双重合规的十字路口 ——《反外国不当域外管辖条例》下中国企业应对欧盟调查的法律冲突与处理路径

作者：潘永建 | 朱晓阳 | 邓梓珊

2024 年 4 月，欧盟委员会依据《外国补贴条例》(Foreign Subsidies Regulation，简称 FSR)对同方威视位于荷兰和波兰的办公场所实施 FSR 框架下的首次"黎明突袭"，要求调取存储于中国境内服务器上的员工电子邮箱等数据。同方威视以遵守中国法律为由拒绝配合，并向欧盟普通法院申请临时措施，法院于 2024 年 8 月驳回其申请。2026 年 4 月，案件正式开庭审理。

转折发生在两个月后。2026 年 5 月 15 日，中国司法部发布公告，依据《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》(以下简称《条例》)认定，欧盟利用 FSR 在对同方威视调查中对有关中国实体采取的相关跨境调查做法，构成"不当域外管辖措施"，任何组织、个人不得执行或者协助执行该措施。这是《条例》自 2026 年 4 月公布施行以来的首次正式适用。两个月后的 8 月 19 日，司法部再次发布公告，认定欧盟利用 FSR 对京东调查中的相关跨境调查做法同样构成不当域外管辖措施——此前，京东就其收购德国 CECONOMY 的交易已先后被欧委会启动 FSR 普通审查与第二阶段深度调查。

至此，长期停留在纸面推演中的场景成为现实：中国企业在欧洲面对调查机关的配合要求，而中国主管机关已明令禁止执行相关调查措施。配合，可能违反中国法；拒绝，则面临欧盟的处罚。企业如何走出这个"双重违法"的夹缝?本文尝试从制度框架、冲突结构和处理路径三个层面展开分析。

一. 《条例》的制度闭环：识别、阻断、豁免与反制

《条例》共 20 条，以国务院令公布施行，与《反外国制裁法》《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》《数据安全法》《个人信息保护法》以及 2021 年商务部《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》共同构成中国应对外国不当域外管辖的法律体系。对企业而言，以下五项制度直接决定了其在涉外调查中的行为边界。

如您需要了解我们的出版物，
请联系:

Publication@llinkslaw.com

(一) 识别制度与阻断措施

《条例》第六条规定，国务院法治部门(即司法部)会同其他有关机关开展外国不当域外管辖措施识别工作，可以进行调查和对外磋商；有关组织、个人也可以主动提出开展识别工作的建议。经识别，有关措施构成不当域外管辖措施的，国务院法治部门可以予以公告，且**任何组织、个人不得执行或者协助执行**该措施。同方威视案和京东案的两份公告，正是这一机制的落地——公告一经发布，即在相关调查范围内对企业产生普遍的禁止性约束，不再留有个案判断的空间。

(二) 豁免申请制度

考虑到阻断要求可能使企业承受重大经济损失，《条例》设置了豁免通道：中国公民、组织因特殊情况确需执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的，应当向国务院法治部门申请并提供相应的事实和理由、需要执行或者协助执行的范围，按照工作机制决策程序经同意后，可以在**特定范围内**执行或者协助执行有关措施。这一"特定范围"的表述提示：豁免是限定的、个案的，而非概括性放行。

(三) 禁执令制度

对于执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的组织、个人，国务院法治部门可以作出禁止执行的决定(禁执令)，有关组织、个人应当遵守。禁执令将阻断义务从"公告的普遍效力"进一步落到"对特定主体的直接指令"。

(四) 恶意实体清单与国家层面反制

对推动实施或者参与实施不当域外管辖措施的外国组织、个人，国务院有关部门可将其列入恶意实体清单，采取不予签发签证、查封冻结财产、**禁止或者限制中国境内的组织、个人向其提供数据、个人信息**、禁止有关交易合作等一系列反制措施。这意味着，企业向已被列入清单的调查机构、中介机构提供数据或配合其程序，还可能触发反制层面的独立违法。

(五) 法律责任

违反《条例》的组织、个人，可能被责令改正，被禁止或者限制从事政府采购、招标投标、货物技术进出口和国际服务贸易，被禁止或者限制从中国境外接收或者向中国境外提供数据、个人信息，被处以罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。同时，执行不当域外管辖措施侵害中国公民、组织合法权益的，受害人还可以依法提起民事诉讼，要求停止侵害、赔偿损失。

概言之，《条例》为企业围绕外国调查程序的行为划出了清晰的负面清单，并辅以行政、民事、刑事三个层次的责任体系。这不是宣示性立法，而是具有真实执行力的行为规范。

二. 欧盟一侧：配合要求与不配合的代价

在欧盟法一侧，中国企业面对的配合要求主要来自以下几类程序：FSR 的外国补贴申报与深度调查(如京东收购 CECONOMY 案)、FSR 框架下的现场检查与"黎明突袭"(如同方威视案)、反倾销反补贴调查、外商投资安全审查，以及各类行业监管与司法程序中的证据调取。

以 FSR 为例，其配合义务具有强约束力：对于未依法申报或者未经批准实施交易的行为，欧委会可处以最高达上一财务年度**全球总营业额 10%**的罚款；对于提供不正确或误导性信息、拒绝配合调查等行为，最高可处以**全球总营业额 1%**的处罚。在深度调查和现场检查中，欧委会通常要求企业提供大量内部文件、通信记录和交易数据；同方威视案中，欧方更是直接要求调取存储于中国境内服务器的邮箱数据，并强制中国境内银行机构配合提供材料。

值得注意的是，欧盟普通法院在驳回同方威视临时措施申请时已表明立场：欧委会有权调取存储于第三国的企业数据。这意味着，"数据在中国境内"本身不足以构成欧盟程序中的当然抗辩，欧盟一侧的调取压力将持续存在。

三. 冲突的焦点：企业为何陷入"双重违法"困境

将两侧规范并置，冲突的结构便一目了然。

维度	中国法要求	欧盟法要求	冲突点
数据出境	《数据安全法》第 36 条：非经主管机关批准，不得向外国司法或者执法机构提供存储于中国境内的数据；《个人信息保护法》第 41 条设类似限制	欧盟法院确认欧委会可调取存储于第三国的数据；FSR 拒绝配合最高可罚全球营业额 1%	境内数据的调取与提交
阻断义务	被公告认定为不当域外管辖的措施，不得执行或协助执行	调查程序中的配合义务不因当事人主张第三国法阻断而免除	是否参与、协助调查程序本身
反制传导	调查推动者可被列入恶意实体清单，禁止向其提供数据、进行交易	与被调查对象的日常业务往来可能因反制措施而受限	商业关系与合规义务的连带

责任后果	责令改正、罚款、市场禁入、数据出境限制、刑事责任乃至民事赔偿	高额罚款、不利事实推定、缺席裁决、欧盟市场准入受阻	两侧均有实质性、高额的法律后果

这一结构的核心难点在于三层递进:

第一层，规范层面的正面碰撞。当司法部公告认定某一具体调查(如同方威视案、京东案中的 FSR 跨境调查做法)构成不当域外管辖措施后，企业的任何配合行为——提交文件、允许查阅服务器、安排员工访谈——都可能被认定为"执行或者协助执行"。而《数据安全法》第 36 条的批准要求本已独立存在，与是否发布公告无关。换言之，阻断公告使原本需要个案判断的数据出境问题，变成了更刚性的禁止性问题。

第二层，事实上的责任挤压。欧盟一侧的处罚以全球营业额为基数，威慑力足够真实；中国一侧的责任则叠加了政府采购限制、出口限制等对企业经营更为敏感的措施，且民事诉讼带来的赔偿风险不可忽视。企业无论倒向哪一侧，都不是"代价可控"的选择。

第三层，自由裁量的不确定。《条例》施行时间尚短，豁免申请的审查标准、批准节奏、与欧方程序的衔接等实务问题，尚无配套细则和公开先例可供参照。企业在不确定性中做决策，谨慎是唯一理性的姿态。

四. 处理路径：事前、事中、事后的分层应对

面对结构性冲突，企业的目标不是"选边"，而是在两侧法律框架内同时把风险压到最低。以下路径按时间维度分层展开。

(一) 第一步动作：核查阻断状态，确定行为边界

接到欧盟调查配合要求后，企业应立即核查该调查所涉措施是否已被司法部公告认定为不当域外管辖措施。已公告的，配合行为原则上被《条例》禁止，任何"边配合边观察"的操作都不可取；未公告的，企业仍应评估相关要求是否触发《数据安全法》第 36 条等强制性规定，并可持续关注主管机关动态——必要时，可以依据《条例》第六条主动向国务院法治部门提出对相关调查做法开展识别工作的建议，推动阻断判断的明确化。

(二) 用足豁免机制，争取合法通道

确因维持欧盟业务存续等特殊情况需要执行相关措施的，应依照《条例》第六条向国务院法治部门提交豁免申请，说明事实与理由、明确需要执行的范围，争取"在特定范围内"执行的许可。豁免申请应当与欧盟一侧的沟通策略联动设计：申请范围越精确(例如仅限于某类已脱敏的公开商业信息)，获批可能性越高，两侧风险越可控。

(三) 与欧盟调查机关的沟通：限缩、替代、程序抗辩

在阻断状态存疑或申请豁免期间，企业应与欧委会调查团队保持正式沟通：一是书面说明数据出境的中国法强制性障碍，援引具体条文，而非笼统拒绝；二是申请对提交材料作保密处理，将提交范围限缩至与待证事实直接相关的最小集合；三是探索替代方案，例如以已公开信息、汇总统计数据、欧盟境内实体自行产生的数据替代境内敏感数据；四是在程序法框架内主张权利，如同方威视选择向欧盟普通法院寻求司法审查——即便临时措施未获支持，司法程序本身也使法律冲突问题进入欧盟司法机关的视野。

(四) 数据分级与最小化提供

企业应在调查应对预案中预先完成数据资产盘点与分级：哪些属于可提供的公开信息、商业信息，哪些涉及个人信息、重要数据乃至国家秘密，逐一形成清单。任何提交动作都应经过法务与合规的双签审核，遵循最小必要原则。涉及个人信息出境的，还应同步评估《个人信息保护法》下的合规路径。

(五) 同步报告主管机关，善用政府与行业渠道

面对调查，企业不应单兵作战。应主动向商务主管部门等报告情况、寻求行政指导；行业协会和商会在《条例》第十六条中被明确赋予了反映诉求、提供纠纷处理服务的职能，工商联等组织亦具有畅通和规范民营企业和民营经济人士诉求表达、利益协调、权益保障通道的职能。从更高层面看，中方已通过商务部贸易投资壁垒调查、外交磋商等方式推动欧方纠正做法，企业层面的规范应对与国家层面的交涉是相互支撑的。

(六) 在欧实体的风险管理

欧盟境内子公司、分支机构及其高管个人面对"黎明突袭"时的直接压力远大于境内母公司。企业应事先为境外实体准备应对预案：现场检查时的接待流程、文件范围初步审查、与律师的即时联络机制，以及对高管个人的责任隔离安排。必要时，为境外实体投保相关责任保险也是可行的缓释手段。

五. 对出海民营企业的三点建议

其一，**把阻断合规纳入涉外合规体系的底层框架**。反外国制裁、阻断条例、数据出境三条线在涉外调查场景中是交织生效的，企业合规手册应设置"外国执法司法程序应对"专章，明确报告、评估、决策的内部流程与权限，避免一线人员在压力下自行其是。

其二，**建立"一案一策"的快速响应机制**。从接到问卷到黎明突袭，欧盟程序的窗口期可能只有数日。企业应预先确定外部律师团队(欧盟程序律师与中国法律师协同)、内部决策链条和数据盘点清单，将响应时间压缩到最短。

其三，**理性看待豁免申请与政府沟通**。豁免制度是企业合法突围的制度性通道，而非对违规行为的追认；主动报告和寻求指导，在任何监管体系下都是降低责任风险的正向因素。

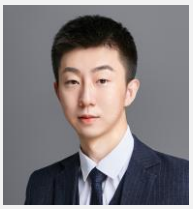
结语

《反外国不当域外管辖条例》的施行与同方威视案、京东案两份阻断公告，标志着中国应对域外管辖冲突的制度工具从"备而少用"进入"实际运行"阶段。对企业而言，这既是保护——国家层面对不当域外管辖的认定与阻断，正在为企业分担过去只能独自承受的合规压力；也是约束——配合外国调查不再是企业与调查机关之间"两厢情愿"的技术事项，而成为具有国家利益维度的法律行为。

十字路口的选择没有标准答案，但有正确的决策顺序：先查阻断状态，再评估两侧责任，能用豁免通道就不用侥幸操作，能限缩范围就不整体对抗，能通过制度渠道解决就不诉诸灰色手段。把确定性建立在制度上，而不是建立在运气上——这或许就是《条例》时代给每一家出海企业的第一课。

如您希望就相关问题进一步交流，请联系：

潘永建
+86 21 3135 8701
david.pan@llinkslaw.com



朱晓阳
+86 21 3135 8683
nigel.zhu@llinkslaw.com

邓梓珊
+86 21 6043 3793
susan.deng@llinkslaw.com

如您希望就其他问题进一步交流或有其他业务咨询需求，请随时与我们联系：**master@llinkslaw.com**

上海	北京	深圳
上海市银城中路 68 号 时代金融中心 19 楼 T: +86 21 3135 8666 F: +86 21 3135 8600	北京市朝阳区光华东里 8 号 中海广场中楼 30 层 T: +86 10 5081 3888 F: +86 10 5081 3866	深圳市南山区科苑南路 2666 号 中国华润大厦 18 楼 T: +86 755 3391 7666 F: +86 755 3391 7668
香港	伦敦	
香港中环遮打道 18 号 历山大厦 32 楼 3201 室 T: +852 2592 1978 F: +852 2868 0883	1/F, 3 More London Riverside London SE1 2RE T: +44 (0)20 3283 4337 D: +44 (0)20 3283 4323	

www.llinkslaw.com

Wechat: LlinksLaw

本土化资源 国际化视野

免责声明:
本出版物仅供一般性参考，并无意提供任何法律或其他建议。我们明示不对任何依赖本出版物的任何内容而采取或不采取行动所导致的后果承担责任。我们保留所有对本出版物的权利。

© 通力律师事务所 2026