

中美贸易管制 2022 年度盘点及新年展望

引言

在出口管制及经济制裁领域，2022 年是史无前例的一年。“俄罗斯制裁”及“对华出口管制”，无疑是年度最热议题。**俄罗斯制裁方面**，美欧等国几乎动用所有手段，从常规的经济制裁、出口管制、进口禁令、服务/投资禁令，到石油限价、切断 SWIFT 等非常规的创新措施，中国企业除了关注及强化涉俄业务的贸易管制合规性，可能也不免担忧：对俄制裁是否是对华制裁的预演？中国企业是否有必要未雨绸缪？

中美科技战方面，美国不仅通过制定《2022 年芯片与科学法案》及推动芯片四方联盟、美日荷协定等，加强对美国国内半导体的产业扶持政策，设置“护栏条款”，迫使掌握先进制程的芯片厂在中美之间选边站；还通过修改《出口管制条例》、新增管控物项、增列 60 多家实体清单等措施，对中国先进制程半导体、人工智能、超级计算的研发及生产能力进行遏制。对此极限压力测试，中国企业除了完善贸易合规体系，积极应对实地核查，以全新视角审视企业供应链安全及风险应对机制等，可能也对 2023 年的出口管制趋势充满疑惑：美国针对中国半导体的管制，还会扩展至哪些领域？随着中国反制裁及出口管制体系（包括中国禁限技术目录的调整）的日益完善，与全球供应链及市场无法分割的中国企业、外资企业，应如何平衡地缘政治对企业的影响？如何在保障企业日常合规经营的同时，高瞻远瞩地制定战略发展方案，提前应对潜在风险？

本文盘点了过去一年中美两国在贸易管制领

域发生的重大立法、政策及执法更新，并对 2023 年的趋势做出展望，以期协助企业为新一年贸易合规工作制定框架和重心。

一、2022 年贸易管制重大事件盘点

（一）美国贸易管制重大事件

1. 美国对俄罗斯制裁

自 2022 年 2 月 21 日，随着俄乌战争的爆发和不断升级，美国商务下属产业与安全局（BIS）与财政部下属海外资产控制办公室（OFAC）发布多轮对俄罗斯的出口管制与经济制裁措施，主要包括：

- **出口管制。**1) 扩大受管辖及管制物项的范围：BIS 增设俄罗斯全境及俄罗斯军事最终用户直接产品规则，将更多利用美国技术/软件的第三国产物项纳入管辖范围；同时，所有受 EAR 管辖且具有出口管制分类编码（ECCN）的物项向俄罗斯出口，再出口或国内转移均需要申请许可证（仅有少数如适用 CCD 许可例外的消费电子类产品或不属于特定海关编码的 EAR99 物项可以出口）；2) 清单管制：BIS 将超过 300 多个俄罗斯主体列入“实体清单”；对俄罗斯实体所有的数百架飞机发布拒绝令，切断其他国家企业向其提供任何物项及服务。

- **经济制裁。**1) **清单制裁：**OFAC 将大量俄罗斯政府官员、寡头、国有企业以及诸多私营公司列入各类制裁清单（如 SDN/SSI/NS-MBS/CAPTA 清单），从投资、融资、贸易、金融、物流服务等多维度，限制美国人与被制裁实体开展交易，对俄罗

斯金融、国防、能源、石油、科技等支柱领域产生极大冲击。2) 其他措施：除了通过清单制裁、对特定主体及特定行业进行制裁，美国还通过投资禁令、进口禁令、服务禁令等方式，限制俄罗斯通过出口及吸引海外投资的途径增强其经济实力。3) 次级制裁：本次美国对俄制裁体现出明显的次级制裁特征。OFAC 通过 FAQ 的方式，明确非美国人士不得为被制裁实体提供实质性协助；执法机构多次强调将会强化对第三国主体的次级制裁，对第三国协助制裁主体的规避行为加强执法。已有中国企业明确因实质性协助受制裁的俄罗斯主体被 OFAC 列入 SDN 清单¹。

2. 美国《涉疆法案》

2022 年 6 月 21 日，美国《涉疆法案》(Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA) 正式实施。该法案提出一项“可反驳推定”，即任何“涉疆”的产品均被推定为涉及强迫劳动而禁止进口美国，除非进口商能够证明：其遵守了供应链尽职调查指南以及其他任何相关的法律法规；已完整且实质性的答复了美国海关提出的所有信息征询要求；已有清晰且令人信服的证据证明其货物并非由强迫劳动所生产。《涉疆法案》同时设立了 UFLPA 实体清单，将涉及纺织、硅、金属、通讯等行业的 30 家中国实体列入清单。棉花、多晶硅和番茄被美国海关(CBP)列为首批高风险执法对象，近期聚氯乙烯及铝制品也被列入海关调查范围²。

虽然《涉疆法案》项下合规证明的证明主体为进口商，但在贸易过程中，出口商为完成交易需要配合进口商完成上述尽职调查和信息收集的工作。结合企业的合规实践，《涉疆法案》为合规主体提出了不合理甚至无法达成的证明责任、供应链溯源和

管理要求，同时也产生中国数据保护法、个人信息保护法项下针对数据出境的合规难题。

3. 美国针对中国半导体行业的出口管制

半导体行业无疑是中美竞争的关键领域。在 2022 年，可以显著发现，相较于经济制裁，拜登政府更加灵活地通过出口管制手段，对中国半导体行业进行多角度、全方位的限制，主要体现在：

- **修改现有出口管制法律：**2022 年 10 月 7 日，BIS 对 EAR 作出重大修改，通过新增先进计算芯片/计算机以及半导体制造设备相关的 ECCN 编码、新增半导体制造和超算最终用途管控、新增三类直接产品规则（超算、先进计算、实体清单脚注 4）以及限制美国人的活动等方式，从设备、技术、软件和人才等方面压制我国半导体企业的经营、研发能力，阻碍我国先进制程芯片的发展及半导体设备的国有化进程。

- **灵活运用实体清单及 UVL 清单：**2022 年，BIS 共将 60 多家中国企业列入实体清单，同时区分了“实体清单脚注 4”主体（基于特殊直接产品原则的高风险实体）与一般的实体清单主体。实体清单列入理由多样，包括将美国原产物项转移至实体清单主体、协助中国进行军事现代化、向俄罗斯军工/国防领域提供支持等。同时，BIS 为达成企业主动配合实地核查的政策目的，制定了未经核查清单 (UVL) “两步走”规则，即 1) 针对 BIS 提出最终用途核查需求的企业，需要在 60 天内配合并执行调查工作，若 60 天内 BIS 未能执行调查，则该企业可能被列入 UVL 清单；2) 若在被列入 UVL 清单后 60 天内 BIS 依然无法完成调查工作，则该企业可能进一步被列入实体清单。这对中国企业积

¹ <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1220>

² <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-02-01/us-detains-chinese-aluminum-suspected-of-using-forced-labor?leadSource=verify%20wall>

极配合商务部的实体核查要求设置了较高的考验。

- **多边管控：**拜登政府出口管制政策的战略重点之一，即通过多边机制强化对新兴技术及关键物项的联合管控。一方面，美国积极通过与日韩台政府建立芯片四方联盟，要求此类拥有先进半导体相关技术及制造能力的国家和地区协同对中国进行技术封锁及供应链脱钩；另一方面，美国通过强化其在瓦森纳协定中的话语权，包括借由美欧贸易与技术委员会施加影响，对特定关键技术和物项联合管制。这意味着，除了美国商务部的 CCL 清单，还需密切关注瓦协清单，欧盟、日本等美国联盟国家两用物项清单的定期/不定期更新。

（二）中国贸易管制重大事项

1. 商务部发布《两用物项出口管制条例（征求意见稿）》

2022 年 4 月 22 日，商务部就《两用物项出口管制条例（征求意见稿）》（下称“《管制条例草稿》”）向社会征求意见。《管制条例草稿》整体上与《出口管制法》相衔接，重点强调最终用户/最终用途审查，黑名单制度，第三方责任以及企业内部合规机制等问题。值得注意的是，《管制条例草稿》提出商务部将设立统一的两用物项出口管制清单，并对所有的管控物项设置出口管制编码。

2. 商务部发布《关于〈中国禁止出口限制出口技术目录〉修订公开征求意见的通知》

2022 年 12 月 30 日，商务部发布《关于〈中国禁止出口限制出口技术目录〉修订公开征求意见的通知》，对原有目录进行了较大幅度的调整。一方面，放松了对农、林、牧、渔等传统行业技术的出口管制要求，体现了优化技术贸易营商环境，推进技术贸易便利化的大方向；另一方面，基于中国特定技术的领先性及国家安全的考虑，对合成生物、硅片制造、通信、激光雷达、3D 打印、无人机等重点行

业的关键技术新增了限制/禁止技术出口管控要求。

3. 外交部发布反制裁部令

2022 年 12 月 23 日，外交部发布第 4 号部令，对余茂春、托德·斯坦恩采取反制措施。本次外交部在部令正文中明确以《反外国制裁法》作为制裁依据，列明了具体的反制裁措施，并且在附件中提供了反制裁清单。这在一定程度上体现了中国的反制措施正向体系化、规范化发展，也意味着今后外交部可能更加主动地利用反制裁手段应对外国政府、官员对中国的歧视性对待。

二、2023 年贸易管制重点展望

1. 美国合规重难点聚焦：涉俄制裁与对华技术遏制

2022 年 10 月 13 日，拜登政府发布任内首份《国家安全战略报告》，报告称，未来几年美国面临的压倒性挑战将是“超越中国并遏制俄罗斯(Out-Competing China and Constraining Russia)”。可以肯定的预见，欧美国家对俄罗斯制裁及中美在半导体等高新技术领域的竞争，依然是今年贸易管制合规的重点。我们预测在 2023 年，美国在对俄制裁及对华管制将呈现如下趋势：

- 战略上，美国将会不断泛化“国家安全”和“外交政策”，将更多中国高新技术领域（如量子技术、生物技术、人工智能）认定与美国国家安全及利益相关，从而可以通过国家安全投资审查、实体清单、新增 ECCN 管控等手段，对中国特定半导体领域进行战略打击；美国将更频繁、更具有战略性地联合盟国家，对中国实施更加严格和宽泛的出口管制政策，美日荷协定将陆续落地；美国将对俄罗斯进行更全面的升级制裁以及类似石油限价等灵活措施，包括可能推动认定俄罗斯为“恐怖主义资助国(state sponsor of terrorism)”，从而对第三国主体施加次级制裁；

- 执法上，出口管制方面，BIS 将遵循其在 2022 年多次会议中公布的执法改革政策，将对重点规则违法活动、企业高管个人责任、规避出口管制等行为进行追责。经济制裁方面，OFAC 将联合其他部门强化对制裁规避行为的执法活动，同时在俄罗斯寡头海外资产的追踪方面，美国及欧盟均将继续通过 Task Force KleptoCapture 等工作组加强执法。

2. 中国反制裁及出口管制：配套机制及执法将日益完善

近两年来，中国在反制裁及出口管制方面的法律工具箱日益完善，但由于欠缺具体的实施细则、工作机制及执法程序，给企业合规、行政机关监管以及司法机关审判带来了切实的实践难题，这也是中国反制裁及出口管制相关行政及司法实践经验

较少的原因之一。但随着国际形势的剧烈变化，中国政府巩固国家安全防护体系的政策导向³，我们预测 2023 年中国将进一步推进中国反制裁及出口管制配套机制的完善。结合近期相关政策更新及立法趋势，建议相关企业：

- 及时评估公司技术是否落入<中国禁止出口限制出口技术目录>修订稿的新增范围，依照《技术进出口管理条例》评估特定交易安排/研发合作场景的受限程度，结合执法趋势确保企业的技术出口合规，建立、完善中国出口管制合规体系及技术内部控制程序；

- 密切关注中国《反外国制裁法》实施细则、《阻断办法》禁令及不可靠实体清单的进展情况，将中国反制纳入风险评估及合规考量。

汤伟洋 合伙人 电话：86 21 2208 6373 邮箱地址：tangwy@junhe.com

蔡娟琦 合伙人 电话：86 21 2283 8252 邮箱地址：caijq@junhe.com

王丝雨 律师 电话：86 21 2283 8266 邮箱地址：wangsy@junhe.com

蔡祺轩 律师 电话：86 21 2208 6012 邮箱地址：caiqx@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



³ 例如，党的二十大报告即指出，健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制。完善国家安全力量布局，构建全域联动、立体高效的国家安全防护体系。