

税务

期数 P339 – 2021 年 5 月 20 日

税务评论

商务部发布两用物项出口管制内部合规指南

作者：

张晓洁

合伙人

电话：+86 21 6141 1113

电子邮件：dozhang@deloitte.com.cn**聂晓棠**

高级经理

电话：+86 755 3353 8531

电子邮件：anie@deloitte.com.cn**谢宜君**

助理经理

电话：+86 21 2316 6753

电子邮件：syxie@deloitte.com.cn

2021 年 4 月 28 日，商务部发布《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，以下简称《指导意见》），同时以附件形式公布《两用物项出口管制内部合规指南》（以下简称《合规指南》）。上述文件系《中华人民共和国出口管制法》（以下简称《出口管制法》）于去年 12 月 1 日施行后国家首次颁布的行业出口管制指南，为两用物项及其他行业出口经营者建立运行出口管制内部合规机制提供了较为全面、详细、具有高度可操作性的参考性规范，对企业的贸易合规业务具有重要意义。上述文件取代了商务部 2007 年发布的《关于两用物项和技术出口经营者建立内部控制机制的指导意见》（商务部公告 2007 年第 69 号），于发布之日起生效。

《指导意见》概述

《指导意见》的发布系基于《出口管制法》第五条第四款规定——“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”。除《合规指南》附件以外，《指导意见》还包含了以下主要内容：

指导思想

《指导意见》要求出口经营者自觉严格遵守国家出口管制相关法律法规，维护国家安全和利益，按照“健全制度、全员参与、严格执行、规范经营”的方针，建立并完善内部合规机制，树立诚信经营和负责任形象。

基本原则

《指导意见》明确，企业建立出口管制内部合规机制遵守三大原则：

- 合法性 - 严格遵守国家出口管制相关法律法规
- 独立性 - 独立存在于企业内部的经营管理体系
- 实效性 - 建立有效机制，切实发挥监督管控作用

基本要素

根据《指导意见》，合规机制应具备拟定政策声明、建立组织机构、全面风险评估、确立审查程序、制定应急措施、开展教育培训、完善合规审计、保留资料档案，以及编制管理手册等九大要素。

促进措施

根据《指导意见》，商务部将从六个方面加强促进工作：

- 发布合规指南，为企业建立合规指引提供具体参考；
- 根据合规机制建设和运行情况，给出口经营者相应许可便利，为减轻或降低违规处罚提供参考因素；
- 加强信息服务，及时公布法规、政策文件和更新国内外出口管制动向；
- 组织开展和支持各级主管部门和行业组织宣传培训；
- 加强专家队伍建设，提供政策和内部合规机制建设等咨询服务；
- 组织有关单位和机构对企业合规机制建设进行评估。

其他事项

《指导意见》建议，其他相关企业或机构亦可参照《指导意见》建立相应的合规机制：

- 相关企业可以参照建立包含进口流程控制的内部合规机制；
- 从事商用密码、易制毒化学品进出口经营者，以及为两用物项出口提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务经营者可参照建立相应的内部合规机制；
- 从事两用物项研发、生产等业务的企业、科研院所，可结合实际情况参照建立相应的内部合规机制。

意义与影响

《指导意见》和《合规指南》无疑为企业内部建立有效的出口管制合规管理体系提供了详细的参考和指导，有助于企业对内有效实施合规管理，增强企业各利益相关方和员工信心，为企业可持续、稳定发展，提升企业的综合竞争能力提供有力支持，同时也利于树立负责任的形象，有序开展国际经贸合作。在相关影响方面，以下几点值得关注：

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

全国副领导人

田舒

合伙人

电话：+86 10 8534 2338

电子邮件：shutian@deloitte.com.cn

海关与全球贸易服务

全国领导人 / 华北区

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

内部合规机制建设的外部动因将明显加强

我国的《出口管制法》目前已经施行，相应的实施细则与配套文件、管制清单等仍在完善过程中，与其他相关法律法规的衔接工作也在同步进行。在此背景下，本次发布的《指导意见》和《合规指南》对相关企业和机构而言系指导性建议，而非强制性要求，这也符合《出口管制法》中“引导出口经营者建立健全出口管制内部合规制度”的立法目的。尽管如此，广大企业及相关机构应该意识到，国内建立出口管制体系的工作正在加快步伐，《指导意见》和《合规指南》的发布体现了国家对相关进出口经营者和机构组织建立内部合规机制的鼓励态度。《指导意见》明确提出，对于实施内部合规机制建设的出口经营者会提供许可便利，违规时亦可作为“从轻或减轻行政处罚”的考量因素；与此同时，商务部还将“组织有关单位和机构对两用物项出口经营者的合规机制进行定期评估”。这些举措必将强化企业建设内部合规机制的外部动因，进而对合规机制的建立健全产生推动作用。

指南将为企业合规机制审计提供重要依据与参考

越来越多的国家政府及其监管部门已经将合规机制审计作为一项重要的合规管理措施，并相应制定出台有关合规体系机制的评价标准。以美国为例，美国司法部刑事司（the U.S. Department of Justice Criminal Division）专门制定了《企业合规体系评价指引》（“Evaluation of Corporate Compliance Programs”），以帮助检察官对企业的合规体系作出评价，为相关案件的评估和量刑提供参考。此外，一些国家的证券监督管理部门明确要求上市企业每年除财务审计报告、社会责任报告以外，还应公开披露企业合规情况，从而也产生了企业合规体系的审计和评价需求。随着我国出口管制乃至贸易合规的法律法规日益完善，作为企业合规体系的重要组成部分，出口管制与贸易合规体系的审计评价也将越来越常规化和标准化。《合规指南》的发布，不仅为企业进行内部合规机制建设提供了指引，而且也可以作为政府相关部门或机构对企业进行合规建设审计时的框架和方向，未来相关部门可以此为基础创建政府合规审计的标准。

更多主体将面临建立贸易合规机制的考验

《出口管制法》的规制范围相当广泛。从受管制影响的主体来看，除出口受管制物项的直接经营者以外，任何为直接出口经营者提供出口业务相关服务的组织和个人也可能负有《出口管制法》下的合规义务。从受管制的出口活动来看，除了常规意义上的出口行为以外，受管制物项的过境、转运与通运，从海关特殊监管区域与监管场所再出口，以及特定条件下的“境外出口”等都属于受管制出口行为。上述特点在此次发布的《指导意见》中也得到了一定程度的体现。虽然《指导意见》主要针对两用物项的出口经营者，但文件提及两用物项的研发、生产单位以及为两用物项出口提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子商务交易平台和金融等服务经营者等一系列其他主体也都可参照《指导意见》的原则和要素建立相应的内部合规机制。由此可见，建立出口管制和贸易合规机制很可能不仅仅是受管制物项出口经营者独自面临的任务，其产业链上下游相关单位都需对此予以重视并采取相应行动。

涉及国际业务主体需考虑合规机制的国际间兼容课题

建立出口管制制度，引导企业内部合规是很多国家普遍采取的做法，通过彼此借鉴在相应的制度规范过程中形成了一些较为通行的规则理念。此次发布的《合规指南》中明确了企业进行合规内部机制建设的九大基本要素，这些要素与美国商务部发布的“出口管制合规项目”（“Export Compliance Program”，简称“ECP”）相关指引具有相似之处，同时与国际标准组织（International Organization of Standardization）于2021年4月13日发布的ISO 37301:2021《合规管理体系要求及使用指南》（“Compliance management systems - Requirements with guidance for use”）在内容逻辑上保持了一致性。另一方面，考虑到实际情况和监管需求，各国的规制内容与重点也可能存在一定差异。对于涉及国际业务的企业集团，在建立和运行合规体系时，有必要考虑企业合规制度体系的兼容性适用。为便于读者参考，我们在文末附表中对《合规指南》、美国ECP指引中的相关要素进行了列示和简要比较。

建议

有效的合规管理体系是确保公司持续、稳定发展，对风险进行管控的必要措施。我们认为，一个有效的合规管理体系必须在具备独立管理功能的同时，也能与企业业务体系有机融合、协调统一，尤其是具备落地性与可操作性（例如具备独立的业务表格与汇报流程），从而使合规制度或流程与业务紧密结合。因此，企业在建立合规管理体系时，往往需要“量体裁衣”，如此才能建立符合企业战略发展目标与方向的合规机制。

根据我们的观察，不同类型的企业在出口管制的内部合规管理体系建设方面往往处于不同的阶段，各自面临的主要问题也有所不同。对此我们建议：

- 部分欧美跨国企业或中国总部企业已在《指导意见》和《合规指南》发布之前，在企业内部参考其他合规指引体系（如美国商务部的 ECP 指引）已经或正在建立本土化的出口合规管理机制，这类企业应对照商务部发布的《指导意见》和《合规指南》进行查漏补缺，补充或改进相关措施，进一步完善自身的合规体系。
- 部分在华欧美企业的合规管理体系由总部负责，本地化的管理措施可能较为缺乏，这类企业需要考虑在总部合规管理体系的框架下，根据《指导意见》和《合规指南》设计、制定符合商务部建议的企业内部合规机制。
- 对于尚未建立贸易合规体系的企业，尤其是本次公告所针对的两用物项出口经营商，则应尽快投入合规机制建设，根据《指导意见》的原则、基本要素与相关模板，从企业基本情况分析和风险评估入手，设计适合企业运营与管理模式、契合企业风险管理需求，权责分明、可执行可落地的内部合规体系。

同时，我们也建议企业加强合规宣传教育、弘扬合规精神，建设公司的合规文化，增强全员的合规意识，形成全公司自上而下的合规氛围和习惯，为合规体系发挥实效提供基础。

附表：《合规指南》与美国 ECP 指引要素

《合规指南》	美国 ECP 指引*	简述
1. 拟定政策声明	Management commitment (高层承诺)	两者均强调高层对贸易合规体系建设与完善的重视与推动，合规体系建议需全面覆盖（包括员工与合作方）
2. 建立组织机构	无对应要素	ECP 指引未单列该项要素，但相关内容在其他要素中有提及
3. 全面风险评估	Risk assessment (风险评估)	《合规指南》特别提及了针对技术与研发、向境外提供出口管制相关信息的风险评估，强调其重要性； ECP 指引讨论了中心化与去中心化两种形式的合规体系（即由总部总揽负责，或总部仅提供指导原则，由各地分支机构获得较高自治权以制定具体合规体系），并强调了组织内保持良好沟通对于风险监测和管控的重要性； 两者均强调了对最终客户/最终用途进行尽职调查和审核的重要性
4. 确认审查程序	Export authorization (出口授权)	《合规指南》以交易过程为轴，依次就签约前，签约过程中，许可证申请和履行合同等环节所需要的审查程序和审查要点进行指导； ECP 指引则从合规要素出发，分别从主体、物项、适用的许可证或许可例外以及最终用户和最终用途等进行合规管控； 两者均建议在适当情况下运用信息手段进行交易合规审查
5. 制定应急措施	Handling export violations and taking corrective actions (违规处理和纠正措施)	ECP 指引强调了建立合规文化的重要性； 《合规指南》特别指明建立明确的奖惩制度
6. 开展教育培训	Training（培训）	两者均认为，培训应“因岗施教”，即根据岗位职责设计提供不同的培训内容
7. 完善合规审计	Audits（审计）	两者均指出，审计可分为整体审计与专项审计，企业可依风险评估确定实际审计计划，并根据具体情况决定进行内部审计还是聘请外部机构进行审计；而且，企业应基于审计结果持续改进合规体系，落实整改措施
8. 保留资料档案	Recordkeeping (文档保存)	两者均强调了完整、准确保留与出口管制相关文件的重要性，明确相关贸易文件存档程序及保管的实施要点；ECP 指引还对文档的保存年限明确了具体要求
9. 编制管理手册	Build and maintain your export compliance manual (建立和维护合规手册)	两者均强调手册的可执行性与易于获得的重要性，并提出手册需要适时更新以适应新的贸易与监管环境

*美国 ECP 指引包含 8 项要素，此处按《合规指南》对应要素排序

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

朱桢

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，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@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)

戚維之

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，请联络德勤中国全国市场部 (cimchina@deloitte.com.hk)。

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 330,000 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。

© 2021。欲了解更多信息，请联系德勤中国。