

CFIUS 最新动态：美国总统否决莱迪思半导体收购案；参议院就可能的 CFIUS 改革举行听证

2017 年 9 月 22 日

上周，美国外国投资委员会（“CFIUS”）出现两大发展动向。其一，9 月 13 日（星期三），特朗普总统在 CFIUS 的建议下，根据《美国国防生产法》第 721 条（经《2007 年美国外国投资与国家安全法》修订）的规定，禁止了 Canyon Bridge Capital Partners 收购莱迪思半导体公司（“莱迪思半导体”）的交易。这是 CFIUS 历史上第四次正式的总统禁令，但已是过去 12 个月内的第二次。其二，9 月 14 日（星期四），参议院银行、住房和城市事务委员会举行了一个题为“审查美国外国投资委员会”的公开听证会，集中研究 CFIUS 及其相关法定权限的不足之处及潜在改革措施。

莱迪思半导体交易案

特朗普总统颁令禁止的莱迪思半导体收购案，收购方 Canyon Bridge Capital Partners 是一家有中国国资背景支持的私募股权投资公司。CFIUS 经过详细审查后得出结论认为，收购对美国国家安全构成风险且无法通过消解措施予以消除。因此，在 CFIUS 的建议下由总统颁令禁止。根据美国财政部的声明，该交易所构成的国家安全风险包括但不限于“知识产权潜在转让给外国收购方，中国政府在支持该交易中的作用，半导体供应链完整对美国政府的重要性，以及美国政府使用莱迪思半导体产品。”

据报道，莱迪思半导体首席执行官 Darin Billerbeck 称，交易双方曾提出“让美国政府控制莱迪思半导体的知识产权和技术”，以此获得交易的批准。他进一步辩称，禁止交易实际上会“增加国家安全风险”，原因在于美国政府将会失去对技术控制的能力，而莱迪思半导体可以“进行 CFIUS 管辖范围之外的境外合资和技术许可交易”。¹

此次交易只是中国投资者近期若干失败的并购交易案之一，所有这些交易失败的原因都至少部分来自于 CFIUS 的压力。自 2015 年以来，中国企业对在美国境内有业务的半导体生产企业的投资尝试，至少三次因 CFIUS 相关原因而以失败告终，其中包括清华紫光拟对西部数据的少数股权投资、三安光电对 GCS 的未遂收购，以及福建宏芯基金拟收购德国爱思强。今年，涉及中国收购者的另外两笔交易——海航投资 Global Eagle Entertainment 以及 TCL 集团收购 Novatel

¹ Kate O'Keeffe, “特朗普阻止中资基金收购莱迪思半导体”, 《华尔街日报》2017 年 9 月 14 日刊。

Wireless，也因 CFIUS 提出反对意见而破裂。²西部数据和 GCS 均转而与中国公司组建合资企业，在不导致外国人控制现有美国业务的情况下，CFIUS 目前无权审查此类交易。但是，涉及非美国当事方的合资企业，已成为寻求修改 CFIUS 法定权限及其审查范围的美国国会人士所关注的议题之一。详见下文所述。

参议院银行、住房和城市事务委员会举行关于 CFIUS 的听证会

在上周的参议院听证会上，有三位在外交政策、国际商务和国家安全事务方面富有经验的私营部门代表出席并作听证陈述。他们分别是：Rock Creek Global Advisors 董事总经理 Clay Lowy，此前曾担任美国财政部国际事务局助理局长；艾金·岗波律师事务所合伙人 Kevin J. Wolf，此前曾担任美国商务部出口管理局助理局长；以及战略与国际研究中心高级副总裁 James Lewis。

CFIUS 的立法改革近来受到越来越多的关注。尤其是，参议院多数党督导 John Cornyn (R-TX) 在今年 6 月称，他有意提出旨在（但不限于）扩大 CFIUS 管辖权范围的法案，以便将控制技术转让给外国人的交易（包括合资和许可安排）纳入到 CFIUS 的管辖权中，即使交易并不导致非美国人士对美国业务的控制。其他议员也曾提交立法提案，提出了对 CFIUS 程序或管辖范围或多或少的彻底改革。³因此，CFIUS 的权限范围是上周听证会的主要焦点，尽管并没有具体法案被列入议程。

三名听证陈述人均在书面声明中强调，国会应仔细考虑如何控制敏感技术的获取途径，特别是通过出口管制提供更灵活和有针对性的手段以防止这种技术转让，而不是扩大 CFIUS 的权限。听证陈述人认识到 CFIUS 审查制度扩权所带来的商业后果，Wolf 先生更是指出，“即使是对 CFIUS 审查权限的微小扩权”，也可能导致外国投资的冰冻效应。同样，听证陈述人还反对使用 CFIUS 来实现某些特定的经济或政治目标，例如对外国投资实行“净效益”或“互惠”的测试标准。⁴

如前所述，国会议员已经表示，他们认为获取美国技术的海外合资企业可能威胁国家安全。Lewis 的听证陈述表明，技术转让可以通过出口管制而更好地加以解决，但他也表示，“新设”投资由于不构成对美国现有业务的收购，因而目前不属于 CFIUS 的管辖范围，但“新设”投资带来了安全与创新之间更艰难的政策平衡。

²其他较为不公开的交易也极有可能已经因 CFIUS 的反对意见而被放弃或发生了根本变化。

³例如参见，《2017 年美国外国投资与经济安全法》（编号 H.R. 2932，第 115 届美国国会）（2017）；《2017 年美国食品安全即国家安全法》（编号 S. 616，第 115 届美国国会）（2017）。

⁴《审查美国外国投资委员会：参议院银行、住房和城市事务委员会听证会》（第 115 届美国国会）（2017）（战略与国际研究中心高级副总裁 James Lewis 的声明）（[链接](#)）；（Rock Creek Global Advisors 董事总经理 Clay Lowery 的声明）（[链接](#)）；（艾金·岗波律师事务所合伙人 Kevin J. Wolf 的声明）（[链接](#)）。

所有三名听证陈述人都支持对 CFIUS 制度作出一定程度的改革。其中，他们指出，必须确保 CFIUS 拥有充足资源以行使其职能。即使在现有的管辖权范围内，CFIUS 也面临越来越多的负担（无论是案件数量还是案情复杂程度），导致那些即使与中国无关的、相当平常的案件也出现了前所未有的延误。尽管自 2014 年度报告以来，CFIUS 并未公布任何官方统计数据，但据通常可靠的非正式消息来源表明，截至 9 月 1 日，CFIUS 在 2017 年立案调查的数量将达 175 起，与 2016 年申报案件总量（根据非正式来源）相当，创下历史纪录。依此趋势，CFIUS 在 2017 年的申报案件可能超过 245 起。如前所述，近期的诸多案件均比过去更复杂，这增加了 CFIUS 工作人员的负担。扩大 CFIUS 的职能而不相应增加资源，尤其是人员编制，将极有可能导致延误状况加重，其中也包括对美国国家安全并不构成任何重大威胁的案件。

随着美国国会对有中国政府背景的投资获取和控制关键技术和专有技术的日益关注，以及与此同时对于投资者能够通过选择投资结构而故意逃避 CFIUS 管辖的关注，可以合理预计本届国会可能施行一定程度的 CFIUS 立法改革，尽管可能不会在 2017 年年底之前推出。随着国会辩论的进行，人们可以期待，对外国直接投资的欢迎态度与对特定投资事项的密切审查均有助于美国的国家安全，这一理念将继续在相关立法举措中得到确认。

如您对本文有任何疑问，请联系下列律师或您的达维联系人。

George R. Bason, Jr.	1 212 450 4340	george.bason@davispolk.com
Paul Chow 周冠英	852 2533 3318	paul.chow@davispolk.com
Li He 何鲤	86 10 8567 5005	li.he@davispolk.com
John B. Reynolds, III	1 202 962 7143	john.reynolds@davispolk.com
Miranda So 苏雯华	852 2533 3373	miranda.so@davispolk.com
Howard Zhang 张新华	86 10 8567 5002	howard.zhang@davispolk.com
Annie Yan 晏丽璐	86 10 8567 5010	annie.yan@davispolk.com
Michael Xu 徐卓然	1 212 450 4210	michael.xu@davispolk.com

© 2017 Davis Polk & Wardwell LLP | 450 Lexington Avenue | New York, NY 10017

This communication, which we believe may be of interest to our clients and friends of the firm, is for general information only. It is not a full analysis of the matters presented and should not be relied upon as legal advice. This may be considered attorney advertising in some jurisdictions. Please refer to the firm's [privacy policy](#) for further details.