

美国外资审查制度的变迁及其 对中国的影响*

李 巍 赵 莉

【内容摘要】 特朗普上任以来,为了贯彻其“美国优先”的理念,采取了一系列经济民族主义的政策措施。在投资领域,其以所谓“国家安全”为由强化了对外资的安全审查。2018年,美国政府完成了旨在进一步加强外国投资委员会相关执法功能的立法程序,这成为美国外资准入制度的一次重大变革。目前,外国投资委员会日趋严格的国家安全审查机制正在成为中国对美投资的最大障碍。随着中国经济的成长,中美经贸关系的互补性正在减弱,竞争性逐渐增强,美国正在构建的投资壁垒和关税壁垒就是对这种经贸格局变化的反应,它对双边经贸关系的发展造成负面影响,从而进一步削弱了经贸关系作为中美关系“压舱石”的作用。在此背景下,中国政府与企业都需要充分研究美国安全审查机制的变化以及美国投资保护主义兴起的原因,精心准备应对措施,确保中国的投资利益和投资安全都能得到有效保障。

【关键词】 中国对美投资 外国投资委员会 国家安全审查 投资保护主义 战略竞争

【作者简介】 李巍,中国人民大学国际关系学院教授(北京 邮编:100872); 赵莉,中国人民大学国际关系学院硕士研究生(北京 邮编:100872)

【中图分类号】 F837.124.8 D815 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)01-0044-28

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201901005

* 本文系中国人民大学国际关系学院“建设世界一流学科(政治学)”项目的中期成果。

冷战结束以来，经贸关系被认为是中美关系的“压舱石”，但是近年来，随着中国经济的快速增长，中美经贸关系逐渐从过去的合作互补走向更加明显的竞争状态，甚至成为双边关系的问题来源。从奥巴马政府推出“重返亚太”和“亚太再平衡”战略组合，并推动将中国排除在外的《跨太平洋伙伴关系协定》（TPP）谈判开始，美国对华经济战略已经走在了从“接触”向“防范”转变的道路上。

特朗普上任后，美国官方文件已多次指称中国为“战略竞争对手”，在保护主义和本土主义思想指导下，美国对华经贸政策完成了上述重大转变。2017年11月，美国明确否定中国的市场经济地位，中美经贸关系陷入紧张。从2018年3月22日美国发布针对中国知识产权问题的“301调查”报告，到4月17日美国宣布对中兴通讯实施出口管制，再到7月6日打响中美“关税战”的第一枪，^①中美经贸摩擦愈演愈烈。2018年8月13日，美国完成了针对外国投资委员会（Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS）的立法改革程序，大大强化了中国对美投资的安全审查，双方“战火”进一步蔓延，投资领域正悄然成为美国在经济上防范中国的“新边疆”。

对此，中国需要审时度势，对特朗普政府正在推行的投资保护主义保持高度警惕，评估可能的负面影响，采取相应对策，维护中国在美投资利益，降低其对中国经济发展和中美经贸关系的不利影响。

一、美国外资政策的演进过程与制度设计

在美国的早期经济建设并逐渐走向繁荣的过程中，外国资本在解决就业、增加税收、技术研发、扩大出口等诸多方面均发挥了重大积极作用，^②尤

^① 美国时间2018年7月6日0点01分（北京时间6日12点01分）起，美国开始对第一批清单上价值340亿美元中国产品加征25%的关税。作为反击，中国也于同日12点01分开始，对同等规模美国商品加征关税。

^② Franklin L. Lavin, “Role of Foreign Investment in U.S. Economic Growth,” Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C., March 7, 2007. 转引自孙哲、石岩：《美国外资监管政治：机制变革及特点分析（1973—2013）》，《美国研究》2014年第3期，第39—40页。

其是在 19 世纪下半叶，欧洲国家曾是美国推动第二次工业革命的重要资本和技术来源。然而，随着美国实现经济崛起，其相对开放的外资准入政策也开始发生变化。一方面，由于外国投资可能导致美国技术及知识产权的外泄；另一方面，外资的涌入也可能造成美国国内关键行业受到控制。这些问题都有可能对美国国家安全造成威胁。因此，从 20 世纪早期开始，美国在继续积极吸引外资的同时，也开始动用外资监管程序来消除国家安全风险，试图在自由开放的投资环境与美国国家安全之间寻求一种适当的平衡。

（一）美国外资政策的历史演进

伴随着美国对国家安全威胁和经济发展需要的综合评估，美国整体的外资政策始终在吸引外资与监管外资之间徘徊。一方面，历届政府都采取各种措施吸引外资，比如发布积极友好的外资政策声明、优化营商环境、提供优惠补贴、为投资者提供政策指导、加强与潜在投资者的联系；^① 另一方面，美国又逐步形成了一套以 CFIUS 为核心的外资监管体制，以应对潜在的安全风险。^② 因此，美国外资政策的历史演进主要体现在对外资的监管部分，尤其是美国外资审查制度的建立和强化，而这一制度的变迁过程大致可划分为三个阶段。

第一，萌芽阶段（1917—1973 年）。美国对外资的监管发端于第一次世界大战时期。早在 19 世纪末 20 世纪初，美国就开始通过发行铁路债券等方式吸收和利用外资，助力国内工业发展，起初美国在外资问题上始终奉行不干涉主义，既无限制和歧视，也无补贴和优惠。直到一战期间，德国公司在美进行了大量直接投资，特别是在化学和制药产业的投资，鉴于这些产业在作战方面的重要性，美国国内开始担忧外资引发的国家安全风险。在此背景下，国会于 1917 年通过了《与敌贸易法》（Trading with the Enemy Act，

① 除克林顿政府外，美国自里根执政以来的国家元首均在任期内发表了积极友好的政策声明，而克林顿政府即便未发表此类声明，也在任期内试图推进多边投资协议以促进外资自由流动。有关自里根至奥巴马执政期间历届政府的外资促进措施，可参见葛顺奇、王璐瑶：《美国对 FDI 监管政策的变化与措施》，《国际经济合作》2013 年第 4 期，第 8—10 页。

② 美国的外资监管体制包括三个部分：一是针对特定行业的外资准入限制，二是对外资进入作出特殊规定的联邦和地方法案，如联邦能源法案（1965）和琼斯法案（1936）等，三是以 CFIUS 为首的外资监管部门对特定交易进行的安全审查。详见林乐、胡婷：《从 FIRREA 看美国外资安全审查的新趋势》，《国际经济合作》2018 年第 8 期，第 12 页。

TWEA)，授予总统在战争期间或国际紧急状态下处理与敌国的贸易关系以及没收和征用外商在美资产的权力。^① 一战后，国会又相继通过几部法律，对部分特殊产业设置了外资准入限制，如无线电广播、通信、航运、海运和石油领域。^② 二战结束后，美国企业依靠资金及技术优势在世界范围内大举开展海外并购，而当时很少有外国企业有实力在美国进行大规模投资，因此在这一时期，美国国内绝大多数产业领域均对外资开放，监管也相对宽松。

第二，成型阶段（1973—2001年）。美国外资监管制度的建设始于20世纪70年代，当时欧佩克（OPEC）国家将通过提高油价赚得的美元大量投资于美国，这随即在美国公众和媒体中引发了强烈疑虑，美国国内舆论纷纷将这些投资渲染为由外国政府操纵的旨在攻击美国经济的政治行动。来自选民的抵触情绪通过国会进一步传递到了政策层面，国会议员纷纷提出议案，要求对外资进行严格监管。^③ 例如，1974年的《外国投资研究法》（Foreign Investment Study Act）和1976年的《国际投资调查法》（International Investment Survey Act）。^④ 行政部门对此也予以回应，1975年福特总统通过11858号行政令设立了CFIUS这一跨部门委员会，专门负责外资监管。但初期的CFIUS并不活跃，在1975到1980年间仅召开了10次会议，^⑤ 只是一个“几乎没有执行权的纸老虎”^⑥。在诞生后的十多年里，CFIUS的实际功能在于

① Hasnat Baban, “U.S. National Security and Foreign Direct Investment,” *Thunderbird International Business Review*, Vol. 57, No. 3, 2015, p. 186.

② 具体包括1920年《海运法》、1926年《商业航空法》和《航空公司法》、1927年《无线电法》及1934年《通信法》等，详见郑雅芳：《美国外资并购安全审查制度研究》，中国政法大学出版社2015年版，第16—19页。

③ Judith Miller, “Foreign Investment in the U.S. Economy Arouses Congressional Concern: The Buying of America,” *The Progressive*, May 1974, pp. 42-44; Mina Gerowin, “U.S. Regulation of Foreign Direct Investment: Current Development and the Congressional Response,” *Virginia Journal of International Law*, Vol. 15, No. 3, 1975, pp. 647-651. 转引自吴其胜：《美国外资安全审查的政治化及其应对》，《美国问题研究》2013年第2期，第132页。

④ 这两部法案的主要内容是要求总统以及商务部、财政部等行政部门搜集关于外国在美投资的信息并向国会汇报，一方面旨在加强对外资活动的监测与追踪，另一方面也意在深化国会在外资议题上的参与。

⑤ Griffin Patrick, “CFIUS in the Age of Chinese Investment,” *Fordham Law Review*, Vol. 85, No. 4, 2017, p. 1762.

⑥ Connell Paul and Huang Tian, “An Empirical Analysis of CFIUS: Examining Foreign Investment Regulation in the United States,” *Yale Journal of International Law*, Vol. 39, No. 1, 2014, p. 136.

调查和分析，审查和批准功能并不明显，财政部为其实际主导方，其他部门的参与并不深入，而且在实践中也较少严格执行审查法案。^①

20世纪80、90年代，伴随着新的外来投资浪潮，美国国会相继出台两部重要法案，对CFIUS的运作机制进行了完善，这标志着美国外资审查制度的逐步成型。20世纪80年代的美国还在为走出经济滞胀而挣扎，而当时的日本正经历着制造业的强势崛起以及国际贸易和对外投资的迅速增长，一跃成为美国重要的经济竞争对手。^②伴随着日本投资的大量涌入，以及由此形成的“购买美国”狂潮，美国国内的排日情绪和对CFIUS的改革呼声甚嚣尘上。1986年日本富士通计划收购美国军用电脑芯片供应商仙通半导体一案，被视为日本对美国国防工业独立性的重大威胁，这直接促成了1988年的《埃克森—弗洛里奥修正案》（The “Exon-Florio” Provision）的出台，^③该法案授权美国总统中止或禁止任何威胁美国国家安全的外国收购、并购或接管从事州际贸易的美国公司的行为。里根总统随即通过12661号行政令将此权授予CFIUS，这意味着CFIUS不再只是一个调研机构，而是开始掌握执行审查的实权。^④这是美国外资审查制度的一次重大强化。1990年中国航空技术进出口总公司计划收购美国航空制造商MAMCO一案则直接促成了1992年的《伯德修正案》（The Byrd Amendment）的出台，该法主要是将具有外国政府背景的外国企业纳入CFIUS审查范围。^⑤

第三，成熟阶段（2001—2017年）。在《伯德修正案》之后，随着“泡沫经济”的破灭，日本经济陷入长期低迷，导致其对美投资萎靡不振，与此同时，美国在信息革命中抢占先机，大国自信重新恢复，美国外资监管经历了一个相对松缓期。然而，2001年“9·11”恐怖袭击事件使国家安全一跃

① 翟东升、夏青：《美国投资保护主义的国际政治经济学分析——以CFIUS改革为案例》，《教学与研究》2009年第11期，第59页。

② 关于80年代日本对美投资，可参见林进成：《略论80年代日本对美国的直接投资》，《亚太经济》1991年第2期，第21—25页；陈继勇：《论80年代以来日本对美国直接投资的发展及特点》，《日本学刊》1992年第2期，第19—32页。

③ Amy S. Josselyn, “National Security at All Costs: Why the CFIUS Review Process may have Overreached Its Purpose,” *George Mason Law Review*, Vol. 21, No. 5, 2014, p. 1351.

④ James K. Jackson, *The Committee on Foreign Investment in the United States (CFIUS)*, CRS Report RL33388, July 3, 2018, pp. 5-6.

⑤ *Ibid.*, p. 8.

成为美国国内的首要关切，而 2006 年左右来自中国和海湾国家的大额并购更是在美国激起了新一轮强化外资监管的呼声。^① 美国公众和国会纷纷批评 CFIUS 在保障美国利益方面的失职，尽管当时布什政府仍希望维持开放友好的外资政策，但在舆论压力下还是进行了妥协，具体体现为 2007 年《外国投资与国家安全法》（Foreign Investment and National Security Act, FINSAs）的出台。^② 该法案对外资审查规则、范围和程序进行了更细致的修订，扩展了国家安全的范畴，强化了国会对该委员会的监督，标志着美国外资审查制度逐渐走向成熟。

总体而言，伴随着周期性的外资涌入和重大并购案件的出现，美国国会借助国内社会的巨大反弹力量，先后通过一系列法案收紧外资管制和加强自身对 CFIUS 日常运作的介入。随着 CFIUS 机构权限不断扩展，美国外资安全审查也日趋严格（见表 1）。

表 1 CFIUS 主要相关法案与行政条例（1975—2016 年）

行政令/法案	主要内容
1975 年 11858 号行政令	<ol style="list-style-type: none"> 1. 成立 CFIUS; 2. 授权 CFIUS: 分析外资在美发展趋势, 为外国政府在美投资提供指导与咨询, 审查外资对美国国家利益的影响, 为与外资相关的新条例法规的出台提供建议
1988 年《埃克森—弗洛里奥修正案》、12661 号行政令	<ol style="list-style-type: none"> 1. 扩大总统阻止交易的权力; 2. 总统授权 CFIUS 负责执行外资安全审查, 并向总统提供建议; 3. 建立自愿申报体系和正式审查程序; 4. CFIUS 成员规模增至 12 名
1992 年《伯德修正案》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 授权 CFIUS 对具有外国政府背景的企业进行强制审查; 2. 增加总统向国会汇报的义务

^① 争议最大的两个案件分别是 2005 年中海油收购美国石油公司优尼科（UNOCAL）和 2006 年阿联酋迪拜港口世界（DPW）收购英国航运公司（P&O）在美国六个港口的运营权。

^② 吴其胜：《美国外资安全审查的政治化及其应对》，第 136 页。

2007 年《外国投资与国家安全法》、2008 年《关于外国人收购、兼并和接管的条例》（FINSA 实施细则）、2008 年 13456 号行政令

1. CFIUS 规模扩至 16 个联邦机构，细分各部门职责；
2. 强调财政部的领导地位，授权财政部长为每一项被审查案件确定领导机构，并要求其向国会提交年度报告；
3. 授权委员会任何成员可对任何一项外国投资交易启动单边审查；
4. 常青条款：总统或 CFIUS 可以对一项已经被审查或调查过的交易重启审查；
5. 国家情报总监向 CFIUS 提供分析报告；
6. 国家安全局局长必须审查和分析所有申报的交易案；
7. 新增审查重点：国土安全因素、外国政府背景、反恐合作情况

资料来源：根据孙哲、石岩：《美国外资监管政治：机制变革及特点分析（1973—2013）》，第 45—46 页的资料整理制作。

（二）美国外资安全审查的制度设计——CFIUS

CFIUS 是美国对外国投资进行国家安全审查的具体执行机构，由 16 个行政部门的代表组成，其中由财政部长担任委员会主席。^① 历经数次立法改革，如今的 CFIUS 掌握着重要权力并承担着核心职能，是美国外资议题中不可忽略的关键角色。

随着《外国投资与国家安全法》等一系列法案的出台，CFIUS 的审查程序日趋细致。CFIUS 采用逐案审查方式，包括一个非正式协商阶段和三个正式阶段（包括审查期、调查期和总统决策期）。在交易各方提交正式的自愿申报前，皆为非正式阶段，各方可事先与 CFIUS 进行协商，或者先提交一份申报草案。非正式阶段无时间期限，这一方面为企业争取到了更多与 CFIUS 成员接触的机会，使其尽早为可能接受的质询作好准备，另一方面也给了 CFIUS 更充裕的时间进行风险评估，以免在正式阶段被迫延期。^②

① 有投票权的 CFIUS 成员包括美国财政部、司法部、国土安全部、商务部、国防部、国务院、能源部、美国贸易代表办公室及科学技术政策办公室的负责人。此外，一些白宫机构担任 CFIUS 观察员，包括管理与预算办公室、经济顾问委员会、国家安全委员会、国家经济委员会和国土安全委员会。美国国家情报总监和劳工部部长为无表决权成员。

② Jackson, op. cit., pp. 11-12.

一般而言，正式的审查程序在交易各方提交联合自愿申报时启动。首先，由常务主席根据法规确定申报信息是否完整，如果信息完整，案件将进入审查期，由常务主席把申报分发给所有委员会成员，成员将致力于识别并解决交易可能带来的任何国家安全风险，只要有一位成员认定交易存在风险且无法消除，案件就会进入调查期。其次，调查期内委员会将对案件进行更加全面深入的调查，必要时可以通过与交易各方协商缓解协议（mitigation agreements）^① 以解决潜在风险。假如风险仍未消除，委员会将把案件提交总统决策，并且可以向总统提出暂缓或终止交易的建议。最后，总统需要在 15 天内自主决定是否批准该项交易。此外，交易各方可以在审查期和调查期的任何节点主动放弃交易或重新提交申请，或通过与 CFIUS 达成缓解协议而获得放行（见图 1）。

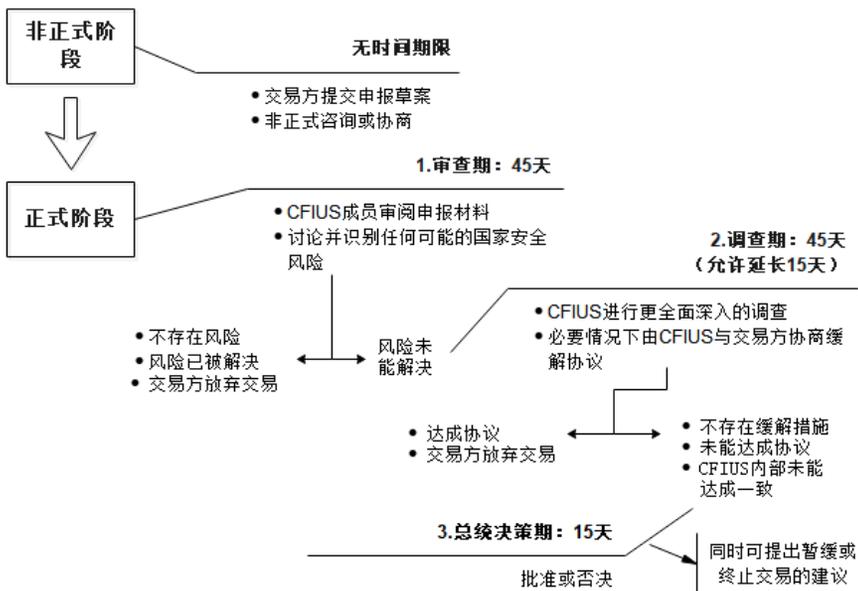


图 1 CFIUS 审查程序

资料来源：美国财政部官网。

^① “缓解协议”是指 CFIUS 成员与交易方通过谈判达成的以消除引起外资审查委员会成员产生国家安全顾虑的商业安排，比如对特定资产或业务进行剥离。这一实践自 20 世纪 80 年代末就开始被 CFIUS 采用，但直到 2007 年才被 FINSIA 以法律形式固定下来。

CFIUS 的审查对象被定义为“受管辖的交易”（covered transaction），即“任何将导致外国人控制美国州际商业的兼并、收购或接管行为”^①，审查内容主要是评估外来投资对美国国家安全可能造成的影响。然而，“国家安全”这一关键概念目前仍未在法律上得到明确定义，委员会对此拥有较大自由裁量权，但考虑因素一般包括美国核心基础设施、关键技术、“特别关注国”^②、外国政府的支持、外国人遵守美国法律的历史记录、网络安全风险等。^③从实践来看，CFIUS 的审查重点除了包括信息安全、国防、电信、航空航天、交通运输、军事用品、能源等传统上被认为与国家安全相关的领域，还包括新近发展的高新技术领域，如人工智能、量子计算机、半导体等。

在美国利用外资的历史中，CFIUS 的确在平衡经济福利与安全风险方面发挥了重要作用。演变至今，CFIUS 的运作已经拥有一套细致完整的法律基础，但鉴于“国家安全”等核心概念依旧模糊，中立性与透明度的欠缺成为 CFIUS 机制的显著特征，这为外国投资并购带来巨大风险。

二、特朗普政府的外资准入政策

特朗普政府的外资政策反映了美国历来的矛盾心态，一方面要吸引外资刺激就业与经济增长，另一方面又担忧外资会挑战美国国家安全及科技优势。自特朗普上任以来，美国一方面出台了史上最大规模减税法案，积极推动外资流入；另一方面又对 CFIUS 进行立法改革，全面加强了外资监管。

这种混合性政策主张看似杂乱无章，实则不然。在“美国优先”和“让美国再次伟大”理念的指导下，特朗普政府逐渐形成了一套内外不同的主张和行为模式：对内奉行新自由主义，强调减少国家管制、激发市场活力、减少国家福利；对外实行保护主义和本土主义，强调美国本土经济利益的“特

^① Jackson, op. cit., p. 14.

^② 2018 年 FIRRMA 法案在前言部分将此类国家描述为“明确宣称以收购可能影响美国在国家安全相关领域地位的关键技术或关键基础设施为战略目标的国家”。

^③ 关于 CFIUS 安全审查考虑因素的详细内容，可参见 CFIUS 向美国国会递交的 2015 年度报告（2017 年 9 月公开发布），CFIUS 2015 Annual Report to Congress, [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)。

朗普经济学”。^① 减轻税负，旨在增强制造业投资吸引力，振兴国内就业与经济增长；而收紧外资管制，则旨在限制竞争对手对美国敏感行业的投资，维护美国的核心竞争力，二者实质上共同服务于“美国优先”的执政理念。

（一）积极推动外资流入

尽管美国国内关于外资准入政策的争论从未间断，但总体而言，美国始终还是将吸收外资作为发展国内经济的工作重点，这使美国的 FDI 流入量多年来稳居世界第一。根据联合国贸易和发展会议（UNCTAD）《世界投资报告 2018》所提供的数据，美国在 2015 年和 2016 年均吸收了全球约 24% 的 FDI，尽管在 2017 年全球对外投资低迷的情况下，也还是以 19.26% 的占比保持首位。

特朗普政府延续了历届美国政府积极推动外资流入的政策导向。自 20 世纪 90 年代以来，美国的传统制造业不断外包给新兴经济体，国内制造业逐渐凋敝，失业人口增加，过去作为美国民主制度的根基、以中产阶级为主体的扁平橄榄型社会结构正在坍塌，这为民粹主义的兴起以及特朗普的胜选提供了温床。^② 因此，特朗普政府经济政策的首要目标是振兴国内经济和增加就业，为吸引制造业回流，特朗普多次对外国企业在美投资活动表示欢迎，并鼓励州政府对外资予以优惠补贴。^③ 富士康在威斯康星州投资案被视为响应“美国制造”政策的范例，曾受到特朗普政府的高度重视。^④

减税作为降低企业经营成本的最佳手段，成为特朗普政府优化国内投资环境、吸引外资流入、振兴国内制造业的主要政策选项。2017 年 12 月 22 日，经特朗普总统签署，《减税和就业法案》（Tax Cuts and Job Act）完成

① 李巍、张玉环：《“特朗普经济学”与中美经贸关系》，《现代国际关系》2017 年第 2 期，第 10—11 页。

② 同上，第 8 页。

③ 2018 年 1 月 26 日晚，特朗普在达沃斯世界经济论坛发表特别致辞时，多次提到美国欢迎海外投资振兴经济，还表示欢迎优秀移民人才，声称“美国向生意人敞开大门”，且将为此提供保障，即低税率、廉价能源、减少繁文缛节和规定。

④ 2018 年 6 月 28 日，特朗普亲自出席了富士康在美国威斯康星州新工厂的动工奠基仪式，对此，特朗普还连发数条推特，盛赞富士康的新工厂为“世界第八大奇迹”，称其将为当地带来约 1.5 万个就业机会。据外媒消息，这个工厂是由当地州政府以 40 亿美元的高昂补贴换来的。具体而言，这 40 亿美元补贴包括：28.5 亿税收减免（因投资和创造就业）；1.5 亿销售税减免；7.64 亿政府奖励；1.34 亿用于改善工厂附近道路；等等。

立法程序。此次税改为 30 年来美国施行的最大规模减税，其中涉及国际投资的部分主要是把公司所得税永久性地从 35% 降至 21%，降幅高达 40%，且在法案通过后立即实施，这将直接降低在美企业税负。虽然税负并非驱动国际投资的唯一因素，但一直是削弱美国外资吸引力的短板。^① 在美国的市场规模、制度水平及创新资源本就极具优势的条件下，特朗普的税改举措有望大幅增加美国对外资的吸引力。

特朗普减税的核心目的是推动外资流入，中国作为全球对外投资大国，自然也是税改政策的目标对象之一。近年来，中国企业赴美投资，对美国各州就业、税收和经济发展贡献不小。美中关系全国委员会与荣鼎咨询（Rhodium）在 2018 年 4 月发布的报告显示，中资在美直接雇佣的员工总人数在 2017 年底达到 139 600 人，这一数据还只统计了中方投资人持有 50% 以上股权的美国公司直接雇佣的全职雇员人数。截至 2017 年底，中资持有少数股份（10%—50%）的美国公司还另外提供了 10 000 人的就业机会，与 2016 年底相比，这一数字大幅增长，主要归功于中国海航集团收购了希尔顿酒店 25% 的股权。^② 因此，无论是总统还是州政府都十分欢迎中国企业家前往美国建立工厂，以创造更多就业岗位。此次税改将有助于吸引更多中国企业选择投资美国，尤其是汽车零部件、装备制造等面向美国市场的制造业企业。相比于高科技产业和服务业，尽管中低端制造业对成本更加敏感，而且可以带动就业和出口，受到的审查限制也相对更少，但近年来中国企业对美投资越来越多地涉及先进制造、金融业或高科技产业，伴随着 CFIUS 安全审查的日趋严格，减税对于吸引中国资本的效果已相对有限。

（二）全面加强外资监管

尽管特朗普推出大规模减税法案来吸引外资，但这并不意味着美国就此对外资敞开大门，关于外资并购可能损害国家安全和引发技术外泄的担忧仍

① 根据世界经济论坛发布的《2017 年高管意见调查》，税率和税收征管在企业在美经营面临的负面因素中位列前两位；世界银行《2018 年营商环境报告》也显示，美国营商环境总体水平在 190 个经济体中位列第 6，但税收负担指标却下降至第 36 位。

② 报告全文参见：National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, “New Neighbors: 2018 Update_Chinese Investment in the United States by Congressional District,” April 2018, p. 6, www.ncuscr.org/fdi。

然存在，尤其是来自中国的投资并购。虽然特朗普曾多次表态欢迎中国企业赴美投资，但近年来中国在产业升级与科技创新上展现出强劲发展势头与坚定决心，对美国的科技创新霸权和高端产业垄断形成了压力。来自得克萨斯州的美国参议院共和党党鞭约翰·科宁（John Cornyn）就曾多次公开指责中国政府利用投资手段“吸空”美国先进技术、侵蚀美国国家安全，呼吁 CFIUS 加强对中国投资的审查。^① 伴随着中国在美国科技投资的日益增多，美国迫切需要保护自身的知识产权和尖端技术不被他国借助投资美国业务而轻易获取。于是，美国在 2018 年加速完成了旨在加强外资监管的新立法。^②

新法案为《外国投资风险审查现代化法案》（Foreign Investment Risk Review Modernization Act, FIRRMA），该法案于 2018 年 7 月 26 日以 359 票赞成、54 票反对的结果在美国众议院获得通过，并于 8 月 1 日以 87 票赞成、10 票反对的结果获得参议院批准，最终于 8 月 13 日由特朗普总统签署生效。^③ FIRRMA 是 CFIUS 历经的第四次立法改革，旨在加强 CFIUS 权能以限制特定外资，主要包含以下几点核心内容。^④

首先，扩大了 CFIUS 的管辖范围。在以往的实践中，股权比例少于 10% 的被动投资不会受到 CFIUS 审查，但根据新法案，只要投资者可能获得美国企业的非公开技术信息、董事会成员或观察员权利，以及涉及关键技术^⑤、

① Robert Delaney, “China Using ‘Tentacles’ to Erode U.S. Security, Senator Warns, Urging Passage of Bill Boosting Scrutiny of Deals,” *South China Morning Post*, February 14, 2018, <http://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2133263/china-using-tentacles-erode-us-security-senator-warns>.

② 2018 年 8 月 23 日特朗普在白宫就新法案举行圆桌讨论时，与会成员及官员就曾多次点名中国，直接称该法案是为了应对来自中国的威胁。除了对中国对美投资的担忧，此次立法改革还部分由于 CFIUS 审查效率的长期低下，尤其在特朗普上台后，由于重要岗位空缺、预算缩减导致许多日常工作滞后。

③ 该议案由约翰·科宁和加利福尼亚州民主党参议员黛安·费恩斯坦于 2017 年 11 月 8 日共同提出。在草案提出后，参众两院就法案文本进行了多次磋商与修订，其间特朗普曾于 2018 年 6 月 26 日在白宫发表声明，对 FIRRMA 表示支持。FIRRMA 被列入《2019 财年国防授权法案》（NDAA）的第 17 章（从第 1701 条到第 1733 条）。

④ 关于 FIRRMA 的更多细节，参见美国财政部官网：FIRRMA Legislation, https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf; Summary of FIRRMA's Key Provisions, <https://www.treasury.gov/resource-center/international/Documents/Summary-of-FIRRMA.pdf>.

⑤ 在 FIRRMA 推出之前，“关键技术”一词被定义为包括《美国防务目录》（United States Munitions List）、《商品管制清单》（Commerce Control List）内的项目，若干关于核武器的材料，以及特定制剂和毒素的法规（《美国联邦法规》第 31 章第 800.209 条）所涵盖

关键基础设施^①、美国公民敏感数据^②，就属于受审范围。^③此外，靠近港口等敏感军事区的房地产投资、外国投资人就其投资的美国业务享有的权利变更以及某些旨在规避 CFIUS 审查的交易，今后都将受到审查。

其次，增强了 CFIUS 的审查权。一是授权 CFIUS 建立某种机制来识别属于其管辖范围但没有提交简短通知或正式通知的交易。二是授予 CFIUS 中止交易权和豁免权，在审查期或调查期内即可暂停交易而无须获得总统指令，还可自行决定免除对某些交易的审查。三是授权 CFIUS 对缓解协议的履行情况进行持续监督，以保证切实消除国家安全风险，而对于已经自愿放弃的交易，CFIUS 同样有权对交易方实施缓解协议，以确保放弃交易的行为实质有效。

最后，修订了 CFIUS 的审查程序。一是允许交易双方在提交正式材料前，先提交一份涵盖交易基本信息的简易申请。二是规定任何由外国政府控制的投资者对美国公司超过 25% 以上股权的投资，均须强制申报。三是延长审查时限，审查期从 30 天延长至 45 天，其后的 45 天调查期维持不变但允许在特殊情况下额外延长 15 天。四是授权 CFIUS 对提交书面通知的交易收取不超过交易价值的 1% 或 30 万美元的申报费用。

总之，这一轮改革不仅进一步有力强化了 CFIUS 的职权范围，还通过改革审查程序，为 CFIUS 开展审查工作提供了更多便利、时间与资金，这些措施意味着美国的外资审查变得更加严厉。虽然新法案名义上适用于所有国家，但鉴于近年来中国对美投资显著上升，特别是在投资科技类和金融服务类产业方面增长迅速，此次改革针对中国的意图十分明显。这显示出美国的外资政策超越了以往对经济福利与安全风险的单纯考量，而是纳入了更多的大国战略博弈因素。

的项目。FIRRMA 法案将其定义扩展，包括新兴与基础技术，如量子计算机、人工智能、机器人、生物科技等。此外，还新设立一个跨部门出口管控程序来界定“新兴和基础技术”。

① FIRRMA 将“关键基础设施”定义为任何对美国国家安全至关重要的实体或虚拟资产或系统，如电信、医疗、市政工程、交通、金融服务及为美国政府提供服务等领域。

② 敏感数据指诸如医疗行业、保险行业等涉及的大规模个人可识别信息。

③ 值得注意的是，FIRRMA 从管辖范围中排除了外国人以基金方式参与的投资，当外国人是美国投资基金的有限合伙人或顾问委员会的成员时，只要该基金是由美国人管理并且外国有限合伙人无法控制该基金，就不属 CFIUS 管辖交易。

三、中国对美投资的特点和障碍

在中国企业“走出去”的浪潮下，中国对美投资经历了十多年的长足发展，并成为中美经贸关系中继贸易和金融外的第三根支柱。然而，随着特朗普政府内外经济政策的重新调整，中国对美投资在近一两年也出现新动向。

（一）中国对美投资的特点

美国相对优越的投资环境近年来吸引了大批中国企业赴美进行并购和投资活动，投资行业持续多元化，美国多年来稳居中国企业对外投资并购十大目的地榜首。然而，自 2017 年以来，受到中美经贸摩擦以及双方政策调整的冲击，中国对美投资呈现出显著下滑之势。

第一，中国对美投资在过去 10 年迅速增长，但总体规模仍然相对有限。从 1980 年到 2000 年，中美投资合作主要是美国向中国的单向投资。进入 21 世纪，中国对美投资逐渐兴起，并在过去十多年内迅速增长。据中国国家统计局统计，2008—2016 年，中国对美投资总体呈上升趋势，流量和存量均在短时间内达到较高水平，其中流量年均增速高达 64%（见表 2、表 3）。2016 年，美国稳居中国对发达经济体投资流量的首位，总流量达到 169.81 亿美元，较上年增长 112%，创中国对美直接投资历史新高，占流量总额 8.7%，大幅领先位居第二的欧盟（99.94 亿美元，占比 5.1%）。

虽然美国是中国对外投资的主要目的地，但由于开始得较晚，中国并非美国最主要的投资来源地，中国对美直接投资在美国吸收外资总量中的占比相对有限。据美国经济分析局统计，2016 年，中国对美直接投资流量仅占美国吸收外资总流量的 2.26%，而欧盟、加拿大和日本分别为 56.87%、11.36%、7.32%；投资存量的差距则更为明显，截至 2016 年底，中国对美直接投资存量只占美国吸收外资总存量的 0.74%，不足日本的 1/10。^①

^① U.S. Bureau of Economic Analysis, “New Foreign Direct Investment in the United States in 2016,” July 11, 2018, <https://www.bea.gov/data/intl-trade-investment/new-foreign-direct-investment-united-states>.

表 2 中国对美直接投资流量及占比

(单位: 亿美元)

年份	中国对美直接投资流量	中国对世界直接投资流量	中国对美投资流量占对外投资流量总额百分比	中国对美直接投资年增速
2008	4.62	559.07	0.8%	-
2009	9.09	565.29	1.6%	97%
2010	13.08	688.11	1.9%	44%
2011	18.11	746.54	2.4%	38%
2012	40.48	878.04	4.6%	123%
2013	38.73	1 078.44	3.6%	-4%
2014	75.96	1 231.20	6.2%	96%
2015	80.29	1 456.67	5.5%	6%
2016	169.81	1 961.49	8.7%	112%

资料来源: 国家统计局。

表 3 中国对美直接投资存量及占比

(单位: 亿美元)

年份	中国对美直接投资存量	中国对世界直接投资存量	中国对美投资存量占对外投资存量总额百分比	中国对美直接投资存量年增速
2008	23.90	1 839.71	1.3%	-
2009	33.38	2 457.55	1.4%	40%
2010	48.74	3 172.11	1.5%	46%
2011	89.93	4 247.81	2.1%	85%
2012	170.80	5 319.41	3.2%	90%
2013	219.00	6 604.78	3.3%	28%
2014	380.11	8 826.42	4.3%	74%
2015	408.02	10 978.65	3.7%	7%
2016	605.80	13 573.90	4.5%	48%

资料来源: 国家统计局。

第二，中国对美投资涉及领域广泛，制造业比重最大，近年来向高科技及高端服务业集中。在行业分布上，中国对美投资几乎覆盖了国民经济所有行业类别，其中制造业占比最大。2016年，中国对美投资流量在10亿美元以上的行业有6个，其中前三位分别为制造业、信息传输/软件与信息技术服务业、房地产业。从存量行业分布情况看，截至2016年底，存量超过百亿美元的行业有2个，制造业以151.82亿美元高居榜首，金融业则以104.92亿美元位居第二。^①近年来，中国企业越来越青睐于收购美国的科技创新型企业，尤其是在软件、医药、互联网金融、商业服务等领域，而这一趋势在2014年后愈发明显，针对这些行业的投资额在过去4年内年均高达90亿美元（见表4）。^②

表4 2016年中国对美国直接投资的主要行业

单位：亿美元

	流量	比重 (%)	存量	比重 (%)
制造业	59.95	35.3	151.82	25.1
金融业	-35.48	-20.9	104.92	17.3
租赁和商务服务业	16.30	9.6	69.51	11.5
房地产业	23.26	13.7	57.19	9.4
信息传输/软件与信息技术服务业	49.32	29.0	54.46	9.0
批发和零售业	9.58	5.6	40.18	6.6
采矿业	5.06	3.0	30.82	5.1
科学研究和技术服务业	12.22	7.2	30.25	5.0
文化/体育和娱乐业	18.66	11.0	23.54	3.9
其他	10.94	6.5	43.11	7.1
合计	169.81	100.0	605.80	100.0

注：其中的“比重”为在中国对美直接投资中的占比。

资料来源：商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2016年度中国对外直接投资统计公报》。

^① 商务部、国家统计局、国家外汇管理局：《2016年度中国对外直接投资统计公报》，第35页。

^② 竺彩华：《中国对美直接投资：新发展、新机遇和新挑战》，《国际经济合作》2018年第2期，第52页。

第三，2017 年以来，中国对美投资呈锐减趋势，主要原因是受到了中美双方政策的冲击。美中关系全国委员会与荣鼎咨询 2018 年 4 月发布的《双行道：2018 中美直接投资趋势》报告称，中国对美直接投资在 2016 年接近 460 亿美元，^① 2017 年锐减至 290 亿美元，年降幅超过三分之一，而且 2017 年投资额中还有很大部分来自 2016 年宣布签订但在 2017 年才交割完毕的交易，若只计算 2017 年新披露的交易，投资减少将更为明显。^② 这一下降趋势一直持续到 2018 年，2018 年前 5 个月中国企业在美并购与绿地投资总额仅 18 亿美元，同比锐减 92%，是 2010 年以来的最低水平；而且，万达、安邦和海航等中国企业在去杠杆压力下抛售了 96 亿美元的美国资产，将这些资产剥离计算在内，截至 2018 年 5 月，中国对美直接投资净额为负 78 亿美元。交易数量从自 2014 年每半年平均 85 起下降到 2017 年下半年的 69 起，以及 2018 上半年的 39 起，这是六年来的最低水平。

政策变化而非商业因素是导致中国对美投资锐减的主要原因。从中方来看，中国政府于 2016 年底非正式收紧对“非理性”海外投资的管控，来抑制大规模资本外流导致的外汇储备下降；2017 年 5 月，为降低金融风险并减少杠杆，中国监管层开始审查大型民营企业对外投资活动；2017 年 8 月，中国官方发布《关于进一步引导和规范境外投资方向的指导意见》，明确了六类投资受鼓励、五类被限制、五类被禁止。从美方来看，特朗普政府威胁援引“301 调查”对华发起贸易战，而国会两党也达成共识来加强 CFIUS 安全审查的法律授权，估计 2017 年至少有 80 亿美元的交易由于 CFIUS 问题而被取消，这些都加剧了中国企业对赴美投资的负面预期。在中美关系日趋恶化的背景下，预计未来短期内中国对美投资仍将处于低迷状态。

（二）中国对美投资遭遇的障碍

随着中国对美投资规模的不断扩大和中国企业并购美国企业的愈发活跃，中国企业投资美国面临的阻力也在与日俱增。除了市场准入壁垒、高劳

^① 该数据由荣鼎咨询统计得出，由于计算方法差异或其他因素，与中美官方统计数据均存在出入。

^② 报告全文参见：Thilo Hanemann, Daniel H. Rosen, and Cassie Gao, “Two-Way Street: 2018 Update US-China Direct Investment Trends,” April 2018, p. 27, www.ncuscr.org/fdi。

动力成本、意识形态与文化冲突外，来自 CFIUS 的安全审查已经成为中国企业投资美国的最大障碍。

近年来，中国日益成为美国国家安全审查的重点对象。CFIUS 的 2015 年度报告显示，涉及中资的案件数在 CFIUS 年度审查案件总数中的占比在 2015 年连续第四年位居首位。美国历史上共发生过 5 次由总统亲自否决一项外资交易的情况，而这 5 起案件全部与中国相关。^①自 2017 年特朗普上任至 2018 年 7 月底，CFIUS 频频以国家安全为由阻碍中国并购美国企业，共有十多项投资交易因此流产，并且主要集中在半导体、信息通讯、金融服务、大数据、新材料等新兴高科技领域，例如，2017 年 6 月 TCL 收购诺华达无线通讯（Novatel Wireless），2018 年 1 月蚂蚁金服收购速汇金（Money Gram），2018 年 5 月新纶科技收购阿克伦聚合物体系（Akron Polymer System），等等（见表 5）。

表 5 近年来 CFIUS 对中国投资的审查情况

年份	CFIUS 审查案件 总数	中国作为交易方的 案件数	比例
2013	97	21	21.65%
2014	147	24	16.33%
2015	143	29	20.28%
总计	387	74	19.12%

资料来源：CFIUS 向美国会递交的 2015 年度报告（2017 年 9 月公开发布），详见 [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)。

^① 这五起案件分别是：1990 年布什否决中航技收购美西雅图飞机零部件制造商 Mamco 项目，2013 年奥巴马否决三一集团关联公司收购美俄勒冈州风电场项目，2016 年 12 月奥巴马否决福建宏芯基金 FGC 收购德国半导体设备供应商爱思强（Aixtron）及其美国分支机构项目，2017 年 9 月特朗普否决 Canyone Bridge 收购美半导体芯片设计公司莱迪思（Lattice）项目，2018 年 3 月特朗普叫停新加坡博通（Broadcom）收购美国半导体巨头高通（Qualcomm）项目。最后这起案件虽然表面上并无中国的直接参与，但美国认为并购案将削弱高通领先地位，并为华为等中国电信商在 5G 标准制定上增加影响力打开大门。

由于美国并未在法案中就核心概念、判定标准、评估方法等关键问题给予足够明晰的规定，所以审查过程存在较强主观性，CFIUS 可以较为轻易地对特定投资施加管制。自 2017 年 1 月至 2018 年 7 月底，共有 14 项中国对美投资交易被其以国家安全为由拒绝，具体原因大致可分为三类：一是投资业务被认为涉及新兴技术领域、敏感数据与网络安全领域，二是投资方被认为涉及政府背景，三是投资各方被认为涉及国防供应链。

美国频频以国家安全为由对中国对美高科技领域投资活动设限，先进半导体行业与金融服务行业首当其冲。以 2017 年 9 月特朗普否决峡谷桥基金（Canyon Bridge）收购莱迪思半导体（Lattice）^① 为例，白宫新闻稿称该交易的国家安全顾虑主要来自四个方面——将知识产权潜在转移给外国收购者，中国政府对此交易的支持，完整的半导体供应链对于美国政府的重要性，美国政府对 Lattice 产品的使用。^② 然而，交易失败的根本原因在于中美围绕半导体的技术竞争。美国虽然目前在半导体领域明显领先，但仍担忧有朝一日这种技术优势将被“雄心勃勃”的中国取代。^③ 在金融服务领域，轰动一时的案件莫过于 2018 年 1 月蚂蚁金服在 CFIUS 阻挠下放弃收购美国速汇金一案，^④ 除了涉及敏感数据，这起案件的失败还由于互联网金融属于新兴高附加值产业，是中美技术竞争的焦点之一，美国不愿本国先进的汇款技术轻易被蚂蚁金服引进（见表 6）。

① 2016 年 11 月 3 日，峡谷桥与莱迪思联合通报了这项 13 亿美元的交易。峡谷桥资本公司（Canyon Bridge Capital）是一家在美国注册的私募基金管理公司，但其资本合伙人的母公司是中国国有资本风险投资基金管理公司，与众多国企及军工企业均有联系，由此被认为具有浓厚的中国政府背景。而莱迪思半导体公司是美国为数不多的生产可编程逻辑芯片的厂商之一，其产品主要应用于通信、工业和电子消费品等领域，如智能手机和平板电脑。

② 关于这起案件的更多细节，参见美国白宫新闻稿，Statement from the Press Secretary on President Donald Trump's Decision Regarding Lattice Semiconductor Corporation, September 13, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-press-secretary-president-donald-j-trumps-decision-regarding-lattice-semiconductor-corporation/>。

③ 2017 年 1 月 6 日，美国总统科学技术咨询委员会（PCAST）发布了名为《确保美国半导体的领导地位》的报告，称中国的芯片业已经对美国的相关企业和国家安全造成了严重威胁，并建议美国总统下令对中国的芯片产业进行更加严密的审查。

④ 2017 年 1 月 26 日，蚂蚁金服以 8.8 亿美元与美国速汇金（Money Gram）达成收购协议，但迟迟未能获得 CFIUS 批准，最终不得不于 2018 年 1 月 2 日宣布被迫放弃收购计划，不仅一年的努力化为乌有，还向速汇金支付了 3000 万美元的“分手费”。

表 6 因 CFIUS 审查而失败的中国对美投资（2017 年 1 月至 2018 年 7 月底）

	中国投资方	投资标的	终止日期	交易规模 (美元)	业务类型
高端制造	峡谷桥基金（一个美国私募基金，但据报道有中国国有企业的背景）	莱迪思半导体	2017.9.13	13 亿	半导体芯片
	赛诺资本（含国资成分的半导体投资基金）	Xcerra（美国半导体测试设备供应商）	2018.2.22	5.8 亿	半导体设备
	中国重型汽车集团有限公司（国有企业）	UQM 科技（美国汽车系统供应商）34% 股权	2018.5.9	2 800 万	新能源汽车
金融	中国华信能源有限公司	考恩集团（Cowen Group，美国资产管理公司）19.99% 股权	2017.11.24	1 亿	资产管理
	蚂蚁金服（阿里巴巴子公司）	速汇金国际（Money Gram International）	2018.1.2	12 亿	转账汇款与电子支付
	海航资本	天桥资本（Sky Bridge Capital，美国对冲基金的多数股份）	2018.4.30	2 亿	基金管理
互联网	TCL	诺华达无线通讯（Novatel Wireless，美国公司 Inseego 的移动电话无线网络业务）	2017.6.7	5 000 万	信息技术服务

	喜乐航（海航子公司）	全球鹰娱乐（Global Eagle Entertainment）9.9%股权	2017.7.25	4.15 亿	机上娱乐与互联网服务
	四维图新、腾讯、新加坡政府投资公司	Here 地图（荷兰地图服务供应商）10%股权	2017.9.27	2.83 亿	汽车地图导航服务
	东方弘泰	AppLovin（美国移动广告公司）	2017.11.21	14.2 亿	移动广告投放
	蓝色光标	Cogint63%股权	2018.2.20	1 亿	大数据营销
原料	国投创新基金（中国国资背景的私募基金）19.9%股权	Maxwell Technologies（美国能源储存和能量输送方案供应商）	2017.9.20	4700 万	能源储存
	忠旺	爱励（Aleris，美国制铝公司）	2017.11.12	23.3 亿	铝产品生产
其他科技	北京大北农科技集团	Waldo Farms（美国饲猪基因学公司）	2018.3.3	1650 万	生物科技
	深圳市新纶科技	阿克伦聚合物体系（Akron Polymer System）45%股权	2018.5.10	990 万	高分子材料

资料来源：根据相关资料整理制作。重点参考 George Shen, “CFIUS Takes a Consistent Approach to Chinese Investments in U.S. Assets under Trump Administration-Data Shows,” July 27, 2018, https://www.dorsey.com/~media/Files/Uploads/Images/Ward_CFIUS-Chinese-Deal-Reviews。

在中美经贸摩擦愈演愈烈之际，美国在 2018 年加速推动 CFIUS 立法改革，鉴于美国延续了对“国家安全”概念的宽泛解释，CFIUS 可能正在从一个审查国家安全风险的中立机构演变为打压外国科技企业的战略工具，这为中国企业赴美投资与双边经贸关系蒙上了一层新的阴影。在日趋严格的安全审查之下，中国企业并购美国科技企业将愈发艰难。

首先，新法案的出台将增加中国企业对美投资的难度与风险。管辖范围的扩大意味着许多过去不需要申报的交易也将面临 CFIUS 的考验，审查时限延长与申报费用则增加了投资者的时间和资金成本，此外，法案对“国家安全”“关键技术”“关键基础设施”等核心概念的解释依然不够明晰，其中蕴含的自由裁量权使 CFIUS 可以更轻易地对中国投资施加特别限制。因此，单从法案文本来看，预计中国对美投资会面临更严格、更频繁、更具针对性的审查限制，尤其是在人工智能、虚拟现实、机器人、大数据分析、半导体、金融科技等敏感技术领域，即使中国投资者的资金只占很小部分，而且对公司运营没有发言权，也可能遭受审查甚至惨遭否决。

其次，在中美战略竞争和贸易摩擦持续不断的背景下，中国对美正常商业投资可能面临更严重的泛政治化障碍。一方面，从美国在国际体系中的整体经济与安全利益来看，为遏制中国的技术赶超与产业升级，由行政部门主导的 CFIUS 将更频繁地以国家安全之名对中国科技企业实施战略打压。虽然 FIRRMA 没有明确将中国列为“特别关注国”，但其针对中国的意图已较为明显，而且不排除美国未来联合盟友协同限制中国海外投资的可能。FIRRMA 要求美国商务部长在法案生效后到 2026 年期间，每两年向国会和 CFIUS 提交一份中国对美投资的分析报告，同时指示 CFIUS 建立与盟国和伙伴国监管机构的信息共享机制。另一方面，从国内社会分散的特殊利益来看，国会有权对 CFIUS 的运作进行监督，这为特殊利益影响外资命运提供了制度渠道，某些排斥外来竞争的商业团体或对华鹰派政治人士可以通过游说国会向行政部门施压，迫使后者对特定外资施加限制。

最后，改革更重要的影响在于对交易各方的心理冲击，它所导致的负面预期可能会导致中国对美投资的持续低迷。事实上，此次法案只是将 CFIUS

在过去两年内的实际操作以法律形式确定下来，在法案颁布前，CFIUS 就已经开始对涉及半导体、芯片、个人敏感数据的交易进行阻挠。因此，法案出台与否对审查通过率影响并不大，但可能会显著提高中国投资者和美国公司对 CFIUS 安全审查的风险成本预期，从而使之对潜在的投资交易望而却步。据荣鼎咨询发布的数据，在中国整体对外投资状况良好的情况下，2017 年中国对美投资出现 10 年来首次下降，2018 年上半年更是骤降九成，可见新法案正在冷却中国企业赴美投资的热情。

四、中国赴美投资受阻的原因及对策

中国赴美投资受阻表面上是触及了美国国家安全的相关规定，但根本原因在于中美经济关系从互补合作向相互竞争的转变，特别是中国在高端产业方面的快速崛起加剧了美国的焦虑感。对此，中国政府与企业都需要充分研究美国安全审查机制的变化，以及美国投资保护主义兴起的原因，精心准备应对措施。

（一）中国赴美投资受阻的原因

投资壁垒只是特朗普对华“贸易战”的一个方面，此外还有关税壁垒和技术出口限制，虽然手段不同，但是逻辑相同，本质上都是基于经济竞争的战略诉求。此外，中国的产业计划和美国的国内政治也在某种程度上起到了推波助澜的作用。

第一，美国《国家安全战略》对中国作为美国“战略竞争者”的新定位从根本上奠定了美国对华投资政策的负面基调。自 1979 年中美建交以来，中美战略关系的总体基调以“合作伙伴”为主，只有小布什政府在 2001 年短暂地将中国称为“战略竞争对手”，但在“9·11”恐怖袭击事件后又将中美关系调整为“建设性合作关系”。然而，2017 年白宫公布的《国家安全战略》、美国国防部发表的《2018 美国国防战略报告》以及特朗普提交国会的 2018 国情咨文，都再次将中国明确定义为“战略竞争对手”，这意

味着美国对华接触战略的终结，而新的“竞争战略”正在成型之中。^①

目前，中美战略竞争的核心主要聚焦于经济领域，让美国倍感压力的是中国的经济发展势头，双方经贸关系中的竞争色彩日益突出。^② 改革开放以来，中国通过积极融入美国主导的全球化，成长为世界工厂，实现了经济腾飞。虽然目前中国的综合经济实力和人均 GDP 距离美国等发达国家仍有差距，但中国的产业和技术实力正沿着全球价值链不断向上游攀升。近年来，中国在高铁、电子商务、移动支付等领域的发展卓有成效，也催生了华为、阿里巴巴和腾讯这样全球领先的通信技术公司，尽管中国在航空发动机、软件、半导体、集成电路等方面还落后于美国，但追赶势头强劲。

第二，“中国制造 2025”计划直接引发了美国国内对中国投资的疑虑与警惕。这项计划提出于 2015 年，确定了新一代信息技术产业、高档数控机床和机器人、航空航天装备、海洋工程装备及高技术船舶、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、电力装备、农机装备、新材料、生物医药及高性能医疗器械十大重点发展的高科技产业，增加科研支出，强调自主创新，计划分三步，用三个十年左右时间，实现从世界制造大国向世界制造强国的转变。然而，这项计划引发了美国政治精英对自身的科技优势地位的焦虑。美方曾多次公开指责中国这项“雄心勃勃”的产业计划，“美国真正担忧的是‘中国制造 2025’”，白宫高层官员如此表示，在自动驾驶技术等领域，中国将迅速追赶美国，美国贸易代表办公室（USTR）官员也表示，“已无法允许向中国企业转让技术。”^③

由于担心中国在技术进步与产业升级方面实现赶超，美国接二连三地制裁中国科技企业，阻挠它们进入美国市场。以华为和中兴为例，作为中国信息通讯的龙头企业，二者均遭受了美国的沉重打压。2018 年 4 月 16 日，美国宣布禁止美国公司向中兴通讯销售零部件等，直接导致了供应链的中断；

① Kurt M. Campbell and Ely Ratner, “The China Reckoning: How Beijing Defied American Expectations,” *Foreign Affairs*, Vol. 97, No. 2, March/April 2018, pp. 60-70.

② 高程：《中美竞争视角下对“稳定发展中美关系”的再审视》，《战略决策研究》2018 年第 2 期，第 17 页。

③ 《美国真正担忧的是〈中国制造 2025〉？》，日经中文网，2018 年 3 月 25 日，https://mp.weixin.qq.com/s/wVZc31jKEq9HcX4zb9_52w。

4月26日，美国又以涉及违反美国制裁令为由对华为展开司法调查，使其被迫退出美国市场。2017年华为以27%的份额占据全球通信设备市场第一，中兴以10%位居第四，但二者在美国的市场份额均低于1%，这与美国对两家企业在美投资活动的长期打压密切相关。^①2018年10月29日，美国又以国家安全为由将福建晋华集成电路有限公司纳入禁售名单，但真正原因在于美国对该公司具备大规模生产动态随机存取存储器(DRAM)能力的焦虑。

第三，投资保护主义有利于特朗普获得政治支持。从美国内政来看，经济全球化加剧了精英阶层与底层民众间的分化，而特朗普的胜选很大程度上得益于其旗帜鲜明地提出保护主义与“美国优先”的理念，这为他吸引了大批正在走向没落的美国中产阶级的支持。作为全球化的利益受损者，他们普遍追捧保护主义与单边主义，将自己的利益受损归咎于自由开放的对外经济政策，尤其诟病中国对美国知识产权的窃取，认为这将削弱美国的经济竞争力，因此支持加强投资限制，应对所谓中国“威胁”。

特朗普大力推行的投资保护主义迎合了中下层选民的心理。在“通俄门”“脸书门”的持续压力下，继续在投资领域对中国“开火”，有望帮助特朗普转移民众注意力和国内矛盾。2018年7月，特朗普履职支持率平均值为44.3%，从2017年12月因“通俄门”调查而跌至37.3%后又恢复到上任初期水平，^②对华发动贸易战和支持外资审查严厉化是其中的重要因素。

总之，连同投资审查在内的一系列对华经贸施压举措，并非是特朗普胜选导致的意外结果，而是基于美国对华认知及战略定位的根本性变化。在经济上防范中国已成为美国政界商界的共识，对华强硬将在相当长时期内主导美国对华政策的基调。

(二) 中国赴美投资的对策建议

虽然美国对中国企业赴美投资总体上依然表示欢迎，但是以安全审查为由设置的投资壁垒，仍然对中国企业的海外利益、中国经济的整体发展乃至中美双边关系施加了负面影响，对此中国应当高度重视，精心准备应对措施。

^① 张菲、安宁：《贸易战背景下中美直接投资趋势与对策研究》，第15页。

^② 《特朗普支持率回升至刚上任水平被指或靠铁粉连任》，新浪新闻，2018年7月13日，<http://news.sina.com.cn/o/2018-07-13/doc-ihfhfwmu5679200.shtml>。

第一，保持战略定力，坚定改革开放的方向不动摇，同时提升自主创新能力。无论是美国对华贸易战还是对华投资限制，均与 20 世纪 80 年代美日经贸摩擦的情形类似，本质上都是美国应对他国经济崛起的战略回应，具有一定的历史必然性，中国应当充分认识到中美经贸摩擦的长期性与复杂性，目前美国已经先后通过关税壁垒、投资壁垒及出口管制对中美之间的商品、资本及技术的流动施加了诸多限制，而且不排除未来在金融领域对中国“采取措施”的可能。对此，中国在保持警惕的同时，还须保持强大的战略定力，稳固国内的政治环境，坚定既有的改革开放方向。在这个过程中，中国需要适当降低通过并购等方式来获取外国高新技术的期望，致力于核心技术的自主创新，除了加大科研投入，更要加强知识产权保护，为创新提供法律保障与制度激励。

第二，加强与美国社会的接触，争取地方政府与议员对中国投资活动的支持，并积极应对各种可能的风险。相对于联邦政府对美国国家安全与全球科技竞争优势的优先考量，各州政府更关注外资对当地税收与就业的贡献，因此普遍欢迎外来投资。美中关系全国委员会与荣鼎咨询在 2018 年 4 月发布的《新邻居：中国在美国国会选区投资现状一览（2018 更新报告）》公布了截至 2017 年获得中国在美累计直接投资的国会选区排名，纽约州第 12 选区名列榜首，伊利诺伊州第 7 选区和北卡罗来纳州第 4 选区紧随其后，而中资公司在美提供就业机会最多的国会选区分别是肯塔基州第 3 选区，北卡罗来纳州第 9 选区，密歇根州第 5 选区，以及北卡罗来纳州第 4 选区。^① 对此，中方可以有针对性地巩固与这些选区国会议员的关系，合法利用美国国内的游说制度，缓解中企赴美投资的阻力。此外，中国企业在海外投资时也需保持审慎并备好预案，努力做到合规经营，学习利用法律武器保障自身的合法权益。要增加 CFIUS 审查的通过率，企业一方面可以灵活选择投资策略，如在投资方式上优先选择绿地投资而非并购，综合考虑被动投资、少数股权投资或逐步进行的小规模投资，在投资时机上尽量避开选举等政治敏感

^① 报告全文参见：National Committee on U.S.-China Relations and Rhodium Group, “New Neighbors: 2018 Update_Chinese Investment in the United States by Congressional District,” April 2018, p. 5, www.ncuscr.org/fdi。

期，在没有把握时考虑事先剥离敏感业务或资产；另一方面可以寻求专业顾问与机构的帮助，尽量选择美国本土或世界顶尖律师事务所或公关公司。^①

第三，推动重启中美双边投资协定谈判（BIT），在国际法层面为双边投资关系的良性发展开拓新的渠道。中美 BIT 谈判自 2008 年启动至今历经 10 年，几经曲折，截至 2016 年 11 月，第 31 轮谈判终于完成针对双方负面清单的第三次修订，然而自特朗普上任以来，中美 BIT 再次被搁置至今。历时 8 年的 BIT 谈判之所以未能在奥巴马总统任期内完成，主要的分歧集中在国有企业、投资者和东道国争端解决机制、知识产权保护及劳工和环保等四个方面。^② 目前，中国正在坚定不移地深化改革开放，以适应高标准的投资协定条款。2018 年 10 月 14 日，中国人民银行行长易纲在 G30 国际银行业研讨会上明确指出，“为解决中国经济中存在的结构性问题，我们将加快国内改革和对外开放，加强知识产权保护，并考虑以‘竞争中性’原则对待国有企业。我们将大力促进服务部门的对外开放，包括金融业对外开放。”^③ 这意味着中美双方可望就重启 BIT 谈判凝聚更多共识。在美国外资审查日益严格的形势下，中国政府可以向美方要求重启 BIT 谈判，在谈判中要求美国明确“国家安全”概念，致力于在 BIT 框架下减缓美国外资审查制度对中国企业的钳制，并解决其他利益分歧。

第四，加速推动与其他国家的双边投资协定谈判，以及加速构建自贸区网络，拓展经济合作伙伴，积极推动 WTO 改革，维护多边经贸体制，参与新一代国际投资规则的制定，为中国企业的海外投资创造更好的外部条件。由于全球多边投资规则的缺失，除了依靠双边投资协定外，许多多边和区域自贸协定中包含了投资条款，比如目前美日欧韩越等经济体都在积极推进双边、多边自贸协定或经济伙伴关系协定的谈判，这些贸易协定中都包括大量

① 这方面的典型案例是双汇收购美国食品公司史密斯菲尔德（Smithfield Foods）一案，这一收购案的成功离不开一支精英并购团队的帮助，该团队由摩根士丹利担任财务顾问，普衡律师事务所和长盛律师事务所担任法律顾问，团队成员大多来自 Goldman Sachs、PWC 等世界顶尖公关公司。

② 项卫星、张赛赛：《中美双边投资协定谈判中的冲突与趋同》，《东北亚论坛》2017 年第 3 期，第 87—90 页。

③ 《易纲行长在 2018 年 G30 国际银行业研讨会的发言及答问》，中国人民银行网站，2018 年 10 月 14 日，<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3643836/index.html>。

投资条款。面对这一背景，中国需要采取双管齐下的措施，一方面，以 2018 年 11 月刚签署的中国—新加坡《自由贸易协定升级议定书》为样板，^① 加速构建中国的高水平自贸区网络，以弱化对美国市场包括出口市场和投资市场的依赖，并在国际经贸新规则的制定中争取话语权；另一方面，积极参与 WTO 改革进程，为改革方案建言献策，团结欧盟，调动其他发展中国家积极性，共同推动 WTO 改革，使 WTO 能够在跨国投资中发挥更大的作用。

此外，中国在企业“走出去”尤其是“一带一路”建设的宣传上还应注意弱化国家战略色彩，强化企业的经济动机以及对东道国经济福利的积极影响。在对外投资活动中，国家应该明确自身角色定位，不宜过多干预企业的自主投资行为。尤其是中国国有企业的对外投资行为，应该始终坚持市场化的基本方向，谨言慎行，切忌张扬高调。而面对愈演愈烈的中美经贸纷争，在适当采取反制措施的同时，应当尽量避免冲突升级乃至经济脱钩的局面，致力于通过协商谈判解决分歧，即便不能彻底解决分歧，也应该将分歧和摩擦管控在一定范围之内。

总之，随着中美经济竞争特别是技术竞争的全面加剧，美国很有可能将投资壁垒与关税壁垒、出口管制甚至是金融制裁进行议题联系，从而增加对华经济博弈的筹码。一方面，中国在某种程度上必须逐步接受赴美投资环境恶化的事实；另一方面，中国也需要苦练内功，严于律己，始终坚持合规经营，同时提升自身的独立研发能力，以应对日益严峻的经济竞争压力。

[责任编辑：石晨霞]

^① 该协定包含大量推动和管理双边自由投资的内容。