

## 国际贸易法律热点问题

### 美国商务部对《出口管制条例》国家组别清单作出重大调整：收紧对俄罗斯和也门的出口管制

2020年2月24日，美国商务部工业与安全局（Bureau of Industry and Security，以下简称“BIS”）发布正式公告，对《出口管制条例》（Export Administration Regulation，以下简称“EAR”）中的国家组别清单（Country Groups）进行重要修改，调整了俄罗斯与也门的国家组别，这将导致相关受控物项的许可证政策发生重大变化。

针对俄罗斯，从A组调整为D组，具体为：从A:2（导弹及其技术控制制度）、A:4（核供应国集团）组别调整为D:2（核）、D:4（导弹技术）组别，由此特别加强了对出口至俄罗斯的导弹技术和核这两类敏感物项的管控。调整后俄罗斯在国家组别中为：D:1（国家安全）、D:2（核）、D:3（生化武器）和D:4（导弹技术），某种程度上甚至超过美国对中国的控制程度（中国属于D:1（国家安全）、D:3（生化武器）、D:4（导弹技术）、D:5（武器禁运））。美国EAR国家组别D中，按管控原因分为五类：D:1（国

家安全）、D:2（核）、D:3（生化武器）、D:4（导弹技术）和D:5（武器禁运），目前共列入49个国家；D:1 - D:5五个类别全部管控的只有伊拉克、朝鲜、利比亚和委内瑞拉；受管控四个类别的有中国（D:1、D:3、D:4和D:5）和伊朗（D:2、D:3、D:4和D:5，注意伊朗同时被列入管控最严的E组），以及此次新增的俄罗斯。针对也门，将其从出口管控政策较为优待的B类组别调整至基于国家安全管控的D:1组别，国家安全管控产品将受到严格管控。

BIS指出，针对俄罗斯与也门的调整是BIS全面调整与修订国家组别清单的关键步骤。这不仅标志着美国强化对俄罗斯、也门的出口管制，也意味着BIS之后可能会陆续通过对其他国家的国家组别调整，增强或升级对特定国家的出口管制程度。因此，本文将主要介绍EAR中的国家组别清单，着重分析BIS此次修改对俄罗斯及也门出口管制的影响，最后为中国企业涉及特定国家交易提供风险提示

和合规建议。

## 一、EAR的国家组别清单

国家组别清单规定在 EAR § 740 许可证例外的补充一编，是判断受控物项的出口或再出口是否能获得许可证例外（License Exception）的主要依据，以及与之相衔接的针对生化武器、导弹技术、核等特定物项的额外管控（§ 742）和最终用途/最终用户（§ 744）的管控程度。清单将国家（地区）分为 A、B、D、E 四组，不同组别获得许可证例外的优待程度不同，特定物项的额外管控要求也不同。优待程度越高的组别，意味着美国受控物项的出口或再出口到相应组别国家，能够享受更多的许可证例外，且特定物项基于 CCL（管制清单）及最终用途/最终用户的额外管控也较少。

➤ **A 组**为特定的国际多边机制成员，多为美国战略合作伙伴。这些国际多边机制包括核供应国集团（Nuclear Suppliers Group）、导弹及其技术控制制度（Missile Technology Control Regime）、瓦森纳协定（The Wassenaar Arrangement）与澳大利亚集团（The Australia Group）。该组别许可证例外的优待程度最高，目前共有 52 个国家（地区）。需要注意的是，上述国际多边机制成员并非自动归属为 A 组组别，BIS 同时可作例外排除规定，例如本次修改的俄罗斯就属于核供应国集团和导弹及其技术控制制度成员；又如中国虽属核供应国集团成员，但一直被 BIS 排除在 A 组组别之外。

➤ **B 组**为受管制较少的国家和地区，该组别许可证例外的优待程度较 A 组次之。但是近两年，BIS 多次将 B 组国家调整为其他管控更为严格的国家组别而加强对特定国家的管控。除了本次对也门的调整，例如 2019 年 5 月 BIS 曾将委内瑞拉从 B 类组别调整为 D 类组别<sup>1</sup>。

➤ **D 组**为受关注的国家和地区（含中国），这一组别包括了国家安全、核、生化武器、导弹技术与武器禁运 5 个方面的管控原因。这一组别许可证例外的优待程度较 A/B 组明显降低。且在基于 CCL 及最终用户/最终用途的管控中，针对国家安全、核等特定物项需要符合更严苛的许可证要求。

➤ **E 组**包括 4 个恐怖主义国家（叙利亚，朝鲜，伊朗，苏丹）和 1 个单边禁运国（古巴），这一组别许可证例外的优待程度最低，只有极少数如涉及人道主义需求才能获得许可证例外。此外，除了禁运限制（美国产品普遍被禁止出口至这些国家），针对外国产品中含有美国受控成分的最低比例原则，E 组国家的最低比例为 10%（其余国家为 25%）。

值得注意的是，每个国家所属的组别并不是唯一的。比如本次修改以前，俄罗斯同时被列入 A 组和 D 组。此前，俄罗斯由于其在核供应国集团与导弹及其技术控制制度的身份，被列入在许可证例外优待程度最高的 A 组，相关物项出口或再出口至俄罗斯可以获得许可证例外；但同时，俄罗斯又被列入 D:1（国家安全）和 D:3（生化武器）组别，涉及

<sup>1</sup> Federal Register: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2019-05-24/pdf/2019-11034.pdf>

国家安全或生化武器管控的物项出口或再出口至俄罗斯，受到国家安全或生化武器管控原因的出口管制。因此，针对特定国家的出口或再出口，需要综合该国家所属的国家组别，并逐一分析各组别所对应的许可证情况或者相关的最终用户/最终用户的管控。

## 二、本次修改的主要变化及影响

### 1、对俄罗斯的调整及影响

BIS 指出，本次修改主要是基于：（1）俄罗斯在美国原产物项出口管制活动中缺乏合作（例如不配合 BIS 出口许可检查）；（2）俄罗斯改变物项最终用途和最终用户，用于未经许可或禁止的扩散活动。为此，BIS 对俄罗斯的国家组别及相关受控物项的许可证政策作出了两项具体修改：

第一，BIS 将俄罗斯从 A 组的 A:2（导弹技术控制制度）与 A:4（核供应国集团）一栏中移除，并相应地将俄罗斯添加至 D 组的 D:2（核）与 D:4（导弹技术）一栏，限制与核物项或导弹技术相关的物项出口或再出口至俄罗斯。与国家组别相衔接，EAR 的国家清单（Commerce Country Chart）在俄罗斯的管控原因一栏增加“核不扩散”（NP1）这一项。

第二，为了协调国家组别修改中所涉及的特定物项管控，BIS 将生化武器扩散（§742.2）、核不扩散（§742.3）与导弹技术（§742.5）这三类特定物项出口或再出口至俄罗斯的许可证政策修改为“推定拒绝”（Presumption of Denial）。“推定拒绝”意味着

基本无法获得上述管控物项的许可证。BIS 同时规定，若申请出口或再出口至俄罗斯的物项是有关核不扩散或导弹技术的商品、软件和技术，并且这些物项用于支持美俄之间的民用太空合作活动或商用太空发射，则 BIS 将采取个案判断（Case-by-Case）的方式确定是否签发许可证。然而针对生化武器扩散物项，无此个案判断的许可情形，即一概适用推定拒绝。

对于核不扩散及导弹技术这两类特定物项，除了适用“推定拒绝”许可证，还将受到额外的最终用途管控：

#### ➤ 核物项

根据 EAR §744.2 与 §744.6(1)(i)(A) 的有关规定，任何人明知物项在（或被）俄罗斯用于核爆炸活动或者研究、设计、开发、建设核相关设施活动的，未经 BIS 许可，不得向俄罗斯出口、再出口或在俄罗斯境内转移这类物项。这类物项包括分离重水等核设备或零部件、铀钚等金属合金核材料、设计用于长丝缠绕机使用等核相关软件、以及控温抗压工序等核相关技术。

#### ➤ 导弹技术物项

由于将俄罗斯列入 D:4 组别，根据 EAR §744.3(a)(1), (3)和 §744.6(a)(1)(i)(B)的有关规定，任何出口者、再出口者或一国境内转移者明知物项将会在（或被）俄罗斯用于设计、开发、制造或使用火箭系统或无人飞行器的，未经 BIS 许可，不得向俄罗斯出口、再出口或在俄罗斯境内转移这类物项。其中，火箭系统主要包括弹道导弹、太空发射

装置和探空火箭等，无人飞行器主要包括巡航导弹、目标无人机和侦察无人机等。

同时根据 EAR § 744.6(a)(2)(i)的有关规定，任何美国人明知从事与出口无关的活动会直接帮助俄罗斯设计、开发、制造或使用导弹的，未经 BIS 许可，不得从事任何相关的合同、服务或劳动雇佣活动。这里需要注意的是，即使未涉及特定出口活动，美国人也不得明知但参与涉及导弹技术的相关活动。

## 2、对也门的调整及影响

BIS 指出，发生在也门的持续冲突催生了国际恐怖主义和阿拉伯半岛的不稳定，包括美国原产的小型武器、无人飞行系统和导弹的扩散，未经许可改变美国原产物项的最终用途，包括将物项用于禁止的扩散活动或禁止的最终用途和最终用户。出于国家安全的考虑，BIS 将也门从 B 组中移除，并列入 D 组的 D:1（国家安全）组别。

对也门的组别调整，导致了受控物项出口或再出口至也门的许可证例外、许可证要求和额外的最终用途管控发生如下改变：

第一，许可证例外适用范围发生重大变化。首先，适用于 B 组国家的三项许可证例外政策将不再适用，包括限额出口（Shipments of limited value, LVS）、向 B 类国家出口（Shipments to Country Group B countries, GBS）和受限制的技术和软件（Technology and software under restriction, TSR）。其次，在也门被添加至 D 组 D:1 类国家之后，以下许可证例外也由于对 D:1 组别有不同程度的限制或

禁止而不再适用，包括临时进口、出口、再出口和一国境内转移（Temporary imports, exports, reexports, and transfers (in-country), TMP）；寄送和替换部件和设备（License Exception Servicing and replacement of parts and equipment, RPL）；额外许可的再出口（Additional permissive reexports, APR）等。

第二，相关受控物项出口或再出口至也门的许可证要求发生相应变动。对于基于国家安全原因管控的物项，根据 EAR § 742.4(b)(2)的有关规定，这些物项的出口或再出口至也门，BIS 将根据个案审查许可证申请并签发许可证，包括审查最终目的是否用于民用或者其他不会显著促进军事潜力用途的目的。对于适用“直接产品原则”，即，直接使用美国原产技术和软件（主要为“600 series”及“9X515”的军事物项）的外国制造产品，如果是出口或再出口到也门的产品，需要适用“直接产品原则”来判断是否属于受 EAR 管辖的物项。

第三，特定受控物项将受到额外最终用途的管控。例如，根据 §744.17 的规定，具有军事最终用途和最终用户的特定微处理器，出口、再出口至也门或在也门境内转移均受到限制。此外，根据 § 744.7 的规定，对在也门港口或在也门注册的船只和飞机的出口和再出口也需符合额外许可证的限制。

## 三、对中国企业的启示

BIS 目前正着力开展国家组别清单的修改，继本次对俄罗斯与也门两国的国家组别调整之后，BIS 还将会对其他国家和地区的国家组别进行调整。因此，中国企业应密切关注国家组别清单调整所带

来的出口管制合规要求，及时排查风险和调整相关业务。

中俄在核能源/导弹技术物项领域方面合作十分紧密，包括中国企业近几年与俄方签署的核电机组、核电站等重大核能项目<sup>2</sup>。2019年中俄两国元首共同签署《中俄关于发展新时代全面战略协作伙伴关系的联合声明》中的导弹预警系统合作也引发众多争议。针对本次俄罗斯的国家组别变化，中国企业若将美国原产的核物项、导弹技术或生化武器的受控物项（或者涉及到核、导弹技术等最终用途的受控物项）再出口至俄罗斯，由于适用“推定拒绝”许可证将基本无法再出口。未经美国 BIS 许可出口的，可能会被认定“参与禁止行为”或“明知违反

行为”，受到行政罚款或刑事责任追究。针对本次也门的国家组别变化，中国企业则需要着重关注与国家安全管控相关的物项（包括属于中国或第三国制造的基于美国原产技术和软件的直接产品），将这些物项再出口至也门需要申请许可证。

近期美国商务部对出口管制相关政策变动较为频繁，我们建议企业应根据自身经营实际，结合 BIS 发布的出口合规指南，建立覆盖供应链的出口管制风险合规体系。尤其是需要及时关注美国的政策更新，避免因美国修改国家组别清单等政策的修改，导致受控物项未经许可再出口而承担行政或刑事责任。

汤伟洋 合伙人 电话：86 21 2208 6373 邮箱地址：tangwy@junhe.com  
王丝雨 电话：86 21 2283 8266 邮箱地址：wangsy@junhe.com  
张旭东 电话：86 21 2208 6022 邮箱地址：zhangxudong@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”。



<sup>2</sup> 中俄最大核能合作项目进入全面实施阶段：  
<http://www.chinca.org/CICA/info/19061113530011>