



## 哥伦比亚大学外国直接投资展望 哥大国际投资展望

主编: Karl P. Sauvart ([Karl.Sauvant@law.columbia.edu](mailto:Karl.Sauvant@law.columbia.edu))

执编: Riccardo Loschi ([Riccardo.Loschi@columbia.edu](mailto:Riccardo.Loschi@columbia.edu))

*哥伦比亚大学外商直接投资展望(Columbia FDI Perspectives)是一个公开辩论的论坛。作者所表达的意见并不反映 CCSI 或哥伦比亚大学或我们的合作伙伴和支持者的意见。*

No. 310 2021 年 7 月 26 日

### 后疫情环境下的中国与美国外资投资委员会

Mario Mancuso\*

新冠疫情以及中国的应对措施加剧了美国对其的猜疑，并大大加强了美国行政部门内部、国会和公众对中国采取更强硬路线的兴趣。这种转变并没有随着新一届总统任期的到来而减弱。

美国外国投资委员会（[CFIUS](#)）在处理中国问题方面具有独特的地位：因为 CFIUS 审查某些外国直接投资 (FDI) 交易对美国国家安全的影响，所以它有权批准、限制或阻挠中国对美国的投资。

然而如果不加以校正，后疫情时代的“中国怀疑”可能会扭曲 CFIUS 的关注重点，从而长期损害美国国家安全。因此，CFIUS 应规范其风险分析，设法提高其与私营部门沟通的清晰度，并明智地行使其权力，以保持其执行重要国家安全任务的长期机构能力。CFIUS 应至少通过四种方式继续调整其方法：

- 显微镜下的医疗数据。CFIUS 历来有兴趣审查与非美国投资者进行的涉及美国医疗保健业务的交易，因为美国公民的个人健康信息在此类交易中可能会受到损害。当前，CFIUS 正扩大其关注范围，将可能损害美国基因组数据的交易也纳入其中。除了支持中国成为生物技术和精密医学领域全球领先者的努力外，CFIUS 的某些成员机构认为中国可能会将此类基因组数据与美国以前的数据利用结合起来，针对可对美国国家安全造成负面影响的个人。

- 供应链韧性。CFIUS 对审查生产或经营对美国供应链至关重要产品的交易表现出越来越浓厚的兴趣，这些产品尤其包括医药原料、矿物、先进封装、大容量电池和半导体。这种政策利益的前提是，在与中国激烈竞争的时代，韧性具有战略重要性。但并非所有这些交易都涉及相同或程度相同的风险。CFIUS 应加倍努力，对 (i) 特定交易的风险状况（包括行业、美国企业的国家安全漏洞性质）和 (ii) 潜在外国买家的风险状况进行详细的、针对具体事实的定性。
- 中国没有幻想。CFIUS 目前不太倾向于在不同类型的中国买家（例如，国有企业与私营企业）以及内地和香港买家之间进行区分，目的是为了在并购交易中对其进行“威胁”评估。这并不是说这些区别无关紧要。相反，在 CFIUS 审查的背景下，这些区别并不那么突出，而这种方法可能会让长期以来一直使用这些区别来评估中国交易对手的其他类型法律风险（例如腐败风险）的企业高管感到惊讶。因此，人们会预计中国（和香港）的私营企业和投资基金将受到与中国国有企业或其附属机构一样多的审查。CFIUS 应为私营部门澄清这些简短审慎判断的依据。虽然完全透明是不现实的，但 CFIUS 应该有可能通过将其政策方法与非机密和/或已经公开但不一定广为人知的信息联系起来，为私营部门提供清晰的信息。例如，美国行政部门可以参照中国自己在这方面的官方声明（[例如关于加强私营经济统战工作的意见](#)），提高对中国市场参与者如何运作的总体看法的透明度。这种额外的清晰性将有助于私营部门更好地理解 CFIUS 在拟议交易中的重要性。
- CFIUS 作为执行者。尽管 CFIUS 可能会迫使各方向其提交文件，但除非在最紧迫的情况下，CFIUS 历来缺乏足够的手段来这样做。然而，如今，CFIUS 的配置和资源更加完善，能够通过~~在交割前或交割后就未通知其的交易与交易方接触~~，对其管辖权进行“压力测试”。这是一个重要的工具，[CFIUS 新的监督和执行办公室应加以运用](#)，以加强对各方遵守 CFIUS 法律制度的系统性激励。然而，CFIUS 应当明智地使用这个工具。在未经通知的交易已经完成的情况下，外国人将获得某些法律权利。这些权利可以提供法律依据，以宪法和其他理由质疑 CFIUS 的权威。尽管这样的法律挑战并不多见，而且对原告来说会是一场艰苦的战斗，但任何可信的有色诉讼威胁都会给 CFIUS 带来巨大的制度压力。

与其他危机一样，新冠疫情已迫使美国安全规划者考虑新的风险载体。鉴于CFIUS对美国安全的独特贡献，它应谨慎调整其后疫情时期风险框架，抵制可能损害美国长期安全利益的自反、全面的做法。一个更细致的框架、更清晰的沟通和明智的制度姿态，将更好地促进美国的安全利益，并可能有助于缩小美国与其盟友在中国投资问题上的政策差距。

---

\* 尊敬的 Mario Mancuso ([mario.mancuso@kirkland.com](mailto:mario.mancuso@kirkland.com)) 先生曾任美国工业和安全部副部长、美国外国投资委员会 (CFIUS) 决策者和五角大楼高级官员；他目前是哈德逊研究所 (Hudson Institute) 负责国际安全事务的高级访问研究员，也是一家著名国际律师事务所的高级合伙人。对这一展望的分析主要借鉴了 Mario Mancuso 所著的《2019年CFIUS交易撮合人指南》。作者要感谢 Mark Feldman, Chase Kaniecki 和 Joachim Pohl 有益的同行评语。

如果附带以下承认，这篇展望中的材料可以被重印：“Mario Mancuso, 《后疫情环境下的中国与美资投资委员会》，哥大国际投资展望 No. 310, 2021年7月26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](mailto:ccsi@law.columbia.edu)。

欲获取更多信息，包括关于提交给展望的信息，请联系：哥伦比亚可持续投资中心，Riccardo Loschi, [riccardo.loschi@columbia.edu](mailto:riccardo.loschi@columbia.edu)。

哥伦比亚大学可持续投资中心 (CCSI) 是哥伦比亚大学法学院和哥伦比亚大学地球研究所的联合中心，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。我们的任务是制定和传播切实可行的办法和解决办法，并分析当前的政策性问题，以便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. 309, Rafael Ramos Codeço 和 Ana Rachel Freitas da Silva, 《投资促进发展框架下的企业社会责任：从“竞速到底”到“勇攀高峰”》，2021年7月12日
- No. 308, Manjiao Chi 和 Zongyao Li, 《中国的外商投资申诉机制：外商投资治理改革的新起点?》，2021年6月28日
- No. 307, Karl P. Sauvant and Nancy N. Stephen, 《提高投资便利化透明度：需要重点支持》2021年6月14日
- No. 306, Priyanka Kher, Trang Thu Tran, Sarah Hebous, 《降低监管风险以吸引并留住 FDI》2021年5月31日
- No. 305, Munir Akram, 《为可持续基础设施投资调动 FDI》2021年5月17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>