

中國大陸近期放寬外商投資措施 對我國之啟示

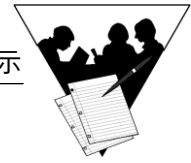
鄧學修*

- | | |
|-----------------------|----------------------|
| 壹、研究緣起與研究方法 | 伍、「十三五」期間（2016 |
| 貳、中國大陸利用外資思維
之演變 | ~2020年）的對外國際
經貿戰略 |
| 參、國發 5 號文與國發 39
號文 | 陸、對我國之影響與啟示 |
| 肆、外商赴陸投資現況 | 柒、結論與建議 |

摘 要

2017年1月與8月，中國大陸國務院分別發布「5號文」與「39號文」，提出未來幾年中國大陸利用外資主要的大方向，除負面清單外，尚包括國民待遇（包括准入前國民待遇）、公平競爭環境、推動開發區轉型升級與制定財稅支持政策等。本文探討中國大陸近期吸引外商投資措施與影響，除「5號文」與「39號文」之外，亦探討「十三五」期間對外國際經貿戰略等重要措施，分析對我國之影響與啟示，最後提出政府應持續推出優質有力政策，鼓勵臺商回臺投資；打造有利外資進駐條件，創造優質研發環境；臺商應務實面對現今中國大陸整體投資環境已有所不同；新南向政策應納入中國大陸吸引外資措施加以調整與因應等政策建議，供政府未來施政規劃之參考。

* 作者為經濟發展處專員。本文係筆者個人觀點，不代表國發會意見，若有疏漏之處當屬筆者之責。



The Lessons of China's Recent Relaxation of Foreign Investment Measures for Taiwan

Hsueh-Hsiu Teng

Specialist

Economic Development Department, NDC

Abstract

In January and August 2017, the State Council of China issued the "No. 5 Document" and "No. 39 Document" respectively, proposing the main direction of the use of foreign capital in Mainland China for the next few years. In addition to the non-permission list, it also includes national treatment (including Advance national treatment), a level playing field, promoting the transformation and upgrading of development zones, and formulating fiscal and tax support policies.

This article explores the recent measures and impacts of attracting foreign investment in Mainland China. Apart from "No. 5" and "No. 39", this study also discusses and analyzes the impact on China of some important measures such as the international economic and trade strategy during the 13th Five-Year Plan period. The government of Taiwan should continue to introduce high quality and powerful policies to encourage Taiwanese businesspersons to return to Taiwan to invest; the government should also create favorable foreign investment conditions and promote a high quality research and development environment. Taiwanese companies should pragmatically face the current overall investment environment, which is obviously different in Mainland China. The measures of China's foreign investment attraction should also be included into New Southbound Policy adjustment. These conclusions and suggestions above are for the government to take into reference in future policy formation.

壹、研究緣起與研究方法

近年來中國大陸勞動成本上升以及內需市場發展，影響外商對中國大陸投資由製造業轉向服務業。另一方面，中國大陸對於外商投資的政策設定，也影響外商在中國大陸的產業投資決策。近期中國大陸加大吸引外資力道，如擴大開放外資投資領域，並鼓勵外資參與「中國製造 2025」等重要政策。鑒於兩岸經貿往來密切，本文擬探討中國大陸近期吸引外商投資措施與影響，以蒐集 2017 年 1 月 17 日國發 5 號文《國務院關於擴大對外開放積極利用外資若干措施的通知》、2017 年 8 月 16 日國發 39 號文《國務院關於促進外資增長若干措施的通知》及「十三五」期間(2016~2020 年)的對外國際經貿戰略等中國大陸近期放寬外商投資措施之資料，分析如后。

貳、中國大陸利用外資思維之演變

一、由不平衡發展轉變為區域平衡發展策略

中國大陸改革開放以來，利用外資的思維有明顯改變，1978 年的十一屆三中全會，確立「對內搞活經濟，對外實施開放」的政策方針後，1979 年後開始建立其對外人投資管理的法律體系，且幾乎都是鼓勵投資性質為主。以吸引外人投資的區域布局區分，可分為兩個時期，一為 2000 年前「讓一部分人先富起來」的不平衡發展時期，與 2000 年後的區域平衡發展時期。當時除吸引資金投入外，亦嘗試學習西方的經濟制度、技術與管理經驗進行經濟制度的改革，而避免對特區外的內地造成過大的衝擊。而後開放的區域愈來愈多，尤其是在 1992 年鄧小平南巡講話



後，加速開放的區域，形成「四沿」(沿海、沿江、沿邊與沿線)開放的格局，並針對部分城市設立國家經濟技術開發區(簡稱「國家級開發區」)，擴大對外人投資的吸引力，但主要吸引外資的區域仍以東部沿海地區為主。

2000年前後中國大陸開啟一連串區域平衡發展政策，在第十個五年計畫中提出要「形成各具特色的區域經濟」，包括「推進西部大開發、加快中部地區發展與提高東部地區的發展水準」等，故於1999年提出「西部大開發」戰略、2002年提出「振興東北老工業基地」與2004年的「中部崛起」戰略等，開始將外商直接投資引導至中西部與東北地區。並於2000年發布《中西部地區外商投資優勢產業目錄》，目的在「鼓勵利用外資，引進先進技術、設備，發展中西部地區比較優勢產業和技術先進的企業，促進產業結構的優化升級，帶動中西部地區經濟整體素質的提高。2013年中國大陸開放推動「自由貿易試驗區」(簡稱「自貿區」)的試點，雖然開始時仍以東部沿海為主，但2016年新增的自貿區則多集中在中西部與東北地區。

二、由「超國民待遇」轉變為「國民待遇」

隨著中國大陸經濟的發展，內需愈來愈大，而工資亦開始大幅上升，缺工的問題也逐漸顯現。另外在過去經濟開放的初期，因未對投資產業有所篩選，引入了大量高耗能、高污染、高投入與低效益「三高一低」產業，造成中國大陸現今的環境污染、生態不平衡的問題。最後，因為分區開放的不平衡發展策略也造成區域差異愈來愈大，城鄉收入差距亦大幅擴大，因此，中國大陸也開始對於是否繼續引進外資？中國大陸需不需要對外資政策進行再選擇？成為當時非常熱門的爭論。

中國大陸自 2008 年以來開始大幅修正其吸引外商投資的策略。首先，過去為吸引外商而給予許多優惠是「超國民待遇」，本國廠商的待遇反而不如許多國外廠商，最明顯的即是企業所得稅優惠，外商除享有優惠稅率外，尚有兩免三減半等優惠，使得內外資處在不公平競爭地位，因此 2008 年中國大陸修正企業所得稅法，將內外資所得稅合併。

三、由「招商引資」轉變為「招商選資」

其次，針對外商投資的產業進行調整，過去中國大陸由於資本不足、生產技術較為落後，高端技術掌握有限，但工資低廉，再加上諸多優惠，因此所吸引的外商許多是在中國大陸進行簡單加工後出口或是高投入、高耗能、高污染、低附加價值的「三高一低」產業。如今中國大陸經濟實力大幅提升、環保意識抬頭、生產技術也突飛猛進，對於外資的選擇亦由「招商引資」轉變為「招商選資」。1995 年開始重新編制《指導外商投資方向暫行規定》，並發布《外商投資產業指導目錄》，將外商投資分為鼓勵、允許、限制與禁止四大類，開始正式針對外人投資細項產業類別進行管理。1995 年公布《外商投資產業指導目錄》後進行 6 次更新，分別為 1997 年、2002 年、2004 年、2007 年、2011 年、2015 年與 2017 年，2017 年 6 月版《外商投資產業指導目錄》為目前最近版本（如附錄）。調整的目的主要是希望引導外資投資滿足中國大陸各階段產業發展需求，亦因應中國大陸加入國際經貿組織而調整；依據聯合國貿易和發展會議（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）統計資料，2016 年中國大陸外商直接投資金額為 1,337.1 億美元，2017 年外商直接投資金額為 1,363.2 億美元，成長幅度 2%。



參、國發 5 號文與國發 39 號文

一、國發 5 號文

(一) 重點措施

中國大陸國務院於 2017 年 1 月 17 日發布「國發(2017)5 號通知」《關於擴大對外開放積極利用外資若干措施的通知》共 20 個條文(簡稱「5 號文」),提出未來幾年內中國大陸利用外資主要的大方向,「5 號文」中明確《外商產業指導目錄》為未來投資負面清單的主要形式。

1. 服務業：放寬金融機構、證券、期貨、保險、會計審計、建築設計、評級服務等外商投資領域。
2. 製造業：取消軌道交通設備製造、摩托車製造、燃料乙醇生產、油脂加工等領域之外資進入限制。
3. 採礦業：放寬油頁岩、油砂、頁岩氣等非常規油氣以及礦產資源領域外資進入限制。石油、天然氣領域對外合作項目，由審批制改為備案制。
4. 特許經營：支持外資以特許經營方式參與能源、交通、水利等基礎設施建設。
5. 外商企業可依法規在主板、中小企業板、創業板上市，在新三板掛牌，以及發行企業債券、公司債券、可轉換債券。

(二) 相關意涵

1. 擴大對外開放部分

在擴大對外開放部分，重要的即是外商准入負面清單，5 號

文指出修訂《外商投資產業指導目錄》及相關政策法規，放寬服務業、製造業與採礦業等領域外資准入限制。

2. 創造公平競爭環境部分

根據內外資一致性原則，要創造內外資在一公平的環境中競爭，而此環境包括法治環境、行政程序、融資管道與智慧財產保護等。

3. 加強吸引外資工作

在「5 號文」中雖然強調「內外一致性」原則，但對於特定區域與產業仍容許特殊優惠。此部分主要是依創新、協調、綠色、開放、共用的發展理念，結合地方實際、積極開展投資促進活動，允許地方政府在法定許可權範圍內制定出臺招商引資優惠政策。此為近年來首次明確指出地方政府可以再提出優惠政策招商引資的規定，而其對象著眼於就業、經濟發展、技術創新貢獻大的項目。

除了特定產業外，特定區域亦是有限度恢復地方政府對外資之優惠的對象，「5 號文」修訂《中西部地區外商投資優勢產業目錄》，擴大中西部地區、東北地區鼓勵外商投資產業範圍。

最後，對於土地使用上，繼續對集約用地的鼓勵類外商投資工業項目優先供應土地，在確定土地出讓底價時可按不低於所在地土地等別相對應全國工業用地出讓最低價標準的 70% 執行。

二、國發 39 號文

(一) 重點措施

中國大陸 8 月 16 日發布國發【2017】39 號文《國務院關於



促進外資增長若干措施的通知》, 進一步擴大市場進入限制, 重點如次:

1. 減少外資進入限制: 持續推進專用車和新能源汽車製造、船舶設計、支線和通用飛機維修、國際海上運輸、鐵路旅客運輸、互聯網上網服務營業場所、呼叫中心、演出經紀、銀行業、證券業、保險業對外開放, 並明確對外開放之時間表及路線圖。
2. 優化經商環境: 針對外資憂心的資金進出問題釋出利多, 對於境外投資者在中國大陸境內合法取得之利潤、股息等投資收益, 可依法以人民幣或外匯自由匯出。
3. 財稅支持政策: 鼓勵境外投資者持續擴大在中國大陸投資, 對於境外投資者從境內企業分配的利潤直接投資於鼓勵類別之投資項目, 凡符合規定條件者, 實行遞延納稅政策, 暫不徵收預提所得稅。
4. 便利人才出入境: 完善外國人才引進制度, 便利外國人才辦理工作許可; 積極引進國際高端人才, 對符合條件的外國人, 提供長期多次往返簽證; 制訂外國人永久居留管理條例。
5. 完善國家級開發區綜合投資環境: 充分賦予國家級開發區投資管理權限; 支持國家級開發區項目, 優先保障國家級開發區利用外資項目所需建設用地; 對符合條件之國家級開發區, 提供相關規劃調整、簡化審核等便利措施。

(二) 相關意涵

1. 加大服務業開放

隨著中國大陸持續推動經濟結構轉型, 服務業市場不斷擴大, 其市場開放大小是各界關注的焦點。為吸引外資, 中國大陸

近期的措施以擴大服務業開放為重點，特別是放寬金融服務業准入限制及推動對外開放。此外，允許外資企業在中國大陸上市、發債，以及保障境外投資者利潤自由匯出等，或將吸引一波外資流入。

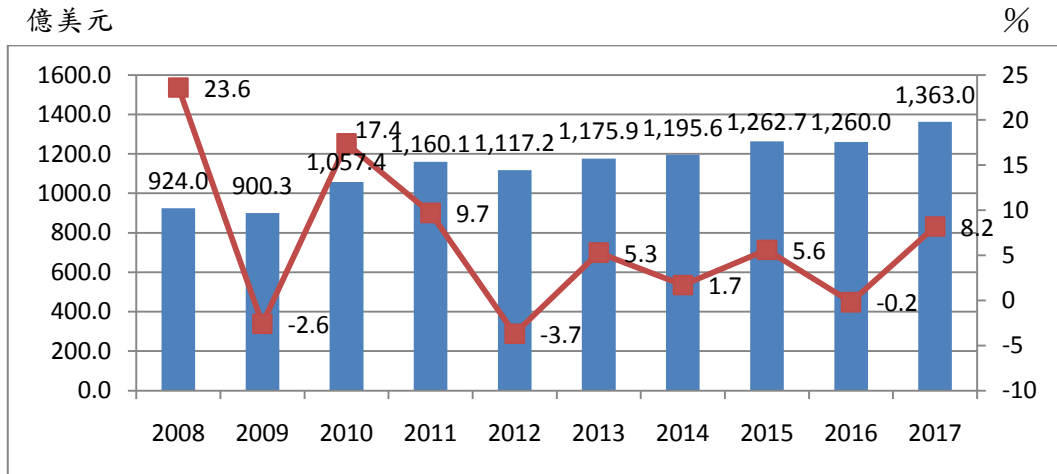
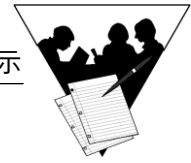
2. 提升產業價值鏈

外商投資透過設備與技術進口、直接設立研發中心、產品供應鏈的延伸、人員培訓等創造技術外溢效應，對中國大陸產業價值鏈提升有顯著的正面影響。基此，在近期政策文件中，可看出中國大陸希望引導外資投入高科技製造業之企圖。根據 2017 年 6 月公布之最新《外商投資產業指導目錄》版本中，新增「虛擬實境（VR）、擴增實境（AR）設備研發與製造」、「3D 列印設備關鍵零部件的製造」等環保類技術應用產業及智慧化領域的部分產業等項目，顯示中國大陸近期產業發展方向，與環保產業及智能產業，特別是 VR、AR 的相關應用，具有明顯關聯。

肆、外商赴陸投資現況

一、投資金額

就近十年資料觀察，外商對中國大陸投資在 2008 年金融海嘯以前出現一波較為快速成長期，成長率超過 2 成；2009 年受全球金融風暴影響，負成長 2.6%，2010 及 2011 年再度出現成長，惟自 2011 年起，外商對中國大陸投資金額呈現停滯狀態，約維持 1,100~1,200 億美元水準，2012~2016 逐年小幅成長，2017 年實際使用外資約 1,363.0 億美元，較上年同期成長 8.2%，成長幅度明顯（如圖 1）。



資料來源：中國大陸商務部（2018年1月29日）

圖 1 中國大陸利用外資金額統計

二、投資行業

2009年以前外商在中國大陸的投資仍以製造業為主，比重超過5成，惟此一比重在2013年已降至4成以下，2016年再降至28.3%，此變化反映中國大陸對於外商而言已不再是單純扮演生產工廠的角色。此外，外商對於服務業投資的比重不斷上升，其中房地產業占外商投資比重由2008年的20.1%增加至2014年的29%，近兩年因打房政策有所下降；批發及零售業由2007年的3.6%上升至2016年的12.4%；金融服務業亦由2007年的0.3%上升至2015年的11.9%，成長幅度最大。外商在中國大陸投資轉向服務業的行為，顯示國際企業已將中國大陸視為重要市場，中國大陸亦加大開放外資投資金融服務業的力道（如表1）。

表 1 外資在中國大陸投資行業比重趨勢

單位：%

行業 \ 年度	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
農林漁牧業	1.2	1.3	1.6	1.8	1.7	1.8	1.5	1.3	1.2	1.5
採礦業	0.7	0.6	0.6	0.6	0.5	0.7	0.3	0.5	0.2	0.1
製造業	54.7	54.0	51.9	46.9	44.9	43.7	38.7	33.4	31.3	28.3
電力、燃氣及水的生產和供應業	1.4	1.8	2.3	2.0	1.8	1.5	2.1	1.8	1.8	1.7
建築業	0.6	1.2	0.8	1.4	0.8	1.1	1.0	1.0	1.2	2.0
交通運輸、倉儲和郵政業	2.7	3.1	2.8	2.1	2.8	3.1	3.6	3.7	3.3	4.1
信息傳輸、計算機服務和軟體業	2.0	3.0	2.5	2.4	2.3	3.0	2.4	2.3	3.0	6.7
批發和零售業	3.6	4.8	6.0	6.2	7.3	8.5	9.8	7.9	9.5	12.4
住宿和餐飲業	1.4	1.0	0.9	0.9	0.7	0.6	0.7	0.5	0.3	0.3
金融業	0.3	0.6	0.5	1.1	1.6	1.9	2.0	3.5	11.9	8.1
房地產業	22.9	20.1	18.7	22.7	23.2	21.6	24.5	29.0	23.0	15.6
租賃和商務服務業	5.4	5.5	6.8	6.7	7.2	7.3	8.8	10.4	8.0	12.9
科學研究、技術服務和地質勘察業	1.2	1.6	1.9	1.9	2.1	2.8	2.3	2.7	3.6	5.2
水利、環境和公共設施管理業	0.4	0.4	0.6	0.9	0.7	0.8	0.9	0.5	0.3	0.3
居民服務和其他服務業	1.0	0.6	1.8	1.9	1.6	1.0	0.6	0.6	0.6	0.4
衛生、社會保障和社會福利業	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
文化、體育和娛樂業	0.6	0.3	0.4	0.4	0.5	0.5	0.7	0.7	0.6	0.2

資料來源：中國大陸商務部（2018年4月16日）



伍、「十三五」期間(2016~2020年)的對外國際經貿戰略

《十三五規劃綱要》第十一篇的「構建全方位開放新格局」為中國大陸十三五期間對外國際經貿戰略之整體說明，其中「完善對外開放戰略布局」是吸引外商投資的主要政策措施，說明如下：

一、完善對外開放區域布局

主要措施包括：加強內陸沿邊地區口岸和基礎設施建設，開闢跨境交通走廊；發展外向型產業群聚，形成對外開放基地；發揮環渤海、長三角、珠三角地區的對外開放門戶作用，對接國際高標準投資和貿易規則體系；支援寧夏等內陸開放型經濟試驗區建設、支持中新（重慶）戰略性互聯互通示範項目、推進雙邊國際合作產業園建設、建立舟山自由貿易港區。

二、推進國際產能和裝備製造合作

以鋼鐵、非鐵金屬、建材、鐵路、電力、化工、輕紡、汽車、通信、工程機械、航空航太、船舶和海洋工程等行業為重點，開展國際產能和裝備製造合作，推動裝備、技術、標準、服務走出去；建立產能合作項目庫，推動重大示範項目建設；引導企業集群式走出去，因地制宜建設境外產業群聚區；加快拓展多雙邊產能合作機制，積極與發達國家合作共同開拓協力廠商市場。

三、加快對外貿易的優化升級

以建設貿易強國為目標，重要措施包括：促進貨物貿易和服

務貿易融合發展，大力發展生產性服務貿易，服務貿易占對外貿易比重達到 16% 以上；鞏固提升傳統出口優勢，促進加工貿易創新發展；推動出口市場多元化，提高新興市場比重，鞏固傳統市場份額；鼓勵發展新型貿易方式；積極擴大進口先進技術裝備和優質消費品。

四、提升利用外資以及對外投資水準

重要措施如下：擴大開放領域，放寬准入限制，提升利用外資質量；開放育幼、建築設計、會計審計等服務領域外資准入限制，擴大銀行、保險、證券、養老等市場准入；鼓勵外資投向先進製造、高新技術、節能環保、現代服務業等領域和中西部及東北地區，設立研發中心；支援企業擴大對外投資，深度融入全球產業鏈、價值鏈、物流鏈。

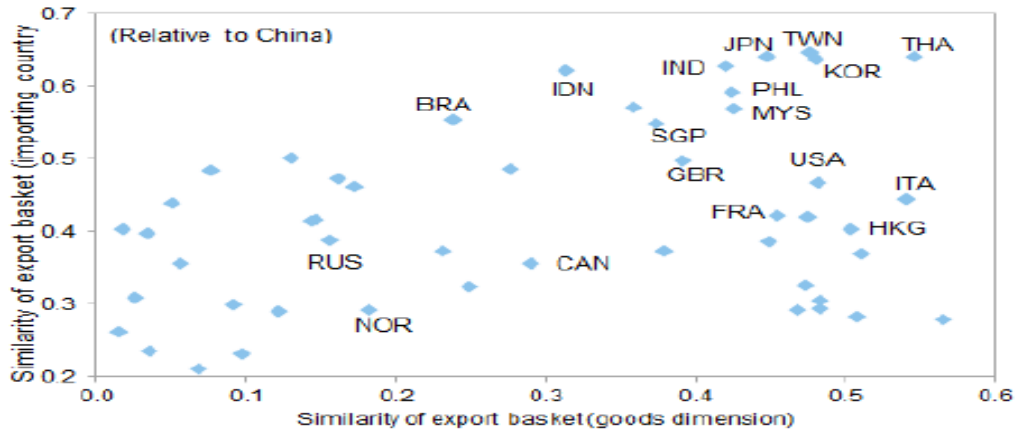
陸、對我國之影響與啟示

中國大陸近期放寬外商投資措施及對外國際經貿戰略吸引外商投資的政策措施，對我國之影響與啟示如下：

一、對我國之影響

(一) 中國大陸產業價值鏈提升

根據高盛研究報告顯示，臺灣與中國大陸在出口產品及出口最終目的地相似度相當高，顯示兩岸產業在全球出口市場處於高度競爭。隨著中國大陸全球價值鏈的提升，對我產業出口可能產生衝擊（如圖 2）。



資料來源：Tilton, Andrew et al. (2017), The US Election and Implications for Asian Economics, Goldman Sachs

圖 2 主要國家出口產品及出口市場與中國大陸相似度

(二) 中國大陸加速服務業發展

當中國大陸服務業總要素生產力(TFP)提升 1%，且製造業 TFP 下降 1%時，國際貨幣基金(IMF)預估，中國大陸服務業 TFP 提升將增加相關中間財的進口以投入服務業生產，而製造業 TFP 下降，可能導致減少國外中間財進口，上述兩種效果相互抵消，對其他經濟體影響有限。惟中國大陸出口競爭力縮減，被迫放棄較不具競爭力的市場，讓臺灣從中獲利，IMF 指出，臺灣實質所得將提升 0.04%，整體出口增加 0.29%，但對中國大陸出口將減少 0.07%。

二、對我國之啟示

(一) 對臺商投資經營之啟示

1. 投資策略

中國大陸為支持本國企業，在其所鼓勵的產業進行發展，對

於外商的投資時常會要求必須與本國產業進行合資，雖然股權的比例逐漸鬆綁，未來外資持股比例可能達 50% 以上，但合資企業本來就比較容易發生經營上的衝突，臺商在規劃投資策略必須納入考量。

中國大陸會繼續利用各項手段保護其國內企業，如反壟斷法、技術標準的外流與市占率分配等，例如要求大型國企要必須一定比率採購國產品，而外商企業在中國大陸無論資金取得、政策利多或勞動成本等本來就不及本國企業具有優勢，在中國大陸企業逐漸崛起後，可預期競爭將會愈趨激烈。臺商在中國大陸投資必須有所體認，並持續強化本身的競爭優勢與研發創新能力等條件，才得以在中國大陸持續創造獲利。

2. 投資布局

根據《2017 年度中國商務環境調查報告》顯示，近年來美商企業在中國大陸經營收入增加的企業比重減少，越來越多的美商會員企業認為中國大陸的投資環境正在惡化，由於中國大陸投資環境的惡化，短期內亦不可能改善，因此，美商企業正放慢在中國大陸的投資速度，對在中國大陸投資的重視程度也在下降。

此外，面對中國大陸投資環境惡化，歐盟企業認為在中國大陸投資的重要性已下降，進而將改變其在全球投資的布局，最直接的做法就是減少在中國大陸的投資。歐盟企業對「一帶一路」倡議並不熱衷，到目前為止，很少有企業採取行動或表達未來有參與此類合作的興趣。2016 年歐盟對中國大陸投資下降 23%，投資金額僅為 80 億歐元；而同一時期，歐盟在美國的投資金額卻高達 2,770 億美元。



整體而言，美商及歐盟企業在中國大陸投資布局的改變，包括放眼全球投資布局、減少在中國大陸的投資比重、削減在中國大陸投資的成本及改變投資業別等，可供臺商未來投資經營之參考。

(二) 對兩岸產業競合之啟示

中國大陸在 2017 一年之內即公布兩項吸引外資的重要文件，分別為 1 月「國發 5 號文」與 8 月「國發 39 號文」，顯見其積極吸引外資的企圖心。中國大陸在吸引外資的考量上，「提高外資品質」重於「增加外資數量」，尤其是希望將研發中心或是企業總部設在中國大陸，對於臺灣的招商引資可能造成不利影響，我國吸引外資之相關策略規劃恐須更加努力。

中國大陸加快吸引外資動作，給予外資優惠，可能造成外商對中國大陸的投資逐漸增加，尤其是高端製造業與服務業，在中國大陸投資的價值鏈可能亦將朝高附加價值、上游化的趨勢。加上「紅色供應鏈」崛起，中國大陸積極推動產業結構升級轉型，擴充本地產能及提高自製率，產業價值鏈日趨完備，也提高中國大陸在全球價值鏈的地位。

兩岸都希望透過吸引外商的資金及技術來增加本國產業發展的動能，目前中國大陸已積極實施相關吸引外資措施，例如鼓勵外商投資高端製造、智慧製造、綠色製造等，這些開放領域將吸引外資及臺商投資中國大陸，導致臺灣在「五加二」產業創新計畫擬吸引外資及國內資金時，將面對中國大陸吸引外資政策形成的磁吸競爭壓力，而不利於臺灣產業的轉型升級。

伴隨中國大陸進一步開放吸引外資政策的磁吸效應，隨之而來是更加大臺灣相關產業人才流向中國大陸。2017 年 1 月，中國

大陸宣布將卡式臺胞證改成與中國大陸身份證相同 18 碼，讓臺灣民眾享有電商服務的便利，多面向磁吸臺灣人才。目前臺灣企業已面臨人才短缺等諸多問題，再加上快速的高階人才外流至中國大陸，對於未來臺灣經濟的創新動能與人才流失，帶來極大挑戰。

柒、結論與建議

一、結論

中國大陸利用外資的思維已和過去大不相同，未來將由「招商引資」轉為「招商選資」，對於「三高一低」（高污染、高耗能、高投入、低附加價值）與技術層次較差的產業及投資項目，未來可能難以在中國大陸進行投資。許多高新技術、具發展潛力的產業與技術，因要求必須由中國大陸企業控股或中外合資，對外商而言可能較無保障。在中央優化產業結構的大政策方針下，中國大陸將在各地積極吸引高科技、高技術與高附加價值的產業，而清理非鼓勵類的產業項目。

臺商如持續在中國大陸投資，主要考量因素是其內部消費增長、中產階層規模擴大、收入提高，大都與中國大陸廣大的內需市場有關。因此，中國大陸內需市場的發展，仍是外商投資評估是否繼續投資的關鍵因素之一，外商仍會考慮中國大陸對於市場准入開放程度的進展速度，將影響其後續投資的全球布局。另如前所述，由於中國大陸投資環境惡化，部分企業已將資金移出中國大陸或正在計畫移出，不再將中國大陸視為優先首要之投資目的國家。



在兩岸產業競合方面，未來中國大陸產業布局重心為加速製造業轉型升級與創新驅動，實施「中國製造 2025」戰略。我國在推動「五加二」產業創新計畫，兩岸皆希望吸引外資以促進經濟轉型發展。惟兩岸在資訊、科技、人工智能、綠色能源、生技醫藥、循環經濟等產業已形成若干競爭態勢，2018 年 2 月 28 日中國大陸提出「對臺 31 項措施」，更可能加大資金及人才的磁吸效應。

二、建議

(一) 政府應持續推出優質有力政策，鼓勵臺商回臺投資

美商針對中國大陸投資環境惡化及呼應川普總統回歸美國製造的政策，已放慢在中國大陸的投資速度；歐盟企業對於「一帶一路」倡議也不熱衷，在美商及歐盟企業對於中國大陸投資布局的改變之下，臺商面對中國大陸投資環境惡化及投資風險程度增加，未來在中國大陸經營條件可能不再樂觀，隨著臺商返臺上市意願在主客觀環境之下已有所提升，政府應把握此一契機，積極營造吸引臺商返臺投資的環境與政策，以強化未來我國經濟發展的成長與動能。

(二) 打造有利外資進駐條件，創造優質研發環境

中國大陸在吸引外資企業赴陸研發創新投入許多政策，但歐盟企業仍認為中國大陸的創新研發環境之人才供應、智慧財產權保護有所不足；美商企業也認為中國大陸知識產權保護力度不足、人才匱乏及數據安全等限制性政策造成在中國大陸進行創新有所阻礙。面對現階段外資企業對於中國大陸研發創新環境之觀

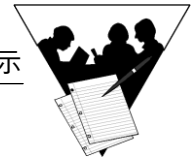
點，我國應積極研擬鬆綁法規、人才進入等相關政策，打造有利吸引外資進駐及建立研發中心的良好創新環境。

(三) 臺商應務實面對現今中國大陸整體投資環境已有所不同

中國大陸投資環境已不若以往，如勞動成本逐漸提升、優惠措施逐漸減少、環保與稅務稽查亦趨嚴格、本地企業快速崛起等現象，臺商不能如以往僅將勞力充沛低廉、政策優惠等做為投資決策，而應以中國大陸目前的市場趨勢及政策方針做為主要投資考量，未來傳統「三高一低」（高污染、高耗能、高投入、低附加價值）的產業赴陸投資勢必無法獲得好處，也不受各地方政府歡迎，這些都是臺商未來擬進入中國大陸投資前應有所意識與理解之處。

(四) 新南向政策應納入中國大陸吸引外資措施加以調整與因應

為避免對中國大陸投資過度集中之風險，政府近年積極推動新南向政策，惟中國大陸亦積極向臺商招手，提供更為優惠的政策。面對兩岸同時推出誘因，臺商擁有中國大陸與東南亞兩大市場的選擇與機會，但對於我國新南向政策可能造成排擠效果；因此，政府在推動新南向政策勢必要考量中國大陸的因素，將中國大陸之影響納入新南向政策的研究與規劃，並密切關注中國大陸相關政策對新南向政策的影響，做為後續推動之重要參考依據。



附錄 2017年《外商投資產業指導目錄》

	製造業	服務業	開放重點
1月17日發布《關於擴大對外開放積極利用外資若干措施的通知》	取消軌道交通設備製造、摩托車製造、燃料乙醇生產、油脂加工等領域外資准入限制	放寬銀行類金融機構、證券投基金公司、證券基金管理公司、期貨公司、保險機構、保險仲介機構外資准入	<ul style="list-style-type: none"> — 放寬服務業、製造業、採礦業等領域的外資准入限制、開放外資參與基礎設施建設 — 強調將給予外資一個公平的環境，如內外資同等適用「中國製造2025」戰略措施、內外資企業公平參與、落實內外資企業統一的註冊資本制度等 — 允許地方政府在法定許可權範圍內制定招商引資政策 — 支持外商投資專案用地、推進自由貿易試驗區建設、提高外商投資企業境外融資能力等
6月公布之最新《外商投資產業指導目錄（2017年修訂）》	<ul style="list-style-type: none"> — 開放軌道交通設備、汽車電子、新能源汽車電池、摩托車、食用油脂、燃料乙醇，及放寬純電動汽車准入限制 — 鼓勵項目新增煙氣脫硫設備和煙氣除塵設備的製造、智慧化緊急醫學救援設備製造、虛擬實境（VR）、增強現實（AR）設備研發與製造、3D列印設備關鍵零部件的製造、嬰幼兒配方食品、特殊醫學用途配方食品及保健食品的開發、生產 	開放公路旅客運輸、外輪理貨、資信調查與評級服務、會計審計、農產品批發市場	<ul style="list-style-type: none"> — 進一步放寬服務業、製造業、採礦業外資准入； — 繼續鼓勵外商投資符合我國產業結構調整優化方向的領域 — 支持外資廣泛參與“中國製造2025”戰略和創新驅動發展戰略
8月16日發布《關於促進外資增長若干措施的通知》	推動專用車和新能源汽車製造對外放	推動船舶設計、支線和通用飛機維修、國際海上運輸、鐵路旅客運輸、加油站、互聯網上網服務營業場所、呼叫中心、演出經紀、銀行業、證券業、保險業對外開放	<ul style="list-style-type: none"> — 進一步擴大市場准入對外開放範圍 — 持續推進專用車和新能源汽車製造、船舶設計、支線和通用飛機維修、國際海上運輸、鐵路旅客運輸、加油站、互聯網上網服務營業場所、呼叫中心、演出經紀、銀行業、證券業、保險業等領域對外開放。

資料來源：自行整理

參考資料

1. 聯合報 (2018), 「習近平博鰲談話：擴大市場准入、擴大進口」, 4月10日。
2. 中華經濟研究院(2018), 「美國及歐盟企業在中國大陸投資布局之變化」, 經濟前瞻, 5月。
3. 經濟部投審會 (2018), 「107年8月核准僑外投資、陸資來臺投資、國外投資、對中國大陸投資統計新聞稿」, 9月20日。
4. 大陸臺商經貿網(2017), 「從吸引外資20條看大陸臺商之商機」。
5. 中國大陸國務院 (2017) 《國務院關於擴大對外開放積極利用外資若干措施的通知》, 1月17日。
6. 中國大陸國務院 (2017) 《國務院關於促進外資增長若干措施的通知》, 8月16日。
7. 經濟日報 (2017), 「陸對外資大開放, 啟動新政策」, 1月18日。
8. 工商時報 (2017), 「陸外資增長, 保證利潤自由匯出」, 8月17日。
9. 工商時報 (2017), 「大陸利用外資新政策, 對臺灣的磁吸效應」, 9月1日。
10. 經濟部委託研究 (2017), 「外資在中國大陸之佈局現況與趨勢分析」。
11. 國發會委託研究 (2016), 「中國大陸『第十三個五年規劃』對我國經貿之影響與因應」。
12. 中國大陸商務部 (2016), 「中國外商投資報告」。
13. CSIS-“China's Belt and Road Is Full Of Holes”(2018)
14. European Union Chamber of Commerce in China (2017), “China Manufacturing 2025: Putting Industrial Policy Ahead of Market Forces.”
15. Hanemann, Thilo and Mikko Huotari (2017), “Record Flows and Growing Imbalance: Chinese Investment In Europe in 2016.”
16. Mozur, Paul and Jack Ewing (2016), “Rush of Chinese Investment in Europe’s High-Tech Firms Is Raising Eyebrows,” the New York Times.
17. 聯合國貿易和發展會議 (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD) 網站資料, <http://unctadstat.unctad.org/>。