

The cover features a vibrant orange background with a pattern of concentric dashed yellow circles. In the center is a realistic image of the Earth, showing the Americas. Overlaid on the globe is the main title in large, bold, orange characters with a white outline. In the bottom right corner, there is a white rectangular box containing the series title in blue and black text.

中国企业高技术 领域投资应对 CFIUS审查 实务指引

走向海外

系列宣传手册

前言

2017年9月13日，美国总统唐纳德·特朗普颁布行政令，禁止峡谷桥资本公司（Canyon Bridge Capital Partners Inc.，简称“峡谷桥”）以13亿美元收购莱迪思半导体公司（Lattice Semiconductor Corporation，简称“莱迪思”）。峡谷桥是一家由中国资金支持的美国私募股权公司，专注于对科技公司的控股性投资。¹ 特朗普总统根据美国外国投资委员会（“CFIUS”或“委员会”）的建议颁布该行政令。这是美国总统30年来第四次以国家安全隐患为由拒绝外资收购美国公司，而所有四次被拒交易均涉及中国投资者，且有3次发生在最近五年内。在特朗普总统颁布行政令后，美国财政部确认，交易引起的国家安全风险包括“可能将知识产权转让给外国收购方。”²

2017年10月和11月，美国相继推出《2017年美国外国投资审查法》和《2017年外国投资风险审查现代化法》两

¹ <https://www.mayerbrown.com/United-States-Blocks-Foreign-Acquisition-of-US-Company-Citing-Security-Risks-09-14-2017>.

² <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0157.aspx>.



份议案，其中后者的最终版本（即还可能被修改）成为新法的可能性非常高。议案中充分释放两大信号：一是投资并购中对高技术和知识产权有关的审查将越来越严；二是针对中国企业对美投资并购的审查将越来越严。

因此，有意投资境外高科技领域的中国企业应仔细评估与CFIUS进行的美国国家安全审查有关的风险，这点在潜在投资涉及重要的美国知识产权时尤为重要。本指引旨在介绍CFIUS审查程序，并就该程序的适用提出一般性建议。³

³ 本指引不是关于特定交易的法律意见。CFIUS审查和决定均以交易的特定事实为依据。潜在的中国收购方应就其正在考虑的任何特定交易咨询CFIUS律师的意见。

目 录 CONTENT

第一章		
美国外国投资委员会(CFIUS)背景		1
第二章		
中国企业在美投资收购典型案例		15
第三章		
高技术领域投资CFIUS审查风险管理		24
第四章		
CFIUS审查最新发展动态		29

美国外国投资委员会(CFIUS)背景

CFIUS简介及职能

美国外国投资委员会（The Committee on Foreign Investment in the United States，以下简称“CFIUS”）依法有权代表总统对属于“受管辖交易”的在美外国投资进行国家安全审查。⁴

CFIUS是一个跨部门运作的委员会，由美国财政部部长出任主席，并由财政部官员处理日常事务。同时，CFIUS还包括另外8个有表决权的成员，分别是商务部、国防部、能源部、国土安全部、司法部、国务院、美国贸易代表办公室和白宫科技政策办公室。另外，CFIUS还包括两个无表决权的永久成员——国家情报委员会和劳工部负责人。此外，其他几个白宫办公司还担任观察员，视情形参与CFIUS审查。⁵

CFIUS审查哪些类型的交易？

CFIUS有权审查“受管辖交易”⁶，该类交易被界定为“任何可能导致美国企业被外国人控制…的交易”。⁷审查的目的是确定该等交易是否可能威胁美国的国家安全。

CFIUS的权限被几个关键词所限制：

关键词1——“控制”

4. 50 U.S.C. § 4565.

5. <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-members.aspx>.

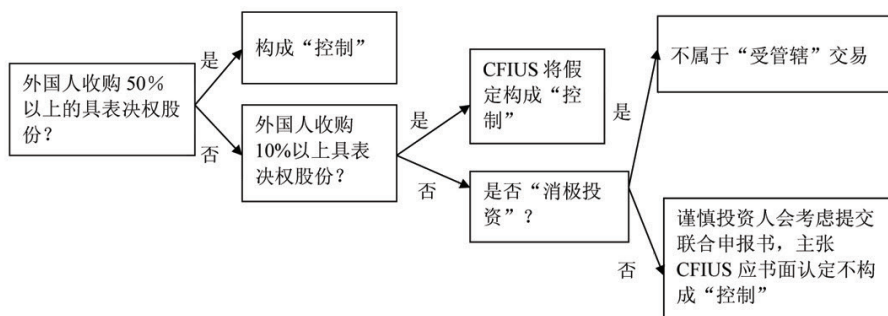
6. 50 U.S.C. § 4565(b)(1)(A).

7. 31 C.F.R. § 800.207（着重强调）。

在CFIUS审查的背景下，“控制”是一个非常宽泛的概念。一般而言，10%或以上的任何投资均会被假定将通过结构或合同措施构成控制。

反之，如果（1）外国人仅收购10%或以下的具表决权股份，并且（2）外国投资的唯一目的是“消极投资”（passive investment）（实践中，“消极投资”是由CFIUS根据个案情况在审查中判定，无明确或普适标准，其大致含义是仅享有股东收益权，而不具有任何公司管理权），则该外国投资不属于“受管辖”的交易，这就是众所周知的“安全港”概念，即CFIUS不能将其已认可的10%或以下的“消极投资”以其他理由认定为“受管辖”交易。⁸

目前，CFIUS实践总结如下：



关键词2—“国家安全”

“国家安全”在CFIUS的法律法规中并无定义。以往，CFIUS仅审查明显涉及国家安全要素的交易，比如被收购美国企业有接

8. 31 C.F.R. § 800.302(b).

触美国政府机密信息的授权。但是，近年来“国家安全”的概念已经迅速扩大到包括网络和个人信息安全、将知识产权转让给外国人的风险及食品安全等新领域。

关键词3—“美国企业”

“绿地”投资（如独资在美国投资建设新厂）不在此范围内。但是，“美国企业”仍然是一个非常宽泛的概念。涉及现有美国实体或资产的多种交易均可能被划归到“美国企业”的范围之内，比如：

- （1）涉及美国子公司或资产的“国外对国外”（如中国投资人收购总部在德国的公司）交易；
- （2）外国投资人向现有美国企业出资的合资企业；及
- （3）事实上构成转让美国企业的美国资产长期租赁。

关键词4—“外国人”

“被外国人控制”中的“外国人”包括：（1）任何外国公民、外国政府或外国实体（“外方”）；和（2）被外方控制的任何实体。因此，中国企业通过开曼群岛和美国子公司进行的美方收购将被视为中方收购。此外，主要由中国财团提供资金的美方收购也将被视为中方收购。

由于CFIUS对上述关键词的解释有宽泛的自由裁量权（例如哪些因素涉及美国国家安全，是否构成“消极投资”），因此郑重建议中国投资者在每一次具体交易时都应充分重视与考虑是否



有必要进行CFIUS申报。

如何启动CFIUS审查？

通常，CFIUS审查是由涉及美国企业或资产的交易双方通过提交联合自愿申报书启动，而时间往往选择在交易交割前。在自愿申报制度下，如果交易获得CFIUS批准，则其将受到“安全港”保护，即美国政府将来也不能要求解除交易。

当然，CFIUS也可以自行对外国投资启动国家安全审查。CFIUS审查“受管辖交易”的权力不受时间限制，即委员会可在交割后的任何时间决定审查一项交易并建议总统将其解除。而且在这种情况下，即CFIUS独立发现某已交割交易并决定启动国家安全审查，交易被否决（即命令“解除”）的风险将大大增加。这就是为什么通常交易双方会自行启动CFIUS审查，以便在交易完成之前取得批准。

CFIUS审查可能有哪些结果？

批准交易

如果CFIUS确定（1）交易不是“受管辖交易”（通常因为不构成外国“控制”）或（2）交易不会危及美国国家安全，CFIUS将批准该交易。

以缓解措施为条件予以批准 – “缓解协议”

如果CFIUS认定审查中的美国投资属于“受管辖交易”并会带来某些国家安全隐患，其仍有可能有条件地批准该交易，并将相关条件列入与双方签署的缓解协议中。

这些条件被称为“缓解措施”且范围宽泛，既可能是年度申报要求（较易于执行），也可能是运营限制（较为繁琐），而这些限制通常以确保只有美国公民可做出重要决定或者某些设施只有美国公民可以进入为目的。

否决 – 阻止或解除交易

如果CFIUS认定审查中的交易可能威胁国家安全，并且没有任何措施可以有效地缓解该威胁，则CFIUS将建议总统禁止交易交割，即阻止该交易。或者，如果交易已经交割，CFIUS将建议总统命令双方撤销交易或命令外国买方从已收购的美国企业中撤资，即解除交易。⁹

在众多CFIUS决定否决交易的案例中，双方都自愿撤回其向CFIUS提交的申报书并终止交易，并无需总统决定。

为什么CFIUS审查主要是买方的风险？

交割前

鉴于近年来CFIUS审查趋于严格，旨在化解潜在CFIUS风险的“反向终止”费和“绝对责任”条款在涉及中方的收购中日渐普遍。

9. 50 U.S.C. § 4565(d)(1).



“反向终止”费是指买方因违反收购协议或者由于无法获得CFIUS的批准等特定原因无法完成交易而需要支付的赔偿。

“绝对责任”条款则通常规定中国买方必须同意CFIUS要求的任何合理（reasonable）的缓解措施，如设立清一色由美国公民组成的董事会监督被收购的美国企业等。

案例：中国企业收购飞兆半导体 主动承担上亿美元CFIUS风险仍遭拒

2016年2月16日，飞兆半导体公司（Fairchild Semiconductor Corporation）在其证券申报文件中宣布其拒绝了两家中方企业（华润微电子有限公司和北京清芯华创投资管理有限公司）每股22美元的收购报价，并将原因归结为对CFIUS的审查程序存在担忧。

尽管中方的报价包含获得CFIUS批准的“绝对责任”承诺和在CFIUS阻止交易的情况下支付1.08亿美元的“反向终止”费，但飞兆仍然拒绝了中方的报价，而接受了一家美国企业低于中方报价的要约。

虽然在此交易中飞兆半导体公司并没有接受中方的报价，但是中方主动提出愿意接受获得CFIUS批准的“绝对责任”承诺并在CFIUS阻止交易的情况下支付“反向终止”费

可以说明这两项条款在涉及中国的投资交易中已非常普遍。换句话说，在许多（但不是全部）交易中，中国买方都要同意甚至主动提出承担CFIUS审查受阻的风险才有报价被考虑的可能性。假设本例中飞兆半导体公司接受了中方的报价，但是CFIUS最终决定阻止该交易，那么两家中方企业将向飞兆半导体公司支付1.08亿美元以弥补美国卖家的时间和机会损失。此外，飞兆半导体公司的拒绝侧面说明其对CFIUS审查带来的无法交割风险的经济损失估值比这个数字还要高。CFIUS风险的“高价码”由此可见一斑。

交割后

如果涉外交易未经CFIUS审查批准就已进行交割，CFIUS仍可以自行启动国家安全审查，这可能将最终导致中国买方被命令在短时间（如30天）内出售新收购的美国企业。“折价出售”经常导致价格大打折扣，给中国买方造成巨额经济损失。

案例：三一集团的风场收购因CFIUS的交割后 审查而蒙受损失

罗尔斯公司（Ralls Corporation）依据美国特拉华州法



律成立，由中国风力涡轮机制造商三一集团的两位高管共同拥有，旨在为三一产品开发美国市场。罗尔斯公司在2012年收购了四家小型俄勒冈公司，涉及的资产包括风场开发权、风场建设土地权、电力购买协议以及政府许可。该项目生产电力总数仅40兆瓦，据称交易曾获得多项州和联邦政府监管机构的批准。值得一提的是，美国海军在罗尔斯同意将一座即将收购的风场迁址后（因为该风场过于靠近美军设施）即批准了该项收购。罗尔斯及四家美国目标公司在交易交割前未告知CFIUS该项交易。此后，罗尔斯开始在收购的风场开展建设工作。

交易交割后，CFIUS从其他渠道得知该交易并自行启动审查。2012年7月底事情发生巨大转变，CFIUS发布行政令要求罗尔斯：

(1) 停止建设活动，移除所有建筑材料；

(2) 对所涉地产“立即停止所有使用”，仅允许美国公民在以遵循行政令移除建筑材料为目的的情况下才可接近该财产；且

(3) 当罗尔斯通知CFIUS其向美国买家转让已收购权益的意图后，委员会又颁布了一项修订令，禁止罗尔斯以在同址安装为目的出售任何由三一公司制造的产品。

由于拆除地基和移除建筑材料、无法接触风电场地产和禁止转售已进口中国设备，CFIUS的行政令造成的经济损失是非常严重的。此后，罗尔斯公司在美国联邦法院起诉CFIUS和奥巴马总统，在取得部分胜诉结果后与美国政府和解。

由交易双方启动的CFIUS审查程序

由交易双方启动的CFIUS审查程序通常如下：

(1) 提交初步申报书

双方向CFIUS提交联合自愿申报书的初稿。

(2) CFIUS出具初步意见（无法定期限限制）

CFIUS确认收悉，并提供初步意见。

(3) 提交最终申报书

根据CFIUS的初步意见，双方修改初稿后提交最终联合自愿申报书。

(4) CFIUS正式受理（无法定期限限制）



CFIUS正式“受理”最终申报书进行审查。

（5）CFIUS初始审查期（法定30天）

从正式受理最终申报书时起算，CFIUS经过30天初始审查，可以在确定不属于“受管辖交易”或者不涉及美国国家安全的情况下，批准交易；或者在初始审查结束后启动为期45天更详细的调查。45天调查对于外国政府控制的交易而言是强制性的。¹⁰ CFIUS 可能在30天内随时做出不属于“受管辖交易”的决定，但是不涉及国家安全的决定不会早于初始审查期结束日。

（6）CFIUS调查期（法定45天）

经过45天详细调查，CFIUS可以在认定交易不会危害国家安全或者通过缓解协议已经解决国家安全问题的情况下，批准（在要求缓解协议时，有条件批准）交易（调查期内任何时候均可能获得批准）；或者向总统提出阻止交易的建议。

（7）总统审查期（法定15天）

如果在45天调查后CFIUS建议阻止该交易，总统有15天的时间决定是否接受建议禁止交易。

需要注意的是，整体程序中还应算上企业自行开展CFIUS尽职调查和分析、交易双方进行CFIUS相关条款的谈判以及起草文件等所需的时间。“CFIUS出具初步意见”和“CFIUS正式受理”两个步骤不受法定期间限制。即使进入两个有法定期限的审查和调查期，CFIUS仍然可以要求双方暂时撤回联合申报书，等待日后得到CFIUS通知时再重新提交。重新提交时法定期间由撤回时

10. 50 U.S.C. § 4565(b)(2)(B)(i)(II).

中止的时间点开始继续计算。例如，在调查期进行到第15天的时候，CFIUS通知交易双方暂时撤回联合申报书。90天后，CFIUS通知可以重新提交联合申报书，那么CFIUS从重新提交日起还有30天（45-15天）的时间来完成调查期的工作。因此，在很多并购审查中，完成时间并不具备可预期性，中国企业应对此做好充分准备。

案例：莱迪思交易被阻程序超长

在最近被阻止的莱迪思交易的CFIUS审查过程中，据报道交易双方三度撤回并重新向CFIUS提交联合申报书，造成审查程序远超75天。

峡谷桥收购莱迪思的交易在2016年11月公布，交易金额为13亿美金。交易双方于2016年12月28日左右向CFIUS提交了联合申报书。莱迪思是一家位于波特兰，俄勒冈的半导体上市公司，主要产品为现场可编程逻辑门阵列（“Field Programmable Gate Array”），属于需用户按具体用途进行后续编程的普通产品。据报道CFIUS曾三度要求交易双方“自愿”撤回联合申报书以延长审查期，其中两次发生在2017年的3月和6月。

2017年9月1日，莱迪思在向美国证监会提交的文件中



透露CFIUS将建议总统禁止该交易，但是双方决定不主动放弃该交易，而是希望总统做出允许交易的决定。但是9月13日，特朗普颁布行政令禁止该交易。同时，CFIUS主席机构美国财政部发布公开声明，强调莱迪思交易带来的国家安全隐患包括：（1）莱迪思拥有的知识产权可能转让给峡谷桥；（2）中国政府在交易中的角色；（3）半导体供应链对美国政府的重要性，（4）美国政府对莱迪思产品的使用。

莱迪思交易的CFIUS审查持续了9个月左右，大大超过了法条中“30天+45天”的规定。CFIUS要求交易双方“自愿”撤回联合申报书的作法原本仅在极复杂的超少数案件中出现，但是在特朗普任下已经变得较为普遍。目前，涉及中国的交易的CFIUS审查期历时数月已经比较常见。CFIUS的新作法大大增加了CFIUS审查期的不可预测性。

关于CFIUS审查中的“关键技术”

CFIUS审查中需要考虑的法定因素之一为交易对美国“关键技术”可能造成的与国家安全相关的影响。目前，CFIUS法规将关键技术定义为《国际武器贸易条例》(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)中列举的国防用品和国防服务，《商务

部管制清单》（Commerce Control List）中列举的某些军民两用品，某些核能相关的实物（包括场地、材料、设备等）、软件和技术及某些化学品和毒素。¹¹

此外，CFIUS的官方年度报告还包括如下内容：（1）评估是否有可信证据显示外国政府或公司在战略性地收购研发和生产美国有领先优势的关键技术的美国企业；（2）评估是否有外国政府直接或间接协助的旨在得到关键技术相关商业秘密的工业间谍行为。因此，这些内容也是CFIUS审查中重点关注的内容。

近年CFIUS审查的统计数据

基于2015年CFIUS官方年度报告（可以获得的最新报告），并基于美国一些律师事务所2017年的业务经历统计CFIUS审查有关数据如下表所示。¹²可以看到，2015年（可以获得完整数据的最近年份），向CFIUS提交的申报书中受管辖交易的主要投资来源为中国、加拿大、英国和日本。中国受管辖交易的数量连续四年最多，中国收购方在被审查的143份声明中占29份，即总数的20%。同年，CFIUS认定130宗外国公司的并购涉及“关键技术”。

11. <https://www.law.cornell.edu/cfr/text/31/800.209>。

12. [https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20-%20\(report%20period%20CY%202015\).pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Unclassified%20CFIUS%20Annual%20Report%20-%20(report%20period%20CY%202015).pdf)。
美外资委年度报告并未披露美外资委确定不属于其管辖范围即“不受管辖的”交易的交易数量。

表1—CFIUS审查统计数据

年份	被审查“受管辖交易”数量 ¹³	调查数量	撤回 (初审期)	撤回 (调查期)	涉及风险缓 解交易数量	被阻止或 撤资交易
2013	97	48 (49%)	3 (3%)	5 (5%)	11 (11%)	0
2014	147	51 (35%)	3 (2%)	9 (6%)	9 (6%)	0
2015	143	66 (46%)	3 (2%)	10 (7%)	11 (8%)	0
2016	172	暂无	27 (16%)		暂无	1
2017 (前三季)	165 (大约)	暂无	暂无	暂无	暂无	1



13. 见脚注10。

中国企业在美投资收购典型案例

被总统阻止或者解除的外国投资

考虑到如果CFIUS决定建议否决交易，双方通常会放弃交易，以避免总统审查。在这样的背景下，在CFIUS审查的近史上，美国总统仅有四次以国家安全为由完全否决外方收购美国公司，并且四次全部涉及中国投资者。

表2—四次被阻止或解除的外国投资

年份 / 总统	中国买方	美国目标公司	否决的理由	总统命令采取的措施	导致 CFIUS 审查否决交易的潜在因素
1990年布什总统	中航技进出口有限责任公司（国有企业）	MAMCO 制造公司 (MAMCO Manufacturing, Inc.)，一家航空航天飞机零件制造商	中国买方在对 MAMCO 公司行使控制权时“可能采取危害{美国}国家安全的行动” ¹⁴	撤资： 3个月内出售所有收购的 MAMCO 公司的权益及资产 ¹⁵	（1）未进行 CFIUS 审查申报； （2）尽管其是波音公司的供应商，但美国公司自行确定其业务并不涉及国家安全¹⁶； （3）未考虑买方的政府及军方背景¹⁷；以及 （4）未考虑中美关系的背景因素。

14 <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18108>.

15 同上。

16 <http://www.nytimes.com/1990/02/20/business/china-ends-silence-on-deal-us-rescinded.html>.

17 <http://chs.catic.cn/front/newdetailc-13c60b41ca1443fab771898f352c7640-b73f39e5f72947e3add06c83088d4321.html>.

年份 / 总统	中国买方	美国目标公司	否决的理由	总统命令采取的措施	导致 CFIUS 审查否决交易的潜在因素
2012 年奥巴马总统	三一集团及其关联公司	四家美国风电场公司，距离美国某重要军事基地仅数英里	Ralls 和其中中国所有人“可能采取危害（美国）国家安全的行动” ¹⁸	撤资：3 个月内（该期限可被延长 3 个月但仅限 1 次）出售所有收购的 Ralls 的权益及资产；中国买方还因其他要求付出高昂代价，例如，移除买方在收购场地上储存或安装的所有建筑材料和项目设备 ¹⁹ 。	（1）未进行 CFIUS 审查申报； （2）由于缺乏交易初期的 CFIUS 审查分析，不了解因所购物业靠近美国军事基地所构成的 CFIUS 审查风险； （3）过度依赖先前业主是荷兰公司（即同为非美国公司）的事实； （4）在 CFIUS 自行发起国家安全审查后，未能及时聘请律师²⁰。

18 <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=18108>.

19 同上。

20 https://www.mayerbrown.com/files/Publication/d25e4307-afe7-4937-b2ea-cfaba2c61bcc/Presentation/PublicationAttachment/185aa687-0b6c-401c-9cab-dcb6ad7e9da2/20121102_PRC.pdf.



年份/ 总统	中国买方	美国目标公司	否决的理由	总统命令 采取的措施	导致 CFIUS 审查 否决交易的潜在 因素
2016 年 奥巴马总统	中国福建宏芯投资基金（部分国有）部分拥有的德国公司 Grand Chip Investment GbmH (GCI)	爱思强 (Aixtron SE)，一家德国半导体设备制造商；其美国业务（爱思强美国）占公司劳动力的 20%，其 2015 年的销售额占公司全球销售额的比例也在 20% 左右。 ⁸	交易产生的国家安全风险包括，爱思强拥有的技术知识和经验可被用于军事用途，以及爱思强美国业务对该技术知识和经验的贡献等。 ⁹ 根据公开信息，爱思强的知识产权包括磊晶发生器 (epitaxy reactor)。磊晶大体指在原有晶片上长出新结晶以制成新半导体层的技术。尖端的磊晶技术可以使半导体产品特别适合某些军事用途，而磊晶发生器正是这些尖端技术适用所需要的设备。	交易被阻止	（1）低估了半导体行业的敏感性； （2）未充分考虑到 CFIUS 不断扩大对国家安全问题的考量，相关因素已超越具体产品及技术而涉及目标公司的整体技术水平和国防产业经验； （3）未充分考虑调整交易结构以排除美国业务（欧盟当局根据美国的建议撤销了其先前授予的国家安全许可）。

21 <https://www.mayerbrown.com/US-President-Blocks-Proposed-Acquisition-by-Chinese-Partnership-of-US-Assets-of-German-Semiconductor-Company-on-National-Security-Grounds-12-08-2016>.

22 <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0679.aspx>.

年份/ 总统	中国买方	美国目标公司	否决的理由	总统命令采取的措施	导致 CFIUS 审查否决交易的潜在因素
2017 年 特朗普总统	峡谷桥基金及其中国创业投资基金合作伙伴奕泰资本有限公司（“奕泰”）和奕泰母公司中国创业投资基金有限公司（“中国创投”） 中国创投是 2016 年 8 月经中国国务院批准设立的投资于创新技术和产业升级项目的风险投资基金，2000 亿元人民币（合 301.9 亿美元）	莱迪思半导体公司，一家专注于现场可编程门阵列的上市半导体公司，其产品经编程后可满足其客户的特定用途。	交易产生的国家安全风险包括“知识产权向外国收购方的潜在转让、中国政府在支持该交易中扮演的角色、半导体供应链完整性对美国政府的重要性和美国政府对莱迪思产品的使用情况”。¹⁰	交易被阻止	（1）传统 CFIUS 审查风险因素的组合： (a) 外国政府拥有所有权/提供资金；(b) 美国目标公司业务敏感性；(c) 目标公司有大量政府合同；以及 （2）CFIUS 日益将与外国政府有联系的交易以及对具有将知识产权和/或高技术转让给外方风险的交易作为审查重点。

23 <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/13/statement-press-secretary-president-donald-j-trumps-decision-regarding>.

近期中国企业在美投资收购案例

应当说，绝大多数中国企业在美国的投资并购均成功完成（无论是否经CFIUS批准）但是，由于CFIUS审查相关原因失败的中国企业投资并购却远多于四宗。例如，美国目标公司可能因顾虑CFIUS审查而拒绝中方报价等。2016–2017年CFIUS审查中国企业在美投资案件情况如下表所示，无论成功或失败，这些案例对中国投资者如何处理CFIUS相关风险具有借鉴意义。

表3—2016–2017中国企业在美投资并购CFIUS审查情况

年份	中国买方	美国目标公司	交易	CFIUS 审查结论	CFIUS 否决原因或顾虑
2017	蚂蚁金服	速汇金公司 (MoneyGram International Inc) (一家美国汇款公司)	2017年4月，蚂蚁金服同意以12亿美元收购速汇金	据报道称，2017年1月CFIUS否决了该交易。2017年7月，交易双方再次启动CFIUS审查程序。 ²⁴ 据称，2017年9月，交易双方已准备第三次重新申请CFIUS审查。 ²⁵	据称否决原因可能包括： (1) 卖方行业敏感性（涉洗钱风险）； (2) 买方政府背景：蚂蚁金服的投资者包括多个中国主权基金； (3) 共和党参议员致函CFIUS主席，指称蚂蚁金服对速汇金的收购将泄露美国公民包括军方人士的个人信息进而威胁美国国土安全。 ²⁶
2017	北京喜乐航科技股份有限公司（“喜乐航”），海航集团的关联公司	全球鹰公司 (Global Eagle Entertainment Inc.)，一家美国机上娱乐和联网服务提供商	喜乐航欲以4.16亿美元收购全球鹰34.9%的股权并组建合资公司。 ²⁷	交易双方由于无法在喜乐航投资协议规定的最后日期之前获得CFIUS批准，于2017年7月25日终止交易。	据称，CFIUS在审查中发现交易涉及未解决的国家安全顾虑，其中全球鹰的WIFI服务中涉及的消费者信息保护可能是主要顾虑之一。 ²⁸

24 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-15/china-s-ant-is-said-to-be-renewing-u-s-review-of-moneygram-sale>; <https://www.reuters.com/article/us-moneygram-m-a-antfinancial-exclusive/exclusive-ant-financial-refiles-for-u-s-approval-of-moneygram-deal-sources-idUSKBN19X025>

25 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-15/china-s-ant-is-said-to-be-renewing-u-s-review-of-moneygram-sale>

26 <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-09-15/china-s-ant-is-said-to-be-renewing-u-s-review-of-moneygram-sale>; <https://www.reuters.com/article/us-moneygram-m-a-antfinancial-exclusive/exclusive-ant-financial-refiles-for-u-s-approval-of-moneygram-deal-sources-idUSKBN19X025>

27 <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/m/201611/20161101681720.shtml>

28 <https://www.reuters.com/article/us-global-eagle-ent-m-a-hna-group/u-s-regulatory-scrutiny-scuppers-deal-for-unit-of-chinas-hna-idUSKBN1AB0BE>

年份	中国买方	美国目标公司	交易	CFIUS 审查结论	CFIUS 否决原因或顾虑
2017	中国泛海控股集团（“泛海”）	Genworth 金融（Genworth Financial Inc），一家美国综合金融保险集团	2016 年 10 月 21 日，双方达成协议，泛海以 27 亿美元收购 Genworth。 ²⁹	2017 年 7 月、10 月，交易双方 2 次撤回 CFIUS 自愿联合声明，并准备第 3 次向 CFIUS 提交自愿联合声明。第 3 次提交将有意加入“缓解措施”。 ³⁰	暂不清楚
2016-2017	忠旺美国有限责任公司（Zhongwang USA LLC，“忠旺美国”），中国铝业企业忠旺集团的子公司	爱励铝业（Aleris Corp.），一家美国铝制品生产商	2016 年 8 月 29 日，忠旺美国与爱励铝业达成协议，忠旺美国以 23.3 亿美元的价格收购爱励集团。 ³¹	2016 年 11 月 2 日，12 位美国参议员联名向 CFIUS 施压要求解除忠旺美国对爱励铝业的收购。 ³² 2017 年 2 月，交易双方撤回 CFIUS 自愿联合声明后。 ³³ 2017 年 5 月，交易双方重新向 CFIUS 提交自愿联合声明。 ³⁴ 2017 年 11 月，交易双方由于无法获得 CFIUS 批准而自愿放弃该交。 ³⁵	12 位美国参议员联名函指称，交易将“破坏美国敏感技术的生产基础”，并且将“造成敏感科技和技术向中国转移”，因而将“直接损害美国国家安全”。 ³⁶
2016	重庆财信企业集团	芝加哥证券交易所（Chicago Stock Exchange，“CHX”）	2016 年 2 月，以重庆财信为主的中国财团同意收购芝加哥证券交易所 49.5% 的股权 ³⁷	2016 年 2 月，美国 46 名议员上书奥巴马政府要求对该交易进行严格的 CFIUS 审查 ³⁸ 2016 年 12 月，CFIUS 批准该交易。 ³⁹ 2017 年 10 月，SEC（美国证监会）仍未放行该交易，导致财信之外的中国投资方退出 ⁴⁰	批准，但由于其他美国政府行政审批的拖延，交易可能被放弃

29 <http://newsroom.genworth.com/2016-10-23-China-Oceanwide-To-Acquire-Genworth-Financial>

30 <http://newsroom.genworth.com/2017-07-13-Genworth-and-Oceanwide-Provide-Update-on-CFIUS-Application-and-Completed-Reinsurance-Agreements-Related-to-the-Proposed-Transaction>;
<http://newsroom.genworth.com/2017-10-02-Genworth-and-Oceanwide-Provide-Update-on-CFIUS-Application>

31 <http://investor.aleris.com/2016-08-29-Aleris-To-Be-Acquired-By-Zhongwang-USA-LLC>

32 <https://www.baldwin.senate.gov/imo/media/doc/CFIUS%20Aluminum%2011.2.2016.pdf>

33 <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1518587/000151858717000014/a1q17earningsrelease.htm>

34 <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1518587/000151858717000024/otherevents-updatemay2017.htm>

35 https://www.law360.com/internationaltrade/articles/984387/china-aluminum-co-kills-2-3b-aleris-deal-amid-cfius-woes?nl_pk=aff3264b-470e-431d-b2e2-67790b9cb417&utm_source=newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=internationaltrade

36 <https://www.baldwin.senate.gov/imo/media/doc/CFIUS%20Aluminum%2011.2.2016.pdf>

37 <https://www.ft.com/content/d4cfa8d8-7d87-11e7-9108-edda0bcb928>

38 <https://www.ft.com/content/d4cfa8d8-7d87-11e7-9108-edda0bcb928>

39 <https://www.reuters.com/article/us-chicagostockexchange-m-a-chongging/exclusive-u-s-security-panel-clears-chinese-takeover-of-chicago-stock-exchange-idUSKBN1432SS>

40 <http://finance.sina.com.cn/chanjing/gsnews/2017-10-16/doc-ifymviyp1804399.shtml>



年份	中国买方	美国目标公司	交易	CFIUS 审查结论	CFIUS 否决原因或顾虑
2016	蚂蚁金服	眼纹识别公司 (“EyeVerify, Inc.”)，一家美国移动眼球追踪技术开发商	2016 年 9 月 13 日，交易双方宣布蚂蚁金服完成对 EyeVerify, Inc. 的收购。 ⁴¹	2016 年，CFIUS 批准交易。 ⁴²	批准
2016	中国化工集团	先正达 (Syngenta)	中国化工集团以 430 亿美元收购先正达。	交易双方于 2016 年 8 月 22 日发布联合声明，声明交易获得 CFIUS 批准。 ⁴³	批准
2016	安邦保险集团 (“安邦”)	信保人寿保险公司 (Fidelity & Guaranty, “信保人寿”)，一家美国年金与人寿保险商	安邦以 15.6 亿美元收购信保人寿。	2016 年 3 月 16 日，CFIUS 批准该交易。 ⁴⁴ 2017 年 4 月，有消息称，因未获得其他监管批准，安邦或将放弃对信保人寿的收购。 ⁴⁵	批准
2016	安邦	喜达屋酒店及度假村 (Starwood Hotels & Resorts, “喜达屋”)	2016 年 3 月，安邦出价 140 亿美元收购喜达屋。	2016 年 3 月 31 日，安邦放弃对喜达屋的收购。 ⁴⁶ 尚不得知 CFIUS 是否影响安邦作出以上决定。	暂不清楚
2016	安邦	黑石集团 (Blackstone Group LP, “黑石”)	2016 年 3 月，安邦同意以 65 亿美元从黑石收购其持有的“战略酒店及度假村” (Strategic Hotels & Resorts Inc)，一家豪华酒店的房地产信托公司。	2016 年 10 月，黑石放弃出售“战略酒店及度假村”旗下 16 家酒店中的一家，Hotel del Coronado (临近 San Diego)。据称，该决定与 CFIUS 反对有关。 ⁴⁷	科罗纳多酒店 (“Hotel del Coronado”) 临近 San Diego (圣地亚哥)，位于美国海军著名的科罗纳多基地，引起 CFIUS 对国家安全的担忧。 ⁴⁸
2016	由 GO Scale Capital 牵头，亚太资源开发投资和南昌工业控股集团等中外资财团支持下的并购基金 (“并购基金”)	富昌照明 (“Lumileds”)，飞利浦位于美国加州的照明业务	2015 年 3 月 31 日，并购基金与荷兰皇家飞利浦公司达成协议，以 33 亿美元收购 Lumileds 80.1% 的股份。	2016 年 1 月 22 日，因 CFIUS 否决，交易双方终止交易。 ⁴⁹	CFIUS 否决原因保密，可能与 Lumileds 拥有先进的技术可用于制造用于发光二级管的半导体材料有关。

41 <https://www.eyeverify.com/news-events/eyeverify-becomes-part-of-ant-financial>

42 <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1273931/000119312517168485/d396891ddf14a.htm>

43 <https://www4.syngenta.com/media/media-releases/yr-2016/22-08-2016>

44 <https://www.reuters.com/article/us-fidelity-guaranty-m-a-anbang/chinas-anbang-wins-u-s-security-panel-ok-to-buy-fidelity-guaranty-idUSKCN0WH2M7>

45 <http://www.reuters.com/article/us-fidelity-guaranty-life-m-a-anbang/exclusive-anbangs-fidelity-guaranty-acquisition-set-to-fall-through-sources-idUSKBN1710QG>

46 <https://www.reuters.com/article/us-starwood-hotels-m-a-anbang/chinas-anbang-abandons-14-billion-bid-to-buy-starwood-hotels-idUSKCN0WX2PE>

47 <http://www.scmp.com/business/companies/article/2039609/anbangs-hotel-takeover-gets-blocked-expect-more-government>

48 <http://www.scmp.com/business/companies/article/2039609/anbangs-hotel-takeover-gets-blocked-expect-more-government>

49 <https://www.reuters.com/article/us-philips-lumileds-sale/u-s-blocks-philips-3-3-billion-sale-of-lumileds-to-asian-buyers-idUSKCN0V02D4>

年份	中国买方	美国目标公司	交易	CFIUS 审查结论	CFIUS 否决原因或顾虑
2016	华润微电子有 限公司、清芯 华创投资管理 有限公司，均 系中国华润集 团旗下（“华 润微和清芯华 创”）	美国仙童半导体 公司（Fairchild Semiconductor International Inc）	华润微和清芯华创 欲以每股 22 美金 收购美国仙童半导 体公司。	2016 年 2 月 16 日，因 顾虑 CFIUS 审查，美国 仙童半导体公司拒绝了 华润微和清芯华创的收 购。 ⁵⁰	因担心 CFIUS 否决的风 险，拒绝中方的高价收购 要约
2016	紫光股份有限 公司（“紫 光”）	西部数据有限公 司（Western Digital Corporation， “西部数据”）	2015 年 9 月，紫光 与西部数据签署 《股份认购协 议》，紫光拟投资 近 38 亿美元，以 92.5 美元/股认购西 部数据 15% 的股 权。	2016 年 2 月 23 日，紫 光收到 CFIUS 书面通 知，称将启动对该交易 的审查。根据《股份认 购协议》，若未能获得 CFIUS 不需审查该交易 的决定，双方均有权单 方终止《股份认购协 议》。2016 年 2 月 24 日，紫光“基于审慎性考 虑”决定终止交易。 ⁵¹	CFIUS 认定即使认购股权 只有 15%，该交易会造成 外国人控制美国企业，因 此属于“受管辖交易”。



⁵⁰ <https://www.sec.gov/Archives/edgar/data/1036960/000119312516463934/d22910dsc14d9a.htm>;
<https://www.reuters.com/article/us-fairchild-semico-m-a/fairchild-rejects-chinese-offer-on-u-s-regulatory-fears-idUSKCN0VP1O8>

⁵¹ <http://www.thunis.com/drupal/sites/default/files/2016-013.pdf>



高技术领域投资CFIUS审查风险管理

当考虑进行涉及某些现有美国企业或资产的高技术投资时（即使目标公司的主要营业地在美国境外），中国投资者可考虑采取以下步骤（按并购交易中的通常关键节点划分）来应对CFIUS相关风险。

关键节点 1—收购计划

在明确收购计划时，中国投资者首先应考虑交易的初步结构和潜在的可接受的对结构变更的情形，其中应考虑：

- （1）潜在的中国政府的参与；以及
- （2）希望对外国目标公司的控制程度。

其次，中国投资者应在制定收购计划时基于公开来源或美国目标公司的发行备忘录（offering memorandum）进行初步尽职调查，并进行初步评估，主要包括：

- （1）美国接触点？子公司及资产；
- （2）目标公司所属行业部门；
- （3）目标公司高知名度或独特的产品或技术；
- （4）关于目标公司与政府之间关系的任何公开信息，包括政府合同及军事技术及产品；以及
- （5）评估美国企业或资产在整个交易中对中国买方利益的

重要性。

关键节点2—CFIUS审查尽职调查及评估

在初步谈判环节，应重视CFIUS风险评估。首先中国投资者应在专业人员的支持下对美国目标公司进行CFIUS尽职调查，做出更为详尽的评估，主要调查内容可包括：

- （1）目标公司的美国市场份额；
- （2）目标公司主要美国竞争者的名称及其各自市场份额；
- （3）受《国际武器贸易条例》（ITAR）管制的任何产品或技术；
- （4）受《出口管理条例》（EAR）管制的任何产品或技术；
- （5）政府客户；
- （6）任何为政府开展的机密工作；及
- （7）任何军事应用技术的研发。

其次，可以考虑收集交易潜在反对者的信息，这些反对者可通过不利的媒体报道和国会向CFIUS施压挑起关于中国交易的政治争议，以达到否决交易的目的。主要包括：

- （1）竞争者；
- （2）工会；及
- （3）政客。

在详细尽职调查和评估的基础上，中国投资者可以制定一个包括以下各项的应对CFIUS审查的详细策略：

- 
- (1) 假设交易进行，是否应该向CFIUS提交联合申报书；
 - (2) 如果是，总统或 CFIUS 否决交易的可能性；
 - (3) 是否可接受某些取得CFIUS批准的必要条件（例如同意缓解措施而基本放弃管理权、剥离某些业务等）；
 - (4) 基于上述 分析交易是否仍应进行；
 - (5) 如果是，最终的买方结构和交易范围应是什么；
 - (6) CFIUS审查策略是否应包括向委员会主动建议某些旨在解决可预期担忧的预防性措施；以及
 - (7) CFIUS策略是否需要包含公共关系及/或政治外联的工作。

关键节点3-协商

在详细尽职调查与评估并明确策略之后，如果决定交易继续进行中国投资者还应当与专业律师就“反向终止”费、“绝对责任”条款及其他与CFIUS审查相关的常见条款（例如取得任何必要的出口管制许可）可选择的立场及策略等进行商讨。

举例说明，在莱迪思案交易中，中国买方并没有因为交易未获CFIUS批准而支付“反向终止”费，因为这不是收购协议中规定的买方须支付“反向终止”费的条件之一。这说明在充分协商的基础上中国买方还是有机会可以要求被收购方分担一部分CFIUS审查风险的。

关键节点4— 编制向CFIUS提交的联合申报书初稿

协商之后，进入协议书谈判阶段中国投资者可请专业律师对收购协议中所有相关条款的草稿进行审查并提出意见。在双方就交易的关键条款达成初步协议后（CFIUS拒绝审查假设性交易，所以交易双方不能为了试探可行性提交缺失关键条款的不确定交易供审查），可请律师协助交易双方编制CFIUS联合申报书。联合申报书的初稿通常包含以下类型的信息：

- （1）关于交易的信息，包括其性质、价值及结构；
- （2）外国收购方及美国目标公司的详细公司信息，特别是收购方和外国政府之间的关系；
- （3）外国买方和美国目标公司的CFIUS审查历史，包括任何交易成功及失败的信息；
- （4）将拥有被收购美国公司的最终控制权的外国自然人（如适用）；
- （5）关于美国目标公司产品性质及技术的详细信息，特别是产品及技术是否受ITAR（《国际武器贸易条例》）或EAR（《商务部管制清单》）管制；
- （6）美国目标公司的政府合同、机密工作及政府执照、许可或授权的详细信息；
- （7）美国目标公司的市场份额及美国竞争者；
- （8）外国买方董事会成员、管理层和持有5%或以上股权股东的“个人识别信息”（包括身份证号码）；及



(9) 关于外国买方在交易后变更目标公司业务方面的计划。

关键节点5—正式申报及关注CFIUS审查程序

有关CFIUS审查程序如前文详述。在审查阶段，中国投资者应重点关注以下内容：

在联合申报书终稿中就CFIUS对初稿提出的修改意见作出详细回应；

提交最终联合申报书；

立即解决CFIUS在初始审查期及调查期提出的任何问题；

在适当时向CFIUS寻求状态更新；及

谈判缓解协议（如必要）。



CFIUS审查最新发展动态

在奥巴马总统第二届任期结束时，改革CFIUS 审查制度以扩大委员会的管辖权并要求对涉外交易进行更严格审查已成为备受瞩目的议题。在特朗普总统上任后，关于CFIUS改革的公开讨论仍在继续，但吸引外国资本的需求依然存在。在此背景下，CFIUS审查中出现一些新的值得中国投资者关注的风险因素：

对高技术和涉及外国政府交易的审查强化

莱迪思交易表明，涉及以下两方面的任何交易都将受到CFIUS最严格的审查，这与特朗普总统的立场一致：

- （1）存在美国知识产权或高技术转让外国的风险；或
- （2）外国政府拥有买方所有权权益或向买方提供融资。

对美国知识产权的严格控制

近两年来，美国呼吁利用CFIUS审查防止关键知识产权流失海外的声音日渐强烈，这也不可避免地反应在了CFIUS的实践中。

因此，如果交易的主要目的是获得美方的知识产权，或者交易涉及某些拥有高技术的企业或敏感产业，中国投资者应尽早征求专业律师意见，除了传统的知识产权尽职调查之外，还应关注如下方面：



(1) 即使交易涉及的知识产权比较普通（比如广泛使用的专利），也应考虑美国政府用户对该知识产权和相关产品的依赖度。

(2) 如果收购对象拥有某些新兴技术的知识产权，应该尽早准备应对详细的国家安全审查。CFIUS目前高度关注一些尚不成熟、稳定的新兴技术是否会被外方攫取，以利用其发展对美国国家安全造成威胁的应用。

(3) 如果收购对象拥有高技术的知识产权或涉足敏感产业（比如半导体），需要充分考虑该技术和相关实践知识(technical know-how)的所有可能应用。虽然有些高技术目前仅限于民商用，但是已达到或超越军事技术的水平。此外，CFIUS还可能认定某些高技术和相关实践知识是发展军事技术的前提，比如构成某些军事科研中的重要设备。如果交易涉及此类知识产权，无论有无意愿将其转移给中国买方都应该高度重视CFIUS风险，因为与技术是否正式转移相比，CFIUS更关注交易可能提供给外方的接触此类知识产权的机会。

CFIUS审查程序显著延长

一项投资交易在可向CFIUS提交联合申报书初稿前已需要经历多个复杂步骤，具体耗时需要个案分析。而CFIUS最近的实践将CFIUS审查时间表变得更难预测。

在最近的交易中，CFIUS已大幅延长了其提供初步意见 和正

式受理最终申报书所需的时间。

以往，CFIUS会在一周左右对申报书初稿提出意见，而最近，数周才收到初步意见的情况逐渐普遍。此外，根据先前经验，CFIUS通常会在几天内即“受理”最终联合申报书，但是在最近的交易中正式“受理”可能需要数周或更长的时间。同样值得注意的是，在莱迪思交易中，交易双方三次撤回并重新提交其联合申报书的情况，这种CFIUS屡次要求交易双方“自愿”（不撤回则交易很可能被立即禁止，所以大部分交易双方都会选择接受CFIUS的要求）撤回申报书来中止法定期间的情况与CFIUS过去的做法相比十分罕见。

激进的外国投资审查制度改革议案

与CFIUS日益强势的姿态相一致的是，美国已公布数项旨在改革美国外国投资审查制度的立法议案。

2017年3月，回应2016年初CFIUS放行中国化工集团公司收购先正达的交易，三位美国参议员⁵²提出一项议案，建议将美国农业部和美国卫生和公众服务部增加为CFIUS的常任成员，并要求CFIUS在其审查中考虑美国食品和农业系统的安全。

2017年10月和11月，美国又相继推出《2017年美国外国投资审查法》（设立CFIUS外单独的“经济影响”审查）和《2017年外国投资风险审查现代化法》（改革CFIUS审查）两份议案，尽管这些议案尚未正式推出和生效，但是已在美国国内引起了强烈讨

52 恰克·格拉斯（Chuck Grassley）、德比·施塔贝诺（Debbie Stabenow）和庄尼·恩斯特（Joni Ernst）。

论，业界普遍反馈美国国内重要政治团体对外国投资审查制度需要改革有共识，11月提出的议案虽然还可能被多方修订，但是最终版本成为正式法律的可能性非常高。

表4—CFIUS审查最新议案变化要点

	现行法规和实践	《2017 年外国投资风险审查现代化法》提议
扩展 CFIUS 的权限	“受管辖”交易—任何可能导致美国企业被外国人控制的交易。“控制”的概念宽泛而无明确的客观标准。唯一确定的“安全港”是收购不超过 10 % 股权且属于消极投资的交易不构成“控制”。但是，实践中“消极投资”无明确或普适定义，由 CFIUS 在个案审查中根据具体交易细节确定。	扩展“受管辖”交易的概念：A. 保留原定义，并加入五类新交易类型，（1）外国人购买或租赁与美国军事设施或其他政府敏感财产邻近的私人或公共房地产； （2）任何外国人对“美国关键技术公司（U.S. critical technology company）” ⁵³ 或“美国关键基础设施公司”（U.S. critical infrastructure） ⁵⁴ 进行的“积极投资”。符合此条规定的外国投资不需要对涉及的美企业构成“控制”也属于受管辖交易。 （3）外国人在现有美国投资中的权益发生变化，导致产生“控制”或符合上述第（2）项情况出现； （4） <u>拥有“关键技术”的美国企业向外国人提供知识产权和相关支持的任何商业安排，比如“合资”（涵盖美国公司在华设立合资企业的交易）和知识产权许可，但是通过“正常客户关系”（ordinary customer relationship）提供知识产权的交易除外</u> ⁵⁵ ； （5）意在逃避 CFIUS 审查或规避“受管辖交易”概念的任何交易、转移（transfer）、合同和安排。 ⁵⁶ B. 肯定了 CFIUS 对“消极投资”日渐狭窄的解释，并更进一步明确拥有任何股东投票权之外的任何权利都将构成“积极投资”。
建立国别审查制度	投资人国别和交易资金来源仅为实践中 CFIUS 考虑的与国家安全威胁相关的因素，而不是系统的法律制度。	法条明确对“认定国家”（如许多欧盟国家和澳大利亚）和“特别关注国家”（如中国和俄罗斯）进行区别对待。概括来说，对来自特别关注国家的投资要严格审查，以保持美国对这些国家的高技术优势。相反，对仅涉及认定国家的交易则可以豁免“审查”或使用简易声明程序快速批准。

53 “美国关键技术公司”指“生产、设计、测试、制造或研发一项或多项关键技术或其组成部分，或就关键技术或其组成部分进行贸易或提供服务的美国企业”。如下所述，“关键技术”的定义议案有一些相应规定，但具体定义权限将下放给CFIUS制定的执行法规。

54 “美国基础设施公司”指“本身构成、拥有或运营某关键基础设施领域或子领域的美国企业，和主要业务是向在关键基础设施领域或子领域内运营的实体提供服务的美国企业”。议案将“关键基础设施”定义为“对美国如此重要的实物或虚拟系统或财产，以致于该系统或财产的失效或损毁将对国家安全造成瘫痪性影响”，但此定义将受CFIUS后续执行法规的限制。

55 目前，“正常客户关系”还没有任何定义，美国各界都在高度关注这个问题，比如IBM就担忧此用语会导致公司正常的涉外知识产权许可行为也进入“受管辖交易”之列。

56 以上新“受管辖交易”概念将受CFIUS颁布法规的限制，比如在某些情况下设立豁免（exemption）。

“关键技术”概念	(1) 国际武器贸易条例》(International Traffic in Arms Regulations, ITAR)中列举的国防用品和国防服务, (2) 《商务部管制清单》(Commerce Control List)中列举的某些军民两用品, (3) 某些核能相关的实物(包括场地、材料、设备等)、软件和技术及 (4) 某些化学品和毒素	加入“新兴技术”的概念, 包括尚不成熟的尖端技术和研发成果, 比如美国军方资助的公司科研项目。
强制性交易报告制度	无, 美国政府仅保留事后命令解除交易的权利	以下两类交易必须交割前向美国政府提交“简易声明”: (1)(a)外国政府直接或间接持有外国买家至少 25%的股权, 并且(b)该交易计划转移美国企业至少 25%的股权。或(2)符合 CFIUS 执行法规中规定的条件。其余受管辖交易(依扩展后定义)可自愿提交简易声明, 但 CFIUS 有权根据自愿提交的简易声明作出两种不同反映:(1)批准交易, 或(2) 要求提交联合申报书或直接开始审查。
联合申报书官费	无	CFIUS 决定具体数额,标准是不超过交易价值的 1%或者 30 万美金,以较小数额为准。提交简易声明(新制度)无须缴纳官费。
延长 CFIUS 审查期限	除不受法定期间的多个步骤外:(1) 初始审查期, 30 天, (2) 调查期, 45 天 CFIUS 已有很多事实延期方式,(1) 延长对联合申报书初稿提出“初步意见”和正式受理终稿所需的时间,(2) 审查中要求交易双方暂时撤回联合申报书,以中止法定期间	(1) 将初始审查期延长到 4 5 天, (2) 规定在“极特殊” 案件中, 调查期可由正常的 4 5 天延期到 7 5 天,即提供了法律延期方式。但预计 CFIUS 事实延期的实践不会受到重大影响。
CFIUS 审查结论不受“司法审查”	有争议	明确不能对 CFIUS 的建议和支持性事实认定提出实质性司法挑战
CFIUS 临时禁止交易权	有争议	明确授权 CFIUS 在自行启动对已完成交易(未申报的)的审查时,可以强制要求相关方执行旨在临时禁止交易的措施,比如中国买方人员不可进入已收购美国公司的任何场地或接触任何设施了。

这些议案中充分释放两大信号：一是投资并购中对高技术和知识产权有关的审查将越来越严；二是针对中国企业对美投资并购的审查将越来越严。建议中国投资者应关注议案进展，充分了解CFIUS审查规则变化，判断投资形势，在处理敏感交易时采取有针对性的应对策略，通过合理设定交易架构、收购范围等，在成功达成交易目的同时将CFIUS风险降到最低。

“走向海外”系列实务指引
《中国企业高技术领域投资应对CFIUS审查实务指引》



撰 写：Simeon Kriesberg 张 婧
审 校：Duane Layton 孟海燕 宋蓓蓓
责任编辑：张海志 曹 越

合作单位：中国知识产权报社

美国MAYER BROWN律师事务所

内部资料 请勿转载



电子文本 扫码获取
更多资料请关注微信公众号“智南针网”

国家知识产权局知识产权保护司
中国知识产权报社
美国MAYER BROWN律师事务所