

第四章 「十一五」時期中國大陸外商直接投資政策分析

20 世紀 80 年代初到 21 世紀初的 20 多年間，中國大陸利用外資，特別是利用外商直接投資已經達到了當初最主要的既定目標，即加速經濟增長並擴大經濟規模。經過二十六來的改革開放，中國大陸經濟崛起的速度有目共睹，外資的貢獻功不可沒。「十五」時期在中國大陸加入世界貿易組織 (WTO) 後，市場加速開放，外資大量湧進，隨著當初爲了增加資金的根本需求消失，以及過度引入外資負面影響逐漸被探討，中國大陸逐漸調整其外資政策，從超國民待遇轉向公平競爭發展。未來趨勢看，雖然利用外商直接投資仍然具有推動經濟增長的作用，但隨著國際投資方向和結構的變化，以及中國大陸境內經濟需求的變化，利用外資的其他作用和功能將逐漸成長，中國大陸經濟對利用外資的需求也將逐漸發生變化。這意味著「十一五」時期中國大陸利用外商直接投資已進入一個新的階段，並面臨新形勢，因此，需要有新的思考和新的政策調整。

第一節 「十一五」時期中國大陸外商直接投資政策調整之成因

中共在十一屆三中全會確定「對內搞活經濟，對外開放」的政策後，利用外資促進經濟發展，一直是中國大陸的基本政策。自 1979 年開始，中國大陸採取了一系列的政策措施，一方面改善與世界各國的關係，從各國政府及世界金融組織獲得貸款，另一方面改善本身的投資環境，創造商業機會吸引各國廠商到大陸投資。從中國大陸利用外資的發展的趨勢觀察，1980 年代主要是國際貸款，自 1990 年代初以來，外商直接投資則逐漸占大多數，此後，外商直接投資成爲中國大陸利用外資的最主要的方式。2001 年 12 月 11 日，中國大陸在加入 WTO 時，中國大陸曾在開放領域、關稅、保護智慧財產權等方面做出了一些承諾。加入 WTO 以來，中國大陸全面履行入世承諾，修訂了 2500 多條法律法規，形成了符

合世貿組織規則的對外經貿法律體系，並大大提高了透明度。中國大陸利用外資的領域、方式、來源、數量、區域等方面都將發生新的變化。

總結二十六年來外商直接投資對中國大陸經濟發而論，外商直接投資有其不可抹殺的功勞，外商直接投資從 1980 年代的試驗和起步階段，經過 1990 年代快速發展。到 2007 年底，中國大陸累計批准外商投資企業近 63.5 萬戶，實際累計使用外資超過 7700 億美元；2006 年外資工業企業增加值占全國規模以上工業增加值的 28.2%，外資企業繳納各類稅款 7950 億元人民幣，占全國稅收總額的 21%；外商投資企業進出口占中國大陸對外貿易總額的近 60%。全球 500 強跨國公司已有 480 多家在華投資，中國大陸已成為重要的全球製造業中心。¹外商直接投資在資本的形成、進出口貿易、科技技術、就業、稅收和制度改革等方面，為中國大陸的經濟發展帶來正面的效益，對中國大陸經濟高速成長正發揮著助長的作用。

經過「十五」時期的適應與調整，2006 年在中國大陸加入 WTO 五年的過渡期將結束之際，中共國家發展和改革委員會於 11 月 9 日公佈了「利用外資『十一五』規劃」對中國大陸未來幾年的利用外資與對外開放做了規劃，這也是中國大陸改革開放至今，首次對外公布利用外資的五年規劃。在進入「十一五」時期，中國大陸經濟對利用外商直接投資的需求逐漸發生變化，中國大陸政府針對外商直接投資過去所帶來的影響與問題在政策方面重新調整。

「利用外資『十一五』規劃」，是中國大陸經濟和社會發展「十一五」規劃的重要組成部分，是由中共國家發展和改革委員會根據國務院同意的專項規劃編制計劃，在廣泛徵求外交部、財政部、商務部、人民銀行等國務院 40 個部委、

¹ 裴長洪，「我國利用外資 30 年的主要經驗檢析」，*中國經貿導刊*，第 17 期 (2008 年 9 月)，頁 8。

直屬機構和 11 家行業協會，地方發展改革部門及部分研究機構、企業、專家學者的意見基礎上編制形成的。²總結「十五」時期利用外資的整體情況，分析「十一五」時期面臨的利用外資的新轉變，提出了「十一五」期間中國大陸利用外資的調整方針、目標、重點任務及相應的政策措施，是「十一五」期間中國大陸利用外資的重要指南。

一、「十一五」期間中國大陸利用外資的政策變化

「利用外資『十一五』規劃」中，在前言即提到「十一五」期間中國大陸利用外資，將全面貫徹落實中共主席胡錦濤所提出的「科學發展觀」，進一步推動利用外資從「量」到「質」的根本轉變。根據中共在「利用外資『十一五』規劃」中，總結「十五」時期利用外資情況，對「十一五」期間中國大陸利用外商直接投資的方向提出了八項政策措施，針對其政策內容簡述如下：³

（一）建立更加公平、完善的外商投資環境

根據中國大陸市場經濟發展和對外開放的要求，研究制定促進外商直接投資方面的法律和政策，統一各類企業稅收制度，修改完善加強外匯管理的法律制度，進一步完善適應市場經濟需要的涉外法律體系，及時頒布應對政策，減少政府行政審批事項，切實依法規範和簡化辦事程式，為企業發展創造公平、公開的決策環境，以保持中國大陸對高品質、高水準外資的吸引力。

（二）加強對外商投資產業和區域投向的政策引導

根據中國大陸經濟的發展和變化，再次調整「外商投資產業指導目錄」，進一

² 中國宏觀經濟學會，「國家發展改革委有關負責人就利用外資“十一五”規劃答記者問」，中國經濟導刊，第 22 期（2006 年 11 月），頁 21。

³ 中共國家發展和改革委員會於 2006 年 11 月 1 日發布的「利用外資『十一五』規劃」，參見附錄三。

步擴大對外開放、推進產業結構優化升級、節約資源、保護環境、遏制部分行業盲目投資和產能過剩。擴大服務業利用外資的領域，研究逐步放寬服務領域對外商直接投資的限制，並對壟斷性行業和領域對內外資統一、有序開放。有效引導中西部地區外商投資方向。制定加快東北地區等老工業基地和中西部地區對外開放的相關政策和實施細則。

（三）強化落實節約資源和保護環境

制定完善外商投資項目的能耗、水耗、佔用土地等准入標準，依法對包括外商投資企業在內的各類企業實行強制淘汰高耗能、高耗水落後工藝、技術和設備的制度。加強對包括外商投資企業在內的各類企業環境保護監管，加大執法力度，實行清潔生產審核、環境標識和環境認證制度。

（四）引導多種形式的內外資技術合作與聯合創新

制定並發佈引導外商特別是大型跨國公司把高階加工製造環節、研發機構轉移到中國大陸的鼓勵性政策，鼓勵跨國公司來華設立生產製造、配套、服務和培訓基地，制定鼓勵外商投資企業聯合國內企業進行研發合作的配套政策，更好地發揮外商投資企業的技術溢出效應。

（五）進一步加強借用國外貸款管理

繼續完善對國外優惠貸款的管理，規範貸款的審批和使用程式，完善貸款的轉貸機制，提高工作效率和資金的使用效率。要按照經濟與社會協調發展的方針，拓展新的貸款領域，開拓新的貸款方式，以適應我經濟社會不斷發展的需要。加強與多邊和雙邊國外貸款機構的協調與合作，在不斷吸收其經驗和技術的基礎上，提倡積極互動。

（六）提高外債風險監控和管理水準

進一步完善外債風險的預警體系，充實完善外債監控指標。有效調控合理的外債結構和使用方向，加強對外商投資企業外債、中國大陸企業在境外設立機構的外債以及中國大陸或有外債的管理和監測，加大對短期外債的調控力度，使外債管理與外匯管理有機結合，確保國際收支安全。

（七）維護國家經濟安全和公共利益

加快制定「反壟斷法」，加大反壟斷工作力度，維護公平競爭的市場秩序。加強對外資並購涉及國家安全的敏感行業重點企業的審查和監管，確保對關係國家安全和國計民生的戰略行業、重點企業的控制力和發展主導權。建立合理的、符合國際慣例的企業資產價格評價機制，防止外資並購過程中國內資產和權益受到損失。

（八）積極參與國際經濟規則的制定和協調

認真應對新一輪世界貿易組織談判，積極穩妥地推進雙邊及區域經貿合作，加快發展多、雙邊投資合作關係，建立與重點國家投資合作促進機制，營造有利於中國大陸吸收外資的國際環境。

綜合上述政策，除去國外貸款與外債，就外商直接投資相關政策而言，可以清楚的發現中共對利用外商直接投資的需求提升，「利用外資『十一五』規劃」展現不同於以往的對利用外商直接投資的新態度，根據不再僅以積極引進外資為優先考量，而著重於積極有效利用外商直接投資，並對產業及區域政策引導，提高利用外資品質。強調建立更加公平、完善的外商投資環境，引導外商直接投資對產業結構優化升級，鼓勵外商直接投資以多種形式來促進技術合作與聯合創新，強化落實節約資源和保護環境、遏制部分行業盲目投資和產能過剩。對於維護國家經濟安全和公共利益更加重視，並積極參與國際經濟規則的制定和協調，

以營造有利於中國大陸吸收外資的國際環境。

近年來，中國大陸利用外資的政策態度，從「來者不拒」向「擇善而從」轉變，也就是從「招商引資」轉向「招商選資」。這是考慮到過度依賴外資對中國大陸在創新技術、核心技術發展的阻礙，加上入世後，市場更加開放，勢必令中國大陸當局對過去以「市場換技術」的外資政策必須有所調整，鼓勵高新技術產業進入，強硬淘汰不合規劃之產業，以及各地方政府彼此相互競爭中給予外資過多優惠，帶來環境保護的破壞與引資成本過高等問題，故為提高內資企業研發誘因以及制止地方政府在招商過程中的無序競爭，有關外商直接投資之負面效應問題逐漸浮上檯面。自 2006 年以來，中國大陸已先後頒佈實施多項政策措施，2006 年 9 月修訂「關於外國投資者併購境內企業的規定」、2007 年 7 月公告的「加工貿易限制類商品目錄」、2007 年 10 月修訂的「外商投資產業指導目錄」（2007 年修定）和 2008 年開始實施的「企業所得稅法」，以及 2007 年 8 月 30 日通過，自 2008 年 8 月施行的「反壟斷法」等。

二、「十一五」時期中國大陸外商直接投資政策調整之成因

「十五」計畫是中國大陸進入二十一世紀的第一個五年計劃，也是中國大陸加入 WTO 後與世界接軌新發展階段的第一個五年計劃。「十五」期間是適應 WTO 規則的重要時期。2001 年 12 月，中共國家發展計畫委員會（現為國家發展與改革委員會）公佈「『十五』利用外資和境外投資規劃」就已提出，「十五」期間，中國大陸利用外資的重點將從引進國外資金轉向引進國外先進技術、現代化管理和專門人才；利用外資的領域將從加工工業為主向服務領域大力推進；利用外資的方式在以吸收外商直接投資為主的同時向多方式引資拓展。不過「十五」期間，中國大陸在利用外資的指導方針是以適應和調整面對加入世界貿易組織的新形勢，因此，在加入 WTO 後的過渡時期，採取溫和漸進的政策調整，逐步讓

中國大陸能夠承受擴大開放後的外來衝擊。進入了「十一五」期間後，隨著「WTO 過渡期」的即將結束之際，中共再 2006 和 2007 這兩年陸續頒布了許多對外商直接投資有重大影響的政策和法規，更加確定了在「十一五」期間中共對外資的利用進入了新的階段。

過去，發展中國家利用外資來平衡「儲蓄缺口」和「外匯缺口」這兩個缺口，既能解決國內資金不足問題，又能減輕外匯不足的壓力，從而滿足國內經濟增長對投資和進口的需求。雙缺口模型價值雖然是不言而喻的，但理論的分析也有不足之處，托達羅 (M. P. Todaro) 將其擴張為「四缺口」模型。發展中國家的政府可以對跨國企業在當地的經營活動徵稅，透過徵稅等形式，為政府籌措稅賦，來填補稅收缺口，以支持政府在發展經濟所需的資金，而且跨國企業在當地設廠投資，能夠提供包括企業經營、管理經驗、教育訓練和生產技術等必要技能，因此在利用外資的同時，注意對國外的技術、人才和管理經驗的引進，使的國外的資源可以充分利用，便可以有效地彌補技術管理缺口，進而達成經濟發展的目的。

經過二十多年來的對外開放，中國大陸經濟崛起在全球經濟逐漸佔有重要地位，而連年的高速經濟成長，中國大陸早已成為外商直接投資的主要地區。中國大陸外商直接投資的年均增長速度高達 23.33%；中國大陸從 1993 年起一直是吸收外資最多的發展中國家，2005 年中國大陸更成為全球吸引外資第三位，僅次於英國、美國。⁴「十五」期間，中國大陸加入 WTO 後，在利用外資方面，不論在實際利用外商直接投資總額、進出口貿易、技術的引進等成就，皆大大超越了「九五」期間的成果。

不過，外商直接投資就像是一把「雙面刃」，中國大陸改革開放以來，經濟發展取得了重大的成就，其中外商直接投資功不可沒，但是，隨著中國大陸利用

⁴ 史惠慈，「轉變中的中國外資利用政策」，**經濟前瞻**，第 109 期（2007 年 1 月），頁 82。

外商直接投資的規模進一步擴大，程度不斷加深，領域逐漸拓寬，也暴露出了一些爭議的問題。根據前兩章發現，中國大陸再利用外商直接投資發展其經濟的過程中產生在不少的負面效應，而經過外資政策不斷調整下，在「十五」期間中國大陸利用外商直接投資仍存在一些值得關注的問題。因此，中共在「利用外資『十一五』規劃」中有針對「十五」期間中國大陸在利用外商直接投資所產生不利於中國大陸整體經濟發展的負面影響，提出了以下幾點：⁵

- (一) 長期存在的引進外資「重數量輕品質」的問題仍然比較嚴重，一些地方政府和部門不計成本盲目招商引資，片面追求引進外資的數量，違反國家產業政策的現象時有發生。
- (二) 部分行業的龍頭企業被外資併購情況增加，在個別行業出現外資壟斷或壟斷迅速擴大的情形，可能對國家經濟安全特別是產業安全形成威脅。
- (三) 中西部地區吸引外商直接投資規模和水準總體比較低，與東部地區利用外商直接投資差距進一步擴大。
- (四) 外商投資企業帶來的技術外溢作用不夠突出，部分外商投資企業濫用智慧財產權保護，不利於中國大陸內資企業自主創新。
- (五) 現有的利用外資管理體制極待完善，部分現行政策不利於創造內外資企業公平競爭的環境。

從上述五點看來，不難發現中共在「利用外資『十一五』規劃」中所提出的政策措施，都是針對上述的問題做了相當程度的調整。而中國大陸外資政策面臨調整，除了上述的五點，還有其他的背景原因。首先，中國大陸已不存在資金短缺的問題。過去爲了多引進資金，彌補國內資金不足，乃積極提供各種優惠措施，

⁵ 中共國家發展和改革委員會於 2006 年 11 月 1 日發布的「利用外資『十一五』規劃」，參見附錄三。

鼓勵外商直接投資，如今中國大陸外匯存底已突破 1.3 兆美元，資金已經不是中國大陸經濟發展的主要瓶頸。其次是中國大陸境內資源約束日益嚴厲的問題，由於勞動力過於廉價，環保約束幾乎沒有，中國大陸在贏得「世界工廠」美譽的同時，也付出了自然資源消耗、能源消耗、環境破壞等高昂的代價。這些背景因素，促使中國大陸感受到調整外資政策的必要性日益迫切，因此，針對吸引外商直接投資的政策是否需要調整，檢討的聲音不絕於耳。

隨著外資進入中國大陸市場步伐加快，中國大陸是否該繼續積極利用外商直接投資已經引起近年來廣泛的討論。有人認為中國大陸近幾年來利用外商直接投資的規模過大，對中國大陸的經濟發展帶來了不利的影響，而且資金缺口和外匯缺口已經消失，已經不需要更多的外商直接投資。⁶也有人擔心中國利用外商直接投資造成國內技術研發投入下降、技術控制在外商投資企業手中，可能會發生向拉丁美洲一樣的對外資過度依賴，以及釀成金融動盪和金融危機。⁷這些爭論看起來都有其道理，不過引進外商直接投資的作用不僅僅只有彌補在發展中所缺乏的資金而已，對於產業的提升、技術的進步、管理經驗的學習、稅收和制度的變遷都有很大的效益，更何況加入 WTO 後，在經濟全球化的浪潮下，外商直接投資的進入只會持續擴大，所以持續引進外商直接投資是不可避免的，但是要如何繼續積極合理有效率利用外商直接投資，並準確的調整外資政策，發揮外商直接投資多方面的效益，才是中國大陸需要面對的問題。

中國大陸已經告別過去資金短缺的發展階段，在中國大陸廣大市場吸引下，招商對中國大陸而言不困難，但對於過去競相招商所產生的負面效應，未來中國大陸在選資方面勢必有所篩選，政策必須有所調整。因此，在中國大陸經濟高速成長下，重新審視利用外商直接投資的政策與帶來的效益是必要的。在未來幾年

⁶ 桑百川、郭桂霞，「中國利用外資：實踐與紛爭」，*經濟導刊*，第 7 期（2005 年 7 月），頁 35。

⁷ 桑百川、高翔，「利用外資導致拉美化是危言聳聽」，*經濟特區*，第 2 期（2005 年 2 月），頁 16。

內，中共將較過去更加重視外商直接投資的品質，引進具備先進技術、管理經驗、注重環保等高品質外商投資項目，同時，將更加注重利用外商直接投資必須兼顧國家經濟安全，以及外商投資企業與內資企業公平競爭的問題。



第二節 「十一五」時期中國大陸對外商直接投資問題之對策探討

「十五」期間，正值中國大陸加入 WTO 後的過渡期。中共當局兌現加入 WTO 的承諾，擴大與深化對外開放，全面改善投資環境，跨上一個新階段。在外商直接投資總量保持高位的形勢下，利用外資方面出現了一些新的趨勢，預計「十一五」時期仍將保持。面對外商直接投資在中國大陸大舉投資所引發的負面問題，2006 年 11 月，中國大陸公佈的「利用外資『十一五』規劃」，可以說是今後幾年指導中國大陸外資政策的重要文件。為了落實「利用外資『十一五』規劃」所宣示的政策方針，按該項規劃的內容中共當局陸續調整外資政策和制定法律法規，進而約束、規範及轉變外商直接投資在中國大陸的投資。這些舉措包括：

一、 「關於外國投資者併購境內企業的規定」規範外資併購

外資併購已經成為中國大陸利用外商直接投資的一種重要形式，透過併購的方式，共享對方的資金、技術、銷售網路等優勢，彼此成為利益共同體。而中共放開併購的大門，允許外商直接投資以併購方式進入，勢必會使中國大陸招商引資的速度加快，但是中國大陸企業的體制還存在很大的問題，

2003 年 3 月，中共頒布了「外國投資者併購境內企業暫行規定」，履行加入 WTO 之承諾，改善併購引資條件和相關並購法律法規，開放外商直接投資採用併購方式在中國大陸境內設立企業。該項規定對外資併購企業的範圍、外商投資比例、併購後的債務債權承擔、股東的地位和併購交易價格等方面做了詳細的規範。這項法規對中國大陸的外資併購政策相關法規是一大突破，但近年外資併購的發展迅速，隨著外資併購中國大陸境內企業的數量成長，外資併購在審批監管、資產評估、防止國有企業資產流失、反壟斷等方面出現了一些問題，顯現出

原來的法規不夠細化和全面。⁸因此，中共於 2006 年 8 月 8 日，在「外國投資者併購境內企業暫行規定」的基礎上修改制定，由商務部、國家稅務總局、國家工商行政管理總局、中國證券監督管理委員會、國家外匯管理局等 6 部委聯合頒布「關於外國投資者併購境內企業的規定」，並於同年的 9 月 8 日實施。

「關於外國投資者併購境內企業的規定」於 2006 年 9 月 8 日開始實施，對外資並購進行審查較以前嚴格。為了區分外商投資企業和非外商投資企業，「關於外國投資者併購境內企業的規定」第九條規定：「外國投資者在併購後所設外商投資企業註冊資本中的出資比例高於 25% 的，該企業享受外商投資企業待遇。如果低於 25% 的，除法律和行政法規另有規定外，該企業不享受外商投資企業待遇」；並第十一條規定：「境內公司、企業或自然人以其在境外合法設立或控制的公司名義併購與其有關聯關係的境內的公司，應報商務部審批」。對於其目的旨在加強監管境內資產，尤其是國有資產已併購名義向境外流失。商務部條法司一位官員曾表示：「關於外國投資者併購境內企業的規定」最主要的內容是限制假外資的流入。⁹

同時，新增了「換股併購」的相關法規，在該法第四章「外國投資者以股權作為支付手段併購境內公司」做了通盤的規定，首次確定了外資可以以換股的方式併購境內企業，但境外公司必須是上市公司，並且對於股權併購的定義、條件、範圍皆做了明確的規定。而這些規定主要是針對一些中國大陸內資企業透過國外註冊成為境外公司，經過「包裝」之後，以「外資」身份流回中國大陸後，避免對境內企業進行併購的作法。¹⁰

⁸ 金伯生，「我國外資併購政策逐步完善—解讀關『關於外國投資者併購境內企業的規定』」，今日中國論壇，第 9 期（2006 年 9 月），頁 65。

⁹ 「外資並購規定"修訂版"：限制假外資流入是最主要內容」，人民網，2006 年 8 月 10 日，<http://finance.people.com.cn/BIG5/1037/4685006.html>。

¹⁰ 王紅茹，「外資併購仍會有大發展——商務部專家解讀外資併購新規」，中國經濟週刊，第 33 期，總 366 期，（2006 年 8 月），頁 32。

「關於外國投資者併購境內企業的規定」的另依個重點，是對於「惡性併購」的概念做出明確的規定。該規定賦予中共商務部對於重大外資併購案審批權。第十二條規定：「外國投資者併購大陸境內企業並取得控制權，涉及重點行業、存在影響或可能影響國家經濟安全因素或導致擁有馳名商標或中華老字號的境內企業實際控股權移轉的，當事人應就此向中共商務部進行申報」。在第五章特別強調「反壟斷審查」，該章第五十一條指出：「外國投資者並購境內企業有下列情形之一的，投資者應就所涉情形向商務部和國家工商總局報告：（一）、並購一方當事人當年在中國市場營業額超過 15 億元人民幣；（二）、一年內並購國內關聯行業的企業累計超過 10 個；（三）、並購一方當事人在中國的市場佔有率已經達到 20%；（四）、並購導致並購一方當事人在中國的市場佔有率達到 25%」。「關於外國投資者併購境內企業的規定」還指出，雖未達到前述條件，但是如有競爭關係的境內企業、有關職能部門或者行業協會的請求，中共商務部或國家工商總局認為外國投資者並購涉及市場份額巨大，或者存在其他嚴重影響市場競爭等重要因素的，也可以要求外國投資者作出報告。

外資併購近年來快速發展，對於外資在中國大陸已併購方式在市場上擴張勢力，在中國大陸社會各界不斷有惡意壟斷、危及國家經濟安全等爭議。區區的 26 條法規的「外國投資者併購境內企業暫行規定」顯然已無法滿足中國大陸外資併購的現況，在這情況下，商務部等 6 部委聯合頒布「關於外國投資者併購境內企業的規定」因應而生。這部法規顯示中國大陸保持持續對外開放的前提下，並總結過去外資併購經驗和教訓的基礎上正逐漸趨向完善，對於防治假外資、防止資本外逃和國有財產的流失、換股併購以及反壟斷審查均做了完整的規範。¹¹

¹¹ 梅新育，「解析外資併購新規」，**新理財**，第 11 期，（2006 年 11 月），頁 20。

二、「反壟斷法」的頒布實施

自 1993 年 9 月 2 日，由中共第八屆全國人民代表大會常務委員會第三次會議通過的「反不正當競爭法」，這是中國大陸的第一部競爭法。經過 14 年反覆醞釀後，「反壟斷法」終於在 2007 年 8 月 30 日通過、公佈，並自 2008 年 8 月 1 日起施行。「反壟斷法」由中共第十屆全國人大常委會第二十九次會議通過，「反壟斷法」共分為 8 章 57 條，包括總則、壟斷協議、濫用市場支配地位、經營者集中、濫用行政權力排除、限制競爭、對涉嫌壟斷行為的調查、法律責任和附則。雖然歐美許多國家也都定有該法，但這對在大陸的外資而言，其大舉併購進而取得壟斷地位的活動，從過去無法可管的默許，但如今已轉為具有限制性的規範，「反壟斷法」的制定與實施是中國大陸經濟體制改革發展中的一個重要的新里程碑。

同時間，中共國務院將成立新的反壟斷監管機構，根據「反壟斷法」第九條規定：「國務院設立反壟斷委員會，負責組織、協調、指導反壟斷工作，履行研究擬定有關競爭政策；組織調查、評估市場總體競爭狀況，發佈評估報告；制定、發佈反壟斷指南；協調反壟斷行政執法工作等職責」。第十條規定：「國務院規定的承擔反壟斷執法職責的機構依照反壟斷法，負責反壟斷執法工作」。但是，有關這個反壟斷執法機構的組成並沒有詳細規定。根據反壟斷法第 10 條以及國務院有關部門的解釋，在中國大陸反壟斷執法初期，是由中共商務部、國家工商總局和國家發展改革委員會三家機構分頭執法，而缺乏一個統一、權威和獨立的反壟斷執法機關，長遠來看，不可避免地將會產生爭執和摩擦。¹²

¹² 王曉曄，「反壟斷執法初期面臨的挑戰」，中國共產黨新聞網，2008 年 08 月 01 日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/49150/49153/7598740.html>。

在改革開放的過程中，外商投資企業的進入成爲改變中國大陸市場競爭格局的一個重要力量。因爲由於進入中國大陸市場的外國投資者往往實力雄厚，自然的能在市場上具有優勢地位，其很可能濫用其優勢地位，排擠其他中國大陸境內企業的正當競爭，一旦中國大陸的相關市場被外商投資企業所壟斷，其對國家經濟安全的危害是可想而知。目前，中國大陸面臨的壟斷威脅主要來自於外商投資企業與國有企業，前者受到挾強大資金而來，後者受到行政力量的保護，要對付兩股壟斷勢力都不是易事。¹³預防和制止壟斷行爲，保護市場公平競爭，根據中國大陸「反壟斷法」第三條的規定，「反壟斷法」規定的壟斷行爲包括：(一)、經營者達成壟斷協定；(二)、經營者濫用市場支配地位；(三)、具有或者可能具有排除、限制競爭效果的經營者集中。

「經營者集中」是目前外商投資企業在如進行的併購交易中極易觸及違反「反壟斷法」的行爲。「經營者集中」的規定主要在「反壟斷法」的第四章，「反壟斷法」對於「經營者集中」在對二十條規定指下列情形：(一)、經營者合併；(二)、經營者通過取得股權或者資產的方式取得對其他經營者的控制權；(三)、經營者通過合同等方式取得對其他經營者的控制權或者能夠對其他經營者施加決定性影響。而界定「經營者集中」構成壟斷的具體標準，判定經營者集中是否構成壟斷，其標準主要表現在中國大陸「反壟斷法」第二十七條。其規定主管機關將審查經營者集中，應當考慮下列因素：(一)、參與集中的經營者在相關市場的市場份額及其對市場的控制力；(二)、相關市場的市場集中度；(三)、經營者集中對市場進入、技術進步的影響；(四)、經營者集中對消費者和其他有關經營者的影響；(五)、經營者集中對國民經濟發展的影響；(六)、大陸國務院反壟斷執法機構認爲應當考慮的影響市場競爭的其他因素。

¹³ 盛傑民，「中國反壟斷法的立法重點」，**中國發展觀察**，第6期，(2006年6月)，頁8。

「反壟斷法」對外資併購中國大陸境內企業的規範表現在第三十一條。「反壟斷法」第三十一條規定：「對外資併購國內企業或者以其他方式參與經營者集中、涉及國家安全的，除依照本法規定進行經營者集中審查外，還應當按照國家有關規定進行國家安全審查」。外商投資企業對中國大陸「反壟斷法」的顧慮也正是由於這一點，「反壟斷法」明確規定，對外商投資企業併購中國大陸境內企業，將進行國家安全審查。對此，毫無疑問，今後「國家安全審查」將正式成爲中共當局阻止外商投資企業威脅中國大陸產業壟斷的一把利器。

「反壟斷法」公佈後，其適用範圍包括境內經濟活動中的壟斷行爲和對境內市場競爭產生排除、限制影響的境外的壟斷行爲。外商投資企業有相當數量屬於中國「反壟斷法」所規定的擁有「市場支配地位」的企業，因此對於「反壟斷法」中規定的壟斷行爲，外商投資企業皆被中國大陸各界以放大鏡檢視是否有濫用市場支配地位，而全球軟體龍頭微軟則是成爲各界鎖定的首要目標。不過「反壟斷法」起草人、對外經濟貿易大學法學院黃勇教授就指出，中國大陸「反壟斷法」明確規定，「反壟斷法」並不針對大企業的壟斷地位，當然也不特別針對由智慧財產權所獲得的壟斷地位，即使因擁有智慧財產權而具有市場支配地位，這種支配地位本身也並不違法。¹⁴

「反壟斷法」在中國大陸有「經濟憲法」之稱，中國大陸在 2008 年 8 月 1 日實施後，必將對其未來經濟活動產生重大影響，是中國大陸的一部具有里程碑意義的重要立法。然而若指望單憑該法律就能規範處理進行中的壟斷行爲，恐怕還難以實現目的，「反壟斷法」相關配套細則，至今無一公佈。而「反壟斷法」的規定又多具原則性，沒有細則的法律很可能將因爲對某些法條的理解分歧，導致爭議重重。制定反壟斷實施相信是「反壟斷法」實施初期需要解決的問題。

¹⁴ 黃勇，「知識產權與反壟斷法的基本關係」，**中國發展觀察**，第 7 期，(2007 年 7 月)，頁 19。

三、. 商品出口退稅率的變動

過去中國大陸過去爲了鼓勵商品出口，對很多種產品實行出口退稅的優惠政策，而出口退稅政策也成功的促進出口貿易的發展。隨著經濟的高速成長，外商投資企業在進出口貿易發展極爲迅速，帶動了中國大陸在全球經濟地位的崛起，成爲全球第三大貿易國，但隨之而來的貿易摩擦，成爲中國大陸近年來最大的挑戰。

除了爲了抑制貿易順差、減少國際貿易摩擦外，中共爲控制高能耗、高污染和資源性的「兩高一資」產品出口，加徵了「兩高一資」產品出口關稅，並取消或降低部分「兩高一資」商品的出口退稅。同時，進行產業調整，調高對於技術較高產品的出口退稅，配合「加工貿易禁止類商品目錄」以提升出口產品的結構。

「十一五」時期以來，截至 2007 年爲止，中共當局分別兩度調降部份商品出口退稅率。2006 年 9 月，財政部、國家發展和改革委員會、商務部、海關總署、國家稅務總局五部門聯合頒布「關於調整部分商品出口退稅率和增補加工貿易禁止類商品目錄的通知」，自 2006 年 9 月 15 日起，中共將調整部分出口商品的出口退稅率，同時增補加工貿易禁止類商品目錄，其中包括取消硫磺、土與石料、塗牆料及石灰產品的出口退稅，以及調降如鋼材，有色金屬材料，紡織品、家俱、塑膠、打火機等部分產品的出口退稅率，同時調高具有重大技術裝備、部分 IT 和生物醫藥等產品的出口退稅率，並對於已簽訂出口合同的企業，爲減少企業損失，特別規定了三個月的過渡期。

由於貿易順差持續擴大，爲進一步控制外貿出口的過快增長，緩解中國大陸貿易順差過大帶來的國際壓力，並減少高耗能、高污染和資源性的「兩高一資」產品出口，經中國國務院批准，2007 年 6 月，由中共財政部和國家稅務總局商國家發展改革委、商務部、海關總署發佈了「財政部、國家稅務總局關於調低

部分商品出口退稅率的通知」，規定自 2007 年 7 月 1 日起，調整部分商品的出口退稅政策，這次出口退稅政策調整以緩解外貿順差過大為主要政策目標。其中取消 553 項「二高一資」產品的出口退稅，並調降 2268 項易引起貿易摩擦商品的出口退稅率，包括皮箱、皮包、服裝、鞋帽、雨傘、家具、鐘錶和玩具等。¹⁵

四、 加工貿易禁止類產品持續增加

加工貿易一直是中國大陸近年來進出口貿易的主要形式，外商看好中國大陸勞動力價值低廉的優勢，在中國大陸設立了很多以簡單加工為主要內容的企業。由於這些企業生產產品的技術含量很低，且主要從事的是勞動密集型的簡單加工，產品的附加值很低，企業只是收取加工費，所以從事加工貿易企業的利潤也相應不高。同時，中國大陸成為了「世界工廠」，但也付出了自然資源消耗、能源消耗、環境破壞等高昂的代價。隨著中國大陸的經濟成長，國家產業政策的調整，轉向優化加工貿易產品結構，引導加工貿易向高技術、高附加值方向發展

自1999年起，中共當局開始對加工貿易實行商品分類管理，按商品將加工貿易分為禁止類、限制類和允許類。2004年10月由中共商務部、海關總署、國家環境保護總局聯合頒佈的「加工貿易禁止類商品目錄」，並於該年11月1日正式生效。今後將根據中共國民經濟發展需要和產業政策要求，並每年對加工貿易禁止類商品目錄及稅號進行調整和更新。該目錄主要涉及高耗能、高污染和資源性的「兩高一資」產品，包括動物產品、植物產品、動植物油脂、食品、飲料、礦產品、化學產品、塑膠及其製品、鋼鐵及製品、鋁製品等；一些含瀕危動植物成分的製品也被列入禁止類。從總體上看，「加工貿易禁止類商品目錄」將減少低附加值、低技術含量產品出口，對促使企業向更高技術含量發展，提高產品價值，

¹⁵ 「財政部:我國 7 月 1 日調整部分商品出口退稅政策」，新華網，2007 年 6 月 19 日，http://news.xinhuanet.com/fortune/2007-06/19/content_6263464.htm。

推動加工貿易轉型升級，對對外貿易成長方式轉變將發揮作用。

自 2006 年迄今，大陸多次增列加工貿易禁止類商品目錄。其中對於部分原物料、產品已遭取消出口退稅，如今又列入加工貿易禁止進口類之來料加工產業影響巨大。因為此舉等於取消來料加工業者的進口「保稅」優惠，又無法享有出口退稅優惠，加重業者的資金成本。中共當局主要藉此調整加工貿易結構，不再鼓勵來料加工產業，強化企業在地採購比重。2006 年以後調整目錄內容如下：¹⁶

(一)、 2006 年 11 月 22 日，以針對已經取消出口退稅商品，可分為禁止進口、禁止出口及禁止進出口三種。禁止進口主要是國際公約禁止進口、加工環節污染較為嚴重的商品，如虎骨、礦砂、礦渣、纖維廢料等。禁止出口主要是用於加工的初級原材料，如板材、硫磺、泥土及石料、金屬原材料等商品；禁止進出口主要是加工層次低的、高耗能、高污染的商品，如礦泉水、煤炭、瀝青、可燃氣體、農藥類產品等。

(二)、 2007 年 4 月 26 日實施的目錄新增 184 項商品，主要是 2006 年已經取消出口退稅、但未列入加工貿易禁止類的商品和國際公約禁止進出口的商品。例如化肥、部分油品（重柴油、蠟油等）、部分石材、鉛酸蓄電池、生毛皮類產品等。

(三)、 2007 年 7 月 23 日新公布調整加工貿易限制類商品目錄，共計 1,853 項商品列入目錄，主要涉及塑膠原料及製品、紡織紗線、布匹、家具等勞動密集型產業。

¹⁶ 行政院大陸委員會，「中國大陸重要外資政策的改變，與外商企業的可能因應作為」，**兩岸經濟統計月報**，第 189 期(2008 年 9 月)，頁 73。

五、外商投資產業指導目錄的調整與轉變

經中共國務院批准，2007年10月31日，國家發改委和商務部公佈「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」。從2007年12月1日起，中國大陸開始實施新的「外商投資產業指導目錄」，2004年版「外商投資產業指導目錄」同時廢止。自1995年首次頒佈實施以來，已經是第五次修訂了。隨著中國對外開放不斷擴大、加入WTO的過渡期逐步結束，中共當局對服務業的擴大開放承諾即將全部履行到位，對外資開放的領域更為廣闊，利用外資政策需要與WTO規則相銜接，並適應服務業發展的新形勢。「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」的公佈以及內容上相對舊《目錄》的調整，由於其影響力的廣泛性和重要性，引起了各方關注。

2007年12月1日實施新「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」，目的為調整外商的投資結構，遵循「利用外資『十一五』規劃」，繼續積極有效利用外資，重點通過利用外資引進國外先進技術、管理經驗和高素質人才，推進產業結構優化升級，節約資源、保護環境，同時積極穩定地擴大服務業的開放。「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」與2004年修訂的外商投資產業指導目錄相比之差異如下：

(一)、調整單純鼓勵出口的導向政策

中國大陸已成為全球第三大貿易國，2006年的貿易順差已高達1775億美元，中國大陸與美國、歐盟等主要貿易夥伴的貿易關係也日趨緊張，同時也加重了中共當局的壓力。針對貿易順差過大、外匯儲備快速增加等情況，不再繼續實施單純鼓勵出口的導向政策，2004年修訂的目錄鼓勵類第13項對「產品全部直接出口的允許類外商投資項目」作了規定，在「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」則取消了該規定，不再鼓勵產品全部直接出口的外商投資項目。

(二)、促進產業結構優化升級並限制「兩高一資」行業

為積極推動自主創新、推進產業結構升級和優化，「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」強調，在製造業領域，今後將繼續鼓勵外商投資中國大陸高新技術產業、裝備製造業、新材料製造等產業。不再鼓勵外商投資國內已經掌握技術成熟、具備較強生產能力的傳統製造業。在新的鼓勵類目錄中取消了「普通機械製造業」這一類別，將鼓勵類專用設備製造業的內容從2004年修訂的目錄的42項調整到當前的71項。同時，鼓勵發展節能環保產業。為加強能源資源和生態環境保護，增強可持續發展能力，並對「兩高一資」行業進行限制，「兩高一資」即所謂「高污染、高耗能和資源性」。新的鼓勵類目錄在刪除「黑色金屬冶煉及壓延加工」行業同時，調整了「有色金屬冶煉及壓延加工」的內容，增加了該行業外資的科技含量要求，並在限制類「有色金屬冶煉及壓延加工業」中增加了兩方面內容：1.鎢、鉬、錫（錫化合物除外）、銻（含氧化銻和硫化銻）等稀有金屬冶煉；2.電解鋁、銅、鉛、鋅等有色金屬冶煉；也不再鼓勵外商投資重要礦產，將對鎢、鉬、錫、銻、螢石勘查、開採等項目從限制改為禁止。

(三)、服務業對外開放進一步擴大

2006年WTO的過渡期結束，中共當局落實加入WTO承諾對服務業的擴大開放，成為之後對外開放的重點。在新版的「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」中新增加「承接服務外包」、「現代物流」等為鼓勵類條目，將原限制外商投資的「貨物租賃」、「貨運代理」、「外貿公司」等調整為允許類條目，將原禁止外商投資的「期貨公司」、「電網的建設、經營」列為首次對外開放領域。新的鼓勵類目錄在「批發和零售業」中規定了「現代物流」行業，它在2004年修訂的目錄中是以「批發和零售貿易業」的名稱出現的，並包括了「一般商品的批發、

零售、物流配送」，新目錄強調了該行業的現代性。¹⁷值得注意的是，「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」不再鼓勵外商投資房地產業，在新目錄將有關房地產業的相關內容從鼓勵類中移除，並在限制類新增第三項，房地產二級市場交易及房地產仲介或經紀公司。

(四)、維護國家經濟安全

對部分涉及國家經濟安全的戰略性和敏感性行業，持謹慎開放的態度，適當調整相關條目，限制外資進入或增加股比限制。相關內容主要規定在限制類目錄中，如在電力、煤氣及水的生產和供應業中增加了「電網的建設、經營(中方控股)」；在交通運輸、倉儲和郵政業中對外資在電信公司的股權比例作了規定；金融保險業中增加了期貨公司(原來屬於禁止項目)，但需由中方控股，並規定壽險公司外資比例不超過50%；證券公司僅限於從事A股承銷，以及B股、H股、政府和公司債券的承銷和交易，且外資比例不超過三分之一。

2007年頒布的「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」中，將「鼓勵外商投資高新技術產品目錄(2006)」中的522項產品納入鼓勵類中，占《高新目錄》條目的88%。¹⁸由此看來，中共在新的「外商投資產業指導目錄(2007年修訂)」更進一步鼓勵外商投資大陸高新技術產業、裝備製造業、新材料製造等產業，也更加注重於環境保護和可持續性發展。這也表示原符合2004年版鼓勵類目錄之外商投資者，在2007年版若不再屬於鼓勵類項目，將不再取得進口設備免關稅和增值稅之優惠，則會增加外商投資成本及減弱產品出口競爭力，尤其是傳統產業。

¹⁷ 蔡宏明，「新外商投資產業指導目錄的影響」，工業總會服務網，2008年4月13日，<http://www.cnfi.org.tw/kmportal/front/bin/ptdetail.phtml?Part=magazine9704-457-3>。

¹⁸ 史芳名、李仁祥，「台商如何正確解讀大陸新頒《外商投資產業指導目錄》」，**兩岸經貿**，第192期(2007年12月)，頁14。

六、兩稅合一的「企業所得稅法」

「兩稅並行」自 1980 年代初期開始，正式形成於 1994 年稅制改革以後。對於內資企業而言，中國大陸自 1984 年至 1988 年相繼頒佈了「國營企業所得稅條例」、「集體企業所得稅暫行條例」和「私營企業所得稅暫行條例」，1994 年稅制改革時頒佈了「企業所得稅暫行條例」，將以上三個內資企業所得稅法合併起來。在外商投資企業方面，中國大陸在 1980 年代初頒佈了「中外合資經營企業所得稅法」和「外國企業所得稅法」，後於 1991 年 4 月將二者統一為「外商投資企業和外國企業所得稅法」，並為適應對外開放戰略佈局的調整和進一步放寬政策的需要，在對外商投資企業所得稅收上採取了許多鼓勵投資和引進技術的優惠政策。為因應中國大陸加入世界貿易組織（WTO）以後，「兩稅並存」不符合 WTO 的「國民待遇原則」。2007 年 3 月經中共人大通過「企業所得稅法」，於 2008 年 1 月 1 日開始實施，而「企業所得稅法實施條例」由中共國務院於 2007 年 11 月通過為「企業所得稅法」配套細則，並於 2008 年 1 月 1 日同時施行，結束中國大陸自 1990 年代以來內外資企業所得稅「兩稅並存」的局面，過去外商投資企業享受 20 多年的超國民待遇將逐步走向終結。

2008 年以前中國大陸的外資企業和內資企業分別實行兩套不同的企業所得稅「雙軌制」模式。「內」、「外」資企業所得稅的徵收標準，分別遵循的是 1993 年 12 月 13 日中共國務院發布的「企業所得稅暫行條例」和 1991 年 12 月 13 日中共第七屆全國人民代表大會第四次會議通過的「外商投資企業和外國企業所得稅法」。按照規定，外商投資企業在中國大陸的名義稅負是 33%，但是，對一些特殊區域的外商投資企業實行 24%、15% 的優惠稅率，對內資微利企業實行 27%、18% 的照顧稅率，不同類型企業名義稅率和實際稅負存在差距，造成稅負不

公平的現象。¹⁹隨著中國大陸內資企業力量崛起，近幾年不斷有內資企業對這種內外資稅收政策上的差別對待表示不滿，也造成很多內資企業自己想辦法到香港或其他地區換個身份後回到中國大陸投資，成為所謂的「假外資」現象。

但自從 2008 年 1 月 1 日實施「企業所得稅法」後，統一內、外資企業所得稅制，以符合公平原則，新的稅制將兩稅合併。同時，轉為以產業優惠為主，區域優惠為輔的格局，以產業別、地區別作為企業投資時的優惠依據；另外，原先享有租稅優惠政策的企業，在新企業所得稅法實施後的五年內將逐步過渡到法定稅率。整體而言，新頒佈的企業所得稅法有重大變革，而「企業所得稅法」主要的內容與影響如下：

(一)、新增納稅居民的概念

稅法首次引入了「居民企業」、「非居民企業」概念對納稅人加以區分。按「企業所得稅法」第二條規定：「凡依照中國法律在境內成立，或者實際管理機構在境內的企業都屬之；非居民企業，是指依照外國（地區）法律成立且實際管理機構不在中國境內，但在中國境內設立機構、場所的，或者在中國境內未設立機構、場所，但有來源於中國境內所得的企業」。「居民企業」承擔全面納稅義務，就其來源於中國大陸境內、境外的全部所得納稅，而非居民企業一般僅就來源於中國境內的所得納稅。因此，外商投資企業也許是在第三地註冊公司，但符合實際管理機構在中國大陸的條件時，有可能被認定為「實際管理機構在中國境內的企業」，而有境內、境外全部課稅的風險。

(二)、稅率的統一

新稅法不再區分內資與外資的所得稅稅率，全部統一為 25%。「企業所得稅

¹⁹ 高長，「中國大陸外資政策重大變革及企業因應之道」，**兩岸經貿**，第 190 期（2007 年 10 月），頁 24。

法」第四條規定：「企業所得稅的稅率為 25%；非居民企業取得本法第三條第三款規定的所得，適用稅率為 20%」。不過大西部還有高新技術仍可享有低稅率優惠，所以外資設立公司選擇地點時，未必一定在沿海，可配和大陸當局的政策，朝西部投資，另外投資的產業也應是高新技術才是。

（三）、對於稅收優惠的調整

以「產業優惠為主、區域優惠為輔」政策精神，國家對重點扶持和鼓勵發展的產業和項目，給予企業所得稅優惠。該法第二十八條規定：「符合條件的小型微利企業，減按 20% 的稅率徵收企業所得稅；國家需要重點扶持的高新技術企業，減按 15% 的稅率徵收企業所得稅」。「企業所得稅法實施條例」對小型微利企業和高新技術企業有更細化的規定。另外，國家已確定的其他鼓勵類企業，可以按照國務院規定享受減免稅優惠，即繼續實施對西部等地區鼓勵企業投資之減免優惠。

（四）、外商投資企業到 2012 年前仍享有優惠

爲了緩和外商因兩稅合一所造成的衝擊，特別是那些已進入中國投資多年的外商，才剛要開始要適用兩免三減半，就因新「企業所得稅法」被取消享受優惠政策的權利，爲避免外商反彈，中共當局特別制定了五年緩衝期，也就是說在 2007 年 3 月 16 日前已經批准設立的企業，在新「企業所得稅法」正式生效的 2008 年起到 2012 年間，企業累積獲利年度起的兩免三減半還是繼續執行；換句話說，大部份外商投資企業要到 2013 年才會真正面臨兩稅合一的影響，但從 2013 年起，如果兩免三減半沒有用完，則將自動失效。

中共實施企業所得新稅制，是中國大陸經濟體制與國際接的重要橋樑，對中國大陸經濟長期發展有廣泛深遠的影響。隨著新稅法的實施，「產業優惠為主、區域優惠為輔」的原則必然在很大程度上促進外商直接投資在中國大陸的合理佈

局，傾向中共在政策上的鼓勵重點產業及特定地區。此外，並影響外商直接投資質量的提升，一些過去依賴優惠稅率維持企業利潤，競爭力差、技術落後的外商投資企業不得不調整戰略，選擇提升自身的企業能力，或是退出中國大陸移轉至成本較低的國家，或是調整佈局進入中國內陸，必將對帶動區域經濟協調發展和促進產業升級帶來一定程度的正面作用。

七、「勞動合同法」完善勞動合同制度

在 1994 年中國大陸即實施「勞動法」，其中早已規定雇主與勞動者須訂定勞動合同，但實際上，此一規定並未落實執行。因此，爲了完善勞動合同制度，明確勞動合同雙方當事人的權利和義務，保護勞動者的合法權益，建立和發展和諧穩定的勞動關係，中共於 2007 年 6 月 29 日公布「勞動合同法」，並於 2008 年 1 月 1 日開始實施。「勞動合同法」與以往「勞動法」就勞動契約之法定條款相較包含以下幾個特色：(一)、雇主於裁員時需分擔社會責任；(二)、「勞動合同法」擴大適用範圍；(三)、將勞工休假及休息列入雇主與勞工所簽訂勞動契約之必要條款；(四)、規範勞務派遣形式，以防止雇主違法雇用勞工；(五)、關於勞工合法權益加強保護；(六)、工作年資滿 10 年之勞工，雇主應與勞工簽訂無固定期限之勞動契約；(七)、對試用期勞工權益予以保護；(八)、明確大陸各勞工主管部門之監督與檢查職責。²⁰一般而言，「勞動合同法」對勞動密集的傳統產業或體質較弱的中小型企業影響最大。

而其中對企業權益最有影響的是「勞動合同法」第十四條：「無固定期限勞動合同，是指用人單位與勞動者約定無確定終止時間的勞動合同。用人單位與勞動者協商一致，可以訂立無固定期限勞動合同。有下列情形之一，勞動者提出或者同意續訂、訂立勞動合同的，除勞動者提出訂立固定期限勞動合同外，應當訂

²⁰ 王煦棋、方立維，「大陸新勞動合同法重點解析與因應」，**兩岸經貿**，第 189 期（2007 年 9 月），頁 18。

立無固定期限勞動合同：(一)、勞動者在該用人單位連續工作滿十年的；(二)、用人單位初次實行勞動合同制度或者國有企業改制重新訂立勞動合同時，勞動者在該用人單位連續工作滿十年且距法定退休年齡不足十年的；(三)、連續訂立二次固定期限勞動合同，且勞動者沒有本法第三十九條和第四十條第一項、第二項規定的情形，續訂勞動合同的」。即勞動者連續工作滿十年，雇主須簽訂無固定期限勞動合同；以及雇主與勞動者連續簽訂兩次勞動合同後，第三次的勞動合同即必須簽立無固定期限勞動合同。可是，中共在「勞動合同法」中並沒有明確說明「無固定期限」的定義，因此，造成企業對「無固定期限勞動合同」的疑慮與誤解，解讀為只要簽「無固定期限勞動合同」即成為永久員工。

因此，中國大陸「勞動合同法」還尚未執行，中國大陸外商投資企業就已掀起一波裁員風潮，許多企業想盡各種方法降低衝擊。以韓國公司為例，在「勞動合同法」實施之前，韓國 LG 電子中國大陸的公司率先於 2007 年 6 月辭退中國大陸各地分公司工作 5 至 9 年的老員工，並以合同到期後不再續簽為由不給予離職補償。²¹以規避「勞動合同法」工作 10 年員工要簽「無固定期限勞動合同」及增加離職補償金的規定。此外，有些外資企業透過與員工重新簽約的方式，將老員工變成新員工，以規避新法實施後對老員工的保障。例如，法國樂福中國大陸的總公司在 2007 年底與 4 萬餘名員工重新簽訂合同，除了工作超過 10 年的員工簽訂無固定期限勞動合同之外，其他員工不論工齡長短、合同是否到期，一律要先辭職，然後再與公司簽訂一份為期 2 年的新勞動合同。²² 雖然，中共對於「無固定期限勞動合同」的誤解提出解釋，但在沒明確的法規公佈前，這仍然是一個模糊的地帶。

中國大陸「勞動合同法」實施後的影響來看，除了外商投資企業在中國大陸

²¹ 陸委會經濟處，「大陸情勢」，行政院大陸委員會，2008 年 4 月，<http://www.mac.gov.tw/>。

²² 同上註。

經營成本大幅提高，削弱外商投資中國大陸的意願，亦引發在中國大陸投資的外資企業出現撤資及裁員潮，更可能造成中國大陸勞力密集型的外商投資企業撤資外移，將中國大陸工廠搬遷至生產成本比中國大陸低的其他國家。此外，未來中國大陸外商投資企業將面臨頻繁的勞資糾紛，其所支付的補償金或賠償金支出將增加，造成企業經營風險及勞動管理成本的提高，對中小規模企業的衝擊將更甚於跨國或大型企業，可能將導致許多中小企業倒閉。



第三節 小 結

根據「利用外資『十一五』規劃」中，除去國外貸款與外債，在「十一五」時期利用外商直接投資的政策措施主要有六個重點：(一)、是建立更加公平、完善的外商投資環境。(二)、是加強對外商投資產業和區域投向的政策引導。(三)、是強化落實節約資源和保護環境。(四)、是引導多種形式的內、外資技術合作與聯合創新。五是維護經濟安全和公共利益。六、積極參與國際經濟規則的制定和協調。爲了落實「利用外資『十一五』規劃」所宣示的政策方針，中國大陸已先後頒佈實施多項政策措施，外商投資企業單獨享受 20 多年的超國民待遇將走向終結，顯示中國大陸利用外資政策進入了一個新的歷史階段。

中國大陸經過 20 多年的發展，「資金缺口」和「外匯缺口」已逐漸不復見，取而代之的是「技術缺口」，因此中共利用外商直接投資的重點從彌補資金、外匯不足切實轉向引進先進技術、管理經驗和高素質人才，對外商直接投資的需求開始從「數量爲主」轉爲以「質量爲主」。外商直接投資在中國大陸的投資帶來的影響有利有弊，爲降低負面效應，中共當局將逐步調整利用外資的做法。中國大陸自從 2007 年開始實施多項影響外商投資企業的政策，包括取消或降低出口退稅、調整「外商投資產業指導目錄」、頒布新的「勞動合同法」、「企業所得稅法」、「反壟斷法」及環境保護規定變得更加嚴格等，導致企業生產成本大幅上漲，也意味著中國大陸告別「低勞動成本」時代，開始進入「高勞動成本」時代這都將是包括外資和臺資企業在內的所有企業，在經營上必須面臨的嚴峻挑戰。近年來中共積極致力於調整外商投資政策，但中國大陸投資環境的急遽變化，對外商在中國大陸投資帶來相當的衝擊，許多勞力密集型外商投資企業從中國大陸遷移至低勞動成本的其他國家，並掀起中國大陸外商投資企業裁員的浪潮，降低外商投資企業進入中國大陸投資的意願。

近 30 年經濟改革和對外開放政策的推展，中國大陸在世界經濟的地位不斷提升，透過利用外資，中國大陸經濟也逐漸融入全球生產網絡，成為全球生產體系不可或缺的重要成員。近年來中共積極致力於調整外商投資政策，取消過去的「非國民待遇」，可是對於中西部地區與高科技產業仍提供一些優惠措施，是冀望透過將外商直接投資引導至中西部，使中西部能夠承接東部的產業移轉，進而促進中西部經濟發展，而東部因部分廠商的遷移，而有更大的空間發展高科技產業，以期能優化產業結構，提升高新技術的引進。為此，中共期待能繼續利用外商直接投資在中國大陸經濟發展的推動作用，在未來外商對中國大陸的投資發展上，引進高科技的研發與創新、服務業的開放以及優化產業結構，將是中國大陸提升吸收外商直接資的三大目標。

