

研究报告

2018 年第 11 期

国资委研究中心

2018 年 4 月 20 日

中兴通讯遭遇美国制裁事件的分析和反思

王 绛¹

编者按：4 月 16 日美国宣布制裁我国中兴通讯公司，引发社会关注。由于我国通讯行业高度依赖美国芯片，加之中兴通讯是我国最大的国有控股通信设备上市公司，事件对中兴通讯公司本身及行业都带来诸多影响，对其他中央企业也必然带来系列影响。在贸易战背景下，这一事件引发了诸多忧虑。一些人指责美国对中国实施技术封锁，一些人则热血上头地认为这是芯片业走向国产化的催化剂，是好机会。对此有必要冷静思考，采取适当的措施。要正确认识我国社会经济所处的历史阶段，认清我国企业与世界一流企业的差距和短板，既坚持独立自主，又坚持改革开放。坚持依法治国、依法治企，以中兴通讯事件为契机，中央企业应及时补齐制度短板，为下步参与国际竞争和合作打好基础。

¹ 作者为研究中心专项工作处处长、高级经济师

今年 4 月 16 日，美国商务部发布公告，7 年内禁止美国企业与中兴通讯公司开展任何业务往来，理由是认为中兴通讯违反了 2017 年与美国政府达成的和解协议，目前事态仍在蔓延发酵。由于我国通讯行业高度依赖美国芯片，加之中兴通讯是我国最大的国有控股通信设备上市公司，遭遇制裁事件对中兴通讯本身及行业都带来诸多影响，对其他中央企业也必然带来系列影响。

一、中兴通讯公司遭遇美国制裁的经过及原由

根据美国商务部给出的理由，之所以对中兴通讯进行如此严苛的制裁，是因为中兴违反了美国限制向伊朗、朝鲜等国出售美国技术的制裁条款。2012 年 3 月，美国德克萨斯州法院最先给中兴通讯在美国的子公司发出传召函，针对中兴通讯公司立案调查。2013 年 11 月份，中兴通讯在已经知道美国监管机构调查自己违规的情况下，为规避美方监管，找了一家无锡上市公司作为隔断公司，通过国内贸易的形式，称将产品卖给这家无锡公司，再由这家无锡公司卖给伊朗。这种做法对美方监管机构而言，相当于一方面谈和解，一方面顶风作案。2016 年，美国商务部曾对中兴向伊朗销售产品一事展开过调查，中兴通讯公司向美国政府提出和解，美国政府聘用第三方进驻中兴调查。但是中兴通讯公司在调查的过程中，试图隐瞒相关信息，导致美方十分不信任中兴通讯公司。最终，美国政府对中兴通讯公司提出的三项指控不仅包括串谋非法出口，还包括阻挠司法以及向联邦调查人员作出虚假陈述，并据此判决中兴支付约 8.9 亿美元的刑事和民事罚金。

2017 年 3 月，美国政府指控中兴通讯公司非法向伊朗和朝鲜出口电信设备（包括列入限制出口名单的美国产品）并作出虚假陈述和妨碍司法，中兴通讯公司同意合并民事和刑事处罚向美国政府缴纳 11.9 亿美元罚款，并同意暂缓执行“7 年的出口特权限制”，但如果中兴未能满足协议要求，或违反美国出口管理条例 (EAR)，此限制就可能被激活。和解谈判里有一项内容就是中兴通讯处分从事违法行为的员工，美国商务部的公告里称：中兴不但没有处分这些员工，还发给全额奖金，同时向美国商务部报告称已经处分了这些员工。美国商务部长罗斯说，中兴通讯公司在当初被抓住时说谎，在缓刑时说谎，在观察期时又说谎。于是，悬在中兴头上的达摩克利斯之剑终于砸了下来。

二、对中兴通讯公司及其它企业的影响

应该说，在此事件中，中兴通讯公司一系列应对都十分愚蠢和被动，美国的制裁对中兴通讯公司自身及其他中央企业都可能带来高危影响。

据统计，中兴通讯公司大约有 20%至 30%的元器件由总部在美国的厂商供应，并且比较常用的零部件如高速 ADC/DAC、调制器、高性能锁相环、中频 VGA 等产品，大部分都要依赖于国外芯片厂商供应，暂时无法在国内获得同等替代品。因此一旦美国禁止中兴通讯公司采购，就差不多相当于扼住了中兴通讯公司的咽喉。除了零部件的采购之外，中兴通讯公司在手机芯片以及 5G 技术的研发上面，也与美国企业有着密切的合作。比如正在进行的 5G 商用测试，就与高通、英特尔等企业联系紧密。

在美国宣布对中兴通讯公司的禁令之后，英国国家网络安全中心也发出新的警告，建议电信行业不要使用来自中兴通讯公司的设备和服务。除了中兴之外，很多人都认为，下一个被盯上的会是华为，华为目前很担心之前已经谈好的运营商合作，很可能在美国政府的一声令下，说黄就黄了。

因此，美国政府对中兴通讯公司的制裁很可能会延伸至与所有中兴公司有关联的企业，其上下游企业可能会涉及，甚至殃及行业内所有企业。一定程度上，不仅通讯行业，也不仅国有企业，国内很多企业都在为中兴通讯公司的短视和无诚信经营付出惨痛代价，我国外交布局和国家形象也不可避免地受到影响。

三、要汲取的教训和建议

中兴通讯被美国政府制裁，其后续影响还难以估计，有人认为可能是“毁灭性打击”，原因是中兴过于依赖从美国进口的芯片。“缺芯”是国内产业普遍面临的难局，在贸易战背景下，这一事件引发了诸多忧虑。一些人指责美国对中国实施技术封锁，一些人则热血上头地认为这是芯片业走向国产化的催化剂，是好机会。对此有必要冷静思考，采取适当的措施。要正确认识我们的差距和短板，既坚持独立自主，又坚持改革开放。坚持依法治国、依法治企，以中兴通讯事件为契机，中央企业应及时补齐制度短板，为下步参与国际竞争和合作打好基础。建议措施如下：

（一）在国家政策层面

1. 坚持改革开放，决不走闭关锁国的老路。

习近平总书记在博鳌亚洲论坛 2018 年年会上指出：“改革

开放这场中国的第二次革命，不仅深刻改变了中国，也深刻影响了世界！”深刻阐明了改革开放对我国和世界发展的重要性。应该清醒地看到，在当前世界分工格局下，我国是当前世界分工格局的受益者，但在重塑世界分工价值链体系的过程中，我们还有很长的路要走，绝不能因为存在各种挑战就再走回到闭关锁国的老路上去。我们只有加快开放的步伐，以开放促改革，以改革促发展，才能一步一步地缩短我国与世界先进国家的差距。

2. 加强重点产业、重点技术的攻关。

历史经验和现实告诉我们，核心技术、核心竞争力是买不来的，真正的核心竞争力需要培育和创新。我国在最困难时期独立自主研发完成了两弹一星，之后的超高压输电、新型核电技术、高铁技术等，都是通过举国体制、发挥集中力量办大事的优势，在较短的时间内完成。逐步改变目前我国多数产业核心技术受制于人的局面，一方面要积极引进新技术，实施“紧盯跟随战术”，另一方面要针对目前较为紧迫的，对产业链影响较大、较长的关键技术进行集中攻关突破。加强科研攻关，需要改革创新体制，在全社会形成尊重知识、尊重人才的氛围，大力提高科研队伍的薪酬激励。国家重点实验室多数布局在中央企业，要激发企业自主创新的活力。

3. 做好对相关产业进行临时救助预案。

作为国内行业龙头的中兴通讯公司因违规被制裁，有可能殃及全行业，对三大电信、部分外贸公司、及各配套企业均可能产生影响。由于我国芯片行业严重受制于西方发达国家，通讯行业

国内市场集中度又较高，可能存在较多的关联交易，因此存在扩大的风险。特别是中兴通讯公司是较为敏感的军工集团——航天科工集团的子企业，要充分估计后续对集团公司的影响。

为此，建议在依法严肃追责查处相关责任人的前提下，应尽一切可能保住当前的国有龙头企业，并提前对相应的行业及关键企业做好救助预案。

4. 加强出资人对企业重大事项监管，防止内部人控制。

中兴通讯公司作为国有上市公司，长期进行高风险经营活动，一定程度地说明了监管缺位。此事件再次说明，以管资本为主进行国有资产监管，必须坚持“三结合、三统一、三分开”的原则，管资本必须与管企业法人治理相结合，与相应的管人、管事相结合。不对企业重大事项进行监管，监管必然流于形式，并引发内部人控制的风险。

5. 培养诚信经营的氛围，加强企业法制培训。

中兴通讯公司法务形同虚设。据报道，在 2012 年美国德克萨斯州法院给中兴通讯在美国的子公司发出传召函，针对中兴通讯立案调查前，中兴通讯公司法务部在 2009 年就预计公司将在出口贸易中面临风险，在 2011 年 8 月 25 日向公司领导层提交了《关于全面整顿和规范公司出口管制相关业务的报告》，后来又应领导要求制定了《进出口管制风险规避方案》。可惜这两个文件不但没有得到落实，反而因泄密落入美国政府手中，成为中兴有意规避美国出口管制政策的证据。

此外，中兴通讯公司高层赴美考察，董事长秘书电脑里关于

向伊朗出口设备会议的全部会议记录，高层做的决策等等被美国海关检查时拦下来了，按照国家规定向这样机密的资料是绝对不容许带出国的！

由此看出，中兴通讯公司相关领导毫无法律意识和保密意识。其多次涉险违规经营，本身又与国内社会诚信度不高的大环境相关，并把国内的无诚信带到了国外。为此，国内亟需建立尊重知识产权，尊重法律的社会氛围。特别要对“走出去”的企业加强法制教育，知法懂法，一切经营活动均应在法律架构下进行。

6. 加强基本国情舆论的引导。

党的十九大明确指出：“我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情没有变，我国是世界最大发展中国家的国际地位没有变。”在舆论引导上，需要正视我国目前所处的历史发展阶段，正视我国与发达国家的巨大差距，坚持韬光养晦，在任何时候切忌浮夸虚荣，急功近利，自欺欺人。中央企业改革发展更必须正视与世界一流企业的差距，埋头苦干，奋起直追，引领我国产业转型升级。

（二）在企业层面

1. 切实转变增长方式，积极实施创新驱动发展。

2015年7月习近平在吉林企业考察时指出，“创新是企业的动力之源，质量是企业的立身之本，管理是企业的生存之基，必须抓好创新、质量、管理，在激烈的市场竞争中始终掌握主动。要深入实施创新驱动发展战略，把推动发展的着力点更多放在创新上，发挥创新对拉动发展的乘数效应。”在当前激烈的国内外

市场竞争中，中央企业必须切实转变增长方式，加快创新发展，培育核心竞争力，才能为有全球竞争力的世界一流企业打好基础。

2. 认真完善规章制度，排查涉外经营风险。

各中央企业应以中兴通讯公司事件为教训，进一步完善法人治理结构，形成能自我约束、自我发展，充满活力的内部机制，杜绝内部人控制。在此基础上，完善落实各项规章制度认真排查各项经营风险，特别是涉外风险，重大风险应及时上报集团公司及国资委。

3. 坚持“走出去、引进来”相结合，培育具有全球竞争力的世界一流企业。

中央企业要加快“走出去”步伐，充分利用和整合国内国外两个市场、两种资源的能力，特别应在服务“一带一路”任务中起主力军的作用。

责任编辑：周钊

联系电话：68391708

邮箱：zhouzhao@139.com

报：委领导、监事会主席、总会计师、副秘书长。

送：各厅局、监事会办公室、各直属单位。
