



● 作者/Ashley Feng and Sagatom Saha ● 譯者/田力品 ● 審者/林政龍

美日印澳的抗「中」海外投資

Quad Restrictions: Addressing PRC Investment Concerns in the Indo-Pacific

取材/2018年11月20日美國詹姆斯頓基金會網站專文(*China Brief*, November 20/2018)



2015年12月12日・日本首相安倍晉三與印度總理莫迪於印度新德里簽署合約。(Source: Reuters/達志)

近年中共海外投資力道不斷增強，投資項目包括國防、電信服務、能源及運輸等關鍵基礎產業，涉及機敏程度已危及國家安全，更衝擊以美國為主的四方會談盟邦關係，因此面對此一議題，各國在國家安全與經濟發展的權衡下，宜借鏡彼此實務作法，以有效防杜區域安全遭到破壞。

華府最近藉加強美國海外投資委員會(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS，編按：該委員會為美財政部所屬單位，旨在保護美國不因金融威脅而危及國家安全)審查，針對中共在美境內投資採取較強硬策略，但那些位在中共後院的美國盟邦，並未全數跟進(美國國會，2018年8月13日)。

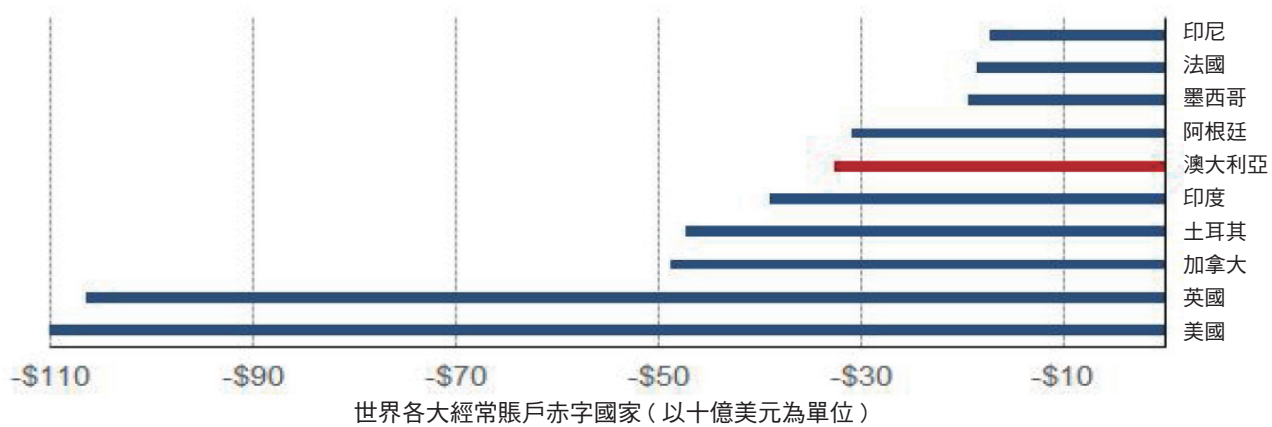
美國主要疑慮是中共運用海外直接投資(Foreign Direct Investment, FDI)威脅各國，有如特洛伊木馬病毒般：當大陸海外公司以傳統開放經濟之名，在當地投資能源、運輸及通訊等關鍵項目領域，北京就能藉此獲取技術、數據及基礎設施，並在他日作為軍事用途。這種投資亦可為技術移轉奠下根基——不論是合法或其他方式——甚至可削弱長期的盟邦關係，使各國中央政府跟其區域內國家發生齟齬，還可籠絡商業利益，使北京成為遊說者的角色。

印度、日本和澳大利亞這三個美國在四方會談的夥伴國，都面臨與美國處境相同的國家安全威脅，但這三個國家並未都對中共在其境內的投資項目加強審查。對於處理這些爭議，日本准許一部分中共境內投資，卻又不將自己暴露於國家安全危機下的作法，或許可作為四方會談夥伴國參考的起手式。

日本：歡迎投資，中共除外

儘管地理位置相近，中共在日本的投資並非大宗。2017年，投資金額只有9億9,600萬美元(日本貿易振興機構，2018年)。近幾年來，大陸境外公司在日本投資項目包括財務、金融、零售業及科技業，同時在電子商務部分，像是騰訊、京東及唯品會等網購平臺最近也都在日本建立子公司，或與日本公司合股經營。但在這些商業





投資中，沒有一項是涉及機敏領域，而機敏產業投資全都需經官方指定(日本貿易振興機構，2017年；中共經濟部，2017年)。

日本原來的海外投資法則，也就是1949年通過的《外匯及外國貿易法》(Foreign Exchange and Foreign Trade Act, FEFTL)，該法案對於海外投資有著嚴格的限制規定。凡海外投資超過公司股份10%的收購案，都須透過日本銀行向日本財務省提出書面申請核可。《外匯及外國貿易法》更同時要求外商公司，若欲尋求赴日投資關鍵產業，像是國防、能源、農業、畜牧業、金融服務、高科技，或是其他特殊製造業，都必須要在赴日投資前半年，向日本財務省提出國家安全審查書面申請(內閣官房，2007年10月1日)。《外匯及外國貿易法》的國家安全條款同時規定，當外商投資有礙國家安全時，日本財務省及其他相關部會有權對外商投資加諸條件限制，甚或取消其投資計畫。

日本內閣總理大臣安倍晉三已敦促日本政府拋棄歷史上的鎖國情結，並端出更多措施吸引海外直接投資。在安倍眾多經濟改革方案中，執政團

隊創設了一個「投資顧問指派系統」(Investment Advisor Assignment System)，藉此使外商企業能更容易與日本政府接洽投資事宜。該系統更指定由一位內閣大臣專門負責指導與支援那些投資金額達1億8,000萬美元以上、僱用逾500名日本員工，以及投資組合經日本政府認可具戰略價值的外商公司。在此系統核定下的九家外商公司之中，有七家來自美國，目前並無任何一家來自中國大陸(Investment Japan, accessed November 4, 2018)。

這類情況的部分原因，主要源自日本與中共之間的不信任。在2017年12月的一項民調中，將近30%的受訪者表示，日本不應該與中共進行經濟合作計畫，只有8.6%的受訪者表示日本應與中共合作(Genron NPO, December 2017)。在同一民調中，所有受訪者中66.5%的人均表示，日本與中共之間的經濟摩擦，對於「中」日關係的建立而言，是一道障礙。

日本有充分理由阻礙中共戰略項目的投資。日本企業曾與中共合資經營發展高速鐵路，最後日本企業卻深陷在第三方國家對自家技術和設計的

競爭，因為中共的合資夥伴公司，竊取了日本的技術與設計(華爾街日報，2010年11月17日)。日本企業及政府已學到教訓，日本東海旅客鐵道株式會社(Central Japan Railway Company)名譽社長說，把技術移轉給中共是一項重大的錯誤(Japan Forward, August 18, 2017)。儘管有這些前車之鑑，但在中共對日本投資增加仍促使日本調整先前既有的法制及政府體制，以利對國家安全的保障，同時也不致於封鎖有意直接投資日本的外商。

澳大利亞：經濟權衡中的國家安全

澳大利亞在達成類似的權衡過程曾遭遇困難，但最近也朝向嚴格審查投資機制的方向進行。海外投資對於澳大利亞的經濟而言非常重要，因為澳大利亞經濟是世界最大的經常賬戶赤字之一(世界銀行)。

澳大利亞的經濟成長幾乎不可能無海外投資。外商直接投資為澳國提供120萬個工作機會，而這已是全國勞動人口的十分之一；同時外商直接投資也將近占25%的工業及外銷(澳大利亞貿易投資委員會)。中共的投資在過去十年當中不斷的增長，自2012年起成長速度超過20%，並在2017年成為澳大利亞第九大海外投資來源(澳洲貿易投資委員會)。澳大利亞亦獲得一筆來自香港總金額高達900億美元的大量投資，使香港成為澳大利亞第五大的海外投資。雖然目前難以得知確切金額，但可確定的是香港大部分境外投資金援主要均來自中共。中共與香港在澳大利亞的投資金額加總，幾乎相近於第四大海外投資國日本。

為了因應這種現況，澳大利亞直到最近才開始採取也算得上是海外投資的許可機制。相較於美國海外投資委員會有權自行決定封鎖交易，澳大利亞的「外國投資審查委員會」(Foreign Investment Review Board, FIRB)的權責僅限於對重要外商投資企劃案向財政部(Department of Treasury)提出建議。財政部擁有最終決定權，並有權且經常下授此項權限給下級官員。此外，在2017年以前，澳大利亞財政部對於海外投資企劃案的審查，採取非常設的專案審查機制，亦即澳國政府並無基於國家安全理由，限制外商投資特定關鍵產業，預擬一份先發制人的名單。

澳大利亞坎培拉的中央政府考量的是國家安全，而地方州政府則積極想要與中共外商簽訂投資合約，因此對於「中」資進入澳國，中央與地方之間一直持續存有緊張的拉鋸關係。2015年，澳大利亞北領地自治區政府與大陸嵐橋集團簽署一項為期99年的達爾文港租賃經營權，該港目前亦有超過1,000名美陸戰隊及軍艦常駐於此，但這家公司卻與共軍及共產黨有密切關係(衛報，2015年10月13日)。

雖然重要的海外投資都應先經過外國投資審查委員會核定，但北領地自治區政府及嵐橋集團卻利用法律漏洞，因為州及領地自治區政府在出售關鍵基礎設施之前，並不需經坎培拉中央政府核定。而這項提案只經過澳大利亞國防部最低階官員的審查(澳大利亞金融評論報，2017年5月2日)。

這項交易使得美國前總統歐巴馬對澳國前總理滕博爾(Malcolm Turnbull)提起異議(澳大利亞



金融評論報，2016年5月10日)。
澳大利亞中央政府官員與美國存有相同的疑慮：該項租賃契約只保證澳國海軍在99年租期中，僅保有25年對達爾文港的完全使用權；而嵐橋集團稍早在巴拿馬港的投資案，就發生在巴拿馬與中華民國斷交並與中共建交的同時(金融時報，2017年7月18日)。

此事發生不久之後，澳大利亞政府即在2016年3月建構更嚴格的海外投資法規，修訂《2015年海外收購與接管規定》，律定所有關鍵基礎設施收購，包括隸屬州與領地自治區政府管轄權，都必須交由外國投資審查委員會審查(澳大利亞財政部，2016年3月18日)。

2016年8月，新南威爾斯州(New South Wales)政府有意拍賣澳大利亞主要供電商之一的澳洲電網(Ausgrid)給中共「國家電網公司」(State Grid)，這是一家大陸國營企業，同時也是全世界最大的公用事業公司(澳大利亞戰略政策研究所，2016年7月12日)。坎培拉以國家安全為由拒絕了這筆交易，因為澳洲電網同時供電給松樹谷

(Pine Gap，編按：松樹谷位於澳大利亞中部，美國在1960年代末期建立衛星追蹤站及長程監聽站後，兩國就開始情資交換迄今)，一個美國與澳大利亞共有的情報設施，用以監視歐亞地區的核武活動(雪梨晨鋒報，2016年10月21日；雪梨晨鋒報，2018年5月28日)。

此事過後坎培拉在2017年1月間成立關鍵基礎設施中心，以便針對國家安全事項，對外國投資審查委員會提出事先建議，同時對於能源、電信及交通

運輸等高危險資產及產業，維持保密登記。為了支援關鍵基礎設施中心，澳大利亞國會通過《2018年關鍵基礎設施維安法》(Security of Critical Infrastructure Act of 2018)，該法增加了關鍵基礎設施所有人及投資者報告的義務；並授權內政安全部(Department of Home Affairs)可要求所有人、營運者，以及投資者提供關鍵基礎設施之資訊；並允許政府直接介入關鍵基礎設施之營運，以減少對國家安全之危害。



雖然澳大利亞在海外投資上採取推陳出新的作法，並運用在坎培拉封殺澳洲電網併購案中，但這樣的改變能否在未來達到整體預期的成效，現在或許還言之過早，因為州及領地自治區政府似乎仍然熱衷於來自中共的海外投資誘惑——即使部分資金與中共政府有關係亦然。最值得注意的是，維多利

2018年12月21日，中共外交部長王毅與印度外交部長斯瓦拉吉(Sushma Swaraj)於印度新德里會面。

(Source: Reuters/達志)

亞州(Victoria)最近越過坎培拉中央政府，與中共簽署了一份備忘錄，承諾參與北京的一帶一路倡議(澳大利亞金融評論報，2018年10月26日)。州政府最初猶豫公開協議的內容，當協議內容最後——浮現檯面時，許多用字遣詞也明顯是由中文直接翻譯，這顯示維多利亞州政府有可能在簽約前，幾乎未針對協議內容與中共進行談判。

印度：最壞的朋友，最好的敵人

印度與澳大利亞情況相同，中共在印度已成為海外直接投資成長最快速的來源之一，過去十年來中共在印度的海外直接投資已成長超過兩倍(聯合國貿易和發展會議)。但與澳大利亞不同的是，印「中」兩國掩飾地緣政治上的間歇敵對關係，新德里對中共的投資採取歡迎的態度。2017年，儘管兩國曾歷經兩個月的邊界軍事對峙，印度仍持續鬆綁境內中共海外直接投資的管制作為(經濟時報，2018年7月12日)。截至目前為止，中共的投資已是印度數位基礎產業的主要資金來源，但

新德里卻正逐步廢止原本足以防止北京投資國防產業、電信服務業及基礎建設等關鍵基礎設施的保護措施。

印度在獨立之後，對海外直接投資維持嚴格的限縮政策，以利國內業者掌握所有權，並控制有限的外匯存底資金外流。印度政府直到1990年代才藉「1991年新產業政策」(New Industrial Policy of 1991)開始對海外直接投資採取寬鬆政策，幾乎開放所有外商投資產業，甚至在某些產業允許外商擁有完全的所有權。今天，印度境內大部分的海外直接投資，均不需經政府核定，而是採「自動核准路徑/許可制」(automatic route)。至於其他產業，像是原子能源則仍需經過「政府核准路徑」的行政程序。《1999年外匯管理法》(Foreign Exchange Management Act of 1999, FEMA)界定何種產業屬於自動生效或須經行政程序，但外商投資通常都會被允許，除非該法明文限制(觀察者研究基金會)。

2014年，自從印度總理莫迪(Narendra Modi)就任以來，印度





政府即加速廢止印度對海外投資的限制，這其實就是一種默許，印度欠缺國內流動資產的事實，壓抑其經濟發展的潛能。

2017年5月，印度廢止了相當於美國海外投資委員會的機制，也就是「外國投資促進局」(Foreign Investment Promotion Board, FIPB)，此舉代表印度想要藉加速行政程序鼓勵海外直接投資。這項改變將使外商直接投資項目核准權限，下放移轉給相對應的政府監管部門直接處理。雖然外國投資促進局的運作，經過實證認為緩慢且不便，部分專家仍質疑印度政府部門是否有能力執行相關的限制；另外，印度是否在追求經濟成長的同時，犧牲了國家安全(路透社，2017年5月14日；印度明特報，2017年5月25日)。

更廣泛地說，為配合「印度製造」政策，莫迪政府已經放寬像是國防等關鍵產業的外商投資限制，按此限制，目前允許經由「自動核准路徑」的外商投資擁有40%的股份，而經由行政程序的外商投資有可能擁有更大比例的股份(印度國家投資提升及促進局[National Investment Promotion and Facilitation Agency])。莫迪政府的「商工部產業政策推廣司」(Department of Industrial Policy and Promotion, DIPP)也已針對外國投資者對關鍵產業增加投資機會。在電力產業部分，商工部產業政策推廣司則著重在「監控及數據擷取」(Supervisory Control And Data Acquisition, SCADA)系統的投資機會，但這提供了敵人破壞並實施網路攻擊的機會。印度現在同時也允許外商對非核電的生產、傳輸及分配基礎建設擁有百分之百的所有權，而不用經過事先審核(商工部產

業政策推廣司)。

印度把中共視為一項地緣政治上的威脅，同時目前也杯葛抵制一帶一路倡議。但雖然新德里長久以來說服其鄰國拒絕接受中共外商投資，卻持續鬆綁自己的海外直接投資政策。對於國家安全因素未予充分考量，新德里恐怕面臨與坎培拉同樣的問題，而陷入措手不及的危機之中。

美國盟邦的持續投資

中共仍會持續關注海外市場，藉投資關鍵產業獲取物資及勞務，甚至獲得某些情況的影響力。美國的印太盟邦都採取安全親美、經濟親「中」的兩面立場，一方面視美國為其主要的安全夥伴，另一方面卻又持續與中共的經濟連結。儘管美國四方會談盟邦的經濟情況彼此差異很大，每一個美國盟邦都可從進一步檢視其海外投資政策而獲益，並在中共外商投資的經濟發展考量及國家安全顧慮下，尋求務實的平衡點。雖然日本的制度並非完美，對於其他四方安全會談的夥伴而言，仍可分享彼此的最佳實務經驗。例如印度的制度，對於面對具掠奪性的境內投資就顯得容易受到攻擊，這樣就會損及彼此間的結盟關係。

作者簡介

Ashley Feng係美國外交關係協會(Council on Foreign Relations)研究員(research associate)，聚焦於中共外交政策之研究。

Sagatom Saha係位於華盛頓特區的獨立能源政策分析家，其著作曾刊載於「國防優先」(Defense One)網站，《外交事務雙月刊》、《財富雜誌》、《科學人雜誌》及其他出版品。

Reprint from *The Jamestown Foundation* with permission.