

税务

期数 P377 – 2023 年 8 月 10 日

税务评论

《商用密码管理条例》修订 进一步明确商用密码进出口许可管理

作者：

张晓洁

合伙人

电话：+86 21 6141 1113

电子邮件：dozhang@deloitte.com.cn

孔蕊

经理

电话：+86 22 2320 6540

电子邮件：shkong@deloitte.com.cn

谢宜君

经理

电话：+86 21 2316 6753

电子邮件：syxie@deloitte.com.cn

2023 年 5 月 24 日，国务院发布修订后的《商用密码管理条例》（以下简称“新《条例》”）。新《条例》是对 1999 年颁布的《商用密码管理条例》的首次重大修订。在已有的《密码法》、《出口管制法》、《技术进出口管理条例》等制度基础之上，新《条例》完善了与其他法律法规之间的衔接，尤其明确、细化了商用密码进口和出口的管制范围、许可证管理程序、海关报关查验要求等，为商用密码的进出口管理提供了指引。新《条例》已经自 2023 年 7 月 1 日起施行。

商用密码遍布于当下社会生活的各个领域，相关技术被广泛应用于电力、通信、交通、电子政务、金融、税收等关键信息基础设施，在产品形态上则覆盖芯片、板卡、密码机、防伪系统、数据库加密系统等各类硬件和软件。规范商用密码的应用和管理，对于保障国家网络与信息安全、维护公共安全与利益、促进商用密码产业发展具有重大意义，亦关乎每一个市场主体。本期评论将侧重于贸易合规视角，对新《条例》中商用密码的进出口管理有关内容作简要梳理和解读。

商用密码的界定

新《条例》所称“商用密码”，是指采用特定变换的方法对**不属于国家秘密**的信息等进行加密保护、安全认证的**技术、产品和服务**。

修订前《条例》对“商用密码”的定义仅包括有关的密码技术和密码产品，新《条例》则进一步拓展至有关的服务。

2019 年出台的《密码法》将“密码”定义为采用特定变换的方法对信息等进行加密保护、安全认证的技术、产品和服务；同时《密码法》将密码分为核心密码、普通密码和商用密码，规定“商用密码”用于保护不属于国家秘密的信息。由此可见，新《条例》对于“商用密码”的界定与其上位法《密码法》一致。

商用密码的进出口

2019 年出台的《密码法》对有关商用密码的进口许可和出口管制要求作出了原则性的规定。2020 年 12 月，商务部、国家密码管理局、海关总署联合发布商用密码进出口的相关清单及管理措施（商务部 国家密码管理局 海关总署公告 2020

年第 63 号，以下简称“63 号公告”），自此有关的商用密码进出口许可证管理成为一项常态化的行政管理措施。在此基础上，新《条例》进一步明确、细化了商用密码进出口许可管理要求。

1. 商用密码进出口管制范围

根据新《条例》规定，如果某商用密码的进出口适用于许可证制度，则该商用密码的过境、转运、通运、再出口，在境外与综合保税区等海关特殊监管区域之间进出，或者在境外与出口监管仓库、保税物流中心等保税监管场所之间进出的，也应适用许可证制度。这一规定与《出口管制法》第四十五条关于管制物项受控范围的解释如出一辙¹。

2. 商用密码进口许可和出口管制清单

对商用密码的进出口依据清单实施许可证管理。涉及国家安全、社会公共利益且具有加密保护功能的商用密码，列入商用密码进口许可清单，实施进口许可。涉及国家安全、社会公共利益或者中国承担国际义务的商用密码，列入商用密码出口管制清单，实施出口管制。上述清单由国务院商务主管部门会同国家密码管理部门和海关总署制定和公布。

如前文所述，63 号公告公布了《商用密码进口许可清单》和《商用密码出口管制清单》。此后，这两份清单并入《两用物项和技术进出口许可证管理目录》（以下简称“《目录》”）。清单内项目的相应进出口适用许可证管理，有关的进出口经营者应依法办理两用物项和技术进出口许可证。

在进口方面，根据 2023 年版《目录》，我国对以下 4 项商用密码商品实行进口许可，按两用物项进行管理：加密电话机、加密传真机、高性能密码机（密码卡）和高性能加密 VPN 设备。

在出口方面，我国商用密码出口管制的范围较为宽泛，2023 年版《目录》的商用密码出口管制清单涵盖了安全芯片、密码机（密码卡）、加密 VPN 设备、密钥管理产品、专用密码设备、量子密码设备、密码分析设备等系统、设备和部件，密码研制生产设备、密码测试验证设备，以及与前述项目有关的软件和技术等。

3. 大众消费类产品的商用密码管理

《密码法》第二十八条和新《条例》均明确规定，大众消费类产品所采用的商用密码不实行进口许可和出口管制。这一规定遵循了国际社会的通行做法，可以在很大程度上减少对商业贸易的影响。

根据国家密码管理局的解释，大众消费类产品所采用的商用密码，是指社会公众可以不受限制地通过常规零售渠道购买、供个人使用、不能轻易改变密码功能的产品或技术。对于其具体的产品或技术范围，目前尚无参照的清单或目录，实践中一般需要根据获取渠道、使用用途和功能等来作出判断，这可能会给进出口经营者带来一定的合规挑战。对大众消费类产品所采用的商用密码的明确，预期可能是未来配合新《条例》实施的研究内容之一。

4. 商用密码进出口许可

针对清单内的商用密码项目，有关的进出口经营者应当办理进出口许可证，并在进出口环节向海关交验进出口许可证，按照国家有关规定办理报关手续。

如欲垂询更多本文相关信息，请联络：

税务与商务咨询

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

海关与国际贸易服务

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

¹ 《出口管制法》第四十五条 管制物项的过境、转运、通运、再出口或者从保税区、出口加工区等海关特殊监管区域和出口监管仓库、保税物流中心等保税监管场所向境外出口，依照本法的有关规定执行。

4.1 进出口许可申请

经营者在从事清单内商用密码项目的进出口前，应当通过省级商务主管部门向商务部提出申请，填写两用物项和技术进出口申请。新《条例》规定申请许可证时应提交材料包括：申请人的法定代表人、主要经营管理人以及经办人的身份证明；合同或者协议的副本；商用密码的技术说明；最终用户和最终用途证明等。

国务院商务主管部门会同国家密码管理部门负责审查商用密码进出口许可证申请，自受理申请之日起 45 个工作日内作出是否准予许可的决定。如果出口商用密码对国家安全、社会公共利益或者外交政策有重大影响，则将适用特别程序，由国务院商务主管部门会同国家密码管理部门等有关部门报国务院批准，不受 45 个工作日审查时限的限制。

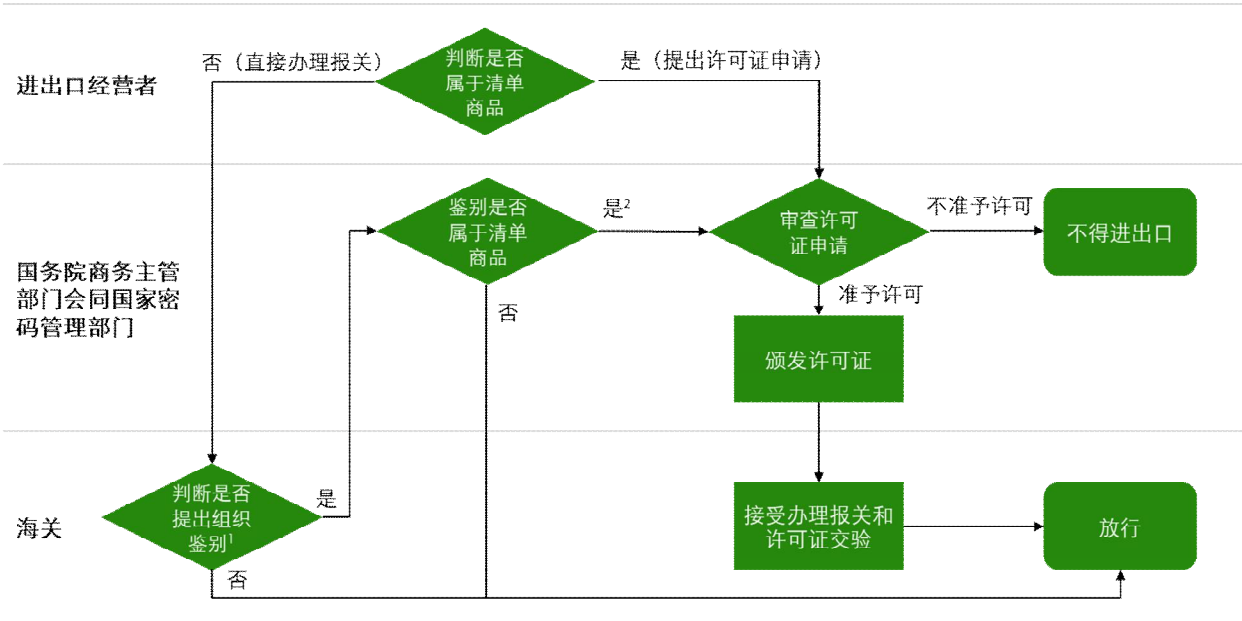
申请经审查予以许可的，由商务部颁发两用物项和技术进出口许可证。

4.2 进出口许可交验

在进口或者出口环节，有关商品的进出口经营者应当向海关交验进出口许可证，并按照国家有关规定办理报关手续。

如进出口经营者未向海关交验进出口许可证，且海关有证据表明进出口产品可能属于商用密码进口许可清单或者出口管制清单范围的，应当提出质疑；海关可以向国务院商务主管部门提出组织鉴别，并根据鉴别结论依法处置。在鉴别或者质疑期间，海关对进出口产品不予放行。需要注意的是，海关缉私局有权对涉嫌走私商用密码行为进行立案调查。

相关程序可大致归纳如下图所示：



¹ 有证据表明进出口产品可能属于清单范围的，海关应当提出质疑；海关可以向国务院商务主管部门提出组织鉴别。简便起见，此处未列示质疑处理程序。
² 进出口经营者仍须提出许可证申请。

5. 商用密码进出口管理部门

新《条例》围绕进出口许可证的申请、审查、颁发和交验等环节，对各管理部门在商用密码进出口监管中的职能作出明确。其中：

国务院商务主管部门——主要负责清单的制定与发布，进出口许可证的申请受理、审查和颁布，实践中主要由商务部下属产业安全与进出口管制局具体办理；对于违反《条例》规定进出口商用密码的行为，依法予以处罚。

国家密码管理部门——主要负责会同国务院商务主管部门、海关总署制定与发布清单，会同国务院商务主管部门审查商用密码进出口许可申请。

海关——海关总署会同国务院商务主管部门、国家密码管理部门制定与发布清单；审核商用密码进出口经营者提交的进出口许可证，依法提出质疑、向国务院商务主管部门提出组织鉴别；对于违反《条例》规定进出口商用密码的行为，依法予以处罚。

6. 违反进出口规定的法律后果

《密码法》第三十八条和新《条例》第五十八条均规定，违反进口许可和出口管制的规定进出口商用密码的，由国务院商务主管部门或者海关依法予以处罚。

上述部门对于商用密码进出口监管的执法依据，主要包括《海关法》、《出口管制法》、《技术进出口管理条例》、《海关行政处罚实施条例》等法律法规。对于违规出口商用密码的行为，由于商用密码的出口同时受《出口管制法》和《技术进出口管理条例》的约束，因而商用密码出口经营者应特别关注有关的法律责任：

《出口管制法》

根据第三十三条、第三十四条，出口经营者未取得管制物项的出口经营资格出口管制物项的，未经许可擅自出口管制物项，或超出出口许可证件规定的许可范围出口管制物项的，区别不同情况给予下列处罚：

- 警告，责令停止违法行为，没收违法所得；
- 没有违法经营额或者违法经营额不足 50 万元的，并处 50 万元以上 500 万元以下罚款；
- 违法经营额 50 万元以上的，并处违法经营额 5 倍以上 10 倍以下罚款；
- 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。

《技术进出口管理条例》

根据第四十三条、第四十四条，未经许可擅自进口或者出口属于限制进出口的技术，或者擅自超出许可的范围进口或者出口属于限制进出口的技术的，依照刑法关于走私罪、非法经营罪、泄露国家秘密罪或者其他罪的规定，依法追究刑事责任；

尚不够刑事处罚的，区别不同情况，依照海关法的有关规定处罚，或者由国务院外经贸主管部门给予警告，没收违法所得，处违法所得 1 倍以上 5 倍或 3 倍以下的罚款；

国务院外经贸主管部门并可以暂停直至撤销其对外贸易经营许可。

商用密码进出口合规的重要性及建议

中国企业特别是电信、金融等行业领域的企业，在开展跨境业务、“走出去”提供产品和技术服务过程中，都可能会面临商用密码的跨境合规挑战。如果不能正确理解商用密码进口许可和出口管制的有关规则，无法准确判断跨境活动中所使用的商用密码的受控情况，则可能面临违规风险。

对于商用密码进出口经营者，我们提出以下建议：

准确识别是否落入许可证管理的商用密码范围

为了遵守有关的商用密码进出口许可管理制度，经营者首先应当识别拟进出口的物项是否落入商用密码进口许可和出口管制清单中。需要注意的是，判断拟出口物项是否落入出口管制清单，应根据清单所列出的商品名称和描述，清单所列海关商品编号仅供申报参考。即便出口管制清单未提供商品对应的海关商品编号，或者出口管制清单所列海关商品编号与经营者实际申报的不一致，经营者仍可能需要就有关出口物项申请出口许可。

此外，出口经营者还需要注意对照《禁止出口限制出口技术目录》中的密码技术，对自身的技术出口项目进行筛查和甄别。

构建企业跨境贸易内控合规体系

有效的内控管理制度体系，将有助于进出口经营者主动监测和管理合规风险。对于商用密码进出口内控管理，经营者需重点关注以下环节：1) 受控产品、技术和服务的跨境转移环节；2) 商用密码进出口许可证的申请、审批环节；3) 加密技术资料的存储管理环节等。

关注相关部门职能与执法动态

经营者及时准确了解相关管理部门的职能分工和执法动态，有助于提高合规能力。建议经营者重点关注权威部门发布的具体案例、问题解答，以及同行业制造商、进出口商的有关申请受理和批准动态。

德勤中国海关及全球贸易服务团队将对此持续关注，并向您及时提供相关资讯的更新与评述。

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

税务与商务咨询领导合伙人

电话：+86 755 3353 8113

传真：+86 755 8246 3222

电子邮件：vicli@deloitte.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@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

张慧

合伙人

电话：+86 20 2885 8608

传真：+86 20 3888 0115

电子邮件：jenzhang@deloitte.com.cn

华西区

汤卫东

合伙人

电话：+86 23 8823 1208

传真：+86 23 8857 0978

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

华北区

张博

中国税务技术中心领导合伙人

电话：+86 10 8520 7511

传真：+86 10 6508 8781

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 0115

电子邮件：gercheung@deloitte.com.cn

华南区(香港特别行政区)

戚維之

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@deloitte.com.hk)。

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 30 个城市，现有超过 2 万名专业人才，向客户提供审计及鉴证、管理咨询、财务咨询、风险咨询、税务与商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而开拓前行。

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（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 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。

© 2023。欲了解更多信息，请联系德勤中国。