

U. S. Treasury Finalizes Rules on Investment Restrictions for Advanced Technology in China, Effective January 2, 2025

Author: YUAN, Shuaiqi WANG, Wanyi

2024年10月28日，美国财政部发布为实施2023年《应对美国在受关注国家的特定国家安全技术及产品行业的投资》行政令（E.O.14105）规定的有关投资限制措施而制定的《最终规则》。基于2023年与行政令同步发布的《拟议法规制定预先通知》、2024年6月21日发布的《拟议法规》以及财政部所接收的公众评论，《最终规则》在很大程度上保留了《拟议法规》的限制性措施，以及在其主要内容与法规框架的基础上，进一步明确、细化以及澄清了有关所涵盖技术与产品的管制门槛、例外情形等规定，并针对《拟议法规》的模糊之处添加了官方注释。

《最终规则》将禁止美国人士进行（或指示）涉及中国经济指定行业（所涵盖的技术与产品）的某些交易，或对于某些其他交易，美国人士将被要求向财政部报告关键细节。被禁止的或需申报的交易，均属于受管辖的交易。《最终规则》将于2025年1月2日正式生效。本文主要针对《最终规则》相比较《拟议法规》的重要修改以及澄清进行了总结与分析。

（6月21日《拟议法规》的分析请详见[《从拟议法规预先通知到拟议法规：趋于落地的美国对中国先进技术投资限制法规》](#)。）

一、明确涉及人工智能系统的交易的管辖范围

《最终规则》所涵盖的技术和产品行业没有改变，仍为：**半导体和微电子、量子信息技术和人工智能（AI）**。任何与受管辖外国人士进行受管辖的交易的美国人士都将受到这些法规的约束。基于《拟议法规》，《最终规则》重点对受管辖的人工智能系统的范围进行了确认与细化：

首先，《拟议法规》就人工智能的交易管制的技术门槛提出了相应的阈值等级，并征询了公众意见。（1）在禁止的交易中，财政部提议相关人工智能系统的计算能力阈值设定为以下三个级别之一： 10^{24} 、 10^{25} 或 10^{26} 次计算运算（如整数或浮点运算），《最终规则》确定的级别为 10^{25} ；对于主要使用生物序列数据训练的人工智能系统，提议的计算能力阈值为 10^{23} 或 10^{24} 次计算操作，《最终规则》确定的级别为 10^{24} 。（2）在应申报交

易的情形中，提议的计算能力阈值为 10^{23} 、 10^{24} 或 10^{25} 次计算运算，《最终规则》确定的级别为 10^{23} 。此外，财政部表示，考虑到人工智能系统的不断发展，未来预计将会根据实际情况继续调整计算能力阈值的规定。

其次，《最终规则》在“应申报的交易”范围中，排除了一些涉及从事人工智能系统开发的人员的交易。《最终规则》在相关章节中增加注释3，规定：个人定制、配置或微调第三方人工智能模型或机器系统，仅用于其内部非商业用途（例如，不用于销售或许可），不会仅基于此而触发涉及相关交易的禁止或申报要求，除非该个人的内部非商业用途是用于政府情报、大规模监视或军事最终用途，或用于数字取证工具、渗透测试工具或机器人系统的控制。财政部认为，上述人工智能系统的开发不太可能构成国家安全问题。

具体有关产品与行业的规定，请见更新后的附表（红色为《最终规则》基于《拟议法规》作出的调整）。

二、确定有限合伙人投资以及其他投资的例外情形

《拟议法规》中，财政部曾提出两种有限合伙人向风险投资基金、私募股权投资基金、基金组合或其他集合投资基金（pooled investment funds）投资的例外情形方案，并就最终措施向公众寻求意见。

第一种方案为进一步细化并限制有限合伙人投资的参与度，以及限制有限合伙人的投资资本。有限合伙人不能参与投资抉择、决策等。同时，有限合伙人必须满足以下两种条件之一：（1）承诺资本不得超过基金管理资产总额的50%，或（2）如果基金不是美国人士或受控外国实体，有限合伙人已获得具有约束力的合同保证，其资本不会被用于从事导致有限合伙人间接进行被禁止的交易的交易。第二种方案则以投资数额为界限，仅要求有限合伙人投资的承诺资本总额不超过100万美元。

《最终规则》采用了两种方案并行的安排。虽然评论者倾向于选择第一种方案，但财政部认为超过一定阈值（《拟议法规》中初步定为50%）的有限合伙人投资交易更有可能涉及无形利益的转移。尤其是涉及到大型机构投资者相关的利益，包括地位和知名度、管理协助以及有更多机会获得额外融资。如果纯粹采取承诺资本占基金管理资产总额值作为管辖门槛，这一标准可能会过度宽松，美国人士可能会将大笔资金分配给多个受管辖的外国人士的投资项目。美国有限合伙人保持被动状态，不向投资目标提供管理协助，从间接投资中获益的《最终规则》所管辖的外国人士也可以利用与美国有限合伙人的关联关系获得合

法性和额外融资等好处。而对于方案二，有评论提出，出资较少的美国人士投资者可能很难获得必要信息来确定集合投资基金是否进行了某些投资并导致美国有限合伙人间接进行了受管辖的交易。财政部决定将美元金额门槛提升为200万美元，以方便美国人士进行规模较小的投资。

综上所述，《最终规则》确定的有限合伙人（或等同出资人）投资的例外情形为：

- （1）承诺资本，包括基金的任何投资和共同投资工具，合计不超过200万美元；或
- （2）有限合伙人（或等同出资人）已获得具有约束力的合同保证，保证其在基金中的资本不会被用于从事如果由美国人士从事则会被禁止的交易或应申报的交易。

另外，《最终规则》还规定了在美国人士的如下例外交易不受管辖：

- 公开交易的证券，在证券交易所或通过任何司法管辖区内通常称为“场外交易”的交易方式进行交易；
- 投资公司或商业发展公司发行的证券；
- 有限合伙人投资（具体见如上讨论）；
- 衍生品（derivative）投资，只要该衍生品不涉及获得股权、与股权相关的任何权利，或受管辖的外国人士的任何资产的权利；
- 收购E.O.14105规定的受关注国家人士在一实体中持有的全部所有权股份或其他权益，收购后该实体不再构成受管辖的外国人士；
- 2025年1月2日之前的不涉及受管辖活动的交易，或维持在2025年1月2日之前受管辖的外国人士进行的受管辖活动的交易；
- 2025年1月2日之前达成的具有约束力的、未投入的资本承诺；
- 银团贷款融资或类似融资安排中，美国人士在发生违约或其他情况下，获得在受管辖的外国人士的投票权利。并且美国人士作为贷款发放者无法单独对债务人采取任何行动，并且不是财团代理（syndication agent）；
- 个人以股权奖励或股权激励形式获得雇佣补偿，或行使此类期权；以及，
- 涉及财政部长指定的已采取类似国家安全措施的第三国的交易。

三、修订溯及既往规定

《拟议法规》曾在拟议的“§850.501例外交易”一节中规定，在法规生效后进行的交易如果是根据2023年8月9日之前签订的具有约束力的资本承诺而进行，则属于例外情形，不适用被禁止或需申报的规定。这一日期基准为上文所述E.O.14105的发布日期。

公平起见，财政部修订了该条款，规定在《最终规则》生效日期2025年1月2日之后，根据在生效日期之前达成的具有约束力的、未投入的资本承诺（binding, uncalled capital commitment）进行的交易，属于例外情形，不适用禁止或申报的规定要求。但如果生效日期之前双方已经就交易签订合同、作出资本承诺，并且已经确定交易将涉及受管辖的外国人士与活动，在生效日期之后该等协议与交易才最终完成，那么则不能适用例外情形。此外，如果财政部未来扩大了该规则所管辖的交易范围，那么财政部将考虑修订例外交易条款，确保该条款不会不当地溯及既往。

附表：《拟议法规》所管辖的技术和产品（红色为《最终规则》基于《拟议法规》作出的调整）

技术与产品	禁止的交易	申报的交易
半导体和微电子	- 开发或生产任何用于集成电路或高级包装设计的电子设计自动化软件。 - 开发或生产任何：（1）为批量生产液晶体而设计的前端半导体制造设备，包括用于从空白晶圆或基板到完整晶圆或基板的生产阶段的设备（即液晶体已处理但仍在晶圆或基板上）；（2）用于批量先进封装的设备；或（3）专门设计用于或与超紫外制造设备一起使用的商品、材料、软件或技术。 - 设计符合或超过《美国联邦法规汇编》第15卷第774部分1号补编规定的出口管制分类编号3A090.a中的性能参数的任何集成电路，或设计用于在4.5开尔文及以下的温度下运行的集成电路。 - 制造任何符合以下标准的集成电路：（1）使用非平面晶体管架构或生产技术节点为16/14纳米或更低的工艺	- 设计禁止交易的情形中未说明的任何集成电路。 - 制造禁止交易的情形中未描述的任何集成电路。 - 包装禁止交易的情形中未描述的任何集成电路。

	10/14 纳米级或更小的逻辑集成电路，包括完全耗尽的绝缘硅片（FDSOI）集成电路； （2）128层或更多的NOT-AND（NAND）存储器集成电路；（3）使用半间距为18纳米或更小的技术节点的动态随机存取存储器（DRAM）集成电路； （4）由镓基化合物半导体制造的集成电路； （5）使用石墨烯晶体管或碳纳米管的集成电路；或（6）为在4.5开尔文及以下使用而设计的集成电路。 • 使用先进的包装技术包装的任何集成电路。 • 开发、安装、销售或生产任何由先进集成电路支持的超级计算机，该超级计算机可在41,600立方英尺或更小的空间内提供100或更多双精度（64位）petaflops或200或更多单精度（32位）petaflops的理论计算能力。	
量子计算	• 开发量子计算机或生产制造量子计算机所需的任何关键部件，如稀释制冷机或两级脉动管式冷冻机	无

	“1. 开发或生产任何量子传感平台，该平台设计用于或相关受管辖外国人士打算用于任何军事、政府情报大规模监控最终用途。 2. 开发或生产任何量子网络或量子通信系统，其设计用于或相关受管辖外国人打算用于以下目的（1）扩大量子计算机能力的网络，如用于破解或破坏加密；（2）安全通信，如量子密钥分发；或（3）任何其他具有军事、政府情报或大规模监视最终用途的应用。	
人工智能	开发任何专门用于以下用途或相关受管辖外国人士打算用于以下用途的人工智能系统：（1）军事最终用途（例如，用于武器瞄	开发任何未在禁止交易的情形中描述的人工智能系统，并且该系统：（1）设计用于任何政府情报或大规模监视最终用途（例如，

	准、目标识别、战斗模拟、军用车辆或武器控制、军事决策、武器设计（包括化学、生物、放射性或核武器）或作战系统后勤和维护）； 或（2）政府情报或大规模监视最终用途（例如，挖掘文本、音频或视频、图像识别；位置跟踪；或秘密监听设备）。 开发任何使用大于以下计算能力进行训练的人工智能系统： 10^{25} 次计算操作（例如，整数或浮点运算）； 或主要使用生物序列数据进行 10^{24} 次计算运算。	挖掘文本、音频或视频；图像识别、位置跟踪；或秘密监听设备）或军事最终用途（例如，用于武器瞄准、目标识别、战斗模拟、军用车辆或武器控制、军事决策、武器设计（包括化学、生物、放射性或核武器）或作战系统后勤和维护）； （2）受管辖外国人士打算将其用于网络安全应用、数字取证工具和渗透测试工具，或用于机器人系统的控制；或 （3）使用大于 10^{23} 次计算运算（例如整数或浮点运算）的计算能力进行训练。
注释	- 注释 1: 财政部长应与商务部长以及其他相关机构负责人（视情况而定）协商，定期评估涉及人工智能系统的标准是否能够有效应对美国国家安全的威胁，并在适当时通过公告进行更新。 - 注释 2: 相关交易所涉及的外国人士或合	- 注释 1: 财政部长应与商务部长以及其他相关机构负责人（视情况而定）协商，定期评估涉及人工智能系统的标准是否能够有效应对美国国家安全的威胁，并在适当时通过公告进行更新。 - 注释 2: 相关交易所涉及的外国人士或合

	企业，必须针对用于数据系统、软件、硬件、应用程序、工具或实用程序的第三方人工智能系统，开展法规所定义的“开发”活动（例如设计或实质性修改，以便该系统能够全部或部分地运行），才适用相应禁止交易的规定。 • 注释 3:个人定制、配置或微调第三方人工智能模型或机器系统，仅用于其内部非商业用途（例如，不用于销售或许可），不会仅基于此而涉及相关交易的禁止要求，除非该个人的内部非商业用途是用于政府情报、大规模监视或军事最终用途，或用于数字取证工具、渗透测试工具或机器人系统的控制。	企业，必须针对用于数据系统、软件、硬件、应用程序、工具或实用程序的第三方人工智能系统，开展法规所定义的“开发”活动（例如设计或实质性修改，以便该系统能够全部或部分地运行），才适用相应交易申报的规定。 • 注释 3:个人定制、配置或微调第三方人工智能模型或机器系统，仅用于其内部非商业用途（例如，不用于销售或许可），不会仅基于此而涉及相关交易的申报要求，除非该个人的内部非商业用途是用于政府情报、大规模监视或军事最终用途，或用于数字取证工具、渗透测试工具或机器人系统的控制。
--	---	---