

美国制裁中国海外数字投资的问题研究

王淑敏 李倩雨

(大连海事大学, 辽宁 大连 116026)

摘要: 美国行使长臂管辖、针对中国海外投资的制裁仅限于有形资产吗? 本文基于美国对中国海外投资制裁的数据, 重新审视了这一现实命题来考察美国制裁的最新发展动向。研究发现, 早在 2018 年, 美国就开始关注并加紧制裁中国数字投资项目。究其原因, 一方面, 海外数字投资 (特别是加密数字资产投资) 可以绕过国际资金清算系统、规避制裁, 引起了美国的高度警觉; 另一方面, 海外数字投资与高新技术、网络基础设施等敏感信息密切相关, 难免触及美国泛国家安全审查的敏感神经, 成为列入包括禁止投资在内的各类制裁清单的重要诱因。进一步研究发现, 中国企业针对此类制裁寻求救济的道路很艰辛, 基于企业对自身维权的认知, 它们更倾向于选择美国国内法院而忽视相对公正的多边争端解决机制, 由此导致维权多以失败告终。不过, 事后救济毕竟属于“亡羊补牢”, 如果企业能够重视投资争端预防、选择“境内关外”地区 (诸如美国对外贸易区) 投资, 或许可以防患于未然。

关键词: 美国制裁; 海外数字投资; 国家安全

中图分类号: D996

文献标识码: A

文章编号: 1006-1894 (2026) 01-0081-13

海外数字投资是以数字资产——数字化的资金、实物、知识产权等——为标的的海外投资。其中, 数字化的资金表现为数字货币, 包括私人数字货币和法定数字货币两种类型; 数字化的实物主要表现为陆海光缆、宽带网络、卫星通信等通信网络基础设施, 大数据中心、云计算等算力基础设施, 人工智能、5G 网络等智慧基础设施这 3 类数字基础设施。^①此外, 数据这一数字化的非实物亦可成为海外数字投资的表现形式。最后, 基于数字投资意味着持续创新、引领数字基础设施、跃升数字生产力, 其本身与数字化的知识产权息息相关。与传统海外投资相比, 海外数字投资的显著特点为: 一是高渗透性, 能够推动传统产业的数字化转型和升级; 二是高虚拟性, 数字货币、数字基础设施、数据等通常以数字化形态存在, 物理形态的实物较少; 三是高度敏感性, 往往涉及高新技术、网络基础设施等敏感信息; 四是高风险与高收益并存。故此, 海外数字投资容易触及东道国的敏感神经, 进而受到东道国的关注和监管。美国同样如此, 而且随着美国奉行新冷战思维, 转向单边主义、保护主义, 对海外数字投资采取了更严厉的监管。加之在政策指引下, 中国海外数字投资实现引领和跃升, 引起了美国的不满, 进而激发美国对中国海外数字投资的遏制和打压。可以预见, 特朗普第二个总统任期内对中国高科技领域依然保留高压态势, 其中, 延续针对海外数字投资的限制、打压以及制裁将是重要表现。在此背景下, 美国制裁中国海外数字投资成为学界热议的话题。

一、美国制裁中国海外数字投资的增量透视

以国会立法 (包括未生效的法案)、行政命令、政策文件等规则为指引, 美国不断推进实践层

作者简介: 王淑敏, 大连海事大学法学院教授, 研究方向: 国际经济法; 李倩雨, 大连海事大学法学院博士研究生, 研究方向: 国际经济法。
基金项目: 2023 年度教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“加快推进自由贸易港建设研究” (项目编号: 23JZD027)。

^① 根据商务部、中央网信办、工信部联合发布的《数字经济对外投资合作工作指引》, 海外数字投资着重针对以下领域: 一是陆海光缆、宽带网络、卫星通信等通信网络基础设施; 二是大数据中心、云计算等算力基础设施; 三是人工智能、5G 网络等智慧基础设施, 进而在海外建立子公司或分公司提供数字服务。

面的制裁，频繁将中国海外数字投资者列入制裁清单。

（一）规则层面

在规则层面，以 2018 年《外国投资风险审查现代化法》为起点，美国开始频繁发布涉及制裁中国海外数字投资的国会立法（包括未生效的法案）、行政命令和政策文件。表 1 列举了其中比较典型的法律文件。

表 1 2018~2024 年美国对中国海外数字投资制裁的规则

类别	年份	名称	关注的国家或问题	主要内容
国会立法 (包括未生效的法案)	2018	《外国投资风险审查现代化法》	外国投资	“特别关注国家”和豁免机制相配合使来自中国的投资者受到重点关注和区别对待
	2022	《打击不可信海外电信法》	华为、中兴两家公司	要求国务院报告在自家 5G 网络中使用华为、中兴两家公司设备及服务的北约盟国与其他国家
	2022	《芯片和科学法》	中国的半导体技术	旨在阻止中国获得先进的半导体技术。对获得美国补贴的企业设置两项“护栏”，一是禁止其提高在中国境内的特定半导体设施的产能，二是禁止其与中国实体进行涉及特定先进半导体的合作研发或技术许可活动
	2023	《对外投资透明度法》	中国、俄罗斯、朝鲜和伊朗等	通报机制旨在更加全面地了解美国在中国、俄罗斯、朝鲜和伊朗等国的投资活动；规定了 6 个对国家安全至关重要的技术领域，即先进半导体和微电子、人工智能、高超音速、军民两用网络激光扫描系统、卫星通信以及量子信息科学和技术
	2023	《保护美国人数据免受外国监视法》	TikTok 公司	特别针对 TikTok 公司和中国，禁止 TikTok 公司将数据传到中国，但允许 TikTok 公司在本地运营美国数据
	2023	《限制危及信息和通信技术的安全威胁出现法》	信息和通信技术产品服务交易	通过更好地授权商务部审查、预防和减轻对美国国家安全构成不当风险的信息通信和技术交易，全面解决外国对手（中国、古巴、伊朗、朝鲜、俄罗斯以及马杜罗政权下的委内瑞拉）的技术所带来的持续威胁
	2024	《保护美国人免受外国对手控制应用程序法》	TikTok 公司	强制字节跳动剥离对 TikTok 公司的控制权
	2024	《海运改革法案 2.0》	美国港口和托运人	禁止美国港口使用中国政府资助的 LOGINK 软件或其他或外国对手控制的运输物流软件
行政命令	2019	《关于保护信息和通信技术及服务供应链安全的行政命令》（第 13873 号）	信息与通信技术和产品服务供应链	禁止涉及外国对手设计、开发、制造或提供的信息和通信技术或服务风险过大的交易
	2020	《关于应对 TikTok 构成的威胁，并采取额外措施应对信息通信技术和产品服务供应链方面的国家紧急状态的行政命令》（第 13942 号）	信息与通信技术和产品服务供应链	限制与 TikTok 公司和字节跳动公司的交易
	2020	《关于应对微信带来的威胁，并采取额外措施应对信息通信技术和产品服务供应链方面的国家紧急状态的行政命令》（第 13943 号）	信息与通信技术和产品服务供应链	限制与微信的交易
	2021	《关于应对中国公司开发或控制的应用程序和其他软件构成的威胁的行政命令》（第 13971 号）	中国	禁止与若干中国原产软件应用程序进行交易
	2021	《关于保护美国人的敏感数据免受外国对手侵害的行政命令》（第 14034 号）	敏感数据	启动对美国敏感数据和干扰敏感数据及相关技术的外国对手的新的政府审查
	2022	《关于确保负责任地发展数字资产的行政命令》（第 14067 号）	数字资产	针对数字资产的发展和监管提出了 7 个具体目标，以及美国政府需要采取的相应措施
	2022	《关于确保美国外国投资委员会周密考虑不断变化的国家安全风险的行政命令》（第 14083 号）	影响美国国家安全优先事项的外国公司交易	就美国外国投资委员会（CFIUS）在评估外国投资风险时应考虑的国家安全因素做出正式指示，包括供应链弹性、美国的技术领导地位、产业投资趋势、网络安全风险、美国个人敏感数据的风险

(续上表)

行政命令	2023	《关于解决美国在受关注国家对某些国家安全技术产品的投资问题的行政命令》(第 14105 号)	敏感技术	要求确定与“涉及的国家安全技术和产品”有关的“关注国家”和相关的“应通报交易”
	2024	《关于防止受关注国家获取美国人大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政命令》(第 14117 号)	敏感数据	防止中国等“受关注国家”大规模获取美国人的敏感个人数据和美国政府相关的敏感数据
政策文件	2023	美国和中国共产党战略竞争特别委员会发布的政策建议报告	中国	通过重置美国与中国经济关系的条款,阻止美国资本和技术的流动以防止助长中国的军事现代化和侵犯人权,投资技术领先、建设集体经济以及与盟友合作保持韧性这 3 大支柱来应对中国与美国在经济、技术等方面的竞争。此外,大篇幅涉及对中国在美国数字投资的制裁,如华为、中兴等公司
	2024	美国国防部(DOD)发布的《国防工业战略》	国防工业	明确未来 3~5 年美国国防工业发展重点及具体举措,以构建一个更强大、更有弹性和更具活力的国防工业生态系统。其中,呼吁加强对中国战略投资的防范,并建议与印太盟国和伙伴合作对抗中国

资料来源:作者根据美国国会、白宫、众议院、DOD 等官网整理所得。

由表 1 可见,自 2018 年开始,美国频繁出台法律和政策,且普遍对中国充满敌意。例如,其将中国视为“特别关注国家”“外国对手”等,将中国的信息和通信技术或服务视为国家安全威胁,对中国在美数字投资采取限制措施、密集实施制裁,甚至还呼吁盟友共同对抗中国等。此外,令人关注的是,为了实施第 14105 号行政命令,美国发布了最终规则。^①该规则要求美国投资者就人工智能和其他敏感技术投资时务必通知财政部,以及最终将进一步明确人工智能的覆盖范围和有限合伙人的投资,重点是防止美国投资者的技术专长帮助中国军队。^②

(二) 实践层面

总体上,美国制裁近年来呈现持续走高的态势(图 1),无论是从传统领域制裁到信息和通信技术或服务新兴领域制裁,抑或是从制裁的数量到规模和范围等,无一例外。

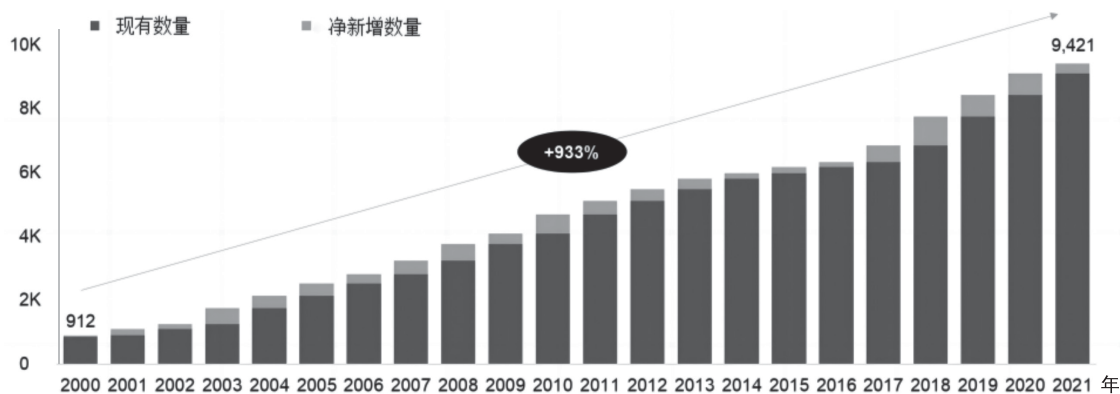


图 1 2000-2021 年度美国财政部海外资产控制办公室 (OFAC) 制裁的受制裁方数量

数据来源:美国财政部发布的《2021 年制裁审查》。^③

① Provisions Pertaining to U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern[EB/OL].2024, Federal Register. <https://www.federalregister.gov/documents/2024/11/15/2024-25422/provisions-pertaining-to-us-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in>. [2024-11-15] (2024-11-26).

② Freifeld, K. US to Curb AI Investment in China Soon[EB/OL].2024, U.S. News. <https://money.usnews.com/investing/news/articles/2024-10-21/u-s-to-soon-curb-ai-investment-in-china>. [2024-10-21] (2024-10-26); Treasury Issues Proposed Rule to Implement Executive Order Addressing U.S. Investments in Certain National Security Technologies and Products in Countries of Concern[EB/OL].2024, Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy2421>. [2024-06-21] (2024-10-26).

③ U.S. Department of the Treasury. The Treasury 2021 Sanctions Review[EB/OL].2021, U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0413>. [2021-10-18] (2024-11-26).

实践中，美国建立了庞大的制裁清单体系，涉及众多部门，清单内容广泛。其中，多个清单与投资有关，如 OFAC 的特别指定国民清单（Specially Designated Nationals and Blocked Persons List，以下简称“SDN 清单”）、美国商务部工业和安全局（BIS）的实体清单、美国联邦通信委员会（FCC）的对美国国家安全构成威胁的通信设备和服务清单、DOD 的中国军事企业清单等。除此之外，CFIUS 是一个跨部门（财政部、商务部、国防部等）委员会，其审查之后认为某项交易威胁到了美国国家安全则可中止交易、与交易方达成缓解协议、交由总统进一步处理等。这意味着 CFIUS 的国家安全审查结果难免对其他部门的制裁行为产生影响，因为某一实体被认定对美国国家安全构成威胁，OFAC、BIS 等会将其列入制裁清单。为此，表 2 和图 2 分别梳理了美国制裁中国海外数字投资的清单情况和 CFIUS 对中国在美数字投资的国家安全审查情况。

表 2 2020~2024 年美国对中国海外数字投资制裁的清单

机构	清单名称	可能与海外数字投资有关联的实体数量	制裁理由
OFAC	SDN 清单	0	/
BIS	实体清单	78	国家安全
FCC	对美国国家安全构成威胁的通信设备和服务清单	9	国家安全
DOD	中国军事企业清单	45	国家安全

资料来源：作者根据美国 OFAC、BIS、FCC、DOD 官网整理所得。^①

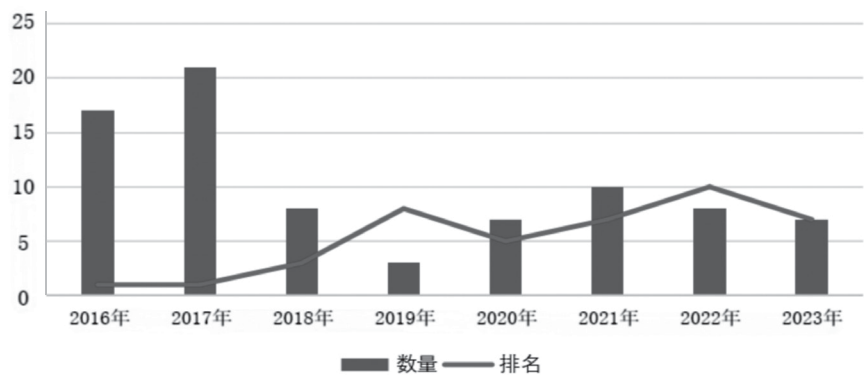


图 2 2016~2023 年 CFIUS 审查的美国关键技术中国收购者

数据来源：作者根据 2016~2023 年《CFIUS 年度报告》整理所得。

综上所述，对于中国在美数字投资自 2018 年开始逐渐受到愈益严重的制裁这一现象，笔者认为有必要逐层解构，分析深层原因，梳理现有应对的不足，为中国完善应对策略提供参考。

二、美国制裁中国海外数字投资增量趋势的原因

针对美国制裁中国海外数字投资的趋势变化，笔者认为主要归因于两个维度。

（一）海外数字投资（特别是加密数字资产投资）规避制裁引起美国警觉

如表 3 所示，美国制裁重点针对的国家（地区）并未被制裁压垮，反而呈现较好的发展态势，甚至中国大陆、伊朗等的 GDP 增长率总体上高于美国。这不得不令美国考虑其制裁的有效性。

基于此，美国开始着力提高制裁的有效性，并在多个政府机构文件中反复强调。如表 4 所示，加密数字资产的出现使得美国金融制裁受到规避，由此削弱了美国制裁的有效性。当然不仅限于加

^① 由于 SDN 清单和实体清单较为庞大，本表格只统计了这两个清单 2023 年 3 月至 2024 年 3 月的数据；关于对美国国家安全构成威胁的通信设备和服务清单及中国军事企业清单，由于其数量较少，本表格则统计了 2020~2024 年的全部数据。

密数字资产，其他新兴技术也对美国制裁的有效性产生影响，如网络犯罪、替代支付平台以及隐藏跨境交易的新方法等技术创新。^①为了提高制裁的有效性，美国将制裁的范围由加密数字资产扩大至数字基础设施在内的其他数字技术。无论是加密数字资产还是数字基础设施，本身均是数字投资的标的或载体，因而制裁在美数字投资便成为美国提高制裁有效性的途径之一。

表 3 2016~2023 年美国以及美国制裁重点针对的国家（地区）GDP 增长率（%）

国家（地区）	美国	中国大陆	中国香港	俄罗斯	伊朗	墨西哥	阿联酋	朝鲜
2016 年	1.7	6.8	2.2	0.2	8.8	2.6	5.6	3.9
2017 年	2.2	6.9	3.8	1.8	2.8	2.1	0.7	-3.5
2018 年	2.9	6.7	2.8	2.8	-2.3	2.2	1.3	-4.1
2019 年	2.3	6	-1.7	2	-3.1	-0.2	1.1	0.4
2020 年	-2.2	2.2	-6.5	-3	3.3	-8	-5	-4.5
2021 年	5.8	8.4	6.4	5.6	4.7	4.7	4.4	-0.1
2022 年	1.9	3	-3.5	-2.1	3.7	3.0	7.9	-1.4
2023 年	2.5	5.3	3.6	2.7	3.0	3.5	2.7	2.2

数据来源：作者根据联合国经济和社会事务部发布的《2024 年世界经济形势与展望》整理所得。^②

表 4 2021~2022 年美国防止数字资产规避制裁的文件

机构名称	文件名称	主要内容
美国财政部	《虚拟货币行业制裁合规指南》	帮助虚拟货币行业确保其不直接或间接参与 OFAC 制裁所禁止的交易，进而防止被制裁者利用虚拟货币逃避制裁和破坏美国外交政策与国家安全利益
	《2021 年制裁审查》	采用结构化的政策框架以使制裁拥有更明确的政策目标；在制裁领域尽可能采取多边合作；调整制裁精准度以避免不必要的影响；确保制裁要求可理解、可执行、可接受；投资致力于制裁技术、人力资源和基础的现代化
美国白宫	《关于确保负责任地开发数字资产的行政命令》	为了应对数字资产导致的规避美国制裁、危害国家安全等风险，该行政命令强调应当负责任地开发数字资产，并提出国家和社会两个层面的目标和措施
	《数字资产负责任发展框架》	提出实现前述行政命令目标的具体建议：保护消费者、投资者和企业，促进普惠金融，促进金融稳定，推进负责任创新，提升我们的全球金融领导力和竞争力，打击非法金融，探索美国央行数字货币
	《美国央行数字货币系统技术评估》	强调美国央行数字货币系统的设计应当有助于履行制裁义务、减轻规避制裁等非法金融风险

资料来源：作者根据美国财政部、白宫官网整理所得。

（二）海外数字投资的敏感性诱发美国泛化国家安全审查

首先，中国海外数字投资实现质的飞跃。在《数字经济对外投资合作工作指引》下，中国海外数字投资呈现由早期模仿、跟随美欧到局部反超的转折态势，数字投资成为中国企业“走出去”的一大热点，中国在美数字投资亦较为庞大。如表 5 所示，2014~2023 年这 10 年间，中国对美直接投资在信息传输 / 软件和信息技术服务业的流量和存量皆实现了跨越式增长，并且在主要行业类别中排名比较靠前，尤其在 2016~2020 年这 5 年间名列前茅。

其次，中国海外数字投资的飞升态势引起美国担忧，美国开始以海外数字投资的高度敏感性为由实施泛化国家安全审查。基于对中国数字经济以及海外数字投资迅猛发展的敌视和不满，美国再度将地缘政治搬上舞台，视中国为其最重要的地缘政治挑战。^③2025 年美国白宫发布了最新版《国家安全战略》，不仅延续了以往版本的立场，而且进一步提高了敌对的声音：即特朗普总统已经扭

① U.S. Department of the Treasury. The Treasury 2021 Sanctions Review[EB/OL].2021, U.S. Department of the Treasury. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy041>. [2021-10-18] (2024-11-26).
② UN DESA.World Economic Situation and Prospects 2024[EB/OL].2023,UN. <https://policy.desa.un.org/publications/world-economic-situation-and-prospects-2024>. [2023-12-04] (2024-11-26).
③ The White House. National Security Strategy[EB/OL].2022, The White House. <https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf>. [2022-10-12] (2024-11-26).

表 5 2014~2023 年中国对美直接投资在信息传输 / 软件和信息技术服务业的流量和存量

年份	流量			存量		
	金额 (万美元)	占比 (%)	行业排名	金额 (万美元)	占比 (%)	行业排名
2014	9,332	1.2	11	23,913	0.6	14
2015	31,031	3.9	7	54,596	1.3	10
2016	493,152	29	2	544,576	9	5
2017	29,351	4.6	6	659,113	9.8	4
2018	15,710	2.1	9	673,739	8.9	4
2019	69,989	18.4	3	759,910	9.8	4
2020	65,513	10.9	4	930,808	11.6	3
2021	-182,895	-32.8	16	169,403	2.2	10
2022	31,312	4.3	6	283,151	3.6	8
2023	27,305	3.9	8	199,744	2.4	8

数据来源：作者根据商务部、国家统计局、国家外汇管理局联合发布的 2014~2023 年《中国对外直接投资统计公报》整理所得。

转了美国政府对中国 30 多年的错误假设：即通过向中国开放美国市场，鼓励美国企业到中国投资，以及将美国的制造业外包给中国，从而达到逼迫中国加入以美国为主导的国际规则并遵守这一秩序；实际上，虽然中国由于受益于美西方在经济上变得富有和强大，但促使中国加入美西方规则、遵守美西方秩序的想法始终未能如愿；由此美国只能在二者之间做出选择：要么积极推动中国战略，要么完全拒绝接受。基于此，美国只能另选其他值得信任的伙伴进行合作，并且阻止中国与这些伙伴合作。^①这表明当前持新冷战思维的美国将中国视为劲敌，通过泛化国家安全来遏制中国。在此背景下，中国在美投资成为美国的重点关注对象。如图 3 所示，中美双边关系陷入僵局已经严重影响到中国企业在美开展业务，成为近期最重要的挑战。进而言之，中国在美投资中的数字投资既涉及高度敏感行业，又是美国担忧威胁其全球主导权的对象之一，自然成为美国的重点关注对象并受到强力制裁。^②

三、中国企业应对美国海外数字投资制裁的不足及完善措施

面对前述美国接连不断地更新制裁清单、实施制裁措施，总结中国企业应对的不足并探究完善之路已成为一项十分紧迫的课题。

（一）中国企业应对美国海外数字投资制裁的不足

在实践中，被制裁的中国企业更加倾向于寻求美国国内法院救济而忽视事前防范和事后的多边争端解决机制。这主要有以下原因。

一方面，中美之间尚无有效的国际投资协定。事实上，中美之间双边投资协定谈判的中断以及尚无有效的自由贸易协定（涵盖投资条款）已严重影响到中国海外数字投资利益的保护和救济。如表 6 所示，在 2023 年同意国际投资争端解决中心（ICSID）管辖的案件中，同意的基础以国际投资协定（包括双边投资协定和自由贸易协定中的投资条款）最多。这表明国际投资协定仍是投资者利用投资者—国家争端解决（ISDS）机制寻求投资保护的首要依据，中美之间这一基础的欠缺制约了被美国制裁的中国投资者利用 ISDS 机制寻求救济。

① The White House. National Security Strategy of the United States of America[EB/OL].2025,The White House. <https://www.whitehouse.gov/issues/national-security/>. [2025-12-04] (2025-12-15).

② 从 1988 年《埃克森—弗洛里奥修正案》、2007 年《外国投资与国家安全法》、2018 年《外国投资风险审查现代化法》以及 2022 年《关于确保美国外国投资委员会周密考虑不断变化的国家安全风险行政命令》（第 14083 号行政命令）可以发现，在审查外国投资时，美国政府越来越将投资者的政府背景，投资交易是否涉及高新技术领域、是否威胁美国的技术领先地位等作为国家安全的重要考量因素，强化对数字投资的审查，将数字投资这一商业问题武器化、政治化，从而服务于维持美国在数字经济领域的国际主导地位。

另一方面，海外数字投资是否为适格投资尚不明晰。关于投资定义，现有国际投资协定通常包括概括和列举两个部分。第一，是否符合概括性规定部分。就概括部分而言，国际投资协定一般表述为投资需由投资者直接或间接拥有或控制，需满足“资本或其他资源的投入，对收益或利润的预期和风险的承担”的特征要求。^①海外数字投资是否满足这一要求有待进一步论证。如网站和计算机系统的建立、运营和维护等均需要投入资本和人力、物力、技术等资源，使用和处分会给企业带来直接或间接的经济收益，运营、使用、处分过程中还可能涉及违反国家相关法律而承担不利后果。这能够满足投资特征的要求。第二，是否符合列举式清单部分。当前国际投资协定列举的投资形式未明确提及海外数字投资，只能从无形资产、知识产权、其他形式中寻找连接点。具体而言，网站和计算机系统等数字资产不仅满足无形性的特征，而且能够带来经济利益、具有财产价值，因而具有归入无形资产的可能性。数字资产和知识产权客体的法律属性高度相似，即皆具有无形性的特征，一旦数字资产满足知识产权客体条件，便可以纳入知识产权的范畴。例如，网站和计算机系统可以被视为一种知识产权，因为其是技术知识和艺术创造力的产



图3 2025年度受访中国企业认为2025年和2026年在美开展业务面临的挑战

资料来源：美国中国总商会发布的《2025年在美中资企业年度商业调查报告》。^②

表6 2025年同意ICSID管辖案件的基础

基础	案件数量	比例
双边投资协定	32	45%
投资者与东道国之间的投资合同	15	21%
东道国投资法	5	7%
《能源宪章条约》	4	6%
《多米尼加共和国—中美洲自由贸易协定》	3	4%
《加拿大—巴拿马自由贸易协定》	3	4%
《东盟全面投资协定》	1	1.44%
《东盟—澳大利亚—新西兰自由贸易协定》	1	1.44%
《加拿大—哥伦比亚自由贸易协定》	1	1.44%
《加拿大—秘鲁自由贸易协定》	1	1.44%
《哥伦比亚—萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯自由贸易协定》	1	1.44%
《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》	1	1.44%
《韩国—中美洲自由贸易协定》	1	1.44%
《哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和尼加拉瓜投资与服务贸易条约》	1	1.44%
《美国—哥伦比亚贸易促进协定》	1	1.44%
总计	71	100%

资料来源：作者根据ICSID公布的2025年年度报告整理所得。^③

① 2012 U.S. Model Bilateral Investment Treat, Article 1; Regional Comprehensive Economic Partnership, Article 10.1; Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, Article 9.1.

② CGCC, CGCC Foundation. 2025 Annual Business Survey Report on Chinese Enterprises in the United States [EB/OL]. 2025, CGCCUSA. <https://www.cgccusa.org/hubfs/2025-CGCC-Survey-Report%20EN-single%20page.pdf?hsLang=en>. [2025-05-01] (2025-12-28).

③ ICSID. Annual Report 2025 [EB/OL]. 2025, ICSID. https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/publications/ICSID_AnnualReport2025_ENG.pdf. [2025-10-17] (2025-12-26).

物（Collins，2011）。此外，国际投资协定列举投资形式时通常采取任意性规定（可以），而非强制性规定（必须/应当），因而即使当前数字资产的归属尚不明确，也不妨碍将海外数字投资纳入投资的范畴（其他形式资产）（宋俊荣，2023）。除此之外，海外数字投资能否成为适格投资还需要判断其与东道国领土的关联性。有形资产与东道国领土的关联性易于判断，但是无形资产则存在一定的难度，特别是对于数据而言，判断的难度更高。尤其是当投资者将数据存储在非东道国的设备时，如何认定数据与东道国领土的关联性呢？有学者指出，当纯跨国数字存在提供数字服务的最终使用或受益人位于东道国领土上且在当地取得利润、拥有众多用户和（或）订立商户服务合同时，可以满足东道国领土关联性的要求（曾建知，2024）。于此可见，在海外数字投资并未明确列入国际投资协定的情况下，虽然其具有构成适格投资的可能，但却存在众多不确定性。这种大环境严重阻碍了中国在美数字投资寻求投资保护的可能性。

缘于此，当遭遇美国制裁时，华为公司、中国电信、小米公司、箩筐科技等大型海外数字投资企业皆向美国国内法院提起了诉讼（表 7）。

表 7 2018~2024 年美国法院的典型案例

案名	具体举措	结果
华为公司案	FCC 将华为公司认定为美国国家安全威胁并禁止美国农村地区电信运营商使用通用服务基金购买华为设备。对此，华为公司向美国联邦第五巡回上诉法院提起诉讼。华为公司认为 FCC 没有给予华为公司就相关指控进行反驳的机会就直接认定华为公司构成国家安全威胁，违反了正当程序原则；同时认为 FCC 并未提供任何证据或合理的理由来支撑其武断随意的决定，违反了美国宪法、《行政程序法》等美国法律	法院驳回了华为公司的诉讼请求
中国电信案	FCC 以所谓国家安全为借口，宣布撤销中国电信美洲公司在美国运营电信业务的授权许可。中国电信美洲公司向美国哥伦比亚特区上诉法院提起诉讼，要求撤回 FCC 吊销该公司在美运营许可的决定	法院驳回了中国电信美洲公司的诉讼请求
小米公司案	DOD 以小米公司大力投资 5G 和人工智能这两项“对现代军事行动至关重要”的技术、小米公司的创始人兼首席执行官雷军被中国工信部授予“中国特色社会主义杰出建设者”称号为证据，认为小米公司符合《国防授权法》第 1237 条的法定标准，将其认定为中国军事企业。对此，小米公司迅速向美国哥伦比亚特区联邦地区法院提起诉讼，理由为 DOD 的决定违反了美国《行政程序法》且超出了《国防授权法》下 DOD 正当行使职权的范围。随后小米公司还提交了申请临时禁止令的动议	在诉讼中，法院对 DOD 做出该决定的证据进行分析后，认为站在一个理性人的角度无法得出小米公司是中国军事企业的结论。法院支持了小米公司的诉讼请求，准予小米公司申请临时禁止令的动议，并且作出判决解除了 DOD 对于小米公司的认定，正式撤销了美国投资者购买或持有本公司证券的全部限制
箩筐科技案	DOD 根据《国防授权法》第 1237 条将箩筐科技认定为中国军事企业。箩筐科技在美国哥伦比亚特区联邦地区法院提起诉讼，并且提交了申请临时禁止令的动议	法院支持了箩筐科技的诉讼请求，认为将箩筐科技视为中国军事企业的分类超出了 DOD 根据第 1237 条的法定权限，违反了美国《行政程序法》，并且准予了箩筐科技申请临时禁止令的动议

资料来源：作者根据美国白宫、商务部、DOD、FCC 等官网整理所得。

但是结果并不总令人满意，华为公司、中国电信的诉讼请求未得到支持，小米公司、箩筐科技的诉讼请求得到了支持。进而言之，一方面，被制裁企业很难获得在零和博弈的新冷战思维主导下的美国国内法院救济；另一方面，即使获得部分美国国内法院救济，也以程序救济为主而非实体救济，如小米公司案、箩筐科技案（王淑敏，2022）。

综上所述，面对美国制裁中国海外数字投资，诉诸美国国内法院能够在个案中获得救济，但是其效果往往参差不齐，不能成为中国企业寻求救济的唯一选择。除此之外，多边争端解决机制（如 ISDS 机制、WTO 争端解决机制）亦不容忽视。其中，ISDS 机制有效克服了在国内法院起诉外国国家主权行为面临的国家豁免这一障碍，以比较中立的第三方仲裁为投资者与东道国之间的纠纷提

供了解决路径，为相对弱势的外国投资者向主权国家索赔提供了平台；WTO 争端解决机制关于服务贸易争端案件的处理对中国应对美国海外数字投资制裁具有启发意义。不过，事后救济毕竟属于“亡羊补牢”，如果企业能够未雨绸缪、防患于未然，必能实现反制裁的更好效果。为此，中国企业有必要将目光移至前端，主动防范制裁、化解风险。其中，投资争端预防和自贸区等“境内关外”地区值得关注。

（二）中国企业应对美国海外数字投资制裁的完善措施

如前所述，有效应对美国制裁中国海外数字投资，应从风险防范、冲突化解两个角度将事前防范（投资争端预防、自贸区等“境内关外”地区注册或投资）和事后救济（美国国内法院、ISDS 机制、WTO 争端解决机制）结合起来，以更好地满足中国海外数字投资发展的需要。

1. 事前防范

一方面，投资争端预防在投资者与东道国之间发生纠纷或争议的早期提前化解纠纷，从而防范制裁风险；另一方面，自贸区等“境内关外”地区可以为投资者提供目标国方面的规避。

（1）重视投资争端预防

投资争端预防被视为减少争端的有效途径，对 ISDS 机制改革具有拾遗补阙的作用，进而逐渐受到部分国家和地区的投资协定范本或投资协定的青睐，并且成为 ISDS 机制改革的一项重要措施。

此外，作为国际投资领域的热点议题，投资便利化备受瞩目，进而由投资保护迈向投资便利化正成为防止投资争端、保护投资的一种新趋势。进而言之，投资便利化重视争端前机制的构建，力图在争端前进行预防。或许正是缘于此，目前已经诞生了一种新型投资协定模式，该模式以巴西的《合作与投资便利化协定》（CFIA）为代表，重视争端预防优于争端解决，为晚近国际投资规则的变革贡献了一个创新方案（漆彤和胡安琪，2021）。

当前美国的投资争端预防主要体现在作为外商投资监察专员的美国申诉专员（纠纷预防和管理）的制度体系）。当中国海外数字投资可能面临被制裁风险时，中国投资者可以向美国申诉专员反映与美国政府之间的分歧，争取及时化解，防止分歧升级为制裁。但是，考虑到美国并没有构建专门的投资争端预防机制，为了更好地保护中国海外数字投资，未来重启中美双边投资协定谈判时，除了明晰对海外数字投资的保护（既要明确海外数字投资属于投资定义的外延，又要明确数字投资项目须与东道国存在真实充分的领土联系）外，中国还有必要倡导引入投资争端预防机制。至于具体制度设计，可借鉴巴西 CFIA 的“二级预防机制”。^①但是，鉴于中国和巴西的国情并不完全相同以及 ISDS 机制的重要作用不可忽视，中美双边投资协定又不能完全摒弃 ISDS 机制。为此，中美双边投资协定可以兼具投资争端预防机制和 ISDS 机制，即在保留 ISDS 机制的基础上将投资争端预防作为前置程序，参照监察员完善各自国内的投诉机制，并在双边层面共同组建联合委员会（漆彤和胡安琪，2021）。同时，考虑到海外数字投资的专业性，投诉机制和联合委员会还应当包含通晓数字技术的专业人员，以便及时处理投资者的诉求并引导投资者实现合规，防止被制裁。

（2）寻求自贸区等“境内关外”地区规避制裁

自 1973 年《京都公约》对自贸区作出较为完整的解释，为自贸区建设提供了规范指引以来，经过数十年的发展，至今自贸区已日渐成熟、形式多样，通常涵盖自由港、自贸区、出口加工区、

^① 巴西 CFIA 实行“二级投资争端预防+国家间仲裁”的模式，其中，监察员（国内机构）通过受理外国投资者的关切对投资争端进行一级预防，联合委员会（缔约国双方联合组建）通过协商报告对投资进行二级预防，前者预防失败是启动后者的前提；如果二级预防仍无法令双方满意，则启动国家间仲裁（终极且唯一的争端解决程序）。

经济特区等类型（Rowbotham，2022）。一方面，由于自由区是“境内关外”地区，位于一国海关监管之外，因而投资者在此注册或投资不受东道国法律的约束，能够规避制裁；另一方面，自由区具有得天独厚的投资环境，能够为投资者提供自由和便利。

当前美国约有 300 个对外贸易区，分布在美国各州，并且各州的对外贸易区所涉行业有区别。^①其中，电子产品价值较高的对外贸易区分布如表 8 所示。这些地区皆可成为中国海外数字投资企业的目的地或注册地，进而防范美国制裁风险。

2. 事后救济

就事后救济而言，除了美国国内法提供的司法救济，国际法提供的多边争端解决机制亦应该受到重视。

（1）利用美国国内法寻求司法救济

就美国国内法而言，诉诸美国国内法院救济是投资者应对制裁、保护海外数字投资利益的关键路径。如前所述，对涉及国家安全的行政行为进行司法审查时，美国法院不太可能对实体问题进行审理，而对程序问题则可能予以追究。尽管如此，这仍是中国企业寻求救济的重要途径。例如，“三一集团诉奥巴马案”以及前述“小米集团诉美国政府案”等均是以前述程序不合法为由起诉并获得有利结果。^③其中，“三一集团诉奥巴马案”作为中国海外投资者因遭遇准入禁止而起诉美国政府这类行政诉讼的首次胜诉，具有划时代意义。在上诉程序中，美国哥伦比亚特区联邦上诉法院裁定，总统令正当程序阙如，导致罗尔斯公司受宪法保护的财产权被剥夺。在该案中，罗尔斯公司恰如其分地利用越权无效原则作为法律依据赢得诉讼。简而言之，越权无效即行政机关的行为须在法定授权范围内，超越法定授权则无效。换言之，本案中奥巴马颁布的总统令因越权而丧失正当性，应受司法审查和监督。这也就是英美法中所推崇的“看得见的正义”理念，即确保程序正义。该案成为中国海外投资者在美国维权的经典案例，得到后续诸多企业的借鉴。例如，TikTok 公司以美国蒙大拿州颁布的禁令违宪为由在当地联邦地区法院提起诉讼。其中之一就是禁令违反了美国宪法第一修正案和宪法中限制州权力的部分条款。也就是说，该禁令超越了权限，应属无效。这为中国海外数字投资企业维权提供了有益经验。

（2）探寻利用 ISDS 机制的路径

在中美之间无有效的国际投资协定且短期内难以达成的背景下，要想利用 ISDS 机制应对制裁，中国企业进行海外数字投资时有必要转换思路，把目光投向与美国具有双边投资协定或者自由贸易协定（涵盖投资条款）的第三国，在该第三国设立项目公司并开展经营，进而对美国进行转投资，以此获取第三国国籍身份和提起国际投资仲裁的适格投资者身份（王燕，2020）。以转投资方式对美国进行海外数字投资、应对制裁具有可能性。事实上，中国投资者作为申请人在 ICSID 提起的案

表 8 电子产品价值较高的美国对外贸易区分布统计

序号	所在州	对外贸易区的个数	电子产品价值所占比例
1	亚利桑那州	7	33%
2	加利福尼亚州	17	37%
3	特拉华州	1	20%
4	佛罗里达州	19	7%
5	乔治亚州	3	18%
6	伊利诺伊州	8	18%
7	印第安纳州	6	3%
8	爱荷华州	4	2%
9	肯塔基州	3	4%
10	密歇根州	7	12%
11	明尼苏达州	3	56%
12	密西西比州	4	27%
13	内华达州	2	96%
14	新罕布什尔州	1	8%
15	新墨西哥州	2	87%
16	纽约州	14	2%
17	北达科他州	2	64%
18	俄勒冈州	2	3%
19	宾夕法尼亚州	8	82%
20	田纳西州	7	53%
21	得克萨斯州	35	46%
22	弗吉尼亚州	6	24%

资料来源：作者根据对外贸易区委员会提交美国国会的 2023 年年度报告整理所得。^②

①② The Foreign-Trade Zones Board. 85th Annual Report of the Foreign-Trade Zones Board to the Congress of the United States[EB/OL].2024, International Trade Administration. <https://www.trade.gov/sites/default/files/2024-08/AR-2023%20.pdf>. [2024-08-01] (2024-11-26).
③ Ralls Corporation v. Committee on Foreign Investments, et al., No. 13-5315 (D.C. Cir. 2014); Xiaomi Corporation v. U. S. Department of Defense, et al., No. 1:2021cv00280 – Document 21 (D.D.C. 2021).

件中并无针对美国的。

如表 9 所示，在海外数字投资方面，截至 2024 年 6 月，中国投资者作为申请人在 ICSID 提起了 3 起涉及信息通信的投资仲裁案件，占据了中国投资者作为申请人在 ICSID 提起的投资仲裁案件总量的 19%。这表明涉海外数字投资的争端利用 ISDS 机制解决具有可行性。

表 9 中国投资者作为申请人在 ICSID 提起的投资仲裁案件

争议领域	案件编号	申请人	被申请人
信息通信	ARB/21/42	Qiong Ye, Jianping Yang	柬埔寨
	ARB/22/2	华为公司	瑞典
	ARB/22/20	电讯盈科	沙特阿拉伯
能源	ARB/24/21	Bacanora 锂业有限公司、Sonora 锂业有限公司、赣锋国际贸易（上海）有限公司	墨西哥
	ARB/15/41	渣打银行（香港）	坦桑尼亚
	ARB/10/20	渣打银行（香港）	坦桑尼亚电力供应有限公司
建筑业	ARB(AF)/22/7	中国电建华东勘测技术研究院有限公司和中铁十八局集团有限公司	越南
	ADM/23/1	中国电建华东勘测技术研究院有限公司和中铁十八局集团有限公司	越南
食品生产	ARB/07/6	Tza Yap Shum	秘鲁
金融	ARB/12/29	中国平安公司	比利时
建设工程	ARB/14/30	北京城建公司	也门
博彩	ADHOC/17/1	Sanum	老挝
不动产	ARB/24/36	Fengzhen Min	韩国
可再生能源	尚未公开	Shift Energy	日本
银行业	ARB/21/36	Alpene Ltd	马耳他
钢铁	ARB/23/8	中国机械设备工程股份有限公司	特立尼达和多巴哥

注：坦桑尼亚电力供应有限公司是坦桑尼亚全资拥有的实体，并根据《ICSID 公约》第 25 条第 1 款被指定为坦桑尼亚的机构。
资料来源：作者根据 ICSID 官网以及《中国国际投资仲裁年度观察（2024）》整理所得。

（3）运用 WTO 争端解决机制

事实上，WTO 争端解决机制兼具贸易争端和投资争端的双重处理功能。这是由《服务贸易总协定》（GATS）的特殊性决定的，即由于服务本身的性质，GATS 具有很强的国际投资协定属性。尤其是 GATS 下国际服务贸易的第三种形式（商业存在）^①本质上是外国投资的一种重要形式；反之，当投资者以商业存在形式提供服务时，此外国投资亦将被服务贸易涵盖（董哲，2018）。

其一，依据 GATS 主张美国违反了非歧视待遇原则。依据 GATS 第 2 条和第 17 条，考量非歧视待遇的因素为同类性和较低待遇。（1）同类性的判定。同类性就是判断被比较的事物是否足够相似，既然是比较，就需要作出评估性（因此也是规范性的）判断以及评估足够相似性的标准（Mitchell et al., 2016）。就服务贸易而言，服务同类性的判定兼及服务和服务提供者，即包括同类服务和同类服务提供者。从 GATS 第 17 条本身的表述以及上下文来看，相同的竞争条件或平等的竞争机会是同类服务或服务提供者应当享有的，由此具有竞争关系应当被视为判断同类性的重要因素。事实上，这的确得到了实践的认可。^②据此，中国海外数字投资及投资者与美国数字投资及投资者之间当然具有竞争关系，这反映在上述美国对中国海外数字投资制裁的缘由中。除此之外，其他 WTO 司法实践中关于服务和服务提供者同类性的判断亦能为中国提供借鉴。例如，服务的性质和

① 根据《服务贸易总协定》第 28 条，“商业存在”是指任何类型的商业或专业机构，包括通过（i）法人的成立、获得或维持，或（ii）在成员国境内设立或维持分支机构或代表处，以提供服务。

② For Example, China—Certain Measures Affecting Electronic Payment Services, Report of the Panel, WT/DS413/R, para. 7.702; Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services, AB-2015-8, Report of the Appellate Body, WT/DS453/AB/R, paras. 6.21~6.30.

特征被视为服务同类性的重要因素，并且此同类服务的提供者亦被认定具有同类性；^①当来源地是引起国内外服务提供者之间差别待遇的唯一因素时，只要该国内外服务提供者在来源地之外的所有重大方面皆相同，同类服务提供者即成立。^②中国海外数字投资与美国数字投资在性质、特征上具有相似性，同时来源国（来自中国）多次构成美国针对中国海外数字投资采取制裁的唯一因素，因而同类性成立。（2）较低待遇的判定。由 GATS 第 2 条和第 17 条中“不得低于”可知，对来自其他国家的待遇不差（如与对国内的待遇相同或更有利）将不违反非歧视待遇。至于较低待遇的判断标准，已有 WTO 司法实践将是否改变了竞争条件视为判断较低待遇的关键要素。^③尽管这是贸易领域的司法实践，但是根据 GATS 第 17 条的表述，这一点亦适用于服务贸易领域。此外，国际贸易法和国际投资法还面临一个棘手问题，即规制目的能否成为给予差别待遇的理由，也就是一项措施的规制目的是否与该措施给予的较低待遇有关（Mitchell et al., 2016）。尽管非歧视待遇的主要目的是取缔专门为保护国内市场免受外国竞争而采取的措施，但是即使是追求合法规制目的的措施也难免产生保护主义效果，此时在进行法律分析时应当考虑措施的规制目的（Diebold, 2011）。也就是说，那些真正服务于保护主义之外的善意国内政策目标的措施不应该被禁止。然而，美国制裁为了保护本国产业，导致中国海外数字投资处于不利竞争地位，被迫无法运营甚至退出市场，该制裁措施显然符合较低待遇的特征。

其二，依据 GATS 主张美国援引安全例外条款的非正当性。参与 GATT 谈判的大多数缔约方（包括美国谈判代表）从未打算以纯粹的自我判断方式解释安全例外；相反，他们主张国家安全与贸易自由化应平衡共存，不应以主观的方式解释国家安全，以允许成员之间的贸易自由流动（Boklan and Bahri, 2020）。也就是说，虽然 GATT 和 GATS 在国家安全例外条款中采用成员“认为对保护其基本安全利益所必需”的表述，继而通常赋予成员在认定基本安全利益上的自由裁量权，但是 WTO 争端解决机构也不会对成员的认定一概接受。正如乌克兰诉俄罗斯“过境运输措施案”专家组报告所指出，固然成员有权自行确定什么是它的基本安全利益，但这并不意味着该成员可以自由地将任何关切提升为基本安全利益，反而应当受到善意原则的限制。^④具体到美国对中国海外数字投资的制裁，美国对国家安全理由泛化、常态化、任意化，最终发展成习惯性的“安全化”处置方式，从而人为制造国家安全问题，将中国海外数字投资及投资者这一正常的商业、行业竞争对手认定为国家威胁，动辄以国家安全为由遏制和打压中国海外数字投资，损害中国企业的数字投资利益。这明显违反了善意原则，超出了国家安全例外的必要性，构成了国家安全审查权力的滥用。

四、结语

毋庸置疑，中国企业应对美国海外数字投资制裁的存在明显不足，难以获得有效的救济。基于企业对维权的认知，越来越多的被制裁企业倾向于选择美国国内法院而非相对公正的多边争端解决机制。这导致维权效果欠佳。首先，在美国奉行零和博弈的冷战思维以及中美关系紧张的态势下，被制裁企业很难获得美国国内法院救济。其次，即使获得部分救济，通常也仅是程序上的而非实体

① European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas Complaint by Ecuador, Report of the Panel, WT/DS27/R/ECU, para. 7.322; Argentina—Measures Relating to Trade in Goods and Services, AB-2015-8, Report of the Appellate Body, WT/DS453/AB/R, para. 6.21-6.30.

② China—Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, para. 7.975.

③ European Communities—Measures Prohibiting the Importation and Marketing of Seal Products, AB-2014-1&2, Reports of the Appellate Body, WT/DS400/AB/R; WT/DS401/AB/R, para. 5.101.

④ Russia—Measures Concerning Traffic in Transit, Report of the Panel, WT/DS512/R, para. 7.131-7.132.

上的。有鉴于此,笔者认为,中国企业应当加强对多边争端解决机制的认知和利用。尽管 ISDS 机制存在一定缺陷,但是必须承认的是,ISDS 机制以比较中立的第三方仲裁为投资者与东道国之间的纠纷提供了解决路径,为相对弱势的外国投资者向主权国家索赔提供了平台。此外,WTO 争端解决机制受理的服务贸易案件亦为中国海外数字投资企业应对制裁提供了启示。不过,中国海外数字投资面临的美国制裁形势的确十分严峻,有效应对刻不容缓。为此,中国企业应避免将目光拘囿于事后救济,事前防患于未然可能见效更快。一方面,投资争端预防在投资者与东道国之间发生纠纷或争议的早期提前化解纠纷,有助于防范制裁风险;另一方面,自由区等“境内关外”地区可以为投资者提供目标国方面的规避。

参考文献:

- [1] 董哲.服务贸易商业存在 FTA 规制研究——以贸易投资规则融合为视角[J].上海对外经贸大学学报,2018(5).
- [2] 漆彤,胡安琪.论投资争端预防的巴西范式及其借鉴[J].武汉理工大学学报(社会科学版),2021(6).
- [3] 宋俊荣.国际投资协定对数据规制措施的可适用性:以适格投资为中心[J].环球法律评论,2023(2).
- [4] 王淑敏.“数字丝绸之路”视阈下中国海外投资保险法律问题研究[J].武大国际法评论,2022(3).
- [5] 王燕.中资数据处理企业在美国投资面临的安全审查及法律应对——以 TikTok 在美国被封杀为例[J].法治社会,2020(5).
- [6] 曾建知.跨国数字存在的投资适格性及其保护[J].法商研究,2024(2).
- [7] Boklan, D., Bahri, A. The First WTO's Ruling on National Security Exception: Balancing Interests or Opening Pandora's Box[J]. World Trade Review, 2020, 19(1).
- [8] Collins, D. Applying the Full Protection and Security Standard of International Investment Law to Digital Assets[J]. The Journal of World Investment & Trade, 2011, 12(2).
- [9] Diebold, N. F. Standards of Non-Discrimination in International Economic Law[J]. International and Comparative Law Quarterly, 2011, 60(4).
- [10] Mitchell, A. D., Heaton, O., Henckels, C. Non-discrimination and the Role of Regulatory Purpose in International Trade and Investment Law[M]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2016.
- [11] Rowbotham, M. Free Ports and Free Zone: Operations and Regulation in the Global Economy[M]. London: Informa Law from Routledge, 2022.

Research on U.S. Sanctions against China's Overseas Digital Investment

WANG Shumin LI Qianyu

Abstract: Does the United States exercise long-arm jurisdiction and impose sanctions on China's overseas investment only on those tangible assets? Based on the data of the United States' sanctions on China's overseas investment, this article re-examines this realistic proposition to examine the latest developments of U.S. sanctions. The study finds that, as early as 2018, the United States began to pay attention to and intensify the implementation of such sanctions against China's digital investment projects. The analysis of the reasons shows that, on the one hand, overseas digital investment (especially crypto digital asset investment) can bypass the international funds clearing system and evade sanctions, which has aroused the United States' high vigilance. On the other hand, overseas digital investment is closely related to sensitive information such as high-tech and network infrastructure, which inevitably triggers the sensitive nerves of the United States' pan-national security review and becomes an important incentive for inclusion in various sanction lists including investment bans. Further research finds that the road for Chinese companies to seek relief against such sanctions is still difficult. Based on their own understanding of rights protection, they are more inclined to choose US domestic courts rather than relatively fair multilateral investment dispute settlement mechanisms, which leads to the failure of rights protection. However, ex post relief is after all "better late than never". If companies attach importance to the prevention of investment disputes, and choose to invest in areas "within the borders but outside the customs" (such as U.S. foreign trade zones), it may prevent risks before they happen.

Keywords: U.S. sanction; overseas digital investment; national security

(责任编辑:金孝柏)