



“中兴事件”视角下 美国贸易出口管制及风险防范

刘俊霞

2018年上半年,美国制裁中国企业——中兴通讯股份有限公司(简称中兴通讯),由此引发了中美贸易战,下半年中美贸易战进一步升级。2018年9月18日,美国政府正式宣布对2000亿美元中国商品征收10%的关税,接着中国决定对美国原产约600亿美元进口商品加征关税,这引起了市场对美国贸易和投资环境的普遍担忧。回顾中兴通讯被制裁的背景以及原因,不难看出,中兴通讯制裁事件发生的时间远远早于中美贸易战。从2012年开始,被美国调查至今已经将近6年时间。中兴事件发生之后,我国为保护本国企业利益,投入大量资源与美国政府进行交涉和谈判,才换取了美国对中兴通讯制裁的新转机。在经济全球化深入发展的时期,中兴通讯事件暴露出中国企业参与全球价值链竞争存在明显的管控合规风险能力滞后、企业合规管理体系等漏洞及问题。本文从“中兴事件”视角,警示走出国门的中国企业,一定要遵守国际规则和法律,规范经营,否则深陷被动局面给企业造成重大的损失,付出的代价也是极其惨重的。

一、中兴事件概述

相关资料显示,美国政府从2012年开始关注中国中兴通讯,此时中兴通讯为国内第一家正式推出4GLTE智能手机的生产商。美国商务部在2012年就已经开始针对中兴未经授权向伊朗出口、违反美国对伊朗的贸易制裁规定展开调查。2016年3月7日,美国商务部官方网站披露了其调查员获取的中兴通讯内部文件,以中兴通讯“违反美国出口限制法规”为由,对中兴采取限制出口措施。2016年4月5日,中兴三位高管CEO以离职换取美国商务部对中兴解除出口限制。2017年3月7日,

中兴新任公司董事长兼CEO表示“中兴通讯承认违反美国出口管制相关法律法规,愿意承担相应的责任……”2018年3月13日,美国商务部工业安全局(BIS)通知中兴通讯将会重启制裁,2018年中兴通讯于3月16日作了答辩;4月16日,美国商务部宣布立即重启对中兴通讯的制裁禁令,主要理由是:欺骗、虚假陈述和一再违反美国法律。主要原因是中兴通讯在2016年11月30日和2017年7月20日的报告中作了虚假陈述。美国规定自禁令发出之日起7年内(截止2025年3月13日)禁止任何美国公司和个人与中兴公司交易,切断中兴的供应链并处以11.9亿美元的高额罚款。2018年美国当地时间6月7日,美国与中兴公司达成协议,结束对中兴通讯实施的严重制裁,但提出如果中兴再有违规将继续重启并实施制裁措施。

二、美国出口管制相关法律及存在的风险

(一) 美国的主要出口管制法律

美国的出口管制政策主要源于冷战时期其对社会主义国家的经济遏制,出口管制政策是美国推行歧视性贸易政策的主要手段,出口管制政策根据政治经济形势的演变,不断被美国以维护本国安全和保持经济优势等为由以法律形式出现。美国政府主要对敏感设备、软件和技术的出口加以控制。国际社会及组织先后签订了《不扩散核武器条约》《禁止细菌(生物)及毒素武器的发展、生产和储存以及销毁这类武器的条约》和《关于禁止发展、生产、储存和使用化学武器及销毁此种武器的公约》来控制核武器、生物武器及化学武器等杀伤性武器的使用和扩散。WTO也制定了出口管制的法律条款对各成员方的出口行为予以指导



监督和规范。

美国参加了多个国际不扩散机制，主要包括：“核供应集团”（NSG），对核武器及相关材料、设备和技术出口实施管制；核不扩散条约（NPT）缔约国参加的桑格委员会，协调实施不扩散条约的要求，以便将国际原子能机构（IAEA）的保障措施应用于核出口；导弹技术控制体制（MTCR），对于导弹特别是有效载荷 500 公斤以上、射程超过 300 公里的导弹，制定了一个共同的出口限制政策和清单，包括导弹开发、生产和运营所需的所有关键设备和技术；澳大利亚集团（AG），目标是确保各国的相关行业不会有意或无意地协助寻求获得化学和生物武器（CBW）能力的国家或恐怖分子；瓦瑟纳尔协议（WA），管制传统武器及军民两用货物与技术的出口的条约，目的是防止对区域安全和稳定的破坏。

美国出口管制的相关法律及条例主要包括法律、法规和指引。三部法律是美国出口管制最高级别的法律。一是《出口管理法》（EAA）对出口或再出口美国产的军民两用产品、软件和技术进行管理。二是《武器出口管制法》（AECA）确立了美国联邦政府对军用物项、技术与服务出口和再出口（包括经济活动）的管制权力。三是《国际突发事件经济权利法》（IEEPA）确立了美国在遭受国家安全和经济利益等重大威胁时的处理方式，如必要时可以通过冻结和没收外国持有的美国资产来应对国际突发事件，从而实现维护国家权益的根本目的。

除了法律之外，美国政府根据法律授权还颁布了一系列出口管制法规，主要有三部法规。一是美国商务部根据《出口管理法》制定的《出口管理条例》（EAR）；二是美国财政部制定的《伊朗交易与制裁条例》（ITRS）；三是美国国务院根据《武器出口管制法》制定的《武器国际运输条例》（ITAR）。为了明确具体的出口管制物品及实施细则，美国各相关政府部门依据法律法规进一步制定了相关规则及指引，这一系列的文件详细规定了受到具体管制的产品范围和技术，以及受限制和禁止进出口的具体国家。主要有美国商务部制定的《商

业管制清单》（CCL）、商务部制定的《商业国家列表》（CCC）、国务院制定的《美国防务目录》（USML）等。

（二）违反美国出口管制的风险

出口管制是为了实现特定的目的，利用法律手段，对特定出口贸易设置条件并进行审查的法律制度。以《美国出口管制法》为例，美国出口管制制度还具有域外效力，根据其《出口管理法》条款规定，其适用于外国出口商向特定国家和地区的出口行为。主要包括的情况有：在美国制造的相关产品；美国产品作为零部件或原材料被外国制造的产品所使用，并且成份超过一定比例；外国产品在生产过程中采用了美国技术或软件；虽然是在美国境外的公司，但生产外国产品的工厂是使用了美国技术或软件所建成的。可见，无论出口商所在的国家是谁，只要与美国有母总司和子公司的关系，均属于其管制范围，这意味着只要企业涉嫌违反最终用途和最终用户的限制性规定，那么与此相关的企业和个人属于美国出口管制法的制裁范围。

违反美国出口管制面临的主要风险包括三方面：一是行政处罚风险。违反美国出口管制相关法律，企业将首先面临行政机关或行政主体依法定职权和程序所进行的行政制裁的行为。通常会涉及高额罚款、没收拟出口货物、冻结资产、限制出口权利等行为。如果企业丧失出口权利，将导致企业无法正常运营，丧失国际市场份额。二是经济和法律风险。中兴通讯受到美国重罚的事件一定程度上反映了美国执法力度的严厉性。在国际贸易中，任何规避美国出口管制以及其他贸易规定的违法违规行为，都将给企业带来严重的经济风险和法律后果。由于不同国家和地区的当事人对对方国家的法律程序和法律意识的理解存在差异，事实上美国对中兴的调查早在 2012 年就已经启动，但公司领导对于贸易管制合规不了解，没有采取相应的应对措施，一旦发生或出现了违规现象，不能从根本上有效进行解决，会对企业造成巨大的直接与间接损失。三是政治与外交风险。国家间的经贸关系在不同时期因多方面原因存在较大的不稳定性。此次中兴事件



在中美经贸关系较紧张的前提下被美国政府重提,有观点认为该案的发生使中美关系进入恶性循环,甚至标志着“中美科技冷战”时代的开始。美国的监管者不断阻止中国的技术企业集团并购美国公司,高科技领域成为两国斗争的主要领域,美国对中国充满疑虑,紧张关系不断升级。

三、“中兴通讯”案例分析

中兴通讯从2012年被美国政府立案调查以来直至2018年6月该事件的暂时冷却,整个案件从立案调查到第三次处罚,历时6年,中兴通讯发展受到重创,甚至此案件也威胁到华为等相关企业。反思中兴通讯案例,不仅有助于我国企业了解全球价值链竞争下跨国公司的竞争方式,也有助于我国企业认识全球化时代下,企业走出去不仅要获益更重要的是要管控风险。

(一)性质上:中兴事件属于企业违规的案件

中兴通讯2011年的内部机密文件《关于全面整顿和规范公司出口管制相关业务的报告》《进出口管制风险规避方案——以YL为例》(后来落入美国之手)明确表示:“目前,公司最大的风险是正在进行的伊朗业务……”“我公司的转口业务,尤其是其中在伊朗开展的业务,有可能会使得公司被美国列入黑名单。一旦被列入黑名单之后,我公司可能会失去美国产品的供应链……”“我们公司的很多技术和零部件都由美国的供应商提供……一旦我们公司违反了美国相关的出口管制法,美国政府可能会禁止国内供应商向我公司提供产品……”可见,中兴通讯明知已经可能触犯了美国的出口管制法,却依然通过层层转运的方式企图蒙混过关,最终把产品卖给了伊朗。从性质上来看,中兴事件属于企业违规的案件。

(二)风险管控上:法务部门没有履行应有职责

中兴事件中,企业的法务部门在公司做出重大决策时不仅没有起到风险隔离和风险管控的“防火墙”作用,反而在2011年起草了《关于全面整顿和规范公司出口管制相关业务的报告》,并在报告中介绍了违反美国出口管制法

的风险,提出了怎样去应对,并希望进一步对伊朗业务操作标准化,着重要控制风险。2012年在立案后中兴雇佣的外国合作律师向FBI进行举报,并且将其电脑中的相关档案和资料提供给了执法部门,中兴花巨资聘请的外国律师不仅没能保护中兴,反而成了被美国严厉处罚的导火线。2013年11月,中兴不顾中兴法律部门的反对意见,召开高层会议,并决定重启对伊朗的转运业务。2014年中兴高层领导及秘书的电脑在美国机场被海关进行严格检查,2份机密文件被美国政府获取,2份文件中明确表明了中兴通讯将管制物品再出口至受制裁国家的事实及具体的操作方案,后来正是这2份文件成了中兴通讯认罪并与美国和解中的重磅证据。梳理整个事件可以发现,中兴法务部门从一开始就知道向伊朗出口可能带来的风险,在美国开始调查中兴之后也极力反对重启对伊朗出口,但建议没用被采纳。可见,一方面法务部门没有履行应有职责,另一方面公司法务部必须保持一定的客观性和独立性,要做到实际上只对客户即“公司”本身负责。

(三)危机事件处理上:缺乏正面应对,失误较多

即使在已经正式接到美国法院的立案调查通知后,公司仍然没有高度重视,依然在美国监管机构调查期间,以无锡一家公司为隔断公司恢复将受限商品出口到伊朗。在受到初次处罚后,在和解期间又精心设计防止美国取得证据,甚至成立13人组成合同数据挖掘小组,销毁与伊朗业务有关资料。可见,中兴通讯在发生危机事件后处理方式不当,没有正面积极的去配合调查和积极做出正面应对措施,反而通过各种手段和方式极力规避美国政府的出口管制规定,并在被调查期间企图掩盖主要事实,进行虚假陈述,最终导致公司在出口管制方面的合规管理完全失控。这种不诚信和隐瞒事实的做法,一定程度上促进了美国对中兴的高额处罚。

(四)企业管理层面:合规管理体系存在重大缺陷

中兴事件遭受的连环危机,暴露出企业管理方面的重大问题,就是对合规管理重视不



够,企业合规管理体系存在重大缺陷。一方面企业管理层缺乏约束,管理部门拥有的决策权力使其可以轻易的突破合规管控。中兴事件中公司的2个内部文件成为美国政府惩罚中兴的关键性证据。由于缺乏预防性的内控合规机制建设,中兴通讯将有组织的违法行为作为公司战略落在书面,在面对美国调查时,没有积极配合和正确陈述,隐瞒甚至欺骗调查人员。可见,中兴通讯没有建立完善的出口管制合规机制来发挥整个国际业务中该起的预防性作用。企业合规意味着企业中不存在商业腐败和贿赂的现象,企业在正常的运营中能够履行社会责任,严格遵守制度和规范。试想如果中兴通讯拥有完善的和独立的合规体系,在适应全球竞争新方式和全球竞争新规则下也不会受到如此重创。可见,中兴通讯在“走出去”时,并没有将合规体系和企业内部管理尤其是“全面风险管理”等进行有机嵌套,实现无缝衔接,因而出现“两张皮现象”,最终给企业和国家造成重大损失。

四、中兴事件的启示

(一) 企业必须熟知和研究业务联系国家的出口管制制度

中国的跨国企业必须对主要国家的出口管制政策要持续跟踪,及时掌握政策的方向性变化,以便准确评估国外对华出口管制政策及对相关领域的影响。在出口业务中要认真、客观的评估出口目的国,所交易的产品和产品的最终用户,若交易产品为受限产品或出口目的国为受限国家,交易活动必须合规,企业需要建立专业合规部门,完善合规管理体系,为员工提供合规指引。要建立管制物品许可证申请、交易记录等相关的文件收集、整理及保存制度,同时应在进出口贸易合同中明确约定交易双方的责任、权利和义务,切实避免出现违反出口管制规定的各种行为。

(二) 企业必须熟知出口产品但不局限于出口行为

当前,在全球经济化深化发展阶段,我国走出去面临供应链的参与方数量增加,交易产品宽泛等问题,然而出口管制的限制交易清单由政府颁布且频繁、不定期更新,企业难以对

清单实行人工管理和检索。由于出口、视同出口、再出口的行为都属于管制范围,因此企业必须熟知出口产品但不局限于出口行为,交易前首先要明确所出口的商品是否为军民两用品?要出口的国家 and 地区是否为受限地区?最终客户以及产品的最终用途是什么?尤其是在高科技领域,美国等主要国家也正在对本国的出口管制法进行调整和改革,我国企业特别是高技术行业企业需要做足功课,控制好产品交易过程中的各环节,及时有效化解风险。

(三) 涉外企业必须重视法务部门的建设与效能发挥

近年来,我国企业走出去步伐加大,海外的投资项目问题频出,企业对外投资面临各式各样的风险与壁垒,企业法务管理必须紧跟其上,如在美、德、日等国,企业普遍重视法务部门的作用,公司律师在企业的地位很高。在竞争环境复杂多变的今天,中国企业必须重视法务部门的建设与效能发挥,成熟的法务管理是企业管理走向完善的标志。在涉外投资及对外出口中,企业法务必须在事前做好准备,事中及时预警,事后要善于利用东道国关于贸易措施的相关法律、法规或者政策,通过多种途径和方法,在企业出现违反东道国贸易措施的情况下,尽量减少或者降低企业因违反东道国贸易措施而受到惩罚的概率和力度。

(四) 建立高新技术产业预警机制

中兴事件让我们了解了经济高度全球化时代企业的竞争方式为全球价值链的竞争,一旦对某项技术形成依赖,整个产业发展将面临功亏一篑的风险。高新技术产业首当其中。当企业在技术创新发展中一旦形成了过度依赖或者存在过度依赖的趋势时,该企业必须及时启用企业预警制度,及时纠正技术创新行为,通过加大自主研发投入,不断完善和健全技术交流和共享机制,从根本上增强企业自主创新力度,只有将自主技术作为发展基础上的创新,才能减少对国外管制领域技术的依赖。

(本文作者系西安翻译学院商学院副院长、副教授)