

汉坤专递

2026 年第 8 期（总第 232 期）

新法评述

- 1、个人境外投资税务合规系列（二）：CRS 之外的另一张监管网络 — 受益所有人制度
- 2、841 号令深度解读：出入境管理新规影响了哪些人士
- 3、股权类离岸信托的“税” — 7 号公告、21 号公告同台，双重征税何解？
- 4、流水有源，行舟有界 — AI 中转站的合规边界
- 5、FCC 更新 Covered List：逆变器与先进机器人赴美准入受限

新法评述

1、个人境外投资税务合规系列（二）：CRS 之外的另一张监管网络 — 受益所有人制度

作者：陈汉 | 武昊¹

上一篇文章 [《个人境外投资税务合规系列（二）：CRS 2.0，“读懂”你的境外财富网络》](#) 中，我们介绍了税务机关如何通过 CRS 2.0 掌握个人境外投资者的境外财富网络。CRS 已被很多人熟识，但实际上监管机构还有另一个利器 — 全球公司透明化改革也正在同步推进：

- **公司股东、董事查询制度**：谁在法律上拥有和管理一家境外公司
- **受益所有人登记制度**：谁最终控制并享有该公司的经济利益

公司股东、董事查询制度/受益所有人登记制度正在改变什么？

一、境外公司股东、董事查询制度

在中国，查询一家企业的基本信息相对便利。通过国家企业信用信息公示系统，或者企查查、天眼查等商业数据库，公众通常可以直接查询企业的注册资本、股东、法定代表人、董事及股权变更等信息。但对于境外很多司法辖区而言，公众了解一家公司股东、董事信息难度有所增加。**很多司法辖区并没有类似中国企业信息查询系统的公开数据库。**

近年来，全球主要金融中心普遍加强公司透明化要求：

- **中国香港、新加坡等国际金融中心**较早建立了较完善的公司登记和查询体系，公众及监管机构可以较容易获取公司基本资料、股东及董事信息；
- **BVI、开曼等传统离岸金融中心**过去更强调商业隐私和便利性，但近年来在国际反洗钱标准及监管压力下，也持续强化公司信息保存和主管机关查询机制。

这一趋势意味着，境外公司不再是完全封闭的信息孤岛，股东、董事及公司控制关系正在逐步纳入监管视野。目前全球范围内，主要存在以下三种公司信息查询模式：

公开模式	较多司法辖区已经建立了公开查询制度，但部分信息需要收费查询。例如，英国、中国香港、新加坡、德国等欧洲国家建立了较为完善的公司登记查询体系。公众通常可以通过官方渠道查询公司的基本登记信息，其中董事信息往往较为容易获取，股东信息则根据司法辖区和公司类型存在差异，部分可以直接查询，部分需要购买
------	--

¹ 实习生黄连杰对本文的写作亦有贡献。

	公司档案或登记文件。与中国企业信息查询系统不同的是，境外查询制度通常采取“基础信息公开、详细资料收费”的模式，并非所有登记信息均免费向公众开放。
有限公开模式	部分司法辖区采取有限公开模式，通过注册代理或专业服务机构或可付费查询。例如，BVI、开曼群岛等地虽然要求公司维护董事名册（Register of Directors）和股东名册（Register of Members），并在监管框架下保存相关信息，但并未建立类似英国或中国香港的全面公开查询体系。相关资料主要由公司、注册代理人（Registered Agent）以及主管机关掌握。公众通常无法通过官方数据库免费查询完整股东和董事信息，但在商业尽调、金融机构开户、交易安排等场景下，相关主体可能通过公司、注册代理人或专业服务机构获取部分资料。
不公开模式	少数司法辖区虽然建立了公司登记制度，但并未建立面向公众的查询制度。例如，美国部分州（如特拉华州）的公司制度要求公司完成设立登记，并保存注册代理人、董事、管理人员等相关资料，但这些信息并不向公众开放查询；股东信息通常由公司内部保存。因此，外部主体通常无法通过政府公开渠道了解公司的完整所有权结构，而需要依赖交易对手披露、商业尽调、监管程序或司法程序获取相关信息。

根据我们的实践观察，随着境外公司登记及查询机制逐步完善，境内监管机构已开始通过相关渠道获取境外公司股东、董事等登记信息，并将其作为开展跨境投资核查、反避税风险分析及合规审查的重要信息来源之一。

二、境外公司受益所有人登记制度

传统公司信息登记制度存在一个天然局限：其通常只能反映法律形式上的所有权和管理关系，而未必能够揭示背后的实际控制人和最终受益人。

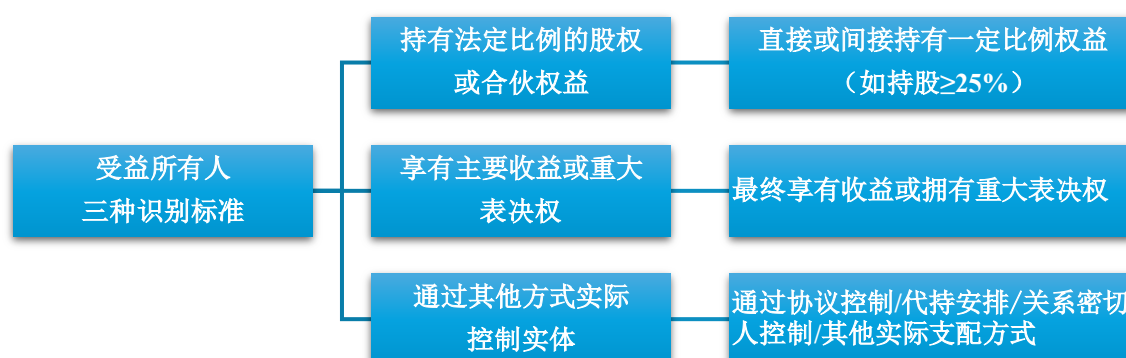
例如，一家公司在注册登记层面可能由另一家公司持有，董事可能由专业机构或名义人士担任，而真正控制该公司的个人可能隐藏于多层公司、信托、合伙企业或其他法律安排之后。在过去，由于不同司法辖区之间的信息分散，监管机构往往难以仅依靠单一信息来源还原复杂跨境架构背后的真实控制关系。

正是在这样的背景下，监管机构开始意识到，仅依赖传统的公司股东、董事查询制度，已经不足以满足反洗钱、反腐败、国际税收透明及跨境执法合作的需要。监管机构真正希望识别的，不仅是谁在法律上持有公司的股权、担任公司的董事，更重要的是**谁最终控制该公司、谁最终享有其经济利益（who ultimately owns or controls a legal entity）**。因此，受益所有人登记制度应运而生。

（一）受益所有人登记制度是什么？

所谓受益所有人，是指最终拥有（own）或者实际控制（control）某一法律实体，或者享有法律实体最终收益（beneficiary interest）的自然人。与公司登记层面的股东不同，受益所有人登记制度关注的并非形式上的股权登记，而是穿透法律结构后识别实际控制人和最终受益人。

例如，一名中国个人通过 BVI 公司、中国香港公司持有境外投资资产，从法律形式上看，资产可能属于境外公司，但监管机构真正关注的是：**谁最终实际控制这些公司？谁最终享有相关资产产生的收益？**



受益所有人登记制度最早源于全球反洗钱监管体系。2003 年，金融行动特别工作组(Financial Action Task Force, FATF) 首次在其反洗钱标准中系统提出受益所有人概念，并于 2012 年修订《40 项建议》(FATF Recommendations)，进一步强化法人实体透明度要求。FATF 推动受益所有人登记制度的核心目的，是防止利用空壳公司、代持及复杂法律安排隐藏真实控制人，使监管机构能够识别法人实体背后的实际控制关系。



2014 年，经济合作与发展组织 (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) 发布 CRS 并在各司法辖区广泛实施后，国际社会逐渐认识到，仅掌握金融账户层面的信息，并不足以

完整还原复杂跨境资产结构：税务机关可能知道某个境外账户存在一定规模资产，但如果账户背后存在离岸公司、家族信托、代持等法律安排，仅凭账户信息仍难以准确判断资产实际归属、控制关系以及最终受益人。因此，OECD全球税收透明化论坛（Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes）将**受益所有人透明化纳入国际税收透明标准**，要求各司法辖区确保主管机关能够获得法人实体及法律安排背后的受益所有人信息。

在国际标准逐步形成后，各司法辖区陆续开始通过国内立法建立受益所有人信息收集、登记和查询机制：

- **欧盟**于2015年通过《第四项反洗钱指令》（Fourth Anti-Money Laundering Directive, 4AMLD），首次要求**成员国建立受益所有人登记制度**；2018年《第五项反洗钱指令》（Fifth Anti-Money Laundering Directive, 5AMLD）进一步强化登记信息透明度要求，扩大主管机关及相关主体获取受益所有人信息的范围；
- **英国**于2016年建立 **Persons with Significant Control (PSC)** 制度，要求公司识别并披露对公司具有重大控制权的个人，成为全球较早建立受益所有人公开登记机制的主要金融中心之一；
- **BVI**于2017年建立 **Beneficial Ownership Secure Search System (BOSS)**，要求注册代理人收集并保存公司受益所有人信息，并允许主管机关在特定条件下查询；
- **新加坡**于2017年建立 **Register of Registrable Controllers** 制度，要求公司、外国公司及有限合伙企业识别并保存其可登记控制人的相关信息；
- **中国香港**于2018年实施《公司条例》下的**重要控制人登记册 (Significant Controllers Register)** 制度，要求中国香港公司保存实际控制人的相关资料，并在执法需要提供查阅；
- **中国**于2024年正式实施《受益所有人信息管理办法》，建立**全国统一的受益所有人信息管理制度**，要求相关主体向登记机关备案受益所有人信息，为监管部门开展风险识别和信息查询提供制度基础。

（二）监管机构如何获取境外公司受益所有人信息？

需要特别说明的是，境外公司的受益所有人信息通常并不直接向其他国家或地区的监管机构开放。对于境外监管机构而言，相关信息的获取通常需要依赖当地法律规定允许的访问机制，或通过税收情报交换、跨境监管合作等渠道实现：

1. 通过国际税收和监管合作机制获取

对于跨境税收风险管理而言，税收情报交换是获取境外实体控制信息的重要路径。

目前，各司法辖区主要依托以下国际合作安排：

- 双边税收协定中的信息交换条款（Exchange of Information Article）；
- 税收情报交换协定（Tax Information Exchange Agreement, TIEA）；
- 《多边税收征管互助公约》（Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters）。

例如，根据国家税务总局官网公开信息，截至2025年7月底，我国已与114个司法辖区正式签署

避免双重征税协定、税收安排等文件，其中大部分协定和安排均包含信息交换条款。此外，我国还与 10 个司法辖区签署了税收情报交换协定，其中包括 BVI、开曼群岛、泽西、根西、巴哈马、百慕大、列支敦士登等常见离岸金融中心。

在符合相关法律规定和税收协定约定的情况下，中国税务机关可以通过税收情报交换机制，向相关司法辖区主管税务机关提出信息请求，获取对方税务机关或其他主管机关掌握范围内的境外公司登记资料、受益所有人信息以及与税收征管相关的其他资料。该机制为中国税务机关识别境外实体背后的实际控制关系、开展跨境税收风险分析提供了重要的信息来源。

2. 通过当地受益所有人登记系统获取

受益所有人登记制度与传统公司股东、董事查询制度存在明显区别。大多数司法辖区并不会将受益所有人信息完全向公众开放，而是主要供当地监管机构、执法机关及主管部门在履行监管职责时查询。因此，受益所有人信息通常属于“监管可获取”而非“公众可自由查询”的信息。

目前，仅有少数司法辖区针对非监管主体建立了有限访问机制。例如，开曼群岛近年来引入 Legitimate Interest Access Framework，允许符合条件的申请人基于合法利益访问部分受益所有人信息，包括具有商业交易背景的相关主体、新闻调查人员及学术研究人员等。虽然该机制并非针对外国监管机构设计，但在符合当地法律要求的情况下，不排除相关主体通过合法途径获取部分信息，用于商业尽调、风险评估或其他合法目的。

（三）为什么受益所有人登记制度值得关注？ — 监管机构正在建立多维度的信息穿透能力

受益所有人信息的价值在于，它为监管机构提供了一项识别实际控制关系的基础信息来源，使其能够进一步分析：

- 多层境外公司架构背后的实际控制人；
- 信托、代持等安排下的实际利益关系；
- 不同境外实体之间是否存在关联关系；
- 跨境投资、交易安排是否具有合理商业目的。

更重要的是，受益所有人信息并非单独发挥作用，而是与 CRS、境外投资监管、外汇管理以及税收征管体系形成交叉验证，使监管机构具备更加全面的信息穿透能力。

1. 税务监管：识别实际控制关系，判断收入归属和交易实质

在税收领域，受益所有人登记制度的重要意义在于帮助税务机关突破单纯依赖法律形式的限制，更准确地识别境外实体背后的实际控制关系，并结合收入来源、交易安排和其他申报信息，对跨境税务事项进行综合判断。

在复杂跨境架构中，境外公司、基金或其他法律实体可能作为形式上的投资主体或交易主体存在，但其背后的实际控制人、最终受益人以及与境内主体之间的关系，未必能够通过传统公司股东、董事查询制度下登记的信息直接识别。

受益所有人信息可以在多个税收监管场景中发挥作用，例如：

- 在关联交易管理中，辅助判断境内外主体之间是否存在实际控制关系；

- 在境外所得管理中，辅助分析相关收入最终归属以及实际受益情况；
- 在复杂财富架构中，辅助识别公司、信托、基金等不同法律安排之间的利益关系。

例如，某境内居民个人在中国香港设立一家贸易公司，该公司开展实际经营活动，因此在 CRS 框架下可能被认定为主动非金融实体（Active NFE），并不会像金融机构账户一样自动交换账户信息。同时，该个人未按照相关规定办理境外投资或外汇管理手续。

如果该中国香港公司与境内关联企业之间持续发生贸易往来，但交易价格明显偏离独立交易原则，税务机关在开展关联交易调查时，可以结合境外公司登记资料、股东及董事信息、受益所有人信息以及境内企业申报资料，识别该中国香港公司的实际控制人，从而判断双方是否构成关联关系，并进一步评估交易安排是否符合独立交易原则。

2. 境外投资及外汇监管：识别真实投资主体和控制链条

《国务院关于对外投资的规定》（中华人民共和国国务院令 第 837 号，“837 号令”）将个人境外投资明确纳入监管范围。837 号令第二条指出，境外投资是指“以投入资产、权益或者提供融资、担保等方式，直接或者间接获得其他国家（地区）的企业、资产等所有权、控制权、经营管理权以及其他相关权益的活动。”

那么，监管机构该如何掌握这些投资信息呢？

事实上，在 837 号令之前，针对境外投资和跨境资金流动，我国已经建立了相关监管体系，例如：

- 境内居民个人通过特殊目的公司开展境外投融资活动，需要遵守国家外汇管理局《关于境内居民通过特殊目的公司境外投融资及返程投资外汇管理有关问题的通知》（汇发〔2014〕37 号）的相关登记要求；
- 境外直接投资（ODI）通常需要根据相关规定履行发改、商务、外汇等主管部门备案或核准程序；
- 居民企业或境内合伙企业直接或间接持有外国企业股份或有表决权股份达到 10%（含）以上的，应当根据《关于优化纳税服务 简并居民企业报告境外投资和所得信息有关报表的公告》（国家税务总局公告 2023 年第 17 号）的规定向主管税务机关报送《居民企业境外投资信息报告表》。

上述制度建立在一个重要前提之上，即投资主体能够按照监管要求主动、完整地披露境外投资架构、持股关系以及相关交易信息。然而，实践中，仍存在部分境外投资或持股安排可能未按照要求完成相关登记或备案的情况。此外，部分投资者可能通过多层境外公司、代持安排、信托架构等方式持有境外资产，使境外资产背后的实际控制关系更加复杂，不容易被监管关注和识别。

在此背景下，受益所有人登记制度提供了一个重要信息补充。通过境外司法辖区建立的受益所有人登记制度，监管机构可以在一定条件下获取境外实体背后的实际控制人信息，并与境内已有的外汇登记、境外投资备案、税务申报以及跨境资金流动信息进行交叉比对。

三、对个人投资者的建议

随着受益所有人登记制度、国际税收情报交换机制以及跨境监管合作的不断发展，境外实体背后的实际控制关系、投资路径以及相关交易安排，正在越来越多地进入监管信息掌握范围，境外架构的信息不对称正在逐步减少。

在 CRS、受益所有人登记制度大幅提高监管能力的透明化时代，对于 A 先生、C 先生这类拥有复杂境外架构、离岸公司持股安排或多层投资结构的投资者而言，亟待要做的是**对既有安排进行系统性法律体检**：

- A. 全面梳理境外公司、基金、信托、家办等法律实体及其持股和控制关系；**
- B. 核查历史境外投资、外汇登记、税务申报等事项是否完整一致；**
- C. 结合当前监管趋势，重新评估现有架构的商业目的和合规基础；**
- D. 对历史形成的未完善事项，及时进行风险评估并制定补救方案。**

对于复杂跨境资产安排而言，细节往往决定成败。一项看似简单的境外持股安排，真正的挑战往往不在于是否了解单一法规，而在于能否从法律关系、税务处理及监管合规等多个维度，还原并证明投资路径、持股变化、资金流向、控制关系以及境内外申报情况的一致性，并经得起不同监管体系下的综合审视。

2、841 号令深度解读：出入境管理新规影响了哪些人士

作者：宋荟伊 | 管晨希

《国务院关于出境入境管理的规定》（下称“841 号令”）²将从 2026 年 9 月 15 日起施行。全文仅 19 条，遵循“急用先行”原则，回应了《出境入境管理法》施行以来出现的“新挑战新问题”；根据司法部、公安部、国家移民管理局负责人在答记者问中的介绍，此次立法重点补齐公民出境安全、外国人入境和中介服务监管三方面的制度短板，并进一步强化对申请事由真实性和相关行为可核查性的审查³。

在具体跨境项目中，841 号令可能与出口管制、技术进出口和数据安全规则交叉适用；结合此前施行的国务院 837 号令⁴（对外投资监管）及财政部、税务总局 2026 年第 21 号公告⁵（离岸信托个人所得税）等，系列法规清晰地反映了当前在出海及跨境活动治理中便利化、规范化并重的取向。本文将深度解读 841 号令，并分析新规对于六类人士的不同影响。

一、立法原则与制度定位

（一）立法目的

841 号令第一条明确，立法目的在于规范出境入境管理、保障人员合法权益，并维护国家主权、安全和发展利益。新规并非单向收紧人员流动，而是统筹开放与安全。

（二）三个关键转向

新规体现三个转向：一是以备案和真实性审查推动精细化管理；二是衔接技术出口管制与人员出境合规；三是通过中介备案、申请真实性责任及安全提醒等措施，将风险防范适当前置。

（三）适用范围

841 号令未新增普遍性出境审批，也不直接调整国籍、户籍、外汇、税务或境外资产规则。其规范重点是申请真实性、技术跨境转移、既往违法、特殊身份及中介服务。

二、对六类人士的实务影响与合规应对

（一）技术人员及新质生产力企业：人员流动纳入技术合规审查范围

1. 规则要点

841 号令第四条新增规定：中国公民违反出口管制、技术进出口管理等规定⁶，可能危害国家产业安

² 841 号令原文请见：https://www.gov.cn/zhengce/content/202607/content_7077172.htm。

³ 司法部、公安部、国家移民局负责人就《国务院关于出境入境管理的规定》答记者问：<https://www.nia.gov.cn/n741440/n741577/c1793235/content.html>。

⁴ 《国务院关于实施〈中华人民共和国对外投资法〉若干问题的规定》（国务院令 837 号，本文称“837 号令”），原文请见：https://www.gov.cn/zhengce/content/202606/content_7070755.htm。

⁵ 《财政部 税务总局关于离岸信托个人所得税有关事项的公告》（财政部 税务总局公告 2026 年第 21 号，本文称“21 号公告”），原文请见：<https://fgk.chinatax.gov.cn/zcfgk/c102416/c5251277/content.html>。

⁶ 包括《中华人民共和国技术进出口管理条例》《中国禁止出口限制出口技术目录》等。

全、技术安全的，国务院商务等有关主管部门可以决定不准其出境。对此，技术和新质生产力企业应重点关注。

该条以中国公民存在相关违法行为且可能危害产业安全、技术安全为适用条件，由国务院商务等有关主管部门决定、移民管理机构执行，不能仅凭职业或任职单位限制出境。

《出境入境管理法》第十二条第五项已对限制出境措施作概括授权⁷。841 号令在此基础上进一步明确，相关决定机关原则上应书面告知事实、理由、依据和救济途径；涉及国家安全或刑事侦查的除外。

2. 实务影响

企业应综合评估人员、技术、活动和交易对手，包括境外披露内容、访问对象、技术管制状态，以及云盘、远程访问、口头讲解和随身设备是否构成受管制技术或数据的跨境提供。核心团队迁移、境外同业任职、控制权出售与技术资产同步出境等场景，还应整体考量出口管制、技术进出口、数据出境、对外投资、知识产权和劳动人事安排。

3. 合规建议

企业应将人员出境纳入出口管制前置程序，分类管理核心技术人员、敏感项目参与人员和普通商务出行人员，形成书面记录并明确信息边界；对离职后赴境外同业、长期境外任职或参与联合研发的人员，提前联动出口管制、知识产权、保密和数据出境审查。

需要重点关注的情形包括从事集成电路、人工智能、生物医药、航空航天、量子技术等领域研发人员；军工、核能、国防科技等敏感领域任职人员；掌握核心技术秘密、深度参与出口管制内部审查的技术骨干。技术骨干应提前确认所涉技术内容是否落入管制范围，并保留审查记录。

（二）资产跨境人士：“身份混用”的现实风险

1. 规则要点

依据《中华人民共和国国籍法》第九条，定居外国的中国公民，只要自愿加入或者取得外国国籍，即自动丧失中国国籍——这一效力自动发生，保留中国证件、暂不注销户籍也无法改变身份已经变化的法律事实。

“境内外身份分别使用”从来不是一个合法的操作空间，只是在过去核查手段有限的情况下，风险相对隐蔽。实践中交替使用中外证件、取得外国户籍后依然使用内地身份、取得外国护照但与之缺乏真实联系等现象，本质上都存在违规风险。

841 号令从法规层面大幅压缩了此类操作的空间：条文要求出境入境事由必须真实、合法，并赋予移民管理机构、签证机关询问相关情况、要求提供文件资料乃至电子数据的权力。其中，电子数据核查是这次新规相较以往最实质的变化之一，当前，护照使用记录、出入境轨迹、户籍状态等信息已经具备了被交叉比对、数据联动的技术基础，身份混用被识别的可能性显著上升。

2. 实务影响

身份不一致带来的后果，并不只是“补一份材料”那么简单，而是会影响到证件签发、行政处罚、

⁷ 《中华人民共和国出境入境管理法》第十二条第五项规定：中国公民可能危害国家安全和利益，国务院有关主管部门决定不准出境的，不准出境。

刑事风险、税务风险等各个方面。

(1) 身份不一致的直接法律后果

841 号令第三条要求申请事由真实、合法，并允许主管机关依法核实身份和事由。身份不一致可能产生以下后果：

不予签发证件：	身份、姓名、出生日期与既有记录不符，或不能合理解释多本护照、多组出入境记录的，可能被拒绝签发相关证件。
不准出境或入境：	口岸发现身份状态与申报明显不符的，可能进一步核查并依法处理。
行政处罚及后续限制：	骗取证件或非法出境入境受到行政拘留后，可能被决定 6 个月至 3 年以内不准出境。
刑事风险：	伪造、变造证件或隐瞒国籍变更骗取证件，可能涉及妨害国（边）境管理犯罪。
税务风险：	国籍、户籍、金融账户和税收居民身份不一致，可能引发 CRS 信息核对及税务核查。

(2) 退籍后往返中国不再理所当然

在中国公民加入或取得外国国籍，并以外国公民身份重新入境中国（探亲、处理境内资产、参与境内企业事务）后，当事人适用的将是外国人入境管理的规则框架。其主要影响包括：

- 入境规则完全改变。入籍前，持中国护照或港澳通行证往返中国是国民权利，免签、自助通关、无停留期限限制。入籍后，每一次来华都适用外国人入境管理规则：需要申请签证（或免签入境后受停留期限限制），商务活动需符合签证类别（旅游签不能从事经营性活动），长期居留需申请工作许可或居留证件。
- 境内资产处理规则改变。入籍前以中国公民身份持有的房产、股权、银行账户，入籍后未依法变更登记为外国人持有的，在出售、抵押、继承或企业上市尽调时，可能因“身份与权属登记不一致”被不动产登记中心、银行或券商暂停办理。部分领域（如电信、教育、传媒等外商投资限制类行业）对外国投资者存在持股比例限制，原有持股架构可能需要调整。

身份转换后，来华签证、停留期限和商务活动均应按外国人规则重新评估，不能继续沿用中国籍身份。

(3) 双重国籍的法律责任

中国不承认双重国籍。符合《国籍法》第九条规定的，取得外国国籍即自动丧失中国国籍，不以主动申报为前提。以下是常见误区及其纠正：

误区一：“不申报，中国国籍仍然存在。”		不申报不改变国籍丧失的法律后果，只会造成事实与登记状态不一致。
误区二：“保留中国证件，境内外分别使用。”		继续使用依法失效的证件，可能导致证件收缴、行政处罚或出入境受阻。
误区三：“暂不注销户籍，需要时再处理。”		户籍与外国护照记录并存，可能在后续申请和入境时触发核查。

随着身份、出入境、税务和金融信息交叉比对和串联识别的技术升级，身份混用更易被识别。取得外国国籍后仍使用中国公民身份，可能面临证件、口岸及资产处置风险。

3. 合规建议

建议对既有身份安排全面自查，包括现有国籍与居留身份、全部有效及历史证件、出入境记录、境内户籍的合规状态。真实取得外国国籍但未注销中国户籍、未缴销中国护照的，主动向户籍所在地公安机关申报，依法完成注销和缴销；此外，持有“备用护照”但无实际居住联系的，重新评估其在 841 号令真实性审查下的退籍的可行性和继续使用的风险性。

（三）公职人员、军队人员等特殊身份人员：制度约束与合规边界

1. 规则要点

841 号令第十条禁止中介机构为公职人员、军队人员等违规办理外国国籍、境外永久居留资格、境外居留证件或其他出境入境手续，并要求发现违规时报告。义务直接落在中介机构，核心是“违规办理”，并非公职人员一概不得出境或接触即须报告。

该条将中介机构的识别、拒办和报告义务，与干部监督、因私出国（境）及证件管理制度衔接。单位内部的审批及证件保管，与有权机关依法决定并由移民管理机构执行的不准出境，遵照不同的依据和程序。

“公职人员”的范围可参照《监察法》第十五条⁸判断，主要包括公务员及参公人员、国有企业管理人员，以及受托管理公共事务或者在公办单位等依法履行公职的人员。具体认定应结合实际岗位和公权力属性，不能只看单位性质。

2. 实务影响

841 号令未新增公职人员普遍出境审批，但提高了违规取得境外身份被发现的可能。违反规定取得外国国籍、永久居留或长期居留许可，可能被撤职或开除，并可能涉及个人事项漏报、违规持证等责任。

未取得单位批准或未领回集中保管的证件，通常属于内部管理问题；只有法定机关作出不准出境决定并通知移民管理机构，才构成口岸执行意义上的限制出境。单位批准也不能排除其他机关依法采取措施。

841 号令并未对亲属关系（包括配偶、子女等）的身份申请作出连带限制。亲属真实、独立申请境外身份，原则上适用普通规则；亲属本人具有特殊身份的，另行适用第十条。

对负有个人事项报告义务的人员，配偶、子女移居国（境）外、取得外国国籍或永久居留资格，以及相关从业、投资和资产情况，可能属于报告或核查事项，具体以人员类别和单位规定为准。

名义申请人为亲属，但费用、实际利益或居留安排指向公职人员本人，或者借亲属代持资产、规避审批和报告的，中介机构应作实质审查；仅有亲属关系而无代办、规避或利益归属事实，不足以认定违规办理。

⁸ 《中华人民共和国监察法》第十五条规定，“公职人员”主要包括以下六类人员：（1）中国共产党机关、人民代表大会及其常务委员会机关、人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院、中国人民政治协商会议各级委员会机关、民主党派机关和工商业联合会机关的公务员，以及参照《中华人民共和国公务员法》管理的人员；（2）法律、法规授权或者受国家机关依法委托管理公共事务的组织中从事公务的人员；（3）国有企业管理人员；（4）公办的教育、科研、文化、医疗卫生、体育等单位中从事管理的人员；（5）基层群众性自治组织中从事管理的人员；（6）其他依法履行公职的人员。

3. 合规建议

公职人员办理因私出国（境）、境外居留或家庭移居前，应核对登记备案、证件保管、单位审批、保密审查及个人事项报告要求；涉及敏感岗位、涉密事项或未完成离职交接的，应先完成内部程序。

配偶、子女独立申请境外身份的，宜留存申请目的、资金来源、费用承担和实际受益人材料；公职人员提供资金或参与安排的，应先核查是否触发审批、报告或回避义务。

中介机构应识别实际委托人、付款人和受益人，核实服务是否涉及公职人员或军队人员；发现明确违规委托，应停止办理、留存记录并依法报告。

（四）存在特定情形的人员：区分“行政违法类”与“境外犯罪类”

1. 规则要点

841 号令并未将所有违法记录自动转化为限制出境。对中国公民主要区分三类情形：

- 因骗取出境入境证件、非法出境入境受到行政拘留处罚的→移民管理机构可以决定自处罚执行完毕之日起 6 个月至 3 年以内不准出境。
- 在境外从事违法犯罪活动，危害国家安全和利益的→可以由法定机关决定自其回国之日起 6 个月至 3 年以内不准出境。
- 违反出口管制、技术进出口管理规定并可能危害产业安全、技术安全的→由国务院商务等有关主管部门决定不准出境，条文未统一设定固定期限。

申请中提供虚假材料或陈述，可能导致不予签发证件或不准出境；其法律路径不同于行政拘留后作出的限期不准出境决定。

2. 实务影响

三类情形的决定机关、起算时间和期限不同；申请材料虚假的后果，也不同于行政拘留后另行作出的限期不准出境决定。

3. 合规建议

存在历史处罚、边检拦阻或证件申请被拒记录的，应在重要出行前核对处罚决定、执行日期、限制决定及期限。收到不准出境决定后，应核查决定机关、事实、依据、期限和救济告知，并及时计算复议或诉讼期限；涉及国家安全或刑事侦查的，告知存在法定例外。措施解除后，既往记录对后续申请的影响仍应结合具体事项判断。

（五）外国人及已完成国籍转换的原中国籍人士：审查维度与名单联动

1. 规则要点

841 号令第五条完善外国人入境管理，实务中可归纳为三项审查维度：

- 在境外申请中国签证或在口岸申请入境时提供虚假材料、作出虚假陈述的，可以被决定 1 年至 5 年以内不准入境。
- 因妨害国（边）境管理受到刑事处罚，或因骗取出境入境证件、非法出境入境受到行政处罚的，依

法不准入境。

- 被列入反制清单、不可靠实体清单、恶意实体清单或被采取反制、限制措施的外国人，可由移民管理机构、签证机关按职责不予签发证件或不准入境。

原中国籍人士依法取得外国国籍后以外国人身份来华，应适用外国人入境规则。

2. 实务影响

原中国籍人士取得外国国籍后，应关注历史身份衔接。未及时注销户籍、缴销居民身份证等，可能导致身份状态与出境入境记录不一致；如前分析，继续使用中国居民身份证、护照或往来港澳通行证办理相关事务，可能触发进一步核查。

身份转换后新增境内投资、变更企业登记或处置特定资产，可能重新适用外商投资准入规则。既有资产不当然失效，但行业准入、持股比例和登记要求可能影响后续处置。

同时，国籍变化不当然改变税收居民身份。户籍、证件、金融账户和税收居民身份不一致，可能引发 CRS 及税务核查；涉及离岸信托的，还应结合财政部、税务总局 2026 年第 21 号公告判断。

3. 合规建议

已取得外国国籍但尚未完成境内身份衔接的，应先确认国籍状态，再依法处理户籍及中国证件；对金融账户、工商和不动产登记，分别核对是否需要更新或变更。涉及境内持股和受限行业的，还应评估外商投资准入及后续处置要求，并保存入籍证明、既往申请和资金来源材料。

安排来华前，应确保入境事由、证件、境内身份状态和实际活动一致。企业邀请外国员工、董事、顾问或交易对手时，还应核对相关名单及既往限制措施。

（六）出境入境中介机构及从业人员：备案监管与展业调整

1. 规则要点

841 号令第七条至第十三条建立出境入境中介服务管理制度。

备案制度：	新设机构应自设立之日起 15 日内备案，存量机构应在规定施行之日起 90 日内完成备案，并具备相应人员、资金、场所及内部制度。
展业边界：	境外企业、机构不得在中国境内提供出境入境中介服务。
行为限制：	禁止发布虚假信息、协助提供虚假材料、泄露隐私、超范围经营及协助跨境违法犯罪，否则面临改正、罚款、暂停业务直至吊销许可或营业执照等责任。

非营利的一般政策咨询、查询不属于规定所称中介服务。虽然备案不等于行政许可制度，但无记录、低门槛展业将面临更高合规风险。

2. 实务影响

境外企业、机构不得直接在境内提供相关中介服务，境内依法设立是合法展业的前提。是否属于境内服务，应根据获客、咨询、材料收集、实质办理和人员管理的发生地判断，不能仅看签约和收费地点。兼办相关手续的家族办公室及人力资源机构，也应核查备案要求。

3. 合规建议

中介机构应梳理境内外服务流程、参与主体和实际展业地点，核实机构及人员备案范围，完善客户准入、材料真实性核验、特殊身份审查、报告及个人信息保护机制。对境内获客、境外签约收费模式，应判断境内团队是否已实质提供中介服务。

三、程序机制与实务展望

（一）边境管理措施的统一化与规范化

841 号令第六条统一不准出境决定的执行机制：决定机关应及时通知移民管理机构，并原则上向当事人书面告知事实、理由、依据和救济途径；涉及国家安全或刑事侦查的除外。该规定将不同主管部门作出的决定纳入统一执行程序，有助于提升边境管理的规范性和可预期性。

（二）跨境合规审查的延伸

841 号令将跨境合规审查延伸适用至境内合法出境条件。对存在法定情形的人员，可依法不予签发证件或限制出境。

（三）四个实务观察

1. 分类管理制度将进一步完善

第四条针对不同情形规定差异化措施，为行政处罚、技术出口管制等事项提供更明确的管理依据。

2. 中介行业将进入规范化发展新阶段

备案与分级处罚将提高中介服务合规要求，境外机构直接在境内展业受到限制，行业可能加快整合。

3. 技术出口管制与人员出境管理有序衔接

第四条第三项将出口管制、技术进出口违法与人员出境后果衔接，高科技企业应相应完善人员出境前的技术合规审查。

4. 涉外制裁名单的执法协同性将增强

第五条将有关反制和限制名单与证件签发、入境查验衔接，涉外法律服务应将相关核查纳入常规程序。

四、结语

841 号令的出台，是我国推进高水平对外开放、统筹发展与安全的重要制度保障。其与《出境入境管理法》、《国籍法》及出口管制、技术进出口、数据、监察、税务、外汇等规则衔接适用，并与 837 号令、21 号公告等形成跨境合规制度联动，体现了涉外法治精细化、有序化治理的监管思路。准确理解并合规落实上述规则，将推动企业出海、资金和人员跨境稳步进入全要素合规新阶段。

延伸阅读

《[汉坤·观点 / 出境入境管理的新变化与实务提示](#)》

《[汉坤·观点 / 7 月 1 日起，境内居民个人境外投资正式纳入全面监管框架](#)》

[《重磅！离岸信托个税新规落地，90 天窗口期务必重视 — 财政部、税务总局2026 年第21 号公告解读》](#)

[《汉坤·观点 | 离岸信托新规后：税负如何计算？》](#)

[《汉坤·观点 | 国籍、户籍与税籍：身份合规最新实践和风险提示 — 由新加坡籍章某非法居留案引发的身份合规关注》](#)

3、股权类离岸信托的“税”——7号公告、21号公告同台，双重征税何解？

作者：姜冬妮 | 夏明睿 | 李军梅⁹

引言

常见的跨境持股架构中，境内自然人多通过 BVI 主体持有开曼上市公司股权。搭建离岸信托后，自然人通常将其持有的 BVI 公司股权装入离岸信托，并通过多层境内外持股架构间接控制底层资产，持续获取收益。过往实践中，此类股权类离岸信托架构在一定程度上发挥税务隔离作用，自然人就信托未分配收益实质上享受“递延纳税”效果。7月24日，《财政部 税务总局关于离岸信托个人所得税有关事项的公告》（财政部 税务总局公告2026年第21号，以下简称“21号公告”）发布，标志离岸信托“穿透式”税收征管落地。对于实务中企业创始人、高净值人群广泛适用的股权类离岸信托相关交易，21号公告不仅直接施加了20%税负，7号公告仍在“补刀”，股权类离岸信托将遭遇双重征税，带来一系列值得探讨的连锁反应。

一、股权类离岸信托的全周期穿透征税规则

21号公告对税务居民设立股权类离岸信托的股权装入、信托收益以及信托终止三个环节建立了较为完整的征税规则。

（一）股权装入环节

居民个人将境外持股公司股权装入离岸信托时，即需以装入时股权的市场价值扣除该股权原值和合理费用后的余额，按照“财产转让所得”缴纳20%个人所得税。值得注意的是，该等纳税义务并不以实际取得现金对价为前提，也暂无递延纳税机制。对于持有未上市公司股权或其他流动性较弱资产的个人而言，可能面临纳税义务与现金流不匹配的问题。

在税基方面，21号公告明确完税后被装入股权的原值相应调整为装入时的市场价值。然而，多层持股结构中，上层持股公司股权原值调整或并不当然向下传导至开曼上市公司或境内资产。

（二）信托存续环节

对于股权类离岸信托，存续期间的主要应税事项包括境外持股主体转让股权取得的收益，以及境内外被投资企业向信托架构内主体支付的股息、红利等。即使相关收益并未实际向委托人分配，也可能已经“视同分配”，形成居民个人当年度个人所得税申报义务。

同时，21号公告对信托存续环节征税范围的表述采用“产生的收益”表述，跨境重组情形下增减资、换股等未直接实现现金转移的交易方案是否认定为产生收益等问题待进一步明确。相对明确的是，至少单纯的账面估值上涨不宜当然认定为当年度已经产生所得。

（三）信托终止环节

居民个人离岸信托终止时，以该居民个人为纳税人，以全部信托财产的清算收益按照“利息、股息、红利所得”申报缴纳个人所得税。信托终止当年自1月1日至终止之日期间产生的收益，仍需按照存续期间的年度归属规则处理。

⁹ 实习生管皓、马晓扬、田佳对本文的写作亦有贡献。

二、交易场景中潜在双重征税问题

（一）7 号公告与 21 号公告

自《国家税务总局关于非居民企业间接转让财产企业所得税若干问题的公告》（国家税务总局公告 2015 年第 7 号）（以下简称“7 号公告”）问世以来，间接转让中国境内财产的潜在税负已成为跨境交易各方关注的重要事项。在“居民个人—离岸信托—BVI 公司—开曼公司—境内企业”的典型股权类离岸信托架构下，股权转让、集团重组等多项交易都会触发《7 号公告》申报义务。若交易被认定为“通过实施不具有合理商业目的的安排，间接转让中国居民企业股权等中国应税财产并规避企业所得税纳税义务”，转让方需就转让所得中归属于中国应税财产的部分承担非居民企业所得税。

值得注意的是，21 号公告将“离岸信托持有、控制或管理的境外实体”收益亦纳入自然人层面征税；意味着作为控股主体的 BVI 公司很可能被穿透，并在未实际分配时触发 20% 个人所得税纳税义务。

由此，同一笔股权转让可能在两个不同层面产生纳税义务。7 号公告在实施间接转让的非居民企业层面，对归属于中国应税财产的转让所得征收企业所得税；21 号公告则在自然人层面，对离岸信托受控境外实体取得的股权转让收益征收个人所得税。两套规则并非针对同一法律主体征税，21 号公告也未规定离岸信托架构内的股权转让可以排除 7 号公告的适用；实务中一笔交易可能面临双重税负的叠加。除纳税主体不同外，两套规则在税基确认、所得计算、申报机制等方面亦存在差异，提高了税务优化方案设计与合规申报的难度。

（二）股权类离岸信托交易示例

中国税务居民 A 总通过 BVI 公司间接持股 30% 开曼公司股份（估值 1 亿美元，境外净资产 500 万美元，境内 FDI 入账 8,000 万美元，A 总历史投资成本为 0），拟设如图所示的信托架构。现行规则下，信托设立环节、信托存续期间交易环节、信托拆除环节理论上存在以下税务影响。

	离岸信托 21 号公告	间接股转 7 号公告
信托设立环节： BVI 公司将开曼公司股权转入信托持股主体	纳税主体：A 总 税额： $(1 \text{ 亿} \times 30\% - 0) \times 20\% = 600 \text{ 万 美元}$ 完税后税基：BVI 3,000 万美元	纳税主体：BVI 公司 税额： $(1 \text{ 亿} \times 30\% - 8,000 \text{ 万} \times 30\%) \times 10\% = 60 \text{ 万 美元}$
信托存续期间： 通过 BVI 公司转让开曼公司 10% 股权，对价 5,000 万美元	纳税主体：A 总 税额： $(5,000 \text{ 万} - 3,000 \text{ 万} \times 1/3) \times 20\% = 800 \text{ 万 美元}$	纳税主体：BVI 公司 税额： $(5,000 \text{ 万} - 3,000 \text{ 万} \times 1/3) \times 10\% = 400 \text{ 万 美元}$
信托存续期间： 通过 BVI 公司与 B 集团进行换股交易，以开曼公司 10% 股权换入 5% B 集团股权；换股时开曼公司估值 3 亿美元	纳税主体：A 总 税额： $(3 \text{ 亿} \times 10\% - 3,000 \text{ 万} \times 1/3) \times 20\% = 400 \text{ 万 美元}$	纳税主体：BVI 公司 税额： $(3 \text{ 亿} \times 10\% - 3,000 \text{ 万} \times 1/3) \times 10\% = 200 \text{ 万 美元}$
信托拆除环节： 拆除信托时，开曼公司估值 5	纳税主体：A 总 税额： $(5 \text{ 亿} \times 10\% - 3,000 \text{ 万} \times 1/3)$	通常不涉及间接转让 7 号公告税负

	离岸信托 21 号公告	间接股转 7 号公告
亿美元，B 集团估值 8 亿美元	*20%+ (8 亿 *5%-3,000 万) *20%=1,000 万美元	

注：本测算为理论层面较为谨慎的税务处理口径；暂不考虑架构下潜在 7 号公告境外净资产扣除口径，暂不考虑股权转让环节合理税费。

不难发现，在信托架构存续期间以及信托架构拆除环节会涉及 7 号公告和 21 号公告的双重征税问题。实务中，需要进一步考虑的是：

- 多层架构下，对于装入信托的财产原值调整是否可以穿透壳公司，适用于下层壳公司的股权转让时的个人所得税计算，目前口径尚不清晰；
- 若信托装入时不涉及间接转让境内财产，对于经由 21 号公告调整的财产原值，是否可以同步适用于 7 号公告的企业所得税应纳税所得额的计算，目前仍然需要政策进一步明确；
- 信托新规下，如何衡量反避税机制与重复征税问题，对于同一次股权转让行为中的个人所得税和企业所得税的政策衔接，我们期待后续政策口径的进一步完善。

三、新规下股权类离岸信托的架构规划

（一）未来境外股权类信托是否还有税务递延作用？

毫无疑问，传统通过多层 SPV 留存收益、等待分配的递延效果原则上已消失。但对于能够证明具有合理商业目的并从事实质性经营活动的境外经营公司，穿透征税风险仍有管控空间。

此外，在境外股权信托搭建的过程中，需要更谨慎地进行方案设计，尤其是对于公司的整体净资产需进行整体评估，以判断潜在的 7 号公告企业所得税及 21 号公告个人所得税风险敞口，降低在实际取得任何现金收益之前先产生大额现金税负支出的风险。

（二）非现金对价的股权转让如何进行税务处理？

在信托资产装入过程中，可能通过非货币性资产出资、换股等方式完成资产置入；在信托持股架构下实施重组时，也可能因取得非现金对价而被认定为实现应税所得。对于此类非现金收益是否应按照股息、红利所得处理，以及相关财产转让收入确认时点、计税金额和后续资产计税基础应如何确定，目前仍存在一定不确定性，尚待后续政策解释及征管实践进一步明确。我们也将持续关注相关规则及实务口径的发展。

（三）历史股权类离岸信托如何清理？

对于 2023 年以后发生的更换受托人、信托资产向另一信托转移、追加装入财产或调整设立人权益等安排，需判断是否构成新的财产装入、转移或信托终止。在 CRS 持续深化的背景下，如在现阶段仓促清理拆除离岸信托，亦可能触发较高的个人所得税风险。如拟对现有离岸信托安排进行调整，建议按照以下步骤对信托安排进行分析和调整：

1. 首先还原并梳理历史资产装入及架构变更过程，判断信托设立过程是否在追溯期内以及可能产生的税负；

2. 测算以前年度累计推定分配所得，评估潜在的个人所得税风险敞口，并充分利用 90 日申报窗口完成相应申报，避免产生滞纳金及潜在的罚款；
3. 对于股权类离岸信托的架构调整，应在充分评估底层资产价值、历史计税基础及整体持股架构的基础上审慎推进，避免因调整不当而意外触发高额税负。

结语

离岸信托的税收透明化将是大势所趋，股权类离岸信托尤其可能产生较为复杂的税负和较多的潜在不确定性。因此，对于已经设立离岸信托架构的纳税人，信托应回归于财富传承、资产保护及家族治理属性，建议相关人士结合新规要求，进一步完善税务申报、收益核算、资产估值及长期管理安排，以税务合规保障财富基业长青；若信托安排的持续将造成高额税负，也有必要结合资产构成和投资计划评估是否拆除信托或调整相关架构。

汉坤税务团队持续关注离岸信托税务征管和跨境交易问题，我们很荣幸就税务合规、规划建议及潜在税务风险化解等相关问题为您提供建议和帮助，包括但不限于以下内容：

- **定制化咨询与税务优化：**了解客户的财务状况和税务需求，提供定制化的税务规划和咨询服务，包括但不限于跨境离岸信托持股架构的交易方案设计等；
- **税务申报服务：**提供全面税务申报服务，包括新规过渡期申报和年度申报，满足信托税务合规要求；
- **税务风险评估：**我们为客户提供税务风险评估服务，帮助识别潜在的税务风险，并提出相应的风险缓解策略。

敬请注意，本系列文章的内容，系我们根据法律法规、政府网站内容及实操服务经验总结，不构成我们针对特定离岸信托税务事项的任何法律意见。

4、流水有源，行舟有界 — AI 中转站的合规边界

作者：段志超 | 王雨婷 | 张雪晨 | 李雅琪

引言

随着人工智能（AI）大模型快速迭代，不同模型在推理、编程、图像生成和智能体（Agent）等场景下各具优势，用户同时调用多个模型的需求日益增加。但不同模型厂商在账户注册、接口规范、计费方式、数据处理和服务地域等方面存在差异，部分境外模型的官方服务亦未向中国大陆地区开放。在此背景下，介于用户与模型厂商之间、提供多模型聚合和请求转发能力的平台 — 通常被称为“AI 中转站” — 逐渐兴起。

在典型业务链路中，用户只需注册一个账户、完成一次充值或者对接一套 API，即可调用多个模型，无需分别管理不同模型厂商的账户、密钥和 Token 计费规则。这一模式能够降低模型选型和技术接入成本，但也在用户与模型厂商之间增加了一层技术和商业链路，使模型来源、授权范围、数据流向、内容治理和计量结算等问题更为复杂。

AI 中转的合规性取决于平台如何取得上游模型能力、向何种下游用户提供何种服务，以及平台在模型调用、数据处理和内容管理中实际发挥的作用。本文将围绕该业务模式的主要形态、合规条件和典型风险展开分析。

一、AI 中转站的业务形态与法律关系

即使均被称为“中转站”，不同平台的法律属性和风险也可能存在显著差异。特别是在调用境外模型的场景下，应同时考察两个维度：一是平台以何种方式取得上游模型能力；二是平台向哪些下游用户、以何种形式和用途提供该等能力。

从技术链路看，用户请求通常先发送至中转站的服务器或 API 网关，中转站完成用户鉴权、余额校验、模型路由和格式转换后，再使用其掌握的上游账户或 API Key 向模型厂商发起请求，最后将模型输出返回下游用户。平台由此掌握连接用户和模型厂商的关键链路，但其具备技术接入能力，并不当然意味着已经取得向下游提供服务的法律授权。

根据上游模型能力的取得方式，常见模式包括：

（一）基于模型厂商正式 API 或专项商业授权提供服务

平台以企业客户或合作伙伴身份与模型厂商签约，在协议许可范围内将模型能力集成至自身产品，或者取得代理、分销等明确权限后向下游客户提供服务。

（二）通过模型厂商认可的云服务或模型市场间接接入

部分境外模型可通过国际云服务商或其他授权渠道向特定企业客户提供。该等渠道能够解决模型能力“从哪里取得”的问题，但不当然解决平台“能否再次聚合、转售或者向特定地区用户提供”的问题，仍需遵守云服务协议、模型专项条款和终端用户限制。

（三）通过普通用户订阅、会员账户或者多个账户形成“账号池”

该模式将原本限于特定账户或用户使用的订阅权益，以自动化方式开放给多个下游用户。模型厂商

的用户条款通常限制账户共享、转让、出租和多人使用，因而容易引发合同违约、账户封禁及服务中断。

（四）通过非授权技术手段取得模型能力

例如逆向接口、破解协议、盗用 API Key、撞库或者规避平台规则批量获取免费额度。相关行为通常已经超出普通合同违约范围，如具有绕过身份认证、安全措施或计费系统的性质，还可能涉及网络不正当竞争、计算机信息系统安全乃至刑事责任。

从下游交付形式看，平台既可能直接向个人或企业用户提供网页端、客户端的对话服务，也可能以统一 API 接口向企业提供模型调用能力，供企业内部研发、办公或生产使用，或者嵌入企业自行开发的产品和服务后进一步面向终端用户提供。交付形式不同，将直接影响生成式人工智能服务备案或登记、电信业务准入、内容安全和数据处理责任的判断。

上游能力来源	典型安排	主要合规观察
官方 API 或 专项商业授权	通过模型厂商合同直接接入，或取得代理、分销等明确授权。	合规风险相对可控，但仍应核查应用集成、转售或再许可、地域范围、终端用户及数据处理限制。
授权云服务或 模型市场	通过国际云服务商、模型市场或其他授权渠道间接接入。	上游渠道有权提供模型，不当然意味着中转站有权再次聚合、转售或向特定地区用户提供。
订阅账户或 “账号池”	将普通用户订阅、会员账户或多个账户自动化共享给下游用户。	通常存在账户共享、转让、出租及多人使用限制，合同违约、封号和服务中断风险较高。
非授权技术接入	逆向接口、破解协议、盗用 API Key、撞库或规避计费 and 调用限制。	通常超出合同风险范围，可能涉及网络不正当竞争、计算机信息系统安全及刑事责任。

二、业务模式合规性分析

AI 中转站在境内开展业务，可能同时涉及生成式人工智能服务备案或登记、算法备案、电信业务准入、模型授权、个人信息和重要数据出境、内容安全、生成合成内容标识以及网络与系统安全等要求。具体义务取决于平台的技术路径、服务对象、交付方式和实际运营安排。

（一）生成式人工智能服务备案、登记与算法备案

根据《互联网信息服务深度合成管理规定》第十九条、《生成式人工智能服务管理暂行办法》第十七条以及网信部门发布的备案公告，面向境内公众提供具有舆论属性或者社会动员能力的生成式人工智能服务，相关主体应结合服务形态评估算法备案，以及生成式人工智能服务备案或登记要求。对于通过 API 接口或其他方式直接调用已备案模型能力的生成式人工智能应用或功能，由地方网信部门开展登记；已上线的应用或功能还应在显著位置或产品详情页面公示所使用模型的名称、备案号或上线编号¹⁰。

AI 中转站通常同时接入多个第三方模型，模型清单和版本变化较快，平台又未必能够取得模型机理、训练数据来源等备案所需材料，因而履行相关程序存在现实障碍。尤其是直接调用境外未备案模型的服务，通常难以仅通过“直接调用已备案模型”的应用登记路径解决合规问题。

《生成式人工智能服务管理暂行办法》不适用于行业组织、企业等机构研发、应用生成式人工智能

¹⁰ 参见《生成式人工智能服务管理暂行办法》及国家网信办《关于发布生成式人工智能服务已备案信息的公告（2026 年 3 月至 4 月）》（https://www.cac.gov.cn/2026-05/13/c_1780413225190669.htm）。

技术且未向境内公众提供生成式人工智能服务的情形。但企业客户身份本身并不当然等于“内部使用”：平台面向不特定企业持续提供标准化 API 服务，或者允许企业客户将模型能力继续嵌入面向境内公众的产品，仍可能超出该例外的适用边界。判断时应重点考察客户范围是否封闭、用途是否限定于机构内部、平台是否允许对外开放，以及合同限制和技术控制是否能够得到实际执行¹¹。

（二）电信业务准入资质

AI 中转站是否需要取得电信业务经营资质，应分两个层面判断：一是相关活动是否构成在中华人民共和国境内经营电信业务；二是结合实际服务内容，判断其是否落入《电信业务分类目录》中的具体业务类型及相应许可或备案要求。

1. 是否在境内经营电信业务

现行电信法规未针对 AI 中转站规定判断“境内经营”的单一标准。实践中，可结合运营主体和业务控制是否位于境内、核心运营人员和客户服务是否在境内开展、主要服务设施是否部署在境内，以及用户签约、费用收取等经营活动是否主要在境内完成等因素综合判断。服务器或上游模型部署在境外，不当然排除境内电信业务准入要求的适用。

2. 业务类型及对应资质

根据《电信业务分类目录（2015 年版）》，信息服务业务（B25）是指通过信息采集、开发、处理和信息平台建设，经由公用通信网或互联网向用户提供信息服务的业务。AI 中转站如自行运营统一服务平台，持续向用户提供访问入口、账户管理、模型路由、生成内容交互和计量收费等服务，可能具有经营性互联网信息服务特征；如其实际业务落入信息服务业务分类，应依法取得相应增值电信业务经营许可。若经营者仅向特定客户提供定制化软件开发或技术服务，并不自行运营面向用户的信息服务平台，则仍需根据合同安排、收费对象、系统控制权和实际交付方式作个案判断。

未取得许可擅自经营电信业务或者超范围经营的，可能面临责令改正、没收违法所得、罚款以及责令停业整顿等后果。《电信条例》中对应的主要罚则为第六十九条。平台如进一步自行建设或控制相关设施，并独立向下游提供服务器托管、互联网资源协作、内容分发或者互联网接入等服务，还可能涉及 IDC、CDN、ISP 等其他增值电信业务许可¹²。

国家网信办于 2026 年 7 月 3 日再次就《互联网信息服务管理办法（修订草案征求意见稿）》公开征求意见，意见反馈已于 2026 年 8 月 2 日截止。截至本文定稿之日，该草案尚未正式公布施行，本文仍以现行有效规定为分析基础，但其后续立法进展值得持续关注¹³。

（三）数据处理与数据出境合规

AI 中转站能够接触的数据通常不止用户输入和模型输出，还可能包括账户和联系人信息、API 调用日志、IP 地址和设备信息、鉴权信息、模型路由与异常切换记录、Token 用量、账单及支付信息。平台应先识别各类数据的性质、来源、处理目的、保存期限和接收方，再判断个人信息保护、数据安全和数据出境义务。

¹¹ 参见《生成式人工智能服务管理暂行办法》第二条第三款。

¹² 参见《中华人民共和国电信条例》第七条、第六十九条及《电信业务分类目录（2015 年版）》。

¹³ 参见国家网信办：《关于〈互联网信息服务管理办法（修订草案征求意见稿）〉再次公开征求意见的通知》。

境内用户提交至中转站的内容如被传输至境外模型服务商或境外服务器，且其中包含个人信息或重要数据，应根据《个人信息保护法》《数据出境安全评估办法》《促进和规范数据跨境流动规定》等落实相应要求。涉及个人信息出境的，原则上应履行告知、取得单独同意和开展个人信息保护影响评估等义务，并根据主体身份、数据类型和数量等适用数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证或者法定豁免；涉及已被相关地区、部门告知或者公开发布为重要数据的数据出境的，应依法申报数据出境安全评估。

履行相关义务的主体不宜仅按照“客户自主选模型”与“平台自主选模型”作简单二分，而应结合各方对处理目的、处理方式、境外接收方、模型路由、日志留存和后续使用的实际决定权，判断企业客户和平台分别属于个人信息处理者、受托处理者、共同处理者或者就特定处理活动构成独立个人信息处理者。合同中的角色约定是重要因素，但不能单独改变各方基于实际处理活动承担的法定义务。

1. 境内企业直接使用境外运营和部署的中转站

境内企业将个人信息或重要数据传输至境外中转站或模型服务商时，通常构成境内数据传输方，应自行评估并落实适用的数据出境义务。

2. 境内平台按照企业客户指示提供转发和聚合服务

如企业客户自主决定具体境外模型、处理目的和数据范围，平台不为自身目的进一步处理，企业客户通常对出境活动具有主要决定权；平台仍应作为受托处理者履行安全保障、协助、返还或删除等义务，并向客户充分披露境外接收方、传输路径、存储地点、分包商和数据使用安排。

3. 境内平台自行选择、路由模型并将能力整合为自有服务

如客户无法决定具体模型或境外接收方，而平台自主决定模型范围以及路由、日志留存等处理安排，平台更可能就相关处理活动构成个人信息处理者，并承担相应告知、合法性基础、影响评估和数据出境义务。

无论采用何种模式，平台均应在服务协议和数据处理协议中明确输入输出数据、日志、训练使用、留存期限、第三方共享、境外接收方和安全事件响应安排，并提供与其实际技术链路一致的透明度。

（四）模型厂商的合同约束与服务地域

AI 中转站能否合法、稳定地取得模型能力，首先取决于模型厂商通过服务条款或专项协议授予的使用权。对于以向中国大陆用户提供境外模型调用能力为主要卖点的平台，模型厂商的支持地区、账户、API Key、转售和再许可限制往往构成实质性业务障碍。

部分境外模型厂商通过支持地区列表和服务条款限制特定地区主体注册、访问或使用服务。以截至本文定稿之日的公开信息为例，OpenAI 的 API 支持国家和地区页面以及 Anthropic 公布的 Claude 可用地区清单均未列入中国大陆；OpenAI 同时提示，从不受支持地区访问或向该等地区提供访问可能导致账户被封禁或暂停。相关列表和条款可能动态调整，平台应持续核验¹⁴。

需要区分的是，模型厂商未将中国大陆列入官方支持地区，首先意味着相关访问或向该地区提供访

¹⁴ 截至 2026 年 8 月 5 日，参见 OpenAI API 支持国家和地区（<https://help.openai.com/en/articles/5347006-openai-api-supported-countries-and-territories>）、OpenAI 服务协议（<https://openai.com/policies/services-agreement/>）及 Anthropic 支持国家和地区（<https://support.anthropic.com/en/articles/8461763-where-can-i-access-claude-ai>）。

问可能违反模型厂商的合同规则，并带来封号、终止服务或索赔风险；不宜仅据此直接推导为中国企业或用户使用相关模型本身当然违反中国法律。是否违反中国法律，仍应分别根据生成式人工智能服务、内容安全、数据出境、电信业务和其他适用规定判断。

不同厂商对“应用集成”和“API 转售”的边界并不完全相同。以现行《OpenAI 服务协议》为例，客户可将 API 集成至自有应用并向终端用户提供该应用，但不得转售或出租账户访问、与第三方买卖或转让 API Key，也不得规避速率、使用量和安全限制。平台自行保管上游账户和密钥，并不当然意味着其下游服务符合授权范围；仍需判断其提供的是具有独立功能和具体应用场景的获准集成，还是实质上向第三方转售或再许可 API 能力¹⁵。

中国企业在特定情况下可能通过国际云服务商或其他授权渠道使用部分境外模型，但该等使用权仍受云服务商和具体模型条款约束。渠道方有权向企业客户提供模型，不当然意味着企业客户或其他中间服务商有权再次聚合、转售或向境内下游用户提供。

（五）内容安全管理

《网络安全法》以及生成式人工智能、深度合成等相关规定对网络信息内容安全提出了管理要求。AI 中转站面向境内用户提供生成式人工智能服务时，应根据其在服务链路中的实际作用，建立对用户输入和模型输出的风险识别、审核、处置、申诉和投诉机制，避免传输或展示中国法下的违法和不良信息。

境外模型服务商的内容安全标准未必与中国法要求一致，平台不宜仅依赖上游模型自身的审核机制。平台可以结合服务对象和使用场景，采取模型前后置过滤、敏感场景限制、人工复核、用户分级、异常调用监测和应急停止等措施，并在与下游企业客户的协议中明确内容安全责任、接口能力和处置协作机制。

（六）生成合成内容标识与备案信息公示

《人工智能生成合成内容标识办法》及配套强制性国家标准已于 2025 年 9 月 1 日起施行，对文本、图片、音频、视频和虚拟场景等生成合成内容的显式标识、文件元数据中的隐式标识，以及下载、复制、导出等环节的标识提出要求¹⁶。

AI 中转站如向境内用户直接提供生成合成服务，应结合具体内容类型和交互方式评估自身标识义务。采用 API 转发模式的，还应在与上游模型服务商和下游客户的协议及技术接口中，明确标识的添加、传递、保留和展示责任，并提供必要的技术支持。境外模型输出未必自带符合中国规则的标识，平台不能当然依赖上游完成。

此外，对于已经完成生成式人工智能服务备案或应用、功能登记的服务，平台还应按照网信部门公告要求，在显著位置或产品详情页面公示所使用模型名称、备案号或上线编号。

（七）网络与系统安全、业务连续性

中转站掌握上游账户、API Key、用户鉴权、模型路由和计量结算等关键能力，一旦发生密钥泄露、越权访问、接口滥用或上游账户封禁，可能同时影响数据安全、客户业务和平台计费。因此，运营方应结合网络和系统实际情况评估网络安全等级保护等要求，并建立覆盖身份鉴别、最小权限、密钥分级管

¹⁵ 同脚注 5。

¹⁶ 参见国家网信办等四部门发布的《人工智能生成合成内容标识办法》及配套强制性国家标准。

理和轮换、传输与存储加密、日志审计、漏洞管理、异常调用监测和安全事件响应的控制体系。

平台还应开展上游模型厂商、云服务商和其他分包商的管理，通过合同等方式明确服务可用性、数据处理、安全事件通知和退出安排。对于上游账户可能因地区限制、服务条款或异常调用被暂停的情形，平台不宜向下游用户作出无条件、长期稳定或者“永久可用”的承诺，而是建议设置合理的充值上限、退款和余额处置机制，并预先制定服务中断后的用户通知、数据导出和迁移方案。

三、典型违规行为及合规风险

前述备案、许可、模型授权、数据处理、内容安全、标识和系统安全要求，是平台开展相关业务可能需要满足的基础条件。除此之外，平台还可能因模型能力取得、请求转发、数据留存、宣传推广和计量结算等具体行为超出授权范围或违反法律规定，而产生进一步的民事、行政乃至刑事风险。

（一）模型能力“来路不明”

部分平台为降低模型调用成本，可能通过破解网页接口、盗用 API Key、撞库获取账户、绕过调用或计费限制等方式套取模型能力。相关行为不仅可能构成合同违约，还可能触及计算机信息系统安全和网络不正当竞争规则。

1. 非法获取计算机信息系统数据、非法控制计算机信息系统罪

如平台通过盗用 API Key、撞库、破解认证机制等方式，非法获取模型厂商计算机信息系统中存储、处理或传输的数据，或者对相关账户、系统实施非法控制，可能构成《刑法》第二百八十五条第二款规定的非法获取计算机信息系统数据罪或非法控制计算机信息系统罪。

2. 提供侵入、非法控制计算机信息系统程序、工具罪

如果经营者自行开发、出售专门用于撞库、破解认证、绕过安全措施或非法控制系统的程序、工具，或者明知他人从事相关违法犯罪活动仍为其提供此类工具，可能触及《刑法》第二百八十五条第三款规定的提供侵入、非法控制计算机信息系统程序、工具罪。

普通 API 网关、反向代理程序或通用爬虫不会仅因具有请求转发或自动化功能而当然构成犯罪。风险判断的关键在于相关工具是否以突破计算机信息系统安全保护措施为专门用途，以及提供者是否明知其将被用于违法犯罪。

最高人民检察院指导性案例检例第 68 号中，相关人员通过撞库软件和验证码识别批量登录他人账户并获取账号数据，分别被认定构成提供侵入计算机信息系统程序罪和非法获取计算机信息系统数据罪。该案虽非 AI 中转站案件，但反映出司法机关通常会重点考察程序是否突破系统安全措施、行为人是否取得未经授权的数据，以及工具提供者是否明知其违法用途¹⁷。

3. 妨碍模型服务正常运行或不正当获取数据

平台如通过共享账号、破解接口、绕过地域或调用频率限制等不正当方式接入第三方模型服务，并实质上妨碍、破坏模型服务的正常运行，或者以欺诈、胁迫、避开或破坏技术管理措施等方式获取、使用模型服务商合法持有的数据，可能构成《反不正当竞争法》第十三条规定的网络不正当竞争行为。根

¹⁷ 参见最高人民检察院第十八批指导性案例“叶源星、张剑秋提供侵入计算机信息系统程序、谭房妹非法获取计算机信息系统数据案”（检例第 68 号）。

据现行法第二十九条，相关经营者可能被责令停止违法行为并处以罚款；情节严重的，罚款幅度进一步提高¹⁸。

（二）数据“过路即留存”

AI 中转站作为客户与模型厂商之间的技术中介，通常有能力访问、记录和留存用户输入、模型输出和调用日志。部分高风险平台可能擅自保存相关内容，乃至将其出售给第三方、用于模型训练或其他未经授权的商业目的，导致个人信息、商业秘密和其他敏感数据泄露。

在此情形下，平台可能同时面临以下法律后果：

1. 合同违约

违反与客户之间关于数据使用、保密、留存或删除的约定，可能需要承担停止使用、删除数据和赔偿损失等责任。

2. 个人信息保护责任

如输入输出和日志中包含个人信息，平台未经授权擅自留存、使用或向第三方提供，可能违反个人信息处理的合法性、必要性和透明度要求，面临行政处罚和损害赔偿。

3. 侵犯公民个人信息罪

如平台向他人非法出售或提供公民个人信息并达到“情节严重”标准，可能构成侵犯公民个人信息罪。

4. 商业秘密责任

如数据中包含客户未公开的技术信息、经营信息等商业秘密，平台擅自披露、使用或允许他人使用，可能构成商业秘密侵权；情节严重的，还可能构成侵犯商业秘密罪。

（三）服务“名不副实”

AI 中转站负责展示模型名称、确定模型路由并计算 Token 费用。下游用户通常只能看到平台前端信息，难以直接核对后台实际调用的模型、上游授权关系和原始账单。平台如攀附模型厂商商誉、虚假描述底层模型、以低价模型替代所宣传的高价模型，或者虚增 Token 用量，可能引发商业混淆、合同违约、虚假宣传、消费欺诈乃至诈骗犯罪风险。

1. 商业混淆

根据现行《反不正当竞争法》第七条，经营者不得擅自使用他人有一定影响的名称、网站或新媒体账号名称、应用程序名称、图标等标识，引人误认为是他人商品或与他人存在特定联系。AI 中转站如未经授权以第三方模型产品或官方服务名义提供服务，或者擅自使用第三方模型厂商的名称、图标和近似页面设计，使用户误认为其属于官方或授权服务，可能构成商业混淆¹⁹。

市场监管总局 2026 年公布的人工智能领域不正当竞争典型案例中，上海某公司运营名为“ChatGPT 在线”的微信公众号，使用与 OpenAI 官方图像高度近似的头像，并自称“ChatGPT 中文版”，但实际仅通过 API 接入基础模型，并非 ChatGPT 产品本身。监管机关认定其构成商业混淆，责令停止违法行

¹⁸ 参见《中华人民共和国反不正当竞争法》（2025 年修订）第七条、第九条、第十三条、第二十九条。

¹⁹ 同脚注 9。

为并处以罚款²⁰。

2. 服务与收费不实

(1) 未如约提供服务，可能构成合同违约及民事欺诈

模型型号、版本、性能、调用数量和计费规则通常属于服务合同的重要内容。平台承诺提供特定模型，却实际调用性能或价格明显较低的其他模型，或者扣取的 Token 数量、费用与约定不符，可能构成违约；如平台故意作出虚假陈述或隐瞒真实情况并诱使用户购买服务，还可能构成民事欺诈。平台直接面向消费者提供服务的，消费者还可能依法主张惩罚性赔偿。

(2) 实际服务与宣传不符，可能构成虚假宣传

根据现行《反不正当竞争法》第九条，经营者不得对商品或服务的性能、功能、质量等作虚假或引人误解的商业宣传。平台宣称接入特定旗舰模型，却实际路由至其他低成本模型，或者虚标 Token 用量、响应性能及服务能力的，可能构成虚假宣传²¹。

(3) 以虚假服务骗取款项，可能构成诈骗罪

诈骗罪除要求存在虚构事实或隐瞒真相外，还要求行为人具有非法占有目的。运营者自始未接入所宣传的模型却长期收费，通过伪造调用记录、系统性虚增 Token 骗取费用，或者以明显不合理的低价和充值优惠吸收大量预付款后关闭平台、转移资金的，在达到相应数额标准时，可能进一步构成诈骗罪。

(四) 犯罪活动“借道中转”

根据《刑法》第二百八十七条之二，明知他人利用信息网络实施犯罪，为其提供互联网接入、服务器托管、网络存储、通讯传输等技术支持，或者提供广告推广、支付结算等帮助，情节严重的，可能构成帮助信息网络犯罪活动罪。

如平台明知下游客户利用其服务批量生成虚假信息实施诈骗、非法侵入计算机信息系统、制作或传播淫秽内容等犯罪，仍为其提供 API 转发、IP 地址切换等具有针对性的技术支持，达到“情节严重”标准的，可能构成帮助信息网络犯罪活动罪。是否构成犯罪，需要结合平台是否明知下游犯罪活动、所提供服务的关联程度、异常特征和危害后果综合判断。

四、合规建议

AI 中转站降低了多模型接入门槛，但也增加了模型来源、数据流向和责任分工的不透明性。运营方应确保经营资质、模型授权、数据处理、内容治理和计量结算合法、透明；个人和企业用户则应重点关注平台资质、模型来源、数据安全、收费真实性和服务连续性。

(一) 对中转站运营方的建议

1. 完善经营资质和模型授权

结合服务功能、技术架构、收费对象和交付方式，评估是否构成经营性互联网信息服务或其他电信

²⁰ 参见市场监管总局：《市场监管总局公布五起人工智能领域不正当竞争典型案例》（https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2026/art_0bea53d4e3904015a340b4e83241a8ec.html）。

²¹ 同脚注 9。

业务；建立可追溯的模型能力采购和授权体系，逐项确认模型来源、应用集成、终端用户、地域、转售或再许可权限。

2. 准确识别备案、登记和服务边界

根据平台提供的是基础模型服务、直接调用已备案模型的应用或功能，还是调用境外未备案模型，分别评估生成式人工智能服务备案、应用或功能登记及算法备案要求；已完成备案或登记的，应落实相应信息公示。对未备案模型，应审慎限定服务对象、用途和范围，避免相关能力实际面向境内公众提供。

3. 明确数据处理角色和跨境安排

围绕输入输出、日志、账单、训练使用、留存和第三方共享，识别平台与客户各自的个人信息处理角色；披露境外接收方、存储地点和分包商，依法落实个人信息保护影响评估及适用的数据出境机制，并通过数据处理协议明确协助、安全事件和删除义务。

4. 建立内容安全和标识机制

根据中国法要求设置输入输出审核、违法和不良信息处置、投诉申诉和应急停止机制；对生成合成内容落实显式、隐式标识及下载、复制、导出环节要求，并在 API 链路中明确标识责任的添加、传递和保留。

5. 强化网络安全和业务连续性

落实身份鉴别、最小权限、API Key 分级管理和轮换、加密、日志审计、漏洞管理及异常调用监测；开展上游供应商管理，设置合理的充值上限、退款和余额处置机制，并制定账户封禁或服务中断后的通知、数据导出和迁移方案。

6. 建立“真实模型、真实用量、真实计费”的审计机制

在遵循数据最小化和安全保护要求的前提下，留存必要的上游模型标识、请求时间、Token 用量、路由结果和异常切换记录，使下游账单与上游调用记录能够合理对应，并对模型降级或替换向用户作出清晰披露。

7. 完善客户和滥用风险管理

根据服务风险开展必要的客户识别、用途说明和异常行为监测；对明显涉及诈骗、非法侵入、批量违法内容生成等高风险活动，及时限制、暂停或终止服务，并保留必要记录和处置证据。

（二）对 AI 中转站用户的建议

1. 核验平台资质和模型来源

核验运营主体、经营资质、备案或登记情况和上游模型清单，了解模型能力来自官方 API、授权云服务商还是其他渠道，避免使用依赖共享账户、非授权接口或规避技术接入的平台。

2. 控制输入数据范围并评估跨境风险

不应向来源和安全措施不明的平台输入重要数据、商业秘密、个人信息及其他敏感数据。企业确需处理相关数据的，应事先评估平台的数据留存、训练使用、第三方共享和境外传输安排，并采取筛选、脱敏和访问控制等措施。

3. 限定境外模型的企业使用场景

企业通过中转站调用境外未备案模型时，应对使用目的、应用场景和下游开放范围作出限制，避免未经评估即将相关能力嵌入面向境内公众的产品或服务。

4. 审慎评估收费和服务连续性

关注实际模型、Token 计算方式、模型替换、充值退款和中断处理机制；对于明显低于官方价格的套餐、大额预付费和“永久可用”等承诺，应保持审慎，并通过合同约定数据导出、迁移和余额处置安排。

五、结语

AI 中转站回应了市场对多元模型能力和灵活接入方式的现实需求，在降低使用门槛、促进模型能力普及和应用创新方面具有积极价值。对于这一快速发展的新业态，合规的意义并非简单否定或限制，而是帮助市场形成更清晰、稳定和可持续的发展边界。

AI 中转站的合规关键，不在于“中转”这一名称，而在于看清每一段业务链路：模型能力是否取得合法授权，平台是否具备相应经营资质，服务是否触及境内公众，数据和内容是否在可控边界内流转，模型、用量和计费是否真实透明。通过提高模型来源、服务边界、数据流向和责任分工的透明度，AI 中转站降低接入门槛的商业价值才能得到更稳健和可持续的释放。

5、FCC 更新 Covered List：逆变器与先进机器人赴美准入受限

作者：解石坡 | 任正奇 | 周浪西

引言

2026 年 7 月 28 日，美国联邦通信委员会（Federal Communications Commission，“FCC”）公共安全与国土安全局根据白宫召集的行政部门跨机构组织于前一日作出的两项国家安全认定，将“外国生产的电力逆变器”和“外国生产的先进机器人设备”列入覆盖清单（Covered List）。新规自发布之日起适用，直接影响相关新型号进入美国市场。

本次行动延续了 FCC 近期按产品类别和生产地扩展覆盖清单的监管路径。2025 年 12 月，FCC 已将外国生产的无人机系统及无人机关键组件列入清单，随后又于 2026 年 3 月将外国生产的消费级路由器纳入清单。上述措施与本次新规在基本机制上相似，均以国家安全认定为 basis，通过限制新型号取得 FCC 设备授权控制市场准入，并为既有授权型号保留继续流通及特定软件、固件更新安排，同时设置有条件批准（Conditional Approval）机制。

本次措施聚焦相关产品的新型号市场准入，已部署设备和既有授权型号目前保留继续使用和流通空间。对符合定义、在外国生产且尚未取得 FCC 设备授权的型号，限制自发布之日起立即生效，原则上无法取得授权，进而无法合法进口、营销或在美国销售。对于产品迭代频繁、美国市场占比较高或依赖持续扩容的企业，新型号授权通道受限可能逐步影响产品路线、订单交付和中长期美国市场布局。

另据 8 月 4 日报道，继无人机、路由器、机器人和逆变器后，FCC 正起草措施，拟禁止进口中国生产的新型号光收发器。该产品是数据中心高速光纤传输的关键组件。相关措施拟于 2026 年内发布生效，但目前仍可能调整或搁置。

一、哪些产品可能受到影响

（一）先进机器人设备

受限机器人须同时满足以下条件：（1）能够在地面移动、避障或导航；（2）在与人类操作员或监督人员保持一定距离的情况下，依据指令、传感器数据或二者结合运行；（3）设备与（如适用）地面站或基座的合计重量超过 4.4 磅（约 2 公斤）；和（4）同时配备环境感知传感器、任一方向连接速度至少达到 200 kbps 的有线或无线网络组件，以及控制移动、感知、数据收集或远程指挥的软件、固件或 AI 模型权重。

除人形机器人和四足机器人外，仓储 AMR、配送机器人、清洁机器人、巡检机器人、割草机器人等也可能落入范围。网联汽车、轨道车辆、无人机、无人水下航行器、医疗器械以及固定式非移动工业机器人则属于明确排除类别。固定机械臂通常适用该排除，但如安装在自主移动底盘上，则需按整机功能重新判断。

（二）电力逆变器

受限逆变器须同时具备两项特征：一是属于能够在直流电与交流电之间进行转换的双向电力设备或系统，包括微型、组串式、集中式和混合型逆变器；二是包含可通过 Wi-Fi、蜂窝网络、蓝牙或类似连接进行远程通信、控制、感知、数据收集或监测的组件。

该定义不限于户用设备，也可能覆盖工商业光伏、储能系统、电动汽车充电设施和数据中心配套电力系统。对于仅通过光纤或有线以太网连接的设备，市场上有观点认为，逆变器定义仅列 Wi-Fi、蜂窝网络和蓝牙等无线方式，其后的“类似连接”也应作同类解释；相比之下，机器人定义明确涵盖“有线或无线”连接。FCC 后续解释仍有待观察，企业现阶段宜结合产品连接方式和技术架构审慎判断。

（三）如何判断“外国生产”

FCC 采用美国政府采购规则中的“国内最终产品”标准，判断重点在于制造地点及适用的国内含量要求。无论生产商国籍如何，在美国境外制造的设备均可能受到限制；在美国制造并满足适用标准的设备，可按“国内最终产品”处理。

对于非商业现货（commercially available off-the-shelf, “COTS”）、且不以钢铁为主要构成的一般制成品，除须在美国制造外，还须在 2024 年至 2028 年满足超过 65% 的国内零部件成本比例；该比例自 2029 年起提高至 75%。按照美国政府采购规则，COTS 采购通常适用国内含量测试豁免，但产品仍须在美国制造；该豁免在 FCC 覆盖清单制度中的具体适用方式仍待进一步明确。主要由钢铁构成的产品则适用特别规则。FCC 尚未完整说明这些采购法概念如何适用于设备授权。企业现阶段宜结合具体型号、制造工序和供应链逐案分析。仅设立美国销售公司、贴牌、第三国转口或在美国完成包装和简单测试，通常不足以改变外国生产的定性。

二、既有型号与新型号的区别处理

既有型号继续在美国流通的前提，是原设备授权持续有效，且后续产品仍属于该授权覆盖的型号和配置。企业应以授权文件和产品配置为依据，核对硬件版本、射频参数、天线和通信能力，并据此评估已签订单及后续交付安排。

机器人和逆变器的 FCC 设备授权路径可能因具体产品功能和射频配置而异，包括但不限于整机认证并取得 FCC ID、集成已认证的 Wi-Fi、蓝牙或蜂窝通信模块或供应商符合性声明（SDoC）等不同路径。整机未取得独立 FCC ID，并不当然意味着其不合规；但仅凭供应商提供的 Wi-Fi、蓝牙等通信模块认证文件，也不足以证明整机符合 FCC 要求。依赖模块授权的产品，还需确认天线、射频暴露、标签和主机集成条件等是否持续符合原授权要求。对主要依赖模块认证、整机未单独取得 FCC ID 的产品，是否属于 FCC 所称“此前已授权的既有设备型号”，仍应结合整机适用的授权路径和 FCC 后续口径进一步确认。

对于列入清单前已获授权的型号，FCC 已通过一揽子豁免允许特定软件和固件更新，包括漏洞修复和操作系统兼容更新，豁免至少持续至 2029 年 1 月 1 日。一般硬件改型、新增通信能力或形成新一代产品的更新，则需另行评估设备授权或个别豁免路径。

FCC 于 2025 年建立了限制既有授权设备继续进口和营销的正式程序，并于 2026 年 6 月通过 DA26-635 将其实际适用于 2024 年及以前列入清单的设备。该决定的适用范围限于 2024 年及以前的类别；2025 年和 2026 年新增类别继续按照现行安排执行。FCC 随后又就部分已授权的外国生产无人机启动征求意见，显示其可能按产品类别继续评估既有授权设备。就本次新增的逆变器和先进机器人而言，相关存量型号目前仍可依据有效授权继续流通；企业宜密切关注覆盖清单更新、有条件批准、软件和固件豁免、既有授权限制程序及执法口径的实操变化，后续仍可能另行启动程序或调整、收紧适用口径，实际合规要求和商业影响可能进一步扩大。

三、中国企业现阶段的应对重点

第一，建立型号级台账。按既有授权型号、新型号和改型产品分类，梳理 FCC ID、SDoC、模块授权、测试报告、生产地点、物料清单、库存、在途产品、已签订单及计划中的软硬件变更。

第二，优先稳定存量产品。在研发立项阶段确认升级方案仍在既有授权范围内，严格管理通信模块、天线、射频参数和硬件版本变更，并对至少持续至 2029 年 1 月 1 日的软件、固件豁免安排设置预警。

第三，评估美国制造与有条件批准路径。企业应先判断产品是否属于 COTS、适用何种国内含量标准，再测算美国制造方案。外国生产的新型号可申请有条件批准：机器人由美国国防部评估，逆变器可由国防部或国土安全部评估，申请截止日为 2028 年 1 月 1 日。有条件批准由相关国家安全机关按个案评估，获批结果和所附条件均具有裁量性；申请人还需持续履行季度报告和重大变化披露等要求。企业应提前准备完整股权和控制关系、持股 5% 以上的受益所有人、外国政府可能施加的影响、物料清单、软硬件和知识产权来源、制造与测试地点、供应链集中度、替代来源以及未来一至五年的美国制造计划，并同步评估相关披露、技术转移和在美投资安排在中国法项下的数据出境、技术出口、对外投资及商业秘密保护要求。鉴于有条件批准的审查期限和后续实践尚待进一步明确，拟依赖该路径推出新型号的企业宜尽早启动准备，并为申请、补充材料和客户交付预留充足时间。

第四，审查订单和合同。二期扩容或替换设备应结合届时采用的型号和配置重新核验授权状态。对于正在签约、分阶段交付或回复美国客户问询的项目，客户回复宜以已核实的授权事实为基础，准确限定产品、型号和交付范围。合同可进一步明确授权状态、监管变化通知、替代型号、交付延误、重新认证、终止及费用承担机制。

第五，准备融资和信息披露口径。美国收入占比较高或拟上市、融资的企业，应评估新型号准入受限对收入预测、产品路线、毛利和本地化投入的影响。本次规则的识别对象是产品类别和生产地，企业主体地位及其他类别产品的 SDoC 资格继续按照各自适用规则判断。

结语

本次更新表明，FCC 覆盖清单正由主要针对具名企业的模式，进一步扩展至兼采“产品类别+生产地”的管制路径。相关限制对新型号自发布之日起立即生效，既有授权型号目前保留继续流通空间，但对产品迭代频繁、美国市场占比较高或依赖持续扩容的企业，可能产生广泛而深远的影响。企业当前应重点确认可继续交付的既有型号以及构成新型号或改型的产品，并据此统筹存量产品管理、客户沟通、美国制造和有条件批准方案；同时密切跟踪覆盖清单、豁免安排、有条件批准和既有授权限制程序的实操变化，相关合规要求和商业影响仍可能进一步加深。

特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤专递》的目的仅为帮助客户及时了解中国法律及实务的最新动态和发展，上述有关信息不应被看作是特定事务的法律意见或法律依据，上述内容仅供参考。

如您对上述内容有任何问题或建议，请与下列人员联系：

北京	李伟	律师：
	电话：	+86 10 8525 4668
	Email：	david.li@hankunlaw.com
上海	高超	律师：
	电话：	+86 21 6080 0920
	Email：	kelvin.gao@hankunlaw.com
深圳	王哲	律师：
	电话：	+86 755 3680 6518
	Email：	jason.wang@hankunlaw.com
杭州	周颖	律师：
	电话：	+86 571 2821 2682
	Email：	tracy.zhou@hankunlaw.com
武汉	马姣	律师：
	电话：	+86 27 5937 6200
	Email：	jiao.ma@hankunlaw.com
海口	李汉蒙	律师：
	电话：	+86 898 3665 5003
	Email：	hanmeng.li@hankunlaw.com
香港	陈达飞	律师：
	电话：	+852 2820 5616
	Email：	dafei.chen@hankunlaw.com
新加坡	于岚	律师：
	电话：	+65 6013 2966
	Email：	lan.yu@hankunlaw.com
纽约	蒋尚仁	律师：
	电话：	+1 516 960 2071
	Email：	mike.chiang@hankunlaw.com
硅谷	何俊华	律师：
	电话：	+852 2820 5686
	Email：	melody.he@hankunlaw.com
伦敦	李诚容	律师：
	电话：	+44 7702 605 278
	Email：	paul.li@hankunlondon.co.uk