



NETWORK
AGAINST
PROLIFERATION



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： Confederation of European Business (BusinessEurope)

Syndicat des Industries Exportatrices de Produits Stratégiques (SIEPS), France

The Export Group for Aerospace, Defence and Dual-Use (EGADD), United Kingdom

Network Against Proliferation (NAP)

Center for Information on Security Trade Control (CISTEC), Japan

Japan Business Federation (KEIDANREN)

The Japan Chamber of Commerce and Industry (JCCI)

Japan Machinery Center for Trade and Investment (JMC)

Japan Foreign Trade Council, Inc. (JFTC)

Japan Electronics and Information Technology Industries Association (JEITA)

Japan Business Machine and Information System Industries Association (JBMIA)

Communications and Information Network Association of Japan (CIAJ)

Japan Chemical Exporters and Importers Association (JCEIA)

Japan Chemical Industry Association (JCIA)

日期： 2020年1月21日

欧日行业协会对《中华人民共和国出口管制法（草案）》的联合意见

2017年6月，商务部曾就公布的《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，我方曾分别于2017年12月通过日本九个主要行业协会及2018年2月通过美欧日14个主要行业协会提交了联合意见（以下称为“第一次联合意见”）。

此次由于第十三届全国人大常委会第十五次会议对《出口管制法（草案）》（以下称为“《草案》”）进行了审议并公开征求公众意见，我方对于该《草案》重新提交联合意见（以下称为“本次联合意见”），以期消除海外行业的疑虑，并促进《草案》的完善。

和我方第一次联合意见一样，本次联合意见以促进中国和其他国家之间贸易和投资的共同利益为出发点，希望贵委对我方本次联合意见给予充分关注。

美欧日三方行业协会在第一次联合意见中指出并提请以下事项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。

¹ 美欧日三方行业协会提交的第一次联合意见原文可见日本战略技术情报中心（CISTEC）网站：http://www.cistec.or.jp/service/china_law/180309-01-e.pdf。

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；
- (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，有反映了我方第一次联合意见中的部分内容，也有维持了原《草案征求意见稿》中的内容，也有代替其他法律法规所规定的内容。我们将在下文中对这些内容逐一进行阐述。

一、我方对在《草案》中得予体现的意见内容的看法和认识

我方认识到《草案》在以下几点中体现了我方第一次联合意见的内容，对此我方深表感谢。

1. 为与国际出口管制机制保持一致，部分基于行业和贸易政策制定的条款，如与管制物项清单制定和许可要求相关的“技术发展”、“国际竞争力”和“国际市场供应”（《草案征求意见稿》第 16 条和第 22 条第（4）项）在《草案》中已被删除（《草案》第 13 条）。虽然《草案》第九条将管制物项清单的制定标准简单表述为“根据出口管制政策”，但由于《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”，我方请求贵委将标准限制在以安全为基础建立出口管制的角度。此外，从“履行国际义务”的角度，我方提请贵委注意管制物项清单的规格也应与国际出口管制机制一致。

2. 《草案》删除了原《草案征求意见稿》中（第 28 条第二款）规定的对最终用户和最终用途的现场核查，并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。

另外，我们理解为《草案》第 30 条规定的监督检查的对象是出口经营者。

3. 《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），但具体办法由国家出口管制管理部门规定。对此，我方请求贵委考虑我方第一次联合意

见中第3节第(3)点中的意见(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)。

二、仍有担忧的方面

以下阐述了《草案》中存在的其他问题,仍待在后续《草案》修订中解决。这些方面与中国的贸易和投资环境密切关联,因此我方请求贵委重新考虑以消除我方担忧。

1. “对等原则”(报复性管制措施条款)

我方感谢贵委在《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)。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:

- 《对外贸易法》及相关法律中的一般条款中有类似“对等原则”的条款(第7条);
- 商务部即将发布的“不可靠实体清单”被认为具有对抗性质。

如以上引发连续性对抗和报复性行为,将严重影响企业经营活动。因此我方迫切请求这些潜在争端应根据WTO规则等国际规则来解决,以避免前述情况的发生。

2. “保护重要战略性稀有材料”

如我方在第一次联合意见中所指出,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,则可能引发类似先前WTO规则下发生的混乱,对此我方表示严重担忧,并希望贵委谨慎采取行动。

同时,中国媒体也曾报道过,中国政府自去年年中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。对稀有材料出口的限制将可能导致替代供应商的开拓或者替代资源的开发,对双方来说都不是好事。基于这一考虑,我方再次希望谨慎对待这一问题。

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）。

据此，《草案》第 45 条中的“再出口”可能指代“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，因此我方希望贵司进一步做出澄清。

我方在第一次联合意见中已做出解释，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。

《草案》（第 18 条）也规定了国际出口管制机制中通常使用的一般方法（即，当特别敏感物项转运到第三国时，获得出口国主管机关批准的一种方法通常为最终用户提供书面承诺），即“未经中国主管机关的允许，不得向任何第三方转让”。因此，我方很难理解《草案》在该通用方法以外还引入基于最低价值标准的再出口管制条款。

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. 视同出口管制

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》基本一致，因此我方不确定第一次联合意见中第 2 节第（2）项中提到的疑虑是否已得到解决。

我方像在第一次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，像我方第一次联合意见所述的那样，我方强烈请求做出下列的机制：

- 将中国国内企业和组织的成员从管制对象中排除，并将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；
- 建立和完善全面许可制度和许可例外制度。

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

我方第一次联合意见中第 2 节第（4）段和第 3 节第（4）段的请求已在《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，我方希望该条款能够确保对知识产权的保护。

另一方面，从国家安全的角度出发，我方对于通过实施《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疑虑尚未消除。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，我方第一次联合意见中第 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 33 条的规定，《草案》第 22 条将材料要求留待下位法规定，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 17 条规定“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”，似乎也是没有考虑敏感性而做出的统一要求。相应原《草案征求意见稿》第 25 条中“根据管制物项及最终用户的敏感程度”也被删除。我方不得不对这一点表示担忧，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。

基于以上的内容，我方请求在《草案》第 17 条加入“根据管制物项的敏感程度”这一表述。

■ 结语

通过今年 1 月刚刚实施的《外商投资法》，中国政府正在致力于进一步改善贸易和投资环境。

根据中国商务部的统计，外商投资企业去年 1 月至 10 月间的进出口总额达到全国总额的 41%，其中外商投资企业出口额的 47% 为高新技术产品，占国家高新技术产品总出口额的 64%。因此外商投资企业在促进中国外贸的质量和数量上的发展都起到了重要的作用。

另一方面，中美之间的贸易摩擦令我方很担忧，虽然双方已经通过对话达成第一阶段协议，但是很不容易根本解决，而且很不幸的是这些摩擦在未来很可能持续。在这一背景下，如何在中国进行投资和贸易，以及如何建立与中国相关的全球供应链，仍将是各行业面临的主要问题。

这样的形势下，中国的《出口管制法》将如何制定值得紧密关注。虽然我方第一次联合意见中很多请求（特别是删除对最终用户和最终用途现场核查的相关条款）已在《草案》中得到体现，但不幸的是，我方最为关切的关于再出口管制和视同出口管制的意见并没有得到采纳。

除了大规模杀伤性武器以外，对于大规模消费产品和技术没有任何出口管制的情况之下，海外行业界积极扩展对中国的投资和贸易。在这一背景下，以履行国际义务为出发点，引入针对大规模消费产品和技术的一般出口管制应没有什么疑虑。但目前《草案》中的再出口管制和视同出口管制的制度（《草案》中的视同出口管制存在问题，因为其可能将对企业或组织内部的外国籍员工提供产品也纳入管制），并非基于国际出口管制机制，并且我方所述，这将会对企业活动产生巨大影响。因此，我方对这两项制度深表疑惑，若其最终实施，则中国投资和贸易环境与其他亚洲国家相比，将成为很大的一个负面因素。

虽然《草案》已将“对等原则”（报复性措施条款）删除，《外商投资法》的一般规定中仍规定了类似条款。并且除了《草案》之外，中国政府强烈示意引入“不可靠实体清单”和“国家技术安全管理清单”等更为对抗性的制度。

对于企业而言，若企业经营因中美政府之间的对抗和报复逐步升级而受到巨大影响和限制，企业不得不根据这一主要因素来重新评估中国的投资和贸易环境。

我方希望，贵委认真考虑上述海外行业协会提出的意见，并建立一个符合国际出口管制机制的制度，同时避免建立和运行一个对抗性和报复性的制度，继续谨慎考虑改善中国贸易和投资环境的方法。

（备注）我们提出本联合意见书之后，也许提出追加联合意见书。