

# 论美国的出口管制体制

武汉大学经济与管理学院 彭 爽 张晓东\*

出口管制体制是一国依据法律法规对本国出口贸易进行管制的体系和制度。美国的出口管制体制较为健全,从国内层面看,美国制定和颁布了专门的出口管制法规和详细的管制清单,主管部门职能明确,执法严格(黄志平,1992;刘子奎,2008;何奇松,2014);从国际层面看,美国是瓦森纳协定、核供应国集团、导弹及其技术控制制度、澳大利亚集团的成员国,在国际多边出口控制机制下积极推进严厉的防扩散管制(Mineiro,2010;Sundaram and Richardson,2013;斯德哥尔摩国际和平研究所,2013)。此外,美国还实施域外管辖出口管制。本文拟从法律框架、管制清单、出口许可、管制主体、管制执法、体制改革等方面介绍美国的出口管制体制,并从中总结中可供我们借鉴的经验与启示。

## 1. 美国的出口管制法律体系

按照管制对象不同,美国现行的出口管制法律体系可分为两大部分:一是民用品出口管制法律体系,由1979年《出口管理法》(EAA)及其实施细则《出口管理条例》(EAR)构成;二是军品出口管制法律体系,由《武器出口管制法》(AECA)及其施行条例《国际武器贸易条例》(ITAR)构成。

### 1.1 民用品出口管制法律体系

美国基于国家安全、外交政策、供应短缺、履行不扩散国际义务等原因对包括两用品在内的民用品的出口和再出口进行管制,其法律依据是《出口管理法》和《出口管理条例》。

#### 1.1.1 《出口管理法》

1979年《出口管理法》分别在《1979年出口管理法1981年修正案》、《1979年出口管理法1985年修正案》、《1988年综合贸易竞争法》中得到小幅修改。尽管修订后的《出口管理法》多

---

\* 彭爽,武汉大学经济学博士,现为武汉大学经济与管理学院副编审;电子邮箱:77087201@qq.com。张晓东,武汉大学经济与管理学院硕士研究生。本文是教育部人文社会科学研究青年基金项目“政治经济视角下的出口管制研究”(项目编号:10YJC790203)、国家社会科学基金项目“中国矿产资源出口管制管理体制改革研究”(项目编号:15BJL153)的阶段性研究成果。

次到期,美国总统利用《国际紧急经济授权法》(IEEPA)宣布到期后国家进入紧急状态<sup>①</sup>,继续实施该法,目前美国尚未出台新的《出口管制法》。

《出口管理法》共 21 部分,规定了出口管制原则、范围及严格的惩处措施,具体内容如下<sup>②</sup>:(1)第 1 部分:短标题,本法也可被称作“1979 年出口管理法”;(2)第 2 部分:国会关于出口管制影响的发现;(3)第 3 部分:政策声明;(4)第 4 部分:一般条款,内容涉及许可证类型、管制清单、外国可获得性、出口的权利、权力代表、通知公众并与业界人士(企业界、劳工组织、对出口管制感兴趣或受其影响的公民代表)协商、费用 7 个方面;(5)第 5 部分:国家安全管制;(6)第 6 部分:外交政策管制;(7)第 7 部分:供应短缺管制;(8)第 8 部分:对外抵制(禁止与例外、对外政策管制、优先购买权);(9)第 9 部分:解除出口管制的程序;(10)第 10 部分:处理出口许可证申请的程序及其他质询(调查);(11)第 11 部分:违规行为,包括多边出口管制的违规行为(11A)、导弹扩散管制的违规行为(11B)、生化武器扩散制裁(11C);(12)第 12 部分:执法;(13)第 13 部分:行政程序与司法审查;(14)第 14 部分:年报;(15)第 15 部分:管制机构;(16)第 16 部分:术语;(17)第 17 部分:其他法律的影响;(18)第 18 部分:批准的拨款;(19)第 19 部分:有效日期;(20)第 20 部分:失效日期;(21)第 21 部分:保留条款。

### 1.1.2 《出口管理条例》

根据《出口管理法》,美国商务部出台了作为联邦法典第 15 条第 730-774 部分的《出口管理条例》,其内容包括<sup>③</sup>:总说明;运用《出口管理条例》的步骤;出口管理条例的范围;一般禁止;商业管制清单一览及国家一览;许可例外;基于商业管制清单的管制政策;特殊报告;基于最终用户和最终用途的管制政策;化学武器公约的要求;禁运及其他特殊管制;伊拉克重建的特殊许可证;申请(分类、通告、许可)与文件;申请处理结果的发布和/或否决;特殊综合许可证(申请企业必须建立内部控制机制);短缺供应管制;申诉;出口清关要求;限制贸易活动或抵制;保留记录;执法与保护措施;行政强制执行程序;国外可提供来源的程序与标准;解释;专用术语的定义;商业管制清单,等等。《出口管理条例》进一步明确了出口管制的原则与目的、管理范围、商品管制清单、国家管制清单、许可证申请、一般禁止、视同出口管制等内容。

## 1.2 军品出口管制法律体系

### 1.2.1 《武器出口管制法》

1976 年颁布的《武器出口管制法》共分 10 章 103 个部分,该法的执行机构为美国国务院和国防部,其主要目标是,保持社会、经济、政治进步所必需的国际和平和安全环境,以国际协

① 参见美国 1994 年第 12924 号行政令、2001 年第 13222 号行政令等。

② *The Export Administration Act (EAA) of 1979 (P. L. 96-72)*. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf>.

③ *Export Administration Regulation (EAR)*. <http://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>.

约的形式加强与友好国家的共同防御合作,落实美国的国家安全战略目标和外交政策等。各章具体内容如下<sup>①</sup>:第1章,外交和国家安全政策及限制;第2章,对外军售授权;第3章,军品出口管制;第4章,总则、管理条款与其他条款;第5章,特别国防采购基金;第6章,国防品租赁以及基于合作研发目的投资;第7章,导弹与导弹设备技术管制;第8章,化学与生物武器扩散;第9章,转让特定设备到北约成员国;第10章,核扩散管制。

### 1.2.2 《国际武器贸易条例》

《国际武器贸易条例》由美国国务院制定,作为联邦法典第22条第120-130部分,其内容包括:目的与定义;美国军品管制清单;制造商和出口商登记制度;国防物品的出口许可证;协议、国外政府采购和其他国防服务;技术数据和分类国防物品的出口许可证;一般政策和条款;违规与处罚;管理过程;代理商的登记和许可证发放;政治献金、费用和佣金。

《国际武器贸易条例》规定了军品出口管制的目的;制定了军品管制清单;建立了军品出口登记制度和许可证制度,即所有从事军品管制清单产品生产或出口的单位或个人必须到国防贸易管制委员会登记注册,这是获得出口许可证的必要条件;禁止向特定国家出口国防物品等。

### 1.3 其他重要的相关法律

《国防授权法》对导弹、卫星、高性能计算机等进行管制;核管制委员会和能源部根据《1954年原子能法案》和《1978年核不扩散法案》管制核产品出口贸易;财政部外国资产管理办公室根据《1917年与敌国贸易法》和《国际紧急经济授权法》对禁运国家实施出口管制;作为《化学武器公约》的成员国,美国还制定了《1998年化学武器条约执行法》对化学品出口进行监控。

## 2. 美国的出口管制清单和出口许可政策

管制清单和许可证政策是美国实施出口管制的重要基础,美国的出口管制清单主要由商业管制清单(CCL)和军品管制清单(USML)构成,颁发出口许可证则是美国管制出口贸易的重要举措。

### 2.1 出口管制清单

#### 2.1.1 商业管制清单<sup>②</sup>

根据《出口管理条例》,商业管制清单被分为10大类:0类-各种核材料、设施、设备;1类-

---

① *The Arms Export Control Act(AECA)*. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-90/pdf/STATUTE-90-Pg729.pdf>.

② EAR, Part 738; Commerce Control List Overview and the Country Chart. <http://www.bis.doc.gov/index.php/regulations/export-administration-regulations-ear>.

材料、化学制品、微生物、毒素;2 类-材料加工;3 类-电子产品;4 类-计算机;5 类-通讯与信息  
安全;6 类-激光器与传感器;7 类-导航与航天设备;8 类-海洋探测设备与技术;9 类-航空推  
进系统。

每类商品的内容均包括 5 个方面:A-设备、装备、配件;B-试验、检测、生产设备;C-材料;  
D-软件;E-技术。

每类商品都有一个 5 位编码的出口管制分类号(Export Control Classification Numbers, EC-  
CN),由 4 个数字和 1 个字母组成。第一个数字代表一般分类号;其后的字母表示它属于 5 个  
方面内容的哪一种;后面三个数字表示管制原因(0 表示国家安全原因(包括两用品清单和瓦  
森纳协定军品清单)以及核供应国集团两用品附录及触发清单上的物项;1 表示导弹技术原  
因;2 表示核不扩散原因;3 表示生化武器原因;5 表示商务部批准的国家安全或外交政策管制  
物项;6(600 系列)表示受控物项为瓦森纳协定军品清单或者之前在美国军品管制清单上的物  
项;9 表示反恐、犯罪管制、地区稳定、短缺供应、联合国制裁等原因)。

商业管制清单还列出了国家一览表,依据安全关切程度将 196 个国家和地区划分为 A、B、  
C、D、E 五组,其中 A 组为澳大利亚、加拿大、法国、德国等,B 组为希腊、智利、南非等国,C 组  
是空白,D 组包括中国、以色列、白俄罗斯等,E 组为单边禁运国家及支持恐怖主义的国家如古  
巴、伊朗等。

根据商业管制清单,美国出口管制的理由包括:反恐、生化武器、犯罪控制、化学武器公约、  
加密物项、武器公约、导弹技术、国家安全、核不扩散、地区稳定、供应短缺、联合国禁运、重要物  
项、窃听。多数出口商品有多种管制理由,美国据此判断某项商品出口是否需要许可证以及需  
要申请何种类型的许可证。

### 2.1.2 军品管制清单<sup>①</sup>

根据《国际武器贸易条例》第 121 部分,美国军品管制清单包括核、生、化、导弹等在内的  
21 类产品,列入军品管制清单的标准是该产品是否具有重要的军事用途或科技适用性。

军品管制清单由国务院国防贸易管制委员会负责修订与审查,该清单没有具体列出受管  
制军品的出口管制分类号,只是将受控军品划分为 21 类,其中常规武器与瓦森纳协定军品清  
单一致,核产品与核供应国集团条约一致,化学品包括《禁止化学武器公约》清单上的产品,导  
弹与导弹及其技术控制制度附件上的产品一致。具体有以下产品:

第 I 类:枪、近距离攻击性武器、战斗散弹枪;第 II 类:枪炮和武器装备;第 III 类:弹药/军  
械;第 IV 类:运载火箭、导向飞弹、弹道导弹、火箭、鱼雷、炸弹、水雷和地雷;第 V 类:爆炸性和  
高能材料、推进物、可燃剂及其构成部分;第 VI 类:战舰和特殊海上设备;第 VII 类:坦克和军  
用车辆;第 VIII 类:航空器及相关设备;第 IX 类:军事训练设备;第 X 类:个人防护设备和防护

<sup>①</sup> ITAR, Part 121: The United States Munitions List.

品;第 XI 类:军工电子产品;第 XII 类:传感器和夜视设备;第 XIII 类:备用军事设备;第 XIV 类:毒素,包括化学剂、生物剂及相关设备;第 XV 类:航天器及相关设备;第 XVI 类:核武器、与核材料设计及检测相关的物项;第 XVII 类:军品清单中未列举的所有相关分类产品、技术数据及国防服务;第 XVIII 类:定向能武器;第 XIX 类:蒸汽涡轮发动机;第 XX 类:潜艇、海洋及相关设备;第 XXI 类:具有明显军事用途的任何相关物项。

## 2.2 出口许可政策

出口许可证主要由商务部和国务院分别颁发。

### 2.2.1 商务部发放的出口许可证

商务部发放三种类型的出口许可证:

(1)一般许可证。发放一般许可证主要是为了减少不必要的贸易限制,加强对重要商品和技术的有效管制。在出口普通商品或技术、或出口总量和金额较少、或进口国是美国的盟国等条件下,出口商无需事先申请出口许可证,只要在出关时填写出口报关单,注明该商品的一般许可证编号,海关凭此放行并报送商务部产业安全局。

(2)单项有效许可证。当出口特定产品到特定目的地时,出口商需要逐项申请单项有效许可证,由商务部负责审批。单项有效许可证适用范围很广,它列明了批准出口的商品名称、数量、价值、最终用户和最终用途,有效期两年。

(3)多次有效许可证。多次有效许可证不限制出口数量、金额及收货人,有效期较长,但审批较严格。获得多次有效许可证的出口商可以多次向不同进口商出口货物而无需每次申请。多次有效许可证包括分销许可证、综合经营许可证、项目许可证、提供服务许可证<sup>①</sup>。①分销许可证是最常见、最重要的多次有效许可证,有效期为 4 年,一次申请可以在有效期内不限次重复使用。分销许可证授权将商品出口给经批准的分销商或最终用户。发放分销许可证的主要依据是申请人和外国代销人不将商品转向受管制国家的可信度,主管部门根据对每位申请人的客观调查、对许可证的不定期审查及申请人遵守《出口管理法》的情况来决定申请人及其承销人的可靠性。②综合经营许可证批准国内企业及其国外附属公司和分支机构、合资企业、与出口商有长期合约关系的非管制国的外国授权经销商出口和再出口技术及相关产品(包括管制清单上列出的具有军事用途的关键技术),主管部门向符合规定的制造商、实验室或相关机构颁发许可证。③项目许可证授权特定的商品或技术出口,如为需要进口大量商品和技术的大规模新建项目或工程发放的许可证。④提供服务许可证批准出口配件、零部件等给国外设备用户。

① EAA, Section 4. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-93/pdf/STATUTE-93-Pg503.pdf>.

### 2.2.2 国务院发放的出口许可证<sup>①</sup>

国务院发放四种类型的出口许可证,有效期 4 年:(1) DSP-5,长期出口许可证,适于未分类的长期出口的国防品和未分类的技术数据;(2) DSP-61,临时进口许可证,适于需要临时进口随后出口的未分类国防品,这些产品应直接返回进口国或转运到第三国;(3) DSP-73,临时出口许可证,适于临时出口的未分类国防品,当产品出口时间不超过 4 年并将返回美国且所有权不变时该证有效;(4) DSP-85,分类进出口许可证,适于临时和长期出口的分类产品、临时进口及自由贸易协定管理的长期进口的分类产品。

## 3. 美国的出口管制机构与出口管制执法

美国的出口管制由商务部、国务院、国防部、国土安全部、司法部、能源部、财政部、联邦调查局及跨部门机构联合管理,各部门的主要职责见表 1。其中,商务部产业安全局管理民用出口;国务院国防贸易管制委员会管理军品出口;国防部国防技术安全委员会为商务部和国务院提供技术支持;国土安全部海关边防保护局和移民海关执法局负责执行军品和两用品出口管制,在装运前检查出口商品及出口许可证等;司法部和联邦调查局参与执法调查;能源部除审查出口许可申请外还对核技术出口进行监管,核管制委员会则主要监管核设备材料出口;财政部外国资产管制办公室负责对伊朗、伊拉克、朝鲜等国实施严格管制;国家物理实验室、国家化学实验室、国家生物实验室等也设有专门的出口管制部门。

表 1 美国的出口管制机构

部门	职 责
商务部	管理和执行对民用品的出口管制;调查可能的民用品出口管制违规行为
国务院	管制武器出口
国防部	为区分哪些物项应归国务院或商务部管制提供支持,可以对出口商提交给国防部或商务部的出口许可申请进行技术和国家安全审查
国土安全部	在边境检查和调查以执行两用物项和武器出口管制法律和条例;调查可能的两用物项和武器出口管制违规行为
司法部	调查特定反情报领域的可疑犯罪活动、包括可能的出口管制违规行为,以及起诉可疑的违反出口管制法的活动;调查可疑的两用物项和武器出口管制违规行为
能源部	参与审查递交给商务部的出口许可申请,并为依据《出口管理条例》哪些物项应该受到管制提供建议

<sup>①</sup> <http://www.doc88.com/p-74884338044.html>.

续表

部门	职 责
财政部	对某些国家实施出口限制和禁运
联邦调查局	执法调查

资料来源:GAO-10-557。

美国出口管制一般分为两个体系,即民用品出口管制和军品出口管制。多数情况下,商务部对两用物项的管制比国务院对军品的管制宽松。如商务部管制航空器、计算机、电信设备等商用物项时,一般在出口前不需要许可证,而国务院管制的物项通常需要许可证。在出口许可审批问题上,商务部的逻辑是提供一个不发许可证的理由,而国务院的逻辑则是提供一个发证的理由。根据 12981 号行政令,国防部、能源部、国务院有权审查提交给商务部的任何出口许可申请,这些部门必须通知商务部哪些类型的申请它们不予受理。<sup>①</sup>

### 3.1 民用品出口管制机构

美国商务部产业安全局是处理民用品特别是两用物项出口管制的主要机构(参见图 1)。

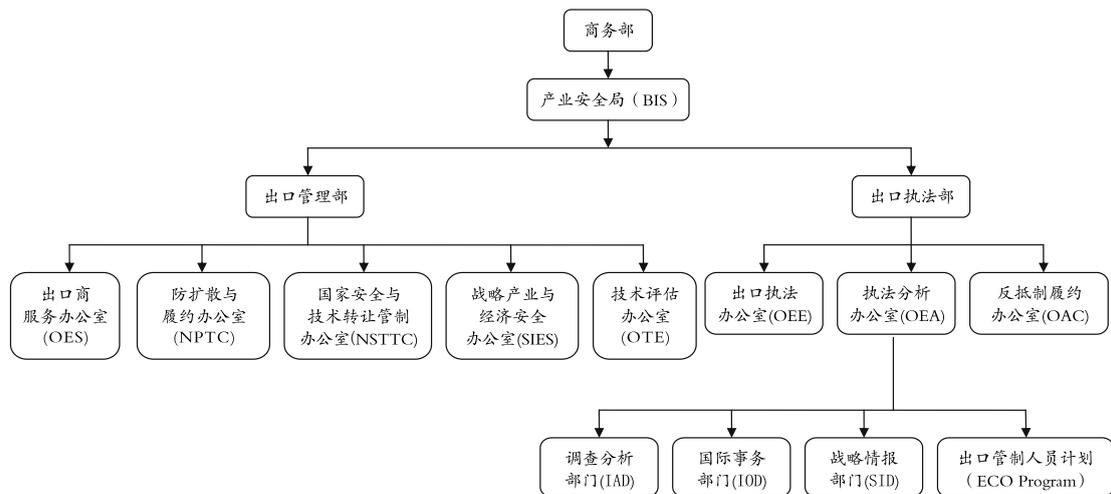


图 1 美国民用品出口管制机构

#### 3.1.1 机构设置

产业安全局下设出口管理部和出口执法部。

<sup>①</sup> US General Accounting Office, Export Controls, GAO-10-557, May 27, 2010. <http://www.gao.gov/new.items/d10557.pdf>.

出口管理部包括五个办公室:(1)出口商服务办公室,为出口商提供咨询、组织出口管制研讨会、起草和公布《出口管理条例》的修订情况、发放许可证、负责与特殊综合许可证有关的合规行为、管理许可证申请的过程及商品分类。(2)防扩散与履约办公室,在核供应国集团、导弹及其技术控制制度、澳大利亚集团框架下管理多边出口管制,实施单边外交政策管制,负责履行军备控制与裁军协定。(3)国家安全与技术转让管制办公室,管理与国家安全管制相关的事务,如遵守瓦森纳协定、对加密产品进行管制、视同出口管制、执行“供应短缺”条款等,该部门还是商品管辖权评估的重点。(4)战略产业与经济安全办公室,通过参与跨部门活动和国际项目支持美国国家安全及国防工业基础。(5)技术评估办公室,分析出口许可证颁发和贸易数据、对关键技术和国防工业部门进行初步研究、测定两用出口管制体制对美国利益的影响、调查进口对国家安全的影响、分析关键产品和技术的外国可获得性、确定必要的措施以防止经济出现供应短缺、管理技术咨询委员会。

出口执法部包括三个办公室:(1)出口执法办公室是出口执法部中最重要的机构。通常出口商的申请由出口商服务办公室转向出口执法办公室,符合标准的由出口商服务办公室签发许可证。出口执法办公室通过其在华盛顿的总部及 8 个地方办公室<sup>①</sup>执法,其特派员有权拘捕、执行搜查令、下发传票、扣留非法出口商品。出口执法办公室调查和收集违法证据,与司法部、产业安全首席顾问办公室密切合作,对刑事和行政案件提起公诉。(2)执法分析办公室评价所有公开和政府特许的信息,并实现以下目标:一是为产业安全局及跨部门的出口管制机构提供信息,通知出口许可申请的处理情况;二是采取最终用途检查、扩大服务范围、与外国政府合作的方式阻止受控物项在国外转移和滥用;三是确定潜在违法者;四是支持刑事与民事处罚的执法活动。执法分析办公室设有四个部门:①调查分析部门参与执法并为出口执法办公室提供案例支持,也与跨部门机构——国防部、外交部、监管部门、情报部门、执法部门合作以确定受控出口商品的非法采购网,运用所有国家权力工具破坏、禁用、拆除这些网络;②国际事务部门评价最终用户以确定许可前检查(PLCs)和装运后验证(PSVs)的目标,与美国其他政府机构和外国政府合作,为促进有效的出口管制提供信息;③战略情报部门是跨部门信息分类的执行主体,提供所有关于美国受控物项的外国最终用户信息,该部门也支持美国实体清单和经验证的最终用户程序的审查;④出口管制人员计划监督产业安全局官员,支持美国派驻海外的商业服务人员实施 PLCs 和 PSVs,与外国政府就出口管制问题建立联系,这些出口管制人员分别位于阿拉伯联合酋长国阿布扎比、中国北京、中国香港地区、俄罗斯莫斯科、印度新德里、新加坡。(3)反抵制履约办公室负责管理和执行反抵制法案。

如有必要,商务部会通过电子许可证系统将申请提交给国防部、能源部、国务院、中央情报局等其他审查机构。若涉及视同出口管制,则国土安全部、国防部国防技术安全管理部门、能

<sup>①</sup> 出口执法办公室总部设在华盛顿,并在洛杉矶、圣何塞、纽约、华盛顿、波士顿、迈阿密、达拉斯、芝加哥、休斯顿(2004 财年增加)设立调查部门。

源部、联邦调查局、移民海关执法局、视同出口咨询委员会(2006年成立)等部门会进行审查;若涉及加密产品,则联邦调查局也会参与。商务部还会按出口商品的性质要求跨部门工作组(导弹技术出口管制组、生化技术出口管制组、核出口管制组)协助审核。有时各部门的审查结果差异较大,则由商务部、国防部、能源部、国务院官员组成的跨部门执行委员会负责解决存在争议的许可申请。

### 3.1.2 民用品出口管制执法

#### (1) 处理出口许可证申请情况

从产业安全局处理出口许可证申请的基本情况来看(参见表2),2000—2013财年,产业安全局共处理出口许可证申请252 100项,审查的出口申请总量由2000财年的11 039项增加到2012财年的24 782项,年均增长5.41%;总申请金额由2002财年的168亿美元上升到2012财年的约2 041亿美元,增长了12.15倍。2000—2013财年,产业安全局批准的出口许可证申请数目约占所有申请量的84.1%,退回的出口许可证申请数目约占14.8%,否决的出口许可证申请数目约占0.97%;产业安全局批准的申请数目占比稳步提高,否决的申请数目占比由2000财年的3.6%降低至2013财年的0.7%。产业安全局的平均处理时间也由2000财年的43天缩短到2013财年的26天,工作效率显著提高。

2013财年,产业安全局批准了20 948项申请(占比84.5%),退回3 656项申请(占比14.8%),否决了177项申请(不到1%);批准的许可申请中数量最大的商品类别是化学制品设备,这类商品中共有3 092项(2012财年、2011财年、2010财年、2009财年和2008财年分别为2 777项、3 032项、2 284项、2 101项和2 212项)出口和再出口申请获批,价值6.719亿美元(2012财年、2011财年、2010财年、2009财年和2008财年分别为3.485亿美元、3.431亿美元、2.51亿美元、2.325亿美元和2.94亿美元)。

2008—2012财年,出口许可申请中价值最高的均为原油出口,总价值分别为502亿美元、319亿美元、383亿美元、650亿美元、1 136亿美元。

2009—2011财年,美国出口的商品中约48.5%经产业安全局授权出口许可证。2012财年,美国公司出口了50亿美元(2011财年为46亿美元、2010财年为37亿美元、2009财年为28亿美元)经许可的物项,其中2.4%(2011财年为2.9%、2010财年为5.0%、2009财年为6.8%)的出口商品获得特殊综合许可证。2012财年,218亿美元(2011财年为202亿美元、2010财年为161亿美元、2009财年为128亿美元)的物项经许可例外出口,分别占美国全部贸易额的0.3%和1.4%(2011财年为0.3%和1.3%、2010财年约为0.3%和1.3%、2009财年为0.3%和1.2%)。2012财年,312项(2011财年为242项、2010财年为237项、2009财年为301项)有争议的案件被送到跨部门执行委员会以解决争端,其中27项(2011财年为26项、2010财年为13项、2009财年为33项)被呈交到助理部长层级的出口政策顾问委员会以寻求解决方式。

表 2 2000—2013 财年美国商务部产业安全局处理出口许可证申请的基本情况

财年	处理出口许可证 申请总量		总金额 (亿美元)	批准出口 许可证申请		退回出口 许可证申请		否决出口 许可证申请		平均处 理时间 (天)
	数目 (项)	年增长率 (%)		数目 (项)	占比 (%)	数目 (项)	占比 (%)	数目 (项)	占比 (%)	
2000	11 039	-12.40	-	8 861	80.3	1 779	16.1	398	3.6	43
2001	10 771	-2.43	-	8 806	81.8	1 740	16.2	225	2.1	40
2002	10 767	-0.04	168	8 735	81.1	1 826	17.0	206	1.9	39
2003	12 443	15.57	约 150	10 416	83.7	1 784	14.3	243	2.0	44
2004	15 511	24.66	约 152	13 058	84.2	2 181	14.1	272	1.8	36
2005	16 719	7.79	约 360	14 100	84.3	2 380	14.2	239	1.4	31
2006	18 934	13.25	约 360	15 982	84.4	2 763	14.6	189	1.0	33
2007	19 508	3.03	约 526	16 539	84.8	2 797	14.3	192	1.0	28
2008	21 293	9.15	约 721	17 945	84.3	3 171	14.9	177	0.8	27
2009	20 351	-4.42	约 624	17 086	84.0	3 134	15.4	131	0.6	26
2010	21 660	6.43	约 662	18 020	83.2	3 513	16.2	127	0.6	29
2011	25 093	15.85	约 896	21 605	86.1	3 357	13.4	131	0.5	30
2012	23 229	-7.43	约 2 041	19 817	85.3	3 197	13.5	143	0.6	26
2013	24 782	6.69	-	20 948	84.5	3 656	14.8	177	0.7	26

说明:(1)2004 财年产业安全局共审查出口许可证申请 15 534 项,撤销 23 项价值 154 532 454 美元的出口申请,共计处理出口许可证申请 15 511 项,总价值约 151.5 亿美元。(2)2006 财年产业安全局审查的 18 941 项申请中的 7 项后来被撤销或中止(暂停)。(3)2007 财年产业安全局审查的 19 512 项申请中的 4 项后来被撤销或中止(暂停)。(4)2001 年被否决的申请显著减少,原因是许多印度和巴基斯坦实体被从实体清单中删除。

资料来源:根据 BIS Annual Report(FY2000—2013)相关数据整理得到,参见美国商务部产业安全局网站(<http://www.bis.doc.gov/>)。

## (2) 处罚情况

经产业安全局调查,2002—2013 财年,共有 379 个公司和个人因非法出口被刑事定罪,共被罚款 8 556.23 万美元(年均约 713 万美元)。2003—2013 财年,共有 673 起行政处罚案件,行政处罚总金额为 10 207.5855 万美元(年均约 928 万美元)。其中,2007 财年刑事罚款最多,金额高达 2 530 万美元;2010 财年行政处罚金最高,为 2 540 万美元(参见表 3)。

表 3 2002—2013 财年美国商务部产业安全局处罚情况

财年	刑事定罪案件 (项)	刑事罚款 (万美元)	行政处罚案件 (项)	行政处罚金 (万美元)
2002	21	9.3	-	-
2003	27	341	34	410
2004	28	290	63	620

续表

财年	刑事定罪案件 (项)	刑事罚款 (万美元)	行政处罚案件 (项)	行政处罚金 (万美元)
2005	31	770	74	680
2006	34	300	104	1 300
2007	16	2 530	75	600
2008	40	270	56	360
2009	33	45.54	54	1 450
2010	31	1 229.89	53	2 540
2011	39	2 021.4	47	850.83
2012	27	478.65	42	744.26
2013	52	269.45	71	62.4955

资料来源:美国商务部产业安全局网站(<http://www.bis.doc.gov/>)。

2013 财年,发生 52 起刑事案件和 71 起行政处罚案件,罚款金额分别为 269.45 万美元和 652.4955 万美元。另外,2013 财年共没收财产 1 800 多万美元(2012 财年、2011 财年、2010 财年、2009 财年、2008 财年、2007 财年分别为 500 多万美元、210 多万美元、200 多万美元、150 多万美元、80 多万美元、140 万美元),监禁时间超过 881 个月(2012 财年、2011 财年、2010 财年、2009 财年、2008 财年、2007 财年分别为超过 187 个月、572 个月、522 月、886 月、218 月、324 月),处罚力度大。

### 3.2 军品出口管制机构

美国国务院政治军事事务局国防贸易管制委员会是军品出口管制的主要机构(参见图 2)。

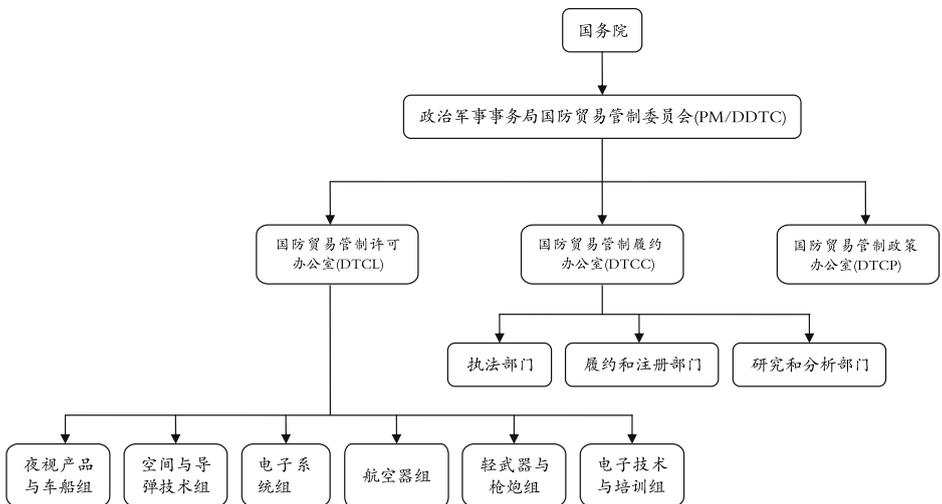


图 2 美国军品出口管制机构

### 3.2.1 机构设置

美国政府视国防物品和国防服务的销售、出口和再转让为保障美国国家安全和促进美国外交政策目标的重要内容,美国的武器转让和国防贸易由国务院政治军事事务局管理,它是联结国务院和国防部的重要纽带。政治军事事务局下设国防贸易管制委员会,负责管制军品管制清单上的国防物品和国防服务的出口和临时进口,具体工作包括:制造商、经纪人、出口商的登记注册;为国防贸易颁发许可证;支持司法部及其他执法机构调查和起诉违反《武器出口管制法》和《国际武器贸易条例》的活动;检查国防贸易管制委员会许可或批准交易的最终使用情况<sup>①</sup>,等等。根据《武器出口管制法》,国防贸易管制委员会要向国会提供出口许可的年度和季度报告,通知国会批准的出口<sup>②</sup>和未批准的转让活动。

国防贸易管制委员会设有国防贸易管制许可办公室、国防贸易管制履约办公室、国防贸易管制政策办公室。

(1) 国防贸易管制许可办公室审查和裁定出口许可申请,审查内容涉及申请人资格、商品类型和数量、最终用途和最终用户、蓝灯计划检查、多边管制制度等。该部门设有 6 个工作小组,即夜视产品与车船组,负责军品管制清单上第 VI、VII、XII、XIII、XVI、XVIII、XX、XXI 类商品;空间与导弹技术组,负责第 IV、V、IX、XIV、XV 类商品;电子系统组,负责第 XI 类商品;航空器组,负责军品管制清单上第 VIII 类商品;轻武器与枪炮组,负责第 I、II、III、X 类商品;电子技术与培训组。

(2) 国防贸易管制履约办公室包括执法部门、履约和注册部门、研究和分析部门,它与美国国土安全部海关边境保护局和移民海关执法局合作密切,并与联邦调查局及司法部美国律师办公室在刑事诉讼方面通力合作。它的主要工作有,保证国防出口支持国家安全和对外政策目标,推行有效的合规计划、实施民事和刑事处罚,为许可审查提供帮助及注册登记、观察名单、蓝灯计划方面的信息。

国务院实施的蓝灯计划由国防贸易管制委员会管理,该计划监督通过商业渠道及获得国务院许可证或批准出口的国防物品(包括相关技术数据)和国防服务的最终用途情况。1990 年 9 月,美国政府首次启动蓝灯计划:其一,阻止向未经批准的最终用户转移商品、识别可能违反《国际武器贸易条例》的行为;其二,协助切断国际犯罪组织或美国及国际社会限制和制裁的政府所使用的非法供应网;其三,为外国政府和私人企业培训美国出口管制方面的知识;其四,促进国务院作出有依据的许可决策并保证遵守《武器出口管制法》和《国际武器贸易条例》。1999—2010 财年,蓝灯计划共完成 6 778 项最终用途检查,并且检查数目逐年增加(见图 3)。

① End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2010.

② 包括出口到北约国家、日本、澳大利亚、新西兰 2 500 万美元以上的重要国防设备或 1 亿美元以上具有明显军事用途的设备;出口到其他国家 1 400 万美元以上的重要国防设备或 5 000 万美元以上具有明显军事用途的设备。

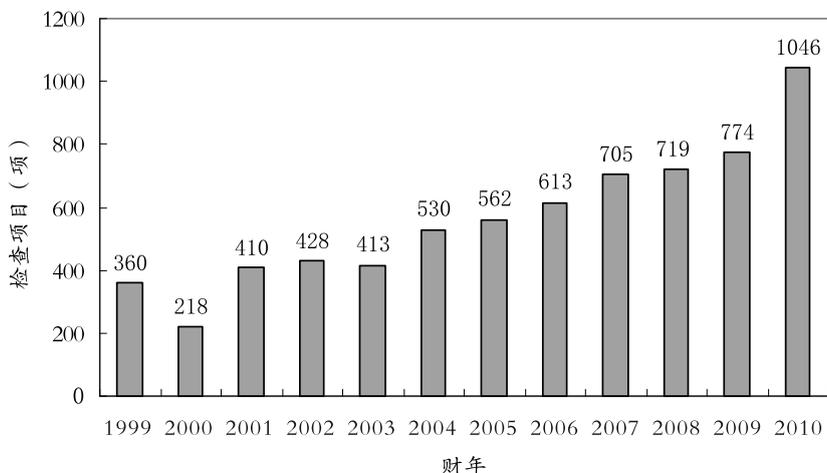


图3 1999—2010 财年蓝灯计划检查情况

资料来源:End-Use Monitoring of Defense Articles and Defense Services Commercial Exports FY 2010.

(3) 国防贸易管制政策办公室在国防贸易(包括制裁政策)中发挥了重要作用。自2000年以来,国防贸易管制政策办公室组织对军品管制清单进行部门间审查,还负责“商品管辖权”的认定,即决定特定商品受《国际武器贸易条例》还是《出口管理条例》管制。2006财年,国防贸易管制政策办公室完成了340项商品管辖权的认定。<sup>①</sup>

除了内部审查,国防贸易管制委员会也会将部分申请提交给国防部国防技术安全委员会、能源部、美国国家航空航天局等其他政府部门,将相关申请转交给政治军事事务局管理的跨部门工作小组——导弹技术出口管制组、生化技术出口管制组、核出口管制组。

### 3.2.2 军品出口管制执法

#### (1) 处理出口许可证申请情况

2006财年,国防贸易管制许可办公室共处理了66 000项案件,年均增长8%。国防贸易管制许可办公室内部审查(2/3的案件)的平均处理时间为18天(2000财年为24天);剩下1/3交由国防部或国务院其他办公室审查的案件的平均处理时间为55天(2000财年为91天)。

2007年5月以来,军品许可证制度得到进一步改善:一是国防贸易管制委员会已将许可证积压案件从7 200件减少至3 450件,积压率降低了50%;二是所有关于伊拉克自由行动和持久自由行动的出口许可证申请在7天内完成;三是对超过60天仍未处理的申请进行高级审查,将此类未处理的电子产品许可案件数由400件减少至20件(减少了95%);四是检查长期政策并予以更新,美国调整了许可证政策以便于来自北大西洋公约组织成员国、欧盟成员国、日本、澳大利亚、新西兰等国家的公司雇员在批准的许可或技术援助协定下被视为获得批准;

<sup>①</sup> Defense Trade Overview 2006. <http://www.doc88.com/p-74184389188.html>.

五是与美国商务部合作 (Rood, 2008)。

2008 财年,国防贸易管制委员会许可的商业销售出口额约 960 亿美元,接受申请的数量每年增长 8% 左右,颁发的许可证总数从 2006 财年的 69 000 项增加到 2008 财年的 85 000 项。

2009 财年和 2010 财年,国防贸易管制委员会分别完成了 82 000 多项和 83 000 多项许可申请及其他申请的处理工作。

## (2) 处罚情况

2006 财年,经国防贸易管制委员会调查,因违反《武器出口管制法》和《国际武器贸易条例》,共有 119 人被逮捕、92 人被起诉、60 人被认定有罪。除了刑事处罚,国防贸易管制委员会对未达到犯罪水平的违规行为给予行政处罚,如国务院对一些公司进行较大额度的行政罚款,其中波音公司 1 500 万美元、通用汽车/通用动力公司 2 000 万美元、休斯电子公司 3 200 万美元、美国宇航公司洛雷尔 2 000 万美元、雷神公司 2 500 万美元,等等。2006 财年,民事罚款总额为 2 200 万美元。强大的执法计划与严厉的处罚结合起来支持立法和条例的实施,并为国防工业充分的信守行为提供的激励。<sup>①</sup>

## 4. 美国出口管制体制改革及其最新进展

尽管美国拥有全球最发达的出口管制体制,但由于管制机构众多,各部门职能重复,管理体系复杂,影响了管制效率 (Bowman, 2013)。“植根于冷战的出口管制规则必须予以更新,以应对今天面临的新威胁及不断变化的经济技术环境。解决经济金融危机和保持美国工业的全球竞争力是推动审查的关键因素” (Matthews, 2009)。为提升制造业和高科技产业的竞争力,巩固国防工业基础,从而进一步强化国家安全,2010 年美国启动了全面的出口管制体制改革。改革的领域涉及管制清单、许可政策、管制执法和信息系统现代化,改革的最终目标是构建统一的管制清单、发证机构、执法协调部门和信息系统 (杨长湧, 2015)。

### 4.1 管制清单方面

修订清单是数十年来美国出口管制体制的最大调整。国务院和商务部依据新标准将军品管制清单与商业管制清单重构为相同层级结构的清单,并将军品管制清单上不太敏感的物项 (如驾驶舱仪表、钢制刹车片和燃油过滤器的零部件和组件等) 转到管理更为灵活的商业管制清单上,这也是改革的关键之一。如表 4 所示,截至 2015 年 7 月,军品管制清单中除第 I、II、III、XVI、XVII、XXI 类受控物项,其余已移至商业管制清单中新设立的 600 系列。其中,零部件出口占军品管制清单出口许可 75% 的航空器及相关设备和蒸汽涡轮发动机也已划入商业管制清单。

<sup>①</sup> Defense Trade Overview 2006. <http://www.doc88.com/p-74184389188.html>.

尽管如此,最敏感物项(如轰炸机、战斗机、无人机及其重要子系统、零部件和组件等)仍保留在修订后的军品管制清单上并继续受到最严厉的管制。这些受控物项的制造商、出口商、经纪人每年都要到主管部门登记并缴费,出口商提供有效订单后才能获得出口许可证。而对商业管制清单上的物项,上述规定已取消。同时,两类清单上的物项均受到武器禁运管制,表明美国收紧了对禁运目的地的管制。

因此,统一清单并非放松管制,相反,最敏感物项的出口门槛将更高。

表4 美国修订后的出口管制清单(截至2015年7月)

序号	修订前:USML类别	修订后:CCL600系列类别	说明
1	USML I-枪、近距离攻击性武器、战斗散弹枪		正在制定修改建议
2	USML II-枪炮和武器装备		正在制定修改建议
3	USML III-弹药		正在制定修改建议
4	USML IV-运载火箭、导向飞弹、弹道导弹、火箭、鱼雷、炸弹、水雷和地雷	CCL 9Y604/0Y604	2014年7月1日正式生效
5	USML V-爆炸性和高能材料、推进物、可燃剂及其构成部分	CCL 1Y608	2014年7月1日正式生效
6	USML VI-战舰和特殊海上设备	CCL 8Y609	2014年1月6日正式生效
7	USML VII-坦克和军用车辆	CCL 0Y606	2014年1月6日正式生效
8	USML VIII-航空器及相关设备	CCL 9Y610	2013年10月15日正式生效
9	USML IX-军事训练设备	CCL 0Y614	2014年7月1日正式生效
10	USML X-个人防护设备和防护品	CCL 1Y613	2014年7月1日正式生效
11	USML XI-军工电子产品	CCL 3Y611/9Y620	2014年12月30日正式生效
12	USML XII-传感器和夜视设备	CCL 6Y615/6Y611	2015年5月5日国务院和商务部公布建议修改的规则
13	USML XIII-备用军事设备	CCL 0Y617	2014年1月6日正式生效
14	USML XIV-毒素,包括化学剂、生物剂及相关设备	CCL 1Y607	2015年6月17日国务院和商务部公布建议修改的规则
15	USML XV-航天器及相关设备	CCL 9Y515	航天抗辐射集成电路2014年6月27日正式生效,其他物项2014年11月10日正式生效
16	USML XVI-核武器、与核材料设计及检测相关的物项	没有对应的系列	2013年3月8日国务院公布了建议修改的规则;2014年7月1日正式生效
17	USML XVII-军品清单中未列举的所有相关分类产品、技术数据及国防服务	细微修改	
18	USML XVIII-定向能武器	CCL 6Y619	2015年6月17日国务院和商务部公布建议修改的规则
19	USML XIX-蒸汽涡轮发动机	CCL 9Y619	2013年10月15日正式生效
20	USML XX-潜艇、海洋及相关设备	CCL 8Y620	2014年1月6日正式生效

续表

序号	修订前:USML 类别	修订后:CCL600 系列类别	说明
21	USML XXI-具有明显军事用途的任何相关物项	细微修改	

资料来源: <http://www.export.gov/ecr/>。

## 4.2 许可政策方面

许可政策改革的目标是建立单一的管制机构,实现许可证审批过程透明、及时与可预测。

其一,国务院负责武器及其零部件等的出口审批。2013 年 3 月 8 日,奥巴马发布第 13637 号总统令,废除武器出口的双重许可制度,规定无论出口武器系统的零部件、配件和组件等是否移至商业管制清单,均由国务院审批。<sup>①</sup>

其二,商务部产业安全局于 2012 年设立了军品管制局(Munitions Control Division),专门处理 600 系列产品的出口许可申请。

其三,统一许可申请表与出口筛查清单(Export Screening List)。由于国务院、商务部、财政部均有权发放出口许可证,政府统一了它们的业务流程和相关规定,开发出单一的许可申请表,这是建立单一入口填写与接收许可证的重要步骤。三部门各自负责的出口筛查清单也已合并为同样的电子表格,各部门定期将更新的内容直接公布到筛查清单上以便查询。

## 4.3 管制执法方面

加强执法是出口管制改革的关键要素,2012 年 3 月,由国土安全部主管的多部门出口执法协调中心正式运行,该中心的职能是协调执法机构与出口许可审查机构的工作。

## 4.4 信息系统现代化方面

政府强化了信息技术基础设施建设。2012 年 3 月 7 日,建立了由商务部产业安全局主管的信息分类部门(Information Triage Unit, ITU),收集和分析相关信息。2013 年 7 月,国务院的出口许可数据库与软件平台完成了向国防部 2003 年开发的数据平台(USXports)的转换,2014 年初商务部也调整了信息系统,三大部门实现在同一 IT 系统内处理出口许可申请。

## 5. 启示

### 5.1 出口管制必须建立在完善的立法基础之上

纵观美国出口管制政策的演变史,实际上就是不断修订立法的过程。从 1949 年《出口管

<sup>①</sup> <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/03/08/fact-sheet-implementation-export-control-reform>.

制法》到1969年《出口管理法》再到1979年《出口管理法》,每一次调整管制政策时均以法律为依据(Cupitt,2000;彭爽和曾国安,2014)。以1979年《出口管理法》和《武器出口管制法》为基础,美国还出台了相应的立法实施细则,明确了管制目标、管制清单和执法方式。因此,政策的贯彻应该以立法为基础,由于法律具有规范作用、明示作用、社会作用,它可以赋予政策权威性与强制性。此外,出口管制法规还要随着国际国内形势的变化及时更新与调整。

## 5.2 统一出口管制机构有利于提高管制效率

其一,精简机构,消除管制机构的职能重复。为消除管制主体之间的权责交叉,美国正在推进全面的出口管制体制改革,尝试构建统一的许可证审批机构,并进而将民用品和军品出口管制机构合并为统一的管制主体。其二,稳定机构职能,避免主管部门的频繁变更,保证政策的连续性和一致性。其三,由管制机构按管制对象的敏感程度实施分类管理,加强必要的管制。

## 5.3 实现信息公开是提升出口管制透明度的保证

信息公开有利于实现管制主体之间的信息交流与共享,便于管制主体接受监督,也能对出口商起到警示作用。美国详细公布了管制动态,如商务部产业安全局网站上有关于许可证申请、研讨会与培训、执法报告方面的信息;国防部网站上有关于在线申请系统、国防品和国防服务商业出口的最终用途监测年度报告等内容。

## 5.4 加强宣传与培训促进了高效执法与自觉守法

强化出口管制宣传和培训,既能促使出口管制工作人员熟悉管制法规、积累工作经验,也有利于出口企业主动学习出口管制知识,更好地遵守法律。多年来美国积极开展专业人员培训和出口商培训。如2013财年,产业安全局组织3000人参加了30场国内出口管制研讨会,为出口商提供出口管理条例、出口管制政策变化、出口许可程序、技术数据等方面的指导。2013年7月,组织1100人参与第26届出口管制与政策年会,介绍了出口管制改革的重要性与最新进展。产业安全局还举行年度出口管制论坛、官员与其他参与者一对一的圆桌会议、为中小企业提供两用品出口管制的在线培训、为科研机构开展视同出口和技术数据出口培训等。<sup>①</sup>这说明,政府组织的出口管制宣传与培训活动促进了出口管制的执法与守法。

## 5.5 开展出口管制的国际合作可以更好地维护世界和平与国家安全

单边管制的不足在于一国的安全对手可能从其他国家和地区获得需要的产品和技术,从而削弱了该国的出口管制效力。因此,各国(地区)相互合作,协调出口管制是必要的(Bertsch等,1996;Joyner,2004)。由于各国(地区)对经济利益与安全利益的关注度不同、与管制目标

<sup>①</sup> BIS Annual Report(FY2013).

国的关系程度不同,在确定共同允许的出口范围时可能会存在分歧。如 A 国(地区)向其友好国家(地区)出售敏感物项,其他国家(地区)也分别向其非敌对国家(地区)转让敏感物项,这些国家(地区)中可能有 A 国(地区)的竞争对手,给 A 国(地区)带来了安全威胁(李彬,2006)。解决该问题的途径之一就是开展多边出口管制合作,一方面与国际多边出口管制机制进行交流与合作,另一方面严格遵守《核不扩散条约》、《生物武器公约》、《化学武器公约》等国际条约(Beck 等,2003)。

### 参考文献:

- Beck, Michael D., Cupitt, Richard T., Gahlaut, Seema and Jones, Scott A., 2003, *To Supply or to Deny: Comparing Nonproliferation Export Controls in Five Key Countries*, Kluwer Law International.
- Bertsch, Gary K., Cupitt, Richard T. and Yamamoto, Takehiko, 1996, *U. S. and Japanese Nonproliferation Export Controls: Theory, Description and Analysis*, University Press of America, Inc.
- Bowman, Gregory W., 2013, “A Prescription for Curing U. S. Export Controls”, WVU Law Research Paper No. 2013-5, March 3.
- Cupitt, Richard T., 2000, *Reluctant Champions: U. S. Presidential Policy and Strategic Export Controls, Truman, Eisenhower, Bush, and Clinton*, Routledge.
- Joyner, Daniel H., 2004, “Restructuring the Multilateral Export Control Regime System”, *Journal of Conflict & Security Law*, 9(2):181-211.
- Matthews, William, 2009, “President Obama Orders Broad Review of Export-Control Regulations”, *DISAM Journal of International Security Assistance Management*, 31(3):51-52.
- Mineiro, Michael, 2010, “US Export Controls and Canadian Autonomy to Collaborate on International Space Missions”, *Space Policy*, 26(2):99-104.
- Rood, John C., 2008, “Improvements to the Defense Trade Export Control System”, *DISAM Journal of International Security Assistance Management*, 30(4):83-89.
- Sundaram, Asha, Richardson, J. David, 2013, “Peers and Tiers and US High-Tech Export Controls: A New Approach to Estimating Export Shortfalls”, The Peterson Institute for International Economics, Working Paper Series, WP13-5, June 2013.
- 何奇松,2014,美国的卫星出口管制改革,《美国研究》第4期,9-31。
- 黄志平,1992,《美国、巴统是怎样进行出口管制的》,中国对外经济贸易出版社。
- 李彬,2006,《军备控制理论与分析》,国防工业出版社,第163-165页。
- 刘子奎,2008,冷战后美国出口管制政策的改革和调整,《美国研究》第2期,107-127。
- 彭爽、曾国安,2014,美国出口管制政策的演变与启示,《理论月刊》第1期,185-188。
- 斯德哥尔摩国际和平研究所,2013,《SIPRI年鉴2012:军备、裁军和国际安全》,时事出版社。
- 杨长湧,2015,美国出口管制体系改革及我国的应对策略,《中国经贸导刊》第3期,35-37。