

# 横琴岛有望2022年封关运作 澳门博彩业禁止向合作区转移

本报记者 裴昱 北京报道

尽管9月5日由中共中央、国务院下发的《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》(以下简称“《方案》”)中并未涉及横琴岛封关运行及其封关运行的时间安排,但

## 2022年封关

力争2022年建成横琴口岸(二期)客货车检区域,以及横琴大桥、深井通道、横琴隧道等“二线”通道查验场地和设施,实现全岛封关运作。

“《方案》当中没有提到封关的问题,但我们当时理解,实际运行当中,一定会涉及封关运行问题,因为这与‘双线管理’的制度有关,不封关,双线管理就不好实施,就是这样的关系。”9月11日,一位在珠海投资的央企业务负责人告诉《中国经营报》记者。

事实也确实如此。在9月5日中共中央、国务院下发《方案》后,广东省方面迅速开始细化相关方面的政策落实和工作安排。这其

## 分线管理

通过分线管理之后,合作区内就有人居住。“这和其他自贸区是不一样的。”

根据《方案》,合作区实施范围为横琴岛“一线”和“二线”之间的海关监管区域,覆盖全岛,总面积106平方公里。其中,横琴与澳门之间设为“一线”;横琴与关境内其他地区(即内地)之间设为“二线”。由此,封关,即是对这种一二线关管理制度的落地。

一位熟悉政策制定的人士告诉记者,通过一二线关制度设计,形成“境内关外”,这种制度设计在其他自贸区、海南自贸港等都已采用,但

是,面对这个进一步深化对外开放、促进粤澳一体化的中央重要决策,广东方面已经开始进行相关政策的落实。

根据广东省委、省政府的相关工作安排,横琴粤澳深度合作区(以下简称“合作区”)的地理主

中就包括“封关运行”工作。一位接近当地政府的人士表示,在《方案》下发之前,已有了封关运行工作的一系列方案。“也包括封关运行的时间,是按照封关运行的时间倒排工作周期的。”

9月10日,广东省政府新闻办组织新闻发布会,介绍广东省推进横琴粤澳深度合作区、前海深港现代服务合作区相关情况。广东省省长马兴瑞表示,力争2022年建成横琴口岸(二期)客货车检

是,合作区采用的“分线管理”,是一项全新探索。“绝大部分自贸区,以及海南自贸港,虽然也都有一线关,但是,基本不存在和‘境外’直接接壤链接,而合作区是直接和澳门‘接壤’的,澳门又有WTO(世界贸易组织)的单独关税区地位,这就使得分线管理的探索和运行,在实践层面上有比较大的意义。”他说。

分线管理最早在2011年提出,当时,《粤澳合作框架协议》签订,就在同一年,国务院下发了《国务院关

体——珠海横琴岛,将争取在2022年封关运作。海关总署正在会同广东省和澳门方面,为合作区量身定制强化监管和优化服务相结合的监管制度和配套保障措施。

中医药、生物科技研发等,将成为合作区重点发展的产业方

区域,以及横琴大桥、深井通道、横琴隧道等“二线”通道查验场地和设施,实现全岛封关运作,促进货物“一线”放开、“二线”管住和人员进出高度便利,为琴澳一体化提供有力支撑。

“地理条件上,横琴是个岛,这种地理形态,封关运行就比较容易出现。海南自贸港也是一样,只是比横琴大很多而已,海南岛面积大,因此封关的最后期限是2025年。横琴岛很小,所以更快一些,

于横琴开发有关政策的批复》,其中即提出,横琴按照“一线”放宽、“二线”管住、人货分离、分类管理的原则实施分线管理。

记者向几位在横琴从事进出口贸易的公司业务负责人询问,他们都表示,目前,货物从澳门经一线关进入合作区,只需要备案,手续比较便捷,而根据《方案》以及广东省的工作安排,未来将继续实施备案制度,并会进一步优化简化货物的申报程序。

向,以此落实“澳门经济适度多元化”发展战略。不过,澳门当下的核心产业博彩业,将禁止以任何形式向合作区转移——澳门特别行政区政府有关方面已经在不同场合向澳门工商业人士传递了这一信息。

就确定在2022年。”一位接近珠海市政府的人士向记者表示。

多位在横琴投资或者办有企业实体的企业主都很盼望“封关”运作尽早实施。在他们看来,封关是进一步实施“特殊优惠政策”的基础,对企业的实质性经营行为、盈利等,都会有比较直接的影响。部分投资商还向记者表示,他们也有“对比横琴和海南政策”的想法,其中既包括哪个力度更大,也包括哪个更快。

通过分线管理之后,合作区内就有人居住。“这和其他自贸区是不一样的。”前述央企业务负责人表示,“澳门是WTO的独立关税区,又与合作区接壤,实现分线管理制度,澳门货物经一线关进入横琴,在合区内,只要不出二线关,在税收上,这些货物实际上和澳门的税制是一样的。关键是接壤,进出非常方便,这和通过远洋贸易运输、铁路运输运进来,在实际运作方面,效果是不一样的。”



横琴粤澳深度合作区进一步扩大对外开放。

本报资料室/图

## 禁转博彩业

粤澳共建共管区域采用电子围网监管和目录清单方式。

《方案》中另一个值得关注的要点,即在于明确确立了合作区内澳门大学横琴校区和横琴口岸澳门管辖区由澳门特区管理,与其他区域使用物理围网隔离;粤澳共建共管区域采用电子围网监管和目录清单方式,对符合条件的市场主体实施特殊政策。

前述熟悉政策制定的人士告诉记者,目前海关总署正在会同广东省、澳门有关方面,为合作区量身定制强化监管和优化服务相结合的监管制度和配套保障措施。“核心规则 and 标准互认,这是硬件之外的软件,毕竟两地的关税、禁限管制、检验检疫都不尽相同,但这种情况下规则和标准的互认,才有想象空间。”

在此方面,《方案》还提出,澳门大学横琴校区和横琴口岸澳门管辖区,由全国人大常委会授权澳门特别行政区政府管理,适用澳门有关制度和规定。针

对此举内容,曾有个人看法认为,澳门博彩业有了“向外发展”的可能。不过,针对这一说法,记者采访的多位人士均表示:“想法太天真,根本不可能。”

多位澳门工商业人士告诉记者,在《方案》下发前后,澳门特别行政区政府不同级别的官员,在不同场合,都曾向工商业人士“吹风”,而在《方案》下发之后,澳门特别行政区政府的官员,也再次在不同场合向他们吹风,对重点发展的产业和方向、政策导向等传递信息,其中即包括,禁止以任何形式,在合作区内转移、发展博彩及相关产业。“特首在一些场合也作了明确的表态。我们明白这一点是底线。”一位澳门工商业人士表示,而中医药、生物医药研发等产业,将会被作为澳门方面重点在合作区内发展的产业,以此实现澳门经济适度多元化发展,解决当前澳门面临的发展空间不足问题。

## 风险防控建议

如前所述,美国等外国制裁措施已成为中国企业开展国际化经营的重要风险点。中国企业既要避免自身被制裁或被处罚,还要防控因客户等交易相对方受到制裁对业务活动的不良影响。为防控经济制裁风险,我们提出以下几点建议:

第一,作为基本原则,相关企业既要考虑外国制裁措施的要求,也要遵守中国的阻断和反制法律的要求,切勿盲目“一边倒”地遵守外国制裁。企业应当通过争取豁免或通用许可证、申请特别许可证等方式,在可能冲突的中外法律要求中寻找最佳的合规平衡点。

第二,建议相关企业建立并实施有效的制裁合规体系,这既有助于防止违规行为的发生,也有利于在违规行为发生时减轻处罚。制裁合规体系一般包括管理层承诺、风险评估、内部控制、测试与审计、培训等要素。管理层承诺是指企业最终层应重视制裁合规,这不仅体现为管理层签署的合规政策声明文件,更重要的是管理层需要围绕合规投入足够的人力、财力资源,并亲自提倡合规文化。风险评估是指持续开展“从头到脚”的全面审查,对客户、产品、服务、供应链、中间商、交易相对人、交易内容以及地理位置等角度评估企业面临的风险点,从违规行为发生的概率到法律后果的严重程度等方面做出制裁风险评级,以此为基础确定企业应当投入于制裁合规的资源。内部控制是指对潜在违规活动进行识别、遏制、上报、处理和记录的内部政策、程序和流程,其中包括对交易参与方的尽职调查和筛查。内控流程应当尽可能地嵌入企业正常的业务流程,并尽可能地实现自动化初审和人工复核的结合。测试和审计是指评估现有政策和流程是否有效以及是否存在落实不到位的情形,以补救漏洞和作出改进。培训包括全员培训、面向高风险岗位的培训和对合规人员的培训。

第三,具体交易的风险评估可以参考“一级制裁——二级制裁——中国法要求”的路

径。即,首先从本企业是否属于美国人士、本次交易是否有美国连接点、交易对方和其他参与方是否为制裁对象或位于受全面制裁的国家等评估交易是否有一级制裁风险;其次从交易对方和其他参与方或者其所处的行业是否被附加二级制裁以及交易是否“重大”等评估交易是否有二级制裁风险;最后评估如果按照外国制裁要求终止交易或者采取其他措施是否会违反中国的阻断和反制法律。

第四,交易文件中考虑纳入制裁合规条款,要求交易对方遵守适用的制裁,并赋予本方在特定情形下(例如,继续交易将违反适用的制裁或者导致本方受到制裁或与制裁相关的处罚)中止或终止交易的权利。在尽职调查和筛查难以完全识别制裁风险的交易中,制裁合规条款尤为必要。

第五,在并购中应当注意对目标公司的制裁风险进行尽职调查,例如目标公司的业务收入是否部分来自制裁对象或者受全面制裁国家,视情要求目标公司作出适当的陈述和保证,必要时在收购协议中加入价款调整条款或者回购条款,并在交割后将目标公司纳入本企业的制裁合规体系并持续监督其合规情况。

第六,制定风险事件处置预案,妥善应对执法调查以及企业自身、客户、员工等被列入制裁名单等风险事件。对于外国政府的执法调查,中国企业应当在遵守中国法律的前提下,在内部调查和责任评估的基础上,制定合理的应对策略,包括如何配合调查、是否谈判和解等。如果被列入制裁名单,可以通过申请移出、申请通用或特别许可证、股权调整等减轻制裁影响,还应当做好对商业伙伴的解释说明工作,避免在制裁范围之外的业务也受到波及。寻求法律救济也是重要选项。例如,中国多家企业在美国法院起诉美国政府将其列入涉军企业名单的决定取得了胜诉。中国阻断和反制法律下的“追偿条款”也可以利用。

作者单位:北京市环球律师事务所

**编者按:**近年来,随着中国企业在全球经济中扮演越来越重要的角色,中国企业受到以制裁为代表的公正待遇的情况有所增加,《中国经营报》亦对相关情况进行了报道。任清律师是环球律师事务所合伙人,曾在商务部条法司任职,在国际贸易、制裁应对等方面有深入的研究和国际法律实践。此次专门在本报撰文,意在分析美国制裁的法律与权力架构,以及中国企业一旦遭遇制裁的应对方法和策略。我们编发于此,供读者参考。

# 防控制裁风险成为企业“必修课”

文/任清 霍凝馨

经济制裁是指国家或者国际组织为了外交或安全政策目标,撤回常规的经济、贸易和金融关系,以此迫使相关国家、实体或个人改变其行为。

## 美国经济制裁概述

美国经济制裁的法律渊源包括国会立法、总统行政令、财政部规章等。其中,国会立法包括《国际经济紧急权力法》等基本立法以及关于特定制裁项目的单行立法;美国总统依据基本立法或单行立法的授权,制定了大量的行政令来实施经济制裁。

美国财政部外国资产管制办公室(OFAC)是美国经济制裁的主管

部门,负责指定和移出制裁对象、审查颁发许可以及开展执法调查和处罚。作为外交部门,美国国务院是很多制裁项目的始作俑者,在指定制裁对象中扮演重要角色。司法部、联邦调查局等负责与经济制裁有关的刑事案件的调查和起诉。此外,美国商务部产业安全局负责的两用物项出口管制与经济制裁在法

## 一级制裁和二级制裁

一级制裁和二级制裁并不是正式的法律概念,但这一分类对于企业评估和防控制裁风险具有重要的实务价值。

一级制裁是原初的制裁,是通过禁止或者限制制裁对象与美国之间的经济、金融和贸易关系来迫使制裁对象改变其行为。具体来说,除非符合豁免、通用许可证等规定的条件或者获得OFAC的特别许可证,美国人士不得进行、非美国人士也不得通过美国“连接点”进行以下交易:(1)与受全面制裁的国家或地区进行进口、出口、投资或者其他交易;(2)与SDN进行任何交易;以及(3)与其他受制裁对象(例如行业制裁指定名单内的实体)进行被禁止的特定交易。

美国人士的禁止十分广泛,通常涵盖以下主体:(1)美国公民或具有美国永久居留权的外国人(无论其身

处何地);(2)根据美国法律成立的公司、合伙、联合体或者其他组织(统称“实体”)及其海外分支机构;以及(3)位于美国境内的个人和实体。

常见的美国“连接点”包括以下三类:(1)美国人士;(2)美国金融系统(跨境美元结算通常需要经过美国金融系统);以及(3)美国原产货物、技术或服务。

违反一级制裁的法律后果包括民事罚款和刑事处罚。根据美国法律规定,对每次违反行为的民事罚款金额的上限为25万美元(按通胀调整,2021年已超过30万美元)或违规交易金额的两倍(以二者中较高者为准);刑事处罚则为不超过100万美元的罚金,如果是自然人的话可能被处以最高可达20年的监禁。

二级制裁可以视为附加的或派生的制裁,即如果非美国人士与制裁对象开展了某些交易,即使不存在美

国“连接点”,美国也将对该等非美国人士实施制裁,目的是迫使非美国人士也断绝与制裁对象的经贸往来。

美国推出二级制裁,一是为了将对制裁对象的打击效果最大化,二是为了防止第三国企业乘机抢占美国企业退出的市场。由于干涉第三国企业与制裁对象之间的经贸往来缺乏国际法上的正当基础,美国并未对制裁对象普遍地附加二级制裁,仅针对特定受制裁国家或地区的某些关键领域和重要行业,或者针对特定的受制裁对象。目前,美国对伊朗采取的二级制裁措施最多,涵盖了伊朗的石油石化、汽车、航运、港口、金属、纺织、建筑等行业。对于受二级制裁的SDN,SDN名单中一般会附加“受到二级制裁”的标识。除此之外,还有哪些国家的哪些行业或领域存在二级制裁,则需要依照有关立法和行政令中的具体条款确定。

动的外国法律或措施,授权发布“不得承认、不得执行、不得遵守”的禁令,并规定了“追偿条款”。2021年6月,全国人大常委会通过《反外国制裁法》,针对外国对中国公民、组织采取的、具有干涉中国

内政性质的单边制裁,不仅授权国务院有关部门可以对相关的外国人、组织采取反制措施,而且要求任何组织和个人均不得执行或者协助执行前述单边制裁,并规定了“追偿条款”。

名单。对于被指定为SDN的实体或个人,其在美国境内、嗣后进入美国境内或者被美国人士控制的财产均被冻结,美国政府禁止美国人士或者在美国境内与这些实体或个人进行交易。某些SDN还被附加二级制裁,第三国的实体或个人如果与其进行交易也面临被美国制裁的风险。

非美国人士如果违反了二级制裁,一般不会被美国当局罚款或追究刑事责任,而是面临自身受到美国制裁的风险。非美国人士可能面临的制裁包括菜单式制裁、美元账户制裁和冻结资产制裁等。菜单式制裁是OFAC等部门从法律规定的多种制裁措施中选择实施其中的一种或多种。美元账户制裁是指禁止美国金融机构为受制裁的外国金融机构开立或维持代理账户或通汇账户,或者对开立或维持前述账户施加严格限制。而冻结财产制裁也就是指定为SDN。

需要说明的是,二级制裁大多针对“重大”交易,而一项交易是否“重大”需结合交易的规模、次数以及频繁度、管理层知悉的程度、交易对美国制裁目标的损害等多项因素综合考虑,并且OFAC享有较大的自由裁量权。因此,二级制裁的风险具有较大不确定性。

## 中国的阻断和反制措施

针对美国等滥用制裁措施的情况,中国陆续出台了一系列阻断和反制措施。2020年9月,中国商务部发布《不可靠实体清单规定》。针对外国企业对中国企业“中断交易”或采取其他歧视性措施的行为,中

国商务部等可以将其列入不可靠实体清单并采取处理措施。2021年1月,中国商务部发布《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》,针对美国的二级制裁等不当禁止或限制中国企业与第三国开展经贸活