

東海大學公共事務碩士專班碩士論文

指導教授：李允傑博士

兩岸投資保障協議之研究

(1990~2009)

碩士班研究生：王鈴慧

中華民國九十九年五月二十九日

致謝辭

時光荏苒，光陰似箭、歲月如梭，轉眼間，兩年研究所生涯即將劃上句點。在東海，我完成了長久以來的夢想，這個夢想放在心中 20 年，原以為遙不可及，曾經一度想遺忘，幸而心中另一個我，常出現對我說：「鈴慧，有夢就要實現，勇敢的朝自己規劃的藍圖前進，不要害怕。」就這樣，我進了東海，感謝東海為我圓夢，為我的人生畫出不一樣的色彩。

「粒米成籬；滴水成河；千里之行，始於足下。」本論文的完成特別要感謝恩師李允傑教授悉心的指導，從論文题目的斟酌，章節架構的安排，學術用語、文辭的修飾…等等，皆提供非常精闢的見解。此外，本次論文口試承蒙歐信宏教授、傅恆德教授，逐字斧正並提供寶貴的評論意見，爰得以讓本論文更臻完備、充實。鈴慧感恩之心，實非筆墨所能形容，在此僅以此簡短致謝辭，表達內心無限之謝忱與感恩。

本論文的完成，還要特別感謝行政院大陸委員會高副主任委員長、顏博士慧欣、林教授祖嘉、張理事長平沼、羅副總幹事懷家、黃秘書長旭昇，在百忙之中撥空接受訪談，因為有他們精闢的見解及所提供的建議，使得本論文得以順利完成，在此，致上最誠摯的感謝之意。

論文寫作過程需要有人從旁加油、打氣、協助，感謝弟弟政宏、弟媳惠琴、好友人文、燕兒、信宏、子欣，從旁的協助與支持；感謝人事處陳杉根處長、陳副處長日益、雅瑛科長、哲明科長、慧媛專員、絲梅的鼓勵；感謝鈴慧曾修學過課程的教授：史美強教授、李宗勳教授、林鍾沂教授、邱志淳教授、邱瑞忠教授、孫本初教授、項靖教授、

傅恆德教授、黃啟禎教授、劉仲戌教授、蕭乃沂教授，這一路走來，有您們真好。

最後，我要感謝我的父母，支持我完成了夢想，在論文即將完成的最後階段，父親發現肝腫瘤，頓時讓我覺得未善盡為人子女的本分，一度想放棄學業，但他們的支持，讓我有勇氣堅持下去。我要將這本論文獻給我的父母，並以此祝福他們，能「執子之手，與子偕老。」
「永保安康。」

研究生 王鈴慧 謹謝
中華民國 99 年 5 月 29 日

摘要

本文以「兩岸投資保障協議之研究（1990~2009）」為題，主要研究問題係：探討在目前兩岸經貿關係發展情形下，影響雙邊投資保障協議簽署的政經因素為何？探討兩岸簽署雙邊投資保障協議，其應列入協議中的項目及內容為何？探討兩岸之間進行洽簽雙邊投資保障協議的方式為何？

本研究透過深度訪談、次級資料分析法，並輔以資料蒐集與內容分析等歷史文獻探討，及兼論理論與兩岸經貿關係政策發展過程的政治經濟分析，與雙邊投資協議模式分析，歸納研究發現，並提出本文之研究建議。

本文主要研究發現為：主權爭議與投資不對稱是影響兩岸投資保障協議簽署的最大障礙；中國大陸立法體系紊亂，台商對其法律的規定無所適從，更加印證簽署兩岸雙向投資保障協議的必要性；不論從實務面或實證研究等跡象皆顯示，在這時機點上，推動兩岸投資保障協議的簽署，正是適當時機；簽署的內容，除參考國際訂定標準外，應對兩岸政經關係的特殊性做通盤考量；以兩岸兩會模式進行協商是最好的運作模式；目前應積極推動雙向的投資保障協議，並儘可能爭取更多投資保障項目列入 ECFA 中。

關鍵字： 政策議程、政治經濟、兩岸經貿、雙邊投資保障協議

Abstract

The main purpose of this study is to explore the Bilateral Investment Agreement (BIA) across the straits from 1990 to 2009. First, the study discusses the political economy of affecting the agenda of the BIA across the straits. Secondly, the items and contents of the bilateral investment agreement were analyzed. Finally, the ways for the Mainland China and Taiwan to sign the agreement were analyzed.

The data is collected by in-depth interviews, secondary data analysis, literature review, political economy analysis, and comparative analysis of the BIA. Conclusions of this research and some suggestions for the administrative systems are proposed according to the results of this study.

Research findings of this study are as follows:

- (1) Sovereignty dispute and investment asymmetry were the main obstacles that affected the signature of the investment agreement across the Straits.
- (2) It's necessary for Mainland China and Taiwan to sign the BIA because Mainland China legislative systems were disordered and Taiwanese businessmen felt confused about the laws they should follow.
- (3) From the practices and empirical study, it's the right time for Mainland China and Taiwan to sign the BIA.
- (4) Besides the international standards, the special relationships between Mainland China and Taiwan should be taken into consideration.

- (5) The status quo negotiation mechanism between Straits Exchange Foundation and Association of Exchange across the Straits is the best model for signing the BIA.
- (6) The government should be active in promoting the bilateral investment agreement and more investment protective items into ECFA as possible as they could.

Key words: policy agenda, political economy, cross-strait economic relation, Bilateral Investment Agreement.

目錄

第一章 緒論.....	1
第一節 研究緣起與動機.....	1
第二節 研究目的與問題.....	6
第三節 研究範圍及其限制.....	8
第四節 研究架構與方法.....	10
第五節 論文章節架構安排.....	14
第六節 研究步驟與流程.....	15
第二章 文獻回顧與理論探討.....	17
第一節 雙邊投資保障協議之文獻回顧.....	17
第二節 政策議題形成之理論.....	26
第三節 政治經濟分析的理論基礎.....	50
第三章 雙邊投資協議模式之分析.....	63
第一節 雙邊投資保障協議.....	63
第二節 世界貿易組織協定內與投資有關的規範.....	83
第三節 中國大陸現行外資立法.....	95
第四節 台商在大陸投資的法律地位.....	101
第五節 中國大陸雙邊協定條約模式.....	104
第四章 兩岸經貿關係與政策的政治經濟分析.....	115
第一節 兩岸經貿關係與政策之發展過程.....	115
第二節 兩岸經貿之政治經濟分析.....	131
第三節 中國大陸對台經貿法制分析.....	143
第四節 小結.....	158

第五章 簽署「兩岸雙向投資保障協議」之策略與途徑.....	161
第一節 深度訪談研究設計.....	161
第二節 訪談結果綜合分析.....	166
第六章 結論及建議.....	185
第一節 研究發現.....	185
第二節 研究建議.....	192
參考書目.....	199
附錄.....	211
附錄一 國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定.....	211
附錄二 中華人民共和國臺灣同胞投資保護法.....	215
附錄三 中華人民共和國臺灣同胞投資保護法施行細則.....	217
附錄四 中華人民共和國和其他國家政府締結有關相互鼓勵與投資保護投資協定模式範本.....	223
附錄五 兩岸投資保障協議之研究（1990~2009）訪談題綱..	233
附錄六 兩岸經貿政策對照表.....	235
附錄七 大陸對台政策主要事件及官方文件彙整表.....	239
附錄八 1988~1995年台灣對大陸重要經貿政策措施.....	252
附錄九 1996~2005年台灣對大陸重要經貿政策措施.....	255
附錄十 2006~2009台灣對大陸重要經貿政策措施.....	261
附錄十一 訪談紀錄.....	266

表目次

表 1-1	經濟部核准對外投資、對中國大陸投資統計總表.....	3
表 2-1	海基會協處台商經貿糾紛案件統計表.....	36
表 2-2	台灣政府官員主張雙邊投資保障議題一覽表.....	37
表 2-3	台灣商界人士主張雙邊投資保障議題一覽表.....	40
表 2-4	政策分析—政策評估連續體.....	47
表 3-1	各國依雙邊條約准許外資進入的條件一覽表.....	106
表 3-2	各國依雙邊條約給予外資待遇一覽表.....	107
表 3-3	各國依雙邊條約允許投資收益轉移情況一覽表.....	108
表 3-4	雙邊條約關於國有化的條件一覽表.....	109
表 3-5	中國大陸與他國政府簽署的雙邊協議表.....	112
表 4-1	兩岸貿易金額統計表.....	120
表 4-2	台灣對中國大陸及全球貿易順差統計表.....	121
表 4-3	兩岸貿易依存度統計表.....	122
表 4-4	1987年前台灣對大陸重要經貿政策措施.....	136
表 5-1	受訪者基本資料一覽表.....	165

圖目次

圖 1-1	經濟部核准對外及對大陸投資件數統計圖.....	4
圖 1-2	經濟部核准對外及對大陸投資金額統計圖.....	4
圖 1-3	研究架構圖.....	10
圖 1-4	研究流程圖.....	16
圖 2-1	唐恩政策規劃架構圖.....	48
圖 4-1	臺灣對全球、中國大陸貿易順差統計圖.....	122
圖 4-2	兩岸貿易依存度統計圖.....	123

第一章緒論

第一節 研究緣起與動機

壹、研究緣起

海峽兩岸過去一直處於政治敵對狀態，經濟貿易幾乎完全終止。在兩岸隔絕 30 年後的首次接觸，始自 1979 年，中國大陸為了經濟發展，採行「對內改革、對外開放」的經貿政策，積極的引進外商投資，擴大對外貿易，當然，所謂外商包括台商在內。然而，兩岸三地的特殊政經關係，使得兩岸經貿交流關係經常受制於政治情勢，讓原本單純只屬於經濟領域考量範疇的經貿往來，經常壟罩在兩岸政治不明朗狀態的陰影下¹。

由於台灣與大陸之間有共同的語言，相近的民俗風情，兩岸之間心理距離 (psychic distance) 接近，又台灣屬於海島型的國家，內需市場有所侷限，大陸潛在的廣大市場，豐沛的人力資源，讓世界各國汲汲於挖掘這塊寶藏，搶食這座寶山，台商為了不在這場經貿競爭中缺席，近年來台商對大陸市場越來越重視，其重視的程度反應在兩岸貿易的依存度，台商投資的金額，台商赴大陸設廠的家數... 等等指標逐年不斷的攀升。但伴隨而來的是，隨著兩岸經貿、學術、文化交流的日益頻繁與深化，兩岸的衝突事件、問題也隨著日益增加，由於兩岸政治體制與國家主權爭議存在著根本上的差異，這些衝突事件、問題通常難以解決。因此台商赴大陸投資產生種種不可預知的風險，人身、財產安全受到威脅，

¹李允傑，〈兩岸新形勢下簽署雙向投資保障協議之分析〉，《展望與探索》，第 7 卷，第 2 期，民 98.2，頁 33。

然而要台商就此放棄競逐世界，屹立國際的大好機會，對台商而言無疑是奪去其滋養生命的大好機會，而且兩岸關係發展至今，經濟互賴新形勢已然無法改變；因此，台商赴大陸投資、設廠，對於融資管道及債權保障需求殷切。

兩岸之間目前所具有的實質共同利益是以經濟利益為主，國際貿易是台灣生存的命脈，台灣自 90 年代以後對大陸的貿易依存度高，台商大量將資金從台灣移往中國大陸，而這些資金皆是台商自台灣的銀行貸款、股票市場集資籌措而來，這些資金都是投資大眾的血汗錢，讓台商帶往中國大陸投資，其可能帶來的風險，必須好好思考一周全的風險管理機制、建立投資資金進出、財產安全保障機制，以積極協助降低台商投資風險，避免發生投資資金有去無回，造成「錢進大陸、債留台灣」的悔恨。

我國自 1952 年起至 2009 年止核備對外投資件數為 12,602 件，投資金額為 627.74 億美元；而台商在大陸投資件數，自 1991 年起至 2009 年為止已有 34,283 件，投資金額達 734.01 億美元(如表 1-1)。自 2002 年後，每年赴大陸投資件數皆比對外投資件數多(如圖 1-1)，2004 年後，每年投資於大陸的金額也比對外投資的金額高(如圖 1-2)，幾乎是以倍數成長。顯見我國對大陸市場的投資越來越擴大，台商赴大陸投資的熱潮已成不可遏抑之勢。而在對中國大陸投資件數及金額不斷增加的同時，發生在兩岸之間的經貿糾紛勢必成為兩岸之間經貿往來的重大問題。

表 1-1 經濟部核准對外投資、對中國大陸投資統計總表

金額：美金千元 (US \$ 1,000)

核准對中國大陸投資統計表			核備對外投資統計表		
年度	件數	金額	年度	件數	金額
1991~ 1998	21,646	13,242,658	1952~ 1998	4,652	18,610,851
1999	488	1,252,780	1999	774	3,269,013
2000	840	2,607,142	2000	1,391	5,077,062
2001	1,186	2,784,147	2001	1,387	4,391,654
2002	1,626	2,864,301	2002	925	3,370,046
2003	2,038	3,103,799	2003	714	3,968,588
2004	2,004	6,940,663	2004	658	3,382,022
2005	1,297	6,006,953	2005	521	2,447,449
2006	1,090	7,642,335	2006	478	4,315,426
2007	996	9,970,545	2007	464	6,469,978
2008	482	9,843,355	2008	387	4,466,491
2009	590	7,142,593	2009	251	3,005,554
合計	34,283	73,401,271	合計	12,602	62,774,134

資料來源：經濟部，全球台商服務網，我國核准對大陸投資統計總表、我國核准對外投資統計總表，網址：<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=16>，最後參閱日：99年3月18日。

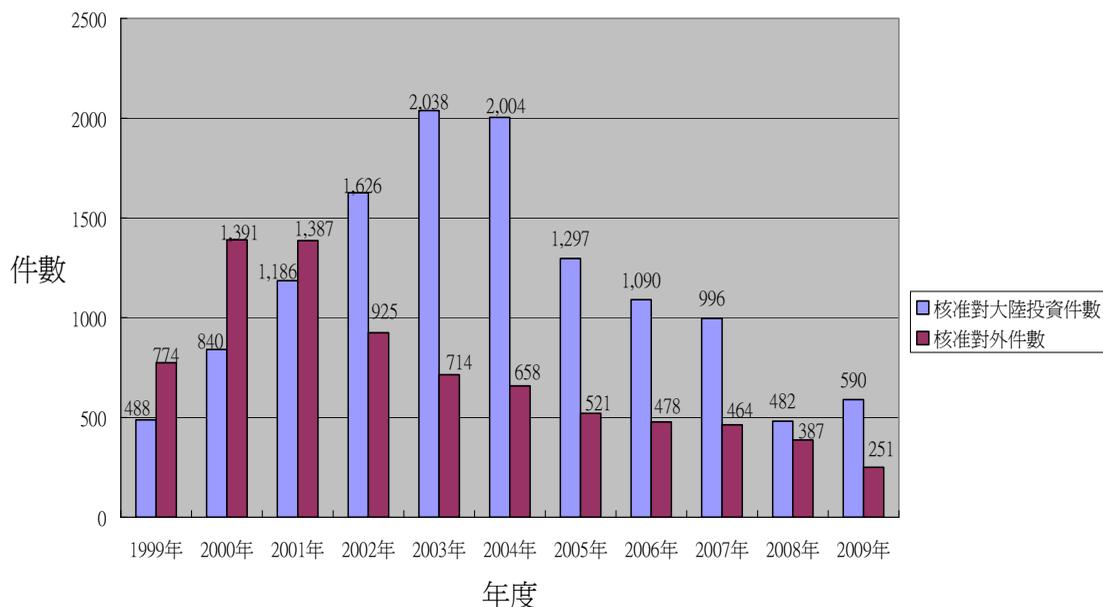


圖1-1 經濟部核准對外及對大陸投資件數統計圖

資料來源：經濟部，全球台商服務網，我國核准對大陸投資統計總表、我國核准對外投資統計總表，網址：<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=16>，最後參閱日：99年3月18日。圖為作者自繪。

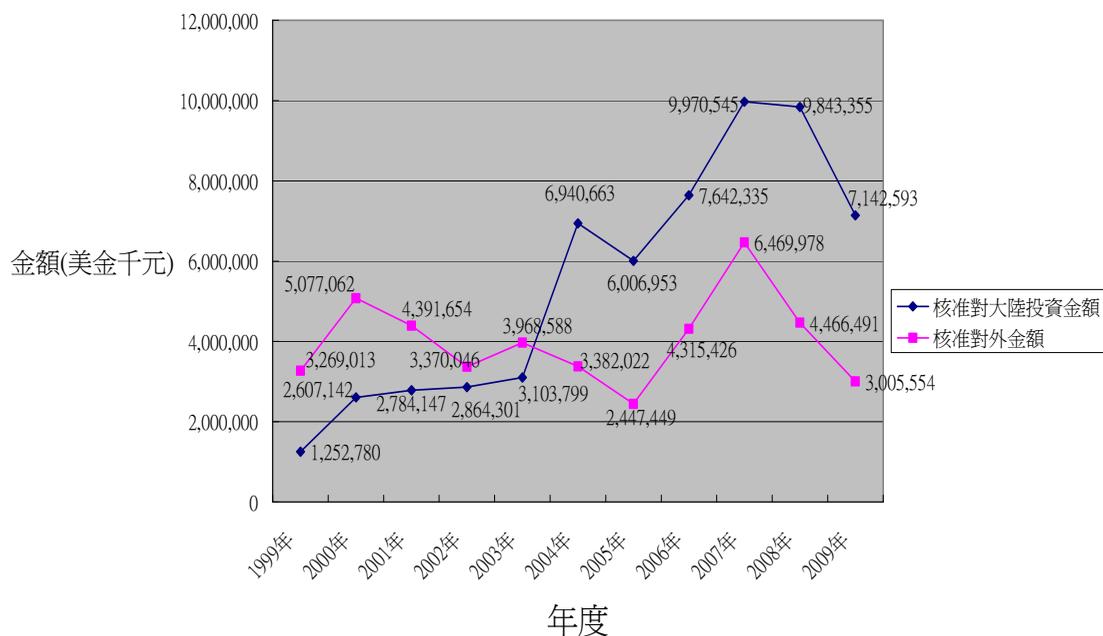


圖1-2 經濟部核准對外及大陸投資金額統計圖

資料來源：經濟部，全球台商服務網，我國核准對大陸投資統計總表、我國核准對外投資統計總表，網址：<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=16>，最後參閱日：99年3月18日。圖為作者自繪。

另一方面，2008年5月國民黨重新執政後兩岸關係大為改善，國民黨的經濟戰略是藉由開放兩岸連結全球經濟，開放陸資來台是馬蕭施政重點；兩岸間的經濟交流已從單向投資轉為雙向投資，雙方在交通、經貿往來更加的開放，近年來最受矚目的議題就是有關台灣與中國大陸洽簽「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)。

然而，研究者以為 ECFA 的簽署攸關台灣未來的經濟發展，但涉及的不僅僅是經濟上的問題，所以洽簽 ECFA 並非一蹴可及，應將其視為中長程的計畫，循序漸進的推動，反倒是應將「雙邊投資協定」(Bilateral Investment Treaty, BIT) 或「雙邊投資協議」(Bilateral Investment Agreement, BIA) 納入兩岸經濟合作議程中的重點議題。因為 BIT (或 BIA) 才有助於建立穩定的、可預期性、透明化的投資環境，提供投資爭端完善的解決機制。在今日兩岸經貿往來日益深化的時代，經貿糾紛案件必定有增無減，如何降低台商赴大陸投資發展可能導致的資金進出風險，及台商的財產、生命安全的保障；及陸資來台後，雙方的權益保障，如投資產業別、避免雙重課稅、財產安全保障、就醫、安置等相關問題，都需要有一明確的規範，因此，協商簽定「兩岸投資保障協議」應是目前最迫切的制度性協商議題。

貳、研究動機

台商赴大陸投資及經貿往來不能單純的從經濟面來考量，對於政治面的考量經常伴隨著牽動台商的投資意願以及投資策略；因此，台商在大陸經貿往來及投資的風險也就相對提高，風險提高讓台商在大陸的投資經常有處於不確定狀態的感受，因此如何

保障台商在大陸經貿往來及投資的地位，便相形重要。

再加上兩岸關係因臺灣政權的輪替而逐漸解凍，許多制度性的協商議題皆已能順利簽署（例如金融 MOU 的簽署）。兩岸三通的實現及開放陸資來台，對於雙邊投資者保障的需求，已明顯成為重要的議題。此便是促使研究者在兩岸關係解凍之際，重拾產、官、學界呼籲已久的兩岸雙邊投資保障協議，加以研究之主要動機。

第二節 研究目的與問題

壹、研究目的

以往基於政治因素，我國並未開放陸資來台投資，因此過去台灣與中國大陸並未形成簽署投資保障協議之共識。2008 年台灣政權再次交替，陸資開放來台進行投資，中國大陸投資者亦有投資保護之需要，兩造雙方發生糾紛時，都希望得到較為公平之救濟對待，故兩岸簽署雙邊投資保障協議，對兩岸投資人而言，均是有利的政策與方向。

美國學者 James G. March 及 Cohen D. Olson 兩人在其文章中提出垃圾桶決策模式²。如今兩岸經貿往來所呈現的「官方冷、民間

²他們認為，機關組織的決策通常並非是經過理性思考計算之後的結果，實際上是決策者在決策過程中不經意碰到的一項產出結果。亦即認為機關組織如同一個由問題、解決問題的替選方案、參與者、及選擇機會四者混合而成的垃圾桶，這個機關組織最後所產生的決策如何，端視問題是否正好碰到解決方案、解決方案是否符合參與者的利益、以及決策者是否有機會同時發現問題與解決方案而定。此模式認為組織決策並無次序性，各決策要素間，例如問題、參與者、解決方案、選擇機會等，彼此間並無一致的邏輯演譯關係，決策的形成只是機會所造成的。轉引自吳定，《公共政策~辭典》。台北：五南，民 94，頁 162。

熱；政治冷、經濟熱」的時代，應隨著馬、蕭執政，兩岸雙方各釋放出善意及時勢所趨而不復存在。隨著兩岸經貿的日益深化，陸資開放來台，簽署投資保障協議（定）議題已浮上檯面。就如上述兩位學者所言，政府決策者應該趁此機會，在垃圾桶中發現兩岸雙方投資者相互的利益，及亟待解決的投資保障爭端問題，盡速與對岸商談簽署投資保障協議（定）。趁此兩岸關係解凍時刻，春江水暖之際，研究者從事本議題之研究，期望對於兩岸產、官、學界所引頸企盼簽署的投資保障協議（定），能有推波助瀾的效果，因此本文主要研究目的為：

- 一、從政治經濟學的分析架構梳理兩岸經貿與投資保障協議的發展過程。
- 二、對兩岸政治經濟的發展歷程剖析，思考其中的發展系絡，找到簽署投資保障協議可能的策略。
- 三、針對研究結果提出相關建議，以供有關當局在從事兩岸制度性協商的議程討論中，對兩岸投資保障協議簽署有一參考之框架，作為政府施政的參考。

貳、研究問題

國際經濟交流活動頻繁，目前各國都致力於簽署雙邊投資保障協定，以保護其本國投資者在外國的經濟活動，中國大陸目前已是我國重要的投資據點，但我國投資者在中國大陸所受到的保障，卻明顯不足，2008年台灣政權再次輪替，國民黨改變以往民進黨的鎖國作風，積極與對岸洽簽多項協議，惟兩岸雙向投資保障協議卻一直未納入洽簽協商之議題，我國政府對80餘萬在大陸的投資者，究竟何時能為其投資保障，與對岸進行協商，時機點

為何？本研究所欲探討的問題如下：

- 一、探討在目前兩岸經貿關係發展情形下，影響雙邊投資保障協議簽署的政經因素為何？
- 二、探討兩岸簽署雙邊投資保障協議，其應列入協議中的項目及內容為何？
- 三、探討兩岸之間進行洽簽雙邊投資保障協議的方式為何？

第三節 研究範圍及其限制

壹、研究範圍

中國大陸自 1979 年，為了經濟發展，採行「對內改革、對外開放」的經貿政策，積極的引進外商投資，擴大對外貿易，台商也積極的前往中國大陸部署屬於台商自己的版圖，惟中國大陸對台商的投資保障，始終附之闕如，雖然中國大陸於 1994 年 3 月 5 日通過『台灣同胞投資保護法』將 1988 年 7 月 6 日頒布的『國務院關於鼓勵台灣同胞投資規定』的二十二條規定，由行政命令提昇為法律位階，但未實質明確保障台商投資的內容，規範「台灣地區的公司、企業，其他經濟組織或者個人在大陸投資」為「國內投資」，矮化台灣之地位，強化政治性目的，故而「台灣同胞投資保護法」仍不足以保障台商之地位。自 1991 年開始，台灣政、商界不斷有人提出要和大陸簽署雙邊投資保障協議（BIA）的意見。據全國工業總會在 2004 年大陸投資調查，台商最希望兩岸優先協商處理事項，前兩名為直航與簽訂投資保障協議。直航已實現，目前台商最迫切的需求即是投資保障協議。

因此，本文將研究範圍界定在 1990~2009 年臺灣與中國大陸之間經貿往來發展歷程、政治互動與經濟分析，探討並釐清中國大陸各種保障台商權益的規定，及中國大陸對台商投資的立法及政策，期能對兩岸簽署投資保障協議的策略及途徑做完整且鉅細靡遺的分析。

貳、 研究限制

兩岸之間一直存在詭譎多變的政經環境，「政治冷，經貿熱；政治疏離，經濟整合」的現象並未有明顯的改善，這樣的一個歷史事實，並不是說變就能改變，即使在兩岸經貿往來漸趨頻繁的今天，政治觀點始終未能取得共識，兩岸政治的僵局，是兩岸關係發展中最大的變數。基此，本研究仍然面臨許多不確定的環境因素，在探討簽署投資保障協議議題時，由於兩岸政治環境的敏感性與複雜性，隨時牽動著兩岸政策的詭譎多變，因此，本研究所探討、蒐集的資料僅為 2009 年前之兩岸關係發展及政治經濟情勢的分析資料，未來兩岸談判協議的結果，並非本研究所能掌控，因此或許本文出刊之時，兩岸之間對於投保協議已達成共識，也不無可能。

另外，因為本文之研究並無設計以問卷方式進行量化研究，僅以深度訪談法，次級資料分析、文獻探討，並輔以理論探討等方式進行研究，且未對中國大陸方面之產、官、學界進行深度訪談，難免會有失之偏頗之處。

第四節 研究架構與方法

壹、研究架構

本研究主要立足於分析兩岸政治活動及經濟交流，觀察兩岸經貿發展關係及兩岸經貿政策，藉以分析兩岸簽署投資保障協議的迫切性、必要性及可行策略。茲將本研究架構繪製如圖 1-3 所示。

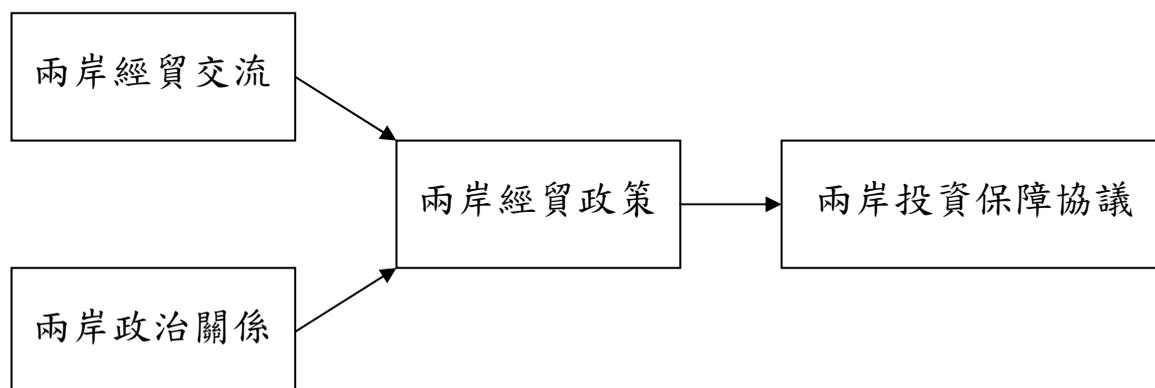


圖 1-3：研究架構圖

貳、研究方法

本研究將透過深度訪談、次級資料分析等研究方法，並輔以資料蒐集與內容分析等歷史文獻探討及兼論理論與兩岸經貿關係政策發展過程的政治經濟分析與雙邊投資協議模式分析，希望對

兩岸經貿往來的安全、保障協議簽訂提出建設性之建議，以利建立兩岸投資保障協議簽署之基礎架構，保障台商前往大陸投資之財產安全保障。其研究方法如下：

一、深度訪談法 (In-depth Interviews)

深度訪談法 (In-depth Interviews) 乃是由研究或調查者就所欲研究的事項，按照預定計畫或程序，主動與受訪者作面對面實地訪問，以獲取實證資料的一種方法。³深度訪談法最重要的是能觀察到受訪者非語言的行為，有助於資料的研判；可高度控制訪談過程；較具彈性，可獲得較佳的第一手資料。⁴但研究者在處理訪談內容時，可能因為訪問者個人的問題，而在無意中曲解受訪者的原意；而受訪者也可能因為特殊價值觀，不會據實以告，導致收集的資訊不夠真實，使研究者在訪問過程中陷入其主觀偏見的思維。

本研究就所蒐集有關雙邊投資協定 (Bilateral Investment Treaty, BIT) 之相關概念，國際趨勢及兩岸經貿發展之歷史沿革、經驗和國內政、商界之意見等資料經彙整後，透過專家訪談方式，歸納綜合分析訪談資料後，找出兩岸簽署投資保障協議之必要性及未來簽署可能的策略，據以提供有效、可行之建議，其訪談方式、內容設計分述如下：

(一) 訪談方式

本研究以深度訪談的研究方法，針對專家學者，產業界代表，政府官員等進行訪談工作，預計參與本研究訪談 6 人。訪談

³黃光雄、簡茂發主編，《教育研究法》。台北：師大書苑，民 87，頁 274-275。

⁴張紹勳，《研究方法》。台中：滄海，民 93，頁 379。

方式係親自拜訪受訪者，以面對面進行訪談。

(二) 訪談內容設計

雖然，中共人大常委會於1994年3月5日通過『台灣同胞投資保護法』將1988年7月6日頒布的『國務院關於鼓勵台灣同胞投資規定』的二十二條規定，由行政命令提昇為法律位階，但未實質明確保障台商投資的內容，規範「台灣地區的公司、企業，其他經濟組織或者個人在大陸投資」為「國內投資」，矮化台灣之地位，強化政治性目的，故而「台灣同胞投資保護法」仍不足以保障台商之地位。因此，本研究根據歷史文獻分析、研究限制及與專家進行研討後，由簽署兩岸投資保障協議的必要性、方式，內容項目等方向設計訪談題目，其中有關訪談內容設計部分的主要斟酌點，係希望藉由訪談的途徑瞭解產、官、學界對推動簽署兩岸投資保障協議之看法，據以提出簽署「兩岸投資保障協議」之可行策略、方式及簽署的內容項目，並依不同背景受訪者所提供之建議，作為結論與建議之參考依據，以提供有關當局參考之框架，期能對台商前往大陸投資之人身、財產安全保障提供多一道的防護網。

二、次級資料分析 (Secondary data analysis)

次級資料包括不同的資料來源，以及由其他研究人員所搜集的資料或不同形式的檔案。這些資料來源包括政府部門的報告、工商業界的研究、文件記錄資料庫、企業組織資料以及圖書館中的書籍及期刊。次級資料能提供一個相當便捷、經濟的路徑以回答不同的問題。次級資料更包涵一個很

重要的意義，就是將原始研究所搜集的資料，做新的方向分析。⁵

在應用次級資料時，必需了解既存資料的特性及如何獲得所需的資料，所以採用合適的次級資料也需要時間來辨認與搜集。有些資料在取得上並不容易，許多社會科學家對一些具規模而可用的資料都有所認識。同樣地，如何實際應用現存資料，已成為大部份研究計劃努力的主要方向。這些現存的資料被稱之為次級資料（secondary data）。當初這些資料被搜集的目的在於描述一般現象，或者是在研究過程中用於探討特殊問題。次級資料包涵許多不同的形式，從政府機構及團體組織所進行之龐大統計工作，以至獨立研究者的非公開觀察結果。1950年代成立了一個相當具規模的國際資料企業，主要業務為搜集及儲存，甚至銷售不同類型的資料。⁶

本研究所進行的次級資料分析，係蒐集 1990~2009 年台灣與大陸之間貿易依存、貿易金額、貿易順差及經貿糾紛等次級資料進行分析，以佐證兩岸之間高度緊密的貿易往來關係，已達到唇齒相依的地步，為保障兩岸投資人的相關權益及生命財產安全，兩岸簽署投資保障協議，已是刻不容緩。

三、文獻回顧法（Literature Review）

歷史文獻分析法是普遍運用在研究理論的方法之一，係指有系統地收集及客觀的評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗那些事件的因、果或趨勢，並提出準確的描述與解釋，進而有助

⁵董旭英、黃儀娟譯，David W. Stewart著，《次級資料研究方法》。台北：弘智，民 89，頁 53-54。

⁶吳芝儀、李奉儒譯，Michael Quinn Patton 著，《質的評鑑與研究》。台北：桂冠，民 87，頁 71。

於解釋現況以及預測未來的一種歷程。⁷。本研究所蒐集的文獻資料為相關書籍、期刊、學位論文及網路資源等資料，從所蒐集的資料中，整理出有關雙向投資保障、政策議程、政治經濟分析等相關理論，進行相關資料整理及分析，以作為研究的參考依據。

第五節 論文章節架構安排

本研究報告的內容共分為六章。在第一章緒論中，首先論述本研究之研究緣起與動機、目的與問題；研究範圍與限制；研究方法與架構；論文章節架構；研究步驟與流程。其次，第二章文獻回顧及理論探討，在本章節中除了對雙邊投資保障協議之文獻進行回顧外，並論及有關政策議題形成之理論及政治經濟分析的理論基礎，藉以論證兩岸投資保障協議政策議題的形成，另外從政治經濟分析的理論基礎論證兩岸在特殊的歷史結構中，所形成的特殊政經關係。接著，第三章對雙邊投資協議模式進行分析，本章節對雙邊投資協議之模式進行論述，藉以論證雙邊投資保障協議具國際條約性質，對雙方投資者能提供較完整之保障，以證兩岸之間簽署投資保障協議的必要性。後續，於第四章從兩岸經貿關係與政策的政治經濟分析觀點進行探討，本章節藉由梳理兩岸關係與政策之發展過程、透過兩岸經貿的政治經濟分析及透析中國大陸台商投資保護法的缺失，以論證兩岸簽署投資保障協議的必要性，在第五章則對深度訪談結果進行綜合分析，以探求簽署兩岸雙邊投資保障協議之策略與途徑。並在第六章根據前五章所研究綜合歸納之結果提出結論及建議。

⁷同註4，頁305。

第六節 研究步驟與流程

本研究的進行過程大致可分為以下幾個步驟：

壹、研究步驟：

- 一、 確立研究問題與研究目的：2008年政黨再次輪替後，國民黨重新執政後的經濟戰略是藉由開放兩岸連結全球經濟，開放陸資來台是馬蕭施政重點。在這樣的政策趨勢下，台灣與大陸之間經貿的依存度越來越高，如何協商簽定「兩岸投資保障協議」，確保兩岸之間經貿投資的安全，當是目前兩岸之間經貿投資往來的迫切議題。
- 二、 界定研究範圍與研究限制：對於經貿投資保障協議的相關議題、政策，進行組織邏輯式的思考之後，提出個人的想法及思考方向，進而界定研究範圍及臚列研究限制，以確立研究的核心目標。
- 三、 相關文獻與資料收集：蒐集國內外有關國際投資的相關議題與雙邊投資保障協定議題的書籍、論文、期刊，及網路資料並加以整理與分析。並有系統的收集國際經濟組織及兩岸經貿發展歷程的重要文獻。
- 四、 論文撰寫：藉由整理與分析相關文獻後，確定研究的方向符合思考的方針後，即著手進行論文的撰寫。
- 五、 結論與建議：針對研究的結論提出建議。

貳、研究流程：

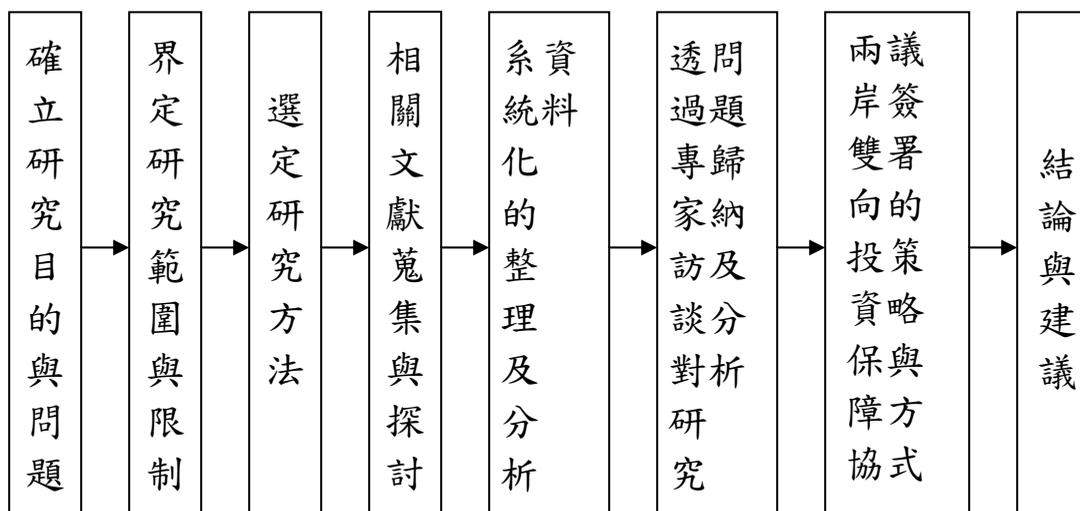


圖 1-4 研究流程圖

第二章 文獻回顧與理論探討

第一節 雙邊投資保障協議之文獻回顧

兩岸投資保障協議一直是產、官、學界所關心的議題，然而國內有關兩岸投資保障協議的研究及著作十分有限，多數是在探討兩岸簽署自由貿易協定(Free Trade Agreement,FTA)的研究中，附帶加以論述，針對此議題主要有以下的相關研究文獻論述：

一、「兩岸投資保障協定與產業發展」座談會⁸

1998年11月11日由台灣綜合研究院執行秘書兼所長梁榮輝主持「兩岸投資保障協定與產業發展」座談會，邀請產、官、學界代表就兩岸投資保障協定與產業發展舉辦座談，以下即為各界代表就此議題所提之看法與意見：

職稱	姓名	主張(論述意見)
中衛發展中心 董事長	高辛陽	高董事長在座談會中提到，大陸早期為鼓勵投資、吸引外資，因此制訂鼓勵台灣同胞保障規定，明文「國家應根據社會公共利益的需要」保護台灣同胞，但究竟何為「社會公共利益」定義模糊，對台商之保護不具體。在台商一再強烈要求下，大陸人大於1994年3月5日通過「台灣保護法」，該法共計15條，雖然「台灣保護法」

⁸周朝國、高辛陽、張五岳、張克成、陳怡鈴與蔡練生，〈兩岸投資保障協定與產業發展座談會〉，《台研兩岸產業與投資》，民87.11，頁42-49。

		<p>比之前的鼓勵規定具體一些，卻仍採取許多原頒「鼓勵規定」的用語，整部法律仍是籠統的規定，對台商的保護仍嫌不足。雖然陸續有相關法規的修訂，但台商的處境究竟是利多或利空仍處在未定數，因此高董事長主張「台商投資保護協定」應該從雙方互惠、互利、平等的基礎出發，大陸必須認識其經貿發展與台灣的經貿發展具有互補性，大陸制訂的投資保護規定不能僅僅片面考慮他們自己的政策。大陸台商若發生經貿糾紛，應該透過公平、公正的爭端解決機制，由兩岸成立之中立仲裁機構，或於公平客觀之第三地進行仲裁。</p>
<p>經濟部投資審議委員會執行秘書</p>	<p>蔡練生</p>	<p>蔡執行秘書在座談會中指出，台商投資大陸多年，許多問題業已逐漸浮現，台商企業在大陸發生經貿糾紛層出不窮，雙方之間缺乏誠信，台灣對大陸經濟的依賴程度不斷提高，貿易替代效果逐漸降低，未來在兩岸談判時，我方將處於不利地位，因此，蔡執行秘書認為兩岸簽訂投資保障協定對台商權益比較有保障。其並且指出大陸堅持採用國內法保護台商的原因，係因為台商可以赴大陸投資，但陸資卻不能進入台灣，大陸方面認為</p>

		在這樣的情況下並無雙邊保護的問題，無雙邊簽訂保護協定之必要。
陸委會經濟處 科長	張克成	張科長在座談會中針對「兩岸投資保障協定」對大陸台商人身、財產安全之重要性加以探討，其指出：1、大陸治安嚴重惡化。2、大陸社會發展程度不一，貧富差距大，人民常為錢挺而走險，危害台商。3、大陸各地法規不同，讓台商無所適從。4、大陸地方政府經常以不當之行政干預徵收稅、費，造成台商極大的困擾。以「台灣同胞投資保護法」保障台商權益，遠不能滿足台商要求，因此主張應將「台商在大陸地區投資保障協議」列為經濟性優先協商議題。
淡江大學大陸 研究所所長	張五岳	張所長在座談會中論述，大陸不放棄武力犯台，政治上與我仍處於敵對狀態，缺乏制度化溝通管道，兩岸關係非循制度化規範進行。所以現階段台商所要求者應是制度化規範之保障而非享受特權或特別優惠。
經濟部研究發 展委員會科長	陳怡鈴	陳科長以台商投資大陸之現況指出，大陸體制與本身環境仍存在許多不確定性因素，台商企業在大陸的經營管理。均潛藏相當的危險性，大陸單方面公佈的各項保護台商投資的法案，均屬大陸本地內國法，大陸方面隨時

		可予以廢除或修改，欲落實台商權益之保障，實應透過雙方正式簽署保護協定。
高雄中小企業協會總幹事	周朝國	周總幹事提出往後兩岸問題解決之道恐怕不是武力或政治，而是經濟。因此建議政府當局除制訂合宜之兩岸政策外，更應關心政策落實程度，聆聽台商的心聲。

二、從國際經濟整合探討兩岸自由貿易之建構⁹

柯春共在其所做研究中提到：台商投資保障協議向來是我政府在兩岸協商時積極爭取的談判要項。中共一直刻意定位為民間協議性質，強調必須是雙向互惠投資保障。中共雖然於 1998 年頒行「臺灣同胞投資保護法」，1999 年頒佈「臺灣同胞投資保護法實施細則」立意雖在於保障臺商權益，不過其主要目的在於擴大吸引台商到大陸投資，且歸屬於大陸國內法，真正落實情況則有待觀察；主要是由於台灣非聯合國成員國，無法適用「國際投資爭端解決公約」的多邊條約，因此，國際投資有關多邊的國際法律保障措施與仲裁，殆難適用於台商在大陸的投資案件。國際投資保障主要內容，涵蓋國有化與徵收的賠償、國民待遇原則(National Treatment,NT)、資金自由匯出權、禁止不當攤派與爭端調解機制等。國際投資保障協議的實踐，則以 OECD 具提「多邊投資協議」(Multilateral Agreement on Investment,MAI) 的內容最新，包括擴大投資定義、投資自由化條款、投資保障條款、爭端調解機制等主要協議架構，以及主要人員、績效要求、投資誘因、獨占及國營事業、民營化與公司慣例等議題。將來兩岸投資保障協議內涵，

⁹柯春共，〈從國際經濟整合探討兩岸自由貿易之建構〉，碩士論文，國立中山大學大陸研究所碩士在職專班，民 92，頁 207。

建議參酌沿用 MAI 架構進行雙邊協商。

三、中國雙邊投資保障協定與台商投資保護法令之比較研究¹⁰

陳彥佑在其所做研究結論中闡述：如果在大環境氛圍沒有改善狀況下，兩岸投資保障協議並沒有實益。因為：1、我們政府沒有完整體系可循的大陸政策，所以很多事情上面顛三倒四，反覆不定。2、除非在一個中國原則的認同下，或是中國能諒解，否則彼此間的談判，等同於臺灣為一政治統治實體，中國的政策沒有轉變前，沒有簽署的可能性。3、從法律面來比較，大陸雙邊投資協議範本與台商保護法令規範，其實並非有特別有用之處，沒有簽署的積極必要性。

四、WTO規範架構下兩岸簽署自由貿易協定問題之法制探討¹¹

林淑娟在其所做研究中論述：現行台灣地區與大陸地區人民關係條例第 73 條第 1 項、第 3 項雖然規定「大陸地區人民、法人、團體、其他機構或其於第三地區投資之公司，非經主管機關許可，不得在台灣地區從事投資行為」。「第 1 項所定投資人之資格、許可條件、程序、投資之方式、業別項目與限額、投資比率、結匯、審定、轉投資、申報事項與程序、申請書格式及其他應遵行事項之辦法，由有關主管機關擬訂，報請行政院核定之。」但兩岸如進行雙邊投資正常化協商，其投資方式規定，自然應與對其他國家者同，依據現行外國人投資條例規定，所稱投資包括：1、持有中華民國公司之股份或出資額。2、在中華民國境內設立分公司、獨資或合夥事業。3、對前二款所投資事業提供一年期以上貸款。故開放中資來台，除同意其來台進行事業投資外，亦必須以漸進

¹⁰陳彥佑，〈中國雙邊投資保障協定與台商投資保護法令之比較研究〉，碩士論文，國立中正大學法律學研究所，民95，頁194。

¹¹林淑娟，〈WTO規範架構下兩岸簽署自由貿易協定問題之法制探討〉，碩士論文，國立高雄大學法律學系研究所，民96，頁106-107。

的方式，相互協商開放彼此的資本市場，於開放兩岸相互投資過程中，雙方均須遵守一定的國際投資法原則與義務，且兩岸協商相關投資問題應包括下列二大重點：(一)有關雙邊投資保障的議題。(二)兩岸租稅減免協議的協商。

五、兩岸雙邊投資正常化協議之原則與安排之研究¹²

蔡孟潔在其研究論文中指出，為符合各國利益、保證國際投資得以順利進行，各國除了制定國內法之外，還互相締結有關係約用以調整國際投資關係，鼓勵投資活動，保護投資者的利益並加強對投資者的管理。由雙邊條約所形成之國際投資法一般法律原則，重要者有：國家對自然資源永久主權原則和平等互利原則、公平與公正待遇原則、國民待遇原則、最惠國待遇原則、國際最低標準原則等。

在中國大陸涉外的企業法制中，適用於台商的法令自成一個體系，中國大陸之涉台投資規範雖是屬於涉外企業法的重要一環，但其僅規範台商到中國大陸投資所產生的相關事項，雖然在實際的法律適用上，涉台投資規範相當程度乃係參照執行外商投資企業法之規定，但仍有因涉及敏感的政治考量而對台商有如「同等優先、適當放寬」的特殊政策，甚至有專責的單位來作為執行機構。在實務之操作上，中國大陸不論對直接投資之台商或間接投資之台商最後皆適用「台灣同胞投資保護法」之規定。

近十幾年來，兩岸經貿關係之發展，其速度之快，規模之大，影響層面之深廣，都是歷史上前所未有的。兩岸的投資發展趨勢呈現「經濟關係緊密連結」及「經濟分工與整合」之態勢。台灣對

¹²蔡孟潔，〈兩岸雙邊投資正常化協議之原則與安排之研究〉，碩士論文，國立中山大學大陸研究所，民96，頁123-126。

中國大陸經濟相互依存程度日益加深，乃國際產業分工的必然結果，然而，基於台灣對外貿易的依存度高之特性，在兩岸經貿交流的相對地位上，台灣明顯處於較不利之地位。因此，當兩岸經貿依存度不斷提高後，若兩岸經貿交流活動因故發生變動時，台灣經濟所能承受衝擊的能力較小，遭受不利衝擊的程度卻較大。

總結過去十多年來兩岸經貿互動發展的經驗，面臨了貿易、投資、人員往來等方面結構性的問題。開放中資來台灣，除了同意事業投資之外，也必須以漸進方式，相互協商開放彼此的資本市場。在開放兩岸相互投資過程中，雙方都必須遵守一定的國際投資法原則與義務，因此兩岸經貿雙邊投資正常化原則與雙邊投資保障協議的簽署議題便相形重要。

六、FTA的投資規範與投資效應¹³

民國96年1月，洪財隆在台灣經濟研究月刊第30卷第1期發表「FTA的投資規範與投資效應」一文，文中指出根據Schiff and Winters的分析，雙邊投資協定(Bilateral Investment Treaty, BIT)屬於比較簡約的投資協定，為shallow(淺薄)或negative(消極)的經濟整合層次，強調去除既有障礙與降低投資相關的不確定性，而非積極促進跨國投資。

由於跨國投資日趨重要，除了雙邊投資協定(BIT)之外，許多區域或雙邊的自由貿易協定，也都設有投資專章，並吸納原本的BIT範圍，尤其是由美國與歐盟所發動、選取某些開發中國家作為洽簽對象的「南—北」FTA。

¹³洪財隆，〈FTA的投資規範與投資效應〉，《台灣經濟研究月刊》，第30卷，第1期，民96，頁88。

七、投資保障協定與常見之國際投資糾紛剖析¹⁴

民國 97 年 6 月 10 日，中華經濟研究院台灣 WTO 中心助研究員顏慧欣在經濟部投資業務處發行的兩岸經貿網電子報第 105 期發表「投資保障協定與常見之國際投資糾紛剖析」一文指出，目前國際間投資保護協定基本上除了透過國民待遇和最惠國待遇標準保護外國投資人，另一重要的「絕對標準」，即公平公正待遇條款，其在確保外國投資者的投資所享受的待遇至少應符合國際公認的最低標準。因此國內企業在決策海外投資時，應該把投資保護協定作為地主國法制環境的一部分來考慮，如果地主國採取歧視性措施，可以此為依據進行交涉。

我國長期以來一直在推動與各國簽訂雙邊投資保障協定，目前我國已與 27 個國家簽署投資促進及保護協定，但因此類協定都在早先投資保護概念未臻成熟的情況下所訂定。因此，如投資人爭端解決機制等條款多未包括其中，致使真有糾紛發生時，仍無法援引協定而獲得較為公平之救濟對待。另外，台商在中國之投資長久以來已遇到諸多投資糾紛案件，中國司法制度成熟度也有待強化，但基於政治因素與我國並未開放中國大陸來台投資等因素，過去中國與台灣一直未形成簽訂投資協定之共識。然而，新政府上任後若開放陸資來台後，中國投資人亦有投資保護之需要，透過簽訂雙邊投資協定，中國投資人將能同享國際法上要求之投資保護待遇與標準，與訴諸國際仲裁解決爭端之權利，故簽訂雙邊投資保障協定對兩岸的投資人均應為有利的政策與方向。不過對於市場開放與投資保障協定談判中，必須協定簽署成員在承認相互對等地位時，始有洽商與簽訂此協定的可能，此等高度敏感議題是否會引發投資保障協定簽訂之困難，只能留待新政府

¹⁴顏慧欣，〈投資保障協定與常見之國際投資糾紛剖析〉，
<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaper/y08/06/105-101.htm>。民 97.6.10。

上任後繼續觀察了。

八、由兩岸投資法規範之變動概析台灣企業西進中國大陸之投資行為¹⁵

民國 97 年 12 月，林俊宏、李秀貞在法政學報第 21 期發表之「由兩岸投資法規範之變動概析台灣企業西進中國大陸之投資行為」一文中分析，中國大陸在強調保護台商的投資利益相關條文，皆十分籠統，含有諸多不確定性，例如在臺灣同胞投資保護法第 4 條規定實施國有化和徵收條款，規定「國家對臺灣同胞投資者的投資不實行國有化和徵收；在特殊情況下，根據社會公共利益的需要，對臺灣同胞投資者投資可以依照法律程序實行徵收，並給予相應的補償」，何種情況屬於特殊情況？符合公共利益？多少的補償方始為適當對應？第 14 條所言之仲裁機構、仲裁地點，是否可包括台灣或第三國之仲裁機構？在法制執行力仍有疑慮下，被視為國內投資適用國內法下的台商，其優惠地位是否真比外商有利？或其身分保障有否更免於政治風險，理性投資者應會對其進駐身分加以評估，至少在兩岸投資保障協定該等雙邊協定尚未有更完善簽訂、實施前，台商尚可利用間接投資東道國與中國大陸之間此等雙邊投資保護協定的規定或是國際公約，將相關經濟糾紛提交國際仲裁，藉以保護投資者在中國大陸的投資收益。故在兩岸發展成熟簽定雙邊投資保護協定前，台商借道第三國投資中國大陸應為理性考量下的必然，而非屬於管制下的應然。

當兩岸經貿政策受到非經濟因素影響過大，將無法依經濟理

¹⁵林俊宏、李秀貞，〈由兩岸投資法規範之變動概析台灣企業西進中國大陸之投資行為〉，《法政學報》，第 21 期，民 97.12，頁 87。

性考量；賽局理論¹⁶中「囚犯的困境」Prisoner's Dilemma)¹⁷似乎可適切說明目前兩岸政治和經濟現況。在面對全球化的時代，在兩岸經貿政策及法規修訂時，應當務實考量管制之效果及試圖尋求解決因應之道。

以上的研究或者座談會的論述，皆無專門針對兩岸投資保障協議進行專論，而有關雙邊投資保障協定可以從各方面的角度切入探討，而並非僅從單一的思維做研究，本研究試圖從政策議題的觀點分析，探討兩岸投資保障協議在過去20年，從問題認知到形成制度議題的政治經濟因素，並進而提出未來兩岸簽署投資保障協議的可行策略。因此在接下來的理論探討，先從政策議題形成之理論、政治經濟分析的理論基礎進行探討，並對雙邊投資協議模式進行分析，再從兩岸經貿關係與政策的發展論述，以期作為兩岸日後在不涉及政治敏感性問題，談判簽署投資保障協議有一參考架構。

第二節 政策議題形成之理論

一項政策形成之前，通常係因社會民意不斷的提出反應需求，相關利害關係人表現關切後，政府執政當局根據所提出的問題癥結，進行相關之研究後，研議出可行的政策，將相關政策付諸實行。政策的執行涉及「實務性」的知識，包括政治、經濟與

¹⁶賽局理論發展係1928年匈裔美籍數學家馮諾曼(Von Neumann, John, 1903-1957年)首先證明基本的「壞中取小」定理，才被確立，此定理適用於設定只敵我兩方對峙競爭的「零和(zero-sum)」賽局，在此情形下所獲得的利益值，恰為對方所獲負數之虧損值，而對峙雙方所各獲得之相加，則等於零。

¹⁷「囚犯困境」(prisoner's dilemma)，係由弗拉德(Merrill Flood)在1951年所提出，之後由塔克(Albert W. Tucker)加以明確公式化和命名。所謂「囚犯困境」，是說遊戲雙方可能合作，也可能不合作，描述真實世界是既競爭又合作的常態，證明個人以自我利益為出發最後結局，可能是「雙贏」或「雙輸」。

社會面向的運作。¹⁸兩岸投資保障協議便同時涵蓋了這三個面向的運作，兩岸之間自 90 年代起，經貿往來穩定擴張，已是無可抑遏之勢，面對當前情勢，台灣必須有因應之道，如何化解接踵而來的政經衝擊，台灣與大陸之間如何在政治、經濟與社會面向三者之間取得平衡，考驗執政當局的智慧。

國家機關的政策乃是反映各種社會利益的折衝協調，¹⁹「投資保障協議」議題，是屬於廣泛的公共政策議題，晚近由於兩岸互動頻繁，相關於兩岸之間投資保障問題如雨後春筍般的湧現，產、官、學界不斷呼籲政府儘速與對岸簽署「兩岸投資保障協議」。此一議題便成為政府施政上應重視的問題，政府在擬定施政政策的同時，就必須對這一人民所重視的議題納入施政重點，盡最大的努力給予人民最大的施政滿意度，因此對於「兩岸投資保障協議」的議題形成，進行相關概念的探討。

壹、政策議程

在許多情況下，公共問題受到政府部門決策者的關注，並非來自政治壓力或隨興所致，而是因為某種系統性的指標（indicators）顯示某項問題已經存在。²⁰發現問題的存在之後，就需要界定問題，將問題歸類，政治人物或當事人就要將問題歸入廣受大家重視的規劃內，以爭取排入政策議程的機會。²¹政府官員通常不會自動將人類的慾求置於公共議程之中，而是受到民意代

¹⁸李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：空大，民 96，頁 1。

¹⁹李允傑，《台灣工會政策的政治經濟分析》。台北：商鼎文化，民 88，頁 19。

²⁰吳定，《公共政策》。台北：五南，民 97，頁 114。

²¹同註 18，頁 120。

表或利害關係人的壓力才會採取行動。²²

兩岸投資保障協議議題自 90 年代起，一直是產、官、學界所關注的議題，然而，因為兩岸間政治上的敏感性，一直未與對岸有洽談簽署的共識。如今，臺灣當局積極與對岸洽談協商簽署「經濟合作架構協議」(Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA)，顯示對岸已釋放誠意，願將經貿議題獨立於政治之外，好好坐下來協商，故吾人以為，兩岸簽署投資保障協議時機已然成熟，將此問題列入政府當局政策中，已是當務之急。當然，研究者以為時機成熟的背後，一定要有理論基礎支持，以下茲從政策議程的方向做一探討，從中理解簽署兩岸投資保障協議政策問題的形成。

一、政策議程的意義²³

在任何一個民主的政治體系中，政策制定者必須面對許許多多來自於政策利害關係人的要求與意見，然而並不是所有的要求與意見都能順利地被政策制定者所接受，凡是那些少數被政策制定者納入處理公共政策時程表的要求或意見，就是政策議程 (policy agenda)。

關於政策議程的定義，有廣義與狹義兩種：

(一) 狹義界定：金敦 (Kingdon) 認為政策議程是：「政府官員嚴重關切的一組主題或問題名單」。²⁴

(二) 廣義界定：多數學者認為議程不應僅視為政府官員的嚴重

²²同註 18，頁 122。

²³丘昌泰，《公共政策—基礎篇》。台北：巨流，民 89，頁 139。

²⁴同上註。

關切，尚且包括一般社會大眾關切的議題；柯步與愛爾德（Cobb and Elder）的定義：「一組值得政體（polity）注意，並列入合法管轄權範圍的政治衝突；一組為決策機構設定時程採取積極行動與嚴重關切的議題項目」。從這個角度看，政策議程不僅政府關切，政治體系內的所有成員也都關心，範圍甚廣。²⁵

二、政策議程的特性

根據以上兩個定義，丘昌泰認為政策議程具有以下特性：²⁶

- （一）政策議程的來源，可能來自於社會的強烈要求或政策制定者的嚴重關切，希望能夠採取積極行動，並將它列入政府計畫的時程表，以滿足社會民眾的需求。
- （二）政策議程的形成，可能是具體的法案或政策宣示，但也可能是民眾、傳播媒體或利益團體所表現出來的價值信仰。
- （三）政策議程的發動者，可能來自於民間社會，如民眾、傳播媒體、學者專家、非營利組織、社區代表等；更可能來自政府機關，如立法委員、民選首長、行政官員等。
- （四）政策議程的發展順序，通常是開始於大眾傳播媒體的報導，然後民間社會大家共同討論的「公共議程」，最後被政府官員考慮成為「政府議程」。
- （五）政府議程的結構，並不見得是經過政策制定者界定清楚與

²⁵同註 23。

²⁶同註 18，頁 139~140。

結構完整的政府議程，諸如美國總統向國會發表的國情咨文報告，我國政黨的政綱或選舉政見，乃至於大眾傳播媒體所談論的種種議題都是屬於政策議程的一種。

三、政策議程的分類

柯步與愛爾德（Cobb and Elder）認為政策議程可分為下列兩種類型：²⁷

- （一）系統議程（systematic agenda）或公共議程（public agenda）：這是指政治社群成員共同注意，並且認為屬於政府機關合法管轄權範圍內的所有問題；這種議題通常是一般性的、大家共同討論的議題，範圍相當廣泛，任何一個具有言論自由的民主社會都存在該系統議程。系統議程中討論的議題有些可能是政府已經在做的議題，也可能是政府為了取悅民眾，根本不曾認真考慮的假議題（pseudo-issues）。
- （二）政府議程（government agenda）或制度議程（institutional agenda）；如果該系統議程為政府所注意，而且嚴重到非要採取積極行動之時，則該問題就進入了政府議程；寇寧（Koenig）將之稱為制度議程。政府議程是相當具體的，不盡然只是討論而已，它還必須採取積極的處理行動，因此又可以稱為行動議程（action agenda）。例如，「精省案」通過之後，台灣省政府所屬公務員立刻發起遊行示威運動，這是一種「系統議程」；當時在研考會主任委員楊朝祥與人事行政局長魏啟林的接見下，將「就地安置」列為省府精簡方案的優先議程，這就稱為「政府議程」。

²⁷同註 18，頁 140-141。

四、公共問題取得議程地位的條件

公共問題取得議程地位的條件有下列幾項：²⁸

- (一) 公共問題的性質：公共問題是相當的繁多，如欲進入議程地位，必須滿足以下條件：第一、公共問題必須吸引大眾的關切，大眾傳播媒體大量報導該事件；第二、公共問題必須是大眾所共同關切，而且期盼採取某種行動加以解決；第三，公共問題必須是大眾一致認為其隸屬於政府相關部門權責範圍以內者。
- (二) 政治領導的考慮：任何一個國家的最高領導者可以說是政策議程的最終決定者，因為他在競選之前通常都已經有一套政治優先順序表 (political priorities)；例如陳水扁先生選前的「國政藍圖」中對於兩岸關係的主張是「和平共處」，這種思維主導之下，許多兩岸和平與交流的政策自然就設定了議程。
- (三) 利益團體的影響：許多美國學者對於利益團體影響政策議程的現象相當重視，他們認為利益團體有共同的理念、利益、地位、資源等，甚至還會採取各種遊說策略，這都是促使公共議題進入政府議程的重要手段。例如，台灣環保團體對於環境議題進入政策議程的影響力絕對是不容忽視的。「利益團體」(interest groups) 在政策制定的過程中均扮演了「利益表達」(interest articulation) 和「利益匯集」(interest aggregation) 的功能²⁹。

²⁸同註 23，頁 141-143。

²⁹翁興利、施能傑、官有垣與鄭麗嬌，《公共政策》。台北：空大，民 87，頁 72。

利益團體在整個政策運作的過程當中扮演著相當重要的角色，在民主多元化的社會中，利益團體是一股不容忽視的力量，因此研究者以為本文中應對利益團體做進一步的瞭解，究竟兩岸投資保障協議的簽署，利益團體扮演如何的角色。

利益團體是指一群具有共同態度、信念、利益者所組成，採取各種的方式，向其他人、其他團體及政府機關組織提出其要求、主張，以遂其共同目標的一個組合體，利益團體依照其成立的目的與服務對象的不同，可以分成公益性團體（public interest group）與私益性團體（private interest group）兩類。前者以促進公共利益為目的，且以一般人為服務對象，例如環保團體、消費者保護團體等。後者以促進私人利益為目的，且有特定服務對象的團體，例如工會、商會、漁會、農會等等。一般來說，廣義的利益團體可以分成以下十大類：1、政治性團體。2、商業性團體。3、工業性團體。4、勞工性團體。5、農業性團體。6、專業性團體。7、愛國性團體。8、宗教性團體。9、道德、慈善及環保團體。10、學術性團體。³⁰

朱志宏與謝復生界定利益團體為：有共同利益、且為此共同利益採取共同行動以影響政府政策的一群人，無論其是否有正式組織，皆可稱為利益團體。³¹

政治學者杜魯門（David Truman）界定「利益團體」為：一個有共同態度（shared-attitude）的團體，經由政府的體制而行動，針對其他團體（譬如政府的某一個機構）做某些要求。有些利益團體的組織鬆散，只是短暫的組合，而有些則組織嚴密，且是永

³⁰ 吳定，《公共政策~辭典》。台北：五南，民 94，頁 171。

³¹ 同註 29。

久性的。許多利益團體唯獨對影響政府的公共政策有興趣，然而也有些團體只是偶爾對政治上的決策加以關切。³²楊泰順則借用威爾遜的觀點，將利益團體界定為：「不同於政府，但與政府關係密切，目的在影響公共政策的組織」。³³

由以上對利益團體的定義，吾人做一簡單的彙整，利益團體即：一群人所組成的非政府組織，其組成目的可能為公益；可能為私益，其活動的目的是在影響政策的制定，透過施加壓力讓政府決策者同意其觀點，進而制定其所冀望的決策。

在兩岸投資保障協議簽署的過程中，扮演利益團體者應屬台商協會/公會、工業總會及商業總會，自 90 年代起，他們便不斷的叫籲政府儘速與對岸洽簽投資保障協議，而如今馬政府正進行談判，欲洽簽的「經濟合作架構協議 (ECFA)」，此利益團體同樣扮演著推手的角色。研究者以為此等利益團體所提出的需求，政府著實應好好做一政策的評估，分析利弊得失。幾十年來，他們所冀望簽署的投資保障協議 (定)，政府應盡最大的努力與對岸好好坐下來協商，評估達成雙贏的政策，在互蒙其利的原則下，儘速簽署。政府不應忽視他們所能帶來的影響力，執政當局施政應能懂得拿捏重點，就短期而言，簽署兩岸投資保障協議方為當務之急。

- (四) 危機或特殊意外事件的發生：如天然災害或意想不到的人為事件，往往使得公共問題具備危機程度 (crisis proportions) 與特殊地位 (particularity)，乃迫使該問題立即成為政策議程上的重要項目。例如，中國浙江省所發生的千島湖事件立

³²同上註，頁 73。

³³同註 30。

刻造成兩岸關係的緊張，促成行政院大陸委員會對於台胞旅行安全問題的極端重視；921地震之後，政府也迅速將災區重建列為第一順位的公共政策。

- (五) 社會運動的大規模舉行：大規模的社會運動是促使政府注意公共問題的最佳手段，目前我國隨著民主化程度的日益升高，社會運動已經成為相當重要的促進政策議程之手段。
- (六) 傳播媒體的大量報導：民主社會中，傳播媒體扮演守門員（gate-keepers）的角色，它是公共問題的把關者，可以決定公共問題能否受到大眾的注意。台灣由於已經邁入言論自由的民主國家，號稱「第四權」的傳播媒體相當活躍，成為執政當局相當頭痛的制衡機制，當然它們對於議程設定的功能絕對不容忽視。
- (七) 國際組織與外國勢力的影響：今天世界已經走向「地球村」的時代，國際組織與外國勢力對於國內政策議程的設定影響甚大，如美國三 O 一名單的公布對於我國的國際貿易與智慧財產權的保護政策影響甚大；國際環保組織對台灣的環境保護政策產生極為深遠的影響，如野生動物保育法就是因為國際動物保育組織（CITES）抗議台灣濫用犀牛角粉與其他動物不得不制訂的法令。

由以上有關政策議程的相關論述，透析「兩岸投資保障協議」的簽署議題，執政當局應儘速將其列入未來的政府議程當中。

我國自從大陸政策開放台商赴大陸投資，從事經貿活動以來，這一股大陸投資熱已經蔚為風潮。然而在台商對大陸投資規

模逐步擴大的同時，因為兩岸法律制度本質上的差異，及法律理念與價值上的不同，台商赴大陸投資一直都是處於高風險的投資環境當中，再加上大陸堅持的社會主義道路，一黨專政，在其意識形態濃郁、嚴密的管控下，許多涉及人身權利保護的法律規定，常常充斥著不確定性的法律概念，裁量權過大，無法達到保障人身權利的立法目的。台商的人身安全問題受到威脅，勞資爭議問題不斷的發生，根據海基會統計數字顯示（見表 2-1）台商赴大陸投資，因發生糾紛而向海基會求助的案例每年增加，統計數字中主要協助的對象僅僅涵蓋在政府單位登記有案的公司，若再加上未登記有案的公司行號及未透過海基會協助，而藉由其他管道解決經貿糾紛者，兩岸之間的經貿糾紛，應遠遠超過海基會的統計數據。

自 1991 年開始，我國政、商界便不斷有人提出要和大陸簽署投資保障協定的意見。希望經由簽署雙邊投資保障協定而促進經貿交流蓬勃發展，避免兩岸衝突。我國政府官員曾經提出的意見與政策主張及商界對此議題的反應列如下表 2-2、表 2-3。

表 2-1 海基會協處台商經貿糾紛案件統計表

年度 \ 類型	人身安全類	財產法益類		合計
		台商投訴	大陸人民及廠商投訴	
80 年	0	13	0	13
81 年	2	23	0	25
82 年	17	57	4	78
83 年	30	40	4	74
84 年	41	43	14	98
85 年	36	25	9	70
86 年	35	22	13	70
87 年	64	48	15	127
88 年	58	35	3	96
89 年	51	31	1	83
90 年	67	36	1	104
91 年	91	43	1	135
92 年	107	32	3	142
93 年	124	27	3	154
94 年	133	54	5	192
95 年	197	85	8	290
96 年	249	42	0	291
97 年	312	221	9	542
98 年	353	428	15	796
合計	1967	1305	108	總計
				3380

資料來源：海基會經貿服務處http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/02/02_3_cp.asp

表2-2 台灣政界主張雙邊投資保障議題一覽表

時間	人(地點、當時職位)	主張
1991年4月	高級主管 海峽交流基金會	著手蒐集「兩岸投資協定」的租稅、資本、外銷、雇用比例等資料。
1994年	焦仁和 海基會副董事長	促速簽兩岸投資保障協議。
1994年11月	黃昆輝 陸委會主委	促兩岸簽署投資保障協議。
1995年	蕭萬長 經濟部長	優先催生兩岸投資保障協議。
1995年	高孔廉 陸委會主委	陸委會重視台商投資保障議題，下次會談時將列為優先議題。
1995年	江丙坤 經濟部長	兩岸關係永遠不會低潮，將續推動台商投資保障協議。
1998年	顏萬進 民進黨中國事務部主任	要求向中共提司法、投資保障等優先議題。
1999年	許柯生 經濟部副次長	我方希望越早簽定投資保障協定越好。
1999年	王志剛 經濟部長	保護台商，兩岸應簽投資保障協定。
2000年	陳水扁 總統參選人	積極推動雙方簽定投資保障協定，並互設貿易代表機構。
2000年	連戰 總統參選人	兩岸應簽署台商投資保障協定。
2001年	林義夫 經濟部長	提議簽訂兩岸投資保障協定。

2001年	蘇起 陸委會主委	大陸入世後台商面臨競爭衝擊，呼籲政府早日與大陸簽定投資保障協定以維護台商競爭優勢。
2004年	吳釗燮 陸委會主委	我盼與大陸協商項目，包括貨幣清算協定、投資保障協定。
2005年	馬英九 國民黨主席	把更緊密經貿關係安排CEPA，再加上投資保障協定，構成經濟合作發展協議，長遠希望能達成自由貿易區，或者成為共同市場。
2005年	宋楚瑜 親民黨主席	提出六項台商建議向胡錦濤爭取，包括貿易便捷化、台商子弟學校、台商投資保障協定。
2008年7月	林成蔚 民進黨國際部主任	開放中資前應先協商簽訂兩岸投資保障協定。
2008年11月	江丙坤 海峽交流基金會董事長	將兩岸投資合作(包括兩岸投資保障、避免雙重課稅)、兩岸產業合作(包括兩岸產業標準制定)列為兩會後續優先協商的議題。
2008年12月	林祖嘉 國民黨智庫經濟科技組召集人	希望兩岸投資保障協議應盡速簽署，這對未來兩岸之間相互廠商的投資會有非常大的幫助
2009年4月	江丙坤 海峽交流基金會董事長	第三次江陳會，江董事長致詞時表示：「希望下一次兩會協商能涉及兩岸投資權益保障問題。」
2009年6月	鄭文燦 民進黨發言人	海基會應主動向中方提議將台商人身安全及投資保障協定納入協

		商範圍。
2009年7月	高孔廉 海基會副董事長兼秘書長	目前兩岸正積極準備下半年要協商的避免雙重課稅協議和台商投資保障協議。
2009年9月	經濟部官員 陸委會官員	海基會「關懷川震重建暨台商訪問團」台商座談會中，經濟部、陸委會官員回應台商有關兩岸投資保帳協定事項： 經濟部：「本部已完成兩岸簽署投資保障協議評估報告，並已報請核備，倘列入兩岸兩會協商議題，即可展開後續事宜。」 陸委會：「政府相當關心且重視台商相關問題，政府已將台商所關切的議題，包括，兩岸投資權益保障，列為兩會優先協商事項...。兩岸投資保障協議所涉內容較為複雜，目前相關主管機關正積極進行評估研究中。」

資料來源：陳彥佑，〈中國雙邊投資保障協定與台商投資保護法令之比較研究〉，碩士論文，國立中正大學法律學研究所，民95，頁167-168。2005年以後資料為作者自網路搜尋增加之資料。

表2-3 台灣商界人士主張雙邊投資保障議題一覽表

時間	人(地點、當時職位)	主張
1993.10.22	許勝發(工總理事長) 高清愿(統一企業總裁)	見中共領導人時強調台商人身及財產安全、投資保障協定簽定等實際議題。高清愿認為：投資保障協定是解決這些問題的關鍵。
1993.11.09	王又曾(力霸企業集團董事長)	希望中共當局早日簽訂台商投資保障協定。
1994.08.08	王令麟(台北市商業會理事長)	海基會應繼續努力簽署台商投資保障協議。
1994.08.09	經濟部委託外貿協會作大陸投資廠商調查	簽署投資保障協定列在最後一項。多數台商體認1.兩岸主權問題2.對大陸履行協定不具信心。
1995.02.10	王又曾(全國商業總會理事長) 高清愿(全國工業總會理事長；具國民黨中常委身分)	高清愿：台商迫切需要投資保障，不能再拖；海基會政治色彩較重，對經貿細節問題顯得心有餘而力不足，不如由陸委會直接授權工商業界去和大陸工商業界談，談妥再由海基會出面簽訂協議，速度可以快一點。
1995.03.01	王令麟(商業總會)	商總要為台商投資保障協定催生。
1995.04.25	台灣工商建研會，北京	台商保障協定若早簽，台商投資大陸有安定作用。開創兩岸經濟之未來座談會。
1996.02.03	高清愿(全國工業總會理事長)	會談重點將置於簽訂投資保障協定，以確保台商在大陸投資的權益。
1996.03.26	辜濂松(工商協進會理事)	兩岸應努力簽訂兩岸投資保障協定

	長)	及稅制條約，以保障台商的權益。
1996.08.29	高清愿(全國工業總會理事 長)	兩岸工商團體可就兩岸投資保障協 定等政策性議題進行溝通，並向兩 岸當局提出政策建議。
1996.09.05	林坤鐘(中日集團董事長) 高清愿(全國工總理事長)	兩岸協商難開展，工商團體可扮演 積極角色，就兩岸投資保障協定等 議題先進行協商，再將結果交給政 府相關單位做決策的參考。工總做 的將是幕僚工作。
1996.09.05	林坤鐘(中日集團董事長) 高清愿(全國工總理事長)	有人主張運用台灣經濟實力作為促 進大陸改革、轉變的積極性力量， 因此整合台商組織台商發揮影響 力，訂定投資保障協定等，是該戰 略的重要手段。
1997.11.12	許勝發(工商企業聯合會理 事長)	問題主要圍繞在兩岸何時恢復協 商、促進台商投資保障協定簽訂及 兩岸三通戒急用忍後，工商團體赴 北京首訪。
1998.07.01	全國工業總會大陸台商調 查	大陸台商最想對政府提出的三大優 先建議，依序是准許國內銀行到大 陸設分行、開放三通、兩岸簽署投 資保障協定。
2001.02.07	25位台商會長，中國台商發 展促進協會	「新五四宣言」四項訴求之一為： 一、拋開意識型態，簽訂台商投資 保障協定。
2001.07.16	辜濂松(六大工商團體工商 協進會理事長，經發會會前	建議兩岸簽訂和平條約及雙邊投資 保障協定，形成企業長期經營的保

	會)	障。出席者：辜濂松、全國工業總會理事長林坤鐘、全國商業總會理事長王令麟、工業協進會理事長李成家、中小企業協會理事長戴勝通及電子電機公會理事長許勝雄。台積電董事長張忠謀及台灣經濟研究院院長吳榮義。
2001.07.30	許勝雄(電電公會常務理監事會)	經發會前，匯集會員廠商意見，提出振興經濟、發展產業建言書中有：簽訂兩岸雙邊投資保障協定等重要建言。
2002.02.15	張平沼(耀華電子董事長；任三任立委)	兩岸政府在政策上多加配合，簽署台商投資保障協定。兩岸企業高階經營實踐經驗分享系列演講。
2004.01.27	張漢文(前東莞台商協會會長)	十大訴求包括：兩岸簽訂投資保障協定。50多位台商協會會長連署。
2004.03.30	全國工業總會台商大陸投資問卷調查	台商最希望兩岸優先協商處理事項，前三名為兩岸直航、兩岸簽訂投資保障協定、在大陸設立辦事處解決台商問題。
2004.05.25	許勝雄	建議兩岸政府坐下來，洽談「雙邊租稅保障協定」、「雙邊投資保障協定」等。
2004.06.03	陳咸華(上海地球村環保技術公司總經理)	因兩岸未簽訂投資保障協議，讓他對在大陸從事BOT建設沒有太多信心。
2005.02.16	許勝雄(台灣區電電工會理	兩岸的雙邊投資保障協定等問題不

	事長)	宜一拖再拖。台商春節聯誼餐會。
2006.02.18	廖萬隆(中華兩岸文化經濟協會理事長)	台商12項訴求中有：與大陸協商簽訂台商投資保障協定。修正兩岸人民關係條例，保障台商權益立法院公聽會。
2008.04.13	台商	工商時報報導：「博鰲論談融冰之旅落幕，為數眾多的台商，更關切兩岸能否早日簽訂投資保障協定。」
2009.09.08	台商	海基會「關懷川震重建暨台商訪問團」台商座談會中，台商建議事項：「台商人身安全及投資權益保障問題十分重要，希望大陸能重視這個問題，以及兩會應儘早簽訂投資保障協議。」

資料來源：陳彥佑，〈中國雙邊投資保障協定與台商投資保護法令之比較研究〉，碩士論文，國立中正大學法律學研究所，民 95，頁 169-171。2006 年以後資料為作者自網路搜尋增加之資料。

為了瞭解台商在大陸投資布局時，可能面臨「重大事件」問題時，會使用什麼管道及資源來解決爭端？2004 年台灣商總針對上市櫃公司進行「中國大陸投資爭端解決機制調查」問卷結果顯示，在大陸協助台商投資糾紛處理滿意度，僅 23.08% 選擇滿意，選擇差強人意為 70.66%，商總說，相對不滿意度僅 1.99% 來說，滿意度遠大於不滿意度，但高達 7 成的台商選擇差強人意表述，仍有待大陸官方的努力爭取認同。台商在面對投資糾紛及爭端時，有 42.24% 表示不容易與大陸官方（包括公安、工商局及稅務機關等部門）溝通，對大陸官方法治觀念的認知有 90.35% 的台商表示普通和薄弱，另外對大陸官方有無處理爭端解決的能力問題上，有將近 76.94% 回答視案件類型和視爭端當事人雙方背景而

定。由以上所摘錄之問卷結果顯示，台商在遇到糾紛時，除需面對法律制度解釋不一、執法認知與執行差異性外，能否得到大陸官方的重視及有效解決，端視台商在兩岸的實力及關係而有很大的差異。上市櫃公司對於在大陸投資的爭端糾紛解決都有如此大的障礙，更何況未上市櫃公司，他們的處境應是更為艱難。

2008年5月20日台灣政權再次輪替，馬英九總統強調堅持兩岸開放政策，迅速恢復中斷十年兩岸對話，推動「經濟解嚴」，計劃在年底前修改二十六項涉及兩岸的法令，全面鬆綁經貿限制，吸引台資回流，放寬大陸資金及專業人士來台，以打造台灣成為「亞太資產管理及籌資中心」等平台，改善台灣經濟。大幅緩和兩岸緊張關係，並明確宣示，政府一定會加強安全控管及危機處理。開放陸資來台後，台灣對於陸資的相關保障規範，諸如，投資項目；產業別；雙重課稅；子女就學、就醫等相關配套措施，也相對重要。³⁴因此從政策議程的角度分析，推動簽署「兩岸投資保障協議」，將其列入政府議程中之必要性將是刻不容緩。

外人直接投資（foreign direct investment）在全球經濟市場上扮演非常主要的經濟活動角色，通常為了保障本國投資人在他國的投資權益，通常都會與對方國家尋求簽訂雙邊投資保障協定。以往我國與中國大陸因政治因素，並未開放陸資來台投資，因此我國對大陸是屬於單向投資，雖然我產、官、學界不斷呼籲與對岸簽署「兩岸投資保障協議」，卻一直未形成簽訂投資保障協議的共識。如今新政府上任，開放陸資來台投資，中國大陸投資人亦有尋求投資保護的需要，此刻雙方洽談簽署投資保障協議時機已然成熟。透過簽訂雙邊投資保障協議，保護雙邊投資人的待遇與標準等相關投資權益，對兩岸投資人而言，是一有利的政策。

³⁴同註1。

貳、政策評估分析

簽署兩岸投資保障協議自 90 年代以降，一直是產、官、學界所極力呼籲的，政府擬定政策方針儘速與對岸簽署已是刻不容緩。既已發現問題存在，而此問題又攸關廣大人民福祉，政府就應針對民意反應的問題加以探究，擬訂政策目標，尋求可行的政策方案。雖然受時、空環境不同，人事異動，主客觀因素的變化，以及制度調整的影響而問題重重，但為保障台商人身安全，爭端解決等投資保障事宜。政府應以更有效的方式處理、研判問題，更積極的進行溝通協調，進行相關政策評估分析。以下本文茲就政策評估分析進行理論的探討：

一、政策評估的意義

何謂政策評估？由於學者從不同的角度界定，所以定義也就不一樣。魏斯（Carol H. Weiss）認為，評估是對某政策或方案之運作或結果進行系統化的評量，其方式是與一套明示的或暗示的標準相互比較，做為改善政策或方案的一種手段。

唐恩（William N. Dunn）則以為：評估乃是一種政策分析，藉以製造有關政策結果之價值的相關資訊。

羅西（Peter H. Rossi）與富利曼（Howard E. Freeman）將評估和評估研究（evaluation research）二詞視為同義詞，而對評估研究作如下的界定：所謂評估研究是指有系統的應用社會研究程序，評量社會干預方案之概念化與設計、執行及效用。

林水波與張世賢對政策評估界定如下：政策評估乃基於有系統和客觀的資料蒐集與分析，進行合理判定政策的投入、產出、效能與影響的過程；其主要目的在於提供現行政策運行的實況及其效果的資訊，以為政策管理、政策持續、修正，或終結的基礎，擬定未來的決策方針，發展更為有效和更為經濟的政策。

吳定則對政策評估作以下界定：政策評估指政策評估人員利用科學方法與技術，有系統的搜集相關資訊，評估政策方案之內容、規劃與執行過程及執行結果的一系列活動。其目的在提供選擇、修正、持續或終止政策方案所需的資訊。由此一定義可知，評估活動並非單指政策執行績效的評估，也包含政策執行前及執行中的評估。³⁵

二、兩岸投資保障協議的政策評估分析

巴頓（Carl Patton）與沙威奇（David Sawicki）兩位學者認為應將政策評估視為政策運作連續體上隨時可能發生的活動。由此，政策評估可分成四大項：事前政策分析（ex-ante policy analysis）、政策維持（policy maintenance）、政策監測（policy monitoring）、事後政策評估（ex-post policy evaluation）。其簡要內容如表 2-4。³⁶

³⁵吳定，《公共政策》。臺北：空大，民 92，頁 293-294。

³⁶同上註，頁 300。

表 2-4 政策分析—政策評估連續體

項 目	內 容
事前政策 分析	對下面事項從事政策定案前的定性及定量分析：問題、決策標準、替選方案、贊成與反對意見、方案執行後的預期結果、政策執行及評估的必要步驟。
政策維持	分析政策或方案執行後可能的狀況，以確保它們能按原訂方式執行，且在執行過程中，不致非意圖性的改變。
政策監測	在政策或方案執行後記錄改變的情況。
事後政策 評估	對下面事項從事定性及定量分析：政策目的是否達成、政策是否需要繼續執行，或予修改，或予終止。

資料來源：吳定，《公共政策》。臺北：空大，民 92，頁 293-294。

Aaron Wildavsky對政策分析的看法為：「政策分析就是發現問題的癥結所在，研擬政策方案，建立標準。同時依據標準，來權衡利弊得失，以用來設計政策的方法，並且評估政策執行的後果」。³⁷詹中原則認為：「政策分析是一種綜合政策相關的技術工具，透過政策分析，吾人可以為政策方案建立量與質化的比較基礎，並提供政策方向。所以政策分析的精神在於預測（prediction）與建議（recommendation），具有一種未來取向之事前專業性質」。³⁸所以一項理性抉擇的政策分析過程大致會有：

- （一）面對已經存在的問題。
- （二）釐清政策的目標與核心價值，並排定優先順序。
- （三）確定目標後，擬定可能的解決方案。
- （四）探討每一方案的選擇，所可能產生的結果。

³⁷Wildavsky, A., Graymer, L., and Trow, M. "Principles and Perspectives For Graduate Education in Public Policy," Berkeley: Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley, 1977, p46.

³⁸魏鏞、朱志宏、詹中原與黃德福編著，《公共政策》。台北：空大，民 80，頁 37。

- (五) 檢討政策結果與目標的一致性。
- (六) 評估最符合目標與核心價值的政策。

針對以上理性抉擇的政策分析過程，本文藉由唐恩的政策整合性架構 (Policy Analysis : An Integrated Framework-Dunn) (如圖 2-1)，³⁹分析「兩岸投資保障協議」的政策問題。

政策分析整合模式是一種較為廣博的分析形式。整合性分析不僅需要將回溯性 (左半部) 與前瞻性 (右半部) 的調查階段進行連結，同時也要求能持續以順時針對資訊進行轉化與製造。

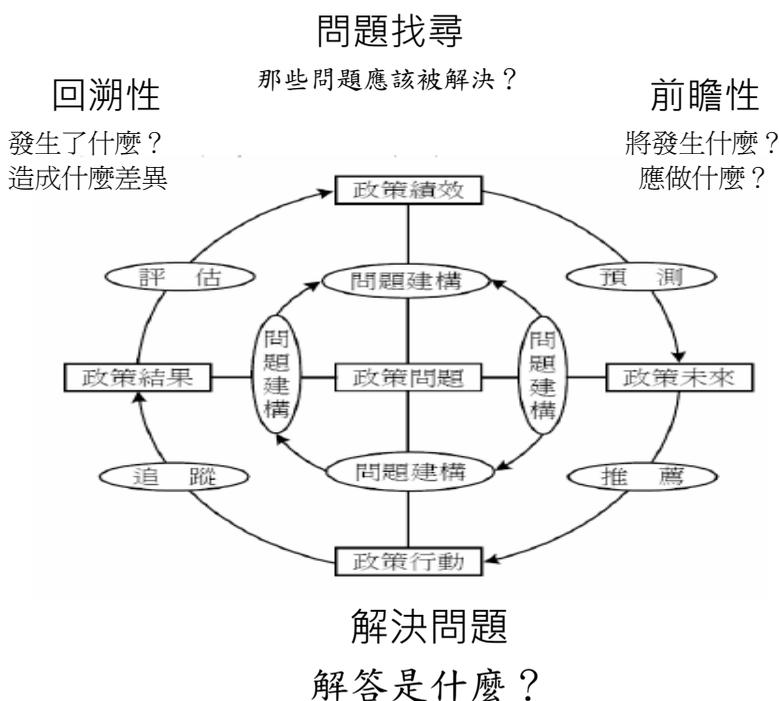


圖 2-1 唐恩政策規劃架構圖

(資料來源：丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民 88，頁 122。)

³⁹ 丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民 88，頁 122。

政策問題：以國際間簽定雙邊投資保障協議的內容架構，及兩岸政經情勢作為分析取向，並透過國際間所建構的投資保障協議框架，進一步分析與探討，據以擬定我國與中國大陸簽訂投資保障協議的可行具體方向，期能共創雙贏局面，避免錯失機會，造成無可挽回的遺憾。

政策行動：兩岸投資保障協議政策的形成，係利益團體所不斷呼籲的，並非由國家領導核心憑空想像判定的，因此需透過相關機制的建制及產、官、學界等研究智囊多方撰擬，再形成集體共識後，採取最佳的行動方案，以求最大的效果。

政策結果：決策單位必須做出政策的規劃，並轉化為政策內容以利執行。

政策績效：任何一項政策對外界各層面與環境都會造成影響。兩岸投資保障協議政策產出後，將如何影響台海兩岸的投資情況。

政策未來：探討兩岸投資保障協議政策的產出，是否形成一個兩岸投資互動過程的建構。

回顧兩岸關係在民進黨執政期間，不僅是冰封三尺，甚至到了劍拔弩張的地步。但見國際間的區域經濟整合蓬勃發展，雙邊投資保障協議如雨後春筍般的簽訂，而我國與大陸之間的投資保障協議，因為主權方面的爭議，無法脫離政治環境的現實，及民進黨執政下的台獨意識，以致 20 年後的今天，仍無法達成簽署協議。

過去兩年中，中日關係歷經了「破冰」、「融冰」、「迎春」、「暖春」四階段醞釀之後，雙方終於簽訂建立戰略互惠關係的第四公報；而兩岸關係同樣經歷相似的波折，終於從反分裂國家法制定的劍拔弩張，進展到博鰲論談兩岸準領導人直接會談。在川西震災的關鍵時刻，國民黨主席吳伯雄率團訪問大陸，開啟兩岸執政黨黨主席會晤的新模式，將兩岸關係推向千載難逢的歷史機遇點上；如果兩岸能經由務實與善意的良性互動，黨對黨的對話模式，或許能解開動輒得咎的政治僵局，開啟長期雙贏的新局勢。⁴⁰

兩岸投資保障協議所形成的政策問題是不容否認的，如何將這一政策的產出，形成一個兩岸投資互動過程的建構，務實面對兩岸現狀，優先解決兩岸經貿互動所衍生攸關人民利益的各類問題，揚棄過去的對立衝突路線，以協商代替對抗，和解代替衝突，邁向互利共榮的兩岸協商新時代，儘速簽署兩岸投資保障協議（定）。

第三節 政治經濟分析的理論基礎

政治與經濟之間的關係是交錯複雜、互相糾結、牽扯不清的，政治因素會影響經濟結果，經濟因素會影響政治策略，仔細觀察國內外所發生的重大政治、經濟問題，例如，隨著中國的出口和外匯儲備的增加，北京面臨著讓人民幣升值的國際壓力；中國和美國簽署關於中國加入世界貿易組織的雙邊談判；美國 911 事件後，衝擊整體民間消費信心，不僅使國際貿易之進出口銳減，更影響了各產業的營運；台電核四廠的興建、美牛事件等等，都不是純粹的政治或經濟因素，本文所欲研究的兩岸投資保障協議，

⁴⁰陳建仲，《藍綠對決下的兩岸關係》。台北：海峽學術，民 97，頁 339。

同樣也不是單純的經貿問題，其所牽涉的範圍涵蓋了政治、經濟、社會等多層面的問題。因此本節擬探討政治與經濟理論，由政治經濟層面來分析兩岸投資保障協議政策。

壹、政治經濟學的分析架構

從西洋經濟思想史的觀點，亞當·史密斯首先將人類社會的經濟活動有系統地理論化，建立第一個政治經濟理論典範，他認為政治經濟學的目的有二：一是提供民眾充沛的生活物資，亦即讓民眾有能力自行取得充沛的生活物質；二是使政府取得足夠的財源從事公共建設。易言之，政治經濟學的目的在於福國利民。⁴¹ 李嘉圖之後這個典範逐漸分裂為二：一為資本主義經濟理論典範，一為社會主義經濟理論。1870年代後，資本主義經濟理論典範蛻變為新古典經濟理論典範，接著又有制度經濟學與凱因斯理論出現。⁴²

自由主義的學者排斥舊有政治經濟秩序合一的觀念，主張政治與經濟應是各自獨立的兩個秩序。他們認為：(一)經濟體系是建立在產品與勞務的生產、分配與消費上，這些過程是依循自然法則(natural laws)運作。這些法則和經濟體系中存在著一種自然法則，政府威權干涉越少，這些法則運作越好，且有利於所有參與者。經濟活動是私人企業非政府領域。(二)政治體系包含權力、影響力與對公共事務的決定，因此政治體系與經濟體系是不同的，其不依循著自然法則或自然和諧。自由主義學者認為政府與政治不應該干涉自然經濟秩序。在國際體系中，自由主義者認

⁴¹周育仁、鄭又平，《政治經濟學》。臺北：空大，民87，頁19。

⁴²蕭全政，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》。台北：桂冠，民83，頁17。

為政治與經濟應彼此獨立互不干涉，國與國間的貿易能自由暢通、自然和諧地進行，不僅能為所有國家帶來繁榮，亦可為國際間帶來和平。19世紀以來，經濟學與政治學逐漸發展為獨立的兩門學科，各自專注於不同的過程，而相當程度地忽略了兩者重疊與相互關連的部分。大多數的經濟學家忽略國際經濟運作與政策之中的政治因素，而國際政治學者，同樣也忽略了國際關係的經濟問題。⁴³

19世紀末，韋伯崙反對新古典經濟理論的靜態分析及對人性的簡單假設；他特別強調社會、經濟、政治等制度化結構性因素對於人類經濟行為的重要影響。從制度性觀點，韋伯崙分析社會的財富結構及權力結構如何影響景氣循環、勞資關係、獨占，或其他經濟、社會變遷。制度學派非常強調政治因素與經濟因素間的互動關係，政治因素影響經濟過程與經濟生活；而經濟利益也影響政治過程與政治決策。⁴⁴1930年代凱因斯理論強調市場價格機能運作導致市場有效需求（effective demand）嚴重不足現象，證實價格機能不能完全解決人類資源利用問題而達到充分就業，因此打破新古典經濟理論學者所稱市場價格機能具有自足式自動調解機能的神話。他強調，要達到充分就業，需要仰賴政府財政政策與貨幣政策的干預。制度學派與凱因斯學派提醒學界重新重視政府在經濟活動中所扮演及所能扮演的角色。制度學派對於政治、經濟、社會等制度、結構性因素的強調，對未來政治經濟學的發展更具有重大的影響。⁴⁵

二次世界大戰後，因為各國所協議的經濟規則瓦解，國際間

⁴³楊鈞池、賴碧姬、梁錦文與童振源譯，Joan Edelman Spero 著，《國際政治經濟學》。台北：五南，民 83，頁 1-2。

⁴⁴同註 42，頁 16-17。

⁴⁵同上註，頁 17。

的經濟貿易關係重組，新國際生產模式的舊有經濟和政治秩序產生了多方面的挑戰，中國大陸和蘇俄都從事重大的經濟改革。由於戰後經濟共識的消失，經濟問題又再度成為國際關係中備受矚目的焦點。因此為了使理論和分析能與事實吻合，經濟學與政治學的聯結有其必要性。直至最近幾年，研究經濟政治互動關係的國際政治學者幾乎都會研究經濟現實如何影響政治。⁴⁶

政治與經濟固然可以劃分為兩個不同的領域，但二者絕非完全獨立運作，而應是相互影響的，二者之間的關係應是一種互動甚至是循環的關係，周育仁、鄭又平從五個不同層面設法釐清政治經濟學的重要特徵：⁴⁷

一、政治經濟學的內容同時涵蓋了規範（normative）與經驗（empirical）的層次。現代政治經濟學者透過許多經驗研究，來檢驗規範性理論與假設，憑藉更為複雜的工具和方法論從事量化研究，例如探討影響公共部門成長的因素，或經濟情況對投票行為的影響。學者研究的內容也包括威脅一國與國際社會安定之重大經濟問題，例如導致經濟通貨膨脹的政治與社會因素？為何貨幣供給會擴張？政治機構與過程如何影響經濟政策之制訂與執行？公私組織的例行化與民主過程，對政策選擇有何限制？或選舉、利益團體與政黨對經濟政策之影響？

二、政治經濟學的研究是以政策為取向（policy-oriented），但並非僅是政策分析的一支。政治經濟學趨向於探討公共政策之目的與手段，而非個別政策領域之特定決策。它不必然認為不

⁴⁶同註 43，頁 3-4。

⁴⁷同註 41，頁 25-28。

同政策之目的可加以調和，或以最適方法加以交換；是以政治衝突被認為是不可避免的。此外，政治經濟學相當著重於探討影響經濟政策制訂的政治因素與背景，或是經濟政策在政治方面所產生的影響。政治經濟學之研究強調的是：權力因素如何影響經濟政策的制定與執行，或者是經濟政策所導致的利益重分配，如何影響權力的分配。

三、當代政治經濟學者嘗試在歷史系絡中瞭解現在。對於政治經濟學者而言，歷史提供一個相當重要的層面，使我們得以避免流於偏狹主義 (parochialism)，不致淪於見樹不見林的狹隘思考之中。在歷史結構的系絡中，我們可以更客觀地分析各種經驗性問題，不致流於片面觀察或分析問題。

四、政治經濟學的研究結合了結構與行為的分析層次 (structural and behavioral level of analysis)。政治經濟學者相信，政治與經濟活動並非由兩個不同的社會體系所支配，而是由一個共同的制度 (regime)，來負責分配獎懲與合法化特定的社會行為。而結構之間的重大差異，則會導致社會行為的差異。根據許多學者的看法，即便是在多元主義影響下的社會，國家對市場仍有一定的影響力，更遑論在新組合主義 (neocorporatism) 與國家組合主義 (state corporatism) 架構下，國家結構對行為或企業行為的重要影響。

五、許多政治經濟學者都非常強調國際政治與經濟的互動，如多國籍公司與銀行等機構的政治影響力。政治經濟學者也認知到，世界市場體系與結構，犧牲了某些國家與團體的利益，並造就了其他國家與團體的利益。1984年以來，中美經貿關係衝突導致對我國自由化加速的深遠影響，更使吾人認識到

國際政治因素對一高度仰賴出口國家的鉅大影響力。事實上，經濟力量強若美國者，在 80 年代也深刻感受到來自外在政經力量的影響，而被迫在經貿政策上必須有所調整。

兩岸投資保障協議政策的本質蘊含著國家機關與投資者之間特定關係。吾人究應如何看待這個問題？國家政策與投資者之間的關係不可一概化約而論。正如 Jessop 所言：理論或概念的重要，在於它是分析具體社會形構不可或缺的概念工具，只有藉著理論或概念的引導來掌握具體資料，在歷史時空的設定下，具體地檢視這些社會條件交互連結的結構，才能避免「簡約經驗論」與「理論本質主義」的束縛，而較能掌握特定社會形構的特質。⁴⁸

基於結構性地位的不同，國家管理者將政治權力的取得與鞏固列為優先考慮，而未必與資本家的利益相合。但政權的維持與強化必須靠經濟的景氣與繁榮，而繁榮的程度取決於資本家的投資。為了吸引投資意願與信心以及確保國家資源汲取的來源（如稅收），政府必須創造有利於企業營利的投資環境。因此，從結構上來看，國家管理者與資本家存在著共生（symbiotic）關係。⁴⁹ 值是故，國家政策與行動不僅關乎國家權力的鞏固，同時對企業利益有著關鍵性的影響。

基本上，探討國家機關政策，必須置於特定的歷史脈絡及社會結構中來觀察。尤其重大政策經常受到國內外政治、經濟及社會結構性因素的影響，這些結構因素都蘊含歷史的脈絡；而長期的歷史過程中又蘊含著結構的形成或轉變。這樣的關係互動，必須同時置於國內與國際層次來考量。易言之，在分析國家政經發

⁴⁸同註 19，頁 33。

⁴⁹同上註，頁 29。

展或重大政策時，必須同時觀照外在的結構關係、內在社會階級間的關係以及國家機關與社會階級的關係，最後再檢視這些結構關係的互動過程。從「歷史結構分析法」強調從全盤性的（comprehensive）、辯證的（dialectic）觀點來檢視發展過程中的「歷史匯合點」（historical conjuncture）。⁵⁰

「歷史結構分析法」主張從結構關係的角度，來分析具體的歷史與發展問題，正是矯正過去歐美主流學派理論（如現代化論）在方法上「孤立地、靜態地看待問題」的偏差。⁵¹兩岸間過去 20 年來的政治經濟發展，亦有其具體而特殊的歷史結構特質，由這一理解出發，本研究希望對於兩岸簽署投資保障協議議題，兩岸之間的交流互動過程有更深入而完整的理解。

貳、政治思維與經濟政策

簽署兩岸投資保障協議之政策所涉及的是兩個主權國家（包括投資者）之間的結構關係，實質上反應政府在兩岸政策上所扮演的角色。政府的政策乃是反應各種社會利益的折衝協調，政府只是各種利益團體的競逐場和社會需求的攪拌器，國家機關是一個被動的組合體，在這組合體內，社會上各種利益團體皆擁有其政治影響力和參與管道，經由彼此相互競爭或聯合，來導引或塑造公共政策。⁵²然而，由於兩岸關係的複雜性，政府的政策往往需要加入更多的政治思維，兩岸的經濟政策往往無法迅速滿足各種利益團體的要求。爰因政治因素不僅影響經濟體系，連帶對經濟

⁵⁰同上註，頁 35-36。

⁵¹同上註，頁 36。

⁵²同上註，頁 19。

政策也同樣產生影響，政治因素影響經濟表現在三個方面：

- 一、政治體系決定經濟體系：整個國際經濟體系的結構與運作，有很大程度是由國際政治體系的結構與運作所決定。
- 二、政治上的考慮經常決定經濟政策的形成：這是由於經濟政策常常為政治利益所主導。
- 三、國際經濟關係本身就是國際政治關係：這是因為國際經濟關係正如國際政治關係一樣，是由許多國家與非國家參與者，相互合作與解決衝突以達成共同目標的運作過程。⁵³

公共政策的本質在對現存或生產過程中的社會價值做權威性的分配。這種權威性的價值分配對於政治經濟體系中身處不同結構性地位（structural position）的利益涉及者發生不同的影響。在分析政治經濟現象時，必須考慮以人與資源為核心而展現的經濟理性與政治權力邏輯：經濟行為者必須依據他的經濟稟賦才能從事經濟行為；同樣的，政治行為者的政治行為必然也要依據他的政治稟賦。稟賦（endowment）隱含行為者從事經濟行為或政治行為所具有的機會與所面對的限制。⁵⁴

基本上，行為者的立場與稟賦直接影響其政治、經濟行為的內容與方向；就整體社會而言，各種層次及各個行為者相互間的立場及稟賦的關係與互動，則影響整體社會經濟理性邏輯與政治權力邏輯的運作內容與方向，因此，從整體結構的觀點，釐清各行為者間的靜態結構關係與動態互動變遷過程，將更有助於分析與解決政治經濟問題。⁵⁵

⁵³同註 43，頁 4。

⁵⁴同註 19，頁 24。

⁵⁵同上註，頁 26-27。

經濟理論中有關經濟的問題解決，必須放在政治、經濟、社會與文化的客觀結構中考量，市場價格機能與中央計劃經濟能否解決經濟問題，同樣應放在結構性的因素中檢討。從現實的觀點看，至今尚無一個社會純粹依賴市場價格機能或中央計劃經濟體制處理好經濟問題。主要原因有二方面：一方面在於市場價格機能所隱含的政治權力結構並不符合現實人類社會，故市場價格機能經常受到實存權力結構的扭曲；另一方面，中央計劃經濟體制的經濟結構隱含非常高的經濟成本，難以符合經濟理性邏輯的要求。換言之，前者難以符合現實的政治權力邏輯，後者難以符合經濟理性邏輯。因而導致各類的政治經濟問題。故對於政治經濟問題的分析與解決，必須從政治、經濟、社會文化的結構系絡中，先找出以人與資源為核心而展現的經濟理性邏輯與政治權力邏輯。⁵⁶

就兩岸經貿政策的演變發展，我們觀察到兩岸之間經貿交流的態度交雜著濃厚的政治與經濟的思考，兩岸之間在整個經貿政策的網絡中，由於領導人的思維不同，影響其政治、經濟行為的內容與方向，而產生不同面貌的兩岸經貿關係。而這些經濟政策都是由國內政治過程所決定，所代表的是兩造利益團體之間互相談判交涉，爭取對自己有利的結果所產生的，例如贊成降低關稅障礙者與保護主義者之間的競爭。談判交涉的過程中就會產生所謂的政治衝突，政治力量的大小便決定了對外經濟政策的走向。因此經濟政策往往成為政治考量下的結果，常常與政治目標連結在一起。易言之，世界上決不會有離開經濟動機的純粹政治活動，每種政治事件都包含著重要的經濟因素和意義。⁵⁷

⁵⁶同註 43，頁 35-36。

⁵⁷張金鑑譯，比雅德（C.A. Beard）著，《政治的經濟基礎》。台北：台灣商務印書館，民 58，譯序頁 1。

參、政治自利動機與經貿政策

政治行為與經濟行為邏輯儘管有所不同，但人類社會的政治與經濟現象的本質卻是相同的，相關行為者在面對有限資源時，都是為自己爭取更多的利益。因此在經貿保護主義下的政治動機就必須制定相關政策來追求自身的利益。經貿保護是一個政治過程的結果，對政治代理人政治自利目標的指定，為經貿政策內生決定的理論提供了根據。⁵⁸

追求利益是政治、經濟行為的核心動機，但經濟學者與政治學者對於利益的看法卻有顯著的不同，經濟學者對利益的內涵採取較狹隘的界定。他們認為利益是自利行為者的經濟動機，經濟文獻上的主要經濟行為者，包括資本家、地主、工人、消費者及政府，利益的含義似乎並沒有超出利潤、地租、工資、效用與社會福利範圍。政治學者對於利益的內涵則採取較為廣泛的界定。在權力政治論者的眼中，利益包括土地、人民、自然資源、國家財富與安全等等。⁵⁹

利益是一高度抽象化的概念，難以將其具體化的完全表達。在整體社會的再生與發展過程中，行為者為確保「自己」的存在與發展，必然會有自利性的作為。故，利益的內涵決定於特定行為者對他「自己」的確認，亦即決定於行為者的立場。一般行為者只注重目的利益⁶⁰而忽略工具利益⁶¹，如此將斷裂所有行為者間結構關係的完整性及利益爭奪的整體動態變遷。一項政策的變

⁵⁸彭迪譯，艾爾·L.希爾曼著，《貿易保護的政治經濟學》。北京：北京大學，民94，頁36-37。

⁵⁹同註42，頁48-49。

⁶⁰目的利益：此種利益包括行為者可以直接用來支持他的生存或發展的資源。

⁶¹工具利益：涉及資源的分配方式或規範。

遷，可能直接影響政治行為或經濟行為的利益動機，其所產生的影響是一動態結構關係，尤其是對於重大或影響深遠的政治經濟問題。⁶²

對經貿政策的判斷取決於政策制定者的動機，新古典主義經濟學理論將其歸因於個體自利的行為。作為消費者是要極大化其效用，作為生產者是要極大化其利潤，而以政治作為謀生手段者，其在行為動機上的一致性需要確認政治代理人的政治自利動機。因而，對貿易政策的判斷可以由對政治目標最大化的形式來預知。政治支持的動機成為了保護主義決定的基礎。支持保護主義的政治動機可以用對政策制定者追求他們自身利益的描述來確定，政策制定者通過選擇經貿政策來使其在改選中的可能性最大化，而這取決於經貿保護中盈虧雙方政治勢力的強弱。⁶³

兩岸分治一甲子，各自政權中的政治代理人政治自利動機互有不同，經貿政策往往成為政治考慮下的結果。綜觀兩岸 60 年來的政治經貿互動，隱含衝突與合作的因子，在這樣的衝突、合作當中經過不斷的磨合，以尋求兩岸之間共存共利的生存模式。「台灣因素」對中國大陸現代化的歷程產生深遠的影響，「大陸因素」牽動著台灣經濟的發展。在全球化的競爭合作態勢下，兩岸的政經結構充滿了複雜的競合關係。兩岸的政治代理人應在各自的政治自利動機與經貿政策取得平衡，將彼此所擬定的經貿政策由政治歧見中抽離出來，在對等的情況下，透過條約方式進行整合，擱置彼此成見，加強對話及協商，建立合作與善意的基礎，達到交流的穩定發展，尋求兩岸政經統合的新架構。

⁶²同註 42，頁 50-53。

⁶³同註 53，頁 36-37。

長期以來，兩岸經貿政策不斷的出現結構性的變化，政治因素與經濟因素較勁的過程中，經濟因素似乎已凌駕政治因素之上，民間熱絡的交流，利益關係者不斷推動當權者彼此接觸談判，促使執政者必須重新考量其政治自利動機，致力於營造有利於經濟發展的外在條件。2008年國民黨重新執政，兩岸政經情勢走向緩和階段，顯然彼此的政治自利動機已做了大幅度的修正，願意在對等的情況下，坐下來彼此談判協商，此可見諸於最近多項協議的簽署，顯示兩岸之間的互動已經進入制度化規範的階段。故在彼此共識形成的現階段，兩岸投資保障協議應透過政經分析的過程，列入兩岸協商談判的重要議題。

第三章 雙邊投資協議模式之分析

第一節 雙邊投資保障協議

壹、定義

雙邊投資保護協定，是國際投資法的法源，其乃為從事國際直接投資活動的兩國之間，為了保護各自國民（包括企業）在對方投資之一種有效的政府間雙向協議。⁶⁴雙邊投資保障協議（定）是地主國與投資國之間訂立的，旨在保護外國投資者權利、促進國際投資的雙邊條約。其特徵在於專門適用於投資，並確認國家有關外資立法的有效性。這類協定涵蓋的投資範圍廣泛，包括各類股權投資與非股權投資，一般不涉及開業權問題。

貳、國際投資之雙邊投資保障協定

雙邊投資保護協定是作為主權國家間所締結的條約，其基於國際法上之條約必須遵守原則，若締結的條約並非不法，締約雙方當事者必須善意履行，亦即，締約雙方必須按照雙邊投資保障協議的內容，行使權利並負擔義務。

由於國際投資具有跨國性的性質，若僅僅靠各個國家的國內法並不足以促進並保護國際投資。若無國家間的合作與配合，個別國家的鼓勵與保護投資的法律規定將難以達成其目的。例如：資本輸出國欲實行海外投資保證或保險制度，必須以雙邊投資協

⁶⁴沈四寶，〈國際投資法〉。北京：中國經濟對外貿易出版社，民89，頁255。

定為前提，以保證其國內法的效力與作用。而資本輸入國也必須借助雙邊條約來強化其國內法之效力以創造良好的投資環境，並保證外國投資者投資的安全與利益。⁶⁵

雙邊投資條約是調整兩國間私人投資關係最有效的手段，對於促進國際投資與國際經濟技術合作的發展，具有不可替代的作用。⁶⁶東道國與資本輸出國間所訂立之投資保障協定，是以保障私人海外投資為目的之國際法體制中之條約，其類型大致可分為「友好、通商、航海條約」（Friendship, Commerce and Navigation treaties，簡稱FCN）、美國型之「投資保證協定」（Investment Guarantee Agreement），及聯邦德國式之「促進和保障投資條約」（Treaties for Promotion and Protection of Investment）。⁶⁷

一、「友好、通商、航海條約（FCN）」是由西方國家，特別是美國，針對通商航海事宜而簽訂，用以建立、調整和鞏固其對外通商航海事宜及政治經濟關係之重要外交協議。二次世界大戰以前，資本輸出國多以此保護其海外之私人投資，惟此種條約重點係保護貿易商人，而非保護工業投資者⁶⁸。因為「友好、通商、航海條約」中關於投資保障的規範較為籠統簡略，且僅限於實體性的規範；又，因隨著國際資本流動數量及範圍的日益擴大，此條約已經無法完整提供國際者的保障需要，隨後便出現了美國型之「投資保證協定」，及聯邦德國式之「促進和保障投資條約」。

二、美國型之「投資保證協定」，係美國為保護其國民至海外投資所採取之雙邊契約，其特點係締約程序較簡單，並常採用

⁶⁵Schwarzenberger, G., *Foreign Investment and International Law*, London: Stevens. 1969. pp. 109-120.

⁶⁶Vandevelde, Kenneth, J., "The Political Economy of A Bilateral Investment Treaty", *The American Journal of International Law*, Vol. 92, 621, 1998.

⁶⁷端木正、王殿國與湯樹梅主編，《涉外經濟貿易法律實務全書》。北京：新華，民84，頁411-412。

⁶⁸姚梅鎮，《國際投資法》。武漢：武漢大學，民89，頁257。

換文之方式辦理；協定保護對象僅係單方面投資，而非雙向投資；協定主要內容為投資保險。因美國國內投資保險制度之實行，係以雙邊投資保障協定為前提，因此美國海外私人投資者僅於與美國訂有雙邊投資保障協定之國家進行投資，美國之海外私人投資保險公司才承擔保險責任，故以政治風險之擔保及代位權為協定之主要內容⁶⁹。

三、聯邦德國式之「促進和保障投資條約」，係於1962年與馬來西亞首創簽訂，其特點在於：（一）此類協定一般不作為運用本國海外投資保險制度的法定條件，投資者即使與其本國無簽訂此類協定的國家投資，亦可自其國內之海外投資保險機構申請擔保；（二）此類協定通常要求透過正規的法律程序，經締約雙方國家批准准；（三）保護的對象係雙向投資，而非單方面投資；（四）其內容較為詳盡，既有實質性條款也有程序性條款，目前此類協定已成為國際間普遍採用之雙邊投資條約。⁷⁰

關於雙邊投資保障協定的基本內容主要有四個方面：

- 一、關於外國投資者在東道國的待遇問題。東道國政府應公平合理地對待外國投資者；在外國企業和本國企業、一國投資者和第三國投資者之間，實行非歧視性的待遇。
- 二、關於徵收，國有化的補償問題。約定在一定年限內，對外資企業不進行徵收，如基於國家利益必須徵收時，應按法律程序辦理，並給予適當的補償。
- 三、關於投資財產、利潤和其他收益自由匯出問題。外國投資者

⁶⁹同上註。

⁷⁰同註67，頁412。

的資本、利潤和其他合法利益，可以兌換成外幣，匯回本國，不得實行歧視性的外匯限制。也有些東道國通過協定規定可兌換成外匯的款項範圍和外匯匯回的限額。

四、關於投資爭議解決的問題。一般規定爭議的性質、範圍及解決方式及途徑。⁷¹

以上所敘述之基本內容為傳統的雙邊投資保護協定。近幾年來，這類的協定內容發生了一定的變化，主要是擴大了投資適用範圍及強調投資准入權的問題。根據世界貿易組織 1996 年以來的年度報告統計，近幾年來雙邊投資保護協定的內容主要集中於下列幾個方面：

一、是協定的適用範圍，實際上是投資的範圍，例如直接投資與間接投資的各種具體形式。

二、是投資准入的問題，即所開放的投資領域，尤其是投資市場自由化問題。

三、是市場准入後的投資待遇標準，即東道國給予外國投資者的待遇，包括投資的法律保護問題。

四、是投資爭議解決的程序，主要指東道國與投資者之間的爭議。

由此可看出雙邊投資保障協定的內容主要集中在投資者的權利與地主國的義務方面。⁷²

⁷¹董世忠，《國際經濟法》。上海：復旦大學，民 98，頁 454。

⁷²同上註，頁 455。

一、投資待遇標準

係指外國投資者根據地主國法律和相關國際條約而享有之權利與義務範圍，各國對此一般係採用國際普遍通用的制度，如公平與公正待遇、國民待遇與最惠國待遇，並經由國家間所簽訂投資保障協定與以規範。

(一) 公平與公正待遇

公平與公正待遇標準仍存有歧異並沒有明確的定義，它被認為是一個傳統的國際法標準，⁷³但由於此標準具有模糊性。使其可以靈活解釋，達到保護外國投資者及其投資的目的。例如為彌補缺乏「國民待遇」條款的不足，大陸與各國的雙邊協定增補給予外商「公正、公平、合理」待遇和「持久的保護和保障」或「不得採取不合理或歧視性的措施」條款，這些增補的條款起源於國際經濟合作組織(OECD)所草擬的雙邊投資保護條約範本，為近年來中國大陸的雙邊協定所採用。⁷⁴

傳統國際法學說認為，公平和公正待遇的組成部分包括以下三者：一、無差別待遇：係指東道國不應對一般外國人或特定國家的國民採取差別對待的行為。二、國際最低標準：國際社會對其內容有不同的看法，特別是許多發展中的國家認為，以往此一標準經常被濫用，以保證外國人在經濟事務上的特權待遇，而掠奪其國內的自然資源，甚至用來證明外國軍事干涉的正當性，因而認為此一標準不具有普遍的效力。三、東道國保護特定外國人及其財產義務：有些學者並不承認其包括在公平與公正待遇的概

⁷³UNCTC, *Bilateral Investment Treaties*, 1988, p.31.

⁷⁴參閱網站<http://www.trade.tw/global.org/OECD/oecd-a7.htm>最後參閱日：民99年1月23日

念中，而一般普遍認為，此部份不包括國家決定以徵收或國有化形式採取的行為保護。⁷⁵

在雙邊投資保護協定中有關投資待遇條款，通常將最惠國待遇、國民待遇及公平與公正待遇（Fair and Equitable Treatment）三者並列。由此可見公平與公正待遇已成為公認的國際投資待遇制度，其法律依據主要來自有關國際公約的規定。如 1985 年的《多邊投資機構擔保公約》（MIGA），1992 年的世界銀行《外國直接投資待遇指南》，以及《北美自由貿易協定》（NAFTA）均規定東道國應對外國投資者提供公平與公正待遇。⁷⁶

北美自由貿易協定（NAFTA）及已開發國家將公平公正待遇解釋為國際習慣法所要求的最低標準。例如美國在 2004 年示範版投資保護協定第 5 條將公平與公正待遇定義為「最低限度國際標準」，其具體內容包括不得拒絕司法的義務和應符合正當程序的原則，同時還應為外國投資提供充份的保護與安全。⁷⁷

儘管不少仲裁庭與學者均認為公平與公正待遇就是國際最低標準，但聯合國貿發會議（UNCTAD）1999 年的研究表明，國際社會並未普遍接受這一主張，它只是已開發國家的主張，許多開發中國家對此仍持保留態度。傳統上，最低限度國際標準主要針對徵收與補償問題，即徵收應給予補償且是非歧視性的，同時在發生社會動亂時給予外國人保護與安全。由此可見，最低限度國際標準的內容，國際上尚未形成一致的看法。⁷⁸

⁷⁵ 余勁松，《國際投資法》。北京：法律，民 86，頁 280-282。

⁷⁶ 同註 71，頁 457。

⁷⁷ 資料來源：UNCITRAL Arbitral Tribunal Case, CME (Netherlands) V. Czech Republic, 2003.

⁷⁸ 同註 71，頁 457。

「公平公正待遇」是國際法所承認的誠信原則之表現，認定政府違反並不需要有國家的惡意存在。鑑於國際法承認的誠信原則，仲裁庭認為最低待遇標準原則係要求締約國提供符合外國投資者於投資時之基礎的投資條件與環境。外國投資者期待當地國會有一致性而非模稜兩可的行為，不得任意撤銷使投資人已產生信賴並從事商業活動的先前決定或許可。此外，締約國也應提供外國投資者完全透明的投資架構，使外國投資者能預先了解所有投資規則，及其相關的政策目標和行政手段，讓他們能預先規劃其投資活動以符合法令。仲裁庭認為，如締約國無法符合上述原則，則會影響投資人對其遭受之公平公正待遇之評價。⁷⁹

(二) 國民待遇原則

對大多數的資本輸出國而言，國民待遇是一個重要的原則，除某些與社會主義國家訂定的條約外，大多數雙邊投資條約都訂有國民待遇條款。某些發展中國家和社會主義國家，對國民待遇採取保留態度，在與這些國家訂立的雙邊投資條約中，對國民待遇條款往往有某些限制，除傳統為維護公共秩序或保護國家安全所必須的限制外某些條約明確地表示東道國對國內投資，給予特別鼓勵的可能性，或僅在外國投資者或國內投資者處於相似情勢下，才適用國民待遇。⁸⁰

國民待遇係指地主國給締約相對國之投資者相當於本國國民之同等待遇，強調外國投資者與本國投資者之平等性。對外資實行國民待遇制度的國家，只是原則上給予外國投資者以國民待

⁷⁹同註 14。

⁸⁰同註 12，頁 35。

遇，實際上都在某些方面規定了一些實質性的限制。例如投資領域、外匯匯出及市場分配等。⁸¹

(三) 最惠國待遇

最惠國待遇是指地主國給予締約相對國投資者的待遇不低於該國給予任何第三國投資者的待遇，強調的是一國範圍內各國投資者之間的平等性。⁸²在雙邊投資條約中，國民待遇原則與最惠國待遇原則往往相互結合，尤其是資本輸出國對於此二者並存於雙邊投資條約中更加重視，投資者可以透過各種安排，享受地主國的最優惠待遇。⁸³

中國大陸與有關國家簽訂的 110 多個投資保護協定，都規定了最惠國待遇標準，而僅有少數雙邊協定中（不足 20 個）明確規定有國民待遇。例如「中日投資保護協定」（1998 年）第 2 條第 2 款規定：「締約任何一方國民和公司，在締約另一方境內，關於投資許可與投資許可有關的事項，享受不低於第三國國民和公司的待遇」；第 3 條第 2 款規定「締約任何一方在其境內給予締約另一方國民和公司就投資財產、收益與投資有關的業務活動待遇，不應低於給予該締約另一方國民和公司的待遇」。此規定一方面相互給予最惠國待遇，同時也相互給予國民待遇。

實際上，最惠國待遇條款具有將雙邊的國民待遇多邊化的效果。如果一國在投資保護協定中承諾給予另一國投資者以國民待遇，只要該國與其他國家的投資保護協定中訂有最惠國待遇條

⁸¹同註 71，頁 455。

⁸²同上註。

⁸³同註 14。

款，該項國民待遇條款將自動及於所有這些其他國家投資者在該國的投資。故，投資保護協定中也可以將國民待遇與最惠國待遇一併加以規定。

從近幾年來的國際投資實務以觀，大多數雙邊協定中的國民待遇條款並不適用於市場准入，而只適用於開業之後，中國大陸與國外間的投資保護也是如此。「服務貿易總協定」(GATS)中的國民待遇條款也同樣採用此項原則。由於美國主張雙邊投資協定中的國民待遇條款不僅適用開業後，也應適用於開業前，所以中國大陸迄今未與美國簽訂投資保障協定，這一部分是很大的關鍵原因。

二、投資保護標準

雙邊投資保障協定中的投資保護標準，主要是針對徵收與國有化的問題。聯合國大會於1962年12月14日通過第1803號關於天然資源永久主權決議(Resolution on Permanent Sovereignty over Natural Resources)，將徵收與國有化兩項名詞置列於同一條款，並不區分其法律效果之後，國際性的法律文件便漸趨一致的加以仿效，國際司法或仲裁機關對這兩項名詞的解釋也逐漸統一。易言之，地主國所應承擔的義務，均同受國際法的拘束且無區別。⁸⁴

地主地主國為了吸引外資前來投資，通常均於投資保障協定中，提供在一般情況下不會實行徵收與國有化的保證，同時附帶有補充規定：在於特殊情形下，基於社會公共利益的需要，可對

⁸⁴李孟玟、林德瑞與蕭文生，〈中共雙邊投資保障協定之研究〉，台北：行政院大陸委員會專案研究報告，民86.5，第一版，頁95。

外資依法律進行徵收，並給予補償。在國際法上，徵收有合法與非法之分：合法徵收僅發生補償義務，而非法徵收則產生賠償義務。後者主要係指歧視性徵收或非出於公共利益目的的徵收或徵用，亦包括徵收違反原先承諾、徵收違反國際協定或徵收事實上是對另一國進行非法報復等。⁸⁵

(一) 徵收

國際法學會在 1952 年年會上對徵收 (expropriation) 有如此的定義：係指透過立法行為及為了公共利益，將某種財產或私有權利移轉給國家，目的在於由國家利用或控制該財產。⁸⁶ 而由徵收所衍生出的問題即是補償，長久以來徵收與補償的問題，一直是國際投資中最具爭議性的問題。許多國家尋求雙邊投資條約的簽訂，及紛設投資保證機構的一項重要因素，即在於尋求以適當的方式解決因徵收產生的爭端。

「徵收」之認定必須存在有某些被認為可能剝奪當事人財產的行為，並且這些行為可能直接或間接地取得或控制被徵收的財產，或剝奪被徵收財產產生的收益報酬。⁸⁷

在地國意圖使他國投資人的某項投資計畫之執行無經濟效益而最終採取放棄，常透過租稅手段或其他管制方式遂行其徵收的目的，這是一種「逐步徵收」(creeping expropriation) 的手段。逐步徵收是一種以間接的方式，可能透過單一措施，也可能是在短時間內一連串的措施，或同時發生的多項措施。

⁸⁵同註 71，頁 457-458。

⁸⁶Sucharitku, S., *State Responsibility and International Liability under International Law*, 18 Loy. L. A. & Comp. I. J., 821, 1996.

⁸⁷同註 14。

「逐步徵收」與「事實上的徵收」(de facto expropriation) 雖都屬間接徵收的措施，但仍有概念上區別。兩者的區別在於「逐步徵收」的措施屬於政府警察權範圍內的法規干預措施，造成的效果是減損了投資人資產的經濟價值或權益，而「事實上的徵收」措施則剝奪了投資人資產或權益的實質內容。這個區別之所以重要，在於判斷投資人的所有權或資產因徵收而構成損害的程度大小，進而決定締約國是否應負有賠償責任與賠償金額。若在地國採取「事實上的徵收」，則是該在地國政府採取一永久性的措施，不論其是否為法規管制，該措施只要對投資人資產或權益的經濟價值、使用目的、運用其經濟權利的能力，造成喪失或剝奪的效果，即便是投資人就該資產仍是法律上的所有權人，此等措施仍構成「事實上的徵收」。⁸⁸

(二) 補償

關於徵收背後衍生出的另一個問題就是補償問題，徵收之補償問題是國際法中關於徵收問題爭議討論最熱烈的議題，理由在於這牽涉到龐大的利益衝突，而國際上相關法規並未能提出有效理論以杜絕爭議。

在國際間普遍被討論的徵收補償標準主要有赫爾規則(Hull Formula)及適當補償原則。赫爾規則是在1983年由美國國務卿赫爾所提出，他認為地主國對被徵收企業應給予「妥當(adequate)、迅速(prompt)、有效(effective)」之補償方為合法。以「妥當、迅速、有效」原則之補償標準，其所依據的原則之一是「對於既得權益之尊重」，此原則之意義即在於，當某人根據內國法取得某種合法的權利或地位時，其他人就有義務尊

⁸⁸同上註。

重此既得之權利或地位，換言之，將此種原則套用在地主國徵收的行為上，那麼地主國因為徵收措施而損害到外國人權益的侵權行為，該外國人即有權要求全部之損害賠償或回復原狀。這種觀點實際上是否認國家徵收的權利，在世界上任何一個國家絕不會放棄對其境內私有財產的徵收權。所以另有學者提出不同的看法，對既得權益的尊重所應體現的重點並不在於有權要求回復原狀或者獲得全部之賠償，而是地主國對於被徵收的私人進行私人財產徵收時，應伴隨著賠償或給予相當的新權利，否則該徵收行為即不合法。⁸⁹

適當徵收補償原則最主要強調公平互利原則，也就是在考慮徵收補償行為時，要兼顧地主國與外國投資者雙方的情況與利益而計算出適當的補償金額，一方面要考慮地主國實行經濟改革的需要，經濟發展的水平及財政支付能力，另一方面同時要考慮到外國投資者合法權益遭受侵害而應給予的補償，兩者之間相互影響，互為因果，因此基於公平互利的原則，應充分考量雙方間的利益而為補償額度的決定。⁹⁰

自然資源永久主權原則是適當補償原則的另一個依據，根據此原則地主國有權對其境內的私有財產行使徵收權，參與開發該自然資源的外國投資者並不能要求地主國補償因該「自然資源所得以獲得之利潤」，僅可要求地主國對於其「資產」考慮予以補

⁸⁹Higgins, R., "The taking of property by the State: recent developments in international law", *Hague Academy Recueil des Cours*, vol. 176, pp. 259-348, 1982.;Schwebel, Stephen M. *The Story of the U.N's Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources*, 49 A. B. A. J., 463, 1963.

⁹⁰North, P. M., *A Law of the Future of A Law of the Past? Modern Tribunals and the International Law of Expropriation*, 85 A. J. I. L., 474, 1991.; Mendelson, M. H., "What Price Expropriation? Compensation for Expropriation: The Case Law", *American Journal of International Law*, vol. 79, 414, 1985.

償，如果允許外國投資者可針對天然資源的預期利益要求補償，無異是否定地主國對其國土內天然資源主權的存在。⁹¹

國際雙邊投資保護議題中，最常被討論的就是徵收與補償議題。這些議題主要包括，徵收是否為合法的國際行為？什麼行為可以構成地主國對於外國投資的徵收？徵收的範圍為何？徵收補償的標準等議題，都是雙邊投資保障協議簽署所重視的問題。

三、投資利潤轉移

關於投資利潤轉移問題主要的原因是「外匯管制」，外國投資者通常會要求地主國對於其投資利潤可以自由移轉的保證，然而地主國對投資利潤的移轉往往會有一定條件的限制。對於此種情況，國際間已經形成的一項原則是：地主國允許外國投資者將投資的資本和利潤自由匯回本國，而不應採用外匯管理的法令阻撓外國投資者行使此項權利。但如果是為了維持地主國的貨幣準備或國際收支平衡，則不在此限制內。但任何外匯管制都應當是非歧視性的，對所有國家的投資者都應一視同仁。而此一原則正是經由各國雙邊投資保障協定的有關規定而漸漸形成的。⁹²

四、投資爭端解決

外國投資人於地主國進行投資計劃面臨各種的商業風險及非商業風險(亦稱為政治風險)，非商業風險尤其潛藏著重大的威脅。舉凡外匯限制、國有化及徵收、地主國發生內亂、暴動與戰爭，以及地主國違反與投資人所簽訂之投資協議等等，皆可能造成外

⁹¹Ibid.

⁹²同註 71，頁 458。

國投資人之重大損失，並導致國際投資爭端案件層出不窮。基於保障外國投資人之需要，建立有效之爭端解決機制確實有其必要性。⁹³國際投資爭端解決機制便是雙邊投資保障協議內容的一個重要環節，而國際爭端之解決則應符合某些基本要求：⁹⁴

(一) 有效性

投資體制格外需要法律安定性及可預測性，且外國投資及投資人之保護不容輕忽，一旦外國投資人與地主國之間發生爭端，必須依賴有效的機制予以解決，成立常設性專責機構處理投資爭端，以作成具有一致性與權威性之裁定，亦有助於國際投資爭端解決之有效性。

(二) 效率

迅速與有效率之端端解決機制可釐清外國投資人與地主國雙方之權利義務關係，對於受害之一方尤其重要，將爭端解決程序進行的期間予以強限定，可避免爭端的當事人或當事國蓄意阻撓，造成不必要的延宕。

(三) 一定程度之透明性

爭端解決程序具有一定程度之透明性，有助於爭端解決機制之穩定性與可預測性。程序規則透明化、程序本身透明化可達到上述的目的，惟程序的透明性雖然可以確保爭端解決的公平性與

⁹³M. R. Eilkey, "Introduction to Dispute Settlement, International Trade and Foreign Direct Investment," *Law & Policy International Business*, vol. 26, 1995, p. 613. 轉引自李貴英著，《國際投資法專論~國際投資爭端之解決》。台北：元照，民 93，頁 8。

⁹⁴李貴英，《國際投資法專論~國際投資爭端之解決》。台北：元照，民 93，頁 8-13。

公正性，但還是要視個案的需要而保護其機密性之商業資料。

國際投資爭端一般涉及地主國之國內法規與體制，且反應該國國內的政策考量。地主國有時必須提升與保護本國產業，然而具有競爭力之外國投資佈局可能間接影響其政策目標。另外，國際投資爭端可能涉及敏感事宜，例如外國直接投資通常涉及外人入境或居留等問題，對大多數之國家而言是屬於政治敏感範疇。⁹⁵

投資爭端主要有三種：第一種是外國投資者與地主國企業或公司之間的爭端；第二種是外國投資者與地主國之間，因為國有化補償或政府管理行為等有關投資保障問題而發生爭端，這類爭端即是一般所說的國際投資爭端；第三種是有關國家之間對於投資條約的解釋及適用而發生的爭端。⁹⁶

目前解決國際投資爭端之方式，大致分為訴諸政治管道與訴諸法律途徑兩種。前者包括談判、諮商，以及外交保護；後者包括尋求地主國國內司法救濟途徑，以及國際仲裁。依照過去傳統之救濟途徑，外國投資人往往都是先向地主國國內尋求司法救濟。如果用盡當地救濟管道仍無法解決時，投資人便會轉向母國尋求外交保護，以期獲得有利於投資人的結果。但是從長久以來的經驗以觀，在地主國違反國際義務之情況下，投資人運用傳統的救濟管道保護其權益，這種方式並不盡理想，將投資爭端訴諸地主國國內司法救濟途徑，不免讓人對其公平性及中立性有所疑慮。⁹⁷

⁹⁵同上註，頁 9-10。

⁹⁶同註 71，頁 459。

⁹⁷同註 94，頁 10。

中國大陸近年與締結投資保護協定的國家，對上述三種不同爭端性質的投資爭端，做出了不同解決方式的規定，其內容如下：
98

(一) 關於外國投資者與地主國企業或公司的爭端解決

對此爭端解決，《中澳投資保護協定》規定：「締約雙方國民之間發生有關投資和投資有關的活動爭議，爭議雙方應首先通過協商和談判尋求解決。如在 3 個月內未能解決，任何一方都可以依照接受投資國的法律，向其有管轄權的司法或行政部門提出訴訟，也可以提交仲裁解決。」

(二) 關於外國投資者與地主國政府的爭端解決

這類爭端主要是因為徵用的合法性或國有化補償的爭議。對於此類爭端，《中德投資保護協定》規定：「有關爭用的合法性爭議，投資者可以請求地主國法院審查；對於國有化補償金額的爭議，如果不能協商一致，可以請求地主國法院或國際仲裁庭審查。」

(三) 關於締約國之間的爭端解決

大陸對於此類爭端的解決，《中英投資保護協定》規定：「兩國政府關於實施本協定的爭端，可以透過外交途徑解決，也可以訴諸仲裁。」而《中德投資保護協定》對此的規定為：「對於協定本身的解釋或適用的爭端，應當協商和談判解決，如果 6 個月不能依此解決，則應提交國際仲裁。」

參、雙邊投資協定所提供的保障

⁹⁸同註 96。

單靠各國國家的國內法要促進與保護國際投資是不夠的，因為國際投資是具有跨國性，所涉及的不僅僅是私人投資者與他國間的關係，而且還涉及投資國與地主國之間的關係。任何一個國家鼓勵與保護投資的法律規範，如果沒有國家間的合作與配合，是很難達到目的的。資本輸入國想要創造良好的投資環境，就必須保證外國投資者的利益與安全，而這必須依賴國家間的協定條約加強其國內法的效力。資本輸出國實行海外投資保證或保險制，要以雙邊投資保證協定為法定前提。⁹⁹

自從1959年德國與巴基斯坦簽訂世界上第一個雙邊投資保護協定開始，已開發國家為保護其海外投資，都將雙邊投資保護協定視為保護的主要法律形式。歐洲國家與發展中國家簽訂此類協定一直將進入市場後的投資保護作為中心內容，對市場進入的部份大多沒有涉及。¹⁰⁰

「雙邊投資保障協定」係基於兩個國家雙方彼此合意訂定的，所以並非單方面所能片面修改，其穩定性較國內立法為高，但這並不意謂內國法毫無存在的意義。按雙邊投資保障協定所列的條款多為原則性的規定，其落實仍有賴國內立法。因此，研究雙邊投資保障協定的意旨時，相關的國內法也不應忽略，否則雙邊協定的各項條款，將僅侷限於國際法上的意義而已，至於對投資者而言，其是否得在地主國的國內司法機關援引相關協定，以作為其權利主張的依據，則無法釐清。¹⁰¹

一、雙邊投資保障協定的內容包括：

⁹⁹同註65。

¹⁰⁰徐崇利，〈外資准入的晚近發展趨勢與我國的立法實踐〉，《中國法學雜誌》，第5期，民85，頁67。

¹⁰¹同註84，頁8。

- (一) 定義條款：投資與投資者的定義。
- (二) 待遇條款：國民待遇、最惠國待遇。雙邊投資保障協定所稱的國民待遇條款通常為外國投資者所享受的待遇不低於本國投資者的待遇，其與 WTO 下 GATT1994 第三條國民待遇條款所規定：進口商品所受之待遇不低於本國商品之待遇不同。
- (三) 資金匯兌及匯出條款：包括得移轉之款項、移轉方式等。
- (四) 國有化及徵收條款：其內容包括徵收要件及違法徵收的效果。徵收要件有公益原則、非歧視原則、補償原則。
- (五) 爭端解決條款：包括得提交仲裁或以訴訟請求，以國內司法或以 ICSID 機制解決。
- (六) 投資保險條款：包括保險人的資格、承保範圍、代位權及其他規定等等。

二、大陸雙邊投資保障協定的國內法效力

大陸的制定法大多規定，協定的條約不僅具有國內法效力，且優先於國內法適用，但大陸當局在締結相關條約時，聲明保留者除外。這類規定見諸民法通則第 142 條、行政訴訟法第 72 條、民事訴訟法第 238 條。就大陸的憲政慣例而言，條約欲具國內法的效力，並不需要另行立法。¹⁰²

大陸的制定法或司法實務的見解，均承認協定條約具國內法效力，且應優先於國內法適用，窺其意旨似謂，當協定條約與國內法規範發生衝突時，應以條約協定為主。值是故，協定條約優於生效前制定的國內法固無爭議，然協定條約是否亦得優於生效後始制定的國內法，則不無疑義。大陸

¹⁰²王麗玉，〈國際條約在中國國內法中的適用〉，《中國國際法年刊》，民 82，頁 295-296。

學者王麗玉在其論文中提出，解決協定條約與國內法衝突的方式，曾有4種為大陸當局所採納：（一）修改協定條約或國內法，消除兩者之間的衝突；（二）適用「解釋一致」規則消除國際條約與國內法之間不一致的情況；（三）規定國際條約調整的事項不再適用國內法，從而避免國際條約與國內法發生衝突；（四）規定在國際條約中與中國國內法有不同規定時優先適用國際條約。¹⁰³

地主國可援引協定條約、國內法、契約來保障國外投資人的權益，但因為地主國是主權獨立的國家，其可藉由制定新法或修改國內法律來約束相關契約的履行，所以國內法或者是契約無法建立穩定的法律關係，對於促進國際經濟交流容易形成阻礙。故現今世界各國大多以締結雙邊投資保障協定，來做為確保雙邊投資權益的主要方法。因為地主國不能依自我的意思恣意的修改協定的內容，比較能確保投資者的利益。但雙邊投資保障協定並不是保障私人投資的萬靈丹，協定是需要靠雙方善意的履行，方能成就，如果有一方惡意不為履行，就會發生爭端，甚且需要訴諸於經濟制裁或國際仲裁，但畢竟這是屬於特例的情況，大部分互相簽訂雙邊投資保障協定的雙方，都會願意遵守協定契約內容，以維國際經濟秩序。

肆、雙邊投資條約的作用

雙邊投資保護協定，是資本輸出國與資本輸入國之間締結的，關於鼓勵與保護投資的協定，此種做法將可對投資的保護，上升到政府間的共同保證，使國內法上的保護制度，

¹⁰³同上註，頁291-295。

獲得國際法上的保證效力。¹⁰⁴雙邊投資條約對促進國際投資與國際經濟技術合作發展，具有不可替代的作用，茲將此作用略述如下：¹⁰⁵

一、具國家責任

雙邊投資條約在國際法上對雙方當事人具有法律拘束力，若任何當事國之一方不遵守條約，就會產生國家責任，保護力比國內法強，因為地主國擁有獨立自主權，可以修改或變更國內法，只要不違反其承擔的條約義務，就不承擔國家責任。因此，雙邊投資保障條約有利於落實及加強雙方關於投資保護的措施，所以雙方當事國皆樂於接受。

二、謀求協調一致

雙邊投資條約可以顧及雙方當事國的特殊利益，故在互利的基礎上容易謀求協調一致，比起多邊投資條約要謀求多國間的利益平衡，要容易得多。國際上雖然曾建議訂定國際投資法典，但由於各國間的利益衝突太大，無法達成協議，所以目前國際投資領域尚無一部調整國際投資的實體法規範或多邊公約，因此，雙邊投資條約更能顯示出其作用。

三、加強或保證國內法的效力

許多資本輸出國都實行投資保險或保證制度，不論是否像美國、德國一樣，以投資保證協定為國內保險制度的法定前提，這

¹⁰⁴姜亮予，〈國際投資法一般法律原則之研究〉，碩士論文，私立東吳大學法學院法律學系碩士班，民 91.7，頁 16。

¹⁰⁵同註 66，頁 627。

些國家都將投資保護協定作為加強國內投資保證制度的重要手段，對於資本輸入國而言，簽訂雙邊投資協定，可增進外國投資者的安全感，較能吸引外資前來投資。

四、促進投資關係穩定

雙邊投資條約特別是促進與保護投資協定，不僅含有關於締約方權利和義務的實體性規定，而且有關於解決投資爭端的程序規定，為締約國雙方的國民和企業，建立投資關係所應遵循的法律規範結構與框架，能避免或減少法律障礙，保證投資關係的穩定，促進私人投資活動的發展。

雙邊投資條約對投資的定義通常頗為廣泛，其對於外來投資者所給予進入市場的機會，並不一致，大多數BIT規定，國外投資者仍然必須受地主國既有的國內法令限制。美國所簽訂的BIT大多規定，除非在保留清單內的情形，否則國外投資者針對投資的許可，可以享有最惠國待遇及國民待遇。¹⁰⁶目前台灣在大陸的投資正以倍數成長，陸資也已陸續進入台灣之際，兩岸之間更應儘速簽訂雙邊投資保障條約，以合理保障雙方的利益。

第二節 世界貿易組織 (WTO) 協定內與投資有關的規範

壹、WTO 的成立

¹⁰⁶ 羅昌發，〈多邊投資協定及其對國內市場之含意〉，《進口救濟論叢》，中華民國全國工業總會貿易發展委員會編輯，第11期，民86.12，頁4。

1994年4月15日，123個國家代表或地區政府及歐盟共同體的部長，聚會摩洛哥的馬拉喀什城，通過「馬拉喀什宣言」。該宣言確定了更加有利的世界貿易法律框架，將實現全球40%範圍的關稅減讓，建立新的服務貿易和知識產權保護制度，加強了農產品、紡織品和服裝的多邊貿易協調制度；其二，強調WTO的重要意義，認為這將開始新的全球經濟合作時代，合作建立更加公平和開放的多邊貿易體系，有利於全民生活水準的提高；其三，重申要加強與國際貨幣基金組織、世界銀行之間的協調；其四，指出發展中國家在世界貿易體系中發揮著越來越重要的作用，要求發展中國家和經濟轉型國家進一步進行經濟改革，促進貿易自由化，同時呼籲發達國家繼續履行對發展中國家實行特殊待遇的義務，尤其是對經濟落後國家¹⁰⁷。WTO於1995年便正式成立。

貳、WTO 的基本原則

WTO協定的序言中宣稱：本協定各方決定維護該多邊貿易體制所包含的各項基本原則，並推進其各項宗旨。協議中並沒有明列出各項基本原則，只是明示WTO的基本原則即是維護多邊貿易體制所包含的各項基本原則。

大陸學者一般認為，從關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT）演變而來的WTO包含的基本原則有：無歧視待遇原則、最惠國待遇原則、國民待遇原則、貿易自由化原則、互惠原則、透明度原則、一般取消數量限制原則、對發展中國家和最不發達國家優惠待遇原則、市場准入原則和公平、平等處理貿易爭端原則。而國外學者通常不歸納類似基本原則，而傾向於研究多邊貿易體制所包含的政策。因此對於WTO的基本原

¹⁰⁷同註71，頁74。

則並無一致的看法。¹⁰⁸大陸學者董世忠則認為可將無歧視原則：國民待遇與最惠國待遇原則、逐步推進自由貿易原則、透明度原則、發展中國家和最不發達國家優惠待遇原則，列為WTO的基本原則。¹⁰⁹

一、無歧視待遇：最惠國與國民待遇原則

無歧視待遇是整個WTO體制的基礎。WTO協定的序言明確表示所有成員皆期望“消除國際貿易中的歧視待遇”。GATT第1條所規定的一般最惠國待遇原則是WTO體制的基石，因為只有實施這一原則，才能使WTO所有成員無條件、平等地享受多邊貿易談判帶來的好處。如果沒有這一原則，GATT第2條的關稅減讓就失去了多邊的意義，因而也不可能有GATT/WTO這樣的多邊貿易體制。

在WTO體制中，最惠國待遇原則從傳統的貨物貿易，擴大適用到服務貿易和知識產權等領域，GATS第2條和TRIPS協定第4條均對此做了明確規定。GATT第3條所規定的國民待遇原則是對最惠國待遇的補充，因為沒有在國內稅和相關的法律、規章方面給予進口產品與本地相同產品平等的國民待遇，進口商將會因此受到不同程度的損害。

二、逐步推進貿易自由化原則

GATT演變而來的WTO試圖通過協調各成員的貨物貿易、服務貿易以及與貿易有關的投資措施和知識產權制度等，推進全球範圍的自由貿易。自由貿易的實質是取消或限制阻礙國際貿易正

¹⁰⁸同上註，頁88~89。

¹⁰⁹同上註，頁89~94。

常進行的所有壁壘，包括關稅和非關稅的壁壘，以及法律、法規、規章或政策等制度方面已經產生或可能產生的一切障礙。

逐步推進自由貿易與市場准入是相輔相成的。所謂市場准入，是指一國允許外國的貨物、勞務與資本參與國內市場的程度。WTO 各成員國通過逐步減少或消除各種關稅及非關稅的壁壘，以及國內法律制度可能產生的一切障礙，推進自由貿易是為了讓產品能進入各成員國的領域，所以沒有市場准入的自由貿易便沒有實際上的意義存在。

三、透明度原則

透明度原則是 WTO 的重要原則之一，GATT 第 10 條規定：各締約方應將其有效制定的關於海關對產品的分類、估價，關於關稅、稅收或其他費用的徵收率，關於進出口貨物及其支付轉帳的要求、限制、禁止，以及影響其銷售、批發、運輸、保險、倉儲、檢驗、展覽、加工、混合或其他利用法律、條例、司法判決和具有一般適用性的行政決定，以各方政府及貿易商能夠獲知的方式，即時予以公布。這一規定旨在使所有成員及其國民在互相充分瞭解各自與貿易有關的一切法律規範及其雙邊國際貿易的前提下，發展貿易活動。WTO 各成員不僅要及時以官方形式公布 GATT、GATS 和 TRIPS 協議所要求的所有法律性文件，並且必須接受 WTO 的貿易評審機構的定期評審，並經常向該機構報告其貿易政策和實施情況，以期達到最大可能的透明度。

四、對開發中國家和低度開發國家實行優惠待遇原則

GATT 第四部分對開發中國家和低度開發國家的優惠待遇，做了專門的規範。其中第 36 條原則與目的規定：允許已開發國家締約方可以採取特殊措施，促進其貿易和發展。第 37 條規定：已

開發國家締約方應承諾給予開發中國家和低度開發國家以優惠待遇，包括（一）優先減少，並消除與低度開發國締約方目前或潛在的特定出口利益有關產品的壁壘，包括其初級產品和加工產品之間不合理的差別關稅和其他限制；（二）對低度開發國締約方目前或潛在的特定出口利益有關的產品，不建立新的關稅或非關稅壁壘，或不加強已有的這些壁壘。

在《保障協議》第 9 條對開發中國家成員的保障做了專門規定：某一開發中國家成員的某一產品的進口不超過進口成員的該產品進口總額的 3%，並且低於 3%份額的開發中國家成員的進口額之和不超过該產品的進口總額的 9%，就不適用保障措施。此外，絕大多數的協議都給予開發中國家和低度開發國家成員 5 至 10 年的實施過渡期。

儘管在 GATT 的基礎上，WTO 的諸多協議都規定了對開發中國家的優惠待遇，但占 WTO 四分之三的這些成員國如何與已開發國家分享實施這些協議所帶來的好處，依然是一個亟待解決的問題，因為已開發國家並非真心確實的履行對開發中國家的優惠待遇義務，近年來這些國家的貿易地位仍呈現惡化的趨勢。可見，開發中國家欲融入 WTO 體制，任重道遠，而 WTO 要成為真正的世界貿易組織，必須擺脫『富人俱樂部』的傳統制約。

參、在 WTO 協定內與投資有關的規範

1974 年 GATT 主要規範並非針對投資，長期以來投資與貿易議題一直處在區隔狀態，直到烏拉圭回合談判，美國建議針對投資問題簽署協定，遭到開發中國家反對，折衷方案為僅就「與貿易相關的投資措施」(trade-related investment measures)進行談判。

談判結束，該協定中基本上僅有兩項協定涵括直接與外國直接投資問題相關之條款，即「與貿易相關之投資措施協定」(Agreement on Trade-Related Investment Measures, TRIMs Agreement) 以及「服務貿易總協定」(General Agreement on Trade in Services, GATS)。然而這兩項協定處理投資問題之方式片斷而不完整，僅就特定議題或特定部門予以規範。

TRIMs協定旨在規範外國投資人進入地主國設立投資據點後，禁止地主國對投資人施以實績要求。至於GATS則旨在規範服務貿易，並涵括若干涉及外國投資之規定。整體而言，在GATT/WTO體系架構之下，關於外國投資的規定十分零散且欠缺完整性。相形之下，雙邊投資協定與區域貿易協定再投資保障與投資自由化方面則有較大的成就。¹¹⁰

在WTO架構下，針對貿易與外國投資的相關問題規範有諸如TRIMs協定、GATS、與貿易相關的智慧財產權協定(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, TRIPs協定)、補貼及平衡措施協定(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM協定)，以及政府採購協定(Agreement on Government Procurement, GPA)。¹¹¹

一、TRIMs 協定的內容

TRIMs協定強化了GATT有關國民待遇與進口配額的規則，但該項協定並未就國際投資制定全面性的規範。¹¹²TRIMs協定第1條：「本協定僅適用於與商品貿易有關之投資措施。¹¹³」所謂「與貿易相關之投資措施」(trade-related investment measures, TRIMs)

¹¹⁰同註94，頁417-418。

¹¹¹同上註，頁421。

¹¹²同上註。

¹¹³Article 1: This Agreement applies to investment measures related to trade in goods only.

係指地主國政府對外國投資人所實施的任何措施，且作為投資人於地主國進行投資之條件。這些措施包含積極與消極的措施。積極措施包含投資獎勵，例如租稅假期或補貼，作為一般在地主國進行投資或在地主國特定經濟衰退地區進行投資的獎勵措施。消極措施則包括國內持股要求、特許要求、外匯限制、技術移轉要求、國內銷售要求、貿易平衡要求、自製率要求、出口要求、以及進口替代要求等。¹¹⁴

TRIMs協定第2條第1項：「在不影響GATT1994中其他權利義務之前提下，會員不得採行任何與GATT1994第3條或第11條條文相牴觸的投資措施。」¹¹⁵TRIMs協定只管轄違反1994GATT第3條（國民待遇原則）或第11條（數量限制之普遍消除義務）規定並對貨品貿易產生限制或扭曲貿易效果之投資措施。協定的目的是為了促進世界貿易之擴大及逐步自由化，本身並非多邊投資的法典。¹¹⁶GATT所規定的國民待遇原則、禁止數量限制，以及透明化原則構成TRIMs協定的基礎。¹¹⁷

在GATT/WTO體系架構下，TRIMs協定係針對與外國投資相關的商品貿易，藉由廢除非關稅貿易障礙的方式，促進外國投資的發展。TRIMs協定旨在確保會員不對外國投資適用造成商品貿易限制之措施，並確保外國投資人得自由買進、賣出，以及進出口非於地主國所生產的產品。不過TRIMs並非完整的投資協定，所以並無有關投資據點的設立、投資待遇或投資保護的相關規定。且因該協定僅限於對貿易造成限制或扭曲效果的特定投資措施，致使許多投資措施並不在該協定的範圍內，例如國內持股要

¹¹⁴同註94，頁422-423。

¹¹⁵Article 2: Without prejudice to other rights and obligations under GATT 1994, no Member shall apply any TRIM that is inconsistent with the provision of Article 3 or Article 11 of GATT 1994.

¹¹⁶張志勇、王慧，〈與貿易有關的投資措施協議與中國外資法〉，《法學雜誌》，民89年，第1期，頁20。

¹¹⁷TRIMs Agreement, Art. 2 and 6(1).

求、技術移轉及特許要求、國內製造要求、人員入境限制、國內僱用要求，以及出口實績要求、限制性商業行為、投資獎勵措施等。¹¹⁸

二、服務貿易總協定（GATS）

GATS的基本協定為全球服務貿易的規範化奠定了法律框架，因此被作為同GATT並行的文件，成為WTO的三大支柱協定之一。GATS的本文內容由六部份組成：第一部分規定協定適用範圍及服務貿易的定義；第二部份是關於服務貿易的一般義務和紀律，包括最惠國待遇原則、透明度原則、保障措施、一般例外與安全例外等內容；第三部分規定的是有關服務業市場開放的具體承諾方面的國際規則，尤其是市場准入與國民待遇原則，此部分實際上是構成GATS的核心內容；第四部份是關於具體承諾減讓表的規定及談判的逐步自由化原則；第五部分為有關爭端解決機構條款；第六部分是補充性條款。¹¹⁹

GATS就其他有關外國直接投資事項，對會員有所要求。除會員在特定承諾表中載明對外國業者提供各項服務的限制外，會員不得採取或維持限制措施。例如，除非會員發生嚴重的國際收支平衡問題及對外財政困難時，得限制付款或匯兌外，會員不得對有關特定承諾經常交易的國際付款或匯兌加以設限。市場進入方面之限制則可涵括對外國投資投入總值予以設限，或對外國投資的實體型態予以設限。投資審核與實績要求則根據適用於各會員之最惠國待遇義務而定，亦即會員得以若干嚴格之評估標準與條

¹¹⁸同註 94，頁 424-425。

¹¹⁹同註 71，頁 137-138。

件適用於有關服務方面的外國直接投資，只要該會員對所有外國投資均適用同等的標準及條件即可。¹²⁰

GATS的核心原則為市場准入原則、最惠國待遇原則、國民待遇原則等三項原則：¹²¹

(一) 市場准入原則

市場准入是指一國允許外國服務及資本進入本國國內市場的承諾，如同貨物貿易談判中減讓關稅與非關稅壁壘一樣，各國將市場准入作為服務貿易談判的一項主要內容。市場准入原則具體反映在GATS第16條規定，該條規定的內容包括：第一是「約束承諾」的規定，即每一成員對任何其他成員的服務和服務提供者給予的待遇，不得低於其在具體承諾減讓表中同意和明列的待遇。第二是減讓表措施的規定，該條款明列了六種形式的影響服務貿易市場准入的限制性措施，這六種限制性措施為：1、限制服務提供者的數量；2、限制服務交易資產總值；3、對服務業務進行數量限制；4、對特定服務行業雇用人數進行限制；5、對提供服務的法律實體或企業形式進行限制；6、參與比例或對外資總額的限制。

由於服務貿易在範圍上包括服務投資，而服務投資必須附帶有資本流動，如一國不允許資本流動，則所承諾開放的服務貿易便無實質的意義。因此設立商業機構必然涉及資本流動，如地主國不准設立商業機構所需的資金匯入該國，則其效果將相當於否定該種服務提供方式。

(二) 最惠國待遇原則

¹²⁰同註94，頁426-427。

¹²¹同註71，頁146-150。

GATS 第 2 條規定：關於本協定涵蓋的任何措施，每一成員對於任何其他成員的服務和服務提供者，應立即無條件地給予不低於其給予任何其他國家同類服務和服務提供者的待遇。無條件的最惠國待遇可以使受惠國享有施惠國給予第三國的任何待遇，而無須給予同等的回報。如此對 GATS 成員中服務業相對不發達的開發中國家是更有利的。

(三) 國民待遇原則

GATS 第 17 條第 1 款規定：對於列入減讓表的部門，在遵守其中所列任何條件和資格的前提下，每一成員在影響服務提供的所有措施方面給予任何其他成員的服務和服務提供者的待遇，不得低於其給予本國同類服務和服務提供者的待遇。在 GATS 中，國民待遇原則是屬於第 3 部分的具體承諾範圍，僅在市場准入的範圍內適用，而且地主國可以對國民待遇設定條件。

三、與貿易相關的智慧財產權協定

TRIPs協定並無直接攸關外國直接投資的規定，不過其規範了智慧財產權保障的最低標準，以及國內執程序的規定，對於外國直接投資運作的法律環境產生影響。由於TRIPs協定對專利權、商標權……等等提供最低限度的保護，再加上地主國有效執行保護的機制，可以提高外國投資人的投資意願，反之若無提供保護，外國投資人的投資意願便會因而降低。¹²²

TRIPs 協定中的兩項基本原則是「國民待遇」與「最惠國待遇」原則。TRIPs 協定在第 1 條第 2 款，專門對有關「國民」的含義做了特別的註解，所謂「國民」，包括獨立稅區的「居民」。此註解對兩岸之間有特別重要的意義。因為臺灣與中國大陸同為 WTO

¹²²同註 94，頁 428。

會員國，當然同樣適用 WTO 知識產權協議，在兩岸貿易中避開「國民」一詞而給雙方以相同待遇，有助於兩岸拋開政治敏感議題，為日後雙方簽署投資保障協議時，減少阻礙。

四、補貼及平衡措施協定

地主國通常會以一些租稅或融資的誘因吸引外國投資者前來投資，租稅方面的誘因包括租稅假期及租稅抵減措施。融資方面的誘因包括補貼貸款、貸款擔保，以及由政府提供優惠利率的保險等等。惟若補貼的提供對另一會員之利益造成嚴重損害時，可針對此一補貼行為提出控訴。¹²³

五、政府採購協定

根據政府採購協定第 3 條第 2 項規定，締約國的採購機關不得因為在當地設立的供應商為外國公司所有，或與外國公司有所關聯，就歧視該供應商，這一規定關係到外國直接投資的運作。¹²⁴

六、爭端解決規則及程序瞭解書

WTO 爭端解決機制與外國直接投資的運作有關。WTO 任何一項協定下所產生的爭端，皆須依照「爭端解決規則及程序瞭解書」（Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU）之條文解決。WTO 爭端解決機制可提供投資人穩定的投資法律環境。¹²⁵

肆、WTO 的爭端解決機制

¹²³ 同上註。

¹²⁴ 同上註，頁 429。

¹²⁵ 同上註。

國際爭端 (International Dispute) 主要係指國家間基於各自政策與立場不同，而產生法律上或事實上的意見分歧或利益上的衝突。¹²⁶過去，爭端常訴諸武力解決，而現今國際社會間經濟、貿易相互依存、關係密切，當事國之間發生爭端大多以公正、公平的方式，遵循一定的規則和程序解決，已極少訴諸武力。

由於國際法庭在負責裁判爭端國間的是非與責任程度，經常耗費數年的時間才能處理完畢，又因國際法庭的法官未必對國際經濟法專精，故國際經濟組織不認為應將國際貿易爭端送請國際法庭處理，基此，諸如國際貨幣基金 (International Monetary Funds, IMF)、世界貿易組織 (WTO) 等國際經濟組織，各自設計特有的爭端解決程序。¹²⁷但各個國際組織下設的爭端解決機制有一基本的要求，就是需要符合國際法上「用盡當地救濟原則 (Exhaustion of Local Remedies)」。¹²⁸

WTO爭端解決機制是從GATT的爭端解決機制演變而來的，爭端解決機制是在整個WTO體制中具有核心地位的機制，因為沒有這一機制，各成員間的貿易爭端就無法解決，任何的實體法規範便成為空文，WTO就沒有存在的價值。¹²⁹

WTO的爭端解決與1947年GATT時代不同之處，在於由「實用主義」走向「法律主義」，將爭端解決之運作予以司法化。在WTO體系下爭端解決機制最大的變革，在於成立常設的爭端解決機構 (Dispute Settlement Body, DSB) 與上訴機構 (Appellate Body)，以及變更通過爭端解決小組報告的方式。WTO爭端解決機制為處理WTO會員在WTO各項協定下所生爭端的唯一途徑。

¹²⁶歐本漢編著，《國際公法Q&A》。台北：風雲論壇，民85，頁321。

¹²⁷陳振鋒，〈國際投資爭端解決法制之研究〉，碩士論文，東海大學法律研究所，民90.7，頁10。

¹²⁸羅昌發，《國際貿易法》。台北：元照，民88，頁821。

¹²⁹同註71，頁98。

不允許會員單方面認定其他會員違反協定而採取貿易報復措施。WTO 爭端解決機制為多邊貿易體系提供保護會員應有的權利，並對協定規範的內容做適當的釐清。

WTO 爭端解決機制係以當事國之諮商 (Consultation) 為其開端。若爭端在這一階段即已獲得解決，就不需由爭端解決小組繼續進行審理與裁決。若此一階段無法解決，就正式成立爭端解決小組審理。另外斡旋、調解及調停 (Good Offices, Conciliation and Mediation)，係 WTO 爭端解決機制當中較非正式而具彈性的設計，讓會員之爭端能隨時以外交折衝的方式圓融處理。¹³⁰

爭端常用法律解決的方式之一是仲裁。國際法與國際貿易法的仲裁性質不同，但兩者都以成立仲裁委員會或法庭為之。國際法是以雙方當事國任命中立的第三者依特定程序進行證據的認定與意見折衷，做成最後判斷，所做成的判斷對當事者產生拘束力。國際貿易法為私法的仲裁，依其所定之仲裁規則為之。¹³¹ 國際法下的仲裁制度是基於「條約之行為或爭端國之協議」，國際貿易法的仲裁則屬私法自治下的行為，世界貿易組織體系下的仲裁則是屬於國際法下的仲裁。仲裁制度允許爭端雙方選任彼此信任的仲裁員，除確認爭端的範圍，並接受仲裁法庭的管轄，以及用以解決彼此爭端的法律。¹³²

第三節 中國大陸現行外資立法

1949 年中共取得政權，在經濟上實行所謂的社會主義經濟體

¹³⁰同註 94，頁 432-435。

¹³¹Cheng Chia-Jui, *Basic Document on International Trade Law*, 3rd revised ed., Netherlands: Martinus Nijhoff. 1999, pp.1141-1300.

¹³²Brownlie, I., *Principles of Public International Law*, Oxford: Oxford University Press, 6th ed. 2003, pp. 707-708.

制，將財產收歸公有，人民喪失生產誘因，使得中國大陸經濟嚴重落後，民不聊生，與國際經濟體系漸行漸遠。鄧小平意識到再不進行改革，將成為國際的孤兒，因此於 1978 年中共 11 屆三中全會後，以「對內改革、對外開放」的新經濟政策，引進外商投資藉以推動其國內的經濟發展。為適應改革開放後的需求，及管理大量外資法律關係，中共重新修訂或新制訂市場經濟法規，外資法律體系便因此而形成，雖然尚符合市場經濟的需求，但還是帶有濃濃的計劃經濟色彩。且在整體外商投資法律體系中，因為缺乏全盤規劃，中國陸續頒布 200 多部規格不一的法律、法規、規章。除了數量龐大、條文雜亂之外，法規間相互重疊、抵觸現象經常出現，更離譜的是以低位階的規章推翻高位階的法律，造成法理上的矛盾。¹³³

由於中國大陸的法治基礎薄弱，還是一個以人治為主的體制下，台商面對琳琅滿目的法律規範，在大陸投資的風險可謂不小，本章節擬對中共外人投資措施的法律及其雙邊投資條約模式論述，反證兩岸應建立一套專屬適用的投資準則，簽署兩岸投資保障協議，對兩岸的投資人才能真正發揮保護的機制。

壹、外國投資法

外國投資法是指地主國調整因外國投資者向本國投資，進行生產經營活動而產生的各種經濟關係的法律規範的總稱，主要內容包括：外國投資政策、地主國的投資准入基本政策，對外資的管理、限制、保護、優惠與鼓勵措施，資金籌措或流通、貨幣和外匯管理，外國投資者及其設立企業的法律地位，投資爭議及解

¹³³ 王泰銓，《當前兩岸法律問題分析》。台北：五南，民 86 年，頁 165-166。

決等。外國投資法的體系除了專項的外資立法外，還散見於各種特別法規中，如公司法、外匯管理法、勞動法等等。¹³⁴

國際間關於外資立法的模式主要有三類：¹³⁵

- 一、對外商投資不作特別規定，外國投資者直接適用本國有關的法律，即內外資立法統一的「單軌制」立法模式。美國是這一立法模式的典型代表。美國至今沒有制訂一部正式的外國投資法，但外國投資者在美國享有國民待遇，在投資領域、投資比例、期限、股份轉讓、稅收、經營管理各方面，一般而言都沒有限制，享有與美國國民同等之待遇。其他如德國、英國、法國、義大利、荷蘭、瑞士、新加坡等已開發國家，同樣是採用國內立法來規範外國投資法律關係。
- 二、將關於外國投資的法律規範編纂成一部統一的外國投資法典，作為外國投資的基本法，並輔以其他相關的法律規範，這樣的立法模式主要是引資尚處於初級階段的開發中國家，如敘利亞、埃及、智利、沙烏地阿拉伯，印尼、菲律賓等國家。
- 三、沒有制訂統一的外國投資法典，分別制訂不同的外資專門法律和特別法規構成的外資法體系，採用此模式的主要是遵行社會主義的國家，如羅馬尼亞、保加利亞等國，中國大陸亦是採取此種模式。

¹³⁴同註 71，頁 387。

¹³⁵蔡奕，〈論我國外資立法體系的重構—兼議外國投資法典的編纂問題〉，《法學》，第 5 期，民 89，頁 53。

貳、中國大陸的外資立法

中國大陸的外商投資法體系由以下各方面的法律、法規和行政規章等所構成：¹³⁶

- 一、市場准入：主要包括《指導外商投資方向規定》、《外商投資產業指導目錄》、《對外合作開採海洋石油資源條例》、《外國投資者併購境內企業規定》。
- 二、投資企業：包括《中外合資經營企業法》、《中外合作經營企業法》、《外資企業法》、《關於外商投資舉辦投資性公司的規定》、《關於設立外商投資股份有限公司若干問題的暫行規定》、《關於設立外商投資創業頭投資企業的暫行規定》。
- 三、企業設立和登記：主要有《企業法人登記管理條例》、《關於中外合資經營企業的登記審批程序》、《中外合資經營期限暫行規定》。
- 四、資本與出資：包括《中外合資經營企業合營各方出資的若干規定》、《關於中外合資經營企業註冊資本與投資總額比例的暫行規定》、《外商投資財產鑒定管理辦法》、《關於外商投資企業合併與分立的規定》。
- 五、金融與外匯：計有《外匯管理條例》、《外資金融機構管理條例》、《結匯、售匯及付匯管理暫行規定》、《外商投資企業境內外匯帳戶管理辦法》、《境內機構對外擔保管理辦法》。

¹³⁶同註 71，頁 389-390。

- 六、勞動管理：包括《中外合資經營企業勞動管理規定》和《勞動合同法》。
- 七、財務管理：主要包括《外商投資企業會計制度》、《外商投資企業管理規定》、《外商投資企業清算辦法》、《中外合資合作經營企業審計辦法》。
- 八、稅收管理：包括《企業所得稅法》、《個人所得稅法》、《增值稅暫行條例》、《消費稅暫行條例》、《營業稅暫行條例》。
- 九、服務業外商投資：有《關於設立外商投資建築企業的若干規定》、《外商投資商業企業試點辦法》、《外商投資電信企業管理規定》、《外商投資國際貨物運輸代理規定》、《外商保險公司管理條例》、《國際海運條例》、《關於設立中外合資對外貿易公司試點暫行辦法》。
- 十、外資併購：包括《關於外商投資企業合併與分立的規定》、《外商收購國有企業暫行規定》、《關於外國投資者併購境內企業的規定》。
- 十一、外商證券投資：主要有《證券法》、《合格的境外機構投資者境內證券投資管理暫行辦法》、《外國投資者對上市公司戰略投資者管理辦法》。

參、中國大陸外資現行立法模式的缺失

前已述及中國大陸並沒有制訂統一的外國投資法典，而是由

眾多的外資專門法律和特別法規構成的外資法體系，這樣的做法並無對錯，然而中國大陸紊亂的外資立法模式，卻造成了以下的缺點：¹³⁷

一、立法權限劃分不明：

主要體現為立法與行政權限不明確，中央和地方權限劃分不清，政策和做法不統一，如全國人大通過的法律不允許外資本金移轉，中央或地方政府卻通過報紙、電視播放加以放鬆，而非通過正式的立法程序。又如在外商投資管理事項上，國務院、國家計委、國家科委、外經貿部（現為商務部），財政部、建設部、信息產業部、中國人民銀行及 4 個國有專業銀行、海關總署等，各有所管，各有制定相關法規、規章的權限，但權限劃分不明確，管理多頭而交叉。¹³⁸

二、外資立法內容重複：

由於多層次、多企業形式立法，再加上權限不明，無可避免的會出現分散立法、越權立法、法出多門的局面，從而產生規範分散、規定交錯、內容重複的缺陷，不利於集中、明確、穩定體現國家的外資政策，從而使外商感到中國大陸的法律雜亂無章，政策複雜、模糊、多變。據統計，三個外商投資企業法中有重複規定的條文竟高達 50% 以上。¹³⁹

三、外資立法內容矛盾不統一：

¹³⁷ 盧立仁，〈大陸外人投資措施法規與WTO投資規範比較之研究〉，碩士論文，東海大學法律學系，民 91，頁 184-185。

¹³⁸ 黃輝，〈WTO與國際投資法律實務〉。吉林：人民，民 90，頁 299。

¹³⁹ 慕亞平，〈國際投資的法律制度〉。廣東：人民，民 89，頁 126。

中國大陸外資法的立法主體為多層次結構，不可避免的會帶來因法出多門而導致頒布實施的外資法律、法規、條例、規章之間出現不協調、重複乃至衝突的現象，從而影響外資法律的規範性與統一性。例如審批期限於三資企業法中之規定均不相同，中外合資經營企業法第 3 條規定審查批准機關應在三個月內決定批准或不批准；外資企業法第 6 條規定審查批准機關應在接到申請之日 90 天決定批准或不批准；中外合作經營企業法第 5 條審批期限為 45 天，三個法律三種期限，立法不統一。

第四節 台商在大陸投資的法律地位

依據《中華人民共和國憲法》序言：「台灣是中華人民共和國的神聖領土的一部份。完成統一祖國的大業是包括台灣同胞在內的全中國人民的神聖職責。」《祖國大陸居民前往臺灣管理辦法》第 2 條：「居住在大陸的中國公民（以下簡稱大陸居民）往來臺灣地區（以下簡稱臺灣）以及居住在臺灣地區的中國公民（以下簡稱臺灣居民）來往大陸，適用本辦法。」中國大陸在這些法律規章中，徹底的體現了其「一個中國」的堅持，對於台商特殊的身分，中國大陸將台商投資定位為「特殊的國內投資」，而台商在大陸投資的方式又可區分為「直接投資¹⁴⁰」與「間接投資¹⁴¹」兩種，由於投資方式的不同，在大陸法規上產生不同的法律地位。

142

¹⁴⁰直接投資台商是指未經第三地而直接赴大陸投資的台商。經濟部「民國 83 年 3 月 1 日經（82），投審字第 08817 號令」在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法函，規定以後台商在大陸從事投資，其投資金額未逾一百萬美元者，只需經由第三地區匯款，而不須在第三地區設立公司或事業，此種在一百萬美元以內投資的台商，即屬於符合臺灣地區法律之直接投資台商。

¹⁴¹由第三國或第三地設立公司、子公司或控股公司，而以該公司或子公司名義在大陸地區投資，取得外商身分者，為間接投資台商。

¹⁴²同註 133，頁 151-153。

壹、直接投資台商在大陸法規的法律地位

直接投資的台商被中國大陸定位為「特殊的國內投資者」，依據「臺灣同胞投資保護法」第2條第1項；「國務院22條」第5條第1項；「臺灣同胞投資保護法施行細則」第5條規定可窺見直接投資台商適用的法規，除適用上開三種法規外，最主要參照適用「涉外經濟法律、法規」。似乎又將直接投資台商當做外商，而在法律上可比照適用外商的規定，但直接投資的台商在中國大陸看來，實際上並無「法律事實上」的外商資格。

兩岸加入WTO後，直接投資的台商能否享有最惠國待遇與國民待遇？按最惠國待遇係指：「地主國給予締約相對國投資者的待遇不低於該國給予任何第三國投資者的待遇，強調的是一國範圍內各國投資者之間的平等性。」聯合國國際法委員會（International Law Commission）曾對最惠國條款做作深入的研究，發現最惠國待遇的享受固然應符合地主國的內國法規定，然地主國卻不能制訂相關法律，賦予締約他方的國民，較之第三國國民更低的保障，針對此點而言，該條款實有對地主國的立法主權，加以限制的意義。最惠國待遇條款並無固定內容，締約一方的國民在他方領域內的投資，究竟能享何種待遇，須等他方依其他條約授與第三國國民「具體保障」內容後，方能確定。¹⁴³

如果中國大陸給予臺灣最惠國待遇，豈不等於承認臺灣獨立是事實，因此在「一個中國」的堅持下，中國大陸絕不可能承認臺灣為「第三國」，因此根本不可能給予臺灣最惠國待遇。蓋最惠國待遇係指「簽約國享有中國大陸給予其他投資國的最優惠待

¹⁴³同註84，頁63-64。

遇，而最優惠待遇標準必須參照第三國所獲得的優惠，方能間接獲得。¹⁴⁴」

國民待遇係指地主國給締約相對國之投資者相當於本國國民之同等待遇，強調外國投資者與本國投資者之平等性。中國大陸一直以來的堅持是台灣是中國大陸領土的一部份，台灣同胞是其人民，理論上台灣同胞赴大陸投資應視同中國大陸地區的「一般國內投資」，而當然享有「國民待遇」。但中國大陸將臺灣同胞赴大陸地區投資定位為「特殊的國內投資」，即不可能讓台商享有國民待遇，此可從「臺灣同胞投資保護法施行細則」第19條規定見到端倪，中國大陸只有對其所表列的特定項目，才給予台商國民待遇。

貳、間接投資台商在大陸法規的法律地位

間接投資台商係經由第三國取得外商資格，然後到大陸地區進行投資，理論上此類台商應等同於外商，法律關係比照中共與第三國之關係，依法理應得依照大陸地區涉外經貿法律、法規經營運作，並解決一切可能發生的投資爭議，並受大陸與該國家簽訂的投資保護協定所保護，¹⁴⁵但若第三國與中國大陸簽定的投資保障協定，有除外規定，則台商經由第三地前往大陸投資就不見得會受到保護，例如中國大陸與法國簽訂的投資保障協定中，在界定法人或非法人團體時，要求協定中受保障的投資者，除擁有締約一方國籍之自然人外，尚有（一）根據締約一方之法律成立的各種經濟實體或法人，且須其總部設立於該國領域內；或（二）

¹⁴⁴單文華，〈我國外資國民待遇制度的發展與完善〉，《法學研究》，第6期，民84，頁53。

¹⁴⁵國科會專案計劃，〈大陸台灣同胞投資保護法之分析—兼論台商投資大陸時法律保護之適用〉，民89.7.31，頁20。

為前述之經濟實體或法人直接或間接控制的實體。¹⁴⁶從此協定中很清楚的瞭解台商縱使依法國之法律依據，在法國設立子公司後前往大陸投資，一樣是不受到中、法投資保障協定的保護。

間接投資台商受「臺灣同胞投資保護法」的保護嗎？「臺灣同胞投資保護法施行細則」第30條規定臺灣同胞以其設在其他國家或者地區的公司、企業或者其他經濟組織作為投資者在大陸投資的，可以比照適用本實施細則。」因此間接投資台商是受到「臺灣同胞投資保護法」的保護。

另外經由香港投資的台商，理論上應不屬於「臺灣同胞投資保護法」的保護範疇，¹⁴⁷在香港設立的紙上公司，依據香港法律仍為香港公司，台商取得港商身分，經由香港間接投資大陸地區，法理上適用大陸地區「國務院鼓勵港澳同胞投資規定」。¹⁴⁸在1997年香港回歸中國之後，依「一國兩制」原則及「香港基本法」規定，至少50年內，台商經由香港間接至大陸地區投資，將繼續保有港商地位。

第五節 中國大陸雙邊協定條約模式

壹、簡介

中國大陸目前與各國簽定的雙邊協定條約，其基本模式內容有13條：(一)定義問題：第1條；(二)鼓勵和促進條款：第2

¹⁴⁶同註84，頁30。

¹⁴⁷張佳龍、劉淑強編，《臺灣同胞投資保護法》。大陸：中國政法大學，民83.10，頁12。

¹⁴⁸王泰銓、林宏儒著，〈台灣投資企業與外商投資企業，在大陸投資企業地位之比較分析(上)〉，《法令月刊》，49卷12期，民88.1，頁10。

條；(三)待遇問題：第3條；(四)公用徵收條款：第4條；(五)緊急危難條款：第5條；(六)資金移出條款：第6條；(七)代位求償問題：第7條；(八)爭端解決：第8,9條；(九)更優惠條件適用：第10條；(十)適用協定之前投資：第11條；(十一)代表定時會商權：第12條；(十二)生效條款：第13條。(見附錄4)

上述只是基本模式的架構，並不一定與任何國家簽署，所有內容都包括在內，當然也可能新增雙方都認可的協定或減少協定內容。因為各個國家談判籌碼不同，經濟發展狀況不同，政治外交親疏有別，因此端視締約雙方根據其國家各自的政治、經濟、社會、法律環境及國情等等客觀環境的不同，談判的結果，而產生雙方合意的協定條約原則和標準，各國所簽訂的協定內容、條件不一。表3-1係澳大利亞等15個國家與他國簽訂雙邊條約准許外資進入的條件。表3-2係澳大利亞等15國依雙邊條約給予外資待遇。表3-3係澳大利亞等15國依雙邊條約允許投資收益轉移情況。表3-4係澳大利亞等15國雙邊條約關於國有化的條件。

儘管所締結協定的內容不盡相同，但由於條約是國際法上的文件，涉及國際法主體間相互締結的協議，內容牽涉到權利義務部分，因此條約的條款為具體權利義務的體現。條約必須遵守國際法的起源，因為主權國家無國際立法機構可約束，經由彼此間的立約，才能確立法效力的實現。¹⁴⁹雙邊投資保障協定是屬契約條約，雙方可以藉由彼此協定，建立一投資規範及秩序，不似台灣同胞投資保護法僅係中國大陸內部的一般法律原則，並非由雙方共同協商談判所形成的共識，因此對台商的保障效力，其實是倍受質疑的。

¹⁴⁹同註10，頁119。

表 3-1 各國依雙邊條約准許外資進入的條件一覽表

國家	依照法律	依照法律、條例和行政措施	須依法授權	依照國民待遇/最惠國待遇	按一般經濟政策	依法努力准許	沒有外資進入的條款	簽訂條約總數
澳大利亞		5	1		(6)			6
比利時—盧森堡經濟聯盟	14	1	3		(2)		3	21
加拿大	3	2			(2)			5
丹麥	2	6				1		9
芬蘭							7	7
法國	22	2			1		8	33
德國	45	9				7	4	65
義大利	14	5	4				1	24
荷蘭	7	3	7		1		15	33
挪威	1	3	1		1	1		7
西班牙	1	2						3
瑞典	9		1		1		6	17
瑞士	8	10			1		22	41
英國		1	42				2	45
美國		5		14				19
總計	126	54	59	14	5+ (10)	9	68	335

資料來源：王貴國，《國際投資法》。北京：法律，民 97.8，頁 134。

注：括弧內的為在其他項下亦有提及者。

表 3-2 各國依雙邊條約給予外資待遇一覽表

國家	公平待遇	含不公平待遇	國民或公正待遇者	最惠國待遇	最惠國待遇或以高者為準	國民待遇	國民待遇或以高者為準	不包括依關稅聯盟和協議給予的待遇	簽約總數
澳大利亞	6			6	6			6	6
比利時—盧森堡經濟聯盟	20	1		16		2	2	14	21
加拿大	5					5	5	5	5
丹麥	7	2		2	1	7	6	7	9
芬蘭	7			2	7			7	7
法國	32	1	2	14	14	16	13	20	33
德國	52	13	1	2	1	60	49	19	65
義大利	17	7		12	6	12	11	24	24
荷蘭	32	1	3	10	9	22	19	17	33
挪威	6	1		6	6	1		6	7
西班牙	3					2	2	3	3
瑞典	17			17	17			17	17
瑞士	41	2		2	2	39	37	36	43
英國	41	2		2	2	39	37	36	43
美國	18	1		1	1	18	17	19	19
總計	307	28	6	92	72	223	198	236	335

資料來源：王貴國，《國際投資法》。北京：法律，民 97.8，頁 135。

表 3-3 各國依雙邊條約允許投資收益轉移情況一覽表

國家	立即	分期	因延遲而須 支付利息	兌換率以官方市 場匯率為準	兌換率以國際貨幣 基金組織匯率為準	簽約總數
澳大利亞	6	4		6		6
比利時— 盧森堡經 濟聯盟	21	1	2	18		21
加拿大	5	2		5		5
丹麥	9	1		6		9
芬蘭	7		1	3		7
法國	33		6	31		33
德國	65	14	2	3	61	65
義大利	24	5		17		24
荷蘭	33	3	1	4	1	33
挪威	7		1	4		7
西班牙	3					3
瑞典	17			6	1	17
瑞士	41	2	1	3		41
英國	45	25		27		45
美國	19	6	9	17	1	19
總計	335	63	22	131	64	335

資料來源：王貴國，《國際投資法》。北京：法律，民 97.8，頁 135-136。

表 3-4 雙邊條約關於國有化的條件一覽表

國家	公共 利益	公共利 益及 不歧視	不歧視及不 違反協議	只給予賠償	公共利益、不歧視及 不違反協議	簽約總數
澳大利亞		6				6
比利時— 盧森堡經 濟聯盟	2	7	4		8	21
加拿大		5				5
丹麥	3	6				9
芬蘭		7				7
法國	3	9		1	20	33
德國	65					65
義大利	12	10			2	24
荷蘭	2	25	3	1	2	33
挪威	1	6				7
西班牙		3				3
瑞典		17				17
瑞士	11	13	17			41
英國	34	11				45
美國		14			5	19
總計	133	139	24	2	37	335

資料來源：王貴國，《國際投資法》。北京：法律，民 97.8，頁 181。

貳、中國大陸雙邊投資條約內容分析

中國大陸雙邊投資條約範本之內容，前曾述及，本文總共有 13 條主要條款，以下茲從其條款規定，逐條加以論述。

一、第 1 條是定義條款 (definition clause)，就是一般所稱的適用

範圍，何謂投資（investment）的定義？投資者（investors）的定義？以及利潤（return）定義？都在此條款中，但雙向投資協定對於定義條款，並不一定只限於這三項，只要締約雙方認為有需要對某些規定做定義，基本上定義條款可因情況不同而有變化。

- 二、第 2 條為鼓勵和促進條款，雙方鼓勵（encourage）締約另一方在依法律和規章的原則下，在其領域內進行投資。締約的任一方，對於相關投資活動人員的簽證和工作許可應給予協助並提供便利。
- 三、待遇問題規定在第 3 條，包括有公平、公正待遇；最惠國待遇；除外的優惠待遇。
- 四、第 4 條則為投資者最關心的公用徵收條款，主要內容為規定徵收應符合那些規定，以及徵收補償應注意的規定為何？
- 五、第 5 條是緊急危難條款，締約一方國家投資者因地主國戰爭、國家緊急狀況、暴動、暴亂或其它類似的事件，其投資遭受虧損等相關問題。
- 六、第 6 條是投資者相當重視的資金移出條款，此條主要說明在法律和規章許可範圍內，資金移出的意涵包括：利潤、利息和其他合法收入；相當於全部或部分的投資償還；遵守與投資有關借款協議的償還；第 1 條第 1 款 d 項權利金；技術援助或技術服務費或管理費的支付；與投資計劃有關的支付；締約國一方的國民在投資國領域內的工作所得等。及匯率問題。

- 七、第 7 條規定代位求償的問題，明文規定應承認投資者的權利移轉及代位求償的主張。條文中有原始求償權的限制，亦即代位求償權的主張不應大於原始投資者的權利。
- 八、投資爭端解決規定在第 8、9 條，締約國間的爭端解決規定在第 8 條，投資者與締約國間的爭端解決規定在第 9 條，在這 2 條款中規定了仲裁程序及仲裁費用的負擔。
- 九、第 10 條規定更優惠待遇的適用；第 11 條說明是否適用於協定之前的投資。
- 十、第 12 條規定締約雙方代表定期舉辦會商，列舉會商的目的為：回顧條約的履行；互換法律資訊和投資機會；解決投資糾紛；促進投資；關於投資的其他議題研究。並規定代表要求協商上述議題時，締約國應給予及時合適的回應，及協商地的規定，中國大陸列出北京。
- 十一、最後第 13 條為生效條款，提出的問題有：至何日方生效？締約雙方應完成何種法律程序？生效期限持續多久？要如何繼續生效等問題。

以上為中國大陸雙邊投資條約範本，基本上已經含蓋了國際間簽訂雙邊條約會列入的條款，但就如同之前所提到的，由於各個國家談判籌碼不同，經濟發展狀況不同，政治外交親疏有別，所以所簽訂的內容也互有不同，最後簽定多是依據締約雙方國家根據經濟、政治、社會制度的情形綜合研判，互相討價還價，彼此妥協的結果。雖然所簽訂的內容有差異，但基本的模式、架構是不變的，目前的世界各國均十分重視以簽訂雙邊投資條約的形

式來改善投資環境、增加外國投資者的信心。自 20 世紀末期起，國際社會開始對原雙邊投資保護制度進行改革，中國大陸的雙邊投資協定也做了相當程度的修正。截至 2009 年 6 月 1 日止，中國大陸已與 123 個國家簽訂雙邊投資保護協定（如表 3-5）。

表 3-5 中國大陸與他國政府簽署的雙邊協議表

簽約年	國家
1984 年	Norway (挪威)
1985 年	Austria (奧地利)、Denmark (丹麥)、Kuwait (科威特)、Thailand (泰國)、Singapore (新加坡)、Italy (義大利)
1986 年	Sri Lanka (斯里蘭卡)、United Kingdom (英國)
1988 年	Australia (澳大利亞)、Japan (日本)、Malaysia (馬來西亞)、New Zealand (紐西蘭)、Poland (波蘭)
1989 年	Bulgaria (保加利亞)、Ghana (迦納)、Pakistan (巴基斯坦)
1991 年	Hungary (匈牙利)、Mongolia (蒙古)、Papua New Guinea (巴布亞新幾內亞)
1992 年	Argentina (阿根廷)、Armenia (亞美尼亞)、Bolivia (玻利維亞)、Greece (希臘)、Kazakhstan (哈薩克斯坦)、Kyrgyzstan (吉爾吉斯斯坦)、Lao People's (老撾人民共和國)、Moldova, Republic of (莫爾達瓦)、Philippines (菲律賓)、Turkmenistan (土庫曼斯坦)、Ukraine (烏克蘭)、Uzbekistan (烏茲別克斯坦)、Vietnam (越南)
1993 年	Albania (阿爾巴尼亞)、Belarus (白俄羅斯)、Croatia (克羅地亞)、Estonia (愛沙尼亞)、Georgia (格魯吉亞)、Democratic Republic (朝鮮民主主義人民共和國)、Lithuania (立陶宛)、Slovenia (斯洛維尼亞)、Tajikistan (塔吉克斯坦)、United

	Arab Emirates (阿拉伯聯合大公國)、Uruguay (烏拉圭)
1994 年	Azerbaijan (阿塞拜然)、Chile (智利)、Ecuador (厄瓜多)、Egypt (埃及)、Iceland (冰島)、Indonesia (印尼)、Jamaica (牙買加)、Peru (秘魯)
1995 年	Israel (以色列)、Morocco (摩洛哥)、Oman (阿曼)、Serbia (南斯拉夫)
1996 年	Algeria (阿爾吉利亞)、Bangladesh (孟加拉)、Cambodia (柬埔寨)、Lebanon (黎巴嫩)、Mauritius (毛里西斯)、Saudi Arabia (沙烏地阿拉伯)、Syrian Arab Republic (敘利亞)、Zambia (辛巴威)、Zimbabwe (尚比亞)
1997 年	Congo, Democratic Republic of (民主剛果)、Gabon (加彭)、Macedonia, TFYR (馬其頓)、South Africa (南非)、Sudan (蘇丹)
1998 年	Barbados (巴巴多斯)、Cape Verde (佛得角)、Ethiopia (埃塞俄比亞)、Yemen (葉門)
1999 年	Bahrain (巴林)、Belize (貝里斯)、Qatar (卡達)
2000 年	Botswana (博茨瓦納)、Brunei Darussalam (汶萊達魯薩南)、Congo (剛果)、Iran, Islamic Republic of (伊朗，伊斯蘭教的共和國)
2001 年	Cyprus (塞普勒斯)、Jordan (約旦)、Kenya (肯亞)、Mozambique (莫三比克)、Myanmar (緬甸)、Netherlands (荷蘭)、Nigeria (尼日利亞)、Sierra Leone (塞拉里昂)
2002 年	Bosnia and Herzegovina (波士尼亞和賀塞哥維納)、Côte d'Ivoire、Trinidad and Tobago (土尼韃韃和土班呀)
2003 年	Djibouti (吉布地)、Germany (德國)、Guyana (圭亞納)

2004年	Benin (巴林)、Finland (芬蘭)、Latvia (拉脫維亞)、Sweden (瑞典)、Tunisia (突尼西亞)、Turkey (土耳其)、Uganda (烏干達)
2005年	Belgium and Luxembourg (比利時和盧森堡)、Czech Republic (捷克)、Equatorial Guinea (赤道幾內亞)、Guinea (幾內亞)、Korea, Democratic People's Republic of (北韓)、Madagascar (馬達加斯加)、Namibia (那米比亞)、Portugal (葡萄牙)、Slovakia (斯洛伐克)、Spain (西班牙)
2006年	India (印度)、Russian Federation (俄聯盟)、Vanuatu (萬那杜共和國)
2007年	Costa Rica (格斯達里加)、Cuba (古巴)、France (法國)、Korea, Republic of (韓國)、Romania (羅馬尼亞)、Seychelles (塞舌爾群島)
2008年	Colombia (哥倫比亞)、Mexico (墨西哥)
2009年	Switzerland (瑞士)

資料來源：UNCTAD, Total number of Bilateral Investment Treaties concluded, 1 June 2009. Reporter: China.

<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4505&lang=1> 最後參閱日：民 99 年 2 月 18 日

中國大陸之所以積極與各國間簽訂雙邊投資保障協定，乃因此種協定具有促進投資，鼓勵、保護投資的作用，有助於投資者的商業激勵，增加締約雙方國家的經濟繁榮，能享受對投資更優惠的條件。因此台灣企業能否在大陸市場中站穩腳步，把握台灣經濟的機會所在，我國台商在大陸的投資活動，不能單靠中國大陸的國內法提供保障，政府應積極協助台灣企業在大陸的競爭，與對岸洽談雙邊投資保障協定的簽署，如此才能使台商在大陸的投資保障更臻完善。

第四章 兩岸經貿關係與政策的政治經濟 分析

第一節 兩岸經貿關係與政策之發展過程

1978年的中國因為鄧小平的上台，厲行經濟現代化改革、開放，積極改善對外關係，將中國這隻奄奄一息的巨龍，從瀕臨崩潰的邊緣救回。2009年的中國脫胎換骨成為世界第三大經濟強權，如今它的經濟成就令全世界各國刮目相看，在中國大陸30年來的快速進步足跡中，兩岸經貿關係的改善、發展，在其中的貢獻不可謂不深，本章節係就兩岸經貿關係與政策的發展進行回顧。

壹、兩岸經貿關係的歷史沿革

1979年元旦，中共人大常委葉劍英發表「告台灣同胞書」，宣布和平統一台灣，從此和平統一取代武力恐嚇，「一國兩制，和平統一」成為中共解決台灣問題的最高指導原則，中共最大的目的無疑是希望藉此緩和兩岸之間政治僵硬的氣氛，專心致力於其經濟改革發展，並不斷向台商招手，兩岸經貿就此開展。鄧小平帶領中國跨出了邁向現代化與市場經濟的第一步，自此，也更讓兩岸的經濟關係緊緊相扣。

一、兩岸經濟交流的歷史沿革：

從 1949 年以後，海峽兩岸之間貿易往來可分為四個階段：¹⁵⁰

(一) 第一階段：隔絕階段 (1949~1978)

在這一時期，因為兩岸的政治、軍事呈現尖銳的對立狀態，所以直接的貿易是呈現中斷現象，而且藉由香港的間接投資也不多，而兩岸的貿易主要是以大陸的商品輸入台灣為主，其中以中草藥為最大宗，相對的由台灣輸出至大陸的商品以建材、合成纖維及紡織品等為主。

(二) 第二階段：恢復發展階段 (1979~1987)

大陸中央於 1979 年 1 月 1 日全國人大常委會提出了「發展貿易，互通有無，進行經濟交流」的倡議，之後又陸續加強對兩岸交流的原則，向台商釋出善意，並且在 1982 年 1 月由鄧小平提出對台的方針：和平統一，一國兩制。在這樣的氣氛之下，部分台商遂受到吸引而進入大陸投資，不過因為我方政府對此抱持消極的態度，並未解除相關的限制，所以兩岸之間的來往是採用間接貿易的方式在進行。在這個時期，因為大陸方面持續開放，並且提出諸多優秀條件吸引外商，所以兩岸間接貿易的金額有逐年增加趨勢。

(三) 第三階段：蓬勃發展階段 (1987~2003)

1987 年 7 月 15 日台灣宣布解除戒嚴，隨後又宣告終止動員戡亂時期，並且進一步放寬兩岸交流的限制。政府有鑑於兩岸貿易活動的頻繁，我方對大陸的政策方向遂由過去的限制轉為控制、管理，並且制定許多相關辦法、條例來規範台商，打破以往消極的態度。

¹⁵⁰許逸晟，〈台商赴大陸國際化歷程之研究〉，碩士論文，國立中正大學企業管理研究所，民 92.6，頁 44-45。

而在大陸方面則持續推動兩岸的經貿交流。1988年7月國務院發布了「關於鼓勵台灣同胞投資的規定」，同時外經貿部也提出了促進兩岸經貿交流的五項原則：直接雙向、互惠互利、形式多樣、長期穩重；重義守約，之後又有更多、更細部的辦法條例被制定，希望能加強兩岸的經貿交流。不過在1989年時，中國大陸發生六四天安門事件，在當時環境不明確的情況下，使得許多外資撤離或持觀望態度，事件結束之後才又恢復兩岸經貿交流的熱況。這時期的政策由過去單方面的推動轉變成雙方都投入，大大促進了兩岸的投資，使之呈現蓬勃發展的狀態。

從1987年之後的時期，林賢光將前面第三階段做更細的分層，將1995~2002列為第四個階段：¹⁵¹

（四）第四階段：重視發展的階段（1995~2002）

自從1995年李前總統訪問康乃爾大學後，中共就不斷向美國提出抗議，甚至對台武力恫嚇，進行飛彈試射。使得當時兩岸關係陷入非常嚴重的低潮，對台商造成很大的心理壓力和投資風險，許多當時正計劃前往大陸進行投資的台商，因而不敢輕舉妄動。而且在飛彈危機的恫嚇下，台灣的金融與資金運作受到打擊，對台商的資金調度造成不利的影響。故本來1995年初仍然熱絡的大陸投資風潮因而降溫，台商紛紛將大陸投資的計劃暫做擱置。

1997年大陸官方開放國際金融業務分行辦理大陸地區間接匯款業務，使兩岸之間資金流動更加簡便；此外，也重新修正“在大陸地區從事投資與技術審查原則”，放寬對大陸投資的種種限制，台商對於進行大陸投資重新恢復熱情。但至1998、1999年，當時

¹⁵¹林賢光，〈探討台商企業赴大陸投資之環境與遭遇困難——以長江三角洲高科技產業為例〉，碩士論文，國立交通大學科技管理研究所，民91，頁15-16。

經濟情勢處於金融風暴後的復甦期，台商對大陸投資的熱度也趨緩。直至 2001 年，台商到大陸投資才又加快了腳步。

貳、兩岸經貿現況 (2003~2009)

美國總統布希在 2006 年 1 月 31 日的國情咨文中表示「裝備我們的國家從事競爭，這是我們所有人共同的目標」，在動態的世界經濟中，「我們正遭遇如中國和印度的新競爭者，這導致不確定。」¹⁵² 由布希總統的這段談話，很明顯的美國已將中國大陸視為經濟上的勁敵，長久以來擁有經濟霸權的美國，都已開始擔心中國大陸會超越美國，進而取代美國成為新的經濟霸權。

中國大陸的經濟在務實中穩定成長，在過去的 26 年裡做到年經濟成長率超過 9%，¹⁵³ 這也就是為什麼美國布希總統要上緊發條，提醒國人要裝備國家，從事競爭，因為他看到了中國大陸長足的進步。

相較於台灣經濟成長率，自 2002~2008 年平均僅為 4.75%，是中國大陸 2002~2008 年經濟成長率平均值 10.28% 的一半不到。2005 年外國人對中國的直接投資已經逼近 6,000 億美元，台灣若不加速採取更開放、更宏觀的經濟思維，勇於冒著某些風險，參與中國的快速發展，如何在這場經濟競爭中保持台灣的優勢？當然，冒險的同時要思維如何使自己在這詭譎的經濟環境中保障自身的地位。

¹⁵² 李隆生、張逸安譯；Richard H. K. Vietor 著，《How Countries Compete (國家競爭力)》。台北：聯經，民 96，頁 1。

¹⁵³ 同上註，頁 76。

兩岸雙邊貿易快速的發展，台灣對大陸貿易自 1990 年至 2008 年，每年都呈現順差的局面，1990 年兩岸貿易順差為 3629.2 百萬美元，以後逐年快速增加，到了 2008 年已突破 42586.5 百萬美元，足足增加了將近 12 倍（見表 4-1）。自 1992 年起台灣對大陸貿易順差每年都超過台灣對全球貿易順差（見表 4-2，圖 4-1）。這樣的結果顯示若扣除台灣對大陸貿易的順差，台灣已經陷入巨額貿易逆差的窘境，台灣依賴大陸出口的情況日益加深。如果不是兩岸經貿的挹注，台灣經濟將成為持續負成長。再從兩岸貿易的依存度觀察（見表 4-3，圖 4-2），台灣對大陸貿易依存度不斷的提高，根據行政院大陸委員會的統計 1990 年台灣對大陸的出口依存度為 6.54%，進口依存度 1.40%，貿易依存度為 4.23%，大陸對台灣的出口依存度 1.23%，進口依存度 8.24%，貿易依存度 4.47%。到了 2008 年台灣對大陸的出口依存度為 28.94%，進口依存度 13.05%，貿易依存度為 21.23%，大陸對台灣的出口依存度 2.20%，進口依存度 6.53%，貿易依存度 4.11%。台灣對大陸的出口、進口、貿易依存度在近 20 年的時間分別增加了 22.4%，11.65%，17%；反觀大陸對台灣的出口貿易依存度僅增加了 0.97%、進口貿易依存度下降了 1.71%、貿易依存度則下降了 0.36%，這樣的結果顯示大陸不斷的向外擴展其經貿關係，其對台灣的依賴程度已不再深化，反觀台灣對大陸的依存度有增無減，若扣除大陸的貿易順差，則台灣所呈現的巨額貿易逆差，將使台灣在國際經濟舞台更加的困窘，加上台灣與大陸的政治歧見尚未能有效解決，如此情況，台商的處境將更為困難，因為大陸對台商的依賴不再，大陸可以忽視台灣繼續發展，而台灣若是忽視大陸這塊市場就會受到很大的影響，因此不免讓人擔心台灣在整個的經濟結構中是處於較不利的地位，一旦大陸改變對台政策，那台商的保障將如水中紙片一般，一碰就碎，因此政府應將簽署兩岸投資保障協議列為首要目標，儘速簽訂。

表 4-1 兩岸貿易金額統計表

單位 (Unit): 百萬美元 (US \$ million)

年度	貿易總額		台灣對大陸出口		台灣從大陸進口		順差
	金額	成長率%	金額	成長率%	金額	成長率%	
1989	3918.8		3331.9		586.9		2745.0
1990	5160.0	31.67	4394.6	31.89	765.4	30.41	3629.2
1991	7786.7	50.91	7493.5	70.52	293.2	-61.69	7200.3
1992	11294.7	45.05	10547.6	40.76	747.1	154.81	9800.5
1993	15008.6	32.88	13993.1	32.67	1015.5	35.93	12977.6
1994	17881.2	19.14	16022.5	14.50	1858.7	83.03	14163.8
1995	22525.1	25.97	19433.8	21.29	3091.3	66.32	16342.5
1996	23787.2	5.60	20727.3	6.66	3059.9	-1.02	17667.4
1997	26370.5	10.86	22455.2	8.34	3915.3	27.96	18539.9
1998	23954.8	-9.16	19840.9	-11.64	4113.9	5.07	15727.0
1999	25841.4	7.88	21212.5	6.91	4528.9	10.09	16783.6
2000	31239.2	20.89	25009.9	17.90	6229.3	37.55	18780.6
2001	31510.4	0.87	25607.4	2.39	5903.0	-5.24	19704.4
2002	39497.4	25.35	31528.8	23.12	7968.6	34.99	23560.2
2003	49310.6	24.85	38292.7	21.45	11017.9	38.27	27274.8
2004	65722.7	33.28	48930.4	27.78	16792.3	52.41	32138.1
2005	76365.2	16.19	56271.5	15.00	20093.7	19.66	36177.8
2006	88115.5	15.39	63332.4	12.55	24783.1	23.34	38549.3
2007	102260.9	16.05	74245.9	17.23	28015.0	13.04	46230.9
2008	105369.1	3.04	73977.8	-0.36	31391.3	12.05	42586.5
2009	86594.6	-17.81	62090.9	-19.1	24503.7	-21.9	37587.2

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，第 205 期，表 6，2009。成長率計算以前一期為基期，最後參閱日：99 年 4 月 29 日。

表 4-2 台灣對中國大陸及全球貿易順差統計表

單位：百萬美元

年度	台灣對中國大陸貿易順差	台灣對全球貿易順差
1989	2745.0	14038.6
1990	3629.2	12498.4
1991	7200.3	13420.6
1992	9800.5	9769.7
1993	12977.6	8563.9
1994	14163.8	8602.5
1995	16342.5	9330.4
1996	17667.4	14658.6
1997	18539.9	9214.8
1998	15727.0	7365.6
1999	16783.6	12537.3
2000	18780.6	11217.8
2001	19704.4	18343.7
2002	23560.2	22071.6
2003	27274.8	22590.4
2004	32138.1	13612.8
2005	36177.8	15817.3
2006	38549.3	21319.1
2007	46230.9	27425.4
2008	42586.5	15180.9
2009	37587.2	29034.9

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，第 205 期，表 7，2009。最後參閱日：民 99 年 4 月 29 日。

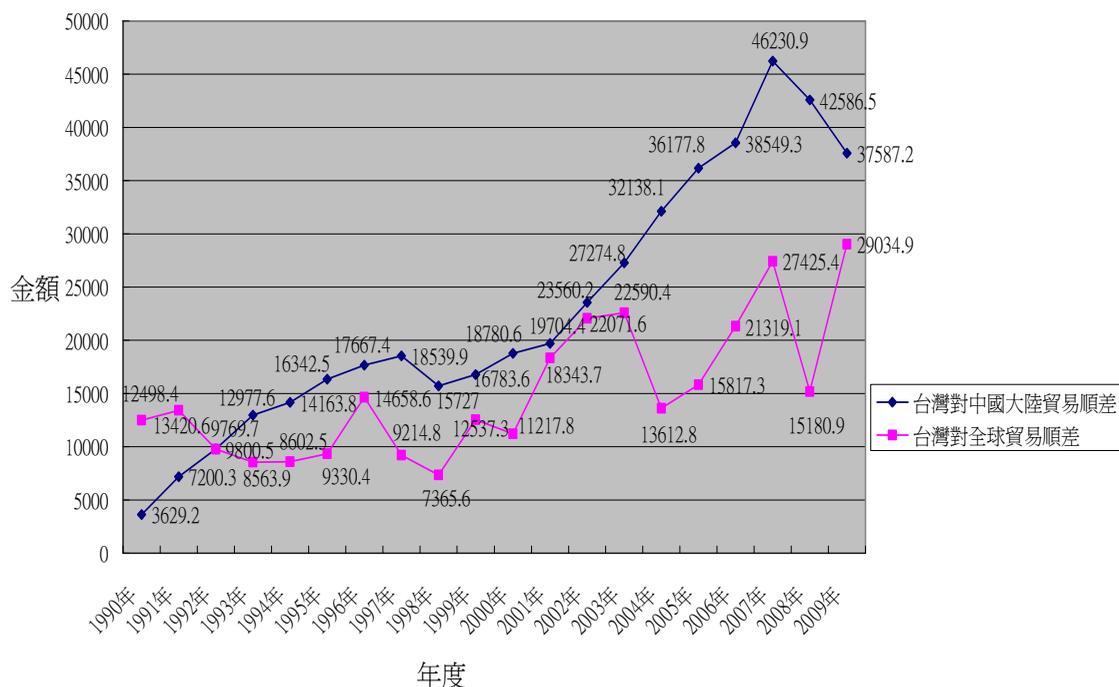


圖4-1 臺灣對全球、中國大陸貿易順差統計圖

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，第205期，表7，2009。圖為研究者自繪。

表 4-3 兩岸貿易依存度統計表

年度	臺灣對大陸之依存度 (%)			大陸對臺灣之依存度 (%)		
	出口依存	進口依存	貿易依存	出口依存	進口依存	貿易依存
	度	度	度	度	度	度
1989	5.03	1.12	3.31	1.12	5.63	3.51
1990	6.54	1.40	4.23	1.23	8.24	4.47
1991	9.79	0.46	5.57	0.41	11.75	5.74
1992	12.84	1.03	7.31	0.88	13.09	6.82
1993	16.28	1.31	9.19	1.11	13.46	7.67
1994	16.99	2.17	9.93	1.54	13.86	7.56
1995	17.15	2.97	10.36	2.08	14.71	8.02
1996	17.63	2.97	10.79	2.03	14.93	8.21

兩岸投資保障協議之研究(1990~2009年)

1997	18.08	3.41	11.03	2.14	15.77	8.11
1998	17.62	3.91	11.00	2.24	14.15	7.39
1999	17.22	4.07	11.00	2.32	12.86	7.17
2000	16.46	4.43	10.67	2.50	11.11	6.59
2001	20.27	5.47	13.45	2.22	10.51	6.18
2002	23.30	7.04	15.89	2.45	10.68	6.36
2003	25.43	8.61	17.70	2.51	9.28	5.79
2004	26.83	9.95	18.72	2.83	8.72	5.69
2005	28.63	11.00	20.04	2.64	8.53	5.37
2006	28.27	12.23	20.65	2.56	8.00	5.00
2007	30.11	12.77	21.95	2.30	7.77	4.71
2008	28.94	13.05	21.23	2.20	6.53	4.11
2009	30.48	14.03	22.89	2.04	6.17	3.92

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，第 205 期，表 8、表 9，2009。最後參閱日：民 99 年 4 月 29 日。

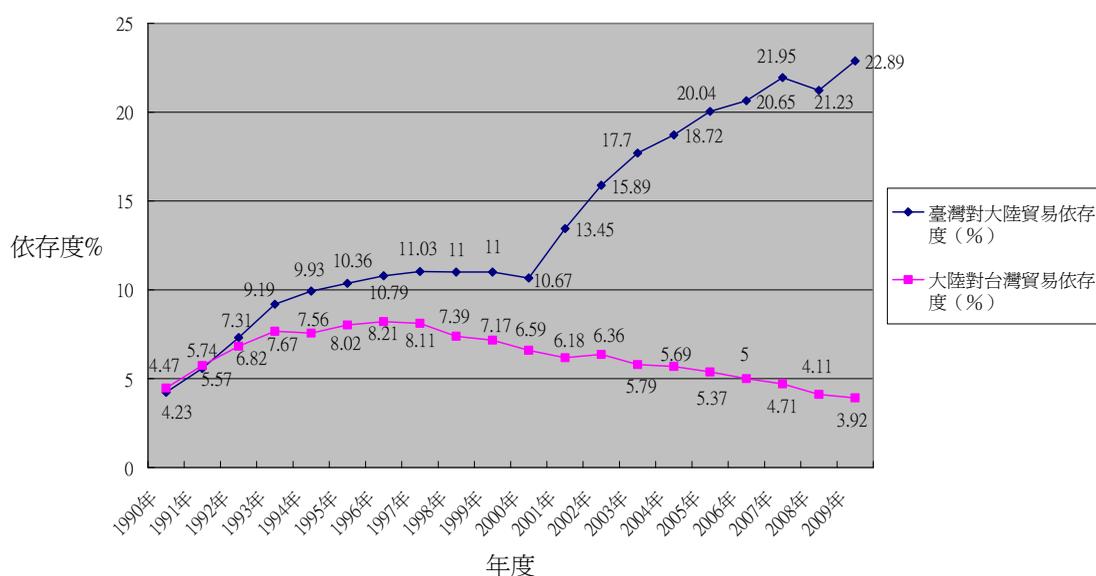


圖4-2 兩岸貿易依存度統計圖

資料來源：行政院大陸委員會，《兩岸經濟統計月報》，第 205 期，表 8、表 9，2009。圖為研究者自繪。

參、兩岸經貿政策的演變

過去這三十年來，兩岸經貿的往來與台海關係息息相關，1978年鄧小平職掌中共政權，說出一句著名的格言「不管黑貓白貓，會抓老鼠的就是好貓」，在經濟上實行改革、開放、經濟現代化，並於1979年1月由大陸全國人大常委會發布《告台灣同胞書》首倡兩岸三通主張，呼籲兩岸之間應進行經濟交流，互相發展貿易。1979年5月8日，大陸外貿部頒佈《關於開展對台貿易的暫行規定》。1980年6月，大陸商業部頒發《購買台灣產品的補充規定》，對進口台灣產品免徵關稅，對台商購買大陸貨品優先供應。1981年9月，葉劍英發表對台政策，提到歡迎台商回大陸投資，並保障其合法權利與利益的「葉9條」¹⁵⁴和1983年的「鄧6條」，大陸對台灣政策由「解放台灣」轉變為「和平統一、一國兩制」兩岸軍事對抗狀況隨之緩和；大陸加速改革開放並逐步參與經濟全球化進程，促使兩岸經貿活動增加新的市場誘因。1983年4月，大陸國務院頒佈《關於台灣同胞到經濟特區投資的特別優惠辦法》，給予台商在企業所得稅、土地使用費等方面的優惠。¹⁵⁵

對於大陸上述對台措施，台灣原係以不接觸、不談判、不妥協的「三不政策」，拒絕和大陸直接接觸和談判，但隨著兩岸貿易的日益熱絡及迅速發展，1985年7月4日台灣放鬆原堅持之立場，宣布對中國大陸轉口貿易採取不接觸、不鼓勵、不干涉的原則，間接承認台商向中國大陸出口商品的合法性。1987年蔣經國政府

¹⁵⁴1981年中共人大委員長葉劍英透過新華社發表有關「台灣回歸祖國，實現和平統一」的9點方針中，與兩岸經貿相關的重點包括：「海峽兩岸通郵、通商、通航、探親、旅遊及學術、文化、體育交流」；「歡迎台灣工商界回大陸投資，興辦事業」。

¹⁵⁵李鳳英，「兩岸經貿關係現狀與前景」，第四屆「兩岸遠景論壇」兩岸交流的回顧與展望會議論文。轉引自林淑娟，〈WTO規範架構下兩岸簽署自由貿易協定問題之法制探討〉，碩士論文，國立高雄大學法律學系研究所，民96.1，頁71。

受到民間日益增加的要求改善兩岸關係的壓力。台灣解除戒嚴以及開放民眾赴大陸探親，許多民眾以赴大陸探親之名，行大陸經商投資之實，兩岸經貿交流活動活躍。

針對此一形勢，中國大陸採取並制訂一系列新的法規與措施，加強鼓勵台商對大陸投資並展開兩岸貿易活動。1988年7月，中國大陸國務院頒布「關於鼓勵台灣同胞投資的規定」(即22條)，對鼓勵台商到大陸投資首次提出有系統的規定，進一步提供台商較大的投資優惠與便利，對台商在大陸的投資權益提供保障。此後，大陸國務院批准在福建省馬尾、杏林、集美、滄海等設立台商投資區，有關部門並且專門為台商投資專業配套資金。¹⁵⁶

在90年代，中共對台經貿政策未有重大改變，致力兩岸經貿交流，吸引台商赴大陸投資，並積極促成三通。1990年2月，中共國務院提出加強對台貿易工作目標，要求相關單位擴大對台貿易，強化對台經貿管理與協調，積極吸收台資以及改善大陸投資環境。接著中共對外經濟貿易部宣佈提供台商赴大陸投資的優惠措施。1991年中共在「關於進一步加強對台灣工作的通知」中，再次強調加強兩岸經貿往來，吸引台商赴大陸投資的重要性，大陸外經貿部提出發展兩岸經濟關係應堅持「直接雙向、互利互惠、形式多樣、長期穩定、重義守約」的基本原則。1993年4月，總理李鵬在年度工作報告中，強調推動兩岸經貿交流，以促進直接三通，隨即中共於1994年3月5日頒布「台灣同胞投資保護法」，以保障台商在大陸投資的權益。¹⁵⁷該法為中國大陸第一部專就台商在大陸投資制定的法律。同年，大陸國務院召開「全國對台經濟工作會議」，將推動兩岸經貿交流作為其自該時起一定期間內對

¹⁵⁶同註11，頁72。

¹⁵⁷陳德昇，《兩岸政經互動：政策解讀與運作分析》。台北：永業，民83，頁53-56。

台工作重點，隨後發布《國務院關於進一步發展海峽兩岸經濟關係若干問題的決定》，提出對台商投資的領域、項目和方式，採取「同等優先、適當放寬」的原則。¹⁵⁸

1995年1月，中共總書記江澤民發表對台政策（江八點），與兩岸經濟相關的要點為，對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議。大力發展兩岸經濟文化、經濟交流與合作，主張不以政治分歧去影響、干擾兩岸經濟合作。將繼續長期執行鼓勵台商投資的政策，貫徹《台商同胞投資保護法》。應採取實際步驟加速實現直接「三通」。要促進兩岸事務性商談。我們贊成在互惠互利的基礎上，商談且簽訂保護台商投資權益的民間性協議。¹⁵⁹1996年8月中共外交部和外經貿部另分別發布《台灣海峽兩岸間航運管理辦法》和《關於台灣海峽兩岸間貨物運輸代理業管理辦法》，規範兩岸航運市場。2000年12月，大陸為因應兩岸即將加入世界貿易組織的新形勢，外經貿部頒布《對台灣地區貿易管理辦法》，就對台貿易的指導原則、管理方式、糾紛解決等予以規範，並使大陸開展對台貿易有公開的指導依據。¹⁶⁰

相對於中共對台經貿政策強烈的政治目的，台灣對大陸的經貿政策就單純許多，主要是以經濟和市場因素作為考量，政治意圖並不顯著，很多時候，民間反而走在政府之前，民間企業積極赴大陸投資的舉動，在某些程度上扮演著政府開放兩岸經貿的推手。直到1995、1996年台海危機發生，台灣對大陸經貿政策的原則才有所轉變。¹⁶¹臺灣於1980年代中後期步入新一輪經濟轉型

¹⁵⁸同註11，頁74。

¹⁵⁹《今日新聞網》，〈江八點8週年／江澤民八點對台政策全文〉，<http://www.ettoday.com/2003/01/24/328-1403297.htm>，2003年1月24日

¹⁶⁰同註157。

¹⁶¹蔡學儀，《兩岸經貿之政治經濟分析~二版》。台北：新文京開發，民95，頁34。

期。此時期，土地價格飆漲，人力資源缺乏，工資成本高漲，勞工、環保意識抬頭，治安惡化，導致企業成本提高。多年累積的巨額貿易順差使台灣資本大量過剩，在當時台灣仍保持外匯管制和投資機會減少情況下，大量資金湧向房、股市，造成嚴重的泡沫經濟。新台幣大幅升值，加上「解嚴」後環保、勞工等社會運動激發，使傳統以加工出口為導向的勞力密集型產業生存環境急劇惡化。為解決泡沫經濟問題，台灣於1987年大幅放寬外匯管制，允許每人每年匯出外匯金額500萬美元，台灣勞力密集型產業大量轉移至大陸，赴大陸投資迅速增多。¹⁶²

在台商暗地裡紛赴大陸投資及台灣逐漸喪失國際競爭力的考量下，台灣的大陸經貿政策進行了一定幅度的調整。1990年9月，經濟部訂定「對大陸地區投資和技術合作管理辦法」，1992年7月，立法院通過「兩岸人民關係條例」，公布一系列有關大陸投資、貿易等領域的許可管理辦法，兩岸貿易、投資步入「法制化」軌道，臺灣並逐步開放大陸產品進口與台商赴大陸投資的規模與範圍。¹⁶³

兩岸關係在1993年中共發表「台灣問題與中國統一」白皮書之後逐漸走下坡，1995年行政院通過「現階段兩岸關係發展」規劃案，決定以市場取向來發展兩岸的經貿關係，但這時台灣對兩岸經貿發展的態度已經轉趨保守謹慎。1995、1996年爆發台海危機，中共文攻武嚇的態度，讓台灣政府對企業赴大陸投資變得更加保守，1996年9月李登輝在全國經營者大會中首度提及以「戒急用忍」來處理企業赴大陸投資。為落實其宣示，經濟部在隔年2月舉行大陸專案小組會議，討論審查企業赴大陸投資規範，並在

¹⁶²同註155。

¹⁶³同註157。

同年 9 月宣布實施規範台商赴大陸投資新版辦法，限制企業赴大陸投資的上限和投資項目。¹⁶⁴

2000 年 3 月 18 日，台灣首度出現政黨輪替，民進黨候選人陳水扁當選中華民國總統，其在大選期間發表「跨世紀中國政策白皮書」，強調兩岸關係要有所改善與突破，要從兩岸經貿關係正常化開始，而要解決兩岸經貿問題，就不能把「國家安全」與「經濟利益」對立起來。在經貿方面，主張台灣依照比例互惠原則，開放基隆、高雄兩大港口，大陸方面則應全面開放上海、青島、大連、天津、廣州等所有國際港口。在雙邊投資保障議題上，則見建議未來投資、貿易、人員往來都將從目前單向逐漸朝向雙向，雙方並秉持平等互惠原則，簽訂投資保障協定。¹⁶⁵2001 年 7 月陳水扁邀集產、官、學界召開經濟發展諮詢委員會議（經發會），並在會前向媒體公開指出，兩岸經貿是必走的趨勢，只有「積極開放、有效管理」才能取代「戒急用忍」政策。會後，與會人士也針對兩岸經貿部份達成開放三通的共識。¹⁶⁶2002 年 8 月 3 日陳水扁發表「一邊一國論」談話，讓兩岸關係再度動盪不安，干擾兩岸經貿關係，再度為台灣經濟發展帶來不良影響。一邊一國論宣佈之後，陳水扁在嗣後的公開場合一再宣稱「三通不是台灣經濟發展的萬靈丹」，否定三通的重要性和必要，陸委會原訂於 2003 年春節過後公佈的三通規劃，因此胎死腹中。在意識形態的束縛下，兩岸經貿政策並沒有太大改變¹⁶⁷

2005 年 3 月 14 日中國大陸第十屆全國人民代表大會第三次會議通過《反分裂國家法》，反分裂國家法制定後，溫家寶指出，未

¹⁶⁴同註 161，頁 34-35。

¹⁶⁵同上註，頁 36。

¹⁶⁶同上註，頁 37。

¹⁶⁷同上註，頁 38-39。

來大陸會儘快採取三項措施推動兩岸交流：一是儘快將海峽兩岸的客運包機，由節日化轉向常態化。二是採取措施解決台灣農產品到大陸銷售問題。三是儘快恢復和解決大陸漁民到台灣的勞務輸出問題。此外大陸還準備推出一系列對台優惠的政策和方便措施。溫家寶說，反分裂國家法明確規定要推進兩岸人民的往來，包括經濟合作、直接三通的交流，並依規定保護台商的權益。¹⁶⁸在中國通過反分裂國家法後，台灣方面採取的反制措施包括考慮緊縮兩岸交流往來，其中備受企業界關注的經貿交流同時也在緊縮之列。

2007年10月15日中共召開「第十七次全國代表大會」，胡錦濤在其報告中，提到將繼續實施和充實惠及廣大台灣同胞的政策措施，依法保護台灣同胞的正當權益，支持海峽兩岸和其他台商投資集中地區經濟發展。兩岸同胞要加強交往，加強經濟文化交流，繼續拓展領域、提高層次，推動直接「三通」。¹⁶⁹2008年12月31日，胡錦濤發表對台談話，揭示新的「胡六點」，在第2點中提出「推進經濟合作，促進共同繁榮」，期待實現兩岸經濟關係正常化，推動經濟合作制度化，兩岸可以為此簽訂綜合性經濟合作協議，互惠互利，繼續歡迎並支持臺灣企業到大陸經營發展，鼓勵和支持有條件的大陸企業到台灣投資興業。

2008年5月20日，台灣再次政權輪替，馬英九總統強調堅持兩岸開放政策，迅速恢復中斷十年兩岸對話，推動「經濟解嚴」，計劃在年底前修改二十六項涉及兩岸的法令，全面鬆綁經貿限制，吸引台資回流，放寬大陸資金及專業人士來台，以打造台灣

¹⁶⁸同註40，頁228。

¹⁶⁹《人民日報》，〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，
<http://finance.people.com.cn/BIG5/70392/6430359.html>，民96.10.25。

成為「亞太資產管理及籌資中心」等平台，改善台灣經濟。並於其就職演說中提及，盼望海峽兩岸能抓住當前難得的歷史機遇，共同開啟和平共榮的歷史新頁。以最符合台灣主流民意的「不統、不獨、不武」的理念，在中華民國憲法架構下，維持台灣海峽的現狀。一九九二年，兩岸曾經達成「一中各表」的共識，隨後並完成多次協商，促成兩岸關係順利的發展。馬英九重申，今後將繼續在「九二共識」的基礎上，儘早恢復協商，並秉持4月12日在博鰲論壇中提出的「正視現實，開創未來；擱置爭議，追求雙贏」，尋求共同利益的平衡點。兩岸走向雙贏的起點，是經貿往來與文化交流的全面正常化，我們已經做好協商的準備。希望7月即將開始的週末包機直航與大陸觀光客來台，能讓兩岸關係跨入一個嶄新的時代。¹⁷⁰

2008年7月4日，兩岸實現節日包機。同年12月15日，兩岸實現直接通航、海上貨運直航和常態包機，兩岸郵件直接交換勿須再經過第三地，兩岸實現直接通郵。兩岸往來因為雙方各釋出善意，而寫下新的里程碑。雙方在歷史的仇恨中已經錯失了太多共登國際舞台發光發熱的機會，就像馬總統說的這是個歷史難得的機遇，雙方應本著為中國大陸13億同胞及台灣2千3百萬同胞福祉為最大優先考量的立場，為兩岸制度化的協商建立正常的運作機制，凝聚共識，加強兩岸經貿合作，對簽訂兩岸投資保障協議進行磋商，達成兩岸之互利雙贏。

¹⁷⁰ 《自由時報》〈總統就職演說全文，「人民奮起，台灣新生」〉，
<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/21/today-fo7.htm>，民97.5.21。

第二節 兩岸經貿之政治經濟分析

隨著經濟全球化風行，台商在大陸的投資與運作，對兩岸經貿關係的實質與結構產生了影響，然而兩岸經貿面臨政治的抗衡與矛盾，長期以來，不單純只是經濟活動而已，這其中夾雜著難以釐清的政治歧異關係，欲探討兩岸投資保障協議的簽署，對兩岸經貿的政治背景、相關政策措施與政治阻礙、困境須做一脈絡的探究。

壹、兩岸經貿的政治背景

台海兩岸自 80 年代起即有經貿往來，然而因政治的阻礙及政策的禁止，雙方的貿易量及投資額十分有限，1979 年鄧小平在大陸進行改革開放，由江澤民的左傾路線，轉向「社會主義現代化」，厲行經濟改革、開放，鼓勵與台灣經貿往來，台商在大陸投資漸趨活絡，鄧小平的對台政策由和平統戰取代武力解放，「一國兩制，和平統一」成為中共解決台灣問題的最高指導原則。中共的目的無非是希望藉此緩和兩岸政治的氣氛，以便專心投注於經濟的改革。兩岸經貿投資的熱潮也就在國內的「推力」與中共的「拉力」下，隨著政治逐步鬆綁的背景而越來越活絡。¹⁷¹此期間兩岸的經貿政策各有所對應（見附錄六）。

一、中國大陸對台政策：¹⁷²

¹⁷¹陳德昇主編，《經濟全球化與台商大陸投資：策略、佈局與比較》。台北：印刻，民 97，頁 133；蔡學儀，《兩岸經貿之政治經濟分析~二版》。台北：新文京開發，民 95，頁 47。

¹⁷²高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北：五南，民 98，頁 101-110。

自 1979 年起，大陸的對台政策由「以武力解放台灣」調整為「和平方式實現祖國統一」。1981 年 9 月，中共人大委員長葉劍英提出「實現祖國和平統一的九條方針」(一般稱葉九條)，「葉九條」的論點主要包括：(一) 強調和平統一的大政方針；(二) 國共兩黨對等談判，共同完成祖國統一大業；(三) 建議雙方共同為通航、通郵、通商、探親、旅遊，以及開展文化、學術、體育交流提供方便，達成相關協議；(四) 統一後，臺灣為特別行政區，享有自治權，可保留軍隊；(五) 歡迎台灣公商界人士赴大陸投資並興辦各種經濟事業；(六) 希望國民黨堅持一個中國。總體而言，「葉九條」的思維主軸在強調兩岸應共同追求和平統一。

鄧小平於 1982 年 1 月提出「一國兩制」的對台政策思想，宣示「承認臺灣地方政府在對內政策上可以有自己的作為」，「臺灣可以擁有自己管轄的黨政軍系統」。從此大陸政策的基本方針即為「和平統一」和「一國兩制」。「一國兩制」的主要論點有：(一) 三個不變：包括台灣的現代社會經濟不變、生活方式不變、與外國的經濟文化關係不變；(二) 六個保護：台灣的私人財產、房屋、土地、企業所有權、合法繼承權、外國人投資等，均受法律保障；(三) 台灣享有行政管理權、立法權、獨立司法權和終審權；(四) 台灣與外國簽訂商務、文化協定，享有一定的外事權；(五) 臺灣自行管理黨、政、軍、經、財等事宜；(六) 臺灣可擁有自己的軍隊，大陸不派軍隊，也不派行政人員駐臺；(七) 台灣特別行政區政府和各界人士代表，可以出任國家行政機關的領導職務，參與全國事務管理。

1993 年 8 月 31 日，大陸國務院台灣事務辦公室發表《台灣問題與中國統一》白皮書指出：「和平統一、一國兩制是建設有中國特色的社會主義理論和實踐的重要組成部份，是中國政府一項長

期不變的基本國策。」另外還特別強調：「為結束敵對狀態，實現和平統一，兩岸應儘早接觸談判，在一個中國前提下，什麼問題都可以談。」

江澤民掌握政權後，1991年12月16日正式成立「海峽兩岸關係協會」，1993年4月27日與台灣海峽交流基金會進行第一次的辜汪會談。1995年1月30日農曆除夕，江澤民發表談話，就當時兩岸關係及推進兩岸和平統一進程，提出八項看法和主張（簡稱江八點），其要點為：（一）堅持一個中國原則，是實現和平統一的基礎和前提；（二）對於台灣同外國發展民間性經濟文化關係，不持異議，但反對以搞「兩個中國」、「一中一台」為目的的所謂「擴大國際生存空間」活動；（三）進行台海兩岸和平統一談判，建議雙方可先就「在一個中國原則下，正式結束兩岸敵對狀態」進行談判，達成協議；（四）不承諾放棄武力侵台，絕不是針對台灣同胞，而是針對外國勢力干涉中國問題；（五）大力發展兩岸經濟合作；主張不以政治分歧去影響、干涉兩岸經濟合作；贊成商談並簽訂保護台商權益的民間性協議；（六）中國人共同創造的五千年璀璨文化，是維繫全中國人的精神樞紐，是實現和平統一的重要基礎；（七）尊重、保護台灣同胞的一切正當權益；（八）中國人的事務由自己解決，不需要借助任何國際場合。

1999年李登輝總統公開表示兩岸關係係「國家與國家，至少是特殊國與國的關係」（簡稱兩國論），再度引發兩岸之間的緊張關係。2000年，民進黨贏得總統大選，兩岸關係出現新的局勢，大陸重申這樣的結果「改變不了台灣是中國領土一部分的事實」，「絕不允許任何形式台獨，絕不在一個中國原則和主權問題上妥協讓步」，「一個中國原則是和平解決台灣問題的基礎和前提」。此階段大陸對台政策的強硬態度表現在2002年2月21日國務院臺

灣事務辦公室所發表的《一個中國原則與臺灣問題》白皮書中。

2003年3月胡錦濤在全國人大會議上發表對台工作四點意見（簡稱胡四條），其具體內容為：（一）堅持一個中國原則；（二）大力促進兩岸的經濟文化交流；（三）深入貫徹寄希望於台灣人民的方針；（四）要團結兩岸同胞共同推進中華民族的偉大復興。2004年9月，胡錦濤積極推動制訂《反分裂國家法》，此法的制訂，展現胡錦濤對台政策強硬的一面，即堅決反對台獨。在強硬的另一面，胡錦濤也有其軟性的措施，就是推動春節包機及開放台灣農產品銷往大陸等。2005年3月胡錦濤再次提出「胡四點」，表示「只要確立一個中國的大前提，我們對任何有利於維護台海和平、發展兩岸關係、促進和平統一的意見和建議都願意做出正面回應，也願意在雙方共同努力的基礎上尋求接觸、交往的新途徑」。

大陸對台政策特別重視兩岸經貿交流，其所期望達到的目標，涉及的不僅僅是經濟層面，其政治目的更甚於經濟目的。2006年初大陸當局提出2006~2010年的五年期經濟、社會建設規劃，稱為「十一五規劃」，其基本方針共五條：（一）貫徹「和平統一、一國兩制」的基本方針，推進兩岸關係發展和祖國統一大業（即「江八點」）；（二）堅持一個中國原則、爭取和平統一，寄希望於臺灣人民絕不改變、反對「台獨」分裂活動（即「胡四條」）；（三）貫徹實行反分裂國家法，在一個中國原則下恢復兩岸談判，發展兩岸黨與黨的對話交流；（四）擴大兩岸民間交流，推動全面、直接、雙向「三通」，維護臺灣同胞正當利益，建立穩定的兩岸經貿合作機制；（五）支持台海兩岸和其他台商投資相對集中地區的經濟發展，促進兩岸經濟技術交流合作。

由以上大陸領導人所發表的談話可看出，大陸對台政策（見

附錄七)的底線為堅持一中原則，反台獨、反分裂；兩岸之間欲以國對國的主權關係簽署兩岸投資保障協議，可能性幾乎為零。但隨著經濟全球化的衝擊，以及兩岸經貿關係的日益深化，陸資開放來台，台灣與大陸之間的投資由單向變成雙向，雙邊企業需要有一更完整的投資保障。故，兩岸領導人應審慎思維對雙方投資企業最有利的保障措施，如何在不涉及主權爭議的情況下，達成雙邊投資保障協議的簽署。

二、臺灣對中國大陸政策：¹⁷³

長久以來，中共將兩岸經貿作為政治工具，台灣不能單純從經濟面來思維兩岸經貿的發展，面對中國大陸為遂行其兩岸和平統一的政治目標，一方面大陸積極發展與台灣的經濟合作關係，提高台灣對大陸的經濟依賴程度，而另一方面又不斷阻撓台灣與國際社會的經濟活動。對於大陸雙面的作為，我方不得不採取保護國家的措施，對台商前往中國大陸投資做出種種的政策限制。

(一) 1987年以前：戒嚴時期

面對中國大陸對台灣統戰的積極作為，我方政府以「不妥協、不接觸、不談判」的「三不」政策回應，蔣經國總統指出：中華民國在任何情況下絕不與中共談判交涉，禁止兩岸交流，台商不得與大陸直接貿易，禁止廠商直接或間接將產品銷往大陸或自大陸進口產品。但因經濟環境不斷的變化，1987年政府宣布解除戒嚴，對轉口貿易已不再加以干涉，台灣對大陸的經貿政策已逐漸加以放寬，從務實面考量兩岸的經貿關係。此時台灣對大陸的重要經貿措施見表 4-4。

¹⁷³同註 172，頁 143-150。

表 4-4 1987 年前台灣對大陸重要經貿政策措施

時間	重要政策措施	說明
1979/04	「三不政策」。	不妥協、不接觸、不談判
1984	放寬自港澳轉口輸入大陸產品之限制。	允許民間經由第三地以轉口方式與大陸地區進行貿易。
1987/08	開放 27 項大陸農工原料間接進口。	
1987/11	開放一般民眾赴大陸地區探親。	除現役軍人及現任公職人員外，凡在大陸地區有三親等內之親屬者，均可赴大陸地區探親，每年一次為限，每次停留不得逾三個月。

資料來源：高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北：五南，民 98.10，第二版，頁 145。

(二) 1988~1995 年：開放互動交流階段

此階段政府的大陸經貿政策正逐步務實的調整，1988 年 4 月政府宣布，兩岸經貿只要符合「不直接由大陸通商口岸出航、不直接與大陸進行通匯、不直接由台灣公司進行接觸」等三不政策，即不違法。同年 8 月經濟部公告《大陸物品間接輸入處理原則》，只要大陸產製的農工原料符合：1、不危害國家安全；2、對國內相關產業無不良影響；3、有助台灣產品外銷競爭力提升。即可間接輸入。台灣政府制訂了《對大陸地區間接輸出貨品管理辦法》，並設立出口預警系統，防止台灣產品外銷過分依賴大陸市場。同年 7 月，國民黨第 13 次全國代表大會通過〈現階段大陸政策〉案，決議成立「大陸工作和指導小組」和「大陸工作會報」，至此「三不政策」已不復存在。

1990年政府的經貿政策已由「三不政策」修正為「不鼓勵、不禁止」的「兩不政策」，同年9月，總統府成立國家統一委員會，並於次年2月通過「國家統一綱領」，內容提及中國統一的時間應尊重台灣人民的權益，在和平、理性、對等的原則下分階段進行。開放通航、通商、通郵係屬於國統綱領的中程目標，兩岸經貿問題在國統綱領中隱含著政治性的思考。¹⁷⁴另外國統綱領的遠程目標提到「希望與中共共商統一大業，以建立民主、自由、均富的中國」之主張，亦是政府在兩岸經貿過程中的政治考量。¹⁷⁵1992年9月政府頒布實施《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》，為兩岸人民往來及衍生的問題處理立下法源，開啟兩岸經貿往來法治化的歷程。之後政府相關單位依據上開條例制訂相關規範，逐步建立兩岸經貿交流制度。例如，《在大陸從事投資或技術合作許可辦法》，《臺灣地區與大陸地區貿易許可辦法》，《臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法》，《在大陸地區從事商業許可辦法》等。此階段台灣對大陸的重要經貿措施見附錄八。

(三) 1996~2005年：「戒急用忍」走向「積極開放、有效管理」階段¹⁷⁶

戒急用忍政策是李登輝前總統執政時以政治考量處理兩岸經貿政策最具代表性的作為。大陸豐沛的自然資源、低廉的人工成本、廣大的市場腹地，讓台商前仆後繼的前往大陸投資，造成台灣對大陸經濟的依存度越來越深化。李前總統為避免台灣產業空洞化，資金不斷外流，1996年9月在「全國經營者大會」致詞時，提出「戒急用忍、行穩致遠」政策。為落實李前總統的宣示，經濟部在隔年的2月舉行大陸專案小組會議，討論審查企業赴大陸

¹⁷⁴同註161，頁50。

¹⁷⁵邵宗海，〈從政治角度看兩岸經貿關係〉，《理論與政策》，卷12，期1，頁36。

¹⁷⁶同註172，頁154。

投資規範，並在同年9月宣布實施規範台商赴大陸投資新版辦法，限制企業赴大陸投資的上限和投資項目，此政策即為「戒急用忍」政策。¹⁷⁷

2000年3月，台灣首度出政黨輪替，國內外皆寄望新政府能為兩岸關係帶來新突破，企業界也不斷呼籲政府重新檢討戒急用忍政策，陳前總統於2001年7月邀集產、官、學界召開經發會，達成以「積極開放、有效管理」取代「戒急用忍」的共識，作為兩岸經貿政策的基本方針，並宣佈推動「小三通」、開放大陸人士來台觀光等，同時提出「統合論」和「全面三通」等具善意的政治宣示，但並未獲中共善意的回應，因此戒急用忍政策也未解除。此階段台灣對大陸的重要經貿政策見附錄九。

(四) 2006~2009：從「積極管理、有效開放」轉向「經貿關係正常化」時期¹⁷⁸

2006年元旦，陳水扁總統對兩岸經貿政策提出「新思維、新作法」，以「積極管理、有效開放」取代2001年8月經發會所形成的「積極開放、有效管理」之共識。主要目標是為了推動有秩序的兩岸經貿開放政策，確保台灣經濟的主體性，落實「深耕臺灣、佈局全球」的總體經濟發展策略，降低對大陸貿易的依存度。

此階段為了積極吸引台商回國投資，行政院推動了多項優惠措施及方案，提供租稅優惠、研發補助、低利融資貸款等；同時訂定《台商回台投資專案融資貸款要點》，落實台商企業回台灣投資專案融資計畫。

¹⁷⁷同註161，頁52。

¹⁷⁸同註172，頁164。

2006年夏天，政府召開「臺灣經濟永續發展會議」，會議中達成「兩岸經貿政策調整」的結論。首先，強化、建構兩岸經貿有效的風險管理機制；積極推動攸關兩岸經貿秩序的協商議題，包括台商投資權益及人身安全保障，兩岸經貿糾紛調處、智慧財產權與商標權保護、兩岸金融監理機制等等。再者，適度放寬台灣企業邀請中國大陸商務人士來台限制，推動開放大陸人民來台觀光。第三，對大陸投資政策將在有效管控風險下持續進行，並落實事後監督及考核，審慎推動中國大陸物品進口的開放。第四，在確保國家主權及安全前提下，與中國大陸進行對等協商並簽署協議，建立兩岸金融監理制度。第五，在確保國家主權及安全前提下，以循序漸進的步驟推動兩岸直航的實施。

從2006年開始以至2008年4月，台灣的兩岸經貿政策目標為「深耕臺灣、佈局全球」，政策指導原則為「積極管理、有效開放」；「臺灣主體性、政策主動性」；「立場堅定、務實推進」。期望達成增加投資臺灣、創造就業機會，縮短城鄉差距、貧富懸殊等目標，確保台灣總體經濟利益。

2008年5月政黨輪替，國民黨重新執政，兩岸關係逐漸改善，互動越來越頻繁。蕭萬長副總統應邀參加博鰲亞洲論壇，針對兩岸關係未來發展，蕭萬長向胡錦濤提出「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」十六字箴言。同時提出四項要求：1、兩岸直航儘快落實；2、儘快開放大陸觀光客來台旅遊；3、促進兩岸經貿關係正常化；4、儘快恢復兩岸協商機制。嗣後，胡錦濤在北京會見連戰時，也提出「建立互信、擱置爭議、求同存異、共創雙贏」等十六字箴言，作為兩岸共創和平發展新局的目標。顯見兩岸在「擱置爭議」、「創造雙贏」上已有共識；「開放直航」、「開放大陸觀光客來台」、「恢復兩岸協商機制」、「促進兩岸經貿關係

正常化」等議題，雙方都已將其列為迫切須完成的工作。

2008年5月20日，馬總統在其就職演說中強調「兩岸走向雙贏的起點，是建構在『九二共識、一中各表』的基礎上」，他強調應優先處理兩岸經貿關係正常化問題，再討論「台灣國際空間」和「台海安全」等兩大議題。他呼籲兩岸不論在台灣海峽或國際社會，都應和解休兵，在國際組織活動中相互協助，彼此尊重。馬總統之所以強調優先處理兩岸經貿關係正常化問題，主要是因為所涉及的利益是共同的，攸關兩岸人民的福祉，雙方較容易達成共識，不似政治問題涉及的複雜度較深且廣，需要花較多的時間方能解決。「先經濟後政治」的策略互動，是為累積雙方更有利的協商契機。此階段台灣對大陸的重要經貿政策見附錄十。

貳、兩岸經貿往來的政治困境

台海兩岸的經貿往來各懷心思，台灣方面希望透過與大陸的經貿往來，突破台灣經濟發展與外交空間的困境，而大陸方面則希望透過兩岸經貿的交流，和平解決兩岸之間分離的問題，達到其政治性的最終目的。因為大陸的政治性目的讓臺灣對於兩岸的經貿政策不能僅由經濟面來考量，而必須兼顧國家安全，政治與經濟出現兩難的情況。

就現實面而言，臺灣天然資源缺乏，內需市場狹小，臺灣的生存發展全繫於對外貿易經濟。大陸當局也瞭解這樣的情況，因此不斷的鼓勵台商前往投資，讓兩岸的經貿發展日益深入，讓大陸迅速的成為臺灣產品出口的主要市場，以遂行其政治目的。這樣的情況，其實讓臺灣處於一尷尬的困境，臺灣如果過度依賴大

陸市場，將所有產業轉移至大陸市場，則有產業空洞化的疑慮，影響臺灣的經濟體質，且中國大陸的對台經貿政策若轉變，不僅可能讓臺灣經濟受其牽制，更可能在政治上受到制約。從另一方面而言，如果臺灣放棄大陸這廣大的市場，面對國際的競爭，臺灣將會逐漸喪失競爭力，在這兩難中間，臺灣的經貿政策便革外受到矚目。

中國大陸的經濟雖然已經走向改革開放的道路，但其社會主義經濟體制的本質仍舊存在，台商在大陸的投資活動仍遭受到非常多的困擾，其中兩岸之間政治敵對的狀態未化解，當然是主要原因。兩岸政權都堅持以自己的政治意識與價值追求國家的發展，中國大陸政治上「和平統一、一國兩制」、「一個中國」的對台政策，¹⁷⁹讓臺灣對大陸的經貿政策必須亦步亦趨，以至於使得台商常有誤解政府協助台商解決困境的誠意。以政治為主要考量的經貿政策，其發展必定受到限制，對台商的保護亦將不夠周全。自1990年迄今，政府未能順應台商的呼籲，與對岸洽簽兩岸投資保障協議，兩岸政治的互相操弄，無法讓政經分離是主要的癥結。如今，兩岸之間的冰塊已逐漸溶解，政府對於台商的呼籲應給予正面的回應，儘速與對岸洽談雙邊投資保護問題。

參、小結

國家政經發展或執行重大政策，必須同時觀照外在的結構關係、內在社會階級間的關係以及國家機關與社會階級的關係、最

¹⁷⁹鄧開元，〈台海兩岸政治關係之發展 1991-2005〉，碩士論文，國立中山大學大陸研究所，民 95.7，頁 32-36。

後再檢視這些結構關係的互動過程。¹⁸⁰兩岸之間 20 年來的政治經濟發展，具有其特殊的歷史結構特質，而此結構特質不斷的出現變化，政治經濟因素互相較勁的過程中，經濟因素似已凌駕政治因素之上，台商西進前仆後繼，已成無可遏抑之勢，故目前兩岸的經貿互動，根據前述之貿易依存度觀察，呈現了「不對等的依賴」結構。

兩岸之間經貿關係的發展，其外在結構串連著美國因素，美國對臺灣的經濟援助及市場分享，讓臺灣得以參與全球經濟，創造經濟奇蹟，既而在大陸全球化與國際接軌的冀望中，臺灣順利進入大陸廣大的市場，雖然一開始因雙邊政治的對峙，兩岸經貿互動有許多是只能做不能說，但有接觸的機會便有改善的契機。最近兩岸針對 ECFA、金融 MOU 及租稅協議等議題進行了密切的交流，臺灣對大陸的經貿政策出現了與以前迥異的作為。領導人的作為牽動著兩岸政治經濟關係的走向。

臺灣對大陸的經貿政策，隨著領導人的更迭，所呈現的面貌可以說是涇渭分明，從李前總統基於政治考量所提出的「戒急用忍」，到陳前總統以「積極開放、有效管理」取代戒急用忍，以「積極管理、有效開放」取代「積極開放、有效管理」之共識，以迄馬英九總統呼籲經貿關係正常化，蕭萬長副總統提出「正視現實、開創未來、擱置爭議、追求雙贏」。而這起起伏伏的經貿政策受到政治因素的影響似乎是極為微小，兩岸間的經貿往來仍持續熱絡的進行。因此與其選擇消極的抵制，不如積極的正視問題，在經濟利益與政治可行性之間，找到最大的支撐點，制定經貿政策時，釋放出最大的政治讓度空間，一切在不損及國家尊嚴的前提下，以國家競爭力為優先，保障台商權益為考量。

¹⁸⁰同註 19，頁 35。

影響兩岸政經情勢走向的因素，尚有前面曾經論及的利益團體，在兩岸經貿互動過程中，雙邊內部都產生了相關的既得利益團體，對兩岸的政經情勢產生了一定程度的影響。台商社群在中國大陸儼然已形成一股深具影響力的新力量，其對中國大陸經濟成長的表現，扮演了不可或缺的角色，台灣面對當前兩岸經貿的新形勢，在處理兩岸經貿問題時，不能再深陷消極退縮自保的窘境中，應積極的開發、擴大、保護台商資源，讓台商成為我方成功獲致所需政治影響力的政策槓桿、國力的延伸，促進兩岸間的和平與穩定。因此，從這樣的角度出發，正視兩岸政治經濟的現實，政府應擔任台商的後盾，主動積極協助台商解決困難，正視台商投資保障的問題，絕對不可以用意識形態來處理兩岸經貿問題，擬定兩岸經貿政策，政府應有更多的彈性以為因應。

第三節 中國大陸對台經貿法制分析

在外資的立法上，通常會將外國投資活動劃分成外資准入階段(admission of foreign investment)和外資經營階段(operation of foreign investment)。在地主國審批許可外資進入其市場之後，又有所謂的外人投資組織法及外人投資行為法加以規範，外人投資組織法包括組織機構、會計、重整、解散、合併、清算等，規範的對象為投資組織。外人投資行為法含括投資保護措施、投資鼓勵措施、投資限制措施等，規範的對象為投資行為。¹⁸¹

台商前往大陸投資理論上應是屬於外人投資行為法的一環，應符合大陸外人投資保護措施所保障，然兩岸政經關係的特殊性，中國大陸對台商會以外人投資行為法的投資保護措施保障其

¹⁸¹同註 137，頁 105。

投資嗎？顯然的中國大陸為避免將台資視同外資，有對「一個中國」堅持鬆動的誤解，因此對台商前往投資有不同法律規定的適用，諸如「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」、「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法」、「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法施行細則」等，但這些法律對於台商保障的效果如何呢？本節針對這三種對台商投資的規定進行分析，以論證簽署兩岸投資保障協議重要性。

壹、中國大陸對台商投資保護的規定

理論上臺灣同胞到大陸進行投資，與外資的地位應無差別，但由於兩岸政治關係特殊，大陸為了體現「一個中國」原則的堅持，反對「一中一台」或「兩個中國」的主張，認為臺灣是中國的一部分，因此臺灣同胞赴大陸地區投資不能直接適用大陸有關外資的法律規定，但兩岸分立的事實是確實存在，彼此之間有不同的經濟制度、貨幣制度，因此台商投資若直接適用其國內法律又似有未妥。故大陸在種種考量下將臺灣同胞赴大陸直接投資定位在介於「外人投資」與「國內投資」之間，屬於一種「特殊的國內投資」。這種基於政治考量的政策是可預見的，因為若承認「台商」等同「外資」，則無異是承認「一中一台」或「兩個中國」，¹⁸²大陸方面絕不可能有如此的作為。

中國大陸為吸引台商前往投資，乃於民國 77 年 7 月 3 日公布「國務院關於鼓勵台灣同胞投資的規定」，共 22 條（以下簡稱國務院 22 條，見附錄文件一）。國務院 22 條規定台商在大陸投資，

¹⁸²陳建勳，〈中國大陸臺灣同胞投資保護法之研究〉，碩士論文，中國文化大學法律研究所，民 87.6，頁 117-118。

可以享受相應外商投資企業待遇（第5條），加上兩岸人民同文同種，有著相同的語言、風俗習慣，大陸人工成本低廉，依法可取得土地使用權開發經營（第3條第1項第6款）。因此台商前仆後繼的前往大陸投資，投資家數逐年增加，投資地點由沿海擴及內陸，但大都以間接投資為主，其中不乏與大陸人士合資經營。由於大陸的法治觀念不似臺灣成熟，當合資雙方發生爭議時，台商往往是屬於劣勢之一方，台商懷著希望前進大陸，最後卻鎩羽而歸者不在少數，這中間台商受到人身、財產安全威脅者亦所多有。

故各界人士及台商紛紛要求大陸當局訂定保護台商投資法，以代替國務院 22 條，大陸當局乃順應要求，將國務院 22 條由行政命令位階修改成為法律位階的「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法」，於 1994 年 3 月 5 日人民代表大會通過，共計 15 條（以下簡稱臺灣同胞投資保護法，見附錄文件二）¹⁸³。1995 年農曆春節前夕江澤民發表「為促進祖國統一大業而繼續奮鬥」演說，進一步強調保障台商投資權益，力促兩岸「三通」，呼籲兩岸簽訂「台商投資保障協議」，遲至今日三通已實現，投資保障協議仍未見端倪。臺灣同胞投資保護法實施後的五年，1999 年 12 月，中共國務院發布「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法施行細則」共計 31 條（以下簡稱臺灣同胞投資保護法施行細則），確立對台商投資保障相關措施，臺灣同胞投資者可以用可自由兌換貨幣、機器設備或者其他實物、工業產權、非專利技術等作為投資。臺灣同胞投資者可以用投資獲得的收益進行再投資（臺灣同胞投資保護法施行細則第 7 條）。¹⁸⁴

¹⁸³ 王銘生，〈由中共新頒臺灣同胞投資保護法—談兩岸簽訂台商投資保護協定〉，《稅務旬刊》，第 1530 期，民 83.3，頁 13。

¹⁸⁴ 高達勇，〈新世紀中共對台經濟戰略之研究(2000-2004)〉，碩士論文，淡江大學國際事務與戰略研究所，民 92，頁 36。

然而綜觀這些規定，其宣示意義大於實質意義，政治目的多過保護台商的誠意，中國大陸將經貿政策予以政治化（politicization）的意涵濃厚，這些法規究竟隱含著什麼樣的缺失，研究者將就個別議題加以論述分析。

貳、中國大陸對台商投資保護規定的缺失

一、宣示性意味濃厚，強化其政治性目的

綜觀以上三種法規，不論是行政命令或者法律位階，其宣示主權的意味濃厚，在「國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定」中，短短的 22 條條文出現了 8 個「國家」的字眼，在「臺灣同胞投資保護法」15 條條文中，也一樣出現了 5 個「國家」的用詞，在「臺灣同胞投資保護法實施細則」31 條中，出現「國家」這個字詞更高達 21 次，足見大陸是有意強化其政治性目的，將這些法規定位為國內法，體現其「一個中國」、「一國兩制」的堅持，不免讓人質疑其保護台商的誠意。

二、投資待遇問題

有關投資待遇問題，中國大陸雖於「國務院 22 條」中，第 4 條第 2 項規定：「國家鼓勵臺灣投資者投資舉辦產品出口企業和先進技術企業，並給予相應的【優惠待遇】」，第 5 條第 1 項規定：「臺灣投資者在大陸投資舉辦擁有全部資本的企業、合資經營企業和合作經營企業（以下統稱台胞投資企業），除適用本規定外，參照執行國家有關涉外經濟法律、法規的規定，享受相應的外商投資企業【待遇】」，「臺灣同胞投資保護法」有關待遇問題於第 13 條中籠統規定：「臺灣同胞投資企業依照國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的有關規定，享受優惠待遇」，基本上在這兩個法規中對於有關

投資待遇問題，是如出一轍，並未依照國際法規予以完整的規範，即便針對臺灣同胞投資保護法另訂了施行細則也同樣的未對投資待遇問題加以詳細的敘明。

一般境外投資者和境外投資在地主國所受到的待遇會直接影響到其投資的成敗，一般會包括非歧視待遇、公平公正待遇、國民待遇、最惠國待遇原則等，而這些標準通常都會在國際投資的雙邊條約或多邊條約中加以規範，如此對於境外投資或投資者才會有一較完整的保護效果。仔細觀察「國務院 22 條」中，第 4 條第 2 項規定，其給予優惠待遇的範為僅及於臺灣投資者舉辦「產品出口」和「先進技術企業」才會給予相應的「優惠待遇」，若台商所進行的投資是這兩項以外，是沒有所謂相應的「優惠待遇」的。另外再觀察第 5 條第 1 項規定：「...享受相應的外商投資企業待遇」，此「外商投資企業待遇」規定空泛，究竟何所指，是所謂的國民待遇、最惠國待遇；還是公正公平待遇；亦或是非歧視待遇？如此混沌不明的條文，如何讓人相信其能產生多大的效用。

三、國有化及徵收補償問題

關於國有化及徵收補償問題，「國務院 22 條」中第 8 條規定：「國家對臺灣投資者的投資和其他資產不實行國有化」；第 9 條規定：「國家根據社會公共利益的需要，對臺胞投資企業實行徵收時，依照法律程序進行並給予相應的補償」；臺灣同胞投資保護法第 4 條規定：「國家對臺灣同胞投資者的投資不實行國有化和徵收；在特殊情況下，根據社會公益的需要，對臺灣同胞投資者的投資可以依照法律程序實行徵收，並給予相應的補償」。臺灣同胞投資保護法施行細則第 24 條規定：「...。補償相當於該投資在徵收決定前一刻的價值，包括從徵收之日起至支付之日止按合理利率計算的利息，並可依法兌換外匯、匯回臺灣或者匯往境外」。

乍看之下，法規對於國有化及徵收補償規定似乎已完備，辦理徵收有給予補償很合理啊！但仔細深究，其實這些規定是不清不白的，以下分幾點加以論析：(一)條文中規定對臺灣的投資者和其他資產不實行國有化及徵收，又以但書規定在特殊情況下，根據社會公益的需要，對臺灣同胞投資者的投資可以依照法律程序實行徵收。基於國家公共利益需要，而必須進行徵收這當然無可厚非，然何謂特殊情況？什麼樣的公共利益？依照何種法律程序？條文中並未有明確的規範，且中國大陸截至目前為止，對於「徵收」似乎還未訂定相關的法律，因此有關徵收的法律程序為何？不服徵收應如何進行救濟的程序，仍處於不明確狀態。(二)何謂「相應的補償」？在徵收決定前一刻的價值應以何為標準？均未有明確的規定，就法規的透明度而言，似乎有所缺漏。

聯合國大會通過的第 1803 號決議明確指出人民與國家對於其自然財富和資源的永久主權行使，必須為其國家的發展著想，並以關係國人民福祉為依歸；自然資源的勘查、開發與處置，以及為此目的而輸入所需外國資本時，均應符合民族及各國族自行認為在許可、限制或禁止此等活動上所必要或所應有的規則及條件，此外，對於收歸國有、徵收或徵用應以供認為遠較純屬本國或外國個人或私人利益為重要的公用事業、安全或國家利益等理由為依據。¹⁸⁵這是關於現代國家徵收行為合法性最顯著的文件。

依據上述聯合國關於徵收的宣布，徵收應符合民族及各國族自行認為在許可、限制或禁止此等活動上所必要或所應有的規則及條件，然而觀諸中國大陸於上開規定中並無明列應與臺灣投資者或臺灣當局為徵收適用的範圍、法律程序及救濟程序、規則、條件等進行磋商或者舉辦公聽會公開說明，法規不夠透明，是否

¹⁸⁵聯合國大會第 1803 號決議，第一部分。

其說了算，如此，台商的保護何在？今天台商耗費大筆資金成本投入開發，明天中國大陸一句連法律基礎都沒有的因為「公共利益」需要辦理徵收，就將台商一切的心血化為烏有，保護台商的效用又在那裡？

一般而言在國際上的徵收補償有兩種：一是適當補償原則，這是 1990 年代以前大多數的新興民主國家所採行的。1990 年代以後，隨著政經情勢的變化，居於開發中地位的新興民主國家為解決債務危機或吸引外國投資之必要，在與已開發國所簽訂的雙邊投資條約中，對於徵收補償已不再堅持「適當補償原則」的立場，做出對已開發國家有利的讓步，採用赫爾規則：給予「妥當（adequate）、迅速（prompt）、有效（effective）」¹⁸⁶之補償。兩種徵收補償具有不同的徵收補償標準，資本輸出國所主張者為赫爾規則，資本輸入國所主張者為適當補償標準。¹⁸⁷

觀諸中國大陸於上述法規中對於徵收補償的計價標準模糊不清，所謂「相應的補償」是「適當補償原則」，還是「赫爾規則中的妥當、迅速、有效」原則，無從理解。雖然臺灣同胞投資保護法施行細則第 24 條規定：「...。補償相當於該投資在徵收決定前一刻的價值，包括從徵收之日起至支付之日止按合理利率計算的利息，並可依法兌換外匯、匯回臺灣或者匯往境外」。看似類似比較優厚的赫爾規則，但是仔細比較，仍可看出其中的差異，該實施細則訂定補償相當於該投資在徵收決定前一刻的價值，這個價

¹⁸⁶ 赫爾規則的意義：其中：「妥當」是指除有例外情況，賠償金額應與被徵收的財產在公平市場下的全部價值相等，且應包括截至支付賠償金額之利息，在特定情況下甚至包括預期利潤；「迅速」則是指支付賠償金額應在合理期間內為之，迅速補償支付期間如何計算，應取決於個案正義，若在分期支付的情形下，應支付欠款利息作為補償；「有效」則指徵收國須以可以兌換的貨幣給付補償，或者基於徵收國與被徵收外國人合意之情形，得以外國人母國的貨幣支付。參閱 Marboe, I., *Compensation and Damages in International Law*, 7 J. World Investment & Trade 723, 2006. ; North, P. M., *A Law of the Future or A Law of the Past? Modern Tribunals and the International Law of Expropriation*, 85 A. J. I. L., 474, 1991.

¹⁸⁷ North, P. M., *supra* note 90, p. 488. ; Mendelson, M. H., *supra* note 90, p. 429.

值如何認定？是不是一樣中國大陸說了算，反觀赫爾規則，很清楚的言明賠償金額應與被徵收的財產在公平市場下的全部價值相等，且在特定情況下甚至包括預期利潤。另外關於補償金額的貨幣支付規定亦不若赫爾規則的詳細且有彈性，「可以依法兌換外匯」所依據的法律又為何？若中國大陸有意為難，若兌換的外匯是不可以兌換的貨幣又當如何？

媒體雖曾報導，中國大陸商務部擬於其「物權法」中新增「台資不動產或動產，如因徵用毀損或滅失者，應予補償」之規定，以規範中國大陸各地方政府，不得再任意徵收台商資產而不予補償之陋習。¹⁸⁸可是卻「只聞樓梯響，不見人下來」，等到大陸修法，不曉得又有多少台商財產遭受非法徵收，得不到任何的補償，何況就算其立法，立法後的落實程度，恐怕也無法達到預期的效果，因此，我方政府應主動出擊，與對岸洽談雙邊投資保障協定，如此方能夠獲得國際法上的保證效力。

四、資金、利潤匯兌移轉問題

「國務院 22 條」中第 10 條規定：「臺灣投資者投資獲得的合法利潤，其他合法收入和清算後的資金，可以依法匯往境外」，臺灣同胞投資保護法第 11 條規定：「臺灣投資者依法獲得的投資收益、其他合法收入和清算後的資金，可以依法匯回臺灣或者匯往境外」，臺灣同胞投資保護法施行細則第 21 條規定：「臺灣同胞投資者依法獲得的投資收益、其他合法收入和清算後的資金，可以依法匯回臺灣或者匯往境外；臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工的合法收入，可以依法匯回臺灣或者匯往境外」。

從上述的這些規定中，對於台商的投資資金、利潤、收益可

¹⁸⁸ 徐銀礪，〈大陸將修法保台 強化兩岸經貿糾紛調解〉，《工商時報》，民 98.10.19，版 A1。

自由移轉似乎並無多大的問題，但看問題似乎不能僅從字面上著墨，要找出背後隱藏的意義，規定中指出可以「依法」匯回臺灣或者境外，這所謂的「依法」需要加以探究。經查「中華人民共和國外匯管理條例」第 11 條規定：「國際收支出現或可能出現嚴重失衡，以及國民經濟出現或者可能出現嚴重危機時，國家可以對國際收支採取必要的保障、控制等措施」。又查中國大陸「個人外匯管理辦法實施細則」第 2 條規定：「對個人結匯和個人購匯實行年度總額管理。年度總額分別為每人每年等值 5 萬美元。國家外匯管理局可根據國際收支情況，對年度總額進行調整」。

關於資金、利潤匯兌移轉的問題，國際上雖已形成一條原則：地主國允許外國投資者將投資的資本和利潤自由匯回本國，而不應採用外匯管理法令來阻止外國投資者行使此權利，但有兩項例外情況：（一）為了維持地主國的貨幣儲備；（二）國際收支平衡所必需。同時也附帶說明這類的限制應當是非歧視性的，即對來自所有國家的投資都應一視同仁。¹⁸⁹

若做粗淺的理解，「中華人民共和國外匯管理條例」第 11 條；「個人外匯管理辦法實施細則」第 2 條，似乎並不違反國際原則，但仔細推敲，還是能夠尋找出其中的陷阱，「中華人民共和國外匯管理條例」第 11 條：「……可能出現嚴重失衡，……可能出現嚴重危機時，……採取必要的保障、控制措施。」所謂的可能出現嚴重失衡、嚴重危機，判定標準在哪裡？又是中共說了算嗎？至少要訂定一個標準的機制且有國際上所謂非歧視原則，對所有國家投資者皆一體適用的規定吧！「個人外匯管理辦法實施細則」第 2 條，對於個人外匯匯兌移轉亦加以限制，是否意味著臺灣同胞職工不得於中國大陸地區賺取太多的收入。

¹⁸⁹同註 71，頁 458。

中國大陸 1996 年實施的「關於結匯、售匯及付匯管理若干具體問題的實施規則」第 4 條規定：「對於未有規定及未經批准可以結匯的資本項目的外匯收入，銀行不得辦理結匯。」同規則第 5 條復規定：「下列情況未經外匯管理部門批准，銀行不得售匯：1、購匯者為非居民，但另有規定者除外；2、捐贈進口項下購匯；3、購匯者為非銀行機構；4、易貨貿易項下購匯；5、來料加工貿易項下購匯；6、貿易項下購匯者無對外貿易經營權；7、其他不符合【結匯、售匯及付匯管理暫行規定】的購匯」。觀諸上開規定，台商所有外匯匯兌皆需通過中國大陸有關外匯管制的層層關卡，根本就不符合國際匯兌自由化原則，因此不管是國「務院 22 條」、「臺灣同胞投資保護法」或者「臺灣同胞投資保護法施行細則」對於投資資金、賺取利潤的自由匯兌，並不像條文中規定的那般自由。

五、投資經營範圍問題

關於投資經營範圍的問題，「國務院 22 條」規定在第 3 條，「臺灣同胞投資保護法」則規定在第 7 條，而「國務院 22 條」直接規定了投資形式，「臺灣同胞投資保護法」則未規定投資形式，而將投資形式規定在「臺灣同胞投資保護法施行細則」第 8 條，有關投資形式，「臺灣同胞投資保護法施行細則」第 8 條比「國務院 22 條」第 3 條規定多增加：（一）合作勘探開發自然資源；（二）購買國有小型企業或者集體企業、私營企業，對於投資形式，「臺灣同胞投資保護法」的規定似乎比「國務院 22 條」更加的詳細周延。但法條不能只看一半，「臺灣同胞投資保護法」第 7 條第 2 項還規定：「舉辦臺灣同胞投資企業，應當符合國家的產業政策，有利於國民經濟的發展」。

從反面來說，如果中國大陸認為該項投資「不符合國家的產

業政策」或者「不利於國民經濟的發展」，中國大陸可以隨時對該項投資喊停，即使投資進行一半，台商也只能認栽，因為何謂「符合國家的產業政策，有利於國民經濟的發展」，並沒有明文規定，同樣是那句老話，中共說了算嗎？台商的保障又在那裡呢？

六、企業經營自主權問題

「國務院 22 條」及「臺灣同胞投資保護法」將企業經營自主權的問題分別規定在第 15 條及第 9 條，比較兩條文的差異為：「臺灣同胞投資保護法」第 9 條將「國務院 22 條」第 15 條「依照經批准」改為「依照法律、行政法規和經審批機關批准」，台商的企業經營自主權需要經過大陸法律、行政法規和其審批機關批准才能不受干涉。台商若對中國大陸的法律、行政命令不甚瞭解，則可能落入中國大陸對其經營權干涉的窘境，甚至可能因此而喪失經營權，因此雖美名為「臺灣同胞投資保護法施行細則」，實際上保護的效果又如何呢？

新光三越與北京聯華集團合營的新光天地暴發經營權糾紛，昆山中信酒店被董事須建明挾江蘇省政協委員、昆山市政協副主席等身分，糾眾以暴力強佔酒店，強奪經營權等案，只是台商喪失經營權的冰山一角，更多的案例是沒有被揭露在抬面上的，可見企業經營自主權受到了莫大的威脅，政府應積極研議具公權力的兩岸投資保障協議。

七、投資爭端處理問題

投資爭端的解決關係到投資項目是否可以繼續進行，兩國之間的關係是否會受到影響，甚至於資本輸入國的投資環境是否會受到質疑。中國大陸對台商投資有關投資爭端處理的問題規定在「國務院 22 條」中的第 20 條：「臺灣投資者在大陸投資因履行合

同發生的或者與合同有關的爭議，當事人應當盡可能通過協商或者調解解決。當事人不願協商、調節的，或者協商、調解不成的，可以依據合同中的仲裁條款或者事後達成的書面仲裁協議，提交大陸或者香港的仲裁機構仲裁。當事人沒有在合同中訂立仲裁條款，事後又沒有達成書面仲裁協議的，可以向人民法院起訴。」

「臺灣同胞投資保護法」第 14 條：「臺灣同胞投資者與其他省、自治區和直轄市的公司、企業、其他經濟組織或者個人之間發生的投資有關的爭議，當事人可以通過協商或者調解解決。當事人不願協商、調解的，或經協商、調解不成的，可以依據合同中的仲裁條款或者事後達成的書面仲裁協議，提交仲裁機構仲裁。當事人未在合同中訂立仲裁條款，事後又未達成書面仲裁協定的，可以向人民法院提起訴訟。」「臺灣同胞投資保護法施行細則」第 29 條則規定：「...，提交中國的仲裁機構仲裁。大陸的仲裁機構可以按照國家有關規定聘請臺灣同胞擔任仲裁員。」

按關於國際投資的爭端可能發生在外國投資者與當地投資者之間，也可能發生在外國投資者和投資地主國之間，還可能發生在投資地主國與投資母國政府間。¹⁹⁰ 中國大陸因為其政治性目的，將臺灣視為其國土的一部分，因此即便是對投資爭端處理問題，也僅將爭端界定在投資者與投資者之間，與國際投資法所規範的發生爭端的對象不同，但臺灣投資者也有可能與大陸地區政府（不管是中央政府也好，地方政府也罷）發生爭端，甚至臺灣與大陸也可能因投資發生爭端，而上述法規均無做任何的規範，足見其法規之闕失。

另外與爭端解決相關的事項包括解決方式的選擇，解決爭端的地點和程序的選擇，適用法律的選擇以及爭議解決後的執行

¹⁹⁰ 王貴國，《國際投資法》。北京：法律，民 97，頁 392。

等。¹⁹¹以上三種法規對於上訴有關投資爭端解決的相關事項均無明確規範，對於「仲裁機構」的選擇，三種法規規定也各不相同，讓人有霧裡看花的感覺，「國務院 22 條」第 20 條規定提交「大陸或香港的仲裁機構」；「臺灣同胞投資保護法」第 14 條僅規定提交「仲裁機構」，並未言明那裡的仲裁機構，而「實施細則」第 29 條卻又規定提交「中國的仲裁機構」仲裁，只是多增列「大陸的仲裁機構可以按照國家有關規定聘請臺灣同胞擔任仲裁員。」這樣模稜兩可的規定，讓人不禁懷疑中國大陸對投資爭端解決的誠意，事前的程序規範都如此的不健全，更遑論爭端解決後的執行了。

八、租稅問題

稅收包括對進口和出口產品徵收的關稅，對國際商業交易、外國直接投資、信貸、保險和其他服務所得徵收的所得稅等。因為各國所採用的稅收制度或徵稅基礎不同，因此協調各國的稅收政策和法律成為當今世界經濟合作不可或缺的一環，在近一個世紀前，一些國家已開始簽訂雙邊條約，協調各自的稅收制度和政策，同時經濟合作與發展組織和聯合國亦先後起草雙邊稅務協定模範條款，供各國在簽訂協議時參考。¹⁹²

第四次江陳會對兩岸租稅協議並未達成共識，對於台商在租稅問題的保障，「國務院 22 條」僅簡略的規定在第 11 條：「臺灣投資企業在其投資總額內進口本企業所需的機器設備、生產用車輛和辦公設備，以及臺胞個人在企業工作期間運進自用的、合理數量的生活用品和交通工具，免繳進口關稅、工商統一稅，免領進口許可證。臺胞投資企業進口用於生產出口產品的原材料、燃料、

¹⁹¹同上註。

¹⁹²同註 190，頁 366。

散件、零部件、元器件、配套件，免繳進口關稅、工商統一稅，免領進口許可證，由海關實行監管。上述進口料件，如用於在大陸銷售的產品，應當按照國家規定補辦進口手續，並照章補稅。臺胞投資企業生產的出口產品，除國家限制出口的外，免繳出口關稅和工商統一稅。」「臺灣同胞投資保護法」對租稅問題並無任何規定，「臺灣同胞投資保護法施行細則」對於有關租稅問題規定在第13條：「臺灣同胞投資企業依照國家有關法律、行政法規的規定，享受稅收優惠待遇。」

對於租稅問題應該要有的體認是在現今各國經濟相互依賴，資本、勞動人力流動頻率越來越高的時代，租稅問題並非三言兩語就可解決其複雜的課徵問題，因此有關台商的租稅課徵問題，實應列為其雙邊投資保護協議的一環，否則以中國大陸法制的粗糙及不健全，抬面上的租稅法律能不能保障台商已是一回事，抬面下另立各項收費的行政規則，更是不知有多少？

九、人身、財產安全問題

在先進的文明國家中，進行跨國投資，理論上投資者的人身安全問題，並不是投資保障協議的重點，因為在先進國家中基本上對人權的尊重是不被人所懷疑的，惟自從兩岸投資往來日益熱絡，台商的人身安全也屢遭威脅，從歷年來海基會協處台商經貿糾紛案件中（表2-1）台商的人身安全案件，逐年不斷的增加，顯見大陸文明的程度與其他先進國家比較，差距有多大。而對於台商人身安全於「國務院22條」及「臺灣同胞投資保護法」中並無規範，「臺灣同胞投資保護法施行細則」第25條的規定：「國家依法保護臺灣同胞投資者個人及其隨行家屬和臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工及其隨行家屬的人身自由和人身安全。除依照國家有關法律規定辦理的外，不得對臺灣同胞採取限制人身自由的強制措

施。」，其宣示性的意味大於實質的效果。

根據海基會統計資料，海基會前副董事長兼秘書長遊盈隆指出過去台商在大陸被矇拐坑騙，甚至遭合資中方強取豪奪的案例屢見不鮮，如在河北石家莊投資設廠的台商林勝俊，原以為國營企業較可靠，未料在大陸辛苦奔波數年，最後不僅公司資產遭合資中方侵吞，還被污指其出資涉虛假、行賄等罪名，而遭受牢獄之災，歷經一年纏訟，河北省高院雖然還他清白，但何時歸還林勝俊遭侵吞的財產何時返還，卻還是未定之數。¹⁹³其在獄中所受的煎熬又當如何賠償？

翻閱過去台商在大陸遇害事件簿可謂駭人聽聞，包括：昆山台商許世杰遭歹徒假冒交警攔路劫殺、江蘇太倉台商協會副會長王振坤返家途中遇劫身亡、東莞女台商劉美娟慘遭劫殺、東莞台商張簡榮坤四屍五命、昆山台商王江波遭殺害及廈門台商曾文芳遭數名歹徒侵入工廠劫殺、福州老台商程法望夫婦遭殺害等重大刑案，上海女台商陳怡君遇害案，上海台商陳文科遇害案等等，突顯了大陸治安的惡化的嚴重性。¹⁹⁴因此政府日後在與對岸洽簽投資保障協議時，對於台商人身、財產安全的保障，亦應列為協議中的一項議題。

十、台商子女就學問題

根據行政院大陸委員會的統計，目前在大陸的台商人數約有80餘萬人，關於台商子女的就學問題，中國大陸僅規定在屬行政法規的投資保護法實施細則第17條中加以規範，對於台商子女就

¹⁹³ 《海基會兩岸經貿網》，〈北京新光天地百貨爆發經營權糾紛，海基會代表政府表達強烈關切〉，最後參閱日：民99年3月23日。

http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/02/02_2/02_2_content.asp&id4=45

¹⁹⁴ 《海基會兩岸經貿網》，〈上海治安亮紅燈 又傳女台商遇害〉，最後參閱日：民99年3月23日。http://www.seftb.org/mhypage.exe?HYPAGE=/02/02_2/02_2_content.asp&id4=44

學保障的法律位階恐有所不足。山西台商趙○玲敘述「老紅軍在學校上課時，喜歡三不五時批評臺灣時政，恣意攻訐國家元首，在這種教育環境下，台商小孩怎麼受得了。」「大陸中小學校最會用各種名義胡亂攤派，買報紙、課外讀物、冬天暖氣費用，一個月收個5元、10元、50元，什麼名目都有，課後老師又經常要求補習，在臺灣是老師怕家長，在大陸是家長怕老師，剛好顛倒過來。」¹⁹⁵

台商子女在太原讀書真難！趙○玲道出了他的心聲，其他地區台商子女就學也同樣會遇到類似的問題，台商投資保護法等法規就這方面，一樣沒有很完善的規範，雙方簽署具有公權力的雙向投資保障協議，相信不只是對台商子女的就學保障，對陸資來台後的子女就學，同樣可以發揮保障的效果。

對於台商投資保障問題，針對上述三種法規的缺失所作的論析，短短的幾條條文就突顯了這麼多的缺失，這是研究者個人粗淺的看法，隱藏在背後那些研究者所無法透徹瞭解的規定，相信還有，因此政府應正視這個問題，不能再忽視洽簽兩岸投資保障協議，對台商的重要性。

第四節 小結

面對中國大陸經濟的崛起，及面對其不完備的法律制度，台灣政府如何保護台商在中國大陸的經濟活動，協助台商在大陸投資的策略及佈局，俗話說：以小侍大靠智慧，面對這龐大的經濟體，我們不應再故步自封。李焜耀在「小國如何在大國旁邊生存」

¹⁹⁵ 《海基會兩岸經貿網》，〈維權反遭暴力威脅，山西台商孤立無援〉，最後參閱日：民99年3月23日。

http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/02/02_2/02_2_content.asp&id4=41。

中說道：

「怎麼樣參與大國的成長過程，從裡面我們可以得到一些大國資源的優勢，幫助我們全球化的佈局。這畢竟是地球村，任何人都不能自外於一個地球的整體發展，尤其是不能自外於隔壁一個大國的經濟成長，這是策略不得不的考量。...企業決策者是不會等政府的，這是企業自己生存的需求，政府的決策官員應該有機會多去看看人家，旁邊一隻大老虎在想什麼，你不得不去瞭解，大老虎的腳步章法，政府都應該瞭解，現在政府禁止這些官員過去，實在很奇怪。」¹⁹⁶

在兩岸政治對峙的狀況下，過去經貿互動、往來，很多部份只能在私下默默的進行，投資案不能大肆張揚，不然政治的力量很快就會介入。但隨著經濟全球化的腳步快速蔓延，中國大陸一改過去社會主義經濟制度，積極嘗試與全球化的規範接軌，期望內部的政治、經濟、社會制度能夠跟上國際的腳步。這種思維的改變，讓兩岸政經情勢同時產生了微妙的變化，我方政府也意識到應走出鎖國政策，因此這2年來與對岸的接觸較以往頻繁。最近金融MOU的簽署，農產品檢驗檢疫、兩岸標準檢驗和認證合作以及漁業勞務合作協議的簽署，雙方之間積極洽談簽署的ECFA，讓雙方進行了密切的交流，顯示兩岸之間經貿的互動已經到達需要制度規範的階段。

長期以來，中國大陸方面，「以經促統」、「以武反獨」的對臺政策依舊沒有改變，而臺灣的大陸政策，則因馬總統的執政，而有了顯著的變化，其所採取的務實做法，政策運作導向，將兩岸的政經情勢推向接觸與緩和的方向，兩岸從過去的單向投資互動轉變為雙向的投資互動關係。在兩岸經貿關係的發展系絡中，可以發現兩岸經濟結構的互補性很強，再加上中國大陸對外經濟

¹⁹⁶李焜耀，〈小國如何在大國旁邊生存〉，高科技台商蜂擁長江三角洲，台北：天下遠見，民90，頁2。

政策的開放，兩岸之間的互動已不再是單純的雙方問題，而是與全球形成一經貿互動網，整個經濟版圖就如同地震產生位移一般。

過去兩岸之間因為「政治歧見」，對於台商期盼已久的兩岸投資保障協議雙方始終未能達成共識，僅由大陸單方面制訂臺灣同胞投資保護法提供台商投資保障，然從前述該法之宣示性大於實質性的論述，顯見該法並不足以保護台商在大陸的投資。是以，推動兩岸投資保障協議的簽署，讓雙方的投資保護有一制度化的規範，是兩岸後續經貿談判的重要議題。惟就兩岸政經發展的歷史系絡中觀察，兩岸之間簽署BIA仍存在著障礙與爭點。本研究希望針對這些障礙與爭點，提出相關政策建議，供政府與對岸談判時的參考。

第五章 簽署「兩岸雙向投資保障協議」 之策略與途徑

第一節 深度訪談研究設計

本研究針對前述所擬之研究問題進行探討，期許本研究結果能敦促政府決策者重視 80 餘萬在中國大陸的投資者之投資保障，並希望本研究能提供有關當局在從事制度性協商的議程討論當中，找到兩岸簽署投資保障協議的策略與途徑。

壹、訪談題綱

本研究之主要研究目的係探討簽署兩岸投資保障協議之必要性及找到可能的簽署策略與方式。訪談題綱依據雙向投資保障協議的簽署內容、投資保障項目的規範，及兩岸之間特殊的政經關係等關鍵因素，歸納重要議題，以作為兩岸之間未來簽署投資保障協議之參考。訪談設計題綱如下：

- 一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？
- 二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

- 三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？
- 四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？
- 五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？
- 六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？
- 七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？
- 八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？
- 九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

貳、訪談過程

研究者透過實地拜訪受訪者之深度訪談方式進行本議題之研

究，先以電話與受訪者約定訪談時間及地點，按照訪談題綱由研究者提出問題，讓受訪者充分表達其見解；並經徵詢受訪者同意，過程中全程錄音，並輔以筆記紀錄方式，俾供日後整理逐字稿所需。每位受訪者接受訪談的時間約為1小時至1小時30分鐘，訪談進行期間為民國99年2月12日至4月8日。

參、訪談對象

本研究訪談對象採立意（purposive）取樣方式，爰依據研究之目的，選出最能提供吾人最好研究資料的訪談對象。研究者於選擇訪談對象時，首先仔細考慮哪些因素與研究者希望研究的問題以及所要達到的目的關係最為密切，經與指導教授討論後，擇定受訪者應對國際投資事務熟悉、兩岸政經關係交流有深入的瞭解，故羅列出訪談對象包括：

- 一、行政院大陸委員會高副主任委員長：高副主委曾任中華經濟研究院副所長、所長，國安會副秘書長，東華大學公共行政研究所所長，畢業於美國紐約州立大學經濟學系博士，其學經歷、財經背景完整、豐富，目前又任職於行政院大陸委員會，負責全盤性大陸政策及大陸工作的研究、規劃審議、協調等，是本研究官方的最佳代表人選。
- 二、中華經濟研究院學者顏博士慧欣：顏博士畢業於美國威斯康辛大學法學博士，主要研究領域在國際經濟法、國際租稅法、貿易救濟制度，其法學素養深厚，對國際經濟法有透徹深入的瞭解，目前擔任中華經濟研究院WTO中心助研究員。中華經濟研究院是國內外重要經濟領域知識的交流平台，引領政策思潮，為台灣經濟永續發展貢獻良多，顏博士服務於該院，

以其深厚的法學素養，可對本研究所欲研究的兩岸投資保障協議提供寶貴的見解，故力邀顏博士協助研究者訪談事宜。

三、政治大學經濟系教授林博士祖嘉：林博士畢業於美國洛杉磯加州大學經濟學博士，曾任美國哈佛大學東亞研究中心訪問學者，現任政治大學經濟系教授、西雅圖華盛大學經濟系訪問學者、財團法人國家政策研究基金會財經組召集人，大陸經濟係其研究專長之一。其相關於大陸方面的著作豐富，計有「重回經濟高點：兩岸經貿與台灣未來」、「兩岸經驗 20 年：1986 年以來兩岸的經貿合作發展」、「兩岸經貿與大陸經濟」、「台商經驗：投資大陸的現場報導」、「台灣突破：兩岸經貿追蹤」等，對大陸與台灣經貿關係有深入的研究，因此研究者乃極力邀請林教授接受訪問。

四、商業總會張理事長平沼：張理事長目前亦為海峽兩岸商務協調會會長、海峽兩岸商務發展基金會董事長，長期往來台海兩岸之間，對兩岸關係發展歷程有深入的了解，自 1990 年開始，張理事長即極力敦促政府與對岸洽簽台商投資保護協議，對於台商在大陸經商所面臨的困難深刻了解，由其對本議題發表看法，為產業界發聲，是最佳代言人。

五、台灣區電機電子工業同業公會羅副總幹事懷家：台灣區電電公會雖然是一民間組織，但對於大陸經貿業務及大陸投資環境風險評估調查所做的發表、研究，有著深遠的影響，羅副總幹事經常對兩岸經濟往來投資環境及台商在大陸的佈局發表文章、演講，對中國大陸的投資環境有深刻的解讀與著墨，因此，研究者乃力邀羅副總幹事接受訪談。

六、財團法人海峽兩岸商務發展基金會海峽兩岸商務協調會黃秘

書長旭昇：黃秘書長目前為海峽兩岸商務協調會、財團法人海峽兩岸商務發展基金會秘書長，經常協助處理兩岸之間智慧財產權、商標權糾紛，並接受商總委託對台商在大陸經商的投資爭議進行問卷調查，對兩岸之間經貿往來有深刻的認知，因此為本研究力邀訪談的對象。

以上為參與本研究受訪者學經歷背景的簡介，6位受訪者對國際投資事務及兩岸政經關係交流皆有深入的了解，是本研究最佳的立意取樣訪談對象，茲將受訪者接受訪談的基本資料繪製如下表 5-1。

表 5-1 受訪者基本資料一覽表

受訪者	服務單位	受訪時間	受訪地點	訪談紀錄
顏博士慧欣	中華經濟研究院	99年2月12日	中華經濟研究院311研究室	見附錄十一
高副主任委員長	行政院大陸委員會	99年3月4日	行政院大陸委員會辦公室	見附錄十一
羅副總幹事懷家	台灣區電機電子工業同業公會	99年4月2日	台灣區電機電子工業同業公會會議室	見附錄十一
張理事長平沼	中華民國全國商業總會	99年4月7日	中華民國全國商業總會辦公室	見附錄十一
林教授祖嘉	政治大學、財團法人國家政策研究基金會	99年4月8日	財團法人國家政策研究基金會辦公室	見附錄十一
黃秘書長旭昇	財團法人海峽兩岸商務發展基金會海峽兩岸商務協調會	99年4月8日	財團法人海峽兩岸商務發展基金會會客室	見附錄十一

第二節 訪談結果綜合分析

本章節主要係針對深度訪談內容結果分析，對於推動兩岸投資保障協議之簽署，透過深度訪談的方式檢視，政府應有的政策評估策略，找出影響雙邊投資保障協議簽署的因素，積極面對各項難題。在兩岸貿易依存度越來越高的現今，敦促兩岸領導高層重視兩岸經貿投資的安全，在拋開意識形態之爭下，對兩岸投資保障協議這一迫切議題，加以重視。

壹、影響兩岸投資保障協議簽署的主要障礙

一、主權問題影響兩岸投資保障協議簽署

政治經濟體系相互依存，關係交錯複雜，不僅拉近國與國之間各種互動關係，更使得不同社會與人民之間相互串流。資金流動於全世界金融市場，打破了傳統體系行政疆域的藩籬，經貿交流越來越頻繁。各國經濟唇齒相依，跨國際的政經關係結構，必須在彼此之間的共識，找到制度化的規範，建構出一致性的共識。

兩岸之間政治關係特殊、敏感，基於政治考量，我國對大陸的經貿政策多所限制，大陸方面只要不涉及主權認定問題，對於經濟多有讓利，不外是為達其「以經促統」、「以商領政」的終極目的，經濟問題的解決必須放在不同的結構性因素中加以衡量，海峽兩岸簽署雙邊投資保障協議究竟隱含那些政經因素的影響？以下從受訪者的訪談內容，加以分析。

「後續可能出現的障礙就是回到剛剛所提到的司法管轄權的問題。」「兩岸投保協議有可能會涉及主權意涵的問題，個人以為投資保障協議中會對投資人的國籍去

做定義。」(顏慧欣)

「再來更重要的就是政治上主權的問題，因為法律管轄就是主權的象徵。」(高長)

「因此總結最大的障礙有兩個部分，第一個部分就是兩岸的政治關係，名稱就是政治關係的一項，第二部分是對方做不做得得到，願不願意開放市場，這在實質上是有衝突的。」(羅懷家)

「最怕是談到主權的問題，這是未來兩岸經貿談判會碰觸到管轄主權的問題，如果不牽涉到管轄主權的主權問題，就只牽涉到管轄問題，也還可以。」(張平沼)

「中國大陸如果要介意這是主權問題，當然也可以，如果將來談判，這會是很重要的關鍵。」(林祖嘉)

「我認為最大的障礙還是執行面，是誰要去執行？能不能有一非常獨立的公正單位去執行這些仲裁的結果，易言之，就是執行面的問題。最大的障礙就是法律條文或者是行政解釋對同一件事情，兩岸有不同的解釋，因此單就這個部分要協商就會有困難，最大的障礙就在這裡，到底是誰退還是我退？」(黃旭昇)

由以上受訪者的訪談中，不論其遣詞用字為何？「司法管轄權」、「法律條文」、「執行面」、「國家」、「反獨促統」……等等，他們所認為影響兩岸投資保障協議簽署的最大障礙就是主權(sov^ereignty)。

主權牽動著兩岸政治的敏感度，兩岸政治影響兩岸經貿的策略。我政府決策者，必須嘗試在歷史的系絡中瞭解現在，臺灣的經濟體系，內需市場小，故決策者必須制訂更宏觀的經濟政策以為因應。不能再以單純的政治層次，來分析兩岸的政經關係，主要係國內政治對國家制訂對外經貿政策有所限制約束，是以，政府決策者勢必要運用各種策略來尋求最大可能的自主性。

二、兩岸經濟投資不對稱影響兩岸簽署投資保障協議

臺灣與大陸經濟體相差懸殊，大陸有龐大的內需市場，臺灣則需依靠拓展對外貿易，方能與其競爭，目前兩岸投資呈現不對稱的單向經貿依賴，因此對於兩岸簽署投資保障協議的障礙，除了主權問題外，部份受訪者提出經濟投資的不對稱，亦是障礙的原因之一，以下為受訪者談話內容摘要：

「目前的雙向投資是很不對稱的，過去根本就是單向，現在即便已經開放大陸來台投資，也是不對稱的，開放陸資投資的項目很少，規模也很小。」(高長)

「簽署雙向投資保障協議也會鼓勵陸資來台，當然陸資來台不要一廂情願，台灣有什麼值得對方來投資才是最重要的。因此臺灣首先需要創造有利的投資條件，陸資才會不斷來台投資，再來就是要創造臺灣未來源源不絕的商機。因為有商機、有未來，投資的人才會多。」(羅懷家)

「我個人贊成簽雙向的保障協議，但我的感覺現階段這可能不是最急迫的，因為畢竟大陸來台投資不多，不多的情況下，投資保障對方感覺不出來，反倒是我們台商在大陸的投資保障協議是最迫切的。」(黃旭昇)

貳、中國大陸法治觀念薄弱，突顯簽署投資保障協議的必要性

行政上依法行政，是所有民主國家恪遵的行政觀念，法規的透明性更是重要的，因為法律的精神就是要求公平、公正、公開，法規的不透明就容易產生黑箱作業。中國的法治觀念相對於其他國家仍屬薄弱，受訪者有以下的看法提出：

「中國的法規有太多的不透明性，有太多的潛規則，是要提出申請之後，主管行政機關才會搬出來讓投資者瞭解的，一般的法治國家都應該要有的行政程序，而中國大陸的法治化程度並沒有做到這樣。」(顏慧欣)

「台灣同胞投資保護法畢竟只是大陸的國內法，是片面性的，講白一點，國內法，大陸可以說改就改。」(高長)

「大陸目前的法治基礎仍然相當薄弱，還是一個屬於人治的社會，完全是政治審判，遇到軍方就無解，法律上是有利的，還是照判。」(羅懷家)

「大陸原來不是一個法治國家這是大家都知道的，大陸的訴訟，所有外商及台商都罵翻了。他們的法治觀念、制度相當薄弱。」(張平沼)

「人身自由安全是最關鍵的，但是大陸並不是這樣，大陸三不五時就請你協助調查，他們很多地方法院有所謂的招待所，就請你進去，其實就是被軟禁在裡面，被關個三個星期、一個月的。」(林祖嘉)

「很多台商的牌在大陸被侵權，而且還蠻嚴重的。」(黃旭昇)

分析以上受訪者所提出的觀點，不論他們是從什麼樣的角度出發，研究者以為透露出的訊息就是中國大陸法治觀念的不健全，才會發生隨意扣留人身的問題，侵權行為氾濫，法令之下眾多不為人知的潛規則。足見中國大陸法律制度發展至今，仍缺乏完整、全面性的要求。研究者前曾分析大陸對台商投資保護規定的缺失及引述盧立仁論文研究中所提大陸外資現行立法模式的缺失。由以上各方面的論點顯示中國大陸法治觀念的薄弱，因此更突顯出兩岸簽署投資保障協議的必要性。

參、兩岸簽訂投資保障協議策略

一、雙向？單向？

經由相關文獻整理，雙邊投資保護協定是國際投資法的法源，由於國際投資具有跨國性質，若僅僅靠各個國家的國內法並

不足以促進並保護國際投資，若無國家間的合作配合，個別國家的鼓勵與保護投資的法律規定將難以達成其目的，雙邊投資條約對於促進國際投資與國際經濟技術合作的發展，具有不可替代的作用。

再論中國大陸臺灣同胞投資保護法及其施行細則，其宣示性意義大於實質意義，政治目的多過保護台商的誠意，中國大陸將經貿政策予以政治化的意涵濃厚。然因兩岸特殊的政經結構，中國大陸堅持一個中國的原則始終未曾鬆動，對於涉及國家主權問題，斷無讓步空間，在此情況下，雙邊投資保障協議涉及敏感的國家主權問題，我方究竟應先尋求單向的台商投資保障協議的簽署，亦或雙向的投資保障協議的簽署，以下為產、官、學界受訪者的看法：

「如果只是簽署單向的台商投資保障協議，實際上談出來的保障內容與現在的台商投資保護法內容，是不會有多大差別的。既然要談，當然是以簽署雙向的投資保障協議進行磋商。雙方才可以互相交換內容，在策略上進行交涉，所以就談判的概念上，在目前這個階段，我們當然認為雙向的投資保障協議是比較恰當的。」

（顏慧欣）

「從國際的經驗而言，當然要以 BIA 為優先，就是所謂雙向的，因為如果簽單向的台商投資保障協議，中國大陸會說已經有台灣同胞投資保護法為台商提供保護，沒有必要再簽「台商投資保障協議」（高長）

「投資保障與市場開放是分開的，不能因為對方投資人數少，就不給予相對的保障，在目前不平衡的狀態下，臺灣要基於吸引外資投資，陸資來台是重要的，如果沒有這層保障，陸資是進不來的，而我方則是已在大陸投資很長一段時間，需要有法律保障的來源，所以需要簽署投資保障協議，因此我認為雙向是可以的。」

（羅懷家）

「未來是要簽署雙向的投資保護協議，或者單向的投資保護協議？既然是協議，由兩會主談，絕不會像以前一樣是對台商，而是對兩岸的投資者，未來大陸來台投資會增加，當然是簽雙向的。」(張平沼)

「以前提的當然都是單向的，單向會讓人以為是在跟大陸索取，現在是雙向的投資，所以情況就不一樣了，因為未來我們可以看到大陸很多資金會進到臺灣，那陸資來台，他們也會希望有一些投資保障。最主要是類似這種保護協議應該是雙方面的，如果只有單方面在講，另外一方面意願不是那麼大，就會覺得反正是你的資金在我這裡，保不保護是我的問題。」(林祖嘉)

「能夠雙向當然是最好，這樣對陸資來台，也相對有保障。站在對等的方向，我個人贊成簽雙向的保障協議。」(黃旭昇)

訪談結果顯示，產、官、學界一致認為目前情勢已經改變，簽署雙邊投資保障協議，應是最佳選擇。陸資開放持續來臺，雙方都有投資保護之需要，就談判的策略，雙方立足於對等之立場，兩岸雙邊的投資保護才能有一制度化的架構安排。簽署單向投資保護協議，容易被解讀為港澳化，被認為矮化台灣國家的主權，無法得到全面性的保護。

故就國際上的經驗而言，既然要談協議，當然是以雙向投資保護為優先簽署，惟因雙向投資保護協議涉及敏感的主權觀念，黃秘書長提出以下不同的看法：

「大陸來台投資不多，不多的情況下，投資保障對方感覺不出來，反倒是我們台商在大陸的投資保障協議是最迫切的，這個部分來講，中共人大有頒布台灣同胞投資保護法，該法是屬於比較形式上，並不具體。簽單向或者雙向應該是說誰受益最大，單向當然是台商受益最大，這也是我們迫切需要的，我覺得單方面應該是比較有可能，單向要簽會比較快，雙向要談得比較久，因為雙向在條件的開放上是必須經過長時間的討論。」(黃旭昇)

由以上訪談內容顯示，產、官、學界一致贊成應簽署雙向的投資保障協議，但因投資保障有其急迫性，故就目前現階段的狀況，黃秘書長認為簽署單向的投資保障協議，應是較有可能，也較容易。其他人則認為單方面的討論，容易有莫名的麻煩產生，雙方應在對等的立場來談，一致認為既然要談，當然是以雙向的投資保障協議為主軸。

二、目前是推動此項政策的時機點？

一項議題要列入政策議程，必須具備一定的條件：公共問題是大眾所關切；媒體大量報導該事件，政治領導考量，利益團體影響，國際組織與外國勢力的影響...等等的要件，我方政府對於將推動與對岸簽署投資保障協議的經貿政策納入政策議程的時機點是否已成熟？以下茲從受訪者的訪談內容進行了解。

「開放陸資來台，我們最終是要將陸資當成一般的外資看待，在這樣的一個概念之下跟中國簽署兩岸投資保障協議，實際上是對開放陸資有一制度化的安排，所以這是第二個層面。我們希望兩岸之間的交流最終是有一制度化的架構方式去進行的，把陸資視同外資，雙方面互相保障，我想這是有必要的。」(顏慧欣)

「2009 年 6 月已經有陸資來台，等於已經是雙向投資，我方已跟中國大陸提出簽署協議的談判。」(高長)

「臺灣要基於吸引外資投資，陸資來台是重要的，如果沒有這層保障，陸資是進不來的。」(羅懷家)

「兩岸現在的談判不是大陸急不急，而是台灣現在有這麼多的台商在中國大陸，大陸充分了解台商的需求，所以訂定兩岸雙向的投資保障協議勢在必行。」(張平沼)

「因為情勢已經改變了，所以臺灣說要跟大陸簽，大陸本來也同意，但是因為現

在在談 ECFA，所以可能會等 ECFA 簽署後，後續再來談這個問題。」(林祖嘉)

透過受訪者的談話內容，延宕將近 20 年未能與對岸達成共識的投資保障協議，在兩岸形勢改變的現今，兩岸經貿政策大轉彎的情況下，可以隱約嗅出渠等認為時機點已然成熟。我政府應趁這春江水暖之際，順勢推舟，運用各種策略來尋求最大可能的自主性，積極促成雙邊簽署投資保障協議的目的。

三、推動兩岸雙邊投資保障協議決策分析

從政治經濟的角度分析兩岸雙向投資保障簽署所面對的難題，就如同前面所述及：「主權與經濟投資的不對稱。」主權問題存在由來已久，最近多項協議的簽署，已能尋找出雙方共同認可，不碰觸主權敏感問題的方式。至於經濟投資，我方政府目前不論對台商前往大陸投資或者開放陸資來台投資，都是採取有限度的開放，兩岸經貿關係未能正常化。

過去 20 年，無法跨越的政治藩籬，以經濟安全考量保護市場的政策，讓經濟自由化無法運作，政治衝擊制約經濟資源的有效運用。區域經濟整合方興未艾，讓台灣意識到不能再孤芳自賞，唯有進行策略的重新思考，才能在競爭激烈的變遷中立穩腳步。故，政府目前積極與對岸洽簽 ECFA，就是希望藉由這一步的跨出，能與其他世界各主要經濟國家簽署 FTA。這是臺灣經貿思維的大轉彎，而對於兩岸投資保障協議簽署的策略，同時應能結合 ECFA，做一全面性的通盤考量。ECFA 與 BIA 的簽署應鑲嵌一起？亦或個別考量？以下係就受訪者的訪談內容加以分析：

「ECFA 簽署之後，貨品貿易 FTA 什麼時候會談妥，個人以為時間上應該不會太快，因為單單一個早期收穫就談了很長一段時間，更何況 FTA 是全面性的開放，那會談很久。投資保障協議是很急迫的一個投資保障的機制，所以應該儘速建立，

因此可能無法等到貨品貿易 FTA 簽署。我們會認為切開來談，比較有時效性，因為投資保障協議不可能等到貨品貿易 FTA 簽署。」(顏慧欣)

「投資保障協議政府是有在推動的，以前因為中國大陸一直在推拖，所以無法簽署，現在因為要談 ECFA，我方繼續提投資保障的議題，兩岸經過討論的結果，大陸妥協所能接受的方案，是放在 ECFA 裡一起談，等於是放在架構中先提，之後再談後續的問題。」(高長)

「大陸目前是希望儘快簽署 ECFA，其餘的細節留到後面再談，我覺得對方如此著急，我們當然要順便夾帶一點，多放一些在裡頭，就先放在裡頭，以後要收再說。」(羅懷家)

「應該是要把框架先簽起來，再去談內容，就從單純的 FTA 來說就好，我們與中美洲那些國家簽的 FTA，貿易量那麼少，就談了兩年多，因為內容項目太多了。所以先簽一個框架，然後提出早期收割的清單，等到框架簽好之後，再就個別項目一一談判，BIA 就等框架簽署後，提出來與對岸談。」(張平沼)

「現階段在 ECFA 簽署後，在 ECFA 的架構下，很多的協議其實都可以陸續談，未來都可以逐漸增加。BIA 因為關係到投資保護的問題，所以其實可以在 ECFA 簽署後先提出來談，後續內容如果雙方都認為有需要的話，可以再做補充增加，用正面表列的方式一項一項加進來，會比較好一點。」(林祖嘉)

「如果簽署的投資保障協議是有特殊性，那就放在 FTA 中，比如說兩岸的標準，這個標準只有兩岸有，全世界其他地方沒有，當然就要擺在這個行業的 FTA 中的特別專章。因為有特殊性，那 BIA 當然就順便帶上來，這樣才會呈現他的價值。一般性的就一般性解決，特殊性的就特別拿出來談，不然兩岸的共同標準就沒有意義。」(黃旭昇)

從訪談的內容加以剖析，產、官、學界部分認為在 ECFA 中先簽署投資保障的框架性內容，爾後基於時效性，後續再將 BIA

先提出來談判簽署，以補章的方式陸續補充具體的保障內容及實施方式。

此外受訪者就此議題所提供的不同見解如下：

「個人以為臺灣與中國大陸簽署 BIA 應該不會採取較複雜的美國模式，會以傳統的模式進行協商簽署。所以如果兩岸是以簽署傳統的 BIA 為主的話，單獨簽不會有問題，因為不需要與其他章節產生互動連結的關係。基於以下兩點理由：一、時效性的考量；二、不需要與 FTA 其他章節產生關聯性。」(顏慧欣)

「若參考東協加一前後 9 年的時間才談完並全面落實，ECFA 要經過多少年談妥並全面落實是未知數，所以投資保障協議其實應該先談，但是大陸因無急迫性，所以這 1、2 年內恐無法實現簽署完整的 BIA。」(高長)

「簽署一般性的 BIA 後，我更贊成臺灣有競爭優勢及有兩岸標準的行業，簽署特別的 BIA 去保護。」(黃旭昇)

因為兩岸政治關係的特殊性，及基於時效性、BIA 不需要與 FTA 其他章節產生關聯性的考量，顏教授且認為雙方的 BIA 簽署應循傳統模式，先進行簽署。高副主委基於現實面提出 ECFA 談判時間多長？要經過多久方能全面落實是未知數，所以 BIA 應該要先談判簽署。黃秘書長則認為應就臺灣有競爭優勢及有兩岸標準的行業，簽署特別的 BIA 去保護。

肆、投資保障應列入的內容項目？

雙邊投資保護協定是作為主權國家間所締結的條約，其基於國際法上之條約必須遵守原則，締約雙方必須按照雙邊投資保障協議的內容，行使權利並負擔義務。各國間之所以積極尋求與他國簽訂投資保護協議，乃是因為此種協定具有促進投資，鼓勵、

保護投資的作用，有助於投資者的商業激勵，增加締約雙方國家的經濟繁榮，能享受對投資更優惠的條件。但每個國家所簽訂的投資保障協議內容不盡相同，以兩岸之間的特殊關係，在談判投資保障協議時，我方應先提出的保障內容為何？以下茲就受訪者的訪談內容進行分析：

「依照目前中國大陸與臺灣雙方關係無法獲得立即改善的情況下，納入最惠國待遇可能有實施上的困難，所以就最惠國待遇這個部份，或許應評估是否暫時先不納入。在兩岸 BIA 納入最惠國待遇原則之可行性持保留看法，至於國民待遇基於協議的本質還是要納入，只是必須做限縮。」「我們應該建基在傳統的 BIA 模式上，加上規範比較完備的爭端解決機制的一個方式，是我認為簽署兩岸投資保障協議的一個方向。」(顏慧欣)

「投資保障協議是雙向的，所以我們必須在限制的本身，跟台商在中國大陸的最大利益要取得一個平衡點。然後決定簽署協議應適用的範圍為何。國民待遇納入，必須搭配對投資與投資人的定義，才能做一個比較好的安排。對陸資來台，就高階經理人部份，可以在協議中針對其國籍做限制，明確指出具何國籍者不得擔任高階經理人，這並不違反國民待遇原則。其次有關直接投資與間接投資如何納入雙邊投保協議，納入的範圍應擴及多大的層面，對台資、陸資而言，都是必須有所界定的。此部分是將來簽署雙邊投資保障協議必須克服的技術性問題。」(顏慧欣)

「我最先想到的會是資金移轉的保護，像匯入、匯出的問題。另外就是徵收、補償條款一定要納入，而且對於徵收理由、歧視問題、計價補償的方式等等，都要在協議中有比較明確、清楚的規定。另外公平、公正待遇也一定要納入，再來所謂的實績(績效)要求也應該納入。另外透明化條款亦應納入，雖然那是宣示性的，但因為中國的法規有太多的不透明性，有太多的潛規則，是要提出申請之後，主管行政機關才會搬出來讓投資者瞭解的，所以透明化也是必須要納入的。」(顏慧欣)

「兩岸如果可以就投資保障協議去談，最起碼要爭取所謂國民待遇，至於最惠國待遇，如果 ECFA 簽署完成，我想應該就不是問題。」(高長)

「優先列入保障之項目應該是業界比較關心的，政府在這個部分可以著力的應該是在仲裁機制，針對仲裁的公平性、仲裁的地點。因為只要有商業投資活動，糾紛與爭議一定會發生，所以關鍵在於當問題發生的時候，是不是能夠獲得公平公正的對待與處理，所以仲裁是最重要的。」(高長)

「我認為最惠國待遇可以放在兩岸框架協議中來談，兩岸投資保障協議中納入國民待遇，我認為是應該放進來。」(羅懷家)

「我覺得徵收是一個大的問題。還有另外一個法律溯及既往的問題。外匯的自由度也是我們需要要求的，人身安全在投資保障中也是重要的問題。」(羅懷家)

「國民待遇是屬於較一般性質的，如果這次能順利簽署，應該會像 ECFA 一樣，比國民待遇更好，這也是我們目前在談的一個方向，針對這個問題我們都提過，如果只給予國民待遇，其實是不夠的。」(張平沼)

「台商最在意的是，臺灣與大陸關於不動產的所有權是不同的，臺灣的不動產包括土地、廠房等所有權是屬於業者的，但在大陸土地是國家的，這是很大的差別。中共需要這塊土地的時候，他就叫你動遷，所以補償徵收的程序是重要的，也是將來要訂定投資保障協定最有得談的，也最關鍵。」(張平沼)

「我覺得如果是在 WTO 的標準下的話，這些都是應該要有的，基本上投資保障協議因為在 ECFA 下，那 ECFA 是按照 WTO 的標準在做，所以 WTO 標準，這些最惠國待遇等都應該在那個範圍內，這就是我講的比較全面性的，國民待遇當然應該要有，沒有國民待遇的話那就很吃虧了，對於我們比較緊張的部分就同時做限制，設排除條款，但是國民待遇應該是基本要有的，雙邊應該是在一個公平的立場上。在對等的狀況下，原則上應該是沒有問題的，只是在產業上特殊的項目上，用防衛機制處理就可以了。」(林祖嘉)

「最重要的還是人身安全、自由問題，這是最優先需要考慮的，後面才是財產細節的東西。我覺得對台商人身的優惠可以優先處理，就是出了問題，台商可以有大使館可以避難，就是有外交豁免權的辦事處，這種人身安全的優先考量是可以要求的，但是補償的對價要要求與其他外商或者本國國民不同，這是比較困難的。」
(林祖嘉)

「牽涉最惠國待遇，我想中共是很反感的，因為兩岸的關係，中共不想走到國際化，所以最惠國這個字眼是不可能，國民待遇部分，會不會變成階級性的，可能性也不高，因為會有獨厚台商的疑慮。基本上撇開政治層面不談的話，這些其實都應該放進去。簽署協議納入國民待遇，站在自利的立場，對某些敏感的項目，當然必須要做限縮。因為我們不希望臺灣的就業市場受到衝擊，或者對臺灣有任何危害的事情發生。」(黃旭昇)

「我覺得智慧財產權是最重要的。很多台商的品牌在大陸被侵權，而且還蠻嚴重的。故，智慧財產權是相當重要的，台灣專屬的智慧財產權應該得到保障。」(黃旭昇)

就以上受訪者所提出的意見，我方與中國大陸談判簽署投資保障協議應優先列入的保障項目，各有所見解，綜合而言，計有國民待遇一致認為應列入，部分看法需要在納入國民待遇後，加入防衛機制，做適度的限縮，至於有關最惠國待遇的納入，看法兩極，有贊成要談判納入，也有建議評估暫不納入者。在最惠國待遇會有涉及主權問題的部份，林教授則認為在 WTO 的架構下以中國關稅區跟台澎金馬關稅區的名義簽署，其實是會員跟會員之間的關係，所以對方給我們最惠會員待遇即可，名稱已不構成問題，所以符合 WTO 精神，在對等的狀況下，原則上應該是沒有問題的，只是在產業特殊的項目上，用防衛機制處理就可以了。

另外有關其他的保障項目，綜合受訪者的看法，計有人身安

全、徵收補償、爭端解決仲裁機制、資金移轉保護、公平公正待遇、實績要求、透明化原則、法律溯及既往問題、智慧財產權保護等。

以上受訪者認為應優先列入的保障項目，基本上在各國簽訂的雙邊投資保障基本協定模式中，都是重要的項目，受訪者會提出這樣的看法，相信是基於兩岸特殊的政經關係及中國大陸法制的健全所提出的考量，我政府日後與中國大陸進行投資保障協議談判，應在人民的需求及國家經濟安全的考量取得最大的平衡點，掌握最佳的談判籌碼，爭取我最迫切亟需的項目，列入保障。另外，保障項目中的投資爭端解決機制，是吾人所關心的，針對本議題，受訪者提供以下的看法，茲彙整如下：

「早期的投資保障協議都是沒有所謂爭端仲裁的程序，在 BIA 採爭端仲裁程序是晚近 90 年代以後才逐漸發展出來的，後來美國模式的 BIT 才很詳細的規定仲裁的程序、仲裁機構如何選擇，或許可以用 ICC、SCC、AAA 等等都是我們的選項，但是可想而知的是中國大陸一定不願意自己國家的事，由其他國家來解決，所以這個部份如果要很務實的解決，我們目前可以想到的可能就是新加坡、香港，因為兩岸三地的關係，香港或許是更有可能的。我們認為仲裁機構可以選在香港或者新加坡，至於仲裁規則，我們可以以國際上這些仲裁機構所訂的規則為基礎，雙方再適度的進行兩岸覺得任何合適的一個調整的程序，至於如何選任仲裁人、如何開公聽會、如何組成、處理流程等有關程序的部分，就參考國際仲裁規則。個人以為仲裁地點其實會是比較敏感的，雙方可以接受的情況，大概就是在第三地，因為如此才不致於涉及以協議承認彼此司法管轄權的問題。」(顏慧欣)

「仲裁屬於技術性的部分，就官方的立場而言，基本上我沒有任何的意見，實務上企業與企業之間簽商業合同，合同中一定會包括仲裁條款，仲裁條款一定會包括所謂的仲裁方式、人員、期限等等。從政府的立場而言，當然希望如果有列入仲裁條款，其仲裁機構或地點可以在臺灣，不只是在香港或者北京，甚至於可以

是在國際，但國際應該是不可能，但至少希望可以在臺灣。中國大陸目前也接受台籍的仲裁人員，現在所存在的問題，應是仲裁地點。」(高長)

「投資保障協議應有所謂的仲裁條款，地點的選擇應該是兩岸四地都可以，因為可用中文溝通，對我們而言是比較方便的。為了避免像中國所謂愛國裁判的情形，導致不公平的仲裁。如果仲裁地點在香港或者澳門，主任仲裁員就由當地產生，雙方再各有一半的仲裁員。我個人認為在香港會比較公正。仲裁地點在第三國，是可以思考的方向。」(羅懷家)

「未來談到仲裁地點，如果到臺灣來仲裁，他們的顧慮會比較多，所以選擇在香港是比較可行的，因為如果兩岸有糾紛，在內地仲裁，我們也擔心會吃虧，如果是香港，因為香港是比較有法治的地區，所以如果在香港仲裁，仲裁人有香港人士、臺灣人士、大陸人士，這樣會比較公平。」(張平沼)

「我覺得簽完之後，下一步雙方應該互設代表處，我想這是避免不了的，那互設代表處最簡單的方式就是我們的海基會過去，他們的海協會過來，到時候有人身上的安全或者投資保障糾紛的問題，就找代表處去處理，因為我們雙方不能互設大使館，當然最後就是代表處。仲裁地點香港是可以考慮的，至於新加坡大概是不太可能，因為中國一定會想這是國內的事情，所以跑到新加坡是不太可能啦！至於擺在新加坡就變成國際關係，大陸是一定不會同意的。至於處理流程、期限等就依據國際標準就可以了。」(林祖嘉)

「仲裁地點站在自己本位的地點，當然最好在臺灣，退而求其次，當然就是在香港。我認為仲裁倒不是多大的問題，我認為最重要是執行面的這個部分，即便仲裁贏了，但不去執行也是沒有用的，仲裁輸贏本來就有仲裁的規則在那裡，但我們更希望看到的是執行面的落實，那才是重點。要求對方行政部門有一跨部門的仲裁機制，由中央統籌到各地方，直接受命於中央指揮，這樣比較會排除地方性的干擾。」(黃旭昇)

國際間對於簽訂雙邊投資保障協定之所以如雨後春筍般的蓬

勃發展，實乃因貿易糾紛層出不窮，台商不斷呼籲兩岸應儘速簽署投資保障協議，同樣也是基於這樣的理由。中國大陸是人治重於法治的社會，因此對台商的投資保障便相形重要，投資爭端的解決機制，對台商而言，更是保障的重點。

受訪者一致認為仲裁地點的選擇在香港會是最恰當的，因為香港在英國殖民時期，建立了良好的法治基礎，其法規的透明度與完整度與台灣較為相近。至於第三國的考量，部分受訪者以為，中共基於主權的概念，絕不會允許國內事務在第三國解決。

仲裁地點透過協商，兩岸四地的概念，應是雙方皆可接受的。此外，黃秘書長點出了一個重點，後續的執行才是最大的問題所在，即使仲裁贏了，對方不願確實執行，台商通常也只能摸著鼻子吃悶虧，因此建立後續執行的機制是重要的。這也就是顏教授在訪談內容中提及的，司法管轄權的擴及。再將執行的概念連結林教授所說互設代表處，這可形成一網絡概念，仲裁決定後，提交執行，若對方不願執行，可透過代表處向對方高層異議，要求對方的法院確實執行公權力，以維投資人之權益，方不至於讓仲裁機制形同虛設。

伍、兩岸投資保障協議應循何種方式談判簽署？

談判，係個人、組織或國家之間，就一項涉及雙方利害關係的標的物，利用協商手段，反復調整各自目標，在滿足己方利益的前提下取得一致的過程。¹⁹⁷兩岸之間欲順利簽署投資保障協議必須經過談判的過程，在相互的協商過程中，達成一致的意見，這是需要倚靠智慧的判斷與抉擇。究竟兩岸要以什麼樣的方式進

¹⁹⁷趙大生、王魯捷，《涉外公共關係與談判交往技巧》。北京：科學技術文獻，民78，頁105。

行談判協商？以下係受訪者所持的看法。

「簽署的方式應該會用主管機關對主管機關的方式，譬如臺灣應該會是投資業務處對中國大陸的相對主管機關，就像金融 MOU 是由雙方金融監理的單位主管共同簽署一樣。所以兩岸投資保障協議應該也會以類似的方式去簽署，那個單位是主管機關就由其協商、洽簽。當然兩會可以架構一個平台，而協商、洽簽還是由主管機關去作為。」(顏慧欣)

「過去一年多所簽的 12 項協議，都是由海基、海協兩會當平台，由主管機關協商，所以將來兩岸投資保障協議要談也是依照這樣的模式，但是基本上一定要透過海基、海協兩會這個平台把橋搭起來，橋搭起來之後再去談。談判桌上不可能有工商企業界的代表。」(高長)

「我覺得名稱不要變，然後不一定是國與國，兩岸就以大陸、台灣的名稱簽署，透過海基、海協會的平台來簽署，基礎就是雙方都有體認的九二共識。如果加個但書我也不反對，就是在九二共識的情況下簽署投資保障協議，換句話說，是避免政黨更迭而有毀約疑慮，這就是預留一點點空間，但是不可以改變現階段的兩岸關係，要簽就是要在這樣的原則下簽，不可以矮化臺灣，如果簽署後有矮化台灣的情況，不論是那一政黨執政，都會不敢簽署。」(羅懷家)

「避開國家的名稱，名稱就用兩岸，目前還是應以海基、海協兩會為一個平台，當然主談者還是主管機關，談妥後再由海基、海協兩會出面簽署。因為有太多的問題要談，所以可以先透過民間的組織先去談判，談到雙方認為問題可能需要更升高層次，變成一具體的政府單位的正式承諾時，就由海基、海協出面，像現在在談的商標問題就是一個例子。業者的後面其實就是政府單位，以前是因為政府單位不敢出面，但是以後不一樣了，就是正式政府的官員出來。」(張平沼)

「在台面上當然是以海基、海協為一個平台，主談人還是以主管機關為主。因為我們要的是實質的東西，業界進去表達需要什麼樣的東西，我覺得這不是什麼問題，重點是主談人是國貿局局長，他有官方的身分，這樣就可以了，只是整個帽

子下面是海基會，海基會是非官方的，這是大陸要的帽子，而我們要的是實質的。」

(林祖嘉)

「目前簽署兩岸投資保障協議的方式，我認為還是一樣依循之前所簽定的很多協議的模式，如司法互助、金融 MOU 一樣，由海基、海協架構平台去談，先簽框架性的，後續再由主管這些事務的主管跟主管去談細節的內容。」(黃旭昇)

根據以上受訪者表達的看法，吾人可以很清楚的理解，受訪者一致覺得目前由兩岸兩會架構平台，官方代表出席主談，進行協商談判，是一很好的模式。兩岸投資保障協議攸關的雖然是企業界的投資保障利益，然對國家整體經濟安全也有著莫大的關聯，對是否由工商業界代表列席談判會議，受訪者所持的看法不同，企業界基於實質所需，冀望列席表達意見，黃秘書長且認為我方與中國大陸是不對等的，在不對等的情況下，台商要靠政府的力量去解決很多的事情，相對而言是比較困難的，只能用非正規的方式處理。

談判的目的就是為尋求共識，追求自身的利益，中共要的就是國家主權的大光環，其希望簽署的文件不是官方的，而我方要的是實質上的經濟利益，目前兩岸兩會便是最好的模式。就像林教授所言，我們要的是實質的經濟利益，業界在談判桌上表達需求的內容，是可行的，重點是主談人為官方代表。

陸、小結

經由以上受訪者的訪談結果，研究者針對訪談資料的內容框架，做以下整理：

一、受訪者一致認為主權是簽署兩岸投資保障協議的主要障礙，

部分受訪者另外提出經濟投資不對稱亦是障礙原因之一。此外，部分受訪者認為後續執行的部分，亦是需要克服的技術面問題。

- 二、因應形勢的轉變，受訪者共同認為單方面的討論容易產生不必要的麻煩，且談判的內容無法具備全面性，雙方應在對等的立場來談，應以簽署雙向的投資保障協議為主軸。
- 三、兩岸投資保障協議協商方式，受訪者一致認為兩岸兩會架構平台，官方代表出席主談，是一很好的模式。
- 四、兩岸目前政經情勢緩和，亦有多項協議已簽署，受訪者一致認為現在是積極推動兩岸投資保障協議簽署的時機。
- 五、中國大陸法制不健全，台灣同胞投資保護法對台商的保護並不周全，渠等共同認為中共法治的落後，突顯簽署兩岸投資保障協議的必要性。
- 六、有關簽署投資保障協議的內容，受訪者共同認為國民待遇是重要的，但有必要加入防衛條款，對最惠國待遇是否列入協議內容，看法不盡相同。其他的保障項目，依受訪者的看法，計有人身安全、徵收補償、爭端解決仲裁機制、資金移轉保護、公平公正待遇、實績要求、透明化原則、法律溯及既往問題、智慧財產權保護等。
- 七、對於投資爭端仲裁地點的選擇，受訪者一致認為香港法制完備，法律具透明度，是最好的選擇。
- 八、受訪者大部分認為應在兩岸目前談判簽署的 ECFA 中先簽署投資保障的框架性內容，框架內容簽署後，將 BIA 優先提出談判簽署。

第六章 結論及建議

兩岸分治 60 年，從國共對抗到如今經貿關係緊密，兩岸間的經貿互動已走向制度化的規範。過去 20 年，產、官、學界所極力推動簽署的兩岸投資保障協議，從問題認知到形成制度議題的政治經濟因素，是本研究探討的重點。本研究透過政治經濟分析觀點，經訪談資料的分析結果，對兩岸投資保障協議議題形成到推動，乃至於應納入的內容規範做詳盡的探討釐清與歸納，針對問題提出建議，並提出未來後續研究的參考。

第一節 研究發現

壹、兩岸簽署投資保障協議的主要障礙

一、主權影響著力基礎

「主權」問題仍舊是兩岸關係緩和的最大障礙，臺灣人民對中國大陸「以經促統」、「以商領政」的目的，感到憂心。因此在政府推動兩岸經貿政策改革時，出現巨大的反對聲浪。中共則因「主權」宣示，不肯承諾放棄對台使用武力，兩岸之間任何協議只要涉及主權問題，便遭擱置，無法順利進行，兩岸高層領導，如何不讓主權問題成為影響兩岸關係持續改善的著力基礎，需要發揮智慧的思維能力。

主權問題的爭議，限制了兩岸經貿正常化的發展，這從兩岸經貿關係發展與政策的政治經濟分析中，及本研究受訪者的看法

中，很清楚的看到，這是最大的癥結點所在。受訪者所認為的後續法律執行面及兩岸互設代表處的問題，所牽涉的更與主權有很大的關連。

二、經濟投資不對稱

1978年鄧小平厲行經濟現代化改革，積極改善對外關係，為吸引台商前往投資，不斷祭出各種惠台措施，台商前往大陸投資人數及金額皆不斷攀升，反觀臺灣在2008年才開放陸資來台，開放的腳步整整晚了20年，導致兩岸之間經濟投資的不對稱，同時也讓兩岸雙向投資保障協議談判整整晚了20年。

由受訪者的訪談內容中及兩岸經貿往來的各類數據顯示，吾人可發現因為兩岸經濟投資的不對稱，台商對大陸的投資持續加溫中，大陸對台投資由開放的這幾個月觀察，並沒有非常熱絡，導致對岸與我簽署雙邊投資保障協議的意願並不高。在全球化與區域經濟的趨勢潮流下，我政府不能再像陳水扁執政時代一樣，讓經濟閉鎖，必須要有更開放的經濟思考空間，將經濟力量向外延伸，將兩岸經貿放在全球化的思考之中，藉由兩岸經貿點的連結，推向擴展國際投資的面向。目前雖然開放陸資來台，但規模仍小，我方必須思考如何在不危害經濟安全的狀況下，藉由開放更多陸資來台，吸引外資進駐台灣，活絡台灣經濟。更多陸資來台，投資保護的問題也才更能突顯，雙方立場對等將更有助於談判。

當然經濟開放空間的擴大，必須要承擔某些的風險，包括大陸進口產品的競爭，陸勞來台工作機會流失問題，農業問題等等。這些都需要有相當精準的配套措施，也考驗執政當局的策略思維，孫子兵法作戰篇云：故知兵之將，民之司命，國家安危之主

也。領導者要為台灣經濟的未來，找到幸福的出口，必須深諳經濟謀略，在經濟開放的政策中，引進陸資只是一個點，最重要的是拉進國際資金的面。引進陸資的點策略成功，同時也是造就投資保護協議簽署的契機。

貳、兩岸簽署投資保障協議的必要性

中國大陸沒有制訂統一的外國投資法典，係採分別制訂不同的外資專門法律和特別法規構成的外資法體系，立法體系紊亂，有時中央與地方法規還彼此衝突，更存在許多非法律規定的內部文件與指示。

中國大陸經濟的崛起是眾所矚目的，然而其經濟法制並沒有齊步並進，經濟法制的透明度不夠，太多的潛規則存在。由於其法治精神的不足，常常說逮捕就逮捕，購併就購併，徵收就徵收，強制收回經營權就得乖乖拱手交出；不得有任何異議。有任何違抗就羅織罪名硬扣帽子，似乎是不需要任何的理由。新光案、澳洲礦業公司力拓（Rio Tinto）間諜案，就是最好的例子。從不斷發生台商經營權之爭，人身安全受威脅事件簿及受訪者的訪談內容，皆透露出大陸法制不健全，為人所詬病的一面，故我政府與其簽署雙向投資保障協議，可以透過國際法的規範，保障台商的人身、財產安全的實質。更可建立長期穩定、可預期性的投資環境。

簡言之，中國大陸法律有太多的潛規則存在，讓台商對其法律的規定無所適從，這也更透露出簽署兩岸雙向投資保障協議的必要性。

參、兩岸投資保障協議之簽署時機點

兩岸經貿關係的發展與變遷，完全受到兩岸政治及經濟結構變遷的影響，回顧兩岸互動的過程，從國民黨李登輝時代到民進黨陳水扁時代，兩岸政策的反覆，牽動著經濟交流的起落。儘管我政府對台商大陸投資採取有限度的開放，但仍舊無法阻止台商赴大陸投資的風潮，政府階段性的調整政策既無力阻止台商以利益為導向的策略思考，何不反向操作，加強兩岸之間制度化的結構規範，重啟兩岸兩會功能性的接觸，在兩岸接觸史的變遷過程中，將各種主客觀條件及各因素間的因果關係加以釐清，正視各種策略及佈局的時機點。

海峽兩岸兩會會談，因情勢所迫，一度中斷，2008年重啟會談機制，四次江陳會會談，已簽署包括漁業勞務合作、產品標準認驗證、農產品檢驗檢疫、兩岸直航、陸資來台、司法互助、金融MOU等12項協議。97年底兩岸（國共）經貿論壇，中國大陸國務院對台事務辦公室智囊，清華大學臺灣研究所所長劉震濤說道：「兩岸應該通過兩會的渠道簽訂一個『兩岸投資保障協議』，這個協議內容應該體現出保障兩岸同胞的『雙向』特性。¹⁹⁸」

98年1月7日台灣國家政策研究基金會助理研究員陳金隆在中央日報網路報發表文章建議：「第三次江陳會就兩岸投資保障協定完成簽署。」指出：目前大陸已是台灣最大的『海外投資地』，也是台商最大的『海外生產基地』，台商對於兩岸簽署投資保障協定有殷切的期盼。因此海基會應儘速會同相關部會與大陸針對

¹⁹⁸劉震濤，〈對兩岸雙向投資權益保障問題的探討〉，上海：第4屆兩岸經貿文化論壇，民97.12，頁6。

如：爭端解決、透明化原則、投資待遇、管理及經營企業權利、雙重課稅等問題進行討論，以期在第三次江陳會談完成兩岸投資保障協定的簽署，以維大陸台商的權益，並改善台商的經營環境及降低經營成本。¹⁹⁹98年11月19日行政院大陸委員會主委賴幸媛亦表示第5次江陳會議題包括「雙向投資保障協議」。²⁰⁰

兩岸關係不論在李登輝時代，亦或者陳水扁時代，由於本土意識抬頭，兩岸之間爭執不斷，然而政治上的僵局，卻無法阻止台商西進的潮流，兩岸經貿交流依舊蓬勃發展，這是整個世界經濟趨力所致，台商不得不面對經濟勢力的現實，在各種層面克服兩岸政治的僵局。2008年國民黨重新執政，理性地正視到這樣的現實面，整體政策網絡轉向有利兩岸經貿關係的方向發展，這是重大的突破，在這突破兩岸關係的時機點上，政府在不損及國家尊嚴，矮化國家地位的政策考量下，應積極推動兩岸雙向投資保障協議的簽署。

參與本研究的受訪者亦一致認為形勢已然轉變，陸資來台是台灣執政權轉換後的重大經貿政策解放，陸資來台同樣有投資保護的問題。雙方的權益保障，如投資產業別、避免雙重課稅、財產安全保障、就醫、安置、就學等相關問題，都需要有一明確的規範。因此，不論是實務面或實證研究等跡象皆顯示，在這時機點上，推動兩岸投資保障協議的簽署，正是適當時機。

肆、投資保障協議簽署內容

¹⁹⁹陳金隆，〈兩岸雙向投資問題〉，《中國評論月刊網路版》，民98.01.07。
<http://www.chinareviewnews.com>。

²⁰⁰馮復華，〈5次江陳會，投保協議上桌〉，《工商時報》，民98.11.20，版A9。

協議要能落實執行，端視協議內容的可行性及建設性，各國簽訂雙邊投資保障協議的內容不盡相同，係以國際基本模式為基礎，再根據各國政治外交關係，經濟發展狀況及談判籌碼的不同談判協商簽訂內容。基本內容計有：待遇問題；徵收國有化的補償問題；投資財產、利潤和其他收益自由匯出問題；投資爭議解決問題。後來這些傳統模式的雙邊投資保護協定的基本內容發生變化，擴大了投資適用範圍及強調投資准入權問題。

我國與中國大陸政治關係特殊，簽署雙邊投資保障內容，需要顧及雙方的特殊性，有關協議內容，受訪者的看法不盡相同，對於最惠國待遇，有主張列入，有主張不列入，此方面與WTO可併同考量。另有關投資爭議的解決，受訪者皆認為是重要的，對於仲裁地點的爭取，臺灣是首要選擇，若因爭議無法取得共識，香港是被認為最恰當的，若可能，爭取在第三國仲裁，對台灣比較能取得相對有利的地位。此外，受訪者點出了最重要的重點，仲裁即時順利裁判，後續的執行面將是最大的問題，這將是雙方在談判過程首要重視的問題，後續執行沒有落實，則仲裁成立也枉然。因此，將後續實際執行面的實質細節內容具體的簽署，讓執行無障礙，是投資爭議解決機制最要明白落實的部分。國民待遇部分，則同樣要做適當限縮，投資範圍擴及直接投資與間接投資的部分，需審慎考量。徵收補償標準應強調公平互利原則，充分考量雙方間的利益做補償額度的決定。

雙邊投資保障協議內容，前曾述及，因各個國家談判籌碼不同，經濟發展狀況不同，政治外交親疏有別，端視締約雙方根據其國家各自的政治、經濟、社會、法律環境及國情等等客觀環境的不同，談判的結果，而產生雙方合意的協定條約原則和標準，各國所簽訂的協定內容、條件不一。由於兩岸關係的特殊性，有

關投資保障協議內容，除參考國際訂定標準外，應同時對中共目前的法治情況、兩岸經濟交流狀況等做通盤考量，簽署最適合兩岸情形的投資保障協議內容。

伍、兩岸投資保障協議的協商方式

1991年2月19日海基會成立，接受政府委託，協助政府處理相關大陸事務，辦理兩岸交流中涉及公權力而不便由政府出面處理的事務性、技術性事務。1991年12月16日中共成立海峽兩岸關係協會，成為臺灣海基會的對口單位，與海基會共同推展兩岸交流的事務性、功能性活動，解決兩岸間的糾紛。兩岸啟動非正式的官方對話。

兩岸兩會的模式運作已19年之久，對兩岸之間的交流已打下堅實的基礎，雖一度因政策作為的不當，空轉了很長一段時間，但在2008年兩岸重啟對話，兩岸兩會的運作模式依舊是大家認為最好的方式。因此針對如何擱置意識形態，進行雙邊投資保護協議的方式，受訪者一致認為目前還是以兩岸兩會為平台，架構起對話的橋樑，主管機關對主管機關直接對談的方式進行談判。至於會議中是否應有工商業界代表出席，受訪者所持見解不同，尚有探討的空間。

陸、推動兩岸投資保障協議策略

一、兩岸互動形勢轉變：推動雙向投資保障協議

台灣面對經濟全球化的腳步快速，東協加一的區域經濟合作

威脅，兩岸形勢出現了政治、經貿結構的轉變，以往台商呼籲簽署的單向台商投資保護協議，面對形勢的轉變，已不合時代所需，依經濟的現實面及實證資料顯示，現階段我政府應積極與對岸談判的是雙向的投資保障協議。

二、政策內容與層次分析：BIA 與 ECFA

2008 年國民黨重新取得執政權，面對東協加一實施在即，台灣在經濟競爭上有相對削弱的態勢。執政黨因而意識到台灣必須加緊與大陸的經濟整合腳步，在兩岸經貿政策上推動各項協議簽署，並積極推動兩岸經濟合作架構協議（ECFA）。BIA 議題已在產、官、學界呼籲 20 年之久，在兩岸經濟合作架構協議政策談判的過程中，BIA 是重要的協議內容。在框架性的協議內容談判進行的同時，我方除了爭取更多的投資保障項目列入框架協議外，對於往後保障內容具體的實施措施，應可同時進行研擬協商。就政策的內容而言，兩者是互不抵觸的；就政策的層次而言，ECFA 是全面性的經貿政策，屬於較高層次的經貿政策考量，對於在 ECFA 下，次層次的 BIA，基於兩岸敏感的政治關係，簽署的立基應以傳統的 BIA 為主，因此可與商品貿易 FTA 切開來談，這是較具時效性的作法。

第二節 研究建議

Konntz 說：「策略是指企業的基本長期目標，以及達成這些目標所需的行動方向與資源分配。」易言之，研究者以為，對於政府而言，策略是政府基於達成國家永續發展的目標，在政治、經濟、社會、文化等各方面，分析評估國內外環境，長處（Strength）、弱點（Weakness）、機會（Opportunity）、威脅（Threat）後，擬定所需的行動方向與資源分配。

中國先祖的智慧，早在春秋時期，孫武在其《孫子兵法·謀攻篇》中即已提及「上兵伐謀」，『謀』即策略之意。在西方，義大利人尼可羅·馬基維利(Niccolò Machiavelli)的《君王論》(The Prince)是最早關於策略的著作，他擷取事實，用歸納法分析說明君王所採取的策略。他寫道：「我著重於事實所表示出的問題真相，而非空洞的觀念。人們實際生活是一回事，但應當如何生活是另一回事。」²⁰¹

面對中國大陸挾政治操弄經濟的手段，我政府唯恐經濟拖垮政治的憂慮，未來與中國大陸談判雙邊投資保障協議的簽署，道路迢迢。有鑒於此，我政府必須分析台灣在中國大陸有如何的優勢？在兩岸政治環境的大氛圍沒有辦法立即改善的情況下，對於兩岸之間投資保障協議，筆者茲提供個人建議意見如下：

壹、對政府的建議

一、綜合建議

(一) 重新思維面對中國大陸的想法及態度

中國大陸經濟快速崛起的事實是不容否認的，其在世界經濟及亞太區域經濟中佔有舉足輕重的地位，對於兩岸之間的交流應由冷戰、不接觸轉為積極拓展。穩定的發展兩岸關係，對於促進台灣投資與發展兩岸經貿關係有絕對的影響。企業對外投資，方能將全球化的資源充分運用，提升本國產業的競爭力。

²⁰¹YAHOO搜尋<http://www2.wunan.com.tw/download/preview/5j31.pdf>。最後參閱日：民99年4月23日。

過去臺灣創造經濟奇蹟，導因於中小企業對外投資策略的成功，台商前往大陸投資亦間接促進了台灣產業的再升級及結構的調整。開放陸資來台，相信是另一波台灣產業升級、結構再調整的契機，政府面對中國大陸需要有新的想法及態度，不能將自己鎖在象牙塔中，企業因應全球化的競爭，必須走出台灣進行海外投資。利用大陸廣大的市場，讓台灣產業的網絡遍及國際，除進行投資的策略評估、規劃外，對於企業投資保護的問題更應加以重視，務用智慧泯仇恨。

(二) 建構政治與經濟的平衡

雖說政治與經濟之間交錯複雜，兩者之間重疊、相互關連，經濟因素無法與政治問題完全脫鉤，但讓經濟問題過於泛政治化，政治自利動機凌駕經濟利益之上，則經濟政策便窒礙難行。故筆者欲呼籲政府，在進行兩岸政策研擬時，切勿過度泛政治化，應建構政治與經濟的平衡，政策不應只注重政治代理人的政治自利動機，更應反應各種社會利益的折衝與協調。

投資保障協議將其單純化，只不過是為保障雙方投資人所做的經貿上的協議，應將其看作是經濟投資上的制度規範所必需。涉及國家主權部分的用語、名稱，轉個彎，發揮中國語詞的創意，令其避免出現；司法管轄權部分，協商雙方認可的執行機制，建立公平、公正、公開的具體執行方式。雙方在九二共識下，擁有各自認可的自我主權，盡力緩和兩岸關係，一切以雙方人民的最大利益為依歸，共創兩岸的互利雙贏，以利實施「連結兩岸分工網絡，邁向全球經貿佈局」的策略。

(三) 重視產業界的心聲

兩岸投資保障協議的簽署，產業界要的是具體實際的保障內

容及執行方式的落實，而不是一框架性的協議，故建議政府應聆聽產業界的心聲，結合產業界做出有利的規劃。實際在前線作戰的人，對需要什麼樣的武器裝備才能戰勝敵人，相信他們是最清楚不過的，作為後盾的政府只需要為他們規劃作戰策略，並提供其所需資源即可。台商為台灣的經濟競爭力在中國大陸打拼，就像作戰一樣，對於需要什麼樣的保護內容及執行方式的落實，台商是最清楚不過的，針對這些，政府應在與對岸談判之前，廣泛蒐集台商意見，將其納入談判協商的策略當中。

另外一點值得思考的層面是，臺灣 80 餘萬台商在中國大陸，對中國大陸的經濟有絕對的貢獻，台商與其地方政府的關係良好。台商社群是一股不容忽視的力量，運用台商社群的力量，向大陸「逐步進逼」，掌握最大可能的談判籌碼，商談後續雙邊投資保障協議具體的實質保障內容及措施。政府重視台商心聲，成為台商的後盾，可嘗試運用台商在大陸經濟的影響力，消弭對岸的政治操弄，讓兩岸關係走向更穩定、和平。

（四）加速經濟自由化，強化核心競爭力

整個世界經濟的趨勢，是走向更開放的自由經濟體系，只要不危害到國家安全的情況，經濟市場應更加的自由開放，如此才能與國際化接軌，吸引國際投資進入，不致於因貿易障礙偏高阻礙市場競爭機制運作的空間。政府在兩岸恢復協商的時機點，應有效協助台商處理經貿糾紛、人身安全、智慧財產權保護、產業標準等等的問題，好好對企業的投資保護把關，繼續強化自身的核心競爭力，更開放的經濟體系相信對提升國家整體競爭力是有幫助的。

二、政策建議

(一) 將 BIA 列入第 5 次江陳會議題談判

2008 年兩岸兩會重啟會談機制，四次江陳會會談，已簽署包括漁業勞務合作、產品標準認驗證、農產品檢驗檢疫、兩岸直航、陸資來台、司法互助、金融 MOU 等 12 項協議。在這突破兩岸關係的時機點上，政府在不損及國家尊嚴，矮化國家地位的政策考量下，應積極推動兩岸雙向投資保障協議的簽署，將 BIA 列入第 5 次江陳會議題談判。

(二) 簽署雙向投資保障協議

以往因為陸資未開放來台投資，因此產、官、學界呼籲簽署單方面的台商投資保障協議，如今陸資已開放來台投資，形勢已然改變，陸資也將面臨投資保護的問題，因此政府應積極推動簽署雙向的投資保障協議。

(三) 納入投資保障協議的內容

以傳統 BIA 的國際基本模式為基礎，根據兩岸之間的政治特殊性，簽署雙邊投資保障內容。

- 1、納入國民待遇，在投資的定義上做限制，讓協議的適用範圍不要太廣，在利、弊之間取得平衡，並加入防衛機制。
- 2、目前兩岸都是 WTO 會員國，在最惠國待遇方面，可在符合 WTO 的精神下併同考量；在產業特殊項目，用防衛機制處理。
- 3、投資爭端仲裁地點的爭取，以臺灣為首要選擇，若因無法達成共識，香港是最佳的選擇地點。
- 4、投資範圍擴及直接投資與間接投資的部分，需審慎考量。
- 5、徵收補償標準應強調公平互利原則，充分考量雙方間的利益做補償額度的決定。

- 6、雙方互設半官方的投資辦事處，以提供人身安全的保障。
- 7、智慧財產權的保護：中國大陸侵權行為泛濫，故應將智慧財產權保障列入投資保障協議內容。
- 8、資金的匯兌及匯出條款、投資爭端解決及後續落實執行條款亦應列入。
- 9、公平、公正待遇是公認的國際投資待遇制度，是國際法所承認的誠信原則的表現，故應列入投資保障協議內容。
- 10、透明化條款亦應列入：鑒於中國大陸有太多不為人知的潛規則，故透明化條款應列入投資保障協議內容。
- 11、其他如實績要求、法律溯及既往等問題亦應列入投資保障協議內容項目。

(四) 投資保障協議協商的方式

兩岸兩會的模式運作在兩岸之間的交流已打下堅實的基礎，因此以兩岸兩會模式架構平台，官方代表為主談人，進行投資保障協議的協商，是很好的運作模式。此外，投資保障協議內容的實質需求，工商業界應有表達意見的機會，所以談判桌上可考慮有工商業界代表出席，亦或者在協商之前，就應廣泛搜集工商業界的意見，列入協商談判的參考。

(五) 將 BIA 的投資保障條款，儘量爭取列入 ECFA 條款中

目前 BIA 簽署尚無著落的情況下，雖然兩岸之間談判簽署的 ECFA，僅是框架性的經濟協議，其全面落實的時間未能確定。政府仍應儘量爭取 BIA 的投資保障條款，列入 ECFA 條款中，後續有關具體執行內容及細節，再以補章方式，進行後續的擴充、修正。

貳、對後續研究者的建議

本研究係採深度訪談方式、文獻探討兼論理論及有限的次級資料進行研究，樣本數無法涵蓋全面性，且對大陸方面無進行相關的深度訪談，對於研究結果難免失之偏頗，建議後續研究者可以量化方式，對台商進行問卷調查，在經費、時間許可的情況下，併同對大陸方面進行訪談調查，畢竟投資保障協議需要具備雙向的性質，協議出的內容才具有全面性，因此大陸產、官、學界的看法也是不能忽略的，如此提出的建議相信更具有政策性。

參考書目

壹、中文部份

一、書籍：

王泰銓，《當前兩岸法律問題分析》。台北：五南，民86年。

王貴國，《國際投資法》。北京：法律，民97。

丘昌泰，《公共政策—基礎篇》。台北：巨流，民89。

丘昌泰，《公共政策：當代政策科學理論之研究》。台北：巨流，民88。

沈四寶，《國際投資法》。北京：中國經濟對外貿易出版社，民89。

李允傑，《台灣工會政策的政治經濟分析》。台北：商鼎文化，民88。

李允傑、丘昌泰，《政策執行與評估》。台北：空大，民96。

李貴英，《國際投資法專論~國際投資爭端之解決》。台北：元照，民93。

李焜耀，《小國如何在大國旁邊生存~高科技台商蜂擁長江三角洲》。台北：天下遠見，民90。

李隆生、張逸安譯；Richard H. K. Vietor 著，《How Countries Compete (國家競爭力)》。台北：聯經，民 96。

吳芝儀、李奉儒譯；Michael Quinn Patton 著，《質的評鑑與研究》。
台北：桂冠，民 87。

吳定，《公共政策~辭典》。台北：五南，民 94。

吳定，《公共政策》。台北：五南，民 97。

吳定，《公共政策》。台北：空大，民 92。

余勁松，《國際投資法》。北京：法律，民 86。

周育仁、鄭又平，《政治經濟學》。台北：空大，民 87。

姚梅鎮，《國際投資法》。武漢：武漢大學，民 89。

翁興利、施能傑、官有垣與鄭麗嬌，《公共政策》。台北：空大，
民 87。

高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北：五南，民 98。

陳建仲，《藍綠對決下的兩岸關係》。台北：海峽學術，民 97。

陳德昇，《兩岸政經互動：政策解讀與運作分析》。台北：永業，
民 83。

陳德昇主編，《經濟全球化與台商大陸投資：策略、佈局與比較》。
台北：印刻，民 97。

張佳龍、劉淑強編，《臺灣同胞投資保護法》。大陸：中國政法大學，民 83.10。

張紹勳，《研究方法》。台中：滄海，民 93。

張金鑑譯，比雅德（C.A.Beard）著，《政治的經濟基礎》。台北：台灣商務印書館，民 58。

黃輝，《WTO 與國際投資法律實務》。吉林：人民，民 90。

黃光雄、簡茂發主編，《教育研究法》。台北：師大書苑，民 87。

彭迪譯，艾爾·L.希爾曼著，《貿易保護的政治經濟學》。北京：北京大學，民 94。

董世忠，《國際經濟法》。上海：復旦大學，民 98。

董旭英、黃儀娟譯，David W. Stewart 著，《次級資料研究方法》。台北：弘智，民 89。

楊鈞池、賴碧姬、梁錦文與童振源譯，Joan Edelman Spero 著，《國際政治經濟學》。台北：五南，民 83。

端木正、王殿國與湯樹梅主編，《涉外經濟貿易法律實務全書》。北京：新華，民 84。

趙大生、王魯捷，《涉外公共關係與談判交往技巧》。北京：科學技術文獻，民 78。

慕亞平，《國際投資的法律制度》。廣東：人民，民 89。

蔡學儀，《兩岸經貿之政治經濟分析~二版》。台北：新文京開發，
民 95。

歐本漢編著，《國際公法 Q&A》。台北：風雲論壇，民 85。

蕭全政，《政治與經濟的整合：政治經濟學的基礎理論》。台北市：
桂冠，民 83。

魏鏞、朱志宏、詹中原與黃德福編著，《公共政策》。台北：空大，
民 80。

羅昌發，《國際貿易法》。台北：元照，民 88。

二、期刊

王泰銓、林宏儒著，〈台灣投資企業與外商投資企業，在大
陸投資企業地位之比較分析（上）〉，《法令月刊》，
第 49 卷，第 12 期，民 88.1，頁 9-15。

王銘生，〈由中共新頒臺灣同胞投資保護法—談兩岸簽訂臺
商投資保護協定〉，《稅務旬刊》，第 1530 期，民 83.3，
頁 13-17。

王麗玉，〈國際條約在中國國內法中的適用〉，《中國國際法年刊》，民 82，頁 280-301。

李允傑，〈兩岸新形勢下簽署雙向投資保障協議之分析〉，《展望與探索》，第 7 卷，第 2 期，民 98.2，頁 33-50。

林俊宏、李秀貞，〈「由兩岸投資法規範之變動概析台灣企業西進中國大陸之投資行為」〉，《法政學報》，第 21 期，民 97.12，頁 73-100。

邵宗海，〈從政治角度看兩岸經貿關係〉，《理論與政策》，第 12 卷，第 1 期，民 87.02，頁 24-40。

洪財隆，〈FTA 的投資規範與投資效應〉，《台灣經濟研究月刊》，第 30 卷，第 1 期，民 96.1，頁 87-96。

徐崇利，〈外資准入的晚近發展趨勢與我國的立法實踐〉，《中國法學雜誌》，第 5 期，民 85，頁 67。

張志勇、王慧，〈與貿易有關的投資措施協議與中國外資法〉，《法學雜誌》，第 1 期，民 89 年，頁 19-22。

單文華，〈我國外資國民待遇制度的發展與完善〉，《法學研究》，第 6 期，民 84，頁 52-59。

蔡奕，〈論我國外資立法體系的重構—兼論外國投資法典的編纂問題〉，《法學》，第5期，民89，頁53-55。

羅昌發，〈多邊投資協定及其對國內市場之含意〉，《進口救濟論叢》，中華民國全國工業總會貿易發展委員會編輯，第11期，民86.12，頁1-27。

三、論文

林淑娟，〈WTO 規範架構下兩岸簽署自由貿易協定問題之法制探討〉，碩士論文，國立高雄大學法律學系研究所，民96.1。

林賢光，〈探討台商企業赴大陸投資之環境與遭遇困難—以長江三角洲高科技產業為例〉，碩士論文，國立交通大學科技管理研究所，民91。

柯春共，〈從國際經濟整合探討兩岸自由貿易之建構〉，碩士論文，國立中山大學大陸研究所碩士在職專班，民92.6。

姜亮予，〈國際投資法一般法律原則之研究〉，碩士論文，私立東吳大學法學院法律學系碩士班，民91.7。

高達勇，〈新世紀中共對台經濟戰略之研究(2000-2004)〉，碩士

論文，淡江大學國際事務與戰略研究所，民 92。

許逸晟，〈台商赴大陸國際化歷程之研究〉，碩士論文，國立中正大學企業管理研究所，民 92.6。

陳彥佑，〈中國雙邊投資保障協定與台商投資保護法令之比較研究〉，碩士論文，國立中正大學法律學研究所，民 95。

陳振鋒，〈國際投資爭端解決法制之研究〉，碩士論文，東海大學法律研究所，民 90.7。

陳建勛，〈中國大陸臺灣同胞投資保護法之研究〉，碩士論文，中國文化大學法律研究所，民 87.6。

蔡孟潔，〈兩岸雙邊投資正常化協議之原則與安排之研究〉，碩士論文，國立中山大學大陸研究所，民 96.1。

鄧開元，〈台海兩岸政治關係之發展 1991-2005〉，碩士論文，國立中山大學大陸研究所，民 95.7。

盧立仁，〈大陸外人投資措施法規與 WTO 投資規範比較之研究〉，碩士論文，東海大學法律學系，民 91。

四、報紙

徐銀磯，〈大陸將修法保台 強化兩岸經貿糾紛調解〉，《工商時報》，民 98.10.19，版 A1。

馮復華，〈5 次江陳會，投保協議上桌〉，《工商時報》，民 98.11.20，版 A9。

五、網路

《今日新聞網》，〈江八點 8 週年／江澤民八點對台政策全文〉，

<http://www.ettoday.com/2003/01/24/328-1403297.htm>，民

92.01.24。

《人民日報》，〈胡錦濤在黨的十七大上的報告〉，

<http://finance.people.com.cn/BIG5/70392/6430359.html>

，民 96.10.25。

《自由時報電子報》，〈總統就職演說全文，「人民奮起，台灣新生」〉，

<http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/may/21/today-fo7.htm#>，民

97.5.21

顏慧欣，〈投資保障協定與常見之國際投資糾紛剖析〉，

<http://twbusiness.nat.gov.tw/epaper/y08/06/105-101.htm>，民

97.6.10。

陳金隆，〈兩岸雙向投資問題〉，《中國評論月刊網路版》，民

98.01.07。 <http://www.chinareviewnews.com>。

《海基會兩岸經貿網》，〈北京新光天地百貨爆發經營權糾

紛，海基會代表政府表達強烈關切〉，

http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/02/02_2/02_2_content.asp&id4=45。

最後參閱日：民99年3月23日。

《海基會兩岸經貿網》，〈上海治安亮紅燈又傳女台商遇害

〉，

http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/02/02_2/02_2_content.asp&id4=44。

最後參閱日：民99年3月23日。

《海基會兩岸經貿網》，〈維權反遭暴力威脅，山西台商孤立無

援〉，

http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/02/02_2/02_2_content.asp&id4=41。

最後參閱日：民99年3月23日。

<http://www.trade.tw/global.org/OECD/oecd-a7.htm>。最後參閱日：民

99年1月23日。

<http://www2.wunan.com.tw/download/preview/5j31.pdf>。最後參閱

日：民 99 年 4 月 23 日。

<http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=4505&lang=1>

最後參閱日：民 99 年 2 月 18 日

《行政院大陸委員會》，

<http://www.mac.gov.tw/lp.asp?ctNode=5720&CtUnit=3996&BaseDSD=7&mp=1>

《海基會經貿服務處》，

http://www.seftb.org/mhpage.exe?HYPAGE=/02/02_3_cp.asp

《經濟部，全球台商服務網》，

<http://twbusiness.nat.gov.tw/page.do?id=16>

六、其他文件

李孟玟、林德瑞與蕭文生，〈中共雙邊投資保障協定之研究〉，
台北：行政院大陸委員會專案研究報告，第一版，民 86.5。

周朝國、高辛陽、張五岳、張克成、陳怡鈴與練生，〈兩岸投資
保障協定與產業發展座談會〉，《台研兩岸產業與投資》，
民 87.11。

國科會專案計劃，〈大陸台灣同胞投資保護法之分析—兼論台商

投資大陸時法律保護之適用》，民 89.7.31。

劉震濤，〈對兩岸雙向投資權益保障問題的探討〉，上海：第 4

屆兩岸經貿文化論壇，民 97.12。

貳、西文部份

(I) Books

Brownlie, I., *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press. 6th ed. 2003, pp.707-708.

Cheng Chia-Jui, *Basic Document on International Trade Law*, 3rd revised ed., Netherlands:Martinus Nijhoff. 1999, pp. 1141-1300.

Schwarzenberger, G., *Foreign Investment and International Law*, London: Stevens. 1969. pp. 109-120.

(II) Periodicals

Higgins, R., “The taking of property by the State : recent developments in international law” , *Hague Academy Recueil des Cours*, vol. 176, pp. 259-348, 1982.

Mendelson, M.H., “What Price Expropriation? Compensation for Expropriation: The Case Law” , *American Journal of International Law*, vol.79,414,1985.

Marboe, I., *Compensation and Damages in International Law*, 7 J. World Investment & Trade 723, 2006.

- North, P. M., *A Law of the Future of a Law of the Past? Modern Tribunals and the International Law of Expropriation*, 85 A. J. I. L., 474., 1991.
- Sucharitku, S., *State Responsibility and International Liability under International Law*, 18 Loy. L. A. &Comp. I. J., 821, 1996.
- Schwebel, Stephen M., *The Story of the U.N's Declaration on Permanent Sovereignty over Natural Resources*, 49 A. B. A. J., 463, 1963.
- Vandavelde, Kenneth, J., “The Political Economy of A Bilateral Investment Treaty”, *The American Journal of International Law*, Vol. 92, 621, 1998.

(III) Conference Papers

- Wildavsky, A., Graymer, L., and Trow, M. “Principles and Perspectives For Graduate Education in Public Policy,” Berkeley: Graduate School of Public Policy, University of California, Berkeley, 1977, p46.

(IV) Documents

- UNCTC, *Bilateral Investment Treaties*, 1988. p.31.
- UNCITRAL Arbitral Tribunal Case, *CME (Netherlands) V. Czech Republic*, 2003.

附錄

附錄一 國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的規定（1988年、國務院令第7號，簡稱國務院22條）

第一條 為促進大陸和臺灣地區的經濟技術交流，以利於祖國海峽兩岸的共同繁榮，鼓勵臺灣的公司、企業和個人（以下統稱臺灣投資者）在大陸投資，制定本規定。

第二條 臺灣投資者可以在大陸各省、自治區、直轄市、經濟特區投資。

鼓勵臺灣投資者到海南省以及福建、廣東、浙江等省沿海地帶劃定的島嶼和地區從事土地開發經營。

第三條 臺灣投資者在大陸可以下列形式進行投資：

- （一）舉辦臺灣投資者擁有全部資本的企業；
- （二）舉辦合資經營企業、合作經營企業；
- （三）開展補償貿易、來料加工裝配、合作生產；
- （四）購買企業的股票和債券；
- （五）購置房產；
- （六）依法取得土地使用權，開發經營；
- （七）法律、法規允許的其他投資形式。

第四條 臺灣投資者可以在大陸的工業、農業、服務業以及其他符合社會和經濟發展方向的行業投資。臺灣投資者可以從各地方人民政府有關部門公佈的項目中選擇投資項目，也可以自行提出投資項目意向，向擬投資地區對外經濟貿易部門或者地方人民政府指定的審批機關申請。

國家鼓勵臺灣投資者投資舉辦產品出口企業和先進技術企業，並給予相應的優惠待遇。

第五條 臺灣投資者在大陸投資舉辦擁有全部資本的企業、合資經營企業和合作經營企業（以下統稱臺胞投資企業），除適用本規定外，參照執行國家有關涉外經濟法律、法規的規定，享受相應的外商投資企業待遇。

臺灣投資者在大陸進行其他形式的投資，以及在大陸沒有設立營業機構而有來源於大陸的股息、利息、租金、特許權使用費和其他所得，除適用本規定外，也可以參照執行國家有關涉外經濟法律、法規的規定。

第六條 臺灣投資者可以用自由兌換貨幣、機器設備或者其他實物、工業產權、專有技術等作為投資。

第七條 臺灣投資者在大陸的投資、購置的資產、工業產權、投資所得利潤和其他合法權益受國家法律保護，並可以依法轉讓和繼承。

臺灣投資者在大陸的活動應當遵守國家的法律、法規。

第八條 國家對臺灣投資者的投資和其他資產不實行國有化。

第九條 國家根據社會公共利益的需要，對臺胞投資企業實行徵收時，依照法律程序進行並給予相應的補償。

第十條 臺灣投資者投資獲得的合法利潤，其他合法收入和清算後的資金，可以依法匯往境外。

第十一條 臺灣投資企業在其投資總額內進口本企業所需的機器設備、生產用車輛和辦公設備，以及臺胞個人在企業工作期間運進自用的、合理數量的生活用品和交通工具，免繳進口關稅、工商統一稅，免領進口許可證。

臺胞投資企業進口用於生產出口產品的原材料、燃料、散件、零部件、元器件、配套件，免繳進口關稅、工商統一稅，免領進口許可證，由海關實行監管。上述進口料件，如用於在大陸銷售的產品，應當按照國家規定補辦進口手續，並照章補稅。

臺胞投資企業生產的出口產品，除國家限制出口的外，免繳出口關稅和工商統一稅。

第十二條 臺胞投資企業可以向大陸的金融機構借款，也可以向境外的金融機構借款，並可以本企業資產和權益抵押、擔保。

第十三條 臺灣投資者擁有全部資本的企業，經營期限由投資者自行確定；合資經營企業和合作經營企業，經營期限由合資或者合作各方協商確定，也可以不規定經營期限。

第十四條 合資經營企業董事會的組成和董事長的委派、合作經營企業董事會或者聯合管理機構的組成和董事長或者聯合管理機構主任的委派，可以參照出資比例或者合作條件，由合資或者合作各方協商決定。

第十五條 臺胞投資企業依照經批准的合同、章程進行經營管理活動。企業的經營管理自主權不受干涉。

第十六條 在大陸投資的臺胞個人以及臺胞投資企業從境外聘請的技術和管理人員，可以申請辦理多次出入境的證件。

第十七條 臺灣投資者在大陸投資可以委託大陸的親友為其代理人。代理人應當持有具有法律效力的委託書。

第十八條 在臺胞投資企業集中的地區，臺灣投資者可以向當地人民政府申請成立台商協會。

第十九條 臺灣投資者在大陸投資舉辦合資經營企業、合作經營企業，由大陸的合資、合作方負責申請；舉辦臺灣投資者擁有全部資本的企業，由臺灣投資者直接申請或者委託在大陸的親友、諮詢服務機構等代為申請。臺灣投資者投資舉辦企業的申請，由當地對外經濟貿易部門或者地方人民政府指定的審批機關統一受理。

臺胞投資企業的審批，按照國務院規定的權限辦理。各級對外經濟貿易部門或者地方人民政府指定的審批機

關應當在收到全部申請文件之日起45天內決定批准或者不批准。

申請人應當在收到批准證書之日起30天內，按照有關登記管理辦法，向工商行政管理機關申請登記，領取營業執照。

第二十條 臺灣投資者在大陸投資因履行合同發生的或者與合同有關的爭議，當事人應當盡可能通過協商或者調解解決。

當事人不願協商、調解的，或者協商、調解不成的，可以依據合同中的仲裁條款或者事後達成的書面仲裁協議，提交大陸或者香港的仲裁機構仲裁。

當事人沒有在合同中訂立仲裁條款，事後又沒有達成書面仲裁協議的，可以向人民法院起訴。

第二十一條 本規定由對外經濟貿易部負責解釋。

第二十二條 本規定自發佈之日起施行。

附錄二 中華人民共和國臺灣同胞投資保護法 (1994年，主席令第 20 號，簡稱台灣同胞投資保護法)

- 第一條 為了保護和鼓勵臺灣同胞投資，促進海峽兩岸的經濟發展，制定本法。
- 第二條 臺灣同胞投資適用本法；本法未規定的，國家其他有關法律、行政法規對臺灣同胞投資有規定的，依照該規定執行。本法所稱臺灣同胞投資是指臺灣地區的公司、企業、其他經濟組織或者個人作為投資者在其他省、自治區和直轄市投資。
- 第三條 國家依法保護臺灣同胞投資者的投資、投資收益和其他合法權益。
臺灣同胞投資必須遵守國家的法律、法規。
- 第四條 國家對臺灣同胞投資者的投資不實行國有化和徵收；在特殊情況下，根據社會公共利益的需要，對臺灣同胞投資者的投資可以依照法律程序實行徵收，並給予相應的補償。
- 第五條 臺灣同胞投資者投資的財產、工業產權、投資收益和其他合法權益，可以依法轉讓和繼承。
- 第六條 臺灣同胞投資者可以用可自由兌換貨幣、機器設備或者其他實物、工業產權、非專利技術等作為投資。
臺灣同胞投資者可以用投資獲得的收益進行再投資。
- 第七條 臺灣同胞投資，可以舉辦合資經營企業、合作經營企業和全部資本由臺灣同胞投資者投資的企業（以下統稱臺灣同胞投資企業），也可以採用法律、行政法規規定的其他投資形式。
舉辦臺灣同胞投資企業，應當符合國家的產業政策，有利

於國民經濟的發展。

第八條 設立臺灣同胞投資企業，應當向國務院規定的部門或者國務院規定的地方人民政府提出申請，接到申請的審批機關應當自接到全部申請文件之日起四十五日內決定批准或者不批准。

設立臺灣同胞投資企業的申請經批准後，申請人應當自接到批准證書之日起三十日內，依法向企業登記機關登記註冊，領取營業執照。

第九條 臺灣同胞投資企業依照法律、行政法規和經審批機關批准的合同、章程進行經營管理活動，其經營管理的自主權不受干涉。

第十條 在臺灣同胞投資企業集中的地區，可以依法成立臺灣同胞投資企業協會，其合法權益受法律保護。

第十一條 臺灣同胞投資者依法獲得的投資收益、其他合法收入和清算後的資金，可以依法匯回臺灣或者匯往境外。

第十二條 臺灣同胞投資者可以委託親友作為其投資的代理人。

第十三條 臺灣同胞投資企業依照國務院關於鼓勵臺灣同胞投資的有關規定，享受優惠待遇。

第十四條 臺灣同胞投資者與其他省、自治區和直轄市的公司、企業、其他經濟組織或者個人之間發生的與投資有關的爭議，當事人可以通過協商或者調解解決。

當事人不願協商、調解的，或者經協商、調解不成的，可以依據合同中的仲裁條款或者事後達成的書面仲裁協議，提交仲裁機構仲裁。

當事人未在合同中訂立仲裁條款，事後又未達成書面仲裁協定的，可以向人民法院提起訴訟。

第十五條 本法自公佈之日起施行。

附錄三 中華人民共和國臺灣同胞投資保護法施行細則 (1999 年，國務院令第 274 號，簡稱為實施細則 31 條)

- 第一條 為了保護和鼓勵臺灣同胞投資，促進海峽兩岸的經濟發展，實施《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》，制定本實施細則。
- 第二條 本實施細則所稱臺灣同胞投資是指臺灣地區的公司、企業、其他經濟組織或者個人作為投資者在其他省、自治區和直轄市（以下簡稱大陸）的投資。
- 第三條 國家依法保護臺灣同胞投資。
臺灣同胞投資者的投資、投資收益和其他合法權益受國家法律保護，任何機關、單位或者個人不得侵佔、損害。
- 第四條 國家依法鼓勵臺灣同胞投資。
臺灣同胞投資依照國家有關法律、行政法規和本實施細則的規定，享受優惠待遇。
- 第五條 臺灣同胞投資適用《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》和本實施細則；《中華人民共和國臺灣同胞投資保護法》和本實施細則未規定的，比照適用國家有關涉外經濟法律、行政法規。
- 第六條 臺灣同胞投資，應當與國家國民經濟和社會發展規劃相適應，符合國家產業政策和投資導向的要求，比照適用國家關於指導外商投資方向的規定。
- 第七條 臺灣同胞投資者可以用可自由兌換貨幣、機器設備或者其他實物、工業產權、非專利技術等作為投資。
臺灣同胞投資者可以用投資獲得的收益進行再投資。
- 第八條 臺灣同胞投資，可以依法採用下列投資形式：

- (一) 舉辦合資經營企業、合作經營企業或者全部資本由臺灣同胞投資者投資的企業（以下統稱臺灣同胞投資企業）；
- (二) 合作勘探開發自然資源；
- (三) 開展補償貿易、加工裝配、合作生產；
- (四) 購買企業的股票、債券；
- (五) 購置房產；
- (六) 取得土地使用權，開發經營；
- (七) 購買國有小型企業或者集體企業、私營企業；
- (八) 法律、行政法規允許的其他投資形式。

第九條 臺灣同胞投資者進行投資，需要審批的，依照國家有關法律、行政法規規定的程序辦理審批手續。

第十條 設立臺灣同胞投資企業，應當向對外貿易經濟合作部或者國務院授權的部門和地方人民政府提出申請，接到申請的審批機關應當自接到全部申請文件之日起四十五日內決定批准或者不批准。

設立臺灣同胞投資企業的申請經批准後，申請人應當自接到批准證書之日起三十日內，依法向企業登記機關登記註冊，領取營業執照。

第十一條 設立臺灣同胞投資企業，臺灣同胞投資者應當依法向審批機關提交申請文件；必要時，還應當附具由國務院臺灣事務辦公室或者地方人民政府臺灣事務辦事機構出具的有關證明文件。

第十二條 審批機關審批臺灣同胞投資，應當提高辦事效率，減少管理層次，簡化審批程序，做到管理制度統一、公開、透明。

第十三條 臺灣同胞投資企業依照國家有關法律、行政法規的規定，享受稅收優惠待遇。

- 第十四條 投資於大陸中西部地區的臺灣同胞投資項目，可以按照國家有關規定給予鼓勵或者適當放寬限制。
- 第十五條 臺灣同胞投資企業符合貸款原則的，可以按照國家有關規定給予必要的信貸支持。
- 第十六條 臺灣同胞投資者個人及其隨行家屬和臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工及其隨行家屬，可以依照國家有關法律、行政法規的規定，向公安機關申請辦理一定期限多次入出境手續和相應期限的暫住手續。臺灣同胞投資企業中的外籍職工的入出境和暫住手續，依照國家有關法律、行政法規的規定辦理。
- 第十七條 臺灣同胞投資者個人的子女和臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工的子女，可以按照國家有關規定進入大陸的小學、中學和高等學校接受教育。
臺灣同胞投資者或者臺灣同胞投資企業協會在臺灣同胞投資集中的地區，可以按照國家有關規定申請設立臺灣同胞子女學校。經批准設立的臺灣同胞子女學校應當接受教育行政部門的監督。
- 第十八條 臺灣同胞投資企業依照國家有關法律、行政法規和經審批機關批准的合同、章程，享有經營管理的自主權。
臺灣同胞投資企業經營管理的自主權受國家法律保護，不受任何機關、單位或者個人的非法干預和侵犯。
- 第十九條 臺灣同胞投資企業在購買機器設備、原材料及輔料等物資以及獲得水、電、熱、貨物運輸、勞務、廣告、通信等服務方面，享有與大陸其他同類企業同等的待遇。
臺灣同胞投資者個人和臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工在交通、通信、旅遊、旅館住宿、等方面，享有與大陸同胞同等的待遇。
- 第二十條 臺灣同胞投資者投資的財產、工業產權、投資收益和其

他合法權益，可以依法轉讓和繼承。

第二十一條 臺灣同胞投資者依法獲得的投資收益、其他合法收入和清算後的資金，可以依法匯回臺灣或者匯往境外。臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工的合法收入，可以依法匯回臺灣或者匯往境外。

第二十二條 臺灣同胞投資者可以委託親友或者他人作為其投資的代理人，代理人應當持有具有法律效力的授權委託書。

第二十三條 國家機關對臺灣同胞投資企業收費的項目和標準，應當與大陸其他同類企業相同。任何機關或者單位不得對臺灣同胞投資企業另立收費項目或者提高收費標準。

任何機關或者單位不得向臺灣同胞投資企業攤派人力、物力、財力，不得對臺灣同胞投資企業進行法律、法規規定以外的檢查、罰款，不得違反國家規定強制或者變相強制臺灣同胞投資企業參加各類培訓、評比、鑒定、考核等活動。

臺灣同胞投資企業對違反上述規定的行為，有權拒絕並向政府有關部門舉報。接受舉報的政府部門應當依法作出處理，並為舉報人保密。

第二十四條 國家對臺灣同胞投資者的投資不實行國有化和徵收；在特殊情況下，根據社會公共利益的需要，對臺灣同胞投資者的投資可以依照法律程序實行徵收，並給予相應的補償。補償相當於該投資在徵收決定前一刻的價值，包括從徵收之日起至支付之日止按合理利率計算的利息，並可以依法兌換外匯、匯回臺灣或者匯往境外。

第二十五條 國家依法保護臺灣同胞投資者個人及其隨行家屬和

臺灣同胞投資企業中的臺灣同胞職工及其隨行家屬的人身自由和人身安全。除依照國家有關法律規定辦理的外，不得對臺灣同胞採取限制人身自由的強制措施。

第二十六條 在臺灣同胞投資企業集中的地區，可以依法成立臺灣同胞投資企業協會。

臺灣同胞投資企業協會的合法權益以及按照其章程所進行的合法活動，受法律保護。

第二十七條 各級人民政府應當對臺灣同胞投資提供優質、規範、方便的服務。各級人民政府臺灣事務辦事機構應當做好臺灣同胞投資的法律宣傳與諮詢、投訴受理和糾紛解決等工作。

第二十八條 臺灣同胞投資者、臺灣同胞投資企業、臺灣同胞投資企業協會認為行政機關或者行政機關工作人員的具體行政行為侵犯其合法權益的，可以依照國家有關法律、行政法規的規定，申請行政復議或者提起行政訴訟。

第二十九條 臺灣同胞投資者與大陸的公司、企業、其他經濟組織或者個人之間發生的與投資有關的爭議，當事人可以通過協商或者調解解決。

當事人不願協商、調解的，或者經協商、調解不成的，可以依照合同中的仲裁條款或者事後達成的書面仲裁協議，提交中國的仲裁機構仲裁。大陸的仲裁機構可以按照國家有關規定聘請臺灣同胞擔任仲裁員。

當事人未在合同中訂立仲裁條款，事後又未達成書面仲裁協議的，可以向人民法院提起訴訟。

第三十條 臺灣同胞以其設在其他國家或者地區的公司、企業或者其他經濟組織作為投資者在大陸投資的，可以比照適用

本實施細則。

第三十一條 本實施細則自發佈之日起施行。

附錄四 中華人民共和國政府和其他國家政府締結有關相互鼓勵與保護投資協定模式範本(簡稱中共雙邊投資協定模式)

【PRC's Bilateral Investment Treaty Model】

AGREEMENT BETWEEN THE GOVERNMENT OF THE
PEOPLE'S REPUBLIC
OF CHINA AND THE GOVERNMENT OF _____
CONCERNING
THE ENCOURAGEMENT AND RECIPROCAL PROTECTION OF
INVESTMENTS²⁰²

The Government of the People's Republic of China and the Government of the _____ (hereinafter referred to as the Contracting Parties),

Intending to create favorable conditions for investments by investors of one Contracting Party in the territory of the other Contracting Party;

Recognizing that the reciprocal encouragement, promotion and protection of such investments will be conducive to stimulating business initiative of the investors and will increase prosperity in both States;

Desiring to intensify the economic cooperation of both States on the basis of equality and mutual benefits;

Have agreed as follows:

²⁰² Source : Government of the People's Republic of China, Department of Treaty and Law, Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation [Note added by the editor]

Article 1

For the purpose of this Agreement,

1. The term "investment" means every kind of asset invested by investors of one Contracting Party in accordance with the laws and regulations of the other Contracting Party in the territory of the Latter, and in particular, though not

exclusively, includes:

- (a) movable, immovable property and other property rights such as mortgages and pledges;
- (b) shares, stock and any other kind of participation in companies;
- (c) claims to money or to any other performance having an economic value;
- (d) copyrights, industrial property, know-how and technological process;
- (e) concessions conferred by law, including concessions to search for or exploit natural resources.

2. The term "investors" means:

in respect of the People's Republic of China:

- (a) natural persons who have nationality of the People's Republic of China in accordance with its laws;
- (b) economic entities established in accordance with the laws of the People's Republic of China and domiciled in the territory of the People's Republic of China;

in respect of the _____:

- (a)
- (b)

3. The term "returns" means the amounts yielded by investments, such as profits, dividends, interests, royalties or other legitimate

income.

Article 2

1. Each Contracting Party shall encourage investors of the other Contracting Party to make investments in its territory and admit such investments in accordance with its laws and regulations.
2. Each Contracting Party shall grant assistance in and provide facilities for obtaining visa and working permit to nationals of the other Contracting Party to or in the territory of the Former in connection with activities associated with such investments.

Article 3

1. Investments and activities associated with investments of investors of either Contracting Party shall be accorded fair and equitable treatment and shall enjoy protection in the territory of the other Contracting Party.
2. The treatment and protection referred to in Paragraph 1 of this Article shall not be less favorable than that accorded to investments and activities associated with such investments of investors of a third State.
3. The treatment and protection as mentioned in Paragraphs 1 and 2 of this Article shall not include any preferential treatment accorded by the other Contracting Party to investments of investors of a third State based on customs union, free trade zone, economic union, agreement relating to avoidance of double taxation or for facilitating frontier trade.

Article 4

1. Neither Contracting Party shall expropriate, nationalize or take similar measures (hereinafter referred to as "expropriation") against investments of investors of the other Contracting Party in its territory, unless the following conditions are met:
 - (a) for the public interests;
 - (b) under domestic legal procedure;
 - (c) without discrimination;
 - (d) against compensation.
2. The compensation mentioned in Paragraph 1, (d) of this Article shall be equivalent to the value of the expropriated investments at the time when expropriation is proclaimed, be convertible and freely transferable. The compensation shall be paid without unreasonable delay.

Article 5

Investors of one Contracting Party who suffer losses in respect of their investments in the territory of the other Contracting Party owing to war, a state of national emergency, insurrection, riot or other similar events, shall be accorded by the latter Contracting Party, if it takes relevant measures, treatment no less favorable than that accorded to investors of a third State.

Article 6

1. Each Contracting Party shall, subject to its laws and regulations, guarantee investors of the other Contracting Party the transfer of their investments and returns held in the territory of the one

Contracting Party, including:

- (a) profits, dividends, interests and other legitimate income;
 - (b) amounts from total or partial liquidation of investments;
 - (c) payment made pursuant to a loan agreement in connection with investment;
 - (d) royalties in Paragraph 1, (d) of Article 1;
 - (e) payments of technical assistance or technical service fee, management fee;
 - (f) payments in connection with projects on contract associated with investment;
 - (g) earnings of nationals of the other Contracting Party who work in connection with an investment in the territory of the one Contracting Party.
2. The transfers mentioned above shall be made at the prevailing exchange rate of the Contracting Party accepting the investment on the date of transfer.

Article 7

If a Contracting Party or its Agency makes payment to an investor under a guarantee it has granted to an investment of such investor in the territory of the other Contracting Party, such other Contracting Party shall recognize the transfer of any right or claim of such investor to the former Contracting Party or its Agency and recognize the subrogation of the former Contracting Party or its Agency to such right or claim. The subrogated right or claim shall not be greater than the original right or claim of the said investor.

Article 8

1. Any dispute between the Contracting Parties concerning the interpretation or application of this Agreement shall, as far as possible, be settled by consultation through diplomatic channel.
2. If a dispute cannot thus be settled within six months, it shall, upon the request of either Contracting Party, be submitted to an ad hoc arbitral tribunal.
3. Such tribunal comprises of three arbitrators. Within two months from the date on which either Contracting Party receives the written notice requesting for arbitration from the other Contracting Party, each Contracting Party shall appoint one arbitrator. Those two arbitrators shall, within further two months, together select a third arbitrator who is a national of a third State which has diplomatic relations with both Contracting Parties. The third arbitrator shall be appointed by the two Contracting Parties as Chairman of the arbitral tribunal.
4. If the arbitral tribunal has not been constituted within four months from the date of the receipt of the written notice for arbitration, either Contracting Party may, in the absence of any other agreement, invite the President of the International Court of Justice to appoint the arbitrator(s) who has or have not yet been appointed. If the President is a national of either Contracting Party or is otherwise prevented from discharging the said function, the next most senior member of the International Court of Justice who is not a national of either Contracting Party shall be invited to make the necessary appointment(s).
5. The arbitral tribunal shall determine its own procedure. The tribunal shall reach its award in accordance with the provisions of this

Agreement and the principles of international law recognized by both Contracting Parties.

6. The tribunal shall reach its award by a majority of votes. Such award shall be final and binding on both Contracting Parties. The ad hoc arbitral tribunal shall, upon the request of either Contracting Party, explain the reasons of its award.
7. Each Contracting Party shall bear the cost of its appointed arbitrator and of its representation in arbitral proceedings. The relevant costs of the Chairman and the tribunal shall be borne in equal parts by the Contracting Parties.

Article 9

1. Any dispute between an investor of one Contracting Party and the other Contracting Party in connection with an investment in the territory of the other Contracting Party shall, as far as possible, be settled amicably through negotiations between the parties to the dispute.
2. If the dispute cannot be settled through negotiations within six months, either party to the dispute shall be entitled to submit the dispute to the competent court of the Contracting Party accepting the investment.
3. If a dispute involving the amount of compensation for expropriation cannot be settled within six months after resort to negotiations as specified in Paragraph 1 of this Article, it may be submitted at the request of either party to an ad hoc arbitral tribunal. The provisions of this Paragraph shall not apply if the investor concerned has resorted to the procedure specified in the Paragraph 2 of this Article.

4. Such an arbitral tribunal shall be constituted for each individual case in the following way: each party to the dispute shall appoint an arbitrator, and these two shall select a national of a third State which has diplomatic relations with the two Contracting Parties as Chairman. The first two arbitrators shall be appointed within two months of the written notice for arbitration by either party to the dispute to the other, and the Chairman be selected within four months. If within the period specified above, the tribunal has not been constituted, either party to the dispute may invite the Secretary General of the International Centre for Settlement of Investment Disputes to make the necessary appointments.
5. The tribunal shall determine its own procedure. However, the tribunal may, in the course of determination of procedure, take as guidance the Arbitration Rules of the International Centre for Settlement of Investment Disputes.
6. The tribunal shall reach its decision by a majority of votes. Such decision shall be final and binding on both parties to the dispute. Both Contracting Parties shall commit themselves to the enforcement of the decision in accordance with their respective domestic law.
7. The tribunal shall adjudicate in accordance with the law of the Contracting Party to the dispute accepting the investment including its rules on the conflict of laws, the provisions of this Agreement as well as the generally recognized principles of international law accepted by both Contracting Parties.
8. Each party to the dispute shall bear the cost of its appointed member of the tribunal and of its representation in the proceedings. The cost of the appointed Chairman and the remaining costs shall

be borne in equal parts by the parties to the dispute.

Article 10

If the treatment to be accorded by one Contracting Party in accordance with its laws and regulations to investments or activities associated with such investments of investors of the other Contracting Party is more favorable than the treatment provided for in this Agreement, the more favorable treatment shall be applicable.

Article 11

This Agreement shall apply to investments which are made prior to or after its entry into force by investors of either Contracting Party in accordance with the laws and regulations of the other Contracting Party in the territory of the Latter.

Article 12

1. The representatives of the two Contracting Parties shall hold meetings from time to time for the purpose of:
 - (a) reviewing the implementation of this Agreement;
 - (b) exchanging legal information and investment opportunities;
 - (c) resolving dispute arising out of investments;
 - (d) forwarding proposals on promotion of investment;
 - (e) studying other issues in connection with investments.
2. Where either Contracting Party requests consultation on any matters of Paragraph 1 of this Article, the other Contracting Party shall give prompt response and the consultation be held alternately in Beijing and _____.

Article 13

1. This Agreement shall enter into force on the first day of the following month after the date on which both Contracting Parties have notified each other in writing that their respective internal legal procedures have been fulfilled, and shall remain in force for a period of five years.
2. This Agreement shall continue in force if either Contracting Party fails to give a written notice to the other Contracting Party to terminate this Agreement one year before the expiration specified in Paragraph 1 of this Article.
3. After the expiration of the initial five years period, either Contracting Party may at any time thereafter terminate this Agreement by giving at least one year's written notice to the other Contracting Party.
4. With respect to investments made prior to the date of termination of this Agreement, the provisions to Article 1 to 12 shall continue to be effective for a further period of ten years from such date of termination.

In witness whereof, the duly authorized representatives of their respective Governments have signed this Agreement.

Done in duplicate at _____ on _____, 1994 in the Chinese, _____ and English languages, all texts being equally authentic. In case of divergence of interpretation, the English text shall prevail.

For the Government of the People's Republic of China For the Government of _____.

附錄五 兩岸投資保障協議之研究 (1990-2009) 訪談 題綱

- 一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？
- 二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？
- 三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？
- 四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA (自由貿易協定) 精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？
- 五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？
- 六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？
- 七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應

優先列入的保障項目為何？

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，惟 ECFA 能否簽署，還是未定之數，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

附錄六 兩岸經貿政策對照表

兩岸經貿政策對照表（1979-2009年）

年別	臺灣	大陸
1979	4月，不接觸、不談判、不妥協「三部政策」。	1月，「告台灣同胞書」提出兩岸應立即「通商、通郵、通航」。
		5月，「關於開展台灣地區貿易的暫行規定」。
1980		3月，商業部頒發「購買台灣產品的補充規定」。
1981		10月，「關於促進大陸和台灣通商貿易進一步發展的四點建議」。
1983		4月，國務院公布「台胞經濟特區投資三項優惠辦法」。
1987	11/2，政府基於傳統倫理及人道考量開放民眾赴大陸探親。	7月，制訂「關於集中管理對台灣省貿易的暫行辦法」。
1988	8月，訂定《大陸產品間接輸入處理原則》。	7/6，國務院發布「鼓勵台灣同胞投資規定」。
		12月，「外經貿部」設「對台經貿關係司」專門研究制定對台灣的經貿政策，管理對台進出口業務，以及台商赴大陸投資事宜。
1989	6月，頒布《大陸地區物品管理辦法》。	3月，國務院發布對台商投資大陸的新措施，給予台商特別優惠待遇。
		5月，國務院正式批准福建省設立廈門與福州「台商投資區」。
1990	10月，發布《對大陸地區從事間接投資與技術合作管理辦法》。	2/4，「國務院關於加強對台經貿工作的通知」：1、積極擴大對台貿易；2、認真做好吸收台資工作；3、努力改善投資環境；4、加強對台經貿管理與協調。
		2/17，對外經濟貿易部發布台商投資大陸新措施，給予台商在稅收、投資領域和投資方

		式等方面的優惠待遇，鼓勵台商投資及開發土地。
1991	1月，行政院通過《國家統一綱領》。	7/2，對外經濟貿易部提出進一步促進兩岸經貿交往五原則：直接雙向、互利互惠、形式多樣、長期穩定、重義守約。
1992	9/18，施行「兩岸人民關係條例暨施行細則」。	11月，對外經濟貿易部部長李嵐清表示：強調直接雙向、互利互惠與重義守約原則；強化兩岸經貿交流措施。
1993	3月，頒布實施《在大陸地區從事投資或技術許可辦法》	10月，實行「對台灣地區小額貿易管理辦法」。
1994	2/2，李登輝總統提出「南向政策」，主張台商海外投資勿過度集中在中國大陸地區，應分散風險至東南亞地區。	3/5，「台灣同胞投資保護法」包括台商投資保護之法規與原則性規定，計15條。 4/15，對台經濟工作會議指示：1、加強兩岸的經濟交流與合作；2、繼續積極推動兩岸經濟交流合作；3、認真貫徹「臺灣同胞投資保護法」；4、吸引台資採取「同等優先、適當放寬」原則。
1995	1/14，李登輝總統發表演講，提出「經營大台灣、建立新中原」治國理念。	1月，江澤民發表「為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥」談話，提出兩岸直接通郵、通航、通商，並訴求加速實現直接「三通」。
1996	9/14，李登輝總統強調：必須秉持大陸投資「戒急用忍」原則。	
1997	8/22，陸委會通過：簡化大陸專業人士來台申請時程及表件。	
1999	7月，李登輝總統提出「兩國論」。	12/5，「台灣同胞投資保護法實施細則」計31條條文。
2000	5月，陳水扁總統就職提出「四不一沒有」主張。	4月，「國台辦」副主任李炳才表示：不允許台商支持台獨，另一方面在大陸經濟活動中撈取好處。

2001	1 月，陳總統元旦文告提出兩岸「統合論」；台灣開放金門、馬祖與福建沿海小三通。	
	11 月，台灣開放銀行赴大陸設代表處。行政院院會通過大陸投資「積極開放、有效管理」政策。	
2002	1/16，行政院通過「加入 WTO 兩岸經貿政策調整執行計畫」。	1/24，錢其琛提出：建立兩岸經濟合作機制，密切兩岸經濟關係的意見和建議。
	8/2，允許 OBU 對大陸台商辦理授信業務。	
	8/8，台灣開放大陸資本投資台灣不動產。	8/22，「國台辦」主任陳雲林強調兩岸「三通」不應受政治因素的影響和干擾。
2003	1/26，台灣共六家航空公司飛機先後經港澳機場抵上海，接運台商返鄉過春節。	3/11，胡錦濤發表對台工作四點意見。
2004	4/30，陸委會通過大陸人士來台觀光修正案。	
	11/17，行政院通過大陸人士來台從事商務活動辦法。	
2005	1/29，台商春節包機雙向對飛。	6/1，允許 15 種台灣水果零關稅登陸。
	3/3，金管會修正發布「台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」。	9/7，「國台辦」宣布：五年內為台商釋出人民幣 300 億元開發性貸款，解決台商融資管道不足問題。
2006	1/1，總統宣示兩岸經貿改採「積極管理、有效開放」。	4 月，國共經貿論壇公佈惠台 15 項措施。
	3/22，公布「積極管理、有效開放」配套機制。	10 月，國共論壇宣布 20 項農業合作措施。

2007	8/28 大陸人民受聘來台入境限制放寬	6/19, 大陸宣布 7/1 起調降出口退稅。
		6/29, 大陸通過勞動合同法。
		7/23, 大陸調整加工貿易政策。
2008	6/12, 兩岸復談恢復制度化聯繫。	4/16, 大陸開放台灣民眾報考大陸律師。
	6/13, 行政院通過實施擴大小三通。	
	7/4, 兩岸週末包機啟航。	
2009	10月, 大陸政策最高原則就是「以台灣為主、對人民有利」, 兩岸政策推動的過程一定要符合「國家需要、民意支持、國會監督」的原則, 兩岸發展要能正視現實, 創造雙贏。	10月, 胡錦濤說: 我們將堅定不移堅持「和平統一、一國兩制」的方針。溫家寶談話指出: 我們將堅持「一個中國」原則, 同台灣同胞一道開創兩岸關係和平發展新局面, 推進祖國和平統一大業。

資料來源：陳德昇主編，《經濟全球化與台商大陸投資：策略、佈局與比較》。台北市：印刻，民97.11，頁140-143。

附錄七 大陸對台政策主要事件及官方文件彙整表

大陸對台政策主要事件及官方文件彙整表

公布時間	大事記或官方文件名稱	主要內容
1979/01/01	人大常委會發表《告台灣同胞書》。	提出「和平方式實現祖國統一」；鼓吹兩岸「三通」、「四流」。
1981/09/30	葉劍英提出葉九條，闡明關於臺灣回歸祖國實現和平統一的方針政策	提出國共兩黨談判與第三次合作主張。
1984/02/22		鄧小平在會見美國喬治城大學戰略與國際問題研究中心代表團時，正式提出「一個中國、兩種制度」論點。
1988/08	在政務院下成立「台灣事務辦公室」	
1990/09/12	兩岸紅十字會簽署《金門協議》	作為雙方遣返違反有關規定進入對方地區的民眾、刑事犯及嫌犯之法源。
1991/12/16	「海峽兩岸關係協會」在北京成立。	
1992/10/28	海峽兩會事務性協商在香港舉行	
1993/04/27	第一次辜汪會議於新加坡舉行三天，會後雙方共同簽署四項協議。	兩岸簽署《兩岸公證書使用查證協議》，《兩岸掛號函件查詢、補償事宜協議》，《兩岸聯繫會議制度協議》、《辜汪會談共同協議》
1993/08/31	政務院台辦發表《台灣問題與中國統一》白皮書。	
1995/01/30	江澤民發表「江八點」，提出努力促進祖國統一大業的完成。	堅持在「一個中國」、「一國兩制」下發展兩岸關係。
1995/07	大陸對台灣進行「文攻武嚇」，兩岸關係陷入谷底。	
1999/01/15	大陸副總理錢其琛公布 1999年後處理澳門設台問題的七項基本原則和政策（俗稱「台灣關係前七條」）。	
2000/02/21	大陸國務院台辦發表《一個中國的原則與台灣問題》白皮書。	提出「三個如果」，被各界解讀為大陸對台動武的三條件。
2000/5	對民進黨執政事實，表達「聽	

	其言，觀其行」的看法。	
2003/03/11	胡錦濤在全國人大發表對台工作四項意見（稱「胡四條」）。	堅持「一個中國」原則，促進兩岸的經濟文化交流，重申寄希望於臺灣人民，另外重申江八條的政策。
2004/05/17	中共台辦和國務院台辦發表「五一七聲明」	表示堅決制止台獨活動。
2005/03	胡錦濤發表「新形勢下發展兩岸關係的四點意見」（稱胡四點）	只要承認「一個中國」、「九二共識」，對任何有利於發展兩岸關係、促進和平統一的意見和建議都可以談。
2005/03/30	中共中央台辦主任陳雲林會見國民黨副主席江丙坤率領的大陸參訪團並達成「十二項初步共識」。	內容為：儘快推動實現兩岸客運包機「節日化」、「常態化」；加強兩岸農業合作；解決臺灣農產品在大陸銷售問題；恢復對台輸出漁工勞務合作業務；鼓勵和推動兩岸金融、保險、運輸、醫療等服務業的合作；贊成在互惠互利的基礎上，商談並簽訂保護台商投資權益的民間性協議；促進兩岸縣市之間、鄉鎮之間對口交流；促進兩岸新聞交流；積極做好大陸居民赴台旅遊的準備；進一步研擬臺灣同胞往來大陸的便利措施；推動兩岸共同打擊犯罪等。
2005/05/03	國務院台辦主任陳雲林宣布開放大陸居民赴台旅遊	
2005/09/05	大陸允許台灣民航客機飛越大陸飛行情報區。	
2006/01/08	大陸商務部宣布恢復自 2001 年底全面暫停的對台漁工勞務合作。	
2006/03	大陸全國人大通過「十一五規劃」，詳述對台政策方針。	重申「江八點」「胡四條」、「和平統一、一國兩制」基本方針，「反獨」、擴大兩岸交流和技術合作。
2007/01/17	國台辦新聞局副局長楊毅表示，堅決反對「台獨」分裂活動，繼續與島內堅持「九二共識」。	主張發展兩岸關係的各政黨開展交流與對話。並促儘早實現兩岸直航，特別是儘快實現兩岸客運包機的周末化和常態化，及希望兩岸的民間組織按照既有的模式儘快進行協商。

<p>2007/01/24</p>	<p>中共全國台辦主任會議在北京舉行，國台辦主任陳雲林傳達中央對台工作領導小組今年對台政策方針。</p>	<p>今年是反對台獨、維護台海和平的關鍵年，涉台部門最重要的工作，是堅決遏制台獨分裂活動。另一方面，是繼續維持兩岸和平穩定關係。會議其他討論重點，包括地方台辦如何加大與台灣各項經貿發展，加強對台胞的照顧和協助、維護台胞正當權益；擴大兩岸人員往來，拓展兩岸各項交流與合作的深度、廣度。將在包機直航上爭取有新的突破，及開放大陸居民赴台旅遊。會議也討論台灣經濟蕭條問題，增加大陸對台灣的經濟影響力，解決台灣水果盛產期滯銷等問題。</p>
<p>2007/01/29</p>	<p>全國政協副主席周鐵農在《為促進祖國統一大業的完成而繼續奮鬥》發表 12 周年座談會。</p>	<p>座談會指出：堅決遏止「台獨」分裂活動、維護台海和平，仍然是兩岸同胞當前最重要、最緊迫的任務。我們將繼續堅持「和平統一、一國兩制」的基本方針和現階段發展兩岸關係、推進祖國和平統一進程的八項主張，認真貫徹胡錦濤總書記關於發展兩岸關係的四點意見，牢牢把握兩岸關係和平發展的主題，堅定不移地反分裂、反「台獨」，繼續促進海峽兩岸民間交流交往，維護兩岸同胞利益，促進兩岸同胞聯繫更廣泛、合作更深化。</p>
<p>2007/02/05</p>	<p>國台辦常務副主任鄭立中在與臺灣「海峽兩岸健康交流協會」參訪團座談。</p>	<p>會中表示，大陸方面將研究解決兩岸人員在醫療、旅遊、保險等領域存在的問題。大陸方面將支持兩岸旅遊企業就旅遊保健行為開展交流與合作，建立便捷的合作模式，歡迎臺灣醫療觀光產業來大陸投資；並進一步研究和改進臺胞參保、就醫和結算等問題。</p>
<p>2007/02/28</p>	<p>國台辦新發布會，發言人李維一提出：</p>	<p>只要兩岸民間行業組織就各項問題達成了共識，大陸居民赴台旅遊將會成熟。亦將對臺灣的天然砂出口進行另行的安排，希望兩</p>

		岸的有關民間行業組織能夠儘快進行溝通和協商，達成安排。並高度警惕、堅決反對所謂以「憲改」的形式來謀求「臺灣法理獨立」分裂活動。
2007/03/05	總理溫家寶在十屆全國人大五次會議上作政府工作報告。	強調要團結廣大臺灣同胞，堅決反對「臺灣法理獨立」等任何形式的分裂活動；將繼續在一個中國原則基礎上，加強同主張發展兩岸關係的臺灣各黨派的對話和交流，爭取早日恢復兩岸對話與談判，努力推動兩岸關係朝著和平穩定方向發展。
2007/04/24	國務院台灣事務辦公室主任陳雲林向全國人大提出「關於臺灣同胞資合法權益保護工作的報告」	強調今後要採取多種措施，進一步加強台灣同胞投資合法權益保護工作。
2007/04/28	中共中央總書記胡錦濤在會見參加第三屆兩岸經貿文化論壇的全體代表時表示：	希望促進兩岸的人員往來和經濟文化的交流合作，制止「台獨」分裂活動，維護台海和平。
2007/04/28	中共中央台辦海研中心與中國國民黨國政研究基金會共同主辦的第三屆兩岸經貿文化論壇開幕。	中共中央政治局常委賈慶林在開幕式上發表演講，提出： 第一，抓住時機，大力推動兩岸直航進程。 第二，務實協商，儘早實現大陸居民赴台旅觀光。 第三，面向青年，擴大和深化兩岸教育交流與合作。 第四，深化交流，共同弘揚中華文化優秀傳統。
2007/05/24	中共國台辦副主任王富卿在英國倫敦與華人華僑舉行座談。	指出：和平發展理應成為兩岸關係的主題；必須堅定維護一個中國原則；必須堅決反對和遏制「台獨」分裂活動；必須進一步擴大兩岸民間交流與合作；有賴於兩岸同胞和全球華夏兒女的共同努力。
2007/06/01	中國國務委員唐家璇會見全美中國和平統一促進會聯合會訪問團。	唐家璇表示，當前，陳水扁通過「憲改」謀求「臺灣法理獨立」出現了新動向，危險性、冒險性上升。希望廣大海外僑胞與兩岸同胞共同努力，牢牢把握兩岸關

		係和平發展的主題，堅決反對和遏制陳水扁當局搞「台獨」分裂活動的圖謀，為推進兩岸關係和平穩定發展和祖國和平統一進程做出更大貢獻。
2007/10/19	中共中央臺灣工作辦公室常務副主任鄭立中接受新華社記者專訪。	鄭立中表示，要努力推動早日實現兩岸全面、直接、雙向「三通」；要繼續支持海峽西岸和其他台商投資相對集中地區的經濟發展，積極發揮這些地區在促進兩岸關係發展中的作用，為臺灣企業來大陸投資經營創造更好環境，進一步積極推動兩岸教育、科技、文化、衛生、體育等方面的交流。
2007/11/02	國臺辦副主任孫亞夫在「中國-東南亞關係與臺灣問題」研討會發表演講。	孫亞夫表示：「在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面。」通過這一談判，在一個中國原則的基礎上正式結束兩岸敵對狀態，尋求解決兩岸政治、經濟、軍事、文化、對外關係等重要問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃，簽署和平協定。
2007/12/26	中國國台辦法規局張萬明副局長舉行例行記者會。	張萬明於會中表示，據統計，自1998 年至今，大陸已有 16 家仲裁機構聘請了 48 名臺灣地區專業人士擔任仲裁員。而臺灣同胞投資者與大陸的公司、企業、其他經濟組織或者個人之間發生的與投資有關的爭議，可以依照合同中的仲裁條款或者事後達成的書面仲裁協議，提交仲裁機構仲裁。大陸的仲裁機構可以按照有關規定聘請臺灣同胞擔任仲裁員。
2008/01/27	中共中央台辦主任陳雲林在 2008 年第一期「兩岸關係」雜誌發表「維護台海地區和平穩定爭取兩岸關係光明前景」。	陳雲林表示，我們不但將繼續鼓勵兩岸人員往來和經濟文化交流，繼續實施和充實惠及廣大臺灣同胞的政策措施，也期待著兩岸協商談判

		<p>得以恢復，解決或者尋求解決包括經濟、政治、軍事、對外關係等問題在內的各種問題。大陸方面已經鄭重提出，在一個中國原則的基礎上，協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協議，構建兩岸關係和平發展框架，開創兩岸關係和平發展新局面。我們將與台灣同胞一起努力，共同邁向兩岸關係和平發展新階段。</p>
<p>2008/02/29</p>	<p>中國國台辦宣布，將開放台灣醫師赴大陸執業。</p>	<p>行政院大陸委員會發言人劉德勳表示，人員、產業的移動不是單向的，最好的方式是透過世界貿易組織(WTO)機制，展開雙邊協商，才能確保台灣專業人士在中國執業的權益。</p>
<p>2008/03/04</p>	<p>中共中央總書記胡錦濤參加全國政協十一屆一次會議民革、臺盟、台聯委員聯組會</p>	<p>胡錦濤指出：實現兩岸關係和平發展，基礎是堅持一個中國原則，途徑是深化交流合作。將繼續促進兩岸人員往來和經濟文化交流，繼續推動兩岸直接「三通」進程，也要繼續努力爭取恢復和進行兩岸協商談判。臺灣任何政黨，只要承認兩岸同屬一個中國，我們都願意同他們交流對話、協商談判。談判的地位是平等的，議題是開放的，什麼問題都可以談。通過談判，尋求解決兩岸政治、經濟、軍事、文化、對外交往等重要問題的辦法，對未來兩岸關係發展進行規劃。並期待，兩岸雙方共同努力、創造條件，在一個中國原則的基礎上協商正式結束兩岸敵對狀態，達成和平協定，構建兩岸關係和平發展框架。</p>

2008/04/01	中國國務院發佈「國務院2008年工作要點」。	鼓勵兩岸同胞加強交往、增進共識，積極促進兩岸經濟文化交流，推動直接「三通」；爭取在一個中國原則的基礎上儘快恢復兩岸協商談判，解決兩岸同胞關心的重大問題。
2008/05/17	國台辦副主任鄭立中在南昌召開的「台資企業轉型升級和產業轉移研討暨推介會」宣佈「支援和幫助台資企業實現轉型升級與產業轉移的9項具體措施」	主要包括：建立幫助台資企業產業升級的服務機制；搭建台資企業與科研院所專利交易平臺；協調大陸金融機構加強為台資企業融資服務；為台資企業引進專業人才提供服務；促進兩岸產業深化合作。
2008/07/31	中共中央台辦主任王毅參與第二次「台商權益保障工作聯席會議」。	王毅表示，台灣方面調整有關兩岸人員往來和金融、投資等領域的政策，放寬以往的某些限制，是有利於兩岸交流合作的積極舉措。在兩岸關係新形勢下，大陸方面也將採取切實措施，大力加強兩岸交流與經濟合作，支持海協會與海基會加強磋商，推進兩岸直接「三通」進程。
2008/08/27	國務院台灣事務辦公室主任王毅舉辦酒會招待台商。	王毅在酒會上表示，兩岸經貿合作是兩岸關係和平發展的重要內涵，希望透過兩岸雙方努力，儘快實現雙向、直接、全面三通，「實現兩岸經濟關係正常化，直至建立兩岸經濟合作機制」。
2009/11/16	國務院台辦主任王毅召開「第四屆湘台經貿交流合作會」	王毅表示，海協會和海基會首次在臺北達成四項重要協議，海峽兩岸各領域交流合作，從此站在一個新的歷史起點上：一是將使兩岸的往來更加便捷；二是將使兩岸的交流更加擴大，互動更加頻繁；三是將使兩岸的經濟合作更加緊密；四是將為兩

		岸關係和平發展增添新的動力。
2009/12/25	中共國家發展和改革委員會和國務院台辦聯合發佈「大陸企業赴台灣地區投資項目管理規定」。	內容明文規定在「推動海峽兩岸直接雙向投資，促進兩岸經濟共同繁榮，增進兩岸同胞福祉，推進海峽兩岸關係和平發展」；並要求大陸投資主體赴台灣地區投資，應有利於兩岸關係和平發展，不危害國家安全、統一。
2009/01/01	中共中央台辦主任王毅在紀念「告台灣同胞書」發表 30 週年研討會發表談話。	王毅表示，胡錦濤總書記在紀念「告台灣同胞書」發表 30 週年座談會上的重要講話，是新形勢下指導對台工作的綱領性文件。胡錦濤總書記的講話從政治、經濟、文化、社會、涉外交往乃至軍事安全等諸方面，提出了一系列新的政策主張，是把對台工作與全面建設小康社會這一新世紀新階段國家發展總體戰略，更加緊密地結合起來，使對台工作與更為有效地貫徹，和推進對台工作大政方針更加緊密地結合起來；把對台工作與兩岸關係的現實需要，和兩岸同胞的切身利益更加緊密地結合起來，既體現了對發展兩岸關係的戰略思考，又對當前對台工作具有現實指導意義。
2009/01/04	福建省工商局制定《進一步支持海峽西岸經濟區建設的意見》	提出要支持海峽西岸經濟區擴大閩臺貿易合作，促進閩臺建立市場監管和執法協作互動機制。《意見》指出，工商總局將支持台灣企業、台灣同胞以各種方式到福建投資興辦企業。本著同等優先，適當放寬的原則，積極支持福建吸引臺商投資；放寬台灣地區投資者來福建投資主體資格條件限制，台灣地區經濟類社團法

		人組織視同經濟組織，可以合資、合作、獨資形式投資設立企業。
2009/01/16	中共中央台辦主任王毅接受人民日報專訪。	王毅表示，2008年兩岸關係峰迴路轉，主要體現在以下幾方面：一是臺灣局勢發生積極變化。「台獨」分裂勢力的種種圖謀遭到挫敗。二是兩岸初步形成良性互動。雙方本著「建立互信，擱置爭議，求同存異，共創雙贏」精神，妥善處理一系列問題。三是兩岸協商取得重要成果。四是兩岸直接「三通」基本實現。五是兩岸交往邁上新臺階。大陸居民赴台旅遊順利啟動，實現兩岸人員往來新突破。
2009/01/21	國務院臺灣事務辦公室例行新聞發佈會。	指出今年的「兩會」協商仍然應該圍繞兩岸關係發展的迫切需要，兩岸民眾、兩岸同胞最關心的經濟議題來展開。希望經過協商爭取簽署一批協議，推動兩岸經濟關係實現正常化，推動兩岸關係和平發展。
2009/02/06	中共中央政治局常委賈慶林召開「對台工作座談會」	賈慶林強調，當前和今後一個時期對台工作的重要任務，要繼續按照先易後難、先經濟後政治、循序漸進的步驟，紮實推進兩岸關係發展和兩岸協商進程。要鞏固兩岸雙方共同反對「台獨」、堅持「九二共識」的政治基礎。要大力加強兩岸經濟交流合作，全面落實兩岸直接「三通」，努力推動兩岸經濟關係正常化，促進經濟合作制度化。要大力推動兩岸全方位交流，著力促進文化教育交流，不斷拓展交流領域，讓更多的臺灣民眾參與到兩岸交流中來。要通過推動兩岸大交流、大合作，促進兩岸關係大發展。
2009/02/11	國台辦新聞發佈會	指出，希望臺灣方面以實際行動營造有利於兩岸合作打擊犯罪的氛圍和條件。對於臺灣參與國際

		組織活動的問題，在不造成「兩個中國」、「一中一台」的前提下，可以通過兩岸務實協商作出合情合理安排。同時，為儘早實現兩岸的經濟關係正常化，推動經濟合作制度化，兩岸可以為此簽定綜合性的經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制。
2009/02/26	國務院台辦常務副主任鄭立中會見參加「第五屆海峽兩岸信息產業技術標準論壇」台灣代表。	鄭立中表示，要大力開展兩岸經濟合作，繼續歡迎台灣企業到大陸經營發展，鼓勵大陸企業赴台投資，推動兩岸經濟關係正常化、合作制度化，並商談簽訂兩岸綜合性經濟合作協議，建立具有兩岸特色的經濟合作機制，以最大限度地實現優勢互補，互惠互利。
2009/03/05	國務院總理溫家寶在「全國人大會議」發表「政府對台工作報告」。	溫家寶表示，大陸要繼續全面加強兩岸經濟合作，積極推進兩岸金融合作，加強兩岸雙向投資和產業合作，拓展和深化農業合作。支持海峽西岸和其他台商投資相對集中地區的經濟發展。加快推進兩岸經濟關係正常化，推動簽定綜合性經濟合作協議，逐步建立具有兩岸特色的經濟合作機制。要加強兩岸人員往來，擴大社會各界交流，大力弘揚中華文化，鞏固兩岸精神紐帶。並強調，要在一個中國原則的基礎上，努力增強兩岸雙方政治互信。在此基礎上，大陸願意通過協商對臺灣參與國際組織活動問題作出合情合理安排，探討兩岸政治、軍事問題，為結束敵對狀態、達成和平協議創造條件。
2009/03/09	大陸海協會會長陳雲林接受中新網專訪。	陳雲林表示，今年將以繼續完善兩岸直接「三通」、推動兩岸經濟關係正常化為協商工作的重點，進而推動簽訂綜合性經濟合作協議，逐步建立具有兩岸特色的經濟合作機制。根據兩會制度化協

		商慣例，今年上半年將在大陸舉辦的第三次兩會領導人會談，雙方初步確定此次會談重點商談兩岸空中定期航班、加強兩岸金融合作、兩岸共同打擊犯罪暨司法聯繫與協助等議題，並就兩岸雙向投資問題進行對話，爭取簽署一批惠及兩岸同胞的新協議。
2009/03/11	中共中央台辦、國務院台辦主任王毅在接受中央電視臺記者專訪。	王毅表示，在推進兩岸關係時，是要遵循先經濟後政治、先易後難的基本思路。可以先由專家學者就國家尚未統一前的政治關係以及軍事安全互信機制等開展學術交流，也可以從兩岸退役軍人交流開始啟動兩岸軍事問題的接觸。關於 2009 年的兩岸關係，王毅表示主要有三個方面的期待：一是加強和深化兩岸經濟合作。二是大力開展兩岸文化和教育交流。三是開展兩岸各界，特別是基層民眾之間的大交流。
2009/04/18	國務院總理溫家寶在博鰲亞洲論壇 2009 年年會會見臺灣代表錢復一行。	溫家寶表示，大陸將從五個方面作出努力：一是推動大陸企業赴台投資；二是擴大對台產品採購；三是鼓勵台資企業到大陸開拓市場；四是增加大陸遊客赴台旅遊；五是協商建立符合兩岸經濟發展需要、具有兩岸特色的經濟合作機制。我們希望台方為大陸企業到台投資提供便利條件，為大陸商品入島開放市場。
2009/04/20	國臺辦副主任孫亞夫參與「2009 豫台經貿合作洽談會」：	孫亞夫在致辭時表示：當前將重點做好「支持台資企業在大陸發展、推進兩岸金融合作、促進兩岸雙向投資和產業合作、擴大兩岸空運直航、推動解決關係兩岸經濟交流秩序和保護兩岸同胞權益的問題、推動協商建立具有兩岸特色的經濟合作機制」等 6 方面工作。
2009/05/13	國台辦例行新聞發佈會	最高人民法院發佈「關於人民法院認可台灣地區有關法院民事判

		<p>決的補充規定」,明確規定對經人民法院裁定認可的台灣地區有關法院民事判決,與人民法院作出的生效判決具有同等效力。即將舉辦的「海峽論壇」的主題是「擴大民間交流、加強兩岸合作、促進共同發展」。對於臺灣方面提出的簽署兩岸經濟合作架構協議、框架協議的問題,我們的態度是積極的,也是開放的。「經濟為先,循序全面發展;互信為重,逐步破解難題。」表明我們對待經濟議題和政治議題的基本態度。</p>
2009/05/17	<p>中共中央台辦主任王毅參與首屆海峽論壇大會</p>	<p>宣佈八項具體方案,包括:一、推動大陸企業赴台投資。二、擴大對台產品採購。三、鼓勵和支持有條件的台資企業,拓展大陸市場。四、增加大陸居民赴台旅遊。五、推動協商建立兩岸經濟合作機制。六、進一步向台灣居民開放專業技術人員資格考試項目。七、加強兩岸農業合作平台建設。八、許可台灣地區律師事務所所在福州、廈門兩地試點設立分支機構。</p>
2009/06/07	<p>國務院臺灣事務辦公室副主任葉克冬參與「2009 海外台商湖南行」。</p>	<p>葉克冬表示,兩岸經濟交流合作,是當前和今後一個時期對台工作的優先重點,希望在實現兩岸經濟關係正常化的基礎上,儘快推動實現兩岸經濟關係制度化和機制化,包括簽署符合兩岸經濟發展需要、具有兩岸特色的經濟合作框架協議,尋求兩岸共同發展繁榮。</p>
2009/09/21	<p>中共中央台辦主任王毅出席「2009 贛台經貿合作研討會」。</p>	<p>王毅致辭時表示,過去一年多來,兩岸雙方在反對「台獨」、堅持「九二共識」基礎上開始建立並積累互信。兩會協商形成制度化安排,已達成九項協議和一項共識。兩岸經濟合作日益緊密,兩岸民間交流交往蓬勃發展。</p>

		<p>王毅表示，願繼續加強兩岸經濟合作，推動兩岸經濟合作正常化、制度化和機制化；願推動簽署兩岸金融合作備忘錄(MOU)，深化金融、保險、證券等領域的合作；願在雙方各自做好準備後啟動商簽兩岸經濟合作協議的工作，實現優勢互補、互利雙贏；願加強兩岸產業交流，探索建立兩岸產業合作機制。</p>
2009/11/06	<p>國務院台辦副主任孫亞夫在湖南衡陽出席「第五屆湘台經貿交流合作會」。</p>	<p>孫亞夫表示，將繼續推進有規劃指導、有政策支持、有產學研一起參加的新型產業合作。將繼續努力推動商簽兩岸經濟合作框架協議，推進兩岸經濟關係正常化、制度化、機制化。國務院台辦將繼續努力促進兩岸雙向投資；同時也鼓勵和支持大陸企業向台灣投資。</p>

資料來源：高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北市：五南，民 98.10，第二版，頁 108-109；行政院大陸委員會全球資訊網，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64705&ctNode=6501&mp=1>。

附錄八 1988~1995年台灣對大陸重要經貿政策措施

1988~1995年台灣對大陸重要經貿政策措施

時間	重要政策措施	說明
1988/07	中國國民黨「十三全」通過「中國國民黨現階段大陸政策」案。	成立「大陸工作和指導小組」和「大陸工作會報」。
1988/08	行政院成立任務編組的「大陸工作會報」，訂定《大陸產品間接輸入處理原則》。	協調各主管機關處理有關大陸事務；大陸地區產製的農工原料符合以下三項原則得間接輸入，一是不危害國家安全；二是對國內相關產業無不良影響；三是有助於我產品外銷競爭力的提升。
1989/06	開放海峽兩岸間接通話(報)及改進郵寄信件手續。並頒布《大陸地區物品管理辦法》。	正式開放大陸地區物品間接輸入，公告准許輸入之大陸地區物品項目，並可標明在大陸地區生產製造。
1990/05	訂定《台灣地區廠商派員赴大陸地區考察及參展作業要點》，開放金融機構對大陸地區間接匯款票匯業務。	李登輝總統於第八任總統就職演說宣示：「如中共當局能推行民主政治及自由經濟、放棄在臺灣海峽使用武力，不阻撓我們在一個中國前提下開展對外關係，則我們願以對等地位建立雙方溝通管道、全面開放學術、文化、經貿與科技交流。」
1990/06	政府召開「國是會議」。	與會人士主張「功能性的交流從寬、政治談判從嚴」，並以專責的政府機關和授權的民間中介機構處理兩岸關係。
1990/08	發佈《對大陸地區間接輸出貨品管理辦法》。	開放以間接對大陸地區輸出物品，除部份高科技產品應依有關出口規定辦理外，其餘不加以限制。
1990/10	李總統邀集朝野各黨及社會各界人士於總統府成立國家統一委員會研商制訂「國家統一綱領」。	
1990/10	發佈《對大陸地區從事間接投資或技術合作管理辦法》	開放廠商得經主管機關許可後，經由第三地對大陸地區間接投資，採正面表列。
1990/12	開放廠商在大陸委託加工或生產的半成品，可以間接方式回銷台灣。	
1991/03	行政院院會通過「國家統一綱領」	成為大陸政策最高指導原則。

	領」。	
1991/08	訂定《現階段金融機構辦理對大陸地區間接匯款作業要點》。	開放台灣地區外匯指定銀行及郵政儲金匯業經由第三地區銀行辦理對大陸地區間接電匯、信匯及票匯業務。
1991/12	訂定《指定銀行對台灣地區廠商辦理大陸出口台灣押匯作業要點》。	正式實施「大陸出口、台灣押匯」政策，適用台灣地區各銀行與外商銀行在台分行。
1992/09	頒佈實施《台灣地區與大陸地區人民關係條例》。	其中第 35 條規定：經主管機關許可，可在大陸地區從事投資或技術合作；或與大陸地區人民、法人、團體或其他機構從事貿易或其他商業行為。
1993/03	頒佈實施《在大陸地區從事投資或技術合作許可辦法》。	依據「兩岸人民關係條例」訂定。
1993/04	頒佈實施《台灣地區與大陸地區貿易許可辦法》；《台灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法》。	依據「兩岸人民關係條例」訂定。
1993/05	頒佈實施《大陸地區產業技術引進許可辦法》。	依據「兩岸人民關係條例」訂定。
1994/01	陸委會提出「現階段兩岸文化交流指導原則」；頒佈實施《在大陸地區從事商業行為許可辦法》。	強調兩岸文化交流應更積極推展，互補互利、充實促進文化共同發展。
1994/05	陸委會發布兩岸直航說明書。	唯有在有尊嚴、有秩序、有安全情況下始能達成直航目標。
1994/07	陸委會發佈《台海兩岸關係說明書》。	宣示和平統一前，中華民國主張以理性、和平、對等、互惠四項原則處理兩岸關係；中華民國將繼續以互補互利為原則，擴展兩岸經貿關係，促使兩岸互動良性發展。
1994/12	經建會蕭萬長主委提出現階段不違反國統綱領原則下，可規劃境外航運轉運中心，以貨物不通關的方式擴大兩岸間實質往來。	
1995/02	行政院院長連戰提出「面對現狀增加交流，相互尊重，追求統一」報告	強調現階段兩岸關係仍宜以經貿關係為主，以回應江澤民所提「江八點」。
1995/04	李登輝總統提出「六點主張」。	李總統於國統會發表「建立兩岸正常關係，塑造統一有利形勢」談話，並

		提出建立現階段兩岸正常關係六點主張。
1995/05	頒佈《境外航運中心設置作業辦法》。	定位境外航運中心與大陸地區港口間之航線為特別航線，並限定以外國船舶為特別航線，並限定以外國船舶或權宜輪行駛兩岸之間。

資料來源：高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北市：五南，民 98.10，第二版，頁 145-147；行政院大陸委員會全球資訊網，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64705&ctNode=6501&mp=1>。

附錄九 1996~2005年台灣對大陸重要經貿政策措施

1996~2005年台灣對大陸重要經貿政策措施

時間	重要政策措施	說明
1996/05/20	李總統就職演說中有關兩岸關係部分有：一、呼籲兩岸正視處理結束敵對狀態問題。二、兩岸隔海分治事實及追求國家統一目標。三、開創「中國人幫中國人」的新局。	
1996/09	李總統提出「戒急用忍、行穩致遠」政策。	限制台商對大陸投資規模之上限；大陸投資項目依產業別區分為禁止、准許、專案審查三類。
1997/09	新任行政院長蕭萬長對於兩岸關係發展看法。	蕭院長指出：一、擱置主權爭議；二、推動務實交流；三、進行對等協商；四、實現良性互動；五、建立正常關係。
1998/10	海基會董事長辜振甫及代表團與大陸海協會會長汪道涵等在上海新錦江飯店舉行第二次會晤。	會中達成四點共識：(一)加強對話，促成恢復制度化商談契機；(二)促進兩會各層級人員組團互訪；(三)就交流衍生個案積極相互協助處理；(四)汪道涵先生於適當時機來臺訪問。
1999/02	行政院大陸委員會主任委員蘇起表示。	「一個中國」是中共當局的期待，屬於未來式，也隱含分治的概念；我方認為兩岸交流必須由現實出發，也就是認知目前兩岸分治現實，否則無法交流。兩岸必須相互定位為對等政治實體，走出以前的鬥爭，採取較鬆散的主權觀，「我方並未以雙重承認作為外交政策，但其他國家要這麼作是對方的事」。並強調，陸委會應是大陸政策的發動機。基於李登輝總統理念的領導，以及接受行政院長的行政指導，要發揮協調功能，銜接總統府、國家安全會議與行政院，同時橫向連繫行政院各部會、海基會，陸委會是樞紐。
1999/07	李總統公開表示	兩岸關係為「國家與國家，至少是特殊國與國關係」。
1999/12	經濟部長王志剛表示。	針對中共正式發佈「臺商投資保護法實施細則」，經濟部長王志剛呼籲，兩岸

		應透過正式協商管道，簽署投資保障協定，才能真正保障臺商權益。
2000/05	陳水扁總統就職演說	提出「四不一沒有」主張，即「不宣布獨立、不更改國號、不推動兩國論入憲、不推動改變現狀的統獨公投，以及沒有廢除國統綱領及國統會」的問題。
2000/10	陳水扁總統重申	政府將秉持最大的誠意和耐心，追求兩岸「善意的和解、積極的合作與永久的和平」。他呼籲兩岸領導人回到「九二年的精神」，擱置彼此爭議，儘速恢復對話和交流。
2001/01	依據「試辦金門馬祖通航實施辦法」，開始試辦金馬小三通。	開放金門、馬祖與對岸的廈門、福州馬尾定點直航。
2001/01	陸委會、財政部、中央銀行共同擬定「規範大陸台商資金流向機制」。	主要在建立台商資金流向的管理機制。
2001/02	行政院院長張俊雄在立法院的施政報告中表示。	。過去政府實施的「戒急用忍」政策，隨時空條件變遷，已到必須調整的時刻。行政院已經指示經濟部及相關部會就兩岸經貿政策全面檢討，將朝「積極開放，有效管理」方向調整。
2001/05	經濟部部長林信義在記者會上表示。	政府對大陸經貿「戒急用忍」政策將作調整，未來產業赴大陸投資項目，將由目前正面表列，改採負面表列方式，但對電廠投資案，仍不開放。
2001/05	陳總統於「合作共榮，睦誼之旅」在瓜地馬拉與隨行記者茶敘時表示：	提出兩岸「新五不政策」：（一）軍售、過境美國不是對中共的挑釁；（二）中華民國不會錯估、誤判兩岸情勢；（三）臺灣不是任何一個國家的棋子；（四）政府從來沒有放棄改善兩岸關係的誠意與努力；（五）兩岸關係不是零和關係。
2001/07	總統府經濟發展諮詢委員會召開首次籌備會議。	「促進兩岸經貿交流、根留臺灣」列為五大討論議題之一，題綱包括：一、兩岸經貿與國家安全；二、檢討兩岸投資規範；三、兩岸通航之時機與條件；四、建立資金回流機制；五、加速 WTO 與兩岸貿易之因應調整。
2001/08	經濟發展諮詢委員會議同意以包裹方式通過兩岸組共同意見。	內容包括：推動兩岸經貿發展之基本原則、積極開放兩岸經貿及投資（「戒急用忍」政策之鬆綁）、建立兩岸資金流

		動的靈活機制、加入 WTO 與兩岸「三通」、積極推動大陸人士來臺觀光及兩岸協商問題。
2002/02	財政部宣布。	為配合政府開放兩岸直接貿易，修正發布「臺灣地區金融機構辦理大陸地區匯款作業準則」及「臺灣地區銀行辦理大陸地區進出口外匯業務準則」相關規定。
2002/03	開放 8 吋晶圓廠登陸投資	開放項目以 8 吋以下晶圓廠舊設備作價投資為優先，並採總量管制，2005 年以前核准投資三作為上限。
2002/04	立法院三讀通過「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」第二十四條、第三十五條及第六十九條條文修正案。	通過開放陸資來台投資土地及不動產、大陸投資盈餘得自應納稅額扣抵、准許未經核准赴大陸投資廠商於六個月內補辦報備登記。
2002/08/02	財政部修正發布「臺灣地區與大陸地區金融業務往來許可辦法」。	未來決定赴大陸投資的公司，可自由採取直接或間接形式，但唯獨晶圓廠仍必須強制採取直接投資。
2002/08/03	第二十九屆世界臺灣同鄉會聯合會在東京召開。陳水扁總統提出「台灣跟對岸中國一邊一國」主張。	陳水扁總統在總統府透過視訊直播方式致開幕詞時強調，臺灣是我們的國家，臺灣不是別人的一部分，不是別人的地方政府，也不是人家的一省，不可成為第二個香港或澳門，由於臺灣是主權獨立，臺灣和對岸的中國是「一邊一國」，需要分清楚，中共未放棄對台動武，且在國際上進行打壓，對台灣人民的感情有極大的傷害。
2002/08/05	陸委會主委蔡英文代表政府就陳總統三日發表「一邊一國」談話後的兩岸政策，發表四點聲明：	(一) 政府大陸政策的主軸並沒有改變；(二) 兩岸經貿政策的進程將會持續推展；(三) 有建設性的兩岸互動關係未變；(四) 我方不希望中共一再藉由採取破壞兩岸關係的作為，測試我方的政策底線。
2002/08/12	經濟部發布「在大陸地區投資晶圓廠審查及監督作業要點」。	
2002/09/24	陳水扁總統在大陸臺商秋節聯誼會上表示。	兩岸關係將以「投資、經濟、臺灣」之三個優先作為未來兩岸進行三通談判的基礎。
2002/12/19	經濟部公告，即日起有條件開放國內業者赴大陸投資房地產。	第一年赴陸投資總額為一百億元以內，單一個案投資上限不得超過一千萬美元；限制不得從事工業區、工商綜合區、

		公共建設及新市鎮、新市區的投資開發、興建和租售。
2002/12/31	陳總統發表年終談話指出。	「深耕台灣、佈局全球」以及「積極開放、有效管理」的政策絕對可以為兩岸共創雙贏，期盼兩岸當局能透過協商和對話，為台商的權益以及兩岸經貿的發展營造共同的利基。
2003/01	財政部准許近十家銀行國際金融業務分行(OBU)開辦對大陸台商放款；兩岸春節包機首航。	這項間接包機政策依序推動執行，展現政府照顧大陸台商的美意，也有助於兩岸的良性互動。
2003/06	行政院批准兩岸保險業務往來許可辦法修正案，開放兩岸在保險業務直接往來，以及保險經紀人、代理人赴大陸設辦事處。	
2003/07/02	海基會副秘書長詹志宏對中共提出呼籲。	中共應儘速改善治安環境，並速與台灣協商台商生命財產保障問題，否則經常發生一些台商人身安全受侵害的個案，將不利兩岸經貿關係發展。
2003/11/21	行政院長游錫堃正式宣布。	大陸台商明年春節返台模式，將比照今年春節包機模式，以及金馬小三通的方式返台，而政府也考量讓大陸航空公司參與包機業務，並在兩岸協商同意下，開放兩岸雙向對飛。
2004/01/30	陳水扁總統出席「大陸台商協會負責人春節聯誼晚宴」並應邀致詞。	陳水扁總統表示，為了展現改善兩岸關係的誠意與信心，更為了照顧廣大大陸台商的權益，提供台商更多的便利和保障措施，提出「擴大小三通適用範圍」、「擴大兩岸貨運便捷化措施」、「開放在大陸台商醫院就醫之健保給付」、「擴大補助台商學校教育經費」等「四個擴大」台商權益的具體政策建議。
2004/04	開放臺灣地區銀行OBU辦理無本金交割的美元對人民幣遠期外匯與匯率選擇權業務。	
2004/06/01	行政院長游錫堃報告施政方針。	游院長強調，政府將持續放寬及擴大兩岸經貿交流，優先推動「兩岸貨運便捷化措施」，並防止台灣經濟過於向中國大

		陸傾斜，維持台灣經濟發展的主體性與主動性。
2004/06/11	陸委會主委吳釗燮表示。	三通一直是政府想要推動的政策，但中國大陸有政治性障礙，讓我方無法克服。對岸領導人也常說兩岸經貿交流不應受到政治干擾，我方期盼對岸能回到一年多前錢其琛所稱三通的協商，可以不必談一中，使兩岸能夠展開非政治性的協商。
2004/06/24	陸委會主委吳釗燮參加台商端午聯誼致詞。	吳釗燮表示，現階段兩岸政策有兩個重要工作方向，首先是推動兩岸交流與協商，第二是推動建立兩岸和平穩定互動架構。並強調，在兩岸直航方面，因牽涉到很多公權力事項，能否落實的關鍵在於兩岸協商，不排除在兩會制度化協商管道外，另闢其他彈性的協商方式。
2004/07/13	陸委會發言人邱太三表示	對岸應儘速與台灣簽訂旅遊協議，保障旅客安全，並重申政府希望能盡早恢復制度化協商的意願，希望能就各方關切的民生與經濟相關議題尋求一勞永逸的解決。至於協商形式，各種談判形式都可接受，只要對方有意願，複委託機制相關辦法隨時可以公布，完成複委託。
2004/07/20	陸委會主委吳釗燮接受中央電台專訪時表示。	大陸應正視當前兩岸情勢，若不要讓台灣與大陸愈走愈遠，北京當局應當儘速與台灣就實質性議題展開協商。我方對兩岸協商的立場是「不設前提、不限議題」，並提出貨幣清算、投資保障協議、金融監理、智慧財產權保護、空運便捷化等數十項具體議題，希望以此作為海峽兩岸合作的基礎，達成兩岸和平的最終目標。
2004/10/17	陸委會主委吳釗燮在紐西蘭國際事務回顧雙月刊發表專文。	吳釗燮指出，「和平」與「發展」應係兩岸關係至高目標，兩岸可循四階段建立合作模式：第一階段已在進行中，即我政府持續致力尋求和解與開放之政策作為，擴大文教、經貿交流範疇。第二階段為兩岸就實質議題展開對話協商，以建立互信；例如投資保護、避免雙重課稅、法律仲裁、保護智慧財產權、共同打擊犯罪、以及「三通」議題等。第三階段為兩岸建立和平穩定中程架構，以

		確保任一方不以極端方式片面改變現狀；雙方建立適當政治關係及軍事互信機制。第四階段我盼解決與中國大陸之政治歧異，只要台灣人民同意，不排除任何解決方式。
2005/03	開放證券商赴大陸地區進行業務投資、設立子公司或分公司。	
2005/05/04	陸委會吳釗燮主委接見澳洲國會友台小組訪問團	吳釗燮表示，目前中共對我國際空間的打壓抵制仍是不鬆手，例如連戰主席此次訪大陸，中共提出同意台灣加入世衛等國際組織，但是前提必須是承認台灣是中國的一部分。中共也不願意在世界貿易組織此對等平台上，與台灣進行實質的貿易協商。而中共此次向國民黨提議簽署 CEPA（更緊密經貿關係安排），更是以「一國兩制」為前提的矮化作法，政府是不能接受的。
2005/05/06	陸委會吳釗燮主委接見瑞典溫和黨及自由黨國會議員。	吳釗燮表示，台灣政府已經準備好與大陸方面進行貨運包機談判，希望藉由貨運包機重啟兩岸事務性協商。並希望未來就貨幣清算機制、大陸台商投資保障及避免台商雙重課稅等種種議題，與對岸展開協商談判。
2005/05/12	胡宋會後發表會談公報	會中提及兩岸經貿問題：加強兩岸經貿交流，促進建立穩定的兩岸經貿合作機制。積極推動兩岸通航。促進實現兩岸直接貿易和通匯，進一步實現兩岸經貿關係正常化。促進兩岸恢復協商後，就建立兩岸貿易便利和自由化（兩岸自由貿易區）等長期、穩定的相關機制問題進行磋商。加強兩岸農業合作，擴大台商在農業領域的投資，增加台灣農產品在大陸的銷售。促進實現兩岸企業雙向直接投資。促進兩岸在互惠互利基礎上商談解決保護台商投資權益的問題；商談處理避免對台商雙重征稅的問題等。
2005/10	開放金門、馬祖金融機構試辦人民幣兌換業務。	符合金、馬「小三通」往來大陸地區與金、馬之國人及大陸地區人民，憑出入境有效文件，在金、馬地區金融機構買賣人民幣，以 20,000 元為上限。

資料來源：高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北市：五南，民 98.10，第二版，頁 147-148；行政院大陸委員會全球資訊網，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64705&ctNode=6501&mp=1>。

附錄十 2006~2009 台灣對大陸重要經貿政策措施

2006~2009 台灣對大陸重要經貿政策措施

時間	重要政策措施	說明
2006/01	陳水扁總統元旦文告	調整對大陸經貿政策，由「積極開放、有效管理」，改為「積極管理、有效開放」。
2006/02/06	陳總統參加 95 年大陸台商春節聯誼活動。	陳總統致詞時指出：未來政府將進一步透過法規、稅制、土地、勞工、資金及技術等方面的協助與配合，強化台灣投資與經營的環境，全面推動招商活動，吸引更多的外資，包括台商的資金在內，積極回流台灣、投資台灣，使台灣產業的體質更為健全壯大、未來發展的腳步能夠走得更為平穩。
2006/04	開放 4 吋或以下的面板業與低階封測赴大陸投資	
2006/4/14	針對中國國民黨與中國共產黨舉行國共「兩岸經貿論壇」，行政院大陸委員會發表三點正式聲明。	陸委會強調，我政府對於兩岸定位，始終堅持中華民國是主權獨立的國家，主權屬於 2300 萬台灣人民，承認中華人民共和國亦為主權獨立國家，兩岸互不隸屬才是真正的現狀。對於包括大陸人民來台觀光、客貨包機、農產品輸銷大陸、刑事犯及經濟犯遣返、台商投資保護及智慧財產權等議題均持開放態度，並願與中共方面就所涉問題進行務實協商，由於這些議題涉及公權力，依法必須由政府主導協商。中共應儘速採取正面積極態度，與我政府進行對話與協商，開啟兩岸間正常的往來與互動。
2006/05/17	陸委會發布新聞稿表示	我方對於推動兩岸貨客運包機、促成大陸開放人民來台觀光，以及大陸有意輸入台灣農產品等議題，都已委託相關團體與大陸指定之對象，進行溝通聯繫，並獲得一定成果。但是，中共方面卻

		只見汲汲於口頭宣傳，卻未見積極從事協商的作為。陸委會呼籲，中共方面若真有誠意，就應該尊重並儘速透過雙方各自指定之窗口，具體回應我方建議，積極展開兩岸相關議題協商的安排。
2006/06	放寬跨國企業邀請中國大陸員工來台召開會議及從事相關活動之人數及資格限制；放寬大陸商務人士來臺的人數限制；開放 0.18 微米製程的晶圓技術赴大陸投資。	
2006/10/01	行政院長蘇貞昌視察小三通時表示。	在不影響國家安全前提下，政府會務實檢討調整小三通各項措施；在考慮擴大中轉功能的同時，會規劃做好配套措施，讓國人同胞往返兩岸更便捷。
2006/10/15	行政院陸委會副主委劉德勳表示。	國民黨應利用國共農業合作論壇，要求中國嚴格執行尊重台灣的智慧財產權，也希望中國能以開放、坦承、不迴避的態度，透過兩岸正式協商管道具體協調，在經貿交流、農業合作等方面，建立常態機制解決問題。
2006/12/14	經濟部發布新聞稿指出。	修正「在大陸區從事投資或技術合作審查原則」，並增訂「在大陸地區重大投資案件政策面審查協調作業要點」，明定重大投資案件之定義、重大投資案件之審查程序、審查項目、與投資人協調項目、投資人應承諾事項等項。
2007/01/01	陳總統試乘高鐵答覆媒體時表示。	有關兩岸經貿政策，目前政府的兩岸經貿政策仍然在「積極管理、有效開放」的最高指導原則下做考量，是「台灣優先」、「台灣主體意識」的路線。
2007/03	陳水扁總統出席「台灣人公共事務會」(FAPA) 25 週年慶時提出「四要一沒有」的訴求與主張。	「四要一沒有」是指台灣要獨立、台灣要正名、台灣要新憲、台灣要發展、台灣沒有左右的問題。
2007/04/11	行政院陸委會就大陸成立全	強調台商在中國大陸成立的全國

	<p>國性台商組織，以及國、共兩黨將舉行「第三屆經貿文化論壇」，發布新聞稿</p>	<p>性組織，其主要任務應在保障台商在大陸的合法投資權益，中國當局必須尊重該組織的單純化與自主性，並應實際完善並確實執行台商投資保護之相關配套及規章，而非進行政治操作與干預。中國方面如有誠意落實台商權益保障，首要之務應儘速與我政府展開協商。而我國任何政黨或民間團體赴大陸進行交流，必須遵循我相關法律規定，交流議題涉及公權力事項，應由政府同意授權及主導。陸委會也呼籲，中國當局現階段應儘速完成與我政府進行中的觀光、包機等兩岸協商，使相關政策能早日具體落實。</p>
<p>2007/09/09</p>	<p>行政院大陸委員會陳明通主委發表專文。</p>	<p>闡釋政府對兩岸關係的戰略目標是希望「兩岸關係正常化」，進行這項戰略目標的指導原則是：「善意和解、積極合作、永久和平」，而達到此一目標的政策是：</p> <ul style="list-style-type: none"> 一、凝聚國家定位共識：臺灣是主權獨立的國家，依憲法國號是中華民國。 二、提出共存共榮願景：以歐盟統合模式作為兩岸未來全新的思維格局。 三、協商兩岸和平穩定的互動架構：邁向願景的一項過渡性安排。 四、發展經貿合作關係：兼顧國家安全與兩岸經貿利益。 五、協助中國大陸政治民主化：化解兩岸根本的矛盾。
<p>2007/09/14</p>	<p>行政院大陸委員會發布新聞稿。</p>	<p>表達政府對台商大陸投資權益保障問題之看法時指出，台商權益保護不能寄託在中國官方片面的措施與人治作法，尚需兩岸協商建立制度化保障機制。我們要求大陸方面應該展現保護台商的誠意，及早與我方就台商權益保障問題進行協商。另外，兩岸經貿糾紛仲裁也應透過公權力協商建</p>

		立制度化的安排，以確保不受到中國官方政治力的不當干預。
2008/02/14	陳水扁總統出席「2008 年大陸台商春節聯誼活動」致詞時表示：	今年 1 月 1 日中國開始實施「企業所得稅法」和「勞動合同法」，使得台商的生產成本大幅增加，台商有必要及早做好升級與轉型的規劃。現在也是台商分散經營風險，考慮回台加碼投資的最好時機，為協助台商的回流，政府已成立「促進台商回台投資專案小組」，做為提供投資資訊、開發投資機會、申請投資優惠及排除投資障礙等服務的窗口。我們竭誠歡迎我們台商朋友重新投資台灣、加碼台灣，將營運、研發、創新及高階的生產留在台灣，真正做到「深耕台灣、佈局全球」的目標。
2008/05/22	馬英九總統與國內媒體茶敘致詞時表示。	歡迎陸資入台，當然歡迎的是所謂「投資設廠的投資」，而不是股市或短期、短線的炒作，包括房地產，尤其是愛台 12 項建設的部分。
2008/07/04	兩岸實現節日包機	
2008/07/17	行政院劉兆玄院長對「深耕臺灣、連結全球—大陸投資金額上限鬆綁及審查便捷化方案」提示。	務實推動兩岸經貿，是台灣在全球連結環境中經濟進一步提升的重要關鍵。大陸投資金額上限的鬆綁，是兩岸經貿動態調整重要之一環；完全取消跨國企業在台灣的公司對大陸投資金額的限制，以提升台灣在國際和亞洲區域經貿體系的地位。
2008/12/15	兩岸直接通航、通郵和常態包機。	
2009/01/01	馬英九總統主持中華民國 98 年開國紀念典禮暨元旦團拜時表示。	維護台海和平與引導兩岸關係良性發展，應該是朝野政黨共同的努力方向。「大三通」之後，台灣與大陸的經貿關係將日益密切，兩岸民間交流也將更為頻繁，這對台灣而言，既是機會，也是挑戰。台灣不僅應藉此提升在全球經濟中的地位，也要在兩岸經貿

		關係日益深化之際，積極維護中華民國的主權與台灣的尊嚴，同時也要有效發揮自己在政治、社會與文化的特質，讓台灣對兩岸關係的長期發展，發揮正面的引導作用。
2009/01/08	行政院大陸委員會賴幸媛主任委員接見英國國會台英國會小組共同主席福克納勳爵。	指出目前兩岸關係進入「互不否認」階段，雙方亦有共識擱置政治上的爭議、優先協商解決經濟議題，透過良性互動，逐步累積兩岸的互信。
2009/02/20	行政院大陸委員會賴幸媛主任委員在「聯合報」發表「捍衛生存，細緻對待經濟協定」專文表示。	兩岸經濟交流正常化的進行，未來不管以哪一種協議的形式出現，台灣都不可能向中國大陸「全面開放」。不管是 FTA、CEPA、CECA 還是政府擬議中的「綜合性經濟合作協定」，若與對岸簽署此類協定，政府會就產業項目逐一評估。涉及主權的部份，台灣的生存是兩岸交流的前提，兩岸經貿正常化的過程中，不容許台灣主權有絲毫的損害，力求在主權與繁榮兩方面「人財兩得」。
2009/03/12	行政院大陸委員會賴幸媛主任委員在立法院接受質詢時表示。	為凝聚國內對兩岸重大經貿政策的共識，政府將會深入基層，與產業界與勞工界共同討論，讓政策可以反映大多數人民的聲音，真正落實「以台灣為主、對人民有利」的大陸政策目標。

資料來源：高長，《大陸經改與兩岸經貿》。台北市：五南，民 98.10，第二版，頁 148；行政院大陸委員會全球資訊網，<http://www.mac.gov.tw/ct.asp?xItem=64705&ctNode=6501&mp=1>

附錄十一 訪談記錄

訪談對象：中華經濟研究院顏教授慧欣

訪談地點：中華經濟研究院 311 研究室

訪談時間：中華民國 99 年 2 月 12 日

一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？

答：1、因為大環境已經改變了，所以應該要簽雙向的投資保障協議，這是前提。

2、簽雙向投資保障協議在談判策略上才有談判的籌碼，因為簽雙向投資保障協議，我方所需要爭取的投保項目，相對的也是對方會想要列入的保障項目，不論對臺灣；或者中國大陸都是適用的。如果只是簽署單向的台商投資保障協議，實際上談出來的保障內容與現在的台商投資保護法內容，是不會有多大差別的，大概就是那樣的輪廓。

所以既然要談，當然是以簽署雙向的投資保障協議進行磋商。雙方才可以互相交換內容，在策略上進行交涉，所以就談判的概念上，在目前這個階段，我們當然認為雙向的投資保障協議是比較恰當的。另外，我們的目的應該是逐漸朝向對陸資來台後，雙方間投資保護的問題，目前開放的是第一波的陸資來台，可以想見的如果政策沒有改變，相信往後會有第二、三階段的開放陸資來台，我們最終是

要將陸資當成一般的外資看待，在這樣的一個概念之下跟中國簽署兩岸投資保障協議，實際上是對開放陸資有一制度化的安排，所以這是第二個層面。我們希望兩岸之間的交流最終是有一制度化的架構方式去進行的，把陸資視同外資，雙方面互相保障，我想這是有必要的。

- 3、就政治敏感度而言，簽單方面的投保協議，容易被解讀為中國大陸特別提供給台商的特別保障，將被曲解成港、澳化。因為我們所希望的是對雙方的投資及投資人都有保障，所以我個人認為應該是要簽雙向的投資保障協議，而不是單方面的投資保障協議。另一方面，雖然雙向保障協議並不像 FTA 一樣有市場開放的敏感問題，但實際上天下並沒有白吃的午餐，如果我們只是單方面要求中國大陸對給予台商單向的投資保障協議，實際上就是單方面的給予，給予我們保護、徵收補償、特殊的申請投資項目審批手續、內容等等特別優惠的待遇。如果只是簽署單向的投資保障協議，屆時又讓外界誤解中國大陸會因為給予台商特別的優惠，而有可能對我方在某些方面提出相對的要求，所以這個也是一個思考的面向，到底我們是要簽署單方面的投資保障協議，還是雙向的投資保障協議。

- 二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

答：就此問題，我想先說明有關最惠國待遇的部份，最惠國待遇納入的方式，一是地主國給予締約相對國投資者的待遇不低

於該國給予任何非締約第三國投資者的待遇，二是將來地主國與任何國家簽署的投資協議或者 FTA，有關涉及投資待遇保障的部份，比現在雙方所簽訂的保障協議更優惠的情況，締約相對國可以透過 MFN 的條款去適用這個協議的優惠，所以最惠國待遇的納入，會有兩種不同的適用法律效果，依照目前中國大陸與臺灣雙方關係無法獲得立即改善的情況下，納入最惠國待遇可能有實施上的困難，所以就最惠國待遇這個部份，或許應評估是否暫時先不納入。

至於國民待遇的部份，是地主國應給予締約相對國的投資者相當於本國投資者同等待遇，強調的是外國投資者與本國投資者之平等性。就此部份而言，我認為是可納入國民待遇，但是應該要有限制，一般在簽署 BIA 於協議中都會界定適用的範圍，譬如對投資的適用範圍，或者投資人適用的範圍為何等都會有所界定。因此可以將國民待遇納入，但是可以在投資的定義上做限制，讓協議的適用範圍不要太廣泛。但畢竟投資保障協議是雙向的，所以我們必須在限制的本身，跟台商在中國大陸的最大利益要取得一個平衡點，因為限縮了適用範圍，同時也會限縮了台商在大陸可以享受的利益範圍。但相對而言，陸資來台，同樣的也受到協議的規範，在相對利益上也受到了限縮，所以兩者利、弊之間，如何取得一個衡平，然後決定簽署協議應適用的範圍為何。譬如一般 BIA 對於「投資」之界定，可能包括設立、營運、處分、清算等內容，均納入協議的保護範圍，不過兩岸的情況下，可能對於「投資」適用範圍，應考慮排除投資的人員組成，或投資的擴大（如要進行併購的時候）等，不適用國民待遇。尤其併購這個部份是特別敏感與重要的，理論上不能讓陸資可以隨意併購臺灣的企業。所以國民待遇納入，必須搭配對

投資與投資人的定義，才能做一個比較好的安排，所以就國民待遇這個部份，個人以為必須納入，但同時也需要做適當的限縮。

所以總結對本問題的看法，在兩岸 BIA 納入最惠國待遇原則之可行性持保留看法，至於國民待遇基於協議的本質還是要納入，只是必須做限縮。另外補充一點，就是對陸資來台，就高階經理人部份，可以在協議中針對其國籍做限制，明確指出具何國籍者不得擔任高階經理人，這並不違反國民待遇原則。諸如此類，個人以為在國民待遇的原則納入之後，都應在其他條文中配套處理。其次有關直接投資與間接投資如何納入雙邊投保協議，納入的範圍應擴及多大的層面，對台資、陸資而言，都是必須有所界定的。對我方而言，若不擴及間接投資，保護的範圍將會非常的小，但我方當然不希望擴及陸資的間接投資部分，因為涉及的問題會相當的複雜，所以此部分是將來簽署雙邊投資保障協議必須克服的技術性問題。

三、在兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？

答：針對此問題先不提及司法管轄權的敏感問題，我們先回歸到一般國際間的投資保障協議是如何處理的，我所建議的會是用那樣的方式來處理，目前不論是中國大陸或者是臺灣與其他國家所簽署的投資保障協議都是屬於早期舊式的投資保障協議。而早期的投資保障協議都是沒有所謂爭端仲裁的程序，在 BIA 採爭端仲裁程序是晚近 90 年代以後才逐漸發展出

來的，後來美國模式的 BIT 才很詳細的規定仲裁的程序，從我方的角度以觀，臺灣可以選擇的大概就是國際商會仲裁院（International Chamber of Commerce, ICC）。

另外有一點必須先加以釐清，就是仲裁機構與仲裁規則應分開理解，仲裁機構本身會有其自己的仲裁規則，但不代表到這個仲裁機構一定要用其仲裁規則。我們當然希望選擇大部分投資保障協議所選擇適用的國際投資爭端解決中心（International Centre for the Settlement of Investment Disputes, ICSID）這個機構，因為那是最有保障的，但因為我們並非聯合國會員，所以我們沒有辦法適用，因為 ICSID 規定一定要是聯合國的會員才可以適用 ICSID 這個機構。當然只要訴諸仲裁的一方是聯合國的會員，而另一方是非會員也可以，但其又規定非會員必須是國家（政府），所以我們的地位可能會有爭議，因此就這個部分，我們可能也無法適用此機構。但其仲裁規則我們是可以使用的。我們可以用他的規則去其他的 ICC 或者如斯德哥爾摩等很多中立的仲裁機構，所以這是可以解決的方式。如果不用 ICSID 的仲裁規則，當然也可使用其他機構的仲裁規則，如《聯合國國際貿易法委員會仲裁規則》（UNCITRAL），針對規則的部份大致上有這樣的方式可以運用。

至於仲裁機構如何選擇，或許可以用 ICC、SCC、AAA 等等都是我們的選項，但是可想而知的是中國大陸一定不願意自己國家的事，由其他國家來解決，所以這個部份如果要很務實的解決，我們目前可以想到的可能就是新加坡、香港，因為兩岸三地的關係，香港或許是更有可能的。新加坡與香港是我們認為在法制程度上比較成熟、法規的透明度跟臺灣的發展是比較接近的，且這兩個地方都有仲裁機構或仲裁協會。像這樣的一個

方式是我們認為比較能夠確保台商權益的，所以我們認為仲裁機構可以選在香港或者新加坡，至於仲裁規則，我們可以以國際上這些仲裁機構所訂的規則為基礎，雙方再適度的進行兩岸覺得任何合適的一個調整的程序，至於如何選任仲裁人、如何開公聽會、如何組成、處理流程等有關程序的部分，就參考國際仲裁規則。個人以為仲裁地點其實會比較敏感的，雙方可以接受的情況，大概就是在第三地，因為如此才不致於涉及以協議承認彼此司法管轄權的問題。

四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？

答：基本上投資保障協議是可以個別簽署的，但是很多國家為了方便起見都將其納入簽署 FTA 的投資專章中，但實際上去瞭解，其實 BIA 與 FTA 所簽署的內容差異不大，重點都是放在投資保護。目前美國模式的 BIT 是比較特別的，自從美國模式的 BIT 出來後，NAFTA 相關的投資專章、加拿大也類似採用此版本，日本似乎也是仿效美國模式的 BIT。

美國模式的 BIT 與過去的 BIT 最大的不同在於美國模式的 BIT 被視為貿易自由化的投資保障協議，美國模式的 BIT 與傳統模式的 BIT 核心內容都是類似的，如國民待遇、最惠國待遇、公平公正待遇等。其最主要的差別是美國模式 BIT 是以負面表列的方式，傳統模式的 BIT 是沒有表列的，只是說明投資進來設立之後才予以保護，美國模式的 BIT 可能會適用到投資進來但還未設立據點之前就予以保護。這就涉及到設立前、後的差別，設立前就予以保護所擴及的範圍就更大。但美國的保護方式實際上有 WTO 爭議的問題，譬如金融服務業進到地主國設

立銀行提供服務，這個部分就會和投資保障協議產生競合及衝突。

WTO 基本上是要要求最惠國待遇，若服務業在 WTO 有承諾開放，就要准許其進入投資，且必須給予其在 WTO 下的保護，對所有的國家保護的程度是相同的，可是美國模式的 BIT 簽了之後會變成給予美國的保護會更多，這就變成涉及到市場進入的問題，市場進入的問題一定要最惠國待遇，除非簽了 FTA 才可以變成合法的例外，如果僅單獨簽美國模式的 BIA，但卻涉及到市場進入問題的時候，就不能排除最惠國待遇，就不能變成 WTO 容許的例外。前有提及美國模式的 BIT 是採取負面表列，而 WTO 採取的是正面表列，跟美國簽了 BIA 之後，適用開放的項目可能比 WTO 更廣更多，所以就高過在 WTO 的承諾，就此部分理論上是不可排除最惠國待遇的，因此就會產生搭便車的情況，所以目前各國針對這個問題是處於一恐怖平衡的狀態。

現在回歸到本題兩岸的部分，如前所說 FTA 與各自簽署的 BIA 沒有太大的差異，是不是要放進 FTA 裡，其實並不一定需要，就像前面我所提及的美國模式的 BIA 同樣不一定要放在 FTA 中，兩者是可以各自簽署的，因為還是有進一步自由化的協議，這種協議當然就會有促進投資的效果，會讓更多的產業希望可以進入該國投資，因為其保護的範圍是比過去傳統的投資保障協議適用的範圍要廣，甚至還包括 IPR 無形財產的投資都包括在內，所以是不是納入 FTA，並不是保護程度的重點，亦不是可不可以產生促進投資目的的一個重點，關鍵在於兩岸要簽署的是以傳統的 BIA 模式或者以美國模式的 BIA 為準。

就我個人認為我們不太可能用美國模式的 BIA 簽署，因為風險太大，你可以想見以負面表列的方式，對於未列入協議中的項目都需要給予保護，這是不可能的事，所以兩岸所簽的 BIA 應該會走傳統的模式，只是在傳統的模式下應該會加入保護比較完整的仲裁程序。過去傳統模式的 BIA 對於仲裁模式並不是規範的很清楚，甚至於沒有很明確的仲裁，可能都是用協商、諮商的方式解決雙方的爭議。也就是我們應該建基在傳統的 BIA 模式上，加上規範比較完備的爭端解決機制的一個方式，是我認為簽署兩岸投資保障協議的一個方向，跟 FTA 的精神是比較沒有關係的。

五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？

答：最大的障礙應該就是程序、技術問題，但首先需要能將此議題列入江陳會討論，才會出現後續所可能產生的障礙。後續可能出現的障礙就是回到剛剛所提到的司法管轄權的問題，日後仲裁爭端裁定後，到底要如何執行，因為裁定後總是要有一個單位來執行，台灣承不承認中國大陸法院執行的結果，或者中國大陸承不承認台灣法院執行的結果。能否透過法院這樣的方式來執行，因為可能會涉及到財產扣押，或者任何資產的處分。當然仲裁程序要談出來已經是一個很大的問題，後續的執行面個人以為更是將來兩岸投資保障協議最大的一個障礙。當然名稱也會是一個問題，但個人以為簽署協議前的實質要件都可以談，因為目前兩岸之間已經簽署非常多的協議，兩岸之間其實已經尋求出一雙方都認同的名稱，因此名稱問題在簽署 BIA 時就不會那麼敏感，而且 ECFA 又在投保協議之前簽署的話，那就象徵日後兩岸協議的模式

和名稱、主題都會遵循這樣的一個方式進行。所以對此問題個人的總結是：關於名稱或者簽署的實質內容都不會是兩岸投資保障協議的問題，問題會是在仲裁跟後續執行的部分，雙方互相承不承認管轄權的問題。

有關如何排除的問題，舉個例子來說：就像金融 MOU 一樣也會遇到同樣的問題，金融 MOU 目前已簽署，有關涉及金融主管機關互相如何調查其金融案件投資及訴訟的情形，其實也都是等後續再安排，後續安排的問題，只要其中一個協議談出來，後續協議的處理應該會有一致性。基本上具體的解決排除方式，可能要等實際發生案例之後，雙方再協商一妥善的解決方式，往後的協議可能就可以遵循這樣的一個模式進行。

六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？

答：我認為兩岸投資保障協議應該較不會出現所謂「一個中國」，或者「一國兩制」的問題，這些問題應該比較容易出現在 ECFA 的簽署。其實在過去兩岸之間已經簽署許多的協議，像金融 MOU 用的就是「臺灣方面」、「大陸方面」，如果要用務實的方式來處理，其實已經有前例可循。兩岸投保協議有可能會涉及主權意涵的問題，個人以為投資保障協議中會對投資人的國籍去做定義，譬如說：一般 BIA 會出現「依照中華民國法律所設立的法人」，這樣的字眼當然不可能出現，這就是要處理的問題，至於要如何處理，彈性的做法可以寫成「按照締約之一方的法律所認定之自然人或法人」，避開國籍及名稱問題，這些問題是可以發揮創意解決的。如果 ECFA 能在這

之前簽署，就會存在一既定的模式，兩岸投資保障協議不可能再新創一個模式、名稱。至於簽署的方式應該會用主管機關對主管機關的方式，譬如臺灣應該會是投資業務處對中國大陸的相對主管機關，就像金融 MOU 是由雙方金融監理的單位主管共同簽署一樣。

就議題別的不同，各機關有主管的業務，因此簽署的主管機關也就各異，像 ECFA 的簽署因為是跨部會的，所以透過兩岸兩會為一個平台去洽簽。目前兩岸的很多議題是有很明確的主管機關，當然就是由該主管機關去推動，負責去簽署，所以兩岸投資保障協議應該也會以類似的方式去簽署，那個單位是主管機關就由其協商、洽簽。以往台灣與其他國家簽署投保協議都是由主管機關投資業務處去洽簽，個人以為兩岸之間應該也會遵循相同的模式進行，當然兩會可以架構一個平台，而協商、洽簽還是由主管機關去作為。

至於台灣與大陸簽署兩岸投資保障協議的可行性為何？其實如果連 ECFA 都能夠順利簽署，簽署 BIA 就不會有問題，因為全世界所有協議，最敏感的還是 FTA 的簽署，就是目前我方與對方洽談的 ECFA，BIA 基本上是在保護現有的投資人跟投資項目，所以比較不涉及進一步開放市場的問題，或者會對產業產生什麼樣的衝擊，或需要進一步調降關稅可能會造成進口大量增加等等的問題。如果不涉及這些問題，就不會有那麼高度的敏感性，所以理論上，如果 ECFA 都可以順利簽署的話，兩岸投資保障協議的簽署基本上是不會有太大的阻力。最終可能會產生的問題大概就是往後投資爭端解決程序的那一部分，這個部分會是重點，至於前面的部分都是類似宣示性的，如果要產生直接效果，一定是有事情發生，才

有可能產生直接效果。所以 BIA 並不像 FTA 一樣，所產生的效果是立即的，FTA 一簽署，所產生的立即效果可能就是需要馬上開放市場，馬上降低關稅等等，對產業的衝擊是立即的，全面性的衝擊某些產業。BIA 並不是一個全面性的問題，因此不會產生很大的障礙。

七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？

答：我最先想到的會是資金移轉的保護，像匯入、匯出的問題，中國大陸一定對外匯有很多的管制、限制，台商是否可以隨意的將其盈餘、利潤隨時移轉，動用其資金，此部分是我覺得要優先納入的，另外就是徵收、補償條款一定要納入，雖然台灣同胞投資保護法也有規定徵收、補償這個部分，但是很多的案例顯示，台灣同胞投資保護法是否有發揮效果，仍存在著爭議，所以就一定要透過協議的方式處理，因此徵收、補償條款一定要納入，而且對於徵收理由、歧視問題、計價補償的方式等等，都要在協議中有比較明確、清楚的規定。

另外公平、公正待遇也一定要納入，因為如果只有納入國民待遇或最惠國待遇，實際上，中國的司法體制未臻健全，對其本國國民的保障是否足夠，仍為人所詬病，因此若只納入國民待遇，臺灣的投資者所受的保障，與其本國國民無異，是同樣的差，這時公平公正待遇就有其存在的效用價值，因為公平公正待遇必須要按照國際法的原則及標準對待外國投資者，所以此時若無法要求國民待遇，就可依國民待遇要求地主國給予投資者最低的國際法的待遇標準，因此公平、公正待遇原則也應優先納入。

再來所謂的實績（績效）要求也應該納入，因為中國應該有很多自製率的要求，不管其所要求的是對於雇用當地員工比例的要求，或者投資國的出口、在其國內使用的原料、或者移轉多少的技術等等，可能跟大陸可以容許投資者有多少進口或出口的產品產生關聯性，所以就這個部分要做關聯性的釐清，到底大陸方面有什麼樣的績效要求，對於不合理的部分，就要在協議中做排除，所以此部分亦應納入。

另外透明化條款亦應納入，雖然那是宣示性的，但因為中國的法規有太多的不透明性，有太多的潛規則，是要提出申請之後，主管行政機關才會搬出來讓投資者瞭解的，所以透明化也是必須要納入的，譬如要公布法規之前要召開公聽會，要讓業者有表達意見的機會，這是一般的法治國家都應該要有的行政程序，而中國大陸的法治化程度並沒有做到這樣，所以關於透明化這個部分也是需要透過兩岸的投資保障協議去達成。

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

答：個人以為臺灣同胞投資保護法宣示的一個意義是遠大於實質上的意義，譬如徵收補償規定非常的空泛，仲裁方式、規則亦無明確規定。像臺灣同胞投資保護法第 8 條規定：設立台灣同胞投資企業，應當向國務院規定的部門或者國務院規定的地方人民政府提出申請，接到申請的審批機關應當自接到全部申請文件之日起 45 日內決定批准或者不批准。針對本條文，其吊詭的地方在於當其審批機關收到全部的申請文件，

何謂全部申請文件？不清楚，就如同前述，中國大陸有很多公告規則以外的潛在規則，審批的機關可以一直要求補件，什麼時候補件才會完備，並不可預期。因為有相當多的台商反應，一件申請案可能要申請個一年半載，才可以拿到核可設立，可見與前述審批規定的 45 天是一個很大的落差。通常一件外資的審查程序超過 20、30 天就會被認為是一個很不開化的國家，更何況是這麼長的審查時間。

我建議可以去搜尋看看有無因為發生爭端，透過臺灣同胞投資保護法而獲得救濟成功的案例，如果有，當然很好，或許會沒有，如果沒有，很明顯的臺灣同胞投資保護法就不是一個有效的法律，並不能提供有效的保護。個人以為針對個別議題，如徵收補償、審批程序、租稅問題、投資經營範圍問題、企業經營自主權問題、資金匯兌移轉問題、投資爭端處理問題等定義不清楚的部分，都應該不會出現在兩岸投資保障協議中，因為兩岸投資保障規則如果按照國際規則訂定，應該不會出現如此籠統的條文。所以其實可以就個別條文解析，如果將來簽署兩岸投資保障協議，取代臺灣同胞投資保護法後會產生的效益為何？也可以就整體而言，到底臺灣同胞投資保護法有無實際對台商產生保護的效果，關於此部分，當然就要從實際的案例做瞭解。從 1994 年臺灣同胞投資保護法訂定到現在，這麼長的時間，都沒有台商救濟成功的案例，那此法便形同虛設。所以針對此部份應該要從個別議題論述及實際案例做瞭解，到底臺灣同胞投資保護法有無產生實質上的效益。

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩

岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

答：針對這個問題，我認為 ECFA 簽署之後，貨品貿易 FTA 什麼時候會談妥，個人以為時間上應該不會太快，因為單單一個早期收穫就談了很長一段時間，更何況 FTA 是全面性的開放，那會談很久。投資保障協議是很急迫的一個投資保障的機制，所以應該儘速建立，因此可能無法等到貨品貿易 FTA 簽署。

實際上像中國大陸與東協這些國家，有的是將投資放在貨品貿易 FTA 中，也有先簽一個架構，然後再簽投資保障協議，接著再簽貨品貿易 FTA、服務貿易 FTA、爭端解決協議等，其實都是個別的，所以我們會認為切開來談，比較有時效性，因為投資保障協議不可能等到貨品貿易 FTA 簽署。當然納入是有優點的，其投資專章可能會與其他章節產生連結互動，通常採取美國模式會比較明顯，譬如其服務章節可能會談到那些適用投資專章的規定，那些是排除的，這樣的一個連結互動關係。單獨談可能就無法與未來 FTA 其他章節產生關聯性。個人以為臺灣與中國大陸簽署 BIA 應該不會採取較複雜的美國模式，會以傳統的模式進行協商簽署。所以如果兩岸是以簽署傳統的 BIA 為主的話，單獨簽不會有問題，因為不需要與其他章節產生互動連結的關係。

基於以下兩點理由：一、時效性的考量；二、不需要與 FTA 其他章節產生關聯性。所以針對這個部分，我會認為兩岸如果是以前傳統的模式簽署 BIA，單獨簽署就可以了，不需要放入 ECFA 簽署之後的貨品貿易 FTA 談判中，應儘速簽署 BIA。

訪談對象：行政院大陸委員會高副主任委員長

訪談地點：行政院大陸委員會辦公室

訪談時間：中華民國 99 年 3 月 4 日

一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？

答：關於台商投資保障的問題，一直以來台商都希望政府能夠重視並且協助他們處理，尤其是兩岸恢復協商後，希望兩岸能透過海基、海協會的平台簽署兩岸投資保障協議，但大陸方面一直推三阻四，其實務上的理由為目前僅有台商至大陸投資，大陸並無企業在臺灣投資，所以並無迫切需要，大陸方面認為目前已有台灣同胞投資保護法及施行細則保護台商的投資，其保障已相當周全，所以不需要再簽署任何的協議，中國大陸一直以來的態度就是如此。到了 2009 年 6 月已經有陸資來台，等於已經是雙向投資，我方已跟中國大陸提出簽署協議的談判，目前所洽談簽署的 ECFA 中就有將投資保障的議題納入，但是不要期望太高，因為目前 ECFA 中有關投資保障這個部分只是架構性的，只是一個條文的方式，換句話說，實質的內容還是要將來進一步協商、談判，然後再去充實，另外再簽一個協議，目前只是在 ECFA 的架構中會提到。從國際的經驗而言，當然要以 BIA 為優先，就是所謂的雙向的，因為如果簽單向的台商投資保障協議，中國大陸會說已經有台灣同胞投資保護法為台商提供保護，沒有必要再簽「台商投資保障協議」。惟台灣同胞投資保護法畢竟只是大陸的國內法，是片面性的，講白一點，國內法，大陸可以說

改就改，但如果是簽署兩岸投資保障協議，因係屬國際法，有約束在，才能得到比較多的保障，這也是政府將來要努力的目標，因此如果要談，當然是以簽署雙向的投資保障協議為主。

二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

答：這個觀念牽涉到 WTO 的精神，當時中國大陸進入 WTO 所做的承諾為何？我方自從加入 WTO 以後與大陸從未談判過，所以中國大陸給其他國家的待遇，台商也無法享受，所以兩岸如果可以就投資保障協議去談，最起碼要爭取所謂國民待遇，至於最惠國待遇，如果 ECFA 簽署完成，我想應該就不是問題。

三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？

答：這是屬於技術性的部分，就官方的立場而言，基本上我沒有任何的意見，實務上企業與企業之間簽商業合同，合同中一定會包括仲裁條款，仲裁條款一定會包括所謂的仲裁方式、人員、期限等等。從政府的立場而言，當然希望如果有列入仲裁條款，其仲裁機構或地點可以在臺灣，不只是在香港或者北京，甚至於可以是在國際，但國際應該是不可能，但至少希望可以在臺灣。兩岸如果要談投資保障，因為牽涉到台

商企業，台商的母公司在臺灣，所以將來選擇仲裁地點，在臺灣應是一個選項。從政府的立場應該是要去要求或者爭取能夠這樣做，但這個部分基本上是屬於商業，應該是簽合同的兩造雙方如何形成共識，決定仲裁的方式、地點，當然這也涉及到公權力的問題，仲裁人員應該是沒什麼問題，因為中國大陸目前也接受台籍的仲裁人員，現在所存在的問題，應是仲裁地點，因為中國大陸目前境外仲裁地點只同意香港，如果要談，就是要爭取能否將台灣列為仲裁地點的選擇之一，我覺得這是可以納入談判的重點，其它的流程、期限是屬於技術面的部分。

四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？

答：目前我方與中國大陸洽談的 ECFA 就相當於 FTA，目前 ECFA 中已經有處理有關投資的部分，但並沒有很詳細、具體的談要促進投資或者普通產業需求等等的問題，或許將來如果要進一步簽附屬協議的話，或許會去談，可能我們比較關心的應該是投資權益如何獲得保障，譬如說有無相關配套的法制，可以做為兩岸投資保護協議的 support，至於促進投資是不是有公權力介入，去談如何讓將來雙向的投資更熱絡，個人以為如果有，也只是形式上將促進投資這幾個字放上去而已。雙向投資是一種商業行為的市場機制，將來如果有簽署投資保障協議的話，是對已核准開放投資的項目提供保障，沒有開放的投資項目，就不會進來投資，當然就不會有投資保護的問題。基本上是配合整個產業政策，從台灣方面而言，現在對大陸來台投資是正面表列的方式，正面表列有列的項目，才可以進來投資，才有投資保護的問題，如果沒有開放

當然沒有投資保障的問題，從對岸來看，他們有外商投資產業指導目錄，基本上也是有禁止投資的類別，禁止類別就不能進入投資，所以台商也不可能投資在該行業。所以將來如果有簽署投資保障協議，應該不會很詳細的將那些項目應列入保障列出，基本上是配合整個開放投資的產業政策。

五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？

答：就現階段來看，目前的雙向投資是很不對稱的，過去根本就是單向，現在即便已經開放大陸來台投資，也是不對稱的，開放陸資投資的項目很少，規模也很小，有些像航空業者，也只是一個辦事處而已，權益保障的問題對他們而言，並不是非常迫切，所以大陸政府，官方的態度就會比較消極，不會積極去推動協議的簽署，所以我覺得目前最大的障礙在這邊。後續有關實施方式的部分，譬如投資保障應該涵蓋那些範圍？要如何執行等等，現在尚未進行到此一部分，目前的階段，大陸的態度是消極的，不願意談，第一步要跨出就遇到阻礙，所以目前最大的障礙應是大陸官方的態度。雖然目前已開放雙向投資，除了目前陸資投資不多，另外一個問題就是如果臺灣法制完整，對他們也是給予國民待遇，也給予他們投資權益很大的保障。陸資在台沒有任何投資權益保障相關的困擾，沒有向中國大陸反應，他們還是不會積極，除非陸資有遇到投資權益保障相關的困擾，向大陸反應，或許他們就會積極一點，但那是將來的事，不可預知。個人以為眼前最大的障礙是一個巴掌打不響，我們這邊很積極的推動，可是大陸並不熱衷，所以根本無法談，我覺得因為目前對方的需求並不高，所以這是最大的障礙。

至於有關司法判決雙方服不服的問題，因為目前已經有簽署司法互助的協議，大陸的判決我們承認，我們的判決大陸也承認，所以那不會是問題。我覺得剛剛所提到將來仲裁地點的問題，譬如說台灣也可以是一個選擇的地點，這個部分大陸是不是願意。因為這是屬於司法管轄權的問題，仲裁如果在台灣或者訴訟在台灣，執行公不公正是可以討論的，對岸會有所懷疑，再來更重要的就是政治上主權的問題，因為法律管轄就是主權的象徵，所以仲裁就變得很重要，現在我們所簽署的司法互助共同打擊犯罪的司法互助協議，我方的判決對岸接受，這已經是很大的突破，但將來所謂企業的商務糾紛，或者權益保障的問題，可能是比較複雜的，對方是不是願意從司法互助協議的角度思考這些問題，進一步擴大適用範圍，目前並無法預知，可能需要在投資保障協議中去協商，我覺得這可能會是一個問題。

六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？

答：過去一年多所簽的 12 項協議，都是由海基、海協兩會當平台，由主管機關協商，因此有人提到海基會的功能被弱化，以前辜汪會談是由海基會主導，官員隨團出席只是當顧問，海基會協商時若遇到不了解的問題，官員則備詢或提供資料，現在情況已不同，由主管機關官員直接協商，當然這些官員還是用海基會專家或顧問名義前往，所以將來兩岸投資保障協議要談也是依照這樣的模式，但是基本上一定要透過海基、海協兩會這個平台把橋搭起來，橋搭起來之後再去談。雖然目前兩岸的官員是可以聯繫的，但是真正要協商某種協議或者要有正式的會議

紀錄，一定要有海協會的人在場，搭起這個平台然後再協商，這已經是和過去很不一樣的做法。談判桌上不可能有工商企業界的代表。

七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？

答：關於這個部分應該是業界比較關心的，政府在這個部分可以著力的應該是在仲裁機制，針對仲裁的公平性、仲裁的地點，因為那是最重要的，其他部分業界應該自己可以照顧到。外匯管制對業界可能是重要的，從政府的立場來說，業界應該可以自己處理，政府可能無從著力。政府公權力可以使得上力的地方，才有可能由政府去協商，譬如說剛剛提到的仲裁地點，可以在協議中爭取，這個政府可以談，這是最重要的，因為只要有商業投資活動，糾紛與爭議一定會發生，所以關鍵在於當問題發生的時候，是不是能夠獲得公平公正的對待與處理，所以仲裁是最重要的。

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

答：臺灣同胞投資保護法是片面的，如果能夠簽協議是雙邊的，當然，雖然是雙邊的，也有可能悔約，但相對而言，雙邊的協議會比國內法更有效力，而且將來雙邊協議的文本應該會參考國際上慣用的文本，就像兩岸租稅協議也是參考 OECD 國際版本，再來投資保障協議也是要配上 ECFA，將來 ECFA

也勢必要向 WTO 報備，所以就等於有一種國際制度上的約束或者保障在裡面，所以對台商而言，雙邊的投資保障協議當然是更有保障。另外原本的台灣同胞投資保護法所規定的仲裁地點只允許在北京或香港，如果將來投資保障協議如果能夠爭取到在台灣，保護機制會更好。目前司法互助都已經簽署，投資保障協議仲裁機制等於是再向前跨一步。審批是屬於技術性的小問題，講投資保障應該是進入其市場後能否獲得國民待遇或者最惠國待遇，發生問題時的求償處理機制或過程是否具備效力，這個部分是比較重要的。

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

答：投資保障協議政府是有在推動的，以前因為中國大陸一直在推拖，所以無法簽署，現在因為要談 ECFA，我方繼續提投資保障的議題，兩岸經過討論的結果，大陸妥協所能接受的方案，是放在 ECFA 裡一起談，等於是放在架構中先提，之後再談後續的問題。我方政府的態度當然是優先談，只是大陸不願意配合，要將投資保障協議放在 ECFA 簽署後，後續再進行談判協商簽署。惟若參考東協加一前後 9 年的時間才談完並全面落實，ECFA 要經過多少年談妥並全面落實是未知數，所以投資保障協議其實應該先談，但是大陸因無急迫性，所以這 1、2 年內恐無法實現簽署完整的 BIA。

訪談對象：台灣區電機電子工業同業公會羅副總幹事懷家

訪談地點：台灣區電機電子工業同業公會會議室

訪談時間：中華民國 99 年 4 月 2 日

一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？

答：投資保障與市場開放是分開的，不能因為對方投資人數少，就不給予相對的保障，在目前不平衡的狀態下，臺灣要基於吸引外資投資，陸資來台是重要的，如果沒有這層保障，陸資是進不來的，而我方則是已在大陸投資很長一段時間，需要法律保障的來源，所以需要簽署投資保障協議，因此我認為雙向是可以的。再者如果只是簽署單向的台商投資保障協議，那些台辦願不願意為台商而得罪某些人，畢竟在心態上他們是自己人。

問：對方會不會因為目前來台投資人數不多，而認為沒有簽署的急迫性？

答：會，但我方強力要求談判簽署投資保障協議，而對方目前也同意要談，主要是因為對方怕台資出走，所以需要符合我方的要求。其實簽署雙向投資保障協議也會鼓勵陸資來台，當然陸資來台不要一廂情願，臺灣有什麼值得對方來投資才是最重要的。因此臺灣首先需要創造有利的投資條件，陸資才會不斷來台投資，再來就是要創造臺灣未來源源不絕的商機。因為有商機、有未來，投資的人才會多。

二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

答：我認為最惠國待遇可以放在兩岸框架協議中來談，兩岸投資保障協議中納入國民待遇，我認為是應該放進來，台商在大陸，特別是服務業，遭受的壓力最大，像流通業在大陸做內銷市場是很難的，因為大陸根本就不核准。所以如果能納入國民待遇，中國大陸對於像物流業等服務業的申請就不能拒絕。

三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？

答：投資保障協議應有所謂的仲裁條款，地點的選擇應該是兩岸四地都可以，因為可用中文溝通，對我們而言是比較方便的。為了避免像中國所謂愛國裁判的情形，導致不公平的仲裁，我覺得在香港是可行的，大家都沒話說。所以最少兩岸四地，包括澳門，我們是應該要求的。如果仲裁地點在香港或者澳門，主任仲裁員就由當地產生，雙方再各有一半的仲裁員。我個人認為在香港會比較公正。

問：如果仲裁地點選擇在第三國，譬如新加坡，您認為可行嗎？

答：這是可以思考的方向，可以要求在協議中的仲裁條款直接訂定，兩岸在談判時，我們應有最大的限度，不要限定，只要

合約上指定那裏都同意，對方如果不能接受，至少一定要在兩岸四地，要有高階談判的最低要求，第一我們尊重條約，如果條約不行，一定要規範的話，就兩岸四地，也就是華人的概念。

四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？

答：我認為是應該的，然後用除外條款來處理，那些項目是不適合的，比如說像通訊等，就是用負面表列的方式來明定那些有顧忌的項目是不允許投資的。但執行上是有困難的，就像通訊要如何做限制？兩岸之間電話量這麼大，資訊往來這麼多。基本上電電工會的角度是自由的，比較偏向強者，但是需要保護的不是限制強者來得到保護，而是應該有實質的幫助，就是說跑得快的要讓他跑更快，需要照顧的要得到照顧，那才是正確的。而現在我們的做法是跑得快的不能跑，該得到照顧的也沒得到照顧。

五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？

答：FTA 最主要是國與國之間的關係，大陸目前的轉變事實上我們可以很清楚，是高層的轉變，換句話說，我們可以看反獨促統裡面，只要可以達到反獨，其階段性的目標就已經完成，所以對方用這個方式來達到臺灣最大的共識，所以只要不涉及臺灣獨立的部分，對方都樂於積極與臺灣合作，對方也希望有更多的方式建立兩岸關係，因為更多的兩岸關係，對方就認為臺灣跑不掉，但我覺得這是兩回事。

問：所以您認為只要不涉及臺灣獨立，基本上對方都願意談？

答：這是對方最高層的想法，所以妳看國共會談以後，還有兩岸會議後，那些激進派都不曉得如何面對及處理兩岸關係，胡錦濤定調和平發展，讓那些原本磨刀霍霍的人都不曉得如何處理。因此我們要讓對岸有更大的信心，就是兩岸這樣處理，讓台灣簽更多的 FTA，並不影響中國大陸原來的目的，所以對岸如能鼓勵台灣與其他國家簽 FTA 的話，兩岸的投資保障協議就容易簽署，這就是我的觀點。因此總結最大的障礙有兩個部分，第一個部分就是兩岸的政治關係，名稱就是政治關係的一項，第二部分是對方做不做得得到，願不願意開放市場，這在實質上是有衝突的。另外台灣目前最大的矛盾是，一方面我們要用政治逼對方開放，一方面又不願被政治沾上。

六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？

答：我覺得名稱不要變，然後不一定是國與國，兩岸就以大陸、台灣的名稱簽署，透過海基、海協會的平台來簽署，雙方就執行，不要胡思亂想，基礎就是雙方都有體認的九二共識。如果加個但書我也不反對，就是在九二共識的情況下簽署投資保障協議，換句話說，是避免政黨更迭而有毀約疑慮，這就是預留一點點空間，但是不可以改變現階段的兩岸關係，要簽就是要在這樣的原則下簽，不可以矮化臺灣，如果簽署後有矮化台灣的情況，不論是那一政黨執政，都會不敢簽署。大陸目前的法治基礎仍然相當薄弱，還是一個屬於人治的社會，完全是政治審判，遇到軍方就無解，法律上是有利的，

還是照判。投資保障協議簽署能發揮多大的幫助？所以我們覺得要有一協調機制納入。

七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？

答：我覺得徵收是一個大的問題，因為對方的經濟發展以後，關於土地的條件變了，他希望你搬家，舉個例子，我們有一個公司，因為用水超量而被罰人民幣 200 萬元，其中央應該立法來處理這些問題，因為搬家不是那麼容易的事，要如何讓搬家者樂於搬家，應有一定的徵收補償規定，所以這是現在遇到最大的問題。還有另外一個法律溯及既往的問題，像勞動合同法，還有政府沒有站在廠商立場的問題。外匯的自由度也是我們需要要求的，人身安全在投資保障中也是重要的問題，關於人身安全這部分，我們希望有專門的台商法庭，處理台商的問題，24 小時之內要通知台商協會還有家屬，因為常發生台商失蹤情事，找不到人，後來才知道被關起來，像新光案，人上了飛機還會被抓走，硬是扣上經濟犯罪的帽子，所以這部分是重要的。

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

答：台灣同胞投資保護法是單方面的，雙邊投資保障協議是雙方面的，所以當然雙方面比單方面要有幫助。我們希望雙邊投資保障協議中有規範專門的聯繫機制，每年固定有高層來檢

討此制度，否則聯繫歸聯繫，投訴案總是沒下落。如果有高層固定時間來檢討投訴案的解決效率，對投訴案提出檢討說明，才不會讓投訴案石沉大海，這樣他們才會有壓力，因為必須解決。二層到四層我們都高興，再不滿意，投訴案的解決也可多一倍。台灣同胞投資保護法與兩岸投資保障協議是可以並存的，多一層保障總是好的。最主要簽署雙邊投資保障協議是希望有一個政府可以出面協助的機制在裡頭。

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

答：大陸目前是希望儘快簽署 ECFA，其餘的細節留到後面再談，我覺得對方如此著急，我們當然要順便夾帶一點，多放一些在裡頭，就先放在裡頭，以後要收再說。所以當然是先談，中國大陸在國際上對於此方面是很有經驗的，而我們不太有經驗，所有凡是國際上該有的就都給，這很容易啊！我方同意將來商談細節，但需要保障的事項應該先列明，這是為了避免事後中國大陸反悔。

訪談對象：中華民國全國商業總會張理事長平沼

訪談地點：中華民國全國商業總會理事長辦公室

訪談時間：中華民國 99 年 4 月 7 日

一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投

資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？

答：我在1990年成立海峽兩岸商務協調會，當時海基、海協兩會並未成立，兩年後海基、海協兩會成立，此同時我欲前往大陸，與對方商談簽署台商投資保護協議，惟因配合政府考量台商投資保護協議涉及政府之間的問題而作罷，結果一晃20年無法達成簽署協議，這20年中從李登輝先生提出兩國論，兩岸交流中斷，到民進黨執政八年，算算兩岸交流中斷大約有13、14年的時間，中斷交流當然就不可能再談台商投資保護協議。

中國大陸為吸引台商前往投資1988年有公布「國務院關於鼓勵台灣同胞投資規定」，稱為22條，但這22條係屬行政命令，並非法律位階的保護，因此我每次前往大陸就會敦促中國大陸高層將其提昇為法律位階，中國人大終於在1994年將前揭行政命令修改成為法律位階的「中華人民共和國臺灣同胞投資保護法」。但可發覺保護的條文更少，中國人大稱其只做原則性的規定，細則部分由國務院擬定，說到底還只是行政命令。

所以未來是要簽署雙向的投資保護協議，或者單向的投資保護協議？既然是協議，由兩會主談，絕不會像以前一樣是對台商，而是對兩岸的投資者，未來大陸來台投資會增加，當然是簽雙向的。當時是因為未開放大陸來台投資，所以希望簽訂台商投資保護協議，但這樣的時代已經過了，未來必定是雙向的。

問：對方會不會因為目前來台投資人數不多，而認為沒有簽署的

急迫性？

答：原則上兩岸現在的談判不是大陸急不急，而是台灣現在有這麼多的台商在中國大陸，大陸充分了解台商的需求，所以訂定兩岸雙向的投資保障協議勢在必行，儘管陸資在台人數不多，未來也不成比例，但是他們應該會承諾簽署，ECFA 簽署後應該就會談到這個問題。

二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

答：國民待遇是屬於較一般性質的，如果這次能順利簽署，應該會像 ECFA 一樣，比國民待遇更好，這也是我們目前在談的一個方向，不論是私下會談或者正式會議也好，針對這個問題我們都提過，如果只給予國民待遇，其實是不夠的。兩岸的經濟規模相差懸殊，我們出口大陸與大陸進口不成比例，所以未來對這方面雙方都有共識，所以像此次洽簽 ECFA 會有所謂的讓利說，要給予我們特別的優惠。

三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？

答：1989 年我與大陸簽訂兩岸經貿商務協議書時，就有仲裁調解，但是這個仲裁調解是非正規。正規的仲裁調解應該是雙方當事人可以約定仲裁的地點、仲裁的法規，但是大陸是不允許

在臺灣，只允許在大陸，仲裁人也是大陸人士，後來經過努力，爭取到仲裁人臺灣律師、會計師也可以登記，但是他們必須要有登記為仲裁人，才可以選任其擔任仲裁人。

未來談到仲裁地點，如果到臺灣來仲裁，他們的顧慮會比較多，所以選擇在香港是比較可行的，因為如果兩岸有糾紛，在內地仲裁，我們也擔心會吃虧，如果是香港，因為香港是比較有法治的地區，所以如果在香港仲裁，仲裁人有香港人士、臺灣人士、大陸人士，這樣會比較公平，所以曾經提到這樣的構想，但是尚未成案。現在有仲裁但是仍然在大陸，在大陸地區仲裁且在仲裁人為大陸地區人士佔多數的情況下仲裁。法院的訴訟，大陸原來不是一個法治國家這是大家都知道的，大陸的訴訟，所有外商及台商都罵翻了。他們的法治觀念、制度相當薄弱。最近這十年法治化也有了，漸漸法律也多了，法院裁判素質也有提升，聽說也有法官考試及訓練所，所以法治觀念他們早期是不好的，但目前已有逐漸建立的跡象。未來對於仲裁也好，法院判決也好、對於尋求糾紛解決也好，都已逐漸建立，但是還是跟台灣有差距，跟全世界的法治國家還是有差距，所以我們也希望能夠趕快建立一個制度出來，不管是仲裁、法院判決、法律根據也好，能不斷的改進，儘快與國際接軌。

四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？

答：現在我們在談的 ECFA，事實上就是在 WTO 的架構之下，WTO 的架構之下有好幾種，最標準的是 FTA，WTO 底下的 FTA，另外一種就是跟澳門、香港簽的 CEPA，另外澳洲跟新

加坡簽的 CECA，這些名稱都沒有關係，可能用不一樣的英文字母翻出來，而有不同名稱，像我們現在跟美國在談的名稱又不一樣，所以名稱可能會大同小異，但是主要的目的不外是關稅減讓、商品貿易、服務業的開放這 3 大項，這 3 大項最早從 WTO 成立之後，就想從 WTO 中規定，所以就有很多杜哈回合的談判，但因會員國太多，人多嘴雜，所以就無法達成共識，所以在這種情形下就變成區域經濟，如歐盟、北美自由貿易協定、東協等，但是只要牽涉到 3 個國家以上就會比較複雜，最單純的是一對一的方式，one by one 其實也是在 WTO 架構下，所以目前我們與中國大陸所談的簽署任何協定，都是要在 WTO 的架構下來簽署，如不符合 WTO 精神，會有抗爭的。所以如果能納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目，當然是最好的。

五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？

答：最怕是談到主權的問題，這是未來兩岸經貿談判會碰觸到管轄主權的問題，如果不牽涉到管轄主權的主權問題，就只牽涉到管轄問題，也還可以。但是因為司法互助已經簽署，所以已經有經驗去避開主權的問題，所以未來談判就是應該避開主權的問題。

六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？

答：避開國家的名稱，名稱就用兩岸，目前還是應以海基、海協兩會為一個平台，當然主談者還是主管機關，談妥後再由海基、海協兩會出面簽署。因為有太多的問題要談，所以可以先透過民間的組織先去談判，談到雙方認為問題可能需要更升高層次，變成一具體的政府單位的正式承諾時，就由海基、海協出面，像現在在談的商標問題就是一個例子。業者的後面其實就是政府單位，以前是因為政府單位不敢出面，但是以後不一樣了，就是正式政府的官員出來。

七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？

答：一般的保護事實上法都有了，台商最在意的是，臺灣與大陸關於不動產的所有權是不同的，臺灣的不動產包括土地、廠房等所有權是屬於業者的，但在大陸土地是國家的，這是很大的差別。更大的差別是，中共需要這塊土地的時候，他就叫你動遷，不只是台商，包括所有的外商及中國大陸本身的企業都一樣，中共要你遷廠你就得遷，這點是與我們整個保護完全不一樣的，而且最多就是補貼遷廠費用，還有就是因為收回土地，補貼另外一塊土地，就找郊外的土地交換，臺灣就不是如此，原本屬於私人的土地，若變成住商用地，早就已經發大財了，那會讓政府以地易地，換一塊更不值錢的土地，所以補償徵收的程序是重要的，也是將來要訂定投資保障協定最有得談的，也最關鍵。人身安全本來就需要保護，只是該國如果治安不好，再保護都沒有用。

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署

雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

答：法律制度不一樣，法律層次不一樣，這恐怕要有很多的溝通，就中共而言，是以黨領政，以政領法，人比法大，是人治色彩濃厚的社會，所以如果能順利簽署最大的不同當然是法律層面的問題。

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

答：應該是要把框架先簽起來，再去談內容，就從單純的 FTA 來說就好，我們與中美洲那些國家簽的 FTA，貿易量那麼少，就談了兩年多，因為內容項目太多了。所以先簽一個框架，然後提出早期收割的清單，等到框架簽好之後，再就個別項目一一談判，BIA 就等框架簽署後，提出來與對岸談。

訪談對象：政治大學教授、財團法人國家政策研究基金會召集人
林教授祖嘉

訪談地點：財團法人國家政策研究基金會會議室

訪談時間：中華民國 99 年 4 月 8 日

一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？

答：以前我們都是單方面要簽，因為只有台商在大陸投資，而沒有陸資在台灣，所以我們是單向要簽，那大陸一直都沒有意願，因為大陸認為已經有臺灣同胞投資保護法，還有施行細則，所以他們覺得基本上已經對台商有所保障，所以一直不太願意跟臺灣簽，現在因為情勢已經改變了，所以臺灣說要跟大陸簽，大陸本來也同意，但是因為現在在談 ECFA，所以可能會等 ECFA 簽署後，後續再來談這個問題。以前提的當然都是單向的，單向會讓人以為是在跟大陸索取，現在是雙向的投資，所以情況就不一樣了，因為未來我們可以看到大陸很多資金會進到臺灣，那陸資來台，他們也會希望有一些投資保障，尤其是我覺得他們到台灣來，說不定會有一些人身上安全的問題，因為可能有人會抗議之類的，所以他們到時候所需要的投資保障可能也會很多。那這樣兩邊就會在一個比較對等的立場上來談，因為以前就是單方面跟他要，那他如果提出一些莫名的要求，會比較麻煩，現在就是可以在一個比較對等的立場來談，那這樣對台商可以取得的保障也會比較全面。

問：對方會不會因為目前來台投資人數不多，而認為沒有簽署的急迫性？

答：我覺得陸資來台投資應該會慢慢出來了，比如說我們的金融業，他們的銀行如果過來的話，那個規模可能會很大，比方說工商銀行要過來，那這個單項投資金額就很大了，所以這是有可能的，而且都已經 20 年了，也不差個一年半載，而且我覺得要討論就應該討論全面性的，而且可以跟大陸談預期將來的投資會增加，所以現在就可以坐下先考慮要如何解決這些問題，不然如果只是單方面討論，到時候投資大量進來

還要再單方面討論一次，所以我覺得一次把這個事情解決，可能會更完整。最主要是類似這種保護協議應該是雙方面的，如果只有單方面在講，另外一方面意願不是那麼大，就會覺得反正是你的資金在我這裡，保不保護是我的問題。如果雙邊都有這種問題，那雙邊在討論時，可以討論的議題，希望得到的保護會更全面，如果只有單方面去討論的話，通常會處在比較不利的立場。

二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

答：我覺得如果是在 WTO 的標準下的話，這些都是應該要有的，基本上投資保障協議因為在 ECFA 下，那 ECFA 是按照 WTO 的標準在做，所以 WTO 標準，這些最惠國待遇等都應該在那個範圍內，這就是我講的比較全面性的，國民待遇當然應該要有，沒有國民待遇的話那就很吃虧了，對於我們比較緊張的部分就同時做限制，設排除條款，但是國民待遇應該是基本要有的，雙邊應該是在一個公平的立場上。就像 WTO 會設一個防衛機制一樣，比方說電信產業，做一些限制就可以了。至於最惠國待遇因為我們是用 WTO 會員國的名義去簽署，是在 WTO 的架構下以中國關稅區跟台澎金馬關稅區的名義簽署，所以最惠國待遇是用會員的名義給予，而不是用國家的名義給予的，我們講最惠國只是因為 Most Favored Nation，我們只是這樣講，但是其實是會員跟會員之間的關係，所以對方給我們最惠會員待遇好了，其實只是名稱的問題，所以符合 WTO 精神，在對等的狀況下，原則上應該是沒有問題的，

只是在產業上特殊的項目上，用防衛機制處理就可以了。

三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？

答：我覺得簽完之後，下一步雙方應該互設代表處，我想這是避免不了的，那互設代表處最簡單的方式就是我們的海基會過去，他們的海協會過來，到時候有人身上的安全或者投資保障糾紛的問題，就找代表處去處理，因為我們雙方不能互設大使館，當然最後就是代表處。仲裁地點香港是可以考慮的，至於新加坡大概是不太可能，因為中國一定會想這是國內的事情，所以跑到新加坡是不太可能啦！香港是可以考慮的，我認為香港也會有很大的意願，所以擺在香港對台灣而言是一個可以考量的地方，但是中國也可能會認為這是兩岸的事，那就直接擺在北京或者台北，那如果是這樣，我們當然要以台北為優先，這樣比較好，但他們可能會想擺在北京，如果雙方都談不攏，那就放到香港，所以我覺得香港對雙方而言會是一個比較好的考量地點。至於擺在新加坡就變成國際關係，大陸是一定不會同意的。所以最後放到香港的可能性是很大的。至於處理流程、期限等就依據國際標準就可以了，香港對於處理這些問題是非常有經驗的地方，而且香港也一直跟大陸爭取大陸跟國際上的仲裁都能擺在香港，香港的法律其實是很好的，中英文能力也都很強，所以按照國際標準做，對臺灣也是比較有保障的。

四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？

答：我剛才有提到越完整越好，所以應該盡量完整，但是如果很完整就需要很多的時間去談，恐怕談判時間會拖得很長，所以我覺得可以先有簽一個架構，至於細節的部分，再在往後的補篇去補充，像香港跟中國簽的 CEPA，後面每一年都有一個後續的補充，我們最先談的當然是保護的問題，保護後我們要不要發展，個別產業要如何促進，這些後續都可以談的，可以放到投資保障協議中，或者另外簽署投資合作協議都是可以的。在 ECFA 的架構下是可以增加很多的協議的，未來可以逐漸增加。

五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？

答：我覺得就經濟上來講，台灣的需求是很大的，我們一直跟大陸在談，大陸不願意簽的最大理由是因為大陸認為這根本是一個國家的問題，大陸認為已經有臺灣同胞投資保護法保障台商，所以不需要什麼協議。但過去這 20 年來台商其實受到很大的委屈，有非常非常多不公平的事情發生，最大的困擾就是當台商發生問題的時候，需要馬上有人協助，通常在國外會有大使館可以協助，跑到大使館可以得到人身上的庇護，不管對台灣或者很多其他的國家而言，人身自由安全是最關鍵的，但是大陸並不是這樣，大陸三不五時就請你協助調查，他們很多地方法院有所謂的招待所，就請你進去，其實就是被軟禁在裡面，被關個三個星期、一個月的。我們看是被關，但他們卻說只是協助調查、辦案。

現在台商遇到狀況最大的協助來源是台商協會，但是台商協會沒有公權力，台商協會最主要是跟當地的市長關係不錯，

透過市長的關係照顧台商，就這樣而已，但是這種沒有保障，所以我們覺得最大的障礙就在這裡，大陸沒有辦法提供一個公平的公權力來照顧台商，所以如果有投資保障協議以後我們要求要台灣的公權力介入，那台灣的公權力介入就是海基會，海基會出面代表官方照顧台商，如果有海基會的人員在大陸，我認為台商會安心很多，因為有政府的力量在後面，就像有大使館一樣，所以這其實是很重要的，但目前並沒有做到，所以目前最重要是要有公權力進入大陸，可是大陸對於公權力是相當在意的，從某個角度來看是主權的問題，但是我是覺得應該要有台灣的司法人員去照顧到台商，這是很重要的，所以我們希望有海基會的人在大陸協助台商，可是大陸目前是非常的介意，所以我方目前一直在說服大陸，應該要讓海基會在大陸設正式的辦事處，因為有太多人需要協助，台商產生糾紛的問題很多，不管糾紛的開始是那一方的錯，但是出了糾紛總是必須協助。台商最在意的是人身安全、自由的問題，所以需要這些保護。

中國大陸如果要介意這是主權問題，當然也可以，但是如果退一步想，不就是台商要得到多一點保護而已，所以如果中國大陸當局要讓台商對其產生信心，就是要讓台灣人進駐照顧臺灣人而已，可是中國大陸卻非常的在意，所以如果將來談判，這會是很重要的關鍵。但我覺得遲早要放，因為中國大陸越來越多人到台灣，中共就會發現這個問題的關鍵。所以要突破，突破之後，後續的問題大概就比較容易解決，但是我還是要強調這是對等的，有對等就好談，如果都沒有，全部都是我方的人在大陸，籌碼都在對方手上，他要立什麼關係法、要怎麼談之類的，我們能爭取到多少是很困難的，中國大陸不太能站在同理心的角度看待很多的事情，如果中

國大陸有很多的人在台灣，中共要照顧時，那又該如何呢？所以我覺得 ECFA 談完後，未來兩岸互設辦事處的層級一定要提昇，這是很重要的。

六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？

答：現在的兩會模式其實是一的很好的模式，兩會理論上是民間，民間代表官方執行這些事務，這是很特殊的情形，比方說國家跟國家在簽 ECFA 時是商務部跟經濟部在簽，就是國家跟國家在簽。但我們現在不是，我們是海基會、海協會在簽，所以這就有很高的模糊地帶，他到底是官方？或者非官方？海基會、海協會並不是官方，但可以行使公權力，屬白手套性質這是大家都知道的，但是可以做很多官方應該要做的事情，我覺得這樣就夠了。最後報到 WTO，WTO 也不會在意是誰跟誰簽，所簽署的協議是代表兩個會員國，那這樣就可以了。在台面上當然是以海基、海協為一個平台，主談人還是以主管機關為主。

問：請教您，如果談判桌上有業界代表，您認為可行嗎？

答：我覺得這是可行的，因為我們要的是實質的東西，業界進去表達需要什麼樣的東西，我覺得這不是什麼問題，重點是主談人是國貿局局長，他有官方的身分，這樣就可以了，只是整個帽子下面是海基會，海基會是非官方的，這是大陸要的帽子，而我們要的是實質的。如果大陸不要這個帽子，那當然可以，我們就拿經濟部出來，那對方要不要？其實海基、

海協是一個很好的模式，就用這個模式就可以了。

七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？

答：我跟很多台商接觸，最重要的還是人身安全、自由問題，這是最優先需要考慮的，後面才是財產細節的東西。動遷這個問題很困難，其實不是只有台商，大陸的老百姓也同樣遭遇這個問題，這事情很困難，就是回歸到剛剛說的國民待遇。我覺得對台商人身的優惠可以優先處理，就是出了問題，台商可以有大使館可以避難，就是有外交豁免權的辦事處，這種人身安全的優先考量是可以要求的，但是補償的對價要要求與其他外商或者本國國民不同，這是比較困難的。

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

答：因為臺灣同胞投資保護法完全是依中國大陸的國內標準訂的，投資保障協議可以按照國際的標準要求，然後考慮台灣本身的一些內容放進去，所以基本上投資保障協議對台商的保護應該會更提昇，對台商而言，臺灣同胞投資保護法是大陸的內國法，大陸對其有解釋權，說改就改，當然我們會比較緊張，我們當然希望依照我們的語言來訂這些法律，最好這個法律是可以到香港仲裁，當然就是國際上的標準，至少對台商的保護會多很多。

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

答：現階段在 ECFA 簽署後，在 ECFA 的架構下，很多的協議其實都可以陸續談，未來都可以逐漸增加。BIA 因為關係到投資保護的問題，所以其實可以在 ECFA 簽署後先提出來談，後續內容如果雙方都認為有需要的話，可以再做補充增加，用正面表列的方式一項一項加進來，會比較好一點。當然貨品貿易 FTA、服務貿易 FTA、BIA 都可以同時進行談判簽署，沒有問題，但是因為談判的時間不一樣，所以簽署的時間可以前後，以後陸續再以補章的方式不斷的增加，因為後續的談判還有很長一段路要走。

訪談對象：財團法人海峽兩岸商務發展基金會、海峽兩岸商務協調會黃秘書長旭昇

訪談地點：財團法人海峽兩岸商務發展基金會會客室

訪談時間：中華民國 99 年 4 月 8 日

一、依當前兩岸新形勢，台灣開放陸資來台，請問您認為現階段應先簽署「台商投資保障協議」？還是直接簽署規範雙向投資的「兩岸投資保障協議」(BIA)？原因為何？

答：能夠雙向當然是最好，這樣對陸資來台，也相對有保障。站在對等的方向，我個人贊成簽雙向的保障協議，但我的感覺現階段這可能不是最急迫的，因為畢竟大陸來台投資不多，

不多的情況下，投資保障對方感覺不出來，反倒是我們台商在大陸的投資保障協議是最迫切的，這個部分來講，中共人大有頒布台灣同胞投資保護法，該法是屬於比較形式上，並不具體。

問：如果只簽單向的台商投資保障協議，中共會不會認為已經有台灣同胞投資保護法及施行細則，而認為這樣的保護就足夠，不必要再簽台商投資保護協議？

答：我想這跟簽 ECFA 一樣，如果中共這樣認為，那 ECFA 根本也不需要，中共就在人大自己訂規則就好了，就不需要跟我方簽了，所以我覺得中共應該不會有這樣的想法。簽單向或者雙向應該是說誰受益最大，單向當然是台商受益最大，這也是我們迫切需要的，雙向要不要簽？當然能簽最好，但我覺得單方面應該是比較有可能，單向要簽會比較快，雙向要談得比較久，因為雙向在條件的開放上是必須經過長時間的討論。我個人贊成簽雙向，因為以後陸資會陸續來台，簽雙向投資保障協議，陸資也能相對獲得保障，陸資來台也會較踴躍，但是簽單向的會比較有時效性。

二、兩岸簽署「投資保障協議」，可透過公權力保障投資人權益，降低在地主國發生的外匯管制、徵收、國有化、沒收、戰爭、叛亂、暴動等政治風險，您認為除了「保障」部分，有無必要在協議中納入國民待遇、最惠國待遇等項目？理由為何？

答：牽涉最惠國待遇，我想中共是很反感的，因為兩岸的關係，中共不想走到國際化，所以最惠國這個字眼是不可能，國民待遇部分，會不會變成階級性的，可能性也不高，因為會有

獨厚台商的疑慮。基本上撇開政治層面不談的話，這些其實都應該放進去，因為現在兩岸政治層面的關係，所以很多協議都沒有辦法很正規的談，包括 ECFA 都一樣。簽署協議納入國民待遇，站在自利的立場，對某些敏感的項目，當然必須要做限縮。因為我們不希望臺灣的就業市場受到衝擊，或者對臺灣有任何危害的事情發生。對方是大國，他們大我們小，所以某種程度還是要設限，就像 WTO 一樣，也有一個緩衝期。

三、兩岸投資保障協議中，當發生糾紛案件需經由仲裁解決時，其仲裁方式的處理流程、期限、地點及仲裁人員組成等問題，應如何規範？

答：仲裁地點站在自己本位的地點，當然最好在台灣，退而求其次，當然就是在香港，仲裁期限的長短因為牽涉到仲裁的程序，以當事人兩造雙方當然是希望越快越好，為什麼會有仲裁？就是因為仲裁比法院更快。但我認為仲裁倒不是多大的問題，我認為最重要是執行面的這個部分，即便仲裁贏了，但不去執行也是沒有用的，舉個例子，我們在江西發生一件台商案例，仲裁贏了，判對方政府要賠一千多萬，但他們說沒錢，你能怎麼辦？執行面怎麼執行那才是重點，仲裁輸贏本來就有仲裁的規則在那裡，但我們更希望看到的是執行面的落實，那才是重點，很多的案例花了很多精神最後贏了，但對方不執行，你也無可奈何，或者對方消極的執行，也等同沒有。所以花了一大堆精神在那裡，倒不如要對方建立一個有效率的、公正的執行單位，那才是重點，我們的經驗認為是這樣。如果以百分比來講，我認為九成是執行，一成是仲裁，那仲裁現在已相對成熟，仲裁制度是大家都可以接受

的，所以如果要講，是要要求大陸建立一最有效的執行面，執行仲裁的結果，這才是最重要的。要求對方行政部門有一跨部門的仲裁機制，由中央統籌到各地方，直接受命於中央指揮，這樣比較會排除地方性的干擾，因為他們本身就是利益共犯，除非是台灣民眾與大陸民眾的糾紛，沒有政治背景在後面干擾，如果純粹這樣當然好處理，但是大陸很多敢跟台商對抗，事實上其背後都已經有系統性的設局讓台商陷入，一但有糾紛，對方的背後都有政府的力量在當他的靠山，所以就算表面仲裁贏了，但是無法執行，所以後續的執行才是麻煩。

四、兩岸投資保障協議是否應納入 FTA（自由貿易協定）精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目？

答：兩岸簽署任何的協議，我想都應該特殊化，兩岸投資保障協議納入 FTA 精神，增列促進投資、視產業需求給予適當保障項目，我當然贊成，站在接軌的立場我當然贊成，但是我想依據兩岸的關係，還是要特殊化。

五、兩岸簽署投資保障協定最大的障礙為何？依您的看法，應如何排除？

答：我認為最大的障礙還是執行面，是誰要去執行？能不能有一非常獨立的公正單位去執行這些仲裁的結果，易言之，就是執行面的問題。舉個例子，就像智慧財產權，現在台商有多少的商標被搶註，要怎麼執行？這就是我們投資的保障啊！投資保障定出來了，怎麼執行？所以最大的障礙在執行面。

問：請問您，要跨出簽署協議的最大障礙，您認為是什麼？

答：兩岸的法律不同，兩岸對於某些方面的見解不同，就像我剛才說的智慧財產權的部分，臺灣智慧財產局與大陸的看法不同，我舉個最簡單的例子，前陣子吵得很兇的 FORMOSA，中共認為那是西班牙殖民的字眼，不行，可是我們認為 FORMOSA 是個美麗之島，而他們的認知就是殖民過，所以不行，因此在認知上有很大的差異，最大的障礙就是法律條文或者是行政解釋對同一件事情，兩岸有不同的解釋，因此單就這個部分要協商就會有困難，最大的障礙就在這裡，到底是您退還是我退？

六、兩岸投資保障協議簽署涉及主權國家的問題，就目前兩岸尚未能拋開意識形態之爭，請問您，雙方應用何種方式進行協商？

答：目前簽署兩岸投資保障協議的方式，我認為還是一樣依循之前所簽定的很多協議的模式，如司法互助、金融 MOU 一樣，由海基、海協架構平台去談，先簽框架性的，後續再由主管這些事務的主管跟主管去談細節的內容。我要強調的是兩岸對於很多的協議簽署，通常都存在著模糊地帶，不會很清楚的告訴你法律上的見解，如何去解讀，然後兩岸都有共識，我覺得牽涉到主權的事情，其實都很難，到最後要怎麼解決，按照我個人的想法一定是雙方簽訂一個框架性的投資保障協議，然後再開放民間的組織單位去成立對口，比如說我們現在的對口就是中華商標協會，我跟商標協會就是專門解決商標糾紛的問題，就有很多種平台出來。我感覺到目前為止，面對中國大陸，對於很多的事情，我們是沒有主導權的，這

涉及的當然是政治實力的問題，所謂政治實力就是要在國際間有力量，我方與中國大陸是不對等的，在不對等的情况下，台商要靠政府的力量去解決很多的事情，相對而言是比較困難的，只能用這種非正規的方式處理。

七、請問您，若與對岸洽簽雙邊投資保障協議，洽簽的內容所應優先列入的保障項目為何？

答：我覺得智慧財產權是最重要的，因為臺灣跟大陸的競爭，就現階段而言就是智慧財產權，就是品牌，大陸對臺灣這兩個字的品牌，他有信心，所以臺灣出產的產品，他比較能放心，因為比較容易在大陸推廣，品牌就是智慧財產權，是一樣的道理，長期而言，智慧財產權的部分應該是很重要的。2008年商總委託我們辦的一項中國大陸投資爭端解決機制問卷調查顯示，台商在大陸投資最常見的糾紛問題是勞資問題與稅務問題，問卷調查反應的是台商認為比較嚴重的糾紛問題。當然智慧財產權糾紛也有呈現出來，但我個人覺得臺灣這個品牌，在大陸還蠻不錯的，所以很多台商的品牌在大陸被侵權，而且還蠻嚴重的，這個部份我覺得應該要把它突顯出來，突顯出來我們的競爭力才會有，因為我們就是要依靠臺灣這個招牌，臺灣的招牌對臺灣的企業或台商到大陸去打拼的部分，是我們能享受的成果，那當然就要確保臺灣這個品牌，所以長期而言，智慧財產權是相當重要的，智慧財產權分三個部分，就是商標、著作權、專利，所以這部分應該先談，因為這也是臺灣相對於大陸優勢的部分，優勢的部分就應該先談。至於土地成本這部分，短期可能是優勢，但長期而言不是優勢。要簽署 BIA 當然要著眼臺灣現階段產業的優勢，臺灣目前的優勢就是智慧財產權，臺灣專屬的智慧財產權應

該得到保障。

八、目前大陸對台商的投資保障，僅有台灣同胞投資保護法，請問您，就您所了解該法對台商的保護，與日後若能順利簽署雙邊投資保障協議，二者之間所能提供給台商的保障將有何不同？

答：我們解讀當然是 BIA，是要按照國際規範來做，但只要涉及政治議題，中國大陸的解讀就是國內法，國內法下的台商投資保護協定，在他的解讀條文中再冠上特殊關係，再把它具體化一點，這就是中國大陸認知的 BIA，他不可能去動台灣同胞投資保護法這個母法，中共一定會在這個架構下簽投資保障協議，裡面設專章來解讀是沒有問題的，可是這樣有什麼差異？這個 BIA 一定是補足母法的模糊性，或將其具體化，更多項目擺進來，但還是在那樣的框架之下。

九、目前兩岸經貿往來日益深化，陸資已開放來臺，政府積極推動簽署 ECFA，請問您認為應否單獨優先與對岸談判簽署兩岸投資保障協議？或者等 ECFA 簽署之後，再於後續的貨品貿易 FTA 中，談判簽署 BIA？理由為何？

答：如果簽署的投資保障協議是有特殊性，那就放在 FTA 中，比如說兩岸的標準，這個標準只有兩岸有，全世界其他地方沒有，當然就要擺在這個行業的 FTA 中的特別專章。因為有特殊性，那 BIA 當然就順便帶上來，這樣才會呈現他的價值。一般性的就一般性解決，特殊性的就特別拿出來談，不然兩岸的共同標準就沒有意義。投資保障協定當然就個案來談也可以，但是不是每一項都列入投資專章，我覺得沒有必要，

我認為是兩岸有共同標準的行業，這個行業應該特別做一個 BIA 的簽署，這樣才能突顯兩岸標準的特殊性。簽署一般性的 BIA 後，我更贊成臺灣有競爭優勢及有兩岸標準的行業，簽署特別的 BIA 去保護。