

税务

期数 P395 – 2024 年 11 月 28 日

税务评论

出口管制新篇章——《两用物项出口管制条例》及《两用物项出口管制清单》评析

作者:

张晓洁

合伙人

电话: +86 21 6141 1113

电子邮件: dozhang@deloittecn.com.cn**林健涛**

总监

电话: +86 20 2831 1057

电子邮件: tomlin@deloittecn.com.cn**于熙然**

经理

电话: +86 21 3313 8741

电子邮件: tonyxyu@deloittecn.com.cn

2024 年 10 月 19 日, 国务院公布了《中华人民共和国两用物项出口管制条例》¹ (以下简称《条例》)。随后, 商务部会同工业和信息化部、海关总署和国家密码局于 11 月 15 日联合发布了《中华人民共和国两用物项出口管制清单》² (以下简称《清单》)。《条例》与《清单》自 2024 年 12 月 1 日起同步实施。二者旨在提升两用物项出口管制效能, 保障国家安全, 推动实现高质量发展与高水平安全的良性互动, 为促进全球产业链供应链的安全稳定作出贡献。

政策背景

两用物项是指既有民事用途, 又有军事用途或者有助于提升军事潜力的货物、技术和服务。自上世纪 90 年代以来, 我国已制定多项法规和规章来管理此类物项, 以维护国家安全并履行国际义务。2020 年 12 月 1 日起《出口管制法》的实施, 进一步强调了建立统一出口管制制度的必要性。而本次公布的《条例》则在《出口管制法》的基础上, 充分细化并明确了有关出口管制措施的具体要求和执行规范。与此同时, 为了完善出口管制体系, 制定统一的《清单》成为了关键的改革举措。此次发布的《清单》借鉴了国际通行规则与实施经验, 整合了多个法律文件中的管制物项, 形成了完整的出口管制清单体系。

政策主要变化解读

1. 统一的两用物项出口管制清单

在《清单》发布之前, 商务主管部门等有关机构主要参照《两用物项和技术进出口许可证管理目录》等文件对两用物项的出口实施监管, 其中商品范围以商品名称及描述为准, 海关商品编码仅供通关申报参考。同时, 出口管制物项清单分散

¹ 中华人民共和国国务院令 第 792 号 《中华人民共和国两用物项出口管制条例》

https://www.gov.cn/zhengce/content/202410/content_6981399.htm

² 商务部 工业和信息化部 海关总署 国家密码局公告 2024 年第 51 号 《中华人民共和国两用物项出口管制清单》

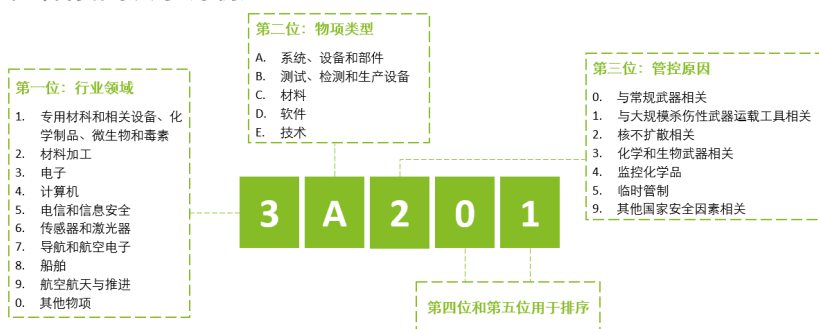
https://aqygjz.mofcom.gov.cn/qdml/art/2024/art_8bf88382af1143168e2b11beadf000ba.html

在核、生物、化学品、导弹等相关的行政法规和部门规章中，在实践中可能造成管制规则模糊的问题。本次公布的《清单》提供了一个更为系统化、透明和精准的分类系统，提高了识别管制物项的确定性。

《清单》吸取了国际上的成熟经验和做法，将 700 个左右的管控物项进行了重新分类，按照 10 大行业领域、5 大物项类型进行了系统化编配，形成了完整的清单体系。每个管控物项都被赋予一个五位的出口管制编码，编码中包含字母和数字。另外，本次的《清单》仅对现有已管制的两用物项进行整合，暂不涉及管制范围的调整。

需要明确的是，除了监控化学品和部分导弹及相关物项和技术仍适用原先相关法规外，其他两用物项均已纳入《清单》。两用物项中监控化学品的出口管制，优先适用《中华人民共和国监控化学品管理条例》（中华人民共和国国务院令 588 号）的规定；而《中华人民共和国导弹及相关物项和技术出口管制条例》（国务院令 361 号）所附《导弹及相关物项和技术出口管制清单》第一部分所列物项和技术的出口，纳入军品出口管理清单，依照《中华人民共和国军品出口管理条例》（国务院、中央军事委员会令 366 号）及其他有关规定办理。

出口管制编码规则（示例）



2. 引入“关注名单”，加强最终用户和最终用途的管理

为防止对国家安全和利益构成威胁或将两用物项用于恐怖活动，加强对最终用户和最终用途的管理，《条例》引入了“关注名单”的概念，并细化了现有的管控名单的实施机制。“关注名单”和“管控名单”的核心内容如下：

	关注名单	管控名单
管理实质	对最终用户和最终用途的管理	
移入条件	进口商、最终用户未在规定时间内配合核查、提供有关证明材料，导致无法核实两用物项最终用户、最终用途	<ul style="list-style-type: none"> 违反最终用户或者最终用途管理要求 可能危害国家安全和利益 将两用物项用于恐怖主义目的 将两用物项用于设计、开发、生产或者使用大规模杀伤性武器及其运载工具 被国家有关部门依法采取禁止或者限制有关交易、合作等措施 （关注名单存在上述前二种情形的，直接移入管控名单）
交易限制	<ul style="list-style-type: none"> 向其出口不得申请通用许可或者以登记填报信息方式获得出口凭证 申请单项许可时，应当提交风险评估报告，并承诺遵守出口管制法律法规和相关要求 许可审查期限不受45个工作日期限的限制 	<ul style="list-style-type: none"> 禁止有关两用物项交易 限制有关两用物项交易 责令中止有关两用物项出口 其他必要的措施
移出条件	配合核查，经核实不存在擅自改变最终用途、擅自向第三方转让等情形的	配合调查，如实陈述有关事实，停止违法行为，主动采取措施，消除危害后果，按要求作出并履行承诺

其中，“关注名单”作为本次《条例》中新增的管制制度，是一种临时性的风险警示名单，用于标识那些尚未查明违规行为但有潜在风险的进口商或最终用户。这些对象需要接受进一步的核查，并且在核查期间予以配合。在此过程中，出口交易会受限，且向其出口需提供额外材料和保证以获得许可。若经核实后不存在违法行为，该对象便从名单中移除；若查实违法行为，则可能会升级至更严格的管控名单。

如欲垂询更多本文相关信息，请联系：

税务与商务咨询

间接税服务

全国主管合伙人

李晓晨

电话：+86 21 6141 1099

电子邮件：lilyxcli@deloittecn.com.cn

海关与全球贸易服务

全国主管合伙人

张晓洁

电话：+86 21 6141 1113

电子邮件：dozhang@deloittecn.com.cn

华北区

牟政

总监

电话：+86 10 8512 5698

电子邮件：bemu@deloittecn.com.cn

华东区

高立群

合伙人

电话：+86 21 6141 1053

电子邮件：ligao@deloittecn.com.cn

华南区

张少玲

合伙人

电话：+86 20 2831 1212

电子邮件：jazhang@deloittecn.com.cn

华西区

汤卫东

合伙人

电话：+86 23 8823 1208

电子邮件：ftang@deloittecn.com.cn

3. 许可证制度便利化

此次《条例》推出了与许可证制度相关的便利化措施，响应了 2023 年商务部办公厅《进一步做好两用物项出口管制工作通知》（商办安管函[2023]35 号）中关于“实施通用许可等便利措施，便利和促进合规贸易”的相关要求。

根据《条例》规定，出口经营者出口两用物项应当向国务院商务主管部门申请许可，并披露必要的交易和出口信息。《条例》中明确了三种出口许可类型。其中，单项许可和通用许可在此前法规中已有推行，本次《条例》细化了其适用条件和程序规则；而“以登记填报信息方式获得出口凭证”为新增的便利化措施，对接国际通行规则，对于符合特定情形的出口可自行报关出口，但在申请时需要提供额外的文件。

	单项许可	通用许可	以登记填报信息方式获得出口凭证后自行出口
使用限制	单一最终用户 一次特定两用物项出口	单一或多个最终用户 多次特定两用物项出口	一次特定两用物项出口
适用情景	<ul style="list-style-type: none">所有出口无刑事处罚	<ul style="list-style-type: none">有固定最终用户的大批量出口无刑事处罚不属于管控名单内的境外实体的境内机构	<ul style="list-style-type: none">进境/出境检修、试验或者检测，在合理期限内复运参加境内/境外展览会，结束后立即复运民用飞机零部件的出境维修、备品备件出口
申请材料	身份证明、交易证明、技术说明、最终用户最终用途证明等	额外提供：内部合规制度运行情况说明、许可证申领及使用情况、出口渠道及最终用户有关情况	与单项许可基本一致，根据要求提供额外文件

为了简化申请流程，《条例》取消了出口经营者登记制度，出口经营者可直接申请出口许可。对于通用许可的申请要求，《条例》与 2022 年的《两用物项出口管制条例（征求意见稿）》相比有所放宽，删去了“从事两用物项出口业务两年以上（含两年）”的限制，可能会更加契合申请企业的实际经营及贸易需求。而与此前要求一致的是，申请人必须建立与两用物项相关的内部合规制度。关于内部合规制度落地方略，商务部此前发布的《关于两用物项出口经营者建立出口管制内部合规机制的指导意见》（商务部公告 2021 年第 10 号）³ 已经提供了清晰的指引，包括建立出口管制内部合规机制应遵循的九大基本要素，可供企业参考。

在获得出口许可证后，证书持有者不得擅自更改其关键要素，包括改变两用物项的种类、出口目的国家和地区、最终用户和最终用途等。

4. 推进域外管辖权机制建设

《条例》明确，境外组织和个人在中国境外向特定目的国家和地区、特定组织和个人转移、提供下列货物、技术和服务的，国务院商务主管部门可以要求相关经营者参照《条例》有关规定执行：

- I 含有、集成或者混有原产于我国的特定两用物项在境外制造的两用物项；
- I 使用原产于我国的特定技术等两用物项在境外制造的两用物项；
- I 原产于我国的特定两用物项。

需要说明的是，该域外管辖机制并非覆盖所有两用物项。此外，尚不明确该机制是否会参考其他国家的一些做法，如美国出口管制法规（EAR）下的外国直接产品规则（FDP）和最小百分比规则（De Minimis）。在现阶段，《条例》第 49 条所规定的上述域外管辖机制仅为总体框架，其后续仍需商务部等有关部门发布相关配套的实施细则等详细规定，以进一步明确管控范围与实施机制。

5. 强化监管与处罚规定

《条例》进一步完善了监督检查制度，并对出口经营者提出了更为严格的合规管理义务。在未来的实践中，出口经营者必须在出口前核实管制物项情况，完成必要的许可申请。如果在出口过程中或出口交易完成后，出口经营者被发现存在潜在的出口管制违法行为，商务主管部门等有关部门可能会跳过前期问询阶段，直接启动调查流程。

³ 商务部公告 2021 年第 10 号《商务部关于两用物项出口经营者建立出口管制内部合规机制的指导意见》
<https://m.mofcom.gov.cn/article/b/c/202104/20210403056267.shtml>

与一些其它类别的行政处罚相比，出口管制违规的处罚较为严厉。例如，《中华人民共和国出口管制法》对于出口经营者与管控清单上的进口商或最终用户进行交易的违法行为，最高将处以违法经营额 20 倍的罚款⁴。一般情况下，出口管制违规行为的处罚在违法经营额的 5 到 10 倍之间。

出口管制法的法律责任		
违法情形	没收违法所得，并处罚款	
	违法经营额大于人民币50万元	违法经营额小于人民币50万元
出口经营者未取得相关管制物项的出口经营资格从事有关管制物项出口	违法经营额5~10倍罚款	人民币50~500万元罚款
与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易	违法经营额10~20倍罚款	人民币50~500万元罚款
未经许可擅自出口管制物项、超出出口许可证规定的许可范围出口管制物项、出口禁止出口的管制物项	违法经营额5~10倍罚款	人民币50~500万元罚款
针对中间服务商违法情形	没收违法所得，并处罚款	
	违法经营额大于人民币10万元	违法经营额小于人民币10万元
明知出口经营者从事出口管制违法行为仍为其提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融服务的	违法经营额3~5倍罚款	人民币10~50万元罚款

《条例》规定的法律责任		
法律主体	违法行为	处罚
出口经营者	(一) 未经许可擅自出口两用物项 (二) 超出出口许可证件载明的范围、条件和有效期出口两用物项 (三) 出口禁止出口的两用物项 (四) 以改造、拆分为部件或者组件等方式规避许可出口两用物项 (五) 存在本条例第十八条规定情形，违规使用许可证件出口	责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额50万元以上的，并处违法经营额5-10倍罚款；没有违法所得或者违法经营额不足50万元的，并处50-500万元罚款；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
	未履行报告义务	给予警告，责令改正；情节严重的没收违法所得，违法经营额50万元以上的，并处违法经营额5-10倍罚款；没有违法所得或者违法经营额不足50万元的，并处50-300万元罚款
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经营者	未履行报告义务	给予警告，责令改正，可以处10万元以下罚款；情节严重的，并处10-50万元罚款
国内进口经营者和最终用户	违反其向国务院商务主管部门作出承诺	给予警告，责令改正，没收违法所得，违法经营额50万元以上的，并处违法经营额3-5倍罚款；没有违法所得或者违法经营额不足50万元的，并处30-300万元罚款；国务院商务主管部门可以自处罚决定生效之日起5年内不得受理其提出的最终用户和最终用途说明文件办理申请
提供咨询、鉴别意见的专家、专业机构	违反职业道德和《条例》规定	予以通报批评、责令限期整改；情节严重的，取消其咨询、鉴别资格并依法追究相应法律责任
任何主体	教唆、帮助出口经营者、进口商、最终用户规避出口管制法和《条例》的规定实施违法行为	给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，违法所得10万元以上的，并处违法所得3-5倍罚款；没有违法所得或者违法所得不足10万元的，并处10-50万元罚款
任何主体	擅自接受或者承诺接受外国政府提出的与出口管制相关的访问、现场核查等要求	给予警告，并处50万元以下罚款；情节严重的，并处50-300万元罚款；情节特别严重的，责令停业整顿

如上表所示，本次《条例》强调了对于涉及外国政府的出口管制核查的有关规定。当收到外国政府提出的与出口管制相关的访问、现场核查等要求时，出口经营者应当立即向国务院商务主管部门报告。未经国务院商务主管部门同意，不得接受或者承诺接受外国政府的相关访问、现场核查等，否则可能受到警告、罚款乃至停业整顿的处罚。

建议

《条例》和《清单》的相继出台是我国出口管制体系的重大改革。对此我们建议企业可以参照以下步骤采取相关行动，以尽快适应新规的各项要求：

⁴ 根据《中华人民共和国出口管制法》第三十七条规定，出口经营者违反本法规定与列入管控名单的进口商、最终用户进行交易的，给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额五十万元以上的，并处违法经营额十倍以上二十倍以下罚款；没有违法所得或者违法经营额不足五十万元的，并处五十万元以上五百万元以下罚款；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。

第一步：评估

- ü 分析《条例》、《清单》对当前业务活动影响，包括对供应链流程、技术研发与相关国际市场的贸易活动的影响等；
- ü 识别并标记从中国出口的或部分原产于中国的产品或服务，待域外管辖相关配套的实施细则出台后，进一步分析出口物项是否受到额外的域外管辖控制措施影响；
- ü 参照中国的关注名单、管控名单以及其他监管名单进行复核，识别受《条例》及相关法规限制的客户或商业伙伴；
- ü 根据《条例》进一步明确在特定商业活动中，中国与有关的境外实体各自承担的与出口管制相关的合规义务，识别潜在的差异性和冲突点。

第二步：执行

- ü 根据新的《清单》对自身现有物项进行重新归类，以确保后续出口管制合规管理的准确性；
- ü 调整企业的出口许可判别方法，对于必需的单项许可、通用许可或“以登记填报信息方式获得出口凭证”的情况进行全面核查，并对受中国法规约束的再出口活动进行评估，考虑获取出口许可所需的时间，以便合理规划出口流程；
- ü 对企业的全球贸易管理软件及第三方筛查工具进行校正，确保其能够有效地识别和涵盖中国更新的受控清单，同时搭建技术控制计划和访问控制框架，确保受《条例》和《清单》管控的两用技术得到充分的安全保障。

第三步：合规监管

- ü 持续关注后续商务部等有关部门出台的实施细则，鉴于清单项目增减可能会影响产品的分类体系和企业整体的许可制度，企业需做好准备以应对可能的变化；
- ü 积极与商务部等监管部门沟通，确保企业符合《条例》要求，遵守相关出口管制法规，开展经营与合规管理；
- ü 参照商务部有关指引建立和维护有效的内部合规制度，增强贸易合规管理，防范出口管制合规风险，定期审查内部控制流程，筛查交易对象与合作伙伴，确保其不在“关注名单”和“管控名单”等管制名单中。

本文由德勤中国为其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：

中国

李旭升

税务与商务咨询主管合伙人
电话：+86 755 3353 8113
传真：+86 755 8246 3222
电子邮件：vicli@deloittecn.com.cn

华北区

黄晓里

合伙人
电话：+86 10 8520 7707
传真：+86 10 6508 8781
电子邮件：xiaoli Huang@deloittecn.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@deloittecn.com.cn

华南区

张慧

合伙人
电话：+86 20 2885 8608
传真：+86 20 3888 0115
电子邮件：jenzhang@deloittecn.com.cn

华西区

汤卫东

合伙人
电话：+86 23 8823 1208
传真：+86 22 8312 6099
电子邮件：ftang@deloittecn.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，致力于不断改善德勤中国的税务服务质量，为客户提供更优质的服务及协助税务服务团队卓越成长。德勤中国税务技术中心出版、发布了“税务评论”等刊物，从技术的角度就新近出台的相关国家法规、法例作出评论分析与介绍。针对税务疑点、难点问题德勤中国税务技术中心也会进行专题税务研究并提供专业意见。如欲垂询，请联络：

中国税务技术中心

电子邮件：ntc@deloittecn.com.cn

华北区

张博

中国税务技术中心主管合伙人
电话：+86 10 8520 7511
传真：+86 10 6508 8781
电子邮件：juliezhang@deloittecn.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@deloittecn.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@deloittecn.com.cn

华南区(内地)

姚恒

合伙人
电话：+86 755 3353 8103
传真：+86 755 8246 3222
电子邮件：heyao@deloittecn.com.cn

华南区(香港特别行政区)

戚维之

合伙人
电话：+852 2852 6608
传真：+852 2543 4647
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，请联络德勤中国全国市场部 (cimchina@deloittecn.com.cn)。

关于德勤

德勤中国是一家立足本土、连接全球的综合性专业服务机构，由德勤中国的合伙人共同拥有，始终服务于中国改革开放和经济建设的前沿。我们的办公室遍布中国 31 个城市，现有超过 2 万名专业人才，向客户提供审计、税务、咨询等全球领先的一站式专业服务。

我们诚信为本，坚守质量，勇于创新，以卓越的专业能力、丰富的行业洞察和智慧的技术解决方案，助力各行各业的客户与合作伙伴把握机遇，应对挑战，实现世界一流的高质量发展目标。

德勤品牌始于 1845 年，其中文名称“德勤”于 1978 年起用，寓意“敬德修业，业精于勤”。德勤全球专业网络的成员机构遍布 150 多个国家或地区，以“因我不同，成就不凡”为宗旨，为资本市场增强公众信任，为客户转型升级赋能，为人才激活迎接未来的能力，为更繁荣的经济、更公平的社会和可持续的世界开拓前行。

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承担责任，而对相互的行为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。

德勤亚太有限公司（一家担保责任有限公司，是境外设立有限责任公司的其中一种形式，成员以其所担保的金额为限对公司承担责任）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 个城市提供专业服务，包括奥克兰、曼谷、北京、班加罗尔、河内、香港、雅加达、吉隆坡、马尼拉、墨尔本、孟买、新德里、大阪、首尔、上海、新加坡、悉尼、台北和东京。

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。

© 2024。欲了解更多信息，请联系德勤中国。