



《歐盟外資審查框架條例》 及其潛在影響

澳門貿易投資促進局 研究及資料處

2020 年 8 月

摘要

Abstract Resumo



《歐盟外資審查框架條例》及其潛在影響

歐盟委員會於 2019 年 3 月 5 日正式通過強化審查力度的《歐盟外資審查框架條例》（簡稱《條例》）。《條例》於公佈日 20 天後（即 2019 年 4 月 11 日起）生效，相關詳細規定將於 2020 年 10 月 11 日起貫徹實施，是歐盟首個基於安全及公共秩序出台的外資審查統一規範。2020 年 3 月 25 日，因應新型冠狀病毒肺炎疫情爆發，歐盟委員會接續推出《歐盟外資審查框架執行指南》（簡稱《執行指南》），為條例的具體實施提供進一步指引。

《條例》及《執行指南》旨在為成員國創建一個有利的框架及合作機制，其本身並不具強制性，歐盟亦非中央審查機關，不論是外資審查機制本身或是審批結果，最終決定權還是保留在成員國手上。然而，這兩份具直接效力的文件的出台依然意味着日後在歐盟成員國進行投資將需要面對更多的條件、要求、限制和阻礙，審查範圍並不僅限於投資項目本身，還將包括投資者背景。由此可見，日後在歐盟的投資風險和成本或將無可避免地相應增加，故此，投資者應預先詳細了解《條例》及《執行指南》的內容，以便及早作出相應部署。

目前，《條例》及《執行指南》涵蓋的主要是併購類投資，故在歐盟成員國進行此類投資時，投資者除了應在開展投資計劃前進行全面風險評估外，進行交易時亦應考慮在起草股權轉讓協議時設立前提條件及解約機制，以盡最大可能減低交易雙方因投資項目最終不獲成員國接納而遭受的損失，並應盡早了解該成員國有否提供上訴機制。即使交易已完成，投資項目仍有可能被後續審查，故此，投資者尚應考慮在協議中設立救濟條款。此外，縱然歐盟委員會表示整個審查流程一般需時 35 天，但需要注意的是，此天數僅包括歐盟內部審查流程，不包括投資目的地成員國本身就涉及敏感投資項目所開展的本土審查程序，故此，除了風險管理及成本控制外，投資者尚應調整時間管理安排，預留更為充裕的時間以應對可能出現的審查。

在澳門方面，歐洲經濟共同體與澳門於 1992 年簽訂《歐洲經濟共同體與澳門之間貿易及合作協定》，締約方協定基於非歧視及互惠原則共同相互促進和保護投資，並致力優化投資環境。除此以外，2000 年澳門更與葡萄牙簽訂《中華人民共和國澳門特別行政區和葡萄牙共和國關於相互鼓勵和保護投資的協定》，進一步強化雙方在鼓勵、保護和優化投資方面的交流與合作。由此可見，截至目前為止，澳門企業在歐盟的投資仍受惠於協定框架的保障，未來或可透過與歐盟 - 澳門混合委員會建立的合作溝通機制應對《條例》實施可能帶來的影響。與此同時，鑑於澳門的法律與葡萄牙的法律體系歷史淵源深厚，本地相關領域的專業人才在理解葡萄牙外資審查及相關上訴機制等方面具一定優勢，故可更有效地協助投資者深入了解葡萄牙以及歐盟各國投資營商的最新情況。

考慮到因出台時間有別，目前較少文章將《條例》及《執行指南》一併作出綜述分析，故此，為方便投資者同時了解這兩份文件及其潛在影響，本文將綜合整理兩份文件的內容，並以中國內地及澳門在歐盟投資的情況作為引子分析相關規範可能帶來的潛在影響，以供公眾參考。

Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework to review FDIs into the EU and its potential impacts

On 5 March 2019, the European Commission officially adopted the “Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework to review FDIs into the Union” (hereafter referred to as “Regulation”) which aims at intensifying the screening process. The Regulation entered into force 20 days after the publication in the Official Journal (i.e. starting from 11 April 2019) and will become fully operational on 11 October 2020, being the first EU-wide foreign investment screening mechanism on the grounds of security or public order. On 25 March 2020, in the context of the outbreak of the novel coronavirus pneumonia (COVID-19), the European Commission successively published a “Guidance to the member states concerning foreign direct investment (FDI) and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe’s strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union (FDI Screening Regulation)” (hereafter referred to as “Guidance”), in order to provide further instructions regarding the implementation of the Regulation.

The Regulation and the Guidance are destined to create a favourable framework and cooperation mechanism for Member States without establishing a mandatory screening mechanism at EU level and the EU itself is not a central review authority neither. Whether the foreign investment screening mechanisms or the screening decisions, the final decision will be taken by the Member State undertaking screening. However, the adoption of these two documents with direct effect still indicates that there will be more conditions, requirements, restrictions and obstacles ahead when investing in EU Member States in the future. In addition, the scope of review is not limited to the investment project itself, but also covers the background of investors. In this case, it is likely that the risks and the costs of investment in the EU henceforth may inevitably increase accordingly. Therefore, it is better for investors to learn more about the Regulation and the Guidance in advance in order to make corresponding arrangements.

At present, the Regulation and the Guidance cover mainly mergers and acquisitions (M&A) investments. Thus, when making such investments in EU Member States, investors should not only conduct a comprehensive risk assessment before embarking on an investment plan, but also consider establishing preconditions and termination mechanism when drafting equity transfer agreements throughout the transaction process, in order to minimize as much as possible losses suffered by involving parties due to final rejection of investment project by Member State, and confirming as soon as possible whether the Member State provides an appeal mechanism or not. Even if the transaction is completed, the investment project may still be subject to subsequent review. For this reason, investors should also consider setting up a relief clause in the agreement. Aside from that, even though the European Commission stated that the entire review process generally takes no more than 35 calendar days, it should be noted that this number of days includes only the amount of time required by the EU internal review process and not the national review process on sensitive investment projects initiated by investment destination. In this case, in addition to risk management and cost control, investors should at the same time adjust time management and reserve sufficient time to deal with possible reviews.

In this aspect, the European Economic Community and Macao signed the “Agreement for Trade and Cooperation between the European Economic Community and Macao” in 1992. The contracting parties agreed to mutually promote and protect investment based on the principles of non-discrimination and reciprocity, and strive to optimize the investment environment. In addition, in 2000, Macao signed “the Agreement on Mutual Encouragement and Protection of Investments between the Macao Special Administrative Region of the People’s Republic of China and the Republic of Portugal” with Portugal to further strengthen bilateral interaction and cooperation in encouraging, protecting and optimizing investment. Under such circumstances, it is reasonable to conclude that, until the moment, the investment

of Macao enterprises in the EU can still benefit from the protection granted by the agreements and any possible impact arose from the implementation of the Regulation in the future may be dealt with through the cooperation and communication mechanism established with The EU-Macao Joint Committee. At the same time, in view of the profound historical ties between Macao's law and Portugal's legal system, local professionals in related fields have certain advantages in understanding Portugal's foreign investment review and related appeal mechanisms, and can therefore more effectively assist investors in obtaining the latest information regarding the investment and business environment of Portugal and other EU Member States.

Due to the difference in the time of publication of the Regulation and the Guidance, few articles have made a comprehensive analysis of these two documents jointly. Therefore, in order to prepare the way for investors to understand the two documents and their potential impacts at the same time, this article has summarized the contents of the Regulation and the Guidance and tried to analyze the potential impacts with the situation of the investment of Mainland China and Macao in the EU as references.

Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Regime de análise dos investimentos directos estrangeiros na União Europeia e os seus potenciais impactos

A Comissão Europeia legalizou oficialmente em 5 de Março de 2019 o Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Regime de análise dos investimentos directos estrangeiros na União (adiante designado por Regulamento) que teve como objectivo intensificar o processo de análise. O Regulamento entrou em vigor 20 dias após a publicação no Jornal Oficial da União Europeia (i.e. a partir de 11 de Abril de 2019) e tornou-se em pleno operacional, em 11 de Outubro de 2020, sendo o primeiro mecanismo a nível da União Europeia para a análise dos investimentos directos estrangeiros por razões de segurança ou de ordem pública. Em 25 de Março de 2020, no contexto da pneumonia causada pelo novo tipo de vírus de Coronavírus (Covid-19), a União Europeia publicou sucessivamente as "Orientações para os Estados-Membros relativas a investimento direto estrangeiro e livre circulação de capitais provenientes de países terceiros, e protecção dos activos estratégicos da Europa, antes da aplicação do Regulamento (UE) 2019/452 (Regulamento Análise dos IDE)" (adiante designado por "Orientações"), com vista a disponibilizar instruções acrescidas no tocante à implementação do Regulamento.

O Regulamento e as Orientações destinam-se à criação de um quadro favorável e mecanismo de cooperação para os Estados-membros, não estando estabelecido, contudo, um mecanismo de revisão obrigatória a nível da UE, e a própria UE nem é uma autoridade de homologação central. Portanto, seja em relação a um mecanismo de aprovação de investimento estrangeiro, ou aos processos individuais, cada Estado membro reserva-se o direito de decisão final. No entanto, a adopção desses dois documentos com efeitos directos indica que vão existir mais condições, requisitos, restrições e obstáculos quando forem realizados investimentos nos Estados Membros da UE no futuro. Além disso, o âmbito da revisão de análise não se limita apenas ao próprio projecto de investimento, como também abrange o perfil dos investidores. Nestas circunstâncias, é provável que os riscos e os custos do investimento na UE possam, a partir de agora, aumentar inevitavelmente. Portanto, é benéfico aos investidores na aprendizagem profunda e com antecedência sobre os regulamentos e as orientações a fim de tomar as devidas providências.

No presente momento, o Regulamento e as Orientações abrangem essencialmente os investimentos "fusão" e "aquisição" (M&A, em inglês). Assim, ao efectuarem esses investimentos nos Estados Membros da UE, os investidores não devem apenas efectuar uma avaliação de risco abrangente antes de iniciar o plano de investimento, mas devem também ponderar a criação de pré-condições e mecanismos de rescisão aquando a redacção de acordos de transferência de capital durante todo o processo de transacção, a fim de minimizar, da forma possível, as perdas sofridas das partes envolvidas face à rejeição final do projecto de

investimento pelo Estado Membro, devendo confirmar, o mais cedo possível, se o Estado-membro providencia um mecanismo de recurso. Mesmo se a transacção seja concluída, o projecto de investimento pode ainda estar sujeita à revisão posterior. Por esses motivos, os investidores devem considerar a inclusão de claúsulas de salvaguarda nos acordos. Além disso, mesmo que a Comissão Europeia tenha declarado que todo o processo da revisão demora geralmente não mais do que 35 dias de calendário, é de notar que esse número de dias inclui apenas o tempo requerido pela revisão interna da UE e não o processo de revisão a nível nacional nos projectos de investimentos sensíveis, lançado pelo destino do investimento. Em tais situações, para além da gestão de risco e do controle de custos, os investidores devem ajustar, em paralelo, a gestão do tempo e reservar o tempo suficiente para fazer face às possíveis revisões.

Relativamente a este aspecto, a Comunidade Económica Europeia e Macau assinaram o “Acordo Comercial e de Cooperação entre Comunidade Económica Europeia e Macau” em 1992. As partes contratantes acordaram mutuamente a promoção e protecção dos investimentos, com base nos princípios da não discriminação e da reciprocidade, comprometendo-se a envidar esforços para o melhoramento do ambiente de investimento. A par disso, em 2000, Macau assinou o Acordo entre a República Portuguesa e a Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China sobre a Promoção e Protecção Recíproca de Investimentos, no intuito de reforçar a interacção e cooperação bilateral na promoção, protecção e optimização de investimento. Em tais circunstâncias, é razoável concluir que até ao presente momento, o investimento pelas empresas de Macau na UE, poderão beneficiar da protecção conferida pelo acordo e qualquer eventual impacto decorrente da implementação do Regulamento no futuro poderá ser resolvido através do mecanismo de cooperação e comunicação estabelecido pela Comissão Mista da União Europeia e Macau. Ao mesmo tempo, devido aos laços históricos profundos entre a legislação de Macau e o sistema jurídico de Portugal, os profissionais locais das respectivas áreas beneficiam das vantagens relativas em compreender os mecanismos de revisão e de recurso no âmbito do investimento estrangeiro em Portugal, e assim apoiar eficazmente os investidores na obtenção de informação actualizada sobre o ambiente de investimento e negócios de Portugal e de outros Estados-Membros da UE.

Face à diferenciação no tempo da publicação do Regulamento e das Orientações, tem havido poucos artigos com análises detalhadas desses dois documentos em conjunto. Assim sendo, com vista a preparar um meio de compreensão aos investidores nos dois documentos e, ao mesmo tempo, nos seus potenciais impactos, o presente artigo tem resumido o conteúdo do Regulamento e das Orientações e efectuado uma tentativa de análise relativa aos potenciais impactos tomando a situação dos investimentos da China Continental e de Macau na UE como referência.

重要聲明 / Disclaimer / Aviso Legal

- › 本報告的原始數據來源於第三方機構已公開的資訊，澳門貿易投資促進局不保證該等資訊是否準確、充足、及時或可靠，對該等資訊產生的一切事宜不負任何法律責任。本報告僅供一般參考，不視為本局任何推薦或建議。
- › We hereby clarify that this report contains information published by third parties. The Macao Trade and Investment Promotion Institute (IPIM) does not guarantee that such information is accurate, adequate, timely or reliable. IPIM also shall not be held liable to any issues arising from the information contained in this report. All Information herein is for reference only and should not be regarded as any recommendation or advice by IPIM.
- › Os dados originais constantes do presente relatório provêm de informações publicadas por terceiros e o Instituto de Promoção do Comércio e do Investimento de Macau (IPIM) não garante a exactidão, a suficiência, a actualização ou a credibilidade dessas informações, nem assume qualquer responsabilidade legal em tudo o que possa resultar do uso dessas informações. O presente relatório destina-se apenas para referência geral, não se tratando de qualquer recomendação ou sugestão do IPIM.
- › 本局可在任何時間行使權力，在無須通知的情況下決定增加、修訂或刪除報告資訊。本報告未經澳門貿易投資促進局許可，不得刊登、上載、分發、出版或出售，以及本局對上述的不法事宜，保留法律追究權力。
- › IPIM may exercise its rights at any time, without prior notice, to make addition to, amend or remove any information from the report. Publishing, uploading, distributing, or selling this report without express written permission of the Macao Trade and Investment Promotion Institute (IPIM) is strictly prohibited. IPIM reserves all rights regarding the above mentioned illegal acts.
- › Este Instituto pode, a todo o tempo, exercer os seus poderes, para determinar o aditamento, a alteração ou a eliminação das informações constantes do presente relatório sem aviso prévio. Este relatório não pode ser publicado, carregado, distribuído, editado ou vendido sem prévia autorização do IPIM, sendo reservado a este o direito de efectivar a responsabilidade dos actos ilícitos acima referidos.

目錄

一、前言	7
1.1 出台背景	7
1.2 歐盟成員國建立外資審查機制的最新情況	8
二、《歐盟外資審查框架條例》重點內容	9
三、《歐盟外資審查框架執行指南》簡介	12
四、中國在歐洲的投資情況	13
4.1 中國在歐盟成員國的投資情況	13
4.2 澳門在歐盟成員國的投資情況	15
4.3 潛在影響	16
4.4 澳門與歐盟的合作機制	17
五、總結	18
參考資料	19





一、前言

歐盟市場以自由化著稱，對外商直接投資¹（FDI）一直持較為開放的態度。根據經濟合作與發展組織（OECD）發佈的《2018 外商直接投資監管限制指數》（FDI Regulatory Restrictiveness Index 2018）²的分數及排名顯示，在投資限制最少的國家和地區中，位列首五位的均為歐盟成員國³，而在首 30 位以內，歐盟成員國就佔了其中 19 位。與此同時，參考 OECD 發佈的《2019 國際直接投資統計》（International Direct Investment Statistics 2019）⁴，在 2016 年至 2018 年間，全球流入歐盟成員國（EU28）的外資總額分別為：

圖 1a、全球流入歐盟成員國（EU28）的外資總額

年份	外資流入總額 (單位：億美元)		流入歐盟成員國的外資 總額佔比 (%)
	全球	歐盟成員國	
2016	20,317.33	5,811.71	29%
2017	17,173.78	4,455.32	26%
2018	14,421.85	3,489.36	24%

資料來源：經濟合作與發展組織（OECD）

由此可見，單是流入歐盟成員國的外資總額就佔全球外資總量約四分之一，歐盟成員國各經濟體一直為外商投資的主要目的地。根據 OECD 的統計資料顯示，2018 年全球流入歐盟成員國（EU28）的外資主要目的地為荷蘭、愛爾蘭、英國、法國和德國⁵，其中來自中國的外資則主要流入盧森堡、瑞典和意大利⁶。

1.1 出台背景

過去，歐盟一直沒有就外商直接投資審查及篩選機制建立統一標準和體系，至 2017 年為止，在當時的 28 個成員國中，只有 12 個經濟體建立了自身的外資審查機制，但各機制在適用範圍、標準、領域、基本考量因素，以至是審批流程、時間等標準均不盡相同（圖 1.1a）。有見及此，德國、法國和意大利於 2017 年 2 月向歐盟委員會（European Commission）提交倡議，請求歐盟委員會重新考慮其對外資的態度，以應對因外資大規模併購及缺乏互惠性等因素導致成員國關鍵技術流失的嚴重問題，歐盟委員會因而於同年 9 月對外公佈《歐盟外資審查框架法案》，並進入立法程序。

- › 1: 亦稱外來直接投資或外國直接投資（Foreign Direct Investment，簡稱FDI）。
- › 2: 自1997年起，OECD透過發佈《外商直接投資監管限制指數》衡量一個經濟體對外商直接投資的限制程度，指數由四個部分組成，分別為外國股權限制（Foreign equity limitations）、篩選或批准機制（Screening or approval mechanisms）、外國人擔任公司重要職位的限制（Restrictions on the employment of foreigners as key personnel）及營運限制（Operational restrictions）。指數值介乎0-1之間，數值越高表示限制程度越高、開放程度越低。2018年指數涵蓋22個行業，比較了69個經濟體的情況。
- › 3: 分別為：1.盧森堡；2.葡萄牙；3.斯洛文尼亞；4.羅馬尼亞；5.捷克。詳閱：<https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm>
- › 4: 詳閱：https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-international-direct-investment-statistics_2307437x
- › 5: 詳閱：<https://data.oecd.org/fdi/fdi-flows.htm#indicator-chart>
- › 6: 詳閱：<https://data.oecd.org/fdi/inward-fdi-flows-by-partner-country.htm#indicator-chart>

圖 1.1a、2017 年以前歐盟成員國（EU28）的外資審查機制

Country	Market access limitations or prohibitions	FDI scrutiny procedure formal or informal	FDI scrutiny practice		Sectors of FDI reviews/limitations	
			case-by-case scrutiny	automatic scrutiny	only defence	defence and/or other sectors
Belgium	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓maritime transport
Bulgaria	no	no	no	no	no	
Czech Republic	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓banking, insurance and defence sectors
Denmark	✓	✓	no	✓	✓	✓electricity and gas infrastructure
Germany	no	✓	✓	no	no	✓
Estonia	no	no	no	no	no	
Ireland	✓	no	n/a	n/a	✓	no
Greece	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓land
Spain	✓	✓	✓(non-defence)	(defence)	no	✓
France	✓(2015)	✓	no	✓	no	✓
Croatia	✓(2016)	no	no	no	no	✓maritime transport, rail transport, etc.
Italy	✓(2015)	✓	✓	no	no	✓
Cyprus	✓(2015)	no	n/a	n/a	no	✓energy, TV/radio, etc.
Latvia	✓(2015)	✓(no legal framework)	✓(recently: energy, transport)	no	no	✓land
Lithuania	✓	✓	no	✓	no	✓
Luxembourg	no	no	no	no	no	
Hungary	✓(2015)	no	no	no	no	✓farmland, defence industries, etc.
Malta	no	no	no	no	no	
Netherlands	✓(2015)	✓(no legal framework)*	n/a	n/a	no	✓transport, energy, defence and security, etc.
Austria	✓(2015)	✓	no	✓	no	✓
Poland	✓	✓	no	✓	no	✓
Portugal	✓(2015)	✓	✓	no	no	✓
Romania	n/a	✓Supreme Defence Council, no action yet (2015)	n/a	n/a	no	✓
Slovenia	✓(2015)	no	no	✓	✓	no
Slovakia	no	✓(no legal framework) (2016)	✓	no	no	✓
Finland	n/a	✓	✓(non-defence)	(defence)	no	✓
Sweden	✓	no	no	no	✓	no
United Kingdom	✓	✓	✓	no	no	✓

資料來源：歐洲議會研究中心 (European Parliamentary Research Service)⁷

其後，歐盟委員會於 2019 年 3 月 5 日正式通過強化審查力度的《歐盟外資審查框架條例》（Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Framework to Review FDIs into the EU）（簡稱《條例》），並於同年 3 月 21 日正式公佈，以更有效及全面地保障成員國核心基建和技術等方面的利益免因第三國投資而受到威脅及損害。《條例》於公佈日後 20 天（即 2019 年 4 月 11 日）起生效，相關詳細規定將於 2020 年 10 月 11 日起實施，是歐盟首個基於安全及公共秩序（security or public order）出台的外資審查統一規範。

至 2020 年首季，因應新型冠狀病毒肺炎疫情爆發，歐盟委員會於今年 3 月 25 日接續推出《歐盟外資審查框架執行指南》（Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)⁸）（簡稱《執行指南》），為《條例》於今年下半年的具體實施提供進一步指引，其中尤其關注第三國外資流入醫療保健領域（如醫療及防護設備生產、疫苗研發等）的情況，以確保歐盟成員國在保障公民醫療保健需要等方面的能力不會因為外資流入而遭到削弱。歐盟委員會在《執行指南》中指出，醫療保健範疇關鍵資產和技術類採購將對整個歐盟造成影響，提醒各成員國應在對外資開放大門的同時權衡利弊。

值得注意的是，《條例》旨在為成員國創建一個具針對性及透明度的外資審查框架，以最大程度確保歐盟在對外資開放的同時仍能有效維護自身核心利益。然而，《條例》及《執行指南》均不具強制約束力，歐盟成員國對於是否制定外資審查機制及訂定具體內容等方面擁有一定的自主性及獨立性，並可自行決定是否採納歐盟委員會和其他成員國就具體審查個案提供的建議。

1.2 歐盟成員國建立外資審查機制的最新情況

根據歐盟委員會資料所示，截至 2020 年 7 月 28 日為止，目前共有 14 個成員國已向歐盟委員會提交其外資審查機制的相關資料，分別為丹麥、德國、西班牙、法國、意大利、拉脫維亞、立陶宛、匈牙利、荷蘭、奧地利、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞和芬蘭。⁹

為繼續維持歐盟對外資的開放態度，歐盟委員會請求成員國遵守《條例》，盡可能完整提交所有外資審查機制相關資料，以便適時對外發佈，讓公眾可及早掌握成員國在招商引資方面的最新消息。

- › 7：詳閱：[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI\(2017\)603941_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI(2017)603941_EN.pdf)
- › 8：中文全稱可譯為“歐盟第 2019/452 號條例（《歐盟外資審查框架條例》）實施前有關外商直接投資和第三國資金在歐盟範圍內自由流動及保護歐洲戰略性資產的指南”
- › 9：詳閱：https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf，列表中還包括前歐盟成員國英國。《英國脫歐協議》（The EU-UK Withdrawal Agreement）已於 2020 年 2 月 1 日正式生效，對於歐盟而言，英國現在的身份是“第三國”（A third country），詳閱：https://ec.europa.eu/info/european-union-and-united-kingdom-forging-new-partnership/eu-uk-withdrawal-agreement_en



二、《歐盟外資審查框架條例》 重點內容

《歐盟外資審查框架條例》共有 17 條條文，內容涵蓋適用範圍、定義、審查機制、審查因素、合作機制、年度報告、對歐盟共同利益具潛在影響的外資項目、資訊要求、保密義務、專家團隊、國際合作、定期評估等方面的相关規定。

由於篇幅所限，本文不會將所有條文逐條列出，而是對《條例》內容進行總體梳理，突出重點，並輔以扼要解釋。《條例》重點內容歸納如下：

(一) 基本原則

正如前述所言，《條例》是歐盟首個基於安全及公共秩序出台的外資審查統一規範，旨在為成員國創建一個有利的框架及合作機制，並允許歐盟委員會和其他成員國就相關外商直接投資申請給予意見—尤其是與第三國政府有聯繫及牽涉整個歐盟共同利益的外資。雖然歐盟委員會在條例中明確指出成員國應適當考慮歐盟委員會和其他成員國的意見，然而，值得注意及強調的是，不論是外資審查機制本身或是審批結果，最終決定權還是保留在成員國手上。

(二) 定義

《條例》第二條為“外商直接投資”(foreign direct investment)、外國投資者

(foreign investor)、審查(screening)、審查機制(screening mechanism)、正在審查的外商直接投資(foreign direct investment undergoing screening)、審查決定(screening decision)及被第三國併購的實體(undertaking of a third country)等七個表述作出定義。

其中，值得注意的是，根據此定義，“外商直接投資”涵蓋的範圍不僅包括傳統意義上來自外國投資者的直接投資，對公司管理或營運具實際影響力的資金亦將被視為外商直接投資的一類¹⁰。

(三) 審查機制

歐盟成員國可基於安全及公共秩序沿用、建立或修改自身的外資審查機制，惟需將現有機制的相關資料按時通報歐盟委員會，以便委員會可在獲悉通報後三個月內盡快更新名單並將之對外公佈。

《條例》請求成員國列明其審查機制的規定及流程，尤其包括限制條件、審查準則及適用規定，以及各項程序所需時間，並將相關信息透明化，在執行時亦應貫徹非歧視原則，平等對待來自第三國的外國投資者，並應允許投資者就審查決定提起上訴。

10：《歐盟外資審查框架條例》第二條條文原文為：‘foreign direct investment’ means an investment of any kind by a foreign investor aiming to establish or to maintain lasting and direct links between the foreign investor and the entrepreneur to whom or the undertaking to which the capital is made available in order to carry on an economic activity in a Member State, including investments which enable effective participation in the management or control of a company carrying out an economic activity.

(四) 考量因素

在決定是否對一項外商直接投資進行審查時，歐盟成員國應基於安全及公共秩序作出考量，尤其應審視涉及下列領域的投資項目及其潛在影響：

基本考量因素

(1) 關鍵基礎設施	包括能源、交通、水資源、衛生、通訊、媒體、數據處理或存儲、航空、防衛、選舉或金融設施和敏感設備，以及與之相關的重要土地和房地產
(2) 關鍵技術	包括人工智能、機械人、半導體、網絡安全、航太、防衛、能源存儲、量子與核能技術，以及納米和生物科技
(3) 關鍵物資供應	包括能源或原材料，以及食品安全
(4) 敏感資訊獲取	包括個人資料或對此類資料的控制能力
(5) 媒體	包括媒體自由與多元化

特別考量因素

- (1) 外國投資者是否受第三國直接或間接控制，包括通過所有權結構或重大資助的方式控制有關投資
- (2) 外國投資者是否與影響歐盟成員國安全或公共秩序的行為有關聯
- (3) 外國投資者是否存在從事非法或犯罪活動的嚴重風險

對歐盟共同利益具潛在影響的外資項目

- (1) 涉及較大金額或份額的歐盟資助項目
- (2) 關鍵基礎設施、關鍵技術及關鍵物料供應等領域中歐盟法律涵蓋的項目，詳細項目清單已以附件形式成為條例的組成部分，其中包括：
 - a. 歐洲衛星導航系統（伽利略計劃及歐洲地球同步衛星導航增強系統）
 - b. 《哥白尼計劃》
 - c. 《地平線 2020》
 - d. 泛歐交通網絡
 - e. 泛歐能源網絡
 - f. 泛歐通訊網絡
 - g. 《歐洲防務工業發展計劃》
 - h. 《永久結構性合作計劃》

(五) 合作機制

對於正在接受審查的外資計劃，成員國應盡快將下列資訊通報歐盟委員會及其他成員國：

1. 外國投資者和被併購實體的所有權結構、最終投資者及其資本投入；
2. 外商直接投資總額估值；
3. 外國投資者和被併購實體的產品、服務及經營活動；
4. 外國投資者和被併購實體在其他成員國經營相關業務的情況；
5. 資金來源及相關資助；
6. 投資計劃預計完成時間。

除上述資訊外，倘遇有歐盟委員會或其他成員國請求提供額外資料的情況，正在進行審查的成員國還應竭力按時提供所需資料。此外，歐盟委員會或成員國還可基於安全和公共秩序考量就獲其他成員國接納為毋需經過審查的外商直接投資計劃給予意見，以及請求該成員國提供上述資訊。值得注意的是，此規定不適用於 2019 年 4 月 10 日之前已完成的外商直接投資計劃。

外資審查程序由投資目的地成員國全權負責，然而，正如前述所言，歐盟委員會及其他成員國可就相關投資計劃提出意見和建議，目的地成員國應對這些意見和建議予以審慎考慮，再作出最終審查決定。然而，如投資計劃涉及歐盟共同利益，倘目的地成員國不考慮或不採納歐盟委員會意見，則須提交合理解釋。

(六) 支援措施

(1) 編制年度報告	各成員國需在每年 3 月 31 日之前向歐盟委員會提交上一年度的外商直接投資計劃相關資訊，已建立審查機制的成員國還需額外提交審查執行情況報告。 歐盟委員會需向歐洲議會及歐盟理事會提交《歐盟外資審查框架條例》執行情況的年度報告，並將之公佈。
(2) 進行定期評估	《條例》生效三年後（即 2023 年 10 月 12 日），歐盟委員會需對條例實施成效進行評估，並向歐洲議會和歐盟理事會提交評估報告，其後每五年進行一次評估。如日後需就條例內容作出修改，須先上呈法案。

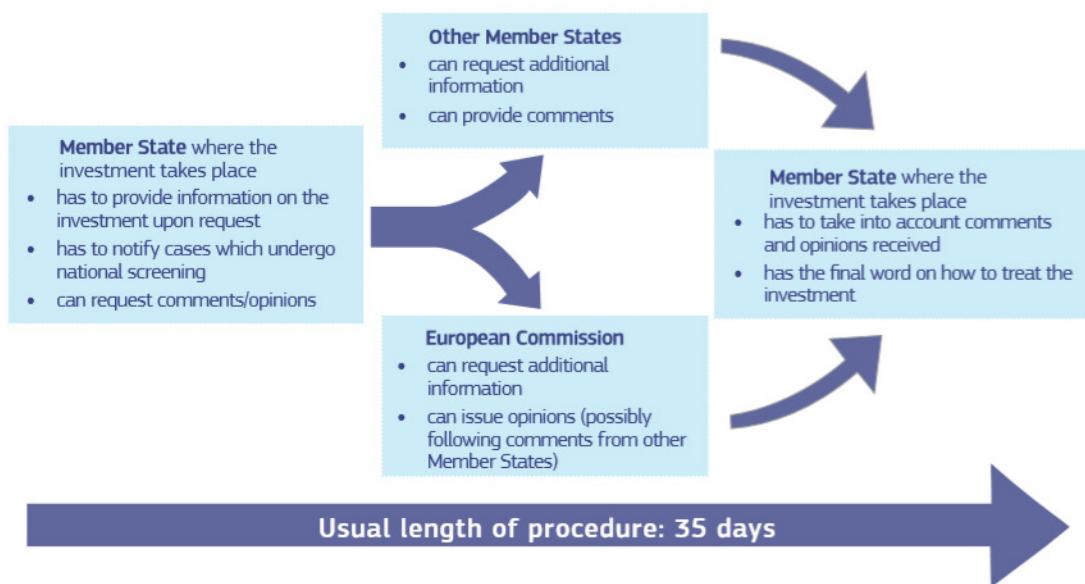
(3) 建立聯絡點	歐盟委員會和成員國將建立專門聯絡點，並透過由歐盟委員會提供的安全及加密系統進行直接信息交換，共同推動《條例》實施。
(4) 建立專家組	專家組將對歐盟的外資流入趨勢、國際外資審查經驗、《條例》執行情況等進行分析並提出意見。

《歐盟外資審查框架條例》除列出 17 條條文外，《條例》文本還包括前言部分，內容共 38 項，詳細闡述了各條條文的建立基礎及執行考量，在閱讀條例時應將此部分連同條文一併細閱。

圖 2a、《歐盟外資審查框架條例》執行流程

EU FRAMEWORK FOR SCREENING INVESTMENTS

Member States and the Commission will, for the first time, have the possibility to cooperate on incoming foreign direct investment affecting security and public order.



資料來源：歐盟委員會（European Commission）¹¹

› 11: 詳閱：http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157683.pdf



3

三、《歐盟外資審查框架執行指南》簡介

因應新型冠狀病毒肺炎疫情爆發，歐盟委員會於今年3月25日接續推出《歐盟外資審查框架執行指南》，呼籲成員國在進行外資審查時應以歐盟共同利益作為考慮，並應充分利用歐盟和本國法律提供的機制防止疫情下關鍵資產和技術的流失。

歐盟委員會認為已建立外資審查機制的成員國應盡可能運用自身機制保護關鍵醫療衛生基礎設施、關鍵物資供應及歐盟法律框架內其他關鍵行業；至於尚未建立外資審查機制或審查機制未包括所有相關交易的成員國，亦應盡快建立審查機制，並運用當前所有可行方案去應對由外國投資者對特定業務、基礎設施或技術發起收購或獲得控制而對歐盟安全或公共秩序帶來的潛在風險，包括對關鍵醫療衛生基礎設施及關鍵物資供應產生的風險。

《執行指南》因應公共衛生突發事件的情況就《條例》內容作進一步細化和補充，相關重點如下：

1. 對外商直接投資進行審查並不一定導致投資被禁止的最終結果。在一些情況下，對外資項目附加緩解條件或可解決問題（如對相關投資計劃附加條件，要求確保醫療產品或設備供應）；

2. 在某些情況下，成員國可採取審查機制外的其他干預措施，如在國家出現疫情大流行等緊急情況下對專利藥品實施強制許可；
3. 對於不構成外商直接投資的投資項目，成員國可按照《歐洲聯盟運作條約》（Treaty on the Functioning of the European Union，簡稱“TFEU”）對資本自由流動的規定進行審查。一般而言，證券或間接投資（Portfolio Investment）並不會賦予投資者對公司管理和控制的實際影響力，故不會如外商直接投資般容易引起安全或公共秩序方面的問題。然而，倘證券或間接投資意味着收購達到國家公司法規定的賦予股東或關聯股東特定權利的持股量，在此情況下，該等投資亦應基於安全或公共秩序予以審慎考量。

值得注意的是，如投資項目涉及歐盟共同利益，歐盟委員會可建議投資目的地成員國採取具體行動。此外，歐盟委員會敦促成員國應尤其保持警惕，避免因當下的公共衛生危機而進行企業或業務拋售，當中包括中小企的拋售。



四、中國在歐洲的投資情況

根據中華人民共和國商務部發佈的《2019中國對外投資發展報告》，2018年中國對外直接投資流量為1430.4億美元，同比下降9.6%，從2017年的全球排名第三位重回全球第二位，佔全球比重14.1%，為歷史最高值。自2003年中國正式發佈對外直接投資年度資料以來，中國已連續第7年對外直接投資流量位列全球前三，連續第3年在全球對外直接投資流量中的比重超過10%。

上述報告同時指出，2018年中國對歐洲的直接投資流量為65.9億美元，同比下降64.3%，佔當年對外直接投資流量的4.6%，主要投資領域為製造業、採礦業及金融業（圖4a）。

圖4a、2018年中國對歐洲直接投資存量行業分佈

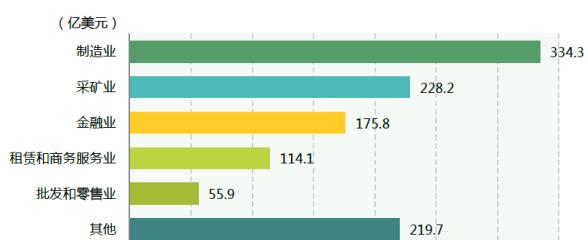


图3-14: 2018年末中国对欧洲直接投资存量行业分布

数据来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局《2018年度中国对外直接投资统计公报》

資料來源：中華人民共和國商務部

歐洲是中國企業投資併購的主要目的地之一。從實際併購金額上看，2018年在中國企業對外投資併購項目分佈的前10個國家和地區中，有3個屬於歐洲地區，依次為德國、法國、瑞典，主要併購項目包括：上海國際集團下屬的美麗境界歐洲併購基金以2.4億歐元對價收購德國Cordenka公司100%股權、巨星科技以1.845億瑞士法郎收購瑞士專業工作存儲解決方案提供商及設備製造商Lista 100%股權。

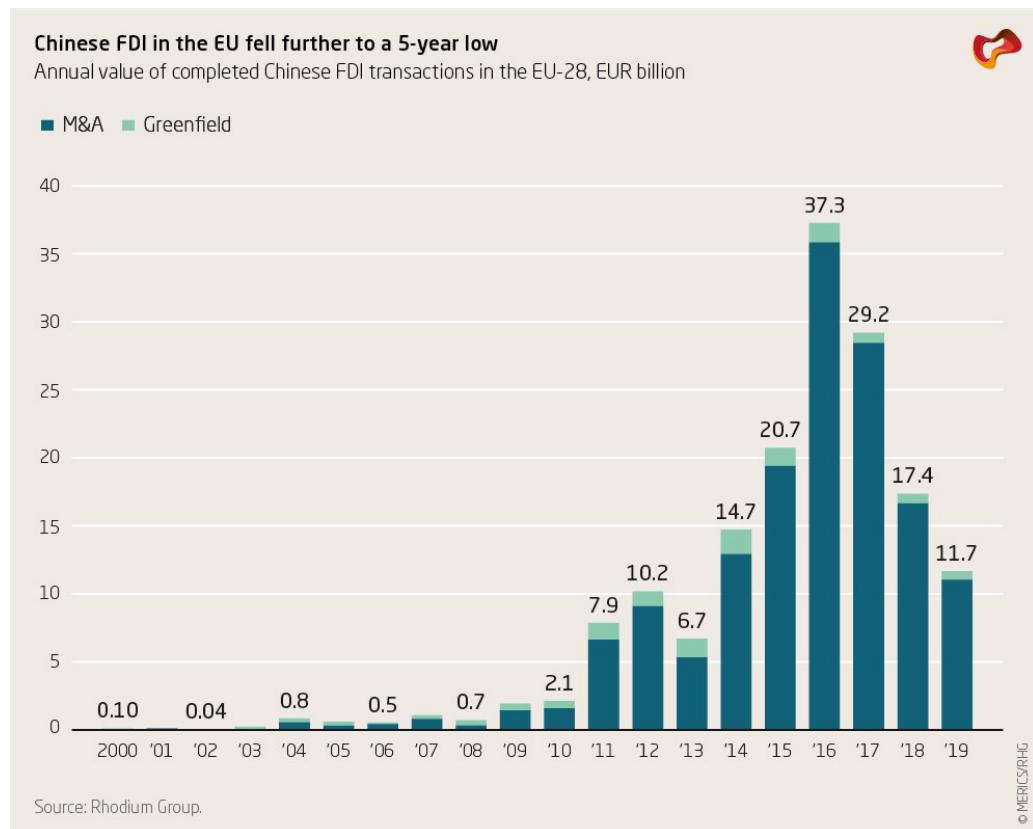
4.1 中國在歐盟成員國的投資情況

《2019中國對外投資發展報告》指出，中國對歐盟直接投資88.7億美元，同比下降13.6%。與此同時，截至2018年底，中國對歐盟直接投資存量為907.4億美元，佔中國對外投資存量的4.6%。存量上百億美元的國家有四個，分別為：英國、荷蘭、盧森堡及德國。此外，截至2020年2月，中國對葡萄牙實際投資累計金額超過87.8億美元（76.75億歐元）¹²。

根據歐盟中國商會、羅蘭貝格發佈的《中國企業在歐發展報告2019》，中國企業在歐盟國家的投資規模整體面臨下滑趨勢，其中一個原因正是由於部分國家近年來進一步加強外資審查。此外，Rhodium Group和MERICS於今年4月發佈的《Chinese FDI in Europe: 2019 Update》亦指出，中國在歐盟的投資總量連續三年下滑，2019年更下跌33%至120億歐元，回復到2013年至2014年水平（圖4.1a）。

› 12: 詳見：https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/oz_678770/1206_679570/sbgx_679574/

圖 4.1a、2000 年至 2019 年中國在歐盟的投資總量



資料來源：Rhodium Group、MERICS

從上圖可見，過去中國在歐盟的投資以併購為主，綠地投資僅佔約 5%。與此同時，在整體投資規模下滑的情況下，綠地投資仍維持相對穩健的發展，暫未因併購投資的限制受到太大影響。

近年來，涉及歐盟重要利益的中資併購包括¹³：

國家安全和公共秩序	某中國財團計劃收購德國半導體公司 Aixtron，美國政府阻止該公司出售在美資產並通知德國政府，其後德國政府撤回批准。
軍民兩用技術和高科技方面	美的以 44 億歐元收購全球領先的德國機器人公司 KUKA。KUKA 是德國最重要的自動化開發商之一，其收購引起坊間對國家關鍵技術保護的擔憂。
基礎設施	中國遠洋集團收購希臘最大港口雷埃夫斯港（Piraeus Port）51% 股權。

在投資目的地方面，前述 Rhodium Group 和 MERICS 的研究指出，近年來，中國在歐盟的核心投資目的地亦逐步由三大傳統主要經濟體法國、德國和英國轉移至北歐國家，如瑞典、芬蘭、荷蘭及盧森堡等。此外，根據《2019 中國對外投資發展報告》，從投資流量看，2018 年，中國對歐洲地區投資流量在 10 億美元以上的國家有 5 個，分別是盧森堡（24.9 億美元）、德國（14.7 億美元）、瑞典（10.6 億美元）、荷蘭（10.4 億美元）和英國（10.3 億美元）。

在投資資本來源方面，《中國企業在歐發展報告 2019》及《Chinese FDI in Europe: 2019 Update》同時指出，相較於之前以國有資本為主要來源，如今中國民營資本佔比正在不斷上升。在 2010 年至 2015 年間，來自國企的投資佔比曾達 70%，惟至 2019 年已大幅下跌至 11%，降到過去 20 年以來的歷史最低位，同時反映了由私人投資者牽頭的併購活動日益活躍。

› 13: 詳閱：珠澳企業應對歐盟最新外資審查制度解讀會議手冊。

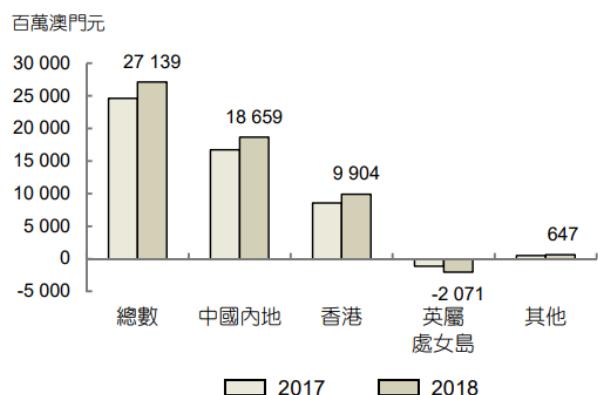
4.2 澳門在歐盟成員國的投資情況

根據統計暨普查局 2019 年 10 月公佈的《2018 直接投資統計》報告，2018 年本澳企業境外直接投資共計 22.2 億澳門元，按年增加 22.3%，主要投資目的地為中國內地及香港（圖 4.2a）¹⁴。需要注意的是，部分澳門企業或透過其他國家和地區進行境外投資，如英屬處女島、香港等，故此類投資或未能從數據中反映出來。

目前統計暨普查局的數據庫中暫未提供澳門企業在歐洲或歐盟成員國投資的相關數據，然而，參考歐盟統計局（Eurostat）的統計資料，2018 年澳門在歐盟成員國（EU27 及 EU28）的直接投資淨流入為 18.5 億歐元（圖 4.2b），其中，在所有成員國中，葡萄牙是澳門在歐盟投資的主要目的地，直接投資淨流入為 6.08 億歐元（圖 4.2c）。

圖 4.2a、澳門境外直接投資主要目的地

按投資所在地的境外直接投資累計總額



資料來源：統計暨普查局（DSEC）

圖 4.2b、2018 年澳門在歐盟的直接投資

eurostat

EU direct investment positions, breakdown by country and economic activity (BPM6)

Last update: 20-03-2020

Table Customization show

FDI_ITEM STK_FLOW

Currency Classification of economic activities - NACE Rev.2

Million euro All FDI activities

Geopolitical entity (partner) Period of time

Macao 2018

 FDI_ITEM STK_FLOW Direct investment in Direct investment in Direct investment in

 GEO Assets Liabilities Net FDI inward

European Union - 27 countries 51.3 1,901.6 1,850.3

European Union - 28 countries 51.3 1,901.6 1,850.3

資料來源：歐盟統計局（Eurostat）

圖 4.2c、2018 年澳門在葡萄牙的境外直接投資

eurostat

EU direct investment positions, breakdown by country and economic activity (BPM6)

Last update: 20-03-2020

Table Customization show

FDI_ITEM STK_FLOW

Currency Classification of economic activities - NACE Rev.2

Million euro All FDI activities

Geopolitical entity (partner) Period of time

Macao 2018

 FDI_ITEM STK_FLOW Direct investment in Direct investment in Direct investment in

 GEO Assets Liabilities Net FDI inward

Ireland 0.0 ;(c) ;(c)

Greece 0.0 2.0 2.0

Spain ;(c) ;(c) ;(c)

France ;(c) ;(c) ;(c)

Croatia 0.0 0.3 0.3

Italy 4.7 0.4 -4.3

Cyprus 0.0 0.0 0.0

Latvia 0.0 0.0 0.0

Lithuania 0.0 0.0 0.0

Luxembourg ;(c) ;(c) -13.0

Hungary 0.0 0.0 0.0

Malta ;(c) ;(c) 0.0

Netherlands 0.0 ;(c) ;(c)

Austria ;(c) ;(c) ;(c)

Poland 0.0 0.0 0.0

Portugal ;(c) ;(c) 608.3

Romania 0.0 0.0 0.0

Slovenia 0.0 0.0 0.0

Slovakia ;(c) 0.0 ;(c)

Finland 0.0 0.0 0.0

Sweden 0.0 0.0 0.0

United Kingdom 0.0 0.0 0.0

資料來源：歐盟統計局（Eurostat）

¹⁴ 詳閱：https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/aa3722f2-44bd-411e-bc34-f81eac578948/E_EID_PUB_2018_Y.aspx

根據《金融時報》(Financial Times)屬下數據庫 fDi Market 的資料顯示，2016 年至 2019 年間，共有 3 個澳門到葡萄牙投資的項目，主要涉及再生能源及專業服務（法律及項目管理）領域。然而，除此以外，根據中國—葡語國家經貿合作論壇（澳門）常設秘書處¹⁵、盛世集團官方網站¹⁶及《Macau Business》¹⁷新聞資料，2017 年，KNJ 投資有限公司成功購入葡萄牙傳媒巨頭葡萄牙環球傳媒集團（Global Media Group）30% 股份，作價 1500 萬歐元（約 1.36 億澳門元）；2019 年，盛世集團以約 4058 萬歐元（約澳門幣 3.67 億元）價格收購葡萄牙最大型的養牛公司 Monte do Pato。

上述項目分別涉及綠地投資和併購，然而，由於項目均已在 2019 年 4 月 10 日之前完成，故正常情況下，即使是併購項目，依然未受《條例》影響。可是，需要注意的是，根據《條例》，除較為人熟知的關鍵基礎設施及關鍵技術外，媒體也是審查的基本考量因素之一，故此，如日後投資者有意在葡萄牙或其他歐盟成員國對傳媒機構進行併購，或需面對較大的失敗風險。

4.3 潛在影響

不同於專責審查第三國對美投資、且審查幅度及力度均十分強大的美國海外投資委員會（Committee on Foreign Investment in the United States，簡稱 CFIUS），目前歐盟本身並非主管外資審查的中央機構，各成員國對此仍具一定的獨立性和自主性。即使已出台《歐盟外資審查框架條例》，對歐盟成員國亦不具強制約束力，其主要目的是為成員國創建一個有利的框架，也就是說，各成員國仍可按照實際情況決定是否制定外資審查機制或訂定具體要求，包括審查幅度、力度和條件等，以及自行決定是否採納歐盟委員會和其他成員國對具體審查個案的建議。歐盟在竭力維護共同利益的同時，仍尊重成員國的獨立性和自主性，在招商引資和維護國家安全之間尋求平衡點。

然而，需要注意的是，《條例》中的核心考量“安全及公共秩序”為一個不確定的概念，其範圍難以預測，為外資審查留下了界線模糊的空間。“關鍵基礎設施”及“關鍵技術”所涵蓋的範圍亦甚廣，幾乎包括所有高科技領域。根據《Chinese FDI in Europe: 2019 Update》，信息和通訊技術（Information and Communication Technologies，簡稱 ICT）是中國在歐洲投資的目標領域之一，2019 年，以單筆交易計算，信息和通訊技術類投資為所有技術相關產業投資之首選，佔比達 20%，總量約 24 億歐元，故《條例》的出台或將壓縮中國在此領域的投資空間，投資併購計劃或將需面對更多法律法規上的阻礙及審查風險。此外，《2019 中國對外投資發展報告》亦指出，歐盟正醞釀軍民兩用物項和關鍵技術的出口管制以及資料安全和隱私規則、採購規則和競爭政策等領域的改革。誠如報告所言，隨着歐盟及其部分成員國的外資審查政策日益收緊，中國對歐投資併購活動的不確定性與日俱增。

此外，縱然歐盟委員會表示整個審查流程一般需時 35 天，但需要注意的是，此天數僅包括歐盟內部審查流程，不包括投資目的地成員國本身就涉及敏感投資項目所開展的本土審查程序，故此，除了風險管理及成本控制外，投資者尚應調整時間管理安排，預留更為充裕的時間以應對可能出現的審查及上訴流程。

與此同時，從框架《條例》及執行指南上推斷，歐盟在繼續保持對外資持開放態度的同時，不僅銳意統一各成員國進行外資審查的領域及範圍，而且有意收緊外國投資者及相關持股者的背景審查，以維護歐盟共同的基本利益。如前所述，目前已 有 14 個成員國向歐盟委員會提交其外資審查機制的相關資料，其中，德國於今年 4 月通過了已三次修訂的《對外貿易和支付法》（Außenwirtschaftsgesetz-AWG），將強制備案義務的投資範圍從“關鍵基礎設施”

› 15: 詳閱：<https://www.forumchinapl.org.mo/%E7%B9%81%E9%AB%94%E4%B8%AD%E6%96%87-%E6%BE%B3%E9%96%80%E6%8A%95%E8%B3%87%E8%80%85%E5%85%A5%E8%82%A1%E8%91%A1%E8%90%84%E7%89%99%E5%82%B3%E5%AA%92%E9%9B%86%E5%9C%98/?lang=tw>

› 16: 詳閱：http://www.cesasia.com/news_clipping?page=8

› 17: 詳閱：<https://www.macaubusiness.com/%E5%88%B0%E8%91%A1%E8%90%84%E7%89%99%E6%8A%95%E8%B3%87%E7%9A%84%E6%BE%B3%E9%96%80%E4%BC%81%E6%A5%AD/>

擴大至“關鍵技術”，即除了能源、資訊技術和電信、運輸和交通、金融和保險業等範疇外，還涵蓋人工智能、機械人、半導體、生物技術和量子技術等領域。然而，儘管已建立強大的外資審查機制，但截至目前為止，德國尚未正式阻止過任何交易¹⁸。此外，《中國企業在歐發展報告 2019》指出，部分歐盟成員國認為《條例》或不利於自由貿易，甚至會嚇怕投資者；至於傳統自由貿易國家，如荷蘭及北歐三國（丹麥、挪威、瑞典），則仍較傾向於以雙邊貿易協定的方式來改善市場准入，實施投資限制。故此，相較於美國，歐盟的投資環境仍是較為寬鬆的。

4.4 澳門與歐盟的合作機制

在澳門方面，《歐洲經濟共同體與澳門之間貿易及合作協定》（第 112/GM/92 號批示）¹⁹ 簽訂於 1992 年 6 月 15 日，1993 年 1 月 1 日起正式生效。協議涵蓋貿易、經濟、科學和技術等領域的合作。雙方根據協定成立歐盟 - 澳門混合委員會，委員會每年舉行會議審視各項合作計劃的執行狀況，磋商如何加強雙邊貿易、投資與合作，以及通過混合委員會的聯繫，鞏固澳門與歐洲之間的關係。歐盟 - 澳門混合委員會是澳門與歐盟在貿易及合作領域保持經常性對話的平台，委員會第 23 次會議於 2019 年 6 月 11 日在比利時布魯塞爾召開²⁰。

協議第七條規定，締約雙方應：a) 在其權限、規範及政策等之範圍內，促進互利投資之增長；b) 主要透過共同體成員國與澳門基於非歧視、互惠之原則，而締結之促進及保護投資之協定，改善適合於互相投資之環境。為進一步發揮中葡平台作用，2000 年 5 月 17 日澳門更與葡萄牙在里斯本簽訂《中華人民共和國澳門特別行政區和葡萄牙共和國關於相互鼓勵和保護投資的協定》（第 19/2000 號行政長官公告）²¹，進一步強化雙方在鼓勵、保護和優化投資方面的交流與合作。由此可見，截至目前為止，澳門企業在歐盟的投資仍受惠於協定框架的保障，未來或可透過與歐盟 - 澳門混合委員會建立的合作溝通機制進一步促進相互投資，互惠互利，以應對《條例》實施可能帶來的影響。

值得補充的是，鑑於澳門的法律與葡萄牙的法律體系歷史淵源深厚，本地相關領域的專業人才在理解葡萄牙外資審查及相關上訴機制等方面具一定優勢，故可更有效地協助投資者深入了解葡萄牙及歐盟各國投資營商的最新情況，以應對《條例》出台後的負面影響。

- › 18: 詳閱：<https://finance.sina.com.cn/roll/2020-06-11/doc-iircuyvi7821996.shtml>
- › 19: 詳閱：https://bo.io.gov.mo/bo/i/92/51/desp112_cn.asp#cht
- › 20: 詳閱：https://www.economia.gov.mo/zh_TW/web/public/pg_eetr_ieto_eumjc?_refresh=true
- › 21: 詳閱：https://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/31/aviso19_cn.asp



五、總結

《歐盟外資審查框架條例》明確表明外資流入關鍵領域的潛在危機，並以此為引子為整個歐盟定下更為清晰和統一的引資方針，銳意提醒各成員國對外資進行審查的必要性，故此，日後或許將有更多成員國參考此框架，甚至以此為基礎逐步建立自身的外資審查機制。在歐盟成員國進行投資時，投資者除了應在開展投資計劃前進行更為審慎的全面風險、時間及成本評估外，在進行交易時，如在起草股權轉讓協議時，亦應考慮設立前提條件及解約機制，以盡最大可能減低交易雙方因投資項目不獲成員國接納而遭受的損害。此外，即使交易已完成，投資項目依然有可能被後續審查，故此，投資者還應在協議中設立救濟條款。

對於潛在投資者而言—包括來自中國的投資者—《條例》及《指南》的正式出台寓意着日後在歐盟成員國進行投資將需要面對更多的條件、要求、限制和阻礙，投資風險和成本或將無可避免地相應增加，因此，在今年10月《條例》正式落實執行前，不論是中國內地或是澳門的投資者，有需要先了解《條例》及《指南》的內容，同時密切跟進歐盟委員會就外商直接投資推出的最新措施，以便及早作出相應部署。

值得注意的是，自2013年起，中國與歐盟開始就落實中歐投資協定展開一連串談判，並於今年6月29日至7月3日舉行第30輪投資協定談判，除去年已簽署民航領域合作協定、完成地理標誌協定談判外，雙方在此輪談判中再度就文本及負面清單內容磋商取得積極進展。中歐領導人曾於今年6月舉行的第二十二次中國-歐盟領導人會晤（視頻）中表示，雙方同意盡最大努力就公平競爭方面的規則達成共識，並重申致力於在2020年達成協定²²。倘若最終就協定達成共識，相信屆時將為中國內地及澳門在歐盟的投資機遇和挑戰提供更為明晰的啟示。

› 22: 詳閱：<https://www.yicai.com/news/100676644.html>

參考資料

- › 中華人民共和國商務部（2020）。《2019中國對外投資發展報告》。2020年6月11日擷取自<http://www.mofcom.gov.cn/article/gzyb/>
- › 歐盟中國商會、羅蘭貝格（2019）。《中國企業在歐發展報告2019》。2020年6月11日擷取自<http://www.ccceu.eu/c/2019-10-11/486859.shtml>
- › 新浪財經（2020）。德國四年三次收緊外資審查制度 符合歐盟在控制外資上的轉變。2020年6月12日擷取自<https://finance.sina.com.cn/roll/2020-06-11/doc-iircuyvi7821996.shtml>
- › 珠海市商務局、珠海市司法局（2019）。珠澳企業應對歐盟最新外資審查制度解讀會議手冊。
- › 統計暨普查局（2019）。《2018直接投資統計》。2020年6月30日擷取自https://www.dsec.gov.mo/getAttachment/aa3722f2-44bd-411e-bc34-f81eac578948/E_EID_PUB_2018_Y.aspx
- › 印務局（1992）。《歐洲經濟共同體與澳門之間貿易及合作協定》。2020年6月30日擷取自https://bo.io.gov.mo/bo/i/92/51/desp112_cn.asp#cht
- › 印務局（2000）。《中華人民共和國澳門特別行政區和葡萄牙共和國關於相互鼓勵和保護投資的協定》
 - 2020年6月30日擷取自https://bo.io.gov.mo/bo/i/2000/31/aviso19_cn.asp
- › Euro-lex. (2020). Regulation (EU) 2019/452 of The European Parliament and of The Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union. Retrieved 11th June 2020 from <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj>
- › European Commission. (2019). Screening of foreign direct investment - an EU framework. Retrieved 12th June 2020 from http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/february/tradoc_157683.pdf
- › European Commission. (2020). Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation). Retrieved 11th June 2020 from https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf
- › European Parliamentary Research Service. (2017). Foreign direct investment screening A debate in light of China-EU FDI flows. Retrieved 11th June 2020 from [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI\(2017\)603941_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI(2017)603941_EN.pdf)
- › OECD. (2019). FDI Regulatory Restrictiveness Index. Retrieved 11th June 2020 from <https://data.oecd.org/fdi/fdi-restrictiveness.htm>
- › OECD. (2019). International Direct Investment Statistics 2019. Retrieved 11th June 2020 from https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/oecd-international-direct-investment-statistics_2307437x
- › Rhodium Group & MERICS. (2020). Chinese FDI in Europe: 2019 Update. Retrieved 11th June 2020 from <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2019-update>