

对美国的对抗措施？ ——中国的实体清单

2020 年 09 月 19 日，经中国国务院批准，商务部正式公布并施行《不可靠实体清单规定》（以下简称“《规定》”），受到了国内外各界的高度关注，很多企业猜测这是否意味着中国要针对美国对华出口管制政策采取对抗措施，对美国或相关国家的企业进行管制。本文将结合《规定》出台的背景以及《规定》的内容进行相应解读。

■ 《规定》出台的背景

自 2018 年下半年以来，随着中美之间的贸易摩擦不断加剧，美国政府为了实现其政治目的，以国家安全利益为由，将约 200 个中国“实体”列入出口管制实体清单（Entity List），这些“实体”包括涉及中国国防、通信（包括华为及其海外的 70 多家公司）、高性能计算机、人工智能、核电等重要行业的企业，以及相关的高等院校、研发机构、甚至还包括个别政府机构、专家学者或企业高管个人——在未得到美国政府颁发许可证前，美国各出口商不得帮助这些清单上的实体获得美国出口管制政策管辖的任何物项。这在事实上剥夺了这些“实体”在美国的贸易机会，同时，由于欧盟、日本等国与美国的出口管制步调保持一致，导致这些中国“实体”被实施技术封锁、其国际供应链被切断，同时，其上下游的供应商和用户也受到波及。美国政府一意孤行采取的此类单边主义、贸易保护主义措施，严重破坏了国际贸易多边贸易体制，干扰了正常的国际经贸活动，损害了这些中国“实体”的正当利益。

正是在上述复杂的国际背景下，中国商务部于 2019 年 05 月对外宣布“中国将建立‘不可靠实体清单’制度。对不遵守市场规则、背离契约精神、出于非商业目的对中国企业实施封锁或断供，严重损害中国企业正当权益的外国企业、组织或个人，将列入‘不可靠实体清单’”。

■ 《规定》的立法目的

《规定》明确指出：建立不可靠实体清单制度是为了维护中国的国家主权、安全、发展利益，维护公平、自由的国际经贸秩序，保护中国企业、其他组织或者个人的合法权益。

米国への対抗措置なのか？ ——中国の事業体リストを考察する

2020 年 9 月 19 日、中国國務院の承認を受け、商務部が「信頼できない事業体リストの規定」（以下「規定」という）を正式に公布し、施行したことで、中国国内や海外、各分野からの関心を集めており、中国が米国の対中輸出規制政策に対抗する措置を講じるものであり、米国又は関連国の企業に規制をかけるようとしているのではないかと疑っている企業も多い。本稿では「規定」の公布に至った背景及び「規定」の内容を読み解く。

■ 「規定」の公布に至った背景

2018 年下半年以降、米中間の貿易摩擦が深刻化する中で、米国政府はその政治目的を実現させるために、国の安全、利益を理由に、約 200 の中国の事業体を輸出規制事業体リスト（Entity List）に収載した。これらの事業体は、中国国防、通信（ファーウェイ及び海外にある 70 社超の関連会社を含む）、スーパーコンピュータ、人工知能、原子力発電等の重要分野における企業、並びに関係する大学、研究開発機構に関わってくるものであり、さらには一部の政府機関、専門家、学者又は企業の役員個人も含まれる。米国政府から交付される許可証を取得しない限り、米国の各輸出業者はリストに収載されるこれらの事業体に協力し、米国輸出規制政策により管轄されるいかなる物資も取得させてはならない。これは事実上、当該事業体の米国での貿易機会をはく奪するものであり、また同時に、EU や日本等が米国の輸出規制に歩調を合わせることで、これら中国の事業体は技術封鎖され、グローバルサプライチェーンが切断されてしまうと同時に、その川上のサプライヤーや川下のユーザにも影響が及ぶものである。米国政府が独断専行して取っている単独行動主義、保護貿易主義の措置は、国際貿易における多角的貿易体制を著しく破壊し、正常な国際経済貿易活動を乱し、これら中国の事業体の正当な利益を損なうものである。

まさにこのような複雑な国際情勢の背景のもと、中国商務部は 2019 年 5 月に、「中国は『信頼できない事業体リスト』制度を構築し、市場規則に従わず、契約の精神に背き、非商業目的から中国企業を締め出し又は供給を停止し、中国企業の正当な権益を著しく損なう外国企業、組織又は個人は『信頼できない事業体リスト』に収載される」ことを対外的に公表した。

■ 「規定」の立法目的

「規定」では、信頼できない事業体リスト制度の構築は、中国の国家主権、安全、発展の利益を守り、公平、自由な国際経済貿易の秩序を守り、中国の企業、その他の組織又は個人の合法的な権益を保護するためであると明確に提起している。

中国政府坚持独立自主的对外政策，坚持互相尊重主权、互不干涉内政和平等互利等国际关系基本准则，反对单边主义和保护主义，坚决维护国家核心利益，维护多边贸易体制，推动建设开放型世界经济。

中国商务部针对外界的猜测作了以下澄清：

- 一、建立不可靠实体清单制度，“旨在保护广大严格遵守市场规则和契约精神的企业，这项制度针对的仅仅是个别外国实体的违法行为，诚信守法的外国实体完全无需担心。
- 二、“这项制度不意味着中国政府欢迎和保护外资的立场发生改变”；建立该制度，“是要为来之不易的开放成果保驾护航，绝不能解读为要封闭自身市场”。
- 三、《规定》“既不针对特定国家，也不针对特定实体”。哪些企业会被列入清单，这取决于企业自身的行为是否违反了中国法律，是否危害了中国的国家主权、安全、发展利益，是否违反正常的市场交易原则并对中国企业、其他组织和个人实施了封锁、断供或其它歧视性措施。因此，不可靠实体清单并非针对美国企业，没有实施《规定》所指的违法行为的美国企业不会被列入不可靠实体清单，其他国家的企业如果实施了《规定》所指的违法行为，也有可能被列入不可靠实体清单。

结合上述解释，我们认为，不应简单地将《规定》视作“对美国的对抗措施”，从客观结果看，尽管《规定》已经公布实施，但至少到目前为止，中国政府并未明确将那些已经对中国实体实施封锁、断供措施的外国企业列入“不可靠实体清单”；尽管中国已经出台了《出口管制法》，但还尚未正式公布出口管制技术和物项清单，也未对美国企业采取“对等措施”进行具体的“反制”。《规定》更多地是向外界表明中国政府的态度，希望通过受“实体清单”影响的外国企业向有关国家传递中国希望通过平等协商解决贸易争端、维护多边贸易体制的意愿，争取尽快将相关中国企业、机构和个人移出“实体清单”；同时，也对那些已经对中国企业实施或准备实施封锁、断供的外国企业提出警示：和则两利、斗则俱伤。

■ 《规定》的适用范围

《规定》仅适用于外国实体，在国际经贸及相

中国政府は、独立自主の对外政策を堅持し、主権の相互尊重、相互の内政不干渉、平等互恵といった国際関係の基本準則を堅持し、単独行動主義と保護主義に反対し、国の核心的利益を断固として守り、多角的貿易体制を維持し、開放型の世界経済建設を推進する。

中国商務部は外部からの憶測に対し、以下の通り表明している。

- 一、信頼できない事業者リスト制度を構築することは、「市場規則及び契約の精神を着実に遵守している多くの企業を保護することを目的とし、本制度はあくまでも個別の外国事業者の違法行為に対するものだけであり、法律を誠実に順守している外国事業者は全く心配する必要がない」。
- 二、「本制度は、中国政府が外国投資家による投資を歓迎し、保護する立場が変わってしまったことを意味するものではない」。本制度の構築は、「得難い開放の成果を守るためであり、自己の市場を封鎖しようとしているのだと解釈されてはならない」。
- 三、「規定」は「特定の国に対するものではなく、特定の事業者に対するものでもない」。企業がリストに掲載されるかどうかは、企業自身の行為が中国法律に違反しているかどうか、中国の国家主権、安全、発展の利益に危害をもたらすものでないかどうか、正常な市場取引原則に違反し且つ中国企業、その他の組織及び個人を締め出し、供給停止し又はその他不当な扱いをしているかどうか次第である。したがって、信頼できない事業者リストは米国企業に対するものではなく、「規定」に定める違法行為を実施していない米国企業は信頼できない事業者リストに掲載されることはない。一方、「規定」に定める違法行為を実施したのがその他の国の企業である場合も、信頼できない事業者リストに掲載される可能性がある。

上述した解釈を踏まえるならば、「規定」を簡単に「米国への対抗策」とみなすべきではなく、客観的な結果から見た場合、「規定」が公布され、実施されたのは事実だが、少なくともこれまでのところ中国政府は、中国事業者を締め出し、供給停止措置を講じた外国企業を「信頼できない事業者リスト」に加えてはいない。また、中国は「輸出規制法」を公布したが、輸出を規制する技術と物資リストはまだ正式に公布されておらず、米国企業に対する具体的に「対等の措置」を講じることでの「反撃」も行っていない。むしろ「規定」は、中国政府の態度を公に表明しているものであり、「事業者リスト」の影響を受ける外国企業を通じて、関係国に対して、中国としては平等な協議により貿易紛争を解決し、多角的貿易体制を維持したいという意向を伝え、係る中国企業、機構及び個人が早急に「事業者リスト」から外してもらえるようにし、また、中国企業に対する締め出し、供給停止措置をすでに講じている、又は講じようとしている外国企業に対しても「和則両利、鬭則俱傷」（和すれば両方に利があるが、鬭えば共に傷つく）との注意喚起を行っている。

■ 「規定」の適用範囲

「規定」は、外国事業者の国際経済貿易及びそれに

关活动中的行为，外国实体既包括外国企业、其他组织也包含个人。原则上不包括在中国境内的外商投资企业，但是现实的情况是，很多外国公司在中国设立现地法人企业（外商投资企业）、成为其全球生产基地、贸易或技术研发中心，如果外国实体被列入不可靠实体清单，势必影响其在中国投资的关联企业或者其供应商（出口商）的技术或货物出口业务，使这些企业成为实际上“被管制”的对象。

其次，《规定》没有针对任何特定国家或特定实体，只适用于那些违反中国法律、实施了《规定》所列举违法行为的外国实体。《规定》明确了适用的外国实体行为主要包括以下三种情形：

（一）危害中国国家主权、安全、发展利益；

（二）违反正常的市场交易原则，中断与中国企业、其他组织或者个人的正常交易；

（三）对中国企业、其他组织或者个人采取歧视性措施，严重损害中国企业、其他组织或者个人合法权益。

中国的执法机关将综合考虑以下因素，作出是否将有关外国实体列入不可靠清单的决定：

（一）对中国国家主权、安全、发展利益的危害程度；

（二）对中国企业、其他组织或个人合法权益的损害程度；

（三）是否符合国际通行经贸规则；

（四）其他应当考虑的因素。

我们认为，尽管《规定》的目的性较强、但还尚不具备明确具体的操作性。在实施过程中，中国政府应当会采取特别谨慎的态度决定如何适用，这有待于相关执法机关执行《规定》的具体实践，后续可能会出台具体的操作规范或者相关细则。

■ 《规定》设定的工作机制

根据《规定》第四条，中央国家机关有关部门组成工作机制负责不可靠实体清单制度的组织实施，工作机制办公室设在国务院商务主管部门。《规定》确定的工作机制为“多部门联合执法”，根据《规定》第十条，对于被列入不可靠实体清单的外国实体，可以采取的管制措施包括：

（一）限制或者禁止其从事与中国有关的进出口活动；

（二）限制或者禁止其在中国境内投资；

（三）限制或者禁止其相关人员、交通运输工

係る活動における行為のみに適用されるものであり、外国事業体には外国企業、その他の組織が含まれるだけではなく、個人も含まれる。原則として、中国国内の外商投資企業は含まれないが、実際には、多くの外国会社が中国で現地法人企業（外商投資企業）を設立し、自己のグローバル生産拠点、貿易又は技術研究開発センターとしており、もしも外国事業体が信頼できない事業体リストに収録された場合、必然的にその中国で投資した関連企業又はそのサプライヤー（輸出業者）の技術又は貨物輸出業務に影響を与えることになり、これらの企業は実際に「規制」対象となる。

次に、「規定」は特定の国又は特定の事業体に対するものではなく、中国の法律に違反し、「規定」に列挙される違法行為を行った外国事業体のみに適用される。「規定」では、適用対象となる外国事業体行為には主に以下に掲げる 3 つの状況が含まれることを明確にしている。

（一）中国の国家主権、安全、発展の利益に危害を及ぼすもの。

（二）正常な市場取引原則に違反し、中国企業、その他の組織又は個人との正常な取引を中断させるもの。

（三）中国企業、その他の組織又は個人に対し不当な扱いをし、中国企業、その他の組織又は個人の合法的な権益に深刻な損害を与えるもの。

中国の法執行機関は以下の要素を総合的に考慮し、係る外国事業体を信頼できないリストに収録するか否かの決定を行う。

（一）中国の国家主権、安全、発展の利益に及ぼす危害の程度。

（二）中国企業、その他の組織又は個人の合法的な権益に与える損害の程度。

（三）国際的に通用する経済貿易規則に合致するか否か。

（四）その他考慮すべき要素。

「規定」の目的は明確だが、現時点では具体的な運用方法はまだ明らかになっていない。施行にあたり、中国政府はとりわけ慎重な態度をもって、どのように適用するかを決めるはずであり、これは、法執行機関による「規定」の具体的な実施を待たねばならず、その後、具体的な取扱規範又は係る細則が公布されると考えられる。

■ 「規定」に定める執行メカニズム

「規定」第四条によると、中央国家机关の関連部門が執行メカニズムを構築し、信頼できない事業体リスト制度の実施を取り扱い、執行メカニズム辦公室を国务院商務主管部門に設置するとしている。「規定」により確定される執行メカニズムは「複数の部門による共同の法執行」であり、「規定」第十条によれば、信頼できない事業体リストに収録された外国事業体に対し、講じられる規制措置には以下のものが含まれる。

（一）その中国に関連する輸出入活動に従事することを制限又は禁止する措置。

（二）その国国内における投資を制限又は禁止する措置。

（三）その関係者又は交通輸送手段等の中国への入

具等入境；

(四) 限制或者取消其相关人员在中國境内工作許可、停留或者居留資格；

(五) 根据情节轻重给予相应数额的罰款；

限制或禁止进出口貿易、境内投資、入境、罰款等。这些管制措施由商務部、海關、人民銀行、外匯管理局、移民局、公安部門、市場監督管理局等執法部門分別依職權實施。

■ 《規定》設置的列入和移出不可靠實體清單的程序

1. 列入清單之前的調查程序

- 《規定》既允許工作機制依職權對外國實體進行調查，也允許受到外國實體封鎖、斷供、歧視等涉嫌違法行為影響的主體通過建議、舉報等渠道，提請有關部門注意並要求有關部門展開調查，以維護自身合法權益。工作機制最終決定進行調查的，應當予以公告。
- 《規定》賦予了被調查外國實體程序性權利，調查期間，有關外國實體有進行陳述、申辯的權利。
- 《規定》還規定工作機制不但可以根據實際調查情況中止或者終止調查，中止調查決定所依據的事實發生重大變化的，還可以恢復對有關外國實體的調查。

2. 列入清單的程序

調查並非將外國實體列入清單的必經程序。工作機制可以在對相關外國實體的行為實施調查後，綜合考慮外國實體行為對中國國家利益和私主體利益的危險程度，就是否將其列入清單作出相應決定；對有關外國實體的行為事實清楚的，工作機制也可以直接綜合考慮相關因素，作出是否將其列入清單的決定。最後，決定列入清單的，應當予以公告。

3. 移出清單的程序

移出程序的啟動，既可以由工作機制依職權進行，也可以由相關外國實體主動申請。列入清單的外國實體滿足下述情形，工作機制可以/應當將其移出清單：

國を制限又は禁止する措置。

(四) その関係者の中国国内における就労許可、滞在許可又は居留資格を制限し又は取消す措置。

(五) 情状の軽重に応じて、相応金額の過料を課す措置。

輸出入貿易、国内投資、入国の制限又は禁止、並びに過料といった規制措置は商務部、税関、人民銀行、外貨管理局、移民局、公安部門、市場監督管理局等の法執行部門がそれぞれ職権に依拠し実施する。

■ 「規定」に定める信頼できない事業者リストへの収載・削除の手続き

1. リストに収載される前の調査手続き

- 「規定」によれば、執行メカニズムにおいて職権に依拠し外国事業者に対する調査を行うことができ、また、外国事業者による締め出し、供給停止、不当な扱いといった法に違反する疑いのある行為の影響を受けた主体が自身の合法的な権益を守るために、提案、通報といった手段を通じて係る部門に注意を払うよう要請し、且つ係る部門に調査を実施するよう求めることができる。執行メカニズムにおいて調査を実施することを最終的に決定した場合、その旨を公告しなければならない。
- 「規定」は調査対象となる外国事業者に対し手続き上の権利を与えている。つまり、調査期間において、係る外国事業者は陳述、弁明の権利を有する。
- 「規定」では、執行メカニズムが実際の調査状況に応じて、調査を中止、又は終了することができるだけでなく、調査の中止決定をなした根拠となる事実发生重大な変化が生じた場合、外国事業者に対する調査を再開することもできるとしている。

2. リストへの収載手続き

調査は、外国事業者をリストに収載するための必須の手続きではない。執行メカニズムは、外国事業者の行為に対し調査を実施してから、外国事業者の行為の中国の国家利益及び私的主体の利益への危険程度を総合的に考慮の上、リスト収載の是非を決定することができる。また、係る外国事業者の行為に係る事実が明白である場合、執行メカニズムは直接、係る要素を総合的に踏まえて、リスト収載の是非を決定することもできる。最終的にリストに収載することを決定した場合、その旨を公告しなければならない。

3. リストからの削除手続き

削除手続きは、執行メカニズムが職権に依拠し、開始することができ、係る外国エンティティが自ら申請し、開始することもできる。リストに収載されている外国事業者は以下に掲げる状況

(1) 根据实际情况，可以移出清单。如其列入“不可靠实体清单”的基础事实发生了重大变化。

(2) 符合法定情形，应当移出清单。如外国实体改正了违法行为并采取措施消除了行为后果。

从上述程序可以看出，《规定》的出台并非针对特定的国家或实体，而是支持和践行多边主义的体现，将外国实体列入清单，充分考量了相关因素（如国家主权、安全），并依法履行相应的程序（如调查、公告程序），依法采取相应措施。同时，《规定》也给予不可靠实体以改正的机会，通过制度设计（如限定适用范围、保障程序透明、给予外国实体陈述、申辩的权利）保障外国实体的合法权益。

■ 《规定》设置的豁免制度

《规定》针对特定的情形，设置了个案豁免制度。中国的企业在特殊情况下确实需要和被限制或禁止从事与中国有关的进出口活动的外国实体进行交易的，可以向工作机制办公室提出申请，经同意后，该外国实体可以获得个案豁免，与申请者进行特定的交易。

■ 相关应对措施

虽然《规定》现已正式实施，但《规定》的内容多为指导性条款，很多实施细则并未明确，这给外国实体及其在华的关联公司以及与其交易的中国企业带来很大的不确定性，日后如何合规开展商贸活动，是诸多企业关注的问题。我们建议企业应该继续关注相关法规以及配套政策、措施的出台，通过向律师等专业机构咨询，准备理解和把握不可靠实体清单制度的规定以及实施情况。如果外国的关联公司等实体被调查，应委托律师等专业人士进行陈述、申辩；如果外国实体被列入实体清单，受其影响的境内关联机构、供应商等应当及时根据中国的出口管制措施、经营合规措施进行审查、调整，降低损失。

结语

《规定》的出台，表明中国的不可靠实体清单制度有了实质性的进展，但是配套实施细则有待后续明确，我们会密切关注立法进展，及时分享我们

を満たす場合、執行メカニズムは当該事業体をリストから削除することができる、又は削除しなければならない。

(1) 実情に基づき、リストから削除することができる場合。例えば、当該事業体が「信頼できない事業体リスト」に収載された際に根拠となっていた事実に変化が生じた場合。

(2) 法定の状況に合致し、リストから削除しなければならない場合。例えば、外国事業体が違法行為を是正し、且つ措置を講じ係る行為の結果を白紙に戻した場合。

以上の手順から、「規定」の公布は、特定の国又は事業体に対するものではなく、多角的主義を支持し、実行していることの流れであることがわかり、外国事業体のリスト収載は、係る要素（例えば、国家主権、安全）を十分に考慮した上で、法に依拠し相応の手続き（例えば、調査、公告の手続き）を履行し、法に依拠してしかるべき措置を講じた結果であると同時に、「規定」は、信頼できない事業体には是正する機会を与え、制度の仕組み（例えば、適用範囲の限定、手続きの透明性の保障、外国事業体への陳述、弁明の権利の付与）を通して、外国事業体の合法的な権益を保障するものである。

■ 「規定」が設ける免責制度

「規定」は特定の状況について、個別の免責制度を設けている。中国の企業が特別な状況下において、中国に関連する輸出入活動に従事することを制限又は禁止されている外国事業体とどうしても取引する必要がある場合、執行メカニズム弁公室に申請し、同意を得た場合、当該外国事業体は個別に免責扱いとされ、申請者と特定の取引を行うことができる。

■ 係る対応策

現在、「規定」は正式に実施されたが、「規定」の内容の多くは指針的な条項であり、実施細則等多くの内容がまだ明確になっておらず、外国事業体及びその在中国の関連会社、並びにそれらと取引する中国企業にとっては不確実性が高くなり、今後、どのように法令を順守し、商取引を展開していくのか、多くの企業が関心を寄せている問題となっている。企業は係る法規及び関連政策、措置の公布に引き続き注意を払い、弁護士等の専門機構に相談することによって、信頼できない事業体リスト制度の規定及びその実施状況を把握し理解できるよう準備しておくのがよい。万が一、外国の関連会社等の事業体が調査対象になった場合、弁護士等の専門家に陳述、弁明を依頼する必要がある。もしも外国事業体が事業体リストに収載された場合、その影響を受ける中国国内の関連機構、サプライヤーは、速やかに中国の輸出規制措置、経営コンプライアンス措置に基づきチェック及び調整を行い、損失を押さえる必要がある。

終わりに

「規定」の公布は、中国の信頼できない事業体リスト制度に実質的な進展があったことを意味しているが、関連する実施細則は今後、明確にされていく必要があり、

的专业意见和经验。

（里兆律师事务所 2021 年 02 月 26 日编写）

筆者は立法の進捗に注意を払い、専門家としての意見や経験の共有を適宜行いたい。

（里兆法律事務所が 2021 年 2 月 26 日付で作成）