

第9章 政府采购

根据中国财政部于2024年9月发布的数据显示，2023年中国全国政府采购规模为33,929.6亿元，占全国财政支出的比重约为12.36%，相比于2022年的全国政府采购规模34,993.1亿元下降了1,063.5亿元，降幅约为3%，占全国财政支出的比重相较于2022年的9.4%上升了2.96%。另外，根据中国物流与采购联合会于2024年5月10日发布的《中国公共采购发展报告（2023）》，涵盖政府采购、工程招标、国有企业采购、医药采购等多个领域的中国公共采购总额约为46万亿元，较2022年的48万亿元，下降了4.16%。在促进外商投资企业公平参与政府采购方面，中国政府于2024年出台了《公平竞争审查条例》等多项法规，旨在为外商投资企业提供更公平的竞争环境。然而，各部门及地方政府在具体落实方面的执行情况仍需持续关注。

2024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

2024年11月5日至7日，中国财政部在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区举办了2024年中国国际公共采购论坛。此次论坛邀请了世界贸易组织、联合国有关机构等国际组织和世界银行等多边金融机构代表及采购官员、有关中央单位和全国政府采购监管部门负责人，以及相关商会和供应商代表300余人参加。财政部副部长在致辞中表示，近年来，中国政府全面深化政府采购制度改革，稳步构建市场化、法治化、国际化的政府采购营商环境，国际公共采购已成为连接国内外市场的重要支点，中国政府愿与全球公共采购同仁携手并肩，以更加开放的姿态迎接机遇。

虽然中国政府在向世界贸易组织提交第7份出价清单后，尚未提出新的出价，但从其在各类国际场合的公开表态及相关动向来看，中国政府正持续为加入GPA而努力。

中国国务院公布《公平竞争审查条例》

国务院于2024年6月6日公布了《公平竞争审查条例》，该条例系2016年公平竞争审查制度建立以来，首次以行政法规的形式就公平竞争审查的工作范围、机制和标准做出全面规定的法规，规定了起草涉及经营者经济活动的法规、政策时，应当在起草阶段开展公平竞争审查，保障各类经营者依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争，不得含有排斥、限制或者变相限制外地经营者参加本地政府采购、招标投标的内容。

中国国务院办公厅发布《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》

2024年2月28日，国务院办公厅发布了《扎实推进高水

平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》。该方案提出要优化公平竞争环境，包括清理违反公平竞争的行为和政策措施，在政府采购活动中对内外资企业生产的符合标准的产品一视同仁、平等对待；完善招标投标制度，破除各类所有制企业平等参与招标投标的不合理限制；支持外商投资企业公平参与标准制修订。

中国国务院印发政府采购领域“整、建、促”三年行动方案

2024年6月29日，国务院办公厅印发了《政府采购领域“整顿市场秩序、建设法规体系、促进产业发展”三年行动方案（2024—2026年）》，争取用三年左右的时间，着力解决当前政府采购领域存在的突出问题，其中包括制定政府采购本国产品标准，逐步形成本国产品标准体系，确保不同所有制企业在中国境内生产的产品平等参与政府采购活动。

中国国家发展和改革委员会等8部门联合发布《招标投标领域公平竞争审查规则》

2024年3月25日，国家发展改革委等8部门联合发布《招标投标领域公平竞争审查规则》。该规则旨在通过公平竞争审查，消除招标投标领域的不合理限制和歧视性政策。其中提出，政策制定机关应当落实全国统一的市场准入条件，对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务，不得要求经营主体在参与投标活动前取得行政许可。

中国财政部出台第8种采购方式——合作创新采购方式

2024年4月24日，财政部发布了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法》，在公开招标等7种采购方式之外，增设1种新的采购方式——合作创新采购。合作创新采购是指采购人邀请供应商合作研发，共担研发风险，并按研发合同约定的数量或者金额购买研发成功的创新产品的采购方式。该办法鼓励有研发能力的包括外商投资企业在内的各类供应商积极参与。

采购标准中的安全可靠要求

2024年3月，中央国家机关政府采购中心发布了《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，相关单位在采购台式计算机、便携式计算机时，应依据《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）的规定，将CPU、操作系统符合安全可靠测评要求纳入采购需求。此外，如需采购搭载进口CPU或操作系统的计算机，必须遵守相关管理规定。

实际上,负责执行“安全可靠测评”的中国信息安全测评中心和国家保密科技测评中心,在2024年发布了两次测评结果(分别在同年5月和9月),2025年截至目前发布了一次(3月)。然而,测评合格的CPU、操作系统以及数据库产品均为中国本国产品,这使得在实际采购过程中,仅有本国产品符合采购要求。

这一情况进一步引发关注的是,地方政府和国有企业参照中央政府的采购标准,逐步将外资企业的产品排除在招标范围之外。虽然已出现多起实际案例,但由于相关指示多以口头形式传达,缺乏书面证据,使得外资企业难以提出申诉。由于中国政府采购的覆盖范围较其他国家更广泛,这一趋势可能对日资企业在华业务,甚至对全球产业链和供应链产生重大影响,并可能被视为不正当竞争限制或贸易壁垒。

财政部就《关于政府采购领域本国产品标准及实施政策有关事项的通知》公开征求意见

2024年12月,财政部启动了《关于政府采购领域本国产品标准及实施政策有关事项的通知》的公开征求意见程序(截至2025年2月,该通知尚未正式公布或施行)。通知中明确规定,政府采购活动中对本国产品的报价给予20%的价格扣除,用扣除后的价格参与评审。此外,产品要被认定为本国产品,不仅应当在中国境内生产,还需满足以下条件:产品总成本中,产品在中国境内生产的组件成本占比应达到规定比例要求;对特定产品,还要求关键组件必须在中国境内生产,关键工序须在中国境内完成。通知指出,这些具体规定将分产品逐一制定。然而,进口产品或未被认定为本国产品的产品,在与本国产品竞标时将面临显著的价格劣势。部分领域甚至可能出现外资企业产品被实际排除在竞标之外的情况。鉴于这一政策可能带来的深远影响,日资企业及日本政府对此高度关注,并正在密切跟踪事态发展。

2025年的展望

继续推进加入GPA的各项工作

中国政府于2019年10月20日向世界贸易组织提出了中国加入GPA的第7份出价清单后,在截至目前的几年中未获得实质进展,期待中国政府在2025年加快推进加入GPA的各项工作,积极主动展开与各成员方的谈判,通过与各成员方的沟通交流,不断完善自身的政府采购法律制度,早日加入GPA。

政府采购相关法律法规的修订

十四届全国人大常委会于2024年5月8日公布的《国务院2024年度立法工作计划》中,将《招标投标法修订草案》列入拟提请全国人大常委会审议的法律案中。期待能够更加重视政府采购法的修订,早日将政府采购法的修订纳入立法工作计划并完成审议。

外商投资企业平等参与政府采购活动

希望在2024年度中发布的各项保障外商投资企业公平参与政府采购活动的政策法规能够尽早实践中得以贯彻落实,使外商投资企业能够平等、有效地参与中国各级地方政府的采购活动。

<建议>

① 推动政府采购中的原产地认定标准早日明确

由于中国对政府采购领域的原产地认定的标准不明确,因此即便是外资企业在中国生产的产品也难以明确标识为“中国生产”。在这种情况下,出现了外资品牌和中国品牌竞争时遭受到不利对待的事例。中国财政部于2024年12月5日发布了《关于政府采购领域本国产品标准及实施政策有关事项的通知(征求意见稿)》,面向全社会公开征求意见,中国日本商会对“本国产品”的认定标准相关内容提出了书面修改建议,希望中国政府能够予以采纳,尽早明确原产地判定的标准。

② 持续加快推进WTO《政府采购协定》(GPA)的谈判进程,尽早加入GPA

2024年4月25日,中国外交部发言人在例行记者会中重申中国尽快加入世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)的意愿不变。截至目前,中国仍未实现加入GPA,所面临的多重障碍仍然存在,包括中国对政府采购实体与采购范围的界定与国际标准以及发达国家之间存在差异,以及采购限额标准下调幅度不足等因素,导致进口产品可能被中国政府采购排除在外,以及许多在中国从事生产制造的日本企业难以参与美国的政府采购活动。我们期望中国政府能展现出更加积极的姿态,着力推动这些问题的解决,在2025年加快加入GPA谈判的步伐,尽早成为GPA的正式成员。

③ 推动《公平竞争审查条例》规定在政府采购领域得以切实地执行

2024年8月1日起施行的《公平竞争审查条例》要求各级、各地政府应当自行开展公平竞争审查制度和规则,对此我们表示欢迎。该条例明确提出,政策起草单位“不得设置不合理或者歧视性的准入、退出条件”。

自《外商投资法》实施以来,虽然中国政府出台了一系列保障外商投资企业平等参与政府采购活动的法律法规,但在实务中存在这些法律法规被任意解释、以隐形的方式将外资企业排除在外等运用方式不透明的状况,导致外资企业苦于应对,仍受到不公平竞争的待遇。希望随着《公平竞争审查条例》的实施,从法律条文上及运用实务上均消除对外资企业的不公平对待,在彻底执行的同时,强化针对外资企业的不正当排除、限制公平竞争相关行为的监督。

④ 构建外资企业可与中央企业、大型国有企业公平、公开交易的营商环境

目前现实中仍存在外资企业与中国的中央企业、大型国有企业进行交易时，对方的负责人员被其上级主管部门或有关主管部门的相关人员要求不得直接与日资企业开展交易，本应直接签约交易的项目，也被要求必须通过第三方企业间接交易，由此导致出现签约手续繁琐、主体责任难以确定等非常复杂的问题。

在中国政府不断制定新法律法规以建立内外资企业公开透明、公平公正的竞争环境的背景下，外资企业能够与中央企业、大型国有企业公平、公开交易，避免不公平不合理的人为影响，也是一个亟待解决的现实课题，希望能够早日得到改善。

⑤ 推动各地统一对重点产业的定义

由于各地方对于“重点产业”的定义不一致，导致外资企业被排除在部分政府机构、国有企业及国家重点产业相关企业的交易对象之外，希望各地能够统一“重点产业”的定义和认定标准。

⑥ 推动外资企业平等获得政府出资基金支持

在中国境内依法设立并开展经营活动的外资企业，普遍难以获得中国政府出资基金的支持，尤其在半导体领域，相关基金事实上将外资企业排除在外。在外资企业在中国境内生产的产品被认定为“中国生产”的情况下，希望在获得政府出资基金的投资、出资的事宜上也能够与中国本土企业获得同等对待。并且，此类基金也应当与政府采购制度保持一致，在政府采购“原产地认定”标准确定后，希望此类基金也能够采用同样的认定标准。

⑦ 推进基于安全性要求的本国产品优待政策，确保其公平性和透明度

中国信息安全测评中心及国家保密科技测评中心实施的“安全可靠测评”，其具体内容和测评标准缺乏透明度，在实际执行中可能以安全性为由，将外资企业产品排除在政府采购范围之外。这不仅削弱了中国政府采购制度的公信力，也可能导致高安全性能、成本效益优越的产品被排除。因此，希望相关主管部门采取措施，公布测评标准及测评结果，提高测评透明度，以消除外界疑虑，避免潜在的不利影响。

⑧ 进一步明确“安可”“信创”制度，公开认证产品相关信息

为确保市场准入的透明度和可预测性，希望进一步明确“安可”或“信创”制度的适用范围，包括公开相关产品清单，明确适用产品类别、技术要求及标准。目前，特别是在信息安全领域，准入标准和条件仍然不够清晰，导致外资企业在实际操作中难以进入该市场。为提高可预测性，希望公开已获得该认证的产品信息。