



对外投资管理体系整合成形

概要

- » 国务院于 6 月 1 日公布《国务院关于对外投资的规定》，自 2026 年 7 月 1 日起施行。该《规定》旨在建立一体化的对外投资法律制度，健全涵盖审查、维护、保护及服务的综合管理体系。

反馈

关注我们，更多信息



详情

国务院于 6 月 1 日发布《国务院关于对外投资的规定》，着手构建境外投资全流程监管与服务体系。新规共 34 条，整合了审批、支持、保护及禁止等各项制度，形成综合管理体系，并将于 2026 年 7 月 1 日起施行。

新规中的多数措施并非全新创设，现行法律法规已有依据。然而在以下几个方面，确有重要突破。

» 管治重点的调整

新规带来的最显著变化，在于将分散于多部委的部门规章进行整合，升格为统一的国务院行政法规。作为最高行政机关，国务院颁布的法规具有高于部门规章的法律效力，为以下较为碎片化的部门规章提供了框架性的清晰指引：

- (a) 《境内机构境外直接投资外汇管理规定》（国家外汇管理局，2009 年）
- (b) 《境外投资管理办法》（商务部，2014 年）
- (c) 《企业境外投资管理办法》（国家发改委，2017 年）
- (d) 《企业境外投资管理办法配套格式文本》（国家发改委，2018 年）

另一项重要突破是监管重点的调整：从传统的合法性审查，转向与国家安全和国家利益的深度绑定。长期以来，对国家安全和国家利益的优先考量主要体现在贸易救济措施和出口管制领域，在对外投资领域则相对薄弱。新规从根本上奠定了这一重大原则：

- 第三条确立了"坚持对外开放的基本国策，贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全"的总体原则。
- 第十三条禁止以间接方式向转移限制出口的技术、服务及相关技术，包括跨境技术培训及人员派遣。
- 第十五条确立安全审查机制，授予主管部门可审查并阻止“影响或者可能影响国家安全”的境外投资。
- 第二十四条和第二十五条引入反制机制，允许对采取歧视性措施的外国实体实施对等限制措施。

| 管治重点的调整 | |
|----------------|---------------------------|
| 新规实施前 | 新规实施后 (自 2026 年 7 月 1 日起) |
| 1. 规则分散 | 1. 统一整合 |
| 2. 侧重合法性审查 | 2. 国家安全优先审查 |
| 3. 主体限于企业及其他组织 | 3. 涵盖所有类型投资者 |
| 4. 消极管制 | 4. 积极辅导、保障 |

» 适用范围的整合与扩展

有关对外投资的定义，此前散见于各类部门规章，新规现予以统一：即“投资者以投入资产、权益或者提供融资、担保等方式，直接或者间接获得其他国家（地区）的企业、资产等所有权、控制权、经营管理权以及其他相关权益的活动”。

值得注意的是，整合后的规定较为全面（视下表），将所有类型的中国投资者纳入统一监管框架，不仅包括企业和其他组织，还首次明确涵盖居民个人（上述所列四大部门规章 [a 至 d 项] 均未包含个人，相关规定仅见于国家外汇管理局的规定（如汇发 [2014] 37 号文）。

| 适用范围的整合与扩展——适用主体（2026 年 7 月 1 日起） | | |
|---|--|---|
| 企业 | 其他组织 | 居民个人 ★ |
| 例如： <ul style="list-style-type: none"> ● 境内企业 ● 境外子公司 ● 境外合资企业等 | 例如： <ul style="list-style-type: none"> ● 行业协会 ● 研究机构 ● 非营利组织 ● 跨境合作组织 ● 基金会等 | 例如： <ul style="list-style-type: none"> ● 设立离岸控股公司 ● 设立离岸特殊实体 ● 向境外转移资产 (含知识产权) ● 将个人财富置于海外信托 ● 参与境外红筹或 VIE 架构 ● 跨境技术指导、培训等 |

这意味着自 2026 年 7 月 1 日起，个人将与企业适用相同的核准和备案程序、安全审查、合规要求及法律责任条款。

新规第十三条进一步明确，不得以跨境派遣技术人员、提供技术指导、安排人员跨境培训等方式，向境外转移国家禁止出口或未经许可出口的货物、技术、服务及相关数据。此前，此类活动在实践中较少被明确纳入境外投资范畴。

另一项显著变化是“境外投资”的定义范围被拓宽。旧规较为聚焦资本流动，凡不涉及资本外流的投资行为则难以监管，例如：国内投资者通过境外壳公司，基于境内母公司的担保获取境外资金后再投资海外，全程无资金跨境出境，从而绕开了境内监管。

新规对“境外投资”的定义已扩展至涵盖“以资产、权益或者提供融资、担保等方式”。换言之，以无形资产进行投资，或将其转移至境外以换取权益，同样构成对外投资，纳入监管范围。

» 系统性升级法定措施

值得说明并澄清的是,《规定》所提及的以下措施并非全新创设,而是在新规框架内进行系统性整合升级,将分散于各法律法规中的既有条款融汇为统一的行政法规。因此,不应将新规误读为引入了新的反制措施或手段,更非取代现行法律法规,而是将其融会贯通,构建如下图所示的统一框架。

(a) 调查机制

第二十三条授权国务院商务主管部门,在中国企业于投资目的国家(地区)遇到投资壁垒或经营障碍时(可自行或依据申请)开展调查,相应调整有关国别投资政策,禁止或限制有关货物、技术的进出口。实际上,相同权限于《对外贸易法》(人大常委, 2025 年)已有载明。

(b) 审查机制

第十五条要求健全现行投资安全审查制度,以评估影响或可能影响国家安全的境外投资及相关活动。监管视角已从单纯的事前核准备案形式,转向基于风险的实质性评估。该权限亦非新增,此前已载于目前有关敏感与非敏感境外投资的核准及备案规章。新规带来的关键差异在于,强化主动审查,引入对国家利益与安全影响等定性因素的综合考量,而非仅作为程序性备案处理。

(c) 反制机制

第二十四条规定我国政府可对任何向我国在投资经营方面采取歧视性禁止、限制等措施的国家(地区)或主体采取对等反制,包括禁止在华继续投资、禁止入境、取消或限制居留资格。事实上,《不可靠实体清单规定》(商务部, 2020 年)及《反外国制裁法》(全国人大常委会, 2021 年)已赋予类似权限。

新规还明确,即使已完成的境外投资,若被认定存在国家安全风险,主管部门有权责令中止该交易并处分股份资产。同样的权限此前已于《企业境外投资管理办法》(国家发改委, 2017 年)及于《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》(商务部, 2021 年)等现行法规中有所列明。

(d) 证据合规机制

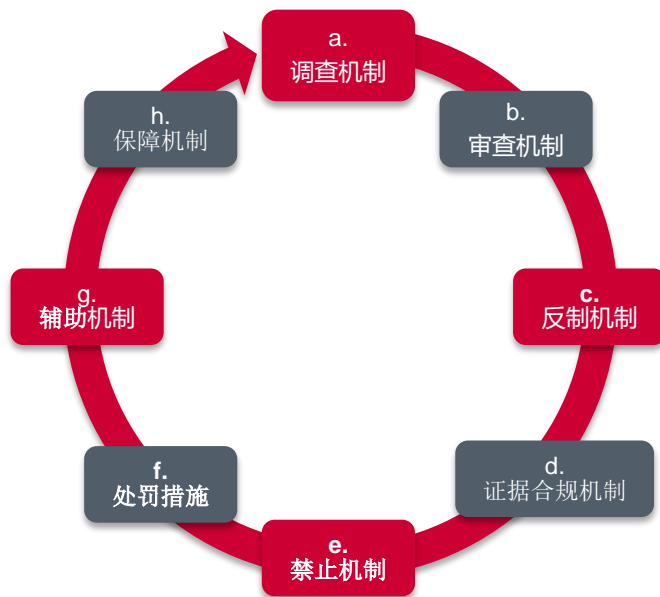
第二十二条规定企业在参与境外仲裁、诉讼或协助境外执法时,需要向境外提供证据材料的,应当遵守保守数据安全和国家秘密的法律。同样的规定已载于现行《数据安全法》(全国人大常委会, 2021 年),《保守国家秘密法》(全国人大常委会, 2024 年)及《网络安全法》(全国人大常委会, 2025 年)。上述法律早已规定,未经政府主管部门批准,不得擅自进行跨境数据传输或证据披露。

(e) 禁止机制

新规重申,不得出口国家禁止出口的货物、技术、服务及相关数据,包括以跨境派遣技术人员、提供技术指导或开展跨境培训的方式(第十三条)。该禁令早已在《出口管制法》(全国人大常委会, 2020 年)和《两用物项出口管制管理条例》(国务院, 2024 年)中明确。上述法律法规主要针对技术及技术援助的对外转移进行管控。

(f) 处罚措施

新规还明确了对违法境外投资的处罚,包括责令停止制裁投资活动,限期处分股份、资产,没收违法所得投资收益,并处以投资额 0.05% 至 1% 以下罚款。主管部门还可对其实施最长三年的境外投资禁令,或限制其新业务注册。



新规的创举之处，是在行政法规层面将下述的辅助与保障机制予以制度化，推动境外投资治理的优化，从形式化管控转向积极辅助和保障。

(g) 辅助机制

新规提出健全海外综合服务体系的承诺，促进贸易投资一体化，统筹外事、法律、金融、税务、融资、经贸、物流、出入境、海关及贸易促进资源（第六条）。省级及以上地方政府首次被赋予法定职责，需建立并提供对外投资的公共服务。此前，这类指导分散于各种政策文件和部门通知中，缺乏统一法律确权。

(h) 保障机制

新规（第十八至二十一条）提供综合性的国家保障措施，包括领事保护（为我国投资者及海外项目员工提供法律与紧急援助）、信息服务、风险防范、政策性保险、银行支持，以及通过协商、调解和仲裁促进外投资争端。领事保护虽此前虽已广泛适用于保护中国公民，但新规首次将其纳入对外投资的保障体系。

威韬中国的观察

新规构建了一个集引导、支持与审核于一体的制度框架，不仅为中国投资者，也为寻求参与中方项目的境外投资者提供了更清晰、透明的指引。

如前文所述，该新规不应被误读为“填补制度漏洞”以便于必要时禁止或撤销对外投资。相反，其目标在于统筹现有法规，建立一个全流程的监管体系，以更协调、统一的方式审核和发展对外投资。

新规影响深远，既重塑了中国投资者的境外投资合规逻辑，也对外资跨国企业在华经营环境带来了平等性变化：

- 对我国投资者而言，居民个人与企业及其他组织并列为规管对象，这意味着此前游离于监管框架之外的活动要履行同样核准备案手续，纳入监管网络。因此，个人投资者应审慎评估现有或计划中的活动是否落入新规适用范围。面对国家安全审查趋严以及对间接技术转让从严检查的态势，投资者应格外审慎。
- 对外资跨国企业而言，须调整公司治理思维，转向更为平衡的治理方式。对新局面有所警惕：若外国实体对中国境外投资者实施歧视性限制，其自身在华投资及商业活动或将面临相应限制甚至禁止。从这个角度看，新规是基于国家安全全局考量，通过集中监管强化审查力度，同时确保对等对待的规范化举措。

中国联系人



吴智广
主管合伙人
martin.ng@wts.cn
+ 86 21 5047 8665 ext.202



韩梅
合伙人
maggie.han@wts.cn
+ 86 21 5047 8665 ext.206



杜芳汇
合伙人
enedu@wts.cn
+ 86 21 5047 8665 ext.215



沈茜
经理
sissi.shen@wts.cn
+ 86 21 5047 8665 ext.220

以下两位实习生对本文有所贡献

张峻豪



Haroun Ahmed



中国业务部 (德国慕尼黑 WTS 公司)



Martin Loibl
合伙人
martin.loibl@wts.de
+ 49 89 28646-130



Hu-Joly, Lisa
经理
lisa.Hu-Joly@wts.de
+49 1743615365



税务快讯



研讨活动

威韬商务咨询 (上海) 有限公司

上海市虹口区四川北路 1318 号盛邦国际大厦 1 幢 20 楼 06-07 室

电话: +86 21 5047 8665

网址: www.wts.cn

邮箱: info@wts.cn



WTS 全球网址: www.wts.com

WTS 全球联系方式: wts.com/global/locations

中国财经概要
(由 EAC 提供)

点击阅读

由 EAC 友情提供。EAC 为一家从事战略研究及全球经营策划的独立咨询机构, 并非 WTS 集团成员。



免责声明

以上信息仅为所述主题的一般信息, 并非具体处理方法。因此, 本刊内容不得用于替代对所含主题的专业税务咨询意见。威韬商务咨询 (上海) 有限公司不对所提供信息的时事性、完整性以及质量负责。因此, 由于使用或未使用本刊所提供的信息, 包括任何不完整、不正确的信息而导致的损失赔偿要求均不予接受。所有版权由威韬商务咨询 (上海) 有限公司严格保留。您可以全文转载, 但不得修改, 且须附带威韬商务咨询 (上海) 有限公司全称、商标及声明。如转载本文时修改任何内容, 您须在发布前取得威韬商务咨询 (上海) 有限公司的书面同意。