



內地對外投資「頂層」新規：邁向制度化建設新階段

2026 年 6 月 1 日，國務院公布了《國務院關於對外投資的規定》(下稱《規定》)¹，於 2026 年 7 月 1 日正式施行。司法部、國家發改委與商務部等部門負責人在隨後舉行的新聞發布會上，對這項堪稱為中國首部對外投資「頂層設計」的「重磅」行政法規進行了詳細解讀²。

對外投資立新法規

近年隨著內地企業「出海」步伐加快，內地對外直接投資(Outbound Direct Investment, ODI)的規模持續快速擴張。中國商務部的數據顯示，2025 年內地對外直接投資金額達 1,743.8 億美元，同比增長 7.1%，穩居全球前列；從存量看，截至 2025 年底，內地已在境外設立超過 5 萬家企業，遍布 190 個國家和地區，對外投資存量連續九年保持在全球前三位。

然而，內地企業在「走出去」的過程中，面臨日益加劇的地緣政治摩擦及西方國家嚴苛的投資安全審查，令國家層面加強保護企業海外投資權益的迫切性與日俱增。與此同時，內地對外投資長期存在不規範的灰色渠道，亦對跨境資金流動及國家金融安全構成隱患。國家外匯管理局公布的《國際收支報告》顯示，自 2015 年以來，我國國際收支平衡表中的「淨誤差與遺漏」項目在多數年份呈負值，在一定程度上反映了未經正規申報渠道的資本流出現象已曠日持久。

在此背景下，國務院推出對外投資新規，既是回應境外投資企業對維護正當商業權益的訴求，亦是為推動對外投資領域規範化發展射出的「第一箭」。相較於過往主要依賴商務部、外管局、發改委等中央部委各自制定的部門規章，《規定》是內地首部在對外投資領域的國務院層級的行政法規，故被視為該領域的一項更高規格的「頂層設計」。

從另一個角度看，此次由國務院頒布的對外投資新規在效力層級上將會顯著提升，有助於加強各部委之間的協同與「補位」，特別是有效覆蓋長期存在的監管灰色地帶。毫無疑問，新規的出台將推動內地對外投資從粗放型增長邁入「制度化」的高質量發展新階段。

立足實踐對標國際

整體而言，《規定》共 34 條，除了在開篇闡述政策目標、基本原則及總體要求

¹ 《國務院關於對外投資的規定》全文，詳見：https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202606/t20260602_1157822.shtml。

² 「司法部、國家發展改革委、商務部負責人就《國務院關於對外投資的規定》答記者問」，詳見：https://www.ndrc.gov.cn/xwfb/202606/t20260601_1405611.html。

外，其主體內容主要分為三大板塊，涵蓋了對外投資服務(第六至第九條)、投資管理(第十至第十七條)、投資保護及違規罰則(第十八至第三十一條)。

內地官方在新聞發布會上解釋，《規定》的制訂兼顧兩個根本方向：一是系統總結與提煉長期以來的對外投資管理實踐經驗，將原先分散於各部委的監管規範，整合提升為統一的法律框架；二是推動中國對外投資規則與國際標準接軌，透過借鑑世界主要經濟體相關立法及國際通行慣例，強化制度的國際兼容性。故此，國務院本次頒布的對外投資新規，既承繼了內地過往行之有效的規則內涵，亦因應國內外形勢變化與國際規則演進，增設了多項創新性的制度安排。

居民投資首納監管

從具體內容看，《規定》中的部分重點條款尤其值得留意。例如，在投資管理方面，新規進一步擴大了監管的適用對象與適用範圍。《規定》第二條提到，「本規定所稱對外投資即境外投資，是指投資者以投入資產、權益或者提供融資、擔保等方式，直接或者間接獲得其他國家(地區)的企業、資產等所有權、控制權、經營管理權以及其他相關權益的活動。本規定所稱投資者，包括境內的企業、其他組織和居民個人。」這是內地首次在中央層面的行政法規中，將內地居民的個人對外投資納入管理框架，填補了個人境外投資及間接跨境投資的監管空白。

儘管《規定》提及授權投資主管及商務主管部門另行訂定個人對外投資的具體辦法，但中國證監會聯合多個部門已於今年5月22日率先發布《綜合整治非法跨境證券期貨基金經營活動實施方案》，整頓未持有內地牌照的境外機構(如部分境外互聯網券商)在境內違規招攬客戶、提供開戶及交易服務等行為。此舉被認為帶有「搶閘」落實相關法規的意味，意在填補有關細則出台前的監管真空。

另一方面，《規定》首次將「間接投資」納入監管範圍，則是明確釋放出了監管思維從「形式合規」向「穿透式監管」轉變的信號。與商務部此前出台的2014版《境外投資管理辦法》相比³，《規定》生效後，投資者過往以間接持股、可變利益實體(Variable Interest Entity, VIE)架構、融資擔保安排、境外再投資等游離於監管體系之外的模式，將被全部納入管轄範圍之內。換言之，即使投資者不直接持有境外企業股權，只要通過協議控制、資金供給或融資擔保等方式實質參與境外投資活動，亦可能屬於《規定》的適用範疇。

安全審查細化罰則

《規定》第十三條指出，「投資者開展對外投資活動，不得出口、使用國家禁止出口的貨物、技術、服務及相關數據，或者未經許可出口、使用國家限制出口的貨物、技術、服務及相關數據；不得以跨境派遣技術人員、組織人員赴其他國家(地區)工作、跨境提供技術指導、安排人員跨境培訓等方式向其他國家(地區)轉移國家禁止出口的貨物、技術、服務及相關數據，或者未經許可向其他國家(地區)轉移國家限制出口的貨物、技術、服務及相關數據。」由此可見，內地的對外投資監管範疇已超

³ 商務部2014版《境外投資管理辦法》中境外投資的範圍包含「企業通過新設、併購及其他方式在境外擁有非金融企業或取得既有非金融企業所有權、控制權、經營管理權及其他權益的行為」。

越資本層面，延伸至技術、數據與服務領域，並涵蓋透過人員借調或技術支援等途徑所進行的變相輸出行為。

《規定》還建構了「事前合規—事中監測—事後追責」的全流程監管閉環。具體而言，第十一條及第十二條延續了商務部、發改委等部門行之多年的核準備案、信息報告及跨境資金登記等既有程序，亦繼續採用鼓勵、限制、禁止的分類管理模式。第十五條新增的「健全境外投資安全審查制度」，堪稱是本次新規的核心亮點之一，明確規定將由國務院投資及商務主管部門牽頭，針對影響或可能影響國家安全的境外投資、海外資產權益轉讓及處置行為，實施安全審查，並要求相關主體全程配合、嚴格執行審查決定。此外，第二十七條至第三十條則針對不同違規情形訂立了清晰的處罰標準，顯著提升違規成本，進一步強化制度的震懾力。

服務兼保護雙加強

在投資服務方面，《規定》延續並強化了鼓勵企業「走出去」的基調，以高層次的政策加持，為企業拓展海外市場鋪平道路。第六至第九條制定了多層次的促進措施，包括國家層面將健全海外綜合服務體系，完善公共服務平台；鼓勵諮詢評估、法律服務、會計審計、信用評級、調解仲裁及知識產權等專業機構拓展海外服務網絡；支持銀行與政策性保險機構提供融資及風險保障；引導行業協會、商會及貿易投資促進組織開展信息諮詢、市場拓展、經貿交流、權益保護及糾紛處理等服務。隨著「出海」支援體系建設的推進，企業將有望逐步從過去「單打獨鬥」的狀態，轉向「國家搭台＋專業機構(中介組織)護航」的「拼船出海」協同模式。

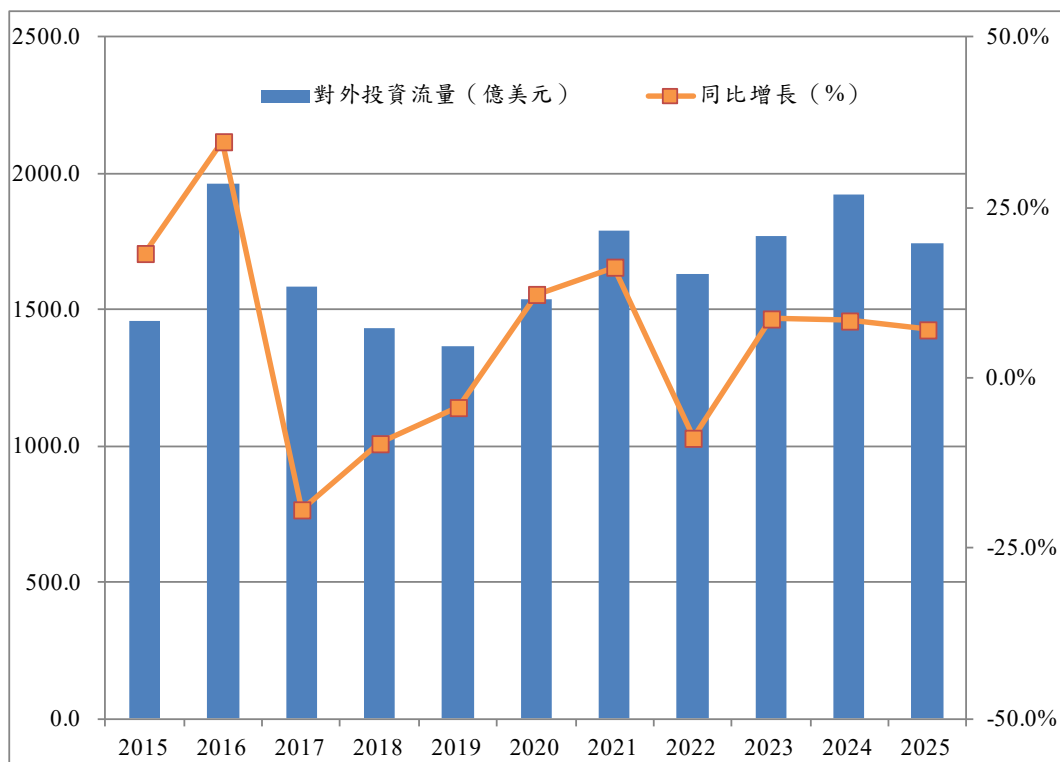
在投資保護方面，《規定》因應內地企業「走出去」較常遇到的現實風險，提出具體的加強保護措施，有助提振企業在海外投資經營的長期信心。第十八至第二十一條側重於海外投資風險提示、投資爭端解決支持及領事保護與協助等內容，明確支持投資者通過協商、調解、仲裁、訴訟等多元途徑解決跨境投資糾紛；第二十三至第二十五條則針對中國企業在境外遭遇歧視性投資限制，提供制度化的應對工具，並與《反外國制裁法》形成聯動，授權主管部門對制裁及長臂管轄行為採取對等反制措施。

支持香港方向不變

值得一提的是，《規定》明確指出「投資者在港澳台地區投資的管理參照本規定執行」，此一表述將香港正式納入內地對外投資的統一監管框架。新規發布正值內地整頓境內居民境外投資違規行為的方案落地之際，香港金融市場曾一度出現對內地收緊對外投資的憂慮，金融市場因而出現短暫波動。然而，正如財政司司長陳茂波所言，「相關行動僅針對非合規途徑，中央鼓勵合規資金經由合法管道來港的政策方向始終未變」；此番表態及時回應了市場關切，有助於打消外界的疑慮。

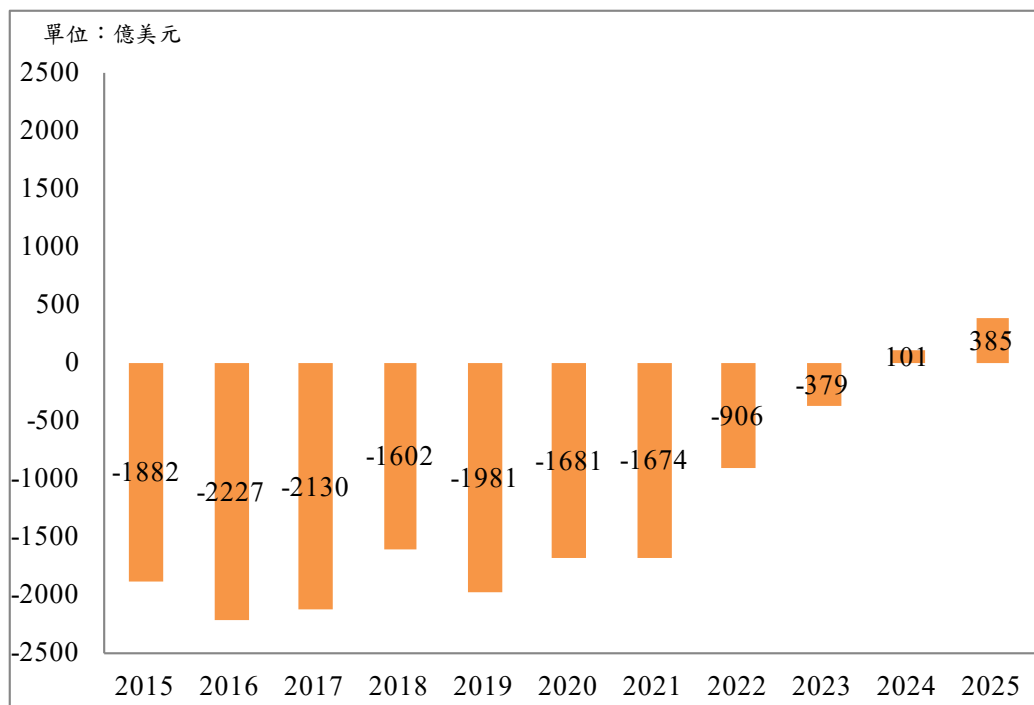
事實上，近期中國人民銀行發布支持深化兩地金融合作的 11 項新措施，進一步印證了兩地金融市場互聯互通機制持續擴容的趨勢，包括積極推進「債券南向通」優化安排及額度提升等。隨著內地對外投資邁向更加規範化的階段，企業與居民依法「合規出海」將獲得更清晰、可預測的制度環境；香港作為內地企業對外直接投資和金融投資的橋頭堡角色，非但不會被削弱，反而有望更形穩固和踏上新台階。

圖 1：2015 至 2025 年中國對外直接投資的年度金額與增速



註：2015-2024 年數據來自《中國對外直接投資統計公報(2024 年度)》，2025 年數據為商務部和外管局網站公布的初步數據；前後兩者的統計口徑可能有所不同。
數據來源：國家外匯管理局網站

圖 2：2015 至 2025 年中國國際收支平衡表的「淨誤差與遺漏」項目



數據來源：國家外匯管理局網站

2026 年 7 月

以上資料由香港中華廠商聯合會秘書處編寫，內容僅供內部參考；如有任何查詢，請聯絡政策研究部。電話：2542 8611；傳真：3421 1092；電郵：research@cma.org.hk