



情报杂志
Journal of Intelligence
ISSN 1002-1965, CN 61-1167/G3

《情报杂志》网络首发论文

题目：美国、欧盟出口管制信息共享机制研究
作者：韩文艳，房俊民
网络首发日期：2024-09-05
引用格式：韩文艳，房俊民. 美国、欧盟出口管制信息共享机制研究[J/OL]. 情报杂志.
<https://link.cnki.net/urlid/61.1167.G3.20240904.1644.005>



网络首发：在编辑部工作流程中，稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定，且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式（包括网络呈现版式）排版后的稿件，可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定；学术研究成果具有创新性、科学性和先进性，符合编辑部对刊文的录用要求，不存在学术不端行为及其他侵权行为；稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准，正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性，录用定稿一经发布，不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容，只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认：纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社有限公司签约，在《中国学术期刊（网络版）》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版，以单篇或整期出版形式，在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊（网络版）》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物（ISSN 2096-4188，CN 11-6037/Z），所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

美国、欧盟出口管制信息共享机制研究

韩文艳 房俊民

(中国科学院成都文献情报中心 成都 610299)

摘要：[研究目的] 美欧不断完善出口管制信息共享机制以提升出口管制成效,参考其具体实践对中国应对日益激烈的全球科技竞争具有现实意义。[研究方法] 运用文献调研和内容分析法,对美欧相关机构两用物项出口管制信息共享的相关政策、运行机制进行梳理分析。[研究结论] 美欧分别围绕出口管制全过程,成立跨部门联席工作组、搭建信息共享平台或渠道、建立执行联动及培训交流机制等方式进行管制信息共享,形成信息共享政策基础牢、共享机制覆盖广、国内外机构间合作充分、协作模式多样、管控物项分工明确的共享体系,针对性提出优化我国出口管制信息共享政策机制、构建出口管制竞争情报服务体系及信息共享服务体系等建议。

关键词：出口管制;信息共享;共享机制;科技安全;竞争情报;美国;欧盟

中图分类号：F752

文献标识码：A

Research on the Export Control Information Sharing Mechanism of the United States and European Union

Han Wenyan Fang Junmin

(National Science Library(Chengdu), Chinese Academy of Sciences, Chengdu 610299)

Abstract: [Research purpose] The United States and European Union (US-EU) continue to improve the export control information sharing mechanism to enhance the effectiveness of export control. It is of practical significance for China to deal with the increasingly fierce global competition in science and technology. [Research method] This paper uses literature research and content analysis to sort out and analyze the relevant policies and operating mechanisms of the export control information sharing of dual-use items in the US-EU. [Research conclusion] The US-EU respectively focus on the whole process of export control, establish cross-departmental joint working groups, set up information sharing platforms or channels, and established implementation linkages and training exchange mechanisms to share control information. A sharing system with a solid policy foundation for information sharing, a wide coverage of sharing mechanisms, full cooperation between domestic and foreign institutions, diverse cooperation models, and a clear division of control items has been formed. We put forward some suggestions to optimize China's export control information sharing policy mechanism, construct export control competitive intelligence service system and information sharing service system.

Key words: export control; information sharing; sharing mechanism; science and technology security; competitive intelligence; America; European Union

1 问题的提出

随着全球地缘政治竞争加剧,科学技术被赋予更多政治、安全和战略含义,关键核心技术在大国竞争中变得日益重要。自二战以来,出口管制就逐渐成为美欧构筑“小院高墙”的战略工具,以实现其国家利益^[1]。出口管制旨在维护高技术领域的国际竞争优势和不同时期的国家战略、安全,属于竞争情报行为和安

全情报行为^[2-3],是典型的情报问题^[4-5]。

目前国内学术界对美欧出口管制开展了较多研究,从情报学角度开展的研究主要包括应对出口管制的竞争情报问题分析及反竞争情报体系建设^[6-7]、出口管制的关键技术问题分析^[8-9]、出口管制的政策与机制分析^[10-11]、出口管制清单分析及技术知识挖掘^[12-14]、面向企业合规管理的竞争情报服务研究^[15]等,而关于出口管制信息(包括情报)共享的研究则较

少。实际上,信息共享与集成是有效开展竞争情报工作的重要组成部分,信息共享既可以支持出口管制管理、执法监管业务,也为出口管制实施需要的情报工作高质量开展奠定了基础。美欧基于共同利益围绕出口管制开展了较多互动和广泛合作,如不断完善多边管制清单来促进美欧之间的贸易、在敏感技术和新兴技术的出口管制方面进行合作、就新的监管行动进行磋商、加强双方执法合作等^[16],各自有相当丰富的信息共享实践经验和运用基础。那么,美国、欧盟出口管制信息共享机制包含哪些主要内容?该机制呈现哪些基本特点?又为中国出口管制实施及信息共享提供哪些启示与借鉴?

为此,本文主要聚焦军民两用物项出口管制,梳理美国、欧盟出口管制信息共享的相关政策、机制内容,研究分析其特点和做法,研究结果以期为新形势下中国应对美欧技术封锁、对等实施出口管制、评估管制风险和效果、开展科技安全合作等提供参考。

表 1 近年来美国出口管制信息共享的主要政策

时间	发布机构	文件名称	主要内容
2012	白宫	《信息共享与安全保障国家战略》(National Strategy for Information Sharing and Safeguarding)	建立州和地方实体拥有和管理的国家融合中心网络,通过全国可疑活动报告(SAR)在各级政府间共享恐怖活动信息
2018	美国国会	《2018 年出口管制改革法》(Export Control Reform Act of 2018,ECRA)	任何联邦官员应向出口管制执法部门提供与出口管制有关信息 出口管制执法机构间应相互交换任何必要的许可和执法信息;定期相互协商,并与其他相关部门、机构和办事处协商,以便利此类信息交流 在符合国家利益条件下,出口管制机构可与联邦机构共享相关信息
2019	美国国家情报总监办公室	《美国国家情报战略》(National Intelligence Strategy 2019)	国家情报总监办公室监督、指导和协调各情报机构间加强合作共享
2020	美国商务部工业和安全局	《出口管制条例》(Export Administration Regulations, EAR)	商务部出口执法办公室(OEE)在美国各地设有办事处,并与其他联邦执法机构密切合作 国安部门和外交部共享出口管制信息 与盟友国家及合作伙伴联合实施半导体等领域的出口管制
2021	美国商务部	《确保信息和通信技术及服务供应链安全》(Executive Order on Securing the Information and Communications Technology and Services Supply Chain)	商务部在信息和通信技术与服务(ICTS)供应链审查时,其他机构在国家安全目的所必需的范围内提供信息,并遵守适用的保密和分类要求
2021	美国国会研究服务部	《美国出口管制制度及 2018 年出口管制改革法》(The U. S. Export Control System and the Export Control Reform Act of 2018)	建立三级跨部门争议解决机制
2021	白宫	《关于加强国家网络安全的行政命令》(Executive Order on Improving the Nation's Cybersecurity,)	消除政府和私营部门间共享威胁信息的障碍,确保信息技术服务提供商能够与政府共享信息,并要求他们共享某些违法信息,提高软件供应链安全 and 国家网络安全
2023	美国商务部、财政部与司法部	《联合合规备忘录(Tri-Seal Compliance Note)》	强调建立合规机制的关键要素,以便员工能够及时识别并报告违规行为,并由企业及及时向政府主动披露 建立多个机构组成的工作组,重点负责制裁和出口管制执法
2023	美国国家情报总监办公室	《美国国家情报战略》(National Intelligence Strategy 2023)	与盟友和合作伙伴协调使用经济战略工具 情报部门须与非国家行为体建立新的合作机制,并加强与非国家行为体的信息交流 情报部门将与外国合作伙伴、私营部门、学术界等建立持久的伙伴关系,以利用其独特的能力和专业知识,增强自身的能力,为应对近期和长期的挑战做好准备

2.1.2 美国出口管制信息共享机制

(1)成立多个联席工作组,召开协调会议,跨部门

2 美欧出口管制信息共享机制

2.1 美国

2.1.1 美国出口管制信息共享的相关政策

美国通过实施出口管制政策限制核心技术的扩散来保持战略技术持续领先优势。美国的出口管制机构包括多个部门,形成了以商务部为主体的跨部门协作体系,确保出口管制政策得到有效执行。近年,美国相关部门先后出台法律法规^[17]、战略报告、备忘录等,逐步推动形成较为完备的出口管制情报与信息共享的政策体系。其中,《出口管制改革法》与《出口管制条例》(EAR)为出口管制机构间信息共享奠定了核心法律基础(见表 1)。相关法规、战略和行政令为出口管制信息共享奠定了以下几方面的基础:一是出口管制执法机构间以及其他联邦执法机构间信息共享的法律依据;二是建立以国家融合中心为核心的信息资源网络平台;三是明确出口管制信息共享的责任主体;四是强调对出口管制的情报支持。

协作推进实施出口管制。

不同的出口管制机构之间建立联席工作组,召开

跨机构协调会议,讨论特定的出口管制事务,加强各机构之间的配合和协作,确保政策的一致性,并处理可能涉及多个机构间的复杂问题。如 ERC 各机构间通过共享信息,对实体清单进行更新^[18]。“KleptoCapture”跨部门执法工作组,包括来自联邦调查局在内的众多执法机构的特工和分析员,联合开展出口管制执法。

EAR 制定了审查许可证申请和解决机构间争议的政策和程序,建立三级跨部门争议解决机制,从最高层往下依次设立 EARB、ACEP、OC 等联席工作组,这些程序赋予商务部部长审查和决定出口许可证处置的权力,国务院、国防部和能源部有权审查提交的任何许可证,审查机构间的共享信息(见表 2)。

表 2 美国出口管制信息共享主要机制

机制	具体实施	主要内容
联席工作组	最终用户审查委员会(ERC)	由商务部、国务院、国防部、能源部以及财政部(如适用)的代表组成,对实体清单和“军事最终用户”(MEU)清单进行添加、删除或更改
	出口管理审查委员会(EARB)、出口政策咨询委员会(ACEP)、运营委员会(OC)	最高层是由商务部、国防部、能源部、中央情报局等部门负责人组成的 EARB,可酌情邀请其他机构负责人参加。EARB 下设 ACEP,由担任主席的商务部出口管理助理部长以及相关助理部长和 EARB 各机构的相关官员组成。ACEP 下设 OC,由上述部门的代表组成,主席由商务部长选出,并担任 ACEP 的执行秘书
	“KleptoCapture”跨部门执法工作组	司法部与商务部产业和安全局(BIS)和财政部外国资产控制办公室(OFAC)联合成立,旨在对俄罗斯实施全面制裁和出口管制执法
	情报融合中心(Intelligence Fusion Centers)	由国土安全部和司法部共同发起创建,由州、地方级别的政府执法部门和国土安全部门共同管理运营,以提升美国联邦、各州以及各地方政府相互之间的信息情报分享能力
信息共享平台或渠道	出口执法协调中心(Export Enforcement Coordination Center,E2C2)	E2C2 由国土安全部的一名主任和商务部、司法部任命的两名副主任以及国家情报总监指定的情报界联络员组成,其职能是协调国务院、财政部、商务部、国防部、司法部、能源部和国土安全部以及国家情报总监之间的出口管制执法工作,并解决潜在的冲突
	自动出口系统(Automated Export System,AES)	由海关与边境保护局、人口普查局外贸司、工业与安全局、国防贸易控制局、其他联邦机构以及出口贸易界的合资企业共同搭建,其利用电子数据交换(EDI)多个机构所需的出口货运数据以电子方式提交给美国海关与边境保护局的中心点,旨在确保遵守和执行与出口有关的法律,改善贸易统计,减少向多个机构的重复报告,并改善客户服务
	出口管制和边境安全(Export Control and Related Border Security,EXBS)电子工具平台	EXBS 计划由国务院国际安全与防扩散局(ISN)出口管制合作办公室主持,该计划推进各种电子工具的开发,以协助许可证颁发官员、边防警察和海关官员以及行业专业人员执法打击两用物品、常规武器和大规模毁灭性武器的扩散,具体包括内部控制计划、分类搜索工具、产品识别工具、国家管制清单门户、许可官员教学模拟等
	出口商门户(Exporter Portal)工具平台	由 BIS 开发,为出口商等利益相关方共享出口管制的相关信息,具体包括出口管制基础信息、审查清单、决策树工具、在线培训、出口许可证申请跟踪系统(STELA)、许可证常见问题、商品分类信息等
执行联动机制	年度报告	BIS 每年会发布其向国会提交的上一财年有关出口管制及 232 调查等相关职权事项的报告,会对美国整体出口管制政策、监管力度、执法动态等相关数据进行梳理总结
	跨部门出口管制执法	由 BIS 出口执法办公室(OEE)实施,OEE 总部位于华盛顿特区,在美国设有 23 个办事处,在 7 个国家设有出口管制官员,并与其他联邦执法机构密切合作。OEE 有权开展国内调查,并与美国移民和海关执法局(ICE)合作调查海外出口管制违规行为,还与美国驻该国大使馆官员一起进行许可证前检查和装运后验证。通过向联邦调查局(FBI)的外地办事处以及国防部下属的国防刑事调查处(DCIS)派遣特别探员,OEE 可以更全面地对出口管制违规行为进行调查。根据在调查过程中收集的信息,OEE 与司法部(DOJ)的检察官密切合作,对违法者提起刑事诉讼,并可通过与 BIS 首席法律顾问办公室合作,提出行政诉讼
	情报支撑	如美国国家情报总监办公室(ODNI)本质上是一个国家层面的联合情报中心,集多方作情报为一体,发布年度情报威胁报告,为出口管制政策制定提供支持。美国情报界(U. S. Intelligence Community,IC)由 18 个收集情报的联邦机构组成,成员间共享情报
	出口管理法培训	BIS 组织研讨会帮助出口商了解 EAR,一般禁令、出口管制分类号(ECCN)、许可证例外、许可证申请、简化的网络申请流程,出口执法、出口清关和记录保存等
培训交流机制	自动出口系统(AES)合规培训	人口普查局的 AES 合规培训,旨在帮助出口商了解外贸法规(FTR),确保出口产品合规并保护公司利益。AES 培训内容涵盖强制性申报要求、申报时间表、出口类型、如何避免处罚和货物扣押、常见的 FTR 违规行为、出口执法、商品分类等
	出口管制年会	由 BIS 主办,为与会者提供与出口管制行业同事建立联系、与美国政府官员互动的机会

(2)搭建信息共享平台或渠道,促进出口管制机构间及时共享信息。

通过搭建信息共享平台,建立政府信息公开机制,促进跨部门出口管制信息情报互通有无,实现信息共享。如建立由州、地方和部落级别的政府执法部门和

国土安全部门共同管理运营的国家融合中心网络,突破信息情报共享壁垒^[19]。奥巴马政府创建 E2C2,作为协调出口管制执法与情报界活动的中心联络点,加强美国执法和情报官员之间的协调,就涉嫌违反美国出口管制执法有关情况交换信息。跨部门搭建的

AES 是适用于所有港口和运输方式的全国性系统, AES 根据 BIS 批准的许可证检查军民两用货物并将数据发送给查询机构,人口普查局则提取 AES 数据编制出口贸易统计数据。此外,相关机构还开发了工具平台,促进出口管制相关信息共享。如 ISN 主导的 EXBS 电子工具平台、BIS 主导的出口商门户工具平台等。美国 BIS 每年还发布出口管制年度报告,对美国整体出口管制政策、出口管制监管力度、执法动态等相关数据进行共享。

(3)跨机构协调联动,形成多部门联动的出口管制执行或支持系统。

出口管制机构间加强多边和跨机构层面的执行联动,以更好地执行出口管制并应对复杂的出口管制问题,特别是涉及到多个部门和国际合作的情况。出口管制执法由 BIS 出口执法办公室与其他联邦执法机构密切合作,以更全面地对出口管制违规行为进行调查,对违法者提起刑事诉讼或提出行政诉讼。智库、情报机构、政府部门多方联合提供出口管制情报支撑,出口管制机构与情报机构合作,通过平台、会议等方式获取更全面的情报支持,帮助识别和阻止潜在的出口违规行为或敏感技术非法传输^[20],提高出口管制政策的执

行能力和效果。

(4)建立培训交流机制,提高出口管制相关信息的透明度。

开展出口管制培训交流活动,以确保相关机构和人员能够理解、遵守出口管制政策,并提升其对敏感技术和商品的辨识、处理能力,同时加强政产学研间的沟通交流。BIS 主办出口管理法规培训,面向涉及出口管制的相关机构、个人,主要对出口管制法规、流程进行培训,提高出口管制的合规性。BIS 鼓励出口企业参 AES 合规研讨会培训,以了解 AES 电子出口信息申报中遵守 EAR 的要求,进而为美国国家安全和不扩散优先事项做出贡献,同时通过最大限度地降低 AES 申报不遵守 FTR 和 EAR 的风险来保护企业利益。出口管制年会为出口界提供了向美国高级政府官员直接了解出口管制政策、法规和实践的当前问题和趋势的机会。由表 3 可看出,年会设置的议题不断增多,其中法规更新、出口执法调查剖析、DDTC 更新等每年都会有,同时也会新增一些议题,如 2020 年的实体清单,2021 年的半导体、视同出口,2022 年的新兴技术、出口管制官员、监视与人权、工业基础和供应链弹性等。

表 3 近年美国出口管制年会主要议题

时间	议题
2019	5G
	人工智能(AI)新兴技术
	美国外国投资委员会(CFIUS)/2018 年外国投资风险评估现代化法案(FIRRMA)
2020	2018 年出口管制改革法案(ECRA)
	USML 类别 I-III 向 CCL(枪支)的过渡、军事最终用途和最终用户控制
	学术和研究环境中的出口管制
2021	CFIUS/FIRRMA 最新动态、法规更新、EAR 和国家/地区组中的许可证例外-更新
	美国国务院国际贸易控制局(DDTC)更新
	出口执法调查剖析、制裁和基于外交政策的出口管制
2022	半导体;控件的外观
	实体清单;了解和管理影响
	半导体、电信
2021	EAR 和国家/地区组中的许可证例外-更新、法规更新、DDTC 更新、CFIUS/FIRRMA、视同出口
	最终用途检查和海外验证、最终用途和基于最终用户的控制
	USML 第一至三类至 CCL;枪支
2022	制裁、许可证剖析、出口执法办公室;调查剖析、学术和研究环境中的出口管制
	出口执法调查剖析、“600 系列”许可提示和许可证例外 STA 概述
	两用、弹药和制裁——询问各机构
2022	俄罗斯/白俄罗斯制裁和国际伙伴监管框架、尽职调查指南-国际合作伙伴合规建议
	外国直接投资和微量规则、DDTC 更新、网络工具规则、法规审查、经济安全;国防生产法
	人口普查局;AES 更新
2022	新兴技术、监视与人权、工业基础和供应链弹性
	驾取出口管制;大流行中的基础研究和药物开发
	BIS 出口管制官员;通过全球参与保护美国国家安全和出口管制(欧盟,新加坡,加拿大)
2022	BIS 出口管制官员;通过全球参与保护美国的国家安全和出口管制(中国,芬兰/波罗的海,阿联酋)

2.2 欧盟

2.2.1 欧盟出口管制信息共享的相关政策

欧盟基于国家安全、国际条约义务、国家政策需要以及促进贸易四个方面的考虑实施出口管制^[21]。欧

盟的出口管制机构包括多个机构及各成员国出口管制主管部门,形成以欧盟委员会为主的跨国协调机制,欧盟委员会负责制定、实施、监督出口管制政策和法规,各成员国出口管制主管部门负责具体执行。近年来,

欧盟《两用品出口管制条例》为欧盟委员等出口管制机构及各成员国间共享信息奠定了法律基础,尤其是2021 年修订的条例,更加强调各成员国与欧盟委员会

以及各成员国之间的信息交流与共享,以促进出口管制的一致性和有效性。

表 4 近年来欧盟出口管制信息共享的主要政策

时间	发布机构	文件名称	主要内容
2009	欧盟委员会	《欧盟两用物项出口管制条例》(Council Regulation (EC) No 428/2009)	战略物资出口由欧盟成员国执行,欧盟委员会负责监督,委员会与成员国间加强交流
2020	欧盟委员会	《网络安全战略》(The EU's Cybersecurity Strategy)	欧洲刑警组织与欧洲网络安全局(ENISA)的合作还应进一步扩展,提供信息共享以保护网络空间安全 增强欧盟及其成员国联合外交,共享情报,强化网络空间中的军事协防与合作
2021	欧盟委员会	《欧盟两用物项出口管制条例》(Regulation (EU) 2021/ 821)	加强各成员国与欧盟委员会以及各成员国之间的信息交流,协同升级两用物项管制制度,促进两用物项管制措施及执法的统一性 加强与第三国出口管制沟通合作;在合适的情况下,欧盟委员会及各成员国应与第三国保持对话,促进全球出口管制的统一性
2021	北约合作网络防御卓越中心	《重新制定军民两用法规-欧盟对间谍软件实施新的出口管制》(Recast Dual-Use Regulation - EU Introduces New Export Controls on Spyware)	在制造商、出口商和经纪人、国家和欧盟当局之间建立一个有效的信息共享环境,以对特定的网络监控技术实施管制
2022	欧盟理事会	《安全与防务战略指南》(Strategic Compass for Security and Defence)	关于军备控制,欧盟委员会及其成员国间加强交流和协调
2023	欧洲对外关系理事会	《控制的力量:欧盟如何塑造战略出口限制的新时代》(The Power of Control: How the EU Can Shape the New Era of Strategic Export Restrictions)	欧盟委员会应与成员国就出口对欧盟安全利益的影响进行信息共享和联合分析

2.2.2 欧盟出口管制信息共享机制

(1)设立出口管制协调组织、联席工作组或专家组,建立了跨国政府间信息共享机制。

欧盟委员会和成员国的国家出口管制机构建立联席工作组,定期会面讨论有关出口管制政策、技术、商品等方面的信息,并加强合作和协调。欧盟建立了政府间信息共享机制,旨在促进成员国之间的信息共享、政策协调和最佳实践交流,主要通过由理事会轮值主席国主持的理事会两用品工作组、由委员会主持的两用品协调小组实现^[21]。欧盟两用协调小组(DUCG)就出口管制问题和国家实施措施进行信息交流,具体负责建立新的“执法协调机制”,并对有关实施和执法进行监督。监视技术专家组(STEG)主要审查与ICT监视系统出口管制相关的问题,新修订的条例^[22]在STEG中重新启动与成员国的讨论、信息交流。制定两用研究准则的技术专家组(TEG-DUR)主要帮助研究机构及研究人员识别、管理和减轻与欧盟以外的伙伴合作可能受到两用出口管制影响的风险。新兴技术专家组(ETEG)就新兴技术出口相关风险及其管控所面临的挑战进行信息交流。欧盟委员会还为数据收集和透明度技术专家组(TEG-Transparency)和执法协调机制编制了经DUCG认可的职权范围草案,该机制将支持欧盟许可和执法当局之间的信息交流。DUCG就设立能力建设技术专家组的问题进行了初步讨论,以支持欧盟两用共同体内的定期培训和专门知识共享。

(2)搭建信息共享平台或渠道,共用数据库或信息系统,便于信息的共享和管理

通过开发两用电子系统(DUEs)、引入欧盟电子许可平台及出口系统、发布年度报告等,加强信息共享和交流。DUEs是用于成员国间信息交流和电子许可的信息技术工具,以加强欧盟委员会相关部门与成员国不同领域之间有效的信息交流。电子许可证系统也在朝着新的方向发展,以使管制更加有效,如通过海关的单一窗口环境将电子许可证系统与国家海关系统连接起来,将使跨境和与海关当局共享信息变得更加容易。报关人、出口商可使用ECS系统在出口地海关部门或者在最终出境地海关部门进行电子申报,ECS系统保证行政机关可以有效地执行海关监督。自动出口系统(AES)取代了ECS,旨在更好地监控离开欧盟关税区的货物,成员国共同努力以确保出口货物不会对欧盟公民的安全、健康和福利构成威胁。与成员国合作制定指导方针,以提供新法规所要求的许可数据的高度透明度,包括发布年度报告,提供欧盟实施管控的全面信息。

(3)欧盟委员会与相关机构、成员国间沟通合作,形成跨国联动的出口管制执行体系。

欧盟成员国的国家出口管制机构在必要时进行联合行动,提高出口管制的执行能力,共同应对出口管制方面的挑战,有效防范潜在的安全威胁,还通过执法合作加强合规和打击违规行为,例如共同调查违反出口管制规定的案件。使用和审查或更新现有的国际合作机制,如双边或多边行政互助协议、欧洲调查令(EIO)以及请求书或调查委托书都是调查员与调查员或检察官与检察官之间共享证据和其他类型信息的正式手

段。此外,欧洲刑警组织和欧洲司法组织可以非正式地或通过创建信息交流平台,协助协调或促进信息交换,推进联合执法^[23]。欧盟成员国的国家出口管制机构通过情报分享,共享关于可能存在违规出口行为或

者出口风险的情报信息,成员国共同分析风险和趋势^[24],制定更加综合和协调的出口管制政策,确保出口管制政策的有效执行。

表 5 欧盟出口管制信息共享主要机制

机制	具体表现	主要内容
联席工作组	两 用 协 调 小 组 (DUCG)	由欧盟委员会和成员国代表,审查有关实施出口管制的任何问题,在必要情况下 DUCG 会与出口商、中介机构、技术援助提供者和其他受影响的各方联系 欧盟委员会和成员国在 DUCG 的代表就出口管制问题进行了一般性信息交流。随着新规生效,DUCG 开始着手实施,同意定期交换信息。例如,要求公布成员国的国家措施和国家管制清单。欧盟委员会在 DUCG 的支持下收集有关许可数据的信息,以便概述出口管制的实施情况,并提高公众透明度 关于技术实施的信息交流,成员国在 DUCG 中的主管当局提供了技术专长,支持欧盟管制清单的更新,并就一些具体的实施问题进行了讨论,如需要加强欧盟一般出口授权(EUEGA)和全球许可证下的信息交流,或主管当局之间就使用全球许可证的出口商的信息建立磋商机制
	监 视 技 术 专 家 组 (STEG)	STEG 任务涉及与网络监控物品出口相关的风险的信息交流和特定网络监控物品的技术讨论,以及为出口商制定尽职调查指南 STEG 允许成员国的专家为制定欧盟对网络监控技术出口的控制做出贡献,如分享监控中心和数据保留解决方案(DRS)、监控车辆和互联网协议语音(VoIP)系统的相关信息,以便进行技术审查
	制 定 两 用 研 究 准 则 的 技 术 专 家 组 (TEG – DUR)	确定欧盟关于涉及两用物项研究的内部履约方案的指导意见,旨在帮助大学和研究机构的研究人员、研究经理和合规人员,以识别、管理和减轻与欧盟以外的合作伙伴(或欧盟以外的研究人员)开展合作可能受到两用出口管制影响的风险
	新 兴 技 术 专 家 组 (ETEG)	就新兴技术出口相关风险及其控制所面临的挑战进行信息交流,利用成员国的专业知识帮助制定欧盟框架,以应对与此类新兴技术的贸易和技术转让相关的风险,同时识别可能需要管制的与安全相关的新兴技术
信息共享平台或渠道	两 用 电 子 系 统 (Dual – Use Electronic System, DUEs)	该系统允许更灵活的信息交换,包括向欧盟委员会报告许可数据,并带来整个欧盟数据交换的进一步潜力,可以扩展到欧盟的伙伴国家。在欧盟之外,作为与伙伴国家对话的一部分,委员会正在审查向合作伙伴提供电子许可工具的备选方案 欧盟委员会续发展两用电子系统(DUEs),作为欧盟出口管制网络(由成员国许可主管部门和委员会的工作人员组成)的 IT 骨干,开发了新功能,以支持欧盟内部转移的拒绝信息交流,并支持主管当局定期审查和更新拒绝信息
	出 口 管 制 系 统 (Export Control System, ECS)	ECS 记录了欧盟 27 个成员国的所有出口流动,确保从出口申报到出口货物出口的所有适当流程和验证都得到执行
	自 动 出 口 系 统 (Automated Export System, AES)	AES 使海关能够更好地控制离开欧盟的货物,进而实现出口管制后的追踪和信息共享
	电 子 许 可 证 系 统 (eLicensing system)	通过将两用电子许可证系统与委员会海关在“CERTEX”项目下的单一窗口倡议相结合,促进现有许可证系统和海关管制渠道共享更全面的信息 通过包含有关收货人的信息以及拒绝原因的信息,可以更有效地利用在欧盟和多边制度层面建立的各种用于共享出口许可证拒绝信息的机制 通过确保向国家一级的许可和执法官员提供内容,可提高信息交换的价值
执行联动机制	年度报告	欧盟委员会向欧洲议会和理事会提交欧盟两用物品出口管制条例执行情况的年度报告,涵盖出口管制政策和监管框架的演变、两用协调小组的活动、出口管制的关键数据等 欧盟委员会向公众发布年度报告,详细说明每个成员国收到的每个网络监控项目的申请,所涉及的目的地以及申请的批准或拒绝
	成员 国 联 动	当成员国实施自己的措施时,应与两用协调小组、组内的所有成员国共享分析结果,须概述此类措施的预期效果及可能产生的经济和政治影响,其他成员国应有机会参与此类分析 当成员国或欧盟委员会提出控制特定物品运往特定目的地的提案时,委员会应与成员国就其对欧盟安全利益的影响进行联合分析 成员国将受限制的技术和商品清单提交给欧盟委员会,欧盟委员会在此基础上协调成员国之间的立场,并确保一致性和透明性
	情 报 支 撑	欧盟委员会及其成员国、情报机构通过分析收集到的情报,对特定产品或技术的出口风险进行评估,识别潜在的风险和威胁,向相关部门和成员国提供情报警示,主要通过会议、机构合作等方式来实现
交流培训机制	出 口 管 制 论 坛	为来自欧盟成员国和欧洲议会、工业界、学术界和民间社会的专家提供机会,审查和讨论欧盟和全球最新的出口管制发展

(4)搭建培训交流平台,审查和讨论欧盟及全球最新的出口管制发展。

欧盟出口管制机构之间举办一些多边或双边会议论坛和培训活动,以提高工作人员的专业知识和技能,

加强对出口管制法规的理解和执行能力。如由欧盟委员会和担任理事会的主席国主办的年度出口管制论坛,各方可以交流有关欧盟正在进行的出口管制实施的信息,确定并讨论如何管控新兴和基础技术,审查现行立法的状态,并讨论当前将在全球范围内影响出口管制和立法的地缘政治事件。在双边层面和出口管制制度中利用信息交流论坛,许多国家通过非正式访问定期交换有关执法官员的信息(例如德国和英国),有些国家还派执法官员参加欧盟相关会议,以了解共享出口管制相关信息。

表 6 近年欧盟出口管制论坛主要议题

时间	议题
2019	“人类安全层面”:欧盟对网络监控技术的自主控制,以防止侵犯人权
	统一和简化管控,减轻行政负担/提高管控效力 一致的实施和执行;加强信息交流,互联的信息技术系统,执法合作透明度和与私营部门的伙伴关系
2020	欧盟军民两用管制清单的主要变化 制定欧盟军民两用物项研究合规指南 2020 年底脱欧后实施出口管制的计划 新兴技术和无形技术转让全球正在进行的出口管制发展
	21 世纪的国际安全:出口管制是否符合目的? 面临新兴技术、地缘政治、供应商多样化和国家管制等挑战
2021	2021 年欧盟出口管制:现状,出口管制清单更新、半导体行业 欧盟出口管制的现代化:新法规、新工具、新观点未来的挑战:网络监控和人权、新兴技术和安全供应链
	当风险成为现实:冲突时期的出口管制和新兴技术,技术与地缘政治
2022	2022 年欧盟出口管制:现状,更新管制清单、促进全球管制趋同、半导体行业 敏感技术出口管制是应对俄乌冲突的快速反应工具与合作伙伴合作;欧盟-美国贸易和技术委员会(TTC)

3 美欧出口管制信息共享机制主要特点

3.1 政策基础牢固并保持延续性

近年来,美欧先后出台相应的法律法规、战略报告等,推动并保障出口管制机构间信息共享机制的不断发展与完善。美国从 2012 年《信息共享与安全保障国家战略》强调共享信息维护国家安全,到 2018 年《出口管制改革法案》,2020 年《出口管制条例》,进一步明确了围绕出口管制建立跨部门信息共享机制;2023 年美国商务部、财政部与司法部共同发布联合合规备忘录,进一步强调了多机构联动在包括出口管制执法在内的贸易合规执法中的作用。欧盟从 2009 年的《欧盟两用物项出口管制条例》,到 2021 年修订的《欧盟两用物项出口管制条例》明确在出口管制中加强各成员国与欧盟委员会以及各成员国之间的信息交流,同年的报告《重新制定军民两用法规-欧盟对间谍软件实施新的出口管制》中强调在制造商、出口商和经纪人、国家和欧盟当局之间建立一个有效的信息共享环境;

2023 年的《控制的力量:欧盟如何塑造战略出口限制的新时代》将信息共享和联合分析的范围扩大到涉及欧盟安全利益的出口。

3.2 信息共享机制覆盖出口管制全过程

美欧从出口管制的顶层设计到出口管制实施过程再到出口管制执法,都通过成立跨部门联席工作组、搭建信息共享平台或渠道、跨部门联合执行和情报支撑、建立培训交流机制等推进出口管制机构间信息共享。法规政策方面,美国商务部举办出口管理法规培训、出口管制年会,欧盟的年度出口管制论坛,将促进出口管制相关机构、人员能及时了解出口管制政策,政产学研及时沟通交流。出口管制实施中,美欧通过机构间信息共享及时修订出口管制清单,如 ERC 对实体清单更新;欧盟委员会更新欧盟两用物项出口管制清单的授权条例,需提请欧洲议会和欧盟理事会批准,ETEG、STEG 就相关技术出口风险进行信息交流。情报共享方面,美国形成智库、情报机构、政府部门联动的出口管制情报支撑,欧盟委员会及其成员国、情报机构间的情报共享合作是确保出口管制有效实施的关键。出口管制执法,美国出口管制执法由 OEE 并与其他联邦执法机构密切合作执行,欧盟出口管制执法由欧盟委员会及其成员国联合实施。

3.3 重视国内外机构间合作共享

美欧不但推动内部出口管制机构间的互动与交流,还极力主张与盟友展开紧密合作,通过多边出口管制维护科技安全乃至国家安全。内部合作层面,美国形成 BIS 为主的出口管制协作体系,便于 BIS 与其他组织之间情报信息的交互融合。由于 BIS 由主管经济事务的副部长直接领导,美国商务部下属经济分析局等部内机构的情报信息资源都可以为 BIS 所用^[25];美国成立多个跨部门委员会,通过平台、会议等方式加强各机构或部门间情报共享和整合,提高出口管制政策的执行能力和效果^[10]。欧盟委员会及其成员国、情报机构通过分析收集到的情报,对特定产品或技术的出口进行风险评估和识别,向相关部门和成员国提供情报警示,共同应对出口管制的各类风险挑战。

国际层面,瓦森纳协定是以美欧为首的西方国家应对地区安全威胁所设立的出口管制框架,其成员国定期交换出口管制业务情报信息、出口管制情况,并可根据业务需要随时协商行动^[26]。美欧都认识到需要通过出口管制来确保高技术产品的安全和可靠性,并意识到需要加强技术监督和信息共享以应对技术进步对出口管制带来的挑战,美国-欧盟贸易和技术理事会(TTC)下设出口管制工作组(ECWG),就技术出口管制开展协调^[27]。TTC 第四次部长级会议强调美欧继续在出口管制领域开展合作,包括持续交流有关实

施控制的信息、支持关于监管发展的技术磋商、将酌情继续讨论对新兴技术进行控制的风险评估、在对敏感物项实行出口管制之前将进一步相互协商等。ECWG 由美国商务部和欧盟贸易总司下的执法/市场准入/中小企业/法律事务/技术和安全主任共同领导,就立法和监管的发展进行技术磋商,交流风险评估,许可证的遵守和有关的信息,对敏感两用技术采取趋同的管制方法,并就两用出口管制开展联合行业外联活动。ECWG 确定了八项原则,包括提供专门平台促使美欧加强合作;六项合作领域,包括就有关风险进行信息交流(如关于在和不在清单上的敏感物项的管控做法和许可证情况、管制应用的最佳实践)。该小组定期举行利益攸关方联合会议,就两用贸易政策问题进行磋商,如 2023 年 7 月的会议主要关注与两用物项有关的跨大西洋贸易便利化,特别是其再出口和相关许可证要求和例外情况。

3.4 信息共享协作模式灵活多样

美欧出口管制信息共享机制有联席工作组、信息共享平台或渠道、执行联动机制、培训交流机制,具体表现为委员会、工作组、协调小组、专家组、融合中心、E2C2、AES、电子工具平台、电子系统、管制系统、年度报告、执法联动、情报联动、培训、年会、论坛等。将出口管制信息共享协作模式进行分类,其中根据协作目的,可分为信息情报、技术、执行、能力建设、国际协调协作模式;根据协作主体,可分为国内、国际、综合协作模式。不管选择哪种出口管制协作模式时,都需要确保信息的安全性和隐私保护,包括数据加密、访问控制、合规性和合法性等方面的考虑。若多个合作伙伴参与信息共享,还需要考虑制定共同的数据标准或规范,以确保信息可以互相理解和使用。

3.5 机构间出口管制物项类别管理分工明确

美欧出口管制机构间关于出口管制管理分工明确,不同类别的管控物项由不同机构和部门负责。美国 BIS 负责制定并管理对两用物项的出口管制政策;国务院负责对军事物品(通常包括武器、军事设备和相关技术)和国防技术的出口进行管理和执法;财政部维护有关受制裁和限制的国家和实体的列表;能源部负责出口和控制特定能源(如核能)相关技术;国防部负责管理与国防物品和技术有关的国际合作和出口事宜。欧盟军事物品和两用物项由是欧盟委员会和各成员国的国家出口管制局管理,欧盟委员会发布有关法规,而各成员国的国家出口管制局负责执行这些法规;核材料和核技术、生物和化学武器物质的出口管制由欧盟委员会和各成员国的国家出口管制局共同管理;某些可能受到出口管制的特殊物品,如文化遗产和文物,欧盟委员会和各成员国的相关文化和遗产机构

通常会参与出口许可的审批过程。

4 结论及启示

美国、欧盟从国家安全战略的角度出发,围绕出口管制全过程,出口管制主导机构、其他政府机构、企业、科研机构、国际合作伙伴、中介机构、智库间形成了目标明确、相互衔接的信息共享体系。该体系有较为健全的保障机制、协调机制、联动机制及技术支撑,具有信息共享政策基础牢、共享机制覆盖广、国内外机构间合作充分、协作模式多样、管控物项分工明确等特点,对于提高出口管制成效、维护其安全目标发挥了重要作用,特别是在针对信息共享的政策保障、机制运行、情报服务等方面的做法对其他国家具有借鉴意义。当前,以美国为首的西方国家的科技封锁严重威胁我国科技安全,而情报信息共享机制建设有利于有效应对科技封锁、对等实施出口管制。美国、欧盟出口管制信息共享机制的经验,为我国优化出口管制信息共享机制、加强情报研究与服务工作提供了发展思路。

(1) 优化出口管制信息共享政策机制。以《国家安全法》、《国家情报法》、《出口管制法》等为基础,进一步筑牢跨部门间信息共享机制的法律基础,并在出口管制相关政策中强化跨部门甚至跨国间的合作共享。建立不同类别出口管制物项的信息共享分工协作机制,由国家层面协调推动,构建统一协调机制,通过协调小组、协调委员会或联席会议等方式,围绕出口管制各类物项及其判别、型号认定、管制边界划分等进行有序分工和组织配合,实现管控目标精准高效。以合作共享成效为动力,明确相关机构关于出口管制管理的任务分工,以及各方在出口管制信息共享上的职责和义务、实施信息共享的程序和规则,以加强各部门间的协调联动,进而提高信息共享的效率和范围,推动出口管制信息共享机制的有效实施。出口管制机构间联合制定数据共享标准,以确保信息共享的一致性、规范性和安全性。

(2) 建设出口管制竞争情报服务体系。通过整合国家层面、行业层面和企业层面的竞争情报功能,建立面向行业、企业的竞争情报服务报体系,促进政府、情报服务机构与行业、企业间的互动与融合,更好地应对美欧出口管制和技术封锁。构建“政府-情报服务机构-行业”的行业竞争情报服务体系,支撑产业链安全,主要围绕国际竞争的关键技术领域,提供出口管制政策、出口管制清单、制裁措施及技术竞争态势等相关产业竞争情报服务及产品。构建“政府-情报服务机构-企业”的企业竞争情报服务体系,支撑企业合规管理,主要围绕典型涉外经营企业,提供国外企业典型做法、出口管制合规要求、合规性风险评估、潜在制裁风

险及补救措施、企业技术发展态势等情报服务,不断增强合规管理机制的应变性和适应性,降低企业在经贸活动中的合规风险。

(3) 构建出口管制信息共享服务体系。围绕出口管制全过程,以情报服务机构为主体,加快构建包括相关信息资源集成、管理及共享的服务体系。信息资源涵盖不同国家的出口管制政策、清单及产业安全数据、智库成果数据等,集成为能够对出口管制信息共享体系实现有效支撑的情报信息数据库。搭建多功能、智能化及集成化的信息共享服务平台,采用人工智能、大数据技术与工具,动态更新信息数据库,并基于信息资源初步挖掘信息供用户了解。依托服务平台,促进情报服务机构与用户的供需对接,结合用户需求,提供个性化的出口管制信息共享服务,实现情报服务机构与社会公众、企业、行业及政府部门等用户的交互与信息共享。提升情报人员的共享服务能力,尤其是数据存储、信息挖掘、分析处理等方面技术和工具的掌握,有利于为用户提供简便、精确、灵活的信息服务。

参 考 文 献

- [1] Ben Wagner. Whose politics? whose rights? transparency, capture and dual-use export controls[J]. Security and human rights, 2020, (31): 35-46.
- [2] 魏简康凯,宿铮. 美国出口管制改革的竞争情报分析[J]. 情报杂志, 2019, 38(4): 4-8.
- [3] 陈 峰. 美国扩大出口管制实体清单对中国科技的影响和对策[J]. 情报杂志, 2022, 41(8): 1-7.
- [4] 陈 峰. 应对国外对华技术出口限制的竞争情报问题分析[J]. 情报杂志, 2018, 37(1): 9-13.
- [5] 陈 峰. 中国典型涉外经营企业竞争情报工作调查研究[J]. 情报理论与实践, 2024, 47(1): 6-11.
- [6] 陈 峰, 杨宇田. 应对美国对华技术出口限制的产业竞争情报需求与服务研究——以半导体产业为例[J]. 情报杂志, 2019, 38(9): 36-41.
- [7] 赵健雅, 陈峰, 郑文丽, 等. 美国供应链溯源应对中的信息安全问题及反竞争情报体系建构[J]. 情报理论与实践, 2024, 47(3): 73-80.
- [8] 陆天驰. 竞争情报视角下美国人工智能技术出口限制及对华启示研究[D]. 南京大学, 2021.
- [9] 韩 爽. 美国出口管制从关键技术到新兴和基础技术的演变分析[J]. 情报杂志, 2020, 39(12): 33-39.
- [10] 韩文艳, 房俊民. 科技安全背景下美欧出口管制政策机制的演变与启示[J]. 情报杂志, 2024, 43(5): 54-63.
- [11] 侯婧怡. 美国对华出口管制政策及其新趋势[D]. 南京大学, 2021.
- [12] 周 磊, 杨 威, 余玲珑, 等. 美国对华技术出口管制的实体清单分析及其启示[J]. 情报杂志, 2020, 39(7): 23-28.
- [13] 吕璐成, 韩 涛, 陈 芳, 等. 美国商业管制清单与专利自动映射方法及实证研究[J]. 情报学报, 2022, 41(1): 50-61.
- [14] 李勃慧, 曾建勋. 基于管制清单的领域技术知识库构建研究[J]. 情报理论与实践, 2023, 46(7): 132-139.
- [15] 吴晓伟, 龙青云, 易艳红, 等. 面向合规管理的竞争情报协同服务模式[J]. 情报杂志, 2024, 43(6): 193-199.
- [16] The White House. U. S. - EU joint statement of the trade and technology council [EB/OL]. 2023-07-09. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/12/05/u-s-eu-joint-statement-of-the-trade-and-technology-council/>.
- [17] Department of Commerce. Securing the information and communications technology and services supply chain [EB/OL]. 2023-07-09. <https://www.federalregister.gov/documents/2021/01/19/2021-01234/securing-the-information-and-communications-technology-and-services-supply-chain>.
- [18] Bureau of Industry and Security. Supplement No. 5 to part 744—procedures for end-user review committee entity list and ‘military end user’ list decisions [EB/OL]. 2023-07-09. <https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-74>.
- [19] 张 航. 美国融合中心情报共享机制研究[D]. 中国人民公安大学, 2019.
- [20] 彭靖里, Jeanne·杨, 谭海霞. 解读中美贸易摩擦背后的竞争情报较量——以中美科技战双方的技术情报工作得失为例[J]. 竞争情报, 2020, 16(2): 9-16.
- [21] European Commission Law. Council regulation No 428/2009 of 5 may 2009 setting up a community regime for the control of exports, transfer, brokering and transit of dual-use items [EB/OL]. 2023-08-24. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009R0428>.
- [22] European Commission. Commission’s actions to implement new EU Export Control Regulation—Memo [EB/OL]. 2023-08-24. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commissions-actions-implement-new-eu-export-control-regulation-memo-2021-09-09_en.
- [23] Eurojust. Joint investigation teams (JITs): role of eurojust and europol [EB/OL]. 2023-07-24. <https://www.eurojust.europa.eu/Practitioners/JITs/Pages/roles-Eurojust-Europol.aspx>.
- [24] European Council on Foreign Relations. The power of control: how the EU can shape the new era of strategic export restrictions [EB/OL]. 2023-07-17. <https://ecfr.eu/publication/the-power-of-control-how-the-eu-can-shape-the-new-era-of-strategic-export-restrictions/#the-drawbacks-of-wassenaar-and-current-eu-export-control-policy>.
- [25] 陈 峰, 彭俊玲. 美国商务部工业与安全局情报工作透视[J/OL]. 情报杂志: 1-10 [2024-06-25].
- [26] 冯 洁, 王健, 郭 明, 等. 瓦森纳安排管制清单分析及启示[J]. 科技管理研究, 2022, 42(19): 38-44.
- [27] 刘宏松, 陈荒拓. 欧盟参与美欧贸易与技术委员会的目标与困境[J]. 德国研究, 2022, 37(4): 28-46.