

彼得森国际经济研究所

政策简报

编号PB 15 - 17

2015年9月

中国投资与 CFIUS：更新（调整）视角的时代来临

Theodore H. Moran

Theodore H. Moran 是彼得森国际经济研究所的客座高级研究员。2007-2013 年期间，他供职于美国国家情报委员会（NIC），处理美国外国投资委员会（CFIUS）事务。2012 年，他受邀设计并教授美国政府赞助的课程。该课程针对 CFIUS 机构及 CFIUS 相关情报服务的工作人员。Moran 还担任乔治城大学马库斯·瓦伦堡国际商业与金融学教授以及华为国际顾问委员会成员。

©彼得森国际经济研究所。版权所有。

十多年来，中国认为中国投资者在试图收购美国公司时受到了不寻常且政治化的对待，对此中国充满怨言。尤其是对于2005年中海油收购美国石油公司优尼科失败所引起的华盛顿的政治抵制，中国政府至今仍耿耿于怀。虽然该交易最终夭折系因政治原因所致，并非官方发现了任何安全隐患，但中国已将批评的矛头指向了美国外国投资委员会（CFIUS）。该委员会是一家跨部门组织，负责审查海外收购美国公司是否对美国的国家安全构成威胁。中国希望该委员会的裁决更加公开和透明，不歧视中国企业，在对待中国的收购与其他国家企业的收购时一视同仁。

美国不大可能以任何正式或法律的方式同意中国的诉求。在地缘政治紧张的世界中，来自潜在对手国企业的收购将不可避免地受到异常严格的审查。美国情报机构的评估将依然保密，以避免公开“来源和方法”。

与中方开展有关满足其诉求的讨论已经成为有关双边投资协定（BIT）谈判的重要组成部分，但截至2015年9月，尽管各国努力在习近平主席访问华盛顿和西雅图期间完成协议，但这方面的进展仍停滞不前。美国不准备按照中国的要求改变CFIUS的实质性程序，这一点已经变得越来越明显。

中国还能实现投资者的期望吗？能，几乎肯定能。

...虽然 CFIUS 的做法不会为满足中国的需求而直接予以调整，但中国投资者可利用各种直接方法在绝大多数情况下轻而易举地克服障碍。

本政策简报提出的实用措施可在不减弱CFIUS程序的前提下解决中国投资者的担忧。其提供国家安全威胁评估过滤器，允许中国投资者像其他国家的投资者一样，判断他们的拟议收购何时可能会带来真正威胁以及这类威胁在哪些时候根本就是不合理的。本政策简报还阐明海外投资者如何克服围绕CFIUS反对意见的保密性，以便想出推进问题收购的办法。

2012年以来，中国在美国的海外直接投资（FDI）呈现飞速增长，并且如本政策简报所述，未来预计将加速增长。现在，是时候以一种更新和调整后的视角来看待CFIUS程序近几年的变化趋势了，特别是考虑到2009年通过了《外国投资与国家安全法》（FISIA）。

虽然CFIUS的做法不会为满足中国的需求而直接予以调整，但中国投资者可利用各种直接方法在绝大多数情况下轻而易举地克服障碍。结果不仅对中国投资者有利，而且也将使美国经济受益。

中国的看法及抱怨

中国抱怨的焦点是外国收购美国公司的监管程序不透明、不可靠、高度政治化并且歧视中国公司，国家安全被用作阻止有争议收购的借口。这种说法准确吗？

回顾过去，中国的抱怨并非没有道理。2005年，中国在华盛顿首次见识了围绕外国收购的政治角力，当时中国政府持股70%的国有石油公司中海油提出收购美国石油公司优尼科（Moran，2009年；Moran及Oldenski，2013年；Bergsten、Hufbauer及Miner，2014年）。

优尼科日产石油150,000桶，其中70,000桶产自美国的油井，80,000桶产自亚洲的油井。主要担忧是优尼科的石油产量是一项重要的大宗商品，过于敏感，不能落入中国手中；这种担忧的潜台词是，美国的石油产量将转移至中国（最坏的情况是，直接卖给中国人民解放军）。但优尼科的80,000桶石油产量已经销往竞争激烈的亚洲市场，在该市场上很容易找到替代来源。美国油井的70,000桶产量占美国日消耗量的1%中的十分之三，并且美国购买者拥有许多替代来源，中海油将石油从墨西哥湾向中国的潜在转移将使得优尼科的油井成为对中国购买者（包括中国人民解放军在内）来说最昂贵的石油来源。此外，优尼科的所有自有油田技术都可以从国际市场上获得，比如从哈利伯顿及斯伦贝谢等多个来源获得。

中海油将方案提交CFIUS，而CFIUS直到该方案提交优尼科股东并被接受时才开始评估。与此同时，据《华盛顿邮报》报道，“遭到雪佛龙大力游说的国会议员纷纷抨击中海油的竞购。”¹雪佛龙已经向优尼科发出了更低的报价。众议院以398票对15票通过了一项不具约束力的决议，似乎抢在CFIUS前面，要求总统对收购展开白宫特别调查。更具权威性的是，国会通过2005年《能源政策法》(H6)修正案，要求政府对中国能源需求增长对美国国家安全的影响开展详细调查，CFIUS在此之后才能开始审查。

就在优尼科股东就中海油报价进行投票的八天前，中海油撤回报价，理由是“前所未有的政治阻力”以及“不确定性带来不可接受的风险水平”。

这场竞购战拱手让给了雪佛龙，其立即推进了收购优尼科的进程。

中海油与优尼科之间的故事很快在Dubai Ports World（DP World）身上重演，表明华盛顿对外国收购的政治化及不同寻常的反应并不仅限于中国。

DP World寻求收购英国公司Peninsular and Oriental Steam Navigation Company（P&O）。（Moran，2009年；Moran及Oldenski，2013年）。P&O的主要资产包括在全球多个港口所有的或租赁的码头设施，包括位于以下六个美国港口的设施：巴尔的摩、休斯敦、迈阿密、新奥尔良、纽瓦克及费城。CFIUS审查并批准了该交易，但须采取如下缓解措施。

该拟议交易最先吸引公众的广泛关注是因为与P&O在伦敦开展商业诉讼的一家名为Eller的公司联系了几名国会议员。普遍的担忧是新的母公司（在9/11后的公众眼里，是一家“阿拉伯”母公司）可能比较松懈，会让危险人物或货物进入接受迪拜总部管理的美国港口设施。由纽约州参议员Charles Schumer牵头的由10名参议员组成的两党小组向参议院领导层提交署名信，坚持要求允许国会审查CFIUS对该交易的评估并投票批准或反对CFIUS的决定。众议院拨款委员会以62票对4票通过了反对决议。

事实上，DP World将收购的6个美国港口与美国其他港口一样，须遵守相同的集装箱检查和移民法规。然而，除此之外，CFIUS还格外谨慎地让国土安全局与DP World商定了“保证书”，规定该公司聘用美国公民管理所有美国设施，并指定一名经过联邦调查局审查的具有美国公民身份的管理人员作为国土安全局在所有安全事宜上的联系人，以便及时提供国土安全局可能要求提供的所有信息并就与港口安全有关的任何事宜协助美国其他执法机构。因此DP World管理的美国港口将是美国检查最仔细的港口。

尽管CFIUS已经批准，但由于拟议收购的政治阻力非常大，DP World不得不宣布将把从P&O收购的美国港口设施出售给一家美国公司。

因此，中国的评论人士抱怨华盛顿对待拟议收购的不可预测性和歧视就不足为奇了。反应包括：

1. Ben White, 《中国放弃收购美国石油公司》，《华盛顿邮报》，2005年8月3日。

美国对中国抱有冷战思维，并对中国企业采取贸易保护政策。美国禁止中国进入许多领域的主要原因是政治因素。美国滥用“国家安全”作为借口。

—Bai Ming, 中国国际贸易经济合作研究院, 2013年2月

http://paper.people.com.cn/rmrhwb/html/2013-02/27/content_1204132.htm

CFIUS很强大，因为“国家安全”可以阻止许多事情。为何“国家安全”在美国成为了一个有用的工具？许多美国人将中国视为一个潜在的竞争对手。“国家安全威胁”的标签没有成本，但能带来政治利益。例如，在竞选活动中使用“国家安全”来反对中国公司有助于赢得选票和支持。

—Jia Xiudong, 中国国际问题研究院, 2014年7月

<http://jingji.cntv.cn/2014/07/27/VIDE1406476259677842.shtml>

CFIUS是一个神秘的委员会，对调查过程、反对原因及法律解释保密，被视为许多中国企业在美投资的障碍，甚至被指控为贸易保护工具。

—财新, 2014年1月

<http://magazine.caixin.com/2014-01-17/100630247.html?p0#page2>

但在 2009 年通过 FINSA 后，CFIUS 的流程发生了改变，主要是因为上述两个案例。国会在 FINSA 中希望加强对 CFIUS 的监管。与此同时，小布什政府由财政部长保尔森牵头，希望调整对外国收购的评估，并确保 CFIUS 应对国家安全威胁的程序与美国向外国投资开放的基本目标并存。该目标随后得到了白宫及奥巴马政府内阁级别声明的认可。FINSA 改革试图将这两个目标结合在一起。

FINSA 通过后的 CFIUS：程序及案例

FINSA 从几个具体方面加强了 CFIUS 流程：(1) 虽然“国家安全”的定义并无定论，但其明确规定涉及关键基础设施（包括能源资产）及关键技术的交易需特别审查；(2) 要求对涉及国有企业或外国政府控股实体的所有交易开展更加全面的调查；

(3) 授权 CFIUS 谈判、采取及执行缓解协议以解决国家安全担忧；(4) 取消保护 CFIUS 批准的交易免受未来审查（及潜在解除）的安全港规定，前提是交易各方故意及严重违反缓解协议中的任何条款；(5) 通过国家情报主管引入美国情报界作为 CFIUS 的非投票委员，并要求对 CFIUS 的所有案例开展情报评估；(6) 仍对向 CFIUS 提供的信息以及 CFIUS 的审议和决定保密。

最后，也许是最重要的一点，FINSA 将 CFIUS 与国会的磋商正式化，同时提供与政治绝缘的措施。该法案要求 CFIUS 在 30 天初步审查及更全面的 45 天调查结束后向国会提供书面通知，并向国会提供有关其活动的详细年度报告。

因此 FINSA 通过后的 CFIUS 变得比以往更加强大。在华盛顿变化莫测的政治生态中，外国收购将获得的待遇真的变得更加确定和可预测了吗？从 FINSA 通过后的两个尤其具有争议的案例中可以看出，答案或许是肯定的。

国会研究服务处（Jackson, 2014 年）发现收购美国电池生产商 A123 Systems 及收购 Smithfield Foods 的交易（都恰巧涉及中国投资者）是在 FINSA 通过后引起国会最多审查和关注的两个案例。

2012 年 12 月，中国汽车零部件生产商万向集团提出收购破产的电动汽车锂离子电池生产商 A123。在收购之前，A123 将供应美国军方的业务分拆给了一家美国收购方。尽管如此，国会议员仍认为，该收购将危及美国的能源安全。然而，美国、欧洲和日本有许多生产锂离子电池的其他厂商。还有些国会议员反对该交易的原因是 A123 获得了将近 2.5 亿美元的联邦补助，用于支持清洁能源技术，尽管万向的报价高于竞购相同资产的其他潜在美国收购方。虽然国会发出了反对声音，但 CFIUS 于 2013 年 1 月迅速批准了该交易，并且没有规定重新申报、缓解及特殊安全安排。

争议更大的是 2013 年 5 月中国肉类包装企业双汇国际对 Smithfield Foods 的高调收购。尽管美国历来享有重要农产品出口国的地位，但参议员 Debbie Stabenow（密歇根州民主党）仍将通过 Smithfield 收购向中国扩大猪肉出口称为是对“食品安全”的威胁。她要求农业部长担任 CFIUS 委员。

参议院农业委员会就该收购召开特别听证会，Smithfield首席执行官Larry Pope在会上发表证词称，收购的目的是帮助双汇升级中国的食品安全措施，同时向中国出口更多猪肉产品（从而有助于美国的国际收支）。一些国会议员仍继续表达了对收购将使问题猪肉产品从中国流向美国的担忧。

虽然国会抗议不断，CFIUS还是顺利批准了Smithfield收购，也没有规定重新申报、缓解及特殊安全安排。

因此，虽然这只是两个案例（尽管尤其具有争议），但其重要意义并未被CFIUS拒绝中国拟议收购或备受瞩目的中国拟议收购退出的案例所抵消；但下文探讨的Ralls案例发生后，形势再次发生转变。该案例集中在美国法院反对，并不是国会干预FINSA通过后的CFIUS程序。²

不可能抑制或控制国会行为，因此或许从局外人来看，华盛顿没有发生任何改变。但在FINSA通过后，CFIUS对于没有问题的案例的30天评估流程及对于问题较多案例的45天调查流程（包括涉及任何国家的外国政府控股公司的所有收购）并没有因国会压力而中断，国会听证会或修订案也没有影响CFIUS作为美国政府仲裁收购美国企业所带来的潜在国家安全威胁的权威地位。

中国在美国的海外直接投资以及CFIUS：展望未来

未来几年，中国对美国的FDI流动的合理预期是什么？通过收购美国企业进行投资的中国公司将受到怎样的对待？

中国在美国的投资从非常低的基数飞速增长（Hufbauer、Miner及Moran，2015年）。中国FDI总量中的一半以上是在过去两年进入美国的，2013年和2014年分别为140亿美元和120亿美元。2007-2009年，中国企业向CFIUS提交了13项通知，但2010-2012年，中国企业提交了39项通知，占通知总数的12%。仅2012年一年就提交了23项通知，达到前一年的两倍（图1）³。2013年，

中国企业向CFIUS提交了21项通知。2011-13年，中国向CFIUS提交的54项通知中，24项属于制造业，17项属于采矿、公用事业和建筑业，其余13项属于金融、信息技术和服务业。

相比较而言，2011-13年的三年间，中国企业的申报数量最多（54项通知），其次是英国（49项通知）、加拿大和日本（均为34项通知）以及法国（29项通知）。

为预测未来的FDI流动，可以对中国FDI采用引力模型，与用于按照人均收入、距离和语言等变量估计各国之间的贸易流动的引力模型非常类似（Moran及Oldenski，2013年）。该模型明确表明，尽管中国FDI近期不断增加，但中国的投资水平仍不超过在两国其他特点的基础上所做预期的一半。引力模型预测中国在美国的FDI将大幅稳步增长。

使用基于以下变量的较为简单的预测模型：(1) 市场规模（按照购买力平价和人口衡量的GDP总量）；(2) 自然资源（自然资源租金占GDP的比重）；(3) 治理，David Dollar（2015年）也表明，中国在美国的投资不足，并认为中国的投资流预计将在未来几年飞速增长。

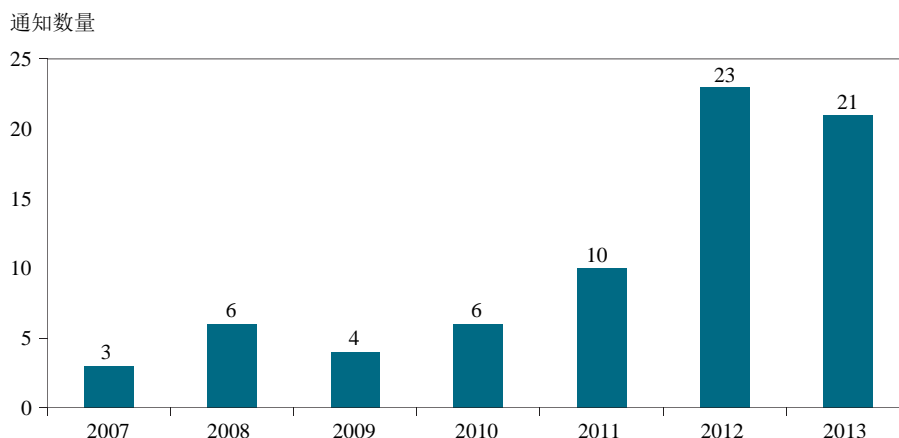
中国的最新及更大的投资流将对美国经济带来怎样的影响？来自已经开展的中国FDI的证据表明，中国投资者提供的工作的工资和福利远高于行业平均水平，并且与总部位于发达国家的企业的美国附属公司支付的（较高）工资持平（Moran及Oldenski，2013年）。这是意料之中的，因为中国企业来到美国开展研发、获取管理专长并向美国消费者销售商品和服务。因此，未来的中国FDI流动可能将给美国工人带来好工作。

此外，当外国企业在美国投资时，他们的布局为所投资行业的其他公司提供生产率溢出。这些溢出规模巨大：1987-2007年，美国生产率增长总量的12%归功于入境FDI的生产率溢出（Moran及Oldenski，2013年）。对于在美国的中国投资者，情况也是如此吗？

3. 参见美国财政部（2015年）。2014年CFIUS所有案例的细分尚未获得。

2. 作为华为国际顾问委员会的成员，作者对顺序异常的2013年软银收购Sprint的交易进行评论是不恰当的。在该收购中，双方主动向众议院情报委员会主席Mike Rogers议员承诺不会使用华为设备。该承诺随后在CFIUS及联邦通讯委员会的批准中得到确认。

图 1 中国投资者向CFIUS提交的交易通知，2007–13年



资料来源：美国财政部（2015年）。

在一定程度上出人意料的是，包括中国在内的发展中国家的企业所开展的海外投资也已经产生了统计上重大的生产率溢出（数据不允许隔离中国投资者所提供的生产率增长，但确实表明中国投资者在美国开展的研发水平远高于发展中国家的其他投资者）。这些溢出预计将持续，并且规模还将进一步扩大。

在全球范围内，大约80%的FDI是通过外国公司收购当地企业开展的，具体视行业而定。对于中国在美国的投资，从2000年到2015年间，通过收购开展的投资分别占交易数量和交易金额的37%和84%。⁴ 因此可以合理预计，相当大比例的中国投资仍将涉及收购美国公司。

CFIUS将如何对待未来的收购呢？尤其是，中国投资者是否将获得他们所期望的一视同仁及合理透明的对待？肯定不会通过任何正式或法律方式，但在绝大多数实际案例中，中国的目标是可以基本实现的。

中国对于正式或合法的一视同仁及透明对待的诉求不会得到满足

CFIUS的目标是使美国免于遭受因外国收购美国企业而可能招致的国家安全威胁。

CFIUS领导层及美国政府发言人更加普遍地声称，对海外投资的审查将一视同仁。美国副财长兼CFIUS调查主管Marisa Lago曾表示，“第三，我想强调一点，CFIUS对希望在美国投资的企业的所有国一视同仁...”⁵ 这肯定是用词不当，CFIUS代表的意思或许是，CFIUS对中国企业收购的审查是认真客观的并遵循与其他国家企业收购相同的程序，但CFIUS对中国企业收购的审查肯定不是一视同仁的，若“一视同仁”一词的意图是向中国投资者提供接近最惠国待遇。

在以大国之间地缘政治紧张为特点的世界中，认为来自中国、俄罗斯及其他潜在美国对手的企业收购不会受到比亲密盟国的企业收购更加全面和严格的审查绝对是幼稚的。对于来自中国、俄罗斯及其他潜在对手的国有企业，这种更加严格的审查将尤其如此。

此外，关于CFIUS的日常工作，虽然财政部、美国贸易代表和其他一些机构出于政治目的任命的工作人员和领导层可以预计普遍是FDI支持派，但国防部、国土安全局、司法部及联邦调查局出于政治目的任命的工作人员和领导层则可以预计为海外收购的最坏情况专家。来自后面这些机构的工作人员接受过各类培训、挑选、评估和激励，知道如何开展各种程度的调查。

4. Rhodium Group, 中国投资监测, <http://rhg.com/interactive/china-investment-monitor>.

5. 副财长Marisa Lago有关美国继续承诺开放投资的讲话, 中国北京, 2011年11月14日, www.treasury.gov (2015年8月12日登录)。

最后，FINSIA要求非投票的情报机构完成对交易的“能力”和“意图”评估，“意图”评估利用国家安全局（NSA）和中央情报局专门针对俄罗斯和中国等潜在对手的能力。该事实对于防止公开揭露CFIUS评估中可能的主要怀疑将非常重要。

关于透明度，法律规定CFIUS必须出于商业目的对评估保密。美国情报机构的决定则进一步强化了这项法律规定。情报机构决定对评估保密，以避免透露调查所使用的“来源和方法”。

具有开创性的Ralls案例可能在多大程度上改变了CFIUS评估的透明度？

2012年3月，中国所有的公司Ralls Corporation在没有向CFIUS报告交易的情况下收购了几个风电场项目。这些风电场的风塔可以俯瞰试验最新无人机的海军武器系统训练设施的秘密领空。6月份，CFIUS联系Ralls并要求该公司提交主动通知以对其投资进行追溯审查。在初步审查后，CFIUS要求Ralls停止经营，直到全面调查完成。根据该调查，包括美国海军的秘密协助，CFIUS建议总统奥巴马阻止该投资，命令撤销交易并拆除已经安装的设备。奥巴马于2012年9月28日签署了总统令。这仅仅是美国第二次正式阻止海外收购。

作为回应，Ralls在美国哥伦比亚特区地区法院提起诉讼，声称，按照美国宪法第五修正案的正当程序条款，公司受到了不公平待遇，因为CFIUS审查程序并没有向公司提供评估、应对及反驳用于签署总统令的任何证据的机会。CFIUS从未向交易双方提供评估、应对和反驳针对他们的指控的机会。地区法院裁决其没有针对该动议的司法管辖权，但指出其不会禁止Ralls寻求正当程序主张。2014年7月15日，美国哥伦比亚特区上诉法院由三名法官组成的委员会裁决，CFIUS的决定违反了Ralls的正当程序权利，CFIUS因此必须在哥伦比亚特区地区法院解释为何阻止公司的风电场建设并给公司一个反驳的机会。但法院承认政府拥有不提供机密信息的安全利益，只需披露用于反对交易的非机密信息。

上诉法院将该案发回哥伦比亚特区地区法院重审，目前该案仍在地区法院审理。

因此，即使维持原判，对于希望知道受到何种指控并有公平机会反驳该类指控的公司来说，Ralls判决所能提供的宽慰非常有限，即该类指控基于保密信息。

鉴于以上分析，中国对于获得预测性更强、透明度更高的对待这一目标如何能够实现？

潜在的中国投资者如何获得更大的可预测性？

尽管CFIUS监管说明中故意没有对国家安全威胁的定义下定论，但CFIUS在过去四十年内所发现的国家安全威胁可以分为三种不同类型，并且各个威胁变得似乎合理的状况可有效区别于预想的损害并不可信的情况（Moran, 2009年；Moran及Oldenski, 2013年）。这种威胁评估工具来自于对CFIUS各种案例的调查；并不代表对CFIUS的具体法律指导。

第一种威胁来自于海外收购方（独立决策或受到母国政府的指示）推迟、拒绝或施加条件于新收购生产商的产出提供的能力。要想评估这种操纵产出提供的威胁的合理性，需要两个步骤的分析过程。第一步是计算流程或产品的“重要性”或“关键性”——定义为推迟或放弃的成本。第二步是计算国际行业的集中度、被收购企业的流程或产品的近似替代品的充足性、以及转换成本。若被收购企业的商品和服务比较普遍并且转换成本较低，则美国国家安全就不会受到合理威胁。

第二种威胁来自敏感技术潜在泄露给海外企业或政府，它们部署或出售该类技术可能会损害美国国家利益。评估第二种威胁的合理性也需要两个步骤的分析过程。第一步是计算在技术部署不利于美国利益的情况下可能造成的损害。第二步是计算该类技术多久可以进入国际市场，从而判断拒绝向海外转让是否可行。若收购方持有的技术的替代来源比较普遍，则阻止该交易无助于维护国家安全。

第三种威胁来自收购美国公司可能使海外企业或政府得以渗透入美国公司的系统从而对这些系统进行监视、监控或放置定时炸弹。若被收购公司的商品和服务的替代供应商非常多，则担任渗透的任何使用者可以轻松更换供应商。然而，如下文所述，弄清楚如何在全球化供应链的世界中应对该威胁，特别是在信息技术行业，给CFIUS带来了麻烦。

[三种威胁] 的决策体系应令中国投资者放心 ...绝大多数案例不会带来任何合理的国家安全威胁。

未来的中国投资者可使用图2所示的决策体系（来自对CFIUS的所有以往案例的三种威胁评估）来预测CFIUS可能对其具体拟议收购采用的评估办法。使用该决策体系应令中国投资者放心（跟所有海外投资者一样），绝大多数案例不会带来任何合理的国家安全威胁。

只有在被收购的美国公司控制着国际市场上没有替代品的关键商品或服务，或被收购的美国公司转让敏感的独特技术（其部署可能严重损害美国利益），或目标美国公司可被用于对美国造成损害的渗透或监测而美国用户却不能转换至其他更加安全的替代品的情况下，才存在对美国国家安全的合理威胁。

国有企业或其他存在海外政府控制证据的企业投资将在最初的30天审查后还须接受45天调查（2000–15年27%的中国收购涉及国有企业），⁶但国有企业的收购不会被阻止，除非它们带来以上三种威胁之一。

通过使用该决策体系，未来的海外投资者（来自任何国家）在选择通过收购开展投资时可以最有效地预测其将受到的CFIUS的对待。

潜在的中国投资者如何获得更大透明度？

在收购可能带来合理的国家安全威胁的敏感案例中，潜在的中国投资者如何获得有关CFIUS指控或怀疑的更大透明度，特别是在这些收购基于保密信息的情况下？

围绕这点，CFIUS评估的持续保密及情报机构评估的保密总是带来各种问题。对华盛顿的反应感到担忧的首次投资的中国国有企业及私营企业可以遵循以下路径，即经验较为丰富的中国投资者以及阿拉伯、俄罗斯、以色列和法国投资者在不清楚到底是什么在阻碍CFIUS批准时为推进收购所习惯遵循的路径。他们寻求专家意见。

来自十几家处理CFIUS案的顶尖律所的律师们（其中许多人曾就职于CFIUS）习惯向CFIUS现任官员提出20个问题。若CFIUS反对并要求提供更多信息，他们会询问：剥离该部门是否有助于推进CFIUS决定？建立全部由美国公民组成的董事会监督这些特定业务是否将加速CFIUS审议？承诺将数据保留在美国并受美国法院传票的约束是否能打消CFIUS的担忧？如此等等。

因此，对于存在有争议的地缘政治目标的中国、俄罗斯、阿拉伯或其他国家投资者来说，在提出通过收购在美国投资时，聘用经验丰富的律师代表收购方使用的这些技巧，能够较为有效地获得一定程度的透明度。

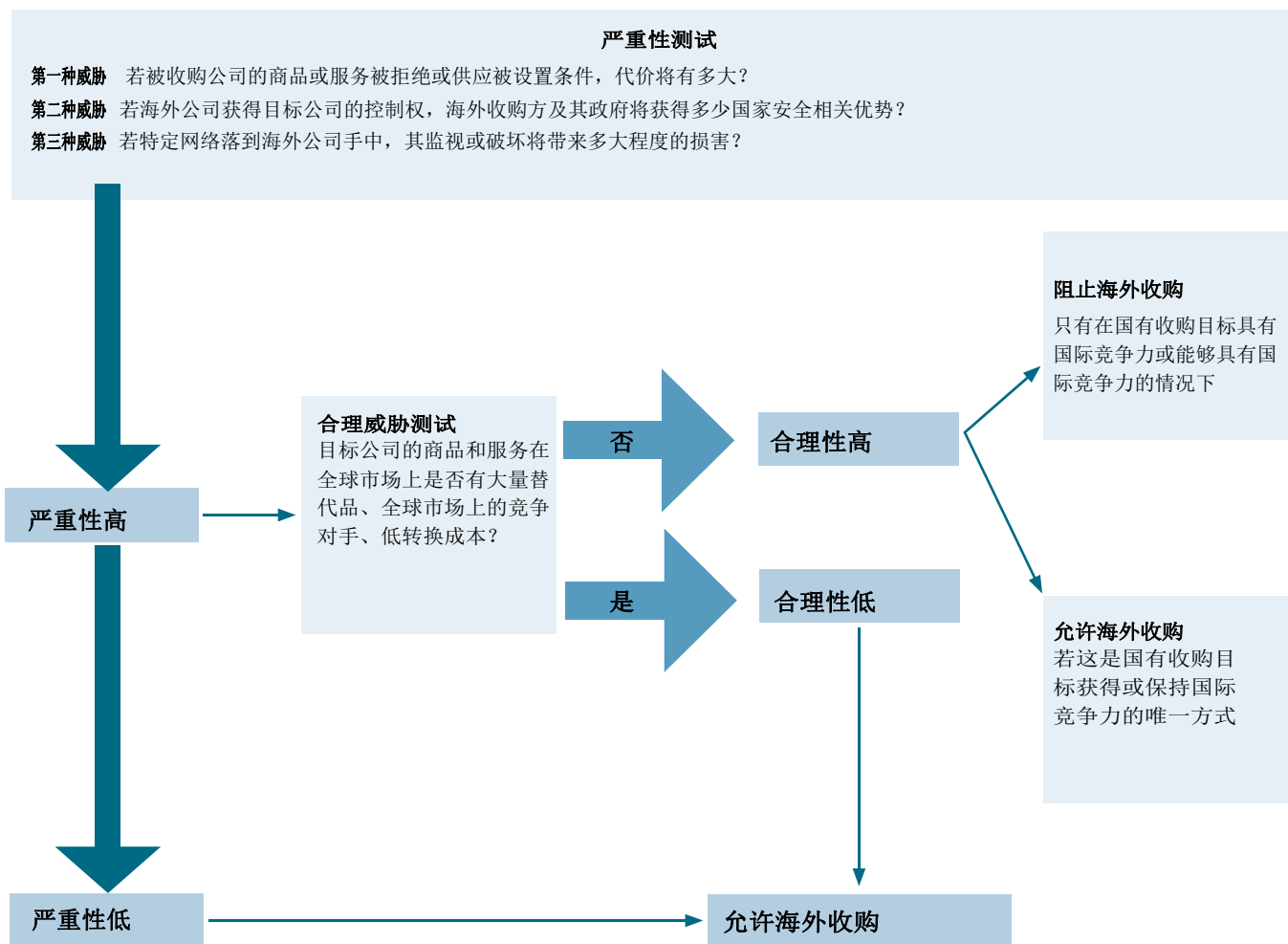
有些案例可能根本无法缓解，如中国或俄罗斯企业，或黎巴嫩或塞浦路斯企业（经常作为有问题所有人的幌子公司），或一些其他国家的公司，收购能够俯瞰美国机密军事基地的高塔设施。

在全球化供应链时代，特别关注信息技术领域的海外收购

在当今信息技术供应链全球化的时代，第三种威胁的评估（涉及渗透、监视、甚至在被收购公司的商品和服务中放置定时炸弹）给CFIUS提出了难题。

6. Rhodium Group, 中国投资监测, <http://rhg.com/interactive/china-investment-monitor>.

图2 评估阻碍海外收购的国家安全依据的决策体系



资料来源：Moran及Oldenski（2013年）。

信息技术系统的所有基本构件，包括服务器、路由器、数据存储及检索机制、闪存及微芯片，都有来自中国、中国台湾、俄罗斯、以色列、东欧、马来西亚、菲律宾及墨西哥工厂生产的硬件和软件。所有这些地区都有可能被秘密加入工程元素。

可以肯定的是，马尼拉和瓜达拉哈拉加入的软件元素可能似乎比北京和莫斯科更加安全，但对CFIUS团队中的最坏情况怀疑主义者来说，仅从地域上分析或许不能让人足够放心。

认为可以通过根据母公司的国籍挑出并排斥供应商来消除第三种威胁渗透的想法只是一种幻想，例如拒绝中国供应商的同时允许购买美国、法国（阿尔卡特朗讯）或瑞典企业（爱立信）生产的硬件和软件，而这些企业的

组装工厂靠近位于深圳的中国工厂（Moran，2013年）。

当贝恩资本于2007年末提出收购3-Com时（其中华为收购16.5%的少数股权），CFIUS表现出了保护国家安全的一种过于简单化的方式。与以往一样，CFIUS评估不公开，但普遍认为中国公司参与该收购可能导致中国所带来的潜在第三种威胁渗透。在巨大的争议声中（但CFIUS没有正式决定），贝恩于2008年3月撤回了对3-Com的收购报价。

时间更近的是，当2014年中国公司联想提出收购IBM的X86服务器业务时，CFIUS不得不正面应对全球化供应链的难题。

IBM的低端X86服务器由商业、政府机构（包括国防和情报机构）以及美国电话电报公司和Verizon等主要信息技术网络运营商广泛使用。第三种威胁担忧依然是，这些普通的X86服务器可能成为中国机构实现某种渗透的工具。但大部分X86s已经由惠普、戴尔以及IBM在中国生产，使用上千名中国工程师以及数以万计的中国输入信息。由于CFIUS批准了该收购，其肯定已经推断（再次提醒，CFIUS的决策过程不向交易方或公众披露），来自联想所有权的威胁的增长无关紧要。

当硬件和软件以及补丁和升级来自全球上千个来源时，如何切实解决确保供应链完整的问题？

方法之一是在全球建立政府运营的网络安全评估中心，信息技术公司将源代码授权给这些中心。这些中心的专家可以通过大量随机样本审查由信息技术公司提供的商品和服务，在审查完成后在这些商品和服务上植入时间/日期印章，从而使得后来的使用者可以核实以确保代码在离开评估中心后没有发生变化。

英国国家安全顾问已经建议并实施该模型以处理华为在英国销售的产品（内阁办公室及国家安全与情报处，2015年）。位于班伯里的网络安全评估中心的主席是英国情报机构政府通信总部GCHQ（类似于美国的国家安全局）的网络安全处处长。北美、欧洲及亚洲（甚至中国和俄罗斯）为随机审查所有来源的信息技术输入而建立的类似的网络安全中心不能监控在全球销售的每件信息技术产品，但这些评估中心对于保证全球供应链完整将起到很大帮助。

结论

本政策简报中的分析支持有关大量新增中国FDI必将流入美国的评估。在这些不断增长的FDI中，可以通过审慎分析，将可能带来真正国家安全威胁的中国收购与不会产生真正威胁的收购相分离。这种严格的评估将表明，会带来各类威胁的入境收购少之又少。应毫不犹豫地庞大的中国投资者表示欢迎。他们将使美国工人、企业、社区和消费者受益。

参考资料

[1] 内阁办公室及国家安全与情报局.2015年.华为网络安全评估中心监督委员会：2015年第一次年报.向英国国家安全顾问呈送的报告（3月份）.可访问 gov.uk.

[2] David Dollar. 中美双向直接投资：机遇与挑战（1月份）.华盛顿：布鲁金斯学会，2015.

[3] C. Fred Bergsten, Gary Clyde Hufbauer及Sean Miner. 连接太平洋两岸：中美迈向自由贸易和投资.华盛顿：彼得森国际经济研究所，2014.

[4] James K Jackson. 美国外国投资委员会（CFIUS）.CRS报告（3月6日）.华盛顿：国会研究处，2015.

[5] Gary Clyde Hufbauer, Sean Miner, Theodore Moran. 美国外国投资委员会及中美双边投资协定：满足中国需求所面临的挑战.迈向中美投资协定. 彼得森国际经济研究所简报15-1. 华盛顿：彼得森国际经济研究所，2015.

[6] Theodore H Moran. 三种威胁：CFIUS流程的分析框架.国际经济学政策分析89. 华盛顿：彼得森国际经济研究所，2009.

[7] Theodore H Moran.应对全球化信息技术供应商所带来的网络安全威胁.彼得森国际经济研究所简报13-11（5月份）.华盛顿：彼得森国际经济研究所，2013.

[8] Theodore H Moran及Lindsay Oldenski. 美国的外商直接投资：好处，疑问及风险，特别关注来自中国的外商直接投资.国际经济学政策分析100. 华盛顿：彼得森国际经济研究所，2013.

[9] 美国财政部. CFIUS向国会提交的年报. 报告期2013年日历年，2015年2月发布. 华盛顿. 可访问 www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Pages/cfius-reports.aspx.

