

Thomas Weidlich、沈媛

国家产业战略的复兴

德国对“中国制造2025”的回应

目前，世界上的许多国家正在经历着工业政策的复兴。不仅是在特朗普总统领导下的美国，法国和德国也在共同倡导欧洲统一的工业战略，以自信的姿态应对中国的变化。四年前，中国发布了“中国制造2025”工业战略，这使得国际上越来越多的国家视中国为体制性竞争者。中国共产党设定了两个百年目标，其中一个就是要在2049年中华人民共和国成立一百周年之际，在重要技术领域占据全球经济的主导地位。通过在十个关键技术领域的数十亿美元投资，中国将在未来发展一批世界领先的企业。

崛起中的中国

在德国，不少人对中国的印象仍然停留在过去，他们认为中国落后，只有西方是创新发展的源泉，而亚洲则输出廉价复制品。但事实早已并非如此。在自然科学等基础学科领域，中国的大学和机构也已跻身全球前列。2019年底，《自然》杂志出版了化学领域高质量出版物的年度索引。在2018年的排名中，中国位居第一名，把美国挤至第二名。中国企业已经在许多领域成为国际上重要的竞争对手。比如，在全球十大电动汽车电池制造商中，就有七家来自中国。而华为和中兴等电信公司则是5G移动网络建设的国际领导者。许多分析师认为，在未来几年内，中国将在人工智能领域取得巨大进步。这主要是因为在中国更易获取大量数据，而数据是机器学习最重要的原料。在中国，智能手机几乎融入生活的方方面面，尤其在移动支付领域，中国领先全球其他国家，几乎所有的消费行为

都可以被数字化记录。此外，主要的面部识别技术公司也来自中国。社交媒体创新公司，如微信、抖音等，现在也来自中国，而不再是硅谷。

尽管中国取得了令人瞩目的进步，但实现“中国制造2025”目标的关键因素仍然是产业升级，而技术获取型海外收购就成为重要手段之一。德国以其尖端技术和众多行业里的“隐形冠军”尤其受到中国企业的青睐。图1展示了过去几年里中国投资者在“中国制造2025”十大重点领域里对德国企业进行的重大收购。

“中国制造2025”工业战略的关键技术领域包括新能源汽车、自动化和机器人、新一代信息技术应用和能源供应。根据德国贝塔斯曼基金会的研究报告《中国是否在系统地购买关键技术？》，中国投资者在德国进行的企业收购逾半数涉及上述战略经济领域。

中国在欧洲和德国的投资

多年来，德国企业在中国的投资量远远超过中国企业在德国的投资量。但现在，这样的状况发生了改变。近年来引起公众关注的中国收购案包括：三一重工（SANY）收购德国普茨迈斯特公司（Putzmeister）、美的集团（Midea）收购德国机器人制造商库卡（KUKA）、中国化工集团公司（ChemChina）收购德国塑料设备制造商克劳斯玛菲集团（KraussMaffei）以及吉利汽车（Geely）于2019年参股德国戴姆勒公司（Daimler）。

回顾过去几年，中国企业在欧洲的并购活动显著增加，截止2016年底累计完成了300余起并购交易，交易量达到130亿欧元，创下历史新高。自2017年以来，中国在全球范围内的并购交易下降，但德国企业仍然是中国企业在欧洲最青睐的投资目标，仅次于英国、意大利和法国。海外并购交易的下降主要是因为中国经济的放缓、国内外监管政策的收紧以及中美贸易争端。在德国，中国企业对德国企业大量的收购行动引起德国部分民众以及政界对“向中国倾售”产生了非理性的担忧。长达数月的关于华为参与5G移动网络建设的讨论表明，德国各界对中国所持的怀疑态度与日俱增。所有这些情况导致了在德国和欧洲产生了更大的呼声，要求采取应对措施抵御来自中国的竞争。

德国的应对方案—— 《国家工业战略2030》

德国的政商界普遍认为，中国不仅是德国重要的贸易伙伴和市场，也在逐渐成为德国国内经济的竞争者。德国工业联合会（BDI）、德国工商总会（DIHK）以及其他行业协会的最新立场文件指出，中国除了为德国经济带来持续的巨大机遇，同时也带来许多日益严峻的挑战。其中主要包括国家主导的产业政策、对国有企业的补贴、市场准入限制以及其他德国

企业在中国面临的阻碍（见：德国工业联合会2019年1月的纲领文件《合作伙伴和体制性竞争对手——如何应对中国国家主导的经济？》；德国工商总会的《2019+中国行动计划：“中国在世界上的新角色——抓住机遇”》）。如今，中国已成为全球性的经济强国和自由市场经济的体制竞争者。面对中国经济实力的崛起，德国必须一以贯之地坚持战略规划，并将与中国的交流和对话始终放在首位。过去十几年里，德国的工业成功离不开透明、可靠的投资环境和自由、开放的市场经济体制。通过投资审查的方式对合同自由和竞争进行限制，只能是在特殊情况下合法保护公共利益的最后手段。

德国和欧洲的工业政策不应将重点放在阻止来自外国的竞争上，而应聚焦于增强自身的竞争力。德国工业联合会（BDI）认为，这是德国公司与中国国有企业进行竞争的基本前提。同时，除了要求进行全面的公司税制改革外，德国的各工业协会长期以来一直强烈呼吁加大对交通、通信等基础设施建设以及教育和研究领域的投资力度。德国工业联合会（BDI）主席肯普夫（Kempf）表示：“沉睡中的德国必须醒来！”德国经济研究所（IDW）等经济研究机构要求，德国联邦政府除了通过大量的公共投资来解决德国的投资积压问题之外，还应采取更多的财政补贴手段以及其他私人投资激励措施。

Tencent N26	Alibaba Cloud dataArtisans	新一代信息技术 	节能与新能源汽车 	Geely Daimler	
	Midea KUKA	高档数控机床和机器人 	电力装备 	Beijing Enterprises EEW	Cheung Kong Ista
	Anhui Yingliu SBM	航空航天装备 	农机装备 	SANY Putzmeister	
	Genting Group Nordic Yards	海洋工程装备及高技术船舶 	新材料 	AT&M COTESA	
	CRRC Vossloh	先进轨道交通装备 	生物医药及高性能医疗器械 	XYNOMIC Pharma Boehringer Ingelheim	Creat Group Biotest

图1: 中国制造2025——十大重点领域

信息来源: 中国商务部、作者检索

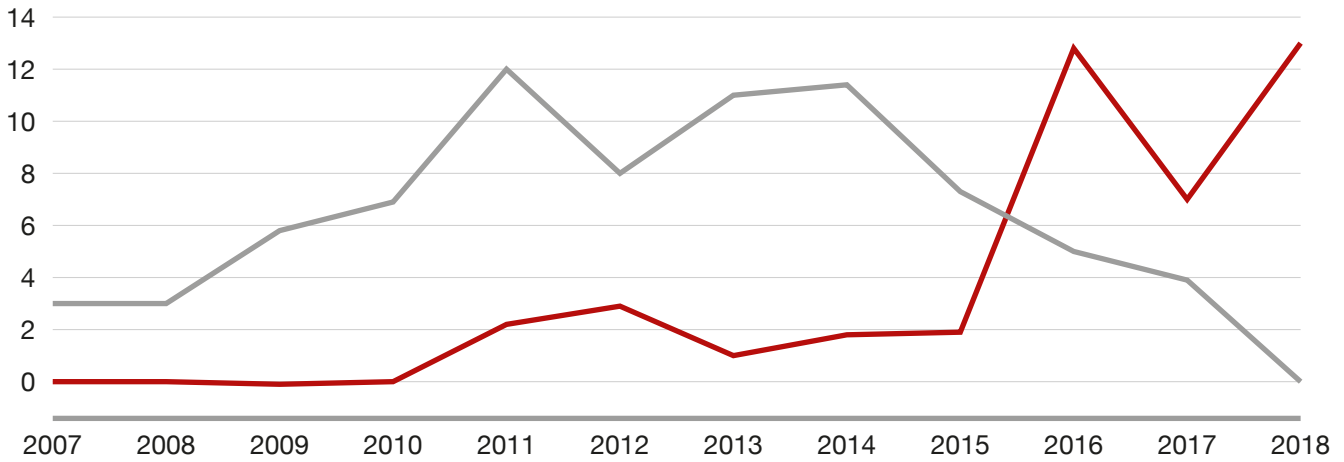


图2: 中国赶超德国

中德之间的外商直接投资 (万亿欧元)

数据来源: 德国联邦银行、德国经济研究所、德国证券报

— 中国在德国直接投资 — 德国在中国直接投资

2019年初，德国联邦经济部长阿尔特迈尔(Altmaier)以讨论草案的形式提出了他的德国《国家工业战略2030》，受到了德国经济界的广泛批评。当时，这位部长坦率地说，他以“中国制造2025”工业战略为榜样。2019年11月底，德国联邦经济部发布了工业战略的最终版本。其中不再提及设立主权财富基金阻止外国投资者对某些特定领域收购的想法，但却建议“国家干预”的可能性，在必要的时候，国家可以作为“白衣骑士”进行介

入。这显然是借鉴了当时德国联邦政府动用德国复兴信贷银行(KfW)阻止中国国家电网收购德国电网运营商“50赫兹(50Hertz)”的操作方式。德国联邦经济部还建议，设立一个由国务秘书组成的常设委员会，在必要时就“国家干预权”的行使迅速作出决定。德国企业和各行业协会对该提议基本持质疑态度，认为这传递了一个错误的信号，意味着德国将转向保护主义和由国家控制经济。



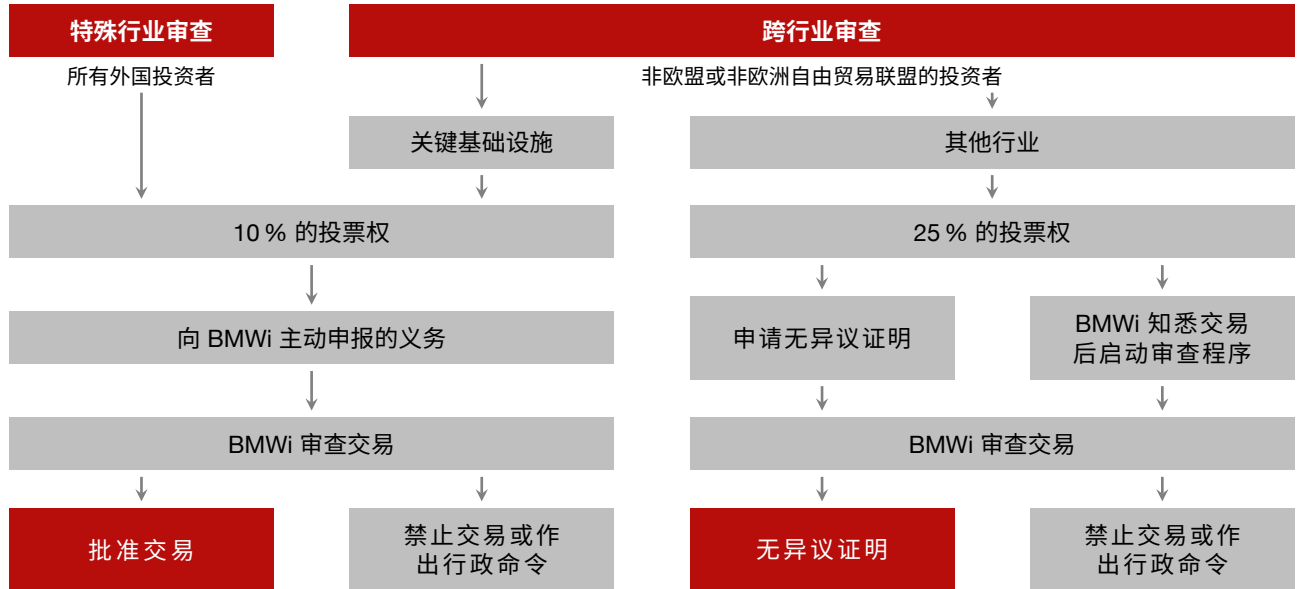


图3: 德国联邦经济部对外商投资交易的审查

该最终版本的工业战略，还重申了德国联邦政府的目标，即加大对创新技术的扶持力度。同时，德国联邦经济部还拟进一步修改《对外贸易法》，收紧投资审查，以保护德国的高科技不被外国获取，维护“德国的技术主权”。具体而言，将对人工智能、机器人、半导体，生物和量子技术等领域的收购进行更严格的审查。对前述领域的德国企业进行收购，将适用2018年引入的“关键基础设施”的标准，即如果外商收购股权（表决权）的比例超过10%，则存在申报义务。此外，还拟降低对来自非欧盟国家投资者的收购行为发布禁令的审查标准，将对公共安全和秩序存在“危害”降低到存在“干扰”（也就是说，如果该收购行为对公共安全和秩序存在“干扰”，即可能被禁止）。但是，许多问题目前还尚未明确，比如如何准确定义“关键技术”，也没有出台相关的法律修正案。不过，从目前的形势来看，如果能迅速提出新的修正案，并获得德国联邦众议院和参议院的审议通过，则新法可能在接下来的几个月内生效实施。

德国对外商投资监管的现状

随着中国对德国科技企业收购的增加，德国政府在2017年和2018年收紧了投资监管法律。中国投资者收购德国机器人生产企业库卡（KUKA）、

半导体企业爱思强（Aixtron）、电网运营商50赫兹（50Hertz）以及精密机械制造商莱菲尔德（Leifeld）的例子表明，来自中国的收购活动在德国面临更加严格的审查。

德国联邦经济部是德国审查外国投资的重要审批部门，通过区分被收购企业所处行业是否属于特





图4: 德国投资监管的逐步转变

定敏感行业，审查程序主要分为两种：特殊敏感行业的投资安全审查和非敏感跨行业的投资安全审查。特殊的敏感行业包括军工、武器、信息技术安全或与其安全功能相关的产品的生产和研发，例如设计或制造用于驾驶战车的发动机或变速箱等。当外国投资者收购这些特殊行业的德国企业10%及以上的表决权时，必须向德国联邦经济部进行主动申报。德国联邦经济部随后展开审查程序，并在收到完整的申请文件起的3个月内作出批准或禁止交易的决定。如果收购会危害德国的公共国家安全，德国联邦经济部将禁止该交易。非敏感跨行业

审查适用的情况是，来自非欧盟或非欧洲自由贸易联盟的投资者在任何行业收购德国企业至少25%的表决权，或者在关键基础设施行业收购德国企业至少10%的表决权。跨行业审查可以由德国联邦经济部主动开启，也可以由投资者通过申请“无异议证明”启动。自收到完整的申请文件起的四个月内，德国联邦经济部必须作出决定，颁发“无异议证明”或者作出“投资项目禁令”。关键的基础设施领域包括：能源、水利、食品工业、金融、保险、医药、交通运输、信息技术、通信和特定媒体领域。

2018年，德国联邦经济部依据外商投资管控规定共审查了78笔交易。在个别情况中发现的安全风险通过合同约定几乎全部被消除。至今为止，德国政府未明令禁止一项外商投资。但是，在前述几个中国投资者收购德国企业的案例中，德国政府阻止了收购或者表达了对投资安全性的担忧，从而导致相关投资交易以失败告终。

尽管德国联邦经济部宣称计划再次收紧投资监管政策，但预计和以前一样，中国企业在德国的绝大多数投资项目将克服相关的监管障碍。不过，对于一个成功的交易而言，寻求专业的咨询意见和对可能存在的障碍进行事先的透彻分析是必不可少的。



结语

德国和中国将继续保持重要的经贸伙伴关系。德国与中国的贸易量占欧盟与中国贸易总额的近三分之一。2018年，德国是中国最重要的出口国。同时，中国是德国在欧盟以外最重要的贸易伙伴。德国企业在中国面临的贸易壁垒给双边经济关系带来压力，而德国也出现了新的投资限制，这些都引起了对中德之间的投资环境在2020年不会得到明显改善的担忧。

德国必须与中国一起制定公平的双边投资框架。与欧盟谈判已久的投资保护协议可能是未来发展的里程碑。德国应坚定不移且明确地坚持其立场，不放弃对自由市场经济的基本信念。德国的出口经济依赖于开放的市场，并且，只有在德国保持开放的国内经济秩序的情况下，才能在国际舞台上提出开放市场的要求。当然，德国也必须正视世界经济去全球化的挑战和贸易保护主义的抬头。但是，仅仅复制中国、美国和其他地区所使用的机制并不是令人信服的战略。很遗憾的是，除了再次收紧投资监管之外，德国联邦政府似乎并没有其他的策略，而这只会导致中国投资者的担忧。相反，《国家工业战略2030》应当致力于真正改善德国的总体状况和投资环境，引入适当的激励措施促进技术的发展，加大投资力度和教育投入。■

Thomas Weidlich

法学硕士（英国赫尔大学）
德国律师，合伙人



Thomas Weidlich是陆德律师事务所的律师、合伙人以及中国业务负责人。他于1996年加入陆德（前身），并在2000年至2005年之间负责管理陆德新加坡办公室。Thomas Weidlich自2005年起领导陆德科隆办公室公司法/并购团队，同时是陆德在以中国和印度为核心的亚太地区法律事务的责任合伙人。

陆德律师有事务所
Anna-Schneider-Steig 22 (Rheinauhafen)
50678 科隆，德国

电话: +49 221 9937-16280
传真: +49 221 9937-110
电邮: thomas.weidlich@luther-lawfirm.com
网站: www.luther-lawfirm.com

沈媛

科隆大学法学博士/
中国政法大学硕士
中国律师，资深法律顾问



沈媛博士于2010年加入陆德律师事务所科隆办公室，她的咨询专长是公司法和跨境并购、劳动法以及首次公开募股。她为德国和欧洲客户在中国进行并购、设立合营企业并就劳动法方面的问题提供法律咨询，也致力于为中国公司在德国的投资，尤其是绿地投资、中德跨境并购、并购后的重组和日常公司法和劳动法事务提供法律服务。

陆德律师事务所
Anna-Schneider-Steig 22 (Rheinauhafen)
50678 科隆，德国

电话: +49 221 9937-25075
传真: +49 221 9937-110
电邮: yuan.shen@luther-lawfirm.com
网站: www.luther-lawfirm.com