Deloitte.

德勤

税务
期数 P324 – 2020 年 10 月 22 日

税务评论

中国出口管制纲领法律颁布
企业出口合规制度亟需完善

作者：

张晓洁
合伙人
电话：+86 21 6141 1113
电子邮件：dozhang@deloitte.com.cn

赵哲
总监
电话：+86 411 8371 2821
电子邮件：zhedlzhao@deloitte.com.cn

谢宜君
助理经理
电话：+86 21 2316 6753
电子邮件：syxie@deloitte.com.cn

2020 年 10 月 17 日，全国人大常委会通过《中华人民共和国出口管制法》（以下简称《出口管制法》），并以中华人民共和国主席令第五十八号公布。《出口管制法》将于 2020 年 12 月 1 日正式施行，作为中国出口管制体系的基础性法律统领全局。

背景

出口管制，是指一国为履行防扩散等国际义务、维护国家安全和发展利益等目的，对核、生物、武器等特定物项（包括相关的货物、技术和服务）的出口采取禁止或者限制性措施，是国际通行做法。

中国目前的出口管制主要针对两用物项、核和军品。其中，两用物项一般是指兼有民事和军事用途的敏感物项，包括核、生物、化学、导弹等相关货物、技术和服务（实践中被业界简称为“核生化导”，或统称为“敏感物项”）。

现行的出口管制制度对经营者进行主体资格管理，有相应的登记、审批制度。客体方面，主要通过管制清单制度对物项实施许可证管理，国家实行出口管制的物项和技术均以管制清单方式列明。海关总署负责这些物项许可证的出口监管工作，并参与相关违法出口案件的调查处理。两用物项和技术的相关许可证管理则由商务部协同其他部门开展。总体而言，中国的出口管制涉及诸多监管部门，各部门之间既有分工也有协作。

在《出口管制法》出台之前，中国的出口管制制度所依据的法律文件主要为《中华人民共和国对外贸易法》和《中华人民共和国海关法》，缺乏专门针对出口管制的上位法。《出口管制法》的出台填补了这一空白。此外，现行的中国出口管制制度内不同管制物项法规与规章类文件较为分散，一定程度上缺乏统一集中的的规范体例，这给执法者和企业在实务和企业内部管理上带来了一定的困难。期待这一局面将随着《出口管制法》的施行而得到改观。

《出口管制法》从起草到立法经历四年多的时间，其准备的充分程度可见一斑。

2016 年	商务部牵头起草《出口管制法》
2017 年 6 月	商务部公布《出口管制法》（草案征求意见稿）征询公众意见
2019 年 12 月	十三届全国人大常委会第十五次会议对《出口管制法》（草案）进行首次审议，并公开征求意见
2020 年 6 月	十三届全国人大常委会第二十次会议对《出口管制法》（草案第二次审议稿）进行审议，并公开征求意见
2020 年 10 月	十三届全国人大常委会第二十二次会议审议《出口管制法》（草案第三次审议稿），并于 10 月 17 日表决通过，作为中华人民共和国主席令第五十八号公布

《出口管制法》亮点与评析

《出口管制法》分为总则，管制政策、管制清单和管制措施，监督管理，法律责任和附则共五章、四十九条。与现行出口管制制度相比，《出口管制法》包含以下亮点：

明确出口管制适用范围

管制物项

《出口管制法》将两用物项、核、军品纳入管制物项，对各自进行了定义，并明确相关管制物项包括与物项相关的技术资料等数据。

值得注意的是，《出口管制法》将“两用物项”定义为“既有民事用途，又有军事用途或者有助于提升军事潜力，特别是可以用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具的货物、技术和服务”。这一定义采用了国际通行的做法，对两用物项的管控范围作了进一步明确。

此外，《出口管制法》还将“其他与维护国家安全和利益、履行防扩散等国际义务相关的货物、技术、服务等物项”一并纳入管制物项，作为开放性的兜底条款，确保应管尽管，以实现管制物项全覆盖。

管制环节

《出口管制法》明确有关出口管制的禁止或限制性措施系针对以下环节发生的行为：

- 从中国境内向境外转移管制物项；
- 中国公民、法人和非法人组织向外国组织和个人提供管制物项。

其中，前者与现行制度下的出口管制环节规定基本一致；而后者属于《出口管制法》的新增内容。其类似于美国出口管制制度中“视同出口”的概念。根据这一规定，向位于中国境内的外国组织（代表）或外国个人提供管制物项也将受到《出口管制法》的管辖。

除此以外，管制物项的过境、转运、通运、再出口或者从保税监管场所向境外出口的行为同样适用《出口管制法》。其中，再出口系首次被纳入管制环节。但《出口管制法》并未对“再出口”作出定义，期待未来国家出口管制管理部门能够适时发布指南或实施细则对此加以明确，为企业规范经营提供指导。

如欲垂询更多本文相关信息，请联络：

间接税服务
全国领导人
李晓晨
合伙人
电话：+86 21 6141 1099
电子邮件： lilyxcli@deloitte.com.cn

海关与全球贸易服务
全国与华北区领导人
周翊
合伙人
电话：+86 10 8520 7512
电子邮件： jchow@deloitte.com.cn

华东区
高立群
合伙人
电话：+86 21 6141 1053
电子邮件：ligao@deloitte.com.cn

华南区
张少玲
合伙人
电话：+86 20 2831 1212
电子邮件： jazhang@deloitte.com.cn

华西区
汤卫东
合伙人
电话：+86 23 8823 1208
电子邮件： ftang@deloitte.com.cn

管制主体

在适用的主体上，《出口管制法》涵盖出口行为所涉各类主体，包括中国和外国的自然人、法人和其他组织。

在境外主体方面，《出口管制法》新增的有关域外管辖效力的原则性条款将如何落地值得关注。根据《出口管制法》，境外的组织和个人违反有关出口管制管理规定，危害中国国家安全和利益，妨碍履行防扩散等国际义务的，中国可依法处理并追究其法律责任。

同时，《出口管制法》明确规定了中国可以采取对等的反制措施：其他国家或者地区滥用出口管制措施危害中国国家安全和利益的，中国可以根据实际情况对该国家或者地区对等采取措施。

此外，除出口经营者的出口行为直接受到《出口管制法》的影响以外，《出口管制法》还规定，任何组织和个人不得为出口经营者从事出口管制违法行为提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务。违反这一规定的服务供应商将根据《出口管制法》承担法律责任。

完善管制清单及出口许可制度

管制物项出口管制清单、临时管制与应知义务

现行出口管制制度下，国家对列入出口管制清单的管制物项出口实行许可制度，即出口该清单所列物项，出口经营者应当向有关部门申请许可。在目前的实践中，由商务部和海关总署汇总各类管制物项的出口管制清单，并按年度以目录形式发布。对于清单以外的物项，国家相关部门亦有权对其实施临时管制，即要求此类物项的出口经营者亦须申请许可。

在延续现有的管制物项出口管制清单及出口许可制度的基础上，《出口管制法》充实了有关临时管制物项的规定，其中包括：（1）对出口管制清单以外的物项实施临时管制的，应予以公告；（2）临时管制实施期限不超过二年；（3）临时管制实施期限届满前应当及时进行评估，根据评估结果决定取消临时管制、延长临时管制或者将临时管制物项列入出口管制清单。

除上述以外，《出口管制法》进一步明确了出口经营者的应知义务，体现全面管制原则。即在出口经营者知道或者应当知道，或者得到国家出口管制管理部门通知，相关货物、技术和服务可能存在以下风险的，也应当向国家出口管制管理部门申请出口许可：

- 危害国家安全和利益；
- 被用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具；
- 被用于恐怖主义目的。

如果出口经营者无法确定拟出口的货物、技术和服务是否属于管制物项，可以向国家出口管制管理部门提出咨询，国家出口管制管理部门将及时答复。

最终用户和最终用途管理

在出口许可申请的审查中，管制物项的最终用户和最终用途是管理部门需要考虑的重要因素。《出口管制法》明确要求加强这一方面的管理，引入了管制物项最终用户和最终用途的风险管理制度。国家出口管制管理部门需要对管制物项的最终用户和最终用途进行评估、核查。出口经营者、进口商发现最终用户或者最终用途有可能改变的，应当按照规定立即报告国家出口管制管理部门。

尤其值得注意的是，《出口管制法》要求对有下列情形之一的进口商和最终用户，建立管控名单：

- 违反最终用户或者最终用途管理要求的；
- 可能危害国家安全和利益的；
- 将管制物项用于恐怖主义目的的。

对列入管控名单的进口商和最终用户，可能被采取禁止、限制有关管制物项交易，责令中止有关管制物项出口等必要的措施。一般情况下，出口经营者不得违反规定与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易，如有特殊情况，出口经营者可以提出申请。

被列入管控名单的进口商、最终用户也有相应的救济措施，经采取措施不再有以上三种情形的，可以申请移出管控名单；国家出口管制管理部门可以根据实际情况，决定将列入管控名单的进口商、最终用户移出管控名单。

规范主管部门监管权限

《出口管制法》规定，国家出口管制管理部门对涉嫌违反《出口管制法》的行为进行调查时，可以采取以下措施：

- 进入被调查者营业场所或者其他有关场所进行检查；
- 询问被调查者、利害关系人以及其他有关组织或者个人，要求其对与被调查事件有关的事项作出说明；
- 查阅、复制被调查者、利害关系人以及其他有关组织或者个人的有关单证、协议、会计账簿、业务函电等文件、资料；
- 检查用于出口的运输工具，制止装载可疑的出口物项，责令运回非法出口的物项；
- 查封、扣押相关涉案物项；
- 查询被调查者的银行账户。

值得关注的是，《出口管制法》还明确规定了海关对出口管制货物进行查验的职权。具体来说，在海关有证据表明出口货物可能属于出口管制范围的情况下，应当向出口货物发货人提出质疑，并且可以向国家出口管制管理部门提出组织鉴别。国家出口管制管理部门将就出口货物是否属于管制物项做出鉴别并出具结论，海关可以根据结论依法处置。在鉴别或者质疑期间，海关对出口货物不予放行。这一点与现行核出口、核两用品与两用物项许可证相关制度中的规定类似，海关都被授予了提出质疑的权利。然而在现行制度中，仅规定需要由出口经营者向商务部申请办理是否属于出口管制范围的证明文件，此次立法规定也可以由海关向国家出口管制管理部门提出组织鉴别。

加重违规行为法律责任

《出口管制法》在法律责任的章节较现行规定有较大幅度的更新，主要体现在以下方面：

首先，鉴于新的管制措施的引入，承担法律责任的违法情形有所增加。例如，《出口管制法》新增建立进口商与最终用户的管控名单。因此，《出口管制法》增加了出口经营者违法与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易的处罚条款：发生此类行为的出口经营者将可能受到警告、责令停止违法行为、没收违法所得、最高可达违法经营额 20 倍的罚款，以及停业整顿、吊销相关管制物项出口经营资格等处罚。

其次，《出口管制法》将出口活动的中间环节服务商纳入受管制主体范围，增加了相关的罚则规定。即为出口经营者从事出口管制违法行为提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务的，可能会被给予警告、责令停止违法行为、没收违法所得以及处以罚款。

再者，对于现行制度下已经规定罚则的类似违规行为，《出口管制法》显著加重了其处罚力度。例如，《出口管制法》明确法律、行政法规规定由海关处罚的事项，由海关依据《出口管制法》处以相应处罚。而在现行规定下，相关行为一般适用海关法律、行政法规的罚则。以对违规出口禁止出口货物的处罚为例，《出口管制法》的处罚力度相对更为严厉（参见下表）：

违法行为	**违反规定出口禁止出口货物；或 违反规定出口限制出口货物且不能提供许可证**	
处罚依据	《海关行政处罚实施条例》	《出口管制法》
法律责任	• 违反规定出口禁止出口货物的，将责令退运并处 100 万元以下罚款； • 违反规定出口限制出口货物且不能提供许可证的，出口货物不予放行，并处货物价值 30%以下罚款	• 责令停止违法行为； • 没收违法所得； • 处 50 万元以上罚款，最高可达违法经营额 10 倍； • 情节严重的，责令停业整顿，直至吊销相关管制物项出口经营资格

此外，值得注意的是，受到《出口管制法》处罚的出口经营者还会被限制或禁止从事出口经营活动，从而可能对企业的生产经营产生较长时间的影响。该违法情况会进一步被纳入信用记录，对企业带来其他方面的不利后果。

引导企业建立出口管制合规制度

《出口管制法》明确提及国家出口管制管理部门将适时发布有关行业出口管制指南，引导出口经营者建立健全出口管制内部合规制度，规范经营。出口经营者建立出口管制内部合规制度，且运行情况良好的，国家出口管制管理部门可以对其出口有关管制物项给予通用许可等便利措施。上述规定体现了国家引导企业主动合规的政策思路。

德勤建议

近年全球范围内呈现出贸易保护主义的趋势，中美贸易摩擦、英国脱欧、区域性关税和非关税贸易壁垒、美国出口管制、知识产权保护、国家安全、信息安全等等贸易及合规问题给企业的生存和发展造成很大的不确定性风险。中国在近几个月的时间内陆续出台了调整《中国禁止出口限制出口技术目录》、建立不可靠实体清单制度等系列举措，加上《出口管制法》的公布，企业经营的合规要求和法律责任都有进一步的提高，也愈加凸显企业供应链贸易合规性的重要性。

《出口管制法》对管制物项、管制环节、管制措施、适用主体等事项加以明确，使得管制范围更为清晰。相较现行出口管制制度，《出口管制法》加大了对违反出口管制行为的执法力度，出口经营者的违法行为将面临更严厉的处罚。有鉴于此，搭建、优化、完善企业内部的出口管制合规体系对于降低经营合规风险、整合内部资源、规范内部操作将具有重要的战略意义。

而在《出口管制法》之前，相关部门已经开始了引导企业主动合规的政策尝试。在商务部早先发布的《关于两用物项和技术经营企业建立内部出口控制机制的指导意见》（以下简称“《指导意见》”）中，便对从事两用物项和技术研发、生产及进出口企业如何建立企业内部出口控制机制提出了六大基本要素（参见下表有关中美合规指南相关要素比较）。从中国的出口管制合规角度出发，该《指导意见》为企业如何建立或健全内部出口控制机制提供了有益的参考。企业有必要在此基础上，通盘考虑企业自身业务所适用的法律管辖影响，制定综合全面的内部合规制度。

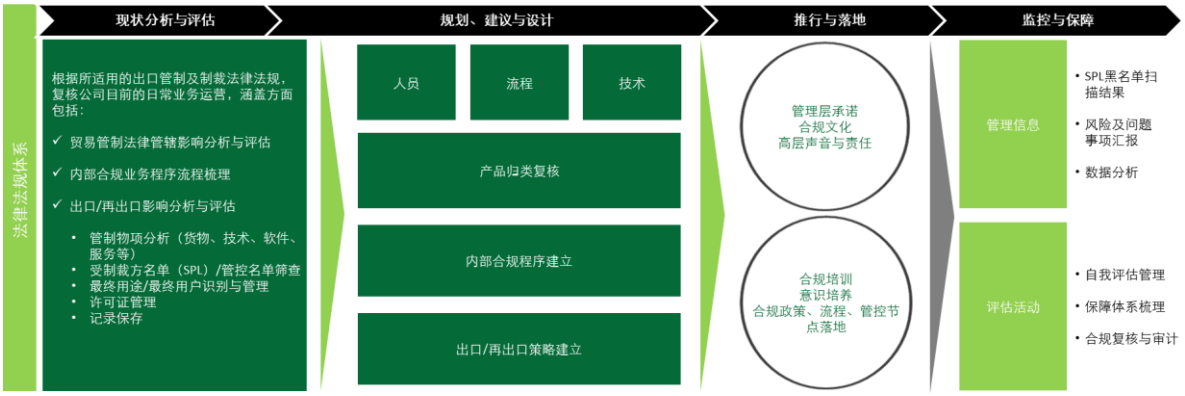
	中国商务部《指导意见》	**美国出口合规指南**
基本要素	（一）拟定政策声明 （二）建立组织机构 （三）制定审查程序 （四）编制管理手册 （五）开展教育培训 （六）保留资料档案	（一）管理层承诺 （二）风险评估 （三）出口授权 （四）档案保存 （五）培训 （六）审计 （七）处理出口违规事项并采取改正措施 （八）建立并维护出口合规手册

《指导意见》还提到了有关发布《企业内部出口控制机制建设框架》的工作安排。结合当下《出口管制法》的公布，下一步商务部是否会着手推进完成该项工作安排，值得期待。

基于以上，我们建议出口企业应充分结合内部业务场景，结合商务部《指导意见》中的六大要素，参考全球最佳实践，建立内部出口管制合规制度，覆盖整体企业组织与业务流程。尤其面对日益复杂的出口管制合规要求，相关企业应重点关注其是否具备良好的审查与记录保存机制，从“被动合规”向“主动合规”转变，在日常活动中就做好事前审查，并留存相应的工作记录，如合同、记账凭证、往来邮件、内部审议记录等，确保企业的内部合规管理措施透明化、可追溯。

例如，在许可证申请准备阶段，企业应结合《出口管制法》列举的许可审查考虑因素进行自我复核，并设置相应的交叉审阅机制。在最终用户和最终用途管理方面，企业则应根据《出口管制法》要求强化对业务合作伙伴的背景调查工作，尤其对交易的最终用户和最终用途的尽职调查不能掉以轻心。相关企业需要建立起针对最终用户和最终用途的内部审查与管理制度，并予以推行落地。

基于全球出口管制合规领域的专业实践，我们建议企业可参考以下思路搭建行之有效的出口管制贸易合规框架：



在一个多月后，《出口管制法》就将正式施行，商务部通过新闻发言人亦明确表示将进一步完善并发布管制清单，且将积极推进出口管制法配套法规的立法工作。为此，相关企业应继续关注后续即将发布的管制清单以及配套法规或指南更新，为《出口管制法》的实施做好准备，持续完善出口管制的日常合规管理，相关工作包括但不限于：

- 分析新法案对企业业务的影响，对企业产品进行梳理和商品归类复核，识别是否存在受管制情形，结合《出口管制法》审视企业针对各种形式的管制物项（货物、技术、服务）的进出口合规管理策略；
- 根据适用法律法规，对不同的具体业务场景开展风险识别与评估，识别符合出口管制对象的情形（如向位于中国境内的外国组织（代表）或外国个人提供管制物项的情形），以风险为导向，建立相应的风险地图，并对特定的业务场景定制合规管理策略与控制点，建立或健全出口管制合规体系；
- 对管制物项及时办理、推进出口许可申请，例如递交材料的准备，与当地主管部门的沟通等；
- 向管理层及员工提供贸易合规相关的培训指导；
- 根据监管动向对贸易流程以及自动化方案进行复核与更新；
- 必要时寻求外部专业机构的协助。

本文由德勤中国为本行中国内地及香港之客户及员工编制，内容只供一般参考之用。我们建议读者就有关资料作出行动前咨询税务顾问的专业意见。若有其他垂询，请联络各地域领导人：

德勤中国税务主管合伙人

郭心洁
合伙人
电话：+86 21 6141 1308
传真：+86 21 6335 0003
电子邮件：eunicekuo@deloitte.com.cn

华北区
朱桉
合伙人
电话：+86 10 8520 7508
传真：+86 10 8518 7326
电子邮件：andzhu@deloitte.com.cn

华东区
梁晴
合伙人
电话：+86 21 6141 1059
传真：+86 21 6335 0003
电子邮件：mliang@deloitte.com.cn

华南区
李旭升
合伙人
电话：+86 755 3353 8113
传真：+86 755 8246 3222
电子邮件：vicli@deloitte.com.cn

华西区
汤卫东
合伙人
电话：+86 28 6789 8188
传真：+86 28 6500 5161
电子邮件：ftang@deloitte.com.cn

关于德勤中国税务技术中心

德勤中国税务团队于二零零六年成立德勤中国税务技术中心，旨在不断提高德勤中国的税务服务质量，为客户提供更佳的服务及协助税务团队出类拔萃。德勤中国税务技术中心编制、发布了“税务评论”等刊物，从技术的角度就新近颁发的相关国家法规、法例作出评论分析与介绍；并对疑点、难点作出专题税务研究及提供专业意见。如欲垂询，请联络：

中国税务技术中心
电子邮件：ntc@deloitte.com.cn

主管合伙人/华北区
张博
合伙人
电话：+86 10 8520 7511
传真：+86 10 8518 1326
电子邮件：juliezhang@deloitte.com.cn

华东区
朱正萃
合伙人
电话：+86 21 6141 1262
传真：+86 21 6335 0003
电子邮件：kzhu@deloitte.com.cn

华西区
张书
合伙人
电话：+86 28 6789 8008
传真：+86 28 6317 3500
电子邮件：tonzhang@deloitte.com.cn

华南区 (内地)
张文杰
总监
电话：+86 20 2831 1369
传真：+86 20 3888 0121
电子邮件：gercheung@deloitte.com.cn

华南区 (香港)
威維之
总监
电话：+852 2852 6608
传真：+852 2851 8005
电子邮件：dchik@deloitte.com.hk

如欲索取本文的电子版或更改收件人信息，请联络陆颖仪 Wandy Luk (wanluk@deloitte.com.hk) 或传真至+852 2541 1911。

关于德勤

Deloitte（“德勤”）泛指一家或多家德勤有限公司，以及其全球成员所网络和它们的关联机构（统称为“德勤组织”）。德勤有限公司（又称“德勤全球”）及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，相互之间不因第三方而承担任何责任或约束对方。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构仅对自身行为及遗漏承担责任，而对相互的行为及遗漏不承担任何法律责任。德勤有限公司并不向客户提供服务。请参阅 www.deloitte.com/cn/about 了解更多信息。

德勤是全球领先的专业服务机构，为客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务及相关服务。德勤透过遍及全球逾 150 个国家与地区的成员所网络及关联机构（统称为“德勤组织”）为财富全球 500 强企业中约 80%的企业提供专业服务。敬请访问 www.deloitte.com/cn/about，了解德勤全球约 312,000 名专业人员致力成就不凡的更多信息。

德勤亚太有限公司（即一家担保有限公司）是德勤有限公司的成员所。德勤亚太有限公司的每一家成员及其关联机构均为具有独立法律地位的法律实体，在亚太地区超过 100 座城市提供专业服务，包括奥克兰、曼谷、北京、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

德勤于 1917 年在上海设立办事处，德勤品牌由此进入中国。如今，德勤中国为中国本地和在华的跨国及高增长企业客户提供全面的审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询和税务服务。德勤中国持续致力为中国会计准则、税务制度及专业人才培养作出重要贡献。德勤中国是一家中国本土成立的专业服务机构，由德勤中国的合伙人所拥有。敬请访问 www2.deloitte.com/cn/zh/social-media，通过我们的社交媒体平台，了解德勤在中国市场成就不凡的更多信息。

本通讯中所含内容乃一般性信息，任何德勤有限公司、其全球成员所网络或它们的关联机构（统称为“德勤组织”）并不因此构成提供任何专业建议或服务。在作出任何可能影响您的财务或业务的决策或采取任何相关行动前，您应咨询合资格的专业顾问。

我们并未对本通讯所含信息的准确性或完整性作出任何（明示或暗示）陈述、保证或承诺。任何德勤有限公司、其成员所、关联机构、员工或代理方均不对任何方因使用本通讯而直接或间接导致的任何损失或损害承担责任。德勤有限公司及其每一家成员所和它们的关联机构均为具有独立法律地位的法律实体。

©2020。欲了解更多信息，请联系德勤中国。