

僑外投資條例修法與投資審查制度改革座談會

—會議記錄

壹、會議時間：105年6月23日(星期四)上午10時至12時

貳、會議地點：投審會5樓會議室

參、主持人：張銘斌(投審會執行秘書)

肆、會議內容摘要：

一、專家意見

(一) ○○協會

1. 我國僑外投資條例實有必要參考他國立法例，進行全盤的翻修。

臺灣外人投資管理制度設計之初，主要是以外匯管制為考量，凡是資金匯入匯出都須嚴加管控，要吸引外人投資也要掌控外匯進出。這與先進國家的外資審查制度設計有所差異，美國、德國和英國等國家對外人投資審查都會考量特殊公益目的，臺灣則是涉及外匯就歸為外人投資管理，不牽涉外匯則無進行管理。然而，我國對外人投資審查一直採行合議制，在過去因無設置公平會和NCC的時期可能有其必要性，但目前時代背景已改變，特定公益都由特定機關管理，不應再採合議制，需加以修正。

2. 在投資處資源有限的情況下，建議統一事權，將招商引資(投資處)和投資審核(投審會)合而為一。應參考其他國家的立法例，確立外資審查項目，並檢視外匯管制是否還有必要。對投資申請案應抓大放小，只管理重要的案件，將人力用於重大金額與涉及敏感產業之案件。至於投資金額在若干金額以下的案件，是否還要事後申報須審慎考慮，因事後申報同樣需耗費人力處理，且負擔管理的責任，建議投審會將時間人力著重於管理重

要案件即可。

3. 對外資的國家安全審查議題最適合交由投審會管理，因目前我國無任何單位(如陸委會、國安會等)在管理國家安全議題。至於其他審查項目就交由其他部會管理，如反托拉斯法由公平會管理、特殊行業如媒體由 NCC 管理，投審會無須參與。也就是說，我國不應再採核准制和合議制，應將投資審查與特定公益審查單獨分開，而非因其他單位(如 NCC)不同意申請案，卻由投審會對外回覆准駁，造成其他單位立法、執法怠惰的情形。譬如至目前為止 NCC 都尚未立法或訂立任何行政規章，針對外資投資案件有任何准駁之意見，都推由投審會第一線執行。
4. 建議訂立明確審核標準、審核程序及審核時間，對投資行為進行規範，而非對資金進行管制。重大案件在放行後仍可用其他法令來規範，而非因懷疑投資意圖不軌，就讓投審會在事前駁回。此外，中國大陸對外資審查已不使用無明文規定的行政裁量，台灣更應有所改變。換言之，台灣投資審查不宜有太多的主觀判斷，應有明確的管制標準，才具有公信力。
5. 建議無論是外資或是陸資都以是否具有實質控制力作為審查標準，並要求須經律師和會計師簽證，就如證交所都將大部分責任交由會計師和律師。另只要不涉及特殊產業，可依投資金額分為 3 級管理，首先在 100 萬美元以下，無須審查、也無須事後申報；其次，在 100 萬美元以上至一定金額以下(投審會自訂)，採事後申報；第三，達一定金額以上，則進行事前審查。然而，無論是事前審查或是事後申報都應加強事後定期追蹤，而非核准後就無視其在國內的經營活動，並應加強日後之關係人交易行為，以避免外資任何取巧之情事。
6. 今年台灣大型跨國併購案較多，是因投資標的為 IC 產業，屬

於開放外資投資的無管制項目。至於外國私募基金的來台投資，目前僅處於評估和觀望中。中國大陸雖是高風險、高成本的地區，但報酬率相當高，整體投資程序約 6 個月可完成，審查期間明確，因此吸引外國私募基金不斷加碼投資。然而，外國私募基金一直有意願將 10~20% 資金投資台灣，因台灣投資環境安全、財報可靠性高，且產業實力仍存在，只是面臨轉型之困境，但因來台投資過程的機會成本過高，在投資期僅有 5-7 年之情況下，無法耗費 3 年的投資審查時間。現在本人的作法是鼓勵本土私募基金投資，藉此引誘外國私募基金投資。

(二) ○○商務協會

1. 截至 2016 年 5 月底，我國外人投資金額已達 1,420 億美元，歐洲在台投資金額為 388 億美元，美國則為 236 億美元。2016 年 5 月，歐洲在台投資增加 33 億美元。對於外資審查相當贊同抓大放小，可從投審會統計月報件數和金額進行篩選，對投資金額少於 100 萬或 1,000 萬美元案件不進行審查。也就是說，將投資案件分門別類，針對件數多、金額小之案件，即簡政放權。
2. 建議將 TPP 第 9 章投資專章納入我國外人投資條例修法之考量，包含是否符合 TPP 中國民待遇、市場准入、國營事業等議題之規範，此次一併連同修正。
3. 我國外人投資條例修法除了考量 TPP 外，還須關注中央與地方的協調，中央政府同意而地方政府卻強力反對，雙方持相反立場，突顯我國對投資審查存有內部的障礙。
4. 對外人投資審查除須公平、公正、公開外，還須設有事後回饋機制，當案件被否決時應告知後續處理方式，像是撤銷導引、或是可尋求的法律途徑等。

5. 隨著市場情況不斷改變，將實際案例進行試算，檢討法規是否可應付這類情況，並預設後續可能發生之情形。
6. 應將特殊公益目的之審查項目交由公平會、NCC、金管會管理，並橫向連結陸委會、國安會等部會，而非全由投審會承擔。另認為須確立審查原則，於源頭即進行分類管理，並建議「嚴者更嚴、寬者更寬」。

(三) ○○會計師事務所

1. 就條文面而言，外國人投資條例第四條所稱投資設有一年期以上貸款之限制，但公司法並無此限制，認為本條例此限制並無必要，建議刪除。接著，第五條規定持有投資事業之股份或出資額超過三分之一，其所投資事業之轉投資應經主管機關核准，建議放寬條件為 50% 以上。另視金額大小，針對投資金額較小者採事後核備制，就可專注在審核重要的投資案件。
2. 曾對日韓等鄰近國家的外人投資程序進行比較，據瞭解日本和韓國都無須提出申請。就日本而言，第一個步驟即匯入投資款，再向法務部下的法律事務所申請公司設立登記；而韓國則是通知外匯銀行因設立公司而需匯入資本額，再向主管機關申請公司設立登記。一般而言，日本和韓國作業程序時間約 3~4 周，至多不超過 1 個月，並包含向國稅局申請稅務登記。至於台灣作業時間，含稅籍登記程序約需耗費 2 個月，若之後能改為事後核備制，整體作業時間可縮短許多。

(四) ○○會計師事務所

1. 日本對外資審查以產業為分，僅少數的特殊敏感性產業須事前審查，而此比例相當小。建議僅針對涉及國安議題的敏感性產業進行事前審查，而非以金額為分類標準。

2. 外資相當重視且遵守相關法律規範，但卻時常被要求補件為條文或應備文件未明文規定者，使外商會質疑審查上要求過多。此外，外人投資條例並無涵蓋陸資，我國對陸資與外資規範來自不同法源，使外資若股權結構涉及大陸資金還要遵循陸資的規定，造成外國投資者混淆和不解，故建議外人投資條例應納入實質控制權相關規範。

(五) ○○大學教授

1. 依據目前世界潮流，各國對外人投資事前審查都盡量在放寬，包括鄰近的中國大陸也朝此方向邁進，我國更應該追隨此腳步。
2. 據瞭解歐盟對外人投資審查視情況有層次的差異，而非以單一層次與台灣進行比較，像是英國與德國針對跨國投資，若有涉及市場秩序才須進入歐盟併購法的審查。其次，中國大陸外資法草案可望於今(2016)年底前出台，涵蓋國安審查機制，其規定不得提起行政覆議和行政訴訟，至於是否可進入司法審查程序應加以關注，作為我國日後修法的考量點。
3. 建議未來我國僑外投資條例應注意審查資格對象之認定，目前是以國籍設立地之概念，在修法時除了參考 TPP 之作法，也應關注我國對外洽簽 FTA 的投資專章、及相關雙邊協定(如台日投保協議)中，對投資人採行的認定標準，應將其他標準加以納入考量。然而，在此僅討論僑外投資條例修法、並未提及陸資，未來隨著我國對外洽簽 FTA 與投資條約越來越多，陸資以控股方式成為偽外資的狀況將層出不窮，屆時外資與陸資會難以區別，造成對投資人的資格審查挑戰頗大。因此，建議連同大陸地區人民來台投資許可辦法，一併調整。
4. 現行僑外投資條例對營業項目採較寬鬆的負面表列，禁止投資

項目包含涉及國安、公共秩序及善良風俗等，但並未對產業別有明確的敘述。未來修法後若有 15% 案件進入審查程序，對禁止投資項目可納入明確的產業別，如涉及公共基礎建設、媒體、金融等。此外，現行外國人投資條例第六條，針對投資人出資種類的項目並不多，且也與我國對外洽簽 FTA 及其他雙邊協定多有差異，此應一併修正調整。

5. 因國安議題較為敏感，需要跨部會高層級長官參與，不建議設置在投審會之下。建議可仿效美國的作法，設置獨立委員會，而投審會作為幕僚單位，處理相關聯絡事宜。另建議不分陸資與外資，僅設立單一國家安全審查機關。
6. 對於不涉及國安議題但敏感度高的案件，如傑太菸商案為涉及國民健康議題、金融業者跨業併購較為敏感的媒體業等，由於投審會須尊重其他機關之意見，常使這類投資案件從招商引資到投資審查產生不連貫之情形，未來修法時需特別留意審查標準。此外，現行法規並不完備，如公平會應須有相關配套措施。

(六) ○○法律事務所

1. 投資行為是中性的，若後面有惡意的盤算，投資只是準備行為。值得擔憂的是，其藉由投資行為取得標關鍵技術或涉及國家安全議題，然後再藉後續交易安排做危害我國家安全之行為。我國目前外資審查制度為「前門窄、後面寬」，嚴管投資準備行為，卻不管後續實質行為。現今投資和交易方式五花八門，陸資可以外資身分進行投資，甚至是 VIE(Variable Interest Entities，可變利益實體)安排、高階人力派遣等非投資行為。因此，建議應釐清投資行為是否還須嚴加管制，或者是其他環節應加以管制。
2. 現行外人投資條例以股東身分作為辨識基礎，但實務上難以確

認第幾層才是真股東，況且股東身分會轉變，像是外資上市櫃公司被陸資收購越常見，更加難以管理。法令應明確規範禁止外資和陸資投資哪些涉及國家安全、善良風俗、國防的產業或項目。在股東身分不易管理的情況下，建議應管制交易行為和投資項目。

3. 目前僑外投資審查較缺乏透明性和可預測性，但因法令修改草案一直未能通過，投審會只能使用行政命令管理。現階段投資審查採合議制，並由投審會統一對外公布准駁，而真正的專業單位卻居於幕後，使權利義務受影響方無法與專業單位直接溝通，此不符合法治原則。在事權不一的情況下，對我國投資審查的行政透明度造成不利的影響，投審會也無法控制整體的審查時程。再則，對投資審查採全面事前核准制，非但無法創造真正的管制價值，也使得投審會人員無法把心力放在重要案件和專業判斷。
4. 外商來台投資現有公司為策略型投資，只要有好的標的且為開放投資項目，會因考量全球價值鏈整合，較能接受相對冗長的程序和時間。而私募基金則不同，其為財務性投資，5-7年後須退場，退場後該標的可IPO或轉賣給下一手，但台灣投資環境對陸資有諸多限制，導致其轉給下一手被設限，因時間拖延而產生較高的資金成本。

(七) ○○法律事務所

1. 對投資人資格身分認定應先看源頭，再分流外資和陸資。目前對投資人身分都先看公司註冊地，這會使有心人士設法隱藏。建議可參考美國法規，其思維方式為從源頭抓，清楚規範股東應繳交之資料，並經由律師簽證，透過專業人士能有效地驗證資料真實性，可解決主管機關對國外事務不熟悉之困擾。然而

現今投資取得股權方式有千百種，是否具有實質控制權不以股數的多寡而決定，因不同種股票各有不同的涵意，並非所有股票都具有表決權。

2. 建議外資和陸資投資審查合併為單軌制，由於我國對陸資是擔憂其涉及國家安全和技術外流等，但這些可納為准入條件，而非由行政機關的審查而決定。
3. 投資人身分會改變，對於外資母公司被陸資收購，台灣應設置引導機制，協助企業解決此問題，而非強制撤資。可參考美國的反壟斷法，引導企業如何進行資產剝離，將負面影響降到最低。
4. 除投審會的投資審查外，背後還有多個其他主管機關的參與，但其法規卻是不透明的，無明確的審查標準。建議常見的限制性產業主管機關能夠設立一套具體標準，便於行政機關間有平行溝通的依據，以及讓投資人和專業機構有明確的遵循依據，以解決我國吸引外資在法規面的困境。

(八) ○○商會

1. 非常贊同前述，現今的投資模式已難以分辨僑資、外資或陸資，建議可併為單軌制。目前私募股權投資(PE)已走光，台灣 FDI 數字相當難看，希望我國法規制度能加以修改。

(九) ○○協會

1. 希望能夠在對外溝通方面多著墨，說明我國投資環境現況與困境，並搭配實際案例解說，讓一般民眾清楚理解台灣投資環境的問題點，以及修法改善的重要性，較能凝聚國內的共識。
2. 修法後，投審會要有明確的定位，將節省的人力和時間用於更專精和專業的領域，對產業應有更深入的瞭解。

(十) ○○處

1. 外資在選擇投資地，會事前評估台灣與亞洲鄰近國家的投資環境，注重法規是否具一致性、透明度、可預期性及時效性。同意先進提出簡化程序、加強透明化等建議，另希望對限制類和禁止類業別能夠有明確的流程。

二、 主席總結

- (一) 依據目前送立法院的草案版本，設定投資金額於 100 萬美元以下採事後申報制。經統計，若從投資金額為標準來看，投資金額在 100 萬美元以下約占 80%，須謹慎審查之案件約占 15%。若以其他標準認定則不一定是如此。
- (二) 由於我國外資與陸資適用不同法律，當初在簽訂台星、台紐 FTA 及台日投保協定都將此議題納入保留清單，否則無法成功對外洽簽這幾個協議。
- (三) 我國投資審查最難處理的是民粹問題，像是小股東因被套牢或被迫退場而強力反彈。
- (四) 我國今年外資呈現私募基金投資案減少，而大型併購案卻增加之趨勢。在面對形形色色的外資，每個投資人的策略和想法也不同，以我國立場不能偏好某一種投資型態，希望能夠透過修法改善投資環境，以吸引外人投資。