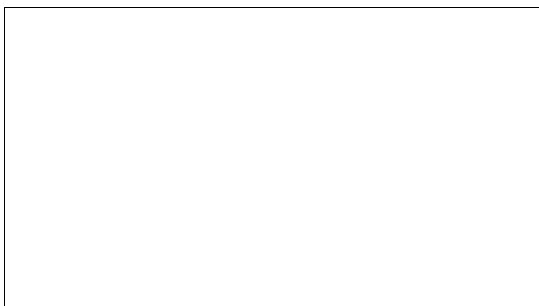


# 陸企海外投資及其影響



國立臺灣大學社會科學院  
中國大陸研究中心

國家圖書館出版品預行編目資料



知識分享·文化傳播  
翰蘆知識網 [www.hanlu.com.tw](http://www.hanlu.com.tw)

# 陸企海外投資及其影響

叢書主編

周繼祥

共同主編

劉孟俊、左正東

作者群

王震宇、王儷容、何建德

柯冉絢、陳信宏、溫芳宜

劉曉鵬、歐宜佩、鍾富國

(依筆畫排列)



國立臺灣大學社會科學院  
中國大陸研究中心

中國與世界系列叢書

## 陸企海外投資及其影響

2013年12月初版發行

叢書主編 周繼祥  
共同主編 劉孟俊、左正東  
作者群 王震宇、王儷容、何建德、柯冉絢、陳信宏  
溫芳宜、劉曉鵬、歐宜佩、鍾富國  
出版者 國立臺灣大學社會科學院中國大陸研究中心  
地址 台北市10055徐州路21號（綜合大樓三樓）  
電話 02-2351-9641 轉 143  
傳真 02-2351-6474  
信箱 ntuccs@ntu.edu.tw

---

承製 翰蘆圖書出版公司 / 金華排版行  
發行人 洪詩棠  
法律顧問 曾榮振律師、彭國能律師  
工作團隊 孫麗珠、許美鈴、王偉志、黃靜君、陳彥綸  
地址 台北市100重慶南路一段121號5樓之11  
電話 02-2382-1169  
傳真 02-2331-4416  
網址 <http://www.hanlu.com.tw>  
信箱 hanlu@hanlu.com.tw

ISBN (平裝)

非賣品



版權所有 翻印必究

[序一]

## 從兩岸關係發展看陸資對台灣的意義

周繼祥

民國 98 年 4 月 26 日，海基會與海協會兩會舉行第三次「江陳會」後，就陸資來台發表共同聲明。4 月 29 日，行政院金管會發布「大陸地區投資人來台從事證券投資及期貨交易管理辦法」，5 月 12 日，行政院審查通過「大陸地區人民來台投資許可辦法」及「大陸地區來台投資設立分公司辦事處許可辦法」草案，以「正面表列」方式分階段開放陸資來台。6 月 30 日，經濟部宣布第一階段開放清單，包括中草藥、汽車等 65 項製造業，批發、零售、觀光等 23 項服務業，和觀光、海空運等公共建設 11 項。民國 100 年 3 月 2 日，經濟部宣布第二階段陸資來台開放清單，雖然開放數量僅有 30 項，但敏感產業如面板和半導體，首次對陸資開放參股。民國 101 年 3 月 20 日，經濟部公布第三階段陸資來台開放清單，新增開放項目包括製造業 115 項、服務業 23 項及公共建設 23 項，其中製造業部分，加計過去已開放的 89 項，整體開放幅度達 97%，與僑外投資開放項目相去不遠。至於服務業，加計以往開放的 138 項，整體開放幅度達 51%。

從歷史的長鏡頭來看，陸資來台是兩岸關係快速發展的大勢所趨。自民國 76 年 11 月，政府順應民意，開放部分民眾赴大陸探親，隔絕了將近 40 年的兩岸藩籬從此打破。隨著雙方人民往來的逐步展開，因交流衍生的問題也越來越多、越來越複雜，我方為此成立海基會，對岸幾經考慮，也隨之成立海協會，建立兩岸有公權力授權的聯繫、對話和協商的機制。由我政府開啓的兩會協商機制，以政府委託的白手套避開政治定位問題的困擾，著手解決實際問題，是兩岸關係從無到有最重要的突破，至今仍主導著兩岸關係的發展。更不能否認的，則是兩岸民間經濟往來，迫使兩岸各自政府正視民間需要，而能務實以對，逐步放鬆既有的高度管制。只是，兩岸交流 26 年來，

經歷三位總統和國、民兩黨輪替執政，卻到民國 97 年國民黨二度執政後，大陸企業來台投資才漸次放寬，較之貿易與移民的開放延宕更久，足見陸資來台深受兩岸政治對峙限制，並因此高度敏感，非有充足之政治條件支持，難以有所突破。對於我政府之所以在民國 98 年後開放陸資來台，個人認為有兩個重要因素，一是台灣的經濟需要，一是大陸的政策改變，以下分別論之。

首先，民國 97 年前，來台外資已逐年下降，外商自台灣撤出的消息時有所聞，加上台商對外投資（特別是對大陸投資）年創新高，導致國內產業成長趨緩，內需消費不振。引進陸資，不但可以提振生產，增加就業，擴大消費，還可扭轉兩岸資金往來不對稱的現象，為台灣經濟帶來源頭活水。當然，兩岸之間只有台資去大陸，卻無陸資來台灣的不對稱現象，已逾二十年。正如前述，所以一直沒有大幅開放，國內民眾對大陸資金來台以及大陸籍員工來台的疑慮，是主要原因。然而，民國 97 年美國爆發金融海嘯，全球陷入空前不景氣，台灣出口更出現兩位數的衰退，並一直延續到民國 98 年第 2 季。在此危機之下，陸資來台順勢躍上台灣的經濟政策議程。

其次，大陸的政策改變可分為兩部分，一是對外投資，一是對台政策。就前者而言，大陸自 20 世紀 90 年代中期，已開始積極對外投資。「十五計劃」正式提出「走出去戰略」，「十一五規劃」提出通過跨國購併、參股、上市、和重組聯合，培育和發展跨國公司。到「十二五規劃」更提出要引導各類企業開展境外投資合作，並要發展跨國金融機構。因此，積極對外投資的大陸企業，成為亟需資金的台灣很難放棄的目標。

就後者而言，由於大陸對台政策人事由紅到專，其處理兩岸經貿交流問題的實際經驗，愈來愈重要。早年汪道涵會長退而不休與聞涉台事務，甚至擔任中央對台領導小組成員，憑藉的是「紅」一身為「國師」（江總書記的老師）。陳雲林會長自黑龍江副省長調職台辦，考慮的是「既紅又專」，即他是宋平人馬的派系背景及在邊境貿易的卓越成效，而歷任台辦副主任、主任，並打敗潛在的競爭者，接任海協會長，憑藉的是「專」。陳德銘離開公職而掌海協，絕對和他在蘇州市委書記、陝西省長、商務部長任內推動兩岸

經貿的優異表現脫離不了干係，換言之，是基於「專」。此一人事背景，讓懸宕已久的陸資來台問題，在相應的政治條件得以逐步破冰。

無可置疑的，開放陸資來台必然會伴隨種種問題，這是所有經濟體開放過程都會面對的挑戰。正如報端偶有所聞之公司經營不善，導致停業歇業等情事。當然，在一個自由社會之中，如此現象實在不足為奇。若說是因陸資對台灣適應不良所致，則我政府除要繼續努力健全國內經營環境外，更無須特別憂慮。但是，鑒於國人對陸資來台之高度敏感性，對陸企海外投資進行深入探討，提供民眾了解陸資和政府管理陸資的參考，實有其必要性和迫切性。為此，本中心「中國與世界系列叢書」的第一本書，即與國內研究大陸經濟極富盛名的中華經濟研究院研究團隊合作，在該院經濟展望中心劉孟俊主任的策劃和組織下，從大陸海外投資的戰略與趨勢、大陸金融機構的對外投資、陸企在海外的標準策略、陸企在新興產業的研發活動、陸企海外購併、大陸對非洲的扶貧六個面向，嘗試描繪陸企海外投資的一般面貌。當然，以陸企海外活動歷史之久遠、涉及領域之廣泛，要以六篇文章涵蓋是遠遠不夠的。但若能拋磚引玉，帶動國內對陸企海外活動更深入的研究，並提供國人對陸資更全面的認識，則本書之目標，或可庶幾近之。

[序二]

## 陸企海外投資的研究議程

劉孟俊、左正東

自 1960 年代起，由於跨國投資日益興盛，西方學界展開對企業海外投資的研究，著名的理論如「無形資產說」、「產品循環說」、和「內部化說」。1960 年 Stephen Hymer 在其於麻省理工學院的博士論文提出「無形資產說」，認為廠商之所以對外投資乃是其擁有一些無形的資產，無形的資產具公共財特性，拿到海外應用不會減損其在母國應用的機會，因此廠商可以同時在幾個國家應用該資產，跨國公司於焉形成。<sup>1</sup> 1966 年哈佛大學教授 Raymond Vernon 提出的「產品循環說」，則認為許多產品有明顯的生命週期，從創新期到成長期，再到成熟期，最後達到標準化期，不同生命週期適合在不同地方生產。在創新與成長期，產品只適合在高所得國家生產和消費，到成熟期階段，只要所得達到一定水準的國家皆有需求，因此產品適合在有量產條件的國家生產。到標準化期：產品樣式與功能皆已標準化，加上技術普及，產品適合在低工資國生產。<sup>2</sup> 至於 William Buckley 與 Carl Casson 於 1976 年提出的「內部化說」，則是認為一般跨國交易透過市場完成者，依賴價格機能撮合買賣雙方。但若市場交易有瑕疵，存在過高風險，其交易型態不盡令人滿意，可能導致生產者自己在海外設立生產、銷售或服務的據點，把市場交易內部化，遂有跨國公司的出現。<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Stephen Hymer, *The international operations of national firms, a study of direct foreign investment*, Ph.D. Dissertation, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology, 1960.

<sup>2</sup> Vernon, Raymond, "International Investment and International Trade in the Product Cycle," *Quarterly Journal of Economics*, 80, May 1966, 190-207.

<sup>3</sup> Peter Buckley and Mark Casson, *The Future of Multilateral Enterprises*, London: Macmillan,



今日研究跨國投資，多從 John Dunning 的綜合理論（Eclectic Theory）開始。綜合理論為 John Dunning 於 1980 年提出，由於結合上述三說，認為其各自代表對外投資者的所有權優勢（Ownership Advantage）、區位優勢（Location Advantage）、和內部化優勢（Internalization Advantage），又稱為 OLI 理論，可說是集合 1960 年代以來學者研究之大成。<sup>4</sup> 然而，中國大陸的海外投資，與 Hymer 以降的學者的研究對象具有本質上的差異。前者係來自以國有企業居主導地位的開發中國家，後者則是以私有企業居主導地位的已開發國家，兩者要素稟賦不同，其投資決策程序也有所不同。因此，要了解中國大陸的對外投資，過往開發中國家對外投資之研究，應該更有參考價值。

開發中國家的企業對外投資，自 1990 年代起愈來愈引人注目，研究文獻非常豐富，但學界的研究實早於此。<sup>5</sup> 1983 年哈佛大學教授 Louis Wells 即觀察到，開發中國家企業雖不如已開發國家企業具備來自專屬資產的所有權優勢，卻享有經改良後更適合其他發展中國家使用的技術。<sup>6</sup> 以此為據，Sanjaya Lall 和 Paz Estrella Tolentino 各自的研究皆認為，來自開發中國家的投資，傾向於到經濟文化條件相仿且地理鄰近的開發中國家從事生產。<sup>7</sup> 但是，這絕不表示開發中國家的投資只會停留在其他開發中國家。事實上，來自開發中國家的投資也會流向已開發國家，擷取有助於創新的資產和研發能

---

1976.

<sup>4</sup> John Dunning, "Toward an Eclectic Theory of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions," *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, pp. 1-31.

<sup>5</sup> 以下有關開發中國家海外投資的研究，系參考 Shaoming Chen and Roger Stough, *The Pattern and Magnitude of China's Outward FDI in Asia*, West Virginia: Regional Research Institute, West Virginia University, 2007.

<sup>6</sup> Louis T. Wells, *Third world multinationals: The rise of foreign direct investment from developing countries*. Cambridge, MA: MIT Press, 1983.

<sup>7</sup> Sanjaya Lall eds., *The new multinationals: The spread of third world enterprises*. New York: John Wiley & Sons, 1983; Paz Estrella Tolentino, *Technological Innovation and Third World Multinationals*. London: Routledge, 1993.

量，以提升自身的創新力和競爭力。<sup>8</sup>

過去十年，來自中國大陸的對外投資巨幅成長，不但流向開發中國家，也流向已開發國家，引起學界的廣泛關注，英國里茲大學的 Peter J Buckley 教授等六人的研究，算是早期極具代表性的文獻。他們通過實證的量化研究，分析 1984-2001 年大陸企業的對外投資，發現大陸的政策自由化，是激勵對海外投資的重要因素。早期大陸投資雖以自然資源為目標，但晚近則愈來愈重視攫取對公司經營具有戰略價值的專屬資產。文化親近性的高度重要性，固然說明大陸對外投資在當時仍處於早期階段，但大陸對外投資與被投資國政治風險的高度正相關，是大陸對外投資與其他國家迥然不同之處，這點也反映大陸內部經營環境的特殊性—或者說是資本市場的不完全性—從而展現出此一特質。<sup>9</sup>

在 Buckley 等人的研究之後，對大陸海外投資的研究文獻如雨後春筍大量出現。特別值得注意的是，不少研究進一步區分經濟因素和制度因素、流向已開發國家和流向開發中國家、以及國有企業和私有企業。就經濟因素與制度因素，Yuanfei Kang 和 Fuming Jiang 發現，制度因素比經濟因素更能解釋大陸企業的投資行為，特別是大陸企業會傾向於往政治經濟體制與大陸相近的國家投資，也就是經濟自由但政治不完全自由的結合，比經濟因素更能吸引大陸投資。<sup>10</sup> 就已開發國家和開發中國家的差別，Ivar Kolstad 和 Arne Wiig 則發現，流向 OECD 國家的陸資，市場規模是主要吸引陸資的因素，但對於流向非 OECD 國家的陸資，豐富的自然資源和不佳的政府治理，反

---

<sup>8</sup> John Cantwell, *Technological innovation and multinational corporations*. Oxford, UK: Basil Blackwell, 1989; T. J. Wesson, *An alternative motivation for foreign direct investment*. Ph.D. Dissertation, Harvard University, 1993.

<sup>9</sup> Peter J. Buckley, L. Jeremy Clegg, Adam R. Cross, Xin Liu, Hinrich Voss and Ping Zheng, "The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment," *Journal of International Business Studies*, Vol. 38, No. 4, 2007, pp. 499-518.

<sup>10</sup> Yuanfei Kang, Fuming Jiang, "FDI location choice of Chinese multinationals in East and Southeast Asia: Traditional economic factors and institutional perspective," *Journal of World Business* Vol. 47, 2012, pp. 45-53.

而成爲主要的吸引因素。<sup>11</sup> 就國有企業和私有企業，Bala Ramasamy、Matthew Yeung、和 Sylvie Laforet 則發現，前者受到豐富自然資源和高政治風險的吸引，後者則更多的是追求利潤豐厚的市場。<sup>12</sup>

囿於篇幅限制，本文無法將所有文獻一一檢閱。但從短短的回顧當中，可看出，過去的文獻偏重於陸資的原因爲何，而較少觸及陸資投資之後對當地的影響。對台灣來說，面對剛開始來到台灣的大陸企業，我們希望吸引優質的投資者，更需要社會對陸資來台有充分準備，透過建全的制度，讓陸企爲台灣經濟發展注入活水，尋求投資者和被投資者的雙贏。爲此，本書邀請九名學養俱優的學者，從金融及投資策略、產業技術及政策，和對外援助及投資阻礙三個面向，描繪陸企海外投資的面貌和探討其對當地國的影響。

在金融及投資策略方面，本書作者們注意到，中國大陸企業近年來在投資策略上的差異，和策略性利用併購品牌，加速進軍全球市場。同時，中國大陸的銀行金融業，也隨著陸資企業的腳步，向海外拓展業務，無形中加速人民幣國際化的程度，並且在激烈的市場競爭中，磨練、強化金融業的實力。

在產業技術及政策方面，本書作者們注意到，中國大陸政府挾著廣大市場的籌碼與誘因，從政策面支持陸資企業，迫使掌握技術優勢的外國企業，接納陸資企業參與國際技術標準或規格的議定，從而提升企業競爭力。此外，透過十二五規劃，中國大陸政府制定明確的新能源產業政策，鼓勵企業進行產業創新是研究大陸企業在新興產業專利活動極佳的研究個案。

在對外援助及併購方面，本書作者說明，由於許多陸資企業因爲具有官方背景，故而在進行海外投資或併購時，引起被投資國人民的疑慮，其併購也面臨被投資國法律制度的限制。另外，在許多開發中國家，大陸投資往往和官方援助緊密相連。本書作者指出中國大陸政府前後期援助策略之差別，和部分論者基於信念和情感，將中國大陸批判爲「新殖民主義」，並嘗試提

---

<sup>11</sup> Ivar Kolstad, Arne Wiig, "What determines Chinese outward FDI?" *Journal of World Business* Vol. 47, 2012, pp. 26-34.

<sup>12</sup> Bala Ramasamy, Matthew Yeung, Sylvie Laforet, "China's outward foreign direct investment: Location choice and firm ownership," *Journal of World Business* Vol. 47, 2012, pp. 17-25.

供不同的思考。

作為一部先驅性的調查報告，本書的寫作原本具有高度的困難，本書受惠於所有作者願意與編者們一起嘗試探索的學術勇氣，在此要表達對他們最誠摯的謝意。同時，本書之寫作也盼望以此鼓勵更多學界朋友，共同研究此一影響深遠的議題。不能否認的，以大陸企業對外投資的廣泛與複雜，仍有很多議題本書未及處理，以半年時間匆匆完成此書，編輯上也難免有疏漏不足之處，在此一併向讀者致歉。

#### **[參考文獻]**

- Buckley, P. J., Clegg, L. J., Cross, A. R., Liu, X., Voss, H., & Zheng, P. (2007), "The Determinants of Chinese Outward Foreign Direct Investment," *Journal of International Business Studies*, Vol. 38, No. 4, 2007, pp. 499-518.
- Buckley, P. & Casson, M. (1976), *The Future of Multilateral Enterprises*, London: Macmillan.
- Cantwell, J. (1989), *Technological innovation and multinational corporations*. Oxford, UK: Basil Blackwell; Wesson, T. J. (1993), *An alternative motivation for foreign direct investment*. Ph.D. Dissertation, Harvard University.
- Chen, S. & Stough, R. (2007), *The Pattern and Magnitude of China's Outward FDI in Asia*, West Virginia: Regional Research Institute, West Virginia University.
- Dunning, J. "Toward an Eclectic Theory of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions," *Journal of International Business Studies*, Vol. 19, pp. 1-31.
- Hymer, S. (1960), *The international operations of national firms, a study of direct foreign investment*, Ph.D. Dissertation, Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology.
- Kang, Y., & Jiang, F. (2012), "FDI location choice of Chinese multinationals in East and Southeast Asia: Traditional economic factors and institutional perspective," *Journal of World Business* Vol. 47, 2012, pp. 45-53.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2012), "What determines Chinese outward FDI?" *Journal of World Business* Vol. 47, 2012, pp. 26-34.
- Lall, S. eds. (1983), *The new multinationals: The spread of third world enterprises*. New York: John Wiley & Sons; Tolentino, P. E. (1993), *Technological Innovation and*

Third World Multinationals. London: Routledge.

Ramasamy, B., Yeung, M., & Laforet, S. (2012), "China's outward foreign direct investment: Location choice and firm ownership," *Journal of World Business* Vol. 47, 2012, pp. 17-25.

Raymond, V. (1966), "International Investment and International Trade in the Product Cycle," *Quarterly Journal of Economics*, 80, May 1966, 190-207.

Wells, L. T. (1983), *Third world multinationals: The rise of foreign direct investment from developing countries*. Cambridge, MA: MIT Press.

# 目

- 【序一】 從兩岸關係發展看陸資對台灣的意義.....周繼祥 005  
【序二】 陸企海外投資的研究議程.....劉孟俊、左正東 008

## 1. 中國企業在海外的技術標準策略.....溫芳宜

- 壹、前言 017  
貳、中國政府對海外投資之政策管理 018  
參、中國海外投資現況與趨勢 027  
肆、中國海外投資策略變化與挑戰 034  
伍、結語 040

## 2. 中國金融企業的海外佈局與人民幣國際化.....王儷容、鍾富國

- 壹、中國金融企業「走出去」的背景 045  
貳、海外佈局之歷程、現況、影響因素與類型的探討 048  
參、政策因素對金融企業海外佈局的影響 055  
肆、人民幣國際化趨勢下的金融業海外佈局 058  
伍、結論 063

## 3. 中國企業在新興產業的專利活動：新能源.....何建德、柯冉絢

- 壹、中國的重點新興產業 067  
貳、光熱技術技術佈局 068  
參、光伏技術專利分析 079  
肆、中國重點新興產業的企業研發策略 090

# 錄

4. 中國企業在海外的技術標準策略.....陳信宏、歐宜佩
  - 壹、中國推動自主技術標準國際化的背景 093
  - 貳、中國大陸推動國際標準之文獻探討與近期推動政策作為 095
  - 參、中國大陸在海外的技術標準佈局與其意涵 102
  - 肆、結論 122
  
5. 移植扶貧經驗：檢視中國對非洲援助的策略演變.....劉曉鵬
  - 壹、前言 125
  - 貳、中國的扶貧政策：從救濟到開發的演變 128
  - 參、內部殖民？ 129
  - 肆、對非洲援助的演變 132
  - 伍、援助與幫助 135
  - 陸、馬拉威的中國經驗 138
  - 柒、結論 140
  
6. 中國大陸企業海外併購案例之研究.....王震宇
  - 壹、前言 145
  - 貳、中國大陸企業海外併購之背景與趨勢 146
  - 參、各國法律對於中國大陸企業海外併購案例之評析 149
  - 肆、代結論－中國大陸企業海外併購之困難與挑戰 169

— |

| —

— |

| —



# 中國大陸海外投資戰略與趨勢分析

溫芳宜\*

## 壹、前言

中國大陸對外投資自 90 年代後期開始穩定發展，《十五計畫》正式定調「走出去」戰略之後，中國大陸的對外投資在政策引導之下快速成長。統計資料顯示，中國大陸對外直接投資流量，由 2003 年的 28.5 億美元增加至 2011 年的 746.5 億美元，8 年間成長 25 倍。此外，2011 年中國大陸對外直接投資流量占當年度全球 FDI 流量的 4.4%，名列全球第 6；對外直接投資存量達到 4,247.8 億美元，占當年度全球存量的 2%，全球排名第 13 位。<sup>1</sup>

觀察中國大陸十五時期開始的對外投資趨勢變化，可發現不僅投資規模快速上升、投資產業也更為廣泛。2008 年國際金融危機的出現，提供了中國大陸企業進行海外併購的機會。近年來，海外併購已逐漸成為中國大陸對外投資的重要戰略之一。就併購標的的產業別而言，中國大陸企業的海外併購，由自然資源產業逐漸向製造業、服務業推展。海外併購為中國大陸帶來的益處，也由能源取得轉變為科技技術轉移，並朝向提升企業管理經營、品

---

\*中華經濟研究院助研究員

<sup>1</sup> 根據 UNCTAD 發佈的 World Investment Report 2013，中國大陸 2012 年對外直接投資金額已達 842.2 億美元，僅次於美國與日本，為世界第三大投資國。

牌培養與拓展海外市場的方向前進。中國大陸企業海外投資的快速成長，以及大肆進行海外併購的企圖，已引起國際關注，國有企業的海外併購亦往往引起地主國政府的疑慮。

爲了對中國大陸企業海外投資有更爲深入的認識，本文以下針對中國大陸海外投資戰略及趨勢進行分析，內容涵蓋中國大陸政府對海外投資的政策管理，海外投資在產業及區位分布上的現況與趨勢，中國大陸海外投資策略變化以及國際輿論對於中國大陸企業海外投資所形成之挑戰。

## 貳、中國政府對海外投資之政策管理

### 一、中國大陸對於企業對外投資的中長期政策規劃

中國大陸政府對於企業海外投資之構想，雖然在 1978 改革開放後隨即提出，然而 1979 年至 1990 年代中期之間，中國大陸經濟及社會發展面臨多項體制改革挑戰，國內經濟也在摸索適當的發展途徑，因此，中國大陸雖然在政策上逐步調整，提供企業海外投資之機會，然而由於缺乏政府的政策支援，再加上對於國際市場缺乏了解，中國大陸企業 90 年代中期之前的海外投資，多半面臨投資效果不彰、甚至是虧損的結果。綜合過去文獻的研究結果，中國大陸對外投資，在 90 年代之前十分沉寂，自 90 年代中後期開始才有較爲明顯的發展。<sup>2</sup>

1990 年代中期，中國大陸整體經濟發展模式，雖然著重於引進外資、出口創匯，然而對於企業海外投資，已較過去更爲積極。由於中國大陸過去

<sup>2</sup> 根據顧瑩華、劉大年 2010 年的研究報告，中國大陸對外投資政策依時間可區分爲探索階段（1979~1983）、萌芽階段（1984~1990）、調整規範階段（1991~1996）、積極鼓勵階段（1997~2001），以及快速發展階段（2002 年迄今）等五階段。張維倫（2007）將中國大陸對外投資區分爲起步階段（1979~1992）、利用香港發展階段（1993~1998）、快速發展階段（1999 年迄今）。李平、徐登峰（2008）則將中國大陸「走出去」戰略的發展，區分爲走出去戰略的醞釀（1979~1991）、走出去戰略的確定（1992~2001）、走出去戰略的發展（2002 年迄今）。

是以計畫經濟為主，即使在經濟改革開放後，政策的規劃邏輯仍不脫計畫經濟之思維。因此，中國大陸企業對外投資，如同其他中國大陸的經濟活動一般，也受到政府政策的深遠影響。透過五年計畫（規劃）文件，可從中得知中國大陸政府對於企業海外投資的中長期規畫安排。中國大陸九五至十二五時期的對外投資政策演變，如表 1 所示。

表 1 中國大陸對外投資政策（九五計畫～十二五規劃）

	政 策 重 點
九五計畫	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 優秀企業到發展中國家開展多種形式的經濟合作，實施合資經營。</li> <li>2. 實行政府優惠貸款等辦法，加強『南南合作』，推進與發展中國家雙邊關係和經貿合作的發展。</li> </ol>
十五計畫	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 實施「走出去」戰略。</li> <li>2. 鼓勵能夠發揮比較優勢的對外投資，擴大國際經濟技術合作的領域、途徑和方式。</li> <li>3. 繼續發展對外承包工程和勞務合作</li> <li>4. 鼓勵有競爭優勢的企業開展境外加工貿易，帶動產品、服務和技術出口。</li> <li>5. 支援到境外合作開發短缺資源，促進國內產業結構調整和資源置換。</li> <li>6. 鼓勵企業利用國外智力資源，在境外設立研究開發機構和設計中心。</li> <li>7. 支援有實力的企業跨國經營，實現國際化發展。</li> </ol>
十一五規劃	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 支援有條件的企業對外直接投資和跨國經營。</li> <li>2. 以優勢產業為重點，引導企業開展境外加工貿易，促進產品原產地多元化。</li> <li>3. 通過跨國併購、參股、上市、重組聯合等方式，培育和發展跨國公司。</li> <li>4. 按照優勢互補、平等互利的原則擴大境外資源合作開發。</li> <li>5. 鼓勵企業參與境外基礎設施建設，提高工程承包水準，穩步發展勞務合作。</li> </ol>
十二五規劃	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 按照市場導向和企業自主決策原則，引導各類所有制企業有序開展境外投資合作。</li> <li>2. 深化國際能源資源開發和加工互利合作。</li> <li>3. 支援在境外開展技術研發投資合作，鼓勵製造業優勢企業有效對外投資，創建國際化行銷網路和知名品牌。</li> <li>4. 擴大農業國際合作，發展海外工程承包和勞務合作，積極開展有利於改善當地民生的項目合作。</li> <li>5. 逐步發展大型跨國公司和跨國金融機構，提高國際化經營水準。</li> </ol>

資料來源：《中華人民共和國國民經濟和社會發展九五計畫和 2010 年遠景目標綱要》、《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計畫綱要》、《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》、《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》。

首先是九五計畫文件中，提到將「堅定不移地實行對外開放。積極參與國際經濟合作和競爭，充分利用國內外兩種資源、兩個市場，進一步發展開放型經濟」。另外，將「鼓勵優秀企業到發展中國家開展多種形式的經濟合作，實施合資經營，實行政府優惠貸款等辦法，加強『南南合作』，推進與發展中國家雙邊關係和經貿合作的發展」。在此時期，中國大陸的對外投資對象，是以開發中國家為主，文件中提及的「南南合作」，即是針對開發中國家所進行的技術及經濟合作。

其次，十五計畫文件中提到，中國大陸的對外開放政策，在積極「引進來」的同時，也將實施「走出去」戰略。至此，中國大陸的「走出去」戰略正式定調，企業海外投資也進入快速發展階段。由十五計畫文件，可知中國大陸對外投資，具有技術、資源、研發等不同層面的考量。除了對外承包工程及勞務合作之外，在國際市場的拓展方面，利用境外加工貿易帶動產品、服務及技術出口；在資源開發方面，以對外投資開發中國大陸國內短缺之資源；另外，為提升中國大陸企業之技術水準，利用對外投資在境外設立海外研發中心，進行技術研發合作。

十一五規劃開始，中國大陸的對外投資方式及目的更為多元，政府介入及引導的傾向也更為明顯。基本上，獲取原物料及天然資源、帶動產品出口以及產業技術升級等目標仍然未變，然而，由十一五規劃可看出中國大陸政府，針對特定企業或產業給予政策支持，以加速其海外投資進展。例如，十一五規劃文件中提到，將支持「有條件」的企業對外直接投資和跨國經營，另外，也將「以優勢產業為重點」，引導企業開展境外加工貿易，促進產品原產地多元化。值得注意的是，文件中所提到的，「通過跨國併購、參股、上市、重組聯合等方式，培育和發展跨國公司」，顯示中國大陸的國家政策，此時已開始透過「走出去」戰略培育中國大陸跨國企業。

中國大陸對外投資快速發展的階段，至今雖然僅有十餘年，然而其對外投資政策目標，正如同近年來中國大陸經濟政策轉型一般，也有著快速的變化。十二五期間，中國大陸海外投資布局方向有幾項特色：(1)「引導各類所有制企業有序開展境外投資合作」，顯示中國大陸的對外投資，不再獨厚

國有企業；(2)「鼓勵製造業優勢企業有效對外投資，創建國際化行銷網路和知名品牌」，顯示中國大陸企業已不甘於僅僅作為生產製造工具之角色；(3)「擴大農業國際合作」，與過去透過對外投資獲取海外資源的邏輯類似，惟投資標的轉變為農業／農產品；(4)十二五規劃再次強調大型跨國公司及跨國金融機構，是近期中國大陸海外投資之發展目標。

## 二、對外投資指導政策

為避免企業盲目投資，中國大陸自九五時期開始，透過政策文件之發布，針對企業海外投資進行引導。中國大陸對外投資之重要指導政策文件，如表 2 所示。

1999 年《關於鼓勵企業開展境外來料加工裝配業務意見》，是特別針對來料加工境外投資提出之指導文件。該《意見》指出，在積極擴大出口的同時，國家政策將支援一批有實力有優勢的國有企業，到非洲、中亞、中東、東歐、南美等地開辦工廠，以現有的設備及成熟技術進行帶料加工，擴大出口及促進中國大陸國內產業結構調整。在產業選擇上，以中國大陸具有比較優勢的輕工、紡織、家用電器等機械電子與服裝加工等行業為重點，在地區選擇上，則以政局穩定、投資環境良好，與中國大陸關係友好、雙方有相當經貿合作基礎的國家和地區為重點。對於從事境外加工貿易之企業，可獲得優惠貸款、簡化外匯管理手續、出口退稅、金融服務及出口信用保險等政策支援。

至於對投資產業及投資地區的指導，自十五後期快速展開。對於政策鼓勵產業的一般性原則，可由各項對外投資政策支持文件中窺知端倪。根據 2005 年國家發展和改革委員會發布的《關於建立境外投資重點專案風險保障機制有關問題的通知》，以及《關於進一步加強對境外投資重點專案融資支持有關問題的通知》，中國大陸政策支援的境外投資項目共有四類：一是能彌補中國大陸國內資源相對不足的境外資源開發類專案；二是能帶動中國大陸國內技術、產品、設備等出口和勞務輸出的境外生產型項目和基礎設施項目；三是能利用國際先進技術、管理經驗和專業人才的境外研發中心專案；

四是能提高企業國際競爭力、加快開拓國際市場的境外企業收購和兼併項目。

表 2 中國大陸對外投資指導政策文件

發布年份	文件名稱	重要內容
1999	《關於鼓勵企業開展境外來料加工裝配業務意見》	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 針對來料加工境外投資提出之指導文件。</li> <li>2. 國家政策將支援具有實力及優勢的國有企業，到非洲、中亞、中東、東歐、南美等地開辦工廠。</li> <li>3. 產業選擇：輕工、紡織、家用電器等機械電子與服裝加工等行業。</li> <li>4. 地區選擇：政局穩定、投資環境良好，與中國大陸關係友好、雙方有相當經貿合作基礎的國家和地區。</li> <li>5. 從事境外加工貿易之企業，可獲得優惠貸款、簡化外匯管理手續、出口退稅、金融服務及出口信用保險等政策支援。</li> </ol>
2005	《關於建立境外投資重點專案風險保障機制有關問題的通知》 《關於進一步加強對境外投資重點專案融資支持有關問題的通知》	<p>政策支援的境外投資項目共有四類：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 能彌補中國大陸國內資源相對不足的境外資源開發類。</li> <li>2. 能帶動中國大陸國內技術、產品、設備等出口和勞務輸出的境外生產型項目和基礎設施項目。</li> <li>3. 能利用國際先進技術、管理經驗和專業人才的境外研發中心專案。</li> <li>4. 能提高企業國際競爭力、加快開拓國際市場的境外企業收購和兼併項目。</li> </ol>
2004 2005 2007	《對外投資國別產業導向目錄(一)、(二)、(三)》	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 針對特定國家，說明中國大陸政府鼓勵企業在該國投資之項目。</li> <li>2. 投資國別的選定原則：(1) 周邊友好國家；(2) 與中國大陸經濟互補性強的國家；(3) 中國大陸主要的交易夥伴國；(4) 與中國大陸建立戰略夥伴關係的國家；(5) 世界主要區域性經濟組織成員。</li> <li>3. 投資產業的選定原則：(1) 中國大陸產業結構與優勢；(2) 地主國吸引外資之重點領域、市場特點。</li> <li>4. 凡符合導向目錄，並經核准持有對外投資批准證書的企業，優先享受國家在資金、外匯、稅收、海關、出入境等方面的優惠政策。</li> </ol>

發布年份	文件名稱	重要內容
2006	《境外投資產業指導政策》	<p>1. 將對外投資產業分類為鼓勵、允許及禁止三類。</p> <p>2. 鼓勵類項目：(1) 能夠獲得中國大陸國內短缺以及國民經濟發展所急需的資源或原材料；(2) 能夠帶動中國大陸國內具有比較優勢的產品、設備和技術等出口和勞務輸出；(3) 能夠明顯提高中國大陸技術研究開發能力，以及能夠利用國際領先技術、先進管理經驗和專業人才。</p> <p>3. 禁止類項目：(1) 危害國家安全和損害社會公共利益的；(2) 運用中國大陸禁止出口的特有工藝或者技術的；(3) 中國大陸法律禁止經營的領域；(4) 投資物件國或地區法律禁止投資的產業，中國大陸締結或參加的國際務約規定禁止投資的其他產業；以及(5) 法律、行政法規規定的其他情形。</p> <p>4. 不屬於鼓勵類和禁止類的境外投資項目，則屬於允許類境外投資。</p> <p>5. 針對鼓勵類項目，中國大陸政府在宏觀調控、多雙邊經貿政策、外交、財政、稅收外匯、海關、資源資訊、信貸、保險，以及雙多邊合作和外事工作等方面，給予政策支援。</p>
2011	《對外投資國別產業指引(2011年)》	<p>1. 內容涵蓋投資國家的主要產業發展目標、優先發展產業領域、對外資行業准入規定、主要進出口產品（包括中國大陸在該國的主要進出口產品）、已在當地開展業務的重要中資企業。</p> <p>2. 引導企業將本身的跨國經營需求與地主國產業發展目標及優先發展領域相結合，避免盲目投資。</p>

資料來源：本研究整理。

另外，2006年《境外投資產業指導政策》，針對中國大陸對外投資產業分類為鼓勵、允許及禁止三類。鼓勵類項目是指：(1) 能夠獲得中國大陸國內短缺以及國民經濟發展所急需的資源或原材料；(2) 能夠帶動中國大陸國內具有比較優勢的產品、設備和技術等出口和勞務輸出；(3) 能夠明顯提高中國大陸技術研究開發能力，以及能夠利用國際領先技術、先進管理經驗

和專業人才。禁止類項目是指：(1) 危害國家安全和損害社會公共利益的；(2) 運用中國大陸禁止出口的特有工藝或者技術的；(3) 中國大陸法律禁止經營的領域；(4) 投資物件國或地區法律禁止投資的產業，中國大陸締結或參加的國際公約規定禁止投資的其他產業；以及(5) 法律、行政法規規定的其他情形。不屬於鼓勵類和禁止類的境外投資項目，屬於允許類境外投資。

針對鼓勵類項目，中國大陸政府在宏觀調控、多雙邊經貿政策、外交、財政、稅收外匯、海關、資源資訊、信貸、保險，以及雙多邊合作和外交事務等方面，給予政策支援。例如：提供費用補助、銀行貸款財政貼息、政策性貸款、出口退稅等。至於允許類項目，原則上不會享有中國大陸政府在宏觀調控、費用補助、銀行貸款財政貼息、政策性貸款、境外投資核准過程以及匯率方面的優惠。

另外，2004年7月中國大陸商務部、外交部及國家發展和改革委員會，共同發布《對外投資國別產業導向目錄(一)》。根據中國大陸商務部對於此一《目錄》之解讀，這是中國大陸首次針對對外投資之國別及產業別，提出方向性的指導。其目的在於加強中國大陸對外投資佈局、防止企業在境外盲目投資及相互競爭。凡符合導向目錄，並經核准持有對外投資批准證書的企業，優先享受政府在資金、外匯、稅收、海關、出入境等方面的優惠政策。2005年10月及2007年2月，中國大陸商務部、外交部與國家發展和改革委員會，再次聯合發佈《對外投資國別產業導向目錄(二)、(三)》。中國大陸對外投資國別產業的三次導向目錄，共包括127個國家或地區，如表3所示。

表3 中國大陸對外投資國別產業導向目錄(一)、(二)、(三)

單位：國家數

	發佈時間	亞 洲	非 洲	歐 洲	美 洲	大洋洲	總 計
目錄一	2004年7月	23	13	15	11	5	67
目錄二	2005年10月	8	10	6	4	0	28
目錄三	2007年2月	4	10	12	4	2	32
小 計		35	33	33	19	7	127

資料來源：溫芳宜、劉孟俊、劉柏定(2012)。



《對外投資國別產業導向目錄》中，投資國別的選擇，主要是根據以下原則確定：一是周邊友好國家；二是與中國大陸經濟互補性強的國家；三是中國大陸主要的交易夥伴國；四是與中國大陸建立戰略夥伴關係的國家；五是世界主要區域性經濟組織成員。在投資領域方面，則主要是考量中國大陸產業結構與優勢，以及地主國吸引外資之重點領域、市場特點所決定。

除了資源型的產業投資端視地主國的資源稟賦決定之外，整體而言，針對開發中國家，中國大陸政府鼓勵器材製造、紡織服裝、食品加工等勞力密集產業或是技術層次較低的產業前往投資；對於已開發國家，則鼓勵生物製藥、電腦製造、精密儀器等高科技產業，以及貿易、分銷、研發、金融等服務業前往投資。中國大陸對主要國家的鼓勵投資產業，如表 4 所示。

由表 4 資料可知，中國大陸對於澳大利亞、俄羅斯、南非的鼓勵投資項目，除了製造業與服務業之外，主要集中於與採礦業相關的各類礦業資源。另外，俄羅斯與澳大利亞的農業發展、森林開發，也是中國大陸政府鼓勵企業前往該國投資的重要產業。至於美國與新加坡，則中國大陸政府鼓勵投資之項目，大多與服務業或高端製造、研發有關。以新加坡為例，中國大陸鼓勵企業投資之項目，集中於製造業中的生物製藥、電子和精密工程，以及石油加工煉製；至於服務業鼓勵項目，則涵蓋貿易、分銷、倉儲、交通運輸、金融、建築以及研發。

最後，中國大陸政府近期發布的《對外投資國別產業指引（2011 年）》，涉及 115 個國家，內容涵蓋這些國家的主要產業發展目標、優先發展產業領域、對外資行業准入規定、主要進出口產品（包括中國大陸在該國的主要進出口產品）、在當地開展業務的重要中資企業，並收錄了中國大陸簽訂的對外雙邊投資保護協定，以及避免雙重徵稅協定的有關資訊；其目的在於引導中國企業將自身跨國經營需求與地主國產業發展目標及優先發展領域相結合，避免盲目投資。

表 4 中國大陸對主要國家之鼓勵投資產業

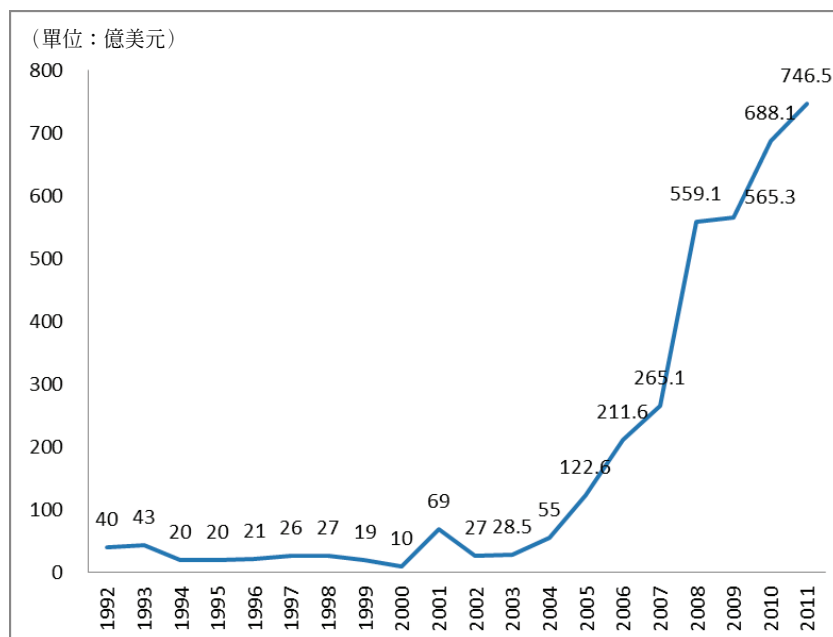
投資國家	農林漁牧業	採 礦 業	製 造 業	服 務 業
澳大利亞	果蔬種植 水產養殖 牲畜飼養	鐵礦、天然氣 煤礦、鋁土礦等 油葉岩	乳製品等農副產品加工 飼料加工 醫藥製造 煉鋁	貿易、分銷 交通運輸、研發、 金融、電信服務、 旅遊
新加坡	—	—	生物製藥 電子和精密工程 石油加工煉製	貿易、分銷 倉儲、交通運輸、 金融、建築、研發
美 國	—	—	汽車零部件等交通運輸設 備製造 家用電器製造 紡織服裝製造 園藝設備 電動工具	貿易、分銷 倉儲、研發 軟體發展 電信服務 交通運輸 金融
南 非	—	鉻礦、鐵礦	電氣機械及器材製造 各類儀器儀表製造 電子設備製造 金屬製品製造 塑膠製品製造 紡織服裝製造 食品製造 建築材料	貿易、分銷 交通運輸 旅遊 金融
俄 羅 斯	森林開發 果蔬種植	石油、天然氣 煤礦、鐵礦、銅 礦、鋁土礦、鎳 礦、鉛鋅礦等礦 產資源	電氣機械及器材製造 電子設備及通訊設備製造 木材加工和傢俱製造 紡織服裝製造 造紙及紙製品製造 煙草製品 金屬製品製造 塑膠製品製造 船舶等交通運輸工具製造	貿易、分銷 電信服務 交通運輸 餐飲、建築 旅遊、教育 醫療、金融 電腦服務

資料來源：《對外投資國別產業導向目錄(一)、(二)、(三)》。

## 參、中國海外投資現況與趨勢

### 一、投資金額自 2004 年起快速攀升

中國大陸雖然在 90 年代中期開始，陸續推出對外投資引導政策，然而中國大陸對外直接投資金額，自 2004 年起才出現快速攀升之勢。統計資料顯示，中國大陸對外直接投資流量，由 2003 年的 28.5 億美元增加至 2011 年的 746.5 億美元，8 年間成長 25 倍。另外，根據 2013 年世界貿易報告，2012 年中國大陸對外直接投資流量已達 842.2 億美元，僅次於美國與日本，為世界第 3 大投資國；當年度對外直接投資存量，則估計已達 5,090.0 億美元，占當年度全球直接投資存量的 2.1%。



資料來源：2011 年度中國對外直接投資統計公報

圖 1 中國大陸對外直接投資流量（1992~2011 年）

## 二、投資產業分布及變化趨勢

在投資產業方面，就投資存量來看，中國大陸對外直接投資以租賃及商業服務業為最大宗，占總投資存量的 33.5%，其次則為金融業（15.9%）、採礦業（15.8%）、批發和零售業（11.6%）、製造業（6.3%），以及交通運輸業、倉儲及郵政業（5.9%）等六大行業，上述行業累計投資存量為 3,779.9 億美元，占中國對外直接投資存量總額的 89.0%（參見表 5）。

表 5 中國大陸對外直接投資流量與存量（依產業別）

	對外直接投資流量						對外直接投資存量
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 年底
<b>對外投資金額 (億美元)</b>	<b>211.6</b>	<b>265.1</b>	<b>559.1</b>	<b>565.3</b>	<b>688.1</b>	<b>746.5</b>	<b>4,247.8</b>
農、林、牧、漁業	0.9%	1.0%	0.3%	0.6%	0.8%	1.1%	0.8%
採礦業	40.3%	15.3%	10.4%	23.6%	8.3%	19.4%	15.8%
製造業	4.3%	8.0%	3.2%	4.0%	6.8%	9.4%	6.3%
電力、煤氣及水的 生產和供應業	0.6%	0.6%	2.3%	0.8%	1.5%	2.5%	1.7%
建築業	0.2%	1.2%	1.3%	0.6%	2.4%	2.2%	1.9%
交通運輸、倉儲和 郵政業	6.5%	15.3%	4.8%	3.7%	8.2%	3.4%	5.9%
資訊傳輸、計算機 服務和軟件業	0.2%	1.1%	0.5%	0.5%	0.7%	1.0%	2.2%
批發和零售業	5.3%	24.9%	11.7%	10.9%	9.8%	13.8%	11.6%
金融業	16.7%	6.3%	25.1%	15.5%	12.5%	8.1%	15.9%
房地產業	1.8%	3.4%	0.6%	1.7%	2.3%	2.6%	2.1%
租賃和商務服務業	21.4%	21.2%	38.8%	36.2%	44.0%	34.3%	33.5%
科學研究、技術服 務和地質探勘業	1.3%	1.1%	0.3%	1.4%	1.5%	0.9%	1.0%
其他行業	0.6%	0.4%	0.6%	0.7%	1.2%	1.1%	1.2%

資料來源：2011 年度中國對外直接投資統計公報；本研究整理

若將中國大陸近 6 年來的對外直接投資流量，依產業別加以整理，則可發現自 2007 年起，以投資控股公司為主的租賃和商務服務業，每年都是中國大陸對外投資比重最高的產業；其他對外投資重要產業，則每年按投資情況不同而在比重上有所起伏。然而值得注意的是，中國大陸金融業對外投資比重，自 2008 年起呈現下滑現象，由 2008 年的 25.1% 下降至 2011 年的 8.1%（參見表 5）。

### 三、投資區域分布及變化趨勢

在投資地區方面，亞洲地區雖然囊括中國大陸對外直接投資存量的 71.4%，然而僅香港一地即占中國大陸對外投資存量的 61.6%，其他亞洲地區投資則集中在東協國家。另外，拉丁美洲為中國大陸對外投資的第二大區域，占投資存量的 13.0%，主要流向英屬維京群島、開曼群島、祕魯、阿根廷、巴西、委內瑞拉等。若以國家別作為區分，並去除英屬維京群島（占對外投資存量 6.9%）、開曼群島（占對外投資存量 5.1%）等租稅天堂，則澳大利亞、新加坡、美國、盧森堡、南非、俄羅斯及加拿大等國家，在中國大陸對外投資中占有重要地位（參見表 6、表 7）。

表 6 2011 年中國大陸對外直接投資存量前十大國家 / 地區

排名	國家(地區)	存量(億美元)	比重(%)
1	香港	2,615.19	61.6
2	英屬維爾京群島	292.61	6.9
3	開曼群島	216.92	5.1
4	澳大利亞	110.41	2.6
5	新加坡	106.03	2.5
6	美國	89.93	2.1
7	盧森堡	70.82	1.7
8	南非	40.59	1.0
9	俄羅斯	37.64	0.9
10	加拿大	37.28	0.9

資料來源：2011 年度中國對外直接投資統計公報；本研究整理

就投資地區的變化來看，2008 年國際金融風暴當年，中國大陸對外直接投資金額當中，有 77.9% 聚集於亞洲地區，其次為能資源豐富的非洲（9.8%）及拉丁美洲（6.6%）。然而在 2008 年之後，中國大陸對外投資區域分布有所變化。首先，對亞洲地區的投資比重逐漸下降，由 2008 年的 77.9% 下降至 2011 年的 60.9%，此與中國大陸對香港直接投資比重下滑有關。此外，對於拉丁美洲及歐洲的投資比重上升，其中，對拉丁美洲投資比重由 2008 年的 6.6% 上升至 2011 年的 16.0%，對歐洲投資比重則由 1.6% 上升至 11.1%。拉丁美洲在中國大陸企業海外投資所扮演之角色，除了避稅之外，主要的定位在於資源取得，而中國大陸對拉丁美洲的投資流量，在 2006 年亦曾有過 48.0% 的投資比重，因此，2008~2011 年間對於拉丁美洲投資比重增加，仍在可預期範圍之內。然而，中國大陸對於歐洲投資比重之上升，乃是從國際金融危機後出現之新趨勢。特別是歐債危機之後，歐洲國家對於資金的需求，提供了中國大陸海外併購的機會，在此情況之下，中國大陸對歐洲直接投資之比重大幅上升（參見表 7）。

表 7 中國大陸對外直接投資流量與存量（依地區別）

	對外直接投資流量						對外直接投資存量
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011 年底
地區投資金額合計* (億美元)	<b>176.3</b>	<b>265.1</b>	<b>559.1</b>	<b>565.3</b>	<b>688.1</b>	<b>746.5</b>	<b>4,247.8</b>
亞洲	43.5%	62.6%	77.9%	71.5%	65.2%	60.9%	71.4%
非洲	2.9%	5.9%	9.8%	2.5%	3.1%	4.3%	3.8%
歐洲	3.4%	5.8%	1.6%	5.9%	9.8%	11.1%	5.8%
拉丁美洲	48.0%	18.5%	6.6%	13.0%	15.3%	16.0%	13.0%
北美洲	1.5%	4.2%	0.7%	2.7%	3.8%	3.3%	3.2%
大洋洲	0.7%	2.9%	3.5%	4.4%	2.7%	4.4%	2.8%

\*此為統計公報中，中國大陸對亞洲、非洲、歐洲、拉丁美洲、北美洲、大洋洲之投資流量金額合計。

資料來源：2011 年度中國對外直接投資統計公報；本研究整理

最後，表 8 將中國大陸對於主要投資國之投資行業分布做一整理。中國大陸在香港和澳大利亞的投資方向十分明確。中國大陸對香港投資是以服務業為重點，商務服務業、金融業以及批發和零售業 3 項產業，合計占中國大陸對香港投資存量的 7 成以上。至於澳大利亞則是能資源取向，僅採礦業 1 項，即占中國大陸對澳大利亞投資存量的 69.7%。

中國大陸對美國及東協的投資產業則較為分散。就美國與東協而言，金融業、製造業、電力煤氣及水的生產和供應業、批發和零售業、租賃和商務服務業，是中國大陸在上述兩個地區的重要產業，而採礦業在中國大陸對東協的投資當中也佔有重要地位。至於中國大陸對歐盟的投資，主要聚集在租賃和商務服務業（40.1%），而後依序為製造業（18.9%）、採礦業（18.5%）與金融業（10.3%）。

表 8 中國大陸對重要投資國家/地區之投資行業分布（2011 年存量比重）

	對外整體	美 國	歐 盟	東 協	香 港	澳大利亞
金融業	15.9	16.2	10.3	10.6	20.4	3.6
農、林、牧、漁業	0.8	0.5	1.8	3.3	0.1	0.4
採礦業	15.8	2.6	18.5	11.1	11.1	69.7
製造業	6.3	25.9	18.9	12.0	4.1	2.7
電力、煤氣及水的生產和供應業	1.7	17.6	1.8	17.7	0.4	0.3
建築業	1.9	2.9	0.5	7.6	0.3	0.8
交通運輸、倉儲和郵政業	5.9	3.9	1.5	9.0	7.6	0.5
資訊傳輸、電腦服務和軟體業	2.2	1.8	-	0.1	0.3	-
批發和零售業	11.6	14.3	4.0	12.6	15.6	2.4
房地產業	2.1	1.2	0.7	0.7	2.8	3.7
租賃和商務服務業	33.5	8.1	40.1	12.9	35.7	14.5
科學研究、技術服務和地質探勘業	1.0	2.3	0.9	1.9	0.2	0.6
其他行業	1.2	2.7	1.1	0.5	1.4	0.8
合 計	100	100	100	100	100	100

資料來源：2011 年度中國對外直接投資統計公報；本研究整理。

值得注意的是，由於地主國經濟發展背景的不同，因此即使是針對同一類產業進行投資，也可能有著不同的投資意涵。以製造業為例，製造業占中國大陸對美國投資存量的 25.9%，占中國大陸對歐盟投資存量的 18.9%，占中國大陸對東協投資存量的 12.0%。此三項數據都明顯超過製造業占中國大陸對外投資比重之數值（6.3%）。顯示製造業不論對美國、歐盟、或是東協國家而言，都是中國大陸在當地投資的重要產業。然而就投資目的而言，考量到歐美製造業技術較為先進，因此推斷中國對於美國、歐盟的製造業投資，應是以提高研發能量及取得技術為主要投資目的，在縮小其與先進國家的技術差距後，再透過管理經驗的取得、擴大國際市場。至於對東協國家的製造業投資，則是移植中國大陸目前已臻成熟或較具優勢的傳統產業，開拓中低階產品新興市場、延長產品生命週期。

#### 四、國有企業比重

為使政策引導能夠順利推行，並符合國家對於海外投資的期待，國有企業在中國海外投資中扮演著十分重要的角色。就投資者數量而言，2011 年國有企業占投資者數量比重雖然僅有 11.1%（此一數據在 2008 年為 16.1%），然而由於國有企業投資金額十分龐大，因此國際間對於中國大陸國有企業之投資，多半十分重視並謹慎看待。根據《中國對外直接投資統計公報》，中國大陸非金融業對外直接投資存量中，國有企業比重由 2008 年的 69.6% 下降到 2011 年的 66.2%，顯示近年來非國有企業的海外投資雖然逐漸增加，但國有企業仍是中國大陸海外投資的主力。

#### 五、影響中國大陸對外直接投資之因素探討－文獻分析

關於外人投資之動機與目的，可利用產業組織理論、產品生命週期理論、內部化理論，區位理論以及折衷理論等加以說明。各項理論憑藉之觀點，可能與廠商本身的特有優勢、產品製程與市場開拓、貿易的交易成本、廠商生產成本，以及被投資國的天然資源稟賦有關（甘文光，2006）。過去學者們對於跨國企業對外投資之研究，多聚焦於已開發國家跨國企業的海外投資策



略及其驅動因素分析。然而，近年來開發中國家海外投資行爲的崛起，引發學者對金磚四國等新興國家海外投資行爲的研究興趣。其中，中國大陸就其目前世界排名第 2 的經濟規模而言，取得世界第 3 大對外投資國的地位，並無不合理之處。然而，由於中國大陸對外投資是近 10 年來才開始快速發展，其對外投資金額的成長率遠高於 GDP 成長率，再加上其政經體制與西方民主國家不同，對外投資仰賴國有企業主導，具有相當濃厚的官方經貿戰略意義，因此備受國際關注。

中國大陸雖然是開發中國家，然而其對外投資行爲基本上吻合過去研究發現。例如：Baskaran, Liu and Muchie (2010) 針對中國大陸、印度、南非的海外投資進行個案研究，指出開發中國家與已開發國家的海外投資動機十分相似。亦即，全球化的競爭壓力、天然資源誘因、市場及技術取得等，對於已開發及開發中國家而言，同樣是驅動海外投資的力量。另外，區域整合因素也可能影響對外投資決策。

Kolstad and Wiig (2012) 亦利用數據針對中國大陸對外投資進行實證分析，並進一步將被投資國依 OECD 國家及非 OECD 國家加以區分。研究結果指出，在中國大陸對 OECD 國家投資的實證模型中，GDP 對於中國大陸的海外投資，在統計上具有顯著正向影響，顯示中國大陸對於已開發國家的投資策略，是以市場開發為考量。至於中國大陸對非 OECD 國家的實證模型，則結果顯示，距離對海外投資具有顯著負向影響、資源對投資則有顯著正向影響。顯示中國大陸對於非 OECD 國家的海外投資，被投資國的市場規模並非影響投資的最主要因素，反而是與中國大陸地緣相近的國家、自然資源充沛的國家，容易吸引中國大陸投資。值得一提的是，Kolstad and Wiig (2009) 的研究特別將被投資國的制度層面因素納入考量，發現中國大陸對非 OECD 國家的海外投資，若被投資國處於法規制度較差的環境之下，則中國大陸受到該國資源稟賦的影響將較大。

綜合本文前述中國大陸海外投資之現況分析，以及上述兩篇研究發現，可知中國大陸的海外投資，基本上符合過去文獻對於外人投資動機之研究結論。然而，由於中國大陸政治經濟背景的特殊性，部分海外投資可能仍具有

國家戰略考量。Kolstad and Wiig (2012) 的研究即指出，一般而言，被投資國若擁有較差的制度法規環境，則多被視為影響外人投資的不利因素，然而對於中國大陸的海外投資而言，卻不盡然。其可能原因之一，即是因為中國大陸國有企業主導的海外投資特性，使得其投資行為可能是國家政策考量、而非企業利益考量。另外，本文表 7 資訊顯示，中國大陸對外投資集中於亞洲地區的現象，固然符合發展中國家跨國企業區域投資的特性，然而，由於中國大陸許多投資是以香港作為跳板，因而數據分析可能出現盲點，需要注意。至於中國大陸海外投資集中於亞洲地區，與美國主導的 TPP 談判，兩者之間將有何相互影響，值得持續關注及研究。

## 肆、中國海外投資策略變化與挑戰

### 一、中國企業海外投資策略變化－海外併購的蓬勃發展

由對外投資引導政策來看，中國大陸海外投資之主要目的，大致可分為資源取得、技術或產品出口，以及提升技術與管理經驗等 3 大類；而開發國際市場、發展跨國大型企業，則是中國大陸近年來在經濟發展獲得成果、海外投資累積經驗後，所設立的新目標。2008 年全球金融風暴的發生，使得歐美經濟衰退、國際企業面臨經營困境，在此同時，中國大陸成為國際企業資金重要的來源之一。在此情況之下，併購策略成為中國大陸獲取資源、技術、通路、市場品牌，甚至是成為大型跨國企業最為快速的方式。

#### (一) 能源產業海外投資及併購持續進行

能資源取得是中國大陸持續存在的目標，在此一領域上，國有企業在海外投資的角色舉足輕重。根據歷年的《中國對外直接投資統計公報》，中國大陸三大國有石油公司－中國石油化工集團公司（中石化）、中國石油天然氣集團公司（中石油），以及中國海洋石油總公司（中海油），一直名列中國大陸對外直接投資存量的前 3 名。這一方面與中國大陸政府重視能源取得有關，另一方面，則是因為能源併購案的交易規模一般而言十分龐大。根據

媒體報導，2012 年中國大陸三大石油公司的海外併購金額已達到 254 億美元，併購案所在區域包括中東、北美洲以及澳大利亞。另外，中海油於 2012 年 2 月宣布以 151 億美元完成與加拿大 Nexen 公司併購案，由於此一金額為目前中國大陸海外併購的最高金額，再加上中國大陸海外能源併購近年來備受地主國質疑與阻撓，因此該併購案之成功受到高度關注。<sup>3</sup>

## (二) 製造業併購目的多元化

在製造業方面，中國大陸過去的製造業併購案例，大多是技術導向。其做法是將被併購企業的部分技術，運用於中國大陸本土企業生產之產品、進行產品升級。此種作法雖然可以快速取得產業科技，但是長期而言，對於企業發展幫助有限。近年來，中國大陸意識到大型跨國企業之發展，除了技術領先之外，更重要的是企業管理以及品牌經營，因此，即使同為製造業併購，現今的併購策略也與過去幾年略有不同。

以汽車產業為例，中國大陸汽車業與國際車廠的併購案，在金融風暴過後陸續出爐，例如：2009 年吉利汽車收購澳洲 DSI 變速箱廠公司，北京汽車集團（北汽）以 2 億美元，收購美國通用（GM）集團旗下的 Saab 9-5 及 9-3 車款；此外，吉利汽車也在 2010 年，以 18 億美元收購美國福特（Ford）旗下的 Volvo 品牌。

基本上，2009 年吉利收購 DSI 變速箱公司與北汽收購 Saab 部分車款，兩者皆著重於產業技術的轉移，目的在於透過企業併購，將國外技術引進本土車型，或利用國外技術為旗下品牌開發新車款。例如，吉利汽車取得 DSI 公司自動變速箱設計與生產能力後，運用於吉利旗下的量產品牌（全球鷹、帝豪、上海英倫）。另外，北汽利用 Saab 兩款車型的生產專利及配備製造技術，在 2010 年北京車展及 2011 年上海車展，分別發表新款車型 C71 以

---

<sup>3</sup> 「中國三大石油巨頭加緊全球佈局」，香港文匯網，<http://news.wenweipo.com/2013/02/26/IN1302260052.htm>。

及概念車款 T60。<sup>4</sup>

至於 2010 年吉利汽車收購 Volvo 品牌，則除了產業技術考量之外，更著眼於經營團隊之管理經驗以及該品牌對於開拓歐美市場的幫助。因此，在併購完成後，吉利汽車仍保留 Volvo 原先之高層主管、經營團隊、生產廠房與生產模式，這一方面是為了降低地主國與被併購企業員工之反彈，另一方面，也是藉此學習大型國際企業之公司管理與品牌經營之道。<sup>5</sup>

### (三) 中國大陸海外併購朝民生消費拓展

中國大陸近期的海外併購逐漸朝民生消費企業發展，此一趨勢印證了中國大陸除了資源以及技術的取得之外，更以與市場拓展有關的通路、品牌作為海外投資的最終目的。例如：中國大陸大連萬達集團於 2011 年收購美國 AMC 娛樂控股公司，成為全球最大電影院營運商；另外，香港雙匯國際控股公司（母公司為中國大陸雙匯集團）於 2013 年宣布以 71 億美元收購全球最大豬肉生產商－美國 Smithfield Foods。<sup>6</sup> 值得一提的是，雙匯－Smithfield 收購案因食品安全問題受到美國國會質疑，此一收購案目前仍待 Smithfield Foods 股東通過以及部分併購法律批准。

### (四) 海外併購數據變化

中國大陸近年來海外併購案例及金額雖然逐漸增加，然而官方統計數字上，僅呈現每年併購金額，以及該年度海外併購占對外直接投資流量比重。表 9 資料顯示，2004 年中國大陸海外併購金額（流量）僅有 30 億美元，自

<sup>4</sup> 「北汽收購瑞典 SAAB 平台新車，自主品牌版本將在明年正式登場」，汽車日報，2010 年 8 月 2 日。

<sup>5</sup> 近期類似的製造業併購案例，還有中國大陸三一重工於 2012 年收購德國 Putzmeister 混凝土泵製造商。該併購案完成後，三一重工繼續將德國 Aichtal 作為 Putzmeister 總部，並同樣保留 Putzmeister 原管理團隊及維持日常營運（白少君、盧珊、李雪茹，2013）。

<sup>6</sup> Lueh, Linda (2013), "China buying up the world?" BBC News, 30 May 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/business-22717939>.

2008 年國際金融危機爆發後，中國大陸海外併購金額急速成長，除了 2008 年海外併購超過 300 億美元之外，2010 及 2011 年海外併購金額都在 270 億美元以上。至於海外併購占對外直接投資流量的比重，除了 2007 年之外，一般而言在 35%~55% 之間起伏。

表 9 中國大陸對外直接投資併購情況 (2004~2011)

年 份	併購金額 (億美元)	成長率 (%)	占對外直接投資流量比重 (%)
2004	30.0	-	54.5
2005	65.0	116.7	53.0
2006	82.5	26.9	39.0
2007	63.0	-23.6	23.8
2008	302.0	379.4	54.0
2009	192.0	-36.4	35.0
2010	297.0	54.7	43.2
2011	272.0	-8.4	36.4

資料來源：2011 年度中國對外直接投資統計公報。

由於中國大陸企業的海外併購行爲，已受到國際間的普遍關注，爲了對中國大陸海外併購趨勢有更深入的了解，以下引用 Brown and Ngai (2013) 之報告，針對中國大陸企業海外併購數據提出說明。<sup>7</sup>

從公布數量及揭露金額來看，在 2011 年之前，中國大陸海外併購在數量及金額上逐漸成長；2011 年之後，海外併購數量略有下降、但揭露金額卻有明顯上升，顯示 2011 至 2012 年間，中國大陸企業的海外併購平均規模上升。另外，依企業主體區分，中國大陸國有企業海外併購數量雖不及民營企業，但揭露金額卻爲民營企業的數倍，顯示國有企業海外併購平均規模高

<sup>7</sup> 此爲 PricewaterhouseCoopers 研究報告。該份報告所提及之海外併購交易，是指已對外公布之交易，而非已完成之交易；「交易數量（或稱公布數量）」是指對外公布之交易數量（不論交易金額是否揭露）；「交易金額（或稱揭露金額）」則僅計算已揭露金額之交易。

於民營企業。不過，民營企業海外併購規模在 2012 年亦出現明顯上升情勢。根據表 10 資訊加以計算，2011 年之前，中國大陸民營企業海外併購規模多在每件 6 千萬美元以下，2012 年，民營企業海外併購平均規模已提高至每件 1.78 億美元。

表 10 中國大陸企業海外併購之公布數量與揭露金額 (2008~2012)

	公布數量 (件)			揭露金額 (億美元)		
	國有企業	民營企業	合計	國有企業	民營企業	合計
2008	27	99	126	68	36	104
2009	45	99	144	263	65	328
2010	64	124	188	345	64	409
2011	48	158	206	330	94	424
2012	48	143	191	397	255	652

資料來源：Brown and Ngai (2013)

在投資產業方面，中國大陸在海外的能源電力、原材料取得高度依賴國有企業對外投資，然而在消費產品及服務，以及工業方面，則以民營企業表現較為積極，特別是 2012 年，中國大陸民營企業在消費產品及服務的海外併購揭露金額達到 10.7 億美元，此或顯露中國大陸民營企業藉由併購手段打入國際市場之企圖 (表 11)。

表 11 2011 年及 2012 年中國大陸國有及民營企業海外併購行業分布 (揭露金額)

	2011 年		2012 年	
	國有企業	民營企業	國有企業	民營企業
能源電力	23.1	1.9	36.2	0.7
消費產品及服務	-	1.3	-	10.7
工業	-	4.1	1.1	4.6
金融服務	1.1	-	-	5.4
原材料	8.5	1.4	1.6	1.2
媒體及娛樂	-	-	-	2.6

資料來源：Brown and Ngai (2013)

## 二、中國大陸海外投資之國際輿論與挑戰

中國大陸企業的海外投資及國際併購策略已逐漸引起國際關注。2010年11月，經濟學人雜誌一篇以「中國買進全世界（China Buy Up the World）」為題的文章，點出了中國大陸企業海外併購的重要特點：一是中國大陸的海外併購，就金額而言大多是國營企業所主導；二是大陸企業的海外併購風潮雖然已經興起，但中國大陸產業目前仍在發展初期，並非扮演全球產業領導者的角色，此與過去常見的國際併購案例有所不同。<sup>8</sup>

近年來，民營企業雖然積極加入中國大陸海外併購的行列，然而中國大陸身為產業及國際市場後進者，因國際金融風暴的環境因素，以及本身具有資金優勢而積極進行海外併購的行為，引起國際輿論關切，並且在併購構成中造成阻礙。

首先，國家安全是中國大陸企業海外併購過程中，常見的問題之一。以國營企業為首的海外能源投資及併購，往往因併購背後的政治動機、能源安全、國家經濟安全、不公平競爭、企業獨立性等原因，而受到地主國官員的質疑。2005年中海油欲收購優尼科（Unocal）公司一案，即因為國營企業的身分，而受到美國國會方面的阻撓，最終於2008年宣告失敗。<sup>9</sup>而受到國家安全、國防安全等因素影響的，還有高科技產業的併購案，例如：華為併購三葉（3Leaf）一案，即因收購過程中的技術專利轉移可能對美國國家安全造成危害，以及華為與中國大陸政府的關係並不明確，而引起美國方面關切。<sup>10</sup>

其次，中國大陸與歐美企業文化之差異，也是造成近期中國大陸海外併購的阻礙因素之一。這方面牽涉到企業的管理文化、勞資關係、品牌價值甚

---

<sup>8</sup> “Chinese Acquisition: China buys up the world,” The Economist, 11 November 2010, <http://www.economist.com/node/17463473>.

<sup>9</sup> 彭子新（2007）。

<sup>10</sup> “Huawei backs away from 3Leaf acquisition,” Reuters, 19 Feb 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/02/19/us-huawei-3leaf-idUSTRE71138920110219>.

至於生產線的整合。例如：歐美企業中的工會團體身負勞資溝通以及維護勞工權益之責任。中國大陸雖然也有工會組織，然而在實際權力與行動力上遠不如歐美工會，此外，歐美民眾對於中國大陸企業，普遍存在忽視勞動權益的刻板印象。在此情況之下，中國大陸製造業的海外併購，時常受到原企業工會之阻撓。過去，中國大陸製造業的海外併購，由於著重於先進技術之取得，對於併購後的企業管理及整合較為忽視，因而常常出現併購失敗的案例。典型案例為上海汽車與韓國雙龍汽車因技術轉移是否非法而有所爭議，在雙龍汽車工會罷工後，上海汽車逐漸減少對於雙龍汽車持股。<sup>11</sup>

另外，由於國際對於中國大陸的產品安全抱有疑慮，因此，當中國大陸企業藉由海外併購進入國際市場時，當地消費者對於中國大陸商譽的質疑，也可能在輿論上形成企業併購的阻礙。例如：2013 年 6 月多位美國國會議員要求美國政府對於雙匯收購 Smithfield 一案進行檢視，確認此一收購案將不會影響美國的食品安全，而上述情況也使得美國政府延長雙匯對 Smithfield 收購案的審查時間。<sup>12</sup>

## 伍、結語

中國大陸「走出去」戰略自十五計劃正式定調，海外投資金額也大幅攀升。中國大陸雖然在 1978 年進入改革開放階段，然而其政策制定及國家對於經濟運作之思維，仍保有計劃經濟時期之影響。因此，中國大陸的企業海外投資收到政策影響極深，而自 90 年代後期開始，中國大陸政府亦公布多項政策文件，引導企業海外投資之區域及產業布局。

綜觀中國大陸海外投資趨勢變化，基本上，民營企業的海外投資近年來雖然持續增加，然而，中國大陸海外投資目前仍是由國營企業主導。在中國

---

<sup>11</sup> 白少君、盧珊、李雪茹（2013）。

<sup>12</sup> “Senators urge inclusion of food safety in Smithfield review,” Reuters, 20 June 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/06/20/us-smithfield-shuanghui-senators-idUSBRE95J00220130620>.



大陸政府對於能源安全的重視之下，國營企業帶領的海外能源投資及併購將繼續進行。然而，中國大陸近期海外投資趨勢仍有幾點值得重視。一是政府鼓勵建立大型跨國企業的企圖心，將可能促使中國大陸企業更傾向以併購方式進行海外投資。二是在製造業的海外併購方面，技術取得固然是製造業海外投資的重要目的之一，然而，由近期的併購策略變化來看，中國大陸已逐漸了解企業經營與品牌營造，對於跨國企業的建立以及中國企業進入國際市場，將有更為長遠的助益。三是相對於國有企業專注於能資源方面的海外投資，中國大陸民營企業選擇透過消費型產品及企業之投資，進入國際市場。

最後，中國大陸企業海外投資近年來的變化，固然與政策引導以及中國大陸近年的經濟發展情況有關，然而，國際經濟情勢的變化，特別是國際金融風暴、歐債危機的出現，加速了中國大陸海外投資的成長，並使得中國大陸企業對歐洲地區的投資快速增加。就目前情況而言，國際間對於中國大陸海外投資雖然有所疑慮，但此一疑慮多半來自於政府對於國家安全的考量。在資金缺乏、企業經營困難的情況之下，國際企業經營者多半歡迎中國大陸資金的投入。也因此，在關注中國大陸海外投資趨勢的同時，也應同時關注國際經濟情勢的未來發展，若國際經濟有所好轉、中國大陸不再是資金的唯一來源，則中國大陸面臨的海外投資、併購之阻力可能更強，並可能對中國大陸企業的海外布局投下變數。

#### 【參考文獻】

- 《中華人民共和國國民經濟和社會發展九五計畫和 2010 年遠景目標綱要》
- 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》
- 《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》
- 《中華人民共和國國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要》
- 《境外投資產業指導政策》
- 《對外投資國別產業指引（2011 年）》
- 《對外投資國別產業導向目錄（一）、（二）、（三）》
- 《關於建立境外投資重點專案風險保障機制有關問題的通知》

《關於進一步加強對境外投資重點專案融資支持有關問題的通知》

《關於鼓勵企業開展境外來料加工裝配業務意見》

「中國三大石油巨頭加緊全球佈局」，香港文匯網，2013年2月26日，<http://news.wenweipo.com/2013/02/26/IN1302260052.htm>。

「北汽收購瑞典 SAAB 平台新車，自主品牌版本將在明年正式登場」，《汽車日報》，2010年8月2日。

中華人民共和國商務部、中華人民共和國國家統計局、國家外匯管理局編（2012），《2011年度中國對外直接投資統計公報》，北京：中國統計出版社，2012年8月。

白少君、廬珊、李雪茹（2013），「中國企業海外併購文化整合典型案例分析」，《開發研究》，2013年第2期，頁35-38。

甘文光（2006），《地主國吸引外人投資之決定性因素》，碩士論文，2006年1月，國立政治大學。

李平、徐登峰（2008），「『走出去』戰略：制度形成與改革展望」，《國際經濟合作》，2005年第5期，頁4-8。

張維倫（2007），「中國推動企業『走出去』發展戰略之研究」，2007全球化暨國際企業研討會，靜宜大學。

彭子新（2007），《中國海洋石油公司併購美國 Unocal 石油公司之個案研究》，碩士論文，2007年，東海大學。

溫芳宜、劉孟俊、劉柏定（2012），《陸資投資事業經營狀況調查計畫》，研究報告，經濟部投審會委託，中華經濟研究院執行。

顧盈華、劉大年（2010），《大陸對外投資趨勢與策略以及對台灣的影响》，研究報告，行政院經建會委託，中華經濟研究院執行。

“Chinese Acquisition: China buys up the world,” *The Economist*, 11 November 2010, <http://www.economist.com/node/17463473>.

“Huawei backs away from 3Leaf acquisition,” Reuters, 19 Feb 2011.

“Senators urge inclusion of food safety in Smithfield review,” Reuters, 20 June 2013, <http://www.reuters.com/article/2013/06/20/us-smithfield-shuanghui-senators-idUSBRE95J0O220130620>.

Baskaran, A., Liu, J. and Muchie, M (2010), “Exploring the Outflow of FDI from the Developing Economies: Case Studies from China, India and South Africa,” IERI Working Paper 2010007. Institute for Economic Research on Innovation, Pretoria.

- Brown, David and Ngai, Jeremy (2013), “PwC 2012 M&A Review and 2013 Outlook,” PwC Report, <http://www.pwc.be/en/publications/2013/ma-china-2012-review-2013-outlook.jhtml>
- Kolstad, I. and Wiig, A. (2012), “What Determines Chinese Outward FDI?” *Journal of World Business* 47(1): 26-34.
- Lueh, Linda (2013), “China buying up the world?” BBC News, 30 May 2013, <http://www.bbc.co.uk/news/business-22717939>.
- UNCTAD (2013), “World Investment Report 2013: Global Value Chains: Investment and Trade for Development,” United Nations, New York and Geneva 2013.

— |

| —

— |

| —

# 中國大陸金融企業的海外佈局 與人民幣國際化

王儷容\*、鍾富國\*\*

## 壹、中國金融企業「走出去」的背景

至目前為止，中國金融企業的海外佈局幾乎僅限於銀行業，極少數企業以主權基金形式從事對外購併；至於證券業與保險業，基於其本身體質及相關政策皆尚未足以支撐其「走出去」，故本文之分析將著重於中國銀行業。

影響銀行業對外擴張的因素很多，但由文獻探討可知，「貿易」為一主要影響因素。而在探討銀行是否會因「追隨顧客」而進行海外擴張的研究中，Fisher 與 Molyneux (1996) 使用母國對英國直接投資金額及母國與英國的雙邊貿易金額為「顧客」的代理變數；Miller 等人 (1998) 研究美國銀行業國際化所考慮的區位變數，發現銀行業國際化最重視的區位因素為追隨製造業顧客；Moshirian (2001) 的實證顯示，在 1983 年至 1994 年間，雙邊貿易是影響美國、德國、英國之銀行業對外直接投資的主要因素。除了雙邊貿易外，銀行的國外資產、非金融部門的對外投資、資金成本、相對經濟成長以及匯率亦都是影響銀行業對外投資之主要因素。此外，沈中華與王儷容 (2011) 認為，基本上，金融服務業在對外拓展或做區位選擇時，可分為兩種商業模

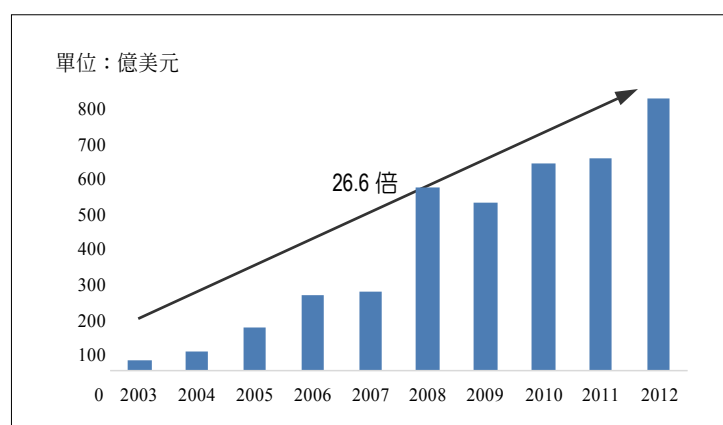
---

\* 中華經濟研究院國際經濟研究所研究員

\*\* 中華經濟研究院大陸經濟研究所分析師

式：一為對原有客戶之延伸，二為將自己坐大後再支援海外當地市場之生意（如花旗、渣打、匯豐等國際跨國銀行）。很明顯的，大陸金融業海外佈局之模式應歸於上述第一類型。

可觀的經濟成長推動中國對各類資源的需求，且愈來愈多中資企業在全球搜尋其所需的資源，並運用直接投資或併購取得技術、市場和通路，追求收益最大化。雖然中國一直是外來直接投資（Inward FDI）的主要標的，但中國的對外直接投資（Outward FDI）亦有逐年成長的現象，成為世界主要的對外投資主體之一。非金融企業的對外直接投資在 2012 年底達到 772 億美元（年成長 28.4%），是 2003 年的 26.6 倍（圖 1）。



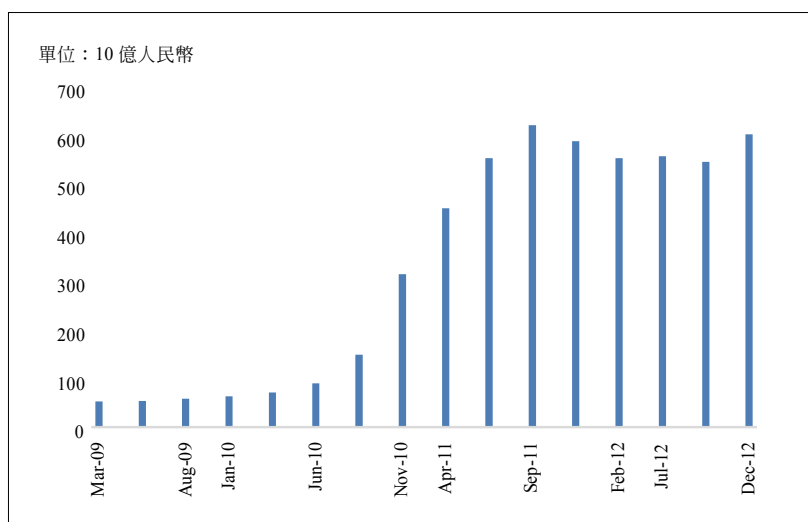
資料來源：中國對外直接投資統計公報，各年度

圖 1 中國非金融業對外直接投資

中資企業跨境經營不僅需要資金支援其日常業務、海外固定投資、併購等活動，也可能更聚焦於跨國經營能耐的培養，例如全球財務管理、風險控管，以及參與海外工程招標等。滿足上述中資客戶海外發展的金融需求，成為中國金融機構（特別是商業銀行）從事海外佈局的直接動機。而隨著中國銀行業的財務健全和管理能力的提昇，也為其國際化奠定基礎。

另一方面，2008 年全球金融危機後，向來以美元為主要清算與交易媒

介的國際清算體系出現轉變，要求人民幣國際化的聲浪日漸出現。事實上，部分國家或企業有可能將人民幣納入外匯存底及資產組合的貨幣之一；人民幣國際化也可使與中國存有緊密貿易關係的國家、企業以及中國本土企業降低交易成本與匯兌風險。另一方面，人民幣國際化也可降低大量外匯存底而引發的人民幣升值與國內通貨膨脹壓力。事實上，離岸人民幣市場正歷經快速成長，例如香港的人民幣存款金額在 2012 年 12 月已經達到 6,030 億人民幣。而不論是跨境貿易、以人民幣作為直接投資的結算工具、謀求離岸人民幣市場商機，其前提均需要中資銀行具備一定程度的海外網絡規模，換言之，中資銀行的跨境發展是人民幣國際化的必要條件。



資料來源：香港金融管理局

圖 2 香港人民幣儲蓄額

總之，中國的銀行業在進行股份制改革、強化公司治理與引入策略投資人的過程中，其經營管理水準、服務與風險控制能力獲得一定程度的改善。而憑藉在地的市場優勢，中國的主要銀行（例如，中國工商銀行、中國銀行、中國建設銀行、交通銀行、中國農業銀行等五大國有銀行）於零售業務、網

路銀行、資訊技術、風險控制、人力資源管理等領域與國際知名銀行進行廣泛的策略合作，以便提高相應的營運能力。上述在組織架構、管理與技術的精進，使中國的商業銀行領先其他金融同業進行海外佈局。

## 貳、海外佈局之歷程、現況、影響因素與類型的探討

### 一、海外佈局的發展歷程

中國的商業銀行經歷股份制改革、加入世界貿易組織、股票上市等改革與制度變動，銀行業在此過程中探尋適合自身的海外投資路徑，以便謀求與實體產業的共同發展以及擴張在全球的金融影響力。大體而言，中資銀行的海外佈局歷程可分為以下三階段（涂夢雲，2011）：

#### （一）第一階段：1978 年以前

中國銀行業的境外投資可追溯至 1917 年中國銀行（Bank of China）設立香港分行，開始早期的海外投資活動。此階段的海外投資要角即是中國銀行，其在國際金融中心（倫敦、紐約）、亞洲鄰國（新加坡、日本東京）擁有分支機構；隨後，交通銀行（Bank of Communication）也逐步在港澳、亞洲（新加坡）、北美洲開設海外分支機構。其他商業銀行則較少涉獵或尚未從事海外投資。

#### （二）第二階段：1978~2001 年

1978 年中國實施改革開放，讓受政府高度控制的銀行體系蛻變為專業性銀行。<sup>1</sup> 此階段，中國主要商業銀行開始從事海外投資活動。中國銀行積極在歐洲（盧森堡、雪梨、巴黎、法蘭克福）、港澳、亞洲新設分支機構（包括

---

<sup>1</sup> 中國銀行和中國農業銀行（Bank of Agriculture）脫離中國人民銀行與財政部；1984 年，中國工商銀行和中國建設銀行（Bank of Construction）相繼成立，形成以國有五大銀行為主軸的銀行體系。



代表處)，海外投資的範圍逐步拓展；中國工商銀行（Industrial and Commercial Bank of China）以收購的方式在香港成立全資子公司－中國工商銀行（亞洲）；其他股份制銀行也開始仿效國有銀行運用收購開拓海外市場。例如，中信銀行（China CITIC Bank）收購香港嘉華銀行（Ka Wah Bank）61.38% 股份、民生銀行（China Minsheng Bank）參股美國聯合銀行（United Commercial Bank）、招商銀行收購香港永隆銀行（Wing Lung Bank）。

### （三）第三階段：2001 年至今

2001 年中國加入世界貿易組織，經濟、貿易與投資的對外開放程度加深。遲至 2006 年中國才兌現承諾開放金融市場，給予外資銀行國民待遇，引發外資企業與銀行紛紛強化在中國的投資佈局。中國的商業銀行在面對境內金融市場競爭白熱化與自身體質提高的情況下，更進一步思考境內業務與海外投資的平衡發展，加速海外擴張進程（表 1）。

2006 年起，中國工商銀行連續利用收購進行海外擴張，例如 2007 年收購 20% 的南非標準銀行（Standard Bank）股份、收購 90% 的印尼哈利姆銀行（PT Bank Halim）股權並更名為「中國工商銀行（印尼）有限公司」；2008 年收購澳門誠興銀行（Seng Heng Bank）79.93% 的股權並於次年改名為「中國工商銀行（澳門）股份有限公司」；2009 年收購香港東亞銀行（Bank of East Asia）所持有的 70% 加拿大東亞銀行股權。

中國建設銀行則收購美國銀行（Bank of America）在香港的全資子公司「美國銀行（亞洲）股份有限公司」100% 的股權；中國銀行先後收購瑞士和瑞達基金（Heritage Fund Management）的 30% 股權、法國愛德蒙得洛溪爾銀行（La Compagnie Financiere Edmondde Rothschild Banque）20% 的股權、新加坡飛機租賃公司（Singapore Aircraft Leasing Enterprise）100% 的股份並改名為「中銀航空租賃（BOA Aviation）」；2007 年，中國國家開發銀行（China Development Bank）參股英國巴克萊銀行（Barclays Bank）3% 的股權並組成商品策略聯盟，巴克萊提供產品、交易專門技術、訓練、完善風險管理系統，國家開發銀行則指定巴克萊為其商品市場風險對沖產品的優先供應商。

表 1 2007~2012 年中國主要銀行的海外併購情況

時 間	收 購 方	被 收 購 方	被收購方 所屬國家	金 額 (百萬美元)	收購股權比例 (%)
2007 年 10 月	中國民生銀行	美國聯合銀行	美 國	200	9.9
2008 年 6 月	中國招商銀行	永隆銀行	香 港	2,473	53.1
2008 年 7 月	中國銀行	和瑞達基金	瑞 士	9	30.0
2009 年 8 月	中國建設銀行	AIG Finance (Hong Kong)	香 港	70	100.0
2009 年 10 月	中信銀行	中信國金	香 港	1,900	70.3
2010 年 4 月	中國工商銀行	加拿大東亞銀行	加拿大	73	70.0
2010 年 4 月	中國工商銀行	ACL 銀行大眾有限公司	泰 國	550	97.0
2011 年 8 月	中國工商銀行	標準銀行	阿 根 廷	600	80.0
2012 年 5 月	中國工商銀行 / 中國投資有限公司 / 中央匯金投資有限公司	美國東亞銀行	美 國	140	80.0

資料來源：本研究整理

此階段中國銀行業所收購的境外金融機構，業務範圍從傳統的商業銀行業務拓展到投資銀行、證券、基金管理、租賃等不同領域，通過新設海外分支機構、海外併購等多元化方式快速跨足境外市場。

最後，必須提及的是大陸主權基金（如透過中國國家投資公司，即中投）之海外佈局。2007 年 5 月，爲了運用中國龐大之外匯儲備及發揮中國之影響力，尚在籌備階段的中國大陸主權基金公司中投斥資 30 億美元，以每股 29.605 美元認購黑石集團（Blackstone）1.01 億股無投票權股份。隨後，黑石集團於 2007 年 6 月 22 日在紐約證交所掛牌交易，IPO 每股價格爲 31 美元。不幸的是，黑石上市後不久遭逢美國次貸危機，股價連續下跌，導致中投在投資黑石集團 10 個月後，賬面虧損額約達 12.18 億美元，進而遭致中國大陸媒體的抨擊，成爲政府主導型投資失敗的案例。事實上，中投入股黑石價格較募股價有 0.5% 折讓，即每股作價約 29.605 元，而隨著全球經濟狀況轉爲溫和復甦，黑石集團的股價也逐步回升。2013 年 7 月的股價約每股 22 美元左右，連同公司上市至今累計派發 4.14 美元的股息，已愈來愈接近 IPO 股價 31 美元的水準。換言之，6 年後尚差 12%，中投便可收回成本。必須注意的是，由於各國主權基金多從事於長期投資，短期間內因特殊事件造成的鉅額虧損，恐不能遽以判斷其成敗。

總之，在貿易、投資、金融整合與全球化的趨勢下，基於中國企業走出去政策衍生的金融服務需求，中國銀行業最初服務跨國中資企業海外業務的初衷，逐步轉變為依自身業務需求從事海外投資佈局。目前，中國銀行業已廣布全球五大洲，具備發展海外業務的基礎能力。

## 二、佈局現況與分析

改革開放以來，中國 GDP 均保持 9% 以上的成長率，雄厚的經濟實力和強勁的對外貿易成長趨勢，為中資銀行的海外擴張奠定了紮實的經濟基礎，對外經濟合作業務已遍及全世界近 200 個國家和地區，形成以亞洲為主，發展非洲，拓展歐美、拉美和南太平洋地區的多元化海外投資佈局。特別是中資企業的海外投資需要中資商業銀行為其提供國際結算、進出口貿易融資等國際化的金融服務，創造了中資商業銀行的市場需求。

中國銀行業在境外的設立機構和資產擴張十分快速，目前境外網點約有 1,400 多家，和 2003 年相比成長一倍之多，覆蓋亞洲、歐洲、美洲、非洲和大洋洲的 49 個國家和地區。此外，近年來中國的銀行業不僅在境內上市，也在境外上市以吸納國際資金。銀監會表示將進一步引導中國銀行業海外上市，積極增強金融市場活躍度、提升中國銀行業整體管理和服務水準。除了工、農、中、建、交五大銀行皆在香港上市外，股份制銀行中的中信、招商、民生，及屬於農村商業銀行的重慶農村銀行也已在香港上市，這些銀行在香港上市籌資超過 600 多億美元。

此外，由上市銀行季報中也可看出，銀行海外市場的獲利能力逐漸增強。建設銀行 2012 年年末該行海外和子公司客戶貸款為 3,938.78 億元，而 2013 年第一季季報顯示，截至 2013 年 3 月末，該行海外和子公司貸款以增加至 5,435 億元；交通銀行 2013 年前三個月的海外利潤總額也幾乎較 2012 年同期的 7.96 億元成長 2 倍達 12.54 億元；2012 年工行新設立秘魯有限公司等 5 家海外分支機構，收購美國東亞銀行、阿根廷標準銀行 80% 的股權；農行新設立紐約分行等 3 家海外分支機構；中行新設立中東（杜拜）有限公司等 6 家海外分支機構；交行新設立臺北分行；建行墨爾本分行開業。

### 三、中資銀行海外佈局影響因素

影響中資銀行海外佈局的因素大致有以下三項，首先，中國企業在海外市場的快速擴張令海外銀行服務產生大量需求，同時中國龐大的貿易順差，令國內市場流動性相對充裕，人民幣國際化進程也推動了中資銀行的海外擴張。

其次，國內銀行業競爭日益激烈、利率市場化、國內業務發展速度放緩。2012 年開始，由於國內經濟成長放緩、國際復甦乏力，商業銀行的利潤成長率也由動輒 20% 以上開始逐漸放緩 20% 以下，甚至成為個位數。同時隨著中國人民銀行進一步放寬對存款利率的管制，令商業銀行迅速感受到了競爭壓力和利差收窄的衝擊。

最後，銀行在國內資產的擴張受到監理指標約束，而境外機構的貸款幾乎不受約束。換言之，提高境外業務比重，就能提高整個集團的資本使用效率和股本報酬率。另一方面，大型歐美銀行在金融危機後紛紛去槓桿化，收縮新興市場業務，中資銀行得以乘機而入。

目前全球經濟復甦疲軟，提供中資銀行良好的「走出去」機會，2008 年招商銀行在紐約設立分行就是其中的代表。在金融危機的背景下，能夠利用美元貶值，國外銀行大批裁員的有利契機，加速進軍海外市場、招攬優質人才，對於開拓海外客戶、發展海外市場有極大優勢。中資商業銀行積極走出國門，加強在海外的佈局擴張，提高全球化金融服務的品質是雙贏的選擇。然而，雖然中資銀行的海外資產擴張速度快，但海外機構的獲利能力在整體銀行利潤中比例依然較低。

### 四、中資銀行海外佈局類型

分行是銀行進行海外擴張時最重要的一種組織機構形式，其不具獨立法人地位、不用自負盈虧自擔風險並以母行的資產和聲譽作為後盾，具有較強的對外融資能力和抗風險能力。為了便於管理，中國五大銀行海外擴張主要採用分行的形式，其次則採用子行和其他附屬機構（子公司）的方式來擴大

資金來源與從事的業務範圍。其中，分行形式占海外分支機構數量的 54.5%；其次是子行與代表處分別占22.8%、12.2%；採用其他附屬機構形式僅占10.6%。

海外分支機構類型的選擇與進行跨國業務的原因以及銀行自身的競爭優勢密切相關，同時也受被投資國的法規、市場環境、是否存在適宜的投資或併購標的等限制。大體而言，目前中國商業銀行的海外擴張仍以提供中國企業的基本跨境金融服務為主，因此分行形式的擴張是其採用的主要策略；另一方面，由於不少國家仍對外資金融機構於境內的投資設置程度不一的限制，且隨著設立高低層次不同的分支機構而有從寬至嚴的准入條件。通常子行所受的規範最嚴格，也因此中國銀行業的海外子行數量較少；最後，其他附屬機構的數量最少，顯示中國銀行業於海外多專注於本業，而較少跨足保險、資產管理、租賃等業務。<sup>2</sup>

表 2 2012 年底中國五大銀行海外分支機構分布

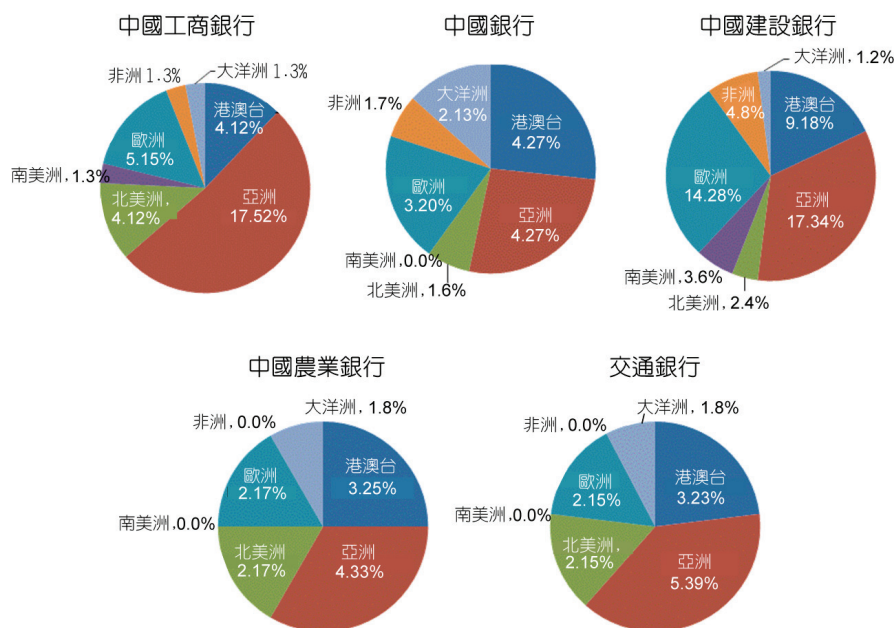
	分支機構類型	數量	比率		分支機構類型	數量	比率
中國工商銀行	分行	16	48.5%	交通銀行	分行	11	91.7%
	子行	12	36.4%		子行	1	8.3%
	代表處	2	6.1%		代表處	0	0.0%
	其他附屬機構	3	9.1%		其他附屬機構	0	0.0%
中國銀行	分行	25	50.0%	中國農業銀行	分行	5	38.5%
	子行	12	24.0%		子行	1	7.7%
	代表處	6	12.0%		代表處	5	38.5%
	其他附屬機構	7	14.0%		其他附屬機構	2	15.4%
中國建設銀行	分行	10	66.7%				
	子行	2	13.3%				
	代表處	2	13.3%				
	其他附屬機構	1	6.7%				

資料來源：各銀行 2012 年年度報告，本研究整理

<sup>2</sup> 例如，中國銀行於香港的附屬機構中銀國際控股公司從事投資銀行業務、中銀集團人壽保險公司從事人壽保險業務、中銀集團保險公司則為財產保險公司、中銀集團投資公司則從事股權投資、不良資產、不動產管理等業務。其他銀行的也多半是藉由附屬機構進行跨業經營。

從地域分佈來看，商業銀行海外分支機構主要集中在港澳地區和亞太地區，隨著中國銀行業海外擴張步伐的加快，歐洲地區占比也不少，目前美洲地區和非洲則最少。港澳地區和亞太地區占總數 66%，歐洲地區占 21%，分支機構最少的非洲地區僅占 2%。

總之，中國銀行業的國際化競爭策略各有特點，中國銀行主要依靠增設海外分支機構的方式；中國工商銀行偏愛以海外資本併購為主，增設海外分支機構為輔；中國建設銀行的國際化腳步相對顯得保守和謹慎，海外分支機構的拓展速度較慢且仍以深耕香港市場為主；中國農業銀行、交通銀行則以國內市場為主要經營重心，國際化剛剛起步。



註：圖中第一個數字代表該區域分支機構的數量；第二個數字代表該區域分支機構的比重；亞洲不包括港澳台。

資料來源：各銀行 2012 年年度報告，本研究整理

圖 3 中國五大銀行海外分支機構分布

### 參、政策因素對金融企業海外佈局的影響

大致而言，中國應是於 2000 年 3 月的中共人大第九屆三次會議正式提出「走出去」戰略<sup>3</sup>；2001 年 3 月中共人大第九屆四次會議的《關於國民經濟和社會發展第十個五年計劃綱要的報告》中，第七項「進一步深化改革與擴大對外開放項目」具體描述「鼓勵有比較優勢的企業到境外投資，開展加工貿易，合作開發資源，發展國際工程承包，擴大勞務出口等。建立和完善政策支援體系，為企業到境外投資興業創造條件」；直到 2002 年 11 月中共第十六次全國代表大會（十六大）報告中進一步闡釋：「堅持『引進來』和『走出去』相結合，全面提高對外開放水準，適應經濟全球化和加入世貿組織的新形勢，在更大範圍、更廣領域和更高層次上參與國際經濟技術合作和競爭，充分利用國際國內兩個市場，優化資源配置，拓寬發展空間，以開放促改革促發展」。確立中國政府的政策邏輯是將「引進來」與「走出去」相結合，推動中國企業向外發展，為其跨國經營另闢蹊徑，藉此提昇產業與國家競爭力。

但在跨國企業環伺下，面對陌生的海外市場、監理規範及經營風險，若缺乏政策支持，中國企業欲憑藉自身能耐「走出去」，勢必困難重重。在「走出去」戰略中，企業雖是主角但中國政府也扮演積極的推動者與引導者（傅自應，2002）。中國政府一方面為提振企業（特別是國有企業）長期以來經營狀況不佳，另一方面亦希望能藉由企業海外投資活動，達成對外的經濟合作目的，以鞏固中國對他國的影響力，因而在自身壓力及存在積極性的雙重目的下，不僅推動中國企業進行跨國經營，也給予更多的政策優惠及資金支

---

<sup>3</sup> 江澤民指出，「隨著中國經濟的不斷發展，要積極參與國際經濟競爭，並努力掌握主動權，必須不失時機地實施「走出去」戰略，把「引進來」和「走出去」緊密結合起來，……要鼓勵和支持優勢企業逐步擴大對外投資，開展跨國經營，……，加快培育自己的跨國公司，努力促使中國經濟在參與國際經濟合作與競爭中邁出新的步伐。」（資料來源：人民網（2001））

持。

在社會主義市場經濟體制下，中國政府具備的經濟職能具有可觀的調控功能。對國有企業而言，代表全體人民行使國有資產所有者職能；對民營企業而言，中國政府藉由制定經濟社會發展戰略、規劃、各類補助、審批措施等功能，對涉及經濟社會發展的各式因素與條件加以評估（朱光華，1995）。據此，中國「十二五」規劃和「十八大」報告提出「加快走出去步伐，增強企業國際化經營能力，培育一批世界水準的跨國公司」，再次強調加快對外投資成爲中國推動經濟轉型、加快對外開放的重大措施。

在製造企業依循「走出去」政策從事跨境經營之際，以銀行爲主的金融企業也基於「跟隨客戶」的因素，開始進行海外業務擴張。而中國政府對銀行伴隨企業「走出去」的政策介入，主要可由中央政府與地方政府兩個層面觀察。

首先，中央政府將支持企業走出去的目標瞄準於整體外交戰略和地緣政治，導致介入較深的「走出去」類型當屬與其他發展中國家交流合作過程中，引導企業與金融機構進駐當地。具體而言，中國政府透過政策性銀行（中國進出口銀行、中國國家開發銀行）或四大國有銀行運用專案貸款予發展中國家。貸款主要是用以支付中國企業於當地進行電子、通信、鐵路等建設或工程承包。爲了支持企業走出去，上述銀行往往會赴海外設立分支機構。以中國與安哥拉的合作爲例（AngolaHub, 2010），中國商務部協調中國企業赴當地進行基礎設施、學校、醫院、發電廠等建設，並由安哥拉政府以石油資源作爲擔保，中國進出口銀行提供各項建設所需之貸款，而中國進出口銀行也在當地順勢設立代表處。透過此種合作，中國銀行業與相關製造業獲得搶先進入部分發展中國家市場的優勢與影響力。從這個角度觀察，中央政府主導的「走出去」大部分與政策導向有關，且主要牽涉國有企業與政策性或國有銀行。

此外，在鼓勵民營企業走出去的政策上，2012 年以國家發改委爲首，聯合中國人民銀行、銀監會、外匯局等十二個部委發佈《關於鼓勵和引導民



營企業積極開展境外投資的實施意見》<sup>4</sup>，支持具備某些條件的中資民營企業赴其他國家或地區進行能源資源開發、高新技術和先進製造業投資等。大體上，民營企業境外投資的融資管道較少，而多半依靠母公司的內部融資。資金短缺造成民營企業在境外市場的產品創新、市場開拓能力降低、風險承受能力不足，導致在國際市場上缺乏競爭力。因此，爲了化解民營企業走出去過程中境外投融資的困難。「實施意見」鼓勵銀行爲民營企業境外投資提供流動資金貸款、銀行團貸款、出口信貸、併購貸款等，以便拓展民營企業境外投資的融資管道。2013年7月國務院發佈《國務院辦公廳關於金融支持經濟結構調整和轉型升級的指導意見》<sup>5</sup>也指示由中國人民銀行主導，外交部、發改委、財政部等協同，鼓勵政策性銀行、商業銀行等金融機構大力支持企業「走出去」，綜合運用多種方式爲從事境外投資的企業提供融資支援。

其次，在地方政府層面，常見的鼓勵地方企業國際化的模式爲由地方政府居中牽線，集合橫跨數個產業的地方代表性企業與當地的省級分行簽署《「走出去」金融業務合作協定》提供金額不等的「走出去業務」授信額度或是《綜合性/多元化金融業務合作協定》約定在一定期間內，企業與銀行在金融產品（包含貸款、投資、投資銀行業務、走出去業務、出口信貸、貿易結算、資金交易、現金管理、財務顧問等）上的融資綜合授信支持，滿足企業海外承包和投資的資金需求（中國銀行，2012）。

由上可知，歐美市場正經歷漫長的後金融風暴恢復期，市場明顯萎縮。若中國1980年代興起的改革開放恰巧搭上全球產業轉移的順風車，則在目前仍舊脆弱的經濟環境中，中國欲謀求再次發展應把握部分歐美企業雖陷入營運困境但其擁有的技術、品牌足堪中國企業運用以謀求轉型升級。中國企業藉由併購等方式引入有價值的資產，對推動中國經濟的持續發展，有其重要意義。2012年，中國對外非金融類直接投資已達772.2億美元，中國企業

<sup>4</sup> 發改委（2012），關於印發鼓勵和引導民營企業積極開展境外投資的實施意見的通知，網址：[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2012tz/t20120703\\_489354.htm](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/2012tz/t20120703_489354.htm)

<sup>5</sup> 國務院（2013），國務院辦公廳關於金融支持經濟結構調整和轉型升級的指導意見，網址：[http://www.gov.cn/zwgk/2013-07/05/content\\_2440894.htm](http://www.gov.cn/zwgk/2013-07/05/content_2440894.htm)

的對外投資也賦予金融業，特別是商業銀行提供擴張版圖的空間。

## 肆、人民幣國際化趨勢下的金融業海外佈局

### 一、人民幣國際化趨勢探討

本文在於探討中國金融業之海外佈局，以下本文探討人民幣國際化趨勢，係考量中資銀行之跨境發展乃人民幣國際化的必要條件之一。

夏斌與陳道富（2011）認為，在中國大陸金融戰略過渡期內，追求人民幣國際化的意義，包括：繼續推動經濟全球化、維護世界和中國大陸經濟的穩定增長等；而為了維護中國大陸經濟和世界經濟的穩定發展，中國大陸政府要逐步學會用人民幣結算，通過用人民幣進行對外投資、買方貸款和對外援助等手段，支持亞洲、非洲等國家的經濟發展。蔡慧美、王儷容等人（2011）則指出，近年來人民幣國際化速度加快之原因包括：提升外匯管理對服務經濟發展之功能，如積極推動貿易投資便利化，大力支持企業“走出去”等。正如本文之前所述，為了對外援助、支持亞洲、非洲等國家的經濟發展，必須借助於中資銀行之跨境發展。換言之，中資銀行之跨境發展成爲人民幣國際化的必要條件之一。

相較於中國大陸已成爲僅次於美國之全球第二大經濟體，GDP 占全球比例約達 10%，惟人民幣作爲全球各國央行儲備貨幣之所佔比例卻僅達 2% 左右。不過依下列各項數據發展趨勢來看，各國使用人民幣的意願已逐步提高。根據環球同業銀行金融電訊協會（SWIFT）最新資料指出，自 2012 年 1 月至 2013 年 8 月，人民幣的外匯交易量大幅成長 113%，於 2013 年 8 月超越瑞典克郎、韓國韓圓、及俄羅斯盧布，成爲全球第八大交易最活躍之貨幣，市占率提高至 1.49%。此外，2013 年 10 月，大陸連續與東南亞大國印尼及歐洲中央銀行簽署各達 1,000 億及 3,500 億人民幣規模之雙邊貨幣互換協議，代表人民幣國際化邁出一大步。

不過，工商銀行副行長羅熹 2013 年 7 月 5 日在新加坡表示，人民幣國際化還有很長一段路要走，未來更面臨：「人民幣幣值能否維持穩定、大陸

經濟結構能否順利調整、及國際對人民幣需求能否再擴展等三大挑戰」。中國銀行行長李禮輝於 2013 年 6 月 29 日說，人民幣要成為全球結算、投資和儲備的主要貨幣之一，預計需要 15 年，但取決未來人民幣五方面的進展：「一，提高人民幣結算在大陸進出口貿易總額的比重，爭取三年內達 20% 以上。二，加快人民幣清算網路基礎設施，提升人民幣在全球支付貨幣中的地位。三，擴大人民幣跨境雙向投資規模，從目前的單向流入向雙向的流動轉變。四，讓人民幣成為部分國家的儲備貨幣，擴大與國外央行創造條件互換貨幣。五，推進人民幣資本項目可兌換，逐步縮小人民幣離岸和在岸價格的差異」。

## 二、人民幣國際化對中國金融業海外佈局的可能影響

### (一) 中銀香港、中銀澳門

人民幣業務在香港開放，可以追溯到 2003 年。2003 年 12 月，經國務院批准，中國人民銀行（人行）宣佈同意為香港辦理個人人民幣業務提供清算安排。並決定委任中國銀行（香港）分行作為香港人民幣業務清算行，其主要職責是為香港銀行開立人民幣清算帳戶、接受香港銀行的人民幣存款、在人行深圳市中心支行開立清算賬戶並集中辦理中銀及參加行人民幣的存取、負責人民幣現鈔的收集與分發、為人民幣匯款和香港銀行發出的人民幣卡提供清算服務、為參加行辦理人民幣與港幣兌換的服務。

惟在清算行建立後，香港的人民幣業務並未取得明顯發展。直到 2009 年 7 月，中國央行推出跨境貿易人民幣結算試點，人民幣離岸中心才真正啟動。中國人民銀行公佈的《跨境貿易人民幣結算試點管理辦法》，明確跨境貿易人民幣結算試點企業、清算行、出口退稅等政策細節。經人民銀行和香港、澳門金融管理局認可，香港地區的人民幣清算行是中銀（香港）有限公司，澳門地區人民幣清算行是中銀（澳門）有限公司。試點企業與境外企業以人民幣結算的進出口貿易，可以通過香港、澳門地區人民幣業務清算行完成，也可以選擇境內商業銀行代理境外商業銀行進行。清算行還可以向經國

務院批准納入試點範圍的境外國家和地區，如港澳地區和東盟國家，提供跨境貿易人民幣結算和清算服務。境內結算銀行也可以在境外企業人民幣資金短缺時按照有關規定逐步提供人民幣貿易融資服務。港澳人民幣清算行可以按照人行的有關規定從境內銀行間外匯市場、銀行間同業拆借市場兌換人民幣和拆借資金，兌換人民幣和拆借限額、期限等由人行確定。

由於政策利多和強勁需求，離岸人民幣業務在近年發展迅速。2013 年第一季末，香港人民幣存款達到 6,681 億人民幣，占香港銀行系統總存款的 10%。2012 年點心債（不含大額存單）發行量為 1,277 億人民幣，成長 18%。2012 年末，人民幣點心債存量餘額為 2,495 億。同時，香港人民幣即期、遠期、同業拆借市場也開始建設，人民幣回流機制逐步設立。中銀香港的人民幣業務的淨息差也開始受益於離岸人民幣市場的發展。此前中銀香港只能賺取人民幣清算收入，現在則可以發放人民幣貸款和投資於人民幣點心債。

## （二）中銀臺北

2012 年 8 月 31 日，兩岸貨幣管理機構簽署《海峽兩岸貨幣清算合作備忘錄》，確定兩岸貨幣清算機制的的基本原則和合作架構。2012 年 12 月 11 日，中國銀行臺北分行獲准擔任臺灣人民幣業務清算行。兩岸貨幣清算機制的建立，為兩岸的金融創造新的機會與合作，預計將衍生出多項新的金融需求，包括在臺灣的人民幣存款貸款、投資和人民幣保值避險的需求。2013 年 1 月 25 日，中國人民銀行與中國銀行臺北分行簽訂的《關於人民幣業務的清算協定》規定，海峽兩岸的金融機構除可通過代理行管道為客戶辦理跨境人民幣結算業務外，也可通過清算行管道為客戶辦理跨境人民幣結算業務。當年 2 月 6 日國內外匯指定銀行（DBU）正式開辦人民幣業務，開辦首日總計 DBU 辦理人民幣存款金額為人民幣 13 億元。

根據中國商務部公佈的統計資料，2012 年兩岸貿易總額 1,689.6 億美元，臺灣貿易順差 954 億美元，其中若有一半採用人民幣來做支付貨幣的清算、結算等業務，將會給兩岸銀行業帶來可觀的業務量。

2012 年 6 月，中國銀行臺北分行正式開業，成為大陸商業銀行在臺灣

設立的首家經營性分支機構。而中行也將臺北分行定位在提供台商服務，包括大陸台商、東南亞、歐洲等國家和地區發展的台商。隨著臺灣人民幣清算行的確立，臺灣將逐步成爲一個新的人民幣離岸中心。

中國銀行臺北分行高層表示，已著手規劃臺灣人民幣清算體系增值服務，人民幣日間透支即將推出，以紓緩台灣銀行間人民幣部位可能不足的問題，人民幣現鈔提存服務，也會在今年內落實。DBU 人民幣業務開辦 3 個月後，清算筆數近 2 萬筆、清算金額約人民幣 700 億元。而根據我央行於 2013 年 8 月 15 日資料顯示，截至 2013 年 7 月底，國際金融業務分行（OBU）人民幣存款爲人民幣 302.95 億元，外匯 DBU 存款爲人民幣 465.64 億元，合計爲人民幣 768.59 億元。渣打銀行報告更預估今年底，規模將有 1,000 億元至 1,500 億元的人民幣。

### （三）工行新加坡分行

經過長時間的評選，中國人民銀行於 2013 年 2 月 8 日正式授權中國工商銀行（工行）新加坡分行擔任新加坡人民幣業務清算行，標誌著人民幣國際化在新加坡邁出了重要的一步。同年 7 月英國「銀行家」雜誌公佈全球 1,000 家大銀行排名榜單，工行位居首位，成爲全世界一級資本最大的銀行。當年 4 月 2 日，工行在新加坡宣佈正式啓動人民幣清算行服務。在其 5 月首度開辦清算業務的當月，清算量一舉突破人民幣 600 億元。

新加坡和全球其他地區的商業銀行將可以通過在工行新加坡分行開立的帳戶直接辦理人民幣業務，有效拓寬人民幣資金在海外的運用管道。伴隨成爲人民幣業務清算行的優勢，工行新加坡分行還同時成立了私人銀行中心、大宗商品和結構化貿易融資中心以及現金管理中心等三大業務中心，主打人民幣業務，並推出了覆蓋零售業務、資金清算、貿易金融、全球現金管理以及資產管理等眾多領域的跨境人民幣產品。隨著新加坡離岸人民幣市場的深入發展，未來工行還將在人民幣資本市場以及衍生產品交易等方面提供更多的創新產品。

工行新加坡分行成立於 1993 年，是工行成立的第一家境外機構。經過

20 年的發展，依據客戶需求陸續推出人民幣結算、人民幣貿易融資、人民幣代發工資、雙幣信用卡等一系列新產品。自 2009 年跨境人民幣結算試點啓動以來，工行依託全球網路積極推動人民幣的跨境使用，業務領域不斷拓展。據統計，2012 年工行境內外機構辦理的跨境人民幣業務量超過 1.5 兆元，較去年同期成長近七成，人民幣清算網路覆蓋至全球近 70 個國家和地區，目前在當地監管允許的所有境外機構均已開辦跨境人民幣業務，部分境外機構的人民幣業務對工行整體資產、存款或營業收入的貢獻度已達到三分之一至一半，成爲重要的核心競爭力。2011 年 3 月又成立新加坡當地首家人民幣業務中心，確立了在新加坡人民幣業務市場上的領先地位。

整體而言，工行 2013 年 7 月 11 日新聞稿指出，工行 2013 年上半年辦理跨境人民幣業務量較去年同期增加四成，達到人民幣 1 兆元規模，逐步擴大人民幣國際能見度。在該年上半年的跨境人民幣業務中，透過境外機構辦理的業務就占 50%，成爲業務成長的重要核心。

#### (四) 其他

寮國央行於 2012 年 6 月指定工行萬象分行成爲當地唯一的人民幣清算行，代表寮國國家銀行行使人民幣清算職能，充分顯示了當地監管機構對工行人民幣業務實力的認可。在倫敦，工行在中資銀行中首家成功發行了人民幣存款證，填補了倫敦市場的空白。在莫斯科，工行人民幣對盧布交易業務在銀行間貨幣交易所所占比例近 70%。在香港，工行成爲首家中資離岸人民幣期貨交易做市商，目前日均交易量約占整個離岸人民幣期貨市場交易量的 20%。在新加坡、馬來西亞、柬埔寨，工行分別發行了新加坡元和人民幣、林吉特和人民幣，以及美元和人民幣雙帳戶的工銀銀聯雙幣信用卡，促進了人民幣在境外零售銀行領域的深入發展。

至於建行，其在這場國際化競跑中也不處於弱勢，主要將重點放在區域性金融中心、高成長性市場，如東南亞、中東、拉美等地區市場。建行在莫斯科、臺北設有代表處，擁有建行亞洲、建銀國際和建行倫敦等經營性全資子公司，海外機構覆蓋全球 13 個國家和地區。海外業務轉型持續推進。最

值得注意的是，建行倫敦在中資同業中率先在倫敦發行人民幣債券。

## 伍、結論

中資銀行海外佈局的地域拓展最早由港澳起步，從市場開放程度、雙邊貿易與直接投資量、距離等方面考量，港澳確實為中資銀行從事初期境外投資的首選地區。尤其，港澳以及後續的東盟國家，不僅是中國主要貿易、投資夥伴，亦是中資企業聚集之處，進而成為中國銀行業海外投資的重要區域。上述區域的文化背景與中國差距較小，使得中資銀行發展、整合業務的成本相對小於其他地區，降低在海外市拓展客戶資源的困難。

除此之外，以金融服務見長的歐盟、美國，也是中資銀行謀求海外發展的目標市場。在上述國際金融中心（倫敦、盧森堡、法蘭克福、紐約）設立分支機構，可與先進成熟的金融營運和管理體系近身交流、擴展業務，獲得金融資源、技術、網絡的外溢效果。就目前而言，中國的金融機構以銀行業最熱衷於海外投資佈局，且呈現以下特色：

第一，銀行的海外投資佈局集中，各類分支機構主要設置於與中國有頻繁經濟貿易往來的國家或地區，例如港澳、亞洲、歐洲。具體而言，代表分支機構中最高級別的「子行」主要分佈在香港、東南亞（新加坡、馬來西亞、泰國、印尼）等相鄰國家和區域，特別是中國工商銀行藉由頻繁併購，購買東南亞的銀行後，即將其更名轉為全資子公司；反觀由於監理機制嚴格，中國的銀行業多半以「分行」形式進入先進國家的成熟市場；相較之下，願意以「子行」形式進入成熟市場者主要是國際化程度較高的中國銀行與中國工商銀行；代表業務多樣性的「其他附屬機構」則多半設置於香港為主。

第二，中國銀行業的海外投資佈局僅涵蓋部分的中資企業海外據點。中資企業已實施「走出去」策略多年，在海外大部分地區均有分支機構，反觀中國銀行業的跨國佈局主要集中在各大洲的經濟、金融中心。換言之，雖然近年中國政府積極投入與非洲國家的合作，卻仍欠缺中資銀行的追隨以就近提供金融服務。現階段中國產業和金融服務的地域差異，可能不利於中國企

業在境外的長期發展。

表 3 2012 年底中國五大銀行海外分支機構的交叉分布

	分行	子行	代表處	其他附屬機構	總數
港澳台	9	3	1	10	23
亞洲	31	10	7	1	49
北美洲	6	3	1	0	10
南美洲	2	1	0	1	4
歐洲	13	10	2	1	26
非洲	2	1	3	0	6
大洋洲	4	0	1	0	5
總數	67	28	15	13	123

資料來源：各銀行 2012 年年度報告，本研究整理

第三，重視具高度經濟成長性和發展空間的新興市場佈局，特別是在金融危機後，新興市場是中資銀行近期海外投資的焦點。特別是以巴西為首的中南美洲以及石油資源豐富的中東地區；此外，中國銀行業（主要是政策性銀行）也跟隨中國政府對非洲國家的戰略投資合作政策，以「點帶面」的方式，擴展當地分支機構的服務範圍。

第四，除有形的海外佈局擴張外，中國銀行業在無形的「軟實力」上也隨著海外業務的成長而有所強化。例如，銀行的海外分支機構扮演平臺的角色，協助中國企業與海外國家的相關企業、政府建立合作關係，支援和引導企業境外投資的區域佈局和產業選擇。另外，也涉足跨國併購業務常見的交易撮合、定價談判、融資設計、盡職調查（Due Diligence Investigation）等投資銀行業務，相較於傳統銀行業務，仍有極大發展潛力。

第五，在隱憂方面，中國對外投資廣佈世界 178 國，遍及服務業與工礦科技。儘管金融業對非洲著力不深，但已是其最大資金供應者。在中國政府導向下，深入許多風險較高且歐美國家不願進入的面向。換言之，相較於其他國家對外投資多屬私人企業層面之決策行為，目前「走出去」之大陸銀



行多屬國有，雖可擴大中國影響力，但在其政府主導下，因考量之因素較多，如配合國家戰略、進行對於掌握外國天然資源之佈局等，而不純然自獲利角度進行佈局考量，因此可能存在較高的風險。再加上大陸銀行業的風控或管理技術尚落後於大型國際銀行，故必須相當注意風險控管。假如風險太大，不適合單一銀行涉入，或可改由參與「金磚五國開發銀行」或基礎建設投資銀行形式進行。前者係於 2013 年 3 月在南非舉行之「金磚五國」高峰會中提出，乃一尋求替代美元的方案，以因應未來可能發生之全球貨幣危機；後者則為 2013 年 10 月大陸副總理張高麗出訪新加坡時提及者，建議中國及新加坡可以從三方面深化合作，其一是雙方可攜手推進區域合作，重點在於推動建立亞洲基礎設施投資銀行，打造亞洲貨幣穩定體系、亞洲信用體系和亞洲投融資合作體系等。

#### [參考文獻]

- 人民網（2001），「江澤民在九九《財富》全球論壇上海開幕晚宴上的講話」，網址：<http://past.people.com.cn/GB/jinji/222/5151/5154/20010429/455857.html>。
- 中國銀行（2012），「中國銀行服務四川省『走出去』企業暨金融支持四川省開放型經濟發展論壇成功舉辦」，網址：[http://www.boc.cn/big5/bocinfo/bi1/201208/t20120829\\_1955618.html](http://www.boc.cn/big5/bocinfo/bi1/201208/t20120829_1955618.html)
- 朱光華主編（1995），《政府經濟職能和體制改革》，天津：天津人民出版社。
- 沈中華與王儷容，〈兩岸銀行業務、經營績效之比較及對台灣銀行業進軍中國大陸之策略建議〉，中華民國銀行商業同業公會全國聯合會 100 年度委託研究計畫，2011 年 10 月。
- 涂夢雲（2011），《中國四大商業銀行海外投資布局研究》，碩士學位論文，2011 年，湖南師範大學。
- 夏斌與陳道富（2011），《中國金融戰略 2020》，財信出版，2011 年 11 月。
- 蔡慧美、王儷容等人（2010），〈人民幣長期趨勢之探討及其對兩岸貿易和區域與兩岸產業分工之影響〉，行政院大陸委員會 100 年度委託研究計畫，2011 年 12 月。
- 傅自應（2002），「關於走出去戰略的若干思考」，〈理論前沿〉，2002(1)，頁

32-34。

AngolaHub (2010), Public works, education and transport top list of investments by China's Exim Bank in Angola. 網址 : <http://www.angolahub.com/index.php/en/angola-news/270-public-works-education-and-transport-top-list-of-investments-by-chinas-exim-bank-in-angola>.

Fisher, A. & Molyneux, P. (1996), "A note on the determinants of foreign bank activity in London between 1980 and 1989," *Applied Financial Economics*, 6(3), 271-277.

Miller, S. R. and A. Parkhe, 1998, "Patterns in the Expansion of U. S. Bank's Foreign Operation," *Journal of International Business Studies*, Vol.29, no.2, pp.359-390.

Moshirian, F. (2001), "International investment in financial services. *Journal of Banking and Finance*," 25(2): 317-337.

# 中國大陸企業在新興產業的專利活動

## 新能源

何建德\*、柯冉絢\*\*

### 壹、中國的重點新興產業

中國於十二五規劃中揭櫫七大新興產業，分別為節能環保、新一代資訊技術、生物技術、高端設備製造、新能源、新材料、以及新能源汽車產業。本研究旨在選擇中國未來最具影響力的產業（如：新能源、新一代資訊技術、生物技術），加以研究其現況以及相關企業的研發策略。鑒於中國十二五的七大新興產業涵蓋範圍廣泛，以及有限的研究時程和資源，本文將以新能源中的太陽能為範圍做為研究主題。

中國新能源，也指經濟能源和可再生能源，包括風力發電，太陽能發電，核電，氫能，沼氣發電，生物智慧，以及地熱利用，煤的潔淨利用等，從目前的產業發展來看，太陽能，風能，核能在新能源領域中，逐漸形成三足鼎立之勢，被稱為新能源的三駕馬車。中國政府 2020 年有兩個重要的目標，第一個目標就是非化石能源比重達到 15%，第二個目標就是單位 GDP 的碳排放量，要下降 45%，這兩個是具有技術約束性的指標，也是中國政府對全球做出重要的承諾。因此，新能源產業成為七大新興產業不足為奇。

---

\* 元智大學管理學院科技管理學群副教授

\*\* 廈門大學管理學院管理科學系博士班訪問學者

新能源中的太陽能使用包括光熱和光伏兩種技術。2011 年，曾經有專家說：全球 15 個最強的，最大的光伏生產企業裡面，有 9 個是中國的企業，這個能力是很強的，裝備製造業的能力比較好。這種說法根據何在？

光伏的核心技術基本為外國掌控，但是自 2007 年以來直至 2012 年 10 月美國裁決對產自中國的光伏產品徵收高額的反傾銷和反補貼稅之前，生產光伏電池或配件的中國企業都備受政府和資本市場的推崇，造就了資本市場上不少神話。2012 年 10 月美國裁決出來，與此同時，作為中國最大也是最主要的光伏電池出口市場，歐盟也開始效仿美國，對中國光伏產品進行「雙反」調查，2012 年底，中國光伏神話之一「超日太陽」破產，2013 年 3 月，無錫尚德太陽能電力有限公司宣佈破產，太陽能光伏行業又一標杆倒下。光伏不論在歐洲或者中國，都享受大量的政府補貼。另一方面，光熱技術因為能源短缺，氣候變遷和技術更替等因素重新被重視。

為瞭解中國企業在重點新興產業的技術佈局，本研究採用專利探索的方式來瞭解目前中國企業在這些技術領域的相對位置。本研究首先檢索美國專利資料庫（United States Patent and Trademark Office, USPTO），藉以分析中國企業相對先進國家於新能源科技上的相對位置，並得到落差之所在。接著檢索中國專利資料庫（State Intellectual Property Office, SIPO），用以找出於這些技術領域中領先的中國企業，並對其研發活動及其策略行為加以分析。

## 貳、光熱技術技術佈局

### 一、光熱技術美國專利資料庫（USPTO）分析

本研究在 USPTO 專利庫，於 description 欄目，以「solar thermal」為關鍵字，找到 1,024 個專利，剔除其中 Photovoltaic Device 38 個，剩餘 986 個專利，查詢發現 Donnelly 的專利數量頗多，但是汽車玻璃製造，剔除 28 個，剩餘 958 個專利，進行分析。

圖 1 顯示專利數量自 2008 年後逐年上升，2013 年截至 7 月達到 109，可能超越 2012 年，顯示這個技術領域尚處於成長趨勢。

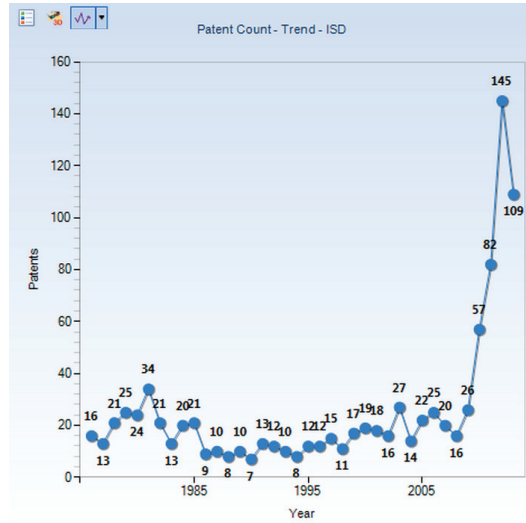


圖 1 專利數量趨勢圖

(以公告日計算，逐年。圖來源於 iptech 專利軟體。)

圖 2 將太陽能專利技術以群集相關的方式做分析，分析結果得到太陽熱能 (235)、太陽能集熱器 (180)，太陽能輻射 (167)，太陽能儲存 (125) 和太陽能板 (90) 等 5 個主要的節點。以國家來看，表 1 顯示美國的專利數量遠遠高於其它國家，日本和德國居次，中國只有 3 個，而台灣有 6 項。

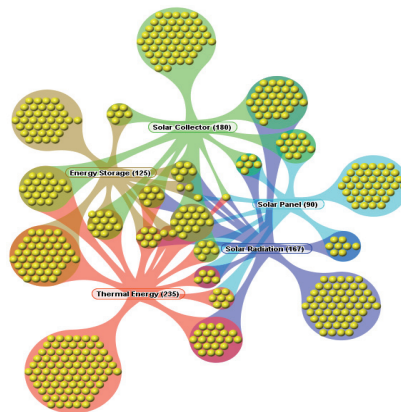


圖 2 技術集群圖 (圖來源於 iptech 專利軟體。)

表 1 重要國家專利數量（表來源於 iptech 專利軟體。）

Rank	Country	Patents	Company
1	US	742	454
2	JP	40	32
3	DE	40	30
4	CA	20	18
5	CH	19	13
6	IL	19	15
7	FR	13	8
8	TW	6	6
9	CN	3	3

表 2 整理各公司研發能力詳細資料。以專利授權人來看，由 The United States of America as represented by different departments 代表美國政府各公部門、軍方等，擁有最多項專利，波音公司（Boeing）和通用電氣（GE）分居二、三名。可以預測的是並無中國公司在領先名單內。

表 2 公司研發能力詳細資料表（表來源於 iptech 專利軟體。）

Company	Patents	Activity Year	Inventor Count	Patent Age
The United States of America as represented by different departments	40	21	80	26
The Boeing Company	16	11	23	7
General Electric Company	11	6	33	6
Sandia Corporation	10	9	17	6
Lightsail Energy Inc.	14	3	8	1
Exxon Research & Engineering Co.	9	5	8	29
Plasma Physics Corp.	8	7	1	22
Solaria Corporation	7	4	7	2
McAlister Technologies, LLC	8	1	3	1

平均專利年齡為各專利權年齡總和除以專利件數所得之值。以美國專利權年限 20 年為例，若技術之平均專利年齡愈短，表示此公司的技術受專利權保護時間愈長，享有較長期之技術獨佔性優勢。

The United States of America as represented by different departments 是美國政府的代表，其中有能源部門、空軍等，擁有了多項專利，從 1976 年的 Solar energy trap 開始，直至最近 5 年擁有 4 項專利。雖然專利的保護期只有 20 年，但是說明美國從 1976 年開始就積累光熱技術的基礎。Boeing 從 2001 年起，幾乎每年都有關於光熱的專利，最近 5 年 4 項專利。Lightsail Energy 的 14 項專利都很新，是自 2011 年以來公告的。McAlister 的 8 項則都是 2012 年公告。GE 的 11 項專利中，有 9 項專利是最近 5 年核定的。Sandia 的 5 項專利是在最新 5 年。Solaria 的也相對較新，最舊的是 2008 年的 1 項專利。

而 Exxon 的專利大多是 1983 年前，只有一項專利比較新，2013 年公告的 Integrated solar thermal and nuclear enabled water purification and hydrocarbon refining processes. Plasma 最新的專利在 2001 年公告，即其專利都比較老舊了。

由此可見，Lightsail Energy、McAlister、GE 和 Sandia 這 4 家公司可能擁有比較長期的專利獨佔優勢。

表 3 為個別公司專利引證率分析表。引證率值是指公司專利被引用的總次數，除以該公司之專利件數的比值；表示公司之專利每一件產出平均被引用之次數，以衡量各競爭公司之專利產出之品質。引證率愈高的公司，表示該公司產出之專利平均被引用次數愈多，顯示專利品質愈高。一般評量先進公司之技術研發能力除可依專利數量多寡衡量外，引證率也是技術能力重要參考指標。利用引證率衡量公司之技術研發能力是屬於「質」的衡量指標，而專利產出數量則是「量」的衡量指標。可以看到 Boeing 和美國政府代表的專利引證率高於 1，專利品質高於其它專利權人。

表 3 公司別引證率分析表（表來源於 iptech 專利軟體。）

SN	Applicant	Self	Other	Total	Patent	Other Reference	Citing Rate
1	McAlister Technologies, LLC	0	1	1	1	11	0.125
2	General Electric Company	0	3	3	3	3	0.272
3	Solaria Corporation	0	4	4	4	16	0.571
4	Exxon Research & Engr. Co.	0	5	5	4	1	0.555
5	Plasma Physics Corp.	5	0	5	2	5	0.625
6	Sandia Corporation	2	4	6	6	2	0.6
7	Lightsail Energy Inc.	8	0	8	5	10	0.571
8	The Boeing Company	0	23	23	15	24	1.437
9	The United States of America as represented by different departments	5	44	49	46	21	1.225
Average		2.22	9.33	11.55	9.55	10.33	0.66

圖 3 則顯示 9 位發明者都來自同一家公司，Lightsail Energy Inc.，說明這個公司的研發團隊比較穩定，而且共用研發成果。前面也談到 Lightsail Energy 的 14 項專利都很新，都是自 2011 年以來公告的，公司在光熱專業非常有潛力，該公司所研發的是壓縮空氣，存儲熱能，釋放熱能的技術。

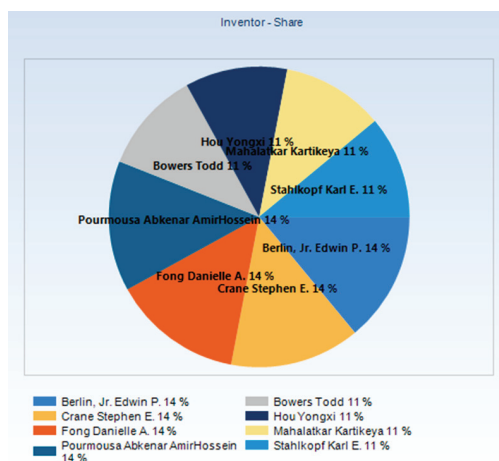


圖 3 光熱技術前 9 位發明者比例（圖來源於 iptech 專利軟體。）



深入分析專利，可以判斷哪些專利是引用次數高、影響力高的，也可以找到技術壁壘所在。圖 4 為分類專利的專利引用（IPC）前 5 名分析圖。

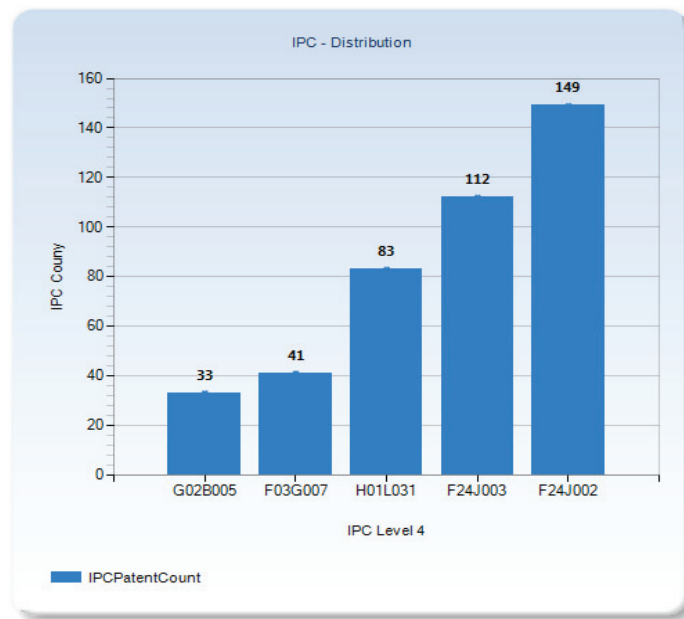


圖 4 IPC 專利分類前 5 名分析圖（圖來源於 iptech 專利軟體。）

F24J 為首，其中 002 指太陽熱之利用，例如太陽能集熱器；003 則為其它非燃燒熱之產生或利用；H01L031，為對紅外輻射、可見光、較短波長之電磁輻射，或微粒輻射（corpuscular radiation）敏感者，且適用於將此種輻射能轉換為電能者，或適用於通過此種輻射進行電能控制之半導體裝置；製造或處理此等半導體裝置或其部件所特有的方法或裝置；此等半導體裝置之零部件；F03G007，未列入其他類之產生機械動力之機構或未列入其他類之能源利用；G02B005，除透鏡外之光學元件。這些描述都比較符合光熱技術。

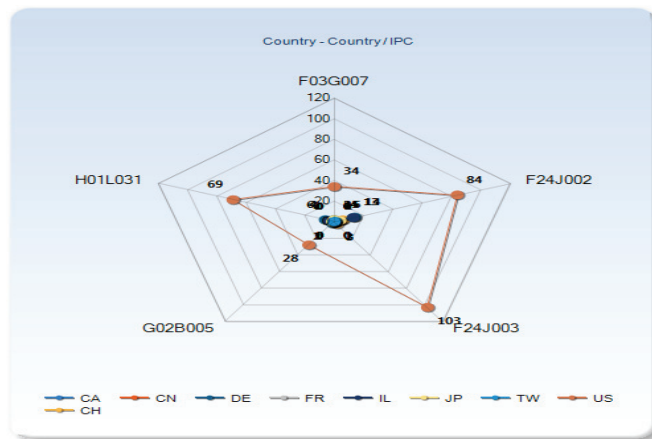


圖 5 IPC 競爭國家專利件數圖 (圖來源於 iptech 專利軟體。)

美國在幾個專利類別都具備較深厚的技術積累，其次為德國、日本。

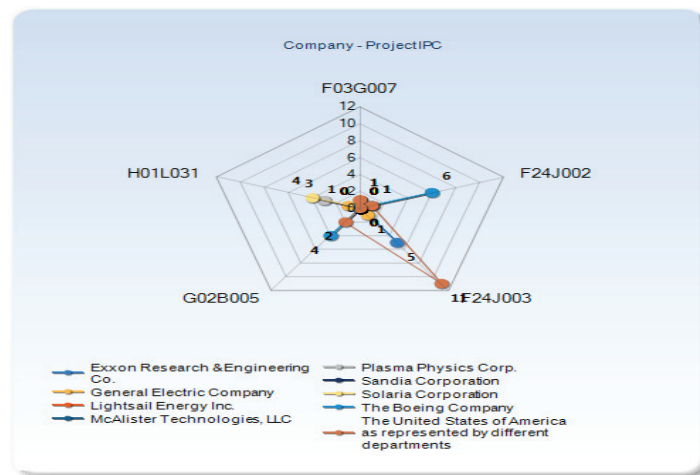


圖 6 IPC 競爭專利權人專利件數圖 (圖來源於 iptech 專利軟體。)

選擇前 5 名的專利權人，如圖 7，可以看出光熱技術的主要 IPC 的專利權人所掌握專利的分佈情況。

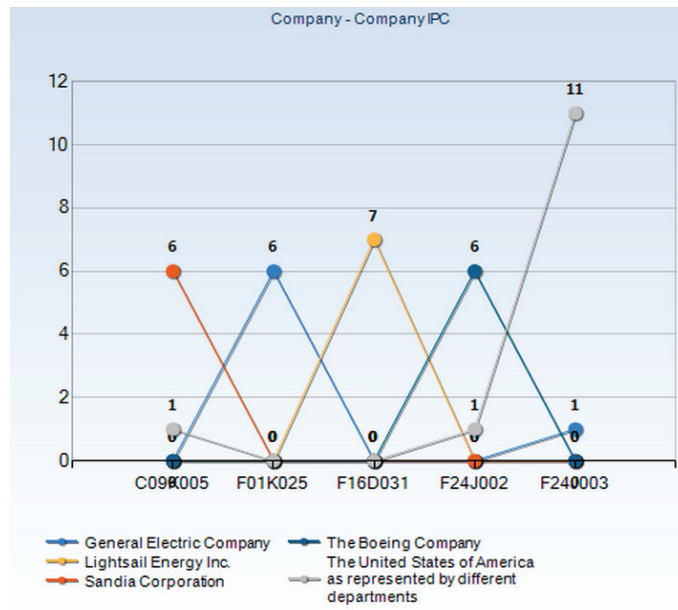


圖 7 IPC 競爭專利權人專利件數圖（前 5 名）  
（圖來源於 iptech 專利軟體。）

## 二、光熱技術中國專利資料庫（SIPO）分析

以光熱為摘要中的關鍵字，查詢 SIPO（中國專利庫）得到 1,445 個專利，刪除其中 IPC 為 A 類——農作物方面的培育 50 項，醫藥器材類 65 項；B 類中大米精選光熱分離法 1 項；關於紅麴紅色素 5 項，光熱敏中關於顯影、醫療器材等 69 項，螢光材料中藥物反應 3 項，催化反應 12 項；剩餘 1,324 項。表 4 顯示中國的專利數量大幅領先，有 1,092 件，第二名的日本僅有 75 件，台灣則有 6 件。

表 5 進一步分析公司研發能力詳細資料，發現前五名中有三家民間企業，兩家研究單位。這三家民間企業依專利件數次序分別為：西安博昱新能源有限公司，北京智慧劍科技發展有限責任公司，和江蘇太陽寶新能源有限公司。

表 4 重要國 / 地區專利件數詳細資料  
(表來源於 iptech 專利軟體。)

排名	國家 / 地區	專利件數	專利權人
1	CN	1,092	696
2	JP	75	37
3	US	41	24
4	KR	19	5
5	TW	6	5

表 5 公司研發能力詳細資料表 (表來源於 iptech 專利軟體。)

公 司 名 稱	專 利 件 數	活 動 年 期	發 明 人 數	平均專利年齡
西安博昱新能源有限公司	24	1	8	0
北京智慧劍科技發展有限責任公司	21	1	1	3
中國科學院上海光學精密機械研究所	17	10	42	7
江蘇太陽寶新能源有限公司	16	2	10	1
北京化工大學	14	5	25	5

針對這些在光伏熱術研發有成的大陸民間企業，進一步的相關資料搜尋如下。

#### (一) 西安博昱新能源有限公司

該公司在光熱和光伏上都有專利佈局，總部位於西安市高新技術產業開發區，是一家由數名留學歸國人員和國內大型科研院所的高級技術人才組建的高新技術企業，並與日本及新加坡一些公司建立緊密的技術和市場合作關係，聯合研製設計大功率 LED 系列照明產品。( <http://www.boyuled.com/about.asp?ChannelID=4> )

## (二) 北京智慧劍公司

持有人李建民擁有多項專利。北京智慧劍是一家致力於新能源研發、生產、銷售於一體的高新科技公司，公司核心技術人員專注於太陽能熱利用領域十年以上的研究，擁有中國太陽能熱利用領域多項核心專利技術，擁有節能減排領域二百多項專利，公司是中國「中高溫太陽能熱利用」領域領軍企業。

該公司最早開展新能源工廠化農業的研究，並形成相關的專利技術體系，目前在山西、山東、北京開展了新能源工廠化農業示範專案；深入研究太陽能利用和可再生能源，逐步實現可再生能源產業化和規模化發展。（<http://detail.cn.china.cn/company/wisword.html>）

## (三) 江蘇太陽寶新能源有限公司

江蘇太陽寶新能源有限公司是一家專業從事太陽能研究、開發和利用並集科、工、貿於一體的高科技民營企業，公司創建於 1998 年，產品以「太陽寶」商標註冊，占地面積 60,000 m<sup>2</sup>，建築面積 35,000 m<sup>2</sup>，總資產達 7,000 餘萬元。公司擁有先進的流水線生產設備，具備年產 50 萬台太陽能熱水器的生產能力。（<http://www.csolar.cn/cn/sunbao/>）

圖 8 顯示不同技術集群的中國專利分佈。以 F24J 為首，其中 002 指太陽熱之利用，例如太陽能集熱器，之數量最多，這一部分與美國專利庫相同。不同於美國以 003（非燃燒熱之產生或利用技術）為次，中國專利數以 H01L031，（為對紅外輻射、可見光、較短波長之電磁輻射，或微粒輻射（corpuscular radiation）敏感者，且適用於將此種輻射能轉換為電能者，或適用於通過此種輻射進行電能控制之半導體裝置；製造或處理此等半導體裝置或其部件所特有的方法或裝置；此等半導體裝置之零部件）數量為第二。

圖 9 再以公司別為對象分析，顯示北京智慧劍公司在 F24J002、H02N006、和 H01L031 技術群集上領先其他公司，因此，該公司應是研究的重點公司。

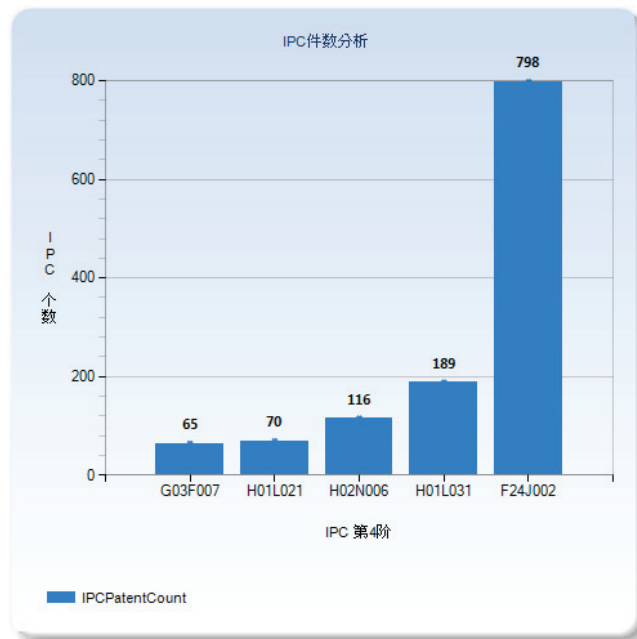


圖 8 主要 IPC 圖 (SIPO) (圖來源於 iptech 專利軟體。)

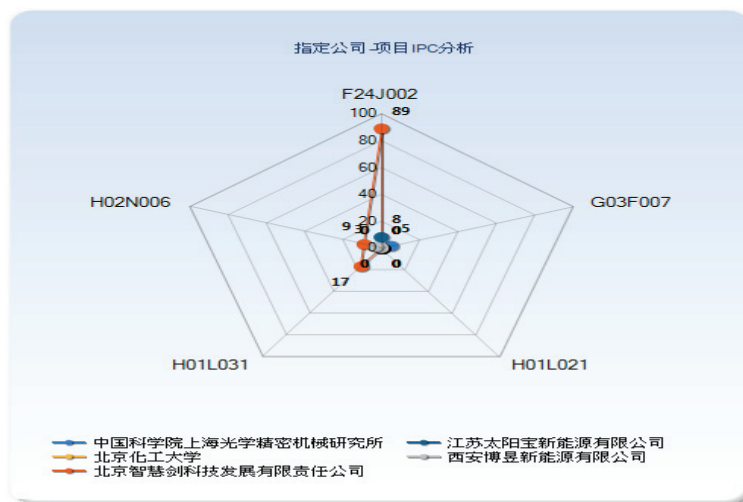


圖 9 IPC 競爭專利權人專利件數圖 (圖來源於 iptech 專利軟體。)

## 參、光伏技術專利分析

### 一、光伏技術美國專利資料庫（USPTO）分析

同樣，在 USPTO Issued 專利庫的 description 欄目，以「Photovoltaics」為關鍵字，找到 1,484 個專利，分類查詢後，初步認為都相關，以此進行分析。



圖 10 光伏專利類別圖（圖來源於 iptech 專利軟體。）

圖 11 顯示，光伏專利數目自 2005 年起，逐年上升。預計 2013 年超越 2012 年數量。

圖 12 為光伏技術專利集群圖，其中以半導體（242）為最重要的光伏組成部件，薄膜（222），電子設備（166），（光伏組）組合（133），以及能源生成（130）為主。

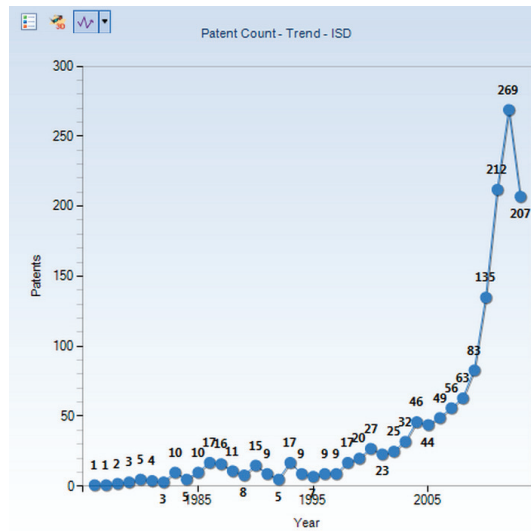


圖 11 光伏專利數量趨勢圖  
(以公告日計算，逐年。圖源於 iptech 專利軟體。)

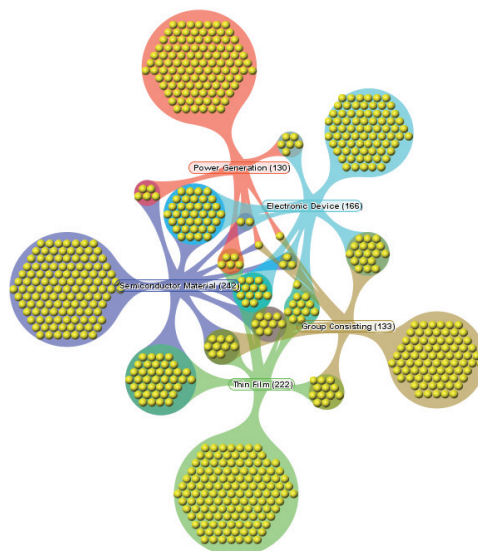


圖 12 光伏技術專利集群圖  
(圖來源於 iptech 專利軟體。)



表 6 顯示美國依然獨佔鰲頭，其次德國、日本，這個排列與光熱技術一致。臺灣表現不俗，擁有 17 項專利。

表 7 整合了重要公司專利件數及詳細資料，以專利數量多寡排序。其中，Nanosys, Inc., 有些雖是奈米技術，但查詢名稱後發現似乎還是光伏相關，先行保留。The Unites States of America as represented by different departments 毫無疑問，是最早開始研究光伏技術的（1978 年第 1 個光伏專利授權），然後是 Massachusetts Institute of Technology（1983 年第 1 個光伏專利授權），都隸屬美國。

表 6 重要國專利件數詳細資料（表來源於 iptech 專利軟體。）

Rank	Country	Patents	Company
1	US	1172	467
2	DE	171	63
3	JP	21	14
4	TW	17	8
5	CA	16	11
6	FR	15	9
7	CH（瑞士）	10	8
8	CN	4	6

表 7 重要公司專利件數詳細資料（表來源於 iptech 專利軟體。）

Company	Patents	Activity Year	Inventor Count	Patent Age
The Unites States of America as represented by different departments	40	24	90	12
Xerox Corporation	35	9	33	3
Merck Patent Gesellschaft mit	34	11	41	5
BASF Aktiengesellschaft	28	7	69	2
Schott Solar AG	27	12	47	6
InVisage Technologies, Inc.	25	4	15	1
Massachusetts Institute of Technology	23	12	50	11
Nanosys, Inc.	22	8	28	5

表 8 為以公司為分析單元的專利引證率，其中可以看出個別公司專利的相對潛力；亦即引證率高者，相對的，其公司的專利的應用價值也高。

表 9 為主要發明人之相關資料。其中可以看出 Facchetti Antonio 是在本領域中很活躍的發明人，而且替不同的組織和公司服務。另外，有些為華人名子，但為外國企業服務。

圖 13 為 IPC 專利分類分析圖，其中以 H01L 為主，031 最多，是對紅外輻射、可見光、較短波長之電磁輻射，或微粒輻射（corpuscular radiation）敏感者，且適用於將此種輻射能轉換為電能者，或適用於通過此種輻射進行電能控制之半導體裝置；製造或處理此等半導體裝置或其部件所特有的方法或裝置；此等半導體裝置之零部件。021 是適用於製造或處理半導體或固體裝置或部件之方法或設備。H01L029 是適用於整流、放大、振盪、或切換，或電容器，或電阻器的半導體裝置，其至少有一個電位能障或表面能障，例如 PN 接合空乏層或載子集聚層；半導體或其電極之零部件。C03C003 是玻璃組成，即二氧化矽，是光伏的重要基礎材料之一。H01B001 是按導電材料特性區分之導體或導電物體；用作導體之材料選擇。

表 8 公司別引證率分析表（表來源於 iptech 專利軟體。）

SN	Applicant	Self-citings	Others Citings	Total Citings	Patent Citings	Other References	Tech independence	Citing Rate
1	BASF Akitengesellschaft	4	0	4	4	9	1	0.142
2	Massachusetts Institute of Technology	8	1	9	7	9	0.888	0.391
3	Xerox Corporation	26	0	26	18	26	1	0.742
4	Schott Solar AG	22	5	27	11	23	0.814	1
5	The Unites States of America as represented by different departments	12	37	49	38	21	0.244	1.225
6	Merck Patent Gesellschaft mit	19	31	50	20	20	0.38	1.470
7	Nanosys, Inc.	35	61	96	65	41	0.364	4.363
8	InVisage Technologiyies, Inc.	105	0	105	21	129	1	4.2
	Average	28.87	16.87	45.75	23	34.75	0.711	1.692

表 9 發明人之相關資料 (表來源於 iptech 專利軟體。)

Inventor	Company	Patents
Facchetti Antonio	BASF Aktiengesellschaft	3
Facchetti Antonio	Northwestern University	7
Facchetti Antonio	Polyera Corporation	9
Heeney; Martin	Merck Patent Gesellschaft mit	28
Li; Yuning (中文名, 應該是華人, 但不屬於華人公司)	Xerox Corporation	20
McCulloch; Iain	Merck Patent Gesellschaft mit	17
Moslehi; Mehrdad	CVC Products, Inc.	1
Moslehi; Mehrdad	Solexel, Inc.	17
Sargent Edward Hartley	InVisage Technologies, Inc.	24
Sargent Edward Hartley	Sargent; Edward	1
Shkunov; Maxim	Merck Patent Gesellschaft mit	15
Tierney; Steven	Merck Patent Gesellschaft mit	22
Wu Yiliang (中文名, 應該是華人, 但不屬於華人公司)	Xerox Corporation	10
Yu; Changjun (中文名, 應該是華人, 但不屬於華人公司)	Clinical Micro Sensors, Inc.	10

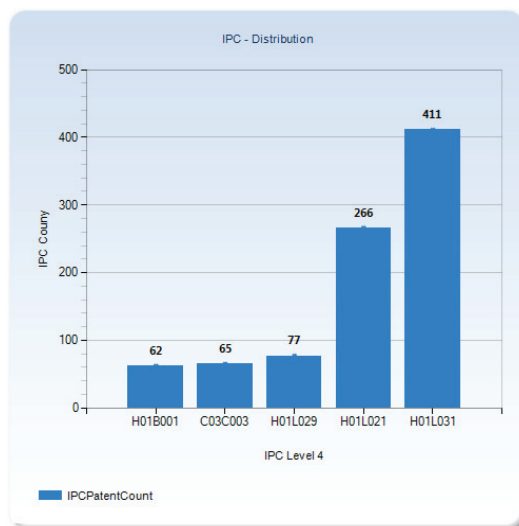


圖 13 IPC 專利分類分析圖 (圖來源於 iptech 專利軟體。)

圖 14 和 15 分析主要的競爭國家專利的件數，以及在這個技術類別下子領域的分布圖。圖 16 更將技術類別下子領域的分布分析至個別公司。

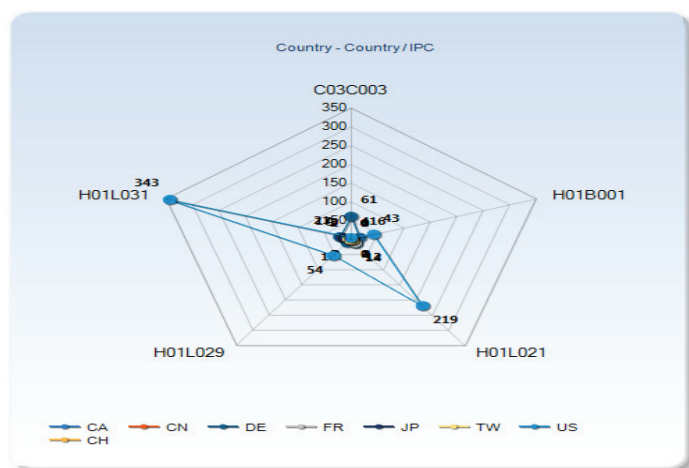


圖 14 IPC 競爭國家專利件數圖（圖來源於 iptech 專利軟體。）

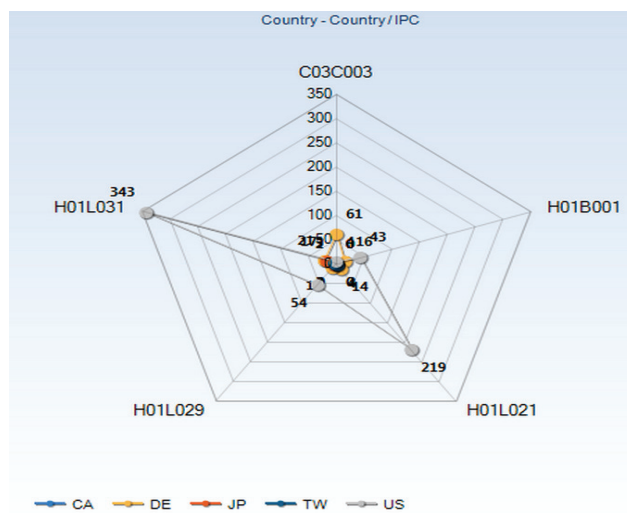


圖 15 主要 IPC 競爭國家專利件數圖（前 5 名）  
（圖源於 iptech 專利軟體。）



表 10 整合了中國專利料庫中重要國或地區專利件數詳細資料。其中中國企業的專利數量大幅領先，美國居次，而台灣僅有 4 件。

表 10 重要國 / 地區專利件數詳細資料  
(表來源於 iptech 專利軟體。)

國家 / 地區	專利件數	申請權人數	發明人數
CN	5,338	2,348	9,145
US	603	221	1,259
DE	127	64	353
FR	74	47	168
HK	54	12	60
TW	4	4	9
總計	6,200	2,696	10,994

再以研發能力分析，表 11 顯示美國通用電氣的專利能力為最高，東南大學次之，其餘為大陸民間企業。

表 11 中國專利資料庫公司研發能力表 (表來源於 iptech 專利軟體。)

申請權人	專利件數	他人引證次數	自我引證次數	發明人數	所屬國數	平均專利年齡	活動年期	相對研發能力
通用電氣公司	76	0	0	153	1	2	8	100%
東南大學	57	0	0	123	1	2	8	78%
無錫同春新能源科技有限公司	113	0	0	2	1	1	4	72%
常州天合光能有限公司	58	0	0	63	1	2	7	58%
昆山市聖光新能源科技有限公司	84	0	0	1	1	0	1	53%
徐寶安	61	0	0	1	1	4	6	40%
西安博昱新能源有限公司	47	0	0	12	1	0	1	34%
北京環能海臣科技有限公司	49	0	0	1	1	4	3	32%

針對這些在光伏技術研發有成的大陸民間企業，進一步的相關資料搜尋，結果如下：

#### (一) 無錫同春新能源科技有限公司

無錫同春新能源科技有限公司是一家經國家相關部門批准註冊的環保企業，主營與太陽能光伏技術相關的專利，公司位於中國江蘇無錫市江蘇省無錫市新區長江路 7 號科技創業園。與多家新能源相關企業建立了長期的合作關係。（中國太陽能製造網，<http://co.tyn888.com/126387/aboutus.html>）

#### (二) 常州天合光能有限公司

天合光能有限公司（TSL）是一家全球領先的光伏元件、系統解決方案及服務供應商，其創立於 1997 年，是中國最早的光伏系統集成商之一，天合光能致力於技術創新、提高產品品質、垂直整合以及宣導環境保護等，並與全世界的安裝商、分銷商、公用事業及專案開發商進行了密切合作。（公司網站，<http://www.trinasolar.com/cn/>）

#### (三) 昆山市聖光新能源科技有限公司

聖光新能源科技有限公司位於昆山市高新區（國家級科技企業孵化基地 / 昆山高新海外人員創新創業基地），公司以「開發綠色能源，宣導生態世界」為使命，致力於研發並生產具有最新科技含量的各類太陽能應用產品，光機電一體化，光伏光電等產品。（<http://www.ksren.com/company/company.php?comid=413349>）

#### (四) 徐寶安

北京環能海臣科技有限公司總經理。

#### (五) 北京環能海臣科技有限公司

北京環能海臣科技有限公司是一家專業從事節能減排、節水、海水淡化、

環境治理、新能源、新農業等方面技術研發的民營科技型公司。公司自主研發的專利技術涉及諸多關鍵技術領域，海水淡化、汙水處理、湖泊富營養水處理、農業新型大棚、秸稈利用、荒漠化治理、多功能空調器、中央空調鍋爐、電廠節能節水環保技術、無二惡英垃圾發電技術、高效多功能太陽熱水器、多效太陽能海水淡化技術、太陽能暖通空調、太陽能光電熱轉化裝置與建築一體化、太陽能保溫發電集熱建築模組、鍋爐煙氣除塵脫硫提碳、溫差發電、利用大壩調節氣候、電廠節能節水等，多屬環保、節能、節水、新能源應用、水處理、即熱式節能電熱水器、蓄能冷藏空調機領域；掌握了一些擁有自主智慧財產權的高新技術成果。（北京環能海臣科技有限公司網站：<http://www.hikeen.com/aboutus.asp>）

再從圖 18 各個技術集群分類的專利數，以及圖 19 個公司在這些技術的專利成就來看，北京環能海臣科技有限公司及其總經理徐寶安分別在 F24J002、H01L031 和 H02N006 等重要項目領先其他公司，顯示徐寶安和其所創的北京環能海臣科技有限公司確是在光伏技術中領先的大陸指標公司。這一點，亦在表 12 的競爭專利權人專利件數統計上得到證實。

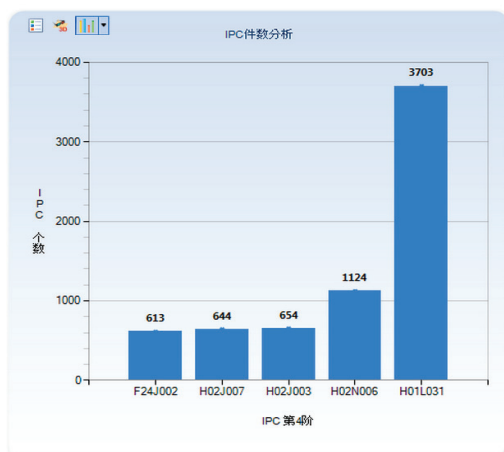


圖 18 IPC 重要專利 (SIPO)  
(圖來源於 iptech 專利軟體。)



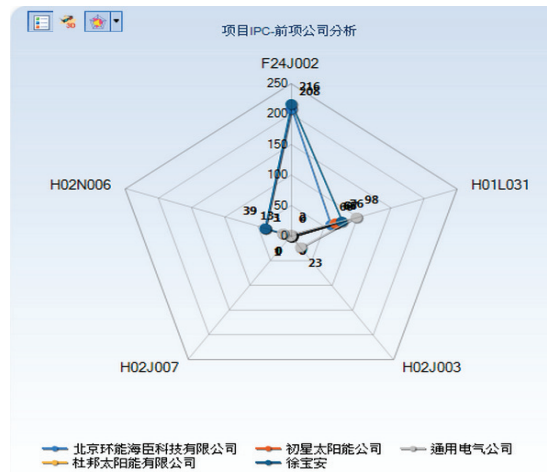


圖 19 IPC 競爭專利權人專利件數圖  
(圖來源於 iptech 專利軟體。)

表 12 IPC 競爭專利權人專利件數表 (表來源於 iptech 專利軟體。)

專利權人	F24J002	H01L031	H02J003	H02J007	H02N006	總計
北京環能海臣	208	60	0	0	39	307
杜邦太陽能	0	66	0	1	3	70
初星太陽能	0	67	0	0	1	68
徐寶安	216	75	0	0	39	331
通用電氣	2	98	23	1	13	137
總計	426	367	23	2	95	913

其中徐寶安和環海能臣在 F24J002 上擁有多項專利，由於一個專利可能有多個 IPC 號，這樣可能出現在表 12 中統計的屬於某個專利權人的專利數量多於其它表格所示。

## 肆、中國重點新興產業的企業研發策略

本研究旨在以專利探索得到的研究結果，針對重點企業的研發策略，包含其投資決策和研發活動定位等做系統性的研究。本研究聚焦於太陽能技術研發，針對美國和中國的專利資料庫進行系統性的檢索和分析，目的在探討中國於太陽能技術方面與先進國家間的相對位置。另外，經由對專利所有權人的資料分析，可以歸納出先進國家及中國的技術領先公司。

研究發現，不管是光熱還是光伏技術，美國是處於大幅領先的位置，其次是德國和日本。台灣在光伏技術上表現不錯，排名第四，大陸則相對落後。專利授權對象除了大型公司，如通用電氣（GE），學術單位如麻省理工學院（MIT），和美國軍方代表（The United States of America as represented by different departments）均處於領先位置。

中國專利資料庫檢索結果，除通用電氣外，沒有外國公司名列前茅。進一步分析，擁有大量專利的中國公司，幾乎全是地區性公司，顯示中國目前對專利和智財權的政策尚未趨成熟。在此情況下，中國企業投入創新研發的動機並不強烈，因此模仿產品的商業行為應會持續。另外，專利侵權行為，牽涉到執法的程序和正當性，大陸政治體系的法治成熟度亦成為影響企業投資研發的動機和策略行為。並且，中國的專利權法看起來嚴格，執行卻比較鬆散，不利於創新保護，也阻礙了創新的腳步。

然而，即使法治成熟度及產業市場文化不利於創新研發投資，本研究亦發現在光熱及光伏技術上積極研發的領導公司。但是，受限於這些公司為省級或地區性公司，公開資料並不多，甚至連有公司自有網站的亦不多。即使這樣，我們亦可以從有限的資料上推論，大陸的光能產業可以廣泛的應用在農業、海洋漁業，生態與環境等民生議題上。不同於台灣的太陽能產業為出口市場，且產品局限於太陽能發電，進而限制了研發創新的多元化，大陸的多元內需市場提供了應有的研發動機及潛在獲利回報。

中國政府對於新能源發展非常支持，例如僅 2010 年，國家科技部 863

計畫對於先進能源技術領域大型光伏（並網、微網）系統設計集成技術研究示範及裝備研製科研項目撥款人民幣 2 億 5 千萬，對於先進能源技術領域大型光伏撥款人民幣 1 億 5 千萬。如果中國在十二五新興產業政策的推動下，能同步加速法治及市場機制的成熟度，從而鼓勵民間公司創新研發，中國在技術發展和降低與先進國家間的落差是可能實現的。

### [參考文獻]

- 曹默（2012），「光伏行業瀕臨全面潰敗 中國企業自救」，《高工新產業》，2012 年 11 月 17 日。網址：<http://www.xinchanye.cn/asdisp2-65b095fb-49212-.html>
- 「薄膜與晶矽誰唱主角？光熱是否會替代光伏？」，新華社，2012 年 4 月 10 日。網址：<http://big5.beinet.net.cn/topic/dtjj/xnycy/201204/t2558579.htm>
- 「尚德大潰敗 銀行狂追債」，OFweek 太陽能光伏網，2013 年 3 月 28 日。網址：<http://solar.ofweek.com/2013-03/ART-260006-8440-28674289.html>
- 徐秋穎（2012），「發明大王徐寶安苦澀人生 20 年」，《民主與法制時報》，2012 年 3 月 19 日。網址：[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_504fe6a10101213i.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_504fe6a10101213i.html)

— |

| —

— |

| —

# 中國大陸企業 在海外的技術標準策略

陳信宏\*、歐宜佩\*\*

## 壹、中國推動自主技術標準國際化的背景

隨著全球經濟環境之改變，尤其是中國大陸加入 WTO 後，為實現對外開放承諾以便於與國際接軌，面對著接踵而來的市場開放壓力，不僅讓政府喪失原有的產業政策工具，同時也讓企業在貿易保護主義工具減少的情況下，面臨外國企業激烈的競爭。故此，加入 WTO 後，標準化議題也逐漸成為中國大陸產業政策的核心一環。因為標準是符合 WTO 條款協議的一項可行產業政策，而且歐、美等先進國家也常常運用標準戰略，有意無意壓縮其他國家的產業發展空間。對於中國大陸來說，伴隨著市場環境之開放，本身的標準體系也受到國際化之挑戰。故在多方因素驅使下，中國大陸開始積極專注於標準制定議題。

經過多年的努力，中國大陸政府積極地運用追趕與選擇性的爭奪策略，以因應國際標準競賽，爭取在國際標準舞台嶄露頭角的機會，逐步地將自主技術的標準推向為國際標準，特別是在通訊領域，例如 TD-SCDMA（第三代行動通訊標準）、TD-LTE（第四代行動通訊標準）、AVS（數位影音編

---

\* 中華經濟研究院國際經濟研究所所長兼研究員

\*\* 中華經濟研究院國際經濟研究所輔佐研究員

碼技術標準)、EVD(高密度光碟系統標準)、RFID(無線射頻識別技術標準)和閃聯(數位家庭影音編碼標準)等,均已經受到國際標準組織的認可,成為國際標準。

相對於先進國家的市場驅動模式,標準的產生是經過市場力量淬選出來的。換言之,過往個別廠商標準或是國家標準能夠在全球競爭中脫穎而出成為國際標準,甚至成為全球標準,很大的關鍵在於這些標準都是經過標準產業化階段,以及標準商業化擴散,方能產生其標準效益,進而作為先進國家企業搶占全球產業/市場的重要工具。反觀中國大陸的發展路徑,依循著後進國家的國際標準發展策略,搭配本身技術能耐的提升、國內市場規模引力,以及政府推動的力量,逐步在國際標準舞台上取得漂亮成績單。然而,不禁要問的是,中國大陸在這樣的模式下取得國際標準,就可以成為全球標準,可讓中國大陸企業運用標準工具在全球產業競爭中脫穎而出嗎?或是可以成功地運用標準工具發展具有全球競爭力的產業嗎?換言之,要檢視中國大陸的國際標準發展戰略是否有效,不僅於探討其在國際標準組織的作為以及國內市場的標準推動情況,更為重要的是要看中國的國際標準是否可走出國門,到海外進行佈局,為全球所接納。

在此背景下,本研究聚焦於探討中國大陸國際標準活動參與及企業海外技術標準佈局之間的關係,包括海外佈局模式與啟動時間,以及其與國際標準參與的對應關係,藉以了解海外佈局是否可強化國際標準制定與相關效益。在分析方法方面,首先,從總體面出發,了解中國大陸政府如何因應參與國際標準的經驗,逐步調整推動做法,尤其是強調鼓勵企業將技術標準在海外推廣。其次,採用個案探討的方式進行,瞭解海外佈局與國際標準參與之間的時程與互動關係,在個案領域選擇上,主要是運用多項政策文件的進行比對,篩選出中國大陸未來聚焦推動的領域作為觀察對象,研究個案有四個,包括數位電視(DTMB, Digital Terrestrial Multimedia Broadcast)、智慧電網(Smart Grid)、高鐵(或稱為軌道交通領域)以及第四代行動通訊(TD-LTE, Time Division Long Term Evolution)。研究結果發現,在推動國際標準之前,提高本身技術能耐與完善產業鏈佈局,可對國際標準制定活動的參與有正面

加分效果，同時也提供企業正面能量能夠將技術標準推廣到海外。在海外佈局模式方面，隨著領域有所差異，但大體上來說，已逐漸從政府之間的合作或是境外工程項目的產品輸出，轉變為具自主選擇的海外投資或是研發中心的設立。另外，海外佈局的技術標準領域，可能與國際標準制定的領域有一定的重疊性存在，反映出在中國大陸技術能耐的提升之前提下，隨著海外佈局經驗累積，可強化其在國際標準舞台上的表現，同時也能夠有助於中國大陸將產業推展網國際化發展，提高中國大陸產業在全球的競爭力。

## 貳、中國大陸推動國際標準之文獻探討 與近期推動政策作為

相關研究文獻認為中國大陸已成為國際標準制定活動的新參與者，其發展目標是推動自主技術成為區域或國際標準，甚至企圖成為新領域標準的制定者，特別是在通訊標準領域，例如在第三代行動通訊（TD-SCDMA），中國大陸花了相當多的努力，進入 ITU 組織，且變成世界標準之一；在第四代行動通訊（TD-LTE），中國大陸已經能夠真正進入在主導部分世界行動通訊；在第五代行動通訊，中國大陸更積極在初期階段就投入，未來對於世界標準的主導程度是相當受到關注的。另外，這些研究均發現中國大陸將自主技術推往國際標準化發展的動機，除國家安全之外，很大一部分是源自於經濟考量，包括規避專利授權費、克服非關稅技術貿易障礙、遏制國外企業的壟斷、強化全球競爭力等等層面（Suttmeier, Yao and Tan, 2006; Zhan and Liu, 2010; Zhan and Tan, 2010）。

相對於先進國家的市場驅動模式，中國大陸採用政府主導模式。<sup>1</sup> 在整

---

<sup>1</sup> 相關文獻大致可分為兩類，一是從制度分析（Institutional Analysis）或監管制度（Regulatory Framework）思維出發，探討政府如何引導與主導標準制定，以及影響標準規格的設定（Jho, 2007; Kshetri, Palvia and Dai, 2011; Xia, 2011 & 2012; Suttmeier, Yao and Tan, 2006）。另一是從行動者網絡理論（Actor Network Theory）角度進行論證，後進國家推動自主技術國際化的過程中，不同利益關係的國內外參與彼此之間的

體發展策略上，政府是標準的關鍵行動者，積極規劃標準與相關創新策略，以設計將自主標準推至全球標準階段性作法。在標準制定中，往往涉及到不同利益關係的參與者，很多時候面對的是來自於先進國家的企業，在技術能力與標準制定參與的經驗往往優於中國大陸的企業，因此，政府的協助與支持成為中國大陸企業參與國際標準的重要後盾。其次，技術創新能耐的提升是驅動自主技術成為國際標準的重要關鍵因素，例如，中國大陸在許多的政策文件，例如〈中長期科技發展規劃〉、〈標準化發展十二五規劃〉、〈十二五技術標準發展專項規劃等〉均強調科技發展政策對於技術標準的支持。中國大陸的國際技術標準發展路徑也依循著 Choung et al., (2011) 所提出的後進國家國際標準發展策略，初期階段是依循現有標準的採用者，隨著技術能量的強化，逐漸轉變為相容性標準的提出者，主是依循現有的標準基礎，建構一套嵌入自主技術能量的新系統，使得自主技術能夠與既存標準體系的技術相容，之後，隨著參與標準的經驗累積與自主技術能量的提升時，而有能力提出自主的獨立標準。

經過多年的投入與努力，中國大陸的標準發展在國內受到廣泛關注，而它在國際標準組織的活動將會對未來某些產業技術領域的創新產生重要的影響，例如在第四代行動通訊領域，目前已經有部分國家採納，也積極誘發各國企業投入 TDD-LTE 技術與終端產品的研發，或是發展與 FDD-LTE 或相關 4G 系統相容的技術體系。雖然，中國大陸早就成為國際標準組織的成員，但在這些機構中的積極活動則是近幾年的事情。然而，迄今為止，其對全球範圍的影響還止於猜想階段。主要可能是導因於其對國際標準界的潛規則不熟悉及語言障礙、缺乏高價值的專利技術，以便與競爭及合作夥伴談判。

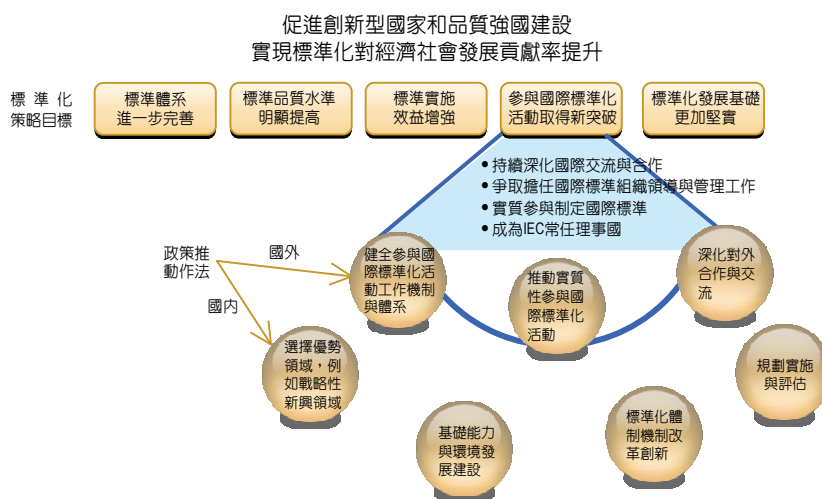
惟，中國大陸透過標準國際合作，另闢蹊徑參與國際標準制定的程度之深，對發展中國家來說，卻幾乎是史無前例的。這反映了中國大陸科技實力的深度和廣度及其將技術研究與商業發展相聯繫的努力。事實上，中國大陸

---

互動關係，如何進行協商、互動與調解 (Lee and Oh, 2006; Gao, 2007; Kwak, Lee and Fomin, 2011)。



在《標準化事業發展十二五規劃》中，即訴求要促進创新型國家和品質強國建設，進一步實現標準化對經濟社會發展貢獻率的提升。其中，戰略目標明確希望能藉由參與國際標準化活動而取得新突破。不僅強調持續深化國際交流與合作，也要具體爭取擔任國際標準制定組織的領導與管理工作，以便實質參與制定國際標準、成為 IEC 常任理事國（見圖 1）。



資料來源：整理至國家標準管理委員會（2011），〈標準化事業發展十二五規劃〉。

圖 1 中國大陸的推動技術標準的作為

具體的作為包括，一是健全參與國際標準化活動工作機制與體系，主要是推動跨領域參與國際標準化活動，以及加強 ISO、IEC、國際電信聯盟 (ITU) 等標準組織的技術對口機構建設，與開展國際標準化協作平臺建設；二是推動實質性參與國際標準化活動，主要是建立與國際標準組織的合作夥伴關係，同時也針對不同國際標準組織制定參與戰略、政策和規則，期望在具市場和技術優勢領域，加強重要國際標準項目工作組建設，提出高品質的國際標準提案；三是深化對外合作與交流，主要的內容是加強承擔國際標準組織技術機構主席、秘書和工作組召集人職務，深化與貿易關係密切國家和地區的合作。

從中國大陸參與國際標準組織的情況來看，在國際標準化組織（ISO, International Organization for Standardization）方面（見表 1），雖然承擔技術委員會及分技術委員會秘書處人數的總額不及歐、美等新進國家高，但整體趨勢呈現成長，從 2000 年加入的初期的 6 人，到 2009 年則增加到 26 人。在承擔工作組召集人的人數也呈現相同趨勢，從 2000 年的 13 人，增加到 2009 年的 42 人。另外，表 2 也呈現中國大陸參與國際電工委員會（IEC, International Electrotechnical Commission）的情況，也可發現參與人數增加的趨勢。

表 1 國際標準化組織（ISO）的參與情況

排行	國家	擔任技術委員會及分技術委員會秘書處人數			擔任工作組召集人人數		
		2000 年	2005 年	2009 年	2000 年	2005 年	2009 年
1	美國	139	124	129	462	348	516
2	德國	124	126	129	360	472	400
3	法國	86	77	74	191	174	198
4	英國	111	100	73	331	339	358
5	日本	34	47	60	102	121	177
6	中國	6	9	26	13	16	42
14	韓國	-	5	14	2	13	32

資料來源：中國標準化研究院（2011）、〈國際標準化發展研究報告〉、中國標準出版社出版。

表 2 國際電工委員會（IEC）的參與情況

排行	國家	擔任技術委員會秘書人數			擔任分技術委員會召集人人數		
		2007 年	2008 年	2009 年	2007 年	2008 年	2009 年
1	美國	12	13	14	10	11	13
2	德國	16	16	17	13	15	15
3	法國	8	8	8	16	13	15
4	英國	13	12	11	9	9	8
5	日本	7	7	13	6	8	8
6	中國	3	4	4	1	1	1

資料來源：中國標準化研究院（2011）、〈國際標準化發展研究報告〉、中國標準出版社出版。

綜合上述分析，中國大陸政府積極運用追趕與選擇性的爭奪策略，以因應國際標準競賽，爭取在國際標準舞台占得一席之地，將自主技術的標準推向為國際標準。然而，相較先進國家的發展模式，透過市場力量而淬選出來的事實標準，讓個別廠商標準或國家標準能夠在全球競爭中脫穎而出成為國際標準，甚至成為全球標準，很大的關鍵在於這些標準都是經過標準產業化階段，以及標準商業化擴散，方能產生其標準效益，進而作為先進國家企業搶占全球產業 / 市場的重要工具。對於中國大陸來說，依循著後進國家的國際標準發展策略，逐步在國際標準舞台上取得漂亮成績單，不禁要問的是，中國大陸在這樣的模式下取得國際標準，就可以成為全球標準嗎？就可讓中國大陸企業或是產業運用標準工具在全球產業競爭中脫穎而出嗎？或是成功地運用標準工具發展具有全球競爭力的產業嗎？其實是不然的，從 Shapirp and Varian (1994；張美惠譯，1999 年) 的研究指出，個別廠商或國家的標準要在全球市場被篩選而出，必須要具備幾個條件，包括 (1) 掌握基礎顧客群；(2) 智慧財產權或專利的掌握；(3) 創新能力；(4) 搶佔先機；(5) 製造能力；(6) 互補產品的優勢；(7) 商譽與品牌知名度。<sup>2</sup> 以此要素檢視中國大陸的國際標準發展過程，可知雖然中國大陸政府運用國家資源與能量，以國內

<sup>2</sup> (1) 掌握基礎客戶群：消費者與市場在選擇轉換不同世代的標準時，不會因為不同世代的標準不相容，而導致新標準不被接受；(2) 智慧財產權或專利擁有：當標準實施且同時可被市場接受時，標準擁有者必須要能夠掌握標準相關的專利與智慧財產權，以確保能夠正當性的享有標準所帶來的獨佔性與排他性，進而在競爭環境中取得先機；(3) 創新能力：標準擁有者必須要有一定的創新能力，因為標準競爭是無止境的，若本身創新能力不足，則標準擁有者將無法持續維持產業標準的優勢，而在後續競爭中敗下陣來；(4) 搶佔先機：當標準擁有者已經能將標準商用化或推廣應用時，比對手更快地在市場上推出可符合消費者需求之產品，優先佔領市場，倘若能成功吸引更多消費者，則將有助於提升標準在產業間被認可成為產業標準的速度；(5) 製造能力：在開放的標準競爭中，能夠將標準產業化，同時也能夠比對手擁有更低成本的製造優勢，將有助於提高市佔率進而成為標準主導者；(6) 互補產品優勢：運用掌握越多互補性產品，可強化增加消費者的使用意願，更能獲得多數相關產業支持；(7) 商譽與品牌知名度：標準光靠品質優越仍不夠，在消費者預期心理下，若有知名品牌或是商譽加持，可強化競爭優勢。

龐大市場的引力，強化爭取其在國際標準舞台的話語權，進而取得制定國際標準活動的機會，但是，中國大陸的企業與產業要能夠借勢標準工具搶占全球市場，或是在全球市場取得佔有率，很大的關鍵還是在於中國大陸提出的國際標準是否可被全球市場接受，換句話來說，中國大陸在獲取國際標準認可後，是否具備足夠的創新、產業化及商業化能力等，將決定其提出的國際標準是否可進入到標準實施與擴散階段，進而發揮產業標準的效益。故此，要檢視中國大陸的國際標準發展戰略是否有效，不僅於探討其在國際標準組織的作為以及國內市場的標準推動情況，更為重要的是要看中國的國際標準是否可走出國門，到海外進行佈局，被全球市場採納。

相似的現象也逐漸受到關注，可從兩個方面觀察到，一是中國大陸標準化政策始終在「技術民族主義 (Techno-Natioinalism)」與「技術全球主義 (Techno-Globalism)」之間搖擺的批評 (見表 3)。<sup>3</sup> 對中國大陸政府而言，技術民族主義表現在其深信身為新崛起的經濟大國，不滿現有的國際標準制定體系。一方面基於民族榮譽感，另一方面也憂慮外國技術所有者將控制產業的核心技術，衍生經濟安全問題，而採取積極政策保護國家利益的政策。但是，也有不同意見的聲音被提出，部分的政策亦有另外一層面的考量，就是在某些標準技術落後國際時，必須要運用對外開放政策，吸納與國外跨國公司的合作與開發，以便提高標準技術開發能力。另外一個考量就是擔心被邊緣化，或是增加貿易摩擦的風險，更積極與外國企業合作、標準制定程序對外國更加開放，更重視國際規則制定和政策協調。

另外，在企業層面，企業對標準化採取實用主義的態度。企業在政府的保護傘下獲利，卻也因此無法完全擺脫政府企圖在標準化政策中展現抱負的決心。惟，企業也深知標準化成功與否取決於市場，尤其是重心在海外市場的企業，往往趨向尋求與外國互惠互利的標準戰略。中國大陸政府的政策走向若缺乏靈活與適應性，將危及企業在海外市場中勝出的機會。從政府與企

---

<sup>3</sup> 技術民族主義與技術全球主義討論可見 Yanmda (2000)，間接引自陳信宏與陳信宏& 溫蓓章 (2007)。

業在國內保護主義與國際海外市場之間的分歧考量因素，也突顯出中國大陸在發展自主技術的國際標準策略，受到一些不同意見的輿論的挑戰。

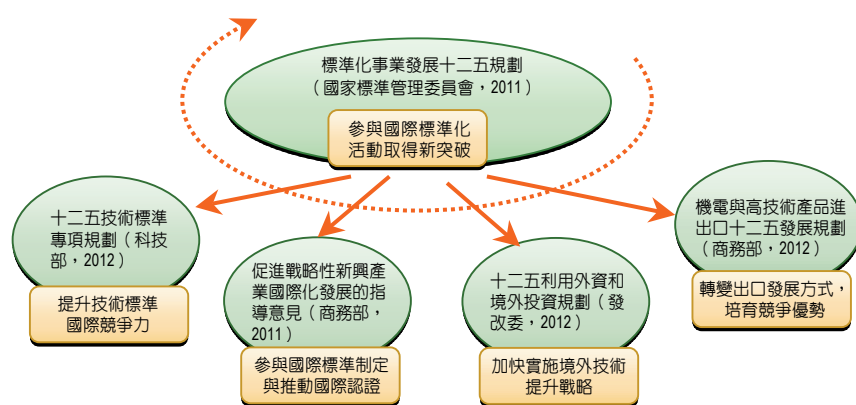
表 3 政府與企業利益分歧的考量因素

	(新) 技術民族主義	技術全球主義
政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 不滿現有體系，採取積極政策保護國家利益</li> <li>• 外國技術所有者控制中國大陸產業的核心技術，衍生經濟安全問題</li> <li>• 民族榮譽感</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 某些標準技術落後於國際，需與跨國公司合作開發以便提高標準技術</li> <li>• 擔心被邊緣化或增加貿易摩擦的風險</li> </ul>
企業	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 重心在國內市場的公司希望政府支援其標準，以減少支付專利費</li> <li>• 尋求官方支持為其獲取更多利潤和創新的途徑</li> <li>• 商業模式：控制現有標準中的智慧財產權以獲利</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 重心在海外市場的企業趨向尋求與外國互惠互利</li> <li>• 推行新標準時，至少持支持外國公司參與國內標準的制定</li> <li>• 商業模式：對新標準的智慧財產權做出貢獻以獲利</li> </ul>

資料來源：陳信宏（2012）、〈東亞國家標準合作模式之比較〉，經濟部。

另外，隨著各方意見的反應，中國大陸政府在制定各項推動政策層面，也逐漸考量到中國大陸的標準境外推廣，顯見中國大陸已經逐漸注意國際標準的效益，尤其是特別關注到海外或是境外市場的推廣，強調中國大陸標準能夠走出去到國際市場。相關整理可見圖 2，相對應於國家標準委員會在 2011 年出台的〈標準化事業發展十二五規劃〉中強調參與國際標準化活動取得新突破，其餘的部會也相對應提出如何加強中國國際標準技術的海外推廣。例如，科技部在 2012 年聯合其他部會發布的〈十二五技術標準專項規劃〉，其中，在發展目標上，特別強調「提升技術標準國際競爭力」，不僅於加強重要國際標準的研製，還期望透過促進優勢技術標準國際推廣，引領戰略性產品或產業走向國際，培養國際品牌，促進對外貿易質量提升；在 2011 年，商務部主導發布的〈促進戰略性新興產業國際化發展的指導意見〉中，提出要加強「參與國際標準制定與推動國際認證」，鼓勵多加參與戰略性新興產

業領域的國際標準制定，同時也推動簽署政府間產品標準與認證協議，加強支持自主技術標準在國外推廣應用，推廣使用中國標準的新管道；發改委在 2012 年聯合發佈的〈十二五利用外資和境外投資規劃〉，也提出相似的概念，要加強「加快實施境外技術提升戰略」，具體作為是推動境內具有自主知識產權的技術標準在境外推廣應用，並透過多元化方式，開拓境外高技術產業；商務部在 2012 年發佈的〈機電與高技術產品進出口十二五發展規劃〉中，也特別強調要加強支持行業及企業參與國際標準制定與國內標準海外推廣等。



資料來源：本研究自行整理

圖 2 中國大陸推定技術標準海外推廣的相關政策

## 參、中國大陸在海外的技術標準佈局與其意涵

從前述探討可知，中國大陸在推動國際標準制定活動的同時，也逐漸關切到標準本身的實施與推廣效益，不僅於國內產業鏈的布建以及國內市場的接受度，還特別強調於國際技術標準的海外／境外推廣，以強化效益的發揮。本節將以個案探討的方式更進一步說明企業海外佈局與國際標準制定活動之間的關係，尤其關注於兩者之間互動關係，以及企業將技術標準海外推廣對

於國際標準制定活動的意涵。在領域選擇上，本研究透過比對多項政策文件（如標準化發展事業十二五規劃、十二五技術標準專項規劃、國家知識產權戰略綱要等等），對比其聚焦發展的重點領域，本研究主要分析的領域有四個，包括數位電視（DTMB, Digital Terrestrial Multimedia Broadcast）、智慧電網（Smart Grid）、高鐵（或稱為軌道交通領域）以及第四代行動通訊（TD-LTE, Time Division Long Term Evolution）。相關討論分別如下：

### 一、數位電視（DTMB）領域

數位電視（DTMB）國際標準發展與海外佈局歷程可見表 3。從 1993 年開始，中國大陸政府就設立數位電視研發與產業化重大專項，同時也成立國家數位電視領導小組，明確自主制定技術標準的發展目標。隨著也掀起產官學研各方的資源投入，最後有三個團隊提出不同規格的技術體系與標準，包括清華大學提出 DMB-T 規格的標準、上海交通大學提出 ADTB-T 標準以及國家廣播電影電視廣播科學院的 TiMi 標準，最後，由三個團隊提出的標準提案進行融合，作為國家標準提案之內容。在 2006 年，確立地面數位電視的國家標準版本。對於推動國際標準的行動則是在 2010 年展開，中國大陸政府成立數位電視標準推進工作專家組，作為進軍國際市場的統籌指導單位。在 2010 年 10 月，國際電聯會（ITU）決議將 DTMB 標準做為國際電聯數位電視標準的 D 系統，在 2011 年年底，就確定公布 DTMB 為國際標準，與美國的 ATSC、歐洲的 DTB-T 及日本的 ISDB-T 並列為四大標準。從其國際標準的發展過程來看，幾乎以國內的產學研單位為首，外商或是跨國企業的參與程度不高。

DTMB 規格確定為國家標準後，中國大陸政府在 2007 年，運用政府之間的合作協議就已經開始推廣，首先讓香港採用，以 DTMB 標準作為佈建規格。其次，在 2009 年，也是透過政府之間的合作協議，老撾與柬埔寨也接續採用 DTMB 標準。在確立為國際標準後，在 2012 年，中國大陸政府透過雙邊元首面談會議，也決定在非洲國家開始佈建 DTMB 標準的應用。從國際標準海外推廣的情況來看，幾乎都是以國家政府之間的合作協議，作為

推廣的管道，在佈局國家方面，都是以東南亞與非洲國家為主，這些地區都有一個共同的特徵，就是希望發展地面數位電視，但由於本身缺乏標準，因此能夠接受跨國之間的協議，由中國大陸企業協助佈建。相對來說，DTMB標準與其他三個先進國家的標準並列，這些歐美地區的產業鏈與規模都已經逐漸形成，這也使得中國大陸企業不易切入。

表 3 中國在地面數位電視領域的國際標準參與及海外佈局歷程

年度	國內標準發展	國際標準參與	海外佈局情況 (不完全統計)
1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 成立國家數位電視領導小組，明確自主制定標準的發展目標</li> </ul>		
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國家地面數位電視標準確定</li> </ul>		
2007			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 香港首先採用 DTMB 標準正式播出</li> </ul>
2009			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 老撾採用中國 DTMB 標準</li> </ul>
2010		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 成立數位電視國際標準推進工作專家組</li> <li>• IEC 決定將 DTMB 標準作為數位電視標準的 D 系統</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 柬埔寨也宣布在地面數位多媒體項目中採用中國 DTMB 標準</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 投入下一代標準的研發與產業化</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 非洲採用中國 DTMB 標準，合作展開 DTMB 標準運營事宜</li> </ul>

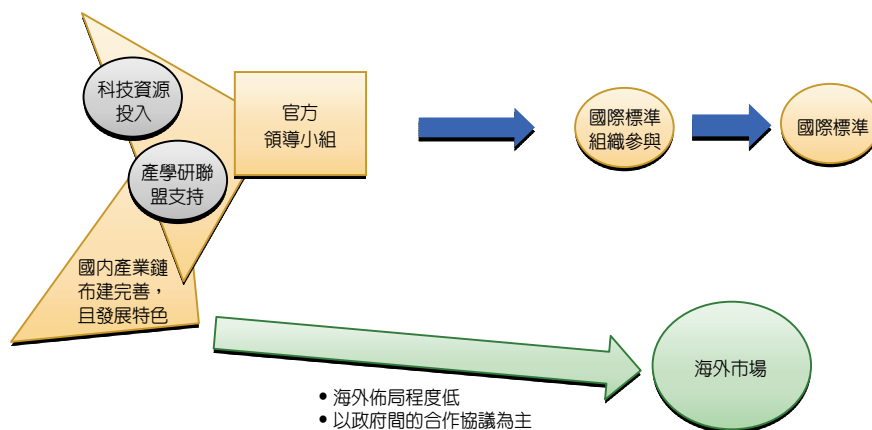
資料來源：各新聞媒體報導，本研究自行整理。

另外，在中國大陸國內方面，國際標準的在國內的應用推廣仍以公益事業為主，與商業化之間仍有距離，營利模式仍待開發，換言之，在中國國內的推廣情況仍待加強，在用戶規模不大、地方發展積極性不高等條件，還需要大量的國家政策支持，方能夠壯大與加強本身產業鏈的佈建，才可讓中國



企業有足夠的能力走出去。

綜合上述，將國內科研體系與產業、國際標準與企業海外佈局之間的關係圖呈現圖 3。由於中國大陸本身雖然投入大量科技資源發展出 DTMB 標準，也逐步推動讓國際標準組織認同，但是由於發展過程中，外商與跨國企業的參與程度不高，也使得在國外的推廣效益不高。另外，由於國內產業鏈的佈建與推廣程度仍相當有限，故也使得企業在做海外推廣時，並非自主能力走出去佈局，多數仍是在國家政府之間的合作協議進行佈局。換言之，雖然 DTMB 標準可在海外進行佈局，但是並無法替國際標準的制定活動有加分效果，未來下一代標準的推動，仍必須要更為加強產業化與商業化模式的推廣，才能有效地發揮成為國際標準的效益。



資料來源：本研究自行整理

圖 3 國內科研體系與產業、國際標準活動與企業海外佈局之關係－DTMB 領域為例

## 二、智慧電網 (Smart Grid) 領域

智慧電網 (Smart Grid) 國際標準發展與海外佈局歷程可見表 4。中國大陸智能電網的國內研發活動主要是由 863 計畫的「先進能源技術領域」所引導的，聚焦於智能電網關鍵技術研發（一期）、大型光伏（並網、微網）

系統設計集成技術研究示範及裝備研製等等。在 2006 年，科技部聯合相關部委成立國家智能電網重大專項專家組，任務是共同佈署與推動智能電網領域的科技重大專項，並且明確支持發展追求技術標準定的科技項目，凸顯中央政府對於發展智能電網標準的企圖心，後續也推動智能電網的試點與應用示範工程。試點或是應用示範工程則是以國家電網為中心，目標是將科研成果實際應用轉化為標準制定，期望自主創新和國產化裝備的完善。在國內累積一定的實蹟後，開始由國家電網公司牽頭，成立產學研聯盟，不僅可助於國內逐漸形成產業鏈，同時透過多方的討論與規劃，也制定出國家電網的標準體系架構，了解整體性技術標準的架構，以及與國際標準之前的缺口。

與此同時，在 2009 年至 2010 年之間，中國大陸也開始積極推廣新興產業的國際標準佈局，智能電網也是其中一樣關注之領域，故此，也積極參與國際標準化組織，例如 IEEE、IEC，並且也積極爭取承擔秘書處與工作組的職務席次。詳細的參與情況可見表 5。以不完全統計數據來看，目前為止，智能電網在 IEEE、IEC 組織均擔任重要職務，尤其是在 IEC。經過多年的努力，已經擔任 IEC 主席的席次，由中國電科院的舒印彪擔任，除此之外，舒印彪承擔 IEC/TC 115 的高壓直流輸電委員會秘書處主席，以及市場戰略局召集人。另外，在 2010 年，中國大陸也極力爭取智能電網用戶接口項目委員會的成立，編號為 IEC/TC 118 將其秘書處設立在中國電科院，以中國電科院王立科擔任主要負責人。此外，還有中國電科院的倪峰承擔電動車汽車市場與規劃工作戰略組，以及以調度與信息交換為主的提案召集人辛要忠等，整體來看，在 IEC 組織的重要職務均是由國家電網所屬的中國電科院承擔。陸續也看到一些提案通過成為國際標準，目前已經有 11 項國際標準通過，例如工業通信網絡規範 IEC 61850-1 信息網絡與通信規範 (IEC62601Ed.1)、電網模型 (IEC61970-555-CIM/E)、電網圖型 (IEC61970-556-CIM/G)、用戶側電源連結電網。在 IEEE 上也有相似的成果，中國大陸參與 IEEE 標準委員會企業諮詢會委員會，同時也擔任工作組主席、秘書工作。目前獲得通過的國際標準提案有 7 項，包括 3 項特高壓交流標準 (IEEE 1861、IEEE 1860、IEEE 1863)、1 項儲能系統標準 (IEEE P2030.3) 與網絡控制與管理

(IEEE P1888.1、P1888.2、P1888.3)。整體來看，中國大陸在智能電網的國際組織參與情況，已經慢慢進入成熟階段，不僅獲得重要秘書處或是工作組的職務，同時也已經陸續看到一些提案項目通過成為國際標準。

表 4 中國在智能電網領域的國際標準參與及海外佈局歷程

年度	國內標準發展	國際標準參與 (詳見表 5)	海外佈局情況 (詳見表 6)
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 863、國家重大專項等科技資源投入</li> <li>• 成立國家智能電網重大專項專家組</li> <li>• 支持技術標準制定的科技項目</li> </ul>		
2007			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 境外服務項目(泰國、葡萄牙、委內瑞拉、印度與巴基斯坦)</li> </ul>
2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 智能電網試點/應用示範工程</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 海外併購(葡萄牙)</li> <li>• 政府間合作(老撾)</li> </ul>
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 由國家電網公司簽頭，組織產學研聯盟，制定國家電網標準體系規劃</li> <li>• 陸續提出國家標準</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 參與 IEEE、IEC 國際標準組織，同時也爭取承擔秘書處與工作組職務</li> </ul>	
2010		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 多項國際標準被認可(IEEE 有 7 項、IEC 有 11 項)</li> </ul>	
2011		持續增加	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 海外併購(巴西、菲律賓)</li> </ul>
2012			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 境外服務項目(泰國、印度、伊朗)</li> <li>• 海外併購(巴西、澳洲)</li> <li>• 政府間合作(老撾)</li> </ul>
2013			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 境外服務項目(泰國、埃塞俄比亞、巴西)</li> <li>• 海外併購(澳洲、墨西哥)</li> <li>• 政府間合作(俄羅斯、美國)</li> <li>• 海外投資子公司(巴西、葡萄牙)</li> </ul>

資料來源：各新聞媒體報導，本研究自行整理

表 5 中國在智能電網領域的國際標準組織參與情況（不完全統計）

名稱	美國電子電機工程師學會（IEEE）	國際電工委員會（IEC）
國際標準組織任職	參與 IEEE 標準委員會企業諮詢委員會成員，同時也擔任工作組主席、秘書	參任祕書處重要職務 <ul style="list-style-type: none"> <li>• IEC 副主任（舒印彪）</li> <li>• IEC/TC 115 高壓直流輸電標委會秘書（舒印彪）</li> <li>• 市場戰略局召集人（舒印彪）</li> <li>• IEC/PC 118 智能電網用戶接口項目委員會（王立科，秘書處在中國）</li> <li>• 電動車汽車市場與規劃工作戰略組（倪峰）</li> <li>• 提案新技術委員會（調度與信息交換，召集人為辛要忠）</li> </ul>
國際標準提案	提出 7 項國際標準 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 項特高壓交流標準（IEEE 1861、IEEE 1860、IEEE 1863）</li> <li>• 1 項儲能系統標準（IEEE P2030.3）</li> <li>• 網絡控制與管理（IEEE P1888.1、P1888.2、P1888.3）</li> </ul>	提出國際標準（11 項） <ul style="list-style-type: none"> <li>• 工業通信網絡總線規範 wia-PA 信息網絡與通信規範（IEC62601Ed.1）</li> <li>• 電網模型（IEC61970-555-CIM/E）</li> <li>• 電網圖型（IEC61970-556-CIM/G）</li> <li>• 用戶側電源連結電網</li> </ul>

資料來源：各新聞媒體報導，本研究自行整理

另外有一點值得注意，中國大陸與歐美領域側重要點有所不同，歐美在配電、用電環節的模式不同，而中國大陸則聚焦於特高壓電網為骨幹網架，各級電網協調發展，以信息化、自動化、互動化為特徵，這樣的差異性也反映在國際標準制定活動上，故此，也可觀察到雖然中國大陸在智能電網在試點 / 應用示範工程中，雖然呈現較為封閉的情況，較少開放外商或跨國企業的參與，但是也不會因此阻礙中國大陸的國際標準制定活動。近期，隨著中國大陸在智能電網的實蹟與國際標準制定活動有一定表現後，也慢慢有一些外商進入中國大陸參與相關示範工程，換言之，在正向循環之效益，未來可能可加速中國大陸在智能電網的國際標準活動之腳步。

由於中國大陸在智能電網已經累積一定的產業生產與技術能量，故從表 6 可知，中國大陸以國家電網為首的產業鏈在海外進行技術標準推廣，以作為產業鏈出海口的延伸，可能模式歸納為四類，包括「境外工程服務，強化

表 6 中國在智能電網領域的技術標準海外佈局近況（不完全統計）

年度	海外佈局近況
境外工程服務	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 電網南瑞提供 ns3000 變電站綜合自動化系統及 115KV 變電站項目給泰國城市電力公司 Yenaekart</li> <li>• 國家電網與埃賽俄比亞國際電力公司簽署復興大壩 500 千伏輸電項目</li> <li>• 電網南瑞提供巴西 500KV 大型輸變電二次總包項目</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 電網南瑞出售給泰國 10 座變電站與 115kv 變電站監控系統改造</li> <li>• 中國西電與印度國家電網公司簽署合作協議販售 400/200kv GIS 變電站</li> <li>• 國家電網參與伊朗智能用電項目（FAHAM）一期項目，涉及用電信息採集產品，從主站、終端、電錶以及通訊模組等層面</li> </ul>
2012 年之前	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 電網南瑞出口給泰國 115kv 變電站監控項目，電力自動化產品首次已自主品牌進入（2007）</li> <li>• 國家電網出口變電站監控項目給葡萄牙 REN 公司</li> <li>• 電網南瑞參與委內瑞拉 T-U 輸變電項目一期工程</li> <li>• 電網南瑞參與中東地區智能電錶項目</li> <li>• 平高集團中標印度 765 千伏 GIS 等三個電力設備項目</li> <li>• 許繼集團在巴基斯坦中標水電設備項目</li> </ul>
海外併購	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國家電網收購新加坡能源公司澳大利亞資產的部份股權</li> <li>• 國家電網收購新加坡能源國際澳洲資產公司（SPIAA）的 60% 股權，經營項目包括配電、輸電、配氣等，範圍有維多利亞州、昆士蘭州、新南威爾士州等</li> <li>• 國家電網收購新加坡能源奧網公司（SP AusNet）的 19.9% 股權，經營項目包括輸電、配電和配氣等業務，營業範圍為維多利亞州</li> <li>• 西電集團擬收購通用電器收購，其墨西哥企業的合資企業（Prolec GE），經營項目為生產電力變壓器產品</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國家電網收購巴西 AcS 集團，獲取輸電特許權</li> <li>• 國家電網收購澳洲南澳輸電網公司 41.11% 股權</li> <li>• 國家電網收購澳洲南澳昆士蘭州電網公司</li> </ul>
2012 年之前	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國家電網收購菲律賓國家輸電網公司 經營特許權（2010）</li> <li>• 國家電網收購巴西 7 家輸變電公司經營特許權，擁有 11 座子自有變電站、12 座共享變電站（2010）</li> <li>• 葡萄牙國家能源網公司 25% 股權（2008）</li> </ul>
政府間合作協議	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 擴大中俄電力合作項目，國家電網與俄羅斯辛特斯合作進行電站新建或改造項目（目的向中國送電）</li> <li>• 中美清潔能源合作項目，與美國電力公司進行智能電網全部領域的合作</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 中國廣西送變電公司，與老撾簽署採用抄高壓輸電技術的 500 千伏輸電線路工程（目的跨境送電）</li> </ul>
2012 年之前	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 雲南電網與老撾國家電力公司簽署北部送電項目的輸變電配套工程（2008）</li> </ul>
海外投資子公司	
2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 電網南瑞在巴西聖保羅州，投資建立子公司，經營電力設備製造，擴展巴西、南美市場的業務平台與產品製造基地</li> <li>• 中國電科院與葡萄牙能源網公司啟動能源研究中心</li> </ul>

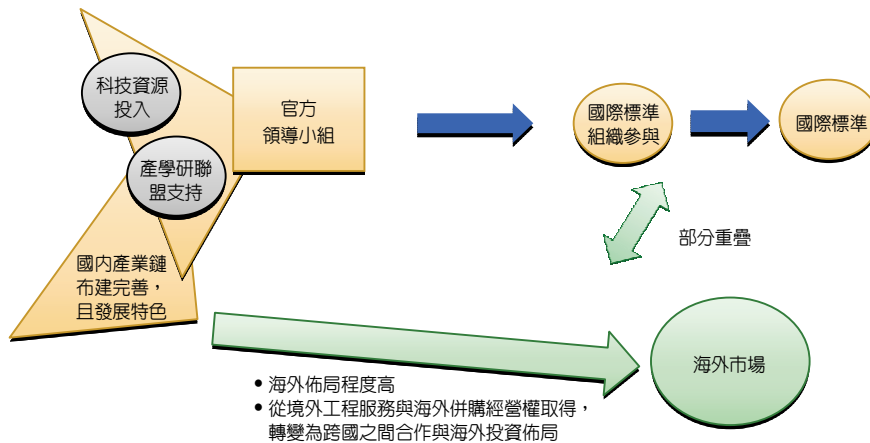
資料來源：各新聞媒體報導，本研究自行整理

應用產品外銷」、「海外併購，加強取得特許經營權」、「政府間合作協議」、「海外投資子公司」。目前多數以境外工程服務與海外併購為主，在境外工程服務項目從 2007 年開始已經開始承接國外有關變電站或輸變電項目工作，涉及的國家很多，例如巴基斯坦、印度、中東、葡萄牙、泰國、伊朗等地區，大致上來說，以國家電網為首的海外拓展過程中，其策略主要有四個方向，包括電網投資、電網建設、電網運營與裝備製造。其中，裝備製造主要是利用國家電網旗下的裝備製造企業進行，在國家電網加快國際化收購的趨勢下，以南瑞集團為例，主要是以電力 / 電網自動化為主。另外，在海外收購方面，以國家電網為首的中國大陸企業也積極在海外收購，例如澳洲、墨西哥、巴西、菲律賓等，主要的併購與收購目的是要取得特許經營權，可將中國大陸的技術產品出口到這些國家，故在經營項目上聚焦於輸電、配電相關之領域。某種程度來說，海外收購與境外工程服務項目在領域與地區方向有部分重疊性存在，可臆測兩者之間呈現相輔相成之關係。

近期，在海外技術佈局的模式有些許轉變，開始運用政府之間的合作協議管道，以及有能力在海外投資佈建子公司以及研發中心。在政府之間的合作協議方面，除初期的老撾外，2013 年，中國大陸與美國及俄羅斯的國家領導人，在雙邊會談會議上，達成共識進行合作，尤其是在美國方面，則是在中美清潔能源合作的平台上，推動有關智能電網的共同研發合作項目。在海外投資方面，是相當值得關注的，某種程度意味著，中國大陸的企業已經從出口佈建，逐漸轉變為海外設廠就近服務以符合 / 滿足當地需求。在 2013 年，電網南瑞集團在巴西聖保羅州，投資建立子公司，主要經營電力設備製造，擴展巴西、南美市場的業務平台與產品製造基地。另外，在海成立首個技術研發中心，稱之為國家電網公司－葡萄牙能源研究中心，是中國電科院與 REN 公司共同出資成立的，聚焦的重點領域為電力系統仿真和分析、電網技術、可再生能源管理、能源市場等領域的研究與諮詢服務。研發中心將以中國大陸在特高壓、智能電網等領域上的基礎，借助歐洲當地技術人才，進行開發有市場應用價值的電網技術與智慧財產權。綜合來看，智能電網技術標準的海外推廣模式有逐漸轉變，已從境外工程服務項目與海外併購

取得特許經營權，轉變為當地設廠與海外研發中心，以及政府之間的合作協議方式。

小結來看，國內科研體系與產業、國際標準與企業海外佈局之間呈現一定的互動關係，詳見圖 4。中國大陸運用科技資源，運用試點 / 應用工程示範推動，累積相關經驗，藉以促進智能電網技術的發展及逐步將成果轉化為技術標準，進而推展受到國際標準組織的認可成為國際標準。在發展過程中，也逐漸佈建出完善且具技術自主能力的產業鏈作為後盾。另外，在國際標準的參與過程中，雖然外商與跨國企業參與程度不高，但是由於本身的側重點與歐美國家不同，加上中國大陸企業在海外佈局的經驗廣泛，也累積出一定的知名度，因此，在推動國際標準活動時，受到的排擠或是競爭阻力相對比較少。換言之，除了領域差異降低領域重疊性外，中國大陸在智能電網的海外佈局，或許可替國際標準的制定活動帶來加分效果，可強化中國大陸在國際標準組織的發言權。隨著中國大陸在海外佈局的腳步轉變，可預期未來能夠更助於中國大陸在智能電網領域的國際標準發展，以及獲取標準產生之效益。



資料來源：本研究自行整理

圖 4 國內科研體系與產業、國際標準活動與企業海外佈局之關係—智慧電網領域為例

### 三、高鐵領域

高鐵的國際標準發展與海外佈局歷程可見表 7。從 2004 年開始引進高速列車技術後，中國大陸也積極投入科技資源，以 863 計畫與國家科技重大專項，協助企業吸收再消化。在 2009 年，中國大陸政府也開始匯集產學研專家，針對高速鐵路標準體系框架與發展領域進行規劃，提出中國大陸可聚焦資源發展的國際標準細目領域以及國際標準的制定工作。在 2010 年，也提出高速列車十二五發展規劃，用以引導企業發展方向，同時也搭配著國內高速鐵路發展計畫的佈局，也讓企業逐漸累積經驗。同時，為強調企業與學研單位的互動，國家科技部也同意成立高速列車產業技術創新戰略聯盟，運用聯盟平台強化產學研之間的溝通與互動。整體來說，雖然在國外技術流失的疑慮言論中，中國大陸企業在政府各方資源投入與大力支持下，也逐漸培養出自主生產與創新的能力。

在國際標準制定活動的參與方面，隨著中國大陸的自主能力的強化，也開始注重高鐵領域的標準國際化工作，在鐵道部統一組織協調下，開始啟動高鐵國際標準化的工作，積極鼓勵企業參加國際標準相關工作，主動收集、研究相應專業國際、國外標準，在啟動初期多以觀察員身分，參與 IEC 與 UIC 的標準制定活動，隨著經驗累積，也開始承擔 IEC 與 UIC 組織的秘書處職務，後續經過多方努力，也陸續有標準提案通過。

更具體來看，在國際標準組織職務方面，詳見表 8。表 8 主要是說明 IEC/TC 9 涉及到的標準範圍，主要包括鐵路車輛、地面設備、操作管理系統（包括訊息傳遞、信號與處理系統）以及上述設備的接口與自然環境在內的鐵路領域標準規格，同時這些標準包括鐵路路線網、城市交通網（包括地鐵、有軌電車、無軌電車、全自動交通系統）以及磁懸浮交通系統。市川芳明（2012）的觀察發現，以往的標準制定活動中，中國大陸雖僅承擔了 2 項審查工作，包括 PT62718 與 PT 62724，分別處理照明螢光燈的直流供電鎮流器與鐵路的地面設備—電氣牽引方式課題。此外，最引人注目的是，中國大陸近期爭取獲得成立 3 個探討新標準的特別小組，包括 AHG 2（線路嵌入設置系統



的測定方法)、AHG 5(車載基礎設施資料庫型車輛控制系統)、AHG 6(與裝備在鐵路車輛車頂的複合瓷絕緣子有關的性能指標)。作者認為中國大陸從 WTO 加入之後,有很長一段時間作為見習期,派遣大量專家學習國際標準規格制定工作,但是隨著經驗累積,中國大陸已經慢慢進入爭取領導地位的階段。就國際標準通過提案方面,在 2010 年通過 2 項 IEC 國際標準鐵道部展開的專題研究,在 2011 年也有〈電話鐵路絕緣組件〉提案通過 IEC 審查,成為國際標準,此外,還有〈高速鐵路道岔〉等 4 項 UIC 國際標準。

表 7 中國在高鐵領域的國際標準參與及海外佈局歷程

年度	國內標準發展	國際標準參與	海外佈局情況
2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 引進歐美日高速列車</li> <li>• 投入 863 計畫與國家科技重大專項</li> </ul>		
2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 國內高速鐵路的建設</li> <li>• 協助產業鏈佈建</li> </ul>		
2007		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 參與 IEC 與 UIC 有關於高鐵標準領域活動</li> </ul>	
2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提出高速鐵路標準體系框架與明細表</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 承擔參與 IEC 與 UIC 組織秘書處職務</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 鐵道部已經成立中美、中俄、中巴、中委、中印等境外合作項目協調組,組織國內企業開拓境外鐵路工程承包和裝備出口市場</li> </ul>
2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 提出高速列車十二五發展規劃</li> <li>• 國內高速列車發展計畫</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 陸續有提出的國際標準草案被認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 與阿根廷協議,改造阿根廷鐵路系統計畫</li> <li>• 中國大陸高鐵網絡計畫-泛亞地區、中亞及俄羅斯地區</li> <li>• 泰國購買中國製造的高鐵列車裝備</li> </ul>
2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 強化俄羅斯、歐盟、北美等多套標準的認證,降低技術障礙</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 與愛沙尼亞鐵路公司簽署合作協議</li> </ul>
2012	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 高速列車產業技術創新戰略聯盟</li> </ul>		
2013			<ul style="list-style-type: none"> <li>• 佈建海外研發中心</li> </ul>

資料來源：各新聞媒體報導，本研究自行整理

表 8 中國在高鐵領域的國際標準組織參與情況

作業編號	主要審查國	標準化內容
AHG 2	中國	線路嵌入設置系統的測定方法
AHG 5	中國	車載基礎設施資料庫型車輛控制系統
AHG 6	中國	與裝備在鐵路車輛車頂的複合瓷絕緣子有關的性能指標
AHG 7	日本	鐵路車輛的能源貯藏混合動力系統
MT 30	瑞士	鐵路電動設備－鐵路車輛及路面車輛的旋轉電機
MT 32	英國	鐵路車輛－投入營業前的整車試驗方法
MT 60050	義大利	國際電氣技術用語集－第 811 部：電氣牽引方式及第 821 部：鐵路信號及安全裝置
MT 60310	法國	鐵路車輛主變壓器及電抗器
MT 60494	德國	鐵路車輛－電弓架－特性及試驗
MT 60571	日本	鐵路車輛上使用的電子設備
MT 60850	法國	電車線電壓
MT 60913	德國	接觸網
MT 61287-1	瑞士	鐵路車輛轉換器－第 1 部：特性及試驗方法
MT 61373	法國	用於鐵路車輛的裝置－衝擊及振動試驗
MT 61377	法國	鐵路車輛－主電動機的綜合試驗
MT 61992	德國	鐵路的地面設備－直流開關裝置
MT 62236	法國	鐵路領域的電磁相容性
MT 62279	英國	鐵路領域－通信、信號及處理系統－鐵路的控制、保護系統軟體
MT 62280	德國	通信、信號處理系統－與變速系統安全性有關的通信
PT 62497	德國	絕緣配合
PT 62597	德國	與鐵路環境中電氣電子設備所產生的電磁場強度對人體暴露有關的測定步驟
PT 62695	德國	鐵路的地上設備－牽引變壓器 (EN 50329)
PT 62718	中國	鐵路車輛－照明螢光燈的直流供電鎮流器
PT 62724	中國	鐵路的地面設備－電氣牽引方式－支撐接觸網的合成纖維索總成的絕緣
PT 62773	日本	無線車輛控制系統
WG 40	法國	城市交通引導管理以及指令控制系統
WG 43	義大利	列車通信網
WG 46	義大利	鐵路車載式多媒體系統
WG 47	日本	車輛設備－電力電子電容器第 2 部：具有非固體電解質的鋁電解電容器及雙電層電容器
WG 48	義大利	ODIS - 車載型駕駛支援系統
WG 49	德國	鐵路的地面設備－電氣安全性、接地以及回流電路

資料來源：日經中文網市川芳明（2012），〈鐵路領域也起標準化之爭，中國著手爭獲領導地位〉。

註：「MT」縮寫代表為已生效標準的修訂作業，「WG」與「PT」縮寫代表為制定新標準，「AHG」縮寫代表為將來新標準化工作的小組。

依循著國內產業鏈的逐漸完善以及國際標準制定活動參與的啓動，中國大陸企業也開始強調推動企業走出去戰略，將中國大陸高鐵技術與標準境外輸出。在做法上，除了近期加強與俄羅斯、歐盟、北美等國家，進行多套標準的認證，降低技術障礙外，還積極引導企業走海外佈局。國際輸出的方式，主要有三類，第一個模式是雙邊政府之間的合作協議，例如中美、中俄、中巴、中委、中印等，透過雙邊領導人的會談會議，簽署境外合作項目，由政府組織國內企業共同開拓境外鐵路工程承包和裝備出口市場。第二個模式為國內高鐵布建計畫的延伸至周邊國家，這個模式的目的可能不全然在於走出去所產生的經濟效益，更大一部分的目的是加強中國高鐵網絡的向外延伸，因為中國大陸在海外建設高鐵網絡的協議商，中國大陸承諾會提供技術、設備和高速列車，並且承擔那些願意向中國輸出自然資源的國家建設高鐵的費用。目前，相關延伸的高鐵規劃有三項，並且已經到達協商技術實施階段，包括泛亞地區、中亞與俄羅斯地區。第三個模式是近期才開始啓動的，中國北車股份有限公司與捷克布拉格工業大學聯合組建電力牽引與控制聯合研發中心，主要領域聚焦於對軌道交通及其它領域的新技術、新工藝、新產品以及平臺建設開展系統化等研究。綜合來看，中國大陸在高鐵領域的海外佈局，大體上仍以國家主導的合作協議或是高鐵計畫海外延伸為主，某種程度，給予參與企業增加試驗場域，同時也可增加產品與服務的出海口，能有助於企業累積實蹟。

綜合上述的觀察，將國內科研體系與產業鏈佈建、國際標準與企業海外佈局之間的關係圖呈現在圖5。在初步引進階段，中國大陸政府強力的支持下，搭配著整體國家高鐵計畫的佈局規畫，讓企業有相當多的機會可參與，同時在政府科技資源的投入，讓中國大陸逐漸走向技術自主與完善產業鏈佈建，同時具備獨立能力運用相關高鐵技術。雖然國際上瀰漫著技術流失的質疑與言論，但是中國大陸快速的學習能力，也支持中國大陸走向國際化，其不僅於國際標準制定的參與，還強調運用政府資源與力量將企業與產品推廣出去。另外，從比對國際標準制定活動以及海外佈局活動之間的領域，可發現有部分重疊之處，換言之，隨著中國大陸自主技術能力越來越強化時，未

來可預期中國大陸在高鐵領域的發展將會持續壯大，尤其是海外佈局與國際標準制定之間的相輔相成，可望加速發展。

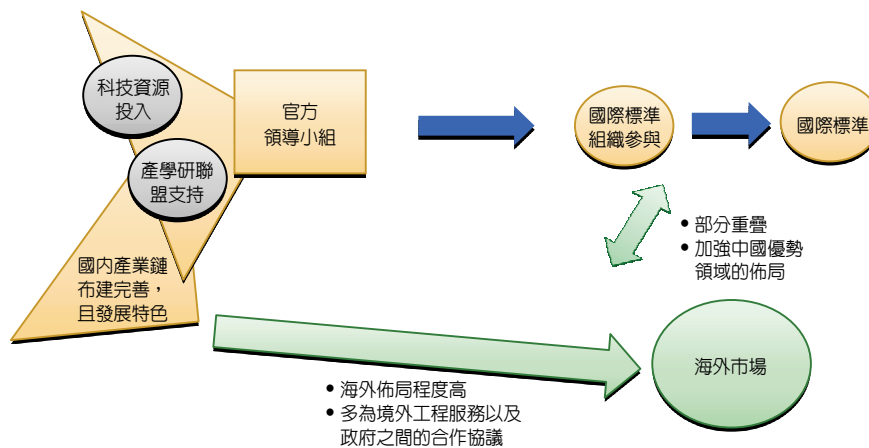


圖 5 國內科研體系與產業、國際標準活動與企業海外佈局之關係－智慧電網領域為例

#### 四、第四代行動通訊（TD-LTE）領域

在第三代行動通訊（TD-SCDMA）的基礎上，中國大陸國內產業鏈佈局、國際標準制定活動參與以及海外佈局策略上都具備一定的經驗，同時也借鏡於 TD-SCDMA 發展上所面臨的挑戰，故此，中國大陸在進行第四代行動通訊的國際標準推動時，也採取更為開放的態度。在做法上，不僅積極開放讓外商參與，同時政府也主動運用政府之間的領導人對話機制，建立跨國/區域標準化組織的標準論壇，作為標準提案與技術交流的平台，例如中日韓通訊標準合作論壇，其中有一個分組便是專門針對 TD-LTE 而設立的，三國的技術代表與專家學者都會定期聚會討論目前國際標準的發展近況，以及三國準備提案的項目內容。<sup>4</sup>

另外，持續加大支持參與者承擔國際標準組織的技術委員會工作與職

<sup>4</sup> 詳細討論可見陳信宏（2012）、〈東亞國家標準合作模式之比較〉，經濟部。

務。表 9 與表 10 分別呈現中國大陸技術專家在 ITU 組織的參與情況，表 9 是在前期的標準架構規劃與內容討論（ITU-R WP8F），表 10 是後期的標準制定提案開始階段（ITU-R WP5D）。從兩張表格進行比對可知，中國大陸在後期（ITU-R WP5D）承擔的要職席次有增加，且有新銳勢力嶄露頭角的趨勢。在前期階段，中國大陸代表 Yutao Zhu 進入 WP8F 會議中，多以歐美代表為主的頻譜組，擔任子工作組主席；但是在後期（ITU-R WP5D），中國大陸的話語權有大幅度提高之趨勢。一個原因在於技術研究組的重要性提升，同時也跨越進入一個過去多數由歐美國家所主導的頻譜組。整體來說，中國大陸在過往 TD-SCDMA 領域的發展基礎下，不單於國內產業鏈佈局有越來越完善，企業對於技術自主掌握度也越來越高，同時對於國際標準制定活動的經驗越來越廣，因此，可慢慢看到其在國際標準組織活動的影響力有逐漸增加的趨勢。

表 9 中國在第四代行動通訊領域的國際標準組織參與情況  
— 在標準制定前期（ITU-R WP8F 會議，2002-2007）

組別	衛星 協調組	業務 工作組	頻譜 工作組	技術 工作組	通知函 特設組	發展 工作組	工作計畫 特設組
主席	F. Lallemand (法)	KJ Wee (韓)	F. Soares (巴西)	LinXin Sun (中)	H. Yoshino (日)	J. Camargo (墨西哥)	Hakan Ohlsen (瑞典)
業務組	名稱	業務分析 / 市場預測	頻譜計算方法	命名工程	Principle	Common text	
	主席	H. Nakemura (日)	Reitz 與 Greensmith	C. Cook	KJ Wee (韓)	J. Lewis	
	產出	IMT.MARKET IMT.SERVICE	IMT.METH IMT.Estimate	IMT.Naming	IMT.priciples	Common test 文件通知函	
技術組	名稱	M.1457 更新	SDR (軟體無線研究)	IMT-2000 無線技術研究		評估文件	
	主席	Nicola Magnari	Mike Chartier	Marc Grant		Hu Wang (中)	
	產生	M.1457 年度更新 IP CHAR	IMT.SDR	Radio aspect 研究報告， IMT.Radio Aspects, IMT.TECH.		IMT.EVAL 與其他 相關通知函內容	

資料來源：陳信宏（2012）、〈東亞國家標準合作模式之比較〉，經濟部。

表 10 中國在第四代行動通訊領域的國際標準組織參與情況  
— 在標準制定前期 (ITU-R WP5D 會議, 2008~迄今)

組別	詞彙用語 工作組	總體 工作組	頻譜 工作組	技術 工作組	通知函 特設組	發展 工作組	工作計畫 特設組
主席	H. Mennenga (德)	KJ Wee (韓)	A. JAMIESON (紐西蘭)	LinXin Sun (中)	H. Yoshino (日)	J. Camargo (墨西哥)	Hakan Ohlsen (瑞典)
總體 組	名稱	IMT 手冊	IMT 研究報告更新	問題特赦組 (AH)	Q.229.77 增修 (DG)	新問題檢討 (DG)	
	主席	E. Ehrlich	U. lowenstein	J. Song (韓)	S. Konishi (日)	P. KELLEY	
頻 譜 組	名稱	共同研究	減緩干擾機制 (DG)	UHF 共用 (DG)	頻率配置	頻譜特赦組 (AH)	
	主席	M. Kraemer	J. Lewis	A. Orange	Y. Zhu (中) / A. Sanders	A. JAMIESON	
技 術 組	名稱	IMT 技術建議	M.1580/1580 更新	無線接入技術	評估組	協調組	
	主席	NP. Magnari	U. Lowenstein	M. Grant	H. Wang (中)	H. Yoshio (日)	

註：DG (Drafting Group)：標準草稿編制組

AH (Ad Hoc)：特赦組

未標示者為 SWG (sub working group)：子工作組

資料來源：陳信宏 (2012)、〈東亞國家標準合作模式之比較〉，經濟部。

就海外佈局方面，隨著中國大陸的 TD-LTE 提案（簡稱為 TDD 技術規格）通過為國際標準後，中國大陸企業，包括運營商（如中國移動）與設備製造商（如華為與中興）也積極在海外推廣。根據 GSA 報告，截至 2013 年 7 月，全球共有 54 個 TD-LTE 網絡正在建設中或已經有明確規劃要採用中國大陸所提出的 TDD 技術規格，包括國家有澳洲、巴西、印度、日本、俄羅斯、南非、西班牙、瑞典、英國等地區，有些國家是採用 TDD 技術規格，有些地區是採用 TDD 與 FDD 相容的技術規格，詳可見表 11。就目前來說，中國大陸已經將此一標準積極推廣至印度與中東等新興市場。運用海外的佈局與技術推廣，期望更加速掌握全球通信基礎設施業務的主導權，倘若 TDD 技術規格如果能推廣到全球，將有助於華為技術與中興通信（ZTE）等中國大陸企業的業務擴張，更加鞏固其在國際市場上之地位，並且在專利、IC

設計、電信設備與終端設備方面取得成功。但 TDD 技術規格的發展前景也有隱憂。首先是與歐美的貿易摩擦問題，其次則是歐美各國懷疑華為與軍方有牽連，在構建高速通訊網網方面出現了排斥中國企業的動向。

表 11 目前以投入商業運營的 TD-LTE 網絡

國家	運營商	LTE 模式
澳洲	NBN Co.	TDD
澳洲	Optus	TDD+FDD
巴西	On Telecomunicacoes	TDD
巴西	Sky Brasil Services	TDD
香港	中國移動香港	TDD+FDD
印度	BhartiAirtel	TDD
日本	Softbank XGP/LTE TDD	TDD
阿曼	Omantel	TDD+FDD
波蘭	Aero2	TDD+FDD
俄羅斯	Megafon/ Moscow	TDD+FDD
俄羅斯	MTS / Moscow	TDD+FDD
阿特阿拉伯	Mobily	TDD
阿特阿拉伯	STC	TDD+FDD
南非	Telkom Mobile (8te)	TDD
西班牙	COTA	TDD
斯里蘭卡	Dialog Axiata	TDD+FDD
瑞典	3 Sweden	TDD+FDD
英國	Uk Broadban	TDD
美國	Clearwire	TDD

資料來源：GAS。

另外，在企業海外佈局方面，以華為為例，華為從 2004 年開始投入 LTE 研發，在美國與加拿大設立 8 個研發中心，同時也積極連結業內合作夥伴共同發展 LTE 技術。整體來說，華為的海外佈局模式可歸類幾種，一是參與各國運營商的設備建設項目，例如在 2013 年華為與菲律賓 Smart 通訊聯手進行測試 TDD-LTE 技術，類似的作法也在新興市場國家如火如荼展開。二是在海外收購與建設研發中心，從表 12 呈現的不完全統計可知，近期所設立或調整的研發中心，都將研發領域聚焦於與 TDD 技術規格有關的技術，例如芬蘭的研發中心，聚焦於終端核心產品研發，尤其是智慧手機的相關應用開發等。

表 12 華為企業在海外之研發中心佈局（不完全統計）

年 度	地 區	領 域
2009 之前	• 美國 / 加拿大	• LTE 技術
2009	• 土耳其新設研發中心	• 軟體產品與業務、無線技術、全 IP 融合技術等
2009	• 沙科特組織 (KACST)、Intel 建設聯合實驗室	• WiMAX 技術展示，互通性測試及網絡性能提升，將為中東地區電信業務發展做準備
2010	• 加拿大渥太華新設研發中心	• 無線、有線、光纖和 IP 網絡領域的策略性產品
2012	• 收購英國集成光子研究中心	• 光通訊技術
2012	• 芬蘭新設研發中心	• 終端核心研發基地，專注於智慧手機等終端的軟體開發
2013	• 日本（整併）研發中心	• 通訊終端領域的研發，尤其是終端與網絡的新一代技術共同研發
2013	• 愛爾蘭新設研發中心	• 下一代客戶體驗管理產品的 Smart care
2013	• 印度	—

資料來源：各新聞媒體報導，本研究自行整理。



小結來看，在 TD-LTE 領域的發展過程來看，國內科研體系與產業、國際標準與企業海外佈局之間呈現一定的互動關係，詳見圖 6。另外一點值得注意的是，借鏡於 TD-SCDMA 的發展經驗，中國大陸在 TD-LTE 採行更為開放的態度，積極連結建立國際連結，例如歡迎外商參與國內示範應用，積極與國際 / 區域標準組織建立溝通的平台等，這些作為可讓外商參與，某種程度可降低外商的排斥性，有助於強化外國企業接受程度，可有助於中國大陸的國際標準參與。基於 TD-SCDMA 的發展基礎，在產業鏈與科研體系的佈局上，與國際標準制定活動同步展開，從 TD-SCDMA 轉軌為 TD-LTE，因此，中國大陸在 TD-LTE 的產業鏈佈建也是相當完整的。另外，在海外佈局方面，可以看到不單於中國大陸的運營商，還有華為與中興等大型設備製造商，也積極地在海外進行佈局。換言之，海外佈局與國際標準制定呈現同步進行，能有助於國際標準效益的產生，同時也可以強化中國大陸在全球通訊產業的主導地位。

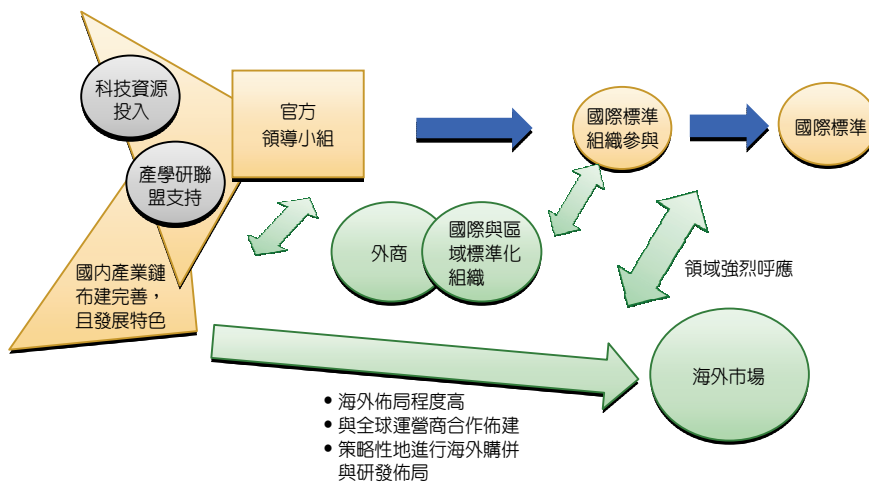


圖 6 國內科研體系與產業、國際標準活動與企業海外佈局之關係－第四代行動通訊為例

## 肆、結論

現有的跨國技術標準合作並非純粹由市場發起，而是技術、經濟與政治交織在一起，表現出企業與企業之間、國家與國家之間的實力與統整技巧的合縱連橫。憑藉著國內市場的引力與政府強力協助之下，中國大陸也要國際標準取得一定之表現與成績。然而，相對於先進國家的參與標準制定的經驗，中國大陸以政府主導模式孕育而生的國際標準，是否可作為搶占全球市場領導地位的工具呢？更為明確的來說，中國大陸制定的國際標準是否可順利到海外佈局，甚至強化在下一世代的國際標準制定呢？基於此，本研究聚焦於剖析中國大陸國際標準活動參與與企業海外技術標準佈局之間的關係，尤其是了解海外佈局是否可強化國際標準制定與相關效益的產生。在分析上，分別從總體層面與個案研究方式進行分析，個案的選擇分別為數位電視（DTMB, Digital Terrestrial Multimedia Broadcast）、智慧電網（smart grid）、高鐵（或稱為軌道交通領域）以及第四代行動通訊（TD-LTE, Time Division Long Term Evolution）。

本研究之發現大致可歸納幾點，首先，隨著參與國際標準制定的經驗累積，中國大陸在制定各項推動的政策考量上，也逐漸從鼓勵與支持國際標準組織的參與，擴大到強調中國大陸的標準境外推廣，顯見中國大陸已經逐漸關切到國際標準可能產生的效益，換言之，推動自主技術成為國際標準後，不代表著此國際標準就能替中國大陸企業帶來利益與或提升全球競爭力，企業本身必須具備相當能量的技術能力，本國產業鏈必須要有一定的完善程度，企業才有能力尋求管道，將技術標準推廣到境外／海外應用，進而提高中國產品或服務的出口。故此，在推動國際標準之前，完善本身技術能力與產業鏈佈局，可對國際標準制定的參與有正面加分效果，同時也提供企業能量可將技術標準推廣到海外。

其次，從觀察個案的海外佈局模式上，可發現隨著領域有所差異，企業選擇的海外佈局模式有所不同，不過前提必須要有足夠的產業鏈形成與技術

能力,才有能力進行海外佈局,例如數位電視標準就是一個相當代表的例子,雖然透過國家政府協助的能量可以獲取國際標準,但是在本身產業鏈佈建仍不完整的前提下,企業要將技術標準推廣到海外/境外應用,仍是相當侷限的。此外,其他三個個案來看,中國大陸本身的產業鏈已經有相當的完善程度,因此,不論是借助政府之間的合作協議,還是海外工程項目的產品出口模式,企業都可以順利將技術標準推廣到海外。近期,在智能電網與高鐵領域的海外技術標準的佈局模式已經有些許轉變,逐漸朝海外投資子公司或是研發中心方向發展,強調就當地進行佈局,以符合當地區需求。

此外,從四個研究個案中可發現,企業海外佈局的技術標準領域,可能與國際標準制定的領域有一定的重疊性存在,隨著中國大陸技術能力的增加以及海外佈局的經驗增加,可強化中國企業在國際標準舞台上的表現,同時也可將中國大陸之產業推向國際化發展,提升中國大陸產業在全球的競爭力。

最後,中國大陸參與國際標準制定的態度有越來越開放之趨勢,不僅於在國際標準制定上,會連結外商的參與,同時也會尋求國際盟友,進行策略聯盟,強化在國際標準組織的話語權。這樣的趨勢也反應在中國企業的海外佈局策略上,企業的海外佈局也逐漸從單方面的產品出口,慢慢轉變為雙向的共同合作。

### **[參考文獻]**

- 國家標準管理委員會(2011),《標準化事業發展十二五規劃》。
- 中國標準化研究院(2011),《國際標準化發展研究報告》,中國標準出版社出版。
- 陳信宏(2012),《東亞國家標準合作模式之比較》,經濟部。
- 市川芳明(2012),〈鐵路領域也起標準化之爭,中國著手爭獲領導地位〉,日經中文網。
- Suttmeier, R., Yao, X. K. and Tan, Z. X. (2006), "Standards of Power? Technology, Institutions, and Politics in the Development of China's National Standards

- Strategy”, NBR Special Report, National Bureau of Asian Research.
- Choung, J. Y., Ji, I., & Hameed, T. (2011). International Standardization Strategies of Latecomers: the Cases of Korean TPEG, T-DMB, and Binary CDMA.” *World Development*, 39(5), 824-838.
- Jho, W. (2007), Global political economy of technology standardization: A case of the Korean mobile telecommunications market. *Telecommunications Policy*, 35(1), 124-138.
- Kshetri, N., Palvia, P., & Dai, H. (2011). Chinese institutions and standardization: The case of government support to domestic third generation cellular standard. *Telecommunications Policy*, 35(5), 399-412.
- Xia, J. (2012). Competition and Regulation in China’s 3G/4G mobile communications Industry-Institutions, governance, and telecom SOEs. *Telecommunications Policy*, 36(7), 503-521.
- Xia, J. (2011). The third-generation-mobile (3G) policy and deployment in China: Current status, challenges, and prospects. *Telecommunications Policy*, 35(1), 51-63.
- Lee, Heejin and Sangjo Oh, (2006), “A Standards War Waged by a Developing Country: Understanding International Standard Setting From the Actor-Network Perspective,” *Journal of Information System*, 15, pp.177-195.
- Gao P. (2007) Influencing standardization in developing countries a case of wireless security standard.
- Kwak J., Lee H., & Fomin V. V. (2011). Government coordination of conflicting interests in standardization: case studies of indigenous ICT standards in China and South Korea,” *Technology Analysis & Strategic Management*, 23(7), pp.789-806.

# 移植扶貧經驗

## 檢視中國大陸對非洲援助的策略演變

劉曉鵬\*

### 壹、前言

在本世紀初，中國與非洲的總貿易額大約是 100 億美元，到了 2012 年，雙方貿易總額已達 1,984 億美金。該年中國對非洲直接投資約 25 億美金，並「可帶動對非投資超過 100 億美元……超過七十萬人從中受益。」<sup>1</sup> 隨著雙方經貿活動增加，中國對非洲的援助也受到各界重視。而對非洲援助的額度，中國政府曾指出建國後 60 年對外援助總額大約是 377 億美金，其中近半用在非洲。<sup>2</sup> 由於公布的數據留下許多模糊空間，學界較為熱門並廣為引用的是具學術背景的 AidData 所指出，中國僅在本世紀前 10 年就對非洲提供了 750 億美金的援助。<sup>3</sup>

---

\*淡江大學美洲研究所助理教授

<sup>1</sup> 2012 年貿易數據來自中華人民共和國國務院新聞辦公室於 2013 年 8 月 29 日所發佈之《中國與非洲的經貿合作（2013）》。

<sup>2</sup> 數據來自於中華人民共和國國務院新聞辦公室於 2011 年 4 月 21 日所發佈之《中國對外援助白皮書》。

<sup>3</sup> 參考 AidData 於 2013 年 4 月發佈資料 ([http://china.aiddata.org/content/about\\_the\\_project](http://china.aiddata.org/content/about_the_project), 2013 年 10 月 30 日下載)。AidData 有來自威廉瑪麗學院 (The College of William & Mary)、楊百翰大學 (Brigham Young University) 與華府全球發展中心 (Center for Global Development) 的支持。

龐大的援助與經貿數字使質疑中國在非洲進行新殖民主義聲浪逐漸出現。<sup>4</sup> 不過西方學界也有不同的聲音，美國研究中國對非援助的著名學者 Deborah Brautigam 就多次指出，由於中國的援助與投資數據混合在一起，故媒體與學界常有誤讀與誇大的情形。她認為中國政府與民間在非洲主要對經商有興趣，而純粹就援助數字而言，2000 至 2011 年共約僅 150 億美金。<sup>5</sup> 如此援助與經貿數字混合所產生的困惑也不是西方才有，中國社會科學院學者周弘引述蘇丹駐中國大使的話：「我們蘇丹歡迎外來投資，如果把貸款算作你們對我們的投資，我是領情的。如果非要說這是對我們的援助，我實在想不通。」<sup>6</sup>

要釐清困惑的成因，應重新思考中非援助與投資變遷。許多中非關係著作都指出，中國對非洲的經濟關係從不計成本的援助，轉變為當今強調援助帶動投資貿易的合作乃基於 1978 年改革開放後開始追求經濟效率，並以 1983 年趙紫陽「平等互利、講求實效、形式多樣、共同發展」四原則與 1995 年

---

<sup>4</sup> 指中國對非洲採用新殖民主義的著作很多，媒體可參考 *The Economist*, January 21, 2006, p. 34; Alan Beattie, "Loans that could cost Africa dear" *Financial Times*, April 23, 2007; 學術著作可參考 Joshua Eisenman, "China's Post-Cold War Strategy in Africa: Examining Beijing's Methods and Objectives" in Joshua Eisenman; Eric Heginbotham; Derek Mitchell, eds., *China and the Developing World* (ME Sharpe, 2007), pp. 29-59; Stephanie Giry, "China's Africa Strategy: Out of Beijing," *The New Republic*, Nov.15, 2004, pp. 19-23; Denis Tull, "China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences," *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 44, No. 3 (September 2006), pp. 459-479. 反駁的文章也很多，除了中國學者之外，下述 Deborah Brautigam 的 *The Dragon's Gift* 即為此類作品，她的著作十分暢銷，已由中國政府譯成中文。不過以專業與理論價值而言，反駁中國在非洲進行新殖民主義的最佳作品應是 Bary Sautman and Hairong Yan, *East Mountain Tiger, West Mountain Tiger: China, the West, and "Colonialism" in Africa* (University of Maryland School of Law, 2006).

<sup>5</sup> 參考 Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa* (New York: Oxford University Press, 2009)。她不但曾在紐約時報上發表這樣的看法 (*New York Times*, Sep 20, 2012)，她的部落格也隨時更新與挑戰政學界對中國援非的數據 (<http://www.chinaafricarealstory.com/2013/10/chinese-aid-how-much.html>，2013 年 10 月 30 日下載)。

<sup>6</sup> 周弘，《中國援外 60 年》（北京：社會科學文獻出版社，2013），頁 164。

的全國援外工作會議中對外援助的新宣示（新貸款模式、中國企業與受援國企業合作、以援助和投資帶動貿易），當作政策變遷的關鍵。<sup>7</sup> 惟用意識形態改變、政治領袖言論、或會議結果來解釋中國對非洲援助，實難解釋中國援非策略的變化。

改革開放後中國幾乎所有政策都改變，在中國意識形態與資本主義國家靠攏的同時，以此為基礎的分析不但籠統，也欠缺更多國內因素的考慮，故難以解釋為何於特定時間點形成與調整政策。內政與外交本來就密不可分，許多學者都指出對外援助不能單獨放在國際政治的角度，且往往是內部政策的延伸，例如配合不同的國家的貿易政策、新殖民主義傾向、與純人道主義目的等等。<sup>8</sup> 但是就中國對非洲的援助而言，國內政策的分析視角尚屬罕見，仍多以對非洲的政策宣示做為分析基礎。

本文將從國內角度出發，以中國扶貧理論為基礎，提出中國援非模式的改變也是基於內部幫助窮人觀念的改變。這個解釋的優點是可以從扶貧政策的分期更清楚看出對非援助政策的分期，也可以看出互惠互惠政策的變遷，特別是當今對中國在非洲是否是殖民主義的辯論方興未艾，從扶貧政策所產

---

<sup>7</sup> 有關分期問題，參考鄭克軍，〈八十年代初期中國對非洲政策的調整〉，於北京大學非洲研究中心編《中國與非洲》（北京：北京大學出版社，2000年），頁87-116；劉鴻武，「中國與非洲的關係」，於王逸舟編《中國對外關係轉型三十年》（北京：社會科學文獻出版社，2008），頁52-83；張海冰，〈中國對非洲發展援助的階段性分析〉，《上海商學院學報》，12卷5期（2011年9月），頁17-31。本文對援助的定義以經濟合作發展組織（OECD）對發展援助的解釋為準，即由援助國政府以優惠條件協助受援國政府提升社會福祉與經濟發展。參考OECD definition of official development assistance, (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>, 2013年7月20日下載)。

<sup>8</sup> 參考Carol Lancaster, *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics* (University of Chicago Press, 2006); Cranford Pratt, *Internationalism under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden* (Toronto: University of Toronto Press, 1989); and Olav Stokke, *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden* (Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies, 1989).

生的缺陷，也可以解釋為何當今中國在非洲的經濟合作模式為何易遭批評。

## 貳、中國的扶貧政策：從救濟到開發的演變

中國社科院西亞非研究所非洲研究室主任研究員賀文萍指出，「中國官方迄今未稱自己為援助國，而是將對非洲援助視為一種發展中國家之間的相互幫助和南南合作，且是一種窮幫窮的模式。」<sup>9</sup>既然是「一種窮幫窮的模式」，因此檢視中非「相互幫助」和「南南合作」的援助關係，也可以從北京當局如何對待窮人的視角著手。

從中華人民共和國建國開始到 1978 年間並沒有清楚的扶貧政策，然而在堅強的社會主義信念下，透過改善基礎生產設施與擴大社會保障，緩解農村貧困仍有一定成就。但是由於這個時期的核心價值強調體制性平均分配，雖然減少貧富差距，但劫富濟貧的結果也消滅資本主義市場誘因。

到了改革開放開始，中國開始承認有眾多窮人需要幫助。對改善農村收入的政策首先是實施包產到戶與提高糧食收購價等聞名於世的改革，而對難以迅速改善經濟狀況的貧戶，在協助方式上不離原有社會主義的分配式做法，統稱「救濟式扶貧」：即政府提供糧食、衣物、和現金等生活補助的方式，簡言之就是「缺啥給啥」，<sup>10</sup> 延用原有的解決貧困的思維，拉近社會差距。

但是在開始走資本主義的中國，要什麼補什麼的方式很快就遭遇到批評，如養成人們的惰性及依賴性等等。走向改革開放的第六次五年計劃（1981～1985，六五計劃）還在實施期間，1983 年國務院開始籌備第七次五年計劃（七五計劃，1986～1990），「開發式扶貧」進入政府思維。

開發式扶貧就是政府除了單純的救助，也必須加強發展區域經濟來達到

---

<sup>9</sup> 賀文萍，〈中國援助非洲：發展特點、作用及面臨的挑戰〉，《西亞非洲》2010 年第 7 期，頁 12。

<sup>10</sup> 李莎，〈從救濟式到開發式：中國扶貧思想的轉變〉，《三峽大學學報》，第 27 卷（專輯，2005 年 7 月），頁 107。



脫貧的目的。1984 頒發「關於幫助貧困地區儘快改變面貌的通知」要求以外地企業到貧困地區興辦開發性企業，該文件並沒有放棄救濟式策略，但成爲七五計劃起扶貧措施的主要政策指導。<sup>11</sup> 開發式扶貧策略在 1986 年開始於 331 個縣執行，由於成效良好，第八次五年計劃（八五計劃，1991~1995）中再度新增 236 個縣來執行。

八五計劃即將結束前的 1994 年，中國政府制定專門針對貧困人口的「八七扶貧計劃」（八千萬貧戶要在七年消滅），這也標誌著從救濟式轉爲開發式扶貧已經成爲中國政府內的共識，且被視爲消除貧困的金鑰匙。<sup>12</sup> 這種扶貧模式旨在協助貧困人口提高自我發展能力以脫離貧窮，強調造血而非輸血，重視的程度如學者形容：「開發式扶貧是典型的發展援助」。<sup>13</sup>

救濟式扶貧是以個人缺乏爲基礎，開發式則變成以地區爲基礎的政策，透過貧困區的劃分，引進工商投資行爲，試圖透過提高生產力來繁榮地方。但由於其以區域爲基礎，也可以看出所謂貧困人口幾乎都是農業人口，因爲貧困地區本來就不可能是工業區。故能夠扶助的產業也必然以勞力爲基礎的農林礦業或簡單的工業。其次，個人脫貧的方式是成爲工商企業的僱工。換句話說，由政府主導引進企業，在公司獲利的同時使農民獲得技能與金錢，成爲幫助窮人的模式。

## 參、內部殖民？

在中國可以常找到當今窮人如何翻身成功的文句，例如：<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> 張磊等編，《中國扶貧開發政策演變》（中國財政經濟出版社，2007），頁 78-79。

<sup>12</sup> 李昌平，〈開發式扶貧需要完善〉，《貴陽日報》2006 年 10 月 10 日。

<sup>13</sup> 李莎，〈從救濟式到開發式：中國扶貧思想的轉變〉，頁 107。

<sup>14</sup> 〈破繭化蝶"會有時—現代農業改變寧夏農民生活〉新華社 2011 年 1 月 17 日新聞（[http://www.gov.cn/jrzg/2011-01/17/content\\_1786477.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2011-01/17/content_1786477.htm)，2013 年 7 月 20 日下載）。

越來越多的農民逐漸摒棄了『等、要、靠』和『平均主義』的落後思想，迸發出『想富』、『要富』、『求富』的激情……越來越多的農民告別隨性鬆散的生產生活方式。

「等、要、靠」、「平均主義」與「隨性鬆散」似乎與農民劃上等號。因「三農問題」成名的李昌平則對「扶貧不扶懶，造血不輸血」等口號特別憤慨，因為開發式扶貧暗示著懶惰和開發不夠才是貧窮的原因，但這些貧困人口大多數付出了比富裕地區更多的勞力，但獲得的只是低回報或負回報，他因此把這種開發稱為「掠奪式」發展。他發現商人在獲得資源利益之後就離開，對地方所形成的環境和身體的傷害使許多偏遠山村更貧窮，也舉了實例：<sup>15</sup>

某地區的一個鄉，那個鄉有 14,000 人，有錫礦、鉛礦、煤礦，每天從這個鄉拉出去的礦產值約 40 萬。開礦的是浙江、四川、雲南的大老板，他們每年給鄉政府提供的稅收不足 50 萬，但來來往往的運礦車輛，每年損壞路面用以維修的資金不少於 150 萬。礦開了，環境破壞了、資源沒有了，並且礦是有毒的，礦工沒有任何勞動保護，每個礦工在礦裏只能工作三個月就不能再工作了。

在值得開發的地方可以讓企業家使用勞工，資本家看不上的地方，勞工便要到資本家所在地去工作了。因此勞務輸出，也就是貧區人（農）民到富區去打工再把收入寄回繁榮鄉里，也是幫助窮人的方式。農村有勞力的青年人離鄉被「幫助」後對農村社會造成的負面影響，不在此贅述。

針對這種「幫助」關係，廈門大學教授蔣月批評，「扶貧」概念本身就帶有歧視性色彩，因為原本制度性原因導致的發展不公平的結果通過概念轉換變為貧困農民自身能力與意識弱化，而受助者還要有「謝恩」的動作，在這施恩與受惠關係中，就損傷了受助者自尊心。<sup>16</sup> 此外，由於貧困地區主要

<sup>15</sup> 李昌平，〈貧困源於不合理的體制因素〉，《學習時報》2004年8月23日。

<sup>16</sup> 蔣月，〈社會救助立法應堅持的基本價值〉，《中國社會報》，2006年9月6日。

集中在西部，其中許多地方又是中國少數民族的居所，因此這樣的發展結構雖然是「互利互惠」，但也不免陷於東部剝奪西部的資源與廉價勞力的批評。不但引來「內部殖民」之譏，<sup>17</sup> 也危及國家穩定。

「內部殖民」即經濟發展的不平衡導致落後地區產生了被發展地區剝削的感覺，而又以跨文化為要件。<sup>18</sup> 一個明顯的例子是 2009 年的新疆暴動，該事件追溯起源即是在廣東工作的維吾爾族與漢人衝突。在新疆一連串官方閃亮數據之下，其結構是漢人移民與投資「幫助」西部開發石油等資源，又「幫助」相對貧窮的西部人口到東部漢人打工，結果激起新疆維族人更大的不滿。<sup>19</sup>

由於剝削的問題明顯，因此中國近來開始走向「參與式扶貧」。也就是賦權不同性別、不同文化、不同年齡的群體平等地參與各項開發事務的討論、決策、管理和監督。由於其強調當地人民就其自身民生與權利問題參與調整國家政策，等於是間接承認了被幫助者的意見在扶貧結構上不可或缺。

簡言之，中國政府在改革開放前是採用平均主義劫富濟貧，改革開放初期幫助窮人的態度一方面是採取包產到戶等市場化手段，另一方面仍以補充窮人缺乏為主。1983~85 年間政府制定七五計劃，接著開始試行資本主義式的開發式扶貧，並於 1990 年的八五計劃繼續實施，到了 1994 年後正式成

---

<sup>17</sup> 相關批評請參考 See David Goodman, "The Campaign to 'Open Up the West': National, Provincial Level, and Local Perspectives" *The China Quarterly*, No 178 (June 2004), pp. 317-334; Tim Oaks, "Building a Southern Dynamo: Guizhou and State Power" *The China Quarterly*, No 178 (June 2004), pp. 467-487.

<sup>18</sup> 相關定義與實例，請參考「內部殖民」的經典作品 Michael Hechter, *Internal Colonialism: Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966* (London: Transaction Publishers, 1999)。

<sup>19</sup> 內部殖民與新疆問題的相關報導與分析，參考 Yvonne Yen Liu, "Racializing Uighurs: The Story of Internal Colonialism in China" *Colorlines*, July 9, 2009 ([http://colorlines.com/archives/2009/07/racializing\\_uighurs\\_the\\_story.html#](http://colorlines.com/archives/2009/07/racializing_uighurs_the_story.html#), accessed on July 30, 2013), Dru C. Gladney, "Internal Colonialism and the Uyghur Nationality: Chinese Nationalism and its Subaltern Subjects", *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien*, No 25, 1998 (<http://cemoti.revues.org/48>, accessed on July 30, 2013).

為扶助貧困的核心策略。雖然「開發式扶貧是典型的發展援助」，然而這種資本主義的開發方式常建立在東部剝削西部勞力與自然資源的基礎上，「發展援助」之餘，也容易形成歧視與內部殖民而釀成更大衝突，因此近年來在扶貧策略上開始加強民眾參與。

### 肆、對非洲援助的演變

在毛澤東意識型態掛帥的時代，在支持各地民族革命的基礎上，中國對援助展現了無比的誠意。1973 年援助協議額與支出額超過 45 億美元（98 億人民幣），特別因為坦贊鐵路的興建，當年也超過美國對外援助額。非洲不但有民族獨立運動，又是明顯的窮朋友，故就援非而言，北京在國內饑荒時提供幾內亞萬噸米糧，也會咬牙提供幾乎超過自己能力坦贊鐵路。<sup>20</sup> 經濟上犧牲顯示出「窮幫窮」內外政策的一致性，展現對非洲朋友徹底支持之餘，也強調極盡所能平均分配的大同世界，核心意義就是扶貧概念中的「缺啥給啥」。

改革開放剛開始時，中國同時發出兩種訊息。1979 年 7 月鄧小平一方面肯定援助第三世界的必要性，一方面在也抱怨援助使盟友「躺在我們身上過日子」。<sup>21</sup> 然而，與扶貧政策相同，中國開始時並不清楚援助方向要往何處去。雖然改革開放已開始，但對非援助仍有社會主義氣息，例如在 1980 年不到一個月內就提供幾內亞與肯亞 1 億 2 千萬人民幣無息貸款以發展「民族經濟」。<sup>22</sup> 另一方面也有節約的特點，如要求贊比亞自籌資金再由中國

---

<sup>20</sup> George T. Yu, "The Tanzania-Zambia Railway: A Case Study in Chinese Economic Aid to Africa," in Warren Weinstein and Thomas H. Henriksen, eds., *Soviet and Chinese Aid to African Nations* (Westport, CT: Praeger Publishers, 1980), pp. 117-144.

<sup>21</sup> 楊鴻璽、陳開明，〈中國對外援助：成就、教訓、與良性發展〉，《國際展望》2010 年第 1 期，頁 51。

<sup>22</sup> 《中華人民共和國政府和幾內亞人民革命共和國政府經濟技術合作協定，簽訂日期 1980 年 8 月 20 日，生效日期 1980 年 8 月 20 日》(<http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/>)

公司完成的道路與工廠等基本建設。<sup>23</sup>

當國務院在 1983 年開始思考七五計劃，調整扶貧原則時，總理趙紫陽也在該年 1 月於非洲提出「平等互利，講求實效，形式多樣，共同發展」新原則。以當年和盧安達簽訂經濟貿易混合委員會為例，雙方由於這些委員會強調探討新合作模式，也代表對過去無償援助的檢討。<sup>24</sup> 檢討之後的結論，可以 1985 年趙紫陽的十六字指示在與獅子山共和國的經濟技術合作協定中正式寫入條約為代表。<sup>25</sup> 該約規定 1986~1990 年間，中國政府提供 3 千萬人民幣的資金給中國公司，而這些公司將會在該國投資兩國合作的經濟發展項目。這些資金可以計入中國對外援助額，但事實上是幫助中國企業進入非洲。中國對非洲援助，契合扶貧政策，開始有國家推動資本主義的影子。

中國政府協助企業在貧窮的非洲大陸拓展已經正式成為援助時的思考。比較直接的做法是透過政府援建標誌性建築，但援建後承包的公司留在當地繼續標工程。受資金與技術所限，非洲許多工程多由前殖民母國公司所掌握，但中國公司以其低價特色，迅速拓展在非洲的業務。雖然按定義包工程不是援助，但由於他們的價格往往較低，對當地 / 歐洲公司形成壓力，使非洲人民與政府得以花費較低價格取得成品，所以薩伊前總理 Léon Kengo Wa Dondo 指出每當中國公司出現競標，政府支出就得以減少，故低價本身就體

---

slc/slc.asp?db=eag&gid=100665665，2013 年 7 月 31 日下載；《中華人民共和國政府和肯尼亞共和國政府經濟技術合作協定，簽訂日期 1980 年 9 月 16 日，生效日期 1980 年 9 月 16 日》（<http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?db=eag&gid=100665671>，2013 年 7 月 31 日下載）。

<sup>23</sup> 《中華人民共和國政府和贊比亞共和國政府經濟技術合作議定書，簽訂日期 1980 年 4 月 11 日，生效日期 1980 年 4 月 11 日》（<http://www.fsou.com/html/text/eag/1006656/100665681.html>，2013 年 7 月 31 日下載）。

<sup>24</sup> 《中華人民共和國政府和盧旺達共和國政府關於成立經濟技術貿易合作混合委員會的協定，簽訂日期 1983 年 5 月 11 日，生效日期 1983 年 5 月 11 日》（<http://www.fsou.com/html/text/eag/1006659/100665937.html>，2013 年 7 月 31 日下載）。

<sup>25</sup> 《中華人民共和國政府和塞拉利昂共和國政府經濟技術合作協定，簽訂日期 1985 年 3 月 28 日，生效日期 1985 年 3 月 28 日》（<http://vip.chinalawinfo.com/newlaw2002/slc/slc.asp?db=eag&gid=100666014>，2013 年 7 月 31 日下載）。

現了援助，也是互利合作。<sup>26</sup>

以台灣的邦交國聖多美普林西比為例，在與中國斷交後，雙方「互利合作」依然存在。之前北京援助的建築—人民宮，由「華山國際工程公司」負責，而該單位在斷交後仍留在該國，公司位址就在過去的中國大使館，以 Top International Engineering Ltd 的名稱持續在當地與葡萄牙公司競標工程。<sup>27</sup>

隨著時間的改變，鼓勵企業進入非洲的方法也有變化。援馬里的塞古紡織廠（Segou Textile Mill）由中國在 1960 年代興建，但 1970 年代起就遭遇嚴重虧損，於是在 1987 年把它交給中國公司管理，但所有者仍是馬方。1990 年代初中國正持續探索開發式扶貧工作時，中馬也正在談更進一步的投資與援助結合。到了 1994 年（比全國援外工作會議早一年，但與八七扶貧計劃啓動同年）由中國政府提供貼息貸款，以債轉股的形式讓中國海外工程有限公司出面取得該廠 80% 的股份。

這樣的手法為中國公司取得該廠經營權。貼息貸款中的利息是援助，但貸款本身是企業投資，雖然營利為目的的工廠在本質上是投資，但該廠所繳的稅金和提供的工作機會，也證實中國幫助非洲貧窮的非洲發展。這是中國幫助非洲發展的廣告，也被李嵐清副總理所稱許為「中國政府探索對外援助和國際經濟技術合作新途徑的成功典範。」<sup>28</sup>

當 1994 年代八七扶貧攻堅計劃將經濟開發視為解決貧困的金鑰時，中國海外合作項目也進入新階段，全國援外工作會議在 1995 年召開後，援助兼投資的貼息貸款成為鼓勵企業進入非洲的常用策略。例如，1994 年中國技術專家離開贊比亞的穆隆古希紡織廠（Mulungushi Textiles）後，盈利立即

<sup>26</sup> 中華人民共和國外交部當代中國使節外交生涯編委會，《當代中國使節外交生涯，第五輯》（世界知識出版社，1997），頁 192。

<sup>27</sup> 作者於 2009 年 6 月親訪聖多美普林西比舊中國大使館所得。有關援助與包工程的學術著作可參考 Deborah Brautigam, *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*。

<sup>28</sup> 北京中國國際廣播電台新聞，〈中國中鐵股份有限公司〉，2010 年 10 月 11 日，（<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2010/10/11/1545s3017093.htm>，2013 年 7 月 31 日下載）。

下跌，於是 1995 年採用貼息貸款取得該廠經營權，接著中國青島紡織公司的 20 位管理人員到位，「僅用二十天的時間就使馬達重新運轉，1,800 名工人穿上新的工裝……三個月後，產量和銷售量月月翻，達四百萬美元。」<sup>29</sup>

不僅是製造業，貼息貸款也用在礦業投資上，而且還產生中國幫助非洲的形象。英國人留下的贊比亞的謙比西銅礦 (Chambishi Copper Mine) 在 1987 年倒閉，1995 年朱鎔基訪該國後決定開始投資。媒體報導該國總統對中國投資的評價是，這樣的「慈善事業」使「贊比亞人民真切地感受來自中國的無私援助和真誠友誼」。<sup>30</sup> 同樣在 1995 年中石油集團透過貼息貸款在美國人撤出的南蘇丹建立了石油工業，媒體也報導該國總統的稱許「是中國人民幫助我們開發了石油，在項目建設中中油集團的貢獻最大，感謝中油集團，感謝中國政府，感謝中國人民，感謝中國對蘇丹的支持和援助。」<sup>31</sup>

## 伍、援助與幫助

類似中國人一接手，原有的虧損援助項目就轉為盈利的故事很多。中國援建貝寧的洛科薩紡織廠 (Lokossa Rosa Textile Mill) 也是中國援建項目，在 1987 年由中方派總經理，貝方任副總經理之後，所獲紅利比建廠初期增長 60% 以上。2000 年由中國公司同樣以中國政府貼息貸款的方式取得 51% 的股權。而由於雇用貝寧員工，貝寧方面的好處是「解決就業問題，為社會穩定做出貢獻」。<sup>32</sup> 但是貝寧方面是否也有同樣感受呢？針對中國紡織品在

<sup>29</sup> 方飛，〈中贊友好合作開新花〉，《對外傳播》（1997 年 Z2 期），頁 53。

<sup>30</sup> 〈贊比亞總統班達到中國有色集團在贊出資企業考察〉（<http://news.cnal.com/enterprise/2011/03-14/1300086048217653.shtml>，2013 年 8 月 3 日下載）。

<sup>31</sup> 〈專家視點：民營石油資本的對外投資機會〉，新華網 2005 年 6 月 10 日 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-06/10/content\\_3067760.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-06/10/content_3067760.htm)。

<sup>32</sup> 王泰平編，《新中國外交五十年》（北京：北京出版社，1999），頁 723。另參考中華人民共和國駐貝寧共和國大使館網站（<http://bj.china-embassy.org/chn/zbqx/t216949.htm>，2013 年 8 月 3 日下載）；新華網新聞〈中國與貝寧經貿合作蓬勃發展〉，2006 年 4 月 4 日（<http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/duiwaikafang/1173411.htm>，2013

該國攻城略地，貝寧大使於 2010 年在北京指責中國公司有販售劣質產品事，故中國在非投資應考慮社會觀感，特別是中國紡織品使數千名婦女失業。<sup>33</sup>

觀感不佳，正是前述中國在非洲新殖民主義論盛行的原因。然而，這樣的說法不一定經得起驗證。因為中國到非洲只為營利，無主權要求，也無心干預其政治，故與歐美曾使用過的新老殖民主義還是有差別。中國著名的非洲專家李安山曾指出，西方指責中國以取得非洲資源為主的經貿關係為殖民主義的說法有誤，因為中國同樣也向澳洲購買資源，為何不稱中國對澳洲有殖民主義？<sup>34</sup>

由經貿關係來批評的確有漏洞，因為經貿是平等關係，是資本主義你情我願的市場行為，不應貿然把金錢與資源的交換與殖民主義劃上等號。但相對而言，中國也不會把向澳洲購買資源的行為稱作是「幫助澳洲人」，中國「經貿行為就是幫助」的觀念幾乎僅適用於中非關係，也是前述官方聲稱一年的投資「超過七十萬人從中受益」概念的由來。李安山教授也批評過，北京「官方宣傳總是將中國擺在一個援助者和利他主義者的位置，這既不符合事實，非洲人也很反感。」<sup>35</sup>

資本主義的擴張被解釋成「幫助」，中國站在「利他主義與援助者的位置」，使非洲人反感等等所形成的新殖民主義爭議，雖然與早期殖民者到非洲開發還擺出幫助非洲的姿態，有異曲同工之處，但和非洲歷史上的西方的新老殖民主義還是有差別。學術定義的爭議之餘，如果放到國內的扶貧的架構下來看，就可以找到另一層解釋。

由於跨文化與族群的市場導向開發模式，資本家「幫助」中國西部的人

---

年 8 月 3 日下載)。

<sup>33</sup> 貝寧駐中國大使 Sedozan Jean Claude Apithy 於 2010 年 10 月 19 日在「中非經濟技術合作前景展望」會議致詞 (<http://www.caetcc.org/html/report/1259039-1.htm>，2013 年 6 月 12 日下載)。

<sup>34</sup> 李安山，〈為中國正名：中國的非洲戰略與國家形象〉，《世界經濟與政治》(2008 年第 4 期)，頁 9。

<sup>35</sup> 《北大非洲電訊》(北京大學非洲研究中心) 101 期 (2012-7-31)。



民產生的行為雖然被解釋為扶助貧困，但因造成許多跨文化剝削現象，所以在中國被批評為「內部殖民」。同樣的情形應用在中國企業家到海外去使用勞力與開發自然資源，這種行為由於營利的目的，常與剝削難以切割，但跨文化剝削難與「澳洲人」連結，因為澳洲相對而言並非弱勢者。然而卻很容易與「非洲人」連結，因為中國是強勢者。

資本主義興起後，經濟上的強弱勢，本來就是歧視產生的重要因素。<sup>36</sup> 中國提供少數利息當援助款就在投資上產生槓桿，的確促進了投資。資本主義與援助的利他主義混合的結果，就是大多數中國的報導和研究都強調中國企業為非洲的發展做出重大貢獻，製造援助與投資合併的成功範例，驗證成果的資訊也經常是非洲領導人或民眾的感謝之詞。這些詞彙確定了非洲人是被幫助的對象，也確定了雙方的階級。此外，在強調平等互利的中非關係中，由援助帶動的成功的合作經驗的內容，幾乎都是非洲人管理不行，中國企業接手後點石成金，整體暗示的就是非洲人素質比中國人低，進一步確認了雙方的階級高低，而這種宣傳普遍存在於官方與民間。

階級高的人與階級低的人做生意，階級高的得以盈利，而階級低的還要表示感謝，不但是中國扶貧的經驗，也是當今中非經濟關係的縮影。與中國形容貧窮民眾的概念相同，忽略非洲歷史與內外結構性造成的貧窮，把非洲貧窮問題簡化成懶惰，結果就是懶惰的非洲人需要感謝勤勞的中國人跨洋協助。

非洲賺錢容易的印象給許多中國的小商人提供信心。非洲缺乏輕工業，故中國廉價消費品銷路極佳，惟這種進口販售的貿易關係原本應是透過本地商人經手，不能隨便開放給外人。中國商人往往利用非洲國家歡迎投資的心理，進行假投資真貿易，親赴非洲販賣成品的結果就變成搶奪了當地人的飯

---

<sup>36</sup> 資本主義與種族歧視的關係請參考 Oliver Cox, *Castle, Class, and Race: A Study in Social Dynamics* (New York: Monthly Review Press, 1970), p. 6; Pinar Batur, "Just a Link in the Chain: Global Racism and the Concept of Blackness in Russia" in Samuel L Miles Jr and Bruce Corrie eds., *Racial and Ethnic Economic Inequity* (New York: Peter Lang Publishing, 2006), p. 5.

碗。而由於過客心態、非洲政府素質、或是輕視心理，許多中國公司不但販售品質低劣的商品，「幫助非洲發展」時也經常忽略當地法規，不計代價的掠奪因而造成負面形象，也形成新殖民主義的指控。

這樣的問題已經引起中國領導人注意。胡錦濤於 2007 年訪問非洲八國時，面對這個議題，強調「中國對一些非洲朋友關心的……問題高度重視，已經並將繼續與非洲朋友一道，積極采取有效措施加以解決。」他也特別也指出，中國不可能成為殖民主義國家，<sup>37</sup> 而習近平也「想要安撫那些憂慮中國經濟力量對非洲不利的懷疑者」，提出「真、誠、親、實」的原則。<sup>38</sup> 與扶貧政策的演變相同，中國在非洲的援助、投資、與態度，正設法與當地人民的意見更接近。

## 陸、馬拉威的中國經驗

不過這樣的調整想獲得全面成功，恐怕還需要些時間。以最新的非洲建交國為例，中國駐馬拉維（台譯馬拉威）大使館 2009 年就提醒湧進經商的中國公民，許多商業行為已擠壓到當地人的生存，更不該違反當地法規，避免激起更大的憤怒，大使林松添語重心長地說出關鍵：「謹記，這是他們的國家。」<sup>39</sup> 相對於外交單位的正式態度，很快就有中國商家以「幫助非洲」的心態反擊：「如果不是我們這些辛勤的中國人給他們帶來便宜的衣服和鞋子，大概馬拉維人只能赤身裸體在大街上走吧，什麼叫我們擠占他們的生存

<sup>37</sup> 參考胡錦濤 2007 年 2 月 8 日於南非的演說 (<http://www.focac.org/chn/zt/hf2007/t296078.htm>，2013 年 8 月 10 日下載)。

<sup>38</sup> 嚴震生，〈習近平訪非 中國經營非洲的爭議再起〉，《聯合報》，2013 年 4 月 8 日 ([http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=449557](http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=449557)，2013 年 8 月 10 日下載)。

<sup>39</sup> 中華人民共和國駐馬拉維大使館〈關於中國公民到馬拉維從事經貿活動的幾點提示〉 (<http://mw.china-embassy.org/chn/sgdhzxxx/t606130.htm>，2013 年 8 月 6 日下載)。

空間，馬拉維人懶惰貪婪……」。<sup>40</sup>

和國內扶貧的心態相同，總是假定被扶持者「等、要、靠」與「隨性鬆散」。階級高的中國人在非洲如果遇到障礙，很容易把問題歸究給對方的落後。批評非洲人懶惰貪婪甚至存在於官方。台灣的外交官撤離後，該國轉向中國伸手，而中國駐馬拉維首任代辦樊桂金面對這樣的情形，就公開指當地來要援助的人是乞丐。<sup>41</sup>

台灣在馬國推行數十年的農技援助，講究的是玉米與稻米的增產，但在中國手上有新做法。前述青島紡織公司創造「產量和銷售量月月翻」的穆隆古希紡織廠，後續的故事是該廠在 2007 年由於低工資與低撫恤遇到嚴重的工人反抗，資本家壓榨勞力的情形繼而在贊比亞湧起反殖民主義的浪潮，引起眾多國際媒體的注意。恰巧中國與馬拉維建交，於是該廠就遷到馬國的巴拉卡（Balaka）地區重新開廠，成為取代台灣的中國式農技援助。

新的紡織工廠是中國政府透過貼息貸款支持的投資，但即使在嚴謹的學術論文上，都容易將它誤認為一個 2,500 萬美金的援助。<sup>42</sup> 這可能是受到宣傳的影響：把種棉花的農民都算在內，中國這個工廠在一年內就得以透過交易，「幫助」五萬農民「消除貧困」與「脫貧致富」。<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> 參考天涯社區〈馬拉維中國人被槍殺，林松添大使會說什麼？〉（<http://bbs.tianya.cn/post-free-1825755-1.shtml>，2013 年 8 月 6 日下載）。

<sup>41</sup> 見 Lameck Masina, “Chinese Envoy’s Remarks on Malawi Breed Resentment,” *Voice of America*, March 28, 2008 (<http://www.voanews.com/english/archive/2008-03/2008-03-28-voa36.cfm>，2013 年 7 月 10 日下載。該新聞偶有被移除情形，其原文在以下網址仍可見 <http://storiesonmalawi.blogspot.com/2008/03/chinese-envoys-remarks-on-malawi-breed.html>，2013 年 7 月 10 日下載；中文版則請見 <http://www.ga.epochtimes.com/gb/8/3/29/n2063097.htm>，2013 年 7 月 10 日下載）。

<sup>42</sup> Paliani Chinguwo, “Chinese Investments in Malawi”, in Anthony Yaw Baah and Herbert Jauch (eds), *Chinese Investment in Africa: A Labor Perspective*, (African Labor Research Network, 2009) pp. 277-278.

<sup>43</sup> 相關類似新聞很多，惟正式官方態度請參考中華人民共和國駐馬拉維大使館網站與相關訪談（[http://www.china.com.cn/fangtan/2010-02/10/content\\_19400535.htm](http://www.china.com.cn/fangtan/2010-02/10/content_19400535.htm)；[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/gjhdq\\_603914/gj\\_603916/fz\\_605026/1206\\_605826/1206x2\\_605846/](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/gjhdq_603914/gj_603916/fz_605026/1206_605826/1206x2_605846/)

巴拉卡為傳統產棉區，筆者曾赴該地田野調查，訪談出售棉花給中國公司的農民，他們更多的感受是剝削，尚無致富的實質效果，特別是中國公司收購價格比政府定價還低（中國公司的人員則告訴筆者，政府價格高於市場價，故他們拒絕接受，且其他歐美棉花公司的收購價也與中國公司相同），很少人有「被幫助」的感覺。中國商人模仿歐美蒐購者惟利是圖的原則，解釋了雖僅建交四年，中國「幫助者」在該國已屢受排斥。<sup>44</sup>

## 柒、結論

從中國對非洲開始援助行為至今，「窮幫窮」一直是核心概念，隨著改革開放觀念的演變，由此推展出來的「南南合作」、「自我發展」、「互利合作」等當今中非關係原則，雖然普遍應用於中國對非洲的援助與投資，其資本主義為基礎的援助意識形態卻也是許多西方與非洲官學界指責為「新殖民主義」的根據，並產生援助與投資數字混淆的結果。

中西學界對中國在非洲投資與援助並行策略的熱門辯論，很少從北京政府如何看待國內貧民的角度著手。本文認為中國政府在解決貧窮問題時，將國內廣泛採用的「開發式扶貧」應用在非洲，成為推廣發展援助的基礎。如果對照中國援助非洲政策的演變，內外兩種政策無論在時程、手法、與面臨的問題，不但極為相似，國內跨文化扶貧產生的「內部殖民」等批評，也可提供中非關係中「新殖民主義」辯論的另一種解釋。

「援助」有其國際定義，「幫助」的定義則極為模糊，中國政府無論對外或對內，都游走於這兩種概念之間。現有幫助窮人的主要策略，實際內涵

---

t623900.shtml; <http://mw.china-embassy.org/chn/sghdhzxxx/t669669.htm>, 2013年7月10日下載)。

<sup>44</sup> 相關報導很多，參考馬拉威大報 Sunday Times 與路透社新聞 (<http://www.trademarksa.org/news/cost-chinese-aid-malawi>; <http://www.reuters.com/article/2012/09/18/us-africa-china-pushback-idUSBRE88H0CR20120918>, 2013年7月10日下載)。

都是商業行爲。商業行爲雖是互利，也會因爲經濟實力不平衡而產生階級與怨懟。這不但是中國在國內的隱憂，未來也必然是中非關係的挑戰。

### 【參考文獻】

- 中華人民共和國國務院新聞辦公室（2013），《中國與非洲的經貿合作》。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室（2011），《中國對外援助白皮書》。
- 《中華人民共和國政府和幾內亞人民革命共和國政府經濟技術合作協定》（1980）。
- 《中華人民共和國政府和肯尼亞共和國政府經濟技術合作協定》（1980）。
- 《中華人民共和國政府和贊比亞共和國政府經濟技術合作議定書》（1980）。
- 《中華人民共和國政府和盧旺達共和國政府關於成立經濟技術貿易合作混合委員會的協定》（1983）。
- 《中華人民共和國政府和塞拉利昂共和國政府經濟技術合作協定》（1985）。
- 〈中貝合作成果展示〉，中華人民共和國駐貝寧共和國大使館網站：<http://bj.china-embassy.org/chn/zbqx/t216949.htm>。
- 〈關於中國公民到馬拉維從事經貿活動的幾點提示〉，中華人民共和國駐馬拉維大使館。網址：<http://mw.china-embassy.org/chn/sghdhzxxx/t606130.htm>。
- 中華人民共和國外交部當代中國使節外交生涯編委會（1997），《當代中國使節外交生涯》，第五輯。北京：世界知識出版社。
- 方 飛（1997），〈中贊友好合作開新花〉，《對外傳播》Z2: 53。
- 王泰平（1999），《新中國外交五十年》。北京：北京出版社。
- 王逸舟（2008），《中國對外關係轉型三十年》。北京：社會科學文獻出版社。
- 〈馬拉維中國人被槍殺，林松添大使會說什麼？〉，天涯社區。網址：<http://bbs.tianya.cn/post-free-1825755-1.shtml>。
- 北京中國國際廣播電台，〈中國中鐵股份有限公司〉，2010年10月11日新聞。網址：<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2010/10/11/1545s3017093.htm>。
- 北京大學非洲研究中心（2000），《中國與非洲》。北京：北京大學出版社。
- 北京大學非洲研究中心，《北大非洲電訊》101期，2012年7月31日。
- 貝寧駐中國大使 Sedozan Jean Claude Apithy 於 2010 年 10 月 19 日在「中非經濟技術合作前景展望」會議致詞。網址：<http://www.caetcc.org/html/report/1259039-1.htm>。

- 李安山 (2008), 〈為中國正名: 中國的非洲戰略與國家形象〉, 《世界經濟與政治》, 4: 6-15。
- 李 莎 (2005), 〈從救濟式到開發式: 中國扶貧思想的轉變〉, 《三峽大學學報》, 27: 106-107。
- 李昌平 (2006), 〈開發式扶貧需要完善〉, 《貴陽日報》, 10月10日。
- 李昌平 (2004), 〈貧困源於不合理的體制因素〉, 《學習時報》, 8月23日。
- 周 弘 (2013), 《中國援外 60 年》。北京: 社會科學文獻出版社。
- 胡錦濤, 2007 年 2 月 8 日於南非演說。網址: <http://www.focac.org/chn/zt/hff2007/t296078.htm>。
- 張海冰 (2011), 〈中國對非洲發展援助的階段性分析〉, 《上海商學院學報》, 12, 5: 17-31。
- 張 磊 (2007), 《中國扶貧開發政策演變》。北京: 中國財政經濟出版社。
- 賀文萍 (2010), 〈中國援助非洲: 發展特點、作用及面臨的挑戰〉, 《西亞非洲》, 7: 12-19。
- 蔣 月 (2006), 〈社會救助立法應堅持的基本價值〉, 《中國社會報》, 9月6日。
- 楊鴻璽、陳開明 (2010), 〈中國對外援助: 成就、教訓、與良性發展〉, 《國際展望》1: 46-56。
- 〈專家視點: 民營石油資本的對外投資機會〉, 新華網, 2005 年 6 月 10 日新聞。網址: [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-06/10/content\\_3067760.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-06/10/content_3067760.htm)。
- 〈中國與貝寧經貿合作蓬勃發展〉, 新華網, 2006 年 4 月 4 日新聞。網址: <http://www.china.com.cn/chinese/zhuanti/duiwaikaifang/1173411.htm>。
- 〈破繭化蝶會有時—現代農業改變寧夏農民生活〉, 新華社, 2011 年 1 月 17 日新聞。網址: [http://www.gov.cn/jrzq/2011-01/17/content\\_1786477.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-01/17/content_1786477.htm)。
- 〈贊比亞總統班達到中國有色集團在贊出資企業考察〉。網址: <http://news.cnal.com/enterprise/2011/03-14/1300086048217653.shtml>。
- 嚴震生 (2013), 〈習近平訪非 中國經營非洲的爭議再起〉, 《聯合報》, 4 月 8 日。網址: [http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f\\_ART\\_ID=449557](http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=449557)。
- AidData (2013), [http://china.aiddata.org/content/about\\_the\\_project](http://china.aiddata.org/content/about_the_project).
- Beattie, Alan (2007), "Loans that could cost Africa dear" *Financial Times*, April 23.
- Brautigam, Deborah (2009), *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. New

York: Oxford University Press.

- Batur, Pinar (2006), "Just a Link in the Chain: Global Racism and the Concept of Blackness in Russia" in *Racial and Ethnic Economic Inequity* edited by Samuel L Miles Jr and Bruce Corrie. New York: Peter Lang Publishing.
- Cox, Oliver (1970), *Castle, Class, and Race: A Study in Social Dynamics*. New York: Monthly Review Press.
- Chinguwo, Paliani (2009), "Chinese Investments in Malawi," in *Chinese Investment in Africa: A Labor Perspective*, edited by Anthony Yaw Baah and Herbert Jauch. African Labor Research Network.
- Eisenman, Joshua (2007), "China's Post-Cold War Strategy in Africa: Examining Beijing's Methods and Objectives" in *China and the Developing World*, edited by Joshua Eisenman; Eric Heginbotham; Derek Mitchell. Armonk, NY: ME Sharpe.
- Giry, Stephanie (2004), "China's Africa Strategy: Out of Beijing," *The New Republic*, Nov15: 19-23;
- Goodman, David (2004), "The Campaign to 'Open Up the West': National, Provincial Level, and Local Perspectives" *The China Quarterly*, 178: 317-334.
- Gladney, Dru C. (1998), "Internal Colonialism and the Uyghur Nationality: Chinese Nationalism and its Subaltern Subjects" *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* 25: 1-11.
- Hechter, Michael (1999), *Internal Colonialism: Celtic Fringe in British National Development, 1536-1966* London: Transaction Publishers.
- Lancaster, Carol (2006), *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*. The University of Chicago Press.
- Liu, Yvonne Yen, (2009), "Racializing Uighurs: The Story of Internal Colonialism in China" *Colorlines*, July 9.
- Masina, Lameck (2009), "Chinese Envoy's Remarks on Malawi Breed Resentment," *Voice of America*, March 28.
- OECD definition of official development assistance (<http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=6043>)
- Oaks, Tim (2004), "Building a Southern Dynamo: Guizhou and State Power" *The China Quarterly*, 178: 467-487.
- Pratt, Cranford (1989), *Internationalism under Strain: The North-South Policies of Canada, the Netherlands, Norway, and Sweden*. Toronto: University of Toronto Press.
- Sautman, Barry and Yan, Hairong Yan (2006), *East Mountain Tiger, West Mountain*

*Tiger: China, the West, and "Colonialism" in Africa.* Baltimore, MD: University of Maryland School of Law

Stokke, Olav (1989), *Western Middle Powers and Global Poverty: The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden.* Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

Tull, Denis (2006), "China's Engagement in Africa: Scope, Significance and Consequences," *The Journal of Modern African Studies* 44, 3: 459-479.

Yu, T George (1980), "The Tanzania-Zambia Railway: A Case Study in Chinese Economic Aid to Africa," in *Soviet and Chinese Aid to African Nations* edited by Warren Weinstein and Thomas H. Henriksen. Westport, CT: Praeger Publishers.



# 中國大陸企業海外併購案例之研究

王震宇\*

## 壹、前言

近年來中國大陸企業在因應經濟全球化之趨勢下，為尋求更大的市場發展空間，海外併購案例逐年增加，但從結果上來看，中國大陸企業之海外併購情況不甚理想。除中國大陸企業本身經營模式與型態不利於進行海外企業併購外，對於各國競爭暨投資法律規範之認識不足亦為重要因素之一。中國大陸向以計畫經濟作為驅動經濟發展之基本原則，與歐美國家所建立之自由經濟市場規範，在本質上即有很大差異。即使在 2011 年中國大陸加入 WTO 後，陸續建立起貿易與投資自由化之市場環境，但當中國大陸企業意欲跨足海外併購市場時，時常因不熟悉歐美國家經濟法規（投資法、企業併購法、競爭法），或因非經濟因素（如人權、勞動標準、國家安全）等問題最終鎩羽而歸。尤其中國大陸企業之海外併購以國營企業為主，該等企業與純粹私營企業不同，在國際市場上之併購行為容易使人聯想到其背後之國際政治意圖，從而遭到地主國之政治干預，導致跨國併購案屢屢失敗。

本文係以過去十年來，中國大陸企業於海外從事併購活動之重要案例為分析基礎，並集中探討上述案件中中國大陸企業海外併購活動所面臨之各國

---

\*國立臺北大學法律學系副教授，美國美利堅大學法學博士。

對外國投資與併購法律規範問題，並以 7 件經典案例作為研究分析個案，內容包括：中鋼集團公司併購澳大利亞中西礦業公司案、中國鋁業併購澳大利亞力拓集團案、中國五礦集團公司併購加拿大 Noranda 集團案、中集集團公司併購荷蘭柏格工業公司案、中海油公司併購美國 Unocal 石油公司案、華為技術公司併購美國網康公司（3COM）案、聯想集團併購 IBM 公司個人電腦部門等案。最後，並於文末就中國大陸企業海外併購案之困難與挑戰提出觀察意見與法律評析，並引申思考未來中國大陸企業收購台灣公司之問題。

## 貳、中國大陸企業海外併購之背景與趨勢

海外併購對於地主國而言乃涉及「引進外資」之問題，由於各國經濟發展程度、歷史文化背景、主要產業規模等不盡相同，故反應在對外國直接投資之法律內容上，亦有不同之體系架構。然而，由於企業進行海外併購必定涉及「跨越國境」（cross-border）之因素，並且多存在於跨國企業間之併購行為，具有超國界、涉外、多元性之特色，<sup>1</sup> 因此常發生不同國家法律間之衝突，故海外企業併購在本質上即屬於「超國界法問題」之一環。<sup>2</sup>

中國大陸之企業海外併購起源於 1980 年代，於此一階段中，發動跨國企業併購之公司規模較小，主要集中於航空業、重工業、石油化工等壟斷性行業，至 1997 年以後，中國大陸政府更以「走出去」為口號，鼓勵國營企業積極進行海外併購計畫，逐漸形成一股風潮。<sup>3</sup> 2001 年中國大陸加入 WTO 後，經貿政策與投資環境開始與世界接軌，大型企業亦受貿易自由化之便，

---

<sup>1</sup> 任印華，論中國企業海外併購法律風險及對策，法制與社會，第 23 期，頁 52-53，2006 年。

<sup>2</sup> 陳長文，「為建構法律人的超國界法思維而努力」，收錄於認識超國界法律專文集，（台北：中國國際法學會，2004 年），頁 6。

<sup>3</sup> 李芳，對中國企業跨國併購的一些法律思考，法制與經濟，第 153 期，頁 74-75，2007 年。

大舉向海外提出收購計畫，投資範圍涵蓋更加多元化，觸及電腦技術、運輸服務、軍事科技等行業。本研究初步觀察近十年來中國大陸企業所進行之海外併購計畫，其中多數為失敗之案例，但亦有少數成功者。國家對於外國直接投資與併購之管制措施雖有不同之開放程度，但法律架構均相當類似。本文所選取之八則案例分析，以澳大利亞、加拿大、歐洲聯盟、美國等已開發國家為主，一方面此等地區之外資投資與企業併購法律規範較為完善，一方面中國大陸企業海外併購時，亦以上述地區為首要選擇，故較能觀察近十年來中國大陸企業海外併購之趨勢與面臨的挑戰。

首先，在 2004 年中國五礦集團公司併購加拿大 Noranda 集團案中，加拿大工業部負責審核外國直接投資申請，由於本案涉及礦業公司之併購，被併購之公司係加拿大最大之礦業集團，加國政府審核該併購案時指出，本案並非單純之經濟問題，同時涉及稀有資源開發之能源安全問題，加國工業部並未核准該併購案。<sup>4</sup> 中國大陸企業在美國進行海外併購時亦有類似之情況。例如：中國海洋石油公司曾在 2005 年欲併購美國 Unocal 石油公司，但遭美國政府以國家安全審查之理由駁回，最終中海油公司撤回併購。<sup>5</sup> 同年，華為技術有限公司試圖併購美國網康公司（3COM），美國也以國家安全考量為由否決併購案之申請。<sup>6</sup> 由上可知，加拿大、澳大利亞、美國等國之投資法令中，均設有「國家安全審查」條款，對於中國大陸企業海外併購之審查均極為嚴格。

其次，國際間關於外國直接投資併購案件，除投資法律中涉及國家安全審查之法律規範外，競爭法（反托拉斯法）中關於反壟斷調查，亦為歐美國家規範企業併購案之普遍模式。例如，2005 年聯想集團欲併購 IBM 公司個人電腦部門，美國海外投資委員會（Committee on Foreign Investment in the

---

<sup>4</sup> Ian Austen, *Chinese Plan to Buy Big Miner Stirs Canadians Left and Right*, The New York Times, 29 October 2004, at W1.

<sup>5</sup> 王銀風、劉和平，美國外資併購規則及其借鑒，證券市場導報，第 7 期，2006 年。

<sup>6</sup> Charles Lee, *A Brave New World: The Climate for Chinese M&A Abroad*, Economist Intelligence Unit 2010, at 25-27。

United States) 最終雖通過該案之審查，但併購案審查過程中，亦受到美國聯邦貿易委員會 (FTC) 針對反壟斷之嚴格調查。<sup>7</sup> 2006 年中國國際海運集裝箱 (集團) 股份有限公司併購荷蘭柏格工業公司一案中，中集集團與柏格公司達成協議，兩家公司之受益股東合資成立一家新公司，然而，歐盟執委會所進行之市場集中調查後認為，中集集團在此次併購案中市場將形成市場壟斷之情勢，因此決定不予批准該併購案之申請，<sup>8</sup> 本案亦為歐盟第一次對中國大陸企業海外併購展開反壟斷調查，有相當之研究價值。在本案後，中國大陸企業開始嘗試一連串海外敵意併購，2008 年中國中鋼集團公司計畫收購澳大利亞中西礦業公司 (Midwest)，此案成為中國大陸企業第一宗成功之海外敵意收購案例。<sup>9</sup> 而在中鋼集團併購中西公司後，澳大利亞政府已經延遲批准至少 10 個中國大陸國營企業對澳礦業領域之投資案，中國鋁業集團公司在 2009 年與澳大利亞力拓集團 (Rio Tinto Group) 之 195 億美元交易案，亦以失敗告終。<sup>10</sup>

中國大陸企業海外併購主要係以國營企業為主體，許多國家於國內立法上，均對於外人直接投資設下限制條件，或禁止外資收購某些特定行業之公司 (如能源、媒體、重工業等)，而對於外國國營事業參與之併購案件，則往往透過更多的行政審查程序加以把關。本文以下係就 2004 年以來，中國大陸企業海外併購之經典案例進行分析，並於每件併購案所涉及之投資地主國法律架構進行介紹，依序針對澳大利亞、加拿大、歐洲聯盟、美國等地區，關於外國投資與併購法令逐一檢視，並提出中國大陸企業海外併購之總結觀察與評論。

---

<sup>7</sup> Maura Fallon, *What Can Lenovo IBM Learn From Other Merged Companies?*, China Staff 11.2, Feb 2005, at 7-10.

<sup>8</sup> Brian Weatherley, *Chinese Dragon Spreads Its Wings*, Commercial Motor, 2 Mar 2006, at 28-29.

<sup>9</sup> 牛順生，外管局批准中鋼收購澳洲公司，北京商報，2008 年 4 月 28 日，第 3 版。

<sup>10</sup> 牛志民，中鋁併購失敗的警示，經營與管理，2003 年第 1 期，頁 34-35。

## 參、各國法律對於中國大陸企業海外併購案例之評析

各國政府對於外國投資人直接收購本國籍企業之法律管制由來已久，且多數國家普遍設有關於外國投資之審查制度，此制度並未因全球性金融危機而加重，亦未因貿易自由化而減低，完全視一國國內對於開放外國投資政策之態度而定。許多國家認為本國籍企業被外國投資人收購後，將影響該國之國家利益，尤其近年來主權財富基金（sovereign wealth funds）不斷增加，<sup>11</sup> 即使對外資較為開放之國家，亦對於是否准許外國國營事業對本國籍公司進行併購，進行激烈辯論。<sup>12</sup>

本文於研究方法上，針對每則經典案例逐一進行「案例事實介紹」及「地主國法律分析」，研究重點集中於各國國內法中關於外國直接投資併購之審查制度、各國關於考量外國直接投資併購之經濟與非經濟因素（尤其國家安全審查）之標準、各國對於中國大陸海外企業併購之審查歷程等，至於個別併購案中收購股份之策略、市場占有率變化、商業經營判斷原則等偏於財務管理之部分，則不在本研究之列。同時，為行文流暢之考量，以下案例分析將以「國家或地區」作為歸類，非依編年順序之方式寫作，俾利於觀察單一國家或地區之投資併購法律立法歷程變化，以及各國政府對待中國企業之態度。

### 一、澳大利亞

#### （一）中鋼集團公司併購澳大利亞中西礦業公司案

2008 年中鋼集團公司（Sinosteel Corporation，簡稱中國中鋼），

<sup>11</sup> OECD, Guideline on Sovereign Wealth Funds, available at [http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en\\_2649\\_34887\\_41807059\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_34887_41807059_1_1_1_1,00.html) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>12</sup> DANIEL BRADLOW & ALFRED ESCHER EDs., LEGAL ASPECTS OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT, Kluwer Law International, 1999.

擬以 50.97% 之持股，採取敵意併購策略，欲控制澳大利亞之中西礦業公司（Midwest Corporation，簡稱 Midwest 公司）。就二家公司之營運情況而觀，發動海外企業併購之中國中鋼公司於 1987 年成立，係一家由中國國務院國有資產管理委員會直屬之國營企業，該公司主要係從事冶金礦產資源之開發與加工、物流以及相關技術服務，同時，亦為中國大陸大型鋼鐵生產工業之企業集團。<sup>13</sup> Midwest 公司為澳大利亞一間上市公司，主要業務為鐵礦之生產，以及開發西澳大利亞地區之礦產。<sup>14</sup>

中國中鋼自 1980 年代起即與 Midwest 公司合作開發生產澳大利亞中西部之鐵礦，在本併購案初期，Midwest 公司原本為阻止另一家澳大利亞籍 Murchison 公司之收購，邀約中國中鋼入股，但在驅逐 Murchison 公司後，Midwest 公司董事會反而又拒絕中國中鋼之併購提案，於是中國中鋼便於 2008 年起對 Midwest 公司進行敵意併購，並利用財務收購與公關遊說等雙管齊下方式，最終將 Midwest 公司股份完全持有，完成中國大陸企業第一宗成功之海外敵意併購案例。<sup>15</sup>

## （二）中國鋁業併購澳大利亞力拓集團案

2009 年中國鋁業公司（簡稱中鋁）擬以 217 億澳幣收購澳大利亞力拓礦業集團（Rio Tinto Group，簡稱力拓）之股份，將持股比例由 9% 提升到 18%，雙方並正式簽署併購協議。然而，在雙方協議生效四個月後，力拓片面宣布撤銷交易，並支付中鋁 1.95 億美元違約金。<sup>16</sup> 就二家公司之營運情

<sup>13</sup> 參見中國中鋼公司網站之介紹，<http://www.sinosteel.com/zggk/jtjj/index.shtml>（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

<sup>14</sup> Midwest 公司於 2008 年底，由中國中鋼公司完全持有其股份，更名為「中鋼澳大利亞礦業有限公司」（Sinosteel Australia Mining Pty Ltd），參見 <http://ausmining.sinosteel.com>（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

<sup>15</sup> 吳劍峰、宗芳宇，實物期權、動態能力與海外敵意併購：基於中鋼併購澳大利亞中西部礦業的分析，管理學報，第 7 卷第 11 期，頁 1494-1501，2010 年 11 月。

<sup>16</sup> 毛豫揚，中企海外併購為何屢遭敗北，檢察風雲，第 14 期，頁 65，2009 年。

況而觀，發動海外企業併購之中鋁公司成立於 2001 年，係一家由中國大陸中央直接接管之國營企業，公司主要從事礦產資源開發、有色金屬冶煉加工、相關貿易及工程技術服務等，是目前全球氧化鋁、電解鋁、及鋁加工材之重要供應商。<sup>17</sup> 而另一方面，力拓公司集團於 1873 年於西班牙成立，為一間跨國性礦產及資源集團。1954 年間該公司出售大部分西班牙之業務後，將總部設於英國。其後，該集團又於 2000 年收購澳大利亞北方礦業公司，並將澳大利亞總部設於墨爾本，主要業務為探勘開採與加工礦產資源，同時亦兼營煤、鐵、銅、黃金、鑽石、鋁、能源等業務，為全球知名之礦產企業。<sup>18</sup> 力拓公司因受投資不利以及債務危機之影響，對於中鋁所提出之現金併購條件相當傾心，將本案視為解決公司財務危機之契機；對中鋁而言，本案係歷年來中國大陸企業海外投資之最高金額，且一旦併購案成立後，將改寫全球礦業生產之版圖，並開啓中國大陸掌握海外天然資源策略之序幕。<sup>19</sup>

對澳大利亞政府而言，中鋁之併購行動係由「外國政府控制之國營企業」，對本地礦業公司所進行之最大規模直接投資 (foreign direct investment)，除企業併購本身之法律程序外，對於未來當地之礦業資源之生產與開發，是否將被中國大陸（外國政府）所掌控，澳大利亞政府認為本案涉及之問題非常敏感。澳大利亞國外投資審查委員會 (Australia Foreign Investment Review Board) 以維護國家利益之名義駁回中鋁購買力拓之股權。

### (三) 澳大利亞對於外國投資併購之法律分析

澳大利亞之外人投資法律規範，主要係以 1975 年外國收購與接管法 (1975 Foreign Acquisitions and Takeovers Act, 簡稱 FATA) 為核心，<sup>20</sup> 依

<sup>17</sup> 參見中國鋁業公司網站之介紹，[http://www.chalco.com.cn/zl/web/chinalco\\_more.jsp?ColumnID=1](http://www.chalco.com.cn/zl/web/chinalco_more.jsp?ColumnID=1) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>18</sup> *History of Rio Tinto Group*, available at <http://www.riotinto.com/aboutus/history-4705.aspx> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>19</sup> Mark Davis, *Enter the Spin Dynasty*, *The Sydney Morning Herald*, 7 March 2009.

<sup>20</sup> The Foreign Acquisitions and Takeovers Act, available at <http://www.austlii.edu.au/au/>

FATA 第 18 節之規定，澳大利亞聯邦國庫部長（Treasurer）或其代表（通常為助理國庫部長 Assistant Treasurer）得審查投資提案，決定外人投資或併購提案是否有違澳大利亞之「國家利益」（national interest）。國庫部長得駁回有違國家利益之提案，禁止外國投資人收購澳大利亞籍公司之資產，或附條件准許該併購案，以確保該提案不致於違反國家利益。<sup>21</sup> 然而，FATA 中並未明確定義何謂「國家利益」，故澳大利亞之國庫部長有極大之自由裁量權。<sup>22</sup> 然而，澳大利亞國庫部長在做出此類決定時，通常均依據「外國投資審查委員會」（Foreign Investment Review Board，簡稱 FIRB）所作成之建議為之，故 FIRB 可視為實質認定外國投資併購案是否違反澳大利亞國家利益之機構。

依 FATA 第 17 節規定，無論投資金額多寡，所有「外國政府及其相關實體」（foreign government investor）在對澳大利亞做出直接投資前，均應通報澳大利亞政府並預先獲得批准。<sup>23</sup> 其次，依 FATA 第 21 節規定，外國

---

legis/cth/consol\_act/faata1975355/（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

<sup>21</sup> Id. Section 18 of TFAT Act, “(2) Where the Treasurer is satisfied that:

- (a) a person proposes, or persons propose, to acquire shares in a corporation or a corporation proposes to issue shares;
  - (b) the proposed acquisition or acquisitions or the proposed issue would have the result that:
    - (i) in the case of a corporation not controlled by foreign persons—the corporation would be controlled by foreign persons; or
    - (ii) in the case of a corporation controlled by foreign persons—the corporation would continue to be controlled by foreign persons, but those persons would include a person who is not, or would not include a person who is, one of the foreign persons first referred to in this subparagraph; and
  - (c) that result would be contrary to the national interest;
- the Treasurer may make an order prohibiting the proposed acquisition or all or any of the proposed acquisitions, or the proposed issue, as the case may be.”

<sup>22</sup> Stephen Kirchner, *Canberra's Investment Confusion*, *The Asian Wall Street Journal*, 30 September, 2009, at 13.

<sup>23</sup> Section 17 of TFAT Act.



政府及其相關實體若要創立新企業或收購澳大利亞城市土地（Urban Land，非使用於初級生產農業之土地）權益，除出於外交或領館需要購買土地者外，亦須通報澳大利亞政府並取得預先批准。<sup>24</sup> 若外國投資人為私營企業時，倘若該外國投資人對澳大利亞籍公司收購之股份權益達該公司 15% 以上，或該收購總額超過 2.3 億元澳幣時，必須經由 FATA 中所規範之程序，於併購前取得國庫部長之核准書始可繼續進行投資交易。<sup>25</sup>

2008 年澳大利亞頒布新的「企業收購詳情」，將以往較為模糊之「國家利益」考量，以列舉之方式說明，期能於「潛在敏感性問題」及「外國投資利益」間取得平衡。由於澳大利亞政府對於外國投資併購案件採取逐案審查方式，因此，審查之標準亦隨產業類別與性質不同而有差異，例如外國大型企業、國營企業、或具有重大市場佔有率之企業投資可能潛在較多敏感性問題，相反地，具有特殊資產或處於敏感行業之外國小型企業投資，亦可能引起關切。簡言之，FIRB 審查澳大利亞國家利益之考量因素，大致分為以下六項：

1. 國家安全：考量投資案對於保護澳大利亞之安全及利益之影響程度，而此項因素主要係依據澳大利亞國家安全機構之建議而定；
2. 市場競爭：考量投資案對於可能造成投資者控制澳大利亞境內某一產品或服務之市場定價與生產數量，另外亦考量投資案對於相關全球性產業所造成之影響，尤其對於過度集中而導致市場競爭遭受扭曲之情況，此項因素係參考澳大利亞競爭與消費者委員會（Australian Competition & Consumer Commission，簡稱 ACCC）之審查結果為依據，雖然市場競爭之審查係在 FIRB 體系之外獨立進行，但其結果卻影響甚鉅；
3. 公共政策：考量投資案對澳大利亞之稅收、環境永續之影響，並評估

---

<sup>24</sup> Section 21 of TFAT Act.

<sup>25</sup> Martin Bugeja, *Foreign takeovers of Australian listed entities (Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975)*, 36 Australian Journal of Management 89, at 90, 2011.

投資案之最終結果須與國內政策目標一致；

4. 對經濟與社區之影響：考慮外國投資並進行企業併購後所帶來之影響，並評估收購資金之來源、企業併購後澳大利亞之參與程度、審查企業雇員、債權人及其他利害關係人之權益、確保澳大利亞人民獲得公平回報的程度、以及確保澳大利亞持續成爲全球可靠供應國之目標；
5. 投資者品格：考慮外國投資人經營業務之商業環境是否透明、公司業務是否受到充分透明監管、投資人之公司治理規範等，倘若投資人爲基金管理公司（包括主權財富基金），則 FRIB 將另外考慮基金之投資政策、併購後澳大利亞籍企業行使表決權之方式、及外國投資人是否依透明之商業基礎經營公司；
6. 外國政府控制之國營企業：考慮該投資併購案是否具有商業性質、是否違反澳大利亞廣泛之國家政治與戰略目標、評估潛在投資者的治理結構是否利於外國政府獲得實際或潛在控制。實務上對於依「完全正常之交易關係與商業基礎」所經營之投資人，較容易通過審查，<sup>26</sup> 倘若該投資人已經部分私有化，FRIB 將考慮任何非政府權益之規模、性質、構成、以及任何對權益持有者之限制。<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> 「企業收購詳情」中另舉例說明，有一些緩解措施有助於確定外國政府控制之國營企業併購提案不致於違反國家利益，其中可能包括：投資中存在外部合作夥伴或股東、非關聯所有權權益水準、有關投資治理之安排、保護澳大利亞權益不受非商業交易影響之安排、目標是否爲在澳大利亞證券交易所（Australian Securities Exchange）或其它獲得承認之交易所上市或保持上市。在考慮該提案是否有違國家利益時，澳大利亞政府還將考慮上述投資之規模、重要性以及潛在影響。

<sup>27</sup> 參考駐台北澳洲辦事處（Australian Office Taipei）「澳大利亞外國投資審核政策說明」，<http://www.australia.org.tw/tpeichinese/trade.html>（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

## 二、加拿大

### (一) 中國五礦集團公司併購加拿大 Noranda 集團案

2004 年中國五礦集團公司 (China Minmetals Corporation, 簡稱中國五礦) 擬以 60 至 70 億加幣, 收購加拿大 Noranda 公司 100% 之股權。本案在當時不僅為中國大陸國營企業集團發動對海外企業最大規模之併購行動, 亦被國際間認為係中國大陸布局海外原物料 (raw material) 之重大決策。就二家公司之營運情況而觀, 發動海外企業併購之中國五礦於 1950 年成立於北京, 主要業務集中於有色金屬、黑色金屬礦業、電子產品等領域, 提出併購前之總資產約 187 億加幣, 該公司長期被視為中國大陸金屬礦產品進出口之重要管道。<sup>28</sup> 另一方面, Noranda 公司為一家註冊於加拿大之公司, 主要業務為生產鋅礦及銅礦, 公司總資產約為 86 億加幣, 並在加拿大及美國上市, 2003 年底, Noranda 公司因營運不佳以及受到工會罷工運動之影響, 董事會決議將公司整體出售,<sup>29</sup> 中國五礦不但在候選名單之列, 更受到該集團經營階層之青睞, 進入最後締約階段。

雖然中國五礦與 Noranda 公司對於併購案已有初步共識, 但由於被併購之 Noranda 公司係加拿大最具規模之礦業集團, 且本案本質上為「加拿大本地最大礦業公司」被「中國大陸國營企業」併購, 遂引起加拿大社會之高度關注。除此之外, 即使二家公司已達成最終協議, 該法律文件依法仍須經過加拿大政府「外國投資審查程序」(foreign investment review process) 核准始可成立。在加拿大聯邦政府審查過程中, 不斷有勞工團體、公會、人權組織之抗議, 甚至加拿大政府中之保守派亦提出強烈質疑, 因此, 中國五礦能否確保企業併購後的勞工與人權條件、以及維護當地環境景觀等問題, 成為

<sup>28</sup> 參見中國五礦集團公司網站之介紹, <http://www.minmetals.com.cn/introduction.jsp> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>29</sup> Noranda Inc. History, International Directory of Company Histories, Vol.64. St. James Press, 2004.

審核程序中最關鍵之問題。<sup>30</sup> 經過冗長之審查程序後，加拿大聯邦政府指出，本案並非僅單純之企業併購或勞工權益問題，而係同時涉及加拿大稀有資源開發之能源安全問題，故就加拿大「國家安全利益」考量下，本併購案不予核准。本併購案宣告失敗後，反而促成 Noranda 公司與另外一家加拿大多倫多本地之 Falconbridge 公司合併，成立一家完全由加拿大股東持股之新公司 NorandaFalconbridge Inc.。<sup>31</sup>

## (二) 加拿大對於外國投資併購之法律分析

加拿大對於外人直接投資之法令主要係為 1985 年頒布之「加拿大投資法」(Investment Canada Act)，<sup>32</sup> 該法之立法目的係基於越來越多的資金與技術引進將對加拿大帶來獲益，在引進外人投資 (FDI) 時，必須同時兼顧保護國家安全之重要性，本法即要求所有非加拿大國籍 (non-Canadians) 之投資者，必須經過特定之投資審查程序，以鼓勵外人投資加拿大、促進經濟成長以及就業機會，並確保該項投資不至於傷害加拿大之國家安全 (national security)。<sup>33</sup> 加拿大工業部 (The Minister of Industry) 有權對於外人直接投資達一定金額以上之併購案進行審查，並於提出申請審查之 45 天以內作出裁決，倘若工業部未能如期作出裁決，工業部長有權延期二次，

---

<sup>30</sup> Simon Tuck & Wendy Stueck, *Ottawa to Eye Rights Records in Takeovers*, The Global and Mile, 8 Oct 2004, at B5.

<sup>31</sup> Rory Carroll, *Better Late Than Never*, American Metal Market, May 23, 2005, at 10-11.

<sup>32</sup> The Act Respecting Investment in Canada (Investment Canada Act), R.S.C., 1985, c. 28 (1st Supp.), available at <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/I-21.8/page-1.html> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>33</sup> *Id.*, Purpose of the Investment Canada Act., “Recognizing that increased capital and technology benefits Canada, and recognizing the importance of protecting national security, the purposes of this Act are to provide for the review of significant investments in Canada by non-Canadians in a manner that encourages investment, economic growth and employment opportunities in Canada and to provide for the review of investments in Canada by non-Canadians that could be injurious to national security”.

每次為期 30 天。

加拿大政府對於外人直接投資金額之門檻，隨時代不同而有所調整，以 2010 年以後為例，倘若來自於 WTO 會員之外人直接投資總額達 3 億加幣以上，則需經加拿大工業部審查；而來自於非 WTO 會員時，只要是在 5 百萬加幣以上之直接投資（併購），或 5 千萬以上之間接投資（併購），則均需接受審查。倘若工業部認為該項外人投資案對於加拿大帶來「淨效益」（net benefit）時，則應核准該項投資案。考量淨效益之指標有很多，例如：對本地就業率之影響、加拿大人參與之比重、資源輸入加拿大之影響、對創新之影響、以及對加拿大市場競爭與產業、經濟、文化政策等之兼容性評估，且通常外國投資人於併購申請案中承諾投資總額上限、員工就業來源、對於加拿大之研發成果貢獻、併購後公司之管理階層具加拿大國籍達一定比例、以及維持公司設置於加拿大境內之要求等條件。<sup>34</sup> 然而，若外人直接投資之併購案涉及「國家安全」之疑慮，無論是否由 WTO 會員所進行之外人直接投資，亦不限投資金額門檻，加拿大政府均可以介入審查。2007 年，加拿大政府更針對外國政府所控制之國營企業投資人（state-owned investor），頒布一項「特別投資指南」（special guideline），除適用一般外人投資審查原則外，另特別考量該投資人之公司治理以及績效報告等。<sup>35</sup>

以中國五礦併購 Noranda 公司案而言，加拿大政府在上述審查程序中，除與經濟因素相關之「淨效益」測試外，由於國家安全之定義相當模糊，引發一連串法律上疑問。例如：外人投資審查程序是否可以納入「非經濟因素」（non-economic factors）？哪些非經濟因素與國家安全有關？若審查小組最終因投資人違反某些基本權利而駁回外人投資，此標準應如何建立？就加拿

<sup>34</sup> Catherine Pawluch, Kevin Wright & Jonathan Gilhen, *Canada Enacts Significant Changes to its Foreign Investment Laws*, 2 *The CPI Antitrust Journal* 1, at 4, 2010.

<sup>35</sup> Guidelines – Investment by state-owned enterprises – Net benefit assessment, available at <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p2>（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

大投資法之文義解釋，非經濟因素之考量並不在審查範圍之內。<sup>36</sup> 但事實上並非如此，本併購案在審查程序中，中國五礦集團過去曾利用刑事罪犯從事採礦生產，以及設立勞改營等之紀錄，嚴重違反加拿大之人權標準，不但人權團體及輿論媒體大肆披露此內容，加拿大工業部亦公開表示於審查過程中，將對中國五礦公司過去對於勞工與人權之紀錄列入考量。<sup>37</sup> 加拿大聯邦政府最終裁定，本案除涉及勞工與人權問題外，亦涉及加拿大之能源安全問題，故就「國家安全利益」考量下，不核准中國五礦收購 Noranda 公司。<sup>38</sup>

### 三、歐盟

#### (一) 中集集團公司併購荷蘭柏格工業公司案

2006 年中國國際海運集裝箱（集團）股份有限公司（China International Marine Containers, CIMC，以下簡稱中集公司）間接併購荷蘭柏格工業公司（Netherlands-based Burg Industries）一案中，中集集團與柏格公司達成協議，兩家公司之受益股東合資成立一家新公司，名為「中集集團伯格公司」（CIMC Burg），新公司將擁有柏格 100% 之股權，而中集集團將擁有新公司 75% 之股權，併購金額達 1.1 億歐元。就二家公司之營運情況而觀，發動海外企業併購之中集公司係於 1980 年在深圳創立，由中國大陸招商局與丹麥寶隆洋行合資成立，1994 年於深圳上市，目前主要控股之大股東為中遠集團及招商局集團，係一間中國大陸國有持股之公眾上市公司。該公司之主要業務為提供集裝箱等海陸運物流裝備、能源及化工裝備、空港設備等軟硬體服務。<sup>39</sup> 而另一方面，柏格公司係於 1937 年於荷蘭成立，係一間經營歐洲道路運

<sup>36</sup> Conference Board of Canada, *Should Canada Update Its Foreign Investment Rules?*, Executive Action (November 2004), at 4.

<sup>37</sup> Peter O'Neil, *Noranda's Suitor Cited in Labor Case*, *The National Post*, 5 October 2004, at A8.

<sup>38</sup> Aaron Dhir, *Of Takeovers, Foreign Investment and Human Rights: Unpacking the Noranda-Minmetals Conundrum*, *Banking & Finance L. Rev.* 22.1, Oct 2006, at 77-104.

<sup>39</sup> 參見中國國際海運集裝箱（集團）股份有限公司網站之介紹，<http://www.cimc.com/about/>

輸車輛及專用靜態儲罐之供應商，並提供罐式碼頭設備及維修堆場設施，於 2007 年被中集集團併購前，員工數約為 1,600 人，其中約 550 位荷蘭人，總營業額約 2.7 億歐元。<sup>40</sup>

本案於 2006 年由中集集團提出併購柏格之收購計畫書，規劃將與柏格公司成立跨國合資企業，並將柏格公司之靜態儲罐、罐式碼頭設備、道路運輸設備等業務，納入中集集團之旗下經營。但計畫提出後，依歐盟競爭法之規範，歐盟競爭委員會對於本案介入審查，因併購後之新公司可能對於「罐式集裝箱」(tank container) 產業造成「準壟斷之市場地位」(quasi-monopolistic market position)，中集集團便於調查前即宣布放棄收購計畫。然而，數月後，中集集團將收購金額由 1.1 億歐元降為 1.08 億歐元，柏格公司亦將部分罐式集裝箱業務賣出給第三家公司，以利中集集團與柏格公司之併購計畫持續進行，<sup>41</sup> 本案最後於 2007 年順利完成併購，中集集團持有新公司 80% 之股權。

## (二) 歐洲聯盟對於外國投資併購之法律分析

歐盟作為世界上特殊的超國家組織，在投資與併購方面之法令亦獨具特色。在關於歐洲聯盟之運作條約(The Treaty on the Functioning of the European Union, 簡稱 TFEU) 中，包含資本自由建立與流動之專章，除避免跨境之歧視性政策外，亦提供資本自由化之一般性規定。<sup>42</sup> 除上述 TFEU 作為歐盟對於境內投資之基本規範外，歐盟亦對於資金自由流動有其他諸多限制規範，<sup>43</sup> 例如，歐盟「關於控制企業集中行為之規則」(The EU Regulation on

---

compa ny/management/ (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>40</sup> *Company profile of Burg Industries*, <http://www.burgindustries.nl/pages/bedrijfsprofiel.php?taal=en> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>41</sup> Thomas L. Gallagher, *China International to Buy Burg*, *Traffic World* (Dec 11, 2006), at 1.

<sup>42</sup> Treaty on the Functioning of the European Union (Consolidated version 2012), 26 October, 2012, OJ. C. 326.

<sup>43</sup> STEFFEN HINDELANG, THE FREE MOVEMENT OF CAPITAL AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT –

the Control of Concentration between Undertakings，簡稱歐盟併購法『EU Merger Regulation』）即為關於外人投資涉及併購方面之主要規範。<sup>44</sup> 依歐盟併購法第1(2)條及第1(3)條規定，任何外人投資（包含歐盟成員國內之跨境投資），金額超過一定門檻以上，應適用本法。但投資人欲收購目標公司之資產總額，若該筆交易之 2/3 以上金額係集中於單一成員國時，則該歐盟成員國得另外單獨審查併購案。<sup>45</sup> 事實上，多數歐盟成員國均接受執委會對於外人直接投資之審查結果，很少再另外單獨審查。

然而，歐盟併購法限制歐盟成員國之國內立法，僅得於非常例外之情況下，對歐盟執委會審核通過之跨境投資案（cross-board investment）予以否決或做出更多條件限制，以維持歐盟法之一貫性與效力。詳言之，依歐盟併購法第24(1)條規定，歐盟成員國若要於國內法中設置更嚴格之外人投資條件，則該條件僅能係未涵蓋在本法所規範審查評估之項目，且未違反其他歐盟法令之情況下，以「保護合法利益」（protect legitimate interests）之名義進行干預，內容包括，公共安全（public security）、媒體多元性（plurality of the media）、審慎監理（prudential rules）等。<sup>46</sup> 以中集集團併購柏格公司案而言，依上述歐盟併購法之相關規定，收購金額超過 2/3 以上集中於荷蘭，但荷蘭政府對於本案之立場並未啟動審查程序，真正的關鍵係歐盟執委會之審查結果，此涉及併購後新公司是否具有壟斷市場之地位，是否可能造成不公平競爭等經濟方面因素。本案為歐盟第一次對中國大陸企業海外併購展開反壟斷調查，具有指標性意義。2006 年經歐盟執委員會所進行之市場集中調查後認為，中集集團在此次併購案中市場將形成市場壟斷之情勢，尤其併購後之新公司可能對於罐式集裝箱產業形成「準壟斷之市場地位」，因此決定不予批准該併購案之申請。然而，在第一次併購失敗後，中集集團與柏格

---

THE SCOPE OF PROTECTION IN EU LAW, Oxford University Press, 2009, at 10-15.

<sup>44</sup> Council Regulation (EC) No. 139/2004 on the Control of Concentrations between Undertakings, 20 January 2004, OJ. L. 24/1.

<sup>45</sup> *Id.*, Article 1(2) and (3) of EU Merger Regulation.

<sup>46</sup> *Id.*, Article 24(1) of EU Merger Regulation.



公司針對審查結果調整持股比例，分散售出部分被評為市場過於集中之部門，並於隔年合法完成併購案。

#### 四、美國

##### (一) 聯想集團併購 IBM 公司個人電腦部門案

2005 年中國聯想集團 (Lenovo, 簡稱聯想) 以約 17.5 億美元之價格併購美國 International Business Machines Corporation 公司 (簡稱 IBM 公司) 之個人電腦部門, 同時, IBM 將佔有聯想 18.9% 之股份。<sup>47</sup> 就二家公司之營運情況而觀, 發動海外企業併購之聯想公司於 1984 年在北京創立, 係中國第一家引入家用電腦概念之公司, 2003 年聯想 PC 銷售額達 30 億美元, 主要業務涵蓋商用個人電腦、伺服器、工作站以及筆記型電腦與智慧型手機等產品。<sup>48</sup> 而另一方面, 美國 IBM 公司係於 1911 年在美國創立, 是全球最大之資訊及技術服務公司, 亦是一家擁有近 40 萬員工、1,000 億美元資產之跨國企業。<sup>49</sup> 於 2005 年時, IBM 之全球個人電腦部門是一個虧損之單位, 聯想宣布以 17.5 億美元收購 IBM 之全球個人電腦業務部門, 並承擔 IBM 個人電腦部門 5 億美元之負債,<sup>50</sup> 本案堪稱在中國大陸海外企業併購案例中, 少數以私人企業發動之成功案例。

##### (二) 中海油公司併購美國 Unocal 石油公司案

2005 年中國海洋石油總公司 (Chinese National Offshore oil Corporation, 簡稱中國海油) 擬以 185 億美元之價格對美國 Unocal 石油公司 (簡稱 Unocal)

<sup>47</sup> Evan Ramstad, *Lenovo Completes Its Acquisition Of IBM's Personal-Computer Unit*, Wall Street Journal, 02 May 2005, at B.5.

<sup>48</sup> 參見中國聯想集團網站之介紹, <http://appserver.lenovo.com.cn/About/Introduction.html> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>49</sup> A History of Progress, available at <http://www.ibm.com/us/en/> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>50</sup> Ron Orol, *IBM-Lenovo Merger under Scrutiny*, The Deal.com (Jan 25, 2005), at 1.

進行敵意併購 (unsolicited bid)。就二家公司之營運情況而觀，發動海外企業併購之中海油係於 1982 年成立於北京，由中國國務院國有資產監督管理委員會直屬之大型國營企業，同時也是中國大陸最大之海上油氣生產商。中海油主要業務包含油氣探勘開發、煉化銷售與化肥、天然氣發電、以及開發新能源等領域，2012 年經「石油情報雜誌」評為世界最大 50 家石油公司排名中列為第 33 位。<sup>51</sup> 另一方面，Unocal 公司於 1983 年在加州成立，主要業務為開發與生產天然氣、提煉原油、冷凝天然氣液態水等方面，為美國前十大石油商，由於該公司 70% 之石油和天然氣儲量位於亞洲以及中亞裏海地區，反而超過北美洲之儲量，故 Unocal 公司更像是一個「亞洲公司」。在中海油對 Unocal 進行敵意併購時，另一家美國 Chevron Texaco 公司亦同時參與競標。<sup>52</sup> 然而，本案涉及外國公司收購美國公司之股權，且石油能源係極為敏感之行業，故本案受到美國政府極大關注。美國政府及國會中反對中國海油收購 Unocal 之立論，主要係認為本併購案一旦成立，將對美國國家安全造成威脅，尤其中海油並非一般私人公司，中國大陸政府在當時擁有中海油 70% 之股權，是間不折不扣的國營企業。

對美國政府而言，中國大陸國營企業（外國公司）併購其國內之石油公司之案件，除必須經由專門委員會審查外，另須進行國家安全審查。在審查過程中，美國政府中情局局長 James Woolsey 於國會眾議院軍事委員會（House Armed Services committee）聽證時指出，「本併購案係涉及國家安全問題，中國大陸政府正利用海外併購之模式，作為掌控全球能源市場之布局策略，並藉此逐步控制西方國家」。<sup>53</sup> 本案最終遭美國政府以國家安全審

<sup>51</sup> 參見中國海洋石油總公司網站之介紹，[http://www.cnooc.com.cn/data/html/chinese/channel\\_110.html](http://www.cnooc.com.cn/data/html/chinese/channel_110.html)（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

<sup>52</sup> Unocal 於 2005 年同意由美國 Chevron Texaco 公司以 168 億美元之價格收購，自此併入 Chevron 公司。參考 *Chevron-Unocal Merger Fact Sheet*, available at [http://www.chevron.com/documents/pdf/merger\\_fa ct\\_sheet.pdf](http://www.chevron.com/documents/pdf/merger_fa ct_sheet.pdf)（最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日）。

<sup>53</sup> Rita D'Aquino, *CNOOC Pursuit of Unocal Takes a Political Turn*, *Chemical Engineering Progress*, 101.8, Aug 2005, at 10. In a hearing of the House Armed Services committee, R.

查未通過之理由駁回，中國海油撤回併購計畫。Unocal 公司最終仍由美國 Chevron Texaco 公司所併購。

### (三) 華為技術公司併購美國網康公司 (3COM) 案

2007 年華為技術有限公司 (簡稱華為) 試圖以 22 億萬美元併購美國網康 (3COM) 公司。<sup>54</sup> 就二家公司之營運情況而觀，發動海外企業併購之華為公司於 1987 年成立，總部設在中國大陸深圳市，主要經營範圍係小型程式控制交換機，火災警報器、氣浮儀開發生產及承包相關工程。<sup>55</sup> 而另一方面，美國網康公司於 1979 年在美國麻薩諸塞州成立，該公司命名為「3Com」，代表公司成立之主要業務目標將集中於「電腦、通訊、兼容性」(Computer Communication Compatibility) 之研發生產，成為一家美國知名之網路交換器、路由器、以及小型企業電子通訊設備製造商。<sup>56</sup> 然而，二家公司除均為電腦網路製造商之背景外，都不約而同具有與雙方國家國防軍事部門有所牽連，華為公司除創辦人係有中國大陸軍方背景外，更長期提供中國人民解放軍網路通訊設備與技術支援；美國網康公司則為美國國防部和陸軍提供電腦網路攻擊監測 (cyber-attack monitoring) 設備提供服務。由於二家公司之軍事背景，使得併購案更加複雜化，引起美國政府對於本案在國家安全方面之

---

James Woolsey, director of the C.I.A. in the Clinton administration said, 'This is a national security issue. China is pursuing a national strategy of domination of the energy markets and strategic dominance of the western Pacific.'

<sup>54</sup> Dana Cimilluca, Jason Dean & Bobby White, *Bain and Huawei to Purchase 3Com*, Wall Street Journal, 29 Sep 2007, at B1.

<sup>55</sup> 華為公司在營運之初，主要係代銷香港一種 HAX 之交換機，靠價格差獲利。參考華為官方網站 <http://www.huawei.com/cn/> (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>56</sup> 美國網康公司於 2010 年同意由美國 Hewlett-Packard (HP) 公司以 27 億美元之價格收購，自此併入 HP 公司。參考 *HP Completes Acquisition of 3Com Corporation, Accelerates Converged Infrastructure Strategy*, HP Press Release (12 April 2010), available at [http://www8.hp.com/us/en/hp-news/press-release.html?id=342187&jumpid=reg\\_r1002\\_usen\\_c-001\\_title\\_r0001](http://www8.hp.com/us/en/hp-news/press-release.html?id=342187&jumpid=reg_r1002_usen_c-001_title_r0001) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

高度疑慮。<sup>57</sup>

就在華為提出併購美國網康公司之前一年，美國國防部五角大廈曾遭受網路攻擊，而調查指出來自於中國大陸之駭客係發動大量網路攻擊(massive cyber-attack)之源頭，而美國網康公司在此時受雇於美國國防部，並提供防止網路攻擊之監測設備。本併購案提出之時機，正值美國調查網路攻擊之敏感時刻，故美國政府認為倘若允許本案成立，則將嚴重危及美國國家安全。<sup>58</sup> 美國聯邦政府之外國投資委員會(Committee on Foreign Investment)無意外地將此併購案視為中國大陸進入美國投資敏感產業，並以考量可能傷害美國國家安全為由，否決本併購案之申請。華為併購案以失敗告終後，網康公司則在 2010 年被美國 Hewlett-Packard(HP)公司收購。

#### (四) 三一重工關係企業美國羅爾斯 (Rolls) 公司收購風力電廠案

2012 年 3 月間三一重工在美國之關係企業羅爾斯公司試圖收購 4 個奧瑞岡州之風力發電廠，收購總價格並未公開。就二家公司之營運情況而觀，發動海外企業併購之三一重工係於 1994 年由三一集團投資成立，為一間私營企業，主要之業務經營範圍為從事工程機械之研發、製造、銷售。<sup>59</sup> 而另一方面，美國羅爾斯公司於 2010 年於美國德拉瓦州成立，係一間三一集團所投資之關係企業，主要從事風力渦輪機之製造與銷售。當羅爾斯公司完成上述之收購案後，美國海軍針對其中一座發電廠之位置表示疑慮，因該座發電廠鄰近美國海軍武器系統訓練基地 (Naval Weapons Systems Training Facility)，該基地中之戰機與無人飛機頻譜恐有洩漏之虞，故在美國海軍之要求下，羅爾斯將風力發電機遷移，以減少風力渦輪機對當地軍事訓練之

---

<sup>57</sup> *Security fears over, possible 3Com and Huawei merger*, Computer Fraud & Security, November 2007, at 4.

<sup>58</sup> Andrew Parker and Paul Taylor, *Huawei rails at 3Com deal security concerns*, Financial Times (Feb 11, 2008), at 1.

<sup>59</sup> 參考三一重工官方網站 <http://www.sanyhi.com/company/hi/zh-cn/about/group.htm> (最後瀏覽日 2013 年 10 月 31 日)。

干擾。羅爾斯並將此收購案通報美國聯邦政府海外投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States，簡稱 CFIUS）。CFIUS 以危及美國國家安全為由，依國防生產法（Defense Production Act，簡稱 DPA）第 721 節之規定，由歐巴馬總統（President Barack Obama）下達投資禁令，<sup>60</sup> 此亦是 22 年來美國總統首次直接禁止外國投資案。<sup>61</sup>

本案與過去中國大陸海外企業併購失敗之案例之不同處，係美國羅爾斯公司決定採取法律訴訟，於美國聯邦法院中控訴 CFIUS 及美國歐巴馬總統違反法律正當程序，<sup>62</sup> 成為第一件中國大陸企業控告美國聯邦政府與美國總統之案件。然而，美國聯邦法院最終判決羅爾斯公司敗訴，<sup>63</sup> 法官認定美國 CFIUS 以危害國家安全為由禁止本收購案，並無違憲，而羅爾斯公司於 2013 年 10 月 16 日就此案依法向聯邦上訴法院提起上訴。

#### （五）美國對於外國投資併購之法律分析

目前美國政府對於外國投資併購審查之基本法律規範為 1988 年所頒佈之 *Exon-Florio* 修正法案（1988 Exon-Florio Amendment），該修正案主要係以 1950 年國防生產法（Defense Production Act，簡稱 DPA）第 721 節<sup>64</sup> 為

---

<sup>60</sup> Order of September 28, 2012 Regarding the Acquisition of Four U.S. Wind Farm Project Companies by Ralls Corporation, 77 Fed. Reg. 60,281 (Oct. 3, 2012), available at <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/28/order-signed-president-regarding-acquisition-four-us-wind-farm-project-c>. (Last visited Oct. 31, 2013).

<sup>61</sup> Raymond Barrett & Joy C. Shaw, *Ralls CFIUS block alters Sany's future investment strategy in US*, Financial Times (March 1, 2013).

<sup>62</sup> *Amended Memorandum Opinion in Ralls Corp. v. Barack H. Obama, et. al*, Case No. 12-cv-01513 (D.D.C. Feb. 26, 2013).

<sup>63</sup> Daniel B. Pickard, Nova J. Daly & Usha Neelakantan, *Ralls Case Affirms President's Broad CFIUS Authority*, March 14, 2013, available at [http://www.wileyrein.com/publications.cfm?sp=articles&id=8720#\\_ftn2](http://www.wileyrein.com/publications.cfm?sp=articles&id=8720#_ftn2) (Last visited Oct. 31, 2013).

<sup>64</sup> 1988 年「Exon-Florio 修正法案」（Exon-Florio Amendment）係針對 1950 年國防生產法（Defense Production Act）第 721 節、以及其後 1988 年美國綜合貿易暨競爭法（U.S. Omnibus Trade and Competition Act）第 5201 節之規定而成，參見 *Exon-Florio*

架構增補而成。隨著外國直接投資不斷增加，美國國會於 2007 年批准通過「外國投資與國家安全法案」(Foreign Investment and National Security Act, 簡稱 FINS)，<sup>65</sup> 加強對外國公司投資美國資產之審查與限制。並於次年就 FINS 之執行細節，公布「關於外國人併購、收購、接管條例」(Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons)，<sup>66</sup> 上述法案構成美國政府針對外國直接投資與併購審查之綿密法律網。

DPA 第 721 節，授予美國總統有權審查外國投資人於美國進行跨州商業活動時，涉及之併購、收購、接管行為是否威脅美國之國家安全，並評估此等交易對於美國國家安全之影響。<sup>67</sup> 而在 FINS 規定下，美國成立海外投資委員會 (Committee on Foreign Investment in the United States, 簡稱 CFIUS)，由財政部長 (Secretary of Treasury) 擔任委員會主席，進行外國投資併購案件之審查工作，並對總統提出建議。<sup>68</sup> FINS 規定 CFIUS 係針對任何外國投資人對美國進行「跨州間」之投資併購行為時，審查其是否有威脅國家安全之虞，但依據 1993 年國防授權法 (National Defense Authorization Act)<sup>69</sup> 之增補規定，倘若外國投資人為「國營企業」(state-controlled entity) 時，則所有涉及跨國收購美國公司之投資案，均須送交美國政府審查，在 FINS 生效後，審查工作自動歸屬於 CFIUS。依 FINS 之規定，CFIUS 有權對於某項影響美國國家安全之外國投資收購案，在必要情況下採取禁止、附條件、或命其修正等處分方式。<sup>70</sup> 一般而言，CFIUS 必須於 30 天內完成國家安全

---

*Amendment*, App. §2170。

<sup>65</sup> *Foreign Investment and National Security Act* of 2007, codified at 50 U.S.C. App. §2170.

<sup>66</sup> *Regulations Pertaining to Mergers, Acquisitions, and Takeovers by Foreign Persons*, 31 C.F.R. 800.101-801.

<sup>67</sup> Section 721 of *Defense Production Act of 1950*, 50 U.S.C. App. §2170.

<sup>68</sup> Jose E. Alvarcz, *Political Protectionism and United States International Investment Obligation in Conflict: The Hazard of Exon-Florio*, 30 *Virginia Journal of International Law* 1, 1989.

<sup>69</sup> 1993 National Defense Authorization Act, "Byrd Amendment".

<sup>70</sup> Andreas Heinemann, *Government Control of Cross-Border M&A: Legitimate Regulation or*

審查，但若有下列特殊情況時，審查期限得延長至 45 天，例如：(1) 該項投資案有威脅美國國家安全之虞，且此威脅於 30 天之審查期限內未有緩解之趨勢；(2) 該項投資案為外國政府控制下之交易；(3) 該項投資案將使外國投資人控制 CFIUS 所認定之重大建設，並危害國家安全；(4) 在行政部門有關單位建議下，經 CFIUS 同意後，繼續調查程序。<sup>71</sup> 另一方面，自 *Exon-Florio* 修正法案以來，CFIUS 審查外國投資併購案是否對美國「國家安全」造成威脅之標準，多以下列五項內容進行評估：

1. 國內生產之產品或服務是否為國防上所需要；
2. 國內產業在國防需求上所應保持之數量規模與能力是否足夠；
3. 外國投資人所掌握美國國內產業與商業活動之情況，及其數量規模與能力，對於維持國家安全之影響程度如何；
4. 於外國投資併購案中，是否涉及違反出口管制貨品條例、禁止核武擴散法令、及美國國務院之限制法令等，或是否涉及買賣交易軍事用品、設備、科技至他國，並評估其潛在影響程度；
5. 於外國投資併購案中，衡量美國科技發展與美國國家安全保障是否存在有潛在衝突。<sup>72</sup>

在 2007 年 FINSAs 生效後，上述考量標準又加上外國投資併購案若涉及美國「重要基礎建設」(critical infrastructure) 以及「重要科技」(critical technologies) 時，均一律強制送交 CFIUS 審查。<sup>73</sup> 另外，因 FINSAs 要求 CFIUS

---

*Protectionism?*, *Journal of International Economic Law* 15(3), 843-870, at 844, 2012.

<sup>71</sup> EDWARD M. GRAHAM & DAVID MARCHICK, *US NATIONAL SECURITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT* 41 (2006).

<sup>72</sup> Edward M. Graham & David M. Marchick, *Recommendation: US National Security and Foreign Direct Investment Preview Chapter* in *US NATIONAL SECURITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT*, Institute for International Economics, available at [http://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/3918/04iie3918.pdf](http://www.piie.com/publications/chapters_preview/3918/04iie3918.pdf) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

<sup>73</sup> George Stephanov Georgiev, *The Reform of CFIUS Regulatory Framework: Mediating Between Continued Openness to Foreign Investment and National Security*, 25 *Yale Journal*

之組成成員中涵括大部分美國之國家安全與財政經貿部門之官員（如：國土安全部、國防部、中情局、貿易談判代表等），故所有「非經濟因素」（non-economic factors）都有可能被納入國家安全審查程序，最著名之例子，即在美國總統小布希任內，將該投資人所屬國家是否積極參與美國全球反恐行動（anti-terrorism），列入審查項目之一，<sup>74</sup>「政治正確」頓時成爲另一項影響 CFIUS 准駁之關鍵因素。雖然 FINSA 已盡量改善以往法律要件不明確之質疑，但由於審查程序中仍不時充滿政治不確定性（political uncertainty），故 CFIUS 之透明性仍備受質疑。<sup>75</sup>

就本文上述所舉之四件中國海外企業併購美國公司案而言，首先，「中海油公司併購美國 Unocal 石油公司案」涉及石油與天然氣開發之能源產業，本質上屬於美國之「重要基礎建設」（能源安全），直接對國家安全造成影響，同時，中海油公司爲中國大陸之國營企業，中國大陸與美國在全球能源掌控之議題上又多所衝突，本案從提出收購計畫之初即受到很大之政治阻力，中海油公司最終鎩羽而歸，主要失敗關鍵乃係取決於政治決定，而非經濟或法律因素。<sup>76</sup> 同樣地，「華爲技術公司併購美國網康公司（3COM）案」涉及網路監控之敏感技術，本質上屬於美國之「重要科技」，且本併購案中之企業曾分別受雇於中國人民解放軍與美國國防部，二公司在本質上屬於「利益衝突」（conflict of interests）狀態，併購後之公司活動直接涉及美國之國

---

on Regulation 125 (2008).

<sup>74</sup> Gaurav Sud, *From Fretting Takeovers to Vetting CFIUS: Finding a Balance in U.S. Policy Regarding Foreign Acquisitions of Domestic Assets*, 39 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1303, at 1327-28 (2006).

<sup>75</sup> Warren G. Lavey, *New Regulations for the Committee on Foreign Investment in the United States – Disclosure of Cyber Security Plans and Dealing with Sanctioned Countries Remain Uncertain*, 10 *Business Law International* 253 (2009).

<sup>76</sup> Joseph Mamounas, *Controlling Foreign Ownership of U.S. Strategic Assets – The Challenge of Maintaining National Security in a Globalized and Oil Dependent World*, 13 *Law and Business Review of the Americas* 381, at 403, 2007.



家安全核心利益，華為技術收購網康公司之計畫失敗，可謂毫無意外。<sup>77</sup>在「聯想集團併購 IBM 公司個人電腦部門案」中，由於併購案雙方均屬於「私營企業」，降低不少外國政府透過收購行為控制美國市場之疑慮，使整個程序得以回歸法律要件之實質審查。事實上，CFIUS 最終雖通過本案審查，但於併購案之審查過程中，以美國聯邦貿易委員會 (FTC) 為主之獨立機構，仍然就反壟斷行為展開嚴格之調查。<sup>78</sup>最後，在「三一重工關係企業美國羅爾斯 (Rolls) 公司收購風力電廠案」中，由於羅爾斯公司投資之風力電廠鄰近美國海軍武器系統訓練基地，雖然該併購案並未實質違反美國之法令，但由於 CFIUS 有權審查外國投資案，並依 DPA 之規定，由美國總統直接下達否決令。此案不但係與外國投資併購之國家安全有關，亦為中國大陸企業藉由海外之法律程序控訴地主國政府之第一個案例，突顯二國（投資方與地主國）政府在沒有雙邊投資保障協定簽署之情況下，透過當地司法程序進行訴訟，恐為目前唯一的救濟手段。

## 肆、結論

在過去之統計數據中顯示，中國大陸企業海外併購之成功率僅有40%左右，為世界上參與外國直接投資及併購之國家中，成功率最低者。<sup>79</sup>尤其中國大陸企業欲收購已開發國家之公司時，由於渠等國家針對外國投資者之法律規範較為完善，多數設有詳細之外國投資併購審查程序，對於改革開放後才與世界接軌之中國企業來說，無疑是一大挑戰。從本節上述八件案例分析可知，除二件係中國大陸企業成功併購海外公司外，其餘六件均為失敗之案

---

<sup>77</sup> Steven Globerman & Daniel Shapiro, *Economic and Strategic Considerations Surrounding Chinese FDI in the United States*, 26 *Asia Pacific Journal of Management* 163-183, at 177-178, 2009.

<sup>78</sup> UNCTAD, *World Investment Report 2006* (New York and Geneva, 2006), at 242.

<sup>79</sup> 呂炳斌，中國企業海外併購的法律障礙及其對策研究，*經濟法論叢*，第 13 卷，頁 432-443。

例，略可呈現中國大陸企業海外併購之現況。（見表 1 所示）

表 1 中國大陸企業海外併購經典案例

併購案件	地主國	併購產業	法律審查重點	結果
中鋼併購中西礦業公司案	澳大利亞	礦業開採與生產	涉及敵意併購	併購成功
中鋁併購力拓案	澳大利亞	礦業開採與生產	涉及礦業開採與控制權之國家安全問題	併購失敗
中國五礦併購 Noranda 案	加拿大	礦業開採與生產	涉及勞工與人權問題之國家安全利益	併購失敗
中集併購柏格案	歐盟	運輸服務	準壟斷市場地位調查	併購失敗
中海油併購 Unocal 案	美國	天然氣與石油產業	涉及「重要基礎建設」（能源安全）之國家安全	併購失敗
華為併購 3COM 案	美國	電腦資訊科技	涉及「重要科技」（電腦科技）之國家安全	併購失敗
聯想併購 IBM 個人電腦部門案	美國	電腦資訊科技	反壟斷市場地位調查	併購成功
三一重工收購羅爾斯案	美國	風力發電設施	涉及國家安全	併購失敗

歸納八則經典案例可知，過去中國大陸企業海外併購有以下幾項共同特色，而這些特色卻又成爲併購案失敗之關鍵：

1. 海外併購主體多爲國營企業—中國大陸在改革開放後所形成之大型企業絕大多數均爲由國家完全控制或持有多數股份之國營企業，在併購主體上與一般私營企業完全不同，各國外國投資併購法律中，對於國營企業（state-owned entity）經常有更嚴格之特別審查程序，因此，中國中鋼、中鋁、中國五礦、中海油、華為等公司所適用之外國投資審查標準，均較中集與聯想之併購案嚴格。另一方面，由於中國大陸國營企業在進行海外併購時，多數以政治效益與國際安全等非經濟因素加以考量，而非單純從經濟效益與公司獲利之角度著眼，因此當併

購案成功時，常被誇大為「政績工程」或「里程碑」。<sup>80</sup> 許多併購案本質上僅為達成「政治交易」之目的，正由於過多的政治考量，反而使得海外併購成為企業之負擔，威脅原本企業之生存發展。因此，如何淡化國營企業之官股色彩，以及促使更多中國大陸國營企業民營化，成為未來中國企業海外併購之第一要務。

2. 海外併購多數涉及敏感產業—中國國營企業在海外進行企業併購與投資之行業，多數集中於能源、鋼鐵、機械等重工業製造業，此類行業本質上在各國均屬於敏感產業，行政管制密度較其他服務業或一般製造業更高，遭受國家政府政治干預之情況也較多。即使 WTO 多邊貿易規則已成為國際間普遍適用之法律，但與貿易有關之投資協定（TRIMs）僅規範最低標準，各國仍然對於外國直接投資或併購之法律有極大之自主權，除非二會員間簽署雙邊自由貿易協定（FTA）並相互開放直接投資，否則，各國對於敏感產業（如：能源、媒體、高科技、運輸、金融服務等）之保護政策仍然相當嚴謹，很難輕易接受敏感產業內之公司企業被外國收購。在本文所蒐集分析之案例中，幾乎全數都是敏感產業，例如，天然礦業開採及生產（中國中鋼、中鋁、中國五礦、中海油）、電腦高科技產業（華為、聯想）、運輸服務業（中集）等。因此，中國大陸企業海外併購若過度集中在各國之敏感產業，失敗率定然很高，如何促進企業多元化發展，由過去以重工業為主之併購模式，走向製造或服務業之跨國併購，則為未來中國大陸企業海外併購之第二項課題。
3. 海外併購牽動國際情勢與地緣政治因素—中國大陸目前已成為全球第二大經濟體（僅次於美國），從國際政治角度分析，從冷戰後之國際權力政治而觀，中國大陸在經濟與政治方面之崛起態勢已超越俄羅斯，成為西方國家保守派眼中一大隱憂，「中國威脅論」有增無減，即使中國大陸近年來強調和平崛起，但在由「非市場經濟」之法律體

---

<sup>80</sup> 彭興庭，企業海外併購應「先安內後攘外」，檢察風雲，第 14 期，頁 64，2009 年。

制走向「發展具中國特色之經濟體制」，仍與西方之法律與社會制度存在很大差異。中國大陸無論是進行海外擴張或經貿結盟，都將觸動西方國家之敏感神經，同時亦對亞洲之地緣政治產生極大影響。因此，中國大陸企業海外併購似應分散目標，不宜針對單一國家進行，尤其在國際間與中國大陸具有相互競爭關係之已開發國家，均有可能對於企業併購進行政治干預。

本文不擬對中國大陸企業海外併購提出政策上建議，畢竟中國大陸企業如何民營化、如何提高海外收購之成功率，均取決於中國大陸政府與企業管理階層之思維。然而，從本文對於中國大陸企業海外併購之法律分析，可預見未來中國大陸企業收購台灣公司之可能性越來越高，即使台灣不具備天然礦產或大型重工業之規模，但在服務業、金融業、以及電腦資訊科技等行業中仍具有比較優勢。中國大陸企業海外併購之範圍亦可能觸及台灣企業，政府政策與民間又如何看待不同行業間之併購行為？

本文最後提出幾項思考問題，做為未來延伸性研究之參考：在兩岸投資保障協議生效後，台灣對於中國大陸企業「跨海峽」併購中華民國籍公司之法律規範與開放幅度為何？禁止陸資來台投資是否可建立法律審查體系，而非僅靠政治決定？我們是否已建立如澳大利亞、加拿大、歐盟、美國等先進國家之「關於大陸投資審查」機制？若有此機制，其行政處分程序與審查標準是否透明？我們對於在審查陸資中關於「國家安全」之操作與實踐案例為何？對於中國大陸以外之其他外國投資人對台灣企業進行收購時，各項法律規範是否完善？對於牽涉國家安全之外國投資併購防衛機制是否足夠？以上問題雖然目前仍未有實際案例產生，但我國應及早參考比較法上之規範，盡速預先作好立法規範，以杜絕爭議產生。

## [參考文獻]

- 毛豫揚 (2009), 「中企海外併購為何屢遭敗北」, 《檢察風雲》, 第 14 期, 頁 65。
- 牛志民 (2003), 「中鋁併購失敗的警示」, 《經營與管理》, 2003 年第 1 期, 頁 34-35。
- 牛順生 (2008), 「外管局批准中鋼收購澳洲公司」, 《北京商報》, 2008 年 4 月 28 日, 第 3 版。
- 王銀風、劉和平 (2006), 「美國外資併購規則及其借鑒」, 《證券市場導報》, 第 7 期。
- 任印華 (2006), 「論中國企業海外併購法律風險及對策」, 《法制與社會》, 第 23 期, 頁 52-53。
- 吳劍峰、宗芳宇 (2010), 「實物期權、動態能力與海外敵意併購：基於中鋼併購澳大利亞中西部礦業的分析」, 《管理學報》, 第 7 卷第 11 期, 頁 1494-1501。
- 呂炳斌 (2007), 「中國企業海外併購的法律障礙及其對策研究」, 《經濟法論叢》, 第 13 卷, 頁 432-443。
- 李 芳 (2007), 「對中國企業跨國併購的一些法律思考」, 《法制與經濟》, 第 153 期, 頁 74-75。
- 陳長文 (2004), 「為建構法律人的超國界法思維而努力」, 收錄於《認識超國界法律專文集》, 頁 6。
- 彭興庭 (2009), 「企業海外併購應『先安內後攘外』」, 《檢察風雲》, 第 14 期, 頁 64。
- 曾 錚 (2009), 「惡龍吃袋鼠？中鋁併購力拓」, 《看雜誌》, 第 33 期, 2009 年 3 月 26 日。
- Alvarcz, Jose E. (1989), Alvarcz, "Political Protectionism and United States International Investment Obligation in Conflict: The Hazard of Exon-Florio", *30 Virginia Journal of International Law* 1, 1989.
- Austen, Ian (2004), Austen, "Chinese Plan to Buy Big Miner Stirs Canadians Left and Right", *The New York Times*, 29 October 2004, at W1.
- DANIEL BRADLOW, DANIEL & ALFRED ESCHER, ALFRED EDS. (1999), *LEGAL ASPECTS OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT*, Kluwer Law International, 1999.
- Bugeja, Martin (2011), Bugeja, "Foreign takeovers of Australian listed entities (Foreign Acquisitions and Takeovers Act 1975)", *36 Australian Journal of Management* 89, at 90, 2011.

- Carroll, Rory (2005), Carroll, “Better Late Than Never”, *American Metal Market*, May 23, 2005, at 10-11.
- Cimilluca, Dana Cimilluca, Jason Dean, Jason & Bobby White, Bobby (2007), “Bain and Huawei to Purchase 3Com”, *Wall Street Journal*, 29 Sep 2007, at B1.
- Conference Board of Canada (2004), “Should Canada Update Its Foreign Investment Rules?”, *Executive Action* (November 2004), at 4.
- D'Aquino, Rita (2005), D'Aquino, “CNOOC Pursuit of Unocal Takes a Political Turn, Chemical Engineering Progress”, 101.8, Aug 2005, at 10.
- Davis, Mark (2009), Davis, “Enter the Spin Dynasty”, *The Sydney Morning Herald*, 7 March 2009
- Dhir, Aaron Dhir (2006), “Of Takeovers, Foreign Investment and Human Rights: Unpacking the Noranda-Minmetals Conundrum”, *Banking & Finance L. Rev.* 22.1, Oct 2006, at 77-104.
- Editor (2007), “Security Fears Over, Possible 3Com and Huawei Merger”, *Computer Fraud & Security*, November 2007, at 4.
- Fallon, Maura (2005), Fallon, “What Can Lenovo IBM Learn From Other Merged Companies?”, *China Staff* 11.2, Feb 2005, at 7-10.
- Gallagher, Thomas L. (2006), Gallagher, “China International to Buy Burg”, *Traffic World* (Dec 11, 2006), at 1.
- Georgiev, George Stephanov Georgiev (2008), “The Reform of CFIUS Regulatory Framework: Mediating Between Continued Openness to Foreign Investment and National Security”, *25 Yale Journal on Regulation* 125 (2008).
- Globerman, Steven Globerman & Shapiro, Daniel (2009), Shapiro, “Economic and Strategic Considerations Surrounding Chinese FDI in the United States”, *26 Asia Pacific Journal of Management* 163-183, at 177-178, 2009.
- GRAHAM, EDWARD M. GRAHAM & MARCHICK, DAVID (2006), MARCHICK, US NATIONAL SECURITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT 41 (2006).
- Graham, Edward M. Graham & Marchick, David M. Marchick, “Recommendation: US National Security and Foreign Direct Investment Preview Chapter” in US NATIONAL SECURITY AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT, Institute for International Economics, available at [http://www.piie.com/publications/chapters\\_preview/3918/04iie3918.pdf](http://www.piie.com/publications/chapters_preview/3918/04iie3918.pdf) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。
- Guidelines – *Investment by state-owned enterprises – Net benefit assessment*, available at <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p2> (最後瀏覽日 2013

年 8 月 31 日)。

- Heinemann, Andreas Heinemann (2012), “Government Control of Cross-Border M&A: Legitimate Regulation or Protectionism?”, *Journal of International Economic Law* 15(3), 843-870, at 844, 2012.
- HINDELANG, STEFFEN (2009), HINDELANG, “THE FREE MOVEMENT OF CAPITAL AND FOREIGN DIRECT INVESTMENT – THE SCOPE OF PROTECTION IN EU LAW”, Oxford University Press, 2009, at 10-15.
- Kirchner, Stephen (2009), Kirchner, “Canberra’s Investment Confusion”, *The Asian Wall Street Journal*, 30 September, 2009, at 13.
- Lavey, Warren G. (2009), Lavey, “New Regulations for the Committee on Foreign Investment in the United States – Disclosure of Cyber Security Plans and Dealing with Sanctioned Countries Remain Uncertain”, *10 Business Law International* 253 (2009).
- Lee, Charles (2010), Lee, “A Brave New World: The Climate for Chinese M&A Abroad”, *Economist Intelligence Unit* 2010, at 25-27。
- Mamounas, Joseph (2007), Mamounas, “Controlling Foreign Ownership of U.S. Strategic Assets – The Challenge of Maintaining National Security in a Globalized and Oil Dependent World”, *13 Law and Business Review of the Americas* 381, at 403, 2007.
- Noranda Inc. History (2004), “International Directory of Company Histories”, *Vol.64. St. James Press*, 2004.
- O’Neil, Peter (2004), O’Neil, “Noranda’s Suitor Cited in Labor Case”, *The National Post*, 5 October 2004, at A8.
- OECD, “Guideline on Sovereign Wealth Funds”, available at [http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en\\_2649\\_34887\\_41807059\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/19/0,3343,en_2649_34887_41807059_1_1_1_1,00.html) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。
- Parker, Andrew Parker and Taylor, Paul (2008), Taylor, “Huawei rails at 3Com deal security concerns”, *Financial Times* (Feb 11, 2008), at 1.
- Pawluch, Catherine Pawluch, Wright, Kevin Wright & Gilhen, Jonathan (2010), Gilhen, “Canada Enacts Significant Changes to its Foreign Investment Laws”, *2 The CPI Antitrust Journal* 1, at 4, 2010.
- Ramstad, Evan (2005), Ramstad, “Lenovo Completes Its Acquisition Of IBM’s Personal-Computer Unit”, *Wall Street Journal*, 02 May 2005, at B.5.
- Sud, Gaurav (2006), Sud, “From Fretting Takeovers to Vetting CFIUS: Finding a

Balance in U.S. Policy Regarding Foreign Acquisitions of Domestic Assets”, 39 *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 1303, at 1327-28 (2006).

The Foreign Acquisitions and Takeovers Act, available at [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/faata1975355/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/faata1975355/) (最後瀏覽日 2013 年 8 月 31 日)。

Tuck, Simon Tuck & Stueek, Wendy (2004), Stueek, “Ottawa to Eye Rights Records in Takeovers”, *The Global and Mile*, 8 Oct 2004, at B5.

UNCTAD (2006), “World Investment Report 2006” (New York and Geneva, 2006), at 242.

Weatherley, Brian (2006), Weatherley, “Chinese Dragon Spreads Its Wings”, *Commercial Motor*, 2 Mar 2006, at 28-29.