

英国版外资审查法案出台 -- 《国家安全与投资法案》正式进入英议会立法审议程序

作者：杨玉华

英国的外商投资环境历来以灵活、自由著称。在主要西方经济体中，英国曾经是唯一没有专门针对外国投资立法的国家，金融危机后更是吸引了大量中国投资。

随着国际形势不断变化，地缘政治对投资领域的影响不断加剧，主要西方经济体，就欧洲¹范围而言，近年趋同性地加强了对外商投资的审查，特别针对关键国家基础设施和敏感行业(譬如科技、信息产业及新冠病毒全球大流行引致对医疗保健等行业的关注等)。

毋庸讳言，各国对外资审查上的变革在相当程度上有基于对来自中国投资的担忧因素，而英国政府对此也直言不讳，参见英国相关政府部门于 2020 年 11 月 6 日颁布的《帮助英国数字企业安全并符合商业道德地与中国合作的新指导方针》²。

在多方关注下，英国政府下属的商业、能源及工业策略部(UK Department for Business, Energy and Industrial Strategy “BEIS”)于 2020 年 11 月 11 日正式公布了《国家安全与投资法案》(National Security and Investment Bill)³。法案现已正式提交英国议会进入立法审议程序，并于前天(11 月 11 日)在议会下院进行了无辩论的首读(First Reading)。

具体立法进程如下图所示：

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ 2020 年 3 月，欧盟委员会在向成员国发布的指南中明确提出，成员国需要借助合适的审查制度来监管外国投资。自 2020 年 10 月初起，欧盟成员国有权对外商投资开展国家安全审查。

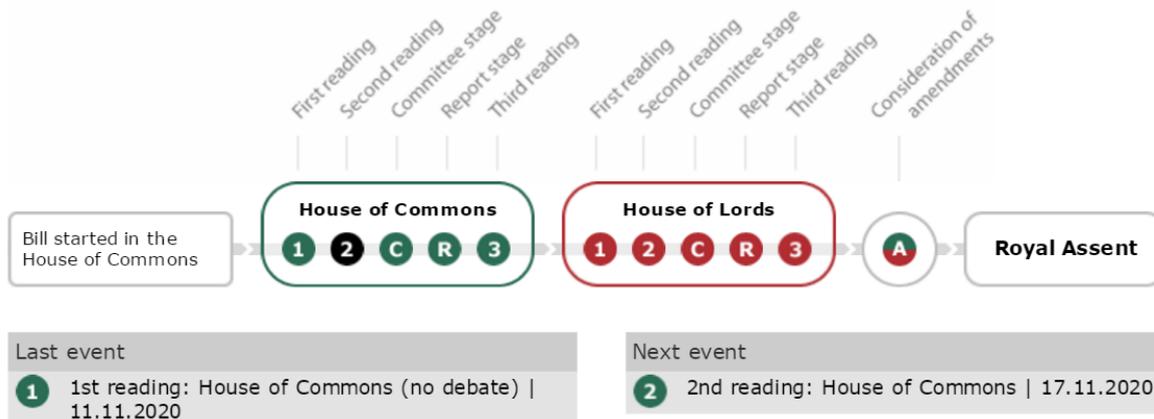
² <https://www.gov.uk/government/news/new-guidance-to-help-uk-digital-firms-engage-safely-and-ethically-with-china>

³ <https://www.gov.uk/government/collections/national-security-and-investment-bill>

National Security and Investment Bill 2019-21

Type of Bill: Government Bill
Sponsor: Secretary Alok Sharma
 Department for Business, Energy & Industrial Strategy

Progress of the Bill



(来源: 英国议会官网⁴)

如图所示, 该法案还需经过议会上下两院的辩论和修正, 并经英女王御准后方成为正式法律。就英国通常立法进程而言, 本法案是否能如期在 2021 年春季前正式获准通过也还存在不确定性。

但在此期间, 包括中资在内的外国投资者需要密切关注立法程序中法案的任何变化调整, 并对已在交易程序中的项目和拟进行的交易进行审慎评估, 因为英国政府在本法案正式生效后将拥有溯及既往的权力“召见”(call in)自 2020 年 11 月 12 日起(法案公布日后)发生的交易并进行审查。

本文基于 2020 年 11 月 11 日公布并提交议会的法案待审版⁵, 对重点内容进行提炼和提示, 以期对中国投资者第一时间了解该法案有所助益。

1. 强制申报行业

法案将所有接受外国投资的行业分为两类, 即强制进行国家安全审查申报的行业和可以自愿申报的其他行业。就目前而言, 17 个涉及强制申报义务的行业有:

1. 民用核能	2. 人工智能	3. 生物工程
4. 通讯	5. 高端机器人	6. 政府部门关键供应商
7. 数据基础设施	8. 计算机硬件	9. 紧急服务部门关键供应商
10. 国防	11. 加密认证	12. 军用或军民两用科技
13. 能源	14. 先进材料	15. 卫星及空间科技
16. 交通	17. 量子科技	

⁴ <https://services.parliament.uk/Bills/2019-21/nationalsecurityandinvestment.html>

⁵ <https://www.gov.uk/government/collections/national-security-and-investment-bill>

上述 17 个行业并非最终确定, 英国政府仍在就行业界定公开征求意见(8 周时间, 至 2021 年 1 月 6 日止), 且英国政府有权根据不断变化的国家安全风险, 通过进一步的监管规定对有强制申报义务的行业部门进行更新和调整, 并有权根据收购方的特性进行适当豁免。

涉及有强制申报要求行业的投资标的, 收购行为必须在交易完成前(pre-closing)申报。交易能否最终完成取决于审查结果。

对违反申报义务的投资行为, 将可能受到高达 1000 万英镑或者全球总营业额 5%(取两者中更高数额)的罚款, 更严重的惩罚手段则是可长达 5 年的监禁。

除涉及强制申报义务行业以外的其他行业, 则为自愿申报。如果有可能涉及国家安全的因素, 政府鼓励(encourage)交易方进行申报。即便对属于自愿申报的交易, 在交易完成后 5 年的时间段内, 英国政府均有权启动“召见”(call in)机制进行审查。就英国政府本就已经注意到的交易, 该时限为 6 个月。

2. 可能触发申报的交易类型

法案将触发申报的交易类型从两个维度进行了划分:

一类是投资者将实现对被收购标的公司的特定程度控制权的交易;
另一类是投资者将实现对被收购标的资产的特定程度控制权的交易。

1) 对被收购标的公司的控制权

- a) 其持有的股权或投票权超过 15%, 25%, 50%, 75%时;
- b) 其持有的投票权能够使其通过或阻止公司重大决议(如拥有有效否决权的持股比例);
- c) 其能够对公司政策施加具有实质意义的重大影响。

2) 对被收购资产的控制权

当外国投资者通过投资行为可以获得控制权的资产属于以下几类时, 监管部门也可能将该等投资行为纳入国家安全审查的范畴:

- a) 土地
- b) 可移动有形资产
- c) 知识产权、任何具有商业价值的想法、信息或科技, 具体包括以下: 商业秘密、数据库、源代码、算法、公式、设计、规划、绘制及其具体参数和软件。

监管部门将考虑投资人是否将获得比收购前更广程度的使用权或决定使用、开发、改造、丢弃或毁灭该等资产的权利。

需要予以特别关注的是：英国监管部门的审查权力将**不局限于**仅针对英国公司和资产的投资，而可能拓展到投资虽针对**非英国公司**，但该公司在**英国开展业务活动**或向**英国客户提供商品或服务**，以及**非英国资产或知识产权(IP)被应用于**与英国有关的业务活动或向英国客户提供商品或服务。就落入前述 17 个敏感行业之中的外国交易，只有在通过**英国关联度**的严格测试情况下，才需要遵守强制申报义务，但该种测试的具体界定还需英国监管部门进一步出台规定予以明悉。

3. 审查部门

不同于此前政府白皮书(White Paper)中公布的改革建议，本法案将审查权力从现有制度下的英国竞争和市场管理局(UK Competition and Markets Authority “CMA”)完全独立出来，转由商业、能源及工业策略部(BEIS)负责。

BEIS 内新设了一个百人规模的投资安全审查部门(Investment Security Unit)。日后这个部门将成为面向交易方受理申报、提供指引的直接负责部门。

当然，英国现行竞争法监管下的反垄断申报(merger control filing)以及经扩大调整的基于“**公共利益**”(如媒体多元性、金融稳定性以及应对公共卫生危机等)的审查并未被废除，仍由英国竞争和市场管理局(CMA)进行监管和审查。

4. 审查时间及结果

申报(包括履行强制申报义务或自愿进行申报)提交后，监管部门将有 30 个工作日(某种情况下可延长)以决定是否签发“召见”(call in)通知，如是，将再有 30~75 个工作日的审查期以决定是否放行或附加任何放行的先决条件等措施，或者被否决。如交易情况复杂，审查期可被延长。

对于政府监管部门(BEIS)的审查决定，根据英国的司法复核原则，可向英国高等法院(High Court)提出上诉，但法院的司法审查将仅限于行政决定做出的合法性(lawfulness)问题，而不会对行政决定做出所基于的政策考量等进行二次实质评判。

无疑，本法案将对中资涉英投资交易产生重大影响，最为迫切的是对交易可行性的审慎评估、交割前提条件的设置、交易进程的现实预期和时间表的合理安排均至关重要。

根据英国政府公布的影响评估⁶，预计新制度将导致每年会有 1000 - 1830 笔申报交易。这是一个令人乍舌的数字，毕竟自 2003 年英国实行外资审查制度以来，截至目前也只有十余笔交易以国家安全为由受到审查。BEIS 下设部门的审查容量、实际耗时及效率均有待实务检验。

⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/934276/insi-impact-assessment-beis.pdf

英国政府阐释：审查仅基于国家安全考量，而非经济民族主义，审查应迅速且适当，尽可能降低对交易效率的干扰和投资人对英国投资环境恶化的顾虑。

本周，与该法案一同备受瞩目的还有英国政府本周新设的投资管理办公室，致力于吸引基础建设、清洁能源及科技研发领域的外商投资。可见，英国政府在面临疫情和脱欧等挑战的情况下，对于特定领域的外商投资仍持坚定欢迎态度。

通力律师将持续对法案的审议进程予以密切关注，第一时间为中国投资者带来相关资讯。

附：英国外商投资监管制度历史演变：

- 2002 年英国《企业法》(Enterprise Act 2002)明确设定了基于公共利益(public interest grounds)的审查制度，英国竞争和市场管理局(CMA)作为具体监管机构对特定的收购审查具有管辖权：
 - 1) 被收购目标公司上一财年在英国的营业额达到 **7000 万英镑**；
 - 2) 收购方和目标公司在英国提供相同类别的商品或服务；
 - 3) 涉及公共利益和国防安全问题的交易；
 - 4) 涉及报刊、广播和跨媒体相关的交易(维护媒体多元性)；
 - 5) 涉及英国金融系统稳定性的相关交易。
- 2015 年，英国政府公布了一份国家安全风险评估报告，明确指出国家安全威胁的规模、多样性和复杂性都在增加。
- 2016 年英国脱欧公投后，新首相特雷莎·梅宣布重新审查中法共同建设的英国欣克利角 C 核电站项目，后决定放行，但条件是未经英国政府事先批准，法方不得在竣工前出售其控股权。就此背景，特雷莎·梅建议英国通过立法赋予政府足够权力，以否决或附加条件批准可能影响国家安全利益的投资交易。
- 2017 年，英国政府公布了一份绿皮书(Green Paper)，指出其现有的监管执法工具不足以应对不断变化的国家安全风险。随后在 2018 年 7 月的白皮书(White Paper)中公布了政府的改革建议。
- 2018 年《企业法》修正案生效，扩大了原来基于公共利益的审查制度范围：
 - 1) 涉军物品、电脑硬件、量子技术等敏感领域；
 - 2) 目标公司营业额达到 **100 万英镑**以上。
- 2020 年 6 月，进一步将现有审查制度范围扩大到涉及先进材料、人工智能和加密技术领域。

- 2020年7月, 英国政府为应对新冠病毒大流行, 对现有《企业法》下的审查制度进一步做了紧急改革, 赋予政府权力审查涉及与疫情防控相关的英国公司的交易(譬如食品供应链、疫苗或防疫物资生产、IT 供应等)。
- 2020年11月11日, 《国家安全与投资法案》公布并进入议会立法审议程序。

如您希望就相关问题进一步交流, 请联系:



杨玉华
+86 10 8519 2266
+44(0)20 3283 4337
yuhua.yang@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 16/19 楼
T: +86 21 3135 8666
F: +86 21 3135 8600

北京

北京市建国门北大街 8 号
华润大厦 4 楼
T: +86 10 8519 2266
F: +86 10 8519 2929

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

香港中环皇后大道中 5 号
衡怡大厦 27 楼
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 2020