



全面解析美国对华国家安全“法律工具箱”

2021年 12月

主讲人 赵何璇律师



赵何璇
方达律师事务所

合伙人

+86 21 6263 5829

derrick.zhao@fangdalaw.com

- 赵何璇律师在制裁与出口管制合规、公司合规业务、反腐败、数据保护以及各类政府调查及公司内部调查业务方面拥有丰富的经验。
- 赵何璇律师在跨国企业及中外律师事务所工作多年，在帮助中国及跨国企业建立、实施及完善合规制度，发现和应对企业合规风险方面积累了丰富的经验。赵律师曾帮助不同行业的跨国公司和本土企业处理各类合规法律事务，如提供法律意见、内部调查、应对政府执法、完善内部合规体系、各类投资及并购交易的合规尽职调查等，以及争端解决与刑事辩护等业务。
- 赵律师也经常撰写文章，介绍并评论国际合规法律领域的最新立法及执法趋势，广受合规及法律专业人士好评。
- 赵律师被Legal 500评为中国律所中“监管/合规”领域的“明日之星”律师。



美国国家安全战略概览

美国国家安全战略

NATIONAL SECURITY STRATEGY of the United States of America

A Competitive World

The United States will respond to the growing political, economic, and military competitions we face around the world.

China and Russia challenge American power, influence, and interests, attempting to erode American security and prosperity. They are determined to



United States Strategic Approach to the People's Republic of China

Conclusion

The Administration's approach to the PRC reflects a fundamental reevaluation of how the United States understands and responds to the leaders of the world's most populous country and second largest national economy. The United States recognizes the long-term strategic competition between our two systems. Through a **whole-of-government approach** and guided by a return to principled realism, as articulated by the NSS, the United States Government will continue to protect American interests and advance American influence. At

- 2017年，美国颁布《国家安全战略》，**列明中国是影响美国国家安全的战略竞争对手**，强调中国以下方面对美国国家安全造成威胁：
 - 军民融合战略
 - 科技实力增强
 - 知识产权“窃取”
 - 数据威权主义
 - ...
- 2020年5月，美国公布《美国对中国战略方针》，全面阐述了两国的竞争关系：**美国开始使用全政府模式（whole-of-government approach）的对华战略**，跨部门全方位对中国进行制衡，保护美国国家安全

国家安全“法律工具箱”一览表

出口管制

军事最终用途/用户和军事情报最终用途/用户	许可例外 (CIV、APR)
最低比例原则	新兴和基础技术
外国直接产品规则	其他出口管制制度 (例：美国能源部)
取消香港特殊贸易地位	实体清单
出口管制执法	视同出口

制裁

特别指定国民清单 (例：人权问题)
香港制裁
禁止投资中国军事企业的行政命令

其他措施

CFIUS/FIRMMMA	移民限制
关于信息和通信技术及相关软件的行政命令	窃取知识产权司法指控
关于供应链的行政命令	国家安全关税
对新疆产品发布的海关暂扣令	国防部根据《1999财年国防授权法案》制定的清单

国家安全 “法律工具箱” 特征

特征	主要领域	出口管制	经济制裁	供应链安全审查	信息通信市场准入	上市及投融资限制
各部门联动执法		美国商务部 工业与安全局 “BIS”	美国财政部 外国资产控制办公室 “OFAC”	商务部、财政部、国防部 等各部门	商务部、联邦通信委员会 “FCC” 等	美国海外投资委员会 (“CFIUS”)及OFAC等
贸易、投资、交易 全流程限制		<ul style="list-style-type: none"> 通过实体清单、军事用户清单等，限制中国企业获取美国商品、技术、软件 加强新兴技术管控，限制中国科技企业发展 	<ul style="list-style-type: none"> 以新疆、香港问题为由对中国实体实施制裁，限制中国实体贸易、投资、交易 频繁增列SDN 	<ul style="list-style-type: none"> 以所谓强迫劳动为由，实施海关暂扣令，限制新疆有关产品进入美国市场 半导体供应链安全评估，收紧半导体关键器件出口 	<ul style="list-style-type: none"> 限制中国企业进入美国信息与通信领域 对收集美国人数据进行安全审查，威胁国家安全的中国企业被排出美国市场 	<ul style="list-style-type: none"> 通过中国涉军企业限制美资融资 通过CFIUS审查阻止中国企业获取关键技术；通过《外国问责法案》强化对中概股监管
联合盟友 多边机制共同打击		<ul style="list-style-type: none"> 美国提出联合欧盟共同加强出口管制执法，并根据《瓦森纳协定》将更多的两用物项纳入管制范围，限制对中国的出口 	<ul style="list-style-type: none"> 2021年，美国、欧盟、加拿大、英国联合以新疆为由对中国官员发起制裁 美国提出加强盟友联合制裁 	<ul style="list-style-type: none"> 在拜登主持的“民主峰会”期间，美国、澳大利亚、丹麦和挪威宣布了一项供应链人权倡议”，限制向利用科技产品进行压制的政府出口技术 	<ul style="list-style-type: none"> 2021年，英国、欧盟、美国共同以“新疆人权”问题为由，限制采购部分中国科技企业通信产品 西方国家联合打击中国5G通信技术 	<ul style="list-style-type: none"> 2021年，美国、加拿大、英国共同加强外商投资审查限制，突出对新兴技术、数据安全的保护



国家安全法律工具箱

—— 出口管制

加强新兴技术管控—新兴技术发展回顾

- 2018年《出口管制改革法案（ECRA）》提出“新兴技术（emerging technology）”的概念，**要求识别并新增对“新兴技术”的出口管制。**
- BIS发布的公告中关于“新兴技术”的定义宽泛，即：
 - 该项技术对于美国的**国家安全**至关重要；
 - 技术不属于《1950年国防生产法》及其修正案中列举的任何其他类别的关键技术。
- ECRA同时明确以下因素将作为识别“新兴及基础技术”的重要考量因素：
 - **该技术在其他国家的发展情况；**
 - **出口管制实施后对该技术在美国发展的影响；**
 - **就限制该技术向外国扩散的出口管制的效果。**



加强新兴技术管控—新兴技术种类清单

2018年11月, BIS提出14项新兴技术种类征求公众意见	2020年10月, 白宫提出20项新兴和关键技术并表示加强出口管制
Biotechnology 生物技术	Biotechnologies 生物技术
Artificial intelligence (AI) and machine learning technology 人工智能(AI)和机器学习技术	Artificial Intelligence 人工智能
Brain-computer interfaces 脑机接口	Human-Machine Interfaces 人机交互
Advanced computing technology 领先的计算机技术	Advanced Computing 高级计算
Quantum information and sensing technology 量子信息和传感技术	Quantum Information Science 量子信息科学
Robotics 机器人技术	Advanced Sensing 先进传感
Microprocessor technology 微处理器技术	Autonomous Systems 自主系统
Advanced Materials 先进材料	Semiconductors and Microelectronics 半导体和微电子
Data analytics technology 数据分析技术	Advanced Manufacturing 先进制造
Position, Navigation, and Timing (PNT) technology 定位导航授时 (PNT) 技术	Advanced Engineering Materials 先进工程材料
Logistics technology 物流技术	Data Science and Storage 数据科学及存储
Additive manufacturing 增材制造	Advanced Conventional Weapons Technologies 先进常规武器技术
Hypersonics 高超音速	Distributed Ledger Technologies 分布式账本技术
Advanced surveillance technologies 先进的监控技术	Aero-Engine Technologies 航空发动机技术
	Chemical, Biological, Radiological, and Nuclear (CBRN) Mitigation Technologies 化学、生物、辐射和核减弱技术
	Communication and Networking Technologies 通信及网络技术
	Energy Technologies 能源技术
	Medical and Public Health Technologies 医疗和公共卫生技术
	Space Technologies 空间技术
	Agricultural Technologies 农业技术

加强新兴技术管控—被列入CCL的新兴技术

时间	新兴技术名称	ECCN	管控原因
20/01/23	artificial intelligence software used to automate the analysis of geospatial imaging 自动分析地理空间图像类软件	0Y521	RS
20/06/17	24 precursor chemicals 前体化学品	1C350	CB, CW, AT
	one single-use cultivation chambers with rigid walls 一次性硬壁使用培养室	2B352	CB, AT
20/10/05	Hybrid additive manufacturing (AM)/computer numerically controlled (CNC) tools 混合增材制造/计算机数控工具	2B001	NS, NP, AT
	computational lithography software designed for the fabrication of extreme ultraviolet (EUV) masks 特定的计算光刻软件	3D003	NS, AT
	digital forensics tools that circumvent authentication or authorization controls on a computer (or communications device) and extract raw data 数字取证分析工具	5A004	NS, AT, EI
	technology for finishing wafers for 5nm production 用于为5nm生产精加工晶圆的某些技术	3E004	NS, AT
	software for monitoring and analysis of communications and metadata acquired from a telecommunications service provider via a handover interface 用于监测电信服务通信的某些软件	5D001	NS, SL, AT
	sub-orbital craft 亚轨道航天器	9A004	NS, AT
21/10/05	Software capable of designing and building functional genetic elements from digital sequence data 基因编辑软件	2D352	CB, AT
21/10/26	脑机接口 Brain-Computer Interface (待定, 征求公众意见中)		

RS	地域安全 (许可证逐案审查政策)	CW	化学武器公约	NS	国家安全 (针对中国有特定限制)	EI	加密物项
CB	生化武器	AT	反恐	NP	核不扩散	SL	窃听

加强新兴技术管控—部分新兴技术在中国的发展

美国识别的新兴技术	应用	中国的发展情况
自动分析地理空间图像类软件	无人机、自动驾驶、地图测绘、遥感技术	国产遥感软件已经有了蓬勃的发展，但遥感处理和解译软件长期被外国垄断，在影像处理分析和AI智能解译领域， 遥感影像快速处理和解译仍然是我国遥感应用和地理信息服务的短板。
特定的计算光刻软件	集成电路制造	在芯片设计领域， 我国还没有全流程自主可控的高端光刻软件产品。 国产软件的技术距离国外差距较大，尤其是在高端芯片设计领域，无法满足市场需求。
用于为5nm生产精加工晶圆的某些技术	集成电路和半导体、智能设备	中国目前业界主流技术为28nm；中芯国际第一代14nm技术于2019年第四季度进入量产，代表了中国大陆自主研发集成电路的最先进水平。但是， 中国的半导体材料、制造工艺和芯片设计与5nm技术仍然存在数年差距。
数字取证分析工具	数字取证	中国目前已经拥有自主研发的取证软件包括计算机取证分析、手机取证分析等产品，是继美国后 第二个拥有电子数据取证软硬件综合研发能力的国家 （第一是美国）

打击“短板”、“强项”

加强新兴技术管控—美国、欧盟就“新兴技术”执法合作

国际

美欧将加强新兴技术合作以对抗中俄

美国总统拜登访欧之后，美国和欧盟打算在科技监管、工业发展和双边贸易领域加强合作，旨在帮助西方盟友在开发和保护关键和新兴技术方面更好地与中国和俄罗斯竞争。

[Daniel Michaels](#)

2021年6月19日08:55 CST 更新



2021年6月19日华盛顿邮报报道

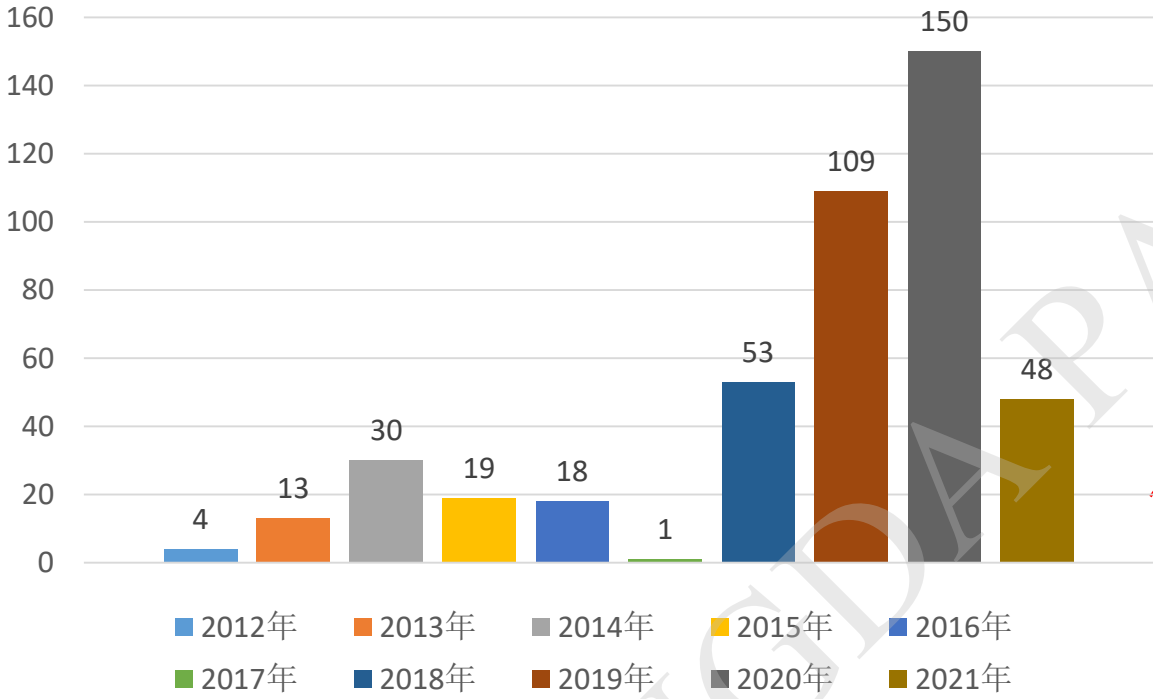
2021年9月，美国、欧盟召开美国-欧盟贸易和科技委员会（TTC）首次会议。

TTC的目标是加强美欧在科技监管、工业发展和双边贸易领域的合作，促进美欧内部与之间的创新和投资，加强供应链，以帮助西方盟友开发并保护关键和新兴技术。



实体清单—实体清单执法一览

2012-2021 被列入实体清单的中国实体数量

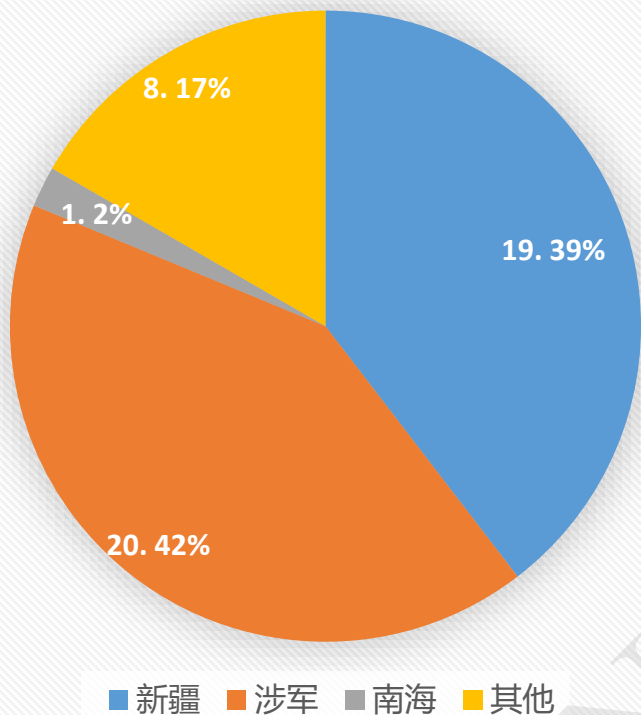


注：2019-2020年有74家实体清单企业为华为关联实体

- 2021年至今，共**48个中国实体**被列入**实体清单**
- 相较于特朗普政府时期，拜登政府使用实体清单较为克制；但这不一定代表拜登政府出口管制态度缓和；**拜登政府在管控物项等方面发力、并丰富法律工具箱**

2021年被列入实体清单的中国企业

被列入实体清单的原因



分析

- 共19家企业因新疆问题被列入实体清单，因声称“强迫劳动”问题
- 共20家企业因涉军问题被列入实体清单，具体包括“制造大规模杀伤武器”、“支持军事现代化”等
- 中国海洋石油集团有限公司因南海问题被列入实体清单
- 其他8个实体（1个人、3家企业）因与SDN交易、和伊朗、朝鲜、巴基斯坦进行美国所禁止的交易被放入实体清单

思考

- 涉军问题仍是执法重点 --- “涉军企业”的认定？
- 强迫劳动等人权问题成重要关注点，如何应对？
- 与《反外国制裁法》的冲突问题？

军事最终用户清单 – 定点打击中国军事发展

- 北京时间2020年12月22日，BIS对EAR进行修改，新设一份“军事最终用户清单”（为EAR 744补编7），其中包括58家中国企业和45家俄罗斯企业。
- 美国商务部长Wilbur Ross表示，此举旨在“联合美国及其他全球公司的力量，限制中俄将美国科技运用于其国防力量”。
- “军事最终用户清单”是BIS在EAR下设立的一个新的贸易管制黑名单。相比于在过去两年中美国政府频繁祭出的“实体清单”，“军事最终用户清单”的被列实体受限制获取的物项范围较小，并非所有受EAR管控的物项都无法获取，但其无法获取诸多关键的、较难替代的美国产品、软件和技术，其中不乏对中国企业“卡脖子”的物项。
- “军事最终用户清单”可以理解为是一个打击目标更为精准的“实体清单”。同时，“军事最终用户清单”的设立，也给美国政府未来对他国企业实施出口管制措施带来了更多政策上的操作空间。

军事最终用户清单 – 定点打击中国军事发展

- 军事最终用户制度实名制的开始：发布“军事最终用户清单” **实则是对4月28日修订的EAR第744.21节“军事最终用户”定义的实名制，明确了有关许可证限制的对象。**

4月28日修订后

- “军事最终用途”的定义扩大，只要是与军用产品的运行、安装、维护、修理、大修、翻新、开发、生产等存在联系，均有可能被认定为系用于“军事最终用途”。
- 只要向中国的“军事最终用户”出口相关特定物项均需申请出口许可证，无论物项会被用于民用最终用途或军事最终用途。
- 适用前两项规定的物项在原基础上进一步增加。

军事最终用户名单发布后

- 明确名单中的主体为军事最终用户，出口商不得在未获得许可证的情况下，将EAR 744 补编2中的物项提供给该等主体；
- 对于非被列入清单上的主体及出口行为，出口方仍需根据EAR 744.21的规定，结合FAQ，判断是否涉及军事最终用户及军事最终用途。

军事最终用户清单 – 定点打击中国军事发展

- 被列入军事最终用户清单意味着被列主体获取**EAR第744部分编补2中列明的物项**时必须获得出口许可证。该等出口许可证适用**“推定拒绝”**的审核原则，即BIS在无特殊情况下，默认拒绝出口方的出口许可证申请。
- **EAR 744 编补2中列明的物项范围广泛**，例如属于3A991的芯片产品、属于5A992的苹果手机、或属于5D992的微软Windows软件均受到相关要求的管控。
- 被列实体**不得主动或无意间被动**地去直接或间接获得所有编补2中列明的物项。
- 未在军事最终用户清单上的**关联实体**也不得通过各种直接间接途径或手段，向被列实体提供或转移或提供便利，使其获得编补2中列明的物项。

军事最终用户清单 – 定点打击中国军事发展

第744部分编补2中列明的物项

分类	ECCN
分类一 材料、化学品、微生物和毒素	1A290; 1C990; 1C996; 1D993; 1D999; 1E994
分类二 材料加工	2A290; 2A291; 2A991; 2B991; 2B992; 2B996; 2B999; 2D290
分类三 电子器件设计、研制和生产	3A991; 3A992; 3A999; 3B991; 3B992; 3C992; 3D991; 3E991
分类四 计算机	4A994; 4D993; 4D994
分类五 (第一部分) 通讯; (第二部分) 信息安全	5A991; 5B991; 5D991; 5E991; 5A992; 5D992
分类六 传感器与激光	6A991; 6A993; 6A995; 6A996; 6C992
分类七 导航与航空电子学	7A994; 7B994; 7D994; 7E994
分类八 海事	8A992; 8D992; 8E992
分类九 推进系统、航天器及相关设备	9A991; 9B990; 9D991; 9E991

混合产品规则扩大了美国法律的管辖范围

混合产品指通过最低限额（比例）计算方法，非美国产的物项中如果包含一定价值比例以上的受控美国原产成分，则该非美国产物项属于受EAR管控的混合产品。

是否包含美国原产成分

判断是否属于混合产品



美国原产成分在单独出口至混合产品拟出口国时是否需要出口许可证

判断美国“受控成分”



受控美国原产成分的价值占混合产品价值的比例是否超过了规定的比例

计算最低价值比例



混合产品系受EAR管控的物项

“包含”：

非美国产的产品“包含”了受控美国原产产品；
非美国产的产品“捆绑”了受控美国原产软件；
非美国产的软件“包含”了受控美国原产软件；或
非美国产的技术“混合”了受控美国原产技术或源于受控美国原产技术。

结合 Commerce Control List (CCL, 商业管制物项清单) 和 Commerce Country Chart (CCC, 商业国家列表)，判断美国原产成分在出口至混合产品的目的地时是否有许可证要求。如有，则为“受控美国原产成分”；

EAR针对混合产品出口目的地的不同设置了0%、10%、25%三种比例。在确定混合产品出口目的地后，如果“受控美国原产成分”的价值比例超过了对应适用的比例，那么混合产品系受EAR管控的物项。

10%：出口目的地为伊朗、朝鲜、古巴和叙利亚。

25%：出口目的地为除上述国家外的其他国家/地区。

由于深处全球复杂的供应链体系之中，对于中国企业而言该规则如果发生变化，产生的影响非常大。

直接产品规则全面封锁华为

EAR中针对华为量身定做的“直接产品规则”：

2020年8月17日，BIS在进一步将华为相关实体列入实体清单的同时，还修订了针对被列华为实体所适用的特殊的“直接产品规则”，简称“**817直接产品规则**”。

根据“817直接产品规则”，当拟出口的物项系以下 (a) 或 (b) 情形中的物项：

- (a) 系任何主体基于**特定受控美国软件/技术**生产或开发的非美国产直接产品；或
- (b) 系美国以外的工厂或主要设备生产的非美国产产品，且该工厂或主要设备本身，无论是在美国或美国以外制造的，系**特定美国原产软件/技术**的直接产品。

且明知满足以下任一情形时：

- (a) 明知拟出口物项将被被列华为实体合成入任何零件、部件或设备，或被被列华为实体用于生产或开发任何零件、部件或设备；或
- (b) 明知涉及拟出口物项的任何交易中，被列华为实体系该等交易的购买者、中间收货人、最终收货人或最终用户。

那么，出口、转出口或（国内）转移该等拟出口物项需要获得美国商务部签发的出口许可证。

直接产品规则全面封锁华为

序号	ECCN	概述	序号	ECCN	概述
1	3D001	为“开发”或“生产”受3A001.b至3A002.h或3B控制的设备而“专门设计”的“软件”	9	4D994	非4D001中所控制的“软件”，为“开发”，“生产”或“使用”受4A101和4A994控制的设备而“专门设计”或修改的软件
2	3D991 (EDA)	为“开发”，“生产”或“使用”由3A991控制的电子设备、“零件”或“组件”，由3A992控制的通用电子设备，由3B991和3B992控制的制造和测试设备，或“专门设计”用于“使用”由3B001.g和.h控制的设备的软件，而“专门设计”的软件	10	4E001	用于“开发”、“生产”或“使用”由4A或4D控制的设备或“软件”；用于开发或生产具有超过15加权TeraFLOPS (WT)的“调整后的峰值性能” (“APP”)的“数字计算机”的技术
3	3E001	对由3A、3B、或3C控制的设备或材料进行“开发”或“生产”的“技术”	11	4E992	除“4E001”所控制的“技术”以外，用于“开发”，“生产”或“使用”4A994所控制的设备或4D993或4D994所控制的“软件”的技术
4	3E002	用于“开发”或“生产”“微处理器微电路”，“微计算机微电路”和微控制器微电路核心，具有访问宽度为32位或更多的算术逻辑单元的技术	12	4E993	用于“开发”或“生产”用于“多数据流处理”的设备的“技术”
5	3E003	其他用于开发或生产的技术	13	5D001	为“开发”，“生产”或“使用”受5A001控制的设备、功能或特性而“专门设计”或修改的“软件”；为提供由5A001或5B001控制的设备的特性、功能或特征而“特殊设计”或修改的特定“软件”；为电信传输或交换设备的“开发”而“专门设计”或修改的“软件”
6	3E991	用于“开发”，“生产”或“使用”，由3A991控制的电子设备、“零件”或“部件”，由3A992控制的通用电子设备，由3B991或3B992控制的制造和测试设备或由3C992控制的材料的“技术”	14	5D991	为“开发”，“生产”或“使用”受5A991和5B991控制的设备以及动态自适应路由软件而“专门设计”或修改的“软件”
7	4D001	为“开发”或“生产”受4A001、4A003、4A004或4D控制的设备或“软件”而“专门设计”或修改的“软件”；用于开发或生产具有超过15加权TeraFLOPS (WT)的APP的“数字计算机”特别设计或修改的技术；用于开发或生产通过处理器的聚集来增强性能，以使聚集的APP超过4D001.b.1中的限制的“专门设计”或修改的“电子组件”而“专门设计”或修改的“软件”	15	5E001	用于“开发”、“生产”或“使用”由5A001控制的设备、功能或特征，或由5D001.a控制的“软件”的“技术”；开发或生产专门设计的用于电信的“单片微波集成电路” (MMIC) 放大器的技术
8	4D993	“程序”证明和确认“软件”；允许自动生成源代码的软件；以及为“实时处理”设备“特别设计”的操作系统“软件”	16	5E991	用于“开发”、“生产”或“使用”由5A991或5B991控制的设备及由5D991控制的软件的“技术”以及其他“技术”

817规则下限制的软件和技术

直接产品规则全面封锁华为

华为业务受到严重影响。其他在核心技术领域对美国构成威胁的中国企业不排除将会面临类似的全面打击

• 临时许可证被取消

BIS除了曾授予华为被列实体的针对已销售的现网设备和手机的维护和升级等的临时通用许可。仅在披露安全漏洞方面设置了例外。

• 供应链受阻

除被限制获取受EAR管控的物项外，受817直接产品规则影响，大量根据817直接产品规则属于受EAR管控的物项不得在未获得出口许可证的情况下继续向华为被列实体供应。

• 海外市场受阻

受扰于美国对华为的出口管制及美国的压力，澳大利亚、新西兰、英国、意大利、巴西等国相继传出以“国家安全”为由将华为排除出供应商选择的消息。

• 出口许可证的获取与取消

- 所有受EAR管控物项出口须申请许可证。许可证审批政策：推定不予许可。
- 自2019年至今，美国政府先后将153家华为及其关联实体列入实体清单，并针对华为专门修改了“直接产品规则”，全面限制了华为的“求芯之路”。

• 软件服务受阻

谷歌公司为代表的美国软件公司对华为产品“断供”。华为新版的安卓智能手机无法使用Google Play、Gmail、Chrome等谷歌应用服务。

取消许可例外 加强出口许可证审查

2020年4月28日，BIS基于**国家安全与外交政策利益**

- **针对中国等D:1类国家取消了民用许可证豁免 (License Exception Civil End Users) ，并加强对中国、俄罗斯及委内瑞拉涉及军事最终用户及最终用途产品的出口管制。**上述两项修改于2020年6月29日正式生效。本次取消CIV之后，所有向中国等D:1组别国家出口、再出口或国内转移民用管制物项，均不再享受CIV的许可证豁免。相关物项包括：通用电子组件、模块和设备、高电阻材料、船舶系统、设备、零件和组件等。
- BIS取消一项涉及A:1类国家及中国香港对中国等D:1类国家的允许再出口豁免 (License Exception Additional Permissive Re-exports) ，**意图限制这类国家/地区向中国等D:1类国家再出口受国家安全原因管控的物项。**这意味着日本、韩国、法国、德国等A:1组国家生产的诸多产品（含一定比例的美国受控成分）向中国再出口，例如基于国家安全原因受控物项3A001中的民用通信应用设备等，均将不再适用APR规则，需要申请许可证。



趋势 - 加强出口管制管控

- 近三年，美国多次提倡加强出口管制管控，体现在法律（如2018年《出口管制改革法案（ECRA）》）法案（如2021年《美国创新与竞争法案》），总统、新闻发言人、商务部讲话等多方面。

扩大管制物项的范围

- 加强**新兴技术的出口管控**，对高科技研发所需物项精准管控（《出口管制改革法案》）
- 加强**犯罪控制**(crime control)管控，包括用于**面部识别、声音识别、生物识别、DNA测序**等用途的物项（《美国创新与竞争法案》）

强化出口审查

- 对可能被用来参与**侵犯人权的物项**实行180天的出口管制审查，确定是否进行犯罪管制或最终用途/最终用户的出口管制，以**减轻侵犯人权的风险**（《美国创新与竞争法案》）

继续清单式执法

- 继续延续实体清单、军事最终用户清单执法
- 2021年，多名议员致信白宫，呼吁加强对中国的出口管制，**将更多企业纳入实体清单**。例如，2021年8月，美国众议院外交事务委员会多名议员致信商务部部长，**要求将荣耀纳入实体清单**

联合盟友加强出口管制

- **美国-欧盟贸易和科技委员会**加强新兴技术出口管制
- **美国、澳大利亚、丹麦和挪威**共同加强出口管制，限制向利用科技产品进行压制的政府出口技术（2021年12月民主峰会）
- 加强与**东盟**在科技领域合作以共同防范中国（《美国创新与竞争法案》）



国家安全法律工具箱

—— 经济制裁

美国对中国实施经济制裁项目

- 中国是美国制裁全球布局的重要部分

白俄罗斯

美国与欧盟、英国、加拿大等盟友联合对白俄罗斯制裁

古巴

拜登政府寻求恢复与古巴的关系，但称转变对古巴制裁政策“并非第一要务”

委内瑞拉

拜登政府表示不会放弃推翻马杜罗政府，并将对委内瑞拉制裁延长一年

部分美国制裁项目所在国家



俄罗斯

拜登政府以使用有毒化学武器、干涉美国大选等为由对俄罗斯施加制裁，并将相关实体列入实体清单和SDN名单

中国

美国以中国新疆、中国香港为由，新设与中国相关的制裁项目

伊朗

拜登政府计划重新加入伊朗核协议，但是否能完全解除对伊朗的制裁措施尚待后续谈判。

缅甸

缅甸发动军事政变之后，美、欧、英、加等均宣布对缅甸军方实施制裁

中国香港制裁

- 2021年3月17日，美国在中美高层2+2会晤前，基于**香港制裁项目**制裁了24个中国和香港官员，理由是其行为削弱了香港自治。本次制裁的24名中国官员已于特朗普政府时期被列入SDN名单，此次制裁则对其增加了香港制裁项目下的特殊限制。
- 香港制裁项目的法律依据包括2020年7月14日颁布的《**香港自治法案**》（Hong Kong Autonomy Act），同日签署的**E.O.13936**，以及2021年1月15日OFAC发布的《**香港制裁条例**》（Hong Kong-Related Sanctions Regulations）等。
- 根据上述法律法规，受香港制裁项目制裁官员主要面临以下四类限制：
 - ① 被列入SDN名单，导致其涉**美资产被冻结**，并被禁止与“美国人”（US persons）的财产交易；
 - ② 本人及其配偶、子女被**限制入境**美国；
 - ③ 在**知情**的情况下与受制裁官员展开**重大交易**的**外国金融机构**将面临**二级制裁**；
 - ④ 为任何被制裁主体提供**实质性协助**、赞助、财务、物质或技术支持、商品或服务支持的实体或个人也可能面临美国政府的制裁。



涉港制裁

2020年6月30日

《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》颁布并生效

2020年8月7日 美国制裁11名中国香港官员

香港特首林郑月娥、特首办主任兼国安委秘书长陈国基在名单内

2020年11月9日，美国制裁4名中国官员

包括港澳办副主任邓中华、中央政府驻港国安公署副署长李江舟

2020年12月7日，美国制裁14名中国高级官员

被制裁官员职位为全国人民代表大会常务委员会副秘书长

2021年1月15日，美国制裁6名中国香港官员

包括香港警务处国安蔡展鹏、香港立法会委员谭耀宗

中国新疆制裁

- 美国财政部OFAC对新疆的制裁基于《全球马格尼茨基法案 (Global Magnitsky Human Rights Accountability Act) 》下 **E.O.13818** 《查封参与严重侵犯人权或腐败行为的人员之个人财产 (Blocking the Property of Persons Involved in Serious Human Rights Abuse or Corruption) 》制裁项目
- 截止到2021年12月11日，美国基于**E.O.13818**项目制裁11名中国政府官员，及新疆生产建设兵团、新疆公安局
- 上述个人/实体涉美资产被冻结，并被禁止与“美国人” (US persons) 的财产交易；任何人（包括非美国人）不得给上述被制裁个人/实体提供实质性协助、赞助、财务、物质或技术支持



涉疆制裁

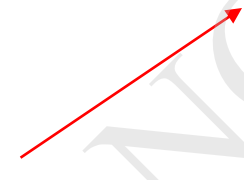
2020年7月9日，美国将新疆公安局及4名中国官员列入SDN名单

2020年7月31日，美国将新疆生产建设兵团及2名中国官员列入SDN名单

2021年3月22日，美国将两名中国官员列入SDN名单

- 2021年3月22日，**欧盟** 修订了关于严重侵犯人权行为的限制措施(CFSP) 2020/1999号决定，对4名新疆官员和新疆生产建设兵团公安局实施制裁
- 2021年3月22日，**英国** 根据其《2020年全球人权制裁条例》，同样将4名新疆官员和新疆生产建设兵团公安局列入其金融制裁名单
- 2021年3月22日，**加拿大** 宣布根据其《特别经济措施（中华人民共和国）条例》，同样对4名新疆官员和1个新疆生产建设兵团公安局实施制裁

盟友共同行动



美国制裁—SDN名单



- 美国财政部 - 外国资产控制办公室管理一份“特别指定国民名单 (Specially Designated Nationals List, SDN List) ”;
- SDN主体目前位于美国境内的、今后进入美国境内的或者现在或今后被美国人士占有或控制的财产不得以任何形式进行转让或交易。如果有关SDN是受制于二级制裁，即使某些交易完全不具有美国因素，但如果与受制于二级制裁措施的SDN主体进行重大交易，也有可能因此受到美国的制裁。

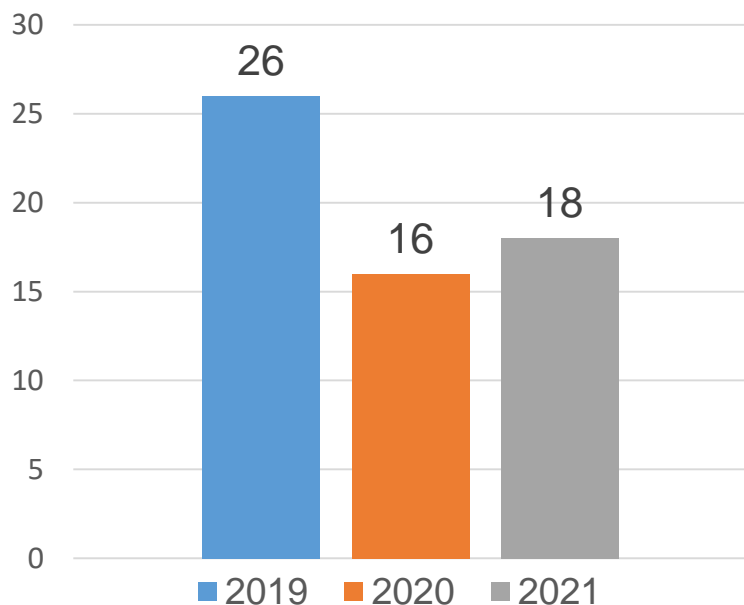
据统计，截止2021年12月11日，目前共有305个中国实体在SDN清单中，其中：

- 约50%是个人，其中包含中国在香港、新疆地区任职的中国官员；
- 约50%是公司，主要包括**银行、船舶公司及进出口公司。**

SDN List

2021年制裁违法案件

制裁违规处罚*案件数量
(19~21)



- **执法频次与金额：**2021年1月1日至12月11日，OFAC共发起18次主要的和解与处罚执法，金额共计20,781,734.18美元。其中，金额最高的是OFAC与在线汇款公司和预付费通道供应商Payoneer Inc.达成的和解协议中做出，和解金额为1,385,901.40美元
- **执法重点关注对象：**金融服务商和支付平台是OFAC在2021年度的执法重点关注对象，18笔案件中，有7笔牵涉银行金融机构或支付平台且最高的和解金也是针对在线汇款公司Payoneer做出
- **执法重点关注项目：**OFAC 2021制裁执法重点关注的项目是伊朗和叙利亚。16笔案件中，分别有10件和4件与伊朗和叙利亚制裁项目相关
- **执法重点关注行为：**OFAC 2021制裁执法重点打击的行为主要是：**涉及美国制裁国别**（尤其是全面制裁国别）以及**美国制裁对象**（尤其是SDN）的业务往来
- **强调企业合规：**违法行为多伴随合规漏洞，在和解协议中多包括**合规措施**

*此处的处罚 (penalties) 主要是指美国制裁法律下的民事与刑事处罚，不包含“黑名单”制裁

趋势 - 《2021年创新与竞争法案》加强制裁措施

强化已有制裁措施

- 加紧对参与侵犯人权和强迫劳动、经济间谍活动、与朝鲜的非法贸易等问题的中国主体实施有关的制裁措施
 - 将新疆“强迫劳动”问题纳入对华实施制裁的范围
 - 对涉及侵犯人权或违反美国关于香港制裁的规定的中国官员实施制裁

新增侵犯知产、网络攻击制裁

- 引入了“知识产权侵犯者名单”和“窃取知识产权制裁”机制，对被认定为故意参与或受益于美国实体的重大知识产权盗窃行为的中国实体实施制裁
- 审查中国实体或个人的针对美国政府或私营部门的网络攻击行为，并实施严厉制裁

联合盟友

- 美国将加强跨大西洋合作，在经济、人权、技术、国防、基础设施等方面与欧盟成员、北约成员以及其他欧洲盟国开展合作，以应对中国在这些方面带来的挑战



SANCTIONS

- 2015年4月1日，OFAC即签发13694号行政令，设置了与重大恶意网络活动相关的制裁项目（Sanctions Related to Significant Malicious Cyber-Enabled Activities）；并在2016年12月28日签发第13757号行政令，升级制裁
- 根据相关行政令的规定，恶意网络活动的范围较广且引入了“对美国的国家安全、外交政策、经济健康或金融稳定构成重大威胁”的评判标准，客观上赋予了美方较大的自由裁量权。在美方进一步加大对网络攻击行为制裁的情况下，不排除其未来可能从网络活动和攻击的角度对中国企业进行打击

制裁执法趋势 – 加强外交政策协同与盟友间的协调



- 为了确保制裁作为实现自身国家安全目标的首要措施的有效性，美方持续对制裁措施进行评估和审阅。2021年10月18日，美国财政部发布《2021年度制裁审查报告（The Treasury 2021 Sanctions Review）》
- 美国财政部在《审查报告》中不止一次提到要加强和盟友的合作，与盟友分享政策框架和信息并努力将制裁协调纳入现有的多边论坛。《审查报告》也强调，**当政府与能够扩大经济和政治影响的盟友和伙伴进行协调时，制裁是最有效的。**《审查报告》进一步指出美方鼓励盟国和合作伙伴通过以下方式协调制裁政策：

合作和分享政
策框架和信息

持续努力协调
制裁制度

努力将制裁协
调纳入现有的
多边论坛

制裁执法趋势 – 数字资产、虚拟货币行业可能成为执法关注重点



THE TREASURY 2021 SANCTIONS REVIEW

- 美国财政部在《审查报告》中所做分析：美国制裁有效性的发挥是建立在美元的强大实力的基础上的。而技术创新，例如数字货币和替代支付平台，可能会削弱美元的全球作用。因此，在今后的一段时间内，美方可能会将数字资产、虚拟货币行业作为制裁监管的重点领域，相关行业的企业自然可能面临相对更高的制裁合规关注。
- 在发布《审查报告》之前，2021年10月15日，OFAC发布了《虚拟货币行业制裁合规指南》(Sanctions Compliance Guidance for the Virtual Currency Industry)，概述了OFAC对虚拟货币交易规定的合规义务。虚拟货币行业的企业应通过以下方式以阻止受到美方制裁的国家和位于相关国家的主体访问其网站

地理定位与IP地址封锁工具

制裁名单筛查

交易监测和调查软件 - 识别虚拟货币交易的地址或其他可识别信息
(例如，转账人、受益人、转账和受益人的交易所以及基本交易数据)

制裁执法趋势 – 可能面临更具有针对性的美国制裁

- 美国财政部在《审查报告》中数次提到要加强制裁目标的明确性以及最大化打击被制裁对象并避免对第三方产生计划之外的影响。基于此，美方未来的制裁措施可能会结合被制裁对象的实际情况，做出更加具有针对性的设计，从而使得被制裁对象受到最大化的打击。



制裁执法趋势 – 美国制裁执法可能愈发频繁和严厉



- 美国财政部在《审查报告》中指出：制裁的现代化需要对制裁工作队伍和工具进行投资。
- 美国财政部必须拥有正确的专业知识、技术和工作人员，以支持一个强大和有效的制裁政策制定和实施过程。特别是，**美国财政部将对深化其在不断发展的数字资产和服务领域的机构知识和能力的方面进行投资。**
- 通过分析OFAC在其网站公布的执法数据，可以发现**黑名单制裁的次数和频率显著多于达成和解以及做出正式处罚的情形。**
- 在未来配备更充足的执法资源和更丰富的执法手段的情况下，**OFAC收集信息的能力会增强、调查的效率也会有所提升，自然可能导致企业面临更加频繁和严厉的制裁执法。**



国家安全法律工具箱

—— 供应链安全

新疆供应链商业咨询公告 – 供应链风险提示

- 2021年7月13日，美国国务院、商务部、财政部、国土安全部、劳工部和贸易代表办公室等多部门联合发布了更新版的《**新疆供应链商业咨询公告**》，全方位阐述了非美国企业在中国新疆维吾尔自治区开展商业活动所可能遭遇的美国贸易管制和经济制裁下的风险。
- 根据本次咨询公告，以下涉及涉疆监控业务可能存在美国法下的刑事和行政责任，任何直接或间接参与相关业务的实体和个人均存在相应风险：
 - 直接或间接投资涉疆**监控业务**的中国企业；
 - 与**摄像头、跟踪技术、生物设备**等有关的具体业务活动；
 - **监控、基因数据库、人脸识别技术**的研究合作项目；
 - 向新疆收容机构和监控机构提供服务；
 - 向**实体清单和制裁清单内的实体**进行交易。
- **美国对新疆问题持续关注，不排除后续进一步扩大制裁**



以“强迫劳动”为名 实施海关暂扣禁令

- Section 307 of the Tariff Act of 1930阐明，禁止全部或部分 (wholly or in part) 强迫劳动 (forced labor) 生产、制造的货物进口到美国境内。
- 该法做出了一般性的规定、并对强迫劳动给出定义；但没有列举什么产品构成强迫劳动。
- 2021年12月，美国众议院通过了《防止强迫维吾尔人劳动法 (Uyghur Forced Labor Prevention Act) 》，该法案将建立一个“可反驳的推定”，即所有来自新疆的货物都是用强迫劳动制造的，将被限制进入美国市场。
- 若被参议院通过、由拜登总统签署，该法案将成为法律。
- 个案审查：美国海关及边境保护局 (U.S. Customs and Border Protection, “CBP”) 会审查货品情况，如果发现全部/部分产品由强迫劳动生产、制造，则会对货物发布暂扣令 (Withhold Release Order) ，如果进口商无法证明该产品不是由强迫劳动者生产制造的，该商品无法进入到美国。

在新疆制裁之外，美方也通过发布商业咨询公告以及海关暂扣令等方式从供应链层面对涉及新疆的业务进行打击。不排除其在之后的制裁执法中也加入越来越多的供应链层面的限制措施，以强化其打击的效果和力度。

芯片等高科技行业—供应链安全评估

▶ 美国时间**2021年1月20日**，拜登总统宣誓成为美国第46任总统。

▶ 美国时间**2021年2月24日**，拜登总统发布美国供应链安全评估14017行政令（Executive Order on America's Supply Chains）要求美国商务部负责**半导体制造和先进包装**的供应链风险评估，并提交政策建议报告。
一年内，完成信息和通信技术ICT等六大产业评估。

▶ 美国时间**2021年3月**，BIS发布针对**半导体制造和先进封装供应链的风险的征求意见公告**。根据公报，美国商务部表示希望了解以下因素进行供应链安全评估：

- **半导体制造和先进封装供应链中关键的、基本的商品和材料；**
- **制造和生产半导体所需的其他能力**，包括电子设计自动化软件和先进的集成电路封装技术和能力；
- 是否具备维持具有竞争力的美国半导体生态系统所必需的**关键技能和人员**；
- 可能使半导体供应链中断的**风险或突发事件**；
- 半导体供应链支持美国国家与经济安全以及**应急准备的复原力**和能力；
- 美国不能维持或开发半导体供应链要素**对其他关键下游的潜在影响**，包括但不限于信息通信技术（ICT）；
- **下游客户购买半导体成品的潜在影响**，包括数量和价格、产品代际和替代进口可能；
- 政策或执法、立法、监管变更等行动的建议，以确保为半导体提供弹性的供应链。（例如，重新安排或发展国内供应商、**与盟友合作、开发替代供应链**，以及应对数字产品或气候变化的风险）。



芯片等高科技行业—供应链安全评估

- 为回应《供应链安全评估》，6月，美国商务部、能源部、国防部和卫生及公共服务部联名提交了题为《建立韧性供应链，重振美国制造业，促进全面经济增长》的百日评估报告。在报告中，美国商务部提出，作为缓解芯片短缺的措施之一，该部门将加强与产业的合作，改善半导体生产商、供应商和终端用户之间的信息交流，提高供应链透明度。
- 9月24日，BIS和技术评估办公室发布了《关于半导体供应链风险公开征求意见的通知》，邀请全球的半导体产业“利益相关方”答复关于26类信息的问卷，答复期限是当地时间11月8日。该通知列出了希望企业提供的26类信息和数据，涵盖技术、材料、设备、产品、销售、投资、生产、库存、账期等业务的几乎所有方面。
- 据报道，三星、SK海力士、西部数据、亚马逊、思科等多家企业已提供数据。

[Home](#) » [News](#) » [Press Releases](#)

U.S. Secretary of Commerce Gina M. Raimondo Statement on Biden-Harris Administration 100 Day Supply Chain Review

[Financial Assets](#): [News](#) / [Stocks](#) / [Technology](#)

Biden administration to use Cold War-era national security law to force companies to provide information

Robot © 23 September 2021

趋势 – 供应链安全多边联合执法 可能加强出口管制

- 12月9日路透社报道，美国USTR部长Katherine Dai表示将与英国密切合作，应对非市场经济的挑战，**包括在供应链问题和数字原则方面的联合工作，以及确保执行关于使用强迫劳动的禁令。**
 - 美国商务部长雷蒙多表示，拜登总统10月底宣布，**美国有意与伙伴合作发展一项印太经济架构(Indo-Pacific Economic Framework)，涵盖供应链韧性、半导体、基础设施、网络安全等领域，预计2022年初启动程序。她表示，这项架构也将兼具包容性及弹性，以让更多不同国家加入。**
 - 2021年9月，美国商务部副部长提名人Alan Estevez表示尽其所能防止中国获得美国敏感技术：**加强对关键技术的控制，并改善美国供应链的弹性，尤其是半导体。**如有必要，她会毫不犹豫地实施**单方面出口管制**，以防止美国的技术落入敌对国家手中。
- **美国供应链薄弱环节可能成为日后美方针对中国执法的重点**
 - **美国或加强供应链安全多边执法**
 - **供应链相关限制措施可能会与出口管制执法关联**

趋势 – 建设“弹性供应链”

■ 发挥政府作为关键产品的购买方与投资者的作用

- 通过联邦采购加强美国供应链 – 相关中国企业的产品进入联邦政府采购市场可能受阻
- 确保遵循高劳工标准

■ 加强国际贸易规则（包括贸易执法机制）

- 成立一支由美国贸易代表领导的供应链“贸易攻击”力量，将供应链弹性纳入美国对华贸易政策

■ 与盟国和合作伙伴开展合作，减少全球供应链脆弱性

- 合作加强供应链整体弹性，同时在劳工和环境方面保持高标准 – 涉及“强迫劳动”的产品可能被禁入美国及盟友市场
- 扩大多边外交接触（特别是四方对话和七国集团） - 联合盟友共同打击



国家安全法律工具箱

—— 信息通信市场准入

信息和通信技术 – 市场准入限制

- 2019年5月15日，美国白宫发布第13873号行政命令《确保信息和通信技术及服务供应链安全》
- 2021年3月22日，美国商务部发布《确保信息和通信技术及服务供应链安全》的暂行最终规则

符合以下条件的交易可能被美国商务部审查、限制或禁止：

由任何受美国管辖的人（包括个人或实体）进行或涉及受美国管辖的财产

采购、进口、转让、安装、交易或使用由**外国对手**拥有、控制或受外国对手管辖或指示的人设计、开发、制造或供应的信息和通信技术或服务（下称“ICTS交易”）

- 对美国信息通信技术或服务的设计、完整性、制造、生产、分配、安装、运营或维护构成破坏或颠覆的不当风险，或
- 对美国关键基础设施或美国数字经济的安全性或复原能力造成灾难性影响的不当风险，或
- 对美国的国家安全或美国人的安全和保障构成不可接受的风险

- 受美国管辖的人包括任何美国公民、非美籍的美国永久居民、根据美国法律或任何司法辖区的法律设立的任何实体（包括其外国分支机构），应注意涉及美国公司的外国子公司的ICTS交易；
- 在美国成立的法律实体，以及该实体的外国分支机构在管辖范围内。

- 中国被明确为外国对手之一，若由中国控制或管辖的企业进行交易，且该交易符合上述三个要求时，则该交易可能在被审查范围内；根据审查结果，该交易可能被限制（即被施加一定附加条件）或禁止进行。

- 主管机关在对ICTS交易的潜在风险进行判断和决定时，存在较大的裁决空间；
- 中国企业较难事前预测ICTS交易是否可能被认定为存在上述风险。但实践中，ICTS交易的风险可能与采购人的身份存在较大关联，比如采购方是美国政府关联企业时的交易风险会大于采购人是一般企业的风险。

信息和通信技术 – 市场准入限制

• ICTS交易重点关注的领域

1

《第21号总统政策指令-关键基础设施的安全性和弹性》中指定为关键基础设施的部门，进行的交易中使用的ICTS。

2

ICTS交易中涉及重点领域的软件、硬件或其他相关产品或服务，重点领域包括 **(1) 无限局域网；(2) 移动网络；(3) 有线接入点（包括访问基础设施数据链路及介入基础设施环路）；(4) 核心网络系统（包括核心基础设施和联网协议、互联网路由系统、内容传输网络系统等）**等。（注：此处为不完全列举）

3

在ICTS交易前12个月内的任何时候使用、处理或保留，或预计将使用、处理或保留超过100万美国人的**敏感个人数据**的软件、硬件或数据托管或计算服务（包括软件定义服务，如虚拟私有服务器）的任何其他产品或服务，例如包括 **(1) 互联网托管服务；(2) 基于云计算或分布式计算和数据存储；(3) 管理服务；(4) 内容发送服务。***

4

在ICTS交易前12个月内的任何时候向美国人销售的数量超过100万件的三类产品：**(1) 启动互联网的传感器、网络摄像头和其他端点监视或监测装置；(2) 路由器、调制解调器和其他家庭网络设备；(3) 无人机或其他无人驾驶航空系统。**

5

主要为通过**互联网连接和通信**而设计的软件，在ICTS交易前12个月内的任何时候使用的美国人超过100万，包括：**桌面应用程序、移动应用、游戏应用及基于网络的应用程序（例如在美国发行的通信软件、游戏等）**。

6

ICTS发挥不可或缺作用的六类产品，包括人工智能及其学习、量子密钥分发、量子计算、无人机、自动系统或先进机器人技术。

信息和通信技术 – 市场准入限制



美国于2019年5月发布了名为《确保信息和通信技术及服务供应链安全》的行政令，其中宣布当美国人采购或使用由外国对手（如：中国政府）拥有、控制或受其管辖或指示的人提供的信息通信技术或服务，可能涉及美国国家安全风险时，美国政府可以禁止该项交易。

美国于2020年8月发布了对中国科技公司字节跳动旗下产品TikTok、腾讯旗下产品微信禁令，认定TikTok和微信在美国的运营涉嫌收集美国人的数据并提供给中国政府，从而对美国国家安全产生威胁，并要求TikTok和微信限期退出美国市场。

2021年6月，拜登政府宣布撤销了对TikTok和微信的禁令（字节跳动对该禁令的起诉很可能获胜的情况下）。

2021年6月，拜登总统颁布《保护美国人的敏感数据免受外国对手侵害》的行政令，要求美国政府对由外国对手开发的应用软件涉嫌收集美国人数据、威胁美国国家安全的情况进行调查，并在未来采取进一步的行动。



以国家安全为由 禁止中国通讯设备进入美国市场

- 美国政府近来加强了对无线通信领域国家安全问题的关注。在2021年11月，美国通过了《2021年安全设备法案（Secure Equipment Act）》
- 《2021年安全设备法案》要求美国联邦通信委员会（FCC）不得向因国家安全原因被列入FCC黑名单的企业的通信设备签发新的许可证，这意味着这些企业的设备将不能再进入美国通信市场。
- FCC黑名单即所谓的“构成国家安全威胁的通信设备和服务清单”，目前包括**华为、中兴通讯、海康威视、浙江大华、海能达**等5家中国科技企业。

Technology

Biden signs legislation to tighten U.S. restrictions on Huawei, ZTE

By David Shepardson



以国家安全为由 禁止中国通讯设备进入美国市场

- 10月26日，美国联邦通信委员会宣布，正式吊销中国电信海外子公司的中国电信美洲公司在美国提供国内州际和国际通信服务的授权，并要求中国电信美洲公司在命令公布的六十天内停止任何国内和国际通信服务。

FCC Revokes China Telecom America's Telecom Services Authority

Full Title: FCC Revokes And Terminates China Telecom America's Authority To Provide Telecom Services In America

Document Type(s): News Release

Bureau(s): International, Media Relations

Description:

News Release (Agenda Item)

Related Document(s):

[Order - China Telecom Americas Order on Revocation and Termination](#)

Document Dates

Released On: Oct 26, 2021

Adopted On: Oct 26, 2021

Issued On: Oct 26, 2021

Media Contact: Will Wiquist,
Will.Wiquist@fcc.gov

趋势 – 市场准入与数据保护 出口管制执法联动



数据保护执法联动

- **ICTS限制进入美国市场规则突出对美国个人数据保护**：主要为通过互联网连接和通信而设计的软件，在ICTS交易前12个月内的任何时候使用的**美国人超过100万**，以及在ICTS交易前12个月内的任何时候使用、处理或保留，或预计将使用、处理或保留**超过100万美国人的敏感个人数据的软件、硬件或数据托管或计算服务（包括软件定义服务，如虚拟私有服务器）的任何其他产品或服务**
- **2020年，抖音、微信曾被要求退出美国市场，保护美国人个人数据是原因之一**



出口管制执法联动

- **目前面临美国市场准入限制的实体多数都被列入出口管制实体清单（如海康威视、华为等），两者具有较高的重合度**
- **市场准入、出口管制“一进一出”，全面打击美国重点关注的中国企业**

趋势 – 网络监管可能逐步加强

多国共同对抗网络勒索

中国时间 14:09 2021年11月1日 星期一

美国

2021年10月13日

17:12

黎堡

美国协调30国会议 谋求共同对付中俄网络勒索

- 在国家安全委员会的牵头和协调下，近30个国家和国际组织的部长级和其他高级官员在2021年10月13日、14日举行视讯会议，共同对付网络勒索行为。
- 美国与盟友和伙伴国一起，追究那些从事恶意网络行为的国家的责任，并在最广泛的国际支持下查明了俄罗斯和中国实施恶意网络行动；接下来，**美国将与30个国家和欧盟的高级官员们一道讨论如何加快合作打击网络勒索行为。**

近期已有网络攻击调查案件

中国时间 14:10 2021年11月1日 星期一

美国

2021年10月30日

08:42

魏之

疑涉网络攻击 中国百富环球在美遭FBI突击搜查

- 总部在深圳的电子支付销售点终端供应商**中国百富环球科技有限公司** (PAX Technology) 在21年10月29日发布声明证实，美国联邦调查人员**本周突击搜查了该公司位于美国佛罗里达的办公室**，但没有说明原因。
- 媒体报道，搜查行动可能是怀疑该公司与发生在美欧的**网络攻击**有关。专家认为，中国政府可能利用该公司的支付终端进行信息盗窃。消息人士称，**在美国和英国的两家主要金融提供商已经开始从他们的支付基础设施中撤出百富环球终端。**

消息来源：美国之音

趋势 – 不断加强对网络产业领域的关注

随着中国互联网科技公司的国际影响力逐渐扩大，美国政府为了维护其全球网络霸权，不排除可能会将网络的自由竞争问题纳入“安全化”的政治话语体系，采取单边化的保护主义措施，以限制中国网络经济的发展空间。

■ 收紧中企对美国网络产业领域的投资

- 这一点可能会通过CFIUS的审查推进，例如字节跳动收购音乐类短视频软件Musical.ly三年后，于2020年8月被CFIUS调查。直至今日，美国政府尚未给出审查的最终结果

■ 限制中美企业间的贸易往来

- 通过出口管制实体清单以及供应链安全等措施阻碍中国企业获取源自美国的先进技术或持续打入美国市场等

■ 推出清洁网络计划对抗中国的5G发展

- 目的在确保美国关键电信网络、云端、数据分析、行动应用、物联网、5G技术不使用到“不受信任”的设备供应商，以免受恶意攻击者侵害
- 主要包括：清洁运营商 (Clean Carrier)、清洁应用商店(Clean Store)、清洁应用程序(Clean Apps)、清洁云端 (Clean Cloud)、清洁电缆(Clean Cable)以及清洁通道(Clean Path)



国家安全法律工具箱

—— 投融资限制

中国涉军企业 – 上市及投融资限制

- 美国时间2021年6月3日，美国总统拜登签发《关于应对投资中国公司证券融资风险的行政令》，于2021年8月2日正式生效。根据该行政令的规定，符合下列条件的中国企业可能会被指定为“中国涉军企业”（CMIC）：
 - (1) 在中国国防、相关物资行业或者监控技术行业从事经营的企业；
 - (2) 直接或间接控制、拥有在(1)中行业中经营的主体或新行政令附件“中国涉军企业”清单上主体，以及在(1)中行业中经营的主体或新行政令附件“中国涉军企业”清单上主体直接或间接控制、拥有的主体。
- 任何美国人被禁止自美国东部时间2021年8月2日凌晨12:01起购买或卖出CMIC清单中主体的公开交易证券及前述证券公开交易的衍生证券或旨在为此类证券提供融资的交易。可见，被列入CMIC清单的主体所受影响主要集中于融资方面。
- 虽然“军事最终用户清单”和“中国涉军企业名单”是分别由美国商务部和美国财政部制定的相互独立的不同清单，但BIS提出：
 - 如果交易中涉及未被列入军事最终用户清单，但被列入美国国防部管理的“中国涉军企业清单”的主体，则此类交易将被视为“危险信号”，出口经营者应格外审慎，并对有关主体进行额外的尽职调查，判断其是否构成“军事最终用户”。

商汤科技上市前夕被列入“中国涉军企业”

- 12月7日，商汤科技刚刚启动全球招股；并拟将于12月17日登陆港交所
- 12月10日，OFAC将商汤科技列入“中国涉军企业”，限制美资投资商汤科技

The following entity has been added to OFAC's Non-SDN CMIC List:

SENSETIME GROUP LIMITED (Chinese Traditional: 商湯集團有限公司) (a.k.a. SENSETIME GROUP LTD), Block 1, 1F & 2F Harbour View, 12 Science Park, West Avenue, Hong Kong New Territories, Hong Kong SAR, China; Effective Date (CMIC) 08 Feb 2022; Purchase/Sales For Divestment Date (CMIC) 10 Dec 2022; Listing Date (CMIC) 10 Dec 2021; C.R. No. 2162198 (Hong Kong) [CMIC-EO13959].



商汤
sense time

SenseTime Group Inc.
商汤集团股份有限公司
(於開曼群島註冊成立以不同投票權控制的有限公司)

全球發售

全球發售的發售股份數目：1,500,000,000股B類股份(視乎超額配股權行使與否而定)
香港發售股份數目：150,000,000股B類股份(可重新分配)
國際發售股份數目：1,350,000,000股B類股份(可重新分配及視乎超額配股權行使與否而定)

最高發售價：每股發售股份3.99港元，另加1%經紀佣金、0.0027%證監會交易徵費及0.005%聯交所交易費(須於申請時繳足，可予退還)

面值：每股股份0.000000025美元
股份代號：0020

聯席保薦人、聯席全球協調人、聯席賬簿管理人及聯席牽頭經辦人
CICC 中金公司 海通證券 HAITONG 滙豐 HSBC

聯席全球協調人、聯席賬簿管理人及聯席牽頭經辦人
DBS CMS 招商證券國際 CMBI 招銀國際

聯席賬簿管理人及聯席牽頭經辦人
中銀國際 建信國際 國泰君安國際 UOB Kiy Tian 交通銀行 ICBC 工銀國際
LU 聯發證券 中國誠信 東方證券 富途證券 港科證券

美国外商投资审查制度

美国于2020年颁布的《2018年外国投资风险审查现代化法案》（FIRRMA）实施细则、《关于外国人在美国进行特定投资的规定（Provisions Pertaining to Certain Investments in the United States by Foreign Persons）》，以及2020年5月美国外国投资委员会（CFIUS）决定终止Ekso公司中外合作项目的案例反映出中国投资方在美投资的不确定性，但是根据美国中国总商会发布的《2020年在美中资企业年度商业调查报告》显示，尽管中美关系复杂多变，55%的受访企业对美国市场的复苏持乐观态度，中资企业仍致力于通过策略调整与战略布局坚守美国市场。

➤ 1988

1988年综合贸易与竞争法

➤ 2008

第11858号行政令修正案

➤ 2018

外国投资风险评估现代化法案

➤ 2020

外国投资风险评估现代化法案实施细则

《关于外国人士在美国进行特定投资的规定》

外商投资安全审查范围：TID行业

根据FIRRMA实施细则，如果满足以下两个条件，该“非控制性投资”即受CFIUS的管辖：

1. 涉及某些特定行业的美国企业（“TID企业”）：涉及**关键技术(critical technology)**、**关键基础设施(critical infrastructure)**及**敏感个人数据(sensitive personal data of United States citizens)**的美国企业的外国投资
2. 赋予外国人(foreign person)某些特定权利

关键技术 T	美国关键技术企业： 生产、设计、测试、制造、建造或开发一项或多项关键技术的美国企业。	根据FIRMMA法案，“ 关键技术 ”包括： <ol style="list-style-type: none"> a) 美国军品管制清单中包含的国防物品或国防服务； b) 美国出口管制制度的“商业管制清单”中包含的部分物项； c) 专门设计和制造的核设备、零部件、材料、软件和技术； d) 核设施、设备和材料； e) 特殊病原和毒素； f) 2018年《出口管制改革法案》所提出的“新兴和基础技术”，包含生物技术、人工智能和机器学习技术、定位导航授时(PNT)技术、微处理器技术、领先的计算机技术、数据分析技术、量子信息和传感技术、物流技术、增材制造、机器人技术、人机接口、高超音速技术、先进材料、先进的监控技术。
关键基础设施 I	美国关键基础设施企业： 拥有、运营、制造、供应或服务关键基础设施的美国企业。	根据在FIRRMA实施条例第800部分的附录A，“ 关键基础设施 ”包括：符合特定条件的互联网协议网络、电信服务、互联网交换点、海底电缆系统和着陆设施、符合特定条件的卫星和卫星系统、生产特殊金属和化学武器解毒剂的设施、大型电力系统设施、工业控制系统、符合特定条件的金融机构、铁路，以及符合特定条件的州际油气管道等。
敏感个人数据 D	美国敏感个人数据企业： 直接或间接持有，或收集美国公民敏感个人数据的美国企业。	根据FIRMMA法案，“ 敏感个人数据 ”将限于由美国企业在三种特定情况下持有或收集的“可识别数据”以及另外根据实施《健康保险可携带性和责任法案》(Health Insurance Portability and Accountability Act)的法规定义的由美国业务以任何数量和目的进行保存(maintain)或收集的遗传信息。“三种特定情况”为： <ol style="list-style-type: none"> a) 美国企业致力于或者定制化地(“targets or tailors”)向敏感美国政府人员或承包商提供其产品或服务； b) 在过去连续地12个月内任何时间点，美国企业保存或收集超过100万人的上述数据； c) 美国企业有一个明确的业务目标(例如，通过其声明或行动)来掌握或收集超过100万人的数据，并且此类数据是美国企业主要产品或服务的一个组成部分。

美国外商投资审查制度 – 限制中国企业获得关键技术

审查范围

对涉及“关键技术”或外国政府获得“实质性利益”的交易的强制申报要求：

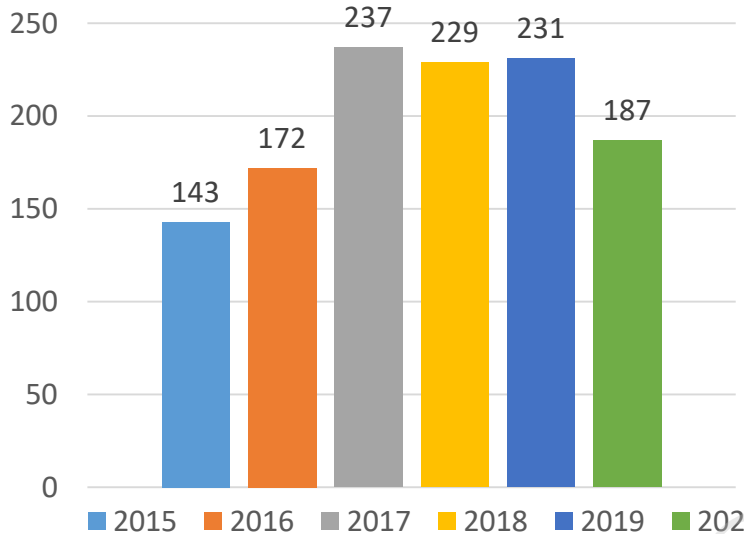
- (1) 对美国“TID”业务进行的受管辖的控制权交易或受管辖的少数股权投资，从而导致外国主体收购美国“TID”业务的“实质性权益”，且政府实体（除例外境外国家）在该外国主体中拥有“实质性权益”；
- (2) 对生产、设计、测试、制造、组装或开发关键技术的“TID”行业美国企业进行的以下投资，且该等关键技术的出口、再出口、转让（在国内）或再转让给外国投资者需要“美国监管机构授权”：(i) 受管辖的控制权交易，(ii) 受管辖的少数股权投资，(iii) 外国投资者权利变更导致受管辖的控制权交易或受管辖的少数股权投资发生，或者(iv) 任何旨在、有意于规避最终CFIUS规则管辖的其他交易；
- (3) 导致合格外国投资者（“Deemed Mandatory Filing Foreign Investor”，“视同强制申报外国投资者”）“为关键技术强制申报之目的而视为持有投票权”（holding a voting interest for purposes of critical technology mandatory declarations）的交易。

“实质性权益”是指外国投资者通过交易直接或间接获得美国企业**25%或以上投票权**。如果政府实体在该外国投资者中持有**49%或以上权益**，则该政府实体也将被视为持有“实质性权益”。如果外国投资者为投资基金，政府实体需持有普通合伙人、管理人员或类似人士**49%或以上权益**时方会被视为持有“实质性权益”。

包括美国国务院根据《**国际武器贸易条例**》（ITAR）或美国商务部根据《**出口管制条例**》（EAR）签发的任何许可证或其他批准文件、美国能源部根据外国原子能相关法规签发的任何特定或一般授权、或者美国核能管理委员会签发的任何特定许可证。

外商投资审查 - 阻止中国企业获得美国新兴及关键技术

向CFIUS提交通知的交易 (全球数据)



年份	交易名称	时任总统
1990	中国航空技术进出口公司收购MAMCO Manufacturing, Inc.	老布什
2012	Ralls公司 (中资背景) 收购俄勒冈州风电农场项目	奥巴马
2016	中国福建宏芯基金 (FGC) 收购爱思强 (Aixtron)	奥巴马
2017	美国私募基金公司Canyon Bridge Capital Partners (中资背景) 收购莱迪思半导体 (Lattice Semiconductor Corp)	特朗普
2018	博通公司 (Broadcom) 收购高通公司 (Qualcomm)	特朗普
2019	北京石基公司收购StayNTouch	特朗普

过往部分中资交易一览 - 均被否决或剥离

《外国问责法案》对中概股加强监管

2021年12月2日，美国证监会公布了《外国公司问责法案》最终实施规则（下称“最终规则”），对受监管公司范围、申报及披露义务、以及强制退市程序等备受关注的问題明确了实施细则

《外国公司问责法案》要求美国证监会将符合下列条件的公司认定为“被识别公司” (Commission-Identified Issuers):

- 聘用了美国公众公司会计监督委员会 (“PCAOB”) 无法对其开展检查或调查的审计事务所，且
- 经PCAOB认定，上述无法检查或调查的状态由所在地政府的立场所造成。被美国证监会认定为“被识别公司”是《外国公司问责法案》下一系列申报、披露、及退市要求适用的前提条件。

最终规则要求“被识别公司”在其每年年报递交截止日前向美国证监会递交书面声明，证明其不受其审计事务所所在地政府控制。此外，还应在其年报中披露以下信息：

- 在过去一年中，其审计事务所因所在地政府立场而无法受到PCAOB的检查或调查；
- 由所在地政府实体持有的股份比例；
- 所在地政府是否对公司享有控制性的财务利益；
- 其他有关与所在地政府及政党间关系的信息。

美国证监会特别指出，公司不得利用VIE结构规避上述披露要求。披露要求中提及的“运营公司”不仅包括公司直接持有的子公司，也包括其通过VIE结构控制的实体。

《创新与竞争法案》加强对中概股审查

对在美上市中国公司的年度风险审查

在本法颁布之日起180天内，以及此后5年内的每年，国务卿应与国家情报局局长和财政部长协商，向国会有关委员会提交一份非保密报告，说明在中国注册的公司在美国资本市场的存在对美国造成的风险。



趋势 – 中国企业在美上市、融资阻力加大

- 中国企业（尤其是位于美方重点打击行业的企业）自美国投资者取得资金支持的难度可能越来越大
- 与出口管制相关联，中国企业通过投资等形式取得美国企业先进技术的难度越来越大
- 中国企业赴美投资、上市等面临的透明度要求越来越高
- 投融资限制由于牵涉金融相关管制，不排除会与美国的制裁政策进一步衔接





谢谢聆听