

From

OVERSEAS OPERATION To GLOBAL GOVERNANCE



ANALYSIS OF THE NEW POLICIES ON OUTBOUND INVESTMENT & CORPORATE COMPLIANCE GUIDE

从「出海经营」到「全球治理」

— 对外投资新政解析与企业合规指南 —



* 全球治理 · 对外投资
* 严监管 · ODI合规

* 贸易合规 · 风控实战
* 新能源 · 出海挑战

* 个人跨境 · 资产合规



中伦研究院出品



CONTENTS

01

中国企业步入“规则竞争”时代：从出海经营到全球治理
——《国务院关于对外投资的规定》的时代意义

PAGE 05

02

《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

PAGE 21

03

贸易合规视角下境外投资风险解析与合规建议
——解读《国务院关于对外投资的规定》

PAGE 30

04

《国务院关于对外投资的规定》
对新能源企业出海的影响简析

PAGE 43

05

《国务院关于对外投资的规定》下中国居民
个人境外金融投资的监管与税务风险讨论

PAGE 53



01

中国企业步入“规则竞争”时代： 从出海经营到全球治理 ——《国务院关于对外投资的规定》的时代意义

作者：龚乐凡

前言

当前全球商业竞争已经进入“规则竞争时代”。

2026年夏天，欧洲遭遇历史性高温，只有一家中国家电企业的便携分体空调在欧洲遭疯抢，黄牛价翻数倍仍断货，中国空调产品市场竞争激烈，为何只有一家把握了这个机会？其成功秘诀在哪里？

秘密并不在于“产品”，而是法律和规则。原来，该企业扎根在德国的12人法务团队超前布局：团队吃透欧盟27国建筑保护、租赁限制等隐性规则并扫清合规盲区，反向拆解法条将冷媒精准控制在1.99公斤，卡在“需专业人员安装”政策红线之下，实现用户自行安装的核心优势；同时围绕创新结构布局317项专利筑起模仿壁垒，实时监控全平台侵权快速维权，既让产品立项即避政策雷区，又以“规则+专利”锁死竞品三年入场窗口，成为横扫欧洲市场的底层支撑。

面对规则的挑战、面对市场的机会，靠临时抱佛脚、靠AI科技也都是无法抓住这样的机遇的。中国企业需要的是——思维模式的转变。

新时代的出海赢家，不是你的产品好不好，而是你对于规则是否重视和掌握。

同处2026的炎热盛夏，另外一些中国企业正遭遇一场前所未有的寒流。

近年来，荷兰、英国、澳大利亚、意大利、加拿大、墨西哥等国先后通过管制旧法、紧急立法、行政令冻结、强制股权剥离、“黄金权力”审查和矿业法国国有化等手段，对芯片、钢铁、稀土、轮胎、锂矿等多领域的存量中资海外投资实施监管干预，限制中方对海外资产的控制权。

“国家安全”已从例外抗辩日益变为常规征收和掠夺的工具。对中国企业而言，传统的BIT仲裁虽是可行的救济路径，但东道国正通过“立法先行”使征收行为在国内法层面“合法化”，大幅抬高国际仲裁的胜诉门槛。

与此同时，中国企业在境外合规方面，频频遭遇滑铁卢。2026年7月20日，欧盟委员会依据《数字服务法》（DSA），对某知名中资跨境电商平台处以5.5亿欧元（约42.5亿人民币）罚款，依据是该平台未充分履行管控义务，未能清理平台内假冒服饰、危险玩具、不合规化妆品等非法、不安全商品，同时要求平台限期提交整改方案。此前5月28日，欧盟委员会已对另一主流的中资背景跨境电商平台作出2亿欧元（约15.6亿元人民币）罚款决定。立法层面，法国参议院于2026年6月29日通过《反超快时尚法》，将多家主流跨境线上零售平台纳入监管框架，设立单件商品0.25-6欧元的处罚机制。

回顾2025年7月3日，法国竞争、消费与反欺诈总局（DGCCRF）以欺诈性商业行为为由，对一家中资跨境“快时尚”电商平台处以4000万欧元罚款，创下法国同类执法案件历史峰值。不难看出，相关领域境外监管处

罚呈现频次持续走高、罚没金额不断攀升的态势。

一方面，中国企业在海外面临陌生而全新的法律、制度、政策和文化，如果不能适应当地的环境和规则，且不能做好合规和风控，处理好与当地政府和当地企业（包括竞争对手）之间的关系，处理好总部与当地子公司之间的关系，不善于用法律武器做到——事前未雨绸缪、事后积极应对，那么技术、产品和商业模式再好，最终也会因为治理、合规、管控方面的挑战，以法律争议而告终。

另一方面，近年来，国际经贸规则持续调整，地缘政治深刻影响全球产业链布局，国家安全因素不断进入贸易、投资、科技、数据等传统商业领域。出口管制、投资安全审查、数据跨境监管、供应链尽职调查、经济制裁、ESG等制度安排，正不断重塑企业全球经营环境。越来越多过去属于政府监管层面的制度规则，开始直接影响企业商业决策；越来越多过去被认为属于法律部门处理的问题，也逐渐演变为董事会和管理层必须面对的重要战略议题。

* * *

无论是触目惊心的以“国家安全”为名义实施的司法冻结或企业控制权掠夺，还是监管机构对中资跨境平台开出巨额罚单，中国企业的出海再也无法抱着“摸着石子过河”的心态，或者“查到再说”的侥幸心理。这是一场游戏规则残酷竞争和极度博弈，中企出海面临的不只是百亿级的企业资产损失、几十亿的合规罚款，还有声誉损耗、丧失市场准入资格等隐性成

本。更值得警惕的是，多国对于严格执法和监管举措的“效仿”，将给中企带来更为残酷的考验。

新时代中企出海完成关键跃迁：从输出产品、布局产能，转向全球专利布局、建立跨国治理和风控法律体系。国际竞争的核心赛道随之切换，统筹跨境合规、知识产权、全球产业链协同的综合统筹水平愈发关键。因此，一家企业的全球治理能力，日益成为其新的核心竞争力。

PART 001

全球化进入规则竞争时代

每一个时代，都会重新定义企业国际竞争所需要具备的核心能力。

改革开放四十余年来，中国企业全球化的发展历程，既是中国经济不断融入世界经济的过程，也是中国企业不断突破自身能力边界的过程。从最初依靠产品出口参与国际分工，到通过境外投资建立生产基地、开展跨境并购，再到近年来新能源、高端制造、数字经济等产业加快全球布局，中国企业已经逐步成长为全球产业链的重要参与者。

然而，当我们站在今天重新审视中国企业全球化的发展时，一个更加深刻的变化正在发生。

过去，全球化竞争主要围绕成本、效率、规模和市场展开。企业关注的是产品能否出口、资本能否流动、工厂能否落地，以及如何通过全球资源配置不断降低成本、扩大市场。

今天，这些因素依然重要，却已不足以决定一家企业能否真正实现国际化。

近年来，国际经贸规则持续调整，地缘政治深刻影响全球产业链布局，国家安全因素不断进入贸易、投资、科技、数据等传统商业领域。出口管制、投资安全审查、数据跨境监管、供应链尽职调查、经济制裁、ESG等制度安排，正不断重塑企业全球经营环境。越来越多过去属于政府监管层面的制度规则，开始直接影响企业商业决策；越来越多过去被认为属于法律部门处理的问题，也逐渐演变为董事会和管理层必须面对的重要战略议题。

企业之间竞争的底层逻辑，正在发生深刻变化。

过去，企业竞争的是产品；后来，竞争升级为供应链；**今天，企业越来越需要竞争规则理解能力、制度适应能力以及全球治理能力。**

全球化并没有结束，而是进入了规则竞争时代。

这里所说的“规则”，不仅包括法律法规本身，还包括国家安全政策、

产业政策、出口管制制度、投资安全审查机制、国际税收安排、数据治理规则以及国际商业惯例等共同构成的制度体系。

企业面对的，不再只是全球市场，更是全球规则。

对于中国企业而言，这一变化具有更加特殊的意义。

中国企业全球化正在经历一次新的跃迁

当全球化进入规则竞争时代，企业竞争的核心已从产品与市场规模，转向规则理解能力、制度适应能力与全球治理能力



龚乐凡 | 保留所有权利 © 2026

过去，中国企业最大的挑战，是如何“走出去”；今天，中国企业更大的挑战，则是如何真正“走进去”；未来，中国企业需要回答的问题，则是如何真正“走上去”。

“走出去”，意味着产品、资本和技术能够跨越国境；“走进去”，意味着企业能够融入当地市场、建立组织、服务客户；而“走上去”，则意味着企业能够在不同法律制度、不同监管环境以及不同商业文化下持续经营，并不断建立长期竞争优势。

过去，中国企业最大的挑战是跨越国境；未来，中国企业最大的挑战，将是跨越制度。

真正决定这一跃迁的，不再只是产品、资本或者技术，而是企业持续驾驭全球规则、协调全球资源、管理全球风险的能力。

正是在这样的时代背景下，《国务院关于对外投资的规定》（国务院令837号，以下简称《规定》）正式出台。

作为我国第一部系统规范对外投资活动的行政法规,《规定》建立投资壁垒调查制度,衔接《反外国制裁法》,强化对外投资场景下国家禁止、限制出口技术的跨境管控,禁止通过人员派遣、技术培训转移受控技术与相关数据。增设投资主体资格惩戒条款,违规主体最高3年内不得开展对外投资。健全对外投资管理体系,实施穿透式全过程监管。同时,《规定》首次将“居民个人”纳入对外投资监管。

《规定》不仅建立了更加统一、完善的对外投资制度体系,也标志着我国对企业全球化发展的制度理念正在发生重要变化。

如果仅仅把《规定》理解为一部新的ODI监管法规,显然低估了它的意义。

更值得关注的是,《规定》体现出的监管逻辑已经发生变化:监管对象开始从传统意义上的资本跨境流动,逐步延伸至企业全球经营全过程;监管目标也开始从促进企业“走出去”,进一步转向支持企业依法、合规、安全、可持续地参与国际竞争。

从这个意义上说,《规定》不仅是一部规范对外投资活动的行政法规,更标志着中国企业全球化开始进入更加重视治理能力建设的新阶段。

因此,理解《规定》,不能仅停留于条文本身,而应放在全球商业秩序重构和中国企业全球化转型的大背景下加以观察。

真正值得企业思考的问题,不只是如何完成一次境外投资,而是如何借助这一制度契机,建设一家真正具有全球竞争力的企业。

PART 002

从全球经营到全球治理

长期以来,人们讨论中国企业“走出去”,更多关注的是经营能力。

企业是否拥有具有国际竞争力的产品,是否建立了稳定的供应链体系,是否能够完成跨境并购,是否能够建设海外工厂、销售网络以及区域总部,这些都是中国企业过去二十多年全球化成功的重要标志。

但是，当越来越多中国企业开始在全球多个国家持续经营时，一个新的
问题逐渐凸显出来。

真正的挑战，不再是完成一笔海外投资，而是如何持续经营一家全球
化企业。

完成一次投资，更多是一项交易；经营一家全球化企业，则是一项长
期治理。

前者关注的是项目能否落地，后者关注的是企业能否长期发展。

过去，企业主要解决的是商业问题；今天，企业越来越需要解决制度
问题。

过去，企业关注的是市场；今天，企业必须同时关注规则。

过去，企业面对的是客户；今天，企业还必须面对不同国家的监管机
构、投资审查机关、税务机关、数据监管部门以及越来越复杂的利益相
关方。

因此，中国企业全球化正在经历一次新的跃迁。

如果说过去企业全球化更多体现为全球经营（Global Operations），
那么未来企业真正需要建立的，则是全球治理能力（Global Governance
Capability）。

这里所说的全球治理能力，并不是简单意义上的合规能力，也不仅仅
是风险控制能力，而是企业能够在不同法律制度、不同监管环境、不同商
业文化以及不同利益相关方之间，**持续创造价值、管理风险并实现长期发
展的综合能力**。

这种能力，不仅包括全球组织架构设计、法律与合规体系建设，还包
括供应链治理、知识产权保护、数据治理、出口管制应对、国家安全风险
管理以及跨境争议解决等多个方面。

企业全球化的竞争，已经开始从经营能力竞争逐步演变为治理能力
竞争。

这一变化，同样清晰地体现在《规定》的制度设计之中。

《规定》不再局限于传统意义上的投资审批和备案，而是围绕投资促

进、投资管理、国家安全、海外权益保护以及法律责任等多个方面，建立覆盖投资全过程的制度体系。

这意味着，对外投资已经不再是一个单独项目，而越来越成为企业全球治理体系的重要组成部分。

《规定》至少释放出**三个值得企业高度关注的制度信号**。

第一，监管思维已经从关注“资金是否走出去”，逐步转向关注企业是否能够依法、规范、可持续地开展全球经营。

第二，国家安全已经成为企业全球经营过程中必须长期关注的重要法律因素。出口管制、安全审查、关键技术保护等制度，不再只是少数敏感行业需要面对的问题，而将越来越成为企业境外投资的重要合规要求。

第三，对外投资管理已经进入跨部门、跨法域、跨专业协同的新阶段。企业未来面对的不再只是一次审批，而是贯穿项目立项、交易实施、运营管理直至退出全过程的持续治理要求。

对于企业而言，这意味着未来真正需要建设的，不仅是一套全球经营体系，更是一套全球治理体系。

PART 003

《规定》释放的不仅是监管信号，更是治理信号

对于法律专业人士而言，《规定》首先是一部行政法规；但对于企业而言，更值得关注的是其背后所传递出的制度信号。

任何一项重要制度的出台，都不仅是对现实问题的回应，更体现了监管理念的变化。《规定》的价值，也不仅仅体现在其完善了我国对外投资管理制度，更在于它反映出我国对企业全球化发展的期待已经发生深刻变化。

笔者认为，《规定》至少释放出**五个值得企业关注的制度信号**。

第一，从关注“投资行为”，走向关注“全球经营”。

过去，对外投资管理更多围绕项目审批、备案以及资金跨境展开，而

《规定》进一步建立了覆盖投资促进、投资管理、海外权益保护以及法律责任等内容的制度体系。这意味着，对外投资已经不再是一次性的交易行为，而是企业全球经营活动的重要组成部分。监管关注的，也不只是企业是否完成投资，更关注企业能否依法、规范、可持续地开展全球经营。

第二，从强调发展，走向更加重视发展与安全并重。

《规定》专设国家安全、出口管制等内容，反映出当前国际投资环境已经发生重大变化。今天，国家安全已不仅是政府部门关注的问题，也越来越成为企业投资决策的重要变量。企业开展境外投资，不仅需要评估商业可行性，也需要同步评估国家安全、技术安全、数据安全以及供应链安全等因素。

第三，从单一监管，走向跨部门协同治理。

随着企业全球经营活动日益复杂，对外投资涉及的发展改革、商务、外汇、国资、税务、海关等多个部门之间需要更加有效的协调机制。《规定》体现出的协同治理理念，也意味着企业未来需要建立跨部门、跨专业的内部治理机制，而不能再依赖单一部门推动海外项目。

第四，从鼓励“走出去”，走向更加重视“走得稳、走得远”。

《规定》既强调促进对外投资，也强调海外权益保护、风险防控以及法律责任。这说明监管重点已经不仅关注企业能否完成境外投资，更关注企业能否长期、稳定、安全地开展海外经营。

第五，从项目管理，走向治理管理。

这也是《规定》释放出的最重要信号。

过去，企业可以把海外投资理解为一个项目；未来，企业必须把海外投资纳入全球治理体系之中。企业全球化，不再只是投资部门或者业务部门的工作，而需要法务、财务、税务、知识产权、人力资源、数据合规以及风险管理等多个职能部门共同参与。

《规定》真正推动升级的，不只是监管制度，更是企业全球经营理念。

PART 004

全球治理能力：企业新的核心竞争力

如果说《规定》提出了新的制度要求，那么企业真正需要回答的问题则是：如何建立与之相匹配的全球治理能力？

全球治理能力，并不是简单增加几项合规制度，也不是建立几个海外子公司，更不是把国内管理模式简单复制到海外。

它首先是一种组织能力。

越来越多国际领先企业的发展实践表明，全球竞争优势并不仅来自产品创新，更来自成熟的治理体系。董事会负责全球战略，管理层负责资源配置，总法律顾问（General Counsel）负责法律与治理体系建设，各专业部门围绕共同目标协同运行，形成覆盖全球经营全过程的治理架构。

对于越来越多中国企业而言，这样的治理体系正在成为新的必修课。

全球治理能力：企业新的核心竞争力

治理体系成为全球化运营的必修课

龚乐凡 | 保留所有权利 © 2026



首先，是全球组织治理能力。企业需要建立覆盖总部、区域总部和海外子公司的组织体系，明确授权机制、决策流程和内部控制，确保全球资源能够高效协同。

其次，是全球法律治理能力。法律工作不再只是合同审核和诉讼管理，而应前移至企业战略决策阶段。在重大投资、境外并购、技术许可、

数据跨境、出口管制、国家安全审查等事项中，法务团队应当深度参与商业方案设计落地全流程，而不是在项目接近完成时才介入风险控制。

再次，是全球风险治理能力。政治风险、法律风险、汇率风险、供应链风险、数据风险、声誉风险彼此交织，企业需要建立统一的风险识别、评估和响应机制，而不是依赖事后补救。

与此同时，还需要不断提升供应链治理能力、知识产权治理能力以及全球规则适应能力。

值得注意的是，这些能力建设，都已经不再只是法务部门的职责，而成为董事会和管理层共同承担的重要战略任务。

因此，总法律顾问（General Counsel）的角色也正在发生深刻变化。

过去，GC更多承担法律支持和风险控制职能；今天，GC越来越多地参与重大投资决策、组织架构设计、跨境合规体系建设以及董事会治理。法律职能开始从企业经营的后台支持，逐步走向企业战略的前台。

从这个意义上说，GC不仅是企业法律事务的负责人，更是企业全球治理体系的重要建设者。

PART 005

跨境法律总协调人：全球治理体系的重要连接者

伴随着中国企业全球化不断深入，企业所面对的法律风险，也正在发生深刻变化。

过去，中国企业境外法律服务的需求，更多集中于海外投资、跨境并购以及日常商业交易；而近年来，随着中国企业在海外经营规模不断扩大，**企业越来越多地面对**东道国政府监管、行政调查、出口管制、反倾销与反补贴调查、知识产权纠纷、重大合同争议、国际仲裁以及跨境诉讼等更加**复杂的法律挑战**。

与此同时，中国企业维护海外合法权益的意识也不断增强。越来越多企业开始主动运用国际仲裁、境外诉讼、投资协定仲裁等法律手段维护自

身权益，海外维权已经成为企业全球经营的重要组成部分。

当中国企业步入“规则竞争”时代，这意味着，中国企业对国际法律服务的需求正在发生革命性的变化。

过去，一个海外项目可能只需要聘请一家当地律师事务所；今天，一项重大海外投资或者跨境争议，往往同时涉及中国境内监管要求、东道国法律、多个司法辖区以及不同专业领域的问题，企业可能需要同时聘请美国、欧洲、东南亚等多个国家和地区的律师事务所，共同参与同一项目。

真正的挑战，已经不再是寻找优秀律师，而是如何管理优秀律师。

一家国际律师事务所或许能够解决某一个司法辖区的问题，一位优秀的当地律师也能够提供高质量的法律意见；但是，当多个国家、多家律所、多个专业团队同时参与同一个项目时，企业真正需要的，则是一位能够理解企业战略目标、熟悉中国监管体系，同时能够统筹不同法域、不同专业团队的法律总协调人。

笔者将这一角色称为跨境法律总协调人（Lead Counsel）。

跨境法律总协调人，并不是某一专业领域最优秀的律师，也并不意味着所有法律工作都由其亲自完成。

相反，其核心价值在于整体统筹。

一方面，其需要准确理解中国企业的商业目标、决策机制以及监管要求，帮助企业合理确定全球法律服务方案；另一方面，其需要根据不同国家和不同法律问题，筛选最合适的当地律师事务所和专业团队，并持续协调各方工作，确保不同法律意见能够形成统一、可执行的整体解决方案。

更重要的是，在跨境争议解决过程中，跨境法律总协调人的价值更加突出。

无论是东道国监管调查、国际仲裁、跨境诉讼，还是海外资产保全、投资协定争议等复杂事项，企业往往需要同时面对不同程序、不同法律体系以及不同文化背景下的律师团队。此时，如果缺乏统一协调，不同专业意见之间容易出现重复、冲突甚至资源浪费，不仅增加法律成本，也可能影响整体争议解决策略。

跨境法律总协调人的职责，正是在不同国家律师、不同专业团队以及企业管理层之间建立有效沟通机制，统一项目管理，整合全球法律资源，控制项目风险，并持续确保法律策略始终服务于企业整体商业目标。

从这个意义上说，跨境法律总协调人不仅是一名律师，更是企业全球治理体系的重要组成部分。

《国务院关于对外投资的规定》的出台，意味着中国企业未来将更加广泛地参与全球投资和全球经营；而伴随着全球经营活动不断深化，企业对于跨境法律资源整合能力的需求也将持续提升。

未来，中国涉外律师的竞争优势，将越来越不取决于熟悉某一部法律或者某一个司法辖区，而取决于能否成为企业全球治理体系中的跨境法律总协调人，帮助企业连接中国与世界、连接不同法域、连接商业目标与法律规则，并最终为企业全球化提供持续、稳定、高效的法律支持。



龚乐凡
合伙人
私募基金与资管部
上海办公室
+86 21 6061 3666
lefangong@zhonglun.com



02

《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。

PART 001

《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。

PART 002

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。

PART 003

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的行业，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。

PART 004

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。

PART 005

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。

PART 006

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 2288
houzhanghui@zhonglun.com



03

贸易合规视角下境外投资 风险解析与合规建议 ——解读《国务院关于对外投资的规定》

作者：张国勋 代思浓 陈姝含

2026年6月1日，国务院正式公布《国务院关于对外投资的规定》（国务院令837号，下称“《规定》”），《规定》将于2026年7月1日起正式施行。作为我国对外投资领域的重要行政法规，《规定》在承袭现行境外投资监管体系的基础上，从国务院行政法规层面对对外投资的促进服务、规范管理、权益保护和安全风险防范作出系统性规定，为我国对外投资业务全链条监管、常态化合规治理以及跨部门协同监管工作，提供了权威、明确的制度支撑。

从贸易合规视角审视，《规定》将对外投资活动置于更完整的综合监管和风险管理框架下加以规范。伴随我国企业境外投资布局持续拓展和全球供应链体系的不断深化，境外投资业务已不再局限于传统的对外直接投资（Outbound Direct Investment，下称“ODI”）核准、备案或资金出境等程序性事项；其项下的设备出口、技术流转、软件传输、数据跨境、人员派驻及投后资产处置等全链条安排，均可能涉及出口管制、技术转移合规、数据合规、境外投资安全审查及反制措施等规则下的合规要求。对此，企业需在项目筹划阶段前置开展贸易合规评估，将各项合规管控要求贯穿于交易架构设计、项目落地实施及后续投后管理的全过程，实现境外投资合规风险的常态化、体系化管控。

基于上述背景，本文首先围绕出口管制、对外投资安全审查和反制工具三大核心合规制度展开深度解读，结合绿地投资、境外股权收购与退出、跨境人员派遣等企业境外投资典型实务场景，系统剖析新规落地对企业境外投资合规管理体系带来的核心影响与实操要求。

PART 001

贸易合规重点条款解读

(一) 出口管制相关条款重点解读

1. 相关条款

第十三条 投资者开展对外投资活动，**不得出口、使用**国家禁止出口的货物、技术、服务及相关数据，或者**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；不得以**跨境派遣技术人员、组织人员赴其他国家（地区）工作、跨境提供技术指导、安排人员跨境培训**等方式向其他国家（地区）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**向其他国家（地区）转移国家限制出口的货物、技术、服务及相关数据。

第十四条 对外投资涉及资金汇兑、货物与技术进出口、跨境服务贸易、跨境数据流动、人员出境入境的管理以及经营者集中审查、**出口管制**、网络安全监管、税收征收管理、国有资产监管等，依照有关法律、行政法规和国家有关规定执行。

第二十二条 中国境内组织、个人参与对外投资相关仲裁、诉讼或者受到境外司法、执法机构相关调查，需要向境外提供证据或者相关材料的，应当遵守保守国家秘密、数据安全、个人信息保护、技术出口管理、**出口管制**、司法协助等法律、行政法规和国家有关规定。依法须经主管机关准许的，应当履行相关法律程序。

2. 合规解读

上述条款的规范重点并非创设新的出口管制制度，而在于厘清对外投资活动与出口管制、技术进出口等合规制度之间的适用衔接边界。针对对外投资项目项下涉及产品、设备、技术、软件、服务及相关数据跨境提供、使用或转移等情形，企业仍需依据相关专项监管规则独立开展合规研判，并依法履行相应合规义务。

在境外设厂、海外产能布局、境外合资生产等主流境外投资场景中，

对外投资通常不仅涉及资金出境和股权结构调整等常规事项，还可能伴随生产设备、软件系统、工艺文件、技术图纸、技术秘密、核心工艺参数、专利实施许可、技术人员派遣及系统权限开放等各类生产要素与技术资源的跨境配置。此类安排在实务中通常被归为项目建设、产能落地或投后运营的常规配套举措，但从贸易合规角度审视，极易触发出口管制和技术出口监管风险。对此，企业需将签署跨境资源配置安排作为独立合规审查事项，严格依据出口管制及技术出口相关法律法规及管制清单，精准识别拟出口物项的管制属性，依法判定是否需要取得出口许可、办理技术出口合同登记备案或采取其他合规措施。

其中，技术跨境输出应作为本次新规规制的核心审查重点。《规定》第十三条专门明确，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行为方式，进一步重申了技术跨境转移并不限于签署技术许可合同、交付技术文件资料或出口实物载体。在境外投资实务中，企业通过人员派驻、现场技术指导、设备调试运维、跨境人员培训等配套服务，使境外主体实际获得、理解、掌握或使用相关技术能力的，均存在落入技术出口管制范围的风险，是企业合规审查中需要重点防控的关键环节。

此外，技术出口同时涉及两套并行的合规审查制度：

- 一是《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国技术进出口管理条例》项下的技术出口管理制度。其核心在于根据《中国禁止出口限制出口技术目录》，判断拟向境外提供的技术是否属于禁止出口或限制出口的技术。属于禁止出口技术的，不得出口；属于限制出口技术的，应在取得商务主管部门许可后方可出口；不属于禁止、限制范围的自由出口技术，则应依法办理技术出口合同登记备案。

- 二是《中华人民共和国出口管制法》《中华人民共和国两用物项出口管制条例》项下的两用物项出口管制制度。其核心在于判断相关技术、软件或服务是否属于两用物项管制清单、临时管制措施公告项下的两用物项，或者是否因具有特定最终用途风险而落入“全面管制”的范围。相关技

术落入管制范围或触发管制要求的，应在技术出口前取得两用物项出口许可；无法确定是否属于受管制物项的，可以依法向商务部申请物项识别咨询函。

（二）对外投资安全审查相关条款重点解读

1.相关条款

第十五条 国家健全境外投资安全审查制度，国务院投资主管部门、商务主管部门会同国务院其他有关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。有关组织、个人应当予以协助、配合，不得拒绝、阻碍，并应当遵守境外投资安全审查决定。

2.合规解读

长期以来，我国企业对外投资活动主要遵循发改、商务、外汇三大监管体系开展合规工作，监管层面已针对敏感国别地区、重点行业领域、国家安全与利益维护等场景，建立了对应的审查与管理制度。本次《规定》并未取代上述既有规则，而是在国务院行政法规层面对现行对外投资管理制度进行统筹整合和规范升级，进一步确立并完善了境外投资安全审查机制，将所有影响或可能影响国家安全的境外投资行为，以及相关资产、权益的转让与处分活动，统一纳入安全审查规制范畴。

目前，《规定》尚未对关于“影响或者可能影响国家安全的境外投资及相关资产、权益”的具体范围作出细化列举，具体认定标准仍有待后续配套细则与监管实践进一步明确。结合我国现行外商投资安全审查、出口管制及供应链安全相关规则的经验判断，涉及半导体、人工智能、核心关键技术、战略资源等重点领域的境外投资项目，通常具有较高的国家安全敏感性。对此，企业在完成常规ODI核准、备案等程序性合规工作之外，

还需结合投资标的所属行业领域、所涉技术属性、境外主体控制权架构、交易方背景、资产权益处置潜在影响等多重维度，全面研判投资安排是否触发境外投资安全审查义务。

（三）反制工具相关条款重点解读

1. 相关条款

第二十四条 任何国家（地区）、国际组织违反国际法和国际关系基本准则，在投资经营等方面对中华人民共和国采取歧视性禁止、限制或者其他类似措施，中国政府及其有关部门可以根据实际情况采取相应的措施，保护投资者及其对外投资的安全和正当权益，保护国家的海外利益不受威胁和侵害。

国务院有关部门可以依照《中华人民共和国反外国制裁法》、《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》等，决定将直接或者间接参与制定、决定、实施前款规定的歧视性禁止、限制或者其他类似措施的组织、个人列入反制清单，采取相应的措施。

第二十五条 外国组织、个人危害中国国家主权、安全、发展利益，违反正常的市场交易原则中断与中国企业、其他组织或者个人的正常交易，或者对投资者及其对外投资采取歧视性措施，不合理剥夺或者限制投资者及其对外投资正当权益的，国务院有关部门可以采取禁止或者限制其从事与我国有关的进出口活动，禁止或者限制其在中国境内投资，禁止或者限制中国境内的组织、个人与其进行有关交易、合作等活动，禁止或者限制相关人员、产品、交通运输工具等入境，取消或者限制相关人员在中国境内工作、停留或者居留资格等措施。有关措施可以适用于外国组织、个人实际控制或者参与设立、运营的组织。

2. 合规解读

《规定》第二十四条、第二十五条的核心制度价值，在于将中国及中国投资者的境外权益保护正式纳入中国反制措施体系。对于外国国家、地区、国际组织在投资经营领域对中国采取歧视性限制措施，或者外国组

织、个人以违反正常市场交易原则中断交易、歧视性对待、不合理剥夺或限制正当权益等方式影响中国及中国投资者境外投资的，相关情形不再局限于东道国法律救济，而可纳入中国反制措施的规制和适用范围。

从制度衔接层面来看，《规定》第二十四条、第二十五条并非孤立的反制规则，而是在对外投资领域进一步衔接中国既有反制工具体系，为中国投资者及其境外投资权益遭受外国歧视性限制、不合理交易中断或其他不当损害时提供明确的制度救济路径与合规适用接口。近期新增具体配套支撑体系如下：

- 国务院令803号《实施〈中华人民共和国反外国制裁法〉的规定》细化了财产冻结、交易合作限制、进出口限制、境内投资限制等反制措施，为应对外国歧视性限制措施提供了更具体的制度依据；

- 国务院令834号《国务院关于产业链供应链安全的规定》从维护产业链供应链韧性和安全出发，规定在相关情形对我国产业链供应链安全造成实质损害或者产生实质损害威胁时，可以依法开展产业链供应链安全调查，为应对外部冲击、供应链中断及关键环节受制等风险提供制度支撑；

- 国务院令835号《中华人民共和国反外国不当域外管辖条例》授权国务院有关部门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，并采取相应反制或限制措施。

- 与此同时，商务部2026年第21号公告显示，中国主管部门已在特定场景下运用阻断机制，针对美国将5家中国企业列入“特别指定国民清单”并实施制裁措施，作出“不承认、不执行、不遵守”的阻断禁令。

综上，《规定》第二十四条、第二十五条的制度创新，核心是将对外投资权益保护深度嵌入反外国制裁、产业链供应链安全和反外国不当域外管辖等制度共同构建的立体化反制框架之中，形成了全方位的境外投资风险防控与权益保障格局。

PART 002

重点对外投资实务场景分析

（一）绿地投资

境外绿地投资的典型业态包括境外设厂、生产基地建设、研发中心布局或区域供应链中心搭建。该类项目的特点在于，绿地投资通常不局限于单纯投入资金，而是将境内既有成熟产能、生产工艺体系、核心技术人员和配套供应链资源整体导入境外平台。基于该业务特性，绿地投资的合规审查不应仅聚焦于境外主体设立、资金出境等程序性ODI事项，更需延伸覆盖投资项下跨境资源配置、境外平台功能定位及投后资产权益安排等实质性合规环节。

在项目落地前，企业应全面梳理拟向境外平台提供的设备、软件、工艺文件、技术资料、人员服务、系统权限和数据支持等内容，并分别从两用物项出口管制和技术出口管理两大维度开展双重合规研判：一方面，逐项核查相关设备、软件、技术、数据或服务是否属于两用物项管制清单、临时管制措施或全面管制原则项下的受管制对象；另一方面，精准识别相关技术是否属于《中国禁止出口限制出口技术目录》项下的禁止出口、限制出口或自由出口技术。企业应根据识别结果，依法履行两用物项出口许可、技术出口许可、技术出口合同登记备案或其他合规义务。

针对承载核心关键技术、重要生产产能或关键供应链功能的境外绿地投资平台，企业应在投资设立前期阶段，结合目标行业属性、业务布局、技术能力及其在整体供应链中的功能定位等关键要素，评估项目是否可能涉及境外投资安全审查。同时，在交易架构设计与项目推进节奏中，预留充足的监管沟通周期、灵活调整交易条件与项目落地安排，提前做好风险应对预案，保障项目合规稳步推进。

（二）境外合资生产和技术合作

相较于纯境外绿地投资，境外合资生产和跨境技术合作的合规重点，

在于厘清外方参与后中方企业对自有技术、软件系统、生产工艺、核心数据及知识产权成果的控制权边界。该类项目通常通过设立合资公司、合作生产、技术许可、联合研发、委托加工制造等方式，引入外方股东、合作方或客户参与生产、研发和交付。由此，合规审查的重点应进一步聚焦外方主体对中国原产技术、软件、数据、工艺及知识产权成果权益的接触范围、使用边界、权利归属及后续转移与处置安排。

在交易架构设计阶段，企业应重点研判技术、软件、数据和跨境人员支持的合规边界。凡涉及跨境技术许可、工艺输出、软件境外部署、跨境人员培训、现场支持、远程运维服务、系统访问、数据共享或研发成果转移等情形，均需作为独立合规审查事项，逐一评估是否涉及出口管制、技术出口管理及相关许可或登记要求。

针对涉及关键领域、关键技术、重要数据等敏感要素的合资与技术合作，企业还需重点核查外方参与是否导致中方丧失对项目主体及核心技术能力的实际控制权。具体而言，需全面研判外方是否可通过董事会席位、高级管理人员任免、股权控制权等公司治理途径，实际接触或获取中国原产技术、生产参数、软件系统、自研研发成果和企业运营数据；同时重点排查外方增资扩股、股权结构调整、控制权变更、知识产权归属调整、技术授权范围扩张等情形，是否会弱化中方对核心技术、关键产能与知识产权体系的管控能力，进而引发国家安全与合规风险。

（三）境外投资权益变动与资产处分

境外投资权益变动与资产处分，既包括境外股权收购、增资、转让、退出等股权权益层面的安排，也涵盖境外工厂、生产线、生产设备、知识产权、数据资产、业务板块等具体实体与无形资产的处置。该类场景的合规重点，在于判断交易行为是否导致中方企业取得、转移或丧失对境外核心资产、关键技术、重要数据、核心产能及供应链资源的实际控制权。

在权益取得或投资扩张场景下，企业需重点核查交易落地后，是否存在由中国境内主体向境外目标公司提供技术资料、软件系统、设备支持、

过渡性服务或常态化运维支持等情形。如存在上述跨境资源输出安排，企业需单独开展合规研判，核查相关行为是否触发出口管制或技术出口管理合规要求，并在交易文件中明确技术和数据的使用范围、访问边界、再转移限制及必要的合规审批前置条件。针对涉及关键技术、重要数据、核心产能或供应链关键环节的项目，企业还应关注交易完成后上述技术、数据或资源是否会转由中国企业实际控制，以及相关整合安排是否可能触发境外投资安全审查。

在权益转让、资产处分或项目退出场景下，合规审查的重点，是甄别相关交易是否可能构成《规定》第十五条项下“相关资产、权益等的转让、处分”。如拟转让的股权或资产涉及关键领域、重要产能、核心客户资源或关键供应链功能，企业应评估交易是否可能导致相关关键资产或能力脱离中国企业控制。若相关处分行为系因境外政府投资审查、强制剥离、制裁压力或供应链排除而发生，企业还应同步评估中国法下反制措施的适用可能，并在交易推进过程中预留监管沟通、政府措施应对、项目终止、损失分担和证据留存的合规安排，全方位保障中方合法权益。

（四）人员外派

人员外派是《规定》第十三条具有较强实务针对性的合规监管场景。技术出口的认定并不局限于专利授权、技术许可、系统权限开放等显性交易形式。在境外投资项目中，如企业通过派驻工程师、技术人员或生产管理人员赴境外开展现场指导、安装调试、工艺培训、故障排查、运维维保等活动，向境外主体披露或传授相关技术诀窍（know-how）、工艺参数、操作方法、维修方案或其他技术内容，同样可能构成技术跨境转移而落入出口管制和技术出口管理审查范围。就技术出口判断而言，外派人员的国籍、劳动关系归属或具体派驻形式并非核心判定标准；关键在于其在境外提供的技术内容是否来源于中国。

基于上述监管逻辑，企业在安排跨境人员外派前，应明确界定外派工作边界、可披露技术范围、培训材料内容、系统访问权限和现场技术支持

尺度，并对拟跨境提供的技术、软件、资料或服务开展分类合规判定。对于涉及限制出口技术、两用物项相关技术的，企业应在人员出境实际提供境外服务前依法完成专项许可申请，并在外派管理制度、合作服务协议、培训材料和项目档案中保留完整的合规材料，形成可追溯的合规闭环。

（五）海外资产保护

海外资产保护机制，主要适用于中国企业境外投资落地后，其境外股权、核心资产、经营控制权、自主经营权及其他合法投资权益遭受外国政府措施、强制性监管要求或交易对手行为不当行为侵害的场景。当境外项目遭遇治理结构强制调整、中方股东表决权与经营管理权受限、特定业务或核心资产被强制剥离等情形，或因境外投资审查、单边制裁、供应链排他性限制等外部因素，导致中方对境外资产的管控能力与投资收益实现受到实质性阻碍时，企业不应仅依托东道国当地法律救济或商业谈判解决争议，而应同步评估东道国司法救济、政企沟通渠道以及中国法下反制措施和对外投资权益保护机制的适用可能。在此过程中，企业需完整及时留存外国监管文书、交易对手通知函件、治理权受限证明文件、强制剥离要求文件、资产处置安排方案、损失测算材料及全部往来沟通记录，为后续法律救济、主管部门沟通或争议解决预留证据基础。

PART 003

合规建议

综合前述分析，企业“走出去”的合规管理，不宜仅停留在传统的ODI核准、备案或资金出境等程序性合规管理工作。伴随《规定》的正式实施，境外投资合规监管已转向覆盖项目全生命周期的实质性、穿透式管控。对于境外投资项目，企业需建立前置化、体系化的合规管控机制：

在项目立项和交易结构设计阶段即开展前置审查，全面排查项目下是否涉及设备、软件、技术、服务、数据或人员支持的跨境出口，并据此

判断是否存在两用物项出口许可、技术出口许可、技术出口合同登记备案等合规要求，提前完成合规评估与审批筹备工作。

在项目落地实施阶段，企业应将前述审查结论全面落实到交易文件条款、内部管理制度和业务管控系统中，推动业务、法务、合规、技术、供应链、进出口、海关和财务等多部门协同联动，压实全流程合规管控责任。

在投后运营和风险应对阶段，企业需搭建常态化动态监控和合规留痕机制，持续跟踪关注境外项目的经营状态，客户、用途、资产权益变动和外部监管限制风险，并妥善留存分类判断、许可或备案材料、技术交付清单、系统权限操作记录、培训记录、交易对手合规承诺和政府沟通文件等资料，构建完整、可追溯的境外投资合规证据链，实现全周期、闭环式合规风险管理。



张国勋
高级顾问
合规与政府监管部
北京办公室
+86 10 5957 2288
zhangguoxun@zhonglun.com



04

《国务院关于对外投资的规定》 对新能源企业出海的影响简析

作者：程博 史大为

近年来，涉及动力电池、光伏、储能、新能源汽车等领域的中国新能源企业，普遍将海外投资布局列为重要发展战略。匈牙利的电池工厂、印度尼西亚的镍铁与锂盐项目、摩洛哥及北美的正负极材料基地，构成了一幅快速展开的全球投资版图。其背后的驱动逻辑较为清晰：欧盟碳边境调节机制（CBAM）、美国《通胀削减法案》（IRA），以及各国不断加码的反倾销措施与本地化要求，正在推动“中国制造、销往全球”的传统模式，逐步转向“当地制造、就近供应”的新模式。新能源企业的出海投资方兴未艾，大有如火如荼之势。

2026年6月1日，国务院公布《国务院关于对外投资的规定》（国令第837号，以下简称“《对外投资规定》”），自2026年7月1日起施行。这是我国首次以行政法规的形式，将原本分散于发展改革、商务、外汇等部门规章之中的对外直接投资（Outbound Direct Investment，以下简称“ODI”）程序的规则，纳入统一的制度框架。整体而言，《对外投资规定》并未颠覆性重构现有的ODI审查框架，但合规审查力度上有所强化，同时进一步加重了违法后果。对于正处于出海高峰期的新能源企业而言，这一规定的出台具有重要而现实的意义，对该类企业在技术、数据、服务与安全等方面的合规作出了新的要求。

PART 001

出口管制的审查范围扩大

《对外投资规定》对新能源行业的影响尤为深远，其原因在于，新能源行业的出海从来不是单纯地将产品销往境外，而是包括将产线、工艺、设备参数、配方乃至研发能力等方面的技术、资源一并向境外转移。而恰恰是这些要素，正日益落入出口管制的审查范围之内。

《对外投资规定》第十三条对技术、服务及相关数据出口作出了明确规定：“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，亦不得未经许可出口、使用国家限制出口的同类内容。不得以跨境派遣技术人员、组织人员赴其他国家（地区）工作、跨境提供技术指导、安排人员跨境培训等方式向其他国家（地区）转移国家禁止出口的货物、技术、服务及相关数据，或者未经许可向其他国家（地区）转移国家限制出口的货物、技术、服务及相关数据。”

这一规定与新能源企业出海过程中的许多实际情形高度契合。例如，一家电池制造企业希望赴欧洲建厂，其所需完成的远不止注册公司、汇出资本金，而是涉及一系列的技术和服务出口：首先，企业需要将电芯制造工艺向境外转移，调试涂布、卷绕、化成等设备参数，这可能涉及技术出口；其次，企业需要部署统一的生产管理系统，甚至在境外设立研发中心，这可能涉及数据出口；此外，企业可能还需要派遣核心工程师团队驻场调试并培训当地员工，在当地建立人力资源管理体系，这可能涉及服务出口。在现有的ODI审核框架下，上述行为通常被视为项目落地的常规操作，不属于核准/备案审批阶段的合规重点；但是在《对外投资规定》下，每一项操作都可能构成需要单独审查的技术、数据、服务出口行为。对新能源企业而言，《对外投资规定》第十三条所带来的最为直接的变化在于，技术、数据与服务的出境合规审查，必须前移至项目立项与交易文件签署之前，而非等到资金汇出、设备装船、工程师启程之际，方才被动补合规手续。

需要特别指出的是，新能源行业恰恰是中国在全球范围内少数真正具备技术领先优势的领域之一。也正因如此，近年来，磷酸铁锂等电池正极材料的制备技术、提锂相关技术等，已陆续进入限制出口技术管理的视野。这意味着，过去被默认会随产线建设一并转移的核心工艺，如今很可能首先需要在项目核准/备案阶段先通过监管部门的审查。

然而，相关审查的颗粒度也需要一事一议。虽然同为技术出海，封装、组装、整车下线等相对成熟、本地化程度较高的环节，受限风险通常较低；而一旦延伸至上游的电池管理系统、固态电池研发、三电核心技术，以及隔膜与正极材料的关键制备工艺，风险等级则显著上升。对于敏感度较高的技术类别，企业需要对技术输出路径进行细致的前置分析和规划，判断应采取直接技术输出路径，还是转为本地采购、技术授权或合作研发。错误的路径选择可能会导致项目无法通过核准/备案阶段的审查，导致整个出海投资项目无法启动。

作为参考，笔者对商务部、科技部于2023年12月21日发布、于2025年7月15日调整的《中国禁止出口限制出口技术目录》中可能涉及新能源行业的禁止出口和限制出口技术进行整理如下：

类别	编号	技术名称	涉及的新能源细分行业
禁止出口技术			
有色金属冶炼和压延加工业	083201J	稀 土 的 提 炼、加 工、利 用 技 术	风电（永磁发电机）、电动汽车（驱动电机）、氢能（催化剂）
限制出口技术			
化学原料和化学制品制造业	252604X	电池正极材料制备技术	电池制造
有色金属矿采选业	080901X	采矿工程技术	稀土矿采选（上游原料）

类别	编号	技术名称	涉及的新能源细分行业
有色金属冶炼和压延加工业	083201X	有色金属冶金技术	稀土的采矿、选矿、冶炼技术（已列入禁止出口的技术除外）； 稀土萃取剂的合成工艺及配方； 高温超导导线、带制造技术； 高温超导薄膜制造技术
计算机、通信和其他电子设备制造业	203913X	激光技术	光伏激光掺杂设备、激光划片、激光雷达（风电/光伏智能运维）
铁路、船舶、航空航天和其他运输设备制造业	083701X	船型设计与试验技术	海上风电安装船、海上风电运维船
	083704X	船用材料制造技术	海上风电平台减振降噪材料
	083707X	航空材料生产技术	氢燃料电池双极板、高温质子交换膜燃料电池材料
电力、热力生产和供应业	204401X	大型电力设备设计技术	特高压输变电、大型水电机组、先进核电机组、煤电灵活调峰
电信、广播电视和卫星传输服务业	086301X	通信传输技术	智能电网通信安全、微电网控制
互联网和相关服务	206401X	密码安全技术	电网信息安全、虚拟电厂、储能系统安全
通用设备制造业	083402X	通用设备制造技术	锂电池回收离心分离设备
	083405X	3D打印技术	风电大型复杂结构件、燃料电池流场板、轻量化部件
专业技术服务业	087402X	大地测量技术	风电场/光伏电站选址测绘、海上风电地质勘测

PART 002

健全独立的安全审查制度以及对境外司法调查程序的“再审查”

《对外投资规定》第十五条明确要健全境外投资安全审查制度，对影响或者可能影响国家安全的境外投资及相关资产、权益的转让、处分，由国务院投资主管部门、商务主管部门会同有关部门进行安全审查。在现有的ODI审查体系下，安全审查更侧重于核准过程中的一项考量因素，主要针对的是需要核准的敏感类投资项目；而《对外投资规定》单独强调安全审查，将其确立为境外投资监管中一项单独的制度安排。虽然目前规定尚处于搭建制度框架的阶段，具体的审查范围、申报标准及判断细则仍有待配套规则进一步明确，但是基本可以判断安全审查的适用范围将显著扩大，未来会涵盖更多的出海投资项目。

新能源行业出海投资项目往往与安全审查紧密挂钩、息息相关。例如，动力电池牵涉上游的锂、镍、钴等战略矿产，光伏与储能关乎能源安全，新能源汽车则涉及大量运行数据与算法。当企业的出海投资同时关联战略资源、关键技术与重要数据时，落入安全审查范围的概率相对较高，事先审慎开展风险评估、制定应对预案便尤为重要。

值得特别留意的是，《对外投资规定》第十五条所列的审查对象，不仅包括境外投资的进入环节，亦明确涵盖相关资产、权益的“转让、处分”。这意味着安全审查并非核准/备案阶段的一次性审查，而是贯穿项目全生命周期的制度安排。企业在退出海外项目、向境外主体出售股权或处置核心资产时，同样可能进入审查视野。对新能源企业而言，这一点尤具现实意义——在地缘政治压力、东道国本地化要求或商业重组的推动下，出售或稀释海外项目股权的情形并不鲜见，而此类交易恰恰可能因涉及关键技术与战略资源的流动而触发安全审查，从而可能影响交易进度与结果。因此，新能源企业在核准/立项阶段也应当前瞻性地为项目退出阶段

的安全审查做好预案。

此外,《对外投资规定》第二十二条还特别规定了对境外司法调查程序的“再审查”制度:“因参与对外投资相关仲裁、诉讼或者受到境外司法、执法机构相关调查,需要向境外提供证据或者相关材料的,应当遵守保守国家秘密、数据安全、个人信息保护、技术出口管理、出口管制、司法协助等法律、行政法规和国家有关规定。依法须经主管机关准许的,应当履行相关法律程序。”这一规定需要出海的新能源企业特别注意。近年来,欧盟的外国直接投资审查机制、外国补贴条例审查,以及美国、加拿大、澳大利亚等国针对关键矿产与关键基础设施的投资审查,均在不断收紧。如果一个海外新能源项目被外国监管部门调查、要求交出某些关键信息或数据,根据《对外投资规定》第二十二条的规定,企业必须确保其配合相关调查程序的行为不能违反中国的安全审查规定。如何同时兼顾中国与外国监管部门的要求,也是企业在未来开展海外投资项目时需要考虑的因素。

PART 003

法律责任的显著强化

法律责任的显著强化也是《对外投资规定》中值得企业高度重视的内容之一。在现有的发改委核准/备案、商务部备案、外汇局登记的规则之下,违反ODI程序的后果更多体现为行为性与信用性的惩罚,例如不予核准、撤销证书、警告、责令整改、纳入违规记录等,直接的财产性处罚相当有限。而《对外投资规定》规定了实质性的财产性后果:对于投资国家禁止类项目的,可能被要求停止投资活动、限期处分股份、资产、没收违法所得;拒不改正的,可能被处以投资额5%以上、10%以下的罚款;对于未按规定履行核准备案、以虚假材料申请备案的,可能被要求责令改正、没收违法所得,并处以投资额1%以上、5%以下的罚款;拒不改正

的，可能被要求停止投资活动，并处以投资额5%以上、10%以下的罚款。对于体量动辄数十亿元的海外新能源投资项目而言，将会是极大的风险敞口。

除了明确规定的罚款外，还应注意的是法律责任由公司向个人的延伸。《对外投资规定》明确，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，最高可处十万元罚款。凡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、法务合规负责人乃至其他具体经办人员，只要对违法行为负有直接责任，均可能被纳入追责范围。对于新能源企业中长期在一线推进出海事务的项目负责人与合规团队而言，合规义务的履行将与其个人责任切身相关。

PART 004

结语

通观《对外投资规定》，国家支持高质量对外投资的方向并未改变，但是对于如何“走出去”提出了更为细致的要求，进一步规范出海过程中的模糊地带，使依法合规的企业行稳致远，使试图规避技术管制与资金监管的做法承担相应的法律后果。

对新能源行业而言，这同时也是一次重新审视出海投资的契机。新能源企业的出海投资项目往往是长期的战略布局，通过核准/备案和开展建设只是整个环节中的第一步。建厂之后，往往还涉及增资、扩产，引入新投资者，以及持续的技术支持、设备升级与母子公司之间的数据共享。根据《对外投资规定》的要求，上述每一项后续动作，都可能触发新的技术出口、数据跨境或安全审查要求。

新能源企业应当将出海理解为一项需要持续管理的进程，从长期深耕的立场出发，从事后填补合规漏洞转变为在项目初期就前瞻性地将法律与

合规风险纳入考量。立足《对外投资规定》施行后的新阶段，企业之间所比拼的，将不再仅是出海的速度，更是合规的稳健与可持续。



程博
合伙人
公司业务部
北京办公室
+86 10 5957 2116
chengbo@zhonglun.com



05

《国务院关于对外投资的规定》 下中国居民个人境外金融投资 的监管与税务风险讨论

作者：韩公望 赵良杰

《国务院关于对外投资的规定》（国务院令第837号，以下简称“《规定》”）于2026年6月1日公布，并将自2026年7月1日起施行。从自然人境外金融投资角度看，《规定》的直接意义不在于创设新的个人所得税税种，也不宜理解为个人买卖境外证券自发布之日起一律立即负有新的备案义务，其更重要的制度意义在于，在行政法规层面将“中国境内的居民个人”纳入投资者范围，并将“投资者以自有资金、募集资金及其他受托资金在中国境外金融市场投资”的管理纳入该规定及其他有关规定的适用框架。

《规定》本身尚不足以得出“所有中国居民个人境外股票账户均须即时申报”的结论，但其为后续部门细则对居民个人境外金融市场投资建立备案、信息报告、资金来源说明、分类监管或历史存量处理机制提供了上位依据。对高净值人士而言，应重点关注其与既有外汇管理、个人所得税境外所得申报、CRS自动交换信息、反洗钱及税收征管程序之间的衔接。

从风险性质看，未来重点不在于CRS本身“征税”。CRS是金融账户涉税信息自动交换机制，并非征税规则。准确表述应为：境外账户资料可能经CRS进入中国税务机关或监管机关可使用的信息体系，进而与未来对外投资备案、信息报告、个人所得税申报及外汇记录进行交叉比对；在发现境外所得未依法申报、资金出境路径不合规或税务居民身份自证不真实时，税务机关可依据《个人所得税法》、税收征管法等规则追缴税款、加收滞纳金并适用相应处罚。

对财富家庭而言，合规重点应从“账户是否被发现”转向“身份、资金来源、资产持有结构、收益申报、CRS自证和历史资料是否能够相互印证”。在此背景下，中国居民、同时持有中国和境外居留权的人士，以及保留中国国籍但实际在香港或新加坡居住的人士，其风险结构和规划方法存在实质差异。

表1：本文核心判断概要

问题	法律分析结论	对高净值人士的含义
《规定》是否直接征税	否。《规定》是对外投资管理行政法规，不直接创设个人境外证券投资所得税。	税务风险来自既有《个人所得税法》和税收征管法，而非《规定》本身。
居民个人是否进入监管框架	是。《规定》第二条将居民个人列入投资者范围，第三十三条涉及境外金融市场投资，并授权制定居民个人等具体管理办法。	未来存在细则化管理空间，尤其是备案、信息报告、资金来源说明及历史存量处理。
CRS是否会直接征税	否。CRS是涉税信息交换机制，不是征税实体规则。	CRS数据可能成为发现未申报境外所得、虚假税务居民自证或离岸结构控制关系的线索。
5万美元便利化额度是否等于境外证券投资额度	否。便利化额度不当然覆盖尚未开放的资本项目投资，尤其不应作为境外证券、境外投资型保险等投资资金来源的合规依据。	以便利化额度、借用额度或拆分购汇投资境外证券，可能同时引发外汇、税务及反洗钱风险。
身份规划的关键	关键不在于持有何种签证或居留权，而在于税务居民身份事实、加比规则适用结果及证据一致性。	香港、新加坡居住安排应当落实到家庭、住所、经营管理、投资决策、报税记录及CRS自证。

PART 001

适用范围与基本概念

本文讨论的对象，是中国境内居民及中国税务居民以自然人名义或通过其控制的境外账户、离岸公司、信托、保险、基金、私人投资公司等结构，投资境外金融资产的合规问题。本文不讨论企业ODI项目备案核准、境外并购、境外设厂、红筹上市架构、VIE架构及返程投资审批备案等企业层面的对外投资问题，类似问题将之后另行分析讨论。

实务中，“中国居民”“境内个人”“中国税务居民”“协定居民”“CRS税务居民自证”经常被混用。上述概念分别服务于不同法律制度，不能相互替代。高净值人士在进行境外金融投资规划时，首先应对每一位家庭成员进行身份分层判断。

表2：自然人境外金融投资中的主要身份维度

身份维度	主要判断依据	对境外投资风险的影响
中国国籍/ 中国护照	国籍法、出入境证件、户籍及身份证件等身份资料。	国籍本身不等同于税务居民身份，但在中国—新加坡等协定的加比规则中，可能在前序标准无法解决时成为判断因素。
外汇管理 意义上的 境内个人	通常与持有中国居民身份证、军人身份证件、武警身份证件等身份有关。	影响是否适用个人结售汇、便利化额度、资本项目可兑换进程及违规购汇风险。
中国个人 所得税居 民个人	在中国境内有住所，或者无住所但一个纳税年度内在境内居住累计满183天。住所通常与户籍、家庭、经济利益关系及习惯性居住有关。	居民个人对境内、境外所得负有中国个人所得税纳税义务，境外已纳税额可依法抵免。

身份维度	主要判断依据	对境外投资风险的影响
境外税务居民身份	香港、新加坡、美国、加拿大等当地税法及当地税务居民证明规则。	可能形成双重税务居民身份，需要适用税收协定加比规则进行冲突解决。
协定居民身份	税收协定中关于居民和加比规则的判断，包括永久性住所、重要利益中心、习惯性居处、国籍及主管当局协商等标准。	决定是否能在协定层面主张非中国协定居民或限制中国征税权，但不能消灭中国国内法下既有申报义务。
CRS自证身份	金融机构要求账户持有人或控制人填写的税务居民身份声明。	若自证身份与真实税务居民事实不一致，可能触发银行复核、账户限制、信息交换不一致及税务调查风险。

需要特别说明的是，境外永久居留权、香港永久性居民身份证、新加坡永久居民身份、长期工作准证、境外住宅或境外银行账户，均不能当然排除中国税务居民身份。税务居民身份判断最终取决于国内法标准及相关税收协定的冲突解决规则，并以事实证据为基础。

PART 002

现行监管框架：对外投资、外汇、税务与CRS的交叉适用

（一）对外投资监管：居民个人已被纳入框架，具体规则尚待细化

《规定》第二条明确，中国境内投资者对外投资适用本规定；所称投资者包括中国境内的企业、其他组织和居民个人。该条同时将对外投资界定为投资者以投入资产、权益或者提供融资、担保等方式，直接或间接获得其他国家（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。

《规定》第十二条规定，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，应依照国家有关规定办理，并如实提交有关材料，配合主管部门监督检查。第十四条进一步规定，对外投资涉及资金汇兑、税收征收管理等事项的，依照有关法律、行政法规和国家有关规定执行。

对自然人境外金融投资最关键的是第三十三条。该条第一款规定，投资者以自有资金、募集资金及其他受托资金在中国境外金融市场投资的管理，依照本规定和国家其他有关规定执行；第三款规定，中国境内居民个人等对外投资具体管理办法，由国务院投资主管部门、商务主管部门制定。由此可见，个人境外金融市场投资是否需要备案、如何备案、是否处理历史存量资产、是否设置金额门槛和豁免，尚需后续部门细则明确。

（二）外汇管理：便利化额度不得被理解为境外证券投资额度

现行个人外汇管理规则下，境内个人结售汇实行年度便利化额度管理，通常为每人每年等值5万美元。该额度的制度目的主要在于便利经常项目及已开放资本项目项下的真实、合规用汇需求，而不是赋予个人境外证券投资的普遍资金出境额度。

外汇管理部门公开问答中明确区分经常项目和资本项目，并提示境外买房、购买人寿保险及返还分红类保险、股票投资等目前尚未完全放开，个人对外投资应通过QDII等规定渠道实现。个人购汇申请书亦要求完整、真实申报购汇用途，并列明不得虚假申报、不得出借或借用便利化额度实施拆分购汇、不得用于境外买房、证券投资、购买人寿保险和投资性返还分红类保险等尚未开放资本项目，不得参与洗钱、逃税、地下钱庄交易等违法违规活动。

因此，纯中国居民以本人或亲友的5万美元额度购汇后转入境外券商、境外基金账户或境外投资型保险账户，应被认定为高风险行为。其风险不局限于外汇环节；一旦未来对外投资备案或税务核查与银行流水、境外账户资料、CRS数据联动，该等资金来源问题可能同时影响境外所得申报、资金合规性和反洗钱审查。

（三）个人所得税：居民个人境外所得申报义务已经存在

《个人所得税法》第一条规定，在中国境内有住所，或者无住所但一个纳税年度内在中国境内居住累计满183天的个人，为居民个人；居民个人从中国境内和境外取得的所得，应依照本法规定缴纳个人所得税。

境外股票、债券、基金、存款、结构性产品、保险、信托等资产产生的收益，在中国税法下可能分别构成利息、股息、红利所得，财产转让所得，偶然所得，经营所得或其他应税所得。就常见金融投资而言，利息、股息、红利所得和财产转让所得通常适用20%比例税率；居民个人境外已缴纳的所得税，可在抵免限额内抵免中国应纳税额。

由此可见，中国税务居民对境外金融资产收益的申报义务，并非因《规定》而新设。《规定》的实务影响在于，其可能使境外金融资产的监管信息、资金路径和税务申报之间形成更强的信息衔接，从而提升历史未申报所得被发现和追溯处理的概率。

（四）CRS：信息交换机制而非征税规则

CRS即Common Reporting Standard，是OECD推动的金融账户涉税信息自动交换标准。其基本运行机制是：各司法辖区要求本地金融机构识别账户持有人及相关控制人的税务居民身份，收集金融账户资料，并由本地主管税务机关与相关交换伙伴自动交换信息。

CRS的覆盖范围并不限于银行存款。中国《非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法》中的金融机构包括存款机构、托管机构、投资机构、特定保险机构及其分支机构；金融资产包括证券、合伙权益、大宗商品、掉期、保险合同、年金合同以及相关权益；金融账户包括存款账户、托管账户、证券经纪账户、理财产品、基金、信托计划、资管计划、私募基金合伙权益、信托受益权、现金价值保险合同和年金合同等。

在高净值人士场景中，CRS的关键作用是提供“账户存在、账户余额、收入类型、账户持有人、控制人、受益人和税务居民自证”的数据线索。CRS资料本身不决定税负，但其可被税务机关用于判断是否存在未申

报境外所得、虚假税务居民身份声明、通过消极非金融实体或信托安排隐匿控制关系等问题。

表3：四套规则在自然人境外金融投资中的分工

规则体系	主要关注事项	对个人投资者的核心风险
对外投资监管	居民个人是否属于投资者；境外金融市场投资是否需备案、报告或登记；历史存量如何处理。	未来细则可能要求申报境外账户、产品、金额、资金来源或投资路径；未履行义务可能适用行政责任。
外汇管理	资金能否合法出境；购汇用途是否真实；是否属于经常项目或已开放资本项目。	便利化额度被用于境外证券、境外投资型保险或拆分购汇的，可能面临关注名单、行政处罚、反洗钱调查等风险。
个人所得税	是否为中国税务居民；境外所得是否申报；境外已纳税款能否抵免；是否适用个人反避税规则。	未申报境外股息、利息、财产转让收益或离岸实体未分配利润，可能被追缴税款、滞纳金并处罚。
CRS/AEOI	金融机构识别账户持有人及控制人的税务居民身份；相关账户信息自动交换。	CRS数据可与税务申报、外汇记录、未来备案信息交叉比对；虚假自证和账户信息不一致会放大风险。

PART 003

CRS与未来备案、信息报告机制的联动风险

高净值人士过去对CRS的风险感受并不完全一致，原因可能包括境外金融机构识别质量差异、账户所在地交换关系和交换数据质量差异、税务机关对数据使用节奏差异，以及账户虽被报告但尚未触发个案核查等。此种状态不应被理解为风险消失，而应理解为数据尚未在个案中被充分激活。

《规定》及后续细则可能改变这一状态。若未来居民个人境外金融市场投资需要履行备案、信息报告、历史存量登记或资金来源说明义务，个人主动申报信息将可能与CRS资料、外汇购汇记录、境内银行流水、个人所得税申报记录、出入境记录、移民身份资料及境内企业控制资料进行比对。

由此，实务上应避免使用“CRS征税”这一不准确表述。更准确的法律表达是：未来境外金融资产因备案、信息报告或监管核查进入主管机关视野后，CRS资料可能成为税务机关确认境外所得、账户控制关系、税务居民自证真实性和历史申报完整性的线索或证据；若存在应税所得未申报或虚假申报，税务机关可依据税收法律规则处理。

表4：未来可能发生的信息比对及风险指向

可对比信息	可能揭示的问题	高净值人士应准备的材料
境外券商、私人银行账户余额	账户是否存在；资产规模是否与个人所得、资金来源和申报记录匹配。	开户文件、账户流水、资金来源说明、资产形成时间轴。
股息、利息、基金分配、债券票息	是否申报利息、股息、红利所得；境外扣缴税款是否准确抵免。	收入明细、扣税凭证、税收居民证明、境外完税凭证。
股票、基金、债券买卖记录	是否存在财产转让所得未申报；成本和费用证据是否完整。	交易明细、买入成本、交易费用、汇率折算记录。
CRS税务居民自证文件	是否虚假或不完整声明税务居民身份；不同机构自证是否一致。	税务居民身份分析、当地税务居民证明、中国停留天数及申报记录。
资金出境路径和购汇记录	是否存在虚假用途购汇、借用额度、拆分购汇、地下钱庄或虚假贸易。	银行购汇申请、汇款用途材料、合同、发票、资金链路说明。

可对比信息	可能揭示的问题	高净值人士应准备的材料
离岸公司、信托、基金控制人资料	是否存在实际控制人未披露、消极非金融实体控制人信息交换、个人反避税风险。	章程、信托契约、董事会记录、受益人和控制人说明、商业目的文件。
境外保险现金价值和保单贷款	是否存在以保险形式持有投资性金融资产，或购汇用途与实际产品性质不一致。	保单、现金价值表、保费来源、退保及贷款记录、保险目的说明。

需要注意的是，税务机关处理历史未申报问题时，通常不会简单以账户余额作为唯一计税基础，而会要求纳税人还原取得所得的年度、性质、金额、成本、费用、境外已纳税额及可抵免限额。账户越多、交易越频繁、币种越复杂、持有结构越间接，历史修复成本越高。

PART 004

三类自然人境外金融投资的风险分析



表5：三类人群的初步风险分析摘要

人群类型	中国税务居民风险	外汇与资金路径风险	CRS联动风险	规划重点
纯中国居民境外投资	通常较高。户籍、家庭、经济利益和实际居住均在中国境内,难以否认居民个人身份。	较高。常见风险为便利化额度投资境外证券、借用额度、拆分购汇、地下钱庄。	较高。境外账户若自证为中国税务居民,信息可能回流;若虚假自证,则风险更高。	停止高风险资金路径;新增投资转向合规渠道;建立台账并评估历史申报修复。
有中国和境外居留权的居民	中高。境外PR或永居不能当然排除中国税务居民身份。	中高。若资金仍从境内形成,路径合规性仍需审查。	中高。可能存在多重税务居民身份或自证不一致。	先确定税务居民战略,再做事实迁移和资产配置;统一申报和CRS口径。
保留中国国籍但实际在香港或新加坡居住	取决于事实。若家庭、住所、经营管理和重要利益中心已迁移,风险可降低;否则仍可能较高。	取决于资金来源。境外收入形成资产与境内违规出境资金风险不同。	较高。香港、新加坡均实施CRS,私人银行、券商、基金和保险资料较易形成可交换信息。	做实香港/新加坡税务居民事实;运用加比规则;控制内地停留和经营管理痕迹。

（一）第一类：纯中国居民境外投资

所谓“纯中国居民”，是指国籍、户籍、家庭、主要住所、主要经营资产、主要财富来源和实际生活中心均在中国内地，境外仅有投资账户、短期签证、旅游或商务停留安排的人士。此类人士通常既是外汇管理意义上的境内个人，也较易被认定为中国个人所得税居民个人。

对该类人士而言,《规定》的新增影响主要体现在监管接口层面:居民个人已被纳入投资者范围,境外金融市场投资已被第三十三条纳入规定及其他规则共同适用的范围,未来具体管理办法可能要求该类人士对境外金融资产履行信息报告、备案、登记或资金来源说明义务。

该类人士面临的第一项风险是资金路径风险。若境外股票、基金、保险、私募产品等投资资金来源于个人便利化购汇额度,尤其是本人及亲友多人、多次、多账户购汇后汇入同一境外账户或同一境外产品,应重点审查是否构成虚假申报用途、借用额度、拆分购汇、规避真实性管理或地下钱庄交易。

第二项风险是境外所得未申报风险。纯中国居民作为中国税务居民,其境外股息、利息、基金分配、债券票息、股票和基金转让收益等,原则上应按中国个人所得税规则处理。境外已扣缴税款并不当然免除中国申报义务,而是需要在抵免限额内进行抵免。

第三项风险是CRS数据与申报记录不一致。若境外金融机构已将其识别为中国税务居民,未来相关账户信息可能成为税务机关核对境外所得和账户存在的线索;若其在境外金融机构填写为非中国税务居民,但事实上户籍、家庭、经济利益和居住事实均指向中国,则可能同时涉及虚假税务居民自证问题。



表6：纯中国居民常见风险点

风险事项	风险说明	建议处理
便利化额度投资境外证券	5万美元额度不能当然作为境外证券或投资型保险资金出境通道。	停止新增高风险操作；核查既有资金路径；保留用途和资金来源材料。
亲友或员工额度拆分购汇	多人额度汇入同一境外账户或用于同一投资安排，容易被认定为规避额度和真实性管理。	梳理资金来源；必要时进行外汇合规评估；避免继续扩大风险。
境外股息、利息未申报	居民个人对境外所得负有中国申报义务，境外扣税仅涉及抵免，不等于无需申报。	按年度整理收入、扣税凭证和可抵免资料，评估补充申报路径。
频繁交易无成本资料	交易频繁但缺少成本、汇率、费用记录时，未来补税计算难度较高。	从券商和银行下载完整历史流水，建立资产和所得台账。
离岸公司或信托代持	CRS可穿透识别控制人；中国个人反避税规则亦可能关注低税地实体未分配利润。	证明商业目的和治理功能；避免仅以隐匿信息为目的的结构安排。

（二）第二类：有中国和境外居留权的居民境外投资

该类人士通常持有境外永久居留权、长期居留许可、工作签证或类似身份，同时保留中国国籍、户籍、居民身份证、境内家庭、境内企业和境内主要经济利益。其最大误区在于，将境外居留权直接等同于非中国税务居民身份。

从《个人所得税法》角度看，税务居民身份主要取决于“境内有住所”或一个纳税年度内“境内居住累计满183天”。其中，住所的税法含义通常与户籍、家庭、经济利益关系及习惯性居住相联系。境外PR、永居卡或长期签证本身，并不足以否认中国境内住所或中国税务居民身份。

若同一自然人同时根据中国国内法和境外税法构成双方税务居民，应进一步适用相关税收协定中的加比规则。加比规则通常依次考察永久性住所、重要利益中心、习惯性居处、国籍及主管当局协商等因素。该规则并非身份包装工具，而是事实判断规则。家庭、住所、职业、企业经营管理、主要资产管理、社会关系、医疗教育和投资决策地均可能成为判断重要利益中心的证据。

该类人士的CRS风险通常表现为多重税务居民身份或自证口径不一致。例如，香港私人银行填写香港税务居民，新加坡券商填写新加坡税务居民，瑞士私人银行填写中国税务居民，而中国个人所得税申报从未反映境外所得。此类不一致会显著增加银行复核、税务机关询问和后续证据解释难度。

表7：有中国和境外居留权人士的身份判断重点

判断项目	常见错误认识	审慎法律判断
境外PR/永居	持有境外永居即不再是中国税务居民。	境外居留权只是事实因素之一，不能替代中国国内法下住所和183天标准。
境外住宅	境外有房即可构成境外税务居民或协定居民。	需考察该住宅是否具有长期、持续、可供家庭居住的性质，以及内地是否仍有永久性住所。
家庭未迁移	本人经常在境外即可完成税务迁移。	配偶、未成年子女、家庭生活中心仍在中国时，重要利益中心往往仍可能指向中国。
企业仍在境内实际管理	境外身份不影响境内企业控制。	若重大经营决策、董事会、资金管理和家族办公室仍在内地，经济利益中心风险较高。
CRS单一自证	为了避免交换给中国，可只填境外税务居民。	若事实同时构成中国税务居民，应审慎处理多重税务居民披露，避免虚假或不完整自证。

（三）第三类：保留中国国籍但实际在香港或新加坡居住

该类人士是当前高净值规划中最常见、也最复杂的人群。其形式身份可能仍为中国公民，甚至仍保留内地户籍和居民身份证，但本人、家庭和财富管理平台已经主要位于香港或新加坡。对其风险判断不能仅以“人在香港或新加坡”作结论，而应分别适用当地居民规则、中国税法及相关税收安排或协定的加比规则。

1. 实际居住香港：重点在“通常居于香港”和内地—香港安排下的加比规则

《内地和香港特别行政区关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的安排》第四条规定，香港居民包括通常居于香港的个人，或在某课税年度内在香港逗留超过180天，或在连续两个课税年度中其中一个为有关课税年度时在香港逗留超过300天的个人。若个人同时构成内地和香港双方居民，则按永久性住所、重要利益中心、习惯性居处、主管当局协商等规则确定协定居民身份。

因此，保留中国国籍但实际居住香港的人士，若希望在税务上形成稳定的香港居民立场，应当在事实层面建立证据链：香港长期住宅、配偶及未成年子女在港居住和就学、主要工作和投资决策在香港形成、香港税务申报及居民身份证明、香港银行KYC和CRS自证一致；同时，应减少内地住所、内地长期停留、内地企业实际管理和内地家庭生活中心对重要利益中心的支撑。

若相反，香港只是工作签证、短期住宅或资产账户所在地，而配偶子女、主要企业、家族办公室、董事会决策、医疗教育和主要社会关系仍在内地，则主张香港协定居民身份的稳定性较弱。

2. 实际居住新加坡：重点在事实迁移，且需关注国籍标准的回流风险

《中华人民共和国政府和新加坡共和国政府关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》第四条规定，双重居民个人应先看永久性住所；双方同时有永久性住所的，看个人和经济关系更密切的缔约国，即重要利益中心；若仍无法确定或双方均无永久性住所，则看习惯性居处；若双方都有或都没有习惯性居处，则看其国民所属缔约国；其他情况由主管当局协

商解决。

对于保留中国国籍的新加坡PR、EP或长期准证持有人而言，国籍标准具有特别意义。若永久性住所、重要利益中心和习惯性居处无法明确指向新加坡，规则进入国籍标准时，保留中国国籍可能使结论重新指向中国。换言之，新加坡身份安排的关键并非持有PR或准证，而在于前序标准能否通过事实证据稳定指向新加坡。

因此，若高净值人士希望以新加坡作为主要税务居民地，应将新加坡长期住所、家庭迁移、当地报税记录、税务居民证明、家族办公室或投资管理实质、董事会和投资委员会记录、境内企业授权治理以及中国停留天数控制统一纳入规划。

表8：香港与新加坡路径的加比规则重点比较

事项	香港路径	新加坡路径
居民身份基础	通常居于香港；或满足香港课税年度逗留超过180天、连续两个课税年度超过300天等规则。	根据新加坡国内税法取得税务居民身份，并结合中国—新加坡税收协定判断。
双重居民冲突规则	永久性住所、重要利益中心、习惯性居处、主管当局协商。内地—香港安排不以国籍作为个人加比规则的列明标准。	永久性住所、重要利益中心、习惯性居处、国籍、主管当局协商。
中国国籍影响	国籍不是安排第四条列明的冲突解决标准，但仍可能作为事实背景影响生活中心判断。	若前序标准无法解决，保留中国国籍可能在国籍标准下指向中国。
证据重点	香港家庭住所、配偶子女在港、香港工作与投资决策、香港报税、内地住所和停留控制。	新加坡长期住所、家庭迁移、税务居民证明、家族办公室实质、投资决策记录、内地经营管理去个人化。
主要风险	香港只是账户或身份所在地，家庭和经济利益中心仍在内地。	PR或准证形式化，重要利益中心仍在中国，且国籍标准可能不利。

PART 005

典型负面情形及法律后果

以下情形均为高净值人士境外金融资产规划中较常见的风险场景。具体法律后果应结合行为发生时间、金额、主观状态、资金来源、申报记录、税务机关或外汇机关是否已发现、是否主动纠正等因素判断。

表9：典型负面情形及风险后果

情形	主要问题	可能后果
境外股票收益长期未申报，未来备案时账户被识别	中国税务居民取得境外股息、利息或财产转让所得未申报；CRS资料与备案资料、个税资料不一致。	补税、滞纳金、税务询问或稽查；符合条件时可能适用税收征管法第六十三条或第六十四条罚则。
本人及亲友多人使用5万美元额度汇入同一境外投资账户	可能构成虚假用途、借用额度、拆分购汇、规避真实性管理。	外汇关注名单、便利化额度限制、行政处罚、反洗钱调查；同时影响税务资金来源解释。
以BVI公司、开曼基金、信托或基金会持有账户但未披露实际控制人	CRS可识别消极非金融实体控制人、信托委托人、受托人、受益人及其他最终控制人。	控制人信息可能被交换；中国个人反避税和境外所得申报风险上升。
CRS自证在不同金融机构填写不一致	税务居民身份立场不稳定，可能存在虚假或不完整自证。	银行复核、账户限制、要求补交税务居民证明；税务机关可要求解释不同口径。
声称居住香港或新加坡，但家庭和经营管理仍在内地	加比规则下永久性住所、重要利益中心或习惯性居处可能仍指向中国。	中国税务居民身份难以排除；境外所得仍需按中国规则处理。
境外投资型保险包装金融投资	产品性质可能具有金融账户和现金价值属性；购汇用途可能与实际投资属性不一致。	CRS信息交换、外汇用途审查、退保或贷款收益税务处理风险。

在税务法律后果上，应重点关注《中华人民共和国税收征收管理法》第六十三条和第六十四条。第六十三条针对偷税行为，规定税务机关追缴不缴或少缴税款、滞纳金，并处不缴或少缴税款50%以上5倍以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。第六十四条针对不进行纳税申报、不缴或少缴应纳税款的情形，同样规定追缴税款、滞纳金，并处不缴或少缴税款50%以上5倍以下罚款。

在追征期限上，《中华人民共和国税收征收管理法》第五十二条规定，因纳税人计算错误等失误未缴或少缴税款的，一般追征期为三年，特殊情况可延长至五年；对偷税、抗税、骗税的，追征未缴或少缴税款、滞纳金不受前述期限限制。由此，历史境外所得的处理不能仅以“年度久远”作为安全判断。

PART 006

现有框架下的合规规划建议

在当前制度框架下，对高净值人士而言，合规规划的目标不是通过虚假身份、代持、拆分购汇或隐匿结构逃避监管，而是通过真实身份安排、合法资金路径、完整税务申报、合理离岸治理和证据留痕，使境外资产具备可解释性。

（一）纯中国居民：以合规渠道和历史修复为重点

- 新增境外金融投资应优先考虑QDII、公募基金、银行理财、经批准的跨境投资渠道或其他明确合规路径。
- 停止使用便利化购汇额度、亲友额度或拆分购汇方式投资境外股票、基金、投资型保险和私募产品。
- 对既有境外账户建立台账，至少包括账户主体、开户时间、实际控制人、受益人、资金来源、资产余额、交易明细、收益类型和境外扣税凭证。
- 对历年境外股息、利息、基金分配、证券转让收益、信托分配和保

险退保收益进行税务测算，评估是否需要补充申报或主动修复。

- 对离岸公司、信托、基金和保险结构进行商业目的审查，避免仅以信息遮蔽为目的的结构安排。

（二）有双重居留权人士：先确定税务居民战略，再进行资产安排

- 首先判断未来三至五年的家庭、生活、经营管理和财富管理中心究竟在中国还是境外。

- 若仍以中国为生活和商业中心，应以中国税务居民身份处理境外所得，重点做好境外税收抵免、资金路径解释和CRS自证一致性。

- 若计划实质迁居境外，应在资产结构调整前完成家庭迁移、长期住所、当地税务居民证明、当地报税、投资决策地和企业治理迁移。

- 避免仅取得境外PR或永居身份，但家庭、企业、资产管理和主要经济利益仍在中国的形式化迁移。

- 统一各金融机构CRS自证、当地税务居民证明、中国个税申报、出入境记录和董事会/投资决策记录。

（三）香港实际居住者：做实香港通常居住和重要利益中心

- 保留香港长期住所，并使其具有真实家庭生活功能，而非短期租赁或形式地址。

- 配偶和未成年子女如可能，应与本人在香港共同生活，形成家庭生活中心证据。

- 将主要工作、投资决策、家族办公室管理、董事会和授权文件安排在香港形成并留痕。

- 香港税务申报、居民身份证明、雇佣合同、薪俸税、强积金、银行KYC、CRS自证应保持一致。

- 降低内地住所、内地停留、内地企业实际管理和内地家庭生活对重要利益中心的支撑。

（四）新加坡实际居住者：以事实迁移避免国籍标准不利适用

- 建立新加坡长期住所、家庭生活、医疗、教育、社交和资产管理实质。
- 取得并保留新加坡税务居民证明、当地报税记录、雇佣或董事薪酬记录。
- 通过新加坡家族办公室、投资委员会、董事会会议和授权文件形成真实投资管理地。
- 对内地企业逐步实施授权治理和制度化管理，减少本人长期在内地实际管理的痕迹。
- 严格控制中国境内停留天数和工作活动，避免居住天数、工作痕迹、社保薪酬等资料与新加坡居民立场冲突。

（五）离岸结构：从信息遮蔽工具转向家族治理工具

离岸公司、信托、私人基金会、家族办公室、保险和基金结构仍然具有合法价值，包括资产隔离、继承安排、跨代分配、投资治理、风险隔离和币种配置。但在CRS和个人反避税规则下，其合规定位应从“藏匿账户”转向“治理安排”。

- 结构应具有可解释的商业目的或家族治理目的。
- 委托人、受托人、保护人、受益人、董事、投资顾问和实际控制人身份应清晰。
- 分配规则、收益归属、个人申报和CRS报告应保持一致。
- 低税地实体长期不分配利润应有合理经营需要，否则可能触发个人反避税关注。
- 避免使用虚假借款、虚假顾问费、名义保险、代持协议或无实质董事会记录掩盖收益归属。

表10：高净值人士境外资产合规行动清单

步骤	主要工作	底稿文件或证据
1.身份分层判断	按家庭成员分别判断国籍、外汇身份、中国税务居民身份、境外税务居民身份、协定居民身份和CRS自证身份。	身份分析备忘录、出入境记录、户籍及家庭情况说明、税务居民证明。
2.境外资产盘点	盘点银行、券商、基金、保险、信托、离岸公司、私人投资公司、家族办公室、联名和代持账户。	境外资产清单、账户清单、产品清单、控制人和受益人说明。
3.资金来源复盘	还原每项资产形成资金来源，包括境内购汇、境外收入、继承赠与、公司分红、股权退出、保单贷款等。	资金链路图、银行流水、购汇申请、合同、发票、分红和退出文件。
4.境外所得测算	按年度和所得类型测算股息、利息、基金分配、财产转让所得、信托分配和保险收益。	所得测算表、扣税凭证、境外完税证明、抵免计算表。
5.CRS口径统一	核查各金融机构税务居民自证是否一致，是否与事实和税务申报相匹配。	CRS自证文件、银行KYC文件、税务居民身份说明。
6.历史修复评估	对明显未申报境外所得、资金路径不清或自证不一致事项，评估主动修复路径和风险。	法律意见、税务测算、补充申报方案、沟通策略。
7.未来合规制度	建立家庭层面的境外投资审批、资金出境、所得申报和资料保管流程。	家族合规手册、年度申报日历、资料归档清单。

PART 007

后续部门细则、不溯及既往与政策设计问题

《规定》第三十三条明确，中国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。未来细则的内容，将决定自然人境外金融投资监管的实际强度。高净值人士和专业机构应持续关注以下问题。

表11：后续部门细则应重点关注的事项建议

关注事项	核心问题	对既有境外资产的影响
适用资产范围	是否覆盖股票、ETF、基金、债券、结构性票据、保险、信托、私募基金、离岸公司权益和虚拟资产相关产品。	决定哪些资产需要备案、报告或解释资金来源。
金额门槛与豁免	是否设置小额账户、历史遗留账户、留学工作期间形成账户、境外继承赠与等简化或豁免机制。	影响普通家庭与高净值家庭的合规成本差异。
历史存量申报	是否要求申报既有境外金融资产；是否设置过渡期、宽限期、主动申报从轻机制。	直接影响既有账户是否需要集中整理和修复。
资金来源分类	合法境外收入、境外继承赠与、已合规出境资金与违规购汇、地下钱庄、虚假贸易资金是否区别处理。	关系到历史资产是否被“一刀切”处理。
税务联动	备案或报告是否要求提供境外所得申报记录、完税证明、税收抵免资料或CRS自证资料。	可能直接触发历史税务申报修复需求。
外汇联动	是否要求说明资金出境渠道；违规购汇形成资产是否可以补正、如何补正。	影响过去便利化额度投资境外证券等行为的处理路径。
处罚与信用后果	未备案、虚假备案、隐瞒真实信息是否适用《规定》第二十七条及后续细则罚则，是否影响未来投资资格。	可能形成财产处分、罚款、投资限制及信用记录影响。

（一）不溯及既往原则下的三类区分

《中华人民共和国立法法》第一百零四条确立了法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章原则上不溯及既往的规则，但为了更好地保护公民、法人和其他组织权利和利益而作的特别规定除外。未来部门细则若涉及居民个人历史境外金融资产，应在行政法上妥善处理不溯及既往、信赖保护和法的安定性问题。

第一，对新规生效前已经完成且当时并无明确个人备案义务的境外金

融投资，不宜简单以新规则对过去行为进行处罚。未来可以要求对持续持有状态进行现时报告，但应避免将新增义务直接转化为对既往已完成行为的追溯处罚。

第二，对过去本来已经违反既有税务、外汇或反洗钱规则的行为，不溯及既往原则并不能提供保护。例如，过去已经存在的境外所得未申报、虚假购汇、拆分购汇、地下钱庄交易、偷税或虚假申报，并非因《规定》才具有违法性，相关机关仍可依据当时已经有效的法律规则处理。

第三，对新规施行后仍在持续持有、管理、处分或取得收益的境外资产，主管机关可能将未来备案或信息报告义务设计为对持续状态的现时管理要求，而非对过去投资行为的追溯处罚。这一问题可能成为未来细则执行中的争议重点。

（二）历史申报窗口与额度豁免的制度设想

从政策可执行性和合规激励角度看，未来如果对居民个人境外金融资产建立备案或历史申报机制，宜设置合理的过渡安排。否则，因历史形成路径复杂、资料缺失、投资产品种类多样和税务居民身份变化，若要求一次性全量申报并从严处理，可能导致主动申报意愿下降。

- 对历史存量资产设置过渡申报期，并明确主动申报、如实说明、补正税务和资金来源资料的从轻处理规则。
- 对小额账户、留学工作期间形成账户、境外工资奖金账户、境外继承或赠与资产设置简化申报或豁免机制。
- 对合法境外收入形成资产、已合规出境资金形成资产，与违规购汇、地下钱庄、虚假贸易和逃税资金形成资产区别处理。
- 对未来新增投资提供明确的合规路径，而不仅以禁止或处罚方式处理个人全球资产配置需求。
- 对无法取得完整历史交易资料的账户，研究可操作的成本认定、核定计算和限期补正机制。

PART 008

对高净值人士的制度预期影响

从财富管理市场角度看，高净值人士配置境外金融资产，通常具有子女教育、医疗养老、企业国际化、币种分散、全球投资、继承安排和家族治理等综合需求。监管规则如果缺乏分类处理、过渡期和明确合规路径，容易造成制度预期不稳定。

若未来细则采取过度概括或“一刀切”式无差别化处理居民个人境外金融资产，可能产生以下影响：第一，合规成本显著上升，尤其是需要还原多年交易记录、资金路径和境外税务资料的家庭；第二，境外身份和税务居民身份迁移的需求可能提前释放；第三，香港、新加坡家族办公室及私人银行账户的合规审查压力增加；第四，合法境外收入、继承赠与资产与违规资金出境资产若被同等处理，可能削弱主动申报动力；第五，对企业群体长期资产安全预期产生影响。

较为稳妥的政策方向，应是在维护外汇管理、税收征管和国家安全利益的同时，承认居民个人合理全球资产配置需求，通过备案、信息报告、税务申报、外汇合规和CRS数据比对建立透明规则，并为历史存量资产提供可执行的合规修复路径。

表12：无差别化处理可能引发的合规与市场影响

可能影响	具体表现	更适宜的制度安排
主动申报意愿下降	纳税人担心一旦申报即被追溯严厉，可能选择观望或继续维持不透明结构。	设置过渡期、主动申报从轻、资料补正和合理核定机制。
身份迁移需求提前	部分企业家和家族为降低不确定性，可能加速迁移家庭、税务居民身份和财富管理中心。	明确合法路径和预期，降低因规则不确定导致的防御性迁移。
合规者与违规者混同	合法境外收入、继承赠与资产与地下钱庄、虚假贸易资金若同等处理，会损害公平性。	按资金来源、行为性质、主观状态和主动修复情况分类处理。

可能影响	具体表现	更适宜的制度安排
香港、新加坡平台压力增加	私人银行、家族办公室、保险和基金平台可能要求客户补充大量税务与资金来源资料。	推动客户建立统一的税务居民身份、资金来源和申报证据体系。
财富管理预期不稳定	长期资产配置、企业国际化和家族传承安排受不确定规则影响。	提供稳定、透明、可操作的备案和申报制度。

PART 009

结论：以可解释性和一致性作为境外资产规划底线

《规定》并不意味着中国即刻对居民个人所有境外证券账户统一处罚，也不意味着CRS本身具有征税功能。但《规定》可能标志着居民个人境外金融投资从长期分散管理逐步转向对外投资监管、外汇管理、税务征管、CRS信息交换和反洗钱审查共同衔接的制度阶段。

在该阶段，高净值人士境外资产规划的合规底线应当是可解释性和一致性。所谓可解释性，是指能够解释税务居民身份、资金来源、账户用途、资产结构、收益性质、申报记录和离岸结构商业目的；所谓一致性，是指CRS自证、银行KYC、税务居民证明、中国及境外申报、出入境记录、家庭住所、企业管理和投资决策资料之间不存在重大冲突。

对纯中国居民而言，重点是停止高风险资金路径，转向合规投资渠道，并评估历史境外所得申报修复。对持有双重居留权的人士而言，重点是先确定税务居民战略，再以真实事实和证据支持身份立场。对保留中国国籍但实际在香港或新加坡居住的人士而言，重点是将家庭、住所、经营管理、投资决策和税务申报做实，使加比规则的适用结果具有稳定性。

从现在开始，境外资产规划的核心不再是账户设在哪里，而是未来被主管机关、银行、税务机关或交易对手要求说明时，能否证明资产形成合法、身份判断真实、收益申报完整、结构安排合理、历史风险可控。

附录：主要法律依据与资料来源

表13：本文主要依据

文件/规则	本文引用的重点内容
《国务院关于对外投资的规定》	第二条、第五条、第十二条、第十四条、第二十七条、第三十二条、第三十三条、第三十四条。
《中华人民共和国个人所得税法》	第一条居民个人及全球所得纳税义务；第二条所得类型；第三条20%比例税率；第七条境外税额抵免；第八条个人反避税；申报规则。
《关于境外所得有关个人所得税政策的公告》	居民个人境外分类所得计算、境外已纳税额抵免限额等。
《中华人民共和国税收征收管理法》	第五十二条追征期；第六十三条偷税；第六十四条不申报、少缴税款；第八十六条行政处罚发现期限。
《非居民金融账户涉税信息尽职调查管理办法》	金融机构、金融资产、金融账户、账户持有人及控制人尽职调查义务。
个人外汇管理相关规则及国家外汇管理局公开问答	年度便利化额度、经常项目与资本项目区分、购汇申请书“六不得”、违规关注名单和行政处罚提示。
《内地和香港关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的安排》	香港个人居民定义；双重居民下永久性住所、重要利益中心、习惯性居处和主管当局协商规则。
《中华人民共和国政府和新加坡共和国政府关于对所得避免双重征税和防止偷漏税的协定》	双重居民下永久性住所、重要利益中心、习惯性居处、国籍和主管当局协商规则。
OECD CRS标准及香港、新加坡AEOI/CRS规则	金融机构收集并报告金融账户信息，主管税务机关按交换关系自动交换。新加坡已说明修订CRS将扩展部分金融资产、产品和中介范围并预计2028年起交换。
《中华人民共和国立法法》	第一百零四条不溯及既往原则及有利例外。

特别声明：本文为基于公开法规文本和通常实务情形形成的一般性分析，不构成对任何具体个人、家族、账户、交易或结构的正式法律意见。具体处理应结合税务居民身份、资金来源、出入境记录、境外申报资料、账户文件、产品合同、历史交易流水和主管机关最新规则另行判断。



韩公望
合伙人
资本市场部
北京办公室
+86 10 5957 2352
hangongwang@zhonglun.com



赵良杰
非权益合伙人
资本市场部
北京办公室
+86 10 5087 2850
zhaoliangjie@zhonglun.com



中伦研究院出品