

反向CFIUS揭晓:聚焦中国、半导体、人工智能和量子计算

2023年8月9日,美国总统拜登发布一项[行政命令](#)(下文简称“行政命令”),下令实施对外投资限制。这项行政命令是在近一年的观望之后发布的(本所[国际贸易博客](#)在过去一年中曾多次写过相关文章)。这是反向美国外国投资委员会(CFIUS)程序的开始,而在此之前对这个程序大多还只是猜测。与此同时,美国财政部发布了一份[新闻稿](#)、[情况说明书](#)和[拟议规则制定预先通知](#)(ANPRM),在9月28日之前就拟议的限制措施征求公众意见。

这些限制措施无疑会影响到在以下领域开展业务的许多美国公司和投资者:

1. 量子计算
2. 人工智能
3. 半导体

尽管我们预计美国政府会考虑将限制范围扩大到其他行业。

命令

为解决可能对美国国家安全构成威胁的美国对外投资问题,行政命令禁止或要求通报涉及部分受关注国家的某些投资活动。尽管行政命令可以涵盖多个受关注国家,但目前仅列出了中国(包括香港和澳门特区在内)。

行政命令还授权美国财政部禁止美国人(U.S. persons)在知情的情况下指导那些美国人被禁止进行的交易(这是类似美国制裁条例中禁止“促进”的概念)。

拟议条例

为实行政令,美国财政部在同一天发布了“[拟议规则制定预先通知](#)”(以及[新闻稿](#)和[情况说明书](#))。该通知详细说明了美国财政部计划如何实施该计划。这一框架已遭到美国国会议员[不同程度的批评](#),我们注意到,美国国会一直在推动自己的对外投资立法。

美国财政部允许业界对此发表意见,从而进一步帮助确定该计划如何实施。有关各方预计将在9月28日之前提交意见(即规则制定通知公布后的45天)。条例草案将在“拟议规则制定预先通知”之后发布。尽管美国财政部保留了要求提供过往投资信息的权利,从而帮助其了解这些行业和投资,但没有考虑执法溯及既往。规则制定的要点如下:

涵盖国家的安全技术和产品

简而言之,该计划旨在**禁止**美国人与受涵盖的外国人进行从事以下活动的交易:

半导体和微电子

- 开发或生产专门用于集成电路批量制造的电子设计自动化软件或前端半导体制造设备
- 达到或超过特定标准的先进集成电路的设计、制造或封装
- 为第三方客户安装或向其销售超级计算机

量子信息技术

- 生产量子计算机、稀释制冷机或两级脉冲管低温冷却器
- 开发专门用于最终军事用途、政府情报或大规模监控终端用途的量子传感平台
- 开发专门用于安全通信的量子网络或量子通信系统，如量子密钥分发

人工智能系统

- 开发包含人工智能系统的软件，并将其专门用于（或主要用于）军事、政府情报或大规模监控

该计划预计要求美国人在与受涵盖的外国人进行从事以下活动的交易时向美国财政部申报：

半导体和微电子

- 美国人参与的未被禁止的集成电路的设计、制造或封装

人工智能系统

- 开发包含人工智能系统的软件，并专门用于（或主要用于）：网络安全应用程序、数字法证工具和渗透测试工具；机器人系统的控制；可以在未经当事人同意的情况下监听现场对话的秘密监听装置；非合作定位跟踪（包括国际移动用户识别码（IMSI）读取系统和自动车牌识别系统）；或者面部识别。

定义

就拟议条例的具体内容还有很多值得讨论的，我们在此提供一些进一步的解读，以帮助了解拟议规则的制定：

美国人

该计划提出，“美国人”，无论身在何处，都需要遵守禁令和通知要求。这将意味“美国人”是指任何美国公民、合法永久居民、根据美国法律或美国境内任何司法管辖区的法律组建的实体，还包括任何此类实体的任何外国分支机构，以及美国境内的任何人。

涵盖交易

该计划建议将重点放在从事某些可能带来无形利益的受管辖交易的美国人身上。具体而言，该计划旨在涵盖直接或间接：（1）股权或或有股权的收购；（2）债务融资可转换为股权的规定；（3）绿地投资；（4）成立无论位于何地的合资企业。

涵盖的外国人

该计划建议将受管辖的外国人定义为：（1）从事出境类活动的受关注国家的个人或实体，或美国人知道或应当知道将从事出境类活动的受关注国家的个人或实体；（2）在第（1）项中提及的，其直接或间接子公司或分支机构，且单独或合计占其合并收入、净收入、资本支出或营业费用50%以上的个人或实体。

例外交易

该计划预计将对某些类型的被动投资和有较低可能性带来无形利益的投资设置例外，包括涉及某些美国投资的对公开交易证券、指数基金、共同基金、交易型开放式指数基金，以有限合伙人身份进行的某些投资，承诺但未缴的资本投资，以及公司内部从美国母公司向其子公司转移资金。

评论

鼓励相关行业和人士就上述计划的适用范围以及以下方面提出意见：

- 有关形式，内容和时间的通知要求；
- 合规和记录保存；
- 处罚；以及
- 某些术语的定义，如“故意指导交易”、“受控外国实体”、“所有合理步骤”，并制定认知标准

如我们之前指出的，关于对外投资的审查开启了政府监管的新时代。拟议计划目前仍处于草案阶段，可能还会进行进一步修改。如果这些限制在2024年底之前生效，那确实将会令人惊讶。然而，面对即将到来的限制措施，这一开局也给投资者和行业提供了机会来准备及应对。