

聚焦中国：美国即将实施的对外投资限制措施

作者：[Nancy A. Fischer](#), [Matthew R. Rabinowitz](#), [Zachary C. Rozen](#), [Samantha Franks](#), [Ata A. Akiner](#), [Laura G. Killalea](#), [Amaris Trozzo](#), [Jack Ko, Ph.D.](#)

要点

- 正在筹备中的对外投资限制措施如经美国政府予以正式通过和实施，将管制美国人（包括个人和实体）对包括中国在内的受美国重点关注国家的对外投资。
- 美国政府可能会通过一项行政命令、国会立法或两者结合的方式确立该等限制规定。
- 美国众议院中国特设委员会已开始积极地向一些公司索取信息，以为拟议立法提供信息储备。

经过一年多的审议，美国政府可能即将实施一项对外投资审查机制，该机制将规制某些源于美国的中国在内的受美国关注国家的投资。这一举措是美国政府以国家安全名义来限制美国人投资中国市场特定行业的广泛举措的一部分。我们之前关于此话题的分析请见[文章](#)。

对外投资审查机制类似于“反向”的美国外国投资委员会审查机制（CFIUS）。许多人预计，它将要求美国人（包括个人和实体）将对受美国关注国家的对外投资通知美国政府。除了通知要求之外，某些交易还可能需要受到审查和政府批准，审查机制可能禁止投资某些被点名的公司。尽管拜登当局和美国国会似乎都同意需要审查涉及“受美国关注国家”的某些新兴技术领域的投资，但审查机制的形式仍然备受争议。目前来看，这项规定可能以行政命令、国会立法或两者结合的形式通过。

潜在的行政命令

根据公开报道和美国政府官员的声明，拜登政府一直在考虑发布关于对外投资的行政命令，并可能在短期内发布该命令。美国财政部长耶伦最近声称，该项机制的适用范围将会被“狭窄地界定”，并致力于加强美国的国家安全，而不是限制贸易。

虽然美国政府尚未宣布最终决定，但许多报道说，该行政命令将针对中国的先进半导体、量子计算和人工智能（AI）领域的投资，并禁止美国人（包括个人和实体）在这些领域进行某些投资。报道还提到，行政命令可能直到 2024 年才生效，并且只适用于新的投资。

关于行政命令的具体范围，官方来源的声明很少。例如，尚不清楚行政命令是否只要求就某些类型投资通知美国政府，还是会覆盖更广泛范围的交易、强制审查某些投资或者全面禁止某些领域的投资。与 2018 年经《外国投资风险审查现代化法案（FIRRMA）》修订的美国外国投资委员会审查机制（CFIUS）不同，对外投资审查机制将完全通过新的法律机制建立，而不是基于现有的流程建立。

拜登政府潜在的行政命令可能会受到任何在未来几个月通过的法案影响（下面将进一步讨论）。

待定的立法

目前，美国国会正在审议几项可能影响美国对华投资的法案。

待定中的《对外投资透明度法》

2023 年 7 月 13 日，参议员 Bob Casey（民主党-宾夕法尼亚州）和 John Cornyn（共和党-德克萨斯州）以《2024 财年国防授权法案》的修正案方式，提出了《对外投资透明度法》（对外投资法 OITA）。这项法案以《2021 年国家关键能力防御法》为基础。该对外投资法 OITA 仍在国会审议中，并且在国会中引发了一些争议。

如果通过并获得签署成为法律，对外投资法 OITA 将要求计划进行受管制投资的“美国人”（包括个人和实体）最晚于预计交易完成日期前 14 天向美国财政部长提交通知，财政部长随后将通知传达给相关主管机构进行审查。

请注意，该法案中定义的美国人包括：

- 美国公民或美国国民，或是在美国合法获得永久居留权的外国人；和
- 根据美国法律或美国国内任何司法管辖区法律成立的任何公司、合伙企业或其他实体。

根据目前的草案，对外投资法 OITA 将要求美国人将其在“受美国关注国家”进行的“受管制的”经济活动向美国政府进行通知。该草案将“受管制活动”定义为美国人在“国家关键能力”领域参与的某些活动。相关活动包括以下内容：

- 以产生收入或获利为目标，通过合同承诺或其他方式，直接或间接地获取受管制外国实体（定义见下文）的股权或有条件股权，或对其进行货币资本出资；
- 在受管制外国实体的短期或长期债务中获得利益的安排，包括具有股权投资、管理或其他重要权益的治理权利；
- 在受美国关注国家设立以在一个或多个国家关键能力领域进行生产、设计、测试、制造、制作或开发为目的的全资子公司，例如绿地投资；
- 在受美国关注国家或与受管制外国实体设立以在一个或多个国家关键能力领域进行生产、设计、测试、制造、制作或研究为目的的合资企业，或者与受管制外国实体共同研究和开发新的创新技术的其他合同或承诺安排，包括通过转让资本、知识产权或其他业务专有信息；和
- 美国人收购一家受管制外国实体。

该修正案还将“受管制外国实体”定义为在受美国关注国家注册的、主要营业地在受美国关注国家的，或按照受美国关注国家法律组织的任何实体。

“国家关键能力”领域包括以下行业：

- 半导体制造和先进封装，
- 微电子学，
- 具有双重用途应用的大容量电池，
- 人工智能，
- 量子信息科学和技术，
- 高超音速，
- 基于卫星的通信，和
- 具有双重用途应用的网络激光扫描系统。

“关键能力”还可能包括任何如果在美国产生则将被列入美国《出口管理条例》下的商业管制清单、并理论上需要获得许可方能出口到受关注国家的技术。

如果获得通过，对外投资法 OITA 将要求美国政府制定具体规则以实施该法案，并在具体规则发布后 90 天生效。不遵守具体规则的行为可能导致最高 250,000 美元或两倍于相应受管制活动金额的民事罚款。目前，尚不清楚拟议修正案是会作为预期发布的行政命令的替代方案，还是对行政命令进行补充。虽然参议院多数党领袖 Chuck Schumer 已经表示支持对外投资法 OITA，但也有人认为其将建立一项僵化且低效的机制。

待定中的经修订的《2023 年国家关键能力防御法》

另外，2023 年 5 月，美国众议员 Rosa DeLauro（民主党-康涅狄格州）、Bill Pascrell（民主党-新泽西州）和 Brian Fitzpatrick（共和党-宾夕法尼亚州）提出了经修订的《2023 年国家关键能力防御法》，除了一些其他改动以外，还修订了《2021 年国家关键能力防御法》中的表述，以反映法案中的新的优先考虑行业和额外审查权限，并做了一些其他改动。《2023 年国家关键能力防御法》保留了与上述 Bob Casey 和 John Cornyn 的《2024 财年国防授权法》修正案相同的基本表述，将建立针对美国公司对外投资交易的国家安全审查流程。

该《2023 年国家关键能力防御法》提案主要将会：

- 设立一个监督对外投资的委员会，即国家关键能力委员会（NCCC），由总统行政办公室牵头，并由一系列联邦机构的代表组成；
- 囊括一个类似于 CFIUS 的流程：NCCC 将有能力开展审查，并在确定可能造成国家安全风险时，向美国总统推荐对外投资的风险降低措施或叫停交易；并
- 覆盖以下行业：半导体，人工智能（AI），量子计算，大容量电池，关键矿物和材料，活性药物成分（API）和汽车制造。

在本文发布时，《2023 年国家关键能力防御法》仍在美国众议院筹款委员会审议中。

起草中的禁止投资特定中国公司的立法

最后，据报道，众议员 Andy Barr（共和党-肯塔基州）正在起草一项禁止投资特定中国公司的立法。根据公开报道，它将要求设有限制性清单的美国联邦机构，如美国商务部和财政部，优先对某些中国行业实施制裁。而这项起草中的禁止投资特定中国公司的立法提案与本文上面提到的另外两项立法提案相比可能是相对限制范围最小的，与现有的制裁机制程序一致。

中国特设委员会的近期动态

随着美国对外投资审查机制的建立日益临近，众议院中国特设委员会的活动日益增多。2023 年 7 月 13 日，该特设委员会就所谓的“中国营商风险”举行了听证会。最近，该委员会已经向许多公司发出了信件，寻求有关其在中国投资的信息，为其立法提供信息储备。

美国国会持续聚焦中美关系的评估。我们预期，除对外投资监管外，美国国会还会在多个领域进行更深入的调查。