

837号令：中国对外投资监管迈入制度重构新阶段

作者：蓝洁 徐禾 何宇捷

前言

2026年6月1日《国务院关于对外投资的规定》（中华人民共和国国务院令837号）（以下简称“**837号令**”）公布，自2026年7月1日起施行。同日，司法部、国家发展改革委、商务部三部门负责人就837号令有关问题回答记者提问。

三部门负责人在答记者问中明确指出，“长期以来主要依据部门规章、规范性文件等实施对外投资管理服务的模式已不符合现实需求，迫切需要高位阶专门立法将长期施行的有效措施上升为法律制度”。这一表述表明，837号令并非对既有境外直接投资（Outbound Direct Investment, “**ODI**”）监管机制的技术性整合，而是标志着我国对外投资监管从以部门规章为主的分线管理，向国务院行政法规统筹下的统一制度框架的实质性跃升。作为我国首部国家层面的对外投资领域行政法规，837号令在法律效力、统筹力度和执行刚性上均实现了显著增强，在我国对外投资发展历程上具有里程碑意义。

一、全面覆盖各种主体、各种形式的对外投资

我国现行对外投资管理核心监管脉络呈现“三驾马车”并行格局：

- **发展改革部门**：依据《企业境外投资管理办法》（国家发展改革委令11号），负责境外投资项目的核准、备案、变更及事中事后监管，侧重项目实质性审查；
- **商务主管部门**：依据《境外投资管理办法》（商务部令2014年第3号），负责境内企业境外投资非金融企业的核准、备案及《企业境外投资证书》管理，侧重投资主体和境外企业监管；

- **外汇管理部门：**依据《境内机构境外直接投资外汇管理规定》（汇发[2009] 30号）及相关资本项目外汇业务规则，负责境外直接投资外汇登记、资金汇出及后续变更、存量权益登记等。

上述规则的适用对象限于境内企业，个人境外投资长期缺乏完整的主管部门批准路径。虽然《外汇管理条例》第16条规定“境外机构、境外个人在境内直接投资，经有关主管部门批准后，应当到外汇管理机关办理登记”；《个人外汇管理办法》第16条亦规定“境内个人对外直接投资符合有关规定的，经外汇局核准可以购汇或以自有外汇汇出，并应当办理境外投资外汇登记”，但发改委11号令和商务部3号令的适用对象明确限定为企业。由此，个人境外投资因缺乏取得“有关主管部门批准”的实质性渠道而难以落地。实践中，仅国家外汇管理局《关于境内居民通过特殊目的公司进行境外投融资及返程投资外汇管理有关问题的通知》（汇发[2014] 37号，“37号文”）针对境内居民通过特殊目的公司境外投融资及返程投资作出外汇登记安排，该文件适用场景特定、覆盖面有限，无法作为自然人常态化境外直接投资的合规通道。

（二）境外金融市场投资：与ODI并行的另一坐标系

除ODI之外，境内企业和个人投资境外金融市场，还可通过合格境内机构投资者（Qualified Domestic Institutional Investor, “**QDII**”）、沪伦通、沪深港通、债券通等渠道进行。此类安排通常被视为与ODI并行的另一类境外投资渠道，由证券、外汇等相应规则分别调整，而非纳入企业ODI程序。

国家外汇管理局公示的QDII投资额度审批情况显示，截至2026年5月末，QDII累计批准额度合计1,761.69亿美元。香港交易所2026年3月发布的《沪深港通2025年回顾》显示，2025年南向港股通平均每日成交金额为1,211亿港元，较2024年（482亿港元）增长逾150%。由此可见，通过QDII、互联互通等机制进入境外金融市场的证券投资，资金规模已相当可观，已经成为中国资本“走出去”的重要组成部分。需要注意的是，“投境外企业”和“投境外金融市场”虽同属境外投资，但在监管上却分处两套不同的坐标系：前者由发改、商务、外汇部门依据ODI规则监管，后者则由证券监管部门、外汇管理部门依据QDII额度管理、互联互通机制等规则调整，二者在监管逻辑、审批路径和合规要求上存在显著差异。

（三）837号令的制度突破：统一监管框架下的双重扩展

837号令第2条首次在行政法规层面将“投资者”概念扩展至“中国境内的企业、其他组织和居民个人”，实现了对外投资监管主体的全覆盖。不仅如此，第33条第一款更进一步打破此前股权投资和金融市场投资的二分格局，明确规定“对投资者以自有资金、募集资金及其他受托资金在中国境外金融市场投资的管理，依照本规定和国家其他有关规定执行”，首次将ODI与境外金融市场投资纳入同一监管框架之下，未来境外金融市场投资也将需要遵守837号令的监管要求。

针对个人的境外投资，第33条第三款进一步明确：“中国境内居民个人等对外投资具体管理办法，由国务院投资主管部门、商务主管部门制定。”相关配套制度的落地安排，无疑是后续最值得关注的核心看点。我们推测，后续细则可能会借鉴现有的适用于企业的ODI制度规定，按照项目类型差异化设置备案或核准机制，同时匹配相应的外汇登记制度。其中，个人购汇额度、资金来源以及既存境外投资的处理等，将是市场重点关注内容。

综上，837号令从对外投资主体、投资形态两个维度完成监管范围的扩容：主体端覆盖企业、其他组织和居民个人；投资形态端统筹直接投资、境外金融市场投资及境外再投资。这一制度设计不仅回应了我国跨境投资多元化发展的现实需求，也为构建统一、协调、高效的对外投资监管体系奠定了上位法基础。

二、跨境要素流动的全面监管

现行ODI规则对应的典型场景，是境内企业投入资金、资产或权益以取得境外企业或资产的股权、控制权或经营管理权。实践中，企业往往将取得发改、商务部门核准备案文件并完成外汇登记和资金出境，视为境外投资合规落地的最终关口。

然而，当前出海项目的复杂性已远超单一资本流动所能概括。一个境外投资安排背后，通常同时涉及货物出口、技术授权、跨境服务、数据流动、人员派驻、境外培训、平台接入、交易指令处理及境外权益再处置等多重要素的跨境流动。对外投资不仅是资本流动，更是技术、数据、服务、人员和经营控制权等多类要素的组合流动。国务院办公厅《要素市场化配置综合改革试点总体方案》曾从土地、劳动力、资本、技术和数据等维度展开要素市场化配置改革；置于跨境场景下，监管面临的核心问题则是：这些要素能否出境、以何种方式出境、由谁控制、是否会影响国家安全或市场秩序。

837号令第13条正是在上述背景下具有关键制度意义。该条不仅重申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”；更进一步明确禁止“以跨境派遣技术人员、组织人员赴境外工作、跨境提供技术指导、安排人员跨境培训等方式”，向其他国家（地区）转移国家禁止或限制出口的货物、技术、服务及相关数据。

这一规定的实务影响尤为值得关注。此前，部分企业采取“设备出不去，就派人出去；技术资料不能直接出口，就让工程师去现场口头指导”的变通做法，试图通过人员跨境流动规避技术出口管制。837号令第13条将“人”的跨境流动明确纳入技术出口管制范畴，堵住了以人员派遣、技术指导、培训安排等方式变相转移受限货物、技术、服务和数据的通道。这一监管逻辑与美国出口管制条例（EAR）对“技术出口”的定义——包括“通过人员在不同国家的口头或书面交流传递技术信息”——具有相似性，但在我国行政法规层面作出明确规定，尚属首次。

三、明确提出建立境外投资安全审查制度

在837号令出台前，企业ODI审查主要以具体项目为单元，根据投资主体性质（中央企业或地方企业）、中方投资金额、敏感国家和地区、敏感行业等因素，判断应履行核准、备案或报告程序。从发改委《企业境外投资管理办法配套格式文本（2018年版）》的审查要求可见，核准备案审查侧重于投资主体及其最终实际控制人、投资目的地、行业领域、投资方式、投融资方案、资金来源和用途、项目风险以及对我国国家利益和国家安全的影响等要素。格式文本特别强调，凡项目内容涉及敏感行业的，不论有关内容在中方投资额中占比多少，均应履行核准手续；投资最终目的地跨国调整的，视为开展新的项目；中方投资额变化幅度达到或超过原核准、备案金额的20%或1亿美元及以上的，亦需履行变更程序。虽然国家利益和国家安全要求亦被涵盖，但并未建立完整的、系统的境外投资安全审查制度。

837号令第15条首次在行政法规层面明确“国家健全境外投资安全审查制度”，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、处分都将进行安全审查。

与传统ODI核准备案相比，境外投资安全审查的制度特征体现为三个维度：

- **审查范围：**不仅关注项目能否实施，亦关注相关资产、权益后续能否转让、处分，以及控制权和利益安排变化是否可能影响国家安全；
- **时间维度：**监管视角从“投出去”这一刻延伸至境外资产的持有、退出、转让等全生命周期；
- **审查标准：**采用“可能影响”的触发标准，不要求已经产生实际影响，只要存在影响国家安全的可能性，审查即可启动。

837号令第28条为安全审查制度配套了完整的法律责任闭环：拒不配合、提供虚假材料、或者不遵守审查决定的，不仅将面临责令改正，没收违法所得，处以罚款；危害国家安全的，还可能被禁止在1至3年内从事对外投资；已经完成投资的项目，也可以被责令停止，限期处分股份或资产。我们推测，相关主管部门可能会进一步制定类似于《外商投资安全审查办法》的配套制度，进一步细化需要提交安全审查的对外投资项目类型和审查的基本程序和条件。

四、完善处罚规则，压实市场主体合规责任

现行的ODI制度中，发改、商务部门对ODI违规行为的处罚手段相对有限，主要包括不予核准或备案、撤销核准备案文件、警告、责令中止或停止实施、限期改正、纳入违法违规记录、信用惩戒及一定期间内不得再次申请核准等，不能采取更直接的财产性处罚或追究个人责任。受惩戒力度偏弱影响，部分企业出海重心偏向打通审批通道、实现资金出境，项目全流程合规约束意识较为薄弱。

837号令补齐了这一短板，其第27条至第29条构建了“财务处罚+资格惩戒+个人责任”三位一体的法律责任体系，法律后果不仅包括限期处分资产、没收违法所得，还包括对公司和负责人的罚款、在一定期限内的对外投资活动禁止，显著提升了违法成本：

违法情形	法律后果
投资国家禁止的对外投资（第 27 条第一款、第四款）	责令停止投资活动、限期处分股份或资产、没收违法所得；拒不执行的，处投资额 5‰以上 10‰以下罚款；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 万元以下罚款。自处罚决定生效之日起，有关主管部门可以在 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

未按规定履行核准备案手续，或以虚假材料、隐瞒真实信息等方式申请核准备案（第 27 条第二款、第四款）	责令改正、没收违法所得、处投资额 1‰ 以上 5‰ 以下罚款；拒不改正的，责令停止投资活动、限期处分股份或资产、处投资额 5‰ 以上 10‰ 以下罚款；直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2 万元以上 5 万元以下罚款。自处罚决定生效之日起，有关主管部门可以在 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
以贿赂、欺骗等不正当手段取得核准备案（第 27 条第三款、第四款）	撤销核准备案文件、没收违法所得、处投资额 1‰ 以上 5‰ 以下罚款；已经投资的，责令停止投资活动、限期处分股份或资产、处投资额 5‰ 以上 10‰ 以下罚款；直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2 万元以上 5 万元以下罚款。自处罚决定生效之日起，有关主管部门可以在 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
拒不配合安全审查、提供虚假材料或隐瞒信息、不遵守安全审查决定（第 28 条）	责令改正、没收违法所得、处以罚款；危害国家安全的，责令消除影响，可禁止 1 年以上 3 年以下从事对外投资活动；已经投资的，可责令停止投资活动、限期处分股份或资产
扰乱对外投资市场秩序（第 29 条）	责令限期改正；造成危害后果的，可禁止

	1 年以上 3 年以下从事对外投资活动
--	---------------------

值得一提的是，新规罚则将跨境不正当竞争行为也纳入监管范畴：837号令第17条明确禁止投资者“损害其他投资者的商业信誉、商品声誉，侵犯他人商业秘密，没有正当理由低价倾销商品，通过贿赂、欺诈等手段牟取不正当利益，扰乱对外投资市场秩序”；第29条规定，违反第17条造成危害后果的，可禁止1年以上3年以下从事对外投资活动。这一规则既约束单一企业出海不当竞争行为，也从制度层面维护中资出海整体品牌形象与全球市场竞争秩序。

五、统筹监管服务，构筑管理服务保护三位一体制度体系

837号令在强化监管的同时，亦构建了“服务、管理、保护”三位一体的对外投资制度，体现了统筹发展与安全的立法理念。

（一）服务体系：海外综合服务的制度化

837号令第6-9条搭建了一套贸易投资一体化的海外综合服务网络：外事、法律、财税、金融、物流、海关等公共服务资源统筹，专业服务机构、银行业金融机构、政策性保险机构、行业协会商会和贸易投资促进组织纳入服务网络。这一体系标志着政府角色从“管理者”向“管理者+服务者”的平衡转型，投资者可借助“外力”获得高质量的政府公共服务和市场化、国际化专业服务的立体支撑。

（二）保护机制：从外交表态到法律行动

837号令第18条至第22条从事前、事中、事后三个阶段来帮助企业应对出海风险：事前通过监测预警、风险评估和国别安全状况发布帮助企业识别风险；事中通过执法合作、领事保护和突发事件协助维护人员、资产和项目安全；事后则鼓励通过协商、调解、仲裁、诉讼等方式解决争议。值得关注的是，第19条首次明确授权我国为保护投资者海外权益可与投资东道国开展执法领域合作交流，将利益维护从传统外交表态推进到依法行动，为海外投资者提供了可预期、可援引的制度保障。

需要注意的是，涉及提供境外诉讼、仲裁或调查中的证据或材料时，企业不能只按境外程序要求行事，还要兼顾国家秘密、数据安全、个人信息保护、技术出口管理、出口管制等国内合规边界。

（三）反制措施：投资壁垒调查与对等反制

837号令第23条至第25条为中国投资者在境外遇到投资壁垒、歧视性限制、正当权益被不合理剥夺的情形构建了层次化的反制机制：一是对投资壁垒和经营障碍开展调查，并据此调整国别投资政策或相关贸易措施；二是对外国国家、国际组织采取的歧视性禁止、限制或者类似措施作出反制回应；三是对危害中国国家主权、安全、发展利益，或者不合理限制中国投资者权益的外国组织、个人，采取投资、交易、合作、入境等方面的限制措施。这一制度设计意味着企业出海不再是“单打独斗”，背后有了成体系的制度支撑；同时，也向世界传递了中国维护本国海外利益的明确制度信号。

结语

837号令作为首部国家层面的对外投资领域行政法规，标志着中国对外投资制度进入“规范、提升、保障”的新发展阶段。其核心逻辑可概括为三句话：鼓励合规出海，严打违规套利，保护海外利益。

未来，随着配套规则陆续落地，一个更加清晰、可预期、有保障的对外投资制度环境有望逐步形成。对于中国投资者而言，理解并遵守837号令，不仅是合规所需，更是中国企业提升全球竞争力、实现行稳致远的关键所在。

本文作者



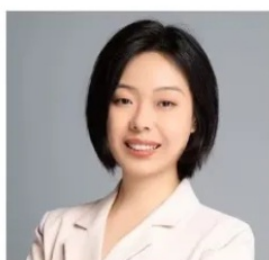
蓝洁 (LAN Jie)

合伙人

lanjie@haiwen-law.com



扫描二维码
查阅律师简历



徐禾 (XU He)

资深顾问

xuhe@haiwen-law.com



扫描二维码
查阅律师简历



何宇捷 (HE Yujie)

heyujie@haiwen-law.com

*实习生孙晓蓝对本文亦有贡献

2026-06-03