

纳思达诉美国政府案的启示

引言

针对美国国土安全部 2023 年 6 月 9 日将纳思达公司及其部分子公司列入《防止维吾尔族强迫劳动法案》项下的实体清单（以下简称“UFLPA 实体清单”）一事，纳思达公司向美国国际贸易法院提起诉讼，要求法院宣告其被列入 UFLPA 实体清单的行政决定违法并撤销该行政决定。

本文将梳理和分析纳思达公司的诉讼过程，以期为中国相关企业在应对美国执法行动时提供应对思路。

一、基本情况

（一）涉疆法案

2021 年 12 月 23 日，《防止维吾尔族强迫劳动法案》（Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA，下称“UFLPA”）生效。该法案的核心措施为“可反驳性推定”，即任何“涉疆”产品均将被推定视为“强迫劳动”产品而被禁止进入美国，除非同时满足以下三个条件：1) 进口商能够证明其遵守了供应链尽职调查指南及相关法律法规；2) 进口商全面且充分地答复了美国海关及边境保护局（U.S. Customs and Border Protection, CBP）的所有问询；且 3) 有清晰且令人信服（Clear and Convincing）的证据证明该产品并非全部或部分由“强迫劳动”所生产。“涉疆”因素包括两种情形：1) 全部或部分在新疆地区开采、生产、制造的产品；或 2) 供应链涉

及“UFLPA 实体清单”企业的产品。

UFLPA 实体清单的主管部门为强迫劳动执法工作组（Forced Labor Enforcement Task Force，下称“FLETF”），该部门是由国土安全部（Department of Homeland Security, DHS）领导的跨机构合作工作组，成员还包括美国贸易代表办公室、劳工部、国务院、财政部、司法部、商务部以及观察机构等。该工作组负责对 UFLPA 实体清单进行增加或删减，被列入清单的实体也可以向该工作组申请移除。

（二）案件缘由

2023 年 6 月 9 日，FLETF 将纳思达公司及其子公司（以下合称“纳思达”）列入 UFLPA 实体清单。除非纳思达证明产品不涉及“强迫劳动”，否则其所有产品均被禁止进口至美国。

2023 年 8 月 22 日，纳思达在美国国际贸易法院（Court of International Trade，下称“CIT”）对美国联邦政府及 DHS、CBP、FLETF（以下统称“被告”）提起诉讼，主要诉请包括：（1）认定被告未就其行政决定提供合理解释，其行为随意、武断，违反了美国《行政程序法》；（2）要求撤销 FLETF 将纳思达及相关子公司列入 UFLPA 实体清单的行政决定；（3）请求禁止 DHS 和 CBP 执行 UFLPA 中对原告的不利进口推定，并给予原告公正和适当的其他救济。

二、案件分析与梳理

截止 2024 年 8 月 8 日，法院先后发布了三份初步意见（slip opinions）以及相关指令。本文以时间顺序分四个阶段梳理如下。

阶段一：确认管辖权

2023 年 11 月 30 日，法院发布第一份初步意见，认定其具有对该案的排他性管辖权。法院认为，由于 UFLPA 是一部“规定禁运”的法律（a law providing for embargoes），对 UFLPA 执法机构行动的异议应由 CIT 单独管辖。

尽管纳思达请求法院发布初步禁令（preliminary injunction），以暂缓执行 FLETF 将其列入 UFLPA 实体清单的决定，并阻止被告基于该决定对原告商品的进口采取任何行动，但法院并未对纳思达申请初步禁令的动议发表意见，也未对案件事实作出任何其他裁定，仅表示这些问题将在后续进行处理。

阶段二：初步禁令

2023 年 12 月 4 日，原被告双方发布联合公告，表明双方无法就庭外解决程序达成一致。同日，纳思达提出动议，要求被告披露行政记录（unseal and unredact the administrative record）。

2024 年 2 月 27 日，法院发布了第二份初步意见¹。

此初步意见涉及两个争议：

1. 是否适用穷尽行政救济原则（exhaustion doctrine）

根据美国法律及相关判例，如果当事人认定行政行为违法并拟对行政机关起诉，需穷尽所有行政救济途径。被告指出纳思达并未在起诉前用尽行政救济，例如，纳思达应在起诉前先向 FLETF 申请移

除。

法院表示，国际贸易法院适用特殊的“穷尽原则”。具体而言，在以下四种情况下构成行政救济原则的例外：（1）原告的论点涉及纯法律问题（plaintiff’s argument involves a pure question of law）；

（2）缺乏及时访问保密记录的机会（there is a lack of timely access to the confidential record）；（3）行政决定后的司法裁决对问题产生了重大影响（a judicial decision rendered subsequent to the administrative determination materially affected the issue）；（4）在行政层面提出问题将是徒劳的（raising the issue at the administrative level would have been futile）。

法院认定，纳思达不但未及时获得保密记录，甚至未获得被列入清单的解释。在提起诉讼时，纳思达知道的唯一信息是其被列入 UFLPA 实体清单，理由是其与新疆政府的合作以及“强迫劳动”。但 FLETF 并未提供具体细节或证据，导致纳思达无法有效反驳。因此，纳思达符合上述第二项例外原则，纳思达可以直接提起诉讼，无需先“穷尽”其他行政救济途径。

2. 是否授予初步禁令

根据 Winter v. Natural Resources Defense Council, 555 U.S.7（2008）一案中总结的初步禁令成立的一般标准，法院主要根据以下四个标准判断是否可以授予初步禁令：（1）原告在实质上的胜诉可能性；（2）若不授予初步禁令，原告是否会遭受不可弥补的损害；（3）平衡各方的利益；（4）初步禁令是否符合公共利益。

法院认为纳思达不满足上述标准。具体而言，纳思达声称，FLETF 未能充分解释其将纳思达列入清单的决定，因此该决定是武断和任意的。然而，法院认为，尽管初始解释基本是对 UFLPA 的重复

¹ <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/24-24.pdf>

性描述，不够充分，但在诉讼过程中，FLETf 提交了行政记录，解释了该决定是基于一名线人的指控，涉及中国政府文件、纳思达的公司文件和媒体报道，满足了《行政程序法》的要求。纳思达提出的主张可能无法推翻行政决定，因此，不符合第 1) 项标准。此外，法院认定其损失并非不可弥补：纳思达提供的声明主要为未经证实的损失估算，并未附有财务报表或其他独立证据来证明这些损失的严重性，不足以证明其将会遭受实质性的财务损害。

结合其他论证，法院认定纳思达不满足发布初步禁令的标准，因此拒绝授予初步禁令。此外，关于是否披露行政记录，法院表示需要后续裁定。

阶段三：信息披露

纳思达提出动议，请求法院解封 (unseal) 完整的保密行政记录 (Confidential Administrative Record, CAR)，包括 FLETf 的标准操作程序 (SOP)。

此外，由于此前 FLETf 成员，如国务院、贸易代表办公室基于《信息自由法》(Freedom of Information Act, FOIA) 透露过线人的信息，纳思达认为这意味着 FLETf 对线人保密特权 (informant privilege) 的放弃，故纳思达还请求法院解封 (unredact) CAR 中被告所声称的线人特权信息。

2024 年 7 月 10 日，法院发布了第三份初步意见²，主要内容如下：

1. 行政记录 (CAR) 标准操作程序 (SOP) 的解密

法院同意解密 CAR 中的第 220-228 页，这些页面介绍了 FLETf 的标准操作程序 (SOP)，包括企业被添加到 UFLPA 实体清单的步骤以及 FLETf 重新考虑该执法决定的情形。法院认为，CAR 中的第 220-228 页 SOP 文件仅揭示了 FLETf 成员机构之

间如何协调的信息。实操中，由于即将被列入清单的实体无法影响工作组成员的跨机构交流，公开 SOP 文件不太可能泄露执法机构使用的技术与程序，从而被实体用来规避法律。因此，SOP 文件不属于执法敏感信息 (Law Enforcement Sensitive)。

另一方面，法院继续对 CAR 的大部分内容保密 (即第 1-219 页仍无法公开)。法院认为，这些信息属于执法敏感信息，如果公开，可能会披露 FLETf 的调查手段和决策机制，从而使企业能够规避法律审查，进而削弱 FLETf 的执法效能。

2. 线人特权信息解封

法院认为，信息是否可以受到线人特权保护 (informant privilege) 需要进行两步审查。首先，法庭必须确定未被披露的信息是否在特权保护范围内；其次，即使未被披露的信息受到特权保护，特权也必须让位于“公平”的基本要求。即，如果披露线人的身份或其通信内容对案件辩护有相关性并有帮助 (relevant and helpful to the defense of an accused)，或对案件的公正裁决至关重要 (essential to a fair determination of a cause)，特权必须让步。

本案中，法院认为能够识别到线人身份的信息均受到特权保护，包括线人的言论及其发言的时间地点等。尽管之前政府部门无意间透露了某些线人信息，但这仅构成对线人特权有限的放弃。法院表示，这些披露的信息只能向原告的律师公开，而不能公开给原告或公众，其他持有者需要对该信息进行销毁。

另一方面，法院指示将工人的概况信息向纳思达解封。法院认为，尽管保护线人身份至关重要，但纳思达同样需要获取充分的信息以进行自我辩护 (如对线人的真实性提出质疑)，且一般性信息的

² <https://www.cit.uscourts.gov/sites/cit/files/24-76.pdf>

公开不太可能导致线人身份的暴露。

阶段四：程序暂停

纳思达于 2024 年 7 月 18 日向 FLETF 申请从 UFLPA 实体清单中移除。法院认为这一申请的结果可能对整个案件的最终判决产生重要影响，故于 2024 年 7 月 30 日下令暂停本案审理，等待 FLETF 对移除申请作出决定。暂停期限为命令发布后的 120 天，或者直到 FLETF 作出最终书面决定，以在先日期为准。

三、案件启示

纳思达与 FLETF 之间的法律抗争已持续了一年之久，目前仍未定论，但本案是目前为数不多通过诉讼方式挑战 FLETF 的行政行为的案例，对于其他被美国采取不公平执法行动的中国企业提供了一定的参考。

（一）积极寻求美国的司法救济

被列入制裁清单的实体可以通过诉讼途径实现救济。在美国法院提起诉讼的主要法律依据包括美国《行政程序法》及美国宪法修正案。其中，《行政程序法》要求政府部门的立法与行政执法不得“任意与武断”（arbitrary and capricious），如果可以证明执法机构将公司列入限制清单缺乏充分事实证据，则有可能获得胜诉并要求从清单中移除。此外，依据美国宪法第五修正案（即“正当程序条款”，Due Process Clause），“任何人均不应在没有正当法律程序的情况下，被剥夺…财产”（No person shall … be deprived of … property, without due process of law），如果可以证明执法机构未给予公司

提交相关证据材料及充分抗辩的机会，公司可要求执法机构重新审议并做出决定。以本案为例，纳思达诉讼的主要依据即美国《行政程序法》。

此外，提起诉讼的企业可以尝试申请初步禁令以保障自身权益。尽管本案中初步禁令申请未获得批准，但中国企业申请并获得初步禁令的案例并不少见。例如，时任美国总统特朗普于 2020 年发布行政命令，要求字节跳动剥离 TikTok 业务，并禁止在美国的下载和更新 TikTok。字节跳动向法院成功申请了初步禁令，暂时阻止禁令生效。

因此，被列入制裁清单的中国企业，在充分评估自身业务风险的情况下，可以考虑寻求司法救济的可行性。

（二）司法救济与行政救济同时推进

企业可以通过诉讼程序要求披露相关的执法依据，这将有助于企业更有针对性地准备抗辩材料并适时调整移除策略。此外，在司法救济层面取得的进展亦能有效促进企业与执法机构之间的协商与谈判进程。

（三）强化供应链管理

无论是提起诉讼还是申请 UFLPA 实体清单移除，都将是一个耗时且目前阶段对中国企业而言可能难以获得有利裁决或行政决定的过程。鉴于此，供应链溯源仍然是应对 UFLPA 执法的关键，以美国为主要市场的中国企业，应加速推进供应链溯源工作，构建详尽的供应链图谱、全面收集产品原料、部件的供应链各环节的文件，并通过合理的合同条款来降低风险。

（感谢实习生苏鑫对本文的贡献）

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

李紫萱 律 师 电话：86 21 2283 8371 邮箱地址：lizx@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”。

