

君合专题研究报告



2024年10月12日

2023年CFIUS申报情况概览及相关立法动向

一、背景

2024年7月23日，美国财政部基于其作为美国海外投资委员会(The Committee on Foreign Investment in the United States, 以下简称“CFIUS”)主导机构的职责，向国会提交了2023年的年度报告(以下简称“年度报告”)¹。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四年。此外，美国财政部于2024年4月和7月分别发布了两份拟议规则制定通知(Notification of Proposed Rulemaking, 以下简称“NPRM”)，以完善和加强CFIUS的管辖权力。本文将对上述内容进行介绍与分析，同时对近期CFIUS审查的相关热点案例进行简要介绍和梳理。

二、CFIUS 2023年年度审查趋势

2024年7月23日，CFIUS发布了2023年度的年度报告，对于该年度CFIUS的案件进行总结分析。年度报告显示，CFIUS在2023年内共审查了342起由交易方提交申报的交易，比2022年的440起减少了约22%。我们在下文中提炼了一些年度报告中值得关注的重点内容，并讨论了CFIUS审查过程中出现的对未申报交易的加强审查、对违规行为的加强执法以及对缓解协议的加强监督的情况。

(一) 案件审查整体趋势

1、交易审查情况

在2023年，CFIUS收到了交易方提交的合计109份短版申报和233份完整申报。作为对比，2022年的申报数量分别为短版申报154份、完整申报286份。



对于109份短版申报，CFIUS的审查结果总结如下：

(1) 审查通过83份(2022年为90份)，占短版申报数量的76%(2022年为58%)；

(2) 要求其中20份(2022年为50份)提交完整申报，占短版申报数量的18%(2022年为32%)；

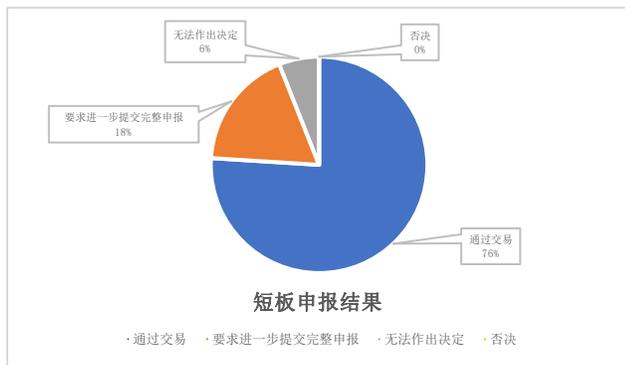
(3) 对于其中6份(2022年为14份)，CFIUS表示无法根据短版申报所提供的信息作出决定，该部分占短版申报数量的6%(2022年为9%)，

¹ 《美国财政部海外投资委员会致国会的年度报告》，见 <https://home.treasury.gov/system/files/206/2023CFIUSAnnualReport.pdf>

该情况下，交易方可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；

(4) CFIUS未否决任何以短板申报形式提交的交易；

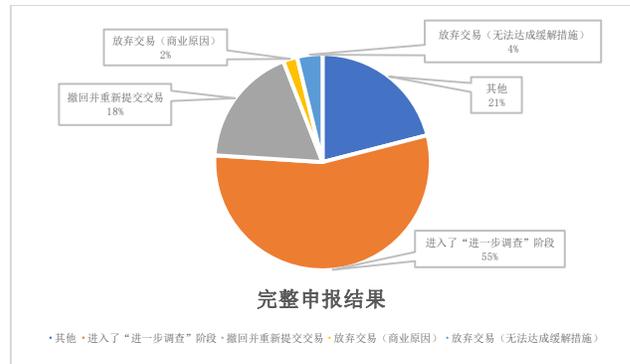
(5) 在全部短板申报中，有36份（2022年为44份）为涉及强制申报要求的申报，占比33%（2022年为28%）。



对于233份完整申报，CFIUS的审查结果总结如下：

(1) 对于其中的128份，由于CFIUS无法在收到完整申报后45天内完成审查，这些交易进入了“进一步调查”阶段，占全部完整申报份数的约55%。而在2022年和2021年该数量分别为163份和130份，分别占当年审查总数的57%和48%。2023年进行“进一步调查”的完整申报比例与2022年和2021年相比数量大约持平。

(2) CFIUS否决了2项以完整申报形式提交的交易，但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

短板申报方面，2023年未出现交易方在短板申报后选择撤回交易的情形。

完整申报方面，2023年交易方选择撤回的交易有57项，该数字低于2022年的87项以及2021年的72项。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2023年撤回的57份完整申报中：

(1) 有43项交易的交易方在2023年和2024年重新提交了完整申报；

(2) 有9项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放弃交易；

(3) 有5项交易因交易方纯商业原因而被放弃。

3、交易类型

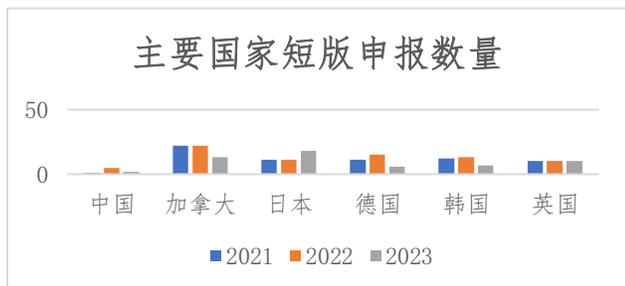
在交易类型方面，2023年完整申报数量最多的行业是金融、信息及服务业，占总量50%（115份），相比2022年的52%（149份）占比略有下降。随后是制造业，占比29%，和2022年的比例一致。

可以看到，2021到2023三年期间，CFIUS的整体审查的焦点集中在金融、信息及服务业，以及制造业两大类，其正式申报占整体数量81%，随后是采矿公用事业和建筑部门（占比12%）和批发贸易、零售贸易和运输部门（占比6%）。

中国投资者方面，2021 到 2023 三年期间，提交完整申报的领域分别有金融、信息和服务业（79 份）、制造业（25 份）、采矿公用事业和建筑部门（4 份）以及批发贸易、零售贸易和运输部门（7 份）。

4、各国家申报情况

在短版申报方面，2023 年，加拿大投资者的申报数量最多（13 份，占比 12%），其次为日本和法国（各为 11 份，各占比 10%）的投资者。就 2021 至 2023 三年的整体情况而言，加拿大投资者的总申报数量居首位（57 份，占比 13%），其次为日本（40 份，占比 9%）、德国和韩国（各为 32 份，各占比 7%）。中国在这三年间提交了 8 份短版申报，占总量 2%。



在完整申报方面，2023 年，来自中国投资者的申报数量最多（33 份，占总量 14%），其次是阿联酋（22 份，占比 9%）、英国和新加坡（各为 19 份，各占比 9%）的投资者。就 2021 至 2023 三年的整体情况而言，中国投资者的完整申报数量最多，共 115 份（占比 13.5%），其次是新加坡（72 份，占比 8.4%）、加拿大（69 份，占比 8.1%）的投资者，随后是日本、英国（各为 56 份，各占比 6.5%）。



然而，年度报告指出，如果将同一交易的初次申报、通知、重新提交等只按照一次申报来计算，2023 年的完整申报数量最多的是来自加拿大、日本和英国的投资者。这表明来自中国投资者的多项申报可能是之前已撤回并重新提交的完整申报。

5、缓解措施

2023 年，共有 35 项交易在采纳了缓解措施后予以批准，在 233 项提交完整申报的交易中占比 21%。该比例略低于 2022 年的 23%（286 项中的 41 项），但远高于 2021 年的 10%（272 项中的 26 项）和 2020 年的 9%（187 项中的 16 项）。

CFIUS 的年度报告中列举了 6 个新增缓解措施和 2 个新增缓解条件，包括：

- (1) 确保计算机网络的隔离；
- (2) 销毁敏感信息；
- (3) 确保与第三方监督员、第三方审计员、安全官员和安全主管相关的潜在利益冲突不会发生，或如有发生，向监控机构披露；
- (4) 在授予对系统或数据的访问权限之前审查和批准第三方合同的流程；
- (5) 在与某些国家的人员达成合作协议之前事先通知美国政府；
- (6) 确保企业通知客户有关最终受益所有人的身份；
- (7) 要求对监控机构的信息请求作出回应；
- (8) 要求定期与嵌入式安全与合规人员及第三方监控人员进行沟通。

在该年度，CFIUS 还在批准撤回和放弃的 6 份完整申报的信函中附加了条件，并就 1 项已放弃的交易与交易方签订了缓解协议，以解决该交易遗留的国家安全担忧。此外，CFIUS 还要求另一项交易采取措施以降低过渡期间的风险，后续交易方放弃了该交易。

（二）三大关键点

1、持续加强对未申报交易的审查力度

2023 年，CFIUS 对未申报交易的审查依然活跃。根据年度报告，2023 年 CFIUS 针对 60 项未申报的交易发出了正式问询，并最终要求其中 13 项提交申报（占比 22%）。此外，在另外三起案件中，交易方在没有收到正式问询的情况下自愿提交了申报。尽管这些案件在 CFIUS 考虑具体事实和情况后没有罚款，但这些调查为 CFIUS 在 2023 年 5 月发布的关于分阶段交易的指导提供了信息。特别是，CFIUS 澄清了触发强制申报要求的交易“完成日期”是指所有权转移的日期，而不是较晚的外国主体获得触发强制申报要求的非被动权利的日期。

2、持续加强对违规行为的执法力度

2023 年 CFIUS 对违反缓解协议重要条款的四项交易进行了民事罚款，为近五十年来实施处罚总数的两倍，亦是首次根据《2018 年外国投资风险评估现代化法案》（以下简称“FIRRMA”）执行细则实施的处罚。此外，CFIUS 还首次对未遵守《美国联邦法汇编》第 31 编第 800.401 条规定的强制申报条款的行为作出了正式的违规认定 (Formal Determination of Noncompliance)。2024 年 4 月，财政部发布了一份旨在通过大幅增加对违规行为的最高民事罚款等方式加强 CFIUS 现有的监控和执法规则的 NPRM（详见本文章第三部分）。这些趋势突显了 CFIUS 对合规和执法的日益关注。

3、持续强调缓解协议的执行与监督

截至 2023 年底，CFIUS 目前正在监控 246 项缓解协议，其中包括 2023 年签订的 36 项新缓解协议。为了确保这些缓解协议的合规性，CFIUS 的监控机构在 2023 年进行了 43 次现场检查。此外，2023 年 CFIUS 对 20 项缓解协议和条件进行了实质性的修改，并终止了其中 15 项。年度报告强调了 CFIUS 对执法工作的日益关注，以及强化了人员配置、执法流程和程序，以监督和执行缓解协议的遵守情况。

（三）总结

整体而言，2023 年 CFIUS 的审查数量有所减少，但受强制性申报要求约束的短板申报有所增加。CFIUS 进一步加强对未申报交易的审查力度，同时对违反法规和缓解协议的行为加大了执法力度。此外，CFIUS 在执行与监督缓解协议方面也采取了更为严格的措施，反映出其对合规性和执法工作的高度关注。这些行动均体现了 CFIUS 在保护国家安全方面的日益重视和强化监管的趋势。

三、2024 年发布的两个重要拟议规则

（一）完善和扩大 CFIUS 执法和处罚法规拟议规则

美国财政部于 2024 年 4 月 11 日发布了全名为《关于外国人在美国的特定投资和关于不动产特定交易的处罚条款、信息提供、缓解协议谈判及其他程序的修订案》²（Amendments to Penalty Provisions, Provision of Information, Negotiation of Mitigation Agreements, and Other Procedures Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons and Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United State）（以下简称“拟议规则一”）的 NPRM，通过扩大 CFIUS 从各方获取的信息的范围以及其强制提交此类信息的权限，增强 CFIUS 识别和解决国家安全风险的能力。如以下概

² 《关于外国人在美国的特定投资和关于不动产特定交易的处罚条款、信息提供、缓解协议谈判及其他程序的修订案》，见 https://home.treasury.gov/system/files/206/2024-07693_0.pdf

述，拟议规则一将扩展 CFIUS 的调查权限、解决缓解谈判中的程序性弱点以及增加罚款金额上限。

1、未申报交易的信息请求

拟议规则一旨在扩大 CFIUS 获取与国家安全相关的未申报交易信息的权限。在现行规则和框架下，CFIUS 目前有权要求交易方提供与澄清交易是否属于 CFIUS 管辖范围内的“受管辖交易”或“受管辖房地产交易”相关的信息³。现有规定只包括了与交易是否属于“受管辖”范围有关的信息要求⁴，未包括其他类型的信息提供要求。拟议规则一将进一步将 CFIUS 获取信息的权限扩大至可要求交易各方和其他相关人员提供信息，以确定某项交易是否可能引发国家安全考量以及是否符合强制性申报的标准。此外，拟议规则一将允许 CFIUS 通过传票（subpoena）等方式从任何其他他人处获取信息，即使他们并不是交易的一方。实践中 CFIUS 将如何利用其广泛扩展的调查权限尚不明确，但这一修订将使得与交易无关的第三方受制于回复其收到 CFIUS 发出的信息需求函的义务。

2、提高违规民事罚款上限

为了增加威慑力和适当处罚违规行为，拟议规则一拟将 CFIUS 对每次违规行为可施加的最高罚款金额增加至 500 万美元，并扩大处罚适用的情境。新规则还将授予 CFIUS 在审查之外对虚假陈述和遗漏信息施加民事罚款的权力，包括在 CFIUS 进行监控和合规检查时发现的此类行为的情况。

3、缩短缓解条款回应时限

在审查交易过程中，CFIUS 如发现国家安全问题，则将提出缓解措施加以解决。拟议规则一要求交易方在三个工作日内对缓解措施作出回应，除非获得正式的延期许可，而现行的规定中没有明确的回应时间限制。这一变更将使交易方在固定时间内

回应 CFIUS 的缓解条款请求，从而提高审查效率，但同时，由于交易方需要在较短的规定时间内从技术和业务层面评估缓解措施的可行性，并同时与 CFIUS 进行谈判，该变化可能会对交易方的应对产生挑战。因此，交易方在交易评估阶段除进行 CFIUS 申报分析外，还需评估 CFIUS 可能提出的潜在缓解措施，做好谈判准备。

（二）扩大 CFIUS 对军事设施附近房地产交易管辖权的拟议规则

美国财政部于 2024 年 7 月 8 日发布了全名为《关于外国人参与美国房地产的某些交易的法规中军事设施的定義及清单的修订案》⁵（Proposed Rule Modifying the Definition of Military Installation and the List of Military Installations in the Regulations Pertaining to Certain Transactions by Foreign Persons Involving Real Estate in the United States）以下简称“拟议规则二”的 NPRM，旨在扩大 CFIUS 对涉及美国房地产的外国人的某些交易的管辖权。根据 FIRREA，CFIUS 有权审查特定军事设施附近的特定房地产交易，并在适当情况下采取行动。

1、扩大军事设施清单

CFIUS 审查房地产交易的具体措施和范围载于《美国联邦法规》（Code of Federal Regulations）第 15 章第 802 部分。第 802 部分附件 A（Appendix A to Part 802）⁶列明了符合《美国联邦法规》第 802.227 节中“军事设施”的定义的设施列表，还提供了相应的地理位置（或其所在的郡/区域）等信息以协助识别相关范围。拟议规则二对第 802 部分附件 A 做出如下修改：

- （1）增列 40 个军事设施，其周围 1 英里半径范围内的房地产交易纳入 CFIUS 审查管辖；
- （2）增列 19 个军事设施，其周围 100 英里半径范围内的房地产交易纳入 CFIUS 审查管辖；

³ 31 CFR 800.501(b); 31 CFR 802.501(b)

⁴ 同上。

⁵ 《关于外国人参与美国房地产的某些交易的法规中军事设施的定義及清单的修订案》，见

<https://www.federalregister.gov/documents/2024/07/19/2024-15221/definition-of-military-installation-and-the-list-of-military-installations-in-regulations-pertaining>

⁶ 同上。

(3) 将 8 个已列入军事设施附近房地产交易的 CFIUS 审查管辖范围从周围 1 英里扩大至 100 英里；

(4) 更新 14 个已列入军事设施的名称，以便准确识别 CFIUS 审查管辖范围；

(5) 更新 7 个已列入军事设施的位置，以便准确识别 CFIUS 审查管辖范围；

(6) 移除 3 个已列入军事设施，原因是这些军事设施位于其他已列入或计划增列的军事设施内。

2、“军事设施”定义的扩展

根据 CFIUS 现行法规第 802.227 节，“军事设施”被定义为符合特定描述并在附件 A 中列出的任何地点。而该拟议规则扩大了 CFIUS 审查的潜在范围，包括太空军基地、陆军军械库、陆军仓库、海军基地和空军基地等。

3、修订特定军事设施的名称和地理位置

根据美国国防部命名委员会（Department of Defense Naming Commission）的建议、美国太空军（U.S. Space Force）的成立以及其他变化，拟议规则二将对 14 个军事设施的名称和对应的地理信息进行技术性的修订，以保证与官方名称的统一。

四、近期热点案例介绍

（一）中国某加密货币矿业公司被强制要求剥离军事基地附近资产

2024 年 5 月 13 日，美国总统拜登以国家安全为由发布总统令，命令剥夺在怀俄明州弗朗西斯·E·沃伦空军基地（Francis E. Warren Air Force Base）周围的某中国加密货币矿业公司所拥有的全部房产，并拆除其具有监控功能的所有设备。根据总统令，该中国加密货币矿业公司及其附属公司必须在 120 天内完成房产剥离，并在 90 天内完成设备拆除。美国财政部表示，CFIUS 根据 FIRRMA 审查了该交易并认为这些土地距离空军基地太近因此构成了国家安全风险。此外，CFIUS 还评估了该中国公司物业上用于加密货币挖矿的专门设备所带来的

风险，尤其是那些外国来源的设备。CFIUS 认为这些设备可能对美国国家安全构成重大威胁。

（二）中国某光电科技公司收购美国某光电应用公司的技术和制造资产

2022 年 9 月 15 日，中国某光电科技公司与美国某光电应用企业签署了资产收购协议。根据协议，中国光电科技公司将以 1.5 亿美元收购该美国公司在中国的制造基地及光收发器业务的相关资产。协议还规定，双方应立即向 CFIUS 提交申报。然而，截至 2023 年 8 月，该美国光电应用企业在其向 SEC 提交的季度报告中仍提到，交易的完成尚需 CFIUS 的批准。最终，由于 CFIUS 审查的延迟或未能满足审批条件，该美国公司于 2023 年 9 月 12 日宣布决定终止此次收购交易。

（三）中国某公司和美国某自动驾驶技术公司的投资交易缓解协议

2024 年 5 月 29 日，美国某自动驾驶技术公司宣布已与 CFIUS 就 2022 年的审查结果达成了缓解协议。该案件起源于 2017 年中国某公司通过其子公司对该美国自动驾驶技术公司进行的投资。CFIUS 于 2021 年 3 月曾要求交易双方提交完整申报，并于 2022 年 2 月 18 日确认了该交易不存在未解决的国家安全问题。作为缓解协议条件，该美国自动驾驶公司与美国政府签署了《国家安全协议》（National Security Agreement），并同意采取一系列措施，包括限制数据访问、实施技术控制计划、任命安全官员和安全董事、成立政府安全委员会，并定期向 CFIUS 监控机构报告等。此外，中国某公司同意其董事不再竞选董事会职务，且不会增加持股。

五、结语

近年来，CFIUS 的审查强度不断增强，并对涉及国家安全的外资交易采取了更为谨慎的态度。随着两份拟议规则的发布，CFIUS 将进一步扩大其执法权力和管辖范围。未来新规则的实施不仅意味着 CFIUS 的管辖范围和执法力度将继续扩大，也预示

着未来外资交易将面临更高的合规标准和风险管理要求。企业需高度重视 CFIUS 的审查标准与法规变化，以确保交易顺利进行，并避免潜在的法律和财

务风险。在日益复杂的全球投资环境中，合规性和透明度将成为成功投资的重要保障。

刘义婧 合伙人 电话：1-646 2059966 邮箱地址：liuyijing@junhe.com
曾文婷 律师 电话：1-212 7038702 邮箱地址：zengwt@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，请
君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

