

## 美国商务部工业和安全局收紧针对中国的出口管制规则

2020年4月28日，美国商务部工业和安全局("BIS")就《出口管理条例》("EAR")发布了两项重要修正案和一项拟议修正案，大幅加强向中国和部分其他国家的出口管制。具体而言，新规扩大了对军事最终用途和军事最终用户限制，废除了部分管制物项当前适用的民用最终用户许可证例外，并拟严格限制管制物项再出口的许可证例外范围。

### 扩大对军事最终用途和军事最终用户的限制

根据一项将于2020年6月29日生效的最终规则（BIS缩短了通常向公众征求新规意见的流程），BIS扩大了军事最终用途或军事最终用户的管制范围（“MEU规则”）。目前EAR第744.21节规定，如果拟向俄罗斯、中国和委内瑞拉或俄罗斯和委内瑞拉境内军事最终用户出口、再出口和转让（一国境内）EAR项下受管制物项的，则该等物项的出口、再出口和转让（一国境内）需取得许可证。根据现行规定，“军事最终用途”范围较窄，包括将物项用于军事产品或技术或用于军事产品和技术的应用、“开发”或“生产”，也包括军用目的的民用飞机和燃气轮机发动机的“部署”（定义为“进入战斗队形或者适当的战略位置”）。新的MEU规则扩大了军事最终用途定义范围，进一步包括任何支持或有助于军事产品的操作、安装、维护、修理、翻新、“开发”或“生产”。该调整在很大程度上扩大了EAR第744.21(f)节中对“军事最终用途”的定义范围，据此只要符合所列活动范畴的行为都足以触发申领许可证要求。例如，以往如有公司向中国军事实体供应民用飞机发动机，以安装在军用飞机上，可以说属军事最终用途范畴，但根据新规，这一行为属于军事最终用途限制的管制对象。

就最终用户管控，MEU规则不出所料地扩大了要求申领许可证的范围，除目前规定的、位于俄罗斯和委内瑞拉的军事最终用户为管制对象外，还将位于中国的军事最终用户纳入管制范畴。正如在MEU规则补充资料所述，BIS希望通过这一调整“加强对中国军事最终用户的审慎评估，尤其是考虑到中国广泛推行的军民一体化”。所谓军民一体化指美国政府注意到，中国正在推行“军民融合”战略——美国政府称，它们针对的

将不只包括试图获取和转移国外用于军事的技术的国有单位， 还将包括与中国政府联合。

研发的私人实体采取行动。根据MEU规则，军事最终用户不仅指负有国家安全责任的传统国家机构，还包括“其所实施的行为或履行的职能系旨在支持‘军事最终用途’的任何个人或实体”。因此，尚不清楚军事最终用户是否包括与中国军队有关联或为中国军队所有的商业企业（如中航集团、商飞等），以及接受中国研发资助的研究机构和学术机构。

除了调整军事最终用途和军事最终用户定义外，MEU规则进一步拓宽了受许可证要求约束的物项范围。具体而言，根据MEU规则，增加了材料加工、电子、电信、信息安全、传感器和激光以及推进类物项中的若干出口管制分类编码("ECCN")。此外，MEU规则还采取了推定拒绝军事最终用途和军事最终用户出口的许可证审核政策。

最后，MEU规则调整了对美国出口商的备案要求。以往对运往中国、俄罗斯或委内瑞拉、货物价值在2500美元以下且不需要许可证的出口，无需申请出口货物电子信息备案("EEI")；但此次调整后，即便针对运往下述目的地的出口活动没有许可证要求，对运往中国、俄罗斯或委内瑞拉的货物，无论货物价值几何，美国出口商都需向BIS申请EEI，除非相关交易适用“许可证例外GOV”（即政府、国际组织、根据化学武器公约进行的国际视察及国际空间站例外）。

### 删除民用最终用户许可证("CIV")例外

根据另一项将于2020年6月29日生效的最终规则，BIS将删除现行EAR中有关民用最终用户("CIV")许可证例外的情形。根据现行规定，如果满足EAR第740.5节规定的CIV许可证例外条件的，出口商有权向美国政府认为具有高出口管控风险的国家分组D:1组（包括中国和其他若干国家）的国家和地区的大多数民用最终用户，为民事用途目的，出口、再出口和转让《商业管制清单》("CCL")所列的、出于国家安全原因而受到管制的物项，无需先行申请美国政府审查亦无需申领许可证。据此，如符合CIV许可证例外情形，假定出口和再出口交易不构成国家安全风险，且最终用途是民事用途的，则相关物项的出口和再出口适用CIV许可证例外，无需向BIS申请出口许可证。但从6月30日起，以往根据CIV许可证例外从事贸易的出口商，在向目的地及最终用户为D:1组国家的最终用户（D:1组国家出于国家安全原因受到美国政府管制）出口、再出口和转让因国家安全原因受到管制的、CCL所列的物项时，需要向BIS申请出口许可证。

BIS指出，取消CIV许可证例外有助于更好地推行美国国家安全政策，BIS基于以下原因作出该决定：

- 对当前CIV最终用户出口数据的评估；

- 根据公开可得信息，D:1组国家目前正在实施军民技术开发融合战略，美国出口商难以判断出于国家安全原因而受到管控的物项的出口、再出口或转让（一国境内）的对象是否为军事用户或军事最终用户；且
- 根据美国政府的执法行动，发现D:1组国家的“所谓”民用最终用户将原产于美国的物项转换用途，最终作军事目的。

### “额外允许再出口(APR)”许可证例外拟议修订

根据一项拟议规则，特定受管控物项的APR许可证例外将严格受限。根据现行APR许可证例外，允许因国家安全原因而受管控的特定物项经由A:1组列国家/地区（作为《瓦塞纳尔安排》缔约方的一组国家）或香港地区再出口。而根据拟议规则，A:1组国家和香港地区无法再通过APR许可证例外将前述受管控物项再出口至中国以及D:1组列国家和地区。

BIS在发布拟议规则的《联邦公报》通告中指出，其之所以建议作出此项调整是考虑到，“根据与盟国政府和美国公司的讨论，BIS有证据表明，对于运往D:1组列国家和地区的受管物项，各国在许可证审查标准上存在差异，以致A:1组列国家/地区或香港地区可能会批准如果直接从美国出口会被拒的、源自美国的该物项的再出口许可。”

如果APR许可证例外拟议规则以目前的形式生效，目前能通过欧洲或香港地区再出口至中国及若干其他国家且无需申请许可证的、因国家安全原因而受管控的某些物项今后可能需要向BIS申请许可证，而许可证的申领可能会耗费相当长的时间，而且还存在因国家安全原因而被拒发许可证的风险。

BIS正就该拟议规则征询公众意见，征询期截至**2020年6月29日**。其中，BIS特别关注，有多少量的物项目前依赖或计划采用APR许可证例外进行再出口；有多少交易将受拟议规则影响；拟议规则对未来企业完成交易时长的影响；以及拟议规则将如何以其他方式影响当前业务等问题。

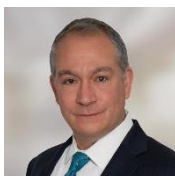
### 结束语

BIS此次对EAR颁布的两项修正案及一项拟议修正案表明美国政府持续收紧向中国及部分其他国家的出口管制政策。此番调整后，美国出口商以及同中国及若干其他受影响国家有着贸易往来的全球企业的合规负担将大幅增加。我们建议相关企业及时更新现行合规程序，根据调整后的新出口管制规则评估企业经营活动。

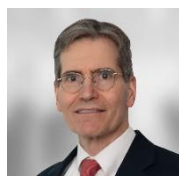
**联系人**



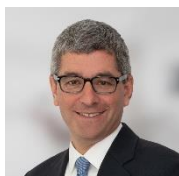
**时磊**  
合伙人，中国  
**T** +86 21 2320 7377  
**E** lei.shi  
@cliffordchance.com



**David DiBari**  
管理合伙人，美国  
**T** +1 202 912 5098  
**E** david.dibari  
@cliffordchance.com



**George Kleinfeld**  
合伙人，美国  
**T** +1 202 912 5126  
**E** george.kleinfeld  
@cliffordchance.com



**Joshua Berman**  
合伙人，美国  
**T** +1 202 912 5174  
**E** joshua.berman  
@cliffordchance.com



**Josh Fitzhugh**  
顾问律师，美国  
**T** +1 202 912 5090  
**E** joshua.fitzhugh  
@cliffordchance.com



**Carol Lee**  
律师，美国  
**T** +1 202 912 5194  
**E** carol.p.lee  
@cliffordchance.com



**Laurence Hull**  
律师，美国  
**T** +1 202 912 5560  
**E** laurence.hull  
@cliffordchance.com



**Holly Bauer**  
律师，美国  
**T** +1 202 912 5132  
**E** holly.bauer  
@cliffordchance.com

高伟绅律师事务所为本文的版权所有人，其中所提供的信息仅供本所客户读用。如需转载，请注明本文为本所的著作。本文仅供一般参考，其内容不一定论及各相关重要课题，也不一定涵盖论题的各个方面。本文并非为提供法律意见或其他咨询意见而编写，对于依赖本文的行动后果，本所概不负责。如欲进一步了解有关课题，欢迎联系本所。

www.cliffordchance.com

Clifford Chance, 33/F, China World Office 1, No. 1 Jianguomenwai Dajie, Chaoyang District, Beijing 100004, People's Republic Of China

© Clifford Chance 2020

Clifford Chance LLP is a limited liability partnership registered in England and Wales under number OC323571

Registered office: 10 Upper Bank Street, London, E14 5JJ

We use the word 'partner' to refer to a member of Clifford Chance LLP, or an employee or consultant with equivalent standing and qualifications

Abu Dhabi • Amsterdam • Barcelona • Beijing • Brussels • Bucharest • Casablanca • Dubai • Düsseldorf • Frankfurt • Hong Kong • Istanbul • London • Luxembourg • Madrid • Milan • Moscow • Munich • Newcastle • New York • Paris • Perth • Prague • Rome • São Paulo • Seoul • Shanghai • Singapore • Sydney • Tokyo • Warsaw • Washington, D.C.

Clifford Chance has a co-operation agreement with Abuhimed Alsheikh Alhagbani Law Firm in Riyadh.

Clifford Chance has a best friends relationship with Redcliffe Partners in Ukraine.