



Columbia Center
on Sustainable Investment
A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL
AND THE EARTH INSTITUTE, COLUMBIA UNIVERSITY

哥伦比亚国际投资展望

哥伦比亚大学可持续投资中心

FDI 热点问题的观点

系列 231 2018 年 07 月 30 日

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

执行编辑: Marion A. Creach (marion.creach@sciencespo.fr)

CFIUS 的改革必须再改革*

Theodore H. Moran**

美国外国投资委员会 (CFIUS) 对外国公司收购美国公司是否会威胁美国国家安全的并购申请进行审查。

CFIUS 主要的关注点是: 1) 敏感的军事或情报或双重用途技术向外国公司或者其本国政府泄露; 2) 提供信息技术 (IT) 访问, 以便外国人可以通过 IT 系统的后门进行监视或破坏; 3) 向外国公司或其本国政府提供排除美国用户在外的商品和服务的准垄断控制。

在美国的外商投资, 包括收购在内, 一般对美国是非常有益的。外国公司会给美国带来好的工作机会以及尖端技术和高质量的控制程序。2013 年在美跨国公司雇员的平均收入为 79979 美元。¹过去二十年美国 12% 的生产率提升来自外商对美国的投资。²

CFIUS 程序由美国财政部执行。除非能明确地识别出对美国国家安全的可能威胁, 美国财政部将以各种形式欢迎外商对美投资。CFIUS 对外资收购的驳回案例十分稀少——在过去二十年中仅有四个, 因为外国公司在无力缓解 CFIUS 担忧的情况下有时会撤回收购方案。

国会和白宫正通过外国投资风险审查现代法案 (FIRRMA) 提出一项对 CFIUS 法规的根本性改革。这些新的“改革”建议将在三个问题上改变 CFIUS。

第一, FIRRMA 将改变 CFIUS 传统狭隘的识别方法, 即通过产业内具体收购事件来识别潜在国家安全威胁, 变为禁止诸如来自中国和俄罗斯的外资在美国经济整个行业

领域内的收购。例如，CFIUS 此前拒绝了中国收购拥有重要技术的半导体公司，而这些技术对改善反导雷达系统（氮化镓技术）至关重要。在 FIRRMA 下，中国或俄罗斯企业的收购可能会被排除在整个半导体行业之外。

第二，FIRRMA 要求 CFIUS 调查相关交易对美国国际技术和产业领导权的潜在影响，包括该项交易是否可能降低美国对于其他任何国家技术和产业的相对优势。³

排除外资在美国经济整个行业、产业和地区的收购，甚至限制少数特定国家（中国、俄罗斯或其他国家）的外国投资，以防止美国工业和技术优势被侵蚀，这不可避免地要求美国政府制定国家产业政策。这种做法将要求美国政府选择一些受保护的部门，同时指定其他部门对外资并购开放。这样的举动打开了一个政治进程的大门，而在这个过程中没有逻辑上的结局。

在整个产业领域内禁止外资并购不仅将排除外部投资者宝贵的技术和管理投入进入美国经济，而且美国排除外资进入某些地区或行业的产业保护政策将会受到其他国家的效仿。欧洲和亚洲的政府当局可能会采取镜像政策来避免失去工业或技术的领导权。一旦保护国内产业的理由被认为是合法的，那么这种保护政策还会仅限于这少数几个国家吗？

第三，FIRRMA 提出了一个极其危险对 CFIUS 权限的扩展——授权其审查商业销售、合资企业安排以及美国公司对外国人进行知识产权的正常商业许可。FIRRMA 允许 CFIUS 对相关销售和许可的商业行为进行审查，即使根据美国出口管理制度这些行为并不涉及国家安全问题。

重要的是，国会对 CFIUS 权限的修订应重新聚焦于可能来自于个人收购的特定国家安全威胁上，而不是将美国经济的整个行业和部门排除在国外收购之外，即使最初仅是对中国和俄罗斯的限制。与此同时，以零和方式保护美国在整个技术领域的产业霸权的目标不应作为美国外资政策的基础。

最后，在没有国家安全合理性禁止的情况下，CFIUS 应避免干涉美国知识产权的正常转移、许可以及合资企业关系。

最后，改革后的 CFIUS 应该反映出旧的 CFIUS，或许嵌入了一些非实质性的民族主义言论。

其结果是，在保持美国经济开放受益于外国投资基础上与不损害美国国家安全的前提之间获得一个适度平衡。

（南开大学国经所胡婷翻译）

* 《哥伦比亚国际直接投资展望》是一个公开辩论的论坛。作者所表达的观点不代表 CCSI 或哥伦比亚大学或我们的合作伙伴及支持者的意见。《哥伦比亚国际直接投资展望》(ISSN 2158-3579) 是同行评议刊物。

** Theodore H. Moran (morant@georgetown.edu) 现为彼得森国际经济研究所非居民高级研究员。作者感谢 Mark Kantor, Daniel Rosen 和 David van Boven 的有益同行评议。

¹ [Theodore H. Moran and Lindsay Oldenski, "How offshoring and global supply chains enhance the US economy," Peterson Institute for International Economics, Policy Brief, 16-5, April 2016, p. 2.](#)

² *Ibid.* p. 5.

³ FIRRMA, section 15.

转载请注明：“Theodore H. Moran, ‘CFIUS 的改革必须再改革,’ No. 231, 2018 年 07 月 30 日。”转载须经哥伦比亚大学可持续投资中心授权。转载副本需发送到哥伦比亚中心的 ccsi@law.columbia.edu。

如需详细信息请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Marion Creach, marion.creach@sciencespo.fr。

哥伦比亚可持续投资中心 (CCSI)，是哥伦比亚大学法学院和地球研究所联合建立的研究中心，也是致力于对可持续国际投资加以研究、实践与讨论的应用研究中心和论坛。为扩大国际投资对可持续发展的影响，CCSI 通过跨学科研究、项目咨询、多方利益相关者对话、教育项目、资源和工具开发，承担着研究并推广实用方法和解决方案、分析热点政策性议题的重要使命。如需更多信息，请访问：<http://www.ccsi.columbia.edu>。

最新哥伦比亚国际直接投资展望文章

- No. 230, Carlos A. Primo Braga, “Foreign direct investment and ‘peak globalization’,” July 16, 2018
- No. 229, John Gaffney, “Could BITs and BATs be combined to ensure access to human rights remedies?” July 2, 2018
- No. 228, Felipe Hees and Pedro Barreto da Rocha Paranhos, “Investment facilitation: moving beyond investment promotion,” June 18, 2018
- No. 227, Rob van Tulder and Jan Anton van Zanten, “MNEs and the Sustainable Development Goals: what do first steps reveal?” June 4, 2018
- No. 226, Khalil Hamdani, “Investment facilitation at the WTO is not investment *redux*,” May 21, 2018

所有之前的《FDI 展望》可通过以下网站获得：<http://ccsi.columbia.edu/publications/columbia-fdi-perspectives/>。