

# 第10章 政府采购

中国财政部于2021年9月公布的数据显示,2020年全国政府采购规模为36,970.6亿元,较上年增加3,903.6亿元,增长率为11.8%,占全国财政支出和GDP的比重分别为10.2%和3.6%。从采购规模增速上来看,2020年政府采购规模增速由负转正,出现向好趋势。从结构上来看,货物、工程、服务类采购规模均有所增加。

关于外商投资企业参与政府采购的事宜,财政部于2021年10月发布《财政部关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》强调保障内外资企业平等参与政府采购,但是对于各地的落实状况,目前仍亟待关注。

## 2021年出台的相关政策及动向

### 中国政府为加入《政府采购协定》(GPA)持续作出努力

2021年3月3日,中国财政部参加了世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)2021年第一轮谈判。此次谈判以视频方式召开,围绕GPA修订文本生效、新成员加入、政府采购委员会未来工作计划等议题开展讨论,其中重点就中国加入GPA开展了磋商,中国财政部介绍了2020年10月份以来中国为加入GPA所作的工作。

2021年6月1日,财政部经由中国常驻世界贸易组织代表团向该组织秘书处提交了中国对欧盟和澳大利亚关于中国加入GPA第7份出价以及政府采购国情报告(2020年更新版)问题清单的答复。本次答复的问题中,欧盟问题清单涉及出价问题共43个,涉及国情报告问题共36个,澳大利亚问题清单涉及出价问题共16个。上述一系列举措显示出中国政府继续积极推动加入GPA的意愿和诚意。

### 《政府采购需求管理办法》实施

为落实《深化政府采购制度改革方案》中有关加强政府采购需求管理的要求,财政部于2021年4月30日发布了《政府采购需求管理办法》(财库〔2021〕22号),于2021年7月1日起施行。该管理办法确立了采购需求在政府采购活动中的源头作用,在采购主体、需求内容、风险控制、监督检查与法律责任等方面作出了具体规定。该管理办法的实施弥补了此前对采购需求规制不足的状况,通过严控采购活动起点进一步加强政府采购管理。

### 《政府采购货物和服务招标投标管理办法(修订草案征求意见稿)》发布

2021年4月30日,财政部发布了《政府采购货物和服务招标投标管理办法(修订草案征求意见稿)》,向社会公开征求意见。征求意见稿的主要修订内容包括完善评审机制,减

少评标操控风险,促进“优质优价”采购;优化营商环境,促进公平竞争;优化交易规则,降低制度性交易成本;推进电子采购,提高采购效率等方面,由此将对政府采购货物和服务招标投标制度进行相应的调整。

### 财政部发布了强调保障内外资企业平等参与政府采购的新规定

为保障内外资企业平等参与政府采购活动,财政部于2021年10月13日发布了《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》(财库〔2021〕35号)。该通知明确规定,在政府采购活动中落实平等对待内外资企业的要求,平等维护内外资企业的合法权益。该通知的发布,有助于构建统一开放、竞争有序的政府采购市场体系。

### 200万元以上罚款认定为“较大数额罚款”

财政部在2022年1月发布了《财政部关于〈中华人民共和国政府采购法实施条例〉第十九条第一款“较大数额罚款”具体适用问题的意见》(财库〔2022〕3号)。该意见提出,《政府采购法实施条例》第十九条第一款规定的“较大数额罚款”认定为200万元以上的罚款,法律、行政法规以及国务院有关部门明确规定相关领域“较大数额罚款”标准高于200万元的,从其规定。该意见解决了《政府采购法实施条例》施行以来,部分地方财政部门、市场主体反映“较大数额罚款”在执行过程中标准不一、差异较大的问题。

### 《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》发布

长期以来,在政府采购实践中存在着大量单次采购金额小、不同采购主体需要多次重复采购的需求。这类采购不同于单一项目采购,难以适用现行《政府采购法》规定的公开招标、邀请招标、竞争性谈判(磋商)、询价和单一来源等采购方式,目前一般通过集中采购机构的协议供货和定点采购来实施。这种做法为小额零星采购活动提供了便利,但也因缺乏专门的制度规范而存在一些问题。

2022年1月14日,财政部发布了《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》(财政部令110号),自2022年3月1日起施行。该办法借鉴国际经验,明确了框架协议采购方式的管理制度,以期从根本上系统性解决相关问题,构筑长效机制。

### 关于安可(安全可控)/信创(信息化应用创新)制度

在2019年,有部分日企不断反映在政府采购中存在着因为是企业产品而未能中标或者未能参加竞标的情况。虽然中国政府并未公布正式通知等书面文件,但据我们所知,地方政府在进行采购时,将国产产品作为一个必要条件;此外,根据中国美国商会白皮书等资料,自2019年起,被称作“安可(安全可控)”或“信创(信息化应用创新)”的

制度开始施行,符合此类标准的产品将依据该制度被名单化,未被记录在该名单上的产品在政府采购中将不被采用。

也有人指出,由于名单相关的正式信息并未向外资企业公示,政府采购对象产品的选定条件和标准也同样未公开,对外资企业来说,很明显处于较为不利的状况。

这种趋势在整个2021年仍在持续,因产品属于外资企业制造而失去政府采购订单或无法参加投标的情况依然存在,而另一方面,“安可(安全可控)”、“信创(信息化应用创新)”相关制度的实际进展情况依然处于不明朗的状态。

如上所述,财政部于2021年10月发布了《财政部关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》(财库〔2021〕35号),要求实施政府采购的各级单位和部门要保障内外资企业平等参与政府采购,但令人遗憾的是,由于外资身份而无法参与政府采购的情况并没有改变。

此前中国国内有关安可/信创的报道一直主张“以国产产品替代‘国外产品’”,产品的核心零部件和技术由中国企业自主开发制造已成为入选安可/信创名单的必要条件。2021年3月,工业和信息化部下属的中国电子学会发布了《中国信创产业发展白皮书》,指出作为信创(信息化应用创新)制度的适用对象,产品领域由“基础硬件、基础软件、应用软件、信息安全”四部分组成,其中“芯片、整机、操作系统、数据库、中间件”是最重要的环节;应用方面,一共列举了10大领域,除党政相关外,还包括金融、电信等主要基础设施。

此外,该白皮书还作出预测,指出未来三年(2021年-2023年)信创(信息化应用创新)制度将会在重点产业领域全面推广。从目前情况来看,虽然信创(信息化应用创新)的影响仅在部分产品领域显现,但未来,在商品、服务领域中,对于重要零件和软件,强制要求使用中国企业自主开发、制造的产品的范围恐怕将会更加广泛。由于这些名单并未在可确认的范围内得到广泛公开,或由于入选条件不够透明,外资企业不得不担心是否会因不合理的条件而被普遍排除在外,是否会因此而蒙受损失。

### 因安可(安全可控)/信创(信息化应用创新)制度未正式发表产生的诸多问题

根据中国国内的大量相关报道,实际上,以外资企业的产品为由而未能公平参与采购、未能中标的例子也是存在的。

其他国家也会制定相应制度,针对采购对象设限,并且会在加入WTO《政府采购协议》的基础上,将其制度予以公开,其采购标准也是公示的,而且一般也仅限于在国家安全保障层面加以运用。

另外,在中国,政府采购的范围包含了国有企业的采购及受政府补助企业的采购等情况,采购范围比其他国家更为广泛。如果政府采购全部都适用安可/信创制度相关名单,采用国产产品替代的话,很可能会对外资企业的经营产生重大的影响。也存在着被外国政府认定为不正当竞争或者贸易壁垒的状况。

## 2022年的展望

### 继续推进加入GPA的各项工作

受全球疫情影响,2021年中国有关加入GPA的各项工作进展有所放缓,期待2022年能够积极加快推进加入GPA的各项工作。希望中国政府可以主动与各成员方积极展开谈判,不断完善中国的政府采购制度,以期尽早与各成员方达成协议。

### 政府采购相关法律法规的修订

财政部于2020年12月7日发布了《政府采购法(修订草案征求意见稿)》,已于2021年1月5日结束了面向社会的公开征求意见。虽然在2021年3月财政部公布的《财政部2021年立法工作安排》中列入了《政府采购法》的修订计划,但是截止到目前,该法的修订并未完成。期待中国政府能够积极推进该法的修订工作,早日完成修订。

### 外商投资企业平等参与政府采购活动

期待财政部于2021年10月13日发布的《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》(财库〔2021〕35号)能够得以切实落实,使外商投资企业能够真正、有效地实际参与各级地方的政府采购活动。

### 希望已实现自身发展并引领世界前行的中国能够建立与自身地位相匹配的政府采购制度

毫无疑问,经济的飞速发展使中国成为了推动全球经济发展的重要引擎。许多国家和地区都在效仿中国的做法来谋求自身的发展。在这样的国际环境下,如果仅将中国企业开发和制造的产品视为安全可靠的产品,并作为政府采购的对象,可能会对其他国家形成一种误导,进而导致中国产品被排除在他国的采购对象之外。

也就是说,一些国家可能会认为,根据安可/信创制度下的以国产化为前提的名单进行采购是一种通过本土化来保护和培育本国产业的有力手段,并仿照这种形式,制定同样的名单。现在,中国已成为一个走在技术发展前沿的国家,有许多国家都在使用中国企业的产品。如果这些国家同样只将本国产品作为政府采购的对象,那么中国产品也将被排除在外。因此,期望中国建立并执行与其全球自由贸易捍卫者和引领者地位相匹配的、对外资企业开放的政府采购制度。

## <建议>

### ①希望继续推进WTO《政府采购协议》(GPA)的谈判工作,尽早进入GPA

2021年3月,财政部国库司参加GPA 2021年第一轮谈判,并在2021年6月由财政部提交了对欧盟和澳大利亚关于中国第7份出价以及政府采购国情报告(2020年更新版)问题清单的答复,展现了中国政府积极推进加入GPA的诚意和决心,对此我们表示欢迎。但是,由于中国对政府采购实体、政府采购范围的界定与国际规则及市场经济发达国家的界定存在一定差异,以及采购限额标准下调不充分等原因,未能实现加盟。由此导致



进口产品在中国政府采购中可能被排除在外,以及在中国从事产品制造的日本企业有时无法参加美国的政府采购等问题得不到解决。希望中国政府拿出更大的诚意,积极推进加入GPA的谈判进程,早日加入GPA。

**②希望修改现行《政府采购法》中的限定性条款,改善进口产品在政府采购市场中的待遇,实现进口产品与国产产品的公平竞争**

目前,中国的政府采购仍以采购本国产品为主,对于进口产品的采购进行限制或者排斥。希望能尽早修改现行的《政府采购法》中将政府采购对象范围限定在本国货物、工程和服务等内容,减少进口产品进入政府采购市场的限制,进一步放开政府采购市场的范围,营造进口产品与国产产品平等参与政府采购市场竞争的环境。

**③希望切实保障外商投资企业平等参与政府采购活动新规定的落实**

《外商投资法》《外商投资法实施条例》《优化营商环境条例》等正式生效的法律法规,对保障外商投资企业依法通过公平竞争参与政府采购活动作出了规定,对此我们表示肯定。但由于前述法律法规涉及政府采购的相关规定都较为原则,财政部于2021年10月公布的《财政部关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》,就政府采购活动中平等对待在中国境内设立的内外资企业有关事项进行了明确规定,对此我们表示欢迎。希望该通知的相关规定能在各级地方政府层面得到贯彻执行,确保外资企业能够真正平等地参与政府采购活动。

**④希望生效的区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)早日落实,并在中日韩自由贸易协定(中日韩FTA)谈判中,加入政府采购章节**

区域全面经济伙伴关系协定(RCEP)已于2022年1月1日在文莱、柬埔寨、老挝、新加坡、泰国、越南等6个东盟成员国和中国、日本、新西兰、澳大利亚等4个非东盟成员国正式生效。之后,该协定已自2月1日起对韩国生效,并自3月18日起对马来西亚生效。对于包含有政府采购章节的RCEP得以正式生效实施,我们表示由衷地欢迎。希望中国政府能够以此为契机,着力提高政府采购领域法律、法规和程序的透明度,积极促进本国与其他缔约方在政府采购领域的合作。

RCEP的生效落实将有助于中日、日韩之间构建起全新的自由贸易伙伴关系,有利于推动中日韩FTA谈判的进程。希望在今后的中日韩FTA谈判中引入对政府采购章节的内容并在各相关协定的谈判中积极讨论,这不仅可以实现互相开放政府采购市场、降低本国的政府采购成本,而且对于防止贪污渎职等不良现象也将产生较好的辅助效果。期待RCEP及中日韩FTA能够共同构建起高水平开放的包括地方政府及国有企业在内的政府采购新体制。

**⑤希望将“安可”或“信创”制度相关名单予以公开,同时明确所适用的产品范围、要求内容和标准,保证市场准入的透明性和预见可能性。特别**

**是在信息安全领域,如果对准入标准和条件不作出明确规定的話,海外企业的准入实际上是较为困难的。此外,从提高预见性的角度出发,希望能够公开相关认证产品的信息。**

**⑥对于作为“安可”或“信创”领域行业组织的中国电子工业标准化技术协会信息技术应用创新工作委员会,希望能够允许外资企业加入该委员会,使外资企业能够及时获取“安可”或“信创”制度的相关信息。**

2021年3月27日,中国电子工业标准化技术协会信息技术应用创新工作委员会专家技术委员会正式成立,作为“安可”或“信创”领域的行业组织开展了一系列重要活动。但入会条件要求“企业控股股东是中国法人或中国籍自然人股东,法人代表为中国籍,且外方出资比例不超过25%”,这给外资企业的加入造成了困难。为此,希望能够对这一入会条件作出修改,以方便外资企业加入该工作委员会,同时希望中国政府能够加强对有关部门的指导,让外资企业能够通过加入该工作委员会及时掌握“安可”或“信创”领域的各类要求、标准以及其他相关信息。

**⑦希望不将由中国企业开发、制造设定为信息安全的满足条件。**

财政部于2021年10月13日发布了《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》,要求负责政府采购的单位对内外资企业一视同仁,我们对此表示热烈欢迎。但与此同时,涉及国家安全保障的采购则被排除在这一内外公平原则之外。如果仅仅因为是外国企业的产品或者仅仅因为并非中国制造,就将外资企业的产品排除在政府采购之外,那么即使是高安全品质的产品也将被排除在政府采购的范围之外,这是不合理的差别对待,与中国的对外开放政策并不相符。另外,特别是在信息安全的问题上,排除外资企业的产品而采购中国企业开发、制造的产品,虽然在心情上能够理解为提高安全性的目的,但在对日益发展的黑客等不正当手段进行快速有效的防御的方面,如果中国政府的可选择性较为狭窄,反而可能产生安全漏洞。因此,从保障中国信息系统安全性的角度出发,也应该对外资企业产品开放门户。