

第10章 政府采购

2022年11月7日举行的2022年中国国际公共采购论坛上,中国财政部副部长表示,2021年全国政府采购规模为36,399亿元,与财政部2020年公布的36,970.6亿元相比,减少了571.6亿元,降幅为1.55%,占全国财政支出的比重为10.1%,较上年的10.2%微降了0.1个百分点。不过,中国物流与采购联合会于2022年4月7日发布的《中国公共采购发展报告(2021)》显示,中国公共采购包括政府采购、国有企业采购、学校医院等公共机构采购等,2021年公共采购总额超45万亿元,比上年增长了8%以上。

在推动外商投资企业平等参与政府采购方面,2022年政府并没有就此出台新的法律法规或规范性文件。我们将继续关注有关制度的完善和各地落实情况。

2022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

2022年11月7日,财政部、上海市人民政府共同举办了2022中国国际公共采购论坛。联合国驻华机构、多边开发银行(MDB)、亚洲基础设施投资银行(AIIB)、外国政府驻华使领馆,中央相关部门和全国政府采购监管机构负责人,集中采购机构、政府采购代理机构和优秀供应商代表共300多人通过视频方式参加了论坛。财政部副部长、上海市人民政府常务副市长、世界贸易组织(WTO)副总干事分别致辞。

财政部副部长表示,中国坚定不移地坚持对外开放战略,积极有为地推进政府采购领域高水平对外开放。为此,中国政府正致力于尽快加入《政府采购协定》(GPA),以实际行动维护多边贸易体制。上海市副市长表示,上海将主动对标《政府采购协定》(GPA)等高标准国际规则,打造市场化、国际化、法治化营商环境,并在上海自贸区率先实施与GPA规则接轨的政府采购制度规则,出台国内首部鼓励外商投资的地方性法规《上海市外商投资条例》,保障外资企业平等参与上海市政府采购。WTO副总干事重点介绍了世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)的重要性、目前进展,以及第12届部长级会议有关国际公共采购应对新冠疫情以及支持粮食采购取得的重要成果。从中央政府的态度、地方政府的实际行动以及与世界贸易组织的沟通交流活动可以看出,中国政府正在为加入GPA不断做出积极努力。

财政部公布修订后的《政府采购品目分类目录》

财政部于2013年印发的旧版《政府采购品目分类目录》已不能满足整个预算管理工作的需要。此外,由于目录的服务分类需要全面反映各类新型服务业态,为此,财政部于2022年9月公布了修订后的《政府采购品目分类目录》(以下简称“新目录”)。

新目录对服务类品目进行了大幅的调整、补充和细化,改动较大,尤其是政府购买服务目录方面,新目录对照《中央本级政府购买服务指导性目录》(以下简称《指导性目录》),调整了教育服务、社会服务、生态保护和环境治理服务等分类,新增了科技公共服务、公共信息与宣传服务等类别,指导性目录中的所有目录均已在新目录中得到体现。

新目录的实施将对政府采购服务活动产生较大影响,可有效控制政府购买服务范围,规范开展政府采购服务工作。新目录中规定了“先有预算安排、后购买服务”原则,这一原则有利于提高预算的使用效率,可以有效推进事业单位政府购买服务的改革进程,有利于提高政府购买服务时的采购供需管理水平。新增加的公共服务类别为政府购买服务提供了重要依据,有利于公共服务的多元化发展。新目录与指导性目录的统一有利于提高政府购买服务的采购效率。

印发《财政部关于做好政府采购框架协议采购工作有关问题的通知》

为贯彻落实《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》,财政部于2022年5月16日印发了《财政部关于做好政府采购框架协议采购工作有关问题的通知》。《通知》中要求各级财政部门要进一步清理违规设置的供应商备选库、名录库、资格库;要求对涉及协议供货、定点采购的制度规定进行清理规范;要求合理确定各类产品的需求标准,并合理确定相应产品的最高限制单价;要求无明确需求标准的不得开展框架协议采购。同时还要求各级财政部门要按照公平公正、促进竞争、讲求绩效的原则,加强对集中采购机构框架协议采购方案的审核和备案。要求框架协议采购也要落实政府采购政策,依法维护供应商的合法权益。

印发《关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知》

2022年5月30日,财政部印发了《关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知》,并自2022年7月1日起执行。《通知》要求各级政府采购主体要灵活采取项目整体预留、合理预留采购包、要求大企业中小企业组成联合体、要求大企业向中小企业分包,提高对小微企业的价格评审优惠幅度,确保中小企业合同份额;要求提高政府采购工程面向中小企业预留份额。此外还要求通过提高预付款比例、引入信用担保、及时支付采购资金等方式,有效减轻中小企业资金压力。

关于“安可”或“信创”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,将国产产品作为了一个必要

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”或“信创”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”或“信创”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”或“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”或“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，该白皮书显示，未来三年（2021年-2023年）信创制度将开始在重点行业领域全面推广。从目前情况来看，虽然信创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”或“信创”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，而且一般也仅限定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”或“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。

2023年展望

继续推进加入GPA的各项工

受新冠病毒疫情影响，2022年中国有关加入GPA的各项工

政府采购相关法律法规的修订

虽然在2022年3月29日财政部公布的《财政部2022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。希望财政部能够积极推进该法的修订工作，早日将修订稿上报国务院并提交全国人大常委会审议。

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）能够得以贯彻落实，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”或“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，那么中国产品也将会被排除在外。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希望继续加快推进WTO《政府采购协议》(GPA)的谈判工作，尽早加入GPA

中国财政部于2019年10月向WTO提交了第七份出价；财政部国库司于2021年3月参加了2021年第一轮GPA谈判，并于2021年6月向WTO提交了中国对欧盟和澳大利亚关于中国加入GPA第七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。之后公布的媒体报道中，再没有看到有关中国政府为加入GPA开展进一步活动的后续报道。目前，中国依然未能加入GPA，究其原因，由于中国对政府采购实体和政府采购范围的划分与国际规则以及市场经济发达国家的划分仍存在一

定的差异，采购限额标准没有充分降低，这意味着进口产品可能被排除在中国的政府采购之外，此外，在中国从事生产活动的日本企业无法参与美国政府采购的问题仍未得到有效解决。

中国政府于2022年12月对新冠病毒防疫政策作出了重大调整，中国国内的社会经济秩序和国际间人员往来由此得到迅速改善。希望在2023年，中国政府加快加入GPA的谈判进程，尽快实现加入GPA。

②希望在《中日韩自由贸易协定》(中日韩FTA)中纳入政府采购章节，同时稳步实施RCEP政府采购规则

签订包括政府采购章节在内的《区域全面经济伙伴关系协定》，并于2022年1月1日生效，我们对此表示欢迎。同时，希望符合RCEP协定内容的政府采购得到稳步实施。为推动RCEP的政府采购章节朝着更加现代化、更加高质量的方向发展，希望中日两国积极合作，共同推动RCEP各缔约方继续开展对话，为全球经济做出贡献。同时，期待RCEP作为首个同时覆盖中日两国的经济合作协定，稳步促进两国间的贸易和投资。

然而，《政府采购协议》(GPA)和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)政府采购章节中所规定的“无歧视待遇原则”目前并没有出现在RCEP的政府采购章节中。希望将政府采购章节纳入中日韩FTA谈判的议题，并通过多项协定的谈判，实现政府采购市场的高水平开放(包括地方政府和国有企业)。

中日韩FTA谈判开始后，包括货物贸易和投资领域在内，中日韩三国在贸易自由化方面的步伐也随之加快。政府采购市场的相互开放，不仅使各国能够进入对方的政府采购市场，而且还能降低本国政府采购机构的采购成本，在防止腐败等方面产生有效的辅助作用。

③希望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。从财政部2021年10月颁布的《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》可以看出，平等待遇的范围仅限于外资企业在中国境内生产的产品(含所提供的服务)。希望尽早修改现行的《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。

④希望真正落实保障外资企业平等参与政府采购活动的规定

财政部2021年10月颁布的《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》中指出，在政府采购活动中要平等对待在中国境内设立的内外资企业，我们对此表示欢迎并给予高度肯定。但是，到目前为止，据闻一些地方国有

企业在进行采购招标时，仍然会将外资企业的产品和服务排除在外。为了在中国市场建立一个有序和公平竞争的市场体系，希望在政府采购和公共项目招标等活动中，不要将外资企业的产品和服务排斥在外，并创造一个内外资企业平等参与市场竞争的环境。

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，从提高可预见性的角度出发，希望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希望不要以中国企业开发和制造作为满足信息安全要求的必要条件

财政部于2021年10月13日颁布了《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和制造的产品，虽然在心情上能够理解这是为了提高安全性，但在对日益发展的黑客等不正当手段快速进行最佳防御方面，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。