



VALE COLUMBIA CENTER  
ON SUSTAINABLE INTERNATIONAL INVESTMENT  
A JOINT CENTER OF COLUMBIA LAW SCHOOL AND  
THE EARTH INSTITUTE AT COLUMBIA UNIVERSITY

## 哥伦比亚国际直接投资展望

哥伦比亚大学维尔可持续投资中心

FDI 热门问题的观点

系列 24 2010 年 6 月 7 日

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

编辑: Lisa Sachs (Lsachs1@law.columbia.edu)

执行编辑: Amanda Barnett (ab3089@columbia.edu)

### 外国投资与美国国家安全: 奥巴马政府下的 CFIUS

Mark E. Plotkin 和 David N. Fagan\*

在就任的第一年内, 奥巴马政府的表现受到了公众的密切监督, 但公众对管理外国投资程序的关键一环——美国外国投资委员会 (CFIUS)——却关注较少。然而外国投资者经常会问及: 政府的变动对 CFIUS 造成影响吗?

对投资者和其美国交易方的好消息是: CFIUS 在奥巴马政府下运作良好, 且一直坚持开放投资的原则。同时, 在过去一年里 CFIUS 的审查量和审查速度均有了显著变化, 这或许会引起那些密切关注跨国并购研究者的兴趣。

并购活动的放缓导致 CFIUS 收到的申报量减少。<sup>1</sup>2008 年, CFIUS 审查了 155 起申报; 2009 年, CFIUS 审查量减少了一半以上。<sup>2</sup>这是 2005 年以来的最低值, 也是近十年来上升趋势的首次逆转。

对投资者而言意义最为重大的进步也许是 2009 年 CFIUS 完成审查的速度也有实质性的放缓。尽管官方数据并未公布, 但可以预见 2009 年 CFIUS 审查的案

---

\* Mark E. Plotkin (mplotkin@cov.com) 是科文顿柏灵律师事务所的合伙人; 他在进入 CFIUS 之前管理着该公司的实际运行。David N. Fagan (dfagan@cov.com) 是科文顿柏灵律师事务所的合伙人; 他的研究包括国家安全法、国际贸易和投资以及全球隐私和数据安全。作者希望感谢 José E. Alvarez, John Kline 和 James Mendenhall 对本文的有益建议。本文中作者的观点不代表哥伦比亚大学或其合作伙伴及支持者的观点。哥伦比亚国际直接投资展望 (ISSN 2158-3579) 是同行评议刊物。

<sup>1</sup> 通过 2009 年上半年的情况估计当年总并购活动量将较 2008 年减少 86%。Alexandria Zendria, 《2009 年并购》, Forbes (2009 年 7 月 14 日), 见

<http://www.forbes.com/2009/07/13/mergers-acquisitions-technology-intelligent-investing-healthcare.html>。

<sup>2</sup> 2009 年监管文件的最终数据尚不能获得, 但笔者了解到 CFIUS 根据通知量预计 2009 大约会有 70~75 起交易。

件中进入第二阶段 45 天“调查程序”的比例有了相当大的提高，调查几乎成了规定而不是例外。相比之下，在 2007 年，仅有低于 2% 的审查案件进入了调查阶段，到了 2008 年（这一年，CFIUS 收到了近二十年来最多的申请），该数字仍然低于 15%。

CFIUS 审批速度的放缓以及调查过程的相应增多可以归结为以下几个原因。第一，政府内阁和重要机构高层人员的变动会产生一个自然的行政滞后。财政部门和其他 CFIUS 部门虽仍积极审查 CFIUS 的案件，但必要的拍板却总是姗姗来迟。

第二，2007 年颁布的《外商投资与国家安全法》(FINSA) 对 CFIUS 进行了改革并重新确定了其审查权力，同时还建立了针对外国政府交易和涉及核心基础设施建设的交易的调查机制。2009 年调查的数量部分地反映了国有企业和其他主权投资者在 2009 年并购市场放缓的情况下依然活跃。

第三，也是最重要的一点，布什政府用来实施 FINSA 的《行政命令》(EO) 包含一些旨在收紧 CFIUS 内部管理的规定。尤其是，EO 确立了一个 CFIUS 在对特殊交易进行风险消减时必须遵守的更为严格的内部流程。这个内部流程虽然更具条理性且严格限于解决真正的国家安全问题，但同时也额外增加了审查监督过程。其结果是减少了缓解协议 (mitigation agreements)，但也造成了由于内部缓解过程过于形式化引起的时滞。

这种减少缓解协议和延长 CFIUS 审查时间的权衡对交易各方各有利弊。一方面，CFIUS 审批的执行成本在长期中有下降的趋势，投资者将因此受益。另一方面，重要监管决议平均时间的延长会对市场产生潜在的副作用，这会让外国投资者相对美国本土的潜在收购方更缺乏吸引力——因此，外国投资者需要提供更高的价格。

可以肯定的是，仍存在乐观的理由——缓解与时滞将会达到平衡。政府内部负责 CFIUS 的关键职位（经过了谨慎的提名和确认流程之后）已被填补。由于这些官员更加擅长处理机构间的事务，FINSA 框架下建立的流程变得更加常规化且包含的范例增多，因此 CFIUS 的审查速度有望恢复，并在高效审查和细致缓解间找到平衡。

交易当事人可以采取一定的措施使审查过程更加顺利。CFIUS 鼓励交易当事

人在申请前与 CFIUS 进行接洽。更重要的是，交易当事人可以预见并解决配套监管问题——例如必要的与出口管制相关的备案或合规事宜——CFIUS 的成员机构要防止这些问题与 CFIUS 流程相左。如果未能预见这些问题，则需要 CFIUS 审议时进行介绍，这将延误 CFIUS 的决议过程，直到它们与敏感组织区分开来。

在过去的一年里，尽管 CFIUS 对时滞的考虑和担忧是动态变化的，但 CFIUS 在很多方面仍然是一个平衡国家安全顾虑与坚持开放投资的模范。站在更高的层面上看，需要十多个联邦机构协调一致才能实现的政府监管审查是非常不易的，每个机构都有自己的观点和利益——每个机构自身都可能需要众多内部机关和组织的协调——并且大多数案件都能在法定时限内（30 天或 75 天）完成还很少有争议。这便是，并永远是 CFIUS 的一大功劳。

（南开大学国际经济研究所硕士生孙蓉蓉翻译）

转载请注明 “*Mark E. Plotkin* 和 *David N. Fagan*, ‘外国投资与美国国家安全：奥巴马政府下的 CFIUS’, 哥伦比亚国际直接投资展望, No.24, 2010 年 6 月 7 日。转载需经哥伦比亚维尔可持续国际投资中心授权 ([www.vcc.columbia.edu](http://www.vcc.columbia.edu))。”

请将副本发送至哥伦比亚维尔中心 [vcc@law.columbia.edu](mailto:vcc@law.columbia.edu)。

如需详细信息请联系：维尔哥伦比亚国际可持续投资中心，Lisa Sachs，副编辑，(212) 854-0691, [Lsachs1@law.columbia.edu](mailto:Lsachs1@law.columbia.edu)。

由 Karl P. Sauvart 博士领导的哥伦比亚维尔可持续国际投资中心（VCC）是由哥伦比亚法学院和地球研究所联合建立的研究机构。它力图成为全球经济环境下的对外直接投资事务的领导者。VCC 致力于分析和讲授对外直接投资公共政策和国际投资法的含义。