



国际法讯

上海市律师协会国际法专业委员会

2026年4月刊

目 录

新法速递	1
国务院规定关于产业链供应链安全的规定	1
李强签署国务院令公布《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》	5
国际观察	10
美国观察 关税政策一周年，美国经济遭遇多重反噬	10
亚太观察 世行：中东冲突、关税和 AI 三大因素，重塑东亚太平洋地区经济前景	13
中欧观察 一个“有限觉醒”的欧洲，对中国是更大的机遇还是挑战 ..	15
国际简讯	22
商务部回应稀土出口管制、中欧经贸关系等热点问题	22
商务部新闻发言人就欧盟《网络安全法》修订草案相关问题答记者问 ...	23
商务部世贸司负责人解读世贸组织第 14 届部长级会议达成投资便利化协定参加方联合部长宣言	24
关于取消对欧盟两家金融机构反制措施的决定	26
商务部新闻发言人就美众议院外交事务委员会通过 MATCH 等法案答记者问	27
商务部新闻发言人就欧盟第 20 轮对俄制裁列单中国企业答记者问	28
商务部新闻发言人就欧盟《工业加速器法案》相关问题答记者问	29
专业研究	30
美国出口管制政策趋势与应对法律策略	30
乌兰巴托的夜，有矿脉在低吟，也有暗流在涌动——蒙古国投资机遇与风险初览	39
欧盟《工业加速器法案》保护主义升级与中国的法律应对策略	51
供应链安全的法律边界——国务院《产业链供应链安全的规定》解读与企业合规应对指南	67
战略大反攻——《反外国不当域外管辖条例》评述	76

本期编委会

主 编：倪建林

副主编：余盛兴

本期执行主编：田江涛

常务编委：吴安琪 耿甜甜

编辑助理：王苇霆

* 《国际法讯》所刊载之文章版权归原作者所有，所使用之图片来自于政府网站、无版权图片网站及各委员供稿。

* 《国际法讯》为非盈利性学术交流平台，刊载内容系对公开新闻报道及学术研究的汇编整理，均已注明来源及作者信息；若因版权信息遗漏或误判涉及侵权，请相关权利人与编委会联系，我们将及时处理。

* 《国际法讯》意为促进学术交流，所刊载之内容及指向第三方网站的链接仅供教育、研究及信息参考使用，并不代表本期刊赞同其观点或对文章、新闻报道等内容的真实性、第三方网站的隐私政策或其他行为负责。

* 《国际法讯》欢迎各类原创文章投稿。投稿者需保证稿件为原创作品，且未侵犯任何第三方的知识产权或其他合法权益。若因投稿作品引发的版权纠纷或其他法律责任，均由投稿者本人承担。

* 本期编委会联系邮箱：tianjiangtao@deheheng.com

· 新法速递 ·

国务院关于产业链供应链安全的规定

中华人民共和国国务院令

第 834 号

第一条 为了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，根据《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国对外关系法》、《中华人民共和国反外国制裁法》、《中华人民共和国对外贸易法》等法律，制定本规定。

第二条 产业链供应链安全工作贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，统筹国内国际，推进高水平对外开放，促进全球产业链供应链稳定畅通。

第三条 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。

国务院外交、发展改革、工业和信息化、公安、国家安全、法治、财政、自然资源、交通运输、农业农村、商务、金融管理、海关、市场监督管理、网信等部门按照职责分工，负责承担产业链供应链安全工作。国务院有关部门加强产业链供应链安全工作协同配合。

省、自治区、直辖市人民政府在国家统筹协调下，负责与本行政区域有关的产业链供应链安全工作。

第四条 国家引导产业链供应链合理有序布局，推进产业链供应链数字化、智能化，提升产业链供应链安全可控水平，促进产业链供应链高质量发展。

鼓励支持企业开拓多元化供应渠道，开展产业链供应链合作，公平参与市场竞争，提升防范产业链供应链安全风险水平。

第五条 国家坚持平等互利、合作共赢原则，加强产业链供应链领域国际合作，积极参与产业链供应链有关国际规则制定。

第六条 国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府在有关规划制定过程中，应当充分考虑可能对产业链供应链安全产生的影响。

第七条 国家加强关键领域产业链供应链安全保障。国务院有关部门制定关键领域清单并实行动态调整，维护关键领域的原材料、技术、设备、产品等的生产与流通稳定、持续运行。

第八条 国务院有关部门推动关键领域产业链供应链信息共享，强化信息平台支撑，引导行业、企业间加强关键领域产业链供应链信息互联互通，并采取有效措施保障数据安全。

第九条 国家建立健全关键领域产业链供应链安全风险监测预警制度。国务院有关部门对关键领域的原材料、技术、设备、产品等供给渠道稳定情况及其对经济社会稳定和国家安全的的影响等，组织开展评估监测，识别产业链供应链安全风险，及时发布预警信息。

企业、行业协会商会等发现影响产业链供应链安全情形的，可以向县级以上人民政府有关部门报告。

第十条 国家建立健全关键领域产业链供应链安全风险防范制度。国务院有关部门组织开展关键领域实物储备和能力储备，加大技术、设备、产品研发力度，提升关键领域产业链供应链抗风险能力。

国务院有关部门和地方人民政府应当结合本行业、本地区特点，有针对性地采取产业链供应链安全风险防范措施。

第十一条 国家建立健全关键领域产业链供应链安全应急管理制度，国务院有关部门制定应急工作预案。出现影响关键领域产业链供应链安全情形，危及经济社会稳定和国家安全的，经国务院或者国务院授权的部门决定，可以采取紧急调度、动用储备以及组织生产、运输、供应等应急处置措施。法律、行政法规另有规定的，依照其规定。

国务院有关部门和地方人民政府应当按照职责权限实施应急处置措施，并在有关情形消除后及时终止实施。有关组织、个人应当配合应急处置措施的实施。

第十二条 鼓励、引导社会资金投入，支持关键领域科学技术研发、核心技术攻关，促进科技成果转化。

企业、科研机构等应当完善风险防控体系，实现核心技术及相关信息系统、数据的安全可控。有关部门应当加强指导和培训。

第十三条 任何组织、个人违反我国法律、行政法规、部门规章和国家有关规定，在我国境内开展与产业链供应链相关的调查等信息收集活动的，有关部门依法采取相应处理措施。

第十四条 外国国家、地区和国际组织违反国际法和国际关系基本准则，在产业链供应链方面对我国采取歧视性禁止、限制或者其他类似措施，实施或者协助实施损害我国产业链供应链安全行为的，国务院有关部门有权对有关措施或者行为开展产业链供应链安全调查。

国务院有关部门按程序可以采取相应措施，包括但不限于禁止或者限制有关货物、技术进出口或者国际服务贸易，收取特别费用等。

国务院有关部门可以依照《中华人民共和国反外国制裁法》、《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等，决定将直接或者间接参与制定、决定、实施本条第一款规定的措施或者行为的组织、个人列入反制清单，采取反制措施。

第十五条 外国组织、个人违反正常的市场交易原则，中断与我国公民、组织的正常交易，对我国公民、组织采取歧视性措施或者实施其他行为，对我国产业链供应链安全造成实质损害或者产生实质损害威胁的，国务院有关部门有权开展产业链供应链安全调查。

调查可以采取询问有关当事人，查阅或者复制相关文件、资料以及其他必要的方式，有关当事人应当配合调查。调查期间，当事人可以陈述、申辩。

根据调查结果，国务院有关部门可以对外国组织、个人采取禁止或者限制其从事与我国有关的进出口活动，禁止或者限制其在我国境内投资，禁止或者限制我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动，禁止或者限制相关人员、交通运输工具等入境，取消或者限制相关人员在我国境内工作、停留或者居留资格等措施。有关措施可以适用于外国组织、个人实际控制或者参与设立、运营的组织。

第十六条 我国境内的组织、个人应当执行国务院有关部门依照第十四条、第十五条规定采取的措施。

对违反前款规定的组织、个人，国务院有关部门有权责令改正，禁止或者限制其从事政府采购、招标投标以及有关的货物、技术进出口或者国际服务贸易等活动，禁止或者限制其从境外接收或者向境外提供数据、个人信息，禁止或者限制其出境、在我国境内停留居留等。

第十七条 鼓励、支持律师事务所、公证机构等专业服务机构为我国公民、组织提供与产业链供应链安全有关的法律服务。

第十八条 本规定自公布之日起施行。

来源：中华人民共和国中央人民政府 (2026-04-07)

https://www.gov.cn/zhengce/content/202604/content_7064837.htm

李强签署国务院令公布

《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》

国务院总理李强日前签署国务院令，公布《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》（以下简称《条例》），自公布之日起施行。

《条例》旨在维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、组织合法权益，维护以国际法为基础的国际秩序。《条例》共 20 条，主要规定了以下内容：

一是明确适用范围和工作机制。外国国家违反国际法和国际关系基本准则，实施不当域外管辖措施，危害中国国家主权、安全、发展利益，损害中国公民、组织合法权益的，中国政府有权采取相应的措施。明确中国政府有权对与中国存在适当联系的行为实施域外管辖措施。规定国家建立健全应对外国不当域外管辖有关工作机制，统筹协调相关工作。国务院有关部门按照职责分工承担应对外国不当域外管辖具体工作。

二是建立外国不当域外管辖措施识别、阻断和反制制度。建立外国不当域外管辖措施识别制度，明确识别工作的程序、考虑因素等。明确任何组织和个人不得执行或者协助执行外国不当域外管辖措施，并规定了相关豁免制度。明确国家层面采取的反制和限制措施。针对推动实施或者参与实施外国不当域外管辖措施的外国组织、个人，建立恶意实体清单制度，明确相关程序、采取的措施和豁免制度等。针对执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的组织、个人，规定了禁执令制度，并明确相应的法律责任。

三是健全服务保障制度。明确任何组织、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，中国公民、组织可以依法起诉。省级以上人民政府有关部门提供指导服务。行业协会商会发挥行业自律和协调作用，为会员提供与应对外国不当域外管辖有关服务。

来源：人民日报海外版（2026-04-14）

https://paper.people.com.cn/rmrbhwb/pc/content/202604/14/content_30150866.html

附件：

中华人民共和国反外国不当域外管辖条例

中华人民共和国国务院令
第 835 号

第一条 为了维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、组织合法权益，维护以国际法为基础的国际秩序，根据《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国对外关系法》、《中华人民共和国反外国制裁法》等法律，制定本条例。

第二条 反外国不当域外管辖工作贯彻总体国家安全观，统筹发展和安全，统筹国内国际，维护中国特色社会主义制度，推动构建更加公正合理的全球治理体系。

第三条 中华人民共和国坚持独立自主的和平外交政策，反对霸权主义和强权政治，反对任何国家以任何借口、任何方式干涉中国内政。

外国国家违反国际法和国际关系基本准则，实施不当域外管辖措施，危害中国国家主权、安全、发展利益，损害中国公民、组织合法权益的，中国政府有权采取相应的措施。

第四条 中国政府根据中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照对等原则，有权对与中国存在适当联系的行为实施域外管辖措施，维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、组织合法权益。

中国政府按照前款规定对有关行为有权管辖，外国国家主张对同一行为实施管辖措施的，双方可以在共同遵守国际法和国际关系基本准则的基础上，通过缔结条约或者经外交途径、主管部门协商等解决。

第五条 国家建立健全应对外国不当域外管辖有关工作机制（以下简称工作机制），统筹协调应对外国不当域外管辖工作。

国务院有关部门按照职责分工承担应对外国不当域外管辖具体工作。国务院有关部门和其他有关机关应当加强外国不当域外管辖措施识别、应对工作的协同配合和信息共享。

第六条 国务院法治部门会同其他有关机关开展外国不当域外管辖措施识别工作，可以进行调查和对外磋商等。有关组织、个人可以向国务院法治部门提出开展识别工作的建议。

开展外国不当域外管辖措施识别工作应当综合考虑下列因素：

- （一）是否违反国际法和国际关系基本准则；
- （二）被外国国家域外管辖的行为与该国的联系是否适当；
- （三）是否危害中国国家主权、安全、发展利益，损害中国公民、组织合法权益；
- （四）其他应当考虑的因素。

经识别，有关措施构成外国不当域外管辖措施的，国务院法治部门可以予以公告。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外国不当域外管辖措施的，应当向国务院法治部门申请并提供相应的事实和理由、需要执行或者协助执行的范围等，按照工作机制决策程序经同意后可以在特定范围内执行或者协助执行有关措施。

第七条 中国政府可以对有关国家实施不当域外管辖措施行为进行评估，确定风险等级，依法采取外交外事、出境入境、贸易、投资、国际合作、对外援助等方面的反制和限制措施。

第八条 国务院有关部门按照工作机制决策程序，可以将推动实施或者参与实施外国不当域外管辖措施的外国组织、个人列入恶意实体清单，依照《中华人民共和国反外国制裁法》、《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等，决定对其采取下列一种或者几种反制和限制措施，并予以公告：

- （一）不予签发签证、不准入境、注销签证或者限期出境、遣送出境、驱逐出境；
- （二）取消或者限制相关人员在中国境内工作、停留或者居留资格；
- （三）查封、扣押、冻结其在中国境内的动产、不动产和其他各类财产；
- （四）禁止或者限制中国境内的组织、个人向其提供数据、个人信息，与其进行有关交易、合作等活动；
- （五）禁止或者限制其从事与中国有关的进出口活动；

- (六) 禁止或者限制其在中国境内投资；
- (七) 禁止或者限制其产品、交通运输工具等入境；
- (八) 罚款；
- (九) 其他必要措施。

前款规定措施还可以适用于列入恶意实体清单的组织、个人实际控制或者参与设立、运营的组织。

第九条 被采取反制和限制措施的组织、个人可以向作出采取反制和限制措施决定的国务院有关部门申请暂停、变更或者取消有关反制和限制措施，申请时应当提供其改正行为、采取措施消除行为后果等方面的事实和理由。

作出采取反制和限制措施决定的国务院有关部门可以根据实际情况组织评估反制和限制措施的实施情况和效果。

作出采取反制和限制措施决定的国务院有关部门根据评估结果或者根据对相关申请的审查情况，按照工作机制决策程序可以作出暂停、变更或者取消有关反制和限制措施的决定，并予以公告。

第十条 有关反制和限制措施需要国务院其他部门实施的，作出采取、暂停、变更或者取消反制和限制措施决定的国务院有关部门应当按照工作机制程序，将有关反制和限制措施决定通报负责实施的国务院有关部门。

收到有关反制和限制措施决定的国务院有关部门，应当按照职责分工实施。

第十一条 有关组织、个人在特殊情况下确需与被采取反制和限制措施的组织、个人进行被禁止或者限制的相关活动的，应当向作出采取反制和限制措施决定的国务院有关部门申请并提供相应的事实和理由，按照工作机制决策程序经同意后可以与被采取反制和限制措施的组织、个人进行相关活动。

第十二条 国务院有关部门可以对涉嫌执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的组织、个人采取现场检查、查阅和复制有关资料等措施。有关组织、个人应当予以协助、配合，不得拒绝、阻碍。

第十三条 国务院有关部门可以对执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的组织、个人进行约谈、责令改正。

国务院法治部门按照工作机制决策程序，可以对执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的组织、个人作出禁止执行外国不当域外管辖措施的决定（以下称禁执令）。有关组织、个人应当遵守禁执令。

第十四条 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，中国公民、组织可以依法向人民法院提起诉讼，要求停止侵害、赔偿损失。

第十五条 省级以上人民政府有关部门按照职责分工，为中国公民、组织应对外国不当域外管辖提供指导和服务。

第十六条 行业协会商会依照法律法规和章程，发挥行业自律和协调作用，引导会员依法合规经营，及时反映行业诉求，为会员提供与应对外国不当域外管辖有关的市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

第十七条 拒不执行或者规避执行本条例规定的反制和限制措施，或者违反禁执令的，国务院有关部门可以责令改正，禁止或者限制其从事政府采购、招标投标以及有关货物、技术的进出口或者国际服务贸易等活动，禁止或者限制其从中国境外接收或者向中国境外提供数据、个人信息，禁止或者限制其出境入境、在中国境内停留居留，处以罚款等。

第十八条 违反本条例规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第十九条 反外国不当域外管辖涉及反腐败、反垄断、反不正当竞争、出口管制、数据安全、司法协助等相关工作，法律法规另有规定的，依照其规定。

应对外国国家违反国际法和国际关系基本准则，不当禁止或者限制中国公民、组织与第三国（地区）及其公民、组织进行正常的经贸及相关活动的工作，国家另有规定的，依照其规定。

第二十条 本条例自公布之日起施行。

来源：中华人民共和国中央人民政府 (2026-04-13)

https://www.gov.cn/zhengce/content/202604/content_7065398.htm

· 国际观察 ·

美国观察 | 关税政策一周年

美国经济遭遇多重反噬

美国联邦最高法院裁定联邦政府依据《国际紧急经济权力法》对多国产品加征关税的做法违法以来，美国进口商与政府之间围绕退税的斗争持续。美国政府已宣布依据《1974年贸易法》第122条款，对全球大多数进口产品征收15%的关税，同时正加快推进新的贸易调查，寻求新的关税手段。

美国进步中心近日刊文称，自2025年4月2日美国政府宣布征收所谓“解放日”关税以来，一年时间过去，美国政府混乱的关税举措与无休止的关税威胁，不仅未能实现既定目标，反而损害了美国消费者、企业和美国贸易伙伴的利益，给美国经济带来巨大不确定性，损害了美国国际形象，全球各界普遍反对美国相关关税政策。

超六成美国民众对关税政策表示不满

诸多研究结果表明，高关税给美国经济带来的伤害远超收益。美国许多普通民众切实感受到物价上涨带来的冲击，对加征关税的不满情绪日益加剧。美国纽约联邦储备银行不久前公布的一份研究结果显示，美政府2025年加征关税所产生的额外成本中约有90%由美国消费者和企业承担。德国基尔世界经济研究所的一份报告说，美政府加征关税实际上是对进口商品征收的消费税，加征关税中96%由美国进口商和消费者承担，导致消费者可选择的商品种类和数量大为减少。

根据美国广播公司、《华盛顿邮报》和益普索集团最近联合进行的一项民调，64%的美国民众对政府处理关税问题的方式表示不满。美国哈里斯民意调查公司3月公布的一项民调结果显示，约七成民众表示关税政策导致他们需要支付更高消费成本；72%的美国人认为关税政策产生负面影响；67%的美国人表示关税政策并非提振经济的正确方案。

美国众多中小企业对关税政策冲击的感受尤为明显。金伯莉·布兰顿与丈夫在佛罗里达州经营一家小型装修公司，她表示，关税导致装修所用的多种建材与

用品成本上涨，“我们公司规模太小，无法消化关税带来的成本上扬，因此不得不提高报价。”布兰顿说，“随着价格上涨，许多客户放弃了装修计划，我们的客源和潜在订单随之减少。我们不得不裁掉大部分员工。我原本已经半退休，现在却不得不重返公司全职工作。”

加利福尼亚州的菲利普·克劳利经营着一家小型企业，主要进口激光设备。“去年，我们公司支付了数万美元的关税。关税导致客户推迟采购，公司业务放缓，我们不得不降薪。”克劳利说，“作为企业主，我们的收入下降了，也推迟了招聘新员工的计划。”

一年减少近 10 万个制造业岗位

美国政府提出实施关税政策的一个目标是让制造业回流，称这将迫使更多工厂在美国落地，并增加财政收入。然而，现实与理想相去甚远。据美国《华尔街日报》报道，受关税政策拖累，美国制造业进一步萎缩，从业人数不断减少。官方数据显示，在政府宣布所谓“解放日”关税计划之后的 8 个月里，美国本土制造商每个月都在裁员，这加剧了自 2023 年以来已有超过 20 万个工作岗位消失的萎缩趋势。数十年来，美国制造业企业外移和制造业空心化是导致制造业持续萎缩的重要原因。与此同时，受关税政策影响，该行业很多企业从海外采购原材料的成本高企，造成企业被迫提价或供应链网络受阻。

美国阿肯色州的艾伦工程公司主要生产混凝土铺设和整饰设备，公司负责人杰伊·艾伦表示，受关税政策影响，公司 2025 年处于亏损状态，员工人数已从高峰时的 205 人降至 140 人，“关税政策带来的意外后果正在伤害美国制造业，工薪阶层正因此备受挤压”。北卡罗来纳州英斯蒂尔工业公司负责人霍华德·沃尔茨表示，受关税政策影响，该公司越来越难从美国供应商处获得所需的金属。“由于国内原材料短缺，我们公司业绩增长可能会受到影响。”

美国经济学家、世界银行前首席经济学家安妮·克鲁格指出，关税政策带来了混乱和不确定性。美国生产商无法预测他们将面临多大的进口竞争以及竞争商品的价格，依赖进口的公司不知道最终将为此支付多少费用，以出口为导向的公司也无法衡量更高的投入成本会让他们保持多大的竞争力。不少出口商面临更高生产成本及别国的报复性关税，可能会缩减其全球业务。许多企业甚至无法确定哪些关税税率真正适用于自己。美联社报道称，近 12 个月来，美国制造业岗位

减少 9.8 万个。目前承担关税成本的美国企业已就退税问题起诉政府，索赔金额超过 1300 亿美元。

极大增加企业投资的不确定性

美国纽约州北部的刘易斯顿镇靠近美加边境。过去，不少加拿大民众因为汇率、销售税不同，经常跨境到美国购买牛奶、面包和汽油等必需品，如今一切都变了。很多人因关税问题抵制美货，拒绝把钱花在刘易斯顿镇这样的边境小镇上，很多美国边境小镇的生意大不如前。刘易斯顿镇面包店 41 岁的店主艾梅·洛克伦抱怨说：“我们这条街上所有店铺的销售额都大幅下滑。我的面包店收入下降 30%，不得不削减店里与家里的开支，日子真的很难过。”

美国布鲁金斯学会近日发布的一项由加州大学洛杉矶分校经济学家巴勃罗·法杰尔鲍姆和耶鲁大学经济学家阿米特·坎德尔瓦尔开展的研究发现，美国关税政策对美国经济产生的正面效应微乎其微，没有证据证明关税政策增加了美国制造业就业岗位或缩小了美国整体贸易逆差。一年来，大规模加征关税使得在美国本土开展有竞争力的生产变得更加困难，尤其是依赖进口零部件与原材料的行业。

欧洲议会国际贸易委员会主席贝恩德·朗格对此表示，美国政府制造了一场“纯粹的关税混乱”。在当前局面下，欧盟及其他美国贸易伙伴面对的是一系列悬而未决的问题和不断增加的不确定性。加拿大多伦多大学经济学家约瑟夫·斯坦伯格表示，美国贸易政策的不确定性令企业不敢贸然扩大投资。美国制造业并未复苏，对工厂的投资甚至出现下滑。

美国进步中心的文章认为，美国关税政策并未能实现其设定的任何目标，反而以惊人的高昂代价显示出巨大的破坏性。关税政策已遭遇三重失败，即商品贸易逆差创下新高、制造业持续萎缩，以及未能为美国工薪阶层带来繁荣。中长期来看，美国国际地位和海外战略利益都将遭受损害。文章质问说，到目前为止，除了让美国消费者承担更高物价、导致蓝领岗位流失、破坏海外信任、小企业破产数量激增之外，美国政府的关税政策究竟产生了什么效益？答案是：几乎没有。

来源：人民日报（2026-04-07）

https://paper.people.com.cn/rmrb/pc/content/202604/07/content_30149521.html

亚太观察 | 世行：中东冲突、关税和 AI 三大因素

重塑东亚太平洋地区经济前景

8 日，世界银行（下称“世行”）发布《东亚与太平洋地区经济半年报》称，发展中东亚和太平洋（EAP）地区的经济增长率高于全球平均水平，但预计将呈放缓趋势：从 2025 年的 5.0% 降至 2026 年的 4.2%，随后在 2027 年回升至 4.4%。世行称深层因素包括能源价格上涨导致的负面增长效应等。

世行还称，有三大外部因素正在重塑该地区的经济前景：中东冲突、关税以及人工智能(AI)热潮。

中东冲突和关税

世行表示，中东冲突引发了能源价格的急剧上涨。在冲突爆发初期，天然气价格指数飙升 90%，原油价格上涨 30%，这直接冲击了泰国及太平洋岛国等能源净进口经济体，石油进口额占其国内生产总值（GDP）的 5% 至 13%。

世行称，若原油价格上涨 30%，即每桶上涨 20 美元，菲律宾和泰国的通货膨胀率将在 6 个月后分别上升 0.62 和 0.67 个百分点。此外，融资环境趋紧以及海湾地区务工人员汇款收入减少，也可能对经济活动造成不利影响。

世行同时表示，迄今为止表现稳健的全球经济增长势头也可能受挫，特别是如果冲突持续或升级，将对该地区产生间接影响：七国集团（G7）经济增速每下滑 1 个百分点，便可能导致东亚太平洋地区（EAP）发展中经济体的产出减少约 0.6 个百分点。

在关税问题上，世行表示，尽管近期美国最高法院做出了一项裁决，但东亚太平洋地区经济体对美出口关税水平仍高于 2024 年的水平。

与此同时，美国的贸易政策正加剧经济政策的不确定性，这不仅抑制了投资，还促使就业结构向短期化和非正规化方向转变。

世界银行发展研究部负责人阿迪亚·马图(Aaditya Mattoo)对第一财经记者表示，目前美国最高法院已经取消了相关关税，不过在六个月之后，“我们依然无法确定届时将实行何种关税政策。”

这就如同目前的中东冲突处于为期两周的“停火期”，“但我们同样无法预知接下来会发生什么一样。”他对记者解释道，“不过我认为在许多情况下，阻碍投

资的并非关税所提供的实际保护本身，而是这种弥漫着不确定性的整体氛围：由于企业无法预知未来的走向，它们往往会选择按兵不动、暂缓投资，而这种状况可能会对经济增长产生巨大的负面影响。”

“正如我们的研究所示，这种不确定性不仅会对就业总量产生负面冲击，还会改变就业的形式，具体表现为，企业会倾向于采用越来越多灵活且非正式的雇佣合同。”他补充道，“因此，我认为若从绝对数值或国内生产总值的维度来看，关税所产生的影响其实并不显著。”

AI 出口成区域亮点

世行在报告中表示，私人消费继续为该地区的经济增长提供支撑，但消费者信心依然疲弱。2025 年，AI 相关电子产品的出口成为一大亮点，马来西亚、菲律宾、泰国和越南的出货量均大幅飙升，相比之下，其他产品的出口增长则较为缓慢。受政策不确定性居高不下及近期各类冲击的影响，该地区大部分经济体的私人投资占 GDP 的比重仍未恢复至疫情前水平。

世行进一步表示，AI 热潮正推动全球投资增长，并重塑科技供应链。其中，马来西亚和越南正崛起为人工智能相关产品的主要出口国，2025 年，此类出口额占其国内生产总值（GDP）的三分之一。

此外，整个东亚太平洋地区的各经济体也正加速对数据中心进行投资。

世行称，短期来看，AI 有望推动生产率实现更高幅度的增长；然而，由于在网络连通性、人才技能以及初创企业生态系统方面尚存短板，AI 在东亚太平洋地区的普及与推广仍面临局限。

“目前，在中国和泰国的跨国企业子公司中，仅有 13%至 17%采用了 AI 技术，而这一比例在美国则高达 37%。”世行表示。

世行还在报告中以韩国为例称，韩国在半导体产业领域取得的卓越成就，为各方提供了许多值得借鉴的经验。“在第一阶段，国家通过提供受过良好基础教育的劳动力、完善的基础设施、以及法律确定性和税收减免等条件，成功吸引了外资和技术。在第二阶段，国家通过提供低成本融资，有力地推动了国内企业的深度参与。而在第三阶段，国家则通过支持研发（R&D）以及协调行业内龙头企业之间的合作，积极鼓励国内企业开展创新活动。”

来源：第一财经（2026-04-08）

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1861914959402338805&wfr=spider&for=pc>

中欧观察 | 一个“有限觉醒”的欧洲

对中国是更大的机遇还是挑战

4月24日，正在希腊首都雅典访问的法国总统马克龙表示，当前国际格局出现罕见局面，这正是欧洲必须觉醒、加强战略自主的重要时刻。他呼吁欧洲抓住当前局势变化，在国际舞台发挥更大影响力。

当地时间2026年4月25日，希腊雅典，法国总统埃马纽埃尔·马克龙在希腊-法国经济论坛上发表演讲。

2026年开年以来，欧洲愈发焦虑。东边因俄乌冲突带来的安全威胁仍未解决，西边的美国却与欧洲更形疏离。今年美国先后对委内瑞拉和伊朗发起的两场军事行动，事先都没有通知欧洲盟友。而美国总统特朗普也对欧洲盟友“不配合”其对伊朗的战争愤愤不平，近日再次放出要退出北约的狠话。美国副总统万斯则在前不久亲自前往匈牙利，在该国大选前高调为欧盟中的“刺头”、匈牙利总理欧尔班站台，并以“可耻”、“干预”、“摧毁经济”等罕见的词汇批评欧盟，继2025年他在慕安会的发言后，又向欧洲投去一枚“炸弹”。

另一边，自2025年年底至今，法国、英国、爱尔兰、芬兰、德国、西班牙等多位欧洲领导人相继访华。央视新闻评论称，在变乱交织的世界中，中国为全球提供的稳定性和发展的可预期性是一种“稀缺资源”，欧洲意识到需要调整和平平衡大国关系，以更理性、更务实的态度与中国打交道。

然而，一些欧洲领导人仍不能跳出对中国“三重定位”（伙伴、竞争者和对手）的叙事。马克龙24日的讲话在强调欧洲必须加强战略自主时，批评的话锋就同时指向了美、俄、中三国。也正是马克龙，在去年结束访华后不久，在媒体撰文称需要重新平衡中欧经济关系，甚至声称如有必要，欧洲“只能采取更多保护主义措施”。

在未来的国际舞台上，深陷自身力量衰弱与对美战略依赖矛盾的欧洲，将继续在重大国际事务中被边缘化，还是能破局重生，发挥更大的作用？与此同时，对于欧洲对华立场不时出现的反复和两面性，中国又该如何审时度势地加以应对？

近日，多位欧洲研究领域的学者围绕上述话题展开讨论，下文是此次讨论的实录。

专家简介（按姓氏拼音排序）：

丁纯：上海欧洲学会会长、复旦大学欧洲问题研究中心主任、欧盟让-莫内讲席教授

简军波：复旦大学中欧关系研究中心主任、副教授

伍慧萍：同济大学德国研究中心副主任、教授、上海欧洲学会副会长

徐明棋：上海社会科学院欧洲研究中心名誉主任、研究员、上海欧洲学会前会长

严少华：复旦大学中欧关系研究中心副主任、副研究员

欧洲已进入衰落轨道，还是正处于新高速发展前的调整阶段

丁纯：欧洲已经结束了以市场整合和扩员红利为主导的上升周期，进入了一个能力相对下滑与再整合同时推进的过渡阶段。从欧元启动到两轮东扩完成，欧洲依托单一市场、货币整合和产业分工，确实释放过一轮显著红利。但欧债危机之后，这一模式的内在约束逐步暴露：财政与货币不匹配、南北发展差异扩大、创新能力不足，内部统一大市场深化推进缓慢、官僚主义盛行，以及长期将安全与能源成本外部化带来了结构性问题。此后又叠加难民危机、英国脱欧、疫情、俄乌冲突以及美国政策转向等外部地缘政治与经济环境恶化，欧洲在增长、技术、能源和安全等关键领域的相对走弱，已成为一个较为确定的趋势判断。

但与此同时，欧洲并未沿着单一方向持续下行，而是在连续冲击之下开始调整政策重点。近年来，无论是在防务投入、产业和贸易政策、资本配置，还是供应链安全等方面，欧洲都在加大协调力度，试图弥补过去长期忽视的短板。这种变化不同于早期依靠规则扩展和市场整合推动的一体化，而更侧重于利用自身软

实力和布鲁塞尔效应，提升自身承压能力，应对外部不确定性。其特点是推进过程更为谨慎，成本更高，成员国之间的分歧也更难协调，效果短期内难以显现。

因此，可以将当前欧洲理解为一个旧增长模式逐步退出、新的发展路径尚未稳定的阶段。短期来看，增长乏力、内部分化和外部压力仍将持续存在；但从中长期看，只要核心国家能够维持基本共识，并在关键领域持续投入，欧洲仍有可能在一定范围内重塑自身能力。换句话说，欧洲既不能简单归为已经进入衰落轨道，也难以判断其即将进入新的高速发展阶段，更接近于在压力之下进行调整与重组的时期。

伍慧萍：不少欧洲人用“全球动荡”来形容他们所感知的时代变局，其核心焦虑源于他们所认知的美国主导的战后国际秩序正在加速瓦解，而欧洲自身正是这场秩序崩塌的“重灾区”之一。面对如此前所未有的压力，欧洲正在经历一场“战略觉醒”，表现为对美国日益强硬和独立的姿态，例如西班牙在军事基地使用问题上的拒绝，德国对美国单边行动的批评。然而，这种觉醒是有限的，更多是外部危机倒逼下的被动反应和防御性姿态，同时伴随着对美关系上的路径依赖，而非源于内部强大凝聚力和共同愿景的主动进取。因此，欧洲更仍旧处在一个充满痛苦的战略“适应期”，远未达到迈向“一体化新的高速发展期”的昂扬状态。

徐明棋：欧洲在经济实力相对下降的背景下，推动一体化动力会弱化。一系列接踵而至的地缘政治冲击（如俄乌冲突、中东冲突）非但没有让欧洲团结一致，反而彻底暴露并激化了其内部根深蒂固的利益分歧。传统的“德法引擎”动力不足，南北矛盾、东西裂痕加剧，民族主义情绪在各成员国抬头。其结果是，欧盟在需要集体行动的重大决策上越来越难达成共识，也很难去拓展一体化新的疆域。尽管在危机倒逼下，欧洲在某些具体领域（如共同发债应对危机）的一体化可能被迫深化，但这无法扭转内部矛盾加剧、整体行动能力下降的大势。整体来看，欧洲进入“衰落轨道”的描述或许过于直白，但实力“弱化”是确定无疑的。

严少华：在欧盟的现实政治中，一种更为灵活的合作模式正在兴起：部分志趣相投的国家（如9国防务联盟、德法意西等六国经济倡议）在欧盟整体框架陷入僵局时，自发组成“先锋集团”，在小范围内率先推进深度合作。这种“另起炉灶”做法的逻辑在于：当欧盟成员国（或更多）的“全体一致”成为不可能完成的任

务时，让一部分有意愿、有能力的国家先行动起来，把事情做成，或许能产生示范效应，从而间接拉动欧洲整体的一体化。同时，已脱欧的英国正试图以“离岸平衡手”和“军事领导者”的身份重新深度介入欧洲事务，特别是在安全领域引领议程。这为欧洲内部的力量格局增添了新的复杂变数，使得“一体化”的范畴和主导权之争超出了欧盟框架本身。因此，欧洲可能正处于从僵化的“全体一体化”模式，向更灵活、更具弹性的“差异化合作”模式转型的深刻调整阶段。

欧洲对中国将意味着更大机遇，还是更大挑战？

丁纯：从经济和安全两个层面看，欧洲对中国既带来新的压力，也保留着相当现实的合作空间，整体上摩擦上升但仍可管理。当前中欧关系确实在变得更复杂：一方面，欧洲在产业政策、贸易救济、技术标准等领域对中国的审查和限制明显增多，竞争性上升；另一方面，受新冠疫情、俄乌冲突及安全环境变化影响，欧洲对供应链安全、关键技术依赖等问题的关注显著提高，对华疑虑有所加深。

但需要看到，与美国相比，欧洲对华政策仍主要是在既有法律和制度框架内展开，无论是反补贴调查、投资审查还是技术规则，基本都有明确程序、公开依据和可预期的执行路径。这意味着中国企业和政府在应对时仍有空间，通过法律申诉、规则谈判和政策调整来降低冲击，而不是面对完全不可预测的政策环境。同时，欧洲自身在经济增长、产业转型和绿色发展等方面仍有对外合作需求，中国在市场规模、产业配套和部分技术领域的优势，使双方很难真正“脱钩”。

从性质上看，中欧之间的摩擦更多体现为在既有合作基础上的利益调整，而不是全面对抗。欧洲既希望降低对外依赖，又难以承受与中国经济联系大幅收缩的成本，这种矛盾决定了其政策往往在限制与合作之间反复摇摆。因此，对中国而言，欧洲既不是单纯的机遇，也不是单纯的挑战，而是一个需要长期经营的对象：既要正视竞争与约束上升的现实，也要利用规则空间和利益交集，尽量把关系稳定在可控范围内，进行管理。

简军波：我们在讨论中欧关系时，总存在一种“需求侧”思维惯性——询问欧洲“想要什么和能提供什么”以及我们“如何应对”，却严重忽视了“供给侧”思维——即“中国能主动提供什么”来影响欧洲。这意味着中国不应总是被动地由欧洲塑造中欧关系，而应主动提出与时俱进的观点来定义和主动塑造中欧关系前景。考

考虑到欧洲各国都实行选举民主，一国政党更迭很可能改变该国此前对华政策。比如最近匈牙利国会选举，蒂萨党将替代青民盟上台，其对华政策很可能进行调整，值得我国持续观察。这反映出，中方应思考其国家利益如何尽量不受欧方内政和各项不断出台的监管政策的冲击，或者冲击来临时能有条不紊地进行应对和处理。因此，在中欧关系中，中方可开始多思考如何主动塑造中欧关系，而不是更多受制于欧方的政策举措与诉求。

除了提出自身举措和诉求，当然也应听取对方诉求。中国欧盟商会持续提出市场准入、公平竞争环境等诉求，欧盟一直提出对华贸易逆差等问题，其中有些不无道理，事实上可能这些问题也损害中国长远利益。

因此，中欧在交往时，不仅要聚焦双方合作空间与共识，也要聚焦彼此关切，而不是有意忽略。就相互关切的话题进行讨论，即使一时半会找不到解决的良好途径，也有利于建立互信。因此，我国在推进“高水平对外开放”进程中中欧双方在交往过程中，就贸易“不平衡”、“公平”贸易、经贸关系过度“安全化”、政府采购、投资审查等话题进行坦诚对话，寻求谅解与问题的解决，而不采取单边的或对抗性的行动，这对打破当前某些僵局、找到合理解决共识、提升双边关系水平具有不可替代的意义。

当然，鉴于欧洲目前对华立场存在矛盾性（比如同时将中国视作伙伴、竞争者和对手），其对华政策立场出现反复和两面性是常态。从根本上看，这主要因为从经济和多边主义角度看，它与中国合作是“刚需”，但从其地缘政治思维出发，它与中国“去风险”“制度对抗”又是其“必要”，所以我国要对其对华政策具有摇摆性、两面性、既寻求合作又主动挑起冲突的特征要有清醒的认识。

伍慧萍：当前中欧关系面临新的机遇与挑战。挑战主要来自广义上的安全领域：欧洲的安全感急剧下降，高度焦虑北约的命运和欧洲独立防务的未来，各种传统和非传统政策领域“安全化”思维弥漫，密集出台政策工具箱引导关键产业链回流本土化，并在外资审查等领域收紧规定。同时，经济领域仍可挖掘大量新的合作潜能：欧洲在绿色及数字化转型、产业升级和经济增长方面对中国市场、供应链及科技创新合作存在极大需求，无法承受“脱钩”之重。德国领导人访华重点考察中国在高科技与智能制造领域的发展，德国大企业纷纷加大在华研发合作，

便是明证。因此，欧洲的对华策略本质是在“安全防范”与“务实接触”之间寻求平衡，对中国而言，这既是需要应对的防范之网，也是可以深耕的合作之田。

徐明棋：当前欧洲的处境客观上扩大了中国与欧洲改善关系的机遇。欧洲的相对实力下降、内部矛盾激化、与美国同盟关系裂痕加深，这三重困境削弱了欧洲的整体议价能力和战略自主性。对中国而言，这正是一个利用自身经济实力（市场、投资）加强对欧工作、逐步将欧洲从美国战略轨道上“松动”的窗口期。尽管欧洲的保护主义倾向也在加强，对华贸易摩擦和安全视角的限制措施在增加，但其根本的经济利益决定了与中国“合作”仍将是中欧关系的主基调。一个相对弱势、有求于人的欧洲，可能比一个强大而自信的欧洲更容易打交道。

欧洲在多极化和新国际秩序重塑过程中将扮演何种角色？

丁纯：欧洲是现有自由主义国际秩序的最大受益者之一，国家众多且缺乏硬实力，因国防外包，在享受国防红利搞福利的同时，使其得以崇尚和享受规则为基础的国际环境，对“丛林法则”的回归抱有最深切的恐惧。从大历史视角看，全球力量格局正在经历百年未有之转移，欧洲正从“市场换技术”的主导方和规则供给方，转变为面临同样挑战的被动方。因此，欧洲在未来国际秩序中的最终角色，并不完全取决于其一时的战术选择，而更根本地取决于其能否在这场历史性的实力变局中成功完成自我革新，找到在新的力量对比中安身立命、发挥影响力的新定位与新范式。它渴望成为一“极”和“规则守护者”，但能否如愿，取决于它能否先解决自身的凝聚力与自主性难题。

简军波：欧洲要成为多极化中真正有分量的一“极”，必须同时满足两个条件：一是足够强大（这高度依赖一体化成功），二是足够独立（尤其在对美关系上）。然而一个内部分裂、一体化受阻的欧洲，没有变得更为强大，甚至可能在相对衰弱；在安全上仍无法摆脱美国保护，至少无法独立。若中国支持欧洲成为一极，在实践层面而不仅仅是言语上究竟该如何采取行动？另外，支持欧洲成为一极，支持它更强大也更独立，如果不从多极化角度而是权力竞争角度来看，会不会对中国利益带来伤害？对这个问题，我们需要有比较明确的判断。

从长远来看，欧洲的传统优势与未来角色决定其依然会重视规则和标准制定，重视作为规范力量的影响力。这种基于自身规则对其他体制的“合法化”排斥具有

系统性和长期性，不会因短期地缘政治变动与大国博弈局面而轻易改变。同时，在寻求战略自主进程中，欧洲会将中国视作地缘政治的主要挑战对象之一。这意味着，即使欧洲希望扮演大国间的一支“平衡力量”，它也会将中国视作“制度对手”乃至“安全挑战”力量，其在经贸、技术和安全领域，基于其“合法规范”与“合理诉求”给中国施加的系统性压力，可能是双方关系中持续存在的冲突因素，也是难以改变的结构矛盾。

伍慧萍：欧洲在秩序转型期将本能地倾向于扮演一个“谨慎的平衡者”和“焦虑的规则守护者”。面对中美等大国的博弈，欧洲国家的首要策略不是选边站队，而是立足于大国之间的中小国家定位，希望通过强化区域组织、坚持多边贸易、寻求多元化安全保障等方式，增强自身实力和发展战略自主，竭力维护自身在动荡世界中的行动自由以及传统上作为“规范性力量”的优势。

徐明棋：欧洲一体化现有的框架和机制能够维持，欧洲可能在安全与防务上仍与美国保持盟友关系；但在经济与务实利益上将日益寻求战略自主，拉开与美国的距离，同时深化与中国的互利合作。因此，支持欧洲一体化仍应成为我对欧工作的内容，一个团结的欧洲是推动世界“多极化”发展趋势的重要环节。尽管中欧之间存在政治制度差异和信任赤字，在数字治理、气候变化等全球治理议题上，中国与欧盟存在广泛的合作机会，双边经济合作也存在互利共赢的巨大空间。中欧可以“求同存异”，不让制度和意识形态差异成为推动战略伙伴合作的障碍。

来源：澎湃新闻（2026-04-26）

<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1863521325617300136&wfr=spider&for=pc>

国际简讯

商务部回应稀土出口管制、中欧经贸关系等热点问题

据新华社北京4月9日电（记者黄韬铭、谢希瑶）在9日举行的例行新闻发布会上，商务部新闻发言人何亚东就稀土出口管制、中欧经贸关系等热点问题进行回应。

有记者问：有报道称美国贸易代表格里尔表示将与北京方面展开工作层对话，是否会对继续延迟稀土出口管制进行讨论和计划？

何亚东表示，根据中美吉隆坡经贸磋商共识，中方2025年10月9日公布的相关出口管制等措施，暂停实施至2026年11月10日。中美双方将通过经贸磋商机制就各自关切持续保持沟通。

谈及美国是否应该担心中国会重新限制对美稀土出口，何亚东说，中方始终致力于维护全球产供应链安全稳定，充分考虑包括美国在内的全球民用领域合理需求和关切，积极促进、便利合规贸易。对符合确属民事用途等条件的出口申请，都会依法予以批准。

还有记者问：近期，德国多个州的代表团来华吸引投资，一些欧洲领导人也提出了未来达成中欧贸易协议的可能性。商务部如何评估当前中欧经贸关系的发展方向？在推动新的协议之前，中方希望欧方满足哪些条件？

何亚东表示，中欧互为重要经贸伙伴。多年来，中欧经贸合作基础牢固，增长动能充足，产供应链深度互嵌，形成了优势互补、互利共赢的良性格局。中方对中欧商签双边经贸安排一直持开放态度，并对欧洲领导人的相关提议表示欢迎。然而，欧盟近年来使用多项经贸工具对中国企业调查设限，近期还接连推出《网络安全法》修订草案和《工业加速器法案》，严重影响中欧企业合作的信心和预期。

“希望欧盟方面多听听成员国和欧洲业界的呼声，放弃保护主义做法，与中方相向而行，以开放合作代替‘筑墙设垒’，以对话协商妥处摩擦分歧，共同推动中欧经贸关系健康向好发展。”他说。

来源：人民日报海外版（2026-04-10）

https://paper.people.com.cn/rmrbhwb/pc/content/202604/10/content_30150184.html

商务部新闻发言人就欧盟《网络安全法》修订草案相关问题

答记者问

问：我们注意到，近日商务部向欧委会提交了对欧盟《网络安全法》修订草案的评论意见。能否介绍有关情况？

答：4月17日，商务部向欧委会正式提交了对欧盟《网络安全法》修订草案的评论意见，表达了中方严正关切和正式立场。

中方认为，草案以网络安全和供应链安全为名，引入极具主观随意性的“非技术风险”因素，特别是在草案中认定“网络安全关切国家”和“高风险供应商”名单，并在能源、交通、ICT等18个行业将列单的国家 and 供应商，全链条排除出欧盟相关供应链之外，这是经贸问题政治化、泛安全化的典型做法。

在已提交欧方的评论意见中，中方认为，草案内容存在多方面问题：一是涉嫌违反最惠国待遇、国民待遇等世贸组织基本原则，既违反《1994年关税与贸易总协定》《服务贸易总协定》《补贴与反补贴措施协定》《技术性贸易壁垒协定》等多项协定规则，也违背欧盟服务贸易减让承诺。二是涉嫌超出欧盟法律授权，侵蚀成员国管理国家安全事务的专属权限。三是将对中欧经贸关系造成实质性伤害，对全球产供应链造成严重冲击，也必将拖累欧盟自身的数字化、绿色化转型进程。

在评论意见中，中方建议欧方删除草案中关于“网络安全关切国家”和“非技术风险”的规定，删除或实质修改“高风险供应商”认定标准及相关限制措施。希望欧方高度重视并认真考虑中方提交的评论意见和修改建议，严格遵守世贸组织规则，避免采取歧视性限制措施，维护中欧及全球产供应链稳定畅通。

中方将密切关注草案修订进展，愿与欧方就此进行对话沟通。如欧方执意据此成法，并歧视性对待中国企业，中方将不得不采取相应反制措施。希望欧方不要低估中方维护国家利益和企业合法权益，并阻止中欧经贸关系倒退的坚定决心。

来源：人民日报海外版（2026-04-21）

https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2026/art_eb33a29c38b24d5baf4d4dd848f28911.html

商务部世贸司负责人解读世贸组织第 14 届部长级会议

达成投资便利化协定参加方联合部长宣言

3月29日，世贸组织第14届部长级会议（MC14）期间，包括中国在内的129个《促进发展的投资便利化协定》（以下简称《协定》）参加方发布联合部长宣言（以下简称宣言），宣布启动《协定》生效实施工作，并继续推动《协定》纳入世贸组织规则框架。商务部世贸司负责人对宣言进行了解读。

一、宣言达成的背景情况

近年来，全球外国直接投资（FDI）持续低迷，严重削弱了全球经济增长动能。2017年，中国在世贸组织主动设置并发起了投资便利化议题，旨在增强全球投资政策透明度，简化投资审批程序，加强投资领域国际合作，提升全球投资便利化水平，促进全球投资流动。经过近8年的谈判，2024年2月世贸组织第13届部长级会议期间，《协定》正式达成。此后，《协定》参加方持续推动《协定》纳入世贸组织规则框架。MC14期间，在多边贸易体制面临单边主义、保护主义严重冲击且个别成员仍坚持反对立场的关键时刻，中国推动129个参加方达成联合部长宣言。宣言强调《协定》纳入世贸组织规则框架的重要性，并宣布启动《协定》生效实施工作。

二、宣言的重要意义

一是有利于维护以世贸组织为核心的多边贸易体制。当前，世贸组织受到单边主义、保护主义的严重冲击。129个世贸组织成员达成宣言，推动全球首个多边投资协定的生效进程，证明世贸组织能够达成回应全球经贸发展需求的成果，展现了世贸组织成员在关键时刻共同维护多边贸易体制的决心。

二是有利于营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。《协定》纪律聚焦提升投资政策透明度，简化投资审批程序，有利于清理行政审批中的隐性壁垒，降低企业制度性交易成本，有助于构建更加公平的市场环境。中国积极推动达成宣言，促进《协定》尽快生效，充分彰显了中国主动对接国际高标准经贸规则，扩大高标准对外开放的决心，将有力提升外商投资中国的信心。

三是有利于世贸组织成员企业开展国际产业链供应链合作。《协定》参加方覆盖全球大部分国家和地区。宣言将推动《协定》生效进程。《协定》生效后，将有助于改善世贸组织成员企业跨境投资政策环境，为企业更好参与国际产业链

供应链合作提供制度保障。

三、《协定》的主要内容

该《协定》主体纪律主要包括提高投资措施的透明度和可预见性、简化和加快行政审批程序、促进可持续投资等三个部分。

（一）关于投资措施透明度章节。该章核心纪律包括公布投资审批所需的程序、要求、材料和费用，建立“单一窗口”公布信息；不得对提供信息的行为进行收费；提前公布拟实施的措施并为利益相关方提供评论的机会，在相关措施公布和实施之间预留合理时间；公布投资相关人员入境所需的程序、要求、材料和费用；向世贸组织通报现有和拟制定的影响投资的措施。

（二）关于简化和加快行政程序章节。该章主要规定，投资监管措施应当合理、客观、公正，批准程序不应不合理地延误投资活动；为投资项目申请预留合理的时间，提供处理审批的时间表，利用“单一窗口”受理申请；对于完整的投资申请应在合理时间内处理，对于不完整的申请要告知申请人如何补充完整，如果驳回申请应告知申请人理由并给予其再次申请的机会；审批费用要合理、透明且有法律法规依据；审批机关要与申请人保持独立关系；为投资者提供维护自身权利的司法和行政救济渠道，定期审查投资措施是否有效实现政策目标。

（三）关于促进可持续投资章节。该章主要规定投资者负责任商业行为和反腐败措施。在负责任商业行为方面，为推动可持续发展，鼓励成员根据其法律规定，要求其境内的投资者和企业遵守国际公认的负责任商业行为原则、标准和指南；鼓励投资者和企业根据国际公认的负责任商业行为原则、标准和指南，与所在地居民、当地社区等保持接触和对话；加强负责任商业行为经验分享交流。在反腐败措施方面，规则要求成员按照其国内法律和国际承诺，就本《协定》相关的投资行为适用反腐败措施；在采取影响投资的措施时应保障透明度，防范利益冲突和腐败行为。

四、下一步工作

中方将持续推动《协定》纳入世贸组织规则框架进程。同时，中方将按照宣言提供的指引，与《协定》其他参加方一道推动《协定》生效进程，促进《协定》尽快实施，尽早发挥其促进改善全球投资环境的作用。

来源：中华人民共和国商务部（2026-04-23）

https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/sjzrzb/art/2026/art_8b95c614176e4b0593b747ef08b40ab7.html

关于取消对欧盟两家金融机构反制措施的决定

中华人民共和国商务部令

2026 年第 1 号

根据《中华人民共和国反外国制裁法》《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等法律法规，鉴于 2026 年 4 月 23 日欧盟宣布撤销对中国两家金融机构的制裁，中方决定自北京时间 2026 年 4 月 24 日起，取消商务部令二〇二五年第 5 号对欧盟 UAB Urbo Bankas 和 AB Mano Bankas 两家银行的相关反制措施，并将其移出反制清单。

来源：中华人民共和国商务部 (2026-04-24)

https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2026/art_b42f60d3d2884af1b609474e96f7319a.html

商务部新闻发言人就美众议院外交事务委员会通过 MATCH 等法案

答记者问

问：4月22日，美国众议院外交事务委员会通过了《硬件技术控制多边协同法案》（简称 MATCH 法案）等多项出口管制法案。请问中方对此有何评论？

答：中方注意到有关情况。中方一贯反对任何泛化国家安全、滥用出口管制的行为。相关法案如最终出台，将严重破坏国际经贸秩序，严重冲击全球半导体产业链供应链稳定。中方将密切关注相关立法进程，认真评估对中方利益的影响，并将坚决采取必要措施，坚定维护中国企业合法正当权益。

来源：中华人民共和国商务部（2026-04-25）

https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyth/art/2026/art_17f1a09c85b1478c95f5e8c29b146cae.html

商务部新闻发言人就欧盟第 20 轮对俄制裁列单中国企业

答记者问

问：4 月 23 日，欧盟宣布在第 20 轮对俄制裁中列单中国企业，请问中方对此有何评论？

答：欧盟不顾中方多次交涉和反对，在第 20 轮对俄制裁中肆无忌惮列单中国企业，中方对此强烈不满、坚决反对。

中方已多次重申，坚决反对未经联合国安理会授权的单边制裁，坚决反对欧方对中国企业和个人实施所谓长臂管辖。欧方此举与中欧领导人共识精神背道而驰，严重破坏中欧互信和双边关系大局。中方敦促欧方，立即将中国企业和个人移出制裁清单，并遵守双方领导人共识精神，通过对话协商找到解决各自关切的办法。中方将采取必要措施，坚决维护中国企业的正当合法权益，一切后果将由欧方承担。

来源：中华人民共和国商务部（2026-04-25）

https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyर्थ/art/2026/art_1c42840cf6b04a449f597319a0d14bf3.html

商务部新闻发言人就欧盟《工业加速器法案》相关问题

答记者问

问：我们注意到，近日商务部向欧委会提交了对欧盟《工业加速器法案》的评论意见。能否介绍有关情况？

答：4月24日，商务部向欧委会正式提交了对欧盟《工业加速器法案》的评论意见，表达了中方正式立场和严正关切。

中方认为，法案对外商投资电池、电动汽车、光伏、关键原材料四大新兴战略行业设置了诸多限制性要求，并在公共采购和公共支持政策中设置了“欧盟原产”的排他性条款，构成了严重的投资壁垒和制度性歧视。

中方在评论意见中指出，法案主要存在以下问题：一是涉嫌违反最惠国待遇、国民待遇等基本原则，并违反《1994年关税与贸易总协定》《与贸易有关的投资措施协定》《与贸易有关的知识产权协定》《补贴与反补贴措施协定》等多项协定规则。二是中国投资者将遭受歧视，这有违商业自愿和公平竞争等市场经济基本原则，更有违中欧领导人关于妥善处理摩擦分歧的重要共识，严重影响中国企业对欧投资预期。三是将拖累欧盟绿色转型进程，损害欧盟市场的公平竞争，并给多边贸易规则带来新的冲击。

在评论意见中，中方建议欧方删除法案中对外国投资者的歧视性要求、本地含量要求、强制转让知识产权和技术要求、公共采购限制政策等内容。希望欧方高度重视并认真考虑采纳中方提交的评论意见，严格遵守世贸组织规则，避免歧视性限制措施。

中方将密切关注相关立法进程，并愿与欧方就此进行对话沟通。如欧方无视中方建议，执意推动其成法，并因此损害中方企业利益，中方将不得不进行反制，坚决维护中国企业合法权益。

来源：中华人民共和国商务部（2026-04-27）

https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/xwfyrrth/art/2026/art_427baf48a11c4ff0ab543b02610f5a21.html

· 专业研究 ·

美国出口管制政策趋势与应对法律策略

◎ 赵科家

一、美国政府对中国企业的出口管制政策趋势

2018年出台的《出口管制改革法案》(ECRA)取代了《出口管理法》(Export Administration Act of 1979)成为美国行政部门对出口货物和技术进行管制的主要管辖依据。相比1979年《出口管理法》，《出口改革管制法案》授予总统更大的行政立法权限对军民两用物品进行出口管制。

根据美国国会研究资料，特朗普(Donald John Trump)政府在ECRA出台之后，就开始利用该法案授予的出口管制政策限制美国对中国的技术出口¹。认为中国政府当时提出的“2025中国制造计划”(Made in China 2025; MIC 2025)中的军民融合项目(MCF)可能会对美国军事领域的领先优势造成挑战，特朗普政府开始加强对出口到中国军民两用货物和技术的终端使用审查²。

2021年，拜登(Joe Biden)政府为了争取与中国的竞争优势，推动国会通过了《美国创新和补偿法案》(The United States Innovation and Compensation Act of 2021)。这部法案提出了更多的行政手段执行《出口管制改革法案》中的内容，其中特别涉及中国企业的条款包括：积极与欧盟进行政策协调，加强《出口管制改革法案》在欧盟国家的执行³；按照瓦森纳安排(Wassenaar Arrangement)加强对出口到中国的涉及国家安全的货物和技术的出口管制⁴；考虑建立一个类似于多层次出口协调管控委员会(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls; CoCom)的实体协调美国同欧盟的政策，共同限制对中国敏感科技的出口⁵；在国务院下设技术伙伴办公室(Technology Partnership Office)，领导和促进与“世界技术领先的民主国家”的技术合作，通过多边协调机制加强出口管制

¹ The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018. Accessed 07/22/2024.

² 同上。

³ S.1260 - 117th Congress (2021-2022): United States Innovation and Competition Act of 2021.

⁴ 同上。

⁵ 同上。

以及关键基础设施和两用技术的许可⁶；授权国务卿阻止试图获取敏感或新兴技术的外国人进入美国⁷；要求所有学术交流项目的赞助方提供证明确认不需要许可即可向交流访问学者发布技术或技术数据，或要求赞助方提交一项计划，以防止任何受控物品、材料、信息或技术未经授权出口或转移⁸；鼓励与中国自行制定行为准则，一是确保销售的产品不会“被用来镇压和审查公民基本权利和自由”，二是保证在没有许可的情况下不与中国军方或受美国出口管制的实体进行接触⁹。

此外，拜登政府还通过制定其他行政规章加强和细化了《出口管制改革法案》的施行。这些事实说明，拜登政府上台之后，对特朗普政府主导通过的《出口管制改革法案》不但没有消极执行，反而结合自身的外交政策，积极与欧盟等国家协作，希望在更大范围内实施对中国的出口管制。

从数据上看¹⁰，2019年，美国对中国的全部出口为1,066亿美金，占美国全球出口的6.5%。其中价值17.056亿美金，占出口总额1.6%的货物或技术需要向BIS申请出口许可。美国向中国的全部出口中，占总出口额的0.5%持有BIS出口许可证，相比之下，美国全球出口货物或技术的0.4%持有出口许可证；占出口总额1.1%的货物或技术属于BIS出口许可例外（License Exception），相比之下，美国全球出口货物或技术的1.0%属于BIS出口许可例外；占出口总额21.9%的货物或技术没有许可要求（NLR），相比之下，美国全球出口货物或技术的12.1%没有许可要求。对于有特殊限制要求的600货物或技术（600-series），美国与中国没有交易额。

2019年，BIS共受理目的地为中国的商品、软件、技术（不包括视同出口）出口或再出口许可3,423件，价值78亿美金。对这3,423件BIS出口许可申请，BIS批准了2,674件申请，价值45亿美金，批准率为78.4%。相比之下，BIS全球范围内共受理了出口许可申请32,993件，价值1,588亿美金，BIS批准了其中28,223件申请，价值1,230亿美金，批准率为85.5%。

2019年，BIS处理目的地为中国的出口许可申请平均时间为81天。

2021年，美国对中国的全部出口为1,511亿美金。其中价值15.11亿美金，占出口总额1.0%的货物或技术需要向BIS申请出口许可。美国向中国的全部出

⁶ 同上。

⁷ 同上。

⁸ 同上。

⁹ 同上。

¹⁰ 以下数据均来自BIS官网：<https://www.bis.doc.gov/index.php/statistical-reports>. Accessed 07/22/2024.

口中，占总出口额的 0.8%持有 BIS 出口许可证，相比之下，美国全球出口货物或技术的 0.4%持有出口许可证；占出口总额 0.2%的货物或技术属于 BIS 出口许可例外(License Exception)，相比之下，美国全球出口货物或技术的 0.8%属于 BIS 出口许可例外；占出口总额 16.8%的货物或技术没有许可要求(NLR)，相比之下，美国全球出口货物或技术的 10.0%没有许可要求。对于有特殊限制要求的 600 货物或技术(600-series)，美国与中国没有交易额。

2021 年，BIS 共受理目的地为中国的商品、软件、技术(不包括视同出口)出口或再出口许可 6,227 件，占全部申请数量的 14.8%，价值 5,449 亿美金。对这 6,227 件 BIS 出口许可申请，BIS 批准了 3,990 件申请，批准率为 67.4%。相比之下，BIS 全球范围内共受理了出口许可申请 39,901 件，价值 14,000 亿美金，BIS 批准了其中 34,369 件申请，价值 3,228 亿美金，批准率为 86.1%。

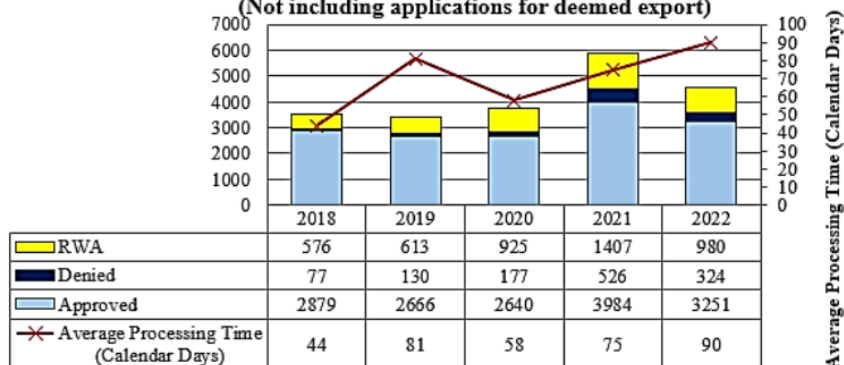
2021 年，BIS 处理目的地为中国的出口许可申请平均时间为 75 天。

2022 年，美国对中国的全部出口为 1,540 亿美金。其中价值 11 亿美金，占出口总额 0.7%的货物或技术需要向 BIS 申请出口许可，相比之下，美国全球出口货物或技术的 0.4%需要向 BIS 申请出口许可；3.18 亿美金，占出口总额 0.2%的货物或技术属于 BIS 出口许可例外(License Exception)，相比之下，美国全球出口货物或技术的 0.8%属于 BIS 出口许可例外；220 亿美金，占出口总额 14.3%的货物或技术没有许可要求(NLR)，相比之下，美国全球出口货物或技术的 9.6%没有许可要求。对于有特殊限制要求的 600 货物或技术(600-series)，美国与中国没有交易额，相比之下，美国全球范围内共出口了 0.02%的 600 货物或技术。

2022 年，BIS 共受理目的地为中国的商品、软件、技术(不包括视同出口)出口或再出口许可 4,555 件，价值 2,048 亿美金。对这 4,555 件 BIS 出口许可申请，BIS 拒绝了 324 件申请，批准了 3,251 件申请，价值 1,136 亿美金，批准率为 71.4%。相比之下，BIS 全球范围内共受理了出口许可申请 39,045 件，价值 3,359 亿美金，BIS 批准了其中 34,068 件申请，价值 2,261 亿美金，批准率为 87.3%。

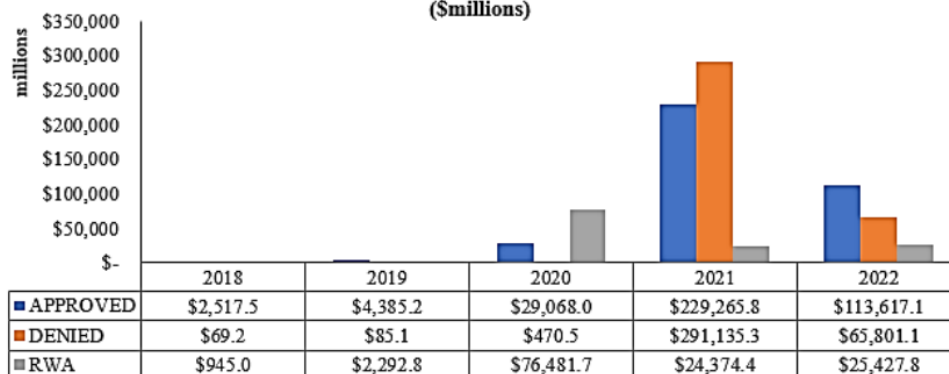
2022 年，BIS 处理目的地为中国的出口许可申请平均时间为 90 天。

Processing Time and Outcomes of License Applications for Export of Controlled Commodities, Software, & Technology to China (Not including applications for deemed export)



Source: Commerce U.S. Exporter Support System, February 15, 2023

Values of License Applications for Export of Controlled Commodities, Software, & Technology to China, by Outcome (\$millions)



Source: Commerce U.S. Exporter Support System, February 15, 2023

从上述数据和表格可以看出,《出口管制改革法案》出台以来,除 2021 年以外,无论执政的是共和党还是民主党,美国行政当局对中国的出口管制政策,无论是处理许可申请的平均时间、还是出口许可的批准比例,都是连续稳定的,没有因为政府更替而产生大的波动。笔者认为出现这样的数据结果有三方面原因,而且这三方面因素也将确保在将来可预见的一段时间内,美国对中国企业的出口管制政策将继续保持稳定。

美国民主、共和两党对与中国的外交政策已经形成一些共识:一是对抗并遏制中国在全球范围的影响力是保持美元优势地位的关键¹¹。二是保持美国在关键

¹¹ 详见 BRICS and dedollarization: What's happening and why. Atlantic Council (2024).

技术领域对中国的领先优势是赢得与中国竞争的关键¹²。基于这些共识，无论下一届政府由哪一个政党主导，美国在很长一段时间内将继续对中国企业保持严格的出口管制政策，尤其是像半导体、人工智能、生物技术等一些美国目前仍然保持技术领先优势的领域。

追求利益最大化是资本主义的本质属性。美国行政当局作为资本主义的利益代表需要帮助美国企业在全全球范围内争取商业利益最大化。短期内限制美国企业（包括一些与美国企业有关联关系的境外企业）对中国企业出口货物，最终还是为了保持长期竞争优势，以获取更大的商业利益。最典型的例子是外国可代替评估（Assessment of Foreign Availability）。当申请人向 BIS 申请出口管制许可被拒绝后，最可行的复议理由就是外国可代替评估 -- 如果有相同品质的货物可以在美国以外的国家被大量提供，出口管制许可的拒绝决定将被撤销¹³。也就是说，美国对失去技术领先优势的领域，不但会取消出口管制，而且会帮助企业在境外市场进行竞争。

美国绝大多数企业的管理者，特别是上市公司的管理者，都将追求企业短期利益作为工作核心¹⁴。受美国出口管制政策影响最大的科技企业大部分是由风险资本主导的上市企业。根据上述理论，这些上市企业的管理者对短期利益将更为重视。这就意味着，受出口管制政策影响的美国企业愿意与中国企业合作，在法律框架内规避出口管制政策的限制，以获取利润。

受这三方面因素影响，我们判断在今后相当长的时期，在美中竞争的大环境下，美国对中国的出口管制政策不会发生大的改变。政党更替可能会导致一些出口管制政策的局部调整，但长期来看，对中国的出口管制政策与之前相比，不会有大的变化。

二、中国企业的应对策略

1. 法律风险评估

尽管美国政府的出口管制政策给很多中国企业的正常经营带来很多困难，但是通常情况下这些法律风险是可以预测的。这是因为第一，如前所述，美国出口管制政策在今后一段时间内将继续保持稳定；第二，美国行政部门依法行政的意

¹² 详见 Countering China's challenge to the free world: A report for the Free World Commission. Atlantic Council (2020).

¹³ 详见 The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018. Accessed 07/22/2024.

¹⁴ 详见 Ethics and Profitability. *Introduction to Management*. Kathleen Rodenburg and Michael Conway.

识比较强，绝大多数行政行为可以根据之前案例进行评估预测。所以中国企业只要加强对美国出口管制法律、法规的研究学习，充分了解法律风险，可以对美国出口管制政策进行评估、预判，降低这些出口管制政策对企业经营行为的影响。

笔者认为，面对美国出口管制政策，中国企业至少应该重视对以下几方面法律风险的评估：

(1) 明确交易货物是否属于出口管制范围

明确拟交易的货物是否属于美国商务部的出口管制范围对评估经营和交易风险至关重要。作为《出口管制规范》(EAR)一部分的《商务部管制清单》(CCL)列出了 10 个类别需要申请出口管制许可的商品名单，包括货物、技术和软件。但管制清单中的绝大多数货物并不需要申请出口许可 (No License Required; NLR)，这是因为出口到很多国家 (例如 Country Group A:5 的国家) 不需要申请出口管制许可。另外一种情况是许可例外 (License Exceptions)，许可例外指的是如果出口商可以证明出口交易的条款或者条件可以满足许可例外的标准，出口商将不需要申请出口管制许可。企业在货物交易的早期阶段就应该明确拟交易货物是否属于出口管制范围，以及处于何种管制情况。

此外，根据 FDPR (Foreign Direct Product Rule) 的规定，即使某货物全部在外国生产，如果该货物使用了美国出口管制的技术或者软件，该货物仍然属于美国出口管制范围。所以，当企业生产的货物属于此类货物时，也要明确其出口管制范围以及管制条件，以降低交易及法律风险。

(2) 避免与被限制实体进行交易

美国商务部和其他行政部门设置了许多限制交易对象名单。BIS 网站将这些名单统一为合并筛查名单 (Consolidated Screening List)。这个名单将商务部的实体清单 (Entity List) 以及国务院、财政部的 11 个筛查清单合并在一起以方便查询。需要注意的是，根据过去案例，如果一个实体直接或者间接的拥有这些限制交易对象 50% 以上的股份，这个实体将同样被视为限制交易对象 (但商务部认为此规则不适用于实体清单)。

企业在与这些限制实体进行交易时，特别是交易的货物属于出口管制范围时，要注意评估法律风险。

(3) 许可证条件合规风险审查

如上所述，部分属于出口管制的货物在符合许可例外的情况下，出口商将不需要申请出口管制许可。此外，商务部在批准出口许可证的同时，往往会附加一

些条件 (License Conditions), 例如: 该货物仅供被许可实体使用; 该货物只可以在规定的终端使用; 再交易时, 需要将许可条件告知交易相对方。

企业需要遵守这些许可例外或者许可证规定的条件。例如, 如果企业使用了属于美国出口管制范围的技术或者数据, 企业应该在使用这些技术和数据的过程中进行合规审查, 建立这些技术和数据的管控机制, 确保技术和数据不会在未经批准的情况下被转移; 同时还要避免与未获得许可证的第三方、甚至业务承包商 (Subcontractors) 共享数据库、硬盘或者云盘, 防止这些技术数据被泄漏。通常情况下, 违反许可证的条件将被视为违反出口管制而面临法律风险。

(4) 在并购交易中对交易对象进行背景调查

如上所述, 商务部、国务院、财政部在出口管制过程中均采取继承责任原则 (Successor Liability)¹⁵, 认为企业需要为其所投资、收购实体的违反出口管制的行为承担责任。这就要求企业在投资并购交易 (甚至合作经营) 时, 需要对交易对象进行出口管制的专项尽职调查, 一是了解交易对象是否属于限制实体、过去是否经历过出口管制的处罚; 二是评估交易对象在可预见的将来是否会面临出口管制。

此外, 如果中国企业考虑收购的美国企业资产中包含出口管制的货物或者技术, 中国企业在完成交易前很可能需要首先申请出口管制许可。

2. 对出口管制许可决定申请复议或司法审查

对军民两用货物的出口管制许可, EAR 授权商务部进行审查和决定。但是 EAR 同时也授权国务院、国防部 (Department of Defense)、能源部 (Department of Energy) 审查向他们提交的出口许可申请。

出口管制许可决定属于行政决定。如果中国企业觉得该决定违反《出口管制规范》或者超出了《出口管制规范》的权限, 可以尝试通过行政复议或司法审查否定该决定。

(1) 对意图拒绝 (Intent to Deny) 请求重新考虑 (Reconsideration)¹⁶

商务部在拒绝许可申请之前, 会书面通知申请人意图拒绝许可申请 (Intent to Deny License Application)。意图拒绝许可申请的通知将包括¹⁷:

- (1) 拒绝申请的意图;

¹⁵ U.S. Corporation Fined for Biological Toxins Export. U.S. Department of State Bureau of International Information Programs, Nov 4, 2002.

¹⁶ 详见 EAR, 15 C.F.R. § 730 et seq.

¹⁷ 同上。

- (2) 拒绝的法律和法规依据；
- (3) 在符合美国国家安全和外交政策的前提下，导致拒绝许可证申请的具体考虑因素；
- (4) 是否有任何修改或限制可以促使 BIS 重新考虑该许可证申请；
- (5) 负责与申请人讨论问题的 BIS 代表的姓名；
- (6) 上诉程序 (Appeal Procedure) 的可行性。

从通知之日起，申请人有 20 天的时间对该决定作出回应，要求商务部重新考虑拒绝意图决定。如果申请人提出重新考虑的要求，商务部会在重新考虑后告知申请人是否改变了之前的拒绝意图。但是，除非在通知日期的 45 天内申请人被告知意图拒绝的决定发生了变化，否则拒绝将成为最终决定，商务部将不会再发出进一步通知。

在此阶段，申请人可以提出任何商务部应该重新考虑的因素，要求商务部重新考虑许可决定。

(2) 对出口管制许可决定的复议 (Appeal)¹⁸和司法审查 (Judicial Review)

根据 EAR 的规定，一旦拒绝成为最终决定，申请人将有 45 天时间向主管 BIS 的副部长 (Under Secretary) 申请复议。通常情况下，最可行的复议理由是外国可代替评估 (Assessment of Foreign Availability)。如果有相同品质的货物可以在美国以外的国家被大量提供，出口管制许可的拒绝决定很可能被撤销¹⁹。

申请人需要以书面形式说明拒绝决定应该被撤销或者被修改的具体理由。申请人还可以在要求复议时书面请求举行非正式听证会。但是需要注意的是，副部长可以批准或拒绝非正式听证会的请求。如果非正式听证会的请求得到批准，除了特殊情况外，听证会将在华盛顿特区举行。副部长还可以限制参加听证会的人数、时间，并决定所有其他的听证程序问题。

如果申请人对复议的决定不服，最后还可以向美国联邦地区法院 (U.S. District Court) 提起诉讼。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 详见 The U.S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018. Accessed 07/22/2024.



赵科家 律师

邮箱：david.zhao@duanduan.com

段和段律师事务所合伙人；中国及美国加利福尼亚州、纽约州执业律师。

赵律师先后就读于云南大学及美国范德堡大学法学院 (Vanderbilt Law School) 并获得法学学士、管理学硕士、及法学博士学位 (Juris Doctor)。

在加入段和段律师事务所之前，赵律师在政府部门从事投资及消费领域企业合规监管工作多年，并曾服务于多家中国及美国律师事务所，拥有超过十年的律师工作经验。赵律师目前是上海市律师协会国际法专业委员会委员、上海东方国际商事调解院调解员、ISO/IEC 国际标准注册专家（采购治理中的廉洁与诚信），主要法律服务领域为跨境投融资、不良债务处置、商事争议解决，以及商业活动相关的监管风险等。

2024年1月，赵律师获评上海市浦东新区“律界英才”荣誉；2024年12月，赵律师入选上海市首届鼎新法治人才库。

乌兰巴托的夜，有矿脉在低吟，也有暗流在涌动

——蒙古国投资机遇与风险初览

◎ 卫俊

一、引言

2026年4月，国务院批复设立中国（内蒙古）自由贸易试验区。这片119.74平方公里的制度创新高地，被赋予打造中蒙俄经济走廊重要枢纽的使命。对企业而言，这不仅是地理意义上的“向北”，更是制度与市场空间的进一步外延。

机遇的另一面，是潜在的法律风险。中国驻蒙古国使馆多次提醒中资企业，在进入蒙古国市场前，应充分评估当地政治、经济与法律环境。这类提示并非例行公事。过去十余年间，蒙古国矿业政策的调整节奏、投资协议的稳定性以及法律预期的可实现程度，都曾在实践中引发争议。

本文试图回应的，正是这一现实张力。与其简单讨论“是否适合投资”，不如进一步追问：在一个制度仍处于演进过程中的资源型国家，风险如何产生，又应如何应对。了解这片夜色的暗处，才能在奔赴星辰时不至于失足。

二、蒙古国家概况

要理解这一张力的根源，有必要首先回到蒙古国的国家结构本身，从其历史、地理与经济基础等方面出发，重新审视其投资环境的形成逻辑。

1、历史与地理位置

蒙古民族有数千年的历史，蒙古国原称外蒙古或喀尔喀蒙古。历史上，蒙古族作为马背上的民族，以游牧的生活方式，逐水草而居。1949年10月16日，蒙古国同新中国建交。1992年2月通过新宪法，改国名为“蒙古国”。

蒙古国北接俄罗斯，南邻中国，地处东北亚，是世界第二大内陆国家。这一地理条件对其经济结构和投资环境产生了根本性影响。一方面，内陆国地位使其对外贸易高度依赖邻国的交通通道与市场需求；另一方面，交通与物流成本长期

高位，使蒙古发展多元制造业或有困难，从而在经济上形成对矿产资源开发的依赖。

2、自然资源结构：资源禀赋决定国际路径

蒙古国矿产资源丰富。煤炭、铜、金矿储量居世界前列。大型矿藏有额尔登特铜矿、奥尤陶勒盖铜矿、塔温陶勒盖煤矿等。据蒙古国国家统计局数据，2024年采矿业占工业总产值的70%、占工业总销售额的66.1%。2024年，采矿业总产值为21.8万亿图格里克（64.3亿美元），同比增加1.9万亿图格里克（5.6亿美元），增长10.3%；采矿业总销售额为46.7万亿图格里克（137.7亿美元），同比增加3.5万亿图格里克（10.3亿美元），增长8.2%。

正是在这一背景下，蒙古国逐步形成了以矿业为核心的经济结构。这不仅构成国家财政收入的重要来源，也在事实上影响着国家政策的制定方向。国家财政与宏观经济对矿业的高度依赖，使政府在政策制定中不得不围绕资源展开。这种依赖关系具体表现为：财政收入与矿业景气度高度联动、汇率与资本流动受大宗商品价格影响显著，政策制定优先服务于资源开发。于是，在经济下行期倾向于加强对资源的控制，而在资本短缺阶段又转向吸引外资，从而形成一种具有周期性的政策摆动。

3.政治和法律

蒙古国为宪政共和国。国家大呼拉尔（议会）是蒙古国国家最高权力机关，行使立法权。宪法规定总统是国家元首、全国人民团结的象征。总统由全民不记名投票直接选举产生，任期6年。总理领导下的政府为国家权力最高执行机关，政府成员由国家大呼拉尔任命。蒙古国实行多党制。自转型以来，其政治制度在形式上不断向成熟民主国家靠拢。

蒙古国法律体系属于典型大陆法系，其核心规范包括宪法、民商法体系及专门投资立法。蒙古国法院是拥有审判权的唯一机构。蒙古国司法体系由国家最高法院、省和首都法院、县法院、县际法院和区法院、行政事务专门法院组成。

其中，2013年颁布的蒙古投资法构成该国外资制度的基础。该法在制度设计上体现出明显的国际化取向：原则上允许外资自由进入多数行业、明确投资保护与非歧视待遇，允许利润依法汇出。从文本角度看，其结构与多数发展中国家投资法高度一致。然而，法律文本的现代性并未完全转化为实践中的稳定性。

4.投资环境

根据世界银行治理指标，蒙古国在“控制腐败”维度的得分为35分（最好

状态为 100 分)¹，处于中低水平区间。

2025 年国际货币基金组织与蒙古的第四条款磋商指出，2023-2024 年蒙古国蓬勃发展的采矿业显著提振了出口和财政收入，支撑了强劲的经济增长，并降低了外部和财政脆弱性。资源繁荣正在减弱，前景下行风险正在上升。2023-2024 年，创纪录的煤炭出口以及强劲的家庭和政府支出带动了经济活动的蓬勃发展，加之财政盈余和成功的外部债务展期，有助于降低脆弱性。财政审慎对于恢复内外平衡至关重要，并需要遵守财政规则。政策重点是恢复内外平衡，管控新出现的财政、外部和信贷风险，并做好在短期风险出现时迅速调整政策的准备。应加强宏观审慎框架和金融监管，以减轻信贷快速增长（包括来自非银行金融机构的信贷增长）带来的金融稳定风险。改善营商环境和治理对于实现多元化、强劲和可持续的增长至关重要。²

5. 发展规划

2019 年蒙古国政府提出，将大力发展蒙古国经济，拉动投资，保护来蒙投资者合法利益，通过成立一站式投资服务中心等措施，便利投资环境。计划拟在今后 8 年内使每年的经济增长率保持一定高位。据蒙古国议会通过的《国家铁路运输领域建设规划》，共分两阶段完成近 2000 公里的铁路建设。³

电力、燃料领域第一阶段发展战略目标：建设小型煤炭火力发电厂和中、大型煤制油、煤制气等煤化工工业园区；第二阶段战略目标：建设大型清洁型煤炭火力发电站，实现煤制油等煤化工厂产能最大化。

在媒体通信领域，第一阶段的发展战略目标：创建有利于媒体通信产业发展的技术、法律、融资、人才储备环境，建设完善的通信和互联网网络；第二阶段发展战略目标：继续建设和推广更先进、更便捷、更廉价的通信媒体网络；将通信媒体技术应用于环境监测、国防安全、紧急情况处理等各领域。

根据蒙古国家大呼拉尔 2020 年 52 号决议通过蒙古国长期发展规划《远景-2050》，致力于发展低碳、高效、包容的绿色经济，为全球减缓气候变化作出贡献。2021-2030 年间，构建发展国家绿色金融体系，支持环保高效清洁技术和节能消费。减少能源、农牧业、建筑、运输、工业、垃圾处理领域碳排放，增加二氧化碳吸收率。鼓励发展依托政企合作的国家绿色金融体系，利用国际金融工具，

¹ <https://www.knowyourcountry.com/country-reports/mongolia/>

² <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2025/265/002.2025.issue-265-en.xml?cid=570413-com-dsp-crossref&Tabs=contentSummary-111696>

³ <https://mrtd.gov.mn/>

对环保绿色项目和计划提供融资。2031-2040 年间，培育智能消费，打造高效产业，增加绿色金融国内外气候融资渠道。

2021 年 12 月 6 日，蒙古人民党举行第 30 次代表大会。会议详细介绍“新复兴政策”，旨在巩固蒙古国经济独立，减少疫情对经济带来的负面影响，迅速解决经济发展的制约因素，为落实“远景-2050”长期发展政策奠定基础，致力于改进经济、基础设施、政府效能的中期发展纲要。通过政府、私营部门、投资商之间的合作，落实“新复兴政策”。据蒙方预测，实施“新复兴政策”后，经济平均增速有望达到 6%，人均国内生产总值增长 3 倍，劳动力参与率达到 65%，中产阶级比例达到 85%。“新复兴政策”包括口岸复兴、能源复兴、工业复兴、城乡复兴、绿色发展复兴、政府效能复兴。⁴

故从投资环境的吸引力角度，蒙古国的竞争优势有：矿产资源丰富、经济增长具有一定潜力、市场化程度较高。

三、蒙古国外商投资法律制度的规范结构与实践运作

构成蒙古国对外商投资有影响力的主要包括各类经贸协定和国内立法。

1. 经贸协定

2017 年 5 月，中国与蒙古国签署《中华人民共和国商务部和蒙古国对外关系部关于启动中国—蒙古国自由贸易协定联合可行性研究的谅解备忘录》，宣布启动自贸协定可行性联合研究，正式开启双边自贸区建设进程。同月，中蒙两国签署《中蒙人文交流共同委员会政府间备忘录》，旨在通过该机制统筹协调两国人文领域交流合作，夯实双方友好社会基础，推动中蒙全面战略伙伴关系向前发展。2019 年 6 月，中蒙两国签署《中华人民共和国政府和蒙古国政府关于建设中国蒙古二连浩特—扎门乌德经济合作区的协议》。2023 年 10 月 19 日，第三届“一带一路”国际合作高峰论坛期间，蒙古国前副总理兼经济发展部部长呼日勒巴特尔和中国国家发展和改革委员会主任郑栅洁签署《蒙古国经济发展部与中国国家发展改革委员会关于低碳绿色发展合作的谅解备忘录》。2024 年 11 月，双方签署《蒙古国经济发展部与中国商务部关于绿色发展领域投资合作的谅解备忘录》。2024 年 8 月 27 日，中国合格评定国家认可委员会主任兼秘书长张朝华与蒙古国国家认可局主席赛日奥德·尼亚姆额尔德尼共同签署《中国合格评定国家认可委员会与蒙古国国家认可局合作谅解备忘录》。2024 年 11 月 5 日，中蒙

⁴ 详见：<https://mongolia.gov.mn/>

两国总理在上海会谈期间，签署关于标准化合作谅解备忘录，标志着两国在标准化领域的合作进入新阶段。

目前，蒙古国政府与包括中国在内的 29 个国家签订“避免双重征税协定”。1996 年加入华盛顿《解决投资争议公约》，1997 年加入世界贸易组织，1999 年成为首尔《关于成立多边投资担保机构公约》成员国，同时也成为世界银行多边投资担保组织（The Multilateral Investment Guarantee Agency, 简称 MIGA）成员国，2013 年加入联合国绿色经济行动伙伴计划（PAGE），2020 年 9 月加入《亚太贸易协定》。欧盟给予蒙古国 7200 种商品 GSP+优惠政策。此外，签署协议有《关于执行 1994 年关税与贸易总协定第 6 条的协定》《关于执行 1994 年关税与贸易总协定第 7 条的协定》《货物贸易多边谈判》《原产地规则协议》《关于建立世界贸易组织的马拉喀什协议》《关于颁发特别进口许可证程序的谈判》《技术性贸易壁垒谈判》等。

2.2013 年投资法

在蒙古国国内立法体系中，外资法律体系的核心规范是 2013 年通过的蒙古投资法（Law On Investment）。该法在体系上整合并取代了此前分散的外资立法，确立了一个统一的投资法律框架。⁵

该法共有七章 24 条。适用于外国投资者和国内投资者在蒙古国境内进行的投资。⁶该法规定了投资的形式，包括设立新的商业实体，购买证券，收购与合并，订立特许经营、产品共享、营销和管理以及其他协议，融资租赁等。⁷该法列举了稳定证书的发放相关事项，在蒙古国从事矿业、银行和金融及媒体与传播，若持发行股份总数 33%以上的，则需要获得许可。

3.国内立法变化

蒙古国对外资的态度并不是一蹴而就的，而是经历了从“审查导向”向“开放导向”，从“限制外资”向“吸引外资”的转变。

在现行制度形成之前，蒙古国曾于 2012 年通过一部具有明显限制性质的法律《战略实体外国投资法》（Strategic Entities Foreign Investment Law）。此后，蒙古国的外国投资急剧下降，这在很大程度上是由于该法律在国际上不受欢迎。

8

⁵ <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/124/mongolia-investment-law>

⁶ 详见该法第四条。

⁷ 详见该法第五条。

⁸ https://www.iflr1000.com/NewsAndAnalysis/mongolias-new-investment-law/Index/918?utm_source=chatgpt.com

结合 2012 年和 2013 年两部法律，可以发现蒙古国投资制度具有明显的非线性演进特征，即其并非稳定演进，而是受宏观经济压力驱动的“适应性调整机制”。更为重要的是，投资法改革并非孤立进行，而是与矿业法调整及国家资源治理机制同步推进。例如，2024 年蒙古国设立国家主权财富基金（Chinggis Fund），用于统筹资源收益并参与国家发展项目。这一变化意味着，国家在投资中的角色正在从“监管者”向“参与者”转变，从而可能重塑外资在资源及基础设施领域的合作模式。在这一背景下，投资者所面临的不确定性，并非源于法律缺失，而是源于制度演进尚未完成。

四、资金流动风险和应对措施

从跨境投资的结构化逻辑来看，资本的进入从来不是问题的终点，反而是风险分析的起点。真正决定投资可行性的，是资金在项目周期中的可流动性，尤其是最终收益能否稳定、可预期地实现跨境回收。蒙古国的制度恰恰体现出一种典型的“形式开放与现实约束并存”的结构。

1. 外汇管理规定

根据蒙古国《外汇法》，国家大呼拉尔负责管理外汇和批准年度综合计划部分的国家外汇预算。蒙古国财政部根据国家外汇预算和推算出的外汇收入制定各部门的外汇分配计划，蒙古银行是蒙古国外汇管理的主要协调机构，确保分配的顺利完成。各商业银行在蒙古国银行的授权下可从事外汇交易。在蒙古国注册的外资企业可以根据当地商业银行要求开立账户，用于进出口结算。一年中，在外汇用完时，可动用临时性可使用外汇资源进行追加分配。国家对个人和企业的外汇使用和存储不加限制。

同时，蒙古国实行外汇上缴与外汇留成制度。如果出现外汇储备大幅下降，不排除中央银行或商业银行采取临时性的外汇管制措施的可能性。据蒙古国中央银行数据，截至 2024 年底蒙古国外汇储备达 55.1 亿美元，同比增加 11.8%。

2. 资金进入

从规范层面来看，蒙古国对外资进入并未设置显著障碍。然而，这一“形式上的自由”，在实践中必须与蒙古国金融体系的现实能力相结合加以理解。

蒙古国金融市场呈现典型的小规模、集中化特征：银行体系集中度较高，外汇市场深度有限，本币图格里克长期存在波动压力。在这一背景下，大额资本流入往往无法被即时吸收，而需要通过商业银行体系逐步消化。这一点在基础设施

与能源项目中尤为明显。例如，在电力或矿业投资中，初始资本投入规模较大，若完全依赖本地金融体系承接，往往面临流动性压力。因此，在实践中，较为成熟的做法并非直接将资金汇入蒙古国，而是通过境外融资平台分阶段注资，甚至通过设备出资或技术投入等方式，减少对本地外汇市场的依赖。

所以，在蒙古国，资金进入问题的关键并不在于“是否允许”，而在于“是否能够被承接”。这一差异在项目初期可能并不明显，但在资本密集型项目中，往往会直接影响建设周期与成本结构。避免因流动性限制而被动拉长，从而影响项目进度与成本控制。

3. 利润汇回

与资金进入类似，蒙古国法律在利润汇回问题上同样表现出明确的开放态度。法律上原则允许利润汇出，但实践中仍受外汇供给及银行体系约束。《投资法》第六条规定，投资者有权将其下列资产和收入不受阻碍地转移出蒙古，但前提是已在蒙古境内妥善履行其纳税义务。

顺便说明，外商在蒙古国取得外汇的基本途径有：（1）携带入蒙（超过一定数额须海关申报，目前允许携带 1500 万图格里克或等值外币）；（2）接到外国汇来的外汇。这两项通常无数量限制；（3）外国投资企业的出口外汇收入，但这部分外汇收入须是上交国家后企业留成部分中的。另外，外国游人为旅游和商业目的，可按官价限量购买外汇。外商获得的出口收入和从国外汇来的外汇可以在指定银行开立外汇账户，存取和使用不受限制。大量外汇进出蒙古国需要到海关部门申报。利润汇出需要交税，具体税率根据所属行业不同而不同。

从国际组织的评估与市场实践来看，投资者要实现自由转移利润的权利，不能脱离宏观经济环境。蒙古国经济对大宗商品价格高度依赖，外汇储备规模易受国际市场波动影响。在外汇供给趋紧时期，大额利润汇回往往需要通过银行审批并分阶段实施。法律保障的是“可以汇出”的权利，而金融体系决定的是“何时以及如何汇出”的路径。当外汇供给充足时，这一差异并不显著。但在外部环境趋紧或大宗商品价格下行时，这种差异便会迅速放大，进而转化为投资回收的不确定性。

从风险类型上看，这种不确定性至少包含三个层面：

其一是时间风险，即利润无法按预期周期汇出；

其二是汇率风险，即在等待过程中本币贬值侵蚀收益，虽然蒙古国在《投资法》中规定了稳定证书（Stabilization certificate）的制度，但也似乎无法有效解决

这个问题：

其三则是政策性风险，即监管机构可能通过窗口指导或审慎措施，对资金流动施加事实上的约束。

4.可能的应对方法

（1）收益实现路径的重构

与单一依赖股息分配相比，通过股东贷款利息、技术服务费或许可费等方式实现收益分配，往往更具稳定性。

（2）现金流的前置安排

在理想状态下，投资者应尽量避免将全部收入锁定在蒙古国境内。通过贸易结构、服务协议或结算安排，使部分现金流在境外实现。这一做法的逻辑极为直接：如果资金无需进入蒙古国，则自然无需面对汇出的不确定性。比如对于矿业项目而言，由于其产品本身面向国际市场，这一结构较易实现。

（3）通过分层投资结构提升整体灵活性

实践中，多数跨境投资并不直接以中国主体进入蒙古，而是通过香港或新加坡等中间控股平台进行。这一安排不仅有助于利用双边投资协定（BIT）提供的保护，同时也为资金调度与利润分配提供了更大空间。更重要的是，这种结构使得投资回报可以在更高层级实现，从而降低对蒙古国本地外汇市场的依赖。

五、争议解决与执行的现实及应对方法

在多数跨境投资安排中，争议解决机制往往被视为“最后一道防线”。但在蒙古，这一理解并不完全成立。然而，与许多制度成熟的投资目的地不同，蒙古国的争议解决机制不应仅仅承担事后救济功能，而应在一定程度上构成投资结构本身的一部分。换言之，投资者并非在争议发生后才“进入”争议解决体系，而是在项目设计之初，便必须围绕该体系进行制度性安排。

1、典型案例解析

（1）Khan Resources v. Mongolia⁹：典型的“资源国家行为风险”

申请方为加拿大公司 Khan Resources Inc.及其关联企业。投资者通过合资公司持有铀矿开采许可，但蒙古国政府随后取消了相关许可。

仲裁庭的核心分析路径可以抽象为：第一步确认投资权利存在-许可证构成受保护投资；第二步分析政府行为性质-取消许可是否具有公共目的；第三步审

⁹ https://arbitration.org/award/417?utm_source

查比例性与正当程序。最后，仲裁庭认为，蒙古国政府违反了国际投资义务，根据披露的信息，蒙古国应向投资者支付约 1 亿美元赔偿金，其中包括约 8000 万美元的损失、累计利息及约 900 万美元的法律费用。蒙古国政府最初试图向巴黎上诉法院申请撤销该裁决，但在 2016 年 3 月与投资者达成和解，同意支付 7000 万美元以终结全部争议，并撤回撤销程序。

该案本质并不是“违法征收”的事实认定问题，而是国家在资源监管与投资保护之间的冲突失衡。所以，矿业投资不等于单纯的商业行为，本质为国家利益参与的交易。这种情况下，我们必须依赖 BIT 及仲裁体系作为核心保护。

（2）Paushok v. Mongolia¹⁰：税收与政策波动风险

申请人通过其公司 Golden East Mongolia LLC 经营黄金采矿业务。蒙古国于 2006 年颁布《矿产超额利润税法》（Windfall Profits Tax on Minerals Law），对黄金出口征收高额税款。投资者声称，该税收措施及随后实施的外汇管制政策违反了蒙古国与俄罗斯之间的双边投资协定，构成征收及不公平待遇。

仲裁庭认定，蒙古国的部分措施确实对投资者产生重大经济影响，但未构成非法征收。仲裁庭指出，国家在追求公共财政目标时拥有一定政策空间，尤其在税收与货币控制领域。最终，仲裁庭驳回了投资者的主要赔偿请求。

该案说明，并非所有对投资者不利的政策，都会构成投资保护违约。国家具有税收主权，投资者对此应预见政策变化。所以，对投资者而言，BIT 保护并不是“兜底保险”，有些不利行为并不构成违法行为，而是“合法但不利”的政策调整。

（3）WM Mining v. Mongolia¹¹：环境立法与投资冲突

申请人是一家美国注册的矿业公司，在蒙古国的矿产勘探和开发项目中投资。争议起因于蒙古国政府实施的河流保护法，即禁止在河流附近采矿，这直接影响了既有矿权的行使。投资方认为，这些措施违反了蒙古国与美国之间的双边投资条约中，关于公平与公正待遇以及征收补偿的条款。仲裁庭做出了有利于蒙古国政府的裁决。

该案体现了，环境保护正在成为国家行为的“正当理由”。仲裁庭倾向承认国家监管权及限制投资保护范围。所以，之后投资的法律风险方向还需考虑 ESG 和环保政策及社会许可（social license）等因素。

¹⁰ <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement/cases/276/paushok-v-mongolia>

¹¹ <https://www.italaw.com/cases/9775>

基于对涉及蒙古国投资的案例分析，给予我们的启示是：

- 不要依赖单一保护（BIT ≠ 万能，仲裁 ≠ 必然救济）；
- 投资前即设计“退出路径”；
- 行业选择本身就是风险控制（矿业：高收益 + 高不确定性，电力：中风险 + 可结构化，消费：低风险）；
- ESG 与合规成为新变量。

2、制度分析

我们应明白，在国际层面，蒙古国已加入国际投资争端解决中心并成为了纽约公约的缔约国，从而在形式上完全融入了全球投资争议解决体系。但在国内层面，司法与执行机制的稳定性与可预期性仍存在一定差异。这种结构意味着，争议解决的关键问题不在于是否存在仲裁机制，而在于仲裁结果能否顺利转化为现实权利的实现。

根据国际仲裁的一般规则，即使是外国仲裁裁决，亦需经本地法院承认后方可执行。而在这一过程中，法院仍可能基于程序或公共政策理由进行审查。这意味着，仲裁并不能完全“脱离”本地制度，而只是将争议的实体判断转移至国际层面。这一问题可以被拆解为三个连续环节：

首先，在争议发生阶段，投资者通常可以依托双边投资协定（BIT）或合同仲裁条款，将争议提交至国际仲裁机构，从而避免直接进入本地司法体系；

其次，在裁决形成阶段，国际仲裁庭一般遵循较为成熟的法律标准，对征收、公平待遇等问题作出判断，因此结果具有较高的规范一致性；

而真正的不确定性，集中在第三个环节，即执行阶段。当裁决需要转化为具体资产或资金时，仍需依赖蒙古国国内的司法与行政执行机制，而这一机制的效率与稳定性，直接影响投资者的实际回收。

进一步分析，我们可以发现，这种执行层面的不确定性，与蒙古国的经济与制度结构存在内在关联。首先，在涉及政府或国有企业的案件中，可执行资产本身可能具有有限性或特殊性，从而增加执行难度；其次，政治与经济因素在个别情况下可能对执行节奏产生影响；再次，由于争议多集中于矿业等资源领域，而该领域本身具有较强的国家利益属性，因此执行问题往往不完全是法律问题，也具有一定政策维度。这些因素叠加在一起，使得“如何执行”成为争议解决体系中最关键的变量。

3、应对措施

正因如此，在蒙古投资中，争议解决不应被理解为单一的仲裁条款设计问题，而应被视为一个贯穿投资全周期的结构性议题。

从实践角度来看，有效的风险控制并不能单纯依赖于在合同中简单约定仲裁机构或仲裁地，而在于需通过整体结构设计，降低执行环节的不确定性。具体而言，这首先体现在仲裁路径的选择上。尽管蒙古已加入 ICSID 体系，但是否适用 ICSID 仲裁，取决于投资是否符合相关条约的适用范围。因此，在投资路径设计中，确保投资者身份符合双边投资协定的定义，往往成为锁定仲裁管辖权的关键步骤。

其次，是执行路径的前置设计。在传统思维中，执行被视为争议解决的“最后一步”。但在蒙古国语境下，执行路径应当在投资初期即被纳入考量。例如，通过将部分关键资产或现金流安排在境外法域，可以使投资者在必要时选择在第三国执行仲裁裁决，而不完全依赖蒙古本地执行机制。这种做法的本质，在于将执行风险从单一法域分散至多个法域，从而提升权利实现的可能性。

此外，在合同结构上，通过将投资关系拆分为多个层级（如政府协议、融资协议、运营协议），并在不同层级中设置仲裁条款，也可以在一定程度上分散争议风险。这样一来，即便某一法律关系的执行受阻，其他法律关系仍可能为投资者提供替代性救济路径。这种“多层保护结构”，也已成为国际能源与基础设施项目中的常见做法。

综上所述，仲裁并不能单独解决问题，只有与投资结构设计相结合，才能真正发挥其保护功能。因此，对于投资者而言，争议解决的关键并不在于选择一个“更好的仲裁机构”，而在于通过制度与结构安排，使仲裁裁决能够转化为现实可得的经济利益。

由此，蒙古国投资的核心问题，最终收敛为一个更具方法论意义的命题：在不确定性无法被消除的前提下，如何通过结构设计实现风险的再配置。

六、结语

在蒙古国的投资活动本质上是一种结构工程，而非单纯的法律适用过程。真正的专业能力，并不体现在对单一法律规则的掌握，而体现在如何在多重制度约束下，通过整体设计实现风险与收益之间的再平衡。决定项目成败的，**并非对风险的识别能力，而是对风险进行重构的能力。**

“乌兰巴托的夜，那么静，那么静。”歌声里，矿脉在山谷低吟，政策的风

从北方拂来，口岸的灯火彻夜不眠。然而，夜色从不只赠予温柔。法律风险如无声的裂谷，而那些酒杯中的承诺，有时轻得像风，吹过便无痕。

乌兰巴托的夜，美得让人想拥抱全部。聪明的旅人会先点亮一盏灯——不是为了驱散夜，而是为了看清：哪片草原通向星辰，哪条小径藏着暗涌。



卫俊 律师

国浩律师（南京）事务所 合伙人

邮箱：weijun@grandall.com.cn

美国波士顿大学银行&金融法项目法学硕士，南京大学法律硕士。入选江苏省省级涉外律师人才库。现任江苏省和南京市两级律师协会涉外法律服务与外事工作委员会委员、南京市律师协会反垄断与反不正当竞争委员会委员、

南京欧美同学会建言献策委员会委员、江苏省工商联国际合作委员会跨境业务法律专业委员会委员、江苏省对外友好交流促进会成员。同时为迪拜国际仲裁中心、亚非法协香港区域仲裁中心、南京仲裁委员会/江苏（南京）国际商事仲裁中心、乌鲁木齐仲裁委员会/乌鲁木齐国际仲裁院、武汉仲裁委员会/武汉国际仲裁中心等多家境内外仲裁机构在册仲裁员。卫俊律师曾供职于世界五百强某德资公司中国区总部法律审计部。做为律师执业以来，主要专注于商事争议解决、国际仲裁、跨境投融资、金融等境内外法律服务，卫俊律师具有在境内及境外法院和仲裁机构重大复杂案件代理和/或出庭的丰富经历和经验。执业以来，处理的诉讼、仲裁、非讼项目已逾千件。

欧盟《工业加速器法案》保护主义升级与中国的法律应对策略

◎ 宋锡祥 丁一诺

2026年3月4日，欧盟委员会（简称“欧委会”）正式公布《工业加速器法案》（Industrial Accelerator Act，简称IAA法案）立法提案。该法案系欧委会主席冯德莱恩在其第二任期《政治指导方针》及2025年《欧盟竞争力指南》中明确提出的核心立法倡议。作为《净零工业法案》等前置法规的强化与延伸，IAA法案的出台以能源密集型产业、净零技术制造业及汽车产业为重点整治对象，构建起涵盖政府采购准入限制、外商直接投资附加审查及工业制造加速区简化审批三位一体的制度体系框架。该法案的出台标志着欧盟工业政策已由传统的防范式救济途径全面转为主动排外的保护主义嬗变之中。这一新动向势必将对我国等第三国企业参与欧盟市场竞争构成重大而深远的结构性影响。因此，我国在开展对欧贸易和投资中应当审时度势，未雨绸缪，积极采取应对手段和法律措施，以便中企在开拓和参与欧盟激烈的市场竞争中将其负面影响减少到最低限度，并立于不败之地。

一、IAA法案出台的立法背景与目标

法案的出台既有欧盟各成员国制造业内生动力不足，面临外部竞争激烈的态势，欧盟内部制造产业增加值持续乏力，又有来自中国新能源产业集群和过度依赖外部供应链的挑战和加速新技术创新的转变，进一步催生了欧盟一系列相关政策和法案的出台，以达到振兴经济的预期的目标和愿景。

（一）欧盟制造业的结构性萎缩与政策回应逻辑

IAA法案出台的最直接动因，是欧盟制造业面临的持续性结构性萎缩。据欧盟统计局统计，自2022年以来，欧洲工业生产呈连年下滑趋势，截至2026年2月，与2025年2月相比，欧元区工业生产下降了0.6%，欧盟下降了0.1%¹。而欧盟的制造业增加值占GDP比重亦持续低迷，2015至2025年间，德国从23.5%降至18.2%，法国从10.2%跌至8.5%，英国、意大利、捷克的降幅也均超过3个

¹ <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-euro-indicators/w/4-15042026-ap>

百分点。这导致欧盟在全球工业增加值中的份额持续收缩，全球 GDP 份额已从 21 世纪初的 25% 下降至 2025 年的 15%。

综合来看，欧盟制造业的三大领域困境尤为突出。能源密集型产业自 2021 年以来产量持续下滑，成本劣势因俄罗斯廉价能源的中断而进一步扩大。净零技术领域面临全球市场份额萎缩的压力——电池制造、光伏等产业约八成产能集中于中国，部分关键技术严重依赖非欧盟供应链。欧洲汽车产业竞争力持续下降，供应商平均利润率从 2017 年的 7.4% 降至 2023 年的 5%，2025 年生产指数较 2021 年下降 11%，大量就业岗位受到威胁。

2024 年 9 月 9 日，意大利前总理马里奥·德拉吉与和欧盟主席乌尔苏拉·冯德莱恩联合提交了《欧洲竞争力的未来》报告²，指出因欧盟生产力放缓、人口挑战、能源成本上升及绿色和数字化转型挑战等问题在全球竞争加剧的背景下被进一步放大，需解决欧盟竞争力落后的结构性缺陷。该报告提出欧洲面临的三大转型为加速创新、平衡脱碳与竞争力和减少依赖外部供给，并催生了《欧盟竞争力指南》《清洁工业协议》等一系列重大立法动议，而 IAA 法案正是这一政策转向的标志性成果。

（二）欧盟工业政策的演变历程

尽管欧盟的贸易保护主义自 2007 年金融危机后便呈抬头之势，但欧盟并未如美国一般采取单边主义措施，也未进行明显的违反国际贸易法的行为。囿于其限缩的国际影响力与可利用的工具，欧盟通常以“联结”的方式，在贸易规则中将贸易与就业、人权、环保等其他价值关联，并在国际舞台上将此类概念推广为共识，以此合理地限制贸易。³价值关联需要形成完善的概念体系，因此，早在 IAA 法案公布前，欧盟已推行了多项法律法规以为其铺平道路。

1. 及时出台统领性框架文件《绿色协议产业计划》。工业竞争强烈依托于国家的能源基础，尽管欧盟具有制定能源结构导向的话语权，但其自身能源储备匮乏，长期以来依赖于进口能源，尤其是俄罗斯的石油和天然气。一旦美欧与俄罗斯关系恶化，极易受到地缘政治的影响，如近年来面临俄乌冲突导致的冲击，欧盟不得不舍近求远购买美国的高价能源而导致通货膨胀。为此，欧盟一直将发展绿色能源作为降低进口依赖、稳定生产结构的重大目标。

² https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059

³ 程卫东. 欧盟新一轮贸易保护主义的新动向[J]. 人民论坛, 2021, (34): 92-96.

早在 2019 年，欧盟便提出《欧洲绿色协议》，将气候变化与产业转型、能源转型挂钩并囊括在该协议框架规制中。2021 年 6 月，《欧洲气候法》正式生效实施。该法将“2050 年实现气候中和”作为法定目标。为了落到实处，2021 年欧盟还提出“减碳 55”的一揽子修订方案，这不仅对《可再生能源指令》和《能源效率指令》等现有法律进行修订和完善，还试图通过市场手段驱动能源结构转变，旨在中美全球制造业竞争中占有一席之地。与此同时，欧盟开始强化产业干预与供应链安全。与此相适应，其于 2023 年公布了《绿色协议产业计划》（GDIP）。

欧盟之所以颁布《绿色协议产业计划》，就在于应对美国《通胀滞销法案》对非美国本土或北美地区生产销售的气候和清洁领域产业链的冲击，防止欧洲清洁技术产业外迁的举措，它是欧盟绿色工业政策的统领性框架文件。该计划主要包括建设可预测和简洁高效的监管环境、扩大资金获取渠道并加快资金拨付、提升适用于绿色转型的技能、推动公平竞争和开放贸易并确保弹性供应链⁴的稳定性。

2. 供应链的双基石：《欧洲芯片法案》与《关键原材料法案》配套成龙。欧盟先后颁布实施两大法案，持续在芯片和关键原材料领域发力，试图在全球范围提升欧盟芯片比例的份额，以及关键原材料采购的多元化并改变对中国原材料的过度依赖。

2022 年 2 月 8 日，欧洲议会和理事会公布《关于建立旨在强化欧洲半导体生态的措施框架条例》（即《欧洲芯片法案》）。该法案以“三大支柱”为核心政策框架，通过公私合作模式整合资源，大幅度投资半导体行业，试图在 2030 年将欧洲制造的芯片份额从不足 10%提升至全球的 20%。法案的目标在于建立明确的组织架构和预算投入，提高欧盟半导体生态系统的弹性，以扭转其所占全球市场份额偏低的局面。⁵该法案表面上宣称要建立一个“充满活力和弹性”的半导体生态系统，实质上却植入了“同类首创”设施的概念，即具备一定产品创新性的半导体制造设施必须已在或者已承诺将在欧盟境内生产或投资设厂，并能在技术节点、半导体材料或其他半导体技术方面提供更好的性能，包括工艺上的创

⁴ 修勤绪. 欧盟《绿色协议产业计划》的主要内容、影响及对策建议[J]. 中国经贸导刊, 2024, (17): 62-64.

⁵ 李俊峰, 张颖. “欧盟半导体危机”的成因、对策与启示——围绕《欧洲芯片法案》的解读[J]. 中国科学院院刊, 2023, 38(02): 315-323. DOI: 10.16418/j.issn.1000-3045.20220311002.

新或者具有更好的能源和环境性能等。值得一提的是，此类设施必须接受欧委会的监督，不得履行第三国施加的可能削弱其在欧生产能力的义务，以及在此类义务发生时立即告知欧委会。⁶这就意味着，此类设置无疑具有对非欧盟投资的限制性考量因素。

紧随其后的是《关键原材料法案》（CRMA），于2024年5月23日生效并付诸实施。该法案公布了34种关键原材料和17种战略原材料清单，旨在确保欧盟各成员国能获得安全、可持续的关键原材料，减少对其他国家关键原材料的依赖。该法案提出，到2030年，欧盟战略原材料年需求量应为10%来自本地开采、40%在欧盟加工、25%来自回收材料。尽管从短期来看，该法案对中国关键原材料出口的影响不大，然而长此以往，欧盟极有可能联手美、澳、加等国抢占国际市场，形成绿色壁垒，并对中国关键原材料及清洁能源产品出口到欧洲市场产生一定的消极影响。⁷此外，法案规定，为推动战略原材料进口多元化，从任何一个国家进口量不能超过欧盟年消费量的65%。⁸鉴于中国在稀土、锂、钴等关键矿产领域占据主导地位，该条款仍体现了欧盟积极推动供应链名为“多元化”实质上是逐步“去中国化”的战略意图。

3. 作为IAA出台前的核心支柱《净零工业法案》（NZIA）。该法案由欧委会首先提出，并经欧洲议会和欧盟理事会讨论投票后，于2024年6月28日正式生效施行。作为IAA出台前最为核心的工业保护立法，NZIA提出了2030年欧盟战略性净零技术的本土制造能力应满足其年度部署需求的40%和2040年在全球净零技术制造市场中占据15%的份额的两大宏伟目标。该法案包括了19项净零技术，涵盖太阳能光伏、风能、电池与储能、电解槽、碳捕集利用与封存等诸多领域。⁹

在制度设计上，NZIA法案将“可持续性和弹性”标准引入公共采购程序，还规定如果单一来源的某些净零技术供应占欧盟内部需求的比重超过65%，则将在公共采购程序中被视为供应多元化程度不足。该机制虽无明确的地域指向，但考虑到中国在光伏、电池等领域的出口供应份额，此类重要产业均已触发欧盟

⁶ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/european-chips-act>

⁷ 胡杰,张剑智.欧盟《关键原材料法案》的主要内容、影响及中国的应对策略[J].环境保护,2024,52(19):60-62.DOI:10.14026/j.cnki.0253-9705.2024.19.012.

⁸ European Union. Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending regulations (2024) [EB/OL]. [2024-05-27]. https://eurlex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L_202401252.

⁹ 唐晓婕,金莹,顾紫荆.欧盟《净零工业法案》的背景、内容与应对策略[J].金融纵横,2024,(09):41-45.

的韧性贡献要求。该法案设计意图中遏制我国成熟净零技术出口的意图非常明显，但因欧盟对我国进口技术的高度依赖短期之内仍然存在并一时无法改变，该法案难以在几年内内实现“去中国化”的净零技术产品体系，这势必对我国成熟净零技术出口的潜在影响力有限。¹⁰然而，NZIA 法案的通过仍对我国企业赴欧投资的意向造成一定程度的负面影响和不利冲击，也变相影响了我国对欧盟成员国投资的结构模式，并为欧盟的后续立法确立常规做法，以限制大型技术供应商市场准入的路径。

4. 重金援助与最终加速《清洁工业协议》（CID）的问世。该协议于 2025 年 2 月 26 日由欧委会正式通过，欧盟宣称该协议是基于《欧洲工业协议安特卫普宣言》和欧委会“清洁转型对话”的基础上，经与行业代表及社会各方积极对话后形成。《清洁工业协议》依旧将重心放在能源与清洁技术两大核心议题上，并试图将脱碳目标与提高国际工业竞争力提升融为一体：它提出提出要在短期内筹集超过 1000 亿欧元以支持欧盟制造的清洁制造业，并加速《工业脱碳加速器法案》的通过。

然而，纵观该协议即可发现欧盟仍在谋求合作的外皮下试图削弱中国供应的作用。欧委会在 CID 协议中表明将发展清洁贸易和投资伙伴关系，如准备推出一项新的《地中海协定》以促进与北非的可再生能源领域的合作和贸易，以及尽快要求 80% 的中小企业采取行动进行与财务披露“同等力度的”环境披露。此类行为均会对中国的能源供应商造成打击，无论是市场转移还是信息披露所造成的额外负担，中方的合作优势均会在未来遭到一定程度的削减。

（三）IAA 的立法缘由及其进程

《工业加速器法案》的提出最早可追溯至 2025 年 1 月发布的《欧盟竞争力指南》。该指南首次提出将出台 IAA 的前身《工业脱碳加速器法案》。其后又在《清洁工业协议》里重点提及旨在将加速的许可范围从净零技术扩大至能源密集型领域。2025 年 9 月，冯德莱恩在国情咨文中将该法案正式更名为《工业加速器法案》。删去“脱碳”两字，意在表明其规制范围已从能源密集型产业扩展至竞争力、再工业化和战略自主的全面目标。

¹⁰ 李思奇,金扬凯.欧盟《净零工业法案》对中国的影响及应对[J].国际贸易, 2023,(10):35-45.DOI:10.14114/j.cnki.itrade.2023.10.008.

2026年3月4日，IAA立法提案正式公布。此前，IAA草案在成员国内部讨论中便因保护性条款遭到质疑。经多次修改后，欧委会才发布了有保留的肯定意见。保留意见指出，IAA法案需要改进对总体目标预期影响的分析以及与经济安全影响的相互作用，并进一步解释与建模相关的局限性以及成本效益计算和对消费者的影响。目前，该法案仍处于提案阶段，仍需经欧洲议会与欧盟理事会审议通过后方能正式生效。尽管反对与质疑的声音此起彼伏，依然存在，但一旦该法案获得通过，将作为欧盟层面的法规直接适用于各成员国，无需各国另行转化为国内立法即可付诸实施。因此，该法案的研究价值自不待言，并迫在眉睫。

（四）IAA的目标与攻坚领域

IAA明确设定了总体目标：到2035年，欧盟制造业增加值占GDP的比重应至少达到20%。这一总量目标的背后，法案确立了三大具体政策目标以回应现实中的结构性挑战：第一，加速工业脱碳与产能部署，旨在通过消除冗长、分散的许可程序瓶颈，为能源密集型产业的低碳转型及净零技术的大规模制造扫清行政障碍，确保气候转型成为工业增长的引擎；第二，构建主导市场以防止战略依赖，该目标致力于利用单一市场的准入规模与公共采购杠杆，为欧洲工业产品创造差异化需求，以对冲因全球产能过剩与不公平补贴带来的竞争力劣势，进而降低单一第三国供应链的风险；第三，提升外国直接投资的质量与安全附加值，针对新兴战略部门的大规模外来投资，法案旨在从单纯追求资金规模转向追求技术溢出与价值链整合，通过设定强制性的欧盟参与、研发投入及本地雇佣条件，确保外部资本真正服务于欧盟经济韧性与技术主权的强化。三者的协同和融合作用在于，在确保经济安全的框架下，使脱碳成为欧盟工业基础重构与再工业化的核心竞争力。

而在重点领域界定上，IAA聚焦三大产业。首先是能源密集型产业，涵盖钢铁、水泥与混凝土、铝、化工、纸制品、橡胶和塑料制品、基本金属等。其次是净零技术制造业，包括太阳能光伏组件、电池储能系统、风电设备、热泵、核电相关技术等，与《净零工业法案》已确定的技术领域保持衔接。第三是汽车产业，涵盖纯电动汽车、插电式混合动力汽车、燃料电池汽车及其零部件。法案还将外商直接投资审查范围进一步细化为四大新兴战略制造领域——电池储能系统相关电池技术及其产业链、纯电动汽车及相关零部件、太阳能光伏技术以及关键原材料的开采加工与回收。这表明，其对清洁技术和关键供应链的重视程度可见一

斑。

二、IAA 法案核心制度的建构

欧盟《工业加速法案》共有六章，计 36 条。其中，第二章至第五章是法案的核心制度框架，分别从批准程序、市场需求、外资审查及设立加速区四个角度为本土工业提供全面的规制和立法保护。

（一）工业许可程序的数字化与加速制度

IAA 的第二章概述了欧盟工业生产和脱碳的有利条件，并确保为工业制造业项目提供简化、高效和数字化的许可授予程序。

1. 法定本地含量要求与原产地规则。虽然法定本地含量要求与原产地规则实际属于第三章“主导市场”范畴，但第二章的许可加速制度为其提供了落地的法定程序基础。法案第 4 条设立的单一接入点与第 5 条的综合决定机制，实际上为后续满足“欧盟原产地”标准的制造业产能扩张扫清了前置性行政障碍。具体而言，若缺乏许可程序，第三章所要求的电池电芯本土制造比例或太阳能光伏逆变器欧盟原产地比例将因产能不足而陷入空转状态。基于此，第二章的制度功能在于通过供给端松绑，确保需求端产量达标。同时，法案还在附件二中规定的“主要特定组件”清单及其欧盟原产地比例要求。该规定在法理上依赖于《欧盟海关法典》确立的非优惠原产地规则，而许可程序中的数字追踪系统则为后续原产地自我声明的核查提供了数据互通基础，确保符合新规的工业产品可以最快的速度进入欧盟市场。

2. 工业制造加速区与行政审批简化安排。法案第二章单一许可授予程序和第五章第 25 条至第 27 条构建的工业制造加速区的规定关联度是相当高的，甚至可以说，该程序的简化版本即为推动工业制造加速区而设立。具体来说，主要体现在以下三个方面：

首先，法案第 25 条要求成员国在 IAA 法案生效后的 12 个月内至少指定一个加速区，指定时需遵循严格的环境与社会筛选标准，并事先完成战略环境评估。这一前置程序的法理意义在于，通过一次性的区域级环境累积效应评估替代单个项目的重复评估，从而在不降低环保标准的前提下大幅压缩审批周期。

其次，法案第 26 条规定，能源与基础设施的前瞻性配套则要求成员国为每个加速区进行面向 2030 年、2040 年及 2050 里程碑年的能源需求进行分析，并

将结果纳入输电系统运营商的国家电网发展计划。该条文实质上将加速区定位而为电网规划中的优先接入区域，通过预期性投资解决工业脱碳项目普遍存在并网等待时间冗长的问题，从而在物理层面保障了低碳制造产能的及时上线。

最后，法案第 27 条第 1 款创设了“聚合基线许可”概念，要求成员国在加速区设立时就编制并发布一份通用性授权文件，涵盖该区域内工业活动通常所需的所有许可与行政授权，但不包括欧盟此前发布的某些特定装置排放许可以及电网连接协议。该制度使得项目发起人仅需针对聚合基线许可未涵盖的部分信息申请补充授权，其余事项仅需履行通知义务，即以部分补充为加速区获批的充分条件，限缩审查人员以提供信息不足为由拖延审批进程的合法事由，从而在制度层面剔除了工业制造加速区落地前的大部分障碍。

（二）通过市场准入规则限制减少对非成员国产品的进口

法案第三章专门建立了一个在公共采购和公共支持计划的背景下，采购某些产品和服务如何适用欧盟原产地和低碳要求的框架。它规定了对特定下游部门（如建筑、基础设施和交通）中使用的钢铁、混凝土和砂浆以及铝的低碳要求，以及对铝和车辆的原产地要求。与此同时，它还为涉及化工产品的需求方提供了授权标准。

1. 设置法定本地含量要求与原产地规则。法案第三章通过修订《净零工业法案》及新增条款再次重申法定的本地含量要求。其法理基础在于《欧洲联盟运作条约》第 114 条内部市场协调条款¹¹以及欧盟在 WTO《政府采购协定》下保留的一般例外及安全例外权利¹²，因此表面上具有形式合法性。

法案第 7 条首先明确了“欧盟原产地产品”的概念。该产品是否源自欧盟则应依据《欧盟海关法典》的非优惠原产地规则进行判定¹³，以确保与 WTO《原产地规则协定》的形式兼容。第 8 条及第 9 条则创设了等效原产地机制，在公共采购中将源自与欧盟缔结自由贸易协定或关税同盟的第三国以及《政府采购协定》缔约方的产品也视为欧盟原产地产品。但法案同时授予欧委会通过授权法案将特定第三国排除在等效范围之外的权力，排除标准包括该第三国未能提供国民待遇或在避免对欧盟供应安全构成依赖所必需的情况下。这无疑使欧盟原产地产品的

¹¹ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0006.01/doc_3&format=pdf

¹² https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm

¹³ https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/union-customs-code_en

概念变得极为灵活，因后者仍可直接排除不被前者排除的国家，且后者的标准完全不是前者那样更容易判断。

IAA 法案对《净零工业法案》的沿袭与创新还体现在对《净零工业法案》第 25 条作了进一步细化，为电池储能系统、太阳能光伏、热泵、风电、电解槽及核裂变技术设定了分段要求。以电池储能系统为例，法案生效后第 1 至 3 年内，要求系统本身及电池管理系统源自欧盟；生效第 3 年后，将进一步要求电池电芯及一个额外主要特定组件源自欧盟。此类阶梯式要求的设计在法律上为供应链调整预留了相对平稳的过渡期，然而在产业政策上，则传递了明确逐步排外信号。

2. 特定第三国投标主体的法定排除机制。法案第 11 条第 1 款协同修订后的《净零工业法案》第 25a 条第 1 款设定了极为严苛的采购准入排除机制：签约实体须将由“未与欧盟缔结保证此类准入的国际协定的第三国”设立的实体所拥有或控制的经济运营商提交的投标书，排除在附件二及附件三所述公共采购程序的准入之外。

仔细分析该条款的适用条件不外乎三点：主体要件、协定要件与程序要件。其中，主体要件是经济运营商必须由第三国实体设立、拥有或控制；协定要件为该第三国未与欧盟缔结确保欧盟产品或实体享有国民待遇的国际协定；程序要件则令排除范围仅限于附件二及附件三明确列举的采购类别。该机制依托于《政府采购协定》第 23 条所规定的安全例外及欧盟双边协定中的例外条款，但其将经济安全与供应链韧性上升为独立于传统国家安全概念的排除理由，实质上是对 WTO 政府采购原则的扩大解释。不过，仍可以看到为避免贸易摩擦升级，法案第 8 条及第 9 条同时授权委员会基于互惠原则动态调整等效第三国名单，为外交谈判保留了一定空间。

3. 公共支持计划的预算绑定义务。法案第 12 条第 1 款规定了欧盟成员国在实施公共支持计划时的强制性预算份额绑定义务：对于针对家庭或企业消费端的补贴，成员国须确保至少 45% 的总国家预算份额适用于满足附件二规定的欧盟原产地或低碳要求的产品；对于附件三第二部分涵盖的车辆相关支持计划，该比例则升至 100%。该条款的独特之处在于其将公共支持计划从财政补贴工具转化为引导市场的导向工具，通过强制倾斜预算分配的方式制造低碳产品的硬性需求；其二，45% 的阈值在设定上体现了比例原则——既非完全排除进口产品的市场准

入，又为欧洲本土工业产品创造了显著的制度性优势。法案第 12 条第 3 款同时规定了基于严重延误或不成比例成本的豁免机制，确保该义务在与《欧洲联盟运作条约》第 107 条国家援助规则及 WTO 补贴纪律的兼容性上留有必要弹性空间，能够长期推行。

（三）新兴战略领域外国直接投资的准入质量审查制度

该制度主要存在于第四章，用以在新兴战略部门中对超过 1 亿欧元的外国直接投资施加条件，未满足条件的投资则不能生效。法案规定由成员国指定的投资主管当局审查和监督这些条件的满足情况，而委员会仅发挥协调作用。

1. 审查机制的触发条件与适用范围。法案第 17 条为审查机制设定了相对严密的触发条件。投资必须发生于电池技术及其储能系统价值链、纯电动汽车及关键电气化零部件、太阳能光伏技术、关键原材料开采加工回收四个新兴战略制造业部门之一，价值需超过 1 亿欧元且来源地需拥有超过 40% 的集中产能。然而，欧委会依然有权通过授权法案将该清单扩展至《净零工业法案》第 4 条第(1)款所列的其他净零技术，或虽不对低于 1 亿欧元投资启动审查，但该投资依然可能受到《欧盟外资审查条例》的传统安全审查约束。不过总体而言这三个条件的设定还是体现了立法者仅针对“大规模、高集中、战略性”的外来资本进行审查的审慎态度，避免矫枉过正，对一般性外国投资造成打击。

2. 外国直接投资的最低“六进四”限度要求。法案第 18 条第 2 款列举了外国直接投资须满足的六项条件，投资者只有至少满足其中四项方可获批。此外，第 3 款将雇佣欧盟成员国员工比例不低于 50% 设定为强制性前置条件，实际指的是最低满足门槛为“满足该项且至少再满足三项”。这六项条件分别为：

一是所有权比例限制：外国投资者在任何欧盟目标企业中的持股或表决权不得超过 49%。该条件的法理功能在于确保欧盟保有对战略资产的积极控制权，防止外商通过全资收购实现技术、产能与决策中心的完全外移。

二是合资企业要求：外国投资者仅能通过设立合资企业的方式进行投资，且其在合资企业任何欧盟参与实体中的权益不得超过 49%。该条件变相要求欧盟方在管理、技术转让及能力建设方面实现深度参与，防止外商通过协议控制或一致行动安排规避所有限制。

三是欧盟工人雇佣比例：要求在投资实施时及整个运营过程中，至少 50% 的

雇员须来自欧盟成员国。若涉及现有设施的收购，应优先维持或重新雇佣原有劳动力。若获得公共资金，则五年内不得减少欧盟员工数量，否则将退还资金。尽管保护本国员工利益的条款在各项外资投资标准中均有标注，但法案唯独将该条文设置为硬性条款，不仅体现其将贸易保护主义与保护本国员工权益的价值“联结”在一起，该雇佣比例还反哺于上面两项条件，因高本地雇员比例也能有效稀释外商投资可能反向窃取技术产能的优势。

四是知识产权许可与技术留存：外国投资者须将其相关知识产权和专有技术许可给欧盟目标企业使用。该条件同时包含反向保护条款——在外国投资前或未经外国投资者合作即由欧盟方开发的全部知识产权，应完全排他地由欧盟目标企业拥有；在合作或合资过程中开发的成果，应由外国投资者与欧盟方共同拥有。从中不难看出，欧盟长期以来一直对第三国投资者收购关键技术后随即关停在欧研发活动的技术窃取行为的隐忧，并试图将脱碳等技术始终保持在欧盟内部流通。

五是研发投入义务：外国投资者每年在欧盟境内的研发支出须至少相当于欧盟目标企业或欧盟资产年度总收入的1%，并按控制权比例相应计算。该条款将研发投入从商业自主决策转化为法定义务，防止公司运营“空壳化”。这1%的阈值与欧盟统计局公布的制造业平均研发强度大致相当，也体现了欧盟一直以来对企业研发的重视程度。

六是欧盟价值链合并：外国投资者须公布一项优先从欧盟采购制造产品的投入战略，并努力实现“投放市场产品中至少30%的产品源自欧盟”的目标。该“努力义务”条款虽不具有精确的法律执行力，但通过公开披露机制依然足以施加声誉约束与市场预期引导，从而对在欧盟投资环境中感受到如履薄冰的外商形成进一步约束。

3. 审查机制与传统外资安全审查制度的差异。法案第四章所建立的外国直接投资准入质量审查机制，在目标定位、审查标准与程序构造上均有异于《欧盟外资审查条例》规定的传统外资安全审查制度，但二者并行互补而非相互替代。

在目标定位上，传统安全审查旨在保护公共秩序与安全免受外来投资对关键基础设施、关键技术、关键投入供应或敏感信息访问所造成的特定风险，而《工业加速法案》的质量审查则着眼于提升外国投资对欧盟的经济附加值，关注技术转让、本地就业、价值链整合与供应安全的积极贡献。在审查标准上，传统安全

审查采用负面清单逻辑，仅在投资存在安全风险时才予以干预，而 IAA 法案创设的审查机制采用正面清单式的条件准入模式，要求投资者在六项法定条件中至少满足四项为前提。在触发门槛上，传统审查由成员国自主设定，无统一金额标准，而本法案统一设定了相对固定的三个触发标准。在程序性质上，传统审查以成员国为主导，欧委会仅提供非约束性意见，而本法案赋予欧委会享有主动评估权，尤其在投资价值超过 10 亿欧元或对多个成员国具有重大影响时，欧委会可主动介入。在适用领域上，传统审查不预设具体部门清单，而本法案明确列举电池技术、电动汽车零部件、太阳能光伏及关键原材料四个战略部门，并可通过授权法案予以扩展。二者的并行适用即表明，大规模战略领域外国直接投资方所面临的审查力度正在加大，而对于其他领域或投资规模较小的投资者而言，类似审查机制出台也只是时间问题。

三、IAA 的制度指向性与歧视性特征剖析

IAA 法案在很大程度上针对包括中国在内的非欧盟成员国来欧投资和贸易产品设置许多门槛，其中包含全球制造产能达到一定比例会触发审查机制；在公共采购领域崇尚欧盟优先原则，将中国产品拒之门外；除审查中国优势产业的四大新兴战略制造领域的投资项目外，还扩大到中国对欧出口的传统优势产业和重要投资领域的能源密集型产业。显然，针对中国的产业和投资领域的意图是相当明显的，归结起来主要有：

（一）全球产能占比阈值的针对性设计

IAA 最核心的制度设计之一，在于以外商投资者所属第三国在特定领域“全球制造产能占比超过 40%”为触发审查的阈值。在中国光伏组件全球产能占比超 80%、动力电池产能占比超 60% 的背景下，这一阈值无疑对中国投资者产生不利的负面影响。此前，中国商务部新闻发言人曾明确指出，相关限制“仅适用于在上述行业全球产能占比超过 40% 的第三国投资者，并在公共采购领域明确提出‘欧盟制造优先’”，构成制度性歧视¹⁴。

（二）原产地规则对中国产品的制度性排除效应

IAA 第 8 条的原产地认定规则，通过将“等同欧盟原产”限于《自贸协定》（FTA）或 WTO《政府采购协议》（GPA）成员国或缔约国。因中国与欧盟尚未

¹⁴ https://www.mofcom.gov.cn/syxwfb/art/2026/art_c486a3acdbc34428810113e95172e74c.html

签署双边自贸协定，无法享受“等同欧盟原产地”的认定规则。加之，中国目前还不是 GPA 的正式成员，该条款从根本上排除了中国产品在参与欧盟公共采购中的主体资格。即便中国未来加入 GPA，欧委会仍可援引“威胁欧盟供应链安全”等兜底条款仍将中国排除在外。实际上，这一制度设计赋予欧委会极大的自由裁量空间，使中国产品面临长期的制度性准入壁垒。

（三）产业覆盖范围与中国优势产业高度契合

IAA 重点关注和聚焦的四大新兴战略制造领域——电池储能系统、新能源汽车、太阳能光伏、关键原材料——与中国的全球优势产业形成高度重合，这是不容置疑的。除此之外，该法案还将审查范围扩展至钢铁、铝、水泥、化工等能源密集型产业，这些领域正是中国对欧出口的优势产业和重要投资方向。产业选择上的高度重合，针对中国的意图是显而易见的，这进一步印证了 IAA 的指向性也是很强的。

四、IAA 法案对中国企业域外经营的影响评估

IAA 法案的出台和未来生效施行对中国企业赴欧投资、开展贸易活动和经营环境会产生哪些不利影响和挑战目前尚无定论，因为该法案还处于草案和征求意见阶段，近期还会有修改、补充和微调，离正式颁布并付诸实施尚需时日。但就 IAA 法案现有条款而言，其负面影响和中企赴欧投资和贸易带来的限制与风险是毋庸置疑的。因此，有必要对其作出恰如其分的合理评判，并寻求积极的应对措施，以迎接外部风险的挑战。

（一）投标主体资格的受限与排除风险

IAA 的三大制度，即原产地规则对中国产品的排除、全球产能占比超 40% 的投标者排除条款以及投标主体受控于非 FTA/GPA 第三国的排除规则，正试图将中国企业从部分产业受限推向整条产业链的被逐出市场。在《净零工业法案》阶段，中国企业尚可通过调整供应链、满足非价格标准参与公共采购竞标。而 IAA 直接从主体资格层面进行筛选，中国企业在电池、光伏、电动汽车等领域的公共采购参与权面临根本性挑战。

（二）核心技术管理风险

“六项选四”机制中的条件三——须向欧盟实体许可知识产权并分享专有技术，且对欧盟实体自主开发的知识产权归属权予以限制——构成核心技术管理领

域的重大合规风险。中国企业不仅面临强制性技术转让压力，还可能在合资安排中丧失对后续自主开发知识产权的控制权。这要求中国企业在投资架构设计阶段即完成核心知识产权的分级隔离与保护性安排，但对于大部分中企而言，能在欧盟框架下保全自身权益仍是一项挑战。

（三）准入市场被排外风险

综观其全文，不难发现，IAA 法案对中国企业的影响已超越了传统的贸易救济范畴。此前欧盟虽对中国电动汽车启动反补贴调查并对主要车企征收反补贴税，但关税和反补贴措施主要影响成本和定价，而法案本身则从根本上改变了市场准入的规则。中国企业面临的不仅是“进入成本上升”的问题，而是“能否进入”以及“满足何种条件进入”底层规则的重大变化，尤其是世界经济处于寒冬，各国经济深受下行影响和困扰之际，欧盟紧随美国提出新的单边保护主义举措。令人感到担忧的是，未来是否会有更多国家争相效仿，导致全球多边贸易体系受到冲击，从而进一步影响我国经贸出口大国的地位。

五、中国企业的应对法律策略

面对百年未有之大变局，中国企业在应对欧盟营商环境大调整和巨大变化之际，如何未雨绸缪，积极应对，并采取有效的法律应对措施，迎接挑战。这是摆在人们面前棘手而亟待解决的现实问题。具体来说，主要应把握并从以下几个方面着手：

（一）法律合规层面的前置研判与架构优化

有投资意向或已在欧盟成员国投资的中国企业应建立专门的法规追踪与合规团队，持续动态关注 IAA 法案等配套文件的立法进程与最终文本。鉴于法案仍处于提案阶段，建议企业可利用立法窗口期提前研判合规风险，系统评估自身业务是否触发审查条件，为保留欧洲市场率先满足硬性条件。但在投资架构设计层面，可充分利用 IAA 为 FTA/GPA 投资者预留的豁免通道，通过 FTA 伙伴国的实体进行投资架构优化。

（二）供应链布局层面的转型

面对日益收紧的原产地规则，中国企业需从根本上调整欧洲市场策略。尽管在短期仍可通过与欧洲企业建立合资合作模式，利用本地供应链满足原产地要求，但本质上仍以中资为欧盟工业发展做铺路石。长此以往，则需考虑在欧盟境内建

设涵盖关键零部件生产的完整制造基地。同时应建立全生命周期碳足迹追踪体系，以应对低碳标准与欧盟原产标准的双重合规条件。

（三）战略规划层面的市场多元化和参与标准的制定

中国企业还应加速推进市场多元化战略，降低对欧盟单一市场的过度依赖。目前“一带一路”沿线国家、中东和拉美地区已成为中国清洁技术和制造企业的新增长点。沙特、巴西等国的光伏、储能和电动汽车需求激增，为中国企业提供了新的市场空间。同时，中国企业还应积极参与国际标准和欧盟行业标准的制定，力争在国际贸易壁垒盛行的进程中争取更多的话语权和规则的主导与制定权，及时做好风险防范与应急管理举措。

六、结语

《工业加速器法案》是现阶段欧盟工业政策保护主义的集大成者，其精细化程度和具体可操作性令人叹为观止。假以时日，该法案的正式通过并在欧盟 27 个成员国内付诸实施已成定局。通过原产地规则对中国产品实施制度性排除，其精准针对中国在电池、光伏、电动汽车等领域的全球产能优势，构成对特定国家的制度性歧视。

该法案的出台标志着欧盟工业政策从以贸易救济工具为主的防御阶段，全面进入以市场准入规则重塑为核心的主动进攻阶段和态势。冯德莱恩领导下的欧盟不再满足于当下贸易格局，意图改写规则，要求外国企业以转让核心技术、让渡控制权和承担高昂本地化成本为对价，换取欧盟市场的准入资格等举措实为强化欧洲本土工业产能的准备措施。在全球经济持续低迷、能源供给关系紧张程度加剧的大背景下，欧盟的保护主义盛行的趋势只会愈演愈烈。因此，就中国企业而言，IAA 法案带来的挑战是巨大而全方位的，已超越了传统的贸易合规的范畴。在全球经贸投资规则加速重塑之际，中国企业必须从被动适应规则转为主动影响和参与规则的制定，力求在国际和区域规则的重塑中带有浓厚的中国烙印。只有这样，中国才能在新一轮全球工业领域竞争中占得先机，并摆脱和对冲欧盟新贸易保护主义规则的不利局面。



宋锡祥 上海对外经贸大学教授

上海市光明律师事务所合伙人

邮箱: songxixiang@aliyun.com

上海市光明律师事务所合伙人，市律协国际法专业委员会委员，国际投资与贸易、涉外仲裁与诉讼领域专家律师，上海外贸大法学院教授。获复旦法律硕士和武大国际法学博士学位。主持国家社科基金项目 1 项、教育部项目 2 项，公开发表学术论文 200 余篇，出版多部专著，包括《国（区）际民商事司法活动的冲突与协调》（2014 年出版）、《“一带一路”国际经贸合作总论》（2020 年出版）和《“一带一路”倡议与中国自贸区制度体系的战略对接》（2021 年出版）等。曾为新加坡高等法院受理两家央企有关信用证涉诉案中代表被告交行东京分行就域外取证和送达等问题先后出具 3 份专家意见，并办理多起外商投资企业纠纷及日本奥特曼影视作品著作权纠纷等案件。



丁一诺 实习律师

邮箱: dingyinuolawyer@163.com

上海市光明律师事务所主任助理，中共党员。华东政法大学法学（国际法）学士，香港大学公司与金融法硕士。对跨境投资、国际商事争议解决等领域研究抱有浓厚兴趣。

供应链安全的法律边界

——国务院《产业链供应链安全的规定》解读与企业合规应对指南

◎ 童友美

2026年4月7日，国务院令 第834号《国务院关于产业链供应链安全的规定》正式公布（以下简称“834号令”），公布之日起施行，无任何过渡期。

这部法规的出台，有其清晰的国际背景，也有其独立的制度价值。理解它，需要同时关注两个维度：一是全球供应链立法的基本格局；二是中国企业在全链条上面临的现实合规压力。

一、背景：全球供应链立法格局与834号令的制度定位

（一）国际背景：美欧供应链立法的基本格局

近年来，供应链安全已成为主要经济体立法竞相涉足的领域。美国以安全为核心逻辑，通过《芯片与科学法》（CHIPS Act）、出口管制实体清单及“外国直接产品规则（FDPR）”，构建起从产品到技术、从企业到供应链整体的多层管控体系；其中《维吾尔强迫劳动预防法》（UFLPA）更将供应链合规延伸至原材料来源的溯源层面。

欧盟则以可持续发展为切入点，通过《企业可持续发展尽职调查指令》（CSDDD）、碳边境调节机制（CBAM）和《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》¹（FLR），要求企业对价值链的人权、环境合规承担强制性义务，中国供应商作为其一级或多级供应商，同样在覆盖范围之内。

上述立法的共同趋势在于：供应链合规已不再局限于产品本身，而是向上穿透至原材料来源，向下延伸至生产过程与道德标准，形成全链条、多维度的合规要求。

¹ 2024年11月19日，欧盟理事会通过《欧盟市场禁止强迫劳动产品条例》（Regulation on Prohibiting Products Made with Forced Labor on the Union Market, Regulation (EU) 2024/3015）。该《条例》于2024年12月13日生效，核心管控条款将于2027年12月14日全面实施。

（二）834 号令的制度定位

在此背景下，834 号令的出台，是中国涉外安全立法体系的重要补充。它与此前已施行的《反外国制裁法》《出口管制法》《不可靠实体清单规定》《对外贸易法》共同构成涉外经济安全的法律工具箱。

834 号令有其独特的制度价值：它首次在行政法规层面，将**供应链安全的国家战略目标与企业合规义务、对外反制授权**整合于同一框架之下。其对破坏供应链安全行为可采取反制措施的条款设计，是此前单一立法中尚未集中呈现的新维度。

更重要的是，从企业视角来看，834 号令对合规的影响是现实的、即时的：它改变了跨国企业在华经营的法律环境，也对出海企业在多法律体系中的合规路径选择提出了新要求。

二、法规解剖：834 号令的结构与核心条款

（一）三部分架构

第 1—6 条：立法目的与基本原则。明确产业链供应链安全的定义、国家战略定位，以及政府的引导责任。

第 7—12 条：供应链安全管理制度工具。包括关键领域清单制度（第 7 条）、风险监测预警体系（第 9 条）、实物储备与产能储备双轨机制（第 10 条）、紧急调度权力（第 11 条）、企业合规义务（第 12 条）。

第 13—18 条：对外博弈与法律反制。这是全法规的核心，也是出海企业面临最高风险的部分。

（二）关键条款逐条解读

第 13 条：信息收集的红线

禁止任何组织和个人在中国境内非法从事产业链供应链相关信息收集活动。

这里的“非法”边界尚待配套细则明确，但立法精神针对的是以商业咨询、行业调研为名，系统性收集中国产业链基础数据的境外机构。

对在华外资咨询机构、律所及金融机构而言，需要重新审视涉华供应链相关

尽职调查业务的合规边界。

第 14 条：可以调查外国政府

对违反国际法、采取歧视性措施、对中国产业链供应链造成损害的外国政府实体，中国政府可以开展调查，并采取相应反制措施。

这是第一次在行政法规层面，明确了针对外国政府歧视性行为采取对等法律行动的授权依据。

第 15 条：政府有权管“断供”了

对中断正常交易、采取歧视性行为、对中国产业链供应链造成损害的外国企业和个人，有关部门可以开展调查，并可对其采取限制或者禁止货物进出口、限制或者禁止投资、限制或者禁止入境等措施。

这一条的关键在于，它是首次在行政法规层面，以供应链安全为独立事由，对外国主体的歧视性断供行为提供统一的对等反制依据。

此前各工具分散在《反外国制裁法》《不可靠实体清单》等零散授权中，触发条件、法律程序和主管部门均不统一。834 号令建立了一套可以直接援引的统一框架。

第 16 条：境内主体须配合反制措施

在中国境内的一切组织和个人，都必须配合执行第 14 条、第 15 条规定的反制措施，否则可依法追究法律责任。

实务影响：在华外资企业的境内主体，一旦其境外母公司因接受本国政府指令而对中国实施断供，境内实体将陷入“执行中国法律 vs. 遵守母国法律”的双重义务冲突。

三、供应链全链条视角：合规复杂性远超产品本身

理解了 834 号令“法律能做什么”，接下来需要回答的问题是：这些风险具体发生在供应链的哪些环节？

（一）上游：原材料与关键矿产

现代产业链对特定原材料存在高度依赖，而这些原材料的供给正在成为地缘

博弈的核心战场。

以稀土为例，中国目前供应全球约 60%的稀土开采量和约 87%的稀土加工量。美国《通胀削减法》和《矿产安全伙伴关系》专门部署“关键矿产供应链去中国化”，欧盟《关键原材料法》同样将减少对中国矿产的依赖列为立法目标之一。

对中国企业而言，这一层面的合规复杂性体现在两个方向：

- **出口端：**中国对镓、锗、石墨、稀土等关键矿产已实施出口管制，企业需要建立出口许可证管理体系，确保出口行为符合中国出口管制要求。
- **进口端：**中国企业在境外的矿产开采和采购行为，同时受到东道国法律（环境、劳工标准）以及美国 UFLPA 等域外法规的约束。“关键矿产出处”正在成为买家尽职调查的标配要求。

（二）中游：中间品、零部件与技术许可

中间品层面的合规复杂性，是当前企业面临压力最密集的区域，也是法律风险最隐蔽的地方。

1. **技术含量的合规风险分层。**不是所有中间品都面临同等的合规压力。含有美国受控技术的中间品，无论在哪个国家生产，都可能受到“外国直接产品规则（FDPR）”的管辖。

2. **技术许可协议的潜在触雷点。**技术许可协议中通常包含“最终用户”和“最终用途”限制条款。当东道国出口管制法规发生变化，或合作方受制于其本国法律时，这些条款可能因地缘政治因素被单方面援引，成为对方拒绝履约的理由。

834 号令第 16 条的出台，使得这一场景从“合同违约风险”升级为“法律合规冲突”。

3. **替代供应商的合规评估缺口。**当主要供应商因制裁或合规原因中断供货时，企业通常会紧急寻找替代供应商，但替代供应商的合规状态往往未经充分评估——其技术来源、出口许可证状态、是否在制裁名单内，都可能成为新的法律风险来源。

（三）下游：成品合规与市场准入

1. **供应链溯源的举证责任转移。**美国 UFLPA 确立的“可反驳推定”原则，将举证责任转移给了出口企业——企业必须主动证明供应链中没有涉及强迫劳动。

这意味着，每一个产品都必须能够提供“供应链护照”，追溯到原材料层面。

2. 碳足迹的强制披露。欧盟 CBAM 和电池法要求的碳排放数据核查，本质上是对供应链生产过程的深度穿透审计。中国出口企业必须建立能够量化、核查并对外披露的碳排放数据管理体系。

3. 知识产权与标准博弈。在高端制造和数字贸易领域，技术标准的制定权本身就是供应链控制权的一部分。美欧主导的技术标准体系，可能通过合规认证要求形成新的市场准入壁垒。

不同类型的企业，由于其所处的供应链位置不同，受到 834 号令的影响程度和性质也截然不同：

有的面临合规义务的强制约束，有的面临境外法律与中国法律的双重挤压，有的则面临被要求配合执行国家反制措施的境内法律义务。**明确自身定位，是合规行动的前提。**

四、企业合规影响分析：四类主体，各有侧重

（一）国内制造业企业：制度红利与强制义务并存

1. 制度红利层面：834 号令第 7 条确立的关键领域清单制度，将为纳入清单的企业带来政府基金、税收优惠、优先采购、出口协调等系统性支持。

结合“十五五”规划方向和工信部已公布的“卡脖子”清单，半导体设备、工业母机、稀土深加工、高性能医疗器械、生物育种、新能源关键材料、工业软件等领域大概率在首批清单范围内。

2. 强制义务层面：第 12 条明确以“应当”为措辞，要求企业和科研机构建立健全风险防控体系。这是强制性义务而非倡导性要求。未来在资质审查、政府采购招投标、上市公司 ESG 信息披露等环节，供应链合规体系的完善程度将直接影响企业资质评定。

3. 应急调度义务：第 11 条赋予政府在危机时刻对企业资源进行紧急调度的权力。企业须在合同中预置相关免责条款，并评估关键设备和物料的保险覆盖是否涵盖应急调度情形下的损失。

（二）出海制造企业：双向合规夹击

出海制造企业同时在中国法律与东道国法律之间运营，834 号令的出台，使得这一夹击压力在法律层面得到显性化。

典型场景：某中国半导体设备企业在美国设有子公司，该子公司接受了 CHIPS Act 补贴，合同中约定不得扩大对华出口。当该企业在中国的母公司收到来自中国客户的订单时：

- 如通过美国子公司间接供货，违反 CHIPS Act 附带条款；
- 如拒绝供货，可能被中国主管部门认定为“歧视性断供”，触发 834 号令第 15 条的调查风险；
- 如直接由母公司供货，绕开美国子公司，又可能违反 FDPR 规定中的再出口管制。

合规路径的选择，需要中美两个司法管辖区的法律专业支持，且必须形成有
据可查的合规决策过程。

（三）外资在华企业：境内实体的配合义务

第 16 条对外资在华企业的影响值得特别关注。如果外资集团的境外母公司，因本国政府的出口管制令或制裁指令，而中止或限制向中国企业供货，则该集团在华境内实体将面临：

- 中国法律（第 16 条）要求其“配合执行反制措施”的强制义务；
- 境外母公司要求其“执行本国政府指令”的合规要求。

（四）专业服务机构：业务边界需要重新评估

在华外资咨询机构、评级机构和金融机构，需要依据第 13 条重新审视其涉
华供应链相关业务的合规边界。

当前需要评估的典型业务类型包括：

- 为境外客户开展的中国产业链尽职调查（尤其是关键领域赛道）；
- 为境外金融机构提供的涉华供应链投资分析报告；
- 跨国并购中针对目标公司供应链结构的深度调查；

五、合规建设：四步建立供应链合规能力

第一步：绘制供应链全链条合规图谱

合规建设的起点，是真正了解自己的供应链结构。

- **供应商层级穿透：**不止一级供应商，还要覆盖关键原材料的二、三级供应商；
- **国籍与管辖识别：**每个关键节点供应商所在国的法律环境、出口管制要求、制裁风险；
- **技术来源追溯：**所采购产品中是否含有受控技术(尤其是美国受控技术)；
- **数据流向梳理：**供应链运营中产生的数据，是否涉及跨境传输，是否属于"重要数据"。

第二步：开展境外实体"反向穿透"合规审查

834 号令的风险，并非只来自企业自身的行为，还来自关联实体的行为。

- 境外子公司或合资企业是否接受了附带条件的政府资金（CHIPS Act、欧盟相关产业补贴）；
- 境外合作伙伴是否受到本国政府出口管制或制裁约束，可能被迫中止与境内关联公司的合作；
- 境外子公司是否执行了东道国法律中的"最终用户""最终用途"限制性要求，可能对中国母公司产生连带法律影响。

第三步：建立"双合规"合同体系

跨境合同是合规义务的法律载体，也是发生争议时最重要的风险隔离工具。

条款类型	核心审查要点	修订方向
供货义务条款	是否允许因法律合规原因中止或终止履约？	明确法律合规事由可免责
违约责任条款	是否为中国法律合规风险预留免责空间？	增设双司法管辖区适用条款
不可抗力条款	是否覆盖法律环境重大变化的情形？	将"强制性法律合规要求变化"纳入
技术许可条款	是否存在"最终用户/用途"等限制性约定？	识别与中国法律的潜在冲突点
争议解决条款	管辖法院或仲裁地是否影响中国法适用？	评估中国法律反制工具的适用空间

新增合同必须预置“双合规”条款：在合同中明确约定，因遵守任一司法管辖区的强制性法律要求而产生的履约障碍，不构成违约；因执行政府合规指令需要调整履约方式的，双方应协商调整，不追究违约责任。

第四步：构建持续运营的合规内控体系

834 号令带来的合规压力是持续性的，不是一次整改就能解决的。体系建设四个核心模块：

供应链风险识别与分级：建立关键供应商国籍分类体系，定期评估地缘政治风险等级；对“无可替代”的单一来源供应商实施重点监控，推进关键物料多来源备份。

政策动态预警机制：重点跟踪美国出口管制实体清单更新、欧盟可持续发展尽职调查落地细则、中国关键领域清单的正式公布；与行业主管部门和法律顾问建立常态化沟通渠道。

应急响应预案：针对供应商断供、政府调查、出口管制升级三大典型情形，

分别制定应急响应手册；明确内部决策链条，避免在紧急情况下缺乏合规授权支撑。

合规文档管理：建立能够在政府调查时提供完整证明链的合规档案体系；供应链合规决策，无论结论如何，都应形成书面记录。

六、结语

834 号令的出台，是中国供应链安全治理迈向法治化的重要里程碑。但就企业合规而言，真正的挑战不在于这一部法规本身，而在于它将企业置于**多个法律体系同时施压的复杂环境中**。

供应链合规的复杂性，还在于它横跨产业链的每一个层次——从矿山到成品，从原材料采购到终端服务，每一个环节都可能是风险的来源。没有一张全链条的合规地图，就无法做出可靠的合规判断。

这对企业的要求，已经不是“懂一个法规就够了”，而是能够在多个司法管辖区同时运营的系统性合规能力。



童友美 律师

北京中凯(上海)律师事务所律师 合伙人

邮箱: tongym@zhongkaish.com

童友美律师，法学硕士，毕业于中国政法大学。北京中凯（上海）律师事务所国际贸易与涉外专业委员会主任，上海市律师协会国际法专业委员会委员，上海宝山区吴淞街道司法所、杨行司法所公益律师、上海市政府信访处公益值班律师，华东理工大学法学院校外导师。童友美律师曾是高校教师，

从事律师工作以来，专注于民商事纠纷处理及涉外法律服务，主要涉及建设工程与房地产、破产重整投资、企业合规领域的商事争议解决、国际贸易、企业出海法律服务等。
专业领域:民商事争议解决、国际贸易、企业破产重整.

战略大反攻——《反外国不当域外管辖条例》评述

◎ 陆幸巍

2026年4月13日，国务院发布《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》。这是中国继全国人大常委会于2021年通过的《反外国制裁法》、商务部2020年发布的《不可靠实体清单规定》、商务部2021年发布的《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》三个防御性措施之后，在急剧变化的新形势下，集合近年实践、施加域外管辖效力、丰富报复手段和层次、拉开了法律工具战略大反攻的序幕。概括地说，存在如下重点和历史意义：

第一、进一步建立了中国的域外管辖权，开启中国基于报复的域外管辖。

2025年10月9日，商务部稀土新规第61号公告（《公布对境外相关稀土物项实施出口管制的决定》）和62号公告（《公布对稀土相关技术实施出口管制的决定》）决定性地确立中国出口管制的域外效力，在当前国际形势下效果拔群。此次国务院出台更进一步的行政法规，明确了国内国外一起管，基于报复国外，建立了域外管辖权。这是中国日后不断域外管辖的关键一步。

条例第一条“维护以国际法为基础的国际秩序”、第二条“统筹国内国际……推动构建更加公正合理的全球治理体系”、第三条第二款“外国国家违反国际法和国际关系基本准则，实施不当域外管辖措施，危害中国国家主权、安全、发展利益，损害中国公民、组织合法权益的，中国政府有权采取相应的措施”，都体现了中国行政法规所意图建立的域外管辖权。

《反外国不当域外管辖条例》下中国域外管辖的基础是中国主体的利益受损。第四条规定了“有权对与中国存在适当联系的行为实施域外管辖措施”，结合该条下半句“维护国家主权、安全、发展利益，保护中国公民、组织合法权益”以及前述第三条第二款，稍有常识的人都能看出，任何行为损害中国主体的利益，该行为即“与中国存在适当联系”，中国域外管辖该种行为、进行报复，非常合理，不仅符合《反外国不当域外管辖条例》，也符合自然法。

第二、放开手脚，丰富法律工具箱，以法律化应对法律化，法律化经济战应对外部国家安全泛化。

《反外国不当域外管辖条例》第五条建立了应对外国不当域外管辖有关工作机制，统筹协调应对外国不当域外管辖工作。第十九条点明了广泛的经济战涉及的领域。尤其注意十九条点明的领域可能将展开广泛是否符合部分国家域外管辖的大讨论。

（第十九条 反外国不当域外管辖涉及反腐败、反垄断、反不正当竞争、出口管制、数据安全、司法协助等相关工作，法律法规另有规定的，依照其规定。应对外国国家违反国际法和国际关系基本准则，不当禁止或者限制中国公民、组织与第三国（地区）及其公民、组织进行正常的经贸及相关活动的工作，国家另有规定的，依照其规定。）

另外，《反外国不当域外管辖条例》建立了“恶意实体清单”，国务院有关部门可以将推动实施或者参与实施外国不当域外管辖措施的外国组织、个人列入恶意实体清单，依照《中华人民共和国反外国制裁法》、《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等，决定对其采取下列一种或者几种反制和限制措施，并予以公告：

（一）不予签发签证、不准入境、注销签证或者限期出境、遣送出境、驱逐出境；

（二）取消或者限制相关人员在中国境内工作、停留或者居留资格；

（三）查封、扣押、冻结其在中国境内的动产、不动产和其他各类财产；

（四）禁止或者限制中国境内的组织、个人向其提供数据、个人信息，与其进行有关交易、合作等活动；

（五）禁止或者限制其从事与中国有关的进出口活动；

（六）禁止或者限制其在中国境内投资；

（七）禁止或者限制其产品、交通运输工具等入境；

（八）罚款；

（九）其他必要措施。

前款规定措施还可以适用于列入恶意实体清单的组织、个人实际控制或者参与设立、运营的组织。

此次列举的反制和限制措施又是进一步的集大成者。笔者于 2024 年 5 月 23

日发布《第十三章 PIFTS 遏制——以美国目标为基础的分类研究》¹一文，将美国针对中国各种战术动作/法律工具根据目标分类为产品（Product）、人才（Intellect）、资金（Fund）、科技（Technology）、供应链（Supply Chain），合称为 PIFTS，而上述八项措施（以及其他实践中已经发生的反制措施）作为中国的反制措施，也可以轻松归类到 PIFTS 框架下。比如第一、二项属于产品 P，第三项属于资金 F，第四项属于产品 P、人才 I、科技 T，第五项术后与产品 P 与供应链 S，第六项属于资金 F，第七项属于产品 P，第八项属于资金 F。稍有常识的读者都可以发现，美国以上八项都在美国境内已经针对中国采取形形色色的对应法律工具。

第三、《反外国不当域外管辖条例》在实施中一定针对不同国家具有巨大的弹性，在全球动态博弈中不断灵活调整。

《反外国不当域外管辖条例》第四条第二款表现出了中国在全球动态博弈中争取不同国家的意图。（中国政府按照前款规定对有关行为有权管辖，外国国家主张对同一行为实施管辖措施的，双方可以在共同遵守国际法和国际关系基本准则的基础上，通过缔结条约或者经外交途径、主管部门协商等解决。）

在本公众号发布的《全球进出口管制与反制裁月报》中，将全球进出口管制与反制裁的动态博弈中的全球国家，因为行为模式、利益立场的大体接近，区分为五个主要参与方：第一、中国、棋手国家；第二、美国、棋手国家；第三、俄罗斯、重要参与方；第四、美国盟国（北约国家、五眼国家、日韩），重要参与方；第五、广大亚非拉国家。

中国的《反外国不当域外管辖条例》显然不是针对中国和俄罗斯，对于美国、美国盟国以及亚非拉国家，实践中将会具有巨大的弹性，并且因为这些主体对中国的“侵害中国主体利益”的不同，存在巨大的实践效果差别。

针对美国，由于美国几乎是在和平时期采取了极为严厉的对中国 PIFTS 遏制政策，各种法律工具拉满（接近准战时），所以美国很难有和平时期更为极限的报复（参见笔者于 2025 年 3 月 20 日发布的《第十五章 战争与和平：美国对华遏制政策的极限》²）。因此基于中国目前对美国报复法律工具之少、程度之低，如按照《反外国不当域外管辖条例》严格识别外国不当域外管辖措施并进行报复，美国这个长臂管辖的老巢必然会吃最多报复的。条例的第一条、第二条、第三条也体现了主旨：“维护以国际法为基础的国际秩序”、“推动构建更加公正合

¹ <https://mp.weixin.qq.com/s/shyaJMrn4YwayPs92TcNbw>

² <https://mp.weixin.qq.com/s/Xe1qogfxLpgDtrWwyP8YdA>

理的全球治理体系”、“维护以国际法为基础的国际秩序”。

总之，《反外国不当域外管辖条例》即标志着中国经济战的大反攻。

笔者在 2024 年 3 月 20 日发布的《第十章 美国进出口管制与制裁的两种面目：缓和政策与极限施压政策》³，即已明确指出：

美国进出口管制与制裁的两种面目——缓和政策与极限施压政策想要获得成功，一是精神上有赖于对中国舆论尤其是领导层心理战的成功，如果我们因为美国的极限施压而怯懦、因为美国的局部缓和而应和局部缓和，最终结果只能是美国缓和政策与极限施压政策的大获全胜，如同《六国论》所述“以地事秦，犹抱薪救火，薪不尽，火不灭”。

缓和政策与极限施压政策想要获得成功，二是物质上美国必须有与其匹配的中短期绝对优势，如果中短期内美国甚至不具有优势，那么采取这样的政策就是愚蠢的，如果中短期内美国只有相对的优势，那么采取这样的政策是冒险的。更通俗一些，只要美国没有与缓和政策与极限施压政策匹配的中短期绝对硬实力，我们唯一合适以及合理的应对就是对抗到底。

.....

美国之优势更大在于历史积威而产生的心理优势，以及高科技上的长期优势。如果现在以军事和实体经济上的直接对决，美国并无当前极限施压、为所欲为的表象所匹配的中短期绝对优势。

如无视美国的缓和政策以及极限施压/战争边缘政策，不被美国缓和政策所欺骗，不被美国极限施压政策所吓倒，不吃美国人抢劫 tiktok 法案色厉内荏这一套，之后的历史会应证，中短期内美国的缓和政策以及极限施压政策更会使美国自身陷入困境，而非中国。正如富兰克林·罗斯福所说，我们唯一值得恐惧的是恐惧本身

之后的历史证明了这点，2025 年的对等关税战与印巴空战，近期的美伊以战争都是标志性交锋。正如公众号纯科学 2026 年 4 月 10 日发布的《制导弹权压倒制空权的战争》⁴所说：

印巴 5.7 空战已经初步证明了中国在制空权上已经对北约体系形成了绝对压倒性的优势，加上此次低于中国两个层级的伊朗都在制导弹权上把美以打到崩溃，逻辑上很自然地可以得出一个结果：如果以中国五代机甚至六代

³ https://mp.weixin.qq.com/s/KX8f90erN9X_BSGciG_75w

⁴ <https://mp.weixin.qq.com/s/apYf5JXdP3gwrIDgFhpFjw>

机为代表的制空权加上中国的制导弹权，对美国形成单向屠杀已经是无可质疑的事情。

针对美国盟友与亚非拉国家，更多是防御性以及威慑的性质，防止类似巴拿马、安世等事件再次发生，明言一定会有中国法律化的经济整体战报复。现在确实又回到了敢犯强汉者，虽远必诛的时代了。MCGA!

非常特殊的是日本，由于日本加速法西斯化，日本法西斯化毫无疑问损害中国实体利益，那么理所当然针对日本的更大规模与更进一步的基于报复的域外管辖权即将到来。

总而言之，之后具体针对不同国家、不同主体的具体域外管辖措施，一定会具有巨大的弹性，目的是增强美国盟友和亚非拉国家对我国域外管辖的遵从性，同时削弱美国对我国的域外管辖与 PIFTS 遏制。

感谢您对此事的关注！



陆幸巍 律师

北京观韬（上海）律师事务所 合伙人

邮箱：luxw@guantao.com

陆幸巍律师的主要执业领域为进出口管制与制裁合规、国内以及跨境争议解决。陆律师长期为跨境电商、进出口贸易公司、细分制造业龙头等提供常年法律顾问服务。陆律师擅长为贸易型企业、科技型企业提供包括进出口管制与制裁合规在内的法律服务。陆律师长期与美国律所合作，为中资企业的涉美合规提供法律服务。陆律师擅长解决国内以及跨境复杂争议，曾为上海某知名足球俱乐部处理数件在国际足联争议解决委员会和国际体育仲裁院的标志性体育仲裁案件；并在多个跨境系列案件中，与域外律师合作，制定整体策略与具体方案，并推动中国境内的程序。陆律师亦为数个境外上市公司或知名基金处理境内公司控制权争夺系列案件、损害公司利益责任纠纷案件，并且为瑞银集团、花旗银行、交通银行等在内的境内外银行就贷款合同纠纷、担保合同纠纷、跨境追偿和涉外金融衍生品诉讼等事项提供了法律服务。

上海市律师协会

国际法专业委员会