

# 君合专题研究报告



2022 年 11 月 2 日

## 君合美国说 S2: E8 | 2022 年 CFIUS 审查新动向及 2021 年申报情况概览

### 一、 背景

自 2020 年 10 月 CFIUS 关于强制申报的相关法规生效以来，CFIUS 根据现行生效的法律法规运作已两年。今年 CFIUS 审查方面也发生了一些值得关注的新动向。此外，CFIUS 于 8 月也发布了 2021 年度 CFIUS 审查情况的年度报告。鉴于 2021 年为 CFIUS 根据现行法律法规运作的第一个完整年度，该年度报告中反馈的相关数据具有一定的参考价值。因此，本文将对上述新动向进行介绍与分析，同时对近期 CFIUS 审查的相关热点案例进行简要介绍和梳理，并简评中国投资人在美投资须关注的要点。

### 二、 CFIUS 相关指引及法规更新

#### (一) 总统行政令：CFIUS 在审查受辖交易时应考虑的特定国家安全风险

2022 年 9 月 15 日，美国总统拜登发布了一项总统行政令<sup>1</sup>，就 CFIUS 对受辖交易进行国家安全审查应考虑的风险提供了明确指引，在 CFIUS 近 50 年的历史上属于首次。

行政令重申了针对利用特定外国投资手段获得敏感数据和技术，对美国国家安全造成潜在威胁的行为，美国国家安全审查应作为打击此类行为的有效工具，并明确地将 CFIUS 的作用、行动和能力，与总体国家安全作为政府的当务之急（包括保持美国的技术领先地位，保护美国人的敏感数据，以及加强美国供应链弹性）相结合，以确保美国的国家安全的手段与目标相互一致并相辅相成。

具体而言，该行政令为 CFIUS 提供了方向，阐述了现有的法定风险因素，并增加了几个国家安全因素供 CFIUS 在其审查过程中考虑。该行政令进一步明确了持续改进外国投资审查程序的重要性，并指示 CFIUS 继续定期审查其程序、做法和法规，以确保它们能够对不断变化的国家安全威胁做出及时的反应。

该行政令具体列出下述五项风险因素要求 CFIUS 进行考虑，其中前两项为对 CFIUS

<sup>1</sup> <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust->

[consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2022/09/15/executive-order-on-ensuring-robust-consideration-of-evolving-national-security-risks-by-the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states/)

法条第 721(f)<sup>2</sup>条中已经规定的国家安全因素的扩展，后三项为新增要求 CFIUS 考虑的因素。但须注意的是，这份行政令中列出的因素仅为说明性的，并不改变 CFIUS 现有的程序或法律管辖权，而是应该与前述现有国家安全因素共同纳入考量。

### 1、受辖交易对美国关键供应链弹性以及国家安全的影响。

如某项交易涉及将某些对国家安全至关重要的制造能力、服务、关键矿产资源或技术的所有权、权利或控制权转移给外国人士，可能会使美国在未来的关键货物和服务的供应断裂情况下处于弱势。该行政令同时指出，CFIUS 应酌情考虑受辖交易对国防工业以及国防工业以外的供应链的弹性和安全性的影响，如：微电子、人工智能、生物技术和生物制造、量子计算、先进的清洁能源（如电池储能和氢能）、气候适应技术、关键材料（如锂和稀土元素）、对食品安全有影响的农产业基础要素等。相关考虑因素包括：整个供应链中替代供应商（包括位于盟国或伙伴国的供应商）的多样化程度；与美国政府的供应关系；以及外国人士在特定供应链中的所有权或控制权的集中程度。

### 2、受辖交易对美国国家安全存在影响的相关领域的技术领先地位的影响。

尽管外国投资在大多数情况下能够促进国内的技术创新，但保护美国的技术领先地位更为重要，尤其是当相关外国投资涉及对美国国家安全至关重要的领域时。该行政令特别列举了对美国的技术领先地位以及国家安全至关重要的领域，包括但不限于微电子、

人工智能、生物技术和生物制造、量子计算、先进的清洁能源、气候适应技术以及对食品安全有影响的农业产业基础要素。行政令指示 CFIUS 应考虑受辖交易是否涉及上述领域的制造能力、服务、关键矿产资源或技术。除此以外，CFIUS 还应考虑受辖交易是否会导致一些未来可能破坏国家安全的技术的进步和应用，以及参与交易的外国人士是否与可能对美国国家安全构成威胁的第三方存在联系。

### 3、新增考虑因素：可能对受辖交易的相关美国国家安全产生影响的领域的整体投资趋势，以及与过去投资的累计效果。

外国人士在某一领域或技术上的投资，如果孤立地看，构成威胁可能有限，但如果结合以往的交易综合来看，相关投资可能促进关键领域的敏感技术的转让，或以其他方式损害国家安全。例如，一个外国公司或国家收购一个领域的单一公司，相关风险相对较低，但一个外国公司或国家收购该领域的多个公司，相关风险则大幅增加。为了应对相关风险，该行政令提出，在审查某受辖交易的国家安全风险时，CFIUS 应考虑该交易在该领域以及相关领域的累计投资趋势的大背景下所产生的风险。正如国会在《2018 年外国投资风险评估现代化法案》（“FIRRMA”）第 1702(c)(2)节<sup>3</sup>中所指出，在进行国家安全审查时，CFIUS 可以考虑“相关外国政府或外国人士对任何一种关键基础设施、能源资产、关键材料或关键技术的累计控制以及最近的交易模式”。

<sup>2</sup> <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2017-title50/pdf/USCODE-2017-title50-chap55-subchapIII-sec4565.pdf>

<sup>3</sup> [https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA\\_0.pdf](https://home.treasury.gov/sites/default/files/2018-08/The-Foreign-Investment-Risk-Review-Modernization-Act-of-2018-FIRRMA_0.pdf)

#### 4、新增考虑因素：受辖交易可能存在损害国家安全的网络安全风险。

某些外国投资可能会促使外国人进行网络入侵或进行其他恶意网络活动，因此对美国国家安全构成风险，例如：

(A)旨在破坏存储或数据库中数据的保护或完整性的活动，或存放敏感数据的系统；

(B)旨在干扰美国选举、美国关键基础设施、国防工业基地或 2021 年 5 月 12 日第 14028 号行政命令（改善国家网络安全）中规定的其他网络安全国家安全优先事项的活动；以及

(C)破坏关键能源基础设施，包括智能电网。

就此，CFIUS 应考虑受辖交易是否可能为外国人或其相关的第三方提供进行此类活动的途径，此外，还应考虑交易各方的网络安全态势、做法、能力以及可能允许外国人或其相关的第三方进行此类活动的途径。

#### 5、新增考虑因素：受辖交易对美国人敏感数据可能带来的风险。

数据作为监视、追踪、跟踪和锁定个人或群体的一个日益强大的工具，对国家安全有潜在的不利影响。此外，技术的进步加上大数据的获取，曾经无法被识别的数据可能被重新识别或被去匿名化。该行政令指出，CFIUS 应考虑受辖交易是否涉及及能够获得美国人敏感数据的美国企业，相关外国投资者或与外国投资者有联系的各方是否已经或有能力通过商业或其他手段利用这些敏感信息损害美国国家安全。行政令特别指出，

CFIUS 应酌情考虑受辖交易是否涉及以下美国企业：

(A)可以接触到美国人的敏感数据，包括美国人的健康、数字身份或其他生物数据以及任何可以识别或去匿名化的数据，这些数据可以被用来区分或追踪个人的身份，从而威胁到国家安全；或

(B)可以获得美国亚族群的数据，而这些数据可能被外国人士用来以威胁国家安全的方式来针对美国的个人或群体。

在过去数年来，CFIUS 审查所关注的方向与重点基本与本次的行政令中所列内容相互印证，并无特别出乎意料之处。虽然该行政令从法律层面并未修改现行的 CFIUS 审查的管辖范围以及程序，但通过行政令的方式来强调要求 CFIUS 考虑的因素从一定程度上再次提示了当下美国政府所最为关切的几大方面，尤其是行政令中明确列出的包括微电子、人工智能、生物技术和生物制造、量子计算、先进的清洁能源、气候适应技术等。我们建议拟进行类似相关领域投资的投资方予以重点关注。

#### (二) CFIUS 发布首份执法和处罚指引

2022 年 10 月 20 日，CFIUS 正式出台了首份执法和处罚指引<sup>4</sup>，就 CFIUS 如何评估违规行为并如何进行处罚提供了重要信息。

该执法指引概述了几种可能引起 CFIUS 关注的违规行为，包括公司未及时向 CFIUS 进行强制申报、未遵守与 CFIUS 达成的关于缓解措施的协议或对 CFIUS 提供的任何信息或陈述存在重大失实。在评估是否发生违规行为时，CFIUS 会考虑各种来源的信息，包

<sup>4</sup> <https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-enforcement-and-penalty-guidelines>

括美国政府各部门、公开渠道、第三方服务供应商（如审计师和监督员）、举报、以及交易方和申报方。

该指引同时列出了 CFIUS 评估和实施处罚的关键步骤：

- 1、CFIUS 向受罚者发出处罚通知。通知中包括对受罚行为的书面解释和处罚金额、法律依据、以及 CFIUS 可能考虑的任何加重和减轻处罚的因素。
- 2、受罚人可在收到处罚通知的 15 个工作日内，向 CFIUS 工作人员主席提交复议申请，包括任何辩护、理由、减轻因素或解释。
- 3、收到复议申请后，CFIUS 将在收到申请后的 15 个工作日内考虑该申请并发布最终的处罚决定。

如有充分理由，相关期限可通过工作人员主席和当事人之间的书面协议延长。

除此以外，该指引列举了 CFIUS 在评估违规行为进行处罚时所考虑的一些加重和减轻处罚的因素。以下列举几项值得重点关注的因素以供参考：

- 1、问责和未来合规：对相关行为进行问责并激励未来合规的需要。
- 2、危害：违规行为对美国国家安全的影响。
- 3、疏忽、意识和意图：该行为在多大程度上是简单疏忽、严重疏忽、蓄意为之或故意的结果；公司是否试图隐瞒或拖延与 CFIUS 分享相关信息；以及该公司内

知道或应该知道该行为的人员的职位高低。

- 4、持续性和时间性：从意识到该行为到向 CFIUS 报告之间的时间间隔，以及该行为发生频率和持续时间。
- 5、应对和补救措施：是否存在主动披露，向 CFIUS 所报告信息的及时性、内容和范围；在 CFIUS 的调查中是否完全合作；以及是否对该行为进行了及时、完整和适当的补救。
- 6、公司的规模资历和合规记录：公司的历史和对 CFIUS 的熟悉程度；合规资源（如法律顾问、咨询师、审计师和监督员）；为防止该行为而制定的政策、培训和程序以及这些措施失败的原因；公司内部存在的合规文化；以及其他政府部门在评估该公司合规的质量和充分性方面的经验。

该指引的出台提高了 CFIUS 国家安全审查的执法透明度，体现了 CFIUS 对执法问题的关注，但与此同时，可能预示着未来 CFIUS 的执法力度将会有所加大。因此，在与 CFIUS 的互动中，建议交易各方尽可能积极主动和坦诚。

### （三）美国国家科学技术委员会：关键和新兴技术清单更新

2022 年 2 月，美国国家科学技术委员会（National Science and Technology Council，简称“NSTC”）发布了《关键和新兴技术清单更新》<sup>5</sup>，这是自 2020 年 10 月美国白宫发布《国家关键与新兴技术战略》以来的首次更新。

<sup>5</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/02-2022-Critical-and-Emerging-Technologies-List-Update.pdf>

本次更新在原有的关键技术领域清单基础上进一步做出了整合和细化，缩减了技术类别的数量（从20类调整到19类）、更改了某些类别的名称、并将部分大类下细化至更详细的子类别。关于该清单的详细变化，请见此前2022年8月17日发布的题为《美国对新兴技术的管控措施及应对建议》的研究简报。

值得注意的是，虽然该清单并非由CFIUS发布，但大多数CFIUS的成员机构，包括美国国防部、能源部、国土安全部、司法部、国务院、商务部和科技政策办公室，均为发布该清单的NSTC小组委员会的成员，并且参与了清单发布前的跨机构审阅工作。同时，该报告指出，“部门和机构可参考此最新清单，用以制定例如国家安全技术的研究和开发、国际人才竞争、保护敏感技术免遭盗用和滥用等方面的措施。”<sup>6</sup>这意味着CFIUS成员机构在进行CFIUS申报的审查时可以也可能会参考此最新清单。

根据FIRRMA及相关法规，除了传统的外国投资人获得控制权的交易以外，CFIUS还有权对掌握“关键技术”、“关键基础设施”或“敏感个人数据”的美国企业（简称“TID企业”）进行的其他非控制性投资交易进行审查。其中，“关键技术”的定义涵盖了《2018年出口管制改革法》（Export Control Reform Act of 2018，以下简称“ECRA”）中所认定的新兴和基础技术。根据ECRA，美国商务部有权制定相关法规，将特定技术定义为新兴和基础技术。在ECRA相关法规出台后，被归类为新兴和基础技术的特定技术则会自动成为CFIUS法律

法规涵义下的关键技术。然而，截至目前，除了个别法规明确规定为属于关键技术领域的以外，ECRA的相关法规并未对“新兴和基础技术”进行定义或提供任何具体的指引，也并未出台任何清单。因此，这一份NSTC出台的关键和新兴技术清单可能会对CFIUS成员机构对关键技术的解读具有重要的参考意义。

当然，该清单中所列类别相对而言较为宽泛，并不指向某一个或数个具体技术，被列入该清单中的领域并不意味着将全部受制于CFIUS的审查。此外，该清单也并未列明所有可能存在CFIUS风险的关键技术领域。因此，在判断CFIUS成员机构对某项关键技术的解读，该清单仅提供一个大方向领域上的指引。若交易一旦涉及到该最新清单中的某项关键技术，交易各方需要提高警惕并评估相关交易的潜在CFIUS风险。

#### （四）新增部分特定技术为关键技术

2022年5月23日，美国商务部发布拟议规则公告（“5月拟议规则”），提议根据ECRA第1758条的标准，对四种自然发生的海洋毒素的出口进行单边管制。美国商务部认为，由于存在新的合成方法和设备，这些毒素目前能够更容易地被获取，如不进行出口管制，这些毒素可能会被用于生物武器。该拟议规则同时提议将该些海洋毒素列为商业管制清单（Commerce Control List）下的管制物项。一旦该拟议规则最终出台，受控的海洋毒素和相关技术将自动被视为CFIUS下的“关键技术”，并可能触发CFIUS的强制性申报要求。

---

<sup>6</sup> <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/02-2022-Critical-and-Emerging-Technologies-List-Update.pdf>

2022年8月15日，美国商务部发布了临时最终规则，新增指定了4项ECRA下的“新兴及基础技术”，包括超宽禁带半导体的两类基板（氧化镓及金刚石）、特别用于开发具有GAAFET结构集成电路的计算机辅助设计（ECAD）软件，以及用于生产和开发燃气轮机发动机的增益燃烧技术。除ECAD软件的管制将于2022年10月14日生效外，其他几项技术的管制已于8月15日生效。这些被指定为ECRA下“新兴及基础技术”的技术，也将被认定为CFIUS下的“关键技术”。

#### （五）美国商务部：不再区分“新兴”和“基础”技术

在发布5月拟议规则时，美国商务部还提出未来在ECRA下，美国商务部将不再试图区分“新兴”和“基础”技术，而是将所有此类技术统称为“第1758条技术”。此前，第1758条以及ECRA的任何其他条款均未对“新兴技术”和“基础技术”进行定义，也没有为区分这两个术语提供任何指导。该拟议规则生效后，以后美国商务部将不再试图对“新兴”和“基础”技术进行区分，而是统一视为“第1758条技术”这一新分类。通过此改变，美国商务部希望能够简化审查过程，并促进机构间对实施条例进行更有效的审查，因此能够更及时地实施对第1758条技术的出口管制。从CFIUS层面而言，这一改变可能使得部分技术更容易被认定为ECRA下的“新兴或基础技术”，从而也被认定为CFIUS下的“关键技术”并可能触发强制性申报的要求。

### 三、CFIUS 2021年年度审查趋势

2022年8月2日，CFIUS发布了2021年度的CFIUS审查情况年度报告<sup>7</sup>，对于该年度CFIUS审查的案件进行总结分析。这是CFIUS根据FIRMA及相关法规和要求运作的第一个完整的日历年，我们以下提炼了一些报告中的值得重点关注的内容，以供参考。

#### （一）案件审查整体趋势

##### 1、交易审查情况

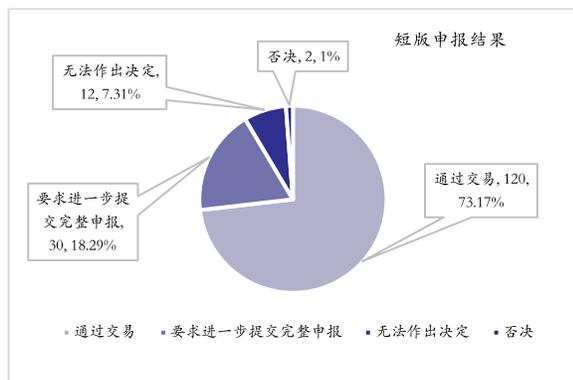
在2021年，CFIUS收到了交易方提交的共164份短版申报和272份完整申报，较2020年申报数量有显著增加。2020年的申报交易数量为126份短版申报和187份完整申报，2019年的申报交易数量为94份短版申报和231份完整申报。



对于短版申报，2021年CFIUS总共审查通过了120份（2020年为81份），占总短版申报数量的73.17%（2020年为64.29%）；要求其中30份（2020年为28份）提交完整申报，占比18.29%（2020年为22.22%）；针对12份短版申报（2020年为16份），CFIUS表示无法根据短版申报所提供的信息作出决定，即交易方可以选择提交完整的书面申报为CFIUS提供足够的信息以作出决定，占比7.31%（2020年为12.7%）；CFIUS拒绝了剩

<sup>7</sup> <https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-AnnualReporttoCongressCY2021.pdf>

余的两起交易提交的短版申报，其中一份重新递交了完整申报。在全部短版申报中，有 47 份（2020 年为 34 份）为涉及强制申报要求的申报，占比 28.66%（2020 年为 26.98%）。



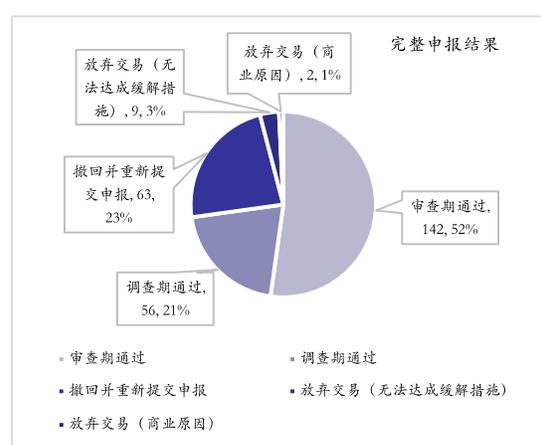
对于完整申报，CFIUS 对于在收到通知后 45 天内无法完成审查的交易会进入“进一步调查”阶段。2021 年 CFIUS 对收到的 272 份完整申报中的 130 份交易进行了进一步调查，占全部完整申报份数的约 48%。而 2020 年和 2019 年分别为 88 份和 113 份，分别占当年审查总数的 47% 和 49%。2021 年进行“进一步调查”的比例与 2020 年和 2019 年相比大约持平。2021 年 CFIUS 没有基于对完整申报的审查否决任何交易，也未发生由总统发布行政命令否决某项特定交易的情形。

## 2、交易撤回情况

短版申报方面，2021 年没有交易方在申报后选择撤回的交易，2020 和 2019 年各有一项交易方选择撤回的交易。

完整申报方面，2021 年交易方选择撤回通知的交易有 74 项，该数字明显高于 2020 年的 29 份及 2019 年的 30 份。撤回申请不一定代表放弃交易，部分撤回申请的交易方会在修改交易内容后重新提交申请。在 2021 年撤回的 74 份中，

- 1) 有 52 份交易的交易方在 2021 年重新提交了通知；
- 2) 有 11 份交易的交易方在 2022 年重新提交了通知；
- 3) 有 9 份交易因交易方无法或不愿采纳缓解措施以降低国家安全风险，而最终由交易双方选择最终放弃交易；
- 4) 有 2 份交易由交易双方因纯商业原因而被放弃。



## 3、交易类型

在交易类型方面，2021 年正式申报数量最多的行业是金融、信息服务，占总量 55%（147 份），相比 2020 年的 43% 占比有所上升。随后是制造业，占比 28%，不过比例与 2020 年的 35% 相比有所下降。自 2010 年 CFIUS 审查以来，制造业与金融服务业一直占比较高，近年比例也有进一步增加的趋势。

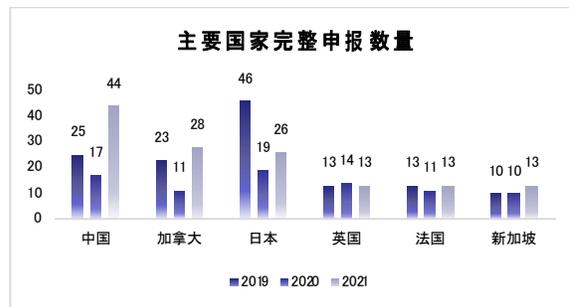
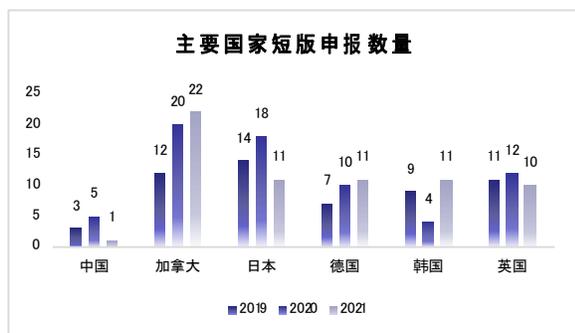
可以看到，2019-2021 年三年期间，CFIUS 的整体审查的焦点集中在金融、信息服务以及制造业，其正式申报占整体数量 82%，随后是采矿公用事业和建筑部门（占比 11%）和批发贸易、零售贸易和运输部门（占比 7%）。

中国投资者方面，2019 到 2021 三年期间，提交正式申报的领域分别是金融、信息服务（47 份）、制造业（32 份）、采矿公用事业和建筑部门（1 份）以及批发贸易、零售贸易和运输部门（6 份）。

#### 4、各国家申报情况

在短版申报方面，2021 年，加拿大投资者的申报数量最多（22 份，占比 13.4%），其次为德国、新加坡和韩国投资者，均为 11 份（占比 6.7%）。反观 2019 至 2021 三年的整体情况，加拿大投资者的总申报数量居首位（54 份，占比 14%），日本和英国的投资者分别以 43 份（占比 11%）和 33 份（占比 8.6%）的申报数量位居第二和第三位，中国在这三年间仅提交了 9 份短版申报，占总量 0.2%。

在完整申报方面，2021 年，来自中国投资者的申报数量最多（44 份，占总量 16.5%），其次是加拿大和日本的投资者，分别为 28 份（占比 10.3%）和 26 份（占比 9.6%）。反观 2019 至 2021 三年的整体情况，日本投资者的正式申报数量最多，共 91 份（占比 13.3%），其次是中国和加拿大的投资者，分别为 86 份（占比 12.6%）和 62 份（占比 9.1%）。



#### 5、缓解措施

2021 年，共有 26 起交易在 CFIUS 采纳了缓解措施后予以批准，在 272 起完整申报中占比 9.56%。2020 年、2019 年的该比例分别为 8.57%（187 起中的 16 起）和 12.12%（231 起中的 28 起），3 年的比例基本持平。

CFIUS 的年报中列举了部分 CFIUS 采纳的缓解措施，例如：

- 1) 禁止或限制某些知识产权、商业秘密或专有技术的转让或共享；
- 2) 确保只有获得授权的人才能接触到某些技术，获得美国政府、公司或客户信息，并确保外国收购方没有直接或远程访问持有该等信息的系统；
- 3) 确保只有美国公民才能处理某些产品和服务，确保某些活动和产品只在美国境内进行；
- 4) 从交易中排除或剥离某些敏感资产等。

#### (二) 加强未申报交易的审查

在发布该年报的新闻稿中，CFIUS 着重强调其正在加强人员配备“以识别未向 CFIUS 自愿申报的交易以及推进其监测和执法活动”<sup>8</sup>。年报也进一步提到，CFIUS 将会使用一系列的方法来识别“未声明/未完整申报的交易”，包括“跨部门的移交、公众提

<sup>8</sup> <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0904>

示、媒体报道、商业数据库和国会通知”，并计划雇用“专门负责未声明/不完整申报交易的工作人员”，并推进“对 CFIUS 成员机构现有工作人员[对不完整申报交易]的培训和关注...”<sup>9</sup>。

在 2021 年，总共有 135 份未申报的交易被 CFIUS 主动发起问询，这些交易中有 8 份最终被要求提交申报。尽管最终被要求提交申报的比例不高（约 6%），但在所有的这些未申报案例中，CFIUS 都主动发起问询并至少进行了内部调查，相关调查无疑给外国投资者带来了不确定性。我们建议投资者将 CFIUS 的风险评估作为尽职调查的一部分尽早启动。即使最终交易双方作出了不进行自愿申报的决定，也需意识到将来 CFIUS 主动对已完成但未申报的交易发起主动问询的可能性，并提前考虑到相关的应对措施。

#### 四、 近期热点案例介绍

##### （一） 中国某科技投资公司对美国小型飞机制造商 Icon 的投资

Icon Aircraft, Inc.（“Icon”）是一家美国加州的飞机初创公司，制造休闲用的机翼可折叠的水陆两用小型飞机。中国某科技投资公司 2015 年开始投资 Icon，2017 年累计持股已达到可以控制 Icon 的水平。2021 年 6 月，Icon 的几位美国股东对 Icon 的控股中国股东在特拉华州提起诉讼，表示 Icon 的飞机可以改装成军用无人机，指控有技术转让的风险，并在两个月后向 CFIUS 递交通知，敦促 CFIUS 取消这笔交易。

Icon 表示，该中国科技投资公司的投资使公司免于倒闭，并指美国股东的做法是对 CFIUS 审查机制的不正当武器化。最终，

2022 年 2 月 28 日，CFIUS 认为中国的投资不会引发国家安全风险，在无需采取缓解措施的情况下批准了交易。

##### （二） 中国私募股权公司收购美格纳

中国某私募股权公司原计划收购美国纽交所上市公司韩国半导体厂商 Magnachip Semiconductor Corp.（“美格纳”），美格纳主要经营显示屏驱动半导体和通用电源管理半导体，不持有生产设备，专门从事半导体设计工作。美国财政部称，该中国私募股权公司拟收购该公司的交易对美国国家安全构成风险，要求当事各方向 CFIUS 提交通知。

美格纳方面表示其认为该交易本身并不需要美国批准，因为该公司所有制造和研发活动都在韩国境内进行且几乎所有的销售活动都在韩国进行，少部分销售活动位于中国、日本和德国。尽管如此，美格纳最终仍然配合 CFIUS 的审查要求。

交易双方最终无法获得 CFIUS 对合并的批准，2021 年 12 月 31 日，美格纳和该中国私募股权公司宣布撤回 CFIUS 申报备案并相互终止合并协议。

##### （三） 中资收购英最大微芯片厂

2021 年 7 月 5 日，中国某科技公司全资拥有的荷兰安世半导体公司（Nexperia）宣布完成收购英国最大微芯片制造厂纽波特晶圆制造公司（Newport Wafer Fab）。

2022 年 4 月 19 日，美国国会众议院共和党中国特别工作组（China Task Force）致信总统拜登，以可能威胁国家安全为由，敦促拜登政府尽快阻止英国方面将纽波特晶圆制造公司出售给安世半导体。信中建议，如英

<sup>9</sup> <https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Public-AnnualReporttoCongressCY2021.pdf>

国方面不接受美方干预，美方应将纽波特晶圆厂纳入出口管制名单，甚至重新考虑英国在 CFIUS 的白名单地位。5 月 26 日，英国商务大臣夸西·夸滕下令对该交易展开英国法下的国家安全审查。

虽然当前的地缘政治环境很容易令人以为任何中国公司都不可能在不被 CFIUS 阻止的情况下在美国投资，CFIUS 对 Icon 的决定表明，并非所有中国投资者的交易都会被阻止。针对 Icon 这笔交易，CFIUS 很可能审查了其用于制造休闲飞机的技术、材料和制造过程，并得出 Icon 没有任何敏感技术或专有技术足以超过中国目前可用技术的结论。CFIUS 不会仅仅因为交易引发危险信号或符合某种模式而阻止交易，而是会对每笔交易逐个审查，并根据每笔交易的具体事实和情况决定是否阻止交易或要求采取缓解措施。

但另一方面，从近期案例也看出 CFIUS 在审查上的广泛的自由裁量空间，对于美格纳拟议收购这类表面看来与美国并无明显关联性的交易，在涉及美国政府所关心的特定高新科技时，CFIUS 仍然会实施“长臂管辖”，对相关交易进行审查。

此外，CFIUS 如今已不再是一个神秘的部门，很多有经验的公司和投资者都对 CFIUS 及其运作具有一定的了解。尤其在 CFIUS 积极加大审查力度及扩张审查范围的大背景下，对于选择不进行自愿申报并从 CFIUS 获得安全港（“safe harbor”）保护的外国投资者，还需小心竞争对手或敌对股东在数年后试图利用国家安全威胁及 CFIUS 事后审查来破坏其投资的潜在可能性及风险。

杜江	合伙人	电话：1-212 7038703	邮箱地址：duj@junhe.com
刘义婧	律师	电话：1-646 2059966	邮箱地址：liuyijing@junhe.com
聂家宜	实习生	电话：1-212 7038702	邮箱地址：niejy@junhe.com

---

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“[www.junhe.com](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。

