

美中贸易全国委员会

中国政府采购和国企采购：挑战与最佳实践

2021年9月

执行摘要（译文）

中国政府正着眼于改革其市场规模高达数万亿美元的公共采购环境，并在过去十年中力图为外国企业提供更高的透明度和平等待遇。尽管中国政府做出了努力，与中国私营企业和国有企业相比，美国企业在中国获取公平和平等的采购机会方面仍面临着重大挑战。这意味着来自中国政府高层鼓舞人心的号召与实际落地的采购决策之间存在脱节。中美关系恶化和中国未能加入世界贸易组织《政府采购协定》的现实加剧了这些挑战。世界贸易组织《政府采购协定》要求各国在政府采购和国企采购时，对外国和国内供应商给予平等待遇。

主要挑战

- **国产替代：**中国政府机构和国有企业已开始用国内产品和部件替代外国产品和部件，这些国内产品和部件来自于总部位于中国且由中国股东控制的公司。这一趋势在很多敏感行业尤为明显，比如信息和通信技术、医疗保健以及先进技术和设备行业，而且在很多其他行业也变得越来越普遍。一些采购方在招标文件中明确表示不接受进口产品，同时也有另一些采购方在竞标过程中以非正式的方式表现出对本地品牌的偏好。
- **对“国产”的要求不明确：**根据中国法律，中国制造的产品有资格在政府采购中享受优惠待遇。然而，中国并没有具体说明什么样的产品符合“中国制造”这一标准，因此导致了待遇的不一致。对于一些政府机构来说，国内产品可以包括由外资公司在中国生产的产品。在另一些情况中，该标准仅包括中国品牌旗下的商品，这些品牌由中国股东持多数股权，且总部设于中国。
- **对投标人的安全评估标准过于宽泛：**信息和通信技术以及专用设备供应商指出，安全因素在采购决策中占有重要地位，这通常对外国公司不利。政府机构和电力、电信等其他行业的国有企业越来越重视安全问题，但缺乏透明的标准或指标来评估供应商。由于中国客户认为外商投资企业存在固有的安全风险，外商投资企业很难在评估中获得有竞争力的评价。

常用策略

- **与当地合作伙伴合作：**在许多情况下，美中贸易全国委员会会员发现，由中国股东持多数股权的合资企业更有可能在政府采购和国有企业采购中取得成功。各行业的外商投资企业利用合资企业合作伙伴或当地经销商来促进投标，避免自身作为外国品牌带来的潜在劣势。

- **本地生产并获得认证：**强大的本地存在感可以提升客户从外国供应商处采购的意愿，并打消他们对美国公司长期可靠性的一些担忧。大多数公司指出，加大当地的研发投入、扩大制造设施规模、增加招聘和提高税务贡献会有所帮助。一些公司还建议为产品获取本地制造认证，包括行业认证——比如加密技术与信息和通信技术行业的其他安全认证——以及市和省政府的书面认可。不过，这些认证仅适用于在中国生产的商品。
- **向省级政府领导反映问题：**许多公司认为与省级政府沟通是最好的渠道。在某些情况下，当公司反映排外或外国品牌受到不公平待遇的问题时，政府官员会与当地客户处理这些问题，并指示相关部门撤销不公平的指导意见。