



深圳市商务发展促进中心  
(深圳市世贸组织事务中心)

# 2026 年上半年 深圳市遭遇贸易摩擦情况报告

(2026 年第 6 期 总 59 期)

深圳市商务发展促进中心  
2026 年 7 月

## 内 容 提 要

### ◆ 美国 337 调查案件情况<sup>1</sup>

2026 年上半年，涉及深圳的新立案 5 起、列名被申请人 8 家；涉及深圳的裁决 19 起，列名被申请人 31 家，裁决结果胜诉 20 家，占比 51.28%。2026 年 6 月，没有涉及深圳的新立案申请。

### ◆ “两反一保” 案件情况

2026 年上半年，原审立案涉及深圳案件 21 起，其中反倾销调查 15 起、反补贴调查 4 起，保障措施 2 起；深圳涉案数量与去年持平，但涉案金额呈现上升趋势。涉及深圳案件主要由美国、印度发起，主要涉及非金属制品工业、金属制品工业等。2026 年 6 月，深圳涉案 5 起，同比增加 25%。

### ◆ 2026 年上半年经贸形势回顾

2026 年上半年，全球供应链合规监管呈现“攻防双向升级”态势。我国出口管制制度迈入“深度落地”阶段，从“对日反制”到“穿透执法”的一系列新政密集出台，特别是《产业链供应链安全规定》的发布，以国家安全为框架构建了关键领域清单。与此同时，美欧加速构筑“合规壁垒”：美国方面，以《进口商强迫劳动执法操作指南》推动边境执法“标准化穿透”，并以 301 调查将执法工具从海关扣留升级为关税制裁；此外，无限期暂停对华海关小额豁免，同时将出口管制触角延伸至云端算力领域。欧盟方面，《禁止强迫劳动产品条例》配套指南正式落地，依托风险数据库建立了产品筛查机制。面对“双向合规”压力，企业不仅需警惕因无法有效举证而引发的供应链断裂风险，还必须防范数据出境与配合境外调查之间的法律冲突。

---

<sup>1</sup> 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、2026年上半年深圳市遭遇美国337调查有关情况..... 1

    （一）新立案件5起，案件数与占比均下降..... 1

    （二）深圳列名被申请人8家，涉企数量位居全国第二.....2

    （三）涉及深圳新裁决19起..... 2

    （四）2026年上半年美国对华337调查形势分析.....3

二、2026年上半年深圳市遭遇“两反一保”案件有关情况.....6

    （一）原审立案21起，涉案金额上升、数量与去年持平.....6

    （二）美国、印度为主要申诉国，涉案产品主要为玻璃制品、通用设备等..... 8

    （三）6月深圳涉案数量5起，涉案金额环比增长..... 10

    （四）2026年上半年全球对华贸易救济调查形势分析..... 11

三、法律变动分析和风险预警..... 14

    （一）从资本出境到能力出境：中国企业出海合规新维度..... 14

    （二）供应链安全视角：出口管制新规与法律风险防范..... 23

    （三）从“强迫劳动”合规到双向反制，2026跨境供应链合规应对指南.....31

    （四）大国竞争：美国对我国国防采购禁令的战略图谋.....48

    （五）美国出口管制向云算力远程访问场景延伸.....68

    （六）美国无限期暂停对华小额豁免每票清关时代来临..... 79

    （七）美墨加协定联合审查关口：“持续不确定”或成区域新常态..... 86

    （八）欧洲对华策略加速转向，以“蜂群管控”重构经贸关系..... 91

    （九）欧盟《工业加速器法案》对能源企业参与欧盟公共采购的影响与应对.....98

    （十）2026年中国企业海外投资安全审查与合规前沿观察..... 107

# 一、2026 年上半年深圳市遭遇美国 337 调查有关情况

## （一）新立案件 5 起，案件数与占比均下降

2026 年上半年，美国国际贸易委员会（ITC）共发起 36 起 337 调查，其中涉及中国立案 10 起，涉及深圳 5 起，同比降低 54.55%，立案数量占全国 50%。对比三年同期新立案数据：全球诉讼量由 21 起增至 36 起，337 调查整体风险持续上行。但全国及深圳涉案量在 2025 年上半年冲高后回落：深圳从 11 起降到 5 起，全国由 17 起回落至 10 起；3 年内深圳涉案占比持续下降。整体显示我国企业面临 337 调查的风险有所缓解，但仍需防范 337 调查对跨境供应链的影响。详见图 1。

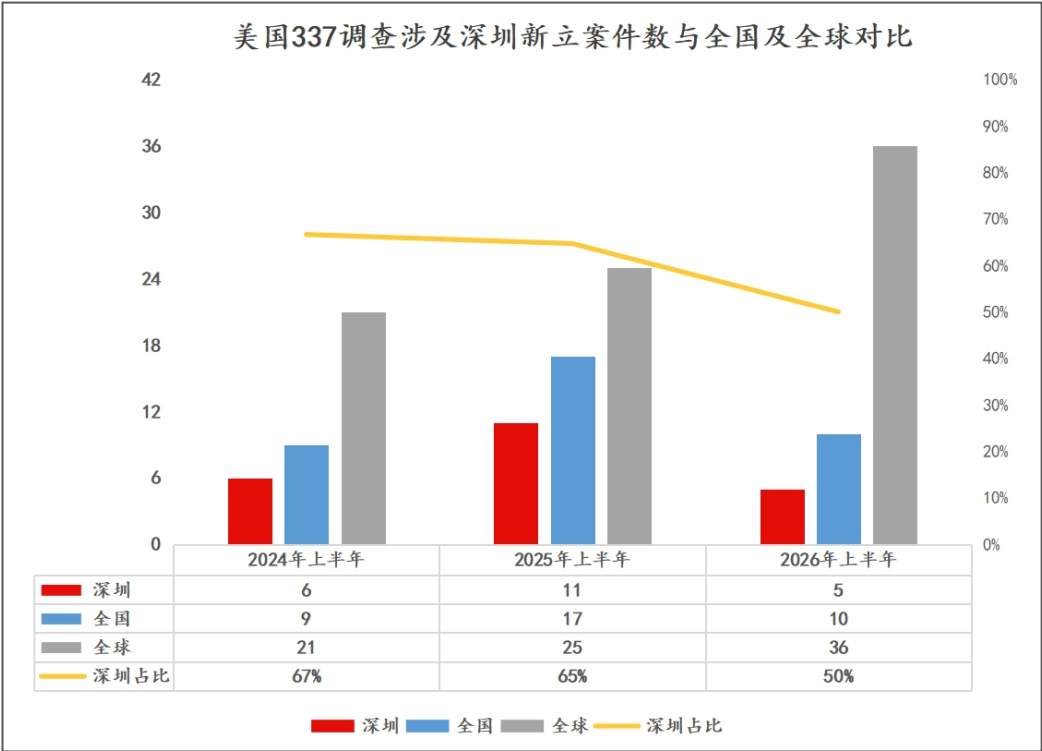


图 1 近年 337 调查涉及深圳案件数与涉及全国及全球案件对比

2026年6月，美国国际贸易委员会（ITC）共发起7起337调查，其中1起案件涉及我国，没有案件涉及深圳；ITC共收到2起涉我国企业的337新调查申请，均未涉及深圳市企业。

## （二）深圳列名被申请人8家，涉企数量位居全国第二

2026年上半年，ITC发起的全部36起新立案中，共有291家（次）企业或个人成为列名被申请人：其中中国39家（不含香港特别行政区9家和中国台湾地区20家，澳门特别行政区未有涉案），涉及中国占比约13.4%；另有美国149家，日本13家，巴基斯坦8家，韩国7家，越南6家，印度5家，墨西哥、加拿大及法国各3家，泰国、以色列、爱尔兰、澳大利亚、意大利、英国及德国各2家，突尼斯、约旦、巴拿马、斯里兰卡、新西兰、葡萄牙、西班牙、捷克、芬兰、马来西亚、阿联酋及瑞士各1家。

涉及中国列名被申请人中来自除深圳外广东省11家，深圳市8家，江苏省5家，山东省及浙江省各4家，上海市3家，江西省2家，四川省及北京市各1家。

## （三）涉及深圳新裁决19起

2026年上半年ITC发布裁决的337调查中，共有23起涉及中国的案件，共29起裁决<sup>2</sup>，其中涉及深圳市企业19起裁决。2026年上半年裁决共涉及15个省市<sup>3</sup>的81家企业或个人，其中深圳31家，除深圳外广东省25家，福建省5家，其余均小于5家。

<sup>2</sup> 其中，多起案件同时存在胜诉和败诉裁决，因此，去重后案件数少于裁决数。

<sup>3</sup> 从统计分析角度，本报告数据分别统计广东及深圳；如将深圳并入广东省，则裁决共涉及14个省及直辖市。

以上涉及中国的 81 家企业或个人的裁决中，总计胜诉 39 家、败诉 42 家。其中，涉及深圳的有利裁决包括：撤回 9 家、和解 3 家、不存在侵权 8 家，总计胜诉 20 家，在全国占比为 51.28%；涉及深圳不利裁决包括：缺席被申请人 3 家，被发布普遍排除令 3 家，被发布有限排除令 5 家，总计败诉 11 家，在全国占比为 26.19%。整体而言，深圳积极终裁结果占比 64.52%，比全国高出约 16.37%。对比 2025 年同期，针对我市企业的 337 调查裁决趋严，2025 年仅 1 家企业被发布有限排除令，而 2026 年上半年我市企业被发布有限排除令的有 5 家，同时 3 家企业被签发用以阻止无论来源的所有涉案产品进入美国市场的普遍排除令，行业性出口封锁风险凸显。

2026 年 6 月发布裁决的 337 调查中，涉及中国共有 3 起裁决，1 胜 2 负；前述案件中涉及深圳市共 1 起，为胜诉裁决。以上涉及中国裁决中，共胜诉 1 家、败诉 12 家。其中从处置方式看，2026 年 6 月的裁决涉及深圳企业 1 家，具体裁决为和解。

#### （四）2026年上半年美国对华337调查形势分析

2026 上半年美国对华 337 调查维持高位运行、精准打击、赛道升级态势。337 调查已经从单纯企业间知识产权诉讼演变为美国遏制中国优势制造业、战略性新兴产业的核心工具，与对华双反调查、出口管制、《通胀削减法案》（IRA）政策形成政策组合拳。

**涉案主体方面**，头部企业集中被诉，较多案件同时将多家中国龙头企业及其海外子公司、东南亚代工主体一并列为被

告，一案覆盖整个行业主要出口厂商，形成行业性限制。两类申诉主体并行：美国本土产业企业（实体厂商），以光伏、半导体、显示、新能源为主（First Solar、英飞凌等），竞争导向突出，以瞄准中国具备全球竞争力的优势产品；专利运营机构非实施主体（NPE），集中在消费电子、通信设备、智能硬件领域，依靠专利许可、诉讼牟利，立案频次高、和解诉求强。

**涉案产业领域方面**，战略性新兴产业成为主战场。一是新能源产业领域热度最高，如 TOPCon 光伏电池及组件 337 调查，覆盖国内几乎全部头部光伏企业（晶科、晶澳、隆基、天合等），同时牵连东南亚海外产能；光伏辅材、线缆配套案件落地；锂电上游负极材料 337 调查已启动；新能源是上半年 337 调查突出领域，与美国推动光伏、锂电供应链“去风险”高度契合。二是半导体、存储、功率器件领域，NAND/DRAM 存储芯片、氮化镓功率半导体、半导体器件持续遭遇调查，瞄准芯片设计、第三代半导体等国内攻坚领域，上下游零部件同步纳入调查范围。三是消费电子与智能显示领域，智能电视、显示器、流媒体设备、智能终端、无线通信设备、可穿戴设备密集立案，TCL、海信等显示龙头企业多次被诉；语音交互、视频编解码等基础通用专利成为主要争议点。四是高端装备、智能硬件领域，涉案产品涉及农业无人机、工业设备、电动车辆零部件、实验室生物仪器等，贸易摩擦由终端电子产品向智能装备延伸。

调查规则与裁决方面，一是调查范围延伸至海外第三方产能，申诉方普遍将中国企业设在越南、马来西亚、泰国的海外工厂产品纳入调查范围，试图封堵“产能外迁规避壁垒”路径，和上半年全球反规避调查形成联动。二是商业秘密类 337 调查案件增多，除传统专利侵权，涉及技术窃取、商业秘密盗用的调查持续增加，举证规则对中方企业更为不利。三是行政与产业政策联动，337 调查裁决结果与《通胀削减法案》（IRA 补贴）、进口准入、联邦政府采购政策相互呼应，被美国 ITC 认定侵权的产品更容易被排除在美国扶持供应链之外，如光伏干线总线电缆、氮化镓功率半导体等产品，或将被限制进入美国光伏、新能源电力电子供应链。

二、2026 年上半年深圳市遭遇“两反一保”案件有关情况

（一）原审立案 21 起，涉案金额上升、数量与去年持平

2026 年上半年，全球涉及中国贸易救济原审立案 103 起。其中，涉及深圳<sup>4</sup>21 起，与 2025 年同期持平<sup>5</sup>，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案数量占比为 20.39%。深圳累计涉案金额同比增加 72.84%，在全国所有省市及计划单列市中，深圳涉案金额占比为 2.89%。详见表 1-2。

表 1：2026 年上半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   | 玻璃容器                | 英国      | 中国      | 2026.3.5  |
| 2   | 聚对苯二甲酸乙二醇酯          | 泰国      | 中国      | 2026.3.10 |
| 3   | 铜管                  | 欧盟      | 中国      | 2026.3.12 |
| 4   | 焊接设备                | 乌克兰     | 中国      | 2026.3.14 |
| 5   | 卡车后斗盖               | 美国      | 中国      | 2026.3.18 |
| 6   | 钢货架                 | 加拿大     | 中国      | 2026.4.20 |
| 7   | 热敏纸卷                | 墨西哥     | 中国      | 2026.4.20 |
| 8   | 镜用玻璃                | 墨西哥     | 中国      | 2026.5.21 |
| 9   | 塑料胶带                | 墨西哥     | 中国      | 2026.5.21 |
| 10  | 固定式和便携式空气压缩机        | 美国      | 中国      | 2026.5.21 |
| 11  | 螺栓连接式和无螺栓连接式钢制货架    | 欧盟      | 中国      | 2026.6.10 |
| 12  | 太阳能玻璃               | 土耳其     | 中国      | 2026.6.19 |
| 13  | 透析器                 | 印度      | 中国      | 2026.6.25 |
| 14  | 厚度超过 100 微米的 PET 薄膜 | 印度      | 中国      | 2026.6.30 |
| 15  | 模制钠钙玻璃瓶             | 印度      | 中国      | 2026.6.30 |
| 反补贴 |                     |         |         |           |
| 1   | 卡车后斗盖               | 美国      | 中国      | 2026.3.18 |
| 2   | 多层纸板                | 印度      | 中国      | 2026.3.20 |
| 3   | 钢货架                 | 加拿大     | 中国      | 2026.4.20 |

<sup>4</sup> 本报告中，仅当深圳涉案金额在全国涉案金额占比超过1.59%时才统计为深圳涉案。

<sup>5</sup> 2025年11月根据我市企业反馈，增加加拿大对我国热敏卷纸反倾销案，由于该案为双反案件，因此2025年6月涉深圳原审案件数量增加2起，合计21起。

|      |              |     |    |           |
|------|--------------|-----|----|-----------|
| 4    | 固定式和便携式空气压缩机 | 美国  | 中国 | 2026.5.21 |
| 保障措施 |              |     |    |           |
| 1    | 取向电工钢产品      | 欧盟  | 中国 | 2026.3.27 |
| 2    | 木制品          | 加拿大 | 中国 | 2026.4.21 |

表 2：2026 年上半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   | 铅笔           | 巴西      | 中国      | 2026.1.20 |
| 2   | 皱纹纸          | 美国      | 中国      | 2026.2.2  |
| 3   | 手动搬运车及其零件    | 美国      | 中国      | 2026.2.2  |
| 4   | 晶硅光伏组件和层压件产品 | 加拿大     | 中国      | 2026.2.2  |
| 5   | 立式发动机及其零部件   | 美国      | 中国      | 2026.2.2  |
| 6   | 扎带           | 美国      | 中国      | 2026.3.2  |
| 7   | 金刚石锯片        | 美国      | 中国      | 2026.3.2  |
| 8   | 拉链及其配件       | 秘鲁      | 中国      | 2026.3.8  |
| 9   | 门锁           | 土耳其     | 中国      | 2026.3.23 |
| 10  | 铝型材          | 欧盟      | 中国      | 2026.3.27 |
| 11  | 床垫           | 美国      | 中国      | 2026.4.1  |
| 12  | 集装箱拖车底盘及其部件  | 美国      | 中国      | 2026.4.1  |
| 13  | 无螺栓钢制货架      | 美国      | 中国      | 2026.4.1  |
| 14  | 塑料真空采血管      | 巴西      | 中国      | 2026.4.29 |
| 15  | 钢格板          | 美国      | 中国      | 2026.5.1  |
| 16  | 聚乙烯、聚丙烯制防水油布 | 土耳其     | 中国      | 2026.5.5  |
| 17  | 儿童自行车        | 墨西哥     | 中国      | 2026.5.15 |
| 18  | 手扶式割草机及其零部件  | 美国      | 中国      | 2026.6.1  |
| 19  | 木柄或塑料柄不锈钢餐具  | 阿根廷     | 中国      | 2026.6.3  |
| 反补贴 |              |         |         |           |
| 1   | 晶硅光伏组件和层压件产品 | 加拿大     | 中国      | 2026.2.2  |
| 2   | 立式发动机及其零部件   | 美国      | 中国      | 2026.2.2  |
| 3   | 扎带           | 美国      | 中国      | 2026.3.2  |
| 4   | 床垫           | 美国      | 中国      | 2026.4.1  |
| 5   | 集装箱拖车底盘及其部件  | 美国      | 中国      | 2026.4.1  |
| 6   | 无螺栓钢制货架      | 美国      | 中国      | 2026.4.1  |
| 7   | 钢格板          | 美国      | 中国      | 2026.5.1  |

|      |             |     |    |           |
|------|-------------|-----|----|-----------|
| 8    | 手扶式割草机及其零部件 | 美国  | 中国 | 2026.6.1  |
| 保障措施 |             |     |    |           |
| 1    | 进口钢铁螺纹紧固件   | 南非  | 中国 | 2026.3.6  |
| 2    | 细旦聚酯短纤      | 美国  | 中国 | 2026.5.29 |
| 3    | 进口焊接钢管      | 摩洛哥 | 中国 | 2026.6.15 |

从近三年同期来看，深圳涉案数量与去年持平，但涉案金额呈上升趋势。2026 年上半年，全国涉案数量和金额较去年同期均大幅上升，而深圳涉案数量与去年相同，涉案数量为 21 起；深圳涉案金额与全国上升趋势同频，较 2025 年上半年增长 72.84%。详见图 2。

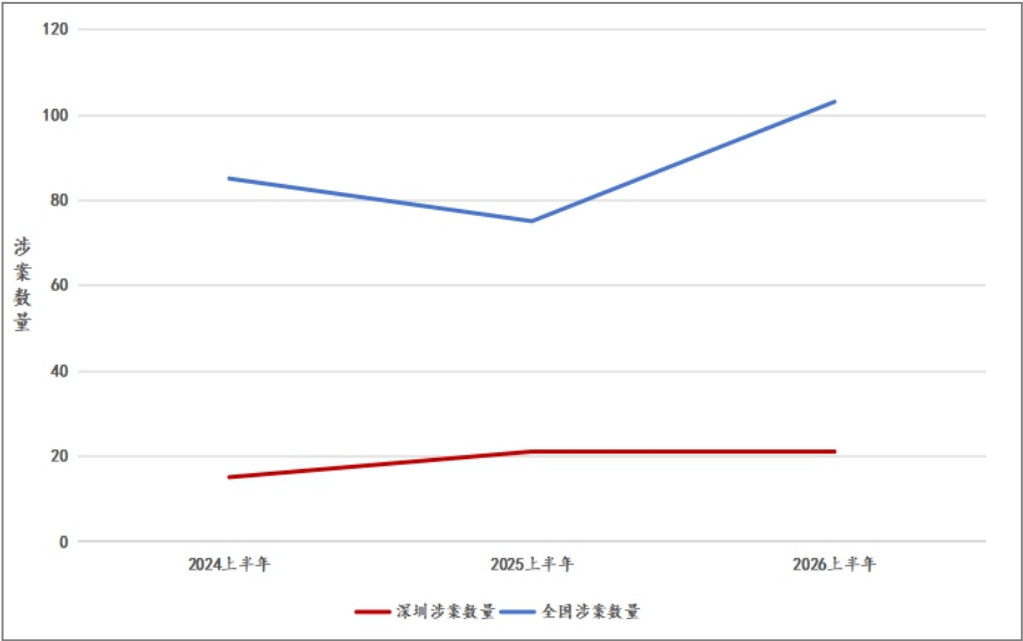


图 2 近三年上半年深圳出口救济案件统计（按涉案数量）

（二）美国、印度为主要申诉国，涉案产品主要为玻璃制品、通用设备等

2026年上半年，21起深圳企业涉案的“两反一保”案件中，其中反倾销15起，反补贴4起，保障措施2起。

从国别/地区分布来看，按照案件数量统计，2026年上半年，上述21起深圳企业涉案的“两反一保”案件中，涉及美国4起，印度4起，欧盟、加拿大、墨西哥各3起，泰国、土耳其、乌克兰及英国各1起；按照案件金额统计，2026年上半年，排名前三的国家分别为美国、欧盟和加拿大。

从行业分布来看，按照案件数量统计，2026年上半年，上述21起“两反一保”案件中，涉及非金属制品工业4起，占比为19.05%，金属制品工业3起，占比为14.29%，钢铁工业、化学原料和制品工业、汽车工业、通用设备、造纸工业各2起，占比为9.52%，电气机械和器材制造业、木材及制品工业、塑料制品业、专用设备各1起，占比为4.76%。按照涉案金额统计<sup>6</sup>，2026年上半年，排名前三的涉案行业分别为钢铁工业、汽车工业和通用设备。详见图3。

---

<sup>6</sup> 本部分为涉案行业统计，统计累计涉案金额时已剔除双反案件重复计算部分。

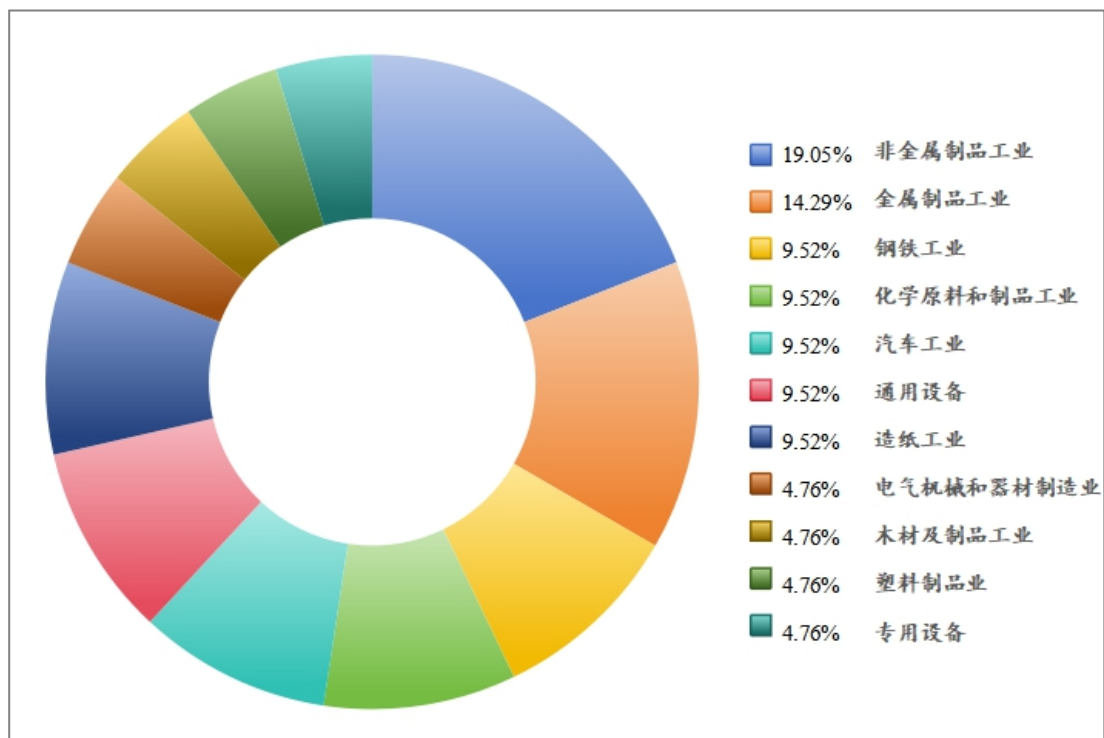


图3 2026年上半年深圳出口救济案件统计（按行业涉案数量）

从全国涉案金额来看，2026年上半年，排名前三的分别为浙江省、江苏省和山东省，深圳排名第八。

### （三）6月深圳涉案数量5起，涉案金额环比增长

2026年6月，全球涉及中国贸易救济原审立案29起，其中，涉及深圳5起，同比增加25%，在全国所有省市及直辖市中，深圳涉案数量占比为17.24%。深圳涉案金额同比增加53.89%，在全国所有省市及直辖市中，深圳涉案金额占比为1.7%。

从月度来看，2026年上半年涉案数量及金额的峰值均在3月。4、5月开始回落，但6月深圳涉案数量和金额均有所反弹，涉案数量环比增长25%，涉案金额环比增长49.45%。

从案件类型来看，2026年6月，5起涉及深圳的“两反一保”案件均为反倾销。

从国别/地区分布来看，2026年6月，5起涉及深圳的“两反一保”案件中，按照案件数量统计，印度3起，欧盟和土耳其各1起。

从行业分布来看，按照案件数量统计，2026年6月，5起深圳涉案的“两反一保”案件中，涉及非金属制品工业2起，钢铁工业、专用设备、化学原料和制品工业各1起。

从全国涉案金额来看，2026年6月，排名前三的分别为浙江省、江苏省和广东省，深圳在全国所有省市及直辖市中排名第十一。

#### （四）2026年上半年全球对华贸易救济调查形势分析

根据中国贸易救济信息网数据统计，2026年上半年国外（地区）对华发起贸易救济原审新立案件103起，较上年同期增长37.33%，其中反倾销76起，占73.79%；反补贴13起，占12.62%；保障措施14起，占13.59%。此外，反规避案件显著增多，成为上半年突出变化。各国重点打击“东南亚、墨西哥第三地简单组装、半成品转运、产品轻微改造”等出口模式，单纯依靠海外简易加工规避关税的路径持续收窄。

从案件类型看，反倾销仍是最主要的调查工具，反倾销的适用门槛、调查程序和税率计算方式较为成熟，也是企业在海外市场最容易遇到的贸易救济风险。发达经济体（欧盟、美国等）优先使用“双反”组合调查，规则标准严苛，同时频繁启

动反规避、复审；发展中经济体（印度、巴西、墨西哥等）则以单纯反倾销为主，较少启动反补贴。详见图 4。

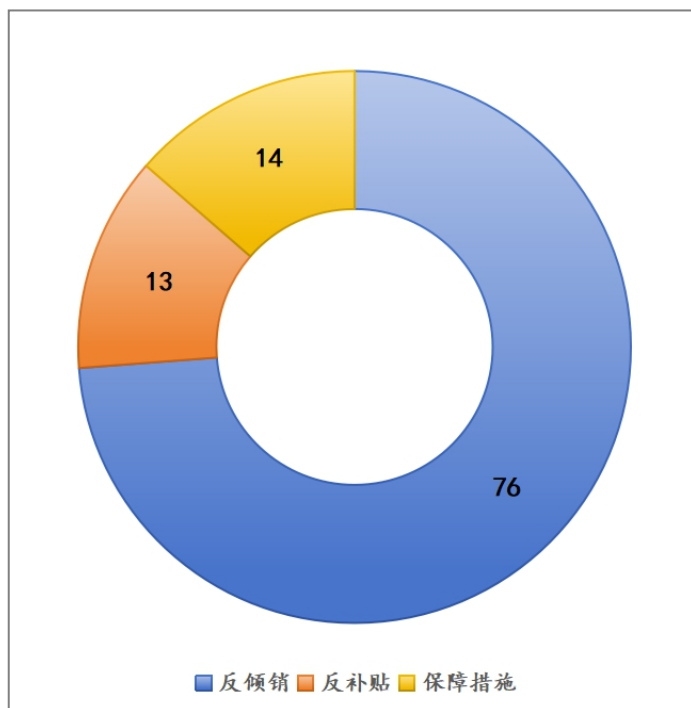
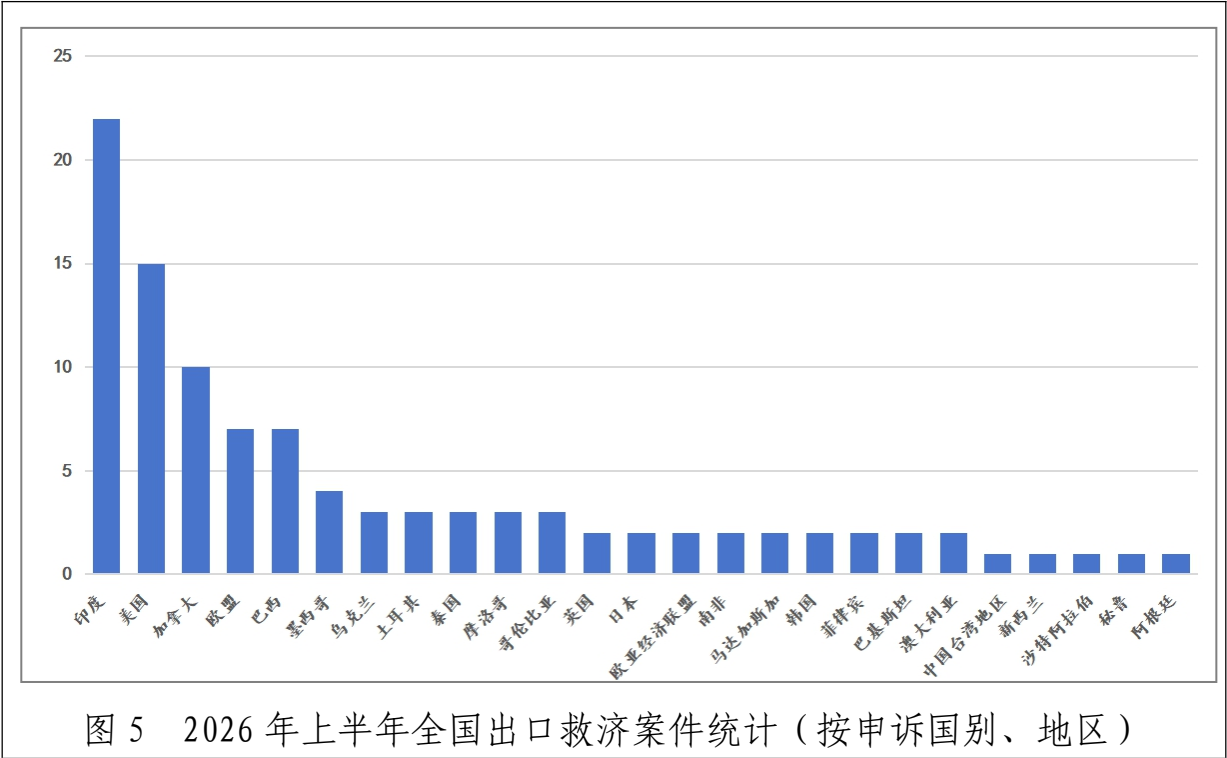


图 4 2026 年上半年全国出口救济案件统计（按案件类型）

从国别/地区分布看，新兴市场成为立案主力，欧美引领规则博弈。拉美、亚洲等新兴市场立案总量占比过半，印度单一国家立案数量领先，巴西、墨西哥、土耳其、印尼持续高频发起调查。美欧等发达经济体案件数量虽不及新兴市场，但影响力度最大。贸易救济不再单纯解决产业损害问题，深度嵌入产业链安全、绿色转型、地缘竞争目标，除双反调查之外，叠加日落复审、反规避、碳边境规则、进口准入限制等多重工具。部分国家效仿美欧调查做法，同步对同类中国产品发起调查，区域跟随效应显现，形成区域性贸易保护联动。详见图 5。



从涉案产业领域看，传统领域持续承压，新能源产业链成为摩擦新增主战场。产业链传导特征凸显，贸易救济从终端成品向上游原材料、中间体延伸，过去多针对成品，如今医药中间体、塑料原料、合金原料立案激增。发达经济体（欧盟、美国等）贸易摩擦兼具产业竞争与地缘属性，调查重点向新能源、高端化工、电动汽车产业链延伸，规则导向“高标准”，频繁使用替代国、严苛补贴认定标准。发展中经济体（印度、巴西、土耳其等）调查核心为保护本土基础制造业，以低端化工、钢铁、轻工为主，集中在限制低价进口，经济产业因素主导。

### 三、法律变动分析和风险预警

#### （一）从资本出境到能力出境：中国企业出海合规新维度

中国企业出海已步入新阶段，对外投资不再限于资金的跨境往来。过去谈及对外投资（Outbound Direct Investment，以下简称“ODI”）合规，多关注投资主体、投资路径、资金出境、外汇登记、税务安排与行业准入，审查的落点在于“资本是否以及如何出境”，但近年来的出海项目愈发显示，对于以数据、技术及人工智能驱动的企业而言，真正关注的往往不是“钱投向何处”，而是数据、系统、算法、模型、人员经验乃至持续技术支持能力是否随这笔交易一并转移至境外。

2026年5月5日，国务院公布《国务院关于对外投资的规定》（以下简称“《规定》”），该《规定》自2026年7月1日起施行。《规定》明确适用于中华人民共和国境内投资者对外投资，包括中国境内的企业、其他组织和居民个人。《规定》并未将外商投资企业或外商独资企业排除在适用范围之内，凡在中国境内依法设立的企业开展境外投资的，原则上均适用《规定》。同时，境内投资者赴香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区投资的，参照适用《规定》。

从《规定》以及相关制度演变历程看：对外投资的合规审查正沿“资本出境—数据出境—能力出境”拾级而上、层层递进。最初关注的，是资本是否出境；数据跨境流动进入监管视野后，审查对象延伸至数据是否出境；而在数据、系统、算法、模型、接口、研发人员与持续技术支持彼此交织、日益难

分的今天，真正值得审视的是上述要素组合而成的业务能力、技术能力与安全敏感能力是否随交易被转移、复制至境外或被持续调用。

这一情况在近期部分交易中尤具代表性。当模型、工程团队、产品接口、用户反馈机制及持续迭代能力随组织调整和并购安排向境外转移时，交易涉及的可能已不只是股权、代码或某项单一技术，更是一套能够独立运行并持续演进的完整能力体系。换言之，审查的落点正由“资本是否出境”的静态判断转向“数据、系统与能力如何随交易持续流动”的动态考察。我们理解，数据合规由此可能成为牵动交易结构、投后安排乃至国家安全风险判断的主线。

本文循此分两部分展开。第一部分按尽职调查、境外监管申报、签约交割、投后运营至争议解决的顺序，逐一梳理对外投资全流程中的数据出境场景及其合规要点；第二部分则以“能力出境”为核心视角，试明这一视角如何落到境外投资安全审查对象的界定、高风险交易安排的识别防控与合规审查的具体展开。

### 1. 对外投资全流程中的数据出境

谈及对外投资中的数据出境，实务中较常见的是尽职调查阶段数据室材料向境外投资人开放所生的出境风险。但《规定》第14条已经明确，对外投资涉及跨境数据流动、网络安全监管、出口管制等的管理，依照有关法律、行政法规和国家有关规定执行。我们理解，这一衔接条款所传递的信号极为明

确：数据跨境流动并非交易中的局部插曲，而是贯穿对外投资全生命周期的一条合规主线。

数据跨境流动本身不必然引发合规义务。是否产生义务、产生何种义务，取决于相关数据是否属于个人信息、重要数据、国家秘密或受特定行业监管约束的数据，以及对应跨境场景所适用规则。只有在准确识别数据类型、流转路径与访问主体的基础上，才能进一步判断是否需履行出境、出口管制或其他专项合规义务。

对出海企业，我们建议将数据跨境传输与跨境系统访问作为贯穿交易全流程的审查维度，在交易结构设计和投后治理阶段引入合规视角。数据合规的核心，从来不在于阻断跨境流动，而在于充分识别风险之后，于业务发展与合规要求之间求得合理平衡。

### （1）尽职调查阶段

尽职调查阶段，数据流动通常为单向流转，但境外交易对方也可能对中国投资方开展反向尽调。中国投资方向境外提供境内数据或允许境外人员远程访问境内系统，均可能涉及数据出境。需重点关注的材料包括：含个人信息的材料、行业重要数据（如汽车驾驶自动化数据、人类遗传资源信息），以及可能触及技术出口管理或出口管制的系统架构说明、核心算法、源代码及研发文档。普通商业信息通常不属高敏感范围。保密协议、访问权限等商业措施虽有必要，但不能替代数据出境合

规义务，企业应根据数据类型和传输场景评估并履行相应合规要求。

## （2）境外监管申报阶段

达到申报门槛或涉及特定行业的境外投资，需要在一个或多个法域接受反垄断、外资安全审查或行业审批。申报材料如由境内主体向境外监管机构、交易对方或外部顾问提供，可能同时形成数据出境场景，因此有必要在申报准备阶段同步识别相关数据及合规要求。

不同申报对数据与信息的关注点各有侧重。境外反垄断申报通常围绕交易结构、集团营业收入、相关市场、市场份额及竞争关系展开；在完整申报或存在受影响市场的情况下，还可能要求提供主要客户、供应商及相关联系人信息。相关材料总体以商业和市场信息为主，但其中如包含自然人联系方式或其他可识别信息，仍需考虑个人信息跨境提供的要求。

欧盟《外国补贴条例》（Foreign Subsidies Regulation）下的外国补贴审查主要要求披露交易相关主体获得的第三国财政性贡献，在经营者集中申报中还需就交易结构、融资安排及有关支持措施作出说明。此类材料通常不以个人信息为核心，但仍可能包含联系人、管理人员信息，以及政府支持信息等敏感资料，乃至落入重要数据的范畴。

此外，特定行业的牌照变更、控制权审批或国家安全审查，均可能要求披露投资方背景、目标企业业务、关键资产或技术、数据处理和网络安全安排等信息。具体披露对象和深度

取决于相关法域、审批类型及交易安排，此处不做进一步展开。

境外监管申报所依据的当地法律，并不会当然排除中国法对境内数据向境外提供的规制。企业仍需结合申报材料的来源、内容、接收方和提供方式，分别判断是否涉及个人信息出境、重要数据出境。因此，在交易启动阶段即同步评估可能触发的境外申报、将申报材料准备纳入整体数据合规流程，通常会比临近申报期限再集中处理更为从容。

### （3）签约与交割阶段

签约与交割阶段的数据合规风险，不止于交易文件本身的跨境传递。协议约定的持续性安排，可能在交割后形成跨境数据共享或系统访问，需在交易设计阶段提前识别。过渡服务协议等安排，可能导致境内数据被传输至境外，或使境外人员远程访问境内系统。因此，审阅交易协议时，应识别其中可能导致跨境数据流动的条款，并提前评估合规影响。

### （4）投后运营阶段

交割完成后，企业进入投后运营阶段。境外主体对中国境内系统和数据的长期、持续远程访问，是这一阶段最易被低估的数据出境风险。此类访问大体沿两条线索展开：整合期的系统对接，以及稳态运营中的常态化访问。以下分别简述其可能触发数据出境的情形。

**一是整合期的系统对接。**集团统一部署 ERP、CRM、HR、财务管理或数据分析平台，或推进系统迁移、接口联调时，境内

运营中收集和产生的数据可能被境外团队访问，境内外系统之间亦可能形成持续的数据接口。其中尤需关注科技、人工智能企业的研发系统和代码库，所涉数据可能包含模型训练数据、测试数据集、研发文档或源代码等敏感技术资料。

**二是稳态运营中的常态化访问。**整合完成后，集团内境外主体通常仍会持续远程访问境内系统，例如境外 IT 或安全团队远程运维、进入境内研发环境提供技术支持。此类访问所涉数据可能包含客户及研发信息，且与整合期的项目式对接不同，其长期、持续、制度化的特征更需以长效机制加以约束。

面对上述两种主要情形，企业应将跨境访问权限作为投后运营阶段的管控重点。在权限体系中区分境内访问与境外访问，对境外访问设置独立的申请、审批、期限和日志留存要求，并按最小必要原则控制访问范围；同时定期复核境外主体的访问目的、频率、权限及业务必要性，及时关闭不再需要的账户和接口。

### （5）境外争议解决与调查阶段

对外投资完成后，企业可能因纠纷被要求向境外仲裁机构、外国法院或监管机构提供中国境内材料。《规定》第 22 条要求，境内组织、个人在对外投资相关仲裁、诉讼或境外调查中需向境外提供证据或材料的，应遵守国家秘密、数据安全、个人信息保护、出口管制等规定，依法须经主管机关准许的，应履行相关法律程序。该条并未新增合规义务，而是对现有规定的整合与重申。

《规定》第22条将“仲裁”与“境外司法、执法机构调查”并列，但二者性质不同。向仲裁机构提供数据是否需要主管机关批准，应回到“依法须经有关主管机关准许”这一限定，最终指向《数据安全法》第36条，即非经主管机关批准，不得向外国司法或执法机构提供存储于中国境内的数据。商事仲裁系当事人意思自治的争议解决机制，仲裁机构通常不属于外国司法或执法机构，因此企业基于仲裁程序提交证据，并不当然触发第36条的审批要求，但仍需就材料是否涉及重要数据、个人信息等自行判断。

《规定》第22条与《数据安全法》第36条共同要求企业将数据合规审查前置嵌入争议解决与执法应对机制，把数据分类分级、出境评估、出口管制审查和保密审查等纳入标准响应流程。对跨国经营企业而言，事前建立治理机制，往往较事后一案一议更为有效，亦更具可行性。

## 2. “能力出境”视角下潜在的境外投资安全审查思路

### （1）境外投资安全审查对象

《规定》第15条建立境外投资安全审查制度，对影响或可能影响国家安全的境外投资进行审查。实践中的关键问题是如何识别实质性安全影响，对此可引入“能力出境”作为分析视角。“能力出境”关注的是境外主体是否因投资实质取得了依托境内资源形成的业务能力、技术能力或安全敏感能力，而非数据或算法是否形式上跨越国境。在战略敏感领域，数据、算法、系统、团队等要素组合形成的整体能力，可能具有远高于

单项要素的战略价值。安全审查不宜仅停留于单项数据或资产是否出境，而应考察境外主体是否通过投资、系统接入、人员协作等安排，实质实现对相关能力的调用、复制或控制。

## （2）现行法规下的既有规则参照

中国现行法虽未直接规定“能力出境”，但既有规则对行业属性、数据和技术敏感程度等因素的考量，可为识别相关风险提供参考。

首先，相关数据是否纳入重要数据目录、技术是否列入禁止或限制出口目录，可在一定程度上反映监管判断。重要数据的识别需综合数据所属领域、精度规模、汇聚程度及使用场景等因素综合判断，同类数据在不同场景下可能具有不同安全意义；数据未被正式确认为重要数据，也不当然意味着其不具有支撑特定业务或技术能力的价值。

其次，可考察相关领域在国家产业政策中的位置，如是否涉及关键产业链、核心工艺或长期积累的运营体系。

最后，还需考察交易实际效果，即境外主体是否因投资取得运行、复制或改进相关业务的条件。

只有当领域敏感性与实质赋能相结合时，才更有必要从“能力出境”角度审视，且上述因素需综合考察，不宜单独得出结论或简单标签化判断。

## 3. 结语

《规定》的出台，标志着中国企业出海的合规管理正进入更为综合、亦更具安全导向的阶段。对数据、技术和人工智能

驱动型企业而言，境外投资已不再只是资本、股权与业务布局的问题，还可能牵动数据、系统、算法、模型、人员经验及持续技术协作能力的跨境转移。企业在开展境外投资以及相关活动时，可在传统 ODI 合规框架之外，适当引入“能力出境”的审查视角，将数据出境、系统访问、技术支持、境外监管披露及争议解决材料跨境统一纳入出海合规治理，并将数据合规审查前置嵌入交易设计和投后治理。

出海航程中，看得见的是资本与股权的流向，看不见的则可能是数据、系统与能力的去处。只有穿透交易表象，识别相关能力是否以及如何向境外流动，企业才能在业务发展与安全合规之间行稳致远。

（来源：金杜研究 宁宣凤 吴涵等）

## （二）供应链安全视角：出口管制新规与法律风险防范

2026 年是中国“十五五”规划的开局之年，出口管制法律体系在经历 2025 年的全面深化后，正加速进入“深度运行”阶段。全球地缘政治格局持续演变、大国竞争加剧、供应链安全成为各国战略博弈的核心议题，给进出口贸易带来前所未有的不确定性和法律风险。

### 1. 2025 年出口管制政策演进与执法回顾：从“立规立制”到“深度运行”

2025 年是中国出口管制法治化进程中具有里程碑意义的一年。自 2024 年底《中华人民共和国两用物项出口管制条例》（以下简称“《条例》”）全面实施以来，中国出口管制法律体系迎来了从“立规立制”向“深度运行”转化的关键节点。

#### （1）政策层面：多层次制度体系加速成型

2025 年，中国两用物项与战略矿产管制规则持续细化。一是《两用物项出口管制条例》全面落地，构建了覆盖全流程的统一管理体系。二是管制清单与反制机制使用频率显著提高，商务部会同海关总署陆续将中重稀土、关键矿物、先进材料等纳入管控，并配套发布常见问题解答。10 月 9 日，商务部、海关总署对锂电池、稀土设备及原辅料、超硬材料等关键物项实施系统性管制，并运用“域外适用+最小占比+直接产品”规则。此外，中国多次运用不可靠实体清单制度，将多家美国实体及 8 家台湾地区实体列入管控名单，展示出出口管制体系的主动运用姿态。

#### （2）执法层面：案件数量激增、处罚力度显著加大

2025 年中国出口管制执法迈入新阶段，案件数量大幅增长，处罚力度明显加强。仅 2025 年度海关查发的行政处罚案件就高达 400 多起，远超 2024 年的 70 多起。罚款超 50 万元的案件从 2024 年的 3 起增至 11 起，最高罚款达 365 万元。违法行为高度集中于商品申报不实、未按规定提供许可证两类。涉案物项中，稀土、化学品、石墨、关键矿产、无人机等 7 大类是执法重点。政策与执法已从传统“物项管制”向“全链条监管”延伸，管控颗粒度细化至终端制成品中的微量成分，合规风险贯穿供应链全链条。

## **2. 2026 年 1-5 月出口管制新政：从“对日反制”到“穿透执法”**

进入 2026 年，出口管制政策与执法力度进一步加强，一系列具有深远影响的新政密集落地，对企业的合规能力提出了更高要求。

### **（1）对日出口管制：从“清单列管”到“多级管控”**

2026 年 1 月 6 日，商务部发布 2026 年第 1 号公告，宣布即日起加强两用物项对日出口管制，明确禁止所有两用物项对日本军事用户、军事用途以及一切有助于提升日本军事实力的其他最终用户用途出口。公告同时警示：“任何国家和地区的组织和个人，违反上述规定，将原产于中华人民共和国的相关两用物项转移或提供给日本的组织和个人，将依法追究法律责任”。公告覆盖稀土、镓、锗到石墨、工业金刚石，几乎涵盖了日本高端制造业的全部命脉，且无缓冲期、无例外条款。

2026 年 2 月 24 日，春节后的第一个工作日，商务部进一步发布第 11 号、第 12 号公告，将共计 40 家日本实体列入“出口

管制管控名单”和“出口管制关注名单”，首次对单一国家启用双重列管机制。被列入管控名单的20家实体直接禁止接收任何中国两用物项；被列入关注名单的20家实体则面临更为严格的出口审查。

这一系列措施标志着中国出口管制的国别指向性越来越明确，既是对外部压力的战略反制，也是维护自身供应链安全的重要手段。从事对日出口的企业需建立更为严格的最终用户核查机制，确保不涉及被列管实体。

## （2）《产业链供应链安全规定》出台：以国家安全框架构建关键领域清单

2026年3月31日，国务院出台《国务院关于产业链供应链安全的规定》，这是我国首部专门规范产业链供应链安全的行政法规。该规定以关键领域清单为核心，配套风险监测、应急处置及反制机制，构建了以国家安全为导向的系统性治理框架。这一规定的出台，填补了我国在产业链供应链安全专门立法方面的空白，将出口管制从单一物项管控上升至产业链全局安全的战略高度。未来，涉及关键领域清单的企业将面临新的合规义务，企业应提前开展合规预审，评估自身在关键领域的定位。

## （3）报关单申报项目调整：“禁限管制识别码”强化前端监管

2026年4月15日，海关总署发布2026年第40号公告，对出口货物报关单申报项目进行调整，增加“禁限管制识别码”和“禁限管制申报要素”申报项目，为有条件必填项。这一调整从申报源头上强化了对两用物项出口管制的监管能力，要求

企业在申报时主动识别并申报涉及禁限管制的情形，对企业内部合规筛查能力提出了更高要求。

#### （4）出口管制执法持续高压：2026 上半年聚焦三大领域

2026 年上半年，海关出口管制执法延续了 2025 年的高压态势，案件主要集中在通用工业装备（泵类）、战略性原材料（稀土、石墨）以及高精度加工设备（机床）三大领域。2026 年 1 月的执法案例中，涉及泵类设备的案件数量最多，违规行为主要集中在将实际受控的特殊泵类申报为普通离心泵，以规避出口管制。到了 2026 年 4-5 月，全国范围内的精密机床行业又爆发了一系列两用物项出口管制违规、走私犯罪案件。

### 3. 重点领域典型违规案例深度剖析

#### （1）工业泵类设备：“商业名称”与“技术指标”的双重陷阱

以涉及泵类设备的案件为例，违规共同点在于企业申报时将其归入普通离心泵（HS 编码 8413709990），而实际货物却属于受控的特殊泵类（HS 编码 8413709980）。

案例 A：某进出口贸易有限公司申报出口普通磁力泵，但海关查验发现实际货物转速达到 3100 转/分，且液体接触面材质为铁氟龙（Teflon），属于受控的特殊泵类。企业往往根据产品的通用商业名称进行申报，而忽视了《两用物项和技术出口许可证管理目录》中对于“耐腐蚀材质”（如氟塑料、铁氟龙）和“高转速/多重密封”等特定指标的管控要求。这些耐腐蚀泵因具备处理高腐蚀性化学品的潜力，属于典型的双用途设

备，受控与否并不取决于其商业用途，而是基于其物理性能和技术参数。

## （2）战略性原材料：从“原材料”到“微量成分”的穿透执法

执法案例显示，海关监管已从传统的原材料出口延伸至含有受控成分的终端制成品，管控颗粒度细化到成品中的微量稀土成分。

案例 A：义乌某进出口有限公司在市场采购贸易方式下申报出口衣架等日用品，却未申报夹带的“磁吸理线器”。经检测，这些理线器内含的钕铁硼磁铁镝含量超过 0.1%，属于商务部、海关总署 2025 年第 18 号公告中管制的中重稀土范围。

案例 B：南通某贸易有限公司在满洲里申报出口“石墨基润滑剂”，申报用途为轧机润滑材料。然而，经由上海海关工业品与原材料检测技术中心鉴定，其主要成分实际上是“天然鳞片石墨”，属于管制编码 1C108.c 项下的两用物项。此类案件反映出部分企业试图通过改变产品名称或用途描述来规避对核心原材料的出口管制。

## （3）高精度加工设备（机床）：ISO 标准的实测验证

在机床领域，海关依据设备的实际物理性能进行检测，而非企业标称的参数或商业用途说明。

案例 A：东兴某国际贸易有限公司申报出口雕铣机，海关并未仅凭申报资料放行，而是制发了《两用物项出口管制海关质疑通知书》并进行了实地检测。深圳市计量质量检测研究院依据相关标准，对设备的双向定位精度进行了检测。结果显示，X

轴精度 3.2 微米（小于 6 微米），符合《两用物项和技术进出口许可证管理目录》中 2B201. b. 1 的管制要求。这一案例警示企业，对于机床类产品，海关监管依据的是设备的实际物理性能，即使企业主观上认为出口的是民用设备，只要物理精度触达红线，即构成违规。

#### （4）无人机：军用级与消费级的技术红线

无人机一直是出口管制执法的高发领域之一。在镇关缉查字〔2025〕3 号行政处罚决定书中，当事人向海关申报出口 3 票植保无人机共计 17 台，申报 FOB 总价 35 万余元人民币，因未按规定提供出口许可证而受到处罚。无人机作为军民两用典型产品，其管制标准通常依据飞行性能、载荷能力等技术参数进行判定。企业必须准确识别产品是否落入管制范围，而非仅凭用途说明申请出口。

#### （5）稀散金属与超硬材料：域外效力的首次实践

2025 年，商务部通过多份公告，陆续将钨、碲、铋、钼、铟等稀散金属相关物项纳入管制清单。值得注意的是，2025 年 10 月 9 日的出口管制公告中首次明确并应用了“域外适用+最小占比+直接产品”规则——对境外组织和个人向其他国家出口相关物项时，如“每个可独立使用物项中中国产受管制成分价值占比高于 0.1%”，应当申请出口许可。相关公告虽然暂停执行，但其设定的域外管辖规则引起了境内外企业的广泛关注，为我国未来对对产品中的中国产受管制成分进行全链条追溯埋下了伏笔。

### 4. 建立企业合规风险防范机制的建议

面对持续升级的出口管制环境，企业需从以下几个维度构建系统化的合规能力。

### （1）建立“技术参数优先”的产品筛查机制

是否构成受管制物项，不再以海关商品编码（HS 编码）为主要判断依据，而是直接回归到物项本身的技术参数和实际性能。企业应建立基于技术参数的内部产品筛查体系，通过比对《两用物项出口管制清单》中的技术参数，准确识别产品的受控属性。同时，应充分利用商务部业务系统统一平台（<https://ecomp.mofcom.gov.cn>）的两用物项出口业务咨询功能，对物项属性进行事前咨询确认。

### （2）强化最终用户与最终用途穿透管理

对日出口管制措施的落地，凸显了最终用户核查的重要性。企业应建立尽职调查程序，核实客户的真实身份、业务性质和最终用途。企业应建立动态更新的实体名单筛查机制，对每笔交易进行事前比对。

### （3）落实供应链溯源与成分追溯体系

未来针对管制物项的管理可能更为精细化、全链条化，不仅管控原材料，还可能延伸至在境外生产的含受控成分的终端制成品，这要求企业在原材料采购环节建立可追溯的记录体系。对于使用多种原材料的复杂产品，建议引入供应链管理系统，对上游供应商进行合规审核，确保原材料来源可追溯、成分可量化。

### （4）关注政策动态与执法趋势

出口管制政策更新频繁，企业应建立持续的政策跟踪机制。商务部、海关总署每年定期更新《两用物项和技术进出口许可证管理目录》，且可能随时发布专项管制公告。企业应指派专人负责跟踪相关法规政策动态，并及时更新内部合规指引。

### （5）建立健全内部合规制度

《条例》鼓励出口经营者建立内部合规制度，完善合规制度有助于企业在发生违规时争取宽大处理。2026年4月1日起，海关施行新版《海关企业信用管理办法》，新增“认证企业”等级和容错机制，企业应积极利用政策红利提升自身信用等级。有条件的企业，可以结合多种进出口合规体系框架，搭建符合自身情况的全流程合规控制体系，并定期开展员工合规培训，确保各环节操作人员了解出口管制的基本要求和内部合规程序。

## 5. 结语

2026年，在供应链安全日益成为国家战略核心的背景下，出口管制合规已不仅是企业的法定义务，更是保障业务连续性的核心护城河。从2025年政策深化与执法趋严，到2026年对日反制、报关单申报项目升级等新政密集落地，中国出口管制体系正从“制度搭建”全面进入“执法穿透”阶段。唯有将合规管理内化为企业的日常经营逻辑，建立系统性、全链条的出口管制合规体系，才能在日益复杂的全球贸易环境中行稳致远。

（来源：老林说法 林倩、孙怡等）

### （三）从“强迫劳动”合规到双向反制，2026 跨境供应链合规应对指南

2026 年上半年，全球供应链合规领域迎来一系列里程碑式监管变化。美国方面，CBP 于 6 月 12 日发布《进口商强迫劳动执法操作指南》（UFLPA 新指南），执法范围从单一 UFLPA 扩大至涵盖《通过制裁反击美国对手法案》第 321A 条及 19 U.S.C. § 1307 项下所有强迫劳动执法；欧盟方面，《禁止强迫劳动产品条例》（FLR）于 6 月 26 日落地，为 2027 年全面适用提供合规路径。与此同时，中国近年来持续完善出口管制、反外国制裁及产业链安全等制度体系，《产业链供应链安全规定》与《反外国不当域外管辖条例》相继出台，标志着中国企业进入需同时应对境内外监管要求的“双向合规时代”。未来核心问题已从“是否开展合规”升级为“如何在冲突的监管要求间建立可持续合规体系”。

#### 1. 欧盟 FLR “三箭齐发”：全球供应链合规进入数据化执法时代

2026 年 6 月 26 日，欧盟委员会正式发布 FLR 指南，并同步上线强迫劳动统一门户网站，强迫劳动风险数据库也在同步开发中：

值得注意的是，欧盟 FLR 将于 2027 年 12 月 14 日正式实施，这意味着执法机关在未来一年半内将主要依据上述 FLR 指南和风险数据库开展风险筛查。因此，对于出口欧盟市场的企业而言，2026 年至 2027 年实际上是最重要的准备窗口期。

相较于欧盟 FLR 正文主要确立制度框架，本次发布的 FLR 指南进一步细化了执法标准、调查程序和企业合规要求，这标志着欧盟强迫劳动监管由立法阶段逐步转向执法实施。总体来看，FLR 指南未改变欧盟 FLR 的基本架构，但释放出以下值得企业关注的监管信号：

### 1) 风险导向成为欧盟执法的核心逻辑

欧盟主管机关不会对所有产品逐一进行调查，而将综合考虑强迫劳动风险的规模和严重程度、产品进入欧盟市场的数量，以及相关投入在最终产品中的占比，继而确定调查重点。高风险地区、重点行业以及供应链较长、透明度较低的产品，更可能成为优先执法对象。企业应结合产品类别、原材料来源和供应链结构，持续开展动态风险评估。

### 2) 调查程序更趋规范，企业程序性权利更加明确

欧盟 FLR 调查基本形成“初步评估—初步调查—正式调查—作出决定”的完整流程。正式调查启动后，主管机关须书面通知企业，明确告知调查涉及的产品、启动理由、可能的法律后果，以及企业享有的陈述和申辩权利。企业有权在规定期限内提交书面意见和证明材料。此外，主管机关可依法收集证据，必要时可开展现场检查。原则上主管机关应在九个月内完成调查。在此期间，企业应及时行使陈述、申辩和举证权利，从而降低自身风险。

### 3) 企业配合调查义务细化，不配合可能带来不利后果

企业应按要求提交与产品、生产场所、劳动条件及供应链管理有关的真实、准确和完整的资料。若拒绝配合、迟延回应或材料不足，欧盟主管机关可能依据现有证据作出对企业不利的判断。因此，企业应指定专门部门或联络人，建立统一的信息出口和快速响应机制。

#### 4) 尽职调查虽然不是独立法定义务，但已成为企业证明合规的重要工具

欧盟 FLR 并未将尽职调查体系设为独立法定义务，但企业是否已采取合理措施识别、防范、减轻强迫劳动风险，并对已造成的不利影响予以补救，将成为欧盟主管机关评估的重要依据。企业应将相关风险纳入公司治理和供应链管理，通过政策承诺、风险识别、持续监督、信息披露及补救机制，形成全流程管理闭环。

总体而言，本次欧盟 FLR 指南提高了欧盟 FLR 的可操作性，也进一步明确了未来执法重点。对于中国企业而言，供应链治理正在由一般贸易合规要求，转化为影响欧盟市场准入的重要能力。企业应利用正式实施前的窗口期，尽快完善风险识别、证据留存和尽职调查体系。

## 2. 美国强迫劳动执法双重升级：从边境实操标准化走向贸易制裁

与欧盟正在完善制度体系相比，美国则在“执法实操”与“政策工具”两个维度同时发力。2026年6月2日，美国贸易代表办公室（USTR）公布针对强迫劳动问题的301调查结果，

认定包括中国（含香港）在内的多个经济体未能充分实施强迫劳动产品进口禁令，并决定自 2026 年 7 月 24 日起征收额外关税；而 6 月 12 日 CBP 最新发布的 UFLPA 新指南，则标志着美国边境执法进入了“标准化穿透”的新阶段。

### **1) CBP 6 月 12 日 UFLPA 新指南：美国 UFLPA 实操标准的最终落地**

CBP 最新发布的 UFLPA 新指南，作为此前 2022 年 6 月版操作指南的全面升级和替代，为进口商及上游中国供应商在面临 CBP 扣货时如何提交证据、提交何种证据做出了极其细化的规定，并释放出强烈的执法信号：

#### **（1）浅层合规宣告失效**

UFLPA 新指南要求进口商必须提供完整的供应链映射图，清晰展示从原材料到成品的所有节点。以往仅提供一级供应商信息的“浅层合规”将被直接判定为证据不足。对于各生产环节，进口商还需提交包括直接供应商、次级供应商及其他参与实体的身份信息、联系方式、生产活动说明，以及支持供应链真实性和劳动合规性的相关证明文件。

#### **（2）举证标准实质跃升**

UFLPA 新指南列举了 CBP 认可的“清晰且令人信服的证据”清单已超越传统商业单据范畴，不仅包括采购订单、发票等商业单据，更关注企业是否有制度、审计、供应链追溯、批次级证明，以及第三方验证。

#### **（3）审查路径双轨分化**

UFLPA 新指南进一步区分“适用性审查”与“例外审查”。前者重点证明货物及投入品不来自新疆且非由 UFLPA 实体清单所列主体生产，进口商需提交采购订单、各级供应商发票、装箱单、物料清单、原产地证书、付款和运输记录、库存及进出口记录、生产订单、制造记录、工厂产能及实地访问报告，并证明投入与产出相互匹配；后者则要求进口商在触发可反驳推定后，证明其已遵守尽职调查、供应链追踪和供应链管理要求，并以“清晰且令人信服的证据”证明相关货物不涉及强迫劳动，需在遵守尽职调查、供应链追溯和管理要求的基础上继续补充供应链图谱、行为准则、培训记录、监督与补救措施、独立验证及公开披露材料等内容。因此，仅依赖发票、订单或供应商声明的“单据式合规”，已难以应对 CBP 的实质审查。

#### （4）溯源深度直击源头

针对多晶硅、棉花、铝等高风险大宗商品，UFLPA 新指南重申必须追溯至最源头（如矿山或种植园），并明确指出“中间商声明不具备独立证明效力”。其中，针对不同品类，UFLPA 新指南提出了差异化的溯源要求，例如，钢铁产品需说明原料开采、加工、冶炼、连铸、再加热和热轧等环节的具体地点；铝产品需提供完整制造流程图并识别各环节执行主体；服装产品需覆盖纤维采购、纺纱、织造、染色、后整理、成衣生产和出口全过程；硅基产品则需追溯石英岩来源、制造设施及下游加工路径。

#### （5）混料风险陡增与溯源技术前置

对于同时采购新疆境内外原料的工厂，因替换、混合风险难以排除，相关货物可能面临更高扣留风险。此外，同位素检测（Isotopic Testing）首次被 CBP 正式纳入推荐工具，以进行原产地验证测试。鉴于该方法存在产品适用局限性且检测需要一定周期，企业宜将其提前纳入日常尽职调查，而非在货物被扣留后才临时安排相关的检测。

## 2）301 关税落地：合规风险与贸易成本叠加

根据美方最新公布的 301 调查方案，原产中国（含香港）的商品被纳入最高档 12.5% 的额外关税适用范围。该措施原则上覆盖了绝大多数进口商品，仅对能源产品、部分稀土产品及特定药品等有限品类予以豁免。

此次措施的特殊之处在于，其并非传统意义上的反倾销或反补贴措施，而是首次将劳动合规纳入其政策考量因素。这也意味着未来出口企业在对美贸易中可能同时面临三重压力：

**（1）贸易成本显著上升。**额外关税将直接增加出口成本，包括关税成本、合规成本、政策不确定性成本等，进一步压缩企业利润空间，中国制造传统的效率和成本优势将被部分削弱，“综合采购成本”也将成为美国进口商评估供应商时的重要考量指标。

**（2）合规风险多维叠加。**即使企业愿意承担关税成本，若无法满足 UFLPA 项下的供应链溯源要求，相关产品仍可能被 CBP 扣押。在不同执法程序中，进口商需在法定期限内举证、申诉或请愿，否则相关货物将丧失入境资格。目前，美国强迫劳动

监管已从单一进口审查，升级为对企业供应链治理能力、证据留存能力和持续审计能力的综合审查。供应链全流程追溯、原材料来源证明、供应商劳动合规审查、内部举报机制、补救机制及证据留存等一整套实体合规要求，均被纳入核心监管范畴。对出口企业而言，对美贸易风险已从单一的关税壁垒扩展为多维度合规成本和不可预计的经营风险。

**（3）客户要求持续升级。**进口商为了降低自身法律风险，可能进一步要求供应商提供更加完整的供应链透明度证明，包括供应链穿透核查、原材料溯源和第三方审计等内容，并可能推动部分供应链向第三国转移。若供应链任一节点无法提供生产及来源信息，相关材料可能被认定为证据不足，进而影响货物正常入境。随着反强迫劳动合规监管范围不断扩大，相关要求将辐射至生产地、采购地、中转环节及各大出口目的地。企业不仅要保证自身经营合规，还需立足供应链全流程，结合产品特点、业务模式及市场布局提前评估潜在风险，完善合规管理、风险管控与证据归集机制，全面提升综合抗风险能力。

因此，从执法趋势来看，美国 UFLPA 的监管已经从过去以边境执法为核心的模式，逐渐演变为覆盖贸易、投资和供应链管理的综合性政策工具。

### 3. 美国 UFLPA 与欧盟 FLR 的制度对比：从“可反驳推定”到“风险导向调查”

美国 UFLPA 与欧盟 FLR 均以禁止强迫劳动产品进入目标市场为核心，并要求企业具备供应链穿透、原料溯源、风险识别

和证据留存能力。但二者在触发机制、举证责任、执法场景和审查重点上存在明显差异。

| 对比维度 | 美国UFLPA                                                             | 欧盟FLR                                                                           | 对企业的合规启示                                                                    |
|------|---------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|
| 触发机制 | <b>侧重前置推定：</b> 货物只要全部或部分在新疆生产，或与美国UFLPA实体清单主体有关，即可能被推定为强迫劳动产品。      | <b>侧重事实评估：</b> 没有设置特定国家、地区或实体的自动推定，而是由欧盟主管机关结合风险数据库、举报信息、供应链资料和其他可核查证据决定是否启动调查。 | 输美企业首先需要排除新疆及清单实体关联；<br>输欧企业则需要证明其已建立持续性的风险识别和管理机制。                         |
|      | 通常将责任义务传导至上游，即要求上游出口商需满足尽职调查、供应链追踪和管理要求，并提供“明确且令人信服的证据”证明货物不涉及强迫劳动。 | 不能及时、完整提供供应链、工作条件和风险治理资料，主管机关可能依据现有事实作出对企业不利的判断。                                | 明企业具备识别、预防和整改强迫劳动风险的能力。                                                     |
| 执法场景 | <b>侧重边境阻断：</b> 核心在于货物能否进入美国市场；主要发生在进口环节；执法措施包括扣留、没收和拒绝入境。           | <b>侧重市场治理：</b> 覆盖产品进入、流通、销售和出口全生命周期，除海关暂停放行外，还可能涉及禁止投放、市场撤回、下架、处置或替换相关部件。       | 输欧企业不能只关注清关，还需关注仓储、平台、经销和后续流通风险。                                            |
| 审查重点 | <b>侧重产品追溯：</b> 重点审查特定批次货物是否含有新疆来源或清单实体关联，证据主要围绕原料、生产、交易、运输和供应链追踪展开。 | <b>侧重治理闭环：</b> 除产品和供应链资料外，还关注企业是否具备尽调制度、劳工审查、整改补救和持续监督机制。                       | 单靠订单、发票、供应商声明或普通审计报告已难以满足现行监管要求。企业需要建立能够穿透至原材料、关键部件、生产场所、工作条件及物流付款记录的完整证据链。 |

中国企业应当建立统一的供应链合规体系，并结合美国边境执法规则与欧盟市场监管要求制定差异化应对方案。企业未来的竞争力不再取决于能否出具单一证明文件，而在于能否持续证明供应链透明、资料完整、风险可控和整改形成闭环。

4. 中国反制体系不断完善：企业进入“双向合规”时代

如果说过去中国企业主要关注美国和欧盟监管，那么 2026 年开始，中国自身的供应链安全制度也已进入快速完善阶段。近年来，中国已逐步形成覆盖出口管制、反外国制裁、阻断域外管辖以及产业链供应链安全的制度框架。

| 施行时间     | 法律法规                                      | 主要内容                          |
|----------|-------------------------------------------|-------------------------------|
| 2020年12月 | 《出口管制法》                                   | 建立统一出口管制体系                    |
| 2021年6月  | 《反外国制裁法》                                  | 建立反制外国歧视性措施的法律制度              |
| 2026年3月  | 《国务院关于产业链供应链安全的规定》                        | 首次以行政法规形式确立产业链供应链安全保障与治理框架    |
| 2026年4月  | 《反外国不当域外管辖条例》                             | 规范反外国不当域外管辖措施                 |
| 2026年5月  | 商务部2026年第21号公布关于美国对5家中国企业实施涉伊朗石油制裁措施的阻断禁令 | 首次发布阻断禁令                      |
| 2026年6月  | 《产业链供应链安全调查工作办法》                          | 明确产业链供应链安全调查的对象、内容、程序和处理措施等规则 |

其中，《国务院关于产业链供应链安全的规定》尤其值得跨国经营企业重点关注。该条例首次以行政法规形式确立产业链供应链安全治理框架，核心制度包括：关键领域重点保护机制、产业链供应链安全调查机制、反制措施机制，以及企业安全管理义务，具体解读请详见产业链供应链安全与反域外管辖新规解读暨企业应对实践。

对于跨国企业而言，上述制度意味着一个重要变化：企业未来不仅需要考虑如何满足美国和欧盟的供应链透明度要求，也需要同步评估相关行为是否可能影响中国法律项下的安全红线。

实践中，以下三类场景最值得关注：

**场景一：**供应链溯源与数据出境冲突。美欧监管机构可能要求企业提交供应链图谱、底层生产记录、物流信息及员工工时、工资等资料，外文文件还需附英文翻译并标注商业秘密。由于相关材料中可能涉及国家秘密、重要数据、商业秘密或者受中国法律保护的信息，企业在满足境外监管要求的同时，还需同步评估中国数据出境及信息保护风险。

**场景二：**供应商切断要求与中国反制规则冲突。部分跨国客户为了规避自身风险，可能要求中国企业停止与特定企业交易。若相关要求属于执行外国歧视性限制措施，企业需进一步评估其与《反外国制裁法》《反外国不当域外管辖条例》及相关阻断制度之间的关系，如若盲目跟随，将面临违反中国反制规则项下的法律责任。

**场景三：双重或多重调查并行。**企业可能同时面临美国 CBP 调查、欧盟主管机关调查以及中国产业链供应链安全调查。不同司法辖区的信息披露边界、立场与利益诉求要求可能并不一致，甚至存在冲突。

因此，中国企业未来面临的核心挑战已从“单边合规”转变为“冲突合规管理”。

### **5. 重点场景应对：从强迫劳动合规到供应链治理体系重构**

随着欧盟 FLR 进入实施准备阶段、美国 UFLPA 执法持续深化，以及中国供应链安全监管体系不断完善，供应链合规已不再是单纯的贸易合规问题，而逐渐演变为企业全球经营中的最高治理议题。

从近年执法实践来看，企业面临的最大挑战并非“存在违法行为”，而是“无法证明自身不存在风险”。中国企业亟需从传统的被动应对模式转向体系化、证据化和可持续的供应链治理模式。

#### **1) 强迫劳动合规：从被动举证到主动风险管理**

无论是美国 UFLPA 还是欧盟 FLR，其底层监管逻辑均呈现出明显的“举证责任转移”特征。对于监管机构而言，“无法证明清白”往往等同于“存在风险”。企业应当建立覆盖供应链全生命周期的强迫劳动风险管理体系：

##### **（1）建立动态风险识别机制**

企业应定期开展供应链风险地图建设，并结合欧盟即将发布的强迫劳动风险数据库、美国 UFLPA 实体清单、美国劳工部

清单及客户专项风险指引持续更新评估结果。尤其对于涉及棉花、光伏、电子产品、矿产及新能源汽车产业链的企业，应重点关注原材料来源与劳工管理。

## （2）将尽职调查延伸至深层供应链

实践中，许多企业仍停留在一级供应商管理层面。然而，UFLPA 新指南已明确要求提供完整的供应链映射图。企业应建立覆盖原材料、零部件及最终产品的完整供应链图谱，明确各参与主体、生产环节及相互关系，并留存供应商信息、生产记录及相关声明。在光伏、电池等行业，海关已多次要求企业提供从矿产开采到最终制造的完整路径。企业应建立分层分类尽职调查机制，对关键原材料供应商开展穿透式调查。

## （3）将合规义务嵌入交易合同体系

企业应当通过交易合同安排将强迫劳动合规要求转化为具有法律约束力的义务，包括强迫劳动禁止条款、信息披露义务条款、审计与现场检查权条款、合同解除及赔偿条款。交易合同已不仅是商业文件，更是未来监管调查中的关键证据。

## （4）常见误区

值得注意的是，当前实务中仍存在若干常见误区，比如：

**误区一：产地转移即风险隔离。**简单将生产环节迁移至东南亚、墨西哥等第三国，并不当然消除风险。如果原材料来源于高风险地区，或生产过程中存在混料、替换等情形，相关产品仍可能被监管机构认定存在风险甚至扣留。

**误区二：**合规审查止于一级供应商。一级供应商并非调查终点。美国和欧盟均越来越强调供应链穿透审查。进口商若无法提供任一层级供应商的生产主体及来源信息，其证明材料可能被认定为不充分。

**误区三：**第三方审计替代自身尽调。第三方审计报告并不能替代企业自身尽职调查。UFLPA 新指南明确指出，监管机构普遍认为审计报告仅是证据体系中的组成部分，而非免责依据。一般性的财务、环境审计以及未依据国际劳工组织（ILO）强迫劳动指标开展的审计，通常不足以证明合规。合规审计原则上应采取突击核查方式，并由具备相应专业能力的独立第三方机构实施。

## **2）产业链溯源：对标 UFLPA 新指南，构建可验证证据体系**

从近年来美国 CBP 扣押案例来看，大量企业并非败在产品本身，而是败在证据体系的断裂。对于美国 UFLPA 和欧盟 FLR 而言，真正的核心竞争力已经不再是生产能力，而是自证能力。企业需要建立覆盖原材料、关键零部件和最终产品的三级溯源体系。

### **（1）原材料溯源**

重点关注矿产、棉花、稀土、化工原料等基础材料。UFLPA 新指南中指出，企业应按照行业特点留存原产地、生产流程及批次追踪资料。例如，钢铁产品需说明从矿石开采、冶炼到轧制和精整的各生产地点；棉花需实现从包级原料至成品的逐级对应。

## （2）关键零部件溯源

对于电池、芯片、电机、模组等核心零部件，企业需满足UFLPA新指南对“供应链映射”的要求。企业需厘清两个核心问题：关键零部件来自哪里；关键零部件是如何生产出来的。同时，企业应保留供应商基本信息、生产地点说明及批次追踪文件。以电池为例，相关资料通常需覆盖矿物开采、浆料制备、电极生产、组装、注液、成型、测试及包装等环节，并能够通过提单、收货凭证等文件验证不同生产阶段之间的衔接关系。

## （3）成品溯源

企业应建立覆盖生产、仓储、运输及出口全过程的记录管理体系。一旦货物被扣留，企业需按UFLPA新指南要求在极短时间内调取档案，包括生产工单、物料消耗清单、批次记录、产能资料、员工工时与工资发放记录、出入库记录、运输单据及报关资料，形成闭环。需要注意的是，中间商或供应商的声明通常只能作为辅助材料，不能替代上述底层业务记录。

## （4）数字化工具正在成为新的竞争优势

区块链、RFID、二维码以及供应链管理平台等技术，正在逐步解决传统纸质文件真实性不足、信息割裂以及追溯效率低的问题。同位素检测等原产地验证技术虽可作为辅助工具，但受适用范围和检测周期的限制，难以替代企业的日常管理。未来供应链竞争很大程度上将演变为数据治理能力的竞争。

## 3）审厂应对：将审核转化为合规提升机会

近年来，企业面临的审厂活动明显增多。许多企业将审厂视为一次性的检查任务，但实际上，审厂结果往往决定企业能否进入国际供应链体系。在实务经验中，审厂已不再局限于客户验厂，而逐渐形成客户、认证机构和政府监管三方并行的格局。

以前协助某汽车零部件制造商应对海外下游客户及其第三方认证机构审厂为例：

### **（1）审前：开展全面合规体检**

企业应建立模拟审厂机制，对劳工管理、招聘制度、工时与薪酬管理、分包管理、供应链管理、文件记录体系等进行重点排查。提前发现问题远比事后解释更具成本优势。

### **（2）审中：统一沟通与证据管理**

不少企业的问题并非出在制度本身，而是不同部门回答不一致。应建立统一的审厂应对机制：指定专门联络人、统一文件出口、统一信息披露口径。提交材料应做到编号统一、目录清晰、翻译完整、文件可检索，并避免重复提交。对于涉及国家秘密、重要数据、商业秘密及敏感供应链信息的内容，还应同步评估中国法律项下的数据安全和产业链安全要求，避免为应对境外审厂而违反国内反制或数据出境规定。

### **（3）审后：形成整改闭环**

审厂结束并不意味着风险终结。企业应建立整改跟踪机制，形成“发现问题-整改落实-效果验证-持续改进”的闭环管理体系。对无法整改或长期未整改的供应商，应考虑终止合

作，并对尽职调查成效进行独立验证。实践中，大量供应链执法案件并非源于企业恶意违规，而是由于文件缺失、记录不完整或整改措施落实不到位等原因所致。

## 6. 中国企业的优先行动建议

面对美欧监管升级与中国供应链安全制度完善并行发展的新局面，我们建议企业重点开展以下工作：

**一是立即启动欧盟 FLR 准备工作。**结合欧盟 6 月 26 日发布的 FLR 指南和后续建成的风险数据库，对现有供应链进行全面风险评估。

**二是对标 UFLPA 新指南整改溯源体系。**对照 UFLPA 新指南的“证据清单”，对现有供应链档案进行“模拟盘点”，找出单证链条断裂或仅依赖中间商声明的高风险节点，补齐底层生产与溯源记录。重点识别单证断裂及过度依赖中间商声明的高风险环节，并补齐采购、生产、库存、运输、付款及进出口等底层记录。同时，应确保供应链图谱、各级供应商清单、投入产出证明、工厂产能及实地核查资料、员工工时与工资记录，以及依据 ILO 11 项指标开展的第三方突击审计报告完整可查。

**三是动态评估美国新增关税及合规成本影响。**分析成本结构变化，制定价格调整和供应链优化方案，并积极申请可能的豁免。

**四是建立“双向合规”管理机制。**同步评估中国与境外监管要求，识别潜在法律冲突，特别是在数据出境、供应链切断

及配合境外调查等高风险场景下，确保合规应对不越中国法律红线。

**五是引入专业外部法律支持。**对于涉及强迫劳动调查、供应链溯源、审厂应对、出口管制以及国内反制措施等复杂问题，企业应尽早开展专项法律评估，避免单一应对策略引发次生合规风险。

## 7. 结语

过去几年，全球供应链监管经历了从“贸易合规”到“价值观合规”，再到“国家安全合规”的深刻转变。欧盟 FLR 即将落地，美国持续强化 UFLPA 执法，中国则不断完善产业链供应链安全制度。在这一背景下，中国企业面临的已不再是单一法域下的合规要求，而是多重监管体系交织下的综合治理挑战。

对于企业而言，真正的竞争优势不再只是成本和效率，而是能否建立兼顾国际市场准入、中国法律要求以及供应链韧性的综合合规能力。正如 UFLPA 新指南在结语中强调，系统的尽职调查措施能够帮助企业识别供应链薄弱环节、降低执法风险并维护市场竞争力。合规管理能力也将成为未来全球供应链重构过程中决定企业能否持续参与国际市场竞争的重要因素。

（来源：金杜研究 跨境监管团队）

#### （四）大国竞争：美国对我国国防采购禁令的战略图谋

2026年6月30日，美国国防部宣布启用专门网站，落实2024财年《国防授权法》第805条。据此，美国国防部自当日起不得与列入1260H条清单的企业直接签订采购合同；自2027年6月30日起，禁令延伸至国防承包商供应链。这标志着针对中国企业的“军事关联认定”正由政治标签转变为直接改变订单流向和供应商结构的采购禁令。其真正目标并非拒绝购买几家企业产品，而是逐步建立一套“不能使用中国技术、不能依赖中国企业”的制度性边界，是以国防合同为牵引、以产业重组为手段、以战略竞争为目标的供应链隔离措施。

##### 1. 从“识别企业”到“改造供应链”：美国限制机制的历史演变

美国针对所谓“中国军工企业”的制度设计始于1999财年《国防授权法》第1237条，要求国防部识别相关企业，但长期缺乏实施机制。2020年特朗普签署第13959号行政令，禁止美国投资者购买相关企业证券，名单首次与资本市场挂钩。拜登政府通过第14032号行政令扩大政策对象至“中国军工企业”及监控技术企业，两党在对华技术能力问题上形成战略共识。

2021财年《国防授权法》第1260H条建立年度识别制度，认定范围从传统军工企业扩展至“军民融合贡献者”，涵盖与政府机构、军工规划、科研项目等存在关联的企业。2024年和2025年修法进一步扩大“在美国直接或间接经营”的含义，即使无实体机构，向美销售商品或从美获得服务亦可纳入认定。

截至 2026 年 6 月，清单已包括 188 家实体，覆盖通信、AI、无人机、半导体、新能源等领域，既有国有军工集团，也有阿里、腾讯、大疆、华为等商业企业，表明美国对“中国军工企业”的理解已超越狭义军工范畴。

2024 财年《国防授权法》第 805 条，则完成了这套制度最关键的一次升级：它将第 1260H 清单与美国国防采购挂钩。由此形成了一条清晰的政策演进链条：1998 年解决“识别谁”的问题，2020 年解决“美国资本能否投资”的问题，2021 年以后扩大认定范围，2024 年以后解决“美国军方和军工供应链能否采购”的问题，2026 年至 2027 年则进入全面执行阶段。因此，第 805 条的本质，是把“清单”变成“合同闸门”，把行政认定转化为市场排除，把政府对单一企业的限制转化为整个国防工业体系的供应商迁移。

## 2. 第 805 条究竟限制什么：不是全面禁运，而是定向重构

准确理解第 805 条，需区分“实体禁令”和“商品和服务禁令”。自 2026 年 6 月 30 日起生效的是“实体禁令”，即美国国防部不得直接与第 1260H 清单企业签订采购合同；自 2027 年 6 月 30 日起，生效的则是“商品和服务禁令”，禁令延伸至国防承包商供应链，即使直接承包商为美国企业，其交付产品中含清单企业提供的商品或服务亦受限制，政策责任逐层传导。

第 805 条具有“穿透式”特征，承包商为避免失去政府合同，往往采取比法律最低要求更保守的做法，不仅排除列名企

业，还可能排除与其存在股权、技术或合作关系的主体，形成远超法条字面范围的“寒蝉效应”。

但第 805 条并非毫无边界。法律明确既有合同原则上不受追溯，“组件”被排除在外，第三方设施的特定服务合同亦有例外；企业可申请豁免，需提交有说服力的理由及淘汰清单企业产品的退出计划，豁免可持续至美国国防部长认定已有足够非中国替代供应商为止。这些例外表明，美国立法者意识到中国因素已深度嵌入全球供应链，立即切断可能造成成本飙升和供应中断。因此，第 805 条并非“立即脱钩”法案，而是“有计划替换”法案——利用国防合同创造可预期的非中国需求，为替代产能投资提供市场保障。其本质既是禁令，也是产业政策；既是供应链审查制度，也是由政府订单驱动的产能转移机制。

### 3. 特朗普政府的深层考量：不是简单“排华”，而是准备长期产业竞争

特朗普政府推动第 805 条进入执行阶段，首先是出于重建美国战争工业能力的考虑。特朗普政府的《美国优先投资政策》把“经济安全”和“国家安全”直接联系起来，声称中国通过所谓军民融合战略利用美国资本、技术和知识发展军事能力，并提出扩大对半导体、人工智能、量子、生物技术、高超声速、航空航天、先进制造和定向能等领域的对华投资限制。美国 2026 年国防战略和 2027 财年预算文件，又把“在印太威慑中国”和“强化国防工业基础”并列为核心任务，主张通过

第一岛链拒止能力、盟友分担和军工生产扩张形成有利力量平衡。

这意味着，美国当前对华供应链政策不是由贸易部门单独推动的，而是嵌入其军事战略设计之中。美国担心的并不仅是和平时期的商业竞争，而是在高强度冲突条件下，其武器装备生产、维修补充、通信运行和关键基础设施可能受到中国供应链影响。

从军事逻辑看，一套武器系统是否先进，只解决“能不能打”的问题；能否持续获得弹药、芯片、传感器、通信模块、稀有材料和维修零件，决定的是“能打多久”。俄乌冲突以来，美国战略界更加重视弹药消耗、装备补充和工业产能问题。对美国而言，如果关键军工产品依赖被其视为主要战略竞争对手的企业，即使这些产品成本低、性能好，也会被重新定义为战时脆弱性。

其次，特朗普政府试图把美国政府采购权转化为产业治理权。美国国防部是全球规模最大的单一采购机构之一。企业是否能够进入这一市场，不仅影响订单，还影响融资能力、技术信誉、保险条件和国际合作资格。当美国国防部要求承包商清除某类供应商时，许多企业不会为军品和民品分别建立两套供应链，而可能在整个企业范围内采用统一标准。

因此，第 805 条的影响很可能从军工产品外溢到商业产品。某家美国企业即使只有少量业务涉及国防合同，也可能为了简化审查和降低风险，在其全部产品中替换中国供应商。清

单企业由此失去的未必只是美国军方订单，而可能是美国主承包商及其全球业务中的商业订单。

再次，特朗普政府希望把美国国内规则转化为盟友规则。美国国防工业具有高度国际化特征。其武器装备项目大量吸收英国、加拿大、澳大利亚、日本、韩国和欧洲企业参与，盟友企业也需要进入美国军工供应链。只要美国合同要求供应链避开第 1260H 企业，盟友承包商就必须按照相同标准进行筛查。

这一过程未必需要美国与盟友签署正式禁令。市场准入本身就是政策扩散渠道。为了获得美国国防合同，盟友企业会主动采用美国供应链标准；为了让本国企业继续参与美国项目，盟友政府也会逐步调整投资审查、政府采购和关键基础设施安全规则。美国由此可能形成以第 1260H 清单为核心的“可信供应链圈层”。

**第四，特朗普政府意在利用供应链限制提高对华谈判筹码。**美国 2027 财年国防预算文件一方面强调在印太建立“拒止威慑”，另一方面又将其表述为“以实力而非对抗”塑造地区力量平衡，并为总统谈判创造有利条件。这表明，特朗普政府的政策并非简单追求全面切断中美经济联系，而是倾向于控制对美方最有价值的市场、技术和资本流动，将其转化为交易筹码。

其基本逻辑是：对中国具有优势的普通商品，可以继续通过关税和商业谈判处理；涉及人工智能、半导体、无人系统、通信、机器人和先进制造的领域，则要首先划入国家安全范

围。在这些领域，美国要尽可能降低对华依赖，同时保留向中国施压和交换利益的能力。

**第五，特朗普政府还在回应美国国内的政治和产业诉求。**近年来，美国两党都在批评国防工业基础萎缩、造船能力不足、弹药产能偏低和关键矿产依赖外部供应。排除中国企业，可以为美国本土和盟友企业创造受保护市场。即使替代产品价格更高，美国政府也可以把增加的支出解释为国家安全成本。

这使第 805 条具有明显的保护主义属性。美国一方面指责中国通过产业政策支持企业，另一方面也在运用政府采购、税收激励、投资限制、长期合同和安全审查，为本国企业创造制度性市场。所谓“去风险”，在实践中往往既包含安全目标，也包含产业回流、就业保护和技术竞争目标。

#### **4. 从二战工业动员看今天：战争首先是工厂和供应链的较量**

要理解美国为什么越来越重视供应链，不能只从当前中美竞争看，还要回到二战时期美国工业动员的历史经验。

二战前后，美国先后建立供应优先分配委员会、战时生产委员会以及美英联合原材料委员会等机构，对军需采购、关键原材料储备、生产设备分配和工业产能扩张实行集中协调。美国国家档案馆资料显示，战时生产委员会不仅负责联邦军需采购和生产计划的总体指导，还通过优先等级、受控材料计划和限产命令，决定钢铁、橡胶、机床及其他资源优先流向哪些领域。这段历史说明，战争工业能力并不是市场在战争爆发后自

动生成的。即使一个国家拥有强大的企业和技术，如果关键原料、生产设备、熟练工人和供应商没有提前组织起来，也难以迅速转化为战争产能。橡胶就是典型例子。二战初期，美国企业已经掌握合成橡胶技术，但商业产能不足，成本也高于天然橡胶。日本在东南亚的军事扩张切断天然橡胶来源后，美国不得不实行轮胎和汽油配给、组织废旧橡胶回收，并由政府推动合成橡胶产能扩张。技术存在并不等于供应安全，只有能够规模化生产，技术才真正构成战略能力。

今天的芯片、动力电池、无人机、激光雷达、通信模块和稀有材料，与当年的橡胶、铝材、机床具有相似的战略意义。它们平时是商业产品，战时却决定武器生产、交通运输、情报感知和工业恢复能力。美国从二战经验中形成的一个基本认识是：工业体系本身就是战场，供应链本身就是军事能力。特朗普政府强调“工厂车间与战场同样重要”，正是这一历史思维在新时代的回归。

但历史也给美国提出另一面警示。外部封锁虽然可以在短期内造成压力，却会迫使对手发展替代技术、扩大本土产能并建立新的贸易网络。二战时期，美国被切断天然橡胶来源后，反而迅速建立了大规模合成橡胶工业。今天美国推动中国企业退出其国防供应链，也可能加快中国在半导体、工业软件、先进材料和核心器件领域的自主替代。因此，第805条既可能限制中国企业，也可能成为推动中国产业升级的外部压力。美国能否真正获益，取决于其替代产能形成速度是否快于中国自主

能力成长速度。供应链竞争的最终胜负，不取决于谁先发布清单，而取决于谁能以更低成本、更高效率建立更完整、更有韧性的产业生态。

### 5. 对中国的影响：直接订单有限，生态排斥深远

从短期看，第 805 条对部分中国企业直接营业收入的影响可能相对有限。许多被列名企业本来就不直接承接美国国防部合同，一些企业的产品也早已受到出口管制、通信安全限制或联邦采购禁令。因此，不能简单用“失去多少美国军方订单”衡量政策冲击。真正需要重视的是其二阶和三阶影响。

**第一，企业将面临由军品市场向商业市场扩散的供应链排斥。**美国大型国防承包商往往同时经营航空、通信、网络安全、云服务、物流、医疗和工业设备业务。为了避免复杂的产品溯源和合规责任，它们可能在所有业务中统一排除清单企业产品。其分包商、咨询机构、银行、保险公司和审计机构也会采取类似风险规避措施。

这种“过度合规”不会写在美国法律中，却可能成为中国企业面临的最大现实压力。企业即使不直接进入美国军工项目，也可能因客户无法确认其产品最终用途而失去订单。

**第二，第 1260H 清单可能进一步成为美国其他限制措施的基础数据库。**美国国防部在发布最新清单时明确表示，政府保留依据其他权限采取进一步行动的权利。现行法律也要求美国国防部门在年度修订清单时，考虑其他政府制裁或审查名单中新增的中国实体。由此，第 1260H 清单可能与财政部证券投资

限制、商务部实体清单、联邦通信委员会设备清单、对外投资限制和外国投资安全审查相互联动。

一家企业进入第 1260H 清单，当前法律后果也许只是国防采购受限，但其“军事关联”标签可能被其他部门、州政府、金融机构和盟友引用，形成累积效应。美国正在把分散在不同部门的风险名单逐步连接成一套经济安全基础设施。

**第三，中国高技术企业的国际融资和合作成本将上升。**即使第 1260H 条本身不直接冻结资产，投资者也会担心企业未来遭遇更严格的资本市场限制、出口管制或制裁。银行在提供贷款和结算服务时会提高审查强度，保险机构会重新评估政治风险，外国合作伙伴则可能要求企业作出更严格的合规承诺。

这种影响对需要国际资本、海外人才、技术授权和全球客户的企业尤其明显。企业的技术能力可能没有发生变化，但其交易成本、法律成本和风险溢价会上升。

**第四，中国企业将面临“所有权关系”和“关联关系”穿透审查。**美国法律对所谓“中国军工企业”的定义已经从直接所有、直接控制，扩大到间接控制、受益所有、正式或非正式关联、代理关系以及与相关科研项目、产业园区和规划体系的联系。“关联”甚至被解释为正式或非正式的密切联系。

这意味着，企业是否被列名不再只取决于主营业务，还可能取决于历史项目、股权结构、政府资助、产业荣誉、园区所在地、公开宣传和合作单位。过去被企业视为政策资源或品牌

荣誉的信息，在美国审查体系中可能被重新解释为所谓军事关联证据。

**第五，部分行业可能被美国实施“成建制压制”。**最新清单已经从单个企业扩大到产业集群，覆盖无人机、机器人、激光雷达、通信设备、动力电池、半导体、生物技术、人工智能和互联网平台等领域。美国显然不是只针对某一家企业，而是在寻找中国可能形成技术优势、规模优势和军民通用优势的产业节点。

其逻辑是：如果只限制一家企业，市场份额可能转移给另一家中国企业；只有同时限制产业链中的龙头企业、供应商和平台企业，才能减少中国企业之间替代所产生的政策抵消。

**第六，中美经济关系中的“安全化”范围将继续扩大。**过去美国对华限制主要集中于武器、核技术和高端军用设备。如今，电池、汽车、云计算、基因测序、无人机、路由器、光伏和互联网平台都可能被纳入军事安全审视。其背后的变化是，美国不再按照产品当前用途区分民用与军用，而是按照技术在未来冲突中的潜在作用进行分类。

如果这一逻辑持续扩张，几乎所有具有规模制造、数据处理、通信连接和智能控制能力的中国企业，都可能被视为美国国家安全风险。中美产业竞争由此将越来越少地服从传统市场规则，而更多服从战略安全逻辑。

## 6. 美国也要付出代价：安全边界越宽，替代成本越高

第 805 条会给中国企业造成压力，但不能因此高估美国实施供应链排除的能力。

首先，美国需要解决供应链透明度不足的问题。现代军工承包体系层级众多，一家主承包商很难完全掌握所有底层零部件、软件代码、生产设备和技术服务的来源。特别是在电子元器件、商业无人机部件、网络设备、动力电池和通用工业品领域，中国企业具有较强的规模和成本优势。

如果美国把审查范围无限扩大，承包商将承担巨大的物料溯源、合同修改、系统认证和供应商重选成本。部分中小企业可能因无力建立复杂的合规体系而退出国防市场，反而进一步降低美国军工供应链竞争度。

其次，替代供应商未必能够同时满足价格、质量、数量和交付周期要求。第 805 条允许豁免持续到中国境外出现商业上可行并能够提供足够数量和质量产品的供应商，实际上已经承认替代能力是政策实施的硬约束。

如果美国本土和盟友产能扩张缓慢，禁令可能推高武器装备成本，延迟项目进度，并加剧军工企业垄断。美国可能实现“减少中国供应”的政治目标，却付出采购效率下降和国防预算压力上升的代价。

再次，名单范围过宽可能削弱其政策可信度。将直接生产武器的军工集团与商业互联网平台、新能源汽车企业、生物科技企业放入同一类别，容易使所谓“中国军工企业”概念失去

精确性。美国越是扩大“军事关联”的解释范围，越容易给外界造成其借国家安全打压商业竞争者的印象。

司法实践已经显示，这类名单并非完全不受挑战。2021年，小米针对旧第1237条认定提起诉讼，美国联邦地区法院批准初步禁令，认为企业在实体理由和程序方面具有较强胜诉可能。但在2025年的大疆和禾赛案件中，法院分别支持了美国国防部的认定，说明随着第1260H条法律标准不断扩展、行政证据不断补充，中国企业通过诉讼撤销认定的难度已经明显上升。

这一变化表明，美国也在吸取早期诉讼失败的教训。它不仅扩大法定定义，还完善行政记录，允许在司法审查中以不公开方式向法院提交涉密材料。对企业而言，这会形成明显的信息不对称：企业需要反驳美国政府的认定，却不一定能够看到全部认定证据。

最后，美国的大范围排斥可能推动全球形成平行技术体系。当美国要求企业在中美产业生态之间作出选择时，中国也会加快建立自主技术标准、供应链认证、金融结算和市场网络。短期内，美国凭借技术、资本和盟友优势可能占据主动；长期看，全球产业体系可能由相互依赖转向重复建设和阵营化分工。这种格局会降低全球效率，增加企业成本，也使中美危机更难管控。供应链相互依赖本来具有一定“压舱石”作用，一旦双方都认为依赖就是脆弱性，经济关系对冲突的约束作用就会下降。

## 7. 中国应对不能停留在谴责和对等反制

面对第 805 条及第 1260H 清单，中国首先要明确一点：这不是一次临时政治风波，而是美国对华战略竞争制度化、长期化的一部分。单纯等待特朗普任期结束或者寄希望于美国企业游说取消政策，都不足以构成有效应对。真正有效的应对，应当从企业救济、产业韧性、法律反制、国际市场和规则塑造多个层面同步推进。

**第一，要建立跨部门、跨清单的国家级风险识别机制。**当前美国针对中国企业的限制分散在国防部、商务部、财政部、国土安全部、联邦通信委员会和州政府等不同机构，涉及第 1260H 清单、实体清单、军事工业复合体企业名单、通信设备清单、强迫劳动进口限制、对外投资限制和生物安全审查等多种工具。

中国不能继续由企业在被列名后各自寻找律师、临时应诉，而应建立统一数据库，对美国各类名单的法律依据、认定标准、证据来源、潜在后果和相互传导关系进行持续跟踪。特别要识别哪些企业已经同时出现在多张清单上，哪些行业可能成为下一轮扩围重点，哪些商业合作、政策称号和公开信息可能被美方用于认定。

这不是一般意义上的制裁统计，而应成为国家产业安全监测系统的一部分。只有把分散的名单转换为产业链风险图谱，才能在企业被制裁前进行预警和准备。

**第二，要提高企业证据治理和法律应诉能力。**美国清单认定在很大程度上依赖企业年报、网站介绍、招投标信息、产业园区资料、科研合作、政府资助、媒体报道和公开数据库。企业过去发布的信息可能被美国行政部门重新组合，作为所谓军方关联或军民融合贡献的证据。

中国企业需要建立面向域外监管的证据管理制度，对股权结构、受益所有人、子公司关系、政府项目、技术用途和客户结构进行可核验说明。发现美国政府引用错误信息、过时信息或者将一般产业政策支持解释为军事联系时，应及时保全证据，启动行政交涉和司法诉讼。

小米案件表明，当美国政府证据薄弱、程序不充分时，诉讼能够发挥作用；大疆和禾赛案件则说明，仅仅否认与军方存在关系远远不够，企业必须逐条回应法定认定标准，特别是技术军事用途、产业园区关系和政府项目联系。

诉讼不一定能够立即撤销名单，但可以迫使美方公开部分认定逻辑，提高其行政成本，形成案件记录，并为与客户、投资者和其他国家监管机构沟通提供依据。对具有全球市场影响力的企业而言，法律应诉本身也是维护国际信誉的重要手段。

**第三，要对不同企业实行分类应对，而不是“一套办法包打天下”。**被列名企业的性质、市场结构和技术能力差异很大。传统军工集团本来就难以进入美国国防市场，其重点应放在保障国内军工供应链安全、防止关键设备和软件被进一步卡

断；商业科技企业则要重点维护国际民用市场，防止美国国防清单向商业采购和盟友市场外溢。

对同时具有军民业务的企业，需要建立更加清晰、真实和可验证的业务边界，完善内部数据、人员、资产和合同管理。这里的关键不是通过复杂股权安排规避监管，而是通过真实治理降低商业客户面临的安全与合规疑虑。

如果企业只是进行形式上的更名、拆分或者代持，美国法律中的“受控实体”“受益所有”“关联关系”条款很容易继续覆盖。只有在经营、治理、数据、技术和客户层面形成可核验的独立性，才可能在国际市场上获得更稳定的信任。

**第四，要提升中国供应链的可追溯性和合规表达能力。**第805条将迫使美国承包商追踪商品和服务来源。中国企业如果无法提供清晰的物料清单、软件来源、知识产权归属和数据处理说明，即使没有被列名，也可能因客户无法排除风险而失去订单。

因此，中国企业不仅要提高产品性能，还要提高“被信任、被验证、被审计”的能力。应建立覆盖芯片、软件、算法、数据、零部件和代工环节的供应链追溯体系，形成可以面向不同司法辖区提供的合规文件。

未来国际竞争的一个重要方面，不再只是产品能不能生产出来，而是谁能够证明产品来源清晰、数据安全、控制权透明、供应持续。中国企业过去依靠成本、规模和交付速度形成

优势，今后还必须补上规则说明、证据留存和国际合规这一课。

**第五，要加快关键技术和工业基础能力建设。**应对美国供应链排斥，根本上不能只靠法律和外交，更要靠产业能力。美国之所以敢于扩大限制，是因为其判断中国在部分高端芯片、工业软件、精密仪器、航空发动机、核心材料和高端制造设备领域仍对外部存在依赖。

中国必须把外部限制转化为产业能力建设清单。应区分“暂时可以通过多元进口解决的风险”“必须尽快实现自主可控的短板”和“需要长期基础研究突破的领域”，避免平均用力和重复建设。

二战时期美国解决合成橡胶问题，并非简单要求企业“自力更生”，而是由政府统筹技术、资本、原料、工厂和市场需求。中国也需要把科研攻关、首台套应用、政府采购、保险补偿、产业基金和人才培养结合起来，使技术突破能够真正转化为规模化、稳定化产能。

尤其需要防止把“国产替代”简单理解为实验室样品替代。真正的供应链安全，要求产品能够连续生产、稳定交付、控制成本，并在高强度使用条件下保持可靠。只有完成从技术可用到产业可用、再到体系可用的转变，才能抵消美国供应链封锁的长期影响。

**第六，要拓展非美市场和全球产业合作空间。**美国市场重要，但不是全部国际市场。中国企业应加快在东盟、中东、拉

美、非洲和其他新兴经济体布局研发、生产、售后和融资网络，降低对单一市场、单一货币和单一技术标准的依赖。这一过程中，不能把市场多元化理解为简单增加出口数量，而要参与当地产业建设，形成利益共同体。通过联合研发、本地生产、人才培训和基础设施合作，让合作伙伴切实分享中国技术和产业发展的收益。

美国能够推动盟友采用其供应链标准，很大程度上是因为盟友企业深度嵌入美国国防和技术体系。中国要扩大国际产业影响力，同样需要从产品出口转向生态建设。只有当更多国家的就业、产业升级和基础设施运行与中国企业形成稳定联系，美国要求其全面排除中国供应商的成本才会升高。

**第七，要依法使用反制工具，但避免无差别扩大冲突。**中国已经形成以《反外国制裁法》、阻断外国法律与措施不当域外适用制度及2026年公布的《反外国不当域外管辖条例》等为基础的法律工具体系。《反外国制裁法》规定，可以对参与制定、实施歧视性限制措施的个人和组织采取入境、资产和交易限制措施；任何组织和个人不得执行或协助执行外国针对中国公民和组织的歧视性限制措施。2026年公布的新条例进一步为识别、阻断和反制外国不当域外管辖提供了制度依据。

这些工具应当使用，但要讲究对象、时机和力度。反制的目的不是进行情绪化报复，而是提高对方实施歧视性措施的成本，保护中国企业合法权益，并阻止美国规则无限向第三国扩散。

如果不加区分地惩罚所有遵守美国规则的跨国企业，可能迫使其更快退出中国供应链；如果完全不反制，又可能使美国企业和盟友认为排除中国供应商没有成本。有效做法应是针对政策制定者、恶意推动者和从歧视性措施中直接获益的主体实施精准反制，同时为愿意保持正常合作的企业保留合规通道。

**第八，要主动参与国际规则和舆论塑造。**美国使用“Chinese military companies”这一称谓，本身就具有强烈的标签效应。国际公众未必了解美国法律中“军工企业”定义已经扩展到商业服务企业、所谓军民融合贡献者和与产业规划相关联的企业，容易把所有被列名企业都理解为直接生产武器的军工公司。

中国政府、行业组织和企业需要以可核验事实说明相关企业的业务性质、市场结构和产品用途，指出美国认定标准中存在的泛化问题。不能只使用原则性外交表述，还应提供法律分析、数据材料和第三方研究，使国际投资者和客户能够理解具体争议。尤其要揭示美国政策中的双重标准：美国自身长期依靠军民技术转化、国防高级研究计划局项目、政府采购和军工企业商业化推动技术进步，却把中国企业参加一般产业规划、科研项目和高技术园区解释为军事关联。只有把这一逻辑矛盾讲清楚，才能削弱美国将国家安全概念无限扩张的正当性。

### **8. 真正的较量，是谁能定义“可信供应链”**

第 805 条正式生效，意味着中美产业竞争进入一个新的阶段。

过去的竞争重点是产品性能、市场份额和技术水平；今后的竞争还包括谁有权定义供应链是否安全、企业是否可信、资本是否合规、技术是否能够进入关键市场。

美国试图利用其国防采购规模、金融体系、技术联盟和法律影响力，把第 1260H 清单变成全球高技术产业的一条分界线。一侧是美国认定的“可信供应商”，可以获得美国政府订单、盟友市场和资本支持；另一侧则被贴上军事关联标签，逐步被排除出关键技术和安全敏感市场。

中国如果只把这看成针对 188 家企业的制裁，就会低估其战略影响。美国真正要塑造的，是一种不依赖中国企业、技术、资本和生产能力的国防产业生态，并以此为基础向更广泛的关键基础设施和商业市场扩展。

但美国同样面临难题。中国已经是全球制造业体系的重要组成部分，在新能源、通信设备、无人机、电子制造、动力电池、稀土加工和商业技术应用等领域具有明显规模优势。把中国供应链排除出去，绝不是删除几个供应商名称那么简单，而是要重新建设工厂、培养工人、认证产品、调整设计并承担更高成本。

因此，这场竞争的核心不是谁的清单更长、反制更强，而是谁能够更快形成替代能力，谁能够以更低成本维持技术进步和产业规模，谁能够吸引更多国家、企业和人才加入自己的产业生态。

对中国而言，最不可取的是把外部打压仅仅理解为外交事件，采取一次抗议、一次反制、一次企业救助后便被动等待下一张名单。真正具有战略意义的应对，是借此全面检视产业链安全、企业治理能力、国际合规水平和规则塑造能力，把美国施加的外部压力转化为提升国家工业体系韧性的长期动力。

美国国防部开设的网站终会被更新，第 1260H 清单上的企业也会不断增减，但其背后的战略趋势不会轻易逆转。特朗普政府正在做的，是把中国从美国战争工业潜在供应来源中逐步剥离；中国必须做的，则是确保无论美国如何调整清单和规则，都无法动摇中国工业体系持续发展、技术迭代和服务国家安全的基本能力。

一张清单可以关闭一部分市场，却不能决定一个国家的产业前途。真正决定未来的，是谁拥有更完整的工业体系、更强的技术创新能力、更稳定的全球合作网络，以及把压力转化为能力的战略定力。

（来源：东方红智库）

## （五）美国出口管制向云算力远程访问场景延伸

长期以来，美国出口管制以“物项的物理跨境交付”为规制基点。然而，当一家企业可以在境外数据中心租用搭载高端AI芯片的服务器、再从境内通过云端远程调用算力时，传统以“交付”为锚的管制逻辑便被悄然架空。2026年伊始，美国众议院高票通过《远程访问安全法案》，叠加《芯片安全法》对芯片“位置验证”的立法动议，以及BIS在AI扩散规则、IaaS许可与云服务商尽职审查等行政层面的既有铺垫，一条将出口管制从“硬件交付”延伸至“算力接入”的全链条管控路径正在成形。

本文要点：**一是**管制对象从“芯片”转向“算力全链条”：“远程访问”被纳入重点审查行为范畴，与出口、再出口、境内转移并列成为监管关注焦点。**二是**规则沿“立法授权+行政规则”双轨推进：核心法案尚在立法程序中，但BIS既有规则已“前置实现”部分监管效果。**三是**长臂管辖进一步延伸：云服务商（含非美主体）被课以KYC与“红旗”（Red Flag）识别义务，守门人责任显著加重。**四是**中国企业需构建“全场景、双合规”体系：在防范美国管制风险的同时，同步满足中国出口管制法与数据出境的并行要求。

### 1. 问题的提出：被“云”撑开的管制缺口

#### （1）“物理交付”时代的管制逻辑及其裂缝

美国出口管制的制度根基，是2018年《出口管制改革法》（Export Control Reform Act, “ECRA”）及据此实施的《出

口管理条例》（EAR）。在传统框架下，商务部工业与安全局（BIS）以“物项是否跨境交付”为核心抓手：通过出口管制分类号（ECCN）界定受控物项，结合最终用户、最终用途、目的地国别等要素，决定是否需要许可。无论是实体芯片的“出口”，还是技术、源代码向外国人披露的“视同出口”（deemed export），其共同前提都是“物”或“信息”发生了某种形式的转移与交付。

然而，算力的获取并不必然依赖物理交付。当受控芯片被安置在境外数据中心，使用者无需“拥有”芯片，只需通过互联网“接入”即可使用其全部算力。芯片始终静置于境外、从未跨境，传统“交付”标准因此落空——这便是“云”为出口管制撑开的结构性缺口。

## （2）“远程访问”为何成为关注焦点

美方关注的典型情形是：相关企业在东南亚等第三国数据中心租用搭载高端AI芯片的服务器，再从境内远程调用算力以训练大模型，从而在不触发“芯片直接出口至中国”禁令的前提下获得等效算力。早有智库指出，企业即便无法直接购买受限芯片，也可通过云服务合法使用相关算力，这在事实上削弱了出口管制的约束力。正因如此，封堵“远程访问”被美方视为维系其先进计算管制体系有效性的关键一环。

## （3）监管范式：从“硬件控制”转向“算力全链条管理”

由此，美国对先进计算的监管重心，正从“管住一颗芯片”转向“管住一条链路”——覆盖芯片、整机服务器、软件

与技术、模型权重、云基础设施服务（IaaS）乃至远程访问行为的完整链条。理解这一范式转变，是把握后续全部规则与合规要求的前提：管制的真正目标不再是某一物项的归属，而是先进算力能力本身的可获得性。

## 2. 规则演进的双轨：立法授权与行政规则并进

围绕“远程访问”的管控，美国呈现出“立法授权”与“行政规则”齐头并进的双轨格局：前者旨在为 BIS 扩权提供清晰的法律依据，后者则已在既有规则中“前置实现”了部分监管效果。

### （1）立法轨道：为云端管制“补足授权”

#### a. 《远程访问安全法案》

这是立法轨道的核心。2026 年 1 月 12 日，美国众议院以 369 票对 22 票的压倒性多数通过该法案。其制度要义有三：

第一，创设“远程访问”的法定定义：指外国主体通过互联网、云计算服务等网络连接，从受控物项物理所在地以外，以故意、明知、轻率或疏忽的方式访问受美国管辖物项，且经商务部部长认定该使用可能对美国国家安全或外交政策构成严重风险的行为；

第二，修订 ECRA，将“远程访问”与出口、再出口、境内转移并列，正式纳入出口管制授权范围，授权 BIS 就受控物项的远程访问审核签发许可并处罚违规；

第三，强化国会监督，要求商务部在出台远程访问管制法规前，须向众议院外交事务委员会、参议院银行等委员会书面说明所针对的国家安全风险、监管手段及对经济的潜在影响。

从适用范围看，法案重点指向的受控远程访问情形包括：训练可能大幅降低大规模杀伤性武器设计或使用门槛、或可自动化实施网络攻击的人工智能模型；访问可能助益网络攻击或构成其他国家安全风险的量子计算机；以及获取黑客工具等。

需要特别强调的是，截至本文成稿，该法案已移交参议院（银行、住房和城市事务委员会）审议，尚未完成参众两院一致表决与总统签署的立法程序，因而尚未成为正式法律。事实上，上届国会曾于2024年9月通过类似版本，但在参议院止步；2025年12月，参议院亦提出对应版本并尝试作为国防授权法案修正案推进。这一“屡推屡议”的轨迹，恰恰说明国会封堵该缺口的意志持续而坚定。

### **b. 《芯片安全法》与配套动议**

与“管行为”的远程访问法案相呼应，《芯片安全法》试图从“管物项”的角度入手，要求受出口管制的先进计算芯片（ECCN 3A090/4A090等）内置位置验证机制（location verification），以追踪芯片实际所在位置、防止其流向受限目的地。该法案已于2026年3月通过美众议院外交事务委员会，待全院表决及参议院审议，尚未经两院通过并签署成法。

此外，相关动议还包括《加强境外关键出口物项国家框架法案》（ENFORCE Act）等，主张将AI模型出口与云服务一并

纳入管制。需要说明的是，《ENFORCE Act》目前仍处于立法动议阶段。

## （2）行政轨道：BIS 既有规则已“前置实现”部分效果

即便上述法案尚未落地，BIS 在现行 EAR 框架内，已通过一系列行政规则对“算力链条”实施管控，客观上提前实现了部分“远程访问”监管目标。

**第一，先进计算与超算临时最终规则（AC/S IFR）。**自 2022 年 10 月、2023 年 10 月两轮规则以来，BIS 以总处理性能（TPP）与性能密度（PD）为参数指标界定受控先进计算芯片，并将管制触角延伸至总部位于特定国别组（如 D:5 组）的实体，辅以外国直接产品规则（FDPR）与一般禁令十（GP10）等工具，构筑了覆盖芯片、整机、软件技术的综合管制框架。

**第二，AI 扩散框架与 IaaS 管控。**2025 年 1 月，BIS 曾在“AI 扩散框架”中将管制延伸至 AI 模型成果本身，拟新增 ECCN 4E091，将训练算力达到约 10 次运算及以上的特定先进闭源模型权重纳入管制；同时在 EAR 相关附录中增设“红旗”（Red Flag）警示，要求云计算服务商对非核心圈层（Tier 1）实体利用云服务训练相关模型的行为加强 KYC 审查，并将该等义务延伸至非美国云服务商。需要特别说明的是，该框架已于 2025 年 5 月被撤销，ECCN 4E091 随之失效，模型权重目前无独立 ECCN 管制条目，但 BIS 保留以其他条款（如 GP10 兜底或未来立法）规制的可能性。其“管模型、管 IaaS、压实云服务商责任”的监管理念已清晰显现，并在后续政策文件中延续。

这与更早前（2024 年初）关于云服务商 KYC 审查义务的拟议规则一脉相承，可视为“远程访问”管制在行政层面的预演。

第三，H200 等芯片的“逐案审查”规则（2026.1）。2026 年 1 月，BIS 发布最终规则，对满足  $TPP < 21,000$  且总 DRAM 带宽  $< 6,500GB/s$  的特定先进计算商品（典型如 NVIDIA H200、AMD MI325X），向中国（含澳门）出口的许可审查政策作出有限调整，在满足美国供应优先、禁止军事最终用户等严格条件下，由“推定拒绝”调整为“逐案审核”（case-by-case review）。这一“有限松绑”与立法层面的“持续收紧”形成微妙张力，折射出美国行政与立法部门在对华科技政策上的分工与博弈，也提示企业：政策弹性始终是局部、附条件且高度不确定的，再出口及境外境内转移涉及 D:5 组实体时仍普遍适用推定拒绝。

| 规则/法案                | 核心内容                                         | 当前状态                         |
|----------------------|----------------------------------------------|------------------------------|
| 《远程访问安全法案》           | 定义“远程访问”，修订 ECRA 并将其纳入管制，授权 BIS 发证与处罚，强化国会监督 | 2026.1.12 众议院通过，已交参议院审议（未生效） |
| 《芯片安全法》              | 要求受控先进计算芯片内置位置验证机制                           | 已通过众议院外委会，待全院及参议院审议（未通过）     |
| ENFORCE Act          | 主张将 AI 模型出口、云服务纳入管制                          | 立法动议                         |
| AC/S IFR (2022/2023) | 以 TPP/PD 界定受控芯片，D:5 组、FDPR、GP10 等工具          | 现行有效                         |
| AI 扩散框架 (2025.1)     | 拟新增 ECCN 4E091 管制闭源模型权重，IaaS 认证与云服务商 KYC 红旗  | 2025.5 撤销，ECCN 4E091 失效，理念延续 |
| H200 逐案审查规则 (2026.1) | 附条件由“推定拒绝”改“逐案审核”                            | 现行有效（有限松绑，仅限对华出口特定型号）        |

### 3. 法律逻辑透视：三个关键概念的扩张

“远程访问”管制并非凭空创设，而是美国出口管制三个底层概念持续扩张的结果。把握这三重扩张，方能预判规则走向、识别真实风险。

#### （1）“出口”概念的数字化扩张：从“视同出口”到“远程访问”

美国出口管制对“出口”的理解从未局限于实体物的跨境运输。技术与源代码向境内外国人的披露被拟制为“视同出口”，即是“出口”概念向无形技术扩张的早期体现。在云计算时代，监管将“远程访问受控算力/功能”逐步纳入 EAR “出口”定义中“释放（Release）或提供访问”的规制范畴——当算力可被远程“使用”而无需“拥有”，监管便顺势将“访问行为”本身纳入重点审查范围。其方法论一以贯之：只要某种安排实质上使受控能力为受限主体所用，管制即应及之。

#### （2）长臂管辖的再延伸：FDPR 与对非美主体的义务课加

外国直接产品规则（FDPR）早已使美国出口管制突破“美国境内”与“美国物项”的地理与物理边界，将基于美国技术或设备制造的境外产品纳入管辖。在云算力场景中，这一长臂被进一步拉长：监管义务被课加于境外数据中心运营者与非美国云服务商，要求其对客户身份与用途进行审查。换言之，即便服务器、服务商、使用者均不在美国境内，只要链条触及受美国管辖的物项或技术，相关主体便可能被纳入合规义务网络。

### （3）“守门人”义务前移：KYC、“红旗”与举证责任的转移

出口管制的执行重心，正从“政府事后追责”转向“私主体事前把关”。通过为云服务商设定 KYC 审查义务、设置“红旗”（Red Flag）警示情形，监管实际上将一线甄别风险的责任前移至最贴近交易的商业主体；一旦出现应予警觉的“红旗”而未尽审查，服务商即可能承担违规责任。这种“守门人”机制叠加扩张性概念，使得合规举证责任在相当程度上由监管方转移至企业方——企业不仅要“不违规”，更要能“证明自己已尽合理审查”。

上述三重扩张意味着：对中国企业而言，仅审查“是否直接出口受控芯片”已远远不够。算力的来源、链条上各主体的身份与所在地、最终用户与最终用途、以及自身是否处于“应当知道”的境地，都将成为合规审查的关键变量。风险已从“物”的层面，深入到“行为”与“链条”的层面。

### 4. 对中国企业的实务影响：四类主体的风险地图

“远程访问”管制的延伸，影响远不止于 AI 企业本身，而是沿算力链条波及多类市场主体。下表勾勒主要风险点与应对方向。对从事跨境物流与供应链的企业而言，风险尤需关注“转运”维度。近年美方多次将“通过第三国转运受控物项”列为重点反规避对象。涉及先进计算芯片、服务器及相关物项的跨境运输、仓储与交付安排，企业应审慎核查交易链条中是否存在受 EAR 管辖物项、是否构成再出口或转运，避免因单据与流向管理疏漏而被卷入“规避管制”的认定。

| 主体类型          | 主要风险点                                   | 应对方向                                                 |
|---------------|-----------------------------------------|------------------------------------------------------|
| 出海AI企业/算力需求方  | 远程调用境外受控算力训练模型，可能被认定规避管制；模型权重本身潜在受控     | 穿透核查算力来源与芯片型号（重点查ECCN 3A090/4A090）；评估训练算力指标；保留合规决策留痕 |
| 境外数据中心/算力布局企业 | 在第三国租用、部署受控芯片并对外提供算力，可能承担转交付与协助规避责任     | 审查客户身份与用途；区分Tier圈层；嵌入合规承诺与审计条款                       |
| 云服务商/IDC运营者   | 被课以KYC与“红旗”（Red Flag）识别义务，含非美主体；未尽审查或担责 | 建立KYC与最终用途审查流程；识别红旗情形；建立可疑交易报告机制                     |
| 跨境投融资与供应链主体   | 交易结构、股权架构、供应链转运可能触发反规避审查                | 交易前出口管制尽调；审视转运与第三国结构；防范二级制裁与转运风险                     |

5. 合规应对：从“被动响应”到“体系化前置”

面对规则的快速演进与高度不确定性，被动等待个案发生再行应对的策略已不可取。我们建议企业从以下五个维度，构建体系化、前置化的合规防控。

（1）摸清“家底”：物项分类与算力来源穿透

合规的起点是“知道自己在用什么”。企业应对所涉芯片、服务器、软件、模型及云算力进行出口管制属性梳理，明确ECCN分类与受控状态；尤其要穿透核查所使用算力的真实来源——芯片型号、所在数据中心的国别、服务商背景，判断是否触及受控物项及“远程访问”敏感场景。

（2）重构交易与算力架构

在交易与算力获取安排中嵌入合规设计：审查最终用户与最终用途，确保不落入受限主体与受限用途；在云服务、算力租赁、数据中心合作等协议中加入出口管制合规承诺、用途限

制、审计与终止条款；审慎评估第三国布局结构，避免被认定为以规避为目的的安排。

### （3）守门人义务的内化

对云服务商与算力提供方而言，应将 KYC 与最终用途审查内化为标准业务流程，建立客户尽职调查、“红旗”（Red Flag）情形识别、可疑交易升级与报告机制，并完整留痕。即便相关法案尚未生效，行政规则中的审查义务与“红旗”要求已具现实约束力，提前建制方能从容应对。

### （4）中国法的并行合规：不可顾此失彼

应对美国管制的同时，企业必须同步满足中国法的并行要求，避免“合一规而违另一规”：一方面，《中华人民共和国出口管制法》及配套的技术、两用物项出口管制制度，对受控技术与物项的出境（含通过网络的“实质性出境”）设有许可要求；另一方面，《数据出境安全评估办法》等数据合规规则对跨境数据流动设定了审查门槛——云端训练与算力调用往往伴随数据出境，需一并评估（注：关键信息基础设施运营者或处理 100 万人以上个人信息的数据处理者，将训练数据传输出境需申报安全评估）；

此外，《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》、不可靠实体清单与《反外国制裁法》等，构成企业在域外管制与本国法之间寻求平衡时不可忽视的制度坐标。

### （5）持续跟踪与情景预案

鉴于立法进程与行政规则均处于高频变动之中，企业应建立常态化的政策跟踪机制，重点关注《远程访问安全法案》《芯片安全法》的立法进展、BIS规则修订与执法案例；并就“法案生效”“规则细化”“执法趋严”等不同情景预设应对预案，确保在规则落地时能够快速切换合规策略，将不确定性对业务的冲击降至最低。

## 6. 结语

从“实体交付”到“数字接入”，美国出口管制对云算力远程访问场景的延伸，标志着技术管制正进入“算力全链条”的新阶段。规则的边界在扩张，管辖的长臂在延伸，守门的责任在前移——这既是地缘科技竞争的缩影，也是全球化企业必须直面的合规新常态。对中国企业而言，与其在不确定中观望，不如以体系化、前置化的合规建设筑牢底盘：摸清家底、重构架构、内化义务、并行合规、动态跟踪。唯有将合规能力转化为穿越周期的核心竞争力，方能在风高浪急的国际环境中行稳致远。

（来源：道可特法视界）

## （六）美国无限期暂停对华小额豁免每票清关时代来临

2026年6月24日，美国海关与边境保护局（CBP）发布两项临时最终规则（Interim Final Rule），无限期暂停对来自中国商品适用第321条800美元小额豁免，同时对国际邮件渠道的小额包裹启用全新申报流程。这意味着中国跨境电商赖以生存的“每单≤800美元免税直发”通道实质性关闭——无论走FedEx/UPS/DHL还是专线小包，凡通过非邮政渠道进口的中国商品，自6月24日起必须走正式或非正式海关申报手续，并缴纳相应关税。这不是关税加征，而是清关方式的根本性改变，所有对美出口的中国企业必须在30天内重新审视其物流与报关结构。

### 1. 发生了什么：CBP 两纸公告，关闭两条豁免通道

2026年6月24日，CBP通过联邦公报（Federal Register）同步发布两项 Interim Final Rule。

#### 第一项 FR 2026-12670 (91 FR 37789)

标题：无限期暂停适用于经国际邮政网络以外所有运输方式入境货物的最低限度免税待遇

发布机构：CBP，隶属于国土安全部（DHS）

措施：无限期暂停适用第321条（19 U.S.C. 1321）项下对800美元或以下进口商品的行政管理豁免

适用范围：经国际邮政网络以外所有运输渠道进口的800美元及以下商品——即航空货运、快递（FedEx/UPS/DHL）、海运拼箱、空运拼货等渠道

生效日期：2026年6月24日（Interim Final Rule，视为立即生效）

评论期：截止2026年7月24日（公众可通过 regulations.gov 提交）

## **第二项 FR 2026-12669（91 FR 37801）**

标题：无限期暂停邮递货物最低限度免税待遇并启用全新邮政非正式报关流程（Indefinite Suspension of the De Minimis Exemption for Mail Shipments and New Postal Informal Entry Process）

措施：同步暂停邮政渠道小额豁免，并引入全新的 Postal Informal Entry Process（邮政非正式申报程序）

说明：与第一项不同，第二项针对的是万国邮政联盟（UPU）渠道，为国际邮件专门设计新的申报规则——但两者的共同点是：对华小额豁免均已实质性终止。

CBP 在 FR 2026-12670 摘要中明确写道：“无限期暂停意味着，所有通过国际邮政网络以外渠道进口、价值 800 美元或以下的商品，均须采用正式或非正式报关程序。”

## **2. 为什么现在：301 关税倒逼+芬太尼议题叠加**

小额豁免的存废之争在美国由来已久，但政策窗口在 2026 年显著收窄。背后的驱动因素是双重的：

一是 301 关税的累积效应。2026 年 6 月 5 日，美国贸易代表办公室（USTR）通过 FR 2026-11296 发布 301 调查结论，对中国输美商品加征最高 12.5% 关税（16 个主要经济体来源适用

10%，其余适用 12.5%）。此前，301 关税主要针对的是高价值商品；而 6 月 5 日的新税率扩大了覆盖范围，使得此前依靠小额豁免“免税入场”的大批量低价值中国商品，正式进入关税征收视野。

**二是芬太尼走私与贸易工具化的政治压力。**特朗普政府将小额包裹走私（尤其是来自中国的合成药物前体和低值商品）与芬太尼危机挂钩，以此推动 CBP 优先收紧对华小额豁免政策——将公共卫生议题转化为贸易壁垒收紧的合法依据。

**三是贸易失衡数据的放大效应。**美国近年从中国进口的小额豁免货物量急剧膨胀，CBP 官员多次公开表示，现行系统已无法有效甄别走私、假冒商品和低值申报。关闭小额豁免，是 CBP 将监管压力传导至中国供应链的合规工具。

### 3. 实质影响：从“发货即放行”到“票票申报”

#### a. 对航空快递渠道（FedEx/UPS/DHL）的影响

6 月 24 日之前，中国跨境电商通过 FedEx/UPS 渠道发货，单票价值在 800 美元以下的，适用第 321 条行政管理豁免，无需正式报关、不缴关税，由承运人代为办理简化清关手续。

6 月 24 日之后：

- 每票货物，无论价值多少，必须通过正式报关（Formal Entry）或非正式报关（Informal Entry）手续
- 关税由买方或进口商承担，且在 301 关税体系下，税率可达 10%-12.5%

- 发货人/平台若使用 DDP（完税后交付）模式，成本将大幅上升

- 快递公司的清关流程将变慢（从小时级变为天级），末端配送时效受影响

#### b. 对专线小包/海外仓模式的影响

部分中国卖家通过“专线小包”（无追踪或低价值申报）方式规避小额豁免审查。6月24日之后：

- CBP 将重点盯防来自中国的小额申报，对价值/品类不符的货物加大查验力度

- 进口商须指定美国报关行（Customs Broker），建立正式的进口账户

- 需要提前缴纳估算关税保证金（Customs Bond）

#### c. 对 Amazon FBA/第三方平台卖家的影响

使用 FBA（亚马逊物流）的中国卖家，货物在入亚马逊仓之前须先行美国清关，6月24日后：

- FBA 头程物流若走快递/空运，将面临与上述快递渠道相同的正式申报要求

- 亚马逊平台对低价商品的定价模型将被迫调整（平台可能要求卖家提价或自行吸收关税）

- 竞争格局改变：成本上涨对中小卖家冲击更大，有品牌溢价能力的企业相对韧性更强

### 4. 这是清关规则的结构性的改变，不是临时性政策

转变一：从“效率优先”到“安全优先”

过去十余年，美国对华小额豁免政策以贸易便利化为优先考量；6月24日之后，国家安全、公共卫生（芬太尼）和产业保护成为优先项。这意味着即使30天评论期结束后有修改，小额豁免对中国的实质性取消方向不可逆。

### **转变二：从“关税规避”到“关税+合规双重成本”**

过去中国企业通过小额豁免规避301关税；现在，301关税已达10%-12.5%，且所有货物必须走正式报关。这意味着出口成本将直接叠加关税负担，企业无法再通过拆分订单规避关税。

### **转变三：从“清关快车道”到“监管全覆盖”**

每票货物进入正式报关体系，意味着CBP可以追踪每一批来自中国的进口货物，灰色渠道的生存空间大幅压缩。假冒商品、逃税商品将被系统性识别和拦截。

## **5. 合规建议**

以下步骤按优先级排列，中国出口企业须在本周内完成评估。

### **步骤一：评估当前对美出口产品组合**

- 梳理所有输美产品中，单票FOB价 $\leq$ 800美元的商品SKU
- 分类：高价值商品（不受小额豁免影响）vs. 低价值商品（本次直接受影响）

- 重点关注：通过FedEx/UPS/专线小包渠道出运的全部产品

### **步骤二：重新计算到岸成本（CIF+关税）**

- 对受影响产品，按新的报关成本重新测算到岸价

- 301 关税税率参考：10%（已实施强迫劳动进口禁令或有相关承诺的经济体） / 12.5%（包括中国内地在内的其余经济体）

- DDP 模式下，将估算关税加入产品定价模型
- 评估：若到岸价超过竞争临界点，是否须调整目标市场或提价

### 步骤三：建立美国报关代理关系

- 联络美国持牌报关行（Licensed Customs Broker），签署代理协议

- 准备商业发票（Commercial Invoice）、装箱单（Packing List）、HS 编码等完整报关单据

- 评估是否需要申请 Bond（担保），普通进口商需购进口商担保（Importer Bond）（约 500 美元/年起）

### 步骤四：重新评估物流渠道

- 比较正式报关 vs. 专线小包的总成本差距
- 考虑：将低价值商品集中出运（大货拼柜）以降低单位报关成本

- 评估海外仓模式（将货物先发往美国仓库，再从美国境内发货）是否能优化成本

- 关注 FR 2026-12669 的新邮政申报流程，确认万国邮政联盟渠道的最新要求

### 步骤五：与客户和平台沟通

- 及时通知美国买方/平台，新的清关要求可能导致配送延迟（1-3 个工作日）

- 确认 DDP/FOB 条款的关税承担方，避免合同纠纷
- 评估是否需要与买方重新谈判价格或条款

## 6. 企业自检清单

- 是否已梳理所有输美产品，识别 FOB ≤ 800 美元商品？
  - 是否已重新测算受影响产品的到岸成本（含估算关税）？
  - 是否已与美国持牌报关行建立代理关系？
  - 是否已准备完整的 Commercial Invoice（含产品描述、HS 编码、FOB 价、原产地）？
  - 是否已了解 Bond 的申请要求？
  - 是否已评估海外仓模式的成本可行性？
  - 是否已与物流承运人（FedEx/UPS 等）沟通新的报关流程要求？
  - 是否已将政策变化通知美国买方/平台？
  - 是否已确认 HS 编码准确性？（HS 编码错误将导致查验延迟和罚款）
  - 是否已评估是否需要申请进口许可（Import License）？
- （来源：锋信环球）

## （七）美墨加协定联合审查关口：“持续不确定”或成区域新常态

2026年7月1日，备受瞩目的“美国—墨西哥—加拿大协定”（美墨加协定）迎来了关键的六周年联合审查节点。正如外界此前所担忧的，美国贸易代表贾米森·格里尔于当日发表正式声明：美国不同意以现有形式续签美墨加协定。由于三方未能达成一致，协定未能直接顺延16年，而是触发了“每年复审”机制。这意味着在未来10年内，三国将陷入漫长的“逐年谈判”，直至2036年协定期满。可以说，“一年一审”机制已将美加墨自贸区带入持续不稳定状态。北美的产业链、供应链由此蒙上一层厚重的阴影，进而会影响未来国际经贸走向。

### 1. 从北美自由贸易协定到美墨加协定

要理解今日的僵局，必须回到美墨加协定的前身。1994年，《北美自由贸易协定》（NAFTA）正式生效，其核心是消除关税屏障，推动北美产业链的深度融合。但美国总统特朗普在其第一任期内就认为《北美自由贸易协定》造成了美国制造业岗位的流失和“铁锈地带”的衰落。

经过激烈博弈，美国、墨西哥、加拿大三方于2018年签署了新版《美墨加协定》（USMCA），并于2020年7月1日正式生效。当时，特朗普盛赞其为“最公平、最平衡、最有利的贸易协定”。

然而，为了确保拥有随时推翻棋局的筹码，美方在美墨加协定中坚持加入了“16年有效期”和“第6年联合审查”条

款，又称“日落条款”。该条款规定，协定生效满6年时，即2026年7月1日，美墨加三方须对协定进行联合审查谈判，决定是否继续顺延16年。如有任何一方不同意续延，协定不会马上失效，而是进入“逐年审查模式”，一直到2036年协定结束。

## 2. 三方分歧：美国要“回流” 墨加求“稳定”

在7月1日的联合审查及此前的双边谈判中，三方各自的诉求和核心冲突包括：

### （1）美国：以“不续签”为筹码，进行极限施压

美国的目标是彻底扭转贸易逆差，强化“美国优先”，增加美国本土制造业岗位。这一方面是迎合国内蓝领选民，展示“美国优先”和制造业回流的决心；另一方面，将贸易协定作为杠杆扩大谈判边界，迫使墨加在非贸易议题（如边境移民控制、打击毒品走私等）做出实质性配合。

美国要求墨西哥极限收紧原产地规则，限制任何含有非北美供应链的商品享受零关税；此外，美国不满墨西哥将电力、石油等行业“国有化”和偏袒本国国企的政策，认为这歧视了美国投资者，并要求墨西哥在关键产业链中加入针对非北美外资的排他性条款；美国认为墨西哥长期利用“低薪”进行不公平竞争，频繁使用“快速反应劳工机制”审查墨西哥工人的薪资和工会权利。

美国要求加拿大彻底对美国农产品开放市场；反对加拿大针对美国科技巨头（如谷歌、Meta 等）征收数字服务税，认为这是对美国企业的歧视。

## （2）墨西哥：用好“第一大贸易国”的底牌

墨西哥超过 80% 的出口流向美国，美墨加协定是其经济命脉。墨西哥建议直接续约 16 年以稳定“近岸外包”投资信心，反对美国提高汽车本土零部件价值占比的要求；要求美方豁免或取消钢铝关税；坚决捍卫其在能源、电力领域的国家控股权，并强调司法改革是内政。其谈判底气在于墨西哥已成为美国第一大贸易伙伴，供应链深度绑定使美国难以快速切割。

## （3）加拿大：寻求稳定，极力减免关税冲击

加拿大约 75% 的出口流向美国，同样支持直接续约，以维护北美区域内最大的贸易确定性。加拿大主张多边框架和三边协定的完整性，反对美国将其拆分为两个双边协议。此外，加拿大主张捍卫其乳制品保护政策及对本国文化产业（如媒体、出版业）的免税地位；反对美国推出的各种带有强烈单边保护主义色彩的产业补贴（如美国本土制造补贴），认为这破坏了北美的自由贸易原则。

## 3. “持续不确定”的新常态

在 7 月 1 日美国宣布拒绝以现有形式续签美墨加协定后，美墨两国已敲定于 7 月 20 日当周在墨西哥城举行第三轮双边谈判。此前，美墨已分别在 2026 年 5 月和 6 月进行了两轮双边谈判。

对于未来走向，智库和拉美国家媒体、经济学家普遍认为，美墨加协定目前虽然没有直接失效，但时间轴的“确定性”彻底变了，未来10年大概率会在“动荡微调妥协”或“彻底走向分裂”中演变。

**走向一：墨加妥协，达成“微调版”延期。**7月下旬开始的新一轮双边谈判，如果墨西哥在汽车原产地、劳工执法等方面做出让步，或者加拿大在特定农产品市场上放宽限制，美国在获得足够的利益兑现后，可能会在某次年度审查中同意将协定再次延长。

**走向二：谈判破裂，美国发出正式退出通知。**如果特朗普政府在未来数年的复审中认为墨加的让步达不到其要求，或者全球地缘政治发生巨变，美国不排除会利用协议条款，正式提交书面退出通知，彻底终结北美30年的经济一体化进程。

业界普遍认为，“一年一审”机制使北美自由贸易进入不确定时代，跨国车企对在墨西哥或加拿大进行长周期扩产、新能源转型投资将转为观望，甚至导致已规划的“近岸外包”项目搁置。

墨西哥《扩张报》7月2日社论指出，最大风险不在于失去条约，而在于规则不断改变已成为跨国公司必须适应的溢价成本。墨西哥经济学家指出，随着谈判逐年拖延，供应链、增长前景及就业机会的不确定性将呈复利式增长。墨西哥《金融报》社论称，7月1日的僵局证实了制度化自由贸易共同繁荣时代的终结，正在过渡至美国主导的“防御性重商主义”阶段。

墨西哥央行调查显示，分析师对2026年至2028年GDP增长预测均未超过2%；仅8%的专家认为现在是投资好时机，53%持相反观点。

面对美方的步步紧逼，墨西哥一方面积极进行战略自救，推进本国“供应链升级计划”，对曼萨尼约、拉萨罗卡德纳斯等九大战略港口投入总额高达2960亿墨西哥比索来进行数字海关与智能化物流系统升级，以对冲美方在劳工和环保领域施加的合规成本；另一方面，由经济部长埃布拉德领衔的墨方团队正在采取“务实、沟通、边打边谈”的太极战略。据墨西哥《金融报》等媒体透露，墨方对即将在7月20日当周举行的第三轮双边谈判做好了心理准备，甚至已经拟定了“反制名单”（如针对美国大豆、猪肉等农产品）作为自卫的手段。美国农业团体也警告，如果美国强行推翻协定导致墨西哥启动反制，对美国农业的影响将是灾难性的，因为墨西哥是美国猪肉的第一大出口市场，以及大豆的第二大出口市场。

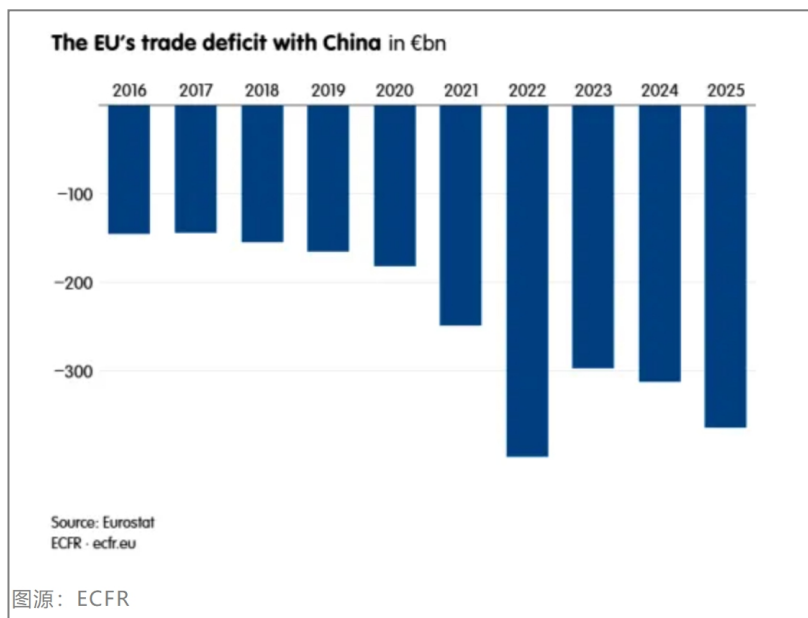
2026年7月1日，美墨加协定审议节点的靴子落地，不仅没有带来预期的阶段性终局，反而将北美自由贸易推入了一个“持续不确定”的新常态。在未来数年内，无论是美国针对本土制造门槛与非北美资本的强硬施压，还是墨加两国维护区域一体化与抵御关税大棒的据理力争，都注定让每年的审查关口变成一场场的地缘角力博弈。

（来源：北京日报）

## （八）欧洲对华策略加速转向，以“蜂群管控”重构经贸关系

2026年6月欧洲理事会会议前夕，欧洲对外关系委员会（ECFR）发布了一份重磅政策研究报告，系统性搭建起欧洲重塑对华经贸关系的完整战略框架。

报告的核心主张是：欧洲应盘活自身成熟的监管体系、统一市场规则和常态化透明度审查机制，依托全球规模最大单一市场形成的体量优势，重新规定第三方对华、对华进入欧盟市场准入条件，彻底扭转此前零敲碎打、被动应对的对华政策模式。这不是一份泛泛而谈的政策建议，而是一套包含具体原则、实施路径和应变策略的操作性方案，长期将重塑全球产业链准入逻辑，值得密切关注。



## 1. 从“冲击”到“碾压”欧洲的现实焦虑

报告对当前中欧经贸关系给出了悲观、极具警示性的定性判断，各项核心数据直观印证欧洲产业承压现状：2026年第一季度，中国对欧盟贸易顺差达到830亿美元，创下历史最高值，欧盟市场承接了中国整体货物贸易顺差的31%左右。

法国国家规划机构评估认为，四分之一的法国出口、三分之一的德国出口以及三分之二的德国本土制造业产能正面临中国企业的直接威胁。荣鼎集团则估算，德国约半数制造业岗位目前处于风险之中，欧盟平均每天因对华贸易防御措施缺位而流失约500个制造业岗位。

报告特别指出，这一轮竞争压力与21世纪的“首轮中国冲击”有本质区别。上一轮冲击主要集中在中低端产业链，欧洲产业尚可向高附加值环节转型规避竞争。但当前竞争直接穿透欧洲产业核心的高价值生产环节——先进自动化、机器人、新材料本是欧洲产业本应升级转型的核心领域，如今却遭遇全方位围堵。报告用了一个值得注意的表述：这不再是一次性的市场“冲击”（shock），而是持续、全方位的产业“压路机”（steamroller）。

供应链高度依附进一步放大欧洲安全短板。当前中国制造业产能占全球总量约30%，预计到2030年将达到45%，在关键矿产深加工、永磁材料、光伏组件、动力电池、工业无人机、医药核心原料药赛道，中国已形成垄断或近垄断地位。这种供给绑定关系甚至延伸到了国防领域——欧洲多国的新一轮武装计划高度依赖中国生产的磁性材料和稀有金属原料。

## 2. “六个不”，欧洲划出的准入红线

报告提出的核心战略框架被称为“六个不”（Six Nos），这套体系将欧盟长期践行的公平、透明、对等经贸原则整合为统一对外战略框架，具体内容为：

不搞双重标准——第三国企业在欧盟享有的市场开放待遇，不能高于欧盟企业在该国可获得的准入权限；

不容许扭曲竞争——境外企业在欧盟经营必须完全遵循市场化规则，禁止依靠国家补贴或规避本土合规标准获取不正当优势；

不接受垄断——杜绝境外独家供应商掌控战略产业链，利用供给权实施断供、经济胁迫；

不留产品安全后门——所有接入欧洲网络或支持远程程序更新的软硬件产品，必须通过可验证的安全标准；

不允许黑箱运作——布局战略性产业的境外企业，必须披露其所有权结构、融资来源和政府关联；

不为威胁提供便利——凡是支持针对欧洲的军事对抗或经济胁迫活动的企业，全面切断欧盟市场、供应链或金融体系的准入资格。

报告强调，这些“六个不”在文本上无国别指向，并非专门针对中国，但每一条都与中国当前的政策轨迹高度相关。报告的底层逻辑在于，纯粹市场化、信息公开透明的经营主体可完成合规；而国有关联企业，要么大幅调整运营模式，要么彻底失去欧洲入场资格。报告明确，这套规则的目标不是单纯设置壁垒排挤中企，而是重塑全球市场激励机制。

报告梳理欧盟过往落地同类规则的成功实践，佐证框架可行性：5G 网络安全标准的设定，使受特定国家情报法管辖的电信设备供应商在结构上无法达标；《国际采购工具》（IPI）则基于对等采购逻辑，即中国企业不应在欧盟自由竞标公共合同，而欧洲企业在中国却被系统性排斥。

### 3. 实施“蜂群战术”规则替代关税

在实施路径上，报告提出“蜂群战术”。其核心逻辑是：不采取单一的高调措施（如全面对华加征关税），因为那会给对方提供明确的反制标的和政治动员靶标，欧盟对华电动车加征关税的经验已经证明了这一点，大量政治资本被消耗，实际效果却有限。

所谓蜂群式管控，是同时部署大量分散的、规模较小的措施：贸易保障措施、专项补贴溯源调查、政府采购准入限制、产品安全审计、网络安全标准等，单一项都不足以单独触发大规模反制，但全部举措依托“六个不”原则统筹推进，形成累积效应。

报告将其比作军事上的蜂群作战：单一大型管控政策风险高度集中，海量小型、细分监管工具则分散风险，大幅抬高对方全面反制的成本。

这一策略有一个精心设计的“确定性与不确定性”组合：准入原则是公开的、固定的，任何企业都清楚市场准入条件；但具体措施——哪个工具、在何处、何时启动，则刻意保持不可预测的特性。报告认为，主权国家可以针对单一已知威胁进

行优化部署，但很难同时应对多领域、无固定周期的常态化合规审查。

#### 4. 内外合围，欧洲正在统一战线

报告用了相当篇幅分析欧盟内部的政治动态。其基本判断是，欧洲各成员国对华政策共识正在快速收拢。法国已从原来的“例外”变成了主张附加市场准入条件的领头者；一贯坚持极致自由贸易的部分北欧、南欧国家，也逐步达成共识：缺乏对等开放、透明监管和安全兜底的开放已不可持续。

德国被报告视为关键枢纽。报告认为，少数在华利益高度集中的大型企业长期主导了德国国内关于对华风险的讨论，但德国更广泛的产业界正日益感受到来自中国的竞争压力。报告特别提到，素以自由贸易立场著称的德国机械设备制造业联合会（VDMA）已公开表态，认为中国的竞争方式并不公平，呼吁采取关税、本地含量规则等应对措施。

德国制造业态度转向是欧盟对华政策集体收紧的关键拐点，作为欧洲工业核心，德国产业界诉求会直接推动欧盟出台更具约束力的统一产业保护政策。

在外部联盟方面，报告提出了一个引人注目的设想：以欧盟与英国为核心，联动日本、韩国、印度等关键经济体，构建一套共享准入标准的经济协同网络。这一网络不要求各方采取完全一致的政策细则，但在防御性贸易措施、采购和补贴标准、网络安全规则以及替代供应链建设等方面保持标准趋同。

报告援引了一个成功案例：法国将碳足迹评分纳入电动车生态补贴标准后，供应链碳排放偏高的中国制造电动车在法国

市场的份额从峰值的 32%骤降至 4%。报告还提出，如果德国、法国、荷兰、意大利、波兰等主要成员国将类似的碳排放、网络安全或供应链韧性标准纳入农机、热泵、电动自行车、光伏逆变器等领域的国家补贴方案，这将覆盖欧洲大部分市场需求，迫使全球生产商主动适配欧盟全套合规标准。

### 5. 以胁迫为筹码，欧洲的反制预案

报告最具策略性的部分，聚焦中方潜在反制措施的预案设计。报告跳出被动防御思维，提出全新博弈思路，不必单纯将经济胁迫视为风险，反而可以借此抓住窗口期，加速完善欧洲产业、贸易监管工具箱。

报告的逻辑是：在常规政治环境下，许多强硬措施会因成员国的谨慎态度而无法通过；但当中国的胁迫行为将代价直观地呈现出来时，政治窗口就会打开。

报告特别提到了欧盟《反胁迫工具》（ACI）是整套预案的核心抓手，一旦触发即可整合分散在不同法案下的全部管控手段，赋予欧盟灵活、统一的反制权限。报告直言，中国反制力度越强，欧盟激活全套强力政策工具的合法性与操作空间就越大。

为此，报告建议欧盟委员会进行“预置性准备”：预先起草可在 ACI 激活后数日内部署的反制措施方案，与成员国进行预先磋商，同步与海外盟友签订协同应对协议，形成快速联动机制。

不过，报告也指出，大规模对欧反制对中国而言并非没有风险。欧盟是中国的核心出口市场之一，相较于全面关税对

抗，欧盟分散化、规则化的“蜂群管控”难以给中方提供大规模报复的合理舆论与经济依据，全面反制的实施成本极高、收益有限。

## 6. 不是脱钩，而是重新定义条件

值得注意的是，报告明确表示其目标并非与中国脱钩或遏制中国。欧盟并不排斥繁荣发展的中国市场、持续迭代的中国技术以及具备全球竞争力的中国头部企业，核心诉求是更换双边经贸运行底层条件，建立权责对等、风险可控的全新均衡关系。

报告同时建议，更坚定的欧洲姿态反而需要更高密度的双边交流，包括更经常和更坦率的官方渠道、危机沟通机制以及在可谈判议题上的结构化磋商轨道。

从战略信息的角度看，这份报告的价值不在于其立场判断——这些判断在中国语境中自然会有不同解读，而在于它所揭示的政策方向：欧洲正在从“个案应对”转向“系统性框架建设”，从“单一工具”转向“组合部署”，从“被动防御”转向“预置性准备”。

这一转变的速度和深度，对在欧洲市场运营或计划进入欧洲市场的中国企业而言，构成了需要认真评估的战略环境变化。

（来源：数字经济发展评论）

## （九）欧盟《工业加速器法案》对能源企业参与欧盟公共采购的影响与应对

### 1. IAA 的出台背景

欧盟制造业长期面临结构性衰退，制造业占 GDP 比重从 2000 年的 17.4% 降至 2024 年的 14.3%，2026 年 1 月工业产出环比下降 1.6%。在此背景下，欧盟意图通过立法将公共采购作为撬动产业复苏的核心工具。在此背景下，欧盟意图通过相关立法将公共采购作为撬动产业复苏的核心工具之一，预期最终制定的《工业加速器法案》（IAA）将成为欧盟“再工业化”战略的关键立法载体。

从政策演进看，2020 年《欧盟外商直接投资审查框架条例》开始生效、2022 年《国际采购工具》（IPI）及《外国补贴条例》（FSR）、2023 年欧洲经济安全战略、2024 年净零产业法案、2025 年清洁工业协议等相继出台。2026 年 3 月 4 日，IAA 草案正式公布，进一步整合了公共采购、公共补贴、外资准入等多项监管工具，完成欧盟战略产业监管的体系化闭环。其明确针对电池、光伏、新能源汽车等领域，拟对中国企业设置公共采购壁垒，倒逼中国对欧盟企业降低市场准入门槛。IAA 亦是欧盟对标美国《通胀削减法案》、《芯片与科学法案》等法案的举措，标志着外资监管从安全审查转向产业政策型准入。目前 IAA 草案尚在审议中，成员国存在分歧，但公共采购限制逻辑及双重准入门槛已基本确定，并将适用于能源领域。中国能源企业有必要提前布局、主动应对。

## 2. IAA 中能源领域公共采购的主要内容

IAA 草案共 6 章 36 条，有关能源领域公共采购的规则主要集中于第 7—18 条及相关附件。传统欧盟公共采购实践中，招标方主要遵循经济适用性与非歧视原则进行评标。然而，IAA 以“欧盟原产+低碳标准”作为双重准入门槛，结合可信伙伴体系、本地化比例要求、豁免机制等方面，试图构建全方位的能源公共采购保护体系，大幅提升能源领域公共采购的准入门槛。

### （1）核心准入门槛一：适用范围与准入要求

IAA 草案指出，其规则适用于能源相关战略性行业：一是能源密集型产业，涵盖钢铁、水泥、铝、混凝土、砂浆等；二是净零技术产业，涵盖电池、光伏、风电、储能等；三是新能源汽车产业，包括整车及核心零部件。上述领域均为中国能源企业出海的优势赛道，与中国光伏、风电、储能、电池企业的布局高度重合，也是欧盟能源产业保护的重点领域。

IAA 的核心规制逻辑可概括为准入分层、互惠对等。根据 IAA 草案规定，未与欧盟签署自贸协定或加入世界贸易组织（WTO）《公共采购协定》（GPA）的第三国能源企业，原则上被排除在欧盟相关公共采购之外。同时，法案将能源公共采购与公共补贴、公共支持计划深度绑定，成员国在发放能源产业补贴、企业激励、项目扶持资金时，必须同步适用“欧盟原产”与低碳要求，实现采购与补贴的全链条管控。这些要求进一步压缩中国能源企业准入欧盟公共采购市场的空间。

## （2）核心准入门槛二：欧盟原产地规则与可信伙伴体系

### a. 欧盟原产认定标准

IAA 草案在沿用欧盟第 952/2013 号海关条例确定的产品原产地规则的基础上，在能源公共采购场景下创新创设了“等同原产规则”：仅与欧盟签署自贸协定、关税同盟协定，或属于《政府采购协定》（GPA）缔约方的国家，其能源产品可被“视同欧盟原产”，享受与欧盟本土产品同等的公共采购准入待遇。实际上，该规定使得欧盟在能源公共采购体系中形成了排他性圈子文化，英国、日本、等发达国家被纳入欧盟“可信伙伴”范围，其能源产品可自由参与欧盟公共采购；中国、印度、巴西等新兴经济体被排除在外，即便产品满足欧盟技术标准、价格优势明显，也无法获得平等准入资格。

### b. 能源产品分阶段强制本地化比例要求

为强化本土能源产业链，IAA 对不同能源战略行业设定了差异化、分阶段的欧盟原产比例要求，生效后将逐步收紧：

一是对净零技术产品的欧盟原产地标准作出了强制性规定。电池储能系统、太阳能光伏技术等净零技术产品的公共采购需要满足欧盟原产地要求。二是对能源密集型产品领域作出限制。IAA 草案附件一、附件二对公共采购中混凝土和砂浆、以及铝产品提出了原产地要求，规定了产品中源自欧盟原料的体积最低百分比。三是对新能源汽车及其电池领域做出限制。IAA 草案附件三对法案生效不同阶段的新能源汽车零部件用量、以

及电池核心零部件用量提出要求，只有满足规定的新能源汽车及其电车才能够被认定为欧盟原产。

### （3）核心准入门槛三：能源产品强制性低碳标准

IAA 拟将能源公共采购中的低碳要求升级为强制性门槛，与欧盟原产要求绑定，形成“双重管控”。IAA 草案附件对能源密集型产品领域制定了强制性低碳标准，并主要集中在三个领域：一是钢铁产品所用钢铁总量中至少 25%应为低碳钢铁；二是混凝土、砂浆产品所使用的混凝土和砂浆总体积至少 5%需要为低碳产品，且禁止使用高碳排放原料；三是铝制品所用铝的总体积中至少 25%需要为低碳产品。需要注意的是，低碳认证与欧盟原产要求绑定，仅有欧盟原产或可信伙伴国产品，才可申请对应低碳认证。这进一步压缩了中国企业准入欧盟能源公共采购领域的空间。即使中国企业相关能源产品符合低碳标准，若无法满足欧盟原产要求，也无法获得认证并参与公共采购。

### （4）能源领域公共采购的有限豁免机制

IAA 草案在第 11-12 条中设置了有限豁免机制，特定情况下，采购主管机关和采购机构可以突破原产地规则与低碳标准限制，决定不适用 IAA 草案附件 II 中的要求。具体豁免情形如下：

**a. 唯一供应商豁免：**当能源公共采购所需产品或服务只能由特定经营者提供、无合适替代品，且缺乏竞争并非因采购参数被人为缩小所致时，中国能源企业可参与采购。

**b. 流标豁免：**当没有合适的投标或参与请求时，包括在统一采购主管机关或采购机构在开始计划新采购程序的前两年内所发起的类似能源公共采购程序中没有对该采购程序相应的情况，采购主管机关和采购机构可突破准入门槛。

**c. 成本豁免：**若申请将导致采购主管机关或采购机构以不合理的成本采购能源货物、服务或工程，或将与其正在运行和维护的能源技术不兼容；基于客观和透明的数据，如果经估计成本差异超过 25%，即可推定成本不合理，此时可采用成本豁免机制。中国能源企业可提供详细的成本核算报告、项目进度计划等相关证据，证明豁免的必要性。

**d. 时效豁免：**当能源公共采购支持计划根据客观、透明且可验证的数据导致预计延迟会超过七个月的情况，可视为显著延迟。此时采购主管机构可突破所需能源组件或产品不可用的限制，实施不符合支持计划的措施。

需注意，豁免需由提供能源产品或服务的经营者提供证明材料拟证明其符合豁免规定，预测中国企业主动申请豁免的成功率较低，需要结合具体能源项目场景合理运用豁免机制。

### （5）与欧盟现有公共采购规则的衔接

可以预见，IAA 将与欧盟现有公共采购相关规则形成监管协同，构建全方位的能源公共采购壁垒，中国能源企业需要全面了解和掌握 IAA 与欧盟现有相关规则的协同逻辑，避免在准入过程中遗漏合规要点。

a. 与《国际采购工具》（IPI）形成衔接：IPI 法案目前主要针对医疗器械等特定领域限制第三国企业参与欧盟公共采购，IAA 将限制范围扩展至能源战略行业，二者形成“特定领域+能源战略领域”的互补管控。若 IAA 成功落地，则中国能源企业在欧盟光伏、风电、储能等公共采购领域面临的限制将更为严格。

b. 与《外国补贴条例》（FSR）形成衔接：FSR 主要审查第三国企业是否获得政府补贴，若存在违规补贴，将被排除在公共采购之外；IAA 主要管控能源采购准入门槛，二者共同构成欧盟能源公共采购“全流程壁垒”，中国能源企业需同时满足 FSR 的补贴合规要求与 IAA 的准入要求，才能参与欧盟公共采购。

c. 与《政府采购协定》（GPA）规则形成衔接：IAA 排除非 GPA 成员国的做法，涉嫌违反 WTO 最惠国待遇原则，但欧盟以“互惠准入”为由规避争议，主张“只有对欧盟开放能源公共采购市场的国家，才能获得欧盟能源公共采购准入资格”。从实务来看，中国及有关国家难以通过 WTO 争端解决机制进行相关维权诉讼，中国能源企业仍需重点关注自身海外业务在欧盟的合规布局。

### 3. IAA 对中国能源企业的不利影响

若欧盟《工业加速器法案》最终落地实施，将对在光伏、风电、储能、电池及能源密集型产品等优势领域的中国出海能源企业形成多维度冲击。短期来看，将直接冲击中国能源企业

在欧盟公共采购市场的参与资格；长期来看，则迫使中国能源企业重构在欧洲的经营逻辑。

第一，中国能源企业在欧盟公共采购市场的准入将遭遇制度性壁垒，优势领域的市场份额将面临大幅收缩。资料显示，欧盟公共采购是中国能源产品的重要需求市场，而 IAA 直接将中国能源企业排除在公共采购之外。同时，IAA 将限制范围延伸至中资控股的欧盟子公司，彻底封堵了“本地注册规避限制”的传统路径，这将导致中国能源企业在欧盟市场的战略纵深与议价能力持续受损。

第二，中国能源企业合规成本与运营成本将会陡增，原有价格优势将被削弱。IAA 设定的本地化生产、本地用工、低碳认证等要求，将直接推高中国能源企业赴欧投资与运营成本。中国能源企业若想满足 IAA 中的要求，需在欧盟搭建本地能源供应链、建设生产基地，仅初始成本就需要进行大量投入，且本地用工成本远高于中国，叠加低碳认证、合规审查的持续成本，都将大幅压缩企业的盈利空间。

第三，中国能源企业的全球能源供应链布局可能将被迫重构，导致管理风险大幅提升。IAA 的本地化要求，将使得中国能源企业不得不转向“中国+欧洲+第三国”的多级能源供应链体系。事实上，中国能源企业也可通过将核心生产工序转移至第三国等方式合法改变产品原产地，但这需要大量的资金与时间投入，且需满足一定的经济合理性与法律合规论证。同时，供

应链多元化也将增加管理难度，中国能源企业需应对不同国家的合规要求、物流成本差异，这都将进一步提升运营风险。

**第四，能源领域国际经贸摩擦风险加剧，中国能源企业出海欧盟面临更多法律与制度上的不确定性。**IAA 的保护主义倾向引发中国政府的坚决反对，中国商务部明确指出，法案的限制性条款构成严重的投资壁垒和制度性歧视，涉嫌违反世贸组织最惠国待遇原则。尽管目前法案仍处于审议阶段，但法案核心限制逻辑已基本确定，后续若正式生效，可能引发中欧能源领域贸易摩擦升级，进一步增加中国能源企业赴欧投资、经营的不确定性，部分中国能源企业可能被迫调整欧洲市场布局，甚至缩减相关在欧业务。

#### **4、中国能源企业的应对建议**

欧盟《工业加速器法案》（IAA）目前仍处于欧洲议会与欧盟理事会的审议协商阶段，最终文本仍有修改空间。这也恰恰是中国能源企业调整投资布局、优化市场策略的窗口期。因此中国能源企业的应对需要主动适配规则重构，结合法案条款与自身业务布局，构建全流程、可落地的合规应对措施。

**第一，由中国能源企业自身开展主体资格核查，优化海外架构设计，从源头规避投标资格受限风险。**法案落地后，中国能源企业可严格对照法案明确的受限主体标准，梳理自身股权结构、境外子公司运营情况等，避免被认定为“第三国控制实体”而丧失投标资格。同时，加快重构中国能源企业全球供应链体系的步伐，使自身适配《工业加速器法案》原产地规则与

本地化比例要求，重点布局光伏组件、储能电池等核心能源零部件的欧洲生产基地。

**第二，前置化搭建能源领域全流程合规管理体系，将合规从后台支持升级为前端核心竞争力。**中国能源企业需打破传统合规模式，搭建欧洲能源政策与合规后台，持续跟踪法案修订进展，将 IAA 的原产地、低碳、本地用工、投资限制等要求，嵌入能源产品设计等全流程；建立常态化的合规核查机制，在投标前、项目履约中、分包合作时开展全环节合规审查。

**第三，持续深化技术创新与产业合作。**如今欧洲能源市场的竞争焦点正逐渐发生转变，以往以价格为核心的同质化竞争，正逐步让位于性能、数字化能力的综合实力竞争。因此，出海欧盟的中国能源企业应逐渐加大在智能风电、低碳冶金等关键领域的研发投入，以技术领先的优势巩固全球市场的优势地位，并通过联合研发、共建实验室等方式实现多方共赢，有效化解贸易保护主义壁垒所带来的经营风险。

**第四，中国能源企业需要主动推进长期战略转型，构建多维度的风险对冲体系。**从长期来看，欧盟在能源工业上的保护主义是大势所趋，因此中国能源企业需加速核心技术研发与产业升级，摆脱对单一成本优势的依赖，同时减少对欧盟单一市场的过度依赖。中国能源企业可通过深化“一带一路”能源合作伙伴关系、布局《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）成员国等新兴能源市场的方式，分散市场风险。

（来源：德和衡研究院 陈宇）

## （十）2026年中国企业海外投资安全审查与合规前沿观察

2026年，中国企业海外投资的法律环境发生结构性变化。

《国务院关于对外投资的规定》《国务院关于产业链供应链安全规定》和《反外国不当域外管辖条例》相继施行，监管从程序性管理转向以国家安全、产业链供应链安全、反制裁能力、数据和技术安全、海外权益保护为核心的综合治理。2025年底国资委发布的《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》，更将境外投资合规性纳入国有资产保值增值的刚性追责体系。

同时，美国依托外资安全审查、出口管制、制裁等工具，只要项目涉及美国人、美国技术、美元结算等环节，风险即可能传导至中国企业海外投资。

本文核心建议包括：构建出境投资安全风险评估模型；对存量境外投资进行安全体检；建立“投、建、营、管、退”全生命周期风险管控机制。

### 1. 研究背景：海外投资进入“安全审查+供应链安全+反制裁合规”新阶段

#### （1）美国对华持续收紧投资限制与制裁措施

过去十余年，中国企业海外投资的主要任务是寻找市场、资源、渠道、技术和产能空间。企业在境外设立销售公司、生产基地、研发中心、合资企业、并购平台和融资架构，重点关注的是商业回报、税务成本、外汇路径、东道国准入和当地运营风险。

但当前的国际环境已经发生根本变化。在中美双极竞争的大背景下，中国企业海外投资不再只是一般市场化行为，而越来越多地被置于国家安全、产业链供应链竞争、关键技术竞争和国际制裁冲突之中。尤其是在人工智能、半导体、量子信息、云计算、数据服务、新能源、关键矿产、通信设备、生物技术、机器人、航空航天、金融科技等领域，企业海外投资可能同时触及中国国内安全审查、美国出口管制、东道国外资审查和全球供应链合规要求。

美国对中国企业海外投资的遏制政策，本质是将“国家安全”作为泛化工具，依托三大核心监管工具，构建覆盖投资准入、技术转移、跨境结算、高管追责的全链条封锁体系，从源头限制中国高端技术突破、切断战略资源供应链：

一是以美国财政部对外投资安全计划（OIR 规则）、美国外国投资委员会（CFIUS）的国家安全审查权为核心，直接限制美国资本及受控海外实体对中国半导体、人工智能、量子计算三大高科技领域的敏感项目实施投资；对央企赴美及第三方国家（尤其一带一路沿线）的关键基础设施、能源、稀有矿产等战略行业的投资，实施穿透式实际控制人审查，多层离岸架构、隐名股东均无法规避，多个项目被以“国家安全风险”为由直接叫停。

二是依托《出口管制改革法》《全球 Magnitsky 人权制裁法》，由美国商务部工业与安全局（BIS）强化技术出口管制：通过升级出口管制规则、扩大“实体清单”覆盖范围，严格

限制核心技术、高端设备、关键零部件向中国转移，同时将技术制裁延伸至中企海外投资场景——禁止中企在海外投资项目中使用美系技术、设备或雇佣美国技术人员，将全球范围内与中国存在敏感技术交易的第三方实体纳入次级制裁、溯源监管范围，违规企业面临设备扣押、技术许可吊销、全球业务断供风险。

三是借助美元全球结算网络，由美国财政部外国资产控制办公室（OFAC）实施金融切割式制裁：通过特别指定国民清单（SDN），对中资海外项目的结算银行、跨境交易主体实施连带管制，滥用 SWIFT 系统切断中企美元、欧元结算渠道；部分一带一路沿线国家迫于美国压力，限制中资跨境资金流动，导致项目资金滞留、分红无法回流，直接威胁跨境资产的实际控制权。

## （2）中国 2025 年对外投资新规的制度性重塑

2026 年三项新规构成了中国企业海外投资的新制度底座。

《国务院关于对外投资的规定》解决的是对外投资管理、促进、保护和审查问题；《国务院关于产业链供应链安全的规定》解决的是关键领域产业链供应链安全问题；《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》解决的是外国长臂管辖和单边制裁不当外溢问题。其中，《国务院关于对外投资的规定》是我国首部专门针对对外投资的高位阶行政法规，其出台并非单纯强化监管，而是以合规建设对冲外部制裁风险，在高水平对外开放中维护国家海外利益安全。

### （3）中企出海面临的“双向合规、三重安全、四类外部压力”新常态

在美国制裁加码和中国新规落地双重背景下，中企出海需要面临是“双向合规、三重安全、四类外部压力”叠加的新常态。“双向合规”，是指企业既要满足中国法下的对外投资安全审查、产业链供应链安全和反外国不当域外管辖要求，也要处理美国及东道国法律规则带来的外部约束；“三重安全”，是指国家安全、产业链供应链安全和企业境外资产安全；“四类外部压力”，则主要包括美国对外投资限制、CFIUS 外资安全审查、BIS 出口管制和 OFAC 制裁。

在此新常态下，中企出海将面临叠加传导风险。美国制裁规则的核心目标是限制技术转移、切断资源供应链、阻碍中国高科技发展，重点筛查通过第三国转运、关联方交易、多层架构嵌套等方式规避管制的交易；中国新规的核心导向是“反规避、防外溢、维护国家海外利益安全”，要求投资项目必须披露完整股权架构、最终实际控制人、明确资金溯源路径，重点核查敏感行业、敏感地区的投资项目。在此背景下，双向合规标准难免存在冲突，部分项目满足一方合规要求，就必然会触发另一方的合规红线；符合其中一方的合规标准，也未必能通过另一方的合规审查。且该等风险存在传导效应，一旦企业在任意一端出现违规，将可能触发双向联动惩戒机制，被列为高风险主体，进而导致损失扩大。

## 2. 2026 年三项新规的共同逻辑：并非对出海的限制或遏制，而是重塑安全出海规则

2026 年三项新规容易被误解为单纯强化监管、增加审批。但从制度目的看，它们并不是要否定企业对外投资，而是要重塑中国企业在复杂国际环境下的安全出海规则。

### （1）《国务院关于对外投资的规定》：从对外投资管理到境外投资安全审查

《国务院关于对外投资的规定》是对外投资领域的一项基础性行政法规。其重要意义在于，将过去较多依赖部门规章和规范性文件的对外投资管理制度，上升为更高位阶、更系统化的行政法规体系。

该规定一方面明确国家支持投资者按照市场化原则开展对外投资活动，依法享有对外投资自主权，自主决策、自担风险、自负盈亏；另一方面，也明确国家健全对外投资服务、管理和保护制度，通过监测预警、风险评估、境外投资安全审查、投资壁垒调查、争议解决和违法责任追究等机制，维护投资者合法权益和国家海外利益。

其中最值得关注的是境外投资安全审查制度。该制度要求国务院投资主管部门、商务主管部门会同国务院其他有关部门，对影响或者可能影响国家安全的境外投资以及相关资产、权益的转让、处分进行安全审查。有关组织和个人应当协助、配合，并遵守安全审查决定。

这意味着，未来中国企业境外投资不再只是看“是否完成核准备案”，而要进一步判断项目是否触及国家安全边界。尤其是涉及人工智能、半导体、云计算、数据服务、关键矿产、新能源、通信设备、生物技术、机器人、航空航天、金融科技等领域的项目，更需要在立项阶段就开展安全风险评估。

对于未经批准实施禁止性投资，或者未履行核准、备案义务，或者通过虚假材料、隐瞒真实情况取得核准备案的，企业可能面临停止投资、限期处分股份或资产、没收违法所得、罚款以及相关责任人员处罚。这表明，新规不是原则性倡导，而是具有明确法律责任后果的硬约束。

## **（2）《国务院关于产业链供应链安全的规定》：海外投资不能脱离国家产业安全视角**

如果说《国务院关于对外投资的规定》解决的是“企业对外投资如何管理和保护”的问题，那么《国务院关于产业链供应链安全的规定》则进一步回答了“哪些海外投资可能影响国家产业链供应链安全”的问题。

该规定以防范产业链供应链安全风险、提升产业链供应链韧性和安全水平、维护经济社会稳定和国家安全为目标，明确国家建立健全产业链供应链安全工作机制，统筹协调产业链供应链安全工作。同时，国家加强关键领域产业链供应链安全保障，建立关键领域清单并进行动态调整，维护关键领域原材料、技术、设备、产品等的生产与流通稳定。

这一规定对中国企业海外投资具有直接影响。过去，企业在海外投资中更关注投资回报、成本优势、市场扩张和税务安排。但在新规下，企业必须同时评估海外项目对中国境内产业链供应链安全的影响。例如，境外并购是否导致关键原材料控制权外移？境外设厂是否造成国内核心制造能力空心化？境外技术合作是否导致关键工艺、设备、数据和研发能力外流？境外供应链重组是否增加对单一国家、单一通道、单一供应商的依赖？

该规定还建立了关键领域产业链供应链风险监测预警、风险防范、应急管理、调查和反制措施等制度。当外国国家、地区、国际组织或外国企业在产业链供应链方面对中国采取歧视性禁止、限制或者其他类似措施，或者中断正常交易，对中国产业链供应链安全造成实质损害或损害威胁时，国务院有关部门可以依法开展产业链供应链安全调查，并采取禁止或限制货物、技术进出口、国际服务贸易、在华投资、相关交易合作等措施。这意味着，中国企业在应对美国制裁和供应链脱钩时，不能只从企业自身利益角度进行商业调整，还要从国家产业链供应链安全角度判断相关措施是否已经触发中国法上的调查、反制或报告机制。

### **(3) 《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》：从被动避险到主动反制**

《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》是近期新规中最能体现“反制裁合规”意义的制度安排。

长期以来，中国企业面对美国制裁、出口管制和长臂管辖时，往往采取被动适应策略：加强 OFAC 名单筛查、审查 BIS 实体清单、避免美元结算风险、隔离美国技术来源、修改供应链路径、降低与受限主体的交易接触。这种传统制裁合规思路虽然必要，但存在明显局限，即企业只问“是否违反美国规则”，却没有同步追问“外国规则是否属于不当域外管辖”

“执行该外国规则是否可能损害中国企业合法权益”“是否可能违反中国法”。

反外国不当域外管辖条例改变了这一局面。该条例建立了外国不当域外管辖措施识别机制，明确经识别构成外国不当域外管辖措施的，可以予以公告；任何组织、个人不得执行或者协助执行外国不当域外管辖措施。中国公民、组织因特殊情况确需执行或者协助执行的，应当提出申请并经同意后方可在特定范围内执行。

该条例还建立了恶意实体清单、反制和限制措施、禁执令、现场检查、约谈、责令改正、司法救济和法律责任机制。外国组织、个人推动实施或者参与实施外国不当域外管辖措施的，可以被列入恶意实体清单，并受到限制交易、限制数据和个人信息提供、限制进出口、限制在华投资、财产冻结、罚款等措施。任何组织、个人执行或者协助执行外国不当域外管辖措施，侵害中国公民、组织合法权益的，受害方可以依法向人民法院提起诉讼，要求停止侵害、赔偿损失。

由此可见，中国企业海外投资合规已经从单向合规转向双向合规：一方面，企业要识别并管理美国制裁、出口管制和东道国监管风险；另一方面，也要识别外国不当域外管辖是否侵害中国企业权益，并评估中国法下的报告、申请、禁执、反制和司法救济路径。

#### **(4) 新规共同逻辑：安全审查、供应链韧性和反制裁能力三位一体**

三项新规虽然分别聚焦对外投资、产业链供应链安全和反外国不当域外管辖，但其制度逻辑高度一致。

**第一，三项新规都以总体国家安全观为基础。**它们并不否定企业市场化出海，而是要求企业在海外投资中统筹发展和安全。企业的海外投资、并购、供应链重组、境外融资、数据跨境和技术合作，如果影响国家安全、产业链供应链安全或中国企业合法权益，就不能被简单视为普通商业行为。

**第二，三项新规都体现了从事后救济到前端识别的监管趋势。**过去，很多企业是在项目出现制裁、纠纷、资金冻结、合同解除或监管调查后才寻求法律帮助。新规要求企业在投资立项、交易谈判、合同签署、项目建设和运营管理之前，就进行安全风险识别和制度安排。

**第三，三项新规都强调穿透式审查。**监管不再只看交易形式，而要看实质影响。例如，企业是否通过境外架构转移核心技术，是否通过股东协议让渡控制权，是否通过海外研发中心转移关键人员，是否通过数据接口实现重要数据出境，是否通

过供应链重组增加对外部单一来源依赖，是否在外国制裁压力下协助执行不当域外管辖措施。

**第四，三项新规都把企业合规责任与国家反制能力连接起来。**企业不仅是被监管对象，也是国家应对外部风险、维护产业链供应链安全和反制裁体系中的重要主体。企业是否及时识别风险、保存证据、履行报告义务、配合调查、执行反制措施，都会直接影响国家层面对外部风险的应对能力。

**第五，三项新规共同推动企业从“项目合规”走向“体系合规”。**传统合规往往发生在项目报批阶段；新规要求企业在立项、尽调、交易架构设计、合同谈判、资金出境、技术授权、数据处理、建设运营、投后管理和退出处置的每一个环节，都进行持续合规管理。

因此，中国企业不能再以传统 ODI 合规思维处理海外投资。未来海外投资项目必须同时进入三套评估框架：对外投资安全审查框架、产业链供应链安全框架、反外国不当域外管辖框架。只有三者同时通过，项目才具备真正意义上的合规稳定性。

**3. 双重规则冲突：企业不能只做“美国制裁合规”，还要做“中国反制裁合规”**

在美国制裁和出口管制持续强化的背景下，中国企业海外投资面临的最大挑战，是多法域规则之间的冲突。

美国规则可能要求企业不得与特定主体交易，不得向特定客户供货，不得使用特定技术，不得向特定地区提供服务，甚

至要求非美国企业配合其制裁和出口管制安排。但中国新规可能要求企业不得执行或协助执行经识别的外国不当域外管辖措施，不得在外国压力下转移核心技术、数据和供应链能力，不得损害中国产业链供应链安全。

这就产生了典型的合规冲突场景。**例如**，中国企业在第三国设立制造基地，境外供应商因美国制裁压力要求其切断与某中国关联方的交易。如果企业机械接受这一要求，可能避免了美国制裁风险，却可能损害中国企业合法权益，甚至触发反外国不当域外管辖条例下的风险。**又如**，中国 AI 企业为了继续获得境外融资或云算力资源，被要求将模型训练、核心研发团队、数据处理系统或知识产权转移至境外主体。该安排可能在商业上满足外方要求，但从中国法角度看，可能涉及境外投资安全审查、技术和数据出境、产业链供应链安全以及国家安全风险。**再如**，中国新能源或关键矿产企业在境外投资项目中，为满足某些国家供应链排除政策，被要求证明其与中国供应链“脱钩”。如果企业以剥离中方供应链、转让股权、切断技术联系等方式回应，可能削弱中国在关键领域的供应链控制能力，并引发产业链供应链安全评估问题。

因此，在新形势下，中国企业必须建立“双向合规”思维。一方面，企业要识别美国规则的真实适用边界；另一方面，企业要识别中国法的强制性边界。企业不能再单纯接受境外律师、银行、客户或投资人给出的制裁合规模板。对于涉及中国企业核心利益和中国法强制性要求的条款，企业应当增加

中国法保留、监管冲突处理、反不当域外管辖、数据和技术出境限制、国家安全审查先决条件等条款，建立一套多法域合规冲突处理机制，在美国规则、东道国规则、中国安全审查规则、中国反制裁规则之间进行综合判断。

#### 4. 新形势下风险应对建议

##### (1) 构建出境投资安全风险评估模型

在美国制裁政策及中国对外投资新规双重压力下，出海央企、国企及民营企业及其服务机构最重要的基础工作，是建立一套可量化、可分级、可留痕的出境投资安全风险评估模型。该模型应当在项目立项前启动，并作为投资委员会、董事会和管理层决策的重要依据。

笔者正在从事这一基础模型的研讨开发工作中，初步考虑可将模型设计为八个维度：国家和地区风险；行业和技术敏感度风险；技术和知识产权流向风险；数据和个人信息跨境风险；控制权和治理结构风险；产业链供应链安全风险；美国因素和制裁出口管制风险；反外国不当域外管辖风险。

**国家和地区风险：**企业应评估目标国家或地区的政治稳定性、外交关系、制裁风险、战争冲突、社会治安、政府征收、外汇管制、司法独立性、腐败风险、劳工风险、环保风险和对华政策变化。对于美国及其盟友高度关注的国家和地区，应特别评估是否存在二级制裁、出口管制、投资审查和供应链排除风险。

**行业和技术敏感度风险：**企业应判断项目是否涉及人工智能、半导体、量子信息、通信设备、关键矿产、新能源、生物技术、航空航天、工业软件、云计算、数据服务、金融科技、机器人等敏感领域。行业越接近国家安全、产业链安全和技术竞争核心，项目越应提高审查等级。

**技术和知识产权流向风险：**企业应识别项目是否涉及专利、源代码、算法、模型参数、训练数据、技术文档、工业软件、工艺流程、商业秘密、研发平台和技术服务出境。对于以技术许可、联合研发、境外研发中心、海外雇佣、外包服务等形式实现的“非股权性技术转移”，也应纳入评估。

**数据和个人信息跨境风险：**企业应评估是否涉及个人信息、重要数据、行业数据、供应链数据、客户数据、日志数据、模型训练数据和敏感业务数据出境。需要特别关注境外服务器部署、境外系统访问权限、跨境 API 接口、云服务供应商、数据备份位置和境外执法调取风险。

**控制权和治理结构风险：**企业应穿透审查股权结构、董事会席位、否决权、信息权、预算审批权、关键岗位任免权、知识产权归属、利润分配、融资安排和清算优先权。即使外方持股比例不高，如果其通过协议安排对经营决策、技术路线、数据处理、人员安排或资产处分形成重大影响，也应识别为控制权风险。

**产业链供应链安全风险：**企业应判断海外投资是否会导致关键原材料、核心零部件、关键设备、核心工艺、重要客户、

物流通道或生产能力外移，是否增加对单一国家、单一供应商、单一技术来源或单一结算通道的依赖，是否可能在外部制裁、战争、断供、禁运或港口封锁情形下影响中国境内产业链供应链稳定。

**美国因素和制裁出口管制风险：**企业应识别项目是否涉及美国人、美国资金、美元结算、美国银行、美国投资人、美国客户、美国设备、美国软件、美国芯片、美国云服务、美国技术、美国知识产权或美国境内交付。只要存在上述任何因素，都应进一步评估 OFAC 制裁、BIS 出口管制、实体清单、军事最终用户规则和外国直接产品规则的适用风险。

**反外国不当域外管辖风险：**企业应判断境外交易文件、客户要求、银行要求、供应商要求或投资人要求中，是否存在要求中国企业执行外国单边制裁、切断与第三国主体正常交易、限制向中国境内提供数据或技术、歧视中国企业或中国供应链的条款。对于可能构成不当域外管辖的要求，应进行法律评估，并预留报告、申请、抗辩和争议解决路径。

在模型运行上，企业投决过程中可考虑采用红黄绿分级机制，例如：绿色项目适用简化流程；黄色项目由法务、合规、财务、业务联合评审；红色项目提交集团投资委员会或董事会审议，并引入外部专业机构出具专项意见；黑色或禁止性项目应立即暂停，待完成监管沟通和法律论证后再决定是否推进。

## **(2) 对存量境外投资企业开展安全体检**

2026 年新规不仅影响新增项目，也会影响企业已经设立、已经并购、已经运营的存量境外项目。特别是随着《中央企业违规经营投资责任追究实施办法》等规定出台，“结果与行为并重”（即追责关口前移）、“穿透式全链条追责”（即压实责任、集体决策不免责）、“重大决策终身问责制”逐渐成为央国企刚性监管规则。这也意味着，以央国企为主的出海主力军必须基于当前口径及要求审视过往对外投资的合规性。实际上，过去很多企业搭建境外架构时，主要考虑税务、融资、上市、市场准入和运营便利，并未按照今天的安全审查、供应链安全和反制裁要求进行系统评估。因此，对存量企业投资进行安全体检，是当前最紧迫的工作之一。

笔者近期亦在开展企业境外投资安全体检指南研讨开发中。笔者所在课题组初步设想，此类体检可按项目所处阶段进行区分，分为“事前准入体检”“事中运营体检”“事后退出/存续体检”，各类型根据所处阶段，在法律、财务、技术、数据、劳动、安全、舆情、控制权、供应链、反制裁、争议解决安排等方面有不同侧重点。

存量体检的目标，是形成“一企一档、一项目一表、一风险一策”的管理台账。低风险项目纳入常态化监测；中风险项目限期整改；高风险项目启动专项论证和监管沟通；重大隐患项目应考虑暂停交易、调整架构、补办手续、剥离高风险资产或制定退出方案。

### **(3) 建立“投、建、营、管、退”全生命周期风险管控体系**

海外投资合规不能只发生在项目审批阶段，而必须覆盖投、建、营、管、退全过程。

**投：**在投资决策阶段，企业应将安全风险评估作为项目立项前置程序。任何境外投资项目，在提交投资委员会或董事会前，均应完成出境投资安全风险评估报告。对于高风险项目，企业不得先签约、先付款、先交割、后补审查。交易文件应将中国监管批准、安全审查、数据和技术出境合规、制裁筛查结果设置为交割先决条件。

**建：**在项目建设阶段，企业应将合规要求嵌入公司设立、土地取得、厂房建设、设备采购、技术导入、人员派驻、IT 系统部署、银行开户和供应链搭建全过程。

**营：**在运营阶段，企业应建立动态监测机制。境外项目的客户结构、供应商结构、融资来源、银行账户、技术合作、数据处理方式、董事会控制权、核心人员和业务范围一旦变化，都可能改变项目风险等级。

**管：**海外投资不能由区域公司或项目团队分散决策，而应纳入集团统一治理。企业应设立海外投资安全与反制裁合规委员会，建立统一的境外主体台账、投资项目台账、合同台账、制裁筛查台账、数据出境台账、技术许可台账和风险整改台账。

**退：**海外投资退出并不意味着风险结束。企业在股权转让、资产出售、项目关闭、清算注销、知识产权回收、数据删

除、员工遣散、合同终止和争议解决过程中，同样可能触发安全审查、制裁、税务、数据、外汇和劳动风险。

#### **(4) 重点场景的专项应对**

人工智能和半导体企业是安全审查、出口管制和反制裁风险最集中的领域。AI 企业应重点关注模型参数、训练数据、算法框架、算力资源、云服务、境外研发团队和境外客户部署。半导体企业应重点关注 EDA 软件、先进制程设备、GPU、AI 加速芯片、存储器、高带宽存储器、封装测试、美国技术服务和最终用户限制。

新能源和关键矿产项目涉及资源安全、供应链安全、当地政治风险和西方供应链审查。企业应评估项目是否影响中国关键原材料、核心零部件、战略资源和物流通道稳定，是否可能因东道国政策变化、资源民族主义、环保争议、劳工冲突、港口限制或第三国制裁导致供应中断。

央企和国有企业除一般海外投资合规外，还面临国资监管、经营投资责任追究和国有资产保值增值责任。境外项目如果出现未履行尽调、违反决策程序、隐瞒风险、违规投资、造成重大损失等问题，可能引发内部问责和责任追究。

#### **(5) 企业落地路线图：一模型、二体检、三机制、四隔离**

**一模型**，是采用出境投资安全风险评估模型（笔者所在课题组正在开发中）。该模型覆盖国家地区、行业技术、数据流向、控制权、供应链、美国因素、制裁风险和反外国不当域外管辖风险，并形成红黄绿黑分级。

**二体检**，是对存量境外企业开展安全体检。在现行双向规制下排查存量项目在境外架构、备案、资金、技术、数据、人员、控制权、供应链、争议解决安排等方面的潜在及现存风险，并采取妥善应对措施。

**三机制**，是建立投资前审查机制、运营中动态监测机制和重大风险应急处置机制。投资前审查解决“能不能投”；运营中监测解决“风险有没有变化，有没有新增风险”；应急处置解决“被制裁、被调查、被断供、被拒付、被征收时怎么办”。

**四隔离**，是落实股权架构隔离、技术数据隔离、资金结算隔离和关联交易隔离。股权架构隔离防止风险穿透传导；技术数据隔离防止核心能力外流；资金结算隔离降低美元和银行冻结风险；关联交易隔离防止被认定为规避制裁、利益输送或虚假交易。

## **5. 结语：未来中国企业出海的核心能力，是安全治理和规则应对能力**

2026年三项新规的出台，标志着中国企业海外投资进入新的制度阶段。《国务院关于对外投资的规定》重塑对外投资的管理、保护和安全审查规则；《国务院关于产业链供应链安全的规定》将海外投资纳入关键领域供应链韧性和安全视角；《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》则为企业应对长臂管辖、单边制裁和歧视性限制提供了中国法工具。

在此背景下，中国企业不能再把合规作为交易末端的文件工作，而必须把合规作为海外投资战略的一部分。未来成功的中国跨国企业，不只是产品能出海、资本能出海、产能能出海，更要做到合规能力出海、风险治理能力出海和反制裁能力出海。唯此，企业才能在美国制裁、供应链重组、技术竞争和国际规则冲突不断加剧的环境中，实现安全、稳健和可持续的全球化发展。

（来源：中国建设贸促会国际规则研究委吴晨尧、汤韵等）