

美国对华限制政策新发展——国家安全篇

作者：潘永建 | 沙莎

2024 年 2 月 29 日，美国商务部发布新闻称，考虑到网联汽车集成的信息通信技术(ICTs)带来的国家安全风险¹，商务部制定了拟议规则的预先通知(ANPRM)，寻求有关美国采用中国技术的网联汽车安全性的信息，以保障网联汽车的 ICTS 供应链安全。ANPRM 特别指出，外国敌手通过提供直接获取敏感美国技术和数据的接口或绕过旨在保护美国人安全的措施，其 ICTS 可能会对美国的关键基础设施及美国国家安全造成极大风险。这也是美国又一次以“国家安全”之名针对中国启动的监管行动。

关注美国出口管制与贸易制裁领域动态的读者一定非常熟悉“美国国家安全”一词，其屡次作为美国商务部、财政部、国务院等部门实施“长臂管辖”措施的宗旨和依据。但“美国国家安全”到底是什么？其包含哪些重要内容？这个概念是否被滥用？

为尽力解答以上疑问，本文将美国对华遏制政策为视角，结合美国政府部门职能与若干政策，就“国家安全”的含义与边界进行讨论，并为企业评估涉制裁风险提供参考。

1. 国家安全战略

美国司法部的《司法手册》指出，维护国家安全是美国国防部的首要任务，国家安全包括国防、外国情报和反情报、国际和国内安全以及对外关系，其中又包括打击恐怖主义、打击间谍活动、执行出口管制和制裁、打击网络威胁。由此可见，国家安全的主题下包含了政治、经济、军事、外交等复杂内涵，并非依靠某个政府部门单兵作战，而是由国防部、商务部、财政部、司法部在内的诸多政府部门承担各自在国家安全议题下的特定职能。

.....
如您需要了解我们的出版物，
请联系：

Publication@llinkslaw.com

¹ 参见 <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2024/02/citing-national-security-concerns-biden-harris-administration-announces>

《国家安全战略》(NSS)是美国总统定期发送给国会的一份报告,用于将行政部门的国家安全愿景传达给立法部门。在 2022 年 NSS 中,中国被认为是有意图、且愈发有能力重塑国际秩序的国家,美国仍致力于管理两国之间的竞争,其针对中国实施的战略包括加强本国投资、结盟以及积极同中国竞争。

2. 美国敌手和受关注国家

了解美国“国家安全”的概念不可忽视所谓的美国“外国敌手”(foreign adversaries)的概念。在不同的法规或行政令中,美国敌手所指对象可能略有差别。例如,美国众议院于 2024 年 3 月 5 日提出的《2024 保护美国人数据不受外国敌手侵害法案》(H.R.7520)援引了《美国法典》所列国家,包括“中国、朝鲜、俄罗斯和伊朗”。与之略有不同的是,美国《联邦法规》第 15 章 ICTS 供应链安全一节中,美国商务部将外国敌手列为中国、古巴、伊朗、朝鲜、俄罗斯和委内瑞拉,并明确指出该等国家的政府或非政府人员长期或深度从事严重危害美国国家安全或美国人安全的行为。

除美国敌手外,“受关注国家”也是美国政府在实施国家安全政策时援引的概念。例如,2024 年 2 月 28 日,拜登政府签署了 EO14117《关于防止关注国家获取美国公民大量敏感个人数据和美国政府相关数据的行政命令》,指示美国司法部颁布条例,以禁止或限制美国主体进行会导致“受关注国家”(countries of concern)和“受限制主体”(covered person)访问大量美国人敏感个人数据和美国政府相关数据的交易,并考虑将中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜、古巴和委内瑞拉列为该计划下的受关注国家。后续我们也将就该行政令进行评论,欢迎各位读者持续关注。

3. 关键和新兴技术

美国国家科学技术委员会 2022 年 2 月发布的报告指出,关键和新兴技术(CETs)对美国国家安全具有潜在重要意义。CETs 包括:

- 先进计算
- 先进工程材料
- 先进的燃气轮机发动机技术
- 先进网络化传感和特征管理
- 先进制造
- 人工智能
- 生物技术
- 清洁能源发电和储存
- 数据隐私、数据安全和网络安全技术
- 定向能
- 高度自动化、自主和无人值守系统(UxS)和机器人
- 人机界面
- 高超音速飞行技术
- 综合通信和网络技术

- 定位、导航和定时(PNT)技术
- 量子信息和使能技术
- 半导体和微电子
- 空间技术和系统

4. OFAC 与美国国家安全

美国财政部外国资产控制办公室(OFAC)的职能即根据美国的外交政策和国家安全目标,管理和执行针对特定外国国家和政权、恐怖分子、国际贩毒、从事与大规模杀伤性武器扩散有关的活动的人,以及对美国国家安全、外交政策或经济构成威胁的人的经济和贸易制裁。

为实现上述目标, OFAC 通过若干综合性或选择性制裁项目实施资产和贸易管控措施。其中与中国直接相关的制裁项目包括“中国军工企业制裁”和“香港相关制裁”, OFAC 将若干中国实体列入前述制裁项目下的不同类型的制裁清单。此外, 中国实体还可能因“全球马格尼茨基制裁”“乌克兰/俄罗斯相关制裁”“朝鲜制裁”“伊朗制裁”等项目被列入制裁清单。

以所谓的“中国军工企业制裁”为例, 2020 年 11 月, OFAC 根据 EO13959 制定 NS-CCMC 清单², 指出中国军工复合体通过直接支持中国的军事、情报和其他安全机构, 对美国的国家安全、外交政策和经济构成了非同寻常的威胁。因此, 为保护美国国土和人民, 特制定制裁 NS-CCMC 清单。任何美国人对 CCMC 的公开交易证券或任何衍生证券或旨在为这些证券提供投资敞口的证券进行的任何交易均被禁止。2021 年 6 月 3 日, OFAC 根据 EO14032 颁布了 NS-CMIC 清单³, 取代了 NS-CCMC, EO14032 的制裁措施与此前 EO13959 相同, 但 EO14032 细化了被制裁对象, 指出其为所谓的“在中国国防和相关物资部门或监控部门从事(过)经营的人”, 此外, 还包括所谓的“在中国境外对人员监视的中国科技公司”以及“在中国从事监控技术的开发、营销、销售或出口, 而这些技术是或曾经或可能是用于监视宗教或少数民族, 或以其他方式促进镇压或严重侵犯人权”的公司。

5. BIS 与美国国家安全

美国商务部产业与安全局(BIS)通过颁布、实施和监管出口管制措施履行维护国家安全的义务。BIS 下设国家安全和技术转让控制办公室(NSTTC), 负责审查和处理因国家安全受管制的物项的出口许可证申请以及所有相关任务, 例如商品分类(CCATS)、许可证确定(LD)、咨询意见 (AO)和政策行动。NSTTC 的电子材料事业部、传感器和航空部、信息技术控制部分别就商品管制清单物项进行管理:

- 电子材料事业部: 负责化学品、材料加工、半导体射频器件、电子测试设备、半导体加工工具、软件和设计技术领域国家安全物项监管;
- 传感器和航空部: 负责传感器、航空、卫星和海洋、与军事最终用途/用户相关领域的国家安全物项监管;
- 信息技术控制部: 负责计算机、电信和加密领域的国家安全物项监管。

² Non-SDN Communist Chinese Military Companies List

³ Non-SDN Chinese Military-Industrial Complex Companies

美国自 2022 年 10 月对中国半导体、先进制造和超级计算机行业持续加码管制措施，这反映出美国以国家安全视角就这一领域的重点关注，相关管制措施也与前述关键和新兴技术领域直接挂钩。

6. 其他监管

美国政府就特定国家安全问题制定了审查制度：

- (1) 美国外国投资委员会(CFIUS)发起的投资审查；以及
- (2) 特定行业审查，包括 ICTS、电信许可证、电力系统和电力设备等领域的交易/经营审查。

以 CFIUS 审查为例，与 OFAC 不同，CFIUS 审查非基于清单，其可以审查在其法定范围内的任何外国投资交易。当 CFIUS 确定某笔交易存在足够的国家安全风险时，其可以采取减轻风险的相关措施，并就是否禁止或暂停该交易向总统提出建议。如果总统发现有可信证据表明该交易会威胁或损害国家安全，而且没有其他法律为美国的国家安全提供充分和适当的保护，总统有权禁止或暂停该交易。总统可利用这一权力禁止计划中的交易，或要求各方剥离或解除已完成的交易。根据《外国投资风险评估现代化法案》(FIRRMA)的授权，CFIUS 可对涉及关键技术、关键基础设施或美国公民敏感个人数据的美国企业的一些非控制性投资进行审查，以及对美国军事设施、机场和军事港口附近的美国房地产交易进行审查。

7. 结语

美国国家安全是一个非常复杂的概念，且美国诸多政府部门都需履行国家安全的职责。因此，对于中国企业而言，在进行海外投资、国际贸易的过程中，需要结合行业、产品、合作方、合作方式等多维度研判，评估交易/投资是否可能会因美国国家安全因素受阻，并制定切实有效的解决方案。

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

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

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

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

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

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

伦敦

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 2024