

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

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 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。这将是我国对外投资领域的**首部行政法规**,在此之前,对外投资领域的最高立法为部门规章,而对外投资新规将原先分散在各部门规章中的对外投资管理制度,首次提升至行政法规层面进行系统整合,标志着中国对外投资监管正在进入一个更加系统化的新阶段。

一. 新规核心要点：管谁、管什么、怎么管

对外投资新规的核心要点,在于三个方面的制度突破:适用范围扩展、管理事项更加全面、罚则首次在行政法规层面明确。

(一) 管谁: 个人境外投资首次纳入行政法规规制

对外投资新规第二条明确,投资者包括中国境内的企业、其他组织和居民个人。此前包括《企业境外投资管理办法》《境外投资管理办法》在内的部门规章只规范境内企业的境外投资,没有明确将个人纳入管理范畴,对于其他组织也仅规定参照执行。

在对外投资新规出台前,个人境外投资主要依据国家外汇管理局《关于境内居民通过特殊目的公司境外投融资及返程投资外汇管理有关问题的通知》(汇发〔2014〕37 号文)和《关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 号文),对于通过设立特殊目的公司进行境外投融资及返程投资活动进行前置的外汇登记,而个人境外购汇则主要依据《资本项目外汇业务指引(2024 年版)》办理购付汇核准(实操中比较常见的是境内个人参与境外上市公司股权激励计划,以及特殊目的公司项下境内个人购付汇等)。此次国

.....
如您需要了解我们的出版物,
请联系:

Publication@llinkslaw.com

院行政法规层级直接点明个人也属于投资者范畴，并明确具体管理办法由国务院投资主管部门、商务主管部门制定，意味着个人境外投资正式纳入国家统一监管框架。

(二) 管什么：多种投资行为、人员跨境等纳入监管

第一，“投资行为”范围扩大。新规第二条对“对外投资”的定义¹，基本采用了《企业境外投资管理办法》中的最宽泛定义，并增加了“间接”的情形，意味着多层 SPV 架构、非股权形式的控制结构(例如协议控制)等均被覆盖。

第二，新纳入跨境人员管理。新规第十三条明确禁止以跨境派遣技术人员等方式转移国家禁止或限制出口的技术、数据及受限内容。这意味着将“技术、数据、人员”三大要素同步纳入境外投资监管，合规审查更重视实质效果。

(三) 怎么管：明确罚则，处罚力度升级

对外投资新规第二十七条至第三十一条首次在行政法规层面系统规定了违规处罚，其中第二十七条的核心罚则规定了三类违规情形及禁入期：

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
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

此外，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。三个层次的行政处罚(单位罚款+个人责任+市场禁入)，将直接影响投资者后续开展其他境外投资的规划，更进一步强调了投资者的责任，要求投资者在申报材料准备阶段即审慎评估风险。

二. 现行规则与新规叠加下，企业应抓住哪些要点？

按照现行规则，企业投资者对外投资通常会同时涉及发改、商务、外汇、税务、数据合规等多个维度。其中，最常见的仍是发改委核准/备案、商务部核准/备案及外汇登记。

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。

监管部门	核心依据	企业必做事项
国家发改委/地方发改委	《企业境外投资管理办法》 (国家发展和改革委员会令第11号)	敏感项目核准, 非敏感项目备案, 先备案后实施
商务部/地方商委	《境外投资管理办法》(商务部令2014年第3号)	核准/备案通过后领取《企业境外投资证书》; 按监管要求履行境外投资信息报告义务
国家外汇管理局/经办银行	汇发〔2009〕30号文、汇发〔2015〕13号文、《资本项目外汇业务指引(2024年版)》等	完成发改、商务手续后, 到银行办理外汇登记

就对外投资新规而言, 其与现行规则的衔接与监管要点如下:

- **与现行制度衔接**, 明确投资者开展对外投资活动依法需要履行核准备案、信息报告、跨境资金登记等手续的, 以及在中国境外金融市场投资的管理², 应当依照国家有关规定办理。
- **境外投资安全审查作为一项独立制度正式入法**, 安全审查范围不仅包括初始投资, 还涵盖投后的资产转让、权益处分。
- **境外金融投资和境外再投资明确纳入新规管理范围**, 依照对外投资新规和国家其他有关规定执行。尽管对外投资新规中对此并未做展开, 但现行规则中已有规定³。

以往监管重心基本集中在“投资落地前”, 重点审查备案和资金登记环节。新规注重**全流程监管**, 项目落地后的日常经营、内部管控、人员与资产安全, 以及后续资产、权益的转让变卖, 均将纳入监管范围。对于投资落地后的配套监管, 仍有待国务院出台监管措施, 我们将保持持续观察。

三. 常见违规情形与实操建议

结合现行规则以及对外投资新规中有关违规情形和罚则的规定, 我们在此汇总了几种境外投资过程中的常见违规情形, 以供投资者参照:

情形一: 应当备案/核准而未备案

典型表现: 项目已启动、交易已完成, 才想起来补备案。很多企业的误区是认为“项目签约了才算开始实施”, 但法律上的“实施前”是指投入资产、权益或提供融资、担保之前——任何一项在备案之前做了, 就已经构成违规, 可能面临罚款和市场禁入等行政处罚。

² 对于通过 QDII、QDLP 等开展中国境外金融市场投资, 仍将适用《合格境内机构投资者境外证券投资管理试行办法》以及各省份有关开展合格境内有限合伙人境外投资试点工办法等金融监管规则, 与现有的监管体系保持一致。

³ 根据《境外投资管理办法》, 目前企业境外再投资的主管部门为商务部和省级商务主管部门。具体而言, 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。

实操建议:

- 必须在投入资产、权益或提供融资、担保之前完成各项备案手续
- 备案前咨询专业律师及主管部门，保留记录
- 遇到复杂项目，留足材料准备和审批时间

情形二：未经备案即对境外募集项目再投资

典型表现：一些境内投资者此前曾通过 ODI、QDII、QDLP、QDIE 等结构完成境外投资项目，但项目到期后境外结构并未注销，境外项目收益也未合法汇回境内，久而久之形成海外游资。这些游资可能进一步寻求其他境外募集项目机会，并投资于该等项目中，但未必经过合法程序，该等情形将可能面临《境外投资管理办法》以及对外投资新规中更加严格的管制和行政处罚。

实操建议:

- 该等违规情形产生的背景原因较为繁复，且前述结构本身还可能涉及其他来自证监会、发改委、商委、外管局乃至金融办的监管要求，笔者后续将另行撰写文章专门探讨该等情形下的合规路径
- 作为境内投资方，应注意境外投资项目在备案时的资金汇回要求，如有再投资需求，应与商务部门充分沟通并办理再投资报告
- 作为境外相关项目的募集方，应注意对投资方进行必要的尽职调查，并要求其出具资金来源合法合规的承诺

情形三：境外投资项目重大变更未及时办理变更备案

典型表现：备案金额与实际投资金额不一致(例如备案 1000 万美元，实际投 1500 万美元，即超过备案金额的 20%以上); 或者其他事项发生重大变化，包括投资主体增加或减少、投资地点发生重大变化、主要内容和规模发生重大变化等(通常也包括备案项目为 A 用途，但实际用作 B 用途的情形)。未及时办理变更的，可能被认定为违规，面临行政处罚。

实操建议:

- 如实申报投资数额，在与监管部门充分沟通的前提下可适当多预留额度
- 项目实施后及时跟踪投资额变化情况，超阈值立即启动变更
- 投资主体、投资地点、主要内容等发生重大变化及时申请变更

情形四：以提供虚假材料等不正当手段办理备案

典型表现：在办理境外投资备案时，为了满足监管要求或加快审批速度，投资者可能采取不正当手段提交虚假材料用于备案文件，例如虚构投资项目或金额、虚构中方投资方及注册信息、隐瞒真实受益人等。此外，如果备案项目为 A 用途，但实际用作 B 用途，在实务中除了可能构成重大变更从而需要办理变更备案以外，亦不排除可能认定为提供虚假材料。

实操建议:

- 如实披露投资项目的真实情况
- 确保提交的各项材料真实、完整, 切勿伪造或篡改
- 若备案过程中发现已提交的材料存在错误, 应主动向备案机关说明情况并申请撤回, 重新提交; 若项目已备案完成但发现错误, 也应与备案机关及时沟通, 讨论重新补正的可行性

结论与前瞻

总体而言, 对外投资新规的出台在适用范围、管理事项、国家安全、反外国制裁、责任承担等方面提出了更加明确的要求, 这是对企业和个人投资者提出了更高的合规要求。未来, 对外投资的核心能力不仅仅是找到好项目和办好前置手续, 更在于将合规贯穿于项目从立项到退出的全过程。

同时, 对外投资新规明确, 居民个人对外投资的具体管理办法将由国务院投资主管部门和商务主管部门另行制定。这意味着, 随着个人境外投资配套细则陆续出台, 个人境外投资的合规路径将有望更加清晰。相关部门后续在实务当中也可能依据新规进一步细化管理要求。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