

Reverse CFIUS 登场：美国财政部发布美国对外投资实施规则

2024年10月28日，美国财政部发布了有关新“对外投资安全计划”的最终规则（“《最终规则》”）。《最终规则》旨在落实2023年8月9日发布的第14105号行政命令（即，《关于美国在受到关切的国家投资于特定的国家安全和产品的国家问题》（Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern），“行政命令”）¹。《最终规则》主要包括以下两个方面：（1）要求美国人士向美国财政部申报其与“受限外国人士”（包括中国大陆、香港特别行政区和澳门特别行政区的中国人士和实体）进行的涉及特定敏感技术和产品的某些直接或间接交易；以及（2）禁止美国人士直接或间接参与其他此类交易。《最终规则》于2025年1月2日生效，并将适用交割日在2025年1月2日或其之后的交易。

经过第14105号行政命令项下一年多时间的制定，《最终规则》在2024年8月9日发布的《拟议规则制定预先通知》（“ANPRM”）和2024年6月21日发布的《拟议规则制定通知》（“NPRM”）之后最终出台。根据美国财政部的新闻稿和《美国财政部事实清单》，《最终规则》旨在落实“对外投资安全计划”，界定了（1）半导体和微电子、（2）量子信息技术，以及（3）人工智能领域的特定技术和产品，其目的在于阻止“受关注国家”获得开发与美国国家安全相悖的敏感技术的能力所需的财力和无形利益。

一、《最终规则》适用的属人范围

如我们此前有关NPRM的客户简报和文章所述，《最终规则》适用于全球范围内的所有“美国人士”，包括“美国公民或合法永久居民、根据美国法律或美国境内任何司法管辖区的法律组建的实体，包括任何此类实体的任何外国分支机构，以及美国境内的任何人士”

¹美国财政部新闻稿第3页。

²。美国人士的定义与NPRM一致。

《最终规则》适用于直接或间接参与“受限交易”的美国人士³，包括涉及“受限外国人士”的特定美国人士股权、绿地投资、贷款人获得特定管理权或治理权的债务融资、不动产交易以及集合投资基金中（在特定情况下）的有限合伙权益等交易。

受限外国人士包括从事与界定的技术和产品相关的特定活动的、中国大陆、香港特别行政区和澳门特别行政区的中国人士和实体。根据《最终规则》，此类人士将包括：

- 中国大陆、香港特别行政区和澳门特别行政区公民或永久居民，且同时不是美国公民或美国永久居民的个人；
- 根据中国法律组建的实体，或总部位于中国、在中国设立或主要营业地位于中国的实体；
- 中国政府及代表中国政府行事的人士；及
- 由以上任何一类实体直接或间接合计拥有50%或以上股权的实体（与地点无关）。

此外，《最终规则》适用涉及某些特定实体的交易，如果该等实体在受限外国实体中拥有表决权、董事会席位、股权、或任何能够指导或导致管理或政策方向的权力，且该实体的一些关键财务指标中有50%以上归因于受限外国人士。

二、《最终规则》适用的交易范围

《最终规则》规定了禁止类交易和申报要求。

禁止类交易：《最终规则》禁止美国人士直接或间接与中国人士开展某些涉及（1）半导体和微电子、（2）量子信息技术，以及（3）人工智能领域特定产品和技术的受限交易。

关于禁止类交易的其他信息请见下表。

申报要求：根据《最终规则》规定的申报流程，美国人士需要就某些其他交易向美国财政部申报，其中包括在规定期限内在美国财政部对外投资安全计划网站填写和提交电子表格⁴。具体而言，《最终规则》要求美国人士（1）在受限交易交割后30天内申报⁵；或（2）

² 《最终规则》第850.229条。

³ 定义见《最终规则》第93-94页。

⁴ 美国财政部将在《最终规则》生效前提供有关电子申报程序的进一步信息。

⁵ 《最终规则》第850.403条。

在美国人士在交易过程中不“知晓”（定义为实际知晓、高度可能知晓或有理由知晓）⁶的情况下，在交易交割后且实际知晓后30天内提交申报⁷。与美国外国投资委员会（“CFIUS”）项下的申报不同，《最终规则》下的并非审批流程。

但是，《最终规则》授权美国财政部可以要求提供与申报交易相关的进一步信息，包括文件。

值得注意的是，如果涉及到在美国政府相关清单上的受监管外国人士，原本可能仅需满足申报要求的受限交易将会被禁止。相关清单包括商务部工业和安全局（“BIS”）实体名单、BIS军事最终用户清单（或BIS定义的“军事情报最终用户”）、外国资产控制办公室（“OFAC”）的特别指定国民（“SDN”）名单或美国财政部非SDN中国军事综合体清单或美国国务卿根据《美国法典》第8章1189.9条指定为外国恐怖组织的实体清单⁸。

申报和禁止要求还适用于某些美国人士的间接交易，包括美国人士“控制的外国实体”开展的交易。例如，如美国人士直接开展某项交易需要申报，则若该美国人士通过其“控制的外国实体”开展的此类交易，也需要申报。美国人士还需要采取“所有合理的措施”禁止和阻止其控制的外国实体开展禁止美国人士开展的交易。《最终规则》规定了美国财政部在确定美国人士是否已采取该等措施的过程中需要考虑的因素。

最后，《最终规则》规定了美国人士与某些受限交易相关的其他义务，其中包括禁止美国人士在知情的情况下指示非美国人士从事被禁止的交易。

《最终规则》中的禁止要求和申报要求的摘要如下：⁹

技术类型	禁止类交易	应申报的交易
半导体和微电子	与特定电子设计自动化软件、特定制造或先进封装的设计或制造、集成电路的设计、制造、集成电路的先进封装技术以及超级计算机相关的受限交易。	禁止类交易的定义未涵盖与集成电路的设计、制造或封装相关的受限交易。

⁶ 《最终规则》第850.216条。

⁷ 《最终规则》第850.404条。

⁸ 《最终规则》第116-117页；第850.224(m)条。

⁹ 《美国财政部事实清单》第4页。

量子信息技术	与量子计算机的开发或量子计算机生产所需的任何关键组件的生产；特定量子传感平台的开发或生产；以及特定量子网络或量子通信系统的开发或生产相关的受限交易。	无。
特定人工智能系统	与设计专门用于或拟用于特定最终用途的人工智能系统的开发相关的受限交易。以及与开发使用超过 10^{25} 次计算操作的计算能力进行训练的人工智能系统，或主要使用生物序列数据和超过 10^{24} 次计算操作的计算能力进行训练的人工智能系统相关的受限交易。	禁止类交易的定义未涵盖与人工智能系统的开发相关的受限交易，如果该等人工智能系统：设计或拟用于特定最终用途或应被训练使用超过 10^{23} 次计算操作的计算能力，则该等受限交易须遵守申报要求。

三、例外情形

《最终规则》规定了特定交易的例外情形（前提是所有条件均得到满足），包括但不限于以下类型的交易¹⁰：

- **公开交易证券**：美国人士对公开交易证券或注册投资公司发行的证券的投资，例如指数基金、共同基金或交易所交易基金；
- **特定有限合伙投资**：美国人士作为有限合伙风险投资基金、私募股权基金、母基金或其他集合投资基金进行的投资，且该等投资不超过2,000,000美元，或该美国人士已收到合同保证，确保其资金不会被基金用于从事禁止类交易或应申报的交易；
- **衍生品**：美国人士对特定衍生证券的投资；
- **收购在受关注国家的所有权**：美国人士完全收购某实体在受关注国家的全部所有权，使得该实体在交易后不构成受限外国人士；
- **公司内部交易**：美国人士与其控制的外国实体之间的公司内部交易，用于支持非受限活动的运营，或维持受限外国实体在

¹⁰ 《最终规则》第850.501条；《美国财政部事实清单》第3页。

2025年1月2日之前已经从事的受限活动的持续运营；

- **特定《最终规则》发布前的具有约束力的承诺：**履行在2025年1月2日之前达成的具有约束力的未缴付资本承诺的交易；
- **特定银团债务融资：**美国人士作为贷款银团的成员，在受限外国人士发生违约时获得有表决权的权益，并且该美国人士不能针对债务人提起诉讼且不是银团代理行；
- **基于股权的补偿：**美国人士以奖励或授予股权或购买受限外国公司股权的期权的形式获得的薪酬安排，或行使此类期权；以及
- **第三国措施：**涉及美国境外某个国家或地区的个人的某些交易可作为例外交易，前提是美国财政部长认定该国或地区正在处理与对外投资有关的国家安全问题，且此类交易可能可以通过该国或地区的行动充分解决相关国家安全问题。”

但是，如有交易符合例外交易的条件，但其向美国人士提供了标准少数股东保护之外的权利，则该交易不属于例外交易。¹¹

除此之外，《最终规则》还规定了一个程序，允许美国人士如果认为受限交易符合美国国家利益，可以申请豁免申报和禁止要求。¹²该请求将由美国财政部长在与商务部长、州务卿和其他相关部门磋商后进行审查并采取行动。

四、对外投资安全计划的管理机构

美国财政部投资安全办公室新成立的全球交易办公室负责管理对外投资安全计划。¹³

五、处罚

根据《最终规则》，美国财政部有权：（1）“随时”调查应申报或禁止类交易的相关方并要求其提供信息，包括通过举行听证会、询问证人、接收证据、录取证言，并通过传票要求证人出庭作证和提供文件等；（2）撤销在根据行政命令颁布的法规生效后达成的禁止类交易，或使其无效，或强制剥离；以及（3）将潜在的刑事违法行为提交美国司法部起诉。

违反《最终规则》的行为将受到《国际紧急经济权力法》

¹¹ 《美国财政部事实清单》第3页；《最终规则》第850.501条。

¹² 《美国财政部事实清单》第3页；《最终规则》第850.502条。

¹³ 《美国财政部事实清单》第3页。

（“IEEPA”）项下的民事和刑事处罚。自《最终规则》发布之日起，对违规行为的最高民事处罚约为37万美元或违法交易价值的两倍，以二者中较高者为准。¹⁴刑事处罚最高可达100万美元和20年监禁（个人）。

结论

作为限制对美国国家安全构成威胁的美国投资的更广泛战略的一部分，《最终规则》是美国政府（至少）两年来努力实施对外投资安全计划的最终成果。《最终规则》对所界定的美国人士投资者规定了有针对性且意义重大的新监管义务。至关重要的是，全球投资者都需要考虑《最终规则》对投资计划的潜在影响，并建立识别潜在受限交易的流程，包括避免禁止类交易，并在必要时提交所需的申报。有美国雇员、董事、所有者、投资者和其他美国人士参与的非美国公司都需要考虑实施基于风险（risk-based）的回避程序，并考虑为美国雇员、董事和所有者采取其他基于风险的缓解措施。

¹⁴ 《美国财政部事实清单》第5页；《最终规则》G分部（第850.701–850.704条）。

联系我们



柏勇
合伙人/大中华区反垄断
业务主管
T +86 10 6535 2286
E yong.bai
@cliffordchance.com



Renée Latour
合伙人
T +1 202 912 5509
E renee.latour
@cliffordchance.com



Megan Gordon
合伙人
T +1 202 912 5021
E megan.gordon
@cliffordchance.com



满大宇
外国法律顾问
T +852 2826 3467
E dayu.man
@cliffordchance.com

以上有关中国的内容系基于我们作为国际法律
顾问就客户在中国的经营活动中代表客户的经
验，不应视为就中国法律的适用的法律意见。
与所有在中国设有办公室的国际律师事务所相
同，尽管我们可以提供有关中国法律环境影响
的信息，但我们不能从事中国法律事务。我所
具有中国法律职业资格的雇员现在不能作为
中国律师执业。如您需要本地律师事务所的服
务，我们将很乐意推荐。高伟绅律师事务所为
本文的版权所有人，其中所提供的信息仅供本
所客户阅读。如需转载，请注明本文为本所
的著作。本文仅供一般参考，其内容不一定论
及各相关重要课题，也不一定涵盖论题的各个
方面。本文并非为提供法律意见或其他咨询意
见而编写，对于依赖本文的行动后果，本所概
不负责。如欲进一步了解有关课题，欢迎联系
本所。

www.cliffordchance.com

中国北京朝阳区建国门外大街 1 号国贸写字楼
1 座 33 层

中国上海静安区石门一路 288 号兴业太古汇香
港兴业中心二座 25 楼

© Clifford Chance 2024

CliffordChanceLLP 是在英格兰与威尔士注册
的有限责任合伙，注册编号 OC323571。

注册办事处地址：10UpperBankStreet,
London,E145JJ

文中采用“合伙人”字眼表示 CliffordChanceLLP
的成员，或者具有同等地位和资格的雇员或顾
问。

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcelona • Beijing •
Brussels • Bucharest • Casablanca • Delhi •
Dubai • Düsseldorf • Frankfurt • Hong Kong •
Houston • Istanbul • London • Luxembourg •
Madrid • Milan • Munich • Newcastle • New
York • Paris • Perth • Prague • Rome • São
Paulo • Shanghai • Singapore • Sydney •
Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

Clifford Chance has a co-operation agreement
with Abuhimed Alsheikh Alhagbani Law Firm
in Riyadh.

Clifford Chance has a best friends relationship
with Redcliffe Partners in Ukraine.