

美国 BIS 50%规则要点解析及企业应对策略

作者：龚雅玲 | 蒋睿馨 | 何葵 | 曾媛

引言

当地时间 2025 年 9 月 29 日，美国商务部产业与安全局（Bureau of Industry and Security, Department of Commerce，以下简称“BIS”）发布“将最终用户管制扩大至特定列名实体的关联方（Expansion of End-User Controls to Cover Affiliates of Certain Listed Entities）”的临时最终规则（Interim Final Rule，“IFR”），以下称“BIS 50%规则”，以堵住长期以来在出口方面损害美国国家安全和外交政策利益的漏洞，防止被列入实体清单（Entity List）的企业通过设立关联公司规避出口管制。在 IFR 出台之前，BIS 对于被列入实体清单的实体采用“法律独立标准（Legally Distinct Standard）”。在该标准下，对于列单实体的出口管制限制仅局限于列单实体本身及其在同一国家的法律上非独立的分支机构，不适用于列单实体的关联企业。但根据最新出台的 IFR，BIS 将借鉴 OFAC 已经在特别指定国民清单（Specially Designated Nationals List，“SDN 清单”）和其他清单中使用多年的 50%规则，即开始采用“关联方规则（Affiliates Rule）”来管理实体清单。根据该规则，军事最终用户清单（Military End-User List，“MEU 清单”）与§744.8 条下的特定 SDN 清单实体也将和实体清单进行联动，共同适用 BIS 50%规则的计算，即任何被列入实体清单、MEU 清单或特定 SDN 清单的实体，若直接或间接持有其他企业 50%以上股权，则这些被持股的企业也将受到同等管制。这将显著扩大美国出口管制的适用范围，对跨国企业的供应链、客户筛查及投资架构造成新的合规挑战。

为便于理解，本文将进一步解析 BIS 50%规则，包括该规则的出台背景、重要时间节点、主要内容，同时将结合 BIS 发布的 50%规则常见问题及回答（FAQ）及实操经验，为企业提供基本的应对策略。

一、新规出台背景

（一）旧规则回顾

在 BIS 50%规则出台之前，BIS 长期采用“法律独立标准”，该标准仅限制适用于列单实体本身及其在同一国家的分支机构，并不涉及其关联企业。实务中，部分列单实体可通过设立新公司规避管制，以获取本应被禁止的受控物项。相应的，BIS 需要投入大量精力来应对被列单实体为规避其被列入实体清单而采用的各种策略，包括不断发布额外的最终规则，以识别、追加也应被列入实体清单的、与列单实体存在法律关联的关联方。然而，BIS 认为该等补充措施不但无法有效解决列单实体通过各种新设关联公司来规避管制的风险，反而还需要投入大量额外的时间和资源来更新实体清单，因此无法有效地保护美国的国家安全和外交政策利益。

（二）实体清单和 MEU 清单现状

值得注意的是，BIS 于 1997 年 2 月 3 日起就已实施实体清单，但在过去的 5 年中，列单实体数量才极速攀升。根据公开信息¹，截至 2025 年 10 月 8 日，有超 3,300 家实体被列入实体清单，主要位于俄罗斯、中国、阿联酋、巴基斯坦和伊朗等国家和地区，其中超 1,500 家在近 5 年被列入。具体到中国企业，当前实体清单上的中国实体已超 1,100 家，占总列单实体的 1/3 左右。仅 2023 年一年中，BIS 就曾发布高达 12 次包含中国实体的实体清单更新。MEU 清单中则主要为中国实体，数量超过 70 家²。

可以看出，在持续升级的中美摩擦已延伸至科技与产业政策的背景下，出口管制及各类经济制裁已成为美国对华战略的核心手段，其使用日趋频繁且机制化。在此趋势下，BIS 参照 OFAC 引入 50% 规则以封堵旧规则下的漏洞，显示其强化管制体系的决心。

二、重要时间节点

下表列示了 BIS 50% 新规的重要时间节点及汉坤特别提示。

事项	时间点	汉坤特别提示
规则生效时间	2025 年 9 月 29 日	本 IFR 一经发布便立即生效，具有完全的法律约束力；但同时，它又是一个“临时”版本，BIS 会在其生效后，通过征集公众评论来考虑是否及如何对其进行修订，并最终发布一个确定的“最终规则”。这个最终版本可能会对临时规则进行修改，甚至撤销它，但在此之前，临时最终规则持续有效。
修改申请日期： 如果根据本新规，因被实体清单列单实体或 MEU 清单列单实体拥有而受到限制的未被列单实体，可以按照 §744.16(e) 或 §744.21(b)(2) 中规定的程序，申请修改相关条目。	2025 年 9 月 29 日或之后的任何时间	该申请不适用于 §744.8 条下的 SDN 列单实体，原因在于 SDN 由 OFAC 管辖，BIS 无权通过在 EAR 下另设移除机制调整 OFAC 的 SDN 清单。
临时通用许可（Temporary General License, TGL）有效期： 对于未被列单的列单实体的关联方，允许涉及实体清单或 MEU 清单上主体所拥有 50% 或以上股份的未列单实体的关联方的某些出口、再出口和国内转让交易，具体参见 §736 部分补充第 1 号第 (g) 款。	有效期于 2025 年 11 月 28 日届满	TGL 仅适用于下列两类场景的交易： （1）交易目的地在 A:5 和 A:6 国家（即美国认为与其具有一致的利益和政策的国家和地区，不包括中国）范围内的交易； （2）交易目的地非 E1:E2 国家（即禁运国）国家范围内的交易，且交易方是满足特定条件的合资企业。该合资企业需要满足： （i）总部在 A:5 和 A:6 国

¹ 参见：<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%204%20to%20Part%20744>。

² 参见：<https://www.ecfr.gov/current/title-15/subtitle-B/chapter-VII/subchapter-C/part-744/appendix-Supplement%20No.%207%20to%20Part%20744>。

事项	时间点	汉坤特别提示
		家、(ii) 未被列单、(iii) 未被 50%规则影响。
意见提交日期：向 BIS 提交对本规则的意见。	2025 年 10 月 29 日前	/

三、新规主要内容

(一) 适用的清单

1. 实体清单

根据 EAR §744.11 条设立，BIS 将被认为可能对美国的国家安全或外交政策利益构成威胁的实体列入实体清单。BIS 说明，原有的“法律独立标准”不足以应对列单实体通过新设实体规避实体清单的限制的问题。特别地，如果位于实体清单上地址的实体本身未被列入实体清单，那么该实体不因 50%规则而受实体清单限制。原因在于，BIS 认为，某些地址因涉及公司秘书服务或物流公司的运营而存在转移风险，这些公司与大量转移活动有关。然而，如果一个实体位于不同的地址，但其母公司注册在实体清单上所列的公司服务地址，该实体可能并不具有相同的转移风险。

2. MEU 清单

根据 EAR §744.21 条设立，BIS 将被认为可能将受 EAR 管辖的物品用于军事最终用途或作为军事最终用户的实体列入 MEU 清单。这些实体可能涉及支持军事项目、参与军事相关活动或与军事机构有直接关联。BIS 说明，在 MEU 清单中引入 50%规则与其于 2024 年 7 月 29 日关于将实体清单和 MEU 清单合并的提案方向一致。特别地，MEU 清单并非穷尽式列举。根据 BIS 的 FAQ 53，对于其本身和其母公司均未被列入 MEU 清单的实体，出口商仍需根据§744.21(g)款的标准判断该实体或其母公司是否落入“军事最终用户”的范畴，从而确定该实体是否可能受 MEU 清单及其 50%规则的影响。

3. §744.8 条下所指的 SDN 清单

SDN 清单由 OFAC 管理，列出根据美国制裁项目被特别指定的个人和实体。这些个人和实体可能涉及支持恐怖主义、参与跨国犯罪、违反人权或从事其他对美国国家安全和外交政策构成威胁的活动。§744.8 条下所指的特定 SDN 清单是 EAR §744.8 条项下与特定 OFAC 制裁项目相关的 SDN 实体，主要聚焦于因俄乌冲突、恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散、毒品贩运或其他犯罪网络等特定原因被制裁的个人或实体。BIS 为了与 OFAC 管制机制紧密联动，针对上述§744.8 条下所关联的特定 SDN 实体引入了 50%规则。

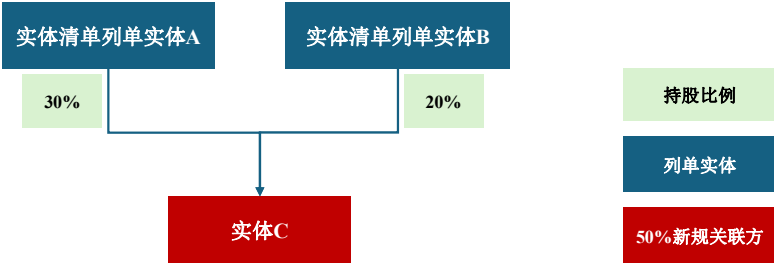
(二) 适用排除

BIS 也明确指出，其管理的未经验证清单（Unverified List, UVL）和被拒绝清单（Denied Persons List, DPL）不适用 50%规则。UVL 的列单逻辑为，对于超出美国政府管辖的 BIS 无法核查其最终用途的物项接收方，BIS 将该等实体列入 UVL。BIS 则为 DPL 提供了单独的申诉和回应机制。该等清单与 50%规则的“自动适用”原则和实际管理逻辑不同，所以排除适用。

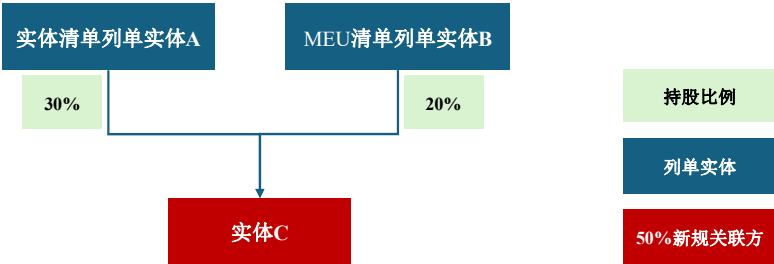
(三) 50%计算逻辑

根据 BIS 的规定，被列单实体（包括下述提及的实体清单、MEU 清单和特定 SDN 列单实体）直接或间接，单独或合计持有 50%或以上的股权的关联方将被自动视为列单实体。此外，结合 BIS FAQ 43 的答复，BIS 50%规则与 OFAC 一致，采取的是“所有权 (Ownership)”标准，并非“控制 (Control)”。具体实例如下：

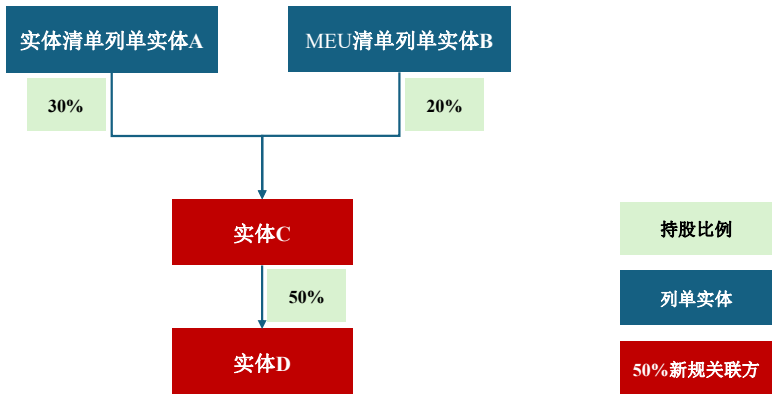
■ 情形一



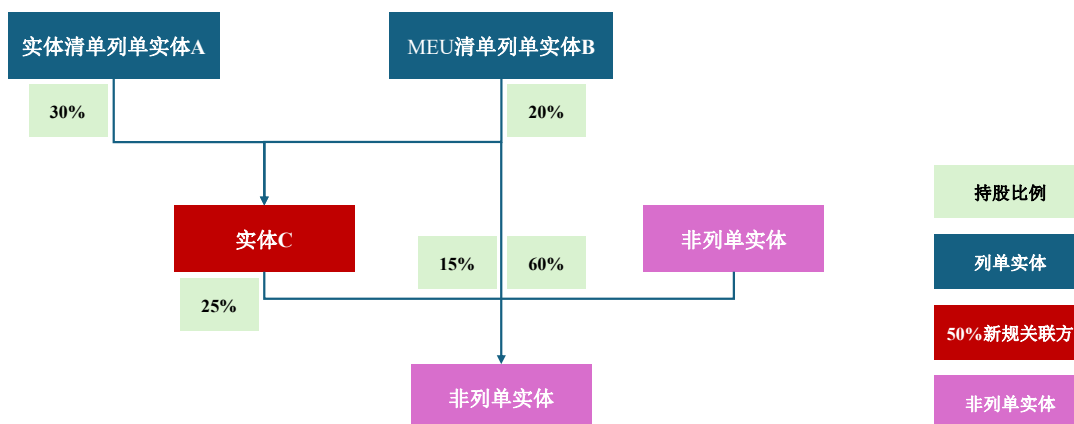
■ 情形二



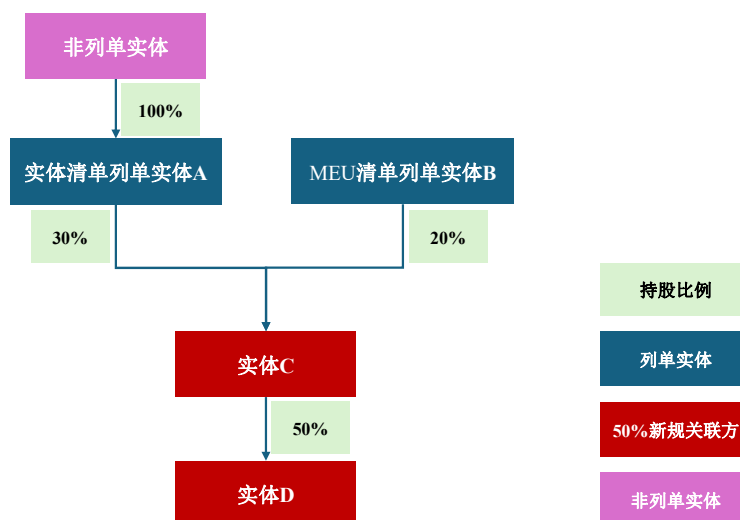
■ 情形三



■ 情形四



■ 情形五



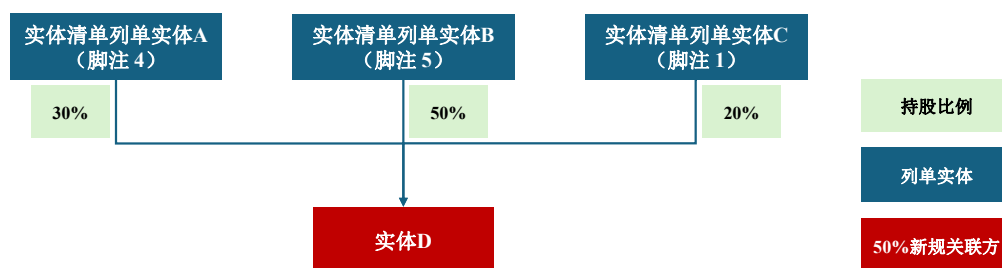
特别说明：50%仍只向下映射，并不会往上穿透，因此，实体 A 的母公司不受 50%新规影响

但 BIS 也明确说明，50%的硬性股权门槛并非是适用 50%规则的唯一理由。即便关联股权未达 50%的硬性标准，只要存在合理怀疑，最终用户审查委员会（The End-User Review Committee, **ERC**）仍有权基于国家安全或外交政策风险将关联实体列入清单。这表明，BIS 并未放弃基于行为与风险的合理判断将相关实体列入清单的常规手段。此外，纵使交易方被适用清单的列单实体持有少数股权，与受限实体的“显著关联（Significant Ties）”本身，例如董事会成员重叠或其他可以控制该实体的迹象，即构成红旗警示事项，要求出口商必须履行额外的尽职调查义务。

（四）许可限制的竞合

因本次新规而被视为列单实体的企业，适用最严格（most restrictive）的许可证申请限制。若关联方被多家列单实体拥有合计超 50%的股权，该等列单实体适用于不同的许可证要求（如列单实体 A 被标记了脚注 4，被列单实体 B 被标记了脚注 5，被列单实体 C 被标记了脚注 1 等），则被该等列单实体合计拥有超过 50%股权的未列名关联方需逐一排查实体 A、B、C 的许可证要求，并适用其中最严格的

限制，而并非按照最大股东 B 的许可证适用。



（五）新增红旗警示事项

为促进关联方遵守 50%规则，BIS 增加了红旗警示事项 29。根据 BIS 规定，当出口商、再出口商或转让方“知晓 (has knowledge)”交易相关方存在一个或多个股东被列入实体清单或 MEU 清单时，其有积极义务 (Affirmative Duty) 核实该等列单实体的持股比例；若无法确定持股比例，则该出口商、再出口商或转让方需向 BIS 申请许可证。

同时，BIS 规定实体清单、MEU 清单以及 SDN 清单的要求适用严格责任原则 (Strict Liability Basis)，即 BIS 执法时无需证明出口商、再出口商或转让方“主观知晓”违规行为，但“是否知晓”将作为处罚金额的裁量因素。BIS 在 FAQ 41 中明确指出，如相关主体在发现红旗警示后未予处理却继续交易，则将构成加重处罚的事由。

四、企业应对建议

BIS 50%规则的核心机制，在于将针对实体清单、MEU 清单和特定 SDN 清单等受限主体的管制，通过股权向下穿透原则直接延伸至其持股比例超过（含）50%的关联主体。这意味着，合规的边界已经从“列单本身”拓展到了“名单背后的股权网络”，企业须主动证明已尽到股权穿透审查义务，否则可能承担“应知而未知”的法律责任。正如 BIS 所承认的那样，与简单的名单筛查相比，适用 50%规则可能需要企业投入更多时间与合规资源，尤其是在企业股权结构信息难以公开获取的情况下，例如当某一列单实体属于非公开上市企业时。而且，在新规生效后，公开可得的官方综合性筛查名单 (Consolidated Screening List, CSL) 不会列明该等因 50%规则被视为列单企业的实体，这要求企业的合规管理更具有前瞻性和全面性。为此，我们从实操角度梳理建议如下：

（一）内部排查与系统准备

建议企业充分把握规则生效后的临时许可窗口期，系统开展内部合规准备。当前 BIS 设置的缓冲期为企业提供了必要的制度适应与调整时间。建议企业可在此期间启动内部评估，重点围绕实体清单、MEU 清单、特定 SDN 清单等管制名录，对关键业务伙伴实施穿透式股权筛查，识别因 50%规则而延伸适用的关联实体，以提前评估合规风险。必要时，企业应引入专业第三方提供的筛查工具，以更全面、彻底、便捷地进行业务相关方的筛查、分析和留档。同时，在涉及架构复杂或注册于信息不透明法域的主体时，企业应加强对其实益所有人及控制链的调查，并要求相关方提供书面文件以供审阅、复核、分析、留存及记录。

（二）业务伙伴分层管理

对已识别的涉清单关联主体，建议采取分层管理机制。可依据交易体量、合同履行重要性及业务战略价值等维度进行分级评估，并据此制定差异化应对方案。对于确有必要继续履行的核心交易，应提前筹划许可证申请或寻求合规替代路径；同步审阅现有合同文本，适时引入合规承诺条款、责任限制机制，并与合作方就管制风险及业务连续性保障沟通、讨论并达成共识，以降低潜在履约中断的可能性。

（三）物项管制的并行评估

需注意“BIS 50%规则”与“外国直接产品规则”形成的联动效应，使管制范围由主体延伸至物项。企业在进行物项归类时，除完成常规的受控物项判定与最低含量计算外，还应同步评估其是否因涉及清单实体及其关联方而触发外国直接产品规则的管制。该双重判断应作为自行合规审查的并行步骤。

（四）持续跟踪与动态合规

建议持续关注 BIS 后续执法动态与规则演进。尽管通过股权结构调整将持股比例降至 50%以下在规则文义上暂未受限，但该做法与 BIS 旨在打击通过架构设计规避管制的立法意图存在潜在冲突。不排除 BIS 未来通过出台解释性意见、发布典型案例或修订实施细则等方式进一步填补该监管空白。因此，企业宜保持对规则演变的持续跟踪，并对任何以规避为目的的架构安排审慎评估其长期合规性及可持续性。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

龚雅玲

电话： +86 21 6080 0559

Email: michelle.gon@hankunlaw.com

蒋睿馨

电话： +86 10 8524 5808

Email: ruixin.jiang@hankunlaw.com