

美中贸易全国委员会关于
《中华人民共和国出口管制法（草案）》的反馈意见

2020年1月26日

美中贸易全国委员会（以下简称我委员会）谨代表 220 余家会员企业，感谢全国人大就《中华人民共和国出口管制法（草案）》（下称草案）公开征求意见，并赞赏全国人大为统一中国出口管制制度、流程化监管要求所做的努力。

我们注意到，本草案对比上一版征求意见稿做了一些积极修改，反映了我委员会会员企业此前表达过的关切。例如，我们欣慰地看到，草案已删除了有关对等原则和国家安全评估的内容，在出口管制许可审查中删除了“发展利益”和“经济发展”的表述，这有助于保证出口管制范围不超出必要的国家安全关切。

除了上述值得肯定的改进外，我委员会及会员企业希望全国人大继续关注后续反馈意见，进一步完善草案内容。我们的建议不仅涉及草案修改，还包括在未来实施细则中需明确的事项。我委员会重点建议如下：

- **明确出口管制和国家安全范围：**我们理解，维护国家安全是草案的重要目标，但“国家安全”概念内涵宽泛，草案文本对此缺乏清晰表述。我们建议进一步明确在出口管制领域构成“危害国家安全”的活动范围，鼓励中国参照《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳协定》等国际通行做法和标准制定出口管

制清单。

- **进一步定义“视同出口”的认定：**草案隐含了“视同出口”的概念，但概念定义不清，这将给在华经营和开展研发工作的跨国公司带来重大挑战，也将同时限制中国企业在海外的研发活动。因此，我们敦促草案明确哪些活动被视作是“中华人民共和国公民、法人和其他组织向外国自然人、法人和其他组织提供管制物项”。
- **考虑放松最终用户和最终用途证明文件的要求：**建议中国许可部门允许购买方独立证明将履行最终用户和最终用途承诺，只要求针对战略性交易提供政府出具的最终用途证明文件，并仅作为辅助材料。
- **增加自愿披露制度：**建议最终文本包括自愿披露制度，如出口商自愿向管理部门报告违反出口管制法的行为，或采取了纠正措施，可根据此条相应减免惩处。
- **设定充足期限保证有序过渡：**建议中国政府循序渐进实施出口限制，在法律正式生效以前充分提醒企业和其他利益相关方了解所有法律变化和要求。为保证最优效果，应逐步落实针对不同技术和物项的管制制度，避免所有物项的管制政策同时生效。建议在法律制定或最终实施阶段后，设置 9-12 个月的执行缓冲期。

除上述重点建议外，我们愿就草案内容提出以下详细建议供参考：

第一条

我们理解，维护国家安全是草案的重要目标，全文多次将“国家

安全”作为实施禁止措施、定义管制物项范围、实施各类出口管制措施的主要原因。“国家安全”概念内涵宽泛，建议草案增加专门条款，明确定义在出口管制领域构成“危害国家安全”的活动范围。

第二条

第二条明确本法涉及内容包括对货物、技术、服务等物项的出口管制，但未明确技术和服务的分类方法。如能补充有关细节，将有助于出口贸易商预作准备。

第二条隐含了“视同出口”概念，可能引起在华经营的跨国公司关切。“提供”一词的概念没有明确定义，公司难以判断以下情形是否为出口管制法管理范围：在华举办技术会议或与外国公民进行电话技术会议、在中国以外的数据中心存储技术信息、在公司海外员工可登陆的数据库内存储技术信息、在外国申请专利注册。草案也并未明确香港、澳门、台湾护照持有者（不持有其他国家护照），是否会被视作“外国公民”。因此，建议草案明确哪些活动被视作“中华人民共和国公民、法人和其他组织向外国自然人、法人和其他组织提供管制物项”。

“视同出口”的要求可能引起在华有研发活动的跨国企业和在海外进行研发的中国企业的严重关切，建议最终文本增加豁免安排，包括自动通用许可或便利许可。

本条隐含有“两用服务”的概念，但该概念非国际出口管制体系常见内容，建议对此明确定义。两用物项应只限于实体物品、软件和技术，不应包括两用服务。

第四条

我们建议本法明确批准或否决跨境运输或出口请求的最终管理部门。本条还应要求设立上诉程序，允许申请者就敏感案例向上级部门上诉，如在涉及可能会产生重大国家安全和/或外交政策影响的案件中，下级部门作出否决或限制性决定的，应允许申请者上诉。

第五条

建议草案明确国务院和中央军委“职责分工”，职责透明有助于法律的有效实施，建议中方统一信息发布渠道，使出口商能够得到出口管制监管政策相关的透明、清晰指示，避免法规执行不一致。

草案提及建立出口管制专家咨询机制，但未说明该机制是否在省一级开展工作，建议立法者对此作出说明。

第七条

本条对商会、协会作出了规定，但没有明确这些组织在出口管制方面具体发挥的作用。有关组织是否将积极参与评估企业内部合规流程？在出口管制方面商会协会能够为成员提供何种服务？希望立法者对以上问题作出说明。

第八条

建议草案增加详细标准，明确中方如何评估管制物项出口目的国家和地区，并在最终文本或实施细则中清晰阐述评估原则和可能采取的管制政策。

第九条

本条列举了出口管制领域涉及的多份清单。我们在第二条的建议

中提到，尚不明确中国是否继续使用《商品名称及编码协调制度》（HTS）对产品进行分类、确定许可要求，或采用新的分类体系。我委员会建议中国考虑遵循出口管制分类编码（ECCN）系统，因为采用 HTS 的标准会使管制物项数目高出 ECCN 标准下几倍。

我们敦促管制清单以精准、客观、积极的标准明确管制物项。在涉及恐怖主义、核扩散等主要关切领域，希望中国的出口管制机制与《瓦森纳协定》等现行多边机制接轨。建议中国采用其他主要贸易伙伴的做法，根据物项本身的性质进行定性，从而减轻监管负担，促进中国的出口管制机制与主要贸易伙伴有效衔接。

如有可能，建议将多个管制清单（两用、军品、核）整合为单一清单，简化出口管制制度。管制清单也应考虑使用其他出口制度采取的分类排除法，如排除大众市场物项和开源软件。另外还建议对公开发布的材料、基础性研究、专利等设置许可例外。

最后但同样重要的一点是，我们的会员企业希望了解管制清单更新频率以及是否会对外公布。建议在清单更新内容正式生效前两个月提前公布变化，给出口商预留缓冲期做好准备。

第十条

本条对禁止和临时管制措施作出了规定。有关禁止措施，尚不明确是否将适用联合国安理会的制裁清单，或中方是否将新纳入其他国家、自然人、法人或其他组织。建议立法者根据国际通行做法明确制裁对象，在法律文本或实施细则中公布详细的管制措施，因为出口商需要及时、透明的信息了解制裁对象范围。

我们也注意到，2017 年草案曾提出如取消禁止措施，应对外发布解除公告，而新的草案删除了此条规定。有关措施如果缺乏透明性，将影响企业根据规定有效筛查交易对象、遵守出口管制措施。建议在最终文本中要求公开发布有关禁止措施的所有决定，包括实施、中断、暂停禁止措施以及措施针对的具体对象。我们还建议设置为期两年的审查期，对禁令进行定期审查，以便相关部门及时应对环境或形势变化。

我们赞赏草案中包含了“根据履行国际义务、维护国家安全的需要”进行临时管制的情况，这有助于避免过度适用管制机制。建议本法要求出口管制管理部门公布临时管制措施的详细信息，包括实施的条件和程序，并为临时管制设置一定的宽限期（如一个月）。建议不予撤回临时管制措施公布前已获得许可、批准的申请。

第十二条

本条提出国家出口管制管理部门对出口经营者通过专营、备案等方式实施管理，但未明确“专营”的具体内容，以及哪些物项将适用专营体系。第三十四条在提及“出口经营专营资格”时也使用了这个概念，希望立法者对此作出进一步阐释。

第十三条

此条删除了 2017 年草案中“发展利益”、“市场供应”的表述，我们对此表示欢迎，因为经济和市场因素不应该成为出口许可批准的决定性因素。

我们注意到此条新增了“信用记录”的要求，希望评估实体信用

记录的具体标准能够透明。我们也建议进一步阐述此条内容与中国的企业社会信用体系、经认证的经营者体系有何关联。

本条还删除了出口许可的分类（个体许可和一般许可）。长期出口管制物项的出口商应可以申请一般许可或全球许可，可以面向多个目的地和最终用户进行多项出口，不必为每一次交易单独申请许可。如只能申请个体许可或交易性许可，将严重影响出口商供应链效率。建议在第十四条提及的“许可便利措施”中包括为已经建立内部合规审查制度的企业颁发全球许可。

第十四条

本条探讨建立出口管制内部合规审查制度，并提出将据此对出口经营者区别对待，我们感到倍受鼓舞。但是我们认为，内部合规审查制度应当是自愿的，允许企业在自身风险评估基础之上建立合规制度，而不是强制要求满足合规底线。

另外，本条未明确“许可便利措施”的内容，因此我们建议本法要求管理部门制定许可颁发流程和对拥有良好内部合规审查制度的企业的优待政策。很多国家出口监管执行办法都包含这项内容，有助于监管部门更有针对性地关注违规风险高的出口经营者。例如，内部合规审查制度运行良好的企业，其许可审计可在出口事后随机进行，而不是针对每一项交易进行控制。

第十四条也未明确或提供“重大违法”的例证。为此，我们建议明确何种行为构成“重大违法”，从而能够标准化判断依据违法评估标准作出的许可决定。

建议本法或实施细则明确建立和评估内部合规审查制度的标准，明确内部合规审查制度与现行经认证的经营者标准的关系，建议监管部门同时考虑经认证的经营者企业标准和内部合规审查。

第十五、十六条

第十五条为全能条款，可能给出口商带来巨大负担。出口商将很难判断管制清单之外的哪些物项适用出口管制规定，建议最终文本明确具体规则，特别是涉及国家安全的定义。

第十五条明确了出口经营商知道或“应当知道”的风险情形，以便向国家出口管制部门申请许可。但是，如果不在知情的基础上，很难确定出口经营者何时“应当知道”某一活动。我们建议制定“有理由知道”的标准，适用于本法及其实施细则的所有条款。

我们注意到，草案删除了出口商可自主选择向有关管理部门获取澄清性解释的内容，我们认为恢复这一表述十分重要，因为它明确指出了向管理部门申请澄清是出口商的选择，而不是义务。由于这条全能条款的主要目标是涵盖国家安全威胁，而“危害国家安全”的定义并不明确，因此上述表述显得更为重要。本法引入了内部合规审查制度的概念，出口商应根据其内部合规审查制度决定依法采取哪种行动。建议草案恢复 2017 年的表述，即“**可以**向国家出口管制主管部门提出咨询”。

建议为咨询程序设定合理的审议期限，咨询结束后由管理部门向出口商提供书面确认函。建议出口管理部门开设网上信息端口，而不仅限于电话和邮件。

第十七条

本条要求出口经营者向国家出口管制管理部门提交最终用户和最终用途证明文件（EUS、EUC）。但有必要指出，在中国现行的供应链模式下，品牌所有者或海外客户倾向于不对其供货商和合同制造商提供最终使用者或客户信息。EUS 和 EUC 可能会给出口商带来沉重负担，降低供应链效率。此外，由于缺乏涉及颁发此类证明文件的国际条约，很多国家和地区的企业难以获得政府部门批准的证明文件。鉴于本法已经要求中国出口经营者负责报告违反最终用途和用户承诺的情况，并且允许中国政府将违反承诺的最终用户纳入黑名单，我们认为没有必要再要求政府为每一出口物项出具证明书。

因此，我们建议对第十七条进行修改，采取购买方独立证明履行最终用户和最终用途承诺的国际通行做法。第十七条应允许中国许可部门仅在特殊情况下要求提供战略性交易的最终用户和最终用途证明，从而能够减轻出口经营者的负担。

第十八条

出口经营者很难确保中国以外的第三方遵循本法规定，特别是两用物项。建议取消要求进口商向中国出口管制管理部门报告的义务，因为进口商可能不掌握出口许可的详细信息，同时也存在语言障碍的问题。

中国是制造业大国，如物项转运也需要向中国出口管制管理部门申请许可，将使出口方的工作量激增。

因此，我们建议完全删除第十八条全部内容。如不可行，则建议

豁免非中国知识产权技术的产品转运。如果再出口必须接受出口管制政策约束，建议由出口商而不是进口商承担报告义务，但前提条件只能是：一、最终用途可能与大规模杀伤性武器或核扩散相关，或危害国家安全；二、新的最终用户是清单明确的制裁对象。

第十九条

建议在本条末尾增加“当提交出口许可申请时”表述。

第二十条

我们欢迎文本删除了“发展利益”，但仍不明确管控名单将如何管理，以及管控名单与中国政府拟制定的“不可靠实体名单”有何关联。

如我们在第十八条建议中提及，由于最终用户承诺对于中国出口市场来说实际操作性不强，建议立法者考虑免于将进口商列入管控名单。

第二十一条

本条第二段为新增内容，授权中国海关向出口货物发货人提出质疑。由于具体操作流程和时效不明晰，这种表述令人十分关切。鉴别和质疑可能为出口商和出口经营者带来新增负担，使其不得不为物流公司提供许可副本。该要求还可能带来保密关切。建议公布鉴别和质疑的明确指导原则和流程，以避免增加新的负担。如出口货物不受出口管制规定的约束，海关应尽快予以放行。

第二十二条

我们注意到，草案删除了申请两用物项出口许可的具体材料要

求，只笼统要求出口经营者如实提交法律、行政法规规定的材料。建议出口管制管理部门（在本法或实施细则中）公布所需材料的详细说明，便于出口商执行。

我们建议材料清单不包括合同或协议副本，或仅限于要求提供出口许可所需的合同或协议的部分内容，如与出口和最终用户相关的内容，不要求提供全文。建议所有要求提供的申请表、申请要求、辅助材料均可通过网络获取、发送。

第二十三条

建议增加表述，要求有关部门作出不予许可的决定时，向出口商书面说明具体原因。

我们还建议允许在每个许可证有效期内，以及许可豁免/特例期限内，进行多次发货，包括企业内部发货。

第二十四条

建议缩短许可申请受理时限（如减至 30 个工作日），以保证中国对海外出口的竞争力。

第二十六条

建议明确“重大立项”的含义，明确重大的定义是否取决于物品价值或其他因素。

第三十条

我们赞赏本条对电子数据做了具体定义，这有助于增强保密性，乐见本条明确银行帐户冻结措施仅限于被调查实体。

但是第三十条仍未明确监督检查的内容，出口经营者感到关切，

担心管理部门可能会随时以各种理由突击检查，这也是国际出口管制领域少见的做法。

此外，本条同时提出监督检查和调查，但除了列举涉及调查的措施外并未详细阐述监督检查的内容。监督检查和调查是两个截然不同的概念。调查赋予政府特殊的准入权力，但同时应符合被调查出口经营者的合法权利。而监督检查则一般是依据行政程序进行的出口管制合规监督检查。

因此，我们建议对本条作出如下修改：

- 建议根据前文的定义使用“出口经营者”的表述，删除“从事管制物项出口的公民、法人和其他组织”的措辞。
- 分条款阐述监督检查和调查，并明确适用法律和行政条款。
- 建议明确执行的具体流程，包括何种条件下可触发何种监督检查、调查措施，可采取何种处罚措施，出口商是否可以拒绝不合理的监督检查、调查要求。调查应符合其他相关法律，确保有统一法律授权。
- 建议国家出口管制管理部门对公司进行调查时，特别是不直接涉及国家安全问题时，遵循正当程序，保障透明度。例如提前通知有关企业方便其预作准备。

第三十一条

本条提出“监督管理”。我们建议将“监督检查”和“监督管理”纳入同一条款，监督检查属于对出口管制进行合规监督管理的范畴。如在对第三十条的建议所提及的，仍应区别于调查。

与调查相关的保密要求中包括“商业秘密”。我们认为商业秘密包括在申请出口许可时提交的信息和许可中包括的信息，因此应对此加以明确：即使出口经营者提供的信息不属于商业秘密，仅为专属信息，也应得到保护。我们建议设置单独的一般性保密条款，要求所有相关政府部门保护出口经营者在申请许可时提交的信息和与许可相关的政府数据。

第三十二条

建议最终文本列举出口管制管理部门可采取的所有确保透明度的行政措施。

第三十三条

建议建立核实第三方违规举报可信度的流程，打击反竞争性行为和虚假举报。

第五章

我们注意到，草案删除了管理部门可根据出口商的改正措施减免处罚的条款。我们认为，因无心之失违反适用政策的情况，应根据违规情节适度罚款。增加自愿披露机制有助于对公司在日常经营过程中犯下的情有可原的错误进行合理惩戒。反复、蓄意违规行为应该得到更严厉的惩罚。

因此，我们建议最终文本包括自愿披露机制，如出口商自愿向管理部门披露违规行为或采取纠正措施，有关处罚应予以减免。此举也将使内部合规审查制度发挥最大效力，促进许可申请便利，减免处罚。

此外，我们还建议本章对行政处罚和刑事处罚的法律责任进一步

加以区分。

第三十七条

建议此条款仅限于参与出口交易的相关方。换言之，不提供与实际货物出口相关服务的第三方电子交易平台不应在其范围内。另外，“明知”应当是实际知晓。例如，此条款适用对象不应是向出口商提供一般性金融服务的金融服务商，而是故意为违反出口管制提供便利的金融服务商。

另外，第三十七、三十八和三十九条均提及违反出口管制的“情节严重”情形。建议立法者明示此表述指严重影响国家安全、恐怖相关扩散和外交政策利益的违规行为。完全无视法律的违规行为也属于严重违规。

第四十条

此条未明确国家出口管制部门可在五年内不受理出口许可申请或禁止从事有关出口经营活动的违规类别。因此，本条款或许会赋予管制部门特别权力采取措施，并影响公司经营，限制出口经营者评估和计划风险。我们建议至少每年进行强制评估。

第四十一条

建议最终文本明确海关在出口管制方面的角色和职责，确保不会给正常的出口活动增加不必要的负担或延迟。

第四十三条

建议在应处分的国家工作人员行为中增加“违反保密义务”。

第四十五条

针对两用物品的过境和转运，我们的会员企业希望了解由哪方负责申请许可。在过境和转运的情况下要求申请许可，几乎不具有实际操作性。此外，“再出口”的概念模糊不清，无法确定是否意指正常出口（进口至中国后出口）或是向第三国再出口。我们建议明确定义第一章和本法中的“再出口”，明确适用的限制和流程。

其他建议

建议最终文本增设条款，或提及出口许可申请流程、材料的基础性规定。

我们注意到草案删除了许可豁免机制，希望立法者对此明确说明。