

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4月22日(星期五)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) ○○研究院

1. 我國僑外投資條例修法應是以外人投資審查更透明化為目的，先前提提交立法院之草案，將外人投資金額100萬美元以下改為事後報備。在參考各國立法例時，建議深入瞭解其他國家對投資來源所設立的明確標準，例如以投資金額、投資企業、投資領域等進行判定，並區分為豁免、事後報備和事前審查，或者事後報備和事前審查兩大部分。目前臺灣所有的外人投資案都須經過事前審查，較為不符合一般國際慣例，應訂定明確的切割標準加以改善。
2. 我國僑外投資條例、投資審查機制存在之問題，非僅參考他國的立法例即可解決，還有投資審查的透明度和一致性等非法律障礙需解決。以TPP為例，就法律條件而言，除了金融相關的投資審查要求需於120日內完成外，其他TPP義務臺灣都可達到標準。臺灣投資條件透明度不足，投資個案易面臨審查問題，遭行政機構以裁量權駁回申請，產生非法律障礙的潛規則。
3. 全球資金來源之國籍概念逐漸淡化，中國大陸資金已成為全球重要的資金來源，在間接投資、資金交叉持有越趨複雜的情況

下，要區隔外資與陸資的困難度越來越高，實有必要重新檢討我國對外資和陸資進行區隔管理的必要性，思考未來是否朝外資與陸資併軌方向著手，改以資金控制權(如 30%)、或是對企業主體具實質控制權(如表決權)方式處理。建議可參考 TPP 國有企業章節，對實質控制權的定義，包含持股 50%、擁有多數董事會席次、可指定企業負責人等，以及對國有企業、政府資金需特別管理。換言之，從實質控制權概念來管理外資與陸資，而非以資金來源國作為外資和陸資的事前審查門檻。

(二) ○○○會計師

1. 在事前審查部分，隨著投資自由度與經濟自由度提高，應僅針對特殊性、敏感性投資案件進行事前審查，其餘投資案件應回歸事後審查，此涉及金管會和財政部職權較多。
2. WTO 與 OECD 對於投資審查程序並未有太多規範，由各國根據政治、社會等因素考量制定投資審查程序。至於 OECD 對於跨國租稅管轄權，過往以護照概念區分本國人與外國人，現已改為以居住者與非居住者做為區隔，此概念也可用於跨國投資審查權上，將更易於辨識投資者身分。未來我國僑外投資條例和陸資審查辦法修法，對於投資人的定義，若能採行 OECD 的非居住者概念，將會大幅簡化審查程序。

另外，涉及銀行監管體系的辨識責任，與投資審查也息息相關，尤其是事後審查更為重要。如 BVI 無 Tax ID 被列為嚴加控管對象，因此未來投資審查複雜性並不高，而在於是否有拿到重點資料，其揭露資訊應包含納稅人、報稅地、控制人、受益所有人。跨國投資包含股票持有者(股東)、出資者、控制者和最終受益所有人等四種身分，從投資、金融監管、稅務透明度角度，股東為對企業控制力最弱者。但目前臺灣投資審查過於關

注企業股東身分，但實務上企業表決權、出資比例、盈餘分配可以是完全分開的，因此投資審查重點應在於企業控制人和最終受益所有人，而非股東。

3. 第三方(如銀行、會計師、律師)是第一線為政府把關者，若資訊能跨部會分享，將大幅節省蒐集資訊所耗費的人力、物力和時間，因此建議將相關內容納入實行細則內。
4. 依目前國際會計準則規範，最終受益所有人需於財務報告上揭露，因此在投資審查實務上是可操作的。

(三) ○○法律事務所

1. 贊同前述，臺灣投資審查問題在於非法律障礙，就現況而言，一般投資案件並無太大障礙，而是在於重大、敏感性併購案件存有較多障礙。臺灣投資審查最為外資圈所詬病的，就是「一致性」和「透明度」。在一致性方面，同類型投資案件應制定一致性的審查標準，不應該因政黨輪替、首長個人主觀意念，就不顧以往審查慣例和方法，造成個案的困擾；至於在透明度方面，應有清楚的審查內容和審查項目，並且是一致性標準，不受政治干擾或社會觀感等因素影響。
2. 外國投資者期望在投資地可獲得國民待遇，則與該地本國企業享有相同待遇；而投資地政府則針對不歡迎外人投資的領域，以負面表列方式加以保護。但臺灣在外人投資審查實務上，卻有對外人投資開放之領域遭擱置或駁回之案例。就其理解，投審會應就審查項目、投資人資格、投資內容、是否涉及國家安全、是否有違反法令情事等進行審查，其餘應不在審查範圍內。
3. 少部分負面的特殊投資案件，造成外國投資人認為台灣是高風

險投資地，對台灣吸引外人投資產生負面影響。例如被投資公司不在負面表列禁止投資項目內，卻因社會觀感遭駁回，讓外國投資者產生疑慮，認為台灣是否不歡迎私募基金投資，自此就再無私募基金進台灣投資。又如多年前某外商投資案，已經中央主管機關核准，地方政府卻不允許其蓋廠，自此後外商在台就只有關廠、無再新設廠。往往因這 1-2 個負面案例，就造成外資的卻步，認為台灣投資審查標準不明確，易受政治干擾、社會觀感等不確地因素影響，對投資人易產生資金積壓的額外成本，因此台灣相當需要塑造良好的投資環境。

(四) ○○法律事務所

1. 基本上，僑外投資法非全面把關的概念，而是只考量必要性審查條件，如國家安全、被投資人權益、稅收等，因此台灣僑外投資法相當需要簡化。在這樣的情況下，整個外資審查制度會較清晰，也具有可預測性。
2. 目前台灣對外人投資審查都採實審方式，但此種預防性防禦措施為重藥效果，應僅用於立即對台灣會產生嚴重影響的案件，其餘則都該放行，准入後再由台灣其他法律來管制，如洗錢防治法、國家安全法、所得稅法等，不宜像現階段使用投資審查機制將外人投資直接擋在門外。若台灣要吸引外人投資，僑外投資條例應採中性法的概念，就如美國對外資審查就管國家安全議題及敏感性產業，其餘則不歸投資審查機制管轄範圍。接著，再考慮陸資議題，目前我國對陸資管制過於寬泛，易形成錯管的狀況，應集中火力管制重點領域即可。
3. 自由化應跟隨透明化，若制度不透明即無自由化可言。臺灣投資審查制度在實務操作面上，不可預測性在於行政命令、申請書和時間表等，就申請書方面，填寫申請書需要相當經驗值，

許多規範都在 Q&A 內容及承辦員的認知差異；至於時間表方面，由於對投資者而言有資金成本的問題，若審查機制能夠明確規範，具有一致性、可預測性，對投資者較能安排相關投資時程。對外國投資人並非不能接受審查，而是無法接受台灣審查過程不確定性過高，影響其投資時程的安排，我國應盡量減少空白授權的立法，讓雙方對話有更大透明度。總言之，投審會牢守住國家安全議題，其他如被投資人權益保障、勞工權益等議題就由金管會、財政部、勞動部和銀行等機構監管。

(五) ○○會計師事務所

1. 從投資代理角度，臺灣並非所有企業都經會計師簽證，僅資本額 3 千萬以上企業才需經會計師簽證，短期內台灣若要將投資人、股東和稅制都串連在一起，在實務上有一定的困難度。
2. 期望政府能夠讓外資和陸資審查條件趨於一致性，以減少實務操作上的困擾。由於目前對外資和陸資審查標準採雙軌制，在實務上常面臨已在台經營多年的外資企業，因母公司被陸資參股或收購，而須重新申請由外資轉陸資企業，但卻得關閉現有經營事業體重新設立，造成該外資企業莫大的困擾。此外，外資可投資業別以負面表列，陸資則以正面表列，兩者間有相當程度的落差，這些都造成實務操作上的困難。
3. 在現行陸、外資雙軌制下，外資投資申請案都被高度懷疑是否為陸資，尤其是該外商來自新加坡和香港，更被嚴加審查。舉例而言，曾有日本投資者來台投資 5 千萬元，在股權轉售讓時，一般會要求會計師出具財報和股權轉讓書，但實務上卻被主管機關要求提供更多文件，如股權轉售讓同意書、資金和財力證明等。這些並非應備文件上所列示須提供的項目，實質審查卻面臨被額外要求出具，如此被懷疑是否參雜陸資成分，造成投

資者不好的觀感。

(六) ○○會計師事務所

1. 就審查時間來看，現階段對一般案件審查速度相當快，無論是事前審查或事後申報制度，對其影響都不大；至於對大型案件則確實遭遇到一些困難，外商最為困惑的是在審查辦法、投資條例及應備文件都無明文說明的事項，卻成為影響其核准進度的關鍵。
2. 關於外資資格申明書，前述提到以最終受益人來判定陸、外資，在實務上外資投資者和投資代理人都須出具相關證明文件，但若送審過程中更換最終受益人，代理人卻須背負相當大的責任，這部分應深入思考實務上的處理方式。

(七) ○○部代表

1. 台灣投資者透過 BVI 身分利用僑外投資條例回台投資，以進行租稅規避行為之現象逐漸增加，未來僑外投資條例修法建議規範實質受益人為本國居住個人、法人，以及實質控制人為本國居住個人、法人之投資案件。
這種為了規避國內法規和租稅負擔而透過各種形式的迂迴安排，無論在社會觀感和法律追尋上都存有疑慮，因此期望在投資審查可訂明確的規範和判定標準，以事前防弊的方式，對假外資進行適度的管理。

(八) ○○處代表

1. 臺灣對 FDI 審查時間已算短，外商最大的問題點是在行政裁量權的部分。除了爭議性領域，建議未來僑外投資條例能夠採事後核備制。
2. 無論是 TPP、RCEP 或是 OECD，都會規範各國投資審查制度

應具備一致性和透明性。針對不核准案件，希望未來能夠答覆不核准的具體原因，且須有法律根據，並充分告知投資人。

3. 在申請過程中，針對補、退件部分，應充分告知投資者需補、退件之理由，以及需多少作業時程，讓投資人有可預期性。

(九) 國立○○大學教授

1. 臺灣目前投資審查制度是有問題的，無論是審查流程或是審查能力都存在問題。目前爭議性投資案件都是涉及國家安全問題，我國應加強建置國安審查能力，且需確實有實質的執行力，及具有判斷能力，才能管制到該控管者，而非一昧的緊縮。舉例而言，某些陸資企業都以外資身分，在竹北設立辦事處，對我國人才進行挖角，此就應以最終收益人為中國大陸進行管制。在良好的審查制度建立後，再建置國安審查人才，才能有效地建構我國完善的投資審查機制。
2. 建議將現階段投資審查順序倒過來，先看產業再分陸、外資。第一階段先看產業，分為敏感和非敏感產業，針對敏感產業需做國安審查；而對不敏感產業就進入一般程序，如驗證資金來源等。第二階段再分陸、外資，針對不敏感產業有陸資身分者送陸委會處理，且不分持股比例是否 30%；而對敏感產業則由投資人自我證明其無陸資成分，若無法說服主管機關其為單純的外資身分，即將其歸類為陸資身分。
3. 外資和陸資規範法律要併軌有困難，同意先從審查制度著手改進。此外，國安審查制度可參考美國的作法，且國安審查小組需有強而有力的執行能力，並設置可事後追溯機制。

二、 主席總結

- (一) 僑外投資條例修正草案送立法院歷經 3 個會期都未通過，因此現

階段以開放態度重新檢視整體制度。至於新政府內閣提出要設立投資審查的 SOP，未來本會也會遵循新政府的施政理念進行辦理。

(二) 國際上並未每個國家都對外人投資設立專法，在 WTO 和 OECD 也未有明確的一致性規範外人投資審查制度，所以各國依據其國情設立外人投資審查機制。有部分無設立專法的國家，如美國只針對涉及國家安全議題進行審查，又如澳洲只針對重大併購案件才進行審查。而大部分國家對於新設投資一般都是採相對低度規範，僅規範禁止和限制類產業。

(三) 國安審查機制為比較特殊的部分，目前有設置的國家較少，也是我國過去較缺乏的部分，但現已逐漸開始備受重視。像是美國、中國大陸已在落實中，德國則在演繹，澳洲也開始重視此議題。相對於 TPP 以鬆綁為主，國安審查則較嚴謹，針對特定領域進行合理規範，我國如何兼顧透明化和便於外人投資成為重要課題。