

NEWSLETTER

ZHONG LUN
中倫律師事務所

中 倫 e 簡 報
深度观察

《国务院关于对外投资的规定》快评：
ODI监管框架的延续与责任强化 001/

《私募投资基金信息披露实施细则》
深度解读 008/

跨境数据流动规制的“第四道闸门”：
供应链安全和反不当域外管辖
新规数据视角洞察 020/

赋能算力TOKEN出海：
跨境监管与实务合规解析 029/

委内瑞拉矿业向外资开放：
后马杜罗时代的投资机遇与合规考量 040/

《国务院关于对外投资的规定》快评： ODI监管框架的延续与责任强化

作者：侯彰慧 马子朔 许聿宁



2026年6月1日，国务院发布《国务院关于对外投资的规定》（第837号令）（以下简称“《对外投资规定》”）。规定将于2026年7月1日正式施行。与此前主要由商务主管部门、发改部门、外汇主管部门等部门规则共同构成的境外直接投资（以下简称“ODI”）监管体系相比，《对外投资规定》并未重构企业ODI手续的办理路径，但明显扩大了适用范围，强化合规审查力度，并显著加重了违法后果。

第一部分\

《对外投资规定》的制度定位： 对现行ODI规则的上位化和体系化确认

此前，中国企业ODI主要涉及三条监管主线：

1.商务主管部门根据《境外投资管理办法》（以下简称“**商务部3号令**”）负责中国境内企业拥有或取得境外非金融企业权益的核准、备案和证书管理，并负责接受投资主体的境外投资业务情况、统计资料和境外再投资情况报告。

2.发改部门根据《企业境外投资管理办法》（以下简称“**发改委11号令**”）负责境外投资项目的核准、备案、变更及事中事后监管。

3.外汇主管部门根据《境内机构境外直接投资外汇管理规定》（汇发〔2009〕30号）及现行资本项目外汇业务规则，对境内机构境外

直接投资外汇登记、资金汇出及后续变更、存量权益登记等事项实施管理。

《对外投资规定》并未取代上述发改、商务、外汇规则，而是将其上升至国务院行政法规层面予以统摄。《对外投资规定》明确，投资者开展对外投资活动依法需要履行核准备案、信息报告、跨境资金登记等手续的，应当依照国家有关规定办理，如实提交材料，并配合主管部门监督检查。

第二部分\

适用主体范围扩大：从“企业境外投资”走向“投资者对外投资”

现有的ODI规则仅适用于境内企业/机构，并未开放个人的境外投资合规通道。实践中，如监管机构审核ODI材料时发现中国籍自然人参与境外投资，通常会拒绝办理ODI手续。但是，《对外投资规定》则将“投资者”这一概念

进行了拓展，明确投资者包括中国境内的企业、其他组织和居民个人。

需要注意的是，上述变化并不意味着居民个人自《对外投资规定》施行后即可自由办理个人ODI。《对外投资规定》同时明确，境内居民个人等对外投资的具体管理办法，由国务院投资主管部门、商务主管部门制定。因此，

《对外投资规定》更准确的意义在于，将居民个人和其他组织纳入对外投资统一监管框架，并为后续制定具体管理规则预留制度接口。同时，其明确投资者在中国境外金融市场投资依照本规定和国家其他有关规定执行。这些将投资者境外投资纳入监管框架的安排与近年来对居民个人跨境投资活动审慎监管的总体取向相一致，体现出监管部门对自然人境外投资活动从严规范、预留后续制度安排的监管思路。

第三部分\

出口管制和数据合规：ODI审查不再只是投资审查

《对外投资规定》对现行ODI规则的一个重大变化是将境外投资与出口管制、技术出口、跨境服务、数据出境和人员跨境服务直接衔接。

商务部3号令已经规定，企业境外投资不

得出口中国禁止出口的产品和技术；涉及限制出口产品和技术行业，还需提交有关部门准予出口的材料。发改委11号令及相关问答也要求企业在分析项目对我国国家利益和国家安全影响时，说明项目是否涉及我国禁止或限制出口的资源、产品、技术、服务等。

《对外投资规定》在此基础上进一步明确，投资者开展对外投资，不得出口、使用国家禁止出口的货物、技术、服务及相关数据；不得未经许可出口、使用国家限制出口的货物、技术、服务及相关数据。同时，《对外投资规定》明确禁止通过跨境派遣技术人员、组织人员赴境外工作、跨境提供技术指导、安排人员跨境培训等方式，向境外转移国家禁止出口的货物、技术、服务及相关数据，或者未经许可向境外转移国家限制出口的货物、技术、服务及相关数据。

这对中国企业出海具有现实影响。企业在境外设厂、建设产线、输出生产工艺、转移设备参数、部署工业软件、许可核心技术、建立海外研发中心、派遣工程师调试设备或培训境外员工时，不能只关注ODI备案是否完成，还需要判断相关技术、软件、数据、服务或人员培训内容是否涉及出口管制、技术出口许可、数据出境安全评估或个人信息保护要求。因此，对于涉及关键技术、重要数据、战略资

源、关键基础设施、军民两用技术、能源矿产、半导体、通信网络、人工智能、工业软件等领域的企业，应在项目立项和交易文件签署前即进行“ODI+出口管制+数据合规”的联动审查，而不应等到资金汇出或设备出口阶段再被动补救。

第四部分\

安全审查：从核准备案考量因素上升为独立制度

发改委11号令下，国家利益和国家安全已经是项目核准、备案的重要审查因素。敏感类项目能否核准，取决于其是否违反我国法律法规、发展规划、宏观调控政策、产业政策、对外开放政策、国际条约，以及是否威胁或损害我国国家利益和国家安全。

《对外投资规定》在此基础上进一步提出，国家健全境外投资安全审查制度，由国务院投资主管部门、商务主管部门会同其他部门，对影响或者可能影响国家安全的境外投资及相关资产、权益等的转让、处分进行安全审查。

这一变化意味着，国家安全因素不再只是发改核准或备案中的审查理由，而将成为境外投资监管中的独立制度变量。对于涉及关键技

术、重要数据、战略资源、关键基础设施、军民两用技术、能源矿产、半导体、通信网络、人工智能、工业软件等领域的项目，企业应在ODI手续之外，单独评估是否可能触发境外投资安全审查要求。目前，在制度层面，国家尚未出台境外投资安全审查的具体审查程序和审查要求。参照外商投资安全审查的实践以及近年来国家对于对外投资中出口管制、数据出境的关注，我们理解评估境外投资中需对外提供的货物、技术、服务及相关数据是否可能影响我国国家安全，可能是境外投资安全审查的一个关注重点。

此外，《对外投资规定》还将境外投资与反外国制裁、反歧视性措施和海外权益保护机制衔接。对于投资者在境外遭遇投资壁垒或其他经营障碍的，主管部门可以组织调查，并根据调查结果调整相关国别投资政策，采取禁止或限制有关货物、技术进出口或国际服务贸易等措施。对于外国组织、个人危害中国国家主权、安全、发展利益，或者对中国投资者及其境外投资采取歧视性措施的，国务院有关部门可以采取相应反制措施。

由此可见，对外投资监管已不再只是企业资金出境前的审批问题，而与国家安全、海外利益保护、反制裁、出口管制和供应链安全等制度共同构成更完整的监管体系。

第五部分\

法律责任明显加重：从“整改通报”走向“罚款、没收和资产处分”

《对外投资规定》显著强化了ODI违法责任。

在既有发改和商务规则下，ODI违规的后果主要包括不予核准或备案、撤销核准备案文件、警告、责令中止或停止项目、限期改正、纳入违法违规记录、信用惩戒，以及一定期间内不得再次申请核准或不得享受政策支持等。整体而言，企业端责任更多体现为行政管理和信用约束，直接财产性处罚相对有限。同时，除欺骗、贿赂等严重情形外，既有规则对企业内部董事、高级管理人员、项目负责人等个人责任的规定相对有限，实践中也较少直接追究相关人员的行政罚款责任。

《对外投资规定》则引入了更直接的财产性处罚、资格限制和个人责任。对于投资国家禁止的对外投资，主管部门可以责令停止投资活动、限期处分股份或资产、没收违法所得；拒不执行的，可按投资额处以罚款，并可对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处5万元以上10万元以下罚款。对于未按规定履行境外投资核准备案手续，或者以虚假材料、隐瞒真实信息等方式申请核准备案的，也可能面临没收违法所得、按投资额罚款、责令停止投资活

动、限期处分股份或资产等后果，直接负责的主管人员和其他直接责任人员亦可能被处2万元以上5万元以下罚款。对于通过贿赂、欺骗等不正当手段取得核准备案的，核准备案文件还可能被撤销，相关责任人员同样可能被处2万元以上5万元以下罚款。有关主管部门并可在一定期限内不受理违法行为人的核准备案申请，或者禁止其在一至三年内从事对外投资活动。

需要特别注意的是，《对外投资规定》中的个人责任并不限于企业法定代表人。对于实际负责境外投资决策、申报材料准备、资金出境安排、境外架构搭建或项目执行的董事、高级管理人员、财务负责人、投资负责人、法务合规负责人及其他项目经办人员，如其对违法行为负有直接责任，均可能被认定为“直接负责的主管人员”或“其他直接责任人员”。这意味着，ODI合规责任不再只是公司层面的行政风险，也会进一步传导至企业内部具体负责人员。

从既有案例看，由于商务部3号令、发改委11号令并未赋予商务部门、发改部门对ODI违规行为的罚款权限，因此，商务部门、发改部门对于ODI违规行为通常只能处以警告、要求整改等行为性约束要求；和ODI违规相关的行政罚款通常仅发生在违反《中华人民共和国外汇管理条例》层面，由外汇管理部门进行罚款处罚。

《对外投资规定》实施后，这一执法格局可能进一步变化。未来，未履行核准备案手续、虚假备案、投资禁止类项目等行为本身，即可能直接触发《对外投资规定》项下的没收、罚款、停止投资、限期处分境外资产及投资资格限制等责任。企业不宜再将ODI违规理解为“事后补备案”“补报告”即可消化的程序瑕疵，企业内部相关负责人员也不宜将ODI合规视为仅由公司承担的风险事项，而应在项目实施前完成发改、商务、外汇等手续的闭环核查。

第六部分\

对企业的实务建议

第一，在开展境外投资前，严格履行各项境外投资前置核准、备案、审查手续，避免在

未完成相关境外投资审批手续的情况下完成交易。

第二，在开展境外投资前，同步开展针对项目涉及的出口管制、数据出境等事项的评估，判断项目是否涉及禁止或限制出口的货物、技术、服务及相关数据，并评估其对于ODI手续的影响。

第三，开展历史ODI项目梳理。对已经完成投资但可能存在发改核准/备案手续缺失、《企业境外投资证书》未变更、外汇登记不完整、存量权益登记未办理、境外再投资未报告等问题的项目，应尽快评估风险并准备应对方案。

第四，将ODI合规纳入交易文件。对于并购、合资、绿地投资和境外融资安排，应在交易文件中将完成发改备案、商务备案、外汇登记、出口管制许可、数据合规、境外投资安全等设置为先决条件，避免在未完成境外投资监管手续的情况下完成交易。

总体而言，《对外投资规定》并未改变国家支持高质量对外投资的基本方向。但企业应认识到，国家对于ODI监管的力度已实质性加强，对于试图规避资金监管、出口管制监管或可能影响国家安全的境外投资项目，监管容忍度将明显降低。我们建议有意开展或正在推进境外投资的企业，将ODI合规作为项目全流程



管理的重要组成部分，在项目论证、交易结构设计、资金路径安排、技术和数据跨境、投资后报告等环节同步开展法律风险评估，以提高境外投资的确定性和安全性。☞



侯彰慧
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2336
houzhanghui@zhonglun.com

《私募投资基金信息披露实施细则》 深度解读

作者：赵之涵 胡宸恺 王月雯 潘国瑞 刘文浩 纪鈺珏



中央金融工作会议强调，依法将所有金融活动全面纳入监管。对于工具属性较强的私募基金，更要突出强监管和防风险。中国证监会高度重视私募基金监管工作，持续加大对私募违法违规行为的打击力度，2023年至2026年一季度，对1805家私募基金管理人及相关主体采取行政监管措施，对97家私募基金管理人及相关主体进行行政处罚，将86条涉嫌犯罪线索移送公安机关；中国证券投资基金业协会共注销5444家私募基金管理人登记。可见监管力度的进一步上升，而其中信息披露是投资者保护的核心制度。

2026年6月5日，中国证券投资基金业协会（以下简称“中基协”）发布《关于发布〈私募投资基金信息披露实施细则〉及〈私募投资基金信息披露重要内容模板〉的公告》（中基协发〔2026〕11号）。《私募投资基金信息披露实施细则》（以下简称“《信披细则》”）与《私募投资基金信息披露重要内容模板》（以下简称“《重要内容模板》”）自2026年9月1日起施行。

同样于2026年9月1日起施行的，还有证监会于2026年2月24日发布的《私募投资基金信息披露监督管理办法》（以下简称“《信披办法》”）。根据中基协起草说明，《信披细则》是为配套落实《信披办法》、细化披露要求并加强信息披露自律管理而制定的。

第一部分\

《信披细则》全景解读：体系定位、规范演进与制度安排

（一）体系定位：中基协在“行政监管为主、自律管理为辅”体系下针对信息披露发布的配套自律规则



私募基金领域 “1+N+X” 政策制度体系

从顶层纲领到行业自律的全面构建

1

国务院办公厅 国办函〔2026〕54号

《关于加强监管防范风险促进私募投资基金高质量发展的指导意见》

本领域的 纲领性文件。全面构建以行政监管为主、自律管理为辅的体系。

N

中国证监会 证监会令第233号

《私募投资基金信息披露监督管理办法》

本领域的 监管规范及“N类”配套规则，确立监管要求。

X

中国证券投资基金业协会 中基协发〔2026〕11号

《私募投资基金信息披露实施细则》

本领域的 “X类” 行业自律规则，落实上述部署。

2026年6月3日国务院办公厅印发的《国务院办公厅关于加强监管防范风险促进私募投资基金高质量发展的指导意见》（国办函〔2026〕54号，以下简称“《指导意见》”），是私募基金领域“1+N+X”政策制度体系的纲领性文件，其明确要求“制定私募基金管理人监管、信息披露、资金募集、强制托管规则”，并“全面构建以行政监管为主、自律管理为辅的私募基金监管体系”。之前证监会发布的《信披办法》为“N类”配套监管规范，本次《信披细则》，正是落实上述部署、构建分层监管体系的关键“X类”配套自律规则。

本次信息披露规范更新最显著的特征，是规则层级与体系结构的整体升级。在2016年原有规定框架下，私募基金信息披露的专门规范

仅停留在中基协自律规则层面，证监会层面的相关要求则散见于《私募投资基金监督管理暂行办法》（证监会令第105号）及《私募投资基金监督管理条例》等上位法规之中，缺乏一部专门的信息披露部门规章。本次由证监会专门制定《信披办法》、中基协配套制定《信披细则》，使私募基金信息披露规范首次形成“部门规章+自律规则”的双层结构。

这一定位与《指导意见》确立的“以行政监管为主、自律管理为辅”主线高度契合。证监会通过《信披办法》明确披露的基本框架、主体责任与法律责任，居于主导地位；中基协则通过《信披细则》细化具体披露口径、强化自律管理，发挥辅助与衔接作用。相较2016年以中基协自律规则为主导的实践模式，新的双层架

构既提升了信息披露规则的整体效力位阶，也厘清了行政监管与行业自律的主次分工。

（二）规范演进：从2016年《管理办法》到2026年“《信披办法》+《信披细则》”双层架构

中基协于 2016 年2月4日发布的《私募投资基金信息披露管理办法》（以下简称“2016年《管理办法》”）确立了私募信息披露的自律框架，2026年《信披办法》将其提升为部门规章，赋予行政监管抓手与法律责任依据，同年《信披细则》进一步将穿透披露、重大关联交

易、跨境投资等要求落地为可操作的执行标准，最终形成了“《信披办法》+《信披细则》”双层架构，推动《指导意见》“全面构建以行政监管为主、自律管理为辅的私募基金监管体系”的核心原则实际落地。

（三）制度安排：《信披细则》对《信披办法》的新增和细化之处

新发布的《信披细则》在《信披办法》规定的基础上，对于信息披露要求的各个方面予以新增和细化，具体如下：

《信披细则》核心制度细化与新增要求

五大维度构建全方位信息披露体系

1 私募证券投资基金（定期报告）

- 完善定期报告基础披露事项
- 明确嵌套投资穿透披露义务
- 规范集中持仓资产披露规则
- 划定跨境投资披露范围
- 界定“主要投向”审计认定标准

2 私募股权基金（定期报告）

- 完善定期报告基础披露事项
- 确定投资项目披露事项
- 明确嵌套投资穿透披露义务
- 界定“管理规模”及“投资者结构”审计标准

3 临时与清算报告

- 细化重大关联交易披露要素
- 压实清算阶段持续披露责任

4 内容模板与备份

- 制定信息披露重要内容模板
- 明确信息披露备份平台定位
- 落实事务要求与保密要求

5 加强自律管理

- 可依法依规采取自律管理措施或纪律处分

1. 细化私募证券基金定期报告的披露要求

(1) 完善定期报告基础披露事项

明确私募证券基金净值披露及定期报告披露内容，涵盖财务情况、杠杆水平、关联交易等。

(2) 明确嵌套投资穿透披露义务

嵌套投资应当披露穿透后合并计算的投资资产类别、金额及比例等内容。

(3) 规范集中持仓资产披露规则

投资资产占基金净资产比例达到一定比例的，应当披露资产类型、数量等信息。

(4) 划定跨境投资披露范围

通过直接方式或衍生品等间接方式开展境外投资的，应当披露投资规模、投资方式及投资路径等。

(5) 界定“主要投向”审计认定标准

当年末基金投资特定资产合计占比超60%，年度财务会计报告须由合规会计师事务所审计。

2. 细化私募股权基金定期报告的披露要求

(1) 完善定期报告基础披露事项

明确私募股权基金定期报告中净资产、杠杆水平、关联交易等具体披露标准。

(2) 确定投资项目披露事项

明确投资项目应当披露投资行业、投资本金、账面价值、退出方式和金额、投资架构等。

(3) 明确嵌套投资穿透披露义务

嵌套投资应当披露穿透后投资规模前十名的项目情况。

(4) 界定“管理规模”及“投资者结构”审计认定标准

基金规模一亿元以上且自然人投资者二十人以上的，年度财务报告须由合规会计师事务所审计。

3. 进一步明确私募基金临时报告和清算报告的披露要求

(1) 细化重大关联交易披露要素

临时报告披露重大关联交易，应当列明关联关系、资产类型、交易价格等信息。

(2) 压实清算阶段持续披露责任

基金每次清算结束后应当及时披露清算报告；清算周期超一年的应当每年披露；未托管且无约定的，最终清算报告须经会计师事务所审计。

4. 制定信息披露内容模板，明确信息披露备份等要求

(1) 制定信息披露重要内容模板

管理人披露信息不得低于《重要内容模板》要求，可自主确定披露格式。

(2) 明确信息披露备份平台功能定位

管理人应当将全部披露内容报送至中基协信息披露备份平台存档，投资者可依规查询。

该平台仅用于备份，不是正式信息披露渠道。

(3) 落实事务要求与保密要求

明确信息披露文本制作、事务管理及保密要求。

5.加强自律管理

中基协对私募相关机构及从业人员的信息披露行为实施自律管理，可依法依规采取自律管理措施或纪律处分。

第二部分

《信披细则》具体分析：新增重点信息披露要求解读

新发布的《信披细则》在《信披办法》基础上，重点细化了净值披露、穿透披露、跨境投资、审计投向等环节；相较于征求意见稿，

《信披细则》在上述关键点上充分吸收反馈意见，对相关细节进行调整，新增重点信息披露要求如下：

(一) 调整开放式私募证券投资基金净值披露频率

《信披细则》第五条规定，封闭式私募证券投资基金至少每季度披露一次基金份额净值、份额累计净值和资产净值；开放式私募证券投资基金在封闭期内至少每季度披露一次基金份额净值

和份额累计净值，且披露频率不得低于基金开放频率，并至少披露开放日的基金份额净值和份额累计净值。

相较《信披细则》（征求意见稿）要求开放式基金在办理申赎前“至少每月披露一次”，**《信披细则》将封闭期内的净值披露频率由“每月”调整为“每季度”，在适度减轻管理人定期披露负担的同时，新增“至少披露开放日净值”的要求，使净值披露安排与基金开放频率相匹配，更契合私募证券投资基金的运作特点。**

(二) 明确穿透披露要求并设置简化披露规则

《信披细则》第十二条规定，投向其他私募基金或者除公募外依法发行的资产管理产品的私募证券投资基金，除披露投资资产情况外，还应当披露穿透后合并计算的报告期末投资资产类别、金额、比例以及投资路径等信息。私募证券投资基金将百分之九十以上基金净资产投资于本管理人管理的单一私募基金的，应当披露所投单一私募基金的信息披露报告。

上述穿透披露与简化披露规则并不限于私募证券投资基金。《信披细则》第二十九条对投向其他私募基金的私募股权基金作出对应安排，要求披露穿透后投资规模前十名的投资项目情况，包括但不限于投资项目名称、累计投资成

本、已回款金额、账面价值以及投资路径等情况。并同样规定，私募股权基金将百分之九十以上基金净资产投资于单一私募基金的，应当披露所投单一私募基金的信息披露报告。《信披细则》第四十一条进一步将该简化披露延伸至临时报告、清算公告及清算报告。

《信披细则》将证券类与股权类基金穿透披露口径保持一致；同时对两类基金中百分之九十以上净资产投资于单一私募基金的情形，允许直接披露所投基金的信息披露报告，并首次将该简化披露延伸至临时报告、清算公告及清算报告全流程，体现了“向下穿透、化繁为简”的统一监管思路。

（三）增设高集中度资产披露的豁免情形

《信披细则》第十三条规定，私募证券投资基金投资于同一债券的金额超过本基金净资产百分之十，或者投资于其他同一资产的金额超过本基金净资产百分之二十五的，应当披露资产类型、投资资产数量、投资金额及其占比、后续拟处理方式等具体信息。投资于银行活期存款、国债、中央银行票据、政策性金融债、地方政府债券以及债券通用质押式回购的除外。符合《私募证券投资基金运作指引》第二十二条要求且在二十个交易日内完成调整的不适用前款规定。

与《信披细则》（征求意见稿）相比，**《信披细则》在保留高集中度披露要求的同时，新增两类豁免情形**：一是投资于银行活期存款、国债、中央银行票据、政策性金融债、地方政府债券以及债券通用质押式回购等低风险、高流动性标的的，不适用上述集中度披露要求；二是符合《私募证券投资基金运作指引》第二十二条要求（即受证券期货市场波动、证券发行人合并、私募证券投资基金规模变动等私募基金管理人之外的因素影响，导致私募证券投资基金的投资比例不符合本指引规定或者基金合同约定）且在二十个交易日内完成调整的，不适用前款规定。

（四）细化跨境投资的分类披露要求

《信披细则》第十六条规定，私募证券投资基金直接或者通过衍生品等间接方式投资境外资产的，应当分别按照跨境投资方式以及资产交易场所地点，披露主要投资境外资产类别、投资规模及占比、跨境投资路径等情况。在跨境投资路径披露中，涉及场外衍生品的，应当披露交易对手方名称；涉及资产管理产品的，应当披露所投资资产管理产品名称、管理人名称及其基本情况。

相较《信披办法》的原则性要求与《信披细则》（征求意见稿）表述，**《信披细则》进**

一步明确了跨境投资路径的分层披露口径：涉及场外衍生品的，应当披露交易对手方名称；涉及资产管理产品的，应当披露所投资资产管理产品名称、管理人名称及其基本情况。

（五）量化并优化年度审计“主要投向”认定标准

《信披办法》对私募证券基金年度财务会计报告的外部审计仅作出主要投向等概括性要求，《信披细则》第二十二对此予以量化：私募证券基金在本年末，投资流动性受限资产及新三板股票、衍生品资产、境外资产、其他管理人管理的私募基金等情形单独或合计高于基金净资产百分之六十的，其年度财务会计报告应当经符合《证券法》规定的会计师事务所审计。

相较《信披细则》（征求意见稿），《信披细则》作了两处重要优化：一是将审计触发的判断时点由本年度任一季度末调整为本年末，避免管理人因季中短期持仓波动而被动触发审计义务；二是在投资流动性受限资产的规定中，对投资私募基金及衍生品的情形作出除外安排，并将“场外衍生品”扩展为“全部衍生品”，体现审计标准的适当放宽，更加符合行业实际情况。

（六）调整私募股权基金投资项目的披露要素

《信披细则》第二十八条规定，私募股权基金应当披露投资项目的的基本情况（投资日期、统一社会信用代码、股票代码（如有）、投资方式、投资行业）、投资情况（项目投资本金及账面价值，估值方法，权属确认及投资决策程序情况）、退出情况（退出方式、累计退出本金及回款金额）、项目的投资架构情况以及跨境投资方式及项目所在国家或地区。通过特殊目的载体进行投资的私募股权基金，应当按照前款要求披露穿透后投资项目情况，还应当披露特殊目的载体名称等情况。

相较《信披细则》（征求意见稿），《信披细则》对投资项目基本情况的披露要素进行了调整：删除了投资阶段、最近一轮融资时间等要素，新增投资日期、统一社会信用代码，使项目披露更聚焦于可核验的客观信息，压缩管理人主观判断空间，同时便于投资者和监管对投资标的进行穿透识别。

（七）新增管理人持续经营重大情况的披露义务

《信披细则》第二十条、第三十四条分别就私募证券基金、私募股权基金年度报告中的管理人报告作出规定，明确管理人应当披露资

本变动及主要人员变动、运作遵规守信情况、投资策略与业绩表现等信息。

相较《信披细则》（征求意见稿），《信披细则》在管理人报告中统一新增一项披露内容，即管理人在报告期内发生影响正常持续经营的重大事项或者其他可能影响管理人正常履职的重大情况。该项要求将披露范围由基金层面延伸至管理人自身的持续经营与履职能力层面，有助于投资者及时评估管理人的稳定性与潜在风险。

（八）扩充临时报告重大关联交易的披露要素

《信披细则》第三十八条规定，私募基金在完成清算前发生《信披办法》第二十七条规定事项（指私募基金重大事件，包括基金份额持有人会议、合伙人会议或者股东会的召开及决议，变更私募基金名称、组织形式等事项），已经或者可能对投资者权益产生重大影响的，管理人应当在事项发生之日起五个工作日内披露临时报告；其中重大关联交易临时报告应当包括交易日期、关联方名称、关联关系、资产类型、交易对手方、交易方向、交易价格、交易金额、定价依据及决策程序、交易事项概述等信息，若交易价格与公允价格差异较大的，还应说明原因。

相较《信披细则》（征求意见稿），《信披细则》显著扩充了重大关联交易临时报告的披露要素，增加了交易日期、资产类型、交易对手方、交易方向、决策程序等内容，使临时报告口径与定期报告的关联交易披露相统一，强化了对关联交易公允性的过程监控。

（九）强化清算报告的持续披露与审计要求

《信披细则》第三十九条对清算阶段的持续披露作出系统规定：私募基金应当在每次清算结束后及时披露清算报告；超过一年无法完成清算的，应当每年至少披露一次清算有关事项；除基金合同另有约定外，未托管私募基金的最后一次清算报告应当经会计师事务所审



计；管理人未担任清算组成员的，亦应配合清算组依法披露。

相较《信披细则》（征求意见稿），《信披细则》一是明确了长期未结清算项目的持续披露责任，二是新增了未托管私募基金最后一次清算报告的强制审计要求。这一安排直指实践中久清不结、怠于清算的难题，通过引入外部审计强化清算阶段的财务真实性，切实保护投资者在投资退出阶段的合法权益。

（十）调整信息披露备份平台的定位

《信披细则》第四十三条规定，私募基金管理人应当将所披露的信息在协会的信息披露备份平台进行备份，投资者可以登录该平台进行信息查询；备份平台不作为信息披露渠道，仅在备份平台备份而未通过其他渠道披露的，不视为已向投资者披露。

相较《信披细则》（征求意见稿）将其表述为中国证监会指定的信息披露备份平台，**《信披细则》明确为中基协的信息披露备份平台，与“行政监管为主、自律管理为辅”的体系定位相衔接，进一步厘清了协会作为备份平台运营与自律管理主体的职责。同时，《信披细则》第四十六条强调中基协对备份平台信息严格保密，除依法配合案件检查、调查外不予使用，保障信息安全。**

第三部分\

实务合规路径

《信披细则》自2026年9月1日起施行，目前距正式实施尚有过渡窗口。各参与主体宜抓住窗口期，对照新规重构信息披露体系。实务中，各主体可采取如下合规路径：

（一）私募基金管理人

首先，应对照《信披办法》与《信披细则》，全面修订内部信息披露管理制度，明确信息披露的内容、频率、渠道、审核流程、审计要求、归档要求与责任追究机制等内容；指定专门部门和高级管理人员负责信息披露事务，并将信息披露文件资料自基金清算结束之日起至少保存二十年。

其次，应全面更新私募基金合同与披露文本，将法定最低披露义务转化为合同约定，按《重要内容模板》确定披露内容（不得低于模板要求，具体格式可自定）。同时，应针对关联交易、流动性受限资产、跨境投资、高集中度持仓以及重大不利与潜在风险事项，落实过程性披露要求。

最后，应落实穿透披露与审计新规，重点关注嵌套投资情形下的合规要求，对于嵌套投资，在与底层资产投资载体的协议中应明确约

定其定期、及时、准确提供底层信息的配合义务及违约责任，并留存督促、催告的沟通记录；对照《信披细则》评估年度审计及未托管基金清算审计的触发情形，提前对接符合《证券法》规定的会计师事务所。

（二）私募基金托管人

私募基金托管人应改变“重托轻管”观念，从被动保管向主动监督转型，理解和落实自身作为信息披露复核人、监督人与吹哨人的法定职责。

托管人报告应反映其遵规守信、履职尽责等情况，并对基金财务信息出具复核意见。在此过程中，托管人应建立标准化、可追溯的复核工作底稿与流程，对复核中发现的问题以书面形式提示管理人，跟踪其纠正与反馈，形成完整的“提示——纠正——确认”监督闭环，并妥善留痕；托管人应建立风险预警与应急报告机制，若发现管理人信息披露存在严重问题，或涉嫌侵占、挪用基金财产、失联等情形的，按《信披办法》第二十八条及时向中基协及管理人注册地证监局报告。此外，托管人可在托管协议中厘清权责边界，明确管理人及时、准确提供托管人履职所需全部信息的配合义务，以便在后续可能的责任认定中区分各自责任范围。

（三）私募基金其他服务机构

就私募基金销售机构而言，应按管理人提供的标准化推介材料和信息向投资者披露，完整、准确揭示产品风险并清晰留痕，切实履行“卖者尽责”义务。

就会计师事务所而言，作为信息披露的辅助人与责任主体，需要关注可能的新增风险。鉴于《信披细则》强化了私募证券基金年度审计的量化触发标准，并新增未托管基金清算审计的要求，会计师事务所应加强实质审计，就底层资产的真实性和估值合理性作出独立判断。

就律师事务所、评估机构等其他服务机构而言，亦应按照勤勉尽责标准，实质开展工作，切实履行相应辅助职责。

（四）私募基金管理人的股东、合伙人、实际控制人

私募基金管理人的股东、合伙人、实际控制人虽不直接面向投资者披露，但已成为监管向上穿透的重点与信息披露违法的高风险主体。

依据《信披细则》第四十五条，上述主体应当配合管理人履行信息披露义务，可与管理人建立常态化信息沟通机制，主动、及时告知任何可能影响私募基金信息披露的所知事项。同时应严守合规红线，不得隐瞒或提供虚假信息，更不得组织、指使或配合管理人实施任何

信息披露违法行为，否则可能面临承担相应法律责任。

第四部分\

结论

本次中基协发布的《信披细则》，与证监会《信披办法》共同构建了私募基金信息披露“部门规章+自律规则”的双层架构，将穿透披露、关联交易、跨境投资、高集中度持仓等要求落地为可操作的执行标准，标志着私募基金信息披露规范体系的进一步完善和深化。目前，距2026年9月1日《信披办法》与《信披细则》正式施行尚有过渡窗口，将外部监管要求内化为自身的合规制度与操作流程，方能在日益严格的监管环境中行稳致远，促进私募基金行业高质量健康发展。☞



赵之涵
合伙人
争议解决部
北京办公室
+86 10 5087 2790
zhaozhihan@zhonglun.com

跨境数据流动规制的“第四道闸门”： 供应链安全和反不当域外管辖新规 数据视角洞察

作者：陈际红 吴佳蔚 陈煜煌



近期,《国务院关于产业链供应链安全的规定》("供应链安全规定", "834号令")和《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》("反域外管辖条例", "835号令")相继发布实施,中国司法部于5月某中资企业涉欧盟跨境调查案中首次适用《反域外管辖条例》,认定欧盟的跨境调查属于"不当域外管辖"。近几年,伴随中企出海的浪潮兴起与国际形势的变幻,中国企业遭遇境外司法或行政调查案件陡增,其中涉及的数据跨境传输问题则成为企业合规痛点,834号令和835号令的发布进一步增加了跨境案件所涉法律问题的复杂性和不确定性。

第一部分\

中国数据跨境传输监管机制的演进

中国数据跨境流动监管以数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证三条合规路径为基础,在此基础上, **数据安全领域**以《数据安全法》第36条、《个人信息保护法》第41条作为特定情形下的规则, **司法主权领域**则以国际司法协助程序作为程序性要求,形成了较为系统的制度体系。

两部新规的发布并未从本质上改变这一体系的基本结构,但在其之外增加了一条反制性规制路径,将会成为**跨境数据流动规制的"第四道闸门"**。值得注意的是,2026年6月新公布的《国务院关于对外投资的规定》("837号令")进一步将跨境数据流动、网络安全监管纳入对外投资相关事项统一考量,并强调贯彻总体国

家安全观、统筹发展和安全。

当境外司法机构或行政执法机关要求中国企业提供境内数据时,企业面对的已不只是数据安全视野下的"数据能否出境",而是三套规则同时作用:数据安全规则、司法主权规则以及新出现的反制与阻断规则。本文结合笔者既往协助企业应对境外司法、行政调查的项目经验,解读数据跨境合规层面的实操问题,并提供应对的"五步法"。

第二部分\

834号令和835号令设定了哪些涉跨境数据流动的阻断规定?

834号令和835号令分别设定了以下的阻断措施:

- 《供应链安全规定》第13条规定,任何组

织、个人违反中国法律、行政法规、部门规章和国家有关规定，在中国境内开展与产业链供应链相关的调查等信息收集活动的，有关部门依法采取相应处理措施。第16条规定，对于违反有关部门要求采取的反制措施的组织、个人，国务院有关部门有权责令改正，并可采取包括“禁止或者限制其从境外接收或者向境外提供数据、个人信息”在内的一系列措施。

· **《反域外管辖条例》**第6条规定，经识别有关措施构成外国不当域外管辖措施的，国务院法治部门可以予以公告，任何组织、个人不得执行或者协助执行（其中应包括不得配合提供数据¹），特殊情况下确需执行或协助执行的，应当向国务院法治部门申请。第8条规定，针对被列入恶意实体清单²的组织、个人，国务院有关部门可以决定对其采取反制和限制措施，其中第（四）项明确为“禁止或者限制中国境内的组织、个人向其提供数据、个人信息”。第17条规定，拒不执行或者规避执行本条例规定的反制和限制措施，或者违反禁执令³的，国务院有关部门可以采取“禁止或者限制其从中国境外接收或者向中国境外提供数据、个人信息”等措施。第19条则规定了本条例与数据安全、司法协助等领域法律法规的衔接关系，明确“法律法规另有规定的，依照其规定”。

整体而言，两部新规在数据跨境流动的阻

断方面存在三点共同特征。第一，数据跨境流动被明确作为对外反制工具。《供应链安全规定》第16条、《反域外管辖条例》第8条第（四）项和第17条均将“数据和个人信息的跨境接收与提供”作为反制或限制措施的组成部分；第二，规制是双向的。两部法规的条文表述均为“禁止或者限制其从境外接收或者向境外提供数据、个人信息”，这与既有国内数据跨境监管框架几乎完全聚焦于“出境”的规制逻辑形成差异；第三，程序的启动为监管导向，也即由中国主管部门认定特定案件是否构成外国“不当域外管辖”，以及决定是否采取有关反制或限制措施，而非由企业主动识别和申报。

第三部分\

企业应对境外调查而涉及数据出境的典型场景有哪些？

整体上，企业应对境外调查可区分为境外行政机关调查和境外司法机关调查：

1.境外行政机关调查

典型场景一：某集团公司的境外实体因当

1.就跨境调查场景而言，配合提供数据、开放系统访问权限、协助境外机关在华收集证据，通常可能被纳入“执行或者协助执行”的行为范畴，但仍需结合具体公告、禁执令内容及案件事实判断。

2.根据《反域外管辖条例》第8条，指国务院有关部门按照工作机制决策程序，可以将推动实施或者参与实施外国不当域外管辖措施的外国组织、个人列入恶意实体清单。

3.根据《反域外管辖条例》第13条，禁执令指国务院法治部门按照工作机制决策程序，可以对执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的组织、个人作出禁止执行外国不当域外管辖措施的决定。

地业务活动而受到当地行政机关调查，并被要求提供存储于中国境内的特定证据材料，或被要求从境外跨境访问中国境内的特定系统（上述某中资企业涉欧盟跨境调查案即为此情形）。例如美国证券交易委员会针对在美上市的中概股公司的调查。

典型场景二：某集团公司的境外实体因当地业务活动而受到当地行政机关调查。为证明公司的合规性，集团开展内部调查，其中部分证据材料位于中国境内。例如应美国反海外腐败法（FCPA）执法需要而开展的内部调查。

2. 境外司法机关调查

典型场景一（境外民商事诉讼）：某集团公司的境外实体在境外法院的民事审判程序中，基于证据开示（Discovery）规则，被要求提交位于中国境内的证据材料。

典型场景二（境外刑事调查程序）：某集团公司的境外实体在美国因涉嫌刑事犯罪被列为“目标方”（Target），受到美国司法部（DOJ）的刑事调查，并被DOJ要求提供证据材料，其中涉及存储于中国境内的数据。此外，即使被要求调取境内数据的境外实体并非案件“目标方”，该境外实体亦可能作为服务提供者而受到调查或配合调查，例如美国《澄清境外数据合法使用法》（CLOUD Act）项下的数据调取令。

值得注意的是，在某些情况下，境外行政程序和司法程序并非绝对割裂的状态，而可能涉及司法和行政程序间的衔接。例如在DOJ的刑事调查和和解程序中，可能基于案件需要，为达成“一揽子和解”（Global Resolution），而引入其他美国行政机关参与，届时则可能同时涉及行政程序。

第四部分\

基于跨境调查的数据出境涉及哪些合规要求？本次新规出台有什么变化？

在上述典型场景中，基于境外司法或行政机关的调查要求，将存储于境内的数据向境外传输，可能面临我国数据安全、司法主权等领域的限制性要求。

1. 数据安全领域

· 《数据安全法》第36条：非经中华人民共和国主管机关批准，境内的组织、个人不得向外国司法或者执法机构提供存储于中华人民共和国境内的数据。

· 《个人信息保护法》第41条：非经中华人民共和国主管机关批准，个人信息处理者不得向外国司法或者执法机构提供存储于中华人民共和国境内的个人信息。

· 特定行业领域数据安全要求：例如《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）》第21条：非经工业和信息化部批准，工业和信息化领域数据处理者不得向外国工业、电信、无线电执法机构提供存储于中华人民共和国境内的工业和信息化领域数据。《反洗钱法》第50条：外国国家、组织违反对等、协商一致原则直接要求境内金融机构提交客户身份资料、交易信息，扣押、冻结、划转境内资金、资产，或者作出其他行动的，金融机构不得擅自执行，并应当及时向国务院有关金融管理部门报告。除前款规定外，外国国家、组织基于合规监管的需要，要求境内金融机构提供概要性合规信息、经营信息等信息的，境内金融机构向国务院有关金融管理部门和国家有关机关报告后可以提供或者予以配合。前两款规定的资料、信息涉及重要数据和个人信息的，还应当符合国家数据安全、个人信息保护有关规定。

· 一般性数据出境合规要求（针对个人信息和重要数据）：包括告知境外接收方信息并取得单独同意（针对个人信息），开展个人信息保护影响评估（针对个人信息），履行数据出境申报程序（如适用）或论证属于豁免情形。

上述要求中，“一般性数据出境合规要求”对于企业而言相对具有“确定性”；实践中，企

业在跨境调查背景下的痛点和“不确定性”在于《数据安全法》第36条、《个人信息保护法》第41条的适用不清晰、批准程序不明确，亟需可执行的法律论证路径与出境方案。

最后，根据837号令第22条，在对外投资相关争议或境外调查场景下，向境外提供证据或者相关材料时，除数据安全、个人信息保护规则外，还需同步审视保守国家秘密、技术出口管理、出口管制、司法协助等要求；因此，部分包含受管制技术资料或相关数据的信息材料，亦可能因出口管制或技术出口管理规则而受限。

2. 司法主权领域

· **民事司法领域。**结合中国司法部于2025年3月发布的《国际民商事司法协助常见问题解答》，（1）根据中国与外国达成《海牙送达公约》《海牙取证公约》以及双边司法协助条约，外国司法机关或司法人员不得直接调取位于中国境内的证据材料，而应当通过“公对公”的司法协助程序进行；（2）中国境内当事人出于自愿向外国司法机关或司法人员提交的，则遵循《数据安全法》《个人信息保护法》等关于数据出境的合规要求（即前述“一般性数据出境合规要求”）。

· **刑事司法领域。**根据《中华人民共和国国际刑事司法协助法》（以下简称“《国际刑事司

法协助法》”《关于实施〈中华人民共和国国际刑事司法协助法〉若干问题的规定（试行）》（以下简称“**《刑事司法协助规定》**”）等规定，包括两类报告/申请程序：（1）**被要求协助外国组织、个人开展刑事调查活动**（包括向境内组织、个人调取刑事证据材料）：根据《刑事司法协助规定》第11条、13条，应当通过国际刑事司法合作途径开展，如外国直接向境内组织、个人调查取证的，境内组织、个人应当向中国司法部刑事证据出境审查工作机制办公室**书面报告**有关情况；（2）**为维护自身权益等目的，主动向外国提交证据**：根据《刑事司法协助规定》第14条，中国境内组织和个人如需主动向外国提交刑事调查相关证据的，应当向工作机制办公室提出**书面申请**，同时应遵守中国关于国家秘密、数据安全、个人信息保护等法律法规。

3.新规出台后的变化

如前第一节的分析，整体上，834号令和835号令项下的“不当域外管辖”认定及数据跨境流动阻断措施作为对外反制工具，其启动具有监管导向，也即并非企业事前申报义务，因此，若中国主管部门尚未作出认定，企业在跨境调查中主动履行的义务方面无实质变化。

但在实践中，如果涉及跨境供应链调查，或具体案情涉及外国不当域外管辖的，一方

面，尽管834号令和835号令项下的反制工具系由中国主管部门启动，但企业作为特定调查案件的当事人，必要时可就案件情况寻求主管部门意见并提供案件信息，以帮助主管部门了解案件从而作出认定（如涉及）；另一方面，对于可能涉及案件信息公开或舆论发酵的重大调查案件，企业应当对中国主管部门获悉后可能启动的反制程序有所预判，以便于准确制定案件应对策略，提前把控风险。

在《供应链安全规定》框架下，还包括供应商穿透信息、采购与物流路径、核心设备与原材料来源、产能与库存、系统架构、关键客户和项目清单等供应链敏感信息的境外调取问题，这类信息未必都属于个人信息，但可能直接落入产业链供应链安全监管视角，并可能在特定行业和关键信息基础设施运营场景下落入重要数据范围。

第五部分\

企业应对跨境调查的数据合规“信号灯”与“五步法”

综合以上，我们结合相关规定、监管口径及项目经验，梳理了企业应对跨境调查中数据合规问题的“警示信号灯”和“五步法”，以供企业参考。

信号灯	信号示例
红灯： 原则上不宜推进	· 已有司法部公告/禁执令/反制决定，明确不得执行或协助执行 · 涉及国家秘密、核心数据、重要数据且无明确合规路径
黄灯： 需专项论证	· 境内主体需要直接向外国司法/执法机关提供境内数据 · 集团内部调查后可能涉及后续向外国司法/执法机关提交 · 境外已有副本但仍需境内确认、补充、解释 · 行业主管部门另有特别规定 · 同一案件中行政程序和司法程序交织
绿灯： 在不存在其他限制因素时，可合规推进	· 不涉及中国境内存储数据，仅使用境外已合法留存副本 · 仅提交经充分最小化、脱敏处理后的非敏感资料 · 已完成适用的司法协助、主管部门报告、数据出境申报，或数据出境内部合规动作

"五步法":

第一步：识别境外调查场景和境内反制程序

· **识别境外调查场景。**包括：（1）调查程序：行政程序或司法程序（刑事程序或民商事程序）；（2）调查对象：传票等指向的调查对象是否明确包括境内主体；（3）调证内容：传票所要求调取的证据范围是否明确包括存储于中国境内的数据。

· **识别境内反制程序。**包括：（1）具体案件是否被中国司法部认定构成“不当域外管辖”，是否要求企业不得配合调查；（2）中国主管部门是否采取数据跨境流动阻断措施。如（1）（2）的结论为是，则理论上不应再向外国机关提供数据。（3）虽尚未正式认定，但案件是否实质可能涉及跨境供应链调查或外国不

当域外管辖。

第二步：确定基本策略，开展法律论证

· **确定基本策略。**结合实体案情及境内外律师意见，判断证据出境是否符合公司利益及有利于案件推进，以确定后续开展法律论证和程序推进的基本策略。

· **论证合规路径。**根据确定的基本策略，开展合规路径的法律论证。包括在不同类型调查程序下，相关数据安全、司法主权规则的适用与论证，确定向境外提供数据的链路，并决策是否有必要主动寻求主管部门的沟通和帮助等。

第三步：开展拟出境材料梳理与打标

如第二步确定案件策略为推进数据出境的，则可在境内外律师的协同配合下：

- **确定证据梳理规则（Protocol）。**包括确定（1）拟开展系统初步检索的关键词规则；（2）基于实体案情的相关性审阅规则；（3）基于中国法监管要求的合法性审阅规则。

- **聘请第三方技术机构。**根据案件紧迫性、证据材料数量及公司技术能力等因素，考虑聘请第三方技术机构，从系统层面通过关键词“检索击中”（search hits）等方式，快速实现拟出境材料初步筛查，以供后续推进相关性审阅和合法性审阅，提高材料梳理效率。

- **开展内部材料收集。**第三方技术机构进场开展材料收集。某些情况下，案件材料可能由特定文件持有人（Custodian）掌握，公司应向相关人员发送保全通知（Legal Hold），以确保程序合规。

- **开展材料审阅及打标。**根据已确定的证据梳理规则（Protocol），开展证据材料的相关性审阅和合法性审阅，并进行打标（相关性标注：相关/不相关；合法性标注：个人信息/重要数据/国家秘密/不涉及），此时需要注意对于相关性情况进行具体把控，以满足必要性原则要求。

第四步：开展内部合规动作

根据第三步材料梳理和打标的情况，结合调查需要，开展如下一项或多项合规动作：

- **个人信息/其他敏感信息打码。**鉴于我国针对个人信息/重要数据出境的一系列严格合规要求，如配合调查无需提供个人信息的，可对个人信息及其他敏感信息进行遮盖等处理。

- **开展个人信息出境的内部合规动作。**如特定案件确需保留拟出境材料中的个人信息的，应当履行《个人信息保护法》等法律法规项下的合规要求，包括告知、取得合法性基础（例如单独同意等）、开展个人信息保护影响评估（PIA）、签署数据传输合同等。

- 其他合规性动作。

第五步：履行适用的审批程序（如涉及），完成数据出境

- 根据前期论证的合规路径，结合拟出境材料合法性审阅情况，履行适用的申请或报告程序（如涉及）并取得批准后，完成数据出境。



从企业合规治理视角看，随着**834号令**和**835号令**设定的**阻断措施**及**837号令**将跨境数据流动、网络安全监管纳入对外投资事项统一规制，企业对跨境调查的数据合规应对，也应逐步从“案件发生后的专项处置”，前移为境外投资、境外经营和集团跨境数据治理中的常设机制。 函



陈际红
合伙人
知识产权部
北京办公室
+86 10 5957 2003
chenjihong@zhonglun.com



吴佳蔚
非权益合伙人
知识产权部
北京办公室
+86 10 5087 2942
wujiawei@zhonglun.com

赋能算力TOKEN出海： 跨境监管与实务合规解析

作者：陈忆安 陈霖



全球AI大模型规模化应用与算力供需失衡的背景下，“Token出海”正成为中国数字服务贸易的新赛道。2026年2月，中国大模型Token周调用量最高达5.16万亿，全球占比61%，首次超越美国。¹2026年4月，全国首个城市级“Token出海”全链路在广东汕头闭环验证，标志着这一业态从概念走向落地²。

然而，Token出海并非坦途。作为跨境数据流动、技术输出与数字服务贸易的交汇点，其横跨数据出境、技术出口、AI监管、国际贸易等多重规制领域，境内外合规约束层层叠加。本文立足法律实务视角，系统梳理算力出海的业务模式与监管现状，剖析核心合规风险，前瞻合规路径，为中国算力企业高质量出海提供法律赋能。

第一部分\

算力出海：概念界定与产业价值

（一）核心概念厘清

Token的法律与技术定性：Token是指AI模型在处理自然语言、图像、代码等输入内容时，用于计量计算资源消耗的最小计价单位，其本质是对模型算力、电力消耗、算法运行成本的数字化量化载体，而非依托区块链发行、具有支付功能或证券属性的虚拟货币。从服务性质来看，以Token为单位进行计费的AI推理服务，属于典型的技术服务与数字服务。

算力出海的服务贸易定性：算力出海在当前的技术与贸易环境下，主要是指中国企业在

境内部署AI模型与算力基础设施，通过API接口向境外主体提供推理服务，并按照Token消耗量进行跨境结算的商业模式（“MaaS”，模型即服务）。该模式类似WTO《服务贸易总协定》（GATS）模式一“跨境交付”的核心定义，即服务提供者在一成员领土内，向另一成员领土内的消费者提供服务，服务与数据通过网络跨境传输，服务提供者与消费者均不发生物理跨境移动。

算电协同的产业基础内涵：算电协同是指将算力基础设施与电力供给体系统筹规划、一

1.<https://www.nbd.com.cn/articles/2026-02-26/4270613.html>.

2.<https://finance.sina.com.cn/tech/digi/2026-04-23/doc-inhvmvzq3837563.shtml>.

体化调度，依托绿色电力、低成本工业电力实现高密度、低能耗算力供给的产业模式。我国西部绿电与低成本工业电力构成核心成本优势，但也引入能源政策、电价机制与国际贸易合规等附加法律议题。

（二）主流业务模式

当前算力出海已形成三种典型模式：

模式一：API跨境交付。境内部署模型，境外用户通过API调用并按Token计费，数据经海缆跨境传输。此为最主流模式，代表性案例如DeepSeek、通义千问等面向全球开发者提供API服务。

模式二：离岸数据加工。依托国家批复的“来数加工”试点政策，境外数据经合规通道进入境内算力集群处理，处理结果返回境外。所谓全链路闭环验证的模式——“离岸数据中心→生产Token→海外调用→数据合规传输”即为典型的离岸数据加工模式。

模式三：境外节点部署+境内算力调度。在境外设立边缘节点或数据中心，将部分推理任务本地化，核心训练与算力调度仍由境内支

撑。此模式可降低跨境时延、缓解数据出境压力，但涉及境内外技术流转与合规切割。

（三）产业现状与战略价值

截至2025年底，全国智算总规模达159万PFlops，位居全球第二，八大国家算力枢纽节点占比超80%³。以西部绿电为例，中国算力成本最低仅为美国的一半、欧洲的近三分之一⁴，国产大模型API价格低至硅谷同行的1/16⁵。Token出海将“绿电—算力—数字服务”的价值链闭环打通，成为中国外贸从“商品出口”向“数字服务出口”转型的核心抓手。

第二部分\

国内算力出海监管现状

（一）核心监管法律体系

尽管我国目前对AI算力服务跨境提供尚无专门法律法规予以规制，但是在数据出境及技术出口领域已形成多层级、跨部门、全链条的监管规则体系，相关监管依据均来自现行有效法律、行政法规及部门规章，从数据跨境、AI服务、技术出口、基础设施四个维度，构成算力出海业务必须遵循的合规基础框架。

数据安全基础性法律：以《中华人民共和国网络安全法》（“《网络安全法》”）、《中

3.<http://theory.people.com.cn/n1/2026/0324/c40531-40687623.html>.

4.<https://caifuhao.eastmoney.com/news/20260412072847012215160>.

5.<https://openrouter.ai/minimax/minimax-m2.7>; <https://www.silicondata.com/use-cases/anthropic-claude-api-pricing-2026/>.

《中华人民共和国数据安全法》（“《**数据安全法**》”）、《中华人民共和国个人信息保护法》

（“《**个人信息保护法**》”）为核心，确立了数据跨境流动的基本法律原则与底线要求。其中，《个人信息保护法》第三十八条明确个人信息处理者向境外提供个人信息的法定前提与合规路径，《数据安全法》第三十一条则对重要数据出境作出强制性规制，为Token出海场景下API输入输出数据跨境划定合规边界。

数据出境专门规制文件：国家互联网信息办公室发布的《数据出境安全评估办法》（国家互联网信息办公室令第11号）、《个人信息出境标准合同办法》（国家互联网信息办公室令第13号）以及《促进和规范数据跨境流动规定》（国家互联网信息办公室令第16号），共同构成数据出境的三大核心操作规范，明确了安全评估、标准合同、认证等不同路径的适用条件与程序要求，是企业开展Token跨境服务最直接的合规依据。

生成式AI专项监管规则：国家互联网信息办公室等七部门联合发布的《生成式人工智能服务管理暂行办法》（国家互联网信息办公室令第15号），专门针对生成式AI服务的算法备案、内容安全、用户保护、跨境服务等作出制度安排，直接适用于以API方式对外提供大模型Token服务的业务模式，但对于向境外提供API

服务是否完全适用该办法，需结合具体业务模式进一步分析。

技术出口与国家安全管制规则：《中华人民共和国出口管制法》（“《**出口管制法**》”）、《中华人民共和国技术进出口管理条例》以及商务部、科技部发布的《中国禁止出口限制出口技术目录》，将人工智能核心算法、模型技术等纳入技术出口管制范畴，企业通过API向境外提供AI算力服务，存在被认定为技术跨境提供的法律可能。

算力基础设施与算电协同政策依据：国家发展改革委、工信部等部门印发的《关于深入实施“东数西算”工程加快构建全国一体化算力网的实施意见》（发改数据〔2023〕1779号）、《算力基础设施高质量发展行动计划》（工信部联通信〔2023〕180号）等文件，从产业布局、绿色低碳、算力调度等方面对算力中心运营提出规范性要求，构成算电协同背景下算力出海的产业监管基础。

（二）关键监管要求与合规义务

1.数据出境合规：三条法定路径的适用要求

依据《个人信息保护法》第三十八条、《数据出境安全评估办法》《个人信息出境标准合同办法》及《促进和规范数据跨境流动规定》，我国对数据出境实行分级分类、路径法

定的监管模式，企业须根据数据类型与规模选择对应合规路径。

(1) 数据出境安全评估路径

符合下列情形之一的，企业应当在向境外提供数据前，依法通过所在地省级网信部门向国家网信部门申报数据出境安全评估⁶：

- 数据处理者为关键信息基础设施运营者（Critical Information Infrastructure Operator, "CIIO"），向境外提供个人信息或重要数据的⁷；

- 向境外提供重要数据，依据《数据出境安全评估办法》第四条，“数据处理者向境外提供数据，有下列情形之一的，应当通过所在地省级网信部门向国家网信部门申报数据出境安全评估：（一）数据处理者向境外提供重要数据在境内运营中收集和产生的重要数据确需向境外提供的，应当通过国家网信部门组织的数据出境安全评估”；

- 自当年1月1日起累计向境外提供100万人以上个人信息（不含敏感个人信息）或1万人以上敏感个人信息⁸。

(2) 个人信息出境标准合同（SCC）路径

未达到数据出境安全评估申报标准，但符合下列情形的，个人信息处理者应当与境外接收方订立国家网信部门制定的标准合同，并在合同生效之日起10个工作日内向所在地省级网

信部门备案⁹：

- 数据处理者为非CIIO；
- 向境外提供的数据不含重要数据，仅为个人信息；
- 自当年1月1日起累计向境外提供10万人以上、不满100万人个人信息（不含敏感个人信息），或者不满1万人敏感个人信息的¹⁰。

(3) 个人信息保护认证路径

依据《促进和规范数据跨境流动规定》第八条，关键信息基础设施运营者以外的数据处理者自当年1月1日起累计向境外提供10万人以上、不满100万人个人信息（不含敏感个人信息）或者不满1万人敏感个人信息的，也可以通过取得个人信息保护认证实现合规数据出境。根据《个人信息保护法》第三十八条及相关认证规则（如已施行的《个人信息出境认证办法》），企业可通过第三方认证机构完成个人信息保护体系认证。对于Token出海这类持续性、大规模、高频次的数据跨境场景，个人信息保护认证制度可有效降低重复合规成本，适配API跨境服务的常态化运营需求。

6. 参见《数据出境安全评估办法》（2022年9月1日施行）第四条；《促进和规范数据跨境流动规定》（2024年3月22日施行）第七条。

7. 依据《网络安全法》第三十九条及《促进和规范数据跨境流动规定》第七条，CIIO在境内收集产生的个人信息和重要数据应当在境内存储，确需向境外提供的，应当进行安全评估。

8. 参见《促进和规范数据跨境流动规定》第七条。注：原《数据出境安全评估办法》第四条第二款规定的门槛为“10万人/1万人”，已被《促进和规范数据跨境流动规定》上调为“100万人/1万人”。

9. 参见《个人信息出境标准合同办法》（2023年6月1日施行）第四条、第七条。

10. 参见《促进和规范数据跨境流动规定》第八条。

无论采取何种出境路径，企业均应当对API传输数据进行匿名化、去标识化处理等安全保护措施，遵循数据最小化原则，若能通过技术手段实现匿名化，使数据不可逆地无法识别特定个人，则不再构成个人信息出境；但涉及重要数据的，仍需独立进行安全评估。同时，应对出境数据实施全流程日志留存与审计，满足监管事后核查要求。

2. 技术出口管制合规义务

依据《中华人民共和国出口管制法》（“《出口管制法》”）第十三条、第十四条及《中国禁止出口限制出口技术目录》（“《目录》”），AI大模型、核心算法等可能落入《目录》限制出口技术范围，因此企业向境外提供相关API服务时：



- 属于限制出口技术的，应当依法取得相应的出口许可证；

- 即便相关技术未被列入管制目录，若企业“知道或者应当知道”相关服务将被用于危害国家安全和利益、恐怖主义、大规模杀伤性武器用途等，仍负有主动申报、申请许可的法定义务，不得以“不清楚最终用途”主张免责；

- 严格执行出口管制名单核验义务，不得向被列入管制清单的境外组织、个人提供Token服务。

3. 法定安全与治理义务

（1）模型安全与反窃取义务

依据《网络安全法》第二十一条、《数据安全法》第二十七条，企业应当建立健全全流程数据安全管理制度，组织开展数据安全教育培训，采取防范网络攻击、网络侵入等危害网络安全行为的技术措施。针对境外主体可能通过高频调用实施“模型蒸馏”“模型窃取”的风险，建议企业采取访问频率控制、异常行为监测、水印溯源等技术手段，并在合同中明确禁止反向工程，防范核心算法与模型参数泄露。

（2）数据内容安全义务

依据《网络安全法》第十二条、《数据安全法》第八条，企业不得通过API向境外传输危害国家安全、损害社会公共利益、侵害他人合法权益的内容，应当建立出境内容风险监测与

拦截机制，对API输出内容进行违法违规信息过滤。

(3) 日志留存与配合监督检查义务

依据《网络安全法》第二十三条第（三）项，企业应当留存相关网络日志不少于六个月；依据《数据安全法》第三十五条，企业应当配合公安、国家安全等部门的依法监督检查。若企业构成“重要数据的处理者”，还应当依据《数据安全法》第三十条定期开展数据安全风险评估并报送评估报告。

4.算电协同与绿色算力监管要求

根据“东数西算”相关政策及数据中心绿色低碳要求，开展算力出海业务的数据中心应当满足：

- 符合国家PUE能耗限额标准¹¹;
- 优先使用可再生能源, 落实绿色电力消纳责任¹²;
- 规范电价与电力交易机制, 避免以明显不合理的低价用电形成可被国际贸易调查认定的“特定性财政资助”, 从而加引发反补贴调查

風險¹³

第三部分\

算力出海的合规挑战

（一）国内监管层面的挑战

业务定性待明确，监管规则待梳理：算力出海在现行监管体系中缺乏明确的上位法归类，可能被认定为数据出境、技术出口或互联网信息服务。且目前尚无针对算力出海的专项监管细则或试点指引，企业只能在通用规则下自行论证合规路径。但这种状况正在改善，一方面，2026年ODI敏感行业清单已将AI基础设施（包括算力中心、数据中心出海）明确纳入“需审慎备案/核准”范畴¹⁴；另一方面，国家网信办正“会同相关行业主管部门，逐步细化明确具体行业领域的的数据出境业务场景”，由此可见监管部门已开始关注这一新型业态。

数据出境阈值易触发，合规成本与业务模式存在冲突：Token出海模式下，境外用户交互内容本身即可能构成个人信息或敏感个人信息，且API调用具有持续性、规模化特征，企业极易触及100万人个人信息或1万人敏感个人信息的安全评估阈值。同时，安全评估周期长、材料要求高、审查事项全面，与AI业务快速迭代的需求存在明显冲突，尤其对中小AI企业构

11. https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202407/P020240723625582947550.pdf?file_type=f&link_type=f&link_inlinenote&flow_extra=eyJpbm9pbmVfZGlzcGxheV9wb3NpdGlybGllMCIwZG9yX3Bvc2l0aW9uIjw1JCkb2NfaWQwQl0iIjw1Ijw1NGRiZG9yOTIzMTJldi0dK3ZDU0MzZfYTRiYXN0YXQ3D3D

12.https://www.gov.cn/jd/nbo/bumen/202407/content_6964334.htm?link_type=f&linklineno=te&flow_extra=eYJpbmxbpmVfZGIZcGXheV9wb3NpdGvbiI6MCwiZG9jX-3B2lc0laW9ujlowDCJkb2NfaWQioiI4ZTQzZDE5OGNjYjhNDUzLWY2NQowNmNmNdKyNmNmKjMjQjQw3Dn

13. https://www.gov.cn/gongbao/2026/issue_12586/202602/content_7059937.html?link_type=f&link_inlinetitle=&flow_extra=eYJpbmxbpmVfZGlgZGxheV9wb3NpdGlvbWljMDEwZjg5XzBvc2l0aWU9IjowLkjb2NfaWQlOiJkZmRyTjltNDMlZDU4NWUyLTA4NWVmOBIjNmDEZTYyMGllIGFzD%3D.

14. <https://www.zfwx.com/wxqt/package/target/lisrea/37215.html>.

成实质性准入壁垒。

出境认定客观化标准与穿透式技术管制的

叠加约束：我国监管对数据出境采取客观化认定标准，境外用户通过API接口查询、获取交互内容即可构成数据出境，算力出海服务全程存在数据流跨境传输，会话日志、交互信息易触及个人信息与重要数据规制边界，企业难以依托设施境内部署规避合规义务。同时，《出口管制法》全面管制原则适用范围较广，开放的API接口难以完全核验境外用户用途，叠加模型蒸馏等技术性窃取手段，极易被监管穿透认定为变相技术出口，使境内企业面临被动违法追责的双重法律风险。

内容安全与数据留存的跨境执行张力：依据《网络安全法》《数据安全法》，企业负有保障网络安全、防范违法信息传播、留存日志记录等法定义务。在跨境场景下，境内企业对境外用户生成内容的管控能力有限，不同法域的标准差异显著，极易出现冲突。且跨境数据留存、调取配合义务还可能与境外数据保护法、数据本地化规则直接碰撞，形成双重合规压力甚至法律冲突。

（二）海外监管与国际贸易层面的挑战

欧盟及主要法域数据跨境规则门槛高：

2025年《欧美数据隐私框架》（EU-US Data

Privacy Framework, “DPF”) 通过后，完成认证的美国云服务商无需额外签订SCC，即可接收欧盟个人数据。而中国企业既无双边充分性认定，也难以适用具有约束力的公司规则(Binding Corporate Rules, “BCRs”), 在向欧盟用户提供Token服务时，必须单独完成数据传输影响评估(Transfer Impact Assessment, “TIA”)、境外接收方尽职调查、SCC签署与备案，合规成本显著高于美国同业。同时，英国、加拿大、日韩等主要市场均参照GDPR建立本地化数据跨境规则，进一步抬升企业合规成本。

全球AI专门立法带来全新合规义务：

欧盟《人工智能法案》（AI Act）已正式实施并对AI服务实行风险分级监管。此外，美国各州AI法案、英国《人工智能监管白皮书》、韩国《人工智能产业振兴及伦理标准法》等均在强化算法透明度、训练数据合规、用户权利救济等要求。Token出海模式使得境外监管机构难以直接开展现场检查，更易对境外服务商采取推定高风险、举证责任倒置的监管立场，企业自证合规难度显著增加。

地缘政治与技术管制形成市场准入障碍：

部分国家以国家安全为由，对来自中国的AI服务采取政府采购限制、实体清单核查等措施。包括：

- 将相关API服务纳入政府采购限制范围；
- 要求关键行业不得使用境外AI模型服务；
- 通过实体清单、最终用户核查等方式限制算力调用。

此类措施具有明显地缘指向性，导致企业即便满足数据与AI合规要件，仍可能面临事实上的市场禁入。

算电协同优势面临反补贴调查风险：依托西部绿电与低成本电力形成的价格优势，是中国算力出海的核心竞争力，但在国际贸易规则下可能转化为可诉补贴风险。依据WTO《补贴与反补贴措施协定》（SCM Agreement），若进口成员认定存在以下情形：

- 一国政府或公共机构向特定产业/企业提供财政资助；
 - 该资助具有“特定性”；
 - 并对进口成员国内产业造成损害或威胁；
- 进口成员即可发起反补贴调查（CVD）。国内针对特定算力中心的电价优惠，如被认定为具有专向性的财政资助，可能引发反补贴调查及相应的反补贴税。

数字服务税与跨境税收规则带来额外成本：全球范围内，英国、印度、意大利、¹⁵欧盟、韩国¹⁶、加拿大¹⁷等越来越多国家已开征或拟开征数字服务税（DST），通常对跨境提供数字服务、广告、数据变现等收入按1.5%—5%

单边征税¹⁸。算力API服务可能落入多国数字服务税征收范围，且企业在境外无常设机构但取得跨境服务收入，可能面临双重征税风险。且2026年1月1日起，中国电信服务增值税税目由增值电信服务调整为基础电信服务，税率由6%调整为9%，意味着算力出海企业的境内税负可能有所增加¹⁹。

第四部分\

算力出海的合规建议

（一）国内合规建议

针对业务定性待明确：企业在专项规则出台前，应同时履行数据出境、技术出口、算法备案三套义务，建议主动与属地网信、商务部门沟通，获得行政指导。

针对数据出境阈值：采取“出境数据分类分级+动态监测”机制，对境外用户交互内容进行实时脱敏与匿名化处理，尽量将个人信息出境规模控制在阈值以下。对于已达阈值的企业，建议提前准备安全评估材料，同时评估认证路

15. <https://www.163.com/dy/article/F9i6M19L05502ZGU.html>

16. https://news.qq.com/rain/a/STO2018103000051500?web_channel=wap&openApp=false&uid=&media_id=

17. <https://www.163.com/dy/article/EVMS659C0514R9OJ.html>

18. https://www.sohu.com/a/1006711778_120635327?scm=10001.325_13-325_13.0.0-0-0-0.5_1334&spm=smcpc.channel_248.block3_308_NDdFbm_1_fd.1.1775621473208d337yoW_324

19. https://www.financialnews.com.cn/2026-02/02/content_442739.html

径的适用性。

针对技术出口风险：在API服务协议中明确禁止模型蒸馏、反向工程等行为，设置访问频率控制、异常行为监测等技术手段，建立最终用户风险筛查机制。

针对内容安全与数据留存冲突：建立分层内容审核机制，对境外用户生成内容进行过滤；同时评估境外法域的数据本地化要求，必要时考虑在境外设立独立节点。

（二）海外合规建议

针对欧盟数据跨境门槛：可考虑与已通过DPF认证的云服务商合作，作为数据处理的技术方案一环，但不可替代自身作为数据控制者或处理者的合规义务。针对欧盟市场，建议委托当地数据保护官或外部律师协助完成TIA与SCC备案，降低执法风险。

针对地缘政治市场准入：建立市场准入风险评估机制，优先选择对中国AI服务态度相对开放的国家或地区，密切关注目标国家的出口管制与制裁清单动态。如《中国—东盟自贸区3.0版升级议定书》已将人工智能纳入合作框架，越南、泰国、马来西亚、印度尼西亚等国

家已有具体项目落地²⁰；韩国在2026年3月中韩科技创新合作论坛上签署多项AI合作协议²¹。

针对反补贴调查风险：在享受地方优惠政策时，要求政策发布方出具书面依据，评估该政策是否具有专向性。同时在出口定价时保持合理的成本加成率，避免完全依赖补贴。

针对数字服务税与双重征税：提前进行税务架构筹划，考虑在境外设立子公司或以其他商业存在形式运营的必要性，充分利用双边税收协定降低税负，密切关注OECD“双支柱”国际税改对数字服务常设机构认定及利润分配规则的影响。

第五部分\

结语

算力出海作为中国AI算力与数字服务参与全球竞争的新型载体，本质是WTO《服务贸易总协定》框架下的跨境交付服务，既是算电协同战略市场化落地的重要路径，也是中国外贸从“商品出口”向“数字服务出口”转型的核心抓手，兼具经济价值、产业价值与国家战略价值。当前，该业务面临境内外多重合规约束，国内监管呈现安全优先、穿透式管控的特征，数据出境、技术出口管制等规则构成核心合规底线；境外则需应对多法域数据保护、AI监

20.<https://dzswgf.mofcom.gov.cn/news/phone/183/2026/3/m-1773207277788.html>
21.<https://www.globaltimes.cn/page/202603/1357655.shtml>

管、地缘限制与国际贸易壁垒，企业运营层面亦存在合规体系缺失、技术防护不足等现实短板。为此，企业需构建“技术风控+法律架构”双驱动的合规体系，在确保算法安全与数据合规的前提下，通过差异化布局和穿透式管理，实现算力资源的高效全球配置。 ☞

(贾心蕊对本文亦有贡献)



陈忆安
非权益合伙人
合规与政府监管部
上海办公室
+86 21 6061 3370
chencathy@zhonglun.com

委内瑞拉矿业向外资开放： 后马杜罗时代的投资机遇与合规考量

作者：程军 赵则宇



委内瑞拉玻利瓦尔共和国（República Bolivariana de Venezuela，以下简称“委内瑞拉”）处于南美洲北部，濒临加勒比海，国土面积916,445平方公里，人口约2,860万，官方语言为西班牙语，首都为加拉加斯（Caracas）。委内瑞拉拥有世界上已探明的最大石油储量，同时矿产资源极为丰富，特别是黄金、铜矿、铁矿、铝土矿、钻石、钶钽铁矿以及稀土等多种关键矿产，丰富的矿藏使其长期被国际矿业投资者视为拉丁美洲的“矿石宝库”。

然而，由于众所周知的政治经济原因，该国的矿业开发及开放程度远不及秘鲁、智利、阿根廷、墨西哥、厄瓜多尔等其他拉丁美洲国家。此前，查韦斯时代于1999年颁布的《矿业法令》（Decreto con Rango y Fuerza de Ley de Minas，下称《旧矿业法》），以及马杜罗时代于2015年颁布的《关于国家专营黄金及其他战略性矿产勘探和开采活动的法令》（Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica que Reserva al Estado las Actividades de Exploración y Explotación del Oro y demás Minerales Estratégicos，下称《旧战略矿产法》），对外国投资者在委内瑞拉开展矿业活动设置了诸多限制，导致该国在矿业领域获得的外国投资远不及其他拉丁美洲国家。

在进行了政权更迭后，新政府正极力扭转这种趋势。2026年4月9日，委内瑞拉国民议会在例行会议上正式通过《矿业组织法》（Ley Orgánica de Minas，下称《新矿业法》），并于2026年4月16日在《委内瑞拉玻利瓦尔共和国官方公报》（Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela）特刊第7.020号（Gaceta Oficial Extraordinaria N° 7.020）上正式颁布生效。

第一部分\

《新矿业法》出台背景

自委内瑞拉政权进入罗德里格斯时代以

来，该国持续推进自然资源领域的法律改革，力求吸引更多外资。前不久颁布的《油气资源基本法》（Ley Orgánica de Hidrocarburo）已率先在油气领域向外国投资者敞开大门，而

此次《新矿业法》的出台，则将同样的开放逻辑延伸至矿业领域。

《新矿业法》明确废止了1999年《旧矿业法》及2015年《旧战略矿产法》，成为目前规范委内瑞拉矿业活动最重要的法律依据。根据《新矿业法》第1条，该法的立法目的被界定为“旨在规范矿山、国家领土内现有矿产资源的管理及矿业活动的相关事项”。这一表述看似简洁，实则意义重大——它将原本分散于两部法律的矿业管理职能，统一纳入同一部法律的规制框架，从根本上终结了此前“战略矿产”与“普通矿产”分轨管理的局面。

第二部分\

《新矿业法》核心制度安排

在**矿产所有权与管理权**方面，《新矿业法》第3条和第4条明确重申了国家对矿产资源的所有权及管理权。其中，第3条明确规定：“仅委内瑞拉玻利瓦尔共和国对存在于国家领土内的任何种类的矿床拥有所有权，无论其性质如何；同时，国家对矿产资源管理享有专属的行政权和处置权。因此，矿产资源是不可转让、不适用时效消灭的公共领域财产”。第4条则进一步明确，“矿产资源的管理由行政机关通过负责矿业事务的部门行使，并依据本法的规

定履行其主导职能”。这两个条款共同确立了“国家所有、政府主导”的基本格局，与该国历史上的立法传统保持一致，并无实质性变化。

在**矿业活动主体**方面，《新矿业法》第5条明确规定了六类可从事矿业活动的主体：

- 共和国独资企业或其子公司；
- 共和国或公共实体持股比例超过50%并拥有控制权的混合企业（Empresas Mixtas）；
- 共和国或公共实体持有少数股权，经国家授权的企业；
- 经国家授权的私营企业；
- 经正式登记和授权的手工矿工团队（Brigadas Mineras）；
- 以个人方式从事手工矿业的自然人。

结合第2条“本法适用于本国或外国主体”的表述，外国私营企业在获得国家授权后，依法具备参与委内瑞拉矿业活动的主体资格，这是《新矿业法》相较于旧法最为显著的开放性突破之一。

在**矿业权类型**方面，第8条对核心矿业权类型作出了明确定义，分别适配不同规模的矿业活动。**矿业特许权**（Concesión Minera）以矿业合同（Contratos Mineros）形式授予，适用于大型矿业项目，定义为“规范在特定区域内对属于委内瑞拉玻利瓦尔共和国所有的矿产资源开展勘探和开采活动的合同，具有临时性，

在合同确定的地理范围内有效”；矿业许可证（Licencia Minera）以许可证形式授予，适用于中小型及手工矿业，定义为“在规定的地理范围内，临时性地授权从事特定矿业活动的许可”。此外，第8条第10项还明确了矿区地块的面积标准：单个地块单元（unidad parcelaria）面积上限为513公顷，一个矿区地块最多由12个地块单元组成，因此矿区地块最大面积为6,156公顷。另外，根据第60条，矿业特许权和矿业合同在满足以下条件并经矿业部门批准后可进行转让：不涉及国家安全，受让方具备技术和财务能力，拟转让权利未处于失效状态，且不存在洗钱、恐怖主义融资或有组织犯罪的证据。同时，矿业特许权还可依法设定抵押或进行其他权利处分，但须符合法律规定及国家行政机关制定的准则。而根据第73条，矿业许可证不能进行转让或抵押等任何处置行为。

在**核心原则**方面，第6条将“合同经济平衡（equilibrio económico del contrato）”与“对国内外投资的法律确定性（seguridad jurídica a la inversión nacional y extranjera）”明确写入矿业活动的基本原则，并规定矿产资源的开发应“通过以合同自由（libertad contractual）为基础的法律交易进行”。这一表述在委内瑞拉矿业立法史上较为罕见，其政策信号意义在于：新政府有意通过法律文本向外国投资者传

递稳定预期，以区别于过去频繁干预合同执行的做法。

在**新设机构**方面，《新矿业法》增设了国家地球科学矿业数据库（Banco Nacional del Dato Geocientífico-Minero）、国家矿业活动监管局（SUNAMIN, Superintendencia Nacional de la Actividad Minera）以及国家矿业基金（Fondo Nacional Minero）。其中，国家地球科学矿业数据库作为隶属于矿业主管部门的专业技术服务机构，负责以数字和纸质形式维护委内瑞拉地质、地球物理、地球化学、岩土工程、地理空间及矿业等官方地球科学数据；国家矿业活动监管局为独立监管机构，负责对矿业活动实施监督、控制、检查与稽查；国家矿业基金则是附属于矿业主管部门、不具有独立法人资格的专项基金，主要负责为矿区社会经济发展项目筹措资金。

此外值得一提的是，《新矿业法》第8条第6项首次引入了“生态矿业开发”（Desarrollo Minero Ecológico）这一法律概念，将其定义为“以开发高效且盈利的矿业项目为目标开展矿业活动，最大限度减少对环境 and 生态系统的影响，尊重人权，以可持续方式开发矿产并保护其周边环境”。这一概念的法律化，表明《新矿业法》将环境保护与矿业开发的协调并重作为重要立法价值取向。对矿业投资者而言，这意

味着环保合规将成为开展矿业活动时不可忽视的重要考量。事实上，环保合规要求已全面体现在《新矿业法》的条款中，例如第50条规定：禁止在采矿活动中使用任何破坏、干扰环境并损害矿业生态发展的物质；环境主管部门需应矿业主管部门的请求，通过决议确定禁用物质清单。

第三部分\

勘探与开采的申请流程与关键节点

根据《新矿业法》，与矿业有关的活动被划分为“初级矿业活动（actividades primarias de la minería）”及“矿业关联或辅助活动（actividades conexas o auxiliares a la minería）”两大类。根据第42条，初级矿业活动是指以调查、探测、矿床的几何与体积圈定及矿床开采为目的的一系列过程，涵盖踏勘（prospección）、勘探（exploración）、开采（explotación）、生产（producción）及剥采与转运（arranque y acarreo）五个阶段。而关联或辅助活动则是指能够为矿产资源管理与商业化提供便利的补充性程序，主要包括加工（procesamiento）、选矿与精炼（concentración y beneficio）、持有（tenencia）、运输与流通（transporte y circulación）、仓储（almacenamiento）以及商业化（comercialización）等环节。

cenamiento）以及商业化（comercialización）等环节。

本文重点关注初级矿业活动中的勘探与开采两个阶段。这两个阶段不仅是投资者取得矿业权并开展实质性开发活动的核心环节，也是《新矿业法》规制较为详细的部分。

（一）勘探阶段

1. 勘探活动的启动及专属勘探期

根据《新矿业法》第43条，有意开展勘探活动的主体在启动勘探作业前，须向矿业主管部门提交区域勘探计划（plan de exploración del área）及投资计划（plan de inversión），计划内容应符合《新矿业法》规定的勘探期限及主管部门制定的编制规范。在专属勘探期内或延期期间，申请人须按季度向主管部门提交勘探进展报告（informes de avances trimestrales），报告内容应符合国家行政机关规定的要求和条件。

就专属勘探期时长而言，根据第44条，其最长期限为6年，自取得授权文书之日起计算，具体期限由国家行政机关根据矿种性质及相关情况确定；勘探期届满后可申请延期，每次延期不超过2年，最多可延期2次，且延期申请须在原批准期限届满6个月前向主管部门提出。此外，根据第45条，勘探作业中获取的矿产品经

主管部门授权后可予出售，但须缴纳开采阶段适用的相应税费。

2. 从勘探转入开采的程序

专属勘探期届满后，若申请人拟进入开采阶段，需启动相应的开采申请程序。根据第46条，申请人须向矿业主管部门提交启动开采阶段所需的必要材料，相关申请将在主管部门官方网站公示。根据第47条，自前条所述公示之日起30个连续日内，任何认为自身权利受到影响的利害关系人均可就已提交的图纸方案提出异议。与此同时，无论是否存在异议，主管部门均须另行责令申请人在前述期限届满后90个连续日内，对申请材料中存在的瑕疵予以补正。根据第48条，申请人须向主管部门提交的材料包括：

- 开采阶段启动申请书（escrito de solicitud de inicio de la fase de explotación）；
- 环境保证金（fianzas ambientales）及忠实履约保证金（fianza de fiel cumplimiento）；
- 渐进式环境损害缓解计划（plan de mitigación progresiva de daño ambiental）及矿山关闭计划（plan de cierre de minas）；
- 有效的矿业唯一登记证书（certificado de registro único minero vigente）；
- 技术财务可行性研究报告（el estudio

de factibilidad técnico-financiero）；

- 环境与社会文化影响研究报告（el estudio de impacto ambiental y sociocultural）；
- 经国家地质与矿业研究院（Instituto Nacional de Geología y Minería）核实的勘探成果报告（los resultados de estudios exploratorios, verificados por el instituto de geología y minas）；
- 经国家地质与矿业研究院（Instituto Nacional de Geología y Minería）核实的矿产资源量与储量估算报告（estimación de recursos y reservas minerales）；
- 开发与开采计划（plan de desarrollo y explotación）。

主管部门收到上述材料后，将在30个连续日内完成技术审查并向申请人出具技术意见，申请人须按意见完成整改；随后，主管部门在30个日历日内颁发开采许可（permiso de explotación），许可中应载明特许合同（contrato de concesión）所涵盖、由特许权人自行选定的地块单元。开采许可须在《委内瑞拉玻利瓦尔共和国官方公报》发布后30日内，在特许权所在地的下级登记处完成公证备案；同时，特许权人将获得经认证的总平面图及所选地块平面图副本。

（二）开采阶段

1. 开采前的保证金要求及开采过程中的连续性要求

根据《新矿业法》第51条，在启动开采前，申请人须向矿业主管部门提交忠实履约保证金。该保证金须以资信良好、已在相应国家监管机构登记注册的金融机构或保险公司开立的保函形式提交，金额为年均预估销售收入的10%，且须每年续期更新。若开采活动无正当理由中断超过6个月，主管部门有权申请兑付该保函。

根据第52条，开采活动非经正当理由不得中断；确需中断的，期限不得超过6个月。若属不可抗力（fuerza mayor）或意外事件（caso fortuito）情形的，须及时向主管部门报告，部门须在收到申请后30个工作日内作出决定。在中断期间，权利持有人仍须持续开展必要的保全作业。

2. 开采期限

就开采期时长而言，根据第53条，开采期自获批之日起计算，最长为30年；期满后可申请续期两次，每次不超过10年。续期申请须在初始批准期限届满6个月前提出，且申请人须已全面履行对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的各项义务。

第四部分\

矿业财务负担

矿业财务负担直接影响项目投资回报率及合规成本。因此，准确理解相关规则对于评估项目经济可行性及规避税务风险至关重要。根据《新矿业法》，投资者需重点关注的主要财务负担包括：国家矿业基金相关款项、矿业权利金（regalía）、与国家特别权益（ventajas especiales）相关的费用，以及矿业税费（régimen tributario en materia de minas）。

如前所述，《新矿业法》设立了国家矿业基金，其收入来源包括国家行政机关确定的经常性或临时性拨款、基金自身经营管理所得、接受的各类捐赠，以及从矿业合同项目中获得的款项。根据第25条，与委内瑞拉政府签订矿业合同的特许权人或混合企业，须向国家矿业基金缴纳最高不超过其毛收益（ganancias brutas）1%的款项；中小型矿业项目则需最高缴纳毛收益的0.5%，且该款项可从应缴矿业权利金中扣除。

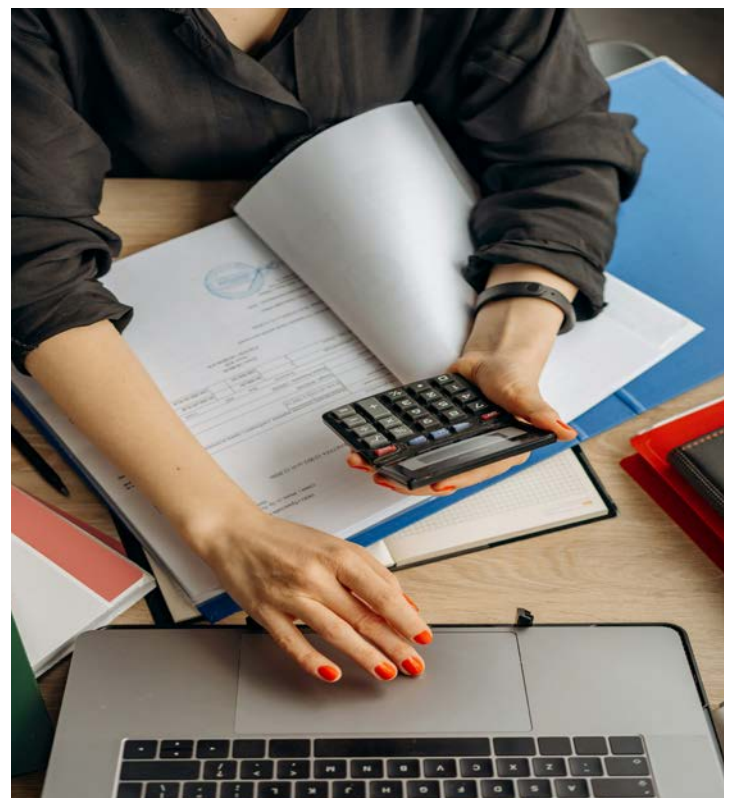
就矿业权利金而言，根据第91条至第92条的规定，国家对从任何矿床开采的矿产品均有权收取权利金，费率最高为矿产品原始产量（producción bruta del mineral）的13%，按其最终的商业价值（valor comercial del pro-

ducto final) 计算。矿业主管部门将通过决议确定具体征收参数, 综合考量矿种类型、开采条件、投资规模、矿产品市场价值、环境损害缓解计划实施情况、社会发展计划及监管机关认定的其他因素。权利金可以现金或实物形式缴纳, 由国家行政机关向从事初级矿业活动的主体征收。对于小型矿业项目, 缴纳方式由矿业主管部门通过决议确定; 对于大型矿业项目, 缴纳方式则在矿业合同中约定。

除权利金外, 从事矿业活动的主体还有可能缴纳与国家特别权益有关费用。根据第93条, 在与委内瑞拉政府签订的矿业合同中, 可为委内瑞拉政府设立国家特别权益。就国家特别权益的具体内容而言, 应综合考虑矿业项目的性质、规模及其他特征, 以及环境与社会文化条件等因素。

在矿业税费方面, 《新矿业法》第十六章(第94条至第98条) 建立了以矿业税(im-puesto a la minería) 为核心的税收制度。根据第95条, 从事初级矿业活动的公私法人须缴纳矿业税, 税率最高为月度营业收入总额的6%, 具体税率由矿业主管部门在征得财政主管部委意见后, 根据项目性质、矿种类型及资本投资需求确定, 且计税基础(base imponible) 为收入全额, 不得扣除任何成本或费用。根据第96条, 矿权持有人以免缴进口税方式进口的机械

设备及其他物资, 未经国家行政机关授权, 不得转让、挪作他用或带出境外, 只能专门用于原申请进口时所指定的特许区域。根据第97条, 矿业活动主体可享受多项税费豁免(exención de tributos), 包括大额财产税(Impuesto a los Grandes Patrimonios)、科技、体育、禁毒及社保养老金等五类专项附加税(contribución especial)。根据第98条, 从事关键矿产(minerales críticos) 与稀土(tierras raras) 相关活动的主体可申请适用国家行政机关以法令形式设立的特殊税收制度(régimen especial tributario), 但其出口相关产品时, 须缴纳



税率最高为出口货物销售总额5%的出口税，且该制度的适用需以按约执行投资计划、保障运营持续稳定及确保环境可持续性（sostenibilidad ambiental）为前提。

第五部分\

美国制裁与管制措施对中国投资者的影响

尽管委内瑞拉新矿业法为外国投资者拓宽了制度准入空间，但机遇与制裁风险并存，美国对委内瑞拉的常年制裁，至今仍是悬在每一个有意进入该领域的投资者头顶的现实约束。截至2026年3月27日，针对委内瑞拉矿业领域的商业活动，美国财政部海外资产控制办公室（Office of Foreign Assets Control, OFAC）共颁布了GL 51A、GL 54及GL 55三项一般许可证（General Licenses），为委内瑞拉矿业领域的商业活动提供了授权依据，不过，这三项一般许可证中也包含针对中国相关方的限制条款。

GL 51A授权“依法设立的美国实体（established U.S. entity，即2025年1月29日或之前依据美国或美国任一司法辖区法律设立的实体）”从事委内瑞拉来源矿产（含黄金）的出口、转口、买卖、储存、购买、交付及运输，并包括

在委内瑞拉境外对上述矿产进行加工或精炼。但是，该许可证通过两项独立条款排除涉及中国相关方的交易：(b)(3)排除涉及“位于委内瑞拉或美国境内、受中国主体直接或间接拥有、控制或与中国主体合营的实体”的交易；(b)(4)单独排除在中国境内对委内瑞拉原产矿产进行加工或精炼的行为。

GL 54授权“从美国境内提供或由美国主体提供（provision from the United States or by a U.S. person）”的商品、技术、软件及服务，用于委内瑞拉境内矿产（含黄金）的勘探、开采、提取、加工、精炼及生产活动。但是，该许可证通过(b)(2)排除涉及中国相关方的交易，具体为：涉及“位于中国境内或依据中国法律设立的主体，或受上述主体直接或间接拥有、控制或与之合营的任何实体”的交易。

GL 55授权任何主体（原文未限定授权主体范围）就委内瑞拉矿业领域新投资进行谈判并签署附条件合同（contingent contracts），涵盖新勘探、开采、精炼、生产活动及合资企业组建等，且任何此类合同的履行须明确以从OFAC获得单独授权为先决条件。但是，该许可证通过(b)(1)排除涉及中国相关方的交易，具体为：涉及“位于中华人民共和国境内的主体，或受上述主体拥有、控制或合营的任何实体”的交易。需要注意的是，与GL 54相比，GL 55的

排除措辞仅使用“位于中华人民共和国境内 (located in the People's Republic of China) ”, 不含“依据中华人民共和国法律设立 (organized under the laws of the People's Republic of China) ”这一表述。

根据上述信息, 中国投资者需重点关注一个问题: 若作为非美国主体参与相关交易, 是否以及在何种条件下会触发美国制裁风险? OFAC于2026年3月31日更新的FAQ 1247对此提供了针对GL 46B、GL 51A及GL 52的官方解释。需要说明的是, **FAQ 1247的覆盖范围明确限于GL 46B、GL 51A和GL 52, GL 54和GL 55均不在其列。**就GL 51A而言, FAQ 1247的基本立场是: 非美国主体参与相关交易原则上不触发制裁风险, 但需满足若干条件。该FAQ随后逐项列明了这些条件, 其中两项与中国企业的商业模式直接相关:

“The transaction does not involve an entity located in or organized under the laws of Venezuela or the United States that is owned or controlled, directly or indirectly, by or in a joint venture with a person located in or organized under the laws of the People's Republic of China.”

“With respect to GL 51A, the transaction does not involve the processing or refining of Venezuelan-origin minerals, including gold, in

the Russian Federation, the Islamic Republic of Iran, the Democratic People's Republic of Korea, the Republic of Cuba, or the People's Republic of China.”

从文意解读的角度来看, 上述两项条件明确划定了限制边界。第一项针对交易主体的控制关系, 禁止委内瑞拉或美国实体在受中国主体控制或与之构成合资关系的情况下参与交易; 第二项针对的是加工精炼的地理位置, 禁止在中国、俄罗斯、伊朗、朝鲜或古巴境内对委内瑞拉原产矿产进行加工或精炼。根据文意, 这两项限制的核心在于特定的交易结构和特定的行为地点, 而非对中国主体参与资格的绝对禁止。

需要指出的是, 上述分析仅基于GL 51A的授权范围展开。即使交易结构符合GL 51A的条件要求, 中国企业仍需评估可能面临的制裁及次级制裁 (Secondary Sanctions) 风险。因此, 合规边界的界定不仅取决于是否满足GL条款的形式要求, 更需考量交易整体在实质上是否存在引发制裁的风险。这要求投资者在交易架构设计、资金流向安排、运营地点选择等方面进行综合考量, 确保交易在形式与实质上均符合美国制裁相关法律的要求。

就GL 54和GL 55而言, 非美国主体的参与边界目前仍缺乏对应的官方FAQ指引, 需回归

许可证原文逐条分析。尤其需要注意的是，GL 55的排除条款将位于中国境内的主体，或受中国境内主体拥有、控制或与之合营的实体的交易一概排除——即上述主体以自身名义直接参与GL 55项下的谈判或签约，在文本层面已被明确禁止。

然而，该排除条款的射程并非无边界。其针对的是交易涉及方的身份与控制关系，而非对中国主体一切参与可能性的全面封堵。从制裁合规的角度讲，关键在于：交易架构是否具有真实商业实质、是否构成规避制裁的安排、资金流向是否透明可控等。这些问题的答案，取决于具体交易的结构设计、参与主体的法律地位，以及交易对手方是否为被制裁实体或其控制的主体等多重因素。

需要坦率指出的是，在缺乏OFAC官方指引的情况下，上述问题的合规边界存在一定的不确定性。但这并不意味着相关路径完全封闭——OFAC允许利益相关方通过预先咨询（advisory opinion）或申请特定许可（license）的方式寻求官方意见。因此，对于有意参与委内瑞拉矿业交易的中国企业而言，核心任务不是简单地判断“能否参与”，**而是在专业法律意见支持下，系统评估交易的制裁风险敞口，并通过合规的架构设计与必要的官方沟通，将不确定性降至可接受的商业范围内。**

第六部分\

结语

《新矿业法》的颁布，标志着委内瑞拉矿业法律框架的重大调整。该法在立法层面实现了矿业管理的统一化、矿业权类型的体系化以及矿业活动主体的多元化，并将“合同经济平衡”与“对国内外投资的法律确定性”明确写入原则条款，从国内法层面为外国投资者进入委内瑞拉矿业市场提供了法律依据。

然而，对于中国投资者而言，《新矿业法》所带来的市场开放机遇与美国OFAC制裁框架所设置的合规约束，构成了一组需要同时审视的变量。从委内瑞拉国内法层面看，外国企业（包括中国企业）在获得国家授权后，依法具备参与矿业活动的主体资格；但从美国制裁法层面看，GL 51A、GL 54及GL 55已明确将中国主体排除在若干授权交易的豁免范围之外，且不对中国境内的委内瑞拉原矿产加工精炼活动提供一般许可授权。上述两个法律层面的并行存在，要求中国投资者在开展项目可行性评估时，必须将委内瑞拉国内矿业法合规与美国制裁合规作为同等重要的前置条件加以审查，而非仅关注其中单一维度。

此外，《新矿业法》虽已正式颁布，但其中大量具体操作规则（包括税费标准及各类保

证金的计算方式等) 仍有待矿业主管部门通过次级法规 (normas de rango sublegal) 加以细化落实。有意进入委内瑞拉矿业市场的投资者, 除需研读法律原文外, 还要密切跟踪相关配套法规的出台动态。 88



程军
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2005
chengjun@zhonglun.com



中伦研究院出品

特别声明：以上所刊登的文章仅代表作者本人观点，不代表北京市中伦律师事务所或其律师出具的任何形式之法律意见或建议。未经本所书面授权，不得转载或使用该等文章中的任何内容，含图片、影像等视听资料。如您有意就相关议题进一步交流或探讨，欢迎与本所联系。