

国务院对外投资新规对境外再投资的合规启示

作者：安随一 | 黄元 | 张诗宇

2026 年 6 月 1 日,《国务院关于对外投资的规定》(国务院令第 837 号,以下简称“**对外投资新规**”)正式公布,并将于 2026 年 7 月 1 日起施行。在团队此前撰写的《国务院对外投资新规落地速评:核心变化、违规风险与合规建议》一文发布后,收到了诸多读者的热情询问,在此深表感谢。就境外再投资领域的相关问题,我们也借此文进行探讨,并期待与各方的进一步深度交流。

一. 新规关于境外再投资的老衔接规定

根据对外投资新规第三十三条,对投资者以对外投资获得的资产、权益等在中国境外再投资的管理,依照本规定和国家其他有关规定执行。**这次首次将境外再投资明确纳入国务院行政法规层级的管理范围。**

根据该条文规定,对于境外再投资将根据对外投资新规以及国家其他有关规定执行,在暂不考虑后续国务院投资主管部门、商务主管部门可能出台进一步配套制度的前提下,我们首先先来关注下当前境外再投资面临的老衔接问题。

(一) 适用范围: 对外投资新规适用于境外再投资场景

根据新规第二条对“对外投资”的定义¹,其中关于投资方式明确增加了“间接投资”的情形,投资工具范围也包含了企业股权、资产所有权、控制权、经营管理权以及其他相关权益等。

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

¹ 根据《国务院关于对外投资的规定》第二条,本规定所称对外投资即境外投资,是指投资者以投入资产、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。

因此，境内企业在通过合法途径进行境外投资后，需要审慎评估境外进一步交易行为的界限，不能狭义理解为仅有直接的股权控制才落入境外再投资的范畴。如需依托获得的境外资产、权益进行进一步境外再投资，无论是否采用多层嵌套架构，也无论是否使用股权控制之外的诸如经营管理权、收益权、技术服务、其他权益的协议控制等各类投资工具，从实质重于形式的角度，都将纳入对外投资新规的管理范围。

（二）适用期限：过渡期内现行境外再投资规则仍继续有效

当然，对外投资新规并未直接废止现行境外再投资规则，新规也强调了国家其他有关规定的有效性。因此，在后续国务院进一步出台境外再投资配套规则、明确废止现行规则之前的过渡期内，仍将继续适用现行规则的管理体系。

根据现行的《境外投资管理办法》，我们将境外再投资的构成要件总结为如下几点：(1)适用主体：已完成境外投资手续的境外企业，即不包括境内母公司的境外直接投资；(2)适用时间：在完成境外法律手续后，履行事后报告义务，不涉及需要事先备案；(3)主管部门：商务部和省级商务主管部门²；(4)投资路径：境外企业在境外进行再投资，即不包括从境外再重新返程投资回境内的情形。

值得注意的是，就该等办法所规定的境外再投资报告手续，法律法规中并未对于完成时限进行明确规定，但在实践中，目前各地商务部门可能会有一定的时间要求，且近期针对境外再投资存在加强监管的趋势，可能会要求企业方补充披露再投资的标的资产具体信息。另一方面，对于投资标的涉及返程投资的情况，虽然法律并无明文禁止性规定，但商务部门在办理境外投资及再投资相关手续时，通常采取较为保守和谨慎的态度，是否认可取决于与商务部门的个案具体沟通。

（三）外汇监管：无明文规定，但受存量权益登记约束

此外，根据《进一步简化和改进直接投资外汇管理政策的通知》(汇发[2015]13 号)的相关规定，国家外汇管理局取消了直接投资外汇年检，改为实行存量权益登记，由直接投资的境内企业于每年 9 月 30 日(含)前，自行或委托会计师事务所、银行通过外汇局资本项目信息系统报送上年末境外直接投资存量权益数据³。

境内企业自行对数据信息的真实性、准确性负责，注册地外汇局不再逐项审核，而是负责事后对企业报送的登记内容进行抽查。对于未按照规定或逾期办理直接投资存量权益登记的境内主体，

² 企业投资的境外企业开展境外再投资，在完成境外法律手续后，企业应当向商务主管部门报告。涉及中央企业的，中央企业通过管理系统填报相关信息，打印《境外中资企业再投资报告表》并加盖印章后报商务部；涉及地方企业的，地方企业通过管理系统填报相关信息，打印《再投资报告表》并加盖印章后报省级商务主管部门。

³ 根据国家外汇管理局公布的通知，2026 年度 ODI 存量权益登记参加对象为 2025 年 12 月 31 日前办理 ODI 登记的境外投资企业境内投资主体(含非金融机构、金融机构及特殊目的公司境内个人股东)，报送时间为 2026 年 1 月 1 日至 2026 年 6 月 30 日(含)。

一经发现，外汇局将对其进行业务管理，并依法予以处罚，且银行将不得为其办理资本项下外汇业务。

尽管法律法规对于再投资的外汇使用并无单独登记规定，对于资金汇回亦无明确要求，但由于境外投资环节需要按年度申报境外直接投资存量权益数据，且需填写《境外投资企业基本信息情况表》(主要采集境外投资企业的注册地、主营业务范围等基础信息)，以及《境外直接投资中方权益统计表》(主要采集境外投资企业的资产、负债、所有者权益以及中方股东权益等各项财务指标)，这也使得间接开展境外再投资，也受到来自国家外汇管理局地方分局及经办银行的一定约束。

(四) 适用罚则：境外再投资违规的罚则升级

对外投资新规第二十七条至第三十一条首次在国务院行政法规层面规定了罚则，该等罚则也将同步适用于境外再投资的违规情形。其中第二十七条的核心罚则，规定了三类违规情形及市场禁入罚则：

违规情形	处罚标准	
投资国家禁止的项目	责令停止，没收违法所得；拒不执行，处投资额 5%-10% 罚款，责任人罚 5-10 万	自处罚决定生效之日起，主管部门可以在 3 年内不受理违法行为人提出的核准备案申请，或禁止从事对外投资 1 至 3 年。
未履行核准备案/提交虚假材料	处投资额 1%-5% 罚款；拒不改正，处 5%-10% 罚款，责任人罚 2-5 万	
以贿赂、欺骗获得核准备案	撤销文件，没收违法所得，处投资额 1%-5% 罚款；已投资的，处 5%-10% 罚款，责任人罚 2-5 万	

二. 境外再投资领域的合规方向和改革前瞻

对外投资新规开启了关于境外再投资领域的改革序幕，后续国务院投资主管部门、商务主管部门将出台怎样的配套实施细则，仍有待各界人士的建言献策。结合目前现行规定，笔者也抛砖引玉进行一些合规改革的方向性预测，以供市场验证：

(一) 围绕国务院各部门打造境外再投资监管体系

在此前较长时间里，不少投资者理解中的境外再投资监管，仅受限于商务主管部门的单一境外再投资报告手续，这种认知其实是比较片面的。

如前文所述，一方面，境外再投资仍需受到一定程度的外汇监管，此外，关于这类境外留存收益，未来若欲汇回境内，也需要遵守我国外汇法律法规的程序性规定。鉴于《进一步简化和改进直接投资外汇管理政策的通知》(汇发[2015]13 号)取消了境外再投资外汇备案手续，境内投资主体设立或控制的境外企业在境外再投资设立或控制新的境外企业无需办理外汇备案手续。实践中，

部分国家外汇管理局地方分局及经办银行倾向于认为用自有资金再投资所取得的境外收益,将被视为境内投资主体直接投资境外项目所取得的收益,需要按照 ODI 手续办理境外留存或汇回⁴,因此具体个案应当与监管事先沟通后方可作出审慎判断。

未来在国务院的主导下,是否会建立起一整套更加完善的境外再投资监管体系,将现有的商务部业务系统统一平台⁵与国家外汇管理局数字外管平台⁶进行数据信息互通乃至统一申报,以及将国务院投资主管部门也纳入联动参与对境外再投资的事前或事后报送监管,我们将保持持续关注。此外,对于目前境内企业和个人投资者留存境外的存量资金是否会出台配套的事后监管和补备案政策,亦有待监管层出台规定进一步明确。

(二) 明确境外再投资的监管适用场景

如前文所述,对于境外再投资的监管适用场景,部分投资者基于错误理解,可能确实存在和监管部门理解不一致的情况。我们在此也列举一些典型误解场景,针对这些情形,亦有待后续国务院或各部门通过出台具体实施细则或者合规指引的方式,向广大投资者进一步澄清。

情形一: 对于履行境外再投资申报义务时点界定不清

根据现行的《境外投资管理办法》,企业投资的境外企业开展境外再投资,在完成境外法律手续后,企业应当向商务主管部门报告。对于前述“完成境外法律手续”发生的时间节点,通常理解是指境外企业为开展境外再投资之目的,完成境外再投资的标的企业的法律设立手续,取得企业注册证书。但实践中常会出现,由于各国对于企业的法律设立程序规定各不相同(例如有的国家在企业设立前有若干前置审查程序,有的国家对于企业设立分属多个不同的监管部门审批),这就导致部分投资者对于何时履行境外再投资申报手续产生困惑,甚至因此拖延不去申报。此外,也有的投资者可能将“境外法律手续”误以为是标的企业设立后的具体建设/运营项目手续,这也会导致其与商务主管部门在申报时点的认定上存在理解偏差。此前法律规定层面对于未履行或者迟延履行境外再投资手续的罚则未有明确规定,但随着对外投资新规释放了加强处罚力度的信号,未来对于境外再投资的监管规则也将进一步明朗。

实操建议:

- 原则上在境外再投资标的企业设立后,立即启动境外再投资报告手续的申报工作
- 履行境外再投资报告手续前,咨询专业律师及监管部门,保留记录

⁴ 国家外汇管理局地方分局及经办银行在此过程中,可能会较为关注境内投资主体获得境外企业利润的真实性,以及境内投资主体设立、持有境外企业时的各项手续是否完备(比如设立时各项境外投资手续是否均适当履行,ODI 存量权益登记是否在规定时限内完成等)。

⁵ 以上海市为例,根据上海市商务委关于开展 2025 年下半年对外投资备案(核准)报告(半年报)信息报送工作的通知,目前按照商务部业务系统统一平台(<https://ecomp.mofcom.gov.cn/loginCorp.html>)后,进入“对外投资合作信息服务”应用,选择“非电子钥匙用户”,依次点击网页左侧菜单栏中“业务类-备案(核准)报告-半年报-填报”进行填报。操作指引见<https://swwww.sh.gov.cn/zxxxgk/20260427/f6e7187bb05c455cac27721207283eab.html>

⁶ 以上海市为例,报送方式为通过国家外汇管理局数字外管平台(zwfw.safe.gov.cn/asone/)报送 2025 年度境外投资企业存量权益数据。

- 预留充足的材料准备时间以及在商务系统的递交和补正时间

情形二：对于境外再投资的资金来源界定不清

假设境内企业在申报 ODI 手续时申报了 1,000 万元，实际境外企业只用掉了 500 万元，境外企业使用账面留存的 500 万用于再投资是否可以？这将涉及两项不合规的风险点，其一是账面留存资金使用如果和原申报用途不一致，将可能构成重大项目变化，从而涉及重新办理 ODI 的问题；其二是由于账面留存资金的来源仍为境内企业直接汇出，其性质上偏向于境外直接投资，是否能够适用境外再投资的手续，具体个案应当与监管事先沟通后方可作出审慎判断。需要注意，境外企业需要使用合法持有的境外资金用于再投资，资金来源通常包括境外经营利润、境外贷款、境外发债、境外折旧留存等，但通常不包括来自境内企业新汇出的资金，也不包括境内企业汇出但未实际使用的资金，这些资金原则上都需要通过合规途径方可使用。

实操建议：

- 如果境外企业此前留存资金未使用完毕，应首先考虑办理变更手续，减少项目申报出资额，而不是将留存资金擅自挪作他用
- 在开展境外再投资项目前，就资金来源问题与监管部门取得预沟通，必要时征询专业律师的意见
- 作为境外再投资的标的企业一方，应需要特别注意资金来源的问题，有条件的情况下建议对投资方进行必要的尽职调查，以免投资方资金来源不正或者手续欠缺，影响到项目后续募资

本文仅就对外投资规定对境外再投资领域的启示与读者进行初步探讨。后续，我们还将围绕居民个人对外投资、境外存量投资项目的处置方案等具体方向进行逐一讨论。同时，也建议投资者密切关注政策动态，提前做好合规筹划，必要时可咨询专业律师的意见。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：



安随一
+86 21 3135 8761
lawrence.an@llinkslaw.com



黄元
+86 21 3135 8717
cathy.huang@llinkslaw.com



张诗宇
+86 21 6043 3985
allen.zhang2@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系: master@llinkslaw.com

上海

上海市银城中路 68 号
时代金融中心 19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市朝阳区光华东里 8 号
中海广场中楼 30 层
T: +86 10 5081 3888
F: +86 10 5081 3866

深圳

深圳市南山区科苑南路 2666 号
中国华润大厦 18 楼
T: +86 755 3391 7666
F: +86 755 3391 7668

香港

香港中环遮打道 18 号
历山大厦 32 楼 3201 室
T: +852 2592 1978
F: +852 2868 0883

伦敦

1/F, 3 More London Riverside
London SE1 2RE
T: +44 (0)20 3283 4337
D: +44 (0)20 3283 4323



www.llinkslaw.com



Wechat: Llinkslaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:

本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2026