

中国出口管制的常态化演进：2025 年政策与执法回顾与解析

作者：蒋睿馨 | 熊祎 | 时悦

2026 年 1 月 6 日，商务部发布 2026 年第 1 号公告（关于加强两用物项对日本出口管制的公告）¹，明确禁止所有两用物项向日本军事用户、军事用途以及任何有助于提升日本军事实力的最终用户和最终用途出口，并强调对违规转移或提供相关物项的行为将依法追究责任。该项措施是继商务部公告 2024 年第 46 号《关于加强相关两用物项对美国出口管制的公告》²强化对美相关两用物项出口管控措施后，推出的又一项具有明确国别指向性的出口管制政策。从趋势上看，中国出口管制措施在具体指向上越来越具有针对性，同时也清晰延续了自 2025 年以来我国出口管制政策维护核心利益、精准管控风险的整体思路。

回溯 2025 年，中国出口管制体系在多个维度实现了全面升级。一方面，围绕两用物项、战略矿产和关键技术领域的规则持续细化，制度适用边界更加清晰；另一方面，出口管制清单工具与反制机制的使用频率显著提高。在此基础上，再通过精准执法，强化对企业合规的监督和引导，同时借助多部门协同及智慧管控手段的升级，进一步加强了管控效率与执行力度。本文将对 2025 年中国出口管制政策的最新发展与执法实践进行系统性梳理与回顾，分析其对全球贸易格局的影响，进而提出企业合规建议。

一、政策回顾：制度细化与重点领域管控并进

综观 2025 年，中国出口管制政策一方面更加规范和系统化，另一方面在战略资源和关键技术管理上明显趋于审慎和强化。从《中华人民共和国两用物项出口管制清单》、《两用物项和技术进出口许可证管理目录》、《两用物项出口许可证管理办法（修订草案征求意见稿）》及《贸易政策合规工作实施办法》等办法出台，到针对稀土、超硬材料、锂电新材料等重要资源与技术的出口管制政策，再到不可靠实体清单与特定国家出口管制的拓展，中国构建了一套多维度、系统化且具有高度战略性的出口管制与反制制度体系。

（一）法规体系完善

1. 明确受控物项的判断依据及咨询机制

近年来，我国政府继续完善其出口管制法规体系，以增强法律的清晰度与执行力。继 2024 年 12 月 1 日起正式实施的《中华人民共和国两用物项出口管制清单》³系统整合两用物项清单后，2024 年 12 月

¹ https://dltb.mofcom.gov.cn/swyw/art/2026/art_a77e8e596ef8463895d4d6ede5c882db.html。

² https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/blgg/gg/2024/art/2024/art_1f22e2926a1d49b88d6b329549afcbdc.html。

³ https://aqygzj.mofcom.gov.cn/cms_files/filemanager/600926013/attach/202511/a7d3c18725de412c84ed7354d28800f3.pdf。

31 日发布的 2025 年度《两用物项和技术进出口许可证管理目录》⁴进一步细化了物项进出口的许可管理规定。

与以往实践最大的不同在于，是否构成受管制物项，不再以海关商品编码（HS 编码）是否被列名为主要判断依据，而是直接回归到物项本身的技术参数和实际性能。实务中，这意味着企业不能再简单依赖商品归类结果来判断是否需要办理许可证，即便申报的 HS 编码本身未被列入管制范围，只要产品的技术参数落入两用物项清单或许可目录，即构成必须事前申请许可的情形。通过调整商品归类“擦边”规避出口管制的操作空间已被显著压缩。这一变化直接将合规责任前移至企业自身的技术识别能力。如果企业无法准确掌握产品成分、性能指标和适用参数，仅凭贸易或关务经验判断是否受控，将难以覆盖现实中的合规风险。

此外，为缓解企业在物项属性判断中的不确定性，2024 年实施的《中华人民共和国两用物项出口管制条例》⁵确立了两用物项事前咨询制度，并于 2025 年相关操作流程进一步细化，商务部发布官方指引《两用物项出口许可申请填报指南》，明确企业可通过商务部业务系统统一平台（<https://ecomp.mofcom.gov.cn>）申请办理两用物项出口业务咨询。咨询结论虽不具有行政许可效力，但可作为企业开展出口活动、申请出口许可证时的重要参考依据。

2. 加强并优化通关监管

在通关环节，海关的管控权限也同步得到强化。2025 年 6 月 16 日，海关总署发布《关于两用物项出口管制海关质疑有关事项的公告》（海关总署公告 2025 年第 123 号）⁶，明确了海关在物项出口过程中的质疑程序和处置权限。根据公告，当海关有证据表明出口货物可能属于管制范围而企业未提交许可证时，可向企业发出《质疑通知书》。企业提交相关证明文件后，海关将据此进行独立判定，或在无法判定时提请国家出口管制管理部门进行鉴别。在整个质疑或鉴别期间，相关货物将被海关暂不放行。这一制度赋予了海关更大的现场处置权和初步判定权，对企业合规申报提出了更高要求。

再次，商务部在 2025 年 9 月 16 日发布了《两用物项出口许可证管理办法（修订草案征求意见稿）》⁷，旨在加强对两用物项出口的监管的同时，通过流程优化提升贸易便利化水平。这意味着企业一旦在许可申报中存在不一致、参数前后矛盾或解释口径反复，将更容易被监管部门识别为高风险主体。许可证制度不再只是“单票合规工具”，而逐步演变为企业整体出口管制合规能力的重要画像来源。

3. 确立制度性合规要求

此外，商务部于 2025 年 12 月 3 日发布了《贸易政策合规工作实施办法》（商务部公告 2025 年第 60 号）⁸。该办法将合规评估作为贸易政策出台前的必要前置环节。贸易政策制定部门在起草涉及贸易的规章、规范性文件时应严格对照《世界贸易组织协定》及其附件和后续协定、《中华人民共和国加入议定书》《中国加入工作组报告书》等文件中有关世界贸易组织规则和中国加入承诺进行自我评估，并提交书面意见。对于企业而言，这意味着出口管制合规应被视为长期制度性要求，而非短期政策波动下的临时应对。

⁴ https://xkzj.mofcom.gov.cn/tzgg/art/2025/art_0cc97f9824ea440b97b8c26a49d2b547.html。

⁵ https://www.gov.cn/zhengce/content/202410/content_6981399.htm。

⁶ <http://gdfs.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/6581237/index.html>。

⁷ https://aqygzj.mofcom.gov.cn/zhxx/art/2025/art_f0b7dc37c5cc4ad6b06a068193a263d4.html。

⁸ https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/blgg/art/2025/art_4fca6120c468420d91f84879a543cef8.html。

4. 完善反外国制裁制度的操作机制

在出口管制法律体系逐步完善的背景下，反外国制裁的制度体系也进一步进行了细化。2025年3月24日公布并施行的《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》⁹进一步细化了我国反制外国制裁和歧视性限制措施的适用对象、措施类型、实施程序及执行要求，明确了包括限制入境、冻结财产、禁止或限制交易与合作等具体反制措施的操作路径，并对“协助执行外国歧视性限制措施”的认定提供了更具可操作性的制度依据。

结合出口管制法律体系来看，《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》与《出口管制法》及其配套法规形成更全面的保障国家安全的贸易合规制度体系，从物项管控与主体反制两个不同的维度维护贸易安全，并对抗外国不当的贸易管制措施。同时，这也对企业提出了新的课题，要求其在国际贸易中进行多维度全角度的合规评估，在严格遵守出口管制与反制裁相关合规要求的同时，更加注重跨境贸易中的合规冲突管理。

（二）稀土管制政策加码

2025年，在全球科技竞争与地缘政治博弈加剧的背景下，中国进一步强化了稀土及相关战略资源的出口管制，监管关注点不再局限于稀土本体，而是系统性覆盖稀土在材料、器件、技术和境外加工环节中的实际控制力。任何仅通过交易结构、加工地点或产品形态变化来降低合规敏感度的做法，风险都在迅速上升。

1. 逐渐加严的战略物项管控

2025年中国对稀土及关联战略资源的管制呈现“阶梯式加码、全链条覆盖”的特征。2月4日，商务部、海关总署发布2025年第10号公告，对钨、碲、铋、钼、铟等与稀土产业链密切相关的战略物项实施出口管制。4月4日，商务部、海关总署发布2025年第18号公告，对7种关键中重稀土物项实施出口管制。

10月9日，商务部与海关总署发布系列公告，实现了稀土管制从物项到全产业链的升级。其中，商务部公告2025年第61号将许可义务延伸至“境外特定出口经营者”，对境外制造的、含有/集成/混有中国原产稀土成分且价值比例达到0.1%及以上的相关产品，以及使用中国稀土相关技术在境外生产的相关物项等，纳入许可管理，从而达到围堵境外加工规避管制这一漏洞的目的，实现了域外管辖的效力，并完善了对中国稀土及相关技术的全流程的管控。商务部公告2025年第62号将稀土开采、冶炼分离、金属冶炼、磁材制造、稀土二次资源回收利用等相关技术及其载体（含技术资料、设计图纸、工艺参数、仿真数据等）纳入管制，进一步强化了对关键技术环节的管控。

另外，值得注意的是，在战略资源管控的基础上，中国进一步将管制拓展至了关联基础产业。12月9日，商务部与海关总署发布公告2025年第79号，决定自2026年1月1日起对部分钢铁产品实施出口许可证管理。该公告将约300个钢铁产品纳入出口许可证管理范围，要求出口商提供出口合同和质量合格证明。该措施虽聚焦钢铁领域，但与稀土管制形成协同效应，既有助于优化出口结构，维护国内供需平衡，也能更好应对国际贸易中的不确定风险。

2. 中美地缘政治博弈影响

随着全球科技竞争的加剧，稀土作为高端制造、新能源及国防军工领域的关键材料，已成为中美贸

⁹ https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202503/content_7015404.htm。

易博弈的核心焦点。2025年10月9日出台的稀土管制新规，在管制方式上也回应了美国对华出口管制措施，尤其在战略性资源和技术管控领域层面实现了一定程度上的“对等管控”。例如，商务部公告2025年第61号扩大了“原则上不予许可”范围，对军事用户、军事用途以及被列入管控名单的进口商和最终用户实施严格管制，直接对标美国对华的管制模式。此外，对于芯片制造、人工智能及其他潜在军事用途的稀土材料与技术出口，实施逐案审批加最终用途核查的机制，确保中国对核心战略资源与关键技术的出口监管。

在中美釜山会晤达成相关共识后，上述部分管控措施迎来了阶段性调整：11月7日，商务部发布公告决定，自即日起至2026年11月10日，暂停实施商务部、海关总署公告2025年第55号、56号、57号、58号及商务部公告2025年第61号、62号¹⁰。此外，2025年11月9日，商务部再发公告，自即日起至2026年11月27日，商务部公告2024年第46号（《关于加强相关两用物项对美国出口管制的公告》）第二款暂停实施，为期一年至2026年11月27日¹¹。需要注意的是，上述调整属于对既有管制措施适用节奏的阶段性安排，而非对相关物项受控属性或整体出口管制方向的实质性改变。相关公告均明确设定了具体的暂停期限，意味着有关管制工具仍处于随时可能恢复适用的状态，企业若据此对业务结构作出长期安排，一旦政策恢复，将面临较大合规风险。

此外，针对美国在芬太尼管控方面的关切，中方同步做出响应，11月10日，商务部等部门调整《向特定国家（地区）出口易制毒化学品管理目录》及《特定国家（地区）目录》¹²，将美国、墨西哥、加拿大增列入《特定国家（地区）目录》，并单独增列针对上述3个国家的13种易制毒化学品。

从合规角度看，相关调整更接近于在既有出口管制框架内进行的政策节奏协调，而非监管立场的松动。一方面，通过对部分稀土及两用物项管制措施设置暂停期，为经贸磋商释放短期缓冲空间；另一方面，通过同步强化易制毒化学品的出口管理，继续维持在敏感物项领域的高强度监管。企业需要更加关注不同管控领域之间的联动变化，避免仅依据单一公告判断监管强度，从而低估整体出口管制环境的持续性和不确定性。

（三）管制与反制清单扩容

在强化对稀土及战略资源及技术管控的同时，2025年中国出口管制与反制相关清单也进一步扩大了覆盖范围。2020年以来，我国先后出台了包括《不可靠实体清单规定》¹³、《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》¹⁴以及《反外国制裁法》¹⁵等一系列反制法律法规，为对外反制措施提供了系统性的法律依据。

1. 不可靠实体清单与出口管制管控名单

2025年对于不可靠实体清单与出口管制管控名单的具体运用及调整进展整理如下。

类型	具体措施	备注
不可靠	2025年1月2日，不可靠实体清单工作机制公告2025年第1号公	年度首批不可靠实体清

¹⁰ https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_b1ec77dd3f0d4762952904df7cdaadec.html。

¹¹ https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_5c68985a6b1a46778e2e8dbff1bb1601.html。

¹² https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/zcfb/art/2025/art_df629a8dc2244bc4a57f3656618bfb5f.html。

¹³ https://kr.mofcom.gov.cn/tbgz/art/2020/art_a22e2ca430b34c8b9f571f3945ef7ff1.html。

¹⁴ https://am.mofcom.gov.cn/zytz/art/2021/art_44f7d1dc28f04c7bac297ec4d75675fb.html。

¹⁵ http://www.npc.gov.cn/npc//c2/c30834/202106/t20210610_311892.html。

类型	具体措施	备注
实体清单	布将洛克希德·马丁导弹与火控公司等 10 家美国企业列入不可靠实体清单	单措施，聚焦国防军工领域
	2025 年 1 月 14 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 2 号公布将海岸间电子公司等 7 家美国企业列入不可靠实体清单	聚焦国防军工领域
	2025 年 1 月 15 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 3 号公布将环太平洋防务公司等 4 家美国企业列入不可靠实体清单	聚焦国防军工领域
	2025 年 2 月 4 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 4 号公布将美国 PVH 集团和因美纳公司列入不可靠实体清单	首次将非军工企业纳入不可靠实体清单
	2025 年 3 月 4 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 5 号公布将特科姆公司等 10 家美国企业列入不可靠实体清单	中美吉隆坡经贸磋商后， 停止 相关措施
	2025 年 4 月 4 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 7 号公布将斯凯迪奥公司等 11 家美国企业列入不可靠实体清单	中美吉隆坡经贸磋商后， 暂停 1 年（2025 年 11 月 10 日起）
	2025 年 4 月 9 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 8 号公布将护盾人工智能公司等 6 家美国企业列入不可靠实体清单	中美斯德哥尔摩经贸会谈后， 停止 相关措施
	2025 年 9 月 25 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 9 号公布将萨罗尼克科技公司等 3 家美国企业列入不可靠实体清单	依据《反外国制裁法》等法规实施，明确禁止其从事对华进出口活动及在华新增投资
	2025 年 10 月 9 日，不可靠实体清单工作机制公告 2025 年第 10 号公布将反无人机技术公司等 14 家外国实体列入不可靠实体清单	聚焦国防军工关联领域及关键技术领域的管控
出口管制 管控名单	2025 年 1 月 2 日，商务部发布公告，将通用动力公司等 28 家美国实体列入了管控名单	管控名单制度建立以来的首次执法行动
	2025 年 3 月 4 日，商务部公告 2025 年第 13 号公布将 15 家美国实体列入出口管制管控名单	中美吉隆坡经贸磋商后， 停止 相关措施
	2025 年 4 月 4 日，商务部公告 2025 年第 21 号公布将 16 家美国实体列入出口管制管控名单	中美吉隆坡经贸磋商后， 暂停 1 年（2025 年 11 月 10 日起）
	2025 年 4 月 9 日，商务部公告 2025 年第 22 号公布将 12 家美国实体列入出口管制管控名单	中美斯德哥尔摩经贸会谈后， 停止 相关措施
	2025 年 7 月 9 日，商务部公告 2025 年第 35 号公布将 8 家台湾地区实体列入出口管制管控名单	首次将台湾地区实体列入出口管制管控名单
	2025 年 9 月 25 日，商务部公告 2025 年第 51 号公布将 3 家美国实体列入出口管制管控名单	与不可靠实体清单形成协同

截至本文成稿日，2025 年被列入不可靠实体清单的实体有 56 个（含暂停实施但除去已被停止相关措施的实体）；被列入出口管制管控名单的实体有 55 个（含暂停实施但除去已被停止相关措施的实体）。

2. 反制清单

2025 年，面对美欧等相继采取的单边制裁与贸易限制措施，商务部依据《中华人民共和国反外国制裁法》启动反制机制，通过发布系列部令对相关外国实体实施相应的反制措施。

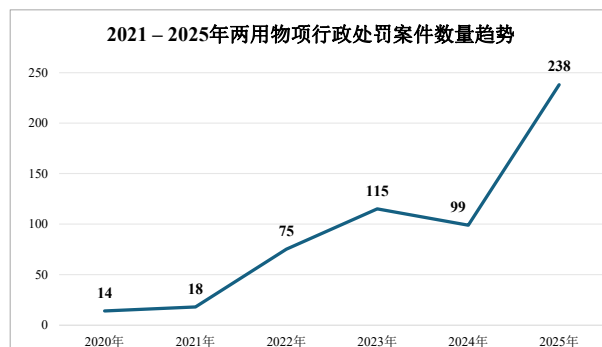
具体来看，2025 年 8 月 13 日，为反制欧盟制裁两家中国金融机构，商务部发布了 2025 年第 5 号部令¹⁶，将欧盟 UAB Urbo Bankas 和 AB Mano Bankas 两家银行列入反制清单，并禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。相关反制措施自发布之日起施行。10 月 14 日，为反制美国对中国海事、物流和造船业开展的 301 调查，商务部发布了 2025 年第 6 号部令¹⁷，将韩华海洋株式会社 5 家美国相关子公司 Hanwha Shipping LLC、Hanwha Philly Shipyard Inc.、Hanwha Ocean USA International LLC、Hanwha Shipping Holdings LLC 和 HS USA Holdings Corp. 列入反制清单，并禁止我国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动。11 月 9 日，美国宣布自 11 月 10 日起暂停实施其对中国海事、物流和造船业 301 调查措施一年。鉴此，商务部发布 2025 年第 7 号部令¹⁸，暂停实施第 6 号部令的相关措施一年。

二、执法进展：高频监管与协同执法的“常态化信号”

2025 年，中国出口管制执法明显趋严，围绕重点物项实施高频、常态化监管，执法力度持续加大。执法重心不再局限于个案处理，而是通过多部门协同机制，将出口管制要求系统性嵌入通关监管、行政处罚和刑事追责等多个环节之中¹⁹。

（一）行政处罚力度加码，执法面显著扩大

从已公开的行政处罚情况看，2025 年出口管制领域的执法密度和案件数量均出现明显增长。以两用物项出口管制为例，在威科先行数据库中以“两用物项”为关键词检索后发现，2025 年已公开的相关行政处罚决定书达 238 篇，较往年显著增加（见下图）。这一数量变化反映出监管部门对出口管制违法行为的识别能力和执法投入均在持续加强。



¹⁶ https://aqygjzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_22c10ec9fd12424eb314c75306fed6cc.html。

¹⁷ https://aqygjzj.mofcom.gov.cn/flzc/gzjgfwj/art/2025/art_ff624c30d2734ed9b3d0916a23ed1c45.html。

¹⁸ https://www.mofcom.gov.cn/zcfb/blgg/bl/2025/art/2025/art_ff54f01da8f444519b8801e093f2613d.html。

¹⁹ 除本部分所述行政执法趋势外，我们在《[两用物项出口刑事风险纵深解析与合规应对——以刑辩视角审视立法演进与实务边界](#)》中整体介绍了近年来两用物项出口管制方面的刑事风险与实践案例。

执法实践中，监管部门对各类违规行为的查处更加系统化，重点聚焦三大核心违规场景：

- 未经许可擅自出口管制物项：未依法申领相关出口许可证，违规将管制物项销往境外；
- 申报不实规避监管：通过伪报货物名称、技术参数等方式隐瞒货物真实属性规避监管；
- 物项属性识别错误：因未履行合规审查义务，误将管制物项认定为普通货物申报出口导致违规。

行政处罚在当前出口管制执法体系中，已经不再只是对个案违法行为的事后处理手段，且其处罚力度远高于一般的违规进出口行为，形成了强有力的监管震慑力度²⁰。2025年公开的两起典型案例，更是直观体现了这一执法导向：

■ 天津东疆海关金属铍出口违规案（津东疆关缉违字〔2025〕83号）

当事人委托深圳市某进出口有限公司申报出口 20440 千克金属铍（商品编号 8106101011），但未依法申领《两用物项和技术出口许可证》，构成未经许可擅自出口管制物项的违规行为。经计核，涉案货物价值达 160.07 万元。即便当事人配合调查、认错认罚，并主动退关以减轻危害后果，但监管部门仍依法对其处以 50 万元的罚款。从法律实践的角度来看，此案例为相关行业和企业提供明确警示，提醒其在从事进出口业务时，必须严格遵守国家的出口管制法律法规，不得有任何侥幸心理或违规行为。否则，一旦触犯“未经许可擅自出口”等法律红线，不仅将面临严厉的法律制裁，还可能对企业的声誉和长远发展造成损害。

■ 沪外港海关磁体出口违规案（沪外港关缉违字〔2025〕383号）

某国际贸易公司以一般贸易方式申报出口“磁体”6613 千克（HS 编码 8505111000，FOB 价格约 141.88 万元）。海关核查后认定，该批货物属于钷相关物项，依据商务部、海关总署 2025 年第 18 号公告，已被纳入出口管制范围，出口时需提交《两用物项和技术出口许可证》，但当事人申报时未予提交，同样构成未经许可擅自出口管制物项。值得注意的是，尽管当事人在案发后迅速采取了补救措施，补办了同类货物的出口许可证，试图减轻其违法行为的后果，但监管部门依然依据法律规定，对其处以了 42.5 万元的罚款。事后补办许可不阻断违法性认定。许可证的法律效力在于事前的审批与赋权，事后补办仅可作为酌情从轻情节，但不足以消除已完成之违法事实。有关监管部门的处罚也表明了其对“先出口后补证”行为的监管力度。此外，管制物项识别错误本身即构成合规义务违反。出口经营者对货物成分、技术参数负有主动审查义务，不得以“信息不明”或“认知错误”主张免责。企业出口前应全面审查货物成分、技术参数，确认是否属于被管制物项，避免因信息不明导致违规风险。

（二）执法模式创新：专项化与协同化深度融合

2025 年出口管制执法方式展现出明显进展，主要体现为专项检查与多部门联动常态化。2025 年 5 月 9 日，国家出口管制工作协调机制办公室联合商务部、公安部、海关总署等多部门，持续开展打击战略矿产走私出口专项行动。这次行动重点聚焦稀土、钨、锑、铟等核心战略矿产领域，构建从源头管控，到口岸查验，再到后续追责的全链条监管体系。重点打击伪报瞒报、夹藏走私、“第三国”转口等典型规避监管行为²¹。

²⁰ 例如，《两用物项出口管制条例》第 40 条规定，出口经营者违反本条例规定，未履行报告义务的，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 倍以上 10 倍以下罚款；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 300 万元以下罚款。

²¹ https://www.mofcom.gov.cn/zwgk/jgdt/art/2025/art_2f8636687d014b2c84384628b01ab410.html。

该专项行动下，已从传统的商品归类和单证形式合规，进一步转向对物项实质属性的核查，包括产品成分、技术参数及其是否落入管制公告范围。单纯依赖 HS 编码归类结果来判断是否受控，在实务中已难以构成充分依据。公安部以走私罪名介入后，案件性质可能从行政违法升级为刑事犯罪，企业及相关责任人面临的法律后果更为严重；商务部则通过许可审批反向追溯企业合规管理漏洞。三部门建立数据共享渠道后，企业历史申报记录、物流数据、许可申请信息实现互联，单部门掌握的异常线索可迅速触发多维度联合核查。对企业而言，出口环节中的任何申报偏差、物项属性判断失误或文件不一致问题，都有可能被放大为跨部门联动调查的起点。过去依赖事后补办许可证、补充说明材料或通过行政协调解决问题的处理空间正在明显收窄。一旦进入专项执法和多部门协同框架，案件关注的重点将不再局限于“是否补证”，而更集中于是否存在规避安排、是否满足走私构成要件，以及企业是否具备基本、稳定的出口管制合规管理能力。

（三）宽严相济：便利合规与精准监管平衡推进

在强化执法威慑的同时，主管部门通过优化许可管理、推行便利化措施，为合规企业营造良好营商环境。以稀土相关物项出口监管为例，商务部新闻发言人曾多次强调，中国政府将依法依规开展许可审查，对符合规定的申请予以许可，同时，积极考虑适用通用许可、许可豁免等多种便利化措施，有效促进合规贸易²²。

2025 年 12 月 18 日商务部例行发布会确认，随着出口与合规经验积累，部分出口商已初步达到申请通用许可的基本要求，已收到并批准部分中国出口商提交的通用许可申请²³。在现行出口管制框架下，许可制度仍然是核心合规工具，其适用标准并未因便利化政策而发生实质性放松。从适用条件看，通用许可更接近于对企业合规能力的整体性认可，而非单纯的程序简化。企业通常需要证明其至少具备以下基础能力：一是能够基于技术参数而非商品编码，独立完成物项是否受控的判断，并形成稳定、可复核的结论；二是对客户结构、最终用户及最终用途具备持续性管理能力，而非仅能覆盖单笔交易；三是内部审查流程具有完整留痕机制，能够对历史交易形成可追溯、可解释的合规记录。企业一旦进入通用许可框架，其合规责任并未降低，而是由单笔交易层面的合规义务，转化为对整体经营活动持续合规性的更高要求。

三、展望与建议

结合 2025 年的制度建设与执法实践，中国出口管制正在进入一个更加成熟和系统化的运行阶段。2026 年 1 月商务部发布的第 1 号公告，进一步明确了“禁止所有两用物项对日本军事用户、军事用途，以及一切有助于提升日本军事实力的其他最终用户用途出口”的要求，在此背景下，出口管制的审查重点正逐步从“物项是否列名”转向“整条交易和供应链是否可控”。

- 一方面，监管关注的对象将不再局限于单一物项或单笔交易，而是延伸至原材料来源、关键技术使用、境外生产安排、再出口路径以及相关配套服务等多个环节，尤其强化了最终用户与最终用途的核查，要求企业不仅明确货物的直接接收方，更需穿透式核实实际使用的最终用户，以及物项的具体应用场景。这将不断提高出口管制合规要求在企业集团层面和跨境供应链中的重要程度。
- 另一方面，专项行动、多部门协同执法以及行政责任与刑事责任之间的衔接机制正在常态化运行，使违规行为更容易被系统性识别。一旦某一环节出现问题，案件往往不再局限于单笔交易处理，而可能延伸

²² https://www.mofcom.gov.cn/syxwfb/art/2025/art_58689dc0cfd74a8eb9c470e277060ed9.html.

²³ <https://www.mofcom.gov.cn/xwfbzt/2025/swbzk1xxwfbh2025n12y18r/index.html>.

至对企业整体合规管理能力的审查。

- **同时**，在物项识别、许可管理及通关监管等具体操作层面，规则适用的程序要求正在逐步细化。合规判断越来越依赖技术参数、文件一致性及证据链完整性，而非形式性合规。

在此背景下，企业应当将出口管制合规从应对个别规则变化的被动安排，提升为嵌入日常经营管理的长期能力建设。

第一，在内部管理层面，构建全流程合规体系，强化信息的留痕和追溯。建议在内部设计一整套合规审核的工作流程，包含物项识别、许可证判断、申报一致性以及最终用户、最终用途核查等环节，并由同一个部门来整合、处理。通过该工作流程机制，来统合并印证产品的技术参数判断结论、是否需要许可证的合规结论、合同中的产品描述、报关单证中的申报内容，最终形成可留痕、可复核的记录。从过往执法案例来看，企业发生合规问题主要是因为企业内部不同环节或是不同部门之间的信息不统一，导致各部门在独自处理申报等问题时提出的资料或结论性文件不一致，最终导致被监管机构通过大数据追踪到申报上的错误，进而引发对违规行为的调查。

第二，在交易与供应链层面，重点识别高风险场景，避免追究被动责任。建议企业应当把风险识别重点放在容易被认定为“规避安排”的场景上，包括对日本出口、通过第三国转口、多层分销结构以及最终用途表述模糊的交易。根据现有形势来看，对于对日出口业务，仅核查直接采购方已明显不足，还需要进一步核实最终用户的真实身份和用途，并在交付后保留必要的跟踪和核验安排。同时，通过尽职调查条款、最终用途承诺条款、转售限制条款等方式，在合同层面固定合规责任和义务的界限，避免企业因交易设计不当，而被动承担规避风险。

第三，在应对执法层面，完善响应机制，组织内外协同。鉴于海关质疑和多部门联合执法日益常态化，建议企业提前完善内部响应机制，并在工作过程中随时做好证明材料的存档和归纳，重点留存最终用户资质证明、用途声明、核查记录等核心文件，以备可能发生的调查。另外，还建议组建专门的部门或是应对小组，协调业务、关务与合规资源的组织能力，并保持和外部专家之间的交流，确保在应对核查时，及时调动内部和外部力量，进行快速举证和响应。

第四，在政策跟踪层面，动态跟进政策，实时更新合规指引。面对地缘政治不确定性上升和政策工具动态调整的外部环境时，企业应系统性的跟踪涉及战略资源、重点国家和特定行业的政策动向，及时评估该等动向对存量交易和未来安排的影响，并通过加强内部沟通，动态更新合规机制，在及时了解政策变化的基础上，将变化内容反馈到现行指引中，保持合规管理体系的实时更新，从而在复杂多变的国际环境中保持合规底线与经营稳定。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

蒋睿馨

电话： +86 10 8524 5808

Email: ruixin.jiang@hankunlaw.com