



Columbia FDI Perspectives

哥大国际投资展望

总编辑: Karl P. Sauvant (Karl.Sauvant@law.columbia.edu)

执行编辑: Matthew Conte (msc2236@columbia.edu)

哥大国际投资展望（Columbia FDI Perspectives）聚集各方观点以供讨论，作者所表达的观点并不能代表哥大可持续投资中心及其相关方的立场。

No. 367 2023 年 10 月 2 日

CFIUS 第二部分？美国采取行动限制对华直接投资

Brian Egan and Katie Clarke*

在中美关系持续紧张的情况下，拜登政府于 2023 年 8 月 9 日公布了一项行政命令（简称[行政命令](#)）和一份有关拟议规则制定的提前通知（[ANPRM](#)），藉此限制美国对华直接投资（包括香港和澳门）。行政命令指示财政部制定一项方案（简称方案），禁止某些对中国科技公司的直接投资，同时要求其他投资提供提前通知。财政部长珍妮特·耶伦等人强调，这些限制将“[具有高度针对性，明确针对少数行业](#)”。

行政命令和 ANPRM 是在拜登政府《2022 年国家安全战略》[宣称](#)（第 33 页）“我们正在探寻有针对性的新方法，例如对外投资审查，以防止战略竞争者利用投资”近一年后发布的，这项方案很难在数月内开始生效。

审查美国对外直接投资的新机制是对审查美国境内直接投资现有体制的补充。1988 年，国会授权总统对美国企业的外国投资执行国家安全审查。[美国外国投资委员会](#)（CFIUS）是一个由美国财政部主持的跨部门委员会，代表总统实施这些审查。

尽管国会多年来总想监管美国的对外投资，但是事实证明，相关立法总是难以实现。2022 年 9 月，以宾夕法尼亚州民主党参议员罗伯特·凯西（Robert Casey）和德克萨斯州共和党参议员约翰·科宁（John Cornyn）为首的几位作为相关立法的重要支持者的国会议员，[写信给拜登总统](#)，旨在“敦促阁下的政府推进行政行动，随后通过法定条款予以加强，藉此保卫我们有关外国竞争者的对外投资的国家安全和供应链弹性”。参议员凯西最近提出[另一项立法提案](#)，其中要求某些对外投资提供通知，但不会禁止任何交易。因此，行政命令代表着对美国对外投资实行监管的第一步，随后可能会采取立法行动。

方案的涵盖和适用范围尚未确定。ANPRM 就数十个问题征求公众反馈，例如方案对“美国人”的定义以及其在方案框架下的合规义务，方案范围内的来自行政命令所确定的三个行业大类（半导体和微电子、量子信息技术、人工智能系统）的技术和产品，以及可能从方案中分离出来的交易类型（例如，对公共证券的投资）。这篇展望将确定政府在制定最终方案时必须解决的三个关键问题：

- 明确问题。ANPRM 指出（第 54962 页），美国的投资将引致“地位和重要性提升”以及其他“无形利益”，而此时若中国的投资目标正在研发敏感技术和产品，这将带来国家安全风险。为了有针对性地解决这一问题，方案必须关注（1）能够产生这种“无形利益”的交易和（2）真正敏感的科技公司。ANPRM 中的许多问题都在探索应该如何明确这些概念。
- 这些是制裁嘛？尽管有人将对外直接投资审查的概念称为“逆向 CFIUS”，但政府提出的方案更类似于有针对性的经济制裁方案（实际上，[一些国会议员](#)主张政府应该使用类似制裁的权力来管理这项方案）。CFIUS 要求政府逐案审批交易，与其不同，方案将绝对禁止某些投资，同时要求其他投资提供报告。美国政府已经采取经济制裁措施，禁止美国人在[俄罗斯](#)或“[中国军工企业](#)”证券进行新的资本性投资。无论如何，为使这项方案取得成功，其必须较通常的制裁方案对投资者更友好。众所周知，制裁限制往往语焉不详，这或许会致使“过度遵守”，鉴于违反制裁将受到重大处罚。然而，语焉不详和“过度遵守”都不符合这项方案的主要目标，方案明确表示不会改变美国长期以来支持开放投资和自由市场的政策，包括在中国。
- 国际合作。若没有合作伙伴和盟友的国际行动，美国就无法切断对中国行业的投资。美国的有些盟友已经[表示](#)愿意考虑对外直接投资限制措施，财政部的[事实清单](#)表明，行政命令和 ANPRM 将考虑与合作伙伴和盟友展开讨论。然而，这些提议即使不是数年，也需要数月才能有所成效。

美国政府必须有效处理这些问题，这样才能使这项方案对中国少数科技公司的投资产生预期影响。要想取得成功，美国政府有必要在建立一个形同虚设的新体制和建立一个全面遏制美国企业对华投资的新体制之间取得平衡。

（南开大学国经所郭子枫译）

* Brian Egan (Brian.Egan@skadden.com) 是世达国际律师事务所合伙人；Katie Clarke (Katherine.Clarke@skadden.com) 是世达国际律师事务所合伙人。两位作者希望感谢 Daniel Gerkin, Stephen Heifetz and Joachim Pohl 的同行评审。

如果附带以下承认，这篇展望中的材料可以被重印：“Brian Egan and Katie Clarke, 《CFIUS 第二部分？美国采取行动限制对华直接投资》，哥大国际投资展望, No.367, 2023 年 10 月 2 日。经哥伦比亚可持续投资中心许可转载（<http://ccsi.columbia.edu>）。”请将复印件发送至哥伦比亚可持续投资中心 ccsi@law.columbia.edu。

获取更多信息，包括关于提交给哥大国际投资展望的信息，请联系：哥伦比亚可持续投资中心，msc2236@columbia.edu。

哥伦比亚大学可持续投资中心 (CCSI) 作为哥伦比亚大学法学院和哥伦比亚大学气候学院的联合中心，是一个领先的应用研究中心和论坛，致力于可持续国际投资的研究、实践和讨论。我们的任务是制定与传播切实可行的解决办法，和分析当前的政策性问题，以最大限度地发挥国际投资对可持续发展的影响。该中心通过跨学科研究、咨询项目、多方利益相关者对话、教育项目以及资源和工具的开发来承担其使命。获取更多信息，请访问我们的网站 <http://ccsi.columbia.edu>。

最新的哥大国际投资展望

- No. 366, Gary Gereffi, 《领航 21 世纪产业政策》，2023 年 9 月 18 日
- No. 365, Gaurav Pundir, 《政府如何推动小型企业参与全球价值链？》，2023 年 9 月 4 日
- No. 364, Gary Clyde Hufbauer, 《英国脱欧的启示：与中国脱钩的相似之处》，2023 年 8 月 21 日
- No. 363, Karl P. Sauvart, 《新的〈世贸组织投资便利化促进发展协议〉》，2023 年 8 月 7 日
- No. 362, Zbigniew Zimny, 《共产主义运动衰落 30 年后：外国直接投资流入的经验教训》，2023 年 7 月 24 日

所有先前的哥大国际投资展望均载于：<https://ccsi.columbia.edu/content/columbia-fdi-perspectives>。

This is the translation thanks to Professor Shunqi Ge and Ms Haoxin Zhao, Professor Ge's assistant. 谨向本文中中文译者葛顺奇教授及其助手赵灏鑫表示诚挚谢意。