



「美國優先」投資政策

備忘錄

致：

財政部長

國務卿

國防部長

司法部長

商務部長

勞工部長

能源部長

國土安全部長

環境保護署署長

管理和預算辦公室主任

國家情報總監

美國貿易代表

經濟顧問委員會主席

科學與技術政策辦公室主任

總統國家安全事務助理

聯邦調查局局長

主題：

「美國優先」投資政策

根據美國憲法和法律賦予我作為總統的權力，我特此指示如下：

第一節. 原則與目標

美國的投資政策對於我們的國家安全和經濟安全至關重要。歡迎外國投資並強化美國世界領先的私營和公共資本市場，將是美國黃金時代的重要組成部分。美國擁有全球最具吸引力的資產，無論是在科技領域還是整體經濟範疇，我們將使我們的海外盟友更容易通過其資本支持美國就業、美國創新者和美國經濟增長。

美國的盟友和夥伴的投資可以為美國創造數十萬個就業機會，並帶來可觀的財富。我們的國家致力於維持強勁、開放的投資環境，以惠及我們的經濟和人民，同時提升我們保護美國免受外國投資所帶來的新興與演變中的威脅的能力。

然而，並非所有投資不計代價都符合國家利益。某些外國對手，包括**中華人民共和國 (PRC)**，有系統地引導和促成對美國企業和資產的投資，以獲取尖端技術、知識產權及對戰略行業的影響力。**中國通過多種方式實施這些戰略，既有公開的手段，也有隱蔽的行動，並且常常通過合作夥伴企業或第三國的投資基金來實施。**

經濟安全即國家安全

中國不允許美國企業接管其關鍵基礎設施，而美國也不應允許中國接管美國的關鍵基礎設施。與中國有關聯的投資者正瞄準美國技術、糧食供應、農地、礦產、自然資源、港口和航運碼頭等「皇冠上的明珠」。

此外，中國日益利用美國資本來發展和現代化其軍事、情報及其他安全機構，這對美國本土及美軍在全球的安全構成重大風險。相關行動包括：****發展與部署軍民兩用技術、大規模毀滅性武器、先進常規武器，以及針對美國及其人民的惡意網絡攻擊。通過「軍民融合」國家戰略，中國擴大其軍工複合體規模，強制中國民間企業和研究機構支持其軍事及情報活動。**

這些中國企業還透過以下方式籌集資金：

- **向美國投資者出售在美國和國外交易所上市的證券；**
- **遊說美國指數供應商及基金將這些證券納入市場產品；**
- **採取其他行動，以確保獲得美國資本及隨之而來的無形利益。**

通過這種方式，中國利用美國投資者的資金來推動和加速其軍事現代化進程。

第二節. 政策

(a) 美國的政策是維持開放的投資環境，以確保人工智慧和其他新興技術能夠在美國本土建設、創造和發展。我們的盟友和夥伴——其中一些擁有龐大的主權財富基金——對美國經濟的投資符合國家利益。我的政府將使美國成為全球最具吸引力的投資目的地，讓所有美國人受益。

(b) 然而，對於涉及關鍵技術、關鍵基礎設施、個人數據及其他敏感領域的美國企業之投資，外國投資者能夠獲得美國資產的限制，將根據其可驗證的獨立性及其與**中華

人民共和國（PRC）**或其他外國對手及威脅行為者的掠奪性投資與技術獲取行為之距離程度進行調整。

(c) 美國將建立一個基於客觀標準的加速「快速通道」程序，以促進特定盟友與夥伴來源對美國涉及先進技術及其他重要領域企業的投資。該程序將允許增加外國投資，但須符合適當的安全規定，包括要求指定的外國投資者不得與美國的外國對手合作。

(d) 我的政府還將加速對美國境內超過 10 億美元投資項目的環境審查。

(e) 美國將減少外國對手（如**中國**）對美國公私部門資本、技術及技術知識的剝削。美國將建立新的規則，以禁止美國企業與投資者投資於推動中國**「軍民融合」**戰略的行業，並阻止與中國相關的人士收購美國的關鍵企業與資產，僅允許那些符合美國利益的投資。

(f) 美國將運用一切必要的法律工具，包括**美國外國投資委員會（CFIUS）**，以限制與中國有關聯的個體投資於美國的技術、關鍵基礎設施、醫療保健、農業、能源、原材料或其他戰略領域。我的政府將保護美國農地及敏感設施附近的不動產。我們還將與國會協商，強化 CFIUS 對「綠地投資」（greenfield investments）的監管權限，以限制外國對手獲取美國人才及敏感技術（特別是人工智慧）領域的運營，並擴展 CFIUS 所涵蓋的「新興與基礎技術」。

(g) 為了降低投資者的不確定性、減少行政負擔並提高政府效率，我的政府將停止對來自外國對手國家的美國投資適用過於繁瑣、複雜且無期限的「緩解措施」協議。一般而言，這類協議應包括企業可在特定時間內完成的具體行動，而非長期且昂貴的合規義務。同時，我們將把更多行政資源用於促進來自關鍵夥伴國家的投資。

(h) 美國將繼續歡迎並鼓勵所有外國人士的**被動投資**，包括不具控制權的股份或無投票權、董事會參與權或其他治理權利，且不涉及管理影響、重大決策權或對技術、技術資訊、產品或服務的非公開訪問權限。這將使美國最先進的企業能夠繼續受益於外國資本投資，同時確保國家安全。

(i) 美國也將利用一切必要的法律工具，進一步阻止美國人士投資於**中國的軍工產業**。這可能包括根據**《國際緊急經濟權力法（IEEPA）》**對資產進行凍結或採取其他行動，例如根據以下行政命令執行行動：

- **2020 年 11 月 12 日行政命令 13959**（《應對資本市場投資共產中國軍事企業的威脅》），

- **2021年1月13日行政命令 13974**（《修訂行政命令 13959——應對資本市場投資共產中國軍事企業的威脅》），
- **2021年6月3日行政命令 14032**（《應對資本市場投資某些中國企業的威脅》），
- **2023年8月9日行政命令 14105**（《限制美國對特定國家安全技術和產品的投資》）。

我的政府正在依據 2025 年 1 月 20 日的總統備忘錄（《美國優先貿易政策》），審查行政命令 14105，以確保其包含足夠的管控措施來應對國家安全威脅。

(j) 該審查將基於 2020 年和 2021 年期間我行使的權力所採取的措施，並考慮對美國對中國的外向投資施加新的或擴大的限制，涵蓋半導體、人工智慧、量子技術、生物技術、高超音速技術、航空航太、先進製造、定向能武器等領域，這些領域均涉及中國的「軍民融合」戰略。受監管的行業應由科學與技術政策辦公室（OSTP）定期審查與更新。作為審查的一部分，我的政府將考慮適用投資限制的類型，包括私募股權、風險投資、綠地投資、企業擴張，以及來自養老基金、大學捐贈基金和其他有限合夥投資者的公開交易證券投資。

現在是時候讓美國大學停止通過其投資決策支持外國對手，就像它們應該停止向恐怖主義支持者提供大學訪問權限一樣。

(k) 為了進一步減少美國人士投資於外國對手的動機，我們將審查是否應暫停或終止 1984 年《美國-中華人民共和國所得稅條約》。該稅收條約，加上中國加入世界貿易組織（WTO）以及美國對中國商品與服務提供的無條件最惠國待遇，導致美國產業空洞化並推動了中國軍事技術現代化。我們將努力扭轉這兩種趨勢。美國投資者應該投資於美國的未來，而非中國的未來。

(l) 為了保護美國投資者的儲蓄，並將其資金引導至美國的增長與繁榮，我的政府還將：

(i) 確保受《外國公司問責法案》管轄的公司符合適當的財務審計標準；

(ii) 審查外國對手企業在美國交易所交易時使用的可變利益實體（VIE）及子公司結構，這些結構限制了美國投資者的所有權權利與保護，並涉及這些企業的欺詐行為指控；

(iii) 根據 1974 年《僱員退休安全法案》（ERISA）恢復最高受託責任標準，確保外國對手企業不得獲得美國養老金計劃的投資。

第三節. 執行

本備忘錄第二節所規定的政策應在法律允許的範圍內，並根據可用的撥款資金，以及內部計劃和預算程序的要求，予以實施如下：

- (a) 關於本備忘錄**第二節 (a) 至 (k) 項**，財政部長應在與**國務卿、國防部長、商務部長、美國貿易代表**及其他經財政部長認為適當的行政部門和機構（以下簡稱「機構」）負責人協商後，並就**美國外國投資委員會（CFIUS）**的職權與其成員協調，採取必要行動，包括頒布規則與法規，以支持總統根據《國際緊急經濟權力法（IEEPA）》、《1950 年國防生產法》第 721 條（經修訂）及其他相關法律所授予的全部權力，以落實本備忘錄的目標。
- (b) 關於本備忘錄**第二節 (d) 項**，環境保護署署長應在適當情況下與其他機構負責人協商，以執行本備忘錄的目標。
- (c) 關於本備忘錄第二節 (l)(i) 項，財政部長應根據需要與美國證券交易委員會（SEC）及上市公司會計監督委員會（PCAOB）合作；關於第二節 (l)(ii) 項，司法部長應與聯邦調查局（FBI）局長協調，針對目前在美國境內交易所上市的所有外國對手企業，根據可審計性、公司監管以及涉及刑事或民事欺詐行為的證據，向總統提供關於美國投資者面臨的風險的書面建議；關於第二節 (l)(iii) 項，勞工部長應根據1974 年《僱員退休收入保障法案》（ERISA），發布更新後的受託責任標準，適用於美國市場中外國對手企業的公開交易證券投資。

第四節. 定義

在本備忘錄中，「**外國對手**」（foreign adversaries）包括：

- **中華人民共和國（PRC）**，包括**香港特別行政區及澳門特別行政區**；
- **古巴共和國**；
- **伊朗伊斯蘭共和國**；
- **朝鮮民主主義人民共和國（北韓）**；
- **俄羅斯聯邦**；
- **委內瑞拉政治人物尼古拉斯·馬杜洛政權**。

第五節. 一般條款

(a) 本備忘錄的內容不得解釋為削弱或以其他方式影響：

- (i) 法律授予行政部門或機構及其負責人的職權；或
- (ii) 管理和預算辦公室（OMB）主任在預算、行政或立法提案方面的職能。

(b) 本備忘錄的實施應符合適用法律，並視可用撥款資金而定。

(c) 本備忘錄無意且不會創設任何權利或利益，無論是實體性或程序性，可由任何個人或實體對美國政府、其部門、機構或實體、其官員、雇員或代理人，或任何其他人在法律或衡平法上執行或主張。