

“三农”决策要参

2021 年第 27 期（总第 386 期）

清华大学 中国农村研究院

2021 年 12 月 31 日

美国外商投资农地监管立法及其新动向

内容摘要：新冠疫情爆发以来，美国供应链危机频发。为应对危机，美国出台多项法律及政策措施，尤其注重稳定供应链并将其上升到国家安全高度。其中，近来美国会酝酿旨在加强对外商投资美国农地监管的多项提案，这一动向值得关注。

关键词：外资 农地 供应链

据美国农业部统计，截至 2019 年底，外资持有占比 2.7% 面积约 3520 万英亩的美国私有农地，这些农地包括农作物用地、牧场和林地在内。总体来说，外资持有美国农地的现象并不突出。但是，随着近年来外资在美农业投资的增加，出于国家安全考虑限制外资进入农地的呼声不断高涨。新冠疫情爆发后，供应链危机频发，部分农业州担心外资进入食品及农业领域可能带来消极影响，呼吁立法加强外商投资农地的声浪再次高涨，推动出台限制及监管新规。

一、现行立法对外商投资农地的规制

（一）联邦层面

根据 1978 年美国《农业外商投资公开法》（The Agricultural Foreign Investment Disclosure Act, AFIDA）的规定，外资持有累计超过 10 英亩或者收益超过 1000 美元的农地及交易均需依规定表格（FSA-153）按年度申报。“农地”是指用于种植、养殖或木材生产用途的土地，具体由州农业部部长根据《农业外商投资公开法》项下的实施条例授权决策的范围决定。该法案是美国规制外商投资农业的主要联邦法案之一。以该法案与美国农业部负责实施的配套条例为基础建立的全国性外国人投资农地监管系统主要包括以下内容：（1）将“外国人”界定为受任何外国政府法律承认或主要营业地在美国以外的“任何个人、公司、协会、合资企业、社团、股份公司、信托、财产等法律实体”；（2）除一级所有者为外国人的情形需要申报外，二级所有者中拥有重大利益或实际控制权的外国人也需要申报；（3）购买、出售农地或从美国农地获利的外国人必须

向美国农业部或农地所在地的农业服务局办公室申报其所持有和交易的信息。未及时申报的，可能会遭受处罚和罚款。初次申报后，其信息即录入系统；此后每次变更，都需在一定期限内报告。美国农业部汇总相关信息和数据后发布年度报告。

美国现行联邦立法没有明确规定外资可拥有美国私人农地的数量或比例，这不意味着其他部门不涉及农业及农地的投资审查。例如，中国的双汇及中化在美国的投资收购就经历了外国投资监管部门的层层审核。针对具有重大影响的农业投资及并购，其投资审查适用《外国投资及国家安全法》（Foreign Investment and National Security Act, FINSAs）。根据现行法律规定，如果外国投资者符合美国对其国内个人或实体的同等要求，如积极从事农业生产、通过签订合作协议耕种土地、获得必要的纳税证明等，则可能有资格享受美国农业部部分农业项目的补贴。农作物和牲畜保险费补贴的资格未设任何限制，乳制品保证金覆盖计划等对生产者或所有者的身份未做区分，糖业项目对加工商及甘蔗、甜菜生产商也不做身份要求。但是，外国人不具备享受灾害援助计划的资格，包括牲畜、蜜蜂和鱼类养殖紧急援助计划、牲畜牧草灾害计划、牲畜赔偿计划及林业援助计划等。

（二）州层面

美国相关机构的研究显示^①，美国部分州对外国投资者取得农地

^①Foreign Ownership of Ag Land: Legal Background and Update - National Agricultural Law Center (nationalaglawcenter.org)

所有权实施了禁止或限制措施，例如亚利桑那州、北达科他州、南达科他州、爱荷华州、宾夕法尼亚州、肯塔基州等，但大多数州允许外商投资美国农地，如阿肯色州、伊利诺伊州、内华达州、纽约州、密歇根州、缅因州等，只是要求外国人对相关信息报告或登记。

各州立法对外商投资农地没有统一的规定。有些州立法对外资可拥有土地数量或者所有权期限予以限制，如私人土地与公共土地或农用地如何界定、是否具有美国居民身份、土地所有权的继承、外国人取得所有权的限制等。外商违规投资农地不仅将被州收回土地所有权，还将视各州法律规定被处以罚款。

二、外资持有美国农地所有权的情况

美国农业部 2019 年报告显示，自 2015 年以来，外资持有的美国农地平均每年增加 230 万英亩。增加的大部分土地为林地、农田和牧场。2019 年，林地占有所有外资持有土地的 49%，农田占 25%，牧场及其他农地占 24%，住宅用地、道路等非农用地占 2%。

2019 年，来自 5 个国家的投资占有所有外资持有农地的 62%，分别为加拿大（29%，主要是林地）、荷兰（14%）、意大利（7%）、英国（6%）和德国（6%）。其他拥有超过 50 万英亩的国家分别为葡萄牙、丹麦、卢森堡、墨西哥、开曼群岛、瑞士和日本。

2019 年，外资持有的土地面积居前几位的有德克萨斯州（440 万英亩）、缅因州（330 万英亩）、阿拉巴马州（180 万英亩）以及华盛顿州和科罗拉多州（各 150 万英亩）。其他外资拥有超过 100 万英亩土地的州包括阿肯色州、加利福尼亚州、佛罗里达州、乔治

亚州、路易斯安那州、密歇根州、新墨西哥州、俄克拉荷马州和俄勒冈州。

三、立法动向

目前，美国涉及农地、农业领域加强对外资监管的提案主要有《农业安全风险审查法》(Agricultural Security Risk Review Act, H.R. 3413)、《外国对手风险管理法》(Foreign Adversary Risk Management Act, H.R. 5490)和《2021年食品安全国家安全法案》(Food Security is National Security Act of 2021)。这些提案内容虽有差异，但其核心趋势及针对性非常明显。

1. 将农业投资问题上升到国家安全、关键基础设施的高度，将外国投资视为不安全因素。《2021年食品安全国家安全法》将要求外国投资委员会(Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS)侧重考量“方案或待定交易对美国粮食和农业系统安全的潜在影响，包括对食品供应、获取、安全和质量方面的任何影响。”《外国对手风险管理法》将农产品供应链上升为关键基础设施，指出外国投资委员会(CFIUS)的审核可能影响到农业及农产品相关行业中易受外国控制的任何交易、并购、转让、合同、收购或者其他商业活动，声称外国势力影响美国的农产品供应链属于国家安全问题，需要特别关注。近期还要求美国农业部和美国政府问责办公室对此进行专题分析，并向国会报告外国投资者对美国农业的影响程度。

2. 将农业部纳入国家安全审查机构。外国投资委员会(CFIUS)

是有特别行政授权的跨部门机构，其有权审查涉及外国在美国的投资和不动产交易，评估对美国国家安全产生重大影响的外国投资及交易。目前，美国农业部长不是外国投资委员会（CFIUS）成员。

《农业安全风险审查法》《外国对手风险管理法》《2021年食品安全国家安全法案》提出修订1950年《国防生产法》，将农业部长纳入美国外国投资委员会（CFIUS），适用《外国投资及国家安全法》（FISIA）中的审查机构，以在农业、农地和农业资本等领域集中力量强化国家安全角色。

3. 加大对农业、农产品及食品行业的财政支持力度。上述法案以及财政分配方案一致同意对农业、农产品及食品行业实行财政倾斜。这是两党难得取得共识的施政领域。此外，《农业、乡村发展、食品药品监督局及其他部门2022年预算拨款方案》（Agriculture, Rural Development, Food and Drug Administration, and Related Agencies Appropriations Act, 2022 -H.R. 4356）也体现了财政支持力度的加强。

4. 提案不同程度地针对中国企业。例如，众议院通过的《2022年农业拨款法案》提出授权美国农业部长采取行动，阻止（block）中国（全部或部分拥有）的公司购买美国农地，不得参与美国支持的项目。不过，参议院并未采纳这一提议。

虽然中国企业投资美国农业非常有限，但是因美国国内对国家安全的泛化考量尤其是面临疫情后的供应链危机，进一步加重了对中国投资的不信任感。美国农业部报告称，中国、俄罗斯和伊朗在

2019年占有的美国农地总面积为20万英亩，不到所有外资农业用地的0.7%。中国几乎占了全部20万英亩（98%），其中大部分（约60%）是源于中国万洲国际有限公司（前双汇国际）收购美国猪肉生产商史密斯菲尔德食品公司所获。

总之，美国农业及食品行业和其他领域一样，均受到疫情引发的供应链危机的冲击，其不安全感强烈。为应对危机，农业投资审查转向稳定供应链及国家安全层面。美国参众两院近期议案频频，意将农业及农地投资监管上升到国家安全高度，将其纳入适用特别行政程序的专门监管机构，以便将来针对个案实施审查。这些提案的一些内容针对中国，需要高度关注其动向。

农业农村部管理干部学院农业农村法治研究中心 杨东霞



清华大学 中国农村研究院

地址：北京·清华大学公共管理学院 612 室（邮编 100084）

电话：86-10-6277 3526

传真：86-10-6279 6949

电子邮箱：cirs@mail.tsinghua.edu.cn

网址：<http://www.cirs.tsinghua.edu.cn>



欢迎关注清华大学

中国农村研究院官方微信

刊号：TH-T-1021

（使用本文需征得清华大学中国农村研究院同意）