

合规每周学

2026年第15期

合规部

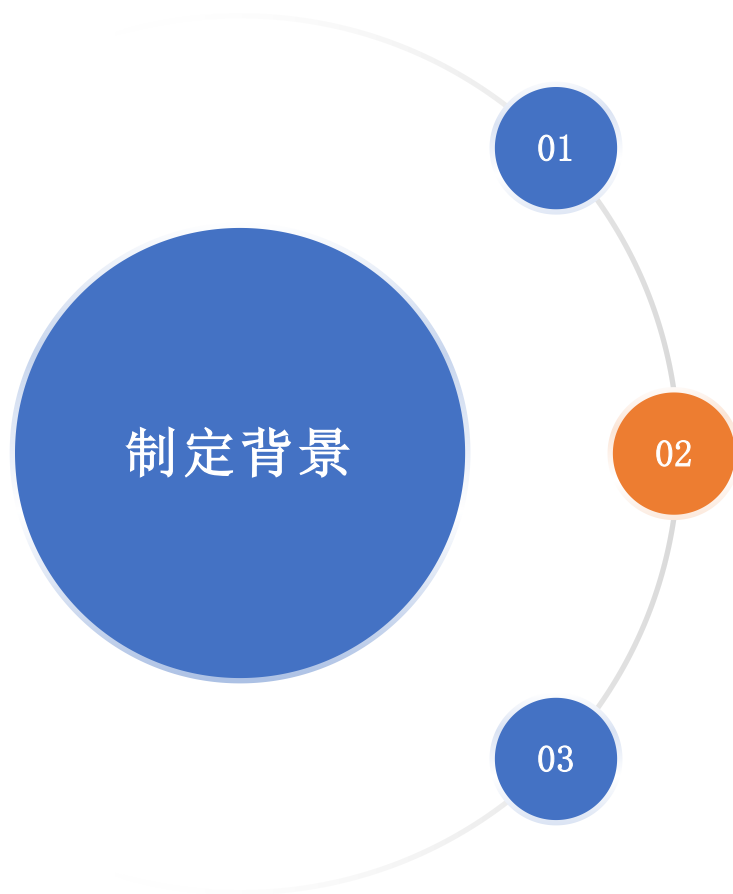
2026年4月20日





《反外国不当域外管辖条例》 解读及合规风险识别

1 制定背景



政策方面

党的二十届四中全会对加强反制裁、反干预、反“长臂管辖”斗争作出部署。

法律方面

《反外国不当域外管辖条例》将与已经出台实施的《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》、《中华人民共和国国家安全法》、《中华人民共和国对外关系法》等法律法规形成制度合力，进一步夯实法治应对的措施依据。

环境方面

近年来，一些国家频繁通过国内立法、执法、司法等手段对我公民、组织实施不当域外管辖，侵蚀多边主义国际秩序。《条例》是反击有的西方国家霸权主义和强权政治的迫切需要，是维护国家利益和人民利益的迫切需要，是有效提升我国应对外部风险挑战的法治能力的迫切需要，具有重要现实意义和长远意义。

2 内涵分析



从立法导向来看,《条例》本质上是基于外交策略的法律宣示,强调本国公民的遵守和国际社会的配合,包括确立我国域外管辖权和反制域外管辖两大部分内容。前者围绕“适当联系”原则展开,后者主要囊括管辖措施识别评估、反制措施种类、法律责任和豁免制度四个维度。从立法技术来看,对于我国公民和法人而言,反制裁是义务,因而应当强制拒绝执行国务院政府组成部门依职权识别的不当管辖措施,若违反规定配合执行域外制裁措施,则应承担法律责任,对于特定情况下确需配合执行域外制裁措施的,可以申请豁免。尚没有明确的法律依据赋予公民和法人主动向国务院政府组成部门申请认证不当管辖措施的权利。总体而言,《条例》对我们的警示意义主要在于开展境外业务前,除需识别业已存在的域外制裁条款外,还需重点关注未来司法部及其他行政机关发布的《不当管辖公告》、《恶意实体清单》和《禁执令》,否则除面临国际合规风险外,还可能面临行政合规风险。

3 规范分析

适用对象

实施不当域外管辖措施，导致中国国家主权、安全、发展利益，或中国公民、组织合法权益收到损害的外国国家。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。执行或者协助执行外国不当域外管辖措施的境内外组织、个人。

管辖措施的识别和评估

国务院法治部门（司法部）牵头识别外国不当域外管辖措施。

- 识别因素：是否违反国际法、行为与外国联系是否适当、是否危害中国利益等。
- 可对外国不当管辖行为的危害程度进行分级评估，据此在经贸、投资、人员往来、国际合作等多个领域采取相应对等限制。

域外管辖权的基本原则

确立以“适当联系”为中国行使域外管辖权的正当性基础，主张依据国内法、国际条约或对等原则实施管辖。当与他国发生管辖权竞合时，倡导通过双边条约、外交途径或部门协商化解冲突，体现合作型国际法治立场。

工作机制与组织体系

国家层面设立统一的应对外国不当域外管辖工作机制，负责全局统筹与重大决策。各职能部门依职责范围具体执行应对任务，强调跨部门协同配合与情报信息互联互通。

3 规范分析

反制措施类型

恶意实体清单：针对推动或积极参与外国不当域外管辖的外方主体，列入清单后可实施九类惩戒手段，涵盖入境限制、财产处置、交易禁令、罚款等，且效力及于其实际控制的关联实体。禁执令：由国务院法治部门针对境内外特定主体签发书面禁令，明确禁止其执行或配合执行外国不当管辖措施，属具有禁止性强制力的行政命令。

豁免申请

执行外国措施豁免：中国公民、组织因特殊情况确需执行外国不当域外管辖措施的，可向国务院法治部门申请，经同意后在特定范围内执行。被制裁对象申请解除措施：被采取反制和限制措施的组织、个人可申请暂停、变更或取消措施，需提供改正行为等事实和理由。与被制裁对象交易豁免：有关组织、个人因特殊情况确需与被制裁对象进行被禁止或限制活动的，可向作出决定的部门申请，经同意后可进行。

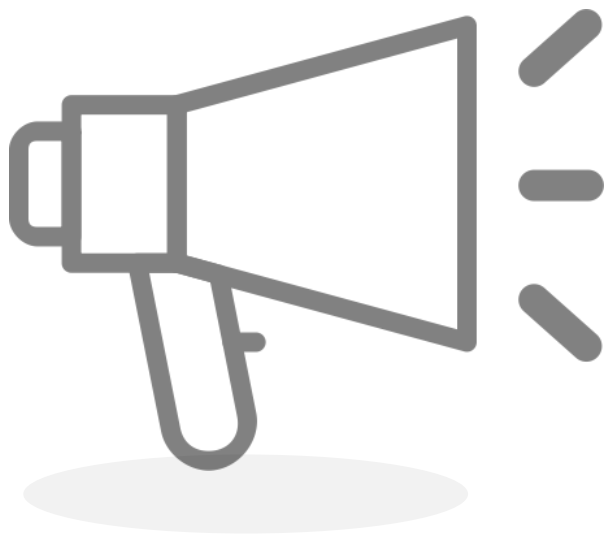
法律责任

拒不执行或规避反制和限制措施、违反禁执令的，可责令改正，限制参与政府采购、进出口、数据跨境、出入境等，并处以罚款。构成犯罪的依法追究刑事责任。

司法救济与服务保障

中国公民、组织因他人执行或协助执行外国不当域外管辖措施受到侵害的，可依法向法院起诉要求停止侵害、赔偿损失。省级以上政府有关部门为公民、组织应对外国不当域外管辖提供指导和服务。行业协会商会发挥自律协调作用，为会员提供市场拓展、权益保护、纠纷处理等服务。

4 对照分析



通过对照分析可以发现，《条例》在承接《反外国制裁法》确立的协调机制与反制框架基础上，重点填补了域外管辖识别、禁执令阻断、恶意实体清单三项制度空白。同时，《实施规定》细化了财产范围、执行部门分工与豁免程序，为《条例》中反制措施的落地提供了操作层面的支撑。因此，梳理三部法规的异同与衔接关系，既有助于厘清《条例》中“识别—阻断—反制—救济”全流程的制度逻辑，也能为经营主体在跨境业务中精准识别合规义务、统筹应对中外法律冲突提供清晰的规则图谱。下表从十个核心维度对上述法规进行逐一比对。

4 对照分析

	《反外国制裁法》(2021)	《实施规定》（2025）	《反外国不当域外管辖条例》(2026)
立法层级与依据	全国人大常委会法律；依据《宪法》	国务院行政法规；依据《对外关系法》《反外国制裁法》等	国务院行政法规；依据《国家安全法》《对外关系法》《反外国制裁法》等
适用对象/触发条件	外国对我国公民、组织采取歧视性限制措施、干涉内政	扩展至实施、协助、支持危害我国主权安全发展利益的行为；新增恶意诉讼参与主体	外国国家实施不当域外管辖措施，危害中国国家主权、安全、发展利益，损害中国公民、组织合法权益
域外管辖权规定	无专门规定	无专门规定	第4条首次以“适当联系”标准确立中国行使域外管辖权的实体依据和程序框架，规定了管辖权冲突的外交协商解决路径

4 对照分析

工作机制	第 10 条设立反外国制裁 工作协调机制	第 10 条明确由外交、商 务、发展改革、司法行 政等部门承担协调工作	第 5 条建立健全应对外国不当域外 管辖工作机制，统筹协调识别、应对 工作
措施识别制度	无系统化识别制度	第 4 条授权开展调查和 对外磋商	第 6 条首创系统化识别制度，明确四 项识别因素，国务院法治部门可公 告，公告后产生阻断效力
清单制度	第 4、5 条建立反制清单 （四类反制措施）	细化措施执行部门、财 产范围、交易类型等； 新增第 19 条恶意诉讼 主体	第 8 条建立恶意实体清单（在《反制 裁法》的基础上新增五类反制和限制 措施），可扩展至关联组织

4 对照分析

禁执令制度	无	无	第 13 条首创禁执令制度，国务院法治部门可对执行外国不当域外管辖措施者颁发禁令；第 12 条赋予调查权；第 17 条规定违反禁执令的法律后果
豁免制度	无执行外国措施的豁免规定	两项豁免制度：第 14-16 条规定制裁措施暂停/变更/取消程序、与被制裁对象交易的豁免	三项豁免制度：①第 6 条执行外国不当域外管辖措施的豁免；②第 11 条与被列入恶意实体清单对象交易的豁免；③第 9 条被制裁对象申请暂停/变更/取消措施的救济
风险评估	无	无	第 7 条确立对外国不当域外管辖措施行为的风险评估与分级应对制度

4 对照分析

司法救济	第 12 条公民、组织可对执行外国歧视性措施者提起诉讼	重申第 12 条司法救济	第 14 条公民、组织可对执行外国不当域外管辖措施者提起诉讼，要求停止侵害、赔偿损失
服务保障	无	无	第 15 条政府指导服务；第 16 条行业自律服务
法律责任	第 11 条、第 14 条规定违反反制措施的法律责任	第 13 条细化行政处罚（责令改正、限制政府采购、招标投标、进出口、数据跨境、罚款等）	第 17 条规定违反反制和限制措施、违反禁执令的行政处罚；第 18 条规定刑事责任

5 合规风险识别分析



其一，本国公民、法人有义务根据司法部发布的《关于XX不当管辖措施的公告》开展业务。举例来说，司法部一旦确认OFAC发布的某项SDN条款是不当管辖，本国公民、法人在业务开展过程中即不能执行相关条款，如果在业务开展过程中不得不遵守OFAC的条款，则需要事前向司法部及有关部门提交申请。本国公民、法人如果没有事前提交申请即执行了《公告》认定的不当条款，则会被约谈、责令改正，情节严重的会被发《禁执令》，事后仍不改正的会因“违反《禁执令》”而被处罚。



其二，本国公民、法人原则上不应当和《恶意实体名单》上的外国主体交易，否则涉嫌违反该条例第8条第4项内容，但是如果因特殊事由需要开展贸易往来，也可以向司法部及有关部门提出申请。如果未经申请直接交易，则可能因涉嫌协助执行不当管辖，而被约谈、责令改正，甚至被发《禁执令》，事后仍不改正的会因“违反《禁执令》”而被处罚。同时，本国公民、法人与被发《禁执令1》的境内外主体交易，可能会因涉嫌协助执行不当管辖而被发《禁执令2》，也可能会因涉嫌违反《禁执令1》而直接受到处罚。由于现阶段缺乏法规和案例支撑，究竟如何认定还需结合个案案情识别，这一情形中识别的关键点在于投资交易的模式和《禁执令》的具体内容。



反洗钱小课堂

跨境投资警示录

跨境投资警示录——海外炒期货的红线

通过非正规渠道参与海外期货交易，可能面临哪些法律风险？

核心风险主要有：

1. 洗钱犯罪：利用境外期货交易通道，将非法所得（如诈骗、赌博、贪污贿赂所得）通过复杂交易伪装成合法投资收益。
2. 非法跨境汇兑：通过地下钱庄、虚拟货币等非法渠道实现资金跨境流动，切断资金链条，逃避监管。
3. 隐瞒实际受益人：通过代持、嵌套架构等方式隐瞒资金的实际来源和受益人身份。

跨境投资警示录——海外炒期货的红线

典型案例：

某进出口公司管理人员王某，将非法所得公款通过地下钱庄分批兑换成美元，并以其亲属名义在境外开立期货账户进行交易，通过故意亏损的方式将资金转移至其境外关联人账户。最终因交易行为异常被反洗钱系统监测发现，经查实后：以洗钱罪被判处有期徒刑7年、涉案资金2000余万元被全部追缴、协助转移资金的地下钱庄经营者以非法经营罪被追究刑事责任。重要提醒：严守“三不”原则：不出借账户、不代他人操作、不协助他人隐匿资产；选择持牌机构投资，保留交易凭证5年；珍惜信用记录，远离非法跨境交易。