

第10章 政府采购

2023年12月中国财政部公布的数据显示，2022年全国政府采购规模为34,993.1亿元，占全国财政支出的比重为9.4%，与2021年的36,399亿元相比，减少了1,405.9亿元（同比下降3.9%），财政支出占比与2021年10.1%相比，略微下降了0.7个百分点。不过，根据中国物流与采购联合会2023年7月7日发布的《中国公共采购发展报告（2022）》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，2022年公共采购总额超48万亿元，比上年（45万亿元）增长了6%以上。

在外资企业平等参与政府采购方面，2023年8月发布的《国务院关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》指出，保障外商投资企业依法参与政府采购活动。需要密切关注各部门和地区的落实情况。

2023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

2023年，北马其顿成为《政府采购协定》（GPA）的新缔约方，这引起了中国政府的关注。

2023年7月29日，中国国务院副总理与法国经济、财政及工业、数字主权部部长在北京共同主持了第九次中法高级别经济财金对话。中法双方强调了支持以规则为基础、以世界贸易组织（WTO）为核心的多边贸易体制的重要性。中方重申继续努力尽快加入《政府采购协定》（GPA）。中法两国承诺为企业提供公平和非歧视的竞争条件，特别是在化妆品、农业和农食产品、卫生健康（医疗物资、疫苗）、空中交通管理、金融（银行、保险、资产管理人）以及能源、投资和可持续发展等领域。

2023年9月25日，财政部国库司与欧盟委员会内部市场、工业、创业和中小企业总局战略与经济分析司举行了会谈，双方就中国加入《政府采购协定》（GPA）和政府采购法修订有关问题进行了深入交流。同时，中方对欧盟企业参与中国政府采购的前景进行了展望，重申了中国政府采购平等对待内外资企业的相关政策。

中央政府的态度以及与欧盟等组织的对话表明，中国政府将继续积极推进加入GPA。

国务院印发《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》

2023年8月14日，国务院印发《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》。《意见》提出，“保障外商投资企业依法参与政府采购活动。尽快出台相关政

策措施，进一步明确‘中国境内生产’的具体标准。推动加快修订政府采购法。开展专项检查，依法查处对外商投资企业实行差别待遇等违法违规行为。外商投资企业如认为政府采购活动使其权益受到损害，可依规提起质疑和投诉，各级财政部门应依法受理并公平处理。”

财政部等四部门联合发布了《关于开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》

2023年6月28日，国家市场监督管理总局、国家发展和改革委员会、财政部、商务部四部门联合发布了《关于开展妨碍统一市场和公平竞争的政策措施清理工作的通知》。《通知》要求，此次清理的范围是国务院各部门和县级以上地方各级政府及其所属部门在2022年12月31日前制定，现行有效的涉及经营主体经济活动的规章、规范性文件和其他政策措施。重点清理妨碍建设全国统一大市场和公平竞争的各种规定和做法，主要包括：设置不合理或者歧视性的准入和退出条件，如违法设定与招标投标、政府采购项目具体特点和实际需要不相适应的资格、技术、商务条件等。对外地和进口商品、服务实行歧视性价格和歧视性补贴政策，如歧视外地企业和外资企业、实行地方保护的各类优惠政策等。

财政部公布《关于进一步提高政府采购透明度和采购效率相关事项的通知》

2023年12月8日，财政部办公厅公布了《关于进一步提高政府采购透明度和采购效率相关事项的通知》。《通知》规定，各级地方政府及集中采购机构要推进政府采购合同变更信息公开，完善中标、成交结果信息公开，推进采购项目电子化实施，通过这些方式提高政府采购的透明度和采购效率。同时，还要求通过提高采购合同签订效率，加快支付采购资金，支持开展政府采购融资等方式，减轻供应商的资金压力。

中央国家机关政府采购中心发布《关于更新中央国家机关台式计算机、便携式计算机批量集中采购配置标准的通知》

2024年3月11日，中央国家机关政府采购中心发布《关于更新中央国家机关台式计算机、便携式计算机批量集中采购配置标准的通知》（国机采〔2024〕7号），《通知》要求，从村镇级别的政府机关到中央机关，在采购台式计算机和便携式计算机时，应按照《台式计算机政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕29号）和《便携式计算机政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕30号）要求，根据实际需求，应当将CPU、操作系统符合《2024年版清单》中安全可靠测评要求纳入采购需求。同时规定，采购使用进口CPU、进口操作系统的计算机时，应遵守相关管理要求。

财政部、工业和信息化部于2023年12月16日共同发布了台式机计算机、便携式计算机、通用服务器、操作系统和数据库政府采购需求标准，标准中明确规定“应当将CPU、操作系统符合安全可靠测评要求纳入采购需求。”2024年3月发布的《通知》将2023年12月发布的政府采购需求标准予以贯彻落实。

关于“安可”或“信创”制度

在政府采购中存在着因为是外资企业的产品而未能中标或者未能参加竞标的情况。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被不采用。

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2023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。

2021年10月，财政部发布了《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），要求各部门要保障内外资企业平等参与政府采购。但遗憾的是，外资无法参与政府采购的情况并没有改变。

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。由此，我们担心，强制使用中国企业自主开发和制造的关键部件及软件的情况可能会进一步扩大至更加广泛领域的产品和服务。

事实上，在2023年12月发布的上述各类计算机、操作系统、数据库、通用服务器和工作站的政府采购需求标准（财库〔2023〕29—35号）中，CPU和操作系统等关键部件只允许使用国产产品，导致在这一领域的政府采购中，外资企业实际上被拒之门外。随后，在2024年3月发布的《关于更新中央国家机关台式机计算机、便携式计算机批量集中采购配置标准的通知》（国机采〔2024〕7号），允许从美资企业采购部分CPU和操作系统，但其标准和流程并不明确。

因“安可”或“信创”制度未正式发表产生的诸多问题

更严重的是，有些地方政府和国有企业按照中央政府的政府采购标准，将外资企业的产品排除在招标对象之外。虽然已有多家企业表示遭遇过此类情况，但这些指示大多只是口头下达，由于缺乏证据，投诉起来非常困难。

综上，由于中国政府采购的范围较其他国家更为广泛，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，很可能对外资企业的在华业务、乃至全球的产业链和供应链带来巨大影响，并且可能会被视为不正当的限制竞争行为或贸易壁垒。

2024年展望

继续推进加入GPA的各项工

2019年10月20日，中国政府向WTO提交了加入GPA的第七份出价清单，之后几年里又进行了多轮多边谈判。希望中国政府在2024年为加入GPA采取更加积极的行动，积极与各成员方进行谈判，并采取实质性行动，如不断完善中国政府采购制度，力争早日与各成员方达成协议。

政府采购相关法律法规的修订

十四届全国人大常委会立法规划2023年9月7日公布，将招标投标法（修改）（政府采购法修改，一并考虑）列入第二类项目，即“需要抓紧工作、条件成熟时提请审议的法律草案”。

希望中国政府将《政府采购法》的修订放在更加重要的位置，将其提升为“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”的第一类项目，并尽快完成立法草案的起草、修改和审议。

外资企业平等参与政府采购活动

国务院发布的《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》及其他相关政策已就保障外资企业平等参与政府采购活动提出了一系列的要求。希望这些要求能够尽快得到贯彻落实，让外资企业真正有效地参与到各级地方政府的采购活动中。

国家发展和改革委员会等八部门于2024年3月25日颁布了《招标投标领域公平竞争审查规则》。《规则》规定了中央和地方政府采购招标投标的公平竞争，规定不得以外资企业的所有制形式设置差异性得分，不得区别对待。该《规则》的颁布值得肯定，但一些程序上的手续、透明度和公平性的保障并不明确，根据《政府采购法》对“中国制造”的定义，歧视外资的可能性依然存在。希望进一步消除对外资的歧视。

<建议>

① 继续加快推进WTO《政府采购协定》（GPA）的谈判工作，尽快加入GPA

中国财政部于2019年10月向WTO提交了第七份出价清单。之后在新冠疫情防控期间公布的媒体报道中，很少看到有关中国政府为加入GPA开展进一步活动的报道。新冠疫情防控政策结束之后，中国财政部在2023年7月29日发布的《第九次中法高级别经济财金对话联合情况说明》中指出，中法双方支持开放、非歧视和透明的公共采购环境，中方重申愿尽快加入世界贸易组织《政府采购协定》（GPA），并将继续为加入该

协定而努力。由此可见，中国政府希望加入GPA的强烈意愿并没有改变。截至目前，仍然存在着许多制约因素阻碍着中国加入GPA。其中主要包括以下两点：一、中国对政府采购主体和政府采购范围的定义与国际规则以及市场经济发达国家存在一定的差异；二、未能充分下调采购限额标准。这可能导致进口产品被排除在中国政府采购对象之外，还将导致许多在华生产产品的日本企业无法参与美国政府采购。综上所述，希望中国政府进一步拿出充分的诚意，积极寻求有效解决这些问题的办法，在2024年加快推动加入GPA的谈判进程，力争尽快加入GPA。

②在《中日韩自由贸易协定》中纳入政府采购章节，切实实施RCEP政府采购规则

中国政府已签署了包括政府采购章节的《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP），该协定已于2022年1月1日正式生效，我们对此表示欢迎，并希望切实根据RCEP协定内容实施政府采购。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，希望中日两国积极开展合作，共同推动RCEP各缔约方之间持续开展讨论，为全球经济做出贡献。同时，作为首个覆盖中日两国的经济合作协定，期待RCEP有效促进中日两国之间的贸易和投资。

但是，考虑到目前的RCEP政府采购章节并不包括GPA和《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP）政府采购章节中规定的“非歧视待遇原则”，我们希望在中日韩自由贸易协定（FTA）谈判中增加政府采购章节，并通过多个协定的谈判，实现包括地方政府和国有企业在内的高级别政府采购市场的开放。

RCEP全面实施后，中日韩FTA谈判难度将降低，中日韩启动FTA谈判将进一步推动中日两国及其他国家的贸易自由化，加快货物贸易和投资步伐。政府采购市场的相互开放不仅能使各国进入对方市场，从而产生创造贸易的效果，而且在降低本国政府采购部门的采购和交易成本、防止腐败和违规行为等方面也能产生积极的辅助作用。

③提高政府采购市场中进口产品的待遇，实现进口产品与国产产品的公平竞争

政府采购市场仍然存在仅允许采购国产产品的情况。在医疗等许多行业，政府采购招标公告规定，进口产品不得参与，只能采购国产设备。即使是在进口产品可以参与的情况下，在实际执行过程中也会出现随意、不公平、不透明等不当竞争问题，给外资企业带来深刻困扰，使其难以应对。

我们希望尽快修改现行《政府采购法》，取消政府采购范围仅限于本国产品和工程、服务的限制，放宽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范围，创造进口产品和本国产品在政府采购市场平等、透明和合理竞争的环境。

④切实落实外商投资企业平等参与政府采购活动的规定，以此创造有利的营商环境

2023年11月8日，商务部发布了《关于请做好内外资不合理差别待遇专项清理工作的函》，我们对此表示欢迎。文件要求清理可能存在的歧视外商投资企业的法规文件、政策措施，在政府采购等法律法规和政策执行中，仍存在不合理歧视外商投资企业的做法，对外资企业经营活动造成障碍或形成负担，例如，通过限定“品牌”或以“外资品牌”为由排斥或歧视外资企业及其产品或服务，以及对外资企业及其产品或服务享受政策设置额外条件；通过限定所有制形式等方式排斥或限制外资企业参加本地招投标、政府采购等活动。

为此，我们希望深入贯彻《外商投资法》和《外商投资法实施条例》规定的内外资企业平等原则，建立内外资企业平等参与市场竞争的环境，在政府采购、公共项目招标等活动中不排斥外商投资企业的产品和服务。

此外，对于外资企业而言，在可以参与政府采购项目的情况下，在与央企或大型国企进行交易时，需要按照对方企业负责人、上级部门或政府主管部门的要求，通过第三方间接进行交易，而无法直接与对方签订交易合同，使签约程序更加复杂，责任难以确定和划分。对此，同样希望明确和划定外资企业参与交易的规则，使其在参与政府采购项目时不会受到不公平、不合理的人为干预。

⑤针对“安可”“信创”制度做出明确规定，公开认证产品的相关信息

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可预见性。特别是在信息安全领域，如果不对准入标准和条件作出明确规定，则使海外企业准入的实际难度增加。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贯彻和增强“在信息安全要求方面平等对待内外资企业”的意识

2023年7月25日国务院发布的《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》中指出，要保障外商投资企业依法参与政府采购活动。此外，2023年10月20日发布的《商务部办公厅关于请做好内外资不合理差别待遇专项清理工作的函》中指出，要“清理”通过限定所有制形式等方式排斥或限制外资企业参加政府采购等活动。

但在实践中，即使是安全性能高的产品，也会被排除在政府采购之外，原因仅仅是这些产品是外国企业的产品或不是中国制造。这一现状与中国的对外开放政策并不相符。我们对中国政府的上述举措表示欢迎，同时强烈呼吁地方政府和国有企业的采购负责人真正贯彻这些举措。