

# 本中心辦理「越南因應國際政經局勢變動之對 策與 TPP 替代方案」專題演講

編輯部

由本中心於2017年4月20日假中華經濟研 究院舉行舉辦「越南因應國際政經局勢變動之對 策與 TPP 替代方案 | 專題演講,邀越南工商部產 業與貿易資訊中心(Vietnam Industry and Trade Information Center, Ministry of Industry and Trade ) 副所長黎國方博士 ( Dr. Le Quoc Phuong),以「越南因應國際政經局勢變動之對 策與 TPP 替代方案」為題,發表專題報告。

越南自 1986 年推動革新政策(Doi Moi policy),逐漸走向市場經濟,至今30年之經濟 改革與開放,締造越南亮麗的經濟表現。不過, 自 2016 年起先有英國脫歐公投事件,後有川普 當選美國總統,就任後即刻正式退出 TPP,使國 際經貿局勢掀起波瀾,衝擊越南經濟發展。在亞 洲方面,《區域全面經濟夥伴協定(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)

- ◆本中心辦理「越南因應國際政經局勢變動之對策與 TPP 替代方案」專題演 P.1 講一編輯部
- P.5 ◆中國在東協地區的高鐵外交-李瓊莉
- P.11 ◆經營權爭奪、少數股東與國際投資仲裁—新加坡商 Surfeit 控訴我國之國際 投資仲裁案淺析-羅傑
- P.19 ◆臺商在越南產業投資現況與發展障礙 以汽車及其零組件產業為例 壟鈺 芬
- P.25 ◆在低碳趨勢下東協發展碳封存之政策評析以越南為例-黃柏誠、宋文惠

談判持續進行,但完成談判仍具有風險,而且自 2016年以來亞太區域地緣政治風險升高,也對越 南經濟發展前景投下變數。面對此一變局,黎國 方博士擁有豐富經驗與學識,對於越南政策現況 及其將採取經貿對策,以因應亞太地區變動局 勢,提出精闢分析,也與現場來賓進行意見交 流,討論踴躍。

以下簡要整理黎國方博士的精彩演講內 容,以供各界參考。

# 壹、越南經濟發展(1986年前後)

越南在革新前實施蘇聯式、中央計劃經濟制度,屬於內向型經濟,並隸屬經濟互助委員會(Council of Mutual Economic Assistance,CMEA)一員。該時期越南主要經濟貿易往來對象都以蘇聯集團為主,然貿易嚴重失衡,出口量相當少,進口則來自於蘇聯集團補償短缺的國內生產;除為CMEA會員國之外,越南當時沒有其他經濟組之會員資格,也未參加雙邊、區域與多邊經貿協定,更無外人直接投資(FDI)。在1986年後第六屆越南共產黨代表大會頒布革新政策後,越南進行市場化改革,對外進行貿易自由化,積極加入國際整合,冀能以出口導向策略推動經濟成長。

越南於 1987 年成立國家合作投資委員會,成立外資法,並於 1989 年進行大規模貿易改革,取消國家壟斷與固定匯率制度,引入市場力量,允許私部門參與經濟活動。在區域與世界經濟整合的成果上,越南迄今已簽訂 86 個雙邊貿易協定、46 項投資促進與保護協定與 40 項雙重避稅措施。目前與越南簽署有效的 FTA 共有:日本、智利、韓國、歐亞經濟聯盟、東協自由貿易區與中國一東協自由貿易區協定。另,值得注意的是歐盟一越南自由貿易協定已於 2015 年 12 月完

成;目前正在談判中的四項協定包含以色列、香港、歐洲自由貿易協會及 RCEP。

出口導向型產業發展模式高度提升製造業產能,使得越南的出口總額從 1986 年僅 8 億美元提升至 2016 年的 179 億美元;貿易夥伴從改革開放前僅限於蘇聯內部,至今提升至 225 國。

越南目前為世界第一大腰果出口國、第二大咖啡出口國。在外人直接投資上表現亦是亮眼,佔工業總產值的 60%。然而,日益增強的越南經濟也因高度開放市場的影響,使得外國人直接投資與出口價格皆更加仰賴世界經濟。越南的出口與價格也與全球經濟局勢息息相關。近期全球變化與保護主義的興起也逐漸影響越南,特別是英國脫歐(2016)與美國川普總統(2017)上任退出 TPP,這兩項因素對越南經濟的重要性都不可忽視。



圖 1 「越南因應國際政經局勢變動之對策與 TPP 替代方案」專題演講(一)

# 貳、英國脫歐 (Brexit)

2016 年 6 月 23 日,英國透過公民投票決議 脫離歐盟,預計 2018 至 2019 年完成脫歐程序。 以歐盟而言,英國是繼德國與法國後的第三大經 濟體,佔歐盟 17%的 GDP;第二大出口國與外人 投資國。以全球而言,英國 GDP 排名第六、出 口為 11、外國人投資為全球第九大,並為世界金 融中心。英國脫歐使得歐盟的經貿實力下降,並 恐致骨牌效應,使其他歐盟成員也可能跟隨其腳 步選擇脫歐,同時對全球經貿、金融市場產生負 面影響。

#### 一、歐盟對越南的重要性

在貿易上,歐盟是繼美國之後,第二大出口 市場,約占越南出口的20%。在外國直接投資上, 歐盟佔越南總額的 8%。在官方發展援助(ODA) 上,歐盟是繼日本之後的第二大雙邊援助機構。 歐盟過去已與越南與東協簽訂各類協定,包含歐 盟一越南夥伴關係合作協議(EU-Vietnam Partnership and Cooperation Agreement, PCA) 歐盟一東協合作協議(EU-ASEAN Cooperation Agreement)、歐盟普遍優惠計劃(EU Generalized Scheme of Preferences, GSP +) ,允許發展中國 家對歐盟的出口減少/不承擔任何義務。歐盟一越 南自由貿易協定(EU-Vietnam Free Trade Agreement, EVFTA)於12月12日簽訂,預計 在 2018 年生效實施。

#### 二、英國對越南的重要性

對越南而言,歐盟作為區域整體,佔出口 20%、外國直接投資的8%。但就英國而言,英國 對越南所佔的比例較小,僅佔出口 3%、外國直 接投資的 1.5%。黎國方副所長認為,英國脫歐對 全球與越南的實際影響較可能發生於 2018 或 2019年,英國與歐盟完成脫歐談判之後,然而因 越南與英國的貿易往來占整體比重較低,對於越 南整體貿易及投資衝擊不會產生立即性的影 響,目前較有影響者僅為英鎊貶值導致越南的出 □總額下降。

#### 三、越南的回應

雖從越南貿易結構上評估英國脫歐對越南 經濟影響不大,但越南仍會調整經貿政策,以因 應可能影響,並提升自身經濟實力,其中較具體 的政策包含:(1)積極擴大出口到傳統(美國、 日本與韓國)與非傳統市場(土耳其與中東); (2)提高企業與產品對出口市場的競爭力;(3) 與英國貿易公司談判使用美元交易;及(4)穩 定中央匯率制度,降低英鎊貶值的衝擊。



「越南因應國際政經局勢變動之對策與 圖 2 TPP 替代方案」專題演講(二)

# 參、美國退出 TPP

跨太平洋夥伴協定(The Trans-Pacific Partnership, TPP) 範圍涵蓋 12 個國家,包含東協 四國(新加坡、汶萊、越南、馬來西亞)、北美 (美國、加拿大、墨西哥)、南美洲(智利、秘 魯)、大洋洲(澳洲、紐西蘭)與日本,於2008 年 12 月底開始談判,越南於 2016 年由貿易部長 正式簽署,原本最快預計可於 2018 年生效。但 在川普的保護主義思想下,2017年1月23日簽 署的行政命令終止美國參與 TPP。

#### 一、TPP 對越南的重要性

#### 4 東協瞭望 015

在 TPP 前景尚未生變之前, TPP 被視為越南最重視的經貿協定之一, 因 TPP 成員國涵蓋越南40%的出口額及 25%進口額, 許多 TPP 成員都為越南的貿易夥伴或主要投資國,包含美國、日本、澳洲、新加坡、馬來西亞; 另,對越南而言,加入 TPP 也使其能擴大與美國的貿易,並減少對於中國大陸在進口貨品上的依賴。此外, TPP的高標準要求是越南在推動改革的正向助力。因此,若 TPP 因美國退出而未能生效,對於越南高度仰賴出口的經濟模式將產生極大的衝擊。

#### 二、越南的回應

黎國方副所長認為,TPP未來可能發展有三種模式:

- 1. TPP 失敗(可能性高): TPP 批准至少需要六名成員國,同時國內生產總值須達到 85%。美國國內生產總值占 TPP 的 GDP 總值 40%,意味著美國退出將導致 TPP 失敗。
- 2. 沒有美國的 TPP (TPP-11,可能性中等):日本是第一個批准 TPP 的國家。澳洲表明保留 TPP。墨西哥於 2017年1月呼籲其他成員國在沒有美國的加入之下,繼續完成 TPP 的談判。其餘 11 國將在沒有美國的情況下重新談判,並可能邀請中國、韓國、印尼與泰國。
- 3. 美國重回 TPP(可能性低):美國川普政府重新審查美國退出 TPP 的損失決定重新加入。

而針對 TPP 發展態勢,黎國方副所長指出, 透過越南官方於去年年底的公開談話,越南政府 可能採取以下作為: (1)重啟 TPP-11的談判並 邀請其他國家(如中國、印度及泰國等)的加入; (2)積極實行已生效的自由貿易協定; (3)加 速談判尚未簽署或生效的自由貿易協定(如: RCEP、與其他國家的雙邊 FTA等); (4)積極 與世界經濟體系整合、改善投資環境及提升國家 競爭力。

此外,黎副所長也將 RCEP 與 TPP 作對比,認為 RCEP 雖然比起 TPP 而言,有著成員國數量及人口較多的優勢,並有 7 國共同參與兩協定,然而就成員國貿易總額占全球比例而言,RCEP 與 TPP 相去不遠,且 RCEP 成員國 GDP 總額佔全球比例為 25%,較 TPP 成員國 GDP 總額佔全球比例之 40%有著不小落差;此外,TPP 涵蓋內容較 RCEP 廣泛,為一高標準貿易協定,具有帶動產業及國家經貿政策轉型之優勢,其內容存在許多 RCEP 未談及之項目,是故 RCEP 對越南來說並非 TPP 的完美替代方案。外來越南將持續推動自由化與拓展新市場,並加強與美國其他方式的合作,以維持越南的經濟成長動能。



圖 3 「越南因應國際政經局勢變動之對策與 TPP 替代方案」專題演講(三)

# 中國大陸在東協地區的「高鐵外交」

近年來,中國大陸高鐵建設發展之快速展現 其國家發展實力,不僅帶動了境內的城鄉發展, 同時也成功將其用作對外拓展政經版圖的工具之 一,不論是以外援模式協助開發中國家發展運輸 系統,或以商業模式在已開發國家進行合作,主 要特色在於政府主導(state-led)、商業取向 (business-driven)以及戰略性選擇(strategic choice),已成為另一種新的經濟國策(economic statecraft),或稱之為高鐵外交(High Speed Rail Diplomacy),在「一帶一路」(Belts and Roads Initiative, BRI)的大戰略之下,高鐵外交更格外引 人注目。

本文聚焦於東協地區。中國大陸近期在東協 地區的積極佈局,已衝擊到長期在此耕耘基礎建 設的日本市場,許多個案都形成中日競逐態勢, 地主國對高鐵夥伴的選擇也間接關係著東協地區 政經版圖的重劃。本文首先整理當前熱議中的幾 個個案後,再從中國大陸與日本對外援助原則討 論中國高鐵外交的可能成效與挑戰,最後對我方 正在推進的新南向政策,提供一些相關思考方向。

# 壹、研議中或與建中之高鐵案

#### 一、越南河內-胡志明市南北高鐵:

全長 1570 公里。2006 年越南總理訪日期間, 日方同意提供政府開發援助支援本計畫,雙方簽 署備忘錄。然而 2010 年 6 月間,越南國會否決這 項高鐵興建案,主要因為本案所需的 560 億美元 佔越南當時近半的 GDP,太過昂貴。2016 年 10 月,越南政府重提計畫,希望能在 2018 年前完成 審議,如獲通過,將分幾段進行(胡志明市¬-芽莊- 政治大學國際關係研究中心研究員 李瓊莉榮市-河內),先開通胡志明市到芽莊、榮市到河內兩端,再開通中間的芽莊到榮市段。

#### 二、印尼雅加達-萬隆高鐵:

全長 142.3 公里。印尼境內興建高鐵的討論 早在 2010 年前就開始。2015 年 7 月印尼政府宣布 本案,但在 2015 年 9 月間宣布改為中高速鐵路以 降低成本。印尼總統希望以商業合作模式而非政 府對政府間的援助模式進行,以降低印尼政府的 負擔。此案在中日競標後於 2015 年十月由中國大 陸獲得此興建案,成立中印集團(China-Indonesia Consortium, KCIC)負責執行,由中國開發銀行提 供 75%資金,其餘由 KCIC 籌資,全案並不要求 印尼政府進行擔保,符合印尼佐科威總統的期 待,不會消耗印尼國家預算。本案已於 2016 年 1 月正式動工,但其過程中因土地徵收遇到困難, 進展緩慢,中國大陸方面也以此為由未如期釋出 原所承諾的貸款。因此,本案目前進度落後,原 預定在 2019 年通車的目標恐怕難以達成。

#### 三、跨國吉隆坡-新加坡高速鐵路:

全長 350 公里。2013 年 2 月馬來西亞首相納吉與新加坡總理李顯龍於新加坡馬新雙邊會談後,決定興建連結兩國的跨國高速鐵路。2014 年 4 月新加坡開始進行可行性研究,2015 年 9 月馬來西亞成立馬來西亞高鐵公司(MyHSR Corp.)負責相關之工程事宜。2016 年 7 月馬來西亞與新加坡簽訂興建高鐵之諒解備忘錄,2016 年 12 月正式簽屬雙邊協定。預計 2017 年第四季開始招標,中、日兩國都預備競標,預定 2018 年開始興建,2026年通車。

#### 四、馬泰吉隆坡-曼谷高鐵:

1500 公里。第六次馬來西亞泰國年度諮商會 議在曼谷招開時,雙方同意開始研究。此為 1995 年馬哈迪提出的泛亞洲鐵路網之一部分,希望連 接到昆明,途經緬甸、柬埔寨、寮國、越南。

#### 五、泰國曼谷-清邁高鐵:

670 公里,由日本投資,第一期先到 Phitsanulok,380公里,從2019年開始興建。全線 預定在2023年完成。

#### 六、泰國曼谷-廊開府(NongKhai)高鐵:

873 公里,於 2014 年 12 月簽訂備忘錄,由 中國鐵路公司(China Railway Corp.)執行,因與泰 國本身的基礎建社策略吻合,泰國願意出資先行 興建從曼谷到呵叻(Nakhon Ratchasima)的 250 公 里路段,但與中方利息尚未談妥,談判還在持續 中。

#### 七、中寮昆明-永珍(Vientiane)高鐵:

418 公里,2015 年 11 月雙方簽訂備忘錄,由 中國鐵路公司負責興建,中方出資 70%,寮國則 負責 30%,目前興建中,預定 2020 年完成。

# 八、馬來西亞森美蘭-柔佛新山(Gemas-Johor Bahru)鐵路電氣化:

197 公里。2015 年 12 月由中國鐵路公司得標,2016 年開始興建,預定 2020 年完工。

#### 九、馬來西亞東海岸鐵路:

620 公里, 2016 年 11 月由中國通訊建設公司 (China Communications Construction Co.) 得標,由中國進出口銀行(China EximBank)融資。預計 2022 年完成。

#### 十、柬埔寨威夏-戈公(Preah Vihear-Koh Kong)

#### 鐵路:

400 公里,中國鐵路集團承包,雙方於 2012 年 12 月簽署備忘錄。

# 十一、菲律賓南北鐵路計畫 North-South Railway Project (NSRP):

653 公里,日本邀菲國於 3 月 26 日在東京會面商談,主要以公部門與私部門夥伴關係建立public-private-partnership。另,蘇比克到克拉克(Subic-Clark Railway)之間高鐵案,長 65 公里,則由中資興建。

#### 十二、印尼雅加達-Surabaya:

長 685 公里,日本 Japan International Cooperation Agency (JICA)及日本運輸諮商公司 (Japan Transportation Consultant)已完成可行性評估。是日本在與中國競爭雅加達-萬隆高鐵失利後,印尼政府補償日本之案。

#### 十三、中緬仰光-昆明高鐵:

1920 公里, 2011 開始興建。曾被中斷, 2016 年 12 月再次開始興建

# 貳、對外援助框架下的高鐵外交

基本上中共一向強調本身仍為開發中國家, 因此在「對外援助」上採取不同於先進國家對開 發中國家的「南北」經援模式。在用詞與詞彙理 解上也有所不同。在 2011 年與 2014 年的對外援 助白皮書中,中共都將其對外援助定位為「南南 合作」:

> 中國是世界上最大的發展中國家。在發展進程中,中國堅持把中國人民的利益 同各國人民的共同利益結合起來,在

「南南合作」框架下向其他發展中國家 提供力所能及的援助,支持和幫助發展 中國家特別是最不發達國家減少貧 困、改善民生。

所謂「南南合作」框架至少有兩個重要意涵, 也就構成中共當前對外援助政策之兩個特點。

首先,「南南合作」不若「南北合作」,並 非完全基於利他主義,而是強調在互利互惠的基 礎上發展合作關係,換言之,中共外援政策與國 家整體發展與對外關係之戰略利益是緊密結合 的,在「走出去」與強化「周邊外交」兩大政策 方針之下,外援政策企圖兼顧受援國之經濟發展 與中共對外經貿暨海外投資擴張之雙贏利益。因 此,其範疇除無償開發援助之外、亦包括無息或 優惠貸款、技術轉移、以及由國庫支助的海外投 資計畫。然而,在互利的基礎上,中共亦主張在 受援國當地所進行的外援活動,其所需的貨物或 服務商品,需高比例的直接由中國大陸輸出供 應。如此一來,在受援國雖常看到中共投資的應 體措施,但卻對當地經濟成長與就業機會幫助不 大。

強調「南南合作」的第二個意涵是延續「萬 隆精神」中的尊重各國主權的不干涉原則,中共 堅持在對外援助時不附加任何政治或環保條件。 直到 2015 年四月萬隆會議六十週年紀念大會中, 習近平仍以此做為國際發展合作之基礎原則。不 同於歐美先進國家,中共政治體制使其在提供外 援時不受國內民意監督,不需顧及人權、環保、 或受援國國內治理問題,也沒有經過繁複的審批 過程,因此,援助快速又有效率。雖然不干涉原 則包括對受援國國內政治的不干涉,但在實際執 行中,中共多配合受援國執政者(政權)的施政 與政治利益,一些不受其他國際組織歡迎的政權,多轉向中共尋求援助,而此一模式常使受援 國政府得不顧國際壓力的任意行事,容易形成貪 腐或治理不彰的問題。

依 OECD 開發援助委員會(Development Assistance Committee)所界定的官方開發援助 (Official Development Assistance, ODA),其目的 必須是強化受援國的經濟發展與人民福祉:ODA 必須在優惠(concessional)基礎上給予融資。因此出口信貸(export credit)或對私部門的補助並不能視為 ODA。換言之,ODA 必須是政府預算中的外援項目(foreign aid)下支出者才算。然而北京方面對於 ODA 的定義也許沒有不同,但在實際作為上,因達到 ODA 目標的經援項目近日趨向基礎建設,公私夥伴關係(Public-Private Partnership, PPP)模式增加,中共官方資金對海外投資公司之支援,也被視為 ODA 的一部份。

在雙邊開發援助方面主要由中國開發銀行 (China Development Bank, CDB)與進出口銀行 (Export-Import Bank, Eximbank)融資,兩者皆於 1994 年成立,前者主 要因應高度經濟成長所需 突破的能源、天然資源及運輸業等建設進行高額 長期融 資,由中國國務院 China's State Council 指導;後者則提供出口信貸(export credit),促進 對外貿易與投資,提供低率貸款(concessional loans)給設置於海外(包 括非洲、南美、及亞洲) 中國營造及基礎建設公司。例如中共提出建立絲 路基金(Silk Road Infrastructure Fund), 提供 400 億元作為投資基礎建設、能源發展、產業合作等 所用。不同於亞投行,這是中共單獨出資基金, 初始資金為美金 100 億元,其來源為 65%來自 外匯存底,15%來自中國進出口銀行,15%來自中 國投資公司(China Investment Corporation), 5%來

自中國開發銀行(China Development Bank)。

就高鐵外交而言,日本則持續過去對東南亞的外援原則,同時也透過亞銀提供援助。然而,隨中日經濟力量的消長,日本亦受惠於當前的高鐵系統輸出市場。日本的做法不同於中國大陸借重企業的貿易途徑,而是主要透過國家政府主導的開發手段,並由已建立制度化的政商合作來輸出高鐵系統,一來成為振興日本經濟的一個成長引擎,二來也強化日本在亞洲國家間的戰略影響。

日本從 1964 年開始即有新幹線,在技術面上應是領先中國,但造價卻居高不下,在要求品質的情況下,很難降低造價,加上當前中國高鐵技術幾乎趕上日本,貸款條件低,利率也較低,多數東南亞國家在財政層面的考量下,不免優先考慮爭取中資興建高鐵,但又不能完全沒有政治顧慮或品質要求,因此,各國仍多採取平衡策略,同時讓中、日承包不同的高鐵興建案。

當然,中國的高鐵輸出與一路一帶(Belt and Road Initiatives, BRI)大戰略息息相關,BRI是中國的走出去政策的一環,企圖透過債務融資的基礎建設案來強化全球供應鏈,其範圍涵蓋 60 個國家,進而強化與這些國家的貿易關係。對於興建高鐵或其他基礎建設所需的龐大資金,中國成立三個銀行進行融資,除了亞洲基礎建設投資銀行(AIIB)之外,尚有以金磚四國為主的新開發銀行(the New Development Bank),以及絲路基金(The Silk Road Fund),前兩者是籌募國際資金,絲路基金則是中方獨資。

中國在東協地區的高鐵市場擴充在中國鐵路 集團(China Railway Group Ltd, CREC)於 2017年 二月在吉隆坡成立了第一個境外中樞,似乎是做 好了長期耕耘東協高鐵市場的準備。特別注意的 是,中國出口高鐵的動機多在經濟考量,主要是 方便中國貨品在東南亞的運輸,尤其是柬埔寨、 寮國、及緬甸,這些地區在中國全球供應鏈中, 且位於產品價值鏈的底層,加上對中國貿易的高 度依賴,對中國的高鐵提案自然接受。

然而,中國的高鐵外交也非事事順利,當雙方同意興建案之後,各國對中國的興建品質常因缺乏信用度(on-site accountability)、環境損害(degradation)、以及社群沒有妥善安置(community displacement)等因素抱怨連連。加上地緣政治因素,不願受到中國經濟的影響太深,多對中國的提案有所保留,越南便曾因南海爭議,與中資保持距離,但當美國從TPP退出後,越南原來想藉TPP振興經濟的美夢受到影響,因此,才提高與中國的合作意願。又如,泰國在2016年拒絕的中國的融資,原來中國提議興建從昆明經廊開府Nong Khai,到曼谷,最後到 Rayong 的高鐵計劃縮短為曼谷到 Nokhon Ratchasima。

對於未來,中國的高鐵出口也並非全被看好,已有學者專家提出質疑。事實上 BRI 是以中國為中心,其中心思考是認為建立好硬體連結後,另一端國家的生意自然會來,雙邊貿易量也自然會增加,這與傳統的外援不同,並非以幫助其他國家的產業升級或產能提升為目標,而是以中國企業利潤為主。這種短線利益操作,加上品質無法保障等因素,已逐漸引起接收國人民的反彈。

此外,以舉債方式進行基礎建設通常並沒有 做好充足的政經風險評估,包括中國境內的經濟 情況,以及接收國的償還能力,都沒有列入考量。 一旦中央支持的建案,則動用國家級或省級國家 企業開始動工,也沒有任何的市場調查。當中國 國內經濟不景氣之際,這些案件可弭補國內需求低彌,產能過剩的困境,所以中央可說是極力爭取,來者不拒。對接收國而言,當權者則歡迎中國的低利融資,而把債務留給下任政府解決,根本不用考慮償還問題,長期而言,恐怕弊大於利。

### 參、台灣的機會

根據 IMF 的計算,每投資在基礎建設一元就得創造 1.6 元的經濟成長。有鑑於基礎建設對促進經貿關係,繼而帶動經濟成長,縮小區域經濟差異的重要性,東協於 2010 年通過東協連結性重要計畫(Master Plan of ASEAN Connectivity),在實體連結性(physical connectivity)方面側重港口、公路、鐵路、油管、及通訊建設。並設置東協基礎建設基金(ASEAN Infrastructure Fund),雖金額僅約 650 百萬美元,但卻提高區域各國對此的重視。

具亞洲開發銀行 2009年的基礎建設達到無縫接軌的亞洲研究報告(Infrastructure for a Seamless Asia)中顯示,2010年至2020年間亞洲基礎建設投資需求總額高達7992億美元,其中包括新建及修復取代的能源設施4088億美元、通訊設施1055億美元、交通設施2466億美元、以及水暨衛生設施381億美元。尤以新建的能源電廠及新建交通設施最需資金,分別為3167億美元及1762億美元。雖然亞洲開發銀行與世界銀行分別有1620億美元及2230億美元注入對亞洲地區的經援,但所支助的項目從環保到削貧(poverty alleviation)到性別平等等,多而雜,分散基礎建設可用資金則有限。對此,針對基礎建設所需的龐大資金需求,我國仍有諸多得以貢獻的空間。

一是透過區域組織,近年來 APEC 也已經意 識到基礎建設是亞洲經濟成長的新引擎,2013年 APEC 會議中通過 APEC 連結計畫。身為 APEC 會員體自然可以透過 APEC 倡議布局我國新南向 政策中的基礎建設項目。另一個區域組織自然是 亞洲開發銀行,雖然我國因會籍名稱被北京矮化 仍在抗議中,但仍透過參與以了解當前東南亞的 基礎建設市場。

基礎建設差距是亞洲經濟發展的另一瓶頸。 世界經濟論壇(World Economic Forum)在最新 發佈的全球競爭力報告 Global Competitiveness Report 2014-2015 中對 138個開發中國家進行基礎 建設評比的結果,其中亞洲國家顯示出極大差 距,新加坡在總分 7 分的評比中獲得 6.1 分,居 首,香港得分 6.0 居次,而名列前五十名的有第 七名南韓(5.8 分)、第 15 名台灣(5.5 分)、第 23 名馬來西亞(5.1 分)、第 36 名中國(4.6 分)、 以及第 46 名泰國(4.3 分);介於 60 到 70 名之 間的有越南、印尼、及印度;分數不及 3.5 的則 有斯里蘭卡、菲律賓、巴基斯坦、柬埔寨、布丹、 寮國、孟加拉、尼泊爾,而緬甸則僅有 2.1 分, 列第 136 名。

據此,我們的布局似乎可以分不同層級,首 先是針對評比低於 3.5 的東協國家,包括菲律賓、 柬埔寨、寮國、及緬甸發展合作計畫,高鐵也許 不是這些國家目前經濟發展最為需要的,針對這 些國家,一般鐵公路的興建可能就可使其受惠, 而且考量我國的經濟實力,除非是私部門願意主 導,否則對政府 ODA 而言,一般鐵公路建設所需 資金遠較高鐵來得可行。至於介於 60 到 70 名之 間的越南以及印尼的高鐵市場,中日競逐已經使 市場難以攻進,但印尼多島的電力仍短缺,結合 當地經濟利益,發展火力發電可能是最佳選擇。 對分占第 23 及第 46 的馬來西亞與泰國而言,已 經有完善的國家發展計畫,且中日兩國,甚至韓 國都已經進入這些國家的基礎建設市場,除非我 國發展制度化的公私部門合作,否則很難有充足

#### 10 東協瞭望 015

的資金足以打進高鐵市場。

# 經營權爭奪、少數股東與國際投資仲裁—新加坡商 Surfeit 控訴我國之國際投資仲裁案淺析

中華經濟研究院台灣東協研究中心輔佐研究員 羅傑

# 壹、概述

2014年起,財政部與台新金控就彰化銀行經營權的爭議引起軒然大波,也使雙方對簿公堂。 纏訟兩年後,台北地方法院於 2016年4月27日 宣判,原告台新金控僅有小部分勝訴。但此一爭 議並未隨著法院判決落幕,反而出現了意想不到 的轉變。在台北地方法院判決之後,台新金控股 東新加坡法人(Surfeit Harvest Investment Holding Pte Ltd.,以下簡稱 Surfeit)表示,將依 據 2013年11月7日簽署,2014年4月19日生 效之台星經濟夥伴協定(簡稱 ASTEP)第9章之 投資爭端解決規定尋求爭端解決。雙方經過六個 月的磋商後,Surfeit 之委任律師表示其已依據 ASTEP之規定,於 2016年12月正式向海牙常設 仲裁法庭(PCA)請求進行仲裁,目前 Surfeit 已 經選任仲裁人。1

由於本案為我國首次受到外國投資人,依據 投資人一地主國爭端解決機制(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)進行控訴,相關事實 與法律問題之研析深具意義。本文將首先簡介本 案的事實背景、說明 ISDS 爭端的特色,其後以 ASTEP 的規定,分析 Surfeit 可能的主張與我國 可能的防禦方式,最後做出結論。

# 貳、事實背景與原告主張

本件爭議,必須追溯至台新金控欲入主彰化 銀行,而與財政部發生的爭端。依據台北地方法 院 103 年度金字第 104 號判決中所載之事實,2原 告台新金控主張,彰化銀行於 2005 年 6 月間以 私募公開競標方式辦理現金增資,發行 14 億特 別股。是時財政部為彰化銀行最大股東,為吸引 投資,於2005年7月5日發布新聞稿,表示財 政部將使引進之金融機構取得彰銀的經營權。其 後又於 7 月 21 日覆函給潛在投資人,表示同意 在增資完成後支持得標投資人取得經營權,並支 持得標投資人取得過半數之董監席次。台新金遂 以新台幣 365.68 億元取得本次增資案之所有股 份,成為最大股東。其後財政部在2005年、2008 年、2011年之彰化銀行董監事選舉中,均支持台 新金,使之取得過半數席次。然而在 2014 年第 24次股東會選舉前,財政部拒絕與台新金控協議 分配董事席次,並徵求委託書、發動公股銀行買

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> 参見中時電子報報導,「《金融股》星法人提國際 仲裁,台新金對彰銀案有信心」,2017年05月08 日,15時59分,

http://www.chinatimes.com/realtimenews/201705080 04415-260410;自由時報報導,「外資提彰銀案國際仲裁 海牙法院受理」,2017年1月25日,http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1073835;惟目前 PCA 網站尚無無本案資訊,The Permanent Court of Arbitration Website,

https://pca-cpa.org/en/cases/。

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 參見台灣台北地方法院 103 年度金字第 104 號判決書;亦可參見臺灣臺北地方法院有關原告台新金控 103 年度金字第 104 號確認契約關係存在等事件新聞稿,2016 年 4 月 27 日發布,

http://jirs.judicial.gov.tw/GNNWS/NNWSS002.asp?i d=223260  $\,^\circ$ 

進股份後使該等股份支持財政部所屬意之人 選,使得台新金在該次選舉中僅獲得三分之一席 次,財政部則獲得三分之二席次。

台新金於本案中主張,前述 2005 年 7 月 5 日之新聞稿,以及 7 月 21 號之函文,構成要約, 其後台新金以買入股份,意思實現之方式承諾, 因此雙方之契約已因合意而成立。據此,台新金 依據契約關係,請求確認財政部方面存在「應移 轉彰銀之經營權予原告」、「支持台新金在彰銀 取得過半普通董事席次」之義務;並合併提起給 付之訴,請求「財政部應終止其指派在彰銀之董 事,改派台新金指派之人選」,備位聲明「請求 財政部給付 165 億 5800 萬元(台新金主張購買 股份之溢價)以及相關之利息」。

其後,台北地方法院判決台新金確認之訴中「應移轉彰銀之經營權予原告」之主張勝訴,「支持台新金在彰銀取得過半普通董事席次」部分敗訴,僅有「消極不妨礙台新金取得過半董事席次」之義務存在;給付之訴方面則認為財政部已經履行「應移轉彰銀之經營權予原告」之義務,而「消極不妨礙台新金在彰銀取得過半普通董事席次」方面,則認為台新金無法證明財政部方面確有稀釋其股權之作為,又因台新金所持股份本來即僅有約 40.21%的投票權,本不足以掌控過半董事席次,而認為財政部在投票方面無從妨礙之,因此駁回台新金給付之訴的先位、備位聲明。

在判決之後,Surfeit 主張此舉損害其股東權益,威脅依據 ISDS 機制請求仲裁。經過六個月諮商期間後正式向海牙常設國際法庭請求仲裁。其聲明為請求財政部履行契約(向台新銀行移交經營權)、或給付損害賠償。台新金財務長並於5月8日受媒體採訪時,表示Surfeit已於4月17日指定仲裁人,可預期仲裁人將在短時間內組

成。由於 ISDS 的性質與國內法院程序、國際商務仲裁均有不同,在開始分析 Surfeit 可能的主張基礎前,本文將先就 ISDS 案件的基本特性簡要說明。<sup>3</sup>

# 參、ISDS 案件的特性與進行程序

ISDS 案件為外國投資人與地主國政府之間 進行的國際仲裁。此種仲裁可以投資契約中的仲 裁條款或爭端發生後締結的仲裁合意作為依 據,然目前最為廣泛利用者,仍為國際投資協定 之仲裁條款。

國際投資協定包括雙邊、多邊投資條約,自由貿易協定的投資章(兩者合稱 International Investment Arrangements, IIAs)。其目的為創造投資人良好的投資環境,降低政治風險,吸引外國投資進入。在實體法層面,IIAs 承諾對外國投資人,以及其所為的投資提供法律保障,例如最惠國待遇、國民待遇、人身與財產安全的保障、徵收必須提供補償等等規範。此等實體規範,也成為 ISDS 爭端中,最重要的請求權基礎,以及仲裁中主要適用的法律。因條約為國際公法上權利義務此規範,審理標的也常為國際公法上權利義務此規範,審理標的也常為國家公權力之行使,相較國際商務仲裁,ISDS 案件具有更高的公法特性。4

<sup>3</sup> 参見中時電子報報導,「《金融股》星法人提國際仲裁,台新金對彰銀案有信心」,2017年05月08日,15時59分,

http://www.chinatimes.com/realtimenews/201705080 04415-260410;自由時報報導,「外資提彰銀案國際仲裁 海牙法院受理」,2017年1月25日,http://news.ltn.com.tw/news/business/paper/1073835。

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> ISDS 仲裁之特性,參見 CAMPBELL MCLACHLAN ET.AL., INTERNATIONAL INVESTMENT ARBITRATION 26-34, 45-76 (2007); 其國際公法性 質之論述,參見 GUS VAN HARTEN, INVESTMENT TREATY ARBITRATION AND PUBLIC LAW

在程序方面, 為了提供投資人一有效、簡速 的救濟程序,國際投資條約借鑒商務仲裁之特 點,發展出今日的 ISDS 機制。使投資人不必在 冗長、又有公正性疑慮的地主國法院中糾纏,得 直接對地主國提起國際仲裁。且能透過 ICSID 公 約以及外國仲裁判斷之承認及執行公約 (Convention of the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitration Awards, 紐約公約) 在公約 締約方境內執行。與國際商務仲裁相同,ISDS 仲裁的管轄權依據,亦為爭端的雙方當事人將爭 端提交仲裁之合意(consent)。仲裁庭方僅在合 意範圍內取得管轄權。在 IIAs 中,通常地主國已 就涉及 IIAs 實體義務的爭端,預先提出以仲裁解 決之要約(offer)。投資人只要依據 IIA 的規定相 對提出承諾時,即達成仲裁之合意,而得以直接 控訴地主國。5

ASTEP 第 9.16 條即設有此種 ISDS 機制。當締約一方(例如新加坡)的投資人與締約他方(例如台灣)政府之間因 ASTEP 第 9 章之事項發生爭端,6投資人可運用本條規定之 ISDS 機制尋求救濟。

首先,投資人必須與地主國嘗試透過諮商的 方式解決爭端,經過 6 個月諮商未果後,投資人 方 得 依 據 聯 合 國 貿 易 法 委 員 會 仲 裁 規 則 (UNCITRAL Arbitration rule)、國際商會仲裁 規則(ICC Arbitration rule)或兩造合意選用的其 他規則,請求進行仲裁。<sup>7</sup>仲裁庭原則上由三名仲裁人組成,由兩造各推舉一名,並合議決定第三名仲裁人,作為主席。當投資人請求組成仲裁庭後90日內不能合意時,得請求 PCA 秘書長指定人選。<sup>8</sup>一旦選擇利用 ISDS 機制進行爭端解決,投資人即必須放棄尋求國內法院或尋求母國外交保護的管道。<sup>9</sup>最後,仲裁庭的仲裁判斷,對雙方均有拘束力,締約方亦有義務加以執行。<sup>10</sup>

## 肆、本案重要爭點說明

說明 ASTEP 的 ISDS 程序後,本節將分析 Surfeit 在仲裁程序中可能之主張,以及其可行 性。以下將依循先程序、後實體之順序,分析各 重要爭點。

#### 一、本案仲裁庭或無管轄權

首先,Surfeit 的主張,恐將面臨仲裁庭並無管轄權的處境。ISDS 仲裁之管轄權立基於雙方合意已如前述。其合意範圍,除另有規定外,必須合乎物之管轄權、人之管轄權、時之管轄權之範圍。<sup>11</sup>亦即爭端所涉及者必須為合乎 IIAs 定義之投資人以及投資、爭端的發生或投資的做成,也必須落入 IIAs 的時效範圍內。此外,如未有特別規定,地主國引起爭端之行為,也必須一公權力行為。且該公權力行為違反該 IIA 之義務並造成損害。國家單純的私法行為通常並非 ISDS 仲裁

<sup>(2007);</sup> ERIC DE BRABANDERE, INVESTMENT TREATY ARBITRATION AS PUBLIC INTERNATIONAL LAW 42-49 (2014)。亦可從 ISDS 仲裁使用之法律觀察,如 ASTEP 16.8 條規定,仲裁 庭得適用之法律僅有本協定與國際習慣法。

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Rudolf Dolzer & Christoph Schreuer, Principles of International Investment Law 1-19 (2012); Christopher Dugan et. al., Investor-State Arbitration 11-32 (2008).

<sup>6</sup> 並非所有爭端均能利用 ISDS 機制,仍必須合乎一定 的條件,詳見後述。

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> 然過去部分仲裁實踐顯示,如存有地主國拒絕諮商等情形,仲裁庭不會以諮商未滿 6 個月為由拒絕進行審理。參見 Zachary Douglas, 158-160

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> ASTEP 第 9.16 條第 6 項。

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> ASTEP 第 9.16 條第 4 項、第 10 項。

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> ASTEP 第 9.16 條第 13 項。

<sup>11</sup> 人、物、時之管轄的區分, See generally, ZACHARY DOUGLAS, THE INTERNATIONAL LAW OF INVESTMENT CLAIMS 233-344 (2009).

管轄。12

本案中,為確定仲裁庭管轄權的範圍,首先 必須觀察 ASTEP 投資章整體之適用範圍,以及 爭端解決適用範圍之規定。投資章第 9.2 條第 1 項規定本章適用範圍:「本章適用於締約一方所 實施或維持,與下列情形有關之任何措施:(a) 他締約方之投資人;(b)涵蓋投資...,。

爭端解決章的適用方面,則規定於 9.16 條第 1項:

「本條適用於締約一方與他方之投資人間,因前者違反其依據本章所負義務而造成投資人或其投資喪失或損害,而產生之爭端。」。<sup>13</sup>兩條規範合併觀察,即為前述「投資人」、「投資」、「地主國措施違反本章義務」之管轄權成立要件。另外,ASTEP第9.2條第5項也對適用範圍加以限制,該條規定:

「為求明確,本章之條款並未增添締約方任 何與在本協定生效前,已經發生之行為、事實或 已經終結之情形相關之義務。」,則為本協定適 用範圍的時之限制。

(一)物之管轄權:Surfeit 已從事 ASTEP 定義之

<sup>12</sup> 契約、條約二分法以及對非公權力措施造成的損害 沒有管轄權, see MCLACHLAN ET.AL, *supra* note 4, at 99-103; JAMES CRAWFORD, STATE RESPONSIBILITY: THE GENERAL PART 99-113, 126-29 (2013)。 投資

物之管轄權之建立,必須涉及爭端的資產合 乎 ASTEP 定義之投資,且必須為協定效力所涵 蓋。<sup>14</sup>ASTEP 第 9.1 條對投資之定義為:

「涵蓋投資為締約一方投資人在締約他方境內所為之投資,且該投資係在本協定生效後設立、取得、拓展或存績。」<sup>15</sup>;而投資則採取寬廣的定義,凡由他締約方投資人直接、間接控制或所有,且具有投資特性的資產均屬於 ASTEP第9章所稱投資。同條並例示,投資人設立企業、持有之股份,股票或其他在企業中之股權性質參與,均構成投資,且包括基於該等股權所衍生的權利。<sup>16</sup>

本案中,Surfeit 購入台新之股份後,即取得股份之所有權,並享有股份衍生之權利,因股份投資為 ASTEP 明示的投資類型,亦非單次的單純金錢交易,具有資本投入、獲利預期與風險承擔的特性,屬於 ASTEP 定義的投資應無疑問。另外,依據報載,Surfeit 取得股份之時點為 2015年 6月,且持續持有至今。該投資的取得與存續都在 2014年 4月 ASTEP 生效後,落入「涵蓋投資」的範圍,為 ASTEP 投資章、ISDS 機制的適用範圍所涵蓋。<sup>17</sup>

(二)人之管轄權:Surfeit 恐欠缺適格

ASTEP§9.2.1 , "1.This Chapter applies to measures adopted or maintained by a Party relating to:
 (a)investors of the other Party;

<sup>(</sup>b)covered investments; and

<sup>(</sup>c) with respect to Article 9.9 (Performance Requirements), all investments in the territory of the Party."

ASTEP§9.16.1" This Article shall apply to disputes between a Party and an investor of the other Party concerning an alleged breach of an obligation of the former under this Chapter which causes loss or damage to the investor or its investment."

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> 有些 IIAs 的待遇擴及進入前(pre-establishment)階段,然所涉者仍必須為合格之投資。

<sup>15</sup> 強調為作者所加。

<sup>16</sup> 投資特性依本條註 16,包括資本投入、獲利的預期或風險承擔,如未具備此等特性,即使屬於清單例示的類型,也不構成本協定所稱之投資。另外,本條註腳 17、18 也說明短期借貸、契約付款請求權等,通常並非投資;且司法或行政爭訟程序的判決或決定,亦非屬投資。

<sup>17</sup> 取得時間見聯合新聞網報導,「彰銀案恐成國際事件 財政部這麼回應」,2017年3月24日22:05, https://udn.com/news/story/7239/2363378。

惟就人之管轄權方面,因其股份取得時點太晚,而可能使得 Surfeit 欠缺人之管轄權。

締約一方之投資人,按 ASTEP 第 9.1 條規定,包括「締約一方本身、締約一方之企業、締約一方之自然人」。同條規定,「締約一方之企業」係指「依據締約一方之法律設立或組織之企業,且在該方之領域內設有機構,實質進行商業活動者」。<sup>18</sup>可見 ASTEP 定義之投資人,不僅形式上必須依據締約方法律組成,也規必須在締約方境內實質從事商業活動。若僅屬於紙上公司,並非適格之投資人。依據目前的訊息觀察,Surfeit屬於依據新加坡法律成立之公司應無疑義,目前也無訊息顯示 Surfeit 在新加坡沒有實質商業活動。又因其確實享有台新金控之股權,應可符合ASTEP對投資人的定義。

而 Surfeit 以股東之地位提起仲裁之權利,亦為國際仲裁實踐所肯定。在國際習慣法中,國際法院(International Court of Justice)向來認為企業與股東為分別的主體,除非地主國直接徵收股份或股份所衍生之權利受到直接侵害,否則股東對地主國對企業採取的作為,無權請求母國發動外交保護。<sup>19</sup>但在 ISDS 仲裁實踐中則有所不同。仲裁庭向來認為,因為投資條約特別保障股份投資人,當一企業受到損害,即使在該企業享有股權的投資人僅為少數股東,也可以就該等行為對其造成的傷害提出仲裁請求。<sup>20</sup>惟應注意,如對

其享有股權之企業沒有控制力,少數股東依然不 能代表其享有股權的企業進行仲裁。<sup>21</sup>

惟在判斷是否為 ASTEP 定義之投資人後, 需再檢視投資人取得投資之時點。亦即投資人必 須在爭端事實發生時,即享有投資之所有權或控 制權,否則並非仲裁之適格之主體。此一要求之 目的在於,避免沒有訴之利益的投資人嗣後提起 仲裁,而享有協定的補償機會。<sup>22</sup>

在本案中,Surfeit 雖然並非台新金控的多數股東,或享有對台新金控的控制力,Surfeit 依舊得以其自己名義請求進行仲裁。但因其對台新金控沒有控制力,不得代表台新金控為之。另一方面,雖然 Surfeit 主張,依據 2014 年美國聯邦最高法院判決 Republic of Argentina v. NML Capital, Ltd.股東權益能溯及取得股票前。<sup>23</sup>然在投資仲裁中,在爭端事實發生後方取得投資,恐將無法合乎對人管轄權之要求。如 Surfeit 確實如報載,是在台新金與財政部之爭議原因事實發生後,甚至台新金已經在台北地院起訴後才取得股權,則依據投資仲裁前例,仲裁庭很有可能拒絕行使對人管轄權。

(三)時之管轄權:本案財政部之行為恐不在 ASTEP的適用範圍內

引起爭端之國家行為、事件必須落入 IIA 的 適用範圍內。

<sup>18</sup> 此處譯文為本文作者所翻。

<sup>19</sup> 例如國際法院的著名案例,Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd (Behgium v. Spain), 1970 I.C.J. 3 (Feb.5)即採取此一立場。See also Ursula Kriebaum, The Nature of Investment Disciplines in THE FOUNDATIONS OF INTERNATIONAL INVESTMENT LAW 45 (Douglas et. al., eds, 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> 此類案例甚多,包括最早的 AAPL v Sri Lanka, ICSID Case No. ARB/87/3, Award, (27 Iune 1990); CMS Gas Transmission Co. v. Republic of Argentina,

ICSID Case No. ARB/01/8, Decision on Jurisdiction (17 July 2003)等均採此一立場。See also Ursula Kriebaum, id.惟因允許少數股東得就公司所受損害請求,可能造成重複補償、不同仲裁間的歧異等問題,受到相當的批評。

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> ASTEP 採取相同的規定,依據 9.16 條第 3 項規定, 投資人得為自己利益或代表其所控制之法人請求進 行仲裁。

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Douglas, *supra* note 11, at 297-99.

<sup>23</sup> 此為 Surfeit 之主張,本文並不處理其正確性。

ASTEP 第 9.2 條第 5 項將本章的適用範圍, 限於本協定生效後發生或繼續進行之事實或行 為。亦即僅有在 2014 年 4 月 19 日 ASTEP 生效 後,國家所採取,或在 ASTEP 生效後仍繼續維 持的措施,方落入本章的適用範圍中。

本案中,假設台新金控之主張無誤,財政部在 2011 年採取了某些作為使得台新金控受到損害,此行為也發生在 ASTEP 生效之前,而不在本章適用範圍中。<sup>24</sup>惟 Surfeit 或仍會主張,在財政部違反與台新金控的契約期間,仍屬於持續實施違反本章的「措施」,而非屬在 ASTEP 生效前已經發生之行為或已經完結之事實。

#### (四)國家行為必須主權行為

投資仲裁實踐顯示,當 IIAs 未有特別規定時,投資人僅得針對國家的公權力行為提起仲裁,而不能就單純的私經濟行為之。由於 ISDS 之請求基礎為國家違反條約的規定而生,單純的違反契約,若未違反條約規定即不得透過 ISDS 機制加以請求。此為投資仲裁標準的「條約」、「契約」仲裁二分概念。在 IIAs 中沒有特別約定的情況下,如欲將國家違反契約的行為提升到國際法層級,則必須證明違約行為是國家公權力的行使造成,並非僅是通常商業行為的違約。25

本案中,台新金控對財政部的主張均係基於 財政部違反雙方的私契約,如報載無誤,Surfeit 方面請求仲裁的標的,也是財政部違反與台新的 契約。且目前台新金控主張財政部違反契約的方 式,是行使其對其他公股銀行以及對彰銀董事的控制力,至少形式上不涉及國家公權力的行使。因 ASTEP 並未明文規定得就契約爭議或私行為利用 ISDS 機制,則仲裁庭很可能認定對本案並無管轄權。固然 Surfeit 可能主張我國公股銀行之併購並非單純私行為,欲利用 ISDS 機制進行仲裁,仍有相當的障礙必須克服。

#### 三、對金融相關措施之程序與實體權利的限縮

此外,在管轄權之外,ASTEP 亦對金融相關措施得適用 ISDS 機制的範圍加以限縮。

即使仲裁庭認定其就本案有管轄權,仍受到 ASTEP 第 9.3 條的限制。該條第 1 項規定,除了「最低待遇標準」、「徵收保障」、「資金的自由移轉」等 10 個條文或附件外之規定外,凡涉及在締約方境內之金融機構進行投資之投資人、以及其在該金融機構之投資的措施,均無本章適用。由於本案財政部之作為,涉及對象台新銀行、彰化銀行,屬於金融機構並無疑義,<sup>26</sup>則即使財政部的行為能定性為主權行為、或屬於此處之措施,我國所負擔的義務也僅限第 9.3 條第 1 項所列的十個條文。

同條第 2 項則限制投資人僅得就主張地主國 違反第 9.12 條(徵收)、第 9.13 條(資金移轉)、第 9.14 條(拒絕授予利益)三種狀況提起仲裁。則 Surfeit 恐僅可能主張財政部之措施構成 9.12 條的徵收,無法主張財政部違反投資人最低待遇標準等其他待遇。<sup>27</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 參見規定相類的美國 2012 年版模範投資協定, 2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty (2012), available at

http://www.state.gov/documents/organization/188371.pdf; 另見 Lee M Caplan & Jeremy K Sharpe, *United States*, *in* Commentary on Selected Model Investment Treaties 774 (Chester Brown ed., 2014).

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Mclachlan Et.Al, *supra* note 4, at 99-103.

ASTEP 第 9.3 條註腳 20 規定,本條所稱之金融機構,係指「任何金融中介或企業,經締約方授權。 在其領域內以金融機構身分從事業務並受到監管者。」(譯文為作者所做)

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> 僅得在國內法院或雙方同意之其他爭端解決程序 中主張相關待遇之違反。

#### 四、徵收主張的成立可能:可能性低

ASTEP 第 9.12 條第 1 項規定,除以非歧視 方式、出於公共目的、依據正當程序,並給予充 分補償,否則締約方不得徵收涵蓋投資或對其採 取等同徵收之措施。本條規範的對象,包括直接 徵收與間接徵收兩種態樣。直接徵收是指,國家 透過公權力措施,直接剝奪投資、財產的所有 權;而間接徵收則是指,國家雖然並未剝奪投 資、財產的所有權,但實際上已經造成與徵收相 同的效果。28在國際仲裁實踐中,判斷是否構成 間接徵收的方式略可分為三種模式,即效果說、 主觀說、比例原則說三種類型。效果說僅以投 資、財產的價值或效用是否受到嚴重減損,判斷 是否構成徵收,不論地主國的主觀目的或有無替 代方案; 主觀說則完全相反, 認為只要地主國的 措施,主觀上落入「警察權」(Police Power)的 範疇,則無論措施造成多嚴重的傷害,均非徵 收。比例原則說則綜合考量地主國的手段是否正 當、措施是否逾越必要, 近期許多仲裁案間或 IIA 也將投資人是否具有「合理信賴」(legitimate expectation)納入考量。<sup>29</sup>

近期的發展顯示,無論採取上述何種判斷方式,仲裁庭多數仍要求地主國措施必須先造成投 資價值的重大損害,即必須達到幾乎完全喪失價 值或完全失去控制權,才有可能構成徵收。

由於 Surfeit 僅得以少數股東身分,就其股權 投資受到地主國措施的影響請求。亦即要考量我 國的措施是否對 Surfeit 所有的台新股份或衍伸權利,構成直接或間接徵收,而非考量對台新金控的影響。此種情形使得 Surfeit 的主張十分困難。

首先,報載 Surfeit 係在 2015 年 6 月才購買 台新金的股票,是時財政部的作為早已完結,且 Surfeit 完全知悉台新金與財政部之間的糾紛。實 體上 Surfeit 很難主張其投資受到了何等損害。其 次,財政部即使確實如台新主張的違反契約,並 且以蒐集委託書等方式造成台新金控的損害,也 並未對台新金控股東對股票所有權造成影響,或 是使之控制權或股票價值、股票的衍生權利受到 嚴重減損。依據仲裁實踐之結果,很難認為構成 徵收。

#### 五、訴之聲明的正確性

最後,即令 Surfeit 克服前述實體、程序上的障礙,其訴之聲明仍超出仲裁庭得下達仲裁判斷之權限。對於仲裁判斷所能下達的賠償限制,ASTEP 第 9.16 條第 12 段(b)款規定,仲裁庭若認定地主國確實違反本協定的義務,亦僅得要求地主國應給付金錢損害賠償、或回復財產之原狀(restitution of property):

「仲裁庭所為之仲裁判斷應包括:

(b)如仲裁庭認定有違反義務情勢,其賠償方法。賠償方法應限於下列兩種方法,同時或擇一為之。

- (i) 金錢損害賠償以及利息;以及
- (ii)財產之回復原狀,惟仲裁判斷應許爭端締

<sup>29</sup> 同前註。

約方以給付金錢損害賠償及利息代替之。」30

金錢損害賠償與利息較無疑問,同時也是過去絕大多數 ISDS 案例中所採取的方式。就回復原狀,則須進一步的探討。國際法上的回復原狀,可略分為實物回復原狀、法律狀態的回復原狀兩種。前者僅限於財產的返還(有時須加計利息),而後者則可以包括履行特定契約義務等,目的在於使請求權人的法律地位回復到其應有狀態。<sup>31</sup>惟在沒有特別規定的情形下,ISDS 仲裁中絕少在仲裁判斷中下達恢復原狀的要求。命地主國履行特定義務或恢復法律地位,則因對主權影響程度較大,更為罕見。<sup>32</sup>

ASTEP中,則明文將回復原狀之範圍限於財產之回復原狀,亦即不允許履行特定契約義務(specific performance)或恢復法律上的地位。且地主國有選擇以金錢損害賠償代替之權利。33

此外亦應注意,因 Surfeit 對台新金控沒有控制力,不得代表台新金控請求。其請求內容也因此受到限制。本案中 Surfeit 據報載,請求解任財政部在彰銀之董事,並指派台新金控屬意之人。此一主張恐遭遇兩方面的問題。其一,請求依據之契約僅存在台新金控與財政部之間,縱使財政部違約,Surfeit 也不具備請求財政部依據原契約

履行的權利。其二,請求履約屬於回復原狀方法中的請求履行特定義務,然 ASTEP 並不允許仲裁庭在仲裁判斷中做出此種決定。

#### 伍、結論

綜上所述,本次由台新金與財政部間,就彰 銀經營權引起之爭議,雖受到新加坡商 Surfeit 強硬的挑戰,也是 ASTEP 生效以來第一個 ISDS 仲裁案例。然仔細分析其主張,即可見 Surfeit 欲在投資仲裁中獲勝,尚需克服許多難關。包括 管轄權的欠缺、實體主張受到 ASTEP 條文的限 制,以及其聲明內容並非仲裁庭能在仲裁判斷中 下達等等。

目前此一案件尚在仲裁庭組成階段,往後尚有漫長的書面審理、言詞辯論、證據調查等程序需進行。而 Surfeit 亦有可能請求仲裁庭作成禁制令或向我國法院申請假扣押、假處分,以作為訴訟手段。往後發展仍值得密切注意。

<sup>30</sup> 為本文作者所譯。

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> See generally Borzu Sabahi, Compensation and Restitution in Investor-State Arbitration: Principles and Practice 72-86 (2011).

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Id.

<sup>33</sup> 此種規定方式與美國 2012 年版雙邊投資協定範本 相同。2012 U.S. Model Bilateral Investment Treaty (2012), §34, available at

http://www.state.gov/documents/organization/188371.pdf; 對於條文的說明,另見 Lee M Caplan & Jeremy K Sharpe, *United States*, in Commentary on Selected Model Investment Treaties 843-47 (Chester Brown ed., 2014) [general introduction on the development of 2012 US model BIT]

# 臺商在越南產業投資現況與發展障礙-以汽車及其零組件產業為例

中華經濟研究院台灣東協研究中心輔佐研究員 龔鈺芬

# 壹、前言

東南亞國家協會(Association of Southeast Asian Nation, ASEAN,以下簡稱為東協)成員國近年來耀眼的經濟發展潛力及龐大的市場商機,吸引世界各國前往該地市場布局,並在推動亞太區域經濟整合上,持續扮演著舉足輕重的角色。隨著 2015 年 12 月 31 日「東協經濟共同體」(ASEAN Economic Community, AEC)正式成立,東協將挾著全球第三大人口的市場及全球第六大經濟體的經濟優勢,持續展現成長的動能。

根據經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)最新發布的「2017 年東南亞、中國與印度經濟瞭望:應對能源挑戰」(Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2017:Addressing Energy Challenges)報告推估,自2017年至2021年間,東協的經濟成長率預計為5.1%,其中越南的經濟成長率將達6.1%。<sup>2</sup>由此推知,若我國欲突破國內經濟發展的瓶頸,為國內經濟與產業發展增添新的動能,實須善加開拓越南等新興市

場,尋求嶄新的經濟發展契機。

越南與我國經貿往來密切,2016年雙邊貿易總額達122億美元,自2005年至2016年,我國對越南之進出口額大致都呈現成長的趨勢。<sup>3</sup>在投資方面,越南向來為我國在東協投資最多的國家,越南今(2017)年第1季度引進外資總額達77億,其中我國對越南投資金額達6億,名列第4,僅次於南韓、新加坡與中國大陸。<sup>4</sup>

越南近來成為跨國企業投資布局重要產業 的重鎮,其中電子、汽車、鋼鐵等相關產業的發 展更備受期待,值得臺商前往越南投資。本文將 以汽車及其零組件產業為例,說明越南汽車業之 發展現況、臺商於越南汽車業之投資概況、及臺 商在越南汽車業可能面臨之發展障礙、前景,以 提供臺商參酌,衡量臺越未來在汽車及其零組件 產業之合作機會,並評估投資之商機。

# 貳、越南汽車業之發展現況

汽車產業為東協重要的優先發展部門,汽車 及其相關零組件產業在東協國家中分布甚廣,其 中越南為最主要的汽車零組件供應國。5越南生產

經濟部國際貿易局及中華民國對外貿易發展協會,《新南向政策服務指南》,頁 31-33,
 http://info2.taiwantrade.com/CH/resources/MAIN/T C/S0/newsouth/guide.pdf。

OECD, Economic Outlook for Southeast Asia, China and India 2017: Addressing Energy Challenges (Preliminary Version), http://www.oecd.org/dev/asia-pacific/SAEO2017\_P V.pdf.

<sup>3</sup> 經濟部國際貿易局,中華民國進出口貿易統計資料庫之資料計算,http://cus93.trade.gov.tw/fsci/

中時電子報,越南外商投資台資居第4名, http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170402 001707-260408(最後瀏覽日期:2017年4月21日)。

<sup>5</sup> 徐遵慈主持,《東協經濟共同體(AEC)形成後對 我國與東協貿易與投資之影響》,經濟部國際貿易

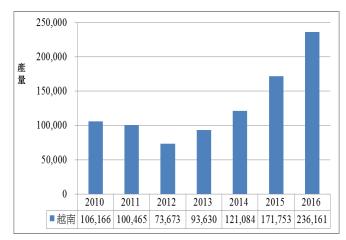
的汽車零組件主要出口至周圍國家,目前印尼汽車市場約有 43%的零組件來自越南,泰國汽車市場約有 53%的零組件來自越南,由越南供應至中國大陸的汽車零組件更占其市場比率達 61%。6

越南汽車產業自 2000 年開始發展,政府早期制定一系列措施以扶植汽車及其零組件產業,包括提供投資者稅賦與土地優惠、限制新車進口數量、禁止中古汽車進口、提高汽車進口關稅等,惟該等措施未能協助廠商提高零件的自製率,反而造就當地廠商大多從事汽車組裝業,而未能真正提升汽車零組件生產技術,並促進汽車工業的發展。7

有鑑於此,越南政府於 2002 年 12 月頒布 《越南 2010 年汽車工業發展戰略及 2020 年遠景 規劃》,積極推動本國汽車產業發展,期能吸引 外資,並同時鼓勵越南民眾購買及使用國產汽 車,要求國營企業加強向彼此間汽車零件採購, 以提升越南汽車組裝的國產化程度。8在邊境措施 上,則實施特定產品在國內生產的獎勵政策,並 頻繁使用自製率要求等措施,期望越南能建立獨 立自主的汽車產業,減少對所需技術層次較高之 零組件進口仰賴。9

根據越南工商部的統計,迄自 2016 年越南 汽車產業已逐漸滿足對國內的基本需求量,其中 已滿足對國內市場對客車 80%需求量,亦已滿足 國內市場對貨車 60%需求量,甚至能為國內汽車 製造業提供部分零配件。在越南境內,目前共有 18 家外資企業,與 38 家國內企業參與汽車產業 的生產與組裝。<sup>10</sup>越南總理於 2016 年頒布實施《越南至 2025 年汽車工業發展戰略及 2035 年展望》與《至 2020 年汽車工業發展規劃及 2030 年展望》等重大政策,期望未來越南汽車業之產能不僅能滿足國內市場需求,亦能進軍東盟及國際市場,並透過汽車產業發展帶動越南工業的升級與現代化。<sup>11</sup>

以越南自 2010 年至 2016 年生產汽車的產量觀察,越南自 2014 年汽車產量皆呈現上升的趨勢, 2016 年越南生產汽車數量約為 24 萬輛,相較於 2015 年生產汽車數量約為 17 萬輛,成長率高達 38%。(參圖 1)另以 2010 年至 2016 年生產汽車的銷售量觀察,越南自 2012 年汽車銷售量皆呈現上升的趨勢, 2016 年越南銷售汽車數量約為 27 萬輛,相較於 2015 年銷售汽車數量約為 27 萬輛,相較於 2015 年銷售汽車數量約為 21 萬輛,成長率高達 29%。(參圖 2)



局委託研究報告,頁 160-77,2015年。

- 6 同前註。
- 7 同前註。

http://vietnamnews.vnagency.com.vn/Industries/216 360/incentives-urged-to-boost-support-industries.ht ml (last visited Feb. 15, 2017).

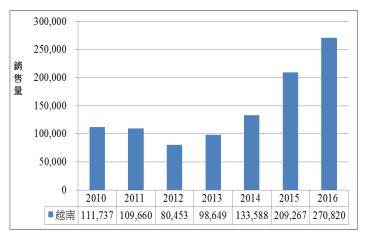
<sup>9</sup> *Id*.

資料來源: SEAN AUTOMOTIVE FEDERATION, http://www.asean-autofed.com/statistics.html 及本研究整理。

#### 圖 1 2010 年至 2016 年越南汽車產量

- 10 壹讀,越南出台扶持汽車工業發展新政策, https://read01.com/0kgomK.html(最後瀏覽日期: 2017年2月16日)。
- 11 同前註。

Viet Nam News, Incentives Urged to Boost Support Industries, http://vietnamnews.vnagency.com.vn/Industries/216



資料來源: SEAN AUTOMOTIVE FEDERATION, http://www.asean-autofed.com/statistics.html 及本研究整理。

#### 圖 2 2010 年至 2016 年越南汽車銷售量

越南最大國產汽車公司為東海汽車集團(Truong Hai Auto Corporation, THAC),該公司成立於 1997 年 4 月,初期主要自國外進口全散件(Complete Knock Down, CKD)來組裝,目前已能獨自生產部分汽車零組件,占其生產汽車之自製率達 15%至 40%。該公司主要替韓國現代一起亞(Hyundai-KIA)、日本馬自達(Mazda),及法國標緻(Peugeot)從事汽車組裝或生產,為越南唯一能組裝生產各類車輛的在地企業。<sup>12</sup>

越南汽車產業的生產成本低於中國大陸與 東協其他國家,又允許外資企業 100%持股,且 不限制董監事須具越南籍,其友善的投資環境, 早已吸引國際汽車大廠不斷湧入設廠。<sup>13</sup>目前越 南汽車產業主要的投資來源為日本、韓國、歐 洲、美國及台灣。<sup>14</sup>日系一線汽車大廠大多已在 越南設廠多年,包含豐田汽車(Toyota)、本田 汽車(Honda)、日產汽車(Nissan)、日野汽車(Hino)、五十鈴汽車(Isuzu),其中豐田汽車長期位居越南轎車及多功能休旅車(Multi-Purpose Vehicle, MPV)市場領導品牌。<sup>15</sup>韓國車廠以現代一起亞(Hyundai-KIA)汽車的發展最為亮眼,透過與越南東海汽車的合作,於越南的巴士及卡車市場占有極高的市佔率。<sup>16</sup>其他在越南設廠的外資企業包括:通用汽車(General Motors, GM)、福特汽車(Ford)、賓士汽車(Mercedes-Benz)等歐美車廠,及生產商用車的臺灣三陽(SYM)。<sup>17</sup>

# 參、臺商於越南汽車業之投資概況

臺商汽機車製造業在越南主要的生產聚落 位於胡志明市、同奈省與平陽省,較著名的投資 廠商包含:三陽、士林電機、光陽機車,對當地 汽機車產業的投資額已達 46 億美元。<sup>18</sup>

若以越南汽車製造商在 2016 年的銷售市佔率來看,與現代一起亞(Hyundai-KIA)汽車合作的東海汽車集團(THAC),占據第一位,其市佔率為 26.3%;其次為豐田汽車(Toyota),其市佔率為 18.7%;越南馬自達公司(Vina Mazda)則名列第三,其市佔率為 10.5%。除上述三間國際大廠外,其餘汽車廠在越南的市佔率

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> THACO,

http://www.truonghaiauto.com.vn/en/about-us/Overview-Introduction/.

<sup>13</sup> 貿協駐胡志明市辦事處,越南汽機車和零配件市場 現況簡介,

http://hochiminh.taiwantrade.com/news/detail.jsp?id =348&...(最後瀏覽日期:2017 年 2 月 16 日)。

<sup>14</sup> 同前註。

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> 劉武雄,《公司轉型之商業模式創新運用:越南三陽汽車公司個案研究》,國立臺灣大學碩士論文,頁48-91。

<sup>16</sup> 同前註。

<sup>17</sup> 同前註。

<sup>18</sup> 劉武雄,東協製造業發展前景與台灣契機—機車產業三陽案例分享,

http://www.aseancenter.org.tw/upload/files/% AAF% A8%F3%B0%EA%AEa%B2%A3%B7~%A4%C9%AF%C5%ABe%B4%BA%BBP%BBO%C6W%AB%B4%BE%F7%AC%E3%B0Q%B7%7C%A4T%B6%A7%AD%D3%AE%D7%B3%F8%A7i%C0%C9090616.pdf

皆未達 10%。臺灣三陽 (SYM) 在越南汽車市場的市佔率未達 0.1%,僅位居第二十位,惟是唯一入榜的臺廠。<sup>19</sup>

越南三陽汽車責任有限公司(SANYANG MOTOR VIETNAM Co., Ltd., SMV)成立於 2007年,是越南第一家百分之百外資汽車廠,主要生產 SYM 品牌的小貨車。SMV 亦為其他廠牌各類汽車代工生產(Original Equipment Manufacturer, OEM),以供內銷及外銷市場;並提供汽車保養與維修服務。<sup>20</sup>

另外,臺灣為越南汽車零配件主要進口國之一,我國出口至越南的產品主要包括:坐墊、腳墊、座套、方向盤皮套、兩刷桿及 LED 燈具,該等產品在越南汽車零配件市佔率僅 2%,遠不及中國大陸、韓國、泰國生產產品之市佔率。<sup>21</sup>

# 肆、臺商在越南汽車業可能面臨之 發展障礙

#### 一、逐漸調降關稅對越南國內市場的威脅漸增

越南於 2007 年 1 月加入 WTO,承諾逐漸調降汽車及其零組件之關稅,將在加入 WTO 後 7 年內將汽車關稅降至至 30%。<sup>22</sup>此外,越南身為東協成員,需執行東協共同優惠關稅制度 (Common Effective Preferential Tariff, CEPT)中

關稅優惠項目的降稅承諾,其中明定汽車進口稅率自 2015 年至 2017 年將依序降至 35%、20%、及 10%,至 2018 年將降至零關稅。<sup>23</sup>屆時泰國、印尼等國汽車將以更優勢的價格進入越南市場,對越南本地生產、組裝的汽車將形成嚴峻的威脅。<sup>24</sup>

以市場規模、汽車廠數量及產能利用率觀之,目前越南汽車產業已呈現逐漸飽和的態勢,部分車廠生產效率低落,且連年虧損,將來隨著越南政府進一步開放汽車市場,降低汽車進口關稅,該等汽車廠勢必難敵國際汽車大廠的競爭,將被汽車產業淘汰出局。<sup>25</sup>

#### 二、特別消費稅之計算方式仍未明確且未給予施 行緩衝期間

越南政府於 2015 年 10 月 28 日公布之新版「特別消費稅(Special Consumption Tax, SCT)第 70/2014/QH13 號法規」,並明定 2016 年 1 月 1 日起開始實施。<sup>26</sup>該法規適用對象包含「國外廠商進口」及「越南國內廠商組裝」24 個座位以下之汽車,其中對於氣缸引擎排氣量不同之汽車、客運車、運輸車、電動汽車,分別課徵 10%至 60%不等之特別消費稅。<sup>27</sup>

縱使修正條文規範的立意良善,在新的特別消費稅法規範尚未健全,且汽車廠商尚未瞭解相關措施前,旋即於兩個月後實施新的特別消費稅徵收規定,實未給予汽車廠商合理的準備期

Automotive Industry Portal MARKLINES, Vietnam -Sales of locally assembled vehicles,

https://www.marklines.com/en/statistics/flash\_sales/salesfig\_vietnam\_2016 (last visited Feb. 15, 2017).

<sup>20</sup> 三陽工業,

http://www.sanyang.com.tw/global/con\_show.php?op=showone&cid=4(最後瀏覽日期:2017年2月16日)。

<sup>21</sup> 台灣經貿網,汽車產業初起步 越南市場潛力大, http://info.taiwantrade.com/CH/bizsearchdetail/7842 254/C/(最後瀏覽日期:2017年2月16日)。

<sup>22</sup> 徐遵慈等,前揭註5。

<sup>23</sup> 同前註。

<sup>24</sup> 同前註。

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> 劉武雄,前揭註 15。

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> 台灣經貿網,越南政府公告自明(2016)年1月1日 起計算進口或組裝24個座位以下汽車特別消費稅 新規定,

http://info.taiwantrade.com/CH/bizsearchdetail/8074 703/C(最後瀏覽日期:2017 年 2 月 13 日)。

<sup>27</sup> 同前註。

間,以因應法規的變動。另外,在越南政府無法 調降關稅稅率,以保護國內汽車產業之情形下, 部分國外車廠商擔心越南將來可能改以增加特 別消費稅的徵收額度與項目,以影響國外車廠進 口汽車的售價,減損其競爭力。

#### 三、對汽車的課稅制度較為複雜且徵收費用的項 目較多

越南對汽車及其零組件產品的課稅制度較為複雜,須徵收的費用眾多,除一般的牌照稅、 道路使用費,政府亦不定期徵收汙染排放檢查費 及汽車維護費,不僅使廠商將支付該費用之成本 轉嫁至汽車售價,亦使得人民維護汽車之使用增 加許多負擔。<sup>28</sup>此舉可能造成人民購買汽車的意 願降低,並影響到車廠對於投入生產產品的選 擇,阻礙越南汽車產業更全面的發展。

#### 四、汽車及其零件登檢及認證制度尚未健全且標 準不一致

越南對於汽車及其零件產品的登檢及認證制度尚未完備,且部分中央與地方法規範尚未統一;國家制定的標準檢測程序亦不透明,可能具人為恣意操作的空間;檢驗程序亦時常無故拖延甚久,延誤產品上市時間。<sup>29</sup>另外,相較於日本、韓國及中國大陸等國,目前越南登檢局尚未與我國經濟部標準檢驗局簽訂相互認證制度,廠商於我國取得的認證文件,未必能獲越南官方機構承認,造成我國廠商需重新檢驗產品,耗費許多時間於進行並通過登檢程序。<sup>30</sup>須特別注意的是,越南的登檢及認證機構主要位於越南北部的河內市,對於在越南南部設廠的廠商極為不利,須耗費較多的時間與成本將汽車及其零件產品運

送至河內市,方得完成登檢程序。31

#### 五、工廠認證檢查時間過於頻繁且不固定

目前越南政府對於汽車廠的各類檢查,包含 勞動檢查、環境保護、消防設備、公共安全該等 項目的審核,檢驗有效期間為一年,且檢驗時間 不固定,政府單位得隨時至越南汽車廠抽檢,實 令廠商備感壓力。<sup>32</sup>越南政府對於工廠認證檢查 時間應延長,若能三年再重新做一次檢查較為合 適,不僅能減輕汽車廠商的負擔,亦能節省各機 關支出的行政與人事成本。

# 伍、豪越汽車業未來之合作機會

估計到 2020 年,越南全國將會有 320 至 350 萬輛汽車,年均銷售成長率約在 50%至 60%, 令汽車市場的發展前景備受看好。另分析 2016 年越南的人口結構,35 歲以下人口數佔全國總人 口數的 57.74%,人口平均年齡為 30.1 歲,顯見 出越南主要的人口為具生產力的青壯年,能充分 提供運輸工具產業所需的勞動力;18 歲至 60 歲 的考照年齡人口亦達全國總人口數的 63.03%,顯 示越南汽車市場的潛在客源龐大。<sup>33</sup>

<sup>28</sup> 駐胡志明市辦事處經濟組,《越南經貿暨投資環境 參考資料》,頁 44-50,2016年。

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> 劉武雄,前揭註 15。

<sup>30</sup> 目前註。

<sup>31</sup> 同前註。

<sup>32</sup> 臺灣經貿網,越南政府將加強輔導並檢查企業執行 職場安全和衛生的規定,

http://info.taiwantrade.com/biznews/%E8%B6%8A %E5%8D%97%E6%94%BF%E5%BA%9C%E5%B0 %87%E5%8A%A0%E5%BC%B7%E8%BC%94%E5 %B0%8E%E4%B8%A6%E6%AA%A2%E6%9F%A5 %E4%BC%81%E6%A5%AD%E5%9F%B7%E8%A1 %8C%E8%81%B7%E5%A0%B4%E5%AE%89%E5 %85%A8%E5%92%8C%E8%A1%9B%E7%94%9F%E7%9A%84%E8%A6%8F%E5%AE%9A-%E8%97%89%E4%BB%A5%E9%99%8D%E4%BD%8E%E5%8B%9E%E5%8B%95%E6%84%8F%E5%A4%96%E7%99%BC%E7%94%9F%E4%BB%B6%E6%95%B8-999293.html(最後瀏覽日期:2017年2月13日)。

<sup>33</sup> United States Census Bureau, International Data Base

http://www.census.gov/population/international/data

#### 24 東協瞭望 015

另外,預計至 2020 年,越南國民平均所得 將達 3,200 至 3,500 美元,<sup>34</sup>屆時大量的中產階級 將形成,對於汽車之需求可能會迅速成長,汽車 將大量銷往一般家庭。

綜上所述,我國實須將越南汽車產業列為重 點投資項目,與當地廠商建立策略聯盟,利用合 資、技術合作方式或獨資方式進入越南汽車市 場;抑或配合客戶或國際車廠需求前往越南設 廠;或是直接併購越南當地汽車零組件廠,進而 在越南汽車產業取得一席之地。

臺灣汽車及其零件生產廠商至越南投資時,若能帶來我國成熟的生產技術,並隨時配合當地政府政策及市場需要,投入汽車零件生產、 及關鍵零件製造,方得協助越南本地廠商提升產品生產品質,並同時吸引各國的汽車零件生產業者進駐,形成一個越南汽車工業的產業鏈。

# 陸、小結

近年來東協經濟快速整合,經濟成長動能與 市場發展潛力深受全球關注,其他國家無不搶占 與東協經貿合作的先機。在東協國家中,我國與 越南經貿往來歷史悠久,且互動密切,雙方產業 優勢各異,若能加強各產業別的合作,排除各種 可能存在的投資障礙,將能促進彼此經貿發展更 為蓬勃。

汽車及其相關零組件產業為東協重要的優

先發展部門,越南又為東協最主要的汽車零組件 供應國,其汽車產業的發展前景值得密切關注。 對臺商企業而言,越南政府若能持續健全投資環境,改善汽車產業的消費稅、課稅等稅務問題, 建立更簡便的汽車登檢及證認制度,制定合理的 工廠認證規範,將會吸引更多的臺商企業選擇越 南汽車產業做為海外投資的項目,為越南的汽車 及其相關零組件產業與臺商企業,迎來互利與共 贏的局面。

/idb/region.php?N=%20Results%20&T=12& A=separate&RT=0&Y=2020&R=-1&C=VM (last visited Feb. 16, 2017).

http://www.roc-taiwan.org/vnsgn/post/4414.html ( 最後瀏覽日期: 2017年2月16日)。

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> 駐胡志明市台北經濟文化辦事處,越南國會通過越南從2016年至2020年GDP每年平均成長6.5%至7%預估值,

# 低碳趨勢下東協發展碳封存之政策評析: 以越南為例

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心研究助理 黃柏誠 國立臺灣大學地質科學系暨研究所碩士生 宋文惠

# 壹、前言

許多研究證據指出,大氣中二氧化碳濃度的 增加,使水氣活動更旺盛,與氣候變遷現象越趨 明顯有著密不可分的關係。近年來,將近65%的 溫室氣體來自石化能源的使用及工業製程,且石 化能源所造成的溫室氣體排放量並未因劇烈的 環境變遷警訊而有所減少,若以1970年為標準, 二氧化碳排放量至今已成長達 90%。1人類勢必要 思考如何在經濟發展與溫室氣體排放上達到均 衡,否則氣候變遷的速度將持續提升,不論是極 端氣候的發生或海平面上升等現象,未來大自然 的反撲恐將更為猛烈。2015年末在巴黎舉行的第 21 屆聯合國氣候變化綱要公約締約國大會(CPO 21),經全球公民團體、各國政府及相關國際組 織的努力,催生出巴黎氣候協定(Paris Agreement),希望各國共同合作,於下個世紀 來臨前將全球升溫控制在 1.5℃ 的範圍內,並於 2020年邁入低碳經濟。但面對這項減碳願景,經 濟發展中的國家又該如何因應呢?

# 貳、氣候變遷下,東協低碳轉型之 路

東協對於氣候變遷的討論始於 2007 年的第 13 屆東協高峰會,並在往後的 9 年間,東協會員國共計發佈了 13 項與氣候變遷相關之聯合宣言。透過該等文件的發佈,東協闡述了其對於全球氣候變遷影響之能力限制,並希望已開發國家能夠藉由經貿投資、技術移轉及輔助國家調適能力之建構來協助東協克服氣候變遷的挑戰;此外,東協也期盼經由此等宣示管道,強化成員國在氣候議題上之合作關係。然而,儘管東協透過政策宣言來提升區域環境意識,但未來各會員國在執行氣候治理時,仍須思考如何利用技術與資金等手段以達到溫室氣體減量及提高國家氣候變化的適應性。2其中,治理單位如何建立有利技術發展之相關政策以達到溫室氣體減量目標即為本文之探討重點。

溫室氣體的減量主要是從源頭控管做起,亦 即減少高碳排能源的使用量,可依循導入再生能 源以降低傳統能源依賴度、提升能源使用效率及 縮減能源使用環境成本來達到溫室氣體減量效 果。東協作為當今全球經濟發展最快速的區域, 持續成長的中產階級、都市化與工業化的推動,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> US Environmental Protection Agency(2016), "Global Greenhouses Gas Emissions Data,"

<a href="https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data#main-content">https://www.epa.gov/ghgemissions/global-greenhouse-gas-emissions-data#main-content</a> (accessed on June 7, 2017).

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 林素慧(2017),「東協氣候治理的發展與未來」, 東協瞭望,第14期,頁27~31。

乃至區域經濟整合的目標,均需大量的能源來支撐經濟體的成長動能,且在再生能源尚未全面取代傳統能源的情況下,溫室氣體的減量工程仍充滿挑戰。從過去歷史數據來看,東協境內石化燃料占整體能源使用組合的比例已從 1995 年的64.6%提升至2007年的72.4%,對石化燃料的依賴程度有增長趨勢。就東協國家於1995年至2007年間使用石化燃料的狀況來看,基於區域內火力發電廠的建設,燃煤逐漸成為東協主要的能源支柱,東協每年對於燃煤的需求量是以13.0%的速度在增長,其次分別是天然氣及石油,增長速度為6.5%及2.2%。3

近年來,越南在東協國家中的經濟表現突出。根據越南統計總局的資料顯示,2016年上半年的經濟成長率與去年同期相比成長 5.52%,被看好成為下一個亞洲製造業中心。越南在 2000年至 2010年間,年平均能源使用增長率約為4%~5%,這些耗能主要來自於石油、燃煤等傳統能源,且短期內仍將維持一定的需求量以支撐國家經濟發展。如同菲律賓、印尼及泰國等國,越南政府已逐漸意識到高排碳之經濟活動對環境造成的龐大負擔,因而開始對減少溫室氣體排放、使用潔淨能源等目標提出具體行動,如調整國內環境法規、環境監管標準或導入節能技術等措施,以改善原先高碳經濟活動對環境所造成之影響。

# 参、二氧化碳捕集與封存作為東協 低碳技術之選擇越南汽車業之發展 現況

在全球步上經濟低碳轉型的過程中科技扮 演著重要的角色,再生能源的開發將逐漸取代傳 統燃煤及石化天然氣,如大型風力機組與太陽能 板創造永續綠電;資通訊設備的運用也帶動了能 源效率的提升;二氧化碳捕獲與封存(Carbon Capture and Storage, CCS) 此類技術亦提供了另 一項減碳途徑。<sup>4</sup>國際能源總署(International Energy Agency, IEA)預估,若要在2013年至2050 年間控制全球升溫在2℃內,則前三重要的政策 途徑為:停用石化能源並提升能源效率、發展再 生能源及提高技術的運用,5以期實現低碳願景的 可能。根據東協能源中心(ASEAN Energy Center, AEC)於 2015 年公布的第四版「東協能源展望 報告」,針對 2035 年區域能源供需提出了基線 走勢(Business as Usual, BAU)及先進政策走勢 (Advancing Policies Scenario, APS) 等兩類研究 成果。在 BAU 的情境下, 東協對於石化能源的 依賴不會有所改變,能源使用組合也將與現今大 致相符;在 APS 的情境下,東協將透過各會員國 共同推行積極的能源政策及落實各國能源目 標,達到提高節能成效及擴大再生能源占比的成

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Global CCS Institute (2014), ASEAN CCS Strategic Considerations, pp.4~5,

https://www.globalccsinstitute.com/publications/asean -ccs-strategic-considerations (accessed on June 7, 2017).

<sup>4</sup> 二氧化碳捕獲與封存技術是指將大氣中的二氧化碳 捕獲並存放於特定的自然或人工「容器」中,利用 物理、化學或生物化學等機制,達封存百年以上之 目的,是直接可將大氣層中溫室效應氣體(CO<sub>2</sub>)有 效降低的方法之一。

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> IEA (2016), "Energy Technology Perspectives 2016: towards Sustainable Urban Energy Systems," <a href="https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EnergyTechnologyPerspectives2016\_ExecutiveSummary EnglishVersion.pdf">https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EnergyTechnologyPerspectives2016\_ExecutiveSummary EnglishVersion.pdf</a> (accessed on June 7, 2017).

果。6

對此,東協各國未來在能源施政上,可朝五 大方向進行。第一,應加強對各產業(包含運輸、 電子消費等)的節能規範;第二,提升再生能源 使用普及度, 並強化新興能源與在地產業鏈的聯 結;第三,強調政策及市場間之合作,以提升施 政效率及降低能源成本;第四,因應高度燃煤需 求,應積極推動潔淨燃煤技術之研發與應用;第 五,持續進行能源補貼調降措施。其中,面對區 域能源短期內無法完全擺脫石化燃料的情況 下,潔淨燃煤技術的推動將會是降低高碳排能源 組合的作法之一,而 CCS 即為符合該目的之可行 技術。<sup>7</sup>在過去五至七年間,全球 CCS 運轉計畫 數量持續增加,全球碳捕獲與封存研究院(Global CCS Institute)於去(2016)年公布的「Global Status of CCS: 2016」報告統計,截至 2016年十 一月底,國際間共計有38個大型 CCS 相關計畫, 其中有 21 項計畫為建造中或已正式運轉,有 6 項計畫已進入先進規劃 (advanced planning) 階 段,而另有 11 項計畫仍在初步研擬中。至 2017 年底,全球大型 CCS 計畫預計將達到 20 至 30 件左右之運轉規模,平均每年封存含量上看約 4 千萬噸。

根據 IEA 預估,若以東協 2009 年的碳排量 做為基準,至 2050 年時,CCS 將可為東協貢獻 14%的減排效果。不可否認的是,若東協各國未 能盡快導入低碳的解決辦法,區域內二氧化碳的 排放量仍將隨著經濟的開發而持續累積。對於部

<sup>6</sup> AESEAN Center for Energy (2015), The 4<sup>th</sup> ASEAN Energy Outlook, p.5, https://app.box.com/s/tzjb0tc2yoam6tonjv0ujx0xbhnw 分東協國家來說,未來在因應氣候變遷的成本將逐步增高,財政運作上也不見得可對環境變化維持彈性,故建構長期性且即早評估之減碳政策藍圖,可視為必要之決策。而在技術推行上,CCS因需搭配傳統火力電廠來收集二氧化碳,故在選址上,印尼、馬來西亞、菲律賓及越南均已具備CCS技術可應用之現成場址。8

# 肆、越南二氧化碳捕獲與封存技術 發展評估

越南政府於 2012 年頒布了「國家綠色成長 策略」,將減碳目標排入國家發展藍圖;越南環 境資源部亦研擬了《2020~2025 國家空氣品質監 管行動方案》,並對鋼鐵產業設訂《國家廢氣排 放技術規範》,期望達到環境污染之控管。隨著 環保意識抬頭及對環境品質的重視,國家政策越 來越強調環境資源、生態保護等監管標準,新興 綠色產業鏈存在龐大的成長潛力,越南亦不乏導 入 CCS 的機會。

全球主要碳封存之捕獲技術多應用在傳統 火力發電廠區,以降低發電過程中所產生的二氧 化碳排放數量。越南境內的火力發電廠,可視為 理想的 CCS 試驗計畫推動場域,然而當前運行中 之舊有電廠需先進行設備升級,才能做到 CCS 技術的套用,同時計畫中之新式電廠可在設計過 程中加入 CCS 組件安裝,如位在同奈省的天然氣 複 循 環 發 電 機 組 ( Natural Gas Combined-Cycle)、平順省及河靜省火力發電廠 皆可視為有利之計畫執行廠址,亦可選擇應用成 本 相 對 較 低 之 天 然 氣 處 理 廠 ( natural

ug3z (accessed on June 7, 2017).

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> IEA, "Topics: Carbon Capture and Storage," https://www.iea.org/topics/ccs/ (accessed on June 8, 2017).

<sup>8</sup> Global CCS Institute (2014), ASEAN CCS Strategic Considerations, pp.7~13, (accessed on June 7, 2017).

gas-processing stations)作為導入平臺,後續技術移轉至其他類型之傳統發電廠的障礙也較低。<sup>9</sup>但越南在 CCS 相關之法律規範、技術限制和投資環境等面向上,仍有需克服改進空間,主要的發展障礙如 CCS 工安考量、CCS 技術對能源之額外需求、國內相關規範不夠明確、不幅經濟效益,以及計劃執行之財務風險等。

對於 CCS 相關法律規範的架構大致可區分成八個面向來檢視,包括:二氧化碳之定義、地表及地下之碳輸送與儲存、CCS 營運商及二氧化碳儲存業者之法律責任、環境保護、二氧化碳輸送、健康與安全、石油採收技術,及 CCS 境外直接投資規範等,下方列表根據上述分類彙整出越南與 CCS 相關之法律規範。

#### 表 1 越南發展 CCS 的法律及條例架構表

	越南當前法規狀態	CCS 需求方向
對二氧化碳之定義	越南現行法規並未對 二氧化碳做明確的定義。	環境保護法及水資源 管理中,包含「浪費」 和「污染」之相關篇 可做為定義二氧化 碳之參考。
地上及地下之碳輸送與儲存	並無針對 CCS 訂立專法,但政府有權藉由「生產共享合約」對核 油及天然氣業對稅 鑽探執照,有效期限為 50年,並可申請延長至 70年。	需獲得長期土地使用 權、開發許可,或程世 等相關文件,或權 上及地下使用權,並 准許進行鑽探及儲存 作業。
CCS 營運軍 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 十 二 十 二	並無針對 CCS 訂定專 法。土地持有者對土地 資源具有保護之法律 責任。環境保護成本亦 計入「生產共享合約」 中。	可任適健法範擴險任可礦 知知者全;洩境定法 與期在等長、及法律內 期短者全;洩境定法國 人 人 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大 大

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Asia Development Bank (2013), "Prospects for Carbon Capture and Storage in Southeast Asia," <a href="https://www.adb.org/sites/default/files/publication/31">https://www.adb.org/sites/default/files/publication/31</a> <a href="https://www.adb.org/sites/default/files/publication/31">https://www.adb.org/si

		範。
環境保護	並無針對二氧化碳補 捉流程、運輸、封護 設施訂定環境保護規 範。	與CCS發展具關聯性之法案:可參考現行環保法案(2005)、水資源相關管理辦法,及環境影響評估等法律規章。
二氧化碳輸送	並無針對二氧化碳輸送管線訂定專法。越南產業及貿易部(Ministry of Industry and Trade, MoIT)僅對天然氣輸送管線設有管制措施。越南環境資源部(Ministry of Natural Resources and Environment, MoNRE)對管線設置定有環境標準。	須明確建立二氧化碳 輸送規用來 開發 開來 開發 開來 實營 實 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一 一
健康與安全	目前僅針對石化燃料 及天然氣設有健康與 安全規範,並未對 CCS 訂定相關管制措施。	須明確界定 CCS 在運轉過程及對廠區員東所造成之潛在健康與安全疑慮。未來可透過調整現行法規來達成此目標。
石油採收 技 術 (EOR)	儘管越南境內巴開畫 進行 EOR 試驗計畫 且以對 EOR 監管機 和氣體 回收作業前仍 和氣體之 中門針對 EOR 有專門針對 EOR 有專門針對 架構	須對 CO2-EOR 技術應用在石化天然氣產業之生產訂有明確規範。
CCS 境外直接 投資規範	計畫資本需求超過 17.5億美元者需經越 南國會批准。對煤礦、 石化及天然之投資需 經越南總理批准。	須建構友善之投資環境,以吸引外資投入發展 CCS 商轉計畫。

資料來源:Asia Development Bank (2013), "Prospects for Carbon Capture and Storage in Southeast Asia", 本研究整理。

除了 CCS 法規的創建外,其他克服上述發展障礙之措施,包含:推廣 CCS 技術的應用、提升碳捕獲技術、調整國內用電成本、徵收碳稅及碳交易市場的建置、降低計畫成本等。若越南政府能夠訂定出目標明確的氣候政策,可有效說服或迫使國內傳統火力發電業者採取顯著之減碳作為,帶動 CCS 技術在傳統火力發電業的整合,也可被視為刺激 CCS 需求及開發其技術價值之措施。另一方面,可藉由導入國際碳交易市場及碳稅制度,加以調整越南國內電價結構,以建立有利 CCS 應用的總體基礎。最後,政府獎勵或補貼措施的確立,以及國際組織所提供之發展基金,亦會是越南 CCS 發展起步的關鍵。10

# 伍、越南 CCS 發展對我國之啓示

綜觀 CCS 當前的應用狀況,國內外仍有許多聲音對 CCS 的發展持消極態度,以現階段應用成果來看,經濟與環境間之回收效益是 CCS 須跨過的發展門檻。越南若要推廣國內 CCS 技術的應用,必須解決的問題包括:政府相關規範須確立、CCS 技術品質之提升、須有足夠經濟誘因以降低計畫之財務風險等,而臺灣其實也面臨相同的挑戰。

在政策方面,越南政府近年來陸續調整頒訂環境相關法律規範,顯示出政府在發展經濟的同時,亦對環境議題保持重視,不論是「國家綠色成長策略」、《2020~2025國家空氣品質監管行動方案》或《國家廢氣排放技術規範》等行政立法措施,都能給予相關產業發展的信心,而對

CCS 專法的訂定也是政府應努力的方向。如同越南政府之作為,我國透過「訂定節能減碳目標」及《溫室氣體減量及管理法》等辦法,以期待改善臺灣排碳水平;對於推動國內 CCS 發展之策略,應可參考並調整我國推動海上風力發電產業之政策架構,強化 CCS 所需之融資及需求環境。

在經濟方面,CCS 技術商轉及減碳機會成本 是越南需加以克服的挑戰,可透過導入國際碳交 易市場、碳稅制度,以及調整國內電價結構、獎 勵或補貼等措施,建立有利 CCS 發展的基礎;另 外,也可向亞洲開發銀行、世界銀行等國際組織 申請發展基金,支持 CCS 計畫實施並提升潛在投 資人信心。對此,臺灣在 CCS 推廣上,也須提升 市場的經濟誘因,除了可思考改良如金管會推動 的綠色金融方案等鼓勵措施外,我國應持續對碳 交易市場與碳稅制度的確立進行討論,相關部會 之提案及立法程序皆是當前須努力的方向。

總體而言,越南 CCS 的發展仍處在評估試驗階段,多元的分析角度有助於確保資源分配效益,免於在追求二氧化碳減排的過程中,造成不必要的經濟成本及能源消耗。未來,我國應就技術、政策規範,以及民意基礎等方向進行整合,相關政策規範應根據 CCS 技術現況進行調整,降低研發考量外之發展障礙。政府及相關研究單位應透過資訊公開方式,與民眾介紹 CCS 和我國環境政策的關聯,並強化府民意見交流,以厚植臺灣 CCS 及其他創新綠能科技之發展環境。

Hoan Anh Nguyen Trinh, Minh Ha-Duong. Perspective of CO2 capture & storage (CCS) development in Vietnam: Results from expert interviews. International Journal of GreenhouseGas Control, 2015, 37, pp.220~227.