



深圳市商务发展促进中心
(深圳市世贸组织事务中心)

2025 年 深圳市遭遇贸易摩擦情况年报

(2025 年第 12 期 总 53 期)

深圳市商务发展促进中心

2026 年 1 月

内 容 提 要

◆ 美国 337 调查案件情况

2025 年，美国国际贸易委员会（ITC）共对中国发起 28 起 337 调查案件，其中涉及深圳 17 起案件，同比增长 70%，立案数量占全国总数 61%，涉诉风险居高不下；列名被申请人 49 家，涉案企业数量全国第一，部分企业同时涉及多个产品被发起调查，涉案产品集中在电子眼镜、智能穿戴、显示面板等，高科技细分领域及其供应链企业受冲击增强。涉及深圳的裁决 16 起，列名被申请人 37 家，取得积极终裁结果 26 家，占比 70.27%，高于全国水平近 26 个百分点。

◆ “两反一保” 案件情况

2025 年，全球对我国“两反一保”案件立案 162 起，其中涉及深圳案件 47 起，同比增长 27%；反倾销调查 35 起、反补贴调查 10 起，保障措施 2 起，涉案数量和金额呈上升趋势。不论是美、欧、澳大利亚等传统市场，还是印度、墨西哥等新兴市场均呈快速增多态势，热敏纸、金属制品、光伏储能、电池、机器人等产品是被调查主要对象。

◆ 法律变动分析和风险预警

2025 年各类风险挑战加剧，美欧纷纷出台单边政策塑造竞争格局，美国持续扩大对华进出口管制、经济制裁与投资审查范围，聚焦半导体、人工智能、航空航天、互联网科技等战略性产业，通过清单工具对具体企业、具体技术节点

实施精细化的制度约束；欧盟则以《外国补贴条例》严苛管控外部补贴，同时通过产业政策加码半导体、新能源等领域本土扶持，呈现“内松外紧”特征。

温馨提示：为更好服务贸易摩擦涉案企业，请涉及美国 337 调查和“两反一保”调查的企业与我中心进行联系，以便获取更多服务与支持。联系电话：0755-88125124、88125435。

目 录

一、2025 年深圳市遭遇美国 337 调查有关情况.....	1
（一）新立案件 17 起，涉案风险持续加剧.....	1
（二）深圳列名被申请人数量达 49 家，位列全国第一.....	2
（三）涉及深圳裁决 16 起，37 家企业胜诉率达 70.27%.....	4
（四）1 家深圳企业新遭遇调查.....	5
二、2025 年深圳市遭遇两反一保案件有关情况.....	6
（一）原审立案 47 起，涉案数量及金额双升.....	6
（二）案件主要由印度、美国、墨西哥发起，热敏纸行业遭遇多起调查.....	9
（三）12 月原审立案 4 起，单月涉案金额同比有所下降.....	13
三、法律变动分析和风险预警.....	15
（一）全球产业补贴规则新态势.....	15
（二）2025 国际贸易合规年度回顾及 2026 年展望.....	23
（三）2025 年中国出口管制体系全面升级：从战略物项到技术数据多维管控.....	45
（四）美国关键矿产布局之变牵动全球.....	55
（五）2025 年美国出口管制规则之变.....	61
（六）美国无人机新规详解，中国企业需做好应对准备.....	72
（七）欧盟外商投资审查条例修订新进展.....	93
（八）欧盟碳边境调节机制（CBAM）梳理与应对.....	102
（九）欧盟新能源招标新规再设贸易壁垒，限制中国企业.....	110
（十）从摩洛哥到印尼：欧盟“跨境反补贴”调查的法律争议与风险启示.....	127

一、2025 年深圳市遭遇美国 337 调查有关情况

（一）新立案案件 17 起，涉案风险持续加剧

2025 年 1 月至 12 月，美国国际贸易委员会（ITC）共发起 43 起 337 调查，其中涉及中国立案 28 起，涉及深圳 17 起，同比增长 70%。与近年同期数据相比，2025 年涉及深圳立案数量与其在全国总量中的占比（即图 1 中“深圳占比”）均达到三年内的峰值，这从侧面反映了我市涉美出口及在美销售业务高度集中、产业链外向度突出，且在新技术、高价值行业的全球供应链（以美国市场为代表）中权重持续提升；但同时，这一产业发展也使我市持续成为 337 调查新案件的核心靶向区域，涉诉风险居高不下，甚至呈现常态化态势。详见图 1。

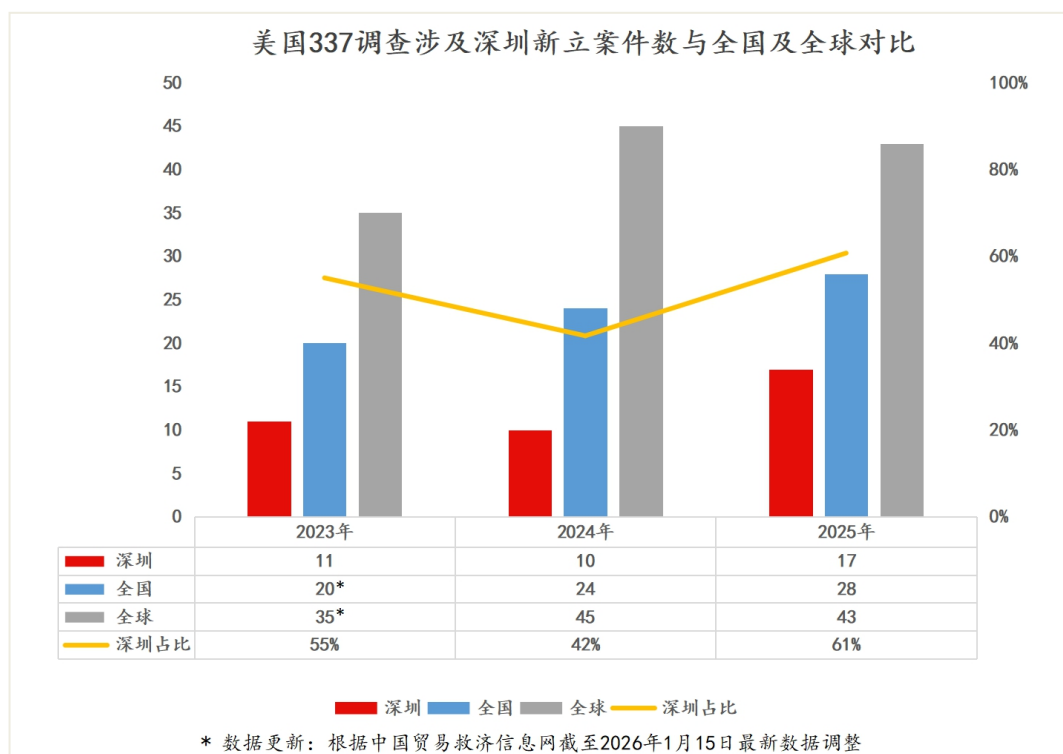


图 1 近年 337 调查涉及深圳案件数与涉全国其他地区及全球案件对比

2025 年 12 月，美国国际贸易委员会共发起 9 起 337 调查，其中涉及中国立案 6 起，涉及深圳 2 起。

（二）深圳列名被申请人数量达 49 家，位列全国第一。2025 年全年 ITC 发起的全部 43 起新立案中，共有 346 家（次）企业或个人成为列名被申请人：其中中国 149 家（不含香港特别行政区 28 家和中国台湾地区 6 家，澳门特别行政区未有涉案），涉及中国占比约 43%；另有美国 113 家，墨西哥 9 家，韩国 6 家，德国和加拿大各 4 家，印度、英国、丹麦、新加坡各 3 家，其余均少于 3 家。详见图 2。

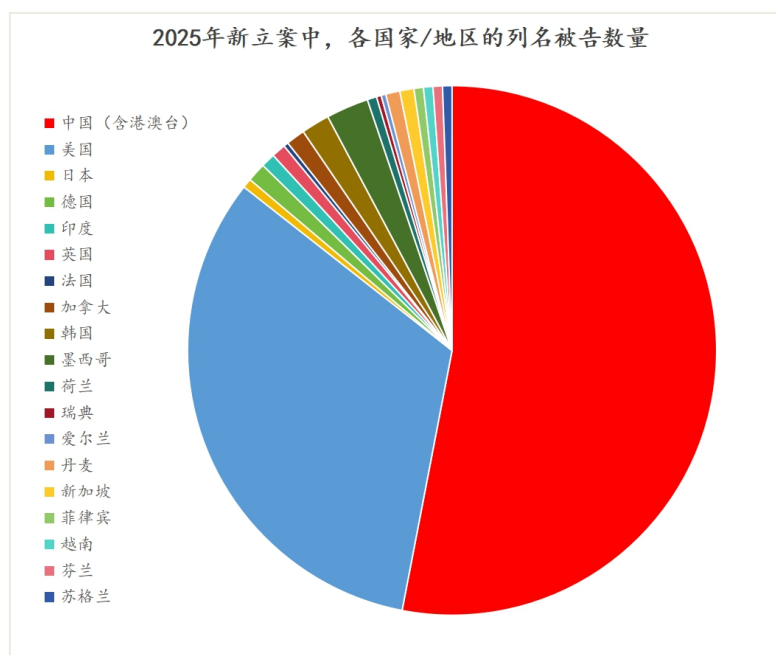


图 2 2025 年 337 调查新立案案件中列名被申请人数量

涉及中国（不含港澳台）列名被申请人中来自深圳市 49 家，在全国占比约 33%，除深圳外广东省 47 家；浙江省 9 家，山东省 7 家，上海市、福建省各 6 家，陕西省 5 家，安徽省、江苏省各 4 家，北京市、重庆市、江西省、湖北省

各2家，河北省、河南省、四川省、内蒙古自治区各1家。对比近三年337调查新立案涉及的被申请人数据：2024年我市涉案企业数量虽小幅回落，但**2025年反弹至49家**，在涉案企业绝对数量上仍居全国首位。然而，从全国维度看，2025年我国涉案被申请人数量创三年新高，但**我市涉案企业在全国的占比回升幅度却相对有限**。这表明337调查对国内各省市企业的**风险集中度呈现扩散态势**（详见图3）。从2025年部分重点337案件中我国涉案企业的分布情况分析，337新立案的涉诉范围正从我国主要涉美出口企业及涉美产品的终端制造企业，逐步扩延至相关产业链上游乃至原材料企业。337调查对我国产业链的打击覆盖面与影响深度在持续增强，其目的已不止于排除个别竞争对手，更可能在于扰动甚至扼杀我国优势产业的供应链生态。因此，即便部分案件未直接涉及我市企业，但若外省市涉案主体为我市产业链上下游关联方，也可能对我市产业发展产生潜在**供应链传导影响**。建议我市升级337风险监控体系，从“**企业个案监控**”转向“**产业链生态防控**”，重点关注核心产业的**上下游风险传导路径**，提前制定应对预案。

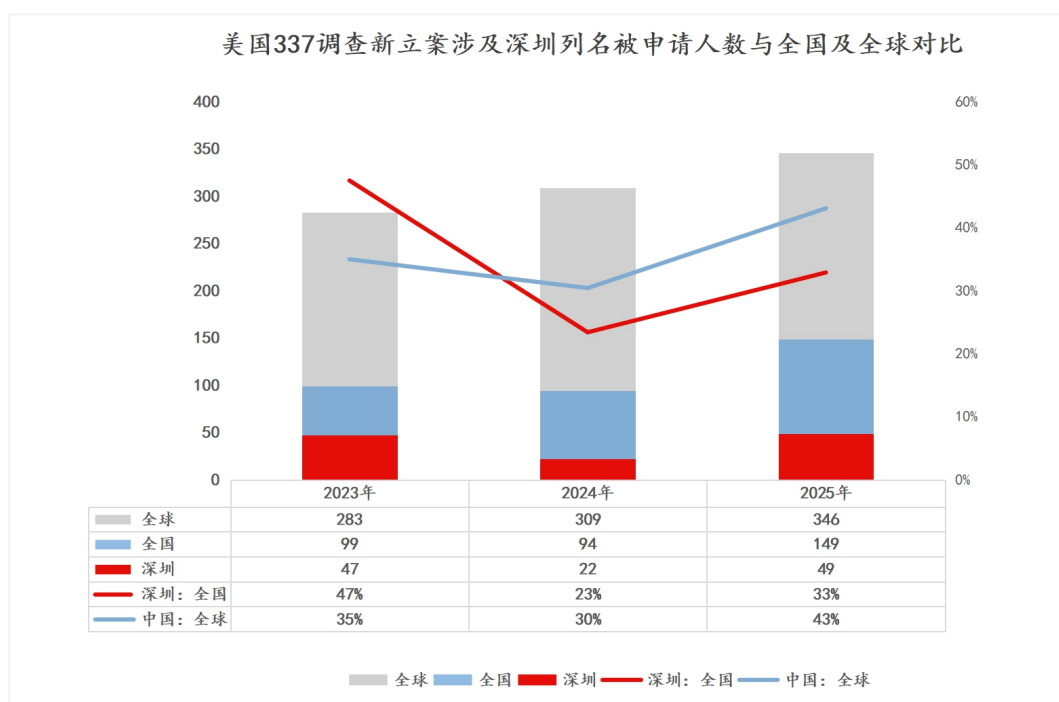


图 3 近年 337 调查新立案涉及深圳列名被申请人人数与全国及全球对比

（三）涉及深圳裁决 16 起，37 家企业胜诉率达 70.27%

2025 年 ITC 发布裁决的 337 调查中，共有 30 起涉及中国的案件，其中涉及深圳市 16 起。2025 年发布的裁决共涉及我国 126 家企业或个人，其中新裁决涉及企业最多的前三位是：深圳市 37 家、除深圳外广东省 36 家、浙江省 13 家。

以上涉及中国 126 家企业或个人的裁决中，总计胜诉 56 家、败诉 70 家，全国积极终裁结果占比 44.44%。其中，涉及深圳裁决¹撤回 9 家、和解 15 家、不存在侵权 1 家、同意令 1 家，总计胜诉 26 家；涉及深圳裁决被判缺席被申请人 6 家，被发布有限排除令 2 项，裁定存在侵权 3 项，总计败诉 11 家。整体而言，深圳积极终裁结果占比 70.27%，比

¹ 为保证本报告统计数据与全国同类型案件统计数据标准一致，对于 ITC 分别于不同日期对同一被申请人发布的非终局性裁决，均予以保留；发布的终局裁决的，仅保留终局裁决结果。

全国高出近 26 个百分点,企业主动应对意识提高、应对能力持续增强, 337 调查应对总体向好。

2025 年 12 月发布裁决的 337 调查中,共有 5 起中国企业案件,其中涉及深圳市 3 起,涉及深圳企业 4 家,在特定电子眼镜及其组件和相关充电设备(II)中,深圳影目技术有限公司(含四川影目科技有限公司深圳分公司)及深圳市逸文科技有限公司两家公司获得和解裁定。在特定智能穿戴设备、系统及其组件案件中,深圳市玖治科技有限公司获得和解裁定。在特定墨盒及其组件 II 案件中,深圳楷臻科技有限公司被裁定为缺席被告。

(四) 1 家深圳企业新遭遇调查

2025 年 12 月,共有 1 起涉及中国企业的新申请,其中涉及深圳立案申请 1 起。2025 年 12 月 16 日,美国 Active Wireless Technologies LLC. 根据《美国 1930 年关税法》第 337 节规定向美国国际贸易委员会提出申请,主张对美出口、在美进口及销售的特定无线通信设备及其组件(Certain Wireless Communication Devices and Components Thereof)违反了美国 337 条款。该案涉及深圳市万普拉斯科技有限公司 OnePlus Technology (Shenzhen) Co., Ltd. of China。

二、2025 年深圳市遭遇两反一保案件有关情况

（一）原审立案 47 起，涉案数量及金额双升

2025 年，全球涉及中国贸易救济原审立案 162 起，其中，涉及深圳 47 起，同比增加 27%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案数量占比为 29%。深圳累计涉案金额²同比增加 90%³，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案金额占比为 3.89%。详见表 1-2。

表 1：2025 年涉及深圳贸易救济出口原审立案列表

序号	产品中文名称	申诉国（地区）	被诉国（地区）	立案时间
反倾销				
1	活性阳极材料	美国	中国	2025. 1. 7
2	不锈钢洗涤槽	秘鲁	中国	2025. 1. 11
3	渣罐	美国	中国	2025. 1. 21
4	临时钢制围栏	美国	中国	2025. 2. 5
5	纸板	墨西哥	中国	2025. 2. 13
6	聚碳酸酯板	墨西哥	中国	2025. 2. 14
7	陶瓷马桶	秘鲁	中国	2025. 4. 6
8	聚丙烯瓦楞箱	美国	中国	2025. 4. 7
9	头孢氨苄	巴基斯坦	中国	2025. 5. 21
10	太阳能电池板接线盒	土耳其	中国	2025. 5. 25
11	钢角材	澳大利亚	中国	2025. 5. 29
12	热敏卷纸 ⁴	加拿大	中国	2025. 6. 12
13	热塑性聚氨酯基漆面保护膜	印度	中国	2025. 6. 16
14	热轧不锈钢板卷	巴西	中国	2025. 6. 30
15	成人自行车	墨西哥	中国	2025. 8. 13
16	铜缆	印度	中国	2025. 9. 18
17	印制电路板工具	印度	中国	2025. 9. 29
18	不锈钢冷轧扁制品	印度	中国	2025. 9. 29

² 本报告中，深圳涉案金额数据来源于深圳国际贸易“单一窗口”统计。

³ 统计累计涉案金额时已剔除双反案件重复计算部分。

⁴ 2025 年 11 月根据我市企业反馈，增加该案，由于该案为双反案件，因此 6 月新增涉深圳原审案件数量增加 2 起。

19	热转印纸	印度	中国	2025. 9. 29
20	太阳能封装材料	印度	中国	2025. 9. 29
21	自粘胶带	墨西哥	中国	2025. 9. 29
22	手机壳	印度	中国	2025. 9. 29
23	聚氯乙烯涂塑布	墨西哥	中国	2025. 9. 30
24	尼龙 6	印度	中国	2025. 9. 30
25	PET 薄膜	印度	中国	2025. 9. 30
26	钢制螺栓	墨西哥	中国	2025. 10. 2
27	义齿雕刻机	土耳其	中国	2025. 10. 11
28	热成型模压纤维餐具	加拿大	中国	2025. 10. 15
29	卡车用车身	加拿大	中国	2025. 10. 24
30	割草机器人	欧盟	中国	2025. 11. 19
31	铝制门窗	澳大利亚	中国	2025. 11. 25
32	血管造影导管和 PTCA 球囊导管	土耳其	中国	2025. 11. 26
33	新移动起重机	欧盟	中国	2025. 12. 19
34	亚克力板	墨西哥	中国	2025. 12. 26
35	尼龙 6 切片及颗粒	印度	中国	2025. 12. 31
反补贴				
1	活性阳极材料	美国	中国	2025. 1. 7
2	渣罐	美国	中国	2025. 1. 21
3	临时钢制围栏	美国	中国	2025. 2. 5
4	聚丙烯瓦楞箱	美国	中国	2025. 4. 7
5	钢角材	澳大利亚	中国	2025. 5. 29
6	热敏卷纸	加拿大	中国	2025. 6. 12
7	热成型模压纤维餐具	加拿大	中国	2025. 10. 15
8	卡车用车身	加拿大	中国	2025. 10. 24
9	低克重热敏纸	欧盟	中国	2025. 11. 7
10	铝制门窗	澳大利亚	中国	2025. 11. 25
保障措施				
1	瓦楞原纸	菲律宾	中国	2025. 2. 11
2	进口纸及纸板	土耳其	中国	2025. 12. 31

表 2：2025 年涉及深圳贸易救济出口复审立案列表

序号	产品中文名称	申诉国（地区）	被诉国（地区）	立案时间
反倾销				
1	陶瓷餐具	巴西	中国	2025. 1. 17
2	自行车轮胎	巴西	中国	2025. 2. 19

3	瓷砖	海湾合作委员会	中国	2025. 3. 3
4	陶制餐具	哥伦比亚	中国	2025. 3. 6
5	售后市场替换用汽车挡风玻璃	南非	中国	2025. 3. 7
6	亚麻织物	印度	中国	2025. 3. 29
7	铝型材	澳大利亚	中国	2025. 4. 3
8	儿童自行车	墨西哥	中国	2025. 4. 9
9	汽车玻璃	巴西	中国	2025. 4. 20
10	瓷砖	美国	中国	2025. 5. 1
11	不锈钢洗涤槽	墨西哥	中国	2025. 5. 8
12	低克重热敏纸	美国	中国	2025. 6. 2
13	制冷设备用安全玻璃	巴西	中国	2025. 6. 25
14	太阳能玻璃	欧盟	中国	2025. 7. 22
15	后拖式草地维护设备及相关零部件	美国	中国	2025. 7. 1
16	晶体硅光伏产品	美国	中国	2025. 8. 1
17	聚酯薄膜	美国	中国	2025. 8. 1
18	塑料安抚奶嘴	土耳其	中国	2025. 8. 7
19	鞋类产品	阿根廷	中国	2025. 8. 21
20	厨房用金属架（筐）	美国	中国	2025. 9. 2
21	聚酯短纤	巴基斯坦	中国	2025. 9. 20
22	洗衣机用电机	阿根廷	中国	2025. 10. 22
23	金属膜塑料气球	墨西哥	中国	2025. 11. 21
24	瓶状液压千斤顶	墨西哥	中国	2025. 12. 30
25	拉链	墨西哥	中国	2025. 12. 30
26	儿童自行车	墨西哥	中国	2025. 12. 19
27	桌椅及配件	越南	中国	2025. 12. 12
28	液力端	美国	中国	2025. 12. 1
反补贴				
1	铝型材	澳大利亚	中国	2025. 4. 3
2	瓷砖	美国	中国	2025. 5. 1
3	低克重热敏纸	美国	中国	2025. 6. 2
4	太阳能玻璃	欧盟	中国	2025. 7. 22
5	晶体硅光伏产品	美国	中国	2025. 8. 1
6	厨房用金属架（筐）	美国	中国	2025. 9. 2
7	液力端	美国	中国	2025. 12. 1
保障措施				
1	进口窗帘	印度尼西亚	中国	2025. 12. 4

从近三年同期来看，深圳涉案数量和金额均呈上升趋势

势。2025 年，全国涉案数量和金额较去年同期都有所回落，而深圳市与全国趋势相反，涉案数量较 2024 年分别增长 27%。详见图 4。

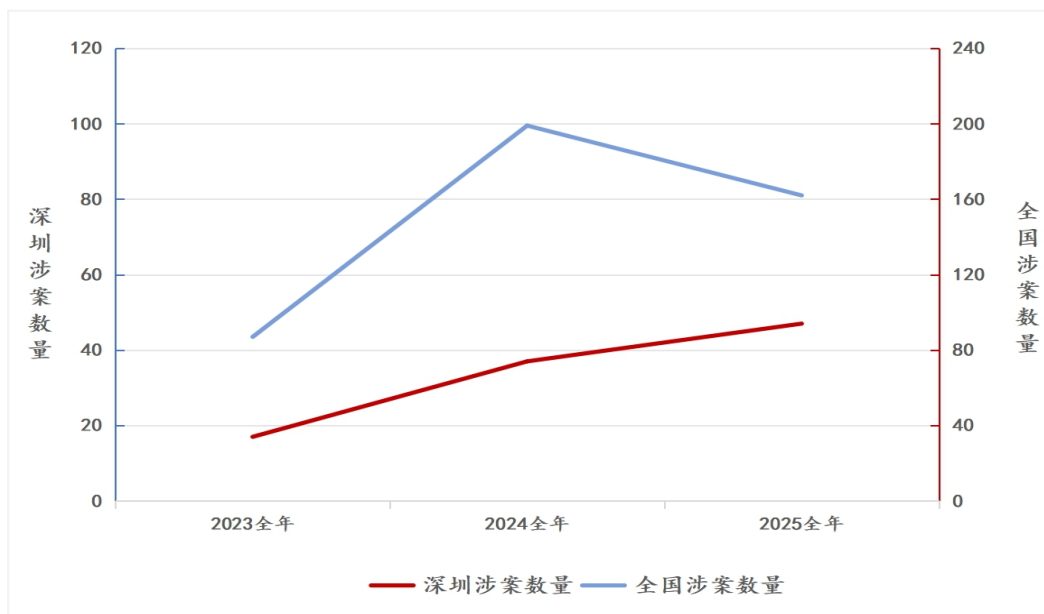


图 4 近三年深圳出口救济案件统计（按涉案案件数量）

（二）案件主要由印度、美国、墨西哥发起，热敏纸行业遭遇多起调查

2025 年，涉及深圳反倾销原审立案 35 起，涉及中国反倾销原审立案 127 起，深圳涉案数量占比为 28%；涉及深圳反补贴案件 10 起，涉及中国反补贴案件 25 起，深圳涉案数量占 40%；涉及深圳保障措施 2 起，涉及中国保障措施 15 起，深圳涉案数量占 13%。详见图 5。

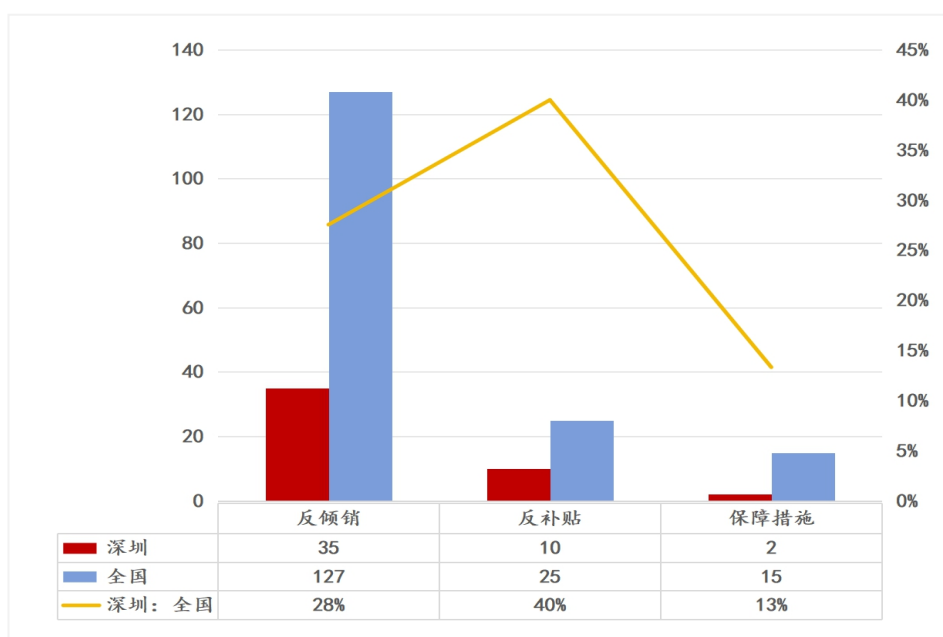


图 5 2025 年出口救济案件类型统计

2025 年，深圳涉及的反倾销及反补贴案件中 20% 为双反调查，双反案若均被作出肯定性裁定并课征关税，将形成反倾销、反补贴税率叠加。值得特别关注的是，我国热敏纸行业成为贸易救济调查的集中领域，美国、加拿大、欧盟三大发达经济体均对我国相关产品发起调查，且这三项调查都涉及深圳企业。其中美加为双反调查（加拿大原审双反、美国第三次双反日落复审），欧盟为单独反补贴调查。

具体来看，美国对华低克重热敏纸的双反措施经本次复审后继续维持，加拿大已作出肯定性终裁并课征高额补贴税（裁定中国出口商的倾销幅度为 282.1%、补贴率为 77.0%，补贴额度为人民币 10,134.87 元/吨），欧盟反补贴调查正在进行中。以加拿大就热敏卷纸的反补贴调查为例，根据申诉方提供的证据及加拿大边境服务局（CBSA）调取的资料，

加拿大在本案中认定的政府补贴主要分为 5 类补贴类型⁵共计 25 项补贴项目，其中至少 5 项补贴项目援引美国商务部的可诉讼补贴认定⁶。美加两国在对华贸易救济调查中不仅保持高度一致的“逢倾必补”策略，双反调查联动率 100%，更在调查结论、证据采信、补贴认定标准等核心环节推行调查决定与信息深度互通、相互援引，进而形成了一套相互印证的“对华补贴指控体系”。欧盟本次对我国热敏纸的反补贴调查，在多大程度上会援引、参考美加的调查结论和补贴项目认定，亟待持续关注、警惕并提早制定应对预案。如果这三大经济体在热敏纸领域形成“调查结论闭环”，或将意味着该行业面临系统性、制度化的全球市场封堵，绝非单一市场的有限挑战。

从国别/地区分布来看，2025 年印度、墨西哥等新兴市场对我市企业发起的出口救济案件明显增多，美国发起案件较 2024 年有小幅增长，加拿大发起案件数量显著增加。按照案件数量统计，2025 年，上述 47 起深圳企业涉案的两反一保案件中，涉及印度 10 起，美国 8 起，墨西哥 7 起，加拿大 6 起，土耳其和澳大利亚各 4 起，欧盟 3 起，秘鲁 2 起，菲律宾、巴西、巴基斯坦各 1 起；按案件金额统计，2025 年，排名前三的国家⁷分别为印度、美国和欧盟。

⁵ 补贴类型，分别是：财政补贴、税收优惠政策、税费减免、低于公允对价提供货物或服务或优惠贷款及贷款担保。

⁶ 例如，就国有银行提供的出口贷款及信贷这一补贴项目，加拿大边境服务局直接引用了美国商务部在对华低克重热敏纸反补贴及日落复审调查中对该项目的可诉讼补贴认定意见。

⁷ 为更准确反映国别涉案金额对比和风险级别，本部分各国该涉案金额为双反（如有）合并计算后的总金额。

从行业分布来看，按照案件数量统计，2025 年，上述 47 起两反一保案件中，涉及金属制品工业 9 起，占比为 19.15%，造纸工业 8 起，占比为 17.02%，非金属制品工业 6 起，占比为 12.77%，塑料制品业 5 起，占比为 10.64%，化学原料和制品工业和钢铁工业各 4 起，占比各为 8.51%，专用设备及电气机械和器材制造业各 3 起，占比各为 6.38%，医药工业 2 起，占比为 4.26%，纺织工业、通用设备文体、工美和娱乐用品各 1 起，占比各为 2.13%。（详见图 6）。按照涉案金额⁸统计，2025 年，排名前三的涉案行分别为塑料制品工业、电气机械和器材制造业和金属制品工业。

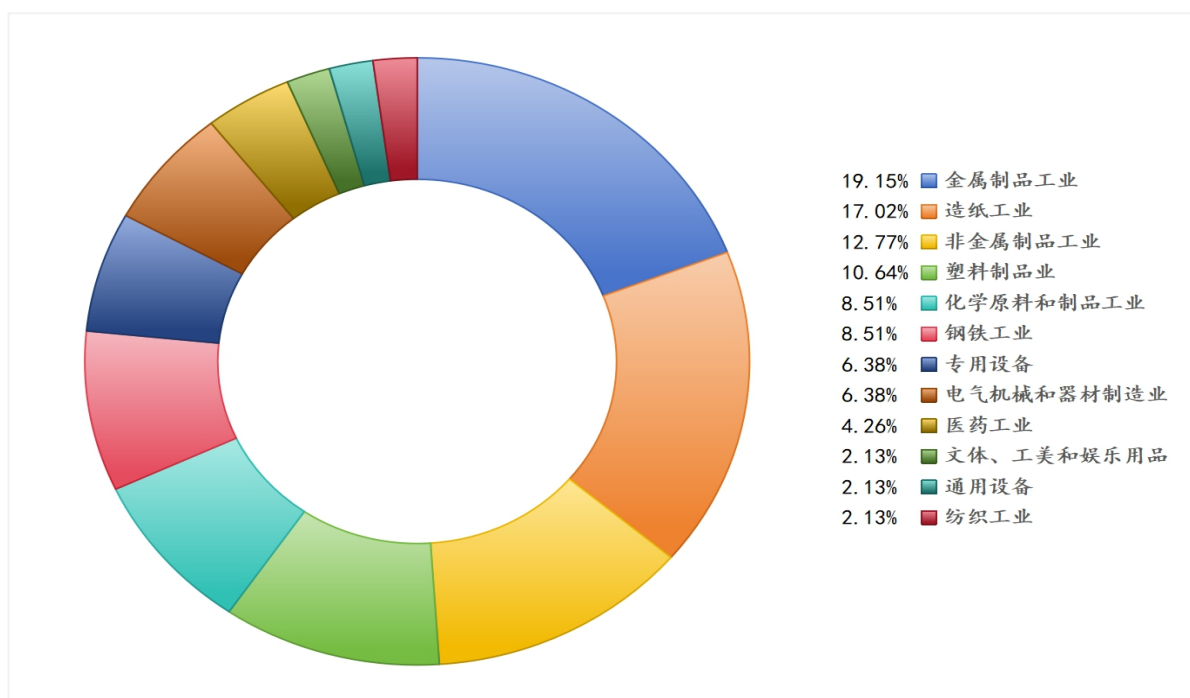


图 6 2025 年深圳出口救济案件统计（按行业涉案数量）

从全国涉案金额来看，2025 年，排名前三的分别为江苏省、浙江省和广东省（不含深圳），深圳排名第七。

⁸ 统计累计涉案金额时已剔除双反案件重复计算部分。

（三）12 月原审立案 4 起，单月涉案金额同比有所下降

2025 年 12 月，全球对中国贸易救济原审立案 16 起，其中，涉及深圳 4 起，同比增长 33.33%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案数量占比为 25%，累计涉案金额同比下降 32.31%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案金额占比为 2.15%。详见表 3-4。

表 3：2025 年 12 月涉及深圳贸易救济出口原审立案列表

序号	产品中文名称	申诉国（地区）	被诉国（地区）	立案时间
反倾销				
1	新移动起重机	欧盟	中国	2025.12.19
2	亚克力板	墨西哥	中国	2025.12.26
3	尼龙 6 切片及颗粒	印度	中国	2025.12.31
保障措施				
1	进口纸及纸板	土耳其	中国	2025.12.31

表 4：2025 年 12 月涉及深圳贸易救济出口复审立案列表

序号	产品中文名称	申诉国（地区）	被诉国（地区）	立案时间
反倾销				
1	液力端	美国	中国	2025.12.1
2	桌椅及配件	越南	中国	2025.12.12
3	儿童自行车	墨西哥	中国	2025.12.19
4	瓶状液压千斤顶	墨西哥	中国	2025.12.30
5	拉链	墨西哥	中国	2025.12.30
反补贴				
1	液力端	美国	中国	2025.12.1
保障措施				
1	进口窗帘	印度尼西亚	中国	2025.12.4

从月度来看，2025 年 12 月深圳涉案金额为全年第二高。9 月涉案数量及金额均达到全年峰值，12 月涉案数量与全年

月均值基本持平,我市年末贸易救济出口应诉类涉案数量维持全年常态水平。

从案件类型来看,2025年12月,4起深圳涉案两反一保案件中,反倾销3起,保障措施1起。

从国别/地区分布来看,2025年12月,4起深圳涉案的两反一保案件中,按照案件数量统计,欧盟、墨西哥、印度、土耳其各一起。

从行业分布来看,按照案件数量统计,2025年12月,4起深圳涉案的两反一保案件中,涉及化学原料和制品工业2起,电气机械和器材制造业、造纸工业各1起。

从全国涉案金额来看,2025年12月,排名前三的分别为江苏省、浙江省和山东省,深圳排名第十三。

三、法律变动分析和风险预警

2025年各类风险挑战加剧，美欧纷纷出台单边政策塑造竞争格局，美国持续扩大对华进出口管制、经济制裁与投资审查范围，聚焦半导体、人工智能、航空航天、互联网科技等战略性产业，通过清单工具对具体企业、具体技术节点实施精细化的制度约束；欧盟则以《外国补贴条例》严苛管控外部补贴，同时通过产业政策加码半导体、新能源等领域本土扶持，呈现“内松外紧”特征。

（一）全球产业补贴规则新态势

面对美欧以单边措施重构全球产业补贴规则的态势，中国正以“制度型开放”作为战略应对。准确把握规则新动向，是维护我国产业政策空间、携手全球南方推动全球化向普惠包容方向发展的必然要求。

1. 产业补贴的合理性与多维逻辑

（1）从制度框架到政策理念：产业补贴的合理性基础

产业补贴并非新生事物，而是各国实现经济社会发展目标的重要政策工具。世界贸易组织（WTO）《补贴与反补贴措施协定》（ASCM）将补贴分为“禁止性”“可诉”和“不可诉”三类，其中“不可诉补贴”（绿灯条款）涵盖非专项性补贴及用于研发、区域援助和环境保护的特定补贴。1999年底，该条款失效，但其核心理念——对纠正市场失灵、促进绿色创新与社会公平的政策性补贴应予包容，这仍具有重

要参考价值。作为WTO成立以来首个将环境可持续性置于核心宗旨的多边协议，2025年9月生效的《渔业补贴协定》延续并丰富了“绿灯条款”精神，在禁止助长非法或过度捕捞补贴的同时，为支持可持续渔业管理保留了正当政策空间，标志着多边体制对环境导向补贴的重新认可，也为未来绿色与可持续发展领域的补贴规则重塑提供了方向。

（2）从国家战略到全球共益：产业补贴的正向逻辑

产业补贴的合理性不仅体现在制度与理念层面的逻辑基础上，更在国家战略实践、全球合作与发展包容性等多维度中展现出其现实逻辑与积极效应。

战略性产业补贴是国家推动产业升级、培育新质生产力的核心手段。我们必须认识到，在现代化经济体系中，单纯依赖市场自发力量可能无法有效引导资源向具有战略意义但初期风险高、投资大的关键领域配置。尤其在当前新一轮科技革命和产业变革方兴未艾的背景下，全球主要经济体纷纷将科技创新视为争夺未来竞争制高点的主战场。

功能性产业补贴是促进国际技术进步与全球产业链韧性提升的积极力量。从全球视野审视，补贴并非必然导致贸易扭曲。当补贴被用于支持基础科学研究、产业共性技术研发、绿色低碳技术开发与推广等具有显著正外部性的领域时，其效益将超越国界，不仅推动本国技术进步，更通过知识溢出、技术扩散与合作创新，促进全球生产效率的整体提升与生产网络的优化升级。这符合全球共同利益，也是构建

更具包容性的国际贸易体系的理念基石。

发展导向型产业补贴是推动实现更加普惠、包容的经济全球化的重要工具。长期以来，许多发展中国家因资本、技术与管理能力的匮乏，被固化在全球价值链的低端环节，陷入“低端锁定”的发展困境。合理的产业政策与补贴，为这些国家培育本土产业能力、积累人力资本、逐步融入并升级全球价值链提供了可能的路径。

2. 跨国补贴：规则演进还是博弈工具

在产业补贴国际规则重构的进程中，“跨国补贴”从一个边缘性的法律概念，迅速演变为产业补贴国际规则重构的风暴眼。

（1）“跨国补贴”的缘起与演进

2017年至2019年，随着中国国企“走出去”和“一带一路”项目增多，美国和欧盟在WTO改革倡议中首次提出“第三国补贴”问题，试图将一国政府对其企业在第三国的补贴纳入多边规则。

2020年至2022年，美国政策讨论中逐渐形成“跨国补贴”概念。《美国对中华人民共和国的战略方针》及相关供应链报告，将政府补贴与国家安全、产业链韧性和技术竞争优势直接挂钩，美国贸易代表办公室、财政部等机构强调补贴的地缘经济影响。

欧盟则迅速跟进，2020年发布《外国补贴白皮书》，提出“外国补贴扭曲内部市场”论，并以此为基础制定《外

国补贴条例》，该条例于2023年10月生效，成为全球系统性规制跨国补贴的单边法律框架，标志着国际补贴治理格局出现显著演变，即单边机制的强化已使其开始在传统多边规则之外并行发展。

这一趋势在实践层面也迅速体现出来。2025年4月，美国更是针对柬埔寨光伏产品征收了高达3403.96%的反补贴税，其中1940.23%的税率被美方认定为源自中国的“跨国补贴”。这一数字不仅创下了反补贴税率的历史纪录，更凸显出全球产业补贴争端已从传统贸易救济措施向更具争议性的“跨国补贴”概念扩展。

（2）美欧实践的“规则悖论”与双重标准

美国一方面以“跨国补贴”为由强化对他国的政策约束，另一方面又通过《芯片与科学法案》向本国芯片制造商提供巨额补贴，呈现出政策上的显著不对称。2024年，美国政府根据该法案向英特尔公司提供高达78.6亿美元的补贴，这一举措带有明显的歧视性特征。尤为值得注意的是，这些补贴往往附带排他性的严苛条款，例如明确要求接受补贴的企业不得在中国等特定国家进行先进制程的产能扩张。

欧盟同样未能摆脱双重标准的质疑。欧盟推出的《外国补贴条例》（FSR）构建了一套针对非欧盟企业投资与参与公共采购的严格审查机制，旨在规制第三国补贴对欧盟单一市场造成的所谓“扭曲效应”，却通过《一般性国家补贴豁免条例》（GBER）赋予成员国在战略产业领域广泛补贴空间。

欧盟明确要通过产业政策和补贴在 2030 年将其半导体全球份额提升至 20%，重塑全球芯片格局。2025 年 7 月，欧盟委员会发布 GBER 修订征求意见稿，拟进一步扩大成员国在储能、电池、关键原材料等战略领域的补贴权限。美欧正通过内部宽松、外部收紧的制度安排强化产业竞争优势，其“内外有别、严人宽己”的规则逻辑违背了国际贸易体系的非歧视原则，削弱了多边规则的公信力与公平性。

（3）“跨国补贴”拓展的本质意图与影响

以美国、欧盟为代表的发达国家和地区，通过国内单边立法和执法实践所创设和推动的“跨国补贴”，打破了传统补贴认定中“财政资助”与“利益授予”必须发生在同一成员领土内的地域限制，将补贴规则的管辖范围进行了跨国界延伸。该概念成为欧盟和美国反补贴调查的新型法律武器，使其能够更有效地审查和限制他国企业在本地市场的投资与经营活动。提出“跨国补贴”的战略意图，是为穿透产业链布局，对他国支持本国企业全球竞争的产业政策进行有效制衡。

在 WTO 规则未能达成共识的情况下，通过单边行动创设新规则，实质上对多边规则构成系统性冲击，可能引发其他成员的效仿，导致规则碎片化。“跨国补贴”规则的运用，正在深刻影响全球产业的竞争格局与地理布局。企业的全球投资决策必须额外考虑“跨国补贴”审查风险，这显著增加了企业合规成本，进一步可能迫使企业为了规避风险而放弃

最优的全球生产布局，导致效率损失，甚至引发全球产业链的“脱钩”或“风险化”趋势。显然，“跨国补贴”在某种程度上并非纯粹的规则演进，而是服务于发达经济体自身产业战略并旨在遏制竞争对手的政策工具，其背后折射出以争夺未来产业高地为核心的竞争性博弈。

3. 中国应对：兼顾国内改革与国际参与

面对日益复杂严峻的国际补贴博弈，中国的应对之策必须坚持系统思维，统筹国内与国际两个大局，兼顾发展与安全两大关切，做到“内外兼修、主动塑造”。

（1）构建统一大市场，推动产业政策转型

第一，以全国统一大市场增强内生韧性。构建全国统一大市场不仅是完善国内市场体系的重要举措，更是应对国际产业补贴博弈的结构性策略。作为参照，美国外贸依存度约占其GDP的四分之一，而内贸占据主体地位；尽管我国外贸占比近年来有所下降，但仍维持在三分之一左右。从弥补发展短板、增强经济韧性的角度出发，中国应当练好内功，培育和发展新质生产力，加快推进全国统一大市场建设。一方面，建设全国统一大市场有助于在更大范围内实现规模经济和资源优化配置，形成以国内需求为主导的稳定增长格局，在外部补贴竞争加剧的环境下，提升经济体系的韧性与自主性。另一方面，统一标准、规则和监管体系，推动产业政策协调化与透明化，可以从源头上减少被他国援引“扭曲竞争”或“歧视性补贴”的风险。

第二，以产业政策转型提升制度竞争力。当前，我国正加快从“选择性”向“功能性”政策范式转变，着力构建以公平竞争、创新驱动和可持续发展为导向的产业政策体系。通过减少特惠式补贴、强化绿色与研发导向、完善非歧视原则，不仅能够提升资源配置效率和政策透明度，也有助于增强我国产业政策的国际合规性与公信力，为在全球补贴规则重构中赢得更大主动奠定制度基础。

（2）构建高水平开放格局，提升国际规则影响力

第一，以“更大规模”的开放对冲规则压力。在巩固制造业出口优势的同时，加快发展服务贸易、数字贸易和绿色贸易三大新引擎，推动贸易结构向更高质量、更强韧性方向转型。通过服务贸易提质扩容、完善数字产业化与产业数字化的双向融合机制，打破技术与数据壁垒，使我国在全球价值链重构中占据更有利位置。同时，扩大绿色产品与技术的国际贸易，不仅有助于巩固“新三样”在全球市场的领先地位，也符合全球补贴规则向可持续发展导向演进的趋势。多元化的贸易结构与新业态的发展，将有效降低国际补贴规则调整对中国制造业的冲击，增强产业体系的灵活性与自主创新能力，提升我国经济的内在稳定性。

第二，以“更宽领域”的开放拓展规则空间。加快出口市场的多元化布局，深化与新兴经济体、金砖国家和上合组织成员国的经贸合作，尤其是在能源、基础设施和高端制造等领域，推动形成互利共赢的利益共同体。这一战略将有

效拓展中国在全球贸易中的影响力,并为国内企业开辟新的市场机遇。同时,要持续扩大进口,提升消费者福利与产业竞争力,通过加强中间品和最终品的贸易结合,推动供给侧与需求侧的双重优化。在此过程中,应鼓励引进优质外资,尤其是高技术和资本密集型产业,加强全产业链协同配套,以提升产业竞争力,并支持有条件的企业通过“技术输出+市场拓展”实现国际化转型。进一步推动“一带一路”合作的差异化发展,聚焦海上丝绸之路重点推进中日韩合作,陆上丝绸之路则加强与俄罗斯及欧亚地区的互联互通,共同构建开放、稳定的区域经济网络,形成更加紧密的区域经济合作体系。

第三,以“更深层次”的开放赢得规则主动。推动从要素型开放向制度型开放转变,是中国在全球补贴规则重构中赢得主动的重要路径。充分发挥自贸试验区和海南自贸港的改革引领作用,在规则、规制、标准和管理等方面积极对接高标准国际经贸规则,稳步推进贸易自由化与投资便利化,缩减外资准入负面清单,完善知识产权保护与争端解决机制,扩大金融和资本市场开放,落实国民待遇和最惠国待遇原则,提升市场透明度与法治化水平。同时,应积极参与全球经济治理,与全球南方国家携手推动落实《全球投资指导原则》,倡导非歧视性投资环境,反对以“国家安全”为名行保护主义之实,共同构建公平、包容、平衡的国际投资与产业补贴规则体系。通过制度创新推动高水平开放,中国

正不断增强在国际补贴规则重构中的影响力，以更大制度主动权为全球经济治理贡献“中国方案”。

我们有理由相信，中国能够在这场产业补贴的国际博弈中找到最适合自己的发展路径，实现全面复兴的战略目标。这不仅符合中国的根本利益，也将为全球南方国家的发展提供新的机遇。

（来源：中国经济时报 余淼杰 陈芙）

（二）2025 国际贸易合规年度回顾及 2026 年展望

2025 年，进出口管制、经济制裁与国家安全审查等在全球经贸治理体系中的功能定位发生了具有标志性意义的转变。相关措施已不再仅作为应对特定安全事件或外交冲突的临时性政策工具，而是被主要经济体系统性地嵌入国家安全战略、产业政策与科技竞争框架之中，逐步演变为具有长期性、结构性影响的规则性安排。在这一背景下，进出口管制、经济制裁与国家安全审查的作用边界持续外延，其影响不再局限于限制特定主体或交易行为，而是深度介入全球产业链分工、技术流动路径及跨境合规义务配置。对市场主体而言，相关规则带来的风险已从“是否被制裁、是否被列名”，转向是否被纳入规则适用半径，以及是否能够持续符合多法域叠加的合规要求。

从 2025 年的实践看，相关制度呈现出三个显著趋势：一是制度化与程序化程度明显提升，进出口管制、制裁与投

资审查措施通过立法、清单及配套执行机制不断固化为可预期的制度安排；二是适用对象持续外溢，监管范围由传统意义上的直接交易方，扩展至中小供应商、金融机构、物流与技术服务提供者以及第三国中介主体；三是规则交叉与制裁法律冲突加剧，不同法域在政策目标和执法逻辑上的差异和直接对冲反制，显著提高了跨境经营主体的合规复杂度与不确定性。在此意义上，2025年可被视为进出口管制、经济制裁与投资审查由“政策竞争工具”向“国际经济治理规则”转型的关键节点。

2025 年度回顾

1. 经济制裁主要动态

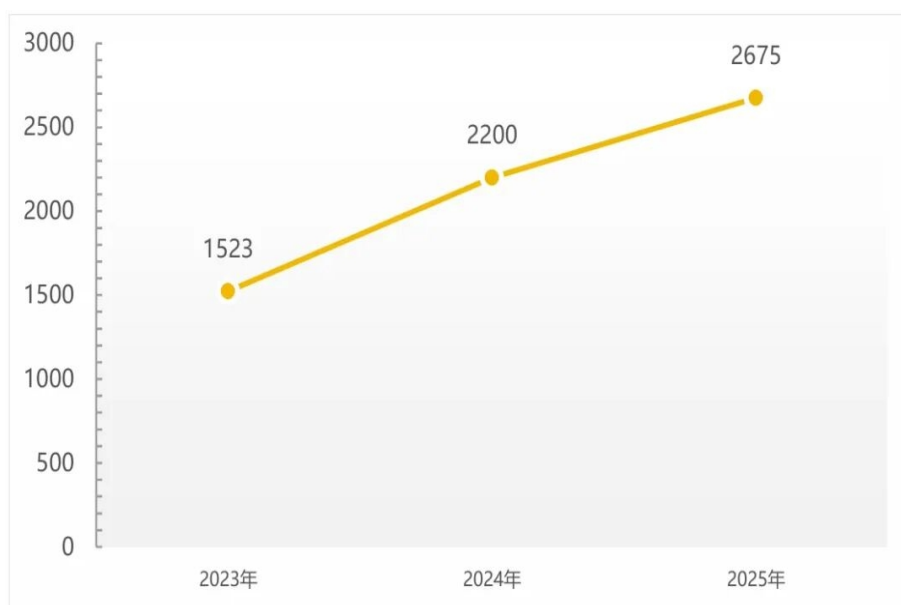
2025年，主要经济体在经济制裁领域的实践进一步表明，制裁已由以往针对特定国家或主体的“点状打击”，逐步演进为以规则和合规义务为核心的“体系化约束”。制裁措施不再仅依赖列名本身产生效果，而是通过对第三国主体、中介行为及间接支持行为的规制，实现跨法域的延伸适用，对全球经贸活动产生持续而深远的影响。

（1）美国持续扩大对华经济制裁范围

2025年，随着特朗普政府重返白宫，美国进入新的政治周期。尽管行政当局发生更替，但在对华技术遏制与安全审查问题上的政策取向总体保持高度连续性，美国对华经济制裁与进出口管制措施并未出现方向性调整，而是在既有框架内持续推进并进一步细化。

从总体规模看，2025 年美国对中国个人及实体施加的列管措施继续升级。根据公开信息与官方数据统计，截至 2025 年 12 月 8 日，被纳入各类美国出口管制与经济制裁相关“黑名单”的中国实体与个人累计达 2,675 家，较上一年度新增 475 家，增幅高达约 22%。

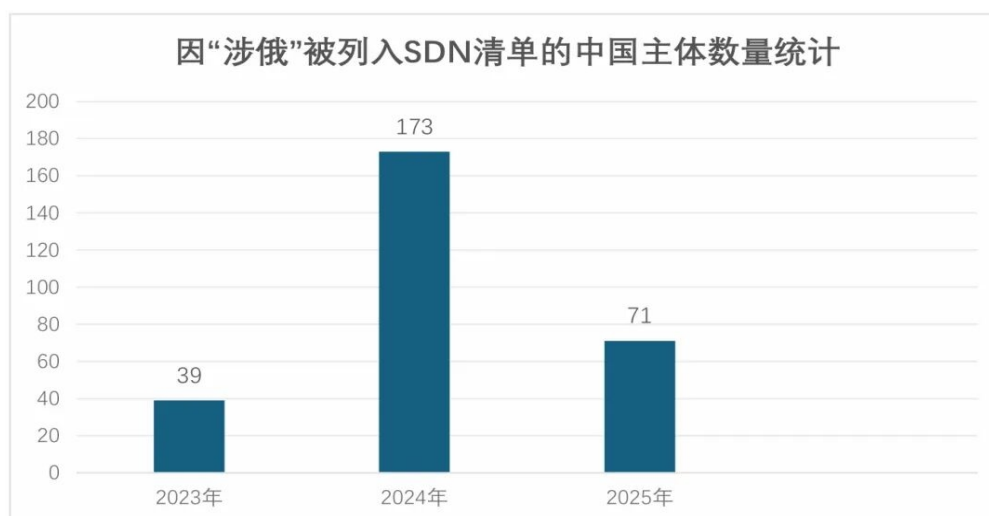
在具体清单分布上，其中约 235 家中国主体被列入美国财政部海外资产控制办公室（OFAC）管理的特别指定国民清单（SDN 清单），134 家被列入美国国防部中国军事企业清单（CMC 清单），涉及领域集中于半导体、人工智能、航空航天、新能源、互联网科技等战略性产业。上述数据从侧面反映出，美国所谓“去风险”政策已从宏观政策宣示，转向通过清单工具对具体企业、具体技术节点实施精细化的制度约束。



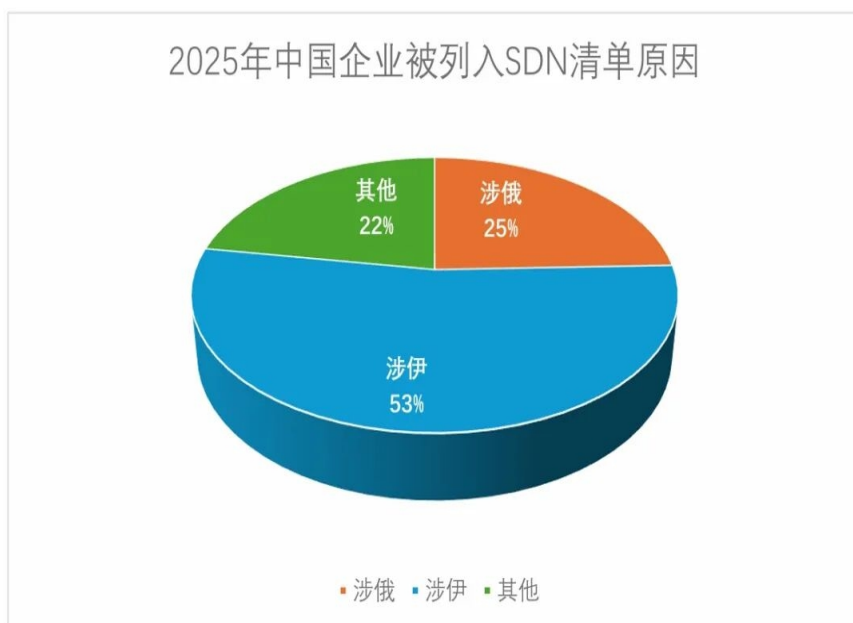
近三年被列入美国“黑名单”的中国企业数量增长趋势

美国主管机构名称	主要制裁名单类型	截至2025年度总量
财政部	特别指定国民 (SDN) 清单	1208
	非特别指定国民中国军工复合体企业 (NS-CMIC) 清单	68
国防部	中国军事企业 (CMC) 清单	134
国土安全部	UFLPA实体清单	144

从制裁事由结构看，2025 年中国主体因“涉俄”因素被列入 SDN 清单的数量出现明显下降。根据公开数据统计，全年新增此类主体共 71 家，相较 2024 年大幅减少约 59%。美国财政部在该类案件中仍主要援引第 14024 号行政令，理由集中于“向 SDN 主体提供物质性支持、协助或服务”以及“在俄罗斯特定行业开展经营活动”，制裁的法律逻辑与工具选择整体延续既有框架。需要注意的是，2025 年因“涉俄”因素将中国实体列入 SDN 清单的情形，主要集中于拜登政府执政末期。



与此形成对比的是，2025 年因“涉伊”因素被列入 SDN 清单的中国主体数量显著上升，全年共计 154 家，占当年新增 SDN 列名主体总数的约 53%。该趋势与特朗普政府重启并强化对伊朗“极限施压”政策密切相关，美国在此政策框架下明显加大了对被认为协助伊朗规避制裁、提供资金、贸易、运输或其他支持的外国主体的精准打击力度。



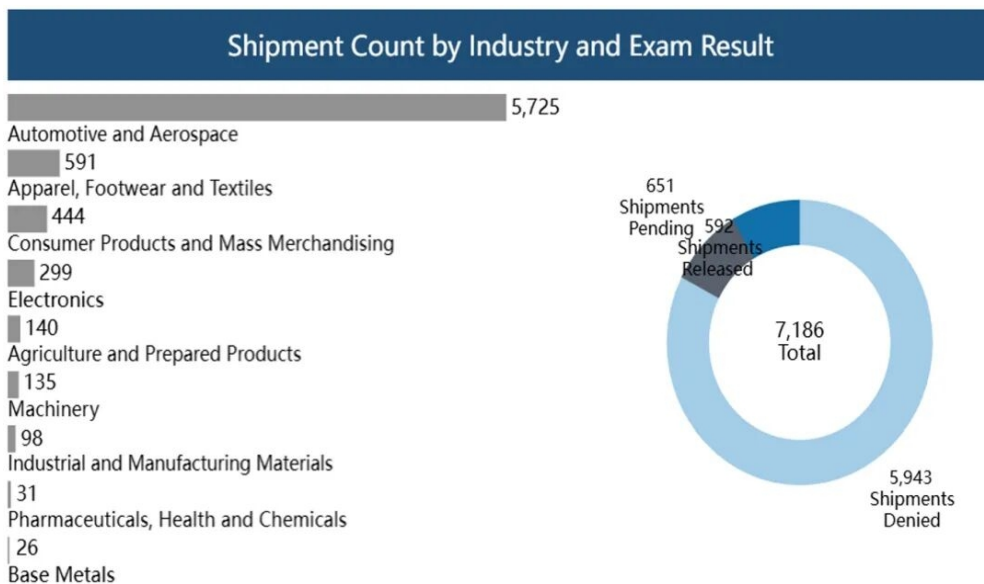
此外，《维吾尔强迫劳动预防法案》（UFLPA）仍是 2025 年美国执法的重要法律依据。根据美国海关与边境保护局（CBP）公布的数据，2025 财年 CBP 依据 UFLPA 共查扣货物 7,186 起，其中 5,943 起被拒绝入境，592 起最终获释，涉案货物总价值约 1.4 亿美元。与上一财年相比，被查扣货物的总体价值明显下降，但执法重点出现结构性变化——由此前以电子产品为主，转向汽车及航空航天相关产品，显示 UFLPA 执法已更加紧密地服务于美国当前的产业安全与供应链重构目标。



2025 财年美国依据 UFLPA 法案执法数据



2024 及 2025 财年查扣货物价值对比



2025 财年美国查扣货物类型

2025 年，中国在经济制裁与进出口管制领域的制度建设与实践运用呈现出明显深化趋势，其核心特征在于由原则性立法逐步走向系统化、主动性的制度构建。相关措施不再仅服务于个案反制，而是开始通过制度化工具参与国际经贸规则的对等博弈。

制度层面：反制裁实施机制的系统化落地

在制度建设层面，2025 年的核心进展是《反外国制裁法》实施机制的系统化完善。2025 年 3 月 23 日，国务院签署并公布《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》（以下简称“《反制裁实施规定》”），标志着自 2021 年《反外国制裁法》颁布以来，中国反制裁制度首次形成较为完整、可操作的执行路径。

《反制裁实施规定》一方面明确了反制措施的跨部门执行体系，将签证、入境限制、财产冻结、查封扣押等不同类型措施，分别落实至外交、移民管理、公安、财政、金融监管、海关、市场监管、知识产权等具体主管机关；另一方面，对《反外国制裁法》中“其他必要措施”作出细化解释，明确涵盖进出口限制、在华投资限制、物项出口禁止、数据与个人信息提供限制、工作许可与居留资格限制以及罚款等多种手段。同时，该规定系统梳理了反制措施从调查磋商、作出决定、执行实施到救济与解除的完整程序，确立了在整改消除影响后申请缓解或解除措施的制度出口。

整体而言，《反制裁实施规定》的出台，使中国反制外

国制裁的法律工具由原则性授权转变为具备可操作性和可预期性的制度安排，为后续规则化运用反制措施奠定了基础。

工具层面：清单机制的高频启用

在具体政策工具运用上，2025 年中国明显加大了对不可靠实体清单、出口管制管控名单及反制清单的使用力度，清单机制成为对外反制与风险管控的重要抓手。

首先，不可靠实体清单作为应对外国实体歧视性限制中国企业、损害中国国家利益的核心工具，在 2025 年被更为密集地启用。其次，依据《出口管制法》及《两用物项出口管制条例》设立的出口管制管控名单，也在实践中被频繁用于限制被认为可能危及国家安全或违反最终用户、最终用途管理要求的境外实体获取中国敏感物项。

此外，反制清单在 2025 年亦呈现出制度化扩展趋势。除外交部继续公告反制清单外，在《反制裁实施规定》实施后，商务部亦开始直接发布反制清单决定。例如，2025 年 8 月 13 日，商务部将欧盟相关银行列入反制清单；10 月 14 日，又将某外国公司的数家美国相关子公司纳入反制范围，并禁止境内组织、个人与其开展交易与合作。

从公开公告统计看，2025 年商务部共将 57 家外国实体列入不可靠实体清单，将 82 家外国实体列入出口管制管控名单。无论是发布频率还是覆盖数量，2025 年均明显高于此前年度，显示清单机制已从“例外性工具”转变为相对常

态化的政策选项，中国在对外经贸博弈中的工具运用主动性显著提升。

（3）欧盟对俄制裁持续加码

2025年，欧盟对俄制裁进入新的实施阶段，全年共计推出四轮制裁措施（第16轮至19轮），其核心逻辑由以往侧重“直接打击俄罗斯本土主体”，逐步转向系统性切断俄罗斯获取资金、技术与服务的全球支持网络。其中，第19轮制裁（于2025年12月生效）被普遍认为是迄今力度最强、覆盖范围最广的一轮，其显著特征在于欧盟首次在制度层面有意识地将非俄罗斯的第三方中介主体整体纳入制裁与进出口管制框架。

在该轮措施中，欧盟明确将“协助俄罗斯规避制裁的金融、物流与贸易服务提供者”作为重点打击对象，并在官方文件中专门使用“第三国银行与加密货币供应商（third-country banks and crypto providers）”这一分类加以界定。在此监管逻辑下，共有12家中国实体（包括中国香港）被纳入加强进出口控制与贸易限制的相关清单，显示欧盟对第三国合规风险的认定标准显著趋严。

值得注意的是，欧盟此次制裁对象不仅限于终端贸易商，还首次将位于阿联酋、新加坡及中国香港的航运公司、船舶管理机构及石油贸易平台纳入制裁范围，反映出其对俄制裁已从单点制裁转向覆盖“资金—物流—技术—中介”的全链条监管模式。

2. 进出口管制主要动态

2025年，进出口管制在主要经济体国家安全工具箱中的地位进一步上升，其功能已由传统的贸易与技术管控手段，演进为与经济制裁、投资审查并行运作的核心制度工具。相关规则通过不断向研发、制造、供应链及关联主体外溢，持续重塑跨境技术流动与产业协作的合规边界。

（1）美国强化对华全链条技术围堵

2025年，美国商务部工业与安全局（BIS）继续推进所谓“小院高墙”策略，并在实践中显著拓展进出口管制的覆盖范围与适用深度。美国进出口管制已不再局限于终端产品或特定技术节点，而是通过规则叠加与制度创新，逐步延伸至技术研发、制造过程及供应链全环节，形成对华技术遏制的制度化闭环。

2025年1月13日，BIS发布临时最终规则《人工智能扩散框架》，对《出口管理条例》（EAR）中有关先进计算集成电路的管制体系作出系统性调整。该规则新增管控物项ECCN 4E091，引入人工智能模型外国直接产品规则（FDPR），并增加与人工智能模型权重相关的“危险信号”合规指引，同时设立人工智能许可例外（AIA），并针对先进计算物项构建分级国家组管控体系。上述调整标志着美国出口管制正式将“人工智能模型能力本身”纳入制度性监管对象，出口管制的关注重心由硬件逐步向算法与模型层面延伸。

2025年1月14日，BIS进一步发布《保障信息和通信

技术及服务供应链：网联汽车》的最终规则，将网联汽车及其软硬件、服务全面纳入国家安全监管框架。该规则授权美国商务部长对涉及“受关注国家”的相关交易实施前置性审查，并在认定存在“不当或不可接受”（undue or unacceptable risk）的国家安全或数据安全风险时，有权直接禁止交易。这一规则实质上将进口管制逻辑延伸至产业准入与交易审查层面，模糊了进口管制与投资审查之间的传统边界。

2025 年 5 月 13 日，BIS 又同步发布三份政策与执法指引文件，即《关于可能用于训练人工智能模型的先进计算集成电路及其他商品的管控政策声明》、《防止先进计算集成电路被转用的行业指南》以及《关于对中国先进计算集成电路适用通用禁令十的指南》，上述文件分别围绕先进计算集成电路在人工智能模型训练中的潜在用途、芯片转用风险防范，以及通用禁令十在中国先进计算芯片领域的适用问题作出进一步澄清。上述文件并未引入全新法律工具，但通过强化合规预期与行业指引，在实务层面显著提高了企业在先进计算领域开展涉华业务的合规门槛。

（2）美国 BIS 引入出口管制“50%规则”

2025 年 9 月 29 日，BIS 在联邦纪事发布题为《扩展最终用户管制至特定列名实体的关联方》（Expansion of End-User Controls to Cover Affiliates of Certain Listed Entities）的临时最终规则（Interim Final Rule，

以下简称“IFR”），对《出口管理条例》（EAR）中实体清单（Entity List）、军事最终用户清单（MEU List）以及 EAR 第 744.8 条下与特定 OFAC 制裁项目相关的 SDN 清单的适用范围作出实质性扩展。

根据该规则，若外国实体由一个或多个已列名主体或受限主体直接或间接、单独或合计持有 50%及以上股份，则该外国实体原则上将被视为列名主体的关联方，自动适用相同的许可要求及相关限制。该安排在制度逻辑上引入了类似于 OFAC 制裁体系中的“50%规则”，显著削弱了通过股权结构调整或关联主体重组规避出口管制的可行性。

尽管该规则原定于 2025 年 9 月 29 日正式生效，但在中美经贸高层对话取得阶段性进展的背景下，BIS 于 2025 年 11 月 10 日宣布暂停执行该规则一年，延至 2026 年 11 月 9 日。该决定并未改变规则本身的制度方向，而更多体现出在中美政治博弈背景下，美方为后续谈判保留政策弹性的策略性考量。

值得注意的是，尽管上述 IFR 已被暂缓生效，但美国商务部仍持续以实体清单（Entity List）作为核心监管工具，频繁对中国企业实施限制措施。2025 年度，共有 127 家中国企业被增列至实体清单，同比增加约 12%。截至目前，实体清单中涉及的中国企业数量已达 1220 家，军事最终用户（MEU）清单中列明的中国企业亦达 72 家，覆盖行业范围持续扩展。

（3）美国《2026财年国防授权法案》正式签署

2025年12月18日，美国总统特朗普签署《2026财年国防授权法案》（National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2026, "NDAA 2026"），法案正式生效。作为美国年度最具综合性和约束力的国家安全立法之一，NDAA 2026在人工智能、数据安全及政府采购等多个领域，对涉华技术与商业活动作出了更为明确且严格的制度性限制。

在人工智能与数据安全方面，NDAA 2026明确要求美国国防部及其承包商，对相关系统和设备中由特定中国公司开发或提供的人工智能模型予以移除。同时，法案将涉及人类遗传信息、医疗健康大数据等敏感信息的中美合作活动，明确界定为可能影响美国国家安全的高风险行为，并要求相关部门在审查和管理层面采取更为审慎和严格的态度。

在政府采购领域，NDAA 2026进一步规定，自2026财年起，将分阶段对由中国实体所有或控制的计算机、打印机等信息技术产品实施联邦政府采购禁令。值得注意的是，法案明确指出，该等限制不仅适用于直接供货情形，亦涵盖通过子公司、关联公司或其他受控实体进行的间接销售安排，从制度层面封堵了通过企业架构或交易路径设计进行合规规避的空间。

总体而言，NDAA 2026通过在人工智能、数据安全及政府采购等关键领域引入更具针对性的限制措施，显著收紧了美国国家安全相关合规边界，不仅进一步压缩了涉华技术和

产品进入美国政府体系的空间，也对依赖跨境供应链、技术合作或多层级企业架构开展业务的市场主体提出了更高的合规要求。

（4）美国联邦通信委员会（FCC）扩展“不可信供应商清单”

当地时间 2025 年 12 月 22 日，美国联邦通信委员会（FCC）发布公告，以所谓“国家安全”为由，将所有外国生产的无人机系统及其关键零部件等列入“不可信供应商清单”（Covered List）。根据 FCC 相关规定，凡被列入该清单的设备，均不得获得 FCC 设备授权。鉴于 FCC 授权系设备在美国合法销售和分销的必要前提，上述措施在实质上切断了外国无人机新机型及相关产品进入美国市场的合规路径。

本次受控产品范围覆盖面广，不仅包括无人机整机，还进一步延伸至多项关键部件和配套要素，具体包括但不限于：数据传输设备、通信系统、飞行控制器、地面控制站及 UAS 控制器、导航系统、传感器和摄像头、电池及电池管理系统、电机、相关软件及所有 NDAA 2025 § 1709 (a) (1) 列明的通信和视频监控设备/服务（例如某些外国监控系统）。

（5）中国出口管制迈向精细化与国际化

面对持续加大的外部压力，中国于 2025 年加快推进出口管制制度体系建设，实现了由以往侧重原则性立法，向规则创新与实操落地并重的重要转型。相关制度设计不仅着眼

于风险防控,也在一定程度上体现出对主要经济体出口管制外溢做法的对等回应。其中,2025 年 10 月出台的稀土出口管制新规引发广泛关注。2025 年 10 月 9 日,商务部发布第 61 号、第 62 号公告,首次明确将含有中国成分的境外稀土相关物项及技术纳入出口管制范围,并引入多项具有突破性的域外管辖制度安排。上述制度设计在国际上被普遍解读为中国对美欧在高端制造、军工及新能源领域技术围堵的对等回应,尤其直指相关经济体对中国稀土资源及技术体系的高度依赖。

除稀土领域外,2025 年中国在出口管制实体管控方面亦同步强化。全年内,中国商务部共将 82 家外国实体列入出口管制管控名单,重点针对半导体设备断供、歧视性技术转让以及危害中国国家安全和利益的行为,出口管制执法的针对性与精细化程度明显提升。

（6）欧盟强化国际义务与成员国协同

2025 年,欧盟出口管制政策的主要特征在于通过制度修订与清单协调,将多边出口管制机制形成的共识更系统地转化为欧盟内部的统一规则,并通过强化成员国间的信息共享与协同审查,提升整体执行的一致性与可预期性。

2025 年 4 月 14 日,欧盟理事会通过 Council Decision (EU) 2025/779,对《军事技术和装备出口控制共同规则》(Common Position 2008/944/CFSP)作出重要修订。修订后的第 2 条明确强调成员国对其国际义务和承诺的遵守原

则，规定如拟议出口与成员国在联合国、欧盟或其他相关国际或区域控制机制项下承担的义务相冲突，成员国应拒绝出口许可，从而在制度层面强化国际规范在出口许可决策中的优先地位。

在具体物项层面，欧盟于 2025 年 9 月 8 日更新《欧盟条例（EU）2021/821》附件 I（两用物项管制清单）。本轮更新显著拓展了管制范围，将多项战略性前沿技术系统性纳入清单，包括量子技术、先进半导体制造与测试设备、先进计算集成电路、可编程逻辑装置，以及增材制造设备及材料、高温涂层技术、肽合成器等领域。整体而言，该轮更新与瓦森纳安排、导弹技术控制制度（MTCR）及核供应国集团（NSG）等多边机制的年度调整保持高度一致，体现出欧盟在出口管制规则制定中对国际协调机制的持续依赖。

3. 国家安全投资审查主要动态

2025 年，全球国家安全投资审查制度出现关键性演变。美国、欧盟等主要经济体同步升级其审查机制，标志着投资审查已由传统意义上防范外资进入的“单向防御工具”，演进为集外资准入管控、对外投资限制及国内关键活动监管于一体的复合型制度安排。其突出特征在于审查逻辑的“双向收紧”：一方面，各国持续强化对外国投资的安全审查；另一方面，也开始系统性限制本国资本、技术与能力向外转移。同时，“国家安全”的内涵被不断扩展，审查程序趋于严格化与复杂化，投资审查与制裁、进出口管制之间的制度边界

日益模糊。

美国方面，2025 年 2 月，特朗普政府发布《“美国优先”投资政策》总统备忘录为全年国家安全投资政策奠定总体基调。该文件体现出明显的双向施压逻辑：对内，要求美国外国投资委员会（CFIUS）进一步强化审查力度，明确将绿地投资纳入审查范围，并将“关键技术”的界定从传统国防、半导体领域，大幅扩展至医疗、农业、能源等广泛经济领域，使国家安全审查的适用边界显著泛化；对外，则明确限制美国资本在半导体、人工智能、生物技术等八大关键科技领域，对“受关注国家”的投资活动。

欧盟方面，2025 年 12 月 11 日，欧盟就强化外商直接投资（FDI）审查机制达成政治协议，明确将军民两用物项、人工智能、关键原材料等领域纳入强制性审查范围，并要求成员国建立更为系统和持续的投资监测与信息共享机制。该进展反映出欧盟正从以成员国为主导的分散审查模式，逐步转向更具统一性和前瞻性的安全审查框架。

值得注意的是，出口管制规则与外资审查制度正出现交叉适用的趋势，这一现象在“某半导体公司事件”中得到了集中体现。2025 年 9 月 29 日，美国商务部工业与安全局（BIS）发布出口管制“50%规则”，对“实体清单”企业持股超过 50%的子公司追加同等制裁，全面加强出口管制机制。在美国 BIS 的新规发布次日，荷兰经济事务与气候政策部援引 1952 年《物资供应法》，以“国家安全”和“公共

秩序”为由，下达部长令，要求闻泰科技的控股子公司该半导体公司及其下属子公司、分公司、办事处等全球30个主体，全面暂停资产处置、知识产权转让及核心人员调整等各类变动操作，并实际剥夺中方股东的正常控制权。该事件是美国出口管制规则与欧洲外资安全审查机制在时间节点和适用逻辑上形成的跨域联动，构成出口管制与投资审查相互叠加、协同施压的典型案列。该案例表明，一国出口管制规则的调整，可能迅速被第三国通过外资审查或国内安全立法加以承接和放大，即便企业在技术来源、经营模式和财务状况等方面均符合法律与监管要求，仍可能因股权结构、投资背景或地缘政治身份，被纳入国家安全框架下的再审查对象，从而面临控制权受限甚至资产被冻结的实质性风险。

此外，2025年12月18日，随着美国《2026财年国防授权法案》（NDAA 2026）的签署，《全面对外投资国家安全法案》（COINS Act）正式成为美国联邦法律。该法案进一步将美国对外投资管制对象从中国扩展至包括俄罗斯、伊朗在内的六个“受关注国家”，并同步更新受管制的关键技术清单，新增了高性能计算和高超音速系统，标志着美国对外投资审查已全面进入立法驱动、长期化运行的新阶段。

2026年展望与建议

展望2026年，全球进出口管制、经济制裁与国家安全投资审查体系预计将继续沿着制度化深化、适用边界外溢以及多工具协同运行的方向演进。相关规则已明显超越针对特

定地缘政治事件的应急性安排，逐步固化为长期运行的治理框架，并深度嵌入主要经济体的产业政策、安全战略与对外经济关系之中。在此背景下，企业及相关市场主体所面临的合规风险，已不再主要表现为个别交易或单一项目触发的偶发性问题，而是更多体现为由规则叠加、适用外溢及监管协同所带来的结构性、系统性不确定性。对合规管理能力的要求，亦由传统的“事后应对”逐步转向前置化、体系化与战略层面的风险治理。从趋势判断来看，2026年相关领域可能呈现以下几方面特征：

1. “清单化治理”持续强化，风险外溢效应进一步放大

无论是美国的特别指定国民（SDN）清单、实体清单，欧盟针对第三国中介主体和规避行为的制裁清单，还是中国的不可靠实体清单与出口管制管控名单，清单机制已成为各方法律工具中兼具灵活性与威慑力的核心制度载体。

展望2026年，相关清单的动态更新仍将保持高频运行，其适用逻辑亦将进一步从“被列名主体本身”，延伸至“关联方”“控制关系”“实际受益人”以及“对受限行为具有实质性影响力的主体”。在此模式下，合规风险将不再局限于直接交易对手，而是通过股权结构、控制安排及业务协作关系实现跨主体、跨法域外溢，显著提高企业识别与管理合规风险的复杂度。

2. “国家安全”概念持续泛化，多重规则交叉加剧全球运营复杂性

随着技术安全、数据安全、供应链安全与经济安全之间的边界不断模糊，进出口管制、投资审查与经济制裁之间的制度交叉和协同适用预计将更加频繁。相关监管措施不再沿着单一工具逻辑独立运行，而是逐步形成相互支撑、相互补充的复合监管体系。在此情形下，企业仅依赖传统的货物属性、交易结构或合同安排来判断合规风险，已难以满足现实需要。技术来源与演进路径、数据的跨境流动与存储方式、最终用途及最终用户背景，以及合作对象在不同法域下的合规风险，均将成为风险评估中的关键变量。规则碎片化与监管标准差异的并存，也将对企业跨区域运营与内部合规协调能力提出更高要求。

3. 中美欧等主要经济体博弈呈现“高强度竞争与阶段性缓和并存”的长期态势

2025年，在全球经贸与科技竞争持续深化、地缘政治不确定性显著上升的背景下，中美、中欧围绕进出口管制、关键技术与产业安全等议题的博弈进一步加剧。但与此同时，相关方亦在特定阶段和具体议题上，通过对话机制与技术性安排，对高敏感摩擦风险进行有限管控，呈现出竞争与缓和并存的复杂态势。

在中美关系层面，双方于2025年10月下旬在马来西亚举行经贸磋商，就出口管制等重点议题开展沟通。作为磋商成果之一，美方宣布暂停实施其于9月29日发布的BIS“50%规则”一年，中方亦同步暂缓执行10月9日出台

的稀土出口管制新规。上述安排并未改变双方在关键技术领域持续博弈的总体政策方向，但在规则适用的节奏、范围与执行方式上，体现出一定程度的技术性协调，有助于在短期内稳定政策预期，降低市场主体面临的合规与经营不确定性。

在中欧层面，2025年9月30日荷兰政府宣布冻结该半导体公司相关资产后，中方随即采取反制措施，限制该半导体公司中国公司及其分包商出口在中国境内制造的特定成品组件和子部件。此后，中国商务部就该半导体公司事件多次作出公开回应，明确指出荷方有关措施存在泛化国家安全概念、不当干预企业正常经营的问题。10月21日，中国商务部部长应约与荷兰经济大臣通话，就相关问题交换意见；11月8日，中国商务部表示同意荷方派员来华磋商；11月19日，荷兰经济大臣发布声明，宣布暂停针对该半导体公司的相关行政令。上述过程显示，在高度敏感的技术与产业议题上，中欧双方仍保留通过行政沟通与外交渠道对政策后果进行修正和缓冲的现实空间。

综合来看，上述实践表明，即便在结构性竞争长期存在、地缘政治因素持续上升的背景下，主要经济体在规则实施层面仍可能通过调整执行节奏、适用范围或配套安排，保留一定程度的政策弹性与风险缓冲机制。此类安排虽难以从根本上改变竞争格局，但在实践中有助于避免局部摩擦迅速升级为系统性对抗或全面“脱钩”，并为市场主体争取必要的调

整和过渡空间。

展望2026年，类似机制预计仍可能在人工智能模型权重、生物制造关键设备、关键矿产资源及其上游技术等高度敏感领域反复出现。需要指出的是，这并不意味着相关经济体在技术安全战略上的方向性转变，更可能体现为在既定战略框架下，通过更精细化、更制度化、周期更长的方式，持续推进技术与产业层面的结构性调整与重塑。

4. 地缘政治冲突升级，合规不确定性加剧

2026年伊始，美国以“打击毒品恐怖主义”为由，对委内瑞拉采取军事突袭行动，直接控制委内瑞拉总统尼古拉斯·马杜罗及其配偶，并同步宣布将在美国境内就相关指控提起刑事诉讼。该行动在性质与手段上均构成对既有对委政策的重大突破，标志着美国对委内瑞拉的施压路径，已由持续近二十年的经济制裁、金融封锁与外交孤立，显著升级为集“军事威慑、刑事司法追责与资产控制(乃至强制接管)”于一体的复合型强制工具组合。

从政策演进角度看，此举并非孤立事件，而是美国近年来在特定国别问题上逐步强化“安全化治理”思路的集中体现，即在传统经济与法律工具之外，引入更具对抗性和不确定性的国家安全手段，以实现快速、直接且高度政治化的政策目标。这一变化不仅重塑了对委内瑞拉的双边关系框架，也对国际社会既有的主权、司法管辖与制裁边界认知形成实质冲击。

对全球企业，尤其是深度嵌入国际能源、资源与大宗商品贸易链条的中国企业而言，上述事件释放出高度警示性的合规信号：企业所面临的外部合规环境，已不再仅表现为规则体系日趋复杂、执法尺度持续收紧，而是进入规则、国家安全与强制行动深度交织的新阶段。一方面，经济制裁、进出口管制、投资安全审查等传统制度性工具仍将持续发挥基础性约束作用，但在特定情势下，其政策目标与执行效果可能被更高烈度的安全与执法行动所替代或叠加；另一方面，企业在进行国家风险与合规风险评估时，已难以仅依赖既有的制度性合规框架，而有必要将政治、安全、执法及经营层面的多重风险系统性纳入经营决策、资产布局及供应链应急预案之中。

在此背景下，2026年国际合规环境的一个显著趋势在于，制度性规则与国家安全领域非常规行为之间的界限正持续弱化，政策制定者在经济逻辑与安全逻辑之间进行策略性组合运用，正逐步成为常态化选项。相应地，企业合规管理的内涵亦随之发生转变：合规不再仅是对既有法律规则的静态遵循，而是一项融合法律判断、战略研判与地缘政治分析的动态风险管理过程。

（来源：中伦律师事务所，张国勋、王大坤、段嘉玮）

（三）2025年中国出口管制体系全面升级：从战略物项到技术数据多维管控

2025年下半年，中国出口管制与反制裁体系密集升级，

形成覆盖关键物项、核心技术与特定主体的多层次监管框架。9 月 25 日，商务部对 6 家美国军工企业实施出口与投资限制，拉开本轮管制强化的序幕。随后，10 月初至 10 月中旬，中国政府先后发布多项公告，对超硬材料、稀土设备与原辅料、中重稀土、锂电池及人造石墨负极材料等战略物项，以及含中国成分的境外稀土产品和稀土相关技术实施出口管制；同时，还将反无人机技术公司（Dedrone by Axon）、TechInsights（先进技术分析与知识产权服务提供商）及其分支机构等 14 家外国实体列入不可靠实体清单。上述系列措施标志着中国出口管制政策实现了从传统的“物项控制”向“物项—技术—数据—主体”全链条管制的转变，政策重心从防止敏感资源外流延伸至供应链安全与科技安全领域。本文梳理了近期的主要政策动态，分析其背后的制度逻辑与对美方“长臂管辖”的对等回应，并探讨中国企业在新一轮出口管制体系下的合规应对方向。

1. 近期中国出口管制政策升级

2025 年下半年以来，中国围绕国家安全与供应链安全，密集出台多项针对关键物项、技术及主体的出口管制和反制裁措施，主要政策动态如下：

（1）2025 年 9 月 25 日：对 6 家美国军工企业实施出口与投资限制

商务部宣布将 6 家美国企业列入制裁名单。其中 3 家被纳入不可靠实体清单，禁止其从事与中国有关的进出口活动

或在中国境内新增投资；另 3 家被纳入出口管制清单，禁止中国企业向其出口两用物项。上述措施旨在回应相关企业参与台湾地区军事合作的行为，并限制其获取中国稀土、合金及其他关键工业原料。

（2）2025 年 10 月：连续发布第 55 号至第 58 号公告，对关键战略物项实施出口管制

2025 年 10 月初，商务部与海关总署联合发布第 55 号至第 58 号公告，针对关键矿物材料、制造设备及新能源核心原料实施出口管制，标志着中国出口管制体系的物项层级显著扩展，体现出我国政府对高性能材料出口的审慎态度。

（3）2025 年 10 月 9 日：对稀土相关物项和技术实施出口管制（商务部第 61 号与第 62 号公告）

根据《出口管制法》《两用物项出口管制条例》，商务部发布第 61 号、第 62 号公告，分别对含有中国成分的境外稀土物项与稀土相关技术实施管制。第 61 号公告规定，境外产品中含有原产中国稀土成分且价值比例达到 0.1%，即需申请出口许可；军事用途及被列入管控名单的最终用户原则上不予许可，人道主义用途可豁免。公告设有过渡期，部分条款自 2025 年 12 月 1 日起执行。第 62 号公告明确，稀土开采、冶炼分离、金属冶炼、磁材制造及二次回收等核心技术及其载体数据均属于出口许可管理范围。该公告进一步扩大了稀土相关技术与数据的出口管制范围。

（4）2025 年 10 月 9 日：将 14 家外国实体列入不可靠实

体清单

商务部发布“不可靠实体清单工作机制”公告，将反无人机技术公司（Dedrone by Axon）、TechInsights公司及其多国分支机构等14家外国实体列入清单。除禁止进出口与新增投资外，公告首次强调禁止中国境内组织或个人向该等实体传输数据或提供敏感信息。体现我国监管领域由“物项管控”向“信息与数据安全”拓展，出口管制体系与国家安全体系正进一步融合。

2. 反制裁与出口管制的法规与政策解读

（1）我国反制裁与出口管制体系的总特征

为维护国家主权、安全和发展利益，我国近年来持续完善具有域外适用效力的反制裁与出口管制体系。其中，以《出口管制法》《反外国制裁法》及《不可靠实体清单规定》等为法律基础，建立起涵盖“物项管控—技术限制—主体制裁”的监管体系。2025年下半年一系列出口管制与反制措施的集中出台，正是这一体系在制度化与实务层面持续深化的体现。

（2）聚焦军工领域与稀土供应链

2026年9月25日，中国商务部宣布将6家美国企业纳入制裁名单，其中三家被列入不可靠实体清单，禁止其从事与中国有关的进出口活动或在中国境内新增投资；另三家被纳入出口管制清单，禁止中国企业向其出口两用物项。这些企业大多与台湾地区军事合作密切，其中包括美国海军核动

力航母制造商——Huntington Ingalls Industries, Inc.。此次制裁依据《出口管制条例》《不可靠实体清单规定》等法规实施，在政策上则明确针对美国军工体系的关键节点，尤其是对稀土、合金和高端制造部件等战略性物资的出口形成限制。该措施不仅限制了相关企业直接从中国获得受管制物项，也间接影响其全球供应链稳定，对美国军工产业及相关企业产生潜在冲击。

（3）战略物项的出口管制：从超硬材料到锂电关键原料

商务部与海关总署在 10 月 9 日连续发布第 55 号至第 58 号公告，涉及超硬材料、稀土设备及原辅料、中重稀土、锂电池与人造石墨负极材料等多个关键领域。业内普遍认为，第 55 至第 58 号公告标志着中国出口管制范围的显著扩展。这四项措施首次在公告附件中以明确的技术参数和性能指标（如粒径、纯度、硬度、磁性能、电化学特性等）界定受控物项，要求企业在出口申报时注明物项是否属于两用物项及相应编码，并授权海关对参数接近的物项实施暂缓放行和核查。这一制度设计意味着出口管制的重点已从“列举性物项清单”转向“参数化可核查管理”，形成了一项便于执法落地的合规判定标准。

这四项公告还与后续的稀土“成分比例规则”（第 61 号）和稀土技术出口许可（第 62 号）相衔接，构建了覆盖实物物项、核心工艺技术及最终用途和最终用户的完整管理

链条。官方表态强调，这些措施依据《出口管制法》和《两用物项出口管制条例》实施，不针对特定国家或地区，对符合法律规定的出口申请将“经审查后予以许可”，体现了出口管理的常态化与制度化。

从行业影响看，海外和市场分析普遍认为，此次扩围将显著影响国防装备制造、半导体制造、高性能磁性材料及新能源电池等领域的产业链。企业在跨境交易中需要重新核查供应链中是否包含受控物项或中间材料，评估可能的出口许可延迟、额外的合规成本及交付风险。**整体而言，这四公告使出口监管覆盖面更加精确且可执行，对企业的供应链透明度和合规管理也提出了更高的合规要求。**

（4）稀土管制与不可靠实体清单管制措施同步升级

在物项层面的管制扩展之后，2025年10月9日，商务部又进一步通过第61号与第62号公告强化稀土领域管控。一是对含有中国成分的境外稀土相关物项实施出口许可管理，二是对稀土相关技术实施出口管制。

根据第61号公告，自2025年10月9日起，中国政府对境外生产或再出口的部分稀土物项实行许可管理，只要该物项中含有原产中国的稀土成分达到一定比例（如0.1%），即需申请中国商务部出口许可。公告还特别指出，若相关物项最终用户或用途涉及军事领域，原则上将不予许可；但若属于紧急医疗、公共卫生事件或自然灾害救助等人道主义用途，可豁免申请许可。公告同时设置了合理的过渡期，使相

关企业有时间完成合同履行及合规调整。这一措施不仅覆盖中国境内的出口行为，也将“含有中国成分的境外产品”纳入监管范围，并强化了对稀土供应链的可控性。

与之相对应，第 62 号公告将稀土相关技术纳入出口管制范围，涉及从稀土开采、冶炼分离、金属冶炼到磁性材料制造、二次回收等核心环节。该公告明确规定，境内组织或个人在向境外提供上述技术时，无论以技术资料、设计图纸、工艺参数还是程序软件的形式，均需依法取得许可。这意味着中国的管制范围已从“物项”进一步延伸至“技术”和“数据”层面，强化了对关键技术外流的防范力度，也回应了此前部分境外组织非法获取中国稀土技术、并用于军事领域的风险。

同日，商务部还发布公告，将包括反无人机技术公司（Dedrone by Axon）、TechInsights 公司及其多国分支机构在内的 14 家外国实体列入不可靠实体清单。此次公告除延续以往的进出口及投资限制外，首次明确提出“禁止中国境内组织和个人向其传输数据或提供敏感信息”。这一表述的出现，标志着中国对外经济安全监管正在从“实物贸易管控”扩展至“信息安全与数据”领域，显示出管制体系正向更综合的国家安全框架演进。

TechInsights 是一家总部位于加拿大的技术情报与知识产权分析机构，以芯片拆解、工艺流程还原和知识产权评估为核心业务，近年来其分析报告和数据库被广泛用于美国

及其盟国对中国高端芯片产业的技术评估、出口审查和“脱钩”决策中。因此，中国此次将 TechInsights 及其多国分支机构纳入不可靠实体清单，也被解读为是对其在美方技术封锁链条中作用的直接回应，旨在防止中国自主芯片产品及制造工艺被境外机构拆解、分析或利用，从而强化国家科技安全防护体系。

（5）对美国“长臂管辖”的对等回应

从时间节点上看，我国 9 月 25 日至 10 月 9 日的一系列举措，与美国商务部工业与安全局（BIS）于 9 月 29 日宣布的“50%规则”形成了明显对应。根据美方的新规，实体清单（Entity List）、军事最终用户名单（Military End User）或 SDN 清单上实体持股 50%或以上的子公司，也将受到美国出口管制。该举大幅扩大了其出口管制的范围，将对大量的中国企业造成较大影响。与此相对应，中国此次通过第 61 号公告，将“含有中国成分的境外稀土物项”纳入出口许可管理，并在价值比例、最终用户和最终用途上设置严格标准，同时，在第 62 号公告中明确“向境外提供中国稀土相关技术”也属于出口行为，必须取得许可，进一步扩大了出口管制的监管范围。

中美双方的政策逻辑在形式上呈现镜像的关系：均以“原产成分”为判定核心，通过成分溯源和价值比例规则实现对全球供应链的延伸管辖。不同之处在于，美方以技术与软件控制为主，可能旨在限制中国获取高端芯片与制造设

备；而中方则聚焦于稀土资源与关键工艺技术，可能旨在防止战略性原材料和制造能力被滥用或反向利用于军事等敏感领域。这种“成分管制”模式的相互作用，正在使全球半导体及关键材料产业链面临双边许可叠加、供应链合规复杂化、跨国企业运营成本上升等新挑战。

总体来看，中国近期对稀土物项、稀土技术及相关外国实体的管制行动构成了完整的出口管制与反制裁组合。其目的既在于防范关键战略资源和核心技术外流、维护国家安全，又在于一定程度上回应美方的单边管制措施。未来，随着中国在立法与执法层面对出口管制制度的进一步细化，企业在国际贸易中将面临更复杂的合规环境。对此，中国企业必须在合同条款、供应链追踪、最终用途核查和数据传输管理等方面建立系统的合规机制，以在全球贸易博弈加剧的背景下保持稳健运营。

3. 企业的合规之道

在中美双边出口管制与反制裁体系并行、法律冲突日益凸显的形势下，无论是中国企业还是在华外资企业，都需要相应注意法律合规体系的建设，建议可从以下几个方面入手：

（1）建立动态完善的合规管理体系：企业应建立动态更新的合规管理体系，持续跟踪《出口管制法》及相关公告的调整。例如，第 61 号公告明确“含有中国成分的境外稀土物项”也需获得许可，这要求企业在供应链管理中

地与价值比例进行可追溯核算；第 62 号公告将“在境内向境外提供稀土相关技术”纳入管制，这意味着企业在科研合作、技术输出、数据传输中都应设立内部许可审批机制，主动及时地学习国内外制裁与反制裁法规变化，仔细核查交易方是否被列入制裁清单或反制裁清单，做好对供应商的尽职调查，同时警惕下游客户隐瞒最终用途、目的地等规避行为。

（2）构建多元化贸易伙伴矩阵：不过度依赖单一国家或单一的外国客户、供应商，积极拓张海外新兴市场，打造多元化贸易伙伴矩阵，不失为创造新增长点与分散风险并行的可取之策。

（3）设计系统性应对方案：在对外交易合同中，对于不可抗力、违约责任、免责事由等条款，针对出口管制措施的情形做出明确约定，形成“可执行、可止损、可争议解决”的完整闭环。

（4）合理利用阻断办法制度：若中国的反制措施与美国的制裁措施相抵触，企业可以考虑依托《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》中的申请禁令等方式，通过政府干预缓解企业的合规困境。

（5）在华外资企业特别注意事项：一方面，外资企业需遵守其母国或总部国家的出口管制与制裁规定；另一方面，在中国境内从事技术研发、生产或合作时，也须严格履行中国《出口管制法》《数据安全法》《反外国制裁法》等法律义务。因此，建议外资企业可以考虑在集团层面建立双

重的合规识别机制，注意对中国与母国或总部国家的法律要求进行比较，形成事前审批、事中监控、事后留痕的合规管理流程。同时，在涉及合资或技术合作交易时，明确敏感信息的边界、落实数据传输责任，规范出口许可流程，以防在技术许可或数据跨境传输过程中出现违法风险。

在中美科技竞争和产业链博弈愈发激烈的背景下，美国单边制裁和中国反制裁会给企业造成较大的合规困境，企业应注重合规成本与商业利益的平衡，提前建立和完善合规体系，以快速响应并阻断突发法律风险。

（来源：中伦律师事务所 方建伟 杨芮 董柯 沈勇安）

（四）美国关键矿产布局之变牵动全球

2026 年初，美国一系列雷霆手段导致全球关键矿产和能源格局震荡加剧。1 月 3 日，美国对委内瑞拉发起大规模军事行动，强行控制委总统马杜罗夫妇并将他们带到美国，特朗普政府宣称将“管理”委内瑞拉并开采其巨大的石油储备。之后，特朗普政府又不断威胁要夺取格陵兰岛，这背后同样有能源、矿产等方面的考虑。

系列行动背后，反映出美国对关键矿产战略定位的改变——全面掌控上游来源并构建排他性供应链体系，将能源转型的经济红利强制锁定在美国本土。

从更广阔视野来看，目前关键矿产已超越产业政策范畴，跃升为国家安全与大国博弈的最高优先级议题之一，它推动了全球供应链构建逻辑从“效率优先”向“安全至上”

加速转型。

1. 从“点状突破”到“面状竞争”

长期以来，美国关键矿产发展主要聚焦稀土、钴、锂等服务于半导体、航空航天等技术前沿的资源。而近期美国政府一系列举措，表明其关键矿产战略重心正在下沉与扩围。

一是夯实国民经济的工业基石。2025年11月，美国地质调查局发布最新版美国关键矿产清单，该清单基于对“供应风险”和“经济重要性”的双重评估，将关键矿产数量从2022年的50种扩充至60种。此次调整中，铜、硅、冶金煤、银等涉及国民经济与国防工业的基础大宗商品首次入选清单。铜是保障电力传输、电动汽车及可再生能源设施韧性的关键资源；硅与银是半导体及光伏产业不可或缺的核心基础材料，而冶金煤则是钢铁工业这一国民经济与国防制造的基石。

美国新版国家安全战略则进一步将“维持安全可靠的供应链及关键物资获取渠道”列为优先事项，从顶层设计上将基础工业原料的重要性提升至国家安全高度。这显示，在美方眼中，关键矿产博弈不仅是芯片算法等尖端技术竞争，还是基础原材料的存量竞赛。可以预见，未来美国在涉及这些大宗矿产获取问题上，可能会更频繁使用制裁、围堵甚至军事等强力工具。

二是打造全球“资源阵营”。为在国际层面系统支撑

其关键矿产新战略，美国正着力推动矿产安全伙伴关系（MSP），意在进一步构建阵营化的关键矿产资源供应体系。该伙伴关系试图凌驾于现有多边贸易与投资规则之上，搭建一个以安全、可信和政治同盟为基础的关键矿产供应链闭环。

2025年12月，美国寻求与日本、韩国、新加坡、荷兰、英国、以色列、阿联酋和澳大利亚等国就重构关键矿产供应链达成协议，旨在通过降低对外依赖，争夺人工智能与绿色产业的主导权。在政策设计上，该框架力图通过协调公共与私营资本投入、推动统一环境、社会与治理标准、加强地质数据与项目信息共享等，逐步构建全球西方国家主导的排他性关键矿产供应体系。从成员构成看，该框架已初步呈现功能互补型的轮廓，涵盖澳大利亚、加拿大等资源国，日本、韩国、德国等技术国，以及美国、欧盟成员国等主要消费国，一个由西方地缘政治盟友搭建的资源阵营雏形渐成。

2. 将“矿产外交”打造为主要抓手

在实操层面，近期一系列动作表明特朗普政府已经将“矿产外交”作为处理地区热点问题的主要抓手，力图通过将和平协议转化为矿产契约、以安全保障换取资源准入，借“调停者”之名，行夺取矿产资源之实。

一是加大利用外交影响力争夺矿产控制权。2025年12月，尽管前线冲突胶着甚至升温，刚果（金）与卢旺达仍在美国斡旋下签署和平协议。这一高调调停的背后实则是巨大

的矿产利益驱动。刚果（金）拥有全球最大储量的钴和高品位铜，该地区长期的武装冲突严重威胁矿产稳定出口。在和平协议签署的同时，美国迅速分别与两国签署双边协议，试图通过提供所谓“局势稳定”保证，为美国获取当地关键矿产资源开辟新机会，在铜钴富集区强行打入楔子。

此外，特朗普政府拉拢阿根廷米莱政府锁定南美锂资源；任命格陵兰岛特使，试图控制北极地区的潜在稀土资源；利用如马纳拉矿产公司等沙特资本作为收购全球矿产的代理人，编织有利于美西方的矿产资源网。

二是冲突背景下伺机将当地资源作为所谓提供“安全保障”的抵押品。矿产因素同样深嵌于有关俄乌冲突的博弈中。乌克兰蕴藏着全球约5%的关键矿产资源，其中钛、锂、铀以及石墨对国防和高科技产业至关重要，特别是主要分布于冲突地区顿巴斯的钛矿，是美国航空航天业急需的替代来源之一。2025年5月，美国与乌克兰签署的协议中就包括对乌57类关键矿产新矿藏的控制与开采的内容。

此外，特朗普政府介入亚美尼亚-阿塞拜疆冲突，深层意图之一即为打通里海能源走廊，确保中亚地区的铀、稀土和铜等关键矿产可以经阿塞拜疆、土耳其运往美西方国家。美国干预塞尔维亚局势，也紧盯该国西部的欧洲产量最大的锂矿——亚达尔锂矿项目，等等。美国将介入地缘冲突与资源开发深度捆绑的做法，凸显其追求实质利益，试图成为资源交易商的新定位。

3. 加剧全球矿产供应链“脱钩”风险

美国在关键矿产评估体系中引入严苛的供应风险指标，实际上是实施针对特定竞争对手的地缘政治过滤。美方这一战略转变恐将导致全球矿产供应链结构性断裂，并对其他国家海外矿企的既有市场份额形成严峻存量挤压。

一是加速全球矿产市场的分化与“脱钩”。美方做法意味着全球矿业市场“自由贸易”的时代恐走向终结。全球资源大国手中的矿产正在成为地缘政治博弈的重要棋子。这激化了新一轮资源民族主义。一些国家已分别针对本国的镍、锂等资源强制要求外资在当地建设冶炼厂。

二是关键矿产供应链正加速分裂为“MSP 一边”和“非MSP 一边”，这加剧了供应链的不稳定和企业成本波动风险。例如一些在刚果（金）、智利等地运营的外国矿企，尽管拥有优质产能，但为了使下游汽车客户能满足美国补贴资格和不被排除在北美供应链之外，可能被迫重组股权。

三是加剧了关键矿产资源的运输路径之争。为重塑全球关键矿产格局，美西方国家在矿产资源运输方面也着力“脱钩”。例如美国和欧盟正积极扩建运营“洛比托走廊”，这是一条向西出口的运输通道，将刚果（金）加丹加省和赞比亚铜带省这两大世界级矿区的铜钴资源，直接向西与安哥拉的大西洋深水港洛比托连通。传统上，这些资源依赖卡车长途运输至坦桑尼亚达累斯萨拉姆港或南非德班港，然后经印度洋海运到东方。

不难看出，“洛比托走廊”不仅在商业上形成对现有供应链的直接分流与竞争，更在地缘政治上刻意制造物理“脱钩”，目的是将非洲中部关键矿产从流向东方硬性扭转至欧美市场，构建独立于“一带一路”之外的西方资源运输通道。

4. 核心是控制关键矿产供应链

随着美国加速构建资源壁垒，全球关键矿产领域进入了多方博弈、合纵连横的复杂阶段。欧盟、俄罗斯以及新兴经济体均在这一变局中寻求自身的战略定位。近期，美西方国家加大了对行驶在公海上的俄罗斯、伊朗和委内瑞拉等国“影子船队”油轮的拦截和扣押，围绕油气资源的博弈从金融制裁升级到赤裸裸的军事强制执行。

有船舶监控网站统计，目前约 1470 艘油轮被归为“影子船队”，它们在 2025 年运输了约 37 亿桶石油，占全球的 6%至 7%。其中包括俄罗斯船队的 194 艘。因近期有悬挂俄罗斯国旗的油轮被美军在公海海域扣押，作为反制，俄罗斯也称将对经过北极航道的“不友好国家”商船实施对等检查。事态发展极大地增加了全球大宗商品贸易的物理熔断风险与保险成本。

面对特朗普政府的“美国优先”政策，欧盟各国担心其能源来源被切断，因此更加注重与拉美、非洲签署长期发展战略伙伴关系协议，并试图在美国霸权与资源国诉求之间找到平衡点，强化资源供给，维持其制造业具有竞争力。

拥有关键资源的全球南方国家也并不甘于做廉价的原材料供应地。除印度尼西亚、智利等国实行原矿出口禁令外，建立类似“锂佩克”的“资源卡特尔”构想在南美和非洲被反复提及。这些国家试图通过提高特许权使用费、技术转让及合资建厂等方式，将资源优势转化为本国的工业化资本。这种卖方市场的诉求，使得美国试图单方面主导全球矿产定价权和流向的努力面临巨大实施阻力。

面向未来，围绕关键矿产的博弈将不限于矿山争夺，而将蔓延至运输通道安全、公海拦截与反拦截，以及国际大宗商品定价体系的重构等多方面。对关键矿产供应链的控制能力，正在取代单纯的资本规模，成为衡量大国发展权与产业主导权的重要指标。

（来源：《环球》杂志，作者：徐晏卓）

（五）2025年美国出口管制规则之变

美国的出口管制始于冷战期间，与国家安全和外交政策利益密切相关。2025年美国出口管制规则出现历史性变化：1月15日，拜登政府在即将卸任前突击发布多项涉及出口管制的规则；1月20日，特朗普开启第二任期后，要求对出口管制体系进行审查，并未发布重大规则调整措施。但在“对等关税”谈判中，将出口管制的许可政策作为谈判筹码和工具；在与“盟友”的贸易协议谈判中，将与美国采取步调一致的协同出口管制作为必要条款。美国通过强化出口管

制措施，冀望于拉开与中国的技术差距。

1. “小院高墙”落幕前的突击列管

2024 年 12 月 31 日，《纽约时报》刊登了一篇由新美国安全中心的高级研究员杰弗里·格茨撰写的《告别‘小院高墙’》评论文章，全面回顾了拜登政府任期内针对中国技术发展的“小院高墙”策略，认为拜登政府相继出台的一系列出口管制措施，不仅影响了中美两国，也波及了全球供应链，可能会导致更长期的经济竞争和技术割裂，并预测特朗普政府将对现有政策采取更具对抗性的方式。

（1）草率出台的 AI 扩散规则

2025 年 1 月，拜登政府发布人工智能扩散框架出口管制临时最终规则，立即生效，同时寻求为期 120 天的评议（截至 5 月中旬），合规窗口期为 120 天—365 天之后。白宫在题为《在人工智能时代确保美国的安全和经济实力》的简报中强调：“人工智能正迅速成为安全和经济实力的核心……美国必须采取果断行动，确保美国技术成为全球人工智能使用的基础……”

人工智能扩散框架采用三管齐下的策略：首先，通过三种差异化的许可例外对先进计算芯片实施不同级别的管制措施，充分体现“看人下菜碟”的本质；其次，通过 4E091 对 10^{26} 次 AI 模型权重实施管制，并为此新增危险信号；第三，以通用验证最终用户和国家验证最终用户，保护最先进型号在目的地的存储。

（2）强化对生物技术的管制

2025 年 1 月 15 日的临时最终规则，对部分实验室仪器实施出口管制，确保负责任地使用生物技术。该临时最终规则发布后立即生效，并寻求为期 60 天的公众评议。该临时最终规则将高参数流式细胞分选仪和液相色谱质谱联用仪列入管制范围（3A069），并为其设立相关技术编码 3E069，对 D: 5 组国家、中国澳门或 E 组国家（伊朗、朝鲜、叙利亚和古巴）实施“推定拒绝”的许可审查政策。

（3）继续为半导体额外管制打补丁

2025 年 1 月 15 日的临时最终规则，要求对先进计算集成电路代工厂和封测代工厂（OSAT）实施额外尽职调查。美国商务部产业与安全局 BIS 设立“白名单”，为经批准的集成电路设计公司和封测代工厂实施许可便利，但纳入的条件是公司总部或最终母公司总部不在中国澳门或 D: 5 国家，且是已经从事集成电路设计、组装、测试或封装的企业。而要求列入“白名单”的申请企业，不仅需要提交企业名称、地址、所有权等信息，还要列出其设计、组装、测试、封装“适用的先进逻辑集成电路”的情况及最终用途等等，集成电路设计公司必须符合“是否为数据中心设计或销售的推定”，并向前端制造商提交相关信息，而前端制造商必须向 BIS 提交报告。

2. “美国优先”政策指引的管制政策变化

（1）BIS 新任局长表示对 AI 扩散规则进行审查

2025 年 3 月上任的美国商务部负责产业与安全的副部长、BIS 新任局长杰弗里·凯斯勒（Jeffrey Kessler）称，不确定 AI 扩大规则的制定过程是否经过深思熟虑，这是一个非常复杂的规则，也是应特朗普总统要求，需要审查的内容之一。

（2）明确以“物项清单”+“最终用户名单”强化管制并启动小多边机制

特朗普第二任期开启后，BIS 在其职能页面新增了“指导原则”，明列重大的地缘政治变化意味着过去主要以清单为基础的管制制度必须转变为清单管制和针对特定最终用途和最终用户的管制相结合的管制制度，并创造性地思考如何利用新技术来制定更好的出口管制措施，并更有效地执行管制。此外，BIS 强调，国际合作并不意味着满足于“最低水平”。在无法达成广泛共识的情况下，BIS 不会放弃自己的原则，而可能会寻求通过其他方式实现目标，包括与（所谓）志同道合的较小伙伴群体进行合作，即通过“小多边机制”解决问题。

（3）简化管制措施为主导原则

2025 年 4 月 1 日，美国商务部长向总统提交了《美国优先贸易政策审查报告》，其摘要强调，出口管制应该更简单、更严格、更有效，同时促进美国在人工智能领域的主导地位并确立全球技术领导地位。

（4）“告知函”通知企业对华出口 H20 等芯片需申请

许可证

4 月初，英伟达、AMD 先后披露信息称，美国已经通过告知函分别限制其 H20、MI308 系列芯片对华出口。

（5）对于 AI 技术从“重安全”转向“轻监管”

拜登政府于 2023 年 AI 峰会前夕签署“安全、可靠、可信地开发和人工智能”的第 14110 号行政令。特朗普第二任期当天即废除了 14110 号行政令，但同步发布了 14179 号行政令，强调要消除阻碍美国 AI 全球领导地位的障碍，通过轻监管强化应用推广，加快部署全球 AI，以确立美国的领导地位。在 AI 扩散规则的评议期截止日期 5 月 15 日前，中美日内瓦经贸会谈期间，BIS 于 5 月 13 日宣布启动撤销拜登政府的人工智能扩散规则的程序，并采取额外措施加强对全球半导体的出口管制。

BIS 发布三份文件：

① 关于一般禁止十适用于中国先进集成电路的指导意义，提醒业界注意使用中国先进计算集成电路的风险，推定适用一般禁止十（不得故意违规从事交易）的限制的中国集成电路示例清单就包括华为昇腾芯片，将其认定为中国 3A090 集成电路并提出行业指导意见；

② 关于可用于训练人工智能模型的先进计算集成电路及其他商品的管控声明。BIS 发布声明，对涉及 3A090.a 【总处理性能和性能密度满足一定指标的集成电路】、4A090.a 及 【使用 3A090.a 的计算机、电子组件和部件】第

3、4、5 类中的.z 物项【达到或超过 3A090 和 4A090 性能参数的商品】，如 ECCN 为 5A992.z 的服务器【达到或超过 3A090 或 4A090 性能参数的大众市场加密商品】，要求出口前申请许可证；

③ 防止先进计算集成电路转移的行业指导意见：BIS 新增 11 个交易和行为危险信号，将 7 类行动列入尽职调查范围，并同步发布尽职调查最佳实践，帮助业界提高对涉及先进计算集成电路和含有此类集成电路商品所谓非法转移计划的识别。

（6）出口管制成为谈判筹码

中美经贸谈判伦敦会判前，BIS 于 5 月底再次以“告知函”形式，通过窗口指导方式通知美国 EDA 软件公司 Cadence、Synopsys，要求对中国用户出口 EDA 软件实施许可证管理。期间，美国天然气、石油和石化产品供应商 Enterprise Products Partners 也收到 BIS 告知函，要求其出口、再出口或转移（国内）HTS-8 代码 2901.10.10 纯度按体积计 95%及以上的饱和乙烷和丁烷，需要申请许可证。航空发动机制造商也被告知对中国出口发动机部件需要申请许可证。

6 月 10 日中美伦敦会谈后，美国取消了上述限制；6 月 27 日，特朗普政府宣布已就实施日内瓦协议框架达成补充谅解，7 月 3 日，美国通过“告知函”解除了对华 EDA 软件、乙烷、航空发动机的管制。从会谈前的“告知函”到谈

判后的“解除管制”，充分体现了美国对出口管制工具的运用程度和谈判工具的效用，标志着美国出口管制政策的重大转变，即历史上不可谈判的出口管制如今已越来越具有交易性。

（7）允许 H20 等芯片对华出口，但需要上缴收入的 15%

7月14日，英伟达官网发布消息称，美国政府已经向英伟达保证将发放许可证；AMD也宣布，将很快重启向中国市场供应其MI308人工智能芯片。7月15日，美国商务部长向媒体解释特朗普政府为何改变允许英伟达向中国出售人工智能芯片的政策，即所谓“对美国技术上瘾”；8月初，英伟达和AMD分别获得了美国向中国市场出口人工智能芯片的许可，条件是同意将针对在华销售的指定芯片（NVIDIA的H20、AMD的MI308）15%的销售收入上缴美国政府。

（8）立法要求向国会提交许可数据

8月19日，《通过提高出口管制透明度以维护美国优势法案》由总统签署成为法律。新规要求BIS每年向国会相关委员会报告出口管制许可情况，且报告应包含特定信息，例如提交申请的实体名称、物项出口地、许可申请或授权的决定，以及为确保遵守美国出口管制而开展的相关执法活动的信息。这些信息应免于公开披露（汇总统计数据除外）。

（9）放松对叙利亚的出口管制措施

8月28日，为执行总统第14312号行政令《关于撤销对叙利亚制裁的规定》，BIS放松了对叙利亚的出口管制，

简化了与电信基础设施、卫生设施、发电和民航相关的出口许可审批，将所有其他两用物项的申请改为逐案审查。

（10）取消拜登时期对韩国企业的 VEU 待遇

2025 年 8 月底，BIS 发布最终规则，取消英特尔、三星和海力士在华子公司的“经验证最终用户”（VEU）授权，堵住拜登时代的规则漏洞，不再允许外国公司在无许可证情况下向中国出口半导体制造设备和技术。该规则于 2025 年 12 月 31 日生效。随后有媒体报道，台积电（南京）有限公司的 VEU 授权将自 2025 年 12 月 31 日起正式被撤销。VEU 授权取消后，此前的许可便利被改为“逐案审批”，或将带来审批周期的较大不确定性。

（11）出口管制关联方穿透规则暂停一年

赶在美国政府停摆前，BIS 借鉴经济制裁做法，于 2025 年 9 月 30 日发布 50% 关联方穿透规则，明确由实体清单、军事最终用户名单和特定 SDN 名单的一个或多个实体直接或间接、单独或合计拥有 50% 及以上的关联企业将因穿透性规则被追加同等出口管制许可证要求，且参照其中一方最严格的许可政策执行。这与现行标准的管制范围相比有了显著扩大，如果实施，受管制企业数量将大幅增加。

2025 年 11 月 12 日，中美吉隆坡经贸磋商后，BIS 发布最终规则，暂停 1 年实施 50% 关联方穿透规则。暂停将分两个阶段实施：第一阶段是为期一年的暂停期，即从 2025 年 11 月 10 日生效，暂停执行“关联方规则”，至 2026 年 11

月 9 日。在此期间，BIS 将暂时中止“关联方规则”涉及《出口管制条例》相关法规的所有更改。但在一年暂停期内，将继续评估与这些未被列入清单、但由被列实体拥有的外国关联公司相关的美国国家安全和外交政策利益。第二阶段从 2026 年 11 月 10 日开始，目前尚未确定延长期限。届时，在第一阶段中被暂停的“关联方规则”所涉及的相关法规，将自动写入《出口管制条例》（EAR），作为法律法规固定下来。但实际上，第二阶段内容已经提前实施，相关规则已经写入 EAR，只是标注生效期为 2026 年 11 月 9 日。



（12）以关税为武器要求盟友配合其出口管制措施

3 月，美国商务部长在 BIS 年度出口管制与政策更新会议上表示，要将出口管制纳入贸易谈判。在“对等关税”威

慑下，美国和英国签订的《经济繁荣协定》中塞入了特定条款，在加强经济安全方面的协调与合作中，提到两国要加强投资安全、出口管制、信息通讯技术设备安全政策协调。美欧于 8 月达成的《互惠、公平和平衡贸易协议框架》提到，欧盟将采用并维持与美国一致的技术安全要求。美日于 9 月达成的协议也提到，将在出口管制方面进行合作。2025 年 10 月，美国和马来西亚、柬埔寨在东盟峰会期间分别签订贸易协定，都包含出口管制协调合作内容。

如贸易协议第 5.2 条规定：应通过其国内监管程序与美国合作，通过现有多边出口管制制度监管国家安全敏感技术和货物的贸易，与美国现行所有单边出口管制保持一致，并确保其公司不填补或破坏这些管制；应与美国合作，符合适用的国内法律和法规要求，以限制其国民与实体清单、SDN 清单以及非 SDN 清单所列实体的交易。此外，特朗普第二任期的 2025 年国家安全战略提出，在出口管制方面与美国保持一致的国家，美国将随时准备予以支持——包括在商业事务上给予更优惠待遇、共享技术以及参与国防采购等。

（13）H200 销售额上交 25%？

11 月下旬，美国商务部长对媒体表示，特朗普政府正在权衡解除英伟达 H200 人工智能芯片出口限制的利弊。近来，议员纷纷致函美国商务部长，并要求披露所有许可证信息。据悉，与 H20 上交美国政府销售收入 15% 不同，此次 H200 或将被要求上交 25% 销售收入。

3. 2026 年形势预判

综上，2025 年，美国的出口管制政策分为两个阶段，拜登政府末期密集编织美国技术保护网，规则频出；特朗普第二任期开启后，出口管制呈现交易性特征，看似有放松监管的趋势，实则是为了快速占领全球市场，并正在先进技术领域编织一个更大的盟友网络，要求盟友与美国保持一致，杜绝（所谓）技术漏洞。

（1）H200 出售相关问题

目前美国国会层面已就 H200 向中国出口质询美国商务部，要求 BIS 禁止出口，也有要求披露所有许可证信息的。此外，H200 相关参数是否与拜登政府时期半导体管制规则冲突，是否需要对此前规则进行修订，尚未得出结论。

（2）AI 扩散规则如何撤销

BIS 曾于 2025 年 5 月宣布开始撤销 AI 扩散规则，但时至今日，相关规则仍保留在 EAR 中，如何以简单的规则替换，BIS 迟迟未能做出行动。

（3）50%规则是否按期暂停

2025 年 9 月 30 日出台的出口管制关联方 50%穿透性规则虽暂停一年实施，但与此前两阶段不同，目前已经写入立法，只是标注生效期为 2026 年。未来存在较大不确定性，且该规则对中国企业的影响较大。

（4）关税协议中的协同管制

从目前美国已达成的几份贸易协议看，摒弃多边，通过

诸边协议拉拢盟友的趋势已渐明朗。预计未来“协同共管”将成为协议的重要组成部分，要求配合其管制措施。即使美国“对等关税”可能被最高法院最终裁定违法，如果“对等关税”的征税措施不能继续实施了，美国与其他贸易伙伴签署的、除关税外的其他措施协定条款也可能被保留下来，包括共同共管的条款。在中美谈判期间，美国不断以许可证为筹码限制部分物项的出口，朝令夕改，因此必须听其言、观其行！预计 2026 年，美国的出口管制措施仍将不断调整，体现其所谓保护敏感技术的目的，而生物技术、航空航天等或将成为出口管制重点领域，可能增列物项，同时将中国关键技术龙头企业纳入“黑名单”等。

（来源：机工智库 赵秋艳）

（六）美国无人机新规详解，中国企业需做好应对准备

2025 年 12 月 22 日，美国联邦通信委员会（以下简称“FCC”）基于前一日白宫跨部门协调机构发布的《国家安全认定》，正式宣布将所有外国制造的无人驾驶航空器系统（以下简称“无人机”）及其关键组件列入“受限清单”；除美国国防部或国土安全部做出特别认定外，FCC 将停止为上述受限设备发放新的设备授权（以下简称“FCC 新规”）。此举意味着 FCC 对于非美国产的无人机及其核心组件设置了全面的市场准入限制。

随即在 2026 年 1 月 7 日，美国国防部就不构成相关风险的特定无人机和其关键组件发布了新的《国家安全认定》（以下简称“国防部认定”），并明确了一项截至 2027 年 1 月 1 日的阶段性豁免安排：判定两类特定无人机及其关键组件不构成对美国国家安全及国民安全的“不可接受风险”，故准予将其从“受限清单”中剔除。FCC 随后同步更新了“受限清单”，并发布了《事实清单与常见问题解答（FAQs）》（以下简称“FAQs”）。与此同时，原本预期在 2026 年 1 月正式发布的美国商务部关于无人机的信息通信技术与服务审查（以下简称“ICTS 审查”）规则却被白宫方面临时叫停，这也引发市场的一系列猜测。

1. FCC 新规的出台背景

由于无人机产业天然具有较高的军民两用特性，因此长期以来一直在美国境内受到重点关注。然而，基于在消费级无人机市场打下的坚实基础，长期以来中国无人机厂商在美国的消费级和商用无人机市场占有近乎统治级的占有率，高达 70%-90%，而美方本土品牌的核心电子元器件、电机、电池等关键组件亦高度依赖中国供应链。

在这样的背景下，美国对于无人机行业的供应链安全长期以来存在深刻焦虑。自《2020 财年国防授权法》起，每年度的《国防授权法》都在不断扩张政府采购禁令，限制联邦政府采购受关注国家的无人机及关键组件。其中，部分在美市场占有率较高的中国企业更成为了关注焦点。自 2020

年起，多家中国无人机厂商被列入实体清单和中国军事公司清单等限制清单，《2025 财年国防授权法》更进一步点名两家头部中国无人机厂商，禁止动用国防部资金采购相关实体及其关联实体提供的通信、视频监控设备和服务。另一方面，为了保障美国本土无人机供应链的竞争力，美国也尝试通过关税和其他贸易壁垒的方式，限制境外无人机供应链配套产品流入美国。如对因 301 关税等受到影响的中国无人机供应链相关产品，自 2024 年开始，美国海关和其他监管部门展开了重点调查，其中重点关注中国无人机厂商的潜在非法转运行为，调查相关厂商是否通过在马来西亚等第三方国家进行“简单组装、加工”等“原产地洗白”行为以规避政府采购禁令和美国对中国原产产品所征收的高额关税。在此期间，美国海关更是扣押了大量中国品牌的无人机。

新一届美国政府就职之后，即发布了第 14307 号总统行政令，再次强调了加强美国本土无人机供应链的重要性——“美国必须拥有独立且具备韧性的关键两用技术工业基础，依赖外国生产的无人机及其零部件，对美国国家安全构成不可接受的风险。”在此基础上，2025 年 7 月，美国商务部针对进口无人机及其零部件启动了 232 调查，拟对进口无人机及其零部件征收关税。而 FCC 本次通过设置市场准入门槛的方式对进口无人机及其组件进行限制，正是美国政府试图进一步扶持无人机本土制造业的又一次政策尝试。下文将从核心机制、监管逻辑、豁免机制与附条件审批这四个核心关

注点出发，对其监管意图和手段进行阐述和说明。

2. FCC 新规的要点解析

（1）核心机制：FCC 设备授权制度与“受限清单”

根据《联邦法规汇编》第 47 编第 1 章的相关规定，凡涉及射频（RF）能量发射的电子设备（包括但不限于无人机、Wi-Fi 路由器及蓝牙耳机等），在履行进口、营销或进入美国市场销售程序前，必须获得 FCC 的设备授权。根据设备干扰风险等级，授权程序主要分为以下两类：

① **认证（Certification）**：这是针对射频设备最为严格的审批流程，适用于对无线电服务可能产生严重干扰风险的设备。该程序要求由 FCC 认可的认证检测实验室进行合规性测试，并由 FCC 授权的电信认证机构（TCB）基于制造商或进口商提交的测试数据及技术文件进行评估。通过评估后，由 TCB 签发设备授权证书。无人机此类复杂射频系统通常需履行此类授权程序。

② **供应商符合性声明（SDoC）**：该程序适用于干扰风险较低的“无意辐射体”设备（如计算机外设、LED 灯泡及无线电接收机等）。在 SDoC 程序下，制造商仅需自行声明产品符合相关技术标准，并保留完整的测试报告及证明文件备查，无需 FCC 或其授权机构逐案审批。此外，依据 2022 年的更新规则，凡被列入“受限清单”的实体所生产的任何设备，均被剥夺适用 SDoC 程序的资格。即便该产品属于低风险类别，亦必须通过更为严苛的“认证”程序方可申请准

入。“受限清单”系 FCC 依据《安全可信通信网络法》所设立。该清单列明了经认定对美国国家安全或美国公民生命财产安全构成“不可接受风险”的通信设备与服务。被列入清单的设备机型将被禁止获得 FCC 的新设备授权，从而在法律上禁止其进口至美国或在美国境内销售。因此，FCC 的受限清单实际上构成了美国对于通信类相关产品的重要贸易壁垒。不过，根据目前 FCC 的相关规定，对于在列入清单前已获得 FCC 授权的现有设备机型，其进口、销售或使用行为不受限制且并不限制消费者继续使用已合法购买的受限机型。

（2）监管逻辑：何为“外国制造”？

此次针对外国制造的无人机及其关键组件的监管政策由国家安全考量与构建美国本土产业体系的双重因素驱动。美国政府认为，无人机在提升公共安全和技术创新能力的同时，已被犯罪组织、恐怖分子和敌对国外行为体系统性滥用，并演变为新的安全威胁工具。此次规则出台的另一重要动因，是对外国制造无人机及其关键部件的系统性不信任。其认定外国产无人机及核心部件可能被用于持续性监控、敏感数据采集和外传、在关键时刻被“软件禁用”或操控等问题。考虑到无人机明显的军民两用属性，亟待构建“安全、可控、独立”的美国本土无人机产业基础。为应对上述威胁，白宫跨部门协调机构发布了《国家安全认定》，明确指出：境外生产的无人机对美国国家安全及公民安全构成“更高且不可接受的风险”。基于此，该机构向 FCC 提出以下监管建议：

一是建议将境外产无人机及其关键组件列入 FCC 的“受限名单”。除非国防部或国土安全部向 FCC 作出排除性认定，证明特定型号或类别的无人机及其组件不构成安全风险。二是建议“受限名单”应涵盖《2025 财年国防授权法》（以下简称“FY25 NDAA”）第 1709(a)(1)条所列的所有通信与视频监控设备及服务。根据《安全可信通信网络法》，FCC 在确定“受限名单”方面的法定裁量权受到严格限制。FCC 必须依据符合条件的外部认定（包括具有相应国家安全专业知识的行政部门跨部门机构所作出的认定）采取行动。在《FCC 新规》发布后，FCC 随即依职权将相关无人机、关键组件及特定通信与视频监控设备列入“受限名单”。

列入设备	具体定义	要点说明
无人驾驶航空器 (UA)	一种在运行过程中，机内或机上人员无法进行直接人工干预的航空器。 ^[6]	此项FCC禁令不适用于非航空类无人机 (non-aerial drones)，即不在空中飞行，而是在陆地、水面或水下运行的无人自动化设备（如地面机器人、水下无人飞行器ROV等）。
无人驾驶航空器系统 (UAS)	无人驾驶航空器及其相关要素（包括无人机站、通信链路，以及不在无人机上但用于控制无人机的组件），这些要素是无人机在美国领空内安全高效运行所必需的。 ^[7]	

<p>无人驾驶航空器系统关键组件 (UAS critical components)</p>	<p>包括但不限于以下组件及任何相关软件：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 数据传输设备 2. 通信系统 3. 飞行控制器 4. 地面控制站及无人机控制器 5. 导航系统 6. 传感器及摄像头 7. 电池及电池管理系统 8. 电机 	<ol style="list-style-type: none"> 1. “无人驾驶航空器系统关键组件”指主要为无人机系统设计并设定用于无人机系统的组件（例如，一款具有多种潜在功能和用途、理论上可以安装到无人机上的摄像头，并不属于无人机系统关键组件，因此可以获得FCC设备授权。但是，一款主要为用作无人机摄像头而设计的摄像头，则属于无人机系统关键组件）。 2. 基于前文所述，FCC的监管权限主要针对具备射频（RF）能量发射功能的电子设备。无人机系统中的部分关键组件（如电池、电机等）因不涉及射频能量发射，不属于FCC设备授权的规制对象。因此，FCC在FAQ中特别说明，此次列管亦不会针对此类非射频组件增设新的设备授权要求。 3. 根据近期发布的指引文件，凡申请无人机系统豁免的相关实体，均须就该系统内所有关键组件的制造制定“回流计划”（Onshoring Plan），旨在将相关生产线转移至美国本土。该项合规要求具有全覆盖性，明确涵盖了前述无需FCC授权的非射频关键组件。
--	--	--

将外国制造的无人机及关键组件列入“受监管名单”具有显著的先例意义。此前，受限清单主要针对特定实体所生产的产品或服务，而这次则是 FCC 首次基于生产地点（Origin-based）而非特定实体（Entity-based）来界定并增加受限设备类别。

本次监管的核心依据在于产品的“外国制造”属性，并且本次规则在描述风险时均未提及“受关注国家”或“外国对手”，这意味着本次限制性规则对所有非美国本土制造的产品具有普适性。然而 FCC 新规并未定义何为“外国制造”。在 FCC 发布的 FAQs，判断是否属于“外国生产（produced in a foreign country）”的标准与生产无人机或关键组件的企业国籍无关，仅取决于生产工厂位置是否位于美国境内。这意味美国公司在海外工厂制造的无人机和关键组件似乎也将受到限制。相反，在无特殊例外的情况下，外国公司在美国境内制造的无人机和关键组件则不受限制。然而，目前的规定尚未明确从初步设计到最终组装的生产过程中，究竟哪些环节必须在美国境内完成方可获得“美国制造”的认定，我们认为可以参考《购买美国货法案》（Buy American Act，以下简称“BAA”）下关于认定“国产终端产品”（Domestic End Products）规则中的“美国制造”标准。这显然也体现了 FCC 新规实际想实现的真实意图，即通过政策壁垒和引导的方式，诱使美国无人机制造商完成供应链的本土回流，以及迫使重视美国市场的外国无人机制造商进行美国本土供

供应链建设，最终重塑美国在无人机制造业领域的竞争优势。

关于如何证明产品不属于“境外制造”，FCC 在 FAQs 明确了“诚实信用”的证明原则。申请人在申请 FCC 设备授权时，必须本着诚实信用原则，自行核证并保证相关射频设备不属于受限的境外生产无人机或关键组件。目前尚无特定的文件证据要求，主要依赖申请人的自我声明。但需注意，FCC 保留对虚假申报行使行政处罚的权力。

被列入“受限清单”，相关设备将面临以下法律后果：除非获得国防部或国土安全部的豁免，FCC 将不再为受限设备发放新的设备授权。该限制不仅适用于严格的认证程序，亦涵盖简化的 SDoC 流程。鉴于在美国市场合法流通的前提是获得 FCC 授权，受限设备实质上被禁止在全美范围内进行进口、营销与销售。

尽管被列入“受监管名单”，根据 FCC 的 FAQs，以下特定情形仍为法律所允许：

① 在政策生效前已获得授权的存量设备可继续流通与使用。

② 消费者此前已合法购买的存量设备不受使用限制。但 FCC 特别提示：若从境外购买未经 FCC 授权的受管制无人机系统，则不允许在美国境内操作。鉴于 FCC 的职权核心在于上市前的设备核准，该项针对终端使用行为的禁止性规定在执法落地与规则衔接上仍存在不确定性。

③ FCC 明确，若一家公司仅因其在境外生产无人机而

导致产品受限，该公司本身并不自动成为“受限实体”。该公司生产的其他不属于受限类别的电子产品（如智能家居、普通射频模块），仍可正常适用 SDoC 流程。

④ 针对受限设备，相关方仍可向 FCC 申请“实验许可证”或“特别临时授权”（STA）以进口境外制造的设备。FCC 将基于“公共利益”原则对个案进行裁量核准。

（3）豁免机制：“蓝标清单”与“购买美国货”标准如何？

在 2026 年 1 月，FCC 受国防部认定的要求更新了其“受限清单”，正式宣布豁免以下两类无人机及关键组件至 2027 年 1 月 1 日：列入美国国防合同管理局（Defense Contract Management Agency，以下简称“DCMA”）“蓝标清单”（Blue UAS List）的无人机及关键组件；符合《购买美国货法案》中“国产终端产品”标准的无人机及关键组件（以下简称“购买美国货”标准）。

① 豁免路径一：“蓝标清单”的认定机制与准入标准

美国国防部明确认定，凡被列入其下属机构 DCMA 管理的“蓝标清单”的无人机及其关键组件，目前不构成对美国国家安全或公民安全的“不可接受风险”。

国防部确认，上述列名设备已通过了包括网络安全、渗透测试及硬件评估的严格审查，确保其技术指标符合多项《国防授权法》（NDAA）及联邦法规所确定的硬件、软件、

供应链及数据隐私标准。基于此项合规性认定，国防部建议 FCC 不应将“蓝标清单”内的设备列入“受限清单”。

“蓝标清单”的核心功能在于应对非本国制造（特别是中国制造）无人机带来的系统性风险。2020 年，美国国防创新单位（Defense Innovation Unit，以下简称“DIU”）启动“蓝色无人机”（Blue UAS）计划，旨在建立高效的审

清单名称	内容介绍
Blue UAS Cleared List ^[8]	基本安全合规清单，该清单系进入美国国防部采购体系的基础合规名录。其收录范围涵盖符合国防部网络安全标准、供应链透明度要求以及NDAA法定标准的无人机系统。获得该项认定的设备及其关键组件，可直接供美国军方或联邦机构采购并投入使用，无需履行逐案豁免（Case-by-case Waiver）审批程序。
Blue UAS Select List	高级性能与运行授权清单，该清单是在“Cleared List”基础上的进一步筛选与升级（为“Cleared List”的子集）。其收录对象不仅须满足基础安全合规要求，还必须通过更高级别的军事性能测试（如复杂环境适应性、高带宽实时数据处理能力等）。此类机型通常具备更高的安全评级，并已获得军方正式颁发的“运行授权”（Authority to Operate, ATO），专门用于执行高级别或特定战术任务。
Blue UAS Framework List ^[9]	关键组件与软件框架清单，该清单旨在为政府采购提供符合NDAA要求的组件选型参考。其范围涵盖飞行控制器、通信链路（电台）、传感器、摄像头及核心软件等关键模块。该清单通过提供经过验证的合规组件与软件，降低了政府采购风险，并为开发者在设计及制造小型无人机（sUAS）时提供了具备合规保障的技术底座。

批路径,确保符合网络安全与供应链合规要求的商用无人机能快速进入军方采购体系。“蓝标清单”认证体系主要由三类清单组成,分别对应不同的合规层级与采购需求:

无人机及关键组件如需进入该清单,必须在以下关键领域通过全面评估:

A 法律合规性准入: 这是进入清单的硬性门槛,必须证明符合《2020财年国防授权法》(FY2020 NDAA)第848条及其后续修正案之规定。该条款严禁国防部采购或操作产自“受关注外国”(目前包括中国、俄罗斯、伊朗及朝鲜)的无人机及其核心组件。这意味着“蓝标清单”的核心准入标准就是排除来自中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜等“受关注外国”的厂商。如果是一家总部位于中国或由中国公司控股的企业,则无法进入该名单;

B 网络安全技术验证: 申请设备须通过高强度的技术测试,包括但不限于端到端加密测试及抗干扰及防渗透能力测试;

C 供应链透明度与产地溯源: 制造商须提供完整的供应链数据,涵盖元件来源、制造位置及关键软件开发细节。审查重点在于限制来自前述“受关注外国”或透明度不足的供应商的零部件,以确保整体供应链的合规性。从“蓝标清单”的供应商构成来看,获得蓝标认证的供应商基本限于美国本土及其盟友国家。据媒体报道,FCC还表示,其正在批准一份进口的关键组件清单,这些组件由包括英伟达、

ModalAI、松下、索尼等公司生产。美国国防部在《国防部认定》中进一步强调，尽管目前被列入“蓝标清单”的无人机及其关键组件未被视为对美国国家安全构成即时威胁，但对外部供应链的依赖仍被认定为影响美国国内无人机产业基础安全性的潜在因素。基于上述考量，现行的行政豁免安排拟于2027年1月1日届满，美国政府将针对“蓝标清单”内非美国本土制造的无人机及关键组件开展系统性评估，审查相关外部依赖是否会对本土供应链的韧性产生不利影响。

② 豁免路径二：“购买美国货”标准

美国国防部认定，第二类可获得豁免的是符合BAA定义下“国产终端产品”的无人机及其关键组件。这是因为符合“购买美国货”标准的无人机及关键组件，既支持政府构建本土无人机工业体系的国家安全战略，又不会对美国国家安全构成不可接受的风险。根据该标准，无人机及关键组件必须在美国本土制造，且美国本土零部件成本需占成品总成本的65%以上。BAA出台于20世纪30年代的“大萧条”时期，美国政府通过法律手段强制联邦政府优先购买本国产品，以保护国内制造业、挽救失业、减少对外依赖。此法主要规定美国联邦政府在美国境内且单个合同价值超过“微额采购阈值”的政府采购应该以采购美国国货产品为原则，仅在例外情形下方可豁免使用相关规定而采购国外产品。BAA的具体执行细则及定义主要载于《美国联邦采购条例》（FAR）第25章之中。

“美国国货产品”主要系指美国“国产终端产品”。根据 FAR 第 25.101 条规定，判断一项产品是否属于“国产终端产品”，必须同时满足以下两个条件（即“两步测试法”）：

第一步：制造地认定：产品必须在美国境内制造，在判断何为构成“美国境内制造”时，通常采用“实质性转变”的判断标准。“制造”被定义为将组件或材料加工、组装成一个具有不同名称、特征或用途的新产品。仅仅在美进行简单的包装、装箱或简单的非实质性组装通常不被视为“制造”。对于无人机而言，最终组装（将电机、飞控、机架等部件集成并调试为可飞行的航空器系统）通常是认定在美制造的必要步骤，而单纯的测试或质量检测本身不构成“制造”。

条件二：成分测试：最终产品中所使用的“美国国产组件”成本，在所有组件总成本中的占比必须达到法定最低阈值。该占比要求近年来一直在逐步提高：

适用期间	美国国产成分占比要求	备注
1954年至2019年	50%	艾森豪威尔总统于1954年12月17日签发第10582号行政令，规定了50%占比要求并沿用了数十年。
2019年至2021年	%55	特朗普总统在其第一任期内签发了第13881号行政令首次提高了该国产成分占比要求。[13]
2022年10月至2023年	60%	拜登总统签发了第14005号行政令进一步提高。[14]
2024年至2028年	65%	/
2029年及以后	75%	/

FAR 对上述占比的计算口径有严格的法律定义，其计算公式与要点如下：

计算公式	组件类型	具体要求
$\frac{\text{国产组件成本总和}}{\text{无人机成品的所有零部件的成本总和}}$	外购组件成本	若组件购自美国供应商，其成本包括购买价格及运抵制造地点的运输费用（含关税）。
	自制组件成本	若组件由制造商自行生产，成本包括直接材料成本、直接人工成本以及与组件制造相关的间接费用（Overhead）。
	法定排除项	在计算“组件成本”时，通常不计入最终产品的利润、销售费用、最终组装阶段的人工成本以及其他与终端产品制造相关的费用。
	“软件”成本的纳入争议	<p>BAA下的“组件”通常指直接并入终端产品的“制品、材料或供应品”（Article, material, or supply），从文义解释上看，主要指物理硬件。因此，在传统的BAA计算中，纯软件/代码成本通常不被计入“组件成本”，因为它不是物理实物；同样，研发（R&D）费用和许可费通常也被排除在分母和分子之外。</p> <p>而在此次FCC规则中，“关键组件”的定义被扩展至包含了“相关软件”，其是否会被纳入美国国产成分占比的计算则有待进一步厘清。</p>

根据 FCC 最新 FAQ，在美国生产但含有外国生产组件的无人机，如符合“购买美国货标准”，仍可以受到豁免。这意味着，即使在美生产的无人机含有部分外国生产的非关键

组件，只要其美国产组件占比符合法定要求，仍可被认定为“国产终端产品”并获得豁免。中国供应商仍然可以供应此类无人机非关键组件。

必须关注的是，现行的“购买美国货”标准豁免政策亦具有阶段性，拟于 2027 年 1 月 1 日终止。国防部在《国防部认定》中明确指出，相关企业应针对未来几年国产化比例要求的持续提升制定前瞻性规划。鉴于“美国优先”政策对振兴制造业的导向，监管目标最终可能指向无人机及其关键组件的完全本土化生产。在 2027 年 1 月 1 日政策终止前，美国政府将重新评估并可能提高所需的国产化比例阈值，以达成产业自主的战略目标。

（4）个案评估：申请“附条件审批”程序路径

除前述“蓝标清单”及“购买美国货”两条豁免路径外，美国国防部与国土安全部还发布了专项指南，允许相关主体针对尚未获得普适性豁免的无人机或关键组件申请个案评估性质的“附条件审批”。该程序的执行要点如下：

A 申请主体资格：申请主体为寻求获得 FCC 设备授权限制豁免，生产的无人机或关键组件处于境外制造状态，且尚未获得现有《国家安全认定》特别认定（即未进入“蓝标清单”或不符合“购买美国货”标准）的生产商；

B 申请材料与提交方式：申请人须提交下表所列的三大类信息，并由经授权的公司负责人对所有信息的完整性与准确性进行确认。所有申请材料应通过电子方式发送至指定

联系邮箱：drones@fcc.gov;

C 评估标准：国防部和国土安全部将对申请涉及的国家安全风险、供应链韧性，以及申请人在美国境内建立制造能力的承诺进行个体化评估。国防部和国土安全部对审批结果拥有最终决定权。提交申请资料并不保证豁免获批，且审批机构有权要求申请人补充相关证明信息；

D 后续监管：获批实体须按季度向发证机构提交一次“美国本土制造与回流计划”的执行进展报告，以确保其履行在美建立产能的承诺；

E 有效期限制：“附条件审批”所授予的豁免期限最高不超过 12 个月。若申请人蓄意违反审批条款或提交虚假陈述，其已获得的“附条件审批”将被即时终止。此外，涉事主体将在未来被禁止再次申请此类豁免。

需提交的信息类型

a. 公司结构信息

具体内容：法定名称、注册地及主要经营场所；完整的股权结构，包括母公司、子公司、关联公司及合资企业；持有 5%或以上股权的受益所有人；董事会成员及执行高管的国籍和居住国；必须识别任何外国政府的所有权、控制权、影响力、融资或重大支持(包括任何允许外国人员或政府影响运营、决策或获取技术的安排)。

b. 制造与供应链披露

具体内容：申请审批的无人机或关键组件的详细物料清

单 (BOM)；所有无人机及关键组件的组件、机载软件及固件的原产国；解释为何某些关键组件目前未在美国制造、选择该外国来源的原因以及是否存在替代方案；美国产组件成本占总成本的百分比；制造、最终组装及测试的具体地点；按国家/地区划分的供应链集中度定量评估 (按价值和产量百分比)；识别无人机及关键组件供应链中的任何单点故障包括单一来源供应商、这些供应商所在国家，以及若供应商无法供货时的应急计划说明。

c. 美国制造与回流计划

具体内容：一份详细且有时限的计划，用于建立或扩大在美国的生产，以使设备最终符合 FCC 授权标准；指派专门的联系人或部门负责实施和监督该计划；目前在美国的制造/组装比例、员工人数及设施情况；描述未来 1-5 年内致力于美国制造的资本支出、融资或投资计划；如果申请延期或已有其他审批，需提供此前提提交的计划进展清单。

从上述材料要求来看，美国政府对于能够满足个案审批资格的申请人显然有明确的偏向性要求。对于由受关注外国实体所控制的公司或者短期内没有在美国进行供应链建设计划的公司而言，获取个案审批资格难度极高。

3. 中国企业应对建议

美国近年来对无人机的监管逻辑也已从最初的“政府禁买”向“全美市场准入限制”升级。具体监管趋势变化梳理如下：

时间	法规/政策名称	具体内容
2019.12	《2020财年国防授权法》 (NDAA FY2020) 第848条 ^[17]	禁止国防部采购或使用由“受关注外国” (a covered foreign country) (主要是中国) 生产、组装或含有其关键组件的无人机，以防止国防资金流向受限国家的无人机技术。
2022.12	《2023财年国防授权法》 (NDAA FY2023) 第817条 ^[18]	将原本仅限制国防部“采购或使用”特定外国无人机系统的规定，扩展为禁止国防部与“在履约过程中使用特定外国无人机系统的承包商”签约，明确点名中国头部无人机企业，同时建立尽调与申诉机制。
2023.12	《2024财年国防授权法》中的 《美国安全无人机法》 (American Security Drone Act , ASDA) ^[19]	将禁令从国防部扩展到了全联邦政府： 1. 禁止任何联邦机构购买由受关注外国实体（中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜等）制造或组装的无人机系统，包括相关的数据收集、通信和控制组件； 2. 禁止任何联邦机构直接使用或者通过合同服务方式间接使用由受关注外国实体制造或组装的无人机系统； 3. 禁止使用任何联邦资金采购或参与与由受关注外国实体制造或组装的无人机系统相关的运营活动，将影响范围扩展至地方政府、科研机构等； 4. 设定了严格的淘汰期限，要求各机构限期停用现有不合规机队； 5. 保留有限国家安全与公共安全例外。
2024.12	《2025财年国防授权法》 (NDAA FY2025) 第1709条 ^[20]	通过国家安全评估机制，将特定无人机厂商（明确点名两家与中国有关的无人机头部企业及其关联实体）提供的通信、视频监控设备和服务，纳入的“受限清单”，从而触发美国通信监管和联邦采购层面的限制。

2025.1	美国商务部工业与安全局（“BIS”）发布《保障资通讯技术与服务供应链：无人驾驶航空器系统》的《拟议规则预先通知》（“ANPRM”）	该ANPRM关注中国和俄罗斯等外国对手在无人机领域的关键信息和通信技术服务（ICTS）的设计、开发、制造或供应中可能给美国国家安全带来的风险，包括对美国ICTS供应链和关键基础设施以及美国国家和个人安全的影响。 <i>*该ANPRM于2026年1月8日被美国商务部撤回。</i> ^[21]
2025.6	第14307号行政令 ^[22]	第14307号行政令《释放美国无人机主导地位》（Unleashing American Drone Dominance）提出了“加强美本土无人机产业”的宗旨，要求： 1. 所有机构应该优先整合美国制造的无人机，而非外国制造的； 2. 要求商务部长采取行动，以确保美国无人机供应链的关键部件继续由美国控制且无国家安全风险； 3. 要求国防部扩充蓝标清单，纳入符合现行NDAA要求的无人机和关键零部件，确保美国本土生产的无人机对军事基地和军事训练的交付。
2025.7	1962年《贸易扩展法》第232条款	美国商务部依据232条款对进口UAS及其零部件发起国家安全调查，目前仍在调查中。美国商务部须于2026年3月前向总统提交最终报告和措施建议，随后总统须在90日内作出决定。
2025.12	《2026财年国防授权法》（NDAA FY2026）第8601-8607条《安全领空法》（Safe Skies Act） ^[23]	在保障航空安全、公民权利和联邦统一监管的前提下，系统性扩展美国对“无人机威胁”的反制（counter-UAS）能力，尤其是赋权州、地方、部落和属地（SLTT）执法机构使用反无人机措施，以保护公众安全、关键基础设施和大型公共活动安全。

这也意味着美国的现行政策不仅关注产品本身可能带来的数据安全与通信安全风险,更将国家安全与美国工业基础的竞争性挂钩。相关认定文件明确指出,“对国外设备的持续依赖将削弱美国无人机工业基础”。这一系列旨在通过行政手段确立本土制造业的竞争优势的意图,与特朗普政府关于“美国优先”的政策纲领并致力于“将全球产业链带回美国”遥相呼应。

对于中资厂商而言,当前的监管环境已不再仅限于一次合规考验,更是一场关于供应链生存与全球产能布局的战略抉择:

首先,虽然长期以来,美国的无人机市场一向被视为全球最大的无人机消费市场,但随着现有监管政策,如果中国无人机制造商基于秉持“美国市场销售、中国供应链制造”的逻辑,基本将意味着其后续迭代机型将被彻底关上美国市场的大门;

其次,由于中资无人机制造商相比于其他国家的无人机制造商会被进一步叠加“外国竞争对手”、“国家安全风险”的标签,在简单采取在美国设厂制造的模式可能同样会面临重重困境;

如需维持住美国市场,最可行的方案可能在寻求当地伙伴的支持,并将相应的供应链安排(特别是导致产品发生实质性改变的步骤)迁移至美国本土。如何在美国寻求配套供应链也将成为一个重大难题。

由于美国目前本土无人机制造业过于薄弱，短期内无法建立完整的配套供应链，FCC新规在业界也面临一系列挑战。与此同时，出于缓和中美关系等多方面的影响，另一个实质影响无人机产业链的重大立法动作——商务部关于无人机产业链的ICTS审查规则也暂时撤回，处于政策冻结状态，这也给了包括中国企业在内的非美国无人机供应链制造商一定的缓释空间。如何利用这一政策空档期完善自身的全球战略布局，妥善平衡中美两大市场的关系将变得至关重要。

（来源：金杜研究 戴梦皓）

（七）欧盟外商投资审查条例修订新进展

2024年1月24日，欧盟委员会发布《欧盟外商投资审查条例》的修订草案，根据该修订草案的文本，各成员国应在修订法案正式通过并生效后15个月内（后续欧盟理事会授权文本中进一步修改为24个月）按照修订法案的要求相应设立或修订其国内外商投资审查机制，且修订法案要求各国外商投资审查机制覆盖的业务领域范围更广，包括以下领域：（1）国防/两用物项；（2）与人工智能、半导体、量子、生物技术、空间与推进、先进连接与导航、机器人、先进传感，以及先进材料制造与回收相关的科学技术；（3）关键药物；（4）对欧盟金融体系有关键影响的业务。

2025年6月6日，欧盟理事会在欧委会提出的修订草

案文本上整合了各方意见与修改,并将该等修改后的修订草案作为与欧洲议会谈判的授权文本(“《外商投资审查条例修订草案》”),这也是目前已公开的最新版完整修订草案。2025年12月11日,欧盟理事会轮值主席国和欧洲议会代表就《外商投资审查条例修订草案》达成了一项政治协议(“政治协议”)。目前该等政治协议的具体文本尚未公布,但是根据欧委会的官方新闻披露,该协议旨在加强欧盟识别、评估和应对外国投资风险的能力,同时保持欧盟对全球贸易和投资的开放性,是加强欧盟安全与公共秩序、确保外国投资支持欧洲经济安全与利益的重要一步。虽然该项政治协议的内容不具有终局性,《欧盟外商投资审查条例》的修订仍需要欧盟理事会和欧洲议会审批通过,但是,该项政治协议是欧盟理事会与欧洲议会就《欧盟外商投资审查条例》修订的关键问题达成一致的重要表现,有助于加速修订草案的通过进程。《外商投资审查条例修订草案》如最终通过,将在其正式通过18个月后开始实施。

1. 《外商投资审查条例修订草案》的主要内容

(1) 全面覆盖: 所有成员国强制引入外商投资审查制度

《外商投资审查条例修订草案》要求所有欧盟成员国建立符合《外商投资审查条例修订草案》的外商投资审查制度,且该等审查制度需要确保至少能够对落入《外商投资审查条例修订草案》最低审查范围的外国投资进行事前审查。在遵

循《外商投资审查条例修订草案》建立外商投资审查制度的基础上，各成员国还可以通过、修订与维持其国内法，该等国内法可以进一步补充或细化《外商投资审查条例修订草案》的规则。《外商投资审查条例修订草案》还要求各成员国在修订法案生效后24个月内将其为建立外商投资审查制度而采取的措施告知欧盟，欧盟将公开成员国外商投资审查制度清单并实时更新。

（2）交易类型：关注外国投资者通过欧盟境内实体进行投资的情况

《外商投资审查条例修订草案》延续了《欧盟外商投资审查条例》对绿地投资的关注，并进一步对“外国投资”的概念进行了扩充。

《外商投资审查条例修订草案》规定，“外国投资”包括外国投资者直接或通过其在欧盟境内的子公司进行的投资，明确将外国投资者通过其欧盟境内子公司进行投资的情况也纳入了外商投资审查制度的范畴。在《外商投资审查条例修订草案》项下，外国投资者在欧盟境内的投资活动将受到全面关注，不仅以绿地投资方式在欧盟境内新设子公司可能触发外商投资审查，其后续通过欧盟境内子公司进行的进一步投资也同样可能触发审查。

值得注意的是，包括德国、法国在内的部分欧盟成员国目前已在其外商投资审查制度中纳入了穿透式监管的规则，《外商投资审查条例修订草案》将进一步在欧盟层面统一各

成员国的监管标准。

此外，关于适用外商投资审查制度的交易类型，《外商投资审查条例修订草案》还特别指明，欧盟金融监管框架下的处置工具（resolution tool）和减记与转股权力（write-down and conversion），以及不导致受益所有人（beneficial ownership）变更的内部重组，不适用《外商投资审查条例修订草案》项下的规则。其中，处置工具和减记与转股权力是欧盟金融监管框架下处置濒临破产的金融机构的特殊监管工具。

（3）审查聚焦：确定各成员国外商投资审查制度的最低审查范围

为确保欧盟范围内更高层次的协调统一，欧盟理事会与欧洲议会达成的政治协议明确《外商投资审查条例修订草案》应规定各成员国的外商投资审查制度所应覆盖的最低审查范围，包括：

- 两用物品及《欧盟通用军事清单》（EU Common Military List）所列军事装备；
- 从事半导体、量子技术及超关键技术（如欧盟《人工智能法案》定义的人工智能技术，重点关注涉及航天或国防领域的多用途人工智能）制造、研究或开发活动的欧盟实体；
- 运输、能源或数字基础设施领域的关键实体（由目标公司所在地的成员国经风险评估认定）；

- 从事战略关键原材料的勘探、开采、加工、回收、再利用或储备的实体；
- 特定类别的金融服务提供商，包括中央交易对手方（Central Counterparty）、中央证券存管机构、受监管市场的运营商、支付系统的运营商（不含中央银行）、其他系统性重要机构，以及专业金融信息服务全球提供商；
- 选举基础设施（如选民数据库、投票系统、选举管理系统）的提供商。

值得注意的是，最低审查范围的要求不会直接消除各成员国审查范围的差异。即，上述审查范围仅为最低审查范围，各成员国仍可以基于其保障国家安全的需要，在上述最低审查范围的基础上增加审查事项。但是，相关欧盟成员国的外商投资审查行业标准无疑将更加严格。以希腊为例，其目前的外商投资审查范围仅包括国防与国家安全、网络安全、人工智能领域的基础设施、资产、技术、货物或服务（含研发服务），以及港口基础设施、关键水下基础设施、边境地区旅游基础设施；如《欧盟外商投资审查条例》的修订生效，希腊的外商投资审查范围将扩张至包含半导体、量子技术以及战略关键原材料等行业。

（4）程序对齐：统一审查流程、追溯审查权限、审查时限等程序性要求

《外商投资审查条例修订草案》还明确了欧盟成员国应建立的外商投资审查制度的最低程序要求，包括：

- 建立时限统一的两阶段审查流程：

- * 初步审查阶段（Initial Review）：在欧盟成员国的审查机构认定申报材料完整之日起的45个日历日内，对外国投资进行初步审查，不具有敏感性的交易通常将在这一阶段获得批准；

- * 深入、全面调查阶段（In-depth and Comprehensive Investigation）：根据初步审查结果，在必要时开展深入全面的调查，以确定外国投资是否可能对安全或公共秩序产生负面影响。

- 对无需申报交易和未申报交易的追溯审查权限：如欧盟成员国的审查机构认为外国投资可能影响国家安全或公共秩序，其有权在外国投资完成交割后的至少15个月内对未申报的交易（包括应报未报的交易和未达到事前申报门槛的交易）启动审查程序。

- 对跨国交易（multi-country transaction）的统一时限要求：对于在多个欧盟成员国触发外商投资申报义务的外国投资，申报义务人应在同一日向所有触发申报义务的成员国提交申报并在申报中明确说明其他申报；如果交易属于应向欧盟及其他成员国通知的情形，各成员国还应在同一日向合作机制发送通知。

上述程序性要求将有助于协调各成员国的外商投资审查制度，一方面，通过合作机制能够避免遗漏可能影响国家安全与公共秩序的交易，并促使可能影响国家安全与公共秩

序的相关交易得到充分的审查与调查；另一方面，各成员外商投资审查制度在审查程序方面的协调还有助于帮助外国投资者对审批时间线形成更加稳定的预期，从而更好地提前规划。

同时，值得注意的是，上述制度实施后，部分欧盟成员国的外商投资审查时间将有所延长：以法国为例，法国目前施行两阶段审查，经济部长应在收到外商投资申报的 30 个工作日内对申报进行审查，以作出拒绝、无条件批准或进一步审查的决定，如决定进一步审查，应在 45 个工作日内作出最终决定；如《欧盟外商投资审查条例》的修订生效，法国外商投资审查的第一阶段（初步审查阶段）审限将延长至 45 个日历日，而第二阶段（深入、全面调查阶段）无明确审限，案件总体审查时间可能远超当前审限。

（5）内部协作：强化合作机制

《外商投资审查条例修订草案》强调，要强化欧盟各成员国间的合作机制，新增的具体措施包括：

- 完善提出意见时的协作机制：在收到其他成员国或欧委会的意见后，接收申报的成员国可以通过会议商讨如何更好避免可识别的风险；如果申报涉及的是跨国交易，则接收申报的成员国应邀请其他成员国讨论审查决定各成员国的审查决定是否相互兼容。

- 建立欧盟层面的共享数据库：欧委会应建立一个供所有成员国使用的数据库，其中收录自 2020 年 10 月起向合

作机制通知的外国投资信息以及各国的审查结果。

● 欧盟在线申报平台（可选）：如有九个及以上的成员国提出要求，可设立单一的欧盟在线申报平台，用于向各成员国的外商投资审查机构提交外商投资申报。

2. 中国企业面临的挑战与应对措施

如上所述，《外商投资审查条例修订草案》正式实施后，其显著的影响包括：所有欧盟成员国强制引入外商投资审查制度，受到监管的交易类型更加明确，确定最低范围的行业审查标准，更加统一的审查程序以及更加完善的各成员国合作机制。在此背景下，计划通过绿地投资或投资并购赴欧的中国企业，需要实时关注《外商投资审查条例修订草案》的立法情况。与此同时，建议企业考虑如下措施：

（1）排查敏感的投资领域，全面、审慎地进行外商投资申报义务评估

从行业角度，对照新规明确的“最低审查范围”，梳理企业拟投资或已投资的业务板块，重点排查人工智能（尤其是与太空、国防相关的通用人工智能）、量子技术、半导体、关键原材料、能源/交通/数字基础设施、选举基础设施及特定金融实体等领域。对高敏感领域项目，在进入欧洲时要考虑获得投资批准的可行性，并进行充分的申报/合规预案。从交易类型角度，对于通过欧盟子公司进行的间接投资，需注意，《外商投资审查条例修订草案》已将此类投资纳入审查范畴，企业需梳理间接持股、多层嵌套的投资架构，

避免因“间接投资”属性忽视合规要求。

（2）对相关投资申报进行充分准备

若经评估后确定针对欧盟的外国投资触发欧盟内一个或多个成员国的外商投资申报义务，应充分评估申报义务对交易条款和交易时间表的影响，并尽早开始同步对相关司法辖区的外商投资申报进行准备，以确保及时在相关司法辖区提交同步申报。同时，我们建议提前对申报材料进行充分准备，如梳理投资主体背景、资金来源、项目方案、技术细节等核心信息，重点说明项目不影响欧盟安全与公共秩序的依据，避免因材料缺失或模糊延误审查。如果投资项目可能产生跨境安全影响，建议做好与欧盟委员会及其他相关成员国的沟通准备，预留充足时间应对意见反馈。

（3）持续进行舆情管理，避免触发事后的追溯审查

根据《外商投资审查条例修订法案》，对于无需申报或应报未报的投资，各成员国能够在投资完成后进行主动审查，该等追溯审查权限的时限至少为15个月。实践中，各成员国的外商投资审查制度可能会提供更长的追溯时限。例如，在德国外商投资审查制度项下，相关追溯审查的时限为5年。因此，即使相关投资已完成，企业也应当持续进行舆情监管，避免有关国家安全、社会秩序的不利舆情引起各成员国审查机构和欧委会的关注，导致触发追溯审查。

尽管监管日益趋严，但欧盟外商投资审查并非是不可逾越的障碍。即使是在敏感行业，每年仍有一定量的中国企业

顺利获得欧盟成员国的外商投资审查批准。在审查过程中，如何根据交易的具体情况，打消相关监管机构有关国家安全方面的疑虑，为东道国在国家安全利益保护与国家经济发展之间找到一条和谐共生之路，仍会是顺利获得批准的关键。

出海欧洲，外商投资审查仅是合规经营的第一步。作为强监管的司法辖区，欧盟及其成员国在贸易、竞争法、供应链合规、ESG（环境、社会和治理）、关键原材料、以及数据和信息安全角度，对在欧洲经营的企业提出了较为严格的合规要求。企业在欧经营过程中，应特别注意相关合规体系的搭建以及相关法律要求的落地实施，从而合规经营，避免调查和处罚风险。

（来源：金杜研究，作者：刘成、李雨濛、姜晗雪）

（八）欧盟碳边境调节机制（CBAM）梳理与应对

2026年，欧盟碳边境调节机制（CBAM）进入正式实施阶段。随着实施细则陆续发布，专业机构持续跟进解读，相关报道的关注度明显上升。CBAM是近年来少有的、直接影响企业成本结构和出口竞争力的国际气候政策之一，其制度复杂性和外溢效应不容忽视。在CBAM备受关注的当下，有必要回到制度本身，从整体框架和实施逻辑出发梳理清楚三个问题：哪些规则已经落地，企业现在必须做什么；哪些内容仍在讨论中，这些讨论背后的制度逻辑是什么；在政策仍存在边际不确定性的情况下，中国企业应如何理性应对。

1. 从立法确立到制度运行：CBAM 已进入规则清晰阶段

2021年，欧盟委员会提出CBAM法规建议，作为“Fit for 55”一揽子气候与能源立法的重要组成部分，核心目标在于对进口高碳产品实施与欧盟内部一致的碳定价机制，从而防止碳泄漏并维护产业竞争公平。

2023年5月，欧盟正式通过CBAM主法规(Regulation (EU) 2023/956)，确立了完整的制度框架，明确了适用产品范围、温室气体类型、责任主体及分阶段实施路径。同年10月，CBAM过渡期正式启动（2023—2025年），相关企业需按要求申报排放数据，但暂不涉及证书购买或费用缴纳。该阶段的核心目的在于建立统一、可核查的排放数据体系，为后续正式实施奠定基础。

2025年，欧盟通过首次简化修订法规(Regulation (EU) 2025/2083)，在不改变制度基本方向的前提下，引入阈值豁免与简化程序，降低中小进口商的合规复杂度，并进一步明确2026年正式实施阶段各类主体的权责边界。随后，配套的实施细则与授权法案（Implementing / Delegated Acts）集中发布，进一步明确2026年正式实施阶段的责任分工和操作要求，为CBAM正式实施做好充分准备。

自 2021 年作为“Fit for 55”组成部分提出，CBAM 经过主法规正式生效、过渡期运行，到 2026 年全面实施，其法律基础、操作路径和合规逻辑已基本明确。从这一发展轨迹也可以看出，欧盟在推动 CBAM 时采取的是稳步推进的策略，例如 2025 年的修订法规，有针对性地回应了执行过程中出现的制度复杂性与中小企业负担，显示出欧盟在制度落

代表性法规 / 文件	通过时间	核心内容
CBAM 主法规: Regulation (EU)2023/956)	2023年5月	建立CBAM 整体的制度框架; 明确适用范围, 包括管控对象、涵盖的温室气体、覆盖行业; 分阶段实施, 规定过渡期 (2023-2025) 与正式实施期(2026 起) ;
过渡期实施法案: Commission Implementing Regulation (EU) 2023/1773	2023年8月	过渡期内的实施细则, 涉及申报主体、报告内容、排放计算方法、报告提交、处罚机制等。
CBAM法规首次修订: Regulation (EU) 2025/2083	2025 年 10 月	对原始 CBAM 法规的正式调整, 修订通过引入阈值豁免和简化程序, 减轻中小进口商的合规负担, 同时优化排放计算和证书管理、明确责任与处罚, 以强化对高排放进口的监管并防止碳泄漏。
正式阶段实施细则: Implementing / Delegated Acts	2025 年年底陆续发布, 2026 年1月1日起生效	为 2026 年的正式实施阶段提供的一系列操作规则, 包括排放计算方法、注册登记流程、核查与核证机构的规则、CBAM 证书价格形成机制、默认排放值设定等。

表格 1：CBAM 核心政策法规及关键文件梳理，信息来源于：https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism/cbam-legislation-and-guidance_en

地阶段注重可操作性、以及产业承受能力的平衡，而非激进加码。总体而言，CBAM 已从方向性政策演变为一套目标明确、规则逐步完善、节奏可预期的执行制度，也将成为相关企业长期必须面对的合规要求。

2. 规则已定：企业真正需要面对的是什么？

随着 CBAM 进入正式实施阶段，行业关注的焦点集中在合规操作、成本影响、排放数据可获得性与核查挑战，以及由此可能带来的市场价格和竞争格局变化。

从企业战略层面看，这些挑战的关键并不在于政策是否会继续演变，而在于企业是否具备在既定规则下实现合规与成本平衡的能力。具体而言，这涉及排放数据的完整性和可核查性、供应链上下游的协同程度，以及是否已将潜在碳成本纳入出口定价和长期决策之中。在这一意义上，CBAM 更像是一项筛选机制，准备较为充分的企业，能够通过管理体系和数据能力的提升，将其转化为合规优势；而准备不足的企业，则可能在合规成本和执行节奏上承受更大压力。

3. 仍在讨论中的新动向：应当关注，但需理性看待

虽然 CBAM 已经正式实施，但围绕其进一步完善的讨论仍在进行，目前主要集中在三个方向。但需要指出的是，这些内容均属于既定制度框架内的政策讨论，尚未形成具有法律约束力的最终规则。

一是产品覆盖范围的扩展。根据欧盟委员会提出的修订提案（COM/2025/989 final），CBAM 或将在 2028 年后逐步覆盖部分钢铁和铝密集型下游产品。该提案目前仍处于立法程序早期阶段，其具体范围、实施节奏及技术细节仍存在调整空间。

二是对规避行为的进一步管控。针对通过简单加工、转口贸易等方式规避 CBAM 义务的情形，修订提案提出了更明确的认定标准和处罚机制，以维护制度完整性。这类措施的重点在于防止漏洞，而非系统性提高合规负担。

三是 CBAM 收入的使用及其与产业政策的协同。根据临时脱碳基金提案（COM/2025/990 final），欧盟拟将部分 CBAM 收入用于支持欧盟内部产业及其贸易伙伴的脱碳投资。但这份提案同样尚未定案，其资金安排和治理机制仍在讨论之中。

有媒体报道称，这两份提案在欧盟内部引发了明显分歧，部分成员国和行业组织认为，草案规则复杂且存在不公平之处，担心会增加本国产业的合规负担和竞争压力。由于审议过程仍存在不确定性，这些提案应被视为政策方向的探索性讨论，需要保持关注，而并非相关企业必须立即应对的新增义务。

3. 应对建议：重视 CBAM，但不必被政策噪音牵着走

总体来看，CBAM 的制度框架和核心规则已经基本确定，围绕适用范围、反规避措施及收入使用方式的进一步讨论，更多是对现有机制的细化和完善，而非方向性的制度调整。

对中国企业而言，CBAM 确实需要被高度重视，因为它以制度化方式将碳排放直接纳入跨境贸易成本，影响出口价格、市场准入和供应链布局。但从政策成熟度和实施节奏来看，我们应持续关注每一项修订讨论，但无需过度焦虑，因

为 CBAM 的核心规则已基本明确，绝大多数调整仅涉及执行细节或操作优化，不会改变制度方向。当前真正的考验在于企业是否已为既定规则做好充分准备，完善排放数据体系、提升供应链透明度，以及将碳成本纳入财务和战略决策。这不仅有助于企业顺利应对 CBAM 合规要求，也是在全球贸易低碳化趋势下，企业必须面对的长期挑战。

现提供“中国供应链企业 CBAM 合规与竞争力自测清单（2026 版）”协助企业对标和自测，这份自测清单基于欧盟最新法规，将企业面临的风险拆解为四大维度，准入资格与身份确认、排放核算与核查能力、财务成本与抵扣测算、长期策略与供应链协同。通过逐条自测，企业能够快速了解自身在 CBAM 下的风险暴露、数据准备、成本压力和战略应对能力，从而制定切实可行的改进计划，实现合规与竞争力双提升。

中国供应链企业 CBAM 合规与竞争力自测清单（2026 版）

第一维度：准入资格与身份确认

① 授权申报人状态：欧洲客户（进口商）是否已获得“授权 CBAM 申报人”身份？

提示：根据法规，若在 2026 年 3 月 31 日前未完成申请登记，进口商将无法继续进口 CBAM 货物。请与客户确认其申请进展，并关注其对供应链连续性的影响。

② **50 吨起征门槛确认**：是否已向主要欧洲客户确认，其全年从全球进口的、属于钢铁/铝/化肥/水泥行业的相关产品累计净重预计不超过 50 吨？

提示：若客户的进口总量未超此限，其可豁免当年全部 CBAM 义务，暂时无需向其提供 CBAM 排放报告。

③ **下游产品预警**：产品是否属于拟在 2028 年纳入的 180 种下游零件或工业零部件？

提示：如果是，建议开始摸底生产流程和排放数据，提前做一些准备。

第二维度：排放核算与核查能力

④ **实际排放 vs 默认值**：能否提供产品的实际隐含排放数据，而不是被动使用欧盟设定的默认值？

提示：使用默认值会增加客户 CBAM 成本，削弱价格竞争力，且默认值每年加价，成本压力将持续上升。

⑤ **排放报告要求**：是否能按照欧盟规定的方法，编制英文版的《运营商排放报告》及其摘要？

提示：提交给核查机构的运营商排放报告必须使用英文，语言能力是合规的前提。

⑥ **第三方核查准备**：是否已开始准备对接具备欧盟认可资质并在 CBAM 登记系统注册的核查机构，以确保排放监测与报告体系及最终报告符合 2026 年正式期核查标准？

提示：用于 CBAM 申报的排放数据必须由经成员国认证、并在 CBAM 登记处注册的核查机构进行核查并出具报告，未

通过此类核查的数据不能用于最终申报，建议在 2026 年上半年即开始接洽和评估潜在核查机构。

⑦ **原料碳足迹追溯：**上游原料（如废钢、初级铝）供应商中，有多少比例能够提供符合核查要求的实际碳排放数据，或经认可的低碳产品认证？

提示：正式期排放报告需涵盖上游特定排放，若无法从供应商处获取可核查的实际数据，进口商将被迫采用欧盟官方设定的“默认值”进行计算，有可能导致 CBAM 成本上升。

第三维度：财务成本与抵扣测算

⑧ **碳负债计提：**是否已根据当前的欧盟碳价测算出 2026 年出口产品的潜在纳税额度？

提示：2026 年 CBAM 证书价格按季度计算，基于 EU ETS 拍卖的季度加权平均清算价，建议动态跟踪季度价格公告，进行滚动测算。

⑨ **国内碳价抵扣凭证：**如果所属行业已纳入中国碳市场，是否保留了已支付碳成本的官方凭证以申请抵扣？

提示：这是相关企业降低 CBAM 成本的合法途径，抵扣凭证需由经欧盟成员国法律授权、并在 CBAM 登记处注册的第三方出具。

⑩ **免费配额削减预测：**是否理解免费配额调整机制，并清楚产品的 CBAM 成本将随着欧盟免费配额的削减而逐年自动增加？

提示：免费配额调整是 CBAM 计算的核心机制，请将此动态成本纳入长期报价与竞争力分析。

第四维度：长期策略与供应链协同

⑪ **绿色溢价评估**：是否已启动技术改造，如绿电替代、工艺优化，并向客户展示“低碳产品”所能为其节省的 CBAM 费用？

提示：主动展示低碳优势，可提升议价能力和长期订单稳定性。

⑫ **反规避风险排查**：贸易路径，如简单组装、经第三国转口，是否可能触及欧盟正在讨论的更严格的反规避规则？

提示：违规路径可能触发调查或罚款，提前排查并优化供应链可降低长期法律和业务风险。

（来源：中创碳投）

（九）欧盟新能源招标新规再设贸易壁垒，限制中国企业

欧盟正在对进口新能源产品设立新的贸易门槛，试图减少对中国的依赖。5月23日，欧盟委员会发布了《净零工业法案》下的四项次级立法和一份官方通报，对于未来部分新能源产品拍卖设立了一套互相协同的政策体系，其核心是名为《关于明确可再生能源拍卖的竞标门槛与打分标准的实施条例》（（EU）C（2025）2900，下称“条例”）的文件，

它提出新能源项目招标时，引入非价格标准（non-price criteria）。

具体而言，非价格标准在韧性（针对特定第三国依赖性，尤其是中国）、网络安全（数据本地化、运营控制）以及全面的环境可持续性方面将对中国企业的市场准入、供应链管理、数据治理和技术研发设置更多壁垒，提出更高要求。

其他同时发布的文件列出了净零技术涉及的具体产品和零部件，欧盟在部分关键净零技术上的对外依存度，与非价格标准中“供应链韧性”相关的零部件清单，以及欧盟内申请净零技术战略项目的实施标准。这一套政策组合拳，其关注点已超越了单纯环境可持续合规要求，延伸至由谁供应，以及在何种条件下供应的关键问题。

欧盟《净零工业法案》提出了欧盟本土净零需求至少40%应由欧盟内部制造来满足的目标，这一系列法案作为《净零工业法案》的关键配套措施，是欧盟更广泛的“去风险化”及追求“战略自主”政策在绿色技术领域的具体体现，核心目的之一就是给中国新能源企业直接出口欧盟设置壁垒。

非价格标准的提出，意味着欧盟将部分可再生能源项目招标从传统的“唯价格论”转向对“综合价值”的多维度考量。除了项目本身的经济性，投标方的环境、社会和治理（ESG）表现、供应链的韧性与安全、数据主权保障、技术创新能力乃至对生物多样性的贡献，都将被纳入评估范畴，成为决定项目中标与否的关键因素。

欧盟正巧妙地运用其庞大的市场影响力，在全球绿色技术领域设定新的标准。2012年，哥伦比亚大学法律系教授布雷弗德提出“布鲁塞尔效应”，指出欧盟通过市场机制将其法律推广至境外，导致其监管单边全球化的过程，称之为“布鲁塞尔效应”。当前的新规，正是“布鲁塞尔效应”在绿色科技领域的强化体现，其影响范围和深度远超以往。

相关要求将从2025年12月30日开始实施，成员国至少30%或6吉瓦(GW)的可再生能源拍卖量需适用新的规则。对于在全球可再生能源供应链中扮演着举足轻重角色的中国企业而言，欧盟此番政策调整带来了严峻挑战。中国企业凭借其规模效应和成本优势，在光伏、风电、电池等领域占据了显著的市场份额。然而，新规中的非价格标准，特别是涉及供应链来源地限制、数据本地化以及特定可持续性要求等条款，正为中国企业的欧洲市场之路设置了新的“隐性壁垒”。

面对这一新规，中国企业不仅仅需要进行技术层面的调整，更需从战略高度重新审视其在欧盟市场的整体运营模式。建议中国企业采取积极主动的合规策略，包括但不限于：重构供应链以满足韧性要求，加大对创新和欧盟本土化设施或合作的投入，并建立健全的数据治理体系。长远来看，这可能促使中国企业从单纯的出口导向转变为更加融入欧盟本土的、一体化的运营模式。

1. 非价格标准的强制竞标门槛

非价格标准可分为强制性竞标门槛和可选的韧性及可持续性打分标准,这些标准共同构成了一个多层次的合规框架。

强制性竞标门槛的要点体现在三个部分:一是负责责任的商业行为,二是网络安全与数据安全,三是项目按时足额交付能力。负责责任的商业行为的核心要求与《企业可持续发展尽职调查指令》(CSDDD)息息相关。除部分豁免外,竞标者必须识别、预防、减轻和解释其如何应对环境和社会的负面影响,具体参照CSDDD第5(1)(a-g)条。

网络安全与数据安全的通用措施要求竞标者遵循欧盟《网络与信息系统安全指令》(EU) 2022/2555 (NIS2指令)的相关规定,以确保可再生能源装置及相关网络和信息系统的安全。数据本地化以及与第三国法律管辖相关的要求是核心关注点。具体而言,如果竞标者受某一第三国(非欧洲经济区国家)的法律管辖,且该国法律可能强制要求竞标者向其政府机构披露其软硬件产品或服务中的安全漏洞信息(尤其是在这些漏洞被公众知晓或修复之前),或者欧盟机构或拍卖所在的成员国曾公开发布声明,指出有来自该第三国的行为者曾对欧盟或其成员国进行过恶意网络活动,那么,该竞标者就必须提交一份详细的“网络安全计划”。

此计划的核心要求是:所有与本次拍卖项目相关的业务数据、运营数据和敏感信息,都必须存储在欧洲经济区(EEA)境内,并且不得传输到EEA以外的任何地区。鉴于中国的网

络安全法律体系，这对中国企业而言是一个关键合规点。企业可能需要在 EEA 内部署数据中心、重组数据流，并确保由 EEA 实体进行运营控制。相较之下，项目按时足额交付能力对于中国企业来说并不是难点。

2. 韧性规则限制中国供应链

可选打分标准主要包括韧性和环境可持续要求，拍卖方可以根据自身情况选择将哪些要求纳入评估。但如果投标方背景满足特定条件时，这类要求会强制触发，必须对其评估或做出限制。韧性部分，条例的目标是减少对单一第三国在净零技术和组件供应方面的依赖，提升欧盟本土制造能力，确保欧盟能源供应的安全性和可持续性。此次同时发布的《最终产品与关键组件清单》C(2025)9033号文件，规定了哪些净零技术产品及关键组件在特定条件下会触发强制评估“供应链韧性”这一非价格标准。

欧盟的要求是，在净零技术、零部件中，某第三国产品的市占率超过50%，或者连续两年年均增长10%以上且份额达到40%，就会由于“韧性”面临风险而触发强制评估条件，相关机构需要对“供应链韧性”打分。欧盟同时还发布了一份官方的《净零技术欧盟供应份额通报》（C(2025)9034），基于2023年数据分析了25种净零产品和零部件的对外依存度情况，并列出了欧盟认为具有高依赖风险的净零技术产品和零部件，其中七类产品对中国依存度较高，此外，电网技

术中的陆上和海上变电站技术对包括中国在内多个国家的对外依存度也超过 50%。

		中国产品在欧市占率
终端产品	光伏系统	79%
	电池包、电池模组、电芯	50%
关键部件	电池包、电池模组、电芯	50%
	光伏组件及光伏电池	94%
	光伏逆变器	50%
	硅片	79%
	陆上风机永磁体	93%
	电池负极材料	81%

触发强制评估后，相应国家，尤其是中国的产品在打分中会面临一系列限制措施。条例的第七章规定了韧性贡献的要求，其中提出如光伏技术的最终产品不得在触发国组装，且至少四个主要组件（包括逆变器、电池等）需避开触发国来源；陆上风电的最终产品不得来自触发国，且最多允许三个触发国组件，其中不得包含传统系统。

组件级补充规则进一步规定，若单个主要组件（如光伏电池、风电齿轮箱）在欧盟的供应量超过 50% 来自单一第三国，或满足连续两年增长条件，则该组件在投标项目中的使用比例上限为 50%。但在极端依赖情况下（如某组件 85% 以上来自单一国家），成员国可放宽限制至 85%。

此外，条例第七条第三款（Art. 7(3)）包括了针对中国的特殊条款要求，为了避免依赖中国的供应链，即使未触发上述阈值，陆上风电、海上风电和电解槽三类技术仍需限制中国供应链。至少75%的最终产品必须满足“非中国产”要求，且主要组件需符合特定上限（如陆上风电最多三个中国组件），这是对中国制造商最直接的挑战。

这一系列规则，将严重影响中国企业在关键绿色技术领域的供应链战略和市场准入。这表明欧盟不仅在应对当前的供应链脆弱性，还在主动塑造未来的市场结构，以预先阻止在战略性行业对中国产生新的依赖。

这意味着，在某些公共程序中，采购方在选择技术或供应商时，除价格外，还必须考虑供应链韧性，即不应仅简单地选择最便宜的选项。清单中的产品当过度依赖单一供应来源时，必须在公共采购、可再生能源拍卖和其他形式的公共干预中应用此项标准。

3. 可持续贡献提出新要求

在可持续性贡献标准方面，该标准通过多维度的非价格指标确保可再生能源项目的环境效益、技术创新和系统整合能力，具体涵盖三个核心领域：

一是环境可持续性方面，要求项目全生命周期内减少环境影响。具体在碳足迹、循环经济、生物多样性、能效、水污染等方面提出评估要求，评估方法和限制与相应领域欧盟相应的立法和标准一致。

二是技术创新层面区分纯创新拍卖与常规拍卖。前者要求项目技术成熟度达标且承诺知识共享,例如通过开放研究成果或非独占许可推动行业进步;后者可选择性纳入创新要求,鼓励提升发电效率、材料利用率等关键性能指标。

三是能源系统整合部分需评估项目对电力系统的时空适配能力。时间灵活性要求结合储能或需求响应技术平抑可再生能源波动;区位规划需优化电网节点选址以缓解拥堵;跨能源载体整合则通过电解制氢、电热转换等技术促进多能互补,加速非电领域脱碳。

上述标准需通过定量评分或定性分析透明评估,投标方须提交第三方验证报告及履约担保。违规行为将面临罚款、取消资格等分级处罚,确保竞标过程公平性与项目可持续目标的实质落实。

这些标准对供应商提出了大量新的数据收集和运营管理要求。非欧盟企业必须遵循欧盟的方法学,并可能需要在研发和可持续实践方面进行大量投资。“生物多样性净积极贡献”和“超越当前技术水平的创新”尤其具有挑战性。

可持续性标准	核心要求摘要	关键参考欧盟立法/标准
碳足迹 (Art. 8)	基于LCA方法评估； 覆盖完整生命周期； 遵循欧盟方法学或指南	欧盟相关LCA方法学规定
循环经济 (Art. 9)	评估可回收性、易维修性、 再生材料使用等； 遵循欧盟方法或国际标准	Regulation (EU) 2024/1781 (Ecodesign) Annex I
生物多样性影响 (Art. 10)	监测影响；适应性缓解； 授标需“净积极贡献”	Directive 2011/92/EU (EIA), Directive 92/43/EEC (Habitats Regulation (EU) 2024/1991 (Nature Restoration)
能源效率 (Art. 11)	明确评估产品和方法； 遵循欧盟能效标签、 生态设计基准或国际标准	Regulation (EU) 2017/1369 (Energy Labelling), Directive 2009/125/EC (Ecodesign)
高效用水与避免水污染 (Art. 12)	监测水影响； 适应性措施； 授标需对良好水质/量做积极贡献	Directive 2000/60/EC (Water Framework Directive)
污染 (Art. 13)	减少非温室气体污染； 方法学依据欧盟法律或特定授权条例	Delegated Regulation (EU) 2023/2486
创新 (Art. 14)	KPI需“超越当前技术水平”； 可能要求TRL和知识传播/EEA许可	
能源系统整合 (Art. 15)	评估时间灵活性、位置影响、 能源载体间连接	

4. 中国企业面临的挑战

欧盟新规中的非价格标准，特别是针对韧性、网络安全和可持续性的严格要求，将对中国净零技术企业在欧盟市场的运营产生深远且多方面的影响。

首先，企业需要直面市场准入与竞争力的挑战。条例第 7 条及《最终产品与关键组件清单》C(2025) 9033 清单中关于组件原产地的限制，尤其是第 7 条第 3 款针对中国风电和电解槽产品的规定，要求负责组织拍卖的成员国主管当

局必须预先适用“韧性标准”。这意味着在风电和电解槽项目的拍卖中，只有那些投标方案中至少 75%的最终产品、关键零部件不来自中国，才有资格参与拍卖或在评分中获得认可。此条款实质上是针对来自中国的风电和电解槽产品及组件设定了一个主动且较高的准入门槛，提前避免依赖中国供应链，确保这些关键能源技术供应链的多元化。这也将直接限制许多中国产品的投标资格，或迫使其进行重大的供应链调整。

这是欧盟“去风险化”战略的核心体现。在“欧洲优先”趋势的趋势下，虽然韧性规则并非针对个别成员国的“本地含量”要求，但其限制对第三国的依赖，客观上推动了“欧洲含量”的提升。结合 NZIA 提出的 40%欧盟制造目标，市场将明显倾向于欧盟制造或来源多样化的技术。

满足严格的可持续性标准（如 LCA 碳足迹核算、生物多样性净增益、循环经济设计）和网络安全标准（如 EEA 数据托管、第三方审计）将显著增加企业的运营成本。如果中国企业当前标准低于欧盟，其适应成本可能更高。即使价格具有竞争力，无法满足非价格标准的企业也将在欧盟市场处于不利地位甚至被排除在外，这可能更有利于已在这些领域投入的欧盟本土企业或部分非欧盟企业。

其次，企业需要对欧洲产品供应链进行全面调整。韧性标准(Art. 7)要求企业对其组件来源有细致到特定层级的了解。负责的商业行为标准(Art. 4)则要求企业对其整个

价值链进行尽职调查，这与 CSDDD 的要求一致。与此同时，多元化势在必行。

为满足第 7 条的要求，中国企业需要积极使其关键组件的采购来源多样化，减少对中国本土的依赖，否则可能在很大一部分欧盟拍卖中失去资格，这与欧盟《关键原材料法案》(CRMA) 的目标相呼应。最重要的是该标准对现有模式的压力。中国企业所倡导的高效的垂直一体化供应链，主要能力都在国内，而在新规下如何重塑供应链形态将成为挑战。对客户来说，欧盟采购商可能转向本土/近岸采购，从而影响中国的出口量。

再次，是在数据治理与网络安全合规。 这项要求其实并不在传统新能源企业的 ESG 实质性议题当中。所以尤其会形成特殊挑战。比如，EEA 数据本地化挑战 (Art. 5 (b))，要求拍卖相关的数据在 EEA 境内存储和处理，并禁止向外传输，这对习惯于在中国集中管理数据或使用非严格限制于 EEA 的全球云服务的中国企业而言，是一个重大障碍。如果中国法律同时要求数据访问权限，情况将更为复杂。还有 EEA 运营控制 (Art. 5 (d)) 带来的挑战，标准要求由 EEA 设立的运营商对装置拥有运营控制权，这意味着中国企业可能需要在欧盟建立重要的运营实体或下放控制权，这将影响其全球运营模式。

在网络安全计划与审计投入方面，企业需要制定符合 NIS2 原则的全面网络安全计划，并准备接受潜在的第三方

审计，需要大量的资金和专业投入。这包括了供应链网络安全风险(Art. 5(c))，企业需对其供应商（可能也包括中国 ICT 供应商）的网络安全负责，这为中国企业的尽职调查增加了新的层面。

此外，ESG 与尽职调查义务要求。这与欧盟的 CSDDD 和 CSRD 息息相关，作为欧盟可持续工具的底层抓手，与欧盟的所有可持续议题紧密链接。具体包括：

（1）碳足迹全生命周期评估。企业需要使用欧盟认可的碳核算方法，覆盖原材料开采、生产、运输、安装、运营至退役的全流程；

（2）关注产品的循环性。覆盖可回收性、易于维修和维护、升级、再使用、再制造及翻新、使用或包含回收材料四个维度（参考欧盟可持续产品的生态设计指令）；

（3）生物多样性。要求企业对生物多样性做出净积极贡献。解决对生物多样性做出净积极贡献的措施的例子可以包括恢复或重建栖息地、改善物种栖息地和增加其种群的措施或减少其他活动对环境的压力的措施；

（4）能源使用效率。通常包括 A 到 G 等级的能量消耗标尺，代表从高效到低效的不同级别；

（5）可持续水管理。在竞标中设计与水相关的非价格环境可持续性标准，例如水资源管理和废水处理；

（6）污染物管理。依据欧盟零污染行动计划设定减少空气、水和土壤污染的目标，使其达到不再被认为对人类健康

和自然生态系统有害的水平,并确保这些污染水平处于地球可承受的界限内。

最后,企业创新与研发压力。欧盟所提出的“超越当前技术水平”(Art. 14)是一个具有挑战性且可能存在主观性的标准,要求企业进行大量研发投入,以证明其技术相较于现有市场解决方案有明显进步。关键绩效指标(KPIs)的设定将至关重要。在知识传播/许可(Art. 14)方面,若通过此类拍卖获得资助或中标,可能被要求在EEA内共享创新成果和许可知识产权,这或将影响企业基于专有研发的长期竞争优势。此外,企业需要注意其自身创新方向可能需要与欧盟的战略研发方向(如“地平线欧洲”计划中的循环性、数字集成、先进材料等主题)保持一致。

总体来说,这些非价格标准的累积效应,可能导致中国企业采取一种双轨市场战略:一套针对欧盟市场的高合规、高成本、部分本地化的运营方案,另一套则针对全球其他标准不同的市场。这种策略调整虽然复杂且成本高昂,但可能是确保进入利润丰厚的欧盟市场的必要之举。尽管这些法规给中国企业带来了挑战,但也可能在客观上刺激中国国内的创新。为了满足欧盟市场严苛的标准,中国企业可能会加大在可持续性、供应链韧性(例如,开发替代材料,或在中国及友好国家建立多样化的采购策略)和网络安全方面的研发投入。这些由市场准入需求驱动的投资,若能催生技术突破

和新的最佳实践，反而可能提升中国企业在全球市场的整体竞争力。

5. 中国企业如何应对

面对欧盟日益严格的监管环境，中国净零技术企业需采取系统性、前瞻性的战略应对，以维护和拓展其在欧盟市场的份额。

一是积极建立合规与法规情报的能力，包括组建内部团队或聘请专业顾问，持续监测、解读并传达欧盟法规的最新动态和要求。深入理解具体可持续维度的不同要求，例如，针对碳足迹标准（Art. 8），需掌握欧盟特定的 LCA 方法学。对于生物多样性标准（Art. 10），应制定实现“净积极影响”的策略。此外，需要准备和应对评估与审计的压力，包括了解评估方法（Art. 16），并为可能的网络安全第三方审计（Art. 16(4)）和负责任商业行为的独立鉴证（Art. 16(3)）做好准备。

二是重塑供应链与韧性建设，包括全面的供应链映射与尽职调查。中国企业要绘制完整的供应链图谱，识别所有关键组件（依据 C(2025)9033 清单）的来源，并针对负责任商业行为（Art. 4）以及环境和社会风险进行彻底的尽职调查，使其符合 CSDDD 原则。构建“欧盟本地化”供应链环节：考虑为销往欧盟市场的产品建立特定的供应链环节，纳入欧盟本土或多元化的非中国供应商以满足韧性标准。积极

寻找中国以外的替代供应来源，以满足第 7 条对单一第三国来源组件的限制，或开发不受此类严格限制的替代组件。

三是强化网络安全与数据治理框架。制定全面的网络安全计划以遵循条例第 5 条及 NIS2 指令的原则，包括风险评估、事件处理、ICT 组件的供应链安全以及定期的更新与审计。评估在 EEA 内部建立数据处理和存储能力的可行方案，例如与 EEA 数据中心合作或自建基础设施。审慎处理“不向 EEA 以外传输”的条款。建立 EEA 运营控制模式。规划运营模式，确保由 EEA 设立的实体对欧盟境内的可再生能源装置拥有真正的运营控制权（Art. 5(d)）。这可能涉及在欧盟设立或授权一个子公司，以应对管辖冲突。如果中国法律与欧盟数据报告或访问规则存在冲突，应寻求法律咨询，妥善处理这些复杂要求。

四是投资可持续性与创新。优先投入研发以达到并超越欧盟特定的可持续性标准，借鉴欧盟《可再生燃料指令》（RED）中生物燃料等领域的经验，利用可信的国际第三方可持续性标准作为证明符合某些标准的手段，探索与《净零工业法案》目标相关的新兴认证。开发在明确的 KPI（如效率、寿命、系统集成度）上显著优于现有市场解决方案的技术，与欧盟“地平线欧洲”等研发计划保持一致。若追求创新标准，需准备好满足潜在的知识共享和 EEA 许可要求（Art. 14），制定相应策略，在满足合规的同时保护核心知识产权。

五是考虑在欧盟的战略投资与伙伴关系。包括评估在欧盟制造/组装的外国直接投资（FDI），考虑在欧盟境内建立或收购关键产品/组件的制造或组装设施。这有助于满足韧性标准（Art. 7），并展现对欧盟市场的承诺；与欧盟公司（供应商、技术开发商、服务提供商）合作，以应对法规环境、获取本地专业知识、满足韧性/运营控制标准，并共同开发创新解决方案；研发与创新合资企业，与欧盟研究机构或公司就针对欧盟创新优先事项的研发项目进行合作；参与相关的欧盟层面或国家级行业协会，保持信息畅通，并在适当且允许的情况下，就法规的实际执行问题贡献意见。

法规挑战 (条款)	对中国企业的具体影响	战略建议类别	具体行动建议
韧性标准 (Art. 7), 特别是针对中国的规则 (Art. 7(3))	来自中国的部分产品/组件 (如风机、电解槽) 市场准入 受限或被排除	供应链重构; 战略投资	识别/认证中国境外的替代组件供应商; 探索在欧盟进行组装的合资模式; 加大对不受限制的组件或替代技术的研发
网络安全与数据安全 (Art. 5) - EEA 数据本地化与非传输	数据管理成本增加; 与中国数据法规可能存在的冲突; 运营模式调整	数据治理与网络安全	评估EEA数据中心方案; 制定严格的数据跨境传输管理政策; 设立或授权EEA运营实体
网络安全与数据安全 (Art. 5) - EEA 运营控制	可能丧失部分运营自主权; 需在EEA建立实质性运营能力	战略投资; 组织架构调整	设立具备完整运营能力的欧盟子公司; 与可信的EEA合作伙伴共同管理
负责任商业行为 (Art. 4) - CSDDD对标的尽职调查	供应链管理复杂度大幅提升; 透明度要求高; 合规成本增加	积极合规; 供应链管理	建立符合CSDDD要求的尽职调查体系; 加强对供应商的环境和社会风险评估与管理; 准备第三方鉴证
可持续性标准 (Art. 8-13) - 如碳足迹、生物多样性净增益	需采用欧盟特定方法学; 研发投入大; 数据收集与文章要求高	投资可持续性与创新	投入LCA能力建设; 研发低碳、循环、生物多样性友好的产品和工艺; 寻求相关认证
创新标准 (Art. 14) - “超越当前技术水平”与知识传播	研发投入压力大; KPI要求高; 核心IP可能需在EEA内共享/许可	投资可持续性与创新; 产权战略	聚焦欧盟优先创新领域; 制定平衡IP保护与合规的知识传播策略; 与欧盟伙伴合作创新

成功的策略需要一个整体的、综合的方法，将供应链、研发、法律和投资决策紧密协调起来，而非孤立的合规努力。各项非价格标准之间存在内在联系，例如，韧性标准(Art. 7)影响供应链，而供应链又受到负责任商业行为标准(Art. 4)中尽职调查要求的约束；材料创新(Art. 14)可能改善产品

的循环性（Art. 9）并降低碳足迹（Art. 8）。因此，跨部门的团队协作和一体化的战略规划对于优化中国企业的应对至关重要。

条例中创新标准的“知识传播”和 EEA 许可要求（Art. 14），如果处理得当，也可能成为中国企业通过合作共同创建标准或将其技术确立为 EEA 内部基础技术的机会。虽然这可能稀释专有优势，但以非排他性、市场化方式共享知识和许可 IP，也能加速技术的采纳并在企业技术周围构建生态系统。如果中国企业的创新真正“超越当前技术水平”，并通过这些机制在 EEA 得到广泛应用，就可能形成事实上的标准。通过与欧盟实体在此类传播和进一步开发方面合作，中国企业可以将合规要求转化为塑造市场的机遇，从而更深地融入欧盟的创新版图。

此外，投资于“面向未来的合规”尽管前期投入较高，但可能带来长期的竞争优势。欧盟的监管环境是动态发展的，通常趋向于更严格的环境和战略要求。仅仅满足当前的最低标准，可能导致未来随着新规出台而需要反复进行调整。那些在实现极低碳足迹、开创循环经济模式、建立高度韧性和透明的以欧盟为中心的供应链等方面进行前瞻性投资的公司，可能会在未来的监管变化中处于更有利的位置，并成为受欢迎的合作伙伴。

（来源：财经杂志，陈钰什）

（十）从摩洛哥到印尼：欧盟“跨境反补贴”调查的法律争议与风险启示

近年来，欧盟反补贴调查呈现针对中国趋势加强、调查范围扩大、手段升级的特点。2025年，欧盟甚至将调查规则扩张至“跨境补贴”，引入“外国补贴”审查，进一步设置隐性壁垒。2024年11月28日，欧盟法院(European Court of Justice)驳回中国企业的上诉请求，裁定欧盟普通法院(General Court)针对欧委会实施的“跨境反补贴”调查没有违反欧盟的《反补贴条例》。2025年10月2日，WTO专家组裁定欧委会针对印度尼西亚不锈钢冷轧板(跨境)反补贴调查中以引导资金资助为由，认定中国政府提供给IRNC集团的资金归属于印度尼西亚政府的资金违反WTO《补贴与反补贴协定》第1.1(a)(1)条款。众所周知，欧委会实施的“跨境反补贴”调查，是极具争议的作法，在法律和产业界引发很大的反响，普遍认为欧委会所依据欧盟的《反补贴条例》实施的“跨境反补贴”调查不符合欧盟《反补贴条例》，并违反WTO《补贴与反补贴协定》第1.1(a)(1)条款。

1. 引发争议的缘由

2020年，欧委会在针对原产于埃及的玻璃纤维织物(Glass Fibre Fabrics)以及玻璃纤维(Filament Glass Fibres)反补贴调查裁定中认为，中国在埃及的子公司从中国金融机构获取的资金贷款、母公司与埃及子公司之间的贷

款以及母公司赠予子公司投融资支持, 归属于埃及政府的补贴。

2025 年, 欧委会针对原产于摩洛哥的铝制轮毂反补贴调查裁定, 均以针对埃及的调查方式将中国金融机构提供给摩洛哥中资公司的贷款, 母公司提供的投融资、信用额度、铝锭优惠价格、铝锭贷款、转作资本的贷款, 等等, 认定为摩洛哥政府提供的资金支持。

2022 年, 欧委会针对原产于印度尼西亚不锈钢冷轧板实施的反补贴调查, 以同样的方式认定中国金融机构提供给印尼 INRC 公司的资金支持归属于印尼政府的补贴。此后, 印尼政府将欧盟诉诸于 WTO 的争端解决机制。

2. 中资企业海外投资是否属于“跨境补贴”

从严格意义来讲, 我们不能将欧委会的调查定义为“跨境补贴”, 因为境外投资必然涉及融资、贷款、供货等业务, 属于中国境内公司投资海外建厂的投资行为, 即 transnational financial contribution/investment 或 cross-border investment。上述四个中国企业海外投资建厂的调查案例都被欧委会认定为中国的金融机构或母公司提供给海外子公司的贷款、融资、资助等等, 属于所在国政府提供的“补贴”。因为欧委会认为埃及、摩洛哥、印度尼西亚政府将源自境外(中国)资金引入并确认为是自己的资金。欧盟法院裁定, “跨境补贴”调查没有违反欧盟《反补贴条例》。WTO 专家组裁定, “跨境补贴”调查违反 WTO

《补贴与反补贴协定》。

3. 欧盟法院与 WTO 专家组的判决

(1) 欧盟法院

法院认为中国与埃及政府签订了投资合作协定,在该协定框架下,埃及政府向中资企业提供土地、税收等优惠政策;在中国政府“一带一路”倡议的(BRI)政策推动下,向在埃及的中资企业提供可用的资金/贷款支持中国企业在埃及投资建厂从事商业活动。这是欧委会、欧盟法院认为实施“跨境补贴”调查非常重要的依据。

中方企业上诉的理由: 一是欧盟《反补贴条例》第2条(a)和(b)以及第3条(1)明确规定“补贴”的概念只涵盖源自 ‘a government in the country of origin or export’, 并包括 ‘a government or any public body within the territory’ of that country。二是法律条款并没有涵盖补贴的概念是源自另一国家政府补贴,只是规定了一政府在其管辖领域赠予补贴的行为,并没有将一国政府(中国)的补贴“归属”或“归因”另一政府(埃及)。

欧盟法院驳回上诉的理由: 一是确认政府处在 country of origin or of export 是补贴的提供者,但是关于政府的概念,欧盟《反补贴条例》第2(b)条款。二是欧盟《反补贴条例》中没有任何条款指明或限定资金支持可以或者必须被认定为源自于 the government of the country of origin or export。相反,欧盟《反补贴条例》第2(a)

和（b）条款并没有表明或明示要求或允许推导出补贴只来源一国领地的结论，更没有条款将补贴限定在出口国政府。第2条和第6条款的措辞表明补贴可以采取投资的形式。因此，根据第2（a）和（b）和第3（1）（a）条款的措辞，上下文以及欧盟《反补贴条例》所实现的目标，可以解释为允许欧委会按照法律定义的补贴将部分或全部的资金认定为是第三国政府的补贴而不是源自 country of origin or export of a given product。

（2）WTO 专家组裁决

欧盟论点。 欧盟认为如果一 WTO 成员引导或采纳由另一 WTO 成员提供的资金，可以认定为是《补贴与反补贴协定》第 1.1（a）（1）条款中的“由政府提供的补贴”（by government）。欧盟称使用不定冠词“a”，而不是定冠词“the”，表明资金可以是由“任何政府”提供，即“by”作为前缀词意指“归属”或“归因”。为进一步支撑欧盟的论点，欧盟引述第 11 条国家责任条款（ILC Articles on State Responsibility）。欧盟强调，针对 WTO《补贴与反补贴协定》第 1 条款的解释不能作狭义解释，否则会导致“漏洞”，使得很多国家通过境外投资回避反补贴规则。

专家组裁决。 专家组根据条款中的措辞“i.e., where”认为《补贴与反补贴协定》第 1.1（a）（1）条款中所列举的几项政府行为不是开放式的而是穷尽式的行为，因此不能在该条款项下增加任何其他类型的政府行为，例如

不能将“government to government”这一行为引入到该条款，也就是说国家之间的行为是排除在该条款以外。《补贴与反补贴协定》是在规制补贴与防范过度使用反补贴措施之间取得平衡，并非所有政府介入市场的行为都属于反补贴的范畴。另外，专家组认为第11条 ILC Articles 不能包含在《补贴与反补贴协定》第1.1(a)(1)条款中，该协定明确将其排除在外。

4. 中国企业“一带一路”海外投资的“跨境补贴”与反规避调查

鉴于WTO上诉机构“停摆”，欧委会如何看待专家组的裁定，是否改变近几年针对中国企业在埃及、摩洛哥、印度尼西亚的投资发起的“跨境反补贴”调查的作法，目前不得而知。有一点可以断定，欧委会依据“一带一路”倡议发起的调查被WTO专家组裁定为违反WTO《补贴与反补贴协定》：（1）专家组强调WTO补贴的地域概念不能针对跨境资金采取反补贴调查并实施反补贴措施；（2）不能因一国政府的需求或鼓励资金支持便将其归属于另一国政府的补贴行为；（3）专家组的解释有效地禁止将跨境的资金归因于另一国政府的补贴行为，在这一点上专家组的推理没有给其他解释留有任何余地。

作为中国企业而言，这些调查案件引发的原因，一是欧盟针对原产于中国被调查的产品实施反倾销或反补贴措施以后，为了顺利进入欧盟市场，中国企业将生产转移到海外

（埃及，摩洛哥，印尼，泰国，马来西亚，巴西，沙特，甚至欧盟境内）；二是欧盟针对原产于第三国（中国投资企业）出口的产品发起反倾销和/或反补贴调查（印度尼西亚）。

已经在在境外投资建厂的中国企业，或正在筹划到海外投资建厂的企业，如果生产的产品销售到欧盟市场，冲击欧盟境内的产业，欧委会不会熟视无睹，将采取相应的措施：针对中国境外投资企业，加大反规避调查的力度；不排除欧委会改变调查作法，调整目前 WTO 专家组指出的违规作法，继续针对中国海外投资企业发起反补贴调查。建议中国企业海外投资建厂，产品若销往欧盟，需拓宽合规视角，将投资回报、商业风险与合规机制统筹考量，以应对潜在贸易救济调查与制裁。

（来源：北京卓纬律师事务所，蒲凌尘）