [Peng, Z. L. & Wei, Q. Y. (2020). Luzi mai datong sidu bei zhuabao, jinguanhui zhongfa 2,500 wan. *Commercial Times*, October 14.]

黃佩君（2020）。經部認定淘寶台灣為中資 罰 41 萬限 6 個月撤資。自由時報，8 月 24 日。https://ec.ltn.com.tw/article/breakingnews/3269809 [Huang, P. J. (2020). Jingbu rending taobao taiwan wei zhongzi, fa 41 wan xian 6 ge yue chezi. *The Liberty Times*, August 24.]

黃筱晴（2020）。來台僅一年「淘寶台灣」突宣布將於 12 月 31 日結束營運。聯合新聞網，10 月 15 日。https://style.udn.com/style/story/11350/4936981 [Huang, S. Q. (2020). Laitai jin yinian 'taobao taiwan' tu xuanbu jiangyu 12 yue 31 ri jieshu yingyun. *United Daily News*, October 15.]

楊瑾錚（2020）。陸資影音平台惹爭議！愛奇藝下架專法 9/3 正式上路。新頭殼，8 月 18 日。https://newtalk.tw/news/view/2020-08-18/452722 [Yang, J. Z. (2020). Luzi yingyin pingtai re zhengyi! aiqiyi xiajia zhuanfa 9/3 zhengshi shanglu. *Newtalk*, August 18.]

楊 藝（2020）。愛奇藝無法可管 蘇貞昌承諾研議：不讓中國達併吞目的。**ETtoday** 新聞雲，3 月 10 日。https://www.ettoday.net/news/20200310/1664192.htm [Yang, Y. (2020). Aiqiyi wufa keguan suzhenchang chengnuo yanyi: burang zhongguo da bingtun mudi. *ETtoday News Cloud*, March 10.]

經濟部（2020）。大陸地區人民來臺投資許可辦法第三條、第四條、第六條修正總說明。經濟部，12 月 30 日。https://share.google/QAMpxuYQBibzeK9tj [Ministry of Economic (2020). Dalu

diqu renmin laitai touzi xuke banfa disantiao, disitiao, diliutiao
xiuzheng zongshuoming. *Ministry of Economic*, December 12.]

經濟部投資審議司（2020）。預告修正「大陸地區人民來臺投資許可辦法」第三條、第四條、第六條。經濟部投資審議司，8月17日。https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/Investment/DirApply.aspx?kind=B&subkind=04&menu_id=42827 [Department of Investment Review (2020). Announcement on Proposed Amendments to Articles 3, 4, and 6 of the Mainland China Investment Regulations and Related Interpretations. *Department of Investment Review*, August 17.]

經濟部投資審議委員會（2012）。第三階段開放陸資來臺投資業別項目。中華民國大陸委員會，3月20日。https://www.mac.gov.tw/News_Content.aspx?n=F34D408ACAA86887&sms=8E0A247A631E0960&s=D577A84BEAE07834 [Ministry of Economic Affairs Investment Review Committee (2012). The Third Phase of Opening for Mainland Chinese Investments in Taiwan: Industry-Specific Projects. *Mainland Affairs Council, R.O.C. (Taiwan)*, March 20.]

經濟部國際貿易署（2023）。有關日本擬擴大外人直接投資審查對象業種事。臺灣經貿網，3月23日。<https://info.taiwantrade.com/biznews/%E6%9C%89%E9%97%9C%E6%97%A5%E6%9C%AC%E6%93%AC%E6%93%B4%E5%A4%A7%E5%A4%96%E4%BA%BA%E7%9B%B4%E6%8E%A5%E6%8A%95%E8%B3%87%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E5%B0%8D%E8%B1%A1%E6%A5%AD%E7%A8%AE%E4%BA%8B-2625971.html> [International Trade Administration, Ministry of Economic Affairs (2023). Regarding Japan's Plans to Expand the Scope of Foreign Direct Investment Review for Specific Industries. *Taiwan Trade*, March

23.]

經濟部駐法國代表處經濟組（未註明）。法國頒布規範外人投資審查法令。臺灣經貿網。檢索日期 2025 年 9 月 9 日。<https://info.taiwantrade.com/biznews/%E6%B3%95%E5%9C%8B%E9%A0%92%E5%B8%83%E8%A6%8F%E7%AF%84%E5%A4%96%E4%BA%BA%E6%8A%95%E8%B3%87%E5%AF%A9%E6%9F%A5%E6%B3%95%E4%BB%A4-1933471.html> [Economic Division, Taipei Representative Office in France (n.d.). France Issues Regulations on Foreign Investment Review. *Taiwan Trade*. Retrieved September 9, 2025.]

葉國俊、林展暉（2019）。歐盟建立外資併購監控機制分析：歐中雙邊爭議與挑戰。問題與研究，58（3），頁 1-50。[https://doi.org/10.30390/ISC.201909_58\(3\).0001](https://doi.org/10.30390/ISC.201909_58(3).0001) [Yeh, K. C. & Lin, C. H. (2019). The Origins of the EU-Level FDI Screening Mechanism: Conflicts of the EU-China Industry Policies and the Challenges. *Issues & Studies*, 58 (3), pp. 1-50.]

葉國俊、林雅淇（2021）。歐盟因應中國大陸競爭威脅的新產業政策倡議：爭議源起與可能作為。歐美研究，51（3），頁 495-556。[https://doi.org/10.7015/JEAS.202109_51\(3\).0003](https://doi.org/10.7015/JEAS.202109_51(3).0003) [Yeh, K. C. & Lin, Y. C. (2021). On the Origin of EU-Level Industrial Policy: Nationalism or Destructive Innovation. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 51 (3), pp. 495-556.]

劉俞青（2021）。中資狼爪伸進台灣護國群山。今周刊，3 月 17 日，第 1265 期，頁 74-94。[Liu, Y. C. (2021). Zhongzi langzhao shenjin taiwan huguo qunshan. *Business Today*, March 17, (1265), pp. 74-92.]

鄭琪芳、黃佩君（2020）。淘寶登台 陸委會：具壟斷性可禁止。自由時報，7 月 19 日。<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1387319>

- [Cheng, Q. F. & Huang, P. J. (2020). Taobao dengtai, luweihui: ju longduan xing ke jinzhi. *The Liberty Times*, July 19.]
- Babić, M. & Dixon, A. D. (2022). Is the China Effect Real? Ideational Change and the Political Contestation of Chinese State-Led Investment in Europe. *The Chinese Journal of International Politics*, 15 (2), pp. 111-139.
- Boewe, M. & Kattwinkel, K. (n.d.). Foreign Direct Investment Regulation Guide: Germany. *Global Competition Review*. Retrieved September 9, 2025. <https://globalcompetitionreview.com/guide/foreign-direct-investment-regulation-guide/first-edition/article/germany>
- Callaghan, H. (2015). Something Left to Lose? Network Preservation As A Motive for Protectionist Responses to Foreign Takeovers. *Review of International Political Economy*, 22 (2), pp. 391-418.
- Canes-Wrone, B., Mattioli, L., & Meunier, S. (2020). Foreign Direct Investment Screening and Congressional Backlash Politics in the United States. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22 (4), pp. 666-678.
- Chan, Z. T. & Meunier, S. (2021). Behind the Screen: Understanding National Support for A Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union. *The Review of International Organizations*, 17, pp. 513-541.
- Cuervo-Cazurra, A. (2018). Thanks but no Thanks: State-owned Multinationals from Emerging Markets and Host-country Policies. *Journal of International Business Policy*, 1 (3-4), pp. 128-156.
- Danzman, S. B. (2020). Foreign Direct Investment Policy, Domestic Firms, and Financial Constraints. *Business and Politics*, 22 (2), pp. 279-306.

- Danzman, S. B. & Meunier, S. (2021). The Big Screen: Mapping the Diffusion of Foreign Investment Screening Mechanisms. *SSRN*, September 27. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3913248
- Danzman, S. B. & Meunier, S. (2023). Mapping the Characteristics of Foreign Investment Screening Mechanisms: The New PRISM Dataset. *International Studies Quarterly*, 67 (2), pp. 1-11.
- EU Commission (2022). Reports from the Commission to the European Parliament and the Council: Second Annual Report on the Screening of Foreign Direct Investments into the Union. *European Union*, September 1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0433&from=EN>
- EU Commission (2024). Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Fourth Annual Report on the Screening of Foreign Direct Investments into the Union. *European Union*, October 17. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52024DC0464>
- Frye, T. & Pinto, P. M. (2010). The Politics of Chinese Investment in the US. In Sauvant, K. P. (Ed.), *Investing in the United States: Is the US Ready for FDI from China* (pp. 85-121). Edward Elgar.
- Jang, J. H. & Kim, R. (n.d.). Foreign Direct Investment Regime Korea 2022. *ICLG*. Retrieved September 9, 2025. <https://iclg.com/practice-areas/foreign-direct-investment-regimes-laws-and-regulations/korea>
- Li, Catherine (2023). The European Union's Open Strategic Autonomy: Strengthening Inward Foreign Direct Investment Controls. *EurAmerica: A Journal of European and American Studies*, 53 (4), pp. 493-549.

- Meunier, S. (2014). Divide and Conquer? China and the Cacophony of Foreign Investment Rules in the EU. *Journal of European Public Policy*, 21 (7), pp. 996-1016.
- Meunier, S., Burgoon, B., & Jacoby, W. (2014). The Politics of Hosting Chinese Investment in Europe—An Introduction. *Asia Europe Journal*, 12, pp. 109-126.
- Milner, H. (2014). Symposium: The Regime for the International Investment- Foreign Direct Investment, Bilateral Investment Treaties, and Trade Agreements. *World Politics*, 66 (1), pp. 1-11.
- Moran, T. H. & Oldenski, L. (2013). *Foreign Direct Investment in the United States: Benefits, Suspensions, and Risks with Special Attention to FDI from China (PIIE Policy Analyses in International Economics 100)*. Peterson Institute for International Economics.
- Owen, E. (2015). The Political Power of Organized Labor and the Politics of Foreign Direct Investment in Developed Democracies. *Comparative Political Studies*, 48 (13), pp. 1746-1780.
- Rabe, W. & Gippner, O. (2017). Perceptions of China's Outward Foreign Direct Investment in European Critical Infrastructure and Strategic Industries. *International Politics*, 54, pp. 468-486.
- Rogelja, I. & Tsimonis, K. (2020). Narrating the China Threat: Securitising Chinese Economic Presence in Europe. *The Chinese Journal of International Politics*, 13 (1), pp. 103-133.
- Silver, L., Huang, C., & Clancy, L. (2023). China's Approach to Foreign Policy Gets Largely Negative Reviews in 24-Country Survey. *Pew Research Center*, July 27. <https://www.pewresearch.org/global/2023/07/27/chinas-approach-to-foreign-policy-gets-largely-negative-reviews-in-24-country-survey/>
- Ufimtseva, A. (2020). The Rise of Foreign Direct Investment

Regulation in Investment-recipient Countries. *Global Policy*, 11 (2), pp. 222-232.

UNCTAD (2019). *World Investment Report 2019*. United Nations.

UNCTAD (2024). *World Investment Report 2024*. United Nations.

U.S. Department of the Treasury (n.d.). CFIUS Pilot Program Instructions (Part 801). *U.S. Department of the Treasury*. Retrieved September 9, 2025. <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-pilot-program>

The White House (2025). America First Investment Policy. *The White House*, February 21. <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>

附 錄

訪談大綱

一、訪談對象：前投審會官員、產業公會主管。

二、訪談時間：2022 年 5 月 5 日、2022 年 5 月 9 日。

三、提問大綱：

1. 請問您認為從 2009 年開放陸資來臺至今，政府的陸資政策有沒有重大轉變？
2. 請問您認為政府陸資政策轉變的主要原因是什麼？
3. 請問您認為政府陸資政策制定和執行過程，行政部門（經濟部、投審會、陸委會）、立法部門（立法院和個別委員），以及個別的產業團體和民間團體（如經濟民主連合）各自扮演什麼角色？
4. 請問您認為對政府陸資政策的制定和執行，工商團體（如工商協進會、工總、商總等）扮演的角色為何？

The U.S.-China Trade War and the Tightening of Mainland Chinese Investment Screening: Experiences of Advanced Industrial Countries and Taiwan

Chen-dong Tso

(Professor, Department of Political Science, National Taiwan University)

Hao-chun Tang

(Assistant Professor, Department of Political Science, Soochow University)

Abstract

Some of the advanced industrial countries tightened their screening of inbound Chinese investment during the COVID-19 pandemic, at a time when attracting FDI was highly necessary to mitigate the economic downturn. Taiwan also tightened its screening of Chinese investment during that period. This paper analyzes the unique features of investment from China and the attitudes of advanced industrial countries toward Chinese investment. It demonstrates that since the onset of the U.S.-China trade war, industrial countries have broadened the scope of their screening to cover a wide range of industries and raised the threshold for foreign investment review.

This paper then traces the evolution of Taiwan's screening mechanism for inbound investment from China. It examines three important cases: the e-commerce platform Taobao, iQiyi OTT, and stake-buying in Datong by Chinese investors, to highlight the characteristics of Taiwan's regulatory amendments. Finally, this paper

explains Taiwan's regulatory changes on Chinese investment amid the COVID-19 pandemic with the aid of the acceptability threshold, which contains four elements: industry characteristics, investor characteristics, external influence, and domestic opposition. This concept is also applied to compare the similarities and differences between Taiwan and other advanced industrial countries.

Keywords: Foreign Investment Screening, Chinese investment, National Security, Critical Infrastructure, Critical Technology