

西游记

Sheppard Mullin

美国盛智律师事务所



二零一四年三月十四日

管中窥豹：逃避关税的反虚假陈述法案和解

作者: **Mark Jensen** 和 **Ryan Roberts**

2013年11月14日，美国司法部宣布了其与浴室隔板制造商Basco公司之间的和解协议，Basco公司被诉在提交其给美国海关与边防局(CBP)的入境表格中作出了虚假陈述，涉嫌虚假陈述的金额达110万美元。被诉的虚假陈述是关于Basco公司将铝挤压品从马来西亚转运，试图逃避实际从中国进口的铝挤压品的反倾销税(ADD)和反补贴(CVD)。但是与Basco公司的和解协议没有解决全部问题，因为Basco公司仅仅是共谋隐匿铝挤压品的中国来源中的一家公司。和解协议也凸现了虚假陈述法案中提到的风险，虚假陈述法案是美国正常贸易执法的一部分。该和解协议同时也提醒，进入美国境内的产品的运输路径是公司合规的重要部分。

背景

1. ADD和CVD

反倾销税和反补贴税的征收对象是美国司法部和国际贸易委员会发现的参与不正当贸易行为的国家的产品。ADD适用于在美国市场以低于公允价格倾销产品的公司。CVD适用于接受不正当政府补贴的公司。问题商品除缴纳关税之外，要缴纳的ADD和CVD的税率可能高达100%。

由于ADD和CVD税额很高，在某些情况下，进口商会试图通过第三国转运的方式，隐藏商品

的原产国，提供证明商品来源于转运国的文件，以规避ADD和CVD，即使商品并非如此。

2. 虚假陈述法案

虚假陈述法案(FCA, 31 U.S.C. §§ 3729-33)已经出台150年了，规定政府可以要求知道提供虚假陈述的立约人支付罚款和三倍赔偿。即使法律允许政府直接起诉立约人，私人也经常会提起这种索赔，提起这种获得罚金的诉讼，可以按照法律中有关检举人奖励的规定获得赔付(最高可达实际收益的30%，取决于政府是否决定干预诉讼)。仅仅在2012财政年度，就有647件FCA项下获得罚金的诉讼，不仅包括希望获得意外之财的不满雇员，还有寻求挤进市场的商业竞争者。

不管这部法律的历史有多长，政府也是最近才开始使用FCA，以起诉不遵守国际贸易法规的行为。政府也得以顺利主张，立约人无法正确说明产品来源，从而逃避缴纳反倾销税和反补贴税的行为是违反FCA规定的。这种立约人企图通过虚假陈述，规避责任并从政府获得好处的案件，通俗的称为“反虚假索赔”。2012年12月，日本的印刷油墨制造商东洋油墨SC控股株式会社(Toyo Ink SC Holdings Co. Ltd.)就同意了DOJ针对这种FCA诉讼的责任理论提出的

[接首页](#)

4500万美元的和解。在获得成功之后，DOJ通过直接起诉或干预获得罚金的诉讼的方式，继续进行此类诉讼，作为执行国际贸易法规的一种方法。

3. 指控

在涉嫌共谋逃税的美国公司中，一家浴室隔板制造商从中国一家公司购买了铝挤压品。据说从2010年开始对中国铝挤压品征收反倾销税和反补贴税时，中国公司就通过马来西亚转运产品，并且不在相关产品上标明产地。中国供应商的国际销售总监把货运更改的细节告诉了自己的客户，有时会向客户多收取12%的费用，以弥补在马来西亚转运货物而增加的费用。

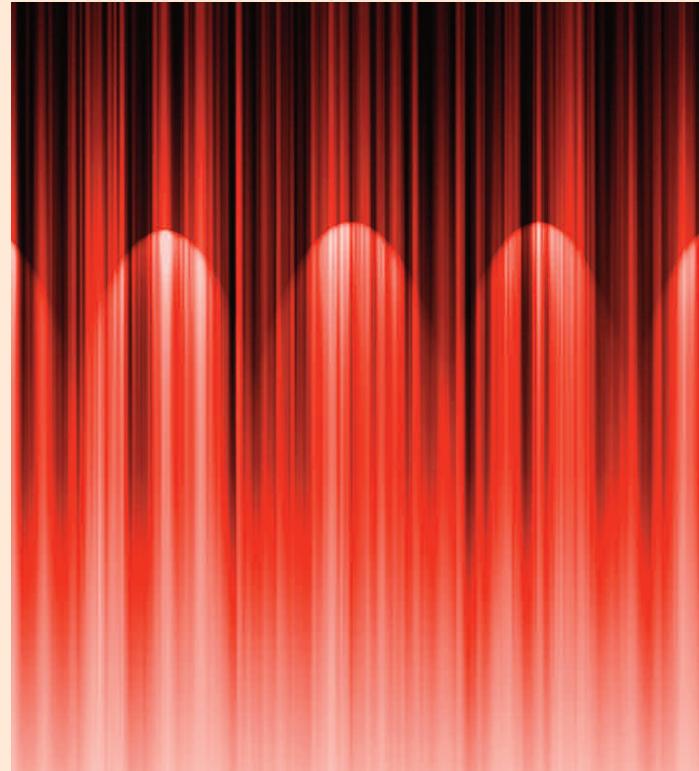
该起诉讼是由代表美国的相关人提起的，这位相关人士是一家帮助美国公司寻找海外铝挤压品和其他产品的公司的所有人和CEO。

分析

适用虚假陈述法案起诉关税欺诈并不新奇，但是这个案例凸现了美国政府在关税执行方面，运用法律的闪光之处。

政府更希望通过起诉整治违反关税法规的行为，而不是通过FCA检举人条款。比如：CBP可以通过一些细节，独立调查原产国欺诈，比如在Basco案中就有这样的事实，中国公司在宣称进口马来西亚来源的产品时，其实它在马来西亚还没有制造业务。但是FCA的检举人条款为司法部创造了揭露和调查关税不准确陈述的方法。此案中的相关人是一家经营业务的实体，这表明检举人条款可能不止因为潜在的金钱奖励而吸引人，更可以因为增加商业优势(或者说移除表面上不公平的优势)而吸引人。

和解协议同时强调了，政府如何通过一方调查一些公司(或者整个行业的)运营。在此案中，一家中国供应商为他的所有美国客户提供了在马来西亚转运的服务，据说这些客户都知道这种方式，而且明示或者默示的同意了这种方式。这件事不禁让人联想到最近美国司法部和证券交易委员会有关海外反腐败法(FCPA)的调查，政府通过对一家公司的调查，扩展到认定同一行业同类情况的公司的问题认定上。对于这些调查，政府希望通过在一件案件中发现的欺诈模式，并利用从中获得的信息询问其他公司。似乎掌握了ADD和CVD的相关实质后，CBP可以用同样的策略调查中国铝挤压品的潜在转移方式。



虽然此案涉及到共谋逃避关税，但是此案也凸现了公司缺乏进口合规项目的潜在风险。正如FCPA案件中的情况一样，美国公司可能因为涉及第三方违法行为而遭到政府的问询。对于这些公司来说，证明意图不存在是一个挑战。

对于公司来说，主动辨认逃避ADD和CVD的潜在风险，并采取措施控制风险是一个好主意。了解主要供应商运营的细节是上述实践的关键因素，比如肯定的区分公司所用的商品是否需要交纳ADD和CVD。一旦商品出现转运的情况，公司必须对这些产品施加合理的注意。建立合理的合规机制可以帮助公司管理自己的供应链，防止随后不愉快的惊喜。

结论

也许Basco公司的和解协议与近来的FCA案件仅有较少的相似性，但是也凸现了公司面临的，因为美国政府在这个领域适用虚假陈述法案，而带来的关税合规问题。公司在认识到转移入境和原产国虚假陈述的风险之后，可以采取合理的措施，避免更多的调查和罚款。◆

CFIUS: 委员会2012年度报告评估

作者: Thad McBride和Mark Jensen

2013年12月，美国外国投资委员会（“CFIUS”）向国会递交了年度报告（“报告”），内容涵盖了其在2012年审查的交易。CFIUS是美国审查外国投资者收购美国业务或重大业务资产是否存在国家安全考虑的跨部门政府机构。

这份报告包含了CFIUS在2012年审查的交易的细节，很多当年的交易都遭遇了动荡。该报告同时也强调了中国买方的交易出现了显著增长。

单是这些统计数字就可能预示着未来审查的紧张趋势，但是更值得注意的是下面这起案件：CFIUS决心阻止中方控制的Rolls集团收购俄勒冈州的一家风力发电厂。正如下文所进一步讨论的，Rolls已经就美国政府阻碍其收购一事提起诉讼，现在此案已经在美国法院进行了上诉，局面变得更加复杂。

CFIUS概述。1950年的《国防生产法案》第7章第721条授权总统暂停或禁止可能导致外国人控制美国业务的交易（“受管辖交易”）的权利，如果有可靠的证据证明该外国人的行为可能会威胁美国的国家安全。

CFIUS由财政部长领导，为总统提供有关此类交易对国家安全影响的审查和建议。

除审查外国投资者收购美国业务外，CFIUS还审查涉及外国投资者收购重大业务资产的交易。虽然向CFIUS申报交易通常是自愿的，但是CFIUS可以，也正如它向Rolls所做的，命令交易方提供交易信息以便审查。CFIUS在收到的完整的申报后，应在30日审查完毕，但是在认定需要高度国家安全考虑的情况下，审查将会进入为期45日的调查。

如果CFIUS认定某一交易涉及国家安全，可能会要求交易方实施调节措施，作为允许交易继续进行的前提条件。在极其少见的情况下，CFIUS会建议总统限制一项交易。

报告。

2012年CFIUS共审查了114件拟进行交易的申报，较2011年(111件)有轻微增长，较2010年(93件)有显著增长。在2012年审查的114件申报中，有两件申报在初期审查期间内撤回，45件申报进入45日的调查周期。较2011年的40件和2010年的35件申报进入调查，2012年的进入调查周期的申报仅有小幅度增长。

但是接下来，我们发现了戏剧性的变化，在2010年共有20件申报在调查开始后撤回。这是自2008年以来，调查开始后申报撤回数量最高的一年。根据此报告，调查期间发生撤回的20件申报中，有10件交易在2012做出了重新申报，并且CFIUS做出了相应的决定。另有两件交易方在2013年做出了重新申报。剩余的8件交易由于商业考虑或CFIUS的国家安全考虑而终止。

对这8件交易，CFIUS出于对其审查中发现了国家安全考虑，要求实施调节措施。这些措施包括保证某些产品和服务仅能由美国公民掌握，未来建立美国政府合同和其他敏感信息指南，还有终止特殊的美国业务。

2012年数量显著的撤回交易和调节措施可能表明，外国交易方在影响国家安全的领域中更加积极的追求商业目标。也可能表明CFIUS正在拓宽威胁国家安全的因素。

此外，正如上文提到的，相比于英国或加拿大的拟收购者，越来越多的中国收购者更有可能引起CFIUS的关注。

越来越多的中国投资。此报告在2012年关注了越来越多中国投资者对美国业务的收购，特别是在2012年申报的23件中国买方参与的交易，另外还有两件交易涉及香港买方。这个申报数量比2011年增加了两倍多，

[转至第4页](#)



CFIUS向美国国会提交2012年度报告显示中国投资增长强劲

作者Robert Magelnicki

美国外国投资委员会 (CFIUS) 是一个跨部门的机构，对可能影响美国国家安全的外资并购进行审查，其近期发布了向美国国会提交的2012年度报告。尽管公开/非保密的报告版本没有披露境外投资者的身份和任何重大交易的细节，但报告中关于外国在美投资产业和CFIUS审查机制的信息引人关注。

2012年，CFIUS共受理了114起交易。其中，69起交易(61%)在为期30天的第一阶段审查结束时顺利通关。45起交易(39%)进入随后的第二阶段调查。22起交易撤回申请。

2012年，美国总统下令禁止了一起交易。中国公民拥有的罗尔斯公司拟收购美国四座风力发电厂，但由于项目地址处于或临近美国海军武器训练设施限制区域，总统下令禁止了该交易。

22起撤回的交易中，2起在第一阶段的审查中撤回，20起在CFIUS开始第二阶段调查后撤回。22起交易撤回后，其中10起在2012年重新递交申请并获得通关，2起在2013年重新递交申请。剩下的10起，当事方放弃了交易，但报告没有披露这是

[接第3页](#)

2011年没有香港买方参与的交易申报，中国买方参与的交易申报也是有10件。该申报数量也比2010增加了三倍多，香港买方参与的交易申报有1件，中国买方参与的交易申报有6件。2012年也是自CFIUS开始统计数据后的第一年，中国买方申报CFIUS的交易比其他任一国家都要多。

虽然制造业是中国投资的突出领域，但是中国投资涉及的领域仍十分繁杂。在过去的三年中，中国买方参与了20件拟进行的制造业交易，7件拟进行的金融业、信息业和服务业交易，12件拟进行的采矿业、公共事业和建设业交易。没有涉及批发业、零售业和运输业的交易。

当然2012最显著的变化，就是时至今日仍在进行的，被CFIUS禁止的中国控制买方的交易。2012年底，我们报道过，中国的三一重工 (Sany Corp) 控制的Ralls公司拟收购俄勒冈州的一家风力发电厂，结果奥巴马总统授权CFIUS阻止了这一交易。Ralls以正当法律程序和财产购买权受到侵害为由，提起诉讼，但是在美國地方法院败诉。地区法院驳斥了Ralls的两项诉由，并驳回该案。

2013年10月，Ralls就哥伦比亚巡回区法院的裁决向美国巡回上诉法院提起上诉。2014年1月，由于美国政府执行奥巴马总统命令之后将会导致Ralls终止其交易，所以D.C.巡回区允许公司在之后加快其上诉的程序。

上诉的结果或者能够帮助CFIUS加强程序的合法性，或者为CFIUS运行造成限制。考虑到此报告中提到的情况，包括中国不断增加在美国的投资，更多申报撤回和调节手段，上诉的结果可能会塑造CFIUS未来的运行方式。◆



[转至第5页](#)

[接第4页](#)

因为商业原因还是由于CFIUS的国家安全顾虑。

2012年，进入CFIUS审查的交易中，制造业45起(39%)，金融、信息、服务业38起 (33%)，矿业、公共设施、建筑业23起 (20%)。制造业中，计算机、电子产品24起 (53%)，机械6起 (13%)，交通运输设备5起 (11%)。24起计算机、电子产品中，涉及半导体和其他电子原件制造的12起 (50%)，涉及通信设备制造的7起 (29%)，涉及航运、测量、电子医疗和控制仪表制造的4起 (17%)。

2012年，中国投资者进入审查的交易数量最多，共23起，占全部114起的20%。英国以17起位列第二，加拿大13起位列第三。

报告没有披露中国投资者在2012年交易中涉及的经济行业。然而，报告给出了2010-2012年总体交易的信息。2010-2012年，中国投资者向CFIUS递交了39起申请，其中制造业20起，矿业、公共设施、建筑业12起，金融、信息和服务业7起。

2012年，CFIUS仅在8起交易中要求采取调节措施，占7%，收购的美国公司涉及软件、信息、矿业、能源和技术行业。外国公司在并购中采取的调节措施包括：

- 确保只有获得授权的人员才能接触到特定技术和信息。
- 设立公司安全委员会，确保合

[转至第6页](#)



伊朗制裁：2013及以后

作者：Thad McBride和Cheryl Palmeri

2013年是美国制裁伊朗计划的标志性一年。历史上第一次，新的限制和禁止措施没有全部占领伊朗新闻的头条。当然，新闻还是很多的，尤其是在年初美国政府刚开始执行2012年通过的相关立法期间。但2013年伊朗最值得注意的进展，一份和世界六个大国之间的临时核能协议，表明外交手段可能是对日益严厉的制裁措施的替代方案之一。尽管还有很多不确定性，这唯一的进展显示了伊朗经济有朝一日将重新向国际市场打开的可能性。

在此，我们回顾2013年的重要进展，并展望2014年美国可能对伊朗采取何种制裁措施。

2013年之前

如果时间回到2013年1月，我们会惊讶于在不到一年的时间里，美国和其他世界主要国家竟然与伊朗签订核能协议。很大程度上，2013年1月的观察，受到了几个月前通过的《减少伊朗威胁和叙利亚人权法》(ITRA)的影响。正如我们当时报告，2012年，ITRA扩展美国制裁力度，把美国公司的境外子公司纳入进来等一系列措施，严重打击了伊朗。就在美国总统奥巴马于2012年10月9日执行ITRA核心条款后，我们预测短中期内，美国针对伊朗的制裁措施会进一步增加。

制裁的确增加了。2012年10月22日，美国财政部下属的外国资产办公室 (ITSR) 公布了最终修订的《伊朗交易和制裁条例》(ITSR)，增加了更多禁止、定义、解释和许可条款，并删除了大量过去实施的通用许可证。

2013年主要进展

2013年上半年是2012年的继续。《2013财政年度国防授权法案

[转至第6页](#)

[接第5页](#)

规，包括任命美国政府批准的安全官员或董事会成员，安全政策、年度报告和独立审计。

- 建立专门处理现存或将来政府合同、政府客户信息和其他敏感信息的指导方针。
- 确保只有美国公民处理特定产品和服务，同时确保特定活动和产品位于美国境内。
- 外国人员参观美国企业时提前通知并获得安全官员或相关政府方面的批准。
- 通知美国政府相关方了解到的任何问题或安全事故。
- 终止美国企业的特定活动

报告似乎证实中国投资者会继续在美国进行并购，其中包括涉及国家安全考量的行业，且成功的通过了CFIUS的审查。这种趋势还会继续，荣鼎集团（Rhodium Group）研究报告表明中国在美的投资将在2013年翻倍。此外，在2013年获得CFIUS通关的重大中国投资包括：双汇国际控股公司71亿美元并购史密斯菲尔德公司（Smithfield Foods Inc.）；联想集团29亿美元从谷歌收购摩托罗拉移动；联想23亿美元收购IBM低端服务器业务。然而，报告同时表明CFIUS严格履行责任，在需要时会毫不犹豫的提出国家安全顾虑或要求调节措施。

此外，很显然中国投资者比起美国盟友会受到更加严格的审查。因此，在美国投资的中国公司应该考虑在并购初期聘请经验丰富的美国法律顾问。法律顾问可以评估CFIUS问题，与CFIUS谈判并获得通关做好最佳准备。合理规划将会大大提高顺利通关的可能性。◆



[接第5页](#)

》，包括2012年《伊朗自由和反扩散法案》，授权对参与特定伊朗工业、贸易或活动的经济实体开展新的制裁。美国政府匆忙中对伊朗增加了额外的制裁。

2013年春，美国和伊朗关系首次出现解冻兆头。2013年5月30日，OFAC下发了通用许可D，授权某些个人通信服务、软件和硬件可以向伊朗出口和转出口。通用许可被视为对伊朗的实际安抚，预示着国际电信行业的新机遇。

6月，哈桑·鲁哈尼当选为伊朗新总统，部分原因可归功于改善了与美国的关系。他的当选打开了美国和伊朗外交对话的大门。

然而，整个初夏拉锯战依旧。13645号行政命令授权对使用伊朗货币里亚尔开展或帮助进行重大交易的外国金融机构，对向特别制定国民名单（SDN）中伊朗人和限制人士提供支持的外国金融机构进行制裁。但13645号行政命令基本上是纸老虎，效果有限。

7月，OFAC公布了另一个通用许可证，授权对伊朗出口和转出口药品和基本医疗用品。2013年9月，另一个通用许可证授权非政府组织对对伊朗提供出口和转出口服务，用以支持直接让伊朗民众受益的特定公益活动。还有一个通用许可证允许向美国进口，从美国出口，或其他经营美伊之间专业和业余体育活动和交流的服务。

随着大环境的变化，我们猜测10月份美国和伊朗之间会增加外交互动。

伊朗核能协议

一个月后，外交互动成为现实，美国和其他五个国家与伊朗商谈出一项临时协议，即以伊朗冻结核计划来换取某些制裁的松绑。我们不是天文物理学家，但我们的理解是奠定协议基础的交易，将限制伊朗安装新的铀浓缩离心机，并禁止纯度高于5%的铀浓缩

[转至第7页](#)

[接第6页](#)

活动。协议同时要求伊朗把库存的纯度20%的浓缩铀转变为氧化物。2013年12月，伊朗迈出交易的第一步，允许联合国原子能专家组对生产钚反应堆重水的工厂进行检查。

作为回报，美国同意解冻60亿到70亿美元的制裁，其中超过40亿美元是冻结在外国银行的石油收入。奥巴马总统有权不经国会批准，通过行政命令，解除对伊朗黄金和贵重金属、汽车制造和石油化学产品的出口。

紧随此协议，美国和伊朗的领导人对美伊之间外交、信任、安全与和平问题开展磋商。

但2013年末并不全是好消息。尽管谈判代表苦心设计出11月协议的细节，但美国国会议员依旧威胁对伊朗采取额外制裁措施。据报道，作为回应，伊朗立法委员起草相关法案，要求在受到新制裁时政府要增加铀浓缩。

12月份，OFAC在SDN名录中增加了若干新的公司，指控其向伊朗提供或协助提供产品和服务。伊朗反应强烈，中断旨在执行11月协议的维也纳核能谈判。

此外，一如既往，尽管在外交上取得进步，很多国会议员不断施压对伊朗采取更严厉的制裁措施。

2014年展望

尽管在2013年末有些困境，我们在辞旧迎新之际依旧展望美伊即将达成更全面协议。伴随着这种可能性，2014年是美伊外交新纪元的希望，从不断尝试走向正规化。2014年对伊朗的制裁很可能会继续沿着崎岖的道路前行，可能在某一天伊朗会重新向国际社会打开经济大门。我们会让您了解2014年的最新进展。◆

John Chierichella访谈

中国公司在竞争美国政府非机要合同时的主要障碍是什么？

美国政府采购流程通常是对外国竞争者“开放”的。但是，外国竞争者还是会面临一些明显的劣势。

比如，采购中涉及的很多因素：采购的部门、内容和价值，支持“国货”的法案，例如购买美国产品法案，贸易协定法案，预算法案对某些产品的限制（最明显的就是对“特殊金属和某些纺织品”），还有所谓的复苏法案。上述部分立法禁止美国政府购买未通过适用测试的产品，或包含为通过测试产品的产品。一些法案对“外国产品”适用价格处罚。一些法案关注产品及其初级构件在何处生产，其他的法案则关注从原料到最后总装的完整制造过程。上述法案中最“友好”的法案是贸易协定法，该法关注产品在“指定国家”的“实质转变”，就好像该产品是在美国生产的。中国不是一个“指定国家”。但是，该法案规定的程序有可能在不远的将来改变。

美国出现的明显的“购买国货”不易逾越。合规的测定不仅需要了解法律，还需要了解产品生产程序

和产业链，才能认定原产国，并在装配/制造的关键阶段适用相关的法律。

“购买国货”的背后是外国公司必须管理信息交换的限制和控制，这些限制和控制是投标和履行合同所必需的，而上述合同需要测定是否涉及“国防物品”，这些国防物品将会受到国务院较为严厉“出口”管制。出口不仅包括跨越边境的物理转移，还包括在美国境内向外籍人士的转移。非国防物品将受到另一个机构（商务部门）的管制，出口是建立在多种因素上的，包括产品本身和目的地国家。

如果合同不是由竞争性投标签订的固定价格合同，外国竞争者将需要熟悉有关政府签署合同前披露的复杂规定，关于偿还费用的特殊规定，广泛的政府审查权，还有严厉的具有惩罚性的执行机制。



转至第8页

接第7页

和美国公司合作能够消除这些担忧吗？

答案并非真的如此。购买国货的限制适用于产品。如果法律适用于中国公司作为伙伴或分包商而提供的产品，那么上一级合作伙伴为主承包商这一事实并不相关。

同样，出口限制涉及产品、数据或服务。总包合同项下发生的转让通常也不相关。

与美国总承包商协商合作协议应首要关注什么？

合作协议有多种形式——最主要的形式是合营和总承包商/分包商协议。一般来说，如果公司在总承包商/分包商中作为分包商，那么分包商应关注以下问题：

范围和期间——协议适用于哪类采购和期间？

专属性——当事方是否可以就采购事项自由与其他人交易？如果是，什么条款能够保证技术内容和价格的必要保密性？

分包权利——分包商在分包合同中享有什么权利？权利是绝对的还是有条件的？需要善意协商和签署合同吗？谈判有时限吗？这些问题与专属性是不可分割的，并且总承包商经常在分包协议中设限以“

打破”合作协议的专属性。

使用数据和技术的权利——如果总承包商没有在分包协议中授权，分包商可以交换数据吗？

终止——总承包商可以因便利终止分包协议吗？为了谁的便利？政府还是总承包商的？分包商应该在合作协议中明确禁止便利终止条款，除非政府在总承包合同阶段就终止了采购。

选择法律——一些法案不支持合作协议的执行。

争议——哪种解决方式更好，诉讼还是仲裁？



**Sheppard Mullin Beijing office
(美国盛智律师事务所北京代表处):**

中国北京市朝阳区
建外大街1号
中国国际国贸中心写字楼1座15层
邮政编码：100004
Telephone (电话): +86 10 5706 7500
Fax (传真) : +86 10 5706 7555

**Sheppard Mullin Shanghai office
(美国盛智律师事务所上海代表处):**

中国上海市静安区
南京西路1717号
会德丰国际广场26楼
邮政编码：200040
Telephone (电话): +86 21 2321 6000
Fax (传真): +86 21 2321 6001

Partners (合伙人):

Simon Kai-Tse Cheong (章开志) - scheong@sheppardmullin.com

Tony Mou (牟光栋) - tmou@sheppardmullin.com

Scott Palmer (彭明) - spalmer@sheppardmullin.com

Don Williams (魏廉) - dwilliams@sheppardmullin.com

James Zimmerman (吉莫曼) - jzimmerman@sheppardmullin.com

China Outbound Newsletter Coordinator (西游记协调者):

Cheng Xu (徐琤) - cxu@sheppardmullin.com

Sharon Xu (徐谦蓉) - sxu@sheppardmullin.com

西游记
SheppardMullin