

CFIUS最新2021年报解读

2022年8月2日，美国外国投资委员会（简称“CFIUS”）发布了其2021年度工作报告。这份每年夏天公布的年度报告对关注CFIUS的人来说意义重大，因为这是CFIUS少有的主动公开其运作情况的时机。该报告提供了有关CFIUS上年度审核的交易数量、完成这些审核所用的时间、以及审核的大致结果等方面的硬数据，对于预测CFIUS程序可能对潜在交易产生的影响是具有指导意义的资源。

今年的CFIUS年度报告显示其工作表现好坏参半。一方面，与声明程序有关的统计数据非常出色。美国财政部和其他成员机构显然在共同努力，使声明程序成为促进良性交易的有用工具。而另一方面，报告数据显示，CFIUS处理申报的效率仍然有待提高。具体来说，仍有很大比例的交易在无需缓解措施的情况下在调查期间获得CFIUS批准，这表示CFIUS还是将很多不对美国国家安全构成风险的交易转为调查案。此外，2021年撤回/重新申报的数量激增。而且，CFIUS有史以来第一次援引相关条例中的“特殊情况”条款，将某些调查期限延长15天。整体看来，2021年的统计数据反映出CFIUS将太多交易转入调查，而且转入调查后CFIUS决断时间过长。

年报数据还显示，涉华交易看似持续增长，且“未申报”团队继续保持活跃。

以下是我们从2021年报中摘选出的重点内容及简略分析。

1. 交易方提交声明的数量有所增加

有关声明程序的规定生效后，提交声明的交易数量从2020年的126项跃升至2021年的164项。随着各界对CFIUS规定的认识不断提升，安全港信函【另译：免责函】的好处日益显著，此增长不出意料之外，而且我们预期该趋势将持续下去。多数交易方倾向于提交声明，因为这个途径更快、不涉及申请费用、而且并无对高管和董事个人身份信息（“PII”）的要求。这使得声明成为低风险交易的理想选择。再者，对于预计需要进一步审查或缓解措施的交易，声明只需额外追加30天的流程。

2. CFIUS对声明的处理持续表现出色

CFIUS努力使声明程序成为交易方的有效工具，其工作已初显成效。2021年，交易方共提交了164份声明。其中，120份（73%）通过审核，30份（18%）被要求进行申报，12份（7%）得到俗称“耸肩”的结果（指CFIUS没有明确批准该交易，但也没有要求提交申报），2份（2%）被否决。73%通过审核这个比例相当不错，表明CFIUS付出了辛勤努力去及时审查和批准这些交易。7%的“耸肩”率同样表明CFIUS为尽量减少这种中性结果的一致努力。除了声明审查团队的卓越工作成果以外，有关声明的统计数字也可能反映了交易方越来越善于识别适合声明程序的交易类型，在预计会被要求进行申报的情况下会自动跳过声明程序。

3. 声明来源国的统计数据符合预期

来自不同国籍交易方提交的声明数量似乎与美国的伙伴和盟友关系紧密相关，即来自被美国视为友好国家的交易方可能更倾向于选择声明程序，并期望得到有利的待遇。而来自其他“非盟友”国家的交易方则似乎预期声明程序未必对其有利，从而避免以声明代替正式申报程序。就此，数据显示提交声明数量最多的是来自加拿大的交易方，共22份（另有28份申报）。相比之下，中国交易方只提交了一份声明（另有44份申报），而俄罗斯也仅提交了一份声明（另有7份申报）。

4. 2021年提交的申报数量大幅增加

2021年，交易方共提交了272份申报，比2020年的187份增加了85份。基于市场对CFIUS认知度的提升和2021年并购交易量大幅增加的火爆市场，CFIUS申报数量的相应增长不足为奇。一旦市场恢复到较为正常的节奏，这个数字能否保持是一个令人期待的问题。

5. CFIUS审阅期结束时获批的交易约占总数一半

2021年，CFIUS在申报的“审阅”阶段（即前45天，在“调查”阶段之前）批准了52%的交易，比2020年的53%略有下降。当CFIUS未发现交易存在的风险也不认为在进一步调查后会发现风险时，该交易便会在审阅阶段获得批准。

6. 2021年共有130项交易（48%）进入调查阶段

在2021年提交的272份申报中，有130项交易（48%）需进行进一步调查。其中，93项交易（72%）最终无需缓解措施而获得批准；26项交易（20%）需附加缓解措施；9项交易（7%）因国家安全原因而终止（“事实上的阻止”）；2项交易（1%）因商业原因而终止。通过调查获批且无需缓解措施的比例依旧过高。

当一项交易在无需缓解措施的情况下获批，表示CFIUS并未发现该交易存在潜在的国家安全风险。在没有风险的情况下，CFIUS应该在第一个45天的审阅期内批准交易，把调查期留给需要起草风险分析报告（“RBA”）并与各方讨论潜在的缓解方案的申报个案。当然，有特殊个案需要稍多的时间或各方提供更多的信息来确定其是否存在国家安全风险，但这些个案应是少数，不应该占进入调查阶段申报数量的72%如此之高的比例。

7. 年报中最出人意料的是撤回/重新申报的数量大幅飙升

2021年出现了63项交易被撤回并重新提交申报，这个数量是2020年的三倍，即使与历年来最高数量（44份撤回/重新提交）的2017年相比也多出50%。2019年，美国财政部将减少撤回/重新提交的数量作为优先事项，从42份减少至18份。这个数字在2020年大致维持，有21份撤回/重新提交。在2021年，拜登政府上任的第一年，这个数字快速膨胀。

交易方需要撤销和重新提交申报的原因有很多，其中一些并不在CFIUS的控制范围内，但去年数量飙升的程度表明问题可能与CFIUS程序有关。最有可能的情况是，CFIUS难以与各方就缓解条款达成一致，或者在法定截止日期前取得相关部门批准时遇到了延误。无论问题的根源是什么，交易商应预判CFIUS程序的延迟对其交易的影响，而不应该完全寄希望于标准的法定时限。

8. CFIUS开始使用“特殊情况”条款来延长法定时限

撤回/重新申报的数量飙升表明在90天内完成调查存在困难。同时，CFIUS开始利用“特殊情况”条款来争取更多时间完成审核。2021年之前，CFIUS从未援引过这一条款。而在2021年，它被援引了三次。CFIUS并未披露足够的信息让我们推测这些交易的最终结果——例如，这三项交易是否在额外的15天紧急期内得到了批准/缓解，或者是否被要求撤回/重新申报。然而，援引

“特殊情况”条款这一趋势，加上撤回/重新申报数量的增加，总体上表明CFIUS在掌握审核时限方面存在问题。

9. 中国的交易数量出现跃升

2021年的统计数据显示，涉及中国投资者的交易数量大幅增加。2020年，涉华投资者的申报数量为17份。2021年，这一数字跃升至44，增长超过150%。年报没有明确每项中国交易的审核结果，也没有披露任何交易的金额。因此，仅凭这一大幅增长做出可靠的推断较为困难。不过，上文提到，去年共有37项交易被放弃或附加缓解措施。即使这37笔交易全部来自中国（显然这是不太可能的），这意味着仍有7项中国交易在无需缓解措施的情况下获得批准。这表明，中国投资者不应该将CFIUS视为一个不可逾越的障碍。只要交易结构合理，并对美国国家安全因素给予适当考虑，就有可能取得CFIUS的批准。很多中国投资者已经明白这一点，而这或许是申报数量飙升的原因。

10. “未申报”团队仍然非常活跃

最后，CFIUS专注于搜寻“未申报”交易的团队看上去在加班加点地寻找可疑交易。2021年，该团队找出了135项未进行申报的交易提交给CFIUS考虑。当一项交易被“提交给CFIUS考虑”时，这意味着工作人员已经对该交易进行了尽职调查，认为其很大机会属于CFIUS管辖范围之内的交易并涉及重大的国家安全问题。而后，财政部将要求CFIUS同意其与交易方取得联系，要求交易方提供更多信息。在该135项交易中，8项被CFIUS要求提交申报。然而，这并不表示CFIUS批准了其他127项交易。如果未申报团队完成尽职调查且确定当时无需申报，CFIUS不会向交易方提供安全港信函【另译：免责函】，并可以在未来随时重新考虑该交易。我们预计这一趋势将继续下去，CFIUS会继续对大量未申报的交易进行尽职调查，但大多数情况下，CFIUS大概率只会针对预计申报审核结果为撤资或实施缓解措施的交易提出申报的要求。

如果您对CFIUS有任何问题，或想了解更多赴美投资的相关信息，请联系本文作者或您在元达温斯顿的关系合伙人。

作者



Tyler McGaughey

华盛顿特区

+1 202-282-5306

tmcgaughey@winston.com