

本報告僅供委員參考

我國因應國際政經環境變化之對外投資
審查制度探討

法制局 李淑瓊 撰

中華民國 114 年 9 月

我國因應國際政經環境變化之對外投資審查 制度探討

目 次

摘要	I
壹、前言.....	1
貳、我國現行對外投資審查制度.....	1
一、對國外投資.....	1
(一) 對外國投資審查之法規依據	1
(二) 對國外投資或技術合作之限制	1
(三) 對國外投資申請流程	3
二、對港澳地區投資.....	5
(一) 對港澳地區投資審查之法規依據	5
(二) 對港澳地區投資或技術合作之限制	5
(三) 申請流程.....	7
三、對中國大陸地區投資.....	7
(一) 對中國大陸地區投資審查之法規依據	7
(二) 對大陸地區從事投資或技術合作之限制	8
(三) 申請流程.....	10
參、外國立法例比較分析.....	12
一、美國對外投資審查現況.....	12
二、歐盟對外投資審查現況.....	14
肆、問題研析與建議.....	15
一、我國對外投資審查政策長期受國際政經局勢影響.....	15

二、我國處於東亞地緣政治前緣，允宜確立經貿及技術交流風險 管理機制	19
三、建議因應國際情勢變化，調整對外投資審查政策方向 ...	20
四、對港澳地區投資審查之問題分析	22
(一) 我國對國外及港澳地區投資，現行法並未就特定產業 或技術做限制	22
(二) 國際間對港澳地區經貿政策變化之因應策略	22
五、法制建議	24
(一) 研議將港澳地區投資金額審查之限制規定法制化，以 資明確	24
(二) 產業創新條例第 22 條修正生效後，應同步增訂對港澳 地區投資特定產業或技術之限制規定	24
伍、結語	25
參考文獻	26
附錄：「我國因應國際政經環境變化之對外投資審查制度探討」專題 研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形	31

摘 要

我國現行對外投資審查制度分為國外、港澳地區及中國大陸三大類。我國處於東亞地緣政治的前線，在美中貿易及科技對抗的國際政經環境變化情勢下，對外投資審查之政策及相關法規，亦應隨之調整，尤其應將國家安全列為重要考量因素，以維護經濟主權。現行法雖對中國大陸之投資審查設有負面表列之限制，惟對港澳地區之投資審查仍與一般外國相同，存在潛在漏洞。爰檢視我國現行對外投資審查之相關規範，借鏡美國與歐盟之相關法規與措施，提出政策方向及法制建議，俾供本院委員問政參考。

我國因應國際政經環境變化之對外投資審查 制度探討

壹、前言

在美中科技對抗、全球供應鏈重組及區域安全局勢緊張的背景
下，各國紛紛強化其對外投資的審查機制，以維護國家安全與經濟主
權。我國位處東亞地緣政治的最前線，更面臨巨大壓力，然現行制度
是否足以應對當前挑戰，實有深入探討之必要。爰本報告擬檢討我國
現行對外投資審查機制及相關法規不足之處，並提出具體研析意見與
建議，期能精進我國對外投資審查機制及對相關規範有所助益。

貳、我國現行對外投資審查制度

目前我國對外投資案件主要可分為對國外、對港澳地區及對中國
大陸地區投資三大類，均須依規定向經濟部¹申報，茲分述如下：

一、對國外投資

（一）對外國投資審查之法規依據

我國對外國投資審查之法律依據主要為產業創新條例第22條規
定及其授權訂定之「公司國外投資處理辦法」。該辦法主要重點為避
免我國重大關鍵技術外流，影響產業競爭力及流入對我國構成威脅的
國家或企業。

（二）對國外投資或技術合作之限制

1. 目前適用規定

（1）應事前申請許可或事後申報備查

¹ 因應經濟部組織改造自 2023 年 9 月 26 日施行，原投資審議委員會併入經濟部，設立投資審議
司承接業務。

依2025年4月18日修正公布前之產業創新條例第22條規定：「公司從事國外投資者，應於實行投資『前』，向中央主管機關申請核准。但投資新臺幣15億元以下金額者，得於實行投資『後』，報中央主管機關備查（第1項）。前項國外投資之方式、出資種類、申請期限、申請程序及其他相關事項之辦法，由中央主管機關定之（第2項）。」，經濟部並據此訂定「公司國外投資處理辦法」，做為對國外投資審查之法規依據。

依前述規定，我國對國外投資之審查，僅以新臺幣（下同）15億元做為應向主管機關事前申請核准或事後申報備查之依據，並未另對特定產業或技術之投資做限制。

(2)得不予許可或備查者

依公司國外投資處理辦法第6條規定，國外投資有下列情形之一者，主管機關得不予核准：

- ①影響國家安全。
- ②對國家經濟發展有不利影響。
- ③違反國際條約或協定之義務。
- ④侵害智慧財產權。
- ⑤違反勞動基準法引發重大勞資糾紛尚未解決。
- ⑥破壞國家形象。

2. 產業創新條例第22條2025年修正生效後之規範

立法院於今（2025）年4月18日三讀通過產業創新條例部分條文（含第22條）修正草案，並經總統於5月7日公布

生效。依同條例第72條第7項規定，第22條及第67條之3之施行日期，由行政院定之，因行政院迄今尚未公布施行日期，故目前前揭條文雖已生效，但尚未施行。

根據新修正生效後之產業創新條例第22條，未來對國外投資達一定金額以上、或投資特定國家及地區、特定產業或技術，皆應事先申請，經過審查後始能放行。又依該條規定授權訂定之子法「公司國外投資處理辦法」，自亦應依母法修正規定配合修正，除規定一定金額外，並應增訂特定國家及地區、特定產業及技術等規定。

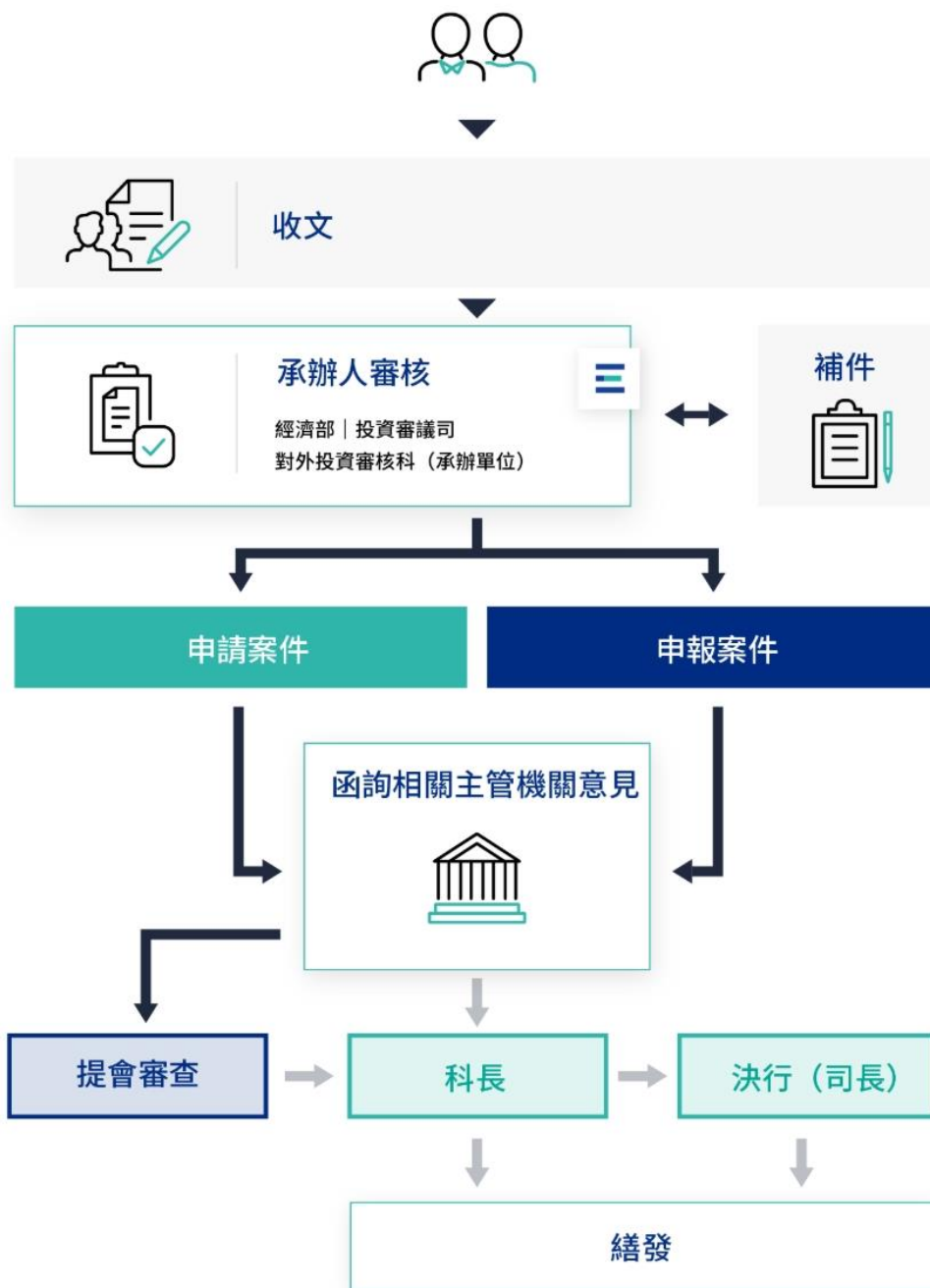
其次，增訂之第67條之3第1項規定規範了違反前揭規定之罰則，公司或有限合夥事業違反第22條第1項規定未經核准實行投資，處5萬元以上100萬元以下罰鍰，並得令其限期改正、停止或撤回投資；屆期未改正、停止或撤回投資者，得按次處50萬元以上1,000萬元以下罰鍰。

（三）對國外投資申請流程

現行申請對國外投資案件審理流程，需先向經濟部投資審議司提出申請，再經過承辦人審核、補件、函詢相關主管機關意見及提會審查等步驟。其申請流程圖如下：

對國外(含港澳)投資申請流程

2023.09 版



資料來源：經濟部投資審議司，網址：

https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/Investment/DirApply.aspx?kind=C&menu_id=42829²

² 經濟部投資審議司，對國外（含港澳）投資申請流程圖，2023 年 9 月，網址：

二、對港澳地區投資

（一）對港澳地區投資審查之法規依據

依香港澳門關係條例第30條規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構在香港或澳門從事投資或技術合作，應向經濟部或有關機關申請許可或備查；其辦法由經濟部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。」，經濟部並據此訂定「對香港澳門投資或技術合作審核處理辦法」（下稱港澳投資核處辦法）做為對港澳地區投資審查之法規依據。

（二）對港澳地區投資或技術合作之限制

目前我國對港澳地區投資或技術合作之審查，原則上係比照對外國投資審查之規定，僅以投資金額區分審查程序，不若對中國大陸地區投資設有較嚴格之禁止或限制規定。茲將其審查及限制規定析述如下：

1. 應事前申請許可或事後申報備查

依港澳投資核處辦法第7條規定：「對香港或澳門投資，應填具申請書並檢附投資計畫書及其他相關文件向主管機關申請許可。但其投資金額在主管機關所定金額以下者，得於實行投資後6個月內填具書表送主管機關備查（第1項）。對香港或澳門技術合作，應於實行後6個月內填具書表送主管機關備查（第2項）。前2項書表格式，由主管機關定之（第3項）。金融保險機構對香港或澳門投資，應向財政部申請許可，並應於實行後6個月內填具書表送主管機關備查（第4項）。」，是以，主管機關對港澳投資或技術合作之審查可分為：

(1)事前申請許可

從事港澳投資之金額超過主管機關所定金額者，應於實行前填具申請書，並檢附投資計畫書及其他相關文件，向主管機關申請許可。而此處所指「主管機關所定金額」，主管機關並未另行公告，僅見於「對港澳投(增)資申請書應檢附文件檢核表」之表頭註記「適用於事前申請從事港澳投資之金額逾5,000萬美元者」中。

(2)事後申報備查

需經事後申請備查者，又分為：

①從事港澳投資之金額未超過主管機關所定金額者

從事港澳投資之金額在主管機關所定金額以下者，得於實行投資後6個月內填具書表送主管機關備查，現行實務上「主管機關所定金額」為5千萬美元，亦即，對港澳投資之金額不超過5千萬美元者，僅需於實行後6個月內，向主管機關申報事後備查即可。惟前述「主管機關所定金額」，亦僅見於「對港澳投(增)資申報書應檢附文件檢核表」之表頭註記「(適用於事後申報港澳投資金額5,000萬美元(含)以下者)」中。

②對香港或澳門技術合作

對香港或澳門技術合作，應於實行後6個月內填具書表送主管機關備查。

2. 得不予許可或備查者

依港澳投資核處辦法第6條規定，對香港或澳門投資或技術合作有下列情事之一者，主管機關得不予許可或

備查：

- (1)影響國家安全。
- (2)對國家經濟發展有不利影響。
- (3)違反國際條約、協定之義務。
- (4)侵害智慧財產權。
- (5)違反勞動基準法引發重大勞資糾紛尚未解決者。
- (6)破壞國家形象。

(三) 申請流程

現行對國外及對港澳地區投資之限制及申請流程相同，其申請流程參照前述對國外投資申請流程圖。

三、對中國大陸地區投資

(一) 對中國大陸地區投資審查之法規依據

對中國大陸從事投資之基本規範，為1992年制定公布之臺灣地區與大陸地區人民關係條例（下稱兩岸條例）第35條之規定。該條第1項及第2項分別規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，經經濟部許可，得在大陸地區從事投資或技術合作；其投資或技術合作之產品或經營項目，依據國家安全及產業發展之考慮，區分為禁止類及一般類，由經濟部會商有關機關訂定項目清單及個案審查原則，並公告之。但一定金額以下之投資，得以申報方式為之；其限額由經濟部以命令公告之。」、「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，得與大陸地區人民、法人、團體或其他機構從事商業行為。但由經濟部會商有關機關公告應經許可或禁止之項目，應依規定辦理。」，同條第4項並授權主管機關訂定相關子法，經濟部並據此訂定「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」（下稱投資許可辦法）、「在大陸

地區從事投資或技術合作審查原則」(下稱投資審查原則)及「違法在大陸地區從事投資或技術合作案件裁罰基準」。

(二) 對大陸地區從事投資或技術合作之限制

1. 從事投資金額與總額之限制

依投資審查原則第3點規定，投資人對大陸投資累計金額不得超過下列投資金額或比例上限。但經由經濟部核發符合營運總部營運範圍證明文件之企業、符合特定條件之跨國企業在臺子公司，或投資人持有外國公司在臺灣地區上市、上櫃或登錄興櫃公司之股份超過百分之十，或擔任該外國公司董事、監察人、經理人，且符合特定條件者³，不在此限：

(1)個人：每年5百萬美元。

(2)中小企業：新臺幣8千萬元，或淨值或合併淨值之百分之六十，其較高者。

(3)其他企業：淨值或合併淨值之百分之六十，其較高者。

另依投資審查原則第4點規定，原則上以個案累計投資金額5千萬美元，作為應進行「簡易審查案件」及「專案審查案件」之區分標準。惟逾5千萬，但非屬專案審查案件者，仍屬簡易審查案件範圍。

2. 從事投資或技術合作之產品或經營項目之限制（負面表列）

³ 依投資審查原則第3點第2項第3款規定：「投資人持有外國公司在臺灣地區上市、上櫃或登錄興櫃公司之股份超過百分之十，或擔任該外國公司董事、監察人、經理人，且該外國公司有在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法第四條第一項各款行為之一。」，惟條文中所指「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法第四條第一項各款行為之一」部分，因前揭辦法第4條第1項規定已於2024年8月8日修正為「本辦法所稱在大陸地區從事技術合作，指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構，直接或間接轉讓或授權專門技術、專利權或電腦程式著作財產權與大陸地區人民、法人、團體或其他機構。」，而修正前所規定：「本辦法所稱在大陸地區從事投資，指臺灣地區人民、法人、團體或其他機構在大陸地區有下列行為之一者：一、創設新公司或事業。二、對當地原有之公司或事業增資。三、取得當地現有公司或事業之股權。但不包括購買上市公司股票。四、設置或擴展分公司或事業。」已移列至該辦法第3條第1項，而投資審查原則第3點第2項第3款規定並未同步修正，併此敘明。

依兩岸條例第35條第1項及投資審查原則第2點第1項規定，在大陸地區從事投資或技術合作之產品或經營之項目，分禁止類及一般類：

(1)禁止類：基於國際公約、國防、國家安全需要、重大基礎建設及產業發展考量，禁止前往大陸投資之產品或經營項目。

(2)一般類：凡不屬禁止類之產品或經營項目，歸屬為一般類⁴。

前述「禁止類」投資或技術合作之產品或經營之項目，經濟部依兩岸條例第35條第1項規定，公告有「大陸投資負面表列—農業、製造業及服務業等禁止赴大陸投資產品項目」⁵，其中禁止類「農業」產品項目有409項，禁止類「製造業」產品項目有97項（但有5點備註），「服務業」禁止類經營項目有5項（但有9點備註），另尚有禁止赴大陸地區投資之基礎建設項目，包含：公路、水利、鐵路、自來水、下水道、機場、捷運、發電（風力發電廠、太陽光電廠除外）、輸電及配電等10項⁶。

另依投資審查原則第2點第2項規定，主管機關基於產業發展之考量，召集產、官、學界組成之專案小組，就前述產品或經營項目之分類，進行每年一次之定期檢討及不定期之專案檢討，並研提建議清單，由主管機關審查彙整，報請行

⁴ 惟並非所有一般類均無條件限制。例如依「在大陸地區投資晶圓鑄造廠積體電路設計積體電路封裝積體電路測試與液晶顯示器面板廠關鍵技術審查及監督作業要點」、「在大陸地區投資乙烯丙烯丁二烯苯與二甲苯產品審查及監督作業要點」有針對晶圓、面板及石化產品應經過關鍵技術小組及審查與監督小組進行審查通過方可赴陸投資。另外，涉及金融三法、第二類電信之一般業務、不動產開發等業務亦應依主管機關審查原則進行審核。此部分係依本報告於114年8月14日舉辦之座談會，經濟部與會代表所提意見補充說明。

⁵ 參見：經濟部法規檢索網頁，網址：<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000190>，最後瀏覽日期：114年7月9日。

⁶ 林建中，國安觀點的經濟與資本管制：我國現況檢討與前瞻，收錄於：國安說法，新學林出版股份有限公司，2025年6月，頁156。

政院核定後公告之。其檢討分類之原則（產業開放事項的一般性標準）如下：

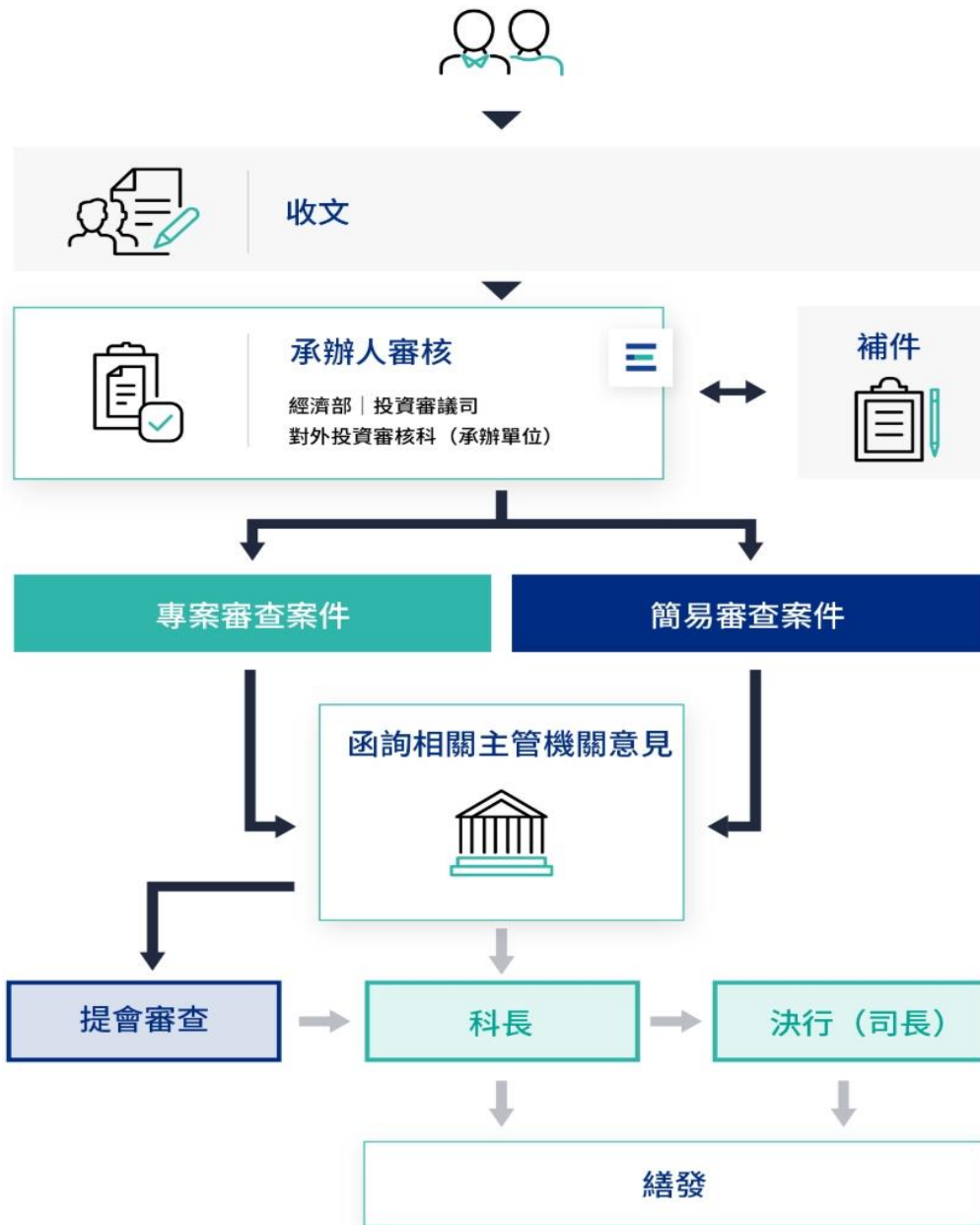
- (1)凡有助於提高國內產業競爭力、提升企業全球運籌管理能力者，應積極開放。
- (2)國內已無發展空間，須赴大陸投資方能維繫生存發展者，不予限制。
- (3)赴大陸投資可能導致少數核心技術移轉或流失者，應審慎評估。

（三）申請流程

現行申請對大陸地區投資案件審理流程，需先向經濟部投資審議司提出申請，再經過承辦人審核、補件、函詢相關主管機關意見及提會審查等步驟。其申請及審理流程圖如下：

對大陸地區投資案件審理流程

2023.09 版



資料來源：經濟部投資審議司，網址：

https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/Investment/DirApply.aspx?kind=D&menu_id=42835⁷

⁷ 經濟部投資審議司，對大陸地區投資案件審理流程圖，2023 年 9 月，網址：

參、外國立法例比較分析

一、美國對外投資審查現況

在美國總統川普的第一任任期，美國國會於 2018 年通過「外國投資風險審查現代化法」(Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA)，擴大美國外國投資委員會(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)的審查權限⁸，並於同年 8 月通過「出口管制改革法」(Export Control Reform Act, ECRA)，以國家安全為由，授權商務部建立對美國新興技術與基礎技術出口、再出口或移轉之認定與管制程序⁹。

美國前總統拜登時期，其延續並強化了 CFIUS 的審查強度，更首度提出「美國人對外投資」的審查政策，拜登總統於 2023 年 8 月根據「國際緊急經濟權力法」(International Emergency Economic Powers Act, IEEPA)授權，頒布了第 14105 號行政命令「關於美國在受關切國家開展涉及國家安全技術及產品領域投資之規定」(Executive Order 14105 on “Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern”，EO14105)¹⁰，這道命令建立了美國對受關切國家(Countries of Concern)¹¹的投資管制機制，

https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/Investment/DirApply.aspx?kind=D&menu_id=42835，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 29 日。

⁸ 易大為，當跨境資金流通成為國安風險，上報，2025 年 3 月 21 日，網址：

https://dset.tw/media-report/000131/?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

⁹ 杜冠穎，美國如何管制新興出口技術，資策會科技法律研究所，2019 年 4 月，網址：

<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=8218>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

¹⁰ 全文參見：THE WHITE HOUSE，Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern”，EO14105，FEDERAL REGISTER，2023 年 8 月 9 日，網址：

<https://www.federalregister.gov/documents/2023/08/11/2023-17449/addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 29 日。

¹¹ 被列入受關切國家者有中國大陸、香港及澳門地區。

限制或要求通報美國人（包括公司）對中國大陸及香港、澳門地區在半導體、量子科技、人工智慧等敏感技術領域的投資，以防範美國資本與技術助長受關切國家的軍事現代化。該法案最終版本（Final Rules）在 2023 年 10 月 28 日出爐，並從 2025 年 1 月 2 日正式生效¹²。

川普總統於 2025 年第 2 個任期一開始，即簽署了「美國優先投資政策」（America First Investment Policy）¹³ 國家安全總統備忘錄（National Security Presidential Memorandum，NSPM），重申將打擊敵對勢力掠奪性投資行為，防止金融市場成為外敵籌資平台。該政策企圖在經濟成長與國安防護間取得平衡，特別鼓勵來自國安低風險盟國的投資，並對高風險來源祭出嚴格限制¹⁴。強調將透過具體管制作為，遏阻獨裁政權利用掠奪性投資手段獲取敏感資訊與關鍵技術。「美國優先投資政策」中涉及對外投資部分有 Section 2（e）、（i）、（j）及（k）等項，茲略述如下：

（e）美國將減少外國對手，例如中國人民共和國，對公共和私營部門資本、技術和技術知識的利用。美國將制定新規則，以阻止美國公司和投資者投資於推動中華人民共和國軍民融合國家戰略的行業，並阻止與中華人民共和國有關聯的個人收購美國關鍵企業和資產，只允許符合美國利益的投資。

（i）美國也將使用一切必要的法律手段，進一步阻止美國人投資中

¹² 孫欣、許庭瑄，中美對抗—美國出大絕：總統下令管制對陸投資（上），創拓國際法律事務所，網址：

<https://www.innovatus.com.tw/%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E5%B0%8D%E6%8A%97-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%87%BA%E5%A4%A7%E7%B5%95%E7%BC%9A%E6%8B%9C%E7%99%BB%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E4%B8%8B%E4%BB%A4%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%B0%8D%E9%99%B8%E6%8A%95/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 4 日。

¹³ 全文參見：America First Investment Policy，The WHITE HOUSE，2025 年 2 月 21 日，網址：<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

¹⁴ 易大為，同註 8。

華人民共和國的軍事工業領域。這些手段可能包括根據『國際緊急經濟權力法』(IEEPA)實施制裁，例如透過凍結資產或採取其他行動，並審查其是否包含足夠的控制措施來應對國家安全威脅。

(j) 此項審查將以 2020 年和 2021 年授權下採取的措施為基礎，並考慮對美國在中華人民共和國於半導體、人工智慧、量子、生物技術、高超音速技術、航太、先進製造、定向能技術等領域的投資以及中國軍民融合國家戰略涉及的其他領域實施新的或擴大的限制。所涵蓋的行業應定期進行審查和更新，包括由科學技術政策辦公室進行審查和更新。作為審查的一部分，本屆政府將考慮對私募股權、創投、綠地投資、企業擴張和對上市證券的投資等實施限制，這些投資來源包括退休基金、大學捐贈基金和其他有限合夥人投資者。美國大學應該停止透過投資決策來支持外國對手，就像他們也應該停止向恐怖主義支持者提供大學入學機會一樣。

(k) 為進一步減少美國人投資外國對手的動機，將審查應否暫停或終止 1984 年「美國-中華人民共和國所得稅協定」。這項稅收協定，加上中華人民共和國加入世界貿易組織以及美國承諾給予中華人民共和國商品和服務無條件最惠國待遇，導致美國的去工業化和中華人民共和國軍隊的技術現代化。美國將努力扭轉這兩種趨勢。

二、歐盟對外投資審查現況

歐盟執委會 (European Commission) 為填補出口管制及外資投資審查制度未能限制或監測敏感科技流向之漏洞，防範關鍵技術透過

對外投資流向第三國進而作為軍事用途，威脅國際和平與經濟安全，於 2024 年 1 月 24 日公布「對外投資審查白皮書」(White Paper on Outbound Investments)¹⁵。

白皮書特別聚焦於三類具戰略重要性的技術領域：半導體、人工智慧 (AI)、量子科技。這些技術若遭第三國掌控，可能被轉用於軍事、間諜或戰略競爭，進一步危害歐盟經濟與安全。白皮書並強調，對外投資風險不僅來自傳統收購，還包含合資、研發合作、綠地投資、技術授權與創投等形式，尤其當涉及智慧財產、關鍵人員或資金時更需審慎。

為此，歐盟建議建立跨國監控框架、資訊蒐集機制與會員國審查制度，並預計透過政策工具協助企業識別潛在風險，同時保障技術創新與合法經濟活動不受干擾。此外，歐盟也宣布啟動公眾諮詢，徵詢產業界、學界與公民團體意見，為後續立法奠定基礎。未來將考慮是否引入正式的歐盟對外投資審查法案。另亦要求歐盟執委會及會員國間須定期交換審查進展資訊，會員國並須在 2025 年 7 月 15 日向執委會提供相關工作進展說明；並在 2026 年 6 月 30 日前，提交執行執委會建議之完整報告¹⁶。

肆、問題研析與建議

一、我國對外投資審查政策長期受國際政經局勢影響

我國對外投資審查制度開始於 1990 年代政府對於企業大規模西

¹⁵ 全文參見：WHITE PAPER on Outbound Investments，EU，2024 年 1 月 24 日，網址：
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52024DC0024&utm_source=chatgpt.com
，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

¹⁶ 許莉美，歐盟執委會發布建議，呼籲會員國審查其所屬企業之對外投資案，經濟部國際貿易署，2025 年 1 月 16 日，網址：
<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=796356&areaID=2&infotype=1&country=5q2Q55uf&history=&PointWork=1>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 29 日。

進中國大陸可能造成的影響。中國大陸自 1979 年實施改革開放政策，由於其低廉的勞動成本、土地成本、寬鬆的環保標準，以及龐大的消費市場，開始吸引外商投資。又我國於 1987 年解除戒嚴與開放赴大陸探親後，兩岸人民往來日益頻繁，再加上全球化浪潮造成國際競爭日益激烈，基於降低成本的必要，及國內勞工短缺、勞工僱用成本上升、環保意識高漲、新臺幣升值等問題，不利於傳統勞動密集加工產業在臺灣發展，臺商因而主動或被動移往海外較低成本的生產據點¹⁷，而中國大陸因為與我國語言相通，即成為當時臺商的優先選項之一，也使臺灣面臨資本迅速外流與產業空洞化風險。

1996 年 9 月 14 日，故前總統李登輝在全國經營者大會上提出「戒急用忍」主張，之後並明確界定：「高科技、5 千萬美金以上、基礎建設」三種投資應對大陸「戒急用忍」，以免臺灣喪失研發優勢以及資金過度失血。此項政策發表後，即遭到工商業界的質疑，並引發「國家及社會安全與企業利益間如何取得平衡」的辯論¹⁸。

2001 年底至 2002 年初，中國大陸與我國在美國及歐盟等國家的支持下，先後加入 WTO，由於中國大陸加入 WTO 後，商品出口獲得最惠國待遇，加上其承諾改革關稅制度、開放服務業市場、加強智慧財產權的保護，使其市場環境更接近國際規範，再加上當時全球化的浪潮，遂加速我國產業西進，並促成中國大陸成為「世界工廠」。2006

¹⁷ 財團法人中技社，中美貿易戰：全球政經變局與臺灣產業出路，2019 年 12 月，2019-5 專題報告，網址：

chrome-extension://efaidnbmninnnibpcjpcglclefindmkaj/https://www.ctci.org.tw/media/8198/2019-05-%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%A0%B1%E5%91%8A-%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%88%B0-%E5%85%A8%E7%90%83%E6%94%BF%E7%B6%93%E8%AE%8A%E5%B1%80%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%94%A2%E6%A5%AD%E5%87%BA%E8%B7%AF.pdf?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 7 日。

¹⁸ 李登輝與戒急用忍，李登輝基金會，2023 年 1 月 17 日，網址：
https://presidentlee.tw/%E6%9D%8E%E7%99%BB%E8%BC%9D%E8%88%87%E6%88%92%E6%80%A5%E7%94%A8%E5%BF%8D/，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。

年元旦前總統陳水扁宣示兩岸經貿政策從「戒急用忍」改採「積極管理、有效開放」¹⁹政策。2008年下半年發生全球金融海嘯之後，國際經濟版塊發生了巨大的轉變，世界經濟的重心由歐美國家轉到了以中國大陸為首的亞太地區。2008年前總統馬英九上任後，積極擴大並深化兩岸經貿交流，於2010年6月底與中國大陸簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」(ECFA)，之後又簽訂「海峽兩岸投資保障和促進協議」²⁰，放寬陸資來臺與臺資赴陸之限制²¹，也使我國對中國大陸投資佔整體對外投資比重達到新高。惟因中共加強對我國統戰及軍事威懾與紅色供應鏈崛起，使外界對我國經濟過度依賴中國大陸，甚至成為其對我國實施經濟戰的工具產生疑慮。

2016年，前總統蔡英文上任後，並未廢除「海峽兩岸經濟合作框架協議」(ECFA)，惟政策轉向風險管理與分散布局，開始全力推動新南向政策，鼓勵臺商不要過度依賴中國大陸市場，把雞蛋都放在一個籃子裡，而是要向東南亞市場轉移，強調「分散風險，走向世界」。並強化對關鍵技術產業赴陸審查，包括晶片、5G、資安等。2017年美國總統川普於其第一任任期開始後即對中國大陸展開貿易調查，於2018年開始陸續對中國大陸進口商品徵收高額關稅，開啟美中貿易戰的序幕並持續至今。受美中貿易戰供應鏈去中國化及地緣政治影響，近年來外資（含臺商）對中國投資趨於保守，我國也因此迎來了自2010年大舉西進政策以來的首次臺商回流。

¹⁹ 行政院決議就登陸重大投資案增設政策性審查，資策會科技法律研究所，2006年4月，網址：https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?d=501&no=66&tp=1&utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025年7月7日。

²⁰ 海峽兩岸投資保障和促進協議、海基會與海協會有關「海峽兩岸投資保障和促進協議」人身自由與安全保障共識，財團法人海峽交流基金會，2020年7月24日，網址：<https://www.sef.org.tw/article-1-106-637>，最後瀏覽日期：2025年7月7日。

²¹ 海峽兩岸投資保障和促進協議第5條第2款規定：「雙方同意，逐步減少或消除對相互投資的限制，創造公平的投資環境，努力促進相互投資。」；第6條第1款規定：「雙方同意逐步簡化投資申請文件和審核程序。」。

我國對臺商赴中國大陸投資政策從早期防範、到中期開放，再到近期強調安全與管控，呈現出與國際局勢及兩岸政策密切連動的變化。若從 2010 年我國與中國大陸簽署「海峽兩岸經濟合作架構協議」（ECFA）為始點觀察，2010 年我國對中國投資佔整體對外投資比重高達 83.8%（投資金額 146.2 億美元），之後呈現下降趨勢；去（2024）年已降至 7.5%（投資金額 36.54 億美元）（圖 1）。已逐漸擺脫對外投資嚴重向中國大陸傾斜的情況（圖 2）。

圖 1：臺灣對中國大陸投資佔整體對外投資比重變化圖



資料來源：紀路臺灣，網址：

<https://tbotaiwan.com/taiwanese-investment-in-china-2010-2024/>²²

²² 臺灣對中國投資佔整體對外投資比重（2010 年至 2024 年），紀路臺灣，網址：
<https://tbotaiwan.com/taiwanese-investment-in-china-2010-2024/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。

圖 2：臺商對外投資額變化



資料來源：經濟部，網址：<https://www.facebook.com/share/p/1Dppb6Av2F/>²³

二、我國處於東亞地緣政治前緣，允宜確立經貿及技術交流風險管理机制

目前全球主要涉及地緣政治風險的區域包括東亞地區、歐洲地區、中東地區及非洲之角與西非²⁴。我國位處東亞地區地緣政治的前線，且與美國在經濟、技術及國防科技等領域高度互相依賴。在經濟方面，美國是我國主要出口市場，亦是重要的外資投資國，半導體、電子零組件等高科技產品更是雙邊貿易的核心；在技術方面，臺灣高度依賴美國關鍵設備與先進技術，特別是在晶圓製造設備、EDA 設計軟體及人工智慧技術領域。美國的限制措施將直接影響臺灣高科技產業的發展；在國防科技方面，臺灣軍事裝備多數向美國採購，並在軍事演訓與情報共享方面相互合作。是以，從地緣政治的角度出發，臺灣是美國東亞戰略關鍵樞紐，扮演確保印太區域穩定與科技供應鏈安

²³ 經濟部臉書，2023 年 9 月 11 日，網址：<https://www.facebook.com/share/p/1Dppb6Av2F/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。

²⁴ 東亞地區由於中國與臺海、南海週邊國家的緊張關係持續升高，使東亞地區成為潛在的衝突熱點。歐洲地區由於俄烏戰爭未見停歇，歐盟與俄羅斯之間的能源與軍事對抗，使東歐地區面臨長期不穩定風險。中東地區主要有以色列與伊朗的核子問題、與巴勒斯坦的衝突，及葉門內戰等持續動盪因素，對能源供應與區域安全構成挑戰。非洲之角與西非之問題在於部分國家政變頻仍、恐怖組織活動猖獗，投資風險極高。

全的重要角色，而此一角色在近年來美中貿易及科技戰的擴大與升級的情況下，顯得格外重要。爰此，基於地緣政治的敏感性，我國必須謹慎處理與中國（包含中國大陸及港澳地區）的經貿及技術交流。若對中投資或技術合作未受妥善控管，可能成為技術洩漏的破口，進而引發國家安全之風險危機。有學者指出，整體而言，赴陸投資的管制模式從「類型禁止」(black-list 模式)，有混同或轉向「個案審查」。特別是近年比較棘手的晶圓鑄造、半導體封裝測試、面板、石化等業別，經濟部都列有相關的審查核可權限與考量基準，可以看出此一區塊已逐漸轉向個案審查模式²⁵。

為因應國際情勢的改變，我國於今（2025）年3月13日召開國安高層會議，會後就其中兩岸經貿交流部分，提出因應中國藉「融合發展」吸引臺商、臺青之威脅，國安與行政部門基於「台灣優先」及「立足台灣、布局全球」之經貿戰略，應就兩岸經貿關係進行策略性的結構調整；並本於「強本固臺、風險管理」原則，就兩岸經貿所涉及的人流、物流、金流及技術，進行必要、有序的調整，以強化經濟安全，有力應對我國面對中國大陸經貿統戰及經濟脅迫²⁶。因此，為確保臺商投資中國大陸可能涉及關鍵技術外流、科技產業變化等影響，建議主管機關應就我國與中國大陸經貿與技術交流可能風險，建立風險管理機制，以確保臺商投資權益不受損害。

三、建議因應國際情勢變化，調整對外投資審查政策方向

隨著全球地緣政治局勢日益緊張，科技發展成為國家安全與各國經濟競爭的核心，我國基於自身經濟、國家安全及外交政策等因素的

²⁵ 林建中，同註6，頁158、159。

²⁶ 余弦妙，賴清德：兩岸經貿人流、物流、金流及技術 將必要調整，聯合新聞網，2025年3月13日，網址：https://udn.com/news/story/124413/8605539?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025年7月9日。

考量，對外投資審查制度必須與時俱進，納入地緣政治風險與國際間科技競爭的考量。有學者專家即指出為防止本國資金與關鍵技術被極權國家用於軍事或情報用途，全球民主國家普遍針對「外國對內投資」與「本國對外投資」設下國安紅線。前者防堵外資藉由入股或併購取得敏感技術；後者則因應本國企業在海外被迫轉讓技術的風險，呼籲我國可參考美國的實踐經驗，強化監理機制來管控資本、技術與敏感資訊的跨境移轉，以真正維繫國家安全，並應強調唯有確保資本與技術不落入外敵之手，方能夠真正維繫我國國家安全，並在日益複雜的地緣政治環境中保持韌性與戰略自主。²⁷。

我國作為全球半導體重心，面對國際情勢的變化與地緣政治的風險，在保障國家安全、維持經濟韌性與促進科技發展三者間取得平衡的前提下，建議強化對外投資審查與技術防護機制，修法擴大適用範圍與審查標準，尤其對敏感技術領域（如半導體、資通訊、生技）之對外投資案嚴格把關；並建立風險評估機制，針對地緣政治與技術合作風險建立評估模型，提供決策參考。另應深化與美國、日本、歐盟等理念相同國家之科技與安全合作，建立可信賴的供應鏈，降低對特定市場之依賴。

近年來，在美中貿易與科技競爭的局勢下，美國重視對關鍵技術出口的管制或技術外流，尤其是強化對中國大陸的技術封鎖政策，若我國產業在敏感領域與中國大陸之合作成為關鍵技術洩漏的破口，將可能引發美國對我國的制裁或重新審視關稅稅率與經貿待遇，進而危及我國高科技產業的國際布局，也可能動搖雙邊安全合作的根基。因此，我國在強化與美國合作的同時，亦須建立更嚴格的對外投資審查

²⁷ 易大為，同註8。

機制與技術保護制度，以維持與美國的戰略互信，確保我國在美中競爭格局中能持續獲得來自美方的經濟與安全支持。

四、對港澳地區投資審查之問題分析

（一）我國對國外及港澳地區投資，現行法並未就特定產業或技術做限制

我國對國外及港澳地區投資之審查，僅以投資超過一定金額（15 億元）做為應向主管機關事前申請核准或事後申報備查之依據，現行法未就特定產業或技術做限制，僅在影響國家安全、經濟發展、智慧財產權、勞工法規、國際義務或國家形象之情形下，不予核准。現行規定雖然保留主管機關評估安全風險的彈性及裁量空間，惟因並無明文針對某些「特定產業或技術」設立限制清單，將使法規的適用不夠明確。另外，由於投資金額在 15 億元以下者，係採事後備查，亦恐造成危害發生難以回復或彌補的風險。因此，針對港澳地區之投資審查，尚有必要依目前該地區之投資環境變化或對我競爭力影響等因素，調整相關審查條件。

（二）國際間對港澳地區經貿政策變化之因應策略

昔日因港澳地區在 WTO 架構下屬不同於中國大陸之獨立關稅區，國際間對中國大陸與港澳地區的投資審查與經貿政策，多與我國現行制度相同，採「分別對待」的制度設計，並未完全將二者視為一體處理。惟自 2020 年起，中國大陸於香港推動港區國安法，國際上主要國家的態度已經逐漸發生變化。

香港回歸中國前，美國國會於 1992 年通過「美國－香港政策法」（U.S.-Hong Kong Policy Act），確認香港在 1997 年回歸中國大陸後，依然能夠作為一個獨立的關稅區，並在貿易、金融及其他事務上

獲得與中國大陸不同的待遇。此法案係基於對香港「一國兩制」的信心，且此一政策的核心條件在於香港必須維持其高度自治。如果美國認為香港的自治權被侵蝕，便有權撤銷相關特權²⁸。惟目前美國已認定香港高度自治已遭侵蝕，取消香港的特殊經貿地位²⁹，實質上將港澳地區視同中國大陸對待，包含出口管制、關稅適用等，甚至於 2023 年 12 月通過的「國防授權法案」清楚列明中國包括香港和澳門均為「海外敵對勢力」(Foreign Adversary)³⁰。美國的作法無異具有指標性的意義，雖然「一國兩制」名義上仍存在，但由於主要民主國家對港澳的信任度下降，經貿政策趨向與中國大陸「實質同等對待」可能成為未來趨勢，以歐盟為例，去年歐洲議會即出現因國家安全法審判取消香港的關稅地位的呼籲³¹。我國面對美歐等國對港澳地區投資審查的政策變化，是否有必要依國際趨勢進行調整，亦為值得檢討與重視的議題。

²⁸ 關山月，香港特殊地位正式告終？，中央廣播電臺，2025 年 2 月 6 日，網址：<https://today.line.me/tw/v2/article/LXYXgl1a>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。

²⁹ 2020 年 7 月 14 日，美國總統川普簽署《香港自治法》(H.R.7440)，使之成為法律。該法例針對在香港和中國內地的非美國人員和金融機構，擴大可能受到美國制裁的覆蓋範圍。美國商務部也暫停對受《出口管理條例》規管的物品給予許可豁免，而《關於香港正常化的行政命令》則終止《1992 年美國—香港政策法》第 201(a)條，不再適用於美國多項法規。根據《行政命令》，香港將「……沒有特權，沒有特殊經濟待遇，也不會獲得敏感技術的出口……」，美國將把香港與中國內地等同對待。陳永健，香港貿易新形態：美國終止香港的特殊待遇，經貿研究，2020 年 7 月 28 日，網址：<https://research.hktdc.com/tc/article/NDk2MDEzMjI1>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。

³⁰ 鍾廣政、李向陽，美《國防授權法》將中港澳視為敵對勢力 學者：非比尋常，自由亞洲電台，2023 年 12 月 18 日，網址：<https://www.rfa.org/cantonese/news/htm/tw-usreport-12182023050453.html>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

³¹ Finbarr Bermingham，Call from European Parliament to cancel Hong Kong's customs status over national security law trial，南華早報，2024 年 11 月 27 日，網址：https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3288404/call-european-parliament-cancel-hong-kong-s-customs-status-over-national-security-law-trial?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。提案原文參見：JOINT MOTION FOR A RESOLUTION on Hong Kong, notably the cases of Jimmy Lai and the 45 activists recently convicted under the national security law，European Parliament，2024 年 11 月 27 日，網址：https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-10-2024-0208_EN.html，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。

五、法制建議

（一）研議將港澳地區投資金額審查之限制規定法制化，以資明確

實務上對外國及港澳地區皆以一定投資金額（15 億元）區分審查方式，惟在對外國投資部分，係規定於產業創新條例第 22 條第 1 項但書，屬法律位階，但對港澳地區之金額卻未規定在香港澳門關係條例或其授權訂定之港澳投資核處辦法，而係僅見於「對港澳投(增)資申請書應檢附文件檢核表」之表頭註記「適用於事前申請從事港澳投資之金額逾 5,000 萬美元者」，及「對港澳投(增)資申報書應檢附文件檢核表」之表頭註記「(適用於事後申報港澳投資金額 5,000 萬美元(含)以下者)」中。按前述以一定投資金額區分應事前申請許可或事後申報備查審查方式，係對投資金額之限制規定，屬涉及人民之自由、財產、重大利益事項，應以法律規定或由法律授權規定，始符合法律保留原則，前揭將金額置於申請(報)書應檢附文件檢核表之表頭註記，與該原則有違，建議主管機關研議修正香港澳門關係條例，明定於該條例中，或在該條例明確授權主管機關以法規命令訂定之，以符法制化原則。

（二）產業創新條例第 22 條修正生效後，應同步增訂對港澳地區投資特定產業或技術之限制規定

按目前我國對港澳地區投資或技術合作之審查，原則上係比照對外國投資審查之規定，不若對中國大陸地區投資設有較嚴格之禁止或限制規定。亦即，除港澳投資核處辦法第 6 條規定影響國家安全等 6 款限制規定，及投(增)資申請書上記載金額逾 5 千萬美元應向主管機關申請許可之限制外，我國目前對港澳投資之產業或技術未設任何禁止或限制規定；惟此一情形，在新修正之產業創新條例第 22 條及

其子法訂定生效後，由於將對外國投資之特定產業或技術設限，故若港澳投資核處辦法未同步增訂對投資特定產業或技術之限制規定，將使對港澳地區之投資審查處於最寬鬆的狀態，產生管制及法規漏洞。爰此，建議主管機關於產業創新條例第 22 條修正生效後，應同步增訂對港澳地區投資特定產業或技術之限制規定。其次，未來港澳地區之投資審查限制，究係要如現行規定與對國外投資審查為相同規定，抑或如美國將港澳地區視同中國大陸，而將港澳地區與中國大陸地區為相同對待，建議主管機關應審慎評估國際情勢及地緣政治的變化，以做為決策之重要依據。

伍、結語

地緣政治風險與科技競爭已全面改變全球投資與經貿環境，我國位處東亞地緣政治的前線，面對國際情勢的變化，我國對外投資審查制度亦應及時調整，以確保我國之國家安全、科技安全及經濟安全。在美中貿易及技術對抗的情形下，需謹慎處理與中國大陸的經貿及技術交流。其次，我國現行對國外及港澳地區之投資審查，未對特定產業或技術進行限制，在產業創新條例第 22 條修正生效後，未來主管機關在進行相關子法及配套措施修正時，應將地緣政治與國家安全因素納入整體考量，另由於香港澳門關係條例第 30 條有關港澳地區投資審查之規定尚未修正，建議相關主管機關應考量國際間對港澳經貿政策的變化，審慎評估對港澳地區之投資審查政策方向，一併修正相關規範，以免造成我國關鍵技術洩漏的破口及法規漏洞。

參考文獻

一、書籍

- 1、林建中，國安觀點的經濟與資本管制：我國現況檢討與前瞻，收錄於：國安說法，新學林出版股份有限公司，2025 年 6 月。

二、網路資源

- 1、行政院決議就登陸重大投資案增設政策性審查，資策會科技法律研究所，2006 年 4 月，網址：https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?d=501&no=66&tp=1&utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 7 日。
- 2、杜冠穎，美國如何管制新興出口技術，資策會科技法律研究所，2019 年 4 月，網址：<https://stli.iii.org.tw/article-detail.aspx?no=64&tp=1&d=8218>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。
- 3、李登輝與戒急用忍，李登輝基金會，2023 年 1 月 17 日，網址：<https://presidentlee.tw/%E6%9D%8E%E7%99%BB%E8%BC%9D%E8%88%87%E6%88%92%E6%80%A5%E7%94%A8%E5%BF%8D/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。
- 4、余弦妙，賴清德：兩岸經貿人流、物流、金流及技術 將必要調整，聯合新聞網，2025 年 3 月 13 日，網址：https://udn.com/news/story/124413/8605539?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 9 日。
- 5、易大為，當跨境資金流通成為國安風險，上報，2025 年 3 月 21 日，網址：https://dset.tw/media-report/000131/?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

- 6、財團法人中技社，中美貿易戰：全球政經變局與臺灣產業出路，2019 年 12 月，2019-5 專題報告，網址：
chrome-extension://efaidnbmnnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.ctci.org.tw/media/8198/2019-05-%E5%B0%88%E9%A1%8C%E5%A0%B1%E5%91%8A-%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E8%B2%BF%E6%98%93%E6%88%B0-%E5%85%A8%E7%90%83%E6%94%BF%E7%B6%93%E8%AE%8A%E5%B1%80%E8%88%87%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%94%A2%E6%A5%AD%E5%87%BA%E8%B7%AF.pdf?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 7 日。
- 7、海峽兩岸投資保障和促進協議、海基會與海協會有關「海峽兩岸投資保障和促進協議」人身自由與安全保障共識，財團法人海峽交流基金會，2010 年 7 月 24 日，網址：<https://www.sef.org.tw/article-1-106-637>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 7 日。
- 8、孫欣、許庭瑄，中美對抗—美國出大絕：總統下令管制對陸投資（上），創拓國際法律事務所，網址：<https://www.innovatus.com.tw/%E4%B8%AD%E7%BE%8E%E5%B0%8D%E6%8A%97-%E7%BE%8E%E5%9C%8B%E5%87%BA%E5%A4%A7%E7%B5%95%EF%BC%9A%E6%8B%9C%E7%99%BB%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E4%B8%8B%E4%BB%A4%E7%AE%A1%E5%88%B6%E5%B0%8D%E9%99%B8%E6%8A%95/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 4 日。
- 9、許莉美，歐盟執委會發布建議，呼籲會員國審查其所屬企業之對外投資案，經濟部國際貿易署，2025 年 1 月 16 日，網址：<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=796356&areaID=2&infotype=1&country=5q2Q55uf&history=&PointWork=1>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 29 日。

- 10、陳永健，香港貿易新形態：美國終止香港的特殊待遇，經貿研究，2020 年 7 月 28 日，網址：<https://research.hktdc.com/tc/article/NDk2MDEzMjI1>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。
- 11、經濟部投資審議司，對國外（含港澳）投資申請流程圖，2023 年 9 月，網址：https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/Investment/DirApply.aspx?kind=C&menu_id=42829，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。
- 12、經濟部投資審議司，對大陸地區投資案件審理流程圖，2023 年 9 月，網址：https://www.moea.gov.tw/Mns/dir/Investment/DirApply.aspx?kind=D&menu_id=42835，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 29 日。
- 13、經濟部法規檢索網頁，網址：<https://law.moea.gov.tw/LawContent.aspx?id=GL000190>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 9 日。
- 14、經濟部臉書，2023 年 9 月 11 日，網址：<https://www.facebook.com/share/p/1Dppb6Av2F/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。
- 15、臺灣對中國投資佔整體對外投資比重（2010 年至 2024 年），紀路臺灣，網址：<https://tbotaiwan.com/taiwanese-investment-in-china-2010-2024/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 10 日。
- 16、關山月，香港特殊地位正式告終？中央廣播電臺，2025 年 2 月 6 日，網址：<https://today.line.me/tw/v2/article/LXYXgla>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。
- 17、鍾廣政、李向陽，美《國防授權法》將中港澳視為敵對勢力 學者：非比尋常，自由亞洲電台，2023 年 12 月 18 日，網址：<https://www.rfa.org/cantonese/news/htm/tw-usreport-1218202>

3050453.html，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

18、陳永健，香港貿易新形態：美國終止香港的特殊待遇，經貿研究，2020 年 7 月 28 日，網址：<https://research.hktdc.com/tc/article/NDk2MDEzMjI1>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。

19、America First Investment Policy，The WHITE HOUSE，2025 年 2 月 21 日，網址：
<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/america-first-investment-policy/>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

20、Finbarr Bermingham，Call from European Parliament to cancel Hong Kong’ s customs status over national security law trial，南華早報，2024 年 11 月 27 日，網址：
https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3288404/call-european-parliament-cancel-hong-kongs-customs-status-over-national-security-law-trial?utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。

21、JOINT MOTION FOR A RESOLUTION on Hong Kong, notably the cases of Jimmy Lai and the 45 activists recently convicted under the national security law，European Parliament，2024 年 11 月 27 日，網址：
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-10-2024-0208_EN.html，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 8 日。

22、THE WHITE HOUSE，Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern”，E014105，FEDERAL REGISTER，2023

年 8 月 9 日，網址：

<https://www.federalregister.gov/documents/2023/08/11/2023-17449/addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in>，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 29 日。

23、WHITE PAPER on Outbound Investments，EU，2024 年 1 月 24 日，網址：

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=cellex%3A52024DC0024&utm_source=chatgpt.com，最後瀏覽日期：2025 年 7 月 3 日。

附錄：「我國因應國際政經環境變化之對外投資審查制度探討」專題
研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形

時間：114 年 8 月 14 日（星期四）下午 3 時

地點：立法院法制局 304 會議室

主席：黃組長良瑩

紀錄：李淑瓊

參加人員：

一、學者專家

陽明交通大學科技法律學院 林教授建中

二、經濟部投資審議司

專門委員 羅錦嵐

三、大陸委員會

科長 吳嘉娟

四、本局出席人員：

陳副研究員育靖

楊助理研究員翔宇

陳助理研究員樂庭

發言要點：

陽明交通大學科技法律學院林教授建中

本文「我國因應國際政經環境變化之對外投資審查制度探討」，以我國對外投資審查制度為核心，梳理本國法制現況，並參考美國與歐盟最新發展，相關整理與分析，值得肯定。

特別值得注意的是，本文提出「2010 年我國對中國投資佔整體

對外投資比重高達 83.8%（投資金額 146.2 億美元），之後呈現下降趨勢；去（2024）年已降至 7.5%（投資金額 36.54 億美元）」之觀察，得到「已逐漸擺脫對外投資嚴重向中國大陸傾斜的情況。」（p. 17）。將目前我國對中投資的情況，進行了整體性描述。有助於臺灣此一問題的研究者，能更宏觀地理解此一問題的現狀與演變趨勢。

但值得注意的是，我國現行投資審查，制度上係區分中國（大陸）與港澳。然而此一分類，在現今國際資本與組織快速流動的情況下，是否仍有維持的價值，或在動態審查上，如何避免框架性的分類而出現逸脫的情形，此點本文結論中亦有提及，但在法制面的建議上，可以考慮更明確地說明相關問題的重要性，並做出更直接的建議。

另外，文中有提及經濟部之「在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法」、「在大陸地區從事投資或技術合作審查原則」及「違法在大陸地區從事投資或技術合作案件裁罰基準」。整體而言，相關規定內容有過於陳舊的問題，架構上設計邏輯也不夠清楚。甚至現行操作上，相關法規也並未對現狀有完整交代說明。在這方面法制的重整上，本文如能有更多著墨，應對主管機關在具體操作上，會有更清楚的幫助。

參採情形：

一、林教授敘及「……我國現行投資審查，制度上係區分中國（大陸）與港澳。然而此一分類，在現今國際資本與組織快速流動的情況下，是否仍有維持的價值，或在動態審查上，如何避免框架性的分類而出現逸脫的情形，此點本文結論中亦有提及，但在法制面的建議上，可以考慮更明確地說明相關問題的重要性，並做出更直接的建議。」一節，按我國對外投資審查案件分為對國外、對港澳地區及對中國大陸地區投資三大類，係源於歷史因素而對

不同地區以不同母法監管，形成了獨特的管理體系。具體而言，對一般外國的投資，基於國際經貿合作精神，審查相對較為開放。惟對港澳地區及中國大陸地區的投資審查，其法源則分別以香港澳門關係條例及兩岸條例進行審查，而此二法規源於特殊的歷史與政治關係。

在現代金融與商業環境中，資金跨國流動的複雜性已使單純以「資金來源國別」作為審查標準的意義逐漸淡化。隨著全球金融資產的多元化與交易平台的無國界化，一個投資案的資金最終來源可能難以精確追溯，因此，就外資來臺投資部分的審查，僅憑「資金來源國別」來區分審查寬嚴，已無法有效應對當前金融與商業環境變化的挑戰。然而，在法制面上區分「對外投資地區」仍具有重要意義，這種區分並非單純基於歷史因素，而是基於地緣政治、經濟戰略與國家安全考量。因此，維持現行法制，對不同地區以不同的法規採取不同寬嚴的投資審查標準，並適時檢討及分別調整，似仍是確保政府能夠在開放經濟的同時，有效保護國家核心利益的必要區分。

二、林教授敘及「……文中有提及經濟部之『在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法』、『在大陸地區從事投資或技術合作審查原則』及『違法在大陸地區從事投資或技術合作案件裁罰基準』。整體而言，相關規定內容有過於陳舊的問題，架構上設計邏輯也不夠清楚。甚至現行操作上，相關法規也並未對現狀有完整交代說明。在這方面法制的重整上，本文如能有更多著墨，應對主管機關在具體操作上，會有更清楚的幫助。」一節，按前述就經濟部相關法規過於陳舊、架構不清晰及未能完整反映現狀等問題，確實為主管機關在實務運作上所面臨之挑戰。惟本報告因囿於篇幅，所探討之重點在於客觀呈現現行法規架構與實務現況，非在提

出全面的法制改革方案，爰將所提意見錄供主管機關參考。

經濟部投資審議司

一、有關對國外投資部分，「產業創新條例」第 22 條及第 67 條之 3 修正草案已於本（114）年 4 月 18 日經歷立法院審議通過，並經總統同年 5 月 7 日公布，未來我國公司對外投資於特定國家或地區、特定產業或技術，或達一定金額，應事先向經濟部申請，相關子法目前尚在研議。至於報告所提對港澳地區投資金額法制化，以及同步增訂對港澳地區投資特定產業或技術之限制規定等法制建議，經濟部將納入評估，作為研修對港澳地區投資或技術審查相關子法之參考。

二、報告第 8 頁(二)對大陸投資或技術合作之限制：

(一) 在從事投資金額與總額限制一節，依在大陸地區從事投資或技術合作審查原則第 3 點的但書規定，共有 3 項，目前報告只列出前兩項，建議參照原條文補充投資人持有外國公司在臺灣地區上市、上櫃或登錄興櫃公司之股份超過百分之十，或擔任該外國公司董事、監察人、經理人不受限制的情形。

(二) 在從事投資或技術合作之產品或經營項目之限制(負面表列)一節，目前報告在一般類的定義是指不屬於禁止類之產品或營業項目，惟並非所有一般類均無條件限制。例如依「在大陸地區投資晶圓鑄造廠積體電路設計積體電路封裝積體電路測試與液晶顯示器面板廠關鍵技術審查及監督作業要點」、「在大陸地區投資乙烯丙烯丁二烯苯與二甲苯產品審查及監督作業要點」有針對晶圓、面板及石化產品應經過關鍵技術小組及審查與監督小組進行審查通過方可赴陸投資。另外，涉及金融三法、第二類電信之一般業務、不動產開發等業務亦應依主管機

關審查原則進行審核，建議可於「一般類」定義補充說明。

三、報告第 11-14 頁詳述美國、歐盟對外投資審查的立法情形，值得我國研究。另查與我國同為東亞前緣地區的韓國，亦訂有「防止產業技術外流及保護產業技術法」、「加強保護國家高科技戰略產業競爭力特別措施法」等法規，以加強其國家安全之保護，併提供貴局備參。

參採情形：

一、第一點意見係贊同本報告論述，錄供參考。

二、第二點意見，已參採修正。(頁 8)

三、第三點意見敘及韓國訂有「防止產業技術外流及保護產業技術法」、「加強保護國家高科技戰略產業競爭力特別措施法」等法規，以加強其國家安全之保護部分，未反對本報告論述，錄供參考。

大陸委員會

一、香港澳門關係條例第 30 條規定：「臺灣地區人民、法人、團體或其他機構在香港或澳門從事投資或技術合作，應向經濟部或有關機關申請許可或備查；其辦法由經濟部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。」經濟部據以訂定之「對香港澳門投資或技術合作審核處理辦法」，其管制密度與「產業創新條例」、「公司國外投資處理辦法」大致雷同。因應「產業創新條例」、「公司國外投資處理辦法」修訂，「對香港澳門投資或技術合作審核處理辦法」自應併同進行相應之調整。

二、近年來，「港版國安法」持續打壓香港自由人權，「愛國者治港」排擠民主生存空間，各界均高度關切香港能否維持其自由經濟制度。美國、英國政府 2025 年 3 月發表之香港相關報告，尚認為

香港仍是獨立關稅區，在貿易制度等方面仍有別於中國大陸。本會之年度觀測報告則提醒注意中國大陸對香港之經濟影響持續加深，營商環境可能風險，以及美中對抗、地緣政治等因素帶來之挑戰。

三、臺港民間經貿及人員往來一向頻密。2024 年香港為我第 5 大貿易夥伴及第 3 大出口市場，我為香港第 2 大貿易夥伴。國人赴港逾 120 萬人次，香港人士來臺 119.8 萬人次，雙方互為對方第 2 大客源市場。臺港澳關係不僅涉及港澳情勢，亦須衡酌兩岸關係、國際動向等因素，本會將持續密切觀測情勢，強化各項審查把關，並依總統之國安統戰威脅 17 項因應策略指示，完善風險管控機制。

參採情形：

一、第一點意見係贊同本報告論述，錄供參考。

二、第二點及第三點意見所敘及香港目前之政經局勢及臺港間之經貿關係等情，未反對本報告論述，錄供參考。

陳副研究員育靖

一、本報告第 8 頁對大陸地區投資部分，述及「依投資審查原則第 3 點規定，投資人對大陸投資累計金額不得超過下列投資金額或比例上限。『但經由經濟部核發符合營運總部營運範圍證明文件之企業或跨國企業在臺子公司，不在此限：……』」一節，依投資審查原則第 3 點第 2 項第 2 款規定，並非所有跨國企業在臺子公司皆不受限，仍應滿足一定條件，又同點次同項次尚有第 3 款規定，建議一併列入，以茲完備。同頁「2. 從事投資或技術合作之產品或經營項目之限制（負面表列）」第 1 段第 1 行「投資審查原則第 2 點第 1『款』」應為「項」之誤植，建議修正。

二、本報告「參、外國立法例比較分析」部分，針對美國與歐盟相關立法例，特別強調半導體、量子科技、人工智慧等先進技術領域之保護規定，我國針對國家核心關鍵技術及半導體等重要技術，於《國家安全法》、《國家核心關鍵技術認定辦法》、《在大陸地區投資晶圓鑄造廠積體電路設計積體電路封裝積體電路測試與液晶顯示器面板廠關鍵技術審查及監督作業要點》皆有相關保護或審查規定，依 113 年行政院公布之《修正國家核心關鍵技術項目及其主管機關》³²，量子位元設計與製程技術、人工智慧運算之高效能晶片設計技術、後量子密碼保護技術等，皆屬國家核心關鍵技術項目，建議可酌予補充。

參採情形：

- 一、第一點意見，已參採修正。(頁 8 及頁 9)
- 二、第二點意見所敘及國家核心關鍵技術的保護部分，係規定在國家安全法第 3 條及其相關規範，其規範內容著重在對國家核心關鍵技術之營業秘密的侵害，與本報告所探討對外投資審查之方向並不相同，爰錄供參考。

楊助理研究員翔宇

- 一、本報告分別介紹我國對外國投資、對港澳地區投資及對中國大陸地區投資之投資審查制度，並比較美國、歐盟等國際主要經濟體對外之投資審查現況，建議我國因應國際情勢現況強化對外投資審查機制，均敬表贊同。
- 二、有關《產業創新條例》業經本院 114 年 4 月 18 日三讀通過修正，其修正目的之一係為避免關鍵技術外流³³，顯示我國投資審查政

³² 參考 https://gazette.nat.gov.tw/EG_FileManager/eguploadpub/eg030246/ch01/type1/gov01/num1/images/Eg01.pdf

³³ 經濟部新聞稿，產創條例修正案三讀通過 協助產業導入人工智慧、節能減碳及獎勵投資新創，114 年 4 月 18 日，網址：https://www.moea.gov.tw/MNS/populace/news/News.aspx?kind=1&menu_id=40&news_id=119084，最後瀏覽日期：114 年 8 月 13 日。

策似亦朝向加強審查機制努力，惟若比較《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》第 93 條之 1 第 4 項及第 5 項對於大陸地區事業申請來臺投資行為有申報不實情形之處罰規定³⁴，現階段產業創新條例似無類似要求申報事業應負提供真實資料之義務及罰責規定，建議主管機關應注意防範業者虛偽不實申報情形，以確保我國投資審查機制之有效性，供主管機關參酌。

三、由於美國川普總統上任以來，強調「美國製造」之政策目標，實施對等關係，以促使相關產品（如半導體等）在美國製造免除關稅壓力，為因應國際情勢變動，我國產業未來若為降低成本共同決定對外投資行為，除涉及個別事業之投資審查外，尚可能涉及水平事業間之聯合行為問題，或可研議在投資審查階段納入競爭法主管機關意見，供主管機關參酌。

參採情形：

- 一、第一點意見係贊同本報告論述，錄供參考。
- 二、第二點及第三點意見敘及建議主管機關參照對於大陸地區事業申請來臺投資行為有申報不實情形之處罰規定，注意防範業者虛偽不實申報情形，及研議在投資審查階段納入競爭法主管機關意見等，均未反對本報告論述，錄供參考。

陳助理研究員樂庭

- 一、我國晶圓大廠近期多次宣布加碼投資美國，引發各界對於關鍵技術外流及為我國政府嘉惠臺美關係之揣測，引起輿論熱議。產業創新條例規定，此投資案後續須向經濟部投資審議司申請核准後始能實行，行政院表示，該投資案之審核適用「投資製程技術需

³⁴ 臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 93 條之 1 第 4 項及第 5 項規定：「投資人或投資事業違反第 73 條第 3 項所定辦法規定，應辦理審定、申報而未辦理或申報不實或不完整者，主管機關得處新臺幣 6 萬元以上 250 萬元以下罰鍰，並得限期命其辦理審定、申報或改正；屆期仍未辦理審定、申報或改正者，並得按次處罰至其辦理審定、申報或改正為止。（第 4 項）投資人之代理人因故意或重大過失而申報不實者，主管機關得處新臺幣 6 萬元以上 250 萬元以下罰鍰。（第 5 項）」

落後該公司在臺灣的製程技術一個世代以上」之「N-1 原則」³⁵，惟該原則依現行法令僅限於對大陸地區之投資，現行「公司國外投資處理辦法」並無相應條文。

二、有關在保護我國關鍵技術、國家安全及尊重企業全球布局之前提下，我國對外投資審查法規應如何妥適規劃修訂方向。為擴大技術保護網絡及提升對技術流動掌握度，各國近年來陸續新增對外投資審查監管工具，除美國外，歐盟亦於 2024 年 1 月發布「對外投資審查白皮書」(White Paper on Outbound Investments)³⁶。為避免關鍵技術外流，影響產業競爭力及國家安全，現行產業創新條例第 22 條已規定，事業從事國外投資有投資於特定國家或地區、涉及特定產業或技術、投資達一定金額以上情形之一者，應於實行投資前向中央主管機關申請核准。主管機關認有影響國家安全、對國家經濟發展有不利影響等若干情勢，得全部或一部不予核准，或為附款之核准。

三、經查現行公司國外投資處理辦法並無明文規定 N-1 原則，且該辦法第 6 條第 2 款有關對國家經濟發展有不利影響亦存在解釋空間，建議未來主管機關可考量將 N-1 原則納入我國對外投資之一般性規範，並參考外國立法例，透過豁免規定以提供主管機關適當之權衡空間。

參採情形：

前揭所提三點意見敘及現行公司國外投資處理辦法並無明文規定 N-1 原則，建議未來主管機關可考量將 N-1 原則納入我對外投資之一般性規範，並參考外國立法例，透過豁免規定以提供主管機關適當之權衡空間，未反對本報告論述，錄供參考。

³⁵ 對外關鍵投資技術「N-1 原則」之明文規定，詳見「在大陸地區投資晶圓鑄造廠積體電路設計積體電路封裝積體電路測試與液晶顯示器面板廠關鍵技術審查及監督作業要點」第 4 點第 2 款。

³⁶ 詳參經濟部國際貿易署，歐盟執委會發布建議，呼籲會員國審查其所屬企業之對外投資案，114 年 1 月 16 日，網址：<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=45&pid=796356&areaID=2&infotype=1&country=5q2Q55uf&history=&PointWork=1>，最後瀏覽日期：114 年 8 月 13 日。