

第10章 政府采购

中国财政部于2020年8月公布的数据显示,2019年全国政府采购规模为33,067.0亿元,较上年减少2,794.4亿元,下降7.8%,占全国财政支出和GDP的比重分别为10.0%和3.3%。与往年相比,2019年度的政府采购中,工程、服务类采购规模降幅明显,整体呈现出地方政府采购规模下降,分散采购规模占比持续上升的态势。就外商投资企业参与政府采购来说,自2020年1月1日起施行的《外商投资法》及《外商投资法实施条例》均对保障外商投资企业通过公平竞争参与政府采购活动作出了规定,但是详细的配套实施细则尚未出台,目前仍亟待关注与解决。

2020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

2020年5月29日,财政部经由中国常驻世界贸易组织(WTO)代表团,向WTO提交了《中国政府采购国情报告》(2020年更新版)。该报告主要是针对WTO政府采购委员会提出的“加入《政府采购协定》(GPA)有关信息的问题清单”,从法律框架、政府采购范围、非歧视政策、避免利益冲突和预防腐败的措施、采购程序、信息发布情况、国内审查程序等方面对中国政府采购情况作出了全面答复。并且,中国政府在2020年中参加了WTO组织的3轮《政府采购协定》(GPA)的多边谈判,虽然并未提出新的出价,但对已提出的第7次出价中被普遍关注的问题和要价作了解释说明。中国政府采取的这一系列举措,进一步体现了加入GPA的诚意。

《外商投资法》、《外商投资法实施条例》正式实施

2020年1月1日,《外商投资法》、《外商投资法实施条例》正式实施,在法律层面明确规定了中国各级人民政府及其有关部门不得阻挠和限制外商投资企业自由进入本地区和本行业的政府采购市场,确保为在华外商投资企业建立良好的公平竞争环境。

《中央国家机关政府集中采购目录实施方案(2020年版)》发布

为进一步做好中央国家机关政府集中采购工作,根据政府采购法律法规和《国务院办公厅关于印发中央预算单位政府集中采购目录及标准(2020年版)的通知》(国办发〔2019〕55号),中央国家机关政府采购中心于2020年4月3日发布了《中央国家机关政府集中采购目录实施方案(2020年版)》。该实施方案对集中采购目录内货物、服务、工程三大类30种品目的具体采购限额、执行方式等做了详尽、具体、可操作的规定,为中央国家机关各级采购人组织集中采购提供了明确指引,有利于集中采购政策制度的实际落实。

《政府采购法(修订草案征求意见稿)》发布

中国现行的《政府采购法》自2003年开始实施,目前普遍认为存在着采购人主体责任缺失、采购效率有待提高、政策功能发挥不充分、公共采购制度不统一不衔接等问题,有必要在时隔十几年后对政府采购法进行一定的修订。为此,财政部于2020年12月4日发布了《政府采购法(修订草案征求意见稿)》向社会公开征求意见。该征求意见稿对《政府采购法》拟作出的主要修改内容有:对政府采购法的适用范围作出详细规定;新设政府采购安全审查制度;强化政府采购的需求管理;明确规定了招标、竞争性谈判、询价、单一来源采购、框架协议采购等不同采购方式的主要程序和重要控制节点;完善政府采购合同制度;扩大采购人自主权的同时,增加多项采购人的义务和责任;简化了供应商的资格条件;加大了行政处罚的力度。

新冠肺炎疫情防控期间政府采购的相关政策

新冠肺炎疫情对各行业均产生了巨大的冲击与影响,政府采购工作也面临着沟通难、协作难等问题。2020年2月6日,财政部发布的《关于疫情防控期间开展政府采购活动有关事项的通知》(财办库〔2020〕29号)规定,在疫情期间应尽量通过电子化方式实施政府采购。各个地方政府也相继出台相应规定,暂停现场开评标活动,推动利用电子化交易系统进行远程异地开评标,推进采购项目电子化实施。目前,电子化采购平台已在全国迅速普及,有利于采购供需信息的迅速交换,大幅提升了采购效率,并有效解决了外地供应商难以参与现场投标等问题。

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外资企业的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(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2020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。

另外,根据中国国内对安可/信创的相关报道,其主张“由国产产品替代外国产品”。从这一点上也能反映出这是

对外资企业采取差别对待的制度。

CPU、SoC等的集成电路、操作程序、应用程序等产品的重要零件或技术由中国企业独自开发制造成为入选名单的必须条件。虽然目前尚不清楚向哪些政府机构提供哪些产品时，必须使用这些名单中列出的重要零件和软件，但随着产业物联网的加速发展，在很多商品、服务领域中，对于重要零件和软件，必须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。

2021年的展望

继续推进加入GPA的各项工作

2020年中国有关加入GPA的各项工作取得了一定的进展，期待2021年继续积极推进加入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4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日结束了社会的公开征求意见。该法一旦修订将给政府采购法律制度的规则及运用、以及政府采购市场的运行及采购活动的开展带来很大影响，期待中国政府能够早日公布本法修订的进展状况。

外商投资企业平等参与政府采购活动

自2020年1月1日起正式生效实施《外商投资法》、《外商投资法实施条例》就外商投资企业平等参与政府采购活动作出了规定，但为了落实本项新规定的相关配套实施细则并未及时出台，期待能够尽早公布相关的实施细则以确保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。

<建议>

① 希望继续推进加入WTO《政府采购协定》的谈判，早日加入GPA

从2007年12月开始向WTO提交加入GPA初步出价清单，到2019年10月提交第7份出价清单，并在2020年完成了三轮多边谈判，中国政府所作出的持续努力值得肯定。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发达国家的界定存在一定差异，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，并且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《政府采购法》中针对进口货物、工程和服务的限定性条款

现行《政府采购法》第10条规定了政府采购应当采购本国货物、工程和服务。虽然在2019年10月22日发布的《优化营商环境条例》中规定了政府采购应当公开透明、公平公正，依法平等对待各类所有制和不同地区的市场主体，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥，但是2020年12月4日中国财政部发布的《政府采购法（修订草案征求意见稿）》第29条仍然保留了“支持本国产业”的内容。希望能够在本次修订《政府采购法》时删除这一内容，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的落实

《外商投资法》《外商投资法实施条例》等法律法规自2020年1月1日起已正式生效实施，其中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。但由于前述法规中涉及政府采购的相关规定都是较为原则性的，目前我们仍衷心希望尽快出台更为明确、具体的实施细则，并在地方政府层面也能得到彻底的贯彻执行，以确保外商投资企业平等参与政府采购活动的新规定得到切实的落实。

④ 希望签署的《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）》早日生效，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

2020年11月15日，第四次《区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）》领导人会议以视频方式举行，东盟10国和日本、中国、韩国、澳大利亚、新西兰共15个亚太国家正式签署了RCEP。对于包含政府采购章节的RCEP得以签署，我们表示由衷地欢迎，希望RCEP能够早日生效实施。

RCEP的顺利签署将有助于中日、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。中国国务委员、外交部长王毅在2020年12月访问日本期间就推进中日韩FTA谈判进程作出了积极表态。希望在今后的中日韩FTA谈判中积极研究纳入政府采购相关章节的

内容,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能够共同构建起包括地方政府及国有企业在内的高水平政府采购新体制。

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,外资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,希望能够公开相关认证产品的信息。

⑥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。

如果仅以不是中国企业的产品为由排除外资企业的产品,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,也希望开放外资企业产品的门户。