



THE US-CHINA BUSINESS COUNCIL

美中贸易全国委员会

美中贸易全国委员会关于 《中华人民共和国出口管制法（草案二次审议稿）》的反馈意见

2020年8月14日

美中贸易全国委员会（下称我委员会）谨代表 220 余家会员企业就《中华人民共和国出口管制法（草案二次审议稿）》（下称草案）向全国人大提出意见。衷心感谢全国人大在统一中国出口管制制度、简化相关规定方面做出的努力。

自草案公开征集意见以来，我委员会收到来自消费品、信息与通讯技术、化工、制药、汽车和服务业等多个领域的企业意见。

本草案中的一些变化已经积极回应了之前部分会员企业的关切。特别是其中关于出口经营者内部合规审查制度的细化说明，让我委员会深感欣慰。不仅国家出口管制管理部门将出台具体办法指导经营者建立内部和回归审查制度，运行情况良好的经营者还有望获得通用许可；另外，“没有重大违法记录”也从企业考察标准中移除。

上述变化着实值得肯定，但我委员会及会员企业仍希望就一些草案中没有涉及的问题进一步谏言，希望部分内容被全国人大采纳。建议主要涉及以下方面：

- **明确出口管制范围、厘清国家安全概念：**维护国家安全是草案首要目标。但在中国的法律语境中，国家安全是一个非常宽泛的概念。建议进一步明确因“危害国家安全”受管制的出口活动范围，在制定出口管制清单时采用最佳国际惯例和标准，例如《关于常规武器和两用物品及技术出口控制的瓦森纳协定》。
- **解释重点术语、明确监管主体：**草案中多处涉及术语和主体的规定过于宽泛，缺乏配套概念解释。例如：管制物项和服务、转移和提供物项、国家出口管制管理部门、出口经营者、临时管制。建议逐一明确上述术语和主体。
- **定义“视同出口”行为：**“视同出口”是否适用本法仍然存疑。第三十二条中关于“提供出口管制相关信息”的规定，不仅可能对跨国公司的在华经营和研发带来重大挑战，还会影响在境外经营的中国企业的研发活动。因此，建议明文规定“视同出口”和受出口管制的信息是否适用本法。同一条中，关于何种信息“可能危害国家安全”，以及何种行为构成“中华人民共和国境内的组织和个人向境外提供出口管制相关信息”也待厘清。

- **放宽对最终用户承诺和证明文件的要求：**建议出口许可部门允许买方提供文件，自证符合最终用途和最终用户承诺的相关规定；只要求特定战略性交易提供政府出具的最终用户证明文件作为辅助材料。
- **建立自愿披露（VSD）程序：**建议本法最终包含自愿披露程序。对自愿披露违法行为或采取弥补措施的出口经营者减轻、免除处罚。
- **设定充足期限保证有序过渡：**建议分阶段施行出口管制法，确保在本法生效前行业和其它利益相关方对所有变化和规定充分知情。此外，考虑到出口管制法涵盖诸多技术和物项，如条件满足，本法应分批分类执行，避免对所有物项的管制同时生效。建议在本法公布后，或者在本法最后一批条文生效之后，设立 9 至 12 个月的施行期限。
- **咨询出口管制专家和业内专家：**建议有关部门在制定、调整出口管制清单时，设立技术顾问委员会，通过业内专家了解重要行业信息。
- **解释所有域外适用情况：**草案第四十四条规定了境外行为可以适用本法的情况，但未解释具体施行方式，及何种行为会被认定为危害国家安全。建议划清本法的境外适用范围，说明该类境外违法行为的认定是否要求组织或个人与中国存在联系，定义危害国家安全和利益的行为，并针对境外组织合规出台清晰的指导方案。
- **补充“知道”的界定标准：**草案第十二条规定，出口经营者知道或者“应当知道”相关货物、技术和服务可能存在风险时，应当申请许可。我委员会强烈建议移除或修改本条款。因为对于出口管制清单之外的出口物项，经营者很难了解潜在风险。如果保留此条，则需要进一步设立“知道”的界定标准，明确何时出口经营者本应了解相关风险。此外，建议本条款仅适用于出口经营者得到有关部门通知，需要对某一出口物项申请额外许可的情况。
- **明确服务提供方的责任：**草案三十六条规定，为从事违法行为的出口经营者提供代理、货运、寄递、报关、第三方电子交易平台和金融服务的，将受到警告、并处罚款。建议对服务提供方的任何处罚仅限于与实际非法出口货物有关的服务，明确服务提供方的法律义务，并设立具体标准判断它们是否明知且促成了违法行为。

我们非常重视此次提交意见的机会，以下通过表格附件提供我们对于具体条款的详细意见和建议。

反馈意见汇总表			
条#	条/款	意见	建议
第一章		总则	
2	<p>国家对两用物项、军品、核以及其他与履行防扩散等国际义务和维护国家安全相关的货物、技术、服务等物项（以下统称管制物项）的出口管制，适用本法。</p> <p>本法所称出口管制，是指国家对从中华人民共和国境内向境外转移管制物项，以及中华人民共和国公民、法人和非法人组织向外国组织和个人提供管制物项，采取禁止或者限制性措施。</p> <p>本法所称两用物项，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，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的货物、技术和服务。</p> <p>本法所称军品，是指用于军事目的的装备、专用生产设备以及其他相关货物、技术和服务。</p>	<p>1) 第二条第二段关于视同出口的规定可能影响行业发展，削弱在华开发、制造产品的吸引力。</p> <p>2) 草案规对出口管制范围的描述为“……服务等物项”，未详细解释。需要明确定义并列举“和维护国家安全相关”的物项。</p> <p>3) 未明确定义“管制物项”，可能导致执法过程中不必要的扩大解释。</p> <p>4) 关于“视同出口”问题：仍不确定法律措辞是否涵盖中华人民共和国公民、法人和组织向外国组织和个人转移受出口管制的信息（知识或者专业技术，有时也被称为“视同出口”）的情形。草案第二条关于出口管制物项的定义中并未明确列出“受出口管制的信息”。草案第三十二条中关于“出口管制相关信息”的规定，可能旨在说明中华人民共和国境内的公民、法人、组织向外国个人和组织转移此类信息的情况。再结合第四十四条的域外适用，可以推断第三十二条可能适用“受出口管制的信息”的跨境转移。但是，上述条款都没有明确指向“视同出口”。这意味着一些出</p>	<p>强烈建议借鉴国际惯例的相关定义补充条文对“管制物项”和“两用物项”“军品”的定义，解释“与履行防扩散等国际义务相关的货物、技术、服务等物项”；明确“转移”和“提供”定义，并借助具体执行规定提供相关例证解释适用情形；厘清法律适用范畴，说明管制物项是否仅限于中国境内提供的货物、技术和服务；以及外国组织是否包括港澳台组织。</p> <p>关于“视同出口”，例如中华人民共和国公民向外国组织和个人转移受出口管制的信息的情形，强烈建议本法直接说明是否适用。如果立法目的是包含视同出口，建议在第二条“管制物项”的定义列举中增加“受出口管制的信息”；将第三十二条中的“出口管制相关信息”修改为“受出口管制的信息”；并为需要申请许可的企业提供明确指导。</p> <p>建议进一步澄清：（1）对视同出口的规定是否适用于正在中国境外研发外国技术的（这种技术可能在出口管制清单之外）中国法人？（2）公司雇员或合同承包人的国籍如何确</p>

	<p>本法所称核，是指核材料、核设备、反应堆用非核材料以及相关技术和服务。</p>	<p>口经营者，特别是有外国雇员的中国公司、有中国雇员的在华外国公司，将难以判断自己是否需要按本法重新申请许可。</p> <p>5) 需要通过实例详细解释“提供”和“转移”，帮助出口经营者理解法律适用范围。例如：有外国公民参与的技术会议是否会受出口管制？在境外服务器或数据中心存储相关信息是否会受出口管制？（是否取决于外国组织和个人能否访问该服务器或数据中心？）在境外申请相关技术专利是否会受出口管制？“外国组织”或“外国个人”中的“外国”包含港澳台地区吗？</p>	<p>立？（3）是否针对取得公民身份或永久居留权的个人设立了其它标准？</p> <p>最后，建议本条豁免已在华注册的跨国企业以及企业内部之间的交易往来。</p>
4	<p>国家实行统一的出口管制制度，通过制定管制清单、实施出口许可等方式进行管理。</p>	<p>第四条提及“管制清单”，但未说明清单的依据；提及“实施出口许可”，但未解释许可申请流程。</p>	<p>建议在本法经采纳后尽快制定并发布一份统一的出口管制清单，为管制物项提供明确客观的标准。清单标准应符合第三十二条中提到的国际合作原则，在恐怖主义和核扩散这类多方共同关切方面开展重点合作交流。国际社会现有的多边机制，例如《瓦森纳协定》，对中国建立与国际接轨的出口管制制度有重要意义。另外，望本法进一步澄清，在新编码系统推出后，是否继续使用 HTS 编码。</p>
5	<p>国务院、中央军事委员会承担出口管制职能的部门（以下统称国家出口管制管理部门）按照职责分工负责出口管制工作。国务院、中央军事委员会其他有关部门按照职责分工负责出口管制有关工作。</p>	<p>草案未具体列出出口管制监管部门，只是将所有相关政府部门统称为“国家出口管制管理部门”。</p> <p>法条指出省、自治区和直辖市人民政府有关部门有责任直接向中央政府报告出口管制工作。</p>	<p>建议明确具体哪些政府部门会承担出口管制职能（即国家出口管制管理部门），以及省政府在出口管制工作中的分工；列出国家和省级政府的具体负责部门，确保各港口执法一致性；建议出台国家层面的相关行业出口管制指导方</p>

	<p>国家建立出口管制工作协调机制，统筹协调出口管制工作重大事项。国家出口管制管理部门和国务院有关部门应当密切配合，加强信息共享。</p> <p>国家出口管制管理部门会同有关部门建立出口管制专家咨询机制，为出口管制工作提供咨询意见。</p> <p>国家出口管制管理部门适时发布有关行业出口管制指南，引导企业规范经营。</p> <p>省、自治区、直辖市人民政府有关部门依照法律、行政法规的规定负责出口管制有关工作。</p>	<p>应增强全国范围内法律施行、适用、解释的一致性，便于企业合规。</p>	<p>案，推动全国范围内的执法一致性，为企业合规提供便利。</p> <p>建议进一步解释如何建立“专家咨询机制”。希望明确该咨询机制的性质：是一个供企业咨询的内设政府部门还是一个由出口管制方面的专家组成的外部组织，向国家出口管制管理部门提供指导意见；抑或可能是一个包含相关行业专家，可以对本法制定及执行情况提供“反馈”的咨询委员会。</p> <p>建议咨询机制征求业内出口管制专家（包括跨国公司）对拟议法规的专业意见和建议，成立“专业顾问委员会”，与出口管制有关部门开展例会。</p>
7	<p>出口经营者可以依法成立和参加有关商会、协会等行业自律组织。</p> <p>有关商会、协会等行业自律组织应当遵守法律、行政法规，按照章程对其成员提供与出口管制有关的服务，发挥协调和自律作用。</p>	<p>考虑到本法预计管制的出口物项数量庞大，未来管制将不可避免地依靠企业自律，政府无法逐一审查和批准所有交易。</p> <p>然而，行业自律要求出口商充分了解现行法规。不发布、不透明、不清楚的不客观的规则会让企业合规和行业自律变得困难重重。</p>	<p>建议制定清晰、详实和具有可操作性的的出口管制细则，助力企业合规和行业自律。</p>
第二章		管制政策、管制清单和管制措施	
8	<p>国家出口管制管理部门会同有关部门制定出口管制政策，其中重大政策应当报国务院批准，或者报国务院、中央军事委员会批准。</p>	<p>希望了解是否会有出台国别风险表，建议按国别确定管制政策。</p>	<p>建议确认何种“重大”政策应当报国务院批准，或者报国务院、中央军事委员会批准。</p> <p>公开并定期更新不同出口目的国家和地区的风险等级评估结果和相应管制措施。国别风险分</p>

	<p>国家出口管制管理部门可以对管制物项出口目的国家和地区进行评估，确定风险等级，采取相应的管制措施。</p>		<p>组信息可以帮助企业调整许可评估涉及的事项。</p>
9	<p>国家出口管制管理部门依据本法和有关法律、行政法规的规定，根据出口管制政策，按照规定程序会同有关部门制定、调整管制物项出口管制清单，并及时公布。</p> <p>根据履行防扩散等国际义务、维护国家安全的需要，经国务院批准，或者经国务院、中央军事委员会批准，国家出口管制管理部门可以对出口管制清单以外的货物、技术和服务实施临时管制，并予以公告。临时管制的实施期限不超过二年。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。</p>	<p>1) 采取临时管制的先决条件不明。如果对实施临时管制的物项予以公告，也应公开对该物项的评估结果。虽然规定临时管制实施期届满前应当及时进行评估，但不清楚行业是否可以就评估结果申诉。长达两年的“临时”管制可能对行业造成很大冲击。</p> <p>2) 临时管制依据不明，应划清实施临时管制的范围，明示对任何货物、技术、服务实施临时管制的背景和正当性。</p> <p>3) 澄清评估标准和出口管制清单的制定标准。</p>	<p>建议参照国际通行实践、标准、体系设置技术门槛，建设对标国际的管制机制，确保贸易伙伴合规。定期更新、发布管制清单。对受管制物项不再使用 HTS 编码，引进如 ECCN 一类的清晰的编码系统。</p> <p>建议在制定出口管制清单时咨询专家和行业代表。建议本条增加以下内容：“在制定任何出口管制清单或者内部清单时需收集并考虑专家和相关行业商会意见，并考虑国际惯例。”我们建议应排除国际出口规定中的大众市场商业物项，并在出口管制清单中区别军品和两用物项。</p> <p>建议补充实施临时管制的详细理由，对管制物项评估结果予以公示。将临时管制期减至六个月，评估后再决定延长，并准许所涉行业参与临时管制评估。临时管制实施期届满前的评估应有明确标准，应准许利益相关方公开提出反馈意见。</p> <p>建议在配套施行规章中设立宽裕的缓冲期，让企业适应受管制物项和临时管制规定的变化，作必要准备。</p>

			对于出口管制法生效前已获批的申请，建议不再撤回。因为重新申领出口许可证可能会使货物交付延期，导致企业违约。
10	根据履行防扩散等国际义务、维护国家安全的需要，经国务院批准，或者经国务院、中央军事委员会批准，国家出口管制管理部门会同有关部门可以禁止相关管制物项的出口，或者禁止相关管制物项向特定目的国家和地区，向特定组织和个人出口。	在出口管制清单和临时管制之后新增“禁止出口”规定的立法意图不明。尚不明确禁运是否与联合国安全理事会决议的定义一致，或者是否会有其它国家、个人、企业、组织。	参照国际惯例列举禁运国家和个人。并及时通知出口经营者禁止出口的国家、地区、组织、个人。对禁止类出口管制信息予以公告，及时沟通。

<p>12</p>	<p>国家对管制物项的出口实行许可制度。</p> <p>出口管制清单所列管制物项或者临时管制物项，出口经营者应当向国家出口管制管理部门申请许可。</p> <p>出口管制清单所列管制物项以及临时管制物项之外的货物、技术和服务，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，应当向国家出口管制管理部门申请许可：</p> <p>(一)危害国家安全；</p> <p>(二)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；</p> <p>(三)被用于恐怖主义目的。</p> <p>出口经营者无法确定拟出口的货物、技术和服务是否属于本法规定的管制物项，向国家出口管制管理部门提出咨询的，国家出口管制管理部门应当及时答复。</p>	<p>1) 当出口物项未被列入出口管制清单，且未得到国家出口管制部门通知时，出口经营者不清楚如何知道或应当知道某物项可能存在风险。宽泛的“兜底条款”对出口经营者意味着极高的不确定性，时刻暴露于违规处罚的风险中。</p> <p>2) 没有说明出口经营者如何咨询某一物项是否属于规定的管制物项，以及政府答复的时限。</p> <p>3) 本条关于“知道”物项存在危害国家安全的规定对出口经营者构成极大负担。</p>	<p>建议明示出口经营者申请许可的具体流程：递交申请的部门、受理时限、以及多单货运可否合为一次申请。</p> <p>考虑到出口经营者难以“知道”清单之外的物项存在风险，强烈建议删去“知道或应当知道”的表述。如果保留此条，则需进一步设立“知道”的界定标准，明确何时出口经营者“本应”了解相关风险。</p> <p>强烈建议“兜底条款”仅适用于出口经营者得到明确通知，知道某物项应当申请许可的情况。建议出台清晰的配套指导方案，帮助企业了解某物项是否存在列出的三种风险。</p> <p>建议成立专门门户网站，为政企之间提供交流渠道。企业可以通过官方指导解决出口清关时遇到的疑问，接收有关部门的书面答复，优化内部合规制度。当出口经营者无法确定拟出口的货物、技术和服务是否属于本法规定的管制物项，经此渠道向国家出口管制管理部门提出咨询时，应设立答复期限。比如，有关部门应在收到咨询后十五天内答复。另外，如果该网站上对某物项的消极答复（即某物项不受出口管制）具有法律约束力，出口经营者也可以在未来援引此答复，证明自身出口行为合法。</p> <p>建议本条添加以下表述：“如果申请方、咨询方递交的文件和信息涉及商业秘密，出口管制管理部门应允许企业申请保密。”</p>
-----------	--	--	---

13	<p>国家出口管制管理部门综合考虑下列因素，对出口经营者出口管制物项的申请进行审查，作出准予或者不予许可的决定：</p> <p>(一)国际义务和对外承诺；</p> <p>(二)国家安全；</p> <p>(三)出口类型；</p> <p>(四)管制物项敏感程度；</p> <p>(五)出口目的国家或者地区；</p> <p>(六)最终用户和最终用途；</p> <p>(七)出口经营者的相关信用记录；</p> <p>(八)法律、行政法规规定的其他因素。</p>	<p>1) 许可种类不明。不清楚申请许可为逐单许可还是通用许可；不明确是否存在对多个目的地/多个最终用户、多次出口的通用许可，这样不必为每笔交易逐一申请。</p> <p>2) 未说明可能被视为“出口类型”敏感的类型（临时出口，一般贸易等）。</p> <p>3) 对于“出口目的国家或者地区”的审查，是否参照第八条中对风险等级的评估？</p> <p>4) “出口经营者的相关信用记录”定义模糊。尚不明确信用记录与出口管制有何关系；信用如何评估；评估标准是否指向企业社会信用体系；审查该因素需要出口经营者提交何种材料。我们建议不得因与出口管制无关的问题，作出不予许可的决定。</p>	<p>建议核实出口经营者的真实情况后，允许向出口经营者（特别是从事大量出口的经营者的经营者）颁发适用于多个目的地或最终用户、多笔交易的通用许可，减少许可申请的数量。</p> <p>进一步解释本条中的“出口类型”因素。制定并颁布国别表。删除或解释“出口经营者的相关信用记录”。如关联该记录，需进一步定义信用评估标准，并将该记录视同敏感商业记录保护。</p>
----	--	---	---

14	<p>出口经营者建立出口管制内部合规审查制度，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许可便利措施。具体办法由国家出口管制管理部门规定。</p>	<p>国家出口管理部门可以给予内部合规审查制度运行情况良好的出口经营者通用许可等便利措施，对行业来说是积极信号。这既利好从事大量出口的经营者，又缓解低风险出口物项的许可申请压力。望日后出台企业申请通用许可时对内部合规审查制度的详细要求。</p>	<p>在本法生效后，建议尽快出台企业建立内部合规审查制度和相应评价标准的具体办法。说明评价内部合规审查制度的细节和标准，是否需要通过审计方，对审计方有何要求。</p> <p>建议根据内部合规审查制度的建立、运行情况，区别对待不同出口经营者，给予严格合规的企业更多便利。</p> <p>如果组织符合申请通用许可要求，也需在申请开始后设立一段过渡期，保证这段时间内的出口，避免影响贸易往来、破坏供应链。</p>
----	--	--	---

15	<p>出口经营者应当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，有关证明文件由最终用户或者最终用户所在国家和地区政府机构出具。</p>	<p>1) 中国的供应商和承包制造商一般处于供应链上游。在很多供应链模式中，品牌或海外消费者倾向于不向供应商和承包制造商披露自己的最终用户或最终消费者的信息。要求出口经营者提供每笔出口交易的最终用户证明文件，会成为出口经营者极大的负担，拖慢供应链，打击出口市场。</p> <p>2) 并非每个国家政府都出具最终用途和最终用户证明。在部分情况下，海外中间商客户不会提供最终用户信息。强制要求所有出口物项提供最终用户或最终用途证明或声明，会制造过重负担、破坏现有供应链。本条也未声明适用于许可出口还是所有出口。</p>	<p>从法律用语的角度看，本条款适用于所有出口，而限于许可出口。建议修改表述，将“应当”改为“可以”，并将提交证明文件的范围缩小至“敏感或者战略性交易”，明确符合要求的最终用户证明文件种类，提供一些参考文件样例。例如，最终用户签署的合同。</p> <p>当最终用户所在国家和地区政府机构不出具最终用途或最终用户证明文件时，建议允许由最终用户提供的相应文件。</p> <p>建议接受品牌持有者或代理关于“非用于制造大规模杀伤性武器或核扩散”的承诺作为最终用户声明文件。</p> <p>建议允许提交英文文件。</p>
----	--	---	--

16	<p>管制物项的最终用户应当承诺，未经国家出口管制管理部门允许，不得擅自改变相关管制物项的最终用途或者向任何第三方转让。</p> <p>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。</p>	<p>1) 中国是制造大国，如果转让也需要国家出口管制部门允许，交易规模会大幅增加。</p> <p>2) 要求所有管制物项的最终用户提供承诺，会给国家出口管制管理部门带来过重负担。</p> <p>3) 承诺对象不明确。不清楚最终用户需向出口经营者承诺，还是向国家出口管理部门承诺。</p>	<p>建议删去第十六条。如保留本条，建议将适用范围缩小至军品，排除外国知识产权技术的后续转移；并接受品牌持有者或代理关于“非用于制造大规模杀伤性武器或核扩散”的承诺作为最终用户声明文件。</p> <p>如果转让属于管制范围，出口商（非海外进口商）仅在以下情况需要报告：（1）最终用户可能与大规模杀伤性武器或核扩散有联系，或者危害国家安全；（2）最终用户列出口管制名单。</p>
17	<p>国家出口管制管理部门建立管制物项最终用户和最终用途风险管理制度，对管制物项的最终用户和最终用途进行评估、核查，加强最终用户和最终用途管理。</p>	<p>评估、核查最终用户和最终用途的时间和范围模糊。如果风险管理制度需要现场调查国外最终用户，国家出口管制管理部门与外国政府的合作方式不明确。</p>	<p>建议澄清风险管理是否属于管理部门给予许可的审查因素。</p> <p>建议规定评估、核查最终用户和最终用途的时间和范围。建议声明管理部门是否会现场调查国外最终用户，以及将如何与国外政府展开必要合作。</p>
18	<p>国家出口管制管理部门对有下列情形之一的进口商和最终用户，建立管控名单：</p> <p>(一)违反最终用户或者最终用途管理要求的；</p> <p>(二)可能危害国家安全的；</p> <p>(三)将管制物项用于恐怖主义目的的。</p>	<p>1) 正文提及的“管控名单”应发布英文版本。</p> <p>2) 情形（一）中描述了进口商或最终用户因“违反最终用户或者最终用途管理要求的”被列入管控名单的情形。这一描述未考虑中国出口市场集中在供应链上游的国情现状。</p>	<p>建议补充制定进口商管控名单的细节。建议公开管控名单，以便企业可以将名单上的实体添加至自身筛查名单。建议澄清将实体移出管控名单的程序。应提前公布管控名单，便于企业更新系统和程序，以完成尽职调查。</p> <p>建议澄清本条正文第三段是否意味着绝对禁止与管控名单上的进口商和最终用户进行任何类型的贸易。</p> <p>建议明确移除名单内进口商或最终用户的必要程序或要求。</p>

	<p>对列入管控名单的进口商和最终用户，国家出口管制管理部门可以采取禁止、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。</p> <p>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。</p>		
19	<p>出口货物的发货人或者代理报关企业出口管制货物时，应当向海关交验由国家出口管制管理部门颁发的许可证件，并按照国家有关规定办理报关手续。</p> <p>出口货物的发货人未向海关交验由国家出口管制管理部门颁发的许可证件，海关有证据表明出口货物可能属于出口管制范围的，应当向出口货物发货人提出质疑；海关可以向国家出口管制管理部门提出组织鉴别，并根据国家出口管制管理部门作出的鉴别结论依法处置。在鉴别或者质疑期间，海关对出口货物不予放行。</p>	<p>1) 海关表明出口货物“可能属于出口管制范围”的依据不明确，不明确是否建立在 HS 系统基础上。</p> <p>2) 没有规定海关和国家出口管制管理部门组织鉴别、得出结论的时间，可能导致任意扣押货物的情况。</p>	<p>建议本条添加以下表述：“当海关和发货人或者代理报关企业就出口货物是否属于出口管制范围出现争议时，海关应将鉴别结果递交国家出口管制管理部门。”</p> <p>设置海关和国家出口管制管理部门组织鉴别、质疑和得出结论的时间期限，避免无期限任意扣押货物。</p>

20	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。		建议缩小本条限制范围，避免逾越管辖权。
21	出口经营者向国家两用物项出口管制管理部门申请出口两用物项时，应当依照法律、行政法规的规定如实提交相关材料。		建议明确列出申请两用物项出口时需提交的材料。
22	国家两用物项出口管制管理部门受理两用物项出口申请，单独或者会同有关部门依照本法和有关法律、行政法规的规定对两用物项出口申请进行审查，并在法定期限内作出准予或者不予许可的决定。作出准予许可决定的，由发证机关统一颁发出口许可证。	未规定审查期限。	<p>建议设置许可申请的法定审查时限（20至30天）。</p> <p>建议设立配套网站，支持申请者在线查看申请受理状态。</p> <p>建议豁免企业间因维修、测试产生的货物和技术（两用）转让的申请。豁免企业间临时出口（两用）的申请。</p>
24	军品出口经营者应当根据管制政策和产品属性，向国家军品出口管制管理部门申请办理军品出口立项、军品出口项目、军品出口合同审查批准手续。	“重大”定义模糊。	建议补充解释“重大军品出口合同”并详细描述需要审查和批准的情况。

25	<p>军品出口经营者在出口军品前，应当向国家军品出口管制管理部门申请领取军品出口许可证。</p> <p>军品出口经营者出口军品时，应当向海关交验由国家军品出口管制管理部门颁发的许可证件，并按照国家有关规定办理报关手续。</p>		<p>建议公布申请军品出口许可的要求。</p>
26	<p>军品出口经营者应当委托经批准的军品出口运输企业办理军品出口运输及相关业务。具体办法由国家军品出口管制管理部门会同有关部门规定。</p>		<p>建议针对军品运输出台详细办法，并在制定办法时咨询行业代表，确保可行性。</p>
第三章		监督管理	
28	<p>国家出口管制管理部门依法对管制物项出口活动进行监督检查。</p> <p>国家出口管制管理部门对涉嫌违反本法规定的行为进行调查，可以采取下列措施：</p> <p>(一)进入被调查者营业场所或者其他有关场所进行检查；</p> <p>(二)询问被调查者、利害关系人以及其他有关组织或者个人，要求其与被调查事件有关的事项作出说明；</p>	<p>难以区分国家出口管理部门对出口活动进行“监督检查”时采取的措施，以及与对涉嫌违法行为进行“调查”时采取的措施。本条没有提供“监督检查”的细节。另外，“调查”措施也应保护企业合法权利。</p>	<p>除非有具体规定、细节和标准说明采取特定措施的条件和情形，建议说明例行监督检查不得进入商业场所、复制商业记录、扣押和扣留物品或查询银行账户。如果被调查者没有涉嫌违反法律的行为，采取任何上述措施都需要事前通知。</p> <p>建议有关监督检查仅在正常工作时间进入营业场所，且范围仅限于出口实体涉嫌违反出口规定的营业场所。</p>

	<p>(三)查阅、复制被调查者、利害关系人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；</p> <p>(四)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；</p> <p>(五)查封、扣押相关涉案物项；</p> <p>(六)查询被调查者的银行账户。</p> <p>采取前款第五项、第六项措施，应当经国家出口管制管理部门负责人书面批准。</p>		<p>建议采取本条所有措施都应当经国家出口管制管理部门负责人书面批准。并且只在有理由相信违法行为已经存在时采取相关措施。</p>
29	<p>国家出口管制管理部门依法履行职责，国务院有关部门、地方人民政府及其有关部门应当予以协助。</p> <p>国家出口管制管理部门单独或者会同有关部门依法开展监督检查和调查工作，有关组织和个人应当予以配合，不得拒绝、阻碍。</p> <p>有关国家机关及其工作人员对调查中知悉的国家秘密、商业秘密、个人隐私和个人信息依法负有保密义务。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1) 难以区分“检查”“监督”“调查”。 2) “商业秘密”是否包含专有商业信息不明确。 3) 保密要求也应适用于许可申请中包含的信息和管理部门在监督、检查过程中知悉的信息。当前的保密义务仅限于“调查”范围，适用范围过窄。 	<p>建议明确定义监督、检查和调查，并规定三者的适用情形。监督和检查应仅限于出口管制的合规事项。监督和检查可采取的措施，应比对涉嫌违法行为进行调查采取的措施更有限。</p> <p>建议增加一般性的保密条款，将许可申请过程、监督、检查中得知的国家机密、商业秘密、个人隐私和个人信息以及专有信息全部纳入保密范围。在本法和相关规定中设置具体条款，保护在申请许可时应保密的商业信息。</p>

31	对涉嫌违反本法规定的行为，任何组织和个人有权向国家出口管制管理部门举报，国家出口管制管理部门接到举报后应当依法及时处理，并为举报人保密。	从法律用语上看，本条仅适用于第三方举报，不适用于自愿披露。	将“举报”改为“真实举报”，不鼓励通过虚假举报获得反竞争优势。 扩大适用范围至自愿自我披露，便利出口管制监督，则这条应明确鼓励企业对违规行为进行自我披露，并应规定会予以减轻处罚以鼓励此类披露。
32	国家出口管制管理部门根据缔结或者参加的国际条约，或者按照平等互惠原则，与其他国家或者地区、国际组织等开展出口管制合作与交流。 中华人民共和国境内的组织和个人向境外提供出口管制相关信息，应当依法进行；可能危害国家安全的，不得提供。	“出口管制相关信息”缺少定义。如果将“出口管制相关信息”理解为“受出口管制的信息”，则本条涉及“视同出口”规定。例中国境内的公民或组织向中国境内的外国接受方转移敏感信息（专业知识）的情形。	如果立法目的为管制视同出口，建议将“出口管制相关信息”改为“受出口管制的信息”或者另附定义。
第四章		法律责任	
33	出口经营者未取得有关管制物项的出口经营资格从事有关管制物项出口的，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，并处违法经营额五倍以上十倍以下罚款；没有违法经营额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。	本章关于行政处罚和刑事处罚对应的法律责任区分度较低。	建议补充自愿披露保护性条款。如果出口经营者自愿披露自身运营过程中的潜在违法行为，减轻或免除处罚。对于企业披露自身正常运营中的错误的，考虑从轻处罚。 建议本章从根本上区分两种情形：正常运营中的疏忽大意；疏忽或明知自身行为危害国家安全的违法。不应单纯参照违法经营额来确定处罚，而是根据上述两种情形判断处罚力度。例

			<p>如，对合规企业的失误给予警告并定期面谈，有更严重违法行为的，处罚金和其它处罚。</p> <p>既体现法律的权威性，又通过对无心过失从轻处罚鼓励企业主动合规，发挥法律的引导作用。</p>
34	<p>出口经营者有下列行为之一的，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，并处违法经营额五倍以上十倍以下罚款；没有违法经营额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，直至吊销出口经营资格：</p> <p>(一)未经许可擅自出口管制物项；</p> <p>(二)超出出口许可证件规定的许可范围出口管制物项；</p> <p>(三)出口禁止出口的管制物项。</p>		<p>建议描述构成“情节严重”的情形。澄清“情节严重”是否限于影响国家安全，核扩散，恐怖主义；澄清是否包含故意和明知的违法行为、有高层管理人员的参与的违法行为、系统且广泛的违法行为。本建议也适用于第三十七条和第三十八条。</p>

36	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等服务的，给予警告，责令停止违法行为，没收违法所得，违法经营额十万元以上的，并处违法经营额三倍以上五倍以下罚款；没有违法经营额或者违法经营额不足十万元的，并处十万元以上五十万元以下罚款。	本条在两方面过于宽泛。首先，未定义“从事出口管制违法行为出口经营者”。根据此条规定，服务提供商可能不仅会担心交易方有持续违法行为，还会担心合规交易方曾有无心之失。其次，本条适用于提供给出口经营者的任何服务，而这些服务可能甚至与实际货物出口无关。仅应禁止和惩罚与出口有关的那些服务，否则将会导致完全禁止与该出口经营者的任何合作。	<p>对服务提供者的任何处罚应仅限于与实际非法出口货物有关的服务。为保证一致性，应在描述所提供的服务性质之后，添加“与货物出口相关”的表述。</p> <p>建议补充“明知”的定义。“明知”应仅限于“实际知晓、参与并促进出口违法行为”的范围。对于与出口经营者有合作，但对出口违法行为不知情，没有明知且促进违法行为的，免除处罚。</p> <p>建议出台清晰的指导方案，明确服务提供商和出口经营者之间的法律责任。</p>
39	违反本法规定受到处罚的出口经营者，自处罚决定生效之日起，国家出口管制管理部门可以在五年内不受理其提出的出口许可申请；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员，可以禁止其在五年内从事有关出口经营活动，因出口管制违法行为受到刑事处罚的，终身不得从事有关出口经营活动。	根据本条，可以对直接参与出口经营者违法出口活动的个人采取最高五年内不受理许可申请的处罚。这种处罚可能会造成公司倒闭或使个人永远无法在某些领域就职。如果不设置求助渠道，应设置不合规行为的严重等级，对违法行为采取相应力度的处罚。	<p>建议制定处罚标准，设置复议的程序，在出口禁令期间定期审查。如果公司不再存在违规行为并建立了有效的内部合规制度，建议可以中止禁令。</p> <p>“对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员”承担的法律应仅限于本法规定的违法行为范围内。对违法行为采取相应力度的处罚。制定详细执行规章，避免执法任意性。</p>
41	有关组织或者个人对国家出口管制管理部门的不予许可决定不服的，可以依法申请行政复议。行政复议决定为最终裁决。	<p>1) 对本法涉及的其它行政行为是否可以根据行政法寻求救济缺少说明。</p> <p>2) 本条款说明对国家出口管制主管部门的不予许可决定不服时，依法申请行政复议是唯一途径。但相关审查标准和流程不明。</p>	<p>复议程序应与《外商投资法实施条例》一致，即允许外商投资企业利用“外商投资企业投诉工作机制”解决本法管辖范围内的纠纷。</p>

42	从事出口管制的国家工作人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权的，依法给予处分。		建议将“透露保密信息或违反保密规定”列为违法行为处罚。
43	违反本法规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。	构成“刑事犯罪”的违法行为类型不明确。	澄清构成“刑事犯罪”的违法行为类型及相应处罚。
44	中华人民共和国境外的组织和个人，违反本法有关出口管制管理规定，妨碍防扩散等国际义务的履行，危害中华人民共和国国家安全和利益的，依法处理并追究其法律责任。	1) 境外执法的形式不明确，“危害国家安全”的行为类型模糊。 2) 本法的域外适用是否涵盖外国组织和个人，或者要求与中国存在一定联系。	建议厘清出口管制法的域外适用范围。明确是否要求违法行为与中国存在一定联系，何种行为会被认定为危害国家安全。制定、出台域外适用法律或制度，保证合理性、透明性、可预测性。 建议进一步说明外国组织需要承担法律责任的情形。
第五章		附则	
45	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。	1) 本条在“过境、转运、通运”和“从海关特殊监管区域出口”中间新增列举“再出口”，但未提供解释。缺少“再出口”的定义，及相应出口管制方式。 2) 本条未定义“过境”“转运”“通运”“再出口”。应保证上述术语遵循相关海关法律法规中的定义，保证执法一致性。	建议在列举“过境、转运、通运、再出口”后补充“参见相关海关法律法规定义”。 如果立法意图是涵盖再出口，建议在第二条中添加再出口；如不涵盖，建议删除第四十五条中的“再出口”。 建议澄清以下内容：（a）中国企业为获得其公司章程规定所需的股东批复而需向其外资股东提供相关物项的行为不被认为是本法所规定的出口行为；（b）对于根据相关技术开发、转让、许可或服务合同，需向在境外的原技术所有人及/或许可人再出口该原技术或根据该

			原技术所开发的技术的行为不被视为再出口行为或本法规定的出口行为。
48	本法自 年 月 日起施行。		建议在本法任何条文施行前，设立 9 至 12 个月缓冲期。为当地和外国企业间设立内部出口管制体系和程序留出充分时间。缓冲期内不设罚金或处罚。