

美中贸易全国委员会关于《中华人民共和国政府采购法（修订草案）》的具体修改建议

| 条款号 | 条款内容                                                                                                                                                                                                                             | 修改建议                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | 理由及意见                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第二条 | <p>在中华人民共和国境内进行的政府采购适用本法。本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用预算资金以合同方式取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托等。</p> <p>本法所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。</p> <p>本法所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。</p> <p>本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。</p> | <p>建议修改为：</p> <p>在中华人民共和国境内进行的政府采购适用本法。本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位、团体组织和<b>其他采购实体</b>，使用预算资金以合同方式取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托等。</p> <p>建议明确并适度扩大本法适用范围，在第二条采购主体定义中，恢复增设“其他采购实体”。建议将承担社会公共职能、使用预算资金的公益性国有企业（如铁路、能源类央企）纳入法定适用范围，同时鼓励其他国有企业自愿参照适用本法。这将有利于统一公共采购规则，实现预算资金全流程监管，提升资金使用绩效，契合全面预算绩效管理要求，同时兼顾公共监管需求与国企经营灵活性。</p> | <p>本次修订草案第二条将政府采购范围从“使用财政性资金”调整为“使用预算资金”，删除了“集中采购目录以内或采购限额标准以上”的采购对象限制，契合预算管理改革方向，为消除监管盲区提供了概念基础。但从全面实施预算绩效管理的角度看，适用范围仍有进一步拓展空间。</p> <p>例如，国有企业是公有制经济的重要组成部分，其采购不仅关系自身经济效益与发展，更利于统一采购制度、建设全国统一大市场、营造公平公正的营商环境。适度扩大适用范围，可提高采购透明度，构建更公平包容的营商环境，让不同所有制企业依据本法获取平等商业机会，也能实现预算资金全流程监管，提升资金使用绩效。</p> <p>基础设施建设、教育、医疗、社保等领域的支出通常会被认定为预算内资金，考虑到医疗领域的采购活动在组织实施主体、资金支付方式以及制度目标等方面具有一定特殊性，建议在后续释法文件或配套制度中，对其是否属于政府采购范畴以及相关政策规则的适用边界予以明确，特别是涉及本国产品支持政策、价格评审优惠等制度安排时，以增强制度透明度和市场预期稳定性。</p> |

|  |  |                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--|--|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <p>建议进一步关注医疗领域集中带量采购等特殊采购模式与《政府采购法》的衔接问题。</p> | <p>修订草案将小额零星采购纳入政府采购法适用范围，并允许适用简易程序，有利于提高采购效率、降低制度性交易成本，对满足基层单位和预算单位日常采购需求具有积极意义。</p> <p>同时，建议在后续配套制度制定过程中，进一步细化简易程序的适用条件、采购标准、信息公开要求以及监督管理机制。特别是对于同一预算项目、同类采购需求在一定期间内的累计金额计算规则，可结合实际情况予以明确，防止通过拆分采购项目、拆分采购需求等方式规避法定采购程序，确保简易程序既能够提升采购效率，又能够维护公平竞争和采购活动规范有序开展。</p> |
|--|--|-----------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|     |                        |                                                                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|-----|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第四条 | 政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。 | <p>建议修改为：</p> <p>政府采购工程进行招标投标的，<b>招标投标程序性事项适用《招标投标法》；预算管理、政策功能、履约监管、绩效评价等实体事项优先适用本法。</b></p> <p>建议厘清工程招标中《政府采购法》与《招标投标法》的衔接与适用问题。</p> | <p>长期以来《政府采购法》与《招标投标法》并行实施，但法条未清晰划分适用边界、两类制度规则存在差异，致使采购人实施工程招标项目时法律适用标准难以把握，合规执行难度显著提升，各类监管分歧、实操争议频发。当前两法同步开展修订，是理顺法律适用逻辑、实现制度协调统一的重要契机。</p> <p>修订草案现有条文未区分程序性规则与实体性规范，仍会延续两法边界模糊的实践难题。若明确政府采购工程招标投标流程等程序性事项适用《招标投标法》，预算管控、政策扶持、履约管理、绩效评价等实体事项优先适用《政府采购法》，可清晰界定两法适用顺位，理顺制度衔接逻辑，保障中小企业扶持、绿色采购、全过程预算绩效管理政府采购特有政策功能落地实施，统一工程领域公共采购监管尺度，减轻市场主体合规负担。</p> |
|-----|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|     |                                                                     |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|-----|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第六条 | 国家保障各类经营主体平等参与政府采购活动。任何单位和个人不得采用任何方式，非法限制或者阻挠供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场。 | <p>建议修改为：</p> <p>国家保障各类经营主体平等参与政府采购活动。任何单位和个人不得采用任何方式，<b>包括但不限于通过限定或者变相限定供应商所有制形式、组织形式、投资来源、投资者国别、注册地、经营规模等方式</b>，非法限制或者阻挠供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场。</p> | <p>该条确立了公平竞争的基本原则，值得肯定。为切实保障该条款的有效落地，建议在条文或后续配套细则中进一步明确“非法限制”的具体情形，增强可操作性，避免因地方或行业自行解释而产生隐性壁垒。实践中，部分市场主体反映在政府采购活动中仍存在通过所有制形式、组织形式、投资来源等因素设置市场准入门槛的情况。例如，在医疗器械采购领域仍存在以“进口论证”等程序性要求变相限制外资企业参与的情况。现行采购实践中，采购人常常需要提交“进口论证”并经财政部门审核。草案虽未明文规定这一程序，但第八条的本国货物优先原则可能被滥用为变相的限制措施。</p> <p>建议参照《招标投标法（修订草案）》第七条，明确禁止以“所有制形式、组织形式、经营规模”限定供应商，拉齐两法就同一问题的规定，既消除两法差异，又可以促进市场建设和公平竞争。</p> |
|-----|---------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|            |                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第八条</p> | <p>政府采购应当采购本国货物、工程和服务。但有下列情形之一的除外：</p> <p>(一)需要采购的货物、工程或者服务在中国境内无法获取或者无法以合理的商业条件获取；</p> <p>(二)为在中国境外使用而进行采购；</p> <p>(三)其他法律、行政法规另有规定。</p> <p>前款所称本国货物、工程和服务的界定，依照国务院有关规定执行。</p> | <p>建议修改为：</p> <p>政府采购应当采购本国货物、工程和服务。但有下列情形之一的除外：</p> <p>(一)需要采购的货物、工程或者服务在中国境内无法获取，<b>或者境内产品在技术、性能、质量、安全有效性、使用要求等方面无法满足采购需求</b>，或者无法以合理的商业条件获取；</p> <p>(二)为在中国境外使用而进行采购；</p> <p>(三)其他法律、行政法规另有规定。</p> <p>前款所称本国货物、工程和服务的界定，依照国务院有关规定执行。<b>国家依法保障外商投资企业公平参与政府采购活动，对外商投资企业在中国境内生产的产品、提供的服务，与内资企业同等对待。</b></p> | <p>第一款第一项的修改原因：同类产品的性能表现、技术参数及质量等存在差异，若仅以“能否获取”判断，采购人可能被迫采购不能满足临床需求的替代产品。</p> <p>第二款的修改原因：建议在本条或者配套实施细则中进一步明确《外商投资法》第十六条“政府采购依法对外商投资企业在我国境内生产的产品、提供的服务平等对待”的内外资一致、竞争中立原则，契合草案第一条“推动构建全国统一大市场”的立法宗旨，有利于鼓励高端医疗装备和创新医疗技术在中国持续投入研发和本地化生产，提升产业链供应链稳定性，更好满足人民群众医疗健康需求。</p> <p>“合理的商业条件” 缺乏客观标准。某类产品在中国境内可能虽有同类产品但性能、精度、可靠性等尚不能满足市场需求。“合理的商业条件”这一表述过于模糊。</p> <p>“本国货物” 界定权完全授予国务院，若 “本国货物” 的认定标准不透明、不稳定，将严重影响进口厂商的投资决策和市场预期。</p> <p>与国民待遇原则的衔接不够明确。虽然财政部相关文件强调“落实政府采购领域外资企业国民待遇”，但草案第八条本身未明确外资企业产品在符合 “本国货物” 标准后应享有平等待遇。建</p> |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                   |                               |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
|  |  | <p>建议在本条增加一款，明确“合理的商业条件”的判断标准及救济途径：</p> <p>“前款第一项所称‘无法以合理的商业条件获取’，应当综合考虑产品质量、技术水平、临床适用性、售后服务能力等因素，由采购人组织专家论证并公开论证结果。供应商对论证结论有异议的，可以依法提出质疑和投诉。”</p> <p>同时建议增加一款：</p> <p>“符合国务院规定标准的本国产品，其供应商无论内资、外资，均应在政府采购活动中享有平等参与权和同等评审待遇。”</p> | <p>议在条文中增加对外资企业国民待遇的明确表述。</p> |
|--|--|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|

|             |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                               |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>第十九条</p> | <p>采购人可以根据采购需求规定供应商的资格条件，相关条件应当与合同履行直接相关，并与采购项目特点相适应。采购人不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。</p> <p>采购人可以要求参加政府采购的供应商提供有关资质证明文件、业绩情况、相关承诺等，对供应商进行资格审查。</p> | <p>建议修改为：</p> <p>采购人可以根据采购需求规定供应商的资格条件，相关条件应当与合同履行直接相关，并与采购项目特点相适应。采购人不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇，<b>亦不得设置指定品牌、原产地、特定所有制形式、投资来源、地域业绩或者特定供应商名录等与合同履行无直接关系的条件。</b></p> <p>采购人可以要求参加政府采购的供应商提供有关资质证明文件、业绩情况、相关承诺等，对供应商进行资格审查。<b>以业绩情况作为资格条件的，不得限定业绩发生的地域范围。</b></p> | <p>建议在本条列举一些常见的隐性歧视手法，作为禁止性规定，以避免设置隐性不公平条件的空间。实践中，部分采购项目通过设置与履约能力关联度较低的资格条件，造成不同市场主体参与竞争的机会不均等。建议进一步明确常见不合理限制情形，提高制度可操作性。</p> |
|-------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

|       |                                                                                                                                      |                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 第三十条  | <p>采购需求是指采购人拟采购的标的及其需要满足的技术、商务要求等。采购需求应当在开展政府采购活动前确定，对于重大、复杂的采购项目，采购人应当开展需求调查。</p>                                                   | <p>建议在本条增加一款：</p> <p>对于重大、复杂的采购项目，采购人在确定采购需求过程中应当充分开展市场调查，听取潜在供应商的意见，并公开需求调查的主要过程和结论。采购需求中的技术参数应当与采购项目的实际需要相匹配，不得设置与合同履行无关或者不合理的技术指标。</p>            | <p>采购需求（尤其是技术参数）的设定直接影响竞争格局。实践中存在采购需求参数“量身定做”的问题——某些技术指标恰好只有特定品牌能够满足，实质上排斥了其他供应商。草案要求重大复杂项目开展需求调查，但未明确需求调查的程序要求和公众参与机制。</p> <p>“明显低于” 缺乏量化标准。草案未明确 “明显低于” 的具体判断标准，可能导致评审委员会自由裁量权过大，不同项目、不同地区的认定标准不一。</p> <p>证明材料的要求不够具体。草案仅要求供应商提交“必要的证明材料”，但未明确证明材料的范围和形式。</p> |
| 第四十一条 | <p>供应商报价明显低于采购最高限价或者其他供应商有效报价，可能影响履约的，评审委员会应当要求其对报价合理性提交必要的证明材料。</p> <p>评审委员会对供应商提交的证明材料评估后认为其报价无法保证采购标的的质量或者无法履约的，应当认定其投标、响应无效。</p> | <p>建议修改为：</p> <p>供应商报价明显低于采购最高限价<b>或者—其他供应商有效报价或者明显低于成本或者明显偏离市场合理价格水平</b>，可能影响履约的，评审委员会应当要求其对报价合理性提交必要的证明材料。</p> <p>评审委员会对供应商提交的证明材料评估后认为其报价无法保证</p> | <p>面对低价恶性竞争，异常低价机制越完整，越有利于以质量取胜的供应商，现实中，存在供应商以低于成本价报价的情况，做出左栏修改可以有效规避此类恶性竞争的情况。</p> <p>医疗器械产品质量、安全性及售后服务保障对患者安全具有重要影响。完善异常低价认定机制，有助于避免恶性价格竞争影响产品质量及服务保障能力，实现“优质优价”和高质量采购。</p>                                                                                   |

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                     |  |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|  |  | <p>采购标的质量或者无法履约的，应当认定其投标、响应无效。</p> <p>建议在本条中增加对判断标准和程序的细化规定：</p> <p>前款所称“明显低于”的判断，应当综合考虑项目特点、行业惯例、历史成交价格等因素，由国务院政府采购监督管理部门制定具体认定标准。评审委员会要求供应商提供报价合理性证明材料时，应当明确所需材料的范围和形式，并给予供应商合理的准备时间。对于技术复杂的如大型医疗设备等特殊产品，评审委员会可以邀请相关行业专家参与评估。</p> |  |
|--|--|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|