

# airiti

## 南南投資與國家安全： 南方國家對南南投資引發之國安風險 的政策回應之探討\*

邱奕宏

國立交通大學通識教育中心副教授

### 摘要

南南投資在全球外資中的比重在本世紀出現大幅成長。在南南投資被寄望成為促進南方國家經濟發展新動力的同時，挑戰與問題也接連產生。本研究目的在探討南南投資於南南合作下的意義與南方國家對此投資引發的國家安全之外資政策回應。本文作為探討南南投資與其引發南方國家國安風險之外資政策回應的介紹導論性論文，目的在經由闡釋南南投資的涵義與特性，分析南南投資與國家安全的關聯，再提出初步的理論解釋說明南方國家對此類外資引發之國安疑慮的外資政策回應，並輔以相關案例分析說明，以作為後續研究的方向。

**關鍵詞：**南南投資、國家安全、外資政策、南南合作、外來直接投資

\* \* \*

---

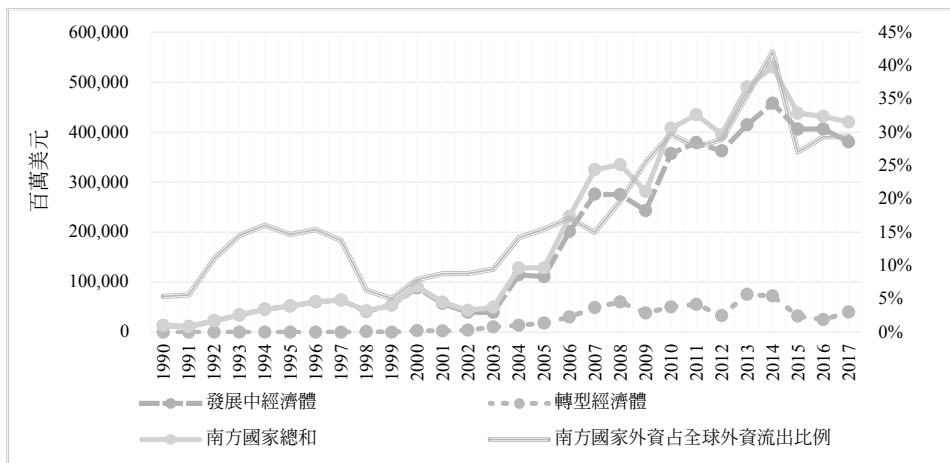
\* 作者感謝兩位評審委員的細心審查與寶貴建議，及林義鈞教授、張文揚教授與薛健吾教授對本文初稿方向的諸多建議。

## 壹、緒論

十餘年前，聯合國貿易暨發展委員會（United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD）體認到南方國家對外投資的迅速崛起，因而在2006年的《世界投資報告》（World Investment Report）以「來自轉型與發展中經濟體的外來直接投資：發展的意涵」為題分析此新興現象（UNCTAD 2006）。自該報告出刊，來自南方國家的外來直接投資（Foreign Direct Investment, FDI，簡稱外資）占全球外資流出的比重出現顯著增長，不僅反映南方國家在全球經濟的重要性大幅提升，亦對「南南合作」（South-South Cooperation）的實踐有重要意義。

2018年UNCTAD出版《打造一條超越疆界的途徑：全球南方》（Forging a Path Beyond Borders: The Global South）專刊，說明南南合作自1970年代後四十多年的迅速發展。例如2016年南南貿易已占世界貿易總額的25%（UNCTAD 2018a, 4-5）；南方國家流出的外資，如圖1所示，從2006年占全球外資流出17.1%的2315億美元逐步攀升到2014年最高峰之42.0%的5303億，顯示南方國家外資流出占全球對外投資總量三分之一的比重已然確立（UNCTAD 2019d）。

圖1 南方國家對外投資金額與占全球外資流出的比例（流量）（1990~2017）



資料來源：本研究根據UNCTAD資料庫自行繪製（UNCTAD 2019d）。

作為南南合作一環的南南投資（South-South Investment/FDI）<sup>1</sup>在1990年代即已引發關注。發展中國家流出的外資不僅從1991年的120億美元，提高到2000年的990億美元。南南投資的金額亦從1994年的50億美元增加到2000年超過500億美元，約占流入南方國家外資總額的三分之一（Aykut and Ratha 2003, 154-155）。

時至21世紀，南方國家對外投資的金額持續提高，南南投資的比重亦逐漸上升。來自南方國家的外資已成為一些低收入發展中國家的重要資金來源。2007年至2017年間，來自發展中國家的跨國企業所進行的初級投資（Greenfield investment）<sup>2</sup>中平均有80%是流入發展中國家，而已開發國家的跨國企業的初級投資只有50%是在發展中國家（UNCTAD 2018a, 21）。由此可見，南南投資已成為許多南方國家經濟發展的主要外資來源。

過去二十多年來，南南投資的興起對南方國家及全球經濟皆有重要的意義。此現象代表「部分」南方國家的經濟崛起，及其跨國企業具備資本或技術等優勢而可對其他南方國家投資（UNCTAD 2018a）。<sup>3</sup>

由於南南投資的急速增加，圍繞在此投資現象的諸多爭議也隨之而生，特別是此投資行為所引發被投資國家的國家安全風險議題，格外引發關注。本文的問題意識即是建基於探討作為地主國的南方國家如何因應此南南投資所可能引發的國安風險課題。然而，由於此現象的新穎、學界研究的不足及相關資料的欠缺，致使對此主題的系統理論化研究面臨困難。但為彌補當前相關文獻與理論的缺乏，本文擬扮演先導與介紹之角色，透過對既有文獻的整理與爬梳來闡釋與建構在南南合作框架下之南南投資的意涵與對南方國家造成的國安風險，並試圖從有限的資料中來建構南方國家對此種投資所引發之國安風險的回應之可能解釋。由於資料限制，本文研究目的不在於建構全面性可檢證的理論

<sup>1</sup> 南南投資是指從南方國家的跨國企業對其他南方國家進行直接投資的商業行為，不包含南方國家對南方國家的借貸、官方援助、融資等金融行為。

<sup>2</sup> 初級投資是指跨國企業在投資地主國從無到有，透過投注資金來興建廠房、生產設備、聘僱人員及直接管理營運的投資模式，不同於到地主國去兼併及收購（Mergers & Acquisitions, M&A）該國既有企業的模式。

<sup>3</sup> 強調這是「部分」南方國家是因為具備經濟實力而可對外投資的南方國家仍是相對少數，大多數的南方國家仍是接受外資挹注的被投資國（Dahi and Demir 2017）。

與假設，而在為日後研究提供較全面的文獻分析與前瞻性的理論初探。

為達此目的，本文先從南南合作的框架下說明南南投資的內涵與特徵；再說明南方國家對南南投資之國安挑戰的認知；最後，探討作為被投資的南方國家如何回應此挑戰。

其次，本文主張，被投資的南方國家因其先天的政治、經濟與法制環境的相對弱勢，使渠等對南南投資的國安風險，缺乏意願與能力來回應。因此這些被投資的南方國家在面對來自同為南方國家的外資而引發國安風險時，他們若非沒有意願就是欠缺能力來回應，致使這些國家政策因應的力道遠不如北方國家對南方國家之外資的國安風險的回應力道要來得強烈且明確。

本文採取質性分析途徑，透過系統性整理相關文獻來探討南方國家對南南投資之國安風險的回應。本文章節安排如下：首先，闡明南南投資的意義與發展。其次，說明南南投資的內涵與特徵。第三，釐清南南投資與國安風險的理論關聯，並對南方國家因應南南投資之國安風險的外資政策，提出初步理論解釋。第四、透過分析數起南南投資個案來說明南方國家是如何回應引發國安風險的南方國家外資。結論彙整本文研究發現、理論意義與政策建議。

本節其餘的部分將從南方國家的界定、南南合作與南南投資的關聯、南方跨國企業的興起、及南南投資引發的爭議來說明南南投資的發展歷程。

## 一、南方國家的界定

關於南方國家的定義，目前學界仍有諸多辯論。一般而言，南方國家是從經濟發展而言，意指在地理位置上相對於多處於北半球的工業化國家<sup>4</sup>以外的發展中國家。但地理位置並非界定南方國家的絕對標準，例如處於北半球的中國與印度仍被視為是南方國家。

冷戰結束後，前蘇聯國家與東歐國家從先前「共產社會主義集團國家」類別，轉而被聯合國界定為「轉型經濟體」（Transition Economy），並在聯合

<sup>4</sup> 由於已開發國家多是被稱為有「富人俱樂部」之稱的「經濟發展暨合作組織」（the Organization of Economic Development and Co-operation, OECD）的成員，因此OECD成員國被視為是已開發國家的代表。

國相關組織與官方文件中被歸為與發展中國家同一類別的「南方國家」。如UNCTAD官方文件中指涉的南方國家即包含發展中國家與轉型經濟體，本文指稱的南方國家亦是採此定義。<sup>5</sup>

## 二、南南合作與南南投資

儘管南南投資作為南南合作的一部分，但後者卻可追溯到1970年代聯合國成員轉變由發展中國家居多數後的局勢變遷之結果。當時發展中國家開始推動「國際經濟新秩序」（New International Economic Order），並成功在1974年聯合國憲章中增加各國「經濟權利與義務憲章」（Charter of Economic Rights and Duties of States），主張在聯合國發展計畫署（UN Development Programme, UNDP）下建立特別小組來提升發展中國家的技術合作，並設置聯合國「南南合作辦公室」（UN Office for South-South Cooperation, UNOSSC）來負責協調及支持南南合作與在援助國家及多邊組織的三方合作（Triangular Cooperation）（鄧中堅 2015, 139）。

之後聯合國「發展中國家技術合作」（UN Technical Cooperation among Developing Countries, TCDC）於1978年在阿根廷召開會議，通過「提倡與實踐發展中國家間技術合作之布宜諾斯艾利斯行動計畫」（the Buenos Aires Plan of Action(BAPA) for Promoting and Implementing Technical Cooperation among Developing Countries），列出15項關注領域來實踐南方國家的技術合作，以支持發展中國家對建構國際經濟新秩序的呼籲（Prashad 2007, 1; UNCTAD

<sup>5</sup> 隨著時代的推移，南方國家的內涵與組成出現改變。Dahi與Demir指出所謂「南方國家」，事實上包含許多異質性甚大的國家，例如「新興南方」（Emerging South）及「其餘南方」（Rest of South），而「全球南方」（Global South）則包含前兩者。他們採取Occam的分類，將全球分為23個「北方國家」（the North）、55個「新興南方國家」及157個「其餘南方國家」。北方國家是指工業化高所得國家；新興南方國家是指較先進且部分工業化國家，也是世界銀行分類的「中所得國家」與「新興工業化國家」（Newly Industrialized Countries, NICs）；其餘南方國家則是不包含在新興南方國家的其他國家（Dahi and Demir 2017）。但世界銀行以人均所得高低作為界定南方或北方國家的標準，將把被聯合國及UNCTAD視為南方國家的非OECD的新興工業化國家排除於南方國家之外。換言之，UNCTAD與世界銀行對何謂南方國家的定義亦不甚相同（Aykut and Ratha 2003, 151-152）。

2018a)。

南南合作在經歷經濟全球化與2008年全球金融危機後，其概念與內涵變得更為複雜多樣 (Raghuvanshi 2015)。2009年聯合國召開「南南合作高階會議」(High-level UN Conference on South-South Cooperation)，強調對南南合作在貿易與投資上的國際支持將是強化與鞏固區域與次區域經濟整合的催化劑 (UNCTAD 2018a, 1)，南南投資因而被認為有促進區域經濟整合的功能。

2019年3月第二屆聯合國「南南合作高階會議」召開，正值「布宜諾斯艾利斯行動計畫」(BAPA)四十周年，會議結論認為南南合作與三方合作將有助於達成2030年永續發展議程(2030 Agenda for Sustainable Development)及消滅各種形式的貧窮(UN News 2019)。因此，南南投資又被賦予增進永續發展及減貧的目的。

雖然南南合作最初是指在全球南方發展中國家間的技術合作，但事實上，南南合作不僅包括援助及技術合作，也涵蓋區域整合、貿易、投資、人道救援等合作，其目的除為降低已開發國家對開發中國家的經濟宰制外，更希望透過同為發展中國家間經濟交流與技術合作，以達成強化彼此經濟發展與成長之互惠雙贏的目的 (Bry 2016)。

然而，南南合作過度寬鬆的內涵也使得學者認為應以「南南發展合作」(South-South Development Cooperation, SSDC)來區分以優惠為目的及其他以市場導向活動為目的的南南合作。南南發展合作主要是指政府金融流動，包含影響私部門在其他發展中國家投資的政府政策及干預 (Besharati and MacFeely 2019, 6)。<sup>6</sup>2019年UNDP的專家會議決議將外資(FDI)排除於「南南發展合作」的嚴格統計定義外，而將之視為是發展中國家間經濟與金融合作的一部分 (Besharati and MacFeely 2019, 10)。

在此界定下，南南投資被視為是以私部門為主力及以市場機制為導向之南南國家間經濟行為的「南南合作」。然而，此以排除國家主導對外投資行為的

<sup>6</sup> 1978年的「布宜諾斯艾利斯行動計畫」(BAPA)為促進南南合作提供重要藍圖。根據該行動計劃的定義，南南合作主要是由技術合作、技術轉移、知識交換與能力發展所構成 (Besharati and MacFeely 2019, 7)。

「南南投資」定義恐無法包括一些南方國家是由政府主導對外投資的事實。為涵蓋南南投資的多種樣貌，本文採取較寬的定義並將國家主導的南南投資涵蓋在內。此也凸顯南南投資不同於南北投資的特性，因為前者兼具公私部門的特性，而後者則多由私部門與市場力量來主導。

### 三、南方國家跨國企業的興起

從企業發展的角度觀察，南南投資凸顯南方國家跨國企業的嶄露頭角。不同於傳統上跨國投資活動多是以北方國家的跨國企業為主，近年來從南方國家崛起的跨國企業在其他南方國家的蓬勃發展，不僅為被投資的南方國家提供多元的資金與技術來源，亦隱含南方國家的跨國企業具備特定優勢及較強的調適能力，而能適應南方國家相對不穩定的政經環境（Wells 1983）。

再者，南南投資帶動全球價值鏈（Global Value Chain, GVC）的擴大而將更多南方國家融入全球價值鏈中，並推動南方國家大宗商品的出口成長及提升南南貿易（UNCTAD 2018a, 6）。

從UNCTAD統計可看出近年來南方國家跨國企業的興起，在以外國資產金額排名全球前一百大非金融的跨國企業名單中，2013年僅有八家跨國企業是來自南方國家，但至2018年增為十家跨國公司。南方國家跨國企業的排名也顯著提升。例如2013年作為南方國家跨國企業之首的香港籍長江和記實業（CK Hutchison Holdings Limited）為第27名，至2018年，其全球排名升為第13名。我國鴻海精密實業的全球排名亦從2013年的第41名提高到2018年的第31名。此外，2013年名列全球百大的八家南方國家的跨國企業中，有四家是來自中國，此數字在2018年提高為十家中的七家（UNCTAD 2019a; UNCTAD 2014）。由此可見，中國跨國企業的蓬勃發展已成為南方國家跨國企業興起中最顯著的現象。

### 四、南南投資引發的爭議

儘管南南投資帶來諸多正面效益，但近年輿論關注的焦點多圍繞在此現象是否為「新殖民主義」（neo-colonialism）的討論，及這些投資是否對被投資的南方國家帶來國安風險（Cardenal and Araujo 2014; Chellaney 2017; Knaup

and Mittelstaedt 2009; Okeowo 2013; Quinn 2011; Sanusi 2013)。

引發關注的案例包括中國跨國企業對斯里蘭卡港口建設的投資（周虹汶 2017; Mundy 2017）、對希臘與馬來西亞等地基礎建設的投資計畫（楊芙宜 2018a），及較早時中國企業對非洲國家天然資源礦產的投資等（Asiedu 2006; Brautigam 2009; Esteban 2010; Gonzalez-Vicente 2011; Hitchens 2008; Meidan 2006）。除中國企業外，先前南韓的跨國企業在馬達加斯加所進行大規模農業經濟作物的投資，而引發當地的政治動盪與經濟危機，亦曾引發廣泛關注（Burgis 2009; Ryall and Pflanz 2009; Song, Oliver and Burgis 2008; Vellvé and Rakotondrainibe 2018）。這些案例凸顯南南投資並非就是雙贏互惠的保證。

## 貳、南南投資的內涵與特徵

為瞭解為何南南投資會引發國安風險，本節先說明南南投資的內涵與特徵，以點出南南投資之所以會在南方國家中引發國安疑慮的結構性原因。

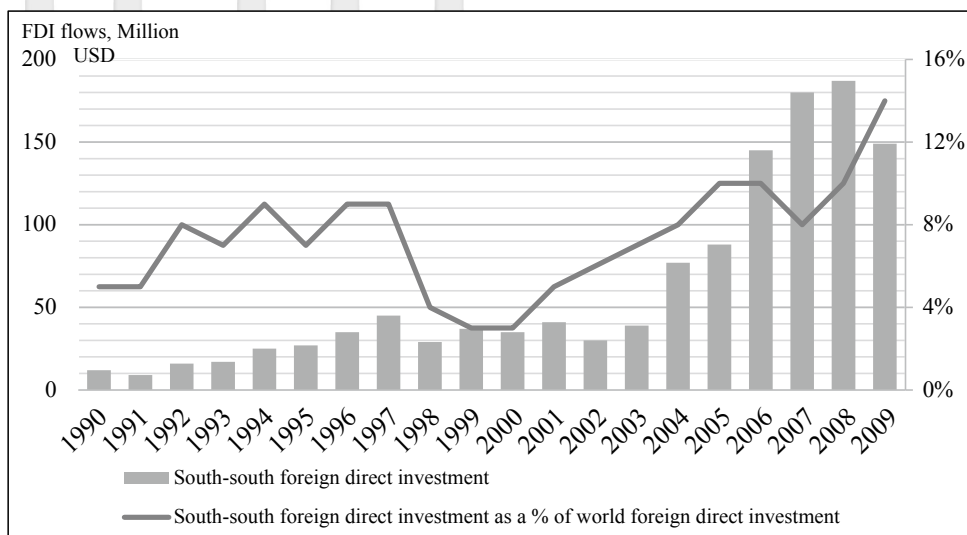
### 一、南南投資的內涵

就南南投資的內涵而言，首先引發關注的是該投資金額在近年大幅上升的現象。根據OECD《2014年發展合作報告》（Development Cooperation Report）指出，發展中國家流出的外資金額與日俱增，且大多流入其他發展中國家。據估計，1990~2009年期間南南投資的平均成長達到21%（OECD 2014, 54）。如圖2，南南投資的金額在2008年全球金融海嘯爆發時達到高峰的1.87億美元，占該年全球外資總額的10%。此投資的全球占比在2009年更提高到14%。由此可見，儘管當時全球外資因全球金融海嘯而大幅減少，但南方國家外資下降的幅度卻較已開發國家外資為小。這意謂南方國家的外資不僅是其他南方國家的資金來源之一，亦是較為可靠而穩定的來源。

第二，南南投資的外資來源國在不同時期而有差異，但集中於少數國家。根據UNCTAD資料，如表1所示，南方國家的前十大對外投資國在不同時期而有變化。需注意的是，從境外金融中心流出的外資占南方國家外資流出存量總和相當高的比例。除1990年外，前十名中的境外金融中心的外資流出存量的



圖2 南南投資的金額與占全球外資的比例（1990~2009）



資料來源：OECD (2014, 55).

總和占比皆高達70%以上。

因此，南方國家外資金額的增加是否全然代表南方國家經濟實力的崛起，抑或其外資的增加是來自先進國家的跨國企業為逃避稅賦而透過這些境外金融中心進行轉投資而膨脹的假象。此問題成爲在分析南南投資時必須考量的因素，以避免因高估或低估投資金額而扭曲南南投資的真實面貌。<sup>7</sup>

在排除境外金融中心後，對外投資的南方國家從早期的亞洲新興工業化國家（NICs）<sup>8</sup>與部分拉丁美洲及西亞國家，擴大到阿根廷、智利、印度、馬來西亞、奈及利亞、南非、泰國、土耳其等國（UNCTAD 2006, 103）。到本世紀初期，俄羅斯與中國也成爲主要的外資來源。

以中國爲例，1990年中國企業對外投資的金額僅達8.3億美元，但到2005

<sup>7</sup> 在衡量南南投資的數據時，如香港、百慕達、英屬維京群島及開曼群島等境外金融中心流出的資金需納入考量，因爲從這些金融中心流出的外資就占南方國家向外投資總額的很大比例（UNCTAD 2006, 108）。

<sup>8</sup> 新興工業化國家（NICs）是指包含臺灣、香港、南韓及新加坡。

表1 前十大南方國家對外投資的投資金額(存量)與占比

名次	1990年 國家/ 地區	金額	占南方國 家外資流 出存量比 例	2000年 國家/ 地區	金額	占南方國 家外資流 出存量比 例	2010年 國家/ 地區	金額	占南方國 家外資流 出存量比 例	2017年 國家/ 地區	金額	占南方國 家外資流 出存量比 例
1	巴西	41,044.1	29.2%	香港	379,284.8	54.9%	香港	943,937.7	30.8%	香港	1,804,249.2	26.2%
2	臺灣	30,356.0	21.6%	英屬維 京群島	69,758.0	10.1%	新加坡	466,129.1	15.2%	中國	1,482,020.5	21.5%
3	南非	15,009.8	10.7%	臺灣	66,655.0	9.6%	英屬維 京群島	376,720.3	12.3%	英屬維 京群島	879,716.0	12.8%
4	香港	11,920.4	8.5%	新加坡	56,755.2	8.2%	俄羅斯	336,355.0	11.0%	新加坡	841,402.4	12.2%
5	新加坡	7,808.4	5.6%	中國	27,768.4	4.0%	中國	317,210.6	10.4%	俄羅斯	382,277.8	5.5%
6	阿根廷	6,057.3	4.3%	南非	27,327.7	4.0%	巴西	191,349.0	6.3%	巴西	358,915.0	5.2%
7	中國	4,455.0	3.2%	南韓	21,497.4	3.1%	臺灣	190,803.0	6.2%	南韓	355,758.1	5.2%
8	科威特	3,662.0	2.6%	開曼群 島	21,279.6	3.1%	南韓	144,031.9	4.7%	臺灣	321,453.0	4.7%
9	墨西哥	2,672.4	1.9%	阿根廷	21,140.7	3.1%	墨西哥	116,906.3	3.8%	南非	270,286.6	3.9%
10	南非	2,328.1	1.7%	俄羅斯	19,211.0	2.8%	馬來西 亞	96,963.7	3.2%	開曼群 島	235,155.4	3.4%

說明：粗體字表示該南方國家為境外金融中心。

資料來源：作者根據UNCTAD統計資料自行製表（UNCTAD 2019d）。

年已達122億美元，2013年突破1078億美元，2016年達到高峰的1961億美元，占南方國家該年對外投資總額的45.4%。2017年中國對外投資因政策緊縮而下滑至1246億美元，但仍占該年南方國家對外投資總額的29.6%（UNCTAD 2019d）。

由此可知，在南方國家中有能力對其他南方國家進行投資的外資來源國，仍僅限於部分經濟實力較強與規模較大的國家（Dahi and Demir 2017）。

## 二、南南投資的特徵

南南投資作為南南經濟交流的一環，長久以來在學界處於邊陲地位，主要是因為南方國家間的貿易與資本流動一直微不足道。但近年來南方國家間的經濟交流備受重視，是由於下列原因：首先、南方國家間貿易與投資成為一股有助於南方國家經濟發展的新興力量。其次、南方國家間集中於科技製造業的貿易互動有利於其長期且持續的經貿往來。第三、南方國家間的經濟交流領域逐漸擴大而延伸到金融與科技等。因此，南南經濟交流遂成為南方國家發展的契機，但是其發展也可能對部分南方國家造成威脅（Dahi and Demir 2017）。

就南南投資的特徵而言，本文歸納當前學界研究並提出下列幾點：首先、學界對南南投資與南北投資（North-South Investment）的差異並無一致共識。例如一些學者探討南南投資是否與傳統的南北投資具有不同特性，他們以19個非洲國家的研究顯示，北方國家與南方國家外資在廠商生產力上並未出現顯著差異，但他們發現同為非洲國家的投資會對就業成長較有幫助，且有較多的技術移轉（Gold, Gorg, Hanley and Seric 2017）。然而，另有學者探討北方國家與南方國家的投資對是否影響南方國家的總要素生產力（total factor productivity），則發現北方國家投資對南方國家帶來正面影響，但南方國家投資則無此效果，顯示沒有證據支持南南投資會有更積極的效果（Kim, Lee and Lee 2015）。換言之，南南投資是否較南北投資更能為地主國帶來正面影響，目前學界仍無定論。

另一個經常被探討的問題是南方國家的跨國企業是否較北方國家的跨國企業在南方國家投資時具備較強的相對優勢與適應能力。既有文獻指出發展中國家的投資者在較低度發展的南方國家投資時，具備營運上的比較利益（Demir

and Hu 2016），但也有研究指出北方國家的外資較需要南方國家地主國具有高素質勞工與財產權保障，而南方國家的外資需要地主國具備較強的法治條件，才能促進南方國家的經濟成長（Sirr, Garvey and Gallagher 2018）。換言之，南方國家的跨國企業與北方國家的跨國企業的確有著不同的優勢與需求，而南方跨國企業在南方國家投資時具備相對較強的優勢。

第三、南南投資是否互利互惠仍依不同個案而定。近來許多研究分析南南投資的個案，以瞭解此模式是否達成互利互惠之目的。由於近年來中國外資的興起，使得許多個案皆以中國在其他南方國家的投資作為分析的標的。例如有學者分析衣索比亞與中國及印度的經濟連結，認為此南南合作是正面互利，且衣國有能力採取發展型國家模式來利用與中印兩國的經濟連結強化自身的經濟實力（Cheru 2016）。另有學者探討中國在奈及利亞的投資，發現中國外資流入對奈及利亞的經濟發展帶來正面影響，但此互利的效果需有賴於雙方政府採取適當的總體經濟方能維繫（Izuchukwu and Ofori 2014）。

然而，也有研究持負面看法。有學者以中國企業在厄瓜多的資源開採投資為例，指出儘管少數的南方國家崛起，但此南南投資與合作並未改變國際資本主義市場經濟的本質。特別是在缺少政治附加條件下，南南投資變成純粹是由經濟利益所驅動，而迫使國家致力改善投資環境，南方跨國企業則成為在全球整合市場下努力追求微薄利潤的工具（Gonzalez-Vicente 2017）。

另有研究分析中國與北韓的經濟連結，認為同屬南方國家的中國對北韓的經濟交流主要是因戰略考量所驅使，而不是中國對北韓的新殖民主義，特別是中國提供超過北韓所需的外匯與增進其就業的基礎建設計畫（Lee and Gray 2016）。由上可知，南南投資是否達成南方國家間的互惠互利，仍是依不同個案而有差異。

第四、目前無證據指出南南投資會影響地主國的制度發展。不同於北方國家的外資大多對地主國制度面（如法治、財產權等）有較高的要求，而被視為較易對南方國家產生制度性改變，但南方國家的外資則較無此要求。有研究針對134個國家探討來自北方國家或南方國家的外資是否會影響地主國的制度發展。該研究發現從北方國家流向南方國家的外資，與南南投資相同皆無顯著的制度性影響，對投資母國與地主國間亦未在制度發展上出現顯著的匯合或分歧

的發展。此結果顯示南方國家間的外資流動並不如部分學者宣稱會對南方國家的制度發展造成負面影響（Demir 2016）。

第五、南南投資模式存在區域差異。針對南南合作的實踐，既有研究發現拉丁美洲國家與亞洲國家在南南投資模式上發展的差異。該研究指出，相較於拉丁美洲國家在南南合作上強調技術合作，但亞洲國家，特別是中國，則更著重利用混合公部門及私部門的資源與不同機構來提供發展資金（Besharati and MacFeely 2019, 9）。此種發展模式的差異，除透露出不同南方國家的合作思維與優勢差異外，亦對當前引發的諸多爭議的南南投資埋下結構性成因。

總之，南南投資是由少數資本實力較強之南方國家的跨國企業向其他經濟實力較薄弱的南方國家之投資。此南南投資不見得會對地主國帶來正面影響或互利雙贏的局面，但投資的南方國家跨國企業卻相對具備較強調適能力。此也凸顯南南投資多為強勢南方跨國企業對上弱勢南方地主國政府的情況。

## 參、南南投資與國家安全

外資與國家安全的關聯在近年來備受各國重視（Marchick, Plotkin and Fagan 2005; Moran 2009; Wehrle and Pohl 2016）。國安因素向來被主流經濟學家視為是阻撓全球資本自由流動的非經濟因素，而鮮少被重視及討論（Dunning 1992; Dunning and Lundan 2008; Ghadar, Kobrin and Moran 1983; Henisz and Zelner 2003; Moran 1999; 2006）。但自本世紀以來許多南方國家的跨國企業崛起，大舉在海外進行企業併購，因而引發許多已開發國家的疑懼，致使外資是否影響國家安全的議題逐漸成為各國關注的焦點（Moran and Oldenski 2013; Tingley, Xu, Chilton and Milner 2015）。

有關外資對國安的影響，除少數學者進行系統性的理論建構與分析外（邱奕宏 2017; Graham and Krugman 1995），對此議題的探討多為智庫專家的政策研究，其目的是期望透過政策面的引導與法制面的規範來避免外資流入所可能引發的負面國安衝擊（Moran and Oldenski 2013）。此外，對此議題有較多關注的多是已開發國家。大多數南方國家囿於自身社經條件的限制及對外資需求的迫切而未能對此議題有同等的重視。誠然，因近年來西方媒體對數起引

發國安爭議的南南投資的大幅報導，促使一些南方國家不得不重新省視外資引發的國安疑慮（Cardenal and Araujo 2014; French 2015; Moyo 2012; The Strait Times 2019）。

為釐清南南投資與國家安全的互動關連，本節先說明國安考量在國家擬訂投資政策上日益重要的趨勢與原因。其次，本文說明南南投資與國家安全之關聯，第三鎖定南南投資與國家安全的理論連結，最後提出本文對此的初步理論解釋。

## 一、國安考量的重要性日益增加

自冷戰結束後，國家間以爭奪權力為目標的軍備競賽已逐漸轉變為爭奪財富的經濟競賽（Brown and Rosecrance 1999; Rosecrance 1999）。在強調開放與競爭的經濟全球化風潮下，各國陷入爭相擬訂更優惠的外資措施來吸引投資的「向下競逐」競賽（race-to-bottom）中（Oman 2000; UNCTAD 2003），國安因素在外資政策制訂上多被忽視或極小化，以免對吸引外資造成負面影響。

然而，前述極小化國安因素以換取極大化外資流入的趨勢在近年發生改變。諸多證據顯示，國安考量在各國外資政策制訂上的比重逐漸增加，並影響跨國企業的海外投資行為。本節就各國投資政策的發展趨勢及跨國企業海外併購案失敗的現象，闡明國安考量在近年來備受重視的原因。

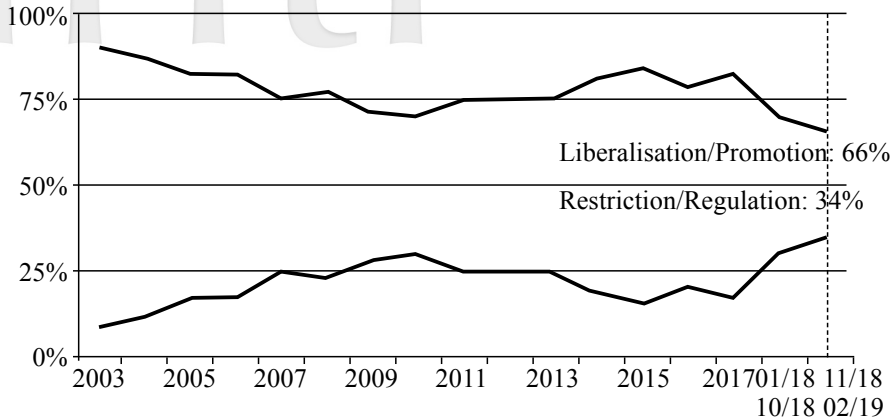
### （一）國際間外資政策的國安考量升高

當前對全球各國投資政策的內涵與趨勢有長期持續的追蹤，莫屬UNCTAD刊行的《投資政策觀測》（Investment Policy Monitor, IPM）。<sup>9</sup>據最近一期IPM，在2018年11月到2019年2月間，在35個國家所採取的42項國家投資政策中，如圖3，有34%的國家是採取新的投資限制措施，不僅較前一時期（2018年5-10月）高出24%，更是自2003年以來的最高峰（UNCTAD 2019c）。

此外，這些新的投資限制措施大多是針對外國企業在關鍵基礎建設、核心

<sup>9</sup> 該刊物從2009年起持續追蹤國際投資政策的最新變化與發展，以釐清國際投資政策的長期趨勢並提供政策制訂與決策者參考（UNCTAD 2019b）。

圖3 全球各國國家投資政策的變化 (2003~March, 2019)



說明：圖中上方線代表自由化 / 提倡 (liberalization/promotion)，下方線為限制 / 管制 (restriction/regulation)。

資料來源：UNCTAD (2019c, 3).

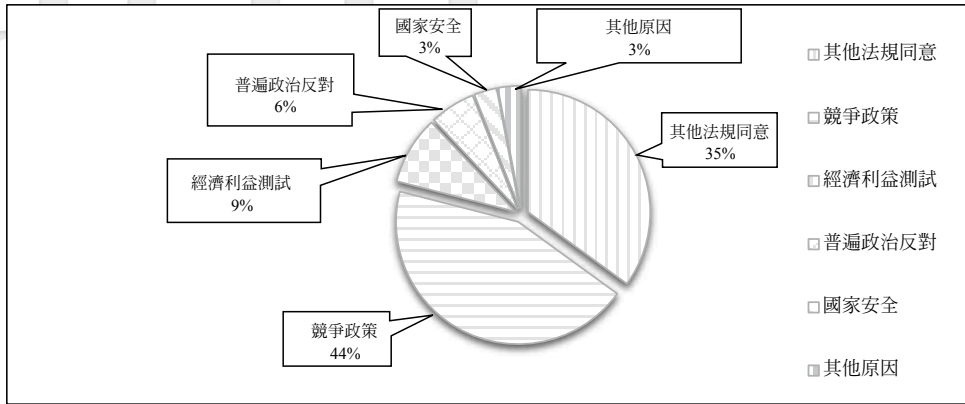
技術及國防部門或敏感資產上所有權的國安考量，顯示外資引發的國安疑慮不僅只是國際關注的現象，更已成為國家必須採取行動因應的課題。

該報告也指出，對外資的國安疑慮不僅在已開發國家，許多開發中國家亦陸續採取相關措施以爲因應 (UNCTAD 2019c)。此外，根據IPM十餘年的政策追蹤顯示，各國在投資政策上採取限制措施的高峰主要在2010年與2018年。第一次是受到2008年全球金融風暴的衝擊而引發各國保護主義政策的結果，第二次是因2017年美國總統川普上任後瀰漫全球的經濟民族主義風潮所致。但無論原因爲何，國際間採取限制性外資政策的國家在近年呈現增加的趨勢。

## (二) 國安因素在跨國企業大型併購案失敗的重要性上升

另一項顯示國安考量成爲阻卻外資的證明，可從導致跨國企業大型併購案失敗的原因得知。根據IPM從2008~2012年間的211項每件價值超過5億美元的大型失敗併購案分析，如圖4，這些併購案失敗的原因可能是因競爭政策、國安審查或政治反對等因素而撤回案件。該研究指出，儘管有81%的撤回案件宣稱是因爲商業考量，但很大一部分是因爲法規原因或政治反對 (UNCTAD 2013)。

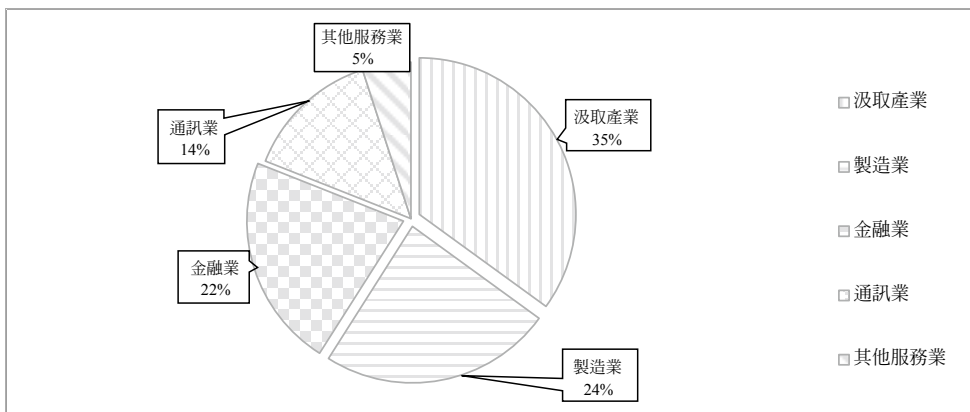
圖4 併購案撤回原因 (2008~2012)



資料來源：UNCTAD (2013, 2)，作者重製繪圖。

此外，在此期間因法規原因或政治反對而撤回的併購案總值高達2650億美元，此類撤回案在2012年約占22%，因該理由而併購失敗的比例在2010年達到30%的高峰，凸顯全球金融風暴致使各國對跨國企業兼併案採取更保守的外資立場。如圖5所示，此時期撤回的跨國併購案多以資源汲取產業為主，其他的產業則包括製造業、金融業與通訊業（UNCTAD 2013）。

圖5 大型跨國併購案失敗的產業類別 (%)



資料來源：UNCTAD (2013, 4)，作者重製繪圖。



若觀察因法規因素或政治因素而導致併購失敗的前十大跨國企業併購的名單，則可知哪些國家的跨國企業是積極進行海外併購而多以失敗告終；及哪些國家的跨國企業是被併購失敗的對象。

從表2可知，此類因法規理由或政治反對而拒絕其企業被併購的國家多以北極國家為主，僅有如南非、印度、臺灣與香港是被列入前十名內的南方國家。從案件數量而言，因南方國家的反對而撤回的併購案僅占總案件數量的34.7%。若從案件總值而言，因南方國家反對而撤回的比例更是縮小到12.3%，換言之，總值87.6%的失敗併購案都是由於北方國家的反對所導致。由此顯見，採取投資保護主義的國家多為北方國家而非南方國家。

表2 因法規理由或政治反對而撤回的前十大被併購企業地主國與併購企業母國（2008~2012）

本國企業被鎖定併購的國家				欲併購他國企業的母國			
排名	國家	總值	數量	排名	國家	總值	數量
1	澳洲	87.8	8	1	澳洲	112.9	5
2	美國	54.5	7	2	美國	47.1	7
3	加拿大	43.8	4	3	中國	<b>23.6</b>	<b>5</b>
4	匈牙利	15.8	1	4	奧地利	15.8	1
5	<b>南非</b>	<b>11.4</b>	<b>1</b>	5	印度	<b>11.4</b>	<b>1</b>
6	印度	<b>8.8</b>	<b>1</b>	6	德國	10.2	1
7	英國	6.7	1	7	南非	<b>8.8</b>	<b>1</b>
8	臺灣	<b>5.6</b>	<b>3</b>	8	新加坡	<b>8.3</b>	<b>1</b>
9	香港	<b>4.1</b>	<b>3</b>	9	法國	6.1	1
10	瑞士	4.0	2	10	香港	<b>2.2</b>	<b>1</b>

說明：粗體為南方國家。

資料來源：UNCTAD (2013, 4).

另一方面，欲併購他國企業而失敗的跨國企業母國則較分散。如表2，前十名兼併他國企業失敗的跨國企業母國，北方國家與南方國家各占一半。從案件數量而言，北方國家占併購他國企業失敗總數的65%。若就併購案件金額而言，北方國家的占比更是高達失敗併購案總額的78%。此顯示北方國家的跨國企業相較於南方國家的跨國企業，不僅更積極從事海外企業併購，遭併購失敗的機會亦較高。

若就個別國家而論，澳洲不僅是企業被併購失敗的首要地主國，亦是併購他國企業而失敗之跨國企業母國的榜首，美國則在兩項排名中皆居第二。值得注意的是中國躍居併購他國企業失敗的跨國企業母國第三名，此反映近年來中國企業屢傳海外併購失敗的現象。總之，從國安考量逐漸成為導致跨國企業海外併購案失敗的重要因素可知，各國在面對外資時已變得更為關切其可能引發的國安風險，且北方國家較南方國家更為重視，這也顯示前者較後者有相對較強的外資審查能力。

### （三）外資引發國安疑慮的南北差異

先前在分析跨國併購案失敗的原因時，已點出北方國家較南方國家更易以國安因素來阻擋跨國併購案的現象。近來許多國家在擬訂外資政策時，國安考量的重要性日趨上升，這主要與北方國家對中國企業在海外大舉併購企業所引發的疑慮與反彈有關。然而，對中國外資引發國安疑慮的回應卻也出現明顯的「南北差距」，以下列舉北方國家近年為因應中國外資挑戰而採取的作為來說明此一差距。

2018年，匈牙利為因應中國企業海外併購可能造成的國安風險而對外資引進新的國家安全審查機制；挪威採取新的架構來管控外國併購；英國與美國擴大國家安全相關審查機制的範圍；加拿大基於國家安全考量阻擋中國國企的併購案（UNCTAD 2018c）。美國亦在該年通過「外來投資風險審查現代化法案」（Foreign Investment Risk Review Modernization Act），以強化現有的外資審查機制及擴大外資審查適用的範圍。

此外，為防止中國企業併購北方國家企業可能引發的國安衝擊，德國、日本、義大利及美國於2017年皆採取有關國安的投資政策（UNCTAD 2017b）。2016年至2017年期間，加拿大頒佈「投資之國家安全審查綱領」來提供明確

法規以規範中資；德國則撤回中國企業對德國半導體企業併購的不反對證明；美國因國安考量禁止中國企業購買美國企業（UNCTAD 2017a）。這些例子皆凸顯北方國家對以中國為首的南方國家外資所可能引發的國安風險紛紛採取積極措施回應。

然而，同時期的南方國家則並未出現對中國外資引發之國安衝擊採取類似的回應。許多南方國家多是為保護國內市場或其他政治因素而採取限制性的投資政策，而非針對中國外資。<sup>10</sup>此一明顯的「南北差異」除彰顯北方國家對中國外資的警戒外，亦顯示南方國家與北方國家在思考與面對南方國家外資之挑戰時的不同思維與態度。

## 二、南南投資與國家安全的關聯

南南投資在近年來成為國際媒體焦點的原因，並不是其作為南南經濟合作一環的正面成果，而多是因其引發的國安風險、政治爭議與新殖民主義批判。本節首先梳理既有文獻以說明當前學界對南南投資引發諸多爭議的辯論，其次，透過分析南方國家對國家安全的界定，說明為何南方國家普遍對南方外資所引發的國安疑慮較不重視的原因。

### （一）南南投資引發的爭議與辯論

儘管南南關係（South-South Relations）的研究早於1970年代即開始，但直到2000年代初期學界的焦點才逐漸從全球發展體制轉移到少數南方國家對其他南方國家的衝擊。例如中國在非洲的投資遂引發北方國家媒體與政策圈的諸多關注及批判（Hitchens 2008; Manning 2006），結果導致其他的南南關係備受忽略（Mawdsley 2018）。

目前學界有關南南投資的論辯，多集中在非洲國家與新興南方國家（主要

<sup>10</sup> 例如，2017年印尼對國內製造在印尼市場販售的4G智慧手機的本地成分要求從20%提高到30%。印尼對提供電子支付服務的外國所有企業施加20%的所有權限制（UNCTAD 2017a）。同年，奈及利亞在公共採購上下令給予國內企業優先、坦尚尼亞在礦業採取本地成分限制。委內瑞拉引進新法限制外國投資者不得干預國內政治，包含外國投資者不能直接或間接參與國家政治辯論或直接或間接在媒體上形塑公共利益主題上提出意見（UNCTAD 2018b）。

是中國)的經濟交流。由於近來中國大力推展「一帶一路」倡議,並提供沿線的發展中國家大筆投資與貸款,遂使受到中國投資影響的國家也為之增加而不僅限於非洲國家。<sup>11</sup>

根據Cheru(2016)的分析,目前學界對南南投資出現四種觀點的論辯:<sup>12</sup>首先是戒愼恐懼派(Alarmist Camp),他們認為新興南方國家的崛起將威脅先進工業化國家在經濟、文化與地緣政治上的主導地位。持此論點的學者多是北方國家的國際關係學者與專家。他們力勸北方國家對新興南方國家在非洲及其他發展中國家的擴張應予以積極回應(Jacques 2012; Pilisbury 2015; Zakaria 2012)。

其次則是由國際援助官員組成的懷疑派(skeptical camp)。他們認為這些南方新興借貸國給予其他南方國家無須附加任何條件(no conditionality)的貸款,不僅缺乏透明度與遵守條件,亦將導致貸款援助的盛行與零碎化,而使借貸國陷入債務陷阱(Chaturvedi, Fues and Sidiropoulos 2012; Green 2019; Mawdsley 2008; 2012)。前國際貨幣基金(IMF)主席拉加德更公開警告,中國的一帶一路將導致許多國家陷入負債危機(盧永山 2018a)。

第三個陣營認為新興南方國家是剝削其他南方國家的新帝國主義者。他們將新興南方國家的投資視為新型態的帝國主義,並宣稱這些國家是對攫取非洲國家的資源有興趣,而無法提升非洲的實質發展與民主(Moyo 2012; Southall and Melber 2009)。第四種是持務實主義的擁護派(pragmatic cheerleaders)。他們將新興南方國家的興起視為機會,並認為這些國家將對非洲國家帶來新的可能,使得非洲國家可嘗試不同的發展模式(Cheru and Obi 2010; Mohan and Power 2008)。

由此可知,當前學界對以中國為首的新興南方國家外資持有不同的評價與觀點。儘管中國並非是對外投資的南方國家中唯一引發爭議的國家,但因中國對外投資金額的龐大及其對外投資政策的顯著性,致使中國對外投資的負面影

<sup>11</sup> 諸如南亞的巴基斯坦、斯里蘭卡,東南亞的柬埔寨、馬來西亞、印尼、緬甸等國,拉丁美洲的哥倫比亞等國皆已接受中國龐大的投資。

<sup>12</sup> 在Adem的論文中提出相似的觀點。他將學界對中國對非洲持續增加影響力的看法分為三類:樂觀派、懷疑派及悲觀派(Adem 2010)。

響成爲媒體關注的焦點。<sup>13</sup>即便如此，本研究發現目前學界對作爲外資地主國的南方國家是否以外資政策來因應如中國外資造成國安威脅之研究，仍付之闕如。

## （二）南方國家在外資政策與國家安全的認知

國際間對外資與國家安全的討論有長期持續的關注，莫屬OECD下的「投資委員會」（OECD Investment Committee）所定期舉辦「投資自由圓桌會議」（Freedom of Investment Roundtable）的多邊對話。該對話的成員涵括北方與南方國家，其擬訂的綱領不僅被許多國家採行，其刊出的政策研究報告亦對當前各國在因應外資與國安議題的現況有深入分析，而成爲理解與評估南方國家對國安議題在外資政策上之認知與作法的重要參考。透過梳理該對話的歷年研究，本節闡明南方國家在外資政策上顯露對國家安全的認知與因應作法。

首先，包括南方國家的各國對國家安全的涵義與界定並無一致共識。無論是OECD在2009年對各國法規上的國家安全定義的研究，或是2016年對全球71國有關國安的投資政策之研究報告，皆指出儘管國家安全一詞被普遍使用，但各國對該名詞的內涵並未有一致的共識（Tash and Gordon 2009），且各國在攸關國安的外資政策上普遍以禁止及審查方式來因應，並特別關切外資的投資產業別與涉及所有權或併購的投資案（Wehrle and Pohl 2016）。

其次，包含南方國家在內的世界各國，爲因應國安風險的外資政策多出現四項特徵：1.是因併購而引發；2.關切外國人的併購；3.關切對股權的控制；4.適用於對內的投資。然而，這些特徵在近年來逐漸淡化，尤以南方國家爲盛，凸顯南方國家對外資的殷切需求與國家安全認知的轉變（OECD 2018）。

第三、南方國家在攸關國安的外資政策發展上多屬於初級階段的政策因應。OECD在2019年春召開62國的政策對話，指出在各國普遍歷經三階段的外資政策發展（OECD 2019）：

<sup>13</sup> 例如德國的明鏡週刊在2009年的專文分析中，舉出許多例子，如蘇丹政府租借給中東海灣國家、南韓及埃及等國在150萬公頃的上等農地租借長達99年；科威特在柬埔寨租借13萬公頃的稻田；南韓的大宇集團在非洲的馬達加斯加打算租借相當於比利時一半面積的未開發土地，租期99年等例子，皆是南方國家對其他南方國家引發爭議的投資行爲（Knaup and Mittelstaedt 2009）。

第一代政策：是指國家針對外資的所有權採取上限，或是在特定資產或特定產業的資產併購前必須有政府授權，或在個別公司建立政府持有的黃金股份（golden share）。<sup>14</sup>

第二代政策：透過使用如國家安全或類似的概念來界定政策適用的範圍，含括廣泛領域的產業部門，或適用於所有產業部門。此類政策相對而言更為詳細。

第三代政策：指新興發展的政策。這些政策並未對兼併相關政策有更進一步發展，但對涵蓋的領域與類別有新的詮釋與發展。

儘管南方國家對採取何種政策以因應外資引發的國安風險並不一致，而多取決於個別國家對外資的態度與國內政經環境。但普遍而言，多數南方國家在採取外資政策以因應外資國安風險的作法與態度皆比北方國家較為消極與粗糙，而多停留在第一代政策。

最後，南方國家間並未出現一體適用的因應國安風險之外資政策，更遑論是出現一套專門適用於因南南投資所引發國安威脅的因應之道。因此，在思考南南投資與國安議題時，必須將個別南方國家的政經獨特性納入考量，以瞭解個別南方國家在處理外資與國家安全的互動關聯。

### （三）影響南方國家外資政策回應的其他因素

除前述相關因素會影響南方國家的外資政策回應外，其他因素亦可能左右地主國思考採取何種外資政策以回應南南投資可能引發的國安風險。例如倘若地主國經濟仰賴的外資比重過高，可能導致地主國對外資引發的國安疑慮採取較寬鬆的態度，以避免過於嚴格的外資政策損害其經濟發展。若地主國與外資來源國在經濟、政治或戰略上有較緊密的連結，亦可能導致地主國對來自此類國家的外資在國安問題上採取較寬容的作法。

換言之，地主國與外資來源國的雙邊或多邊關係皆可能導致地主國在攸關國安議題的外資政策上，對不同的外資來源國採取差異的作法。儘管此現象可

<sup>14</sup> 持有黃金股份的股東可對公司的運作擁有不同於其他股東的特殊權利，對重大事項擁有絕對的否決權，多用於國家來保障在國有企業私有化後政府在這些企業中的特殊權力。

從許多實例中獲得支持，但由於缺乏客觀與系統性的外資政策量化指標，且目前尚無實證研究指出地主國與外資來源國的雙邊政經關係對地主國基於國安考量的外資政策回應有直接的影響。即使如此，地主國與外資來源國的雙邊政經關係之變項確實有可能衝擊地主國所採取因應國安風險的外資政策，因而值得未來繼續深入研究。<sup>15</sup>

### 三、南南投資與國家安全間關聯的理論探討

長期以來大多數南方國家作為全球外資流入的地主國，渠等對外資引發的國安疑慮多受到先前的殖民地經驗所影響，而會強調避免重蹈被北方國家經濟剝削的覆轍，因此會特別嚴格控管在本國營運之跨國企業的所有權，並主張國家在必要時有權來強制徵收外國企業或予以國有化。南方國家對外資與跨國企業採取敵對態度的高峰主要在1960~1970年代，此作法多受到經濟激進主義（economic radicalism）的影響而認為跨國企業是透過不平等交換來剝削及宰制南方國家（Evans 1989; Frank 1980）。

此時期南方國家對外資的敵視，除反殖民主義的影響外，也包含經濟民族主義或貿易保護主義的成分，而期待透過對外資的管制與利用，以吸取跨國企業的資本及技術來達成自身工業化的目標，並期望透過扶植本國產業及保護市場，來達成國家經濟發展與主權獨立之目的。因此，對外資的國安回應多以前述第一代政策為主。

但隨著1990年代冷戰的結束與經濟全球化的盛行，大多數南方國家轉向擁抱強調經濟自由化與減少政府管制的「華盛頓共識」（Washington Consensus），全球外資也隨之大幅成長並流入南方國家，南方國家對外資之國安考量中的反殖民主義色彩也在自由化浪潮下逐漸淡化（Yergin and Stanislaw 2002）。此時南方國家對外資的國安考量多屬於一般性的國家風險管控，而圍繞在涉及有關國防、高科技或敏感產業之營運的外資。

若從一般國家對外資引發國安疑慮的考量來分析，Moran與Oldenski舉出外資對地主國的三種潛在威脅：1.拒絕或操弄地主國取得物資的威脅；2.導致

<sup>15</sup> 感謝審查委員的寶貴建議。

地主國敏感技術或知識洩漏的威脅；及3.在地主國進行滲透、間諜活動及顛覆的威脅（Moran and Oldenski 2013, 55-72）。

此外，Graham與Krugman從美國對外資規範的經驗歸納出三種外資對國安的可能危害：1.在戰爭或緊急狀態下，外資企業恐成為敵國第五縱隊的風險；2.跨國企業母公司與子公司的連結若因戰爭而中斷而可能對地主國造成的負面衝擊；3.若敏感產業及國防產業被外資企業掌控，恐引發高科技外流的風險（Graham and Krugman 1995, 95-120）。除前述可能危害外，近年來各國亦開始重視國家重要戰略資產、重要基礎建設及國家資產的營運若受外資企業掌控所可能引發的國安風險（OECD 2008）。

上述分析雖是具普遍性的通論概念，但卻不見得適用於多數南方國家。譬如，除少數的南方國家外，大多數的南方國家並未具備高科技能力，因此鮮少會有因引入外資企業而導致高科技外洩的疑慮。反而是因反殖民主義的傳統，許多南方國家對跨國企業在涉及國家利益或資源相關的敏感產業投資時會抱持警戒。因此，在分析南方國家對外資引發的國安疑慮時，仍須將南方國家的特性納入思考。

總之，目前學界並無一套可解釋所有南方國家在外資與國安考量上一體適用的理論架構。然而，從既有文獻的研究成果可歸納南方國家在有關國安的外資政策上有下列特徵：

（一）普遍對外資引發國安風險的防衛意識薄弱。這點可從前述UNCTAD在有關國安之外資政策統計上即得知較少南方國家會對此風險採取應對的法規措施。

（二）有關國安的外資政策與法規較不完善。如同先前的OECD研究指出，許多國家在有關國安的外資政策制訂上仍相當粗糙，甚至是徒有限制性法規或審查機制但卻很少實行。

（三）較重視引入外資的正面經濟效果，而較忽略外資引發的負面國安影響。由於大多數南方國家仍是將經濟發展視為優先的發展中國家，相較於制訂因應國安風險的外資政策，地主國政府更偏重於如何制訂能吸引外資以創造就業及經濟成長的鼓勵外資政策。

（四）限制外資措施多是由經濟民族主義與保護主義所驅動，而非基於維



護國安。許多南方國家仍保留對外資在所有權、不動產、或特定行業及產業的限制，這些限制並非全然是基於國安因素，而是由於過去的殖民地歷史、經濟民族主義、或是純粹基於保護國內市場與產業的考量。

總結上述，由於南方國家各自不同的經濟發展歷程，使得他們在攸關國安投資法規的制訂與執行上亦出現巨大差異，因此本文嘗試從南方國家引入外資的產業類型差異，來解釋南方國家針對不同類型外資而引發國安疑慮的可能回應。

#### 四、南方國家對南方外資引發國安衝擊的外資政策回應之理論初探

在回顧相關文獻與分析相關南南投資案例後，本文對南方國家在南南投資引發之國安風險的政策回應，提出下列的「初步理論解釋」（preliminary theoretical explanation），以作為日後對該議題進行理論建構的初步嘗試與後續可能的研究方向。<sup>16</sup>本文認為近年來南南投資所引發的國安爭議主要是圍繞在新興南方國家對其他南方國家的投資多著重於資源汲取產業，或是可能引發潛藏債務風險的關鍵基礎建設，而較少是肇因於新興南方國家在其他南方國家的製造業上的投資而引發的國內反彈。因此，本文就前述兩類型的南南投資可能引發的國安疑慮與南方國家之回應提出初步觀察與理論解釋。

##### （一）資源汲取型的外資導入與國安外資政策回應

資源汲取型的外資多圍繞在資源豐富的南方國家，這些國家的外資政策多屬於OECD分類之第一代政策。對此類外資的國安關切主要圍繞在國家資源若受控於外人之手，而恐遭不公平經濟剝削的疑慮。這些國家的應對措施也大多採取傳統的作法，諸如縮短特許權的年限、要求允許國家企業入股及提高國家收益比例等措施。

##### （二）基礎建設型的外資導入與國安外資政策回應

基礎建設型的外資導入多半在欠缺資金、缺乏實體產業投資吸引力，但又

<sup>16</sup> 本文提出的理論性解釋僅是在理解與分析既有文獻及相關案例資訊後所作出的「初步理論解釋」，而非試圖作為廣泛適用的通則式理論（generalized theory）。

期待透過外資對基礎建設的挹注以帶動國內經濟發展的南方國家。對此外資的國安關切多半肇因於此類的外來投資通常伴隨龐大的外國貸款，倘若基礎建設完成而未達成原先預期的經濟效益時，外資地主國恐怕將陷入債務危機，或為還債而需租借或出售國家重要資產給予外人。這些國家對此類國安疑慮的回應大多是藉由事先對此類大型基礎建設投資案進行更周延的審查，或要求投資的跨國企業母國給予更優惠的貸款償還條件或成本分擔安排。

本文認為南方國家對南方國家外資所引發的國安疑慮，在其外資政策上的回應普遍是採取被動、低調、甚至漠視的態度，此可歸因於其在經濟地位上的相對弱勢，而不希望因對外資的嚴格審查或限制導致外商投資意願降低，進而阻礙其經濟發展。第四節將提出相關案例以闡釋前述兩種類型的外資與國安外資政策回應的關聯。

## 肆、南南投資的國安回應案例分析

近年來南南投資引發國家安全疑慮的案例不在少數，但卻大多仍停留在新聞媒體的報導。本文將就前述南南投資引發國安疑慮的兩種類型，就相關案例進行分析，以瞭解南方國家對這些類型之國安風險的外資政策回應。

### 一、闡釋案例的選擇與意義

首先，從前述分析可知，南方國家對南方國家外資的國安疑慮的認知普遍不高、回應亦較為薄弱。本文作為對探索南南投資與國安因素關聯的初探先導性論文，無意進行假設驗證的理論建構與分析，目前亦不企圖建構一個可廣泛適用於所有南方國家之外資與國安政策回應的普遍通則理論模型。因此，這些案例的選擇及分析僅是用以作為說明、闡釋與具體化所提的初探理論解釋在相關實際案例上的適用，而並非是用來作為驗證所提之初探理論解釋的正確與否。因此，這些案例的選擇既非是全面（comprehensive）或窮盡（exhaustive）。

其次，本文探討的南方國家對南南投資之國安風險的回應，是鎖定於具體的外資政策上。也即是南方國家是否因感受到此外資的國安風險而採取具體

airiti

行動，並反映於其在對南方國家的外資所採取包括外資政策或法規的修改之對應措施。換言之，南方國家在外資政策上為因應國安疑慮所採取的政策或措施才是本文關切的焦點。若僅是南方國家對南方國家外資引發國安疑慮的大眾輿論、在野黨的反對、或大選時的爭議議題等，而未能形成足夠政治壓力導致投資地主國改變其外資政策，則不納入本文的案例涵蓋範圍。這是因為若社會反對聲浪不足以改變政府外資政策立場，則證明該國安疑慮仍未足已改變政府認知。因此，本文認為唯有形諸於外資政策的具體措施方能被視為是南方國家對南南投資之國安挑戰的具體回應。

第三、本文對案例的選擇標準，主要鎖定於在近年於IPM的投資政策紀錄上出現外資政策變更、或因南南投資而引發重大關注且具有指標意義的國家，且該南方國家的經濟型態與外資挹注的產業活動與本文提出的理論性解釋的產業相符。因此，這些案例的目的不在於驗證本文提出的初步理論解釋，而在於對這些案例的外資政策調整的檢視，來得知能否從本文提出的初步理論解釋獲得理解。因此，這些個案分析的目的僅在於闡明本文的理論性解釋，而不在於檢證本文未提出的普遍性之理論假設及模型。

## 二、資源汲取型外資引入與國安外資政策回應

根據最近的IPM報告，在2017~2019年至少有塞內加爾、坦尚尼亞及南非在相關汲取部門上更改外資政策，朝向更保護本國利益的方向。有論者以為最近這一股瀰漫於非洲大陸的「資源民族主義」（resource nationalism）風潮，主要是受到先前中國企業對非洲各國資源大肆投資的反動所導致，因而迫使各國政府透過提高外資企業進入這些產業的門檻，及強化國家對這些戰略資源產業的掌控，以取得足夠的合法性讓跨國企業能繼續在這些產業進行營運。以下簡要說明各案例中南方國家是如何因應資源汲取型外資所造成的國安風險。

### （一）塞內加爾

塞內加爾作為西非領土不大的國家，其經濟主要是仰賴礦業、營建業、觀光業及農漁業。該國主要出口項目包括磷酸鹽、肥料製造、農漁產品及石油（Central Intelligence Agency 2019）。該國總統Sall在2019年2月頒布兩項有關石油及天然氣部門的法律。其中最重要的是頒布新的石油法規來取代在1998

年的舊法。新法與另一個規定石油產業的本國成分（local content）法令相互支持，以改變先前的法規架構。

該法規反映非洲在地主國與投資者的關係上正朝向地主國方向的整體趨勢。塞國政府期待透過對法規的更新以在極大化國家利益與維持具吸引力的外資環境間取得平衡（Brabant, Montembault, Morton and Marque 2018）。

該法規包括下幾點重要改變：

- 縮短探勘與開採權利：單獨開採權利最初不超過20年，僅能重新申請一次最多為期10年的延長。此改變縮短了先前最多25年開採權利的規定。
- 規範國營石油公司參與：新法規定在開採期間，必須給予塞國國營石油公司至少10%的利益，舊法則是規定由雙方合意的契約來規範。
- 提高開採權利金：新法顯著提高石油與天然氣的開採權利金及利潤分配比例。
- 簽約訂金（signature bonus）：新法也引入舊法所無的簽約訂金制度，意指當廠商在獲得開採執照時所必須支付的一次性費用。

## （二）剛果民主共和國

地處中非的剛果民主共和國是富含天然資源的國家。該國主要的經濟活動是天然資源開採，出口項目以礦業為主。該國最大的貿易出口國是中國，在2017年占其出口總量的41%（Central Intelligence Agency 2019）。受到國內社會動亂影響，政府被迫改變其獲利的方式。該國總統在2018年簽署對礦業法的修訂，以取代在2002年的舊礦業法。該法反映了提高國家在天然汲取業權力的趨勢。新礦業法的幾項重大修改如下（Leon, Montembault and Morton 2018）：

- 國家參與：新法將原本舊法規定對所有獲得採礦執照的礦業公司必須持有5%股權的比例提高一倍至10%。
- 提高開採權利金：新法除大幅提高各項開採礦物的權利金外，並對戰略性礦產（strategic minerals）課徵的權利金，從舊法的2%大幅提高到10%。新法規定對任何政府認定礦物在地緣戰略脈絡下具有關鍵價值，即被視為是戰略性礦產，而政府總理有權指定任何礦產是「戰略性礦產」。
- 提高稅賦與關稅：儘管利潤稅（tax on profit）仍維持30%，但新法引入對

「超級利潤」(super profits)課予50%的稅賦。此類稅賦適用於當礦業公司的礦石產品之市場價格超過其最初開採可行性計畫的礦石價格25%或以上。

- 本國所有權 (local ownership)：新法要求獲得開採權利的礦業公司必須給予剛果人民10%的所有權。
- 國內加工與選礦：新法也引入有關國內加工選礦的條款。獲得開採權利的公司必須證明其有能力在該國境內進行加工與選礦，且必須提供給政府其擬訂進行國內礦業加工選礦的工業化計畫。
- 對當地發展的貢獻：新法也要求礦業公司有責任對受到採礦影響的當地社區提供至少營業額0.3%的貢獻。

### (三) 其他非洲國家

除前述兩國外，受到國內保護主義與民粹主義的影響，2017年坦尚尼亞 (Tanzania) 政府修改其2010年的礦業法來大幅提高對天然資源的控制。此外，該政府並頒布其他二部法律規定政府對天然資源擁有「永久性主權」(permanent sovereignty)。新法另規定礦業公司在具備合法身份以獲得新的開礦許可前，其所擬的開採計畫中需給予本地公司至少5%的所有權，且要求須符合聘用當地員工的高配額規定。在本地成分規定上，新法令要求本土的坦尚尼亞公司在強制合資企業上須擁有至少20%的股份，以進行貨品與勞務的供給 (Leon 2018)。

2017年南非引進新礦業法 (Mining Charter)，並提高黑人在採礦公司的所有權最低門檻；2016年肯亞頒布新的礦業法令，規定國家可在任何獲得採礦權力的公司中獲得股份；2015年辛巴威政府宣布大幅提高對採礦業的權利金等。

從上述案例顯示，近年來於非洲各國興起的資源民族主義，期望透過強化國家對天然資源的法規限制與利潤分配，來增進國家在此產業上的管控。這些作法與先前提出的理論解釋相符，而多屬於第一代外資政策中對外資引發之國安疑慮的回應。儘管前述案例並未直接點明這是非洲國家對中國跨國企業在其資源汲取產業的投資所引發國安疑慮的回應，但從中國外資幾乎名列絕大部分非洲國家主要外資來源國前茅的事實，足以推論案例國政府的外資政策改變與中國在當地外資活動的強烈關聯。

### 三、基礎建設外資引入與國安外資政策回應

另一種在近年來引發重大國安爭議的南南投資則是新興南方國家在其他南方國家所進行的基礎建設投資。嚴格來說，此種「投資」是否是「外來直接投資」（FDI）恐怕尚有爭議，主要是因該類投資金額巨大，多半須借助由執行基建計畫公司的母國來提供給地主國貸款的支持，以支付此類基建計畫的龐大費用。換言之，此類投資並非全然由私部門主導及由市場機制驅動之利潤導向的投資行爲。

就基建投資而言，許多案例是地主國最終仍須負擔償還基礎建設的費用，而非由執行基建計畫的跨國企業來承擔其投資風險，或由其該計畫完成後從營運中收取成本與利潤。因此，與其將基建計畫視爲投資，不如說是地主國向外國政府借貸而委託給外國包商來執行的投資計畫。此外，承包此類基建計畫的企業多爲國營企業，與一般外來直接投資由私部門企業爲主不同，因而其營運與投資決策模式也有差異。以下就基建計畫在近年引發的爭議及引發舉世關注的斯里蘭卡之外資政策進行個案探討：

#### （一）近年引發爭議的基建計畫投資

此類基建計畫在近年來引發國際矚目，特別是中國國有企業在其他國家進行的基建計畫。<sup>17</sup>由於中國「一帶一路」的推動，基建計畫遂成爲中國政府向外推展該政策的重點項目。然而，因中國透過國營銀行向其他發展中國家提供貸款作爲基建計畫的資金來源，再將該基建計畫轉包給中國國營企業執行的作法，最終導致被投資地主國面臨龐大債務償還壓力，而最後不得不以租借港口、天然資源等其他方式償還。因此，中國的基建計畫在近年來屢屢遭抨擊爲「債務陷阱外交」或「信貸帝國主義」，而引發借貸國必須犧牲主權的國安疑慮（楊芙宜 2017; 劉宜庭 2018）。

<sup>17</sup> 在南南投資的範圍內，能以國家之力投注大筆資金到其他發展中國家來進行基礎建設投資計畫的南方國家屈指可數，而中國恰好是積極在其他南方國家推動基礎建設投資計畫的佼佼者，並經常引發重大的政治與國安爭議。本文選擇中國在斯里蘭卡的基建投資計畫作爲案例，主要理由有三：1. 中國是此南南投資之基建計畫中最主要也是最重要的外資來源國；2. 此案例具代表性且有較完整的資料；3. 欠缺在近年來除中國以外的其他南方國家在海外基建投資而引發重大國安爭議的資訊。

近來有關因中國基建計畫的海外發展而引發的負面案例，最著名的莫過於中國在斯里蘭卡漢班托塔港（Hambantota）的基建案，最後斯國政府因無法償還貸款而將該港口控股權及一萬五千英畝的土地讓給中國國有企業（中國港灣工程股份有限公司CHEC）長達99年，以換取11億美元的債務減免（Green 2019; Rossi 2019; Mundy 2017）。

此外，如東非國家吉布地因積欠中國龐大貸款，而租借港口給北京作為軍事基地；仰賴中國資金貸款來開發天然氣及基礎建設的中亞國家土庫曼，因無法償還貸款而需將天然氣控制權交給中國；鄰近國家塔吉克在2018年為償還中國興建電廠的3億美元而給予中國金礦權利（楊芙宜 2018b）；東南亞的寮國更因推動各項基建計畫，積欠中國債務高達43億美元；作為中國鐵桿盟友的巴基斯坦因積欠中國龐大債務而必須向IMF申請紓困（楊芙宜 2018d; 盧永山 2018b）。

此外，因中國基建計畫的借貸投資所引發的諸多負面案例，致使馬來西亞在2018年新任總理馬哈迪上台後即宣布停止向中國借貸的四項基礎建設計畫，包含總價140億美元的東海岸鐵路等（楊芙宜 2018c; 管淑平 2018）。

由此可知，儘管中國推行的基建計畫對許多南方國家深具吸引力，但卻恐讓原本即財務不佳的南方國家陷入更嚴重的債務危機，最終導致須以有犧牲主權之嫌或衝擊國安的其他方式來償還債務。以下以斯里蘭卡為例，分析其外資政策對此類基建投資的因應之道。

## （二）斯里蘭卡

處於南亞大陸旁的斯里蘭卡，長期飽受內戰之苦，直到2009年內戰終止後，才開始致力經濟發展。然而占該國GDP高達79%的巨大債務，使其須仰賴IMF等機構的國際援助。在貿易上，該國的出口產品是以紡織與成衣、茶葉及香料、橡膠製品為主。該國的最大出口國集中在美國、英國及印度等。最大進口則是印度、中國及新加坡（Central Intelligence Agency 2019）。

斯里蘭卡的外資流入在2018年達到歷史新高的21.4億美元，但該年的外資流入光是由漢班托拉國際港口集團（Hambantota International Port Group）公司獲得的資金即高達8.28億美元。再者，該年的外資大多與港口、電信設備、住屋與不動產發展相關，但流入製造業的外資則相對不多（Daily News 2018）。

斯里蘭卡投資委員會（the Board of Investment of Sri Lanka, BOI）是該國負責外資事務的主要單位，主管對投資過程的協助與建議，及投資計畫的核可、執行、監督等事宜。該委員會從1978年創立後多是以財政誘因而吸引外資。2008年該國頒佈「戰略發展法」（Strategic Development Act），對特定具有國家利益的特別計畫可給予減讓的優惠措施，以提升國家的經濟與社會福祉。

該法案規定被政府指定為「戰略發展計畫」（Strategic Development Project）的案件需國會同意。至目前為止，已有17件戰略發展計畫獲得國會同意，包括由中國港灣工程有限責任公司（China Harbor Engineering Company, CHEC）在該國首都可倫坡斥資14億美元打造的南亞金融城市之可倫坡港口城市計畫（Port City Colombo）（Rossi 2019）。2017年該國會給予漢班托塔港口發展計畫同樣的戰略發展計畫地位（UNESCAP 2018）。

中國對斯里蘭卡的基建投資含蓋各種計畫，從價值2億900萬美元的漢班托塔國際機場、4億5500萬美元的普塔勒姆火力發電計畫、1億美元的蓮花電視塔、5億美元的可倫坡南港國際貨櫃碼頭、到2億4800萬美元的首都國際機場高速公路等（周虹汶 2017）。

儘管中國在該國進行多項基建投資，但其成效卻備受質疑。例如該國首都機場會曾被冠上「世界最空的機場」。鄰近的國際板球體育館的座位數量甚至超過該地城鎮的人口數，且無任何國際賽事在該地舉行。中國的這些基建計畫致使斯里蘭卡對北京負債高達55億美元，超過其外債總額的10%，因而引發該國民眾及反對黨對此類投資的憂心與反對。

因國內大眾的疑慮與反彈致使斯國政府在2016年要求中國企業重新協商有關可倫坡港口城市開發案。該案原本承諾永久給予中國廠商55英畝土地，為減少國內反對，該國政府遂移除該條款，轉而以租借中國270英畝土地99年取代（Rossi 2019）。此外，在當地人民的激烈抗爭下，鄰近漢班托塔港的產業特區開發案也被數度拖延。儘管斯國政府從原先在漢班托塔港開發案中承諾給予中資企業1.5萬英畝土地作為產業特區，最後減少0.25萬英畝。在當地民眾反對下，此特區開發案獲得內閣通過。

由前述分析可知，雖然斯里蘭卡在面對陷入債務深淵的國安疑慮下，對中



國提供的基建投資仍是敞開大門，相關的外資政策也並未針對此類投資所引發之國安風險作出適當防範。相反的，斯國政府反以「戰略發展計畫」來作為給予此類投資優惠條件的正當性來源。面對國內反對聲浪與民衆質疑，該國政府則以重新協商對本國較優惠的償還條件來解決，而並未積極因應及處理此類投資所引發的國安風險。由此可見，斯國對中國基建外資的外資政策因應仍大致符合本文提出的理論預期，即南方國家囿於自身經濟條件，為兼顧國內觀感與經濟發展，而不願採取嚴格的外資措施來回應國安風險，而是以重新協商貸款條件來消極回應此風險。這也再度凸顯此種南南投資中「強勢南方跨國企業」對上「弱勢南方地主國政府」的權力不對等結構。

## 伍、結論

南南合作在20世紀後半隨著發展中國家在國際組織的振臂疾呼而獲得重視，但南南合作的實踐卻始終是言語多於行動、理論建議勝過實際作為。時至21世紀，南南經濟合作隨著少數新興南方國家的崛起而綻露實踐的曙光。南南投資作為南南合作中的一環，在近年於國際間備受關注的原因竟是因為此類投資引發的負面質疑與批評，而不是該合作所產生的正面效應。

本文研究目的在闡釋南南投資的內涵，及其引發的國安風險與南方國家對此風險的回應。本文首先說明南南投資的意義，指出南南投資是極少數新興南方國家對其他大多數南方國家的投資行為。其次，本文闡釋南南投資的涵義與特性。再者，透過對南南投資與國家安全關聯的分析，本文說明國安因素在近年各國外資政策制訂的重要性上升，但南方國家相較於北方國家在利用外資政策以因應外資之國安風險的認知與努力上仍相對落後。

此外，本文也點出當前學界在南南投資與國家安全之關聯的研究不足。由於多數南方國家對此議題的普遍輕忽，及各國對此風險的認知不足與政策差距，因此本文並不企圖提出一個概括性的理論來解釋所有南南投資引發之國安風險與政策回應。相反的，本文提出以投資產業別為主的初步理論解釋，而將焦點縮小到近年來在南南投資中屢屢引發國安爭議的中國外資，及圍繞在該國投資中最常引發爭議的資源汲取性外資與基礎建設外資。

本文認為南方國家對外資是否會引發國安風險的疑慮，主要取決於該投資是否在特定產業或基礎建設領域，及該投資案是否引發民衆或媒體關切。大部分的南方國家較少憂慮外資企業是否會透過顛覆、滲透等作法來危害地主國國家安全，而多是基於反殖民主義的傳統、或保護國內市場及產業的考量，而較警戒外資企業是否會掌控該國經濟與重要資產。因此，反映在有關國安疑慮的外資政策上，南方國家多屬於第一代外資政策，即以限制外資所有權及特定產業營運等措施為主。

透過對資源汲取型外資與基礎建設外資兩種類型的數個個案分析，本文發現許多以資源汲取型外資導入的南方國家仍多採取第一代外資政策來回應引入外資的國安風險。在斯里蘭卡的個案研究中，本文點出該國對基建外資所可能引發的債務風險，並未採取積極措施因應，而僅是透過重新協商及有犧牲主權之虞的債務攤還方式來解決。從這些個案研究可知，許多南方國家囿於自身政經條件不足及對外資的殷切需求，使得南方國家外資引發的國安風險欠缺足夠認知與積極作為。

南南投資是本世紀新興且值得關注的國際經濟趨勢，因此趨勢而引發的國安風險更是值得深入研究的課題。同為南方國家的臺灣，在當前政府致力推行新南向政策來強化與周邊諸多南方國家包含投資的各項連結時，我國更應多致力於瞭解南方國家對外資的思考與立場，除積極力求透過投資以強化雙邊關係外，也應避免任何因我國廠商的投資而引發地主國的國安疑慮，如此方能達到雙贏互利的南南合作目標。

（收件：108年9月10日，接受：109年3月17日）

# **South-South Investment & National Security: An Investigation of South Countries' Policy Responses to the National Security Risk over the South-South Investment**

*Yi-hung Chiou*

Associate Professor  
Center for General Education, National Chiao Tung University

## **Abstract**

The South-South investment has increased dramatically in the 21st century. It has been anticipated to promote South Countries' economic development, while related problems and challenges remain.

The goal of this essay is to explore the significance of South-South investment in the context of South-South Cooperation, and the South Countries' policy responses to national security risk over South-South investment. This article is designed to be an introductory essay, with a moderate goal of illustrating the meanings and characteristics of South-South investment, while analyzing the connections between South-South investment and national security. This article proposes a preliminary theoretical explanation regarding how South Countries respond to the challenges of national security risk over South-South investment by illustrating some relevant cases, in hopes of paving the way for future research.

**Keywords:** South-South Investment, National Security, Foreign Investment Policy, South-South Cooperation, Foreign Direct Investment

## 參考文獻

- 周虹汶，2017，〈插手打造海港 透露對南亞野心〉，《自由時報》，10月6日。Chu, Hungwen. 2017. “Chashou dazao haigang touluduinyanya yexin” [Interven harbor building, revealing ambition on South Asia]. *Liberal Times* (October 6).
- 邱奕宏，2017，〈外來直接投資與國家安全的權衡：分析影響美國外資政策的政治因素〉，《政治學報》，63: 1-32。Chiou, Yi-hung. 2017. “Wailaizhijietouzi yu guojiaanquan de quanheng : fenxi yingxiang meiguo waizhengce de zhengzhi yinsu” [Foreign Direct Investment and National Security: Analyzing the Evolution of U.S. Foreign Investment Policy and Its Political Factors]. *Chinese Political Science Review*, 63: 1-32.
- 楊芙宜，2017，〈中國藉一帶一路 行使「信貸帝國主義」〉，《自由時報》，12月23日。Yang, Fu-yi. 2017. “Zhongguo jie yidaiyilu hangshi ‘xindai diguozhuyi’” [By One-Belt One-Road, China Facilitates ‘Credit Imperialism’]. *Liberal Times* (December 23).
- 楊芙宜，2018a，〈一帶一路「錢坑」大馬拒當代言人〉，《自由時報》，5月17日。Yang, Fu-yi. 2018a. “Yidaiyilu ‘qiankeng’ dama judang daiyanren” [One-Belt One-Road a ‘Money Pit’, Malaysia Refuses to Endorse]. *Liberal Times* (May 17).
- 楊芙宜，2018b，〈一帶一路侵略 中亞多國痛失礦權〉，《自由時報》，8月30日。Yang, Fu-yi. 2018b. “Yidaiyilu qinlue zhongyaduoguo tongshi kuangquan [Invasion of One-Belt One Road, Central Asian States Lose Mining Rights]. *Liberal Times* (August 30).
- 楊芙宜，2018c，〈一帶一路被嫌惡 66國234項計畫受阻〉，《自由時報》，7月15日。Yang, Fu-yi. 2018c. “Yidaiyilu bei xiane 66 guo 234 xiang jihua shouzu” [Abhorring One-Belt One-Road, 234 Projects among 66 States Facing Resistance]. *Liberal Times* (July 15).

- 楊芙宜, 2018d, 〈一帶一路讓窮國步入債務陷阱 IMF 紓困面臨兩難〉, 《自由時報》, 11月24日。Yang, Fu-yi. 2018d. “Yidaiyilu rang qiongguo buru zhaiwu xianjing IMF shukun mianlin liangnan” [One-Belt One-Road Traps Poor States in Debts, IMF Facing Dilemma over Lending]. *Liberal Times* (November 24).
- 管淑平, 2018, 〈大馬拒中資 取消四千億鐵路計畫〉, 《自由時報》, 8月22日。Guan, Shu-ping. 2018. “Dama ju zhongzi quxiao siqianyi tielu jihua” [Malaysia Rejects Chinese Investment and Cancels 400 Billions Railroad Project]. *Liberal Times* (August 22).
- 劉宜庭, 2018, 〈美議員：一帶一路國家 恐向IMF借錢還中國〉, 《自由時報》, 8月8日。Liu, Yi-ting. 2018. “Mei yiyuan : Yidaiyilu guojia kong xiang IMF jieqian hai zhongguo” [US Lawmaker: One-Belt One Road Countries May Borrow Money from IMF to Repay China]. *Liberal Times* (August 8).
- 鄧中堅, 2015. 〈中國對拉丁美洲的資源外交：新殖民主義與南南合作之爭辯〉, 《遠景基金會季刊》, 16 (3): 131-180。Teng, Chung-chian. 2015. “Zhongguo dui lading meizhou de ziyuan waijiao : Xinzhimin zhuyi yu nannan hezuo zhi zhengbian” [China’s Resources Diplomacy toward Latin America: Neo-Colonialism vs. South-South Cooperation]. *Prospect Quarterly*, 16 (3): 131-180.
- 盧永山, 2018a, 〈IMF主席促中國停止一帶一路蚊子基建〉, 《自由時報》, 4月13日。Lu, Yong-shan. 2018a. “IMF zhuxi cu zhongguo tingzhi yidaiyilu wenzi jijian” [IMF president urges China Stopping One-Belt One Road Useless Infrastructure]. *Liberal Times* (April 13).
- 盧永山, 2018b, 〈一帶一路 肥了中國 債留他國〉, 《自由時報》, 4月13日。Lu, Yong-shan. 2018b. “Yidaiyilu feile zhongguo zhailiu taguo” [One-Belt One-Road Benefits China but Leave Debts to Other States]. *Liberal Times* (April 13).
- Adem, Suifudein. 2010. “The Paradox of China's Polciy in Africa.” *African and*

*Asian Studies*, (9): 334-355.

- Asiedu, Elizabeth. 2006. "Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability." *The World Economy*, 29 (1): 63-77.
- Aykut, Dick, and Dilip Ratha. 2003. "South-South FDI Flows: How Big Are They?" *Transnational Corporation*, 13 (1): 149-176.
- Besharati, Neissan. A., and Steve MacFeely. 2019. *Defining and Quantifying South-South Cooperation. UNCTAD Research Paper*, No. 30.
- Brabant, Stephane, Bertrand Montebault, Paul Morton, and Etienne Marque. 2018. "The Revised Legal Framework for the Upstream Oil & Gas Industry in Senegal." <https://hsfnotes.com/africa/2019/04/11/the-revised-legal-framework-for-the-upstream-oil-gas-industry-in-senegal/> (August 15, 2019).
- Brautigam, Deborah. 2009. *The Dragon's Gift: The Real Story of China in Africa*. New York, NY: Oxford University Press.
- Brown, Michael. E., and N. Richard Rosecrance, eds. 1999. *The Costs of Conflict: Prevention and Cure in the Global Arena*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Bry, Sandra H. 2016. "The Evolution of South-South Development Cooperation: Guiding Principles and Approaches." *European Journal of Development Research*, 29 (1): 160-175.
- Burgis, Tom. 2009. "Madagascar Scraps Daewoo Farm Deal." *Financial Times* (March 18).
- Cardenal, Juan Pablo, and Heriberto Araujo. 2014. *China's Silent Army: The Pioneers, Traders, Fixers and Workers Who Are Remaking the World in Beijing's Image*. New York, NY: Crown Publishers.
- Central Intelligence Agency. 2019. "The World Factbook." <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (December 15, 2019).
- Chaturvedi, Sachin, Thomas Fues, and Elizabeth Sidiropoulos, eds. 2012. *Development Cooperation and Emerging Powers: New Partners or Old Patterns?* London, UK: Zed Books.

- Chellaney, Brahma. 2017. "China's Debt-Trap Diplomacy." *New Vision* (January 23).
- Cheru, Fantu. 2016. "Emerging Southern Powers and New Forms of South-South Cooperation: Ethiopia's Strategic Engagement with China and India." *Third World Quarterly*, 37 (4): 592-610.
- Cheru, Fantu, and Cyril Obi, eds. 2010. *The Rise of China and India in Africa: Challenges, Opportunities and Critical Interventions*. London, UK: Zen Books.
- Dahi, Omar S., and Firat Demir. 2017. "South-South and North-South Economic Exchanges: Does It Matter Who Is Exchanging What and with Whom?" *Journal of Economic Surveys*, 31 (5): 1449-1486.
- Daily News. 2018. "BOI-FDI tops 2.14 bn in 2018." <http://www.dailynews.lk/2019/05/10/finance/185200/boi-fdi-tops-214-bn-2018> (August 15, 2019).
- Demir, Firat. 2016. "Effects of FDI Flows on Institutional Development: Does It Matter Where the Investors are from?" *World Development*, 78: 341-359.
- Demir, Firat, and Chenghao Hu. 2016. "Institutional Differences and the Direction of Bilateral Foreign Direct Investment Flows: Are South-South Flows any Different than the Rest?" *The World Economy*, 39 (12): 2000-2024.
- Dunning, John. H. 1992. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Wokingham, England: Addison-Wesley Publishing Company.
- Dunning, John. H., and Sarianna M. Lundan. 2008. *Multinational Enterprises and the Global Economy*. Second ed. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Esteban, Mario. 2010. "A Silent Invasion? African Views on the Growing Chinese Presence in Africa? The Case of Equatorial Guinea." *African and Asian Studies*, 9 (3): 232-251.
- Evans, Peter. B. 1989. "Declining Hegemony and Assertive Industrialization: U.S.-Brazil Conflicts in the Computer Industry." *International Organization*, 43 (2): 207-238.
- Frank, Isaiah. 1980. *Foreign Enterprise in Developing Countries*. Baltimore, MD:

Johns Hopkins University Press.

French, Howard. W. 2015. *China's Second Continent: How a Million Migrants Are Building a New Empire in Africa*. New York, NY: Vintage Books.

Ghadar, Fariborz, J. Stephen Kobrin, and Theodore H. Moran, eds. 1983. *Managing International Political Risk: Strategies and Techniques*. Washington, D.C.: Bond Publishing Company.

Gold, Robert, Holger Gorg, Aoife Hanley, and Adnan Seric. 2017. "South-South FDI: Is It Really Different?" *Review World Economy*, 153 (4): 657-673.

Gonzalez-Vicente, Ruben. 2011. "China's Engagement in South America and Africa's Extractive Sectors: New Perspectives for Resource Curse Theories." *The Pacific Review*, 24 (1): 65-87.

Gonzalez-Vicente, Ruben. 2017. "South-South Relations Under World Market Capitalism: the State and the Elusive Promise of National Development in the China-Ecuador Resource-Development Nexus." *Review of International Policy Economy*, 24 (5): 881-903

Graham, Edward M., and Pual R. Krugman. 1995. *Foreign Direct Investment in the United States*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Green, Mark. 2019. "China's Debt Diplomacy." <https://foreignpolicy.com/2019/04/25/chinas-debt-diplomacy/> (August 15, 2019).

Henisz, Witold. J., and Bennet A. Zelner. 2003. "Political Risk Management: A Strategic Perspective." In T. H. Moran, ed., *International Political Risk Management: The Brave New World*, pp. 154-170. Washington, D.C.: World Bank Group.

Hitchens, Peter. 2008. "How China Has Created a New Slave Empire in Africa." <https://www.dailymail.co.uk/news/article-1063198/PETER-HITCHENS-How-China-created-new-slave-empire-Africa.html> (August 15, 2019).

Izuchukwu, Oji-Okoro, and Daniel Ofori. 2014. "Why South-South FDI is Booming: Case Study of China in Nigeria." *Asian Economic and Financial Review*, 4 (3): 361-376.



- Jacques, Martin. 2012. *When China Rules the World: The End of Western World and the Birth of a New Global Order*, 2<sup>nd</sup> ed. New York, NY: Penguin Books.
- Kim, Hyuk-Hwang, Honghi Lee, and Joohyung Lee. 2015. "Technology Diffusion and Host-country Productivity in South-South FDI Flows." *Japan and the World Economy*, 33: 1-10.
- Knaup, Horand, and Juliane von Mittelstaedt. 2009. "The New Colonialism: Foreign Investment Snap Up African Farmland." <https://www.spiegel.de/international/world/the-new-colonialism-foreign-investors-snap-up-african-farmland-a-639224.html> (August 15, 2019).
- Lee, Jong-Woon, and Kevin Gray. 2016. "Neo-Colonialism in South-South Relations? The Case of China and North Korea." *Development and Change*, 47 (2): 293-316.
- Leon, Peter. 2018. "Heightened Risk? Resource Nationalism on the Rise in Sub-Saharan Africa." <https://www.herbertsmithfreehills.com/latest-thinking/heightened-risk-resource-nationalism-on-the-rise-in-sub-saharan-africa> (August 15, 2019).
- Leon, Peter, Bertrand Montembault and Paul Morton. 2018. "The Democratic Republic of Congo's Revised Mining Code." <https://hsfnotes.com/africa/2018/04/25/the-democratic-republic-of-congos-revised-mining-code/> (August 15, 2019).
- Manning, Richard. 2006. "Will 'Emerging Donors' Change the Face of International Co-operation?" *Development Policy Review*, 24 (4): 371-385.
- Marchick, David, Mark Plotkin and Avid Fagan. 2005. "National Security Regulation of Foreign Investments and Acquisitions in the United States." *China Law & Practice*, (June): 23-26.
- Mawdsley, E. 2008. "Fu Manchu versus Dr Livingstone in the Dark Continent? Representing China, Africa and the West in British Broadsheet Newspapers." *Political Geography*, 27 (5): 509-529.
- Mawdsley, Emma. 2012. *From Recipients to Donors: Emerging Powers and the*

- Changing Development Landscape*. London, UK: Zed Books.
- Mawdsley, Emma. 2018. "The 'Southernisation' of Development?" *Asia Pacific Viewpoint*, 59 (2): 173-185.
- Meidan, Michal. 2006. "China's Africa Policy: Business Now, Politics Later." *Asian Perspective*, 30 (4): 69-93.
- Mohan, Giles, and Marcus Power. 2008. "New African Choices? The Politics of Chinese Engagement." *Review of African Political Economy*, 35 (115): 23-42.
- Moran, Theodore. H. 1999. *Foreign Direct Investment and Development: The New Policy Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Moran, Theodore. H. 2006. *Harnessing Foreign Direct Investment for Development: Policies for Developed and Developing Countries*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Moran, Theodore. H. 2009. *Foreign Acquisitions and National Security: What are genuine threats? What are implausible worries?* Paper presented at the Global Forum on International Investment VIII, Paris.
- Moran, Theodore H., and Lindsay Oldenski. 2013. *Foreign Direct Investment in the United States: Benefits, Suspensions, and Risks with Special Attention to FDI from China*. Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics.
- Moyo, Dambisa. 2012. *Winner Take All: China's Race for Resources and What It Means for the World*. New York, NY: Basic Books.
- Mundy, Simon. 2017. "China-backed Port Sparks Sri Lanka Sovereignty Fears." *Financial Times* (October 24).
- OECD. 2008. "Freedom of Investment, National Security and 'Strategic' Industries." <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/40473798.pdf> (August 15, 2019).
- OECD. 2014. "Development Co-operation Report 2014: Mobilising Resources for Sustainable Development." <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dcr-2014-en.pdf?expires=1575598645&id=id&accname=guest&checksum=748572D210>

- E0C1F704DCCE8287410EA4 (August 15, 2019).
- OECD. 2018. "Current Trends in Investment Policies Related to National Security and Public Order." <http://www.oecd.org/investment/Current-trends-in-OECD-NatSec-policies.pdf> (August 15, 2019).
- OECD. 2019. "Acquisition- and Ownership-related Policies to Safeguard Essential Security Interests: New Policies to Manage New Threats." <http://www.oecd.org/investment/Current-and-emerging-trends-2019.pdf> (August 15, 2019).
- Okeowo, Alexis. 2013. "China in Africa: The New Imperialists?" <https://www.newyorker.com/news/news-desk/china-in-africa-the-new-imperialists?verso=true> (August 15, 2019).
- Oman, Charles. 2000. *Policy Competition for Foreign Direct Investment: A Study of Competition among Governments to Attract FDI*. Paris: OECD.
- Pilisburry, Michael. 2015. *The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*. New York, NY: Henry Holt and Company.
- Prashad, Vijay. 2007. *The Darker Nations: A People's History of the Third World*. New York, NY: The New Press.
- Quinn, Andrew. 2011. "Clinton warns against 'new colonialism' in Africa." <https://www.reuters.com/article/us-clinton-africa/clinton-warns-against-new-colonialism-in-africa-idUSTRE75A0RI20110611> (August 15, 2019).
- Raghuvanshi, Roli. 2015. "Globalization & South-South Co-operation." *Journal of Marketing & Communication*, 11 (2): 34-38.
- Rosecrance, Richard. 1999. *The Rise of the Virtual State: Wealth and Power in the Coming Century*. New York, NY: Basic Books.
- Rossi, Marcello. 2019. "Next Hambantota? Welcome to the Chinese-funded \$1.9 Billion Port City Colombo in Sri Lanka." <https://www.asiaone.com/world/next-hambantota-welcome-chinese-funded-19-billion-port-city-colombo-sri-lanka> (August 15, 2019).
- Ryall, Julian, and Mike Pflanz. 2009. "Land Rental Deal Collapses after Backlash

Against ‘Colonialism’.” <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/madagascar/4240955/Land-rental-deal-collapses-after-backlash-against-colonialism.html> (August 15, 2019).

Sanusi, Lamido. 2013. “Africa Must Get Real about Chinese Ties.” <https://www.ft.com/content/562692b0-898c-11e2-ad3f-00144feabdc0> (August 15, 2019).

Sirr, Gordon, John Garvey and Liam A. Gallagher. 2018. “Local Conditions and Economic Growth from South-South FDI.” *The Journal of International Trade & Economic Development*, 27 (4): 380-388.

Song, Jung-a, Christian Oliver, and Tom Burgis. 2008. “Daewoo to Cultivate Madagascar Land for Free.” <https://www.ft.com/content/6e894c6a-b65c-11dd-89dd-0000779fd18c> (August 15, 2019).

Southall, Roger, and Hemming Melber, eds. 2009. *A New Scramble for Africa?: Imperialism, Investment and Development*. Scottsville, VA: University of KwaZulu-Natal Press.

Tash, April, and Kathryn Gordon. 2009. “Security-Related Terms in International Investment Law and in National Security Strategies.” <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/42701587.pdf> (August 15, 2019).

The Strait Times. 2019. “New Sri Lanka Government Wants to Undo Deal to Lease Port to China for 99 Years.” <https://www.straitstimes.com/asia/south-asia/sri-lanka-wants-to-undo-deal-to-lease-port-to-china-for-99-years> (August 15, 2019).

Tingley, Dustin, Christopher Xu, Adam Chilton, and Helen Milner. 2015. “The Political Economy of Inward FDI: Opposition to Chinese Mergers and Acquisitions.” *The Chinese Journal of International Politics*, 8 (1): 25-57.

UN News. 2019. “UN Conference Agrees Better Ways for Global South Countries to Work Together on Sustainable Development.” <https://news.un.org/en/story/2019/03/1035271> (August 15, 2019).

UNCTAD. 2003. *World Investment Report 2003: FDI Policies for Development: National and International Perspectives*. New York, NY and Geneva,

Switzerland: United Nations.

UNCTAD. 2006. *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development*. New York, NY and Geneva, Switzerland: United Nations.

UNCTAD. 2013. *Investment Policy Monitor: Regulatory Review of Cross-border M&As*, No. 10. Geneva, Switzerland: UNCTAD.

UNCTAD. 2014. “Annex Table 28. The World’S Top 100 Non-financial TNCs, Ranked by Foreign Assets, 2013a.” [https://unctad.org/Sections/dite\\_dir/docs/WIR2014/WIR14\\_tab28.xls](https://unctad.org/Sections/dite_dir/docs/WIR2014/WIR14_tab28.xls) (August 15, 2019).

UNCTAD. 2017a. *Investment Policy Monitor*, No. 17. Geneva, Switzerland: UNCTAD.

UNCTAD. 2017b. *Investment Policy Monitor*, No. 18. Geneva, Switzerland: UNCTAD.

UNCTAD. 2018a. “Forging a Path Beyond Borders: The Global South.” [https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osg2018d1\\_en.pdf](https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/osg2018d1_en.pdf) (August 15, 2018).

UNCTAD. 2018b. *Investment Policy Monitor*, No. 19, Geneva, Switzerland: UNCTAD.

UNCTAD. 2018c. *Investment Policy Monitor*, No. 20, Geneva, Switzerland: UNCTAD.

UNCTAD. 2019a. “Annex Table 19. The Top 100 Non-financial MNEs, Ranked by Foreign Assets, 2018.” <https://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx> (August 15, 2019).

UNCTAD. 2019b. “Investment Policy Hub.” <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor> (December 15, 2019).

UNCTAD. 2019c. *Investment Policy Monitor*, No. 21. Geneva, Switzerland: UNCTAD

UNCTAD. 2019d. “Statistics.” <https://unctad.org/en/Pages/statistics.aspx> (August 15, 2019).

UNESCAP. 2018. “Sri Lanka: Changes and Developments of Foreign Direct

Investment Policy 2017/2018.” <https://artnet.unescap.org/sites/default/files/fdi/meeting-documents/2018-12/Investment%20Policy%20-%20Sri%20Lanka-%20Recent%20Changes%20%282017%2C%202018%29.pdf> (August 15, 2019).

Vellvé, Renee, and Mamy Rakotondrainibe. 2018. “The Daewoo-Mdagascar Land Grab: Ten Years on.” <http://news.trust.org/item/20181116144408-pdi0a> (August 15, 2019).

Wehrle, Frederic, and Jochim Pohl. 2016. “Investment Policies Related to National Security: A Survey of Country Practices.” <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5j1wrrf038nx-en.pdf?expires=1575624344&id=id&accname=guest&checksum=17288169E2A0670C387F7FED30DBA81E> (August 15, 2019).

Wells, Louis J. 1983. *Third World Multinationals: The Rise of Foreign Investments from Developing Countries*. Cambridge, MA: MIT Press.

Yergin, Daniel, and Joseph Stanislaw. 2002. *The Commanding Heights: The Battle for the World Economy*. New York, NY: Touchstone.

Zakaria, Fareed. 2012. *The Post-American World: Release 2.0*. New York, NY: W. W. Norton & Company.