

# 美英金融安全审查机制建设及对我国实践建议

卢红

中国人民银行南昌中心支行, 中国·江西 南昌 330008

**【摘要】**随着全球经济的发展与融合, 金融风险传播速度加快、影响范围扩大, 以美英为代表的发达国家从国家安全的角度出发建立了相对成熟的金融安全审查机制。在金融深度开放的背景下, 我国虽然已建立并在逐步完善金融安全审查机制, 但与美英两国相比, 仍然较为薄弱, 存在立法与制度体系有待完善、审查主体及权责划分有待明晰、审查内容与范围相对狭窄等问题, 建议完善法律规范和制度体系、明确审查主体及权责、扩大审查范围、扩充审查内容。

**【关键词】**金融安全; 审查机制建设; 实践; 建议

## The Construction of Financial Security Review Mechanism in America and Britain and its Suggestions to our Practice

Lu Hong

Nanchang Central Sub-branch of People's Bank of China Nanchang, Jiangxi 330008

[Abstract] With the development and integration of the global economy, the spread of financial risks is accelerating and the scope of influence is expanding. Developed countries represented by the United States and Britain have established a relatively mature financial security review mechanism from the perspective of national security. In the context of financial deep opening, although China has established and gradually improving the financial security review mechanism, compared with the United States and Britain, it is still relatively weak, there are legislation and institutional system to be improved, the subject of the review and the division of powers and responsibilities to be clear, the content and scope of the review is relatively narrow, etc. It is suggested to improve legal norms and institutional systems, clarify the subjects of review and their rights and responsibilities, and expand the scope and content of review.

[Keywords] Financial security; Review mechanism construction; Practice; advice

### 1 美英金融安全审查机制建设简述

#### 1.1 美国金融安全审查机制

1. 政策沿革。美国早在1950年就颁布《国防生产法》, 规定“禁止以外国政府控制的实体购买美国国防承包商”, 是外商投资安全审查制度的起源。1988年, 通过了《埃克森-佛罗里奥修正案》, 为外国投资委员会(CFIUS, 以下简称为“外资委”)开展安全审查提供了法律依据, 标志着美国外商投资安全审查制度正式确立。2007年和2008年, 相继制定《外国投资与国家安全法》《关于外国人收购、兼并和接管条例》, 明确了安全审查的细则; 2018年, 特朗普政府为防范中国通过战略性并购获取美国尖端技术和知识产权的风险, 颁布了《外国投资风险审查现代化法案》(简称“FIRRMA法案”), 进一步强化了对外资的安全审查。2020年, 美国通过了《外国公司问责法》, 设置了外国公司及其利益相关者的行为标准, 规范了公司信息披露准则。

2. 审查主体。美国外商投资安全审查的主体包括外资委、总统和国会, 三者各司其职且相互配合牵制。

3. 审查程序。安全审查程序一般分为四个阶段, 包括启动程序(自愿申报或行政通报)、审查前非正式磋商、外资委审查、总统决策, 整个周期最多不超过90天。

4. 审查内容。外资委的审查对象是“受管辖交易”, 即使外国人控制美国企业的任何交易, 而无论交易发生在美国境内或境外, 也不论交易的规模和标的金额大小。从对外商投资企

业的审查来看, 审查范围涵盖了制造业、核电力生产、纳米技术研究与开发、房地产等特定行业和关键领域的控制性投资和非控制性投资。从对外商投资并购金融机构的审查来看, 审查要素包括资本和财务、并表监管能力、竞争因素、管理资源因素、信息披露情况及反洗钱因素等六方面经营管理情况(表1)。

表1 美国对外商投资并购金融机构的审查内容

审查内容	指标说明
资本和财务	必须要有保证交易顺利进行的充足的资本和财务资源, 同时并购方要为被并购方提供一定的财务支持
并表监管能力	外资银行属地国家金融监管部门的综合并表监管能力
竞争因素	合并后若会引起垄断或大幅削弱被并购方原有竞争力, 监管部门将否决该项交易
管理资源	主要包括高级职员、董事和主要股东的“能力、经验和荣誉”, 以及主要负责人、附属机构的背景
信息披露情况	并购方及关联方信息, 财务状况和持有美国国有运营业务公司的股份情况
反洗钱	是否拥有良好的反洗钱政策措施和内控制度

#### 1.2 英国安全审查机制。

1. 政策沿革。英国现行外资审查机制的法律基础源于2002年实施的《企业法》, 其中有外资并购对国家影响的审查要求, 并赋予政府介入相关交易的权力。2018年, 英国发布了

《国家安全与投资白皮书》(National Security and Investment), 并以此为基础推进外资国家安全审查新机制的建立。2021年, 英国发布《国家安全和投资法案》并于2022年1月生效实施, 对可能引起国家安全问题的交易建立了新的审查制度。

2. 审查主体。英国的竞争及市场管理局(以下简称“CMA”), 是英国外商投资安全审查的主管机构, 主要对并购及市场上有碍竞争的行为进行调查, 以确保有效竞争和市场运作有利于消费者。针对金融领域, 英国央行下设审慎监管局(简称PRA), 负责对外资银行进行审查。

3. 审查内容。英国的金融安全审查集中体现在对外资银行的准入监管方面。对于总部不在英国的现有及新设的国际性银行, 监管重点主要集中在该行对英国金融系统稳定带来的危害方面。对于外资银行在国内设立附属机构或分支机构, PRA制定了一套专业且详细的审查机制, 审查的主要内容有: 一是对外资金融机构母国监管部门的评估。二是对外资金融机构是否承担重要经济功能及可处置性等方面开展评估。三是对于承担重要经济功能的非欧盟分支机构, 如果其母国监管机构在监管合作上存在欠缺, 将限制或取消其经营许可。四是考察国际性银行的附属机构对英国金融稳定的影响及其生存能力等。

4. 审查程序。被审查主体提交完整申报后, 英国政府在规定的30个工作日内(在特殊情况下可以延长), 决定是否介入交易以进一步开展国家安全评估, 决定介入后还将耗时30至75个工作日的额外审查期(在特定情况下也可以延长)。PRA的审查程序则严格按照审查内容开展, 并最终根据评估结果认定外资机构能否在英开办分支机构(审查流程见图1)。

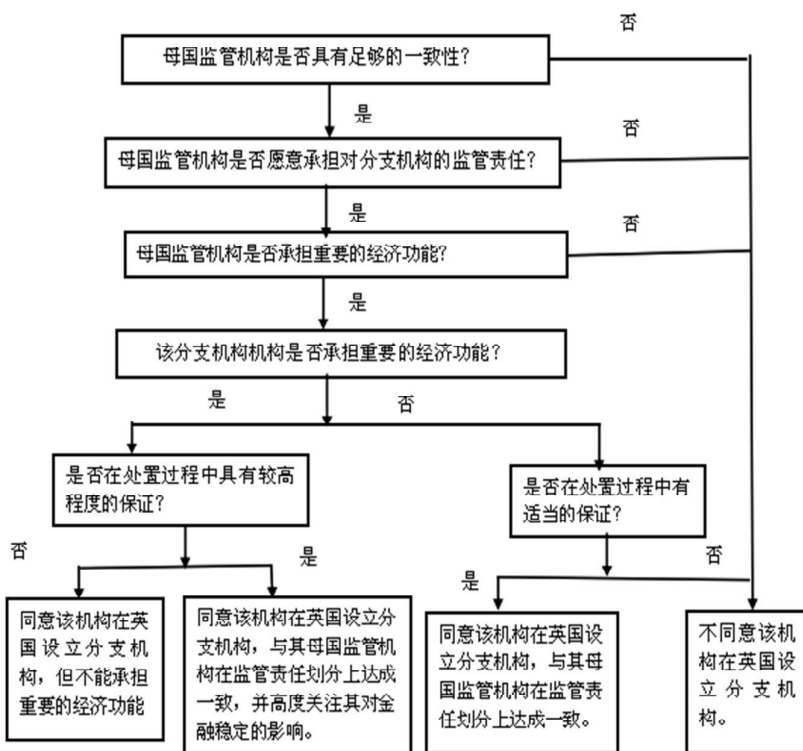


图1 英国金融安全审查流程

### 1.3 美英两国金融安全审查机制优势。

一是立法体系较完备。美英两国均由权力机关通过正式立法形式确立金融安全审查的制度体系。

二是审查主体及其权责明确。美英两国均明确了审查的主管机构、协同配合机构及其权责, 建立了各审查主体间相互配合牵制协调的工作机制, 有效保障了安全审查的效率。

三是审查程序和审查内容明晰。美英两国均细化了审查程序和流程, 对审查内容作了明晰的规定, 审查范围覆盖较广, 使安全审查机制的实施可操作性强。

## 2 我国金融安全审查机制与美英的差距

2019年, 我国颁布实施《中华人民共和国外商投资法》, 规定要严格审查交易行为对国家安全的影响; 2021年正式实施《外商投资安全审查办法》, 设立了安全审查工作机制办公室承担安全审查日常工作, 细化了安全审查的程序, 明确金融安全审查的范围, 标志着我国正式建立了外商投资安全审查工作机制。但与美英两国相比, 我国金融安全审查机制在立法制度体系、审查主体及其权责划分、审查内容和审查范围等方面亟待完善。

### 2.1 立法和制度体系有待完善

目前我国实行的是国家安全与金融安全合一的通用型审查机制, 并没有像美英两国一样, 针对金融安全审查制定专门的法律体系和制度规范。

### 2.2 审查主体及权责划分有待进一步明晰

根据国务院制定的《外资并购安全审查通知》, 我国外商投资安全审查的主体为国务院领导下的“部际联席会议”, 明确了受理主体、审查主体均为商务部, 决策主体为联席会议, 但未具体明确执行主体和监督主体, 仅模糊规定由商务部和有关部门执行审查。

### 2.3 审查内容和范围相对狭窄

我国现行的安全审查范围包括对外商投资重要金融服务领域的审查和对外商投资金融领域的监管。

## 3 政策建议

近年来, 我国出台了一系列金融业对外开放措施, 逐步取消了金融业外资投资比例等限制, 进入了全面深度开放的新时代。在金融开放不断深化的过程中, 我国应统筹做好扩大开放与维护安全, 完善和强化金融安全审查机制建设, 以防控金融风险。

### 3.1 完善法律规范和制度体系

一是建议通过国家立法形式确立专门的金融安全审查法律体系。建议将政策逻辑转化为系统性立法模式, 及时修改《商业银行法》《证券法》等基本法律中与金融开放不相宜的条文, 出台具有专业性、独立性的金融安全审查法律法规, 将我国现行管理条例上升为等基本法律, 形成国家安全与金融安

全双机制的法律保障体系。二是建议以现行制度为基础,制定具有指导意义的外商金融投资审查规则,更加细致地明确审查程序、标准、对象等要素。

### 3.2 明确审查主体及其权责

建议借鉴美国做法,明确金融安全审查的牵头主体和各执行主体的具体权责,并建立各主体间相互配合协调牵制的工作机制。一是建议分别明确外资国家安全审查和金融行业监管审查的主体及其具体权责。建议由商务部、发改委、工信部等部门负责对外商投资企业及其交易活动进行审查,明确普通审查和特别审查的主体并细化职责。对外资金融机构及其交易活动的审查职能建议由“一委一行两会”金融监管部门行使,在各部门内部设立专门机构,建立金融监管审查工作机制。同时,建议明确协调主体,当涉及对外资企业交易行为和外资金融机构经营行为的交叉审查时,负责协调国务院相关主管部门和金融监管部门的审查活动。二是建议在金融监管审查工作机制中发挥央行的主导作用。建议参照美英两国做法,在对外资金融机构的审查中突出中央银行的主导作用,充分发挥央行宏观审慎职能在金融安全审查中的作用。

### 3.3 扩大审查范围和扩充审查内容

一是借鉴美英两国经验,除对外商投资金融机构获取实际控制权进行安全审查外,审查范围应进一步拓展到非控制性投资范围内。二是增加体现国家安全因素的行业准入条件。现行立法要求外资金融机构在准入时满足良好经营、有效资本监管、有效母国监管等能够体现“金融稳定”的审慎性条件,但只有少数条件体现了“金融领域的国家安全”。因此,建议增设国家安全条款,要求外资金融机构或境外股东无从事威胁国家安全行为的记录、具备有效的反洗钱和反恐怖主义融资制度等。三是强化对外资金融机构及其管理者的准入后监管。金融监管机构应强化对外资金

融机构信息披露、跨境大额资金、财产转移等行为的关注,对外资金融机构的安全稳健性等进行常态化检查和专项检查。此外,建议加强对外资金融机构管理者的安全监管,通过对“人”的限制、威慑、制裁来实现对“机构”的安全监管。

### 参考文献:

- [1] 周蓉. 金融深度开放背景下金融安全审查机制建设的国际经验借鉴[J]. 浙江金融, 2022 (04): 56-63.
- [2] 耿志强. 美国金融安全审查的新趋向、影响及应对——以《外国公司问责法》为切入[J]. 西南金融, 2021 (01): 26-37.
- [3] 王鹏飞. 美国金融安全审查机制的改革进展及启示[J]. 现代金融, 2020 (04): 29-30.
- [4] 李晓安. 开放与安全: 金融安全审查机制创新路径选择[J]. 法学杂志, 2020, 41 (03): 7-17.
- [5] 武长海. 我国国家金融安全的审查机构和范围[J]. 法学杂志, 2020, 41 (03): 18-29+2.
- [6] 滑冬玲. 系统性金融风险隐患及其防范——基于新时代金融安全观分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2019 (06): 28-36.
- [7] 蔡玲, 赵卫敏, 李影. 我国国家金融安全审查机制建立研究[J]. 金融发展评论, 2016 (08): 151-158.
- [8] 毛竹青. 美国金融安全审查机制[J]. 银行家, 2015 (11): 93-95.
- [9] 张应华. 国际金融主导权的形成与转移研究[D]. 武汉理工大学, 2014.
- [10] 陈晓红. 美、英金融稳定及安全审查机制对我国的启示[J]. 吉林金融研究, 2017 (03): 64-68.
- [11] 李玉国. 全球金融危机与中国金融法律制度创新[D]. 黑龙江大学, 2009.