

立法动态追踪—— 英国《国家安全与投资法案》经英女王御准正式成为法律

作者：杨玉华 | 于杨

4 月 29 日，英国《国家安全与投资法案》在众多相关部门和外国投资者的关注下，通过英女王御准(royal assent)正式成为法律 (Act of Parliament)¹，预计将在 2021 年末生效实施。

自 2020 年 11 月首次颁布待审草案以来，该法案的审议过程历时五月有余。正式通过后，其将与 2002 年《企业法》(Enterprise Act 2002)中的并购审查制度并行，同时也将赋予本法的执行部门——商业、能源及工业策略部(BEIS)更为广泛和灵活的监管权。BEIS 与英国国务大臣(secretary of state)将得以对其管辖的投资行为通过强制申报、自愿申报以及主动召见等机制进行审查。该法是近 20 年来，英国投资监管相关法律中最为重要和具综合性的，对监管者和投资者均具有里程碑式的重要意义。

本文旨在介绍法案最终审议和批准阶段的核心议题，并引导读者回顾和总结新法的主要内容，以期对相关投资行为提供有益引导。

最新修订内容

如本系列文章此前所介绍([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](#))，新法将触发强制申报义务的交易类型从股权类、资产类两个维度进行了划分，其中股权类维度是投资者将实现对被收购标的主体的特定程度控制权的交易。去年 11 月发布的草案中，控制权的最低比例为 15%，即相关投资行为致使投资者对目标主体持有的股权或投票权最低超过 15%时即可能触发强制申报义务。最终稿中，为避免给交易相关方造成失当的压力，同时也是对标其他国家对外投资行为审查的相关控制权比例起点设定，该最低比例现调整为 25%²。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ Press release: National security bolstered as Bill to protect against malicious investment granted Royal Assent, 29 April 2021, <https://www.gov.uk/government/news/national-security-bolstered-as-bill-to-protect-against-malicious-investment-granted-royal-assent>

² National Security and Investment Bill amendments, 8 April 2021, [https://bills.parliament.uk/Publications/41076/Documents/132/5801183\(g\).pdf](https://bills.parliament.uk/Publications/41076/Documents/132/5801183(g).pdf)

另外，鉴于审议过程中有议员和相关行业专家提出，过于宽泛的强制申报行业定义可能会削弱英国作为投资目的地的吸引力，未来不排除 17 个需强制申报的行业范围进一步缩小的可能性³。2021 年 1 月至 3 月期间对该 17 个行业的定义中已可见更为专业、清晰的定义和范围界定，多个行业——如通讯领域和数据基础设施领域——覆盖的主体已较草案时有所缩减。

与现有的监管框架对比

与 2002 年《企业法》赋予英国竞争和市场管理局(CMA)对特定并购所拥有的管辖权相比，新法在适用范围、申报义务、审查方式以及救济措施等方面均有所不同⁴。由于 CMA 和 BEIS 在两套监管框架下职权有所交叉重合，国务大臣作为新法下国家安全审查的第一环节，将有权在征求 CMA 或其他相关主管部门的意见之后，决定是否在新法的审查环节之外，另由 CMA 开展其职权下的审查⁵。

1. 适用范围

《企业法》下，落入被审查范围的交易多为目标主体**达到一定营业额**、涉及**公共利益**和**国防安全**或可能影响**媒体多元性**以及**金融稳定性**的交易，审查范围有较为清晰的界定。

《国家安全与投资法》下，作为审查第一关卡的国务大臣可以对所有其**合理怀疑**可能需要审查的交易进行干预和审查。新法适用范围广泛，不仅将平等适用于外国投资者和英国国内的股权收购行为，对涉及土地、知识产权等符合条件的资产(qualifying assets)控制权转移的资产收购，或被收购的非英国主体向英国境内提供商品或服务，或被收购资产与在英国境内提供商品或服务的交易也适用。

2. 申报义务

《企业法》下，需接受审查的交易相关方应向 CMA 提交通知，CMA 应在 **40 个工作日内**决定是否开展进一步调查；同时，无论交易相关方是否提交通知，相关国务大臣也都可以从**公共利益**的角度出发对交易进行干预。

《国家安全与投资法》则对 **17 个敏感行业**的任意类型交易提出了强制申报的要求，对强制申报的交易类型从两个维度进行了标准划定，凡导致投资者将实现对**被收购主体或资产**有特定程度控制权的交易，均需要进行申报。申报后 **30 个工作日内**，国务大臣将做出是否“召见(call in)”的决定。

《国家安全与投资法》赋予审查部门最为特殊，也是相对较为罕见的权力，即**溯及既往的召见权**。法案待审稿公布日(即**2020 年 11 月 12 日**)之后发生(指触发申报义务的情形发生，triggering event happens after 12th of November 2020)的交易均可能落入被审查的范围。即便对属于自愿申报的交易类型，审查

³ 该 17 个行业的定义并非《国家安全与投资法》正文文本的一部分，后续会以配套规章的形式发布。

⁴ Commentary on provision of Bill, 20 January 2021, <https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-01/165/5801165en06.htm>

⁵ 31 Interaction with CMA functions, Part 3 of Enterprise Act 2002: <https://bills.parliament.uk/Publications/41134/Documents/144/5801191.pdf>

部门也可在交易完成后的 5 年内启动召见机制进行审查；对于审查部门已经知晓触发申报义务的交易，可以在 6 个月内行使召见权。

3. 审查方式

《企业法》下，监管部门(CMA 或相关国务大臣)在收集到其认为有必要干预的证据后，可随时依职权对前述威胁国家安全、有损市场竞争等符合特定条件的交易开展调查，也可依主动申报或相关投诉开展此等调查。

第一阶段调查一般可持续 40 个工作日。在交易相关方主动申报的情况下，该 40 个工作日自交易相关方主动提交申报之日起算；在无主动申报的情况下，自监管部门通知交易相关方其有充足证据开展调查之日起算。

由于不同类型的交易分别受相关国务大臣或 CMA 审查，第二阶段调查的启动方式或略有不同，但整个调查过程可能持续 24 周之久⁶。通常，第二阶段调查(如有)需在交易完成后 4 个月内启动，如非公开市场交易，则需在交易公开后 4 个月内启动。

《国家安全与投资法》中的审查时间则相对较为紧凑和细致。国务大臣初期有 30 个工作日的时间对相关交易进行审查和评估，如有必要，可以再延长 45 个工作日；对于更加复杂的情况，还可以与投资者进行协调，获取更长的审查时间。

4. 救济措施

原审查框架下，前文所述第一阶段的调查后，相关国务大臣或 CMA 有权以临时令状(interim order)的形式叫停相关交易，并在交易相关方采取补救措施排除了危及国家安全、妨碍竞争等因素之后，废除该等命令。如上第 3 点所述，即使一项交易已完成交割，其仍有可能被要求接受调查，交易相对方也有可能被要求做出结构性救济、行为性救济甚至撤销交易、折价处置相关资产等救济行为。

新法强调了国务大臣批准相关交易的重要性——任何需申报的交易必须在交割之前获得国务大臣在进行国家安全审查后做出的批准；未经批准的该等交易将被视为无效。在此基础上，国务大臣同样有权以临时令状的形式干预相关交易进程。

如交易相关方认为自身权益由于国家安全相关审查受到侵害或遭受利益损失，《企业法》下，交易相关方可以在收到相关国务大臣或 CMA 的决定后四周内向英国竞争法上诉委员会(Competition Appeal Tribunal)申请复审；《国家安全与投资法》下，交易相关方应向高等法院(High Court)申请司法审查(judicial review)，期限是交易相关方希望经司法审查之事由发生后的 28 天内，有特殊原因还可在法庭允许的情况下延长。

⁶ Mergers: Guidance on the CMA's jurisdiction and procedure, December 2020, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/977486/Mergers - Guidance on the CMA s jurisdiction and procedure 2020 - revised - guidance ---.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/977486/Mergers_-_Guidance_on_the_CMA_s_jurisdiction_and_procedure_2020_-_revised_-_guidance_---.pdf)

投资者注意事项

新法于 2021 年年末正式实施之前，相关部门将继续与投资者以及跨行业专家组进行讨论，以确保新法所传达的信息和带来的改变准确及时地传达至相关行业。

就目前公布的英国议会辩论内容以及英国政府在征求意见过程中的回应来看，未来很可能不会公布国务大臣就特定交易做出叫停或批准决定的理由。而该等理由实则对广大投资者具有非常重要的借鉴意义。通力律师将持续关注英国政府相关口径，为中国投资者赴英投资提供及时、准确的监管资讯。

目前正在谈判阶段的、与英国相关的交易应及时考虑《国家安全与投资法》带来的变化及/或影响。目前，BEIS 已经公布了申报书模板，但鉴于与新法配套的规则和相关实务指南仍在制定中，可能触发申报义务的相关交易还需尽可能预留回旋余地，并及时跟进新法配套规则的动态。

新法实施之前，英国政府鼓励相关交易相关方主动联络审查部门，就可能发生的交易之国家安全审查义务获取非正式的指导意见，相关部门将在 30 个工作日内予以回复。如遇紧急情况，投资者仍可在专业人士协助下进行尝试，获取更为及时的指导意见。

注：

英国立法并无严格固定的时间周期，下图是立法不同阶段之间通常经历的时间间隔⁷。新冠疫情和一系列脱欧谈判的多重压力之下，该法案仍以相对紧凑的节奏完成审阅、修改并成为法律，足见英国政府对于可能威胁国家安全的投资行为进行审查之决心。

	House of Commons	House of Lords
Publication/first reading to second reading	Two weeks	Two clear weekends between stages
Second reading to committee stage	One week / 10 calendar days	14 calendar days
Committee stage to report stage	One week	14 calendar days
Report stage to third reading	Immediately follows report stage	Three sitting days

本文仅为信息提供，不应被视为法律意见。

⁷ Fast-tracked legislation/emergency legislation, 5 February 2020, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/fast-tracked-legislation>

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 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 2021