

美国涉疆法案及其指南、战略解读 与企业的应对

北京大成律师事务所
高级合伙人 蔡开明 律师
2022年6月

美国近期涉疆法律动态概览

➤ 2021年12月23日，美国《防止强迫维吾尔族劳动法》(The Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA) 经签署生效。

《防止强迫维吾尔族劳动法》旨在解决新疆“强迫劳动”问题，进一步将新疆产品排除出美国市场。为实现这一目的，该法规定了落实法案多层次的步骤，以建立一套完善的限制新疆产品进入美国市场的措施。

事项	时间点	当前情况
法律生效	2021年12月23日	已开始执行
评论期 (就CBP执法的审查方法、工具、标准，如何识别“强迫劳动”产品和企业以及第三国供应链问题等问题，收集评论意见)	2022年1月24日-2022年3月10日	评论期结束
听证会 (讨论中国强迫劳动的具体情况和阻止高风险产品进入到美国市场的具体措施和方法)	2022年4月24日前	听证会已于2022年4月8日举行
强迫劳动执法工作组提交执法战略报告 (内容包括：高风险产品清单，清单实体，对CBP识别和追溯方法、工具和技术建议，对进口商尽职调查、供应链追溯和管理以及证明非新疆产品时需提交的证据) 总统提交制裁临时报告	2022年6月21日	2022年6月17日已发布
可反驳的推定原则开始适用	2022年6月21日	已适用
日落条款：UFLPA项下的可反驳推定、制裁措施等到期日	2029年（除非总统依职权提前申请终止）	/
更新前述报告	每年	/

近期两个重要文件：

- 2022年6月13日，美国CBP发布针对供应商的《防止强迫维吾尔人劳动法》（UFLPA）的操作指南（以下简称“《操作指南》”）

该指南旨在进一步阐述UFLPA规定，介绍了CBP在UFLPA项下将采取的工作流程，并规定进口商反驳“推定”需向CBP提交的文件信息。

- 2022年6月17日，强迫劳动执法工作组（FLETF）在美国国土安全部（DHS）的领导下制定并向国会提交了《防止进口在中国使用“强迫劳动”开采、生产或制造的货物战略》（“UFLPA战略”）

该战略共分为七节，规定了进口中国涉疆产品的风险评估、涉疆黑名单的公布、执行战略的相关技术、针对进口商的合规操作与证据清单等内容。

法案内容

当地时间2021年12月23日，美国《防止强迫维吾尔人劳动法》(The Uyghur Forced Labor Prevention Act, UFLPA) 生效。

该法提出“可反驳的推定”(rebuttal presumption) 原则，即美国推定所有新疆产品皆通过“强迫劳动”生产，除非进口商提供明确且令人信服的相反证明。此原则将于2022年6月21日生效，由于美国《关税法》禁止从外国进口源自强迫劳动的产品，该原则生效后将导致美国全面限制进口新疆产品。

UFLPA的体例如下



1、美国将在新疆“强迫劳动”议题上继续加强国际合作，同时开放双边外交渠道

强迫劳动执法工作组即依据《执行〈美墨加协定〉法》成立。此外，该法外交战略部分强调美国将加强双/多边协调，该法还强调要评估相关产品通过第三国进入美国的风险。当然，该法在政策声明部分也表示要通过双边外交渠道和中美都是成员的多边机制解决相关问题。

因此，美国后续可能会继续在禁止进口新疆相关产品方面协同盟国及其他国家采取联合行动，但仍开放中美对话渠道。

2、今后，在美上市公司或可能被要求披露“强迫劳动”情况

早在2020年3月，参议院、众议院提出该法的最初版本都包含修改美国《证券法》，要求在美上市的公司向美国证券交易委员会（SEC）提交报告，披露自身及关联公司的“强迫劳动”的相关活动，并披露涉及上述活动的性质和范围、可归属于该等活动的收入和净利润，以及是否将继续进行该等活动。

2021年初新一届国会成立，两人重新提出该法案，但参议院推出的版本中删除了关于向SEC披露“强迫劳动”的内容，而众议院直到2021年12月14日引入的最终版本中才删除了该部分内容。

2022年4月27日，美国参议院又引入具有类似要求的法案——《交易和采购认知法案》（Transaction and Sourcing Knowledge Act），规定SEC要求在美上市公司报告涉及美国进口产品的供应链采购和尽职调查情况，并明确说明该等进口产品与利用中国新疆强迫劳动生产的产品是否直接相关。

目前美国已经在出口管制、海关进口、制裁领域针对新疆人权问题采取了多重措施。

因此，未来美国国会仍有可能会在证券监管领域增加针对涉疆问题的限制。

针对进口商的操作指南

➤ 2022年6月13日，CBP发布《防止强迫维吾尔人劳动法》的《操作指南》

该指南旨在对UFLPA中的规定做出进一步阐述，介绍了在UFLPA规定下CBP将采取的工作流程，并载明进口商反驳“推定”或需向CBP提交的文件信息。可反驳的推定原则生效后，CBP将针对受UFLPA管制的产品执行UFLPA执法程序。

➤ 目前，可反驳的推定原则已经生效。该原则适用于任何全部或部分在新疆或由新疆实体清单上的实体开采、生产或制造的货物、物件、物品和商品。

➤ CBP有权决定可反驳推定存在例外情形，认定例外情形的要求包括

- ✓ 记录在案的进口商已经完全遵守了“UFLPA战略”中提供的指导
- ✓ 完整且实质性地回应了CBP的质询
- ✓ 提供“明确且令人信服”的证据证明商品并非全部或部分由强迫劳动生产的。

➤ 可反驳推定原则的例外情形将在30日内汇报至国会，并且该报告需公开披露。

➤ UFLPA执法程序

逐案审查

- CBP将对可能受UFLPA“可反驳的推定原则”管制的货物根据每次进口的情形逐案审查，识别货物是否受制于该原则，并决定采取何种执法措施

- CBP将通过多种信息源对货物进行识别，包括UFLPA战略中指定的“涉疆实体清单”。

采取措施

- CBP可能采取的执法措施包括扣留、排除或扣押。
- 进口商可以申请认定“可反驳的推定原则”的例外情形
- 进口商也可以主张相关货物不属于UFLPA的管辖范围

发送通知

- CBP将在对货物采取执法行动时通知进口商。这些通知将提供有关扣留、排除或扣押的信息，指导进口商提交相关证据，并根据适用的法律要求提供其他行政程序的选择。

扣留 (detention)

- CBP根据UFLPA扣留货物时将提供扣留原因和预期扣留时间。
- 自检验货物之日起，CBP有五天时间（不包括周末与节假日）根据进口商提供的资料决定放行还是扣留，五天内未放行的商品视为扣留商品。
- 进口商可以在货物被排除（exclusion）或扣押（seizure）之前提出立即支付一笔出口保证金，在征求海关主管的许可后出口被扣留的货物。

放行 (release)

- 若CBP专员确定进口商已遵守UFLPA第3节（b）款，并且有明确和令人信服的证据表明货物并非全部或部分使用强迫劳动制造，则专员将确定该货物符合“推定原则”的例外情况，港口主管将放行货物。
- 当CBP授予例外情况时，CBP必须向国会和公众提交一份报告，说明其确定认可例外情形时所考虑的商品和证据。

排除 (exclusion)

- CBP可以排除被确定为违反UFLPA的货物进入美国国境。
- 进口商可以根据提出申诉以反驳CBP的排除决定。进口商在“自动商业环境”（ACE）平台中提出申诉时必须选择“货物排除在入境之外”（“Merchandise Excluded From Entry”），以确保正确处理。

扣押 (seizure) / 罚没 (Forfeiture)

- 被确定为违反UFLPA的进口产品可能会被扣押和罚没。
- 如果CBP决定扣押货物，该案件将被转交给入境口岸的罚款、罚金和没收官员（Fines, Penalties and Forfeitures Officer, FPFO），FPFO将向进口商和所有其他相关方发送一封扣押通知书，概述相关方的申请权利。FPFO的通知将告知进口商如何向CBP提供信息以进一步帮助审查，以及提交请愿书的截止日期

➤ 当货物被CBP根据UFLPA扣留时，进口商可以主张相关货物不属于UFLPA的管辖范围。

进口商可以向CBP提供相关信息及文件，说明进口货物及其材料来源完全来自于新疆之外的地区，并且与UFLPA实体清单上的实体完全无关。

- ✓ 证明货物不适用于UFLPA管辖的进口商提供供应链追踪信息与证明货物不是全部或部分在新疆维吾尔自治区开采、生产或制造的证据。
- ✓ UFLPA战略中公布的实体清单包括“与新疆政府合作招聘、运输、转移、容留、接受新疆维吾尔族等少数民族劳动力的实体清单”，即该清单也涵盖与新疆政府合作在其他地区涉及少数民族劳动力的相关情况。因此UFLPA的管辖范围或不止局限于新疆地区的产品，进口商亦需注意是否存在关联的强迫劳动情形。

如果CBP确定货物不受UFLPA管辖的情况属实，且没有违反其他美国法律的前提下，则无须反驳推定即可放行该货物。

➤ 当货物被CBP根据UFLPA扣留时，进口商可以申请认定“可反驳推定”的例外情形。

为申请认定例外情形，进口商必须通过“明确和令人信服”的证据证明货物、物件、物品和商品（goods, wares, articles, or merchandise）不是完全或部分通过强迫劳动开采、生产或制造的。

具体而言，该推定原则应该普遍适用，除非CBP专员认定：

1. 记录在案的进口商已经完全：

- i. 遵守UFLPA战略以及为实施该指导意见而发布的任何法规；以及
- ii. 对专员为确定货物是否完全或部分由强迫劳动开采、生产或制造的而提出的信息查询做出了完整和实质性的答复；

2. 通过明确和令人信服的证据证明该货物、物件、物品和商品不是完全或部分由强迫劳动开采、生产或制造的。

进口商可以在扣留期间、排除或扣押过程中向CBP申请认定为可反驳推定的例外。

有关时效的规定为：

- ✓ 收到扣留通知的进口商可一般在商品提交给CBP审查的30日内对扣留通知做出回应，申请认定可反驳推定原则的例外。
- ✓ 收到排除通知的进口商可以根据19 C.F.R. Part 174在适时的时间范围内提出行政申诉，申请认定可反驳推定原则的例外。
- ✓ 收到扣押通知的进口商可以利用19 C.F.R. Part 171中的申请程序，要申请认定可反驳推定原则的例外。

在上述每种情况下，为了申请UFLPA推定的例外，进口商必须明确说明进口商正在寻求UFLPA推定原则的例外，并提供适当的证明文件来证明该请求。

如果CBP专员决定有必要将某一特定的进口认定为可反驳推定的例外，CBP将通知有关国会委员会，并在认定的30天内向公众提供一份报告，说明在批准例外时考虑的价值和证据。

- 《操作指南》中对CBP可能需求的信息类型与性质做出了非尽述的说明，以允许进口商能灵活的根据自身业务的实际情况提供相应文件。
- 进口商必须对CBP的所有信息查询作出完整和实质性的回应，以明确证明商品不是完全或部分由强迫劳动开采、生产或制造的。
- 可以提供给CBP的信息被分为A-E五类。
 - ✓ 证明产品不适用于UFLPA管辖的进口商应参考B类信息与D类信息
 - ✓ 证明产品适用于UFLPA可反驳的推定原则例外的进口商应参考A-C类信息与E类信息。
- CBP将对每一个子条款的相关信息进行审查，以确定有必要承认推定原则例外。

清单一：新疆境内全部或部分使用强迫劳动开采、生产或制造任何货物、物件、物品和商品的实体清单

序号	英文名	中文名（仅供参考）
1	Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.	保定市绿叶硕子岛商贸有限公司
2	Changji Esquel Textile Co. Ltd. (and one alias: Changji Yida Textile)	昌吉溢达纺织有限公司
3	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd. (and two aliases: Hotan Haolin Hair Accessories; and Hollin Hair Accessories)	和田浩林发饰品有限公司
4	Hetian Taida Apparel Co., Ltd (and one alias: Hetian TEDA Garment)	和田市泰达服装有限公司
5	Hoshine Silicon Industry (Shanshan) Co., Ltd (including one alias: Hesheng Silicon Industry (Shanshan) Co.) and subsidiaries	合盛硅业（鄯善）有限公司及其子公司
6	Xinjiang Daqo New Energy, Co. Ltd (including three aliases: Xinjiang Great New Energy Co., Ltd.; Xinjiang Daxin Energy Co., Ltd.; and Xinjiang Daqin Energy Co., Ltd.)	新疆大全新能源股份有限公司
7	Xinjiang East Hope Nonferrous Metals Co. Ltd. (including one alias: Xinjiang Nonferrous)	新疆东方希望有色金属有限公司
8	Xinjiang GCL New Energy Material Technology, Co. Ltd (including one alias: Xinjiang GCL New Energy Materials Technology Co.)	新疆协鑫新能源材料科技有限公司
9	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.	新疆准噶尔棉麻公司
10	Xinjiang Production and Construction Corps (including three aliases: XPCC; Xinjiang Corps;and Bingtuan) and its subordinate and affiliated entities	新疆生产建设兵团及其子机构和附属机构

清单二：与新疆政府合作招聘、运输、转移、容留、接受新疆维吾尔族、哈萨克族、吉尔吉斯族等少数民族劳动力离开新疆的实体清单

序号	英文名	中文名（仅供参考）
1	Aksu Huaifu Textiles Co. (including two aliases: Akesu Huaifu and Aksu Huaifu Dyed Melange Yarn)	阿克苏华孚色纺有限公司
2	Hefei Bitland Information Technology Co., Ltd. (including three aliases: Anhui Hefei Baolongda Information Technology; Hefei Baolongda Information Technology Co., Ltd.; and Hefei Bitland Optoelectronic Technology Co., Ltd.)	合肥宝龙达信息技术有限公司
3	Hefei Meiling Co. Ltd. (including one alias: Hefei Meiling Group Holdings Limited)	合肥美菱股份有限公司
4	KTK Group (including three aliases: Jiangsu Jinchuang Group; Jiangsu Jinchuang Holding Group; and KTK Holding)	今创集团
5	Lop County Hair Product Industrial Park	洛浦县发制品产业园（待定）
6	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.	洛浦县美馨发制品有限公司
7	Nanjing Synergy Textiles Co., Ltd. (including two aliases: Nanjing Xinyi Cotton Textile Printing and Dyeing; and Nanjing Xinyi Cotton Textile)	南京新一棉纺织印染有限公司
8	No. 4 Vocation Skills Education Training Center (VSETC)	第四职业技能教育培训中心（待定）
9	Tanyuan Technology Co. Ltd. (including five aliases: Carbon Yuan Technology; Changzhou Carbon Yuan Technology Development; Carbon Element Technology; Jiangsu Carbon Element Technology; and Tanyuan Technology Development)	碳元科技股份有限公司
10	Xinjiang Production and Construction Corps (XPCC) and its subordinate and affiliated entities	新疆生产建设兵团及其子机构和附属机构

清单三：全部或部分由实体清单上的企业开采、生产或制造的产品清单

序号	英文名	指定产品	中文名（仅供参考）
1	Aksu Huaifu Textiles Co. (including two aliases: Akesu Huaifu and Aksu Huaifu Dyed Melange Yarn)	纺织品；服装	阿克苏华孚色纺有限公司
2	Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.	服装	保定市绿叶硕子岛商贸有限公司
3	Changji Esquel Textile Co. Ltd. (and one alias: Changji Yida Textile)	纺织品；服装	昌吉溢达纺织有限公司
4	Hefei Bitland Information Technology Co., Ltd. (including three aliases: Anhui Hefei Baolongda Information Technology; Hefei Baolongda Information Technology Co., Ltd.; and Hefei Bitland Optoelectronic Technology Co., Ltd.)	计算机零件、电子产品	合肥宝龙达信息技术有限公司
5	Hefei Meiling Co. Ltd. (including one alias: Hefei Meiling Group Holdings Limited)	电子产品	合肥美菱股份有限公司
6	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd. (and two aliases: Hotan Haolin Hair Accessories; and Hollin Hair Accessories)	发制品（Hair Products）	和田浩林发饰品有限公司
7	Hetian Taida Apparel Co., Ltd (and one alias: Hetian TEDA Garment)	服装产品（Garments）	和田市泰达服装有限公司
8	Hoshine Silicon Industry (Shanshan) Co., Ltd (including one alias: Hesheng Silicon Industry (Shanshan) Co.) and subsidiaries	硅基产品	合盛硅业（鄯善）有限公司及其子公司
9	KTK Group (including three aliases: Jiangsu Jinchuang Group; Jiangsu Jinchuang Holding Group; and KTK Holding)	轨道交通设备	今创集团
10	Lop County Hair Product Industrial Park	发制品（Hair Products）	洛浦县发制品产业园（待定）
11	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.	发制品（Hair Products）	洛浦县美馨发制品有限公司
12	Nanjing Synergy Textiles Co., Ltd. (including two aliases: Nanjing Xinyi Cotton Textile Printing and Dyeing; and Nanjing Xinyi Cotton Textile)	纺织品；服装	南京新一棉纺织印染有限公司
13	Tanyuan Technology Co. Ltd. (including five aliases: Carbon Yuan Technology; Changzhou Carbon Yuan Technology Development; Carbon Element Technology; Jiangsu Carbon Element Technology; and Tanyuan Technology Development)	手持设备和汽车用触摸屏；其他类似产品。电子产品	碳元科技股份有限公司
14	Xinjiang Daqo New Energy, Co. Ltd (including three aliases: Xinjiang Great New Energy Co., Ltd.; Xinjiang Daxin Energy Co., Ltd.; and Xinjiang Daqin Energy Co., Ltd.)	多晶硅，包括太阳能级多晶硅	新疆大全新能源股份有限公司
15	Xinjiang East Hope Nonferrous Metals Co. Ltd. (including one alias: Xinjiang Nonferrous)	多晶硅，包括太阳能级多晶硅	新疆东方希望有色金属有限公司
16	Xinjiang GCL New Energy Material Technology, Co. Ltd (including one alias: Xinjiang GCL New Energy Materials Technology Co.)	多晶硅，包括太阳能级多晶硅	新疆协鑫新能源材料科技有限公司
17	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.	棉花；加工棉（Processed Cotton）	新疆准噶尔棉麻公司
18	Xinjiang Production and Construction Corps (including three aliases: XPCC; Xinjiang Corps;and Bingtuan) and its subordinate and affiliated entities	棉花及棉制品	新疆生产建设兵团及其子机构和附属机构
19	Yili Zhuowan Garment Manufacturing Co., Ltd.	服装	伊犁卓万服饰制造有限公司

清单五：基于“扶贫”、“结对帮扶”等涉及“强迫劳动”的项目，从新疆或与新疆政府/新疆生产建设兵团合作的主体处获取物资的实体和设施的实体清单

序号	英文名	中文名（仅供参考）
1	Baoding LYSZD Trade and Business Co., Ltd.	保定市绿叶硕子岛商贸有限公司
2	Hefei Bitland Information Technology Co., Ltd.	合肥宝龙达信息技术有限公司
3	Hetian Haolin Hair Accessories Co. Ltd.	和田浩林发饰品有限公司
4	Hetian Taida Apparel Co., Ltd	和田市泰达服装有限公司
5	Hoshine Silicon Industry (Shanshan) Co., Ltd and subsidiaries	合盛硅业（鄯善）有限公司及其子公司
6	Xinjiang Junggar Cotton and Linen Co., Ltd.	新疆准噶尔棉麻公司
7	Lop County Hair Product Industrial Park	洛浦县发制品产业园
8	Lop County Meixin Hair Products Co., Ltd.	洛浦县美馨发制品有限公司
9	No. 4 Vocation Skills Education Training Center (VSETC)	第四职业技能教育培训中心
10	Xinjiang Production and Construction Corps and its subordinate and affiliated entities	新疆生产建设兵团及其子机构和附属机构
11	Yili Zhuowan Garment Manufacturing Co., Ltd.	伊犁卓万服饰制造有限公司

涉疆企业面临的挑战

- 1、出口受阻：该法要求CBP对来自新疆的进口产品实施“可反驳的推定”原则，生效后将实质阻碍中国出口商的对美出口业务。此外，根据《防止强迫维吾尔人劳动法》对供应链风险评估的溯源原则，中国企业的美国进口商及其他第三国出口商（出口到美国的第三方合作伙伴）也可能被要求证明其供应链不含涉及新疆所谓“强迫劳动”的情况。
- 2、合同纠纷：一旦中国企业使用新疆劳动力或出口来自新疆的产品，其相应的美国进口商将因该涉疆因素而负担巨大的举证责任，该类进口商可能就其因进口产品被强制扣留或复杂的合规工作而遭受的损失向中国出口商要求相应赔偿。
- 3、经济制裁：该法将“强迫劳动”纳入《维吾尔人权政策法》的制裁范围，该法所涉高风险行业的实体面临更大的经济制裁风险。
- 4、合规成本提高：《防止强迫维吾尔人劳动法》中针对供应链尽职调查提出了较高的合规要求，中国企业可能会被供应链下游合作伙伴要求提供无“强迫劳动”相关证明，其中可能包括建立可识别并排除强迫劳动风险的合规体系以及原料可追溯性机制，将耗费较高成本，其管理与维护也将花费较多人力、物力、精力。
- 5、违反中国法律的风险：美国进口商向CBP提交证据证明其进口的新疆地区产品并非源自所谓的“强迫劳动”时，必然需要中国配合向境外提供资料，而所需资料可能会涉及中国企业的商业秘密或国家安全信息等，可能会违反《数据安全法》的相关规定。此外，中国《反外国制裁法》规定不得执行或者协助执行外国国家对我国公民、组织采取的歧视性限制措施、“若中国企业因向美国出口产品而刻意解雇新疆工作人员或停止从新疆采购产品，则可能被认为违反《反外国制裁法》的相关规定。

企业的应对措施

（一）以风险为导向（Risk-based），建立健全合规体系

- 中国企业应综合自身的业务体量规模、行业属性、与美国的关联度及依赖度等因素，充分评估自身（包括涉美子公司及关联公司）的合规风险；排查劳动领域的合规风险，完善劳动合规相关制度；
- 根据目前的UFLPA操作指引及战略，对标知名企业及最佳实践，建立自身的合规体系及社会责任体系；
- 建立供应链追溯体系并对供应商提出要求、进行管理，以应对国内外客户等对供应链的要求的变化；
- 根据境内外相关监管规定、监管重点的变化，及时更新调整合规战略等。

（二）识别并遵守国内法项下的义务，利用中国反制法律维权

中国企业评估中国法项下的义务，目前主要包括反制裁法项下的义务以及向境外第三方审计、境外合作伙伴、境外监管机构提供信息的数据安全及保密义务。

此外，UFLPA符合我国《反外国制裁法》中定义的“歧视性限制措施”，中国相关企业还应关注《反外国制裁法》的后续落地情况，考虑通过中国的反制规定进行维权。

（三）提前准备相关证据材料、关注后续执法

如前所述，UFLPA操作指引及战略中均公布了UFLPA执法可能要求提供的信息及证明文件，由于进口商若被CBP采取执法行动后，通常仅有30日准备提交申请的时间。因此，企业可根据指南，提前梳理、准备相关文件及信息。

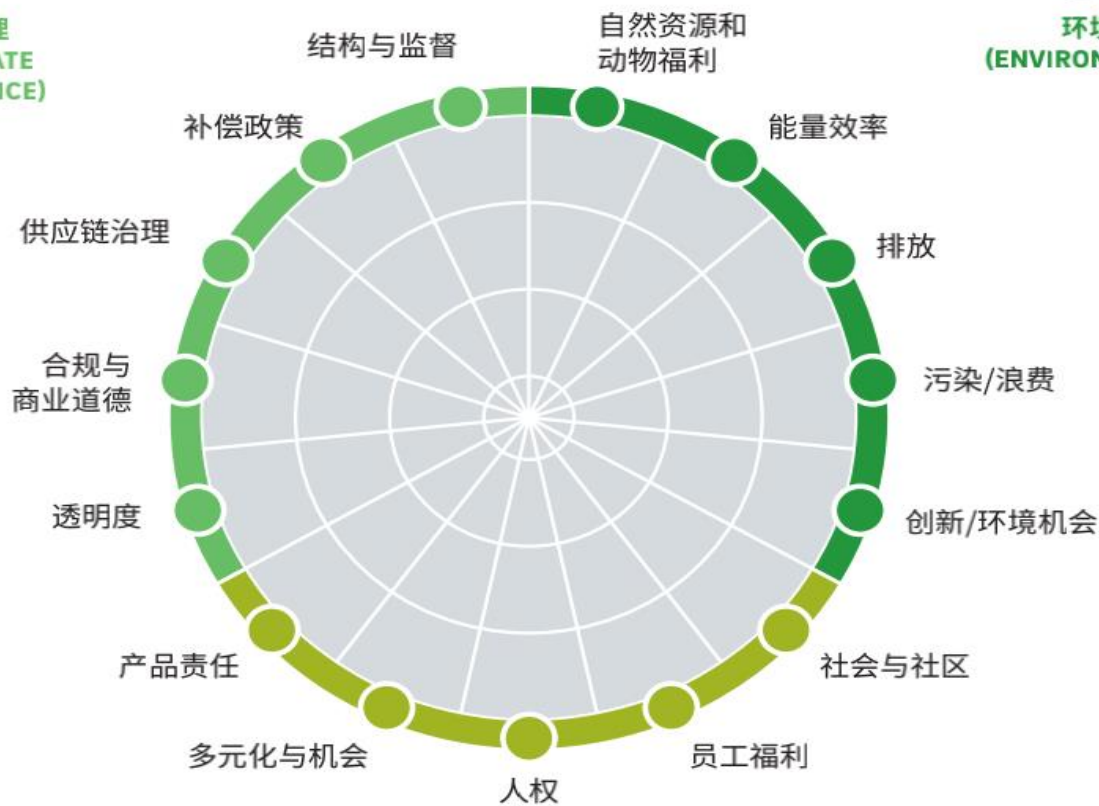
企业还应动态关注UFLPA清单、指引的要求相关动态，及时根据清单及指引开展合规工作及调整自身业务。

(四) 重视供应链合规、ESG合规

ESG合规是企业走向国际化经营的必由之路，国际 ESG 合规自90年代已开始发展，其内涵包括供应链合规。

供应链管理分为两个层次：

- 供应商管理：
 - 承诺函、合规条款
 - 对主要供应商尽职调查
 - 第三方认证
- 原材料、物料管理
 - BOM表、ERP存货表的可量化筛查



政府的应对建议

