

积极应对德国外资审查新机制

【内容提要】 欧盟现已成为我国企业通过并购手段获取创新资源和技术专利的主要来源地。2017年9月13日，欧盟委员会主席容克提出要设立新的欧盟投资审查框架，对外资进行更严格的审核。此前，德国已成为第一个采取措施收紧外资收购条规的欧盟成员国。赛迪智库世界工业研究所认为，欧盟此举意在限制欧盟以外的资本收购欧盟本土企业，以防止重要技术外流，建议我国企业从三个方面积极应对：深入研究，针对可能出现的三种情况精准施策；释放善意，增强欧盟成员国合作共赢的信心；主动沟通，争取欧盟本土企业对并购的支持。

【关键词】 德国 欧盟 外国投资 审查机制

9月13日，欧盟委员会主席容克在欧洲议会总部发表2017年度《盟情咨文》，强调欧盟不是“天真的自由贸易者”（We are not naive free traders.），必须捍卫自身的战略利益，为此要设立新的欧盟投资审查框架，对外资进行更严格的审核。¹此前，德国通过《对外经济条例》第九次修正案，规定政府可在关键技术有可能落入非欧盟买方手中的情况下，阻止外资收购德企超过25%的股份，以保护国内关键技术。²这些举措都将给我国企业投资欧盟造成阻碍，需积极加以应对。

一、新审查机制的出台背景

（一）中企对欧投资急剧增长引发欧盟担忧

随着“一带一路”倡议和“走出去”战略的实施与推进，我国企业加快了全球产业链布局，仅2016年的跨境并购交易额就高达2270亿美元。由于投资环境较为宽松，欧盟一直是我国企业主要的投资目标区域。2000-2016年，我国对欧盟直接投资总额为1015亿欧元。根据欧盟统计局的数据，2016年欧盟吸引外国投资约2800亿欧元，同比下降41%，而我国对欧盟直接投资却激增76%，达到

¹ https://ec.europa.eu/commission/news/president-juncker-delivers-state-union-address-2017-2017-sep-13_en

² <http://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2017/20170712-zypries-besserer-schutz-bei-firmenuebernahmen.html>

351 亿欧元。与之对应的是，欧盟在华并购交易额连续第二年下滑，降至 77 亿欧元。

我国对欧盟的投资主要集中于高科技制造业、能源和基础设施领域，随着投资额和并购数量的迅速增长，欧盟部分成员国的担忧程度越来越深，限制中资收购的言论甚嚣尘上。此次欧盟委员会提出设立投资审查框架的举措具有很强的针对性，之前的一些做法已经表明，欧盟对于来自中国的投资开始保持警惕。如 2017 年 2 月欧盟委员会开始调查中国“一带一路”倡议的标志性项目匈塞铁路的财务可行性，并调查该项目是否违反了“大型交通项目必须进行公开招标”的欧盟法律规定。

（二）保护主义思潮正从德国蔓延至整个欧洲

德国作为高科技制造业强国，一直是最受外国投资者欢迎的欧盟成员国。相关统计显示，2016 年外国企业对德企的投资并购项目数为 1707 个，为 2015 年的 4 倍。

中国企业一直希望通过并购获得海外先进技术，帮助自身向产业链高端转型。2011 年后德国经济复苏放缓，大批德国企业被迫申请破产，为中国企业并购提供了机会。中国在德国的并购额

从 2015 年的 12 亿欧元迅速增长至 2016 年的 110 亿欧元，占到中国对欧盟投资的首位，而德国在中国的并购额仅为 35 亿欧元，这让德国国内的保护主义思潮日益高涨。特别是 2016 年，美的集团以 45 亿欧元的价格收购了德国机器人制造商库卡（Kuka），在德国政界和企业界引发了关于技术外流的激烈讨论。此后，中国企业在德国的收购逐渐变得困难，2016 年被否决的中国宏芯基金（FGC）收购德国半导体设备生产商爱思强（Aixtron）就是典型。由于受到诸多限制，2017 年上半年，中国在德国的直接投资总额比 2016 年同期减少一半以上。

随着欧洲产业竞争优势的下滑，保护主义蔓延的范围在不断扩大。从拒绝承认中国市场经济地位到对中国钢材征收反倾销税，种种迹象表明，逆全球化思潮在欧盟的抬头将对中国企业在欧收购产生明显的负面影响。

二、 中企对欧投资将面临管控重点和审查程序的双重压力

（一）重要基础设施和关键技术领域将是未来管控重点

2017 年 7 月 12 日，德国通过《对外经济条例》（German Foreign Trade and Payments Ordinance）第九次修正案，对非欧盟投资者

(non-EU investor) 在德国进行收购制定了新的审查规则。

表 1 德国《对外经济条例》第九次修正案主要内容

项目	主要内容
审查内容	之前德国明确禁止外国投资者进入的领域，只有建设和经营核电站与核垃圾处理项目，以及军事和国防工业。而修正案则要求非欧盟投资者 (non-EU investor) 在对关键基础设施 (critical infrastructure) 和安全 (security) 相关技术进行 25% 以上股份收购时，有义务通知德国经济和能源部 (BMWi)。
运营关键基础设施的公司	德国对关键基础设施 (critical infrastructure) 下的定义：能源 (energy)、信息技术 (IT)、电信 (telecommunications)、交通运输 (transport)、健康 (health)、水 (water)、营养品 (nutrition)、金融 (finance)、保险 (insurance)。
为关键基础设施制造软件的公司	德国认为关键的 IT 应用程序制造商与安全特别相关，因为他们专门开发或修改 IT 应用程序，以满足运营关键基础设施的公司的需求。
受电信监控措施委托的公司 (如窃听)，制造或对执行这些措施的技术设备了解的公司	德国认为利用这些措施获得的信息对德国的安全具有重要的系统意义，确保可信任的长期技术供应商很关键。
提供云计算服务的公司	德国认为云计算服务的运营商对于属于关

	键技术设施运营商的系统相关的个人数据和实际数据拥有无限的访问权限。
根据德国社会保障法授权提供远程通信（电子数据传输）基础设施组件和服务的公司	德国认为这一条款涵盖的公司在保护德国健康系统、保护安全通讯方面具有突出的地位。
审查期限	经济和能源部（BMW _i ）将在三个月内决定是否发起正式审查，审查期限从两个月延长至四个月。
间接收购	主要针对在欧盟设立公司并对德国企业进行收购的外国投资者，审查内容包括是否对公共秩序或者安全以及基本的安全利益造成危险。

资料来源：赛迪智库整理

欧盟声称针对外国投资的审查框架将是透明、非歧视以及可预见性的。欧盟委员会主要审查影响欧盟利益的工程和项目，包括研发（地平线 2020）、太空（伽利略），以及交通、能源和通讯网络（泛欧洲网络，即 TEN）领域。由于审核内容和期限变得严格，今后中国企业针对欧盟基础设施和技术领域的投资将受到很大影响，不仅资金和时间成本增加，而且以往惯用的通过设立欧盟子公司间接收购从而规避审查的做法也将失去作用。

（二）审查程序采用欧盟合作机制，中企面临欧美联手钳制

风险

在审查程序上，欧盟合作机制包括以下 7 个步骤：第一，成员国审查投资。第二，成员国通知欧盟委员会以及其他成员国。第三，欧盟委员会以及其他成员国要求获得额外信息。第四，成员国分享额外信息。第五，其他成员国发表评论。欧盟委员会发表意见。第六，成员国考虑意见和评论。第七，成员国作出决定。

新规还需得到欧盟议会以及欧盟成员国的批准。

未来中国企业对欧并购可能受到欧盟和美国的联手钳制。如果跨境收购交易的标的公司业务涉及其它国家市场，那么交易的达成还需通过其它国家监管部门的审批。很多欧盟企业在美国设有分公司，因此中国对欧盟企业的并购也需要接受 CFIUS 的审查。随着欧盟设立类似美国的外国投资审查机制，今后中企对欧投资将面临双重审查，需消耗大量的资金、时间成本，项目不确定性明显上升。

表 2 欧盟外国投资审查进展情况

时间	内容
2016 年 6 月	德国副总理兼经济和能源部长加布里尔在《经济周刊》发文称，欧盟国家不应仅保护安全和国防产业，也应保护本国工业利益，特别是对欧洲未来经济繁荣和创新有战略意义的领域。欧盟应反思是否允许第三国投资者凭借国家资源进入欧

	洲市场，开放市场不应以牺牲就业和企业利益为代价。
2016年10月	德国副总理兼经济和能源部长加布里尔借欧盟批准“库卡并购”之题，呼吁欧盟仿效美国等国，修改欧盟并购条例，允许成员国在“特定情况下”否决非欧盟资本收购本国“战略性”企业的权利。
2017年2月	德、法、意三国联手向欧盟委员会提交了一份关于审查外来投资的共同立场文件，呼吁欧盟授予其在收购案件中拥有更多否决权，以抵御非欧盟国家对欧盟敏感高科技企业的不对等收购。
2017年5月	德、法、意三国再次呼吁欧盟委员会设立外资收购审查机制，针对关键产业领域的外资收购行为，进行审查与干涉，以遏制中国对欧洲科技公司的投资。
2017年6月	在欧盟峰会上，法国总统马克龙与意大利和德国共同呼吁制定一个欧洲机制，以阻止可能损害欧洲利益的外资收购交易。
2017年7月	德国通过《对外经济条例》第九次修正案，对非欧盟国家投资者在德国进行的收购制定了新的审查规则。
2017年9月	欧盟委员会主席容克在欧洲议会总部发表2017年度《盟情咨文》，提出要设立新的欧盟投资审查框架，对外资进行更严格的审核。

资料来源：赛迪智库整理

三、几点建议

（一）深入研究，针对可能出现的三种情况精准施策

由于欧盟各成员国之间存在较大差异，因此建立一个泛欧盟

的外资审查机制并不符合客观现实。未来可能出现三种情况：

第一，使用已有的竞争政策进行调节，设置对投资者更高的环保和劳动力标准。第二，通过试点方式在一些国家或领域先行先试，在此基础上通过评估以决定是否适合推广。第三，先期制定一个标准较低、内容宽泛、约束力较弱的版本，后续根据实际情况不断加以更正，这样更容易在全体成员国内部获得通过。

我国企业可对症下药：第一，严格执行欧盟的环保和劳动力标准，这本身也符合我国企业转型升级的内在要求。第二，短期内审查势必会影响到我国企业对部分欧盟成员国的投资，应提前做好项目区域布局和时间进度安排。第三，在审查机制版本升级的过程中，通过多渠道多平台，努力争取更大限度的利益共赢空间。

（二）释放善意，增强欧盟成员国合作共赢的信心

由于各成员国存在不同的利益诉求，欧盟内部对是否应该设立外国投资审查机构意见并不统一，主要分为三个阵营。德国、法国和意大利对严格审查持赞成立场；以荷兰为代表的传统上的自由贸易国家则倾向于同欧盟以外的投资国以双边投资协定方式来改善市场准入和投资情况；以葡萄牙、希腊等为代

表的受欧债危机冲击严重的国家则强烈反对审查，非常渴望有来自欧盟之外的投资带动经济和就业。对此，我国可以充分利用不同的交流平台，向支持自由贸易、反对保护主义的欧盟成员国阐明利害关系，增强其接纳中国投资会使中欧双方实现合作共赢的认知与信心。

（三）主动沟通，争取欧盟本土企业对并购的支持

欧盟出台外资审查机制的本意是保护本土企业，但实践证明，保护主义只能延缓外来资本的冲击，从长远看，将进一步削弱本土企业的竞争力。对欧盟本土企业而言，更严格的监管恰恰是政府对自由市场的干涉，有可能切断本土企业的发展机会。事实上，中资企业对欧盟企业已有的并购大多实现了双赢，中资企业通过并购获取技术、专利、人才、市场等资源，欧盟本土企业通过中国投资盘活资产实现复兴，也避免了员工失业。因此，应主动与欧盟企业联合会及工会加强沟通，以获取其对中国企业并购的支持。

本文作者：工业和信息化部赛迪研究院
联系方式：13810468002
电子邮件：zhushuai @ccidthinktank.com

朱帅

研究，还是研究 才使我们见微知著

信息化研究中心

电子信息产业研究所

软件产业研究所

网络空间研究所

无线电管理研究所

互联网研究所

集成电路研究所

工业化研究中心

工业经济研究所

工业科技研究所

装备工业研究所

消费品工业研究所

原材料工业研究所

工业节能与环保研究所

规划研究所

产业政策研究所

军民结合研究所

中小企业研究所

政策法规研究所

世界工业研究所

安全产业研究所

编辑部：赛迪工业和信息化研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传真：0086-10-68209616

网址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

报：部领导

送：部机关各司局，各地方工业和信息化主管部门及
相关部门

编辑部：工业和信息化部赛迪研究院

通讯地址：北京市海淀区万寿路27号院南门8号楼12层

邮政编码：100846

联系人：刘颖 董凯

联系电话：010-68200552 13701304215

010-68207922 13910685050

传 真：010-68200534

网 址：www.ccidwise.com

电子邮件：liuying@ccidthinktank.com

