



中国企业应对出口管制 法律服务指引

广东省律师协会
广东省涉外法治促进中心
广东省“一带一路”法律服务研究中心
2025年3月

中国企业应对出口管制法律服务指引

课题编委会成员：

周璇（女）、邓捷、杨闰（女）、潘立冬、闪涛、
詹朝霞（女）、周亮、梁羽彤（女）

课题研究组成员：

郭小明、张一品、蔡蕾（女）、崔心怡（女）、王思仪（女）

课题研究组特别顾问：

王燕（女）

课题组工作人员/编辑：

汪倩妮（女）

编写说明

为更好保障中国企业及企业家的合法权益,引导企业正确应对海外出口管制机制,广东省律师协会依托广东省涉外法治促进中心、广东省“一带一路”法律服务研究中心、北京市通商(深圳)律师事务所开展“中国企业应对出口管制法律研究”课题研究工作,并编写《中国企业应对出口管制法律服务指引》(以下简称“《指引》”)。

《指引》介绍了我国受出口管制影响较大的行业和企业类别及可能遇到的风险类型,并结合律师实务经验,针对各类风险提出了详细应对措施和操作建议。同时,为预防未来出口管制范围进一步扩大,导致更多中国企业遭受影响,《指引》还为企业应对和预防出口管制危机事件提出了相关参考建议,指引企业防患于未然。

《指引》为非正式出版物,具有公益性质,供我国企业及其相关负责人、法律职业共同体交流学习。《指引》中的意见及建议为非正式法律意见,如需为某现实问题寻求法律咨询或意见,请寻求对应领域的专业人士出具正式法律意见。

因时间仓促,《指引》尚有不足之处,敬请读者斧正。

编者

2025年3月

目 录

第一章 中国企业出口管制合规概述	1
一、中国企业贸易合作背景	1
(一) 我国对外贸易政策	1
(二) 中国企业面临出口管制合规问题	2
二、中国企业遵守出口管制合规的意义和目的	6
三、美国出口管制法律政策及制度体系	8
(一) 美国出口管制政策及管制体系	8
(二) 美国《出口管理条例》(EAR) 概述	10
(三) 美国《出口管理条例》(EAR) 管辖的范围 ..	11
(四) 美国出口管制监管重点	17
(五) 美国出口管制许可证审查机制	29
(六) 美国对俄出口管制规则及措施	30
(七) 违反美国出口管制法的责任与后果	34
第二章 中国企业面临的出口管制合规风险	36
一、受出口管制重点关注的行业与企业	36
(一) 受影响行业概览	36
(二) 重点企业之民用电子产品	38
二、企业被列入管制清单的风险	45
(一) 企业被列入实体清单的主要风险	45

(二) 企业被列入未经核实清单的主要风险	48
(三) 企业被列入军事最终用户清单的主要风险	50
三、企业管理过程中的具体出口管制合规风险	51
(一) 采购过程中面临的出口管制合规风险	51
(二) 研发过程中面临的出口管制合规风险	53
(三) 生产制造过程中面临的出口管制合规风险	55
(四) 销售过程中面临的出口管制合规风险	56
(五) 运营过程中面临的其他出口管制合规风险	60
第三章 中国企业应对出口管制违规风险的建议和措施 ...	62
一、我国对于企业建立合规管理体系的要求	62
(一) 拟定政策声明	63
(二) 建立组织机构	64
(三) 全面风险评估	65
(四) 确立审查程序	66
(五) 制定应急措施	67
(六) 开展教育培训	68
(七) 完善合规审计	69
(八) 保留资料档案	69
(九) 编制管理手册	70
二、中国企业应当建立有效的出口管制合规体系	70
(一) 将监管要求内化至合规管理体系	71

(二) 针对客户进行尽职调查	72
(三) 制定有效的贸易合规制度	73
(四) 对交易进行风险识别与评估	76
(五) 将合规管控节点嵌入业务流程	78
(六) 进行合规记录保存	79
三、中国企业需要关注的出口管制合规管控要点	80
(一) 重视受管制物项筛查	80
(二) 对于最终用户进行客户筛查	81
(三) 审核交易及项目的最终用途	83
(四) 明确交易对象的最终目的地	83
四、中国企业有必要强化出口管制危机事件管理	84
(一) 针对出口管制危机事件提前制定应急预案	84
(二) 做好应对美国官方机构调查的准备	86
(三) 被列入管制清单的移除与应对	87
五、中国企业合规应对的外部途径	90
(一) 积极寻求政府间合作途径	91
(二) 通过引入外部机构化解风险	92

第四章 政府针对企业面临出口管制合规问题的立法应对及措施

94

一、政府支持企业应对出口管制合规的措施

94

(一) 关注企业诉讼案例

94

(二) 举办专题培训和论坛	94
(三) 积极推进立法应对	95
(四) 提供政策咨询和指导	96
(五) 推动行业协作与信息共享	97
二、律所在政府立法与政策中的角色和定位	97
(一) 促进企业政府沟通	97
(二) 提供国际框架解读	98
(三) 提供立法分析参考	99

中英文名称对照表

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
AC/SIFR	Advanced Computing and Supercomputer Interim Final Rule	《先进计算项目和超级计算机暂行最终规则》	美国出口管制法规中的一部分，旨在限制先进计算技术和超级计算机相关的出口，以防止其被用于危害美国国家安全的用途。
AECA	Arms Export Control Act	《武器出口管制法》	美国法律，用于管控武器及相关技术的出口，确保其符合国家安全和外交政策。
AT	Anti-Terrorism	反恐	美国 14 种出口管制原因之一，防止敏感物项被用于支持恐怖活动的出口控制措施。
BIS	Bureau of Industry and Security	美国商务部工业和安全局	负责执行美国出口管制、保护国家安全，并监管高技术产业的联邦机构。
CB	Chemical & Biological Weapons	生化武器	美国 14 种出口管制原因之一，防止物项被用于制造或扩散化学与生物武器的出口管制措施。
CC	Crime Control	犯罪控制	美国 14 种出口管制原因之一，防止物项用于镇压、侵犯人权或助长犯罪活动的出口管制措施。
CCC	Commerce Country Chart	《商业国家列表》	美国商务部公布的参考表，列出各国出口管制要求，指导出口许可决定。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
CCL	Commerce Control List	《商业管制清单》	美国商务部公布的清单，列出受管制物项，规定出口许可要求。
CET List	Critical and Emerging Technologies List	《关键和新兴技术清单》	美国国家科学技术委员会公布的清单，列出对国家安全和经济竞争力至关重要的新兴技术，用于指导政策制定。
CFR	Code of Federal Regulations	《联邦法规汇编》	美国联邦政府公布的法律法规汇编，规范各领域的政府操作。
CMC List	Chinese Military Companies List	《中国军事企业清单》	美国国防部公布的清单，列出与中国军方有关联的公司，限制其与美国的经济活动。
CW	Chemical Weapons Convention	《化学武器公约》	由联合国主导制定，防止缔约方国开发、生产、储存、使用化学武器，由禁止化学武器组织监督执行。
De minimis Rules	De minimis Rules	最低比例原则	美国出口管制原则之一，规定含少量受控美国成分的外国商品可豁免出口管制；如果超过规定比例，外国商品将受美国出口管制限制。
DPL	Denied Persons List	被拒绝主体清单	由美国商务部工业和安全局制定的清单，列出被禁止参与美国相关出口、再出口的个人或实体。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
EAA	Export Administration Act	《出口管理法》	曾用于管理美国出口管制的法律，现已失效，由 ECRA 取代。
EAR	Export Administration Regulations	《出口管理条例》	美国商务部公布的出口管理法规，规定受控物项的出口许可要求和合规标准。
ECCN	Export Control Classification Number	出口管制分类编码	由美国商务部公布，用于分类受控物项，决定出口许可要求和管制等级。
ECP	Export Compliance Program	出口合规计划	确保企业遵守美国出口法规，防止敏感技术违规出口的合规管理系统。
ECRA	Export Control Reform Act	《出口管制改革法》	美国法律，用于加强对敏感技术和物品出口的控制，以保护国家安全和外交利益。
EEI	Electronic Export Information	电子出口信息	美国出口申报数据，由出口商提交，用于政府统计和出口管制合规。
EI	Encryption Items	加密物项	美国 14 种出口管制原因之一，管控加密技术及设备的出口，防止其被用于威胁国家安全。
ERC	End-User Review Committee	最终用户审查委员会	隶属于美国商务部，负责审查和批准敏感物项最终用户的出口许可申请。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
FC	Firearms Convention	武器公约	美洲国家间协议，旨在打击非法制造和贩运枪支、弹药和爆炸物。
FCC	Federal Communications Commission	美国联邦通信委员会	负责监管广播、电信、卫星和有线通信的美国政府机构
FDP Rules	Foreign Direct Product Rule	外国直接产品规则	美国出口管制规则，限制外国公司使用受控美国技术或软件制造的产品进行出口，确保关键技术不被滥用。
FMV	Fair Market Value	公平市场价值	根据市场条件，确定物品在公开市场上的合理售价，用于计算最低比例。
FTR	Foreign Trade Regulations	《对外贸易法规》	美国商务部公布的法规，规范出口申报、统计和合规要求，确保正确报告国际贸易数据。
GECC	Global Export Control Coalition	全球出口控制联盟	国际联盟，成员国实施对俄、白及克里米亚的敏感技术和物项出口控制。
IEEPA	International Emergency Economic Powers Act	《国际突发事件经济权利法》	美国法律，赋予美国总统在国家紧急状态下，管理经济交易和实施制裁的权力。
ITAR	International Traffic in Arms Regulations	《武器国际运输条例》	美国国务院出台的法规，管控军火和防务物项的出口，确保国家安全。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
ITRS	Iranian Transactions and Sanctions Regulations	《伊朗交易与制裁条例》	由美国财政部出台的法规，管控与伊朗的经济交易并实施相关制裁措施。
JDM	Joint Design Manufacturer	共同设计制造模式	由客户与制造商共同设计产品，制造商负责生产并交付成品。
MEUL	Military End-User List	军事最终用户和用途清单	由美国商务部出台，列出受限的外国军事最终用户，管控相关出口交易。
MT	Missile Technology	导弹技术	美国 14 种出口管制原因之一，防止导弹技术及相关物项的扩散，保护国家安全。
NATO	North Atlantic Treaty Organization	北大西洋公约组织	一个跨大西洋军事联盟，旨在集体防御和维护成员国安全。
Non-SDN Lists	Consolidated Sanctions List	综合制裁清单	由美国财政部公布，列出受制裁的个人和实体，禁止与其进行金融交易。
NP	Nuclear Nonproliferation	核不扩散	美国 14 种出口管制原因之一，防止核武器及相关技术扩散，保护全球安全，限制相关物项出口。
NPT	Non-Proliferation Treaty	《核不扩散条约》	由联合国主导制定，旨在防止核武器扩散，推动核裁军，并促进和平利用核能的国际条约。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
NS	National Security	国家安全	美国 14 种出口管制原因之一，防止敏感技术流向对手国家，保护美国国家安全，限制相关物项出口。
NS-CMIC List	Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies List	《非特别指定国民中国军事综合体企业清单》	由美国财政部公布的清单，限制与中国军工复合体相关公司的经济和金融交易。
OBM	Original Brand Manufacturer	原始品牌制造商	企业自主设计、生产并销售自有品牌产品，掌控全产业链的生产模式。
ODM	Original Design Manufacturer	原始设计制造商	制造商为客户设计并生产产品，客户贴牌销售，制造商无品牌控制权的生产模式。
OEE	Office of Export Enforcement	美国出口执法办公室	隶属于美国商务部的工业和安全局，负责执行和调查美国出口管制法规的违规行为。
OEM	Original Equipment Manufacturer	原始设备制造商	制造商按客户设计生产产品，客户以自有品牌销售，制造商不负责设计的生产模式。
OFAC	Office of Foreign Assets Control	美国海外资产管理办公室	隶属于美国财政部，管理和执行美国对外经济制裁，冻结资产，限制交易，维护国家安全。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
RS	Regional Stability	地区稳定	美国 14 种出口管制原因之一，限制物项出口，防止其破坏地区和平与稳定，确保区域安全。
SDN List	Specially Designated Nationals and Blocked Persons List	《特别指定国民与被封锁人员名单》	由美国财政部外国资产控制办公室维护的名单，列出受制裁的个人和实体，列入清单者将被冻结资产，禁止与美国人交易。
SI	Significant Items	关键物项	美国 14 种出口管制原因之一，管控高性能设备及技术的出口，防止其用于威胁美国国家安全的用途。
SL	Surreptitious Listening	秘密监听	美国 14 种出口管制原因之一，管控秘密监听设备出口，防止其用于非法窃听和危害国家安全。
SME IFR	Semiconductor Manufacturing Equipment Interim Final Rule	《半导体生产项目暂行最终规则》	由美国商务部公布的法规，旨在限制半导体制造设备及技术的出口，保护国家安全和防止技术扩散。
SS	Short Supply	供应短缺	美国 14 种出口管制原因之一，限制关键物资出口，防止国内短缺，保障美国经济和国家安全利益。

英文缩写	英文全称	中文全称	定义
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication	环球银行间金融电信协会	全球银行间的安全金融信息传输网络，支持跨境支付和交易。
TDO	Temporary Denial Order	临时拒绝令	一种紧急行政措施，暂停特定实体的出口权利，由BIS裁定。
UN Embargo	United Nations Embargo	《联合国禁运》	一项联合国安理会决议，通过禁运限制特定国家或实体的贸易，以维护国际安全。
USML	United States Munitions Lists	《美国军需品清单》	由国务院公布，列出受控军事物项，规定其出口许可要求，以保护国家安全。
UVL	Unverified List	《未经核实清单》	美国商务部发布的清单，该清单限制与未核实实体进行出口交易。

第一章 中国企业出口管制合规概述

一、中国企业贸易合作背景

（一）我国对外贸易政策

自改革开放以来，我国经济发展的内外环境发生了深刻变化，社会主义市场经济体制日益完善，出口管制治理水平日益提升。从20世纪90年代起，中国陆续颁布了《监控化学品管理条例》《核出口管理条例》《军品出口管理条例》《核两用品及相关技术出口管理条例》《导弹及相关物项和技术出口管理条例》《生物两用品及相关设备和技术出口管理条例》等六部重要的行政法规。这些法规为中国的出口管制奠定了法律基础。与此同时，商务部、工业和信息化部、海关总署、国家国防科技工业局、国家原子能机构、中央军委装备发展部等相关部门也相应出台了多项配套的部门规章和规范性文件，进一步细化了出口管制的具体规定。这些文件涵盖了对特定物项的详细规定、许可管理的具体要求、执法监督的相关措施，以及落实联合国安理会有关决议的具体文件等内容。

2020年10月，中国颁布《出口管制法》，这是中国首部全面、系统规范出口管制工作的法律，对出口管制体制、管制措施以及国际合作等作出了明确规定，统一确立出口管制政策、管制清单、临时管制、管控名单以及监督管理等方面的基本制度框架和规则。

《出口管制法》确立了我国出口管制体系。出口管制的

核心在于限制特定物项的交易和流转，以保障国家在政治、经济、军事及对外政策等方面的关键利益。因此，出口管制法律制度的主要内容可以划分为四个方面：物项的分类及其管理、管制环节、许可制度，以及最终用户和最终用途的审核与管控主体的确定。《出口管制法》也可以基于这一框架进行解读和理解。第一，管制物项分类，《出口管制法》将管制物项分为以下几类¹：两用物项、军品、核以及其他与维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义务相关的货物、技术、服务等物项，以及上述管制物项相关的技术资料等数据。第二，物项管控我国实行统一的出口管制制度，通过制定管制清单（包括名录或目录形式）、临时管制或者全面管制的方式进行物项管控。第三，设置管制清单，根据出口管制政策，由国家出口管制管理部门²制定、调整管制物项的出口管制清单。另外，国家出口管制管理部门可以根据对管制物项出口目的国家和地区的风险评估以及风险等级判断，采取针对性管制措施。

（二）中国企业面临出口管制合规问题

1. 美国出口管制要求

几乎所有国家都有出口管制相关的法律法规，或者是为了执行国际组织的决定，或者是为了履行所参与的国际条约

¹ 参见《出口管制法》第2条。其中，两用物项是指既有民事用途，又有军事用途或者有助于提升军事潜力，特别是可以用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具的货物、技术和服务；军品，是指用于军事目的的装备、专用生产设备以及其他相关货物、技术和服务；核，是指核材料、核设备、反应堆用非核材料以及相关技术和服务。

² 《出口管制法》第5条第1款：“国务院、中央军事委员会承担出口管制职能的部门（以下统称国家出口管制管理部门）按照职责分工负责出口管制工作。国务院、中央军事委员会其他有关部门按照职责分工负责出口管制有关工作。”

的义务，抑或者是为了维护本国的外交政策或国家利益。在这些国家中，以美国的出口管制法律最为严格与复杂。这就要求参与到国际分工的所有中国企业均需要了解并遵守包括中国、美国以及国际组织等在内的所有可适用的出口管制法律要求，防范合规风险，确保经营管理可持续健康发展。美国的出口管制由国务院、商务部、财政部、国防部等多个部门来分别行使职权。当前也在不断改革完善中，以便形成较为统一的出口管制法律体系和执法机制。其中对企业影响最大的是商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security，以下简称“BIS”）所发布与管理的《出口管理条例》（Export Administration Regulation，以下简称“EAR”），其项下的《商业管制清单》（Commerce Control List，以下简称“CCL”）是美国出口管制体系的重要组成部分；财政部外国资产管理办公室（Office of Foreign Asset Control，以下简称“OFAC”）管理的各个制裁计划（Sanctions Programs）。

2. 对中国持续升级的制裁措施

2023年，中美之间的制裁与反制裁交锋较为频繁。例如，2023年12月8日，美国国土安全部宣布将三家中国公司列入其所谓的“维吾尔族强迫劳动预防法”的实体清单中，限制这三家公司的产品进入美国。其中一家公司为宝马、捷豹、大众等车企提供零件的四川经纬达科技集团有限公司。美国众议院于当地时间2024年4月15日以“压倒性多数”通过了一项旨在阻止中国购买伊朗石油的法案，该法案旨在阻止中国购买伊朗石油。法案要求美国每年确定中国金融机构是否从事了“可被制裁的行为”，规定中国金融机构从伊

朗购买石油的任何交易都属于适用于制裁的“重大金融交易”。2024年6月17日，美国众议院通过了一项禁止中国大疆的无人机未来在美国销售的法案，该《反制中国无人机法案》预示着大疆无人机可能面临全面禁售的境遇。

3. 俄乌冲突加剧国别贸易风险

随着俄乌冲突的进一步激化，多边制裁合作机制也相应地得到了加强，这显著地增加了与俄罗斯有关联的外国企业在国际贸易中面临的风险。在这一全球政治与经济交织的复杂背景下，不少中国企业因涉及俄罗斯业务而频繁出现在美国的经济制裁和出口管制名单上。以美国为首的30多个国家采取了全面而密集的出口管制和经济制裁措施。这些措施不仅涉及金融、能源、国防军工等传统敏感领域，还扩展到了建筑、工程、奢侈品以及交通运输等多个关键领域。这种全面而有力的制裁措施，对那些与俄罗斯有深度经济合作的中国企业构成了显著的贸易风险和商业挑战。具体而言，美国针对中国企业的制裁主要集中在与俄罗斯在无人机技术、关键技术研发、能源开采以及金融服务等领域的合作上。美国以中国企业为俄罗斯提供这些敏感技术、物资和服务为由，持续将这些企业列入实体清单和SDN名单。从被制裁企业的业务性质来看，“涉俄”因素占据了核心地位。

面对这一形势，中国企业在开展国际贸易时，需要采取更加审慎和细致的策略。首先，企业必须严格遵守国际法律和贸易规则，确保自身业务的合规性。这包括了解和遵循各个目标市场的进口和出口法规、知识产权保护条例、环境标准以及劳工法律。通过建立合规管理体系，定期进行合规审

查和培训,企业可以有效避免被列入黑名单或面临制裁的风险,从而保持其国际市场的准入资格和声誉。其次,企业还应积极寻求多元化的市场和供应链。为了减少对单一市场和合作伙伴的依赖,企业可以探索新兴市场的机会,拓展业务范围。例如,可以通过参加国际展览会、与当地企业建立合作关系、进行市场调研等方式,进入亚非拉美等新兴经济体。此外,在供应链管理方面,企业应分散供应商来源,建立多层次供应链体系,确保关键原材料和零部件的供应不受单一来源的限制。通过提升供应链的弹性和韧性,企业能够更好地应对潜在的贸易风险,如突发的关税政策变化、地缘政治冲突或自然灾害等。通过这些措施,中国企业可以在复杂的国际环境中稳健发展,确保自身的长期利益。企业还可以进一步加大对技术创新和研发的投入,提升产品和服务的竞争力,从而在国际市场中建立更强的品牌影响力和客户忠诚度。最终,企业将不仅能够有效应对外部挑战,还能在全球经济的变局中抓住新的发展机遇,实现可持续增长。

4. 高科技半导体出口管制

全球半导体产业的激烈竞争和复杂的法律政策交织下,高科技出口管制问题日益凸显,半导体产业在地缘政治和贸易关系中发挥着至关重要的作用。美国通过一系列出口管制措施,重点针对半导体制造物项以及我国正大力发展的量子计算、人工智能等高科技行业进行遏制,限制我国高科技头部企业获取美国管制的先进产品、技术和软件。同时,欧盟、日本以及荷兰等国家也陆续修改出口管制相关法律法规和物项管制清单,不断增加对半导体行业的管制。

二、中国企业遵守出口管制合规的意义和目的

综合章节一对中国对外贸易政策以及所面临的合规风险看出，中国企业遵守出口管制合规的意义和目的在于：第一，满足监管机构和合作伙伴提出的合规要求；第二，识别和管理企业出口管制合规风险，避免因违规带来的巨额处罚；第三，为企业永续经营和生存发展提供保障。

企业满足监管机构和合作伙伴提出的合规要求，对于其长远发展和利润增长具有至关重要的意义。合规是企业稳定运营的基石，它确保了企业在海外市场的经营活动符合当地法律法规，避免了因违法违规而导致的法律风险和经济损失。通过避免罚款、诉讼和其他潜在的经济制裁，企业可以减少不必要的开支，从而保护其利润率。其次，合规能够提升企业的国际形象和信誉，赢得合作伙伴和消费者的信任，为企业赢得更多的商业机会。这种信任和良好的声誉往往能转化为更多的销售和合作机会，从而直接推动企业的收入和利润增长。满足合作伙伴的合规要求也有助于企业更好地融入当地社会，促进与当地社区的和谐共生，不仅是企业履行社会责任的体现，更是其实现可持续发展的必要条件。识别和管理出口管制合规风险有助于企业提前规避潜在的违规风险，有效的出口管制合规管理能够增强企业的竞争力。通过遵守相关法规，企业能够展示其良好的合规意识和商业道德，赢得合作伙伴和消费者的信任，有助于企业在国际市场上树立正面形象，拓展业务渠道。避免因违反出口管制法规而遭受的处罚和损失，这不仅包括罚款和没收非法所得，还可能影响企业的国际声誉和客户关系。避免这些负面影响可以帮助

企业保持其市场份额和盈利能力。出口管制合规管理还有助于企业更好地了解国际市场和当地法规，为企业制定更加合理的经营策略提供有力支持。这种深入的市场洞察可以帮助企业更有效地分配资源，优化业务流程，从而提高运营效率和盈利能力。

中国企业严格遵守出口管制合规要求，有助于企业建立稳定的供应链，促进与合作伙伴之间的长期合作关系，为企业永续经营和生存发展提供保障。稳定的供应链和可靠的合作伙伴关系可以降低运营成本，提高供货的及时性和质量，从而进一步增强企业的利润。通过这些合规措施，中国企业不仅能在国际市场中稳健发展，还能实现持续的利润增长和长期成功。

在全球化的浪潮中，随着新机遇的涌现以及国内市场竞争的日益激烈，中国企业的国际化步伐明显加快，纷纷选择“出海”寻求新的增长点。与此同时，中国企业不仅要积极参与供应链的构建、投资和并购活动，还要面对一套极为复杂的出口管制合规体系，特别是在涉及美国特定技术和商品、市场准入以及金融交易等方面。

随着地缘政治的复杂多变以及中美之间技术竞争的加剧，美国通过一系列政策工具，在核心科技领域，如芯片与半导体技术、高级计算、人工智能、量子信息科学以及生物技术等方面，对中国企业实施了更为严格的限制。面对这样的市场环境，中国企业在出口管制方面遵守出口管制合规，建立和完善有效的合规体系显得尤为迫切和重要。

三、美国出口管制法律政策及制度体系

(一) 美国出口管制政策及管制体系

首先,法律层面上,《出口管制改革法》³(Export Control Reform Act, ECRA);《武器出口管制法》⁴(AECA, Arms Export Control Act);《国际突发事件经济权利法》⁵(IEEPA, International Emergency Economic Powers Act)构成了美国出口管制制度的基础,也是美国关于出口管制的最高级别的法律。

其次,在具体细则的法规层面上,美国商务部根据ECRA制定的《出口管理条例》⁶(EAR, Export Administration Regulations);美国财政部则制定的《伊朗交易与制裁条例》⁷(ITRS, Iranian Transactions and Sanctions Regulations);美国国务院根据《武器出口管制法》制定的《武器国际运输条例》⁸(ITAR, International Traffic in Arms Regulations)等构成了一系列出口管制法规。

同时,在规则及指引层面上,为落实具体的相关出口管制物品及实施细则,美国政府和各相关主管部门又根据上述法律法规,进行了进一步的相关规则及指引细化,主要是:美国商务部制定的《商业管制清单》⁹(CCL, Commerce

³ <https://www.govinfo.gov/app/details/PLAW-115publ232/related>

⁴ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/COMPS-1061/pdf/COMPS-1061.pdf>

⁵ <https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2011-title50/html/USCODE-2011-title50-chap35.htm>

⁶ <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C>

⁷ <https://www.ecfr.gov/current/title-31/subtitle-B/chapter-V/part-560?toc=1>

⁸ <https://www.federalregister.gov/documents/2020/01/23/2020-00574/international-traffic-in-arms-regulations-us-munitions-list-categories-i-ii-and-iii>

⁹ <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-774>

Control List); 美国商务部制定的《商业国家列表》¹⁰ (CCC, Commerce Country Chart); 美国国务院制定的《美国军需品清单》¹¹ (USML, United States Munitions Lists) 等。

其中, 中国企业受到管制程度影响最大的是《出口管理条例》(Export Administration Regulations, EAR), 该条例是美国出口管制最主要的政策和实施细则。美国出口管制的基本特征, 从物项而言, 区分为两用物项、军品以及核。决策层面上来看, 美国国会和美国总统对中国的进出口管制和制裁是各自独立的两权分立, 美国国会是以法案为法律工具, 而美国总统则是用行政令为法律工具。由于美国军品和核对中国进出口影响较小, 本文主要阐释美国对两用物项的出口管制。

美国商务部工业和安全局 (Bureau of Industry and Security, BIS) 通过《出口管理条例》(Export Administration Regulations, EAR) 及相关法律法规对军民两用物项进行监管。《出口管理条例》中除了有基于物项和目的地的管制规则, 也有基于最终用途和最终用户的管制规则, 具体落实在《出口管理条例》项下的各类特殊主体清单, 这些清单主要包括: 实体清单¹² (Entity List)、未经核实清单¹³ (Unverified List)、军事最终用户清单¹⁴ (Military End-User List) 和被

¹⁰<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-738/appendix-Supplement%20No.%201%20to%20Part%20738>

¹¹ <https://www.ecfr.gov/current/title-22/chapter-I/subchapter-M/part-121>

¹²<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>

¹³<https://www.bis.gov/ear/title-15/subtitle-b/chapter-vii/subchapter-c/part-744/supplement-no-6-part-744-unverified-list>

¹⁴<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%207%20to%20Part%20744>

拒绝主体清单¹⁵（Denied Persons List）。除此之外，常见清单还包括中国军事企业清单¹⁶（Chinese Military Companies List, CMC 清单）、特别指定国民清单¹⁷（Specially Designated Nationals and Blocked Persons List, SDN 清单）、非特别指定国民中国军事综合体企业清单¹⁸（Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies (NS-CMIC) List）。

除了出口管制项下的清单由 BIS 管理、美国国防部制定的清单由国防部管理，其余清单基本是由美国财政部海外资产管理办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）管理，而 OFAC 主要负责经济制裁。这些清单大类上分为两类，一类是 SDN 清单/特别指定国民和被冻结人员清单（Specially Designated Nationals And Blocked Persons List Human Readable Lists），另一类是综合制裁清单/非 SDN 清单（Consolidated Sanctions List, Non-SDN List）。

（二）美国《出口管理条例》（EAR）概述

《出口管理条例》最初是由商务部工业和安全局（BIS）基于目前已经失效的《出口管理法》（EAA）制定和执行的出口管制细则。然而，EAA 并非一项长期有效的立法，它在经历了多次修订和延期后，于 2001 年终止了其法律效力。在此之后，为了确保《出口管理条例》的持续实施，美国总统依据国际突发事件经济权利法（IEEPA）授权发布了相关总统令，使得《出口管理条例》的效力得以延续。直至

¹⁵ <https://www.bis.doc.gov/index.php/the-denied-persons-list>

¹⁶ <https://media.defense.gov/2024/Jan/31/2003384819/-1/-1/0/1260H-LIST.PDF>

¹⁷ <https://sanctionslist.ofac.treas.gov/Home/SdnList>

¹⁸ <https://sanctionslist.ofac.treas.gov/Home/ConsolidatedList>

2018年，随着2018出口管制改革法案（ECAR）的颁布，这一法案取代了原先的EAA，成为《出口管理条例》的上位法和新的法律依据。

在《出口管理条例》的框架下，存在一份关键清单，被称为“商业管制清单”（CCL）。对于那些属于《出口管理条例》管制范围，但并未明确列入CCL清单的物项，它们通常会被归类为《出口管理条例》第99小节，这是《出口管理条例》体系中的一个特定标识，用于指代未明确列入特定管制清单的管制物项。

美国商务部下属的工业和安全局（BIS）负责制定与执行《出口管理条例》规定，《出口管理条例》不仅赋予了商务部一些权力，使其能与其他关键机构进行磋商，共同监管两用物品与技术、特定军事物品和技术的出口与转出口活动，还明确规定了商务部可以基于外交政策考量对某些出口和转口交易实施管制。特别是针对那些被国务卿列入国际恐怖主义国家名单，以及受到美国或联合国制裁的国家、实体和个人，商务部将严加管控其相关交易活动。此外，依据“与敌国贸易法”和“国际紧急经济权力法”，商务部拥有权威禁止企业或其他主体与特定国家、实体及个人进行某些交易，以确保国家安全与外交利益的稳固。

（三）美国《出口管理条例》（EAR）管辖的范围

《出口管理条例》适用于受其管辖的物项和活动，这些物项和活动在进行出口、再出口以及国内转移交易时应遵守《出口管理条例》的规定。《出口管理条例》在734和772节定义了许多术语，并详细说明了受《出口管理条例》管辖

的范围和不受其管辖的范围，包括具体的物项和活动。识别是否受《出口管理条例》管辖则需从物项和活动两个维度进行判断，依据《出口管理条例》的相关规定最终确定。

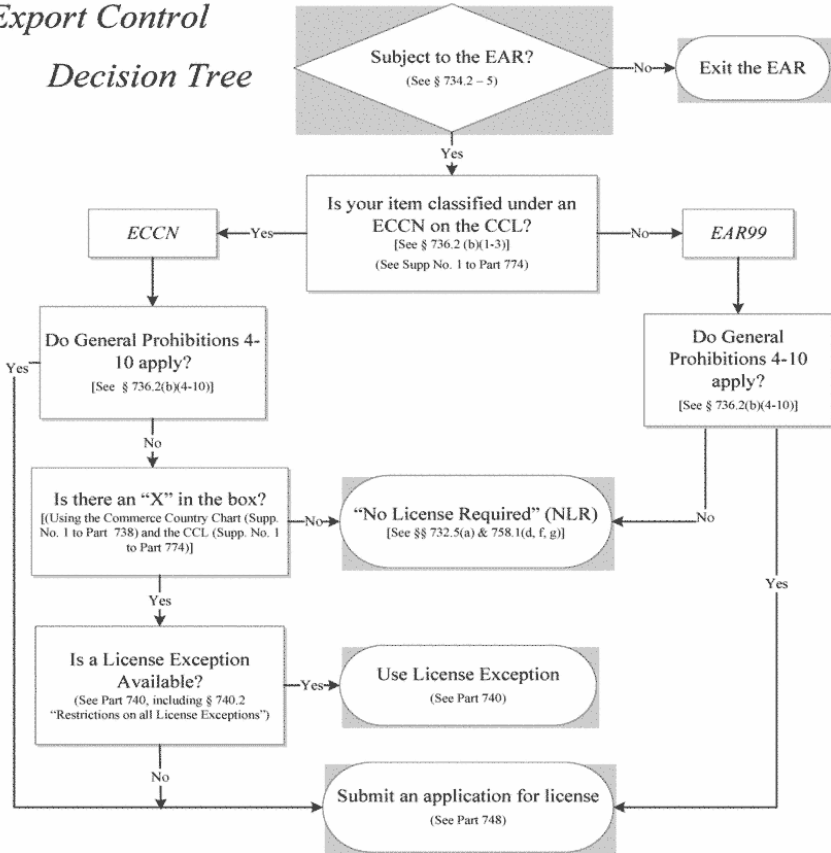
1. 原产于美国的物项

根据 EAR 734.3(a)(2)的规定，原产地原则为若物项位于美国境外，但原产于美国，那么此物项受《出口管理条例》管辖。美国原产受控物项(U.S.-origin Controlled Content)为受《出口管理条例》管制且出口至特定地区需要获得 BIS 授权(包括需要获得许可证或者适用许可例外)，在美国境内生产、翻新、组装或升级的物项。

2. 途经或过境美国的物项

根据 EAR 734.3(a)(1)的规定，所有在美国境内、美国境外自由贸易区的物项，或者从一国转移至另一国途经美国的物项。例如中国 A 公司在中国研发生产的不含任何受《出口管理条例》管辖物料的电脑，销售至美国境内或从美国中转至乌拉圭，该电脑位于美国境内时受《出口管理条例》管辖。

*Export Control
Decision Tree*



（图示来源于美国商务部官网：判断是否受 EAR 管辖的“决策树”判断图）

3. 直接产品原则

外国直接产品规则规定于 EAR Part 734.9，主要内容为限制依赖特定美国技术或软件直接生产的外国制造产品的出口、再出口行为。当前 EAR 中规定的外国直接产品规则

共九项：国家安全外国直接产品规则（National Security FDP rule）、9x515 外国直接产品规则（9x515 FDP rule）、600 系列外国直接产品规则（600 series FDP rule）、实体清单外国直接产品规则（Entity List FDP rule）、俄罗斯/白俄罗斯外国直接产品规则（Russia/Belarus FDP rule）、俄罗斯/白俄罗斯军事最终用户外国直接产品规则（Russia/Belarus-Military End User FDP rule）、先进计算外国直接产品规则（Advanced computing FDP rule）、超级计算机外国直接产品规则（Supercomputer FDP rule）、伊朗外国直接产品规则（Iran FDP rule）。

根据 EAR 734.9(a)规定，外国直接产品规则（Foreign Direct Product Rule, FDP Rules）也是美国出口管制制度中认定一个物项是否应受美国出口管制法律管辖的重要规则之一。对位于美国境外的外国制造的物项，若其为特定技术或软件的直接产品，或用于生产这些物项的工厂及其主要设备（major components）属于特定技术或软件的直接产品，均将受到《出口管理条例》的管制。特别是，根据 EAR 736.2(b)(3)规定，当这些外国制造的物项受到《出口管理条例》的管制，并且根据《出口管理条例》的 736、742、744、746 或 764 部分规定需要出口许可证时，这些物项在未经许可或未获得许可豁免的情况下，禁止从国外出口、再出口或在国内进行转让。

4. 最低占比原则

最低比例原则是指若外国制造的物项包含美国原产受控物项的占比超过 EAR 734.4(a), 734.4(b), 734.4(c) 或

734.4(d) 规定中定义的最低比例限制，则此物项受《出口管理条例》管辖。企业若想要确定自身产品是否在管制范围内，关键在于明确美国原产受控成分占企业产品的比例。

“最小占比”计算规则是判断外国制造物项是否受《出口管理条例》管辖的重要判断依据。根据 EAR 734 补充附件 2，占比计算规则（De minimis Rules）是指计算“外国制造的产品中美国原产受控成分（U.S.-origin Controlled Content）的价值占产品公平市场价值（Fair Market Value, FMV）的比例”，以确定美国原产受控成分的百分比是否符合“最低限度（De minimis）”，其中，通常情况下，美国原产受控成分的总和构成最小占比计算分子，而外国制造物项的市场销售价值作为最小占比计算分母（最小占比计算公式如下图所示）。但根据《出口管理条例》的规定出口到特定目的地无需许可证的外国制造物项，不在计算范围内。如果等于或者小于“最低限度”则该外国制造物项不受《出口管理条例》管辖，如果超过“最低限度”则该物项受《出口管理条例》管辖。

公式如下：

$$\text{占比} = \frac{\text{单个产品中美国原产受控成分的成本总和}}{\text{该产品的公平市场销售（FMV）价格}} \times 100\%$$

因此准确理解与适用占比计算规则，核心是识别“美国原产受控成分”。依据 EAR 772.1 规定相关定义，美国原产受控成分包含受到《出口管理条例》管制、美国原产、受控三个条件，需区分下述四个概念：

（1）受 EAR 管辖的物项（Items subject to the EAR）：

包括所有 ECCN 与《出口管理条例》第 99 小节物项；（2）美国原产的物项（U.S.-origin Items）：包括所有在美国境内生产（Produced）的物项；（3）受控物项（Controlled Content）：受《出口管理条例》管辖且出口至特定地区需要获得美国商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security, BIS）授权（包含获得许可证或者适用许可例外）的物项；（4）美国原产受控物项（U.S.-origin Controlled Content）：受《出口管理条例》管制且出口至特定地区需要获得 BIS 授权（包含需要获得许可证或者适用许可例外），在美国境内生产，翻新，组装或升级的物项。

最小占比计算规则适用于外国制造物项，即对于美国境内或者原产于美国的物项不适用最小占比计算规则。首先，最小占比计算规则适用于外国制造物项，即对于美国境内或者原产于美国的物项不适用最小占比计算规则。但同时需要注意，常见的、同时受三种限制的美原产受控成分如下：

（1）外国制造物项并入（Incorporate）受控的美国原产物项：“并入”的意思是受控的美国原产物项（比如芯片组）对于外国制造的产品（比如服务器）的运行是必需的，并且这些美国原产物项会和外国制造的产品一起对外销售。例如，中国企业生产的服务器中包含美国原产的芯片组，这个芯片组是服务器正常运行所必需的。如果这个芯片组被归类为 3A001，那么它在出口或再出口到中国时是受控的。因为这个芯片组是服务器的关键部分，所以在计算服务器产品的最小占比时，必须将这个美国原产的受控成分包括进去。

（2）外国制造物项中捆绑（Bundle）受控的美国原产

软件：“捆绑”的对象要求为当美国原产的软件被用在外国制造的产品中再出口时，这些软件需要是专门为这些外国制造的产品配置的。但软件不需要实际被装入这些产品中，只要是一起出口就可以了。在占比计算中，如果我们要计算美国原产软件在外国制造物项中的占比，有两种情况：如果软件在美国的控制清单（CCL）上，只因为“反恐”原因（AT）受到控制，或者软件根本不在控制清单上（EAR99），那么这些软件在计算占比时不算在内。对于其他种类的软件，需要进一步分析这些软件是否受《出口管理条例》管辖，然后再决定是否纳入占比计算。

（3）非美国制造的软件混合（Commingle）受控美国原产软件，以及；非美国制造的技术混合（Commingle）的受控美国原产技术。软件混合是当非美国制造的软件里面混合了受美国管控的原产软件时，那这个混合软件在出口时也需要遵守美国的管控规定。技术混合则是当非美国制造的技术里面混合了受美国管控的原产技术时，那这个混合技术在出口时也要遵守美国的管控规定。

对于占比计算具体规则：如果外国制造产品中的受控美国成分的占比计算结果超过了规定的比例，则该非美国制造的产品受《出口管理条例》管辖，并且《出口管理条例》对于占比计算的比例分为三种不同等级，分别为 0%，10%和 25%。即在满足不同的规定要求的场景下，占比计算结果超过 0%，10%和 25%的外国制造产品受到《出口管理条例》管辖。

（四）美国出口管制监管重点

1. 通用禁止规则

根据 EAR 736.2(b)规定，美国出口管制的通用禁令（General Prohibition）共有十条。主要内容如下：

通用禁令一（General Prohibition 1）：出口或再出口受控物项至敏感国。将受控物项出口或再出口到敏感国家时，如果没有许可证或许可例外，任何人都不能进行这些操作。具体情况包括：（1）物品因其出口管制分类号（ECCN）中的原因受到管制；（2）根据《出口管理条例》第 738 小节规定，需要许可证才能出口到某些国家。如果出口商或再出口商满足《出口管理条例》第 740 小节中的许可例外条件，则可以代替这个禁令进行操作。

通用禁令二（General Prohibition 2）：再出口和从国外出口含有超过美国成分最小占比的外国制造物项。如果外国制造的产品中含有超过一定比例的美国成分，根据《出口管理条例》第 734.4 小节的规定，这些产品需要根据《出口管理条例》的规定获得许可证。任何人如果没有许可证或许可例外，不能再出口或从国外出口以下情况的产品：含有美国受控物项的外国商品；捆绑了美国受控软件的外国商品；混合了美国受控软件的外国软件；混合了美国受控技术的外国技术。如果出口商或再出口商满足《出口管理条例》第 740 小节中的许可例外条件，可以不受这个禁令限制。

通用禁令三（General Prohibition 3）：外国直接产品规则。根据《出口管理条例》的规定，如果某些物项需要许可证，任何人如果没有许可证或许可例外，不能从国外出口、再出口或在国内转让根据第 734.9 小节受管制的外国直接产

品。这包括以下规定：《出口管理条例》第 736, 742, 744, 746, 或 764 小节。如果出口商或再出口商满足《出口管理条例》第 740 小节中的许可例外条件，并且不受《出口管理条例》第 740.2 小节或《出口管理条例》第 744.小节 11(a)的限制，可以不受这个禁令的限制。

通用禁令四 (General Prohibition 4)： 从事被拒绝令禁止的活动。任何人都不能进行被《出口管理条例》第 766 小节行政执法程序发布的拒绝令禁止的活动。这些命令不仅禁止被拒绝出口特权的人直接出口，还禁止其他人在同一个国家内、在美国或国外的某些转让行为。任何人都有责任确保与被拒绝出口特权的人进行的任何交易不违反拒绝令的规定。《出口管理条例》第 764 小节 3(a)(2) 中规定的许可例外条件不适用于这个禁令。

通用禁令五 (General Prohibition 5)： 向被禁止的最终用途或最终用户出口、再出口或国内转让。没有许可证的情况下，任何人都不能故意将受《出口管理条例》管制的物项出口、再出口或在国内转让给被《出口管理条例》第 744 小节禁止的最终用途或最终用户。

通用禁令六 (General Prohibition 6)： 向禁运目的地出口或再出口（禁运）。在没有根据《出口管理条例》第 746 小节获取许可证或许可例外的情况下，任何人都不能向被美国禁运的国家出口或再出口受管制的物项。《出口管理条例》第 746 小节中列出了禁运及其他特别管控的许可例外情况，除非有特别授权，《出口管理条例》第 740 小节中的许可例外条件不适用于这个禁令。

通用禁令七（General Prohibition 7）：支持扩散活动和某些军事情报的最终用途和最终用户。（1）支持扩散活动：根据《出口管理条例》规定，美国主体不能从事《出口管理条例》第 744.6 小节(b)或(c)禁止的任何行为。这包括在没有 BIS 许可的情况下运输、传送或国内转让不受《出口管理条例》管制的物项；协助这些行为；或履行任何相关合同、服务或聘用（如订购、购买、移除、储存、使用、销售、贷款、处置、服务、融资，或运输、货运代理，或进行谈判等），如果他们知道或被 BIS 告知这些行为将支持扩散活动。（2）化学品出口：美国主体不能在没有遵守《出口管理条例》第 742.18 小节和《出口管理条例》第 745.1 小节规定的情况下，出口《出口管理条例》第 745 小节补充附件 1 中列出的化学品。（3）化学武器相关：美国主体不能在没有遵守《出口管理条例》第 745.2 小节中适用于 ECCN 1C350、1C355 和 1C395 中基于化学武器原因受管制的附表 3 化学品的最终使用证书要求的情况下，向被《出口管理条例》第 745 小节补充附件 2 列出的目的地出口附表 3 化学品。

通用禁令八（General Prohibition 8）：转运货物或船舶、飞机上卸下的物项（过境）。除非有特定的许可例外或授权，任何人都不能将物项从以下国家出口或再出口，或者途经这些国家时卸货：亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、柬埔寨、古巴、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝、蒙古、朝鲜、俄罗斯、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、乌克兰、乌兹别克斯坦、越南。

通用禁令九（General Prohibition 9）：违反任何命令、

条款和条件。任何人都不能违反《出口管理条例》规定中关于许可证或许可例外的任何命令、条款和条件。在《出口管理条例》第 740 小节中，没有任何许可例外适用于这个禁令。

通用禁令十（General Prohibition 10）：在了解违反已经发生或即将发生的情况下继续交易。任何人在知道或者即将发生违反《出口管理条例》规定、许可证、许可例外或其他授权的情况下，不能继续销售、转让、出口、再出口、资助、订购、购买、移除、藏匿、储存、使用、借出、处置、运输、转移，或以其他方式提供全部或部分受《出口管理条例》管制的物品或服务。在《出口管理条例》第 740 小节中，没有任何许可例外适用于这个禁令。

2. 商业管制清单 (CCL)

《出口管理条例》中的 CCL 是对受《出口管理条例》管辖物项的出口通过许可证进行管制的主要规则。在 CCL 中被列举的物项，必须依据 CCL 中对应的出口管制分类编码（Export Control Classification Number，“ECCN”）项下的具体规则才能判断其出口适用的许可证要求和例外，根据美国 CCL 中的规定，每一 ECCN 编码都会列明管控原因，据此确定该外国制造物项的管控原因。

因此，需要先了解 ECCN，才能使用 CCL。ECCN 的标题均由 5 位数字和字母组成，标题的第一位数字代表该 ECCN 所包括物项的类别，第二位字母代表该 ECCN 所涵盖物项的组别后三位数字分别对应的是管制原因。

ECCN 编码			
第一位	第二位	第三位	第四位、第五位
ECCN 标题中第一位数字共有 10 个类别，对应数字 0 到 9，分别代表：核材料、设施和设备（及杂项）；材料、化学、微生物和毒素；材料加工；电子产品；电脑；电信和信息安全；传感器和激光；导航和航空电子；海军；航空航天与推进。	ECCN 标题第二位字母分别代表了上述每一大类中的 5 个产品小类，分别为： A 终端产品、系统、设备、零件和组件； B 测试、检验和生产设备； C 材料； D 软件； E 技术。	ECCN 标题中第三位数字代表管控理由，例如： 0 为国家安全； 1 为导弹技术； 2 为核不扩散； 3 为生化武器； 9 为反恐等。	ECCN 标题中第四位、第五位数字为加强说明控制理由，往往为第三位的追加理由。

例如下图所示：5 代表通信、信息安全大类；A 代表系统、设备及零部件；9 代表以反恐理由受控。

5	A	9	9	2
---	---	---	---	---

此外，CCL 中共有十四种管制原因。主要包括：反恐 AT (Anti-Terrorism)、生化武器 CB (Chemical & Biological Weapons)、犯罪控制 CC (Crime Control)、化学武器公约 CW (Chemical Weapons Convention)、加密物项 EI (Encryption Items)、武器公约 FC (Firearms Convention)、导弹技术 MT (Missile Technology)、国家安全 NS (National Security)、核不扩散 NP (Nuclear Nonproliferation)、地区

稳定 RS (Regional Stability)、供应短缺 SS (Short Supply)、联合国禁运 UN (United Nations Embargo)、关键物项 SI (Significant Items)、秘密监听 SL (Surreptitious Listening)。美国商务部 BIS 将根据管制原因以及国家组别划分等，设置许可证要求。

3. 商业国别清单

《出口管理条例》的第 740 部分明确了一般许可证例外的具体情形及其适用的条件。同时，CCL 中的 ECCN 条目也详细规定了各自项下基于清单的许可证例外。在适用一般许可证例外时，《出口管理条例》第 740 部分按照优待程度将国家和地区分为不同的国别组。共有 A 到 D 四个大组，每个大组中又有细分的小组，不同的许可证例外可能会对不同大组或小组有不同的适用限制（注：香港比照中国大陆适用，而澳门及台湾均作为单独目的地进行列举）。

在涉及一般许可证例外的应用中，《出口管理条例》第 740 部分将各国和地区从 A 到 D 分成四个大类，每个大类下又进一步细分为更小类。不同的许可证例外可能适用于不同的大类或小类，并附有限制条件。其中，香港在适用条例上与中国大陆一致，而澳门和台湾则作为独立的特定地区被单独列出。

依据与美国国家安全的关切程度，EAR 将世界范围内的国家与地区划分为 A、B、C、D、E 五组，其中：

A 组：主要是美国盟国与战略伙伴，包括欧盟各国、日本、韩国等；

B 组：世界上大多数国家；

C 组：预留；

D 组：美国认为对之有潜在威胁的国家，包括中国（包括内地与香港地区）、俄罗斯、委内瑞拉等；

E 组：支持恐怖主义的国家及单边禁运国；

- E:1 组支持恐怖主义的国家：伊朗、叙利亚、朝鲜¹⁹；
- E:2 组单边禁运国：古巴。

管制最为严格的是朝鲜、伊朗、叙利亚和古巴四个禁运国家以及克里米亚地区、顿涅茨克地区、卢甘斯克地区。

4. 最终用户管制清单和最终用途限制

最终用户适用范围主要是指当“明知”外国制造产品涉及脚注主体的活动；或者产品被纳入或将用于脚注主体的生产、采购或订购的任何“零件”“组件”或“设备”的“生产”或“开发”中；或者脚注主体是交易的一方时，例如“买方”“中间收货人”“最终收货人”或“最终用户”。

根据美国出口管理条例的要求，主体在开展出口、再出口以及境内转移等相关出口行为前应当识别相关交易是否涉及《出口管理条例》禁止的最终用户以及最终用途。《出口管理条例》第 744 部分设专章规定了受到禁止以及限制的最终用户以及最终用途内容。有一些最终用途是被《出口管理条例》所禁止的，而其他的可能需要许可才可进行。因此，主体在开展相关出口行为前应当对于《出口管理条例》中规定的禁止以及限制最终用户和最终用途进行逐一识别，判断是否涉及相关禁止性规定以及是否需申请许可证。

根据《出口管理条例》第 744 部分的规定，《出口管理

¹⁹ 当地时间 2021 年 1 月 14 日，BIS 将苏丹从 E 组移除，并移至 B 组。

条例》涉及的最终用途以及最终用户的管控主要包含对于武器类（核、生化武器、导弹）、航天等管控、MEU（军事最终用户和用途）管控、受制裁清单的管控（涉及实体清单、UVL 清单等）以及其他受限用户和受限用途的管控。

1. 涉及火箭、先进计算机和半导体用途和用户管控

（1）火箭系统的最终用途

《出口管理条例》管控的“火箭系统”主要是指包含但不限于弹道导弹、太空运载火箭和探空火箭以及无人驾驶飞行器，无人驾驶飞行器主要包含巡航导弹、目标无人机和侦察无人机等。根据 EAR 744.3(a)规定在没有获得许可证的情形下，如果知道物项用于如下国家主体的特定最终用途将不得开展相关出口行为。知道会用于在国家组 D:4 或由该国家主体开展的涉及射程至少达到 300 公里的火箭系统、无人驾驶飞行器的研发、生产、制造等特定行为；知道物项将用于世界任何国家除了同属于《核不扩散条约》（NPT）成员国以及 NATO 成员国以外国家主体的涉及火箭系统、无人驾驶飞行器（无需考虑射程）的研发、生产、制造等关于生化武器或者核武器转移的特定行为；知道会用于在国家组 D:4 或由该国家主体开展的涉及火箭系统、无人驾驶飞行器的研发、生产、制造等特定行为，但对于上述物项的射程不确定或者不确定出口国家是否为 NPT 或 NATO 成员国。

（2）先进计算机和半导体最终用途管制

2022 年 10 月 7 日，美国商务部工业和安全局（BIS）正式颁布了名为《实施额外出口管制：某些先进计算和半导体制造物项；超级计算机和半导体最终用途；实体清单修改》

的出口管制新规（以下简称“107规则”）。这一规则旨在加强对特定集成电路、其相关计算机产品以及半导体制造物项的监管力度，并限制“美国人”（U.S. Person）在先进计算和半导体制造领域的某些活动。107规则也在持续不定期修订中。根据EAR 772.1规定，“超级计算机”是指：一个具有100或更多双精度（64位）petaflops或200或更多单精度（32位）petaflops的集体最大理论计算能力，并且位于41,600立方英尺或更小的范围内的计算“系统”。超级计算机最终用途外国直接产品规则同样是针对中国（包含澳门）符合“超级计算机”产品的相关交易行为采取的限制措施，适用该规则需根据ECCN编码满足要件。根据EAR 744.23规定，在半导体中的最终用途管制中，管制所有运往中国澳门以及D:5国家组地区（例如中国大陆）的物品。管制措施指向那些参与生产流程的设施，而明确排除了专注于设计或开发功能的设施，比如智能手机集成电路设计中心。值得注意的是，SME IFR对EAR 744.23(a)(4)规定的产品范围进行了更为严格的界定，重点强化了前端集成电路生产设备和特定3B类物项的监管，同时豁免了那些仅用于后端流程或不会对电路技术水平产生实质性影响的设备。

SME IFR明确了在涉及先进节点集成电路活动的设施信息不完整时，BIS对许可证要求的处理方式。BIS再次强调了通过详尽的尽职调查来核实特定场所正在进行的生产、设计、开发或其他活动的必要性。在此过程中，BIS沿用了其107规则的原则，即当一方无法确定特定设施可能涉及的活动时，BIS将倾向于要求对该设施的出口提出许可申请。

这一做法并非基于对先进节点集成电路活动的直接确认，而是基于出口方对实际活动情况的不完全了解。尽管 BIS 认识到这种额外的尽职调查可能会带来挑战，但他们强调，这是保护美国国家安全利益所必需的步骤。

对半导体的限制目前仍然规定在 ECCN 编码中。例如针对美国人行为的限制，当美国人“知悉”某项物品符合技术指标 3B001.a.4, c, d, f.1.b, k 至 p, 3B002.b 及 c，或与这些设备相关的 3D001、3D002、3E001 的技术要求时，若他们计划批准或进行向特定设施运输或转移这些物项的行为，或提供相关服务，必须事先向 BIS 提交许可证申请。

2. MEU 管控

EAR 772.1 规定了针对中国、俄罗斯、白俄罗斯、委内瑞拉、缅甸、柬埔寨军事最终用户（Military End User）、军事最终用途（Military End Use）的限制，通常将该规定称为 MEU 规则。

根据 MEU 规则，“最终用户（end user）”是指接收并最终使用出口或再出口物品的美国境外人员，最终用户不是货运代理或中介，但可以是购买者或最终收货人；“军事最终用户”是指国家武装部队（陆军、海军、海军陆战队、空军或海岸警卫队），以及国民警卫队和国家警察、政府情报或侦察组织或任何人或其行动或功能旨在支持 EAR 所定义的“军事最终用途”的实体。

“军事最终用途”是指：

A. 被纳入《国际武器贸易条例》（International Traffic in Arms Regulations, ITAR）项下《美国军需清单》（United States

Munitions List, USML) 中所述的军事物项;

B.被纳入《瓦森纳协定军火清单》(见瓦森纳协定网站 <http://www.wassenaar.org>) 中描述的军事物项中;

C.根据 ECCN, 被纳入尾号为“A018”或属于“600 系列”的物项中; 或者

D.用于“使用”、“开发”或“生产”上述军事物项²⁰, 或者支持或有助于运行、安装、维护、修理、大修、翻新、“发展”或“生产”上述军事物项。

E.此外军事最终用途还包括部署²¹ECCN 为 9A991 物项。

若产品受到 EAR 管制, 则需要确保国家、主体和用途的合规性, 不能向受到美国政府制裁的国家或主体销售受管制的产品, 若产品对特定国家或主体受控也不能未经 BIS 许可而销售, 否则将会构成违规, 并受到美国政府的罚款, 相关责任人也可能遭受刑罚, 甚至企业和个人都将被列入出口管制及制裁清单。

3. 实体清单管控

根据 EAR 744.11(b) 规定, 根据特定的、明确的事实, (若 BIS) 有理由相信, 某一实体已参与, 正在参与或有重大风险将参与或从事与美国国家安全或外交政策利益背道而驰的活动, 则 (BIS) 可以根据本条的规定, 将该实体以

²⁰ 根据 EAR Part 772 的定义, “使用”的六要素是指操作, 安装 (包括现场安装), 维护 (检查), 维修, 大修和翻新; “开发”与批量生产之前的所有阶段相关, 例如: 设计, 设计研究, 设计分析, 设计概念, 原型的组装和测试, 中试生产方案, 设计数据, 将设计数据转换为产品的过程, 配置设计, 集成设计, 布局; “生产”是指所有生产阶段, 例如: 产品工程, 制造, 集成, 组装 (安装), 检验, 测试, 质量保证。“操作”是指使达到预期功能的手段; “安装”是指准备使用, 包括连接, 集成, 合并, 加载软件和测试; “维护”是指为了达到预期目的而进行的工作, 以使项目达到其原始或设计的容量和效率, 包括测试, 测量, 调整, 检查, 更换零件, 恢复, 校准, 大修。

²¹ “部署”是指安排战斗或适当的战略位置。

及代表该实体行为的实体加入实体清单。美国产业与安全局（BIS）会将不时更新的实体清单发布在《出口管理条例》（EAR）的第744章附录4部分。实体清单中将列出受限于特定出口许可要求的外国自然人、企业、科研院校、政府机构及其他组织，实体被纳入实体清单后，任何主体在未得到许可证前，不得通过受《出口管理条例》管制的方式向该实体提供受《出口管理条例》管制的物项。

4. 未经核实清单（UVL）管控

当BIS没有充分理由将某外国公司或个人列入“实体清单”，但确有充分依据向其他公司警示该外国实体的相关风险时，BIS会选择将该外国实体列入“未经核实清单”中。具体来说，对于受美国出口管理条例（EAR）管辖的外国实体进行的出口、再出口和国内转卖活动，如果BIS或其代表的联邦官员因政府控制之外的原因，无法有效地完成最终用途核查，从而无法核实该外国实体的真实性，那么该外国实体将被加入未经核实清单之中。被列入“未经核实清单”的实体在获取《出口管理条例》管控下的物项时会受到一定程度的限制，但这种限制相对于“实体清单”而言是较轻的。

（五）美国出口管制许可证审查机制

美国出口管制许可证申请根据出口交易行的不同类型主要分为出口许可证申请和再出口许可证申请。出口许可证申请中要求只有位于美国境内的人才有权对从美国出口的物项申请许可证，并且许可证申请人必须是出口方，该出口方是美国主要利益方且有权决定和控制从美国出口相关物项的主体。但在某些特殊出口交易场景下，如“工厂交货”

的情形,即卖方在其场所完成货物交付后不再负责出口清关,由外国主要利益方即买方委托授权美国境内的第三方代理机构办理货运及清关业务,此时卖方没有决定和控制出口的权力和责任。因此此类出口交易中如涉及物项从美国出口的许可证申请,应当是由接受外国主要利益方书面授权的美国境内的第三方机构负责申请。

对于再出口许可证的申请,美国主要利益方或外国主要利益方以及经书面授权的代表外国主要利益方的美国机构均有权对于需再出口的受控物项申请许可证。如果美国出口商明知需申请许可证的物项从美国出口到某外国目的地后会被再出口到第三国的目的地,且再出口需要申请许可证,则该出口商应当在申请出口许可证时一并注明需再出口并填写再出口目的地等信息。

但如果物项从美国出口无许可证要求但再出口需要许可证,则出口商可以选择申请再出口许可证或者不申请许可证但通知外国收货方需要获得美国再出口许可证。另外,如果物项从美国出口到外国需要许可证,但该物项从外国再出口到第三国,按美国出口管理条例的规定无需许可证,则再出口行为无需提前申请许可证。一般情况下,申请出口许可证和再出口许可证,申请人应当通过 BIS 的简化网络申请流程系统提交申请。

(六) 美国对俄出口管制规则及措施

根据美国《出口管理条例》(Export Administration Regulations, EAR)的规定,美国对俄罗斯实施特定的出口管制措施。基于 EAR 746 规定中的“禁运和其他特别管制

措施”，美国对于运往俄罗斯和白俄罗斯的物项管控范围较广，并且针对特定的物项实施特殊的管控政策。

第一，对俄出口管制规则。美国对于俄罗斯特定的出口管制措施主要集中在 EAR 746.5 俄罗斯和白俄罗斯工业部门制裁（许可要求及限制性规定）、746.8 对俄罗斯和白俄罗斯的制裁（许可证和许可例外政策）、746.10 俄罗斯和白俄罗斯以及俄罗斯和白俄罗斯寡头和恶意行为者的“奢侈品”制裁（最终用户为寡头和恶意行为者）以及 746 节项下的补编中规定的各类物项，其中补编中规定了受管控的物项以及美国商务部的许可证要求。例如，EAR §746.8 条款详细规定了对俄罗斯和白俄罗斯的出口、再出口和境内转让的许可证要求、审查政策以及适用的例外情况。该条款旨在严格控制向这些国家转移可能用于军事、能源和其他敏感领域的技术和物项。

第二，美国对俄罗斯专门增设了俄罗斯/白俄罗斯直接产品规则。根据出口产品的类型以及产品所在的物项列表，一般情况下电子企业大量出口俄罗斯涉及的主要有关规则为许可证要求和物项增补目录清单。当公司知道或应该知道符合下述两个条件的外国制造产品将直接销售给俄罗斯/白俄罗斯客户，或者公司下游客户会将公司产品或含有公司产品的新产品销售给俄罗斯/白俄罗斯客户时，未经美国商务部许可不得开展交易：该外国制造产品本身可以被分类为 ECCN（不属于 EAR99），或者该产品本身属于 EAR Part 746 补编 6 或 7 中所列物项；以及，直接或间接用于该产品研发、生产流程中的源自美国的技术或软件被分类为 ECCN

（不属于 EAR99）。俄罗斯/白俄罗斯外国直接产品规则的规定不适用于将被分类为 EAR99 的外国制造产品，但是需要核实该产品是否被列入了 EAR Part 746 补编 6 或 7。

第三，对俄设置高优先级物项清单。2023 年 5 月 19 日，美国 Fin CEN 和 BIS 联合发布了九个最高优先级的海关编码，旨在控制分类落入该九个海关编码的物项流向俄罗斯，并最终用于资助战争。²²同年 9 月 14 日，美国 BIS 再次与五眼联盟对管控的海关编码进行了更新，更改后的高优先级物项增加至 45 个海关编码²³。上述对于高优先级物项（CHPL）的规定旨在限制俄罗斯发展技术工业的实力以及获得军事行动所需的有关物项，同时通过对于高优先级物项交易（包括转售、分销等各种途径）的控制，限制他国企业及中间商对俄罗斯供应高优先级物项或者帮助其规避制裁和管控的行为，例如通过特殊采购网络掩盖实际贸易规避制裁违规出售的行为。

此外，当地时间 2024 年 6 月 12 日，美国商务部工业与安全局（BIS）宣布新增多项对俄罗斯的出口管制和制裁措施，并将进一步与国际伙伴合作，优化跨部门联动，持续加强和实施限制性措施，以识别为俄乌战争提供支持或协助军事活动的主体，打击俄罗斯获取军备的能力。这些新措施主要包括几个关键方面：第一，BIS 打击通过空壳公司进行的非法转移活动，创建了一个新的监管框架，将高风险地址列入实体清单。任何使用这些地址的公司将面临受 EAR 管辖

²²<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/enforcement/3278-bis-guidance-to-prevent-evasion-of-prioritized-harmonized-system-codes-to-russia-final/file>

²³<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/enforcement/3336-2023-09-26-export-enforcement-five-guidance-for-industry-and-academia-priority-hs-codes/file>

的交易限制。BIS 还将八个香港地址新增到实体清单中，以加强控制。第二，BIS 加大了对俄罗斯和白俄罗斯的软件出口限制，特别是对企业管理软件和设计软件的出口，即使这些软件未在 CCL 中明确列出，这一措施旨在切断俄罗斯和白俄罗斯军事工业基础设施的现代软件支持，同时确保普通民众的信息通信技术不受影响。第三，BIS 进一步限制了向俄罗斯和白俄罗斯出口的商品种类，新增了五百多个商品类别的出口限制，并加大了对防暴装备的管控。这些措施意味着除了农业和医疗产品之外，几乎所有其他与俄罗斯的贸易都受到了更严格的限制。第四，BIS 还减少了一些消费品的出口豁免，特别是限制了低端显卡等物品向俄罗斯或白俄罗斯的出口。另外，BIS 还将五家中国和俄罗斯的企业列入了实体清单。第五，BIS 还对两个通过第三国向俄罗斯出口飞机零部件的俄罗斯采购网络发布了两项临时拒绝令（TDO）。TDO 是由 BIS 发布的重要保护性行政措施，此项措施不仅切断了这些网络从美国出口受 EAR 管辖物品的权利，还禁止它们接收或参与从美国出口或再出口受 EAR 管辖的物品。第六，BIS 继续限制向俄罗斯的国防工业基地转运物品，并通知了一百三十多家美国分销商关于向已知俄罗斯供应商运送货物的额外限制。

企业在开展涉俄业务时，应当重点关注合作伙伴是否存在受制裁主体、交易结算中是否存在受制裁银行，以及向俄销售产品是否可能为受 EAR 管辖及高优先级物项。同时，企业应当重点关注经济制裁风险，并重点开展产品合规、结算支付合规、合作伙伴合规、产品最终用途合规方面的审查。尤其重点关注涉俄业务在结算收支方面的风险。例如，关注

与美国银行合作的合规风险,同时针对新增开户银行进行受制裁主体筛查以及合规尽职调查,企业在选择收款结算合作银行时,应从是否涉及受制裁银行、具体制裁规定、限制交易范围等因素,综合判断相关合作是否存在受制裁风险。企业可以在业务流程中嵌入针对银行合作的合规审核要求和流程,同时,建议关注不同银行所提出的合规要求,并判断是否可以遵守银行提出的合规要求。

（七）违反美国出口管制法的责任与后果

《出口管制改革方案》（ECRA）对违反《出口管制条例》（EAR）将承担的法律进行了规定,分别包含民事处罚、刑事处罚和行政处罚三个领域。在民事处罚方面,根据 ECRA 的规定,对于违反 ECRA 及 EAR 的规定的主体,可能会被处以涉案交易价值的两倍或 300,000 美元的罚款(以较大者为准)、撤销对当事人此前的某项出口许可、禁止该当事人出口(转出口、转让或在国内转让)受管制的任何物品。在刑事处罚方面,相关企业或被处以等同于货物价值五倍或 50,000 美元(取较高金额)的罚款,以及/或者针对相关人员的长达 5 年的监禁,任何人如故意违反(或者共谋、意图违反) ECRA 及 EAR 的规定,将被处以不超过涉案商品金额(或价值)的五倍或 1,000,000 美元的罚款(以较大者为准)。针对个人,则可能被判处不超过 250,000 美元的罚款和/或不超过十年的监禁。

除受到根据《出口管制条例》评估的管制处罚外,电子出口信息 (EEI) 不正确也可能受到基于违反《美国贸易法规》(Foreign Trade Regulations, FTR) 的处罚,包括民事和刑事方面。民事处罚包括按逾期未提交 EEI 或拖欠的

天数进行计算的罚款。逾期申报这一违规行为的民事罚款为每天 1,643 美元，共计不超过 16,438 美元。故意不提交或故意提交虚假或欺诈信息则最高受到 16,438 美元的罚款和/或 5 年的监禁的刑事处罚。针对出口管制中的处罚的判定，BIS 通过的《行政执法案件和解中的收费和处罚决定指南》²⁴（以下简称“处罚指南”）进行了全面介绍。处罚指南中列出了对处罚的考量因素，包括：加重处罚因素、一般因素、减轻处罚因素以及其他因素。

同时，BIS 鼓励企业自我披露违规行为，企业可以在首次发现违规时提交初步披露，并在 180 天内提交一份完整的披露报告。出口执法办公室（OEE）会收到并审查披露方的自我披露报告，以确定是否发生了违反《出口管制条例》的行为，并在违规发生时采取适当的纠正措施。2024 年 1 月，BIS 发布了一份政策备忘录，宣布对自我披露程序进行进一步完善，内容涵盖：提交方式、某些披露的简化叙述、何为重大违规行为以及对非法出口物项的处理。

综上所述，违反《出口管制条例》可能带来一系列严重的承担民事、行政和刑事法律责任的后果，这些后果不仅可能导致企业遭受巨大的经济利益损失，还可能对企业的商誉造成深远影响。具体而言，这些后果包括但不限于：合同被解除或被视作无效，从而导致企业需要承担赔偿责任的责任；企业或被列入出口管制的“黑名单”，从而被极大地限制其未来的出口活动；同时，企业或面临高额的民事、刑事罚款，相关人员会面临监禁刑罚的惩处。

²⁴<https://www.bis.gov/car/title-15/subtitle-b/chapter-vii/subchapter-c/part-766/supplement-no-1-part-766-guidance>

第二章 中国企业面临的出口管制合规风险

一、受出口管制重点关注的行业与企业

(一) 受影响行业概览

近年来,美国出口管制制度及相关法律政策对全球各类行业产生了深远的影响,影响尤其体现在美国系列新规政策对于尖端行业的关注与限制方面,以及利用出口管制法律制度工具通过限制特定商品、技术和服务向特定行业的流动,实现对特定行业、特定企业造成重大冲击和影响、防止敏感信息和技术泄露至潜在对手国家的目的。同时,美国出口管制规则限制将对被管制国家的经济发展、行业发展等产生深刻的影响。在受美国出口管制关注的行业中,高新技术、尖端技术集中布局的行业无疑成为管制关注的重中之重,其中主要包括半导体、通信、人工智能、量子计算、汽车等领域,甚至特定国家的能源类行业(例如俄罗斯)也受到影响。受限制行业中的企业在经营过程中需要利用尖端技术、核心部件或设备,而管制政策则相应通过物项限制、行业限制、地区限制和用途限制对企业的生产经营产生影响。受影响行业在美国系列出口管制规则、政策文件中均有体现。

在出口管制规则限制方面,美国于2022年10月7日发布了针对“特定半导体制造设备、先进计算芯片、含有特定芯片的产品及相关软件和技术”的管制规则,规则主要集中在对半导体行业全链条环节的打击方面,包括限制半导体行业内企业设计、制造半导体产品的能力;利用半导体设备进

行生产的能力、获得半导体设备的能力以及生产制造高性能芯片的能力。此外，美国于 2023 年 10 月 17 日对先进计算芯片、超级计算机和半导体制造设备发布“先进计算项目和超级计算机暂行最终规则”²⁵（“AC/SIFR”）和“半导体生产项目暂行最终规则”²⁶（“SME IFR”），加大了对于半导体行业的限制，并于 2024 年 3 月 30 日发布针对半导体行业限制规则的补充规则措施。从美国 BIS 发布的出口管制新规可以看出其对于特定半导体行业的打压与限制措施。

在对外发布政策文件方面，2024 年 2 月 12 日美国白宫发布了最新版的《关键和新兴技术清单》（Critical and Emerging Technologies List, CET）²⁷，其中清单主要涉及 18 个技术相关领域，包括先进计算、先进工程材料、先进燃气轮机发动机技术、先进的网络感知和特征管理、先进制造、人工智能、生物技术、清洁能源发电和储存技术、数据隐私、数据安全和网络安全技术、定向能技术、高度自动化、自主和无人系统以及机器人技术、人机接口技术、高超音速技术、集成通信和网络技术、定位、导航和定时技术、量子信息和使能技术、半导体和微电子、空间技术和系统，上述被列技术在 2022 年清单的基础上进行更新。清单对于上述技术的界定主要为可能对美国国家安全产生影响的关键和新兴技术，同时此份清单也为美国政府制定相关政策和出台战略规划提供了参考，清单中涉及的技术有关的行业则为美国官方

²⁵<https://www.federalregister.gov/documents/2023/10/25/2023-23055/implementation-of-additional-export-controls-certain-advanced-computing-items-supercomputer-and>

²⁶<https://www.federalregister.gov/documents/2023/10/25/2023-23049/export-controls-on-semiconductor-manufacturing-items>

²⁷<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2024/02/Critical-and-Emerging-Technologies-List-2024-Update.pdf>

重点关注的行业。此外，2024年1月3日，美国商务部BIS发布了出口执法：2023年回顾（Export Enforcement: 2023 Year in Review）²⁸，此份报告中强调在“21世纪地缘政治格局之下，保护人工智能、量子计算等颠覆性的先进技术对美国至关重要”。可见美国对于量子计算行业领域的重视程度被提高至新的高度。

综上所述，受美国出口管制重点关注的行业主要集中在较为尖端、技术含量相对较高的行业和领域，且受关注行业因美国管控需求不断发生变化。受影响行业也将受到上游供应至下游产品开发方面的多重限制。

（二）重点企业之民用电子产品

本指引着重对于前述受影响行业中经营民用电子产品的企业的出口管制合规风险及合规管理重点进行介绍。一般而言，常见的消费类民用电子产品包括手机产品、电脑产品、影音产品、无人机产品、影像设备产品、游戏类产品、半导体产品、通信设备类产品等，而半导体类产品为民用电子产品中的重要组成部分之一。每一类产品类型又可具体进行细分，例如使用半导体有关的产品涉及芯片、传感器、微处理器、无线传输模块、先进计算机、超级计算机、存储器、分立器件、光电子器件，其中半导体产品所涉及的工艺较为复杂、技术要求较高等，半导体产品还被集成投入至其他产品中进行应用。再如，通信设备类产品可以被细分为交换机产品、防火墙产品等。

²⁸来源于 UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE Assistant Secretary for Export Enforcement Washington, D.C. 20230。

因此，消费类民用电子产品投入应用范围极广并涉及各行各业，包括汽车、金融、医疗、互联网等众多行业。此类产品对于我国企业的经营和发展至关重要，而此类产品可能发生的出口管制合规风险概率也相对较高。

以通信类产品中的防火墙产品为例，此类产品生产过程中可能使用到芯片原材料，若芯片原材料经过排查为美国原产物料，则受《出口管理条例》管辖的合规风险较高，其中若防火墙产品所使用的芯片原材料数量较多、价值较高，则此防火墙产品还可能因美国原产物项占比过高而使得产品本身成为一款受《出口管理条例》管辖的产品，从而带来更高层次的合规风险。同时，此款防火墙产品还可能因生产过程中使用美国原产技术、设备等原因而成为受《出口管理条例》管辖的产品而具有合规风险。因此，可以看出民用电子产品触发出口管制的风险因其所使用的原材料、设备和软件等各类因素的可能性较大，加之民用电子产品销售范围广、销售客户众多，随之因产品、交易客户、交易用途、交易目的地等原因综合考虑而引发的风险可能更高。

1. 监管要求（ECCN）

美国出口管理条例项下对于产品的监管要求主要集中在商业管控清单 CCL 中所列的 ECCN 编码以及《出口管理条例》第 99 部分等物项编码对应的管制规则中。基于本指引前述介绍，美国商业管控清单 CCL 通过物项编码对产品进行归类²⁹。企业应当注意在判断民用电子产品是否受《出

²⁹来源于

<https://www.bis.gov/ear/title-15/subtitle-b/chapter-vii/subchapter-c/part-774/supplement-no-1-part-774-commerce-control>

口管理条例》管辖以及需要申请许可证时，着重考虑产品的ECCN分类编码。由于不同ECCN分类编码的监管要求不同，则相应产品在受到《出口管理条例》管辖后是否需要许可证的要求也不同。

举例说明，某家企业研发的一款产品经ECCN归类确认后被认定为5A002的产品，则根据美国《出口管理条例》的规定，假设被归类为5A002的产品在出口至特定国家时因“国家安全原因”而受到管控，则需要向美国商务部BIS申请许可证。可以看出，此款产品所具有的合规风险需要基于ECCN的具体情况进行判定。而对于产品的ECCN认定，一般根据《出口管理条例》的规定可以向产品供应商获取、企业自行根据《出口管理条例》规定对产品进行分类（或通过聘请外部机构进行归类），或向美国商务部BIS提交有关的产品信息和分类申请进行判断。

2. 不同开发方式下的合规风险

通常情况下，企业生产、加工和制造民用电子产品可能采取自主生产、自主销售或者进行代工生产的方式开发产品。一般具有生产能力或生产工厂的企业也可能采取自主完成生产、加工链条或部分生产、部分代工，以及全部代工的开发方式。而不同的生产模式所伴随的合规风险的场景、情形、发生以及合规风险评估的路径、考虑点等也有所不同。本指引也将分别基于两种不同的开发方式进行分析。

外协代工产品的代工模式一般分为几种类型，包括OEM代工、ODM代工、JDM代工、OBM代工、CMT代工等。基于企业业务模式和生产经营需要，不同代工模式的

定义可能具有差别。因此，本指引采取一般意义上的、常见的、通用的代工模式进行分析风险。通常，企业在进行代工管理时通过专业的业务术语对此进行区分，例如在实际业务中，OEM 代工模式一般被称为“原始设备制造商”（Original Equipment Manufacturer）、ODM 代工模式一般被称为“原始设计制造商”（Original Design Manufacturer）、JDM 代工模式一般被称为“共同设计制造模式”（Joint Design Manufacturer）等。不同代工模式对于产品的设计、制造、生产、研发、销售等的分工是不同的。如下为不同代工模式下的风险分析：

以 ODM 产品为例，通常情况下 ODM 代工产品被称为贴牌产品，即在已经生产出的产品上贴标另一家企业的品牌，可理解为其中一家企业负责生产制造、另一家企业负责品牌。此时负责进行产品设计、制造的企业一般被称为 ODM 代工厂商。对于产品本身而言的合规风险，则主要集中在产品可能使用的受管制物料、受管制技术和设备等方面。具体而言，某家 ODM 代工厂商设计、制造出一款 ODM 产品，此种情况下 ODM 产品中所使用的物料信息等由 ODM 厂商所掌握，则此款 ODM 产品若涉及使用美国原产物料且达到一定比例时，则此款产品可能成为一款受美国《出口管理条例》管辖的产品并具有出口管制风险。此时 ODM 厂家需要关注此款产品是否可能会受到管辖，若经过评估此款产品受《出口管理条例》管辖，ODM 厂家需要关注此款产品对外销售的合规风险，以及需要评估另一家贴牌企业是否为受制裁主体的情形，或产品经过贴牌后销售至受制裁客户的情形等。对

于不负责设计、制造仅负责品牌贴牌的企业，也应当在前期与 ODM 厂商进行协商合作时，明确 ODM 厂商提供的产品是否为受管制产品。

以 OEM 产品为例，通常情况下 OEM 代工产品的主要特征为，其中一家企业主要负责产品的设计、品牌与销售，另一家企业专门负责产品的生产。其中负责生产的企业为 OEM 企业。在此情形下，产品本身的受管制情况、使用物料的受管制情况以及使用美国技术、设备等的受管制情况主要掌握在负责设计、品牌与销售的企业中。因此，对于此家企业而言，产品本身是否属于受《出口管理条例》管辖以及后续的销售均需要进行合规风险评估。而对于 OEM 企业而言，关键风险点则集中在生产制造阶段，例如对于可能使用的美国原产技术、设备等的风险排查。

同时，基于 OEM 合作模式下的两家企业还需要关注合作协议中的出口管制条约风险。在实践中，由于 OEM 产品合作模式下，部分企业产生了需要评估产品受管制状态的需求，而基于 OEM 合作协议，合作代工项目已完成，产品已进入正式上市销售阶段，此时对于产品受管制状态的风险评估已经因客观原因而被后置，若此时进行产品受管制状态评估时可能面临无法全面收集与产品受管制状态评估的有关信息，从而引发后续的交易风险，因此建议企业提前对 OEM 产品评估相关的出口管制信息进行收集。

建议企业在不同开发方式下重点关注掌握物料 BOM 信息的主体以及产品的 BOM 的出口管制相关信息。此时，进行出口管制合规风险评估的重心依然在于不同开发方式

下的合作主体是否为受制裁企业、基于不同开发方式生产的产品如何判断其是否受 EAR 管辖。判断产品是否受 EAR 管辖的重心在于依据最低占比原则判断产品的占比计算结果。因此，建议企业在明确不同开发方式后，在判断产品是否受 EAR 管辖时，收集产品 BOM 的出口管制信息（包括各使用物料是否受 EAR 管辖、是否具有 ECCN、是否需要许可证等），并进而判断产品的受控情况。

3. 不同业务场景下的合规风险

由于每一家企业的民用电子产品类型均不同，且企业内部的管理方式、管理模块和管理重点都不同，所以合规风险也将基于企业各自的业务场景而产生。根据本指引的编制，企业业务场景下的合规风险将重点通过企业管理业务部门以及实际交易发展中的风险进行描述和提示，企业可以详细参考本章节第二部分的风险阐释。在此部分则侧重对不同业务场景的合规风险差别、细分场景的合规风险进行阐释。

结合具体的企业管理进行分析，风险活动通常发生在不同的业务部门。基于《出口管理条例》的规定，《出口管理条例》关注物项的流动情况，尤其是物项的“出口行为”，因此这决定了风险评估的重心侧重在具体的交易中。结合民用电子产品的交易属性，企业在进行出口管制合规风险控制时，应当重点结合《出口管理条例》的管制要求关注产品本身、产品用途、产品交易客户和产品销售的目的地。而企业经营行为离不开企业内部各个业务部门的分工和配合，产品“从生到死”的流程都需要经过各个业务部门，根据《出口管理条例》的关注重点来看，合规风险评估贯穿产品设计至

销售的全环节。以研发场景为例，研发新品的受管制状态为合规风险判断的重要场景；以生产场景为例，产品生产过程中使用的设备、技术等是否受美国《出口管理条例》的管辖、管控等为合规风险判断的重要场景；以销售场景为例，销售产品是否因最低占比原则和直接产品原则而成为受《出口管理条例》管辖的产品、销售对象是否为各类制裁清单客户、销售用途是否为被禁止性用途、销售的最终目的地是否为禁运国家；以其他场景为例，品牌宣传过程中对外发布信息的准确性和适当性需要经过出口管制合规风险评估，避免因不当宣传引发外国政府关注等。

以细分场景为例，如采购部门采购的某物项经过合规信息收集和评估后，确认某物项为需要向美国商务部申请许可证的物项，则该物项除用于产品生产等常规场景外，可能存在一些特殊的业务场景。例如，此物项库存未被完全消耗，对于剩余库存物项的后续使用和应用需要持续监控。在采购业务场景下可能还涉及采购物料的报废和逆售情形，若物料同样为受管制物料，对于受管制物料的处理同样存在风险。同时，存在产品中使用的物料在采购前为未受管制物料，而基于美国 BIS 发布的新规后成为受管制物料，需要重新评估产品风险。此外，销售部门在售后服务中存在备件替换或备件维修场景，若备件为一款受《出口管理条例》管辖的产品，则备件的二次替换行为可以等同于“二次销售”行为，则同样需要评估产品销售风险。

4. 产品生命周期中的合规风险

一般情况下，企业对于民用电子产品的生命周期管理需

要经历产品开发、产品上市、产品销售、产品下架等管理过程。产品生命周期中的合规风险一般集中在产品销售前、销售中和销售后。以民用电子产品中的通信设备类产品交换机为例，交换机产品在设计开发阶段，需要对产品中使用的物料情况、技术情况等进行评估，若评估交换机产品所含美国原产受控成分超过最低占比规则对于 D 组国家（我国属于 D 组国家）所要求的 25% 的最低限度，则交换机产品将受到美国《出口管理条例》的管辖。在此情形下，若企业考虑通过调整、更换产品中所使用的物料降低整款产品的出口管制风险，则建议尽量在此阶段进行调整，避免在交换机产品进行大规模量产后再做调整带来成本较高等问题。

此外，对于产品合规风险评估的介入时间、介入周期的先后顺序，将对合规风险的控制产生影响。若企业在产品上市、产品销售阶段进行出口管制合规风险评估，并分析自身产品是否受美国《出口管理条例》管辖时，得出评估结论为若产品不受《出口管理条例》管辖，则合规风险相对较小。若产品受到美国《出口管理条例》管辖，则合规风险相对较大并需要进行详细的销售评估。

二、企业被列入管制清单的风险

根据美国出口管理条例《出口管理条例》的规定，目前 BIS 管理的清单主要为实体清单、未经核实清单、军事最终用户清单等，不同的清单有不同的限制要求，所带来的合规风险也不同。

（一）企业被列入实体清单的主要风险

1. 清单主体的风险

企业被列入实体清单的风险主要为获取由《出口管理条例》管辖的物项包括硬件、软件和技术，向实体清单企业的出口、再出口或国内转移都将受到获取限制。其中面临的重大风险就是供应链的切断。企业通过任何方式采购受《出口管理条例》管控的美国物项都会受到限制，需要向美国商务部申请许可。

虽然企业依然可以进行业务，且已经采购的美国硬件可以继续加工使用，已经获得许可的软件在授权期限内可以使用，也可以在不涉及采购美国受控物项的前提下继续向客户提供服务和维修。但是企业在采购受控物项，采购、延期、更新受控软件，获得来自美国的相关服务时将受到很大的限制。

对于一般企业来说，正常的生产经营活动中不可避免地需要使用受管制的物项，而企业很难获取美国企业出口、再出口或国内转移的产品、软件和技术，且一般向美国商务部申请许可证的审查结果为“推定拒绝”。所以在这种情况下，企业正常的生产经营活动将受到巨大的影响。而这种供应链断裂带来的不利影响会引发一系列可能的后果，直接供应商断供导致的生产停摆，代理供应商因为潜在风险过大选择终止合作，客户因为不信任替换原件生产的新产品或无法获得满足其需求的货物出现流失，公司市值损失等等。

企业的业务扩张也会因此受到一定的限制。被列入实体清单以后，企业进入国际市场特别是进入美国市场将会受到限制。同时，很多国际公司和国际组织比如银行等将评估与

企业合作的相关风险，为不违反美国出口管制的相关要求，部分银行会直接拒绝为清单上的主体提供服务以保护自身利益。美国市场作为全球最重要的市场，跨国企业和组织必然不可能放弃，也因此不可能冒着被禁止进入美国市场的风险与清单主体交易、合作或提供服务。失去与这些公司或组织交易的机会，对于清单主体而言，在国际范围内扩张自身业务必然是寸步难行。

目前在实务中部分企业在较难获取相应受《出口管理条例》管辖的物项后，可能选择通过寻找国产化产品进行替代或提升自主研发能力增强供应链稳定性，避免采购物项断供或供应中断等情况。

此外，清单主体将面临更高的合规风险注意义务。被列入实体清单的企业同样需要加强对于流入企业内部的物项、技术和软件的排查，避免发生违规交易的情形。同时，实体清单企业应当通过建立有效的出口管制合规体系，对客户、供应商、产品等进行有效地筛查。

2. 与清单主体交易的风险

清单主体的上游供应商需要注意向清单主体提供的物项，如果向清单主体供应管制物项，上游供应商将可能面临来自美国的刑事侦查或行政处罚并会因此承担民事赔偿责任。同时还可能面临被吊销或扣留出口许可证、没收海外资产的风险。企业高管有可能因为供应管制物项的行为被美国法院指控侵犯美国国家安全、泄露商业秘密、进行经济间谍活动等犯罪，面临罚款和有期徒刑。同时企业有可能因为与清单主体的交易被市场排斥，严重影响自身业务。

清单主体下游企业并不会受到过多法律上的限制。但是，因为受到清单主体经营活动异常的影响，下游企业也可能因此面临生产原料缺货的风险，进而影响自身正常的生产经营活动。

（二）企业被列入未经核实清单的主要风险

企业被列入未经核实清单的风险相对实体清单而言较小。近年来，存在不少企业被列入未经核实清单后又被移除的情形。具体影响为：第一，未经核实清单企业不适用《出口管理条例》规定项下的许可例外，这意味着无法根据许可例外申请豁免许可证。第二，未经核实清单企业具有更高的合规风险注意义务。例如在与美国出口商等企业进行合作时需要递交有关的 UVL 声明³⁰。第三，未经核实清单企业需要面临美国商务部关于最终用途事项的审查，若审查不通过，企业将被自动加入实体清单。被加入实体清单的风险可参考前述被列入实体清单的影响。

当一家企业被列入未经核实清单（UVL）时，表明美国政府对其合法性和合规性存在疑虑。被列入 UVL 的企业在与进行出口、再出口和转移受控物项时，面临更为严格的审查和额外的文书要求，下文将说明企业被列入 UVL 后所面临的各方影响：

（1）60 天核实期（60-Day Verification Period）

2022 年 10 月，BIS 修正了 UVL 的制定标准，同时新

³⁰<https://www.bis.gov/car/title-15/subtitle-b/chapter-vii/subchapter-c/part-744/supplement-no-6-part-744-unverified-list>

发布了一份政策备忘录³¹。在备忘录中，BIS 表示，当一家企业或个人被列入 UVL 并接到通知后，他们有 60 天的时间以书面形式来提交相关证明材料，如企业注册文件、经营许可证、业务合同和最终用途声明等，可附有解释信函说明相关情况和合规措施，以便 BIS 进行核实，证明其合规性。BIS 在收到材料后，会进行详细审核，措施将包括与其他政府机构合作、进行现场检查等。如果审核通过，BIS 将在联邦公报上发布公告，将该实体从 UVL 中移除。如果在 60 天内未能完成核实，或 BIS 认为材料不充分，该实体将继续保留在 UVL 上，面临更长时间的受限状态。

（2）红旗规则（Red Flag Rules）

EAR §732 规定了红旗规则（Red Flag Rules），要求出口商在进行国际交易时，主动识别并警惕可能表明非法行为或不合规的“红旗”信号。这些信号可能涉及最终用户的身份、物项的最终用途、交易行为的异常等。

红旗规则的核心在于“出口商责任”（Exporter Responsibility），即出口商有义务确保其交易的合规性，而不仅仅依赖于政府的许可系统。适用于红旗规则的主体包括所有参与出口、再出口或转移受控物项的各类企业和个人，如制造商、经销商、货运代理、物流供应商等。这些主体在交易中需要特别关注一些可能触发红旗信号的情况，例如客户拒绝提供最终用户或最终用途信息、不合理的支付方式、无法核实的地址或联系方式等。如果出口商在交易中发现了

31

<https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/policy-guidance/3156-axelrod-prevention-of-end-use-checks-policy-memo-10-7-22/file>

红旗信号，但未能采取适当的措施进行调查和处理，可能会被视为违反了 EAR 规定，并面临相应的处罚。

当一家企业或个人被列 UVL 时，这表明 BIS 无法充分核实该实体的身份或其申报的最终用途信息。由于这些实体的合规性存在疑虑，UVL 中的企业或个人经常会触发红旗规则中的“红旗”信号。因此，当出口商与 UVL 上的实体进行交易时，红旗规则要求出口商特别注意并采取额外的尽职调查措施。这包括核实交易对象的身份、确认最终用途的合法性，并在必要时暂停交易或向 BIS 报告。

（三）企业被列入军事最终用户清单的主要风险

根据《出口管理条例》的规定及前述 MEU 清单³²的介绍，被列入 MEU 清单企业的交易合作可能受限。对于未被列入 MEU 清单的企业，无论出于何种原因，对于运往中国、俄罗斯或委内瑞拉用于“最终军事用途”或“最终军事用户”的特定物项，许可证审查政策一般为拒绝。

一旦企业被列入《军事最终用户清单》（MEUL），将面临一系列严峻的风险和限制。根据 EAR 的规定，被列入该清单的企业在国际贸易中可能会受到更加严格的监管与审查，这可能对企业的正常运营及业务发展产生深远的负面影响。

首先，企业的交易与合作将受到严苛的限制。被列入 MEU 清单的企业在涉及物项、技术或软件的出口、再出口或国内转让时，必须获得美国政府的许可证。而由于这些企

³²<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%207%20to%20Part%20744>

业被视为与军事用途紧密相关，美国政府对相关许可证的审查将更加严格，获批的可能性极低。这意味着，这些企业在国际市场上获取关键技术和物资的渠道将大幅度受限，直接影响其生产能力和市场竞争力。其次，尚未被列入 MEU 清单的企业尽管面临的直接风险相对较小，但仍需保持高度警觉。根据 EAR 规定，凡涉及向中国、俄罗斯或委内瑞拉出口、再出口或国内转让的特定物项，并且这些物项可能用于“最终军事用途”或“最终军事用户”，均需经过严格的许可证审查。此类审查政策通常倾向于拒绝，即便企业尚未被列入 MEU 清单，只要其交易涉及上述国家的军事用途，申请出口许可证的难度将显著增加。再次，当出口商处理涉及 MEU 清单上实体的交易时，除了需要申请出口许可证外，还必须严格遵守红旗规则进行额外的尽职调查。具体内容请参见（二）（2）。

三、企业管理过程中的具体出口管制合规风险

（一）采购过程中面临的出口管制合规风险

根据美国《出口管理条例》对于在商业管控清单上的物项、技术等采取限制流动的措施来看，受到《出口管理条例》管辖和需要申请美国商务部签发的许可证的物项、技术、软件将被限制供应，这意味着美国出口商出口受《出口管理条例》管辖的产品至其他国家企业的行为、数量等将受到限制。从我国企业获取美国出口商出口的相应产品来看（物项、技术、软件），风险主要集中在美国出口商出口的产品是否属于美国《出口管理条例》管辖的产品、在属于美国《出口管

管理条例》管辖的产品的前提下是否需要申请许可证、许可证政策是否会被批准以及产品是否在合规的情况下获得。

基于美国《出口管理条例》的相关规定，举例说明一款产品受到美国《出口管理条例》的管辖，且被划分为特定的ECCN编码，则基于该编码的许可证政策要求，此款产品需要向美国商务部申请许可证且不存在许可例外情形，同时根据规则判断许可证审查政策为不通过时，最终确定此款产品无法销售至某一特定国家，则该国家的某一企业根据《出口管理条例》的规定无法顺利采购相应的产品，将受到采购限制和供应影响。

因此，基于上述举例分析，若我国某企业采购受《出口管理条例》规定被限制或禁止美国出口商出口的物项或基于《出口管理条例》的要求出口本该需要美国出口商向美国商务部申请许可证而未申请许可证的情形时，存在违反《出口管理条例》规定的合规风险。同时，通过举例可以看出，对于产品采购过程中面临的出口管制合规风险，需要结合交易中完整的信息进行判断，这也是《出口管理条例》规则的要求，即对于交易中的物项、交易的用户、交易的用途、交易的目的地进行综合性的判断。综上所述，企业采购过程中可能面临的风险情况为物项采购行为受到限制、供应链断供、因未做充分的合规筛查(包括筛查供应商、筛查采购物项等)导致采购物项行为违规。具体展开主要的出口管制合规风险：

第一，没有在供应商管理时，进行充分的供应商尽职调查。企业在采购管理过程中，直接下达采购订单，导致未对供应商是否受制裁或限制的情况进行排查并进而导致采购

受《出口管理条例》管辖的物料，将可能导致违规交易。此时供应商可能为我国国内企业，也可能为国外企业。

第二，没有对所采购物项，包括物料、设备、软件和技术出口管制信息进行收集和排查，导致交易违规。若所采购物项，本身不属于《出口管理条例》管辖的范围，则企业出口管制合规风险相对较低；若所采购物项属于《出口管理条例》管辖范围且具有相应的出口管制信息，则不充分的采购物项调查可能导致采购交易违规的行为发生。

第三，没有对采购合同条款设置出口管制相关的条款。此处风险包括两种情形，一方面为供应商在合同中提出出口管制合规要求，若企业未重视出口管制合规条款，可能涉及引发违约风险。例如供应商设置要求禁止将产品转售至特定的受限制国家。另一方面为企业自身面临筛查出口管制合规风险的需求，或下游客户提出出口管制合规要求，则公司自身产品需要满足出口管制合规的规定，在此情形下销售产品在上游环节进行采购、生产时，产品中的物料应当满足出口管制合规要求，否则将为下游销售产品带来连带风险。此时，企业应当关注供应商未提出出口管制合规承诺函、未要求签署带有出口管制合规条款的合同时，企业依然应当防范出口管制合规风险，因此可以通过在企业采购合同中增加条款防范风险。

（二）研发过程中面临的出口管制合规风险

企业研发过程中的出口管制合规风险主要集中在：研发人员具有出口管制风险、研发过程中使用的技术、软件或设备具有出口管制风险等。具体风险表现如下：

首先，没有关注项目研发人员的背景情况，导致产生出口管制合规风险。例如研发人员中存在美国籍人员、研发活动为半导体相关活动存在涉美人员等，基于可能产生的研发人员与美国的各类连接点因素，结合研发活动属性、研发用途、研发所在行业等多重因素，可能存在研发人员为美国人员所带来的违反出口管制合规的活动。此外，在研发项目中，存在具有美国国籍和美国绿卡的人员参与具体的产品研发活动，将对研发产品是否受《出口管理条例》管辖产生影响，甚至产生与美籍研发人员进行技术交流而被认定为《出口管理条例》管辖下的“视为出口”的风险。同时，若企业未对研发人员进行合规评估，将不排除存在未经许可情形下传递受管控技术信息的违规风险。

其次，没有关注研发中使用物料、软件和技术，导致产生出口管制合规风险。第一，在产品研发活动中，没有对产品使用的美国原产物项占比进行合规评估，导致产品因超过占比计算被纳入《出口管理条例》的管辖范围引发风险。例如，产品研发过程中使用受管制程度较高的芯片等原材料，导致整款产品受《出口管理条例》管辖并影响企业后续的销售交易。第二，在产品研发活动中，没有对使用的美国技术、软件和设备进行合规评估，导致产品因使用受到美国《出口管理条例》管辖的技术和软件而成为《出口管理条例》项下的直接产品，从而受到《出口管理条例》的管辖并引发多重合规风险，并进而对下游产品销售产生影响。例如，因使用特定受《出口管理条例》管辖的技术研发新品，导致新品成为受《出口管理条例》管辖的产品以及需要遵守《出口管理

条例》的特定规则。

再次,没有对产品研发过程中所使用的物料受管制状态进行判断。此处可能存在的风险为产品研发过程中使用的美国原产物项达到特定比例时导致产品整体受《出口管理条例》的管辖并需要遵守特定的规则。企业在产品研发前期未提前对产品受管制物料占比状态进行测算,将可能使得产品在上市销售后进行实际交易时因未对产品研发时进行初步的风险判断,而导致后续产生连环风险,此时企业对于风险管理的要求较为靠后。

(三) 生产制造过程中面临的出口管制合规风险

企业生产制造过程中面临的出口管制合规风险,重点集中在工厂生产过程中所使用的特定技术和设备、与产品生产直接接触的生产人员等。因此,企业在各个管理环节考虑相应的合规风险时,应当结合公司整体的供应流程、各部门职责分工以及产品从最初设计阶段到上市销售的全环节通盘考虑,并通过将风险管理环节前置,实现风险控制的效果最大化。

在此阶段需要关注的风险:其一,生产使用的设备是否为特定的美国原产设备,若属于特定的美国原产设备则该设备的 ECCN 编码以及是否需要许可证。例如,风险情形为在开发特定民用电子产品时使用到受美国《出口管理条例》管辖的设备却未对设备进行提前筛查,从而导致此设备生产的产品因美国《出口管理条例》的规定成为特定设备的直接产品。其二,特定行业中的企业例如半导体企业,在生产民用电子产品时,需要注意生产人员为美国人员的风险,并注

意评估涉美人员可能存在的出口管制问题。企业在评估生产阶段的出口管制合规风险时，应独立判断生产部门存在的风险，应当尤其重视生产阶段可能存在的风险点，包括“生产使用物料、生产使用技术、软件和设备等在采购和研发管理过程中就已经存在的风险信号”。

（四）销售过程中面临的出口管制合规风险

企业销售活动中的合规风险管理为控制出口管制合规风险的重要环节之一。企业通过销售活动对外出售产品，企业产品因此活动而向外流出，所以在此过程中的出口管制合规风险则主要集中在销售产品本身、销售对象、销售用途以及销售目的地等方面。此过程中的风险管理同样需要基于销售部门业务情况、销售流程以及销售订单等方面展开。通常意义来讲，销售活动需要经历销售客户导入、销售订单发起、销售协议签署、产品交付、产品售后等多个环节，销售阶段的出口管制合规风险可能存在于每一个阶段。其中，重点风险集中在如下方面：

1. 销售阶段的交易客户为制裁清单上的客户主体

企业在下达订单以及产品实际发生交易后，发现已将产品销售至制裁清单（例如实体清单）客户，而此交易产品同时为受《出口管理条例》管辖的产品，则可能违反美国《出口管理条例》的相关规定。基于前述介绍，我国企业在与实体清单企业进行交易时，需要关注和评估交易产品为“基于《出口管理条例》的规定不能销售至实体清单企业或具有因规则而产生的销售限制、销售义务”的风险情况。一般情况下，企业与被列入实体清单的企业开展交易，最为主要的交

易风险即出售产品本身是否为根据《出口管理条例》规定不可以流入实体清单企业的产品。

根据《出口管理条例》对于受《出口管理条例》管辖的物项流入实体清单企业的限制性要求,企业需要在实际销售发生时,提前对销售对象进行筛查,确定销售对象是否为受制裁清单企业。销售对象除可能在实体清单之外,还可能在其他制裁清单,例如未经核实清单、被拒绝实体清单等。不同清单的交易限制不同,因此与不同清单上的主体进行交易的风险程度、注意义务程度均有所不同。例如,若交易对象核查为被拒绝实体清单对象,则根据《出口管理条例》的规定,美国商务部 **BIS** 禁止美国或第三国企业与此清单上的主体交易任何受《出口管理条例》管辖的物项,因此在此种情况下若销售对象为此清单主体,则应当针对交易产品是否为《出口管理条例》管辖的产品进行评估。

企业在评估时需要关注自身产品情况,若同时满足受《出口管理条例》管辖且潜在的交易客户为被拒绝实体清单客户,则存在违规的风险。在此阶段建议企业应当提前对销售客户进行受制裁情况筛查。同时,企业应当注意由于制裁清单较多,且受制裁客户较多,因此对于销售客户受制裁情况的排查,可以基于企业已有的销售客户管理展开,同时针对未来发生的订单情况进行筛查。此外,在销售客户管理时若未对客户信息进行排查、复核,存在客户信息缺漏、未填写或不准确等情况时,将影响销售客户受制裁情况排查,并影响风险评估结果的准确性和全面性,从而引发违规风险。

2. 销售阶段未对产品受管制状态进行评估

企业在产品销售时，需要关注产品是否为受美国《出口管理条例》管辖的产品。一般情况下，若产品本身不受《出口管理条例》管辖，合规风险相对较低；若产品受《出口管理条例》管辖，则需要遵守《出口管理条例》的相关规定。对于产品是否受《出口管理条例》管辖的判断，需要参考前述美国出口管制规则中“出口管理条例”管辖范围的界定进行判断。企业需要关注未对产品受管制状态进行评估，可能导致受《出口管理条例》管辖或需要向美国商务部申请许可证的产品销售至实体清单等客户，从而导致交易违规行为发生，面临巨额罚金。因此，产品合规风险评估为销售订单评估的核心之一。

3. 销售阶段未对销售最终目的地进行筛查

企业不应就销售订单所涉风险点展开单一评估。根据本指引前述对于出口管制规则的介绍可见，出口管制合规风险评估常常需要将物项、人员、交易、单据记录等多个原因进行汇总、综合考虑，合规风险评估结论同样无法基于单一因素确定。根据《出口管理条例》 *Commerce Country Chart*³³ 商业国家列表的规定，BIS 将国家和地区分为 A 组、B 组、C 组、D 组和 E 组，规则对于不同国别的管控程度不同。其中涉及 E 组禁运国家，例如古巴、伊朗等。因此，若企业未对销售订单有关的最终目的地进行筛查，使得受《出口管理条例》管辖物项销售至禁运国家，或者受管控程度较高的制裁清单上的企业等客户，将违反《出口管理条例》的规定面临法律责任。

33

4. 销售阶段未对销售最终用途进行筛查

企业对于销售订单有关的最终用途应当进行合规风险筛查和评估。根据本指引前述对于最终用途限制的出口管制规则介绍可知，受《出口管理条例》管辖的销售产品用于例如核、生化武器、导弹等用途受到限制。因此，企业对于涉及《出口管理条例》管辖产品有关的交易，需要同步结合最终用途进行交易合规性判断，避免未经筛查导致受《出口管理条例》管辖的产品用于禁止性用途。同时，还应当充分关注销售合同中的出口管制合规条款的适当性和风险控制。例如，在合同条款中明确产品的禁止性用途等。

5. 销售阶段存在收付款风险

企业除密切关注出口管制风险外，建议对与出口管制有密切联系和相关性的经济制裁风险加强关注。企业可能因制裁风险面临收付款较难的问题，建议企业在关注美国 BIS 项下的出口管制要求外，还应当加强关注美国财政部外国资产控制办公室 OFAC 项下的经济制裁风险。上述两种风险基于制裁和管制背景可能同时存在和发生。由于在实务中，企业在面临出口管制合规风险问题以及排查相关风险时，存在与俄罗斯市场有关的出口管制与制裁风险排查问题并可能面临收付款难题，尤其以俄罗斯市场有关的收付款问题较为典型，因此本指引重点介绍企业在开展俄罗斯业务以及拓展俄罗斯市场过程中的收付款风险。

收付款风险主要集中在企业在与俄罗斯客户开展交易时，通过俄罗斯银行和金融机构进行支付、结算受到限制以及利用美元和美国金融机构进行结算受到限制等，由于美国

财政部外国资产控制办公室对俄罗斯银行及金融机构实施经济制裁措施,部分俄罗斯银行禁止使用 swfit 系统(Society of World Interbank Financial Telecommunication, 即“世界银行间金融电信协会”)。我国部分国内银行在考虑因经济制裁引发的次级制裁风险时,对俄罗斯收款服务宣布暂停,此时企业可能面临在国内收款较难的问题。此外,部分企业被列入经济制裁项下的 SDN 清单³⁴,根据 SDN 清单的限制性要求,被列入 SDN 的企业利用美元进行支付和使用美国金融机构结算也将带来制裁风险。

(五) 运营过程中面临的其他出口管制合规风险

美国出口管制主管机构商务部工业与安全局(BIS)在执法案例中显示出对于壳公司及子公司与涉案公司间不独立的关注,并认为相关涉案公司应当承担违规责任。在涉及子公司的违规方面,如果子公司的决策依赖于母公司的审核或批准,或者母公司对子公司的违规行为抱着“知情但放任”的态度时,母公司非常有可能需要为子公司活动承担责任。因此,建议企业在运营过程中确保子公司独立性,避免发生公司人格混同的情形。例如,确保子公司在法人治理独立、经营场所独立、业务独立、合规管理独立、财务独立与人事独立等。同时,子公司应加强出口管制合规体系建设。

此外,建议公司关注美国经济制裁项下的 SDN 清单相关的穿透风险。SDN 清单是目前 OFAC 制裁中对中国企业影响最大的清单,被列入 SDN 清单的外国个人/实体所持有

³⁴<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%207%20to%20Part%20744>

的资产会被隔离，其进行的美元币种交易会被切断，并且受美国法律管辖的各方不得将在世界上任何地方与该等被列入 SDN 清单的个人/实体进行交易，该 SDN 的主体范围还会扩展到被一个或多个 SDN 清单指定人员直接或间接持有的份额达到或超过 50% 的实体，该实体的财产或财产性权益皆会被冻结，无论该实体自身是否被列入 SDN 清单。如果企业向受到 SDN 制裁的最终用户销售产品，或向其提供相关服务并以美元结算，或通过美国银行完成相关收款业务，则企业将直接违反 SDN 制裁规定，面临受制裁风险。另外，企业向 SDN 制裁的最终用户提供售后等服务，存在被认定为向受制裁主体提供物品、服务等实质性支持的活动，将违反行政命令 EO14024 的要求，企业将面临受到经济制裁风险。

第三章 中国企业应对出口管制违规风险的建 议和措施

为满足美国出口管制的要求，应对出口管制违规风险，建议企业在我国法律要求的框架下建立有效的出口管制合规管理体系，积极应对潜在风险，合理防范未来风险。合规体系的建设应当重点注意我国法律要求，以法律为依据科学合理地开展合规工作。同时企业应当保障合规体系的有效性，确保合规体系嵌入日常业务，切实排除企业出口管制违规风险。建议企业重点关注交易过程中的物项、用户、用途以及目的地，一一筛查核实并建立相应的监管制度。在企业建立出口管制合规体系的过程中，建议企业合理借助外部力量，保证合规体系建设工作的切实推进，加快合规体系建设的进程，尽早排除相关风险。企业还应强化出口管制危机事件的管理，建立出口管制危机事件紧急预案，在被列入管制清单的第一时间积极响应做出应对，以期尽快移除。

一、我国对于企业建立合规管理体系的要求

为维护国家安全及利益，我国早于上世纪末就对部分物项采取了出口管制的政策。其中最早的是1997年9月10日在核领域实施的《中华人民共和国核出口管理条例》。在此后二十年的发展中，我国出口管制的政策主要集中于涉及国家安全和重要战略资源的相关领域，从核领域逐渐扩展至导弹（《中华人民共和国导弹及相关物项和技术出口管理条

例》³⁵2002年8月22日)、化学品(《有关化学品及相关设备和技术出口管制办法》³⁶2002年10月18日)、生物(《中华人民共和国生物两用品及相关设备和技术出口管理条例》³⁷2002年10月14日)等其他领域。近年,为应对外部出口管制及经济制裁风险,我国逐渐加大了对普通贸易当中出口管制及经济制裁问题的关注,并于2020年10月17日出台了《中华人民共和国出口管制法》³⁸。随后于2021年4月28日商务部发布了《商务部关于两用物项出口经营者建立出口管制内部合规机制的指导意见》³⁹,其后附件《两用物项出口管制内部合规指南》⁴⁰第一次系统性指明了我国企业出口管制合规体系建设的具体标准和要求。

根据商务部文件的具体要求,企业进行出口管制合规体系建设应当以合法性、独立性、实效性为原则,确保合规体系建设在我国出口管制相关法律法规体系之下,确保企业内部合规机制切实运行。为此,根据商务部规定,企业出口管制合规体系应当包括九大基本要素,如下:拟定政策声明;建立组织机构;全面风险评估;确立审查程序;制定应急措施;开展教育培训;完善合规审计;保留资料档案;编制管理手册。以下内容参考自《两用物项出口管制内部合规指南》⁴¹的相关要求。

(一) 拟定政策声明

³⁵ <http://cys.mofcom.gov.cn/article/zcgz/fg/201504/20150400951665.shtml>

³⁶ https://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62656.htm

³⁷ https://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61806.htm

³⁸ http://big5.www.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/xinwen/2020-10/18/content_5552119.htm

³⁹ <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/202104/20210403056267.shtml>

⁴⁰ <https://swt.yn.gov.cn/uploads/attachments/dd87ca43-ac5a-442f-8f80-8eccc908f16.pdf>

⁴¹ <http://images.mofcom.gov.cn/aqygzj/202104/20210428182950304.pdf>

企业出口管制合规体系建设的第一步需要拟定政策声明并将其向外发表以表明企业合规建设的意图和主要内容。企业高层作为出口管制合规第一责任人应当主导这一份工作。在签署政策声明后，管理层应当通过公开讲话、发送内部邮件、网站发表声明等多种形式公开作出承诺，并践行合规政策。声明发出后，应当迅速覆盖至公司上下全体员工，包括试用期人员及实习人员等，确保公司全体人员对于公司合规建设有明知。此外，该声明还可同步分发至公司合作伙伴处，向公司业务过程的关联主体宣示公司的出口管制合规立场。声明的内容不应是一成不变的，而是应当适时更新，保证声明跟随法律法规及国际形势变化而随时调整，与合规要求保持契合。

（二）建立组织机构

出口经营者可以根据自身的实际情况建立合规管理组织架构，合规管理组织的建立应由决策层支持、合规部门牵头、业务单位具体落实。切实完成出口管制合规体系搭建，合规管理组织机构应当以决策层为领导建立出口管制合规委员会，全面履行出口管制合规管理职责，建立出口管制合规管理体系明确各机构及职责，切实保障出口管制合规管理融入日常业务。合规委员会需要负责制定出口管制的合规计划，建立完善出口管制合规体系，参与重大决策并提出意见，领导合规部门工作，监督出口管制工作落实等。

在出口管制合规委员会下应设有出口管制合规部门，作为出口管制合规管理的牵头机构，向上与委员会沟通协调，向下为其他各个业务单位的合规开展提供支持并监督其合

规政策的执行。合规部门应当负责具体起草各项出口管制合规制度以及管理计划,并持续关注企业业务范围内合规政策的变动和发展并依此及时调整企业合规策略。合规部门对内应适时开展合规培训工作,推动企业合规进程;也应尽到检查、监管、考核的职责,确保企业合规建设的切实落地;面对企业出口管制危机更应是第一响应单位,要第一时间从各业务单位的咨询和文件中识别出口管制危机,给出处理意见。

在出口管制合规部门的指导下,各业务单位应当严格执行企业出口管制合规制度。为此,各业务单位应当熟悉自己业务范围内的外部合规要求和企业合规管理制度,严格合作交易环节的各个流程,确保业务合规进行。同时,应当注意保存业务流程文件以预防可能到来的出口管制危机,确保第一时间能够提供相关材料,协助有关部门解决合规危机。出口管制合规管理机构应当独立存在,不受其他部门辖制。合规管理相关人员应当取得与其职责相匹配的权限以保证合规监管职责的落实,同时,相关职责也应落实到个人,切实推进企业合规发展。

（三）全面风险评估

全面风险评估是企业出口管制合规制度建设的基石,出口经营者必须先能够识别自身经营交易过程中存在的风险才有依托合规制度具体防范有关风险的可能。根据企业出口经营的行为和过程中的主体,企业可以从物项、客户、内部流程、交易第三方等多角度全方位开展风险评估。经营的物项必须全面审核,检查是否被列入了管制清单。科学分类所有物项,确保其在整个销售运输过程中不受到销售国、进口

国、中转国的法律管辖，明确各物项用途，确保其用途不涉及管辖领域。

梳理企业内部供应链，检查每一环节的违规风险，包括研发、采购、销售、财务、物流、报关等。检查各环节的合规管理制度设置、人员配备、监管流程以及 IT 系统，保证满足合规体系建设的一切资源要求。经营交易的对象也需要经过全面的风险评估，确认其中不存在被列入管控清单的主体，不存在从事敏感业务的主体，如：军工。除直接交易对象，交易活动的中间人，如：承运人、吸收代理、第三方平台等，也需要进行风险评估，避免因为第三方原因导致的企业被动违规。

对于风险的评估应当以全面审慎为首要义务，缺乏相关评估能力的，应当寻求外部机构的帮助。此外还应注意评估的时效性，应该定期开展评估工作，以确保评估结果是最新结果，方便合规制度随时调整。识别的风险应当分级划分，按照风险的级别采取不同的应对措施。

（四）确立审查程序

在全面识别交易过程中的全部风险后，企业应当依托自身的合规管理体系建立相应的风险审查程序，将风险审查切实落到每一笔具体的交易当中，并在交易的全部过程中，分阶段进行全流程审查。

合同签订之前，应对客户和物项进行全面审查。物项的最终用户和最终用途必须得到核实，明确客户是否为最终用户。最终用户和一切中间人合规制度建立情况及其所处国家的风险级别应当受到审查，最终用户和一切中间人受到制裁

和管控的情况应该有绝对的明知。合同中应该专门设置约束交易方和中间人遵守出口管制相关法律法规的条款,减少被动违规风险。合同的签订以审查的结果为前提,合同的履行要以出口许可证的获得为前提。按照《出口管制法》的要求,出口经营者经营特定物项时应当取得国家出口管制部门授权的出口许可证,在获得出口许可证前,不得出口发货。

获得出口许可证正式开始履行合同后,企业可以正式开始合同的履行。具体履行前,企业应全面核查上述三项审查流程的完备性,再次核实中间人出口管制违规风险,落实最终用户、最终用途、安装地点信息与此前审核一致。此外,应另外明确有关,售后服务过程中,有关维修保养流程的合规要求。

审查全过程中应该重点注意识别交易的最终用户和物项的最终用途,确保交易涉及的全流程处于监管审核之下,避免风险漏查。风险审查一定注意其流程全覆盖性,全面审慎地排查交易过程中的一切风险,并就出现风险的等级设立批准交易、取消交易和暂停交易的标准,合理应对风险。

(五) 制定应急措施

对于已经出现的违规风险,企业应当及时作出相应积极应对。企业应当开设匿名的举报信息接受渠道,除自身监管发现违规风险外,尽可能地发动一切可以利用的力量帮助企业发现违规风险,并在合理的范围内依照合规制度设置的调查程序依规开展调查活动。根据调查活动的结果,在管理层的领导下,及时采取补救措施,并向国家出口管制管理部门报告可能存在的严重违法情况。补救措施的部署应上下联动、

迅速响应。由合规管理部门或者业务部门发现风险后，第一时间向上级汇报，决定采取包括但不限于终止合同、停止发货、追回在途货物的一切手段及时补救。事后相关风险应被纳入合规管理体系当中。对于积极参与合规工作的员工应给予奖励，对于造成违规风险的员工应给予惩罚。

（六）开展教育培训

为推进企业合规制度建设进程，落实企业合规制度在业务过程中的适用，应对企业全体员工开展合规教育培训，学习了解相关知识明确自身职责义务。培训的内容和深度应与员工的岗位和需求相匹配。

对于一般人员，只需开展全体培训明确出口管制合规的概念与重要意义、本企业出口管制合规政策和相关管理办法、一般员工自身的出口管制合规职责、违规相关风险等。但对于企业高管、出口管制合规部门、出口管制相关业务部门，除一般全体培训之外，还应额外开展与之业务内容相关的进阶培训，使其获得与其职责相匹配的合规能力。企业高管应通过合规培训明确自身管理监管职责，学习其管辖范围内的一切公司合规制度和外部合规要求，明确自身责任范围。相关业务部门应当额外学习相关业务出口管制要求、相关业务出口管制合规审查流程，最终用户和最终用途审查重点、违规事项的处理与举报等有关内容。

出口管制合规部门应是最重点培训对象。对内，合规部门应该全面了解公司合规制度；对外，合规部门应该学会时刻关注我国及其他国家政策变动；此外，还应该学会使用企业内部出口管制合规监管工具，定期为其他需要部门策划开

展合规培训。为实现这一目标，该部门人员应定期参与企业外部的合规学习、培训，不断强化自身能力，时刻了解合规新态势。

教育培训工作应务必做到全员覆盖，确保企业所有人员对于合规建设及自身职责有明知。培训开展应与与时俱进，定期进行更新最新政策需求，并将培训计入考核指标，保证培训的全员参与。培训的开展并不应仅仅依赖内部力量，应适当地引入律所、咨询机构协助开展培训工作，提高培训的效率和深度。

（七）完善合规审计

企业应当对自身出口管制合规制度建设进行全面评估，从整体到局部，从制度到各级机构执行。对于某些特别重要的部门可以不定期开展专项审计，适时查漏补缺确保不出现严重的违规风险。

审计的进行应该提前制定好流程。首先应该明确接受审计的部门和人员，在合适的范围内开展审计工作。然后收取相应的书面资料，在范围内进行访谈，结合书面材料和访谈笔录探寻违规问题。最后撰写审计报告、总结问题、分析原因、提出建议，并持续跟踪整改落实情况。

（八）保留资料档案

出口经营者应当适当、完整地保留出口管制合规文件、出口业务相关资料，以确保在面临出口管制和经济制裁或外部诉讼时能够提供并且第一时间提供相关材料达到企业合规或诉讼目的。

一般情况下资料应该包括：出口产品规格；商业交易相关文件；与相关政府部门沟通情况；客户筛查记录及往来记录；最终用户和最终用途核实报告；许可申请文件；出口项目执行情况；涉及出口管制的规章制度，会议纪要、会议决议、管理文件；曾发现的违规问题及处理措施；培训记录 and 材料等。

归档资料的具体内容和范围依照企业自身情况合理制定。归档保存工作应该指派专人完成，定期归档，不定期抽查，资料归档切实进行和如期完成。归档义务应当落实到具体的业务部门，确保所有需要归档的资料均被归档，并保证完成的效率。相关文件如需向境外提供应符合《出口管制法》的要求。

（九）编制管理手册

为方便企业全体查阅企业出口管制合规体系建设具体内容，企业应当合规管理手册。手册的内容应包括：企业合规政策声明、重要出口管制法律法规、企业出口管制合规政策和制度；、不同机构的对应职责、出口审查流程及审查重点、管制物项及主题清单、违规风险评估标准及处理程序、培训资料链接等。合规管理手册应当容易获得查阅。合规管理手册内容应当便于执行明了易懂，切实可以操作；合规管理手册应当适时更新确保其内容对于企业合规建设的有效性。

二、中国企业应当建立有效的出口管制合规体系

企业若需要真正应对出口管制危机，行之有效的出口管

制合规体系建设必不可少。企业合规体系建设应当以遵守我国法律的规定为基本要求,但一套合格的出口管制合规体系不应仅仅停留于满足法律的基本要求。要使得合规体系真正融入企业日常经营业务当中发挥作用,就更要在细处建立相关机制,嵌合合规体系与日常经营,使合规落到实处,使出口管制合规体系切实有效。

(一) 将监管要求内化至合规管理体系

《中央企业合规管理办法》第19条⁴²提出内化维护要求,即:“国有企业应当根据法律法规、监管政策等变化情况,及时对规章制度进行修订完善,对执行落实情况进行检查。”为达成内化外部监管的最终目标,企业应当分段开展相关措施。

在企业外规内化的进程中,最首要的一点是企业对外部规范包括法律、部门规章、外部监管规定等内容具有相当明知和了解。这一部分需要企业合规管理部门持续关注法律规则和政策制度的最新变化,并加以理解。以明确的外部合规要求为根基才能合理开展企业内部合规体系建设工作。

企业内部合规体系的建立需要合规管理委员会、合规管理部门、具体业务部门三方合力共同推动,以明确的外部要求为依据,结合企业自身具体业务情况和发展战略,形成适合企业自身发展的具体合规制度文件。以制度的形式明确企业合规建设下的具体业务流程、相关审核标准和具体责任归属,确保企业合规管理制度切实落地,具体可行。

⁴²<http://www.sasac.gov.cn/n2588035/c26018430/content.html?eqid=a45164ab000a49c2000000026438cf4e>

以企业合规管理制度文件为具体要求,开展企业内部培训,向企业全体人员明确企业合规制度的具体实施方案和各部门相应职责,同时阐明违规后果。保证企业全体员工有与自身职责相匹配的合规意识与合规能力。同时保障向企业全体员工提供合规咨询服务帮助员工理解自身合规义务,提供匿名举报通道尽可能地减少并第一时间处理企业合规风险。

合规管理部门作为企业内部监管机构要切实发挥自身作用,切实审查企业业务流程中可能出现的风险,并予以提示处理。同时,也要对外参与合规培训及研讨会,及时吸收外部合规新规范,并据此及时合理修改企业内部合规管理制度,确保制度有效可行,符合企业内化合规监管的根本目的。

(二) 针对客户进行尽职调查

客户是企业开展出口业务的基础,也是企业出口合规风险存在的依托。加强对于客户的了解可以有效地防范出口管制合规风险,正确地将客户放置在企业出口管制合规体系当中。对客户的尽职调查应当分步分级进行以节省企业资源,提高交易效率。

首先,尽职调查应当包括与企业出口经营相关的所有主体即交易对象与第三方。第一级调查应当普遍性地对所有相关主体展开,调查的范围应该能概括性地反映主体的基本业务情况和相关合规政策。这一部分的调查应当包括对象主体的历史沿革、股权构成、业务范围等经营性事项的基本内容,同时也应该包括对象主体的合规管理组织体系、合规声明文件、合规管理制度体系等有关合规管理建设的重要资料。以此较为粗略地调查基本对象主体是否存在相应的出口管制

合规风险。

其次，尽职调查对象应当主要是具体的交易对象。对具体的交易对象在相应的交易范围内针对重点业务或指定项目开展专项尽职调查，全面了解审查交易对象在贸易相关领域的具体信息，并以此判断与交易对象在贸易过程中存在或可能存在的一切有关合规风险。根据调查结果提前做出响应或建立响应机制提前防范风险，也可以以合同条款的形式对交易对象做出限制、要求，排除相关风险，如无法承担或无法排除风险则应及时终止合作。

最后，尽职调查对象应是在前两级调查过程中呈现出一定风险的主体，对这一类主体应当开展合规全面尽职调查。通过但不限于信息检索与数据分析、文档审阅、问卷调查、现场调查等一切形式全面了解对象主体的经营事项和合规体系建设的全部信息，并依此生成评估结果，最终评估交易合规风险，决定交易的进行或是终止。

（三）制定有效的贸易合规制度

合规管理制度的建立是合规管理部门的重要工作之一，制度本身向上应该反映高管意志获得其批准，向下直接规范了各个业务部门的行为，也应当获得义务部门的认可。所以有效的贸易合规制度原则上，一要得到高管的公开支持和深度参与，二要对各个业务部门而言具有实操的可能性和价值。由此，有如下要求：

1. 高管公开支持并参与合规工作

每个有效的出口管制合规体系都是自上而下的过程，公司的高级管理层可以通过公开支持合规政策和流程；提供足

够的资源；参与合规工作的方式赋予出口管制合规项目重要性和正当性。

（1）合规声明

合规声明应当传达出口管制合规工作需要整个公司范围内所有级别的员工积极主动采取行为以共同维护公司的合规性的要求。所有员工都应当了解出口管制合规的“全局”内容，并认识到自己在出口管制合规中的职责。此外，合规声明也应当被传达给依据合同代表公司行事的合作伙伴。

（2）管理承诺书

高管可以签订管理承诺书，强调公司合规的决心，明确合规工作的重要性，承诺书的具体内容如下：第一，确认公司对出口合规的承诺以及为合规工作提供充足资源的承诺；第二，说明出口管制的基本目的及其对公司的重要性；第三，承诺在任何情况下都不会进行违反或可能违反美国出口法规和法律的活动的活动；第四，强调公司员工必须熟悉并遵守出口管制合规要求的重要性，以便员工了解可能的违规情况以及与公司产品、技术、业务活动相关的特定风险；第五，说明未经许可的转移的风险，即使是较低技术含量的内容，也有可能危害美国国家安全或用于进一步发展大规模毁灭性武器；第六，描述公司和个人可能因违规而受到的处罚：失去出口特权；公司的纪律处分；损害个人和公司的声誉；刑事处罚；行政/民事处罚；第七，如果存在有关出口管制合规的疑问，可以咨询的出口管制合规人员，相关疑问可能包括：潜在违规行为，对手册或声明的更新，对出口管制合规的疑问等。

（3）提供资源并主动参与

为了确保出口管制合规项目有足够的资源（时间、预算和人员），管理层应定期了解公司的出口管制风险状况以及合规工作进展、参加出口管制合规培训、及时了解出口管制最新合规要求，以便充分了解出口管制合规项目的进度和成果并指导其走向。同时管理层应当保障员工具有承担合规义务的能力，为此应当开展足够的培训。

2. 发布完整且可以实操的合规手册

制定合规手册有助于确定各业务流程中应当遵守的合规要求，保障公司各项业务的持续健康运营，防范潜在的违规行为以及随之而来的冗长的调查流程、巨额的罚金和公司品牌形象的损害。

出口管制合规手册中应当明确公司内部负责出口管制合规工作的组织和专业人员，以及可能存在的在不同业务部门内负责出口管制合规工作的业务专家。只有将合规专业与业务实际结合起来，才能确保合规手册中的规定切实有效。业务专家能够帮助合规专业人员将合规要求嵌入到业务流程中，并识别和解决合规管控中的不足和漏洞。同时，业务专家也有助于出口管制合规工作获得各级业务部门的认可，并及时根据业务发展变化的最新情况提出修订合规手册的意见建议，以保证合规手册的及时性及相关性。

合规手册的表达应当尽可能通俗易懂，以便遵循。在确定负责出口管制合规工作的部门或人员之后，应当由主管的部门或人员按照公司所确定的出口管制合规体系的关键要素对相关内容进行规定。如，公司应当以风险导向确定合适

的合规管控流程，如有可能，创建带有书面说明的流程图，以使员工更容易理解。出口管制合规手册起草完毕之后，应当征询相关业务部门的意见，以便了解其关切或者困惑之处完善手册内容。

出口管制合规手册定稿之后应当遵循公司正式的文件发布形式和流程，如有可能，应当尽可能通过各种方式在外观上就能够显示该文档的重要性。应当确保每位员工均能够收到发布后的出口管制合规手册，并在公司内部的政策库或文档库中发布并保存该文档。请确保管理层的声明及合规手册中载明了是哪位人员负责出口管制合规工作，以便员工对出口管制合规手册内容有疑问或对实际业务中存在疑虑或者怀疑时，能够及时、方便地联系到合适的人员。

（四）对交易进行风险识别与评估

出口管制违规行为或风险可能会对公司的声誉和正常经营产生严重的负面影响。因此，公司必须在出口管制合规体系中识别与评估可能面临的合规风险⁴³，然后建立管控机制以消除、防范或降低此类风险。其中主要的风险来源于物项、客户。而对于已经识别的风险应该采取分级分类的方式进行管理。

物项的出口应当重点关注在于物项的类型，这决定了物项出口是否需要相应的出口许可证。建议公司全面清查识别现有出口业务当中所涉的硬件和软件类型，是否受到 ECCN 或其他目的地国家的相关法律管控；向公司合作伙伴明确出口物项的最终用途。依此，统一标注统计所有物项的类型及

⁴³ <https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/pdfs/1641-ccp/file>

对应的出口管制许可需求。此外，对于敏感信息和技术的发布同样需要授权许可，应制定预案防止此类信息在展会上、合作开发过程中或邮件往来时等场景中无意发布。对于已经完成的交易，在提供维修等服务时，服务本身和维修相关物项可能需要得到相应的许可，应提前向相关报告申请。

除了物项本身，物项的交易对象及客户也是交易风险识别的重要目标。作为出口经营者，公司有义务了解客户已经在经营活动中所涉及的其他第三方，公司应主动核实交易涉及主体受管制的情况。但是最容易造成违规风险的其实是未知的最终用户和未知的最终用途，所以公司有义务向客户了解明确相关物项的最终用户和最终用途，以确保其不被出口至受限用户处，不被使用于受限行业领域。

为达成这一目的企业可以调查获取最终用途声明，可以通过寄件地址确定最终用户，通过在合同文件中加入出口管制合规条款限制客户的出口、转运行为，也可以直接向客户要求其明示其合规声明或提供物项最终用户及最终用途证明。

风险的分级和分类并不存在统一的标准，这来源于企业对于风险的偏好程度也即企业愿意承受的风险高低，所以风险分级最为重要的工作是明确高层基调。风险防控从来都是一项由上至下的工作，只有在董事会和管理层达成一致的情况下，公司才能够明确自身对风险的偏好程度，才能出现明确清晰的指示和标准。在这一过程中起到关键作用的就是合规管理部门，他需尽到上传下达的重要职责。合规管理部门应当统计自各个项目部门向上传递的具体违规风险，并提示

相关风险可能导致的后果,将此一并反映至合规管理委员会即公司高管处。由公司高管与董事会根据具体风险及相应后果做出明确风险标准指示后,再由合规管理部门形成具体文件,向下传递至各个业务部门落实执行。其中权衡需要企业按照自身发展战略,价值取向具体落实明确,并最终明确具体风险的责任承担人。

(五) 将合规管控节点嵌入业务流程

企业应当全面审查全部流程细节,关注其中存在的每一个风险节点。从头至尾的仔细排查,在商机、投标、签约、发货、交付等全部阶段,全面嵌入出口管制合规管理指引和相关审核流程。

在供应商及客户导入环节,企业可以嵌入制裁清单扫描及命中流程,提前统计制作受到制裁主体的清单,并根据实际情况实时更新。导入供应商或客户时,要求供应商据实填写自身信息及产品信息,将其输入清单进行核对识别明确其受管制情况,识别风险。在贸易合同中明确规定出口管制合规条款,注明企业合规管制制度,要求合作伙伴同样遵守出口管制合规要求,亦可要求其开示相关承诺书或公开声明。合同中的合规条款应由业务人员及合规管理人员共同予以确认。企业还应当建立销售、发货、交付及售后流程中的许可证判断机制和许可证申请机制。以明确的流程规范企业经营中面对的发货、交付相关合规风险。此外,关于财务管理、人事招聘、外来访客等一应企业经营事务,均应建立合规管理机制,明确事务流程,管控合规风险。

合规管控对于业务流程嵌入的重点在于具体责任的落

实。合规具体责任应按照业务流程的具体情况具体分配至具体部门或个人。公司高管将作为部门责任的直接承担人，风险制造者也应承担相应的责任。高管及合规管理部门应尽到监察义务避免合规危机的发生或者扩大。此外，在条件允许的情况下，应建立合规管理的数字化体系，记录、提醒、显示业务流程中的合规相关信息，方便调阅、审查、识别其中存在的合规风险。

（六）进行合规记录保存

为合理应对相关要求，文件保存应该明确具体保存责任人、保存期限、保存形式，以及特殊文件记录四个问题。公司应在各业务部门、文档管理、系统管理及其他部门的人员之间明确分配文档保存职责。公开指定负责文档保存的人员，并确保存在监督和指挥链。同时明确如何以及在哪里保存文档，如何以及何时检查文档的完整性、准确性与质量。

根据 EAR 726.6 规定⁴⁴，文档保存时间应当自出口或再出口活动最新动作之日起算至少五年，所以保存期限的确定需要明确任何已知的再出口、转移、转运的日期，或者是终止交易的日期。当文档相关交易涉及贸易限制措施时需明确被监管人收到相关要求的日期。

文档保存首先需要相关业务人员识别重要文件，将其提交至具有保管责任的员工手中。随后负责文件保管的人员根据文件性质选择使用纸质或是电子的方式对文件进行存档。须注意的是，纸质文档需要考虑文档副本、物理存储和定期

44

<https://www.bis.gov/ear/title-15/subtitle-b/chapter-vii/subchapter-c/part-762/ss-7622-records-be-retained>

销毁等问题，而电子存档则需要考虑软件编程、备份维护等问题。文件存储应当定期审查，确保文件按需合理、安全存放，并易于获取。

对于与外国人或是政府交流产生的记录，公司应另行专门记录交流的内容和有关人员身份信息，并评估其身份和具体内容可能涉及的违规风险。

三、中国企业需要关注的出口管制合规管控要点

BIS 的出口管制立法和执法的四要素是：国家、主体、产品和用途。《出口管理条例》的规则也围绕 BIS 的四要素进行，从商品类别、目的国、终端用户和最终用途等四个维度进行管理。因此，与之相对应的四个内容即物项、最终用户、最终用途以及最终目的地也即中国企业需要关注的出口管制合规管控要点。

（一）重视受管制物项筛查

建议企业掌握与自身相关产品的受管制情况，包括自研产品、外采产品等，同时强化对于销售项目的出口管制合规评审以及与产品、交易有关的综合性审查。对于产品受管制情况进行筛查，需要明确产品可能具有的出口管制信息以及是否受《出口管理条例》管辖的情况。

从自研产品来看，判断产品是否受《出口管理条例》管辖可以参考指引前述中着重强调的《出口管理条例》734.2 节中“受《出口管理条例》管辖的范围”，需要结合产品是否为“原产于美国的物项”“途径或过境美国的物项”“直接产品原则”“最低占比原则”进行判断，在实践中对于直

接产品原则和最低占比原则的判断相对复杂。一方面，企业在利用最低占比原则进行判断时，需要确定产品中“美国原产受控成分”及成本总和，同时需要确定产品的公平市场价格，建议企业在判断此步骤时应当对于产品 BOM 的情况进行收集、评估和分析，并明确美国原产受控成分使用的数量和价格。此外，收集产品中美国原产物项的出口管制信息十分重要，产品中使用的原材料可能为向供应商采购的物料，此时建议企业向合作的供应商收集出口管制信息，用于最终占比结果的测算。另一方面，企业在使用直接产品原则进行判断时，需要对生产产品所使用的设备、软件和技术是否为美国原产情况进行收集，因此建议企业在产品研发前期，尽早对上述信息进行收集、评估。

从外采产品来看，判断产品是否受《出口管理条例》管辖的结论需要结合供应商提供的信息进行确认、评估。一般来讲，企业自身对于外采产品的出口管制信息并不掌握，需要依赖供应商提供或向供应商进行收集。因此，建议企业对自身采购产品的情况进行整体把握，并在考虑出口管制合规风险时，充分收集和掌握外采产品的出口管制相关信息，同时可以通过对供应商提出要求或在与供应商合作的协议中增加信息收集的需求等方式进行强化。

（二）对于最终用户进行客户筛查

建议企业加强对合作伙伴的筛查，并实行分级分类管理。企业在进行客户管理时，主要涉及销售客户、供应商和其他第三方的管理活动，因此建议企业结合内部客户管理的情况展开合作伙伴筛查。筛查的重点主要集中在合作伙伴是否为

受制裁主体或在制裁清单上,并在此基础上进一步明确合作伙伴所在制裁清单的影响与限制、与受制裁合作伙伴开展交易可能受到的影响与风险。具体而言,建议企业建立合作伙伴筛查机制,并将具体筛查活动融入采购、销售等业务中。

例如,进行物项采购时,通过筛查明确供应商属于受制裁清单主体,企业应当进一步核查和明确供应商是否获得相应的物项许可证等风险,避免在无许可证的情形下进行交易导致违反美国出口管制规定的情况发生。再如在产品销售时,应当明确不得将受管控物项销售至受制裁清单主体,此时可以通过查询交易对象是否为受制裁清单主体及交易限制把控风险,避免违规销售带来的制裁风险。此外,建议企业在对合作对象进行受制裁清单筛查时,建立标准化的筛查流程并利用有效的工具进行筛查,尽量避免出现以人工进行筛查导致失误、错查和漏查情形发生,出现因未及时识别受制裁主体带来的交易违规风险。

在对客户进行分级分类管理时,可以对客户风险等级进行区分,例如低风险、中风险和高风险客户,建议企业对不同等级风险的客户含义进行界定,避免出现适用错乱的问题。同时,可以借助客户是否受制裁或不受制裁等标准进行判断,在明确客户风险等级的基础上,设置不同风险等级的处理、审核和风险评估流程,流程可以借助和基于企业现有的业务流程进行。最后,企业应当清晰地界定与不同客户合作时的风险评估标准以及需要遵守的不同的合规义务,通过客户受管制情况选择适用的流程和对应要求。通过合理地分级分类管理,提升风险筛查和业务开展效率。

（三）审核交易及项目的最终用途

建议企业对基于产品展开的交易和项目涉及的最终用途进行收集、评估。例如在具体的销售项目沟通、协商前期，收集最终用途信息用于销售项目的合规性评估。企业应当明确《出口管理条例》规定的禁止性最终用途以及受到限制的最终用途。但需要注意的是，尽管企业需要结合产品、最终用户、最终用途和最终目的地等交易信息综合展开风险评估，但存在特殊情况即虽然产品本身不受到《出口管理条例》的管辖，但由于涉及出口管制法项下的高风险或禁止性用途，仍有可能引发出口管制合规风险。

此外，建议尽早收集最终用途信息。若企业在销售订单即将发货阶段开展最终用途信息收集和评估，信息收集存在时效和可能无法收集、收集不全面以及收集信息不准确等情况，此时再进行风险评估，可能影响整体的评估结论。因此，建议在销售项目之初设置最终用途信息收集要求，通过要求销售部门业务人员在项目或者订单阶段收集评估所需的最终用途信息。同时，建议企业在销售合同中增设出口管制合规条款，对于产品不可以适用和禁止适用的用途进行要求，利用合同条款作用缓释最终用途风险，也可以通过最终用途承诺函等形式进行。

（四）明确交易对象的最终目的地

贸易禁运是美国常用的制裁手段之一，主要针对特定的国家和地区执行，规定部分领域的物项对部分国家或地区禁运。因此，出口经营企业应当明确交易对象的最终目的地，

以确保不违反美国贸易禁运的要求，被列入“实体清单”受到制裁。

BIS 通过 ITAR⁴⁵对包括中国在内的二十多个国家地区实行武器禁运，又通过《出口管理条例》对民用商品进行统筹管理。BIS 对于出口行为的定义更重于实质，转口贸易即由合格中间商从美国进口再出口至禁运国家或地区依然会被 BIS 视为违反了《出口管理条例》。违反了《出口管理条例》规则的出口需由出口商向 BIS 申请“出口许可证”。

依据涉及美国国家安全的程度，《出口管理条例》以《商业管制清单》(CCL)将世界范围内的国家和地区划分为 A、B、C、D、E 五组，明确了对不同国家/地区的出口管制商品类别。大部分的国家处于 A 和 B 组当中，对于大部分产品的出口不进行管制。而中国属于 D 组国家，涉及生物和化学武器、涉及导弹技术等物项对中国均是禁运的。其中，E 组是美国自行确定的单边禁运国及支持恐怖主义的国家，包括 E1 组：伊朗、叙利亚、苏丹、朝鲜，和 E2 组：古巴。处于 E 组的五个国家美国采取了最为严格的管制措施，且无法获得任何豁免。

四、中国企业有必要强化出口管制危机事件管理

(一) 针对出口管制危机事件提前制定应急预案

目前，美国出口管制规则及政策不断随着 BIS 的监管要求和监管口径发生变化，例如实体清单主体在不断扩大、受影响行业范围逐步扩大、《出口管理条例》有关规定随时

⁴⁵https://www.pmdotc.state.gov/ddtc_public/ddtc_public?id=ddtc_kb_article_page&sys_id=%2024d528fddbf930044f9ff621f961987

可能发生更新。鉴于上述情况，若企业在相关法规、政策变化后再进行出口管制合规风险评估，将处于风险后置、控制力度减弱等不利地位。因此，企业除应当建立有效、必要的出口管制合规体系外，还应当提前设置、准备应急预案机制，随时应对可能突发的危机事件。建议应急预案机制包括相应的应急处理事项、应急处理流程、应急处理制度。在此，可以参考我国商务部发布的《两用物项内部合规指南》，指南同样对我国出口经营者提出了制定应急措施的要求，即“通过设置内部举报途径和可疑事项调查流程及时举报可疑行为、发现应当申请许可而未申请许可证的行为或最终用户及用途改变或与合同不符的报告义务等”⁴⁶。

其一，应急制度可以重点涵盖如下内容。首先建议立刻聘请美国律师团队，全面沟通情况，争取与制裁机构对话。同时要出具各类对外说明及发布文件，例如发布受制裁说明、对客户影响说明、争取政府支持的文件、员工说明等。与律师团队合作调查被制裁原因，通过交易明细、业务现状、内部流程管控情况、与客户往来记录等查受制裁原因及交易漏洞。需要设置违规行为发生后的问题整改措​​施以及相应的补救措施。例如，交易行为发生后立即暂停交易、停止发出货物或对已经发出的货物进行追回等。记录危机处理的过程，并以此为依据修改公司合规体系，输出新的运营方案。

其二，应急机制应当明确流程和应急处理人员。在制定应急制度的基础上，根据不同的应急事项设置不同的处理流程，并确定相关责任人员。同时，可在危机事件解除后，加

⁴⁶ <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/202104/20210403056267.shtml>

强对员工的培训和案例警示。

其三，应急事件处理方式多元化。例如，企业可能面临被列入各类制裁清单、可能发生潜在的违规交易、因新规出台导致原有的销售计划需要调整、被列入实体清单后的公示公告、供应链断供需要寻找替代物项、可疑的红线行为等。不同危机事件的属性和解决办法均有所差异，建议企业提前预设可能发生的危机事件，企业也应当尽可能对各类事件发生的影响、后果以及潜在的违规可能性进行评估、判断，并对与危机事件有关的法规、规则进行学习、梳理，再根据企业已有的管理流程、部门规定，设置符合企业情况的处理方式。

（二）做好应对美国官方机构调查的准备

近年来，美国国会议员问询涉及我国企业的实例越来越多。例如，根据路透社报道，2024年1月美国国会两位众议院委员会主席督促政府调查美国企业福特汽车密歇根电池厂业务有关的四家我国企业⁴⁷。其中，美国国会通过多种途径加强对我国企业的调查，通过问询美国企业与我国企业的交易及合作则为其中的方式之一，随着近年来问询涉及我国企业数量越来越多的情况以及问询常常伴随巨大的合规风险。美国国会利用我国企业在美合作对象即为其中方式之一。对于我国企业而言，提前了解美国官方机构的问询、调查并尽早对调查进行准备，能够及时化解风险、减轻风险带来的影响。因此，建议我国企业提前做好如下准备：

⁴⁷ 来源于

<https://www.cbnews.com/house-republicans-call-for-investigation-into-ford-china-partnerships/>。

第一，提前了解美国官方机构问询、调查的内容。包括问询、调查涉及的流程、需要提交的材料、可能持续的时间、可能涉及的交易伙伴、潜在的听证流程等较为重要。实践中，美国国会对于我国企业的有关新闻报道信息较为关注，并且可能通过向其他企业调查等途径获取相应的信息。

第二，对是否可能面临国会调查的风险进行评估。建议企业结合经营计划、对外合作、交易对手、涉美业务等多重因素评估可能面临的国会调查的风险。若可能面临较高的被调查风险，建议企业及时聘请和组件有关的律师团队，包括中国律师团队和美国律师团队，可以着重考虑律师团队经验、中美事项处理等。

第三，在实际面临问询和调查时做好健全的准备。例如，及时与我国商务部主管部门进行沟通联系，汇报有关调查情况。同时，应当安排律师等专业人士与美国官方机构进行调查协商，比如美国律师与美国议员的接触与洽谈。此外，还应当考虑到调查过程中对于企业内部信息的披露程度以及商业秘密等问题。

（三）被列入管制清单的移除与应对

企业可以充分了解如下各类管制清单的主要内容、被列入清单的影响及后果，并通过了解被列入清单后如何移除等程序事项，进行全面的危机事件管理。如下为各类清单中需要关注的重点内容：

	实体清单 EL	未经核实 清单 UVL	军事最终用 户和用途清 单 MEUL	被拒绝主体清单 DPL
--	--------------------	----------------------------	-----------------------------------	------------------------

制定部门	美国商务部工业和安全局（BIS）	美国商务部工业和安全局（BIS）	美国商务部工业和安全局（BIS）	美国商务部工业和安全局（BIS）
目标对象	对美国国家安全或外交政策利益构成威胁的实体	无法核实的合法性的实体	军用终端用户或与军用有关的实体	被禁止参与出口、再出口、转让涉及受美国出口管理条例管制物品的个人或实体
被列入清单的影响及后果	需获得 BIS 许可,且许可政策通常为“推定拒绝”	出口时需额外的核和报告	需获得出口许可,特别是在涉及高科技或军用物品时	完全禁止与该清单上的个人或实体进行受美国出口管制的物品交易

<p>移除申请程序</p>	<p>(1) 向 BIS 提出正式申诉; (2) 提交详细情况说明, 包括企业如何不再对美国国家安全或外交政策构成威胁的证据; (3) 提供有关产品和技术使用的详细文件; (4) 展示已实施的合规改进措施, 如有可能, 提交独立第三方的审查报告。</p>	<p>(1) 配合 BIS 或相关验证程序, 完成所有必要的核查; (2) 提交有关企业的详细信息, 包括业务运营、商业交易记录和合作方的关系; (3) 提供合规性证明, 证明企业已经满足所有验证要求。</p>	<p>(1) 向 BIS 提交书面申请; (2) 提供充分证据证明企业不会涉及军用终端用户或用途; (3) 详细说明企业的运营、产品和技术使用情况, 确保其符合美国的出口管制法规; (4) 可能需要提交第三方审计或评估报告, 以支持其主张。</p>	<p>(1) 向 BIS 申请撤销; (2) 申请方需提供证明材料, 证明其行为已经不再违反美国的出口管理条例或其他相关法律; (3) 申请可能需要经过严格审查, 包括与其他政府部门的协调。</p>
---------------	---	---	--	---

部分企业在被列入管制清单后, 除进行相关的合规风险评估和受限制评估外, 还通过申请从清单移除的方式进行应对。目前实践中存在成功从实体清单进行移除的企业, 我国代表性企业有烟台杰瑞石油服务集团股份有限公司等。

建议企业结合被列入实体清单的原因、企业经营现状、申请移除的风险等问题综合考虑是否决定申请从实体清单进行移除, 并做好申请移除需要提交有关材料和证据的准备。本指引主要介绍美国《出口管理条例》744 节规定的移除程

序⁴⁸。一般情况下，企业申请从实体清单移除需要向最终用户审查委员会（End-User Review Committee, ERC）提供申请材料，相关申请材料包括：企业建立有效出口管制合规体系的材料证明、移除申请文件、企业审计报告、各类承诺函支撑文件等。

在提交申请移除的材料后，最终用户审查委员会将对实体清单企业的情况进行审查表决，一般情况下最终用户审查委员会由商务部（主席）、国务院、国防部、能源部以及财政部（如适用）的代表组成，通常对于实体清单的增加、删除或其他修改做出决定，申请须经最终用户审查委员会全体表决通过才可被通过。在向最终用户审查委员会申请移除被拒绝后，若企业穷尽行政救济途径，可向美国联邦地区法院提出民事诉讼对美国商务部 BIS 的决定展开司法审查。因此，建议决定申请实体清单移除的企业，应当充分准备移除所需要的材料和证据，并对被列入实体清单的原因进行详细的评估和调查。同时，应当做好后续与 BIS 等美国官方机构沟通、交流的准备。

五、中国企业合规应对的外部途径

除依靠企业自身建设出口管制合规管理体系，企业也可以适当地向外部寻求帮助，借助外部力量直接管控合规风险或者借助外部力量帮助建设自身合规管理体系，两条路径均可以有效地帮助企业达成管控合规风险的最终目的。企业可以通过积极寻求政府间合作的方式来直接管控合规风险，也可以通过引入如律所等外部机构协助企业搭建合规体系化

⁴⁸ <https://www.bis.gov/ear/title-15/subtitle-b/chapter-vii/subchapter-c/part-744/ss-74416-entities-list>

解合规风险。

（一）积极寻求政府间合作途径

面对美国的长期的不合理的经济制裁，我国企业可以向政府部门具体反映自身因经济制裁受到的影响、面临的困难，以期寻求政府间方式借助政府力量合理解决合规管控风险。政府间措施的具体内容主要是国内立法和有关部门政策性文件指示，以国家政策来对抗国家经济制裁。

自 2020 之后，我国开始注重民用商品的出口管制与经济制裁，中国加入欧盟和其他各国阵营，采取强硬反制措施抵制美国过度制裁，希望通过立法和政策对抗美国频繁的经济制裁和出口管制，为此陆续出台《不可靠实体清单规定》《出口管制法》《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》及《反外国制裁法》等法律法规一步一步加强了对于美国经济制裁的抵制。

过去，跨国银行因为不能接受被 SDN 清单限制进入美国市场的风险，拒绝与 SDN 清单内企业或是与 SDN 清单内企业存在交易的企业开展业务，这是一种过度合规的行为，因为这种交易并没有受到美国政府的禁止。在《不可靠实体清单规定》项下考虑这个问题，这种过度合规的行为似乎不能符合“违反正常市场交易原则”的描述，如果因为过度合规导致银行不能进入中国市场，这必然是跨国银行所不能接受的结果。所以在这样的考虑下，《不可靠实体清单规定》的存在或有可能实质上削弱美国经济制裁的影响力。因此，通过政府间手段寻求管控合规风险似乎也是可行的，具体的方式还需依赖此后中国政府的更多立法来实现。

另外，直接除了对抗美国贸易管制和经济制裁之外，商务部也出台了诸如《商务部关于两用物项出口经营者建立出口管制内部合规机制的指导意见》⁴⁹等政策提供范例和标准，帮助中国企业建立合规体系，排除违规风险。

（二）通过引入外部机构化解风险

律所作为外部机构的典范相较于企业自身对合规管理业务有更加深入地了解，也有更多的实践经验，引入律所的力量能够更加高效地进行企业合规管理体系的建设。依托于律所的专业知识，企业可以引入律所完成以下众多合规相关工作。

1. 律所可以帮助企业建立并完善合规管理体系

对于存在合规体系的企业而言，律所可以帮助企业评估合规体系的有效性，确保合规体系正常运行，符合合规要求。若企业现有合规体系存在不足，律所可以帮助企业完善合规体系，对现有的合规体系进行增强，并使其符合最新法律及规章制度的要求。对于尚未建立合规体系的企业，律所可以帮助企业全面进行风险评估，确定当前企业面临的出口管制和合规风险。以此为基础，律所可以帮助企业建立全面的合规体系，确保企业的全部经营活动均处于法律法规及政策的要求下进行，帮助企业全面排除合规风险。另外，律所可以帮助企业进行独立的外部审计，验证合规体系的有效性和完整性。

2. 律所可以协助企业应对政府执法和危机事件

对于已经处于合规危机事件中的企业，律所可以帮助他

⁴⁹ https://mofcom.gov.cn/article/b/c/202104/20210403056267.shtml?ivk_sa=1023197a

们进行合理有效地应对，尽可能地减少损失。律所可以代表企业在政府调查和执法行动进行沟通 and 协调，以期获得一个可以接受调查或执法结果。若企业已经被列入了制裁清单，律所也可以提供服务帮助企业从制裁清单中被移除，重新恢复正常的业务运营。此外，律所还可以与优质的第三方开展合作，共同开展工作进行游说，影响国家政策。

3. 律所可以协助企业开展内部调查和合规风险管控

律所可以帮助企业全面地评估企业当前面临的合规风险，并给出管理建议确保企业经营活动合法合规。律所还可以为企业未来交易及发展方向的合规性问题作出分析并提示相关风险。对于已经暴露的合规风险，律所可以帮助企业进行内部调查，在可能的情况下进行自愿披露，以减轻或避免触发后果。

第四章 政府针对企业面临出口管制合规问题的立法应对及措施

一、政府支持企业应对出口管制合规的措施

（一）关注企业诉讼案例

在中美贸易背景下，不少企业在出口管制方面受到了美国出口管制措施的影响。政府部门主动关注企业所面临的出口管制合规诉讼案例。以中兴通讯、华为的首批制裁事件为例，中国政府高度关注事态发展，积极与美方进行交涉，努力为企业争取公平合理的对待。这些案例不仅反映了企业在实际操作中可能遇到的合规难题，也揭示了国际出口管制规则的变化趋势和执法重点。通过主动关注并深入研究这些案例，政府能够及时了解企业在合规方面的痛点与难点，为制定更加精准有效的支持政策提供重要依据。例如，政府部门可以通过定期召开座谈会，直接听取企业诉求与建议，确保立法贴近实际。

（二）举办专题培训和论坛

政府加强公共服务对我国企业面临出口管制合规问题有显著帮助。例如，重视出口管制合规宣传培训，加大宣传力度以提高全社会的合规水平。在中央政府统筹协调下，各级政府深入企业进行调研座谈，了解现实问题和需求，针对重点领域开展专业培训，夯实出口管制合规意识，培育出口

管制合规文化。政府层面主管部门同相关专业领域协会合作，定期组织出口管制合规培训班，利用线上线下两个平台，举办出口管制与合规系列课程及讲座，对中国出口管制的制度与实践作出解读，并向参训学员介绍企业有效建立并运行出口管制合规体系的方法和路径。举办国际交流论坛，分享国内外最佳实践，促进知识共享，从而提升企业人员的法律意识和实操能力。

（三）积极推进立法应对

改革开放以来，我国不断完善出口管制法律制度和管理体制，积极为中国企业出口管制提供法治和体制保障。自20世纪90年代起，中国先后颁布6部行政法规，涉及监控化学品、核出口、军品、核两用品及相关技术、导弹及相关物项和技术、生物两用品及相关设备和技术。同时，商务部、工业和信息化部等相关部门亦出台了数十项规章及相关规范性文件，对出口管制事项规定进行细化。

2020年10月，全国人大常委会通过了《中华人民共和国出口管制法》（以下简称“出口管制法”）并自2020年12月1日起实行，以立法形式彰显了对外开放和“一带一路”建设中对于维护贸易安全和贸易公平的决心。作为先前相关行政法规的上位法，该法对出口管制体制、管制措施，以及国际合作等做出明确规定，系统地建立了中国出口管制相关法律体系与制度基础，有效填补了我国出口管制领域体系中基础性立法上的空白和提供法治保障。根据《出口管制法》第48规定，任何国家或者地区滥用出口管制措施危害中华人民共和国国家安全和利益的，中华人民共和国可以根

据实际情况对该国家或者地区对等采取措施。《出口管制法》明确了对于我国企业的激励措施,对建立出口管制内部合规制度且运行情况良好的出口经营者,可依法给予通用许可等便利措施。除此之外,《对外贸易法》《国家安全法》《数据安全法》《核安全法》《海关法》等亦为出口管制措施执行等相关工作提供了有力法律依据。前述规定为中国企业海外业务的合法合规开展提供了立法层面的支持。

2021年12月,我国首次发布《中国的出口管制》白皮书,全面介绍完善出口管制治理的立场、制度和实践。目前,我国已基本形成法律、行政法规、部门规章相衔接,层次分明、结构协调的出口管制法律制度。立足当前国际形势,我国将积极构建“政府引导、企业为主、多方联动”的出口管制合规体系,切实增强全社会出口管制合规意识,推动企业提升出口管制合规能力和水平,保障和服务高水平对外开放。

(四) 提供政策咨询和指导

我国企业正处于从以美国出口管制规则为主要依据转向接受我国出口合规立法引导的过渡阶段,由此存在法律遵守上的诸多困境。对此,政府部门可以从如下方面为企业提供协助:一方面,发布官方政策解读与指导文件,帮助企业准确理解政策要求,通过具体领域的指导意见,扩展企业合规要素,提供更详尽的指引和场景化参考。另一方面,重视专家力量建设,通过建立专家支持队伍,以法律规定形式明确建立健全出口管制专家咨询机制。同时,政府可以在各官方平台均上线了设立专门的留言和政策咨询窗口,以便解答企业在出口管制合规方面的疑问。因此,建议企业针对无法

确定业务事项是否合规的情况，在向外部机构出具合规报告的同时，亦可考虑直接向政府提问。

（五）推动行业协作与信息共享

除政府层面的互动外，政府部门可以积极鼓励建立出口管制合规领域的行业协会或联盟、支持出口管制民间交流与合作，通过联合举办研讨会、论坛和实地参观等方式，加强行业内部协作。此外，还可以积极建立信息共享平台，及时发布出口管制相关政策、案例与风险提示。例如商务部中国出口管制信息网公布了针对出口管制政策法规的常见问题解答。同时，中国出口管制信息网“各方观点”模块会定期刊载国内各大媒体、相关行业单位对于出口管制行业动态的信息报道以及观点解读。

二、律所在政府立法与政策中的角色和定位

在当下，律师事务所作为法律服务的专业机构，不仅在企业合规、争议解决等方面发挥着重要作用，还日益成为政府立法与政策制定过程中不可或缺的参与者与推动者。其独特的专业视角、丰富的实践经验以及对国内外法律环境的深刻理解，使得律所在促进政企沟通、搭建交流平台、解读国际框架及提供立法分析参考等方面扮演着关键角色。

（一）促进企业政府沟通

律所在促进企业与政府之间的沟通中扮演着桥梁的角色。不同于政府及其相关部门召开的座谈会，律所可以直接参与企业的合规体系建设，由此深入了解企业的实际需求与

面临的法律挑战。律所能够协助企业向政府传达行业声音，提出合理的政策诉求。同时，律所也具备将政府政策导向、立法意图等信息准确传达给企业的力量，帮助企业及时调整经营策略，确保合规运营。这种双向沟通机制有助于构建和谐的政企关系，促进政策的有效落地与企业的健康发展。律所通过举办各类专题论坛、研讨会等活动，积极搭建行业交流平台。此外，律所还可以依托自身平台收集来自不同领域的意见与建议，促进政府与企业间的信息互通。

（二）提供国际框架解读

随着全球化的深入发展，国际法律框架对国内经济活动的影响日益显著。在涉外业务上，“知己知彼”极为重要。企业首先应该了解海关在出口管制工作中的职责和权限，包括验核许可证件、在出货人未提交许可证时对可疑货物提出质疑并申请鉴别，以及相关的调查和处罚权限。企业也应厘清出口管制和海关贸易管制的区别，避免将两者的含义、范围、对象和监管空间混为一谈，引发不必要的风险。而律所则能凭借其国际化的专业视野与涉外实践资源，为企业提供及时、准确的国际法律框架解读服务。无论是国际贸易规则、跨国投资保护、还是数据跨境流动等热点问题，律所结合具体案例，深入分析其背后的法律逻辑与影响，帮助企业把握国际法律动态，规避潜在的法律风险。这些解读在为企业提供政策导向与合规指引之余，亦能有助于政府了解企业动态，做好立法评估，为政府制定更加科学、合理的政策提供有力支持。

（三）提供立法分析参考

在立法与政策制定过程中，律所的参与可以为政府提供立法分析参考，有助于提升立法科学性、民主性和可操作性。首先，律所通过深入分析国内外出口管制合规与制裁的经典案例，能为政府提供宝贵的立法分析参考。这些案例不仅涵盖了法律适用的具体情境与结果，还揭示了法律规则背后的价值取向与利益平衡机制。通过对这些案例的深入研究与剖析，律所能够为政府立法提供有针对性的建议与意见，促进法律制度的完善与优化。除此之外，律所以举行学术讲座、论坛或参与各领域学术年会的方式，与专家学者围绕出口管制合规的理论与实践的新问题交流讨论，分享独到观点，讨论应对措施，结合企业实践中的实际问题与需求，提出更加贴近市场、更具操作性的立法建议，确保法律制度的实效性与可行性。另一方面，针对出口管制合规这类跨法域问题，政府及其部门可委托律所出具法律分析及报告，为政府指导企业处理相应问题提供专业知识支持，以及立法分析参考。其次，律师在具备扎实的法学理论功底的同时，更在法律实务工作中积累了大量的实践经验，能够在立法的制定过程中提供有力的理论支持与经验加持。由于律师职业自身的独立性，律所在立法实践中更能秉持中立、客观、理性的立场，以此提升地方立法的科学性。在提高立法质量的目标下，专家立法成为近年来立法领域的新趋势，但存在难以适用或解决实际问题的困境。律所始终处于司法实践的第一线和最前沿，熟悉社会对法律的需求、群众对法律的期望，反映社情民意；同时精通出口管制所涉专业领域，对现行法律法规的

缺陷最为了解,丰富的实践经验和专业的法律逻辑有助于律师设计出可行性和操作性强的法律文本。律所可发挥立法研究服务基地的作用,参与立法工作,助力提高立法质量。

附: 出口管制相关制度及指南

- 《出口管理条例》(Export Administration Regulations, EAR)
- 《商业管制清单》(Commerce Control List, CCL)
- 《出口管制分类编号》(Export Control Classification Number, ECCN)
- 《商业国家列表》(Commerce Country Chart, CCC)
- 《出口合规指引》
- 《两用物项内部合规指南》(中国)
- 美国商务部工业与安全局(BIS)《Don't Let This Happen To You》2024版指南
- 《外国人遵守美国经济制裁和出口管制法律的义务——合规指引》(a Tri-Seal Compliance Note on Obligations of Foreign-Based Persons to Comply with U.S. Sanctions and Export Control Laws)
- 《确保海运和其他运输方式的货物运输安全及合规指南》(Know Your Cargo: Reinforcing Best Practices to Ensure the Safe and Compliant Transport of Goods in Maritime and Other Forms of Transportation)