

# 君合美国出口管制与 经济制裁双月评



2020年第3期

## 前言

2020年5月至6月期间，美国出口管制和经济制裁依然保持着法律政策更新及执法的高频和不确定性。针对中国的定向打击，尤为鲜明。

**出口管制**方面，美国商务部针对中国特定企业定向修改“直接产品原则(Direct Product Rule)”（详见君合法评：美国出口管制限制升级：定向扩大直接产品原则适用范围）；通过发布新的常见问题解答，结合不同假设案例，突出了对“军事最终用户”及“军事最终用途”更高的尽职调查义务；执法行动上，基于管制中国军事活动及人权问题，将33个中国企业列入实体清单；政策动态上，对人权问题极为关注，美国商务部以及美国国务院、财政部、国土安全部联合发布了《新疆供应链业务指导意见》(Xinjiang Supply Chain Business Advisory)。中国企业在贸易供应链涉及新疆或对新疆劳工及产品提供帮助的，应当额外注意合规要求以及美国政府执法风险。

**经济制裁**方面，2020年5至6月期间，美国政府强化了三方面的制裁：强调了对特定行业/领域制裁风险的高度关注，并提出了更高的制裁合规要求，代表性领域为航运业；加剧了对特定高风险国家的次级制裁，伊朗和委内瑞拉等国家仍为制裁重点；制裁手段出现新的不确定性因素，例如美国国防部

发布的“军方企业清单”，截至目前该清单的生效及制裁后果均不明确。上述制裁手段及执法动态应引起相关中国企业的持续关注，中美政策及外交关系的不确定性也可能影响美国政府的制裁手段将可能不断升级。

本期美国出口管制与经济制裁双月评，将围绕上述重点，分析和解读涉及中国企业的规则变动及修改，并针对风险触发的特定级别，为受影响企业提供应对策略和建议。

## 美国出口管制

### 一、定向扩大对特定实体清单企业的限制

#### 1、直接产品原则的“两步判断标准”

2020年5月15日，美国商务部产业与安全局（Bureau of Industry and Security，以下简称“BIS”）公布对美国《出口管制条例》(Export Administration Regulations，以下简称“EAR”)的重大修改(于2020年5月19日正式在《联邦纪事》公告)。通过扩大“直接产品原则(Direct Product Rule)”的适用情形，进一步对特定实体清单企业（此次仅针对在实体清单上的华为及其非美国关联公司）实施定向的战略性限制，以期阻断其获得来源于美国境外的利用美国特定技术生产的具有战略意义的产品。新规已于2020年5月15日正式生效。

<sup>1</sup> <http://www.junhe.com/legal-updates/1207>

在现行的法律框架下，外国产品适用“直接产品原则”需要满足三个条件：

- 条件一，涉及的美国软件或技术为受国家安全原因 (National Security, 以下简称“NS”) 管控的特定物项。根据 ECCN 编码(Export Control Classification Number) 及 商务部管制清单 (Commerce Control List, “CCL”) 的管制要求，这些特定物项主要为以下三类：

- ECCN 编码为“600 系列”（是指曾受《国际武器贸易条例》(International Traffic in Arms Regulation, 以下简称“ITAR”)管制的军转民物项) 及 ECCN 编码为 0A919 的军转民物项；

- ECCN 编码为“9x515”系列物项（主要指“航天器”相关物项，以及一些曾受 ITAR 管制的辐射强化微电子电路）；

- TSR(Technology and Software under Restriction)类 ECCN 编码，即属于出口时需要事先递交书面承诺或需要申请受限技术和软件许可证例外的软件或技术，例如：3D001/3E001/4D001/4E001/5D001/5E001。在 BIS 官网上发布的关于“直接产品原则指导(Direct Product Guidelines)”中指出，这部分软件或技术大多是基于国家安全原因管控。

- 条件二，对外国产品管控要求的要求。该条件要求直接利用上述美国特定软件或技术制造的外国产品，也同时属于相对应的这类军转民物项或者基于国家安全原因管控的物项。

- 条件三，对目的国的要求。该条件要求外国产品的再出口或者国内转移的目的地是 EAR 第 744 条补编 1 中的 D:1、D:3、D:4、D:5、E:1 或 E:2 类国家（中国为 D:1/ D:3/D:4/ D:5 类国家）。

根据修改后的规则，若产品将提供给特定的实体清单企业，BIS 将采用“两步判断标准 (Two Criteria)”适用“直接产品原则”，即：

- 直接通过美国原产的技术或软件生产的外国产品 (Certain foreign-made direct products of U.S. origin technology or software)；或者

- 在美国境外的工厂生产的产品，且该工厂或者其主要设备属于美国原产技术或软件的直接产品 (Certain commodities produced by any plant or major component of a plant located outside the United States that is a direct product of U.S.-origin technology or software)。

此次“直接产品原则”的修改，目前仅适用于产品最终提供给实体清单中带有注释 1 的企业的情形 (Under footnote 1 of Supplement No. 4 to part 744, 目前仅包括华为及其非美国关联公司)。因此请注意：如果最终产品将提供给其他企业，则不受新规影响，应回到现有的“三条件”框架进行“直接产品原则”适用情况的判断。但我们也需提示相关中国企业注意与特定实体清单企业合作的合规风险。例如，如果在上下游供应链中与特定实体清单企业共同研发或生产，应注意是否能被广泛解释为属于“将最终产品提供给特定实体清单企业”的情形。同时，基于此次修改规则的立法灵活性，我们也不排除 BIS 未来会扩大适用到其他实体清单企业，包括可能在附注内容上针对不同企业列出不同的限制范围。中国企业应对上述政策及执法的高度不确定性保持警惕。

## 2、新增管控 ECCN 附表

此次修改针对华为扩大了“特定美国软件或技术”的外延，除了根据现有“直接产品原则”受限的部分 ECCN 外，针对华为特别新增了原本为反恐原因(AT)管控、单独出口至中国(非实体清单主体时)

并不需要申请许可证的 ECCN。新增的 ECCN 与半导体、电子设备设计、生产所需的软件或技术息息相关。这次扩大范围后，由这类 ECCN 生产或研发

的外国直接产品也受 EAR 管辖，不能提供给华为。全部的管控 ECCN，如下表所示：

序号	ECCN	描述	管制原因
1	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”	NS, 导弹技术(missile technology, MT), 核不扩散 (Nuclear Nonproliferation, NP), AT
2	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	NS, AT
3	3E003	其他用于开发或生产的技术	NS, AT
4	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	NS, MT, 犯罪控制(Criminal control, CC), AT
5	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	NS, 保密许可(Surreptitious licensing, SL), AT
6	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”	NS, AT
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”	NS, CC, AT
8	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”	NS, SL, AT
9	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”	AT
10	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	AT
11	4E993	用于“开发”或“生产”用于“多数据流处理”的设备的“技术”	AT
12	5E991	用于“开发”、“生产”或“使用”由 5A991 或 5B991 控制的设	AT

		备及由 5D991 控制的软件的“技术”以及其他“技术”	
13	3D991	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	AT
14	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”	AT
15	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	AT
16	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”	AT

### 3、新规则解读

关于该规则的详细应用解读，请见我们于 2020 年 5 月 18 日发表的[《君合法评：美国出口管制限制升级：定向扩大直接产品原则适用范围》](#)。

#### 二、实体清单：实体清单新增情况及中国企业被列入实体清单情况总结

##### 1、实体清单更新

2020 年 5 月 22 日，美国商务部宣布将 33 家中国企业列入实体清单（该实体清单新增情况已于 2020 年 6 月 5 日发布于《联邦纪事》），列入原因包括：（1）实体具有支持采购物项用于中国军事最终用途的重大风险；（2）实体涉及侵犯人权、镇压运动、大规模随意拘留以及利用高科技监视新疆维吾尔族、哈萨克族和其他穆斯林少数民族的活动，其中 29 家中国大陆企业的具体情况如下：

No.	企业名称（英文）
1	Beijing Cloudmind Technology Co., Ltd.
2	Beijing Computational Science Research Center
3	Beijing Jincheng Huanyu Electronics Co., Ltd.
4	Center for High Pressure Science and Technology Advanced Research
5	Chengdu Fine Optical Engineering Research Center
6	China Jiuyuan Trading Corporation
7	Harbin Chuangyue Technology Co. Ltd.
8	Harbin Engineering University
9	Harbin Institute of Technology
10	Harbin Yun Li Da Technology and Development Co., Ltd.
11	JCN (HK) Technology Co., Ltd.
12	Kunhai (Yanjiao) Innovation Research Institute
13	Peac Institute of Multiscale Science
14	Qihoo 360 Technology Company
15	Shanghai Nova Instruments Co., Ltd.
16	Sichuan Dingcheng Material Trade Co., Ltd.
17	Sichuan Haitian New Technology Group Co., Ltd.
18	Sichuan Zhonghe Import and Export Trade Co., Ltd.
19	Skyeye Laser Technology Limited

20	Zhu Jiejin
21	Aksu Huafu Textiles Co.
22	CloudWalk Technology
23	FiberHome Technologies Group
24	Intellifusion
25	IS'Vision
26	Ministry of Public Security's Institute of Forensic Science of China
27	Nanjing FiberHome Starrysky Communication Development Co.
28	NetPosa
29	SenseNets

针对上述第 1-20 企业，BIS 认定所有向该等企业出口的受 EAR 管辖的物项都应当申请许可证，且许可证的审查标准为“推定拒绝”，这意味着第 1-20 企业基本无法获得受 EAR 管辖的物项。针对上述第 21-29 企业，BIS 认定所有向该等企业出口的受 EAR 管辖的物项都应当申请许可证，许可证的审查标准为“推定拒绝”；但针对 ECCN 编码为 1A004.c、1A004.d、1A995、1A999.a、1D003、2A983、2D983 及 2E983 的物项采用“个案审查”标准。“个案审查”标准同样适用于 1A995 注释中的 EAR99 物项，特别是用于防护化学或生物制剂的个人用零售及包装的消费品，或医疗产品。

## 2、中国企业被列入实体清单情况总结

企业被列入实体清单的理由为 EAR 第 744.16 中的“BIS 有合理的理由认为实体对美国的国家安全或外交政策利益有重大风险”，同时，EAR 第 744.11 条列举了具体的危害美国国家安全及外交政策利益的情形：

- 支持从事恐怖活动的人；
- 其行为增强了外国政府的军事能力或加强了政府支持恐怖主义的能力；
- 以有违美国国家安全或外交政策利益的方式转让、开发、维修、或生产常规性武器，或者通过提供零件、组件、技术、资金的方式

来实现此类武器的转让、服务、修理、开发或生产；

- 通过以下方式阻止 BIS 或国防贸易控制局 (DDTC) 进行最终用途核查：阻止核查；拒绝提供有关信息；提供有关交易方或提供核查项目的虚假或误导性信息。具体行为包括：明确拒绝核查；提供虚假或误导性信息；通过拖延或逃避的方式，阻止核查的进行或导致核查结果不准确、无效；
- 从事有可能违反 EAR 的行为，导致最终用户审查委员会相信：有必要对该主体进行出口、再出口或国内转让的审查；或者对该主体施加许可审查或推定拒绝，从而增强 BIS 阻止其违反 EAR 的能力。

2018 年至今，“实体清单”已经成为 BIS 管制中国企业的重要手段之一：2018 年共有 48 家实体被列入实体清单；2019 年共有 158 家实体（包括华为及其 114 家关联公司）被列入实体清单。2020 年 3 月也有 2 家公司被列入实体清单。综合上述实体被列入实体清单的理由，我们总结出了 BIS 将中国企业列入实体清单的高频理由，包括：

- 未经授权，将美国原产物项转移至中国用于军事最终用途或中国军事最终用户。
- 涉及人权问题。

- **违反 EAR 禁运规则**, 包括在未获得许可证的情况下向伊朗或朝鲜出口美国商品、技术或服务。
- **BIS 的预防性措施**, 即对该实体关于出口、再出口或国内转移受 EAR 管辖的物项进行事先审查, 施加必要的许可证条件或拒绝许可将有利于 BIS 预防有违美国国家安全利益的活动的的能力。

### 三、提高合规要求: BIS 关于“军事最终用户/用途”常见问题解答

2020 年 4 月 28 日, BIS 修改了 EAR 第 744.21 条规定, 进一步提高了针对军事最终用途 (Military End Use) 和军事最终用户 (Military End User) 出口、再出口及国内转移的许可证要求。此次修改将中国的“军事最终用户”也纳入了管控范围, 对相关企业在交易前针对“最终用户”的尽职调查提出了更高的要求。6 月 26 日, 针对“军事最终用户”的认定, BIS 发布了新的常见问题解答 (以下简称“FAQ”), 进一步明确了企业交易前的尽职调查义务, 重点内容包括: 针对交易相对方性质的尽职调查及针对商品最终用途的尽职调查。

#### 3、针对交易相对方性质的尽职调查

- 关于具有军方背景的医院或高校是否会被认定为“军事最终用户”, FAQ 明确这仍取决于对特定交易相对方的尽职调查, 例如该医院/高校是否与国家武装部队之间存在实际关系或者其是否是开发、生产、维护、使用军事物项的实体;
- 关于中国国防部下属机构的财务、人力资源或行政办公室是否会被认定为“军事最终用户”, FAQ 明确这取决于其是否属于国家武装部队或其是否开发、生产、维持、使用军事物项;

- 关于中国的地方或省级警察部门是否会被认定为“军事最终用户”, FAQ 指出, 通常而言, “军事最终用户”仅包括国家警察, 但是对于地方警察部门, 应该通过尽职调查明确产品是否最终会提供给国家警察;
- 对于交易相对方的母公司或子公司涉及“军事最终用途”的, 并不直接意味着该交易相对方也会被直接认定为“军事最终用户”, 应当通过尽职调查明确交易相对方本身是否会涉及“军事最终用途”;

#### 4、针对产品最终用途的尽职调查

- 关于向军方背景医院销售 EAR99 物项中包含“军用物项”部件, 例如公司向某“军方医院”销售了 EAR99 产品, 但其中涉及 ECCN 编码为 4A994 (属于 EAR 744 补编 2 的军控物项 ECCN) 的部件, 现公司需要对该 4A994 部件进行替换服务。首先需要判断该 4A994 部件是否被并入最终产品, 如果没有发生并入(incorporation), 则属于 EAR 744.21 单独管控的“军控物项”, 此时应当通过对“最终用户”的尽职调查确定该医院是否属于“军事最终用户”。具体标准包括该医院是否与国家武装部队之间存在实际关系或者其是否是开发、生产、维护、使用军事物项的实体;
- 任何其行动或功能为支持(Any person or entity whose actions or functions are intended to support)“军事最终用途”的个人或实体即被认定为“军事最终用户”, 企业对“军事最终用途”的支持没有程度上的限制, 即只要发生支持的行为, 企业就可以被认定为“军事最终用户”;
- 公司将“军控物项”销售至提供大众市场

产品的分销商，分销商会将产品销售给“军事最终用户”，和非“军事最终用户”，且该军用物项无需定制即可用于军事最终用途。根据 EAR 对“最终用户”的定义，分销商不应被认定为该物项的最终用户，此时公司对商品的“最终用途”有更高的尽职调查义务。即如果公司明知分销商将把产品用于“军事最终用途”，则仍有许可证的要求。

BIS 在企业涉及军事因素时，对企业的尽职调查义务提出了更高的要求。在交易可能涉及军事因素时，应当重点判断：1)产品是否会受到 EAR 的管辖；2)交易的相对方是否为军事最终用户；3)商品是否会被运用于军事最终用途。从 FAQ 中反映出合规实践仍存在较高不确定性，BIS 并不会提供明确的合规红线，这需要企业根据自身业务模式，识别和筛查可能存在的“危险信号”。同时需要提示的是，EAR 744 章节还规定了其他被禁止的最终用途，包括核/导弹相关等。考虑到近期美国商务部对中国涉军业务关注度的持续增加，加强对涉军因素筛查的重视尤为重要。企业应当重点关注交易中的涉军因素，保障交易的合规性。

#### 四、关注人权问题：《新疆供应链业务指导意见》

2020 年 5 月 22 日，美国商务部基于人权理由，将中国的 9 家企业列入了实体清单，体现了 BIS 对新疆“人权问题”的关注。与此一脉相承的是，2020 年 7 月 1 日，美国国务院联合财政部、商务部及国土安全部发布了《新疆供应链业务指导意见》（Xinjiang Supply Chain Business Advisory，以下简称“《指导意见》”）。该《指导意见》明确在贸易供应链涉及新疆的企业，应当额外注意交易是否涉及相关实体的合规风险。该《指导意见》对于企业在进行涉及该特定地区的交易中提出了更高的尽职调查义务。

### 1、可能引起美国执法机构关注的高风险交易行为

《指导意见》同时列举了涉及该特定地区的高风险交易行为，企业在进行该等交易时应当额外注重对银行、金融机构以及交易是否涉及强迫劳动的尽职调查，包括：

- 向该地区提供监控产品、技术及服务；
- 在明知产品会被用于跟踪和控制相关人员的活动的情况下，销售相机、跟踪技术、生物识别设备或其他商品和服务；
- 支持对相关人员进行监视活动的技术合资企业、研究合作和财务支持；
- 向该地区特定场所提供特定服务；
- 向被列入实体清单的企业提供受 EAR 管辖的物项。

### 2、“强迫劳动或劳工虐待”的认定

《指导意见》同时列举了“强迫劳动或劳工虐待”的潜在指标，包括：

- 缺乏透明度：在该地区经营的公司使用空壳公司来掩盖其货物的来源，以不透明的条款订立合同以及进行金融交易，导致难以确定货物的生产地或生产者的；
- 社会保障：在该地区开展业务的公司披露了高额收入，但公司员工极少参加政府社会保障制度；
- 术语的使用：提及了特定词语（例如使用了 Education Training Centers、Legal Education Centers、poverty alleviation efforts、ethnic minority graduates、involvement in reskilling 等词汇）；
- 政府激励：在该地区开展业务的公司政府在政

府扶贫工作或职业培训计划中获得政府发展援助；公司参与相互配对协助计划；

- 政府招聘人员：在该地区开展业务的公司实行非标准的招聘方法和/或通过政府招聘员工；
- 工厂所在地：在该地区开展业务的公司位于拘留营范围内、附近，或在与扶贫工作相关的工业园区范围内或附近建立工厂的。

### 3、金融机构的尽职调查义务

《指导意见》特别强调了金融机构的尽职调查义务，包括当交易涉及该地区时应当对交易是否涉及“强迫劳动”进行尽职调查。具体而言，金融机构应评估其客户是否涉及强迫劳动的潜在风险，并应酌情根据风险实施减损措施。金融机构应评估客户的非法融资风险，实施制裁合规、AML/CFT/CPF和尽职调查，并为人员提供培训和资源，有效地执行上述合规计划。金融机构应当与对手方、合作伙伴、子公司和关联公司进行沟通，以适用符合当地要求的方式达成合规目标。

对于交易是否涉及“强迫劳动”的尽职调查，企业和个人应当与行业团体充分合作，共享信息，建立美国物项供应商与中国最终用户之间的联系。通过了解他们在该地区的可能关系，尤其涉及将受到美国出口管制法律管辖的商品和服务提供给交易相对方前，应当通过尽职调查了解其是否涉及雇佣该地区的“强迫劳力”。

## 五、中国企业的建议

针对 BIS 近期对于规则的修改及其执法动态，我们认为企业在交易过程中更应当注意对产品最终用户及最终用途的核查，并及时了解美国政府部门对有关规则的更新情况，保障交易符合美国出口管制法规的要求：

### 1、BIS 新修“直接产品原则”对企业的影响

应当明确，美国商务部此次修改扩大“直接产品原则”的适用情形属于对特定实体清单企业施加的进一步战略性限制措施。新规的适用对象目前仅为特定的实体清单企业，如果最终产品将提供给其他企业，则不受新规影响，但仍应回到现有的“三条件”框架判断是否适用“直接产品原则”。这对企业正确理解和适用美国“直接产品原则”提出了要求。

对于已经被列入实体清单的企业而言，修改“直接产品原则”的动向体现了美国商务部对实体清单企业定向限制的新思路。在中美贸易战升级的背景下，不排除未来 BIS 针对其他实体清单企业实施类似的定向战略性管制、精准打击的可能性。建议实体清单企业进行供应链安全“压力测试”，即假定未来不能获得许可证的情形下，规划具体应对策略以及对供应链调整做好预案。

### 2、对交易相对方的核查

实体清单作为美国商务部管辖的动态“限制清单”，目前已经成为 BIS 制裁中国企业的常规手段之一。为保障交易的合规性，企业应当注重对实体清单规则和列入后果的理解。在每单交易订立前，对交易相对方是否被列入实体清单进行详细检索，包括通过交易相对方全称、地址等进行检索。对于交易相对方为被列入实体清单的，应当避免向其提供受 EAR 管辖的物项（包括商品、技术和服务）。

同时，对交易的相对方可能被认定为“军事最终用户”的，企业也应当保持高度警觉，加强尽职调查力度，明确相对方是否确定为“军事最终用户”；针对非“军事最终用户”，应特别注意“军事最终用途”的扩大解释。我们认为虽然 BIS 发布了相关常见问题解答，但是准确认定是否属于被限制的最终用户，依然为相关交易方的尽职调查义务。企业应当加强对有关出口管制法律法规概念的理解，对于

相关概念存在疑虑的，建议尽快获取专业律师意见或了解 BIS 不定期更新的官方解答。

### 3、对交易中商品最终用途的核查

近期 BIS 对中国的军事最终用途及人权问题持续保持着高度的关注。执法上，“将美国原产物项转移至中国用于军事最终用途”以及“涉及人权的活动”也成为 BIS 将中国企业列入实体清单的常见原因之一。企业在交易前期更加应当重视对商品最终用途的核查，包括核查商品是否被用于军事最终用途或是否可能涉及侵犯人权的活动。对涉及军事因素或国内敏感地区的，尤其应当重视交易中的合规风险。

### 美国经济制裁

2020 年 5 至 6 月期间，美国政府强化了三方面的经济制裁：其一，强调了对特定行业制裁风险的高度关注，并提出了更高的制裁合规要求，代表性领域为航运业；其二，加剧了对特定高风险国家的次级制裁，伊朗和委内瑞拉等仍为制裁重点；其三，制裁手段出现新的不确定性因素，例如美国国防部发布的“中共军方清单”，生效效力及制裁后果均不明确。

上述制裁手段及执法动态应引起相关中国企业的持续关注。此外，中美政策及外交关系的不确定性也将影响美国政府施加制裁手段将可能不断升级。

### 一、美国国务院、美国财政部海外资产控制办公室与美国海岸警卫队联合发布《处理非法航运和逃避制裁手段的指导意见》

美国政府将全球航运业认定为贸易管制领域特别高风险的行业。2020 年 5 月，美国国务院(U.S.

Department of State)，美国财政部海外资产控制办公室（以下简称“OFAC”）和美国海岸警卫队(U.S. Coast Guard) 联合发布了一项关于《处理非法航运和逃避制裁手段的指导意见》的咨询意见(Advisory on “Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices”)（以下简称“《咨询意见》”）。<sup>2</sup>该咨询意见主要从危险信号(Red Flags)与最佳合规实践措施(Best Practice Compliance Measures)两个方面，对从事或参与航运业贸易的主体提供了制裁风险识别及合规建议。

### 1、危险信号(Red Flags)

《咨询意见》指出了一些经常被用来为伊朗、朝鲜和叙利亚有关的可制裁的或非法海运贸易提供便利的欺骗性航运行为。危险信号用于提示相关方应采取额外的勤勉注意措施，调查或处理潜在的风险。这类危险信号的欺骗性行为包括但不限于：

- 使船舶的自动识别系统 (Automatic Identification System, 以下简称“**AIS**”)失效或操纵该系统；
- 篡改船舶标识；
- 伪造货物和船舶文件；
- 过驳交易(ship-to-ship, “**STS**”);
- 航程异常；
- 伪造船旗和换船旗；
- 复杂的所有权或管理结构。

### 2、最佳合规实践措施

《咨询意见》列出了一些具体的建议性合规措施，用以帮助从事航运业的主体有效识别潜在的逃避制裁行为。总体建议是，各公司必须将制裁合规

<sup>2</sup>Guidance to Address Illicit Shipping and Sanctions Evasion Practices, May 14, 2020, <https://www.treasury.gov/resource->

[center/sanctions/Programs/Documents/05142020\\_global\\_advisory\\_v1.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/05142020_global_advisory_v1.pdf).

方案制度化。《咨询意见》特别建议各公司“评估制裁风险，实施制裁合规和尽职调查方案，并为员工提供培训和资源，以便最好地执行这些方案。”

《咨询意见》指出，由于航运业务安排可能涉及受不同法律管辖的各方，因此各公司必须将美国 and 联合国制裁制度规定的相关限制传达给参与交易的所有相关方（如船东、经理、租船人和运营商）。与交易方的此类沟通包括阐明公司期望交易方有充分和适当的合规政策，这些政策可能包括：

- 1) 以遵守美国和联合国制裁规定的方式开展活动（如适用）；
- 2) 拥有足够的资源，确保其人员（例如：直接雇员、承包商和员工等）执行和遵守制裁政策；
- 3) 在适用的范围内，确保子公司和附属公司遵守相关政策；
- 4) 制定监测 AIS 的相关控制措施；
- 5) 制定审查和评估在高风险地区装船或卸货情况的控制措施；
- 6) 必要时，制定评估提单的真实性的控制措施。

## 二、OFAC 发布针对伊朗行业类制裁第 13902 号行政命令的常见问题解答(FAQ)

2020 年 1 月 10 日，美国财政部发布第 13902 号行政命令，对伊朗建筑、矿业、制造和纺织行业实施制裁，非美国人明知而进行销售、提供、运输与被制裁行业有关的“商品(goods)”或“服务(services)”

的重大交易的，将受到制裁。2020 年 6 月 5 日，针对该行政命令中涉及的具体概念，美国财政部发布了新的常见问题解答进行了解释。

### 1、何种情形构成“明知”与“重大”

根据 FAQ833，“明知”是指交易方知道或应当知道交易的行为、情况或结果。此外，美国财政部判断是否构成“重大”交易，需结合以下综合判断：

- (1) 货物的价值和数量，或者服务的价值和频次；
- (2) 货物或服务的特征，包括类型、复杂性 (complexity) 和商业目的；
- (3) 管理层的认识程度 (level of awareness of management) 以及货物或服务的供应是否属于涉案交易行为的一部分；
- (4) 受制裁主体参与涉及特定货物和服务交易的程度；
- (5) 提供第 13902 号行政命令项下货物或服务的影响；
- (6) 提供货物或服务是否涉及欺骗性行为；
- (7) 美国财政部认为其他相关的因素。

### 2、第 13902 号行政命令制裁哪些行业及相关货物或服务

行业分类	行业定义 <sup>3</sup>	相关货物或服务 <sup>4</sup>
建筑业	在伊朗生产、采购、设计、构架或安排部件或材料用于制造、塑造或形成建筑物或结构，包括在伊朗现场开发、组装或建造住宅、商业或机构建筑物。此定义适用于参与住宅、商业或机构建筑物的新工程、扩建、改建、维护和修理	<p><b>【与建筑业相关货物】</b> 向建筑业活动及相关服务供应的设备或材料，包括：建筑用品、混凝土、脚手架、升降机、吊车、起重机、传送带和材料处理的机械化设备</p> <p><b>【与建筑业相关服务】</b> 包括爆破、拆除、疏浚、电力工作、挖掘、砌筑、管道、钻机、焊接、出售建筑、设计、建造咨询和建筑管理</p>

<sup>3</sup> FAQ831 [https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq\\_iran.aspx#830](https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#830)

<sup>4</sup> FAQ832 [https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq\\_iran.aspx#830](https://www.treasury.gov/resource-center/faqs/Sanctions/Pages/faq_iran.aspx#830)

矿业	在伊朗境内从地面或地下开采矿石、煤炭、宝石或任何其他矿物或地质材料的任何行为、过程或行业	【与矿业相关货物】向矿业活动及相关服务供应的设备或材料，包括钻孔设备、传送带、定向挖掘技术、运输卡车、液压挖掘机、炸药和动力铲
		【与矿业相关服务】包括钻探、钻孔、回填、爆破、破碎、勘探、研磨、分级、灌溉、蓄水、磁选、矿物加工、地球物理测量、测绘服务、经营矿山或采石场、场地准备以及相关的建筑活动
制造业	制造从伊朗出口的、或在伊朗境内出售的、在伊朗通过手工劳动(manual labor)或机械制造(machinery)的产品	【与制造业相关货物】向制造业服务供应的设备或材料，包括原材料、工具机械和成品部件
		【与制造业相关服务】包括制造设备的新安装、添附、改造、维护和修理；为制造业采购或供应原材料；向制造业人员提供分销服务
纺织业	在伊朗对纺织品进行纤维合成、染色、编织、针织或刺绣，纺织品包括从伊朗出口的服装、地毯、布匹、织物或相关货物	【与纺织业相关货物】向纺织业活动及服务供应的设备、机器、材料和物品，包括织布机、工业缝纫机、工业洗衣机和烘干机以及工业刺绣机器
		【与纺织业相关服务】包括采购或供应纺织品生产所需的原材料，以及纺织品的设计

需注意，根据 FAQ832 的例外规定，确保生命安全和防止被制裁行业人员受伤的货物不在本定义范围内，包括个人防护设备、安全装置和警报系统。同时，确保生命安全和防止被制裁行业人员受伤的服务亦不在本定义范围内，包括清洁、安全检查和防护物品所需的服务。

此外，FAQ831 明确，在伊朗制造药品、医疗设备或用于公共卫生、个人卫生、医疗护理、医疗安全和生产安全的产品，包括肥皂、洗手液、呼吸机、个人卫生用品、尿布、婴儿和儿童护理用品、个人防护设备和生产安全系统，仅在伊朗境内使用而不从伊朗出口，将不被视为从事于制造业。此外，根据第 13902 号行政命令，向伊朗提供或促进农产品、食品、药品或医疗设备的交易均不受制裁。

### 3、违反第 13902 号行政命令的制裁风险

根据 FAQ831，明知参与的重大交易涉及向伊朗或从伊朗出售、供应或转让大量货物或服务，存在第 13902 号行政命令规定的制裁风险，包括财产冻结、禁止获得任何资金、货物或服务的支持等。此外，向该命令制裁的实体提供实质性协助、赞助或金融、物质或技术支持，或向其提供货物或服务或支持其工作的，也存在被第 13902 号行政命令制裁的风险。对于明知为被制裁实体实施或协助任何重大金融交易的外国金融机构，还可能受到代理账户或过路账户制裁(Correspondent account or payable-through account sanction)。

### 三、与委内瑞拉相关的制裁措施

## 1、新增与委内瑞拉进行石油交易的相关主体的SDN认定

近期，OFAC 针对委内瑞拉国家石油部门的相

关实体采取了一系列制裁措施。2020 年 6 月 2 日，OFAC 基于相关企业和船舶支持马杜罗政府并从事委内瑞拉石油贸易而将其列入 SDN 清单，<sup>5</sup>具体包括：

航运公司	船舶	备注
AFRANAV MARITIME LTD	ATHENS VOYAGER Crude Oil Tanker Panama flag	于 6 月 18 日被移除
SEACOMBER LTD	CHIOS I Crude Oil Tanker Malta flag	于 6 月 18 日被移除
SANIBEL SHIPTRADE LTD	VOYAGER I Crude Oil Tanker Marshall Islands flag	于 7 月 2 日被移除
ADAMANT MARITIME LTD	SEAHERO Crude Oil Tanker Bahamas flag	于 7 月 2 日被移除

根据财政部公告，上述公司所属船舶分别自 2020 年 2 月和 4 月起从委内瑞拉港口运输石油，协助马杜罗政府开采委内瑞拉的自然资源，谋取经济利益，违反了第 13850 号行政命令。<sup>6</sup>但目前，上述实体已被 OFAC 从 SDN 清单中移除，详见下文具体分析。

2020 年 6 月 18 日，OFAC 基于相关个人及实体参与了企图逃避美国对委内瑞拉石油部门的制裁的

网络活动而将其列入 SDN 清单，<sup>7</sup>具体包括：三名墨西哥公民(ESPARZA GARCIA, LEAL JIMENEZ, ZEPEDA ESPAR)、六家实体(ALEL TECHNOLOGIES LLC, COSMO RESOURCES PTE. LTD., LIBRE ABORDO, S.A. DE C.V., LUZY TECHNOLOGIES LLC, SCHLAGER BUSINESS GROUP S. DE R.L. DE C.V., WASHINGTON TRADING LTD)及以下两家航运公司及其所属船舶：

航运公司	船舶	备注
DELOS VOYAGER SHIPPING LTD	DELOS VOYAGER Crude Oil Tanker Panama flag	于 7 月 2 日被移除
ROMINA MARITIME CO INC	EUROFORCE Crude Oil Tanker Liberia flag	于 7 月 2 日被移除

根据美国财政部公告，自 2019 年开始，委内瑞拉国家石油公司（以下简称“PdVSA”）与两名中间人合作利用秘密网络出售委内瑞拉的石油，谋取非法利润，逃避美国的制裁。<sup>8</sup>PdVSA 于 2019 年 1 月 28 日被 OFAC 列入 SDN 清单。最近的一项交易是由两名中间人代表 PdVSA 与两家墨西哥公司 Libre Abordo 和 Schlager Business Group 达成的超过 3000

万桶石油的出口交易，约占 2020 年 4 月 PdVSA 石油出口量的 40%。两家墨西哥公司辩称委内瑞拉政府与其签订了合同，通过销售石油来换取玉米和水罐车，该交易是一项“以油换粮”计划，属于人道主义援助豁免例外，不需要额外向 OFAC 申请许可，未违反制裁相关规定。<sup>9</sup>但实际上，没有任何食物被运至委内瑞拉，仅有合同约定一半数量的 500 辆水

<sup>5</sup> <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20200602.aspx>

<sup>6</sup> <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1022>

<sup>7</sup> <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20200618.aspx>

<sup>8</sup> <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm1038>

<sup>9</sup> <https://www.reuters.com/article/us-venezuela-oil-exports/venezuelan-oil-exports-rise-in-april-even-after-rosneft-exit-data-idUSKBN22G29J>

罐车被以虚高的价格运至委内瑞拉，这与两家墨西哥公司转售该批石油获益高达 3 亿美元的价值不符。

OFAC 将参与上述交易的中间人、中间人所拥有或控制的企业、以及其他参与交易的实体列入了 SDN 清单，理由是上述实体为 PdVSA 提供了实质性帮助或赞助、财务、物质或技术支持、或商品和服务等。其中，OFAC 认定两家航运公司在 2019 年 11 月至 2020 年 5 月期间装载并运输了委内瑞拉的石油，因此将这两家公司及其所属的两艘船舶列入了 SDN 清单。有消息称，美国政府正在考虑对从委内瑞拉装载或转运委内瑞拉石油的 50 多艘船舶进行

制裁。若制裁措施生效，很可能对石油的运输吨位造成极大影响，并导致全球运费上涨。并且，由于受制裁影响，很多租船人都拒绝承租近期到过委内瑞拉的船只，这对运输公司的业务经营也造成了一定影响。<sup>10</sup>

考虑到上述制裁措施，在委内瑞拉开展经营活动，或与委内瑞拉主体进行交易合作的中国企业应当特别关注与 SDN 实体进行交易的次级制裁风险，尤其是涉及航运业的制裁风险。企业不仅需要委内瑞拉的实体高度警惕，还需要对曾经到过委内瑞拉或者有任何嫌疑表明和委内瑞拉石油行业的非委内瑞拉实体谨慎对待，进行额外的尽职调查。如果中国企业被认为对委内瑞拉的受制裁主体提供了实质性帮助，OFAC 可以对中国企业实施制裁，将其列入 SDN 或者其他限制清单，禁止美国人、美国金融机构与之进行交易。因此，企业在交易前期应充分重视对交易相对方的筛查，包括交易相对方是否被列入 SDN 清单，以及持有交易相对方股权超过 50% 及以上的主体是否被列入 SDN 清单等，进行风险评估并采取相应的合规措施。

## 2、 近期 SDN 清单中实体的移除

2020 年 6 月 18 日，OFAC 宣布将两家航运公司及其船舶从 SDN 清单中移除，具体包括：

航运公司	船舶	备注
AFRANAV MARITIME LTD	ATHENS VOYAGER Crude Oil Tanker Panama flag	于 6 月 2 日被列入
SEACOMBER LTD	CHIOS I Crude Oil Tanker Malta flag	于 6 月 2 日被列入

<sup>10</sup> <https://www.hellenicshippingnews.com/us-sanctions-threat-over-tankers-going-to-venezuela-unsettles-market/>

OFAC 表示，上述两家公司在 2020 年 6 月 2 日被列入 SDN 清单后，均根据 OFAC 发布的指导建议加强了制裁风险合规计划，并承诺在马杜罗执政期间拒绝参与涉及委内瑞拉石油部门的相关交易，因

此将其从 SDN 清单中移除。

2020 年 7 月 2 日，OFAC 又宣布将四家航运公司及四艘船舶从 SDN 清单中移除<sup>11</sup>，具体包括：

航运公司	船舶	备注
ADAMANT MARITIME LTD	SEAHERO Crude Oil Tanker Bahamas flag	于 6 月 2 日被列入
SANIBEL SHIPTRADE LTD	VOYAGER I Crude Oil Tanker Marshall Islands flag	于 6 月 2 日被列入
DELOS VOYAGER SHIPPING LTD	DELOS VOYAGER Crude Oil Tanker Panama flag	于 6 月 18 日被列入
ROMINA MARITIME CO INC	EUROFORCE Crude Oil Tanker Liberia flag	于 6 月 18 日被列入

### 3、制裁启示

正如 OFAC 在公告中所提到的，“**制裁并非永久的，而是带来积极的行为改变**”。对根据 13850 号行政命令而被列入 SDN 清单的个人和实体而言，如果采取了具体且有意义的行动来恢复民主秩序、拒绝侵犯人权的行为、反对马杜罗政权下的非法行为、停止参与涉及委内瑞拉经济部门（例如，石油、黄金、金融或国防与安全等部门）的交易、或从事打击委内瑞拉腐败的相关行为等，可以撤销对其的制裁。”

结合 OFAC 先前移除了对相关中国企业及个人的 SDN 认定，SDN 清单具有可变动性。如果被列入 SDN 清单的个人或实体及时停止了违法行为，并采取了积极有效的措施保证未来进行的交易活动符合美国经济制裁法律要求，则 OFAC 也有可能将其从 SDN 清单中移除，撤销对其的制裁。

我们建议，任何直接或者间接参与委内瑞拉贸易投资和其他业务的中国企业，都应当及时审查自己的交易活动，确保各项交易符合美国的经济制裁规则，降低合规风险。**审查的重点主要包括交易产品和交易对象两方面**：（1）交易产品是否涉及重点受制裁的领域，例如石油和石化产品、金融、能源、港口、航运等；（2）交易对象是否涉及被制裁的实体，即是否被列入 SDN 清单，以及持有其股权超过

50% 及以上的主体是否被列入 SDN 清单等。另外，考虑到 SDN 清单的可变动性，企业应当注意在单笔交易前期根据交易相对方的名称和地址等信息进行详细审查，及时确认风险并采取措施。

### 四、美国其他领域制裁更新

#### 美国国防部拟定“中共军方企业(Communist Chinese Military Companies)”清单

近期，中美双方关于国家安全、军事用途等问题的争端不断发酵。据报道，2020 年 6 月 25 日，美国国防部副部长在给美国参议员的回信中包含了一份清单（以下简称“**国防部清单**”），将 20 家中国公司认定为“中共军方企业”。<sup>12</sup>该清单中的实体涉及航空航天、信息通讯、交通运输、核能等与国防和基础设施相关的关键领域。但是该清单在生效效力、制裁影响等方面，存在较大的不确定性。

#### 1、法律依据

根据《1999 财年国防授权法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1999，以下简称“**NDAA 1999**”）第 1237 条规定，国防部部长应在与司法部部长、中央情报局局长和联邦调查局局长协商后，制定一份**在美国（或其领土和属地）直接或间接运营的“中共军方企业”**清单，并对该清

<sup>11</sup> <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20200702.aspx>

<sup>12</sup> <http://prod-upp-image-read.ft.com/466e4a3a-b651-11ea-b5d9-84704a744f61>

单持续进行更新。<sup>13</sup>其中，“中共军方企业”是指：

- 美国国防情报局 1990 年 9 月发布的编号为 VP-1920-271-90 或者 1995 年 10 月发布的编号为 PC-1921-57-95 的出版物及其相应更新版本中所提及的实体；以及
- 任何由中国人民解放军拥有或控制，并从事提供商业服务、制造、生产或出口等业务的公司。

## 2、被列入国防部清单可能导致的后果

目前，该清单仍待国会审批通过，暂时不具备任何效力，对相关企业采取的限制措施也并未明确。基于其所依据的法律法规以及美国政府近期的对华法律和政策变化，被列入国防部清单的中国企业未来可能会面临以下几方面的限制措施：

### ➤ 可能被限制进入电信领域和军品领域的联邦政府采购

此份国防部清单对美国政府承包商和其他参与美国政府供应链的公司有直接影响。《联邦采购条例》（Federal Acquisition Regulation，“FAR”）禁止联邦政府“采购或获得”使用了“被限制的电信设备或服务（covered telecommunications equipment or

services）”的“任何设备、系统或服务”，用于某些关键技术或“任何系统的实质性或基本组成部分”。

中国企业被列入国防部清单后，无法排除也会被认定为中国拥有、控制或与中国政府有联系的实体，导致被进一步排除在其他领域的联邦政府采购范围之外。

### ➤ 基于出口管制“军事最终用户”（military end user）可能的影响

国防部清单并不直接和 EAR 相关，即被列入国防部清单的企业并不直接等同于美国商务部认定的“军事最终用户”。但鉴于国防部清单中实体被认定为“由中国人民解放军拥有或控制”，该清单中的中国企业在业界以及政府实践中将可能被视为“高风险客户”，在效果上可能被视同为 EAR 管控的“军事最终用户”。

### ➤ 基于《国际紧急经济权力法》总统职权的制裁

国防部清单本身并不是一份类似特别指定国民清单（Specially Designated Nationals, SDN）的制裁名单。因此，列入清单的企业暂时并未受到相关制裁或限制措施。但是，根据 NDAA 1999 第 1237(a)

(1) 条的规定，美国总统可以在不宣告存在紧急状态时对国防部清单上的企业在未来于美国范围内的任何商业行为（in the case of any commercial activity in the United States by a person that is on the list）实施《国际紧急经济权力法》（以下简称“IEEPA”）赋予美国总统的职权（除了和进口相关的授权），具体包括：

- 调查、规范或阻止：(1)任何外汇交易；(2)涉及外国或其国民权益的、在任何银行机构之间或通过任何银行机构进行的信贷转移或支付；(3)货币或证券的进出口；

<sup>13</sup> <https://www.congress.gov/105/plaws/publ261/PLAW-105publ261.pdf>

- 调查、在调查未决期间冻结、规范、指导和强制、取消、无效、防止或禁止任何外国或外国国民对其在美国管辖下的财产或财产权益的获得、持有、扣留、使用、转让、撤回、运输、出口或对财产行使的任何权利、权力及特权。

根据上述规定，总统在 IEEPA 授权下可以行使的制裁手段非常广泛，在某些情况下对于特定公司实施 IEEPA 制裁时，甚至可能将这些公司列入 OFAC 管理的 SDN 清单来实现上述职权。

美国国会曾于 1999 年要求公布该名单，但当时美国国防部并未执行这一要求。时至今日，经美国参议员提议，美国国防部将 21 年前的法案条款付诸实践。<sup>14</sup>正如美国国防部副部长在回信中所说，“美国与中国长期、稳定的竞争关系是美国当前面临的巨大挑战”。由此可见，美国政府正在动用一切手段应对中国可能对美国竞争力造成的威胁。我们建议相关企业应持续关注国防部清单及其他具有类似制裁措施动态发展的动态发展，并谨慎评估可能的直接及间接影响。

### （国际贸易管制合规团队）

汤伟洋	合伙人	电话：86 21 2208 6373	邮箱地址：tangwy@junhe.com
赵迪		电话：86 21 2283 8253	邮箱地址：zhaod@junhe.com
王丝雨	律师	电话：86 21 2208 8266	邮箱地址：wangsy@junhe.com
蔡娟琦	律师	电话：86 21 2283 8252	邮箱地址：caijq@junhe.com
刘润雨		电话：86 21 2283 8247	邮箱地址：liury@junhe.com
李紫萱		电话：86 21 2283 8371	邮箱地址：lizx@junhe.com
张旭东		电话：86 21 2208 6022	邮箱地址：zhangxudong@junhe.com
李嘉桐		电话：86 21 2283 8344	邮箱地址：lijt@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](http://www.junhe.com)”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE\_LegalUpdates”。



---

<sup>14</sup> <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-military-exclusive-idUSKBN23V309>