

## 中国政府改革境外投资审核制度

2013年11月12日，中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（“《决定》”）。《决定》强调深化投资体制改革，确立企业投资主体地位，要扩大对外投资，进一步简政放权，改革涉外投资审批机制。2013年12月02日，国务院颁布了《国务院关于发布政府核准的投资项目目录（2013年本）的通知》（“《2013年投资项目目录》”），大幅放宽了对境外投资的审核，向欲“走出去”的中国企业发出了积极信号。

境外投资是指中国境内企业通过新设、并购等方式在境外设立企业或取得既有企业的所有权、控制权、经营管理权等权益的行为。境外投资涉及到的境内政府监管机构主要是发展和改革部门（“发改部门”）、商务部门和外汇部门<sup>1</sup>。此次《2013年投资项目目录》对发改部门和商务部门的境外投资审核制度启动了以核准制转备案制为核心的改革。

### 发改部门

根据《境外投资项目核准暂行管理办法》（国家发展和改革委员会令[2004]第21号）以及相关规定，发改部门对境外投资项目实行核准管理。投资额在3亿美元以上的资源开发类以及投资额1亿美元以上的非资源开发类境外投资项目由国家发展改革委（“国家发改委”）核准；前述限额以下的境外投资项目，地方企业由省级发展改革部门（“省级发改委”）核准，中央企业自主决策并在决策后报国家发改委备案；特殊项目<sup>2</sup>不区分限额，一律由省级发改委或者国家发改委核准，或由国家发改委审核后报国务院核准。

此外，针对达到一定标准的境外收购和竞标项目，实行项目信息报告制度。根据《关于完善境外投资项目有关问题的通知》（发改外资[2009]1479号）以及相关规定，由国家发改委核准或由国家发改委审核后报国务院核准的，并且中方投资额达1亿美元及以上的境外竞标或收购项目，应在投标或在对外开展实质性工作之前<sup>3</sup>，向国家发改委报送书面信息

<sup>1</sup> 取决于中国境内企业性质和投资行业，境外投资还可能涉及国有资产监督管理部门、证券业监督管理部门、银行业监督管理部门和保险业监督管理部门的审批。

<sup>2</sup> 特殊项目是指，前往未建交、受国际制裁国家，或前往发生战争、动乱等国家和地区的投资项目，以及涉及基础电信运营、跨界水资源开发利用、大规模土地开发、干线电网、新闻传媒等特殊敏感行业的境外投资项目。

<sup>3</sup> 在对外开展实质性工作之前是指，境外收购项目在对外签署约束性协议、提出约束性报价及向对方国家（地区）政府审查部门提出申请之前。

报告。

《2013年投资项目目录》规定，境外投资项目中，涉及敏感国家和地区、敏感行业的项目和中方投资10亿美元及以上的项目，由国家投资主管部门（一般理解为国家发改委）核准；除此之外的其他项目实行备案管理，中央企业投资项目和地方企业投资3亿美元及以上的项目报国家投资主管部门备案。这意味着发改部门对限额内的一般境外投资项目的审核制度将由核准制转变为备案制。

就3亿美元以下的项目是否由省级投资主管部门负责备案，以及改革后是否将继续实行项目信息报告制度，还有待相应的配套法律文件进一步明确。

## 商务部门

根据《境外投资管理办法》（商务部令2009年第5号）以及相关规定，商务部门对境外投资同样实行核准制。境外投资涉及与我国未建交国家的、特定国家或地区的、中方投资额1亿美元及以上的、涉及多国（地区）利益的或者设立境外特殊目的公司的由商务部核准。境外投资中方投资额1000万美元及以上、1亿美元以下的或者能源、矿产类或者需在境内招商的，由省级商务部门核准。

除上述两种情形之外的境外投资项目，仍需商务部门核准，但相应的核准程序较简单。对于此类境外投资项目，企业需在线填写、打印《境外投资申请表》并报商务部门核准；中央企业总部报商务部核准，地方企业报省级商务部门核准；商务部门于3日内审核并颁发《企业境外投资证书》。

《2013年投资项目目录》规定，国内企业在境外投资开办企业（金融企业除外）事项，除涉及敏感国家和地区、敏感行业的需商务部核准外，其他情形的实行备案制，中央企业报商务部备案，地方企业报省级政府备案。即除特殊情形外，商务部门对境外投资的审核制度将由核准制转变为备案制。

发改部门和商务部门是境外投资涉及的两大主要审核部门。此次改革之前，许多进行境外投资的中国境内企业为获得这些部门的核准通常会耗费大量的时间，影响项目的进展，甚至会丧失交易机会。此次改革实施后，除特殊情形外，发改部门和商务部门对一般境外投资的审核制度将由核准制转变为备案制，这无疑将为中国企业“走出去”开启一条快捷通道。

◇◇◇◇

本文作者为柯杰律师事务所何杰（管理合伙人）、张方和李霞。本文仅供一般性参考，不构成法律意见，不能代替法律意见，也无意对讨论事项进行全面的研究。若就本文有任何进一步问题，请与何杰律师联系（电话：861059695336，电邮：[he.jie@kejielaw.com](mailto:he.jie@kejielaw.com)）