

关于中华人民共和国出口管制法（草案征求意见稿）的补充意见书

主题： 提出有关中华人民共和国出口管制法（草案征求意见稿）的补充意见书

收件方： 商务部条约法律司

一般财团法人 安全保障贸易情报中心（CISTEC）

日本机械输出组合（JMC）

一般社团法人 日本贸易会（JFTC）

一般社团法人 日本电子信息技术产业协会（JEITA）

一般社团法人 日本办公机械与信息系统产业协会（JBMIA）

一般社团法人 日本化学品进出口协会（JCEIA）

（赞同团体）

一般社团法人 日本经济团体联合会（KEIDANREN）

日本商工会议所（JCCI）

关于本年 6 月份中国商务部公布的《出口管制法（草案征求意见稿）》（以下简称《意见稿》），以日本主要出口企业为成员的、有关安全保障出口管制专业组织的 CISTEC（以下称“我们”），代表日本产业界于 7 月 13 日对《意见稿》提出了意见。

其后，我们与从事对华贸易、对华投资的日本国内主要经济团体交换了意见以得到了如下结论：我们最好重新更详细地向贵方传达对日本产业界的关切，例如对于《意见稿》明确的制度与其运行的担忧、其对整个贸易与投资环境的影响等。据此结论，我们编制了补充意见书。

补充意见书反映了上面所述的我们与日本国内主要经济团体有关部门协议的内容。

我们已提交的意见书中提到：我们欢迎世界政治与经济上占有重要地位的中国，在国际协调之下，根据履行国际义务的观点，正在推进完善有关出口管制的法律制度，同时根据与国际社会相互协调的重要性这个观点，记载了我们的建议、质疑与要求。

以后我们与日本国内主要经济和产业团体对《意见稿》的内容交换了意见。通过交换意见，我们知道了在中国从事对外贸易与投资的企业以及日本产业界对《意见稿》的内容与其影响等问题并不十分了解，因为征求意见期间仅有短短一个月的时间，还需要了解出口管制制度的专门知识。而且《意见稿》本身也不一定众所周知。

我们十分担心，如果这样情况之下在短期内完成立法工作并发布施行的话，很可能给从事对华贸易投资的众多企业和有关人员造成很大混乱。

还有,《意见稿》包括不少与像在多边出口控制机制的协议那样的通用出口管制制度不同的制度内容。这些制度的部分内容,从作为出口管制制度的一般原则而被广泛认知的“Level Playing Field”的观点来看,被认为有问题的。我们非常担心这些制度的内容将来会给中国对外贸易和投资环境造成很大障碍。

考虑这些观点,作为在7月份已提出的意见书的补充,我们提出如下的补充意见和要求。

如果有与已提出的意见内容重复之处,请予以原谅。

虽然贵方也许认为我们提出的补充意见的部分内容是批评性意见,但是其本意并非如此,补充意见旨在以中日双方的共同利益为基础,更进一步促进中国、日本在内的多边贸易和投资,如果能得到贵方的理解我们感到很荣幸。

1. 向国内外产业界宣传、花足够时间进行调整、逐步实行限制措施的必要性

(1) 立法工作本身的充分宣传以及确保与国内外交换意见的机会

我们认为贵方会考虑征求意见,推进修改完善《意见稿》的工作。因为相关的报道很少,尽管该法案会对经济方面会带来的很大的影响,大多数的经济界有关人士却不知道《意见稿》本身。如果这样情况之下推进立法工作的话,后来必然造成很大混乱。

尤其是这次《意见稿》里提到对常规武器相关的货物、技术开始实行出口管制。实行出口管制本身是在国际出口管制体制中通常采取的措施,确实没有问题。但是,常规武器相关的货物、技术与大规模杀伤性武器相关的物项不同,其范围包括广泛的民品和技术。这些民品和技术里也有很多在“世界工厂”的中国包括外资企业在内的厂商生产与出口的产品,此外,计划今后在华进行研发生产与出口活动的创业企业拥有的新兴技术产品也可能成为管制物项,将会对现在及未来的对外贸易与投资带来的很大影响。根据情况,拟在华生产而出口这些产品的企业需要重新进行符合中国出口管制法的产品开发,这不仅是导致成本增加,而且可能引起中国固有的质量问题。

而且我们很担忧,不给相关人员有对发生上面所述那样情况的可能性充分的理解与准备的机会,推进立法工作而发布施行的话,很可能对产业界带来跨业性、广泛、严重的混乱。

上面所说的那样,这样混乱也可能对中方的对外贸易与投资环境产生重大不利的影响。所以我们认为更加需要的是:在产业界人士对《意见稿》内容的十分理解的基础上,汇总建议与质疑而以此成为推进立法工作的参考资料。

因此,我们恳请贵方向国内外产业界重新充分宣传《意见稿》与其内容,持续确保广泛交换意见的机会。我们同时也请求贵方通过向在华从事贸易和投资相关活动的外国组织以及外资企业解释,以及举办以在中国有密切贸易投资关系的主要国为对象的说明会,说明出口管制法的立法宗旨、内容、细则以及包括指定指导方针、施行、运用方案等在内的计划、实施方案等等而准备交换意见的机会。

(2) 确保明确细节后充分的宽限期以及逐步实行限制措施

实行限制措施首先要明确法律本与其运用细节,相关产业界也才能进行准备工作。例如关

于出口许可，首先要下列所举的事项，才能进行对应准备工作；

- 单项许可、通用许可和许可例外，如何区分和界定
- 根据内部合规机制的水平有什么不同许可便利
- 属于国别政策的国家群是根据什么标准如何进行划分

在中国进行对外贸易、投资的企业，等待这些事项的详细内容明确之后才能研究到底能给与中国有关的供应链会带来什么样的影响，及应采取的必要对应。特别是就常规武器相关的限制措施而言，其适用对象范围包括广泛的产品和技术，仅就已进入中国的企业来看，从大企业到中小规模企业，其数量是非常庞大的，而且其供应链范围也包括中国境内境外的广大地域。例如，在日本生产零部件而向日本制造商提供产品的中小规模企业并不一定充分了解本国的出口管制。为了包括这些企业在内的很多企业能够根据必要十分理解限制措施的内容并采取合适的对应，根据情况，也许需要花一两年这样相当长的时间进行准备。还有，在推进具体的对应措施的过程中也可能会产生很多问题，必须慎重的对应，以免阻碍对外贸易和投资的促进。

从这些实际情况来看，我们再次请求贵方细节出台之后确保充分的宽限期的同时，也研讨实行限制措施的方式：不是一次性实行而是逐步实行。

2. 再次研讨可能成为阻碍贸易和投资环境因素的制度

一 符合“Level Playing Field”原则的制度的必要性

安全保障出口管制制度是为确保国际和平与安全必要的措施，像《意见稿》起草说明里提到的那样，需要通过与国际规则接轨以促进国际合作的顺利进展。

另一方面，出口管制的一般原则有“Level Playing Field”，这是基于公认的国际出口管制体制，如果运用背离世界通用的制度•运用来进行制度运行的话，该国企业、产业界的竞争条件与其他国家相比可能会处于不利的状态，所以应该被回避，这就是“Level Playing Field”的原则。各国为了实现更有效的出口管制，产业界和管制当局时常会反复协商管制的合理化等问题，此时双方都应依据并遵守这个原则。

背离国际上普遍的制度和运用的制度运用将会损毁企业日常活动的通畅性，且可能会对企业带来很大负担。在日本产业界，不断从企业等吸收对制度和运用方面所存在的问题，并经过与管制当局协商以取得更合理的法律制度和运用方式。

从这些观点来看《意见稿》，包括在中国境内经济活动的外国企业在内的中国企业对照“Level Playing Field”原则将会产生不利因素，我们认为草案的内容含有有可能在很大程度上阻碍中国对外贸易和投资环境的制度。

其中主要的是再出口管制和“视为出口管制”（草稿第3条）。这些管制并不是公认的国际出口管制体制中的制度，可以说是属于特异制度。在国际贸易和投资中制定与国际出口管制体制不同的固有制度，从确保良好国际贸易和投资环境的观点来看，会成为一个很大的障碍。我们知道美国实行了同样的制度，在防扩散大规模杀伤性武器相关物项的方面起着担保作用，但是另一方面却造成了事实上的对国际贸易和投资方面潜在的、显而易见的障碍。

我们认为，今后中国实现通过扩大对外出口以及积极活用全球的创新资源而在战略性新兴产业领域中获得主导地位的目标的过程中，采取与美国同样的制度不是利于实现目标，且对通过积极活用外资企业和外国技术人员以实现产业转型升级的政策可能会带来负面影响。

下面具体说明一下；

（1）再出口管制

① 再出口管制全般

虽然美国实行了再出口管制，但是基本上域外适用，日欧政府以前一直指出在国际法上存有疑义。我们 CISTEC 一直要求废止（如果出口目的国已有完善的出口管制制度，就委托该国）。

在国际法上存有这样疑义暂且不论，再出口管制确有很大副作用和坏处。如果关于从中国进口的产品或者一定比率以上使用从中国进口的零部件的产品，从进口国再出口时需要取得中国政府许可的话，使用中国零部件就构成风险，海外产业界就产生了回避使用中国零部件的强烈动机。需要通过复杂的计算式逐一算出使用中国产品的比率，而且计算之前需要通过不同供应链供应的产品是不是中国原产的，如此这样的话是不是管制对象等的判断，无法判断就无法计算原产的比率。就美国的现实情况来说，对出口目的国关于管制对象的通报也不成为义务，该制度有实效性的问题。如果贵国尽量努力追求其原产性和是否属于管制对象的话，这将会成为一个庞大的程序负担，仅就这一点也可能会产生回避使用中国产品的强烈动机。即使使用中国产品，也会通过“企业努力”使使用比率低于规定的中国原产品使用比率。这些负担如果在很多产品上发生的话，可能会开始寻找中国以外的供货来源。

美国实行再出口管制也曾经实际发生过与此同样的事态。欧洲航空航天产业界也曾明显发生过为回避使用美国产品的活动。日本也曾经由 CISTEC 正式要求美国废止再出口管制，美国商务部 BIS 曾于 2009 年就再出口管制对美国产品带来的影响正式公开征求了意见。我们 CISTEC 根据成员企业的问卷结果向美国商务部 BIS 进行了传达美国出口管制产生很大负担的实际情况以及在问卷中占多数的回答所提到的如果能从美国以外的其他国家购买替代品的话就要回避使用美国产品。

在这种情况下，横跨全美国的制造业团体基于美国再出口管制阻碍了美国生意的观点，听取了欧日产业界的意见并提出问题。日欧产业界在实际中感觉到美国出口管制带来的负担很重，如果中国初次实行广泛的常规武器相关产品的出口管制，同时也实行再出口管制的话，其负面冲击会是很大。

② 不问中国原产性的再出口管制

在《意见稿》中，除了中国原产的管制物项被装备比率标准的原则(De minimis rule)以外，好像不问原产性，将出口目的国的再出口作为许可对象。但是这样的话，使用从日美欧等诸多外国进口（即，非中国原产）的零部件、材料生产的产品从中国出口目的国，从出口目的国再出口到第三国，都就成为中国政府的许可对象。

这种限制措施在美国也不采用。如果采取的话，外资企业和中国企业都从事的加工贸易将会受到很大的阻碍。

（2）“视为出口管制”（草案第3条）

对中国境内的外国企业、外国人(外国籍者)提供货物、技术、劳务的行为采用许可制，我们担心这种广范围的“视为出口管制”的条款可能会给在华外资企业的活动带来很大限制。

在国际出口管制体制中，实行视为出口管制不是一般义务性规定，其他国家的规定里都没有这么广泛的管制。

首先，美国对向国内的外国人(外国籍者)提供技术、软件的源代码等行为进行管制，但是对向国内的外国人(外国籍者)提供货物、目标代码等行为并不管制，还有对提供技术、软件的源代码的管制方面有不少例外许可，这样确保企业活动的通畅性方面取得均衡。

另外，除了美国以外，一个国家也没有对向国内的外国人(外国籍者)提供行为一律进行管制。虽然有部分国家对向非居民提供的行为在一定的条件下进行管制，但其主要对象是不属于该国国内组织的留学生、研修生、研究人员、出差人员等。

还有，世界上一个国家也没有对向国内的外国企业提供的行为进行管制。总而言之，在日美欧等国家，因为根据有某些管制把国内的外资企业看作国内法人，所以对向他们提供的行为不进行管制，因此国内企业的活动不受到管制的影响。

关于《意见稿》里规定的“视为出口管制”，在国内的“外国企业”包括合资企业、独资企业等所有的外资企业，甚至还包括与企业内的外国人员互相交换技术在内的全部都将成为管制对象，加上不仅技术，提供货物、劳务的行为也成为管制对象的话，那么将会成为世界上还没有先例的异质性的制度。

如果实行这种异质性的制度的话，中国境内的外资企业与中国企业之间的所有国内交易都成为管制对象，可能阻碍以往在没有格外管制的情况下通畅进行的国内交易。关于外资企业产品所使用的零部件，中国原产品比率日益增大之中，采购这些零部件的行为也成为管制对象，我们难以想象这样状态。就中国企业的国内交易而言，首先要判别对方企业是否外资企业，并判定交易货物和技术是否属于管制对象后才能进行，我们认为这是不太现实的。

再有一个强烈担忧的是，如果企业内日常进行的与外国人员交换技术也成为管制对象的话，恐怕与来自外国总部的常驻干部和员工进行的日常技术碰头、协议或是与内部数据库的接入等变得不顺畅。此外，外资企业从国外总部或地区基地进口关键器件之时，将其产品、技术与外国人干部、常驻人员共享的行为也可能成为管制对象，如果这样的话，日常外贸惯例就会无法运行。

虽然外资企业，却都是依照中国国内法成立的企业，与日美欧等国家的外资企业待遇一样，把他们看作国内企业是很合适的。我们认为：关于外国人，把不属于在中国批准成立的组织的留学生、研修生、研究人员、出差人员等作为管制对象的同时，以免障碍日常的企业活动、研究活动，还需要准备包括许可制度和许可例外制度。

另外，从防止组织内的敏感货物及技术的泄漏的观点，一般被认为不是依据出口管制制度，而是通过保护企业秘密为框架的法律制度来控制直接无关的员工或外人的存取以为担保的手段。日本也基于不正当竞争防止法的保护商业秘密的框架来进行控制。

综上所述，再出口管制和广范围的视为出口管制对与中国贸易和投资有关系的诸国产业带来很大的不安因素。此与谋求通过推进国际协调和灵活运用外资来争取更大产业发展的中国的姿态好像正相反的方向。

还有，以往在中国有不少的外国技术人员、管理干部等在外资企业内一直大显身手，为中国的产业发展作出了贡献。中国想要实行对这样情况带来不良影响的制度，使我们非常困惑。中国在国际协调之下谋求更大发展的过程中，诸国产业界也愿望在中国境内使企业活动更加活跃。我们确信对于中国制造 2025 等国家计划之中提到的今后高科技领域的产品和技术的发展，促进对华投资持续成为重要政策，外资企业、外国人也将会继续对今后外贸易发展发挥更大的作用。

我们认为在这种情况下，如果实行背离出口管制体制“Level Playing Field”的原则，且与更加推进改革开放以及提高贸易和投资环境的趋势正相反的制度，将会给诸国带来很大的困惑。听说目前中国出口产品中所占的外资企业出口产品很多。如果对这些为中国的产业和经济发展作出贡献的外资企业的活动采取背离“Level Playing Field”原则的严格限制措施的话，这对于中国来说是一个很大的失误。

在出口管制领域，实现其法律目的和确保企业活动的通畅性的并存是持续性的课题。我们认为这个不仅管制当局与产业界之间的问题，在管制当局与振兴推进贸易、投资和产业的部门之间也会成为的课题。为此，请立法工作主管部门，除了内外产业界之外，还应该与其振兴部门之间慎重讨论实行管制措施带来的种种影响，并恳求在符合国际出口管制体制的运用下，以不背离“Level Playing Field”原则的方式使这两个课题取得平衡。

3. 实行符合国际出口管制体制的限制措施的必要性

（1）制定符合国际出口管制体制的管制清单

在起草说明中将履行国际义务和国际合作作为主要支柱。一般来说世界各国基于四种国际出口管制体制所达成的共识来构建运用制度。即使没有参加国际出口管制体制的国家，也通常会依据其制度运作，而且管制对象项目是每年国际出口管制体制会议上所达成的共识则成为世界共同的内容。

如果管制对象项目、技术等与国际出口管制体制所达成共识的内容不同，其所产生的负担会很大。因在起草说明中明显提到“与国家级规则接轨，加强国际合作”，所以我们强烈请求贵方常规武器有关管制清单符合在瓦聖納協定中所规定的管制清单。

（2）抑制出口审查时不合理地公开技术文件的要求

在出口审查时，进行是否符合管制清单的判定以及最终用户与用途的审查是理所当然的。

但是，在通常情况下，是否符合管制清单的判定应尊重出口者的自行判定，即使审查当局为确认再行审查时，也只限定在对出口者的判定有可疑的情况下进行。在中国实施出口管制法之中，我们非常担心贵国不采取国际通常的方式，管制当局经常不合理地要求公开产品的技术文件。

在中国以信息通信机器为首，制造出口很多尖端工业产品，同时从国外进口关键装备与技术的情况也不少。其中应该有依据出口国的出口管制并得到许可后方出口到中国的产品。如果中国的出口许可当局对已得到出口许可的这些关键装备和技术要求公开技术文件的话，从按照国际出口管制体制的实施的角度来看是没有合理性的，这样采购外国的关键装备和技术时就会让人担心，其结果是中国的尖端工业产品的出口也许会变得困难了。

（3）重新研讨关于最终用户与最终用途的实地核查的方法、条件等

《意见稿》规定出口管制主管部门有出口之后的对最终用户与用途的实地核查的权限。在出口管制中，对最终用户和其用途有没有可疑进行慎重审查是必须的，也能理解根据产品出口后的使用情况也根据情况需要跟踪。但是，如果在法律上规定有在出口目的国进行实地核查的权限，这就具有主权的域外适用的性质。在国际出口管制体制中对最终用途的一般核查方法，只限定担心有被转用于大规模杀伤性武器开发等用途的，特别是敏感程度高的对象产品，在出口许可时让最终用户出具最终用途誓约书后，并要求其提交使用状况的报告，如果是再出口时就要求出口管制当局的承认文件，这是通常的做法。如果要做实地核查，应该与最终用户所在国的协调下进行，我们理解为这是依据与国际法上所要求的取得平衡的方式。

从这样的观点来看，我们认为需要重新慎重地研究有关最终用途的检验方法和条件等。

4．对产业振兴、通商政策的重新研究

一符合 WTO 的制度和运作的必要性

（1）作为除了“和平与安全”之外的考虑因素的“国际竞争力”、“供应国际市场”和“对等原则”等

安全保障出口管制的目的始终在确保国际以及自己国家的和平与安全，基于这个共同目的，各国要完善符合国际出口管制体制的制度。

另一方面，《意见稿》在制定管制清单时除了“国家安全”“国际义务”以外，还应该考虑到对“贸易和产业的竞争力”“国际市场供应”“技术发展”的影响等。我们认为这些因素是在产业振兴和通商政策上的因素，在以和平与安全作为目的的出口管制制度上属于不同性质的因素。如果“国际市场供应”是指所谓的“Foreign Availability”（＝对于世界上任何地方都可容易到手的東西，其管制将无意义，因此原则上应从管制对象中删除的原则）的话，请将

其宗旨明确下来。根据这些因素为目的进行出口管制的话，就会产生有关 WTO 等另外通商等国际规范的关系。

另外，关于对中国采取歧视性的出口管制的国家，规定要采取相应的措施，有关“对等原则”也应当依据纠纷处理手续解决所发生的与国际规范有关的问题。

（2）“保护重要战略稀缺资源”

在起草说明的立法必要性中提到的维护国家安全、强化调查权限、履行国际义务、加强国际合作等事项，从在完善出口管制制度的观点来看，我们充分理解并欢迎的。

但是，关于“保护重要战略稀缺资源”，作为安全保障出口管制制度上的对象物资毫无先例，还有在研究过程中的商务部国际贸易经济合作研究院（CAITEC）的研究报告中也将其作为对国际诉讼问题来对待，（安全保障）并叙述在出口管制中将其添加为稀缺矿物资源的必要性。

这样可能会引发与 WTO 的通商规则有关的问题，请在政府之间进行慎重协议。

以上