

# 美国出口管制与经济制裁 双重困境下中国企业的 合规出路探究

柯 艺

浙江工商大学法学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年6月8日; 录用日期: 2023年6月27日; 发布日期: 2023年8月28日

## 摘 要

近年来, 美国通过频繁使用出口管制以及经济制裁等手段来加大对中国企业的出口贸易限制以达成自身国家安全和经济利益目标。对中国企业在国际科技交流、对外贸易合作以及全球供应链体系的构建等方面都产生了重大影响。有鉴于此, 中国企业在对外出口贸易过程中会面临各种合规困境, 在复杂多变的形势下, 美国对华经济制裁趋势持续加强以及严苛的出口管制新规, 中国政府也应更加重视出口管制领域的立法与执法以及积极完善反外国制裁法律体系, 中国企业同时需要完善企业合规制度, 建立企业合规管理体系。本文将分析美国出口管制以及经济制裁下中国企业合规困境的成因以及如何应对这些困境为中国企业在出口管制及经济制裁的双重困境下的合规出路提供对策建议。

## 关键词

出口管制, 经济制裁, 合规

# Research on the Compliance Outlet of Chinese Enterprises under the Dual Dilemma of US Export Control and Economic Sanctions

Yi Ke

Law School of Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Jun. 8<sup>th</sup>, 2023; accepted: Jun. 27<sup>th</sup>, 2023; published: Aug. 28<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

In recent years, The United States, through frequent use of export control and economic sanctions, has increased export trade restrictions on Chinese enterprises to achieve its own national security and economic interests. It has a significant impact on Chinese enterprises in international scientific and technological exchanges, foreign trade cooperation and the construction of the global supply chain system. In view of this, Chinese enterprises will face various compliance dilemmas in the process of foreign export trade. In the complex and changing situation, the United States continues to strengthen the trend of economic sanctions against China and strict new export control regulations, the Chinese government should also pay more attention to the legislation and law enforcement in the field of export control and actively improve the legal system of anti-foreign sanctions. Meanwhile, Chinese enterprises need to improve the corporate compliance system and establish enterprise compliance management system. This paper will analyze the causes of compliance dilemmas of Chinese enterprises under US export control and economic sanctions and how to deal with these dilemmas to provide countermeasures and suggestions for Chinese enterprises to comply with the dual dilemmas of export control and economic sanctions.

## Keywords

Export Control, Economic Sanctions, Compliance

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

当今经济全球化发展趋势日益突出，中美两国经贸关系快速发展，但两国之间的贸易摩擦也日益增加。美国为遏制中国对外贸易、对外投资的发展频繁使用出口管制措施以及单边经济制裁。

出口管制是指一国政府通过建立一系列审查、限制和控制机制，以直接或者间接的方式防止本国限定商品或技术通过各种途径流通或扩散至目标国家。从而维护本国的经济安全以及经济利益的行为。根据目前主流国家关于出口管制的规定，出口管制的主要范围包括对特定货物、软件、技术和服务的出口、向特定国家或地区的出口以及向特定最终用户和最终用途的出口采取的禁止或限制性措施[1]。在当今经济全球化的大背景下，实施出口管制，既是国际通行的履行防扩散等国际义务的做法之一，也逐渐成为维护国家经济利益的重要手段之一。

关于经济制裁具有多重含义，一般指一主体基于另一主体的不当行为所作出的，可能使得另一主体承担不利后果的行为。现代意义上的制裁基本上具有两种形式：一是国家基于法律规定，对于违法犯罪行为实施强制性措施，如国家用过刑事立法等手段，对犯罪行为进行打击，对犯罪人施加处罚，是制裁的一种。二是国际组织或一国对另一国家机构、公民所实施的强硬手段，通常是由一国或数国政府通过法令的形式对另一国及其自然人、经济实体施加限制性措施，主要会采取以下方式：禁运；中断外交关系及人员往来；减少提供或者提供相关资金资助和贸易进程；禁止入境或驱逐出境；查封、扣押、冻结各类财产；禁止或者限制被制裁主体进行交易和合同等[2]。

在利用出口管制和经济制裁对被制裁被管制目标施加直接不利影响之外，美国还扩大扩大管辖权实

施次级制裁，限制第三国实体与个人与被制裁目标交易往来，对违者施以严厉处罚。在先前美国制裁华为、中兴等中国企业就可以看出美国遏制中国企业发展的野心。对此，中国也是相继出台《中华人民共和国出口管制法》、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》和《中华人民共和国反外国制裁法》，针对美国限制中国实体和个人与第三方制裁对象以及与我国国内被制裁对象经贸往来活动的正当权益[3]。将美国经济制裁背后的渊源以及演变路径，结合我国相关立法规定，透过对困境的成因剖析，以中国企业合规的路径倒推如何进一步完善、豁免申请以及救济制度如何得到适用，更好地维护我国企业对外贸易的发展，建设公平、稳定、和谐的贸易环境。

## 2. 美国出口管制与经济制裁下中国企业的合规困境成因

### 2.1. 出口管制的域外效力扩张

美国的出口管制规则的主要义务主体是美国原产产品或技术的出口商，即美国企业。但是美国的出口制裁规则也具有一定的域外效力，使得外国企业也可能受到美国出口管制规则的限制。美国不断地进行出口管制改革，不断调整出口管制规则，出口管制的域外效力不断扩大。在《出口管理条例》“出口、再出口、转卖”等词频繁出现，美国原产的产品或技术不可以通过任何流转被禁运对象适用。新规下“出口”主要包括原产产品或技术的所有流转方式，通过考察产品的终端用户或终端用途来判断是否违法。由此可见，出口管制中部分术语的含义更加多样。

除此之外，美国出口管制制度还包括对于非原产于美国的产品或技术的限制(简称“外国产品”)当外国产品符合以下一项或者多项标准时，就会受到《出口管理条例》的限制：运输途径美国，产品成分中有超过特定比例的美国来源成分，直接采用美国的技术或软件生产的“直接产品”。而一旦外国产品落入了美国出口管制规则的适用范围、那么该产品也将适用上述提及的终端用户或者终端用途的考察原则，无论是出口、再出口或是国内转卖都需要符合美国出口管制规则[4]。由此可见，美国出口管制制度规定了非常广泛的域外使用范围。通过对华为的实施经济制裁体现了美国对外国产品的域外管制，这将会是中国企业对外贸易面临的困境，中国企业应当高度关注。

### 2.2. 中国阻断立法的不足

当前国际经济全球流动加速的背景下，美国一以贯之利用其所谓的正当理由的制裁手段来遏制中国经贸的快速发展。中国也积极构建防范外国制裁以及出口管制的立法体系。2020年10月17日《中华人民共和国出口管制法》正式出台，并于当年12月1日生效，填补了中国出口管制领域法律层级立法的空白。其中第44条明确了域外适用，与《不可靠实体清单规定》共同初步构建了出口管制法域外适用规则体系。《出口管制法》对相关货物、技术和服务规定了不同的管制许可制度[5]。除此之外，还有2021年1月9日出台的《阻断办法》和6月10日出台的《反外国制裁法》，我国阻断立法体系具备可提供实施的规范与方式。但是初步成型的阻断立法为中国企业提供破除外国制裁和出口管制仍然存在着诸多不完善。

从实践方面来看，由于我国的阻断立法目前尚未在实际案例中应用，相关条款与程序存在着不少模糊之处。我国《阻断立法》为部门规章、法律位阶较低且缺乏相关操作程序。目前仍处于框架性的立法阶段，阻断立法的层次结构不明确，与其他法律法规衔接不流畅。《阻断办法》规定的报告制度、禁令制度、豁免制度等具体制度都需要进一步完善，细化具体制定的工作展开。比如报告的递交方式、豁免的认定标准这些都没有具体规定。《阻断办法》第一条并未提及依据《反外国制裁法》制定以及《阻断办法》规定的豁免制度超出了《反外国制裁法》范围[6]。是否可以将豁免制度解释为《反外国制裁法》

第 13 条中“其他必要的反制措施”存在疑问。基于上述问题，在立法层次上，我国阻断立法需要进一步地梳理出明确的脉络。

相比较于欧盟《阻断条例》，判断外国法律措施是否构成了域外适用违反国际法及国际关系中基本准则，更多时候是由我国企业自行判断，但大多数中小企业一般缺乏相应能力，而大型企业则会在遵守美国制裁法和我国阻断法之间犹豫不决。以及我国《阻断办法》第 7 条与《反外国制裁法》第 12 条均要求不得承认、执行、遵守有关的外国法律和限制措施[7]。对此，欧盟《阻断条例》中第 5 条对于“不遵守”给定了标准，以直接行为表明或者是故意不遵守的方式履行。欧盟《阻断条例》对于我国阻断立法具有一定的借鉴意义。

### 2.3. 出口合规成本增加，维权难度加大

《出口管制法》对美国产品的物项范围、产品用途、最终客户、出口电子信息备案等贸易各个环节，提出了更高要求，如果中国企业违反出口管制规则、错填瞒报信息的，将会受到单笔最高 1,000,000 美元的罚款或者该行为违反所得的两倍行政罚款以及最高可处以 20 年有期徒刑。以上对于中国企业而言无疑是增加了企业合规风险，加大了企业出口合规的成本。

如若企业被列入实体清单之后，就失去了出口适用许可例外措施资格进而不能够开展再开展管控物项出口交易，此时需要得到 BIS 的许可才能够重新开展。企业一旦被列入实体清单，想要移除出实体清单，需要向美国最终用户审查委员会提交相关申请。该委员会都是由来自商务部、国务院、国防部、财政部等主要政府部分的工作人员构成[8]。根据美国出口管制条例的具体规定，中国企业不能将被列入实体清单或未经核实清单的行为提出行政复议。美国出口管制清单制度限制中资企业海外业务的拓展，并损害其既有业务及客户群。中资企业被列入实体清单及最终军事用户清单之后，其全球供应商、客户因担心受美国制裁，均会切断与其在受控物项方面的业务往来，我国的医疗、电子、通信领域的生产经营活动都会受到严重影响。

## 3. 美国出口管制与经济制裁下中国企业合规困境的应对策略

### 3.1. 完善反外国制裁法律体系

对现有的反外国制裁法律条款需要完善《阻断办法》规定的报告制度、禁令制度、豁免制度等一些具体制度需要进一步完善，细化具体制定的工作开展。完善不可靠实体清单及阻断办法，《阻断办法》主要借鉴了欧盟等国家和地区的阻断立法，为我国阻断外国法律与措施不当域外适用于中国企业所造成的影响提供了良好的思路，但在阻断范围方面存在待完善之处。《反外国制裁法》第四条规定，国务院有关部门可以决定将直接或者间接参与制定、决定、实施本法第三条规定的歧视性限制措施的个人、组织列入反制清单。但对于反制清单的规则、范围、豁免等都需要进一步的详细规定[9]。

除此之外，还需要细化反外国制裁工作协调机制，我国运用阻断办法和反制裁法相结合的模式对应出口管制和经济制裁，平衡国际平衡和国家利益的发展。虽然目前的反外国制裁法律体系中在涉及国家安全、主权及重大经济利益等部分法律已经设置了保护、阻断、反制条款，但这些条款需要很多其他相关法律条款的配合。反外国制裁法律体系建设中的很多工作都需要执法部门的配合，所以需要完善执法程序与执法部门，使其具体化。如《反外国制裁法》第 6 条规定的措施都需要行政执法部门具体实施，但是该法没有规定具体的执法程序。与此同时，《阻断办法》在执行层面对执法人员来说也会处于两难境地的局面。《阻断办法》会存在制裁本国主体时的情况，此时会时本国主体陷入两难境地，执法部门也存在承受相应的困难[10]。由此可见，反外国制裁法律体系建设的复杂性和挑战性，需要结合国际经济

大环境，评估反外国制裁法实施的整体情况，做好反外国制裁法的执法程序，细化协调工作机制，建立统一的国家反外国制裁工作协调部门。

### 3.2. 建立企业合规管理体系、制定贸易合规对策

密切关注美国出口管制政策的改革动态以及对华出口管制措施，中国企业需要对美国出口管制法未来的修订趋势有合理的预期。根据目前已经公布的以及拟定的修改规则建立企业的内控制度及制定长远的发展规划来降低美国出口管制条例修改给中国企业带来的冲击[11]。与此同时，我们可以建立出口管制内控体系。避免被列入实体清单或者受到美国其他管制或制裁，影响到企业的正常运行，在必要时可以寻求第三方协助。

在关注美国的出口管制的动向的同时，企业也应当相应地制定和完善出口管制合规体系。出口管制合规是贯穿于研发、设计、生产、销售等流程。需要系统地、全方位地发现、防范和减少出口管制对中国企业带来的风险。完备的出口管制合规体系，是企业在应对出口管制和经济制裁的时候重要的抗辩因素，同时也能够使得企业各部门、各环节的出口管制合规管制成为一个有机整体，进而降低美国出口管制的限制[12]。建立企业专业合规部门，完善企业内部合规管理体系，制定对外贸易政策，有利于企业更加从容面对在对外经贸的过程的出口管制和经济制裁。

### 3.3. 对现有的供应链的涉外产品和技术进行排查

半导体、航天航空等领域的企业会受到出口管制法改革的影响最大。相关企业应当尽快对供应链中涉及到美国受控比例过重的产品进行全面排查，确认其对应的 ECCN 编码、适用许可证豁免情况、原产地、供应商信息等并评估供应链上游和第三国供应的原料、生产的设备等必要生产资料受出口管制的带来的影响。产品如若确定不再享受 CIV 许可证的豁免，需要重新评估供应链安排，引导出口商积极申请出口许可证[13]。

对于经营美国商品的中国企业，直接或间接受到美国经济制裁的任何的确经销美国商品的中国企业可能会受到美国严苛的出口管制及制裁活动。这些禁运措施不仅仅限于高科技商品，包含了美国开发、生长或制造的任何及所有物品。许可使用美国技术或软件的中国企业，即使是美国技术或软件这种无形的商品，同样会属于美国出口和制裁的适用范围。雇佣美国员工的中国企业，需要注意中国企业的任何管理人员、董事或员工都是美国人，则不得参与被制裁国家及对象之间的交易活动。在美国有经济交易的中国企业，中国企业在美国的子公司或分公司受到上述制裁禁令的约束，需要确定是否会受到美国出口管以及经济制裁的风险[14]。对此中国企业应当排查评估与美国相关的供应链范围以及相关的制裁合规风险。

### 3.4. 事前防控风险，降低经济制裁对企业的影响

中国企业在国际贸易国际投资和走出去的每个环节中，都要考虑到出口管制和经济制裁的可能性，保证到交易的对象、标的的安全，不违反管制和制裁规则。

涉外企业要持续关注经济制裁的规则动向，及时了解掌握制裁相关的核心内容，明确制裁的风险点和制裁豁免情况，对可能发生的风险进行识别、预测、监控、并制定风险预案，保证一旦出现出口管制风险和制裁风险能够随时做出反应，降低次级制裁对中国企业的冲击[15]。通过专业团队对所涉及制裁清单的类型、制裁效力及限制行为进行综合研判或解除合同等措施。针对需要继续进行的低风险的贸易活动，需要加强对贸易活动的管理，提出对贸易对象签署合规承诺书或者在合同中签相关条款的要求，进而将风险控制在自己可承受的范围之内。

## 4. 结语

当前经济全球化遭遇逆流,世界经济局势发生变化,美国为了稳固其经济地位而借助于出口管制政策频繁对中资企业实施经济制裁,使其在全球采购、贸易投资、合规建设方面都遭受着前所未有的挑战,国家经济发展将会面临与全球市场脱钩的风险。美国出口管制改革下复杂多变的规则标准给中国企业出口贸易产生了巨大的影响,美国全面加强对华出口管制的改革刚刚开始。中国企业在对外出口贸易中,积极甄别潜在的法律风险,采取防范和应对措施,并根据企业经营目标做出合规的出口计划,从而规避法律风险。国家也需进一步完善反外国制裁法律体系,细化阻断办法、反外国制裁法以及实体清单的适用规定,完善统一的反外国制裁协调机制。企业亦构建完整的出口管制合规体系,了解美国出口管制相关法律法规,积极运用美国行政及司法救济保护自身的利益。企业要以积极主动的姿态去通过寻求各种法律法规应对制裁风险,解决对外贸易、投资和经济问题,提升企业在全世界市场竞争中重要的软实力,使企业在国际市场中处于优势地位,促进中国经济的可持续发展。

## 参考文献

- [1] 王燕,李菁. 美国出口管制清单制度对中国的影响及应对[J]. 经贸法律评论, 2022(5): 75-90.
- [2] 王语凡. 美国出口管制制度改革下的中国企业法律风险及应对[J]. 黑龙江人力资源和社会保障, 2021(11): 143-145.
- [3] 刘璞,李琴. 《出口管制法》中的域外适用法律规则及其完善[J]. 国际经济评论, 2021(4): 51-74.
- [4] 陈栋. 出口管制合规风险防范[J]. 法人, 2023(1): 49-51.
- [5] 姜辉. 我国出口管制体系的演进历程及完善对策[J]. 理论月刊, 2019(8): 101-107.
- [6] 漆彤,王茜鹤. 在美中概股公司管制性风险分析与应对[J]. 经贸法律评论, 2023(2): 26-43.
- [7] 刘新宇,郭欢. 供应链视角下的美国出口管制及经济制裁风险分析[J]. 中国外汇, 2021(18): 28-30.
- [8] 刘馨蔚. 中国完善出口管制机制,增强风险防范能力[J]. 中国对外贸易, 2022(3): 46-47.
- [9] 袁璇. 对美国制裁我国科技企业的几点看法[J]. 中国财政, 2021(4): 81-82.
- [10] 刘馨蔚. 中企积极应对海外出口管制加码[J]. 中国对外贸易, 2023(4): 34-35.
- [11] 陈曦冉. 关于我国反外国制裁法律体系研究[J]. 铜陵学院学报, 2022, 21(2): 75-77, 104.
- [12] 韩爽,韩露. 平衡安全与发展: 中国出口管制的发展路径[J]. 经济体制改革, 2021(5): 34-40.
- [13] 沈伟. 中美贸易摩擦中的法律战——从不可靠实体清单制度到阻断办法[J]. 比较法研究, 2021(1): 180-200.
- [14] 王淑敏,李倩雨. 中国阻断美国次级制裁的最新立法及其完善[J]. 国际商务研究, 2021, 42(4): 16-29.
- [15] 曹丽丽. 论我国出口管制法律制度的完善[D]: [硕士学位论文]. 兰州: 甘肃政法大学, 2021.