

第 五 期
2026年 7 月

解读《国务院关于对外投资的规定》

目录

一、背景及概要

二、法规解读与君泽君建议

一、背景及概要

2026年5月5日，国务院总理李强签署第837号国务院令，公布《国务院关于对外投资的规定》（以下简称“《规定》”），自2026年7月1日起施行。《规定》共34条，是中国首部在行政法规层面统一规范对外投资（即境外投资）的专门立法，旨在推进高水平对外开放，促进对外投资高质量发展，加强对外投资管理，保护投资者及其对外投资合法权益，维护国家主权、安全、发展利益。司法部、国家发展改革委、商务部负责人在答记者问中指出，《规定》的出台在中国对外投资发展史上具有里程碑式的意义。

在《规定》出台之前，中国对外投资监管长期以部门规章和规范性文件为主要依据，主要包括国家发展改革委《企业境外投资管理办法》（发改委令第11号）、商务部《境外投资管理办法》（商务部令2014年第3号）以及外汇管理部门的相关规定，呈现“多头分线”的管理格局，缺乏统一的上位法依据，且在个人境外投资、境外投资安全审查、海外权益保护等方面存在制度空白。随着中国企业“走出去”的规模与复杂程度持续提升以及国际经贸环境的深刻变化，既有规则已难以完全适应现实需求。《规定》对上述制度短板作出系统回应，在延续核准备案等既有核心机制的基础上，构建起“服务—管理—保护”三位一体的对外投资制度框架。

二、法规解读与君泽君建议

Part.1 《规定》的主要内容解读

• 适用范围全面扩容：居民个人首次纳入统一监管

《规定》第二条明确，对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，直接或者间接获得境外企业、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；投资者包括中国境内的企业、其他组织和居民个人。第三十二条、第三十三条进一步将港澳台投资、境外金融市场投资以及以对外投资获得的资产、权益在境外再投资的行为纳入管理，并授权国务院投资主管部门、商务主管部门制定中国境内居民个人等对外投资的具体管理办法。

由此，《规定》在主体和投资形态两个维度实现了监管范围的全面扩容：主体端覆盖企业、其他组织和居民个人，改变了原11号令、3号令仅适用于境内企业的格局，居民个人首次在行政法规层面被纳入统一监管；形态端统筹境外直接投资、境外金融市场投资与境外再投资。需要指出的是，居民个人对外投资的具体管理办法尚待另行制定，《规定》本身并未即时为个人创设新的事前审批义务，但个人境外投资长期缺乏明确规则的状态已经结束，后续配套细则的出台节奏与具体口径值得高度关注。

• 确立全过程监管体系与境外投资安全审查制度

《规定》第十条至第十二条确立了分类分级、全过程的对外投资监管体系：国家明确对外投资分为鼓励、限制、禁止类，投资者依法需要履行核准备案、信息报告、跨境资金登记等手续的，应当依照国家有关规定办理，如实提交有关材料并配合监督检查。尤为重要的是，第十五条首次在行政法规层面确立境外投资安全审查制度，明确对影响或者可能影响国家安全的境外投资及相关资产、权益等的转让、处分进行安全审查，有关组织、个人应当予以协助、配合，不得拒绝、阻碍，并应当遵守境外投资安全审查决定。

与传统的核准备案机制相比，境外投资安全审查的监管逻辑有明显不同：其关注点不限于投资实施环节，已完成投资所涉资产、权益的后续转让与处分同样在审查范围之内，监管由此覆盖境外资产从取得、持有到退出的各个阶段；同时，审查以“影响或者可能影响国家安全”为法定标准，无需以实际损害发生为前提即可启动。据此，既往实践中完成核准备案即视为合规落地的思路，在《规定》施行后需要作出相应调整。

• 划定跨境技术与数据流动的合规红线

《规定》第十三条明确，投资者开展对外投资活动，不得出口、使用国家禁止出口的货物、技术、服务及相关数据，或者未经许可出口、使用国家限制出口的货物、技术、服务及相关数据；不得以跨境派遣技术人员、组织人员赴其他国家（地区）工作、跨境提供技术指导、安排人员跨境培训等方式变相转移前述受控物项。第十四条则将对外投资中涉及的资金汇兑、货物与技术进出口、跨境数据流动、出口管制、网络安全监管、税收征收管理、国有资产监管等事项与既有法律法规作了衔接。

值得注意的是，第十三条并未创设新的许可或审批要求，而是将《出口管制法》《技术进出口管理条例》《数据安全法》等既有法律法规项下的义务明确嵌入对外投资场景，堵住以投资活动规避出口管制和数据出境监管的路径，并将“人”的跨境流动明确纳入管制视野。实践中曾有企业尝试以人员外派、现场技术指导、跨境培训等安排替代受控技术、数据的直接出口，此类变通做法在《规定》施行后将面临直接的合规风险和独立的处罚依据。

• 构建海外权益保护与反制工具箱

《规定》在强化监管的同时，亦在服务与保护层面作出重要安排。服务端，第六条至第九条要求健全海外综合服务体系，支持法律服务、会计审计、信用评级等专业服务机构拓展海外服务网络，并明确银行业金融机构的融资支持与政策性保险机构的海外投资保险服务。保护端，第十八条至第二十五条构建了较为完整的海外权益保护工具箱：包括对外投资监测预警与风险评估、领事保护与协助、投资壁垒调查，以及与《反外国制裁法》相衔接的反制清单制度和针对歧视性措施的反制安排。

上述制度意味着，中国投资者在境外遭遇不公正待遇时，有了国家层面制度化的救济与干预渠道。同时应当注意，第二十二条对中国境内组织、个人参与境外仲裁、诉讼或者接受

境外司法、执法机构调查时向境外提供证据或者相关材料的行为设定了合规要求，须遵守保守国家秘密、数据安全、个人信息保护、出口管制、司法协助等规定，依法须经主管机关准许的应当履行相关法律程序。涉外争议解决中的数据与文件出境，将成为企业不可忽视的合规环节。

• 法律责任显著升级：阶梯式罚款与穿透追责

《规定》第二十七条至第三十一条构建了远较此前严厉的法律责任体系。投资国家禁止类项目资的，将被责令停止投资活动、限期处分股份和资产、没收违法所得，拒不执行的处投资额 5% 以上 10% 以下的罚款，并对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 5 万元以上 10 万元以下的罚款；未按规定履行核准备案手续或者以虚假材料申请核准备案的，处投资额 1% 以上 5% 以下的罚款，拒不改正的处投资额 5% 以上 10% 以下的罚款。有关主管部门还可以在 3 年内不受理违法行为人提出的核准备案申请，或者禁止其在 1 年以上 3 年以下的期限内从事对外投资活动。

与既往“责令改正、警告”式的软约束相比，新的罚则以投资额为基数设置阶梯式罚款，对于大额境外投资项目而言，违规成本可能达到千万元级别；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员并处个人罚款，则打破了以往“只罚单位、不罚个人”的局面，实际参与境外投资决策、申报和执行的高管及项目负责人的个人合规风险显著上升。此外，第二十八条对拒不配合境外投资安全审查、不遵守安全审查决定的行为亦规定了相应责任。

Part.2 政策影响

（1）“先投资后补手续”的操作空间被大幅压缩

《规定》延续了核准备案的核心机制，企业申报路径基本保留，但监管重点已从资金出境环节延伸至投资设立、运营管理、技术支持、数据流动、交易退出及资产处分的全生命周期。配合阶梯式罚款与市场禁入等责任安排，“抢跑”实施投资再补办手续的违规成本和被查处概率均将显著上升。存量项目中存在的历史瑕疵，也可能在后续融资、退出或安全审查环节被重新审视。

（2）出口管制与数据合规深度嵌入投资场景

对于技术密集型出海企业而言，向境外子公司提供技术支持、派遣工程师、组织跨境培训、传输研发数据等日常安排，均可能落入第十三条的规制范围。出口管制筛查与数据出境评估将不再只是贸易环节的议题，而是境外投资项目立项、交易架构设计与投后管理中必须前置考虑的合规事项。

（3）海外权益保护与专业服务迎来制度机遇

《规定》在法规层面明确了国家对海外投资权益的保护与反制机制，为企业应对境外歧视性措施提供了制度支撑；同时鼓励法律服务等专业服务机构拓展海外网络，为“企业出海、服务随行”提供了政策依据。相关专业服务机构亦应注意第七条关于诚实守信、勤勉尽责、独立客观的执业要求，完善自身风险控制和内部控制制度。

Part.3 总结与建议

《规定》的施行标志着中国对外投资从规模扩张迈向高质量发展的法治化治理阶段。对出海企业而言，这既是合规义务的系统性升级，也带来更稳定的制度预期与更完善的权益保护。对在华外资企业而言，则意味着及以中国为基地进行境外区域投资时，需要更全面地理解并适应中国在对外投资领域的新监管框架。结合《规定》的核心变化与实务影响，我们建议有对外投资安排的企业和个人从以下五个方面着手应对：

（一）开展存量项目合规体检

对照《规定》第二条（适用范围）、第十三条（技术与数据出口红线）、第十五条（安全审查）等核心条款，全面梳理存量境外投资项目：核查是否存在以个人名义投资未纳入合规管理的情形，是否存在货物、技术、服务及相关数据的违规出境风险，相关项目是否可能触及国家安全审查范围。发现问题应尽快评估并启动整改，争取合规主动。

（二）将安全审查与出口管制审查嵌入投资决策流程

对新的境外投资项目，建议在立项阶段即评估其是否可能触发境外投资安全审查，并对拟出境的货物、技术、服务及数据开展出口管制筛查，提前准备相关论证材料；同时重新评估核准备案及有关审查的时间安排，预留充裕的周期，避免交易时间表与监管程序发生冲突。在涉及从中国境内向境外关联方输出技术、设备或人员时，亦应将《规定》第十三条的要求纳入内部审批流程，确保相关活动不构成对出口管制和数据出境规则的规避。

（三）完善跨境技术、数据与人员流动管理制度

建立境内受控货物、技术、服务及数据的识别清单，系统梳理对境外关联公司的技术许可、技术服务、人员外派与培训安排。企业应特别关注研发数据、经营数据的跨境传输以及员工跨境派遣中的合规风险，结合《数据安全法》《个人信息保护法》《出口管制法》及《规定》的要求，主动完成数据出境安全评估与备案，制定覆盖技术交流、人员往来和数据传输的场景化合规指引，以降低因合规红线误

（四）健全境外经营合规与风险处置体系

按照《规定》第十六条、第十七条的要求，完善境外投资企业的治理结构，建立健全合规经营、内部控制、安全生产、突发事件处置等制度，规范投资经营行为，不得从事商业贿赂、侵犯商业秘密、无正当理由低价倾销等扰乱对外投资市场秩序的行为，并投入必要资源保障境外员工和资产安全。

（五）动态关注配套细则并善用政策工具

《规定》施行后，居民个人对外投资管理办法、境外投资安全审查实施细则等配套制度将陆续制定出台，为企业以中国为基地开展区域业务提供了更稳定的制度预期，建议持续跟踪并及时调整合规安排；同时积极利用海外投资保险、领事保护、投资壁垒调查、多双边投资协定等政策工具，在合规经营的前提下更好维护自身海外权益。

如您有任何关于对外投资合规方面的问题，欢迎通过末页的联系方式随时与我们取得联系。

免责声明

本文及其内容仅为交流目的，不代表君泽君律师事务所或其律师就相关问题出具的正式法律意见、建议。您依据本文及其内容作出的判断均系您个人基于自身理解独立作出的决定。如您需要法律建议或其他专业分析，请与本文下方的律师联系。本文任何文字、图片、音视频等内容，未经授权不得转载。如需转载或引用，请联系君泽君律所取得授权，并于转载时明确注明来源及作者信息。

Contact Us

联系我们

王正洋 高级合伙人

电话: 021-61060889-8072

邮箱: wangzhengyang@junzejun.com

手机: 13816677991

地址: 上海市杨高南路 729 号陆家嘴世纪金融广场 1 号楼 4002 室