

# 美国对华科技投资审查机制演进及其悖论

唐巧盈 张心志 戴丽娜

**[内容摘要]** 构建对华科技投资审查机制缘于特朗普第一任政府时期,在拜登政府任内形成政策框架,是美国建立对华竞争新工具的重大转向。这一机制形成背后,既反映美国在泛国家安全导向下修补政策“漏洞”、建立新护栏的需要,亦体现了美国通过投资审查政治化来推进全球供应链重构的战略意图,还深受美国鹰派力量、智库机构、媒体舆论等综合叙事的影响。然而,受到安全成本过大、极化政治生态、规则复杂模糊、盟友内部矛盾等多重因素制约,美国开展对华科技投资审查将面临多重阻力,具体表现为安全逻辑与经济效率之间的悖论、行政与立法部门间的决策争议、政策实施的执行偏差,以及在国际协调中的利益分歧。同时,这一审查机制还会带来严重的负面效应,加剧中美之间科技投资关系的紧张态势,威胁全球产业链供应链安全稳定,进而对现行国际贸易与经济秩序产生重大影响。

**[关键词]** 中美关系 科技竞争 科技投资 对华投资审查 政策困境

**[作者简介]** 唐巧盈,上海社会科学院新闻研究所助理研究员;张心志,华东师范大学政治与国际关系学院博士研究生;戴丽娜,上海社会科学院新闻研究所副所长、研究员

**[中图分类号]**D822 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-5715(2025)01-0057-20

投资审查是指一国出于国家安全等考虑,对外商入境投资或本国主体对外投资活动进行审查和监管的行为。在外商投资安全审查方面,自20世纪70年代设立外国投资审查委员会、并通过《埃克森—佛罗里奥修正案》(1988)、《伯德修正案》(1992)、《外国投资与国家安全法》(2007)、《外国投资风险审查现代化法案》(2018)等法案以来,美国形成了以外国投资审查委员会为核心的外商投资审

查体系。在对外投资审查方面,美国政府长期以来保持审慎态度,并没有形成成熟的审查机制。拜登政府上台后,将中国定位为“最重要的地缘政治挑战”和“唯一一个既有重塑国际秩序意图,又有日益增强的推进这一目标的经济、外交、军事和技术实力的竞争者”。<sup>①</sup> 在此背景下,美国政府更新了对外投资审查的政策工具箱,尤其是在科技领域推进建立针对中国的投资审查新规则。国内外学术界和战略界日益关注美国对华投资审查的具体动向,但更多将这一审查机制作为外国投资审查委员会审查机制在对外投资领域的适用和衍生来考察,并未深入分析其运作框架差异,以及背后的驱动力和未来动向。基于此,本文考察了美国政府对华科技投资审查的机制演进,重点分析动因及发展悖论,旨在揭示中美科技竞争背景下美国政策变化的逻辑与相关影响。

### 一、美国对华科技投资审查的机制演进

美国开展对外投资审查的政策行动可溯源至 1917 年的《敌国贸易法》,用于限制战时美国与德国之间的双边贸易投资。第二次世界大战结束后,美国政府为了解美企海外投资情况,在 20 世纪 40 年代至 60 年代开展多次海外投资情况调查,并于 1976 年通过了《国际投资调查法》。该法案正式确立了美国商务部与财政部对美国主体出境投资及外商入境投资数据的监测权与获取权,但并未赋予这两个部门干预或叫停相关投资活动的职权。而在经济全球化快速推进的大背景下,当时美国在对外投资审查的相关案例并不多见。

特朗普上台后,美国政府对华战略发生重大转向,不但加强了外商投资审查,还要求美国主体禁止投资制裁清单中的中国企业。在《外国投资风险审查现代化法案》的早期立法草案中,美国国会就曾考虑授权外国投资审查委员会设立对外投资审查机制,<sup>②</sup>但最终该提议并未被纳入 2018 年正式出台的法案。此后,

---

<sup>①</sup> The White House, “National Security Strategy,” October 12, 2022, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>.

<sup>②</sup> The Congress, “Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2017,” November 8, 2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4311/text>.

特朗普签发行政令,禁止美国主体投资中国军方关联企业公开交易的证券,并公布了 55 家所谓的“中共涉军企业”清单。可见,特朗普第一任期的对华投资审查,主要是基于制裁清单对具体涉军企业开展点对点的制裁,并未出台对华投资限制的一般性规定,且投资审查的领域不聚焦科技领域。

拜登执政后不久就签发了《关于应对利用证券投资资助某些中国公司的威胁》行政令,扩大了禁止对华投资“黑名单”。该政策认为,特朗普时期的“中共涉军企业”清单存在重叠或关联关系,应明确涉军企业的界定,并更新了 59 家“中国军工复合体企业”清单。随着中美科技竞争加剧,拜登政府聚焦科技领域,在行政命令、国会立法、国际合作等层面试图构建一套完备且系统的对华投资审查机制。

#### (一) 发布行政命令:限制敏感技术领域的对华投资

拜登政府的行政令及配套文件是当前美国实施对华科技投资审查的核心政策。2023 年 8 月,拜登签署《关于针对美国在受关注国家对某些涉及国家安全技术 and 产品投资的行政命令》(第 14105 号行政令),授权财政部审查美国主体与受关注国家在敏感技术领域相关的所有交易。<sup>①</sup>其中,受关注国家指向中国,包含中国大陆、香港特别行政区和澳门特别行政区。为配合具体执行,财政部于 2024 年 10 月发布《关于美国在有关国家投资某些国家安全技术 and 产品的规定》<sup>②</sup>(以下简称《最终规则》),并于 2025 年 1 月 2 日生效。《最终规则》明确了美国对华科技投资审查机制的主要监管措施、涵盖交易类型和受管辖交易技术范围等。值得注意的是,这一机制与此前的外国投资审查委员会审查不是完全对应。

第一,两者审查的模式不同。外国投资审查委员会审查采取自愿申报、强制申报的方式逐案审查,结束后才告知批准或禁止某项交易。而《最终规则》将分类审查威胁美国国家安全的技术和产品风险,提出“需通知交易”和“被禁止交

---

<sup>①</sup> The White House, “Executive Order on Addressing United States Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” August 9, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

<sup>②</sup> U. S. Department of Treasury, “Provisions Pertaining to U. S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” October 28, 2024, [https://home.treasury.gov/system/files/206/TreasuryDepartmentOutboundInvestmentFinalRuleWEBSITEVERSION\\_0.pdf](https://home.treasury.gov/system/files/206/TreasuryDepartmentOutboundInvestmentFinalRuleWEBSITEVERSION_0.pdf).

易”两种受限制交易。其中,“需通知交易”规则要求,美国主体有义务将某些与国家安全技术和产品相关的投资信息在交易完成后30天内披露给财政部;“被禁止交易”规则提出,经财政部认定、对美国国家安全构成特别严重威胁的“受关注国家安全技术和产品”的投资活动将被禁止,美国主体须采取合理措施阻止其控制的企业从事此类交易。此外,美国主体可以基于国家利益向财政部申请豁免或通知要求。这就意味着,美国主体可根据是否触发审查要求自行采取措施,而财政部虽不对每一项受管辖交易进行事先审查,但拥有事后审查和干预的权力。

第二,两者审查的门槛不同。外国投资审查委员会审查涉及能够使得外国人控制美国企业的任何交易,也包括外国人投资美国敏感企业但尚未达到“控制权”门槛的交易,涵盖的交易类型非常广泛。《最终规则》的制度设计逻辑并未从“控制权”着手,既希望能够将涉及敏感领域的对华投资“一网打尽”,又想减少这一政策对本国投资者的影响范围。由此,美国政府提出的对外投资审查交易仅关注对中国主体的投资,具体涵盖股权投资、债务融资、绿地投资、合资公司等类型,但对公开交易证券、股权补偿、某些在第三国的交易等作出豁免。

第三,两者审查的领域不同。外国投资审查委员会审查的范围不仅包括广泛的关键技术,还涵盖关键基础设施、敏感个人信息、房地产交易等领域。而拜登政府对华科技投资审查聚焦高科技领域,与其出口管制政策相呼应,将半导体和微电子、量子信息技术、人工智能三大领域列为主要审查对象,并计划依据技术参数、行业场景等进行分类监管。在半导体和微电子方面,《最终规则》将高级集成电路配套技术、高级集成电路设计和生产、超级计算机等领域列为禁止交易范畴;将其他集成电路的设计、生产、封装活动列为申报交易的监管序列之中。在人工智能方面,《最终规则》禁止美国主体投资有利于发展中国军事和情报能力的人工智能技术和产品。对于美国主体在人工智能网络安全应用、数字取证和面部识别等领域的对华投资,财政部要求美国主体申报投资行为的关键信息。在量子信息领域,《最终规则》要求禁止量子计算机及其组件、量子传感器、量子网络和量子通信系统的相关交易,但未说明“需要通知交易”的条件。

## (二) 提出多项法案:试图立法构建一套完备的审查流程

2021年以来,美国国会先后推动了《国家关键能力防御法案》《限制信息通

信息技术安全威胁出现的法案》《对外投资透明度法案》《防止对手发展关键技术能力法》等立法进程,尝试为美国建立对华科技投资审查机制提供法律支撑。尽管上述法案尚未正式通过,但从机构设置、信息申报、交易审查等方面勾勒了对华科技投资审查的运作图景。

在机构设置层面,美国国会计划建立一个跨部门的投资审查委员会。2021年5月,美国参议员鲍勃·凯西和约翰·科宁提出了《2021年国家关键能力防御法案》,提议建立名为“国家关键能力委员会”的行政机构。依据法案设想,这一机构将总体负责审查美国主体对中国等“受关注国家”科技产业的投资交易情况,重点关注并限制威胁美国“国家关键能力”的交易活动。同时,该机构拟由美国贸易代表担任委员会主席,并邀请财政部、商务部和国防部等联邦机构高官担任委员会委员,以便加强各部门协调力度和政策实施。目前,美国国会议员已在2022年和2023年先后两次对《国家关键能力防御法案》进行修订,持续调整“国家关键能力委员会”的机构设置方案,但由于对“国家关键能力”的定义以及限制方式存在争议,这一法案尚未通过。

在信息上报层面,一些法案拟推动建立一个美国主体对华投资信息上报机制,以便联邦机构了解美国在重要行业的对华投资情况。对此,《2023年国家关键能力防御法案》提出从事“涵盖活动”的美国主体必须在开展活动前至少90天书面通知国家关键能力委员会。<sup>①</sup>美国参议院则在2023年7月通过了《对外投资透明度法案》,该法案提出由财政部牵头、商务部协调,建立投资信息上报试点计划。它要求美国主体在受关注领域开展对华投资的前14天将具体投资信息和国家关键能力供应链数据提交给财政部审查。<sup>②</sup>

在交易审查层面,美国计划针对供应链安全、信息与通信技术和服务等不同领域,制定相应的交易审查程序,以精准开展对华投资审查。例如,美国参议院情报特别委员会主席马克·华纳于2023年3月向参议院提交《限制信息与通信

---

<sup>①</sup> The Congress, “National Critical Capabilities Defense Act of 2023,” May 9, 2023, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/house-bill/3136>.

<sup>②</sup> The Congress, “Outbound Investment Transparency Act of 2023,” July 7, 2023, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/2678>.

技术出现安全威胁的法案》，要求商务部设计一套针对信息与通信技术产品和服务交易的审查机制，用于鉴别、防御和限制包括中国、古巴、伊朗、朝鲜、俄罗斯、委内瑞拉在内的所谓竞争国家对美国国家安全的威胁。<sup>①</sup> 该审查机制主要适用于数据传输、软件更新、运维、数据托管等信息，与通信技术领域的投资交易行为。2023 年版《国家关键能力防御法案》主要关注供应链领域审查，涉及关键基础设施、关键产业生产制造等方面的安全风险，并明确提出总统有权监管和直接禁止与相关领域的投资交易活动。美国众议院于 2023 年 11 月提出的《防止对手发展关键技术能力法》，则以拜登政府第 14105 号行政令为基础，增加了对俄罗斯、伊朗和朝鲜的对外投资限制，并将交易审查范围扩展到高超音速、高性能计算等领域。

### （三）建立“小多边”机制：扩大对华投资审查政策的国际效力

近年来，美国政府利用双边和多边协调，向盟友输出“经济胁迫”的威胁认知，积极联络盟友建立对华投资审查合作机制，扩大这一审查政策的影响范围。

在多边合作中，美国借助七国集团峰会和美日韩戴维营峰会等多边机制，就“维护国家安全”和“防止经济胁迫”等议题，鼓动这些国家与美国共同建立多边对华投资审查机制。例如，在七国集团日本峰会上，拜登以应对经济胁迫为由，呼吁建立一个协调平台，推进成员国之间在对外投资审查上的政策协调和信息共享，以减少关键技术转移风险。在美国的鼓吹下，2024 年七国集团领导人普利亚峰会公报明确提出，采取适当措施应对对外投资风险非常重要。

在双边合作中，美国加强了对欧盟、英国等西方阵营的国际协调力度，以说服上述地区和国家制定实施对外投资审查政策。例如，在第四次美欧贸易与技术委员会部长级会议期间，双方将谋划建立对外投资管制机制列为重要共识内容，并计划采取适当措施化解对外投资风险。随后，欧盟委员会在《欧洲经济安全战略》中宣布将对经济安全风险展开全面评估，并进一步明确了对包括人工智能在内的四大关键领域进行技术转让风险的专项评估，同时探讨在投资审查环

---

<sup>①</sup> The Congress, “Restricting the Emergence of Security Threats that Risk Information and Communications Technology Act,” March 7, 2023, <https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/686/>.

节引入针对性管控的可能性。2024年1月,欧盟正式发布《对外投资白皮书》,就是否开展对外投资审查启动公众咨询,预计最快将于2025年底提出初步政策建议。英国方面,英美两国于2023年6月共同发布《大西洋宣言:21世纪美英经济伙伴关系框架》,将关注重点放在经济安全、技术保护工具和供应链等领域。在此背景下,针对拜登政府的第14105行政令,英国政府表示正考虑效仿美国对外投资审查政策,并与企业进行沟通讨论。<sup>①</sup>

## 二、美国开展对华科技投资审查的主要动因

从出台行政令,到推动国会立法进程、强化国际协调,美国政府力图集各方力量形成对华科技投资审查机制。此举既是美国在新一轮战略竞争中巩固数字霸权地位、构筑安全屏障的需要,亦与其应对全球复杂局势、重塑供应链布局的战略考量紧密相关,也折射出国内极化政治环境下政客、智库、媒体的影响力。

### (一) 大国战略竞争下美国升级科技遏华政策工具箱

出于大国战略竞争需要,美国把经济监管政策当成了制衡具体国家的政治手段,<sup>②</sup>将对华科技投资审查作为一项新的竞争工具。

第一,泛国家安全化的竞争思维导致美国急于在投资领域建立新的安全护栏。近年来,中国产业竞争力和国家实力加强使美国认为自身霸主地位遭动摇、国家安全受威胁,随之逐步产生“国家安全危险感知”。<sup>③</sup> 特朗普政府第一任期在科技领域对华进行极限施压,采取对华出口管制、开展中资入美投资限制等措施。拜登政府则将“投资”“协同”“竞争”视为其对华战略的三大支柱,<sup>④</sup>并以“小

---

<sup>①</sup> Anna Lssac, “UK Considers Tighter Rules on Investment in China after US Clampdown,” *The Guardian*, August 10, 2023, <https://www.theguardian.com/business/2023/aug/10/rishi-sunak-weighs-uk-response-to-us-curbs-on-hi-tech-investments-in-china>.

<sup>②</sup> 邢悦、苏勃瑞:《美国外资投资并购审查制度的演变及背后的逻辑》,《世界政治研究》2022年第1辑,第67页。

<sup>③</sup> 熊灵、向欣宇:《美国外资安全审查新规:制度变化、投资影响与中国应对》,《边界与海洋研究》2022年第5期,第92页。

<sup>④</sup> Antony Blinken, “The Administration’s Approach to the People’s Republic of China,” May 26, 2022, <https://www.state.gov/the-administrations-approach-to-the-peoples-republic-of-china/>.

院高墙”的竞争策略开展对华科技竞争。在对华投资领域,拜登政府宣称,“中国正在利用从美国主体获得的资金开发关键敏感技术,以发展中国国内军事和情报能力,从而危害到美国的国家安全。”美国前副国安顾问博明、众议院外交委员会主席迈克尔·麦考尔等人在 2024 年 1 月美国众议院“检视美国资金如何流入中国军力”听证会上的发言也秉持上述观点。<sup>①</sup> 这种泛安全化的思维导致拜登政府将人工智能、半导体等在民用领域具有广泛应用的关键技术以及量子信息等新兴技术纳入限制范围,意图建立一套面向敏感技术的一般性对华投资审查规则,来扩大“小院”、加固“高墙”。

第二,美国既有遏华政策执行效力不足,刺激拜登政府寻求新的手段弥补“漏洞”。目前,美国已构建了一套涵盖从物项管理到人员、数据、司法等多领域对华竞争体系,相关手段包括出口管制、外商投资审查、长臂管辖、组建“民主科技”联盟等。然而,上述涵盖安全、政治、经济、外交等领域的复合政策,在实际执行过程中暴露出其效力的局限性。以出口管制为例,美国政府以强行政的方式规定出口管制的技术阈值标准,但华为发布的 Mate 60 手机搭载 7 纳米芯片等事件引发部分美国官员对该政策执行的质疑。<sup>②</sup> 鉴于此,美国政府希望通过出台实质性政策使美国主体提供对华投资的详细信息,从而更准确地掌握美国对华科技投资的情况,建立“数据飞轮”;<sup>③</sup> 也能与既有的出口管制、外国投资审查委员会审查等政策形成互补效应,阻断先进技术经由第三国迂回转移,从而堵住现有政策的“缺口”,构建一套严密的对华科技封锁体系。

第三,对外投资交易具有的外溢效应,促使美国采取措施防范中国获得创新资源。资本在中美科技竞争中起到了润滑剂的作用,发达经济体对发展中国家在技术领域的投资往往具有溢出效应。例如发达地区的风险投资机构为了提高

---

<sup>①</sup> Committee on Foreign Affairs, “Hearing: Examining the Flow of U. S. Money into China’s Military Might,” January 17, 2024, <https://docs.house.gov/Committee/Calendar/ByEvent.aspx?EventID=116738>.

<sup>②</sup> Matthew Schleich and William Alan Reinsch, “Contextualizing the National Security Concerns over China’s Domestically Produced High-End Chip,” September 26, 2023, <https://www.csis.org/analysis/contextualizing-national-security-concerns-over-chinas-domestically-produced-high-end-chip>.

<sup>③</sup> Barath Harithas, “Anatomy of a Technology Blockade: Unpacking the Outbound Investment Order,” July 15, 2024, <https://www.csis.org/analysis/anatomy-technology-blockade-unpacking-outbound-investment-order>.



收益,有动力组织被投机构进行技术合作、人员交流、建立研发联盟、技能模仿等,<sup>①</sup>在一定程度上促进了被投资国企业的技术创新能力。美国政府认为,美国的投资比资本本身更有价值。它不仅担心美国资金流向中国,更忧虑中国通过跨境投资获得了技术转让、市场准入、人才网络、管理经验、额外投资机会等无形利益。由此,美国通过出台审查规则希望阻止先进科技资本流向中国,以防范中国在资金、技术、人才、管理等领域获得竞争优势。

## (二) 全球复杂变局下美国试图利用投资工具保障供应链安全

限制美国及其盟友的科技资本流向中国,意味着拜登政府有更多的资金和机会来调配、服务于其关键技术供应链重组战略,以实现产业回流、“友岸外包”和供应链“去中国化”的目标。

一方面,美国实施的高端制造业回流计划亟需美国主体将投资转向美国国内,开展对华投资审查有利于引导私营部门将资金留在本国。以芯片行业为例,在新冠疫情、俄乌冲突的叠加冲击下,美国制造业空心化对本土芯片供应链安全的负面影响日益凸显。拜登政府采用“引资入美”与“限资出境”双管齐下的策略,引导资金回流至国内制造业。其中,“引资入美”体现在通过财政补贴吸引国内外芯片企业在美投资建厂,2022年颁布的《芯片与科学法案》就承诺在未来5年内向美国半导体产业投入527亿美元的巨额政府补贴。“限资出境”则表现为对接受补贴企业的对华投资行为加以约束,规定此类企业在10年内不得在高端芯片领域对中国进行任何实质性的增资扩产。在此基础上,拜登政府还借助行政令等手段,设立重点领域的对华投资审查机制,以确保这些资金按照美国的战略规划进行配置。这一系列举措旨在为美国芯片制造业吸引更多的创新资本,并试图为美国争夺其他关键技术供应链的主导权“铺路”。

另一方面,美国联合盟友共同实施对华投资审查,为推行“友岸外包”政策提供了有力支撑。全球化背景下的市场分工催生离岸外包模式,但全球公共卫生危机、地缘政治紧张等多重因素导致供应链风险持续攀升。近年来,美国力推以

---

<sup>①</sup> 潘圆圆:《海外投资国家安全审查研究》,中国社会科学出版社2022年版,第105页。

共同价值观为基础的“友岸外包”政策,期望通过诸如印太经济框架、全球基础设施和投资伙伴关系等友岸集团来重构供应链。<sup>①</sup> 它旨在通过地理上的靠近和政治经济上的联盟,降低供应链中断的风险,减少对中国等特定国家的过度依赖。在此背景下,联合盟友以国家安全为由对先进技术投资进行审查,为美国及其伙伴国家的资本从中国向“友岸”供应链转移开辟通道,增强“友岸外包”政策的执行力。同时,美国在国际社会渲染中国“经济胁迫”的论调,鼓动盟友采取包括对华科技投资审查在内的各类“去风险”措施,为“友岸外包”战略的推进营造氛围。

### (三) 极化政治生态下美国政客、智库、媒体等影响政策制定

随着美国政治生态极化日益加剧,在政客鼓吹、智库游说和媒体炒作等合力作用下,制定并实施对华科技投资审查成为美国政府的一项重要政策议程。

首先,鹰派政客以国家安全为由,频繁提出制定对华投资审查政策,实质性推进了美国的政策设计议程。其中,国会是推进对华投资审查政策进程的主导性力量。早在拜登政府对华投资审查行政令出台前,国会共和党参议员马可·卢比奥曾公开表示,鉴于中国带来的挑战,国会有必要建立对外投资审查制度。<sup>②</sup> 这一提议也得到了两党议员的呼应,鲍勃·凯西、约翰·科宁、查尔斯·舒默、南希·佩洛西、罗莎·德劳罗等于 2022 年 9 月联合致信拜登,敦促其立即采取行动,审查对中国等竞争对手的投资以维护供应链韧性、保障国家安全。<sup>③</sup> 而在白宫内阁,以国家安全顾问杰克·沙利文为首的安全官员也积极推动政策议程。沙利文曾在演讲中表示,美国要在新兴技术领域与中国尽可能保持最大领先优势,制定对外投资审查政策来解决现有出口管制政策无法覆盖的问题。<sup>④</sup>

① 沈国兵:《美国供应链政策战略调整与中国应对》,《人民论坛·学术前沿》2023 年第 3 期,第 82 页。

② Marco Rubio, “Rubio Argues for American Industrial Policy in Legislative Efforts to Combat China,” May 18, 2021, <https://www.rubio.senate.gov/rubio-argues-for-american-industrial-policy-in-legislative-efforts-to-combat-china/>.

③ “Supporters of Outbound Investment Legislation Urge Administration to Take Executive Action to Safeguard National Security, Protect Supply Chains,” September 27, 2022, <https://delaura.house.gov/media-center/press-release/supporters-outbound-investment-legislation-urge-administration-take>.

④ The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

其次,一些美国智库积极游说政府开展对华投资审查,建议美国政府提高对华制裁的精准度。美国企业研究所、美国乔治城大学安全与新兴技术中心、新美国安全中心、大西洋理事会、安全与新兴技术中心、战略与国际研究中心等智库通过分析建议、国情咨询等方式对政府决策产生影响。例如,在政策框架设计上,新美国安全中心和大西洋理事会联合发布报告,提出美国开展对外投资审查的政策目标、阶段方案、未来策略等,<sup>①</sup>其中建议有关审查部门由财政部负责,审查范围应涵盖的技术领域,部分交易的通知规则等政策设计思路与拜登政府第14105号行政令的内容吻合。在政策执行上,新美国安全中心、安全与新兴技术中心、大西洋理事会曾共同致信财政部,就美国对华投资审查的涵盖交易范围、技术阈值限定、安全港机制等提出细化方案。<sup>②</sup>同时,一些智库机构也被邀请参与决策讨论。新美国安全中心的高级研究员艾米丽·基尔克雷斯在参议院2024年1月举行的听证会上,建议美国应重点关注可能促使中国自主开发、且与美国国家安全利益相关的技术交易。<sup>③</sup>

再者,部分媒体机构炒作涉华科技议题,推动公众对所谓“中国威胁”保持高度关注,为美国开展对华投资审查塑造了“广泛”的民意基础。近年来,美国民众对华负面情绪持续升温。皮尤研究中心的民调显示,半数美国受访者视中国为对美国构成最大威胁的国家。<sup>④</sup>这种普遍认知与《纽约时报》《华盛顿邮报》《华尔街日报》、路透社等国际媒体在涉华议题上的密集炒作和倾向性报道密切相关。在涉华科技报道中,部分国际媒体表现出明显偏见,通过对中国的政策进行

---

① Emily Kilcrease and Sarah Bauerle Danzman, “Sand in the Silicon: Designing an Outbound Investment Controls Mechanism,” September 14, 2022, [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/09/Sand\\_in\\_the\\_Silicon-Designing\\_an\\_Outbound\\_Investment\\_Controls\\_Mechanism..pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/09/Sand_in_the_Silicon-Designing_an_Outbound_Investment_Controls_Mechanism..pdf).

② Kilcrease E., “Comments on Provisions Pertaining to U. S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” September 29, 2023, <https://www.cnas.org/publications/commentary/comments-on-provisions-pertaining-to-u-s-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern>.

③ Emily Kilcrease, “U. S. Economic Security Strategy, Authorities, and Bureaucratic Capacity,” January 18, 2024, <https://www.cnas.org/publications/congressional-testimony/u-s-economic-security-strategy-authorities-and-bureaucratic-capacity>.

④ Pew Research Center, “Americans Name China as the Country Posing the Greatest Threat to the U. S.,” July 27, 2023, <https://www.pewresearch.org/short-reads/2023/07/27/americans-name-china-as-the-country-posing-the-greatest-threat-to-the-us/>.

意识形态化解读,极力渲染“中国数字威权论”“中国科技悲观论”“中国科技脱钩论”“中国科技威胁论”等论调。在涉及投资审查问题的报道中,这些媒体通常遵循预设的思维框架,引用美国政府官员或本土智库专家的观点,<sup>①</sup>鲜有来自中国及广大发展中国家的声音被纳入讨论。此外,一些报道严重失实,通过模糊消息来源、歪曲事实、选择性翻译等方式,误导公众舆论,加剧社会紧张情绪。

### 三、美国对华科技投资审查的悖论与困境

美国出于强化对华科技竞争优势、服务关键技术供应链重组、顺应国内极化政治气候等需要,大力推进对华科技投资审查。但这些举措不仅在政策制定过程中面临一定程度的安全悖论与府会争议,而且在具体实施机制上存在难以弥合的执行偏差和协调困境。

#### (一) 美国泛化国家安全陷入安全悖论

在泛国家安全的背景下,美国开展对华科技投资审查,反而会陷入安全悖论——因安全成本过高而危及自身国家安全。

第一,美国限制对华科技投资,对美国公司在中国市场的资产布局和竞争力构成直接挑战。美国政府将正常的商业合作视为强制技术转移和不正当投资合作,这种过度的安全考量不仅压缩了美国科技企业在中国市场的空间,也妨碍了美国科技产业的创新能力,长远看可能削弱美国的国防安全基础。以芯片行业为例,中国作为亚太地区最大的芯片市场,占据 31% 的市场份额。<sup>②</sup> 根据《最终规则》,美国主体被禁止在高级集成电路配套技术、高级集成电路设计和生产、超级计算机等领域对中国进行投资,这将极大地限制美国在华芯片企业进一步投资扩产的需求,压缩美国公司的市场份额,从而影响其在先进制程研发上的资金支持。

---

<sup>①</sup> Karen Freifeld, “Biden Order Curbing Investment to China Expected Next Week-Sources,” Reuters, August 4, 2023, <https://www.reuters.com/world/us/biden-order-curbing-investment-china-expected-next-week-sources-2023-08-04/>.

<sup>②</sup> Semiconductor Industry Association, “2023 SIA Factbook,” May 5, 2023, [https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/05/SIA-2023-Factbook\\_1.pdf](https://www.semiconductors.org/wp-content/uploads/2023/05/SIA-2023-Factbook_1.pdf).

随着时间的推移,美国企业要为政府的非理性决策承担成本,损害自身竞争力。对此,美国半导体行业协会认为,过于广泛、模糊不清、有时单方面的限制措施,可能会削弱美国半导体行业的竞争力,扰乱供应链,造成巨大的市场不确定性。<sup>①</sup>

第二,对华科技投资审查降低了两国创新要素的流动,进而影响美国技术创新生态。美国从自身的国家利益考量,担忧美国在高科技领域的对华投资可能会显著加速中国创新能力的提升。然而,这种观点建立在一种假设之上,即此类投资仅利于中国一方或使中国得益远超美国,但实际情况并非如此。在投资总量上,美国对华科技投资的确促进了中国的投资增长,但并非占据主导地位。法国国际关系研究所的最新研究显示,在半导体、人工智能、量子信息、生物技术等领域,大部分美国投资者都是与中国伙伴合作进行,超过75%的交易都是由中国投资者完成的。<sup>②</sup>在科研突破上,中国近年来在科研领域的投入不断加大,尤其是在量子计算等前沿科技领域取得显著进展,实现了从跟跑、并跑到部分领跑的飞跃,<sup>③</sup>如量子反常霍尔效应的实验发现、“墨子号”量子科学实验卫星的发射、“九章”和“祖冲之号”量子计算机原型机的研制成功。考虑到量子计算等前沿技术尚处于早期发展阶段,限制美国主体在这些领域的对华投资,可能会导致美国错失与中国等创新生态系统合作的机会。在企业合作上,虽然中国属于发展中国家,但部分中国企业拥有先进的技术和丰富的管理经验,比起发达国家企业也不遑多让。<sup>④</sup>美国企业通过在华投资,不仅可能获得对合资企业的控制权、决策权及技术信息,还能深入了解中国乃至亚洲市场的独特需求与机遇。因此,过度限制对华科技投资,将损害美国技术创新生态和产业发展,这对于美国维持全球科技创新领导地位构成了潜在威胁。

第三,对华投资审查政策偏离了美国长期标榜的市场经济原则和公平竞争

---

<sup>①</sup> Semiconduct Industry Association, “SIA Statement on Potential Additional Government Restrictions on Semiconductors,” July 17, 2023, <https://www.semiconductors.org/sia-statement-on-potential-additional-government-restrictions-on-semiconductors/>.

<sup>②</sup> Mathilde Velliet, “Funding A Rival: When the United States and Europe Invest in Chinese Tech,” July 2, 2024, <https://www.ifri.org/en/studies/funding-rival-when-united-states-and-europe-ubvest-chinese-tech>.

<sup>③</sup> 徐靖:《量子算力跃升 实现巨大跨越》,《人民日报》2023年9月1日,第11版。

<sup>④</sup> 杨卫东、黄雪敏:《特朗普政府以来美国外国投资委员会对中资企业的审查逻辑——基于经济利益与安全利益的视角》,《太平洋学报》2023年第1期,第71页。

理念,将削弱国际社会对美国投资环境的信任。过去 50 多年来,促进跨境投资自由流动是美国国际经济政策的核心政策。然而,美国政府对美国特定领域的投资实施歧视性限制,违背了世界贸易组织的非歧视基本原则和促进增长、扩大贸易的基本目标,对国际经贸秩序造成干扰。这不仅与美国历来推动的技术、资本全球化布局相左,也削弱了其作为投资目的地的吸引力和“软实力”。对此,美国战略与国际研究中心认为,该政策不仅可能抑制正常的对华投资,从长远来看或降低外国对美国投资的兴趣。<sup>①</sup> 特别是,美国政府通过宽泛定义“美国主体”,实施长臂管辖,即便在美国境外成立、但在美国境内经营的企业也受其监管,增加了跨国科技企业经营的不确定性。为规避风险和降低成本,一些企业可能考虑将知识产权密集型业务迁移到不受美国司法管辖的地方。而根据《最终规则》,不合规交易将面临事后惩罚,这也将进一步加重企业在美运营的隐性负担。

## (二) 美国内部立场分野阻滞政策制定

对华科技投资审查作为美国政府重要的对华竞争政策之一,在政策细则设计阶段陷入了国内政治争斗之中,这既包括国会与白宫的权力博弈,也涉及两党分歧。

当前,尽管拜登已签署投资审查的行政令,但白宫内部对于这一政策的限制程度存在分歧。早在 2022 年 3 月,沙利文等国家安全官员就在白宫内部推动制定行政令,<sup>②</sup>原计划在中期选举期间推出,以表现拜登政府对华强硬并争取选票。但由于财政部、商务部主张采取更温和的做法,<sup>③</sup>行政令的公布一再拖延。对于政策制定的必要性争议上,强硬派将安全议题放在首要议程,认为除了出口管制,也应补齐敏感技术领域投资审查的工具包。<sup>④</sup> 温和派则认为,目前的出口管

---

① Emily Benson and Gregory C. Allen, “A New National Security Instrument: The Executive Order on Outbound Investment,” August 10, 2023, <https://www.csis.org/analysis/new-national-security-instrument-executive-order-outbound-investment>.

② Gavin Bade, “White House Split Delays Plans for Investment Controls on China,” Politico, March 7, 2022, <https://www.politico.com/news/2022/03/07/white-house-investment-rules-china-00014496>.

③ Mark Kennedy et al., “360° View of Outbound Investment Executive Order,” August 15, 2023, <https://wilsoncenter.org/article/360deg-view-outbound-investment-executive-order>.

④ The White House, “Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan at the Special Competitive Studies Project Global Emerging Technologies Summit,” September 16, 2022, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/09/16/remarks-by-national-security-advisor-jake-sullivan-at-the-special-competitive-studies-project-global-emerging-technologies-summit/>.

制、外国投资审查委员会审查等政策起到了打压美资投资中国业务的作用,近年来,美国对华直接投资已经降温,制定新的限制性政策的必要性不强。在运作机制上,沙利文等人希望在外国投资审查委员会机制中加入美国对华投资的强制性审查,即所有投资无一例外需要进行审核;而以耶伦为首的财政部团队则认为既有的外国投资审查委员会审核需要45天以上,对于大规模的投资审核时间可能长达180天,无法满足现今资本运作要求,如果在对华投资审查上采取强制审核规则很可能影响到美国资本的投资效率。此外,在审核范围上,强硬派认为应该在所有涉及到国家安全的问题上都进行严格限制,保证行政令的运行效果;温和派则认为应该谨慎限制投资范围,逐步迭代后再扩大限制投资的范围。<sup>①</sup>在此背景下,白宫内部的立场分野阻滞政策制定与落实,《最终规则》的推出也比原先的计划要晚。

同时,美国国会内部在对华科技投资审查政策设计上存在分歧和博弈,导致立法进程推进迟缓。与众议院外交委员会主席迈克尔·麦考尔、参议员鲍勃·凯西和约翰·科宁等对华强硬派不同,时任美国众议院金融服务委员会委员的帕特里克·麦克亨利曾多次质疑建立对华科技投资审查制度的必要性。2023年5月,麦克亨利致信财政部长耶伦询问即将推出的行政令细节,称“美国风投公司通常在投资中获得控制权、决策权、董事会主席或重大非公开技术”,<sup>②</sup>认为这一政策不但无法奏效,反而会损害美国经济。而在参议院通过《对外投资透明度法案》,并欲将其纳入《2024财年国防授权法案》后,麦克亨利对此强烈反对,最终撤下了相关条款。而对于《最终规则》的出台,他对以具体产业部门划线的方法表示怀疑,认为应借助已有的制裁制度开展对华竞争。<sup>③</sup>

此外,即使是认同美国应该开展对华投资审查的国会议员,对政策设计也有不同的考量。在审查机构方面,不同于拜登行政令中指示财政部主导对华投资

---

① Gavin Bade, “2023: The Free Traders Strike Back?” Politico, January 17, 2023, <https://www.politico.com/newsletters/weekly-trade/2023/01/17/2023-the-free-traders-strike-back-00078049>.

② “McHenry Demands Answers from Treasury Regarding Rumored Outbound Investment Executive Order,” May 26, 2023, <https://financialservices.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=408822>.

③ “Press Releases McHenry Statement on Treasury’s Outbound Investment Final Rule,” October 28, 2024, <https://financialservices.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=409401>.

审查,国会要求设立新机构或者调整其他机构职能来执行审查。例如,《国家关键能力防御法案》提出新设行政机构,《限制信息与通信技术安全出现威胁的法案》则要求商务部来设计新的审查机制。<sup>①</sup> 在审查范围方面,国会提出的法案中对审查哪些领域的对华投资存在争议,但总体呈现出国家安全扩大化的趋势。例如,《国家关键能力防御法案》延伸了第 14105 号行政令的审查范围,将大容量电池、关键矿物及材料、活性药物成分、汽车制造等纳入其中。《对外投资透明度法案》审查的领域则还包括高超音速、卫星通信和激光扫描系统等。

值得关注的是,美国对华投资审查政策已在事实上成为美国两党获取党派利益和民众支持的工具,脱离了政策制定初衷。拜登政府发布的行政令授权财政部监管美国主体对华科技投资,试图阶段性地针对美国资本对特定领域的投资进行引导。但一些国会议员则批评这一政策对华过于“软弱”。例如,共和党议员妮基·黑莉将其描述为“甚至不是半途而废的措施”,<sup>②</sup>迈克尔·麦考尔则对行政令限制范围过窄表达强烈不满。而美国众议院中国问题特别委员会首席委员、民主党众议员拉贾·克里希纳穆尔蒂虽然将行政命令描述为“重要的一步”,但指出“这不可能是最后一步。”<sup>③</sup>鉴于此,在美国当前的政治生态下,科技政策的泛安全化已成为美国对华政策的基本立场和“政治正确”。炒作对外投资审查的对华强硬态度,日益成为党派竞争的政治筹码。而如何制定更为合理、科学的政策本身反而沦为了党派利益之后的次要议程。

### (三) 美国对华审查存在多重执行压力

从已经发布的第 14105 号行政令和《最终规则》来看,美国政府的对华科技投资审查政策由于技术特性、保障不足等因素,在实际执行过程中面临多重挑战。

一方面,敏感技术的复杂性和应用场景的多样性,增加了对华科技投资审查

---

① Gavin Bade, “White House Scales Back Plans to Regulate U. S. Investments in China,” Politico, January 17, 2023, <https://www.politico.com/news/2023/02/27/white-house-investments-china-00084473>.

② Stephen Olson, “Narrow-Gauge, High Stakes: Biden Sets New Investment Restrictions on China,” August 15, 2023, <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/us-china/biden-sets-new-investment-restrictions-on-china/>.

③ Giovanna M. Cinelli et al., “Outbound Investment Review: Little Immediate Effect, But More Is Coming,” August 11, 2023, <https://www.morganlewis.com/pubs/2023/08/outbound-investment-review-little-immediate-effect-but-more-is-coming>.



难度。第 14105 号行政令将投资审查的范围聚焦在半导体和微电子、量子信息、人工智能三个领域,仅笼统地提及“可考虑这些技术或产品的某些最终用途加以限制”。《最终规则》则按照技术标准和使用去向细化了三项敏感技术领域的具体审查范畴,但仍在实际操作中存在较大难度。首先,鉴于敏感技术在市场竞争的重要性,一些企业出于竞争需要可能会夸大或者隐瞒真实的技术研发进展,这就使得美国政府最终获得的需要上报或者禁止的企业名单信息不准确,影响实施效果。再者,美国对华投资的审查流程透明度不足,进一步降低了企业主动上报的意愿。最后,由于人工智能等关键技术所具备的使能特性被广泛应用于各类活动,投资者几乎无法准确识别和确认这些技术的最终目的。

另一方面,对华科技投资审查的行政资源存在缺口,难以获得充足的预算和人力支持。在机构配置上,第 14105 号行政令及其配套政策构筑了以财政部牵头,商务部、国务院、国防部、司法部等其他部门协同的组织架构,并将对华投资审查的执行权下放到了此前主要负责外国投资审查委员会审查的投资安全办公室,在其内部新设全球交易办公室,新机构预计配备 15 名专职人员。对比来看,致力于面向特定企业投资审查的相关机构——美国财政部外国资产控制办公室,<sup>①</sup>需要 300 多名专门的工作人员开展工作。而基于关键技术领域的行业投资审查显然需要更多的人力和资源保障。在资金支持上,拜登政府预算缩水和实际资金需求扩大的现实矛盾将限制对华审查机制的落地实施。例如,《2023 财年综合拨款法案》计划拨款 2000 万美元给商务部和财政部,用于建立对外投资审查机制。但这一预算额度在拜登政府《2024 财年联邦预算提案》中缩水为 1670 万美元。2023 年 4 月,商务部部长吉娜·雷蒙多在众议院作证时,要求国际贸易管理局额外拨款 500 万美元用于此项事务。可见,美国并没有充足的财政资金能够分配到实施对华投资审查机制上,但开展对外投资审查的实际资金需求却在扩大。

#### (四) 国际协调迫使盟友面临选边困境

美国试图联合盟友构建双边和多边对华投资审查制度,但出于多重因素考

---

<sup>①</sup> 该机构可监管被列入“中国军工复合体企业”(NS-CMIC 清单)、“行业制裁识别名单”(SSI)的企业禁止获得来自美国的投资。

虑,一些盟友未必会按照美国标准实施对华投资审查,避免在大国博弈下“选边站队”。这也会削弱该政策的实施效力。

首先,鉴于中国在全球市场上的重要地位,美国盟友开展对华投资审查的源动力不足。当前,中国作为一个全球市场,吸引着包括美国盟友在内的外国资本开展对华投资。对于欧盟层面提出的评估是否开展对华投资审查,欧盟成员国普遍对采取具体措施的兴趣不大,并要求进一步分析根本问题。<sup>①</sup> 在德国方面,尽管德国国内近期存在关于“去风险”的政治讨论,首份《德国联邦政府中国战略》也提出了进一步研究对外投资审查的必要性。但德国总理奥拉夫·朔尔茨在 2024 年 4 月率经济代表团访华释放了加码中国市场的信号。而从实际行动看,德国对中国的投资热情传递出另一种信号。2023 年德国对中国的直接投资同比增长 4.3%,占德国对外投资总额的比例扩大至 10.3%,为 2014 年以来的最高水平。<sup>②</sup> 其中,投资涉及汽车、化工、通信等领域,多为生产型项目,技术含量较高。<sup>③</sup> 对于未来的投资取向,中国德国商会 2024 年的最新调查报告显示,超过 90% 的德国企业致力于中国市场,54% 的受访企业计划增加投资。<sup>④</sup> 在欧盟之外,韩国产业界也表达了类似意见。大韩商工会议所就“限制对华投资”与美国交涉,认为美国新规因“标准较为模糊”使得部分韩国企业无法进入中国。<sup>⑤</sup> 因此,上述国家和产业界的实际行动不仅体现了中国巨大市场的吸引力,也表明了美国盟友并非铁板一块,在对华投资审查上缺乏统一的政治和经济认同。

同时,美国资本的缺席,为其盟友开辟中国市场提供了机会,反而不利于美国连同其他国家大搞所谓的对华科技投资审查。在美国商务部相关规则意见征询期间,美国智库界、企业界等纷纷强调,美国应当携手盟友,捍卫所谓的西方对

---

① Filip Medunić, “The EU and US Outbound Investment Screening: Know the Flows,” September 24, 2024, <https://ip-quarterly.com/en/eu-and-us-outbound-investment-screening-know-flows>.

② Sarah Marsh, “Exclusive: German Investment in China Rises to Record High,” Reuters, February 14, 2024, <https://www.reuters.com/markets/german-investment-china-rises-new-record-high-2024-02-14/>.

③ 郑青亭:《德国对华直接投资创新高,朔尔茨率德企“梦之队”访华有何深意》,21 世纪财经,2024 年 4 月 10 日, <https://m.21jingji.com/article/20240410/herald/e4ed78bd9a896c011aec76eee07b8bed.html>。

④ 中国德国商会:《2023/24 年度商业信心调查报告》,2024 年 1 月 25 日, <https://workdrive.zohopublic.com.cn/external/b0ad4ec23be5f8510be941132f1b27868fba7813fbd8118a36b3ac5518dd913>。

⑤ 莽九晨、张露丹:《韩产业界就“限制对华投资”与美国交涉》,《环球时报》2024 年 8 月 21 日,第 11 版。

中国的经济主导地位。而在事实层面,尽管美国已采取措施强化国际协调,但尚未有国家采取实质性措施。因此,在缺乏平行制度的情况下,欧盟成员国、新加坡、日本、韩国等国家的非美资本进入中国市场,可填补美国资本撤出后的市场空缺。若美国单边胁迫盟友配合实施对华投资限制,不仅会对与中国有深度经贸联系的国家带来经济损失、挫伤美国的国际声誉,还会损害其与盟友之间的互信,增加合作的成本。辛里奇基金会就此指出,美国在原本就充满风险的外交策略中进一步加码,这一举动或将华盛顿推向孤立无援的境地。<sup>①</sup>

#### 四、结 语

美国政府表示,“对华科技投资审查并非经济政策而是安全政策”,<sup>②</sup>对外一再强调该政策的针对性、限度性和可控性。但在大国战略竞争背景下,国家安全和经济安全之间的界限变得越来越模糊,这一政策的实质是通过不断增加安全投入的方式来缓解安全焦虑,可能会让国家陷入“数字安全竞赛”的困境,增加系统性风险,带来更大的安全隐患。<sup>③</sup> 尽管拜登任期已结束,《最终规则》的实施执行将存在一定的不确定性,但目前美国两党已在对华科技竞争上达成共识,特朗普第二任期预计在科技竞争领域仍将采取对华高压政策。鉴于美国对华科技投资审查机制本身蕴含着泛安全化倾向,其将对中国科技发展、双多边经贸交流以及全球产业链与供应链的稳定与安全,构成了显著的负面冲击。习近平主席在中美元首旧金山会晤中,提出中美要共同树立正确认知,共同有效管控分歧,共

---

<sup>①</sup> Stephen Olson, “Narrow-Gauge, High Stakes: Biden Sets New Investment Restrictions on China,” August 15, 2023, <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/us-china/biden-sets-new-investment-restrictions-on-china/>.

<sup>②</sup> The White House, “Background Press Call by Senior Administration Officials Previewing Executive Order on Addressing U. S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern,” August 10, 2023, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2023/08/10/background-press-call-by-senior-administration-officials-previewing-executive-order-on-addressing-u-s-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/>.

<sup>③</sup> 郎平、郎昆:《统筹发展和安全视野下的数字经济治理绩效研究》,《世界经济与政治》2023年第8期,第106页。

同推进互利合作,共同承担大国责任,共同推进人文交流。这为中国积极应对美国政府对华科技投资审查的负面影响提供了重要指导。

第一,加强双方沟通,坚决反对美国将经贸与科技议题转变为政治博弈的工具或武器的做法。目前,美国政府对华投资审查的具体适用范围、如何申报、违反申报与禁止交易的后果等要件内容虽然已经出台,但在具体实施和执行过程中仍然存在一定的政企沟通空间。对此,应积极反映中美产业界的合作意愿,鼓励和支持中美企业基于各自的比较优势,在公平竞争的原则下展开合作,共同探索互利共赢的新模式,从而在实际行动中展现经济全球化与科技合作的正面价值。特别是重视美国产业界的“缓冲带”作用,抵消美国将经贸科技问题政治化、工具化、武器化所带来的负面影响。

第二,坚持科技自立自强与开放合作并举,打破美国欲建立的多边对华投资审查体系。一方面减少关键领域对外国资本的依赖性,加快半导体和微电子、量子信息技术、人工智能等关键核心技术自主研发,推动健全新型举国体制,不断优化人才、资金等资源统筹协调能力,优化科技创新价值链、产业链、供应链管理。另一方面,推动更高水平的对外开放,积极宣介中国对外开放的政策立场和国际科技合作成果,推进规范化、法治化营商环境改革,吸引更多国际资本和技术合作,参与共建全球科技创新网络,做大市场蛋糕,共享发展红利,不断夯实中国在国际市场分工、保障全球供应链稳定上的重要地位。

第三,提高专业能力,有效防范和应对各种潜在投资审查涉及的法律风险。加强风险评估,全面排查和梳理掌握半导体和微电子、量子信息技术、人工智能等关键领域美国资本及其他外资在华投资情况,识别和研判潜在的审查触发因素和高风险环节。同时,整合资源,发挥行业联盟、自律组织、专业律所的作用,制定具有前瞻性的行业合规指南和最佳实践案例,帮助企业构建和完善内部合规机制、做好尽职调查,引导企业在遭受投资审查时善用法律手段维权。