

CompTIA

**NATIONAL ASSOCIATION OF
Manufacturers**

CISTEC 一般財団法人
安全保障貿易情報センター
Center for Information on Security Trade Control

Keidānren
Japan Business Federation

JMC
Japan Machinery Center

JFTC

JEITA
Japan
Electronics and Information Technology
Industries Association

CIAJ
Communications and Information Network
Association of Japan

JCIA

JBMIA 一般社団法人ビジネス機械・情報システム産業協会
Japan Business Machine and Information System Industries Association

JCEIA 一般社団法人日本化学品輸出入協会
Japan Chemical Exporters and Importers Association

致： 中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会：

自： 美国计算机行业协会 (The Computing Technology Industry Association (CompTIA), U.S.)

全美制造商协会 (National Association of Manufacturers, U.S.)

一般財団法人 安全保障貿易情報中心 (CISTEC)

一般社団法人 日本经济团体联合会 (KEIDANREN)

日本机械输出组合 (JMC)

一般社団法人 日本贸易会 (JFTC)

一般社団法人 日本电子信息技术产业协会 (JEITA)

一般社団法人 日本办公机械与信息系统产业协会 (JBMIA)

一般社団法人 情报通信网络产业协会 (CIAJ)

一般社団法人 日本化学品进出口协会 (JCEIA)

一般社団法人 日本化学工业协会 (JCIA)

日期： 2020 年 1 月 26 日

关于《中华人民共和国出口管制法（草案）》的美日联合意见书

商务部 2017 年 6 月份公布《中华人民共和国出口管制法（草案征求意见稿）》（以下称为“《草案征求意见稿》”）公开征求意见，我方对此首先 2017 年 12 月份会同日本主要行业协会（九个单位）提交联合意见书，此后 2018 年 3 月份会同美欧日主要行业协会（14 个单位）再次提交联合意见（以下统称为“2017/2018 联合意见”）。

这次《中华人民共和国出口管制法（草案）》（以下称为“《草案》”）经第十三届全国人大常委会第十五次会议第一次审议后，公布并公开征求公众意见。为了更好地完善《草案》的内容，我方决定对该《草案》重新提交联合意见（以下称为“本次联合意见”）。

本次联合意见与 2017/2018 联合意见一样，其目的在于促进中国和其他国家之间贸易和投资的共同利益，希望贵委对本次联合意见给予充分关注。

2017/2018 联合意见中，我方建议、敦促贵委考虑以下事项¹：

1. 以下制度应与世界贸易组织（WTO）及国际出口管制机制制定的国际性贸易规则对接：
 - (1) “国际竞争力”、“国际市场供应”和“对等原则”（报复性出口管制措施条款）；
 - (2) 包括“对重要战略稀有材料的保护”在内的适用范围。
2. 对可能对贸易和投资环境造成严重影响的下列制度重新审查：
 - (1) 对于再出口规定重新审查；
 - (2) 对于视同出口管制重新审查；
 - (3) 制定符合国际出口管制机制的管制物项清单；
 - (4) 制止在出口审查过程中有关技术披露的不合理要求；
 - (5) 关于最终用途和最终用户现场核查均衡方法和条件的设定。
3. 为顺利实施有必要以下方面的充分考虑：
 - (1) 充分公开法律起草工作，并确保提供与国内外各行业交换意见的机会；

¹ 美欧日三方行业协会提交的第一次联合意见原文可见安全保障贸易情报中心（CISTEC）网站：http://www.cistec.or.jp/service/china_law/180309-01-e.pdf。

- (2) 明确管制的详细内容之后，确保充分的过渡期以及管制的逐步引入；
- (3) 促进鼓励建立内部合规机制的措施；
- (4) 保护商业秘密。

本次《草案》中，有反映了我方 2017/2018 联合意见的建议，也有没反应 2017/2018 联合意见的建议，也有必要更加建议及考虑的内容。以下，我方将顺次阐述对本次《草案》的看法。

加上，因为这部处于立法起步阶段的法律中一些还没有明确的未定义的术语（比如本次《草案》未定义“出口”）和办事程序给出口经营者带来重大影响，所以敦促贵委再次给我方就今后的实施条例提交意见的机会。

(1) 反映了 2017/2018 联合意见的内容

我方认识到《草案》在以下几点中体现了我方 2017/2018 联合意见的内容，我方对此深表感谢。

《草案》删除了原《草案征求意见稿》规定的对最终用户和最终用途的现场核查（第 28 条第二款），以及规定最终用户负有承诺的义务，最终用户因违反承诺将被列入管控名单（《草案》第 18 条和第 21 条第（1）项）。

这些规定与国际通用制度基本一致，比《草案征求意见稿》有明显改善。

(2) 反映了 2017/2018 联合意见的内容，但是仍有必要进一步地明确或探讨研究的内容

为与国际出口管制机制保持一致，关于制定管制物项清单或许可要求，删除了针对“技术发展”、“国际竞争力”和“国际市场供应”等产业政策、通商政策的条款（《草案征求意见稿》第 16 条和第 22 条第（4）项；《草案》第 13 条）。关于管制物项清单的制定标准，《草案》第九条仅简单表述为“根据出口管制政策”，但是，与《草案》第十条关于临时管制的规定中提到“根据履行国际义务、维护国家安全的需要”的条款一样，我方敦促贵委将标准限制在以安全为基础建立出口管制的方面。此外，从 2017/2018 联合意见中建议的“履行国际义务”的观点来看，我方请求贵委使管制物项清单明细应与国际出口管制机制一致。还有，关于第九条的管制物项清单，我方敦促贵委考虑建立大众市场物项及开放源代码的除外等被国际出口管制机制认同的例外规定。

《草案》中规定，为鼓励企业和组织建立内部合规机制，如出口经营者内部合规审查制度运营情况良好，可以获得许可便利措施（《草案》第 14 条）。

但是我们建议删除出口管制内部合规机制的法定义务。我方认为建立内部合规机制，不是应该对出口经营者的法定义务，而是应该给出口经营者对适合其经营/产业的合规机制做出判断的余地。我方请求贵委不将能够使经营有灵活性和效率

性的未来的一般许可制度及其他许可制度和出口经营者的内部合规审查制度的评价联系起来。《草案》第十四条规定：“具体办法由国家出口管制管理部门规定”，对此，我方重新请求贵委考虑我方 2017/2018 联合意见中第 3 节（3）中的建议内容（即对向集团企业申请出口许可的例外化，及取消对于获得通用许可的出口经营者每半年报告出口情况的要求，并采取相应替代方法等）。

（3）有必要进一步深入考虑的问题

以下的一些问题，仍然没有反映我方 2017/2018 联合意见的建议。这些问题与中国的贸易和投资环境有密切的关系，请贵委继续谨慎地审查，以免发生意想不到的结果。

1. “对等原则”（报复性管制措施条款）

《草案》中删除了“对等原则”（即报复性管制措施条款，原《草案征求意见稿》第九条）是很可贵的。但是，另一方面，考虑到以下几点，我方不得不认为报复性管制措施仍可能存在：

- 相关法律的《对外贸易法》总则中，有与原《草案征求意见稿》第九条同样“对等原则”的条款（第 7 条）；
- 被媒体报道的商务部正在进行准备的“不可靠实体清单”有包括报复性措施可能或制裁措施在内的可能性。
- 如果引发报复性措施的话，一定会给很多中国产业以及外国企业带来不好的影响，因此我方请求贵委采取根据 WTO 规则等国际规则的措施，以免发生这种情况。

2. “保护重要战略性稀有材料”

我方 2017/2018 联合意见中所指出，目前不存在稀有矿产资源受安全出口管制的做法。若将稀有材料纳入管制，则可能引发不符合 WTO 的相关规定，类似关于稀土材料先前发生的情况，对此我方表示严重担忧，并希望贵委谨慎采取措施。

另一方面，根据媒体的报道，中国政府正在考虑限制包括稀有金属在内的稀有矿产资源的出口，由此我方更加担心上述情况变为现实。限制稀有矿产资源的出口一定会带动替代供应商的开拓或替代资源的开发，可能给双方带来不幸的情况。从这样的观点来看，我方重新请求贵委谨慎采取与国际规则符合的措施。

3. 再出口管制

关于再出口管制，虽然原《草案征求意见稿》（第 64 条）中规定的最低减让标准条款已被删除，但《草案》仍规定再出口及其他出口类型“依照本法有关规定执行”（第 45 条）。

从条款的前后文来判断,《草案》第 45 条中的“再出口”似乎指着“进口产品从中国复出口”(即转口“reshipment”)。但根据中国一家律师事务所的解释,这与原《草案征求意见稿》第 64 条中规定的“再出口”(“re-export”)具有同等含义。

如该《草案》与原《草案征求意见稿》第 64 条中规定的“再出口”具有同等含义,则我方的疑虑并未得到解决,因此我方希望贵委进一步做出澄清。

我方像 2017/2018 联合意见中已做出解释的那样,对其他国家的再出口加以管制不仅将对再出口经营者产生实用性和负担,也将在全球价值链的影响下,对中国经济本身产生严重的副作用和阻碍。若自其他国家再出口的产品包括自中国进口的成分,就要求该再出口活动获得中国政府的批准,则对出口经营者来说将存在巨大的负担和风险,并将导致其避免使用中国产品,进而导致供应商发生变化。

即使第 45 条的目的并非立即实施再出口管制,而是为未来实施做出规定,该政策本身也将对中国的进口和投资产生强大的威慑力。

基于以上原因,我方再次请求删除再出口管制的有关内容。若第 45 条中的“再出口”是指上述提及的“转口”(即进口产品从中国复出口“reshipment”),我方希望贵委做出清晰的定义。

4. 关于第二条提到的视同出口管制以及无形出口和服务出口的详细内容的建议

关于视同出口管制,《草案》目前的规定(第二条)与原《草案征求意见稿》几乎没有任何修改。所以,我方在此重新指出 2017/2018 联合意见中第 2 节第(2)项中提到的疑虑,并重新请求贵委消除这个疑虑。

像我方 2017/2018 联合意见中所述的那样,若对包括同一企业内与外国人员工之间交换的行为都实施统一管制,则企业日常经营活动,例如日常会议、会谈、邮件和使用内部数据库等,均无法顺利和有效地进行。

为避免上述情况发生,像我方 2017/2018 联合意见中所述的那样,我方重新强烈请求贵委做出下列的机制:

- 将中国国内企业和组织的成员从管制对象中排除;
- 管制范围限制在外国学生、承包商、独立研究人员等;
- 将管制限制在那些国际出口管制机制技术和源代码的情形;
- 建立和完善一般许可制度和许可例外制度(关于基础科学研究、端到端加密、专利等的例外,善意的员工不受视同再出口的限制等)

还有根据《草案》第二条规定,本法以有形(货物)、无形(技术)以及服务等物项的出口为适用范围。但是,我方相信现实性的判断是如此:两用物项(dual use items)仅限定为有形货物、软件和技术等,而不适用于通用服务。中国政府

使用 10 位的中国 HS 编码分类有形货物，但是这标准的细目无法适用无形技术和服务。如果中国政府将服务包括管制适用范围内的话，为了产业界可以完全遵守相关法律，我方建议贵委规定对于无形技术和服务的详细定义和分类。

5. 抑制在出口核查中关于技术披露的不合理要求，并对商业秘密提供保护

关于我方 2017/2018 联合意见中第 2 节第（4）段和第 3 节第（4）段的请求，我方理解为在《外商投资法》中“不得利用实施行政手段强制转让技术”这一规定中得到体现。我方并认为，重要的是该条款能够确保对于在外国基地以及在中国基地的知识产权的保护。

另一方面，从国家安全的角度来看，我方不得不担忧通过实施《国家情报法》、《网络安全法》和其他下位法规（如《数据安全管理办法》等）能否适当地实现对知识产权保护。美欧日本政府均对这一做法有所疑虑，我方因此请求贵委采取对知识产权提供全面保护的措施。

6. 统一提交许可申请材料的要求

原《草案征求意见稿》第 33 条规定里列举书面许可申请时应提交的材料，根据这一规定，无论申请的内容，均应一律提交这些材料。关于这一点，我方 2017/2018 联合意见中第 3 节第（3）段提出，“这类证明（第 33 条中列出的材料）不应作为每一次许可/批准的申请条件，而只有在特殊情况下，如物项或目的地国家存在敏感性，才有必要提供。”

对应原《草案征求意见稿》第三十三条的《草案》第二十二条有规定：“应当如实提交法律、行政法规规定的材料。”所以我方重新请求贵委反映我方上面所述的建议。

在这一方面，《草案》第十七条有规定：“出口经营者应当向国家出口管制管理部门提交最终用户和最终用途证明文件”，这条文似乎没有考虑敏感性而做出的统一要求。相应这条款的原《草案征求意见稿》第二十五条中“根据管制物项及最终用户的敏感程度”的条文也被删除。对于这一点，我方非常忧虑，如果不考虑敏感程度，统一要求提交证明，则出口经营者将在提交申请时面临巨大的负担，出口时间也将延长。国际出口管制机制也没有要求统一提交证明，提交证明的要求仅限于“特别是可能被用于大规模杀伤性武器的高敏感程度物项”。这一规则也被大多数国家在制度实施中得以采纳。考虑到以上的内容，我方请求贵委在《草案》第十七条加上“根据管制物项的敏感程度”这一文句。

还有，我方请求贵委考虑到很多国家和地区政府不出具最终用户和最终用途证明文件的现状。看情况，这种证明文件不是进口国的政府机构出具，而是最终用户自己制成并签名。为了避免进口国的各种独自的实际业务或体制妨碍中国与外国之间的贸易，关于最终用户和最终用途证明文件的签名者，我方请求贵委可以灵活对待。

(4) 有必要考虑的新问题

2017/2018 联合意见中没提到的要求如下。我方希望贵委考虑到这些要求。

-关于第四条:

我方请求贵委建立提出异议的正式手续。尤其关于敏感且复杂的情况,我方建议确立被拒绝许可的申请者可以向最上级决策机构申请复议的坚固提出异议手续。

-关于第十条:

本条规定对于特定管制物项禁止出口期限为不超过 2 年。我们建议贵委使本条规定富有灵活性,比如:2 年的禁止出口期限之内,有关部门对禁止措施情况进行定期审查,如果采取禁止措施的背景发生了变化,可以解除禁止措施等。

-关于第十五条:

根据本条规定,出口管制清单之外的货物、技术和服务,出口经营者知道或者应当知道相关货物、技术和服务可能存在一定风险的,应当向国家出口管制管理部门申请许可。但是没有依据的“知识”标准,关于哪些情况被认定为可能存在一定的风险并需要申请许可,出口经营者肯定无法做出判断。所以我方请求贵委特定“应当知道的理由”标准(“reason to know” standard)适用于《草案》的整个规定及配套法规。

-关于第十八条:

我方请求贵委将本条修改或删除,尤其希望删除“出口经营者、进口商发现最终用户或者最终用途有可能改变的,应当立即报告国家出口管制管理部门。”的一文。就两用物项(dual use items)来说,无法期待在中国境外的第三者遵守本条的必要条件。

-关于第二十三条:

我方建议贵委为了减轻出口经营者的负担,各个许可之下,一段期间内使出口经营者可以多次发货,以及对于同一企业的内部转移的场合等采取免除申请许可/许可例外等措施。

-关于第三十条:

本条规定监督检查与调查。请贵委明确并规定关于这两个合规流程的详细内容。关于合规程序中作为日常性行为的监督检查,请贵委明确地规定具体的检查程序与内容。关于调查,为了更深入理解出口经营者的法律上权利,请贵委明确并规定现存哪些部门有权进行本条所规定的调查。最后,请贵委明确本条规定的执行过程以及对出口经营者拒绝接受监督检查与调查的惩罚(如冻结账户、运回出口物项、扣押物项等)的具体内容。

-关于第三十一条:

我方建议贵委追加本条所称的商业秘密的定义。我方希望此定义包括出口经营者提出的相关申请出口许可的材料以及政府部门的批复等材料在内。

-关于第三十三条:

我方建议为了防止不正当竞争行为或虚假报告，第三者关于涉嫌违法的举报，建立对其举报内容的可靠性进行审查判断的过程。此外，我方建议《草案》之中追加主动披露违法行为的企业可以避免被起诉的规定。

-关于第三十七条:

我方建议本条的适用范围限定为从事出口贸易的当事人。比如将不提供实际上的商品出口业务相关服务的第三方电子商务交易平台从本条使用范围中排除。此外，建议“明知”这一词定义为“实际上知道”。比如根据此定义，不包括金融服务商为出口经营者提供普通金融服务的行为，而仅包括知道违反出口管制而为其提供金融服务的行为。

-关于第三十七条、第三十八条及第三十九条:

为了确保执行措施的妥善适用，我方建议追加如下规定。比如想要严格遵守的出口经营者，发现违反情形而自主申报的，或者没有打算却无意违反的，考虑是否实施严格的处罚之前，首先可以采取减轻处罚的措施。

-关于第四十条:

本条授权国家出口管制管理部门在五年内限制或禁止违反者从事有关出口经营活动。我方建议对于适用此最长五年禁止或限制的违反行为的种类做出明确规定，且该五年的限制期间内，对违反者就违法行为的原因是否施行妥善对策进行确认与审查，可以认为实行妥善对策的，可以解除禁止或限制。最后，我方敦促贵委重新考虑本条“因出口管制违法行为受到刑事处罚的，终身不得从事有关出口经营活动”的规定。此规定对商务活动过分严格的措施，用解雇参与违反行为的员工或改进企业内部的出口管制制度的运行等措施可以代替。

结束语

中国政府正在致力于进一步改善贸易和投资环境的工作，作为其中的一个环节，《外商投资法》自2020年1月1日起正式施行。

据中国商务部的统计，去年1-10月份外商投资企业进出口总值占全国进出口总值的41%，其中，高新技术产品出口占外商投资企业出口总值的47%，同时占全国高新技术产品出口总值的64%。由此可见，外商投资企业在中国外贸的质量与数量发展中起着很大作用。

在这种情况下，因为担忧对外商在华投资的影响，我方密切注视着中国《出口

管制法》的立法进展。这次《草案》妥善反映了我方 2017/2018 联合意见的不少建议（尤其是删除了关于对最终用户和最终用途现场核查的条款），但是我方最大关切的再出口管制和视同出口管制保持不变，我方继续敦促贵委修改再出口管制和视同出口管制的规定。

对不涉及大规模杀伤性武器的大规模消费产品和技术没有任何出口管制的情况之下，海外产业界从来积极推进对华投资与贸易。在这种情况下，从履行国际义务的观点来看，对大规模消费产品和技术的全方位出口管制的导入本身，我方表示赞同。但是这次《草案》仍然保持再出口管制和视同出口管制（将向组织成员的外国籍员工提供技术纳入管制范围的话）等制度，上面所说的那样，这些制度不是基于国际出口管制机制的通用制度，而是会对企业活动造成巨大影响。因此我方认为，如果中国《出口管制法》保持着这两个制度而正式施行的话，比较没有这样性质不同制度的其他国家，这两个制度将成为中国投资和贸易环境的一个很大负面因素。

虽然这次《草案》删除了忧虑因素之一的“对等原则”（报复性措施条款），但是《对外贸易法》总则仍有“对等原则”（报复性措施条款）的规定。

后续《草案》修订的过程中，我方敦促贵委认真考虑上面所说的海外产业的忧虑而建立国际通用的制度，同时我方期待为了进一步提高中国与我们国家和产业界之间的贸易和投资利益，与中国朋友们对完善出口管制体系进行共同研究。

最后，我方对贵委考虑我方的建议表示衷心感谢。