



European Chamber
中国欧盟商会



欧盟企业在中国建议书 2020/2021



本《欧盟企业在中国建议书》代表了中国欧盟商会的观点。我们的工作组、论坛以及1700多家会员企业一起撰写了关于欧盟企业在华经营状况的最新分析、问题以及建议。

我们希望本书能促进中欧之间在政治经济层面上开展建设性的对话与合作，并期待进一步完善中欧双方的经济合作。

European Union Chamber of Commerce in China

中国欧盟商会

www.europeanchamber.com.cn

本书信息以2020年1月至2020年7月数据为基础。

本书所含信息仅供参考，任何事实或情景均不作为商业或法律建议。如未经正规咨询，读者请勿以本书所含任何内容作为行动依据。

中国欧盟商会对本书所含信息的准确性与完整性不承担任何法律责任。

©2020 中国欧盟商会版权所有。未经中国欧盟商会的书面许可，任何个人或单位不可复制印刷本建议书的部分或全部。

目 录

主席致辞	1
中国欧盟商会简介	3
概要	4
第一章：总体建议	8
第二章：横向议题	28
合规与商业道德	31
环境	37
财务与税务	46
人力资源	54
知识产权	62
跨商会中小企业	73
投资	82
法律和竞争	90
研发	99
标准与合格评定	106
质量与安全服务	116
第三章：货物	124
农业、食品和饮料业	127
干酪行业	138
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养	141
汽车	148
汽车零部件	158
化妆品	164
能源	172
碳市场	185
时装与皮具	192
医疗器械	202
石化、化工与炼油	212
制药	222
造船	233

目 录

第四章：服务	241
航空航天	245
建设	252
供热	260
信息与通信技术	265
网络安全	276
物流	285
国际班轮运输	294
第五章：金融服务	300
银行与证券	302
消费金融与非银行金融机构	313
保险业	321
第六章：论坛	329
企业社会责任	330
政府事务	331
市场营销与传讯	332
制造业	333
中小企业	334
第七章：政府机构名称索引	335

主席致辞

2020年是中国欧盟商会成立的二十周年，去年年底，我们对这一里程碑式的年份充满了期待，不止欣喜对商会在过去二十年所取得的成就感到自豪，也寄希望于2020年可以成为中欧双边关系的“黄金”年。除了常规的交流对话和会议，具有重大意义的活动也在积极筹备之中。其中最为重要的莫过于欧盟各国首脑与习近平主席在莱比锡的会晤，将在此次会晤中完成《中欧全面投资协定》谈判成为了万众瞩目的焦点和期待。

可令人意外的是，一系列非比寻常的挑战接踵而至。新冠肺炎疫情爆发引发全球政治环境以前所未有的速度恶化，而能依靠的经济发展驱动力却屈指可数，这给未来增添了巨大的不确定性。在这场压倒性的全球健康危机面前，此前意图散播政治敌对情绪的声音一度被孤立，现今又卷土重来并愈演愈烈。现实情况日益恶化，企业不得不在政治雷区中艰难摸索前行。

商会会员企业依然坚守在中国市场，特别在政府于早期就采取有力措施抑制了疫情后。然而，尽管欧洲企业在华业务依然总体保持增长，实际的商业前景却在受到其他因素的干扰。除了新冠疫情，出现在新疆和香港等地的敏感问题已成为欧美国家关注的焦点。有些当地民众两年前甚至不知道这些地区在地图上的位置，如今却在要求本国的民选领导人就这些问题对中国采取行动。

近来，被称为“战狼”的中国外交官员虽然人数不多却十分抢眼，他们缺乏外交谋略的言辞对当前紧张的国际局势无异于火上浇油。幸运的是，从以驻欧盟使团为代表的一些其他中国外交团队中，我们仍可听到不同的声音。这些外交官仍在向外界证明，交流可以通过建设性的方式进行，这不仅是中国专业外交长期以来的重要特点，也十分有利于在欧盟和中国开展业务的企业。

中欧之间因贸易和投资条件长期缺乏对等性所产生的摩擦反映在人员流动上。今年3月底，中方几乎在只提前24小时通知的情况下关闭边境、取消签证，截至撰稿时，仍有很大一部分外籍人士滞留海外，无法回来继续工作、学习和生活。返华的少数人员也不得不忙于应付各种审批手续和不断调整的政策要求。与之形成鲜明对比的是，大多数欧洲国家依然向持有其居留许可的中国公民敞开大门。上述不对等的待遇激起了各种不满情绪，时值双方深化合作之际，这种情况显然不利于改善中欧关系。

尽管如此，中国仍有机会采取行动来推动双边关系向好，进一步巩固与其最大贸易伙伴之间的经济联系。中国欧盟商会成立于二十年前，旨在督促中国遵守入世协议。二十年来，商会一直在为参与《中欧全面投资协定》谈判的各方提供重要的来自商界的建议，在推动谈判的过程中发挥着不容忽视的作用。在双边关系可能脱钩和贸易保护主义抬头的背景下，恪守入世承诺将有助于中国对外展示其开放包容的态度。与此同时，落实一份具有战略意义且惠及双方投资者的《中欧全面投资协定》，将向其他经济伙伴证明，即使历经七年三十余轮的谈判，只要真诚合作，就能取得积极成果。

当然，落差依然存在于承诺与现实之间、市场潜力与市场准入之间、锐意进取的中国私营企业和失去活力的国有企业之间，缩小这些差距符合中国的当前和长远利益。中国的经济实力毋庸置疑，实际发挥却始终低于其实际水平，其整体要素生产率（管理、技术、战略和金融创新对经济增长的贡献）远远落后于

中国现阶段应有的水平。欧洲企业以及已做好了用自身专业的知识技术充当中国发展道路上转型催化剂的准备，希望能协助中国不断发掘自身蕴藏的巨大潜力。

遗憾的是，二十年过去了，中国欧盟商会依然需要在年度建议书中对会员企业遭遇的各种问题进行筛选，以维持建议总量在400页左右的篇幅。本建议书提到的每个问题都是限制欧洲企业在中国市场上充分贡献知识技术的障碍。如果中国政府能积极采纳本文提出的建议，中国市场的巨大潜力将得到充分释放，并可以推动整个国家沿着长期可持续发展道路继续前进。中国欧盟商会将继续与中国政府合作，尽一切努力协助推动这一目标实现。



伍德克
中国欧盟商会主席

中国欧盟商会简介

由 51 家会员企业于

2000

年成立

39

个工作组和论坛

超过

1,700

家会员公司

9

个城市

中国欧盟商会由 51 家会员企业于 2000 年成立，其目的是代表欧盟不同行业和在华欧盟企业的共同声音。中国欧盟商会是一个在会员指导下开展工作的、独立的非营利性机构，其核心结构是代表欧盟在华企业的 39 个工作组和论坛。

中国欧盟商会目前拥有 1700 余家会员公司，并在九个城市设有七个分会，分别为：北京、南京、上海、沈阳、华南（广州和深圳）、西南（成都与重庆）及天津。每个分会都由当地董事会管理，并直接向执行委员会汇报。

中国欧盟商会作为在华欧盟企业的独立官方代言机构得到了欧盟委员会和中国政府的一致认可，他也是在民政部注册的外国商会。中国欧盟商会是正在成长中的欧洲商业组织的成员之一。该组织将来自全球 34 个非欧盟国家的欧洲商业团体和商会联系在一起。

使命

作为一个在会员指导下开展工作的机构，中国欧盟商会致力于：

- ① 为欧盟企业争取更好的市场准入条件和公平竞争环境；
- ② 改善中国所有行业的市场环境；
- ③ 促进会员企业与利益相关方之间的沟通交流；
- ④ 为会员企业提供在华经营相关的具体信息；以及
- ⑤ 为会员企业提供最新的中国经济趋势和立法情况。

原则

- ① 我们是一家在会员指导下开展工作的、独立的非营利性机构；
- ② 我们为欧盟企业争取权益；
- ③ 我们在中国大陆范围内作为独立的网络化机构运作；
- ④ 我们与中国和欧盟的政府机构保持密切的、有建设性的关系，同时也保持我们的独立性；
- ⑤ 我们希望在会员企业范围内，成为欧盟企业在华的最广泛利益代表，代表来自各欧盟成员国，在中国各地从事不同行业的大中小型企业；
- ⑥ 我们遵照中国的法律法规运营；
- ⑦ 我们以公平、公正的原则对待所有会员、商业伙伴与商会员工。



概要

六个世纪前，1420年，紫禁城落成，永乐帝成为中国历史上第一位入主紫禁城的统治者。作为明朝第三任君主，永乐帝取得了前无古人后无来者的成就。其父洪武帝建立明朝后，自1371年开始关闭海上贸易路线，某种程度上是为了保护自己的统治不受外界影响。永乐帝登基后，对此有不同的看法。他把与外国打交道看作巩固统治和扩大贸易通商的机会，并以此为契机对外推行朝贡制度，进而为自己的统治正名。

在位期间，永乐帝曾派遣心腹郑和担任海军统领，率刚建成的庞大船队七次出使西洋，西至摩加迪沙，南至泗水，与各大文明建立友好关系。郑和返航时，带回了外国使臣，中国由此与这些遥远的国度之间建立了新的邦交，双方还达成了朝贡和贸易协议。开放国门后，货物、技术和人员的双边交换和交流为各国带来了丰厚的经济利益。

永乐帝去世后，远洋船队的使命也结束了。紫禁城后来的继位者恢复了明朝开国皇帝的政策，实施“海禁”，即禁止海路通商。这种情况一直持续到中国最后一个朝代——清朝。当时，只有在广州沙面岛这方寸土地上的外国船只才能够开展海上贸易。在清朝乾隆帝写给英国国王乔治三世的一封信中，道出了闭关锁国的原因——“天朝物产丰盈，无所不有，原不籍外夷货物以通有无”，¹ 这种措辞颇令后世诟病。

如今的中国早已摒弃“闭关锁国”政策。然而，永乐帝和乾隆帝所代表的两种截然不同的观点依然存在。过去40年的大多数时间里，欧洲商界一直坚信，中国结束与世隔离的时代后，将在领导层的指引下坚定地奉行对外开放政策。然而，最近几年这种信心开始动摇，越来越多的声音在质疑中国是否更倾向于认同乾隆帝的理念——天朝上国不需要，或者说，不稀罕外国人的东西。

然而现实并不是如此的非黑即白。欧洲商界发现，中国同时在向多个方向发展。

例如，中国欧盟商会发布的《商业信心调查2020》中提到，中国开始迈向“经济双轨制”。中国的经济体系中有一半继续开放，注重公平，监管到位，而且非常需要来自欧洲的投资。例如，尽管起步较晚，汽车行业取消股比限制仍旧给欧洲制造商及其供应商带来了重大机遇。多家企业或选择增持股份，或计划取得其长期控股的合资企业的全部股权。

不过，这一半经济领域多为市场主导，其本身也包含了一些已经饱和的产业，似乎最终完全开放这些产业仅仅是为了延续熟悉的论调——中国将始终向境外投资者敞开大门。^{2、3和4} 取消金融服务业的外资股比限制就是这方面最有力的证明。中国封闭的银行系统使国内金融服务企业可以完全占据整个市场，无需面对外部竞争。在官方媒体的宣传里，逐步打破针对外资银行的直接壁垒被称为中国对外开放的里程碑。然而，这场改革来得太晚，更像是在火车离站后才允许境外投资者登上站台。

1 《马戛尔尼使团访华期间乾隆皇帝的两次诏令》，1793年9月，哥伦比亚大学，查阅日期2020年7月21日，<http://afe.easia.columbia.edu/ps/china/qianlong_edicts.pdf>
2 Zhao Yanan, 《李克强告诉外企，中国将进一步扩大开放》，中国日报亚洲版，2014年9月16日，查阅日期2020年7月21日，<https://www.chinadailyasia.com/nation/2014-09/16/content_15166511.html>
3 Liu Zhen, 《李克强告诉特蕾莎梅，中国会向英国敞开大门》，南华早报，2018年1月31日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2131456/chinas-door-will-open-wider-and-wider-uk-li-keqiang>>
4 Orange Wang, 《面对中美贸易战，中国领导人表示“中国好，世界才更好”》，南华早报，2019年10月19日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3033694/chinas-door-will-only-open-wider-xi-jinping-tells-delegates>>

国有银行在中国市场上占据着主导地位（其中四家的规模已经跻身全球前列）⁵，仅余有限的细分市场留给欧洲银行，比如跨境金融服务。但进入这些细分市场之后，欧洲银行还会面临获取牌照限制、复杂的行政审批等第二道屏障，这意味着大多数银行甚至无法从谈判桌上获得筹码。欧洲银行家预测，外资金融机构本就可怜的、不到2%的市场份额还将继续缩水。与此同时，中资银行则尽享欧洲开放银行市场带来的红利。

中国经济的另一半则由国家主导，政府依旧在这一领域中照顾国内龙头企业和国有企业，使其毫不费力地坐拥全球五分之一的消费者、生产者、储蓄者和创新者。2020年7月，中国领导人再度提出旨在强化国有企业地位的计划。⁶中国目前由国务院国有资产监督管理委员会管理的中央大型企业有97家，省级和地方国有企业有130,000家。⁷

属于限制外资进入的范畴，一开始是基础性部门和主要经济部门，以及纳入政府广义“战略”范围的一切部门，包括能源、公用事业、资源开采、炼化、钢铁生产和铁路等。令人担忧的是，现在似乎越来越多的行业或限制境外投资，或向国内龙头企业提供支持以排挤潜在的欧洲竞争者。

在“中国制造2025”计划及类似国家战略鼓励发展的行业中，这一点尤为明显。可再生能源、电信、互联网、高科技产业，以及预计在未来几十年内有望实现高速增长的其他重要行业，都在加强对境外投资者的限制。欧洲企业发现，只有在中方缺乏专业技术的情况下，才有可能进入这些领域担当专家的角色。

在这一半经济体中，欧洲企业所面临的挑战与日俱增，不断消耗着投资者的商业信心。并且，随着中国本土企业在某些领域追赶甚至超越欧洲企业，许多欧洲商界领袖开始思考通用电气前首席执行官杰弗里·伊梅尔特十年前讲的话是否正确——当时他说：“我不确定[中国]究竟是不是希望我们赢，是不是期望我们成功扎根中国市场。”⁸

新冠肺炎疫情爆发后，出现了新的问题，让欧洲人觉得在中国的境遇越来越差。目前中国公民能够以必要的商务旅行和工作/居住为由前往欧洲，但大量隶属于在华欧洲企业的商务人士（许多是在华长期纳税的常住居民）却被限制入境，即使是从香港等中国领土入境也不例外。⁹而且，中国政府忽略甚至否认外国人在华遭受歧视待遇的情况。^{10和11}

中国欧盟商会成员不禁要问，这些作为和不作为是否透露出一种广泛的心态——中国需要的只是来自外国的资金和技术，并非外国人。

中国发展道路上的不同方向表明各方在“开放”的概念理解上存在着巨大分歧。作为一个开放的经济体，欧盟认为，市场准入是通过世界贸易组织等多边机构以及投资协议等双边机制实现的。自2013年《中欧全面投资协定》谈判开始以来，欧盟与其他数十个市场完成了贸易和投资协议。但是，2020年的中国似乎陷

5 Elinor Bagnall, 《2019年全球银行1000强》，银行家，2019年7月1日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.thebanker.com/Top-1000-World-Banks/Top-1000-World-Banks-2019-The-Banker-International-Press-Release-for-immediate-release>>

6 Frank Tang, 《尽管贸易伙伴颇有怨言，中国仍批准了有助于巩固和加强国企地位的计划》，南华早报，2020年7月8日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3092339/china-approves-plan-boost-prominence-state-firms-despite>>

7 同上。

8 Guy Dinmore, Geoff Dyer, 《伊梅尔特抨击中国和奥巴马》，金融时报，2010年7月2日，查阅日期2020年7月28日，<<https://www.ft.com/content/ed654fac-8518-11df-adfa-00144feabdc0>>

9 Keith Bradsher, 《为缓解疫情，中国基本上已经禁止所有外国人入境》，纽约时报，2020年3月26日，查阅日期2020年7月28日，<<https://www.nytimes.com/2020/03/26/world/asia/china-virus-travel-ban.html>>

10 Nathan Vanderkuppe, 《“远离这里”：受新冠肺炎影响，在华外国人已成为歧视目标》，环球邮报，2020年4月9日，查阅日期2020年7月28日，<<https://www.theglobeandmail.com/world/article-stay-away-from-here-in-china-foreigners-have-become-a-target-for/>>

11 《没有排外：中国日报社论》，中国日报，2020年4月8日，查阅日期2020年7月28日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/202004/08/WS5e8dd64aa310e232631a4cbf.html>>



入了另外一种思维定式——市场准入不是一项权利，而是一种特权，这种特权可以延伸到某些领域，也可以从某些领域剔除，这取决于中国领导人希望外资在特定时期流向哪个经济领域。

这种理解不仅有违中国自愿加入的基于规则的经济秩序体系，还会严重打击商业信心。

这一点对中国本身也极其不利，因为中国的市场蕴藏着无限潜力，过去几十年间日韩经济经过改革后的发展轨迹可以印证这一点。中国有着全球五分之一的创新者、生产者、消费者和领导者，欧洲企业希望能够分享这种优势带来的利益。市场上鼓动外资企业主动与中国“脱钩”的声浪越来越大，欧洲企业却反其道而行之，期待进一步巩固地位，参与市场份额的竞争。

欧盟委员会及成员国政府经常向中国欧盟商会征询意见，例如，欧洲是否应当与中国深化合作，最终推动中国建立真正具有开放性和竞争性的市场经济？还是要接受国家主导的那一半经济体终将胜出的事实？答案越来越明确：全面思考，两手准备。

如果中国真正实现经济自由化，则无需启动针对国有资本的欧盟投资审查机制；如果中国选择不开放经济，则可以利用该机制应对国有企业造成的市场扭曲。同样，如果中国开放政府采购市场，《国际采购机制》将不会对中国产生任何影响；反之，则可以利用该机制防止中国国内龙头企业发起旨在排除竞争对手的竞标。如果中国政府遵守基于规则的经济秩序，则没有必要利用与第三方市场合作伙伴的贸易与投资协议来应对中国有意提振国内龙头企业所导致的市场扭曲。反之，则需要采取此类措施来抵消欧洲参与者在这些市场上的损失。

同时，双方还必须承诺缔结强有力的《中欧全面投资协定》，尽可能营造对等的贸易和投资环境，并保护双方投资者。这样做不仅会带来显而易见的实际利益，同时也将证明，深化合作依然是最好的发展道路，这正好可以驳斥国际上日渐流行的说法——“在零和游戏的世界中，采取强硬态度才是唯一选择”。

落实既定的改革议程并践行双边与多边承诺，也有助于解决导致中国经济永远朝着不同方向发展的诸多矛盾，包括经济双轨制引起的紧张、市场潜力与市场准入的错配、商业与政治的冲突，以及承诺与现实的鸿沟。

第一章

总体建议

1

总体建议书

中欧“渐行渐远”

2020年，有关中国的国际报道主要涉及两个方面：一是新冠疫情的爆发及其带来的经济挑战，各家企业步履维艰；二是国际市场脱离中国的潜在可能。前者已经真切地发生，但后者表现得还不明显。

中国欧盟商会成员表示，在他们所处的中国经济体领域中目前没有重新安排当前或计划中的投资的打算。中国欧盟商会《商业信心调查2020》的结果显示，11%的成员企业正在考虑采取此类行动，这一比例接近过去十年的最低结果。¹

需要说明的是，2020年的商业信心调查是在2月进行的，当时正值会员企业应对新冠疫情的早期爆发，形势瞬息万变。然而，后续调查以及与中国欧盟商会多个工作组的讨论都未得出任何结论认为企业会大规模离开中国。

即便考虑到新冠疫情危机可能带来的潜在经济动荡，在华欧洲跨国公司在制定计划时也不仅根据未来一两年的情况而定，而是着眼于未来一二十年的长远发展。他们的中小企业合作伙伴以及直接针对中国客户的欧洲中小企也同样致力于继续服务中国市场。

在当前形势下，新冠疫情对经济的影响必将导致供应链的多样化变得更加普遍。当中国是第一个遭到新冠疫情沉重打击的市场，多家在此期间经历过供应短缺的企业自然会寻求增加抵御能力。然而，这不应该与“离开”混为一谈，这其实表示，在别处的投资可能导致流入中国的新增投资变少。

持续的中美贸易战也引发了关于谁将离开中国以及何时离开的担忧。在贸易冲突升级为针锋相对的贸易战之后，中国欧盟商会于2019年9月对会员企业进行调查，衡量这场纷争的影响。结果显示，尽管影响重大，但这场冲突并未促使大量欧洲企业离开中国。8%的受访企业表示正在将相关生产外移，但同时6%的受访企业表示他们正在加大对市场的投资。²

在华各界商业领袖就这一话题的讨论体现了一些明显趋势。加大投资力度的欧洲跨国公司打算将其供应链转移到中国境内，加强本土生产能力，从而避免将来受到中断的影响。而离开中国的企业，他们来华目的大多是为了给出口市场而非本土消费者提供产品。

多年来，许多以中国为出口商品生产基地的企业逐渐离开中国，顺应市场力量建立更具成本效益的生产设施，然后向中国和欧盟等其他目的地出口商品。大部分来自欧洲的出口生产商已经打算在几年内离开中

1 商业信心调查显示，在过去10年中有10%到22%的受访企业打算将当前或计划投资转向中国以外的市场：《商业信心调查2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/774/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2020>

2 《中国欧盟商会关于中美贸易战的调查发现越来越多的企业针对充满不确定的紧张局势进行艰难的战略变革》，中国欧盟商会，2019年9月，查阅日期2020年7月20日，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/September_Trade_War_Survey_Results_and_Findings_Final_1.1\[24\].pdf](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/September_Trade_War_Survey_Results_and_Findings_Final_1.1[24].pdf)>

国，贸易战只是加快催化了他们的决策过程。³

经济未脱钩，但脱钩已成为重大政治议题

尽管目前经济因素本身并不足以让欧洲投资者撤离，但商业决策并非在真空环境中做出。

呼吁对中国采取更强硬立场的政治观点正在全球范围内获得支持。⁴ 最响亮的声音无疑来自美国特朗普总统，但无论在华盛顿还是全球范围内，他都不是发出类似看法的唯一一人。美国人民目前唯一达成共识的是，中美关系必须进入一个新时代，抛弃前几届政府“不惜一切代价进行外交”的策略，转而采取更为强硬的态度。

日本政府采取的方针更加低调，但同时一直在与本国的大企业合作，以期脱钩并实现多样化。2012年中国发生反日活动使得两国之间的局势紧张化，⁵ 并导致中国市场抵制日货以及稀土金属出口禁令的颁布。⁶ 此后，日本似乎悄然下定决心，要减少对中国市场的依赖。⁷ 日本政府甚至建立了金额逾20亿美元的年度融资机制，为计划将生产基地从中国迁回日本或分散到东南亚各国但需要支持的日本企业提供资金。⁸

欧洲也出现了类似趋势，尽管与美国或日本相比还在萌芽阶段。前欧盟委员会主席让·克洛德·容克在2017年的《盟情咨文》演说中提到，欧盟需要改善贸易政策。他说：“是的，欧洲在贸易领域对外开放，但必须要遵循对等原则，获得我们所期望的。”⁹ 这标志着欧洲正在偏离此前与中国打交道时采取的温和的外交方式。此后，面对中国进展缓慢的经济改革议程，同时很多人认为中国政府越来越强势，欧盟的态度也在继续转变。在2019年发布的一份战略沟通文件中，欧盟的口径看起来更加强硬，将中国列为“经济竞争对手”和“系统性竞争对手”。¹⁰ 目前，欧盟正在开发一个包括投资审查机制在内的工具包，旨在更好地保护欧盟共同市场不受外部干扰。¹¹

重要的是，当前的政治局势促使这三个经济巨头走到一起，并可能会逐步统一对中国的态度，例如欧盟、日本、美国三方贸易部长在2019年和2020年发表的三边声明。^{12和13} 这种结盟确实很有用，并可能在扩展到更多的经济合作与发展组织国家后变得更加有效。

3 《中国欧盟商会关于中美贸易战的调查发现越来越多的企业针对充满不确定的紧张局势进行艰难的战略变革》，中国欧盟商会，2019年10月10日，查阅日期2020年7月21日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3063/european_chamber_survey_on_the_us_china_trade_war_finds_more_companies_making_difficult_strategic_changes_to_adapt_to_the_indefinite_nature_of_the_tensions>

4 Wolfe, Jan, 《美国参议员提出惩罚中国窃取技术的新法案》，路透社，2020年6月21日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.reuters.com/article/us-usa-china-ip/u-s-senators-introduce-new-bill-to-punish-chinese-technology-theft-idUSKBN23134A>>；《前外交官表示，加拿大必须对中国采取更强硬的立场》，美国新闻，2020年6月23日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.usnews.com/news/best-countries/articles/2020-06-23/canadas-trudeau-must-toughen-stance-with-china-ex-diplomats-say>>；Cooper, Charlie, 《英国跟随美国，对华立场转为强硬》，Politico，2020年7月13日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.politico.com/news/2020/07/13/boris-johnson-china-huawei-359741>>

5 《中国反日游行示威》，大西洋月刊，2012年9月17日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.theatlantic.com/photo/2012/09/anti-japan-protests-in-china/100370/>>

6 Hille, Kathrin and Nakamoto, Michiyo, 《反日游行席卷中国》，金融时报，2012年8月19日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.ft.com/content/97805eaa-e9ee-11e1-929b-00144feab49a>>

7 Shida, Tomio, 《摆脱中国稀土金属主导权的历史经验和教训》，日经亚洲评论，2019年6月25日，查阅日期2020年7月21日，<<https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/History-offers-lessons-in-escaping-China-s-rare-earth-dominance2>>

8 《安倍得力助手希望日本减少对中国的依赖》，日经亚洲评论，2020年4月24日，查阅日期2020年7月20日，<<https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Abe-s-right-hand-man-wants-a-Japan-less-reliant-on-China>>

9 《主席让·克洛德·容克2017年“盟情咨文”》，欧盟委员会，2017年9月13日，查阅日期2020年7月21日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_17_3165>

10 《中欧战略前景》，欧盟委员会，2019年3月12日，查阅日期2020年7月20日，<<https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>>

11 《外商直接投资审查》，欧盟委员会，2019年4月10日，查阅日期2020年7月20日，<<https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006>>

12 《欧盟、日本、美国三方贸易部长会议联合声明》，欧盟委员会，2019年1月9日，查阅日期2020年7月21日，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/january/tradoc_157623.pdf>

13 《日本、美国、欧盟三方贸易部长会议联合声明》，欧盟委员会，2020年1月14日，查阅日期2020年7月21日，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158567.pdf>



愈发紧张的局势持续数月

中欧双方在经济领域之外的其他领域也发生摩擦，但近几年的情况尤为严重，个别突出问题引起了人们的担忧，也加大了企业的风险。

这其中包括《香港国安法》的政治影响¹⁴、大量关于新疆拘留并强制少数民族人民劳动的指控¹⁵、关于党加强在社会经济中的影响的报道^{16、17和18}以及新冠疫情爆发初期事件报道的倾向。^{19和20}其中任何一个问题都会成为中欧政治领导人关注的焦点。这些问题叠加在一起，将导致外交关系长期螺旋式下行，美国针对香港和新疆采取的回应措施也对欧洲企业产生严重影响。^{21和22}

在与他国交往时，提倡战斗精神的“战狼式”外交策略进一步损害了中国的国际形象。²³当然，外交官员拥有表达主张的自由，但一些中国外交官员与其他国家接触时的态度却偏离外交定义。这种新现象被国外媒体广泛报道，同时也导致大批西方民间社会人士对中国产生抵触心理。²⁴在最糟糕的情形下，继续采用这一做法将导致紧张局势加剧，并致使政界人士疏远中国。

商业政治化

中国欧盟商会《商业信心调查2020》显示，43%的成员表示过去一年营商环境越来越政治化，相比之下，只有10%的成员认为政治化程度有所减弱。成员指出，中国政府和媒体是导致企业政治压力增大的主因。²⁵

在华欧洲企业能够预测经济趋势、不断变化的消费者偏好以及资源的供应和需求，但他们无法预测多变的政治需求。尽管正如中国欧盟商会各工作组建议书中描述那样，过去一年中国在改善营商环境取得了一定进展，但企业现在更增加了对会因母国政府的行为招致无理惩罚的担忧。

例如，中欧双方签署《地理标志协定》将有助于保障200种不同食品和饮料的质量（其中一半是欧洲产品，一半是中国产品），以增强消费者信心。²⁶然而，假设这些新增受保护产品突然成为中国应对政治问题的反制手段，欧洲生产商和在华进口商可能会面临突如其来的供应中断风险：

14 Lau, Stuart, 《欧盟谴责中国政府通过〈香港国家安全法〉的举动》，南华早报，2020年6月20日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3091240/european-union-deplores-beijings-move-pass-national-security>>

15 Roth, Kenneth, 《欧洲需要制止中国侵犯全球人权体系》，人权监察组织，2020年2月11日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.hrw.org/news/2020/02/11/europe-needs-stop-chinas-assault-global-rights-system#>>

16 Stevenson, Alexandra, 《中国共产党重新制定外资企业相关规定》，纽约时报，2018年4月13日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.nytimes.com/2018/04/13/business/china-communist-party-foreign-businesses.html>>

17 Russo, Federica, 《董事会政治：中国共产党委员会的作用》，外交官，2019年12月24日，查阅日期2020年7月20日，<<https://thediomat.com/2019/12/politics-in-the-boardroom-the-role-of-chinese-communist-party-committees/>>

18 《商业信心调查》，图 57

19 Wang, Vivian, 《中国的冠状病毒之战趋于缓和，宣传工作却尚未结束》，纽约时报，2020年6月17日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.nytimes.com/2020/04/08/world/asia/coronavirus-china-narrative.html>>

20 Gan, Nectar, Hu, Caitlin 和 Watson, Ivan, 《中美争论病毒来源之际，中国政府加大冠状病毒研究的控制力度》，美国有线电视新闻网，2020年4月16日，查阅日期2020年7月20日，<<https://edition.cnn.com/2020/04/12/asia/china-coronavirus-research-restrictions-intl-hnk/index.html>>

21 《发布新疆供应链商业公告》，美国国务院，2020年7月1日，查阅日期2020年7月14日，<<https://www.state.gov/issuance-of-xinjiang-supply-chain-business-advisory/>>

22 《香港正常化总统令》，白宫，2020年7月14日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidents-executive-order-hong-kong-normalization/>>

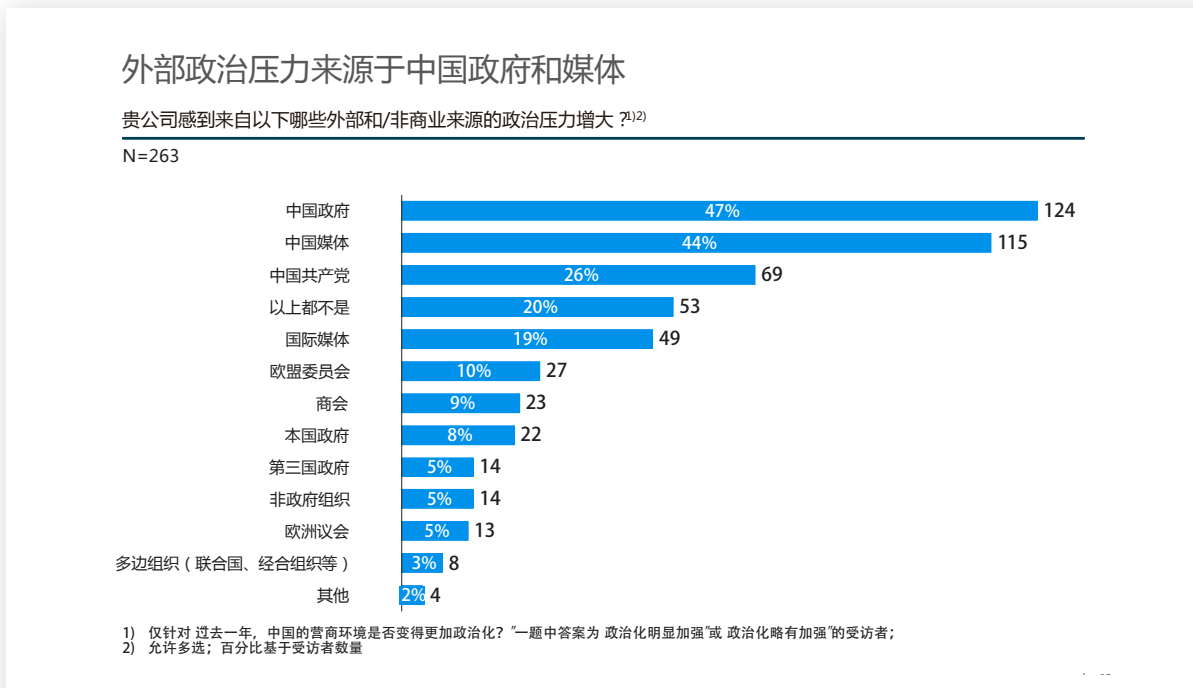
23 Shi, Jiangtao, 《中国希望其外交官进一步发扬战斗精神》，南华早报，2020年4月12日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3079493/china-wants-its-diplomats-show-more-fighting-spirit-it-may-not>>

24 Westcott, Ben 和 Jiang, Steven, 《中国采用全新外交政策，诠释何为战狼式外交》，美国有线电视新闻网，2020年5月29日，查阅日期2020年7月8日，<<https://edition.cnn.com/2020/05/28/asia/china-wolf-warrior-diplomacy-intl-hnk/index.html>>；Zhu, Zhiqun, 《解读中国的战狼式外交》，外交官，2020年5月15日，查阅日期2020年7月8日，<<https://thediomat.com/2020/05/interpreting-chinas-wolf-warrior-diplomacy/>>

25 《商业信心调查 2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，<https://www.european-chamber.com/en/publications-archive/774/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2020>

26 《中欧地理标志合作与保护协定》，2019年11月4日，查阅日期2020年7月20日，<<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/eu-china-gi-agreement-for-publication.pdf>>

表一



来源：商业信心调查2020

- 官方媒体会像2010年诺贝尔和平奖授予刘晓波后抵制挪威三文鱼一样，因英国对《香港国安法》的立场而呼吁抵制苏格兰养殖三文鱼吗？²⁷
- 希腊迈锡尼橄榄油是否会因为扣留某位中国人而面临禁令，正如孟晚舟被扣留后，加拿大菜籽油出口中国所面临的情况？²⁸
- 如果本国某位市长会见台湾官员，捷克萨兹啤酒花是否会面临进口关税暴涨？正如澳大利亚政界人士建议对新型冠状病毒源头展开独立调查后，澳大利亚大麦面临80%的关税税率一样？²⁹

同时，欧洲国家采取类似措施的可能性很小，在这100个受保护的地理标志产品中，没有哪些产品的生产商或出口商会因政治争端而成为欧盟的靶子。

- 当中国驻法国大使馆发布新冠疫情爆发期间法国老年人集体死亡的虚假消息时，法国领导人并未呼吁公众抵制普洱茶。³⁰
- 瑞典并未因桂敏海入狱限制绍兴黄酒进口。³¹
- 中国国际电视台提出新冠疫情起源于意大利，并未导致意大利政府对山西老陈醋实施80%的关税税率。³²

27 Milne, Richard, 《挪威看到刘晓波获诺贝尔奖对三文鱼对华出口的不利影响》，金融时报，2013年8月15日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.ft.com/content/ab456776-05b0-11e3-8ed5-00144feab7de>>

28 Vieira, Paul, 《特鲁多将中国叫停加拿大油菜籽进口归咎于中美贸易战》，华尔街日报，2019年5月10日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.wsj.com/articles/trudeau-ascribes-chinese-ban-on-canadian-canola-to-u-s-trade-fight-11557518194>>

29 《澳大利亚提议就新冠疫情展开调查，中国对其实施惩罚》，经济学家，2020年5月21日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.economist.com/asia/2020/05/21/china-punishes-australia-for-promoting-an-inquiry-into-covid-19>>

30 Wintour, Patrick, 《新冠病毒诽谤事件后，法国召见中国大使》，卫报，2020年4月15日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.theguardian.com/world/2020/apr/15/france-summons-chinese-envoy-after-coronavirus-slur>>

31 《桂敏海：香港书商被判入狱十年》，英国广播公司，2020年2月25日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.bbc.com/news/world-asia-china-51624433>>

32 Syam, Nilay, 《水样表明，新冠病毒早在中国发现病例前便已出现在意大利》，中国国际电视台，2020年6月20日，查阅日期2020年7月21日，<<https://newseu.cgtn.com/news/2020-06-20/Water-samples-suggest-COVID-19-present-in-Italy-before-Chinese-cases-RtTMEUvgcg/index.html>>



这类政治干预会扰乱商业运行，如果继续下去的话也有可能让别国改变对中国的策略。

我们为何留下？

尽管中国和全球的经济增长都有所放缓，但中国欧盟商会39%的成员表示，其2019年的收入同比增长高达20%，11%的成员表示其在华业务的增长率甚至更高。³³

然而，近一半的中国欧盟商会会员企业表示，中国的市场准入限制和监管障碍导致他们错失商机，其中40%的成员表示，这类错失的机会超过其年收入的10%。这清楚地表明中国市场的巨大潜力。³⁴ 如果这个市场确实会变得像中国领导人经常宣称的那样开放和公平，³⁵ 能够从中获得的收入和盈利将不容错过。

中国的经济崛起符合历史规律

经过四十年的经济开放，中国已成为欧洲企业的关键市场，并且可以借鉴早期经济奇迹的范例再创辉煌。尽管中国普遍认为过去四十年的迅速崛起在某种程度上具有独特性，³⁶ 但欧洲商业界认为，这也是在现代化为中心、以市场开放为发展前提的情况下，实现经济蓬勃发展的又一个案例。

历史重现

诸多经济体在过去150年中经历了大规模且快速的工业化和现代化进程。中国大陆的发展之路与“亚洲四小龙”韩国、台湾、香港和新加坡相似。在近四十年的时间里，这些市场从待开垦的经济体系/贸易口岸转变为高度发达且充满竞争力的工业、创新和金融的中心。³⁷

大型经济体都经历了类似的进程。与19世纪末第二次工业革命期间的许多国家一样，德国在1871年统一后迅速实现工业化。³⁸ 日本明治时期的现代化进程更加猛烈，从以农业为主的封建经济体，一跃成为能与当时最强国比肩的经济力量。³⁹ 这段历史留下的经验教训令两国长久地铭记于心，即便在二战期间遭受严重破坏之后，也能在短短数十年内重新恢复。

33 Tang, Frank, 《中国是开放经济体？中国政府如此宣称，但国际货币基金组织提出异议》，南华早报，2018年8月24日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.scmp.com/news/china/economy/article/2161265/china-open-economy-beijing-says-it-imf-differs>>

34 同上。

35 Tang, Frank, 《中国是开放经济体？中国政府如此宣称，但国际货币基金组织提出异议》，南华早报，2018年8月24日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.scmp.com/news/china/economy/article/2161265/china-open-economy-beijing-says-it-imf-differs>>

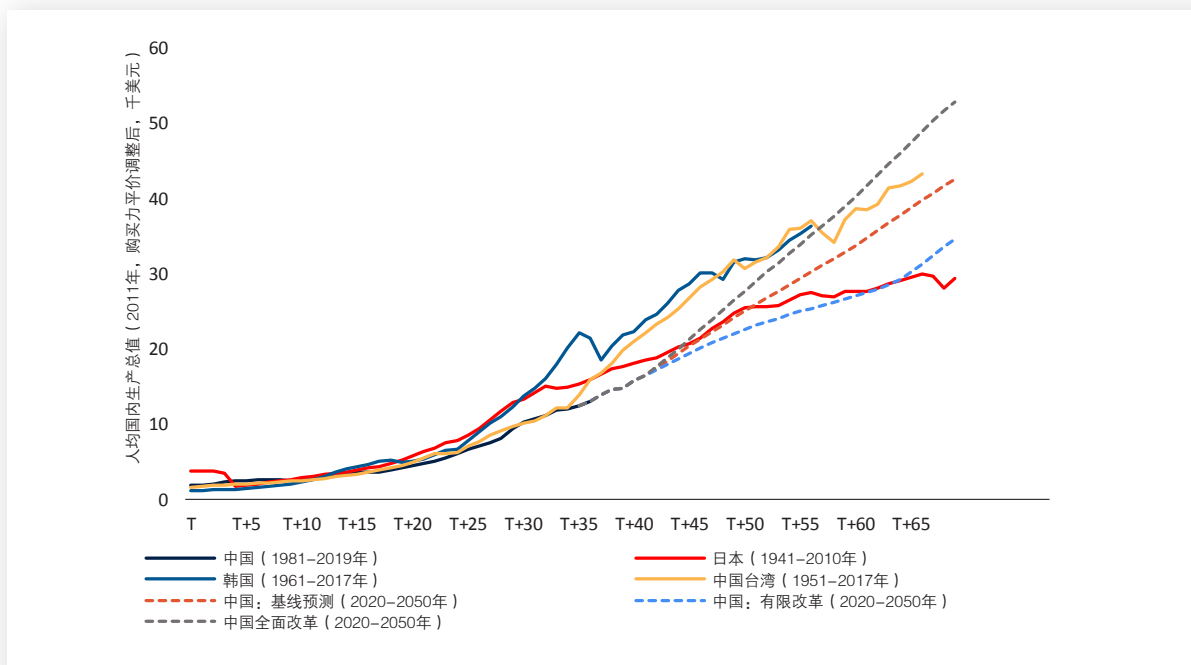
36 Wang, Jiamei, 《关键时刻的战略选择成就了我国过去三十年的增长奇迹》，环球时报，2019年6月3日，查阅日期2020年7月20日，<<http://www.globaltimes.cn/content/1152971.shtml>>

37 Rabinovitch, Simon 和 Cox, Simon, 《半个世纪的成功期已过，亚洲四小龙必须重塑自我》，经济学者，2019年12月5日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.economist.com/special-report/2019/12/05/after-half-a-century-of-success-the-asian-tigers-must-reinvent-themselves>>

38 Schirm, Stefan, A, 《建立国家应对全球化的能力和标准：统一后的德国经济政策》，Taylor & Francis Online, 2010年9月8日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/714001318?journalCode=fgrp20>>

39 Atsushi, Kawai, 《日本工业革命》，Nippon.com, 2019年7月10日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.nippon.com/en/japan-topics/b06904/japan%E2%80%99s-industrial-revolution.html>>

图2：产出方面的人均实际国内生产总值（基于购买力平价）现实与预测：与市场改革开始时的差距



来源：世界银行

正如世界银行提供的图表（图2）所示，中国经济在类似时期也遵循了相似的增长趋势。该图表显示了自各个市场落实市场改革以来，按购买力平价计算的人均国内生产总值。欧洲企业已做好准备在东亚另一个经济强国的崛起中发挥关键作用。

在中国，为中国和世界

欧洲企业参与他国市场的收获远不止销售增长带来的直接收益。招揽世界各地人才、提高竞争力以及接触新的创新形式也会使他们受益。中国在这方面也不例外。⁴⁰

欧洲企业为竞争而来

许多欧洲最佳企业的成功来源于数十年与国内外同行的竞争。欧洲共同市场的形成带来了直接收益：此前受到边境和关税保护的企业突然被迫精简结构，否则就会落后于人。⁴¹ 全球化进程和世界贸易组织带来的竞争机会帮助这场竞赛的获胜者率先进入国际市场，同时他们本国市场的新参与者也让他们保持警觉。

中国仅实现部分开放，而在华运营的欧洲企业仅有一半表示享有公平的营商环境，⁴² 致使欧洲企业和中国龙头企业的竞争力都受到严重削弱。

40 《中国是否会走上全球创新的前沿？》，中国实力，2016年2月27日，查阅日期2020年7月20日，<<https://chinapower.csis.org/will-china-ever-be-on-cutting-edge-of-global-innovation/>>

41 Allen, Chris, Gasiorek, Michael, Smith, Alasdair, Flam, Harry 和 Sorensen, Peter Birch, 1998年，《欧洲单一市场的竞争效应》，《经济政策》，第13卷，第27条，第439-486页。

42 中国欧盟商会《商业信心调查2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/774/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2020>



人才是竞争的关键

过去外资企业能够在中国挑选最优秀聪慧的人才，现在面临着来自本土企业的强力竞争，⁴³ 进一步突显了在华开展业务以及能够轻松地将世界其他地区的人才派往中国参与运营的必要性。欧洲企业迫切希望将全球人才派往中国，以培养新技能并汲取可用于其他地区的经验。将最优秀的国内外人才聚集在一起，也有助于企业充分发挥协同效应。

遗憾的是，中国对外国人才的限制比欧盟各成员国严格得多。经合组织《对外商直接投资监管直接限制指数》根据四个主要类别划分特定市场的封闭程度。其中一项是市场对重要外籍人才的限制程度，包括超过39个具体指标。⁴⁴ 针对这一指标计算的平均值，几乎所有欧盟成员国的得分都为0.000。只有四个例外：法国由于对渔业的限制得分0.002；意大利由于对航海、航空和运输的限制得分0.002；立陶宛由于对渔业和航海的限制得分0.003；波兰由于对媒体和电信的限制得分0.006。在这39个领域中，中国在38个领域的评分为0.05或更高，唯独在房地产投资领域评分为0.000。这使中国的平均得分为0.048，相当于限制程度最高的成员国波兰得分的8倍。相比之下，就这一指标而言，经合组织成员国中限制程度最高的是加拿大，平均得分为0.013。如果将指数涵盖的非经合组织国家包括在内，中国的限制程度排名第四。沙特阿拉伯的得分为0.077，印度尼西亚和秘鲁的得分都是0.05。

因此，为创造更具竞争力的营商环境，中国持续对外开放进程的一个重要部分是应减少当前对外籍人才的限制，与欧盟接轨。

中国的市场准入滞后于市场潜力

多年来，中国欧盟商会一直呼吁中国更全面地开放市场，并对外资企业一视同仁。有意来华投资的外资企业目前面对的一系列限制条件极其繁琐沉重，这其实阻碍了中国的整体发展。只有通过增加外商投资才能充分发挥中国市场的潜力，进而增强竞争力。

想要投资中国的外资企业必须先熟悉《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称《负面清单》），这份清单列出了禁止外商投资或附带准入条件的各个行业。限制条件包括股比限制或中方合作伙伴必须在合资企业中控股。

该清单于2020年6月下旬进行了最新修订，⁴⁵ 删除了七个项目，仍保留33个限制/禁止准入行业。删除的项目大多意义不大，例如燃料和核辐射处理、油气勘探、管网设施运营。然而，剩余的项目涵盖了各行各业——中药生产可能并非欧洲企业的首选，但法律和电信服务肯定是。

除《负面清单》之外，境外投资者还必须浏览较少提及的《市场准入负面清单》。⁴⁶ 该清单影响所有市场参与者，不仅局限于外资企业，还表明中国的民营企业也同样受到繁琐的市场监管框架的制约。《市场准入负面清单》包含130个定义宽泛的项目，这意味着对数百种不同商品和服务施加限制，但其中大多并非

43 Morarjee, Rachel, 《跨国公司在人才之争中需要更大优势》，路透社，2017年1月17日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-executives-breakingviews/mncs-need-sharper-edge-in-china-talent-wars-idUSKBN151003>>

44 《对外商直接投资监管直接限制指数》，经合组织，查阅日期2020年7月20日，<<https://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX#>>

45 《国家发展改革委、商务部发布2020年版外商投资准入负面清单》，商务部，2020年6月24日，查阅日期2020年7月16日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202006/20200602977244.shtml>>

46 《市场准入负面清单（2019年版）》，商务部条约法律司，2019年11月22日，查阅日期2020年8月12日，<<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/bc/201911/20191102916059.shtml>>

禁止，而是需要各种许可。

欧洲企业领导者表示，他们面临此类间接壁垒的可能性是直接壁垒的两倍。⁴⁷ 例如，就在几年前，外资银行无需合资即可进入中国。然而，获准进入后，他们发现市场已经完全饱和，仅有跨境服务等少数细分领域还存在些许潜力。此外，获得经营牌照的要求仍然与国际规范有相当大的差距。尽管中国证监会最近的公告可能表明事态正朝着正确的方向发展，但迄今为止，只有少数几家外资银行成功获得了经营牌照。⁴⁸

保险行业刚刚从最新的《负面清单》中移除，他们面临的全面准入的具体障碍有所不同，但同样繁重复杂。如果要在全国范围内提供服务，保险公司必须在每个省份单独申请牌照，而监管机构一次仅接受和处理一份申请。中国银行保险监督管理委员会发放牌照的速度约为一年一份，这意味着，即便外资保险公司只想在全国三分之一的地区提供服务，即使申请都顺利获得批准，也需要至少十年来获得牌照。⁴⁹ 与此同时，中国最大的保险公司能够在相对不受阻碍的情况下轻松地在全国各地站稳脚跟，继续扩大市场份额，甚至在外国竞争对手进入之前占据整个市场。

在信息、通信和技术领域，随着许多新兴市场迅速发展，也产生大量的新机会。遗憾的是，随着中国大力支持本国龙头企业，越来越多的电信基础设施供应商被迫退出公共采购领域，而增值电信业务牌照，包括云服务和虚拟专用网络服务，也基本将外资企业拒之门外。同时，欧洲企业开发的数字化解决方案必须应对防火墙以及越来越长的拦截站点列表。⁵⁰

修订后的《负面清单》除了删除了某些项目，还增加了一条规定，即国务院有权批准特定外资企业豁免清单中相关领域的规定。⁵¹ 在此前通过中国自由贸易区进行的试点模式未能产生任何有意义的结果后，此举似乎意在允许国务院试点开放某些领域。

对由国务院给予批准的外资企业而言，这是个好消息。然而，欧洲商界也因此对中国日益政治化的营商环境愈发担忧，本建议书的前一部分已对此进行详细描述。某家企业可能在某一年享受优惠待遇，而在其母国政府就敏感问题发表评论后，突然在下一年失去了享受的优惠待遇，这种情况可能发生。

门口的外商投资

在《商业信心调查2020》中，62%的中国欧盟商会成员表示，如果中国进一步扩大市场准入，他们会更加愿意或更有可能增加对华投资。⁵² 其中近一半成员准备再投资年收入的5%至10%，近三分之一表示投资力度会更大。

但是，如果不消除前文所述的直接和间接准入壁垒，在相关领域创造时机，本土领军企业将占据更多市场份额，导致后续市场开放对境外投资者而言几乎毫无意义。

47 中国欧盟商会《商业信心调查2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，查阅日期2020年7月20日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/774/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2020>

48 《证券投资基金托管业务管理办法》，中国证监会，2020年7月10日，查阅日期2020年7月21日，<http://www.csrc.gov.cn/pub/zjhpublic/zjh/202007/t20200710_379911.htm>

49 《保险工作组建议书2020/2021》主要建议1

50 Chan, Tara Francis, 《在“终身制主席”习近平的领导下，中国长城防火墙更加高大》，Business Insider, 2018年3月25日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.businessinsider.com/china-great-firewall-censorship-under-xi-jinping-2018-3>>

51 《两部门关于印发〈市场准入负面清单（2019年版）〉的通知》，国务院，2019年11月22日，查阅日期2020年7月16日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/22/content_5454504.htm>

52 中国欧盟商会《商业信心调查2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，查阅日期2020年8月12日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>



采购难题

对于许多成功通过中国准入要求的企业而言，他们在政府采购市场面临进一步的限制，这个市场仍然基本对外资企业限制重重，因为“法规和政策倾向于本国商品和服务”。⁵³ 在某些领域，欧洲企业已经找到一些机会，但大多仅限于在他们拥有本土竞争对手无法复制的特定技术的领域。

服务供应商也同样被边缘化。例如，建筑服务供应商长期以来局限于少数几个特定项目，在技术开放的市场中，参与程度仍然极其有限。⁵⁴ 仅有四类项目对外国建筑服务供应商开放，因此他们的市场份额不到2%也就不足为奇了。中国欧盟商会建设工作组的成员表示，他们唯一的选择是担任咨询角色，为本土建筑服务企业提供服务，但仅获得一部分收入和有限的认可。

中国欧盟商会2020年1月出版的报告《古道重开行者稀》中，主要发现之一是中国的采购模式正在通过“一带一路”倡议向外输出。⁵⁵ “一带一路”相关项目几乎没有公开的采购和招标程序。到目前为止，成功参与的欧洲企业少之又少，并且几乎都是借助现有中国业务合作伙伴、中国政府或项目开展所在国的政府的力量。⁵⁶ 在此类项目中，欧洲企业的加入通常还是限于提供特定技术，或者因为他们在项目所在国、中国或者两个国家都有丰富的工作经验。这样看来，他们只是扮演辅助角色。

中国式完美隔离？

抛开直接和间接市场准入壁垒不谈，近期的一些事件让越来越多的人意识到，中国对外资企业施加限制不仅是为了保护本土企业，可能还有更加让人担心的目的。中国欧盟商会注意到，在政府和社会层面上，越来越多的言论和行为引发了一个问题：“中国似乎只想要我们的投资、技术和品牌，但想要我们吗？”

由于新冠疫情爆发，自2020年3月28日以来，中国对滞留在境外的外国居民实施严格的入境限制。⁵⁷ 截止本文撰稿时，这些限制仍然存在。这种情况导致中国欧盟商会的大量成员企业缺少关键人员。

中国欧盟商会上海分会于2020年7月在会员企业中进行的一项调查表明，此举使企业遭受巨大损失（百分比为四舍五入后的值）：⁵⁸

- 34%的企业表示其所有外籍员工未能返回工作岗位；
- 22%的企业表示仅有部分外籍员工返回工作岗位；
- 17%的企业表示全部外籍员工均已成功返回工作岗位；
- 26%的企业没有外籍员工滞留境外。

近几个月以来，人才流失让企业付出了相当大的代价，并且情况仍在加剧。根据上海分会的调查，截至2020年7月：

53 《中国的公共采购为何成为欧盟难题》，欧洲议会，2016年12月，查阅日期2020年7月20日，<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593571/EPRS_ATA\(2016\)593571_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/593571/EPRS_ATA(2016)593571_EN.pdf)>

54 《外商投资建筑业企业管理规定》，商务部，2003年1月17日，查阅日期2020年5月18日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/bh/200301/20030100064300.shtml>>

55 《古道重开行者稀：欧洲企业参与“一带一路”的困境》，中国欧盟商会，2020年，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-belt-and-road-initiative>>

56 同上。

57 Zhang, Zoey, 《中国因新冠疫情实施旅行限制：解读》，China Briefing, 2020年8月12日，查阅日期2020年8月12日，<<https://www.china-briefing.com/news/chinas-travel-restrictions-due-to-covid-19-an-explainer/>>

58 《上海商业环境调查—2020年夏季》，中国欧盟商会，2020年8月6日，查阅日期2020年8月12日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/823/Shanghai_Business_Environment_Survey_Summer_2020>

- 40%的企业表示销售额受到负面影响；
- 30%的企业预计收入将会下降；
- 29%的企业表示研发和创新受到负面影响；
- 18%的企业表示因员工无法返回而将其派往其他市场；
- 14%的企业表示必须通过裁员削减成本，以弥补业务损失。

尽管一些企业确实能够通过数字化解决方案尽可能维持运营，但由于时差、技术限制以及不确定性，这对于有些公司来说已经日益难以承受。

然而，许多无法再次入境的外国专家根本无法开展工作，例如需要亲临现场的工程师和技术人员。某些运营的维持需要极其先进的技能，因此通常需要将专家轮流派往中国。上海分会的调查再次表明此举已经造成损失，16%的企业表示生产已受到负面影响，另有16%的企业表示由于重要外籍员工缺席，运营安全已受到影响。

虽然对业务造成的各类影响很大，但并非所有企业遭受的影响都相同。大型跨国公司可能会遭遇效率损失或部分业务停滞，这可能意味着盈利降低或者亏损。与之相反的是，中小企业往往更依赖外籍首席代表，或作为业务核心的一到两位外籍专家。他们的长期缺位已经不仅是关于盈利，更多的是关乎公司的生死存亡。

入境限制已经产生连锁反应，对许多企业在中国长期生存的能力构成威胁。在本文撰稿期间，许多国际学校大量教师缺席，并且担心这些教职员工在短期内无法获准返回。中蒙国际学校协会对中国各地的国际学校进行调查，发现仅北京的10所学校，便有769位教师及其家属滞留在国外。⁵⁹ 在线教学并非长久之计，尤其是当教师和学生截然不同的时区的情况下。中国各地的国际学校都在应对这些相同的挑战。

随着新学年临近，有子女的外国居民不得不认真考虑他们的未来。此外，还有大量在华居住的外籍人士在疫情爆发高峰时将家人送出中国。三个月过去了，这些分隔两地的家庭仍在等待边境开放，以便全家团聚。⁶⁰

归国航班安排混乱不堪

2020年6月初，中国与德国达成协议，建立“快速”入境通道，为包机和检测提供便利环境，让最“必要”的外籍专家得以返回中国。⁶¹ 此后，有几架航班陆续抵达，但每架航班的相关程序似乎每天都在变化。由于程序发生重大变化无法在短时间内满足要求，或者由于签证处理进度缓慢原定航班无法满员，大量航班最终被取消。目前迫切需要对返回中国的外国居民及其家人制定统一程序。

外籍合法居民在中国与欧盟之间的流动缺乏对等性，这一点已引起欧洲商界的关注。尽管双方边境都对“非必要”旅行者关闭，但欧盟仍然允许必要的商务旅行以及合法居民返回。⁶²

59 此数据由中蒙国际学校协会分享，但在此书发布时尚未公开。

60 Roxburgh, Helen, 《中国对外籍人士的禁令使企业前途未卜》，亚洲时报，2020年6月14日，查阅日期2020年7月20日，<<https://asiatimes.com/2020/06/chinas-foreigner-ban-leaves-businesses-in-limbo/>>

61 《中国拟为外籍商务人士建立快速通道：官方消息》，环球时报，2020年5月14日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.globaltimes.cn/content/1188417.shtml>>

62 《欧盟委员会同意开始解除部分第三国居民的旅行限制》，欧盟委员会，2020年6月30日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/30/council-agrees-to-start-lifting-travel-restrictions-for-residents-of-some-third-countries/>>



讳莫如深

每一个社会都存在排外情绪，不幸的是，在新冠疫情危机期间，在国际社会最需要齐心协力之际，排外情绪出现了。欧洲各国都存在针对中国公民、华裔以及亚洲人的侮辱性言论。⁶³ 而在中国，外国居民被禁止进入餐馆、咖啡厅和酒吧，甚至是自己的家。黑人在中国遭受指责谩骂的情况尤为严重，在广州最甚。⁶⁴

这种情况在很大程度上应该归咎于欧洲某些令人不快的政治主张，但欧洲政治、社会和经济领导人对此谴责的声音远远超过了这些主张本身的传播。

这与中国政府对本国境内事件的应对方式形成鲜明对比。最好的情况是，政府对类事件保持沉默，而长住中国的外国居民继续承受不公待遇。最糟糕的情况是，即便媒体已经广泛报到相关事例，官方完全否认歧视的存在。⁶⁵ 由于有关部门未能妥善处理这一情况，人们更加担心这种排外行为会使他们极其不受欢迎甚至想要离开，但这在最高领导层眼中并不是一个问题。

外籍公民在中国的未来

近年来，外资企业的数量已经超过在华外籍员工的数量，后者总数仍然维持在一百万以下，约为全国人口的0.07%。⁶⁶ 相比之下，日本的外籍员工有166万人，略高于总人口的1.3%，⁶⁷ 韩国的外籍员工有88.4万人（仅次于中国），约为总人口的1.7%。⁶⁸

就连中国内地的“国际大都市”上海也只有超过20万名外籍员工，占全国外籍员工总数的四分之一，远远少于该市2400万居民的1%。⁶⁹

中国欧盟商会成员企业表示，一些滞留在中国境外的外国人已放弃返回中国，目前正在本国境内寻找机会，或如前文所述，由所在公司派往其他市场。当前在中国境内的人也不能忽视这样一种可能性：由于中国政府再次实施类似限制且只提前24小时通知，他们可能在未来出国后流离失所。对于有意在中国安家落户的外籍公民，以及定居中国多年后考虑是否留下的外籍公民，这些都是影响他们计划的重大因素。对于2020年上半年已经与伴侣和子女分隔数月的外籍居民而言，情况更是如此。更确切地说，这意味着资历深厚、经验丰富的外国人才来中国定居的可能性将大大降低，导致中国的人才储备大大减少。

63 Stolton, Samuel, 《人权机构表示，新冠疫情危机引发针对亚洲人的种族主义》，欧洲动态，2020年4月8日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.euractiv.com/section/global-europe/news/covid-19-crisis-triggers-eu-racism-against-asians-rights-agency-says/>>

64 Marsh, Jenni, Deng, Shawn and Gan Nectar, 《身在广州的非洲人坐立难安——中国抗击第二波冠状病毒传染期间排外情绪高涨，许多人因此无家可归》，美国有线电视新闻网，2020年4月13日，查阅日期2020年7月20日，<<https://edition.cnn.com/2020/04/10/china/africans-guangzhou-china-coronavirus-hnk-intl/index.html>>

65 Leng, Shumei and Chen Qingqing, 《大流行疫情期间对非洲人“一视同仁”》，环球时报，2020年4月14日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.globaltimes.cn/content/1185521.shtml>>；《对外国人一视同仁：中国日报社论》，中国日报，2020年4月8日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202004/08/WS5e8dd64aa310e232631a4cbf.html>>

66 Xing, Yi, 《上海的外籍员工数量居中国榜首》，中国日报，2019年1月16日，查阅日期2020年7月20日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201901/16/WS5c3ed0a9a3106c65c34e4d2a.html>>

67 《2019年日本外籍员工人数达160万，再创新高》，Nippon.com，2020年3月30日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.nippon.com/en/japan-data/h00676/record-1-66-million-foreign-workers-in-japan-in-2019.html>>

68 《在韩工作的外籍员工6年内增加近30%》，韩国国际广播电台，2019年1月19日，2020年7月20日，<http://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=e&Seq_Code=142394>

69 Xing, Yi, 《上海的外籍员工数量居中国榜首》，中国日报，2019年1月16日，查阅日期2020年7月20日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201901/16/WS5c3ed0a9a3106c65c34e4d2a.html>>

中国经济的发展在正确的轨道上吗？

对于中国在上世纪八九十年代、特别是本世纪初选择的发展道路，欧洲商界一直持乐观态度，但近年来的发展方向却令人喜忧参半。在中国欧盟商会最近的一次活动上，有人提问中国的经济发展方向是正确还是错误，一位讨论嘉宾简明扼要地回答“两者皆有”，这反映了当时在场人员的普遍感受。

听起来，非常完美

在各类报道中，中国看似正在开放经济并朝着正确方向前进。近年来，中国政府不断重申这一说法。2017年，习近平主席首次出席达沃斯论坛，他的演讲慷慨激昂，充满雄心壮志，赋予人们创造光明未来的美好希望。他说“搞保护主义如同把自己关进黑屋子”，“打贸易战的结果只能是两败俱伤”，⁷⁰ 这些进一步对外资开放经济的意图。

这些计划通过国务院于2017年1月发布的《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（国务院第5号文件，或国发〔2017〕5号）⁷¹ 以及2017年8月发布的《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》（国务院第39号文件，或国发〔2017〕39号）⁷² 正式确定。此外，《外商投资法》⁷³ 于2019年正式通过，并于2020年1月1日生效，中国的外商投资管理也出现了积极转变。上述举措均旨在简化现有外资企业监管法规并刺激外商投资。

但实际上，结果远未达到承诺的效果。正如中国欧盟商会在2018年的报告《后达沃斯时代的中国》中所指出，自习近平主席2017年达沃斯演讲后的18个月以来，中国在改革方面取得进展，确实有一些迹象表明改革步伐有所加快。然而，两份国务院文件发布后的改革落实效果仍然“不充分且不全面”。虽然报告肯定了一些小规模的市场开放，也看到了研发环境的改善，以及环保法规的严格执行，但也发现中国经济存在严重问题，包括国有企业占据主导地位、不公平的技术转让和繁琐的监管环境等等。⁷⁴ 这份报告发表于两年多以前，但这些结论现在仍然适用。

世界银行近期的一项研究指出，制约中国发展并导致其潜力无法发挥的原因是宏观经济力量与政策选择的综合原因。⁷⁵ 上世纪九十年代末和本世纪初，中国在多个领域的生产力是中国经济数十年来实现两位数增长的主要推动力。然而，未能把资源从农业等低生产力的传统部门重新配置到生产力更高的行业和服务业，也未能从效率低下的国有企业转移到民营企业，致使2007年后生产力逐年下降。⁷⁶

2009年金融危机无疑加剧了增长疲软的问题，但世界银行的研究强调，国有企业内部效率低下并且在工作效率方面仍然远远落后于民营企业，也是重要影响因素。⁷⁷ 尽管中国仍有增长潜力，但其人均收入和生

70 《习近平在世界经济论坛上的主旨演讲（全文）》，中国国际电视台，2017年1月17日，查阅日期2020年7月8日，<<https://america.cgtn.com/2017/01/17/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>>

71 《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，国务院，2017年1月17日，查阅日期2020年7月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/17/content_5160624.htm>

72 《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》，国务院，2017年8月16日，查阅日期2020年7月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/16/content_5218057.htm>

73 《中国欢迎投资者新举措——新《外商投资法》出台》，普华永道，2020年2月，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.pwccn.com/en/services/tax/publications/china-foreign-investment-law-feb2020.html>>

74 《后达沃斯时代的中国：改革势在必行》，中国欧盟商会，2018年6月，查阅日期2020年8月13日，<<https://www.eurochamber.com.cn/cms/page/en/publications-18-months-since-davos/300#download-table-300>>

75 Brandt, L. 等人，《中国生产力下降及未来增长潜力》，世界银行，《政策研究工作文件 9298》，2020年6月，查阅日期2020年7月8日，<<http://documents1.worldbank.org/curated/en/839401593007627879/pdf/Chinas-Productivity-Slowdown-and-Future-Growth-Potential.pdf>>

76 同上。

77 同上。



产力远低于发达经济体。为缩小这一差距，中国需要向私营企业分配更多资源、增加人力资本投入、提升工业流程和管理实践。

经济双轨制

中国欧盟商会在《商业信心调查2020》中着重强调了中国未能有效重新分配资源的问题，认为中国正在果断走向“经济双轨制”的模式。⁷⁸一方面，虽然速度缓慢，而且真正的机会屈指可数，但某些行业正在对外商投资开放。另一方面，某些行业仅对国有企业开放，保护它们免于面对任何形式的竞争。

具有中国特色的国企改革

中国政府将国企改革提上议程已经有一段时间，但近年来，“改革”的定义似乎发生了变化。在邓小平和江泽民领导期间，改革代表某种程度的私有化，将国有企业分割为较小的组织，以提高效率并增强对市场的应对能力。⁷⁹当下，改革的逻辑发生重大转变，国有企业在有关部门的推动下整合兼并，以期变得“更强、更大、更好”。⁸⁰这导致中国富有活力和生产力的民营经济非但没能得到改善，反而在许多重要经济领域遭到边缘化，而且缺少重视和支持，以致大部分资金流向国有企业。⁸¹

正如中国欧盟商会2017年报告《中国制造2025：产业政策对弈市场力量》中所述，产业政策让中国的国有企业获得了更多权力。国有企业肩负重任，将在中国政府认可的十大行业中担任领头羊，推动中国未来数十年的发展。⁸²

在某些不允许存在激烈竞争的经济领域中，一些国有企业正快速在各自的行业中逐步实现垄断。中国欧盟商会年度《商业信心调查》的数据再次说明了国有企业涉足经济的领域之广。2019年调查中，70%的受访企业表示其所属领域存在国有企业，金融服务业表示国有企业占据了超过50%的市场份额。

此外，欧洲企业表示，国有企业几乎在所有业务领域中仍占据优势，包括融资渠道、牌照和政府采购，以及影响政策的能力。近几年，这些问题进一步恶化，48%的中国欧盟商会成员预计国有企业将继续以牺牲民营企业为代价获得商机，这一比例较2019年增加了7%。⁸³

扭曲现象走出国门

中国国有企业的影响并不局限于国内市场，许多国有企业已经具有国际影响力。直接隶属于国有资产监督管理委员会的97家国有企业在国内市场准入方面有绝对优势，独享相应领域发展、规模化和国内创新带来的收益。它们还得到政府的广泛支持，包括补贴、国有银行提供的优惠融资，以及获取土地和资本等生产要素的优先权。而在欧洲的监管框架下，企业绝对无法达到这样的规模，因为欧洲的监管框架会将这种

78 中国欧盟商会《商业信心调查 2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，查阅日期2020年8月13日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

79 《后达沃斯时代的中国：改革势在必行》，中国欧盟商会，2018年6月，查阅日期2020年8月13日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-18-months-since-davos>>

80 《习近平要求深化国企改革》，新华社，2017年10月18日，查阅日期2020年7月8日，<http://www.xinhuanet.com/english/2017-10/18/c_136688444.htm>

81 Mitchell, Tom, Liu Xinning 和 Wildau, Gabriel, 《经济增长放缓使中国私营企业面临资金难题》，《金融时报》，2019年1月21日，查阅日期2017年7月21日，<<https://www.ft.com/content/56771148-1d1c-11e9-b126-46fc3ad87c65>>

82 《中国制造 2025：产业政策对弈市场力量》，中国欧盟商会，2017年3月7日，查阅日期2020年8月13日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/china-manufacturing-2025>>

83 中国欧盟商会《商业信心调查 2020：在黑暗中摸索》，中国欧盟商会，2020年6月10日，查阅日期2020年8月13日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/774/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2020>

垄断力量逐出市场并通过竞争法阻止其重返市场。当这些国有企业走出国门，在世界各地的第三市场与欧洲企业竞争时，就会产生摩擦。

这一现象在“一带一路”中得到体现，该倡议是中国“输出”国有企业的机制之一，北京下属项目的采购投标基本由中国国有企业获得。欧洲企业表示他们看到了国企的一种“纵向整合”，各种投标组合搭配，包括融资、项目管理和竣工后服务在内的一切事项均由国有企业负责，而且成本低廉，民营企业根本无法与之竞争。对于许多“一带一路”项目受援国，这种解决方案内容广、成本低，因此极具吸引力。⁸⁴通过这种方式，中国国有企业得以在第三市场站稳脚跟。结果是，由于中国在自身的许多经济领域限制外国投资，越来越多的中国国有企业能够向整个全球市场提供产品和服务，但外资企业只能涉足中国以外的其他市场。

“竞争中立”必须成为主流

计划中的国企改革的停滞加上后来对国企的重新支持，这种趋势如果延续下去，将重创市场创新和竞争乃至全体民营企业。

“竞争中立”原则是指政府应该为所有企业提供平等待遇，无论企业采用何种所有权结构或归属于哪个国家，这是中国欧盟商会《总体建议书2019/2020》的主旨。⁸⁵这份出版物详细说明了如何实现竞争中立以及所需的国企改革，对于挖掘中国的创业和创新潜力至关重要。

中国人民银行前任行长周小川和现任行长易纲都谈到，需要朝着竞争中立的方向迈进，这能让大家抱有些许希望。^{86和87}易纲甚至提到，中国应该考虑将竞争中立原则应用于国有企业，从而“解决中国经济结构性问题”。

然而，就国企改革而言，中国国内并未统一立场。例如，国资委副秘书长彭华岗曾表示，中国国有企业已经“与其他企业进行公平的市场竞争”，因此“在制定国际规则时”不应受到歧视。⁸⁸他曾提出这样一种说法：中国国有企业在海外遭受不公待遇，只因为它们归国家所有，这有悖竞争中立精神，应该平等对待所有企业，无论其采用何种所有制结构。彭先生还表示，国有企业在其他市场的投资秉持政治中立原则。⁸⁹

中国多次提出加强党政之间的联系，以及要求进一步加强党在社会和经济各个领域的领导，皆有据可查。^{90、91和92}随着众多国有企业改变公司章程，扩大党在董事会中的影响力，民营企业也被要求采取类似

84 《古道重开行者稀：欧洲企业参与“一带一路”的困境》，中国欧盟商会，2020年1月16日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-belt-and-road-initiative>>

85 《在华欧洲企业：总体建议书2019/2020》，中国欧盟商会，2019年9月24日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/757/Executive_Position_Paper_2019_2020>

86 Miles, Tom, 《中国银行前行长表示，中国在世贸组织改革方面必须修补漏洞》，路透社，2018年9月19日，查阅日期2019年8月6日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-economy-zhou/ex-pboc-chief-says-china-must-address-loopholes-as-part-of-wto-reform-idUSKCN1LZ0XU>>

87 Antonini, Renato, 《评论：对世贸组织改革谈判中的“竞争中立”的更多期待》，Borderlex，2018年12月12日，查阅日期2019年8月6日，<<https://borderlex.eu/2018/12/12/comment-expect-more-on-competitive-neutrality-in-wto-reform-talks/>>

88 《把中国的国有企业打造成独立的市场主体：国资委》，China Banking News，2018年，查阅日期2020年7月22日，<<http://www.chinabankingnews.com/2018/10/16/let-chinas-state-owned-enterprises-become-independent-market-actors-sasac/>>

89 Chu, Daye, 《国有企业在海外面临不公平的“偏见和障碍”》，环球时报，2018年11月15日，查阅日期2020年7月22日，<<http://www.globaltimes.cn/content/1123082.shtml>>

90 Mitchell, Tom, 《习近平领导下的中国：政党政治崛起》，金融时报，2016年7月25日，查阅日期2020年7月22日，<<https://www.ft.com/content/57371736-4b69-11e6-88c5-db83e98a590a>>

91 Trofimov, Yaroslav, 《习近平引发强烈反对？》，华尔街日报，2019年8月16日，查阅日期2020年7月22日，<<https://www.wsj.com/articles/has-xi-jinping-stirred-a-backlash-11565968019>>

92 Tiezzi, Shannon, 《习近平继续追求绝对对党控制》，外交官，2019年7月10日，查阅日期2020年7月22日，<<https://thediplomat.com/2019/07/xi-jinping-continues-his-quest-for-absolute-party-control/>>



措施，⁹³ 这样的情况让人无法相信国有企业“政治中立”的论调。2017年出台的《国家情报法》规定，“任何组织和公民”都必须支持和配合“国家情报工作”，⁹⁴ 这使得这一前提条件更加难以成立。

在这场辩论尘埃落定、竞争中立得以实现之前，中国的国企仍将是实现有效市场开放和可持续发展的另一个主要障碍。

政策判误

还有许多其他因素限制中国的市场潜力和有效开放。有待改进的政治经济措施，激进外交举措增多，以及单边定义多边接触的形式，这些行为都导致中国的国际形象逐渐恶化。与此同时，鉴于中国仍未能建立起透明、有效和公正的制度，且政府机构内部人才流失严重，人们不禁担心中国是否有能力实施必要改革以建立公平、开放和具有竞争力的商业环境。

可持续发展需要健全的制度

企业有意进行长期投资时需要健全的制度以保证项目的可靠性。如果一个国家无法建立健全的制度和经济框架，其发展将难以为继。由此造成其法律和行政程序缺乏透明度、一致性和可预测性，这将削弱人民对国家的信任，最终对经济造成长期损害。⁹⁵

中国的部分措施有望实现开放。理论上，从负面清单中移除某些行业能够为此类经济领域中的投资奠定基础。然而，如本报告前文所述，许多间接壁垒才是众多企业无法为中国发展贡献全部力量的真正阻碍。

这种管理外国投资的方式无法提供切实的透明性或法律保障，因此降低了中国市场的吸引力，尤其是考虑到当前环境的复杂性，企业更倾向于采取规避风险的做法。政府部门需要基于透明和可衡量的因素建立可靠的牌照发放和审批机制以提高可预测性，这不仅可以提高企业信心，也可以提高中国政府的可信度。

在中国，许多人已经认识到建立制度的必要性。例如，国务院发展研究中心和世界银行联合发布的报告《中国2030》便围绕这一主题提出了建议。⁹⁶ 中国和国际专家一致认为，在经济需要额外推动力以摆脱中等收入陷阱之际，如果缺少有力的制度，中国的发展会停滞不前。

高效制度需要优秀官员

欧洲商业界注意到，近年来中国的不少优秀政府官员选择离开体制，经济领域尤其如此。复旦大学公共管理教授唐亚林对此做出说明：“当下的官员[离职]潮很独特[……]离职人员的平均年龄较高，许多人拥有技术、金融和政策制定等专业领域的技能或经验。”⁹⁷ 近几年，多个领域出现资深人才流失的情况，这不利于连贯的政策制定和实施。

93 Stevenson, Alexandra, 《中国共产党重新制定外资企业相关规定》，纽约时报，2018年4月13日，查阅日期2020年7月22日，<<https://www.nytimes.com/2018/04/13/business/china-communist-party-foreign-businesses.html>>

94 McGregor, Richard, 《西方对于习近平的商业决策之误解》，财务回顾，2019年6月11日，查阅日期2020年7月22日，<<https://www.afr.com/world/asia/how-the-west-got-xi-jinping-wrong-on-business-20190709-p525n0>>

95 Drzeniek-Hanouz, Margareta, 《制度为何对经济增长至关重要》，世界经济论坛，2015年1月2日，查阅日期2020年7月18日，<<https://www.weforum.org/agenda/2015/01/why-institutions-matter-for-economic-growth/>>

96 《中国2030：建设一个现代、和谐、有创造力的高收入社会》，世界银行和国务院发展研究中心，2013年，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/China-2030-complete.pdf>>

97 唐亚林，《中国官员为何涌入私营企业》，第六声，2018年12月29日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.sixthtone.com/news/1003383/why-chinas-bureaucrats-are-plunging-into-the-private-sector>>

因政府能力欠缺导致结果不理想的一个突出示例是，为达成2017年的空气质量目标，北京匆忙出台一项政策，全面禁止工业和家庭的煤炭使用，似乎要不遗余力完成减少污染这一首要任务。家庭和工业企业被迫迅速从煤炭改为使用天然气。随之引发了天然气短缺问题，再加上许多市民的燃煤设施已经被拆除，导致他们在极端寒冷的天气条件下失去供热来源。随后，地方政府不得不将天然气从工商业用户调拨给受影响的市民，致使许多行业在2018年初陷入瘫痪。^{98和99} 这个示例表明，由于地方政府机构的决策失误，出发点很好的政策在落地时也会引发严重动荡。国家发展改革委的一位匿名官员在一份报告中称，问题的一部分原因在于地方官员存在“羊群”心理，往往只关注单个目标，而不顾全大局。¹⁰⁰ 但是，许多官员仍然认为政策本身没有问题，因为保卫蓝天、改善空气质量的目標已经实现。

政策实施不当导致经济冲击的另一个例子是，中国政府在2019年下令实施更严格的新排放标准，通过“国六”规定减少汽车污染。这一政策的实施速度极快，以致于汽车经销商无法清空不符合新排放规则的大量汽车库存。¹⁰¹ 结果是，尽管经销商将价格下调超过30%，但2019年5月的汽车销量仍然同比下降16%。¹⁰²

2019年3月江苏省盐城的化工厂爆炸事件进一步证明，地方官员能力不足将损害政策的成功落实，甚至可能导致灾难性后果。近年来，化工行业的中国欧盟商会成员发现有关部门对其设施的检查频率明显提高，但并未对中国本土的化工厂提出同等要求。2019年3月的爆炸就是一起由于该工厂忽视产品安全相关规定而导致的悲剧。¹⁰³ 在2015年天津化工厂大爆炸之后，中国便着手开展政府检查运动，近40%的中国工厂被迫暂时停工，许多官员接受调查，在这种环境下仍然发生此类事故，表明监管执法方面还有很大改进空间。¹⁰⁴

工作重点迅速转变也会对好的政策产生不利影响。盐城爆炸事件后，省级主管部门采取激进的初步措施，不顾安全记录，武断地削减该地区的化工厂数量。¹⁰⁵ 转变之迅速和力度之大使中国欧盟商会南京分会的一位成员将相关计划描述为“经济自杀”。在中外商业协会提出了强烈反对后，该地区才停止这一极端做法，寻找切实可行的解决方案。

这些示例强调的是，地方政府不仅要建立健全的制度，还要与商界合作制定切实有效的政策。

欧盟必须优先考虑现有多边平台

欧盟应继续与中国共同践行改革世界贸易组织的承诺。考虑到当前趋势，这一点尤为重要：中国一直在通过自身机制增进与世界其他国家的来往，与此同时，中美关系持续恶化严重影响国际社会，很可能导致世界贸易组织的改革议程停滞不前，甚至彻底作废。

98 Ng, Eric, 《专家表示：中国污染治理之战将使今年的天然气需求再创新高，但不会出现严重短缺和价格飙升》，南华早报，2018年11月26日，查阅日期2020年7月8日，<<https://www.scmp.com/business/article/2174904/china-pollution-fight-will-lead-record-year-natural-gas-demand-not-terrible>>

99 Jing, Li, 《什么导致中国紧缩天然气？》，外交官，2018年1月1日，查阅日期2019年7月18日，<<https://thediplomat.com/2017/12/what-caused-chinas-squeeze-on-natural-gas/>>

100 同上。

101 Huang, Echo, 《中国迅速实施更严格的汽车污染法规令汽车市场陷入瘫痪》，Quartz，2019年7月4日，查阅日期2020年7月8日，<<https://qz.com/1657862/chinas-new-emission-standard-has-paralyzed-the-auto-market/>>

102 Sun, Yilei 和 Shirouzy, Norihiko, 《中国汽车销量暴跌的背后》，路透社，2019年7月2日，查阅日期2020年7月8日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-autos-insight/behind-the-plunge-in-china-auto-sales-chaotic-implementation-of-new-emission-rules-idUSKCN1TW388>>

103 《华东某化工厂爆炸事故原因揭晓》，新华社，2019年11月15日，查阅日期2019年7月8日，<http://www.xinhuanet.com/english/2019-11/15/c_138558301.htm>

104 《江苏化工厂爆炸造成的后果》，China Business Review，2019年7月16日，查阅日期2020年7月8日，<<https://www.chinabusinessreview.com/navigating-the-aftermath-of-the-jiangsu-chemical-plant-explosion-four-months-on/>>

105 Wang, Cong, 《中国化工企业面临监管》，环球时报，2019年4月8日，查阅日期2020年7月21日，<<http://www.globaltimes.cn/content/1145075.shtml>>



例如，比起利用成熟完善的欧盟体系及其与周边非成员国的对话渠道来面对受众，中国更倾向于17+1合作。¹⁰⁶ 欧盟长期奉行“一个中国”政策，这引发了一个问题：中国为何不作出同等回应，践行“一个欧盟”政策。

正如前文所述，“一带一路”倡议是中国在现有国际准则之外自行建立国际往来关系的一个新尝试。第三国以往不得不依靠现有多边组织来获得大型基础设施项目资金，但通过“一带一路”倡议，中国可以对这些国家的战略基础设施进行自由投资，而且条件看上去似乎很有利。同时，“一带一路”也在发挥平台作用，逐步将“中国标准”代替国际标准，并对等输出到世界各地。根据美中经济与安全评估委员会《2018年国会报告》，“中国企业正在致力于制定并输出一系列技术应用标准，这些标准综合起来可能会改变全球竞争格局。”¹⁰⁷

欧盟准备进一步防范市场扭曲

中国迟迟未能实现重大有效的市场开放，导致欧盟内部要求中国提供对等待遇的呼声愈发高涨。¹⁰⁸ 欧洲必须保持市场开放，但不能像以前那样应对中国。¹⁰⁹ 相反，欧盟打算发展并引入更强大的机制（包括投资审查机制和国际政府采购机制），保护其市场免受非市场扭曲行为的影响，例如禁止使用政府支持的资本进行投资。¹¹⁰

美国前总统比尔·克林顿2000年称，中国将“学会民主国家最珍贵的价值观之一：经济自由”。遗憾的是这一愿景并未实现。¹¹¹ 相反，至少就目前而言，西方自由市场可能更需要参考中国的做法，从而保护自己免受中国经济的负面影响。

欧洲企业作为转型催化剂

欧洲企业已经做好准备，一旦有机会将进一步巩固其在中国的地位。欧洲顶尖企业对中国的持续投资不光体现在账目上。欧洲企业正在建造的新工厂走在时代前沿，将成为全球首屈一指的设施，集人工智能、5G和云计算等新兴技术于一体，其经营模式将构成新的标准。这些项目将提供高薪工作岗位，为中国越来越多的专业技术人员培养新技能，通过提供高质量资源并提高中国消费者的期望，为中国的进一步产业升级奠定基础。

互补技术优势

美国当局对华脱钩的系列措施对售往中国的技术产生了严重影响。美国政府试图对中国关键企业施加

106 17+1 合作最初由中国外交部建立，旨在作为中国与中东欧 17 个国家之间的外交、汇兑与贸易以及投资事务平台，合作国家包括：阿尔巴尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、希腊、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、北马其顿、黑山共和国、波兰、罗马尼亚、塞尔维亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚。
107 《2018 年国会报告》，美中经济与安全评估委员会，2018 年 11 月，第 269 页，查阅日期 2020 年 7 月 18 日，<<https://www.uscc.gov/sites/default/files/2019-09/2018%20Annual%20Report%20to%20Congress.pdf>>
108 《多管齐下——信任和互惠：中欧合作的必备要素》，欧盟对外事务部，2020 年 5 月 15 日，查阅日期 2020 年 7 月 20 日，<https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79355/trust-and-reciprocity-necessary-ingredients-eu-china-cooperation-high-representative-eu_en>
109 Blenkinsop, Philip 和 Emmott Robin，《欧盟领导人呼吁终结与中国往来的“天真”心态》，路透社，2019 年 3 月 22 日，查阅日期 2020 年 7 月 18 日，<<https://www.reuters.com/article/us-eu-china/eu-leaders-call-for-end-to-naivety-in-relations-with-china-idUSKCN1R31H3>>
110 Brattberg, Erik 和 Le Corre, Philippe，《2020 年的中欧关系：竞争加剧》，卡内基国际和平基金会，2020 年 2 月 19 日，查阅日期 2020 年 7 月 20 日，<<https://carnegieendowment.org/2020/02/19/eu-and-china-in-2020-more-competition-ahead-pub-81096>>
111 《克林顿就中国贸易法案演讲全文》，农业与贸易政策研究所，2000 年 3 月 9 日，查阅日期 2020 年 7 月 18 日，<https://www.iatp.org/sites/default/files/Full_Text_of_Clintons_Speech_on_China_Trade_Bi.htm>

美国半导体出口管制，这意味着中国在此领域可能面临潜在的经济损失，也将进一步损害美中关系。¹¹²此外，因为中国对货币体系管控严格，人民币在全球交易中仅占极小份额，中美金融战可能会严重影响依赖美元的中国顶尖企业。¹¹³

然而，在中国相对强势的领域，脱离或不使用美国技术带来的影响不大。在一些技术领域，中国企业已经超越美国竞争对手。中国的互联网行业也是如此，其中许多都是世界领先的企业。再加上强劲的风险投资文化，即便这些领域失去美国的投入，中国市场也能承受压力，甚至繁荣发展。

但是，中国企业在工业技术方面仍远远落后于欧洲、日本和美国。与美国脱钩后，想要继续在这一领域发展，中国需要拉近其他合作伙伴以弥补损失。对于中国而言，充分提高生产力是关键，不仅要摆脱中等收入陷阱，还要规避老龄化加速可能引发的人口结构巨变。

欧洲和中国的技术优势具有互补性，双方齐心协力，可以在去全球化的趋势中合力求存。要实现这一点，中国必须建立健全的制度，营造透明、一致且可预测的商业环境，消除监管障碍，并及时向欧盟提供对等的市场准入。

建议

对于中国：

- 消除直接和间接壁垒，鼓励欧洲对华投资，推进中国的开放议程；
- 建立健全的制度，为国内外投资者提供真正公平的营商环境，同时制定透明、一致且可预测的行政管理程序；
- 改变当前中国国企改革方向，实现竞争中立，确保所有在华经营企业得到平等待遇，无论其国籍或所有权结构如何；
- 减少目前对外籍人才的限制，营造更具竞争力的商业环境，与欧盟接轨；
- 去除商业环境的政治色彩，减少使用“战狼式”外交策略；
- 为在新冠疫情限制取消后返回中国的外籍员工、教师及其家属提供简单明了、一视同仁的流程，并且增加中欧航班以满足需求；
- 深化中国与多边机构的往来和合作；
- 倾听中国欧盟商会的声音，推动《建议书》提及的800余项建议的落实。

对于欧盟：

- 继续推进《中欧全面投资协定》谈判，尽可能实现对等的投资关系，避免出现“第一阶段”式的折中措施；
- 携手中国及其他合作伙伴，签署多边协议并促进世界贸易组织的改革和升级；
- 扩大与中国存在共同双边利益领域的合作，特别是气候变化、生物多样性、能源和国际发展（尤其是非洲）等问题；

112 Whalen, Jeanne, 《美国试图缩小中国华为绕过出口禁令的漏洞》，华盛顿邮报，2020年5月16日，查阅日期2020年7月20日，<<https://www.washingtonpost.com/business/2020/05/15/us-closes-huawei-loophole/>>

113 《中美金融战的危险后果》，金融时报，2020年5月14日，查阅日期2020年7月21日，<<https://www.ft.com/content/85bca04a-9529-11ea-abcd-371e24b679ed>>



European Chamber
中国欧盟商会

- 加强投资审查，进一步改善由中国国有经济和政府主导资本导致的扭曲行为；
- 及时推进《国际采购机制》，避免欧洲政府采购市场受到扭曲，或对欧洲开放中国政府采购市场；
- 利用第三市场投资协议，特别是在“一带一路”国家，确保欧洲企业不因中国竞争对手具有政治支持而失去竞争优势；
- 对私人投资保持基本开放，确保中国私人投资能够继续跟随市场进入欧洲经济；
- 实现内部的团结一致，以便欧盟在与其他经济体往来时充分利用其集体优势；
- 提升欧洲的经济基础以保持竞争力，包括升级基础设施和制定以市场力量为主导的产业政策。

第二章

横向议题

2

横向议题

本部分的建议书将探讨影响在华欧洲企业的主要横向议题，共涉及以下10个工作组与1个子工作组。

- 合规和商业道德
- 环境
- 财务与税务
- 人力资源
- 知识产权
- 跨商会中小企业
- 投资
- 法律和竞争
- 研发
- 标准与合格评定
 - 质量与安全服务

新冠肺炎疫情大爆发对中国国内经济与整个全球经济均产生了深远影响。中国在最先受到疫情爆发的重创后，采取了前所未有的公共卫生措施来阻止疾病传播。¹ 中国施加的限制（其严重程度和适用范围在全国范围内有所不同）阻碍或在某种程度上阻止了人员和货物的流动，这对企业经营产生了破坏性影响。很多公司不得不突然暂停或缩减生产长达数周，以致其供应链陷入数月的混乱。² 据中国欧盟商会与德国商会与2020年2月联合展开的一项调查表明，每一位调查受访企业都表示遭受了不同程度的影响。³ 即使政府在二月初准许企业逐步恢复营业，不一致的地方规定与过度保守的做法都导致运营中断数月。

在本文撰写之际，许多公司仍然在与这些疫情控制措施带来的连锁效应做斗争，人力资源行业受到的影响尤为严重。截至2020年7月，许多公司仍然无法让自己的国外员工返回中国。⁴ 由于局部的疫情爆发，如2020年6月北京地区的疫情，⁵ 突然颁发的国内出行禁令导致很多人不能因公出差开展必要的业务。

3月26日，外交部发布通告，暂停持有有效中国签证或居留许可的外国人入境，导致许多常住在中国的欧洲企业员工与他们的家人都被困于国外。只有持外交、公务、礼遇、C字签证或绿卡的人能够入境。

1 Kubota, Yoko. 《冠状病毒暴露了多家企业对中国的依赖》，华尔街日报，2020年2月18日，查阅日期2020年7月27日，<<https://www.wsj.com/articles/coronavirus-exposes-businesses-dependency-on-china-11582035993>>；《外国公司在受病毒重创的中国努力恢复运营》，Naharnet，2020年2月18日，查阅日期2020年7月27日，<<http://www.naharnet.com/stories/en/269257>>

2 同上。

3 《新冠肺炎：对在华欧洲企业的影响》，中国欧盟商会，2020年2月27日，查阅日期2020年7月21日，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/Survey_covid19_en_3\[766\].pdf#](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/Survey_covid19_en_3[766].pdf#)>

4 Chow, Emily. 《美国与欧洲贸易组织催促中国再度允许入境》，路透社，2020年5月28日，查阅日期：2020年7月27日，<<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-foreignwork/u-s-european-trade-groups-press-china-to-reallow-entry-idUSKBN23411I>>

5 Du, Juan. 《新发地批发市场爆出新病例》，中国日报，2020年6月19日，查阅日期2020年8月5日，<<https://www.chinadailyhk.com/article/134323#New-cases-shine-spotlight-on-Xinfadi-market>>

7月，入境禁令仍然有效。部分例外情形必须经过繁琐的行政程序来申请入境签证，程序又根据申请人的国籍和从哪个国家入境有所不同。此外，由于国际航班数量有限，即使是能够获得新入境签证的人，也几乎不可能马上返回国内。这些限制措施对中小企业的的影响尤为致命。中小企业的法定代理人通常为外国人，而且/或者这些企业的商业模式是围绕外国专家组建。而这些外国人无法返回中国，就不能实地管理业务，这包括那些需要法人在场签署的重大行政事务。中央政府委托地方政府发放邀请函，允许外国人申请新入境签证时，这些机关优先考虑大公司，通常只根据公司投资规模大小做决定。这些问题在《商会间中小企业工作组建议书》中做了详细阐述。⁶

新冠疫情危机也揭露了一个事实：许多公司，无论大小，现在从长远角度看，都面临国际人才短缺的问题，因为对于许多人，尤其是与家人一起生活的人而言，在中国生活与工作的吸引力已经大幅降低。究其原因，一方面是已经施行的短期旅行限制，另一方面是某些长期计划，包括本将在2022年生效的外籍员工非税报销制度被取消。⁷这将增加业已高昂的国际学校成本——详见《财务与税务工作组建议书》——导致必须全家搬迁的高级管理者的派遣需要花费更多钱，因而难度也更大。⁸截至2020年7月，外籍人士子女学校仍在想办法让外籍教师返回校园，⁹这也致使外籍人才对于其子女的学校是否有充足的人员配备以能够在九月开始新学年产生了真正的担忧。

对移动性的限制以及为对抗疫情而采取的其他措施，已使许多公司都开始从根本上重新思考他们的工作方式。扩大社交距离的要求迫使很多企业采取更灵活的工作模式——包括办公室轮班、增加在家办公的选择——许多企业现在正在考虑长期采取这种做法。但是，这恰恰凸显了中国劳工法有关灵活工作安排方面的缺点。这个重要问题在《人力资源工作组建议书》中也有所提及。¹⁰

《外商投资法》¹¹连同《外商投资法实施条例》（以下简称“《条例》”）¹²于2020年1月1日生效。《外商投资法》这份法律文件在各行各业外资企业中最受关注。《外商投资法》正式引入新的“国民待遇+负面清单”管理制度，取代了《外商投资产业指导目录》下的审批制度。2020年6月，国家发展与改革委员会与商务部于2020年6月发布最新版本的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称“《负面清单》”），与此同时，更新了《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（以下简称“《自贸区负面清单》”）。¹³这两份清单中，有七项限制领域被删除，负面清单总数减少至33项，《自贸区负面清单》减少至30项。最新版本还引进了一个新机制，国务院能够有选择性越过《负面清单》，允许特定的外国投资者获其批准后进入市场。这与许多其他规定一样，给予了有关部门高度的自由裁量权。这一批准机制可以以积极的方式用作试行的开放领域的工具，但这种系统的透明度和可预测性也值得怀疑。

《外商投资法》试图解决外企面临的一些巨大挑战，如知识产权保护与参与标准制定活动。这

6 参见《商会间中小企业工作组建议书》73页。

7 《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》，国家税务总局，2018年12月27日，查阅日期2020年7月27日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3978994/content.html>>

8 参见《财税与税务工作组建议书》第46页。

9 Kamp, Matthias, Die Grenzen werden so Bald Nicht Aufgehen, 新苏黎世报, 2020年7月24日, 查阅日期2020年7月27日, <<https://www.nzz.ch/nzz-asien/die-grenzen-werden-so-bald-nicht-aufgehen-ld.1567963#back-register>>

10 参见《人力资源工作组建议书》第54页。

11 《中华人民共和国外商投资法》，国务院，2019年3月15日，查阅日期2020年7月27日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/20/content_5375360.htm>

12 《外商投资法实施条例》，国务院，2019年12月26日，查阅日期2020年7月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>

13 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，发改委，2019年6月30日，查阅日期2020年7月27日，<<http://images.mofcom.gov.cn/www/202006/20200624145659916.pdf>>



些问题都在《知识产权工作组建议书》¹⁴ 和《标准与合格评定工作组建议书》¹⁵ 中进行了探讨。不过，《外商投资法》及其《实施条例》仍缺乏明确连贯的国家层面与地方层面实施措施。巩固公司权利与义务所需的中国立法及其他方面的改革尚未实现。各企业不能直接援引《外商投资法》的条文，因此，这部法律仍仅是政策目标的列举，而非实际的规范性法案。与《外商投资法》实施有关的问题和建议可参考《法律与竞争工作组建议书》¹⁶ 及《投资工作组建议书》¹⁷。

欧洲商界对于2020年6月22日通过电视会议举办的第22届中国-欧盟峰会寄予厚望。此前，双方曾在2019年4月的第21届中国-欧盟峰会上承诺要在2020年底以前签订《中欧全面投资协定》。然而，在2020年的这次峰会上，双方未能达成一份联合声明。欧盟极力强调需要推进谈判，达成一份协议，一方面解决市场准入的不对称问题，另一方面确保竞争环境的公平性。¹⁸ 然而，中国国企的影响力、补贴透明度以及解决强制性技术转移的规则方面仍然进展缓慢。

2020年6月30日，一份新的三年政府行动计划得到批准。这份计划旨在进一步加强国有企业的作用，称其为中国经济的中流砥柱，¹⁹ 这在欧洲商界引起了新的担忧。这让很多人质疑中国政府为欧洲和中国私有企业以及中国的国有企业创造一个真正开放、竞争公平的市场的意图。投资工作组仍然满怀希望，认为《中欧全面投资协定》的谈判还会继续，并重申建议在《协定》中引进对等概念，²⁰ 以保证在华投资的欧洲企业与在欧盟投资的中国企业享有同等的权利。工作组还多次建议，《中欧全面投资协定》应该解决与颁发许可和授权程序的透明度有关的问题，同时确保中国当局为在华投资的欧洲投资者提供高水平保护。²¹



标志上的数字

代表此建议在本工作组建议书中出现的年数

14 参见《知识产权工作组建议书》第62页。

15 参见《标准与合格评定工作组建议书》第106页。

16 参见《法律与竞争工作组建议书》第90页。

17 参见《投资工作组建议书》第82页。

18 中国-欧盟峰会：《在复杂而重要的伙伴关系中捍卫欧盟的利益和价值观》，总裁米歇尔和总裁冯·德·莱恩的新闻稿，欧洲理事会，2020年6月22日，查阅日期2020年7月27日<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/06/22/eu-china-summit-defending-eu-interests-and-values-in-a-complex-and-vital-partnership/>>

19 Tang, Frank, 《中国不顾贸易伙伴抱怨，批准提升国有企业地位的计划》，南华早报，2020年7月8日，查阅日期2020年7月27日 <<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3092339/china-approves-plan-boost-prominence-state-firms-despite>>

20 参见《投资工作组建议书》第82页。

21 同上。



合规与商业道德工作组

主要建议

1. 确保反贿赂立法和执法采用统一的方法，向国际标准看齐

- 充分借鉴国际以及他国的准则及最佳实践，例如英国《反贿赂法》和美国《反海外腐败法》；
- 加强与外国和国际调查机构的合作和联合执法。

2. 提高反贿赂立法的明确性，包括制定明确标准以判定某种行为是商业贿赂行为还是合法商业行为

- 通过案例研究和实例，在《反不正当竞争法》中明确受贿赂人的定义；
- 向各级执法机构提供调查手册，以确保法律执行的一致性；
- 澄清企业和雇员在面对腐败指控时享有的权利，并留出足够的时间来回应任何指控。

3. 与公司协作提高合规标准

- 将国际公认的最佳实践/合规体系视为有效的抗辩理由，允许公司要求宽大处理或免除替代责任，作为建立强大可靠的合规体系的奖励；
- 通过案例研究和具体举例，为公司提供关于“充分程序”和“良好合规”含义的指导；
- 加强企业界对反贿赂法规的认识，并鼓励所有公司采用完善的现代合规体系和政策；
- 加强企业界和政府主管机构之间的对话和交流，展示公司打击腐败和贿赂行为的努力和实践；
- 修改政府采购法规，确保为实施有效合规制度的投标人提供信贷。

4. 将合规专业人员列为中国的一种新兴正式职业

- 将合规专业人员列为中国的一种新兴正式职业；
- 通过在大学里开设系统课程以及在律师事务所内实行培训计划来培养合规专业人员；
- 建立合规专业资格认证和管理体系。

工作组简介

企业的合规职能包括为控制和解决对其内部运营可能产生的任何负面影响而进行的所有努力。有效的企业合规管理和道德规范不仅可以降低不合规带来的风险，而且通过促进市场诚信度，还能帮助客户和企业建立信任。此种举措也可以补充由国家主导的执法活动并起到维护法治的作用。

合规与商业道德工作组成立于2015年，致力于为中国欧盟商会会员提供一个可信赖的交流平台，共同探讨各种管理实践，包括在合规和商业道德方面的成功经验和失败教训。工作组成员面对面沟通，努力倡导进一步明确合规相关的立法，并深入了解企业如何遵守现有的监管结构。通过分享经验，工作组成员可以相互学习和发展，从而提升在华经营的欧盟商会会员企业的合规水平。工作组活跃于北京



和上海，并只对相关从业人员开放，包括公司法务顾问、合规官和内部审计师。

近期发展

《反不正当竞争法》的修订

2017年第一次修订后，《反不正当竞争法》第二次修订于2019年4月23日生效。¹新修订的《反不正当竞争法》强调保护商业机密，并强化对不正当竞争行为的追责力度。工作组对该法的修订表示欢迎，包括监控互联网/线上商业行为、进一步明确商业贿赂的构成要件以及采取更严厉的惩罚形式。

《反垄断法》的修订

国家市场监督管理总局于2020年1月2日印发了《反垄断法》修订草案。该草案加强了《反垄断法》对垄断行为的威慑力并大大提高了惩罚力度。此外，该草案还完善了调查和执法规定，加强了反垄断执法机构的调查能力，包括规定公安机关应在调查过程中予以协助。工作组欢迎这些修订条款，包括新发布的合并审查法规、对控制权的定义、审查期限“计时”系统，以及报告虚假信息应承担的责任等等。尽管国务院的《反垄断法》执行机构拥有更大的权力，在处罚方面也有很大的自由裁量权，但工作组呼吁对实施条例和措施给出明确定义，以防止滥用职权。如需进一步了解中国欧盟商会对《反垄断法》的建议，请参阅《法律和竞争工作组建议书》。

合规管理指南和标准

原国家质量监督检验检疫总局²和国家标准化管理委员会发布了《GB/T 35770-2017合规管理体系指南》，该指南已于2018年7月1日生效。³该指南参考了国际合规标准，例如国际标准化组织(ISO)和国际电工技术委员会发布的标准。

自2017年以来，深圳市政府一直在试行基于ISO

3700的反贿赂管理体系。“深圳体系”要求实施一系列措施，例如，制定反贿赂政策、任命政策合规监督负责人、对员工进行审查和培训、对项目和业务伙伴进行风险评估、实施财务和商业控制以及制定报告和调查程序。⁴

国家市场监督管理总局于2019年11月28日开始为《经营者反垄断合规指南(公开征求意见稿)》公开征求意见。⁵合规工作组对此草案发表了意见，要求进一步澄清反垄断合规报告系统，并明确指出对守法的公司有何奖励，以及对涉嫌从事垄断活动的公司有何处罚。上海市市场监督管理局于2019年12月26日发布了《上海市经营者反垄断合规指引》，浙江省市场监督管理局于2019年7月9日发布了《浙江省企业竞争合规指引》。⁶国家和地方各级自愿性标准和指南的纷纷出台，表明政府对企业合规议题的重视程度日益提高。

根据2018年1月起施行的《对外投资备案(核准)报告暂行办法》，2019年4月8日，商务部发布《征求意见稿》，就该法实施细则征求意见。该法规要求投资者每六个月报告一次合规执行情况和投资壁垒。这一要求意味着企业合规管理的实施情况将受到更严格的监管。

国家市场监督管理总局

根据2018年3月国务院提出并经全国人民代表大会批准的机构改革方案，国家决定成立统一的国家市场监管机构——国家市场监督管理总局。该机构的职责包括市场综合监督管理、市场实体登记和市场秩序维护。⁷此前由国家发改委、原国家工商行政管理局和商务部单独组建的反垄断执法机构现已并入国家市场监督管理总局。自成立以来，国家市场监督管理总局已采取20多项执法行动，表明了中国政府在全国范围内遏制贿赂、欺诈和不公平竞争行为的决心。重组反贿赂和反垄断执法机构多年来一直被各类政府机

1 《全国人民代表大会常务委员会对八部法律的修正案》，全国人民代表大会，2019年4月23日，查阅日期2019年6月18日，<http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-04/23/content_2086193.htm>
2 2018年3月政府机构改革后，国家质量监督检验检疫总局撤销，与新成立的国家市场监督管理总局合并。
3 《GB/T 35770-2017合规管理体系指南》，国家市场监督管理总局和国家标准委，2017年，查阅日期2019年4月19日，<http://www.gb688.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=D7DDF05AABC6F235C3E6F1C986923C78>

4 《深圳市市场监督管理局关于发布反贿赂管理体系的通知》，深圳市市场监督管理局，2017年6月19日，查阅日期2020年7月7日，<http://amr.sz.gov.cn/xxgk/ql/tzgg/content/post_7353081.html>
5 《经营者反垄断合规指南(公开征求意见稿)》，国家市场监督管理总局，2019年11月28日，查阅日期2020年6月12日，<http://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/201911/t20191128_308890.html>
6 《浙江省企业竞争合规指引》，浙江省市场监督管理局，2019年7月9日，查阅日期2020年6月12日，<https://mp.weixin.qq.com/s/M_cctJ1tNm-tcl_ckvDdiQ>
7 《中国将组建国家市场监督管理总局》，新华社，2018年3月13日，查阅日期2019年4月21日，<http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/13/c_137035669.htm>



构和学者所讨论和呼吁，工作组希望经过统一和精简后的监管机构能够提高商业合规执法的效率和一致性。

社会信用体系

中国政府致力于建立一个国家级的企业社会信用体系，该体系将成为以现有法律法规为基础的一种嵌入式机制，对企业的不良行为予以处罚，对企业的良好行为予以奖励。2014年，国务院印发了《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，该规划纲要将于2020年实施。⁸ 国家市场监督管理总局于2019年7月10日印发了《严重违法失信名单管理办法（修订草案征求意见稿）》，国务院于2019年7月16日印发了《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》。⁹

目前，中央和地方政府各部委都在维护各种专属的信用体系，供行政管理使用（例如：市场监管局、税务局、海关、法院、应急管理部）¹⁰，尽管它们也可以参考其他评估系统提供的得分。一些已获得政府授权的商业大数据平台（例如：企查查、天眼查、信用中国）也能同步大多数此类评分系统内的数据（包括公司的运营状况），并给出综合信用评分。

这些措施以及相关的风险和回报不仅促使企业更仔细地研究企业内部合规程序，而且也促使第三方接受合规协议。这些进展是中国改革进程中迈出的积极一步，合规与商业道德工作组对此表示赞许。然而，执法机构和政府的改革工作仍然存在不确定性和不一致性。就合规法规而言，这种模糊性会增加无意违规的风险，并且可能会诱导企业违规。

8 《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，国务院，2014年6月27日，查阅日期2020年7月7日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm>

9 《严重违法失信名单管理办法（修订草案征求意见稿）》，国家市场监督管理总局，2019年7月10日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/201907/t20190710_303312.html>；《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》，国务院，2019年7月16日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-07/16/content_5410120.htm>

10 《2019年交通运输信用体系建设工作要点》，交通运输部，2019年4月12日，查阅日期2020年4月23日，<http://xxgk.mot.gov.cn/jjgou/zcyjs/201904/t20190412_3186987.html>；《关于明确涉电力领域失信惩戒对象名单管理有关工作的通知》，国务院，2019年5月12日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-05/12/content_5390800.html>

主要建议

1. 确保反贿赂立法和执法采用统一的方法，向国际标准看齐

问题

中国的反贿赂立法在某些方面偏离了国际标准，这增加了外资企业为适应当地要求而承受的合规负担。

分析

虽然英国《反贿赂法》和美国《反海外腐败法》是执行最为广泛的反腐败法律，也是多个国家/地区公认的国际标准，但是越来越多的国家开始自行制定完善的反贿赂和腐败法律，同时提出复杂的合规要求。面对国内外日趋严格的监管要求，世界各地的企业越来越注重加强自身的合规管理能力。

在这一背景下，中国的反贿赂立法与国际标准的偏离给跨国公司的日常运营带来了额外压力，因为公司在全球实施的合规管理需要作出调整以适应当地情况。因此，合规与商业道德工作组鼓励中国政府出台并实施与国际标准接轨的法规。借鉴国外立法规定的成功经验不仅有助于提高中国国内监管程序和政府调查的明确性，还有助于提升国际贸易的效率，促进贸易发展。一个有效、透明且可预测的监管环境将促进外商在华投资，增加外资企业对中国企业的信任，同时还有助于增加中国在海外的投资，因为中国企业能够更轻松地了解外国利益相关者的预期，从而做好更充分的准备。

中外反贿赂政府部门之间以及与各行业企业之间的对话，有助于营造一个健康的动态合作环境并提升合规建设水平。无论是国内还是国外企业，满足国际合规标准都可以成为一种竞争优势。

建议

- 充分借鉴国际以及他国的准则，例如英国《反贿赂法》和美国《反海外腐败法》，以获取成功经验；
- 加强与外国和国际调查机构的合作和联合执法行动。



2. 提高反贿赂立法的明确性，包括制定明确标准以判定某种行为是商业贿赂行为还是合法商业行为

问题

无论是在1993年颁布的《反不正当竞争法》，还是在2017年和2019年的后续修订中，中国都没有对商业贿赂和合法商业行为进行明确区分。这导致相关法律和制裁的实施缺乏透明度。

分析

合规与商业道德工作组欣喜地看到，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议把全面推进依法治国作为核心议题，而中国的反腐运动自此也在不断推进。工作组对多年来各级政府部门的不懈努力表示认可，其中包括：(1)《关于禁止商业贿赂行为的暂行规定》定义了“商业贿赂”；(2)《关于在治理商业贿赂专项工作中正确把握政策界限的意见》提供了需要遵循的政策指导原则；(3)《两高关于办理行贿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》明确了腐败的构成要件；¹¹以及(4)2017年《反不正当竞争法》修订中限制了商业贿赂的范围。

《反不正当竞争法（2017年修订）》禁止经营者采用财物或者其他手段贿赂下列单位或者个人，以谋求竞争优势：(1) 交易相对方的工作人员；(2) 受交易相对方委托办理相关事务的单位或者个人；(3) 利用职权或者影响力影响交易的单位或者个人。该法保留了允许以向交易相对方支付折扣或向中介机构支付佣金的形式提供奖励的规定，前提是此类折扣或佣金如实记入双方各自的账户。

合规与商业道德工作组对立法机构为进一步明确商业贿赂范围所做的工作表示认可。然而，从工作组的角度来看，要明确这一方面还有许多工作要做。例如，根据《反不正当竞争法》，某些种类的贿赂仍存在不确定和含糊之处。

在某些情况下，即使交易相对方不属于上述三类之一，仍有可能被视为受贿人。原工商总局反垄断和

反不正当竞争局的高级官员表示，一方是否为交易相对方，应根据事实进行判断。以学校向某供应商采购校服为例，学生是事实采购者和使用者。该学校可视为由学生委托进行采购，因此可能被视为受贿方。

被视为利用职权或者影响力影响交易单位或者个人的受贿方也存在类似的问题。法律中并没有规定“职权”或“影响”一词的定义。地方做法的差异或不一致使问题更加复杂化。在中国运营的公司往往发现没有任何特定的监管规定或判例可以作为确切依据。在这方面，款待业务伙伴（如经销商、代理商、经纪人或渠道合作伙伴）就是一个例子。虽然一般而言，企业可以款待业务伙伴的员工，但在如何区分可接受的款待和商业贿赂方面缺乏相关标准。

这种不确定性会影响经营者制定和执行企业反商业贿赂政策的能力。完善、一致的执法可以增强合作意愿和能力。当前，企业和员工对自身在接受中国政府调查时所拥有的权利尚不明确。需要向企业进一步详细说明在中国接受贿赂或其他腐败调查时有哪些权利。工作组认为，保障被调查方及时获得法律代理并有充足时间来回应或驳斥指控，对于政府和企业都是有益的。

建议

- 通过案例研究和实例，在《反不正当竞争法》中明确受贿人的定义；
- 向各级执法机构提供调查手册，以确保执法一致性；
- 澄清企业和雇员在面对腐败指控时享有的权利，并留出足够的时间来回应任何指控。

3. 与公司协作提高合规标准

问题

制定了高合规标准并依照执行的公司并未因其努力而获得回报。

分析

目前，当出现贿赂问题时，公司采用良好的合规措

¹¹ 《两高关于办理行贿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，最高人民法院，2012年，查阅日期2019年4月24日，<http://www.spp.gov.cn/flfg/sfjs/201301/t20130101_52307.shtml>



施或政策并不能构成有效的抗辩。政府不会因涉案公司的良好合规记录而对其进行宽大处理和/或减少罚款。

《反不正当竞争法》第7条规定，经营者的工作人员进行贿赂的，应当认定为经营者的行为——一种被称为替代责任的责任形式；但是，经营者有证据证明该工作人员的行为与为经营者谋取交易机会或者竞争优势无关的则除外。反垄断和反不正当竞争执法局的一名高级官员表示，企业对替代责任提出抗辩的前提是能够证明自身已制定合法合规合理的措施，采取有效手段进行监管，且未放纵或变相放纵工作人员实施贿赂行为。¹²

这位官员提供的解释反映了外国主管执法机构广泛认可的一个理念，即采用强有力的合规制度是一种有效抗辩。但是，第7条却没有纳入这一理念。目前看来，当一家拥有完善健全的内部合规制度的公司在中国面对贿赂指控时，并无合法权利在抗辩中主张这一事实。

目前，英国《反贿赂法》是反贿赂法律领域公认的黄金标准。英国法律和中国法律均规定可因员工行为追究企业责任。然而，任何制度都无法完全杜绝贿赂行为的发生，这是合规领域内的一个公认事实。因此，英国法律承认充分程序抗辩。这意味着，如果企业能够证明其采取了某些措施防止员工行贿赂，可能会得到部分或全部辩护的“奖励”。其他因素仍然会有影响，例如与政府合作的意愿。

“充分程序”抗辩取决于公司的性质、规模和复杂性，以及所面临的风险等特定情况。反贿赂程序应与风险相对等。

这种方针可以鼓励公司改进其内部合规制度，从而提高透明度和合规性。这种法定抗辩还可以指导和激励其他公司评估最佳实践的构成要件，并根据这些建议实施强有力的合规制度。因此，它可以促使政府、企业、股东以至整个社会持续改进，有助于降低贿赂风险。

¹² 同上。

“充分程序”包括以下六项原则：

1) 程序对等

企业需要制定清晰、可行、易于操作的政策和程序，并且需要有效实施和执行。这些措施有助于坚定反贿赂立场，并营造一种支持反贿赂立场的企业文化。这些程序可涵盖多个方面，如尽职调查、送礼款待、各种第三方关系、信息披露、举报程序、沟通、培训和监控等。

2) 高层承诺/高层态度

最高管理层应当营造对贿赂零容忍的诚信文化。为了使反贿赂政策切实有效，管理层应参与关键决策。管理层应向员工解释在这一问题上制定明确规则的重要性，阐释遵循公司规定经营的益处，以及员工违反企业政策所面临的相关责任等。此外，高层管理者应致力于调动适当级别、具有积极影响的必要资源，以使所述政策得到有效实施。

3) 风险评估

各个组织需要根据其业务性质和规模引入包括贿赂在内的风险评估，以管控贿赂的影响，并采取预防措施防止复发。此类评估应同时包括外部风险（如国家、市场、交易、商业机会和商业伙伴）以及内部风险（如培训、激励、治理或财务管控方面的不足）。

风险评估需定期进行，以确保与快速变化的经济环境同步。准确且适当的风险评估文件是评估风险的一个重要因素，有助于提高组织透明度。

4) 尽职调查

尽职调查在降低贿赂风险方面发挥着重要作用。这项工作可包括对第三方代理商和分销商的甄选流程，也应包括了解与合资伙伴或合作企业相关的风险。招聘流程也应包括某种形式的尽职调查。

5) 培训与沟通

培训不仅可以增进员工和第三方的认识和理解，还能提供有效实施公司政策和程序以及处理可能出现的合规事宜所需的知识和技能。培训应满足不同部门的需求。



内部沟通应强调管理层自上而下的态度的传达；外部沟通则应增进第三方对企业立场的了解。典型的做法是在企业年报中加入与合规相关的章节。内部沟通和流程有必要增加面向全体员工开放的举报程序。

6) 监控和审查

企业应对其反贿赂政策和程序的有效性进行监控和评估，必要时进行修改，以同时满足内部和外部需求。例如，可通过员工问卷调查、合规审计和外部验证等方式进行监控。同行企业的实践也可以作为参考。

合规与商业道德工作组欣喜地看到，中国政府正在努力促进和鼓励公司实施内部合规制度。工作组注意到深圳市市场监督管理局于2017年6月12日发布了地方标准《反贿赂管理体系深圳标准》（下称《深圳标准》）。¹³《深圳标准》引用了《反贿赂管理体系 (ISO 37001)》和其他国际公认的最佳实践，其中包括“充分程序”的六项原则。如前所述，工作组对多个中央政府机构在过去两年中发布的多项合规指导准则表示欢迎。

如果《深圳标准》或国际公认的合规政策/措施可以合法地作为违反《反不正当竞争法》第7条的法定抗辩，则将激励和促使企业建立强有力的合规体系。

建议

- 将国际公认的最佳实践/合规体系视为有效抗辩，允许公司要求宽大处理或免除替代责任，作为建立强大可靠的合规体系的奖励；
- 通过案例研究和具体举例，就“充分程序”和“良好合规”的含义为公司提供指导；
- 加强企业界对反贿赂法规的认识，并鼓励所有公司制定完善的现代合规体系和政策；
- 加强企业界和政府主管机构之间的对话和交流，展示公司打击腐败和贿赂行为的努力和实践；
- 修改政府采购法规，确保为实施有效合规制度的公司给予认可。

4. 将合规专业人员列为中国的一种新兴正式职业

问题

由于中国目前没有系统的合规人才培养和管理机制，因此，与发达国家相比，中国大多数人对合规专业人员知之甚少。

分析

近年来，包括国家市场监督管理总局和商务部在内的多个中央政府部门都发布了合规管理法规和指南。越来越多的中国企业和机构开始关注合规管理体系。随着国内和国外监管机构（即美国司法部）施加的外部监控压力日益增大以及内部发展需求不断增加，中国企业对具备资格的合规专业人员的需求也越来越大，目前尚未得到满足。但是，中国大学目前还未开设系统的合规课程。大多数合规专业人员都来自法律、风险管理或财务专业。因此，中国应将合规专业人员列为一种新兴的正式职业。将合规专业人员列为一种正式职业可鼓励社会系统地培养合规人才，建立合规专业资格和管理体系，二者将共同为在中国建立健全、可持续的合规文化及“生态系统”做出贡献。

建议

- 将合规专业人员列为中国的一种新兴正式职业；
- 通过在大学里开设系统课程以及在律师事务所内实行培训计划来培养合规专业人员；
- 建立合规专业资格认证和管理体系。

13 《反贿赂管理体系》，深圳市市场监督管理局，2017年。查阅日期2019年4月18日。
<<http://www.sz.gov.cn/cn/xxgk/zfbxgj/tzgg/201706/P020170619418093153663.pdf>>



环境工作组

主要建议

1. 提高企业社会信用评价和环保执法的透明度和可预测性 2

- 以透明的方式执行《环境保护法》和配套政策条例并将其纳入“十四五”规划；
- 评估现有空气污染管理措施的成效，采取更有针对性的行动，确保结果的透明度并在必要时修订《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中的倡议；
- 在2020—2021年冬季来临之前与相关行业沟通环保执法计划，探讨如何缓解相关行业可能受到的负面影响；
- 允许在线访问官方发布的全部环境相关信息，包括国家和地方实施的所有政策和标准；
- 支持企业投资最新的废气清洁及减排技术，以使其符合及/或超越现有标准；
- 建立企业与中央政府有关部门的直接沟通渠道，及时向中央政府有关部门反映关于环保方面的“一刀切”或其他不合理执法问题/违规行为；
- 通过提供税收优惠或低息抵押贷款，促进清洁技术的投资；
- 成立环境调解专家组，从高层的角度干预调解重大环境纠纷，加强对政府官员、法官和私营企业的培训，以提高纠纷解决方案中调解的有效性。

2. 与欧盟合作，就支持向循环经济转型的政策达成一致，共同实施“无废城市”试点项目，推广清洁能源技术 2

- 提高行业主体参与度，推动中欧双方就《关于循环经济合作的谅解备忘录》进行频繁、深入的交流与对话；
- 加强中欧双边高层合作与交流；
- 制定循环经济发展总体战略，建立包括目标和路线图在内的中长期立法框架；
- 重点落实一批中欧企业共同参与的循环经济试点项目，打造循环经济生态系统；
- 改良当前的非正规废料回收体系，尽可能提高消费后端可回收材料的质量，并减少当前降级循环过程中的二次污染；
- 为中国的再生材料创造更好的市场环境，吸引更多社会投资，推动再生材料行业升级；
- 制定再生材料和再生工艺的国家或行业标准；
- 提高设计师和制造商在循环经济价值链中的参与度，使产品和包装设计能够按照“减量、再利用和可循环”的理念进行优化；
- 鼓励技术和创新，不仅要使纸板和聚对苯二甲酸乙二醇酯等高价值和易回收的材料得到更好的循环利用，也要让诸如聚丙烯、聚乙烯、聚苯乙烯、玻璃、有色金属和重要的矿产资源等得到更好的循环利用；
- 鼓励更多欧洲企业参与到中国的“无废城市”试点项目中，转型循环经济不只是为各地提供重要的经济发展和创新机会，同时也有助于创造更宜居的生活环境；
- 加强中国危废追溯体系建设，预防非法处理行为，激活回收行业并将危废制成品纳入回收系统；



- 促使电力行业脱碳，实现能源系统互连并加强可再生能源与电网的整合；
- 通过适当征收碳排放税、碳排放权分配和补贴政策促进区域合作，扩大可再生能源的使用范围。

3. 将废水和危险废物处理纳入国家公共卫生系统的管理范围

短期措施：

- 将从事废水处理、废物处理、危险和医疗废物处理和卫生服务的公共环境服务企业添加到“疫情防控重点企业名录”中，让其享受支持性政策，能够继续稳定运营；
- 加快环境服务费的审批和支付，减少应付账款，减轻环境服务企业的经济负担。

长期措施：

- 将环境服务设施视为公共卫生系统的一部分，确保在发生公共卫生紧急事件时能够更有效地配备、动员此类设施，使其迅速加入国家公共卫生应急响应。

4. 完善土壤污染整治监管框架，鼓励中国各级政府为整治土壤污染制定高效、可靠的行动计划 5

- 采用科学实用、全国统一的方法制定标准，将优先控制的土壤污染物限定在真正具有潜在危害的范围内，并为水和土壤建立合理的环境质量标准；
- 尽快制定国家土地污染监测、评价和整治的综合技术指导方针；
- 修改并整合与土壤污染有关的现行规章制度，使其符合新修订的《环境保护法》及《土壤污染防治法》的有关规定；
- 为各省提供财政支持，帮助制定当地土壤污染整治方案，降低制造商落实环保理念的难度。

工作组简介

我们只有一个地球。在过去的几百年间，人类活动对环境造成的种种负面影响已经严重危及全球的生态系统。因此，环境保护应成为所有组织的最高社会责任。

目前，中国政府、各行各业及普通民众的当务之急就是生态环境保护，特别是加强污染防治工作。

遵守有关环境保护的法律法规是欧洲企业一直恪守的承诺。欧洲在华企业迫切地希望能为中国经济发展贡献力量，这些企业一直在尝试将先进的制造技术带到中国并帮助中国培养高素质劳动力。要做到这些，凭借的是欧洲企业的社会责任感与环保意识。

环境工作组成立于2006年，目前由涉及工程、制造、建筑、咨询和认证服务等领域的160多家企业组成。工作组成员来自多个行业领域，如废弃物处理、水处理、智能电网、化工、制药、石油、生物化学以及物流等。此外，环境技术服务提供商、环境咨询公司以及律师事务所也是工作组的活跃成员。

环境工作组是行业与政府利益相关方（特别是国家发展与改革委员会、生态环境部¹、水利部、自然资源部²和地方政府部门）进行沟通的重要渠道。工作组还定期向中国政府反馈有关环保方面的法律法规、标准和技术的意见，为企业提供交流环保相关

¹ 前身为环境保护部。2018年3月，经过机构改革后成立生态环境部。

² 前身为国土资源部。2018年3月，经过大规模机构改革后成立自然资源部。





经验教训、解决方案和建议的平台。

近期发展

目前，中国经济正在从高速发展向高质量发展转变。为了提高国民的生活质量，污染预防和控制以及环境治理是政府必须考虑的两个重要方面。

2018年5月19日，国家主席习近平在北京出席全国生态环境保护大会，并发表了关于生态建设和环境保护的重要讲话。习主席强调，中国要加大力度推进生态文明建设、投入更多精力解决生态环境问题。³ 在2019年和2020年召开的全国人民代表大会和中国人民政治协商会议上，中央政府又重申了这一承诺——保护生态环境和发展经济从根本上看是完全统一、相辅相成的。⁴

国务院总理李克强在2020年政府工作报告中还强调，中国需要提高生态环境管理的有效性，加强污染预防，加快污水和垃圾处理设施和生态文明的建设。⁵

2019年4月28日，规模空前的世界园艺博览会在北京开幕。在开幕式上，习近平主席表示，他希望博览会所体现的绿色发展理念能传播到“世界的每一个角落”。大会提出了推进中国生态文明建设的几项原则：

- 坚持人与自然和谐共生；
- 绿水青山就是金山银山；
- 共谋全球生态文明建设；
- 良好生态环境是最普惠的民生福祉；
- 用最严格制度最严密法治保护生态环境；
- 山水林田湖草是生命共同体；
- 共谋全球生态文明建设，深度参与全球环境治理，形成世界环境保护和可持续发展的解决方案，引导应对气候变化的国际合作。⁶

近年来，中国在环境保护方面实施了有效的改革，建立了新的立法框架。全国人大已通过《环境保护法》（2014年修订）⁷、《土壤污染防治法》（2018年发布）⁸、《水污染防治法》（2017年修订）⁹、《大气污染防治法》（2018年修订）¹⁰以及《固体废物污染环境防治法》（2016年修订）¹¹和¹²。在标准方面，生态环境部和其他相关部门已经出台《农用地土壤污染风险管控标准》（GB15618-2018）¹³、《建设用地土壤污染风险管控标准》（GB36600-2018）¹⁴和《农用污泥污染物控制标准》（GB4284-2018）¹⁵。2019年，有关部门起草并宣布了多份重要名录，例如《有毒有害大气污染物名录（2018年）》¹⁶和《生态环境部审批环境影响评价文件的建设项目目录（2019年）》¹⁷。目前，各部门正在起草《绿色产业指导目录》。

2020年初，新冠肺炎疫情开始在全球肆虐，带来了一系列严重的社会和经济后果。新冠疫情对中国的环境部门既有正面意义，也有负面影响。令人鼓舞的是，供水、废水处理和固体废物（特别是危险废物）处理受到空前关注，因为这些问题与控制病毒传播和保障民众生活质量有关。但是，疫情缓解之后，对废物处理的市场需求下降，这给相关企业带来了负面影响，而且，在严重的经济衰退面前，地方政府的首要任务是疫情防控，因此，其他

3 《习近平强调坚决打好污染防治攻坚战》，新华网，2018年5月19日，查阅日期2020年4月16日，<http://www.xinhuanet.com/english/2018-05/19/c_137191441.htm>

4 《保持加强生态文明建设的战略定力》，新华网，2020年6月5日，查阅日期2020年6月5日，<http://www.xinhuanet.com/2020-06/05/c_1126075883.htm>

5 《2020年政府工作报告》，国务院，2020年5月22日，查阅日期2020年6月5日，<http://www.gov.cn/premier/2020-05/29/content_5516072.htm>

6 《习近平在2019年中国北京世界园艺博览会开幕式上的讲话（全文）》，新华网，2019年4月28日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2019-04/28/c_1124429816.htm>

7 《中华人民共和国环境保护法》，生态环境部，2014年4月25日，查阅日期2020年4月6日，<https://www.mee.gov.cn/djfg/gjflfg/fl/201404/t20140401_444481>

8 《中华人民共和国土壤污染防治法》，生态环境部，2018年8月31日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-05/31/content_5078377.htm>

9 《中华人民共和国水污染防治法》，生态环境部，2018年1月1日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.mee.gov.cn/ywz/fgbz/fl/200802/t20080229_118802>

10 《中华人民共和国大气污染防治法》，生态环境部，2018年11月13日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.mee.gov.cn/fl/201811/t20181129_676290.shtml>

11 《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》，生态环境部，2016年11月7日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.mee.gov.cn/fl/201811/t20181129_676273.shtml>

12 《固体废物污染环境防治法（修订草案）》正处于征求公众意见阶段。

13 《土壤环境质量农用地土壤污染风险管控标准》（GB15618-2018），生态环境部，2018年8月1日，2020年4月6日，<http://www.mee.gov.cn/ywz/fgbz/bz/bzwb/trhj/201807/t20180703_446029.shtml>

14 《土壤环境质量建设用地土壤污染风险管控标准》（GB36600-2018），生态环境部，2018年8月1日，2020年4月6日，<http://www.mee.gov.cn/ywz/fgbz/bz/bzwb/trhj/201807/t20180703_446027.shtml>

15 《农用污泥中污染物控制标准》（GB4284-2018），生态环境部，1985年3月1日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.mee.gov.cn/ywz/fgbz/bz/bzwb/gthw/gfwwrkzbz/198503/t19850301_82013.shtml>

16 《有毒有害大气污染物名录》，生态环境部，2019年1月23日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk01/201901/t20190131_691779.html>

17 《生态环境部审批环境影响评价文件的建设项目目录》，生态环境部，2019年2月27日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk01/201903/t20190301_694114.html>





方面的地方政府预算比以往更紧张。

在华欧洲企业也受到当前经济形势和政策变化的影响。因此，环境工作组呼吁相关各级政府主管机构在这些问题上采取明确、透明、统一、可预测的执法行动。中国要想落实各种环保政策中的原则，就必须允许公众、行业协会以及本土企业和外资企业都参与其中。

主要建议

1. 提高企业社会信用评价和环保执法的透明度和可预测性 2

问题

地方政府为了实现短期目标采取的环保执法行动往往不在可预期的范围内，而且通常缺乏统一性和规范性，这不仅会给遵纪守法的企业造成困扰，也会对其环境信用评价带来负面影响。

分析

中国鼓励地方政府机构在现行条例、法规和标准的基础上采取更严格的环保措施，以实现既定目标。这导致地方上设置的污水和废气排放等方面的环保标准越来越严格。环保执法“一刀切”的做法有时也会使合规企业遭受意外打击。

为解决部分地区严重空气污染频发的问题，中国政府采取了特殊的控制排放措施，以遏制空气污染，保护人民健康。2018年6月27日，国务院发布《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，¹⁸将预防空气污染列为优先事项。自该计划发布以来，相关举措已在多个领域内得到落实。例如，2019年10月1日至2020年3月31日，京津冀地区推行了多项空气污染防控措施。¹⁹直至2019年9月25日，最终行动方案及详细措施才向受影响的行业和公众公布，企业几乎没有任何准备时间。时间的紧迫性导致许多企业很难及时采取技术措施来减少排放；与此同时，

18 《打赢蓝天保卫战三年行动计划》，国务院，2019年6月27日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content_5303158.htm>

19 《京津冀及周边地区2019-2020年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》，生态环境部，2019年9月25日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/201910/t20191016_737803.html?keywords= 京津>

限产限工也带来了巨大压力，其中一些企业因此无法按承诺向客户交付订单。

此外，中国开始推行企业社会信用体系，这是与环境检查有关的另一项重要措施。²⁰自2013年以来，有关部门已经印发了多份正式文件，包括《企业环境信用评价办法（试行）》²¹、《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》²²以及《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》²³。根据这些文件，在国家发改委财政金融与信用建设司的配合下，生态环境部正在牵头起草全国企业环境信用评价综合实施指导方针。该指导方针预计将于2020年底在全国范围内正式发布。²⁴

虽然该体系被视为环保执法工作日趋成熟的标志，但与此同时，也会对来自各个领域的企业产生深远的影响。例如，信用评级不佳或被列入黑名单的企业可能会受到其他政府机构的联合惩戒，也有可能失去投标资格。

事实上，不少欧洲企业表示在毫无准备的情况下就收到了提高环保标准的要求，有些要求甚至超出了可操作的范围。有时，遵纪守法的企业也会被当地政府机构勒令停产。对于已经在指定工业园区等授权地点运营且遵守适用法律法规、符合最高环境标准的企业来说，这恰恰是其在选择投资和制造基地时试图规避的商业不确定因素。

环境工作组充分理解中国政府面临的艰巨任务——既要保障人民的健康幸福生活，又要兼顾可持续发展——工作组愿竭尽所能帮助中国应对这些挑战。为了在二者之间找到平衡点，可以让受影响的

20 《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》，国务院，2014年6月27日，查阅日期2020年5月6日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-06/27/content_8913.htm>

21 《企业环境信用评价办法（试行）》，国务院，2013年12月18日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2667624.htm>

22 《关于加强企业环境信用体系建设的指导意见》，国务院，2015年11月27日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5059107.htm>

23 《关于对环境保护领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》，国务院，2016年7月20日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-08/19/content_5100687.htm>

24 《中国欧盟商会与生态环境部就企业环境信用体系举行会谈》，2019年12月12日，查阅日期2020年4月15日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/lobby-actions/3809/Meeting_with_Ministry_of_Environment_and_Ecology>





行业参与制定产业行动方案，以促进有关环境问题的解决。环境工作组认为，这种合作有助于促成建设性对话，在环保措施上达成协议，从而在尽可能短的时间内推动环境改善。如需加快这一进程，行业也可以探讨如何为可造福社会和产业本身的产业升级提供必要的财政支持。

随着“十四五”规划的制定，环境工作组提议添加有关环保执法透明度的章节。在各个层面上保持透明度和可预测性对于企业运营来说至关重要，尤其是由于全球范围内爆发的新冠疫情，企业现在面临越来越多的不确定性。

工作组还希望在环保领域的纠纷解决机制方面取得进展。在中国环保领域内的监测、执法和司法系统变得日益复杂的同时，替代性纠纷解决程序（尤其是调解）也应当跟上形势。目前，在中国经营的各类企业均可采用的三种替代性纠纷解决程序包括：人民调解、行政调解和司法调解，^{25、26和27}此外，企业也可以通过“信访”制度²⁸处理争端，以上几种程序可解决在中国发生的大多数环境纠纷。尽管以上几种程序能够以比较经济的方式引导和解决某些类型的环境纠纷，却不足以应对更复杂、风险更大的常见问题。

可效仿韩国环境纠纷调整委员会和日本环境纠纷协调委员会，由国家专门成立一个环境调解机构来处理此类案件，这种方式更加高效。可在这类机构中设立保持中立的调解专家组，组员应在解决环境问题方面拥有丰富的经验，能够迅速推动环境纠纷的解决。此类专家机构也有望为政府官员、非政府组织和私营部门提供培训计划，让调解机制在中国的环境纠纷解决过程中得到更广泛的应用。

建议

- 以透明的方式执行《环境保护法》和配套政策条例并将其纳入“十四五”规划；

25 人民调解：人民调解是《中华人民共和国人民调解法》提供的一种纠纷解决程序，是指当事人在村委会、居委会、企事业单位或行政组织成立的人民调解委员会的调解下达成协议、解决纠纷。

26 行政调解：行政调解是指由具有管辖权的行政机关调解民事纠纷的一种调解机制。

27 司法调解：司法调解是一种融入诉讼程序的机制，是指当事人在人民法院的指导下通过协商解决争端，通过司法调解达成的调解协议与判决具有同等法律效力。

28 “信访”制度：信访是指公民、法人或其他组织以书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式向各级人民政府提出投诉，由有关行政部门解决投诉的一种制度。

- 评估现有空气污染管理措施的成效，采取更有针对性的行动，确保结果的透明度并在必要时修订《打赢蓝天保卫战三年行动计划》中的倡议；
- 在2020—2021年冬季来临之前与相关行业沟通环保执法计划，探讨如何缓解相关行业可能受到的负面影响；
- 允许在线访问官方发布的全部环境相关信息，包括国家和地方实施的所有政策和标准；
- 支持企业投资最新的废气清洁及减排技术，以使其符合及/或超越现有标准；
- 建立企业与中央政府有关部门的直接沟通渠道，及时向中央政府有关部门反映关于环保方面的“一刀切”或其他不合理执法问题/违规行为；
- 通过提供税收优惠或低息抵押贷款，促进清洁技术的投资；
- 成立环境调解专家组，从高层的角度干预调解重大环境纠纷，加强对政府官员、法官和私营企业的培训，以提高纠纷解决方案中调解的有效性。

2. 与欧盟合作，就支持向循环经济转型的政策达成一致，共同实施“无废城市”试点项目，推广清洁能源技术 2

问题

尽管长期以来，中国在资源回收方面一直处于领先地位，并显示出发展循环经济的雄心，但相关制度仍不健全，且缺乏全面的战略或管理体系，这些问题会使在某些城市推行垃圾分类的努力受阻。

分析

循环经济是指一种以再生为理念或目的，并通过再生方式管理资源的工业经济。向循环经济转型将促进经济可持续增长，推动生态发展和绿色就业。

成功实现循环经济转型需要全面的设计和总揽全局的政策方针。与此同时，还需要制定大胆具体的行动计划，针对从设计、生产、消费到废物管理和次级原料市场的整个周期制定具体措施，包括关于垃圾废物的总体立法建议。

2015年12月2日，欧盟委员会通过循环经济一揽子宏伟计划，建立起一个全面框架，真正实现了





从线性经济向循环经济的转型。²⁹ 此后，欧盟几乎完成了计划中的全部 54 项举措，为世界其他国家 / 地区树立了榜样。2020 年 3 月 11 日，欧盟又推出了《循环经济行动计划 2.0》，³⁰ 这是《欧洲绿色协议》中的优先考虑事项之一。根据其中的一项全面立法计划，仅允许具备严格的生态设计框架和生产工艺得到可循环性验证的环保产品在欧盟市场上销售。生产商必须为产品附加具有指导性的可信标签，³¹ 同时，消费者也将拿回原本属于自己的“维修权”。³² 这项立法显然将给中国生产商和向欧盟出口产品的出口商带来影响。

2018 年 7 月 17 日，中国和欧盟签署了《关于循环经济合作的谅解备忘录》，这表明世界上最大的两个经济体将受益于协调政策，共同建立废物处理和使用的全球标准。根据《关于循环经济合作的谅解备忘录》，双方同意建立高级别官员主导的循环经济高度优先对话机制。对话机制将以信息交流和研究合作、能力建设、培训方案、讲习班和个人交流等活动为特色，促进相关利益方的广泛参与。工作组希望中欧双方共同推动双边合作与交流。

必须承认，如果没有全面的行动计划，欧盟过去三年在循环经济方面也不可能取得如此令人瞩目的成就。尽管中国目前在工业共生、城市采矿、资源回收利用和城市垃圾分类等领域采取了诸多举措，但执行部门各自为政，缺乏合力。因此，环境工作组建议中国政府制定整体化的循环经济发展战略，并建立包括目标和路线图在内的中长期立法体系。这将为中欧之间更有效地开展对话与合作奠定基础。此外，工作组建议中国考虑在公私合营模式下实施一些循环经济试点项目，尤其要让中国本土企业和欧洲企业加强合作，共同打造循环经济生态系统。

塑料废物是循环经济致力于解决的关键问题之一，

《循环经济中的欧洲塑料战略》是第一个采用材料特定生命周期方法的政策框架。³³ 同样，中国也将塑料垃圾视为环境、气候和经济领域最紧迫的挑战之一，但是塑料垃圾问题涉及整个价值链，目前尚缺乏明确的战略。

国家发改委和生态环境部于 2020 年 1 月 16 日联合发布了《关于进一步加强塑料污染治理的意见》（以下简称《意见》），³⁴ 随后又在 4 月发布了《禁止、限制生产、销售和使用的塑料制品目录（征求意见稿）》³⁵ 并提出了一项五年行动计划，旨在减少使用某些不可降解的一次性塑料制品（例如，塑料袋、吸管和其他用品）。这项迟来的举措受到了许多环保主义者的欢迎。但是，许多环保人士对此也有担忧，惟恐这项举措可能会直接导致一次性塑料转变为其他类型的一次性材料——即纸塑复合材料或仍有很大争议的所谓“可降解生物”材料。

中国拥有功能完善的塑料回收行业，包括一套由来已久的非正规废料收集和回收系统。但是，行业监管不善，这在很多情况下会导致二次污染和不可避免的降级回收。从循环经济的角度来看，塑料收集和分离过程是最重要的阶段，因为投入的质量决定产出的质量。实践证明，一次性塑料包装，特别是饮料包装的存放和回收系统可以提高回收率和材料回收质量。该系统可为价值链上的所有利益相关者提供准确数据，从而建立稳定的供求关系和良好的透明度，帮助政府改进政策。此外，该系统还能创造新的就业机会，改善无编制或兼职垃圾清理工的工作条件。

循环经济的目的不仅是对报废物品进行回收，还需要有效利用回收的原料和产品。要使回收利用最终形成一个闭环，需要为生产市场上的回收废品交易制定完善的商业模式和计划。生产市场对材料质量有很高的要求，这意味着某些类型的塑料产品可能

29 《形成闭环：欧盟委员会通过了新循环经济一揽子宏伟计划，以提高竞争力、创造就业和实现可持续增长》，欧盟委员会，2015 年 12 月 2 日，查阅日期 2020 年 3 月 20 日，<http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm>
30 《循环经济行动计划 2.0》，欧盟委员会，2020 年 3 月 11 日，查阅日期 2020 年 4 月 15 日，<https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf>
31 “维修权”是指消费者拥有的全新意义上的物权，例如，有关使用备件和维修的权利，在信息与通信技术及电子产品方面，则涉及到升级服务。
32 《新循环经济行动计划——共建更清洁、更具竞争力的欧洲》，欧盟委员会，2020 年 3 月 11 日，查阅日期 2020 年 5 月 13 日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>>

33 《循环经济中的塑料：欧洲采用的方法》，Government Europa，2019 年 1 月 8 日，查阅日期 2020 年 4 月 16 日，<<https://www.gouvernement.europa.eu/plastics-in-a-circular-economy/91767/>>
34 《关于进一步加强塑料污染治理的意见》，国家发改委，2020 年 1 月 16 日，查阅日期 2020 年 4 月 15 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202001/120200119_1219275.html>
35 《关于〈禁止、限制生产、销售和使用的塑料制品目录（征求意见稿）〉公开征求意见的公告》，国家发改委，2020 年 4 月 10 日，查阅日期 2020 年 4 月 21 日，<https://hd.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=332>



会被拒之门外，因为如果出现了替代材料，回收材料在经济性方面的优势就将丧失。但更重要的是，塑料回收市场需要更有力的监管和更大的规模，未来，越来越多的产品将由回收材料制成。中国必须在回收材料、回收利用程序等方面制定相关的政策以及国家或行业标准。

优化设计也是推进“减量、再利用和可循环”概念的关键，应为此提供相应的激励措施，支持发展更环保的设计。与此同时，应为生产者制定并落实相关要求，促使其提高产品的耐用性，实践“减量、再利用和可循环”的倡议。应采用生产者责任延伸³⁶制度，即生产者根据其产品的寿命终止成本支付不同金额的财政缴款。这将有助于激励生产商设计更容易回收利用的产品。

目前，随着回收和循环利用价值链的日趋成熟，纸板、金属、聚对苯二甲酸乙二醇酯塑料等“高价值”、“易回收”材料的循环经济模式变得更加完善。但也有许多其他废料（例如：聚烯烃、玻璃和陶瓷）的存量价值都很高。应鼓励技术和商业模式创新，将这些废弃物转化为可用资源。

2019年1月，中国国务院发布了《“无废城市”建设试点工作方案》。³⁷中国旨在通过这一项目推广绿色生活方式，最大程度降低废物产量，强化回收计划，确保排放到环境中的废物是无害的。该项目与循环经济密切相关，能够促进资源节约与环境友好型消费模式的发展。欧盟的许多成员国在建设零废物城市方面都有着多年的实践经验，这意味着可分享大量经验教训。因此，环境工作组建议在中欧《关于循环经济合作的谅解备忘录》中加入无废物城市试点项目的合作，并鼓励欧盟内的各大城市和企业在这些项目上与中国产业开展合作。

此外，政府还应大力加强中国的危废追溯体系建设，防止非法处理行为，另一方面要激活回收行业并将危废制成品纳入回收体系。针对使用回收危废的工

业企业实施专门的许可证制度，以确保此类企业只能接受规定范围内的回收废弃物，且配备适当的处理设施，以保证处理过程的安全性和对环境影响的可控性。

循环经济的主要目标是实现“气候零负荷”目标。温室气体排放总量的一半以及生物多样性损失和水资源压力的90%以上源自资源开采和加工。要扩大循环经济的规模，不仅要让那些最前沿的经济体发挥作用，也要让主流经济体积极参与，共同努力在2050年实现“气候零负荷”目标，让经济增长与资源利用脱钩。³⁸

对于中国来说，应对气候变化是一项迫在眉睫的挑战，因为中国在2018年消耗的全部能源之中依然有78%源自化石燃料。中国正在努力将更多的清洁能源用于发电，以减少空气污染和温室气体排放。因此，政府应努力扩大可再生能源在全国发电和工业企业运营中的应用范围，大力发展低碳能源系统，³⁹通过优先考虑能源效率来确保能源供应价格合理以及发展主要使用可再生能源的电力行业。

建议

- 提高行业主体参与度，推动中欧双方就《关于循环经济合作的谅解备忘录》进行频繁、深入的交流与对话；
- 加强中欧双边高层的合作与交流；
- 制定循环经济发展总体战略，建立包括目标和路线图在内的中长期立法框架；
- 重点落实一批中欧企业共同参与的循环经济试点项目，打造循环经济生态系统；
- 改良当前的非正规废料回收体系，尽可能提高消费后端可回收材料的质量，并减少当前降级循环过程中的二次污染；
- 为中国的再生材料创造更好的市场环境，吸引更多社会投资，推动再生材料行业升级；
- 制定再生材料和再生工艺的国家或行业标准；
- 提高设计师和制造商在循环经济价值链中的参与度，使产品和包装设计能够按照“减量、再利用

36 《生产者责任延伸》，经济合作与发展组织，查阅日期2020年4月16日，<<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>>

37 《“无废城市”建设试点工作方案》，国务院，2019年1月21日，查阅日期2020年4月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-01/21/content_5359620.htm>

38 《循环经济行动计划2.0》，欧盟委员会，2020年3月11日，查阅日期2020年4月15日，<https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/new_circular_economy_action_plan.pdf>

39 《中国欧盟商会碳市场工作组建议书（2020/2021）》，主要建议第2条，页码：





和可循环”的理念进行优化；

- 鼓励技术和创新，不仅要使纸板和聚对苯二甲酸乙二醇酯等高价值和易回收的材料得到更好的循环利用，也要让诸如聚丙烯、聚乙烯、聚苯乙烯、玻璃、有色金属和重要的矿产资源等得到更好的循环利用；
- 鼓励更多欧洲企业参与到中国的“无废城市”试点项目中，转型循环经济不只是为各地提供重要的经济发展和创新机会，同时也有助于创造更宜居的生活环境；
- 加强中国危废追溯体系建设，预防非法处理行为，激活回收行业并将危废制成品纳入回收系统；
- 促使电力行业脱碳，实现能源系统互连并加强可再生能源与电网的整合；
- 通过适当征收碳排放税、碳排放权分配和补贴政策促进区域合作，扩大可再生能源的使用范围。

3. 将废水和危险废物处理纳入国家公共卫生系统的管理范围

问题

在国家进入紧急状态之际（例如：新冠肺炎疫情爆发时），如果环境服务企业未被纳入国家公共卫生系统管理框架，就可能导致废水和危险废物处理的效率降低，这将对公共卫生产生重大影响。

分析

提供优质卫生、废水处理、市政废物处理和危险/医疗废物处理服务的环境服务企业不仅为改善环境质量作出了贡献，而且也是保障公共卫生的基石。例如，肮脏的废水会污染河流和水源，废物会污染土壤和地下水，工业活动可能会使空气中的有毒颗粒增加。因此，在面临突发公共卫生危机时，负责处理此类受污染物质的环境设施可以预防次生灾害，从而为公共卫生系统作出巨大贡献。但是，在中国政府的政策中，这类机制发挥的重要作用却常常被忽略。

在中国爆发新冠肺炎疫情之际，负责提供基本公共服务（例如：供水、废水处理、卫生、废物和医疗废物处理）的前线环卫工人仍然坚守岗位，努力确保饮用水安全，将工业排放量（例如：水和气体）

保持在较低水平并提供适当的医疗废物处理服务。由于新冠病毒可以通过污水管网和废物传播，因此，环卫系统加大投入力度，增加了额外的消毒程序。根据生态环境部的数据，到2020年3月14日，中国的医疗废物处理能力已达到每天6,058.8吨，与疫情爆发前两个月的处理能力相比提高了23%。医疗机构排放的新冠病毒相关医疗废水由2,086家废水处理厂进行处理，以满足卫生安全标准。⁴⁰

为了帮助企业应对疫情带来的经济冲击，中国各级政府发布了有关金融、税收、办公室租金、物流和银行贷款等方面的大规模支持政策。这些政策中还包括一份“疫情防控重点企业名录”。⁴¹被列入该名录的企业不仅可以享受以上支持政策，还可以获取有力的财政援助，包括降低利率和补贴。遗憾的是，环境服务企业未被列入该名录，因此无法通过这些优惠政策受益。

在疫情爆发期间，随着成本的不断提高，中国的环境产业也受到重创并被推向了边缘。首先，所有业务骤然停止导致必需原材料（例如：化学品）的价格飞涨，与此同时，各种物资也消耗殆尽。其次，企业必须购买疫情防控所需的消毒用品。第三，由于需要购买防护材料和发放员工补贴，所以，企业的人工成本和医疗费用猛增。最后，应付账款的延期支付导致企业出现流动性问题，承受沉重的经济负担。

如果再次爆发类似的公共卫生危机，而相关政策继续低估环境服务企业在公共卫生系统中发挥的重要作用，环境基础设施的效率和运行安全可能都会受到严重影响。这种情况可能会使卫生突发事件骤然恶化。

建议

短期措施：

- 将从事废水处理、废物处理、危险和医疗废物处理和卫生服务的公共环境服务企业添加到“疫情

⁴⁰ 《生态环境部通报全国医疗废物、医疗废水处置和环境监测情况》，生态环境部，2020年3月14日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk15/202003/t20200316_769151.html>

⁴¹ 《关于打赢疫情防控阻击战强化疫情防控重点保障企业资金支持的紧急通知》，国务院，2020年2月7日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/07/content_5475962.htm>





防控重点企业名录”中，让其享受支持性政策，能够继续安全运营；

- 加快环境服务费的审批和支付，减少应付账款，减轻环境服务企业的经济负担。

长期措施：

- 将环境服务设施视为公共卫生系统的一部分，确保在发生公共卫生紧急事件时能够更有效地配备、动员此类设施，使其迅速加入国家公共卫生应急响应。

4. 完善土壤污染整治监管框架，鼓励中国各级政府为整治土壤污染制定高效、可靠的行动计划 5

问题

模糊的土壤修复指南，外加严格的修复目标，最终可能阻碍监管现代化、行业技术进步并限制解决方案提供商的发展。

分析

近年来，中国在环境保护方面实施了有效的改革，建立了新的立法框架。此后，为管理特定危险物质，政府有关部门先后制定了两份名录：分别是于2018年12月发布的《有毒有害水污染物名录（第一批）》⁴²以及于2019年1月发布的《有毒有害大气污染物名录》⁴³。这两份名录都对一小部分全球公认的有毒物质进行了定义，包括镉、铅、汞、六价铬和砷。此外，在立法方面，新出台的《土壤污染防治法》第20条规定，政府需制定一份有毒有害土壤污染物名录，以便对土壤污染物进行优先控制。该名录应采用简洁明晰的描述，以科学方法为基础，从而确保名录中涵盖物质的准确性。

自国家颁布土壤和地下水标准以来，各省市陆续开始制定地区和地方政策与标准。例如：山东省于2020年1月1日开始实施《山东省土壤污染防治条例》。

同时，生态环境部和其他五部委于2020年3月联合印发了《土壤污染防治基金管理办法》⁴⁴，这表明中国正在为整治工作制定系统的财政支持政策。政府开始彻底排查现场污染情况，与此同时，对资产剥离要求的调查和积极规划也变得越来越重要。

《土壤污染防治法》对“重金属”一词的使用存在问题，该词没有科学的定义，可能会误导公众。有许多金属不会对环境构成过度的威胁，而且在生活的许多方面是必不可少的。涉及使用此类物质的要求应充分考虑特定物质的剂量、暴露值和生物有效性。因此，建议改用“含有某些金属或类金属元素的污染物”一词，这也是最高人民法院和最高人民检察院在处理环境污染刑事案件的适用法律若干问题对该词的解释。

值得注意的是，生态环境部与国家卫健委联合印发了《化学物质环境风险评估技术方法框架性指南（试行）》⁴⁵，该指南基本上承认土壤中金属含量的某些特征（例如：是否为自然形成，是否对人类健康非常重要或是否存在不同的化合价。⁴⁶但是，生态环境部还应就如何评估金属和其他相关物质的环境风险制定详细指南。

建议

- 采用科学实用、全国统一的方法制定标准，将优先控制的土壤污染物限定在真正具有潜在危害的范围内，并为水和土壤建立合理的环境质量标准；
- 尽快制定国家土地污染监测、评价和整治的综合技术指导方针；
- 修改并整合与土壤污染有关的现行规章制度，使其符合新修订的《环境保护法》及《土壤污染防治法》的有关规定；
- 为各省提供财政支持，帮助制定当地土壤污染治理方案，降低制造商落实环保理念的难度。

42 《有毒有害水污染物名录（第一批）》，国务院，2018年12月15日，查阅日期2020年3月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/15/content_5349089.htm>

43 《有毒有害大气污染物名录》，生态环境部，2019年1月25日，查阅日期2020年3月20日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/201901/20190131_691779.html>

44 《土壤污染防治基金管理办法》，生态环境部，2020年2月28日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202002/t20200228_766623.html>

45 《生态环境部与国家卫健委关于印发〈化学物质环境风险评估技术方法框架性指南（试行）〉的通知》，国家卫健委，2019年8月，查阅日期2020年4月15日，<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s5878/201909/f52216d8dc7d434d84c54038aca_b6ce2.shtml>

46 对于同一种金属，化合价不同意味着生物有效性和毒性都会有所区别。



财务与税务工作组

主要建议

1. 继续保持外籍员工合理费用报销的非应税福利免税待遇 ②

- 维持或延长针对合理费用报销的免税待遇，包括子女教育、住房补贴和探亲航班等方面的开支；
- 于2020年或2021年初尽早宣布非应税福利免税待遇的下一步安排，让包括欧洲在内的外资企业在制定派遣计划时考虑这一因素。

2. 进一步推动增值税改革 ⑤

- 对增值税实行坏账冲抵的处理方式；
- 在增值税法草案中明确中国增值税的提供地规则；
- 制定详细条款，明确界定不征税、免税或零税率的适用条件；
- 扩大零税率的适用范围并提供施行相关规定的明确指导意见，以减轻行政负担；
- 允许纳税人申报抵扣贷款利息产生的进项增值税；
- 允许非居民纳税人在中国办理增值税登记；
- 允许符合条件的代理商开具增值税专用发票；
- 消除表内资产支持证券的增值税双重征税问题。

3. 谨慎推进消费税改革 ⑦

- 根据特定行业的发展状况，召集专家参与试点改革标准和措施的讨论（例如消费税征收目的、税率、征税点）；
- 根据国际上有关纳税人、课税基础、税收渠道和信用机制的成功经验更新征税方法；
- 对所有成品油（包括石脑油）的采购统一实行直接免税待遇，无论用于生产化工产品的原料来自于国内还是进口，均不受限制。

4. 支持中国技术基础设施的发展以完善远程工作条件

- 为企业提供税收优惠，鼓励其投资硬件和软件等数字基础设施以及更先进的自动化设备；
- 临时允许将2020年的损失退算到2019纳税年度；
- 审查纳税申报及其他财务程序，以改善对数字经济比较适应的经济领域；
- 暂时取消2020和2021纳税年度娱乐费用和员工福利费用的抵扣限制。

5. 采取替代性措施，进一步吸引外资来华 ③

- 允许在华外资企业合并填报企业所得税申报表；



- 简化再投资的预提所得税递延优惠制度的后期管理，代之以预提所得税豁免加上最短持有期要求的措施（适用于通过再投资获得的股份）；
- 通过发布实施细则，使个人所得税激励措施广泛适用于外商投资企业聘用的高端人才，让欧洲企业在大湾区获得更多投资机会；同时尽量减少限制，例如每家企业适用的员工数量、职称/职位、教育水平和行业经验等；
- 简化中国本土企业向海外母国企业按成本支付派遣人员薪酬的税务处理和支付限制；
- 确保中资企业和外资企业在法律待遇上的公平性，尤其是针对外籍员工的社会保险缴款；
- 允许将核心知识产权使用权转让给本土企业的欧洲企业享受税收优惠政策；
- 协调海关和税务部门的转让定价评估方法，由国家外汇管理局出台明确的规定，并允许进行本土企业和海外企业之间的转让定价调整，其中包括收款和付款。

工作组简介

税收、关税和征费是政府为满足国家需要、实现行政职能、进行公共财政支出而筹集资金的必要手段。一个不具备健全税务体系的社会，无法合理满足民众的需求，也难以提供公共服务。要让公民乐于纳税并保证财政收入来源的稳定，公共部门的高效、透明和廉洁至关重要。

财务与税务工作组由在华运营的跨国公司、律师事务所等会员企业组成。工作组的目标是通过与相关政府部门开展富有成效的对话，推动中国形成一套与国际接轨的整体性税务、财务和会计制度。工作组提出的建议并非针对某个特定领域，而是代表欧盟商会全体会员企业的利益。

近期发展

工作组对中国政府部门在出台新规以及加强税收管理等方面做出的努力表示赞赏。这些努力的成果也体现在世界银行的《2020年营商环境报告》中，中国通过为小企业提供企业所得税优惠、对特定行业降低增值税率并且加强电子申报和支付系统，提高了纳税的便利程度。¹ 尽管取得了上述积极进展，但是，中国仍然在190个经济体的纳税便利度排名中

位列第105名。²

2019年和2020年初，工作组就若干问题与中国政府进行了交流，包括2018年个人所得税改革对外籍人士的影响，以及2019年12月公布的增值税法草案和消费税法草案。其中，工作组代表于2019年8月与国家税务总局就个人所得税改革进行了讨论。针对上述两项法律草案，工作组向财政部提交了详细且全面的意见和建议。

主要建议

1. 继续保持外籍员工合理费用报销的非应税福利免税待遇 2

问题

中国将于2022年取消对外籍员工的费用报销免税制度，这将严重阻碍外派人员来华工作，并可能对外商投资产生负面影响。

分析

许多外资企业会将高素质的外籍员工派遣到中国工作，以加强业务运营。在受到合理限制的情况下，外籍员工及其雇主现在仍然享有特定费用报销的免税待遇，例如子女教育、住房租赁和探亲航班等方

¹ 《2020年营商环境报告》，世界银行，2020年，查阅日期2020年4月23日，<<http://documents.worldbank.org/curated/en/688761571934946384/pdf/Doing-Business-2020-Comparing-Business-Regulation-in-190-Economies.pdf>>

² 《2020年营商环境报告：纳税》，世界银行，2020年，查阅日期2020年4月23日，<<https://www.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/paying-taxes>>



面的开支。根据《财税〔2018〕164号》文件³，自2022年起，这些福利将全部调整为完全应税。这一重大变化将使企业（尤其是欧洲企业和其他外资企业）面临难以承担的额外成本，因此，将严重限制未来的外籍人员派遣和来华投资。

以子女教育费用为例，国际学校/幼儿园⁴的年学费通常为每名学生人民币150,000到250,000元，并且几乎没有其他选择。因此，如果一家有三个孩子，普通国际学校的年学费可达人民币750,000元，而在欧洲的原籍国，同一个家庭可以选择在公立学校接受免费教育或只需缴纳少量学费。因此，外资企业通常会同意为派遣人员支付子女教育的费用。下表显示，从2022年取消免税待遇开始，雇主为这些孩子支付的学费补助几乎翻倍（从人民币750,000元上涨至1,363,000元）。

	待遇 截至2021年： 学费享受免税优惠	待遇 从2022年开始： 学费作为应税福利，纳税责任由雇主承担
由雇主承担的三个孩子的年学费	人民币750,000元	人民币750,000元
雇主承担的额外个人所得税	-	人民币613,636元 (= 应税福利人民币1,363,636元 x 45%)
雇主每年的总成本负担	人民币750,000元	人民币1,363,636元 (= 人民币750,000元/[1-45%])

相应的计算方法也适用于其他合理报销项目，例如住房和探亲航班方面的开支，其成本负担也几乎翻倍（2022年之前人民币每100,000元的费用报销，将导致雇主在2022年之后额外承担人民币182,000元的成本）。

全球派遣通常至少需要提前一年规划，以使所有参与方符合相关条件。鉴于费用报销的免税政策将于2021年底废除，这已经对2020年的派遣决定造成

负面影响。因此，建议立即采取措施。

在新冠肺炎疫情爆发之际，世界各国政府正在想方设法减轻雇主的税收负担，在这样的经济复苏时期，对外籍派遣员工增加这些额外成本会产生负面影响，虽然起草这项法律时也无法预测到疫病全球大流行的局面。

作为多边贸易体制的支持者和倡导者，中国能够深刻理解外商投资和人才的价值。维持免税待遇将有助于确保国际人才和资本继续流入中国。

这些措施是必要的，因为相比于亚洲其他国家以及其他发达的工业化国家，中国的个人所得税较高。评估总体所得税负担时，应考虑两个因素：最高所得税税率以及开始应用最高税率的收入水平。在这两个方面，中国都处于高税的一端。

许多亚洲邻国实行的最高所得税率远低于中国内地（例如，介于12%–42%之间，而中国是45%），⁵而在其他最高所得税率与中国相近的工业化国家，该税率的应用起点也是相对较高的收入水平（例如，从人民币122–367万元开始，⁶而不是中国的人民币96万元）。⁷因此，中国在个人所得税政策上的竞争力明显落后于亚洲邻国及其他工业化国家。考虑到中国在亚洲的最大竞争对手（如新加坡），情况尤为明显。

随着中国逐步取消合理费用报销的免税待遇，中国税收环境的变革近在眼前，这将对外资企业造成沉重打击。

建议

- 维持或延长针对合理费用报销的免税待遇，包括子女教育、住房补贴和探亲航班等方面的开支；
- 于2020年或2021年初尽早宣布非应税福利免税待遇的下一步安排，让包括欧洲在内的外资企业在制定派遣计划时考虑这一因素。

3 《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》（财税〔2018〕164号），国家税务总局，2018年12月27日，查阅日期2020年4月12日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3978994/content.html>>

4 在中国，外籍儿童进入公立学校存在限制，所以，派遣人员往往不得不将子女送入学费高于公立学校的国际学校。这与欧洲的做法不同，在欧洲，外籍人员可以选择将子女送入公立学校或是私立学校。

5 香港(17%)、新加坡(22%)、马来西亚(30%)和印度尼西亚(30%)的待遇都更有吸引力。

6 在法国、英国、德国和日本等国家。

7 来源：2020年居民最高个人所得税率（不包括任何额外的地方/市政税或附加费）以及相应的年收入水平（转换为人民币）；《普华永道：2020年世界纳税报告》，2020年，查阅日期2020年7月1日，<<https://www.pwc.com/gx/en/services/tax/worldwide-tax-summaries.html>>





2. 进一步推动增值税改革 5

问题

尽管中国对增值税实施了重大改革，但要使之与国际惯例协调一致，仍然有待进一步修订。

分析

最近几年，中国对增值税体系作出了重大调整。自2016年中国税务制度全面改革以来，政府一直在通过《财税〔2016〕36号》（第36号通知）等文件来澄清和调整增值税政策。⁸ 2019年11月，财政部发布增值税法草案，旨在进一步推动中国的增值税管理制度与国际标准接轨，同时巩固之前已经颁布的措施。⁹ 这一点值得肯定，但仍有必要继续采取行动，以确保中国的政策与国际标准保持一致，并鼓励在华企业提高国际竞争力。具体措施将在下文介绍。

对增值税实行坏账冲抵的处理方式

新冠肺炎疫情引发的全球经济低迷促使各国政府出台特殊财税政策，以帮助纳税人渡过难关并恢复元气。本着继续这些努力的精神，工作组建议在中国在未来的增值税法中引入增值税坏账冲抵的处理方式。这样一来，纳税人便能够收回销售时支付的增值税。在增值税法中添加坏账条款，类似于企业所得税法中的坏账损失条款，符合财税中立性原则，让纳税人无需在未收到客户付款时缴纳增值税。

在增值税法草案中明确中国增值税提供地规则

跨境交易中的增值税中性原则依据的是经合组织指导意见中提出的“目的地”原则，即应由服务的消费国家征税。当前，中国对增值税提供地规则的定义更为宽泛：只要服务提供者或服务接收方位于中国，则认为服务提供地在中国。然而，增值税法草案规定，如果卖家为国内实体并且服务在中国境内消费，则将服务视为在中国境内发生。因此，工作组建议进一步澄清增值税法草案中对“消费”的界定。

此外，还建议明确服务提供地规定，并制定更详细的条款。例如，建议将标准企业对企业服务的主要提供地定义为客户所在地。对于视为在中国境内消费的服务，例如房地产相关服务、交通服务和娱乐服务，应规定例外情况。这意味着，除非豁免情况适用，否则中国供应商向海外企业提供的标准服务将无需缴纳中国增值税。

建议将标准企业对客户服务的主要提供地定义为供应商所在地。对于视为在客户所在国家消费的服务，例如电信服务、以电子方式提供的服务、交通服务和娱乐服务，应规定例外情况。

明确界定不征税、免税或零税率的适用条件

围绕增值税法草案，有很多不确定因素，包括不征税、免税或零税率的界定条件。财务与税务工作组建议，明确与不征税项目相关的进项增值税退税规则。¹⁰ 现行增值税条例以及相关草案对进项增值税退税处理没有明示，各地税务部门对其解读不尽相同，从而引发争议。根据国际增值税标准，不征税项目只要与纳税人的应税行为密切相关，原则上不应产生进项增值税退税限制。

扩大零税率的适用范围并提供执行相关规定的明确指导意见，以减轻行政负担

目前，服务和商品的零税率规则并不适用于提供的所有服务和商品。例如，在海外提供的金融服务并不适用零税率。此外，出口领域的增值税零税率只适用于国内纳税人。对出口金融服务征收增值税以及有限的增值税零税率适用范围导致中国的金融服务业在国际上缺乏竞争力。

工作组建议对所有在海外提供的服务实行增值税零税率，但在中国境内消费的服务除外（参见上文关于服务提供地的建议）。此外，工作组还建议对所有出口货物实施增值税零税率。同时，有关部门（国家税务总局、海关总署和财政部）也有必要提供明确指导意见，说明适用增值税零税率的条件（即应提供哪些文件），以减轻纳税人的行政负担。

8 《关于全面推开营业税改征增值税试点的通知》（财税〔2016〕36号），国家税务总局，2016年3月23日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c2043931/content.html>>

9 《关于〈中华人民共和国增值税法（征求意见稿）〉公开征求意见》，国家税务总局，2019年11月27日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810356/n810961/c5140207/content.html>>

10 不征税项目是指不属于商品和服务税收立法范围的项目，例如在第三国或自由贸易区进行销售以及私下交易。



允许非居民纳税人在中国办理增值税登记

截至本文撰稿时，海外企业向中国境内的个人提供的某些服务不需要缴纳中国增值税，本土企业提供的相同服务则需要缴纳。一方面，海外企业目前无法收回中国进项增值税，这是海外企业相比于本土企业的劣势。另一方面，当前政策又对本土企业不太有利，因其必须缴纳服务增值税。为使中国本土企业适用的增值税待遇与海外企业一致，工作组建议允许非居民纳税人在中国办理增值税登记，包括在其不具有中国法律实体的情况下。这样一来，海外实体便可收回中国进项增值税。

允许纳税人申报抵扣贷款利息产生的进项增值税

2019年4月实施的增值税减免以及优惠待遇¹¹的目标是减少增值税费用、促进资本投资以及推动生产升级以加快经济重构。企业通常依靠贷款进行研发工作，相关融资成本已成为重要的经营费用。因此，增值税减免的进一步扩展应包括利息及其他与企业贷款服务相关的费用。这样，在国家降低企业运营成本的同时，也会激励企业增加生产和研发投入。

允许符合条件的代理商开具增值税专用发票

2019年4月，多部门联合发布的2019年第39号文件规定，可扣除与乘客运输相关的进项增值税。¹²但是，收集和处理合格的客运票与乘客身份证明给企业带来了沉重的行政负担。由于大企业通常通过服务代理商预订商务旅行，申报客运进项增值税不仅需要旅行社和纳税人共同收集合格的客运票，还需要其处理行程变更或取消等特殊情况。这种差旅事务需要投入大量的人力和物力。此外，纸质票管理会造成大量纸张浪费，与近期实现的降低增值税成本（如简化和降低增值税率）背道而驰。为缓解此类程序性负担，应允许服务代理商针对特定客运项目开具增值税专用发票或增值税电子发票。

消除表内资产支持证券的增值税双重征税问题

根据《关于资管产品增值税有关问题的通知》（《财税〔2017〕56号》，以下简称《第56号通

知》），自2018年1月1日起，对于运营资产管理产品过程中发生的增值税应税行为，由资产管理人担任增值税纳税人。对于表内资产支持证券，向借款人（其合同是资产支持证券的基础资产）收取的利息仍然作为收入计入原始权益人（创造证券化金融资产的实体）的损益表，因此需由原始权益人缴纳增值税。同时，如果将同样的利息金额转移到信托公司（资产管理人），按照《第56号通知》的要求，也将由信托公司缴纳增值税。对于原始权益人，发行表内资产支持证券对于实现融资方式多元化至关重要，其目的是保证不同市场条件下的充足流动性。增值税双重征税使融资成本增加，会对原始权益人的业务发展产生负面影响。

建议

- 对增值税实行坏账冲抵的处理方式；
- 在增值税法草案中明确中国增值税提供地规则；
- 制定详细条款，明确界定不征税、免税或零税率的适用条件；
- 扩大零税率的适用范围并提供施行相关规定的明确指导意见，以减轻行政负担；
- 允许纳税人申报抵扣贷款利息产生的进项增值税；
- 允许非居民纳税人在中国办理增值税登记；
- 允许符合条件的代理商开具增值税专用发票；
- 消除表内资产支持证券的增值税双重征税问题。

3. 谨慎推进消费税改革

问题

由于消费税的相关规范未能充分反映中国当前的经济发展和消费者习惯（体现在税务范围、课税基础和税收渠道方面），中国应加快税制改革的步伐。

分析

1994年，中国对特定产品征收消费税。其中许多内容与其他国家征收消费税的方式一致。¹³近二十年，消费税经历数次改革，其目的是体现中国的经济发展状况并引导消费者行为。例如，2015年，中国对特定类型的电池和油漆征收消费税，以限制

¹¹ 《关于深化增值税改革有关政策的公告》（2019年第39号），财政部、国家税务总局、海关总署的联合公告，2019年3月20日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c4160283/content.html>>

¹² 同上。

¹³ 《中华人民共和国消费税暂行条例》，国务院，1993年12月13日，查阅日期2020年5月11日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_3179_0_7.html>





这些产品的使用，因其可能对环境产生负面影响。¹⁴ 2019年12月，中国发布消费税法草案。¹⁵ 工作组对这些改进表示赞赏，但是政府应进一步深化改革以充分反映中国的经济发展现状。在这些改革中，提高效率和平等性应是首要任务。

当前的消费税法草案与现行消费税条例相比，没有任何重大变化，但前者明确指出了国务院可开展消费税试点改革，调整税务范围、税率和征税点。

例如，根据《国家税务总局公告[2012年]第47号》¹⁶ 以及《公告[2013年]第50号》¹⁷ 文件的要求对成品油征收消费税，这样做不仅可能会因为税率过高（例如，按销量计算，2019年对石脑油征收的税率为每吨含附加费人民币2.356元）而削弱中国石化工业的竞争力，也会因为成本增加而降低税务合规性。有必要由专家参与澄清成品油消费税的各项原则，因为国际惯例是对用作石化产品生产原料的碳氢化合物免征消费税。

工作组建议，如果有关部门打算实行试点改革，应全面解决改革的深层因素，并推出对于消费税征收行之有效的新措施和新制度。当前征收消费税的方法是在生产制造阶段而非最终零售阶段征收，这种做法会增加生产成本，但对消费者的消费行为没有显著影响。消费者通常不了解政府对其想购买的商品征收的消费税，所以在作出购买决定时不太可能对此进行有意识的评估。如果消费税的目标是阻止用户群体购买该商品，零售阶段可能是更合理的征税点。

如果要对某种商品征税，应实行公平的管理办法，这一点至关重要。不同企业/纳税人通过同一销售渠道提供的同一种商品应按相同标准课税。例如，如果考虑在含酒精产品的零售阶段对某个征税点

征税，则销售相同产品的超市和小企业应平等纳税。应针对偷税漏税者设置高昂的违规成本（即罚款）。

现行消费税条例未设立用于化工产品分类的子代码；因此，某些国产化工产品可免征消费税，但从海外进口的同类产品却要缴纳消费税。这种税收待遇差异影响了多种化工产品，包括轻质白油、导热油和绝缘油。根据现行消费税减免政策，如果纳税人购买用于继续生产应税成品的已纳税原材料，在计算成品消费税时只能减免规定原材料已缴纳的税费。除非原材料在消费税条例的规定清单内，否则不得减免消费税，这意味着原材料需要缴纳双重消费税。

对委托加工进口原材料的消费税同样缺乏明确的规定；在委托加工之后，无法减免进口消费税，从而导致对进口原材料的双重征税。

建议

- 根据特定行业的发展状况，召集专家参与试点改革标准和措施的讨论（例如消费税征收目的、税率、征税点）；
- 根据国际上有关纳税人、课税基础、税收渠道和信用机制的成功经验调整征税方法；
- 对所有成品油（包括石脑油）的采购统一实行直接免税待遇，无论用于生产化工产品的原料来自于国内还是进口，均不受限制。

4. 支持中国技术基础设施的发展以完善远程工作条件

问题

在减轻新冠疫情的潜在经济影响以及完善基础设施、做好应对疫情卷土重来的准备等问题上，中国现有的财税措施力度尚不足。

分析

今年早些时候，应对新冠肺炎疫情使在华企业面临空前挑战。这些企业表现出惊人的应变能力，迅速组织起各种公益行动，竭尽所能地抑制病毒传播。中国政府批准了多项减税措施和补贴，为受疫情影响

14 《关于对电池、涂料征收消费税的通知》，国家税务总局，2015年1月26日，<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c1489741/content.html>

15 《中华人民共和国消费税法（征求意见稿）公开征求意见》，财政部，2019年12月3日，<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810356/n810961/c5140457/content.html>

16 《关于消费税有关政策问题的公告》（国家税务总局公告2012年第47号），国家税务总局，2012年11月6日，<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812151/n812386/c1082513/content.html>

17 《关于消费税有关政策问题补充规定的公告》（国家税务总局公告2013年第50号），国家税务总局，2013年9月9日，<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c1148574/content.html>



响最严重的行业提供帮助。

疫情爆发让我们看到企业、政府和个人的韧性与决心，但也暴露出中国在基础设施和程序方面的缺陷，这些弱点使企业难以在遵守政府要求的同时实现有效运营。接下来，中国需要采取强有力的行动，既要在即将到来的逆境中推动经济发展，也要更好地稳定国家的基础设施，应对疫情大规模复发的可能性。

中国已通过一系列税收政策来支持医疗系统，那些为抑制疫情传播而实行社交隔离政策的行业也得以在蒙受巨大损失之后生存下来。上述措施对于这些行业堪称雪中送炭。然而，疫情的经济影响范围广泛，不局限于少数行业。大多数企业为适应远程工作安排付出巨额成本，或者因为强制关闭遭受收入损失。由于其他国家仍然笼罩在病毒的阴影之下，这些企业将面临海外需求下降带来的额外压力。目前看来，复苏所需的时间可能远远超过最初的预期，中国政府应考虑许多外国政府为刺激经济复苏采取的措施。例如，临时允许将2020年的损失退算到2019纳税年度，或取消2020和2021纳税年度娱乐费用和员工福利费用的抵扣限制。

显而易见，中国经济对于应对多个经济领域停摆的准备不足。工作组建议对投资数字基础设施的企业提供财政支持，包括其日常运营和员工福利。例如，可以对政府的财政和税务政策作出调整，使之更好地适应远程审批、审查和付款等事务。

建议

- 为企业提供税收优惠，鼓励其投资硬件和软件等数字基础设施以及更先进的自动化设备；
- 临时允许将2020年的损失退算到2019纳税年度；
- 审查纳税申报及其他财务程序，以改善并扩大对数字经济比较适应的经济领域；
- 暂时取消2020和2021纳税年度娱乐费用和员工福利费用的抵扣限制。

5. 采取替代性措施，进一步吸引外资来华 3

问题

中国的税收制度仍然缺乏吸引力和效率，这阻碍了企业对中国的进一步投资。

分析

许多欧洲投资者在中国运营着多个法人实体。这样做的目的是为不同市场服务，但是也增加了行政工作的复杂度，因为国外投资者需要进行单独的纳税申报并接受中国税务部门的转让定价监督。如果能以合并的方式并遵照特定前提条件（例如由最终持股公司100%直接或间接持股）提交企业所得税申报表，将给这些企业带来莫大益处。

为了进一步鼓励在华投资，《财税〔2017〕88号》（后来由《财税〔2018〕102号》取代）¹⁸ 文件推出股息预提所得税引入优惠递延制度，适用于股息直接投入在华投资项目的情况。¹⁹ 由于投资和处置之间的时间跨度可能长达数十年，欧洲企业发现持续跟踪递延预提所扣税的行政工作很繁琐，并且有可能面临逾期支付的风险。将优惠预提所得税延期制度的后期管理改为下列两种措施的组合：1) 预提所得税豁免；以及 2) 规定再投资获得股份的最短持有期（和《财税〔2009〕59号》文件规定相似），²⁰ 有助于简化这个流程。

迄今为止，相对较高的个人所得税让中国内地很难吸引高价值的国外投资，因为企业通常会选择税收较低的司法管辖区来设立地区总部，例如香港或新加坡。考虑到这个问题，政府颁布了新优惠政策，将大湾区外国高端人才的个人所得税率降低至香港的相应税率，对此工作组表示欢迎。²¹ 为了进一步在该政策当前涵盖地区吸引投资，政府部门应落实政策，并在更大范围内推行税收优惠；同时尽量减

18 《关于扩大境外投资者以分配利润直接投资暂不征收预提所得税政策适用范围的通知》，国家税务总局，2018年9月29日，查阅日期2020年5月18日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3776623/content.html>>

19 《对于国外投资者的积极信号：中国公布外商直接投资的预扣税递延处理办法》，普华永道，2017年12月，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.pwccn.com/en/china-tax-news/dec2017/chinatax-news-dec2017-38.pdf>>

20 《关于企业重组业务企业所得税处理若干问题的通知》，国家税务总局，2009年4月30日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812166/n812637/c1188923/content.html>>

21 《关于粤港澳大湾区个人所得税优惠政策的通知》（财税〔2019〕31号），国家税务总局、财政部，2019年3月14日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c4148969/content.html>>





少限制，例如每家企业适用的员工数量、职称/职位、教育水平和行业经验。

根据《国家外汇管理局汇发〔2013〕30号》²²以及《国家税务总局公告[2013年]第40号》²³文件，对中资企业报销外派人员薪酬、福利和保险以及差旅和培训开支的汇款事项予以规范。在国际税收实践中，关联公司之间的费用按成本报销被视为将费用分配到相应法人实体的合理措施。因为这些费用报销在性质上并非服务性，不应按照服务征税。但是在中国，费用报销通常按服务进行税务处理，例如征收企业所得税、增值税或地方附加税。工作组认为，应借鉴国际税收惯例，就减轻企业的行政负担以及费用报销的税务处理问题对税务部门提供进一步技术指导。

自2008年《中华人民共和国企业所得税法》实施以来，²⁴ 中国政府推出了数个优惠税收政策，以促进高新企业的发展。这些政策通过允许企业所得税研发费用加计扣除，减轻了税收负担，提高了市场竞争力。

为优化供应链及全球工业生产，应允许企业以非排他性许可等多种灵活、经济的方式管理其核心知识产权。目前，由外资企业建立的实体只能通过与母公司签订的许可协议获得核心技术使用权。外资企业还会向在华的非关联公司授予许可，使后者能够接触世界一流的先进技术。因此，应允许将核心知识产权使用权转让给本土企业的欧洲企业享受税收优惠政策。

中国透明而高效的税收环境将成为吸引欧洲投资的推动因素，这也是国家发展的一大支柱。欧洲投资者还希望规则在所有业务领域得到公正和公平的应用，尤其是税收领域的规则。对法律法规公正平等、一视同仁地执行将让外资企业和中资企业同等受益。

工作组建议海关总署在转让定价安排的实质内容上与国家税务总局的标准保持一致，如此将有助于企业降低关税不合规引起的风险。此外，欧洲企业在调整进口商品的价格上面临障碍，因为中国海关基本上不允许这样的做法（详情请参阅《物流工作组建议书》）。在极少数情况下，海关部门会批准此类调整，但这种调整没有追溯效力，并会导致定价机制的不匹配。一些企业可能转向银行或国家外汇管理局来申请进行转让定价补偿，但由于外管局缺乏明确的转让定价监管政策，这一选择变得更加复杂。外管局规则的模棱两可、当前转让定价调整制度的缺陷以及海关和税务部门政策之间的不协调，可能导致双重征税，这将大幅增加在华欧洲企业的税务成本。

建议

- 允许在华外资企业合并申报企业所得税申报表；
- 为鼓励再投资，应简化再投资的预提所得税递延优惠制度的后期管理，代之以预提所得税豁免加上最短持有期要求的措施（适用于通过再投资获得的股份）；
- 通过发布实施细则，使个人所得税激励措施广泛适用于外商投资企业聘用的高端人才，让欧洲企业在大湾区获得更多投资机会；同时尽量减少限制，例如每家企业适用的员工数量、职称/职位、教育水平和行业经验等；
- 简化中国本土企业向海外母国企业按成本支付派遣人员薪酬的税务处理和支付限制；
- 确保中资企业和外资企业在法律待遇上的公平性，尤其是针对外籍员工的社会保险缴款；
- 允许将核心知识产权使用权转让给本土企业的欧洲企业享受税收优惠政策；
- 协调海关和税务部门的转让定价评估方法，由国家外汇管理局出台明确的规定，并允许进行本土企业和海外企业之间的转让定价调整，其中包括收款和付款。

22 《国家外汇管理局关于印发服务贸易外汇管理法规的通知》，国家外汇管理局，2013年7月18日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.safe.gov.cn/safe/2013/0724/5436.html>>

23 《国家外汇管理局以及国家税务总局关于服务贸易和其他帐户的国外支付税务申报相关问题的通知》，国家外汇管理局，2013年7月9日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.safe.gov.cn/en/2013/0724/736.html>>

24 《中华人民共和国企业所得税法》，国务院，2007年3月16日，查阅日期2020年5月11日，<http://www.gov.cn/jfjg/2007-03/19/content_554243.htm>

人力资源工作组

1. 提升劳动力灵活性及改善兼职员工的社会保障政策

- 引入更清晰的措施以根据当前业务需求界定兼职雇佣情况，管理同一员工同时持有兼职合同和全职合同时可能会产生的劳动纠纷；
- 在聘用和解雇流程中给予用人单位更多灵活性，以吸引人才，并允许外籍人员在中国拓展职业发展；
- 对于为多家企业兼职或全职工作的员工，按照收入分摊社会保险缴费；
- 对在华外籍人员失业和养老金提取政策进行清晰调整。

2. 简化签证和工作许可证办理流程，放宽签证获取要求

- 提高在华工作的非 A 类外国人的法定工作年龄上限，允许 60 岁以上的外国人在华工作；
- 为公司顺利聘用包括实习生在内的外籍人员提供必要的法律框架，例如提高实习签证政策的清晰度；
- 对未获得大学文凭的外籍人员、在未受中国认可的知名海外大学就读的毕业生或临时调派的外籍人员实施全国性综合统一工作许可要求；
- 及时提供签证和工作许可政策等信息的英文版；
- 考虑中国欧盟商会和其他商会提出的建议，进一步修订《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》。

3. 支持教育系统实践知识和软技能的发展

- 推动课程和教学方法现代化，与国际标准接轨；
- 根据中国的教育目标，在中国和国际区域联动战略框架下，促进更多国际交流；
- 提供便于获取相关信息的渠道，包括政府资助的专业技能培训、自行组织的培训和商业课程，旨在加强各高校和职业中心与企业间的合作，切实培养高技能人才；
- 向为大学生提供项目实习岗位的用人单位提供补贴或税收优惠。

4. 实施更加公平的残疾人招用和接纳制度

4.1 支持企业招用和接纳残疾员工

- 建立透明的残疾人招用制度；
- 为残疾人提供适当的教育和职业培训，使其能更好地参与企业日常运作。

4.2 提高残疾人就业保障金的透明度

- 进一步降低残疾人就业保障金的企业缴纳金额，以减轻企业经济负担；
- 对残疾人就业保障金的缴纳和使用采取更加透明的做法。



工作组简介

出色的员工是大部分组织的生命线。通过培养人才和有效管理劳动关系，人力资源部门在调动劳动力将生产能力最大化、在严重混乱状态下发展商业能力的过程中发挥着重要作用。据美世《2020 全球人才趋势报告》统计，85% 的公司由技术变革驱动。¹

人力资源部门也在企业社会责任、可持续发展和职场道德等方面发挥积极的推动作用。与此同时，现代快速发展的技术创新和社会经济变革要求公司具有更高的适应能力，在更为活跃的市场中取得进步。这个趋势与美世的研究成果一致，该研究发现，98% 的管理层计划重新设计组织，以适应未来的要求。²

人力资源工作组所代表的欧洲企业拥有数十万在中国缴纳社保和个人所得税的员工。人力资源工作组旨在为会员企业提供交流信息、经历和成功经验的平台，并通过促成会员企业与中国政府相关部门公开对话，提高各行各业对人力资源相关问题的认识。工作组跟踪记录劳动相关政策，并推动能够促进组织发展、改善员工身心健康和增强利益相关方协作的方案，从而为中国在更加强大的国家经济中创造更多就业机会的发展目标做贡献。

近期发展

新冠肺炎对全球劳动力市场造成了深远影响。为了防止疾病扩散，包括中国在内的各国政府采取了前所未有的公共卫生干预措施，对人员流动和商业运营进行限制，造成了重大经济连锁影响。

由于封锁措施迫使企业缩小规模或关闭运营及安排员工休假，破产和失业率均大幅上升。据中国人力资源和社会保障部称，一月和二月有 229 万人获得了失业保险，预计还有 2200 万人今年有失业风险。³

2020 年 3 月 20 日，国务院发布了在应对这场危

机的经济影响，保全工作岗位的指导意见。⁴ 该文件号召增加大学毕业生就业机会，增加失业保险金返还的金额和覆盖范围。⁵ 工作组十分欢迎这些能够支持最脆弱的劳动群体就业和提供收入保障的社会保护措施，并将密切关注这些措施的落实情况。

3 月 26 日，作为抑制新冠疫情扩散的严厉措施，中国外交部宣布暂时停止持有效中国签证、居留许可的外国人入境（持外交、公务、礼遇、C 字签证和永久居留即绿卡持有者除外）。⁶ 因此，很多公司不得不尽力解决员工面临的前所未有的入境限制及相关运营挑战，因为很多外籍人员被困在海外，无法返回工作场所。

远程办公

除了保护员工免受感染的即时措施外，各个组织还要从根本上重新思考面对面进行的人力资源流程，以遵从保持社交距离方案。这导致各个企业通过采用灵活的工作安排、允许远程办公来升级商业运营和员工安全计划。新冠疫情导致劳动力市场动态发生了急剧转变，尽管存在挑战，但是同时也给企业提供了机会来打造拥抱更多工作灵活性的企业文化。与之相似地，这次疫情爆发揭示了职场妈妈长期面对的不公平现象，因为学校和幼儿园关闭，她们不得不承担更多育儿和家务责任。在后疫情社会中，改善变得愈发可能。采取激进行动来实现职场性别平等也应该成为对疫情的响应核心。

在线教育

2020 年 1 月 31 日，教育部宣布推迟春季开学，以避免新冠疫情扩散。⁷ 教育部随后开通了全国云学习平台，帮助学生通过云课堂在家学习。继推迟开学后，政府发布了运用高等教育学校在线教学的指南，

1 《2020 全球人才趋势报告》，美世，2020 年，查阅日期 2020 年 6 月 15 日，<<https://www.mercer.com/our-thinking/career/global-talent-hr-trends.html>>

2 同上。

3 《新冠肺炎考验中国的失业安全网》，路透社，2020 年 4 月 13 日，查阅日期 2020 年 4 月 27 日，<<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-unemployment/coronavirus-pandemic-to-test-chinas-unemployment-safety-net-idUSKCN21U0Y0>>

4 《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》，国务院，2020 年 3 月 20 日，查阅日期 2020 年 4 月 27 日，<http://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/202003/20/content_WS5e74af1fc6d0c201c2cbf0ec.html>

5 同上。

6 《中华人民共和国外交部、国家移民管理局关于暂时停止持有效中国签证、居留许可的外国人入境的公告》，中国外交部，2020 年 3 月 26 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjbxw/t1761867.shtml>

7 《教育部开设在线学习平台以促进居家自学》，教育部，2020 年 1 月 31 日，查阅日期 2020 年 4 月 28 日，<http://en.moe.gov.cn/news/press_releases/202002/t20200201_417275.html>





让学生可以远程恢复学习。⁸ 2020年3月31日，教育部宣布因新冠疫情推迟中国大学入学考试（即高考）一个月，改为7月7日和8日。⁹

自疫情爆发以来，随着病例人数不断减少，自2020年3月下旬起，国内各所学校分阶段开学，并采取特别的控制感染措施，以确保复课过程中师生的安全。¹⁰

主要建议

1. 提升劳动力灵活性及改善兼职员工的社会保障政策

问题

现行《劳动法》、¹¹和¹²《劳动合同法》¹³和¹⁴及相关社会保障政策并未提供以灵活、兼职形式雇佣员工的清晰指导和公平规则导致经济发展变慢，用人单位和员工的经济负担增加。

分析

工作场所灵活性一直存在争议，然而不管是出于认为太过复杂、怀疑或是担心会降低生产率，中国政府和各家企业过去几年中并不热衷于采用灵活的工作模式。不过，新冠疫情导致全国封锁和保持社交距离，这让灵活工作再次成为关注的重点。关于向更加灵活的工作场所的转变，人力资源工作组主张出台具体法律和相关社会保障政策，为规范当前的雇用行为提供清晰的指导。

虽然现行规定并不禁止员工同时签订全职和兼职合同，但目前尚缺乏相应的法律框架来处理该类情况

下发生的劳资纠纷。出台此类规定可以保护各方权益，为用人单位和员工提供更大的工作灵活性。

为了维护员工的利益，现行《劳动合同法》对用人单位终止劳动合同作了严格的限制。该法的执行在中国尚未统一，造成劳动力市场的不公平现象，并给用人单位带来了相当大的法律和财务风险。¹⁵ 工作组认为为了降低雇佣成本和提高就业率，需要放宽现行的解除劳动关系相关的法律法规，以便公司能够更有效地应对市场变化。这在外国人员雇佣方面尤其紧迫，工作组发现该领域极其缺乏灵活性：劳资机构对灵活办公时间体系的要求极为严格，导致审批流程冗长而又复杂。

此外，据工作组成员称，外籍员工在其目前的专业领域外寻求工作机会时会在签证续签方面遇到困难，但在寻找需要与以往职业相同的硬技能的岗位时则不会遇到障碍。工作组呼吁出台更详细、更实用的规则，以吸引、留住和帮助外籍人才在中国长期就业，这对公司和经济总体都有好处。在这方面，采用灵活办公方式既能扩展劳动力市场不同人口统计特征群体的参与，又能利用“敏捷”合同吸引高素质专业人才。

社会保障

针对兼职员工和外籍员工的现行社会保障政策规定并不充分且有失公允，为用人单位和员工造成了经济负担。例如，同时为几家企业工作越来越普遍，尤其是在新冠疫情的影响下，但是按照中国当前法律，只有其中一家企业可以为员工支付社会保险缴费。¹⁶ 为了减轻监管负担，工作组坚持认为应该做出改变，允许几家企业按照收入分摊同一员工的社会保险缴费。

养老金

外籍员工需支付失业和养老保险费用。然而，目前的政策在很多情况下并不允许退休或失业的外国人在华居住。虽然中国与若干欧洲国家之间的双边协

8 《教育部发布运用高等学校在线教学的指南》，教育部，2020年2月7日，http://en.moe.gov.cn/news/press_releases/202002/t20200208_419136.html

9 《中国全国大学入学考试推迟一个月》，教育部，2020年4月1日，http://en.moe.gov.cn/news/media_highlights/202004/t20200402_437546.html

10 《中国在新冠肺炎疫情期间尽力确保安全复课》，新华网，2020年4月26日，http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/26/c_139009812.htm

11 《劳动法》于1994年颁布，2018年最新修订。

12 《中国于2018年4月更新劳动法》，Bird & Bird，2018年4月25日，<https://www.twobirds.com/en/news/articles/2018/china/china-employment-law-update-april-2018>

13 《劳动合同法》自2008年起实行。

14 《中华人民共和国劳动合同法》，中华人民共和国中央人民政府，2007年6月29日，http://www.gov.cn/jffg/2007-06/29/content_669394.htm

15 《中华人民共和国劳动合同法》，中华人民共和国中央人民政府，2007年6月29日，http://www.gov.cn/jffg/2007-06/29/content_669394.htm

16 《关于非全日制用工若干问题的意见》，国务院，2003年5月30日，http://www.gov.cn/gongbao/content/2003/content_62263.htm





议规范了养老金和失业保险，但相当一部分外籍雇员并未受益。¹⁷ 工作组建议，人社部应调整失业和养老基金的领取制度。在无法领取的情况下，建议出台规定，允许外国人在华停留与已缴费用数额相匹配的一段时间。这样可以让外国人在寻找新就业机会的同时领取使用社保金。通过帮助提高优秀的外籍人才职业生涯灵活性而留住这些人才，亦符合中国的国家利益。

建议

- 引入更清晰的措施以根据当前业务需求界定兼职雇用情况，管理同一员工同时持有兼职合同和全职合同时可能会产生的劳动纠纷；
- 在聘用和解雇流程中给予用人单位更多灵活性，以吸引人才，并允许外籍人员在中国拓展职业发展；
- 对于为多家企业兼职或全职工作的员工，按照收入分摊社会保险缴费；
- 对在华外籍人员失业和养老金提取政策进行清晰调整。

2. 简化工作签证和工作许可证办理流程，放宽签证获取要求

问题

外国人来华工作许可制度对非 A 类人才的申请要求更加复杂。

分析

外国人来华工作许可制度于 2017 年 4 月 1 日生效，成为外国人在华申请工作许可统一的申请制度。¹⁸ 这一制度基于外籍员工的资质，将其分为 ABC 三类。该制度为 A 类高层次人才提供了更多利好，如不受年龄、学历背景或工作经验等方面的限制。遗憾的是，上述利好并不适用于大部分外国人，他们不仅为中国发展做出了贡献，同时受到国际企业和本地企业的青睐。在这方面，工作许可制度还需要进一步完善，改进总体效率。

17 《在中国境内就业的外国人参加社会保险暂行办法》，国务院，2011 年 9 月 8 日，查阅日期 2020 年 7 月 10 日，<http://www.gov.cn/gzdt/2011-09/08/content_1943787.htm>

18 《关于全面实施外国人工作许可制度的通知》，国家外专局，2017 年 3 月 28 日，查阅日期 2020 年 5 月 1 日，<<http://www.safea.gov.cn/content.shtml?id=12749533>>

不过，人力资源工作组认为最近几个月工作许可申请流程已经有了一些优化发展。这些包括宣布专门用于应对新冠肺炎爆发的措施；2019 年允许实用 S2 签证延长国内申请时间的更新；¹⁹ 发布《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》征求意见稿；²⁰ 这表示中国在管理外籍人员永久居留政策方面取得了极大进步。

工作年龄

人力资源工作组注意到，在工作许可制度下，非 A 类人才的工作年龄上限仍为 60 岁。而多数欧盟国家的平均法定退休年龄则是 65 岁。这意味着有资格在本国工作的、经验丰富的员工将不能受雇于在华的外商投资企业。高年资人才带来了企业需要的高层次专业知识，因此对企业极具价值。退休年龄的限制阻碍了非 A 类高年资员工在 60 岁以后为中国的发展做出贡献。工作组还注意到，北京的情况有所改善，60 岁以上的非 A 类人才可以延长其工作和居住许可，并建议这一做法在全国范围推广。

实习签证

中国在 2013 年取消了面向实习生的 F 字签证。²¹ 海外大学生要想在中国实习，只能通过参与政府间的实习项目或在入境时获得带有“实习”字样的 S2 签证（有效期可能不到三个月），这是入境时出入境官员在来华实习的外国人的护照上做的特殊标记，指的是受到位于政府指定地区的企业邀请前来实习。

2019 年 7 月，国家移民管理局决定将之前仅在某些地区采用的 S2 实习签证政策改为在全国推广。²² 如获得在华“知名”企业和机构的邀请，海外大学生现在可以获得有效期不超过一年的在华实习 S2

19 《国家移民管理局公布 12 条移民与出入境便利政策》，国务院，2019 年 7 月 17 日，查阅日期 2020 年 5 月 27 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/17/content_5410623.htm>

20 《关于〈中华人民共和国外国人永久居留管理条例（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，司法部，2020 年 2 月 27 日，查阅日期 2020 年 5 月 27 日，<http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2020-02/27/657_3242533.html>

21 《中国发布新的外国人签证和永久居留管理条例终稿》，China Briefing，2013 年 7 月 25 日，查阅日期 2020 年 7 月 8 日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-releases-final-draft-of-new-visa-and-residence-permit-regulations-for-foreigners/>>

22 《自由贸易区便利的移民与出入境政策将在全国推广实施》，国家移民管理局，2019 年 7 月 17 日，查阅日期 2020 年 5 月 9 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/17/content_5410623.with>





签证。工作组认为在全国采用该政策让更多大学生可以在华实习，但是邀请方限于“知名”企业和机构，而且中国政府对于申请者就读的大学也有限制。考虑到欧洲的高等教育系统多种多样，工作组建议中国政府让更多公司拥有邀请资格，同时让更多大学和学院的学生有机会在中国实习。

资格要求

工作许可制度已将拥有学士学位作为获得 B 类签证资格的教育门槛。然而，一些欧盟国家几十年来成功采用双轨教育制度，将职业教育和学徒制结合起来。例如在德国，就读于职业教育和培训机构的学生不获得所谓的学士学位，而是获得由当地工商会颁发的证书。这一模式的有效性已在德国得到证明，并成功填补了该国劳动力的技能差距。具备专业技能和经验的人才才会发展为高级管理人员。上海市人民政府已着手接受部分国家颁发的特定类型职业教育证书，但这在其他地区未必适用。

派遣

新工作许可制度允许外国人通过从海外总部派遣的方式在中国工作，要求申请人提交派遣函而非当地劳动合同。不过这一政策仅适用于京沪等地。工作组建议政府在全国范围内采用统一标准，让被派遣的员工提交派遣函而非当地劳动合同。

而且外国专家局要求派遣函只能由中国子公司的股东签发。工作组认为这种做法并不切合实际，对于业务系统复杂、人员不断在分支机构间流动的跨国集团而言尤其如此。工作组建议对同一集团公司旗下分支机构人员派遣至中国同样给予支持。

与外籍员工有关规定的官方英文翻译缺失

外国人来华工作管理服务系统上线几年来，该网站已成为发布有关外籍人员在华工作最新政策的重要平台。²³ 不过除了上海当地政府提供英文版之外，尚无这些新政的英译版，对于大多数外国人来说相当不便。工作组呼吁中央政府和其他本地政府机关提供英文版网站，以便及时使非中文母语的雇员能够迅速了解重要法规信息，以及其他相关政策信息的更新。

²³ 外国人来华工作管理服务系统，外国专家局，查阅时间 2020 年 5 月 9 日，<http://fwpsafea.gov.cn/lhCmsArticleDisController.do?cmsArticleContentPage&artId=bb7f31e65b7c4632015b809057fb0d5a>

更加高效的审批流程

新工作许可制度简化了外国人来华工作许可的申请程序。但是，变更用人单位的外国人无法直接将其工作许可从原用人单位转移至新用人单位，而是需要重新再走一遍工作许可申请程序。工作组注意到，京沪等城市可以免除 Z 签证申请流程的一些书面文件，视外籍人员更换用人单位、申请新的工作许可的时间而定。这些措施非常有帮助，中国政府正在努力缩短审批流程所需时间。不过，要完成工作变更，外籍人员必须首先注销原来的工作许可，然后申请新的工作许可，这两个步骤非常耗时。工作组建议设立特定流程，以便外籍人员换工作时可以直接更换工作许可。

而且在新冠疫情期间，中国政府公布了特别措施以加快线上申请速度。中国政府现在允许 B 类和 C 类外籍人员在线申请工作许可通知和工作许可延期，而不是当面提交书面文件。之前只有 A 类外籍人员可以在线申请。上海政府目前正在合并工作许可和居住许可申请流程。人力资源工作组欢迎这些措施，并将关注其进展。

永久居留

2020 年 2 月 27 日，中国政府发布《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》征求意见稿。²⁴ 该条例草案旨在鼓励外国人才在华居留更长时间。该草案列出了管理流程及相关资格标准，精简了现有实践，并提供了权威机构实施的框架。不过，工作组看到该草案还包含大量模糊定义，申请者的决定性因素（尤其是税收待遇）有待明确或当地具体实施细则。因此，工作组建议中国政府考虑中国欧盟商会和其他商会提出的建议，进一步修订《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》。

建议

- 提高在华工作的非 A 类外国人的法定工作年龄上限，让 60 岁以上的外国人可以在华工作；
- 为公司顺利聘用包括实习生在内的外籍人员提供必要的法律框架，例如提高实习签证政策的清晰度；

²⁴ 《关于〈中华人民共和国外国人永久居留管理条例（征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，司法部，2020 年 2 月 27 日，查阅日期 2020 年 5 月 9 日，http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2020-02/27/657_3242533.html





- 对未获得大学文凭的外籍人员、在未受中国认可的知名海外大学就读的毕业生或临时调派的外籍人员实施全国性综合统一工作许可要求；
- 及时提供签证和工作许可政策等信息的英文版；
- 考虑中国欧盟商会和其他商会提出的建议，进一步修订《中华人民共和国外国人永久居留管理条例》。

3. 支持教育系统对实践知识和软技能的培养



问题

中国的教育质量依然未达到国家发展目标 and 市场需求。

分析

中国的《国家中长期教育改革和发展规划纲要》开始于 2010 年，计划 2020 年底结束，²⁵ 然而要让国家的教育质量和熟练工人满足发展目标 and 市场需求，还有很多工作要做。企业需要投入大量时间和资金进行员工培训方能弥补不足。虽然中国政府尽力尝试把教育系统从“死记硬背模式”转为素质教育，但并无证据表明十几年的改革对中国的教学活动或者改善中国人力市场方面产生了重大影响。

21 世纪技能

中国政府认为搭建强大的教育体系是中国在 2049 年之前成为发达国家这一目标的重要基础。²⁶ 2019 年 2 月，中国共产党中央委员会和国务院发布了《中国教育现代化 2035》，打算按照国家现代化发展战略，改善教育行业，发展更有创造力的社会。²⁷ 在实现《2030 年可持续发展议程》中国的义务之外，2035 规划还展示了中国积极参与全球教育治理事业。例如，该规划包括派遣研究团队到多个地方，与利益相关方交流并收集能够增强国家总体人才

力的建议。²⁸

而且，2019 年 7 月，中国政府发布一套新的指南，鼓励学校通过弱化机械学习、推动定性教学法来培养学生的认知和批判性思维。²⁹ 在这个方面，教育学家费南多·雷莫尔斯和康妮·K·郑主张全球教育者应该为学生配备内省、人际和认知能力，这样可以支持他们应对 21 世纪的复杂状况。³⁰ 这些能力包括与不同文化的人合作的社交和情感能力；创造性解决复杂问题的能力；认为个人能够并且应该超越国界、改变未来的自信心。为了具备全球竞争力，学生需要培养创造力、批判性思维、文化素养和合作能力。³¹ 对于中国政策制定者来说，考虑到中国灵活设计课程的模式尚未完全实现以及培养独立思考能力的文化尚未完全形成，实现这个目标需要更加关注教学方法的改进。

国际交流与合作

要想进一步实现欧盟于 2018 年认可的欧盟与中国合作计划和民众交流，³² 更为关键的是努力促进互相了解和全球公民意识。教育在这个方面至关重要：通过形成文化纽带和增强跨国合作，国际交流可以增强欧洲与中国的社会和经济关系。³³

在新冠疫情期间，引人注目的国际合作的例子参见《弹性教学手册：中国“停课不停学”的经验》。该手册介绍了中国教育部在“停课不停学”活动中采用的集中线上学习策略，为 2.7 亿名学生提供在

25 《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010-2020 年）》，中华人民共和国中央人民政府，2010 年 7 月 29 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<http://www.gov.cn/jrzq/2010-07/29/content_1667143.htm>

26 《中国教育发展的野心：中共十九大的重要结论》，英国文化教育协会，2017 年 11 月 3 日，查阅日期 2020 年 7 月 7 日，<<https://education-services.britishcouncil.org/insights-blog/chinas-ambitions-education-development-key-takeaways-19th-party-congress>>

27 朱一鸣，《中国教育现代化新计划》，《华东师范大学教育评论》2(3)，第 353-362 页，2019 年，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<<https://doi.org/10.1177/2096531119868069>>

28 《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈加快推进教育现代化实施方案〉》，国务院，2019 年 2 月 23 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<http://english.www.gov.cn/policies/latest_releases/2019/02/23/content_281476535024192.htm>

29 Ben Westcott, Don Giolzetti, 《北京教育改革旨在帮助负担过重、考试过多的学生》，美国有线电视新闻网，2019 年 7 月 17 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<<https://edition.cnn.com/2019/07/16/asia/china-education-reform-intl-hnk/index.html>>

30 H. Beasley Doyle, 《如何在 21 世纪繁荣发展》，2016 年 11 月 22 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<<https://www.gse.harvard.edu/news/uk/16/11/how-thrive-21st-century>>

31 同上。

32 《欧洲议会、欧洲经济和社会委员会、地区委员会和投资银行联合沟通》，欧盟，2018 年，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_communication_-_connecting_europe_and_asia_-_building_blocks_for_an_eu_strategy_2018-09-19.pdf>

33 蔡瑜琢，《中国高等教育和趋势：对挪威高等教育与中国合作的影响》，2011 年，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<https://www.academia.edu/1964278/Chinese_higher_education_reforms_and_tendencies_implications_for_norwegian_higher_education_in_cooperating_with_china>





家进行线上学习的机会。³⁴和³⁵ 该文章举例证明了欧洲与中国的合作如何产生最实用的解决方案，协助搭建全球教育系统的复原能力。

虽然海外中国留学生的人数预计会因新冠疫情限制人员流动而减少，但是国际交流将会继续成为促进文化了解的重要催化剂以及全球人才发展未来技能的创新渠道，希望这样能促进国际课程更多地融合进入国内市场。

补贴与税收优惠

中国企业依然面临必要人才的短缺，尽管存在离职率和薪资水平较高的挑战，但他们仍尝试通过投入大量时间和资金进行员工培训来解决这一问题。³⁶为了解决人才需求与人才库之间的不平衡，人力资源工作组坚持认为应该为企业为员工培训项目的补贴。在这个方面，人社部在2020年4月疫情爆发期间推出的免费在线职业培训项目令人欢欣鼓舞，工作组希望其在疫情结束后也能长期保留。³⁷不过，工作组注意到大部分职业培训项目范围有限制、难以获取，而且通常偏向大型公司，而不是中小型企业。因此建议政府在不远的将来能推出持续地、可大范围实施的技能培训计划。

与此同时，工作组还注意到，之前要求专门针对学生的项目实习机会并未实现。国际学生和中国学生都难以找到在中国的实习机会或获得专门的职业培训，因为本地企业有时缺乏给新入行的学生进行入职培训的资源。因此，工作组建议向提供项目实习岗位的用人单位提供补贴或税收优惠。这就要求建立相关机制，用以评估此类职位的性质，以确保补贴公平发放。

建议

- 推动课程和教学方法现代化，与国际标准接轨；
- 根据中国的教育目标，在中国和国际区域联动战

34 黄荣怀，刘德建，Ahmed Tlili，杨俊锋，王欢欢等，《弹性教学手册：中国“停课不停学”的经验》，联合国教科文组织教育信息技术研究所，2020年。查阅日期2020年5月8日，<<https://iite.unesco.org/news/handbook-on-facilitating-flexible-learning-during-educational-disruption/>>

35 同上。

36 《商业信心调查2019》，中国欧盟商会，2019年。<<http://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

37 《中国推出免费在线职业培训项目》，新华网，2020年4月9日。查阅日期2020年5月8日，<http://www.china.org.cn/china/2020-04/09/content_75910201.htm>

略框架下，促进更多国际交流；

- 提供便于获取相关信息的渠道，包括政府资助的专业技能培训、自行组织的培训和商业课程，旨在加强各高校和职业中心与企业间的合作，切实培养高技能人才；
- 向为大学生提供项目实习岗位的用人单位提供补贴或税收优惠。

4. 实施更加公平的残疾人招用和接纳制度 3

4.1 支持企业招用和接纳残疾员工

问题

企业在招用残疾人方面面临多重挑战。

分析

中国企业在招用残疾人方面缺乏有效支持。2007年，中国通过了《残疾人就业条例》，规定用人单位应该按一定比例安排残疾人就业，用人单位安排残疾人就业的比例不得低于本单位在职员工总数的1.5%。大多数企业有意招用残疾员工，但在实施过程中均面临着不小的阻碍。用人单位通常难以找到合适人选，因为在很多情况下，未接受实用的职业培训的残疾人应聘者还需要发展工作所需的技能。而且尚不清楚企业是否必须直接招用残疾人，还是可以通过人才中介来招用。2019年12月，中国残疾人联合会和其他五个部联合宣布建立残疾人雇佣信息分享机制的总体方案。旨在改善残疾人员的职业培训质量，并形成整合残疾人招用的政策。³⁸工作组正在关注该方案的实施。

建议

- 建立透明的残疾人招用制度；
- 为残疾人提供适当的教育和职业培训，使其能更好地参与企业日常运作。

4.2 提高残疾人就业保障金的透明度

问题

难以达到招用残疾员工的强制性配额的企业遂以缴纳残疾人就业保障金作为补偿，但企业并不了解残

38 《关于完善残疾人就业保障金制度更好促进残疾人就业的总体方案》，国务院，2019年12月27日。查阅日期2020年5月9日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/30/content_5465191.htm>





疾人就业保障金目前的使用情况。

分析

自 2015 年发布《残疾人就业保障金征收使用管理办法》后，该保障金现已正式由地方政府征收。³⁹ 如企业无法招用足够数量的残疾人，则应根据其上年在职职工年平均工资缴纳残疾人就业保障金。

中国政府致力于降低该保障金的金额，目前上限为不超过上一年员工平均年收入的两倍。最近财政部宣布，2020 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日期间，如果企业招用残疾人的比例超过百分之一，该企业应缴纳的保障金可以减少 50%。如果该比例低于百分之一，应缴纳的保障金可以减少 10%。员工人数不超过 30 人的小企业免交保障金。人力资源工作组欢迎这些政策。不过，随着帮助更多残疾人就业依然是增强保障金体系的首要目标，缴纳费用对用人单位来说是一笔重大经济负担，尤其是考虑到新冠肺炎导致普遍存在现金流问题。⁴⁰ 工作组支持采用进一步减轻该负担的措施。例如深圳 2018 就将该基金的缴纳基准降至上一年员工平均年收入的 60%。⁴¹ 工作组建议在全国范围内推行这一做法。

根据《办法》，残疾人就业保障金可用以支持残疾人职业培训、职业教育或职业康复支出。也可用以补贴用人单位安排残疾人就业所需设施设备购置、改造和支持性服务费用。具体来说，《总体方案》提到该保障金优先用于支持招用残疾人；县市和省级财政部门应适时发布该保障金的征收和使用情况、残疾人雇用情况，并应接受监督。工作组正在关注该方案的实施。

建议

- 进一步降低残疾人就业保障金的企业缴纳金额，以减轻企业经济负担；
- 对残疾人就业保障金的缴纳和使用采取更加透明的做法。

39 《残疾人就业保障金征收使用管理办法》，国家税务总局，2015 年 9 月 9 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c1810262/content.html>>

40 《财政部关于调整残疾人就业保障金征收政策的公告》，财政部，2019 年 12 月 31 日，查阅日期 2020 年 5 月 9 日，<http://szs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202001/t20200102_3453991.htm>

41 《深圳市残疾人就业保障金征收使用管理办法》，深圳，2018 年 4 月 10 日，查阅日期 2020 年 5 月 8 日，<http://www.sz.gov.cn/zfgb/zcjd/content/post_4981685.html>

知识产权工作组

主要建议

1. 专利

1.1 在专利申请程序、专利无效程序和司法程序中接受申请日后补交的实验数据

- 修改《专利审查指南》，阐明申请日后补交的实验数据所展示的技术效果可以在原始专利申请文件直接公开或暗示的技术效果，或者是本领域技术人员根据原始专利申请文件或现有技术文件能够预期的技术效果；
- 将新标准应用于所有未决申请以及专利有效性纠纷的行政和司法审查（包括未决纠纷）；
- 希望最高人民法院出台司法解释，特别是关于最高人民法院最新发布的《关于审理专利授权确权行政案件若干问题的规定（一）》（征求意见稿）中第十一条有关申请日后补交的实验数据的内容，以将此标准制定为法律条文。

1.2 将中国专利申请权或专利权转让从技术出口排除，并简化程序

- 修改《技术进出口管理条例》（第二条第二款），删除“专利权转让”和“专利申请权转让”，将中国专利申请权或专利权转让从技术出口排除；
- 修改国家知识产权局制定的《专利审查指南》（第一部分第一章第6.7.2.2节），将中国专利申请权或专利权转让从技术出口排除。

2. 民事诉讼

2.1 扩大书面陈述的应用并确保在开庭前预留充足时间进行证据交换 ②

- 实施基本以书面形式展开的民事诉讼程序，把开庭审理聚焦在焦点问题和主要证据；
- 规定法院仅就各方以书面形式提交的意见作出裁决；
- 在开庭审理前组织当事人交换书面材料或者意见；
- 在庭审后制定正式的判决发布时间表。

2.2 要求知识产权法院向所有法院提供有关知识产权判决的明确指导意见并公布法院判决，以确保整个司法系统对知识产权相关案件判决的一致性 ③

- 要求知识产权上诉法院或知识产权法院向所有法院提供明确、一致的指导意见并向地方法院公布法院判决结果进行知识普及；
- 考虑在最高人民法院知识产权法庭维护的免费在线数据库中公布更多案件，以便最佳做法得到传播和及时采用。

2.3 根据权利人在侵权案件中的损失进一步确定获得赔偿所需的证据范围，并按比例赔偿制度，而非法定赔偿制度

- 主张在知识产权侵权案中采用按比例赔偿，而非法定赔偿：
 - 修订相关法规，阐明在侵权案件中证明“非法利润”或“非法收益”和/或“实际损



害”（以及类似概念）所需的证据范围；

- 发布相关意见、解释和/或指南，阐明主张上述赔偿所需的证据范围，减轻权利人的举证责任，更恰当地定义初步证据的范围。
- 帮助权利人获得满意的赔偿：
 - 修改有关法规或发表有关意见，更加清晰地阐明权利人为遏制侵权行为而发生的费用也应包括“合理的调查费用”；
 - 以《商标法》第六十三条为参考，修改相关法规中有关法定赔偿的规定（包括倍数），更合理地确定待赔偿金额；
 - 提高法定赔偿的标准，特别是《著作权法》第四十九条中的相关规定，使其至少与同等条款在类似问题上规定的标准等同。

3. 商标

3.1 建立一种机制，允许在无效、异议和停用撤销事项得到妥善处理之前中止商标申请审查程序

- 建立一种机制，允许在无效、异议和停用撤销事项得到妥善处理之前中止商标申请审查程序。

3.2 规定当使用者自行改变其注册商标并造成侵权时，任何人都有权提出商标撤销申请 3

- 修改《商标法》第四十九条第一款，允许任何人都有权向中国国家知识产权局申请，撤销改变后造成侵权的注册商标；
- 降低基于一个注册商标起诉另一注册商标的门槛，并规定可以根据《商标法》第七条采取行动。

3.3 允许申请人在撤销审查阶段就商标注册人提供的证据进行质疑和答复 2

- 允许申请人在撤销审查阶段就商标注册人提供的证据进行质疑和答复。

3.4 在计算商标侵权案件的损害程度时，考虑侵权货物的库存量 2

- 在计算商标侵权案件的损害金额时，考虑侵权货物库存的规模。

3.5 在认定恶意抢注时考虑中国市场的互联网活跃度和可访问性

- 在认定恶意抢注时考虑中国市场的互联网活跃度和可访问性。

4. 加强在线知识产权保护

4.1 通过立法明确电子商务平台在知识产权侵权中应承担的责任 3

- 明确电子商务平台运营方的责任，并明确电子商务平台在发生知识产权侵权行为时有责任为受害方提供有关侵权人和侵权行为的店铺/人员信息；
- 阐明《电子商务法》第十条中排除条款的定义，该条款规定开展小额交易的个人不承担展示营业执照的责任；
- 取消第四十三条中规定的对侵权人提起正式诉讼的15天期限；
- 规定每个身份证下（每人）或每家公司只能经营一家线上商店，经营方应承担举证责任，证明自身没有侵犯知识产权的前科；
- 要求电子商务平台拟定侵权人黑名单，禁止他们重新开店。

4.2 鼓励电子商务平台认可除中文知识产权证书以外的知识产权证明

- 允许国际商标注册证明作为电子商务侵权诉讼中证明商标所有权的有效证据；



- 立即将在一个案件中确定的知识产权应用于所有其它案件中。

5. 商业秘密

5.1 明确指出“重大损失”作为启动对商业秘密或机密信息的刑事执法判断基准，不应仅限于直接损失或实际损失

- 希望最高人民检察院和公安部发布指南，提供更多计算损失的方法；
- 公布示范案例（隐去机密信息），说明如何在刑事案件中通过参考权利人投入的开发成本、侵权方的预期非法收入金额以及省级人民检察院和高级人民法院规定的合理特许使用费来计算损失。

5.2 鼓励公安局积极采取措施打击商业秘密侵权，为公安局侦破此类案件提供更多资源

- 每年在执法机构内启动特别行动项目，调查和打击侵犯商业秘密的犯罪行为；
- 为公安局分配更多用于处理侵犯商业秘密案件的资源，尤其是在涉及企业前雇员的情况下。

5.3 阐明《反不正当竞争法》规定的民事诉讼中“初步证据”的标准

- 提供指导，通过司法解释和示例案件阐明初步证据的标准和举证责任规则。

6. 技术转让

6.1 取消海外知识产权转让和审查试点计划，为中欧企业创造公平的营商环境

- 取消海外知识产权转让和审查试点计划，为中欧企业创造公平的营商环境；
- 阐明“国家安全”和“国家利益”的现行定义，并对制衡制度进行详细解释，力争建立一个透明的制度；
- 请商务部根据法律规定概述阻止欧盟企业收购和/或技术转让的程序和具体原因。

工作组简介

知识产权法律法规通过赋予权利人专有支配其创作成果、并从中获得相应收益的权限，保护人类的智力劳动成果。有效的知识产权执法对于市场的创新与竞争至关重要，并有助于促成跨国合作。如果缺乏强有力的知识产权保护体系，企业和个人就不愿将最有价值的知识产权引入某个国家/地区，抑或在该地进行最尖端的知识产权创作。

知识产权工作组代表了欧洲在中国知识产权监管框架及执法机制内的众多利益相关方。工作组在北京、上海和华南也有专人负责，是企业分享知识产权事务最佳做法的平台。工作组作为中国知识产权部门和欧洲企业之间的桥梁，致力于为提升中国知识产权保护体系的效率和有效性提供意见和建议。

近期发展

关于加强知识产权保护的意见

2019年11月24日，中共中央办公厅、国务院办公厅发布了《关于强化知识产权保护的意见》（下称《意见》）。¹ 这是国务院与中国共产党首次发布此类意见，呼吁强化知识产权保护。《意见》敦促政府机构采取多种措施强化知识产权保护，包括加快修订《专利法》和《著作权法》，完善地理标志立法以及实施惩罚性赔偿。

2020年实施计划

2020年4月20日，中国国家知识产权局发布了2020-2021年实施计划，计划包含133项具体行动

¹ 《关于强化知识产权保护的意见》，中华人民共和国中央人民政府，2019年11月24日，查阅日期2020年4月26日，<http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/24/content_5455070.htm>





清单（其中还包括多项行动的时间期限），旨在改变中国的知识产权立法和实践。² 重点包括以下几个方面的建议：

1. 修订《刑法》，加大商业秘密保护力度，加强对商业秘密侵权行为的执法力度；
2. 在2020年8月底之前发布关于网络侵权的司法解释；
3. 在2020年8月底之前发布最高人民法院关于审理专利授权确权行政案件若干问题的规定；
4. 继续修订《专利法》，延长专利期限，加强对药品专利的保护并修订《专利审查指南》；
5. 与各商会定期对话，针对外国企业知识产权保护开展研究。

中国欧盟商会赞同国家知识产权局制定的详细行动计划，并期待该计划中的各项目得到有力执行。

立法进展

经修订的《中华人民共和国商标法》于2019年11月1日生效。³ 新修订内容包括打击恶意抢注，加大法定和惩罚性赔偿力度。

2019年4月23日，新修订的《反不正当竞争法》生效，这是保护商业秘密的一项积极进展。⁴ 此次修订扩大了侵权活动的范围，延伸了责任的定义，提高了赔偿金额，并将举证责任转移至被告方。

《专利法》的第四次修订仍在进行中。工作组希望修订后的《专利法》能在今年年底前颁布。

主要建议

1. 专利

1.1 在专利申请程序、专利无效程序和司法程序中接受申请日后补交的实验数据

问题

根据中国目前的专利实践，专利局对接受申请人于申请日后补交的实验数据设定了非常严格的标准，这导致如果实验数据未包含在原始说明书中，申请人凭借申请日后补交数据获得专利权的难度比在其他国家/地区大得多。

分析

在专利审查程序、专利无效程序和司法程序中，制药行业内的专利申请人严重依赖实验数据以满足可专利性要求，包括充分公开和创造性的要求。

《专利审查指南》反映出国家知识产权局对实验数据的要求前后不一致。⁵ 与其他国家/地区（例如：美国或欧盟）相比，中国对申请日后补交的数据的要求严格得多。尽管最新版《专利审查指南》建议对申请日后补交的数据予以考虑，但在实际操作中，专利审查程序、专利无效程序或司法程序很少接受此类数据。⁶ 因此，如果原始专利说明书中未包含实验数据，那么，制药行业内的申请人将很难获得专利保护。这导致对于多年前申请并已授权的专利的无效挑战的成功率会相当高，因为这些专利申请授权时，可专利性对实验数据的要求低于当下水平，这反过来又会阻碍专利权人追求进一步创新。

建议

- 修改《专利审查指南》，阐明申请日后补交的实验数据所展示的技术效果可以在原始专利申请文件直接公开或暗示的技术效果，或者是本领域技术人员根据原始专利申请文件或现有技术文件能够预期的技术效果；
- 将新标准应用于所有未决申请以及专利有效性纠纷的行政和司法审查（包括未决纠纷）；
- 希望最高人民法院出台司法解释，特别是关于最高人民法院最新发布的《关于审理专利授权确权行政案件若干问题的规定（一）》（征求意见稿）中第十一条有关申请日后补交的实验数据的

2 《2020—2021年贯彻落实《关于强化知识产权保护的若干意见》推进计划》，国家知识产权局，2020年4月20日，查阅日期2020年4月28日，<<http://www.sipo.gov.cn/zscqgz/1147678.htm>>

3 《中华人民共和国商标法》，全国人民代表大会，2019年5月7日，查阅日期2019年7月30日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-05/07/content_2086832.htm>

4 《中华人民共和国反不正当竞争法》，全国人民代表大会，2019年5月7日，查阅日期2019年7月30日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/9a37c6ff150c4be6a549d526fd586122.shtml>>

5 《关于修改〈专利审查指南〉的公告（第343号）》，国家知识产权局，2019年12月31日，查阅日期2020年6月4日，<<http://www.cnipa.gov.cn/zfzg/1144989.htm>>

6 例如，如果原始说明书中没有充分说明补交数据所展示的技术效果，或者作为法院证据时具有程序上的缺陷（例如：未经领事馆证明的外国证据），那么此类数据不会被接受，这种规定对于创新型跨国公司来说很不公平。



内容，以将此标准制定为法律条文。^{7和8}

1.2 将中国专利申请权或专利权转让从技术出口排除，并简化程序

问题

目前在中国，当转让方包括中国个人或单位，而受让方包括外国个人、企业或其他组织，专利申请权或专利权转让被归类为技术出口，需要获得商务主管部门颁发的出口许可，这给中国专利的转让方带来了巨大的负担。

分析

根据《中华人民共和国技术进出口管理条例》第二条第一款，技术出口是指从中华人民共和国境内向中华人民共和国境外，通过贸易、投资或者经济技术合作的方式转移技术的行为。尽管中国政府目前将中国专利申请权或专利权转让作为技术出口处理，但它们并不符合技术出口的要求，因为当一家中国公司向一家外国公司转让中国专利时，该专利仍然仅在中国境内有效，无法在国外转让。

中国专利转让后不会使受让人能够以该专利为基础向外国申请专利，因为向外国申请专利必须遵守《专利法》第二十条规定的保密审查。中国没有必要为了监管根据中国专利技术向外国申请专利而在保密审查之外为中国专利转让设置障碍。

此外，外国个人、企业或其他组织向中国个人或单位转让中国专利并不被视为技术进口。这种不对等会导致技术进出口方面的混乱。

建议

- 修改《技术进出口管理条例》（第二条第二款），删除“专利权转让”和“专利申请权转让”，将中国专利申请权或专利权转让从技术出口排除；
- 修改国家知识产权局制定的《专利审查指南》（第一部分第一章第6.7.2.2节），将中国专利申

7 《关于审理专利授权确权行政案件若干问题的规定（一）》（征求意见稿），最高人民法院，2020年4月28日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-227631.html>>

8 尤其要阐明技术人员能够确认第十一条所述技术效果时的标准。

请权或专利权转让从技术出口排除。

2. 民事诉讼

2.1 扩大书面陈述的应用并确保在开庭前预留充足时间进行证据交换

问题

程序上的做法使司法辩论难以完全透明，并且间接增加了中国法院的工作量。

分析

2019年，通过民事诉讼进行的知识产权诉讼案件的数量再创新高。中国法院共裁定了394,521起一审民事知识产权案件，同比增长了近40%。⁹然而，诉讼数量显著上升，但相应的司法资源却难以跟上增速，导致部分法院仅允许一天时间完成证据交换工作并进行举证质证。在这种情况下，法院缺乏足够的时间来考虑复杂疑难的知识产权案件，特别是专利案件。将民事诉讼程序调整为以书面形式为主将显著提高效率。

建议

- 实施基本以书面形式展开的民事诉讼程序，把开庭审理聚焦在焦点问题和主要证据；
- 规定法院仅就各方以书面形式提交的意见作出裁决；
- 在开庭审理前组织当事人交换书面的材料或者意见；
- 在庭审后制定正式的判决发布时间表。

2.2 要求知识产权法院向所有法院提供有关知识产权判决的明确指导意见并公布法院判决，以确保整个司法系统对知识产权相关案件判决的一致性 3

问题

尽管中国知识产权法院系统的专业度备受认可，但他们所积累的专门知识和经验并未与更广范围内的法院共享。

9 《中国法院知识产权司法保护状况（2019）》，中国法院网，2020年4月21日，查阅日期2020年5月6日，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/04/id/5049570.shtml>>





分析

知识产权法院系统，尤其是最近成立的知识产权上诉法院，为知识产权纠纷提供了强有力的执行渠道。但在利用知识产权专门性法院的成功经验并拓展至其他法院时，需要发展专门知识以管理工作量，同时确保案件处理的一致性。这是中国的司法体系面临的关键挑战。

建议

- 要求知识产权上诉法院或知识产权法院向所有法院提供明确、一致的指导意见并向地方法院公布法院判决结果进行知识普及；
- 考虑在最高人民法院知识产权法庭维护的免费在线数据库中公布更多案件，以便最佳做法得到传播和及时采用。

2.3 根据权利人在侵权案件中的损失进一步确定获得赔偿所需的证据范围，并按比例赔偿制度，而非法定赔偿制度

问题

法律优先考虑根据知识产权侵权程度和/或权利人遭受的损失确定赔偿金额，而不是仅仅判定侵权人承担法定赔偿，但在实践中，待提供证据的范围并不明确，权利人需要承担很大的举证压力，而且会在实际证据收集过程中面临重重困难，这些问题可能难以使权利人获得满意的赔偿。

分析

由于待提供证据的范围不够明确，而且在实际证据收集过程中会面临重重困难，因此，判决往往仅支持法定赔偿，而不是根据权利人遭受的损失计算损害赔偿。为证明“非法利润”或“非法收益”和/或“实际损害”所需的证据范围应在立法时进行详细说明。

此外，鉴于收集某些证据十分困难，尤其是在侵权人并未正常经营的情况下，有必要以更合理的方式转移举证责任。与相关违法行为造成的损失相比，赔偿数额较少。此外，与收集证据有关的费用未全部被纳入赔偿范围。应当以更合理的方式定义初步证据，最高人民法院应当通过意见、解释和指南来

指导这一过程，并修订相应有关立法。

由于证据范围不明确且收集证据的难度较大，权利人通常难以获得满意的赔偿。此外，相关法律法规规定的法定赔偿金额还不够高。即使在《著作权法》第三次修订后，因侵犯著作权而需支付的法定赔偿金额仍然非常低。¹⁰而且，法院通常不会支持最高赔偿金额。立法的修订应包括确定判定法定赔偿倍数的标准，以进一步推进赔偿额的计算标准化，以更加平等的方式增加赔偿额。在这方面，修订后的《商标法》第六十三条就是一个很好的例子。

建议

- 主张在知识产权侵权案中采用按比例赔偿，而非法定赔偿：
 - 修订相关法规，阐明在侵权案件中证明“非法利润”或“非法收益”和/或“实际损害”（以及类似概念）所需的证据范围；
 - 发布相关意见、解释和/或指南，阐明主张上述赔偿所需的证据范围，减轻权利人的举证责任，更恰当地定义初步证据的范围。
- 帮助权利人获得满意的赔偿：
 - 修改有关法规或发表有关意见，更加清晰地阐明权利人为遏制侵权行为而发生的费用也应包括“合理的调查费用”；
 - 以《商标法》第六十三条为参考，修改相关法规中有关法定赔偿的规定（包括倍数），更合理地确定待赔偿金额；
 - 提高法定赔偿的标准，特别是《著作权法》第四十九条中的相关规定，使其至少与同等条款在类似问题上规定的标准等同。

3. 商标

3.1 建立一种机制，允许在无效、异议和停用撤销事项得到妥善处理之前中止商标申请审查程序

问题

商标注册的审查时间已缩短，而无效/撤销时间却没有同步缩短，因此，当商标申请人需要重新申请商标时，可能会有他人提出驳回申诉和诉讼，从而

¹⁰ 根据《著作权法》第四十九条，权利人最多可获得人民币50万元的赔偿金。近期发布的《著作权法》修订草案将这一金额提高到了人民币500万元。





导致商标申请人不得不花费更多时间和精力提出申诉或诉讼。

分析

国家知识产权局于2019年10月宣布，商标注册的平均审查时间已缩短至5个月，而《商标法》第二十八条最初规定的审查时间为9个月。^{11和12}这一过程的加快已经为想要注册商标的公司带来了麻烦。例如，一家公司在申请商标时会同时对可能妨碍注册的其它商标提出商标异议、停用撤销和/或商标无效申请。当注册审查时间为9个月时，这些行动会与商标审查同时进行。

但是，商标审查期限缩短迫使企业提出驳回申诉，甚至可能提起诉讼，以确保他们提出的商标申请顺利进行，直至任何可能妨碍注册的其它商标被驳回、撤销或宣告无效。导致注册人付出更多成本，投入更多资源。

为了改变这一程序，工作组主张在《商标法》中引入一种程序，允许在商标异议、撤销和无效事项都得到妥善处理之前中止商标申请审查程序。该程序将减轻国家知识产权局和商标注册人的工作量，对中国的商标注册格局大有裨益。

建议

- 建立一种机制，允许在无效、异议和停用撤销事项得到妥善处理之前中止商标申请审查程序。

3.2 规定当使用者自行改变其注册商标并造成侵权时，任何人都拥有权提出商标撤销申请 ③

问题

蓄意改变的注册商标侵犯现有商标的情况越发严峻，但没有行政解决方案，而司法解决方案受到最高人民法院司法解释的条件制约。

分析

一种解决方案是向法院起诉自行改变商标的注册人，以撤销改变后造成侵权的商标。但是，根据最高人民法院的两项司法解释的有关条款，采取这种方案具有一定难度，相关司法解释包括：《最高人民法院关于审理注册商标、企业名称与在先权利冲突的民事纠纷案件若干问题的规定》第一条第二款以及《最高人民法院关于审理涉及驰名商标保护的民事纠纷案件应用法律若干问题的解释》第十一条。^{13和14} 以上条款规定，如果基于一个注册商标起诉另一注册商标的，应当先申请其无效，除非存在特殊情况，如商标的改变将其显著特征更改，或者其为驰名商标。另一障碍是，《商标法》第七条规定了商标申请和使用的诚信原则，但其仅被视为一般原则，不能作为采取法律行动的唯一依据。

建议

- 修改《商标法》第四十九条第一款，允许任何人都拥有权向中国国家知识产权局申请，撤销改变后造成侵权的注册商标；
- 降低基于一个注册商标起诉另一注册商标的门槛，并规定可以根据《商标法》第七条采取行动。

3.3 允许申请人在撤销审查阶段就商标注册人提供的证据进行质疑和答复 ②

问题

未使用的注册商标被申请撤销时，中国国家知识产权局不允许申请人对商标使用证据进行审查，经常导致案件被移送至国家知识产权局商标局进行第二轮审查，进而导致程序延长。

分析

其中，许多商标的申请并非出于任何实际使用意图。但是，这些商标注册申请却对希望使用和保护相同或相似商标的申请者构成了障碍，他们因此经常提出商标撤销申请以撤销这些未使用的商标。但

11 《改革成效显著：商标注册审查平均周期已缩短至5个月》，国家知识产权局，2019年10月18日，查阅日期2020年5月15日，<http://sbj.cnipa.gov.cn/gzdt/201910/t20191018_307457.html>

12 《中华人民共和国商标法》，国家市场监督管理总局，2019年4月20日，查阅日期2020年5月15日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/tssps/202004/t20200420_314426.html>

13 《最高人民法院关于审理注册商标、企业名称与在先权利冲突的民事纠纷案件若干问题的规定》，北大法宝，2008年2月18日，查阅日期2019年6月10日，<http://www.pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=102085>

14 《最高人民法院关于审理涉及驰名商标保护的民事纠纷案件应用法律若干问题的解释》，最高人民法院，2010年2月10日，查阅日期2020年8月10日，<<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-62>>





是，在撤销审查阶段，目前立法不支持对证据进行质证，致使案件进入第二轮审查，不必要地将程序延长。

建议

- 允许申请人在撤销审查阶段就商标注册人提供的证据进行质疑和答复。

3.4 在计算商标侵权案件的损害程度时，考虑侵权货物的库存量

问题

商标持有者很难证明已经进入市场的商品数量，因此在许多情况下，即使侵权者被查获大量侵权商品，商标所有者也只能获得数额很低的损害赔偿金。

分析

在大多数知识产权侵权案件中，损害赔偿金的计算只考虑侵权人已出售的产品。由于认为侵权人未从库存商品中获利，且权利所有者因货物未进入市场而未遭受损失，因此大多数情况下不考虑库存商品。然而，在大多数情况下，侵权者会宣称没有售出任何商品，即使是有关部门查获大量侵权库存商品之后仍然如此。尽管商标持有人很难证明已经进入市场的侵权商品数量，但是，库存规模实际上以某种方式反映了实际销量：如果未被查获，库存商品很可能已经进入市场。

建议

- 在计算商标侵权案件的损害金额时，考虑侵权货物库存的规模。

3.5 在认定恶意抢注时考虑中国市场的互联网活跃度和可访问性

问题

如果某个商标的“影响”和“声誉”是在国外形成的，那么，商标持有人很难证明该商标在国内的“影响”和“声誉”，因为在注册审查过程中仅可使用中文资料，甚至仅可使用中文网页内容。

分析

根据《商标法》第三十二条，申请商标注册不得损害他人现有的在先权利，也不得以不正当手段抢注他人已经使用并有一定影响的商标。实际上，国家知识产权局仅会考虑商标是否在中国具有“一定影响”。在对抢注商标提出异议或撤销申请期间，权利人很难让国家知识产权局认可其在海外持有、但尚未进入中国市场的商标具有“一定影响”，即使中国消费者可以在线查看商标所代表的品牌也无济于事。

在许多情况下，要想证明某个商标已在中国使用很难，¹⁵以2019年无印良品商标权纠纷案为例。在本案中，无印良品未在中国大陆地区注册就率先使用“无印良品”这一商标（“MUJI”中文版），这成为无印良品与海南南华的商标侵权案中败诉的关键原因。根据《中国商标法》第十三条第二款的规定，即使商标申请中未直接、明确指出商标涵盖的商品种类，中国驰名商标也应受到保护（防止他人不正当注册和侵权）。

如果可以将《商标法》第三十二条中“一定影响”的情形扩展到包含中国市场可访问的互联网，那么，许多恶意抢注行为将得到妥善处理。

建议

- 在认定恶意抢注时考虑中国市场的互联网活跃度和可访问性。

4. 加强在线知识产权保护

4.1 通过立法明确电子商务平台在知识产权侵权中应承担的责任

问题

在处理知识产权侵权案件的过程中，电子商务平台几乎不承担责任，这种情况会阻碍权利人提出法律诉讼，让侵权人可以轻松（重新）开设多家侵权店铺。

分析

《电子商务法》第四十二条规定，知识产权权利

¹⁵ 在无印良品商标侵权案中，法院没有保护无印良品商标，因为法院裁定当海南南华于2000年申请注册相似商标时，无印良品在中国并不知名。



人认为其知识产权受到侵害的，有权通知电子商务平台采取通知和删除等必要措施。¹⁶ 但是，第四十三条明显减轻了电子商务平台的责任，因为电子商务平台的义务仅是在侵权投诉期间在双方之间传递信息。¹⁷ 侵权人提出抗辩通知后，权利人需要在15天内对侵权人提起正式诉讼，否则该案将终止。由于网上有大量侵权店铺，所以权利人没有足够时间或预算在15天内针对每个侵权人采取法律行动。

此外，《电子商务法》第九条规定了电子商务经营者展示营业执照信息的责任。第十条免除了进行小额交易的个人展示营业执照的责任。第十七条规定了电子商务经营者提供所售商品和服务的全面、准确信息的责任。然而，尽管如此，知识产权所有者还是难以获得这些信息或找到多次侵权者，因为电子商务平台为了保护其用户的隐私，不愿披露这些信息，以防遭致法律诉讼。由于侵权人可通过在平台上出售非法商品获利，因此，电子商务平台更应负责处理权利人提出的知识产权侵权请求。有关在线知识产权保护的更多信息，请参阅《时装与皮具工作组建议书》。

建议

- 明确电子商务平台运营方的责任，并明确电子商务平台在发生知识产权侵权行为时有责任为受害方提供有关侵权人和侵权行为的店铺/人员信息；
- 阐明《电子商务法》第十条中排除条款的定义，该条款规定开展小额交易的个人不承担展示营业执照的责任；
- 取消第四十三条中规定的对侵权人提起正式诉讼的15天期限；
- 规定每个身份证下（每人）或每家公司只能经营一家线上商店，经营方应承担举证责任，证明自身没有侵犯知识产权的前科；

¹⁶ 《中华人民共和国电子商务法》，商务部，2019年8月31日，查阅日期2019年5月15日，<http://www.mofcom.gov.cn/article/zl_dzswf/deptReport/201811/20181102808398.shtml>

¹⁷ 第四十三条 平台内经营者接到转送的通知后，可以向电子商务平台经营者提交不存在侵权行为的声明。声明应当包括不存在侵权行为的初步证据。电子商务平台经营者接到声明后，应当将该声明转送给发出通知的知识产权权利人，并告知其可以向有关主管部门投诉或者向人民法院起诉。电子商务平台经营者在转送声明到达知识产权权利人后十五日内，未收到权利人已经投诉或者起诉通知的，应当及时终止所采取的措施。

- 要求电子商务平台拟定侵权人黑名单，禁止他们重新开店。

4.2 鼓励电子商务平台认可除中文知识产权证书以外的知识产权证明

问题

电子商务平台仅认可中国知识产权证书，这对于外国权利人来说维权十分艰难。

分析

如果权利人无法提供中国著作权登记证书或中国商标注册证，那么，中国的电子商务平台就不能受理著作权或商标侵权案件。已完成国际商标注册且指定中国保护注册商标的欧洲权利人通常并不持有中国商标证书。¹⁸

根据《伯尔尼公约》，作者在作品创作完成时即自动享有著作权，中国也建立了著作权登记制度，用于宣布经中国政府、中国商标局和商标评审委员会认可的著作权持有人，其中没有提出著作权证明的要求。因此，电子商务平台不应充当法院的角色（决定权利人是否能够证明其版权拥有权），而应在通知与移除案件中维护著作权权利人的利益。

建议

- 允许国际商标注册证明作为电子商务侵权诉讼中证明商标所有权的有效证据；
- 立即将在一个案件中确定的知识产权应用于所有其它案件中。

5. 商业秘密

5.1 明确指出作为启动对商业秘密或机密信息的刑事执法判断基准，不应仅限于直接损失或实际损失

问题

将“重大损失”限定为直接损失和实际损失使得知识产权所有人在被窃取的生产技术用于制造未上市产品的情况下很难要求执法机关进行刑事调查或针对商业秘密盗取行为进一步提起诉讼。

¹⁸ 权利人只有在中国完成正式商标注册后才能单独申请中国商标证书。





分析

《刑法》第二百一十九条规定，因侵犯商业秘密行为而给权利人造成重大损失或造成特别严重的后果，可判处有期徒刑、拘役和/或罚金。¹⁹ 根据最高人民检察院和公安部联合制定的《关于经济犯罪案件追诉标准的规定》（以下简称为《规定》），若损失数额在五十万元以上，公安机关应开展刑事调查。²⁰

但是，地方执法机构对损失是否应仅限于实际损失以及知识产权所有人应如何证明损失数额持有不同的观点。根据《规定》，“直接损失超过五十万元”被确定为起诉的门槛。²¹ 但是，在2004年，将“直接损失超过五十万元”替换为“损失超过五十万元”，“直接”一词被删除。因此，根据现行法律规定，刑事案件中的损失应包括“直接损失”和“间接损失”。

尽管自2004年以来，“损失”的定义已经扩大，但实际上，公安机关或检察院往往仅关注直接损失。将损失狭义地解读为刑事调查门槛会导致对知识产权所有者的保护力度严重不足。对于涉及生产技术或生产设备配置的商业秘密盗取案件，当侵权人已经开始使用盗取技术建造工厂或设置设备来生产商品但尚未出售任何侵权产品时，实际损失很难界定。工作组敦促最高人民检察院和公安部阐明刑事调查门槛中的损失不应仅限于实际损失。

建议

- 希望最高人民检察院和公安部发布指南，提供更多计算损失的方法；
- 公布示范案例（隐去机密信息），说明如何在刑事案件中通过参考权利人投入的开发成本、侵权方的预期非法收入金额以及省级人民检察院和高级人民法院规定的合理特许权使用费来计算损失。

19 《中华人民共和国刑法》，司法部，2020年2月14日，查阅日期2020年5月15日，<http://www.moj.gov.cn/subject/content/2020-02/14/1449_3241661.html>

20 《关于印发<最高人民法院、公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定>的通知》，北大法律英文网，2010年5月7日，查阅日期2020年5月15日，<<http://www.lawinfochina.com/display.aspx?lib=law&id=8252&CGid=>>

21 《最高人民法院、公安部关于经济犯罪案件追诉标准的规定》，中国投资指南，2001年4月18日，查阅日期2020年5月15日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_67945_0_7.html>

5.2 鼓励 公安局 积极采取措施打击商业秘密侵权，为侦破此类案件提供更多资源

问题

缺乏严格的刑事责任导致法律对侵权人没有足够的威慑力，从而阻碍创新，并造成职业道德滑坡。

分析

公安局在受理涉嫌商业秘密盗窃的案件之前通常要求权利人向公安局提供有关涉嫌侵权人存储商业秘密的位置，但是，权利人很难获知此类信息。由于商业秘密侵权案件的复杂性和资源的匮乏，公安局经常拖延或不愿受理此类案件。

盗窃和滥用商业秘密会给权利人带来巨大损失，因为权利人的业务主要以专有技术为基础。此类案件通常涉及权利人的前雇员。缺乏严格的刑事责任不仅会导致侵权人不尊重法律权威，而且还会阻碍创新，导致社会职业道德败坏。

建议

- 每年在执法机构内启动特别行动项目，调查和打击侵犯商业秘密的犯罪行为；
- 为公安局分配更多用于处理侵犯商业秘密案件的资源，尤其是在涉及企业前雇员的情况下。

5.3 阐明《反不正当竞争法》规定的民事诉讼中“初步证据”的标准

问题

“初步证据”的含糊性使法院拥有很大的自由裁量权，这种情况会加重商业秘密所有人的举证负担，阻碍创新。

分析

修订后的《反不正当竞争法》第三十二条规定了举证责任的转移，只要权利人提供“初步证据”，就可以转移举证责任，但“初步证据”的定义仍有待澄清，不同法院和法官对“初步证据”有不同的解释。²² 在实践中，商业秘密所有人可能仅能提供有

22 《中华人民共和国反不正当竞争法》，全国人民代表大会，2019年5月7日，查阅日期2020年5月12日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/9a37c6ff150c4be6a549d526fd586122.shtml>>





限的线索（例如，侵权人的招标文件的数字复印件可以证明商业秘密侵权的可能性），而且这种线索本身的合法性就值得怀疑。实际上，商业秘密所有人在提供证据证明侵权行为方面仍然面临重重困难。

建议

- 提供指导，通过司法解释和示例案件阐明初步证据的标准和举证责任规则。

6. 技术转让

6.1 取消海外知识产权转让和审查试点计划，为中欧企业创造公平的营商环境

问题

知识产权接管审查和技术转让措施对欧洲企业不公平。

分析

国务院于2018年3月发布了与正式知识产权接管审查机制有关的工作办法。²³ 该《办法》扩大了现有的限制条件，并规定在知识产权转让时必须经由商务部和有关部门进行强制性审查。自2002年起，中国一直在限制技术进出口。但是，2018年发布的《办法》规定，如果外方在中国进行并购，则并购涉及的知识产权需经过安全审查。该《办法》评估了技术转让和收购对中国国家安全和国家利益的影响。需要进一步澄清哪些事项涉及了国家利益或国家安全。目前，该《办法》发布后，中国政府有可能以知识产权为由阻止欧洲企业收购中国企业。

欧洲企业仍不确定中国会如何对待欧洲企业的知识产权。中国的外商独资企业和合资企业都被视为中国企业，认识到这一点很重要。因此，在中国进行研发的欧洲企业有可能无法将知识产权（包括专利和软件）和技术转让给其欧洲母公司。

根据该《办法》，商务部不仅可以审查所有与知识产权有关的收购，而且有可能以国家安全和/或国

家利益为由阻止收购。

最近的事态发展令工作组感到担心。目前，欧洲企业很难收购中国企业。然而，从另一个角度可以更加直观地发现，该《办法》为知识产权增加了一层保护层，使收购变得更加困难。

国务院于2019年3月18日宣布国务院令第709号，《中华人民共和国技术进出口管理条例》经过修订，删除第二十四条第三款、第二十七条和第二十九条，中国欧盟商会对此表示欢迎。令人惊讶的是，这些试点办法目前依然有效，相关知识产权转让仍需经过审查。

工作组希望中国在实施该《办法》时避免任何保护主义。欧洲企业希望中国能废除此类法规。如果不能废除，则需要制定明确、详细的实施细则。

建议

- 取消海外知识产权转让和审查试点计划，为中欧企业创造公平的营商环境；
- 阐明“国家安全”和“国家利益”的现行定义，并对制衡制度进行详细解释，力争建立一个透明的制度；
- 请商务部根据法律规定概述阻止欧盟企业收购和/或技术转让的程序和具体原因。

23 《知识产权对外转让有关工作办法（试行）》，国务院，2018年3月29日，查阅日期2020年5月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/29/content_5278276.htm>





跨商会中小企业工作组

1. 为欧盟在华中小企业提供更好的融资渠道

- 加强贷款战略实施，帮助所有在华中小企业（无论是欧洲企业还是本土企业）获得融资；
- 增加激励措施，鼓励商业银行向暂时面临现金短缺的中小企业提供短期银行透支服务；
- 制定适合内外资中小企业贷款的专用信用风险评估程序或体系；
- 鼓励中国建立专项国家基金，为在华欧盟和中国中小企业建立融资合作伙伴关系提供支持；
- 放宽外汇债务配额要求，消除限制中小企业，尤其是外商投资中小企业获得信用融资的监管障碍。

2. 促进各行政部门之间的协作，提高中小企业监管政策的透明度、明确性和完整性

- 将“一站式服务”体系扩大至省/地区一级行政主管部门，以协助所有外国在华中小企业和中国本土中小企业履行各类登记和监管义务；
- 进一步建立官方平台（在线平台优先），以向中小企业提供全面、一致和及时的信息；
- 通过减少政府审批、简化现存审批和申请程序，继续减轻中小企业的行政负担。

3. 最大限度减轻中小企业的财务负担，可采取的措施包括确立合理支付条款，执行按时支付条款以减轻在华中小企业的负担

- 发布指导方针并实施有效的行业监督，以确保与中小企业存在业务往来的国有企业及私营企业尊重合同规定的支付条款；
- 设立最长支付时限条款，且该条款应被法律允许纳入合同之中；
- 鼓励国有企业与中小企业签署包含合理支付条款的合同；
- 完善追缴债务的法律程序；
- 进一步落实相关措施，鼓励银行在应收账款的基础上为中小企业提供融资方案；
- 继续制定有针对性的措施，减轻中小企业的财务负担。

4. 提升知识产权保护的价值，强化在消费者、企业及地方政府层级的知识产权保护机制

- 动员公众和商界参与提升知识产权意识的宣传活动；
- 通过国家市场监督管理总局加强针对地理标志的执法力度；
- 加强通知和移除程序的执行力度和一致性；
- 与地方执法机构、海关和地方法院合作，共同开展打击假冒伪劣商品的有效行动；
- 增加对知识产权相关机构在线服务资源的访问权限，使中小企业在行使专有权利方面享受更多实惠和便利；
- 进一步完善知识产权特别法庭的试点工作。



工作组简介

商会间中小企业工作组创建于2014年，是欧盟中小企业中心（二期）新建的项目，¹旨在加强对欧盟中小企业在华的政策支持。工作组以中国欧盟商会现有的中小企业论坛为基础。中小企业是推动国家整体经济发展和社会福利提升的重要力量，鉴于此，工作组旨在带领欧盟中小企业，为其表达在华运营中面临的挑战以及困难提供强有力的渠道。²工作组定期组织会议，为欧盟中小企业和欧盟中小企业利益相关方提供切实的解决方案和政策建议。³

中国和欧盟对中小企业的定义

欧盟对中小企业的定义为雇员人数不超过250人且年营业额不超过5000万欧元或总资产不超过4300万欧元的企业。⁴根据欧盟委员会《2018/2019欧盟中小企业年度报告》，中小企业是欧盟经济的支柱。在所有欧盟成员国中，非金融领域的中小企业占企业总量的99.8%，就业人数占66.6%，产生的附加值占56.4%。⁵

根据《中华人民共和国中小企业促进法》（下称“《中小企业促进法》”），中国对中小企业的定义为“人员规模、经营规模相对较小的企业”。⁶中小企业划分标准由国务院有关部门制定，辨别企业的规模（微型、小型或中型）需要参照一系列可变因素，例如所属行业、营业收入、资产总额及从业人员。⁷

欧盟中小企业在华项目由中国欧盟商会负责实施

欧盟中小企业中心（二期）运营期间为2014年7月至2020年4月。它的主要目标包括：通过提供来自欧盟的具有附加值的支持服务，帮助欧盟中小企业

建立和发展在华业务；提升协同作用，促进欧盟国家和区域行业协会之间的经验分享，使得有意在华开展业务的欧盟中小企业受益；以及加强欧盟商界的政策影响力，创造更好的营商环境。⁸2020年2月，欧盟委员会发布了新一期的招标书。新一期预计将在2020年第三季度开始实施。

另一个颇具知名度的欧盟中小企业在华项目是欧盟中小企业中国知识产权服务平台（China IPR SME Helpdesk），该平台通过提供免费信息和服务，帮助欧盟在中国大陆、香港、澳门和台湾运营或与这些地区有业务往来的中小企业保护知识产权并行使相关权利。⁹

近期发展

中国的中小企业

中小企业在中国的经济和社会发展中发挥着重要作用。中小企业不仅占全国企业总数的99%以上，还贡献了超过半数的国内生产总值。此外，中小企业还提供了超过80%的工作岗位，持有超过70%的专利，纳税额超过国家税收总额的50%。¹⁰

在华投资、对华出口或在华经营（或有此计划）的欧盟中小企业涉足最多的是食品和饮料、商业服务、教育、信息与通信技术以及医疗保健行业。

中国欧盟商会《商业信心调查》

《商业信心调查》是中国欧盟商会年度主要出版物之一。2020年《商业信心调查》有626家中国欧盟商会会员参与，其中53%的会员企业在华雇员人数少于250人。调查开展于新冠疫情爆发早期，因而能反映会员企业在危机真正爆发之前的观点，但从其回复中已经能够看出，即使在当时，相比于大型企业，欧盟中小企业已处于劣势。这些企业受2019年经济放缓负面影响最大，只有46%的企业实现增收，40%的企业获得更高的息税前收益，相比之下，跨国企业则分别占56%和47%。融资和市场准入问题仍然是中小企业最关注的问题，2019年只有

1 《关于欧盟中小企业中心》，欧盟中小企业中心，查阅日期2020年4月25日，<<http://www.eusmecentre.org.cn/about-centre>>
2 《商会间中小企业建议书》为来自欧盟所有成员国的中小企业（无论是否属于中国欧盟商会的成员）发声。
3 欧盟中小企业中心执行合伙人与欧盟各国使馆，<www.eusmecentre.org.cn>
4 《2003年5月6日关于微型和小型企业界定的委员会建议书(C(2003) 1422)》，欧盟委员会，2003年5月20日，查阅日期2020年4月27日，<<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003H0361&from=EN>>
5 欧盟委员会等，《2018/2019欧盟中小企业年度报告》，欧盟，2019年11月，第11页<<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b6a34664-335d-11ea-ba6e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>>
6 《中华人民共和国中小企业促进法》，全国人民代表大会，2017年，查阅日期2020年4月26日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-09/01/content_2027929.htm>
7 《统计上大中小微型企业划分办法(2017)》，国家统计局，2018年3月1日，查阅日期2020年4月22日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjbz/201801/t20180103_1569357.html>

8 《关于欧盟中小企业中心》，欧盟中小企业中心，查阅日期2020年4月12日，<<http://www.eusmecentre.org.cn/about-centre>>
9 《关于欧盟中小企业中国知识产权服务平台》，查阅日期2020年4月18日，<<http://www.china-iprhelpdesk.eu/content/about-hd>>
10 郭林茂和马向辉（主编），《中华人民共和国中小企业促进法解读》，中国民主法制出版社，北京，2017年，第15-19页。





36%的中小企业获得补贴。此外，有近一半的受访企业表示，相比中国本土企业，自身受到了政府的不公平待遇。

第10次中欧中小企业政策对话

2019年7月25日，中国欧盟商会与欧盟中小企业中心的代表参加了第10次中欧中小企业政策对话。对话由欧盟委员会内部市场、产业、创业和中小企业总司慕僚长Kristin Schreiber以及工业和信息化部总工程师张峰主持，对话讨论了近期与欧盟中小企业和中国本土中小企业相关的政策进展，内容涉及融资渠道、逾期付款、创新和中小企业国际化等方面。

法规更新

• 与中小企业相关的重要中国政策文件

发展中小企业体现在了几乎所有的重要政策战略中，诸如“十三五”规划、“中国制造2025”和“一带一路”倡议等。中小企业相关配套文件中提及的一些重点行动领域包括，促进创新创业、推动中小企业国际化、减轻财务和行政负担，以及为中小企业提供全面服务。

• 《中小企业促进法》及后续发展

《中小企业促进法》（下称《促进法》）颁布于2017年9月1日，生效日期为2018年1月1日。¹¹工作组在整个法律起草过程中提供了反馈意见，并欣喜地发现一些意见被纳入最终版本。2018年至2019年期间，出台了一系列配套法规。2019年两会后¹²，国务院于4月7日印发了《关于促进中小企业健康发展的指导意见》（下称《指导意见》），其中涉及完善总体市场环境、缓解中小企业融资约束、加强对中小企业的金融和税收支持、鼓励中小企业创新，以及提高服务支持能力等主题。¹³此外，2019年初，工信部和全国人大共同开展了《中小企业促进法》执法检查工作。2019年6月28日对促进法的

实施情况进行了专项调研，¹⁴调查了迄今为止的工作进展情况，并指出了需要加大工作力度的相关领域。

• 新冠疫情以及在疫情爆发期间对于中小企业的政策支持

2020年的最初几个月都笼罩在新冠疫情爆发与蔓延的阴影之中，先是中国，之后遍及全球。中国和其他国家采取的应急措施导致了诸多意想不到的负面影响，包括供应链中断、需求减少和生产被迫中断等。可以预见，中小企业无疑将是受冲击程度最高的群体之一。

为加大调查力度充分了解新冠疫情对中小企业的影 响，欧盟中小企业在2月中旬参与了相关问卷调查¹⁵，调查表明，他们面临的主要问题包括客户订单减少、供应链（尤其是与小型供应商之间的供应链）中断以及流动资金/融资问题。咨询公司和信息与通信技术公司等服务业企业的反馈尤其令人悲观，一些企业预计今年的营业收入将比2019年同期减少50%。清华大学和北京大学在2月初至4月期间对更多的企业进行了调研，同时结合中国中小企业发展促进中心等政府机构提供的信息，可以看到小型企业惨淡经营的现状：在当前情况下，三分之一的受访企业无法维持经营一个月以上，这与欧盟中小企业的反馈在很大程度上相吻合。¹⁶随着时间的逐月推移，中小企业依然面临比大型企业更为糟糕的局面。例如，2020年4月中旬的数据表明，中小企业的复工率持续低于跨国企业。¹⁷

在危机期间，中国政府推出了一系列措施，旨在最大程度减轻疫情造成的损失，并努力推动企业复工。中央政府出台了一系列的普适性政策，内容涵盖税收、人力资源和财政支持等领域，并由地方政府采取相应措施加以贯彻落实。鉴于小型企业所遭

11 《中华人民共和国中小企业促进法》，读秀，百度，2017年。查阅日期2020年4月26日。<https://duxiaofa.baidu.com/detail?searchType=statute&from=aladdin_28231&originquery=%E4%B8%AD%E5%B0%8F%E4%BC%81%E4%B8%9A%E4%BF%83%E8%BF%9B%E6%B3%95&count=61&cid=e0cb18d6b080a77aeebbfb1e431447_jaw>

12 全国人民代表大会和中国人民政治协商会议年度会议。

13 《关于促进中小企业健康发展的指导意见》，国务院，2019年4月7日，查阅日期2020年4月17日。<http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/07/content_5380299.htm?mc_cid=9c9e233ad4&mc_eid=51671cb827>

14 《中小企业促进法实施情况专项调研报告》，全国人民代表大会，2019年6月26日，查阅日期2020年4月26日。<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201906/58bef89b23b5468e8c647197365ba66c.shtml>>

15 《关于开展新型冠状病毒疫情对中小企业影响问卷调查的通知》，工业和信息化部，2020年2月2日，查阅日期2020年7月6日。<<http://www.miit.gov.cn/newweb/n1278117/n1648113/c7664045/content.html>>

16 朱武祥、刘军和魏炜，《清华、北大联合调研995家中小企业，如何穿越3个月的生死火线》，MBA中国网，2020年2月25日，查阅日期2020年4月22日。<<https://www.mbachina.com/html/tsinghua/202002/214377.html>>

17 《新冠疫情：中国的复工之路》，Trivium China，最后更新日期2020年6月3日。<<https://triviumchina.com/2020/03/07/coronavirus-getting-china-back-to-work/>>



遇的特殊困境，政府还出台了专门针对中小企业的
相关法规，例如工信部的《工业和信息化部关于应
对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共
渡难关有关工作的通知》，¹⁸ 内容涉及以下方面：
鼓励财政和融资支持，推动中小企业的数字化和创
新发展，完善针对小型企业的公共支持计划。

地方政府出台的关键措施包括以下内容：

- 通过以下方式降低税收和减轻付款压力：延缓缴
税；将增值税优惠政策延长至2023年，制定社会
保障和福利补贴以及优惠政策，例如延长社保缴
费期限或者返还2019年失业保险金的50%，暂停
对企业收费。
- 通过以下方式加强融资支持力度：确定专项贷款
的优惠利率和折扣，降低担保费率，以及加强对
金融机构的快速响应机制。
- 通过以下方式提供就业支持：向提供稳定就业机
会的机构提供现金补贴，以及停工期间的培训补
贴。
- 通过以下方式降低运营成本：国有利益相关方租
用的设施免三个月租金，租金补贴或豁免，以及
降低中小企业使用的电力和天然气价格。

此外，2020年工作报告还设定了一系列的目标和
政策，旨在疫情爆发期过后为小型企业提供进一步
支持，包括扩大免税范围、推行融资政策等多项内
容，其中大多数政策都与先前推出的措施存在一定
程度的连续性。¹⁹

主要建议

1. 为欧盟在华中小企业提供更多融资渠道

问题

在华经营的欧盟中小企业仍面临融资难的问题，因
而难以充分发挥潜力，无法为中国经济做出进一步
贡献。

分析

拥有充分的融资渠道对企业发展至关重要。众所周
知，中小企业在融资上面临着与大型企业不同的挑
战。中国经济增速放缓，同时欧盟中小企业正面临
愈发激烈的竞争，新冠疫情危机导致情况进一步恶
化，因此融资在当前商业运营中的作用更为重要。
尽管中国政策制定者不断尝试为中小企业获得融资
创造有利条件，但实际上融资仍然是重大挑战，对
外商投资的中小企业而言尤其如此。关键原因是外
资中小企业普遍被认为是高风险、低收益的客户而
本土企业由于与本地银行关系更加密切而通常被优
先考虑。

欧洲中央银行2020年5月发布的《企业融资渠道调
查》对欧盟中小企业可利用的融资渠道进行了细
分。²⁰ 结果表明，与中国的情况相反，即使在新冠
疫情爆发的背景下，融资渠道也不是欧盟中小企业
面临的主要问题。事实上，调查显示，对此感到担
忧的受访者人数很少（只有8%的被调查企业认为
这是需要解决的问题）。²¹ 此外，尽管欧盟不到三
分之一的中小企业在调查期间实际申请了银行贷
款，但其中67%的企业表示已成功获得所申请的
全额贷款。

与在欧盟的中小企业可使用的多种融资工具相比，
中国并未给予中小企业太多融资选择。例如，经济
合作与发展组织一份名为《2020年中小企业和企业
家融资》的报告显示，尽管中国仍在在线替代融资
中占主导地位，但在针对中小企业和创业融资支持
的七个既定政策工具中，中国迄今仅实施了四个，
而在欧盟，平均实施数则达到六个。²² 对于总部设
在中国的外国中小企业，尽管理论上可以从本国获
得资金，但可使用的政策工具明显减少。例如，外
商投资企业申请银行贷款，通常通过设立在中国以
外的银行提供担保获得。这通常会要求欧盟总部机
构对该外商投资企业进一步进行风险评估。而外商
投资企业更容易获得的外汇贷款，却常常因为所
谓的“借款缺口”而受到限制。“借款缺口”指的

18 《工业和信息化部关于应对新型冠状病毒肺炎疫情帮助中小企业复工复产共渡难关有关工作的通知》，工业和信息化部，2020年2月9日，查阅日期2020年4月22日，<<http://www.miit.gov.cn/n973401/n7647394/n7647399/c7669722/content.html>>

19 《政府工作报告》，第十三届全国人民代表大会第三次会议，2020年5月22日，查阅日期2020年5月25日，<<https://www.caixinglobal.com/upload/2020-government-work-report.pdf>>

20 《2019年10月至2020年3月企业融资渠道调查》，欧洲中央银行，欧洲中央银行，2020年5月8日，查阅日期2020年5月12日，<https://www.ecb.europa.eu/stats/ecb_surveys/safe/html/index.en.html>

21 同上。

22 《2020年中小企业和企业家融资：经合组织记分牌》，经合组织，2020年4月22日，查阅日期2020年4月23日，<https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/financing-smes-and-entrepreneurs-2020_95dfdf1e-en>





是投资总额与依据投资总额确定的最低注册资本之间的差值。外资企业理论上能够从中国本土银行借款，但这对于他们而言非常困难。此外，2020年《商业信心调查》的数据显示，仅有36%的中小企业表示获得了补贴，由此足以看出国际企业获得中国政府融资支持的可能性非常有限。

工作组已经注意到，中国政府近期正在采取措施来解决中小企业融资渠道问题。在2018年、2019年和2020年期间已出台了多项旨在改善小型企业融资渠道的措施。这些措施包括在2020年将中小企业的贷款额度提升40%、推迟偿还贷款本金和利息，²³ 反复有针对性地降低银行对中小企业贷款的准备金要求、扩大再融资政策的范围，并提高对不良贷款的容忍度。^{24和25} 然而，对于外国中小企业而言，从这些措施中获益的可能性非常有限。

新冠疫情危机爆发后，迫切需要更为有效的措施促进小型企业获得融资。清华大学和北京大学的联合调研数据显示，在这样的背景下，三分之一的受访企业只能维持一个月，而85.1%的受访企业最多维持三个月。²⁶ 尽管政府在危机期间采取了多项举措以加强对中小企业的融资支持，2020年工作报告也提出将继续加强这方面的工作，2020年第一季度仍有460,000家企业永久关闭。²⁷ 这些数据再次说明，为了让中小企业能够更好地实现融资，有必要对现有措施和渠道加以改善，甚至在必要时，可以考虑采用全新的方式或替代性方式。

建议

- 加强贷款战略实施，帮助所有在华中小企业（无论是欧洲企业还是本土企业）获得融资；

23 《政府工作报告》，第十三届全国人民代表大会第三次会议，财新中文，2020年5月22日，查阅日期2020年5月25日，<<https://www.caixinglobal.com/upload/2020-government-work-report.pdf>>

24 《关于促进中小企业健康发展的指导意见》，国务院，2019年4月7日，查阅日期2020年4月28日，<http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/07/content_5380299.htm?mc_cid=9c9e233ad4&mc_eid=51671cb827>

25 《关于切实降低中小企业融资成本的新举措》，国务院，2019年4月17日，查阅日期2020年4月22日，<http://english.gov.cn/premier/news/2019/04/17/content_281476614548532.htm?mc_cid=d7c9acefac&mc_eid=51671cb827>

26 朱武祥、刘军、魏炜，《清华、北大联合调研995家中小企业，如何穿越3个月的生死火线》，MBA中国网，2020年2月25日，查阅日期2020年4月22日，<<https://www.mbachina.com/html/tsinghua/202002/214377.html>>

27 Leng, Sidney, 《新冠肺炎：疫情导致经济遭受重创，近五十万中国企业在第一季度关闭》，南华早报，2020年4月6日，查阅日期2020年4月25日，<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3078581/coronavirus-nearly-half-million-chinese-companies-close-first?mc_cid=7e820f78bf&mc_eid=51671cb827>

- 增加激励措施，鼓励商业银行向暂时面临现金短缺的中小企业提供短期银行透支服务；
- 制定适合内外资中小企业贷款的专用信用风险评估程序或体系；
- 鼓励中国建立专项国家基金，为在华欧盟和中国中小企业建立融资合作伙伴关系提供支持；
- 放宽外汇债务配额要求，消除限制中小企业，尤其是外商投资中小企业获得信用融资的监管障碍。

2. 促进各行政部门之间的协作，提高中小企业监管政策的透明度、明确性和完整性

问题

尽管最近在政策上取得了进展，但中国的监管和许可审批制度（尤其在执行层面）仍给在华外资中小企业增加了难度，对他们在华发展造成不利影响。

分析

在华外资企业的经营范围审批需经历重重审查，通常是由商务部、市场监督管理总局负责相关检查工作，如果需要获取某些特殊许可，还会涉及更多指定的部门。经历并完成如此耗时的过程对于小型企业而言尤其艰难，而且会由此产生额外的成本，比如办公室租金。此外，虽然理论上外资企业可获得某些许可证，如人力资源服务许可证（以下简称“人力资源许可证”）或学校和培训机构办学许可证，但实际上，负责审查和审批的部门拒绝批准或支持外国企业的申请。

案例研究：华南地区人力资源许可证

人力资源许可证的申请流程可以看出中国行政审批流程尚待进一步透明化、清晰化和完整化。在华企业持有人力资源许可证方能提供人力资源服务，例如招聘、人事管理和外包等服务。2019年12月31日，人力资源和社会保障部发布了《人力资源社会保障部关于修改部分规章的决定》（2019年），²⁸ 旨在降低外商独资企业获得人力资源许可证的准入门槛。然而，对深圳有关部门的实地调查显示，此项规章目前

28 《人力资源社会保障部关于修改部分规章的决定》，人力资源和社会保障部，2019年12月31日，查阅日期2020年4月22日，<http://www.mohrss.gov.cn/gkml/zcfg/bmgz/201912/t20191231_350233.html>





尚未在任何部门得到积极落实。

根据《人力资源社会保障部关于修改部分规章的决定》（2019年）发布前的现有法规，外资中小企业几乎无法申请人力资源许可证，因为其中一项要求是，申请企业的五名员工需要通过人力资源中级资格证专业考试，而此项考试现已无法参加。

为解决此类问题，应开设更多的公众咨询热线。这些热线必须可接通，并且话务员应熟悉相关流程或能够将问询电话转接至熟悉相关内容的其他话务员。此外，应通过在线申请系统辅助并推进流程。而确保此类系统的成熟性、稳定性和快速响应性也非常重要。在线发布的要求和清单应与企业在现场提交文件时政府官员实际所要求的内容保持一致。为减轻中小企业的负担，还可以制定统一的市政级企业申请管理标准（而不是针对每个地区及其辖区制定不同的程序和要求）。

人力资源许可证的案例研究说明政府需要提高政策落实效率，减少繁文缛节，尤其是考虑到商界目前面临的以及在新冠疫情过后需要面临的重重挑战。在过去几年中政府推行了多项措施以改善营商环境，外资中小企业表示，能够感受到一些方面已得到了改善，比如注册和注销企业所需的时间正在缩短。中国在减轻私营企业行政负担方面所做出的努力得到了国际认可，其世界银行经商便利指数排名中的名次明显上升。²⁹ 尽管如此，根据服务提供商和中小企业的反馈，成立企业所需的时间仍比中国政府在2018年设定的目标时间要长，与2019年和2020年目标时间的差距也就可想而知。而相比中国本土企业，外资企业在这一流程中需要耗费更长的时间，一方面由于外资企业需要满足更多的要求，另一方面由于某些系统配置未能考虑外资企业代表的具体情况。

新冠疫情不仅让过去被人们所忽视的低效现象暴露无遗，也增加了外资企业在中国经商的难度。一个

29 《在华经营》，世界银行，查阅日期2020年4月26日，<<https://www.doingbusiness.org/en/data/exploreeconomies/china>>

典型的例子是，由于疫情期间的旅行限制，中小企业的员工无法返回中国。员工或经理无法返回中国除了为管理企业活动带来困难之外，对于那些需要法定代表人到场或签字的行政程序，其实际操作的可能性也几乎为零。不少在线工具因在中国受到屏蔽而无法使用使得操作难度进一步增加。这一情况已迫使相当数量的欧盟中小企业不得不关闭其在华业务。尽管2020年政府工作报告等政策文件确实放宽了对中小企业注册的地域限制并简化了企业家的注册要求，但这些措施仅解决了部分问题。现实情况是，在大多数情况下，已决定离开的外国中小企业都不会在短期或中期冒险返回中国。因此，工作组鼓励中国政府对因新冠疫情造成或加剧的挑战（其中一些只有外资企业才会面临）加以考虑并采取行动，以提高效率并防止其在未来再次出现。

建议

- 将“一站式服务”体系扩大至省/地区一级行政主管部门，以协助所有外国在华中小企业和中国本土中小企业履行各类登记和监管义务；
- 进一步建立官方平台（在线平台优先），以向中小企业提供全面、一致和及时的信息；
- 通过减少政府审批、简化现存审批和申请程序，继续减轻中小企业的行政负担。

3. 最大限度减轻中小企业的财务负担，可采取的措施包括确立合理支付条款，执行按时支付条款以减轻在华中小企业的负担 6

问题

对于欧盟中小企业来说，承担与在华经营相关的财务负担变得越来越具有挑战性，而合同不包括最长支付时限条款、不可商榷的支付条款（主要存在于与国企/民营企业签订的合同中）及客户逾期付款/欠款等情况，还会给这些企业造成流动资金不足的问题。

分析

中小企业，特别是外资中小企业在获得融资方面普遍受到限制，因而在华经商首先要拥有大量的储备资产。通常来说，中小企业在付款方面的议价能力有限，这经常会导致其客户在合同中强加繁琐的支





付条款。此外，很多中小企业的客户并不遵循条款规定并常常逾期付款。

中国对多数产业缺乏指导方针，无法确保市场参与者尊重合同规定的支付条款，因此企业会设立可纳入合同中的最长支付时限条款（例如，如果客户是事业单位或国企，最长支付时限为30个自然日；如果客户是私营企业，最长支付时限为60个自然日，特定例外情况除外。）³⁰ 与欧盟不同，中国关于逾期付款的法律规定有限（现行法律主要在《合同法》³¹ 第114条和《最高人民法院关于合同纠纷判决的解释》³²中被提及且涉及违约赔偿金时才适用）。

虽然可以向债务催收服务机构寻求帮助，但由于该服务持续时间过长，通常不可行，最重要的是，成本很高。《中华人民共和国民事诉讼法》针对无异议的债务提供了善意的、低成本的简易程序，但该法存在若干缺陷，因此实际操作中亦很少使用。³³ 过去，法律法规（例如《中小企业促进法》）中的善意条款，或在中央和地方政府发布的各种旨在优化营商环境的措施中，都会包含规定国家机关、事业单位和大型企业不得拖欠中小企业的货款、服务费以及项目款的相关规定，这表明中小企业有权要求逾期未付款方或违约方支付逾期债款并进行赔偿。然而，目前这些规定都因为缺少切实可行的措施而无法落实。这也就说明了为何在经合组织的《中小企业融资记分牌》报告中，中国在在付款延迟方面成为19个受调查国家中排名倒数第三的国家。能够反映逾期付款监管不利的另一个明显的例子是，尽管建立了中小企业登记政府或国企拖欠款项的平台，³⁴但这种情形仍然持续存在。

30 根据欧盟有关固定付款期限的规定，如果客户是事业单位，最长支付时限为30个自然日；如果客户非事业单位，最长支付时限为60个自然日，以决定出现逾期付款时逾期利息应如何计算。欧盟在其发布的包含逾期付款法定利率的报表（按国家/地区）中对此进行了明确说明。《逾期付款指令》，欧盟法律法规数据库，2011年2月16日，查阅日期2020年4月18日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1413903005068&uri=CELEX:32011L0007>>

31 《中华人民共和国合同法》，中华人民共和国中央人民政府，2007年7月29日，查阅日期2019年4月19日，<http://www.gov.cn/jrzq/2007-06/29/content_667720.htm>

32 《最高人民法院关于合同纠纷判决的解释》，Hualv.com，2019年1月10日，查阅日期2020年4月19日，<<https://www.66law.cn/laws/131741.aspx>>

33 诉讼法存在的主要缺陷是，虽然债务人可能对债务没有争议，但他们可以拒绝付款并提出索赔而无需提供相关证据，使法院驳回案件，因而债权人只能按照常规诉讼程序获取索赔。

34 《违约拖欠中小企业款项登记（投诉）平台持续稳定运行》，工业和信息化部，2019年6月3日，查阅日期2020年4月22日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146290/n1146402/n1146440/c6987274/content.html>>；企业可以访问以下链接在平台进行注册：<<http://www.sme-service.org.cn/>>；企业还可以通过本地渠道在地方部门登记有关逾期款项的投诉（有关更多信息，请参阅<<http://www.miit.gov.cn/n1146290/n1146402/n1146440/c6837360/content.html>>）；另外，建议直接向国有资产监督管理委员会投诉。

然而，这一现象在2020年已有所变化。针对政府实体的逾期付款问题，李克强总理在2020年工作报告中宣布，应设定政府机构向中小企业支付逾期付款的最后期限。更重要的是，李克强总理于7月1日宣布，国务院已批准《保障中小企业款项支持条例》该条例，旨在解决逾期付款问题。除其他规定外，该条例针对付款期限制定了标准要求，规定了以不正当理由拒绝付款或延迟付款的情况，并解决了中小企业与政府部门、事业单位和大型企业进行业务往来时的合同签订、资金提供和付款方式等问题。此外，该条例还提出建立向中小企业逾期付款的公共信息披露系统。³⁵

鉴于在疫情危机后确保中小企业现金流动的极高重要性，工作组对这样一积极进展表示欢迎，因为其中制定了针对逾期付款问题的具体解决措施。此外，工作组指出，有效的实施加之清晰、完善的法规十分关键。

欧盟中小企业表示，在减轻小型企业的财务负担方面（尤其是在疫情爆发期间），中国政府所采取的诸如暂停企业收费、减免税收和社会福利金，以及延长社保缴费期限等措施成效显著。考虑到小型企业因经济局势而将会遭遇的重重挑战，工作组鼓励中国政府继续制定针对中小企业的措施，以减轻其财务负担。

建议

- 发布指导方针并实施有效的行业监督，以确保与中小企业存在业务往来的国有企业及私营企业尊重合同规定的支付条款；
- 设立最长支付时限条款，且该条款应被法律允许纳入合同之中；
- 鼓励国有企业与中小企业签署包含合理支付条款的合同；
- 完善追缴债务的法律程序；
- 进一步落实相关措施，鼓励银行在应收账款的基础上为中小企业提供融资方案；
- 继续制定有针对性的措施，减轻中小企业的财务负担。

35 《李克强：保障中小企业款项支付，机关事业单位和国企带头执行》，国务院，2020年7月3日，查阅日期2020年7月6日，<http://english.www.gov.cn/premier/news/202007/03/content_WS5fe70b4c6d05a0f8970691f.html>





4. 提升知识产权保护价值，改善在消费者、企业及地方政府各层级的知识产权保护执法机制 5

问题

公众缺乏对知识产权价值的认知，地方政府执行知识产权保护不力，影响了近来中国知识产权立法环境好转带来的效果。³⁶

分析

中国对知识产权保护的不力加之国际上对中国知识产权保护的负面印象令很多欧盟中小企业对进入中国市场望而却步。在中国，假冒商品销售遍布线上线下、知识产权恶意注册屡禁不止等现象依旧存在。在此环境之下，缺乏有效的知识产权体系指导方针使得很多欧盟企业在华维持声誉、寻求创新投资回报方面面临巨大的挑战。这不仅对欧盟企业在华投资产生消极影响，还令中国的国际声誉蒙上一层阴影，阻碍了中外企业进一步建立大有前景的业务发展。由于缺乏对中国知识产权体系运行方式的了解，加之受到资源不足的限制，欧盟中小企业所面临的挑战更为艰难。

因此，工作组建议采取相应措施，推动从整体上转变对知识产权保护和执法的认知。此外，切实执行知识产权保护能为企业交易创造透明公开的商业交易环境，并能通过授权许可、技术转让、联合研发培育中欧之间的商业关系。针对知识产权保护的有效执法不仅对企业起到保护作用，还为消费者提供了产品质量以及安全的保证。

近年来，中国设立的知识产权特别法院试点项目，以及在各省份设立的知识产权审判庭，是中国在知识产权保护方面取得的一项重大进展。2019年1月1日，最高人民法院正式设立了知识产权上诉法庭，该法庭将对涉及专利侵权/无效和其他高科技或知识产权反垄断纠纷的上诉案件进行集中管辖。³⁷

在杭州、北京和广州设立的互联网法院能够处理互联网版权和所有权及侵权纠纷案件，这也将促进一些知识产权相关纠纷案件得到妥善解决。2018年6月，杭州互联网法院首次确认了区块链电子存证作为侵权案件依据的法律效力，^{38和39}紧接着在2018年9月6日，最高法院对区块链及电子签名等其他技术存证手段进行了确认。⁴⁰ 2019年4月，北京成立了全国首个区块链驱动公证机构。⁴¹ 中国在这方面取得的进展对中小企业特别重要，这将有助于大幅降低知识产权纠纷处理成本。

总的来说，大多数欧盟企业认为，中国推动创新创业的改革路径使知识产权执法取得了重大进展。在政治层面，中国高层也发表了许多有关知识产权保护声明，具体而言，是指责“不公平技术转让”。例如，《外商投资法》规定“行政机关及其工作人员不得利用行政手段强制转让技术”。⁴² 2019年12月颁布的《外商投资法实施条例》将行政机关定义得更加宽泛，其中包含任何“根据任何法律或法规有权管理公共事务的组织”，以此作为对这一问题的解决方式。⁴³ 但是，这与彻底禁止仍相去甚远。与此同时，在《第二十一次中国欧盟领导人会晤联合声明》中，双方一致认为“不得强制转让技术”。⁴⁴ 工作组希望该高层声明能得到有效执行。

于2019年11月缔结的《中欧地理标志协定》列出了100个主要地理标志，标志着中国市场在保护地理标志上迈出了重要一步。尽管根据2020年1月签署的中美贸易协定中的协商机制，新地理标志在获得

38 Tang, Shihua, 《杭州互联网法院首次认可区块链电子存证法律效力》，一财全球，2018年6月30日，查阅日期2020年4月26日，<<https://www.yicai.com/news/hangzhou-court-uses-blockchain-based-evidence-for-first-time>>

39 杭州是中国网络作家聚集最多的城市之一，这很可能是在该特别法院处理该诉讼程序的原因所在。

40 《<最高人民法院关于互联网法院审理案件若干问题的规定>的理解与适用》，中国法院网，2018年9月8日，查阅日期2020年4月22日，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/09/id/3489797.shtml>>

41 《北京开出全国首例区块链公证书》，中国日报，2019年4月19日，查阅日期2019年5月2日，<<http://tech.chinadaily.com.cn/a/201904/19/WS5c5a56daa310e7f8b1577bf4.html>>

42 《外商投资法》，全国人民代表大会，2019年3月18日，查阅日期2020年4月19日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201903/61017a8cf4d045ca9796990106b4406c.shtml>>

43 “行政机关（包括根据任何法律或法规有权管理公共事务的组织）及其工作人员，不得明示或变相通过行政许可、行政检查、行政处罚和行政强制等行政手段强迫境外投资者和外资企业转让技术。”《中华人民共和国外商投资法实施条例》，2019年12月31日，查阅日期2020年4月26日，<https://www.pkulaw.com/en_law/bb7e08ee6f9a35f4bdfb.html>

44 《第二十一次中国欧盟领导人会晤联合声明》，欧盟对外行动署，2019年4月10日，查阅日期2020年4月29日，<https://eeas.europa.eu/delegations/china_sk/60836/Jointper cent20statementper cent20ofper cent20theper cent2021stper cent20EU-Chinaper cent20summit>

36 有关影响欧洲企业知识产权问题的更多信息，请参阅《知识产权工作组建议书》。

37 Ni, Zhenhua, 《中国设立中央知识产权上诉法庭》，中国法律商务，2019年1月15日，查阅日期2020年4月26日，<<https://www.chinalawinsight.com/2019/01/articles/intellectual-property/china-established-a-centralized-ip-appellate-tribunal/>>





保护之前先由美国进行审查，但研究表明，只有少数欧盟地理标志可能会受到影响。⁴⁵ 通过国家市场监督管理总局加强针对地理标志的执法力度对于该协定的成功实施至关重要。

于2019年1月1日生效的《电子商务法》规定，在运营商意识到（或本应意识到）其平台上的卖方侵犯他人知识产权后，如果未能采取必要措施，将会承担连带责任，借此加强对电子商务平台的执法力度。⁴⁶ 然而，自发的著作权登记证书在通知和移除程序中的作用仍然不具有一致性，因为某些电子商务平台并不会将该证书视为启动程序的基础条件，而在某些情况下，恶意的著作权登记证书会让商标侵权有机可乘。此外，通知和移除程序使得恶意在线卖家提供的陈述并不违法。并不是这些陈述本身存在问题，而是它会要求平台终止对卖方采取措施，除非索赔人在15天内采取行政或法律行动，从而给权利人造成巨大的损失。由于新冠疫情的爆发，消费者和卖方对电子商务的依赖程度变得更高，使得这些问题进一步恶化。

新的《商标法》已于2019年11月1日生效，明令禁止恶意申请，从而增强了对商标的保护力度。⁴⁷ 然而，随着立法的不断发展，侵权者也变得越来越狡猾，因此迫切需要加强中央与地方政府的执法力度。

工作组认可中国取得的一些积极进展，但知识产权执法仍是在华中小企业面临的一个挑战。据会员企业反映，其中一个主要问题在于侵权损失举证困难。但是，对原告公司的声誉和市场份额造成的损失更为严重。许多中小企业为此面临诸多困难，加之地方执法机构及法院缺乏协作，许多欧盟中小企业不得不对在华经营慎之又慎。

建议

- 动员公众和商界参与提升知识产权意识的宣传活动；
- 通过国家市场监督管理总局加强针对地理标志的执法力度；
- 加强通知和移除程序的执行力度和一致性；
- 与地方执法机构、海关和地方法院合作，共同开展打击假冒伪劣商品的有效行动；
- 增加对知识产权相关机构在线服务资源的访问权限，使中小企业在行使专有权利方面享受更多实惠和便利；
- 进一步完善知识产权特别法庭的试点工作。

45 被确定为存在潜在问题的地理标志：Perigord, Szegedi teliszalami/Szegedi szalami, Prosciutto Toscano, Fontina, Munster, Nurnberger Bratwurste, Jambon de Bayonne and Beaufort; Hu, Weinian, 《三方共享：欧盟、中国和美国的地理标志餐桌》，欧洲政策研究中心，2020年4月，查阅日期2020年4月28日，<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/04/PI2020-07_EU-China-and-the-US-around-the-geographical-indications-table.pdf>

46 《中华人民共和国电子商务法》，全国人民代表大会，2018年8月31日，查阅日期2020年5月25日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lfzt/rlyw/2018-08/31/content_2060827.htm>

47 《中华人民共和国商标法》，全国人民代表大会，2019年5月7日，查阅日期2020年5月25日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/dacf65eec798444e821a1e06a347f3ee.shtml>>



投资工作组

主要建议

1. 确保《中欧全面投资协定》坚持对等原则 4

- 《中欧全面投资协定》应本着双方对等原则，保障在华欧企享有在欧中企同等的权利；
- 聚焦透明度、许可、认证及授权流程等事宜，为在华欧盟投资者及其投资提供高级别保护。

2. 一致且妥善地实施新外商投资监管机制，各级政府遵循国民待遇原则

- 继续缩减负面清单，减少限制或禁止外商投资的行业；
- 在各级政府及全国范围内实施并遵循国民待遇原则（尤其是政府采购）；
- 确立可行且高效的投诉补救制度，帮助境外投资者解决投资歧视问题；
- 废除仅对境外投资者施加投资限制的特定法律法规；
- 废除限制外资企业融资的法律法规，例如，从海外取得债务融资时采用债务股本比；
- 允许外资企业自由使用或增加注册资本进行境内投资；
- 明确国家安全审查范围，防止经政府机构裁量后产生市场准入壁垒，同时建立有关国家安全审查的公开记录，提高国家安全审查过程的透明度。

3. 增强市场竞争力，进一步营造包括海外市场在内的公平营商环境 4

- 认可市场和私营企业在资源配置中发挥的决定性作用；
- 起草并实施相关规定，对国有企业和私营企业一视同仁；
- 确保国企按照价格、质量和资源可用性等商业因素开展业务，不因国籍而歧视，除非国企按照政府要求并以非歧视性方式提供公共服务；
- 在全国范围内实现竞争中性，打破国企较私营企业更受优待的体制；
- 确保“一带一路”倡议的开放性、透明性和国际化。

4. 简化境内外交易的并购程序

- 减少并购程序中的繁文缛节；
- 给予外商投资企业国民待遇，为其在华投资营造公平的营商环境。

5. 进一步向外商投资企业开放中国资本市场 7

- 放宽外资企业进入中国资本市场的市场准入；
- 改善证监会及其他金融监管机构执行的市场监管工作；
- 为寻求发行包括债券和资产支持证券在内债券的境外投资企业，建立公平的营商环境。





- 给予外资企业国民待遇，允许其在中国证券交易所上市；
- 在上交所创建“国际板”，允许国际企业在中国A股市场上实现其股票的二次上市；
- 按照《外商投资法》强调的国民待遇原则和废除原有外商投资机制的决定，简化境外投资者出售上市公司合资企业股份的规定；
- 取消境外投资者投资上市公司时需要额外公开资料的规定，以符合国民待遇原则。

工作组简介

根据联合国贸易和发展会议发布的《2019年世界投资报告》，中国内地仍是全球对外直接投资的第二大接收国，排名仅次于美国并在香港之上。¹ 商务部发布的数据进一步指出，2019年中国内地的对外直接投资同比增长5.8%，达到9,415亿元人民币；² 2019年，全国新增外商投资企业40,000余家，投资不低于1亿美元的外资项目达到834个，同比增长15.8%。³ 外商投资继续发挥重要作用，是中国经济增长、融入全球价值链、创造高质量就业的核心因素之一。

投资工作组的主要目标是在监管和准入方面推动中国投资环境的变化，包括各类外商直接投资和间接投资，使其有利于欧洲企业。工作组成员包括大型欧洲企业、私募股权和风险投资公司的并购专业人士，还有以顾问身份参与的投资专家。

近期发展

《外商投资法》

2019年3月15日，《外商投资法》获得全国人民代表大会通过，并于2020年1月1日开始生效，同时生效的还有《外商投资法实施条例》（下称“《条例》”）。⁴ 《外商投资法》的最终版本确实考虑了中国欧盟商会在公开征求意见期间提供的一些反馈，但在措辞和实际执行方面的模棱两可仍有待考量。

投资工作组认为，《外商投资法》为从原先的外商投资目录转变为以负面清单为基础的新市场准入制度提供了重要的法律依据，有望为欧洲企业增加确定性。同时，工作组坚持原有立场，不应该在法律上对外资和本土企业作出区分，除非是有合法缘由的例外情况，例如，出于对国家安全的考量。遗憾的是，这种区分已经随2020年1月1日生效的《外商投资法》而产生，因此工作组希望围绕《外商投资法》及其实施办法以及其他中国法律修正案的衔接工作制定明确的工作计划和时间安排，并且积极监控新监管框架的动态。

负面清单

在2020年3月10日的国务院常务会议上，中国领导人宣布将缩短外商投资负面清单，鼓励金融机构通过延长还本付息期限增加外贸贷款。⁵ 同时，为缓和新冠肺炎疫情带来的经济影响，国家发展和改革委员会发布一项专为稳定和提振外商投资而制定的政策，突显出中国政府为放宽外资市场准入以及为扩大鼓励外商投资的产业目录所做的努力。⁶

2020年6月24日，国务院发布最新版的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，全国负面清单上的项目从40项减为33项，《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》从37项减为30项。⁷ 这次修订还增加了一个新机制，即允许国务院选择性地跳过《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，批准特定境外投资者进入市场。

1 《2019年世界投资报告》，联合国贸易和发展会议，2019年6月12日，查阅日期2020年5月13日，<https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2019_en.pdf>

2 《中国仍是重要投资目的地》，国务院新闻办公室，2020年1月22日，查阅日期2020年5月13日，<http://english.scio.gov.cn/pressroom/2020-01/22/content_75639229.htm>

3 同上。

4 《中华人民共和国外商投资法》，国务院，2019年3月15日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/20/content_5375360.htm>

5 李克强主持召开国务院常务会议确定应对疫情影响稳外贸稳外资的新举措等，国务院，2020年3月11日，查阅日期2020年4月26日，<http://www.gov.cn/premier/2020-03/11/content_5489970.htm>

6 《发改委关于应对疫情进一步深化改革做好外资项目有关工作的通知》，发改委，2020年3月11日，查阅日期2020年4月24日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202003/t20200311_1222902.html>

7 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，发改委和商务部，2020年6月24日，查阅时间2020年7月6日，<<http://images.mofcom.gov.cn/www/202006/20200624145659916.pdf>>





工作组认为，新版《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》让中国改革开放进程又向前迈出了一小步。上述举措确实值得赞赏，但取消银行和金融服务业股比限制的后续措施仍未完成，而且在中国的经济发展中姗姗来迟。要使这种开放具有意义，还需要进行其他更深入、系统化的改革，为欧洲企业进入中国市场或发展壮大带来新机遇。

此外，工作组从两种不同视角看待国务院可以跳过《外商投资负面清单》的新机制。如果该机制能够用于临时批准外商投资进入特定领域，它也有可能加剧在华经营的政治性，从而导致企业突然发现自己因本国政府的行为而失去优惠待遇。

欧盟外商直接投资审查机制

2020年3月25日，在新冠肺炎疫情爆发后，对外资收购的担忧情绪日益加重的情况下，欧盟委员会发布相关指导原则保护欧洲重要资产和技术。⁸ 现行《欧盟外商直接投资审查条例》（下称“《条例》”）于2019年3月生效，允许成员国以安全或公共秩序为由审查非欧盟国家的投资，并允许其采取措施应对特定风险。⁹ 面对疫情造成的经济衰退，委员会加大力度保护欧盟重要行业，呼吁成员国充分利用国防措施抵御机会主义收购，避免当前的健康危机导致欧盟企业和资产的抛售，特别是卫生基础设施、医学研究和生物技术领域。¹⁰

主要建议

1. 确保《中欧投资协定》坚持对等原则

问题

在华欧企并不享有与在欧中企对等的市场准入权利。

分析

欧盟和中国就《中欧全面投资协定》的双边谈判开始于2013年年末，¹¹ 并于2020年5月末开始了第29轮谈判。¹² 2020年6月22日，第22届中欧峰会通过视频会议举行。2019年4月9日的第21届中欧峰会发布了一份联合声明，承诺在2020年之前完成《中欧全面投资协定》谈判，并在中欧愿景2025中提及的行业补贴方面取得重大进展，¹³ 但2020年峰会未能发表联合公报，对在华欧洲企业而言，此次峰会的整体基调并不够鼓舞人心。工作组注意到，2020年中欧峰会有几项积极成果，包括共同承诺最终签署《中欧地理标志协定》以保护出口业；承诺继续《中欧全面投资协定》谈判并以及时完成谈判为目标；继续围绕世界贸易组织的改革和升级展开讨论。尽管有上述积极方面，但相比于2019年峰会，2020年峰会的承诺数量和深度显著下降，这一点不容忽视。继续开展建设性对话对保持中欧良好关系至关重要，但因新冠肺炎疫情引发的经济不确定性导致企业信心迅速恶化的现状下，迫切需要实际成果来提振企业信心。¹⁴

工作组希望《中欧全面投资协定》谈判能够继续以达成稳健协议，尤其是在欧洲企业和中国民营企业与欧洲企业和中国国企之间，营造具有公平营商环境的开放市场环境。与欧盟相比，由于中国市场依然不够开放，因此需尤为确保中方遵守对等原则，对来自欧盟的投资开放国内市场。除了为在华欧洲投资者提供高级别保护，《中欧全面投资协定》谈判还应聚焦透明度、许可、认证及授权流程等事宜。例如，目前中国的文件（如授权委托书）合法化流程繁重又耗时，不仅令外商在华投资行为愈加困难，而且在中国企业在欧并购愈加频繁的背景下，削弱了中国企业在并购中的地位。

8 《关于外商直接投资、第三国家资本自由流动以及保护欧洲战略资产的成员国指导文件》，优先级高于(EU) 2019/452条例（外商直接投资审查条例），欧盟委员会，2020年3月25日，查阅日期2020年5月8日，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf>

9 《冠状病毒：委员会发布在当前危机时期保护欧洲重要资产和技术的指导文件》，欧盟委员会，2020年3月25日，查阅日期2020年5月8日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_528>

10 《关于外商直接投资、第三国家资本自由流动以及保护欧洲战略资产的成员国指导文件》，优先级高于(EU) 2019/452条例（外商直接投资审查条例），欧盟委员会，2020年3月25日，查阅日期2020年5月8日，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf>

11 《中欧就未来投资协定范围达成一致》，欧盟委员会，2016年1月15日，查阅日期2020年4月29日，<<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1435>>

12 《中欧全面投资协定第29轮谈判报告》，欧盟委员会，2020年5月29日，查阅日期2020年7月7日，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/may/tradoc_158765.pdf>

13 《第二十一次中国欧盟领导人会晤联合声明》，欧洲理事会，2019年4月9日，查阅日期2020年4月29日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2019/04/09/joint-statement-of-the-21st-eu-china-summit/>>

14 《中国欧盟商会关于2020年中欧峰会的立场》，中国欧盟商会，2020年6月24日，查阅日期2020年6月24日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3248/european_chamber_stance_on_the_2020_eu_china_summit>





此外，尽管政府采购超出了《中欧全面投资协定》谈判的范围，欧盟应着眼于解决中国国有企业在竞争中经常占据优势地位的问题。欧盟的国际采购文书对于实现这一目标可能是一个有用的机制。¹⁵

建议

- 《中欧全面投资协定》应本着双方对等原则，保障在华欧企享有在欧中企同等的权利；
- 聚焦透明度、许可、认证及授权流程等事宜，为在华欧盟投资者及其投资提供高级别保护。

2. 一致且妥善地实施新外商投资监管机制，各级政府遵循国民待遇原则

问题

新《外商投资法》于2020年1月1日生效，但模棱两可的措辞和实际执行过程仍然存在不确定性，特殊法律对外商投资企业的限制也有待取消。

分析

中国的新《外商投资法》以及2019年底发布的几项相关规定和通知于2020年1月1日生效。¹⁶ 这个新的监管框架取代了已经实施近40年的外商投资管理制度，有望开启外商在华投资的新时代。

尽管取得了喜人进展，中国仍在投资领域对境内和境外投资进行区分。事实上，新的法律制度并未从根本上消除对外资与内资的区分，欧洲企业因此怀疑能否在中国获得真正的国民待遇和公平的营商环境。投资工作组坚持认为，因公司的所有权结构或投资者的国籍而对其采用不同的监管措施，这样的理由无法令人信服。相比之下，欧盟市场经济体没有专门区别对待外资的法律。

此外，中国继续采用负面清单制度，禁止或限制外商投资进入特定行业领域。尽管在2020年6月，中

国政府通过缩短负面清单，再次展现了放宽市场准入的决心，但投资者担心这些变化对于现有投资和其他现行政策的间接影响。因此，投资工作组期待各部委进一步阐明这些管理制度的含义和实施办法，以及外资企业遭受不公平待遇时的求助途径。

投资工作组认为，《外商投资法》及其《实施条例》在所有主要投资领域采用国民待遇原则是可喜进步。然而在实践中，与国内竞争对手相比，外商投资企业仍然面临不平等待遇，特别是在政府资助、土地供应、公共采购领域。投资工作组认为，有必要在所有投资领域加强国民待遇原则，并为遭遇歧视的境外投资者开放有效的补救和申诉制度。

此外，投资工作组承认，《实施条例》确实澄清了欧洲投资者过去一年在《外商投资法》公开征求意见期间提出的一些未决问题，但仍然存在一些不确定因素。例如，原有外商投资制度中的某些法律尚未废除或修订，包括(1)《关于涉及外商投资企业股权出资的暂行规定》；(2)《关于外国投资者并购境内企业的规定》；(3)《外国投资者对上市公司战略投资管理办法》，以及(4)其他有关外商投资企业外汇经营、融资、投资总额、注册资本的管理规定。

当外商投资企业从海外获得债务融资时，现行规定的债务股本比是否仍然适用，这一点也不明确。同样，工作组建议有关部门做出澄清，新的外商投资制度是否允许投资者使用或增加现有外商投资企业的注册资本，从而让外资企业投资本土企业。

最重要的是，投资工作组仍然关注如何通过新的外商投资制度解读文中所讨论的外商投资限制，这将引发不确定性的广泛存在，并削弱人们将中国作为优质投资目的地的信心。

国家安全审查

自2011年国务院实施国家安全审查制度以来，公开报道的案例仅占少数，迄今也未发布过关于待审查

15 《国际采购文书立法时间表》，欧洲议会，2019年，查阅日期2020年4月29日，<[https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-\(ipi\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-(ipi))>

16 具体包括：《外商投资法实施条例》，国务院，2019年12月12日；《外商投资信息报告办法》，商务部、国家市场监督管理总局，2019年12月30日；《关于外商投资信息报告有关事项的公告》，商务部，2019年12月31日；《关于贯彻落实〈外商投资法〉，做好外商投资企业登记注册工作的通知》，国家市场监督管理总局，2019年12月31日；《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》，最高人民法院，2019年12月26日。





项目的官方信息。¹⁷ 到目前为止，工作组还未听闻一例中国政府以国家安全审查为由阻止外商对华投资的案例。

2019年，国家发改委取代商务部，成为监督国家安全审查备案的主要政府机构。¹⁸ 由于未来并购将在新的《外商投资法》制度下进行，未来需要进行国家安全审查的潜在外商直接投资交易可能会增多。欧洲投资者因此担心，中国可能通过不正当措施再次引入新的市场准入限制。

工作组指出，目前国家安全审查的范围非常宽泛，中国政府尚未发布可归入国家安全审查范围的敏感行业详尽清单。例如，新《外商投资法》规定，对于影响或可能影响国家安全的任何外商投资，应该进行国家安全审查。这为国家发改委留出极大的自由裁量余地，也使外国投资者面临巨大的不确定性。根据国家安全审查制度，外国投资者具有自行评估和自行报告的义务。此外，政府没有义务披露其对国外交易的具体安全担忧；与兼并申报不同，国家安全审查程序的性质敏感，因此并不透明，过去曾经进行的国家安全审查也不存在公开记录。

尽管《外商投资法》规定，国家安全审查的发起条件是(1)投资者自行报告或(2)第三方向国家发改委提出投诉，但工作组指出，目前已经出现国家发改委要求投资者进行国家安全审查的案例报道。

建议

- 继续缩减负面清单，减少限制或禁止外商投资的行业；
- 在各级政府及全国范围内实施并遵循国民待遇原则（尤其是政府采购）；
- 确立可行且高效的投诉补救制度，帮助境外投资者解决投资歧视问题；
- 废除仅对境外投资者施加投资限制的特定法律法规；
- 废除限制外资企业融资的法律法规，例如，从海外取得债务融资时采用债务股本比；

17 《中国国家安全审查程序的简易指南》，大成律师事务所，2020年2月，查阅日期2020年6月4日，<<https://www.dentons.com/en/insights/articles/2020/february/14/simple-guide-to-deal-with-the-national-security-review-procedure-in-china>>

18 同上。

- 允许外资企业自由使用或增加注册资本进行境内投资；
- 明确国家安全审查范围，防止经政府机构裁量后产生市场准入壁垒，同时建立有关国家安全审查的公开记录，提高国家安全审查过程的透明度。

3. 增强市场竞争力，支持营造包括海外市场在内的公平营商环境 4

问题

中国国企在国内外继续享受优惠待遇，损害私营企业利益。

分析

随着中国对私营企业的重视程度降低，私营企业在中的作用正在减弱，这种担忧情绪日益加重。中国的政策制定者一直为国有企业提供支持。但是，在过去十年以及最近的新冠疫情刺激方案中，国企从地方和中央计划中获得的利好越来越多，包括国家五年规划和“一带一路”倡议等战略计划。欧洲企业以及中国私营企业越来越“国进民退”。

据估计，仅在2019年，中央和地方国有企业约占中国企业总数的40%。¹⁹ 中国欧盟商会2020年《商业信心调查》的结果²⁰ 与该数字一致；事实上，近一半的受访企业认为，国企将在2020年以牺牲私营企业利益为代价获得机会，比例较2019年增加7%。新冠肺炎疫情可能进一步加剧这一问题，因为在动荡时期政府将通过国企寻求稳定，因而从私营企业抽调更多资源。²¹ 工作组指出，这些竞争削弱效应也正在通过“一带一路”倡议向海外输出，其中竞标过程不透明且结果往往偏向国企。由于中国国有企业在第三国的一带一路相关项目中占据主导地位，并在公共采购以及获得融资和许可证等领域拥有明显优势，国际企业其实无法参与竞争。

19 《中国国企改革：新一轮改革对市场有何意义》，协力管理咨询，2019年5月29日，查阅日期2020年5月14日，<<https://www.china-briefing.com/news/chinas-soe-reform-process/>>

20 《商业信心调查2020》，中国欧盟商会，2020年6月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

21 同上。





国企改革和竞争中性

新冠肺炎疫情结束后的复苏之路，以及中国从劳动密集型出口模式成功转型为依靠先进技术和高附加值产业的模式，需要依靠强劲的市场竞争来释放新的增长动力。然而目前为止，欧洲企业看到的不是整个中国市场鼓励私企参与竞争的全面改革，而是“一个经济体，两种制度”的模式。尽管一些行业已经逐渐向境外投资者开放，但中国的关键行业仍然仅允许控制大部分市场的国有企业进入。²² 事实将会证明，实现真正的市场经济、充分利用中国创业潜力、确保各类企业具有公平的营商环境，是疫情过后推动中国经济增长的重要因素。

投资工作组认为，“竞争中性”原则下，政府应该平等地对待所有企业，无论其所有制属性，这将终止国企在国内享有的优惠待遇，提振投资者对中国市场的信心，进而增加外商投资。

一带一路

中国的“一带一路”倡议被称为中国的马歇尔计划，也被看作债务陷阱外交。从政治、经济到战略角度，对于一带一路的评论分析数不胜数，为了解欧洲企业在一带一路项目中的作用，中国欧盟商会撰写了一份报告，从商业角度评估该倡议。²³ 投资工作组认同该报告的主要结论，即只有一小部分欧洲企业得以参与“一带一路”相关项目，稍多一些的企业受益于该倡议，例如，获得新的物流选择、与受援国的贸易流量增多。

投资工作组很遗憾，“一带一路”倡议至今未能实现其常常宣称的公开、透明和国际化，因为“一带一路”相关项目的主导权和大部分价值都在中国国企的掌握之中。因此“一带一路”倡议的替代方案应运而生，例如2018年9月宣布的欧盟互联互通计划。²⁴

22 《商业信心调查2020》，中国欧盟商会，2020年6月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

23 《古道重开行者稀：欧洲企业参与“一带一路”的困境》，中国欧盟商会，2020年1月16日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-belt-and-road-initiative>>

24 《欧亚互联互通——2018-19欧盟战略基石》，2018年9月19日，查阅日期2020年6月3日，<<https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/api/stages/report/current/theme/europe-as-a-stronger-global-actor/file/connecting-europe-and-asia>>

建议

- 认可市场和私营企业在资源配置中发挥的决定性作用；
- 起草并实施相关规定，对国有企业和私营企业一视同仁；
- 确保国企按照价格、质量和资源可用性等商业因素开展业务，不因国籍而歧视，除非国企按照政府要求并以非歧视性方式提供公共服务；
- 在全国范围内实现竞争中性，打破国企较私营企业更受优待的体制；
- 确保“一带一路”倡议的开放性、透明性、国际化。

4. 简化境内外交易的并购程序

问题

境内外并购交易需要太多的行政备案和复杂程序，使交易过程产生不必要的不确定性。

分析

中国的并购监管制度仍然复杂而严格，其应用也难以预测。克服《外国投资者并购境内企业暂行规定》（下称“《并购规定》”）中的一系列限制后，境外投资者还必须面对其他挑战，例如并购管控备案和国家安全审查。同样，中国境外交易也必须遵循上述备案程序，对于受限的投资类别，还必须获得多个监管部门的批准。从整体上放宽流程既可降低执行风险，又可为投资者创造公平的营商环境。

并购程序

工作组承认中国近年来为简化境外投资者的并购规定采取的措施：行政审批减少，备案更为普遍。不过，获得此类监管审批以及相关的时间安排，仍是并购过程中的核心障碍。这些审批通常是交易过程的最后一步，会给有关各方造成不必要的不确定性。

此外，外资并购不仅需要遵守商务部颁布的一套专门规定，还需符合《负面清单》和新《外商投资





法》等适用于一般外商直接投资的规定。²⁵ 工作组认为，在华创业的境外投资者不应受到专门规定的约束，而是应该享有与国内竞争对手相同的待遇。

建议

- 减少并购程序中的繁文缛节；
- 给予外商投资企业国民待遇，为他们在华投资营造公平的营商环境。

5. 进一步向外商投资企业开放中国资本市场



问题

目前外资企业在进入中国资本市场时仍面临诸多限制，包括股权、债券及结构性产品等领域，这对中国经济会产生不利影响。

分析

外商投资企业进入中国资本市场仍然面临诸多准入限制——这一局面导致中国本土资本市场发展滞后，既不利于外商投资企业，也不利于中国经济本身。

A股市场

目前，外资企业若想在中国股票市场上市，一般是通过设立或改制成为外商投资股份有限公司，然后根据相关法规申请在其选择的证券交易所上市。然而，外商投资股份有限公司和其投资者必须满足的要求比对国内公司的要求更严格。例如，根据中国《公司法》，要求至少一半的发起人在中国定居，上市后外资持股比例至少保持在10%。因此，就实际操作而言，外商独资企业在A股上市并不可行。²⁶

即便外商独资企业可能上市，但是证监会要求上市实体必须拥有自主知识产权且能够在全中国范围内与同行竞争。这一规定实质上禁止国际企业将其本地子公司上市，这一点与其他金融市场的一般做法不

同。在其他金融市场，境外投资者可以筹资、控制及运营在本地上市的企业，而无需将公司的国际业务变为国内上市实体。在改革中国资本市场的过程中，工作组建议资本市场准入应该向所有经济参与者开放，包括在华成功运营本地子公司的境外投资者。

工作组建议取消针对外商投资股份有限公司及其投资者的附加要求，且外资企业应享有与国内企业一样在A股自由上市的权利。取消这些附加要求，反映了统一对内资实体和外资企业监管要求的全国性趋势以及在外商直接投资领域备案要求的更替。通过加强境外投资者在中国以首次公开募股的方式撤回投资的能力，能够鼓励境外私募股权对中国国内企业进行投资。

为实现这一目标，应修订国内股票交易所的上市规则，为外资企业在中国证券交易所上市提供便利，从而提升中国资本市场的吸引力，并通过高质量的股票发行公司实现投资选择的多样化。此外，修订上市规则还有助于建立各界期待已久的上交所国际板，从而使得国际企业能够在中国A股市场实现其股票的二次上市。

债券市场

对于外商投资企业，定期发行人民币计价债券，又称为“熊猫债券”，变得更加容易。2018年，中国人民银行和财政部联合发布了关于境外实体发行债券的新临时管理规定，²⁷ 该规定中明确并简化了许多问题，并且授权中国银行间市场交易商协会为非金融企业进行注册。根据这些行政规定，熊猫债券需要在中国银行间市场交易商协会进行备案，并需要递交相关中国法律和国内信用等级的方案文件。这些规定也正式引入了“等效会计标准”的概念，²⁸ 允许企业按照其他会计标准进行报告，例如国际财务报告标准，从而无需将财务报表转换为中国公认会计原则即可使用熊猫债券。这项规则以前是针对在司法管辖区注册成立的外资企业的要求，这些公司需根据国际财务报告标准报告全球资产负债表。

25 《中国的并购结构与监管》，达维律师事务所，2019年10月29日，查阅日期2020年5月14日，<<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=bec4ec08-6e79-4e8d-9413-51ab735d8ef5>>

26 《在中国创办企业：综述》，2020年汤森路透，2019年7月1日，查阅日期2020年5月14日，<[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-623-4945?_lrTS=20180527090715068&transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true&bhcp=1#co_anchor_a635168](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-623-4945?_lrTS=20180527090715068&transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true&bhcp=1#co_anchor_a635168)>

27 《全国银行间债券市场境外机构债券发行管理暂行办法》（中国人民银行、财政部公告〔2018〕第16号），中国人民银行，2018年9月8日，查阅日期2020年4月28日，<<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3634126/index.html>>

28 同上。





就在2019年，中国人民银行通过允许外国评级公司在银行间债券市场进行债券评级，进一步开放中国金融领域并提高债券行业的评级质量，以期强化国内评级公司的合规意识并提高行业信誉。^{29和30}

目前，有关规定并没有列出发行熊猫债券所得款项使用的特定要求，对于开户和国外汇兑等问题，仍需参考中国人民银行和国家外汇管理局的相关规定。³¹也就是说，虽然原则上熊猫债券的收入可以用于汇款，但是实际上仍然明显倾向于在境内使用这些款项，例如，为国内子公司提供股东贷款。尽管中国人民银行的现有指导原则指出发行者可以使用非居民账户将收益转移到海外，但附加的实施指南应进一步明确这一过程。

纳入全球债券指数

最近，工作组十分赞赏中国在债务资本市场国际化方面做出的一些重要努力，尤其是将中国债券纳入全球指数。2019年1月31日，彭博社确认将于2019年4月起将人民币计价的政府和政策银行证券加入彭博巴克莱全球综合指数，这一行动将在20个月的时间内分阶段进行。^{32和33}

建议

- 放宽外资企业进入中国资本市场的市场准入；
- 改善证监会及其他金融监管机构执行的市场监管工作；
- 为寻求发行包括债券和资产支持证券在内债券的境外投资企业，建立公平的营商环境；
- 给予外资企业国民待遇，允许其在中国证券交易所上市。

29 中国银行间市场交易商协会发布《境外非金融企业债务融资工具业务指引（试行）》，中国银行间市场交易商协会，2019年1月17日，查阅日期2020年4月28日，<http://www.nafmii.org.cn/english/lawsandregulations/selfregulatory_e/201902/t20190201_75773.html>

30 《中国为提高债券信用向外国信用评级机构敞开大门》，彭博社，2019年2月27日，查阅日期2020年4月28日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-27/china-opens-to-foreign-credit-raters-to-boost-bond-credibility>>

31 《全国银行间债券市场境外机构债券发行管理暂行办法》（中国人民银行、财政部公告〔2018〕第16号），中国人民银行，2018年9月8日，查阅日期2020年4月28日，<<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/3634126/index.html>>

32 《彭博确认将中国债券纳入彭博巴克莱全球综合指数》，彭博社，2019年1月31日，查阅日期2020年4月28日，<<https://www.bloomberg.com/company/announcements/bloomberg-confirms-china-inclusionbloomberg-barclays-global-aggregate-indices/>>

33 请注意：中国欧盟商会及其银行和证券工作组对上述指数提供者或任何其他指数提供者均未持任何立场。本文所含信息仅供参考。



法律和竞争工作组

主要建议

1. 继续加强法治建设 8

- 继续大力推进法治进程；
- 继续删除相关法律条文中所有不必要的开放性条款；
- 确保在全国范围内公平、透明地执行法律法规和其实施的可预测性；
- 进一步明确国家秘密的范围；
- 允许外籍人员参加在人民法院进行的民事和商事听证会；
- 为执法人员及权利人提供相关信息，以确保司法判决与仲裁赔偿金得到及时、全面、正确的执行；
- 在法院和行政程序中严格遵从判决期限和截止日期，可规定处罚金或（和）限制性条款和时效期；
- 将公开征求意见的程序标准化，提前留出充足的时间公布方案，提醒公众留意即将进行的公开征集意见以便商会和其他相关组织提出意见，至少留出60天的法律法规草案的征求意见时间，公布利益相关者的意见和监管机构的反馈，并提供重要法规和规则的英文译本；
- 加快中华人民共和国法规汇编进程；
- 在颁行之前，针对《野生动物保护法》的修订征询并采纳公众反馈意见。

2. 确保《外商投资法》及其实施条例的顺利实施，并尽量减少对外资企业的任何潜在负面影响 2

- 及时制定必要的实施细则，以澄清新《外商投资法》的出台所造成的不确定性和含糊之处，特别是废除旧法律所造成的差异；
- 调整及合并其他所有相关法律法规，保持外商投资领域整个法律框架的一致性，包括绿地投资和兼并收购活动；
- 通过向公众展示明确的发布时间计划，包括负责细则制定的相应利益相关方的信息，确保流程的透明度，并在整个流程中留出足够的时间公开征求意见，以反映企业关心的问题；
- 考虑从根本上改变现有的外商投资管理方式，使中外投资不再有区别，从而确保公平的营商环境和无歧视的市场准入；
- 对于需要审批的投资，明确审查要求和条款，取消有条件的批准。

3. 取消对外资法律服务提供者提供本地服务的限制 9

- 允许外资律所聘请具备中国执业资格并获得职业许可的人士在非诉讼领域全面执业；
- 只要律师获得授权委托书，便应允许外资律所的律师全权代表其客户办理与中国政府



机构相关的事务；

- 在《试点工作方案》的框架下加强合作，特别是允许建立中外合资律所，并允许其处理与中国法律和外国法律相关的事务；
- 针对有关外商投资的法律法规，应确保其实施及执行的一致性和透明度；
- 简化外国律师的注册程序和要求。

4. 出台推动《反垄断法》公平实施的规定

- 确保对所有内资和外资公司平等实施和执行《反垄断法》，包括并购管控领域的执法和行为问题；
- 确保适时审查所有申报交易，特别是根据标准案例程序申报的重大交易；
- 确保《反垄断法》的适用和执行与公平竞争审查机制的政策目标保持一致；
- 采用如网站等集中的信息发布渠道，并公布与《反垄断法》执法有关的所有信息，包括国家市场监督管理总局和地方市场监督管理局的新办法和决定；
- 进一步阐明和完善《反垄断法》执法和司法实践的适用条件。

工作组简介

健全、宜商的法律环境对所有企业都有利。法律和竞争工作组成立于2000年，其使命是提高中国法律透明度，深入了解影响外商对华投资和贸易的法律发展状况。工作组倡导推进中国法治进程，帮助外资企业更顺利地进入包括法律市场在内的中国市场。工作组目前成员规模约为500人，代表逾180家会员企业。

近期发展

工作组将近期的监管环境进展要点总结如下：

《外商投资法》及其实施条例

2019年3月15日，全国人民代表大会通过了《外商投资法》，2019年12月26日公布《外商投资法实施条例》，二者自2020年1月1日起生效。¹ 新《外商投资法》旨在通过统一的外商在华投资框架来简化现行法律。《外商投资法》、《外商投资法实施

条例》² 及其他相关规则为从原先的外商投资目录转变为以负面清单为基础的新市场准入制度提供了重要的法律依据。与此同时，该法还涉及了外资企业面临的一些重大挑战，譬如知识产权保护、参与标准制定以及政府采购中的公平待遇。

国务院于2019年10月22日颁布了《优化营商环境条例》。该条例于2020年1月1日生效，旨在进一步优化中国的营商环境。³

然而，该部法律及各项实施条例的全面实施既需要政府各级行政部门的广泛跟进，还需要在《外商投资法》的保护条款受到侵犯时，给予充分的法律制度支持。

《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》以及《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》

2020年6月23日，国家发展与改革委员会及商务部

¹ 《外商投资法》，全国人大，2019年3月15日，查阅日期2020年4月30日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201903/121916e4943f416b8b0ea12e0714d683.shtml>>

² 《外商投资法实施条例》，国务院，2019年12月11日，查阅日期2020年7月31日，<www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm?trs=1>

³ 《优化营商环境条例》，国务院，2019年10月22日，查阅日期2020年4月30日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm>



联合发布了适用于全国和自由贸易试验区的最新版负面清单。⁴ 2020年版负面清单继续明确禁止投资中国法律事务（提供有关中国法律环境影响的信息除外）。此外，仍不允许外籍投资者成为国内律师事务所的合伙人。工作组注意到，二十多年以来，在这方面没有任何改进。

主要建议

1. 继续加强法治建设 8

问题

尽管中国致力于推行国际标准，但司法和监管领域的透明度不足导致在华运营的欧盟企业与立法、司法和行政机构交流时面临重重困难。

分析

作为世界贸易组织的成员国，中国有义务遵守入世协定书中关于透明度的要求。贸易和投资领域法律、法规及其他条例的透明度是中国入世的一个关键条件。自中国入世后，在法律法规的起草质量、发布的及时性、解释的便利性方面取得了巨大进步，但是在法律法规的实施和行政决定的司法审查方面仍需注意透明性不足、执法尺度不一以及过于宽泛的行政自由裁量权等问题。中国入世后大力实施法律改革，政府已颁布多项法治改革措施，均朝着正确的发展方向，比如打击司法腐败及维护宪法尊严。尽管境外投资者理解实施改革所需的时间和努力，法律和竞争工作组仍高度期望中国法律制度不断改革以推进法治，特别是在民法和公司法等领域。

法律法规的模糊性：开放性条款

缺乏准确性是在法律制定过程中理应克服的缺点。中国各级法律最模糊的方面在于，几乎所有规范性文件中都含有“开放性”条款。

对行为主体进行规定时，立法中的常见做法是通过列出若干具体条款来规定一系列行为、处罚、构成要件。这些条款可展现出立法机构或监管机构的本

意。此外，这些条款也阐述了具体的标准、原则和处罚，以明确法律法规的适用范围。在中国法律中，开放性条款的常见形式为：“（……）以及其他另由（相关）法律法规规定的情况”。此类开放性条款使得相关规范性文件变得更模糊，增加了不确定性。这一做法显然与法治精神背道而驰。值得注意的是，最新出台的全国性法律几乎未涉及所述开放性条款。工作组对这一制定法律的新思路表示欢迎，并希望有关立法机构与监管机构能够依此思路对整个法律体系进行改革，践行法治精神。

法律法规的实施

可预测、透明并且公正的法律体系是促进国内外投资的基础。如果在当事方、地点或领域方面不一致地适用和执行法律法规，则该体系会被视为不可预测和不平等。投资者因此很难评估风险，对习惯于成熟和复杂体系的欧盟投资者同样困难。这增加了在法律法规实施不透明、不可预测的国家进行投资的不确定性。

国家秘密和商业秘密

境外投资者一直对有关国家秘密和商业秘密的若干法律问题表示担忧。一方面，在中国境内从事商业活动的外资企业希望在中国境内的所有活动都能完全符合中国法律的要求。而在这方面，2014年版的《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》尤其让境外投资者感到不安。⁵ 境外投资者及其顾问仍然缺乏足够的法律确定性来理解国家秘密的原始和扩展范围，以便明确其是否违反此类规定。另一方面，中国在涉及商业秘密的法律方面取得了明显进展。2017年，《反不正当竞争法》加强了民事和行政诉讼中的商业秘密保护。2019年4月23日，全国人大常委会通过了修正《反不正当竞争法》的一项议案，新出台的惩罚性赔偿条款和将未侵犯商业秘密权利的举证责任转移到侵权人身上的规定，将进一步加强对商业秘密权利人的保护。

判决与裁决的执行

遗憾的是，执行判决与仲裁裁决过程中的问题，并非仅由时限要求不够严格而造成。程序性权利是为

4 《国家发展改革委、商务部发布2020年版全国和自贸试验区外商投资准入负面清单》，商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202006/20200602977244.shtml>>

5 《中华人民共和国保守国家秘密法实施条例》，司法部，2014年1月17日，查阅日期2020年4月30日，<http://www.moj.gov.cn/government_public/content/2014-02/07/593_202886.html>



实质性权利服务的。这意味着，如果程序性权利得不到保障，实质性权利就毫无效力。同理，如果执行措施作为行使程序性权利的工具不能得到有效实施，则实质性权利也将沦为一纸空谈。

此外，人民法院与胜诉方通常缺乏跟进判决执行过程的有效途径。这一局面使得原本设计良好的法律机制由于部分结构运转失灵而效果不佳。高效正确地推进法治进程要求所有因素得到充分而全面的考虑。

期限与截止日期

对中国司法部门而言，所设期限与截止日期通常视为“建议截止日期”。根据法律和竞争工作组的日常工作经验，民事审判与行政程序的期限与截止日期多数情况下并未执行，给法律程序带来难以接受的不确定性。

普通商业交易中，违反合同条款的任何行为，例如不遵守所设期限与截止日期，应受到切实处罚。同理，对于任何违反法律程序截止日期的行为，应限制相关权利的有效截止日期并处以罚款，使其受到合理的有效制裁。工作组支持中国不断推进法治建设的进程，也希望在此过程中政府能采取必要措施解决这一重要议题。

法院判决

欧盟企业对法院在判决的透明度和公开性方面取得的进步表示欢迎，也对相关部门为改善和扩充最高人民法院网站以及地方法院网站^{6和7}内容所作的努力表示赞赏。这些举措使得越来越多的法院判决得以公布。然而，这些工具的搜索功能和用户友好性需要加大投入，以进一步完善和改进。此举将使商业运作和社会都会受益。

最高人民法院发布指导性案例⁸是贯彻中央深化司法体制和工作机制改革的重要举措，这一做法有助于提升全国各级法院对法律法规执行和解释的规范性和一致性。

针对《民事诉讼法》第156条的修订是一项积极的进步，其明确规定公众有权查阅有效的民事判决和裁定书，⁹但涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的内容除外。此外，作为欧洲司法领域的惯例，欧洲企业也期望看到外籍人员被允许自由旁听人民法院的商事和民事听证会，而且无需预先登记或经特别批准。

法律法规的正式发布

加入世界贸易组织时，中国承诺会设立或指定一份官方刊物，用于公布有关或影响货物贸易、服务贸易、《与贸易有关的知识产权协定》或外汇管制的所有法律、法规及其他措施。这在一定程度上是通过司法部维护的网站实现的。¹⁰但是，这个工具仍处于基础水平，在用户友好度上有所欠缺。工作组鼓励中国政府加大相关投入，增加专业搜索和超链接功能，并且尽量尽早公布各类法律法规。这样内外资企业都能更好地查阅法律法规，从而加强法治建设，而不用依赖昂贵的商业替代方案。

公开征求意见的程序

公开征求意见是立法程序的一个重要环节，有助于在法律正式颁布前解决实际执法过程中可能遇到的问题，从而有利于改善立法。

尽管司法部在提高透明度和维护公共意见征集网站方面做出了努力，但是许多部委，尤其是省及以下级别的部门，仍未按《重大行政决策程序暂行条例》的规定给予法规草案至少30天的公共意见征集期。¹¹此外，公共意见征求程序应当提前留出充足的时间公布方案，提醒公众留意即将进行的公众咨询，从而使这一过程更为透明。为此，可以考虑在新的一年里开始前90天公布全年计划，以便公众（包括商会或类似的协会团体）可以更为有效地建言献策。

工作组希望立法机关可以借鉴欧盟委员会的网站，

6 最高人民法院网站 (Chinacourt.org)，查阅日期2020年5月21日，<<http://www.chinacourt.org/>>

7 例如北京地方法院网站 (bjgy.chinacourt.org)，查阅日期2020年5月21日，<<http://bjgy.chinacourt.org/>>

8 最高人民法院网站，查阅日期2020年7月9日，<<http://www.court.gov.cn/shenpan-gengduo-77.html>>

9 《中华人民共和国民事诉讼法（2012年修正）》，全国人大常委会，2012年8月31日，查阅日期2020年4月30日，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2012-11/12/content_1745518.htm>

10 司法部公开征求意见系统，查阅日期2020年5月21日，<<http://zqyj.chinalaw.gov.cn/index>>

11 《重大行政决策程序暂行条例》，国务院，2019年5月8日，查阅日期2020年4月30日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/08/content_5389670.htm>



公布所收到的利益相关方关于法律法规草案的主要意见以及监管机构对这些意见的反馈。¹² 目前缺乏透明度的状况，使得当前的咨询过程是一个“黑匣子”。即便中国允许非中国公民参与有关法律草案的公开协商，因为当法规以最终形式公布时，并没有经过全面的评估，外国利益相关方提供意见的主动性受挫。

《民法典》

2017年是全面建设中国民法法典的转折之年。2017年3月15日，全国人民代表大会审议通过了《中华人民共和国民法总则》（下称“《总则》”），并于2017年10月1日生效。¹³ 《总则》是统领民法各个方面的概论，其他分篇包括合同、物权、侵权责任、婚姻家庭和继承。《民法典》的其余六个分篇于2020年6月13日提交第十三届全国人大审议通过并颁布。¹⁴ 《总则》规定了民事活动的基本原则，即自然人的民事行为能力、法律地位和民事权利，法人和组织，民事法律行为和机构。这是中国法律体系进一步现代化的标志，法律和竞争工作组对《总则》的颁布表示欢迎。整部《民法典》的颁布施行将帮助增强欧盟企业在华经营的法律确定性。

工作组特别支持的立法内容

工作组欣然看到人大常委会法制工作委员会已将《野生动物保护法》的修订列入2020年立法工作计划。同时，工作组也非常支持人大常委会《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》。¹⁵ 立法工作计划与决定表明了深刻理解保障食品安全和人民群众生命健康的必要性，特别是禁止狩猎、运输或贩卖食用野生动物的国家意志。工作组希望能够与相关部门就该主题进行对话交流，分享对类似问题的处理经验。

12 欧盟委员会咨询网站，查阅日期2020年5月21日，<https://ec.europa.eu/info/consultations_en?page=6>

13 《中华人民共和国民法总则》，全国人大，2017年3月15日，查阅日期2020年5月21日，<http://www.npc.gov.cn/zqrdw/npc/xinwen/2017-03/15/content_2018907.htm>

14 《民法典》，全国人大，2020年6月1日，查阅日期2020年6月8日，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-06/01/content_5516649.htm>

15 《关于全面禁止非法野生动物交易、革除滥食野生动物陋习、切实保障人民群众生命健康安全的决定》，全国人大常委会，2020年2月24日，查阅日期2020年4月30日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202002/c56b129850aa42acb584cf01ebb68ea4.shtml>>

建议

- 继续大力推进法治进程；
- 继续删除相关法律条文中所有不必要的开放性条款；
- 确保在全国范围内公平、透明地执行法律法规和其实施的可预测性；
- 进一步明确国家秘密的范围；
- 允许外籍人员参加在人民法院进行的民事和商事听证会；
- 为执法人员及权利人提供相关信息，以确保司法判决与仲裁赔偿金得到及时、全面、正确的执行；
- 在法院和行政程序中严格遵从判决期限和截止日期，可规定处罚金或（和）限制性条款和时效期；
- 将公开征求意见的程序标准化，提前留出充足的时间公布方案，提醒公众留意即将进行的公开征集意见以便商会和其他相关组织提出意见，至少留出60天的法律法规草案的征求意见时间，公布利益相关者的意见和监管机构的反馈，并提供重要法规和规则的英文译本；
- 加快中华人民共和国法规汇编进程；
- 在颁布之前，针对《野生动物保护法》的修订征询并采纳公众反馈意见。

2. 确保《外商投资法》及其实施条例的顺利实施，并尽量减少对外资企业的任何潜在负面影响 2

问题

尽管《外商投资法》及其实施条例已于2020年1月1日生效，但中国在完善外商投资法律制度、创造公平竞争环境等方面，依然任重道远。

分析

中国欧盟商会对中国外商投资法律制度的不断改革寄予了很高期望，涉及的方面包括提高透明度、公平竞争、创造公平的营商环境以及开放和放宽市场准入。同时，对中国政府加强外商投资的促进、保护和管理的意愿表示欢迎。支持外资企业的需求，减少内外资企业之间的歧视是中国欧盟商会一贯坚持的立场。这是提供公平的营商环境和非歧视性市场准入的最佳方式。



《外商投资法》体现了中国进一步推进改革开放和保护外商投资的积极态度，但并没有从根本上消除外资与内资的区别，这使欧盟企业感到真正的国民待遇和公平的营商环境远未得到保障。¹⁶ 中国欧盟商会认为，因公司的所有权结构或投资者的国籍而对其采用不同的监管措施，这样的理由无法令人信服。相比之下，欧盟成员国的市场经济体制没有专门区别对待外资的法律。考虑到中国现在是世界第二大经济体，在越来越多的领域承担更多的国际责任，应切实考虑从根本上改变现有外商投资管理方式，营造更加可靠和开放的氛围，尤其需要停止对境外投资与境内投资的区分。

新《外商投资法》取消了三项与外商直接投资相关的法律，与此同时，对于那些已经建立了建设性和运作性治理模式的企业而言，这部法律也带来了巨大的不确定性。通过实施条例，新《外商投资法》给予企业五年的过渡期来调整其治理模式，但是因为公司注册程序被冻结，现有外商直接投资项目在适应新《外商投资法》方面仍然面临现实的压力。

新《外商投资法》解决了境外投资者的许多关键问题，具体体现在强调知识产权保护、平等的支持政策、公平参与政府采购，以及准入前国民待遇和负面清单管理。然而，新《外商投资法》的许多法规仍需更为详细的实施细则方能确保其可操作性（这从其实施细则可见一斑），另外也需要与相关法律法规建立联系，以真正反映法律的意图。在这方面，工作组注意到国务院于2019年3月2日采取了积极举措，删除了《技术进出口管理条例》和《中外合资经营企业实施条例》中有关限制性技术转让的一些规定。值得注意的是，《优化营商环境条例》明确规定，各级政府机构必须以无歧视的方式对待所有市场实体，无论他们是内资还是外资。工作组支持并期待利益相关方作出更多类似努力，以促进《外商投资法》的成功实施。

其他与现行外商投资法律法规和特殊政策的冲突
尽管废除了三部外商直接投资的法律，《外商投资

法》对其他外商投资法规、规则和政策中只有对境外投资者设置的限制，例如，外汇和融资领域的有效性仍未作规定。此类其他法规主要涉及在华外商投资企业的再投资；外资参股或外资投资公司；外商投资企业的投资总额、注册资本和外债的管理；以及境外投资者对国内企业的兼并和收购。

工作组希望，在执行《外商投资法》的过程中，这些其他法规的现有限制也将废除，从而为境外投资者创造一个真正公平的营商环境。工作组还希望，有关部门能够向公众展示明确的颁布时间计划，包括负责细则制定的利益相关方的信息，确保流程的透明度，并在整个流程中留出足够的时间公开征求意见以反映企业关心的问题。

建议

- 及时制定必要的实施细则，以澄清新《外商投资法》的出台所造成的不确定性和含糊之处，特别是废除旧法律所造成的差异；
- 调整及合并其他所有相关法律法规，保持外商投资领域整个法律框架的一致性，包括绿地投资和兼并收购活动；
- 通过向公众展示明确的发布时间计划，包括负责细则制定的相应利益相关方的信息，确保流程的透明度，并在整个流程中留出足够的时间公开征求意见，以反映企业关心的问题；
- 考虑从根本上改变现有的外商投资管理方式，使中外投资不再有区别，从而确保公平的营商环境和无歧视的市场准入；
- 对于需要审批的投资，明确审查要求和条款，取消有条件的批准。

3. 取消对外资律所提供法律服务的限制 9

问题

工作组一直在关注在华外籍律师和外资律师事务所长期受到的限制问题，尤其是针对执业领域的限制，以及针对与内资律所及律师开展合作的限制。

分析

由指定机构对外资律师事务所和外籍律师进行注册和管理，法律和竞争工作组对此表示欢迎。然而，

¹⁶ 根据世贸组织的规定，国民待遇意味着平等对待外国人和当地人，即进口和当地生产的商品应得到平等对待，至少在外商商品进入市场后应当是如此。（《世贸组织原则》，世贸组织，查阅日期2020年4月30日，https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm）



取消对外籍律师和外资律师事务所提供法律服务的限制，至少在部分法律领域内，包括外商投资、合同及商业事宜、雇佣事宜、并购、竞争法、银行与金融法以及资本市场法，即非诉讼领域，对于促进经济发展和加强欧盟成员国与中国之间的合作关系具有越来越重要的意义。工作组担心的是，在《负面清单（2020年版）》中，¹⁷ 法律服务的提供仍属于“禁止”类别。这并没有反映出内资律师事务所在全球舞台上不断提升的市场定位，在欧盟以及欧盟以外的其他重要司法管辖区内，内资律师事务所的数量及范围正在快速增长和扩张。

进一步放开法律服务行业，尤其是中外律所间的合作及非诉讼领域的执业限制，例如跨境投资相关领域，将方便中国的企业得到国际法律体系和实务操作的指导。这样还将为在华经营的境外投资者提供中国法律咨询服务。工作组期待以下五方面的进展：

1) 外资律所雇佣有中国执业资格的律师

目前，在外资律师事务所聘用有中国执业资格的律师时，其个人从事中国非诉讼领域法律服务的执业资质会被暂停。如果允许取得中国执业资格的律师到在华运营的外资律所工作，可以使外资律师事务所的中外客户能够更快速、更经济、更高效地获取有关中国法律体系和国际法律体系的服务。这也能拓宽中国执业律师的职业前景，使其能够在国际环境中成长并积累经验，在海外投资的中国投资者也能从中受益。

2) 外资律所的律师参加与中国政府机构的会谈

通常，在涉及中国政府机构和其他与司法无关的公共机构时，外资律师事务所的律师，包括具有中国执业资格的律师，只在个别情况下可获准代表其客户出席、参加活动或发言。外资律所的律师缺乏知情权和代表权，这往往会降低与中国政府部门交换信息的质量，限制外资律所与欧盟投资者分享在华运营的先前经验，有时还会导致中国政府部门与欧盟投资者之间产生误解。因此，境外投资者经常难以理解中国政府的程序。

17 《国家发展改革委、商务部发布2020年版全国和自贸试验区外商投资准入负面清单》，商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202006/20200602977244.shtml>>

3) 与监管机构发展关系和对话

与司法部展开中央级别的直接对话，在华外资律所希望能够保持开放的交流与沟通渠道，不仅可以讨论外国法律服务，还可以保持中欧律师之间的法律合作与交流。

在几乎所有司法管辖区，律师和律师事务所都是以“特殊专业人员”的身份登记注册，需要遵守严格的行为准则和专门的执业要求。作为欧盟的注册律所和注册律师的代表，工作组非常重视欧盟中央级别监管机构的指导意见，并与这些机构进行对话。同样，工作组也希望与司法部和其他中央部门进行此类交流。工作组成员认为这种开放的渠道对于法律界至关重要，可以促进从事不同领域法律工作的专业人员之间的宝贵交流，包括外国或中国的私人执业律师、内部法律顾问、公共行政部门和立法机构。

4) 中外合资律所准入

2015年11月，中国内地与香港和澳门特别行政区签订了《关于建立更紧密经贸关系的安排》，^{18和19} 明确指出中国承诺向香港律所和中国香港永久居民开放其法律市场。

2014年，司法部颁布了《司法部关于同意在中国（上海）自由贸易试验区探索密切中外律师事务所业务合作方式和机制试点工作方案批复》（下称“《试点工作方案》”及其实施细则），法规实施产生的发展目前尚未推广到其他的自贸区。²⁰ 2015年以来，多家试点中外合资律所陆续成立，然而由于现行法律仅允许“一家公司，两个团队”的经营模式，而不允许“业务完全整合的合资企业模式”，导致无法充分利用中外双方的实力优势，该领域的发展非常有限。

18 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》服务贸易协议，中国投资指南，2015年11月27日，查阅日期2020年4月30日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_72641_0_7.html>

19 《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》服务贸易协议，中国投资指南，2007年7月2日，查阅日期2020年4月30日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_59865_0_7.html>

20 《司法部关于同意在中国（上海）自由贸易试验区探索密切中外律师事务所业务合作方式和机制试点工作方案的批复》，2014年1月27日，查阅日期2020年5月27日，<<http://www.china-shftz.gov.cn/PublicInformation.aspx?GID=e86e7a98-b9c0-4901-b874-d3e00011b6d2&CID=953a259a-1544-4d72-be6a-264677089690&MenuType=>>>





在2020年负面清单²¹中，仍禁止外资律所提供有关中国法律事务咨询服务。法律和竞争工作组认为，此做法与中国政府公开表达希望开放中国市场的意图相悖。与内资机构相比，这无疑将外资律所置于不利的竞争地位。此外，工作组看到与2019年负面清单有关的执法问题，因为一些外国律师，作为外国律师事务所和境外投资者，在某些情况下决定不向司法部注册。他们选择通过设立外商投资咨询公司或控制采用外国品牌的较小中国律师事务所来处理与中国法律相关的事务。

5) 注册程序和要求

在中国注册一名新的外国律师可能需要几个月的时间，因为需要两级程序，即本地程序和中央程序。此外，还要求首席代表在中国有至少三年的外国律师注册和居住达六个月的住所，另外要求每个律师事务所至少有两名外国代表，这种要求与从事其他领域的外国代表的入境要求不同，并且与国际惯例相比，过程非常繁琐。

建议

- 允许外资律所聘请具备中国执业资格并获得职业许可的人士在非诉讼领域全面执业；
- 只要律师获得授权委托书，便应允许外资律所的律师全权代表其客户办理与中国政府机构相关的事务；
- 在《试点工作方案》的框架下加强合作，特别是允许建立中外合资律所，并允许其处理与中国法律和外国法律相关的事务；
- 针对有关外商投资的法律法规，应确保其实施及执行的一致性和透明度；
- 简化外国律师的注册程序和要求。

4. 出台推动《反垄断法》公平实施的配套规定细则

问题

《反垄断法》执法透明度的缺失造成了政府机构的自由裁量权过大，某些情况下甚至出现执法尺度的不统一情况。

分析

法律和竞争工作组对《反垄断法》拟进行的修订表示欢迎，这彰显中国政府按照党的十八届三中全会和四中全会决定的改革议程，矢志推进市场化改革，保障公平竞争。

2020年1月2日，国家市场监督管理总局就《〈反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）》（下称“《草案》”）公开征求意见。²²因为《草案》并不是针对《反垄断法》的全面修订，《反垄断法》在某些领域的执法工作对于商业活动仍存在不确定性。产生这些不确定性的原因包括但不限于以下方面：

- 1) 程序的标准化、公平性和适当性。例如，在处罚方面，现行《反垄断法》将“没收违法所得”列为必选项，然而在某些情况下，有的公司被没收违法所得，有的公司则没有。《草案》引入一项新规定，禁止组织、帮助经营者达成垄断协议。这扩大了《反垄断法》所可能涉及的人员范围，而“组织”或“帮助”的具体涵义也不明确，给《反垄断法》执法的自由裁量权和尺度的不统一留下了隐患。《草案》提出对反竞争行为追究刑事责任，但没有相应的具体说明。在并购管控方面，业界比以往更加迫切地需要清晰透明的标准，例如，管控的定义，以及公平性和适当性，尤其是考虑到罚款额最高限额将提高到企业上一年度销售额的百分之十。
- 2) “停表”机制主要是为了解决市场监管总局无法在《反垄断法》规定的法定审查时限内完成审查，导致大量交易需要重新申报的潜在问题。工作组认识到该机制可以大大地减少需要重新申报的交易数量。但是，企业仍然担心此建议可能无法完全解决尤其是在标准案例程序下。并购审查的不可预测性的这一根本问题。工作组对设立“简易案件”审理程序所取得的重要进展表示认可。这一程序通过在市场监管总局网站上公布通知的形式来完成涉及利益相

21 《国家发展改革委、商务部发布2020年版全国和自贸试验区外商投资准入负面清单》，商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202006/20200602977244.shtml>>

22 《国家市场监督管理总局就〈〈反垄断法〉修订草案（公开征求意见稿）〉公开征求意见的公告》，国家市场监督管理总局，2020年1月2日，查阅日期2020年5月25日，<http://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202001/t20200102_310120.html>



关者的流程，可以迅速推进到案件受理阶段，也给企业带来更高的透明度。工作组欢迎市场监管总局对这一制度适用范围的扩大，将其推广到所有类型的并购案件。尤其是，市场监管总局应在非简易案件受理后立即发布申报通知，阐明并购各方的基本信息、所涉及的领域以及市场监管总局决策的规定截止日期。

- 3) 通过法院将行政执法和《反垄断法》执法连接问题。尤其是，《草案》仍然没有解决行政执法和司法裁决对转售价格问题处理的分歧，导致商业活动无法判断应以何种作为适当法律测试的依据。
- 4) 内资公司与外资公司之间存在歧视的可能性。工作组赞赏市场监管总局将公平竞争审查机制作为《反垄断法》实施的核心支柱，但工作组仍然担心，在实践中，一些政策可能造成内外公司有别，例如，给予补贴，或以优惠条件提供银行担保或贷款以支持海外收购或公共采购项目，导致外资企业无法在平等的基础上竞争。在并购管控方面，工作组注意到，迄今为止，没有任何干预措施与内资公司交易有关；所有干预措施都涉及外资公司之间的交易，或者交易方中至少有一方是外资公司。
- 5) 通知各方的时间期限，及预计市场监管总局制定的附加实施细则/指南的数量和类型。缺少集中公布与《反垄断法》有关的所有决定、法律和法规等信息的发布渠道，加剧了这种情况。随着地方市场监督管理局在《反垄断法》的执法中更加活跃，集中的信息保存和及时公布地方市场监督管理局的措施或决定，对于确保《反垄断法》的全面落实至关重要。

因此，遵纪守法的在华经营企业仍然面临重重挑战，而且越来越多的公司提高了对明确性和透明度的需求。不确定性会严重削弱，甚至可能完全抵消，一部有效的竞争法律为企业和消费者带来的如《反垄断法》第一条所述的经济效益。

建议

- 确保对所有内资和外资公司平等实施和执行《反垄断法》，包括并购管控领域的执法和行为问题；
- 确保适时审查所有申报交易，特别是根据标准案例程序申报的重大交易；
- 确保《反垄断法》的适用和执行与公平竞争审查机制的政策目标保持一致；
- 采用如网站等集中的信息发布渠道，并公布与《反垄断法》执法有关的所有信息，包括国家市场监督管理总局和地方市场监督管理局的新办法和决定；
- 进一步阐明和完善《反垄断法》执法和司法实践的适用条件。





研发工作组

主要建议

1. 通过完善财政激励框架和改进国际研发合作，鼓励外商投资企业为中国的研发事业做出贡献

- 建立透明、高效、公平的机制，利用在华外资企业的参与，推动中欧研发合作；
- 发布英文版本的研发资金和经费申请通知并及时传达，留出相应的响应时间；
- 取消阻碍跨国企业获得高新技术企业资质的限制，以确保所有获得相应资质的企业都能在参与中国的创新体系时受益。

2. 投资绿色技术和可持续技术的发展，促进相关研发活动

- 提供额外激励措施，奖励长期专注于开发新型突破性绿色技术的企业；
- 在“十四五”规划和中欧合作中，继续关注并努力发展绿色与可持续技术；
- 促进低碳环保技术及其商业化的试点和示范区的建立。

3. 促进中国与其他国家之间的国际人才流动

- 通过行业协会和组织等渠道及时、主动地传达政策进展；
- 加强外国企业向国际人才发出邀请的自主权，针对重大项目所需的研发人员制定优惠签证政策；
- 澄清现行政策对于外国实习生招聘的要求。

4. 推动跨国企业在中国的数字化创新

- 公布外资企业可访问的开放数据库列表，并明确其能否独立建立并管理自己的公共数据库；
- 出台相关政策，进一步详细说明数据保护规定；
- 提高中国信息技术标准与国际信息技术标准的一致性，以鼓励外资企业增加在华的研发投资；
- 将国家层面的经济技术开发区信息技术基础设施投资纳入地方数字经济发展规划。

5. 加强包括知识产权相关方面在内的研发保护，营造优质的营商环境，让中国走在全球创新领域的前列

- 起草与创新和知识产权保护相关的政策时，向大学、国外研究机构、外资和本土企业研发部门征询意见；
- 掌握更多的技术专业知识和地方保护主义，为创新和研发方面的知识产权案件建立更集中的管辖制度；
- 加强知识产权法的实施，避免强制技术转让或技术转让困难。



工作组简介

研发涉及创新、推动及改进产品和流程，超越技术极限，以及持续改善技术产品、服务和解决方案。各个公司利用其研发快速响应社会变化和应对先进产品的市场需求，同时显著促进国家经济增长以及创造就业机会。研发有助于人工智能和物联网等新兴技术的发展，并广泛应用于各个产业以提高人们的生活水平，例如提高生产效率，改善医疗诊断以及为偏远地区儿童提供平等教育等。目前，创新能力被视为中国避免中等收入陷阱并增强总体技术优势的关键。研发工作组在本建议书中的建议旨在改进政策环境，进而推动外商投资企业的在华研发活动，最终有助于提升中国的创新能力。

中国欧盟商会研发工作组为会员企业建立一个可供交流信息、经验以及最佳范例的平台，以加强各方在研发政策方面的对话，提高中国研发政策的透明度。中国欧盟商会会员因意识到与中国中央和地方有关部门直接开展对话与接触的重要性而成立了研发工作组，以进一步推进原中国欧盟商会研发论坛的各项工作。研发工作组由在华直接参与研发活动的专业人士组成，其成员来自于 50 多家在华设有研发中心并大规模开展研发活动的欧洲跨国企业。这些企业多数位于北京、上海及其周边地区。工作组成员来自众多领域，其中包括汽车、化工、石化、信息与通信技术、航空航天、能源以及制药等。工作组的活动旨在帮助中国强化全球科技合作，并参加国际研发社区，助力中国达成在 2049 年成为世界科技强国的目标，¹ 从“中国制造”转型为“中国创造”。

近期发展

随着科技的快速发展，中国在成为创新型国家的道路上又向前迈进了一步。世界知识产权组织在 2019 年发布了全球创新指数，在计入的 129 个国家中，中国排名 14。在各大中等收入经济体中，中国作为跨国公司研发部门对外直接投资的目标和新知识的来源，变得越来越重要。²

1 《建设世界科技强国，看习近平十大关键词》，新华社，2018 年 5 月 30 日，查阅日期 2020 年 4 月 18 日，<http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-05/30/c_1122908666.htm>

2 《2019 年全球创新指数》，世界知识产权组织，2019 年，查阅日期 2020 年 4 月 23 日，<<https://www.wipo.int/publications/en/details.jsp?id=4434>>

近年来，中国各级政府出台了多项政策计划，刺激中国研发领域的发展。在这些文件中，通常会强调国际利益相关方参与的重要性。工作组对这一进展表示赞赏，但遗憾的是，在很多情况下政策实施进展非常缓慢，各个地区和行业的实施力度不一。

跨国公司在中国的研发发展中发挥着重要作用。跨国公司的在华研发中心是国家创新体系的一部分：雇佣中国公民，创造中国专利，在中国实现其创新成果的产业化，与中国高校及实验室进行合作。他们在科学技术方面拥有数十年的经验和领先地位，可以帮助提升中国的研发生态系统和国内创新能力。尽管 2020 年《商业信心调查》中 40% 的受访企业表示，中国的创新和研发环境优于全世界平均水平，³ 但仍可开展更多工作来改善创新奖励授予流程的透明度，提供更加灵活的全球人才获取渠道及更好的法律支持。

为激励创新，中国政府实施了各项鼓励创新的政策和激励措施。例如，新《外商投资法》2020 年 1 月 1 日生效，其中第 22 条禁止行政机构通过行政手段强制进行技术转让。⁴ 然而，非行政机构依旧有可能利用其他手段来迫使技术转让。因此，《外商投资法》应当直接禁止通过任何手段来强制进行技术转让。另外值得注意的是，在大多数情况下，强制技术转让不是通过行政手段，而是主要以商业背景作为掩盖。2019 年 12 月 26 日，国务院批准《外商投资法实施条例》，进一步明确该法律的实施办法。工作组认同这一进展，并期待该条例会产生积极影响。

在科技部于 2019 年 9 月 12 日发布的《关于促进新型研发机构发展的指导意见》中，鼓励新型研发机构与国际企业合作开展项目并吸引外国人才。⁵ 工作组赞赏指导意见鼓励研发机构积极参与国际合作的精神，并且希望看到实质性成果。此外，国务院于 2019 年发布《国务院关于推进国家级经济技术

3 《商业信心调查 2020》，中国欧盟商会，2020 年 6 月，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/BCS_EN2020_final\[774\].pdf](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/BCS_EN2020_final[774].pdf)>

4 《中国新外商投资法摘要》，NPC Observer，2019 年，查阅日期 2020 年 3 月 29 日，更新版 <<https://npcobserver.com/2019/03/15/summary-of-chinas-new-foreign-investment-law>>

5 《科技部印发〈关于促进新型研发机构发展的指导意见〉的通知》，科技部，2019 年 9 月 12 日，查阅日期 2020 年 4 月 22 日，<http://www.most.gov.cn/mostinfo/xinxifenlei/fgzcf/gfxwj/gfxwj2019/201909/t20190917_148802.htm>





开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》，其中着重强调了为在华研发机构提供的激励政策，包括支持金融服务、人才政策和知识产权保护措施。⁶工作组赞同中国政府对国家级经济技术开发区研发部门的重视，也认可这些支持政策的重要性。工作组也希望这些政策将推行到中国的其他地区。

在2019年4月的第四次中欧高层创新合作对话中，欧盟委员会和科技部分享了有关科技和技术合作的观点，并且交流了有关其最新计划和优先事项的信息，并且双方确认希望续签中欧科技合作协议。⁷欧盟方强调了面向2021年到2027年的欧洲地平线提案，而中方公布了其面向2021年到2035年的中期和长期科技发展计划。⁸2020年是依托联合资助机制实施2018-2020年度中欧研究创新旗舰合作计划的最后一年，该项目旨在为“地平线2020”框架下开展科研创新合作项目提供支持，但工作组认为，将有更高效的机制取代该项目。

2019年底和2020年初，新冠肺炎疫情的爆发进一步激发了对于疫苗和有效治疗方案相关研发活动的公众兴趣和行业关注。工作组认为，这次疫情对研发领域而言，风险与机会并存：开放式数据库和数据共享平台有望成为解决共同挑战的新标准。然而，疫情引发的财政难题可能导致研发部门的资金减少。

主要建议

1. 通过完善财政激励框架和改进国际研发合作，鼓励外商投资企业为中国的研发事业做出贡献

问题

相比于中国本土企业，外资企业仍然面临许多困难，例如获得高新技术企业资质、享受税收减免待遇以及获得公共融资和研发资助。

分析

中国业已建立一套坚实的创新激励机制，包括“战略性支持”（即高新技术企业资质和降低成本的加计扣减计划等长期结构性激励机制）和“战术性支持”（即为特定范围和目标的项目提供专项经费）。

科技部、财政部和国家税务总局于2016年修订高新技术企业资质认定标准。⁹虽然最低研发经费比率与技术人员学历资格等某些要求得以放宽，但是知识产权所有权的判定标准却变得更为严格。依据修订后的规定，有效期不少于五年的全球独占许可已不再是获得高新技术企业资质的必要条件，相反，核心知识产权必须由申请人所有。外资企业经营着中国规模最大的部分研发项目。然而，在许多情况下，尽管他们在中国境内经营，但其核心技术的最初开发地为中国境外，因此在中国没有知识产权所有权。

允许中国与其他国家进行国际研发合作的框架很多，例如欧盟的“地平线2020”。通过这个项目，来自欧洲和中国的学术和行业成员可以联合开发双方共同感兴趣的创新技术。然而，研发工作组发现中国政府与欧盟在融资、项目时间安排和审批程序方面缺乏协调。工作组希望中欧政府就建立共同、透明、高效、平等的机制进行公开讨论，积极推动落实这一重要的国际研发合作。

关于中国国内的研发经费申请，有迹象表明，由于一些地方政府偏爱本土龙头企业，跨国公司处于不利地位。例如，考虑到申请材料数量和复杂性，申请和公布期限通常极短，这意味着几乎没有时间翻译文件并发送到欧洲总部征求意见。同时，由于语言障碍和上述情况导致的沟通延迟，外资企业获得经费的渠道往往更有限。

工作组欢迎中国政府在《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》中做出的关于允许国际企业参与国家级科技项目，并与中国企业享受同等政策的承

6 《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》，2019年5月28日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/28/content_5395406.htm>

7 《第二十一届中国欧盟领导人会晤联合声明》，欧洲理事会，2019年4月9日，查阅日期2020年4月13日，<<https://www.consilium.europa.eu/media/39020/euchina-joint-statement-9april2019.pdf>>

8 《第四次中欧高层创新合作对话—联合声明》，欧盟委员会，2019年4月9日，查阅日期2020年4月7日，<https://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/policy/ec_rtd_joint_communique_icd4_2019.pdf>

9 《高新技术企业认定管理办法（2016年修订版）》，科技部、财政部、国家税务总局，2016年，查阅日期2020年4月10日，<http://www.most.gov.cn/kjzc/gjkjzc/qjysjb/201706/t20170629_133827.htm>



诺。¹⁰ 就创新而言，资金确实是发展的催化剂，但人才和创新文化或氛围也很重要。

建议

- 建立透明、高效、公平的机制，利用在华外资企业的参与，推动中欧研发合作；
- 发布英文版本的研发资金和经费申请通知并及时传达，留出相应的响应时间；
- 取消阻碍跨国企业获得高新技术企业资质的限制，以确保所有获得相应资质的企业都能在参与中国的创新体系时受益。

2. 投资绿色技术和可持续技术的发展，促进相关研发活动 5

问题

对于绿色和可持续技术相关的研发活动或将技术成果转化为适销产品方面，政府支持力度不足，可能会减缓中国绿色发展的整体步伐。

分析

绿色发展是中国的一项国策。¹¹ “十三五”规划强调，绿色发展是基本原则之一，为此中国制定了严格的绿色发展目标。“十三五”规划提出，中国将加快制造业绿色改造升级，例如推广应用余热余压回收、水循环利用、重金属污染减量化以及有毒有害原料替代等。此外，规划还提出要积极构建绿色制造体系，支持企业开发绿色产品，打造绿色供应链和物流体系。

2020 年标志着“十三五”规划的结束。中国 2018 年的单位国内生产总值排放量较 2005 年已经下降 45.8%，¹² 而且到 2018 年，中国非化石能源占一次能源消费比重增至 14.3%，¹³ 煤炭消耗总量近年来持续增长，使 2020 年减排目标的实现面临压力。

10 《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》，商务部，2017 年 8 月 16 日，查阅日期 2020 年 4 月 30 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201708/20170802627851.shtml>>

11 《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》，外交部，2016 年 9 月，查阅日期 2020 年 6 月 8 日，<https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/W020161014332600482185.pdf>

12 《中国应对气候变化的政策与行动 2019 年度报告》，环境部，2019 年 11 月，查阅日期 2020 年 4 月 20 日，<<http://www.mee.gov.cn/ywdt/hjnews/201911/W020191127531889208842.pdf>>

13 《中国能源发展报告 2018》，电力规划设计总院，2019 年 4 月 28 日，查阅日期 2020 年 4 月 20 日，<<http://www.cinic.org.cn/hy/ny/513137.html>>

为实现在 2030 年达到排放量峰值的目标，中国大力践行开发清洁能源、低碳技术、清洁交通和塑料循环利用的承诺。¹⁴

实施和执行新规定，实行更严格的环境标准，是中国政府解决环境问题的主要手段。其中包括 2015 年修订的《环境保护法》，以及 2019 年由工业和信息化部规划的绿色数据中央评估系统。工作组认为，上述措施无疑是积极的，但同时还应辅以有利于长期开发新型突破性绿色技术的激励措施。

这些领域需要大量投资，因此有必要对低碳和清洁新技术的研究和应用给予额外激励，加快从研发到上市的过渡，提高新产品的成功率。激励政策不限定为资金支持（津贴和税收减免）的形式，也可以包含打造开放式研发协作平台，建立试点和示范区等。考虑到欧盟未来几年开发绿色技术和减排的决心与雄心，以及欧洲企业具有相关先进技术，研发工作组期待看到中欧在这一领域开展更多合作。

建议

- 提供额外激励措施，奖励长期专注于开发新型突破性绿色技术的企业；
- 在“十四五”规划和中欧合作中，继续关注并努力发展绿色与可持续技术；
- 促进低碳环保技术及其商业化的试点和示范区的建立。

3. 促进中国与其他国家之间的国际人才流动 6

问题

在中国从事研发的国际企业很难接触和聘用国际人才，尤其是年轻的研究人员。

分析

研究和发展工作组之前关切的一些问题已通过制定政策得到解决，例如外国实习生签证和高级人才或长期员工永久居留的问题。工作组注意到，中国已着力简化行政审批事项，放宽了对外国人才流动的限制。2017 年和 2018 年，中国政府对外国人来华

14 更多有关信息，请参阅《环境工作组建议书》。





工作许可以及永久居留身份相关制度实施了一系列改革，并于2019年在全国范围内推行已经在自由贸易区试行的人才引进相关政策。然而，考虑到政策的复杂性，企业有时无法及时全面了解最新的政策变化。

2020年《商业信心调查》显示，受访企业认为难以吸引和留住国际人才仍然是中国改善研发环境的三大主要阻力之一。跨国企业通常会采用跨境的内部流动计划，为员工提供职业发展的机会。然而，在华经营的外资企业在聘用国际人才方面的权力有限。但如果能推行一项简单的措施将大有帮助，例如，允许这些企业发布受邀人员名单，并与相关政府部门展开合作，简化这些人员的签证申请程序。

目前，相比于非知名大学的应届毕业生和实习生，中国的签证政策更青睐已经在职业生涯中取得一定成就的高级外国人才。来自国外某些地区的员工也会面临签证难题。同时，通过联合研发项目在全球范围内对初级员工进行设备使用和实验室规定培训是一种有效方式。为此，现行政策需要进一步做出规定。例如，明确能够聘用外国实习生的“国内知名企业”的资格条件，“只有财富500强企业能够聘用合格的外国实习生”¹⁵等规定可以变更为各领域的前100强企业可以聘用外国实习生。为研发人员提供良好、激励性的环境是激发创意并获得商业成功的关键条件。

建议

- 通过行业协会和组织等渠道及时、主动地传达政策进展；
- 加强外国企业向国际人才发出邀请的自主权，针对重大项目所需的研发人员制定优惠签证政策；
- 澄清现行政策对于外国实习生招聘的要求。

4. 推动跨国企业在中国的数字化创新

问题

缺乏开放数据资源访问权限、要求国际公司在中国建立数据库以及中国与国际信息技术标准接轨程

度不足，都令国际公司不愿在中国开展信息技术研发工作。

分析

《科学数据管理办法》¹⁶是国务院发布的第一项有关数据管理的国家政策，其中包括科学数据管理和共享的概要指南，强调建立数据管理系统、科学数据的出版物和公开目录以及数据共享服务。但是，数据隐私和其他数据访问限制的定义过于模糊。例如，第25条规定“涉及国家秘密、国家安全、社会公共利益、商业秘密和个人隐私的科学数据，不得对外开放共享”。¹⁷与此同时，尽管中国基于指南在完善数据保护方面取得了一定进展，¹⁸但工作组认为，有必要进一步细化数据保护规定。

制定有效法规以保护数据隐私确有必要，但能够获取开放数据资源以及自由创建和管理数据库才能激发企业的创新潜力。目前为止，中国政府还未针对外资企业出台相关规定，工作组希望看到更明确的指导方针。

工作组也希望中国能够与国际信息技术标准进一步接轨。尽管《外商投资法实施条例》规定，在制定和修订国家、行业、地方和集体标准时，应平等征求外资企业的意见，¹⁹但大多数标准制定机构目前仍然限制国际企业的参与。²⁰使规则与国际社会保持一致，将有助于提高中国创新领域的国际形象，使中国的研发能力得到全球认可，并改善中国产品在国际市场上的声誉。

《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（下称《意见》）²¹第15条鼓励各类资本在国家级经济和技术开发区投

16 《国务院办公厅关于印发科学数据管理办法的通知》，国务院，2018年3月17日，查阅日期2020年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-04/02/content_5279272.htm>

17 同上。

18 《我国的科学数据管理与开放的最新进展》，国家互联网信息办公室，2019年7月21日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.cac.gov.cn/2019-07/21/c_1124779769.htm>

19 《中华人民共和国外商投资法实施条例》，国务院，2019年12月26日，查阅日期2020年4月28日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>

20 更多有关信息，请参阅《标准与合格评定工作组建议书》。

21 《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》，国务院，2019年5月28日，查阅日期2020年4月28日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/28/content_5395406.htm>

15 《国家移民管理局在全国范围内推广复制促进服务自贸区建设12条移民与出入境便利政策》，公安部，2019年7月17日，查阅日期2020年4月20日，<<https://www.mps.gov.cn/n6557558/c6613913/content.html>>





资建设信息技术基础设施，以推动数字经济的发展。工作组对《意见》表示赞同，并希望这些政策将推行到全国。

建议

- 公布外资企业可访问的开放数据库列表，并明确其能否独立建立并管理自己的公共数据库；
- 出台相关规定条例，进一步详细说明数据保护规定；
- 提高中国信息技术标准与国际信息技术标准的一致性，以鼓励外资企业增加在华的研发投资；
- 将国家层面的经济技术开发区信息技术基础设施投资纳入地方数字经济发展规划。

5. 加强包括知识产权相关方面在内的研发保护，营造优质的营商环境，让中国走在全球创新领域的前列

问题

尽管中国的知识产权保护体系持续完善，但国际企业在保护创新、发明和研究过程中涉及的知识产权仍然存在困难，削弱了他们在中国投资尖端技术创新所需的保障。

分析

加强中国的知识产权保护和相关执法，有利于建设创新型国家、²² 发展创新型企业和推动高质量经济增长，而在这一过程中，国际企业开发新技术将为中国经济转型作出重要贡献。过去几年，欧洲企业对中国创新生态系统的看法明显改善，但在 2020 年《商业信心调查》中，仍有 37% 的受访企业认为知识产权保护不利或非常不利。²³

为在中国创造更好的技术创新环境，专利制度的功能、价值和影响需要得到调整和实现，以平衡现有知识产权人和新的市场参与者。为推动生物技术和 / 或人工智能等新技术的研发，相关知识产权法律框架和专利制度需要迅速而巧妙地应对出现的挑战。

22 《最高人民法院关于全面加强知识产权司法保护的若干意见》，中国投资指南，2020 年 4 月 15 日，查阅日期 2020 年 6 月 1 日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_75409_0_7.html>

23 《商业信心调查 2020》，中国欧盟商会，2020 年 6 月，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/BCS_EN2020_final\[774\].pdf](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/BCS_EN2020_final[774].pdf)>

为找出保护和促进创新最合适的解决方案，应该向学术、科学和私营部门征求意见。

为推动创新，快速且公平地对知识产权做出相关判决至关重要。解决纠纷需要法院具有高水平的技术专业知 识，但目前并非所有地方法院都能满足这一要求。中国已经建立数个知识产权法院，而一线城市的普通法院在审理知识产权案件方面有更多经验，可以依靠更有经验的法官和专家。此类法院可审理的知识产权案件范围应该扩大，而更集中的审判制度可能会减少地方保护主义。

技术转让，无论从外资企业转向中国本土还是从中国本土转向外资企业，都颇具挑战性。2019 年 3 月 2 日，国务院撤销《技术进出口行政法规》²⁴ 中有争议的三条规定，这是从法律角度控制强制技术转让的积极进展。然而，这些条款的撤销并不意味着在所有条件和情况下都禁止强制技术转让。工作组认为，知识产权执法力度应该进一步加强，整合国际企业的反馈意见有助于完善中国的知识产权体系，²⁵ 最终提高中国的创新能力。

中国企业对外转让知识产权的相关流程则日益严格，在转让可能影响国家安全或涉及关键领域核心技术时，更要接受严格审查。²⁶ 根据《中华人民共和国科学技术进步法》²⁷ 以及行业、地方法规，欧洲企业在中国政府资助的研究和商业化项目所形成的知识产权归属权方面面临限制。获中国政府资助的项目所产生的新知识产权需遵循以下规定：1) 向境外的组织或个人转让知识产权或许可境外的组织或个人独占实施的（包括参与开发背景知识产权的境外项目合作方），应当经相关政府机构批准；2) 新形成的知识产权的第一许可人必须来自中国。

建议

- 起草与创新和知识产权保护相关的新政策时，向

24 《中华人民共和国国务院令 第 709 号》，国务院，2019 年 3 月 2 日，查阅日期 2020 年 4 月 20 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/18/content_5374723.htm>

25 更多有关信息，请参阅《知识产权工作组建议书》。

26 《国务院办公厅关于印发〈知识产权对外转让有关工作办法〉（试行）的通知》，国务院，2018 年 3 月 18 日，查阅日期 2020 年 4 月 18 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/29/content_5278276.htm>

27 《中华人民共和国科学技术进步法》，全国人民代表大会常务委员会，2007 年 12 月 29 日，查阅日期 2020 年 4 月 20 日，<http://www.gov.cn/ziliao/fffg/2007-12/29/content_847331.htm>





大学、国外研究机构、外资和本土企业研发部门
征询意见；

- 掌握更多的技术专业知识，避免地方法院的地方保护主义，为创新和研发方面的知识产权案件建立更集中的管辖制度；
- 加强知识产权法的实施，避免强制技术转让或技术转让困难。

标准与合格评定工作组

主要建议

1. 落实《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》与标准、技术法规和合格评定程序有关的原则 13

- 确保将市场准入相关的所有强制性标准、技术法规和合格评定程序（含行政许可）按规适时通报世贸组织；
- 根据《协议》将技术法规和强制性标准的适用范围限定于保护环境、健康和公共安全等相关问题；
- 为向世贸组织通报的文件提供英文版本。

2. 审核强制性市场准入要求，包括简化检测和认证程序 13

- 提高强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度之间的同步性；
- 为在全国范围内接受检测报告提供支持；
- 允许更多制造商在满足所有必要认证要求的情况下使用其自有检测实验室；
- 确保任何市场准入制度均基于强制性国家标准，并由统一的标准化委员会管理，以避免违反中国的世贸组织义务；
- 简化强制性产品认证检测实验室和认证机构的指定流程，吸纳国际实验室及认证机构。

3. 确保所有相关利益方在标准化工作方面享受平等待遇和参与权利 13

- 给予利益相关方参与所有技术委员会的平等待遇；
- 给予参与技术委员会的所有团体及企业平等权利；
- 鼓励各行各业以开放性方式参与所有类型的标准化工作，包括制定标准化战略和参与国际标准化活动。

4. 继续推动当前中国标准化制度的改革进程，加大协调力度 5

强制性国家标准

- 将标准化改革扩展至此前改革的例外领域；
- 对强制性标准设定合理过渡期，并在更多行业中推广欧洲过渡期概念。

团体标准

- 坚持团体标准自主制定和自由使用的政策，严格避免在行政管理措施中纳入团体标准；
- 建立适当的程序，促使团体标准转化为国家和行业标准；
- 确保团体标准相关流程透明化，并且相关参与方能够享受平等待遇；
- 及时制定知识产权管理体系，以公开必要的专利相关信息。

企业标准

- 阐明企业标准的定义；
- 阐明对企业的公开或格式要求，并将自我声明机制的范围限定为企业采用的强制性国家标准；



- 完善企业标准在线服务平台；
- 确保企业标准“领跑者”制度公平、公开、透明并遵循可靠的科学程序；
- 保护涉及企业标准的知识产权。

行业标准

- 增强行业标准与其他标准之间的协调性，避免重叠。

5. 确保市场监管公平透明 13

- 确保市场监管符合市场准入要求；
- 确保市场监管符合相关法律法规、强制性标准及认证制度要求；
- 允许符合认证要求的商业团体加入市场监管。

质量与安全服务子工作组

1. 优化外资检验检测认证机构的市场准入环境

1.1 加快推进《认证认可条例》的修订工作 2

- 加快推进《认证认可条例》的修订工作，与行业密切合作，征集相关反馈意见。

1.2 确保政府采购活动中的公平公正待遇

- 进一步规范政府采购行为，着力设立公平竞争、规范透明、廉洁高效的政府采购管理机制；
- 政府服务招标时设置公平合理的条件，为非事业单位机构提供公平竞争的平台。

1.3 允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务

- 对《国际集装箱安全公约》缔约国船舶检验机构开放集装箱检验市场，允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务。

2. 深化检验检测行业市场化改革

2.1 采用市场机制对政府下属检验检测认证机构进行改革，避免行政支持下的再次垄断 7

- 采用市场化机制避免在涉及对政府下属检验检测认证机构的改革中出现权力寻租和行业垄断；
- 减少过多以及不明确的市场准入和行业门槛限制，采取国际通用的要求进行评估；
- 真正给予外资检验检测认证机构国民待遇，使其享有与国内机构相同的市场地位。

2.2 允许非公益性事业法人申请特种设备检验检测资质 2

- 允许非公益性事业法人申请特种设备检验检测资质，参与特种设备的定期检验工作。

2.3 将进口大宗商品检验从《出入境检验检疫机构实施检验检疫的进出境商品目录》中移除

- 取消其他进口大宗商品法定品质鉴定，由国际贸易双方指定的第三方检验检测公司提供品质鉴定服务。



工作组简介

标准与合格评定工作组创建于2008年，成员来自汽车、汽车零部件、建筑、化妆品、医疗器械、电气设备、信息与通信技术、机械等不同行业。工作组下设有质量与安全服务子工作组。工作组的目标是支持中国标准和合格评定体系的发展，促进中国融入世界经济。随着中国向世界敞开大门，标准和合格评定对于促进欧盟与中国在投资、贸易、环境、医疗保健和生产领域的合作至关重要。

近期发展

中国标准化体系改革

2015年3月11日，国务院发布了《关于印发深化标准化工作改革方案的通知（国发〔2015〕13号）》，旨在从整体上对标准体系和标准管理机制进行改革。改革分三个阶段进行，目前处在最后一个阶段（2019年4月19日发布了《贯彻实施〈深化标准化工作改革方案〉重点任务分工（2019-2020年）》）。¹改革在以下方面取得了重要进展：

• 建立高效、权威的标准化统筹协调机制

在2018年全国人民代表大会和中国人民政治协商会议全体会议期间，将原国家工商行政管理总局、原国家质量监督检验检疫总局和原国家食品药品监督管理总局合并，组建为国家市场监督管理总局。中国国家认证认可监督管理委员会和中国国家标准化管理委员会的职责划入国家市场监督管理总局，对外保留名称。

• 精简强制性标准，并完善推荐性和行业标准

自2017年以来，精简和整合强制性标准的工作继续向前推进。2018年10月17日，国家市场监督管理总局就其于2020年1月17日发布的《强制性国家标准管理办法（草案）》²向社会公开征求意见。³标准与合格评定工作组高兴地看到，其最终版本对工作组

提出的诸多意见给予了考虑。工作组会继续就法规实施情况提供反馈。

2019年期间，国家标准委下达了四批推荐性国家标准计划，其中新制定标准共计1,270项，修订标准共计736项。⁴2020年3月31日下达的第一批推荐性国家标准计划包含121项修订标准以及311项新制定标准。根据欧盟驻华标准化专家项目2020年4月的数据，强制性国家标准数量已减少至2,100项，同时仍存在35,287项推荐性国家标准。⁵

国家标准委《2020年全国标准化工作要点》旨在通过加强对现有法规的实施和执行力度，进一步完善强制性国家标准管理体系。文件同时还指出应优化推荐性标准的管理。关于行业标准，文件指出应加大不同标准之间的整合优化力度，做好复审工作，以及将一般性产品和服务领域的行业标准替换为团体标准。⁶

• 培育发展团体标准

根据国发〔2015〕13号文件，有关部门鼓励学会、协会、商会、联合会等社会组织和产业技术联盟制定满足市场需要的标准。⁷继这项规定之后，修订后的《中华人民共和国标准化法》赋予了团体标准（也称“协会标准”）法律地位。2017年12月15日，原国家质检总局和国家标准委联合发布《团体标准管理规定（试行）》。⁸2019年1月9日，民政部和国家标准委发布了《团体标准管理规定》，通过相关规定确立了对于团队标准的基本要求，这

1 《市场监管总局关于印发贯彻实施〈深化标准化工作改革方案〉重点任务分工（2019-2020年）的通知》，国务院，2019年4月17日，查阅日期2020年4月20日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/bzjss/201904/t20190419_293018.html>
2 《国家市场监督管理总局办公厅关于征求〈强制性国家标准管理办法（征求意见稿）〉意见的函》，国家标准委，2018年10月17日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/szhywb/sytz/201810/t20181018_343098.htm>
3 《强制性国家标准管理办法》，国家市场监督管理总局，2020年1月13日，查阅日期2020年4月20日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202001/t20200113_310467.html>

4 《国家标准化管理委员会关于下达第一批推荐性国家标准计划的通知》，国家标准委，2019年4月1日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/szhywb/sytz/201904/t20190401_343484.htm>
5 《国家标准化管理委员会关于下达第二批推荐性国家标准计划的通知》，国家标准委，2019年7月8日，查阅日期2020年4月22日，<http://www.sac.gov.cn/sbgs/sytz/201907/P020190715517120413892.pdf>
6 《国家标准化管理委员会关于下达2019年第三批推荐性国家标准计划的通知》，国家标准委，2019年10月17日，查阅日期2020年4月22日，<http://www.samr.gov.cn/bzjss/tzgg/201910/P020191030305654280112.pdf>
7 《国家标准化管理委员会关于下达2019年第四批推荐性国家标准计划的通知》，国家标准委，2019年12月31日，查阅日期2020年4月22日，<http://www.samr.gov.cn/bzjss/tzgg/202001/P020200115340115198364.pdf>
8 《中国标准更新》，欧盟驻华标准化专家项目，2020年4月20日，查阅日期2020年4月21日，<https://www.sesec.eu/updates-of-chinas-standards/>
9 《2020年全国标准化工作要点》，国务院，2020年3月24日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/24/content_5494968.htm>
10 《国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知》，国务院，2015年3月11日，查阅日期2020年7月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/26/content_9557.htm>
11 《团体标准管理规定（试行）》，全国团体标准信息平台，2017年12月26日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.ttbz.org.cn/Home/Show/3332/>





些规定包括但不限于技术要求不能低于强制性标准，并且此类标准应能填补其他标准空白并满足市场的创新需求。

2020年4月对全国团体标准信息平台进行搜索的结果显示，登记团体数量为3,213个，比上一年增加了69%，⁹ 标准数量增加了一倍，达到14,360项。¹⁰

根据《2020年全国标准化工作要点》，团体应牵头起草一般性产品和服务的相关标准，并替换这些领域的行业标准。考虑到新冠疫情的特殊情况，法规还鼓励团体制定疫情防控相关标准。文件还鼓励团体参与国际标准化活动。

• 放开搞活企业标准

2018年，建立了企业标准“领跑者”制度，旨在鼓励企业积极制定和实施先进标准。¹¹ 国家市场监督管理总局、国家发展和改革委员会、工业和信息化部和其他五个监管机构采用了这一制度并印发了《关于实施企业标准“领跑者”制度的意见》（下称《意见》）。根据《意见》，第三方机构通过企业标准自我声明制度，评估不同企业标准的质量并对其进行排名。¹² 2019年2月20日，中国标准化研究院下发了《关于印发企业标准“领跑者”实施方案（试行）的通知》，¹³ 并在2018年和2019年发布了“领跑者”名单¹⁴和¹⁵。最后，在2019年6月11日，国家市场监督管理总局发布了《团体标准随机抽检工作指引》和《企业标准随机抽检工作指引》。¹⁶

• 提高中国标准的国际化水平

提高中国标准的国际影响力是中国政府的一项重要任务。2017年12月22日，中国发布了《标准联通共建“一带一路”行动计划（2018-2020年）》，¹⁷ 将其标准化战略扩展到参与倡议的国家。《中华人民共和国标准化法》引发了国际社会的广泛关注，其英译本于2018年1月3日正式出版。¹⁸ 《贯彻实施〈深化标准化工作改革方案〉重点任务分工（2019-2020年）》提到实现标准国际化是这一时期的主要目标之一。

此外，包括《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》、《外商投资企业参与我国标准化工作的指导意见》和《外商投资法》¹⁹、²⁰和²¹ 在内的多项法规均作出以下规定：外商投资企业在中国参与标准化工作时与中资企业享受同等待遇。

《中华人民共和国标准化法》

新修订的《中华人民共和国标准化法》于2018年1月1日生效。²² 法律修订期间进行了三次意见征集。在向会员征求意见后，中国欧盟商会就每个版本提交了意见，并在商会与利益相关方的碰头会中强调了核心建议。工作组很高兴地注意到许多修订建议已经得到采纳。国家标准委《2020年全国标准化工作要点》的一项首要工作就是加快法律支持体系的发展，并推进相关实施条例的修订。

中国标准化战略

2018年1月，国家标准委和原国家质检总局宣布，将会同中国工程院等国家高级智库一同制定名为“中国标准2035”的新标准化战略，²³ 项目启动会

9 《团体代号及名称》，全国团体标准信息平台，查阅日期2020年4月22日，<<http://www.ttbz.org.cn/Home/ActGroupList/?serType=1&serKey=&sheng=&page=122>>

10 《标准列表》，全国团体标准信息平台，查阅日期2020年4月22日，<<http://www.ttbz.org.cn/Home/Standard?page=456>>

11 《国家标准委组织召开企业标准管理制度改革小组办公室会议》，国家标准委，2017年8月1日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/xw/bzhxw/201708/t20170802_251882.htm>

12 《国家标准委组织召开企业标准管理制度改革小组办公室会议》，国家标准委，2017年8月1日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/xw/bzhxw/201708/t20170802_251882.htm>

13 《关于实施企业标准“领跑者”的意见（试行）的通知》，中国标准化研究院，2019年2月22日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.cnis.gov.cn/wzgg/201902/t20190222_24758.shtml>

14 《2018年企业标准“领跑者”名单公布》，标准信息平台，2018年11月7日，查阅日期2020年4月15日，<<http://www.zjsis.com/contents/4/464630.html>>

15 《市场监管总局关于印发<2019年度实施企业标准“领跑者”重点领域>的公告》，国家市场监督管理总局，2019年5月28日，查阅日期2020年6月25日，<<http://www.sac.gov.cn/sbgs/sytz/201906/P020190604503571128473.pdf>>

16 《团体标准随机抽查工作指引》和《企业标准随机抽查工作指引》，国家市场监督管理总局，2019年6月11日，查阅日期2020年5月19日，<<http://www.sac.gov.cn/sbgs/sytz/201906/P020190611596885330106.pdf>>

17 《标准联通共建“一带一路”行动计划（2018-2020年）》，国家标准委，2018年1月19日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/zt/ydyll/bzhzyw/201801/t20180119_341413.htm>

18 《新标准化法英文版正式出版发行》，国家标准委，2018年11月3日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/zt/bzhf/bzhfdt/201801/t20180103_341234.htm>

19 《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》，国务院，2017年1月12日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/17/content_5160624.htm>

20 《外商投资企业参与我国标准化工作的指导意见》，国家标准委，2017年11月6日，查阅日期2020年4月15日，<<http://www.sac.gov.cn/szhywb/sytz/201711/P020171130363181265870.pdf>>

21 《〈中华人民共和国外商投资法〉（双语对照）》，中国日报，2019年3月22日，查阅日期2020年4月15日，<<http://language.chinadaily.com.cn/a/201903/22/WS5c94798ca3104842260b205f.html>>

22 《中华人民共和国标准化法》，国家标准委，2017年11月4日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.sac.gov.cn/zt/bzhf/bzhfdt/201711/t20171106_317995.htm>

23 《国家标准委：正制定〈中国标准2035〉》，新华网，2018年1月10日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.xinhuanet.com/fortune/2018-01/10/c_129787658.htm>



于2018年3月举行。项目旨在着手处理以下四个课题：标准化战略定位和目标研究；中国标准化体系、方法和评价研究；支撑高质量发展标准化体系战略研究；标准化军民融合发展战略研究。总结会议于2020年1月举行。

展望未来，国家标准委《2020年全国标准化工作要点》指出，标准化战略的下一个工作要点是将“中国标准2035”项目研究成果纳入《国家标准化发展战略纲要》。另一个工作要点根据“十四五”规划框架制定标准化战略。

强制性产品认证领域更新

2018年3月15日，国家认监委发布了《关于强制性产品认证标志改革事项的公告》。²⁴ 该公告取消了印刷、模压强制性产品认证标志的审核与收费。公告还要求认证机构应开始发放标准规格强制性产品认证标志，并且简化强制性产品认证标志的类别。

2019年10月16日，国家市场监督管理总局发布了《调整完善强制性产品认证目录和实施要求的规定》，其中除其他规定外，宣布将采取措施调整强制性产品认证的实施要求，比如在自我声明评价程序后不再发放强制性产品认证证书等。截至本文撰稿时，过渡仍在分阶段有序进行，此后企业获得强制性认证证书的方式将能够从第三方认证调整为自我声明评价。过渡期于2020年11月1日结束，在此之后，指定认证机构将取消所有适用于自我声明评价产品的强制性产品认证证书。

主要建议

1. 落实《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》与标准、技术法规和合格评定程序有关的原则

问题

中国的实际做法不完全符合《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》（下称《协议》）的原则，给尝试进入中国市场的外资企业造成了不必要的障碍。

分析

a) 按规定时通报市场准入所需的强制性标准、技术法规和合格评定程序（含行政许可）

根据《协议》，中国中央政府有义务及早将拟通过的技术法规和合格评定程序通报给世贸组织成员，并简要叙述其目标和理论基础，以确保将修订建议和相关意见纳入考量。工作组承认中国在通报方面已取得积极进展，但是纳入强制性认证制度中的推荐性标准、强制性行业标准及某些包含市场准入合格评定程序的法规存在违反《协议》通报规则的情况。

尽管强制性产品认证制度应用的推荐性标准数量已大大减少，但仍然占到标准总数的近一半。这些推荐性标准被应用到不同的产品领域，包括机械设备、汽车和汽车零部件、低压设备、电线和电缆、电气配件和电信设备等。²⁵ 在这些推荐性标准中，相当一部分标准是国内标准，可能与国际标准有很大不同。而且，在公共安全行业中仍然存在行业特定的强制性标准，并且其中的七项标准目前仍用于强制性产品认证制度。

此外，有些关于市场准入合格评定程序的法律法规未及时通报给其他世贸组织成员。这些法规包括《密码法》和《云计算服务安全评估办法》等。

b) 根据《协议》将技术法规和强制性标准的适用范围限定于保护健康、安全和环境等相关问题

《协议》允许各国采取必要措施来实现合法目标，例如，国家安全要求、防范欺诈行为，以及保护健康、安全和环境。工作组欣喜地注意到，中国认同强制性标准的适用范围限定在上述目标。工作组建议，中国当前在推进标准化改革的同时，应继续在这方面作出努力，并兑现相关承诺，特别是行动（如减少未必会影响标准的行政要求）方面仍有改善空间的行业（如医疗器械）。²⁶ 此外，还应努力确保技术法规符合《协议》定义的合理目标。

建议

- 确保将市场准入相关的所有强制性标准、技术法

24 《关于强制性产品认证标志改革事项的公告》，国家认监委，2018年3月13日，查阅日期2020年4月15日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/ggxx/2018/201803/20180315_56469.shtml>

25 关于信息与通信技术行业中使用推荐性标准支持强制性认证的更多信息，请参阅《信息与通信技术工作组建议书》主要建议2。

26 请参阅《医疗器械工作组建议书》主要建议2.1。





规和合格评定程序（含行政许可）按规适时通报世贸组织；

- 根据《协议》将技术法规和强制性标准的适用范围限定于保护环境、健康和安​​全等相关问题；
- 为向世贸组织通报的文件提供英文版本。

2. 审核强制性市场准入要求，包括简化检测和认证程序 13

问题

某些产品需满足不同部门和机构发布的多种市场准入要求，但这些要求相互之间缺乏协调，导致出现市场准入壁垒。此外，某些检测和认证程序给制造商造成了不必要的负担，增加了成本，并对技术和服​​务进口带来了负面影响，同时也并未提高产品安全性。

分析

a) 强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度同时并存

根据《中华人民共和国标准化法》，许多产品必须符合强制性标准。此外，其他法规要求某些产品遵守特定的强制性认证制度（如强制性产品认证或矿用产品安全认证）和行政许可制度。虽然《标准化法》和相应规定对标准进行了精简，但一些领域（如环境保护、工程和医疗器械）仍未被纳入其中。²⁷ 此外，这些法规之间缺乏协调，导致制造商不得不对相互重叠的检测要求，这会产生额外的成本，甚至耽误产品上市。

出现这种缺乏衔接性情况的部分原因在于这些法规多数情况下是由工作上相互独立的不同部门和政府机构制定的，例如网络安全领域便存在这一问题。²⁸ 加强不同利益相关方和机构之间的协调，可以帮助消除各种强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度之间的重叠/冲突。

简化市场准入要求有助于中国消费者享受到最新技术，提高生产效率，并为中国经济注入新活力。

²⁷ 关于医疗器械强制性标准的更多信息，请参阅《医疗器械工作组建议书》主要建议2.1和3。

²⁸ 有关网络安全领域协调力度不足的更多信息，请参阅《网络安全子工作组建议书》主要建议3。

2018年两会期间的政府机构改革在许多情况下是将几个独立机构合并为单一机构。标准化改革进程已进入尾声，工作组期望能够看到更多举措的出台，以进一步提升协调性。

b) 支持检测报告在全国范围内得到认可

目前仍然存在强制性产品认证指定检测实验室出示的检测报告得不到对同一产品实施相同检测的其他检测实验室认可的情况。在这种情况下，为获得批准，制造商不得不再对其产品进行重新检测。这一问题对于活跃在中国市场的外资制造商，以及希望将产品投放到国内市场的中资企业都会造成不利影响。重复检测既不能提高产品安全性，对于主管部门或消费者也无任何好处。相反，这种做法只会浪费企业资源，最终延误产品上市，增加成本，降低效率。

因此工作组建议，应确保涉及同一项技术资格的检测报告在全国范围内所有实验室均能获得认可，从而避免重复检测。为此，需明确制定相关检测要求，确保检测结果在全国各地具有同等效力。工作组建议，中国应参照为现有认证机构制定的相关程序，部分工作可由国家认监委承担，其中包括使用制造商内部或第三方检测报告的记录进行医疗器械产品的注册。²⁹

c) 将推荐性标准作为市场准入要求

推荐性标准需要保持自愿遵循的性质。遗憾的是，某些推荐性标准在被选为强制性认证和行政许可制度的依据后成为强制性标准，或者包含一些强制性条款。如主要建议1中所述，在强制性认证制度中使用推荐性标准的做法仍然很普遍。在电信、电子、机械设备、汽车和采矿等许多行业中都不乏此类情况的存在。在这些情况下，透明度的缺乏给必须遵守强制性市场准入制度（强制性产品认证及其他行业相关强制性认证制度）的企业造成了困难。

建议

- 提高强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度之间的同步性；

²⁹ 关于检测其他方面（如第三方检测报告）的业界关注信息，请参阅《医疗器械工作组建议书》主要建议2.1。



- 为在全国范围内接受检测报告提供支持；
- 允许更多制造商在满足所有必要认证要求的情况下使用其自有检测实验室；
- 确保任何市场准入制度均基于强制性国家标准，并由统一的标准化委员会管理，以避免违反中国的世贸组织义务；
- 简化强制性产品认证检测实验室和认证机构的指定流程，吸纳国际实验室及认证机构。

3. 确保所有相关利益方在标准化工作方面享受平等待遇和参与权利 13

问题

尽管中国许多法律法规规定所有利益相关方在标准化工作中享有平等待遇和参与权利，但在执行方面仍然存在很大差距。

分析

平等参与中国标准化工作是在华外资企业长期关注的问题。尽管这一原则已被列入《外商投资法》等法律法规的主要条款中，但往往都难以落实。在宏观层面，标准化工作的主要发展战略（如“中国标准2035”）对外资企业仍不透明，他们提供建设性意见的机会非常有限。工作组坚信，如果其成员能够在一定程度上参与制定该战略，将能为之作出重要贡献。

工作组已经注意到技术委员会参与权方面在近几年已取得可喜进展。中国欧盟商会2020年《商业信心调查》的数据显示，在所有已参与标准制定活动的企业中，约有半数企业表示在参与过程中没有遇到任何障碍。³⁰ 然而，关于给予所有利益相关方参与技术委员会平等待遇的原则（《标准化法》作了强调，《外商投资企业参与我国标准化工作的指导意见》³¹作了进一步详述）尚未得到完全实行。事实上，根据2020年《商业信心调查》的数据以及工作组内部的调查，对于那些表示在参与工作方面确实遇到问题的企业，其所面临的情况大同小异。虽然

30 《商业信心调查2020》，中国欧盟商会，第64页，2020年6月10日，查看日期2020年6月10日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

31 《外商投资企业参与我国标准化工作的指导意见》，国家标准委、国家发展改革委和商务部，2017年11月29日，查阅日期2020年4月22日，<http://www.sac.gov.cn/szhywb/syzt/201711/t20171129_324590.htm>

从表面上看，像明确拒绝参与技术委员会工作这类障碍似乎有所减少，但主要问题仍未得到解决。这些问题包括：参与程序不透明、信息普遍匮乏、无法成为标准主要起草人以及委员会中现有中国竞争对手的封锁。一些技术委员会仍存在参与限制，其中包括国家卫生健康委员会下属委员会，例如负责食品接触材料的委员会。其他障碍还包括：企业只能以观察员身份参加，以及向外资企业收取的费用与中国本土企业不同。³²

除了参与技术委员会工作外，外资企业希望能够凭借自身的实力和资源为中国的标准化工作做出贡献。工作组希望中国政府加大工作力度，鼓励外资企业平等参与中国的各种标准化活动，例如承担技术委员会秘书处相关工作、牵头起草中国标准、参与甚至领导某些技术领域的国际标准化活动，并享受各级政府的激励政策。

建议

- 给予利益相关方参与所有技术委员会的平等待遇；
- 给予参与技术委员会的所有团体及企业平等权利；
- 鼓励各行各业以开放性方式参与所有类型的标准化工作，包括制定标准化战略和参与国际标准化活动。

4. 继续推动当前中国标准化制度的改革进程，加大协调力度 5

问题

尽管中国已进入标准化改革的最后阶段，并且修订后的《标准化法》已生效两年有余，但无论是法律还是相关改革都尚未在各个技术领域得到完全实施，同时现有标准制定程序的透明度和公平性仍需要提高。

分析

国发[2015] 13号和《标准化法》均旨在从整体上对标准体系和标准管理机制进行改革，从而完成向功

32 有关透明和平等参与标准化工作的特定行业建议，请参阅《信息与通信技术工作组建议书》主要建议2。





能完善的新型标准体系的过渡。这种全面的变革无法一蹴而就，需要各方之间进行合作。工作组建议扩大标准化改革规模，将此前被排除的环境保护、工程建设以及医疗保健等领域纳入其中，³³ 并提出以下建议以确保标准化改革获得更大成功：

a) 强制性国家标准

工作组注意到，在过去几年中，中国在精简和整合强制性国家标准方面取得了进展。如果公开性和透明性原则能够得到贯彻，最近发布的《强制性国家标准管理办法》则有望使强制性国家标准体系的修订工作更加有序地进行。工作组期望通过实施这些法规取得以下成效：

- 根据世界贸易组织规定的程序下达所有强制性国家标准通知；
- 与国际标准接轨；
- 消除强制性要求与标准之间的冲突。
- 尽可能减少强制性标准的数量；
- 确保在罗列和起草任何强制性国家标准之前，行业主管部门应协同国家标准委向主要行业利益相关方（包括中外行业协会、贸易协会以及所有相关企业）征求意见。应预留不少于2个月的意见征求期。
- 在组织起草强制性国家标准时，应建立明确的工作流程，并明确行业主管部门和国家标准委分别承担的角色和职责；
- 有效保证中外企业和组织在参与强制性国家标准起草时享有平等权利；
- 合理设定强制性国家标准从发布到实施需要经历的过渡期。例如，对于英文版标准，过渡期通常为2至4年；
- 明确禁止在任何非强制性国家标准中包含强制性条款。

b) 团体标准

团体标准改变了以政府为唯一标准制定机构的模式，旨在满足市场和创新发展需求并激发市场活力。团体标准体系的发展非常迅猛。

《团体标准管理规定》的其中一项要点指出，如果

团体制定的标准符合规定的要求，团体可以申请将相应标准编入国家、行业或地方标准。另外，鼓励各部门和地方政府按照团体标准进行产业政策制定、行政管理、政府采购、检测和认证以及招标。工作组认为这一做法违反了自主制定和自由使用的政策，从而导致市场参与者的地位不平等。因此，工作组建议政府坚持团体标准自主制定和自由使用的政策，严格避免将团体标准纳入行政管理措施。

当团体标准确实转化为国家或行业标准时，应遵循相关程序，以确保所有利益相关方均能享有平等反馈机会。此外，有些团体为追求自身利益而制定团体标准，并收取会员费、标准制定费或直接拒绝外资企业的参与。工作组认为，外资企业应平等参与所有团体。

最后，工作组建议相关部门制定知识产权管理体系，确保能够及时披露必要的专利相关信息。

c) 企业标准

《标准化法》将企业标准定义为各个企业的专有产品或服务规范，用于详细说明产品功能和/或企业产品与服务的组合方式。此类详细信息通常包含受知识产权保护的机密信息，企业/权利人有权拒绝将其公开披露。然而，《标准化法》第27条规定，企业需要披露产品的功能和性能指标。尽管为遵守客户保护要求或出于有限的营销目的而对标准进行有限披露可以被接受，但不应要求公司披露可能会使其知识产权面临风险的机密信息。此外，对于复杂产品，缺少有效且经济的方式制定最终产品实施标准的完整清单，这在很大程度上削弱了企业参与企业标准体系的积极性。

当前，体系缺少充分的书面指导方针和定义，从而无法从合规性角度对企业进行指导。但是，一些欧盟企业表示，尽管已经满足了质量合规性要求，中国政府在实际市场监管工作中仍会大力倡导遵循国家标准格式，并在披露的标准中包含完整信息。对于行业而言，这一发展令人担忧，因为这意味着信息披露要求将会更加严格和宽泛。因此，工作组建议将自我声明机制的范围限制为企业采用的强制性国家标准，并阐明企业标准的披露和格式要求。工

³³ 关于医疗领域标准管理体系实施的更多信息，请参阅《医疗器械工作组建议书》主要建议3。



工作组还建议，应务必规避可能会导致非自愿向公众披露知识产权的潜在要求，以提高行业对这些企业标准的接受程度。

中国政府正在放松对企业标准的控制。目前已建立企业标准在线服务平台（企业标准信息公共服务平台：<http://www.qybz.org.cn/>），鼓励制造商在线公开并签署自我符合性声明。但是，平台在某些方面（例如产品分类）仍待完善。尽管平台无法罗列所有产品类别，但这却又属于强制性选项，因此行业无疑将会在上市后监管中面临挑战。例如，“医用口罩”选项下并未给出不同类型的规格（如一次性口罩）。

“领跑者”制度等新体系引起了商界担忧，一方面是因为对评估方法的科学性存在疑问，另一方面是根据标准化改革的精神，政府参与的体系应该以市场竞争为基础，并鼓励以市场为导向的进程。关于“领跑者”制度下的评估和排名方法，由于不同类型的产品其标准实施方式亦有所不同，因此很难根据实施标准对产品进行对比。到目前为止，很少有知名品牌被列为“领跑者”，这让人们不免对其体现的市场范围产生质疑：如果此项制度的目标是引导消费者，那么不准确或不完整的市场范围将不足以获得理想的效果。因此，工作组建议政府采取相应措施，确保该制度公正、公开、透明，并遵循可靠的科学程序。

d) 行业标准

《标准化法》已经阐明，行业标准属推荐性标准；但是，某些行业标准仍属于强制性标准，例如YY系列医疗器械标准。此外，尽管通过简化国家标准减少了强制性国家标准的数量，但行业标准以及市场驱动的团体标准和企业标准的数量却在飞速增长。这种情况导致不同标准之间产生大量重叠。国家标准委于2020年4月10日发布《关于进一步加强行业标准管理的指导意见》，其中优化行业标准供应结构并改善行业标准与其他标准之间的协调性是提出该意见的目标之一。³⁴ 工作组希望上述目标能够得到落实，并且建议不仅要努力改善行业标准的

协调性，还应改善整个体系的协调性。

建议

强制性国家标准

- 将标准化改革扩展至此前改革的例外领域；
- 对强制性标准设定合理过渡期，并在更多行业中推广欧洲过渡期概念。

团体标准

- 坚持团体标准自主制定和自由使用的政策，严格避免在行政管理措施中纳入团体标准；
- 建立适当的程序，促使团体标准转化为国家和行业标准；
- 确保团体标准相关流程透明化，并且相关参与方能够享受平等待遇；
- 及时制定知识产权管理体系，以公开必要的专利相关信息。

企业标准

- 阐明企业标准的定义；
- 阐明对企业的公开或格式要求，并将自我声明机制的范围限定为企业采用的强制性国家标准；
- 完善企业标准在线服务平台；
- 确保企业标准“领跑者”制度公平、公开、透明并遵循可靠的科学程序；
- 保护涉及企业标准的知识产权。

行业标准

- 加强行业标准与其他标准之间的协调性，避免重叠。

5. 确保市场监管公平透明 13

问题

当前许多产品的市场监管流程已扩展至与强制性市场准入无关的自愿性要求，例如推荐性国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准。

分析

尽管工作组认为，中国产品质量监管和检验工作的标准化和系统化水平已经有所提升，但仍然希望强调，某些市场监管技术要求与强制性市场准入要求之间仍存在不一致之处。

市场监管已扩展至推荐性和自愿性项目，导致产品

³⁴ 《关于进一步加强行业标准管理的指导意见》，国家标准委，2020年4月10日，查阅日期2020年4月25日，<<http://www.sac.gov.cn/sbgs/syztz/202004/P020200415371585800963.pdf>>





不符合推荐性标准要求的制造商受到惩罚。此类情况给制造商和监管机构都增加了工作负担，并导致监管机构无法将精力集中于环境保护、健康和安全隐患的改善以及对欺骗行为的防范等方面的工作。此外，如主要建议4中所述，欧盟企业在市场监管过程中会遇到强烈鼓励他们广泛披露企业标准的情况。因此，工作组建议，应实现市场监管与市场准入要求的统一，将市场监管范畴限定于国家法律法规和强制性标准，从而确保产品不影响保护环境、改善健康和安全和防范欺骗行为的能力。

建议

- 确保市场监管符合市场准入要求；
- 确保市场监管符合相关法律法规、强制性标准及认证制度要求；
- 允许符合认证要求的商业团体加入市场监管。

质量与安全服务子工作组

子工作组简介

自“十三五规划和“中国制造 2025”战略发布后，为了提高产品质量安全，中国加大了市场化改革力度。质量与安全服务子工作组希望改革能够持续进行，尤其是能够切实落实针对第三方检验检测认证行业的举措。子工作组的主要成员作为欧洲检验检测认证行业的领导者，在中国经营均超过二十年，并且一直为中国制造商和各领域提供量身定制的高端服务。子工作组各成员用其专业的知识和先进的管理经验协助国家市场监督管理总局和国家认证认可监督管理委员会的工作，并为中国的市场化改革和“中国制造 2025”战略做出了巨大贡献。子工作组希望中国进一步开放检验检测认证市场，为中欧合作提供机会，改善质量安全管理。

子工作组成立于 2012 年，是标准与合格评定工作组的子工作组。质量与安全服务是指向制造商和终端用户提供产品和管理体系相关检验检测认证及其他合格评定相关服务，从而改善市场上产品的安全、质量水平的独立第三方机构。子工作组针对行业现状提出问题和建设性意见，致力于提高行业透明度，加强第三方机构与行业监管部门的协调力度，改善市场准入，为所有市场参与者打造一个可以更好服务社会的质量和安全管理服务体系。

近期发展

相较于其他主要经济体而言，中国政府对第三方检验检测认证行业设有严格的管控体系，由市场监管总局和其他政府部门负责。这些机构通过主导强制性检验检测和认证制度的制定，对国家质量和安全体系以及标准制定和实施制度施加强有力的影响。这种做法使国有企业和政府关联企业在中国质量与安全服务方面垄断巨大的国内市场份额，而外资检验检测认证机构所占市场份额较少。时有发生、与质量和安全相关的负面事件凸显了半封闭市场的弊端。监管程序的透明度以及监管机构之间沟通合作的缺乏，也导致了中国质量和安全绩效整体偏低。

此外，与国家各部委相关联的检验检测认证机构在国家标准与行业标准制定、认证认可行业科研课题、指定或推荐实验室等方面占有极大的优势，使得外资质量与安全服务提供商在国家重点支持的领域里市场机遇不尽如人意。2019 年 6 月 30 日，国家发展和改革委员会与商务部发布《鼓励外商投资产业目录（2019 年版）》¹首次列入检验检测认证服务。

检验检测认证行业市场发展

2019 年，检验检测认证行业继续保持增长态势。据市场监管总局统计，截至 2019 年底，累计批准认证机构 597 家，比上年增长 24.6%；累计颁发有效认证证书 222.7 万张、获证组织 68.6 万家，分别比上年增长 15% 和 10%。累计取得资质认定检验检测机构 4.2 万家，比上年增长 6.6%。²

监管环境发展

2019 年 10 月 25 日，市场监管总局发布了《关于进一步推进检验检测机构资质认定改革工作的意见》³文件要求进一步推进检验检测机构资质认定改革，提出了依法界定资质认定范围、试点推行告知承诺制度、优化资质认定流程，压缩许可时限及整合资质认定证书等改革举措。

2019 年 12 月 1 日，市场监管总局发布了《关于贯彻落实〈优化营商环境条例〉的意见》⁴提出有序推进“证照分离”改革，在自贸试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点，评估试点情况，适时在全国推开；平等对待内外资企业，认真贯彻落实《外商投资法》和《外商投资法实施条例》等规定，严

1 《鼓励外商投资产业目录（2019 年版）》，发展改革委、商务部，2019 年 6 月 30 日，查阅时间 2020 年 4 月 6 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/bf/201906/20190602877005.shtml>>
2 《在全国认证认可检验检测工作会议上的讲话》，认监委，2020 年 1 月 14 日，查阅时间 2020 年 4 月 8 日，<http://www.cnca.gov.cn/rdzt/2020/qgh/202001/t20200114_57615.html>
3 《市场监管总局关于进一步推进检验检测机构资质认定改革工作的意见》，市场监管总局，2019 年 10 月 25 日，查阅时间 2020 年 4 月 8 日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/rzjcs/201910/t20191025_307884.html>
4 《市场监管总局关于贯彻落实〈优化营商环境条例〉的意见》，市场监管总局，2019 年 12 月 30 日，查阅时间 2020 年 4 月 8 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/14/content_5468806.htm>





格执行准入前国民待遇加负面清单管理制度，便利外商投资企业登记注册，落实外商投资信息报告制度，推动规则、规制、管理、标准等制度型开放。子工作组对上述改革举措表示欢迎。

2016年12月，原国家质量监督检验检疫总局、认监委等32个部级政府部门联合发布了《认证认可检验检测发展“十三五”规划》，⁵为中国检验检测认证行业和认可制度2016至2020年间的发展提供指导。规划的主要目的在于强调检验检测认证行业在保障人民安全和支持国家经济发展方面的重要性。规划呼吁加强部际合作；推动检验检测认证事业单位分类改革，明确公益类检验检测认证机构的功能定位，加快具备条件的经营性事业单位与行政部门脱钩、转企改制；鼓励、支持相关各方采信第三方检验检测认证结果，减少重复检验检测认证，减轻企业负担；探索实行准入前国民待遇加负面清单管理制度；以及积极稳妥引入境外资金和先进的认证认可检验检测技术，健全风险防范机制。在认监委2019年4月印发的《2019年认证认可检验检测工作要点》中提到了，将推动检验检测机构深化改革，支持具备条件的地方率先开展质检院所分类改革试点。⁶子工作组希望看到中央政府提出的改革目标能够得以落实。

主要建议

1. 优化外资检验检测认证机构的市场准入环境

1.1 加快推进《认证认可条例》的修订工作

问题

尽管市场监管总局和认监委出台了一些关于《认证认可条例》（下称《条例》）修订的工作文件，但修订所需时间较长，妨碍了市场开放和公平竞争。

分析

2019年4月，认监委印发了《2019年认证认可检

验检测工作要点》的通知，⁷提到将全面取消外资认证机构准入特别管理措施，落实国民待遇。2019年5月，修订工作有所进展，认监委向社会公开征求对现行版条例的修订意见。

2019年11月，国务院批复同意按照《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》，⁸在北京市暂时调整实施《条例》的有关规定，取消外商投资企业取得认证机构资质需外方投资者取得其所在国家或者地区认可机构的认可且具有三年以上从事认证活动的业务经历的要求。子工作组对政府部门深入贯彻“放管服”改革的举措表示欢迎。但是，在市场准入方面，对外资认证机构的限制仍没有完全去除。调整实施《条例》的有关规定只适用于北京及各自贸区，尚未在全国范围内推行。对于其他区域的外商投资企业，条例第十一条的限制性要求仍然有效。认证服务不属于《外商投资准入特别管理措施（2019年版）》（负面清单）中禁止或限制外商准入的领域。⁹对外商投资企业取得认证机构资质设置特别准入措施与《外商投资法》第四条规定的对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度不符，¹⁰妨碍了市场开放和公平竞争。

《条例》已被列入在2020年3月发布的《国家市场监督管理总局2020年立法工作计划》中，¹¹但完成时间尚不明确，子工作组希望主管部门能够加快条例的修订工作，并能够与行业密切合作，让行业有机会为条例的修订工作建言献策。

建议

- 加快推进《认证认可条例》的修订工作，与行业密切合作，征集相关反馈意见。

5 《认证认可检验检测发展“十三五”规划》，认监委，2016年12月13日，查阅时间2020年4月8日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/gwxx/2016/201612/t20161213_53009.shtml>

6 《2019年认证认可检验检测工作要点》，认监委，2019年4月2日，查阅日期2020年4月8日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/gwxx/2019/201904/t20190402_57126.shtml>

7 同上。

8 《国务院关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案的批复》国务院，2019年2月22日，查阅日期2020年4月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/22/content_5367708.htm>

9 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，发展改革委、商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/202006/20200602977244.shtml>>

10 《外商投资法》，全国人民代表大会，2019年3月15日，查阅日期2020年4月8日，<http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2019-03/15/content_2083532.htm>

11 《市场监管总局关于印发2020年立法工作计划的通知》，市监总局，2020年3月26日，查阅时间2020年4月8日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202003/t20200326_313464.html>



1.2 确保政府采购活动中的公平公正待遇

问题

政府采购活动中设置的歧视性、不合理条件使外资检验检测认证机构在政府采购活动中无法享有公平公正的待遇。

分析

中国一直致力于建立公平竞争的政府采购制度，努力做到对内资企业一视同仁、平等对待，¹²并在近年取得了令人瞩目的成绩。随着政府职能转换，政府推出了购买公共服务的改革举措，并且购买服务的范围不断扩大，更多的社会第三方检验机构有机会参与到了政府的质量抽检活动中。公共采购领域的改革由于涉及多方利益，各部门职责交叉问题突出。在政府招标采购活动中，设置不公平不合理的竞标条件排除、限制市场竞争仍是外资企业面对的主要问题。

在推进公共资源配置市场化改革的过程中，不少现存做法也与现行法律法规存在冲突，尤其是与中国加入世界贸易组织《政府采购协议》的开放进程相矛盾。

在实际操作中，中国政府采购法定的采购方式最常用的有两种，公开招标和竞争性谈判。竞争性谈判的采购方式定标原则，并且中标价格最终会对外公布，引发的质疑投诉相对较少。而公开招标采取的是综合评分法，即价格只占一部分分值，还要考虑其他诸如产品质量、业绩、售后等等因素，最终的评分决定是否中标。这就留存可以操控的空间，比如制定不公平、不合理的竞标条件进而限制了那些即使具备实力，但是却无法满足招标书中设置的不合理的采购规则的公司，导致他们最终无法入围。

为贯彻落实《深化政府采购制度改革方案》和《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营

商环境政策落实通知》有关要求，¹³和¹⁴构建统一开放、竞争有序的政府采购市场体系，促进政府采购领域公平竞争，优化营商环境，财政部印发有关全面清理政府采购领域妨碍公平竞争的做法和规定通知，¹⁵强调应严格执行公平竞争审查制度。经审查认为不具有排除、限制竞争效果的，可以颁布实施；具有排除、限制竞争效果的，应当不与出台或者调整至符合相关要求后出台；未经公平竞争审查的，不得出台。

在实践中，仍有一些地方政府部门在招标书中设置了这些条件，比如，1) 参与投标企业有若干年参与国家市场监督管理总局抽检、省级市场监督管理部门抽检工作的经历；2) 有获得表彰和奖项的背景；3) 年终考核评分等方面的加分项。但是，如政府的抽检服务，也就是政府购买检验检测服务，是近年开始推行的，之前一直都是由政府部门主导或体系内事业单位承担，没有面向市场主体。对于刚刚开放不久的抽检市场而言，外资检验检测认证机构少有承担抽检的工作经历。此外，奖项，表彰，考核成绩也多是事业单位才有的事项。对其他非事业单位而言，这些加分项属于无形的、不可跨越的屏障和门槛。以上诸多因素导致外资检验检测认证机构在招标活动中的这些加分项得分很低，无法真正参与到竞争中。这也是这几年政府招标采购活动中，第三方检验检测机构即使有中标，但是占比仍然较低的主要原因。

建议

- 进一步规范政府采购行为，着力设立公平竞争、规范透明、廉洁高效的政府采购管理机制；
- 政府服务招标时设置公平合理的条件，为非事业单位机构提供公平竞争的平台。

12 《2019年10月29日国务院政策例行吹风会》，国务院新闻办公室，2019年10月29日，查阅时间2020年7月6日，<<http://www.gov.cn/xinwen/2019zccfh/69/index.htm>>

13 《深化政府采购制度改革方案》，中央全面深化改革委员会，2018年11月14日，查阅时间2020年4月20日，<<http://www.cgpnnews.cn/articles/46544>>

14 《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》，国务院办公厅，2018年11月08日，查阅时间2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-11/08/content_5338451.htm>

15 《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》，商务部，2019年12月4日，查阅时间2020年7月6日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/fwz/201912/20191202919267.shtml>>





1.3 允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务

问题

《船舶和海上设施检验条例》和交通运输部及其直属机构颁布的规范性文件限制外资检验检测认证机构无法提供集装箱检验服务。¹⁶

分析

目前在中国，集装箱依然属于法定检验，负责集装箱检验的部委是交通运输部，主管部门是交通运输部海事局。海事局仅把集装箱的法定检验资质授给二类公益事业性质的中国船级社，中国船级社又分包给其下属的企业性质的子公司，即中国船级社质量认证公司，检验国内和国外企业拥有的集装箱。而对于在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构，《船舶和海上设施检验条例》、《关于加强对外国船舶检验机构在中国境内检验行为监督管理的通知》和《船舶检验管理规定》限定其业务范围，¹⁷和¹⁸在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构只能检验外国企业所拥有的集装箱，即出口的外贸箱。

换言之，只有国内事业单位或其下属的内资企业才有资质对内贸、出口、中国、外国企业拥有的集装箱进行法定检验。在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构则不得对国内企业拥有的集装箱进行法定检验，违背了《外商投资法》规定的内外资平等对待的原则。同时，其他国家对于集装箱法定检验并没有对内外资企业区分对待的类似规定。此外，遵循《国际集装箱安全公约》和国际惯例，¹⁹检验机构对集装箱进行的法定检验，即按公约进行技术检验和发证，只要取得任一个缔约国政府的授权，就具备对集装箱进行法定检验的资质。不论集装箱的拥有者，只要集装箱制造商或拥有者向该机构申请，该机构都可以进行检验，其检验结果和所出具

的证书也被所有缔约国接受和承认。

建议

- 对《国际集装箱安全公约》缔约国船舶检验机构开放集装箱检验市场，允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务。

2. 深化检验检测行业市场化改革

2.1 采用市场机制对政府下属检验检测认证机构进行改革，避免行政支持下的再次垄断

问题

现阶段检验检测认证行业部分改革措施以及过多行政力量干预容易导致市场分化的乱局，和潜在的行业垄断。

分析

基于全球领先标准的检验检测认证服务，既可以向终端用户或者消费者证明该产品质量、安全性及其性能指标，同时也能够助力各行业转型升级，帮助市场实现“优胜劣汰”，为政府及行业监管人员提供评估依据，并保证消费者、用户的权利与利益。随着习近平主席提出的“一带一路”倡议，中国政府不断提升国际产能合作，将中国的高端制造业推向世界。在此过程中，检验检测认证行业也起到不可或缺的作用。全球化的第三方检验检测认证机构，通过自身的全球影响力、知识与资源储备，为“中国制造”的产品质量、服务能力进行背书，帮助其满足目的国的法律法规以及标准要求，有助于消除用户对于质量与安全的担心。

国家认监委公布的《认证认可对国民经济和社会发展贡献率研究报告》显示，在2015年和2016年，认证认可行业对国家GDP的贡献率皆超过1%，这证明了检验检测认证服务行业对于中国经济发展的促进作用。因此，帮助检验检测认证行业充分市场化发展，对于中国以及全球经济的发展具有重要意义，这也与中国政府倡导的“中国制造2025”这一经济和产业转型升级的大方向保持一致。

质量与安全服务子工作组也不断关注中国政府近些年所颁布的法规，如2014年2月21日，国务院

16 《船舶和海上设施检验条例》，国务院，2019年3月2日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5468917.htm>

17 《关于加强对外国船舶检验机构在中国境内检验行为监督管理的通知》，北大法宝，2009年3月2日，查阅日期2020年4月20日，<http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Db=chl&Gid=8492e9f098114d90bdfb>

18 《船舶检验管理规定》，交通部，2016年2月4日，查阅日期2020年4月20日，<http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/fgs/201602/t20160204_2973409.html>

19 《国际集装箱安全公约》，国际海事组织，1977年9月6日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/International-Convention-for-Safe-Containers-%28CSC%29.aspx>>



公布了《国务院办公厅转发中央编办质检总局关于整合检验检测认证机构实施意见的通知》（下称《通知》）。²⁰ 根据《通知》，原质检总局于2015年3月6日正式印发《全国质检系统检验检测认证机构整合指导意见》（下称《指导意见》）。²¹ 《指导意见》明确提出将质检系统3500多家机构分为公益类和经营类两类，到2020年基本完成质检系统检验检测认证机构政事分开、管办分离、转企改制等改革任务，形成一批具有知名品牌的综合性检验检测认证集团。

2015年9月，中共中央、国务院印发的《关于深化国有企业改革的指导意见》中提出，根据国有资本的战略定位和发展目标，结合不同国有企业在经济社会发展中的作用、现状和发展需要，将国有企业分为商业类和公益类，并实行分类改革、分类发展、分类监管、分类定责、分类考核，推动国有企业同市场经济深度融合，促进国有企业经济效益和社会效益有机统一。子工作组有理由担心，如果政府根据目前行政、事业单位和关联国企在检验检测认证行业占市场25.16%这一现状，认定本行业中的国企属于公益类国企范畴，那么行政主导、行政划分市场的垄断行为就会愈演愈烈。²² 鉴于过往经验教训，子工作组认为这项改革仅是该行业市场化改革的开始，而不代表改革的最终结果。在落实《通知》和《指导意见》的同时，有效防止政府下属机构或协会借机权力寻租（如借机填补在改革进程中的市场行政空缺）是保证机构改革乃至市场化改革顺利进行的重中之重。

子工作组认为大型国有检验检测认证及服务集团在吸纳行政改革的拆分部分时，可能造成行政支持下垄断的不良局面。这一现象也是中国《反垄断法》所禁止的，会导致市场机制无法正常运行及市场竞争环境进一步恶化。背离改革本意的国有企业垄断或市场分割，不会实质性地改善中国严峻的质量安

全问题。在改革进程中，子工作组注意到，中国政府将更注重对服务业的整体管理。欧洲企业在此领域有先进的管理理念和市场经验，以及协助欧盟及其成员国在检验检测认证及服务进行改革的比较优势。子工作组希望通过诸多渠道为政府改革提供行业意见，进而改善中国质量安全环境，提高“中国制造”竞争力，提升“中国品牌”国际影响力，实现中欧贸易投资双赢局面。这一经验分享有助于实现《中欧投资协定》谈判的互利共赢，并将有力减少中欧贸易摩擦，提高相对滞后的中国产品与服务质量安全水平。

建议

- 采用市场化机制避免在涉及对政府下属检验检测认证机构的改革中出现权力寻租和行业垄断；
- 减少过多以及不明确的市场准入和行业门槛限制，采取国际通用的要求进行评估；
- 真正给予外资检验检测认证机构国民待遇，使其享有与国内机构相同的市场地位。

2.2 允许非公益性事业法人申请特种设备检验检测资质

问题

目前，在中国只有不以营利为目的的公益性事业法人才能获得特种设备检验检测的资质，这对独立第三方检验检测机构设置了准入壁垒。

分析

特种设备包括锅炉、压力容器、压力管道、电梯、起重机械、客运索道、大型游乐设施和场（厂）内专用机动车辆等八大类，是国民经济建设的重要基础设施和人民生活的重要基础设施。改革开放以来，中国逐步建立了安全监察与技术检验机构双轨制的特种设备安全监管体制，其中检验机构作为保障安全的重要技术力量，在加强质量安全、促进产业发展、维护消费者权益、保护社会公共安全、促进节能减排和环境保护等方面发挥了重要作用。在政府及各方共同努力下，特种设备事故率呈稳中下降趋势，总体安全状况持续好转，但是安全形式仍不容乐观。

20 《关于整合检验检测认证机构实施意见的通知》，国务院，2014年3月11日，查阅时间2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-03/11/content_8707.htm>

21 《全国质检系统检验检测认证机构整合指导意见》，原国家质检总局，2015年3月16日，查阅时间2020年4月20日，<http://www.aqsiq.gov.cn/xxgk_13386/jgfl/tzsbajcj/tzdt/201503/t20150316_434296.htm>

22 《市场监管总局发布2019年度检验检测服务业统计结果》，市场监管总局，2020年6月28日，查阅时间2020年7月10日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/hydt/201906/t20190606_57262.shtml>





随着中国经济的高速发展，特种设备（尤其是电梯）的存量逐渐增多，截至2019年年底，全国特种设备总量达1525.47万台。其中：锅炉38.30万台、压力容器419.12万台、电梯709.75万台、起重机械244.01万台、客运索道1089条、大型游乐设施2.49万台（套）、场（厂）内专用机动车辆111.69万台。²³如若无法对这数量庞大的特种设备进行有效的检验检测，监督及管控，因此产生的风险不可估量。子工作组注意到，随着经济社会和科学技术的进步，特种设备向大型化、复杂化、高参数、高风险方向发展，对安全保障的要求越来越高，对特种设备检验“量”和“质”的需求明显增长，需求结构发生重大变化，而检验人员的增速远低于设备的增速，“人机矛盾”突出，检验人员的整体能力水平有待进一步提升，特种设备检验供给能力明显不足。以电梯为例，受制于编制的限制，检验人员的扩容速度远远赶不上电梯的增速，有些检验员年检量高达千台，而据专家核算，一名检验人员比较理想的电梯检验数是1年400台左右，超负荷的检验工作，不得不让人担心检验的质量和设备的安全问题。

不可否认，特种设备安全监管工作存在的深层次的矛盾和突出问题日益严峻，主要体现在特种设备安全状况和监管水平与广大人民群众日益增长的质量安全需求不适应；特种设备安全监管和检验力量与设备快速增长的客观需求不适应，具体表现为：

1. 不断增长的质量安全需求得不到满足

特种设备数量巨大，然而有资质进行特种设备检测与评估的机构及人员有限。目前由于资质尚未完全放开，只有特检院及极其少量的公司可以从事这方面的工作。截至2019年底，全国仅有特种设备综合性检验机构454个，其中系统内检验机构270个，行业检验机构和企业自检机构184个。²⁴有限的机构及人员远不能满足“全覆盖，深度检测及评估”。

2. 市场竞争不足

由于准入壁垒的限制，导致一些有能力的第三方检验检测机构无法进入市场，而特检院及少量具有资

质的机构，由于没有竞争压力，使其在技术创新和人才培养方面等重要方面缺乏动力，其检验检测及评估能力、方法、设备和深度等均不够完善，尤其是针对于采用新技术、新材料、新工艺、新标准的特种设备，无法做到全面、科学、系统的检测及评估，致使部分隐患无法及时、准确识别，这些在很大程度上都归结于企业的主体责任未能充分落实、市场机制的作用发挥不够，缺少第三方的充分参与，没有形成多元共治的局面。随着老旧的特种设备越来越多，隐患转化为事故的发生率就会越来越大，这必然会增加政府风险防控工作的难度。

3. 规范标准及风险评估存在缺失

规范标准中相关的安全技术要求的科学性、经济性存在缺失，很多方面与国际不接轨，这大大制约了中国特种设备产品的国际竞争力。一些技术措施和规定还停留在原则要求上，缺少量化指标，存在实施困难；同时，在役特种设备中有相当一部分设备存在质量问题，对风险评估、寿命预测、故障预警的安全技术有迫切需求，而这方面的技术要求和技术措施存在空白，缺少相应的安全技术规范。

独立第三方检验检测机构的充分参与，可以分担政府质量安全监管方面的压力，缓解特种设备检验检测供给能力的不足，其先进的检验检测技术、全面的评估体系以及运行机制、管理模式、理念方法、人员素质等方面，不但可以对现有强检体系起到有效的补充作用，还可以带动现有强检机构的快速成长，帮助其改进研发创新能力不足，服务品牌匮乏，国际化程度不高的弱势，进而实现整个行业的全面提升。

建议

- 允许非公益性事业法人申请特种设备检验检测资质，参与特种设备的定期检验工作。

2.3 将进口大宗商品检验从《出入境检验检疫机构实施检验检疫的进出境商品目录》中移除

问题

尽管海关总署在2019年为优化口岸营商环境、促

²³ 《市场监管总局关于2019年全国特种设备安全状况的通告》，搜狐，2020年4月20日，查阅时间2020年7月10日，<https://www.sohu.com/a/389444978_99938651>

²⁴ 同上。



进贸易便利化对进口大宗商品重量鉴定监管方式进行了调整，进口大宗商品的监管模式改革亟待深化。

分析

重量和品质是大宗物资结算重要依据。长时间以来，进出口重量和品质鉴定是我国口岸法定鉴定项目。在国有进出口公司占主导地位时代，由海关对企业强制进行重量和质量鉴定，在确保企业利益、帮助挽回经济损失等方面曾发挥过重要作用。随着越来越多民营进出口公司和跨国公司参与到口岸国际贸易中，对大宗商品进出口的检验鉴定的规则应当与时俱进，做出相应的调整。根据国际惯例，针对重量和品质鉴定，合同双方多会事先约定好指定的国际第三方鉴定机构，由其出具相应的检验检测报告。随着放管服改革的不断推进，子工作组很高兴地看到海关顺应形势，在进口大宗商品重量鉴定方面做出了重大变革。对于口岸进口的大宗商品，海关曾是下场进行重量鉴定的“运动员”。在新的政策出台后，进口口岸给予收货人更多自主权，企业可自行决定是找第三方鉴定机构出具重量及品质证书或是请海关免费称重。由此，海关的角色退位成了“公平秤”。但是，仍然保留了绝大多数进口大宗商品的品质鉴定，这意味着进口企业即使不需要通过海关的强制重量鉴定，但是仍必须通过海关的品质鉴定才能通关。在一定程度上阻碍了加速通关的开展，无法满足进口企业加速通关的需求。

根据海关总署公告〔2019〕159号，²⁵自2019年11月1日起，海关对进口大宗商品重量鉴定监管方式进行了重大调整。监管方式从现行由海关对进口大宗商品逐批实施重量鉴定调整为海关依企业申请实施。即进口大宗商品收货人或者代理人需海关出具重量证书的，向海关提出申请，海关依企业申请实施重量鉴定并出具重量证书；进口大宗商品收货人或者代理人不需要海关出具重量证书的，海关不再实施重量鉴定。这是对进口大宗商品重量鉴定监管方式进行的一次重大调整优化，缩短通关时长，推动海关商品检验工作更加科学高效。此外，《关

于调整进口棉花质量检测监管方式的公告》规定，²⁶自2020年4月5日起，对进口棉花品质检测监管方式进行优化，即棉花质量检验方式由现行的海关对进口棉花逐批实施抽样检测调整为根据企业自身申请进行抽样检验并出具证书。这是继2019年对进口棉重量检验调整之后，对质量监管方式进行的进一步优化。

根据当前海关的政策，除少数进口大宗商品不需要做品质鉴定之外，绝大多数的进口大宗商品仍需由海关做法定品质鉴定。按照法定要求，船只必须待海关完成全部检验鉴定程序后方可驶离。如果错过潮水，船只在泊位上每多等半天就可能增加数十万元成本，还会影响后续靠船计划，降低口岸效率。而第三方检验检测机构因充足的人员储备，优质高效的服务，不但能够为进口大宗商品的品质提供公正客观评价，还能够极大缩减通关的时间。

建议

- 取消其他进口大宗商品法定品质鉴定，由国际贸易双方指定的第三方检验检测公司提供品质鉴定服务。

25 公告〔2019〕159号，海关总署，2019年10月17日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2687445/index.html>>

26 《关于调整进口棉花质量检测监管方式的公告》，海关总署，2020年3月26日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2939252/index.html>>





European Chamber
中国欧盟商会

第三章

货物

3

货物

本《建议书》的“货物”一章涉及中国欧盟商会的 10 个工作组和 3 个子工作组：

- 农业、食品和饮料业
 - 干酪行业
 - 特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
- 汽车
- 汽车零部件
- 化妆品
- 能源
 - 碳市场
- 时装与皮具
- 医疗器械
- 石化、化工与炼油
- 制药
- 造船

2019 至 2020 年，由于多种因素，全球贸易体系经历了强烈动荡，对在华生产商品以及向中国出口商品的中国欧盟商会会员产生了巨大影响。

中美贸易战让大量企业受到重创，但经过 18 个月的紧张谈判，两国签订了第一阶段经贸协议，部分受影响企业的信心有所恢复。虽然不支持美国方面加征关税的做法，但欧盟企业界一致认为，只有解决根本问题（例如，加强知识产权保护、禁止在中国开展不公平的技术转让等），才能改善现状。然而，2020 年 1 月 15 日中美双方签署的经贸协议本质上更像是商贸合同，不免令人失望。该协议以贸易管控为重点，人为增加了向中国出口的美国产品，有悖于全球化原则，让人不禁担忧其是否会波及中国从欧盟进口的商品。值得注意的是，协议并未彻底消除中美双边贸易中普遍存在的高关税问题。¹ 截至撰稿时，上述协议的进展仍处于不断变化的状态。

新冠肺炎疫情的爆发增加了欧盟企业面临的不确定性，从多个方面对不同行业造成了破坏。疫情给中国带来的影响是全方位的，供应链承受着极大压力，多个行业的生产陷入停顿。考虑到国际油价暴跌的背景，石化、化工和炼油行业遭受的打击尤为严重。石化、化工和炼油工作组目前提出希望享有经济及税收方面的优惠政策，推动行业复苏，让制造商继续全力投身于节能减排工作。

值得注意的是，有效抗击新冠疫情的任务并未影响中国实现整体的可持续发展目标。疫病肆虐之际，中国的排放量减少了约 25%，但到 2020 年 3 月底，发电厂和炼油厂的煤炭消耗量便恢复到正常范围。另一方面，大家又开始担心中国政府会利用煤炭来支撑经济增长。²

中国的可再生能源政策目前也存在很大的不确定性，因为国家能源局最近的《能源法》草

1 Jill Disis, Charles Riley, 《世界贸易战争正在酝酿中，中美协议并未缓解双方紧张局势》，CNN Business, 2020 年 1 月 16 日，查阅日期 2020 年 6 月 30 日，<<https://edition.cnn.com/2020/01/15/business/trade-risks-2020/index.html>>

2 Zeke Hausfather, 《分析：受中国影响，2019 年全球化石燃料排放量增长 0.6%》，碳简报，2019 年 12 月 4 日，查阅日期 2020 年 4 月 9 日，<<https://www.carbonbrief.org/analysis-global-fossil-fuel-emissions-up-zero-point-six-per-cent-in-2019-due-to-china>>

案未给出增加可再生能源利用率的明确路线图，而是宣布要推动“化石能源的合理开发”。³ 由于补贴减少，⁴ 可再生能源行业，尤其是太阳能光伏发电项目，开始与价格更低的燃煤发电企业竞争。鉴于疫情导致化石燃料价格低迷，这一问题变得愈发突出。2020年初，石油和天然气整体价格大幅下跌，让2019年实现的风电光伏平价上网项目遭遇波折，并引发了公众对可再生能源增速放缓的担忧。

造船工作组预计，疫情将对复杂船型的市场产生重大不利影响，如海上资源开发所需的邮轮、平台和设备。此外，当前油价下跌将对海上油气平台和相关船舶的建造产生进一步的不利影响。

欧盟造船业正面临着中国竞争对手的挑战，中国本土企业强烈希望摆脱对海外技术的依赖。这带来的既是机遇也是威胁。工作组认为，为了维护行业的技术主权，欧盟应考虑将造船及其供应链指定为战略行业，在境外投资时，需由成员国进行筛选。

2020年初爆发的疫情使中国消费者对汽车的需求下降。2月份，汽车行业出现了连锁反应，⁵ 之后波及了整个供应链。⁶ 可能需要很长时间才能改善当前的状况，而且必须提供行业复苏所需的政策支持。汽车工作组建议中国政府采取诸如调整2020年新能源汽车配额要求、适当放宽乘用车企业平均燃料消耗量及其限值标准、允许2020年产生的亏损在未来三年内逐步弥补等措施。

此次疫情对于中国的医疗保健市场也是一次极限挑战。虽然对防护设备、呼吸机和其他类型医疗器械的需求激增，但为了给新冠肺炎的治疗腾出空间，暂停了大量非必要手术，导致许多医药企业的收入大幅下降。

中国的医疗器械制造商也受到了出口管制的影响，该出口管制令由商务部、国家药品监督管理局和海关总署于2020年3月31日联合发布。⁷ 根据这项政策，产品必须持有药监局注册证书才可获得出口资格，关键医疗器械向欧盟和其他地区出口的时间被迫推后。4月26日，商务部、海关总署和国家市场监督管理总局联合发布了一项公告，⁸ 解决了这一问题。然而，4月10日海关总署还发布了一项新的政策，要求在出口前对医疗器械进行全面的质量检查，⁹ 这也可能延误医疗产品的出口。¹⁰

疫情对中国的农产品、食品和饮料行业产生了不同程度的影响。在食品总需求和进口量增加

3 《关于〈中华人民共和国能源法（征求意见稿）〉公开征求意见的公告》，国家能源局，2020年4月10日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.nec.gov.cn/2020-04/10/c_138963212.htm>

4 Chen Xuewan, Lu Yutong, 《中国大幅削减可再生能源补贴》，财新网，2020年3月11日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.caixinglobal.com/2020-03-11/china-to-slash-subsidies-for-renewable-energy-amid-drive-to-cut-state-support-101527138.html>>

5 《中国汽车工业协会携手汽车之家联合发布〈2020新冠疫情中国汽车消费洞察报告〉》，中国汽车工业协会，2020年3月10日，查阅日期2020年3月26日，<http://www.caam.org.cn/chn/1/cate_3/con_5229082.html>

6 同上。

7 《商务部、海关总署、国家药品监督管理局有关部门负责人就医疗用品有序出口回答媒体提问》，商务部，2020年4月3日，查阅日期2020年7月1日，<<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/202004/20200402953218.shtml>>

8 《中华人民共和国商务部 中华人民共和国海关总署 国家市场监督管理总局公告2020年第12号加强防疫物资质量监管、规范出口秩序》，商务部，2020年4月27日，查阅日期2020年7月1日，<<http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/202004/20200402959471.shtml>>

9 《海关总署公告2020年第53号：加强医疗物资出口质量监管》，海关总署，2020年4月27日，查阅日期2020年7月1日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2961602/index.html>>

10 Keith Bradsher, 《中国因质量投诉推迟口罩和呼吸机出口》，纽约时报，2020年4月11日，查阅日期2020年7月1日，<<https://www.nytimes.com/2020/04/11/business/china-mask-exports-coronavirus.html>>



European Chamber
中国欧盟商会

的同时，¹¹ 非日常必需品的消费量下降，传统零售店因封锁措施损失严重，但出售日常必需品的电子商务平台迎来了蓬勃发展。葡萄酒和餐饮服务等行业的需求下降，与此同时，消费者购买行为出现改变，这意味着农产品、食品和饮料行业需要加大创新力度，调整战略，以便顺利度过此次疫情。

化妆品工作组也认为，在疫情之后，创新是促进发展、实现行业复苏的理想途径。为了实现这一目标，工作组提出应针对该行业继续推进监管体制改革。具体而言，作为所有化妆品相关政策的基础，《化妆品监督管理条例》及其配套的实施细则应最大程度地推动产品质量和安全性提高，同时尽可能减轻企业的行政负担，这一点非常重要。如此一来，化妆品公司便可投入更多的资源来提升自身研发水平。



标志上的数字




代表此建议在本工作组建议书中出现的年数

¹¹ 《商务部消费促进司负责人谈 2020 年 1-4 月我国消费市场运行情况》，商务部，2020 年 5 月 19 日，查阅日期 2020 年 6 月 8 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sj/d/202005/20200502966364.shtml>>



农业、食品和饮料业工作组

主要建议

- 1. 加强不同政府机构之间的立法协调，建立统一的合规评估制度，确保中国各级执法人员以一致方式执行各类法律法规** 
 - 加强不同政府机构之间的立法协调；
 - 建立统一的合规评估制度，开展系统化的培训，加强案例研究，规范执法人员行为；确保中国各级执法人员以一致方式执行各类法律法规。
- 2. 针对进口食品制造商采取合理且目标明确的监督和监管框架**
 - 将高风险食品类别的定义限制在现有的产品类别（肉类、水产品、乳品和燕窝产品），对于不在政府机构高风险清单上的食品类别，则将企业注册等要求降至最低；
 - 认可其他国家的食品安全管理体系，提高对全球行业协会和行业领先公司的信任度，并认可现有的全球公认的自愿性认证体系；
 - 与企业进行对话，以制定切实可行的风险分类管理，并与海外有关部门合作，做好实施准备。
- 3. 明确供应链各环节相应责任，适当执行“尽职免责”原则，合理设计重大处罚制度，建立统一的全国食品安全追溯体系** 
 - 3.1 区分食品生产者和经营者责任，合理设计重大处罚制度和具体原则**
 - 区分并强化食品生产者和经营者的主体责任；
 - 在处罚违反法律法规的个人时，要充分考虑企业高级管理人员的主观性；
 - 严格遵循“过罚相当”原则，提高各地执法的公正性和一致性。
 - 3.2 适当实施“尽职免责”原则，并积极在农产品全价值链适用该原则**
 - 指导各地的执法部门积极应用“尽职免责”原则；
 - 在即将出台的《农产品质量安全法》中纳入“尽职免责”原则。
 - 3.3 建立统一的全国追溯平台、法律框架和基本标准，以促进有效追溯**
 - 统一食品安全追溯制度的全国平台、法规和食品安全追溯体系标准；
 - 确保追溯责任主体、产品和信息妥善绑定、技术兼容且信息可靠。
- 4. 确认关于使用新型转基因微生物技术的食品配料和添加剂的审批程序和时间表，简化申请程序** 
 - 征求意见并发布透明、可预测、有效、基于科学和风险的《食用转基因微生物（和产品）安全评价指南》；
 - 区分国内和进口产品的安全评估数据要求，避免索要无关信息。



- 减少参与审批的部委数量，明确相关部委的职责和权限；
- 参考用转基因微生物酶审批程序，启动用转基因微生物食品和食品添加剂的审批。

5. 确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效，加强对植物新品种的保护

5.1 加快转基因饲料添加剂和转基因农产品的审批程序

- 加快转基因饲料添加剂和转基因农产品的审批程序，确保审批程序公开有效地被执行；
- 采用更为灵活的数据本地化要求，并考虑该产品在中国的预期用途。

5.2 放宽对转基因品种育种和转基因种子生产的限制

- 将《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》中对转基因品种育种和转基因种子生产的限制从“禁止”放宽到“限制”。

5.3 加强对植物新品种的知识产权保护，为种业创新创造良好环境，维护种业者的权利与权益

- 为种业创新创造良好环境，维护种业者的权利与权益；
- 通过提供更多的知识产权工具来加强对植物新品种的保护。

6. 加强与经济合作与发展组织的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议

- 加强与经合组织及其成员的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议，促进中国农药登记测试系统与国际农药登记测试系统接轨；
- 在《农药登记管理办法》第16条重新解释和实施之前，继续承认和批准由境外良好规范实验室出具的数据，以支持中国的农药登记申请和审批。

7. 以有力的科学证据为基础，优化实施《国民营养计划（2017–2030年）》，并在《“健康中国2030”规划纲要》指引下更好地教育消费者

- 根据科学数据和当前状况，尤其是考虑到各地区之间的差异，优化实施《国民营养计划（2017-2030年）》；
- 推动实施关于健康饮食、适当分量和消耗频率的教育计划；
- 协调不同的利益相关者，共同采用统一的正面包装标签框架。

8. 优化食品接触材料及制品监管框架 3

8.1 加快新食品相关产品的注册审批，切实有效地将所有常用的食品接触材料用添加剂纳入批准名单

- 切实有效地将常用的食品接触材料用添加剂纳入正面清单；
- 加快新食品相关产品的注册和审批程序。

8.2 针对食品接触材料中的rPET材料，建立风险评估框架，使其用途合法化

- 针对食品接触材料中的rPET，建立风险评估框架，使其使用合法化；

8.3 更新食品接触材料技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制

- 更新食品接触材料技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制。





干酪行业主要建议

1. 优化干酪生产用菌种的监管模式 ⑤

- 修改相关食品安全国家标准中的标签要求，允许在标签上使用“食品发酵用菌种”的总称，而无需标明发酵菌种的具体名称，与国际标准接轨；
- 明确干酪的发酵微生物菌种属于传统上用于食品生产加工的菌种，允许继续使用。或者，根据菌种在干酪生产中的安全使用历史，扩大现行可用于食品菌种清单的范围，纳入传统发酵菌种，尽快允许其在干酪生产中的使用。

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养主要建议

1. 完善特殊食品注册制度 ④

- 完善特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方乳粉的变更注册和配方升级规定，尽快出台变更注册相关指导文件；
- 完善现场核查体系，明确“实际需要”的要求以及境外现场核查的时限；
- 于每年初就年度境外核查计划与行业进行沟通，明确具体的现场核查流程和时限，使生产商在核查前有充分的准备时间。

2. 给予行业充足过渡期以符合新修订的婴幼儿配方食品系列标准，并确保新标准的实施与配方注册工作的顺利衔接

- 尽快发布新系列标准，并设置五年过渡期；
- 在过渡期内允许按照旧标准申报，并按照旧标准进行受理、审评和审批；按照新标准申报的配方，依据新标准进行审评审批。

3. 鼓励拓展特殊医学用途配方食品市场准入渠道，规范其上市后监管，同时加强对特殊医学用途配方食品的公众教育

- 简化特殊医学用途配方食品中普通全营养类产品的注册机制；
- 编制消费者教育资料，鼓励基层政府面向公众开展基础营养教育，提高特殊医学用途配方食品的认知度、接受度和正确使用率。

4. 继续修订食品安全国家标准 ⑤

- 修订相关食品安全国家标准，与最新科学依据和国际标准接轨；
- 对于特殊医学用途配方食品的食品安全国家标准，增加产品类别以促进产业发展和满足人民日益增长的物质需求，并制订完善的技术指标；
- 对于食品安全国家检测方法标准，进一步验证不同检测方法间的差异，明确每个检测方法的适用范围，并研究适用于特殊医学用途配方食品的国标检测方法；
- 建议在目前国内氨基酸配方的婴配及特医产品刚刚起步情况下，首先指定原料标准供行业使用，后续再逐渐完善氨基酸相应的国家标准。



5. 增进立法的科学性以及与现行法规的协调性

- 建议在立法过程中充分考虑行业执法依标的情况，制定法规弥补当前法规体系的不足，同时注意与其他强制性要求保持一致；
- 建议立法时充分了解行业情况，保证立法的科学性、合理性和公平性。

6. 增进执法工作的透明度与一致性，促进与行业的沟通交流

- 对于影响行业发展、严重影响企业利益的重大决策，建议提高立法立规的公开性和透明度，积极与行业进行充分沟通与交流，充分听取行业声音，保障行业健康发展；
- 建议公开注册技术审评和行政审批相关具体要求，增进审评审批过程的透明度和公平性。

7. 推进新《母乳代用品销售管理办法》出台 5

- 尽快制定新的《母乳代用品销售管理办法》，明确“母乳代用品”的定义和范围等；
- 允许特殊医学用途配方食品生产企业在不干扰母乳喂养的前提下，与医疗卫生专业人员进行关于科学喂养的交流沟通；
- 允许母乳代用品生产经营者与医疗卫生机构及其人员开展科学研究、意见征询以及健康教育活动。

8. 优化特殊医学用途配方食品临床试验的要求

8.1 合理化对试验人群的规定

- 对于10岁以下人群、罕见病人群，建议豁免临床实验或减少临床研究比例数，确保合理利用临床试验资源并保障特殊人群的需要；
- 接受将普通膳食作为对照组，进行自身前后对照或与标准正常生长发育指标对照，代替强制平行控制对照的临床试验；
- 明确规定允许单组对照的具体适用的特殊医学用途配方食品。

8.2 对特定全营养配方食品的临床效果验证采用分级化管理

- 根据疾病特点来合理要求对特定全营养类特殊医学用途配方食品的临床效果证实的支持材料，如采用分级管理的方式进行临床验证；
- 充分考虑特殊医学用途配方食品仅为临床营养支持性产品这一特点，合理要求临床观察指标。





工作组简介

农业、食品和饮料产业对人们的日常生活有着重大影响。当前，这一产业在全球范围内正处于不断创新的道路，对食品的安全性和可持续获取度的关注不断上升，推动着行业实现新突破、采用新技术。对中国而言，除了促进农业发展和实现食品生产过程现代化外，提高食品安全和保障对于推动经济可持续增长、人民生活水平不断提高至关重要。

农业、食品和饮料业工作组帮助会员与中国相关监管部门建立沟通渠道，以便中国政府更好地推动食品安全，改善欧洲食品和饮料公司的市场准入，在国内宣扬健康饮食的重要性。工作组包括进口商和出口商、制造商、经销商、零售商、餐饮服务供应商、专业检测机构和咨询机构目前，工作组由150多个成员企业构成。

农业、食品和饮料业工作组包括三个子工作组，分别是干酪行业子工作组、特殊医学用途配方食品询问委员会和婴幼儿营养子工作组。干酪业子工作组成立于2014年，其成员包括九家著名的欧洲干酪厂商和行业协会。特殊医学用途配方食品咨询委员会成立于2016年，其成员包括四家专注于特殊营养的国际知名生产商。婴幼儿营养子工作组成立于2009年，目前的十家会员均为跨国公司，另有四家本土生产商为合作伙伴。上述三个子工作组均代表其会员利益，旨在促进所有相关利益方的对话和沟通。

近期发展


2019年初，政府机构改革全面启动，工作组对随后的立法进展表示欢迎，这些法规为农业、食品和饮料业提供了基准和指导方针。引起工作组注意的主要立法变化包括：国家市场监督管理总局的《食品监督管理办法》草案，以及国家卫生健康委员会的《预包装食品标签通则》修订草案。工作组对针对类似问题的法律表示关注，这些法规和标志没有明确法律位阶，并且两个文本中有一些相互矛盾的条款。新法律也令业界产生疑虑。海关总署于2019年11月《进口食品境外生产企业注册管理规定》和2020年7月就《进出口食品安全管理办法(征求意见稿)》公开征求意见；其中一些规定可能会给中国

的食品进口商带来额外的财务负担和行政要求。预计到2020年，国家市场监督管理总局将发布七项新法规并修订48项法规，¹其中一些将对农业、食品和饮料业产生重大影响。工作组期待明确的规则以供企业遵守，同时也希望这些规则不会给企业带来额外负担。

国际事件也影响着中国的农业、食品和饮料业。中美第一阶段贸易协议涉及从农产品进出口到农业生物技术的若干农业问题。欧盟与中国结束了为期八年的双边协议谈判，该协议将在中国保护100个欧洲地理标志，并在欧盟保护100个中国地理标志，防止仿冒和盗用。这是中国与国际合作伙伴签署的第一份全面的、高规格的地理标志保护双边协议。工作组期望这些协议得到切实执行，期待欧盟与中国达成更多双边协议。

进入2020年，新冠肺炎疫情的爆发对中国的农业、食品和饮料业产生了微妙的影响：食品需求和食品进口总体增加，²但非必需品消费则呈下降趋势。疫情期间，零售业受到封锁措施的严重影响，电商平台则迅速发展，越来越多的消费者转至网上购买日常必需品，这就要求企业顺应趋势，灵活应变。受疫情影响，葡萄酒、餐饮服务等行业面临市场需求萎缩以及消费者购买方式的转变，企业必须调整运营模式和策略才能生存下去。

主要建议

1. 加强不同政府机构之间的立法协调，建立统一的合规评估制度，确保中国各级法律法规一致执行 

问题

不同政府部门针对类似问题的法律可能会导致对规则和法规的解释不一致，给企业造成额外负担。

1 《国家市场监督管理总局2020年立法工作计划》，国家市场监督管理总局，2020年3月17日，查阅日期2020年4月19日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/26/content_5495857.htm>

2 《商务部消费促进司负责人谈2020年1-4月我国消费市场运行情况》，商务部，2020年5月19日，查阅日期2020年6月8日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/sj/d/202005/20200502966364.shtml>>





分析

近年来，随着统一、权威的体系加速建立，中国的食品监管法律框架有了很大改善。但是，工作组希望不同部门在立法过程中加强协调。例如，国家卫生健康委员会的《预包装食品标签通则（GB 7718）》，与国家市场监督管理总局的《食品标识监督管理办法》就存在重叠之处，尚不清楚以何者为准。透明的立法程序和充分的公众咨询可使法律文本更加成熟，最终促进实施。在上述法律最终颁布之前，工作组希望有更多的机会发表意见，并希望相关政府机构考虑这些意见。

中央和地方相关监管机构之间缺乏协调也会给企业带来挑战，导致审批时间无端延长，运营复杂性增加，潜在违规风险滋生。只有确保执法人员遵循合法行政、合理行政、程序得当、权责统一的基本要求，企业的合法权益才能得到保障。

建议

- 加强不同政府机构之间的立法协调；
- 建立统一的合规评估制度，开展系统化的培训，加强案例研究，规范执法人员行为，确保中国各级法律法规一致执行。

2. 针对进口食品制造商采取合理且目标明确的监督和监管框架

问题

《进口食品境外生产企业注册管理规定》草案给未来风险评估、管理体系以及对境外食品生产企业和政府机构的相应额外要求都带来不确定性。

分析

针对若干类别食品（肉类，水产品，乳品和燕窝产品）的现行管理办法，³ 给出口国的食品制造商和主管部门带来沉重的行政管理负担。2019年11月，海关总署就《进口食品境外生产企业注册管理规定（征求意见稿）》公开征求意见。⁴ 草案尚未明确境外

3 《进口食品境外生产企业注册实施目录》，海关总署，2019年12月31日。查阅日期2020年7月30日，<<http://jckspj.customs.gov.cn/spj/zcfg18/gfxwj65/2847986/index.html>>

4 《海关总署关于<进口食品境外生产企业注册管理规定（征求意见稿）>公开征求意见的通知》，海关总署，2019年11月26日，查阅日期2020年7月6日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302452/302329/zjz/2712639/index.html>>

食品生产企业的内涵，以及基于食品类别风险评估的分类管理制度。而且，某些国家的主管部门并未设有必要的法律框架，来提供生产设施认证或者确认符合中国的标准。

工作组完全支持中国政府为确保食品安全和保护国内消费者所做的努力。与此同时，对于出口不同类别食品的境外食品生产商而言，工作组也担心额外的制度障碍和财务成本可能造成意想不到的结果，例如供应中国消费者的进口食品减少、干扰国际贸易等。食品业的风险级别评估模糊不清，将给企业的市场准入带来不可预测性。有鉴于此，按国家和食品类别进行的风险评级必须简单透明，而高风险清单的新增内容必须考虑周全，谋定而动。

建议

- 将高风险食品类别的定义限制在现有的产品类别（肉类、水产品、乳品和燕窝产品），对于不在政府机构高风险清单上的食品类别，则将企业注册等要求降至最低；
- 认可其他国家的食品安全管理体系，提高对全球行业协会和行业领先公司的信任度，并认可现有的全球公认的自愿性认证体系；
- 与企业进行对话，以制定切实可行的风险分类管理，并与海外有关部门合作，做好实施准备。

3. 明确供应链各环节相应责任，适当执行“尽职免责”原则，合理设计重大处罚制度，建立统一的全国食品安全追溯体系 7

3.1 区分食品生产者和经营者责任，合理设计重大处罚制度和原则

问题

相关法律法规没有明确界定食品生产者和经营者的不同主体责任，且各地执法和处罚标准不统一。

分析

食品生产者（包括若干类别食品和加工）和经营者在价值链中承担着不同的责任。但是在许多情况下，《食品安全法》及其配套法规常将食品生产者的责任和义务强加给食品经营者，导致经营者面临本应由生产者承担的处罚。加之各地的政策和处罚





标准差异明显，这些挑战日益严峻。

此外，大型连锁经营企业的高管并不直接参与门店日常管理，“处罚到人”、“信用联合惩戒”等现有处罚制度和宽泛原则无疑会增加大型连锁经营企业高管的潜在合规风险以及声誉和财产损失风险。

建议

- 区分并强化食品生产者和经营者的主体责任；
- 在处罚违反法律法规的个人时，要充分考虑企业高级管理人员的主观性；
- 严格遵行“过罚相当”原则，提高各地执法的公正性和一致性。

3.2 适当实施“尽职免责”原则，并积极在农产品全价值链适用该原则

问题

各地执法部门缺少对食品经营者“尽职免责”的适用实践，政府各部门尚未建立农产品全价值链对该原则的统一适用。

分析

《食品安全法》第136条规定了“尽职免责”原则（对于尽责人员可免于处罚）。⁵工作组希望国家市场监督管理总局能够完善指导方针，让地方主管部门能够将“免罚”原则落到实处。已有多宗关于食品生产者和经营者责任的法院案例显示，最终裁决遵循“尽职免责”原则。实现公平合理的政策执行与执法，维护企业的正当权利和权益。食用农产品安全由农业农村部和国家市场监督管理总局负责。农业农村部正在修订《农产品质量安全法》。在“尽职免责”原则上，该法需要与《食品安全法》保持一致，避免经营者因为生产者的问题（例如农药残留超标）而受到处罚。

建议

- 指导各地的执法部门积极适用“免罚”原则；
- 在即将出台的《农产品质量安全法》中纳入“尽职免责”原则。

⁵ 《中华人民共和国食品安全法》，国家市场监督管理总局，2019年5月6日，查阅日期2020年5月20日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/tssps/201905/120190506_293407.html>

3.3 建立统一的全国追溯平台、法律框架和基本标准，以促进有效追溯

问题

各级别不同政府部门建立了各种食品追溯平台，这些平台的标准不一，技术不兼容。

分析

《食品安全法》第四十二条规定，国家建立食品安全全程追溯制度，食品生产者和经营者应当建立食品安全追溯体系。然而，不同地区的各级政府部门都设有自己的追溯平台，各自独立。这些平台使用的追溯类别和技术彼此不兼容，严重妨碍了跨部门、跨地区的食品安全追溯。必须通过统一的平台、法规和标准，将行之有效的食品安全追溯贯彻到食品价值链的所有环节。食品安全价值链漫长而复杂，因此需要确保追溯责任主体、产品和信息妥善绑定，平台彼此兼容，信息真实可靠。

建议

- 统一食品安全追溯制度的全国平台、法规和标准；
- 确保追溯责任主体、产品和信息妥善绑定、技术兼容且信息可靠。

4. 确认关于使用新型转基因微生物食品配料和添加剂的审批程序和时间表，简化申请程序



问题

国家卫生健康委员会及农业农村部关于使用新型转基因食品原料和添加剂的临时联合审批程序尚未正式明确，导致监管效率相对低下；此外，目前尚未出台关于申请要求的正式文件，为这类产品的新申报带来了不确定性。

分析

关于联合审批程序和申请备案要求，目前尚未出台任何正式的法规文件，由此造成的不可预测性和不确定性深受业界关注。长期以来，业界一直对《食用转基因微生物（和产品）安全评价指南》翘首以待。中国政府已经起草了指南，但尚未披露其内容





和可能发布时间。透明、可预测、有效、基于科学和风险的指南，对于政府监管和企业实施至关重要。

此外，工作组希望有关部委根据中美贸易协议，及时建立评估程序以供审批转基因微生物食品成分。⁶ 尽管该协议是中美之间签署的，但是该程序也应适用于欧洲企业的相关产品。同时，应当细化针对国内和进口产品的安全评估数据要求，避免与安全评估无关的信息。2018年6月中旬，国家卫生健康委员会开始接受转基因食品添加剂申请，但仅限于农业农村部审查的材料。截至2018年底，农业农村部已通过了14种转基因酶制剂。国家卫生健康委员会于2019年2月开始对相同产品实施食品添加剂审查程序，2019年12月宣布首个新型食品添加剂通过审批。2020年6月，其余13种转基因微生物酶通过审批。有鉴于此，工作组认为联合审批程序相当漫长，最好由一个部委完成整个审批程序，从而避免程序重复或混淆，减少企业负担。

建议

- 征求意见并发布透明、可预测、有效、基于科学和风险的《食用转基因微生物（和产品）安全评价指南》；
- 区分国内和进口产品的安全评估数据要求，避免索要无关信息；
- 减少参与审批的部委数量，明确相关部委的职责和权限；
- 参考用转基因微生物酶审批程序，启动用转基因微生物食品和食品添加剂的审批。

5. 确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效，加强对植物新品种知识产权的保护

5.1 加快转基因饲料添加剂和转基因农产品的审批程序

问题

目前，转基因饲料添加剂和转基因农产品的审批程序效率低下。

⁶ 《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，2020年1月16日，查阅日期7月3日，<<http://images.mofcom.gov.cn/english/202001/20200116155105187.pdf>>

分析

根据农业部转基因生物安全管理办公室的数据，2018年《农业转基因生物安全证书（进口）批准清单》包含31个项目，⁷ 但是2019年和2020年的该清单仅分别包含12个和8个批准项目。^{8和9} 此外，转基因产品的平均审批时间较长，需要多次重复提交不同的材料，这给企业申报产品造成障碍。生物技术产品的审批经常拖延，充满不确定性，严重阻碍了全球农业创新技术和新型产品进入中国。此外，在实施《农业转基因生物安全管理条例》¹⁰ 时严格的“一刀切”数据要求，也不利于更有效、更开放地执行审批程序。

建议

- 加快转基因饲料添加剂和转基因农产品的审批程序，确保审批程序公开有效地被执行；
- 采用更为灵活的数据本地化要求，并考虑该产品在中国的预期用途。

5.2 放宽对转基因品种育种和转基因种子生产的限制

问题

2020年发布的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》¹¹ 仍然禁止外商投资于转基因品种育种和转基因种子生产。

分析

禁止外商投资于转基因品种育种和转基因种子生产，不仅限制了市场竞争和效率，而且也不利于中国的农业创新和现代化目标。工作组希望中国政府将此项规定从“禁止类”放宽到“限制类”，允许以合资形式广泛参与种子技术创新和农作物生产。

⁷ 《2018年农业转基因生物安全证书（进口）批准清单》，农业农村部，2019年1月8日，查阅日期2020年4月16日，<http://www.moa.gov.cn/ztzl/zjyqwgz/spxx/201901/t20190108_6166293.htm>

⁸ 《2019年农业转基因生物安全证书（进口）批准清单》，农业农村部，2020年1月21日，查阅日期2020年4月16日，<http://www.moa.gov.cn/ztzl/zjyqwgz/spxx/201912/t20191230_6334015.htm>

⁹ 《2020年农业转基因生物安全证书（进口）批准清单》，农业农村部，2020年7月15日，查阅日期2020年7月20日，<<http://www.moa.gov.cn/ztzl/zjyqwgz/spxx/202006/P020200623381861104140.pdf>>

¹⁰ 《农业转基因生物安全管理条例》，农业农村部，2017年12月22日，查阅日期2020年5月20日，<http://www.moa.gov.cn/ztzl/zjyqwgz/zcfg/201007/t20100717_1601306.htm>

¹¹ 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，国家发展和改革委员会和商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年6月30日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202006/P020200624549035288187.pdf>>





这将有助于中国引入技术、人才和种子资源，培养国内研发和管理人才，提升行业质量标准和管理水平，从而促进国内的良性竞争和市场发展。

建议

- 将《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》中对转基因品种育种和转基因种子生产的限制从“禁止”放宽到“限制”。

5.3 加强对植物新品种的知识产权保护，为种业创新创造良好环境，维护种业者的权利与权益

问题

在中国，诸如无法可依、执法困难、诉讼的复杂性和高昂成本以及侵权和损害赔偿的定义含糊不清等问题，妨碍了对植物新品种知识产权的保护。

分析

1999年，中国成为国际植物新品种保护联盟的第39个成员¹²，但是中国所采纳的文本中，并未包含实质性衍生品种的概念，因而无法有效保护原始育种者的权利。这个概念的空白会加剧品种的同质性，不利于品种创新。工作组建议引入更多知识产权工具，以提供全面的创新保护，并建立种业公司知识产权信用体系，以更好地管理种子研发的知识产权保护，加强植物品种保护执法力度。工作组建议将基本衍生品种纳入《植物新品种保护条例》的最终版本¹³，尽快建立测定基本衍生品种的技术规范，尤其是玉米；确保对种质产品的商业秘密保护，保护育种创新权利；对并非植物个体品种的创新生物技术产品授予适当的专利权；以及引入分子检测方法保护农作物免遭病虫害。

建议

- 为种业创新创造良好环境，维护种业者的权利与权益；
- 通过提供更多的知识产权工具来加强对植物新品种的保护。

12 《中国加入UPOV》，Grain，1999年4月7日，查阅日期2020年5月20日，<<https://www.grain.org/en/article/1900-china-accedes-to-upov>>

13 《关于<中华人民共和国植物新品种保护条例修订草案(征求意见稿)>进一步公开征求意见的公告》，国家林业和草原管理局，2019年5月15日，查阅日期2020年5月21日，<<https://www.forestry.gov.cn/xpzbh/4704/20190515/172838025835329.html>>

6. 加强与经合组织的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议

问题

自2017年11月1日起，农业农村部停止接受境外实验室就农药注册程序出具的经合组织“良好实验室规范”报告。

分析

2017年6月1日，中国开始正式实施修订后的《农药管理条例》。然而，业界担心的是，《农药登记管理办法》第16条中关于批准境外试验数据的规定难以付诸实践，因为截至目前，中国尚未与任何国家或国际组织签署互认协议，如经合组织框架协议（或经合组织农药计划）。中国正在讨论但尚未加入经合组织的农药领域相互承认数据体系¹⁴。因此，目前外国企业必须在一家中国机构进行登记检测，每次登记费用为20万至30万元人民币，还有长达三四年的额外登记程序。中国现在是世界上少数不接受相互承认数据计划下的农药登记数据，而且要求在国内进行所有登记检测的国家之一。因此，在重新解释《农药登记管理办法》第16条和执行“与中国政府有关部门签署互认协议”的规定之前，需要农业农村部颁布相关的过渡措施。

建议

- 加强与经合组织及其成员的沟通，支持推动中国加入经合组织农药领域框架协议；
- 在《农药登记管理办法》第16条重新解释和实施之前，继续承认和批准由境外良好规范实验室出具的数据，以支持中国的农药登记申请和审批。

7. 以有力的科学证据为基础，优化实施《国民营养计划（2017–2030年）》，并在《“健康中国2030”规划纲要》指引下更好地教育消费者

问题

《国民营养计划（2017-2030年）》（国办发

14 《数据的互认（MAD）》，经合组织，2020年，查阅日期2020年5月21日，<<https://www.oecd.org/env/ehs/mutualacceptanceofdatamad.htm>>





[2017] 60号)¹⁵ 没有为食品和饮料行业提供明确的指导方针来执行该计划。

分析

中国的食品和饮料行业参与者希望获得有关部门对实施《国民营养计划（2017-2030年）》更明确的指导。该计划提出“加快食品加工营养化转型，适时出台加工食品中油、盐、糖的控制措施”。参照《国民营养计划（2017-2030年）》的要求，国家营养与健康所和中国营养协会于2018年4月共同发布了《中国食品工业减盐指南》。¹⁶ 但是，为了制定妥善的政策，监管机构应进一步考虑是否有必要在食品行业发布类似的减糖和减油指南。妖魔化盐、糖、油等物质通常不会减少公众的消费，但是以富含保护性化合物的食品为特征的饮食模式相对来说更加有益，而限制饮食分量以减少总体能量摄入，也有助于降低体重不健康增加的风险。¹⁷ 实现国民的健康饮食，需要针对不同的人群进行更加完善的教育。

中国食品工业协会和中国营养协会各自设有分类标识系统，用于向消费者表明特定成分及其分量，二者都倾向于减少食品中盐、油和糖的使用。这可能使消费者产生混淆，同时也给监管部门造成困难。许多国家都有自己的正面包装标签体系。如果未来中国的正面包装标签体系与大多数国家不同，就有可能造成贸易壁垒。

建议

- 根据科学数据和当前状况，尤其是考虑到各地区之间的差异，优化实施《国民营养计划（2017-2030年）》；
- 推动实施关于健康饮食、适当分量和消耗频率的教育计划；
- 协调不同的利益相关者，共同采用统一的正面包装标签框架。

15 《国务院办公厅关于印发国民营养计划（2017—2030年）的通知》，国务院，2017年，查阅日期2020年5月21日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/13/content_5210134.htm>

16 《中国首次提出食品工业减盐策略》，新华社，2018年4月19日，查阅日期2020年5月21日，<http://www.xinhuanet.com/food/2018-04/19/c_1122705738.htm>

17 《限制饮食分量以降低儿童的超重和肥胖风险》，世界卫生组织，2014年9月，查阅日期2020年4月20日，<https://www.who.int/elena/bbc/portion_childhood_obesity/en/>

8. 优化食品接触材料及制品监管框架 3

8.1 加快新食品相关产品的注册审批，切实有效地将所有常用的食品接触材料用添加剂纳入批准名单

问题

大量先进材料未纳入《食品安全国家标准食品接触材料及制品用添加剂使用标准(GB 9685-2016)》，导致中国消费者无法用上新型的食品相关产品。

分析

GB 9685-2016已于2017年10月19日生效。该标准利用正面清单，为原材料和辅助材料引入了更清晰的管理模型。对于每种类别的食品接触材料，包括塑料、涂料、橡胶和硅胶，该标准都提供了允许使用的制品用添加剂的清单。在中国，凡使用不在清单之列的制品用添加剂，即属违法。此后，国家卫生健康委员会批准了新的制品用添加剂和食品接触材料，以满足食品接触材料及制品业的需求。¹⁸ 2019年，国家卫生健康委员会收到48项食品相关新产品的申请，但在撰写本文之际，尚未批准任何申请。食品相关新产品的注册通常需要很长时间，这可能会导致进口贸易量和价值大幅下降。尽管GB 9685-2016参考了欧盟（EU 10/2011）、美国（联邦法规第21篇¹⁹）和德国（德国联邦风险评估机构关于食品接触材料的建议²⁰）的法律和标准，但是欧洲工业界使用的食品接触材料，其中许多基本物质虽然被证明安全，但却不符合中国的法规。

建议

- 切实有效地将常用的食品接触材料用添加剂纳入正面清单；
- 加快新食品相关产品的注册和审批程序。

8.2 针对食品接触材料中的rPET材料，建立风险评估框架，使其使用合法化

18 《风险评估》，国家卫生健康委员会，查阅日期2020年4月20日，<http://www.nhc.gov.cn/sps/s2909/new_list.shtml>

19 联邦法规第21篇数据库，美国食品药品监督管理局，年度更新

20 《德国联邦风险评估机构关于食品接触材料的建议》，德国联邦风险评估机构，2020年，查阅日期2020年5月21日，<https://www.bfr.bund.de/en/bfr_recommendations_on_food_contact_materials-1711.html>





问题

就食品接触材料中使用rPET而言，因为该物质不在食品接触材料白名单之列，也没有以此方式合法使用该物质的官方通告，所以这种物质的使用仍存在不确定性。

分析

为满足对食品包装的大量需求，许多欧洲国家和美国都允许在食品接触材料中使用rPET材料。美国食品药品监督管理局会视具体情况考虑每种再生塑料的拟定用途，并就回收工艺能否生产出适合食品接触用塑料发出非正式的建议。早在2012年，欧洲食品安全局就批准了六种rPET材料回收工艺，最多可以100%用于食品接触材料。²¹ 有鉴于此，中国应当加快适应国际标准和惯例，这是非常重要的。允许在食品接触材料中使用rPET材料，则在进口用rPET材料材料包装的食品时，就可以减少人们对政策的困惑，促进国际食品贸易。另一方面，rPET材料的使用还有助于发展循环经济并提高国内的环保意识。

建议

- 针对食品接触材料中的rPET材料建立风险评估框架，使其用途合法化。

8.3 更新食品接触材料技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制

问题

如果无法获得有关食品接触材料的原辅材料信息，特别是关于限制物质和使用条件方面的信息，食品接触材料贸易商将无法准确评估其产品的合规性和安全性。

分析

根据《食品安全国家标准-食品接触材料及制品通用安全要求（GB4806.1-2016）》，供应链中的所有企业都必须对最终产品的合规性和安全性承担责任。然而，大多数食品接触材料进口商是从境外贸

易商而非境外制造商购买产品。一般而言，食品接触材料贸易商不了解成分或制品用添加剂的产品组成，而且制造商往往会积极保护与产品开发、制造和加工相关的专有信息，这使问题进一步加剧。

然而，食品接触材料技术要求方面的法律和法规不仅仅是一系列指数；同时还规定了制造过程中的成分和添加剂的使用限制。只有获取原辅助材料（特别是限制物质）的信息以及食品接触材料的使用条件，行业才能准确评估材料的合规性和安全性。但是，这些信息通常被视为商业秘密，这进一步增加了分析风险及确保合规的难度。

建议

- 更新食品接触材料及制品技术要求，规定食品相关产品中原料和添加剂的使用限制。

²¹ 《欧洲食品安全局授权六种PET回收工艺，可100%用于食品接触材料》，食品包装论坛，2012年12月6日，查阅日期2020年4月17日，<<https://www.foodpackagingforum.org/news/efsa-authorizes-six-pet-recycling-processes-for-up-to-100-use-in-food-contact-materials>>





干酪行业子工作组

子工作组简介

干酪制作的历史可以追溯到几千年之前。通过使用多种微生物和盐，经过一段时间的培养，干酪生产者们在为全世界带来了各种各样不同的干酪。在欧洲的饮食文化中，干酪历来被认为是富有营养的食物，中国消费者也逐渐将干酪视为一种非常好的营养来源。

中国欧盟商会干酪行业子工作组成立于2014年，成员包括九家著名的欧洲干酪生产商及行业协会，致力于将最好的干酪产品引入中国市场，以满足中国消费者的需求。

干酪行业子工作组旨在推动包括行业协会、监管机构在内的各利益相关方开展建设性对话和沟通，从而营造公平的竞争环境。

近期发展

过去五年，中国干酪市场的销售额实现了两位数的增长，¹干酪产品的本土制造商和进口商都从中受益。进口量已经从2011年的28,600吨²增长到2019年的115,000吨。³预计到2024年，中国零售干酪终端市场规模将达到人民币112亿元，是2019年的1.5倍以上。⁴

2016年，前国家卫生和计划生育委员会宣布修订《食品安全国家标准 干酪》（GB 5420-2010）⁵和《食品安全国家标准再制干酪》（GB 25192-

2010）⁶。国家食品安全风险评估中心正在与有关部门协调上述两项标准的修订工作。2019年5月23日，国家卫生健康委员会在其网站上发布了这两个食品安全国家标准向社会公开征求意见的通知。向社会公开征求意见之后，国家卫健委食品安全国家标准审评委员会技术总师会议于2020年6月批准了《食品安全国家标准 干酪》修订稿；《食品安全国家标准 再制干酪》修订稿仍在专业委员会会议审核流程中。

最新的《食品安全国家标准 干酪》修订稿取消了对酵母和霉菌的限制，如果通过，将对欧洲干酪行业的发展十分有利。但是，现在判断新国标何时生效还为时过早。干酪行业子工作组已就上述两项标准提出意见和建议，希望修订工作能够以现有的科学实证为依据进行。同时，子工作组还希望，目前阻碍某些欧洲干酪产品进口和中国国内干酪产业发展的种种壁垒能够得以消除。

2017年9月，随着中国加强食品安全监管，一些使用特定类型的菌种（例如：白地霉、白青霉和青霉菌等）的欧洲干酪进口贸易受到影响。干酪生产中可使用的菌种是一个长期存在的问题，干酪行业子工作组已多次提出，并在以往的五份建议书中进行了详细论述。有关政府部门进行一系列广泛讨论后，最终决定以食品法典委员会相关标准为参考应对中国干酪生产菌种的安全监管问题。这一举措受到干酪行业的普遍欢迎。

2016年，前国家卫计委开始着手制定《食品安全国家标准 食品用菌种》。2019年，国家食品安全风险评估中心开始修订《可用于食品的菌种名单》，有望对更多菌种进行评估并将其加入清单。此外，根据《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》最新的修订草稿，生产商可以在标签上列出“食品发酵用菌种”这一统称，而不必分别列出每个菌

1 《奶酪行业销售额高速增长 到2020年将达到82.89亿元》，qianzhan.com，2018年5月8日，查阅日期2020年5月17日，<https://d.qianzhan.com/xnews/detail/541/180508-d65ccf56.html>

2 《首届中国干酪发展研讨会在京召开》，中国乳制品工业协会，2019年3月21日，查阅日期2020年5月17日，<http://www.cdia.org.cn/news.php?id=1529>

3 《主要出口国2019年向中国出口的奶酪量》，www.statista.com，6月2日，查阅日期2020年7月6日，<https://www.statista.com/statistics/1048686/china-cheese-imports-by-leading-exporter/>

4 《2019年中国及日本奶酪行业市场现状分析》，chyxx.com，6月2日，查阅日期2020年7月6日，<http://www.chyxx.com/industry/202006/869768.html>

5 《2016年度食品安全国家标准项目计划的通知（第一批）》，国家卫计委，2016年7月15日，查阅日期2020年5月17日，<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3593/201609/ef18e40959cd4f2ab9b351e32db3eecd.shtml>

6 《2016年度食品安全国家标准项目计划的通知（第二批）》，国家卫计委，2016年12月12日，查阅日期2020年5月16日，<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3593/201612/42617c2ee7814f548a7de5638b271840.shtml>



种的名称。中国一直在不断优化食品安全国家标准，力争使国家标准与国际标准接轨，这让干酪行业备受鼓舞。

降低监管壁垒对干酪行业的发展至关重要，这也符合中国政府在促进贸易自由化和经济全球化方面的立场。由于干酪历来被认为是富有营养的食物，发展干酪产业将有助于改善中国人口的整体健康和营养状况，这也是《“健康中国2030”规划纲要》⁷和《国民营养计划（2017-2030年）》⁸提出的目标。此外，干酪产业的发展还是推动中国乳制品产业升级的关键动力之一。

中国政府计划加大对干酪行业的监管力度，以确保中国干酪产品的安全性。干酪行业子工作组希望，《食品安全国家标准 干酪》和《食品安全国家标准 再制干酪》的修订工作能够考虑相关国际标准以及实际生产情况，同时遵循严格的食品安全要求。如今中国市场对干酪需求不断快速增长，子工作组成员将继续加强与监管机构的沟通与对话，为中国消费者带来更多品种、营养丰富的干酪产品。

主要建议

1. 优化干酪生产用菌种的监管模式

问题

中国发布的《可用于食品的菌种名单》采用正面清单的形式对可用于食品的菌种进行监管。很多欧洲干酪传统制作工艺中采用的菌种都未能纳入清单，这已成为诸多欧洲干酪产品进入中国市场的障碍。

分析

中国菌种清单列明的食品加工过程中允许使用的微生物菌种非常有限。2010年，原卫生部颁发了《可用于食品的菌种名单》⁹。此份正面清单仅包含了主要用于酸奶生产的若干种微生物，可用于

婴幼儿食品的菌种名单则另行制定。同时，该清单规定“传统上用于食品生产加工的菌种允许继续使用”。尽管该备注中并未明确说明这些传统使用的菌种仅囿于在中国传统食品加工过程中使用的菌种，但从该清单的具体实施以及专家解读来看，该豁免条款的范围确实仅限于在“中国传统食品”加工过程中使用的菌种，其中传统食品包括醋、酱油和白酒等。

继印发包含21个菌种的清单后，前国家卫计委陆续发布了七次新增公告，使清单囊括的菌种数达到38个。这意味着九年间，一共仅有17个菌种纳入清单。除上述38个菌种和中国传统食品中使用的菌种外，其他菌种均须经国家卫健委安全性审查并批准为新食品原料后，方可用于食品制作加工中。干酪用菌种的生产商几乎不可能通过审查，因为很多审批要求的信息无法提供（例如对某种菌种的毒理学评价），而且，要想获得此类信息，生产商需要投入大量时间和资源，这极大影响了中国干酪业的发展。此外，审批流程也需要耗费巨大的人力，对这些在欧洲有长期安全使用历史的菌种进行审批是不必要的人力浪费。

国际上除中国以外的其他国家/地区使用的微生物菌种清单，通常包括长期以来得以安全使用的或用于生产传统食品的微生物菌种。这些清单包括国际乳品联合会和欧洲食品与饲料菌种协会在2002年共同公布的清单以及丹麦备案的用于食品的相关微生物菌种清单。经过2012年与2018年的审核与更新后，国际乳品联合会目前共列出近300个微生物菌种，涵盖了不同的食品门类。¹⁰ 中国政府部门与研究机构目前正在与国际乳品联合会合作，将中国传统食品生产加工中添加的菌种纳入国际清单。

丹麦兽医与食品管理局负责该国可用于食品的微生物菌种清单的更新管理工作。该清单记录了所有上报至丹麦兽医与食品管理局的菌种，并且菌种生产者可以通过自愿上报的形式扩充清单。进行菌种备案同样需要证明菌种的安全性，丹麦兽医与食品管

7 《“健康中国2030”规划纲要》，国务院，2016年10月25日，查阅日期2020年5月16日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm>

8 《国民营养计划（2017—2030年）》，国务院，2017年6月30日，查阅日期2020年5月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/13/content_5210134.htm>

9 《卫生部办公厅关于印发〈可用于食品的菌种名单〉的通知》，卫生部，2010年4月28日，查阅日期2020年5月16日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3593/201004/65839d2d57554dd29ae40a52dca92c74.shtml>>

10 Bourdichon F., Casaregola S., Farrokh C., Frisvad J. C., Gerds M. L., Hammes W. P., Powell I. B., 《食品发酵：微生物的技术效益》，《国际食品微生物学杂志》，第154卷，第3期，87-97页，2012年3月15日，查阅日期2020年5月10日。



European Chamber
中国欧盟商会

理局在微生物菌种投入使用前不会对其进行审批。在欧洲，菌种被视为食品原料，必须符合法定安全要求，而其安全性应由生产商确保。根据相关法规，生产商只会选择具有安全食用历史的菌种。

一些微生物对于干酪的贡献已经得到广泛认可，而干酪生产者也经常使用这些微生物的纯培养物。除乳酸菌发酵剂外，干酪中还可添加特定细菌和真菌，增添独特的风味。比如，蓝纹干酪是加入娄地青霉进行发酵后的产物。在制作卡门贝尔干酪和布里干酪这种表层覆有白色真菌绒毛的干酪时，生产商会在牛奶中加入一种名为沙门柏干酪丝状真菌的孢子；此外，作为传统干酪品种之一的艾帕歇丝干酪，其所特有的红橙色也恰得益于属于放射菌类的亚麻短杆菌的作用。几个世纪以来，干酪生产商已经掌握通过控制干酪在成熟过程中所处的环境，来不断培育特定微生物菌群的方法。承认菌种在干酪中的安全使用历史将有助于中国干酪业的发展，也能让中国消费者享受到更多种类的干酪产品。

建议

- 修改相关食品安全国家标准中的标签要求，允许在标签上使用“食品发酵用菌种”的总称，而无需标明发酵菌种的具体名称，与国际标准接轨；
- 明确干酪的发酵微生物菌种属于传统上用于食品生产加工的菌种，允许继续使用。或者，根据菌种在干酪生产中的安全使用历史，扩大现行可用于食品菌种清单的范围，纳入传统发酵菌种，尽快允许其在干酪生产中的使用。





特殊医学用途配方食品顾问委员会和 婴幼儿营养子工作组

子工作组简介

特殊医学用途配方食品可以为有特殊医疗需求的人们的治疗和恢复提供最好、最经济的营养支持。其通过满足个人需求、降低治疗成本和支持更健康的生活方式来提高人们的生活质量。

中国欧盟商会特殊医学用途配方食品顾问委员会成立于2016年，由四家专门从事特殊营养的国际知名企业组成。会员公司在国内特殊医学用途配方食品市场上表现优异，并致力于该行业在中国的发展壮大。

中国欧盟商会婴幼儿营养子工作组成立于2009年，目前包括十家跨国公司会员，以及四家本土奶粉生产商作为合作伙伴。会员公司和合作伙伴公司均为活跃于中国婴幼儿营养行业的主要生产商，其专业经验获得了中国消费者的广泛认可，以提供满足消费者需求的高质量婴幼儿营养产品而闻名，并为中国的婴幼儿营养行业发展做出了贡献。婴幼儿营养子工作组坚信母乳是对婴幼儿最好、最安全的食品，并愿意支持对公众和医务工作者进行母乳重要性的宣传教育。

特殊医学用途配方食品顾问委员会和婴幼儿营养子工作组隶属于农业、食品和饮品工作组。所有工作组都认为应以科学为基础，充分吸收行业和公众意见，应用现代化的立法和标准对特殊食品行业进行监管。两个子工作组致力于推动包括行业协会与监管机构在内的各利益相关方的沟通和交流，并愿为改善中国国民生活质量，促进整个特殊食品行业安全、健康及可持续发展做出不懈努力。

近期发展

截至2020年6月，已有51个特殊医学用途配方食品和1302个婴幼儿配方乳粉配方通过配方注册。2017年有952个婴幼儿配方乳粉通过配方注册和3

个特殊医学用途配方食品通过产品注册；2018年，36个婴幼儿配方乳粉通过配方注册，18个特殊医学用途配方食品通过产品注册；2019年，55个婴幼儿配方乳粉配方和24个特殊医学用途配方食品成功注册。这些数字显示，近年来特殊医学用途配方食品注册进度缓慢，婴幼儿配方乳粉配方注册通过率大幅下降。

另有新发布政策如下：

- 2019年10月11日，国务院发布《中华人民共和国食品安全法实施条例》。¹
- 2019年12月27日公布，国家市场监督管理总局公开发布《药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告审查管理暂行办法》。²

主要建议

1. 完善特殊食品注册制度

问题

完善特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方乳粉产品注册管理办法及其配套文件，明确其注册、变更与后续监管的要求，以确保有序协调并完成管理任务。

分析

注册变更

婴幼儿配方食品和特殊医学用途配方食品生产企业在获得配方或产品注册后，依据实际情况需对其生产情况进行变更。从政府监管和企业正常生产经营的角度，建议出台婴幼儿配方食品和特殊医学用途配方食品配方升级的审评原则，明确配方升级的审评原则及资料要求，以便企业依据相关的法规或指

1 《中华人民共和国食品安全法实施条例》，国务院，2019年10月31日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/31/content_5447142.htm>

2 《药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告审查管理暂行办法》，国家市场监督管理总局，2019年12月27日，查阅日期2020年4月20日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/201912/t20191227_309564.html>





导原则开展新配方研发工作。

《特殊医学用途配方食品注册管理办法》及其配套文件中注册变更流程和要求不清晰。《特殊医学用途配方食品注册申请材料项目与要求（试行）（2017 修订版）》规定“涉及产品配方、生产工艺等可能影响产品安全性、营养充足性和特殊医学用途临床效果事项的变更，³应按新产品注册要求提出变更注册申请。”该规定过于简单，不具有指导性，需要进一步解释说明。

临床试验现场核查

根据有关特殊医学用途配方食品的现有法规要求，需对13种特定全营养配方食品进行临床试验，并根据实际需要在试验结束时接受现场核查。然而，由哪个机构执行核查尚未明确。目前已有企业按照现有法规开展临床试验相关工作，迫切需要明确相关单位，明确临床试验现场核查标准，以指导执行过程，提高试验质量。

工厂现场核查

《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》中第十三条关于现场审核的要求中指出“根据‘实际需要’通知核查机构对申请人开展现场核查”；⁴《特殊医学用途配方食品注册管理办法》第十一条指出“审评机构根据‘实际需要’组织对申请人进行现场核查”。⁵在以上两条中，“实际需要”的含义均不明确。目前执行过程中监管部门未制定或公开海外工厂的现场核查计划，企业无法提前规划，造成从提交注册到最后推出的过程难以预计。

同时，海外工厂现场核查的频次与人员安排受到多方面因素影响与限制，所需时间存在的较大不确定性，造成从提交注册到最后推出的过程难以预计。尤其在新冠疫情等重大公共事件影响下，现场核查的暂缓将延缓整体注册进程。

3 《总局关于发布“特殊医学用途配方食品注册申请材料项目与要求（试行）（2017修订版）”的公告（2017年第108号）》，国家市场监督管理总局，2019年3月11日，查阅日期2019年4月20日，<http://www.samr.gov.cn/tssps/tzgg/zjwh/201903/t20190311_291856.html>
4 《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》，国家食品药品监督管理总局，2016年3月15日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5145569.htm>
5 《特殊医学用途配方食品注册管理办法》，国家食品药品监督管理总局，2015年12月8日，查阅日期2020年4月20日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/tssps/201903/t20190329_292465.html>

建议

- 完善特殊医学用途配方食品和婴幼儿配方乳粉的变更注册和配方升级规定，尽快出台变更注册相关指导文件；
- 完善现场核查体系，明确“实际需要”的要求以及境外现场核查的时限；
- 于每年初就年度境外核查计划与行业进行沟通，明确具体的现场核查流程和时限，使生产商在核查前有充分的准备时间。

2. 给予行业充足过渡期以符合新修订的婴幼儿配方食品系列标准，并确保新标准的实施与配方注册工作的顺利衔接

问题

新修订的婴幼儿配方食品系列国标即将发布，企业需要根据新标准重新开展配方研发、样品试制及稳定性研究和检验、重新注册准备以及注册获批后产品上市工作，引起行业对过渡期时间是否充分的担忧。

分析

为了与国际标准保持衔接，同时也适应国内监管需求，国家卫健委自2018年9月启动对婴幼儿配方食品系列国家标准的修订工作，修订工作于2019年末进入收尾阶段。与上一版本相比，此次标准修订修改幅度大，对于蛋白质、脂肪、维生素、还有部分可选择性营养成分如DHA的限量值均有较大调整，这也意味着如果标准正式发布，企业将必须根据新标准对配方进行调整，根据新国标开展配方研发、试制产品、稳定性试验研究和检验、配方注册资料准备等工作，并在标准正式实施前完成对修改后配方乳粉的注册审批，耗时相当长。

新系列标准发布后，企业将必须尽快根据新系列标准开展新产品配方的研发和配方注册资料准备等工作，完成这些工作最少也需要29个月的时间。完成这些前期准备工作后企业才能提交注册申请，依据目前《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》及配套文件的要求，并结合注册制度实施以来工作组成员的实践经验，尤其是近一年以来的注册情况，保守估计国内生产企业从提交注册材料到最终获批



需要18-24个月，而境外企业则需要20-32个月。企业拿到批件到最终产品上市仍需6个月时间，用于国内企业完成生产许可变更，境外企业完成标签替换以及入关通关。

建议

- 尽快发布新系列标准，并设置五年过渡期；
- 在过渡期内允许按照旧标准申报，并按照旧标准进行受理、审评和审批；按照新标准申报的配方，依据新标准进行审评审批。

3. 鼓励特殊医学用途配方食品市场准入渠道的拓展，规范其上市后监管，同时加强对特殊医学用途配方食品的公众教育

问题

特殊医学用途配方食品作为一个新兴食品类别，近十年内在中国的发展十分缓慢，从制定产品标准到注册技术审评、现场核查再到上市后的广告促销等环节都面临着严格管理与诸多限制，使得市场发展受到掣肘，公众认知度低。

分析

销售渠道与患者可及性

依据《特殊医学用途配方食品注册管理办法（国家食品药品监督管理总局令2016年第24号）》第三十八条，⁶ 特医食品需要在医生或者临床营养师指导下使用，即特医食品的主要销售渠道是医疗机构和药店。然而，特医食品作为专业营养治疗的重要工具，在临床应用和医疗机构和药店的流通方面却面临很大挑战。在临床应用方面，药字号肠内营养应用多年，可以部分报销，特医食品虽然是专业配方的肠内营养制剂，但目前我国医疗收费项目中没有特医品类，因此医疗专业人员在为患者实施营养干预治疗与医嘱建议时，无法在处方系统中开具特医食品，这大大降低了特医食品的患者可及性。另外，在部分连锁药店，受经营许可资质、医保药店管控等方面影响，特医食品甚至不能在药店进行销售。

⁶ 《特殊医学用途配方食品注册管理办法》，国家食品药品监督管理总局，2016年3月7日，查阅日期：2020年4月20日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5076983.htm>

公众教育与消费者认知

在国家市场监督管理总局已经发布的《药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告审查管理暂行办法》中，要求特殊医学用途配方食品中的普通全营养配方食品的产品宣传、广告等按非处方药（OTC）模式进行，特定全营养配方食品须按处方药方式操作。这种严格受限的宣传模式使得消费者经常会将特殊医学用途配方食品与药品混淆看待，根本无法分清二者的关系，甚至还会混淆其为保健食品。

建议

- 简化特殊医学用途配方食品中普通全营养类产品的注册机制；
- 编制消费者教育资料，鼓励基层政府面向公众开展基础营养教育，提高特殊医学用途配方食品的认知度、接受度和正确使用率。

4. 继续修订食品安全国家标准 5

问题

中国目前的食品安全国家标准制修订进展速度缓慢，导致标准无法满足企业进行产品创新的需求，且使消费者无法享受到最新的技术研究成果。

分析

特殊医学用途配方食品

《食品安全国家标准特殊医学用途婴儿配方食品通则》于2010年出台，⁷ 《食品安全国家标准特殊医学用途配方食品通则》于2013年出台，目前这两个标准正在修订进程中。其中特定全营养配方食品包含十三个产品类别，非全营养配方食品包含五个产品类别，需尽快发布其相关标准，尽快理清特殊医学用途配方食品的标准体系，满足目前这些病人对于该类产品的迫切需要以及企业开发新产品的需求，例如疾病类的非全营养特医食品，短期使用或者作为营养治疗的手段之一，在临床上需求广泛，应在修订中纳入标准。

⁷ 《食品安全国家标准特殊医学用途婴儿配方食品通则》（GB 25596-2010），原国家卫计委，2010年12月21日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.nhc.gov.cn/sp/s/7891/201012/539e2314f74b402696c44e0906aa9ef1.shtml>>





婴幼儿辅助食品

目前，中国婴幼儿辅助食品产品遵循《食品安全国家标准婴幼儿谷类辅助食品（GB10769-2010）》和《食品安全国家标准婴幼儿罐装辅助食品（GB10770-2010）》，^{8和9} 两项标准均于2010年出台，并于2018年3月启动修订。GB10769-2010修订版中指出，应考虑国际标准及生产实际情况，对包括铁、维生素A在内的部分营养素范围重新进行调整。铁是断奶期婴幼儿最需要补充的营养素，国际标准中铁的范围大都高于现行国标，建议上调铁的上限值。最后，目前国外很多成熟的婴幼儿辅助食品，如罐装即食谷物辅食、溶豆、果蔬片、马铃薯制品、超高压灭菌果蔬泥等均未能纳入婴幼儿辅食食品的范围，不利于产业发展。

特医食品相关检测方法

从2015年开始，原国家卫计委（现为国家卫生健康委员会）针对上百项检测方法标准进行了标准清理整合工作。新发布的GB5009系列标准在标准制定及验证过程中并未针对特殊医学类基质的产品进行检测及研究，因此导致很多标准中的检测方法不适用于该类产品的检测，采用国标方法检测部分营养素时其结果与实际含量存在很大偏差，直接导致结果误判。因此，当前急需解决特医食品的检测方法适用性问题。

原辅料

目前婴幼儿配方食品及特殊医学用途配方食品原辅料存在标准缺失或不完善的情况。以氨基酸类原料为例，目前婴配和特医食品中允许使用的氨基酸中，除L-苯丙氨酸有轻工业行业标准外，其它氨基酸原料没有单独的国家标准。标准的缺失导致了国内各氨基酸生产工厂因无执行标准而无法获得食品生产许可证，导致下游公司无法采购，行业目前被迫依赖于进口。其他目前尚无国家标准的原辅料包括乳脂肪球膜蛋白/ α -乳白蛋白、氯化钠、氯化胆碱、浓缩牛奶蛋白、乳分离蛋白等。另一方面，一些原辅料虽然有国家标准，但却因为其不完善而对

行业造成了困扰。乳铁蛋白为其中的典型示例。建议对乳铁蛋白标准重新回顾修改，从更广泛的层面评估该原料标准的设置。

建议

- 修订相关食品安全国家标准，与最新科学依据和国际标准接轨；
- 对于特殊医学用途配方食品的食品安全国家标准，增加产品类别以促进产业发展和满足人民日益增长的物质需求，并制订完善的技术指标；
- 对于食品安全国家检测方法标准，进一步验证不同检测方法间的差异，明确每个检测方法的适用范围，并研究适用于特殊医学用途配方食品的国标检测方法；
- 建议在目前国内氨基酸配方的婴配及特医产品刚刚起步情况下，首先指定原料标准供行业使用，后续再逐渐完善氨基酸相应的国家标准。

5. 增进立法的科学性以及与现行法规的协调性

问题

目前立法中存在与已有法规框架不协调的情况，使企业执行法规出现困难，执法过程产生偏差，影响行业企业利益，不利于行业长久健康发展。

分析

食品标签标识相关法律法规

《中华人民共和国食品安全法》第六十七条规定：“食品安全国家标准对标签标注事项另有规定的，从其规定”。而《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》作为食品行业遵守的强制性标准，其规定细致，与其他标签相关国标联系紧密，历经多次修订发展成熟，行业接受度、执行度高。

2019年11月21日，国家市场监督管理总局关于《食品标识监督管理办法（征求意见稿）》开始公开征求意见，¹⁰ 作为部门规章发挥其管理角色规范食品标签标识。《食品标识监督管理办法》作

8 《食品安全国家标准婴幼儿谷类辅助食品》（GB 10769-2010），原国家卫计委，2010年3月26日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.nhc.gov.cn/wjw/psp/201005/47404.shtml>>

9 《食品安全国家标准婴幼儿罐装辅助食品》（GB 10770-2010），原国家卫计委，2010年3月26日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.nhc.gov.cn/wjw/psp/201005/47405.shtml>>

10 《食品标识监督管理办法（征求意见稿）》，国家市场监督管理总局，2019年11月21日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.moj.gov.cn/news/content/2019-11/21/zlk_3236132.html>





为部门规章，与现存标签相关的食品安全国家标准体系存在重复或者不一致情况。对于行业来说，食品安全国家标准作为强制性标准，必需严格执行，而《食品标识监督管理办法》与国家标准要求不一致，则会产生行业执行和执法的混乱，对行业发展、消费者认知、企业利益带来诸多负面影响。

基粉的使用及其标签标识

基粉在国际上以及国内应用多年，是全世界广泛使用的生产方式，是工业化生产的产物。用基粉生产的婴配乳粉消耗较低、成本较低，产品质量可以不断提高，因此基粉对行业发展极为关键。由于国内使用基粉的企业很多，贸然限制外购基粉使用，将带来极大行业影响。

而且，目前的乳粉标签完全符合消费者知情权的要求，符合目前食品安全国家标准和注册相关要求的严格规定。标签“基粉”标识，缺乏相关法律法规依据，不符合企业的实际生产情况，不利于集团企业的主体责任体现和统一管理思路，也不利于产业政策的执行。

建议

- 建议在立法过程中充分考虑行业执法依标的情况，制定法规弥补当前法规体系的不足，同时注意与其他强制性要求保持一致；
- 建议立法时充分了解行业情况，保证立法的科学性、合理性和公平性。

6. 增进执法工作的透明度与一致性，促进与行业的沟通交流

问题

近年来，婴幼儿配方食品和特殊医学用途配方食品相关法规变化大，技术审评、行政审批要求越来越多，由于立法立规过程不够透明和公开，对企业的注册、合规带来巨大影响和挑战。

分析

目前婴幼儿配方乳粉和特殊医学用途配方食品注册技术审评要求逐渐增多，且变化频繁，存在超出注册管理办法及配套文件的要求。而且，目前并未发

布明确的相应法规要求，导致技术审评不透明，注册时间延长，过程不可预期。

境外现场核查工作由于人力、财力等因素的影响，难以按照法规规定的时限开展核查，注册时限被大幅延长，企业利益受损严重，这种情况还会因为疫情期间的旅行禁令而加剧。另外，由于核查专家的背景、尺度、核查习惯各不相同，境外生产企业也有当地生产相关法规的要求，境外核查工作中可能会出现各种不确定性，特别是与国内体系检查相关的细节要求，加之境外文化差异易带来核查工作中的误解，这需要对境外现场核查工作进行规范和培训。

建议

- 对于影响行业发展、严重影响企业利益的重大决策，建议提高立法立规的公开性和透明度，积极与行业进行充分沟通与交流，充分听取行业声音，保障行业健康发展；
- 建议公开注册技术审评和行政审批相关具体要求，增进审评审批过程的透明度和公平性。

7. 推进新《母乳代用品销售管理办法》出台

5

问题

原国家卫计委废止了《母乳代用品销售管理办法》¹¹，导致一些品牌具有误导性的广告出现，这可能会对鼓励母乳喂养及提高营养意识带来不利影响。

分析

1995年，原卫生部制定并颁布了《母乳代用品销售管理办法》。2017年12月，原国家卫计委随后将其废止。目前，尚无新的关于母乳代用品的规章制度出台。法规的缺失造成了具有误导性的婴幼儿配方乳粉广告的产生。同时，相关政策在一定程度上已经阻止了母亲和护理工作接触有关护理的科学信息，进而阻止了他们选择最恰当的产品。

¹¹ 《母乳代用品销售办法》，原卫生部，1995年6月13日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/banshi/2005-08/23/content_25511.htm>





婴幼儿配方食品尤其是特殊医学用途婴幼儿配方食品的配方设计往往需要大量科学研究和临床实证支撑，并需要先进的生产工艺予以实现。在实际使用时，婴幼儿配方食品尤其是特殊医学用途婴幼儿配方食品的配方往往需根据婴幼儿实际使用情况进行调整。因此，医疗卫生专业人员需充分了解该类产品的的相关信息，并与生产者就产品实际使用中的问题进行交流，这既可以帮助母乳代用品生产经营者科学地改进配方，也可以帮助医疗卫生专业人员科学地指导婴幼儿的喂养活动。因此，允许母乳代用品生产经营者与医疗卫生专业人员旨在促进科学研究的交流，有利于生产经营者提高母乳代用品的品质及母乳代用品的合理和正确使用。另一方面，在不以销售母乳代用品为目的的前提下，¹²应当允许母乳代用品生产经营者与医疗卫生机构及其人员合作，推广母乳喂养，向消费者和公众传播科学的营养资讯等，且可视实际需要允许在医疗卫生机构内开展此类活动。

建议

- 尽快制定新的《母乳代用品销售管理办法》，明确“母乳代用品”的定义和范围等；
- 允许特殊医学用途配方食品生产企业在干扰母乳喂养的前提下，与医疗卫生专业人员进行关于科学喂养的交流沟通；
- 允许母乳代用品生产经营者与医疗卫生机构及其人员开展科学研究、意见征询以及健康教育活动。

8. 优化特殊医学用途配方食品临床试验的要求

8.1 合理化对试验人群的规定

问题

统一的临床试验要求不能满足特殊医学用途配方食品多样性的要求，因此需要重新评估和修订临床试验规定。

分析

考虑到年龄和选择标准等伦理问题，儿科人群的临床试验存在一定的困难，特别是在儿科患者中开展

大规模的临床试验难度更为明显。《儿科人群药物临床试验技术指导原则通告》（2016年第48号）中明确提出设计儿科人群药物临床试验时，¹³在满足评价要求的前提下，尽可能遵循“样本量最小、标本最少、痛苦最小”的原则。依据以上指导原则，儿科人群的药物临床试验建立有豁免临床试验或减少病例数的申请渠道。

除儿科人群外，罕见病发病率较低，且患者入组难度较大，脱落率较高，为完成临床试验要求的样本数量，需要较长的临床试验周期。而这类特定全营养配方食品往往是临床患者急需且普通特医食品无法替代。

建议

- 对于10岁以下人群、罕见病人群，建议豁免临床实验或减少临床研究比例数，确保合理利用临床试验资源并保障特殊人群的需要；
- 接受将普通膳食作为对照组，进行自身前后对照或与标准正常生长发育指标对照，代替强制平行控制对照的临床试验；
- 明确规定允许单组对照的具体适用的特殊医学用途配方食品。

8.2 对特定全营养配方食品的临床效果验证采用分级化管理

问题

根据《GB29922—2013食品安全国家标准特殊医学用途配方食品通则》法规要求，十三种特定全营养配方食品注册时需要进行上市前临床试验，而在实际执行过程中上市前临床试验很难科学、客观的反应该产品在疾病人群中营养治疗的有效性。

分析

目前，市场上大多数的进口特定全营养配方食品都是在国外已有多年使用历史、经过临床使用观察的产品。对于配方不用调整且能符合中国食品安全国家标准要求的产品，建议对国外的临床试验数据给

¹² 工作组坚信母乳是婴儿最佳的营养来源，仅在确定未能母乳喂养时使用母乳代用品。

¹³ 《总局关于发布儿科人群药物临床试验技术指导原则的通告（2016年第48号）》，原国家食药监总局，2016年3月7日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2138/300128.html>>



予一定的认可，避免再在中国重复临床试验带来的资源浪费。

对于患某些特定疾病的病人，比如食物蛋白过敏、肾病、糖尿病，如果在临床试验过程中采用普通全营养配方作为对照组，从伦理和操作性角度都无法实现；如果选择其它家的针对同种疾病的特定全营养配方或肠内营养制剂作为对照组，则很难做出优于或非劣于对照组的关于营养改善方面的效果。对于这类特定全营养配方食品，建议能够免除做上市前注册临床试验，而是采用上市后跟踪效果评价的方式来验证其临床效果。建议国家在制定临床相关政策法规时，能够考虑临床与科研发展相配合，设计出符合患者使用习惯且科学合理的评价方案，而非简单的沿用药品临床试验思路，一味的要求效果指标的优效性和非劣性。

建议

- 根据疾病特点来合理要求对特定全营养类特殊医学用途配方食品的临床效果证实的支持材料，如采用分级管理的方式进行临床验证；
- 充分考虑特殊医学用途配方食品仅为临床营养支持性产品这一特点，合理要求临床观察指标。

汽车工作组

主要建议

1. 乘用车 3

1.1 创建一个有利于新能源汽车可持续发展的可预测、非歧视性且平衡的立法环境

- 对进口和本土生产的新能源汽车提供相同的激励措施，确保技术中立，对各类电动汽车一视同仁，并取消额外的地方要求。

从新能源汽车市场的需求侧：

- 将2020–2022年的新能源汽车补贴和税收减免延长到2023年之后；
- 加强地方激励措施，例如取消牌照限制；
- 确保充电基础设施的发展与新能源汽车的数量增长保持同步。

从新能源汽车市场的供应侧：

- 制定2025年及以后的新能源汽车积分政策，定期根据新能源汽车市场发展情况审查和逐步调整政策；
- 协调新能源汽车积分政策与碳排放管理政策，避免给企业带来不必要的负担。

1.2 建立统一的立法和政策环境，推动中国智能网联汽车的发展

- 定义与智能网联汽车发展相关的政府部门的职责；
- 发布战略政策实施指南，提供政策解读，加强与行业的沟通；
- 为智能网联汽车制定更细致的支持性政策、规定和标准；
- 促进跨境数据流动，实现智能网联汽车设计、操作和维护的持续改进。

1.3 为企业平均燃料消耗量达标提供一定灵活性，并为汽车企业预留合理合规准备时间 3

- 尽快发布下一阶段企业平均燃料消耗量水平和新能源汽车积分管理办法，将以下因素纳入考虑范围：
 - 最大程度保留新能源汽车的优惠待遇，认可生产新能源汽车的挑战，以及新能源汽车对企业平均燃料消耗量行业合规性的贡献；
 - 取消现行关联企业管理办法的有关规定，允许企业自由组合核算企业平均燃料消耗量水平；
 - 允许将新能源汽车负积分进行结转，以缓解产品周期变化的影响；
 - 在2022年之前推出循环外技术积分，推动汽车企业应用更先进的循环外技术，为整个行业的企业平均燃料消耗量合规性贡献力量；
 - 在技术中立的原则下对低油耗汽车实施激励措施，并为低油耗汽车设定各种技术切实可行的门槛，从而提高全中国所有汽车的节能水平；
 - 为企业平均燃料消耗量或新能源汽车负积分补偿制定灵活措施（如积分池），确保市场上的新能源汽车积分供应充足。
- 采取特殊措施控制新冠疫情的负面影响，包括：
 - 推迟2019年负积分补偿，暂时改善汽车企业的现金流；



- 调整2020年新能源汽车配额要求，并考虑在一定程度上降低2020年的企业平均燃料消耗量要求；
- 允许2020年产生的企业平均燃料消耗量和新能源负积分向后结转三年。

1.4 提供有利于消费者的市场和支持性政策，鼓励汽车消费

- 采取综合措施解决交通拥堵问题，而非简单地限制车辆购买；
- 采取降低汽车相关税费等激励措施鼓励汽车消费，并为农村地区首次购车者提供特殊支持；
- 鼓励市场中的金融产品多元化，为创新商业模式提供政策支持。

1.5 改进汽车行业的政府主管机构间的协调 3

- 增进有关部门间的沟通协调；
- 避免不同部门职责重叠，明确负责统筹协调相关工作的部门。

2 商用车

2.1 确定监管商用车的最佳车辆规格

- 让汽车行业尽早参与商用车规定的起草和更新工作；
- 实施一套涵盖商用车的国家标准；
- 发布推荐性标准(GB/T)和行业标准，以作为世界贸易组织发布机制下的强制性标准；
- 为制造商留出适应新规定的充足时间；
- 从推出新规章制度到旧库存清空，提供至少六个月的过渡期；
- 统一市场准入要求和实施程序；
- 简化牌照发放的注册流程。

2.2 最大限度减少商用车的碳足迹

- 使用GB 1589-2016优化城市交通工具，争取延长车辆组合；
- 实施适当的道路分类，并根据道路桥梁状况，允许不同长度和车辆总重；
- 修订GB 1589-2016，允许六轴以上车辆；
- 计算车辆的碳足迹，即每吨公里二氧化碳排放量（能源消耗）。

2.3 允许重型商用车工厂和特许经销店在工业用地上注册

- 修订相关国家和地方法律，允许重型商用车特许经销店和工厂合法在工业用地上注册。

工作组简介

汽车行业是经济增长的重要驱动力，且与众多行业有着密切联系。长期以来，该行业通过创造就业机会、分享专业知识，促进人员的流动、货物的运输，为中国的发展做出贡献，成为现代社会运转中不可或缺的一环。今天，随着中国决心进行产业转型升级，汽车行业也致力于开发可持续的出行方案，并继续发挥其在经济和社会中的关键作用。

汽车工作组由欧洲乘用车、商用车、轮胎等汽车零部件、特种车辆和自动化系统等的生产和进口商组成。该工作组与汽车零部件工作组密切合作——后者由80多家汽车零部件制造、汽车零部件生产设备和汽车装配生产线等领域欧洲企业组成。汽车工作组的核心成员同时也是欧盟及欧盟成员国汽车行业协会的成员。





近期发展

2019年，中国汽车市场的下滑程度甚于2018年。随后，意外爆发的新冠疫情为这个全球最大的汽车市场带来了更严峻的挑战。

据中国汽车工业协会统计，2019年售出2588万辆汽车，同比下降8.2%。由于更严格的排放标准、紧张的贸易局势和低迷的整体经济，降幅较2018年的2.8%有所扩大。乘用车销量为2144万辆，下降9.6%，商用车销量略有下降，售出432万辆，降幅为1.1%。且2019年新能源汽车补贴的削减给市场蒙上了一层阴影，新能源汽车销量降至120万辆，下降4%，严重影响了中国2020年售出200万辆的销售目标。¹

2020年第一季度，汽车制造商在中国共售出367万辆汽车，同比下降42.4%。其中，乘用车销量为288万辆，同比下降45.4%；商用车销量为79.4万辆，同比下降28.4%。新能源汽车销量（不包括特斯拉）降至11.4万辆，同比下降56.4%。2020年3月是汽车销量连续下滑的第21个月，但情况没有2月那么糟糕。2020年第一季度是中国经历过的最萧条季度，但市场预计将缓慢复苏，而疫情大流行将继续在世界各地造成经济损失。²

因此，中国中央政府和地方政府出台了多种刺激政策，例如将新能源汽车补贴延期、减免汽车购置税、降低二手车企业的增值税。³截至2020年4月中旬，超过25个省市推出了针对汽车购买和更换的地方补贴，致力于促进汽车销售。

汽车行业的全球化程度极高。虽然中国似乎已经成功遏制新冠病毒的传播并逐步恢复生产，但随着病毒继续在全球范围内传播，导致运输量减少和消费者信心下降，供应链仍然受到影响。市场和行业的复苏需要一段漫长的时间，因此政策支持是绝对必要的举措。

1 《2019年汽车工业经济运行情况》，中国汽车工业协会，2020年1月13日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caam.org.cn/chn/4/cate_39/con_5228367.html>

2 同上。

3 《关于完善新能源汽车推广应用财政补贴政策的通知》，工信部，2020年4月26日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/23/content_5505502.htm>

政策和监管环境变化

《汽车工作组建议书2019/2020》指出，中国于2018年取消了专用车、新能源汽车制造外资股比限制，并将于2020年取消商用车制造外资股比限制，2022年取消乘用车制造外资股比限制。该建议书也表达了工作组的期望，即同一家外商可在国内建立不超过两家生产同类整车产品的合资企业的限制也将于2022年取消。工作组认为，这是中国对外开放历史上的重大进展。然而，国家发改委于2018年12月发布的《汽车产业投资管理规定》似乎对汽车制造业的所有新投资构成了新的障碍，表明投资审批将收紧而非放松。⁴

2020年7月，工信部发布了《新能源汽车生产企业及产品准入管理规定》⁵ 修订稿。该修订稿的一项积极变化是取消了对新能源汽车制造商研发能力的审计要求。工作组建议，工信部对《道路机动车辆生产企业及产品准入管理办法》（也是2018年12月发布）也进行修订，以便对所有制造商的准入要求保持一致。

2019年12月3日，工信部发布《新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）》（征求意见稿）（下称《发展规划》）。⁶ 这份重要文件的目标是致力于建设更清洁、更环保的社会。工作组欢迎并支持工信部的《发展规划》，并呼吁有关国家和地方政府部门携手合作，推动新能源汽车发展。

今年7月，工信部终于发布了2021-2023年的《乘用车企业平均燃料消耗量与新能源汽车积分并行管理办法》（下称《积分并行管理办法》）。然而，2024-2025年的政策依然没有。如果不确定《积分并行管理办法（2021-2023）》的具体实施方式，汽车企业无法在管理办法生效前的较短时间内优化生产和销售计划。随着新能源汽车购买补贴削减和销量下降，政府为新能源汽车市场设下的宏大发展

4 《汽车产业投资管理规定》，国家发改委，2020年12月18日，查阅日期2020年6月2日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757018/c5466114/content.html>>

5 《新能源汽车生产企业及产品准入管理规定》，工信部，2017年1月17日，查阅日期2020年6月2日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757018/c5466114/content.html>>

6 《对<新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）>（征求意见稿）公开征求意见》，工信部，2019年12月3日，查阅日期2020年6月2日，<<http://www.miit.gov.cn/n1278117/n1648113/c7553623/content.html>>





目标必遭受严峻考验。再加上新冠疫情，这一切将对2020年及以后的市场前景带来长期负面影响。尽管如此，所有汽车企业对新能源汽车开发的巨额投资使得新能源汽车的成功对整个行业和政府同样重要，因此快速发布新版《积分并行管理办法》至关重要。目前，政府尚未出台有关购买企业平均燃料消耗量与新能源汽车积分的财政激励政策。2019年，企业平均燃料消耗量与新能源汽车积分远远落后于目标，而在2020年，新冠疫情危机导致情况进一步恶化。单靠市场力量，无法大幅提高企业平均燃料消耗量与新能源汽车积分的市场份额，因此有必要采取政府激励措施。

《智能汽车创新发展战略》发布于2020年2月，⁷相比于之前版本，这一版本以宽泛要求取代明确定量指标，刚性目标有所减少。然而，工作组担心所谓的“中国智能汽车标准”将被纳入该政策。由于该战略指南的实施细节尚未确定，工作组技术中立以及所有制造商平等参与中国智能汽车标准的制定。

工作组对《外商投资法》表示欢迎，该法律承诺保护知识产权并禁止强制技术转让。自该法律实施以来，一些外国公司已经成功运用新法律起诉知识产权侵权人。工作组希望《外商投资法》将在各级政府全面实行。

为缓解新冠疫情导致的新能源汽车销量下降，工作组建议推迟实施中国第六阶段排放标准，尤其是减少颗粒物数量的要求。

主要建议

1. 乘用车 3

1.1 创建一个有利于新能源汽车可持续发展的可预测、非歧视性且平衡的立法环境

问题

政策实施缺乏透明度和平等待遇、供给侧要求收紧、需求侧激励政策不明确，这些问题正在加剧新能源汽车发展的市场不确定性。

分析

政策透明度和可预测性

考虑到在新的新能源汽车产品上市前数年企业即要做出产品决策，政府在推行新政前，应确保政策透明度及企业的早期参与。制造商需要明确的长期政策，这样，若无法以可预见的方式判断新能源汽车产品能否满足新的监管要求，汽车企业在对新车产品进行投资、开发时将会相当谨慎。

平等待遇

新能源汽车补贴政策将在中国制造的汽车与进口汽车区分开来，目前中央和地方政府仅对中国制造的新能源汽车提供补贴。这种不平等待遇使外国制造商难以达成其新能源汽车目标。而在欧盟，进口和本土制造的新能源汽车都可获得补贴，这导致待遇的不平衡进一步加剧。

政府似乎有放弃“技术中立”的倾向，因为目前仅推广电动汽车。纯电动汽车和插电式混合动力汽车在汽车行业电气化进程中都发挥着重要作用，应该得到平等对待。因此，新能源汽车政策应该在全国范围内统一实施，没有任何特殊地方要求。

补贴和激励措施

2020年4月16日，财政部、国家税务总局和工信部联合发布《关于新能源汽车免征车辆购置税有关政策的公告》。⁸这一激励措施的有效期截止至2022年12月31日，为制造商留出时间调整其销售计划，同时恢复新冠疫情后的损失和市场份额。

牌照配额

为促进新能源汽车的销售，许多地方政府取消了新能源汽车牌照配额限制。但是，有例外情况。例如，北京仍然实行年度配额，对车辆购置构成严重限制。

充电基础设施

电动汽车充电基础设施的增长在很大程度上取决于政府的规划和目标。国家发改委、能源局、工信部和住房城乡建设部于2015年10月联合发布《电动

7 《智能汽车创新发展战略》，国家发改委，2020年2月24日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202002/P020200224573058971435.pdf>>

8 《关于新能源汽车免征车辆购置税有关政策的公告》，2020年4月16日，查阅日期2020年6月10日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810214/n810641/n2985871/n2985888/n2985983/c5148809/content.html>>





汽车充电基础设施发展指南》（下称“指南”），要求到2020年至少建设12万个充电站和480万个充电桩。⁹

为持续努力建设电动汽车充电基础设施，汽车工作组建议落实充足充电基础设施规划，以支持2020年后逐步走向电动未来。尽管在2015年发布了《指南》，但是国家对于充电基础设施发展的关注力度不足。为达成《指南》中设立的目标，工作组建议出台有关电动汽车充电基础设施规划的具体实施办法，提高现有充电基础设施的可用性（例如维护、质量），并且避免内燃机车辆占用充电设施。

新能源汽车积分

考虑到当前市场的不确定性和新冠疫情不断加剧的影响，近期出台的新能源汽车积分规定将大大加重汽车制造商的负担。因此，必须采用更灵活的新能源汽车积分政策。

建议

- 对进口和本土生产的新能源汽车提供相同的激励措施，确保技术中立，对各类电动汽车一视同仁，并取消额外的地方要求。

从新能源汽车市场的需求侧：

- 将2020–2022年的新能源汽车补贴和税收减免延长到2023年之后；
- 加强地方激励措施，例如取消牌照限制；
- 确保充电基础设施的发展与新能源汽车的数量增长保持同步。

从新能源汽车市场的供应侧：

- 制定2025年以及以后的新能源汽车积分政策，定期根据新能源汽车市场发展情况审查和逐步调整政策；
- 协调新能源汽车积分政策与碳排放管理政策，避免给企业带来不必要的负担。

1.2 建立统一的立法和政策环境，推动中国智能网联汽车的发展

问题

在中国，智能网联汽车行业政策涉及许多政府部门，但这些部门的角色和职责经常重叠，引发困扰且缺乏协调。

分析

过去几年，中国的智能网联汽车行业飞速发展，不同的有关部门出台了不同的政策、规划和指导原则。遗憾的是，其中设定的目标有时未与业界充分沟通，许多问题仍然缺少官方政策解释，不同政府机构之间缺乏协调。

2020年2月，十一个部委联合发布中国第一项智能网联汽车国家战略。¹⁰ 该战略列出了总体要求、愿景、使命和原则、重点任务和配套措施。然而，每个相关部门的负责范围并不明确，也未详细说明战略目标的落实办法，因而，行业不确定该文件的长期影响性及此战略如何为企业合规保驾护航。

通过推动新能源汽车的发展，中国已经显著缩小国内与国际汽车行业的差距。与此同时，智能网联汽车行业仍处于发展的早期阶段。由于采用不同技术，智能网联汽车制造商面临着严峻的法律和标准化挑战。同时，现有的广泛数据收集政策并未仔细考虑其对企业商业秘密和知识产权保护的潜在影响，以及对整个行业的影响。

智能网联汽车的运行意味着收集大量数据。因此，有必要提供适当的法律环境和可靠的技术解决方案，以保护商业秘密、知识产权和数据隐私。

建议

- 定义与智能网联汽车发展相关的政府部门的职责；
- 发布战略政策实施指南，提供政策解读，加强与行业的沟通；
- 为智能网联汽车制定更细致的支持性政策、规定

⁹ 《电动汽车充电基础设施发展指南（2015-2020年）》，国家能源局，2015年10月9日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.nea.gov.cn/134828653_14478160183541n.pdf>

¹⁰ 《智能汽车创新发展战略》，国家发改委，2020年2月24日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202002/P020200224573058971435.pdf>>





和标准；

- 促进跨境数据流动，实现智能网联汽车设计、操作和维护的持续改进。

1.3 为企业平均燃料消耗量达标提供一定灵活性，并为汽车企业预留合理合规准备时间

问题

中国制定了具有挑战性的企业平均燃料消耗量目标和新能源汽车配额，提出了苛刻的技术要求，可能给整个行业带来重大合规风险。

分析

据有关部门要求，乘用车企业平均燃料消耗量水平应于2025年下降至4L/100km，并于2030年下降至3.2L/100km。¹¹ 这些宏伟目标仅凭传统能源乘用车无法实现。事实上，这些目标基于2025年新能源车占总体汽车销量20%、2030年占40%至50%这一假设。

鉴于中国仅发布了《企业平均燃料消耗量管理规定（2021–2023年）》，尚未讨论2024–2025年的规定，营造稳定且可预测的监管环境对于行业的健康发展至关重要，尤其是面对新冠疫情危机带来的巨大下行压力。工作组建议明确监管要求并尽快发布法规，为企业提供充足时间以做足准备。

汽车工作组建议政府考虑以下几点：

- 1) 为传统汽车燃料消耗量水平设立切合实际的改善目标。尽管汽车企业可通过降低整备质量或使用变速器技术等技术手段实现传统汽车燃料消耗量水平的改善，但此时企业无法满足成本效益目标，这使得传统汽车燃料消耗量水平改进日益困难。过去五年间，中国汽车行业企业平均燃料消耗量水平每年下降4%，而传统汽车行业企业每年仅下降2%。若非新能源汽车的显著贡献，该行业无法实现其2018年平均燃料消耗量水平目标。

- 2) 尽管燃料消耗水平的下降严重依赖新能源汽车

行业的发展，但随着2022年后补贴彻底退出，中国新能源汽车市场将面临巨大的不确定性。因此，应最大程度地保留新能源汽车的激励措施，如积分倍数（2020年为2），¹² 以承认新能源汽车对最终企业平均燃料消耗量水平和新能源汽车积分合规的总体贡献。

- 3) 2021至2023年度双积分政策允许将新能源汽车正积分进行结转。工作组建议同时允许将新能源汽车负积分进行结转，以避免由于正积分结转而可能导致的新能源汽车积分供不应求及价格波动。
- 4) 政府应允许更为灵活的合规路径。例如，循环外技术有助于提高能效、实现燃料消耗量水平合规。然而，尽管在第四阶段（2015至2020年度）企业平均燃料消耗量政策中对循环外技术积分有所计划，但目前尚未得到认可。工作组建议将循环外技术积分纳入2021至2025年度企业平均燃料消耗量政策并予以认可。与此同时，还应将更多节能技术纳入循环外技术清单。
- 5) 激励政策应该鼓励开发各种潜在节能技术，而不是仅鼓励一种特定技术路线。因此，建议调整双积分政策对低油耗汽车的定义及相应激励措施，认可并鼓励所有提高燃油效率的努力。
- 6) 虽然现行规定允许关联汽车企业间进行企业平均燃料消耗量积分转让，但有关规定过于复杂，汽车企业难以理解。实际操作中，仍然有一些外资关联企业不被允许结转油耗积分。工作组因此建议简化现行规定，以便内外资汽车企业均能从这一灵活制度中获益。

此外，在实施2021至2025年度乘用车企业平均燃料消耗量管理规定前，应给予业界充足时间进行合规准备。汽车行业需要详细了解下一阶段乘用车企业平均燃料消耗量有关规定的实施计划，以便及时

¹¹ 《乘用车燃料消耗量第四阶段标准发布》，工信部，2015年1月26日，查阅日期2020年6月2日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057585/n3057589/c3616946/content.html>>

¹² 根据若干乘用车燃料经济性规定，积分倍数为低排放车辆提供了有利的积分核算规则：Wang Sinan, Zhao Fuquan, Liu Zongwei和Hao Han, 《积分倍数对电动汽车普及率及中国企业平均燃料消耗量水平合规的影响》，《能源》，第155卷，2018年7月15日，查阅日期2020年6月2日，第746–762页，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0360544218308624>>





制定商业计划和投资决策。因此，有关部门有必要尽早推出新规，为业界预留至少两年时间进行必要调整。具体而言，应立即着手2024至2025年度规定的制定，而非待2021至2023年规定实施后再开展。

最后，由于新冠疫情，中国的新能源汽车行业受到需求疲软的影响。中国汽车行业自2020年3月已经步入复苏轨道，但全球大流行严重影响了制造商的流动性。推迟2019年的负积分补偿或减免2020年的一部分新能源汽车配额要求，将使汽车制造商能够改善现金流，克服疫情造成的困难。

建议

- 尽快发布下一阶段企业平均燃料消耗量水平和新能源汽车积分管理办法，将以下因素纳入考虑范围：
 - 最大程度保留新能源汽车的优惠待遇，认可生产新能源汽车的挑战，以及新能源汽车对企业平均燃料消耗量行业合规性的贡献；
 - 取消现行关联企业管理办法的有关规定，允许企业自由组合核算企业平均燃料消耗量水平；
 - 允许将新能源汽车负积分进行结转，以缓解产品周期变化的影响；
 - 在2022年之前推出循环外技术积分，推动汽车企业应用更先进的循环外技术，为整个行业的企业平均燃料消耗量水平合规贡献力量；
 - 在技术中立的原则下对低油耗汽车实施激励措施，并为低油耗汽车设定各种技术切实可行的门槛，从而提高全中国所有汽车的节能水平；
 - 为企业平均燃料消耗量或新能源汽车负积分补偿制定灵活措施（如积分池），确保市场上的新能源汽车积分供应充足。
- 采取特殊措施控制新冠疫情的负面影响，包括：
 - 推迟2019年负积分补偿，暂时改善汽车企业的现金流；
 - 调整2020年新能源汽车配额要求，并考虑在一定程度上降低2020年的企业平均燃料消耗量要求；

- 允许2020年产生的企业平均燃料消耗量和新能源负积分向后结转三年。

1.4 提供有利于消费者的市场和支持性政策，鼓励汽车消费

问题

一些城市实施限制汽车销售的措施，影响了消费者的车辆购置，而意外爆发的新冠疫情带来的经济影响加剧了这一趋势。

分析

自2018年以来，汽车行业便一直处于消费者信心薄弱的状态。这导致消费者对于车辆购置犹豫不决，这是大多数家庭的第二大投资。新冠疫情的经济影响可能加剧了这种情况。

为帮助中国经济在2020年实现复苏，鼓励汽车消费和增强消费者信心应该是重中之重。为了刺激消费，中国确实在中央和地方层面采取了一些措施，例如将新能源汽车补贴期限延长两年至2022年，以及在不同地方推出货币激励措施，但主要针对国产汽车。工作组鼓励政府制定相关政策，为市场参与者提供公平的营商环境，不因制造地点区别对待，确保长期可持续发展。

为解决交通拥堵问题，地方政府往往采取简单直接的方法来控制车辆数量。限制措施确实缓解了交通和环境问题带来的压力，但也造成汽车市场严重扭曲，并且抑制了消费需求。中央政府机构、行业协会和专家都建议地方政府采取更全面的措施，但迄今为止收效甚微。

一些城市不仅限制传统汽车的数量，还通过实施配额或其他独特的地方要求来限制新能源汽车的增长。这与促进新能源汽车发展和市场应用的国家战略背道而驰。

小排量发动机车辆的车主通常对价格比较敏感。永久下调1.6升及以下发动机排量车辆的消费税和购置税，将帮助普通家庭节省成本，刺激该领域的消费。统计数据显示，2015–2016年1.6升及以下发





动机排量乘用车的购置税下调为5%后，销售增长率从下调前的3.95%上升至22.65%。¹³

如果一线或二线城市的潜在汽车买家主要以升级车辆为目标，那么四五线城市的首次购车者存在增长潜力。面向农村的激励措施为农村消费者提供补贴和购置税优惠，这不仅有利于首席购车者，也使政策支持更有意义。2009年，政府出台面向农村的激励措施并将小排量汽车购置税减半，推动汽车销量增幅从2008年的6.7%升至2009年的46%。相比于2008年的全球金融危机，新冠疫情对经济的负面影响更为严重。

新能源汽车产量将迅速增长以实现当前的政策目标。预计到2025年，新能源汽车将占新车总销量的大约20%，并将在接下来的十年继续保持上升趋势。如果消费者购买的新能源汽车数量不及预期，尤其是在新能源汽车激励措施削减或取消的情况下，汽车企业将面临合规和财务方面的挑战。

租赁新能源汽车有助于促进销售，为消费者降低新能源汽车的购置成本和风险，具体方式是允许低首付和低月供。这种商业模式还有助于简化消费者的二手车处理，促进二手车市场的发展，使消费者更频繁地重新进入新车市场（租赁期限一般较短），促进消费升级（采用租赁，消费者通常能够“以同等价格享受更多车辆”）。此外，拥有专属融资/租赁公司的汽车企业可以更好地管理车辆剩余价值（车辆在租赁后的价值）以及相关风险。

经过多年发展，中国的汽车贷款渗透率正在赶上发达市场，但租赁渗透率仍远低于发达市场。在这方面，以合理剩余价值租赁仅占“租赁”业务总额的0.8%。目前，中国的租赁业务大多为金融租赁，限制了设定合理剩余价值的的能力。当前的金融租赁形式无法有效推动汽车行业（尤其是新能源汽车行业）的可持续增长和进一步发展。

政策支持以及有关政府利益相关方之间的协调是中国汽车租赁业务发展的关键。工作组对符合以下条件的政策表示欢迎：1)促进二手车销售发展，简化

产权转让；2)鼓励业务创新，允许汽车企业更高效地经营租赁业务，例如允许租赁公司获取足够的车辆牌照、设定以市场为导向的剩余价值，以及允许汽车合资企业租赁公司更好地利用现有的汽车合资企业金融公司的借款能力。

建议

- 采取综合措施解决交通拥堵问题，而非简单地限制车辆购买；
- 采取降低汽车相关税费等激励措施鼓励汽车消费，并为农村地区首次购车者提供特殊支持；
- 鼓励市场中的金融产品多元化，为创新商业模式提供政策支持。

1.5 改进汽车行业的政府主管机构间的协调

问题

多个政府机构负责监管汽车行业，但互不协调，对行业的未来发展造成障碍。

分析

汽车行业受到许多法规的约束，例如油耗限制、排放标准和推广新能源汽车的措施。事实上，如果政府不采取协调一致的行动，关于未来汽车行业的共同畅想不可能变成现实。当今时代面临的严峻挑战 - 低碳、数字化、自动化 - 将为日益城市化的社会带来更清洁、更安全、更通畅的交通状况，使汽车行业发生翻天覆地的变化。同时，也将对中国（和其他国家）政府构成挑战，因为跨部门的协调监管是实现这一转变的前提条件。

政府需要促进自动驾驶技术和标准的研发。最重要的是，需要审查、调整和协调所有相关法规，创建正确的部署法律框架；还要升级、调整和协调实体和数字道路基础设施，使其适用于自动驾驶。此外，应该提高在中国各地开放道路上进行大规模自动化系统测试的能力。工信部具有统一管理汽车、电信和信息行业的天然优势。然而，从上述基本要求可以清楚地看出，政府机构之间的协调至少还需要延伸到国家发改委、交通运输部、公安部和科技部。但是，目前缺乏协调的情况对行业的未来发展造成了障碍。

¹³ 《2015年10月1日至2016年底1.6升及以下排量乘用车购置税减半》，国务院，2015年10月1日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/01/content_2941767.htm>



汽车工作小组已经看到值得称道的最新进展，包括交通运输部和公安部联合简化车辆年检，或国家市场监督管理总局和工信部共同合并认证和核证系统（虽然这些进展正在落实中），近期的任务清单呼吁中国立法者树立更远大的目标。汽车行业的研发将从中受益，在不久的将来，中国也有可能实现安全可行的移动解决方案，完美驾驭调整后的城市交通环境。

建议

- 增进有关部门间的沟通协调；
- 避免不同部门职责重叠，明确负责统筹协调每个方面相关工作的部门。

2 商用车

2.1 确定监管商用车的最佳车辆规格

问题

监管机构未能认识到商用车的特有性质

分析

虽然商用车与乘用车一样，有车轮和发动机，行驶在公路上，但却与乘用车大不同。尽管重型商用车的销量不到乘用车的5%，但商用车的监管方式对整个社会具有更深远的影响。这主要是因为商用车对于高效运输至关重要，公司利用它们运输货物和人员，以及提供其它重要服务。这类公司通常高度专业化，需要量身定制的专用车辆才能提供最佳服务，并在此过程中实现收入最大化。

在日益现代化的社会中，特种车辆在维持关键功能方面发挥着重要作用：这些车辆的底盘配备专业化上层结构以提供专项服务。例如，垃圾收集车、消防车、建筑清障车、真空罐车、桥梁检测车、云梯、起重机和除雪车。因此，相比于乘用车，商用车的每个车型包含更多的型号和变体，而中国的车辆认证和注册系统不对它们进行区分。该系统也过于复杂、缓慢且昂贵，推迟了能够为社会提供关键服务的汽车的上市时间。此外，新技术的引入推迟，如果新法规出台速度过快，商用车的库存管理也会无法进行。

如果继续以监管乘用车的方式监管商用车，不考虑两种不同类别之间的巨大差异，整体发展进程将会受阻，影响中国运输行业整体的盈利能力。认证和核证系统的设计必须使商用车的上市时间尽可能缩短。只有这样，运输行业才能获得最优的运输解决方案。

作为世界贸易组织的成员，中国履行其义务，征求世界贸易组织成员国对于在中国具有技术法规约束力的国家“强制性”标准（国标）的意见。根据《贸易技术壁垒》发布程序公开发布的技术标准类别应延伸为涵盖“推荐”标准(GB/T)和行业标准，因为在实践中，它们通常会按行政命令的规定成为强制性标准。

公司应该有24个月的时间，为新规章制度的实施做好准备。例如，出台国五、国六A和国六B规定时，都因实施时间过短导致巨额成本和复杂后果。¹⁴

建议

- 让汽车行业尽早参与商用车规定的起草和更新工作；
- 实施一套涵盖商用车的国家标准；
- 发布推荐性标准（GB/T）和行业标准，以作为世界贸易组织发布机制下的强制性标准；
- 为制造商留出适应新规定的充足时间；
- 从推出新规章制度到旧库存清空，提供至少六个月的过渡期；
- 统一市场准入要求和实施程序；
- 简化牌照发放的注册流程。

2.2 最大限度减少商用车的碳足迹

问题

由于商用车运输Y吨货物超过100公里需要消耗X升燃料，减少X（燃料升数，碳排放量）但忽略因素Y（载重量）会产生错误的激励作用。

分析

虽然现代社会离不开交通工具，但人们迫切需要将

¹⁴ 《中国轻型汽车排放标准》，TransportPolicy.net，2020年4月20日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.transportpolicy.net/standard/china-light-duty-emissions/>>



交通工具对环境和全球有限资源的影响降到最低。因此，监管机构、汽车企业、运营商和消费者需要共同努力，降低交通运输的负面影响：这必须成为企业社会责任不可分割的一部分。

谈到减少碳足迹，最容易实现的目标是使用更大的交通工具，即用更少的发动机运输更多的货物。无论运输是在高速公路上进行还是穿过城市，交通工具都应尽可能大，并符合所有相关标准。

中国的城市车辆配送允许两轴、重18吨的车辆行驶。在允许的外部尺寸和轴负载范围内，社会和汽车行业应该不断寻找最优的运输解决方案。在其他国家，特定路线允许至多12轴和总重超过100吨的车辆行驶，这提供了更有利的机会，以更少的发动机运输更多的货物。¹⁵

建议

- 使用GB 1589-2016优化城市交通工具，争取延长车辆组合；
- 实施适当的道路分类，并根据道路桥梁状况，允许不同长度和车辆总重；
- 修订GB 1589-2016，允许六轴以上车辆；
- 计算车辆的碳足迹，即每吨公里(tkm)二氧化碳排放量（能源消耗）。

2.3 允许重型商用车工厂和特许经销店在工业用地上注册

问题

虽然许多商用车工厂和特许经销店建立在工业用地上，但这种安排并不完全合法，导致业内普遍存在不确定性且不愿意进行长期投资。

分析

商用车需要专业且及时的维修保养，以确保最优运行时间、安全和低排放。目前，重型卡车特许经销店和工厂只能合法在商业用地上注册，即乘用车经销商使用的土地。相比于工业用地，此类土地价格高昂且更接近市中心。从经营角度来看，这不合常

理，因为这项规定使商用车经销商远离其客户群体（即商业企业和工业企业），并导致越来越多的重型卡车必须经过城市区域，既引起交通拥堵，又污染环境。

严格地说，绝大多数现有重型商用车特许经销店和工厂都不合法，因为它们建在工业用地上，并且未获得适当的许可证。这种情况造成了许多不确定因素，致使企业不愿意对高质量的特许经销店和服务运营进行长期投资。

建议

- 修订相关国家和地方法律，允许重型商用车特许经销店和工厂合法在工业用地上注册。

¹⁵ 足够的实证研究表明，这对道路安全没有负面影响。《大容量运输一面向高效、安全和可持续发展的道路货运》，经合组织，2019年5月2日，查阅日期2020年2月2日，<<https://www.itf-oecd.org/high-capacity-transport>>

汽车零部件工作组

主要建议

1. 加强打击假冒伪劣的执法力度，运用新兴技术保护知识产权所有者的合法权益

- 加强打击假冒伪劣的执法力度，防范在电子商务平台上销售仿冒零部件的行为；
- 降低互联网内容提供商许可证的门槛以及外资所有权限制。

2. 促进再制造行业发展，加强报废机动车回收管理政策的执行力度

- 加快实施《报废机动车回收管理办法》，制定有关实施细则，促进国内报废汽车零部件回收市场的发展，减轻企业在进口再制造二手原料方面的负担以及减少报废车辆零部件导致的浪费；
- 加快制定、改善税收政策，支持再制造和回收利用体系的发展，减少合格企业的再制造成本；
- 为合格的再制造企业制定补贴和优惠政策，促进整个行业的发展。

3. 促进智能网联汽车(ICV)产业发展，促进相关测试标准实施

- 加快测试法规的制定，建立完善的检测评价体系；
- 积极与跨国企业合作，共同制定测试标准，实现经验和数据共享；
- 促进跨境数据流动，不断改进智能网联汽车的设计、操作和维护。

工作组简介

汽车零部件行业为汽车行业保驾护航，为旅客和货物运输提供后勤保障，在当今的互联世界中发挥着至关重要的作用。贸易和旅游业对公路货运和轻型车辆的重度依赖激发了市场对原始设备(OE)零部件和售后零部件的巨大需求。因此，该行业对于经济发展乃至科技转型的推动都具有极其重要的意义。

随着中国政府将汽车行业（包括汽车零部件）作为支柱产业，汽车零部件行业的社会效益与中国社会的发展目标将完美契合。汽车零部件工作组促使政府不断制定并实施一系列经济发展规划。这些规划特别关注那些能够促进行业蓬勃发展的领域，例如，新能源汽车、自动驾驶以及电动汽车电池回收和再制造方面的技术创新和产业合作。

汽车零部件工作组于2000年成立。工作组由80多家从事汽车零部件制造、汽车零部件生产设备和汽车装配生产线制造的外资公司组成。除以上业务外，工作组成员还在中国从事汽车零部件进口和经销业务，并提供售后服务。该工作组已与欧洲和中国境内的各类机构和政府部门建立了紧密联系。

近期发展

2019年，中国汽车行业在生产和销售方面均面临较大压力，而且，行业主要经济效益指标出现负增长。汽车产销分别完成2572.1万辆和2576.9万辆，产销量同比分别下降7.5%和8.2%，延续了2018年以来的下降趋势。¹ 2020年1月底爆发的新冠肺炎疫情对中国汽车消费市场带来负面影响，对汽车行业

¹ 《2019年汽车工业经济运行情况》（中国汽车工业协会信息发布会通稿），中国汽车工业协会工业信息部，2020年1月13日，查阅日期2020年3月26日，<<http://www.auto-stats.org.cn/ReadArticle.asp?NewsID=10704>>





的冲击于2月份逐渐显现。² 随着蝴蝶效应在整个汽车产业链上不断扩散，此次疫情产生的负面影响预计还将持续一段时间。³

近年来，新能源汽车市场快速增长，这主要得益于国家和地方补贴政策的支持。由于受到补贴额下降的影响，新能源汽车市场在2019年的销量未达到预期水平，与2018年同期水平相比继续下降。2019年，新能源汽车的产销量分别为124.2万辆和120.6万辆，同比分别下降2.3%和4.0%。将以上数字进一步细分可知，纯电动汽车的产量为102万辆，同比增长3.4%，销量为97.2万辆，同比下降1.2%。插电式混合动力汽车的产销量分别达到22万辆和23万辆，同比下降22.5%和14.5%。燃料电池汽车的产销量分别为2,833辆和2,737辆，同比增长85.5%和79.2%。⁴

政策环境

国家对新能源汽车的政策正在逐渐由“补车”向“补用”转移，例如，加强充电基础设施的建设和运营。⁵ 2020年3月4日，中共中央政治局常务委员会提议“加快新型基础设施建设”。⁶ 新型基础设施建设包括七个主要方面，例如，5G基础设施、充电桩、大数据中心、人工智能和工业互联网，涵盖交通运输等多个领域。⁷ “新基建”的重点项目之一一是加快新能源汽车充电桩的建设。中国新能源汽车市场将借助“新基建”进一步繁荣发展。

随着新能源汽车的发展，零部件供应商和汽车制造商的协调发展也受到关注。工业和信息化部会同有关部门于2019年12月3日在《新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）》（征求意见稿）（简称

《规划》）中指出，中国需要坚持整车与零部件技术创新并重、构建新能源汽车的关键零部件技术供给体系。⁸ 该《规划》主要从动力电池与管理系统、驱动电机与电力电子、网联化与智能化技术这三个方面布局新能源汽车核心零部件技术研发计划。中国的政策对零部件供应商的保护力度不及对汽车制造商的保护力度，然而，汽车零部件制造同样也在新能源汽车和智能汽车的发展中发挥着重要作用。该《规划》的重点不仅包括电池和燃料电池的开发，还涉及汽车与零部件开发调整以及新能源汽车与人工智能融合。如果该政策能够落实，这将有助于提升零部件制造商的重要性，从而促进政策上对零部件制造企业的保护，推动新能源及智能汽车上下游产业链的完备发展。

就环保政策而言，2016年12月23日，生态环境部联合国家质监总局发布了《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》（GB 18352.6—2016）标准。⁹ 此外，根据不同标准限值的要求，“国六a”阶段和“国六b”阶段标准也相继出台，以实施轻型车辆的“国六”排放标准。从2020年7月1日开始，所有售出并注册登记的轻型车辆都必须符合“国六a”阶段标准的要求。迫于环保压力，国内有15个省市自2019年7月1日起提前开始实施“国六”排放标准。

在新冠肺炎疫情的影响之下，汽车企业面临产品断档和高库存风险的困境。¹⁰ 为了稳定和鼓励汽车消费市场，中国汽车工业协会向相关部门提交了推迟全国范围内实施国六排放标准的建议。中汽协想通过暂缓实施“国六”标准来为疫情下的汽车企业减负，因为“国六”的排放标准和技术要求十分苛刻，尤其体现在内燃机核心技术方面。工作组认为这对本土自主品牌发动机企业将带来很大生存压力，同时也需要意识到，“国六”的实施需要改善的不仅是某个单独的零部件，更是对动力系统及汽

2 《中国汽车工业协会携手汽车之家联合发布〈2020新冠肺炎疫情中国汽车消费洞察报告〉》，中国汽车工业协会，2020年3月10日，查阅日期2020年3月26日，<http://www.caam.org.cn/chn/1/cate_3/con_5229082.html>

3 同上。

4 《2019年汽车工业经济运行情况》（中国汽车工业协会信息发布会通报），中国汽车工业协会工业信息部，2020年1月13日，查阅日期2020年3月26日，<<http://www.auto-stats.org.cn/ReadArticle.asp?NewsID=10704>>

5 《新能源汽车充电基础设施产业报告（2020版）》，盖世汽车网，2020年3月20日，查阅日期2020年3月26日，<<https://auto.gasgoo.com/institute/2147.html>>

6 《中共中央政治局常务委员会召开会议研究当前新冠肺炎疫情防控 and 稳定经济社会运行重点工作，中共中央总书记习近平主持会议》，新华社，2020年3月4日，查阅日期2020年3月26日，<http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-03/04/c_1125663518.htm>

7 《“新基建”助推自动驾驶进入快车道，腾讯等科技企业加大投入》，中国汽车工业协会，2020年3月25日，查阅日期2020年3月26日，<http://www.caam.org.cn/chn/38/cate_415/con_5229395.html>

8 《〈新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）〉（征求意见稿）发布：速览八大要点》，搜狐网，2019年12月，查阅日期2020年5月20日，<https://www.sohu.com/a/358839702_99893537>

9 《轻型汽车污染物排放限值及测量方法（中国第六阶段）》，生态环境部，2016年12月，查阅日期2020年5月20日，<http://www.mee.gov.cn/ywqz/fgbz/bz/bzwb/dqjhjh/dqdywrrwfbz/201612/t20161223_369476.shtml>

10 张小莎，《疫情当下，“国六”有无必要暂缓？》，汽车经营与服务，2020年3月，查阅日期2020年3月26日，<<http://www.sg-auto.com.cn/List/ArticleView/2411>>





车产业链的一次重塑。因此，整车和零部件企业在研发、采购等层面的深度合作则至关重要，不仅如此，汽车不同零部件间的协同作用也十分必要，只有这样才能形成一套安全可控的关键零部件配套措施，才能有效实现汽车整体节能减排的效果。

政府还需要通过推动立法来加速汽车售后市场的发展，并促进汽车产业从产品导向型向客户导向型转变。最后，鼓励汽车金融、二手车、维修、汽车租赁和其他售后服务以及第三方物流和电子商务企业发展的新立法措施也同样对整个行业有益。

主要建议

1. 加强打击假冒伪劣的执法力度，运用新兴技术保护知识产权所有者的合法权益 5

问题

越来越多的仿冒汽车零部件通过电子商务平台流通，这严重削弱了汽车零部件供应商知识产权保护的有效性，损害了汽车行业的声誉，并使公众道路安全处于危险境地。

分析

仿冒产品泛滥严重损害了中国的汽车独立售后市场，使消费者更愿意选择授权维修网点进行修理、保养和维护。随着新技术的迅猛发展，便捷的在线交易平台越来越多，包括个人和公共社交媒体账号、网上专营店等等。仿冒零部件的流通已从线下商店转移到在线平台，这使得汽车零部件供应商更加难以识别仿冒零部件、获取证据并追踪造假者。

目前有两种方法可用来打击仿冒零部件在电子商务平台上的流通。通过现有在线平台销售产品的汽车零部件供应商通常需要自行收集诉讼所需的证据，因为他们需要承担举证责任——工作内容包括收集证据，向主管部门提供数据和信息以及鉴别仿冒产品，这一系列工作，使得汽车零部件供应商很难针对造假者提起诉讼。以前，由于在线服务提供商的“避风港”规则，汽车零部件供应商难以获取关于造假者身份、营业地点、违法交易记录的真实信

息。¹¹ 此外，目前也缺乏有效的法规来防止被没收和查封的产品再次进入市场进行流通。如果零部件供应商不支付储存被没收和查封的产品或其进行销毁的费用，这些产品最终又会回流到市场中。

由于行政法规根据仿冒产品的数量和价值区别对待造假行为，因此，造假者们通过制造和销售少量仿冒产品的方式来逃避惩罚。这意味着，即使他们被地方主管部门抓获，面对的惩罚也仅仅是缴纳少量罚款和仿冒产品被没收而已。鉴于汽车零部件的单价通常非常低廉，所以，这种轻微的惩罚对造假者来说并没有威慑力。中国政府于2019年修订《中华人民共和国专利法》，大幅度提高了专利侵权成本，工作组对此表示欢迎。¹² 工作组期望修订后的专利法将有助于修补这类监管漏洞，阻止仿冒产品的流通。

此外，汽车零部件供应商也可以通过开设自有网店来保护知识产权。要想经营网店，运营商需要获得互联网内容提供商许可证。但是，《中华人民共和国电信条例》第10条规定经营者必须为依法设立的专门从事基础电信业务的公司，且公司中的国有股权或者股份不少于51%。¹³ 因此，外商投资企业只能与中国电子商务市场上的另一家本土企业联合经营，或者申请使用工信部提供的ICP备案证书经营自身业务。随着越来越多的外商投资流入中国，中国也越来越需要让外资企业加入市场上的电子商务发展进程。为了给电子商务打造一个更好的经营环境，工作组建议降低ICP许可证的门槛和外资所有权上限。

综上所述，电子商务平台为国内汽车售后行业的知识产权保护带来了新挑战。工作组成员非常关注打击假冒伪劣的执法过程中涉及在线交易的情况，因为仿冒零部件不仅损害原始汽车零部件供应商的声誉，还对公众安全构成威胁。

¹¹ 避风港规则：在通常情况下，在法院正式立案调查之前，在线平台不能披露客户的相关信息。

¹² 《中国专利法修正草案加大侵犯知识产权罚款力度》，StraitsTimes, 2018年12月24日，查阅日期2020年4月14日，<<https://www.straitstimes.com/asia/east-asia/draft-revision-of-china-patent-law-boosts-fines-for-ip-violations>>

¹³ 《中华人民共和国电信条例》，China.org.cn, 2010年1月20日，查阅日期2020年3月13日，<http://www.china.org.cn/business/laws_regulations/2010-01/20/content_19273945_2.htm>





建议

- 加强打击假冒伪劣的执法力度，防范在电子商务平台上销售仿冒零部件的行为；
- 降低互联网内容提供商许可证的门槛以及外资所有限制。

2. 促进再制造行业的发展，加强报废机动车回收管理政策的执行力度

问题

随着报废车辆不断增多，现有法律法规已无法有效地规范再制造行业。

分析

近年来，中国的汽车再制造行业迅速发展。到2019年底，中国的已登记汽车数量超过2.6亿辆，¹⁴ 售后市场的产值高达人民币数万亿元。中国的再制造行业内有2000多家具有生产能力的企业。据估计，2018年，该行业重新制造了10万台发动机、20万台自动变速器和2000万台转向器。整个汽车零部件再制造行业在2018年的交易额可能已超过300亿元。¹⁵ 麦肯锡咨询公司发布的全球售后市场统计数据表明，中国的汽车售后市场在2019年至2035年期间将保持10%-15%的平均增长率，交易额预计将达到人民币4.4万亿元。¹⁶ 中国有望成为全球售后市场最重要的参与者之一。

再制造作为循环经济的一种先进形式，在整个汽车及相关零部件行业的供应链中（包括报废轮胎）发挥着重要的作用。对“二手原料”（二手零部件）的检查和有助于改善产品设计并优化组件配置。目前，再制造产品的质量和性能通常可以与原产品相媲美，而且，再制造行业已经实现了工厂化和大规模生产。

此外，再制造对节能减排也有重大影响，而节能减排正是可持续发展的关键。与生产原产品相比，生

产再制造零部件的能源消耗量减少60%，原材料使用量减少70%，成本降低50%，而且几乎不会产生固体废物，同时，空气污染物的排放量可减少80%以上。¹⁷

2019年发生的一系列政策变化推动了中国再制造行业的发展。首先，《报废机动车回收管理办法》（国令第715号）于2019年5月6日印发，并于2019年6月1日生效，该管理办法对报废机动车回收管理政策进行了重大调整。¹⁸ 这项新法规放宽了对“五大总成”（发动机、转向器、变速器、前后桥和车架）的再制造限制。对再制造企业数量的限制也被取消，旨在促进废料回收行业的竞争和发展。此外，自2019年4月1日起，中国汽车工业协会发布的首个再制造团体标准《汽车零部件再制造企业管理体系要求》（简称“团体标准”）正式实施。¹⁹ 该团体标准的目的是构建整个汽车零部件再制造管理系统，并作为政府规范及管理该行业的依据。此外，2019年12月2日至12月11日，国家发展和改革委员会就《机动车零部件再制造管理暂行办法》（简称《暂行办法》）公开征求意见，该《暂行办法》包含有关对机动车零部件再制造进行第三方质量认证的内容。²⁰ 尽管此项认证并非强制认证，但是，未通过认证的再制造公司未来可能无法再从政府优惠政策中受益。就这方面来说，这种第三方质量认证可以被视为汽车零部件再制造行业的准入标准。

但是，中国仍缺乏再制造支持政策。在经济全球化的背景之下，再制造通常需要汽车零部件供应商与汽车制造商开展全球合作。用于生产再制造产品的大部分原材料都需要依靠进口。由于再制造零部件贸易的性质，公司无法在原材料采购过程中享受出口退税优惠政策。而且，由于国内市场上的大量二手零部件回收公司都无法提供增值税发票，因此，这些企业也无法享受绿色产业税收优惠政策。

17 同上。

18 《报废机动车回收管理办法》（国令第715号），国务院，2019年4月22日，查阅日期2020年3月13日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/06/content_5389079.htm>

19 《我国首个再制造团体标准发布，明确汽车零部件再制造产品标识和可追溯性》，中国经济导报，2019年3月28日，查阅日期2020年3月13日，<<http://www.ceh.com.cn/shpd/2019/03/1125251.shtml>>

20 《机动车零部件再制造管理暂行办法（征求意见稿）》，2019年12月2日，查阅日期2020年3月13日，<<https://www.ndrc.gov.cn/yjzxDownload/jdclbjzgzglzxb.pdf>>

14 《截至2019年底全国汽车保有量达2.6亿辆，66城保有量超百万》，chanye.cwan.com，2020年1月8日，查阅日期2020年5月20日，<<http://chanye.cwan.com/qiche/2020/0108/7113.html>>

15 《汽车零部件再制造亟待破局》，中工财经，2019年12月18日，查阅日期2020年4月8日，<<http://finance.workercn.cn/33005/201912/18/191218074907152.shtml>>

16 《汽车再制造业希望与压力并存》，中国汽车工业协会，2019年12月12日，查阅日期2020年3月13日，<http://www.caam.org.cn/search/con_5227829.html>





尽管多项政府公告都强调了循环经济的重要性，但目前尚无针对再制造行业的具体优惠政策。与受到政府鼓励的其他项目相比，再制造和研发过程不能享受补贴，也无法享受研发投资所得税减免或为再制造企业提供的特殊企业所得税优惠政策。这种情况导致高质量再制造产品的成本增加，使制造商难以与生产不合格产品的制造商竞争。

在欧盟方面，欧盟委员会于2019年12月11日启动了《欧洲绿色新政》。因此，欧盟委员会的《循环经济行动计划》不仅包括为支持制造商按照通用方法和原则对所有产品进行循环设计而制定的可持续产品政策，还包括多项激励措施，鼓励企业提供可重复使用、耐用、可维修的产品，方便消费者选购。²¹

因此，再制造产业已成为循环经济不可或缺的一部分。中国国家发改委和欧盟委员会在2018年第20届中欧峰会上签署了关于循环经济的谅解备忘录。²²但是，该谅解备忘录并未涵盖再制造行业。尽管如此，再制造行业仍将成为双边循环经济合作的一部分。为了打造一个更好的再制造商业环境，工作组建议在有关利益相关者之间建立政策对话和最佳实践共享机制，以促使欧洲绿色新政平台朝着预想的方向发展。

建议

- 加快实施《报废机动车回收管理办法》，制定有关实施细则，促进国内报废汽车零部件回收市场的发展，减轻企业在进口再制造二手原料方面的负担以及减少报废车辆零部件导致的浪费；
- 加快制定、改善税收政策，支持再制造和回收利用体系的发展，减少合格企业的再制造成本；
- 为合格的再制造企业制定补贴和优惠政策，促进整个行业的发展。

21 《欧洲绿色新政》，欧盟委员会，2019年12月11日，查阅日期2020年4月8日，<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf>

22 《欧盟委员会与中华人民共和国国家发展和改革委员会签署的〈关于循环经济合作的谅解备忘录〉》，欧盟委员会，2018年7月16日，查阅日期2020年4月8日，<https://ec.europa.eu/environment/circular-economy/pdf/circular_economy_MoU_EN.pdf>

3. 促进智能网联汽车产业发展，促进相关测试标准实施

问题

现有的安全性测试标准仍不统一，相关法律法规仍有待完善。

分析

近年来，智能网联汽车成为全球汽车产业发展的战略方向，这标志着汽车产业的重大变革。国内外很多企业投入大量的人力和物力，在智能网联汽车技术上取得了很大进步，包括自动驾驶和车联网。2020年2月24日，国家发展改革委印发《智能汽车创新发展战略》，其中提出要完善技术标准、完善测试评价技术、并推动出台规范智能汽车测试的相关法律法规。²³智能网联汽车已成为一项重要的国家层面战略部署。

对于智能网联汽车产业化而言，测试标准和评估体系至关重要。智能网联汽车的安全性测试比普通车辆的安全性测试要复杂得多。在智能网络产业发展的过程中，业界需要采取不同的测试标准。传统测试和先进驾驶员辅助系统功能测试的标准和方法目前仍适用于智能网联汽车。此外还有一些国际标准，²⁴例如，自适应巡航控制、自动紧急制动、前车防撞预警系统、车道偏移预警系统和车道保持辅助。²⁵目前，中国的智能汽车测试相关法律法规仍有待完善，而且，智能网联汽车也缺乏规范统一的测试标准。测试标准的缺位制约了智能网联汽车的量化生产，也使其难以形成有效的产业化发展。

以智能网联汽车传感器为例，车联网可轻松获取公里级别的感知数据，而目前雷达和视觉传感器的感知极限一般在200米左右。²⁶此外，传统智能网联汽车无法解决的视野盲区问题也将迎刃而解。这一技术进步，源于传感器的延伸，即在路侧布设的大量

23 《智能汽车创新发展战略》，国家发改委，2020年2月24日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202002/P020200224573058971435.pdf>>

24 《自动驾驶及智能网联汽车工作组(WP.29/GRVA)第一次工作会议》，2018年9月25日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.unece.org/index.php?id=46755>>

25 《胡剑政：测试是智能网联汽车产业中亟待解决的问题》，搜狐网，2019年9月23日，查阅日期2020年4月20日，<https://www.sohu.com/a/342444867_383324>

26 《深度报告：车联网迎来关键政策窗口，示范区建设如火如荼》，5G行业应用，2020年2月28日，查阅日期2020年4月20日，<https://mp.weixin.qq.com/s/bHvNkY2_-4Ym27TYpgBrKQ>





传感器，将感知结果回传给车端，这将一方面降低车端的感知成本和感知难度，另一方面提升视野外的感知能力。不过，车联网作为超视距传感器，受到带宽和处理性能的限制，任一车辆能够处理附近车辆信息的能力有限。在这样的情况下，车辆需要对收到的信息进行筛选与过滤，仅会处理与自己有潜在威胁的车辆数据。在附近车辆数量偏大的场景下（比如停车场），如何选择性处理数据给智能网联汽车的设计带来很大挑战。从安全角度考虑，具备这样功能的智能网联车辆如何才能批准量产，需要相关的测试标准能够尽快落地。此外，智能网联车所依赖的传感器仍然有很多技术的瓶颈。不同的传感器在不同的环境下有很大的变化，单一技术路线难以适应所有场景的应用，而且中国道路千差万别也导致无法把所有场景穷尽。这就需要加快相关的测试标准的制定，促进智能网联汽车的市场化。

智能网联是汽车行业的未来，各大跨国企业都在相应的技术领域做布局，并且已经有了相当多的积累。考虑到有很多技术的通用性，跨国企业的经验和数据会对中国智能网联技术的发展起到至关重要的作用。汽车零部件工作组建议邀请跨国企业参与到测试标准的制定过程中，分享它们的相关经验并贡献力量。测试标准的尽快落地与实施，也可以帮助跨国企业及时调整产品的技术方向和测试范围，更好推进智能网联汽车行业的发展。

建议

- 加快测试法规的制定，建立完善的检测评价体系；
- 积极与跨国公司合作，共同制定测试标准，实现经验和数据共享；
- 促进跨境数据流动，不断改进智能网联汽车的设计、操作和维护。

化妆品工作组

主要建议

1. 鼓励化妆品行业创新，刺激发展并有效促进疫情后复苏

1.1 建立全面科学的化妆品原料管理体系 8

- 实施宽松的准入制度，对非高风险原料落实告知性备案及允许企业主体责任制度；
- 借鉴参考国外权威机构的评价结果，对符合条件的高风险原料设立特殊审评审批流程；
- 广泛接纳所有科学的、有参考价值的数据，基于安全风险评估原则，对原料的注册或备案提出科学合理的资料要求。

1.2 鼓励创新，建立个性化定制化妆品的监管机制

- 建立各类型个性化定制化妆品的监管机制，包括注册备案及其生产销售场所的管理规范，以促进中国个性化定制化妆品的发展；
- 个性化定制监管机制应秉承责任主体明确、质量安全可控、产品可追溯的原则；
- 参照可能涉及产品质量安全的不同个性化模式和风险控制点，建立质量安全管理标准；
- 建立根据个性化定制不同模式的相应产品的注册备案机制。

1.3 正视化妆品行业新技术和创新并完善监管制度

- 设立创新产品分类管理制度；
- 通过产品新技术识别与评估，确定产品风险、明确注册备案程序和要求及产品宣称管理标准。

1.4 建立现代化的风险管理制度，逐步取消强制的动物实验 14

- 建立科学的安全风险评估制度，加快替代实验验证和认可步伐，接纳国际广泛使用的创新评估方法；
- 在产品/新原料的行政许可/备案中接纳基于创新评估方法的安全性评价报告，逐步取消强制的动物实验。

2. 落实《化妆品监督管理条例》改革思路并确保二级法规平稳过渡 2

- 在二级立法中充分贯彻落实简政放权、放管结合的管理思路，建立以风险管理为基础、事中事后监管为主、企业承担产品质量安全主体责任的、高效的监管体系；
- 落实特殊产品注册及普通产品告知性备案制度，以使其与现有系统区分开来，在保障产品质量安全的基础上尽量减少法规变化给企业生产经营带来的负担；
- 对行业影响重大的变化给予充分的过渡期和过渡政策，保证顺利平稳过渡。

3. 改进化妆品产品注册和备案流程 13

3.1 行政许可的审批时限和评审标准

- 进一步明确行政许可评审时限，特别是明确变更和资料数据补充的评审时限；
- 进一步完善优化审评流程，根据审评意见的风险等级，给予与产品安全性无关的补充资



料再审更简便快捷的程序，以提高申报效率；

- 制定详细清晰透明的审评要点和指南，统一专家评审尺度，如有新的审评要求应先调研、再公示、然后执行；
- 充分考虑新旧法规的衔接，明确执行新规要求的时间节点，并给予企业充分的过渡期。

3.2 进口普通化妆品的备案管理

- 进一步简化进口普通化妆品备案资料内容、形式审查和备案后资料审查的要求，使企业能够在告知性备案的变更中受益；
- 大力优化备案系统，便捷企业申报备案，并使备案程序更具可操作性；
- 进一步完善事中事后地方政府监管的配套管理制度，统一标准，清晰指导企业管控风险；
- 制定详细清晰且透明的审评要点和指南，统一专家审评尺度。

4. 完善功效宣称和标签的管理 6

4.1 功效宣称的管理

- 出台配套的功效管理规定，强调功效宣称由企业自律，不涉及人体安全性的功效不纳入产品备案、注册等行政许可范围；
- 删除《化妆品功效宣称评价指导原则（征求意见稿）》中人体试验和消费者调查的最低有效例数以及其他不必要的要求；
- 合理采信境外机构出具的功效验证数据及报告；
- 禁止使用动物试验数据作为化妆品功效宣称依据。

4.2 标签的管理

- 明确标签内容一致性的要求范围，使出台的新规切实可行，避免不必要的歧义；
- 在实施标签新法规时给予行业足够的过渡期。

5. 建立健全的不良反应上市后监管体系 6

- 明确界定有效的不良反应案例上报的标准，上报案例应当具有医疗机构对不良事件的诊断；
- 科学解读和使用汇总收集的不良反应案例和数据，厘清与化妆品的因果关系、系统评价统计学意义并明确其信息在判定注册备案产品安全性或原料使用安全性上的应用价值；
- 定期开展不良反应数据的交流，使企业可以获知自有产品的全面不良反应报告和数据，促进行业和政府间充分沟通对化妆品和原料管理变化的科学立法依据；
- 科学审慎对待不良反应数据公开的问题，不宜由非国家级别的主管部门公开具体数据。



工作组简介

化妆品（在本文中是指是指以涂擦、喷洒或者其他类似方法，施用于皮肤、毛发、指甲、口唇等人体表面，以清洁、保护、美化、修饰为目的的日用化学工业产品）¹ 由个人用来改善其外观并提升其幸福感。化妆品曾经被认为是奢侈品的一种，而如今已经成为人们日常生活中的必需品。因此，化妆品行业的持续发展有助于满足人民对美和更好生活水平的追求。

化妆品工作组由70余家不同业态的成员组成，其中包括众多国际知名的化妆品品牌。会员中的绝大多数已在中国建立了生产基地和研发机构，在行业中处于领先地位。会员企业在化妆品领域的专业技术得到了消费者的广泛认可，为中国化妆品市场的发展做出了卓越的贡献。化妆品行业还带动了其他相关行业的发展，如精细化工、包装业以及物流和广告等行业。

化妆品工作组旨在：

- 代表欧洲化妆品企业的利益，推动商会会员企业、专业协会和监管机构之间的沟通交流；
- 促进中国化妆品行业持续健康发展并为形成高效、公平、透明的监管环境做出贡献；
- 共同保护消费者安全。

欧洲化妆品企业掌握行业最先进的技术以及在产品质量管理和安全评估方面拥有丰富的经验。一个完全开放的市场，可以给予中欧化妆品企业一个充分竞争和充分合作的平台，确保通过充分竞争促进国内化妆品市场的进一步发展，同时让中国消费者可以第一时间使用到更多国际先进的产品。

近期发展

中国化妆品行业在2019年继续快速增长。据国家统计局数据显示，限额以上企业² 化妆品零售总额在2019年达到2992亿元，同比增长12.6%，远超

2019年社会消费品零售总额增长8.0%。³

另外基于海关总署的数据统计，中国美容化妆品和护肤品进出口额也继续强劲攀升，2019年1-12月进口金额为9123621万元，累计增长38.8%，⁴ 出口金额为1912940万元，累计增长17.1%。⁵

除了销售量与销售额的增长，在化妆品消费升级尤其是高端护肤品和彩妆在国内市场持续发力的同时，化妆品产品和技术创新的突破更是推动行业发展的巨大潜力。在2019年第二届中国国际进口博览会上，工作组会员公司纷纷展示了全球化妆品科技创新的最新成果，其中最受消费者关注的当属美容护理仪器和个性化定制产品。

在国家药品监督管理局的长期努力下，工作组欣喜地看到《化妆品监督管理条例》于2020年6月29日发布，自2021年1月1日起生效。工作组对这项全新的中国化妆品立法表示赞赏。在接下来的几十年中，它将促进中国化妆品创新和行业发展。工作组希望《化妆品监督管理条例》能够有条不紊地实施，在最大限度上降低这些新法规要求对业界造成的影响，以实现平稳过渡。同时，根据2020年3月公布的《国家市场监督管理总局2020年立法工作计划》，《化妆品注册管理办法》、《化妆品标签管理办法》和《化妆品生产经营监督管理办法》等列入第一类立法项目。⁶ 工作组将一如既往地关注和支持监管部门法规标准的制修订工作，在《化妆品监督管理条例》二级立法的过程中谏言献策，积极配合《条例》的有序顺利实施。

最后特别需要提到的是2020年初突然爆发的新型冠状病毒感染肺炎的疫情，一方面工作组会员公司主动参与和支持中国各级政府抗击疫情的各项工

³ 同上。
⁴ 《2019年12月进口主要商品量值表（人民币值）》，中华人民共和国海关总署，2020年1月23日，查询日期2020年4月7日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/302276/2851365/index.html>>
⁵ 《2019年12月出口主要商品量值表（人民币值）》，中华人民共和国海关总署，2020年1月23日，查询日期2020年4月7日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302274/302277/302276/2851356/index.html>>6.《李克强主持召开国务院常务会议 确定促进制造业稳增长的措施等》，中华人民共和国中央政府，2020年1月3号，查询日期2020年4月7日，http://www.gov.cn/premier/2020-01/03/content_5466352.htm
⁶ 《市场监管总局关于印发2020年立法工作计划的通知》，市场监管总局，2020年3月17日，查询日期：2020年7月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/26/content_5495857.htm>

¹ 《化妆品监督管理条例》，国务院，2020年6月29日，查询日期2020年7月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/29/content_5522593.htm>
² 化妆品行业限额以上企业是指年主营业务收入500万元及以上的零售业企业（单位），《2019年社会消费品零售总额增长8.0%》，国家统计局，2020年1月17日，查询日期2020年4月7日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/120200117_1723391.html>





全力复工复产；另一方面众所周知此次疫情给中国乃至全球的社会经济发展带来了巨大的挑战，工作组相信并期待在疫情结束后化妆品行业为中国经济回稳、消费回补贡献重要力量。

由此，工作组期望在《化妆品监督管理条例》的实施过程中特别是与其相配套的部门规章中，制定具体措施鼓励创新，培育并支持化妆品行业新的增长点；同时对可能给企业生产经营带来较大影响的新的法规变化给予行业充足的过渡期，避免增加企业生产运营的负担。

主要建议

1. 鼓励化妆品行业创新，刺激发展并有效促进疫情后复苏

1.1 建立全面科学的化妆品原料管理体系

问题

相对刻板的数据接纳原则、冗长繁复的审评过程加之高不批准率，阻碍了化妆品原料的许可进程，进而局限了中国化妆品产品的创新。

分析

根据中国的法规要求，所有的化妆品新原料都需要经国家药监局注册审批后方可使用。现行的化妆品新原料注册资料数据要求繁复、审评程序极其严苛，导致申报时限长且通过率极低，使得大量在世界上广泛使用的原料无法在中国使用，从而导致全球配方无法在中国上市，并严重影响到产品创新、吸引消费回流及中国产品的国际竞争力。

非高风险原料在世界其他国家基本采取企业相关责任制方式管理，也是中国化妆品行业和世界接轨的重大缺口所在。随着《条例》的实施，将化妆品原料按风险高低实施不同管理模式，非高风险原料将通过备案而非注册方式管理，与国际规范保持一致。这一变革对中国化妆品行业将是一个利好。希望在原料备案管理工作中，依据企业主体责任原则，落实告知性备案，与国际接轨。

一些国际毒理学试验方法尚未被中国技术法规吸

纳，导致原料安全评估的数据缺口巨大。希望能够遵照安全风险评估的基本原则，广泛接纳所有科学的、有参考价值的数据，设定不同类别数据权重，从而对化妆品原料进行充分的安全性评估。

特殊功效类别的化妆品原料，如染发剂、防腐剂、紫外线吸收剂等，在世界各国基本实施肯定列表方式管理。列表中的原料具有比较完备的安全研究资料，并已通过各相应国家权威机构的科学评价，这些特殊功效原料在主要经济体国家已经批准进入肯定列表，含这些原料的产品也在相关国家上市，原料的安全性已充分接受了市场的检验。对这类新原料管理，应建立特殊的借鉴、评价及吸纳流程，这也是其他行业，如食品、香精香料行业，广泛采用的做法。

建议

- 实施宽松的准入制度，对非高风险原料落实告知性备案及允许企业主体责任制度；
- 借鉴参考国外权威机构的评价结果，对符合条件的高风险原料设立特殊审评审批流程；
- 广泛接纳所有科学的、有参考价值的数据，基于安全风险评估原则，对原料的注册或备案提出科学合理的资料要求。

1.2 鼓励创新，建立个性化定制化妆品的监管机制

问题

至今为止中国尚未形成和建立个性化定制化妆品的性质和分类和实施相应的法规和标准，这与国务院鼓励创新的原则背道而驰，阻碍了化妆品行业的创新，不能满足消费者日益增长的化妆品个性化需求。

分析

当前，全球已进入服务型经济时代，尤其是个性化定制服务模式已成为市场发展的主流。对于化妆品行业而言，消费者更加懂得通过了解自身的皮肤状况和喜好来选择化妆品。而这样的选择导向，使得消费者对化妆品的要求越来越高，化妆品定制成为了一种国际上快速增长的消费细分趋势。





对于个性化的美的需求，化妆品企业不再统一根据消费者的年龄、性别或肤质等标准来定位消费者。它还可以提高消费者信息收集的准确性，以加深对消费者行为的研究。消费者越来越能够从购买行为中的特殊体验和互动中受益，同时通过个人参与产品定制来获得对品牌更好的理解。

纵观全球化妆品市场，个性化定制化妆品在各个主要化妆品市场均日益涌现，呈现出与互联网数字化等新技术相互融合的特点。在中国举办的两届中国国际进口博览会上，化妆品行业展示了很多承载全球最新化妆品创新技术的个性化定制化妆品。但是由于目前中国化妆品监管体系的约束，这些质量安全有保障、深受消费者喜爱的产品至今无法在中国市场上市。

建议

- 建立各类型个性化定制化妆品的监管机制，包括注册备案及其生产销售场所的管理规范，以促进中国个性化定制化妆品的发展；
- 个性化定制监管机制应秉承责任主体明确、质量安全可控、产品可追溯的原则；
- 参照可能涉及产品质量安全的不同个性化模式和风险控制点，建立质量安全管理标准；
- 建立根据个性化定制不同模式的相应产品的注册备案机制。

1.3 正视化妆品行业新技术和创新并完善监管制度

问题

尽管《条例》中明确了推动行业创新进步的指导方向，但目前中国缺乏完善的创新产品分类指导路径和安全风险评估体系，造成最新的创新产品在中国无法上市或上市时间远远落后于国际市场的情况。

分析

随着多元化科学技术在化妆品中的应用，化妆品创新产品层出不穷，定制化、调节皮肤菌群、纳米技术、抗蓝光及结合电子电器和信息技术的新型化妆品满足了消费者对美容护肤的多种新的诉求，但这些产品在传统化妆品监管程序中，由于没有合适的注册备案路径或宣称不被认可，造成这些产品无法

通过合规路径上市，或者上市后不允许宣传相关功效，使中国消费者对创新产品的可及性大大降低。

建议

- 设立创新产品分类管理制度；
- 通过产品新技术识别与评估，确定产品风险、明确注册备案程序和要求及产品宣称管理标准。

1.4 建立现代化的风险管理制度，逐步取消强制的动物实验 14

问题

中国目前的化妆品安全管理体系是侧重动物实验，而非国际通用的产品安全风险评估，另外中国尚未接纳国际广泛使用的创新评估方法，这些影响了进口普通化妆品的公平贸易。

分析

截至2019年底，世界上主要经济体、国家和地区已经大部分禁止动物实验，或正在制定实施时间表。目前中国是唯一强制要求在化妆品合规过程中进行动物实验的国家。该强制要求对中国化妆品在国外的销售 and 声誉产生了负面影响，并阻止了宣称“无动物试验”的产品进入中国。

从2016年11月起，国家药品监督管理局陆续发布了《化妆品用化学原料体外3T3中性红摄取光毒性试验方法》⁷等6个动物替代试验的方法。这在动物替代方法的开发方面迈出了具有里程碑意义的一步。然而，中国目前认可的替代实验方法与国际上已经验证和认可的替代实验方法在数量和规模上还是有一定的差距，而且这些替代方法只针对化妆品原料。

对于化妆品成品的安全性，国际通用的做法不是动物实验，而是采用科学、现代化的方法和工具对配方和每个原料进行安全性评估，并形成相应的安全评估报告备查。然而，2015年底发布的《化妆品

⁷ 《化妆品用化学原料体外3T3中性红摄取光毒性试验方法》，原国家食药监总局，2016年11月9日，查阅日期2020年5月12日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2193/300230.html>>





安全风险评估指南（征求意见稿）》⁸中，没有明确接受多种数据来源和现代化的安全性评估原则、方法和工具，如动物替代实验数据、计算机建模数据、证据权重原则、安全使用史、毒理学关注阈值、交叉参照/化学分组评估方法等，导致行业在合规过程中数据缺口严重，使出具完整的产品安全评估报告困难重重。

建议

- 建立科学的安全风险评估制度，加快替代实验验证和认可步伐，接纳国际广泛使用的创新评估方法；
- 在产品/新原料的行政许可/备案中接纳基于创新评估方法的安全性评价报告，逐步取消强制的动物实验。

2. 落实《化妆品监督管理条例》改革思路并确保二级法规平稳过渡

问题

《条例》作为化妆品行业监管的最主要法规影响面广、影响力大，是其他化妆品二级立法的基础，只有符合简政放权方向的二级立法才能真正贯彻《条例》的改革思路；同时由于变化大，新旧法规体系的协调和衔接、以及充分的过渡期是保证《条例》顺利落地的基础，对于疫情后促进行业恢复及发展尤为重要。

分析

工作组欣喜地看到化妆品监督管理条例于2020年6月29日发布，自2021年1月1日起生效。《条例》在落实简政放权、完善基于风险的分层管理制度等方面取得了重要积极的进展，有利于化妆品研发创新和升级。但是这些制度的落实需要二级立法的出台和实施，只有充分贯彻实质的告知性备案管理才能真正惠及行业、企业和消费者。

同时，《条例》在化妆品定义和范围、特殊功效产品和原料监管、标签要求等方面有深入的调整，这将塑造行业监管框架，对行业有长期性的影响。其

中《化妆品注册管理办法》、《化妆品标签管理办法》和《化妆品生产经营监督管理办法》等列入第一类立法项目也将陆续出台。工作组希望能够充分考虑新法规对行业企业的影响，给予足够的过渡期和过渡政策，以避免短期内行业波动，顺利平稳完成新法规体系的落地实施。

建议

- 在二级立法中充分贯彻落实简政放权、放管结合的管理思路，建立以风险管理为基础、事中事后监管为主、企业承担产品质量安全主体责任的、高效的监管体系；
- 落实特殊产品注册及普通产品告知性备案制度，以使其与现有系统区分开来，在保障产品质量安全的基础上尽量减少法规变化给企业生产经营带来的负担；
- 对行业影响重大的变化给予充分的过渡期和过渡政策，保证顺利平稳过渡。

3. 改进化妆品产品注册和备案流程

3.1 行政许可的审批时限和评审标准

问题

由于缺少清晰的化妆品审查指南将审查标准和时限加以统一明确，因此化妆品公司在产品注册/备案方面存在不确定性，这将增加运营负担并影响产品上市计划。

分析

近年来行政许可审评经常会不定期因不明原因导致进展缓慢，审评没有明确的时限，企业在新品注册、补充资料等过程均出现提交数月后依然无法上会的情况，再加上在现有法规和标准没有改变的情况下经常会有新的审评要求，企业无法预估新问题的产生而造成同类型的申报产品收到不同的审评意见，甚至是同一产品多次收到新的意见，或就产品的同一问题出现不同的审评意见。同时新旧法规切换无明确的时间节点和审评意见的不确定性，使得很多产品被审评专家要求补充资料并滞留于审评过程中，由于企业无法预判和追踪注册进度，特别是一些季节性新品晚几个月获批相当于延迟一年上市，严重影响上市计划，这将给企业造成巨大的机会损失。

⁸ 《食品药品监管总局药化注册司公开征求<化妆品安全风险评估指南>意见》，原国家食药监总局，2015年11月10日，查阅日期2020年5月12日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2103/229204.html>>



建议

- 进一步明确行政许可审评时限，特别是变更和资料数据补充的审评时限；
- 进一步完善优化审评流程，根据审评意见的风险等级，给予与产品安全性无关的补充资料再变更简便快捷的程序，以提高申报效率；
- 制定详细清晰透明的审评要点和指南，统一专家评审尺度，如有新的审评要求应先调研、再公示、然后执行；
- 充分考虑新旧法规的衔接，明确执行新规要求的时间节点，并给予企业充分的过渡期。

3.2 进口普通化妆品的备案管理

问题

进口普通化妆品的检查流程还需明确，产品在地方局管理下上市后，既没有统一的标准，也没有清晰完整的监督检查管理制度。

分析

进口普通化妆品备案下放至地方局后，各地对资料审核及判断的标准不统一，甚至有些地方局在形式审查和备案后资料审查阶段的要求比国家层面的要求更为繁琐和严苛，有悖告知性备案原则。同时还存在资料审核结果缺乏更新和可查询的历史纪录，有些经销商如果没看到资料审核通过也不允许已备案产品上架销售。此外，备案后监管没有清晰完善的管理制度和审核标准，企业没法管控风险。

建议

- 进一步简化进口普通化妆品备案资料内容、形式审查和备案后资料审查的要求，使企业能够在告知性备案的变更中受益；
- 大力优化备案系统，便捷企业申报备案，并使备案程序更具可操作性；
- 进一步完善事中事后地方政府监管的配套管理制度，统一标准，清晰指导企业管控风险；
- 制定详细清晰且透明的审评要点和指南，统一专家评审尺度。

4. 完善功效宣称和标签的管理 6

4.1 功效宣称的管理

问题

化妆品功效宣称分类、评价及检验相关法规草案中的某些要求过于具体，且未考虑对境外研究机构出具的验证数据的采信。这与宣称内容与验证方法多元化并不断发展的实际情况不相匹配，将阻碍化妆品境内外的同步研发和上市。

分析

《条例》中对于化妆品功效宣称的支持依据提出了新的要求，其摘要需要向社会公开并接受各方监督。

此外，国家药监局去年9月发布的《化妆品注册和备案检验工作规范》⁹中也明确将祛斑、美白、防脱发及宣称新功效的产品纳入行政许可检验范围，并对检测机构的资质认定提出了强制性的要求（需检验检测机构资质认定）。

目前，由境外实验室（均无检验检测机构资质认定）出具的防晒功效评估报告在特殊用途化妆品注册申报中不被采信的情况将波及到更多功效宣称领域。如果未来境外机构出具的功效评价数据及报告均不再被接受，将极大的增加跨国企业的研发成本，造成研发资源的无谓浪费，更不利于产品的全球同步上市。

与此同时，工作组注意到全国各地不断有化妆品功效评价相关的团体标准出台，期望监管部门能在为行业提供指导性原则的同时合理引导国内外不同评价方法及标准的发展和引进。

建议

- 出台配套的功效管理规定，强调功效宣称由企业自律，不涉及人体安全性的功效不纳入产品备案、注册等行政许可范围；
- 删除《化妆品功效宣称评价指导原则（征求意见稿）》中人体试验和消费者调查的最低有效例数

⁹ 《化妆品注册和备案检验工作规范发布》，国家药品监督管理局，2019年9月11日，查阅日期2020年5月12日，<http://www.gov.cn/fuwu/2019-09/11/content_5428974.htm>



以及其他不必要的要求；

- 合理采信境外机构出具的功效验证数据及报告；
- 禁止使用动物试验数据作为化妆品功效宣称依据。

4.2 标签的管理

问题

《化妆品监督管理条例》未对“中文标签的内容应与原文一致”的要求范围进行明确界定，落地实施过程易产生“一刀切”的问题，增加了各利益相关方的合规风险。

分析

由于各国的文化习俗、语言习惯和法规要求的诸多差异，对进口化妆品而言，要保持一个国际统一的包装形象并做到中文标签内容与原标签内容完全一致并不现实。化妆品作为国际化快速消费品，最大程度地保持进口化妆品的国际统一包装不仅有利于企业的全球产品营销、计划与调配，也符合中国消费者的消费理念、兴趣和利益。工作组认为应对标签一致性要求的内容加以明确，若原包装内容与中文标签内容不矛盾，应以中文标签内容为准，从而有利于法规出台后执行；同时避免因各相关方理解不同或主观解释空间过大而造成歧义。进一步明确要求范围将降低制度成本，促进中国化妆品行业的发展与繁荣。

建议

- 明确标签内容一致性的要求范围，使出台的新规切实可行，避免不必要的歧义；
- 在实施标签新法规时给予行业足够的过渡期。

5. 建立健全的不良反应上市后监管体系 6

问题

由于缺乏科学有效的工作指导方针，企业对政府行政工作在监测和报告不良反应和信息交流方面的重点和要求并不明晰。

分析

不良反应监测是化妆品全生命周期安全管理的重要

组成部分。由于目前缺乏科学有效的不良反应监测、报告及信息交流的具体工作指南，造成化妆品生产经营企业和各地监管监测机构在案例上报标准、数据解读和 product 安全判定上不统一。企业和监管机构在不良反应监测工作上的沟通不充分，缺少有效的安全风险交流机制。不良反应监测数据的信息使用和公开也无明确规定，存在信息披露和错误解读的潜在风险。

建议

- 明确界定有效的不良反应案例上报的标准，上报案例应当具有医疗机构对不良事件的诊断；
- 科学解读和使用汇总收集的不良反应案例和数据，厘清与化妆品的因果关系、系统评价统计学意义并明确其信息在判定注册备案产品安全性或原料使用安全性上的应用价值；
- 定期开展不良反应数据的交流，使企业可以获知自有产品的全面不良反应报告和数据，促进行业和政府间充分沟通对化妆品和原料管理变化的科学立法依据；
- 科学审慎对待不良反应数据公开的问题，不宜由非国家级别的主管部门公开具体数据。

能源工作组

主要建议

1. 能源转型

1.1 推进中国能源结构从煤炭向天然气转型 ③

- 有效向外商投资企业开放市场，明确角色和市场监管，促进外商投资企业对天然气液化、运输和仓储管理的直接投资，以提高供应安全、减少进口需求；
- 继续推进天然气市场改革：确定市场主管机构，推进中游重新设计，实施第三方参与天然气基础设施，并对基础设施产能销售实行非歧视规则；
- 通过制定税费来收回建筑成本，为投资者和经营者带来合理的回报，由此鼓励建设例如储电、储气设施在内的必要能源基础设施；
- 重新规划天然气基础设施回报机制，从而促进新产能的有效开发，激励现有产能管理效率，并推进建设和管理创新；
- 考虑发展分布式能源（不仅限于可再生资源），认真规划并实施一体化发电系统和基础设施建设，推动建成更加灵活和高效的能源体系；
- 制定符合国际标准的国家标准，以提高散装液化天然气的供应；同时更新现行安全标准，以确保供应的可及性和安全性，以及管道天然气和散装液化天然气之间市场竞争的公平性；
- 使煤电厂转型为天然气热电联产电厂，此类电厂采用灵活的电网和热力网，其中的储热设施可以提高整体能效；
- 推广和支持先进的储热技术的采用，以开发满足当前公众供热需求的本土化解决方案，并通过改善产销一体化，优化供热价值链；
- 转变天然气生产方式，从煤炭气化向通过生物质制取生物甲烷和沼气转型。

1.2 调整能源体系，激励分布式可再生能源发展 ④

- 制定明确的全国可再生能源实施政策，建立长期电价计划，将外部环境成本反映在定价中；
- 落实绿色融资工具，支持中小企业投资；
- 鼓励建立完善的绿色证书市场，制定可再生能源配额制度，使工业和商业电力消费者能够区分供电源并管理排放；
- 试行大规模可再生能源直接采购和分布式模型，使工业用电户能够通过可再生能源获得大量电力。

1.3 继续推进能源系统电气化 ⑦

- 制定终端电气化的优惠政策，如交通、供暖、建筑和制造业（尤其是钢铁、纸张和玻璃等能源密集型制造业）等领域，以补贴从煤炭向电力供应的转换；并制定建筑存量和现有生产设施的能源现代化框架；
- 通过数字需求响应机制，提供有利于微电网市场化增长的政策激励；
- 实施建筑分散化发电和微电网集成的框架法规；





- 全面改革电网监管，确保可再生能源得到充分利用。

1.4 提升氢在优化能源系统方面的作用 5

- 在“十四五”规划中，将氢作为必要的能源载体而非危险的化学气体，以减少温室气体排放，提高能源安全；
- 鼓励在燃料电池中使用氢，并在不同类型的交通中建立广泛和可持续的新能源汽车配电网，加快重点城市地区氢气站网络的建设，以减少交通碳排放量；
- 推动绿色或低碳氢的（再）电气化；
- 推动天然气管道中混合氢气的相关立法、标准和计算体系，同时评估氢混合网络的建设情况，并评估实现氢产量扩大生产所需的最低需求目标；
- 落实相关机制，鼓励通过水电解实现低碳或可再生氢的规模化生产；
- 采用符合国际标准（如欧盟CertifHy）的低碳和/或可再生氢认证制度；
- 定义并简化符合国家级水准的特定安全标准法规，以便氢的生产、分配和使用；
- 鼓励并加速制定与国际机构相适应的高压和液氢法规，以便对氢进行有效运输并降低总体拥有成本；
- 设计氢基储存系统作为系统的“缓冲器”，协调煤炭和核电站的持续生产和可再生能源的间歇生产，以优化国家和地方层面的电力供应/需求格局。

1.5 制定明确的国家目标和指导方针，促进生物能源的开发

- 制定开发沼气和生物甲烷（从农业原料、食品或废弃物中生产沼气）的国家政策和指导方针，确定短期和中期目标；
- 推动发展创新型废物处理，通过废物处理产生能源；
- 制定可供各省采用的补贴措施，促进沼气和生物甲烷工厂的发展；
- 加快政府努力，确保在全国范围内实现E10政策目标。

2. 能源效率

2.1 推动构建更加活跃、透明和自由化的电力市场 5

- 加快建立一套更加完善的电力交易体系，以确保投资可获得实际性回报，并鼓励终端用户节约能源；
- 加速创建省级和地区自由化电力现货批发和零售交易市场，从国家垄断向独立供应商和服务运营商转变，为第三方准入者营造一个公平的竞争环境，确保第三方可以参与健康和公开的竞争，能够获得基础设施、合理供应、需求数据、保密交易和透明度，不会受到歧视对待；
- 提供灵活的零售电价，以推动能源和存储的分散化；扩大分散化的可再生能源交易平台；构建用户直接交易、省内交易和跨省交易机制；并在国家政策逐步取消时提供适当的地方补贴。

2.2 鼓励减少能源需求并升级现有设施 4

- 建立一套明确、定期更新的评估能源/排放强度的通用方法，并使相关数据透明化；
- 增加地方奖励机制，为申请绿色建筑认证的项目委托方提供征地优惠条件；



- 颁发可再生能源证书，加强对大企业减少能源需求和能源/排放强度的激励；
- 帮助中小企业升级能源消费战略，鼓励数字化解决方案；
- 在产业层面制定标准，为工业部门每产量单位使用的能源设定上限，同时建立“白色证书”机制；
- 确定一线城市上限，连接可再生能源证书和白色证书交易系统。

2.3 加快区域能源基础设施投资

- 制定国家路线图，向清洁能源快速转型，减少区域能源系统的煤炭使用量；
- 建立全面数字化解决方案的国家试点，以更好地满足区域能源系统需求；
- 鼓励发展能源服务企业，推动企业创新，提高综合能源管理，坚持本地化、个性化解决方案；
- 与欧洲企业和机构合作共同开发区域能源系统能力建设和知识共享项目，同时向各级政府宣传区域能源系统的优势；
- 开发智能管道二次系统，通过水力平衡和热量计量等行之有效的方法来提高区域能源系统的整体效率，尤其是在住宅建筑的改造项目中；
- 支持采用本地多种能源，以提高系统的灵活性；
- 对于新开发地区，邀请有经验的公司来审查和优化网络设计，提供特许经营权，并为网络投资提供补贴；
- 建立以产能、消费和通电率为标准的区域能源系统工业收费结构，促进国际投资。

3. “一带一路”倡议

3.1 将最先进的高效技术和解决方案应用于“一带一路”能源项目

- 确保在“一带一路”沿线国家开展的能源项目在可持续发展和低碳方面完全符合国际协议；
- 为“一带一路”项目的可持续发展和新技术、新标准提供保障，禁止使用不符合中国一带一路“绿化”既定目标的污染技术解决方案；
- 发布“一带一路”能源相关项目可持续发展标准和法规的“最低要求”，并严格执行；
- 制定透明、公正、公开的招标程序，确保在“一带一路”项目中平等对待所有外商投资企业。

碳市场主要建议

1. 提高中国的国家碳排放权交易体系的温室气体排放数据的准确性、透明度和一致性

- 促进温室气体排放数据核算、管理和优化方面的知识共享；
- 大力推广制造业、建筑业和家庭住户温室气体减排解决方案；
- 企业层面提高温室气体数据的可信度以及核算方法的透明度；
- 完善有关温室气体排放数据核算和管理的法规、指南和工具。

2. 加强全国碳排放权交易体系与其他相关政策工具的协调和互利

- 促进和支持能源、环境和气候变化在不同相关政策领域的协调；





- 加强不同政府部门之间在用能权交易、碳排放交易、绿色证书交易和环境污染许可证交易方面的协调；
- 促进对协同效益开展系统性研究，以确保政策协同的可行性和有效性。

3. 鼓励中国政府与欧洲各国政府、民间社会和企业一道根据《巴黎协定》的目标加强行动 2

- 利用中欧碳市场合作项目、中欧能源合作平台分享减少温室气体排放量的最佳做法；
- 与欧盟各级政府部门开展合作，根据《巴黎协定》加强行动，实现温室气体减排目标，特别是中国国家自主贡献率和“十三五”规划所强调的改革目标，让中国加入全球清洁能源转型和低碳发展行动；
- 为中国和欧盟的行业和企业建立开放且适合营商的市场，并纳入绿色中国政策议程，提供联合解决方案。

4. 在设计国家碳排放权交易体系分配机制时考虑市场流动性

- 以清晰透明的方式尽早公布额度配额分配方案等影响企业在碳市场履约的相关规则与数据。

5. 向市场引进机构投资者交易账户，以改善流动性和降低风险

- 鼓励合格的机构投资者参与国家碳排放权交易体系；
- 考虑引入做市商，允许其开展配额交易业务，并在每个交易日达到保证的买入/卖出量时提供激励（例如减少或免除交易费）；
- 增强碳排放权交易体系的完整性和稳定性，将最小交易量增加至1,000吨，以避免流动性较低时出现过度波动；
- 限制投机，禁止个人参与。

6. 建立自动匹配体系以减少价格操纵风险

- 强制要求买入价和卖出价自动匹配，以减少价格操纵风险，为交易者带来更多便利；
- 为场外即期交易与远期交易引进设计良好、透明的结算程序。

工作组简介

2014年，国家主席习近平号召中国进行“能源革命”。¹ 中国是最大的温室气体排放国，肩负着引领清洁能源的快速发展和部署、降低能源强度的重大责任，这对应对气候变化至关重要。借鉴世界各地的技术和政策经验对实现能源转型至关重要。

能源工作组成员包括与能源供应链相关的100多家设备制造和能源基础设施公司、服务供应商和咨询顾问。工作组致力于就能源政策与中国相关的政府部门开展有效的建设性对话，为中国能源政策的制定提供意见，并分享欧洲在华能源企业的最佳实践。此外，工作组还与欧盟委员会密切合作，并积极参与中欧能源合作平台。

工作组的总体目标是为欧洲与中国本土企业创建公平透明的营商环境，促进清洁能源和可再生能源的发展

¹ 高升，《习近平发表讲话强调积极推动能源生产和消费革命》，新浪财经，2014年6月14日，查阅日期2020年7月14日，<<http://finance.sina.com.cn/money/fund/20140614/141319413598.shtml>>





与整合，以及发展循环经济，同时为中国的能源转型提供支持。工作组乐意提供从欧盟技术、解决方案和应用中获得的详细建议，其可在不同程度上用于解决中国正在面临的一些重要挑战。

最新进展

中国是全球最大的能源消费国，2019年的能源消费量为48.6亿吨标准煤，比2018年增长3.3%。清洁能源消费占中国能源消费的23.4%，煤炭消费占比达到历史最低点57.7%，²符合中国预计2020年将煤炭消费控制在58%以下的目标。但是按绝对价值计算，煤炭使用量增长了1%，中国继续为“一带一路”倡议下的海外煤炭技术项目提供资金。与此同时，中国的二氧化碳排放量预估为2.6亿吨，几乎是导致全球二氧化碳排放量增长的主要因素。³

虽然由于新冠肺炎疫情，碳排放量减少了约25%，但发电厂和炼油厂的煤炭消耗量截止到2020年3月底已恢复至正常水平。⁴新冠疫情也引发了人们对政府将要使用煤炭推动经济增长的恐慌。⁵尽管2019年中国的天然气产量同比增长11.5%，天然气进口量增长6.5%，⁶但由于能源需求的下降，2020年2月液化天然气进口同比下降35%。⁷尽管截止到2020年3月，中国的天然气需求已明显恢复，⁸但世界其他地区的大规模供应中断，将为中国在很大程度上所依赖的石油和液化天然气进口带来很多不确定性。

2019年向外国公司开放油气勘探，推动国内能源供

2 《2019年中国温室气体排放量增长了2.6%：研究小组》，路透社，2020年3月18日，查阅日期2020年4月15日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-environment-carbon-emission/chinas-greenhouse-emissions-rise-2-6-in-2019-research-group-idUSKBN2150YY>>

3 《分析：受中国影响，2019年全球化石燃料排放量增长0.6%》，碳简报，2019年12月4日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.carbonbrief.org/analysis-global-fossil-fuel-emissions-up-zero-point-six-per-cent-in-2019-due-to-china>>

4 《分析：新冠病毒使中国的二氧化碳排放量暂时减少了四分之一》，碳简报，2020年2月19日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.carbonbrief.org/analysis-coronavirus-has-temporarily-reduced-chinas-co2-emissions-by-a-quarter>>

5 《分析：受中国影响，2019年全球化石燃料排放量增长0.6%》，碳简报，2019年12月4日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.carbonbrief.org/analysis-global-fossil-fuel-emissions-up-zero-point-six-per-cent-in-2019-due-to-china>>

6 《新冠病毒减缓了中国液化天然气的运输》，彭博社，2020年3月9日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.bloomberg.com/professional/blog/coronavirus-slows-chinese-liquefied-natural-gas-shipments/>>

7 《中国的液化天然气需求回升，助力受新冠病毒影响的市场》，彭博社，2020年4月1日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-01/china-s-lng-demand-makes-quiet-comeback-to-aid-virus-hit-market>>

8 《中国液化天然气需求再度恢复，拯救病毒重创市场》，2020年4月1日，查阅日期2020年4月9日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-04-01/china-s-lng-demand-makes-quiet-comeback-to-aid-virus-hitmarket>>

应多元化，这是能源部门改革的一个积极迹象；⁹但改革也同样需要在中下游进行。最新修订的外国投资负面清单¹⁰允许外商投资放射性矿物冶炼和核电站，而且还向采矿许可证持有者开放大地测量和空中勘探，这将会对石油和天然气勘探产生积极影响。这些措施建议能够充分落实到位，以有效保障市场开放以及与中国企业进行公平竞争。

2020年4月，国家能源局发布了《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》。¹¹《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》是向能源体系有效改革迈出的积极一步，但其必须确保实施规则和执行的透明度，以及关于如何增加和支持可再生能源生产和利用并将其有效地纳入能源体系的指导方针。工作组预测，对能源转型和能源效率的关注会对中国即将到来的“十四五”规划产生重大影响。《能源法》还应改善外商投资企业的市场准入，以便加强国际能源合作，同时加快系统整体效率、保障能源安全。

遗憾的是，国家能源局在2020年6月公布的《2020年能源工作主要目标》，¹²似乎终止了中国的能源转型。其将重点放在能源安全上，这虽合乎情理，推动了“绿色”煤炭、煤炭气化和国内化石资源生产，但并非是促进脱碳的积极举措。尽管强调了氢的发展，对生物能源却鲜有提及，而生物能源应该在可再生能源发展和煤炭替代方面发挥关键作用。在该计划中，通过调整电价来降低能源需求、提高能源效率的系统性改革没有得到足够的重视。令工作组感到失望的是，煤炭仍在能源生产中占据压倒性的核心地位，其目标能源份额仅比2019年低0.2%。

9 Chen Aizhu and Xu Muyu, 《中国面向国内外企业开放油气勘探和生产》，路透社，2020年1月9日，查阅日期2020年4月11日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-oil-mining/china-opens-up-oil-and-gas-exploration-production-to-foreign-firms-idUSKBN1Z806Q>>

10 《国家发展改革委、商务部发布2020年版外商投资准入负面清单》，国家发展和改革委员会，2020年6月24日，查阅日期2020年6月29日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/202006/t20200624_1231924.html>

11 《中华人民共和国能源法（征求意见稿）》，国家能源局，2020年4月10日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.nea.gov.cn/2020-04/10/c_138963212.htm>

12 《国家能源局关于印发<2020年能源工作指导意见>的通知》，国家能源局，2020年6月22日，查阅日期2020年6月29日，<http://www.nea.gov.cn/2020-06/22/c_139158412.htm>





主要建议

1. 能源转型

1.1 推进中国能源结构从煤炭向天然气转型

问题

规划不完善、法规落后、执行缓慢、基础设施有限、新冠肺炎疫情导致的中断，这些都是中国从煤炭向天然气转型的阻碍因素。

分析

新冠肺炎疫情爆发，加上近期市场环境局势紧张、有关油价的猜测层出不穷，¹³ 全球天然气市场发生了极大的变化，国内需求受到影响。但是在新冠肺炎疫情爆发前，中国领导人就表示要减缓煤炭向天然气转型的进程，并呼吁通过清洁煤巩固煤炭产业。¹⁴ 工作组认为，煤炭气化等“清洁煤”技术仅仅是转型过程中的中间步骤，需要与沼气或生物甲烷等低污染工艺相结合。

提高天然气在中国能源结构中的比重至关重要，此举可以提高基本负荷能源的灵活性，提高能源效率，并全面降低能源强度。与中国3000亿立方米的天然气市场相比，新冠肺炎疫情导致的100亿立方米需求降幅则微不足道，¹⁵ 仅下降了3%，但是在中美第一阶段协议中，中国承诺增加对美国原油和天然气的采购量，该承诺将面临挑战。¹⁶ 随着经济从疫情中复苏，中国的天然气运输、分销网络和存储能力目前尚无法满足预期的需求增长。2019年，中国约有102亿立方米的地下储存空间，¹⁷ ——仅占其年需求的4%¹⁸ ——不足以满足冬季供应短缺或优化供需平衡。必须大力

鼓励储存、管道和再气化能力方面的新投资，制定天然气开发的新政策，从而发展更可持续的国内生产模式，而非依赖大规模进口。

中国石油天然气管网公司计划成立，这给能源行业改革带来积极信号。该资产重组将使输电和销售业务分离，为第三方带来更多的市场竞争机会。¹⁹ 资产转移已取得进展，但同样明显的是国有企业将不得不共享关键的基础设施，²⁰ 这表明天然气供应安全受到重视。

工作组认同政府最近发布的关于2020年上半年加快并激励开发新储能的建议，²¹ 以及国家发展和改革委员会制定的新版中央定价目录，²² 这是在竞争条件优越的省份第一次开放城市天然气价格。然而，差距依然存在，例如，缺少用于输送和储存天然气的中游基础设施，无法维持生产中心和用气中心之间的微妙平衡，削弱了天然气系统应对季节变化和供热高峰的能力，并导致无法优化冬季供热高峰期间的液化天然气进口成本。尽管自2019年以来外国公司可以参与油气勘探，但仍缺少中游渠道，且执照等间接障碍依然存在。必须进一步开放市场，以增强供应链的灵活性和市场机制。

因此，应进一步强调包括国内外供应商在内的全面能源转型。由于效率和效能瓶颈（例如，国有企业不愿放开终端和管道基础设施的液化天然气第三方准入）限制了市场开放，同时破坏了供应的多样化，阻碍了能源的快速转型，因此必须认真规划和协调天然气供应链上包括生产、进口、运输、储存、输送和智能计量在内的诸多环节。为设计高效的电网、促进中国能源基地发展，应考虑分布式能源生产。

13 Brower, Derek, Raval, Anjli, Seppard, David和Meyer, Gregory, 《震动石油市场和世界的8天》，金融时报，2020年3月13日，查阅日期2020年6月8日，<<https://www.ft.com/content/c9c3f8ac-64a4-11ea-a6cd-df28cc3c6a68>>

14 Xu, Wei, 《李克强总理敦促扩大石油行业准入》，《中国日报》，2019年10月12日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/201910/12/WS5da1134da310cf3e3557004c.html>>

15 Forbes, Alex, 《新冠肺炎疫情导致中国2020年的天然气需求降低》，石油经济学家，2020年2月25日，查阅日期2020年4月27日，<<https://www.petroleum-economist.com/articles/midstream-downstream/lng/2020/covid-19-to-slash-china-s-2020-gas-demand>>

16 Johnson, Keith, 《新冠病毒有可能破坏特朗普与中国达成的能源贸易协议》，外交政策，2020年2月13日，查阅日期2020年4月24日，<<https://foreignpolicy.com/2020/02/13/coronavirus-trump-energy-trade-deal-china/>>

17 《2019年中国将地下储气能力提升至102亿立方米 - 国家电视台》，路透社，2020年1月23日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.reuters.com/article/china-gas-storage-idAFL4N29S2CA>>

18 Zheng, Xin, 《天然气储气能力不足制约供应》，中国日报，2020年7月10日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/201907/10/WS5d2548d4a3105895c2e7cadf.html>>

19 《中国宣布成立国家石油天然气管道公司的计划》，彭博社，2019年3月5日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-05/china-announce-s-plan-to-form-national-oil-gas-pipeline-company>>

20 《中国强制能源巨头分享管道改革文件》，彭博社，2020年6月23日，查阅日期2020年6月29日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-06-23/china-forces-energy-giants-to-share-in-pipeline-reform-preview>>

21 《国家出台加快推进天然气储备能力建设的实施意见》，国家发展和改革委员会，2020年4月21日，查阅日期2020年5月11日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/xwfb/202004/t20200421_1226216.html>

22 《中华人民共和国国家发展和改革委员会令31号》，国家发展和改革委员会，2020年3月13日，查阅日期2020年5月18日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202003/t20200316_1223371.html>





建议

- 有效地向外商投资企业开放市场，明确角色和市场监管，促进外商投资企业对天然气液化、运输和仓储管理的直接投资，以提高供应安全、减少进口需求；
- 继续推进天然气市场改革：确定市场主管机构，推进中游重新设计，实施第三方接入天然气基础设施，并对基础设施产能销售实行非歧视规则；
- 通过制定税费来收回成本，为投资者和经营者带来合理的回报，由此鼓励建设例如储电、储气设施在内的必要能源基础设施；
- 重新规划天然气基础设施回报机制，从而促进新产能的有效开发，激励现有产能管理效率，并推进建设和管理创新；
- 考虑发展分布式能源（不仅限于可再生资源），认真规划并实施一体化发电系统和基础设施建设，推动建成更加灵活和高效的能源体系；
- 制定符合国际标准的国家标准，以提高散装液化天然气的供应；同时更新现行安全标准，以确保供应的可及性和安全性，以及管道天然气和散装液化天然气之间市场竞争的公平性；
- 使煤电厂转型为天然气热电联产电厂，此类电厂采用灵活的电网和热力网，其中的储热设施可以提高整体能效；
- 推广和支持先进的储热技术的采用，以开发满足当前公众供热需求的本土化解决方案，并通过改善产销一体化，优化供热价值链；
- 转变天然气生产方式，从煤炭气化向通过生物质制取生物甲烷和沼气转型。

1.2 调整能源体系，激励分散式发展 4

问题

国家能源框架中缺乏明确的可再生能源利用指导方针，再加上政策重点放在重新确定传统能源维护和回收驱动技术的优先级，使得新能源部门无法可持续发展。

分析

中国的可再生能源政策为采用分布式发电的企业带

来了很大的不确定性。随着补贴减少，²³ 可再生能源发电公司难以与价格便宜的燃煤电力竞争，且难以获得经济回报。鉴于化石燃料价格的低迷、时有波动，危及到2019年实现的光伏和风电并网平价，使得这一问题尤为突出，并引发了人们对可再生能源增长可能持续放缓的担忧。与此同时，用于激励发电的剩余上网电价支付面临积压，且有可能要持续至2020年和2021年。这些类似于《欧洲绿色协议》²⁴ 的具体财政激励措施，将鼓励企业，尤其是中小企业，根据企业内部消费规定安装自己的发电厂，而不是从化石燃料电网采购。

此外，《能源法》草案并未采纳工作组成员所提出的全面提高可再生能源的国家计划，而是呼吁“合理开发化石能源”。²⁵ 尽管中国行业专家重申，加强化石能源开发与可再生能源开发并不冲突，²⁶ 但工作组建议政府应发出更强烈的信号，促进向清洁能源转型。通过明确可再生能源发电和消费的支持和激励政策机制，提高市场透明度，使消费者参与能源选择。2020年5月发布的一项规定中，工作组赞同化石燃料项目将不再享有获取绿色债券融资的资格，这更符合国际上对“绿色”的定义。²⁷

可再生能源证书是鼓励购买可再生能源的一种方式。该证书在中国还未被广泛采用，另外该证书的价格不具有竞争力，对中小企业不具有吸引力。尽管一些在中国经营的外商投资企业有意通过购买可再生能源证书来溢价购买可再生能源，但许多国内企业仍不愿为

23 Chen, Xuewan and Lu, Yutong, 《中国将大幅削减对可再生能源的补贴》，财新网，2020年3月11日，查阅时间2020年4月24日，<<https://www.caixinglobal.com/2020-03-11/china-to-slash-subsidies-for-renewable-energy-amid-drive-to-cut-state-support-101527138.html>>

24 Keating, Dave, 《欧盟将通过绿色投资应对疫情导致的经济衰退》，福布斯，2020年5月27日，查阅日期2020年7月14日，<<https://www.forbes.com/sites/davekeating/2020/05/27/eu-will-fight-covid-recession-with-green-investment/#59ff809d3bbd>>

25 《国家能源局关于〈中华人民共和国能源法（征求意见稿）〉公开征求意见的公告》，国家能源局，2020年4月10日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.nea.gov.cn/2020-04/10/c_138963212.htm>

26 《李俊峰解读〈能源法（征求意见稿）〉：可再生能源不会迎来爆发式发展》，中国能源门户，2020年4月13日，查阅日期2020年4月24日，<<https://chinaenergyportal.org/en/li-junfeng-on-the-draft-energy-law-renewable-energy-will-not-see-explosive-development/>>

27 Peng, Qinqin and Tang, Ziyi, 《中国将取消化石燃料项目的绿色债券融资资格》，财新网，2020年6月1日，查阅日期2020年6月3日，<<https://www.caixinglobal.com/2020-06-01/china-to-make-fossil-fuel-projects-ineligible-for-green-bond-financing-101561695.html>>





可再生能源发电支付高于平均水平的价格。²⁸

分散式、直接购电具有广泛的市场，但其受相关规定的制约，以防止跨省采购和自用。这意味着可再生能源发电厂必须位于经授权的买方公司所在的省份内。此外，通过集中投标方式采购电力的机制为企业买家带来挑战，因为无法对电力进行追踪，因此很难评估可再生发电的需求。^{29和30}

建议

- 制定明确的全国可再生能源实施政策，建立长期电价计划，将外部环境成本反映在定价中；
- 落实绿色融资工具，支持中小企业投资；
- 鼓励建立完善的绿色证书市场，制定可再生能源配额制度，使工业和商业电力消费者能够区分供电源并管理排放；
- 试行大规模可再生能源直接采购和分布式模型，使工业用电户能够通过可再生能源获得大量电力。

1.3 继续推进能源系统电气化 7

问题

市场准入壁垒、供给侧调整和需求调节不足，很难刺激中国能源系统中的终端用户侧电气化，而电气化通过各种机制与改革后的可再生能源发电市场结合，可以为能源转型铺平道路。

分析

运输、建筑、供暖和工业流程的电气化为改善能源系统和吸引外国投资提供机会。需要新手段来建设灵活的现代化电网，以满足可再生能源和分布式能源发电的增长（例如住宅太阳能、能源储存和微电网），同时保持质量。

在交通运输领域，中国承诺在三年内通过《2018年新能源汽车充电能力提升行动规划》加强新能源汽车充电基础设施建设。³¹ 截止到目前，新能源汽车公共、私有充电桩累计建成120万根，³² 但在分期、高效运行等方面仍存在困难，该规划在调节能源供应方面缺乏明确的指导。与之自相矛盾的是，很大一部分的新能源汽车能源供应主要由燃煤发电厂提供，因此从整个能源生命周期评估来看并没有减少排放。政策也缺乏对分散式可再生能源电动车车队的资产管理、相关数据采集和电网监管方面的指导，若合理指导，其可为国内外民营企业提供机会。

建筑电气化和低温供暖（如制造业），与分散式可再生能源和能源存储（如通过电力微电网）相结合，可显著提高能源系统的灵活性、弹性和安全性。能源转型委员会已表明，在近乎零碳的经济中，电力可以满足接近100%的制造业供热需求以及80%的建筑供热需求。³³ 在实践中，已出现了屋顶太阳能等分散式可再生能源，但这还不够，必须解决仍存在的间歇性供电问题。

微电网，尤其是与自动化需求响应机制相结合时或与中央电网相结合时，能够在控制、平衡和利用能源、降低调峰容量和优化电价之间形成协同效应。联合部署中央电网和微电网，有利于促进可再生能源的利用和吸收。从国家层面来讲，总体政策可包括鼓励能源储存和支持微电网系统部署。从地方来讲，政策应多鼓励建筑和工业用户的参与，并制定微电网发展的地方路线图。

建议

- 制定终端电气化的优惠政策，如交通、供暖、建筑和制造业（尤其是钢铁、纸张和玻璃等能源密集型制造业）等领域，以补贴从煤炭到向电力供应的转换；并制定建筑存量和现有生产设施的能源现代化框架；

28 Chuang, Jules; Lien, Hsing-Lung; Roche, Akemi Kokubo; Liao, Pei-Hsuan; Den, Walter. 2019年，《综合气候市场机制分析——中国、日本和台湾的个案研究》，可持续性，卷11，编号11，查阅日期2020年4月23日，瑞士多学科数字出版机构<<https://www.mdpi.com/2071-1050/11/22/6478>>

29 Yu, Xugang; Li, Gang; Cheng, Chuntian; Sun, Yongjun; Chen, Ran. 2019年，《云南电力市场连续双向交易机制的研究与应用》，能源，卷12，编号24，查阅日期2020年4月23日，<<https://www.mdpi.com/1996-1073/12/24/4663>>

30 《加快中国的企业使用可再生能源》，资源解决方案，2019年11月，查阅日期2020年6月9日，<<https://resource-solutions.org/wp-content/uploads/2019/11/Accelerating-Corporate-RE-Engagement-in-China.pdf>>

31 《发展改革委关于印发<提升新能源汽车充电保障能力行动计划>的通知》，国家发展和改革委员会，2018年12月10日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/10/content_5347391.htm>

32 《2019-2020年度中国电动汽车充电基础设施发展报告》，中国产业经济信息网，2020年3月13日，查阅日期2020年6月9日，<<http://www.cinic.org.cn/xw/tjsj/755762.html>>

33 《中国2050：一个全面实现现代化国家的零碳图景》，能源转型委员会，2019年11月22日，查阅日期2020年4月24日，<<http://www.energy-transitions.org/china-2050-fully-developed-rich-zero-carbon-economy>>



- 通过数字需求响应机制，提供有利于微电网市场化增长的政策激励；
- 实施建筑分散化发电和微电网集成的框架法规；
- 全面改革电网监管，确保可再生能源得到充分利用。

1.4 提升氢在优化能源系统方面的作用 5

问题

中国的低碳进程离不开低碳和/或可再生氢，但中国尚未广泛采用氢作为能源载体，配套政策和立法也不够完善。

分析

氢的使用符合中国的国家战略重点，如脱碳、自给自足和能源独立、完善整体能源体系以及成为清洁行业的领导者。通过低碳和可再生能源生产可提高其降低温室气体排放、提高能源安全的潜能，确保各种途径之间公平的营商环境，利用可用资源的多样性。

近些年，中国政策制定者已发现在清洁交通领域特别是在商业交通领域使用氢的机遇。许多省市已建立了自己的氢能气路线图，对目标、支持和企业授权进行了明确规定。^{34和35} 中国应考虑如何开发和鼓励氢在其他关键经济领域的推广。

在机动车领域，中国应加大对使用氢燃料电池的鼓励力度，同时为新能源汽车构建一个广泛、可持续的配电网，可将重点先放在主要的城市。^{36和37} 在电力行业，氢能可以作为一个系统“缓冲”，用于协调化石燃料、核电站的持续生产以及可再生能源的间歇生产，优化电力供应和需求模式。³⁸ 此外，应从试点地区开始推进绿色或低碳能源的再电气化。在供热领

域，应进一步推动天然气管道中混合氢气的相关立法、标准和计算体系。³⁹

中国已经通过了一系列关于氢燃料的法规。目前需要建立一个统一的路线图，用以阐明使用氢燃料的决心，协调地方和国家法规，并与国际标准保持一致。首先，将氢用于工业原料时，必须将其重新定义为“能源载体”而非“危险化学品”。最近发布的《能源法》草案将氢燃料归类为一种能源，这是一项令人鼓舞的措施，应在“十四五”规划中予以跟进。第二个关键步骤是采用符合欧盟CertifHy等国际标准的认证机制，⁴⁰ 确定低碳和可再生氢燃料生产，并在全全球氢燃料市场中定义中国的角色。最后，必须制定关于高压和液氢运输的相应法规，以建立高效和可扩展的供应链。总体而言，应该将中国许多关于氢生产、分销和使用的规范和标准予以简化，并使其与国际标准组织⁴¹ 等国际认可机构的规范和标准保持一致，以便创建一个可持续性和全球竞争力更强的氢燃料市场。

建议

- 在“十四五”规划中，将氢作为必要的能源载体而非危险的化学气体，以减少温室气体排放，提高能源安全；
- 鼓励在燃料电池中使用氢，并在不同类型的交通中建立广泛和可持续的新能源汽车配电网，加快重点城市地区氢气站网络的建设，以减少交通碳排放量；
- 推动绿色或低碳氢的（再）电气化；
- 推动天然气管道中混合氢气的相关立法、标准和计算体系，同时评估氢混合网络的建设情况，并评估实现氢产量扩大生产所需的最低需求目标；
- 落实相关机制，鼓励通过水电解实现低碳或可再生氢的规模化生产；
- 采用符合国际标准（如欧盟CertifHy）的低碳和/或可再生氢认证制度；
- 定义并简化符合国家级水准的特定安全标准法

34 《上海在嘉定打造“氢能港”：形成氢燃料电池汽车全产业链体系》，新华社，2019年6月12日，查阅日期2020年4月24日，<http://sh.xinhuanet.com/2019-06/12/c_138135530.htm>

35 Kirtan, David和Liangzi, Sun, 《上海加大力度发展氢动力汽车》，财新网，2019年6月14日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.caixinglobal.com/2019-06-14/shanghai-scales-up-hydrogen-powered-car-development-101427127.html>>

36 《中国电动汽车之父称：氢燃料是未来》，彭博社，2019年6月12日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-12/china-s-father-of-electric-cars-thinks-hydrogen-is-the-future>>

37 Xin, Zheng, 《中国将大力发展清洁能源》，中国日报，2019年5月25日，查阅日期2020年4月24日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201905/25/WS5ce89a74a3104842260bdb57.html>>

38 《充分利用可再生能源和氢燃料》，欧盟委员会，2016年8月29日，查阅日期2020年4月24日，<<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/harnessing-full-power-renewable-energy-hydrogen>>

39 McDonald, Jeff和Robinson, J., 《普氏能源资讯扩展氢燃料评估：加倍努力实现氢燃料和天然气的混合》，普世能源资讯，2020年4月1日，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.spglobal.com/platts/en/market-insights/latest-news/natural-gas/040120-platts-expands-hydrogen-assessments>>

40 《项目说明》，CertifHy, n.d., 查阅日期2020年4月24日，<<https://www.certifyhy.eu/project-description/project-description.html>>

41 《国际标准化组织氢能技术委员会》，ISO, n.d., 查阅日期2020年4月24日，<<https://www.iso.org/committee/54560.html>>





规，以便氢的生产、分配和使用；

- 鼓励并加速制定与国际机构相适应的高压和液氢法规，以便对氢进行有效运输并降低总体拥有成本；
- 设计氢基储存系统作为系统的“缓冲器”，协调煤炭和核电站的持续生产和可再生能源的间歇生产，以优化国家和地方层面的电力供应/需求格局。

1.5 制定明确的国家目标和指导方针，促进生物能源的开发

问题

中国的生物能源发展趋势尚不明朗，由于缺乏明确的国家指导方针而受到阻碍，而这些指导方针对于生物能源在地区范围内的实施至关重要。

分析

事实证明，生物能源（用于电力和非电力终端用户）是脱碳的重要推动力，可为农业和废物处理等其他行业提供辅助性支持，而且充当着增加国内能源供应的杠杆。尽管生物质能源的发展有一定的增长，但其在中国的发电产能中所占的比重仍然微不足道（约15千兆瓦，约占总发电产能的0.75%）。理论上讲，中国的生物质能源的资源约为50亿吨标准煤，相当于能源消费总量的4倍。⁴²

生物质能源涵盖的技术范围非常广泛，包括生物燃料、沼气/生物甲烷和转废为能工艺。尽管生物质能在数量和能源方面潜力巨大，有利于保护国家能源安全，但中国的生物质能开发仍面临着难题。焚烧通常通过非热电联产的方法进行，是唯一具有严格规定的生产流程，但会产生大量排放。

生物燃料，特别是不参与食物链竞争的农业废弃物，有助于实现农民增收、能源供应多样化，可减少对化石燃料的依赖，降低碳排放量，促进循环经济的发展。在“十四五”规划中制定明确的国家目标是实现产业增长的关键。

最近的一项研究表明，在欧洲，生物甲烷可以极低的成本提供高达1000太瓦时的能源，到2050年，所有的生物甲烷都可以成为零排放的可再生气体：所有剩余的生命周期排放都可通过生产生物甲烷的农场产生的负排放来补偿。⁴³ 据国际能源署报告，生物能源在充分发挥潜力的情况下可满足20%的世界天然气需求，而且其最大的市场在亚太区域，近年来该地区的天然气消费和进口量不断增长。⁴⁴

2017年，国务院发布了《关于扩大生物燃料乙醇生产和推广使用车用乙醇汽油的实施方案》。⁴⁵ 该政策明确了扩大生物燃料乙醇的生产和推广使用汽车乙醇汽油的重要性，并提出了具体目标，即2020年在全国范围内实施E10（在汽油中加入10%的生物燃料乙醇）政策。但是，目前只有辽宁、黑龙江、吉林、河南、安徽和天津等少数省份实现了E10的完全覆盖，而且由于玉米库存下降，该计划最近被暂时搁置。⁴⁶

为沼气和生物甲烷初步制定了类似的政策和目标，但实施情况较为分散，⁴⁷ 但这是朝着正确的方向迈出的一步，沼气工厂的数量缓慢增长，并且一些生物甲烷试点项目也已启动。

中国还可以对生物能源加以利用，帮助寻求循环和低排放方法的大都市和直辖市更有效地管理垃圾。

需要制定一套整体方法确保生物质实现最佳开采，该方法须考虑能源系统内的所有变数，并高度重视环境保护。中国的能源行业必须采取新模式，优先考虑循环经济过程，比如对生物质的重要作用。工作组认为，应将开发和整合生物质资源战略纳入即将进行的

42 Fernandez, Miriam, 《中国的生物质能》, BioEnergyConsult, 2020年2月20日, 查阅日期2020年5月18日, <<https://www.bioenergyconsult.com/biomass-energy-china/>>

43 《天然气对气候的作用：天然气在净零排放能源系统中的最佳作用》, 法维翰咨询公司, 2019年3月, 查阅日期2020年4月22日, <https://www.gasforclimate2050.eu/files/files/Navigator_Gas_for_Climate_The_optimal_role_for_gas_in_a_net_zero_emissions_energy_system_March_2019.pdf>

44 《沼气和生物甲烷的前景：有机增长的前景》, 国际能源署, 2020年3月19日, 查阅日期2020年4月22日, <<https://www.iea.org/reports/outlook-for-biogas-and-biomethane-prospects-for-organic-growth>>

45 《十五部门联合印发<关于扩大生物燃料乙醇生产和推广使用车用乙醇汽油的实施方案>》, 新华社, 2017年9月13日, 查阅日期2020年4月22日, <http://www.xinhuanet.com/energy/2017-09/13/c_1121650529.htm>

46 Gu, Hallie, Xu, Muyu和Singh, Shivani, 《独家报道：中国暂停全国范围内推广乙醇的政策—资源》, 路透社, 2020年1月8日, 查阅日期2020年4月22日, <<https://www.reuters.com/article/us-china-ethanol-policy-exclusive/exclusive-china-suspends-national-rollout-of-ethanol-mandate-sources-idUSKBN1Z71R8>>

47 Liu, Zhihua, 《生物甲烷开发获得关注》, 中国日报, 2019年6月5日, 查阅日期2020年4月22日, <<https://www.chinadaily.com.cn/a/201906/05/WS5cf7252ca31051914270120c.html>>





能源改革中，其应是一项透明的、对欧洲企业完全可行的战略。

建议

- 制定开发沼气和生物甲烷（从农业原料、食品或废弃物中生产沼气）的国家政策和指导方针，确定短期和中期目标；
- 推动发展创新型废物处理，通过废物处理产生能源；
- 制定可供各省采用的补贴措施，促进沼气和生物甲烷工厂的发展；
- 加快政府努力，确保在全国范围内实现E10政策目标。

2. 能源效率

2.1 推动构建更加活跃、透明和自由化的电力市场



问题

电力市场缺乏竞争，导致终端用户选择受限，这使能源价格倾斜，不利于采用合适的电力能源。

分析

中国能源市场改革的目标是通过日益竞争的市场机制，降低能源强度，提高经济韧性。2015年，国务院提出建立电力现货市场。⁴⁸ 2019年，发改委重申向电力用户全面放开用电量，重点聚焦清洁能源发电。⁴⁹ 电力市场改革试点表明，市场化机制能够提高可再生能源的利用率，采用批发价而非国家定价有助于电网更有效地满足需求。⁵⁰ 应扩大这种直接贸易，使第三方有机会在公平和开放的市场中经营，同时应从国家垄断向服务经营者转型。

政府最近的重点是降低一般商业和工业终端用户的价格，为此制定了各种奖励和补贴。然而，对价格的过分关注正导致整个电力行业的利润率低下甚至是亏损，而无法有效地选择成本最低、效率最高、污染最

低或为系统增值的能源，例如天然气，或者可再生能源和电力储存。所有市场参与者都应能够根据明确的批发价格信号高效开展运营，以更有效地满足需求。

建议

- 加快建立一套更加完善的电力交易体系，以确保投资可获得实际性回报，并鼓励终端用户节约能源；
- 加速创建省级和地区自由化电力现货批发和零售交易市场，从国家垄断向独立供应商和服务运营商转变，为第三方准入者营造一个公平的竞争环境，确保第三方可以参与健康和公开的竞争，能够获得基础设施、合理供应、需求数据、保密交易和透明度，不会受到歧视对待；
- 提供灵活的零售电价，以推动能源和存储的分散化；扩大分散化的可再生能源交易平台；构建用户直接交易、省内交易和跨省交易机制；并在国家政策逐步取消时提供适当的地方补贴。

2.2 鼓励减少能源需求并升级现有设施



问题

中国要实现能源转型，实现2015年巴黎气候变化大会（第21届缔约方大会）和第25届缔约方大会（马德里气候变化大会）重申的目标，必须关注如何降低能源强度，并通过使用高效的数字化新技术来创建一个升级现有基础设施的市场。

分析

能源需求正逐渐恢复至新冠疫情爆发前的水平，中国应加快投资，升级现有的基础设施，减少能源消耗。中国尚未建立起工业和建筑能源强度可控的框架。为分散式可再生能源服务公司提供发电设备补贴、实行定价改革和绿色建筑标识认证等措施都收效甚微。因此，接下来的减排工作应采取切实有效的措施来降低能源和排放强度。

政府部门应将评估能源需求性能的方法标准化，根据能源需求变化制定激励措施，或者对实施的能源措施实行经济奖励。这些激励措施可以积极推广到工业园等领域，比如低能耗企业可优先征地。中国应该考虑

48 《国务院关于进一步深化电力体制改革的若干意见（中发〔2015〕9号）》，国务院，2015年3月15日，查阅日期2020年4月24日，<http://tgs.ndrc.gov.cn/zywj/201601/t20160129_773852.html>

49 《国家发展改革委关于全面放开经营性电力用户发用电计划的通知（发改运行〔2019〕1105号）》，发改委，2019年6月22日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201906/t20190627_939771.html>

50 Lin, Ruosida和Wetzel, Dan, 《中国能源现货市场的影响》，落基山研究所，2019年7月，查阅时间2020年4月22日，<<https://rmi.org/insight/energy-spot-markets-in-china/>>





欧洲国家的案例，这些国家使用能源通行证制度⁵¹和“白色证书”⁵²来规定能效基准，并奖励节能行为。

应为公众开放一个透明平台，为产业或建筑个体分享最佳实践和标准，为企业提供清晰的节能标准。直接支持中小企业进行能源消费升级也同样重要。^{53和54} 可再生能源交易国家证书将至关重要；例如，一线城市的大型企业可以向中小企业或较贫困地区购买可再生能源证书，以抵消排放。

建议

- 建立一套明确、定期更新的评估能源/排放强度的通用方法，并使相关数据透明化；
- 增加地方奖励机制，为申请绿色建筑认证的项目委托方提供征地优惠条件；
- 颁发可再生能源证书，加强对大企业减少能源需求和能源/排放强度的激励；
- 帮助中小企业升级能源消费战略，鼓励数字化解决方案；
- 在产业层面制定标准，为工业部门每产量单位使用的能源设定上限，同时建立“白色证书”机制；
- 确定一线城市上限，连接可再生能源证书和白色证书交易系统。

2.3 加快区域能源基础设施投资

问题

尽管区域能源系统在城市清洁能源发展中具有发挥关键作用的潜力，但中国城市仍存在区域供暖效率不足、区域冷却系统基本缺失的问题。

分析

应释放区域清洁能源系统的潜力，这对中国的城市发展战略至关重要。区域能源系统有一个巨大的优势，可以将“免费能源转移到有用的地方”，即充分利用

当地的可再生能源、剩余能源并废弃能源。因此，中国应大力强调区域能源这一基本理念。联合国最近发布的一份报告显示，到2030年，在全球城市中采用现代区域能源系统，将节约50%的能源，减少60%的排放。这表明，如果地区能源充足，中国将有巨大潜力。⁵⁵

现代区域能源系统在提高能源效率的同时还可保障供暖和制冷的可靠性，提供生活用水服务。但是，目前的区域供暖系统——为长江以北城市提供大规模集中供暖的公共服务——效率低下，且区域制冷系统也基本缺失。就区域供暖输配网络项目而言，清华大学的一项研究表明，最远端用户的舒适需求会浪费掉30%生产总热量。⁵⁶ 造成这种浪费的主要原因是区域供暖系统缺乏自动控制措施。国家试点所采用的全面数字化解决方案可能包括一整套解决方案，如能源计量、液压动态平衡、自动控制、阀门和人工智能操作/管理系统，以及按次收费的规定。

建议

- 制定国家路线图，向清洁能源快速转型，减少区域能源系统的煤炭使用量；
- 建立全面数字化解决方案的国家试点，以更好地满足区域能源系统需求；
- 鼓励发展能源服务企业，推动企业创新，提高综合能源管理，坚持本地化、个性化解决方案；
- 与欧洲企业和机构合作共同开发区域能源系统能力建设和知识共享项目，同时向各级政府宣传区域能源系统的优势；
- 开发智能管道二次系统，通过水力平衡和热量计量等行之有效的方法来提高区域能源系统的整体效率，尤其是在住宅建筑的改造项目中；
- 支持采用本地多种能源，以提高系统的灵活性；
- 对于新开发地区，邀请有经验的公司来审查和优化网络设计，提供特许经营权，并为网络投资提供补贴；
- 建立以产能、消费和通电率为标准的区域能源系统工业收费结构，促进国际投资。

51 《了解能源通行证》，My Life，2018年5月25日，查阅日期2020年4月24日，<<https://my-life.lu/en/understanding-the-energy-passport-10015/>>

52 《什么是“白色证书”？》，Kyos，查阅日期2020年4月24日，<<https://www.kyos.com/faq/white-certificate/>>

53 Xin, Dong, 《央企去年节能超过“十三五”进度要求中小企业节能潜力待挖掘》，第一财经，2017年12月27日，查阅日期2020年4月22日，<<https://www.yicai.com/news/5386986.html>>

54 谢庆裕，《最新调查统计分析显示：52%中小企业不了解碳交易》，南方日报，2014年1月18日，查阅日期2020年4月22日，<<http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2014/0118/28188.html>>

55 《城市区域能源》，联合国环境署，2015年，<<http://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/9317>>

56 《中国建筑节能年度发展研究报告》，清华大学建筑节能研究中心，北京，2017年，查阅时间2020年4月24日。





3. “一带一路”倡议

3.1 将最先进的高效技术和解决方案应用于“一带一路”能源项目

问题

中国企业在“一带一路”项目中使用低能效落后技术，将污染带到了“一带一路”沿线国家，导致拥有先进和可持续方案和技术的欧洲企业普遍参与度不高，同时项目投标缺乏透明度，不利于营造公平、竞争的环境。

分析

中国在已完成的“一带一路”项目投资中，约有三分之二（约500亿美元）投资在能源领域的项目中。⁵⁷ 中国一直倡导建设绿色“一带一路”，⁵⁸ 以促进符合国际标准的可持续发展。⁵⁹ 此外，亚洲基础设施投资银行旨在根据《巴黎协定》，支持可持续能源项目投资，增加亚洲地区清洁、安全、可靠的电力供应，从而为符合总体可持续发展要求的“一带一路”项目提供融资。⁶⁰ 然而，这些能源投资大部分投向了燃煤发电厂，而不是可再生或可持续的发电厂。为了获得市场份额，中国能源巨头通常使用过时的燃煤技术打入无须进行招标环节的发展中国家市场，或进入风险挑战更高的发达国家市场。⁶¹

中国必须避免向“一带一路”国家转移污染解决方案。此外，为欧洲企业创造一个公平的竞争环境，将给“一带一路”带来最先进的项目设计和解决方案，确保满足国际可持续发展标准的要求。

建议

- 确保在“一带一路”沿线国家开展的能源项目在

可持续发展和低碳方面完全符合国际协议；

- 为“一带一路”项目的可持续发展和新技术、新标准提供保障，禁止使用不符合中国“一带一路”“绿化”既定目标的污染技术解决方案；
- 发布“一带一路”能源相关项目可持续发展标准和法规的“最低要求”，并严格执行；
- 制定透明、公正、公开的招标程序，确保在“一带一路”项目中平等对待所有外商投资企业。

57 Eder, Thomas S.和Mardell, Jacob, 《助力“一带一路”》, 墨卡托中国研究中心, 2019年6月27日, 查阅日期2020年4月26日, <<https://www.merics.org/en/bri-tracker/powering-the-belt-and-road>>

58 Goh, Brenda与Cadell, Cate, 《中国国家主席习近平强调“一带一路”建设必须绿色可持续》, 路透社, 2019年4月25日, 查阅日期2020年4月26日, <<https://www.reuters.com/article/us-china-silkroad/chinas-xi-says-belt-and-road-must-be-green-sustainable-idUSKCN1S104I>>

59 《“一带一路”合作：第二届“一带一路”国际合作高峰论坛领导人圆桌会议联合公报》, 外交部, 2019年4月27日, 查阅日期2020年4月26日, <<https://eng.yidaiyilu.gov.cn/qwyw/rdxw/88230.htm>>

60 《能源领域战略：亚洲可持续能源》, 亚投行, 2011年4月18日, 查阅日期2020年4月26日, <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/strategies/sustainable-energy-asia/content/index/_download/energy-sector-strategy.pdf>

61 Eder, Thomas S.和Mardell, Jacob, 《助力“一带一路”》, 墨卡托中国研究中心, 2019年6月27日, 查阅日期2020年4月26日, <<https://www.merics.org/en/bri-tracker/powering-the-belt-and-road>>





碳市场子工作组

子工作组简介

碳市场子工作组的总体目标是推动建立公平且可预期的营商环境，帮助外资企业在公平的营商环境中就脱碳问题进行交流与协作。这些工作内容源于解决气候变化这一背景。该子工作组还希望与中国合作伙伴分享在其他市场积累的碳排放权交易体系相关经验，促进清洁能源领域的发展和合作，同时为中国的低碳和能源转型提供支持。碳市场子工作组是中国欧盟商会能源工作组下设的子工作组，由来自碳市场各个领域的41家会员企业组成，包括项目开发商、碳基金、投资商、律师、审计师、顾问、金融机构以及需要履约的企业。

该子工作组将为中国建立一个运转良好的国内碳市场提供支持，从而减少中国的二氧化碳排放量，并共同解决其他环境问题。鉴于碳排放权交易体系试点已在中国铺开，而且全国碳排放权交易体系计划于2020年启动，子工作组希望从在华欧盟企业的角度开展深入交流并提供建议。

近期发展

中国有信心也有责任转型为低碳发展道路。2018年5月，习近平主席在全国生态环境保护大会提出建设“生态文明”，¹以应对气候变化，推动能源转化，促进可再生能源领域的发展。²目前中国已在不同领域开展多种措施，以实现这些目标。³截至目前，能源和工业政策发挥了极其重要的作用，不过自2010年以来，越来越侧重以市场为基础的工具，

尤其是碳排放权交易体系试点。⁴

自2019年起，生态环境部一直致力于建设国家碳交易体系，建立和改善机构体系，建设基本支持体系，并进行能力建设。⁵生态环境部还推进了《碳排放权交易管理暂行条例》的公开立法程序。

此外，生态环境部还起草了《全国碳排放配额总量设定与分配方案》和《发电企业碳排放权交易技术指南》及相关支持政策和法规，包括针对重点单位温室气体排放的汇报、审查和交易的管理措施。⁶生态环境部还发布了《关于做好2018年度碳排放报告与核查及排放监测计划制定工作的通知》，要求各个省、自治区、直辖市组织重点排放单位继续进行碳排放数据的监控、汇报和核查。⁷

因此，国家碳市场注册体系和交易体系的建设稳步推进。2019年5月，生态环境部发布了《关于做好全国碳排放权交易市场发电行业重点排放单位名单和相关材料报送工作的通知》，要求各省级部门提交碳市场发电行业重点排放单位的资料。⁸这些资料为碳排放注册和交易系统账户、配额分配、碳市场测试运行和线上交易提供了坚实基础。

1 《习近平生态文明思想引领“美丽中国”建设》，新华网，2018年5月22日，查阅日期2020年6月10日，<http://www.xinhuanet.com/politics/xxjxs/2018-05/22/c_1122866707.htm>

2 《推动世界能源转型发展的中国智慧》，人民网，2017年7月3日，查阅日期2020年6月2日，<<http://theory.people.com.cn/n1/2017/07/03/c40531-29377926.html>>

3 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》国务院，2018年3月4日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm>

4 《关于开展碳排放权交易试点工作的通知》，国家发改委，2011年10月29日，查阅日期2020年6月2日，<http://zfs.mee.gov.cn/hjjj/gjfbdjzcx/pwqjyzc/201411/t20141126_292037.shtml>；《碳排放权交易管理暂行办法》，国家发改委，2014年12月10日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2015/content_2818456.htm>；《国家发展改革委办公厅关于切实做好全国碳排放权交易市场启动重点工作的通知》，国家发改委，2016年1月11日，查阅日期2020年6月2日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/201601/t20160122_963576.html>

5 主要工作由生态环境部完成，大部分与发展国家碳排放权交易体系相关，由生态环境部发布，查阅时间2020年6月2日，<<http://www.mee.gov.cn/ywgz/ydqhbh/wsqtz/index.shtml>>

6 《关于举办碳市场配额分配和管理系列培训班的通知》，生态环境部，2019年9月25日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/201909/t20190930_736483.html>；《关于做好2019年度碳排放报告与核查及发电行业重点排放单位名单报送相关工作的通知》，生态环境部，2019年12月27日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/202001/t20200107_757969.html>

7 《关于做好2018年度碳排放报告与核查及排放监测计划制定工作的通知》，生态环境部，2019年1月17日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/201901/t20190124_690807.html>

8 《关于做好全国碳排放权交易市场发电行业重点排放单位名单和相关材料报送工作的通知》，生态环境部，2019年5月27日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/201906/t20190603_705419.html>





与此同时，北京、天津、上海、重庆、湖北、广东和深圳的试点碳市场在减排方面初有成效。试点碳市场的机构体系得到深化，在逐步扩大范围的同时探索优化配额分配的方法；改善碳排放监测、核算方法、汇报和审查的技术规范和数据质量管理；强化协议执行管理等综合措施。⁹ 目前七个试点碳市场的配额交易进展良好，配额现货交易量累积近 3.3 亿吨二氧化碳，截至 2019 年 6 月，累积交易量接近 71.1 亿元。

生态环境部还根据国务院“简政放权、放管结合、优化服务”的相关要求，对中国核证温室气体减排量的交易机制进行改革。¹⁰ 中国核证减排量用于试点碳市场的碳补偿履行协议。截至 2019 年 8 月，约 1,800 万吨二氧化碳用于试点碳市场配额补偿履行协议，相当于目前发行的中国核证减排量总额的 22%。¹¹ 2019 年 6 月，《大型活动碳中和实施指南（试行）》发布，旨在规范大型活动碳中和的基本原则、评估方法及相关要求和流程，并为推进中国核证减排量在大型活动碳中和与生态扶贫中的使用奠定基础。¹²

展望未来，虽然国家碳排放权交易体系毫无疑问取得了进展，但还有一些关键任务有待完成，包括制订法律法规、加快市场基础设施发展、促进适用的报告机制、对重点企业实行核查和碳管理，以及强化能力建设活动。发电行业的模拟交易预计将于 2020 年启动。在强化体系所需的诸多政策和行动中，欧洲企业的参与和经验具有宝贵价值，尤其是为中国碳排放权交易体系面临的潜在挑战找到可行的解决方案。

主要建议

1. 提高中国的国家碳排放权交易体系的温室气体排放数据的准确性、透明度和一致性 2

问题

为确保即将推行的全国碳排放权交易体系能够使用更加准确、透明且一致的数据，中国政府已经采取行动并取得进展，但在法律基础、指导方针和监督管理等方面仍面临挑战。

分析

可靠的温室气体排放数据是任何碳定价政策工具的基础。为提高企业层面的数据可靠性，中国政府于 2013 年至 2015 年间发布了 24 项全国指南，用于规范各行业部门对温室气体排放量的计算和报告。在 2013 年至 2018 年间，碳排放权交易体系下的工业企业根据这些指南，每年都向政府部门核算和提交温室气体排放数据。¹³ 2018 年起，开始推行基于网络的国家温室气体排放数据报送系统，以简化数据传输和管理，并提高工作效率。从国家发改委接管该职责后，生态环境部改进了温室气体排放数据核算方法和报告体系。¹⁴ 尽管已采取行动并取得进展，但挑战依然存在。

准确性：改进监测、报告和核查流程

提高碳排放权交易体系可信度最重要的措施，是制定和实施行之有效且具有问责机制的监管框架，以监测、报告及核查二氧化碳排放量。此外，制定一个公正、有效地解决执法争端的申诉机制也非常重要。以下挑战依然存在：

- 1) 需要为实施监测、报告及核查建立有效的法律基础（包括国家层面的法律措施和技术标准），规范和监督监测、报告及核查过程中的绩效表现，并从法律上规定所有利益相关方的义务和责任。根据 2019 年 4 月颁布的《碳排放权交

9 《我国提前完成 2020 年碳减排国际承诺》，新华网，2019 年 11 月 28 日，http://www.xinhuanet.com/energy/2019-11/28/c_1125283156.htm

10 《国务院办公厅关于印发全国深化“放管服”改革优化营商环境电视电话会议重点任务分工方案的通知》，国务院，2019 年 8 月 1 日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-08/12/content_5420694.htm

11 《中国应对气候变化的政策与行动 2019 年度报告》，第 18 页，生态环境部，2019 年 11 月，<http://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/reports/201912/P020191204495763994956.pdf>

12 《大型活动碳中和实施指南（试行）》，生态环境部，2019 年 6 月 14 日，http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk01/201906/t20190617_706706.html

13 《关于印发第三批 10 个行业企业温室气体核算方法与报告指南（试行）的通知》，国家发改委，2013 年 10 月 15 日，http://www.gov.cn/zwgk/2013-11/04/content_2520743.htm；《关于印发第二批 4 个行业企业温室气体排放核算方法与报告指南（试行）的通知》，国家发改委，2014 年 12 月 3 日，http://www.ncsc.org.cn/SY/tpfjy/202003/t20200319_769745.shtml；

14 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》国务院，2018 年 3 月 4 日，http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm



易管理暂行条例（征求意见稿）》，预计于2019年内出台的与监测、报告及核查相关的立法仍在起草中，尚未发布。¹⁵

- 2) 就监测、报告及核查工作发布的24条技术指南需要进行修改，以应对实践中出现的问题。温室气体排放量的监测、报告及核查与许多工业生产程序有关，包括一些相当复杂的工业部门，如化工、石化、钢铁和水泥部门，这些部门需要明确和定义各类因素、范围、方法和公式。自首个指南发布以来，温室气体排放测量工作已经实施数年，这些工业部门的制造企业根据自身经验提供了大量切实反馈和建议，在修改技术指南时应将这些反馈和建议考虑在内，这样有助于顺利启动全国性的碳排放权交易体系。
- 3) 需要加强对核查机构绩效的监督。聘请独立第三方来帮助政府核查企业所报告的温室气体排放数据是一种常见做法。核查机构的专业性、合规性和技术能力将在很大程度上影响核查结果的可信度。考虑到全国性碳排放权交易体系第一阶段将覆盖7,000家企业，对核查机构的需求量会非常大。但是，由于缺少统一的国家规则，目前每个省都根据自己的标准选择核查机构。《碳排放权交易管理暂行条例》指出，中央政府将披露一份公认的核查机构名单，并将核查所需经费纳入中央预算安排，但未披露更多细节。¹⁶
- 4) 企业在监测、报告及核查方面的能力仍有待提高。作为参与监测、报告及核查过程的最重要利益相关方，企业必须了解如何在自己的工厂或设施中应用相关技术指南，以及如何应对核查机构和政府部门的要求。尽管已经为企业开展了大量监测、报告及核查培训，但由于该流程非常复杂且需求频繁变化，仍需进一步加强企业的能力建设。

透明度：促进在企业层面共享和公开与气候相关的信息

市场的高效运作依赖于畅通的信息沟通渠道、明确的规则以及严格的监督机制。因此，碳市场工作组倡导提高市场信息的透明度。

令人鼓舞的是，《碳排放权交易管理暂行条例》第五条规定，国务院生态环境主管部门应当组织定期公布碳排放权交易信息和各年度重点排放单位提交的碳排放配额完成情况。¹⁷ 如果将该条款纳入条例的最终版本，中国碳市场的透明度和可信度将得到显著提升。

监管机构应根据严格制定的制度开发透明的平台，并允许不受限制地查看有关交易、排放和合规的完整数据。此举有助于健全碳排放权交易体系的环境和金融系统，提振企业的信心。这也相当于一层附加审查，能够早发现系统风险。

此外，受监管的企业需要关于供求失衡及二氧化碳排放相关的市场信息，以制定和实施完善的合规策略。在获取发电信息方面，应便于用户操作，对于有大型设备设施受全国碳排放权交易体系监管的企业，应避免从“内幕信息”中获利。

政府强制企业披露温室气体排放信息，再加上国际非政府组织为促进气候数据公开所做的努力，导致近来越来越多的企业关注这一问题。然而，气候相关财务信息披露工作组的最新审查结果表明，气候相关财务披露工作仍处于起步阶段。¹⁸ 企业也处于评估气候变化对其业务和战略影响的起步阶段。对于认为气候相关问题对运营不重要的企业，应鼓励他们披露有关治理和风险管理实践的信息。

一致性：整合国家和省级温室气体排放监测、报告及核查工作

尽管中国大多数碳排放权交易体系试点地区取得了重大进展，但仍有一项不容忽视的挑战：如何将试

¹⁵ 《碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）》，生态环境部，2019年4月3日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/hdjl/yjzj/wqzj_1/201904/t20190403_698483.shtml>

¹⁶ 《碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）》，生态环境部，2019年4月3日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/hdjl/yjzj/wqzj_1/201904/t20190403_698483.shtml>

¹⁷ 《碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）》，生态环境部，2019年4月3日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.mee.gov.cn/hdjl/yjzj/wqzj_1/201904/t20190403_698483.shtml>

¹⁸ 《气候相关财务信息披露工作组：2019年现状报告（2019年6月）》，气候相关财务信息披露工作组，2019年5月31日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.fsb-tcfd.org/publications/tcfd-2019-status-report/>>



点市场的关键特征整合到即将推行的全国碳排放权交易体系中，包括建立统一的监测、报告及核查体系。最初，每个试点市场都制定了自己的监测、报告及核查法规和标准，反映了各个地区的具体情况。目前的挑战在于如何确保顺利过渡到国家体系。

另一个重大挑战是如何成功整合国家温室气体在线报告系统和省级温室气体在线报告系统。对于全国碳排放权交易体系，温室气体排放数据的数字报告系统最为有效和适用。但是，多个省份已经建立了在线报告平台，企业通过该平台手动向政府部门提交温室气体数据。因此，必须在数据转换方面解决这种整合问题。

除了整合国家和省级体系外，考虑到生态环境部在环境污染数据核算和报告方面的优势和经验，工作组建议尝试通过更加统一和高效的方式整合企业的各种数据。

建议

- 促进温室气体排放数据核算、管理和优化方面的知识共享；
- 大力推广制造业、建筑业和家庭住户温室气体减排解决方案；
- 企业层面提高温室气体数据的可信度以及核算方法的透明度；
- 完善有关温室气体排放数据核算和管理的法规、指南和工具。

2. 加强全国碳排放权交易体系与其他相关政策工具的协调和互利

问题

为更有效地同时实现空气质量、能源开发和碳排放目标，中国实施了许多不同政策机制，但这些政策机制难以精简，将碳排放权交易体系纳入建设生态文明社会的政策路线图时，难以尽早确认它们的协同效益。

分析

碳排放权交易体系本身在成本和分配影响处于可接受范围的情况下，可能会以规定的速度和规模实现

全球变暖“远低于2°C”¹⁹的巴黎目标。从理论上讲，仅仅依靠碳定价不合理且不可行，因为还需要其他完善的政策相互补充。与现有市场和政策失灵相关的所有问题都会影响决策过程，如果这些问题得不到妥善解决，将有损碳排放权交易体系和其他政策措施的有效性。

一些可以解决这些问题的补充性政策包括：引入不同的市场机制和表现标准；对城市设计、土地和森林管理以及基础设施投资设立新规则；利用金融工具促进私营领域的参与；以及降低碳技术和项目的风险加权资本成本。这些政策与碳价格的制定将在碳排放权交易体系中一起发挥作用，并将减少与降低排放有关的费用。

中国碳市场利益相关者目前面临的体制难题也是需要解决的问题。自2011年以来，国家发改委一直在推动碳排放权交易体系从试点阶段进入到国内市场。2017年年初，国家发改委、财政部和国家能源局联合推出了名为“绿色电力证书交易”的项目，旨在以市场交易取代对可再生能源的财政补贴。²⁰ 2016年，国家发改委在四个省启动了能源补贴交易试点项目，以实现能源总消耗量的控制目标。²¹ 即使有了这种新的交易机制，环境污染交易仍然在生态环境部的政策范围中。因此，建议同时实施各种基于市场的政策，继续坚持这种做法将对环境领域的发展带来巨大有利影响。

值得注意的一个重要变化是，截至2018年3月，应对气候变化的职能已从国家发改委转移到生态环境部。²² 这更有可能确保温室气体减排工作与环境污染控制工作的协调一致，并且借助环境监督和调查工作组的支持，生态环境部应对气候变化司在执行相关法律法规方面的能力会得到增强。

19 《巴黎协定》，联合国气候变化框架公约，2019年10月22日，查阅日期2020年6月2日，<<https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>

20 《关于试行可再生能源绿色电力证书核发及自愿认购交易制度的通知》，国家发改委、财政部和国家能源局，2017年2月3日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-02/03/content_5164836.htm>

21 《关于开展用能权有偿使用和交易试点工作的函》，国家发改委，2016年7月28日，查阅日期2020年7月2日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/21/content_5110262.htm>

22 《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，中央人民政府，2018年3月4日，查阅日期2020年5月28日，<http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm>



在这一方面，工作组可以发挥积极作用，与中国合作伙伴分享欧盟在类似的一体化市场政策方面的经验。

建议

- 促进和支持能源、环境和气候变化在不同相关政策领域的协调；
- 加强不同政府部门之间在用能权交易、碳排放交易、绿色证书交易和环境污染许可证交易方面的协调；
- 促进对协同效益开展系统性研究，以确保政策协同的可行性和有效性。

3. 鼓励中国政府与欧洲各国政府、民间社会和企业一道根据《巴黎协定》的目标加强行动



问题

中国尽管最近取得了一定成绩，但依然需要与欧洲合作伙伴协作，以共同实现《巴黎协定》设定的目标。

分析

气候变化要求在全球范围内采取集体行动，因为大多数温室气体会在全球范围内逐渐累积并混合。此外，任何单位、个人、团体、企业或国家的排放均会影响其他单位。国际气候变化谈判传统上是在国家层面推动的，但巴黎协定缔约方大会使各方认识到，地方政府、城市、民营企业和民间社会可以而且应该发挥重要作用。²³《巴黎协定》于2016年年底生效。²⁴作为一个长期的协定，它本身就是一个保证，有助于增强各方参与控制气候变化整个过程的决心。幸运的是，《巴黎协定》有让各国重返谈判桌并提出新计划的机制，²⁵但落实这一机制则需要所有人的共同努力。

只有通过坚定的集体行动，才能实现全球气温升高

幅度保持在1.5°C至2°C之间的目标。根据国际能源署发布的《全球能源和二氧化碳现状报告》，2018年能源需求量上涨导致全球二氧化碳排放量较历史最高值331亿吨提高了1.7%。虽然所有化石燃料的排放量均有所增加，但排放量增长的近二分之一来自电力部门。仅煤炭发电的二氧化碳排放量就超过了100亿吨，而且主要来自亚洲。中国、印度和美国占排放量净增长的85%，而德国、日本、墨西哥、法国和英国的增长率有所下降。²⁶面对这一形势，各国急需采取进一步的行动并提早削减碳排放，私营部门、地方政府和民间社会也需积极地提早行动。

欧盟和中国在应对气候变化方面保持长期合作，并同意进一步加强共同行动。自2005年以来，中欧气候变化伙伴关系为合作与对话提供了高层次政治框架。²⁷2010年联合声明明确了这点，2015年联合声明和2018年领导人会晤联合声明强调了这点。²⁸

建议

- 利用中欧碳市场合作项目、中欧能源合作平台分享减少温室气体排放量的最佳做法；
- 与欧盟各级政府部门开展合作，根据《巴黎协定》加强行动，实现温室气体减排目标，特别是中国国家自主贡献率和“十三五”规划所强调的改革目标，让中国加入全球清洁能源转型和低碳发展行动；
- 为中国和欧盟的行业和企业建立开放且适合营商的市场，并纳入绿色中国政策议程，提供联合解决方案。

4. 在设计国家碳排放权交易体系分配机制时考虑市场流动性

问题

中国试点碳排放权市场中的重点排放企业经常需要面对流动性差或没有流动性的问题，而且由于配额分配基准线不明确等问题造成他们在每年的大时

23 2017年6月1日美国气候联盟的成立正是利益相关方和社会各界共同努力的一个例子。《美国各州联盟实现巴黎协定承诺》，金融时报，2017年6月6日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.ft.com/content/27c5bad2-4895-11e7-919a-1e14ce4af89b?mhq5j=e3>>

24 《通过巴黎协定》，联合国气候变化框架公约，2015年，查阅日期2020年6月2日，<<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>

25 《巴黎协定》的承诺和审查机制旨在确保和提高缔约方之间的决心，是保证全世界坚持低排放道路的关键。

26 《全球能源和二氧化碳现状报告》，国际能源署，2019年3月，查阅日期2020年6月5日，<<https://www.iea.org/reports/global-energy-co2-status-report-2019/emissions>>

27 《第八次中国欧盟领导人会晤联合声明》，外交部，2005年9月5日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.fmprc.gov.cn/ce/cebe/chn/zozyzcwj/celdr/t541016.htm>>

28 《中国同欧盟的关系》，外交部，2019年4月，查阅日期2020年6月2日，<https://www.fmprc.gov.cn/web/gjhdq_676201/gjhdqzz_681964/1206_679930/sbgx_679934/>





间里不知道需要买入或卖出多少配额，造成交易量集中在履约截止日期前，并且价钱偏高，导致有配额缺口的企业被迫高价买入配额。

分析

碳市场的目标是利用市场机制优化资源配置，从而实现二氧化碳减排。健康的流动性虽然并非最终目标，但它是碳排放权交易体系取得成功的必要条件。

试点区历史数据表明，所有试点区的市场流动性都很低。²⁹ 工作组观察到流动性主要存在三个问题。

首先，流动性集中在上半年，尤其是履约的截止日期前的几个月，重点排放企业无法在任意时间通过市场来管理在碳市场中的风险。造成这种问题的原因之一是，碳市场的主要参与者是重点排放企业，流动性缺少不了他们的参与。他们做出交易决策前，首先需要尽早了解他们将会获得多少免费配额。在试点阶段，市场参与者时常难以及时获得此类信息，因为市场最高限额（市场配额总数）一般在接近履约期限时才会确定，所以交易也都集中在这个时间段。

其次，影响公司免费配额的另一个计量标准是一个地区的最高限额和基准，但某些试点地区的这一指标仅在履约期限的几周前公布。因此，碳市场作为国家推行的实现温室气体减排的工具赋予了企业新的风险（碳合规成本），却没有提供一个有效的工具来管理这个风险。这种情况对于需要买入配额的重点排放企业尤其不公平，因为虽然在履约截止日期前流动性会增加，但是大多数时候也会带来价格的上涨，有时涨幅惊人。更糟糕的情况是履约实体最终未能买到足够的配额，使他们面临罚款、信用评级和公共关系恶化。

第三个问题是如果履约截止期前的流动性仍然严重不足，地方监管机构不得不组织临时的拍卖来帮助企业合规。临时修改市场规则会极大损害市场的完整性和信誉度，对于遵最初规则的企业也不公平。

29 《试点碳市场流动性较差，碳价发现机制尚未形成》，碳排放交易网，2020年2月29日，查阅日期2020年6月2日，< <http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2020/0229/68490.html>>

建议

- 以清晰透明的方式尽早公布额度配额分配方案等影响企业在碳市场履约的相关规则与数据。

5. 向市场引进机构投资者交易账户，以改善流动性和降低风险

问题

如果没有机构投资者促进交易，潜在买家就会面临极高的合规风险。

分析

机构投资者有利于市场流动性，并在整个履约周期内开展交易活动，以减少参与碳排放企业的流动性和价格风险。韩国碳排放权交易体系就是一个最初只有履约实体可以参与市场的例子。由于这一限制，在预计市场紧缩时，大部分履约实体就不愿出售多头头寸，即便出售，一般也只在履约周期的最后阶段。这种方法导致一年内的流动性很低，履约企业在现货市场很难或无法对冲头寸。此外，流动性低还会降低价格信号的强度，增加因履约周期后期更正造成的价格风险。

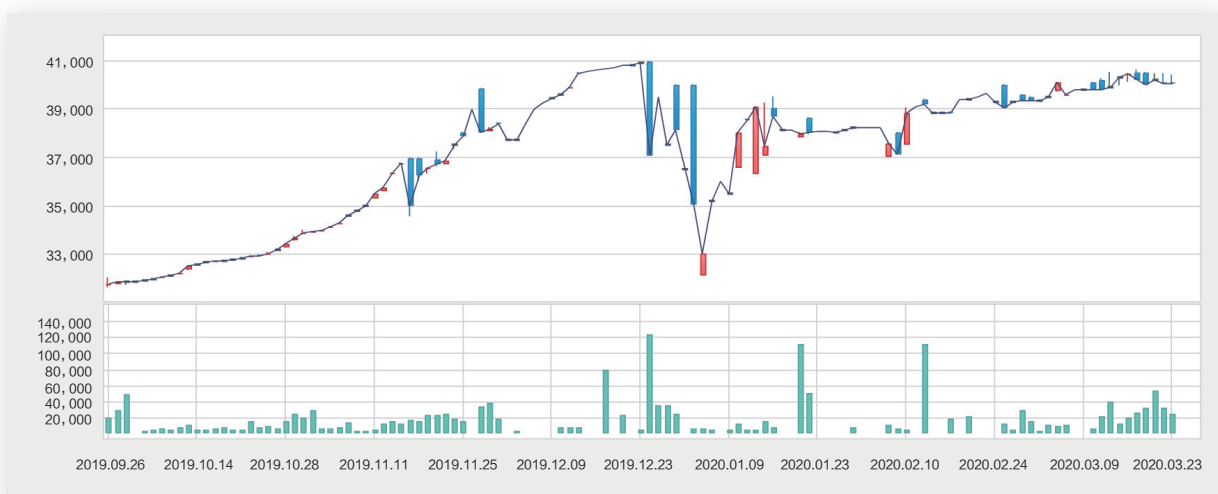
韩国监管机构认识到了这个问题，通过向市场引入特定的金融机构以及限制配额交易以鼓励长期碳排放企业出售多头头寸来解决这一问题。因此，流动性得到明显改善。

中国碳排放权交易体系试点区域全都允许机构投资者参与，促进了流动性，并让碳排放空头企业可以在履约期限之前满足合规需求。这样降低了价格和合规风险，并且企业可以在履约年度内持续管理合规义务，就像大部分欧盟碳排放权交易体系中的企业那样。中国碳排放权交易体系试点的积极作用恰好又说明了在碳排放权交易体系初期加入机构投资者的好处。

建议

- 鼓励合格的机构投资者参与国家碳排放权交易体系；
- 考虑引入做市商，允许其开展配额交易业务，并在每个交易日达到保证的买入 / 卖出量时提供激





来源：韩国证券期货交易所。韩国碳配额 KAU19 在引入金融机构后淡季（履约期限 2020 年第二季度）呈分布式流动性。³⁰

励（例如减少或免除交易费）；

- 增强碳排放权交易体系的完整性和稳定性，将最小交易量增加至 1,000 吨，以避免流动性较低时出现过度波动；
- 限制投机，禁止个人参与。

6. 建立自动匹配体系以减少价格操纵风险

问题

买方和卖方之间不能自动匹配增加了市场价格操纵和交易双方不匹配的可能性。

分析

试行方案中的大部分交易平台都未采用买价和卖价自动匹配的方法。在某些情况下，有可能接受第二买价或卖价，留下了价格操纵和规避交易规则的潜在空间。

市场参与者还可以绕开交易所对于场外大宗交易要求，并使用线上现货产品交易来完成双方事先达成的双边交易，从而扭曲了市场价格。另外，手动确认每笔已挂卖单或买单的匹配单容易导致同时进行买卖双边操作的人为错误，而且减缓了交易活动频率，阻碍了市场流动性。湖北碳排放权交易中心采用了自动匹配交易平台。这一平台极大改善了交易

者体验，同时阻止了上述非正规的交易活动，降低了所有参与者的合规风险，并增强了市场的健康发展。

建议

- 强制要求买入价和卖出价自动匹配，以减少价格操纵风险，为交易者带来更多便利；
- 为场外即期交易与远期交易引进设计良好、透明的结算程序。

³⁰ 每日 / 收盘价格，韩国证券期货交易所 KAU19，2020 年 3 月 23 日，查阅日期 2020 年 6 月 2 日，<<http://global.krx.co.kr/contents/GLB/05/0506/0506030102/GLB0506030102.jsp>>

时装与皮具工作组

主要建议

1. 修改《产品质量法》

1.1 取消“不合格产品”这一笼统概念并引入“安全产品”的定义，明确以是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及实施行政处罚的依据

- 去除“不合格产品”一词，取而代之引入“安全产品”的定义；
- 正确定位推荐性标准，明确推荐性标准不能作为行政处罚的依据。

1.2 明确企业对安全产品不符合企业声称的质量标准只承担民事责任，并允许企业通过除产品标识以外的方式向社会公开产品的质量标准信息

- 明确企业对安全产品不符合企业声称的质量标准仅应承担民事责任，不应受到行政处罚；
- 允许企业通过除产品标识以外的方式向社会公开产品的质量标准信息。

2. 修订强制性国家标准《GB18401—2010 国家纺织产品基本安全技术规范》

- 遵循《强制性国家标准管理办法》要求的复审周期尽早启动对《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》的修订工作；
- 增加其他对人身健康和生命财产安全相关的化学安全指标要求，与国际市场要求接轨，全面保护消费者安全；
- 移除非安全性的染色牢度和异味的要求（可在推荐性国家标准或行业标准中要求）；
- 加紧完善对纺织行业原材料相关基本安全技术规范的制定或修订工作。

3. 出台《电子商务法实施细则》厘清不同形态电子商务平台售假的法律責任并促进行业自治

- 制定电子商务法实施细则对社交平台的售假责任进行规制，抑或制定指导性意见或推荐性行业标准；
- 根据不同的搜索方式、信息展示渠道、用户接入方式、付款结算等技术特点等不同平台（如普通电商和社交媒体）进行分类监管；
- 删除《电子商务法》第43条反通知条款；
- 重视和尊重权利人与平台达成的有效的知识产权保护模式；
- 出台相关政策敦促对于规制售假不力甚至放纵的平台或者社交媒体加大对售假者的处罚力度并鼓励开展与权利人合作的社会治理和监督；
- 进行充分的社会调查，收集行业观点以制定电子商务法实施细则。

4. 在制定与个人信息相关的法规和规章时切实考虑平衡商业发展和消费者信息保护之间的关系

- 宜参考《个人信息安全规范》相对成熟的要求，将当前待定标准或法规中零散的要求





转化为统一连贯的规定，确保使用相同的定义、法律概念和立场，以及相关技术和组织形式；

- 对各类经营者实行分类监管，尤其应当坚持《网络安全法》的立法精神对于一般电子商务经营者和关键基础设施运营者的分类监管；
- 对于一般性电子商务经营者鼓励和促进企业和行业进行合理自治；
- 通过立法优先管理并加强监管通过互联网收集用户个人信息的企业与组织，以保障消费者和公民对于个人信息被搜集、使用、分享的知情权、拒绝权和删除权；
- 充分考虑跨国公司集团内部日常的管理架构和数据分享的需求，通过内部合同和企业承诺进行合理和有效的事中监管，避免影响外资企业在中国投资的积极性和其他负面影响，造成加速全球供应链从中国转移出去的不利后果。

5. 明确《外商投资法实施条例》第十四条的含义，并明确外资企业不适用高于强制性标准的技术要求的情况

- 明确《外商投资法实施条例》第十四条以消除歧义；
- 除外商投资企业公开标准的技术要求高于强制性标准的相关技术要求外，政府有关部门不得对外商投资企业强制或者变相强制适用推荐性标准。

工作组简介

伴随中国经济的转型和中产阶级这一拥有更多可支配收入的群体的扩张，针对更高端、更精美消费品的需求也大幅上涨。中国内地奢侈品市场在2019年延续了过去的强势表现，市场整体销售额增长了26%达300亿欧元。从全球看，中国籍消费者对全球个人奢侈品市场持续性增长的贡献率达到90%，占全球个人奢侈品消费总额的35%。有利的政策加上国内外价差缩小也进一步刺激了中国奢侈品市场本土消费的增长。¹

时装与皮具工作组成立于2016年，目前包括十一家欧洲时装与皮具品牌企业，在中国经营着近40个世界知名品牌的高档进口服装服饰、皮具箱包与鞋类产品。工作组设立的初衷是代表高端消费品行业就企业共同面临的因“不合格产品”概念笼统宽泛“误伤”美好的时装皮具产品、职业打假人牟利索赔恶化营商环境以及中外标准协调、实验室监管等问题与有关法律、法规、政策、标准制定者及执法

者建立有效沟通与交流。工作组成立以来，积极推动相关立法的进程，为建立良好有序的市场经营环境、保护消费者合法权益建言献策。

时装与皮具工作组会员企业不仅通过向消费者提供多样化、精美、高端的产品来满足人们不断提升的生活追求，更致力于创建注重安全、环保和创新的行业环境。此外，时装与皮具行业正日益成为中国的一部分，该行业的外资企业在中国开展生产经营活动的同时，也将协助提速中国时尚产业的全球化进程。

近期发展

工作组涉及以下行业：纺织，服装，皮具，高端消费品，其主要法律法规的发展情况包括：

1. 《消费者权益保护法实施条例》

据工作组观察，尽管在2018年和2019年连续两年都被列入到国务院立法工作计划中，但截至2020年3月底《消费者权益保护法实施条例》（下文称《消法条例》）仍未得以出台。《消法条例》立项启动于2015年，在第一次网上公开征求意见中就收

¹ 中国奢侈品市场延续强势增长，Z世代将成为未来消费主力军，贝恩公司，2020年1月8日，查阅日期2020年4月4日，<https://www.bain.cn/news_info.php?id=1013>





到1665条反馈，在之后的四年中更经历了几十轮座谈研讨，立法难度可见一斑。² 但是，作为一部细化、完善并指导消法实施的法规，《消法条例》意义重大，不可或缺。根据发布的国家市场监督管理总局2020年立法工作计划，市场监管总局将继续配合立法机关推进《消法条例》的立法，工作组期待条例早日出台。

2. 涉及“职业打假”问题的政策变化

困扰工作组多年的“职业打假”问题（详见时装与皮具工作组往年建议书），³ 随着近一两年政策上的改变和执法手段的加强发生了很大改观，国家明确的态度和立场让职业打假人案件数量急剧下降。对于滥用惩罚性赔偿进行牟利的职业打假人是否适用消法中的消费者身份，尽管《消法条例》因尚未出台未能给予明确答复，但在2019年12月2日市场监管总局发布的《市场监督管理投诉举报处理暂行办法》中明确指出为“非生活消费需要”的购买等情形发起的投诉，⁴ 市场监管部门不予受理，从而宣告通过恶意投诉牟利的大门关闭。

3. 与标准化工作相关

从2019年初开始，市场监管总局、国家标准化委员会等部门联合出台了多部有关标准管理的办法、规章^{5、6和7}，进一步明确了各类标准的制定、实施和监督管理。其中，将于2020年6月1日生效的《强制性国家标准管理办法》⁸ 更加明确了外资企业与内资企业平等参与强制性国家标准的制修订工作，并明确了任何组织，公司及个人等都可以提出强制制修订的立项建议，这为工作组下一步推动强制性国家标准《GB18401-2010国家纺织产品基本安全技术规范》的修订工作提供指引。

2 《消费者权益保护法实施条例》之立法现实、误区与平衡，李希盛，中国质量新闻网，2019年7月29日，查阅日期2020年4月3日，<http://www.cqn.com.cn/ms/content/2019-07/29/content_7361722.htm>

3 参见《欧盟企业在中国建议书2018/2019》及《欧盟企业在中国建议书2019/2020》主要建议2

4 《国家市场监督管理总局令第20号》，市场监管总局，2019年12月2日，查阅日期2020年4月4日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/201912/t20191202_308963.html>

5 国家标准化管理委员会 民政部关于印发《团体标准管理规定》的通知，国标委，2019年1月9日，查阅日期2020年4月4日，<<http://www.sac.gov.cn/sbgs/flfg/fl/sjbzdf/202003/P020200318543473734066.pdf>>

6 《强制性国家标准管理办法》，国标委，2020年1月6日，查阅日期2020年4月4日，<http://www.sac.gov.cn/sbgs/flfg/fl/sjbzdf/202003/t20200318_346291.htm>

7 《地方标准管理办法》，国标委，2020年1月16日，查阅日期2020年4月4日，<http://www.sac.gov.cn/sbgs/flfg/fl/sjbzdf/202003/t20200318_346292.htm>

8 《强制性国家标准管理办法》解读，国标委，2020年1月17日，查阅日期2020年4月4日，<http://www.sac.gov.cn/sxxgk/zcjd/202003/t20200318_346287.html>

同时，工作组也观察到《外商投资法》⁹ 及《外商投资法实施条例》¹⁰（下文简称《实施条例》）在制定过程中对外资企业就标准适用及执行方面试图予以澄清，但较遗憾的是，《实施条例》的生效版相较其征求意见稿¹¹ 未能更明确地说明不得强制外资企业执行高于强制性国家标准的情形。此问题在后文“主要建议5”中有详细说明。

4. 《产品质量法》

2019年《产品质量法》（下文简称《产法》）的修订工作全面启动，这部制定于1993年的法律将要迎来它的脱胎换骨。在国家经济实力增强，人民群众生活水平提高，市场创新日新月异的今天，《产法》的修订势在必行。修法将以满足人民群众对美好生活的向往、对高质量产品的需求为出发点，以筑牢产品安全底线、促进产品质量提升为目标，以使市场在资源配置中起决定性作用、更好发挥政府作用为方向，以落实企业质量安全主体责任为根本，以创新监管机制、优化市场环境、完善责任体系为重点，使《产法》成为维护质量安全的重要保障。¹² 根据市场监管总局2020年的立法工作计划，¹³ 《产法》修法送审稿有望今年完成，工作组将继续保持关注并积极参与有关立法的意见征集。

5. 市场监管的部门规章

除以上提到的法律法规，市场监管总局在2019年还出台了两部与产品监管相关的部门规章值得行业关注，即《消费品召回管理暂行规定》¹⁴（下称《召回规定》），《产品质量监督抽查管理暂行办法》¹⁵（下称《抽查办法》）。这两部法规都自2020年1月1日起实行。

9 《中华人民共和国外商投资法》，司法部，2019年3月18日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.chinalaw.gov.cn/Department/content/2019-03/18/592_230773.html>

10 《中华人民共和国国务院令 第723号》，中华人民共和国中央人民政府，2019年12月26日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>

11 见《中华人民共和国外商投资法实施条例（征求意见稿）》第16条，中华人民共和国中央人民政府，2019年11月2日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.gov.cn/hudong/2019-11/02/content_5447867.htm>

12 《产品质量法》修订工作全面启动，市场监管总局，2019年4月25日，查阅日期2020年4月6日，<http://www.samr.gov.cn/xw/zj/201904/t20190425_293135.html>

13 《市场监管总局关于印发2020年立法工作计划的通知》，市场监管总局，2020年3月17日，查阅日期2020年4月3日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/26/content_5495857.htm>

14 《国家市场监督管理总局令 第19号》，市场监管总局，2019年11月21日，查阅日期，2020年4月6日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/zlfzj/201912/t20191220_309337.html>

15 《国家市场监督管理总局令 第18号》，市场监管总局，2019年11月21日，查阅日期，2020年4月6日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/201911/t20191126_308823.html>





按照《召回规定》，实施召回的消费产品指“消费者为生活需要购买、使用的产品”，自然包括服装、箱包、鞋履等产品。同时，规定把消费品缺陷界定为“危及人身、财产安全的不合理危险”，在实操中既会以强标的符合性作为判定标准也可能涉及强标以外的其他不合理危险，因此如何对“不合理的危险”进行判定仍需进一步明确。

《抽查办法》的出台首先解决了市场监管总局成立后，并存在流通领域和生产领域的两套产品监督抽查机制融合统一的问题；其次，办法还明确了网络抽样的做法与要求，顺应了电子商务蓬勃发展产生的新监管需求；并对复检机构与初检机构不得为同一机构作出明确要求。工作组对这些制度上的进步表示欢迎和赞许。

与此同时，工作组也对办法能否在地方执法中得到正确理解与严格贯彻有些担忧，例如，“购买检验样品”是否限定当场购买，因为在目前的地方执法中存在抽检人员当场不购买抽样样品，而待检测结果得出后（特别是对企业不利的结果）再与企业讨价还价的现象，最终便不了了之。此外，办法中提出的“抽检分离制度”（见办法第9条）¹⁶可以被理解为抽查人员和检验人员不得为同一人，而实操中更为公正透明的做法应是抽样与检验机构的分离。。

主要建议

1. 修改《产品质量法》 3

1.1 取消“不合格产品”这一笼统概念并引入“安全产品”的定义，明确以是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及实施行政处罚的依据

问题

现行《产品质量法》使用未经明确定义且未有明确衡量标准的“不合格产品”的笼统概念，导致有限的行政资源不能针对市场上出现的对人体生命安全有危险或威胁的产品进行打击，而是大量耗费在不合格产品（安全但不达标的产品）的监管上，不能真正地保护消费者的安全和利益。

分析

现行《产法》使用“不合格产品”的概念，并规定了企业因“以不合格产品冒充合格产品”¹⁷的行为所需承担的法律 responsibility。然而，《产法》并未就“不合格产品”给予清晰定义及衡量标准，直接导致“不合格产品”一词因不同主体，不同标准和在不同情形下（产品存在特殊情况等）产生不同的理解及判定。因此导致企业、消费者及各级执法部门因不同理解而产生冲突，企业在合规方面困扰重重，正常经营受到很大干扰。

同时，这亦不符合《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》的约定。例如，产品违反了明示的推荐性标准会被认定为“不合格产品”而企业因此会受到行政处罚，推荐性标准在实施中发挥了强制性标准的作用，这超出了《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》允许使用强制性标准的范围，即限于涉及国家安全、欺诈行为防范、安全、卫生及环保。

目前，大部分国家都是以产品是否损害人身或财产安全作为衡量产品是否合法的标准。消费者在购买和使用商品时首先考虑的也是产品是否是安全的。对比中外在产品质量监管方面的侧重点和做法，欧美等发达国家更多以产品安全性指标作为监管重点。以纺织品为例，欧洲关于纺织品安全性的指标，来自于欧盟《一般产品安全指令》（下称GPSD）¹⁸和《REACH法规》¹⁹，其中有对致癌、致诱变、致生殖毒性、致敏、致内分泌紊乱、环保等上百种化学指标；而在中国，纺织品的化学指标相对较少，仅有两项关于致癌化学物质（即偶氮和甲醛）的指标。安全性指标的缺失，导致市场监管抽查更多集中在产品的物理性指标（此等物理性指标常见于各类推荐性国家标准或行业标准中），使得有限的政府行政监管资源没能被最优化地使用在保障消费者生命健康安全方面。同时，政府的监管导向限制了企业的技术创新和行业的进步，因为企业一旦固步于满足监管抽查的指标（行业标准或推

17 见《产品质量法》第十二条，全国人民代表大会，2019年1月7日，查阅日期2019年5月6日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/201906/t20190625_302770.html>

18 《一般产品安全指令》，欧盟委员会，2018年1月11日，查阅日期2019年5月13日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32001L0095>>

19 《REACH法规》，欧盟委员会，2016年8月24日，查阅日期2019年5月13日，<http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/reach_en.htm>

16 同上。





荐性国家标准），便不愿再花大力气搞技术创新。

因此，工作组建议《产品质量法》引入“安全产品”的定义，明确以是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及处以行政处罚的依据。

新《标准化法》²⁰明确强制性国家标准必须执行，同时鼓励采用推荐性标准，并且将实施行政处罚的情形限于产品不符合国家强制性标准的情形。工作组认为，这是落实《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》的重要一步，同时也为《产品质量法》的修订指明了方向。工作组欢迎新《标准化法》对推荐性标准的准确定位，也据此建议《产品质量法》在修订时，衔接新《标准化法》，归还推荐性标准之“推荐性”的属性，解决企业在适用推荐性标准时遇到的困境：

第一种困境：现有推荐性标准数量巨大，体系复杂（包括地方标准、行业标准等体系），甚至存在不同标准规定相互间不衔接或矛盾的情况，企业准确找到适用的推荐性标准困难且负担沉重。

第二种困境：推荐性标准虽多，却依然不能涵盖具体产品的某些特殊性。例如，被背提包产品广泛选为产品执行标准的《QB/T1333背提包》对于产品色牢度的概括性评判标准一度未考虑绒面革材质的特殊性，这导致国内诸多资深检测机构对绒面革材质背提包的色牢度是否符合标准在判定上出现了明显相左的意见，部分企业因此受到了行政处罚，并为职业索赔人恶意购买并索要巨额赔偿提供了依据。直到2018年，该推荐性标准历时8年以后，才在修订版中对绒面革材质的特殊性予以特别规定。鉴于推荐性标准数量繁多，靠企业或其他社会力量推动推荐性标准的修改，从而使之对所有产品的特殊性进行考量，实为不可能完成之任务。因此，依据推荐性标准执法并实施行政处罚是不科学的。

第三种困境：将推荐性标准作为行政处罚依据反

而阻碍企业在产品质量和生产上进行创新与提升。推荐性标准中不乏对具体产品具体属性的要求及判定方法，具有明显的依附于现有产品、原材料与技术的特征。而在实现可持续发展、“金山银山不如绿水青山”的指导思想下，实际有不少企业大力投入，进行原材料、工艺、技术等创新。同样是前述所举例中，企业技术创新选用对人体无害而对环境友善的天然着色剂来替代人工化学合成着色剂（却因部分具体属性指标无法满足推荐性标准而）可能面临行政处罚、遭受职业索赔人滥用惩罚性赔偿牟利之风险。企业为了避免风险，将选择不再创新提升，继续使用着色性强（而有害物质可能不符合相应限量规定）的人工着色剂，反而阻碍了产品质量的创新与提升，不利于创建和维护绿色无害的自然环境。工作组认为这是有违《产品质量法》促进产品质量提升的初衷的。

在上述对于第二种、第三种困境所举例中，若《产品质量法》将推荐性标准定位于推荐性及参考性的，而以相关产品或其描述是否实际误导消费者并且对消费者造成损失为依据进而确定企业是否应当承担民事赔偿责任，则更符合中国法律制度包括行政处罚法所秉承的公正、与行为损害的法益相适应的原则。这样的法律适用将给予企业自主创新、提高产品质量的空间，也符合当下政府工作改革简政放权、放管结合、优化服务的宏伟蓝图。

建议

- 去除“不合格产品”一词，取而代之引入“安全产品”的定义；
- 正确定位推荐性标准，明确推荐性标准不能作为行政处罚的依据。

1.2 明确企业对安全产品不符合企业声称的质量标准只承担民事责任，并允许企业通过除产品标识以外的方式向社会公开产品的质量标准信息

问题

当产品不符合声称的质量标准时，企业其实违反了其与消费者之间的购买合同或契约，我国相关法律如《合同法》和《消费者权益保护法》等已对此情

20 《标准化法》，全国人大，2017年11月4日，查阅日期2020年6月23日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031606.htm>





形中企业应承担的民事责任予以明确规定，再加以行政处罚既耗费大量行政资源又给企业带来过重负担，不能起到鼓励生产创新、促进产品质量提高的作用。

分析

产品不符合企业声称的质量标准（推荐性标准），但仍符合安全产品的定义（即符合国家强制性标准以及不存在不合理的危险）的情形，相当于企业违背了其为消费者就产品质量所做出的承诺，因此应向消费者承担违约责任。中国标准化法、合同法和消费者权益保护法均对企业生产或销售不符合声称的质量标准的产品而应向消费者承担的民事责任予以明确规定，甚至包括因恶意情形给予惩罚性赔偿的制度。此时，若再对企业苛以行政处罚一如罚款，没收货物，进行公告等，则将不合理地加重企业的合同义务和责任，打破市场调节的平衡。

随着当今工作生活节奏的不断加快，消费者对新产品新材料新工艺的需求日益增加，这就要求企业更加注重推陈出新，不断创新。因此，《产品质量法》也应当在保障人们生命安全健康的前提下，给企业提供一个相对公平合理、促进良性循环的法律环境，鼓励企业生产创新、促进生产质量提高，而不是动辄罚款，导致企业举步维艰，难以发展，最终国家整体创新水平不能提高。

工作组同时注意到，在产品或包装上标注产品适用的执行标准这一标明产品质量状况的传统方式，也在一定程度上造成了现行《产品质量法》的执法缺乏灵活性及针对性。传统的标注方式由于各种局限性，例如标识尺寸大小和持久性并不能向消费者提供全面并实时更新的产品质量信息。随着信息技术的不断发展以及人们了解获取信息的方式和途径的变化，企业完全可以通过其他方式，例如网站，应用程序等途径，更快捷更全面地向消费者披露产品的质量标准信息。因此法律应当允许企业通过多种途径向社会公开其有关产品质量的信息。新《标准化法》已作了相关规定，工作组对此表示欢迎并建议《产品质量法》也明确允许企业通过除产品标识以外的方式向社会公开产品的质量标准信息。

建议

- 明确企业对安全产品不符合企业声称的质量标准仅应承担民事责任，不应受到行政处罚；
- 允许企业通过除产品标识以外的方式向社会公开产品的质量标准信息。

2. 修订强制性国家标准《GB18401—2010 国家纺织产品基本安全技术规范》

问题

《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》中技术要求过时，如继续不修订不利于我国消费者使用纺织产品的健康安全，不利于我国纺织行业发展和技术进步。

分析

《强制性国家标准管理办法》要求的复审周期一般不得超过五年，但《GB18401-2010》自2011年8月1日起，已实施了近九年，在行业技术飞速发展进步的时期，此标准没有修改更新。

欧洲关于纺织品安全性的指标来自于欧盟的GPSD和《REACH法规》，其中有对致癌、致诱变、致生殖毒性、致敏、致内分泌紊乱、环保等上百种化学指标，且《REACH法规》中规定的高关注物质更是每两年更新一次；而《GB18401-2010》中的仅有两项关于致癌化学物质（即偶氮和甲醛）的化学指标，无法全面的保护消费者的日常健康安全。

《GB18401-2010》不仅缺失安全性指标，而且还有与人身健康安全无关的指标，这不符合《标准化法》第十条相关要求。具体说，标准中包含对纺织品染色牢度的要求。纺织品的染色牢度，是指纺织品的颜色对在加工和使用过程中各种作用的抵抗力²¹，属于产品性能指标而不直接影响人身健康和生命财产安全。换言之，直接影响人身健康和生命财产安全的是染料原材料的安全及固染生产环节的安全，应该且已经由相关的法规或标准（如表一）加以管理和控制。

21 “色牢度”条目参考国家标准GB/3291.3-1997《纺织 纺织材料性能和试验术语 第三部分：通用》，国家标准全文公开系统，查阅日期2018年7月24日，<<http://www.gb688.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=153C7AAFB6AFB1A5DADBA46BC5E56ABB>>





表一

标准/法规名称	制定单位	效力
《GB 19601-2013 染料产品中23种有害芳香胺的限量及测定》	工业和信息化部	现行
《GB 20814-2014 染料产品中重金属元素的限量及测定》	工业和信息化部	现行
《GB/T 24101-2018 染料产品中4-氨基偶氮苯的限量及测定》	全国染料标委会	现行
《GB/T 37040-2018 染料产品中致癌染料的限量和测定》	全国染料标委会	现行
《GB/T 36908-2018 染料产品中致敏染料的限量和测定》	全国染料标委会	现行
《20192264-T-606 染料产品中氯苯和氯化甲苯的限量及测定》	全国染料标委会	正在起草 (推荐性国家标准)
《新化学物质环境管理办法》	生态环境部	现行
《中国严格限制的有毒化学品名录》	生态环境部	现行
《危险化学品目录》	应急管理部	现行
《危险化学品登记管理办法》	应急管理部	现行
《危险化学品安全管理条例》	国务院	现行

许多生态有机染料面料（比如使用植物有机染料），虽然染色牢度没有特别牢固，但生态安全性能十分优异。相较其他国家关于纺织品的法律法规，染色牢度均是包含在企业自愿采用的标准或认证中，未作强制执行的规定。若在强制性标准中还保留染色牢度这样的非安全性能指标，既违背了新《标准化法》的强制性标准定义，又不利于纺织行业发展需要和技术进步。

同理，《GB18401-2010》还有对异味的要求，也因为与人身健康和生命财产安全无关，应予去除。

建议

- 遵循《强制性国家标准管理办法》要求的复审周期尽早启动对《GB18401-2010》的修订工作；
- 增加其他对人身健康和生命财产安全相关的化学安全指标要求，与国际市场要求接轨，全面保护消费者安全；
- 移除非安全性的染色牢度和异味的要求（可在推荐性国家标准或行业标准中要求）；
- 加紧完善对纺织行业原材料相关基本安全技术规范的制定或修订工作。

3. 出台《电子商务法实施细则》厘清不同形态电子商务平台售假的法律責任并促进行业自治 ②

问题

面对数量激增的经营主体及隐性交易的电子商务领域，其日常监管尤为困难，特别在应对平台售假和社交媒体售假问题时，缺少可有效指导操作的监管政策将使问题日益恶化。

分析

近年来电子商务发展迅猛，各类经营主体数量巨大且情况复杂，各种创新推广方式层出不穷，这对日常监管提出很高要求。平台售假和社交媒体售假各有其固有特点，前者基于其天然的开放性，有利于平台方和知识产权权利人检索和监控，而社交媒体由于其天然的私密性，以传统方式难以进行有效监管，正因如此，假货信息在朋友圈内的推送更为便捷和频繁，销售规模甚至远超平台售假。

所以，电子商务立法必须正视挑战并提出针对性解决方案，社交媒体平台虽然难以监控，但是平台方





可以对公众号和朋友圈进行分类监管，对于公众号的责任应该类似于一般电子商务平台，而对于朋友圈售假应采取零容忍措施，即一经发现或被举报立即关闭账号。社交媒体平台应对平台内容售假者加大处罚力度并积极与权利人和执法机关进行信息共享，采取更积极的措施保护知识产权。

中国的电子商务售假的数量巨大非任何国家可比，²²同时其推广模式不断花样翻新，立法机关不能机械照搬国外的电子商务侵权处理规范从而导致售假者利用程序设置中的漏洞（“反通知”）²³迟滞侵权链接的处理效率，最终不利于中国的知识产权保护工作。在没有具体有效的解决方案之前，建议应当更多引导和鼓励行业自治。有些平台的知识产权保护模式受到权利人认可应该得到立法者和执法者的重视和借鉴，比如阿里巴巴的平台主动治理模式就已经得到执法机关和国内外权利人的高度认可。²⁴

建议

- 制定电子商务法实施细则对社交平台的售假责任进行规制，抑或制定指导性意见或推荐性行业标准；
- 根据不同的搜索方式、信息展示渠道、用户接入方式、付款结算等技术特点对不同平台（如普通电商和社交媒体）进行分类监管；
- 删除《电子商务法》第43条反通知条款；
- 重视和尊重权利人与平台达成的有效的知识产权保护模式；
- 出台相关政策敦促对于规制售假不力甚至放纵的平台或者社交媒体加大对售假者的处罚力度并鼓励开展与权利人合作的社会治理和监督；
- 进行充分的社会调查，收集行业观点以制定电子商务法实施细则。

22 Deborah Williams, 《中国电子商务：市场一览》，零售业洞察网，2019年10月7日，查阅日期2020年6月23日，<<https://www.retail-insightnetwork.com/features/e-commerce-in-china/>>

23 参见《电子商务法》第43条 第四十三条平台内经营者接到转送的通知后，可以向电子商务平台经营者提交不存在侵权行为的声明。声明应当包括不存在侵权行为的初步证据。电子商务平台经营者接到声明后，应当将该声明转送发出通知的知识产权权利人，并告知其可以向有关主管部门投诉或者向人民法院起诉。电子商务平台经营者在转送声明到达知识产权权利人后十五日内，未收到权利人已经投诉或者起诉通知的，应当及时终止所采取的措施。

24 《450家全球品牌齐聚深圳 共建阿里打假联盟》，中国打击假冒侵权工作组，2019年10月18日，查阅日期2020年4月8日，<<http://www.ipraction.gov.cn/article/xwfb/gnxw/202004/120389.html>>

4. 在制定与个人信息相关的法规和规章时切实考虑平衡商业发展和消费者信息保护之间的关系

问题

在当今商业环境下尤其是电子商务的蓬勃发展，如果制定过多过细的法规要求限制了消费者个人信息的收集，必要的消费者数据的缺失将使得一些商务活动难以有效展开，同时也将阻滞电子商务的快速发展与创新。

分析

从2019年到2020年初，多部与个人信息相关的法规和规章的征求意见稿陆续出台，²⁵及至《个人信息保护法》也在酝酿和审议之中，²⁶凸显国家对于个人信息的监管呈日渐加强态势。

但是，由于各个部门都从自己条块分割的角度制定法规和规章，导致针对同一事物出现不同的法律定义，且管理颗粒度不一，立法的交叉重复以及个人信息保护监管框架的碎片化导致经营者耗费大量人力物力不断解读各种规章制度，大量的规定在适用方面造成了显著的混乱和不确定性。工作组强烈呼吁由国家网信办会同有关部门统一出台数据安全、个人信息保护有关规定。

在这方面，《个人信息安全规范》²⁷已经收集了大量的公众反馈并形成了多个版本，其要求更为平衡、详尽和具体。同时有些制定中的法规对于包括外资企业在内的经营者提出了不切实际的过高要求，例如《数据安全管理办法（征求意见稿）》²⁸第十五条规定网络运营者以经营为目的收集重要数据或个人敏感信息的，应向所在地网信部门备案；第二十八条规定网络运营者发布、共享、交易

25 《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》、《数据安全管理办法（征求意见稿）》、《网络安全审查办法（征求意见稿）》、《App违法违规收集使用个人信息行为认定方法》及《信息安全技术 个人信息安全规范》等

26 《全国人大常委会调整2020年度立法工作计划 个人信息保护法等多部法律草案将提请审议》，全国人大，2020年6月22日，查阅日期2020年6月22日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/e16f8d15c9194d799fa50faa2dc97683.shtml>>

27 《中华人民共和国国家标准公告2020年第1号》，国家市场监督管理总局 国家标准化管理委员会，2020年3月6日，查阅日期2020年6月22日，<<http://std.sacinfo.org.cn/gnoc/queryInfo?id=0AE6935BD02A3E8FDAAA2B8BAEE82B2C>>

28 《数据安全管理办法（征求意见稿）》，司法部，2019年5月28日，查阅日期2020年6月22日，<http://www.moj.gov.cn/news/content/2019-05/28/zlk_235861.html>





或向境外提供重要数据前，应当评估可能带来的安全风险，并报经行业主管部门或省级网信部门同意、批准。上述规定不仅于法无据，实际于部门规章中扩大了有关部门的权力，且过于繁重，一经实行将为跨国公司的日常管理和运营带来极大负担。工作组强烈呼吁回归《网络安全法》的立法本意，删除宽泛的收集重要数据或个人敏感信息备案制度的要求，且只有当向境外提供重要数据满足一定门槛（如量级或风险级）时才需报经行业主管部门或省级网信部门同意，其他情形允许企业定期内部自查。

工作组高度关注所有与个人信息保护相关的法律法规的出台，鉴于一方面社会中存在大量个人信息被买卖和被非法搜集（例如无处不在的摄像头和人脸识别技术设备）得不到有效规制的情形，而另一方面在电子商务领域，常因缺少消费者个人信息的正常收集致使某些商务活动难以有效展开，不但阻滞电子商务的快速发展与创新，而且破坏消费者的购物体验。由于互联网与大数据的发展，数据安全、隐私问题对于互联网企业（关键基础设施运营者）显得尤为紧迫，但若将以规范互联网企业的数据活动为核心而发展起来的一套规则不加区别地适用于所有行业则将产生诸多问题。工作组强烈建议配套立法的宗旨和价值取向需要在《网络安全法》的框架内进行厘清。

建议

- 宜参考《个人信息安全规范》相对成熟的要求，将当前待定标准或法规中零散的要求转化为统一连贯的规定，确保使用相同的定义、法律概念和立场，以及相关技术和组织形式；
- 对各类经营者实行分类监管，尤其应当坚持《网络安全法》的立法精神对于一般电子商务经营者和关键基础设施运营者的分类监管；
- 对于一般性电子商务经营者鼓励和促进企业进行合理自治；
- 通过立法优先管理并加强监管通过互联网收集用户个人信息的企业与组织，以保障消费者和公民对于个人信息被搜集、使用、分享的知情权、拒绝权和删除权；
- 充分考虑跨国公司集团内部日常的管理架构和数

据分享的需求，通过内部合同和企业承诺进行合理和有效的事中监管，避免影响外资企业在中国投资的积极性和其他负面影响，造成加速全球供应链从中国转移出去的不利后果。

5. 明确《外商投资法实施条例》第十四条的含义，并明确外资企业不适用高于强制性标准的技术要求的情况

问题

《外商投资法实施条例》第十四条“不得专门针对外商投资企业适用高于强制性标准的技术要求”具有歧义，可被误解为若不是“专门针对”，则可以要求外商投资企业适用高于强制性标准的技术要求。

分析

由于原强制性国家标准《GB5296.4-2012 消费品使用说明第4部分：纺织品和服装》中的两条要求，²⁹ 服装行业产品的合格证上一直要标注两个标准，一个是强制性国家标准《GB18401-2010》，另一个是产品标准，即推荐性的国家、行业、地方或企业标准。如此，当一个强标要求标注一个推标时，该推标就变相成为强制执行的，不符合就引发行政责任。

根据国标委2017年第7号公告关于强制性标准整合精简的结论，³⁰ 《GB5296.4-2012》遂转化为推荐性标准《GB/T5296.4-2012》，不再强制执行。2018年1月1日，修订后的《标准化法》正式实施，其中第二条明确指出“强制性标准必须执行，国家鼓励采用推荐性标准”。然而，这两项制度上的改变并没有引起服装行业的合格证标准标识要求的改变。

这种约定俗成的推荐性标准被强制执行，体现在整个服装行业的商业运作以及执法抽查中。产品在进入商场上柜时物业对合格证的的标准标识有不成文

29 《GB 5296.4-2012 消费品使用说明第4部分：纺织品和服装》中的“5.6产品应标明所执行的国家、行业、地方或企业的产品标准编号”，及“5.7 应根据GB 18401标明产品的安全类别”。

30 《中华人民共和国国家标准公告2017年第7号》，国标委，2017年3月23日，查阅日期，20120年4月8日，<<http://std.sacinfo.org.cn/gnoc/queryInfo?id=4EBEA47E8BD1B921FC1E99294F4B8C29>>





的要求和阻力，在日常的产品质量抽查中亦是如此，即使在《GB/T5296.4-2012》由强标转化为推标后，依旧要求产品合格证上必须标识一个产品标准（推荐性标准）作为抽查检测依据。工作组会员公司曾表示执法人员称如此要求是援引《产品质量法》，但仔细研读现行的《产品质量法》，并不能找到相应条款要求合格证上必须标识产品标准。《产品质量法》在执法中被扩大解释导致推荐性标准被强制执行，此具体分析可以见前文的主要建议¹。

关于标注并强制执行推荐性的国家、行业、地方或企业标准，对于外资企业而言还有实际操作上的困难。这个困难是因为产品均在国外生产，以服装皮具为例，由于面料设计的迅速更新和创新，难以完全按照国内的各种推荐性国家、行业、地方标准完全执行，特别是当标准在安全及性能要求方面过时。若外资企业选择执行企业标准，但在企标的制定上也存在不成文的阻力。以纺织行业为例，行业中的标准化专家认为推荐性的国家、行业、地方标准提供了基本要求框架，故在制定企业标准时，标准里的项目原则上不应与上述标准不一致，且技术指标原则上不低于上述标准。换言之，若企业标准不高于推荐性标准相关技术要求，则没有制定企业标准的必要，可直接采用国家、行业、地方的推荐性标准。这种行业中标准化的主流思想背离了《标准化法》第二十一条所倡导的强制性国家标准是制定企业标准的门槛，对制定高于推荐性标准相关技术要求的企标持鼓励态度。对于进口产品，其国外生产标准和国内相关标准在项目及技术要求上均有不同，但进口企业仍需要变相地遵循国内的推荐性标准，并以该标准作为合格评定及在执法抽查中是否承担行政责任的判定依据，这对于引进优秀的创新产品是十分不利的，阻碍了中国消费者选择丰富多彩的国外产品，也不利于国家实现其不断满足人民对美好生活追求的愿景。

建议

- 明确《外商投资法实施条例》第十四条以消除歧义；
- 除外商投资企业公开标准的技术要求高于强制性标准的相关技术要求外，政府有关部门不得对外商投资企业强制或者变相强制适用推荐性标准。

医疗器械工作组

主要建议

1. 加强科学评估和市场规律在医疗器械采购中的作用

1.1 优先考虑临床需求，提高带量采购的透明度

- 在带量采购招标中，应以不同患者群体的临床需求为主，不要过于看重医疗器械的销售价格；
- 制定国家指导方针，指导地方采购主管部门如何以公平和透明的方式进行带量采购；
- 在更多试验领域推广带量采购模式，并就其对患者、医院、制造商和其他相关方的影响进行全面评估；
- 公布带量采购的指导性方针和采购规则草案，向社会公开征求意见。

1.2 在医疗器械的采购中采用价值采购的方式

- 为不同医疗器械的临床效率创建数据库以供采购部门参考，并基于国际多中心研究建立价值评估机制。

1.3 为医院提供充分的资金支持，科学计算医疗服务定价中的成本因素

- 为医疗服务设定全国性标准；
- 建立医疗服务定价机制，将定价与医用耗材使用量挂钩，考虑治疗各种疾病的难度和治疗所用技术，同时反映劳动成本和医疗技术水平；
- 建立新增医疗服务和更新现有医疗服务价格的机制。

2. 提高医疗器械审评和上市审批的效率

2.1 取消上市前批准中对原产国上市证明的要求 2

- 不再将原产国证书（原产国的上市前批准）作为注册与备案新产品的前提条件。

2.2 将转产定义为注册的非重大变更事项，简化生产地点由中国境外变更为中国境内的监管要求

- 参考中国境外两个生产地点之间变更的注册流程和文件要求，将生产地点由中国境外变更为中国境内的注册，按照简单许可事项变更来完成。

3. 减少医疗器械强制性标准的数量 3

- 尽快对某些强制性标准进行重新分类，将其纳入推荐性标准；
- 当制造商能证明其非标准解决方案至少能保证与相关标准规定具有相同的安全性和有效性时，应通过其医疗器械的上市审批；
- 加快国际标准向中国标准的转化。

4. 落实新出台的《外商投资法》和中央政府颁布的其他法律法规，解决省级政府部门的歧视行为，尤其是“购买国货”政策 3

- 确认现有政府采购措施是否符合《外商投资法》和财政部财库〔2019〕38号文件的精神；



- 消除歧视性的省市法规/政策和行为，包括妨碍地方市场准入和公平竞争的“国产品牌”乙类医疗器械配置许可。

5. 调整相关政策，允许再制造/翻新医疗器械的进出口和销售

- 将医疗器械的再制造/翻新纳入“十四五”规划的“发展再制造业”部分；
- 国际翻新标准（如IEC标准63077）落地实施之前，按照国际质量管理体系生产的、并符合原始制造商安全和性能规范的翻新和再制造医疗器械，不在禁止销售和进口的范畴内；
- 使进境维修（含再制造/翻新）并复出境的政策在医疗设备领域得到切实地落实；
- 听取合格企业的意见，为制定相应措施提供专业支持。

6. 推动高精度和创新型体外诊断产品的市场准入；

6.1 推动高度可靠和准确的诊断试剂上市 2

- 加快新医疗服务项目审批，简化市场准入程序；
- 在省级采购目录中纳入不同的诊断方法和技术。

6.2 为急需和创新型体外诊断产品建立快速市场审批机制

- 发布如何申请急需医疗器械快速审批的实施细则，并为本地和进口器械制造商提供公平的竞争环境。

6.3 重新分类体外诊断试剂 9

- 参考国际风险分类规则，将中低风险的体外诊断产品重新划分为二类或一类产品。

6.4 缩短体外诊断试剂注册变更的时间 4

- 为简单的非关键变更建立备案机制，例如包装和说明书变更；
- 为国产和进口的体外诊断试剂建立统一备案程序，允许以备案程序变更生产地点；
- 建立审评审批变更的快速通道。

工作组简介

医疗器械，包括体外诊断产品，在预防、诊断和治疗疾病方面发挥着至关重要的作用，同时也为医院和诊所的患者以及处于家庭护理期的病患提供康复支持和监护服务。《“健康中国2030”规划纲要》提出改善人民健康水平的目标，医疗器械正是实现这一目标的关键。¹ 中国欧盟商会医疗器械工作组成员大力投资开发创新疗法，全面支持中国政府的目标，以使患者享受先进、安全、有效、可负担的医疗器械。为了实现这一使命，他们在中国的现代化科研、开发和生产设施，以及中国医护人员的教

育、培训等方面投入了大量的资金。2020年初，正值中国新型冠状病毒肺炎(新冠肺炎)疫情的高峰期，工作组成员捐赠了大量医疗产品，并动员其全球采购网络为中国购买急需的防护设备。

工作组与中欧双方的主要相关方建立了联系。工作组定期与国家药品监督管理局、国家医疗保障局和国家卫生健康委员会的各层级机构举行会谈，以获得有关监管和医疗政策的第一手信息，并代表欧洲医疗器械行业提出意见和建议。

为加强国际合作，2007年工作组与欧洲的一家重要的医疗技术行业协会——欧洲放射、电子医学与

¹ 《“健康中国2030”规划纲要》，国务院，2016年10月25日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm>



卫生信息技术行业协调委员会（COCIR）建立了联系。2014年4月，中国欧盟商会建立了医用耗材顾问委员会，该委员会主要由医用耗材与体外诊断技术领域占据国际市场领导品牌的驻华子公司组成。该委员会下设两个子工作组，即法规事务组和政府事务组。

医疗器械工作组希望继续与中央政府、省级政府和地方政府相关部门持续开展建设性对话。

近期发展

2020年上半年，新冠肺炎疫情让中国医疗市场受到重创。与欧洲的状况相同，所有非紧急手术都被推迟或取消，以便为新冠肺炎治疗腾出资源。这对患者造成了严重影响，其中许多患者为眼科、骨科手术不得不等待数月。尽管对防护设备、呼吸机和其他数种医疗器械的需求激增，但非紧急手术的暂停导致许多医疗器械公司的销售量大幅下降。

由于卫生部门需集中力量应对疫情；因此，今年诸如进一步推出疾病诊断相关分组付费等医疗改革项目已被推迟。为缓解疫情对中国经济的影响，政府已决定减免2020年2月至6月的医疗保险费用。² 业界担心，医保缴费减少，加之新冠肺炎治疗费用给医保造成的沉重负担，可能会导致中国医保系统资金不足。

随着人口老龄化加速和治疗费用较高的慢性病患者增加，中国医疗体系面临的挑战变得更加突出。2019年，中国公共卫生总费用达人民币6.52万亿元，同比增长10.3%，³ 远高于国内生产总值6.1%的增长率。过去二十年里，中国在医疗保健方面的支出占国内生产总值的比例稳步上升；2019年，这一比例达到了6.6%，与新加坡等发达市场相当。

自2018年3月成立以来，国家医保局加强了对医用耗材采购的管控，主要目的在于控制医疗费用。2018年底，国家医保局出台全新的药品采购方案：

带量采购，即大批量采购并要求适当的价格折扣。经过2019年的几个试点项目后，2020年3月，中央政府发布公告，要求地方政府加快医用耗材带量采购的推进工作。⁴

2020年4月，省市两级陆续落实带量采购政策。在缺乏国家指导方针和法规的情况下，在碎片化的市场中进行带量采购项目投标，成为医疗器械制造商面临的一大挑战。工作组支持政府的工作目标，即将开支增长幅度保持在每年约10%的合理水平。然而，带量采购招标的成败通常仅根据医疗器械的采购价格而决定，这可能会影响治疗质量。使用质量较差的医疗器械（通常等同于产品寿命较短），反而会造成费用增加，而非减少。考虑到治疗的总体效益和成本，工作组在招标上倡导以价值为导向的方式。

监管环境

医疗器械审评审批制度改革持续深入。在开通选定器械快速审批通道后，2019年，19个创新产品和10个临床急需优先审批产品获批上市，⁵ 实施注册电子申报，改革临床试验管理，行业对改革所取得的积极成果深有感触。

上市许可持有人制度试点范围也已扩大。国家药监局医疗器械技术审评中心组织发起人工智能医疗器械创新合作平台。国家药监局积极参与国际医疗器械监管机构论坛和亚洲协调工作组的工作，为全球监管贡献中国智慧。

2020年，国家药监局将推进医疗器械监管领域的最高级别文件《医疗器械监督管理条例》修订版颁布，随后还将修订配套法规和规范性文件。⁶ 医疗器械工作组希望相关政府部门能认真“听取相关企业和行业协会商会意见，使政府决策更符合实际和民

2 《社保发力稳就业重在精准执行》，国家税务总局，2020年3月10日，查阅日期2020年4月23日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/c101589/c5145829/content.html>>

3 《2019年我国卫生健康事业发展统计公报》，国家卫健委，2020年6月6日，查阅日期2020年6月12日，<<http://www.nhc.gov.cn/guihuaxxs/s10748/202006/ebfe31f24cc145b198dd730603ec4442.shtml>>

4 《中共中央、国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》，国务院，2020年3月5日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/05/content_5487407.htm>

5 《全国医疗器械监督管理工作电视电话会议召开》，国家药监局，2020年3月27日，查阅日期2020年4月27日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2578/376098.html>>

6 同上。



意”，⁷ 包括加快国家药监局创新医疗器械产品的审评审批。

为预防和控制新冠肺炎疫情，国家药监局一直在加强对出口医疗器械上市和出口质量监管。工作组对这一改善行业监管的意图表示赞赏。然而，根据国际贸易的惯例，监督进口产品质量和安全的责任完全在于进口国。工作组希望有关部门放弃对出口的医疗器械的国内预先注册的要求，以及出口前的商品检验，以消除近期对出口医疗器械的此类壁垒。

工作组赞赏国家药监局探索使用临床真实世界数据的举措。2020年，国家药监局的另一项关键任务是建立医疗器械唯一标识数据库。工作组建议，根据国际医疗器械监管机构论坛发布的《医疗器械唯一标识系统实施指南》，采用全球统一的方法来实施医疗器械唯一标识。⁸

主要建议

1. 加强科学评估和市场规律在医疗器械采购中的作用

1.1 优先考虑临床需求，提高带量采购的透明度

问题

计划在全国范围内施行的带量采购以及不透明的中标标准可能会导致以牺牲临床需求为代价来提高采购价格的权重。

分析

安徽省和江苏省于2019年开始，对在限定范围内的高值耗材进行带量采购。2020年4月，中共中央和国务院联合发布了文件，要求地方政府对医用耗材实行带量采购。⁹ 截至2020年5月，工作组已了解到各省市共计23个带量采购项目。

一种由几家不同制造商所生产的医疗器械一般不完全一样，不同患者对器械功能的需求也不一致。为满足各种临床要求，带量采购招标通常会选择多家投标商。这意味着许多标的采购量并不高；然而，有关采购部门仍然要求大幅折扣，尽管实际采购量不足以证明此类折扣是合理的。

带量采购的目的是控制医疗费用，因此中标的主要标准便是价格，而未充分考虑质量差异、对患者和医院的影响以及疾病治疗的长期总费用。

在大多数情况下，带量采购实施规则并未向社会公开征求意见，在部分招标中，此类规则仅以口头方式提供，这使得采购过程非常不透明。此外，各省市的投标程序各不相同，也使得参与投标的制造商难以适应。

建议

- 在带量采购招标中，应以不同患者群体的临床需求为主，不要过于看重医疗器械的销售价格；
- 制定国家指导方针，指导地方采购主管部门如何以公平和透明的方式进行带量采购；
- 在更多试验领域推广带量采购模式，并就其对患者、医院、制造商和其他相关方的影响进行全面评估；
- 公布带量采购的指导性方针和采购规则草案，向社会公开征求意见。

1.2 在医疗器械的采购中采用价值采购的方式

问题

目前，医用耗材采购的普遍标准为最低价格，不考虑其质量对治疗总费用的影响、器械的生命周期成本以及患者的不同需求。

分析

由于缺乏既有的方法来评估医疗器械的临床使用，采购机构倾向于采用“价格决定一切”的方法。但是，为了满足人民群众对于一流医疗方案日益增加的需求，以及达到《“健康中国2030”规划纲要》中设定的目标，需要采用更加合理的采购模式。

7 《国务院办公厅印发<关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知>》，国务院，2019年3月13日，查阅日期2020年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/13/content_5373423.htm?trs=1>

8 《医疗器械唯一标识系统实施指南》，国际医疗器械监管机构论坛，2019年3月21日，查阅日期2020年4月27日，<<http://www.imdrf.org/docs/imdrf/technical/imdrf-tech-190321-udi-sag.pdf>>

9 《中共中央、国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》，国务院，2020年3月5日，查阅日期2020年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/05/content_5487407.htm>





中国的集中采购始于2002年，并于2011年在全国推行。自那时起，数轮价格谈判消除了最不合理的溢价。但是，在同一时期，评估医疗器械临床价值的研究却非常有限。

医疗器械的价格不应成为临床使用的主要因素，因为购买最合适的器械实际上可能会降低整体医疗费用。近年来，卫生技术评估、生命周期成本和价值采购已成为国际医学界的热门话题。例如，2018年1月，欧盟委员会发起了有关卫生技术评估的计划。¹⁰ 中国的研究机构也开始采取类似举措，但尚未影响到采购政策。

医用耗材的采购政策是在药品采购政策的基础上制定的。然而，医疗器械和药品的不同之处在于完全相同的医疗器械很少。评判医疗器械的效果主要取决于患者自身的病情。作出相关决策需要上市后的综合性临床研究以及创建相应的数据库。为了增加病例数以及临床数据的可靠性，产品和技术评估需要主要相关方，比如医疗机构、医院和制造商开展国际合作。

建议

- 为不同医疗器械的临床效率创建数据库以供采购部门参考，并基于国际多中心研究建立价值评估机制。

1.3 为医院提供充分的资金支持，科学计算医疗服务定价中的成本因素

问题

2019年，国家医保局开始修订基于2001年国家指导方针的地方医疗服务价格目录，却未考虑到医疗技术的进步和中国经济的发展，导致医疗服务价格过低，造成现有体系无法反映高资质医疗人员和先进医疗技术的价值。

分析

中国的医疗定价体系非常碎片化，同一服务项目在不同地方使用不同的名称、不同的代码和不同的价

格。这使得跨省医保报销非常困难。

服务定价基于医院费用，主要是医用耗材和人工成本；然而，医疗器械的费用经常被高估，而劳动成本则被低估。服务价格，尤其是护理和手术价格，往往过低，以至于无法准确反映治疗期间人性化护理的价值。

在应用新治疗方法之前，需将其列入公立医院价格目录中。然而，价格目录更新缓慢，使得患者无法在第一时间体验最先进的医疗技术。与此同时，成本的变化也不及时反映在价格目录中，导致公立医院出现财政赤字，影响其正常运营。

建议

- 为医疗服务设定全国性标准；
- 建立医疗服务定价机制，将定价与医用耗材使用量挂钩，考虑治疗各种疾病的难度和治疗所用技术，同时反映劳动成本和医疗技术水平；
- 建立新增医疗服务和更新现有医疗服务价格的机制。

2. 提高医疗器械审评和上市审批的效率

2.1 取消上市前批准中对原产国上市证明的要求



问题

当前中国的部分医疗器械管理法规不利于灵活的、全球化的销售和和生产，例如：在中国注册前，必须获得原产国的上市批准，因而导致市场准入可能推迟18个月以上。

分析

国家药监局医疗器械技术审评中心在医疗器械技术审评方面积累了丰富的经验。部门的审评能力得到提升，审评员也变得更加专业。中国的监管环境和标准化水平不断提高。在这种情况下，医疗器械技术审评中心完全有能力对进口医疗器械进行独立评估，而无需依赖其原产国上市证明。此外，由国家药监局进行独立审批，而不依赖欧盟认证机构或其他监管机构的评估，将显著提高国家药监局在全球医疗卫生主管部门中的地位，成为其他国家的认可参考标准。

¹⁰ 《欧洲议会和理事会关于卫生技术评估和修订2011/24/EU指令的提案》，欧盟委员会，2018年1月31日，查阅日期2020年4月27日，<https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/technology_assessment/docs/com2018_51_en.pdf>



尽管近年来中国医疗器械的创新能力有了很大的提高，但随着中国医疗器械市场的快速发展，对进口医疗器械的需求，尤其是对高精尖医疗产品的需求，仍有增无减。多年来，对原产国上市证明的要求一直阻碍着中国患者使用世界领先的医疗产品，这使得许多患者更倾向于在国外接受治疗。

从实践经验上看，目前创新医疗器械的注册已无需提交原产国上市证明，这不仅有力证明了中国国家药监局的审评审批能力，也反映了中国政府对用械可及的措施和决心。然而，创新器械申请数量有限，仍然无法充分满足市场需求。

建议

- 不再将原产国证书（原产国的上市前批准）作为注册与备案新产品的前提条件。

2.2 将转产定义为注册的非重大变更事项，简化生产地点由中国境外变更为中国境内的监管要求

问题

中国目前的医疗器械注册管理法规定，变更生产地点的注册与新产品注册要求一样复杂，如此很难跟上全球化生产的步伐。

分析

在目前的监管制度下，医疗器械生产地点从中国境外向中国境内转移的注册周期（包括型式试验、临床评价、技术审评、批准和现场审核）超过18个月。这与中国境外两个生产地点间的转移注册相比有很大区别，因为后者不需要进行型式试验和现场审核，一般耗时不超过6个月。

医疗器械境外工厂转移遵循的是注册事项变更的途径。只需要新生产地点的质量体系认证，就足以证明其质量体系符合法律法规要求。然而，如果生产地点从中国境外向中国境内转移，就必须重新办理国内注册手续。同样地，将生产地点从中国境内转移到境外也需要对进口医疗器械重新进行注册。

最近，国家药监局就《已获进口医疗器械注册证的产品转移中国境内企业生产有关事项公告（征求意见稿）》（以下简称《公告》）公开征求意见。¹¹

该公告并未免除型式试验，而这是一个非常耗时的非增值步骤。因此，此类生产地点转移的注册时间可能仍需要12个月以上，特别是对于大型医疗器械而言。与中国境外的生产地点转移程序相比，仍有相当大的改进空间。

制造业是实体经济的主体，是推动长期稳定经济增长的关键引擎。习近平主席多次对振兴实体经济、做大做强制造业作出重要论述。¹²为实现这一目标，需要制定鼓励医疗器械境内生产的法规和政策，包括支持企业将先进医疗器械的生产转移到中国。这将有助于：

1. 降低生产成本和关税等，减轻中国医疗体系的财政负担；
2. 吸引更多有经验的专业人士进入医疗器械制造行业，为其创造就业机会；
3. 从硬件设施、管理体系和上游供应商的发展方面改善国内医疗器械制造业；
4. 增强中国制造业的竞争力，增加出口。

建议

- 参考中国境外两个生产地点之间变更的注册流程和文件要求，将生产地点由中国境外变更为中国境内的注册，按照简单许可事项变更来完成。

3. 减少医疗器械强制性标准的数量

问题

在中国，医疗器械必须遵循严格的市场准入要求，且需要符合强制性的国家标准和行业标准，与国际标准不同步，也不利于医疗器械创新。

分析

在全球层面上，国际标准化组织通过行业共识制定标准，保证不同医疗器械的互操作性，并为制造商制定规则和指南，以确保安全性和有效性。中国专家越来越多地参与到国际标准化组织的工作中，并作出重要贡献。

11 《已获进口医疗器械注册证的产品转移中国境内企业生产有关事项公告（征求意见稿）》，国家药监局，2020年2月28日，查阅日期2020年4月27日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2102/375281.html>>

12 《中国制造业迈向中高端》，人民网，2020年1月3日，查阅日期2020年4月27日，<<http://finance.people.com.cn/n1/2020/0103/c1004-31533883.html>>



为了避免标准阻碍创新，在包括欧盟和美国在内的大多数主要经济体中，绝大多数标准为推荐性质，而非强制性的。这意味着，如果制造商能够证明其解决方案至少与相关标准中规定的方案同样安全有效，则其不必完全遵循标准。

由于历史原因，比如部分医疗器械制造商的质量管理水平低下，中国的监管机构仍然要求相关制造商强制遵守大多数国家标准。近年来，中国制造商的技术和管理水平以及监管机构的专业知识都有了显著提高。中国制造商越来越多地开发具有创新性的医疗器械。因此，强制性标准不再是必要的监管工具，而有可能成为行业发展的障碍。

中国的许多强制性标准来源于国际标准，但仍远落后于国际标准。这可能导致制造商必须维护两个产品版本，一个是符合国际标准的版本，另一个是符合中国标准的版本。此类“版本差异”阻碍了中国制造商开发最先进的医疗器械，也延误了患者接受最新版本诊疗方案的时机。示例见表一：标准的后四位数字表示发布年份；因此，在首个示例中，中国版本比国际版本落后16年，而在第二个示例中，落后10年。

表一

中国当前版本	等效国际版本	当前国际版本	主题
GB 4793.1-2007	IEC 61010-1:2001	IEC 61010-1:2017	电气安全
YY 0505-2012	IEC 60601-1-2:2004	IEC 60601-1-2:2014	电磁兼容性

除等效国际标准的国家标准以外，还有一部分行业标准也被列为强制性标准，尤其是近年来制定的产品性能标准。这些强制性标准与国际标准并不一致，因此国际医疗器械制造商可能不得不为中国开发专门的产品版本。

建议

- 尽快对某些强制性标准进行重新分类，将其纳入推荐性标准；
- 当制造商能证明其非标准解决方案至少能保证与相关标准规定具有相同的安全性和有效性时，应

通过其医疗器械的上市审批；

- 加快国际标准向中国标准的转化。

4. 落实新出台的《外商投资法》和中央政府颁布的其他法律法规，解决省级政府部门的歧视行为，尤其是“购买国货”政策



问题

《中华人民共和国外商投资法》于2020年1月1日生效，但尚未在各地得到有效实施。

分析

《外商投资法》已于2020年1月1日生效。¹³ 其中，第九条和第十六条规定，外商投资企业依法平等适用国家支持企业发展的各项政策，国家保障外商投资企业依法通过公平竞争参与政府采购活动，政府采购依法对外商投资企业在中国境内生产的产品、提供的服务平等对待。此外，财政部于2019年7月30日发布的《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库[2019]38号）第一条规定，外商投资企业在政府采购活动中享有平等待遇。¹⁴

然而，许多地方出台的采购政策鼓励医院购买符合质量要求的国产医疗器械，并明确规定或在实践中规定购买“国产品牌”。采取的一些政策包括：

- 仅为“国产品牌”发放乙类大型医疗器械配置许可证，例如在广东和上海地区；
- 制定医院应达到的国产器械百分比目标，例如在四川地区。

首先，要求购买“国产品牌”医疗器械违反了公平竞争以及平等对待在华注册公司的原则，“国产品牌”许可制度的实施表明，在实践中，外商投资企业在我国境内生产的产品被排除在外。这种排斥明确体现了外资和中外合资企业在医疗器械市场中受到的歧视待遇。

¹³ 《中华人民共和国外商投资法》，全国人民代表大会，2019年3月15日，查阅日期2020年4月27日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201903/121916e4943f416b8b0ea12e0714d683.shtml>>

¹⁴ 《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》，财政部，2019年7月30日，查阅日期2020年4月27日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/30/content_5417344.htm>



其次，在公立医院医用耗材和医疗器械的配置和使用应当以市场竞争、医疗服务提供者的需求以及确保患者临床治疗效果为基础，而非一味地强调品牌的原始国。在采购过程中，政府应当优先考虑患者和临床需求，并执行基于证据和价值的采购。

最后，在新冠肺炎疫情爆发后，吸引医疗器械制造业投资是世界各国的一项重要优先事项。上述政策严重削弱了中国作为外国投资目的地的吸引力。

建议

- 确认现有政府采购措施是否符合《外商投资法》和财政部财库〔2019〕38号文件的精神；
- 消除歧视性的省市法规/政策和行为，包括妨碍地方市场准入和公平竞争的“国产品牌”乙类医疗器械配置许可。

5. 调整相关政策，允许再制造/翻新医疗器械的进出口和销售

问题

《医疗器械监督管理条例》修订草案规定，医疗器械经营企业和使用者不得买卖旧医疗器械，这与在再制造/翻新医疗器械领域建立循环经济的原则相抵触。

分析

发展循环经济，建设节约型社会，是中国政府的重要战略，¹⁵再制造/翻新产业是其中的重要组成部分。通过再制造，可以延长产品寿命，节省自然资源和原材料，从而保护环境。值此“十四五”规划启幕之际，工作组希望强调发展再制造，包括医疗器械再制造/翻新的主题。

根据商务部和海关总署联合发布的《禁止进口的旧机电产品目录调整》（公告2018年第106号），¹⁶不允许进口二手的医疗器械。此外，最新版《医疗器械监督管理条例（修正案）》（草案送审稿）第

二十五条规定了进口医疗器械的要求，包括禁止销售和进口旧医疗器械的内容。¹⁷

根据国际惯例，大型医学影像设备（如磁共振成像或计算机断层成像）的原始设备制造商已建立成熟的质量控制和设备翻新标准化流程。由国际电工委员会发布的《标准IEC63077：医学影像设备的良好翻新规范》于2019年成为官方国际标准。该规范描述并定义了翻新旧医学影像设备的过程，使其达到与新设备相当的安全和有效条件，而不显著改变设备的性能、安全规格或原始注册时的预期用途。

使用过的设备可由符合资质的人员从医院卸载、运输到原始设备制造商的翻新设施，然后再出口到任何需要经济、安全和有效的医疗器械的国家。然而，尽管目前中国有大量已安装的医学影像设备需要用新一代产品替代，但进口限制阻碍了在医学影像设备翻新/再制造方面的全球和跨区域循环经济合作。

工作组建议，旧医学影像设备的管理应侧重于安全性和有效性，而不是实施一刀切的解决方案。已使用医学影像设备的合理合法的进口以及销售，在市场上确实存在。例如，在2018年商务部发布的《商务部关于修改部分规章的决定》（商务部令2018年第7号）中，第三十条修改为“列入《禁止进口货物目录》的旧机电产品，在符合环境保护、安全生产的条件下，经商务部同意，可以进境维修（含再制造）并复出境”。¹⁸

建议

- 将医疗器械的再制造/翻新纳入“十四五”规划的“发展再制造业”部分；
- 国际翻新标准（如IEC标准63077）落地实施之前，按照国际质量管理体系生产的、并符合原始制造商安全和性能规范的翻新和再制造医疗器械，不在禁止销售和进口的范畴内；
- 使进境维修（含再制造/翻新）并复出境的政策在医疗设备领域得到切实地落实；

15 《循环经济助经济发展方式转变和高质量发展》，国家发改委，2019年9月30日，查阅日期2020年4月17日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/gdztc/70zn/201909/t20190930_1197758.html>

16 《禁止进口的旧机电产品目录调整》，商务部、海关总署，2018年12月29日，查阅日期2020年4月17日，<<https://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201812/20181202821859.shtml>>

17 《医疗器械监督管理条例（修正案）》（草案送审稿），国家药监局，2019年，查阅日期2020年4月17日，<https://members.wto.org/crnattachments/2019/TBT/CHN/19_1434_00_x.pdf>

18 商务部令2018年第7号，商务部，2018年10月10日，查阅日期2020年4月26日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201811/20181102804608.shtml>>





- 听取合格企业的意见，为制定相应措施提供专业支持。

6. 推动高精度和创新型体外诊断产品的市场准入

6.1 推动高度可靠和准确的诊断试剂上市 2

问题

繁琐的市场准入程序和不灵活的采购规定使得患者无法在第一时间享受最先进的诊断方法，并经常导致医院采购可靠性和准确性有限的试剂，由此可能造成错误的诊断结果，耽误有效治疗时间。

分析

卫生主管部门审批新的医疗服务项目需要很长时间，各省都有着复杂的审批程序。根据疾病的不同阶段，例如预防、初步诊断、治疗和后续护理应采取不同的诊断新方法和技术。获得诊断结果所需的时间长短对于医院和患者来说至关重要，这一点在新冠肺炎疫情中表现得尤为突出。不同的诊断方法侧重点有差异，使用不合适的诊断方法可能会降低诊断结果的准确度。精确度高的诊断方法不仅可以确定病因，还能向医生提供可靠的信息，让其了解治疗期间改变药物或停用特定药物的影响。传统的简单诊断方法无法做到这一点。

因没有按诊断方法和技术进行区分，部分省级采购目录不够具体，而导致医院仅采购最为简单和廉价的体外诊断产品。

建议

- 加快新医疗服务项目审批，简化市场准入程序；
- 在省级采购目录中纳入不同的诊断方法和技术。

6.2 为急需和创新体外诊断产品建立快速市场审批机制

问题

在新冠肺炎疫情期间，由于注册手续过长，中国医院无法使用急需的进口创新型体外诊断产品。

分析

2019年，国家药监局颁布了一项条例，为急需医疗器械建立了快速审批途径，但该条例中并未注明具体的申请程序或注册所需的文件。与此同时，多个地方制造商的创新型体外诊断产品获得了当地药监局的快速审批，但其中一些国内制造商甚至并未提交检验报告和临床数据。

建议

- 发布如何申请急需医疗器械快速审批的实施细则，并为本地和进口器械制造商提供公平的竞争环境。

6.3 重新分类体外诊断试剂 9

问题

和其他国家/地区相比，中国将许多诊断试剂划分到更高的风险类别，从而需要额外的临床试验，延误了市场准入的时机。

分析

中国是国际医疗器械监管机构论坛注册产品申报工作组的活跃成员。然而，原国家食药监总局为大多数体外诊断试剂划分的风险等级高于论坛规定的分类规则。这种较高的风险分类导致产品开发和临床研究成本增加，并不能为患者提供更多的安全保障，最终会阻碍体外诊断行业的发展。

2017年2月，原国家食药监总局发布了《体外诊断试剂注册管理办法修正案》¹⁹。上述修正案规定“国家食品药品监督管理总局可变更体外诊断试剂的风险来调整分类规则”。关于该修正案的官方解释是“将来，国家食品药品监督管理总局将根据体外诊断试剂的风险来调整分类规则和目录”。²⁰

2017年12月，《关于过敏原类、流式细胞仪配套用、免疫组化和原位杂交类体外诊断试剂产品属性

¹⁹ 《体外诊断试剂注册管理办法修正案》，国家药监局，2017年2月8日，查阅日期2020年4月24日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2186/300690.html>>

²⁰ 《〈体外诊断试剂注册管理办法修正案〉解读》，原国家食药监总局，2017年2月8日，查阅日期2020年4月24日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2201/325767.html>>





及类别调整的通告》正式生效。²¹ 但是，这个通告仅覆盖体外诊断试剂的一小部分。工作组对于上述重新分类政策表示欢迎，并建议尽快对更多的体外诊断试剂进行重新分类。

建议

- 参考国际风险分类规则，将中低风险的体外诊断产品重新划分为二类或一类产品。

6.4 缩短体外诊断试剂注册变更的时间

问题

体外诊断试剂有效注册证的变更程序耗费的时间过长，可能会影响试剂的质量和供应，尤其是就生产地点变更而言，进口产品的程序要比当地产品复杂得多。

分析

根据2014年10月1日发布的第5号总局令，²² 国家药监局对于体外诊断试剂注册变更程序的时间与新注册的时间一样。二类试剂接受技术审评的平均时间为7至9个月，三类试剂为9至11个月。

体外诊断试剂与医疗器械的区别在于，其没有向有关部门提交变更说明书的备案程序。每次更新说明书都需要进行变更注册。体外诊断试剂的平均生命周期从原产国的上市审批到停产，一般只有4到5年。每年大约有20%至30%的说明书需要更新。因此，国家药监局的变更程序无法与这类产品的快速发展保持同步。

根据总局令第5号文件第五十八条，“注册证及附件载明内容发生以下变化的，申请人应当向原注册部门申请许可事项变更：...（七）进口体外诊断试剂生产地址变更的。”然而，适用于国内产品生产地点变更的则是一个简单的备案程序。进口体外诊断试剂的注册变更包括三个连续批次进行化学检测，导致审批过程需要的时间比国内产品长一年。

21 《关于过敏原类、流式细胞仪配套用、免疫组化和原位杂交类体外诊断试剂产品属性及类别调整的通告》，国家药监局，2017年12月29日，查阅日期2020年4月24日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2093/300476.html>>

22 《体外诊断试剂注册管理办法》，国家食药监总局，2014年7月30日，查阅日期2020年4月24日，<<http://www.nmpa.gov.cn/WS04/CL2186/300661.html>>

建议

- 为简单的非关键变更建立备案机制，例如包装和说明书变更；
- 为国产和进口的体外诊断试剂建立统一备案程序，允许以备案程序变更生产地点；
- 建立审评审批变更的快速通道。

石化、化工和炼油工作组

主要建议

1. 可持续发展和绿色化工

1.1 确保中国化工行业可持续发展政策的有效实施和良好沟通 7

- 加强政府与跨国企业之间的合作，鼓励中央政府邀请相关企业作为关键利益相关方参与政策的制定；
- 落实碳排放交易体系，并采取措施进一步夯实法律基础，提高透明度，加强机制建设；
- 延长在新冠肺炎疫情防控初期为化工企业提供的经济和税收类优惠政策的有效期，使其在经济和物流受到重创的背景下仍能继续专注于节能减排工作。

1.2 通过分享安全管理和环境保护方面的成功经验和创新理念来促进可持续发展 4

- 鼓励采用基于风险评估的科学方法为化工企业的运营制定安全和环境政策；
- 认识到化工行业内不同企业的实际运营参差不齐，在强制执行合规管理时避免“一刀切”的管理方式；
- 认识到化工行业是可持续发展必不可少的推动力，在即将出台的《长江保护法》中制定相应的规则，规范下游产业的运营和化学材料的使用；
- 在化工企业和政府官员之间建立正式的定期沟通渠道和合作机制，确保在制定政策时考虑化工企业的呼声，帮助地方政府有效落实化工行业的安全和环境政策；
- 通过创建各种平台来共享和利用责任关怀原则，推广可持续发展领域的成功经验和创新理念，加强国内外企业之间的协作；
- 根据企业的运营成熟度和价值观制定差异化管理方法，以节约主管部门的资源，支持化工行业的可持续发展；
- 在化工行业管理方面采用“引导”而非“禁止”的政策，加强对化工生产和销售相关物流设施的政策支持，力争实现整个材料生命周期的可持续性。

1.3 完善有助于化工行业实施循环经济模式的政策

- 创建一个旨在落实循环经济原则的国家级平台（例如，对化工废料进行再利用，将其作为原材料和热电联产原料）；
- 扩大经济类优惠政策的范围，将战略性新型化学物质的生产企业纳入政策覆盖范围；
- 向公众宣传再生塑料的巨大潜力，消除公众对再生塑料即劣质材料的刻板印象；
- 参照欧洲成熟的塑料回收系统，加快建设国内塑料回收系统。

2. 投资和生产成本

2.1 地方政府保证在企业搬迁及临时关停问题上给予公平合理的待遇 4

- 确保有关企业搬迁或临时关停的标准和采取的行动符合相关法律法规，做到提前公布相关内容以保证透明度；
- 提前告知外资企业相应的搬迁标准和污染控制计划，避免对化工供应链造成影响；

- 就搬迁时间表和公平补偿达成共识，降低企业的相关成本；
- 政府采取大规模行动前进行集中规划，避免干扰化工供应链。

2.2 促进油气行业多元化，增强产业竞争力

a) 继续放开零售燃料市场的管制 2

- 全面取消油价上限，在中国建立具有竞争力的零售石油市场，并就放开市场管制设定明确的时间表。

b) 在全国范围内放开液化石油气市场的管制

- 完全放开上海、新疆、海南和湖南等地对家用液化石油气价格的管制，目前全国范围内仅剩这几个地区的家用液化石油气价格仍由地方政府制定。

3. 化学品管理

3.1 在充分论证后，为化学品的风险管控设定切实可行的法律框架 7

- 制定详细标准，确定优先评估或管控的物质，并提供相关管控方案；
- 鼓励企业就风险评估问题积极与政府进行沟通，努力寻求共识，使企业在知识产权保护和经济利益两方面都能得到保障；
- 制定风险管理方案分析指南，以指导各级监管部门和供应链参与者为优先管控的化学品选择相应的风险管理措施，避免对某些物质采取全面禁用或限制政策，应全面考虑危害和暴露程度，采用基于风险的方法管理此类物质；
- 在新化学物质研发通报和危险化学品登记管理制度中引入少量豁免政策；
- 将量大、环境风险高的化学品作为信息报告的重点，降低报告频率，从用户的角度出发优化危险化学品登记程序，减轻政府和企业的行政管理负担；
- 为新版危险化学品登记管理系统全面制定配套的法律法规。

工作组简介

化学品是制造各类产品的关键要素，因此，中国经济的发展离不开化学品。石化、化工与炼油工作组由涉足中国石油化工行业的欧洲知名企业组成，其中许多成员是全球500强企业。本工作组的目标是促进成员、政府和中国行业协会之间的沟通，改善在华石油、化工和炼油企业的运营条件。工作组随时关注化工行业面临的紧迫问题，并对地方政策进行及时的分析和讨论。

近期发展

石化、化工与炼油工作组一直与中国政府和相关机构保持着战略对话关系，其中包括与生态环境部、应急管理部、商务部、交通运输部、国家市场监督

管理总局、工业和信息化部、国家发展和改革委员会、国家卫健委以及欧洲化学品管理局等部门及欧盟委员会高级官员举行高级别会议。欧洲企业与中国政府官员之间开展了多次建设性交流，为规范石化、化工和炼油行业，中国政府近来还颁布了以市场为导向的法律法规，工作组对此表示高度赞赏。

工作组与多家化学工业协会保持着密切联系，其中包括国际化学品制造商协会和中国石油和化学工业联合会。国际化学品制造商协会、中国石油和化学工业联合会与工作组有着共同的目标，即推动中国制造业在增强创新能力的同时实现可持续发展。

可持续发展和绿色化工

中国一直在不断加强环境保护的立法工作。中国政



府近期宣布，到2025年，中国将拥有完善的环境治理体系，为所有企业提供公平的营商环境，为可持续发展提供财政支持。¹ 化工企业在促进“绿色生产”方面发挥着关键作用，但是，2020年爆发的新冠肺炎疫情给生产供应链带来了前所未有的挑战。今年三月，生态环境部宣布改变环境监管方式，帮助企业在疫情过后恢复生产，解决环境问题，同时采用更多非现场监管的高科技方法。²

中央政府还更新了污染物排放许可证方案，该方案要求生产商在开始排放污染物之前必须申请许可证，以此来密切监控排放水平。去年，有关部门针对该方案进行了整改试点测试，随后，生态环境部发布了几项准则，将该方案涵盖的行业从24个增至33个。企业必须在2020年9月底之前完成污染物排放许可证的认证和登记。³ 尽管工作组十分欢迎有关部门加强污染物排放管控的措施，但也担心污染物排放许可证方案会带来额外的行政负担，例如：一旦提交申请材料就无法修改（这可能会阻碍制造工艺的创新），以及可能要求公开披露一些敏感的专业信息。⁴

循环经济的发展将证明促进化工行业可持续发展的必要性，例如，通过采用替代材料或优化回收利用程序的创新制造工艺来管理塑料废物。国家发改委于2020年1月发布了《关于进一步加强塑料污染控制的意见》，⁵ 随后又于4月发布了《禁止、限制生产、销售和使用的塑料制品目录（征求意见稿）》。⁶ 工作组对这些促进循环经济的措施表示欢迎，并期望政府为战略性新化学物质的生产企业制

定优惠政策，因为这些化学物质可促进替代材料的生产，而采取上述措施的目的正是提高替代材料的使用率。

投资和生产成本

2019年3月，江苏省盐城发生了一起化工厂爆炸事故，引发了举国上下对化工厂安全和迁址的关注，随后，各省也纷纷制定了旨在关停不合规企业的计划。⁷ 虽然工作组对中国政府高度重视安全的态度表示欢迎，但关停措施力度过大可能会对合规的化工供应链造成破坏。因此，地方政府应避免采用“一刀切”的关停方式，并公布透明、公平的搬迁标准。

去年，中国政府在放开石油市场管制方面取得了进展。从2020年5月1日起，允许资产总值不低于人民币3亿元的外资企业参与油气勘探及生产。⁸ 政府将成立一家国有石油天然气公司。这家公司将合并中国国有企业巨头现有的管道资产，同时将油气输送与销售业务分开，这项举措将为第三方带来更多参与市场竞争的机会。⁹

化学品管理

2019年1月，生态环境部发布了《化学物质环境风险评估与管控条例（征求意见稿）》，¹⁰ 这是中国化学品管理史上的里程碑。工作组建议政府有关部门采用符合欧盟标准的科学方法，如风险管理方案分析，¹¹ 进一步分析这些化学品分组的内在特性，准确识别哪些物质需要管控或禁用。此外，工作组对生态环境部于2020年5月发布的《新化学物质环境管理登记办法》（生态环境部令第12号）表示欢

1 《中国将构建现代环境治理体系》，新华社，2020年3月3日，查阅日期2020年4月21日，<http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/03/c_138840121.htm>
2 Xu Muyu和Brenda Goh，《中国将改变企业环境监管措施，促进企业在疫情过后复工复产》，路透社，2020年3月10日，查阅日期2020年4月21日，<<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-china-environment/china-to-modify-environmental-supervision-of-firms-to-boost-post-coronavirus-recovery-idUSKBN20X0AG>>
3 《排污许可专家谈（一）：固定污染源清理整顿是什么？怎么干？》，生态环境部，2020年3月24日，查阅日期2020年4月17日，<http://www.mee.gov.cn/ywgz/pwxkgj/gldt/202003/t20200324_770381.shtml>
4 Sung Huang-Ming和Dai Weiping，《环境保护计划的变化增加了在华经营的负担》，三捷环境工程咨询有限公司，2018年12月10日，查阅日期2020年4月13日，<<https://www.trinityconsultants.com/news/federal/environmental-program-changes-increase-burden-for-doing-business-in-china>>
5 《关于进一步加强塑料污染控制的意见》，国家发改委，2020年1月16日，查阅日期2020年4月13日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202001/t20200119_1219275.html>
6 《关于〈禁止、限制生产、销售和使用的塑料制品目录（征求意见稿）〉公开征求意见的公告》，国家发改委，2020年4月10日，查阅日期2020年4月21日，<https://hd.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=332>

7 《国务院安全生产委员会：全面开展危险化学品安全隐患集中排查整治》，新华社，2019年3月25日，查阅日期2020年4月13日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/25/content_5376596.htm>
8 《中国开放油气勘探与生产市场，为国内外企业带来发展机会》，路透社，2020年1月9日，查阅日期2020年4月13日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-oil-mining/china-opens-up-oil-and-gas-exploration-production-to-foreign-firms-idUSKBN1Z806Q>>
9 《中国宣布成立国家石油天然气管道公司的计划》，彭博社，2019年3月5日，查阅日期2020年5月3日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-03-05/china-announces-plan-to-form-national-oil-gas-pipeline-company>>
10 《关于公开征求〈化学物质环境风险评估与管控条例（征求意见稿）〉意见的通知》，生态环境部，2019年1月8日，查阅日期2020年4月13日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/201901/t20190111_689258.html>
11 《风险管理方案分析》，欧洲化学品管理局，查阅日期2020年4月13日，<<https://echa.europa.eu/understanding-rmoa>>





迎。¹² 相较于之前发布的第7号令，第12号令降低了对新物质的报告要求。但是，工作组希望生态环境部允许针对研发用途的少量化学物质免于申报。

主要建议

1. 可持续发展和绿色化工

1.1 确保中国化工行业可持续发展政策的有效实施和良好沟通

问题

国家碳排放交易体系延迟推行，加上经济形势和供应链近期发生的动荡，让化工行业实践可持续发展理念的情况受到的关注度有所降低。

分析

2017年12月，发改委启动了国家碳排放交易体系，¹³ 其有望成为全球最大的碳排放交易项目。该交易体系覆盖中国30%的排放量，¹⁴ 将深刻改变石化和化工行业。该交易体系是中国限制二氧化碳排放量的重大举措之一。目前已有的碳排放交易体系试点将在全国碳交易体系最终完成后并入该体系。¹⁵

碳市场原本预计于2019年开始试运行，而在没有充分通知和解释的情况下推迟了。相关规则草案于2019年4月（也就是该项目公布后近一年半）发布并开始征求公众意见，这是有关碳排放交易体系交易参数的首份正式文件。^{16和17} 工作组理解该体系需要分阶段逐步推行，以建立相应的基础设施和制定精确的时间表，¹⁸ 但预计真正实施该体系之前，仍

需留出大量准备时间以作出必要的调整，并让利益相关方充分参与进来。

2020年1月，生态环境部的官员宣布，中国将在年底之前实现“突破性进展”。¹⁹ 全国碳排放交易体系的启动时间可能因新冠肺炎疫情爆发而推迟。工作组希望有关部门就具体情况进一步说明。

从长远来看，随着中国“现代环境治理体系”的建设，环境监管和环保执法力度将继续加强。²⁰ 但是，工作组希望这些政策能与新冠肺炎疫情过后化工行业的复工复产保持同步。现在，疫情不仅给企业带来了很大的财务压力，也对供应链造成了干扰，这可能会削弱企业执行节能减排政策的能力，因为这需要投入大量资金和人力资源。

中央政府和地方政府发布了多项经济刺激措施，帮助受影响的企业复工复产。将这些政策扩展到整个化工行业并延长政策执行时间可增强生产企业的信心，让其坚持采用更多有助于可持续发展的资源密集型工艺。例如，某些行业可以将2020年发生的税收损失的结转年限从5年（即2015年到2019年）延长到8年，这将对石化企业大有裨益，因为此次疫情导致的国际油价暴跌以及供需不平衡已经对石化企业造成了巨大冲击。²¹

建议

- 加强政府与跨国企业之间的合作，鼓励中央政府邀请相关企业作为关键利益相关方参与政策的制定；
- 落实碳排放交易体系，并采取措施进一步夯实法律基础，提高透明度，加强机制建设；
- 延长在新冠肺炎疫情防控初期为化工企业提供的经济和税收类优惠政策的有效期，使其在经济和物流受到重创的背景下仍能继续专注于节能减排工作。

12 《新化学物质环境管理登记办法》（生态环境部令12号），生态环境部，2020年4月29日，查阅日期2020年5月9日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202005/t20200507_777913.html>

13 《全国碳排放权交易市场建设方案（发电行业）》，国家发改委，2017年12月18日，查阅日期2020年4月21日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/201712/t20171220_960930.html>

14 《排放交易系统覆盖全球温室气体排放量的8%：报告》，新华社，2019年3月20日，查阅日期2020年4月21日，<http://www.xinhuanet.com/english/2019-03/20/c_137908045.htm>

15 《全球碳市场进展：国际碳行动伙伴组织-2019年度报告》，国际碳行动伙伴组织，2019年，查阅日期2020年4月21日，<https://icapcarbonaction.com/en/?option=com_attach&task=download&id=625>

16 《中国最终发布碳排放交易体系规则草案》，南华早报，2019年4月4日，查阅日期2020年4月21日，<<https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3004661/china-finally-issues-draft-rules-carbon-emissions-trading>>

17 《关于公开征求〈碳排放权交易管理暂行条例（征求意见稿）〉意见的通知》，生态环境部，2019年4月3日，查阅日期2020年4月13日，<http://www.mee.gov.cn/hdjl/yjzj/wqzj_1/201904/t20190403_698483.shtml>

18 《中国承认在碳交易体系启动和运行之前仍有工作要做》，南华早报，2018年11月26日，查阅日期2020年4月21日，<<https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2174999/china-admits-it-still-has-work-do-carbon-trading-scheme-gets-and>>

19 《中国将在年底之前实现全国碳交易“突破性进展”：官方消息》，路透社，2020年1月14日，查阅日期2020年4月21日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-carbon/china-to-make-national-carbon-trading-breakthrough-by-year-end-official-idUSKBN1ZD05N>>

20 《中国将构建现代环境治理体系》，新华社，2020年3月3日，查阅日期2020年6月16日，<http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/03/c_138840121.htm>

21 《关于支持新型冠状病毒感染的肺炎疫情防控有关税收政策的公告》，财政部、国家税务总局，2020年2月6日，查阅日期2020年5月10日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810755/c5143465/content.html>>



1.2 通过分享安全管理和环境保护方面的成功经验和创新理念来促进可持续发展 4

问题

近年来，中国的政策加深了世界对中国化工行业的负面印象，忽视了该行业对环保、创新和社会责任等方面作出的重大贡献。

分析

中国亟需制定明确而全面的可持续发展产业战略，而化工行业是其中关键的利益相关方。中国在环境和安全的立法是全球最严格的国家之一。但化工行业能与政府部门对话的机会有限，在2015年天津港事件之后尤其如此。²²

中央和地方政府也对化学品安全问题极为敏感。²³这种担心是合情合理的，因为中国化工企业数量众多，其利益相关方、业务活动和经营条件千差万别，稍有疏忽都可能损害整个行业的声誉。国际化工企业和大型国有企业通常会根据环境健康和辅助系统全面落实政策要求。另外，跨国企业普遍采取了“责任关怀”的做法。²⁴这是由国际化工协会联合会发起的一项倡议，中国于2014年加入该倡议。

许多事故都是因为缺乏风险意识和实践经验造成的。政府有关部门没有认识到跨国企业和本土企业之间在健康、安全和环境问题上的成熟度差异，坚持要用“一刀切”的方式来对待化工行业。²⁵为避免这些问题，需要在化工企业与政府官员之间建立正式的沟通和合作渠道，以推动“责任关怀”原则和可持续发展的理念，并完善潜在事故的预防机制。这种合作应包括化工园区或国际化学品制造商协会、中国石油和化学工业联合会等协会之间的合

作。其实，政府可以通过提供相关政策的英文版文件、给予更多提意见和参与讨论的机会等方式来促进彼此之间的沟通。

尽管有关部门发布了激励绿色经济、创新和数字化的宏伟计划，但这些计划中缺少促进不同企业、机构之间合作的相应机制。政府应建立健全且实用的交流平台，鼓励行业之间开展合作，减少对环境的影响，并以创新的方式充分利用现有资源，例如开展有害废物管理。

国际化学品制造商协会发布了《2019年可持续发展报告》，部分在华欧洲化工企业的首席执行官参与了此次调查，其中82%认为，在中国实施责任关怀原则很困难，主要原因是公众缺乏对化工行业的科学认识，以及媒体一般侧重于报道企业的安全事故，而忽略这些企业的可持续发展成果，给公众留下了负面印象。²⁶

对化工行业的误解在立法工作中也有体现。2019年12月，全国人民代表大会发布了《长江保护法》草案，开始征求公众意见。²⁷该草案将一些具有重要社会经济意义的化工领域和化工产品（例如：水泥、金属和塑料等）列为重要污染源，而且提出了一些极端监管措施（包括在某些应用场景中采用替代材料）。如果该草案在未经修改的情况下通过，真正对实现可持续发展起到推动作用的关键骨干行业将会因此而背负不切实际的义务。监管机构应避免对特定原材料的偏见，确保在生产过程中公平、合理地执行现有的环境、健康和标准。中国制定了一套全面、有效的法律、法规和标准，如果这些规章制度能得到有效落实，应足以确保各种材料的生产方式具有可持续性。

建议

- 鼓励采用基于风险评估的科学方法为化工企业的运营制定安全和环境政策；
- 认识到化工行业内不同企业的实际运营参差不

22 Javier C. Hernandez, 《中国发现导致天津爆炸事故的原因是管理不善》, 纽约时报, 2016年2月5日, 查阅日期2020年6月30日, <<https://www.nytimes.com/2016/02/06/world/asia/tianjin-explosions-were-result-of-mismanagement-china-finds.html>>

23 《国务院安全生产委员会：全面开展危险化学品安全隐患集中排查整治》, 新华社, 2019年3月25日, 查阅日期2019年4月15日, <http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/25/content_5376596.htm>

24 国际化工协会联合会表示, “责任关怀是全球化工行业的一项自愿承诺, 旨在推动持续改善, 在环境、健康和安全方面达到卓越水平”。《责任关怀》, 国际化工协会联合会, 查阅日期2020年5月15日, <<https://www.icca-chem.org/responsible-care/>>

25 《国际化学品制造商协会指出中国推行责任关怀制度面临的障碍》, Chemical Watch, 2016年7月28日, 查阅日期2018年4月27日, <<https://chemicalwatch.com/48853/aicmpoints-outbarriers-to-responsible-care-in-china>>

26 《2019年国际化学品制造商协会可持续发展报告》, 国际化学品制造商协会, 2019年6月4日, 查阅日期2020年4月21日, <<http://aicm.cn/uploads/files/20190604/1559634731364010712.pdf>>

27 《长江保护法草案开始在中国人大网公开征求意见》, 中国人大网, 2019年12月28日, 查阅日期2020年4月21日, <<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201912/51db1bc6656a4b298e1618781c94eb8f.shtml>>



齐，在强制执行合规管理时避免“一刀切”的管理方式；

- 认识到化工行业是可持续发展必不可少的推动力，在即将出台的《长江保护法》中制定相应的规则，规范下游产业的运营和化学材料的使用；
- 在化工企业和政府官员之间建立正式的定期沟通渠道和合作机制，确保在制定政策时考虑化工企业的呼声，帮助地方政府有效落实化工行业的安全和环境政策；
- 通过创建各种平台来共享和利用责任关怀原则，推广可持续发展领域的成功经验和创新理念，加强国内外企业之间的协作；
- 根据企业的运营成熟度和价值观制定差异化管理方法，以节约主管部门的资源，支持化工行业的可持续发展；
- 在化工行业管理方面采用“引导”而非“禁止”的政策，加强对化工生产和销售相关物流设施的政策支持，力争实现整个材料生命周期的可持续性。

1.3 完善有助于化工行业实施循环经济模式的政策

问题

中国需要加强机构管理，促进化工行业的循环创新。

分析

全球约有一半的二氧化碳排放量源自为支持传统经济（“获取-制造-处置”型经济）而提取和加工原材料的活动。²⁸从本质上讲，循环经济的目的是将一家制造商的产出（包括废料）转化为另一家制造商的投入，以此来形成产业闭环。自2005年以来，中国已将循环经济视为应对大量资源开采带来的经济和环境风险的一种方式，并于2008年颁布了《中华人民共和国循环经济促进法》。²⁹2018年7月，中欧签署了《关于循环经济合作的谅解备忘录》，旨在互相探索从传统经济向循环经济转型的经济和

环境潜力，分享成功经验。³⁰

循环经济是一种新兴的经济模式，面临各种挑战，其中包括需要在研发方面投入巨额资金、发展循环价值链以及通过市场和公众教育促使公众接受新方法（例如：使用被许多人视为“劣质材料”的再生材料）。迄今为止，中国在循环经济方面的制度安排上依然缺乏一个能够有效推动循环经济发展的整体战略或管理体系。要想在循环经济方面获得成功，中国需要采取集中协调的战略，制定明确的中长期立法框架（包括目标和路线图），让中资企业和欧洲企业积极参与循环经济建设，从而借鉴欧盟的循环经济框架，并实现更多创新。

由于化工产品对许多行业来说至关重要，因此，化工企业在多个供应链的中游发挥着关键作用。³¹化工行业迫切需要减少业务活动对环境的影响，尤其是希望通过生产过程中产生的废料来实现这个目标。例如，利用热电联产来优化能源供应——将副产品作为其他行业可利用的材料，或将废料转化为公认有价值的材料。

例如，塑料在可持续产品开发中发挥着至关重要的作用，³²但是，如果无法通过成熟、有效的国内循环利用系统将塑料保留在循环经济范围之内，它也会造成严重的污染和浪费。中国于2018年发布了进口废塑料禁令，正好可以抓住这个机会来改进国内循环利用系统。许多化工企业（包括工作组的成员）不仅为“终结塑料垃圾联盟”等多项全球倡议做出了贡献，³³而且还在开发创新方法（例如化学回收），以便将废塑料转化为新产品的原料，从而避免使用原始化石资源。³⁴

在华经营的外资化工企业非常关注产品在整个生命

28 《循环经济与材料价值链》，世界经济论坛，未注明日期，查阅日期2020年4月13日，<<https://www.weforum.org/projects/circular-economy/>>

29 《国务院关于加快发展循环经济的若干意见》，国务院，2005年，查阅日期2020年4月14日，<http://www.gov.cn/zwjk/2005-09/08/content_30305.htm>

30 《中欧协议为循环经济全球推广铺平道路》，Ellen MacArthur Foundation，2018年7月16日，2020年4月13日，<<https://www.ellenmacarthurfoundation.org/news/china-eu-agreement-paves-way-for-global-adoption-of-circular-economy>>

31 《2019年国际化学品制造商协会可持续发展报告》，国际化学品制造商协会，2019年6月4日，查阅日期2020年4月21日，<<http://aicm.cn/upload/files/20190604/1559634731364010712.pdf>>

32 Jim Fitterling，《我们无法回避的问题：有关现代塑料的悖论》，世界经济论坛，2020年1月15日，查阅日期2020年4月13日，<<https://www.weforum.org/agenda/2020/01/the-paradox-of-modern-plastics/>>

33 《成员》，终结塑料垃圾联盟，未注明日期，查阅日期2020年4月13日，<<https://endplasticwaste.org/members/>>

34 《废塑料的化学回收》，BASF，未注明日期，查阅日期2020年4月13日，<<https://www.basf.com/global/en/who-we-are/sustainability/we-drive-sustainable-solutions/circular-economy/mass-balance-approach/chemcycling.html>>



周期中的可持续性，而不是局限于产品在市场生命周期内的可持续性，³⁵而且，这些企业还会集中精力设计可在生命周期结束时回收利用的新产品。中国政府近期宣布了大幅减少废塑料的政策，并采取分阶段措施禁止生产和销售不可降解的一次性塑料产品，外资企业实行的上述方法正好与之配套。这项政策旨在推广易于回收的替代材料，为环保产品提供财政和税收激励措施。³⁶实行这些措施时，应确保此类优惠政策能够真正惠及那些为生产可降解或可重复使用的塑料提供战略性新化学物质的生产商，同时也要让更多可持续、可回收的产品有资格享受优惠政策。

建议

- 创建一个旨在落实循环经济原则的国家级平台（例如，对化工废料进行再利用，将其作为原材料和热电联产原料）；
- 扩大经济类优惠政策的范围，将战略性新型化学物质的生产企业纳入政策覆盖范围；
- 向公众宣传再生塑料的巨大潜力，消除公众对再生塑料即劣质材料的刻板印象；
- 参照欧洲成熟的塑料回收系统，加快建设国内塑料回收系统。

2. 投资和生产成本

2.1 地方政府保证在企业搬迁及临时关停问题上给予公平合理的待遇 4

问题

尽管中国一直从国家层面立法来处理化工厂关停或搬迁的相关问题，以帮助遵守环境、健康与安全的合规企业免受不公平待遇，但相关政策的落实（尤其是在地方层面的实施）仍无法保证合规企业始终有资格享受公平公正的待遇。

分析

2019年3月江苏盐城发生爆炸后，江苏省政府宣布了迅速关停盐城市响水化学工业园的计划。事故发

生后，官方媒体宣布，到2020年底，80%的危险化学品将转移到专门的工业园区进行生产。³⁷此后，江苏省和山东省内的近千家化工企业被迫关停。³⁸这些突如其来的关停指令会产生巨大的干扰，从而对原材料供应链造成破坏。

同时，《长江保护法》严禁在长江干支流1公里范围内新建、扩建化工厂。这种一刀切的做法将妨碍现有化工厂进行必要的高端或绿色制造升级，以致失去市场竞争力。立法应确保符合环境健康与安全标准的生产商得到公平待遇。

此外，因全国性的大型活动临时关停化工厂也可能对生产和供应链造成干扰，在某些情况下甚至可能会带来严重的安全和生态风险。

随着环保督察和相关执法力度的加大，还有一些合资石化工厂频繁接到政府部门要求减产甚至停工的通知，原因包括夏季臭氧污染防治、秋冬换季防霾（蓝天保卫战）³⁹或附近计划举行重大活动⁴⁰。

工作组完全理解安全和环境风险方面的压力；然而，这种根据上级政策配额而非工厂环保执行不到位所采取的紧急关停政策⁴¹会破坏化工供应链，并对整个行业产生负面影响。这些关停行为不仅会影响工厂的日常运营，还会带来潜在的安全风险；一些工厂使用一氧化碳作为原料，因此工厂大量减产或停产将导致大量一氧化碳干烧和排放，这样会增加碳排放，可以说适得其反。

《国务院办公厅关于推进城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造的指导意见》（国办发

35 《2019年国际化学品制造商协会可持续发展报告》，国际化学品制造商协会，2019年6月4日，查阅日期2020年4月21日，<<http://aicm.cn/upload/files/20190604/1559634731364010712.pdf>>

36 《关于进一步加强塑料污染治理的意见》，生态环境部、国家发改委，2020年1月16日，查阅日期2020年4月13日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202001/t20200119_1219275.html>

37 《爆炸事故发生后，中国计划让80%的有毒化学品生产商搬迁：报告》，路透社，2019年5月24日，查阅日期2020年4月17日，<<https://in.reuters.com/article/china-chemicals/china-aims-to-relocate-80-of-toxic-chemical-producers-after-blast-report-idINKCN1SU0CL?il=0>>

38 Wei Cang, 《东部两省关停化工厂》，中国日报，2019年5月9日，查阅日期2020年4月17日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201905/09/WS5cd37fb3a3104842260baa77.html>>

39 Hu Yongqi, 《蓝天保卫战三年行动计划》，中国日报，2018年6月19日，查阅日期2019年4月15日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201806/19/WS5b287383a310010f8f59d939.html>>

40 Zhou Viola, 《随着雾霾提前到来，北京面临为党代会营造蓝天的压力》，南华早报，2017年9月4日，查阅日期2019年4月15日，<<https://www.scmp.com/news/china/society/article/2109652/beijing-under-pressure-deliver-blue-sky-party-congress-smog>>

41 《国际化学品制造商协会对于〈关于征求[江苏省化工行业整治提升方案（征求意见稿）]意见的紧急通知〉的建议》，国际化学品制造商协会，2019年4月26日，查阅日期2019年5月15日，<<http://aicm.cn/download/newsletter>>



[2017] 77号)⁴² 是一项有助于提高搬迁标准透明度的积极举措。中央政府也开展了跨部委对话，以期开展协同行动解决企业搬迁改造问题，⁴³ 但这些措施应覆盖外资企业，各省级政府也应效仿这种做法。工作组希望被要求搬迁的外资企业能得到与当地企业一样的待遇，获得明确的信息和搬迁标准，能够与地方政府讨论搬迁时间表以降低相关成本，并在搬迁后获得公平的补偿。

建议

- 确保有关企业搬迁或临时关停的标准和采取的行动符合相关法律法规，做到提前公布相关内容以保证透明度；
- 提前告知外资企业相应的搬迁标准和污染控制计划，避免对化工供应链造成影响；
- 与相关企业就搬迁时间表和公平补偿达成共识，降低企业的相关成本；
- 政府采取大规模行动前进行集中规划，避免干扰化工供应链。

2.2 促进油气行业多元化，增强产业竞争力

a) 继续放开零售燃料市场的管制 ②

问题

尽管石油市场日益开放，并且中国政府释放了开放成品油零售行业的信号，但相关法律法规和价格上限依然是阻碍外商投资和竞争性零售市场的壁垒。

分析

近年来，中国政府在放开石油市场管制方面取得了一定进展。对外资加油站的限制得以取消，⁴⁴和⁴⁵ 壳牌成为第一家获得中国批发市场独立交易许可的国

际石油公司。⁴⁶ 此外，中央政府使用价格上限机制对油价进行监管，国内油价与国际油价之间的关联性并不高。⁴⁷

近年来，有几个积极信号表明中国政府计划放开对成品油零售行业的管制。2017年5月，国务院发布《关于深化石油和天然气体制改革的若干意见》（《意见》），⁴⁸ 主张市场在指导油价方面发挥核心作用。但是，《意见》鼓励采取的行动尚未付诸实施。⁴⁹

放开油价监管、取消价格上限，可促进中国成品油零售市场的竞争，并带来诸多利益。首先，这项举措是中国继续深化经济改革的佐证。一个健全、完善的成品油零售市场可为消费者提供包括高端和低端成品油在内的更多选择，有助于提高服务和产品质量。⁵⁰ 所以，尽管政府担心完全市场化（放开管制）可能导致价格波动，但开放成品油零售市场后也会吸引国际石油公司和投资，从而促进竞争，平抑价格。⁵¹ 同时，新冠肺炎疫情导致的低油价以及石油价格战⁵² 为放开管制提供了有利的窗口。

建议

- 全面取消油价上限，在中国建立具有竞争力的零售石油市场，并就放开市场管制设定明确的时间表。

42 《国务院办公厅关于推进城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造的指导意见》，国务院，2017年8月27日，查阅日期2019年4月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-09/04/content_5222566.htm>

43 《推进城镇人口密集区危险化学品生产企业搬迁改造专项工作组2019年第一次会议在京召开》，工业和信息化部，2019年4月12日，查阅日期2020年4月15日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057569/n3057576/c6786920/content.html>>

44 Zheng Xin, 《壳牌将扩大在中国加油站的网络》，中国日报，2018年8月23日，查阅日期2020年4月15日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/23/WS5b7e0a04a310add14f387447.html>>

45 《中国取消对加油站外资所有权的限制》，财新网，2018年6月30日，查阅日期2020年6月30日，<<https://www.caixinglobal.com/2018-06-30/china-removes-limits-on-foreign-ownership-of-gas-stations-101288799.html>>

46 Zeng Lingke and Han Wei, 《壳牌获准进入中国石油批发市场》，财新网，2019年1月3日，查阅日期2020年4月15日，<<https://www.caixinglobal.com/2019-01-03/shell-unit-gets-nod-to-tap-chinas-wholesale-oil-market-101365787.html>>

47 《中国设定成品油零售价格》，国务院，2016年1月13日，查阅日期2020年4月15日，<http://english.gov.cn/news/top_news/2016/01/13/content_281475271410529.htm>

48 《〈关于深化石油天然气体制改革的若干意见〉六个看点》，北大法律信息网，2017年5月22日，查阅日期2019年4月15日，<<http://www.chinalawinfo.com/News/NewsFullText.aspx?NewsId=85728>>

49 Michael Lelyveld, 《中国石油行业改革的短板》，自由亚洲电台，2017年6月12日，查阅日期2019年4月15日，<https://www.rfa.org/english/commentaries/energy_watch/chinas-oil-industry-reform-falls-short-06122017105651.html>

50 《2019年度中国成品油零售行业发展趋势报告》，德勤会计师事务所，2019年5月，查阅日期2019年5月30日，<<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cn/Documents/energy-resources/deloitte-cn-er-china-gasoline-retailing-development-trends-report-en-190527.pdf>>

51 Zheng Xin, 《英国石油公司将加大对品牌专营店的投资》，中国日报，2018年8月13日，查阅日期2020年4月15日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/201808/13/WS5b70dfc3a310add14f385598.html>>

52 Derek Brower, Anjli Raval, David Seppard and Gregory Meyer, 《令石油市场和全世界震惊的八天》，金融时报，2020年3月13日，查阅日期2020年6月8日，<<https://www.ft.com/content/c9c3f8ac-64a4-11ea-a6cd-df28cc3c6a68>>



b) 在全国范围内放开液化石油气市场的管制

问题

全国大部分地区的液化石油气市场管制已经放开，但仍有一些省份对家用液化石油气进行监管，此举不利于市场竞争，也让零售商几乎失去了获利空间。

分析

对液化石油气的管制是政府监管阻碍市场竞争的典型示例。中国的液化石油气在家庭供暖和烹饪燃料中所占的比例最大。尽管对工业用和商用液化石油气的管制已经完全放开，但上海、新疆、海南和湖南等地仍未放开对家用液化石油气价格的管制。例如，对于14.5公斤标准气瓶，上海市政府将最高零售价定为当地炼油厂的出厂价加25元，这25元包括人工、气瓶、生产和运输成本以及折旧、安全管理费、销售与管理成本、税金及其他外部支出。⁵³

政府部门会定期宣布最高零售价的变动情况，但上述25元的价差已有五年未进行调整。因此，上海市的瓶装液化石油气价格要比中国其他地区的市场价格低得多，例如，4月中旬，上海市的液化石油气价格为83元/瓶⁵⁴，而南京市的价格为148元/瓶⁵⁵，杭州市的价格为110元/瓶⁵⁶，湖州市的价格为90-120元/瓶（不同市场上的价格可能有差异）⁵⁷。这种价格管制剥夺了液化石油气零售企业的获利空间。

建议

- 完全放开上海、新疆、海南和湖南等地对家用液化石油气价格的管制，目前全国范围内仅剩这几个地区的家用液化石油气价格仍由地方政府制定。

53 《上海市发展和改革委员会关于进一步加强本市民用瓶装液化石油气价格管理工作的通知》（沪发改价管〔2017〕3号），上海市发改委，2017年5月9日，查阅日期2020年4月10日，<http://pkulaw.cn/fulltext_form.aspx?Gid=18052366&Db=lar>

54 《上海市发展和改革委员会关于调整民用瓶装液化石油气最高零售价格的通知》，上海市发改委，2020年4月10日，查阅日期2020年4月13日，<<http://fgw.sh.gov.cn/jgl/20200410/5eb419793dd243cebc82ec1d9d410425.html>>

55 通过南京百江液化气有限公司热线95007确认的价格，2020年4月13日

56 通过杭州萧燃燃气配送服务有限公司微信公众号页面确认的价格，2020年4月13日

57 《2020年4月7日县区部分居民生活消费品零售价格监测表》，湖州市发改委，2020年4月7日，查阅日期2020年4月16日，<<http://fgw.huzhou.gov.cn/2018-fzgggz/jgzc/jcyj/20200407/12659854.html>>

3. 化学品管理

3.1 在充分论证后，为化学品的风险管控设定切实可行的法律框架

问题

生态环境部颁布的《化学物质环境风险评估与管控条例》提供了若干份优先评估或管控物质清单，但缺乏对风险管理措施确定工作的进一步指导，这会限制化工行业的可预测性。

分析

中国最高立法机构和主要化学品监管部门很早就意识到化学品管理迫切需要一个全面、协调的立法框架。国务院于2002年发布了《危险化学品安全管理条例》⁵⁸，并于2011年进行了修订⁵⁹。2015年，应急管理部通过《危险化学品目录》，对2,828种剧毒/易燃/爆炸性/腐蚀性化学品实施监管。⁶⁰

2019年1月，生态环境部发布了《化学物质环境风险评估与管控条例（征求意见稿）》⁶¹，这是中国第一部同时涵盖新化学物质和现有化学品的管理法规。除了重新确认已出台的《中国现有化学物质名录》、《中国禁止或严格限制的有毒化学品名录》和新的化学品登记程序外，该草案还涉及年度报告义务、若干份差异化管理物质名录、多种管控方案，以及对利益相关者披露充足信息的要求。其中包括优先评估和控制化学品名录，以及空气、水和土壤中的有毒有害污染物名录。

这些名录上的物质适用特殊的管制措施：对于禁用的化学品，一律不得生产、加工、使用、进口或出口。对于严格限制的化学品，仅允许在许可用途中使用，其进出口均需经过中国政府许可和国际上的事先知情同意程序。⁶² 对于优先管控的化学品，管

58 《危险化学品安全管理条例》，国务院，2002年1月26日，查阅日期2019年4月15日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61929.htm>

59 《危险化学品安全管理条例》（国务院令第591号），国务院，2011年3月2日，查阅日期2019年4月15日，<http://www.gov.cn/jfjg/2011-03/11/content_1822902.htm>

60 《危险化学品目录》，杭州瑞旭科技集团有限公司，2015年3月9日，查阅日期2019年4月15日，<http://www.cirs-reach.com/pdf/Catalog_of_Hazardous_Chemical_2015_CN.pdf>

61 《关于公开征求〈化学物质环境风险评估与管控条例（征求意见稿）〉意见的通知》，生态环境部，2019年1月8日，查阅日期2019年4月15日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/201901/t20190111_689258.html>

62 《了解PIC》，欧洲化学品管理局，查阅日期2019年6月6日，<<https://echa.europa.eu/regulations/prior-informed-consent/understanding-pic>>





控方案比较复杂，包括强制性清洁生产审查、应用授权/限制以及最终产品的浓度限制。排放有毒或有害污染物需要污染物排放许可证和完整的自我监测记录。

在化学品的管理上，立法和执法应以科学为基础，以适度为原则，避免对某些元素的污名化并与公众分享科学知识。制定这些名录和落实管控方案时，应适当考虑某些物质的固有特性、背景浓度、暴露途径、暴露水平、生物利用度和生物洗脱。工作组对生态环境部和国家卫健委近期联合发布的《化学物质环境风险评估技术方法框架性指南》表示欢迎，⁶³ 该指南采用了基于科学的方法，而且承认某些物质（例如金属）具有特殊性。欧盟的《风险管理方案分析》也提出了相应的风险管理措施。未经进一步分析和公众意见咨询，需要进行优先评估的化学品不应自动归入优先管控的范畴，因为相较于管控，操作规范能够更有效地预防风险。工作组鼓励生态环境部与化工行业内的利益相关方合作更新《优先控制化学品名录》并制定《风险管理方案分析》指南，以有效确定化学品的优先管控顺序，选择合适的风险管理措施。

2020年5月，生态环境部印发《新化学物质环境管理登记办法》（生态环境部令12号）⁶⁴，替代2010年发布的第7号令⁶⁵。对于每年的生产或进口量不足一吨的新物质以及关注度较低的聚合物，企业仅需提交备案通报即可。新措施简化了报告程序。如果各级化工主管部门妥善执行这些措施，将降低企业的合规成本。工作组希望，企业可根据管理办法进行合理的风险评估，而后不必为特定的新化学物质和危险化学品上报登记。征求意见稿修订版规定，如果企业每年将不足0.1公吨（100千克）的新化学物质用于研发目的，则可以免除通报程序，但最终版本中却未包含此项规定。减少对新化学物质的通报要求和对实验室研究所需的少量新化学物质免

除登记要求的措施能够鼓励行业内的科学研究和创新。

工作组期待应急管理部为加强新化学物质管理而制定的法律能够尽快正式发布，以便让行业参与者承担更多义务。⁶⁶ 工作组鼓励各级政府部门简化行政管理程序，下放权力，以减少重复输入的数据，减轻政府机构和企业的管理负担。近期，国家化学品登记中心扩展了登记系统，将在生产经营过程中使用危险化学品的企业也纳入登记范围。⁶⁷ 但是，目前还没有关于系统新版本的明确法律规定。例如：既从事危险化学品生产、又从事危险化学品进口和经营业务的企业应如何登记。相关部门对使用条款的进一步解释可帮助企业遵守相关法律法规，合理追求业务发展，实现行为标准化。

建议

- 制定详细标准，确定优先评估或管控的物质，并提供相关管控方案；
- 鼓励企业就风险评估问题积极与政府进行沟通，努力寻求共识，使企业在知识产权保护和经济利益两方面都能得到保障；
- 制定风险管理方案分析指南，以指导各级监管部门和供应链参与者为优先管控的化学品选择相应的风险管理措施，避免对某些物质采取全面禁用或限制政策，应全面考虑危害和暴露程度，采用基于风险的方法管理此类物质；
- 在新化学物质研发通报和危险化学品登记管理制度中引入少量豁免政策；
- 将量大、环境风险高的化学品作为信息报告的重点，降低报告频率，从用户的角度出发优化危险化学品登记程序，减轻政府和企业的行政管理负担；
- 为新版危险化学品登记管理系统全面制定配套的法律法规。

63 《关于印发〈化学物质环境风险评估技术方法框架性指南（试行）〉的通知》，国家卫健委，2019年9月16日，查阅日期2020年3月20日，<<http://www.nhc.gov.cn/kj/s5878/201909/f52216d8dc7d434d84c54038acab6ce2.shtml>>

64 《新化学物质环境管理登记办法》（生态环境部令12号），生态环境部，2020年4月29日，查阅日期2020年5月9日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202005/t20200507_777913.html>

65 《新化学物质环境管理办法》（环境保护部令7号），生态环境部，2010年1月19日，查阅日期2019年6月11日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2010/content_1671246.htm>

66 Ellen Daliday, 《中国就取代第591号令的法律草案咨询政府部门意见》，Chemical Watch, 2020年1月23日，查阅日期2020年3月20日，<<https://chemicalwatch.com/89857/china-consults-government-on-draft-law-to-replace-decree-591>>

67 《危险化学品重大危险源信息填报说明》，危险化学品登记信息管理系统，未注明日期，查阅日期2020年4月26日，<<http://register-mhi.nrc.com.cn/report/images/illustrate.pdf>>

制药工作组

主要建议

1. 进一步实现与国际标准的监管协调和融合 1

- 运用国家药监局在ICH管理委员会的经验，加入药品核查合作计划成为正式成员，在海外药品生产质量管理规范审核和查验中进一步推进中国与国际标准的监管协调性及融合度；
- 制定一个明确的路线图，采用国际统一的药品可追溯性标准，确保供应链的完整性和效率；
- 为制造商和供应链上的所有相关方提供足够时间，以确保从进出口药品开始，向国际标准实现平稳过渡。

2. 协调不同的知识产权保护措施并确保其得到充分实施 4

- 根据现行《药品管理法实施条例》，立即执行六年期试验数据保护规定；
- 建立启动实验数据保护和专利期延长实施细则的明确时间表；
- 给予制药行业更多参与政策制定的机会，使其为知识产权保护法律法规的制定和成功实施贡献力量；
- 为引进《中美第一阶段经贸协议》中规定的专利纠纷早期解决机制制定实施时间表；
- 在《中欧全面投资协定》中强调制药行业的知识产权保护和执行问题，制定明确的实施时间表，尤其是针对专利和试验数据保护；
- 放宽《专利审查指南》规定的专利申请和无效宣告期间提交补交数据的标准。

3. 不断完善罕见病政策，保障患者用药 1

- 建立一个罕见病管理中央办公室，以完善和加强各部委间的沟通与合作；
- 扩大《国家医保药品目录》，明确纳入罕见病的标准，并参考行业反馈；
- 将更多罕见病药物纳入即将发布的《国家医保药品目录》调整工作方案，或建立专项的国家基金来帮助罕见病患者进行治疗，从而提高药物的可负担性；
- 建立国家级和省级罕见病专项基金，根据患者经济状况建立报销框架，解决自费支出问题。
- 整合如慈善基金等相关社会资源，资助孤儿药；
- 在政府支持下，为超级罕见病药品打造相关商业保险。

4. 在《国家医保药品目录》动态更新中保持定期清单纳入，提升谈判清单纳入，以促进医疗保险制度改革 1

- 打造透明、循证的创新药品报销谈判程序，允许企业申请报销，并制定明确的标准，用以区分常规候选药和谈判候选药；
- 允许所有获批药物在指定的《国家医保药品目录》更新启动日期之前进入候选药筛选池；



- 打造沟通渠道，在整个常规流程中与行业进行定期沟通，以便制药企业提供补充证据，进一步评估，解决咨询专家的问题；
- 在《国家医保药品目录》动态更新机制中保持定期清单纳入，以降低政府行政成本，引导药品价格处于合理范围；
- 推进《国家医保药品目录》动态更新机制中基于价值的谈判清单纳入，基于健康经济评估和保险大数据分析，允许创新药的溢价，引导和激励行业发展；
- 将两年的价格谈判合同期限自动延长一年，前提是延长的一年内没有新的适应症及仿制药上市，并且前两年的销售数据符合医疗保险基金预算影响计算的要求；
- 加速将单片固定复方制剂纳入《国家医保药品目录》，以改善慢性病的管理，特别是高血压和糖尿病。

5. 进一步改进带量采购政策的实施，确保市场竞争，并保证患者和医生能够获得高质量、安全且有效的药物 2

- 建立药品遴选机制，确保国家带量采购药品目录所含药品均通过仿制药质量和疗效一致性评价，保证通过仿制药质量和疗效一致性评价生产企业的数量和产能能充分满足临床需求；
- 考虑到患者在替代治疗方面的高风险，确保带量采购中的所有生物药符合强大的、具体的、科学的临床和质量标准；
- 稳步推进第二轮带量采购的实施，在新冠肺炎疫情得到完全控制之前，暂停新一轮带量采购的开展；
- 合理确定带量采购清单中药品的采购数量，允许选出医院联盟中两家以上的中标企业，保证药品供应；
- 尊重医生、患者和医院的意见，完善采购量的决策机制，明确医院可以通过挂网采购和使用其他产品；
- 根据不同疾病的特殊性以及不同产品市场的成熟度和增长水平，合理保留剩余产品的数量，而不是简单地控制或限制使用比例；
- 采取公平竞争原则处理参与带量采购政策招标的非中标产品，不得逐步降价或设定限价，并避免通过行政措施对非中标产品进行强制或变相降价；
- 明确不合格药品的替代规定，严格评估所选药品的质量，制定相关措施，严密监控药品的使用情况，保护患者健康；
- 密切监测从原研药改为带量采购选中药的临床安全性、有效性、依从性和患者自我评价；
- 制定评估指标，全面评估带量采购的有效性，并邀请所有相关利益相关者（包括医疗机构、医务人员、患者、生产企业和经销商）提供反馈，以改进未来的实践。

6. 营造良好有效的监管环境，加快创新疫苗在中国的普及 2

- 改革中国的采购标准和流程，将所有经国家药监局批准的进口和本地生产的疫苗纳入国家免疫规划，以便获得更具创新性的疫苗，并提供更充分、可持续的药物供应，以满足公共卫生需求；



- 为创新性疫苗营造良好有效的监管环境，包括但不限于国际多中心临床试验和境外上市许可，以减少目前新的创新性疫苗在解决公共卫生需求方面六年的延误时间；
- 促进《中国药典》与国际标准的统一。

工作组简介

制药工作组代表在华开展业务的近35家国际制药公司。工作组与相关国家部委、省级和地方相关部门进行建设性对话，并与中国政府分享其专业知识和国际最佳实践。工作组特别与中国医疗机构及监管机构建立了良好的沟通渠道。鼓励政府制定相关政策支持创建可持续的发展环境，从整体上推动制药行业的创新和稳健发展；同时帮助患者更方便地获得负担得起的创新优质药品。此外，制药工作组根据欧洲各国几十年医疗改革的经验，为中国医疗体系提供相关建议，助力其发展。

近期发展

2019年，中国继续深化医药卫生体制改革，出台了一系列政策措施，鼓励开展成本控制整合与创新。成本控制整合政策进一步推动了仿制药质量和疗效一致性评价，将带量采购进行全国性推广以覆盖更多省份，更新了《国家医保药品目录》，并启动了诊断相关分组试点。此外，通过鼓励创新，新修订的《药品管理法》确立了上市许可持有人制度，加快了抗癌新药的注册和审批程序。

2020年1月，《中美第一阶段经贸协议》达成，受到外资药企的普遍欢迎。¹ 具体而言，依据该协议，中国承诺对某些创新药物实施知识产权条款，如专利期延长，这也是欧洲制药行业多年来一直倡导的。

随着新型冠状病毒肺炎疫情的爆发，医疗行业再次成为公众关注的焦点。鉴于此次疫情是全人类面临的最严峻的考验，各国政府与业界联手协作，以期

更好地理解 and 应对此次前所未有的健康危机。2020年2月14日，中国国家主席习近平提出通过修改公共卫生部门的法律法规，健全国家公共卫生应急管理体系，保障人民群众的安全和健康。² 2020年2月中旬，一项对中国境内本土及外资制药企业的104名高管和投资者进行的调查显示，医疗保健行业预计将成为未来“十四五”规划中的重头戏，尤其是医疗服务、医院以及疾病预防和人口教育等事项。此外，人们还期望将资源用于研发工作，使制药公司能够参与并部署涵盖中国主要健康和疾病领域的必要项目。³ 短期来看，疫苗、抗病毒药物、传染病研究和在线诊断将成为市场热点。

中国政府在应对此次史无前例的突发公共卫生事件及遏制新冠肺炎疫情在国内蔓延方面取得了巨大成就，工作组对此深受触动。

欧洲制药行业也在全力以赴地应对此次前所未有的健康危机。截至2020年2月3日，制药工作组成员捐款总额达人民币6.59亿元（约合8100万欧元），同时还捐赠大批医疗用品，助力中国打好病毒阻击战。

目前，工作组在抗击新冠肺炎疫情中的主要任务是确保中国患者的基本药物和疫苗得到持续生产和供应。业界也在积极参与创新疗法和疫苗的研究，以抗击新冠肺炎疫情。

为进一步改善公众健康，预防未来的医疗危机，工作组致力于与中国卫生部门携手合作，支持法规制定，以提高药品供应的连续性，并加快为中国患者

¹ 《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，美国贸易代表办公室，2020年1月15日，查阅日期2020年4月10日，<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>

² 《中央全面深化改革委员会第十二次会议》，2020年2月14日，查阅日期2020年7月21日，<https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1745270.shtml>

³ 《从疫情调研看医药行业新变化——调研报告解读》，德勤，2020年2月，查阅日期2020年4月10日，<<https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/life-sciences-and-healthcare/articles/pharma-industry-survey-results-2019-ncov.html>>





引进创新药物。

2019年下半年以来出台的几项重要法规和文件值得关注：

- 2019年9月25日，国家医疗保障局与国家卫生健康委员会等九部门联合印发《关于国家组织药品集中采购和使用试点扩大区域范围的实施意见》。⁴
- 2019年10月，国家医保局发布《疾病诊断相关分组付费国家试点技术规范 and 分组方案》。⁵
- 2019年11月，国家医保局将谈判药品纳入《国家医保药品目录》中国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险报销药品目录乙类范围内。⁶
- 2019年8月26日，全国人民代表大会发布新修订的《药品管理法》。该法于2019年12月1日生效。⁷
- 2019年12月13日，国家药监局与国家卫健委联合发布《关于做好疫苗信息化追溯体系建设工作的通知》。⁸
- 2020年1月7日，国家药品监督管理局发布《关于发布真实世界证据支持药物研发与审评的指导原则（试行）的通告（2020年第1号）》。⁹
- 2020年1月22日，国家医保局就《零售药店医疗保障定点管理暂行办法（征求意见稿）》公开征求意见。¹⁰
- 2020年2月25日，国务院发布《关于深化医疗保

4 《国家医疗保障局等九部门关于国家组织药品集中采购和使用试点扩大区域范围实施意见》，国家医保局，2019年9月30日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/9/30/art_37_1817.html>

5 《国家医疗保障局印发疾病诊断相关分组（DRG）付费国家试点技术规范 and 分组方案》，国家医保局，2019年10月24日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/10/24/art_14_1874.html>

6 《国家医保局人力资源社会保障部关于将2019年谈判药品纳入<国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录>乙类范围的通知》，国家医保局，2019年11月28日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/11/28/art_37_2050.html>

7 《中华人民共和国药品管理法》，全国人大，2019年8月26日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201908/26a6b28dd83546d79d17f90c62e59461.shtml>>

8 《国家药监局综合司国家卫生健康委办公厅关于做好疫苗信息化追溯体系建设工作的通知》，国务院，2019年12月13日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.gov.cn/fuwu/2019-12/13/content_5460805.htm>

9 《国家药监局关于发布真实世界证据支持药物研发与审评的指导原则（试行）的通告》，中国食品药品国际交流中心，2020年1月7日，查阅日期2020年8月3日，<<http://www.ccpie.org.cn/yjxx/yphzp/webinfo/2020/01/1573207428041366.htm>>

10 《<医疗机构医疗保障定点管理暂行办法（征求意见稿）>和<零售药店医疗保障定点管理暂行办法（征求意见稿）>公开征求意见》，国家医保局，2020年1月22日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/1/22/art_48_2283.html>

障制度改革的意见》。¹¹

- 2020年3月30日，国家药监局发布《药品生产监督管理办法》及《药品注册管理办法》。^{12和13}

工作组非常认可中国政府在过去几年内为改善药品审评审批制度做出的不懈努力，并希望中国政府在新冠肺炎疫情期间及结束后进一步加快创新药物上市，继续提高全国人民获得创新性药物的机会。

主要建议

1. 进一步实现与国际标准的监管协调和融合



问题

作为国际人用药品注册技术协调会（ICH）的成员，虽然中国在兑现承诺方面取得了长足进步，且长远来看也会受益于ICH指南的实施，但是中国海外药品生产质量管理规范审核和查验与国际标准的协调性及融合度不够，以及药品和疫苗可追溯性标准协调性不够，这些仍是业内最为关注的问题。

分析

加入ICH管理委员会后，国家药监局发布了一份路线图，制定了实施ICH指南的时间表。该路线图包括根据ICH E2B（R3）标准针对电子数据传输强制提交不良反应的目标。例如，自2018年5月起，要求制药公司在临时系统中提交临床试验报告的严重不良反应，并将批准后的报告提交至2022年7月前打造完毕的系统中。¹⁴ 2019年5月，为中国定制的E2B（R3）实施指南草案（描述了与E2B（R3）核心要素的差异）正式对外发布公开征求意见，并

11 《中共中央国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》，国务院，2020年3月5日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/05/content_5487407.htm>

12 《药品生产监督管理办法》，国家市场监督管理总局，2020年3月30日，查阅日期2020年8月3日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202003/t20200330_313672.html>

13 《药品注册管理办法》，国家市场监督管理总局，2020年3月30日，查阅日期2020年8月3日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202003/t20200330_313670.html>

14 《国家食品药品监督管理局发布〈关于适用国际人用药品注册技术协调会二级指导原则的公告〉》，中日医药信息网，2018年1月29日，查阅日期2020年8月3日，<<http://www.cjpi.org.cn/zryyxxw/yaop/cfdatz/webinfo/2018/01/1515087120886527.htm>>





于2019年11月最终定稿。^{15和16} 这表明，中国在积极履行对ICH的承诺方面取得了重大进展。实施ICH指南将最终使中国在药品创新和注册、加快审评审批、加强药品生命周期管理方面受益匪浅。

此外，国家药监局还计划在不久的将来扩大海外药品生产质量管理规范（GMP）查验。虽然业界承认国家药监局为确保药品质量做了持续努力，但其海外药品生产质量管理规范审核和查验中未采用国际公认标准，也是业界主要担心的问题，因为这可能会使欧洲制药公司处于不利地位，最终限制患者和医生获取高质量药品。因此，业界建议国家药监局借鉴其在ICH的经验，并加入全球公认的核查组织，如药品核查合作计划。药品核查合作计划的使命是在药品领域领导开发、实施和维护全球协调的药品生产质量管理规范标准和核查机构质量体系。¹⁷ 截至2020年6月，药品核查合作计划有53个成员，包括主要监管机构，如比利时药品和保健品监督局、法国国家医药和保健品安全局、德国卫生部、美国食品药品监督管理局、澳大利亚药物管理局、英国药品和保健品管理局，以及日本药品与医疗器械管理局。¹⁸ 通过加入药品核查合作计划，中国可以参与国际药品生产质量管理规范指南和指导方针的制定和协调，与其他监管机构搭建网络，共享信息，及时获取药品核查合作计划快速预警和召回系统发布的批次药品质量缺陷通知，受益良多。¹⁹

面对新冠肺炎疫情，采用国际性的药物和疫苗可追溯性标准也愈加重要。联合国儿童基金会和世界卫生组织已经认识到，使用统一的全球或国际疫苗识别和序列化标准有助于提高可见度和可追溯性。

自2015年以来，联合国儿童基金会建议在疫苗二级

包装上使用GS1。全球疫苗免疫联盟计划要求在二级包装上使用GS1数据和条形码标准，以改进产品标识、标签和免疫供应链内的数据交换。

自2019年10月1日起，联合国儿童基金会发行的全球疫苗免疫联盟资助的疫苗招标，规定必须于2021年12月31日前，在二次包装上应使用GS1编码。²⁰

自2019年8月以来，国家药监局发布了十份药品和疫苗追溯体系建设指导文件，表示接受包括国际标准在内的多种编码标准。与以往的国家电子编码系统相比，这无疑是一大进步。

然而，由于从文件发布到全面实施只有六个月的时间，药品和疫苗制造商以及供应链上的所有相关方都面临着极大的挑战，他们没有足够的时间升级软硬件并对新系统进行验证，更不用说在当前疫情下寻找资金来调整原有的国家电子编码系统。由于下游尤其是对于患者至关重要的医院和药房有着多种代码，因此操作的复杂性进一步加大。

因此，工作组建议制定一个明确的路线图，针对药品和疫苗可追溯性，采用国际性协调标准，以确保供应链的完整性和效率，为制造商和供应链上的所有相关方提供足够的时间做出调整，从进出口药品开始，转为采用国际标准。

建议

- 运用国家药监局在ICH管理委员会的经验，加入药品核查合作计划成为正式成员，在海外药品生产质量管理规范审核和查验中进一步推进中国与国际标准的监管协调性及融合度；
- 制定一个明确的路线图，采用国际统一的药品可追溯性标准，确保供应链的完整性和效率；
- 为制造商和供应链上的所有相关方提供足够时间，以确保从进出口药品开始，向国际标准实现平稳过渡。

15 《国家药品监督管理局公开征求〈上市后个例安全性报告（ICSRs）E2B（R3）实施指南〉（征求意见稿）意见》，中国食品药品国际交流中心，2019年5月31日，查阅日期2020年8月3日，<<http://www.ccpie.org/cn/jjxx/yphzp/webinfo/2019/05/1560671808241787.htm>>

16 《关于发布〈个例安全性报告E2B(R3)区域实施指南〉的通知》，国家药品监督管理局药品评价中心，2019年11月22日，查阅日期2020年8月3日，<http://www.cdr-adr.org.cn/drug_1/ICHzd_1/ICH_E2B/201911/t20191122_46834.html>

17 《使命、愿景和价值》，PIC/S网站，查阅日期2020年4月10日，<<https://www.picscheme.org/en/mission-vision-and-values>>

18 PIC/S介绍，PIC/S网站，查阅日期2020年4月10日，<<https://www.picscheme.org/>>

19 《会员福利》，PIC/S网站，查阅日期2020年4月10日，<<https://www.picscheme.org/en/benefits>>

20 《全球疫苗免疫联盟公告：疫苗制造商GS1合规性》，联合国儿童基金会，2019年9月10日，查阅日期2020年4月10日，<<https://www.unicef.org/supply/stories/gavi-announcement-vaccine-manufacturer-gs1-compliance>>





2. 协调不同的知识产权保护措施并确保其得到充分实施 4

问题

尽管近期改善知识产权保护的政策举措和《中美第一阶段经贸协定》中的条款使制药行业备受鼓舞，但是许多细则尚未决定，而这些细则对于政策能否成功实施至关重要。

分析

近年来，中国一直在积极鼓励生命科学领域的基础研究、药物发现和临床开发。自2015年7月以来，原国家食品药品监督管理总局（现国家药监局）已发布一系列政策和法规，旨在优化新药品审评审批程序。目前，中国正处于实现其从仿制药大国向原研药大国迈进这一最终目标的关键时期。新药研发的特点是风险高、投入高、周期长，但其成果（即新药）却很容易被仿制。因此，知识产权保护是创新型制药行业的支柱。

在过去的三年间，中国政府已发布多项有关加强药品知识产权保护的政策。2017年5月，原国家食药监总局发布了《关于鼓励药品医疗器械创新保护创新者权益的相关政策（征求意见稿）（2017年第55号文件）》。²¹ 2017年10月，中共中央办公厅和国务院办公厅联合发布《关于深化审评审批制度改革鼓励药品医疗器械创新的意见》（下称“《意见》”）。²² 2018年4月13日，国务院提出对在中国与境外同步申请上市的创新药，给予最长五年的专利保护期限补偿。2018年4月25日，国家药监局发布《药品试验数据保护实施办法（暂行）》，向社会公开征求意见。²³ 2019年1月4日，全国人大发布对《专利法修正案（草案）》的公开征求意见，其中包括延长创新性药品发明专利的专利期。²⁴ 特别是，有效的专利保护和试验数据保护，在特定的

市场独占期内通过奖励药物创新者，在激励和促进可持续的医药创新方面发挥着重要作用。

2020年1月15日，中美签署了《第一阶段经贸协议》，其中包含了加强对在华制药企业知识产权保护的若干条款。这些承诺包括建立有效的专利关联机制；在专利申请和无效宣告期间允许补交数据，以证明专利性和有效性；对药品授予专利期延长；取消可能要求外国向中国实体转让技术的许可或行政程序。²⁵

工作组对近期出台的鼓励创新、加强知识产权保护方面的政策以及提出的《专利法修正案》倍感振奋。工作组认为，建立专利、数据保护等多层次的保护机制（包括专利和实验数据保护）是实现中国成为医药强国，医药创新大国的关键。

虽然出现了一些令人备受鼓舞的法律和政策，但最近，国家药监局在一些原研药相关化合物专利有效期内对仿制药予以连续批准，且缺乏及时的法律补救措施，这让药品创新者深感担忧。2019年，国家药监局批准了10余种仿制药，尽管与此同时，原研药的化合物专利仍然在有效期内。同时，对于原研药企业来说，在侵权仿制药产品投放市场之前，及时获得法院的初步禁令似乎仍然相当具有挑战性。同样需要注意的是，2019年，也就是某些原研药在华获批仅2至4年之后，国家药监局却批准了一些仿制药竞品，全然不顾《药品管理法实施条例》中规定的药品发明者享有六年的试验数据保护期。

工作组深信，尊重和保护原研药的知识产权，包括现有法律法规规定的专利权和试验数据保护权，对于促进药物创新至关重要，而药物创新最终也会使广大患者受益。此外，业界强烈建议，针对专利期延长和监管数据保护实施规则的发布以及专利纠纷早期解决机制制定一个更明确的时间表。最重要的是，中国应当营造一个可预见的监管环境，从而使企业能够相应地规划研究和启动工作。在多层次保护机制形成的过程中，工作组也希望有更多的机会建言献策，为知识产权保护有关规定和条例的制定和

21 《食品药品监管总局就鼓励药品医疗器械创新保护创新者权益征求意见》，国务院，2017年5月12日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/12/content_5193269.htm>

22 《关于深化审评审批制度改革鼓励药品医疗器械创新的意见》，国务院，2017年10月8日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-10/08/content_5230105.htm>

23 《国家药监局办公室公开征求<药品试验数据保护实施办法（暂行）>意见》，中国医药信息网，2018年4月27日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.cpi.ac.cn/publish/default/foradivce/content/2018042713045718739.htm>>

24 《专利法修正案（草案）征求意见》，全国人大，2019年1月4日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c35674/zlfxzaca.shtml>>

25 《中美第一阶段贸易协议达成》，美国贸易代表办公室，2019年12月13日，查阅日期2020年4月10日，<<https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2019/december/united-states-and-china-reach>>





成功实施做出贡献。

最后，工作组强烈建议《中欧全面投资协定》也应强调有关制药行业知识产权保护和执行的问题，从而促进创新，鼓励欧洲企业在华投资。

建议

- 根据现行《药品管理法实施条例》，立即执行六年期试验数据保护规定；
- 建立启动实验数据保护和专利期延长实施细则的明确时间表；
- 给予制药行业更多参与政策制定的机会，使其为知识产权保护法律法规的制定和成功实施贡献力量；
- 为引进《中美第一阶段经贸协议》中规定的专利纠纷早期解决机制制定实施时间表；
- 在《中欧全面投资协定》中强调制药行业的知识产权保护和执行问题，制定明确的实施时间表，尤其是针对专利和试验数据保护；
- 放宽《专利审查指南》规定的专利申请和无效宣告期间提交补交数据的标准。

3. 不断完善罕见病政策，保障患者用药 1

问题

由于资金和药物供应不足，中国罕见病患者获得治疗的机会仍然有限。

分析

为使罕见病患者更容易获得罕见病药物和创新药物，国家药监局药品审评中心于2018年公布了《第一批临床急需境外新药名单》，其中包括40种药品。²⁶ 2019年，第二批清单公布的26种药品中，有17种用于治疗罕见病。²⁷ 被纳入该类清单后，66种药品中的15种在不到10个月内获得了监管部门的批准，其中包括4种治疗罕见病的药品。此外，根据国家药监局于2020年3月30日发布的《药品注册管理办法》，从2020年7月1日起，创新药和罕

见病药品将获得优先审批。²⁸ 这些政策极大地改善了罕见病诊断和治疗、药品的可及性和报销，同时也提高了公众对这些罕见病的认识，影响了中国数百万人口。

然而，尽管2019年中国罕见病药品监管环境总体呈现好转，但自2018年国家卫健委发布了第一版包含121种罕见病的《国家罕见病目录》后，²⁹ 该目录并未更新或扩大。这将限制其他条例的制订，如罕见病诊疗能力建设、罕见病药品认定与报销、以及罕见病药品减税等。

为让罕见病患者有更多治疗机会，工作组建议扩大《国家罕见病目录》和《临床急需境外新药名单》，纳入更多疾病和创新药物。要做到这一点，监管机构需给出纳入以上两个名单的明确标准，并参考行业的反馈意见。

此外，2019年11月28日，国家医保局发布了《关于将70种新药纳入国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录乙类范围的通知》（下称“《通知》”）。2019年针对《国家医保药品目录》谈判产生的新目录中包含了7种罕见病药品。

这是提高罕见病治疗的负担性的积极举措，并且根据《通知》，将继续在报销清单中增加新药，以进一步减轻患者的经济负担。然而，目前的报销政策只覆盖了全国药品费用的70%至80%，大多数患者无法负担治疗费用，尤其是昂贵的孤儿药，更是无力担负。这就意味着罕见病患者面临着高额的自费支出。

为缓解罕见病患者的自费支出，工作组建议建立多渠道资助机制，建立国家和省级专项基金，为罕见病患者提供适合其经济状况的报销框架，也可以利用慈善基金等社会资源。

最后，由于罕见病相关事项目前由不同部委管理，

26 《关于发布第一批临床急需境外新药名单的通知》，国家药监局药品审评中心，2018年11月1日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.cde.org.cn/news.do?method=largelInfo&id=c059310700b4b383>>

27 《关于发布第二批临床急需境外新药名单的通知》，国家药监局药品审评中心，2018年5月29日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.cde.org.cn/news.do?method=largelInfo&id=8ed064bd7e51fe68>>

28 《药品注册管理办法》，国家市场监督管理总局，2020年3月30日，查阅日期2020年8月3日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202003/t20200330_313670.html>

29 《关于公布第一批罕见病目录的通知》，国家卫健委，2018年6月8日，查阅日期2020年7月13日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202003/t20200330_313670.html>





工作组建议设立一个跨部委的协调机制，负责定期更新罕见病药品目录，为相应的市场准入和报销政策措施提供基础。

建议

- 建立一个罕见病管理中央办公室，以完善和加强各部委间的沟通与合作；
- 扩大《国家医保药品目录》，明确纳入罕见病的标准，并参考行业反馈；
- 将更多罕见病药物纳入即将发布的《国家医保药品目录》调整工作方案，或建立专项的国家基金来帮助罕见病患者进行治疗，从而提高药物的可负担性；
- 建立国家级和省级罕见病专项基金，根据患者经济状况建立报销框架，解决自费支出问题；
- 整合如慈善基金等相关社会资源，资助孤儿药；
- 在政府支持下，为超级罕见病药品打造相关商业保险。

4. 在《国家医保药品目录》动态更新中保持定期清单纳入，提升谈判清单纳入，以促进医疗保险制度改革

问题

商业健康保险与基本医疗保险脱节，不能满足患者需求，罕见病方面更是如此，对于该疾病存在注册药品数量少、诊断能力有限、公共医疗保险不足等问题。

分析

2020年3月5日，国务院发布了《关于深化医疗保障制度改革的意见》。³⁰ 改革目标为，到2030年打造以基本医疗保险为主体，以医疗救助为基础的医疗保障体系。该意见号召完善医疗保险机制，建立医疗保险筹资机制、医疗保险支付机制和融资监管机制，推进医疗服务供给侧改革。

中国政府在为患者获取更多创新、安全和可负担治疗方面做了大量努力，工作组对此表示欣喜，同时

工作组相信国务院进一步开放医疗保险制度的承诺将加快减轻患者的经济负担。

然而，虽然未能入选《国家医保药品目录》的药品如今有机会在次年被纳入，但目前没有任何机制允许所有获批药物在指定的《国家医保药品目录》更新启动日期之前进入候选药筛选池，且没有明确的标准来区分常规候选药和谈判候选药。

工作组建议，应为创新药建立一个明确的、基于证据的报销谈判程序，允许公司申请报销谈判。同样，在《国家医保药品目录》动态更新过程中，通过与行业建立定期沟通渠道，《国家医保药品目录》动态调整的实施将大大受益。此种对话将使行业能够补充相关证据，并为国家医保局专家提供更多见解，来解答问题并开展进一步评估。此外，工作组建议将两年的价格谈判合同期限延长一年，前提是延长的一年内没有新的适应症或仿制药上市，并且前两年的销售符合医疗保险基金预算影响计算的要求。

此外，加快将单片固定复方制剂纳入《国家医保药品目录》可以进一步改善慢性的管理，从而有助于实现“健康中国行动（2019-2030）”的目标。单片固定复方制剂至少含有两种有效成分，广泛用于治疗慢性疾病，如高血压和糖尿病。单片固定复方制剂可以为患者提供额外的选择，改善临床结果和依从性。

工作组建议将含有已列入《国家医保药品目录》的原料药的任何单片固定复方制剂列入《国家医保药品目录》。这些单片固定复方制剂的医保支付标准可以基于原料药医保支付标准的总和。

最后，随着公共医疗保险基金财政负担的不断加重，应进一步促进商业健康保险与基本医疗保险的有效结合。在这方面，中国可以与国际实践接轨，充分发挥商业保险的优势，推进医保支付改革。鼓励商业保险积极覆盖创新药和诊疗方式。商业保险还应承担并补充个人的基本医疗保险账户，如门诊及住院费用起付线以下及封顶线以上部分、药品及诊疗项目政策范围内自付部分等。未来，医保制度

³⁰ 《中共中央国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》，国务院，2020年3月5日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/05/content_5487407.htm>



应允许患者通过购买商业保险来覆盖医保不再支付的费用部分，从而确保患者用药的选择权。在政府的支持下推出此种商业保险，将有助于患者的治疗并减轻负担，特别是对罕见病和超级罕见病患者，他们往往都需承担极高的自付费用。

建议

- 打造透明、循证的创新药品报销谈判程序，允许企业申请报销，并制定明确的标准，用以区分常规候选药和谈判候选药；
- 允许所有获批药物在指定的《国家医保药品目录》更新启动日期之前进入候选药筛选池；
- 打造沟通渠道，在整个常规流程中与行业进行定期沟通，以便制药企业提供补充证据，进一步评估，解决咨询专家的问题；
- 在《国家医保药品目录》动态更新机制中保持定期清单纳入，以降低政府行政成本，引导药品价格处于合理范围；
- 推进《国家医保药品目录》动态更新机制中基于价值的谈判清单纳入，基于健康经济评估和保险大数据分析，允许创新药的溢价，引导和激励行业发展；
- 将两年的价格谈判合同期限自动延长一年，前提是延长的一年内没有新的适应症及仿制药上市，并且前两年的销售数据符合医疗保险基金预算影响计算的要求；
- 加速将单片固定复方制剂纳入《国家医保药品目录》，以改善慢性病的管理，特别是高血压和糖尿病。

5. 进一步改进带量采购政策的实施，确保市场竞争，并保证患者和医生能够获得高质量、安全且有效的药物

问题

中国的带量采购政策显著降低了药价，但是，药品选择、采购和质量监管中存在的问题影响了患者和医生的药物可及性，并且对市场竞争造成严重影响。

分析

根据国家医保局于2020年3月30日发布的《2019年医疗保障事业发展统计快报》，截至2019年底，

“4+7”药品集中带量采购试点地区的25个中选药品平均完成约定采购量的183%。中选药品采购量占同通用名药品采购量的78%。³¹

距第一轮启动不到一年时间，2019年9月1日，中国启动了第二轮带量采购。除了第一轮遴选的11个城市外，新一轮的带量采购扩大到另外25个省份。³² 2019年12月29日，33个品种的全国招标结果公布。³³ 根据各省公布的统计数据，33个品种中有32个成功购入。药品价格最高降幅达到93%，平均降幅53%。³⁴

2020年2月25日，国务院发布了《关于深化医疗保障制度改革的意见》（以下简称《意见》），旨在进一步减轻中国患者的医疗费用负担。³⁵ 根据该《意见》，到2025年，将建成成熟的医疗保障体系，完成医疗保险支付、医疗保险基金监管、医疗服务供给等方面的重点改革任务。因此，业界预计，第一阶段的带量采购将在2025年完成之后将执行更多的带量采购。

针对政府减轻患者经济负担的目标，业界表示全力支持。然而，工作组还注意到，许多区域性带量采购涉及未通过仿制药质量和疗效一致性评价的注射剂或仿制药品。采购的药品用于治疗消化道疾病、糖尿病、高血压、抗感染、心血管疾病等。通过官方谈判、政府限价以及与同业竞争，一些地区选择了价格最低的药品。

对于生物药而言，由于生物制剂及其治疗的疾病高度复杂，在没有仿制药质量和疗效一致性评价和其他支持措施的情况下，实施带量采购和其他“强制转换”政策可能会使患者面临更大的风险。

31 《<2019年医疗保障事业发展统计快报>发布医保基金累计结存26912亿元》，经济日报，2020年3月30日，查阅日期2020年4月10日，<http://health.ce.cn/news/202003/30/t20200330_7227599.shtml>

32 《联盟地区药品集中采购文件》，上海阳光医药采购网，2019年9月1日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.smpaa.cn/gjsdgcg/2019/09/01/8974.shtml>>

33 《国家组织药品集中采购和使用联合采购办公室：关于发布<全国药品集中采购文件（GY-YD2019-2）>的公告（国联采字〔2019〕1号）》，上海阳光医药采购网，2019年12月29日，查阅日期2020年4月10日，<<http://www.smpaa.cn/gjsdgcg/2019/12/29/9205.shtml>>

34 《带量采购试点一周药价还要降药企转型迫在眉睫》，新浪财经，2020年4月1日，查阅日期2020年4月10日，<https://finance.sina.com.cn/roll/2020-04-01/doc-iimxsth3143417.shtml?cre=tianyi&mod=pcpager_fintoutiao&loc=32&r=9&rfunc=59&tj=none&tr=9>

35 《中共中央国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》，2020年3月5日，查阅日期2020年4月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-03/05/content_5487407.htm>





此外，关于一种中标药品由于质量问题而被取消第二轮带量采购的招标资格的问题，业界对于替代不合格药品的规定仍不清楚。因此，工作组建议政府有关部门严格评估所选药品的质量，并制定相关措施，密切监控药品的使用情况，以保护患者健康。

新冠肺炎疫情的爆发也严重影响了药品的生产、销售和使用。业界敦促中国政府谨慎行事，密切监测和评估第二轮带量采购的结果，并暂停第三轮带量采购的开展，直到疫情完全得到控制。

建议

- 建立药品遴选机制，确保国家带量采购药品目录所含药品均通过仿制药质量和疗效一致性评价，保证通过仿制药质量和疗效一致性评价生产企业的数量和产能能满足临床需求；
- 考虑到患者在替代治疗方面的高风险，确保带量采购中的所有生物药符合强大的、具体的、科学的临床和质量标准；
- 稳步推进第二轮带量采购的实施，在新冠肺炎疫情得到完全控制之前，暂停新一轮带量采购的开展；
- 合理确定带量采购清单中药品的采购数量，允许选出医院联盟中两家以上的中标企业，保证药品供应；
- 尊重医生、患者和医院的意见，完善采购量的决策机制，明确医院可以通过挂网采购和使用其他产品；
- 根据不同疾病的特殊性以及不同产品市场的成熟度和增长水平，合理保留剩余产品的数量，而不是简单地控制或限制使用比例；
- 采取公平竞争原则处理参与带量采购政策招标的非中标产品，不得逐步降价或设定限价，并避免通过行政措施对非中标产品进行强制或变相降价；
- 明确不合格药品的替代规定，严格评估所选药品的质量，制定相关措施，严密监控药品的使用情况，保护患者健康；
- 密切监测从原研药改为带量采购选中药的临床安全性、有效性、依从性和患者自我评价；
- 制定评估指标，全面评估带量采购的有效性，并邀请所有相关利益相关者（包括医疗机构、医务

人员、患者、生产企业和经销商）提供反馈，以改进未来的实践。

6. 营造良好有效的监管环境，加快创新疫苗在中国的普及 2

问题

外国疫苗企业进入中国市场面临许多挑战，例如参加国家免疫规划的机会不平等、繁琐的注册流程，以及《中国药典》的具体规定与国际标准之间缺乏一致性。

分析

随着新冠肺炎已成为全球关注的健康问题，各国政府和业界正密切合作，开发治疗和疫苗解决方案，以期更好地应对疫情。就预防传染病而言，疫苗是公认的最有效和最经济的工具之一。由于疫苗研发是抗击新冠肺炎和其他传染病的首要任务之一，工作组认为，为加快疫苗的研发，营造一个良好的政策和监管环境是重中之重。

2020年2月14日，习近平主席在中央深化改革会议上指出，在制度层面上，最为重要的是发展创新控制、预防和应急措施。³⁶ 中国将对法律修订予以评估，并加强对公共卫生的法律支持。中国还将打造一个国家疫苗储备制度，为开展定期防控工作做好准备。《疫苗管理法》于2019年12月1日生效，³⁷ 执行细则将于2020年公布。工作组建议邀请行业利益相关方、企业和行业协会积极参与执行细则制定过程。

工作组认为，这些公告将有利于患者获取创新疫苗，并最终减轻未来大流行疫情出现的风险。

尽管取得一些进展，但外国进口疫苗仍然面临森严的监管壁垒。国家免疫规划疫苗只采购国产疫苗。安全、急需和负担得起的进口疫苗应纳入国家免疫

36 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十二次会议强调：完善重大疫情防控体制机制健全国家公共卫生应急管理体系》，新华社，2020年2月14日，查阅日期2020年7月13日，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-02/14/content_5478896.htm>

37 《中华人民共和国疫苗管理法》，全国人大，2019年6月29日，查阅日期2020年8月3日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201907/11447c85e05840b9b12c62b5b645fe9d.shtml>>



European Chamber
中国欧盟商会

规划，这会有助于国际制药企业进入中国市场。

另一项挑战在于，疫苗的注册和批准是一个漫长的过程，这也影响到全球同步疫苗研发的进展。允许疫苗通过国际多中心临床试验，并在没有境外上市许可授权的情况下接受注册申请，将加快中国人民获得创新疫苗的速度。制药工作组认可国家药监局在疫苗审评审批程序试点方面取得的最新进展。工作组还了解到，可能很快就会启动类似的疫苗监管改革，在这一轮改革中，这些药品在中国市场的注册可能会缩短6年。工作组赞赏中国政府在这方面所做的努力，但希望加快注册能够使疫苗行业充分受益。

由于《中国药典》与国际标准之间存在差距，导致进口生物制品（包括疫苗、单克隆抗体或胰岛素）需要进行额外的测试或满足额外要求。工作组建议让外资制药企业的专家加入《中国药典》委员会，为中国提供更多的创新疫苗，同时在国外推广中国产品。

建议

- 改革中国的采购标准和流程，将所有经国家药监局批准的进口和本地生产的疫苗纳入国家免疫规划，以便获得更具创新性的疫苗，并提供更充分、可持续的药物供应，以满足公共卫生需求；
- 为创新性疫苗营造良好有效的监管环境，包括但不限于国际多中心临床试验和境外上市许可，以减少目前新的创新性疫苗在解决公共卫生需求方面六年的延误时间；
- 促进《中国药典》与国际标准的统一。





造船工作组

主要建议

1. 制定有效解决方案，以恢复造船业的正常竞争条件和公平营商环境 2

- 在所有相关国际和双边论坛中，深入讨论政府介入带来的市场失衡及其他影响造船业的贸易刺激因素，尤其是生产和投资补贴；
- 通过中欧造船业对话等现有双边渠道，提高领域战略、行动计划和支持方案的透明度；
- 加强欧盟所有可用工具以应对造船业的市场失衡和不公平行为，既要考虑当前国际贸易规则的限制，也要保持开放态度，积极参与制定有效的国际解决方案；
- 提出可能达成行业特定双边协议的计划和路线图，实现共赢，以弥补缺少全球造船业协议的不足。

2. 市场准入壁垒

2.1 放宽船舶设备制造商和服务提供商的市场准入 2

- 达成中欧船舶设备认证方面的互认协议；
- 确保欧洲造船企业和船舶设备企业能够享有与本土制造商同等的营商环境，这是促进投资和建立长期合作关系的必要举措；
- 确保在互惠对等的基础上，向外国造船企业和船舶设备制造企业提供大规模全方位开放政府采购；
- 免除进口船舶零部件的增值税，并使中欧之间进口税对等。

2.2 确保欧洲供应商平等享有政策激励措施

- 建立一种机制，促进中欧企业商讨高科技供应链等特定领域的潜在合作；
- 说明针对《鼓励外商投资产业目录（2019年）》中的鼓励行业的具体激励措施，并且确保投资这些特定领域的外资企业享有同等的激励措施；
- 利用欧盟协调机制审查外商投资；
- 为进入中国的外国供应商提供激励配套方案。

2.3 推动中国邮轮市场进一步开放

- 允许外资邮轮公司直接向中国客户售票；
- 允许悬挂外国国旗的邮轮进入更多港口。

3. 扩大外商投资公司在造船行业的融资机会 2

- 拓宽外资企业融资渠道；
- 允许中国融资租赁企业为外资造船企业提供融资。

4. 扩大造船业外资企业获得研发资金的机会 2

- 基于最新版《鼓励外商投资产业目录》以及两项2019年行动计划和“中国制造2025”中列出的行业领域编制研发试点项目列表；
- 明确外资企业如何获得研发专项资金，并且建立透明平台，使他们能够获得相应资金。



工作组简介

造船工作组代表着欧洲船舶设计、制造、维护和维修企业，以及海上设备制造商、船级社¹、服务提供商和邮轮企业。随着全球对于更为清洁安全的运输系统的需求日益增长，造船企业及船舶零部件制造商的重要地位愈发凸显。该行业的欧洲企业长期以来致力于提升船舶的环境可持续性及其能效。在提供创新解决方案方面，航运及船舶业务的绿色和数字化转型对欧洲和中国的船舶技术公司而言，是机遇和挑战并存。

第十九届中国共产党全国代表大会，以及第十九届中共中央委员会二中和三中全会所制定的目标阐明，中国将构建“制造业大国和海运业强国，以提高造船质量、效率和效益为中心，聚焦数字化造船的全面推进”，以及“推进创新，改善薄弱环节，夯实基础并树立良好榜样，促进船舶设计、建造、管理和服务的数字化和网络化集成。”²

近期发展

新冠肺炎疫情爆发之际，造船企业和船舶设备企业所处的全球贸易环境已经受到需求低迷、盈利能力低下、市场失衡和保护主义的严重影响。³

这些企业在很大程度上依赖于全球宏观经济趋势、贸易量、旅游业和出行模式的演变以及客户信心。据预计，新冠疫情对于复杂船型市场的负面影响尤为严重，例如邮轮、海上资源开发所需的平台和设备。此外，海上油气平台和相关船舶的建造也将受到当前油价下跌的严重影响。

从邮轮公司的角度来说，新冠疫情造成全球范围内的行业混乱，船次取消或改道、乘客被隔离、邮轮公司被禁止入港。尽管改变行程起初看起来好过直接取消，但改变邮轮行程的程序复杂繁琐，而且高度依赖于泊位和港口可用性，因为全球只有少数几

个港口具备容纳大型邮轮的基础设施。邮轮公司将需要向乘客支付大量的退款、赔偿和取消费用，这意味着他们可能会陷入无法偿还贷款也无力处理现金流问题的窘境。如果需求在一段时间内持续下降，邮轮公司可能也会考虑将邮轮搁置不用。⁴

自2001年正式加入世界贸易组织以来，中国造船业迎来了长足发展，而中国政府在2006年的“十一五”规划将该行业确定为战略性行业，并提供大量补贴对其进行扶持后，发展势头进一步加强。

图1显示了中国近15年作为造船国的发展历程。尽管在2011年后有所下滑，但2009–2019年间的中国造船产量（完工并交付的船只）仍然是欧盟的七倍之多。2011年后下滑的主要动因是标准船型（散货轮、油轮和集装箱船）的产能过剩，再加上2008–2009年金融危机引发的全球市场需求不足。由于多年来几乎不生产标准船型，欧洲造船业并未受到严重影响。韩国和日本早在中国之前抢占了这部分市场，而如今欧洲造船企业主要涉足利基市场。

近年来，中国已成功吸引到若干份新造渡轮订单，欧洲船厂曾是这一利基市场的全球领导者。

通过《推进船舶总装建造智能化转型行动计划（2019–2020年）》和《智能船舶发展行动计划（2019–2021年）》，中国政府将在高端造船和先进船舶技术领域获得全球领导地位的雄心进一步转化为积极的政策。⁵和⁶具体而言，这两项计划规定了加强行业内组织协调、强化创新支持力度及强化融资机制等保障措施。⁷此外，在交通运输部联合其他三部委发布的《关于大力推进海运业高质量发展的指导意见（2020年）》中⁸，规定中国将优化海运船队的规模结构，提高船舶设备的技术水平，并且

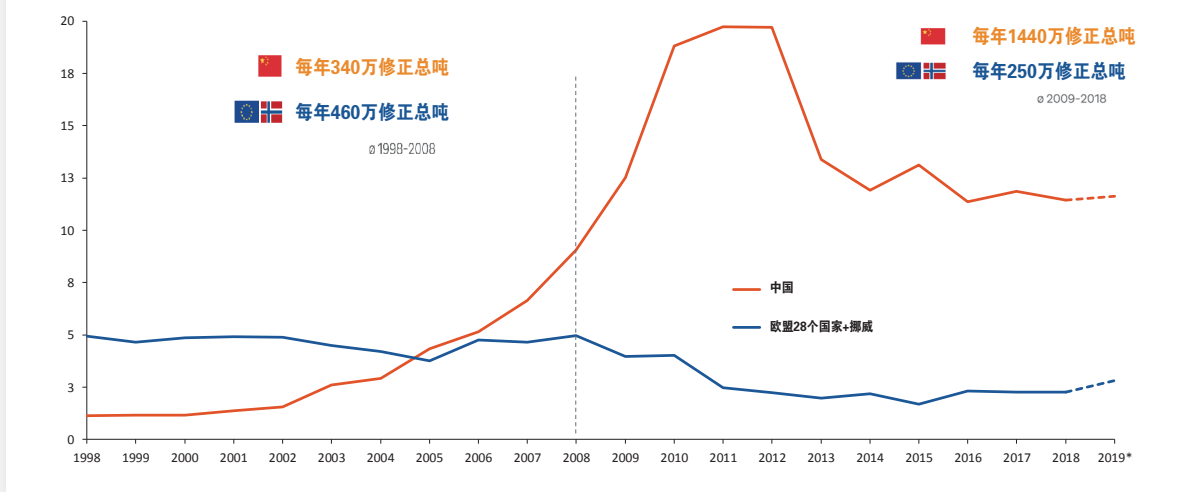
1 船级社是一个非政府组织，建立和维护有关船舶和海上建筑物的建造和运行技术标准。
2 《两部门印发《推进船舶总装建造智能化转型行动计划（2019-2021年）》，中国船舶工业行业协会，2018年12月29日，查阅日期2020年5月12日，<http://www.cansi.org.cn/lfors/shownews.php?lang=cn&id=11357>
3 《随着新冠疫情大流行颠覆全球经济，贸易将大幅下降》，世界贸易组织，2020年4月8日，查阅日期2020年5月14日，<https://www.wto.org/english/news_e/pres20_e/pr855_e.htm>

4 《新冠疫情海事：冠状病毒对邮轮行业的影响》，其礼律师事务所，2020年3月10日，查阅日期2020年4月7日，<https://www.clydeco.com/insight/article/coronavirus-and-the-impact-on-the-cruise-industry>
5 《推进船舶总装建造智能化转型行动计划（2019-2021年）》，工信部，2018年12月30日，查阅日期2020年4月8日，<http://www.mit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057585/n3057594/c6566590/content.htm>
6 三部委联合印发《智能船舶发展行动计划（2019-2021年）》，国务院，2018年12月30日，查阅日期2020年4月8日，<http://www.gov.cn/xinwen/2018-12/30/content_5353550.htm>
7 同上。
8 交通运输部、工信部、商务部和海关总署。





完工并交付的船只（百万修正总吨）：中国和欧洲



来源：欧洲海洋协会依据 IHS Fairplay 数据（2019 年：根据 2019 年第一季度推断）

建立具有适当规模、合理结构、先进技术和绿色智能的海运船队。《指导意见》还规定，将积极开发液化天然气船⁹和巡航舰队，从而加强中国集装箱船、油轮、干散货和特殊运输船队的国际竞争力。¹⁰

2019年7月2日，中国船舶工业集团公司和中国船舶重工集团公司旗下多家上市公司均发布公告，透露两家企业正就战略性重组进行筹划。¹¹这两家企业原是一家，1999年为打破垄断、促进竞争而拆分。2019年10月25日，国务院国有资产监督管理委员会宣布，此次合并已获得所需批准，并将使用拟定的新名称“中国船舶集团”进行联合重组。¹²国资委主席郝鹏认为，此次合并是“增强我国船舶工业竞争力的必然要求，是推动我国国防科技工业发展的迫切需要，是深化国资国企改革的

重大举措”。¹³和¹⁴此次合并于2019年底结束，创造出一个预计将控制全球市场20%的巨头，年销售额将超过4000亿元人民币。¹⁵工作组认为，这次政府主导的合并符合“中国制造2025”发展计划中概述的战略，其目标是使中国成为全球技术领导者并吸引更多人关注中国政府补贴对于全球竞争的影响。

船舶设备行业

船舶专用设备（包括电力系统、电子和电气设备、甲板机械和居住设施）约占船舶总价值的40%到70%。中国现有产能仍然以附加值较低的船型为主，其中散装货轮约占总交付量的50%，包括散装货轮、油轮和集装箱船在内的主流货轮合计占90%以上。相比之下，高科技船舶的设备比重超过70%，而标准船型仅占总值的一半以下。¹⁶加之近些年下游航

9 液化天然气船是通过其冷冻储罐运输液化天然气的专用船只。

10 《交通运输部发展改革委工业和信息化部财政部商务部海关总署税务总局关于大力推进海运业高质量发展的指导意见》，交通运输部，2020年2月3日，查阅日期2020年4月8日，<http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/syj/202002/t20200203_3329054.html>

11 《报告：中国政府批准了中国船舶工业集团公司和中国船舶重工集团的合并》，海事执行网，2019年3月3日，查阅日期2020年4月7日，<<https://www.maritime-executive.com/article/report-beijing-gives-approval-for-cssc-csic-merger>>

12 《中国批准造船巨头合并》，简氏国防工业新闻，2019年10月28日，查阅日期2020年4月7日，<<https://www.janes.com/article/92183/china-approves-merger-of-shipbuilding-giants>>

13 《中国船舶重工集团公司董事长表示：与中国船舶工业集团公司的合并不会形成垄断》，劳埃德船舶日报，2019年8月12日，查阅日期2020年4月7日，<<https://lloydlist.maritimeintelligence.informa.com/LL1128733/Merger-with-CSSC-wont-create-a-monopoly-says-CSIC-chairman>>

14 《中国：全球最大造船企业诞生》，World Maritime News，2019年11月26日，查阅日期2020年4月7日，<<https://worldmaritimenews.com/archives/286979/china-worlds-largest-shipbuilder-established/>>

15 《造船业巨头公布合并计划》，财新网，2019年7月2日，查阅日期2020年4月8日，<<https://www.caixinglobal.com/2019-07-02/shipbuilding-giants-floatmerger-plans-101434449.html>>

16 《中国船舶配套设备行业研究报告（2020-2024年）》，美国商业资讯，2020年1月28日，查阅日期2020年4月7日，<<https://www.businesswire.com/news/home/20200128005393/en/Research-Report-Chinas-Ship-Accessory-Equipment-Industry>>



运业的周期性低迷导致需求疲软，低端船舶生产产能过剩严重，尤其是大量中小型私营企业。因此，中国造船企业近年来一直在努力增加研发投入、强化管理系统并持续优化产品组合，将目标锁定为高端、高价值的船型，例如液化天然气船、特种工程船、RoPax 船和豪华邮轮。^{17和18} 截至 2029 年，中国造船企业预计平均每年将建造三艘 RoPax 船，¹⁹ 截至 2030 年，每年将建造六艘邮轮。²⁰

在动力设备领域，中国的柴油机实现了技术突破，并得到了市场认可。然而，在工作组看来，船舶设备（供应商）行业的瓶颈是目前中国成为造船强国的最大障碍。中国注重发展海运行业的自给自足，这意味着国内制造商更受青睐，而欧洲供应商难以增加市场份额。

表 1：邮轮市场概览

中国邮轮市场结构	欧洲邮轮市场结构	主要区别
国际邮轮企业禁止开设沿海巡航和无目的地巡航 ²¹	大部分欧盟国家对国际邮轮企业没有限制。	沿海运输权政策主要旨在保护本土邮轮企业的利益。
国际邮轮企业不得提供岸上观光活动和船上产品，只能售票。	大部分欧盟国家不对邮轮企业的产品销售施加限制。	此类限制将使本土旅行社成为出境游服务的唯一渠道。

主要建议

1. 制定有效解决方案，以恢复造船业的正常竞争条件和公平营商环境

问题

政府干预、扭曲贸易的做法或加剧当前造船业产能过剩问题，影响全球市场打造健康营商环境、实现更高盈利能力的复苏目标。

邮轮行业

中国已经取代德国，成为仅次于美国的全球第二大邮轮市场，年增长率达到两位数，到 2026 年，客流量可能达到 1000 万人次。尽管相比于邮轮在欧洲和北美这些行业传统市场的渗透率，这一数字微不足道，但值得注意的是，亚洲市场的邮轮乘客大多为中国游客。然而，当前中国本土和外资邮轮企业面临的诸多挑战对其业务的可持续发展造成了不利影响，他们无法直接向乘客出售游轮票，而是必须经过旅行社。因此，邮轮公司无法访问客户数据，从而通常难以根据市场需求制定价格。此外，受地缘政治紧张局势及对悬挂外国旗船舶可出入国内港口数量的严格监管影响，欧洲邮轮公司难以提供连续航程，而仅能局限于少数目的地。

分析

欧洲造船企业认为，中国政府在资源分配方面仍然扮演着重要角色，具体体现在面向本国造船企业的各种直接和间接支持措施，包括补助金、通过债转股方式注资²²、优先融资²³ 或鼓励本土国有银行支持本国产业的举措²⁴。

政府补贴和其他扭曲市场的做法为造船业和航运业的健康发展和盈利前景带来了长期负面影响。这些扭曲贸易的政府干预不应与新冠疫情危机等全球紧

17 RoPax 船或 Ro-Ro（滚装滚卸）船是可用于运送货物和载客的船舶或渡轮。
18 《中国船舶设备和零部件市场》，EURObiz, 2019 年 1 月 3 日，查阅日期 2020 年 4 月 7 日，<<https://www.eurobiz.com.cn/china-ship-equipment-and-component-market/>>
19 同上。
20 《2019 年 3 月全球造船厂监测》，克拉克森研究公司，查阅日期 2020 年 5 月 12 日，<<https://www.clarksons.com/search/?q=World+Shipyard+Monitor+March+2019%2C>>
21 无目的地巡航是指登上一艘游轮，在国际水域短暂航行后返航，不在任何港口停泊。

22 Shen, Cichen, 《中国船舶工业集团公司将从投资者手中回购四家子公司的股权》，劳埃德船舶日报，2018 年 2 月 26 日，查阅日期 2020 年 5 月 12 日，<<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1121561/CSSC-to-buy-back-stakes-in-four-subsiary-yards-from-investors>>
23 Shen, Cichen, 《造船厂漫谈：国家补贴无穷无尽》，劳埃德船舶日报，2020 年 1 月 24 日，查阅日期 2020 年 5 月 12 日，<<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1130774/Yard-Talk--No-end-to-state-subsidy-seen>>
24 Shen, Cichen, 《中国租赁公司被告知不再得对外国造船厂的新造船融资》，劳埃德船舶日报，2017 年 10 月 19 日，查阅日期 2020 年 5 月 12 日，<<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL111954/No-more-finance-for-foreignyard-newbuilds-Chinas-leasing-houses-told>>





急事件背景下的财政支持混为一谈，对于后者，只要这种支持具有针对性、时间有限且比例适当，反而对行业有利。

建立有效机制以保障正常竞争条件，应该是中欧双方通过所有相关论坛寻求的共同利益。船舶生产和运营的产能过剩实际上削弱了海运行业应对紧急挑战的能力，其中包括脱碳。

此外，提高公司治理结构透明度、支持金融工具以及与新成立实体相关的其他形式的政府支持政策，将惠及所有市场参与者。

在《推进船舶总装建造智能化转型行动计划（2019–2020年）》和《智能船舶发展行动计划（2019–2021年）》中，工作组并未看到结构化协商机会，能够使欧洲企业携手本土企业共同努力实现上述两份行动计划中制定的目标和任务。²⁵

建议

- 在所有相关国际和双边论坛中，深入讨论政府带来的市场失衡及其他影响造船业的贸易刺激因素，尤其是生产和投资补贴；
- 通过中欧造船业对话等现有双边渠道，提高领域战略、行动计划和支持方案的透明度；
- 加强欧盟所有可用工具以应对造船业的市场失衡和不公平行为，既要考虑当前国际贸易规则的限制，也要保持开放态度，积极参与制定有效的国际解决方案；
- 提出可能达成行业特定双边协议的计划和路线图，实现共赢，以弥补缺少全球造船业协议的不足。

2. 市场准入壁垒

2.1 放宽船舶设备制造商和服务提供商的市场准入



问题

尽管造船业已从外商投资准入负面清单中移除，但

²⁵ 有关每份行动计划的详细概述，包括目标和主要任务，请参阅《造船建议书2019/2020》、《欧盟企业在中国建议书2019/2020》，中国欧盟商会，2019年9月，第267页，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/working-groups-forums-desks/77/shipbuilding>>

是由于隐性障碍和不公平待遇，加上必须与享有补贴、税收优惠及其他优惠待遇的国企竞争，欧洲船舶制造商和服务提供者仍然面临市场准入壁垒。

分析

尽管中国船级社已获得开展欧盟船用设备指令（MED）认证的资格，但中国仍未接受MED认证，也未接受针对悬挂中国国旗船舶类别的设备、部件或材料的齿轮标志。这导致欧洲零部件制造商必须获得中国船级社认证，而这一额外程序通常会带来附加成本。

此外，电子设备零部件的强制性产品认证规定也给欧洲船舶设备制造商带来了不利影响。²⁶ 如果存在中国制造的等效产品，无论产品在中国还是欧盟制造，都需要进行CCC认证。虽然完整的集成系统（电子控件）似乎不受进口规定的限制，但单个零部件和组装件作为散装零部件则不然。²⁷ 这将产生额外的工作和行政负担，尤其是供应商通常向自家公司采购，而这些公司遵照国际标准（国际标准化组织与国际电工委员会）。中国继续为加入世界贸易组织《政府采购协议》做出努力，工作组对此表示欢迎，并鼓励将全面综合的协议范围延伸至造船项目的各级采购（特别是次中央级和国有企业层面），以此作为必要前提。此外，与国际行业规范不符的是，从中国境外采购和进口船舶零部件的中国造船厂必须缴纳增值税。²⁸ 这不公正地影响了欧洲船舶设备制造商的竞争力。

最后，中国海事局于2019年5月发布《中华人民共和国海事局关于印发〈船舶检修检测服务管理办法〉的通知》（[2019:172]），要求所有在华经营的服务提供商必须在中国内地注册为真实存在的合

²⁶ 电线电缆、线路开关、用于保护或连接的电气装置、信息技术设备、照明器材、战斗装备；如果没有CCC标志，中国海关可能拒绝进口相关产品。

²⁷ 《强制性产品认证目录》，MPR China Certification GmbH，查阅日期2020年5月19日，<<https://www.china-certification.com/en/list-of-ccc-mandatory-products/>>

²⁸ 根据国际惯例，如果一艘海轮在公海的航程至少占70%并且完全出于商业目的，那么在该船上组装的进口部件不需要缴纳额外的增值税。来源：《海轮供应商与服务的增值税零税率适用范围变更》，PwC，2018年11月26日，参阅日期2020年5月18日，<<https://www.pwc.nl/en/insights-and-publications/tax-news/vat/application-vat-zero-rate-seagoing-vessels.html>>

²⁹ 《中华人民共和国海事局关于印发〈船舶检修检测服务管理办法〉的通知》（[2019:172]），岳阳市政府，2019年5月17日，查阅日期2020年5月11日，<http://www.yueyang.gov.cn/web/xxgkml/2574/2629/4660/content_1549279.html>





法公司。²⁹ 服务提供商必须通过中国海事局进行在线注册。工作组担心，如果欧洲制造商没有在中国注册一家（或数家）公司，这些新要求实际上会阻碍他们提供服务。

建议

- 达成中欧船舶设备认证方面的互认协议；
- 确保欧洲造船企业和船舶设备企业能够享有与本土制造商同等的营商环境，这是促进投资和建立长期合作关系的必要举措；
- 确保在互惠对等的基础上，向外国造船企业和船舶设备制造企业大规模全方位开放政府采购；
- 免除进口船舶零部件的增值税，并使中欧之间进出口税对等。

2.2 确保欧洲供应商平等享有政策激励措施

问题

中国注重发展海运行业自给自足，背后的支柱是面向本土制造商的补贴，这使欧洲企业难以在中国市场获得公平的竞争条件。

分析

2019年出台的《鼓励外商投资产业目录（征求意见稿）》，即是中国政府以政策促进有助于国内行业竞争力提升的技术转让形式的一个例证。³⁰ 该目录鼓励外商投资与船舶和船舶零部件的设计和计划有关的活动，但公开地排除了生产。因此，政府的意图似乎是鼓励外资企业分享他们的专有技术和最佳实践，同时将与销售和生产有关的经济和工业利益留给中国同行。

新冠疫情爆发后，为维护该领域的技术主权，欧盟应该将造船业及其供应链视为战略性行业，纳入成员国的外商投资审查机制范围。中国造船企业渴望摆脱外国技术的支持，实现独立。对欧洲企业而言，这既是机会也是威胁。一方面，实施应有的保护措施（例如知识产权、商标和专利保护），工作组认为这种审查机制可以促进该领域的创新和健康竞争。另一方面，这场危机其实是在欧洲高科技供应

30 《鼓励外商投资产业目录（征求意见稿）》，商务部和发改委，2019年2月19日，查阅日期2020年5月14日，<<http://wzs.ndrc.gov.cn/glwstzcyml20190201.pdf>>

链中造成了一处空白，使外国同行有机会以折扣价购买高科技船舶设备。

建议

- 建立一种机制，促进中欧企业商讨高科技供应链等特定领域的潜在合作；
- 说明针对《鼓励外商投资产业目录（2019年）》中的鼓励行业的具体激励措施，并且确保投资这些特定领域的外资企业享有同等的激励措施；
- 利用欧盟协调机制审查外商投资；
- 为进入中国的外国供应商提供激励配套方案。

2.3 推动中国邮轮市场进一步开放

问题

中国邮轮市场仅有部分对外资邮轮企业开放，这对其业务的可持续性产生了负面影响，因为限制措施导致市场增长持续放缓。

分析

与欧美邮轮市场相比，中国邮轮市场仍在一定程度上对外资邮轮企业封闭。有关沿海运输权、³¹ 悬挂外旗船只的规定，以及外资邮轮企业不能直接向中国乘客销售邮轮船票，而是被迫通过中国旅行社售票的事实，正在导致市场增速放缓。从长远来看，推动中国邮轮市场进一步开放对外资和本土造船企业及邮轮企业都有益处，也有利于全球邮轮行业在遭受新冠疫情沉重打击后重获生机。

建议

- 允许外资邮轮公司直接向中国客户售票；
- 允许悬挂外国国旗的邮轮进入更多港口。

3. 扩大外商投资公司在造船行业中的融资机会



问题

中国造船领域的外资企业在为业务发展寻求融资渠道方面受到限制，为本土企业带来不公平的优势，

31 沿海运输权是指在特定领土内经营海运、空运或其他运输服务的权利。海上运输法律管理港口之间的货物和人员运输。





进而限制了欧洲企业进入该市场。

分析

中国造船厂采用三种融资方式：贷款融资、船舶融资、船舶租赁和内部融资。贷款融资包括政府或银行提供的资金。然而，从政府获得资金的申请过程极其复杂，并且仅对国企开放。此外，据称工信部要求中国融资租赁企业不得为外资造船企业的新造船项目提供融资，^{32和33}并且工作组没有发现这种做法有任何改变的迹象。因此，在中国运营的欧洲造船企业仅能依赖内部融资。

考虑到船舶建造需耗费数年，而且必须提前制定决策，买方仅支付所建造船舶价格的一部分，且有可能在建造过程结束前破产，因此使用内部资金进行融资存在极大风险。这种高风险会影响造船公司的偿付能力，迫使这些公司积累大量资产来保护自身。结果它们的运营能力（即利用资产创造收益的能力）受到了不利影响。因此，为了实现内部融资，造船企业必须提升盈利能力。得益于简单而低成本的融资渠道，及其他补贴、拨款，中国国企可为船舶制定远低于生产成本的价格。为了与中国国企竞争并保持市场份额，欧洲公司必须降低价格，然而这样做又会降低其盈利能力和内部融资能力。

建议

- 拓宽外资企业融资渠道；
- 允许中国融资租赁企业为外资造船企业提供融资。

4. 扩大造船业外资企业获得研发资金的机会



问题

不够明确的申请机制限制了外资造船企业向本土企业一样获得中国政府研发资金的机会。

分析

中国政府近年来推出了一系列政策和建议，例如“中国制造 2025”、《推进船舶总装建造智能化转型行动计划（2019–2020 年）》和《智能船舶发展行动计划（2019–2021 年）》，所有这些政策和建议都涉及大量资金，可用于企业研发。工作组成员表示，他们有兴趣在中国内地设立研发部门。然而，由于透明平台的缺乏导致外资企业难以获得研发资金，他们无法在当前的监管环境下实现这一目标。因此，尽管外资企业没有被法律法规明确排除在外，工作组成员实际上也无法获得任何研发资金。

建议

- 基于最新版《鼓励外商投资产业目录》以及两项 2019 年行动计划和“中国制造 2025”中列出的行业领域编制研发试点项目列表；
- 明确外资企业如何获得研发专项资金，并且建立透明平台，使他们能够获得相应资金。

32 郑蕾，2013 年，《新造船融资中预付款还款保函下银行的还款责任》，《大连海事大学学报》（社会科学版），第 6 期，第 60–64 页。

33 Shen, Cichen, 《中国租赁公司被告知不得再对外国造船厂的新造船融资》，劳埃德船舶日报，2019 年 10 月 17 日，查阅日期 2020 年 5 月 11 日，<<https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL111954/Nomore-finance-for-foreignyard-newbuilds-Chinas-leasing-houses-told>>



European Chamber
中国欧盟商会

4 第四章

服务

服务

《建议书》的服务一章包括中国欧盟商会的4个工作组和2个子工作组：

- 航空航天
- 建设
 - 供热
- 信息与通讯技术
 - 网络安全
- 物流
 - 国际班轮运输

根据国家统计局数据，2019年中国服务业生产总值为534,000亿元人民币，相比2018年增长6.9%，占国内生产总值的59.4%。¹

然而，新冠肺炎疫情的爆发导致2020年第一季度服务业增长同比下降了5.2%。²为控制疫情蔓延，中国的许多省市采取多项封锁措施，如限制出行、强制性隔离以及设置路障。这使得货物及人员无法自由流动，大量企业不得不因此而中断运营。

随着新冠肺炎疫情在全球范围肆虐，包括中国在内的多个国家选择关闭边境并限制国际旅行。综合来看，这些措施对服务业带来了极为不利的影响，航空业、旅游业、娱乐业以及物流业的损失尤为惨重。

2020年初，多家航空公司决定取消飞往中国的国际航班，随后又努力恢复相关航班。³预计2020年航空业将遭遇史无前例的重创，航空客运市场直至2023年或2024年⁴才有望恢复至2019年水平。^{5和6}物流工作组报告称：“2020年2月，中国境内和跨境运输受到的影响最大。中国各个城市发布的隔离措施导致制造业和物流业的劳动力短缺。交通运输部的统计显示，2020年1月至4月间，国内完成货运量仅有116.6亿吨，同比下降13.7%。”⁷

为帮助这两个行业的复工复产，中国政府出台了多项扶持政策。例如，为支持航空业的发展，中国民用航空局为仍执飞的航空公司予以补贴，减免机场费用，并增加在保障紧急需

1 杜希双，《服务业发展提质增效》，国家统计局，2020年1月19日，查阅日期2020年7月6日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202001/t20200119_1723779.html>

2 杜希双，《3月份服务业生产出现明显改善》，国家统计局，2020年4月19日，查阅日期2020年7月10日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200419_1739674.html>

3 更多有关信息，请参阅第 X 页的《航空航天工作组建议书》。

4 《2020年，行业亏损将超过840亿美元》，国际航空运输协会，2020年6月9日，查阅日期2020年7月10日，<<https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-06-09-01/>>

5 国际航空运输协会：《全球航空客运市场需求可能于2023-2024年恢复》，国际航空运输协会，2020年5月15日，查阅日期2020年7月6日，<http://www.cata.org.cn/XWZX/HYYW/202005/t20200514_89992.html>

6 更多有关信息，请参阅第 X 页的《航空航天工作组建议书》。

7 更多有关信息，请参阅第 X 页的《物流工作组建议书》。



求、复工和航班安全等方面基础设施的投资。⁸ 但是，国际旅客旅行禁令导致国际航班停飞，这使外国航空公司可能无法从上述措施中获益。⁹

同时，由于新冠肺炎疫情的出现，人们的工作和生活发生了变化，也催生了新的商机。2020年第一季度，中国的移动数据流量消费较2019年同比增长39.3%。仅在3月份，家庭平均移动流量使用量达到9.5G，为过去12个月来的最高水平，说明了信息消费呈快速增长态势。¹⁰ 2020年第一季度，数据传输、软件以及信息与通信技术服务创造的价值实现了13.2%的增长。¹¹ 这一数字说明数字服务的地位和潜力都在不断提高。

得益于远程办公平台和电话会议应用，许多公司仍能够保持重要的日常通信并维持业务的开展。所有企业对增值电信服务行业的依赖性不断提高，为了最大限度地为经济运行保驾护航，为企业提供更稳定、更完善的互联网服务更显得至关重要。¹² 但是，由于中国的增值电信服务行业在很大程度上尚未对欧洲企业开放，因此相关企业无法在公平的营商环境运营，不能为中国客户提供更具竞争力的高质量服务。¹³ 尽管工业和信息化部以及国务院最新发布了两项政策，^{14和15} 表明中国计划在自由贸易区向外国在华投资企业开放增值电信服务业务，但这两个政策的落实情况以及是否能给外资企业带来商机仍有待观察。

部分网络安全制度为外资企业带来不利影响，限制或禁止其向中国市场提供产品和服务。相关制度的范围界定不够明确，具体程序不够明晰，致使不确定性持续存在，这使外资企业仍处于劣势。¹⁶

经济发展与合作组织于2019年12月发布的《服务贸易限制性指数：中华人民共和国》显示中国的情况有些许进步。与2018年相比，建筑、铁路货运和工程服务均得到改善。尽管如此，这三个行业的外资企业仍然无法与中国本土企业实现公平竞争。

例如，国企牢牢掌控着铁路货运行业，这使得包括外资企业在内的私营企业难以实现公平竞争。¹⁷ 国家统计局数据显示，在土木工程行业，2016年、2017年和2018年，外商独资建筑企业的利润仅占中国所有建筑服务提供商利润总额的0.37%、0.27%和0.41%。¹⁸ 在中国，所有建筑服务提供商必须在获得资质认证后，才可以参与建筑项目。¹⁹ 然而，由于中国基本不认可本国之外

8 《民航局关于积极应对新冠肺炎疫情有关支持政策的通知》，中国民用航空局，2020年3月9日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202003/t20200309_201361.html>

9 更多有关信息，请参阅第X页的《航空航天工作组建议书》。

10 《工信部：3月户均移动互联网接入流量达12个月峰值》，人民日报，2020年4月25日，查阅日期2020年7月6日，<<http://it.people.com.cn/n1/2020/0425/c1009-31687659.html>>

11 杜希双，《3月份服务业生产出现明显改善》，国家统计局，2020年4月19日，查阅日期2020年7月6日，<http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202004/t20200419_1739674.html>

12 更多有关信息，请参阅第X页的《信息与通信技术工作组建议书》。

13 同上。

14 《关于在自由贸易试验区做好相关增值电信业务开放试点有关事项的通知》，工信部，2020年5月9日，查阅日期2020年6月1日，<<http://www.miit.gov.cn/hewweb/n1146285/n1146352/n3054355/n3057674/n3057693/n3057695/c7915545/content.html>>

15 中共中央国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，国务院，2020年6月1日，查阅日期2020年6月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/01/content_5516608.htm>

16 更多有关信息，请参阅第X页的《网络安全工作组建议书》。

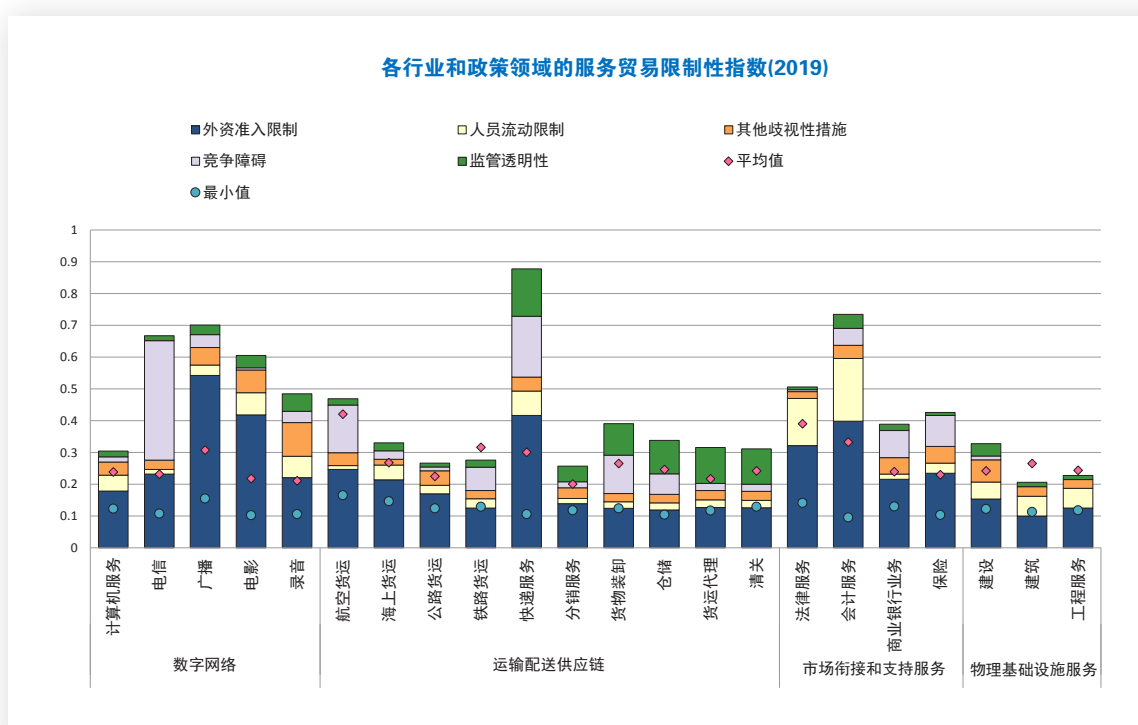
17 《经合组织服务贸易限制性指数：中华人民共和国》，经合组织，2019年12月，查阅日期2020年7月6日，<<https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-country-note-china.pdf>>

18 更多有关信息，请参阅第X页的《建设工作组建议书》。

19 《中华人民共和国建筑法》，全国人民代表大会，2019年5月7日，查阅日期2020年7月10日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/0b21ae7bd82343dead2c5c2b2b65ea4f.shtml>>

的资质认证和经验，因此欧洲建筑服务提供商无法在一些省份获得当地的资质认证。此外，根据《外商投资建筑业企业管理规定》第113号令，外商独资建筑企业只允许参与属于其资质等级允许范围内的四类建筑项目。

其次，中国建筑行业主管部门要求欧洲服务供应商使用一套过时的标准合同进行设计、测量、施工和施工监理，而这套合同是由原建设部及原国家工商总局于1999年发布的。在该合同约束下，倾向于使用其他类型合同的欧洲服务供应商面临法律与合规问题。²⁰ 与其他行业类似，尽管国务院于2020年2月26日出台了促进建筑业复工的支持政策，但外资企业如何从中受益尚未可知。²¹



来源：经合组织，《服务贸易限制性指数：中华人民共和国》²²

2020年6月23日，国家发展和改革委员会联合商务部发布了最新版本的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年修订）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年修订）》。^{23和24} 虽然两项清单内容有所删减，针对某些制造业和金融服务业的限制也有所改善，但针对航空、信息与通信技术、国际班轮运输和物流方面的限制却未见进展。

20 更多有关信息，请参阅第 X 页的《建设工作组建议书》。

21 《加强新冠肺炎疫情防控有序推动企业复工复产工作》，国务院，2020年2月26日，查阅日期2020年6月6日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/02/content_5485626.htm>

22 《服务贸易限制性指数：中华人民共和国》，经合组织，2019年12月，查阅日期2020年7月6日，<<https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/documents/oecd-stri-country-note-china.pdf>>

23 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年修订）》，国家发改委和商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年7月6日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/24/content_5521520.htm>

24 《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年修订）》，国家发改委和商务部，2020年6月23日，查阅日期2020年7月6日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/24/content_5521523.htm>



European Chamber
中国欧盟商会

中国欧盟商会发布的2020年《商业信心调查》显示，尽管面临众多挑战，但大多数会员公司仍愿意继续深耕中国市场。²⁵ 但是，不应将此种努力看做理所当然，特别是鉴于新冠肺炎疫情对众多公司带来了严重影响的情况下，更不应如此。如今，中国政府应把握时机，继续坚持改革开放步伐，展现其实力及领导力，在此次危机中力挽狂澜，重振市场活力。²⁶



标志上的数字

代表此建议在本工作组建议书中出现的年数

²⁵ 《商业信心调查 2020：黑暗中摸索前行》中国欧盟商会，2020年6月10日，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/BCS_EN2020_final\[774\].pdf](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/documents/documents/BCS_EN2020_final[774].pdf)>

²⁶ 同上。



航空航天工作组

主要建议

1. 创造稳定的适航环境

- 提高适航验证流程的可预测性和透明度，确保在适航领域继续保持对话与合作；
- 无论是否签订《双边民用航空安全协定》并出台相关程序，都应充分发挥中国民用航空局和欧洲航空安全局之间建立的信任关系，减少重复的认证/验证任务，减轻欧洲原始设备制造商在产品认证期间的负担；
- 依托《双边民用航空安全协定》，在信息共享和既定沟通机制的支持下，最大限度依靠航空器设计国改进有关持续适航问题的合作；
- 保护欧洲原始设备制造商的知识产权，在产品审批阶段尊重其创新和发现。

2. 提高中国空域使用效率

- 加强航空领域新技术以及数据互操作的应用，在短期内缓解空域拥堵并提高利用效率；
- 基于具有中央数据湖的数据通信平台，利用欧盟专业知识实施全国系统范围信息管理；
- 以数据为导向，应用新的应用方式和运营概念，提高运营效率并缓解日益增大的空中交通压力；
- 尽早研究空中交通管理与无人机系统交通管理的整合，确保中国无人机市场快速安全发展，加强与欧盟政府部门和行业的交流，实现无人机标准和法规的协调统一；
- 继续评估允许航空公司自由选择航线而非注册一条或多条航线开展所有业务的可能性，扩大当前“灵活选择进出境点”的政策范围；
- 与欧盟就如何整合民用与军用空域交换意见。

3. 加强中国政府与欧洲航空业间的对话

- 基于中国与欧盟成员国之间的双边航空服务协议，恢复欧盟与中国之间正常安排的航空服务；
- 协调中央和地方行政层级实施的所有措施和决定，采用国际新冠检测标准；
- 恢复正常的入境运作，允许因工作和家庭团聚需要来华的欧盟公民入境；
- 成立中欧联合委员会，跟进制定激励措施和保护政策的计划，增强航空公司的恢复力，并在新冠疫情危机后推动航空业蓬勃发展；
- 启动新一轮欧盟与中国间的中欧民航合作项目；
- 打破外国航空服务公司的垄断地位，允许外国航空公司直接或通过各种职业介绍中介聘用员工；
- 在中欧航空技术双边框架下，允许计算机订座系统服务进入市场。

4. 建立促进航空业可持续发展的监管框架

- 在欧盟与中国之间建立值得信赖的长期沟通渠道，根据《全球航空运输业碳中和方案及





减排计划》（不限于该计划）商讨排放目标；

- 推动开展有关可持续航空技术发展潜在合作的战略性对话；
- 围绕制定认证战略的目标开展具体对话，以确保提高未来的飞机效率（包括电气化或自动化）。

工作组简介

对欧盟和中国而言，航空业在推动经济增长、创造就业、便利交通和贸易等方面具有重要作用。如今，欧洲航空业占全球市场的26%，每年为欧盟国内生产总值贡献5100亿欧元，提供了930万个就业岗位。¹ 中国目前是全球第二大航空市场，预计到2025年将跃居世界第一。

工作组成员包括客运和货运航空公司，以及制造包括民用飞机、发动机、直升机、空间系统和整个供应链中的其他产品在内的各种航空航天产品的企业。成员中还包括负责执行维护、培训和其他支持航空航天工业活动的维护与服务公司。

近期发展

2019年是中华人民共和国建国七十周年。这70年来，中国民航业经历了重大变迁。如今，中国共有238个经认证的民航机场，其中39个机场年旅客吞吐量达到1000万人次。继美国亚特兰大机场之后，北京首都国际机场成为世界上第二个年旅客吞吐量超过1亿人次的机场。同时，北京大兴国际机场开始运营，旨在缓解北京首都国际机场的压力。2019年，中国预定航线总数达到5,521条。²

2019年，中国民航业的运输总周转量为1293.3亿吨公里，同比增长7.2%。旅客运输量达6.6亿人次，较2018年同比增长7.9%。货邮运输量达到750万吨，较2018年增长2.0%。民航年旅客运输量占国家综合运输系统的32.8%。全国机队的飞行调度

可靠性达到81.65%。³

截至2019年底，中国航空运输企业达到62家，通用航空企业共计478家，全行业持有有效飞行执照的飞行员67,953人。

2019年，中国通用航空企业的飞行时间超过100万小时，同比增长13.6%。经认证的通用机场数量增至246个，首次超过运输机场。2019年，中国的注册无人机超过392,000架，无人机商用飞行时长累计达125万小时。⁴

航空航天工作组的目标是了解通用航空、国有企业以及第三方评估的改革进展。此外，工作组也在关注有关管制国际空运权、推动建立航空电子运输业务标准、支持国内航空制造业、加快适航批准程序和开放航空公司批准程序等事项的行政管理措施。

关于安全方面，根据国际航空运输协会《2019年航空运输安全报告》⁵，世界各地航空公司的安全状况逐年改善。总事故率（以每百万次航班的事事故计算）为1.13，相当于每88.4万次航班发生一次事故。该数字低于2018年的1.36，也低于前五年（2014–2018年）的平均值1.56。然而，2019年的数据高于2017年创下的纪录1.11。2020年，由于新冠疫情爆发，航空业面临有史以来最严重的危机；但是，确保航空旅行安全仍是其首要任务。⁶

1 《国际航协北亚地区将推广中国民航发展经验》，中国民航网，2019年6月5日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caacnews.com.cn/1/88/201906/t20190605_1275137.html>

2 李小鹏，《新闻办就<交通强国建设纲要>有关情况举行发布会》，国务院，2019年9月24日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-09/24/content_5432724.htm>

3 《2020年全国民航工作会议召开》，中国民用航空局，2020年1月6日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202001/t20200106_200171.html>

4 《2020年全国民航工作会议召开》，中国民用航空局，2020年1月6日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202001/t20200106_200171.html>

5 《2019年航空运输安全报告》，国际航空运输协会，2020年4月6日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.iata.org/en/pressroom/pr/2020-04-06-01/>>

6 《国际航协发布2019年航空运输安全报告》，国际航空运输协会，2020年2月15日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.iata.org/contentassets/6e5dc3af2fe246b8ae7ce8b8d0e16037/2020-04-06-01-cn.pdf>>



2019年，民航业实现安全飞行1231万小时，同比增长6.7%。事故发生率较2018年下降8.3%。中国航空运输业实现持续安全飞行112个月、8068万小时的安全新纪录，同时实现了17年零7个月的民航安全零责任事故记录。⁷

继2019年3月欧盟-中国航空峰会发布联合声明之后，欧盟和中国于2019年5月签署了《中华人民共和国政府和欧洲联盟民用航空安全协定》(以下简称《双边民用航空安全协定》)，以进一步加强航空领域的合作。⁸ 双方希望此举能提高欧盟航空业的竞争力，促进欧盟与中国航空关系的全面发展。

《双边民用航空安全协定》将促进欧盟与中国之间的合作，推动建立高水平的民用航空安全和环境相容性。除《双边民用航空安全协定》外，欧盟与中国还签订了平行航空协议。这一平行航空协议也标志着中国承认了欧盟的指定原则。⁹ 截至撰稿时，欧盟成员国正在对《双边民用航空安全协定》进行修改，欧盟与中国政府正在合力推动该协议的实施。

2019年底，新冠疫情在中国爆发，随后席卷全球。由于出行限制，航空旅行需求下滑，航空业遭受了史无前例的损失。为帮助航空业，中国政府出台了一些援助措施，例如，为继续开展航空业务的航空公司提供补贴，降低或免除机场费用，加大与紧急需求相关的基础设施投资，恢复工作和安全保障。¹⁰ 然而，由于针对国际旅客的旅行禁令和航班停运，外国航空公司可能无法从所有这些财务激励措施中受益。

为预防和控制通过航空客运从境外输入的新冠病例，中国民用航空局于3月和6月分别发布“五个一”政

策¹¹及《关于调整国际客运航班的通知》¹²，规定“一个欧盟成员国的一家外国航空公司保留一条飞往中国的航线，一周至多有一个航班”。这些措施进一步阻碍了欧盟航空公司恢复欧盟与中国间正常预定的航空业务。

考虑到此次危机对航空业的重大影响，工作组将密切关注中国稳定航空业的具体措施落实情况，确保在华欧洲航空公司和企业获得与中国同行平等、公平的待遇。

主要建议

1. 创造稳定的适航环境

问题

向中国市场引进产品需要经历漫长、费力且不可预测的适航认证程序，这一情况使欧洲航空公司发展的可能性受到局限，从而抑制了中国市场上的竞争。

分析

国家航空部门将适航性明确定为首要考虑因素。

《双边民用航空安全协定》旨在协调欧盟和中国的适航认证程序。该协议将使双方的企业迅速进入对方市场，促进持续适航管理。工作组对2019年5月《双边民用航空安全协定》的签订表示欢迎，并希望该协议能够获得批准并尽快落实。然而，新冠疫情的爆发可能使《双边民用航空安全协定》的生效推迟。遗憾的是，原定于2020年初举行的旨在持续开发《双边民用航空安全协定》相关程序的欧洲航空安全局-中国民用航空局安全会议，因新冠疫情而取消。《双边民用航空安全协定》将大幅降低认证/验证的重复性以及原始设备制造商面临的负担，因此其妥善落实至关重要。

此外，“航空器设计国”（对负责飞机机型设计及其适航性的组织具有管辖权的国家）在保证持续适

7 《2020年全国民航航空安全工作会议召开》，中国民用航空局，2020年1月7日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caacnews.com.cn/1/1/202001/t20200107_1289670.html>

8 《欧洲航空战略：与中国签订航空协议》，欧盟委员会，2019年5月20日，查阅日期2020年6月2日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_2650>

9 《中欧航空安全协定》，欧盟商业网，2019年5月21日，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.eubusiness.com/topics/airlines/aviation-china>>

10 《民航局关于积极应对新冠肺炎疫情有关支持政策的通知》，中国民用航空局，2020年5月9日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202003/t20200309_201361.html>

11 《民航局关于疫情防控期间继续调减国际客运航班量的通知》，2020年3月26日，查阅日期2020年3月16日，<<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202003/P020200326766958017420.pdf>>

12 《民航局关于调整国际客运航班的通知》，2020年6月4日，查阅日期2020年6月16日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202006/t20200604_202928.html>



航性和原始设备制造商竞争力方面扮演着重要角色，这是全球公认的事实。偏离该体系可能会削弱原始设备制造商面对问题时迅速作出反应的能力。工作组认为，秉持“航空器设计国”原则的《双边民用航空安全协定》可以鼓励创新设计、改善知识产权保护并加强双方在持续适航方面的合作。

建议

- 提高适航验证流程的可预测性和透明度，确保在适航领域继续保持对话与合作；
- 充分发挥中国民用航空局和欧洲航空安全局之间建立的信任关系，减少重复的认证/验证任务，减轻欧洲原始设备制造商在产品认证期间的负担，无论是否签订《双边民用航空安全协定》并出台相关程序；
- 依托《双边民用航空安全协定》，在信息共享和既定沟通机制的支持下，最大限度依靠航空器设计国改进有关持续适航问题的合作；
- 保护欧洲原始设备制造商的知识产权，在产品审批阶段尊重其创新和发现。

2. 提高中国的空域使用效率 4

问题

缺乏统一的数据共享方式，导致数据分析在帮助中国缓解空域拥堵问题、提高其空中交通管理效率方面的潜力无法充分发挥，这将导致航空公司成本增加、飞行时间延长、对环境的破坏加剧。

分析

中国一直大力投资于空中交通管制系统的扩展，以支持航空旅行的快速增长。为支持许多机场达到饱和，全国各地正在加速进行建设和扩建项目。

因此，种类繁杂的系统应运而生，在不同供应商提供的系统之间实现无缝互操作性和数据交换变得越来越具有挑战性。与采用不同标准的多个系统进行交互不是唯一的挑战，集中空中交通管理数据或利用大数据概念也是无法逾越的鸿沟。这意味着，研究如何提高中国空中交通流量效率、增加机场资源容量以及完善空域利用方式的重要机会会被错过。

如果说数据流是空中交通管理系统的血液，那么可互操作的数据交换和信息管理平台将成为关键血管，连接着空中交通管理生态系统中的每个系统和子系统。拥有这样四通八达的基础设施，将充分发挥改善空域拥堵的运营理念的巨大潜力。例如，可以实现更好的空中交通流量管理协调；着陆和起飞顺序可以在各个机场之间动态交流，并通过不同的系统平台传输；可以安全地缩短飞机起降间隔，以增加空域容量；各类空中交通管制系统之间的协调可以更加顺畅，从而减少空中交通管制员的工作量。

展望未来，工作组希望欧盟和中国就空域管理现代化计划进行长期合作。这将加强双方航空业之间的合作，并有助于各方采用共同标准和分享最佳实践。

同时，为了完善管制员的职业规划、专业发展和培训，航空航天工作组建议在安全航空旅行组织“欧洲航空安全组织”和空中交通管理局之间建立工作组层面的合作伙伴关系。整合民用/军用和国际/国内空域及航线也将有助于提高航班的准点性，为飞机航行的未来增长创造空间，通过允许航空公司选择中国领空中的最有效航线减少碳排放。

中国无人机系统产业的异军突起加剧了安全与保障方面的挑战。无人驾驶飞机和民用运输机之间的公共安全事故和空域冲突开始增多。工作组建议中国政府部门在推广无人机使用的同时，应大力改善航空安全管理。从行业角度来看，无人机系统交通管理以及无人机系统引入民用空域应成为未来研究的主题，以确保在保持当前民用航空运输量的同时优化空域使用效率。

建议

- 加强航空领域新技术以及数据互操作的应用，在短期内缓解空域拥堵并提高利用效率；
- 基于具有中央数据湖的数据通信平台，利用欧盟的专业知识实施全国系统范围信息管理；
- 以数据为导向，应用新的应用方式和运营概念，提高运营效率并缓解日益增大的空中交通压力；
- 尽早研究空中交通管理与无人机系统交通管理的整合，确保中国无人机市场快速安全发展，并加





强与欧盟政府部门和行业的交流，实现无人驾驶飞机标准和法规的协调统一；

- 继续评估允许航空公司自由选择航线而非注册一条或多条航线开展所有业务的可能性，扩大当前“灵活选择进出境点”的政策范围；
- 与欧盟就如何整合民用与军用空域交换意见。

3. 加强中国政府与欧洲航空业间的对话 2

问题

新冠疫情危机表明，目前中国航空监管部门与欧洲企业的对话渠道存在不足，这不仅给行业主体的发展造成障碍，还存在违规风险，同时也未遵守平等对待境外投资者的国际协议。

分析

新冠疫情全球爆发后，中国民用航空局单方面提出限制国际航班的措施，并未与欧盟成员国协商。这相当于单方面中止中国与欧盟成员国之间的航空服务协定，严重阻碍欧洲航空公司恢复欧盟与中国之间的航班。事实上，中国政府出台的“五个一”措施仅允许来自一个成员国的一家外国航空公司运营一条飞往中国的航线，而在欧盟，多家中国航空公司可以运营飞往同一目的地的航班，不受任何限制。这种做法自然会产生不公平的失衡状况。

同时，根据《关于调整国际客运航班的通知》的飞行许可双重要求，航班不仅需要获得中国民用航空局的批准，还需要获得目的地的地方有关部门的“证明信”，这将增加欧洲航空公司的行政负担和成本。

《关于调整国际客运航班的通知》中的“熔断”措施规定了对于运送感染旅客的航空公司的惩罚措施。该措施提出，如果航空公司在不知情的情况下，将一定数量新冠病毒检测呈阳性的乘客运送到中国境内，应该在规定期限内收回其运输权。该措施对于入境乘客核酸检测呈阳性的数量高于一定阈值将导致航线停运的情况未做明确说明，这增加了航空公司在处理后续航班计划和为受影响乘客调整航班时的压力和潜在损失。这一“熔断”措施与中国民用航空局的售票政策（不经民航局确认航

司不能售票）相矛盾，“熔断”措施使中国民用航空局航班批准被视为临时确认，在售票后可以随时撤回。同时，乘客购买机票并不代表其航班能够起飞，而且在航班取消后，可供选择的替代航班也非常有限。

外国航空公司在必须遵守本国措施的同时，还必须遵守中国国家与地方层面的不同的病毒检测隔离预防标准和规定。中国的规定和政策频繁变化，使航空公司难以适应这些措施。¹³

由于《中华人民共和国外交部、国家移民管理局关于暂时停止持有效中国签证、居留许可的外国人入境的公告》¹⁴，无法获得入境许可导致大量外国管理人员、技术人员、访客等各类人员（如国际学校的教师）与其家人无法返回中国。这严重阻碍了国际交流、商业和投资的恢复，并对复工复产和航班恢复产生直接影响。

与此同时，工作组赞赏中国民用航空局、国务院和财政部为支持航空业，尤其是为支持在华运营的欧洲航空公司而出台的一系列激励措施。

国务院决定2020年免征航空公司缴纳的民航发展基金。¹⁵此外，有关部门宣布实施一套新的支持性措施，中国民用航空局也发布了一套全面方案。^{16和17}其中包括暂停国内航班机场起降时段的“不用即失”制度、将国内航班燃油费下调8%、简化项目审批程序、来自民航发展基金的新投资、减少道路和降落费、免除地面服务费。¹⁸

13 《关于下发运输航空公司、机场疫情防控技术指南（第五版）的通知》，中国民用航空局，2020年3月18日，查阅日期2020年6月24日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202006/t20200618_203183.html>

14 《中华人民共和国外交部、国家移民管理局关于暂时停止持有效中国签证、居留许可的外国人入境的公告》，国家移民管理局，2020年3月26日，查阅日期2020年6月24日，<<https://www.nia.gov.cn/n741440/n741542/c1267259/content.html>>

15 《国务院：免征民航企业缴纳的民航发展基金》，中国航空新闻网，2020年2月6日，查阅日期2020年6月2日，<<http://www.cannews.com.cn/2020/0206/208176.shtml>>

16 《财政部 民航局关于民航运输企业新冠肺炎疫情防控期间资金支持政策的通知》，中国民用航空局，2020年3月4日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202003/t20200304_201269.html>

17 《民航局出台一揽子政策措施促进行业稳定发展》【新闻发布会】，中国民用航空局，2020年3月9日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202003/t20200309_201360.html>

18 《民航局介绍2月民航安全生产运行情况、民航应对新冠肺炎疫情有关支持政策等》，国务院，2020年3月12日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/12/content_5490607.htm#1>





中国国务院总理李克强认识到中国国际航空货运能力已受到严重影响，宣布了一系列有关航空运营商（增进联系，灵活安排机组人员的飞行时间）、后勤人员（所有主要机场提供24小时通关服务）和基础设施机场（现代化的冷链或邮政分拣系统）的规定。¹⁹ 中国民用航空局迅速落实这些措施，同时也确保运营商严格遵守规定情况下的票价透明，并承诺迅速处理和发放许可及授权。^{20和21}

工作组建议成立中欧联合工作组，密切关注并跟进这些计划、激励措施及保护政策的落实，并衡量它们对于加强航空公司恢复力、促进航班恢复进程以及推动中国航空业在新冠疫情过后蓬勃发展的贡献。

在顺利完成一系列合作项目后，中欧民航合作项目于2016年正式启动。²² 该项目使欧洲航空安全局和中国民用航空局能够与他们的行业伙伴密切合作，直接共同开展活动。中欧民航合作项目旨在加强欧盟和中国在民航领域的经济伙伴关系，将技术合作与政策对话联系起来，着重关注双方共同关心的活动。²³ 中欧民航合作项目由欧盟和中国政府共同出资，截至2020年6月底，已经组织超过80场活动。近5,000名来自欧洲和中国的航空专业人士齐聚一堂，围绕各种航空主题交流信息、经历和成功经验。涉及的主题包括：有关安全的监管对话；通用航空、空中交通管理和航空导航服务与机场；适航性；环境保护；经济政策和法规；航空安全和保安；以及立法和执法。

这个项目为营造技术层面的交流环境贡献了巨大力量。当前的中欧民航合作项目计划于2020年9月14日完成，航空航天工作组希望强调该项目对改善中欧航空业关系的重要贡献，并全力支持该项目继续开展。

19 《民航局：首都机场国际客运航班第一入境点调整以来 运行总体平稳》[新闻发布会]，中国民用航空局，2020年3月24日，查阅日期2020年6月2日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202003/t20200324_201689.html>

20 继上述通用指导方针后，中国民用航空局于2020年4月2日发布支持航空货运业务的详细决定。

21 4月7日发布的通知旨在确保运营商严格遵守规定情况下的票价透明，同时中国民用航空局运输部承诺全天候发放许可。

22 中欧民航合作项目网站，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.eu-china-app.org/>>

23 《国际合作解读》，欧洲航空安全局，未注明日期，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/international-cooperation/international-cooperation-explained>>

此外，对于在华欧洲境外投资者的平等待遇仍然令人担忧，特别是在服务业。在欧洲，国内外航空公司可以自由选择以最符合公司惯例的任何方式聘用员工。根据双边航空协定和《世界贸易组织服务协定》的平等待遇和互惠原则，²⁴ 中国必须允许外国航空公司按其认为合适的方式聘用员工。然而在中国，必须通过外国航空服务公司等特殊职业介绍中介招聘员工的义务，意味着强制外包。这直接影响了航空公司的绩效，因为在航空业，客户服务满意度乃至商业成功在很大程度上取决于员工的态度和动力。

鉴于中国现行法规并未提供有意义的市场准入，有关部门应该秉持对等原则，向欧洲服务提供商授予计算机订座系统服务的市场准入。这样一来，单纯简化或调整中国民用航空局2012年发布的《外国航空运输企业在中国境内指定的销售代理直接进入和使用外国计算机订座系统许可管理暂行规定》（CCAR-315）是不够的；²⁵ 这些规定必须废除并以另一种框架取代，即在华欧洲计算机订座系统享有与在欧盟中国同行相同的市场准入。

如果欧洲航空服务提供商获准在中国提供其最先进的解决方案，这将大大惠及中国航空业及其乘客。虽然目前没有形式上的障碍，但中国的计算机订座系统服务市场仍然是封闭状态。工作组鼓励中国政府主动打破国有企业在这个领域的垄断。

建议

- 基于中国与欧盟成员国之间的双边航空服务协议，恢复欧盟与中国之间正常安排的航空服务；
- 协调中央和地方行政层级实施的所有措施和决定，采用国际新冠检测标准；
- 恢复正常的入境运作，允许因工作和家庭团聚需要来华的欧盟公民入境；
- 成立中欧联合委员会，跟进制定激励措施和保护政策的计划，这些措施和政策可以增强航空公司的恢复力，并将在新冠疫情危机后推动航空业蓬

24 《服务贸易总协定》，世界贸易组织，查阅日期2020年6月2日，<https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/26-gats_01_e.htm>

25 《外国航空运输企业在中国境内指定的销售代理直接进入和使用外国计算机订座系统许可管理暂行规定》，中国民用航空局，2016年3月28日，查阅日期2020年7月9日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/MHGZ/201605/t20160530_37632.html>





勃发展；

- 启动新一轮的欧盟与中国之间的中欧民航合作项目；
- 打破外国航空服务公司的垄断地位，允许外国航空公司直接或通过各种职业介绍中介聘用员工；
- 在中欧航空技术双边框架下，允许计算机订座系统服务进入市场。

4. 建立促进航空行业可持续发展的监管框架

问题

尽管航空业正在开发技术以达成其截至2050年的减排目标，但认证过程滞后，意味着这些新产品无法全面部署和使用以实现其环境效益。

分析

中国政府一直在积极讨论《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》。²⁶ 中国主张“通过对话、协商和谈判，推动建立公平公正的《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》实施路径”，而非大部分发达国家选择的“一刀切”方法。²⁷ 欧洲航空业在制定《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》方面发挥了重要作用，也将是确保不同阶段发展进程的关键一环：试点阶段（2021–2023年）；第一阶段（2024–2026年）；第二阶段（2027–2035年）。要全面落实该计划，需要同中方加强协调。

从技术角度来看，中国在生态技术领域的领导地位正在改变全球能源系统的经济格局，其效益远远超出了中国的国界。政府承认，增加清洁能源的使用对实现本国环境、经济结构调整和能源安全目标至关重要。尽管中国目前在生态技术开发方面处于领先地位，但这些技术在航空航天工业中的应用却落后于其他国家。协调统一中国现有技术与航空领域的潜在趋势，将有助于确定使用这些技术对该行业未来的益处。可能考虑的方面包括太阳能、能源存储、燃料电池、可持续燃料、碳捕获、材料回收和生物材料。为确保这些技术能够融入航空业的产品

组合，这些技术的开发与航空部门之间的紧密联系将是关键。

欧洲和中国应该共同支持航空业节能减排新产品和解决方案的认证，避免冗长复杂的行政审批程序。欧洲和中国采用统一认证标准和程序可以减少公司的时间和劳动力成本，并促进两国航空业的生态技术应用。

建议

- 在欧盟与中国之间建立值得信赖的长期沟通渠道，依据《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》（不限于该计划）商讨排放目标；
- 推动开展有关可持续航空技术发展方面的潜在合作的战略性对话；
- 围绕制定认证战略的目标开展具体对话，以确保提高未来的飞机效率（包括电气化或自动化）。

26 《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》，2020年4月，查阅日期2020年6月2日，<<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>>

27 《关于国际航空碳抵消和减排机制实施路径公正公平问题的观点》，国际民航组织，2019年8月2日，查阅日期2020年6月2日，<https://www.icao.int/Meetings/A40/Documents/WP/wp_306_en.pdf>





建设工作组

主要建议

1. 为外资企业在各类城镇的发展提供新机遇的同时，在城乡地区尤其是中小城镇因地制宜地扩建和新建安全的基础设施

- 允许欧洲企业更广泛地参与到中国城镇化进程中；
- 加快改革，让欧洲工程服务供应商为中国的绿色建筑和可持续城市以及智能建筑、智能城市 and 智能社区作出更多贡献；
- 允许欧洲企业投标并参与“中国制造2025”战略下的国家级示范区的相关项目；
- 消除规划、建筑和设计、施工及房地产领域的市场准入壁垒；
- 允许欧洲企业参与中小型城镇的发展以及为完善城市公用设施和基础设施作出贡献。

2. 放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制

- 根据世界贸易组织的《政府采购协议》，放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制。

3. 消除欧洲规划、建筑和设计、施工及房地产服务提供商的市场准入壁垒，促进公平竞争和专业知识共享

- 允许外商独资建设企业在中国独立开展地方投资建设项目；
- 允许欧洲服务供应商竞标政府项目的第三方合同；
- 认可国际专业资质，促进跨区域知识共享和技术交流；
- 取消在备案建设项目中，使用原建设部及原国家工商总局发布的标准合同进行备案的严格要求。
- 促进基本项目和承包商信息在线备案；
- 允许具备资质的外国设计公司作为备案合同的正式第三方。

4. 继续为房地产领域的外商投资提供公平、平衡和开放的市场环境

- 简化开发项目的申请程序、要求和审批程序。

供热主要建议

1. 更新家用燃气器具的能源效率标准，推行全国性指导原则或政策，推广一级能效的全预混冷凝式壁挂炉燃气炉

1.1 更新能源效率标准，优化并完善家用燃气器具的要求

- 更新并优化家用燃气器具的能源效率标准；
- 优化并完善家用燃气器具的效率要求。

1.2 制定推广节能减排燃气炉技术的政策方针

- 出台推行节能减排技术的政策方针，从重点城市和地区开始实行；





- 发布相关政策，鼓励消费者在首次安装时购买全预混冷凝式燃气炉；
- 鼓励有关全预混冷凝技术及其应用方式和节能减排效果的研究项目。

2. 制定有关燃气器具及系统的安装与维护的要求，向消费者传达定期维护和更换燃气器具的必要性

2.1 制定有关燃气器具安装和安装工人培训的标准，并且建立职业认证制度

- 制定并实施供热产品的安装和维护保养规范；
- 完善对于安装人员的培训，建立职业认证制度。

2.2 加强对壁挂炉燃气炉进行维护和更换的有效监督

- 加强对壁挂炉燃气炉进行定期维护和更换的有效监督，并对消费者进行相应教育；
- 发布壁挂炉燃气炉维护规定，确保燃气器具安全、节能。

2.3 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气炉

- 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气炉。

3. 审核原有的国内燃气器具本地市场准入检测要求以及之前归入强制性产品认证制度的产品许可相关检测，帮助从事进口业务的外商投资企业顺利过渡

- 明确燃气器具的市场准入要求，统一不同地区的要求，合并重复检测，以减轻企业的负担；
- 发布强制性产品认证规定的详细说明和措施，帮助进口商平稳过渡到强制性产品认证制度。

工作组简介

建设工作组由在华经营的欧洲房地产投资、土地开发、建筑、工程、项目管理、主承包商、供应商、认证机构以及在中国执业的其他建筑业咨询公司组成，这些企业都是享誉全球的业界领导者。

建设工作组最初成立于2003年，主要代表在华运营的欧洲工程服务供应商。2016年3月，在中国欧盟商会对工作组重组之后，欧洲供热工作组成为建设工作组的一个子工作组。

建设工作组的宗旨是与主要的利益相关方进行对话，其中包括住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、工业和信息化部、科学技术部、欧盟各机构以及与建设行业相关的组织和协会。上述合作的目的是对中国建筑产业相关政策提供反馈和支持，而当前的重点在于城市的可持续发展，以及推动对高品质节能建筑的投资。

近期发展

2019年的新基建项目

2019年，中国批准了26个基建项目，总投资额为9,817亿元人民币。规划项目包括：渝昆高铁；北京、成都、西安和郑州的城市轨道交通系统的进一步开发；以及西安咸阳国际机场的扩建。根据国家发改委的数据，对比2018年27个基建项目的1.48万亿元人民币，2019年批准的投资总额下降了66%。¹

新冠肺炎对行业和政府响应措施的影响

中国是第一个受到新冠肺炎影响的市场，为了遏制疫情的传播，中国对人口流动进行了前所未有的限制，并封锁了主要经济中心。2020年第一季度，疫情爆发后的中国作为排头兵，一直在利用高科技数字平台和创新应对全球大流行疫病带来的新挑战。

¹ 《2020年及以后的中国十大基建项目助推经济增长》，南华早报，2020年1月28日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3047305/chinas-top-10-infrastructure-projects-2020-and-beyond-will>>





中国现在已经着手对新基建进行大量投资，并将其作为应对经济压力的重要战略。例如，中共中央政治局常务委员会曾表示，中国将重点发展与第五代移动通信（“5G”）技术网络和数据中心有关的新基建项目。根据2020年政府工作报告，有25个省级行政区提到了新的基建项目，其中21个均以加速5G网络建设为宗旨。² 作为中国知名的电信运营商，中国联通决定加快建设规划中的25万个5G基站，当前目标是到2020年第三季度末完成该项目。³

发布上述政策的背景是营业时间的减少，以及为防止病毒传播而采取的人员流动限制措施，对商业造成了严重破坏，尤其是零售业。⁴ 同时，数据中心和物流仓库在面对由新冠疫情造成的困难时表现出了极大的适应力，其次是公立医院和诊所。⁵ 因此，数字化是适应新形势和新交易模式的关键。

2020年，数据使用和在线协议所依赖的基础设施首次被列入国家优先事项，而不是公路或铁路等传统工程需求。⁶ 尽管在疫情爆发期间新基建（包括5G网络、城际交通运输系统、工业互联网平台、数据中心和电动汽车充电站）获得了大量投资，而且北京从2月底就开始鼓励工厂、建筑公司等恢复正常营业，但第一季度房地产行业并未恢复增长。实际上，中国褐皮书房地产指数（包括住宅销售和商业地产销售，根据对3,300多家公司的采访编制而成）表明2月至3月之间的销售数据仍在继续萎缩。⁷ 与上一年相比，预计2020年该行业将出现总体收缩。⁸

2020年2月26日，住建部发布了《关于加强新冠肺炎

疫情防控工作有序推动企业复工复产工作的通知》。⁹ 该政策的主要目的是建立应对新冠肺炎疫情的特殊支持机制（例如减税、减租、培训补贴、退还社会保险费和其他支持政策）。

2020年第一季度，在国家层面不属于重大建设项目的工程受到的影响最大。位于天安门广场以北10公里处的中国国家会议中心扩建项目，是被正式命令缓建或停建的若干建设项目之一。公寓的室内装修承包商通常为中小型公司，此次也受到严重影响。由于一些城市颁布的法规和限制条例，导致工人们无法继续开工。例如，有报告称，当孩子们待在家中上网课时，建筑噪音会产生较大影响，因此建筑工人无法获得工作许可证。¹⁰ 此外，由于流动性受到限制，春节后大量工人无法返回工作地点，使得该行业受到的影响进一步加剧。

根据2020年1月发布的《中国建筑业数据手册丛书：价值和数量基础上的市场规模与预测、十大城市中的机会和风险评估》，预计住宅建设将持续增长，提供经济适用房成为公共和私营经济部门共同关注的重点。未来几年，医疗保健方面的基础设施也有望显著增长。值得注意的是，该报告是在新冠肺炎疫情爆发之前编写的，其中估计到2024年，中国的住宅建筑市场将以7.5%的复合年增长率扩张，达到9.4万亿人民币。¹¹

在疫情爆发期间，几乎中国的所有行业都趋于放缓，对于建筑业而言，由于开发商出现了现金流问题，导致整个行业的投资都下降了。房地产和建筑业目前正受到资本流动性紧缩的挑战。消费低迷对商业的影响特别大，这会导致租金收入减少。大大小小的公司纷纷将办公场所转移到更小更便宜的替

2 《经济观察：中国加快“新基础设施”投资以应对经济压力》，新华社，2020年3月5日，查阅日期2020年5月11日，<http://www.xinhuanet.com/english/2020-03/05/c_138846271.htm>
3 同上。
4 《新冠肺炎：中国房地产市场的认识与机遇》，高力国际，2020年5月1日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www2.colliers.com/en-CN/Research/Covid19-insights-opportunities-for-china-real-estate-market>>
5 同上。
6 同上。
7 《中国房地产业出现恶化迹象》，金融时报，2020年3月24日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.ft.com/content/2fb8a37a-6d7d-11ea-89df-41bea055720b>>
8 《穆迪对中国房地产业展望趋于负面 多数开发商的再融资风险依然可控》，穆迪，2020年4月16日，查阅日期2020年5月28日，<https://www.moody's.com/research/Moodys-changes-outlook-on-China-property-sector-to-negative-refinancing--PR_422904>

9 《关于加强新冠肺炎疫情防控工作有序推动企业复工复产工作的通知》，国务院，2020年2月26日，查阅日期2020年5月8日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-03/02/content_5485626.htm>
10 《中国衰弱的建筑业前景黯淡，恐无力支撑GDP反弹》，亚洲日经指数，2020年4月18日，查阅日期2020年5月11日，<<https://asia.nikkei.com/Economy/China-s-feeble-construction-sector-dims-outlook-for-GDP-rebound>>
11 《中国建筑业数据手册丛书 - 价值和数量基础上的市场规模与预测、十大城市中的机会和风险评估》，研究和市场，2020年1月，查阅日期2020年5月25日，<https://www.researchandmarkets.com/reports/5006032/china-construction-industry-databook-series?utm_source=dynamic&utm_medium=BW&utm_code=85fsp4&utm_campaign=1371407+-+2020+Insights+on+the+China+Construction+Industry+-+Market+Size+%26+Forecast+by+Value+and+Volume%2c+Opportunities+in+Top+10+Cities%2c+and+Risk+Assessment&utm_exec=jamu273bwd>





代方案上。尽管如此，只要中国采取措施帮助企业开展业务，这些困难应该只是暂时的。¹²

中国确实在努力弥补时间上的损失：截至2020年3月中旬，国务院总理李克强已经下令重启11,000个项目，其中许多是国家主导的基础设施建设工程，包括2022年冬奥会场地。¹³ 因此，中国正在依靠建筑业来恢复全速前进，以使第一季度停滞的增长率复苏。但是，从全世界角度看，疫情仍在严重破坏大多数国家的经济环境。即使中国在未来几个月中能够很好地应对疫情，如果全球陷入经济危机的糟糕境地，中国所取得的进展也会受到威胁。

同时，市场准入限制继续影响着在华欧洲企业的发展。欧盟商会发布的2020年《商业信心调查》显示，有44%的受访者表示由于市场准入限制而错过了商机。¹⁴ 由于新冠肺炎疫情而导致的任何经济下滑，都会进一步加剧这种情况。

新冠肺炎期间的“一带一路”倡议

中国最大的基建项目“一带一路”也受到了疫情爆发的影响。在“一带一路”沿线国家中，尼泊尔、斯里兰卡、孟加拉国和印度尼西亚等国的一些项目被迫搁置，这是因为在中国疫情高峰期期间削减了劳动力和设备供应。¹⁵

长三角一体化

长江三角洲区域一体化发展规划涵盖上海以及江苏、浙江和安徽等三个邻近省份，上述省市共同构成了中国人口最稠密、最富裕的地区，占中国人口的六分之一，至少有2.2亿人。¹⁶

《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》发布于2019年12月1日，旨在建立强大而活跃的经济增长

核心，并为进一步开放经济提供门户。政府期望由此产生的世界级城市群在中国培育新的经济驱动力，并促进长三角地区的综合发展。¹⁷ 长三角的前景仍有待更清晰的定义。¹⁸

房地产行业

2020年4月，随着新冠肺炎感染人数在中国降至个位数，某些行业的经济活动逐渐恢复。自3月中旬以来，商业地产行业迅速复苏，到2020年6月初，上海的复工率在80%至100%之间，而成都和重庆则在75%至80%之间。¹⁹ 成都的零售业复工率超过90%，在上海则达到100%。此外，零售商和相关业主在疫情期间曾经一度依赖媒体存活，现在也开始从长远发展的角度利用数字平台。许多公司正在与在线服务商建立合作伙伴关系以提供送货上门服务，并采用微信等社交媒体渠道来创建社区、提高销量并吸引客户。²⁰ 仓库园区是房地产行业的另一种形态，在交通密度和运输系统恢复到正常水平后，大部分地区的仓库园区也恢复了运营。随着安全措施逐渐放松，日渐增加的客流量也使得各家酒店慢慢恢复营业。实际上，根据市场研究机构STR的数据，自今年3月以来，中国估计有87%的酒店已恢复营业。²¹

中国摆脱新冠肺炎危机模式之后，地方和国家级主管部门制定了一系列支持复工复产的举措和政策，房地产市场也将从中受益。其中包括国家主管部门和上海市政府关于加快将上海发展成为国际金融中心的计划；北京通州区和河北省三个周边县的协调发展计划；以及广州和深圳助力房地产交易并缓解开发商现金流压力的举措。²²

12 《新冠肺炎对中国建筑业的影响》，阿卡迪斯，2020年4月18日，查阅日期2020年5月25日，<<https://www.arcadis.com/en/asia/our-perspectives/articles/the-impact-of-covid19-on-construction-industry-in-china/#>>

13 《中国衰弱的建筑业前景黯淡，恐无力支撑GDP反弹》，亚洲日经指数，2020年4月18日，查阅日期2020年5月25日，<<https://asia.nikkei.com/Economy/China-s-feeble-construction-sector-dims-outlook-for-GDP-rebound>>

14 “中国商业环境展望—监管”，《商业信心调查2020》，第61页。

15 《新冠肺炎延缓了中国“一带一路”推进的步伐》，路透社，2020年2月18日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-health-silkroad/coronavirus-slows-chinas-belt-and-road-push-idUSKBN20C0RF>>

16 《中国应对贫富差距和污染的长三角一体化计划》，南华早报，2019年12月2日，查阅日期2020年5月18日，<<https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3040281/big-plans-yangtze-river-delta-china-takes-wealth-gap-and>>

17 欧阳诗嘉、周文婷，《长三角一体化计划揭晓》，中国日报，2019年12月2日，查阅日期2020年5月18日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/201912/02/WS5de40ac3a310c3e3557b30b.html>>

18 《中国应对贫富差距和污染的长三角一体化计划》，南华早报，2019年12月2日，查阅日期2020年5月18日，<<https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3040281/big-plans-yangtze-river-delta-china-takes-wealth-gap-and>>

19 《中国是否在走向复苏？新冠肺炎对房地产市场的影响》，仲量联行，2020年4月8日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.joneslanglasalle.com.cn/en/trends-and-insights/research/are-green-shoots-emerging-in-china>>

20 同上。

21 同上。

22 《2020年第一季度亚太地区资本市场一览》，高力国际，2020年4月22日，查阅日期2020年5月15日，<<https://www2.colliers.com/en-XA/Research/Asia-Pacific-Market-Snapshot-Q1-2020>>



中欧可持续城镇化伙伴关系与中欧合作

2020年，中欧可持续城镇化伙伴关系迎来了八周年纪念日。自该项目启动以来，大家对中欧城镇化合作寄予厚望。与“创新合作对话”关联的“中欧创新平台项目”以及“国际城镇合作项目”已经成为“城市对城市”、“城市对行业”和“行业对行业”合作的典范。^{23和24} 中国欧盟商会通过举办行业研讨会积极参与了这些项目，并就如何改革市场准入和公共采购、技术标准和规章以及知识产权等相关政策提出意见和建议。

尽管如此，中欧城镇化伙伴关系取得的成果并未完全符合预期。建设工作组鼓励各利益相关者，将该伙伴关系迄今所取得的重要学术讨论进一步落实到具体工作中。

欧洲企业希望为深化改革作出贡献并参与更多的建设项目。建筑业已成为受显性和隐性市场准入壁垒、监管制约和不公平竞争环境等负面影响最大的行业之一。这些因素使主打高端服务和产品的欧洲企业难以生存。欧洲建筑公司、服务提供商、供应商、基础设施提供商和制造商在提供中国所需的高质量产品和服务方面拥有丰富的经验，可以提供亟需的专业知识。

旅行禁令

2020年3月26日，中国外交部和国家移民管理局发布通知，对外国人实施入境限制，以防止输入性新冠肺炎病例。此前，国际旅客必须经过强制隔离和严格呈报健康状况之后方可获准入境。

疫情造成的旅行禁令可能会对行业内的多家公司造成严重影响。很多公司的高层管理人员无法返回中国，从而影响了其在华恢复正常业务运营的能力。上述公司在最糟糕的情况下可能面临崩溃的风险，如果这些公司无法提供服务，会对中国的多个领域产生负面影响。

根据官方统计，外国居民的数量只占返回者总数的

一小部分，约为10%。²⁵ 对于大多数人来说，返回中国的主要目的就是恢复工作。这些人都已在华正式登记，缴纳赋税，并且是中国商界的重要组成部分。因此，工作组希望看到有关部门放松旅行限制，使其能够完全恢复在华的业务运营。

主要建议

1. 为外资企业在各类城镇的发展提供新机遇的同时，在城乡地区尤其是中小城镇因地制宜地扩建和新建安全的基础设施

问题

建筑行业现有的市场准入壁垒阻碍了欧洲企业与中国本土企业的合作，无法更好地为中国持续的城镇化进程作出贡献。

分析

虽然有关部门发布了数项进一步开放建筑行业的声明，但建筑行业仍被列入国家发改委于2019年6月23日发布的《市场准入负面清单》。²⁶ 这一负面清单规定，建筑公司需要取得一系列许可并遵守所有相关法律程序方可开展运营活动。除一般施工许可证外，建筑公司还需取得建筑业企业资质许可，并满足其他如建筑工程施工图设计和抗震设防等要求的审批。

长期以来，这些市场准入壁垒，进一步加剧了外资企业参与政府采购的困境。工作组希望能够放宽对欧洲企业的准入限制，尤其是在欧洲投资公司有能力作出重要贡献的两大关键领域：绿色建筑项目与公共基础设施。

建议

- 允许欧洲企业更广泛地参与到中国城镇化进程中；
- 加快改革，让欧洲工程服务供应商为中国的绿色建筑和可持续城市以及智能建筑、智能城市和智能社区作出更多贡献；

23 《中欧可持续城镇化创新平台项目》，欧盟，2017年，查阅日期2020年5月15日，<<https://www.urban-eu-china.eu/en/about/>>

24 《国际城镇合作项目（亚洲）》，欧盟，2017年，查阅日期2020年5月15日，<<https://www.iuc-asia.eu/>>

25 《国务院联防联控机制联络组新闻稿》，国务院，2020年3月16日，查阅日期2020年5月26日，<<http://www.gov.cn/xinwen/gwylfkljz59/wzsl.htm>>

26 《中华人民共和国国家发展和改革委员会中华人民共和国商务部令》，国务院，2020年6月24日，查阅日期2020年7月3日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/24/content_5521520.htm>





- 允许欧洲企业投标并参与“中国制造2025”战略下的国家级示范区的相关项目；
- 消除规划、建筑和设计、施工及房地产领域的市场准入壁垒；
- 允许欧洲企业参与中小型城镇的发展以及为完善城市公用设施和基础设施作出贡献。

2. 放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制

问题

在政府采购项目的招投标方面，外商投资企业面临许多限制。

分析

中国目前有两部管理公开招标的法律：《中华人民共和国政府采购法》（《政府采购法》）和《中华人民共和国招标投标法》（《招标投标法》）。^{27和28}

在2001年加入世界贸易组织后，中国承诺尽快加入该组织颁布的《政府采购协议》，中国现在的身份是观察员。^{29和30} 中国于2019年10月21日提交了申请加入该协议的第七份出价（第六次修订版出价）。³¹ 该协议包括进一步承诺向外资企业开放市场准入。

在这种背景下，国家发改委于2019年12月3日提出了修订《招标投标法》的建议并公开征询反馈，要求在2020年1月1日之前提交意见和建议。中国计划对已施行二十年的采购框架进行重新设计，并为此付出了巨大的努力，上述修订就是其中的一部分

成果。³²

中国财政部正在撰文研究《政府采购法》与《招标投标法》之间的冲突、中国加入《政府采购协议》以及中国采购制度的最新改革。2020年初生效的《中华人民共和国外国投资法》（《外国投资法》）也是同样的思路。³³ 到目前为止，《政府采购法》要“远比《招标投标法》更符合《政府采购协议》的要求”。³⁴

国家发改委计划对《招标投标法》实施的这些修订可能会产生积极影响，并提高招标活动的透明度和公平性，这将“使该法律在某些领域更接近《政府采购协议》的要求，在另一些领域则并非如此”。³⁵ 这些修订有助于中国履行其对世贸组织的承诺，但是具体如何执行尚待观察，因为外资企业在参与政府采购项目方面仍然困难重重。值得一提的是，中国目前仍未加入《政府采购协议》并开放其采购市场，其间等待的时间越长，就越有可能成为欧盟提议的国际采购文书的靶标。³⁶

中国欧盟商会的2020年《商业信心调查》报告显示，有44%的公司称由于市场准入限制（例如参与政府采购流程的壁垒）而错失商机。³⁷ 该数据表明了欧洲企业所面临的问题具有一定的普遍性。

建议

- 根据世界贸易组织的《政府采购协议》，放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制。

27 广义而言，《政府采购法》涵盖了中央及其下一级政府的各项采购工作。参见《中华人民共和国政府采购法》，全国人民代表大会常务委员会，2002年6月29日，查阅日期2020年5月18日，<http://www.ccg.gov.cn/zcfg/gjfg/201310/t20131029_3587339.htm>

28 《招标投标法》规范了所有国有企业的招标流程，特别是大型基建项目（例如建筑、航空、航运、工程、建筑、运输、电力和水利项目）以及出于公众利益的大型私人投资项目（主要是合资企业）。参见《中华人民共和国招标投标法》，China.org.cn，1999年8月30日，查阅日期2020年5月18日，<http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/12/content_21908008.htm>

29 《政府采购协议》是48个世贸组织成员国之间签署的多边协议，这些成员国已同意彼此开放其非国防公共采购市场。每个《政府采购协议》成员国的供应商都可以参加其他《政府采购协议》成员国的公共采购投标，并且在签订政府合同时，其待遇应不低于当地投标人。另一方面，还有11个成员国尚未加入该协议（包括中国）。参见《政府采购协议》，世贸组织，查阅日期2020年5月18日，<https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm>

30 P.Wang，2009年，《中国加入WTO - 挑战与前进之路》，《国际经济法杂志》，第12卷，第3号，第663-706页，查阅日期2020年5月13日，<<https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/12/3/663/817776>>

31 《中国提交加入〈政府采购协议〉的修订出价》，世界贸易组织，2019年10月23日，查阅日期2020年5月18日，<https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpro_23oct19_e.htm>

32 Jean Heilman Grier，《中国：修订〈招标投标法〉》，贸易观点，观点与观察，2020年4月13日，查阅日期2020年5月18日，<<https://trade.djaghe.com/?tag=china-gpa-accession>>

33 《中华人民共和国外国投资法》，投资中国，2019年3月19日，查阅日期2020年5月18日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4872_0_7.html>

34 同上。

35 同上。

36 《立法时间表：应对全球化的均衡性渐进式贸易政策 - 新版欧盟国际采购文书》，欧洲议会，2020年4月26日，查阅日期2020年5月18日，<[https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-\(ipi\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-(ipi))>

37 《中国商业环境展望 - 监管》，《商业信心调查2020》，中国欧盟商会，第61页。



3. 消除外国规划、建筑和设计、施工及房地产服务提供商的市场准入壁垒，促进公平竞争和专业知识共享

问题

欧洲工程服务供应商（包括建筑师、工程造价师、项目经理和承包商）在进入中国市场时面临法律障碍，不利于其与中国工程服务供应商分享世界一流的专业知识和尖端技术。

分析

建筑是推动一个国家经济发展的主要驱动力之一，尤其是对中国这样处于快速城镇化进程中的大国来说，更是如此。建筑业的健康发展，对于确保资源的有效利用和确保最大程度地提高人民生活水平以及保护环境，具有极其重要的意义。例如，良好的城市规划可以优化土地利用并保证建设的长期质量；可以通过造型美观的建筑改善民众的心情；可以利用先进的技术和管理方式（包括适当使用新材料来减少投资成本），确保城市建设整体质量；还可以降低所需的劳动力成本，同时最大程度地减少对环境的破坏。在大多数情况下，法律不允许欧洲服务供应商竞标中国政府项目中的第三方合同。欧洲企业往往无法获得中国政府项目参与方的资格，而只能作为当地设计院的分包商参与项目。这是由于大部分欧洲经营资质均未获得中国官方认可，欧洲工程服务供应商无法在各省取得地方资质。这导致欧洲的服务提供商带来的价值没有得到相应的认可，也无法控制最终设计的质量，因此只能获得极其有限的商业机会。

这些企业必须获得中国的各种行业资质，包括公司注册资本、人员、营业地点和过往记录的证明，才有资格提供规划、设计、工程、施工、测量和施工监理等领域的服务。但这一监管框架完全忽视了一个事实，即许多欧洲服务供应商在其本国已经拥有顶级资质。

此外，欧洲服务供应商还面临着其他法律与合规问题，因为主管部门要求欧洲服务供应商使用标准合同进行备案。中国政府要求欧洲服务供应商使用一套标准合同进行设计、测量、施工和施工监理，这

套合同由原建设部及原国家工商总局于1999年发布。这些合同已经过时，同时也会使倾向于使用其他类型合同的欧洲服务供应商面临法律与合规问题。这种情况可以通过促进在线提交基本项目和合同信息得到改善。

海外建筑公司获准在中国建立外商投资建筑企业已有15年以上的历史。然而，中国的建筑市场仍未完全向外商独资建筑企业开放。根据《外商投资建筑业企业管理规定》（113号令），外商投资建筑企业只允许参与属于其资质等级允许范围内的四类建筑项目。这四类项目包括：

- 完全由外商投资、外商捐赠或外商投资捐赠的建筑项目；
- 由国际金融机构资助并根据贷款条款和条件通过国际招标授予的建筑项目；
- 外商投资占投资总额至少50%的中外合资建筑项目，或外商投资占总投资50%以下，但中国建筑企业由于技术困难不能独立实施，且经省、自治区、直辖市建设行政主管部门批准的中外合资建筑项目；
- 由中国投资，但中国建筑企业因技术困难不能独立实施，且经省、自治区、直辖市建设行政主管部门批准的建筑项目，可由中外建筑企业共同实施。³⁸

实际上，这四类项目中只有50%的项目为外商独资项目或中外合资项目。这是一个利基市场，与中国国内的大多数投资项目相比，规模相对较小。外商投资建筑企业常常面临着中国中小型承包商的激烈竞争。在这种情况下，大多数外商独资建筑企业的发展并不成功，有些不得不缩小规模，甚至离开这个市场。尽管中国拥有庞大的建筑市场，但是许多欧洲承包商并不愿将业务扩展到中国。国家统计局数据显示，2016年、2017年和2018年外商投资建筑企业的利润分别占中国所有工程服务供应商利润总额的0.37%、0.27%和0.41%。³⁹

38 《外商投资建筑业企业管理规定》，商务部，2002年，查阅日期2020年5月18日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/bh/200301/20030100064300.shtml>>

39 国家统计局按注册状态划分的建筑业总利润统计数据，查阅日期2020年6月15日，<<http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=C01>>





建议

- 允许外商投资建筑企业开展在华本土投资建设项目；
- 允许欧洲服务供应商竞标政府项目的第三方合同；
- 认可国际专业资质，促进跨区域知识共享和技术交流；
- 取消项目备案必须使用原建设部及原国家工商总局发布的标准合同的严格要求；
- 促进基本项目和承包商信息在线备案；
- 允许具备资质的外国设计公司作为备案合同的正式第三方。

4. 继续为房地产领域的外商投资提供公平、平衡和开放的市场环境

问题

在中国的房地产行业，无论外国还是本土开发商均面临着严苛的监管要求带来的巨大挑战。

分析

中国的房地产行业受到非常严苛的监管，这对国内外企业都造成了很多困扰。2006年发布的《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》（建住房〔2006〕171号）⁴⁰涵盖了多项极其严格的外资流动控制措施。除规定注册资本不得低于投资总额的50%外，还列出了另外两个影响外商投资企业的条件：外商投资企业在未取得《国有土地使用证》或开发项目资本金未达到项目投资总额35%的情况下，不允许办理境内或境外贷款。⁴¹上述规定，尤其是对注册资本的不同要求，造成了本土企业与外资企业之间的不公平竞争。

2015年，《住房城乡建设部等部门关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》（建住房〔2015〕122号）取消了外商投资企业全额缴付注册资本的规定以及注册资本不得低于投资总额的50%的规定。此外，建住房〔2015〕122号文件还

简化了相关手续，允许外资房地产企业直接用外币资本进行注册。⁴²

工作组对上述改进措施表示欢迎，并对中国为推动建立更加成熟和国际化的投资环境所采取的积极举措表示认可。但是，工作组认为在建住房〔2006〕171号文件中，有多项现已过时的术语需要进一步明确。

2007年发布的《商务部、国家外汇管理局关于进一步加强、规范外商直接投资房地产业审批和监管的通知》（商资函〔2007〕50号），在外商投资高端房地产项目方面的控制十分严格，尤其是对国内房地产企业的收购和投资。⁴³尽管已经取消了一部分严格的行政审批手续，许多壁垒依然存在。

本节提到的审批和监管问题会妨碍外国资本和专有技术的注入，而中国本可以借助这些资源营造更加健康的市场环境。例如，商资函〔2007〕50号文件要求在商务部系统中进行备案，这项规定新增的手续需要企业投入额外的时间和精力。这违背了建住房〔2015〕122号文件鼓励外商投资企业直接用外币资本进行注册的初衷。即使鼓励或允许投资，外资企业仍会面临不利的间接限制条件。

建议

- 简化开发项目的申请程序、要求和审批程序。

40 《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》（建住房〔2006〕171号），住建部，2006年7月11日，查阅日期2019年5月20日，<http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbwj_0/jsbwjfdcy/200611/t20061101_157771.html>

41 关于总投资的实现，对本土企业的要求同样也是35%。参见《商业银行房地产贷款风险管理指引》（银监发〔2004〕57号），2006年6月30日，<http://www.gov.cn/ztlz/2006-06/30/content_323806.htm>

42 《住房城乡建设部等部门关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》，住建部，2015年8月19日，查阅日期2020年5月18日，<http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201508/t20150828_224060.html>

43 《商务部、国家外汇管理局关于进一步加强、规范外商直接投资房地产业审批和监管的通知》，商务部，2007年5月23日，查阅日期2020年5月18日，<<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200707/20070704900232.html>>



供热子工作组

子工作组简介

供热可减轻寒冷天气的负面影响，在打造舒适且费用合理的人类生活环境方面发挥着至关重要的作用。以节能环保的方式为民众提供热源是供热行业的一个重要目标。供热子工作组（或称欧洲供热行业协会中国分会）致力于推广可提供环保型和可持续型供热设备和部件的欧洲技术。工作组的目标是在节约能源的同时，通过显著减少污染物排放来改善空气质量。煤改气计划是中国从根本上减少颗粒物和氮氧化物排放¹以及提高能源效率的国家战略之一。欧洲供热制造商可为实施煤改气战略作出重大贡献，^{2和3}帮助中国打赢蓝天保卫战。⁴本建议书旨在为中国利益相关方提供实用的行业研究成果和实践经验，以改善中国供热行业的监管环境并惠及中国人民。

欧洲供热行业协会-中国分会成立于2002年。该组织目前由11家欧洲企业组成，涉及高效供热及基于可再生能源加热技术和加热部件的制造。上述企业主要生产供热设备（例如高效供热锅炉）、燃烧器、热水器、再生能源（例如太阳能和热泵）和工业部件。2016年，供热工作组成为建筑工作组的一个子工作组。供热工作组与其上级工作组一起，致力于推广先进的欧洲供热技术，并提供有关供热行业最新趋势和发展的信息。

近期发展

2019年，壁挂炉燃气炉市场的表现主要取决于中国北方的煤改气工程，各家企业积极参与该工程，特别是河北省和山东省的企业。2019年，中国市场上壁挂炉燃气炉的总销量增长25.6%，达到402万台。但是，冷凝式壁挂炉燃气炉在2019年的销量同比下降

10.7%，减至25万台，占总销量的6.2%。冷凝式燃气炉销量下降的最大因素是，在要求使用冷凝式燃气炉替换老旧设施的地区，煤改气工程已经完成。⁵此外，中国爆发新冠肺炎疫情并随后在2020年初采取的封锁措施，使壁挂炉燃气炉市场遭受沉重打击；1月和2月的总销量较2019年同期下降35.9%。⁶

此外，全预混冷凝技术在中国尚未广泛使用，落后于欧洲在此领域的发展水平。该技术可提高能源效率，降低运营成本并减少氮氧化物排放，更重要的是，能够让最终用户受益。因此，政府通过启动相关政策来支持中国的全预混冷凝技术应用，最终将造福总体环境。

监管环境

中国政府目前持续追随供热行业的两个全球政策趋势。首先是制定产品标准，以提高消费品的质量。例如，《燃气采暖热水炉》国家标准(GB25034-2010)⁷正在修订中。

2019年7月5日，国家市场监督管理总局发布《关于防爆电气等产品由生产许可转为强制性产品认证管理实施要求的公告》，⁸将家用燃气器具生产许可管理转为强制性产品认证责任，提供一年的过渡期。

强制性产品认证制度将于2020年10月1日生效，采用该制度可简化工业产品的审批程序并提高总体安全水平。子工作组对强制性产品认证制度的采用表示欢迎，并且赞赏政府部门为缓解进口企业在过渡期可能遇到的困难而作出的努力。例如，由于新冠

1 《关于印发〈京津冀及周边地区2018-2019年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案〉的通知》，生态环境部，2018年9月21日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/sthjbjw/201809/t20180927_630570.htm>
2 煤改气战略是指中央政府和京津冀政府推进以天然气取代煤炭的能效政策。
3 《国务院关于印发打赢蓝天保卫战三年行动计划的通知》，国务院，2019年6月27日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-07/03/content_5303158.htm>
4 同上。

5 《燃气采暖热水炉产品2019年度市场统计公告》，国家燃气用具质量监督检验中心，2019年3月17日，查阅日期2020年3月20日，<<http://cgac.chinagas.com.cn/News/detail/item/2354.html>>
6 《燃气壁挂炉市场：“煤改气”收官后的机遇在哪里？》，《电器》杂志，2020年5月11日，查阅日期2020年6月10日，<<http://www.dianqizazhi.com/2020/05/11/31434.html>>
7 《燃气采暖热水炉》国家标准(GB 25034-2010)，国家质量监督检验检疫总局、国家标准委，<<http://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=01F2B0E2C2D9C0770B9249A052C07545>>
8 《关于防爆电气等产品由生产许可转为强制性产品认证管理实施要求的公告》，国家市场监督管理总局，2019年7月9日，查阅日期2020年5月13日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/rzjgs/201907/t20190709_303296.html>





肺炎疫情爆发，欧洲工厂检查可能无法按时执行，也许会耽误在华经营的企业获得强制性产品认证。国家燃气用具质量监督检验中心迅速作出应对，采用灵活措施协助进口产品获得强制性产品认证。工作组希望政府部门向进口商进一步阐明其他强制性产品认证措施，以实现平稳过渡。

第二个全球趋势是推行并实施全面的监管政策，以提高能源效率和减少污染物排放。至于能源效率，由国家市场监督管理总局和国家标准委发布了《燃气燃烧器具质量检验与等级评定》国家标准(GB/T 36503-2018)，该标准将燃气器具和部件评级并分为A、B或C级。⁹ 此国标可以提供有关电器能源效率的信息，并且限制燃气器具中存在的有害物质及其排放的二氧化碳和氮氧化物。为了进一步巩固节能理念并鼓励选择节能企业，国家发展和改革委员会联合其他六部委在《能效“领跑者”制度实施方案》中列出了各行业中的节能制造商，为其他企业设定基准。¹⁰

在减少污染物排放方面，2014年生态环境部发布了《锅炉大气污染物排放标准》(GB13271-2014)，这是第一个设定锅炉最大排放限值的国家标准(<65吨每小时(t/h))。¹¹ 目前一些地方标准的要求甚至高于这项国家标准。¹²

供热子工作组希望，中国为减少环境污染作出的努力将推动节能燃气炉市场的发展。子工作组愿意在政策制定期间分享经验，帮助政府实现其目标，希望有关部门在起草和实施规定时能够考虑企业的利益，减轻企业的负担，以鼓励该行业的协调、健康发展。

主要建议

1. 更新家用燃气器具的能源效率标准，推行全国性指导原则或政策，推广一级能效的全预混冷凝式壁挂炉燃气炉

1.1 更新能源效率标准，优化并完善家用燃气器具的要求

问题

壁挂炉燃气炉的现行能效标准过时，与此类器具实际能够达到的能效水平相比，缺乏实用性和参考价值。

分析

2016年6月1日，《家用燃气快速热水器和燃气采暖热水炉能效限定值及能效等级》(GB20665-2015)¹³ 正式取代原有国家标准GB20665-2006。在推动壁挂炉燃气炉结构升级以及实施燃气器具节能减排要求方面，新标准发挥了重要作用。该标准将能源效率分为三级：一级的热效率值不低于96%，二级不低于88%，三级不低于84%。但是，只有达到二级或更高级别的壁挂炉燃气炉能够进入市场。一些地区和城市已经开始推动大规模采用一级能效壁挂炉燃气炉，逐渐弃用二级和三级。最新全预混冷凝式壁挂炉燃气炉的能源效率可达到现行标准的108%，¹⁴ 因此，更新标准将有助于推广高能效产品，同时淘汰低能效产品。

在欧洲，家用电器的能源标签显示七个级别，有助于更好地划分能源效率不同的产品。¹⁵ 尽管欧洲家用电器的能效标准与中国不同，但中国建立更完善的评估体系将鼓励生产商追求更高的能效。

建议

- 更新并优化家用燃气器具的能源效率标准；

9 《燃气燃烧器具质量检验与等级评定》国家标准(GB/T 36503-2018)，国家市场监督管理总局，国家标准委，2018年7月16日，查阅日期2020年4月18日，<<http://cgac.chinagas.com.cn/News/detail/item/2342.html>>

10 《能效“领跑者”制度实施方案》，工业和信息化部，2015年1月8日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057542/n3057544/c3634683/content.html>>

11 《锅炉大气污染物排放标准》(GB 13271-2014)，环境保护部，2014年5月16日，查阅日期2020年4月20日，<http://permit.mep.gov.cn/permitExt/outside/news_detail.jsp?pkid=f45dfebd-4c0f-439e-8e35-be195c90beaa&type=SSHYPFBZ>

12 例如，北京禁止安装氮氧化物排放超过70mg/kwh的壁挂炉燃气炉，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-06/25/content_5403068.htm>

13 《家用燃气快速热水器和燃气采暖热水炉能效限定值及能效等级》(GB 20665-2015)，国家标准全文公开系统，2015年5月15日，查阅日期2020年7月2日，<<http://www.gb688.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=75D38814EF3EE95E56E53DC00CF759C6>>

14 《燃气冷凝技术：中国提升能效和实现洁净空气的关键》，2019年6月3日，查阅日期2020年4月20日，<https://www.bd-hk-koeln.de/fileadmin/user_upload/ISH2019/Broschueren/broschuere_februar_2019_gas_condensing_technology_en.pdf>

15 《关于能源标签和生态设计》，欧盟委员会，未注明日期，查阅日期2020年6月11日，<https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/about_en>



- 优化并完善家用燃气器具的效率要求。

1.2 制定推广节能减排燃气炉技术的政策方针

问题

政府对全预混冷凝技术等节能减排供热技术的鼓励力度不足，相关的应用和研究有限，积极推动大气污染控制或能源效率政策不足。

分析

一般壁挂炉燃气炉按照产品类型，可以分为：常规燃气炉和冷凝式燃气炉。冷凝式壁挂炉燃气炉可提高能源效率，其效率比常规热水炉高出20%，还可减少污染物排放。此外，与非冷凝型号相比，技术先进的冷凝式燃气炉最多可减少75%的氮氧化物排放量。¹⁶

在建筑项目中，如果情况允许，最好在制定能效和污染控制的政策方针时，倡导从首次安装即开始使用冷凝式燃气炉。这样一来，便无需为更换旧式常规燃气炉或在未来更换时重新安排相应的配件和布管。

北京发布的《打赢蓝天保卫战三年行动计划》是2018–2020年间的节能减排指导文件，其中第26条明确规定：

“进一步降低燃气采暖热水炉氮氧化物排放。市住房城乡建设委牵头修订本市推广、限制和禁止使用建筑材料目录，新、改、扩建工程禁止使用能效标识2级及以下的燃气采暖热水炉，氮氧化物排放达到燃气采暖热水炉国家标准规定的5级要求。”¹⁷

该指导原则有助于有效控制污染物排放，同时降低消费者的燃气费用。

事实上，相关机构还缺少对预混冷凝技术应用及其

节能减排效益的全面了解。这方面的研究大多来自企业和协会（例如，北京建筑节能与环境工程协会）。拥有相关部门或研究项目的高校数量还相对有限；同济大学和天津城建大学是为数不多的例外，这两所高校拥有冷凝技术和全预混燃烧的研究项目。子工作组建议行业利益相关方和政府部门更加重视并着意了解全预混冷凝技术的优势所在。

建议

- 出台推行节能减排技术的政策方针，从重点城市和地区开始实行；
- 发布相关政策，鼓励消费者在首次安装时购买全预混冷凝式燃气炉；
- 鼓励有关全预混冷凝技术及其应用方式和节能减排效果的研究项目。

2. 制定有关燃气器具及系统的安装与维护的要求，向消费者传达定期维护和更换燃气器具的必要性 2

2.1 制定有关燃气器具安装和安装工人培训的标准，并且建立职业认证制度

问题

壁挂炉燃气炉的安装和维护缺乏有效的指导方针和标准，不符合标准的安装方案将阻碍供热市场的发展，并可能造成安全问题。

分析

壁挂炉燃气炉是一种复杂产品，能够为公寓供热和提供热水。运行该产品需要使用燃气、水和电，以及进气口和排烟装置。安装供热系统时，必须选择高效、安全的热源，并配置可靠的水力系统和控制装置。为确保燃气炉的使用安全和使用寿命，最好由安装设备制造商提供的一整套相应管道。

中国政府有关部门已经发布燃气采暖热水炉的国家标准和产品应用的行业标准。但是，安装后的有效监控和维护仍存在不足。精密的全预混冷凝式燃气炉需要安装人员具备高级技术资格才能有效开展工作，但政府缺乏相应的规章制度来监督这些工人。

欧盟成员国拥有50多年的燃气采暖热水炉产品使用

¹⁶ 《燃气冷凝技术：中国提升能效和实现洁净空气的关键》，2019年6月3日，查阅日期2020年4月20日，<https://www.bdh-koeln.de/fileadmin/user_upload/ISH2019/Broschueren/broschuere_februar_2019_gas_condensing_technology_en.pdf>

¹⁷ 《北京发布打赢蓝天保卫战三年行动计划》，新华网，2019年9月15日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.xinhuanet.com/2018-09/15/c_1123433365.htm>





经验。更重要的是，欧盟的标准、产品、设备和服务已成熟且很全面。同时，欧盟成员国也有完善的监管和成熟的方法及体系来对服务工程师和服务提供商进行资格认证。以欧洲供热行业协会中国分会成员为代表的欧洲企业很早就进入了中国市场，在中国和欧洲都有丰富经验，可以协助中国政府制定相关规定。如果针对燃气炉安装人员建立培训机制和执业门槛，不仅可以提高合格安装人员的技术水平，也能确保安装及后续使用的安全。

建议

- 制定并实施供热产品的安装和维护保养规范；
- 完善对于安装人员的培训，建立职业认证制度。

2.2 加强对壁挂炉燃气炉进行维护和更换的有效监督

问题

燃气采暖器具需要定期维护，并且在使用寿命耗尽时必须更换，消费者对此没有足够的意识。

分析

在燃气炉的技术和应用相当发达的欧洲国家，公众已经认可定期维护家用燃气炉的必要性。因此，欧洲具有成熟的监督措施，可供中国市场监管机构和消费者借鉴。然而，培养消费者对于燃气器具维护需求的意识，需要有关部门的大力宣传和有效监督，并且配合行业的呼吁和倡导。

定期维护可以确保燃气炉高效运行，提高可靠性、延长使用寿命、降低拥有成本并有效缓解运行风险。定期检查是维护工作中必不可少的一部分。欧洲实行定期检查管道燃烧排放物（如一氧化碳和氮氧化物）泄漏的制度，该制度最初为保护环境而设立，也可确保燃气炉的燃烧性能和安全。

建议

- 加强对壁挂炉燃气炉进行定期维护和更换的有效监督，并对消费者进行相应教育；
- 发布壁挂炉燃气炉维护规定，确保燃气器具安全、节能。

2.3 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气炉

问题

中国消费者尚未形成更换使用寿命耗尽或不符合相关规定的燃气炉的习惯。

分析

更换高能耗、高排放的器具不仅有利于环境保护，也可为用户减少维护需求和成本。燃气炉在中国的安装使用有20多年历史，市场上有一定数量的产品已经超出预期使用寿命。如果不按照相关规定更换这些老旧的燃气炉，就可能造成严重的安全隐患。工作组了解到，有数个欧盟成员国已经开展一些标记前期安装的采暖器具的计划，以指明其使用年限和/或效率降幅。此举可使消费者意识到，一些器具需要更换，这样做还能节省能源和家庭开支。在北京，新、改、扩建工程禁止使用二级能效或更低能效的燃气热水炉，并且近期即将开始更换约780,000台低效高排的壁挂炉燃气炉。这将有助于改善地区空气质量并节约能源。工作组希望此类更换工作要求能够普及到更多地区。

建议

- 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气炉。

3. 审核原有的国内燃气器具本地市场准入检测要求以及之前归入强制性产品认证制度的产品许可相关检测，帮助从事进口业务的外商投资企业顺利过渡

问题

根据国家市场监督管理总局《关于防爆电气等产品由生产许可转为强制性产品认证管理实施要求》，家用燃气器具将归入强制性产品认证制度的管理范围，但该规定未阐明是否仍然认可较早的型式检验结果。

分析

近二十年发生了翻天覆地的变化：天然气质量迅速提高并趋于稳定，而对天然气产品质量要求也在逐



步提高。2011年9月7日，住房和城乡建设部废止了1997年颁布的《城市燃气安全管理规定》，其中包含燃气适配性检测要求。¹⁸

根据国家市场监督管理总局于2019年7月5日发布的《实施要求公告》，自2020年10月1日起，家用燃气器具将归入强制性产品认证管理范围。从企业产品质量管理的角度来看，该公告对燃气器具企业的产品质量管控提出了很高的要求。在《关于进一步压减工业产品生产许可证管理目录和简化审批程序的决定》中¹⁹，涉及公共健康、安全和环境保护的产品向强制性产品认证制度过渡是为了“统一认证标准、合理减并认证检测项目”。新的管理制度旨在统一市场准入条件，简化工业产品审批程序。但是，中央政府下达的指令与地方层面的实施缺乏协调，导致国家与地方层面的检查相互重叠。根据原有生产认证制度进行的家用燃气器具型式检验与气源适配性地方检验在检验项目或标准方面不一致，而且这些检验仍然与新的强制性产品认证制度中的检验项目重叠或超越其适用范围。因此，为减轻企业负担，整合各项检验势在必行。

此外，公告还规定了持有生产证书的本土企业如何过渡到强制性产品认证制度。但是，对于从海外进口产品且未持有生产证书的外资企业，未明确规定其在2020年10月1日前的不带有强制性产品认证标识的产品是否仍可在市场中销售。工作组建议，在过渡期间，也应该考虑涉及进口产品的规定。

建议

- 明确燃气器具的市场准入要求，统一不同地区的要求，合并重复检测，以减轻企业的负担；
- 发布强制性产品认证规定的详细说明和措施，帮助进口商平稳过渡到强制性产品认证制度。

¹⁸ 《住房和城乡建设部关于废止〈城市燃气安全管理规定〉、〈城市燃气管理办法〉和修改〈建设部关于纳入国务院决定的十五项行政许可的条件的规定〉的决定》，住房和城乡建设部，2019年9月7日，查阅日期2020年4月19日，<http://www.mohurd.gov.cn/fqjs/jsbgz/201109/t20110926_206399.html>

¹⁹ 《国务院关于进一步压减工业产品生产许可证管理目录和简化审批程序的决定》，国务院，2018年9月30日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-09/30/content_5327123.htm>





信息与通信技术工作组

主要建议

1. 进一步向外资开放中国增值电信业务，并放宽互联网接入限制

- 进一步缩短负面清单，提高外资企业在电信及互联网相关行业的参与度；
- 继续开放《电信业务分类目录》，允许在华外国企业获得增值电信业务许可，尤其是互联网资源协作服务、互联网协议虚拟专用网服务、互联网接入服务和信息服务许可；
- 坚持对外资企业全面开放软件即服务市场，避免过度的政府干预或不必要的牌照要求；
- 确保企业稳定接入对其业务发展有重要作用的合法全球互联网资源，放宽对虚拟专用网络的限制。

2. 制定有利于终端用户和行业转型升级的信息与通信技术监管和标准化体系，支持全球市场与共享数字经济发展

- 确保标准制定流程公开、透明，允许外资企业平等参与包括社会组织和产业技术联盟在内的中国所有信息与通信技术领域标准制定机构；
- 确保各种信息与通信技术（如移动宽带和低功耗广域网）享受平等的频谱政策，加快其与全球协调频谱分配的对接，促进社会和经济转型；
- 避免通过地方标准或其他技术要求不合理地强制采用特定技术；
- 简化合格评定流程：
 - 明确各利益相关方应如何实施合格评定；
 - 提高繁冗的信息与通信技术产品合格评定流程的简化、透明化、统一化程度；
 - 允许国际检测、检验和认证机构在中国提供必要的信息与通信技术产品合格评定服务。
- 在合格评定要求实施日期前对其进行明确阐释，并依据《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》，就纳入强制性合格评定和市场准入制度的所有标准进行通报；
- 为《网络安全法》的实施提供明确指引，创造有利于数字产业发展的监管环境。

3. 采用清晰、公平且与国际接轨的规则建立一个商用密码监管框架

- 通过保留核心功能测试明确定义需要经过合格评定的商用密码产品范围；
- 允许采用与商用密码有关的国际标准和惯例，避免强制执行国内标准；
- 确保对商业密码采用高效、简化的合格评定流程，最大限度减少业务运营因此而受到的干扰，并在评定过程中保护知识产权和机密信息；
- 在拟定进口许可与出口管制负面清单时保留核心功能测试，确保进口清单的范围不大于、甚至小于 2013 年确定的现行范围；
- 将“大众消费品”定义为公众可获取的产品或组件里用于数据加密的密码功能；该组件或产品可供个人或企业使用；而且可以收费或免费；并且，最终用户无法修改加密功能的组件或产品；
- 明确商用密码应用安全评估和国家安全审查的范围和程序，确保评估和审查的范围和程



序与正常经营活动相称，且不会对正常经营活动造成干扰；

- 确保《密码法》实施条例的设计和 implementation 过程清晰、透明。

4. 确保在华外国企业在中国产业政策下享受均等机会

- 采取切实政策措施改革市场准入条件、改善上市监管、增强知识产权保护，实现公平竞争；
- 确保中国的行业指导政策有利于创新和公平竞争，而非以推动国内行业的短期发展为目的；
- 取消不必要和过于繁琐的书面文件要求，增强流程透明度，以鼓励企业在信息与通信技术创新方面发扬互惠互利精神，根据《外商投资法》简化外资企业申请中国信息与通信技术研发项目的流程；
- 确保在华外国企业能够平等地获得国家资金支持，享受研发减免优惠及其他激励政策，协助实现中国的产业政策目标；
- 确保政府引导基金在市场条件下运行。

网络安全主要建议

1. 确保网络安全制度不会构成不平等市场准入障碍

- 明确区分国家安全和商业安全，避免扩大相关网络安全制度的范围；
- 限制各种理论上无约束力的文件（如国家标准）的适用性和影响，保证其影响不超过上位法；
- 促进可适用于中国的国际行业最佳实践双边的相互认可、接纳和使用；
- 放宽跨境数据传输限制，为市场准入提供便利条件；
- 采取相关措施，确保跨国贸易及投资交易的条款得到有效执行。

2. 移除由广泛模糊的网络安全制度、潜在的侵入性执行和检查造成的不必要的运营负担

- 制定明确、一致、协调的网络安全规则，采用中立方法设计法规和准则，确保灵活性；
- 确保有关实施细则与上位法的一致性，并对合法的全球商业运营遵循最小干扰原则；
- 确保有关政府机构采取协调统一的监督和执行办法；
- 减少公司网络安全相关的行政负担，包括由于重复或零碎的认证要求而造成的负担；
- 免除网络安全管理文章中的检查、系统连接和渗透测试。

3. 确保网络安全政策制定和执法的透明度、一致性、非歧视性和适度性

- 提供开放透明的平台，使欧盟业界及时有效地参与制定网络安全有关规定；
- 审查现有及即将出台的安全相关法律法规，并发布明确的实施指南，以确保要求和执行的一致性；
- 明确政府机构和标准化机构在网络安全规则制定中的角色和责任；
- 对中国公司与外资企业采用一致态度并且避免出现有关“国家安全”的广泛解释；
- 确保网络安全法规与风险相当。





工作组简介

信息与通信技术行业在经济和社会发展中发挥着重要作用，中欧双方就此开展进一步合作将有助于实现互利共赢。欧洲信息与通信技术企业是中国最大的投资来源之一，通过转让技术、创造就业机会、传授专业知识、提供知识产权及培训相关领域的新一代中国工程师，为中国的发展贡献力量。很多欧洲企业的研发部门均同中国大学与研究机构建立了稳定的合作关系，也对中国相关领域的发展大有帮助。

信息与通信技术工作组创建于2001年，由欧洲重要的电信运营商、服务提供商、数字内容提供商等企业组成。该工作组也是一个交流信息与通信技术行业发展的平台，交流内容包括但不限于标准与合格评定、服务、技术法规、研究与创新、互操作性及全球协调。信息与通信技术工作组下设网络安全子工作组。

近期发展

新冠疫情

2019年爆发的新冠肺炎疫情使国际贸易受到重大冲击，据报告，中国2020年第一季度出口额（以人民币计算）下降了11.4%。¹由于中国在制造业中间产品市场上占有20%的份额，因此，此次新冠疫情也对全球供应链产生了重大影响。欧洲的信息与通信技术企业遇到了一个关键问题：由于中国、欧洲的重要电子元件相关企业先后停产，而导致一些制造商缺少重要电子元件的。

新冠肺炎疫情凸显了数字化服务的重要性和价值。而且，这场危机也凸显了云、互联网协议虚拟专用网、互联网接入和互联网服务的重要作用。许多企业借助远程办公平台和电话会议应用程序继续保持重要的日常通信，维持正常的业务运营。在所有企业都依赖增值电信服务部门的情况下，增值电信服务部门应当尽力为他们提供更多更好的互联网/电信访问权限，以便在新冠肺炎疫情大流行期间保障经济正常运行。

¹ 《2020年第一季度中国对外贸易回顾》，海关总署，2020年4月15日，查阅日期2020年6月17日，<<http://english.customs.gov.cn/Statics/83de367c-d30f-4734-aba9-2046ab9b8a19.html>>

中美贸易协议

《中美第一阶段经贸协议》（简称为《第一阶段协议》）的签署是中美持续贸易谈判的一个重要里程碑。《第一阶段协议》标志着双方就与在华外国企业有关的核心商业问题进行的谈判取得重要进展，包括承诺保护知识产权，终止强制性技术转让，扩大金融服务领域内的新兴行业市场准入范围以及有效货币政策的实施。这些承诺以及《外商投资法》和即将颁布的《国家知识产权法》代表中国在为外国企业创造公平竞争环境方面迈出了重要一步。工作组呼吁中国政府对欧美企业平等执行此类措施。但是，这些协议也忽略了一些关键结构性问题，包括关于网络安全和国内企业享受的国家补贴的问题。因此，工作组期待今后有机会与政府部门就这些重要问题开展对话。

《第一阶段协议》的核心内容是要求中国在2017年水平的基础上于两年内采购价值2000亿美元的美国商品和服务。其中包括大量采购制成品以及包括云在内的各类服务。然而，该协议有可能使包括欧盟在内的中国其他贸易伙伴受到损害，这是一个非常重要的考虑因素。工作组敦促政府部门根据协议内容（包括协商采购）平等对待来自各国的在华经营企业。

新基础设施

2020年3月4日，中共中央政治局常委要求加快“新基础设施”建设。中国政府于2018年首次提出“新基础设施”的概念，新基础设施包括第五代（5G）移动通信网络、特高压电源设施、城际交通、电动汽车充电站、大数据中心、人工智能和工业互联网。中央政府和多省的政府工作报告中都包含有关新基建项目的内容。²2020年4月20日，国家发展和改革委员会进一步阐明了新基础设施的概念和范围，目前包括三个主要方面：基于信息的基础设施、由互联网，大数据和人工智能等新技术应用支持的融合基础设施以及支持科研、技术和产品开

² 《中国加快“新基础设施”投资，以应对经济压力》，中国日报，2020年3月5日，查阅日期2020年4月28日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/05/WS5e60b362a31012821727ca4b.html>>





发的创新基础设施。³和⁴ 新基础设施与“传统基础设施”的不同之处在于，新基础设施专注于对经济进行数字化智能转型，以促进数据驱动型产业的发展。

中国原本希望在 2019 年实现 5G 预商业化，并在 2020 年实现 5G 大规模商业化。如今，中国通过“新基础设施”建设规划重申了中国在这方面所作的努力。2019 年 6 月，中国电信、中国移动、中国联通和中国广电网获得了首批四张 5G 商业牌照。⁵ 工业和信息化部于 2020 年 2 月呼吁电信行业加速复工复产，随后，中国电信运营商确认，尽管面临新冠疫情带来的危机，他们仍打算在 2020 年建设超过 55 万个 5G 基站。⁶ 为了支持中国推广 5G 和新基础设施建设的宏伟目标，欧洲信息与通信技术企业不仅一直密切参与此类建设活动，而且积极投资，为项目建设作出了贡献。

中国最高领导层将人工智能视为战略问题，认为人工智能是中国抓住下一轮技术革命和产业转型机遇的关键。⁷ 中央政府决心利用本国不断增强的技术能力、丰富的数据资源和强劲的国内需求，成为全球人工智能领域的领头羊。2017 年 7 月，国务院发布了《新一代人工智能发展规划》（简称为《规划》），由此可见中国的雄心壮志。⁸ 信息与通信技术工作组相信，在充分竞争且公平、开放、可预测市场环境下，欧洲信息与通信技术行业将为中国的人工智能发展进程做出贡献。如需了解更多信息，请参阅本建议书主要建议 4。

电信

2020 年 6 月 23 日，中国发布了新版《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020

年版）》（简称为《自由贸易区负面清单》），⁹ 其中，2019 年版本中关于增值电信业务的内容未发生其它变化。自《自由贸易区负面清单（2018 年版）》发布以来，国内互联网虚拟专用网业务的外资持股比例上限一直保持在 50%。2019 年 2 月 22 日，国务院发布了关于《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》的批复，¹⁰ 允许外资企业在北京参与互联网接入服务试点项目，放宽了此前对在华经营的外资电信企业施加的限制。2020 年 5 月 9 日，工信部信息通信发展司发布了《关于在自贸区做好相关增值电信业务开放试点有关事项的通知》；¹¹ 2020 年 6 月 1 日，国务院发布了《海南自由贸易港建设总体方案》。¹² 这两份文件都明确表示中国打算在自由贸易区中为外商投资企业开放增值电信业务。2020 年 6 月 23 日发布的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020 年版）》中有关电信行业的内容与 2019 年版相比没有更新。¹³

密码

2019 年 10 月 26 日，全国人民代表大会第十三届常务委员会批准通过《密码法》。《密码法》自 2020 年 1 月 1 日起生效，是规范中国密码领域的最高级别立法。¹⁴ 《密码法》将密码定义为“使用特定变换对信息等进行加密保护或者安全认证的产品、技术和服务”，并将其分为“核心密码”、“普通密码”和“商用密码”。《密码法》规定，公民、法人和其他组织均可依法使用商用密码保护不涉及国家秘密的信息，确保网络与信息安全。同时，商用密码科研、生产、销售、服务、进出口等活动，应当符合有关法律、行政法规、强制性国家标准以及从业单位公开标准的技术要求。

3 《国家发展改革委：加快出台一揽子宏观政策力保经济平稳运行》，国务院，2020 年 4 月 20 日，查阅日期 2020 年 4 月 28 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/20/content_5504535.htm>

4 《了解中国的新基础设施项目》，CGTN，2020 年 5 月 6 日，查阅日期 2020 年 6 月 2 日，<<https://news.cgtn.com/news/2020-05-06/Getting-to-know-China-s-new-infrastructure-projects-Qf0LY9khq/index.html>>

5 《中国于今日颁发 5G 牌照》，人民网，2019 年 6 月 6 日，查阅日期 2019 年 6 月 6 日，<<http://en.people.cn/n3/2019/0606/c90000-9585248.html>>

6 Ma Si, 《电信运营商将加快 5G 基站建设》，中国日报，2020 年 3 月 3 日，查阅日期 2020 年 4 月 28 日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/202003/03/WS5e5d9852a31012821727bbcf.html>>

7 《习近平：推动我国新一代人工智能健康发展》，求是网，2018 年 11 月 1 日，查阅日期 2019 年 5 月 4 日，<http://english.qstheory.cn/2018-11/01/c_1123647235.htm>

8 《新一代人工智能发展规划》，国务院，2017 年 7 月 20 日，查阅日期 2019 年 5 月 4 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm>

9 《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020 年版）》，国家发改委，2020 年 6 月 23 日，查阅日期 2020 年 7 月 9 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202006/t20200624_1231939.html>

10 《国务院关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案的批复》，国务院，2019 年 2 月 22 日，查阅日期 2020 年 4 月 28 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/22/content_5367708.htm>

11 《关于在自由贸易试验区做好相关增值电信业务开放试点有关事项的通知》，工信部，2020 年 5 月 9 日，查阅日期 2020 年 6 月 1 日，<<http://www.miit.gov.cn/newweb/n1146285/n1146352/n3054355/n3057674/n3057693/n3057695/c7915545/content.html>>

12 《中共中央国务院印发海南自由贸易港建设总体方案》，国务院，2020 年 6 月 1 日，查阅日期 2020 年 6 月 8 日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/01/content_5516608.htm>

13 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020 年版）》，发改委，2020 年 6 月 23 日，查阅日期 2020 年 7 月 8 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202006/t20200624_1231938.html>

14 《新时代密码工作的坚强法律保障》，国家密码管理局，2019 年 10 月 27 日，查阅日期 2020 年 4 月 28 日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2019-10/29/content_1057220.shtml>





有关部门已经颁布了一系列《密码法》实施规则，其中包括：

- 2019年12月30日，国家密码管理局、中国海关总署和商务部发布了关于商用密码进口许可和出口管制的第38号公告，¹⁵ 国家密码管理局和国家市场监管局也发布了关于商用密码产品认证的第39号公告。¹⁶
- 2020年3月31日，国家市场监管总局和国家密码管理局发布了《关于开展商用密码检测认证工作的实施意见》。¹⁷
- 2020年5月11日，国家市场监管总局和国家密码管理局发布了《商用密码产品认证目录（第一批）》和《商用密码产品认证规则》。¹⁸

有关部门预计将在2020年底之前制定更多《密码法》实施规则，例如，商用密码进口许可和出口管制清单，涉及国家安全、国计民生、社会公共利益的商用密码产品清单将被纳入《网络关键设备和网络安全专用产品目录》。

主要建议

1. 进一步向外资开放中国增值电信业务，并放宽互联网接入限制

问题

中国的信息与通信技术服务监管体系需进一步完善，以放宽外资企业市场准入及对其获取合法信息途径方面的限制。

分析

随着新技术和商业模式的发展，电信业务不仅与信息通信行业内的企业密切相关，而且，电信业务与所有企业之间的关联性也在不断加强。但是，许多长期限制依然存在，这主要是由于政府对增值电

信业务的提供设置了诸多限制条件。

此次新冠肺炎疫情更是凸显了提高互联网接入质量和使增值电信业务提供商更多元化的需求。

1) 增值电信业务

随着中国市场的持续发展，服务、应用和内容所带来的贡献在信息与通信技术收入中所占的比重日益增长。电信、互联网、消费电子和媒体行业的融合正改变着信息与通信技术行业，并促使基本的互联互通服务转向更为丰富的服务、内容和娱乐形式。随着中国进一步开放市场、鼓励创新，欧洲企业可在上述领域为中国带来附加价值。而遗憾的是，尽管欧洲企业在提供信息与通信技术基础设施、设备和服务方面发挥了重要作用，创造了大量就业机会，但其并未能充分享受到中国信息与通信技术服务市场发展所带来的机遇。

根据中国长期存在的电信相关市场准入限制，只有外资比例低于49%的企业才能申请基础电信业务牌照。除了在线数据处理和交易处理服务（电子商务）、国内多方通信服务、存储转发服务和呼叫中心服务等少数服务以外，只有外资比例低于50%的企业才能申请增值电信业务牌照。¹⁹ 为了更好地适应技术进步，中国需要进一步深化变革，开放目前仍受到诸多限制的大多数电信增值业务。

在2015年修订的《电信业务分类目录》规定的各种增值电信业务类型中，²⁰ 互联网资源协作是外资企业最希望提供的服务之一。该业务为互联网数据中心业务的一个子类，相当于云服务中的基础设施即服务和平台即服务模式的结合。尽管中国出台了許多促进国内云服务发展的政策，但国际云服务提供商仍面临无法逾越的市场准入障碍，包括许可、技术合作和数据本地化等要求。

在华外国企业开展国内互联网虚拟专用网业务也受到限制。限制信息访问的做法将不可避免地对中国

15 《国家密码管理局商务部海关总署公告》，国家密码管理局，2019年12月30日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2019-12/30/content_1057371.shtml>

16 《国家密码管理局市场监管总局关于调整商用密码产品管理方式的公告》，国家密码管理局，2019年12月30日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2019-12/30/content_1057372.shtml>

17 《市场监管总局国家密码管理局关于开展商用密码检测认证工作的实施意见》，2020年3月31日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/zxtz/2020/202003/t20200331_57991.shtml>

18 《市场监管总局国家密码管理局关于发布〈商用密码产品认证目录（第一批）〉〈商用密码产品认证规则〉的公告》，国家密码管理局，2020年5月11日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2020-05/11/content_1060749.shtml>

19 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，国家发改委，2020年6月23日，查阅日期2020年7月8日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202006/t20200624_1231938.html>

20 《电信业务分类目录》，工信部，2015年12月28日，查阅日期2020年6月8日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057709/n3057714/c4564270/content.html>>





的企业和创新——尤其是考虑到研发工作对研究和信息交换的依赖性——以及跨境交易产生负面影响，并最终影响投资，因为上述活动均需要以信息的自由访问和流动为基础。进一步开放国内互联网虚拟专用网业务有助于增强竞争，也将为中小企业提供更多平价解决方案。

工作组欢迎北京市政府和国务院于 2019 年 2 月宣布的允许外资企业参与互联网接入服务的新试点政策。²¹ 从国家层面来看，中国迫切需要大规模开放互联网接入服务，因此，该试点项目将对指导行业开放和发展产生积极影响。但是，由于缺乏详细资料和实施指南，所以，想要申请此类许可或参与试点项目资格的外资企业会感到无所适从。

信息服务业务是在华外国企业感兴趣的另一种电信增值业务，但该领域目前仍受到严格监管，相关许可难以申请。随着移动互联网和物联网的不断发展，此种障碍对于想要将专业技术带到中国市场的欧洲企业变得越来越难以逾越。

2) 互联网接入

尽管中国追求创新驱动发展，中国欧盟商会《商业信心调查 2020》显示，50% 的受访者认为，中国的互联网访问限制对其业务产生了负面影响。²² 上述限制对国内外企业开展研究、进行电子商务交易及转移网络供应商业务的能力产生了较大的负面影响，甚至会使用线上供应商的业务发生转移，阻碍了中国信息与通信技术行业的发展，更大程度上也阻碍了整个商业生态系统的发展。

欧洲企业还在调查中指出，不稳定的连接及访问限制对其造成了下述严重影响：

- 46% 的受访者表示降低了其办公效率。
- 49% 的受访者表示在与总部、合作伙伴和客户交换数据和文件方面存在困难。
- 45% 的受访者表示无法有效对信息进行检索和开展研究；

21 《国务院关于全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案的批复》，国务院，2019 年 2 月 22 日，查阅日期 2020 年 4 月 28 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/22/content_5367708.htm>

22 《中国欧盟商会商业信心调查 2020》，中国欧盟商会，2020 年 6 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

- 12% 的受访者表示对其吸引和留住人才产生了影响。
- 7% 的受访者表示因此推迟了在中国设立研发部门的计划。

建议

- 进一步缩短负面清单，提高外资企业在电信及互联网相关行业的参与度；
- 继续开放《电信业务分类目录》，允许在华外国企业获得互联网资源协作服务业务、互联网虚拟专用网业务和信息服务等增值电信业务许可；
- 坚持对外资企业全面开放软件即服务市场，避免过度的政府干预或不必要的牌照要求；
- 确保企业稳定接入对其业务发展有重要作用的合法全球互联网资源，放宽对虚拟专用网络的限制。

2. 制定有利于终端用户和行业转型升级的信息与通信技术监管和标准化体系，支持全球市场与共享数字经济发展

问题

中国信息与通信技术监管和标准化体系在对等性、公平性、开放性和透明度方面仍有进步空间。

分析

1) 进入信息与通信技术标准开发组织

中国于 2015 年启动了新一轮标准化改革，旨在使标准化体系和过程更为公平、透明、互惠、开放。此后，信息与通信技术领域已取得了一系列积极进展，在华外国企业获得了深入参与信息与通信技术领域重要标准制定机构工作的权利，甚至是平等的参与权。上述标准指定机构包括中国通信标准化协会、国际移动通信系统 (IMT)-2020 推进组、全国信息安全标准化技术委员会等。工作组欣喜地看到，TC260 的密码解决方案工作组（第 3 工作组）也已经在一定程度上向国际开放，尽管参与者仍需经过严格的审查。信息与通信技术工作组将持续关注这种开放举措。

工作组期待这一积极势头能辐射至所有各级信息与通信技术领域标准制定机构，包括作为标准化改革





一部分而被鼓励制定团体标准的社会组织和产业技术联盟，允许外资公司在技术委员会层面和工作组层面均享有完全平等的成员权利。

2) 全球协调与技术中立

国际标准化合作是实现规模经济、让用户享受到前沿科技成果带来的物美价廉、高品质产品的关键。随着全球信息与通信技术市场快速向着 5G、人工智能、物联网、大数据和云计算迈进，建立全球统一的标准化体系对于中国而言至关重要。这将协助避免区域间标准不一致造成的市场分裂，使信息与通信技术的传统与新兴领域的利益相关方均能从中受益。例如，在密码领域，中国对国密算法提出了日益增多的强制实施要求。尽管在过去的几年里已经采取了披露这些算法的积极措施，²³ 但外资公司仍未获得实施这些算法的必要许可。

在制定新标准的过程中，还应避免强制使用仅对部分企业有益的特定技术。技术中立这一理念久经考验，不仅可以保障最终用户的最佳体验，还能避免不必要的经济负担。事实证明，市场会自行挑选最能为客户解决问题的技术。工作组希望中国避免制定偏向特定企业的强制性要求，以促进强大市场体系的建立。加强与市场参与者的交流将有助于避免难以实施或可能危及商业生态系统的有关要求的出台。

3) 合格评定要求的透明度

考虑到对于有关要求缺乏详细的书面规定，合格评定制度所执行标准的选择缺乏透明度。业界面临的主要问题包括：

- 将未进行世界贸易组织技术性贸易壁垒（下称“WTO/TBT”）通报的自愿性标准纳入强制性合格评定要求（特别是在网络安全领域）。
- 采用不透明的流程检查被列为“禁止”的技术和配置；
- 未就合格评定制度执行标准的变更进行 WTO/TBT 通报。

在合格评定要求生效前以书面形式对其进行明确，并对合格评定要求的变更进行 WTO/TBT 通报有助

于确保业界有充足的时间来实现合规，避免不必要的技术壁垒。请参阅《标准与合格评定工作组建议书》主要建议 1 了解有关这一问题的进一步讨论内容。

工作组同时希望强调，合格评定制度不应要求披露源代码和其他软硬件信息等与产品核心安全特性无关的信息，因为此类信息主要是与标准的具体执行和特定技术有关。了解每一家企业如何实施标准并不能增加检测本身的可靠性，只会迫使企业披露敏感的商业信息。

4) 提升频谱运营的服务效率和国际协调水平

工作组注意到，近期，移动运营商期望将 700MHz 频段用于提供 IMT 服务，而广播电视运营商也计划更好地利用这一频段推动广播电视服务数字化发展。工作组认为，中国为 IMT 服务开放 700MHz 频段将能够促进该领域健康而可持续的发展。

从长远来看，5G 频谱是全球迈向 5G 商用的一个重要议题。国际电信联盟 2015 年世界无线电通信大会为 5G 确定了新的频段，包括 6 吉赫兹（下称“GHz”）以上及以下频段。中国是有关 5G 技术的全球对话和协调的重要参与者，各界希望中国能与国际和区域监管部门开展紧密协作。因此，工作组呼吁中国能够分配更多频段支持 IMT 服务与 5G 的发展，包括开放现行频段（如 700 MHz 频段）和研究新频段（如 6 GHz 以上频段），以提升中国在 4G 与 5G 生态系统发展方面的领导力。工作组希望能够积极促进中国与欧盟在频谱管理方面的交流与协作。例如，工作组鼓励中国与欧盟在 5G 广播技术和标准化方面进行密切协调，在 700MHz 频段上创建一个全球生态系统，以造福中国和欧洲的各行各业。

工作组欢迎工信部关于将 3,300–3,600 MHz、4,800–5,000 MHz 以及 703-733/758-788MHz 确定为 5G 频段的决定。积极的频谱政策将为推动中国数字经济的发展发挥基础性作用。更重要的是，顺应全球趋势将有助于全球生态系统实现规模效益，从而推动 5G 和物联网的成功普及，并满足全球消费者的需求。

²³ 到目前为止已公开的国产算法包括：SM2 和 SM3 (2010)、SM4 (2012)、SM9 (2016)。此外，祖冲之 4G 时分长期演进算法于 2011 年成为自愿性国际标准。



建议

- 确保标准制定流程公开、透明，允许外资企业平等参与包括社会组织和产业技术联盟在内的中国所有信息与通信技术领域标准制定机构；
- 确保各种信息与通信技术（如移动宽带和低功耗广域网）享受平等的频谱政策，加快其与全球协调频谱分配的对接，促进社会和经济转型；
- 避免通过地方标准或其他技术要求不合理地强制采用特定技术；
- 简化合格评定流程：
 - 明确各利益相关方应如何实施合格评定；
 - 提高繁冗的信息与通信技术产品合格评定流程的简化、透明化、统一化程度；
 - 允许国际检测、检验和认证机构在中国提供必要的信息与通信技术产品合格评定服务。
- 在合格评定要求实施日期前对其进行明确阐释，并依据《WTO/TBT 协议》，就纳入强制性合格评定和市场准入制度的所有标准进行通报；
- 为《网络安全法》的实施提供明确指引，创造有利于数字产业发展的监管环境。

3. 采用清晰、公平且与国际接轨的规则建立一个商用密码监管框架

问题

中国有史以来第一部《密码法》的颁布为商用密码监管框架带来了深刻的变革，政府可以抓住这次机会解决该领域内的一系列长期存在的问题，这些问题会阻碍中国营造公平的国际营商环境。

分析

加密技术可以保护信息和通信安全。对于任何强大的信息安全系统来说，机密技术都是至关重要的。尽管大多数国家 / 地区对加密技术的本土生产和使用都没有严格限制，但是，由于 1999 年开始实施的《商用密码管理条例》和含糊的法规要求以及对商用密码的研发、生产、使用和进出口的强力管控，长期以来，中国市场一直是跨国公司眼中最具挑战性的市场之一。²⁴ 在这方面，2019 年 10 月颁布的《密

码法》²⁵ 提供一些新的机遇，政府可以抓住机遇制定更符合国际惯例的新法规，从而促进行业健康发展。

测试与认证

根据《密码法》的规定，以前基于行政许可的市场准入体系被以强制和自愿测试与认证为特色的新体系替代，这是《密码法》的主要创新点之一。在新体系之下，涉及国家安全、国计民生、社会公共利益的商用密码产品将被纳入《网络关键设备和网络安全专用产品目录》。未经主管机构的测试和认证，企业不得出售或提供此类产品。同时，国家密码管理局和国家市场监管总局建立了国家推广的商用密码认证体系，包括第一批产品目录和相应的认证规则。²⁶ 工作组赞赏这一认证体系的自愿性，因此，该体系在任何情况下都不应转变为事实上的市场准入要求。

此外，当今的许多信息与通信技术产品都包含加密功能，但加密功能并非这些产品的核心功能。为了鼓励供应商确保联网设备的安全性，防止他们设计出大量需要经过测试和认证但不具有可持续性的产品，避免出现通过测试或认证的产品价格较高且客户不愿为提高安全性支付溢价的情形，工作组认为，只有将加密作为核心功能的商用密码产品才需要通过测试和认证。如果加密并非某个组件的主要功能或功能集，或功能集并非专门设计或固定的功能集且无法根据客户要求进行修改，则该组件不应被视为产品的核心功能。此外，应避免对“国家安全、国计民生、社会公共利益”进行宽泛的解释，²⁷ 将强制测试和认证的范围限制为确实有必要通过测试和认证的产品。

最后，工作组建议，测试和认证系统应尽量以既定的、中国自身参与制定的国际标准和惯例为基础，而不应强制执行特定的中国标准。《密码法》值得赞许，因为它未要求企业必须遵守与商用密码有关的国家标准或行业标准。《密码法》是立法的发展和进步，无法与之兼容的法规和标准都需要修改。

24 《商用密码管理条例》，北京市密码管理局，1999 年 10 月 7 日，查阅日期 2020 年 7 月 31 日，<http://www.bjgm.gov.cn/web/static/articles/catalog_00000000356a2c0d01356b31934b0007/article_ff808081358f708d01359ed3414a00fd/ff8081358f708d01359ed3414a00fd.html>

25 《中华人民共和国密码法》，全国人大常委会，2019 年 10 月 27 日，查阅日期 2020 年 4 月 7 日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xgk/2019-10/27/content_1057225.shtml>

26 《市场监管总局国家密码管理局关于发布〈商用密码产品认证目录（第一批）〉〈商用密码产品认证规则〉的公告》，国家密码管理局，2020 年 5 月 11 日，查阅日期 2020 年 5 月 19 日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2020-05/11/content_1060749.shtml>

27 《网络安全法》第 31 条对关键信息基础设施的运营安全进行了描述。





应当允许符合国际标准、经验证确实安全且在全球其它市场内普遍使用的商用密码产品进入中国市场，允许用户使用此类产品。

进口许可和出口管制

《密码法》要求拟定一份必须遵守进口许可和出口管制规定的商用密码产品负面清单，但未被列为“大众消费品”的产品中使用的商用密码则可以豁免。工作组建议根据国家密码管理局和海关总署于2013年联合发布的《密码产品和含有密码技术的设备进口管理目录》来拟定负面清单，而且，负面清单应仅包含将加密作为核心功能的商用密码产品。²⁸而且，负面清单不应包含“笼统”的规定，避免将未列举的类似产品纳入必须符合商用密码进口许可或其它管制要求的范围。这样，负面清单就能符合《世界半导体理事会加密原理》，²⁹顺应全球放松管制的趋势。

尽管工作组对“大众消费品”豁免政策表示赞赏，但工作组还建议政府通过在全球贸易中采用既定的概念来澄清豁免范围。³⁰工作组建议将“大众消费品中的商用密码”定义为“公众可获取的产品或组件里用于数据加密的密码功能；该组件或产品可供个人或企业使用；而且可以收费或免费；并且，最终用户无法修改加密功能的组件或产品”。工作组在此强调，与可能需要获得进口许可的产品有关的不确定性对中国不利，因为这种不确定性不仅使政府难以管理该政策，而且还限制了国内信息与通信技术领域获取进口产品的能力。

与网络安全计划之间的交互

工作组还关注《密码法》中的其它规定，例如，第27条规定与关键安全基础设施（与《网络安全法》之间的关联更密切）中使用的商用密码的应用

安全性评价³¹和国家安全审查有关。工作组敦促有关部门在整个评价和审查程序的设计和和实施过程中保持透明度，确保此类计划的范围合理，尽量减少对正常经营活动造成的干扰。

总体而言，信息与通信工作组认为有必要构建一个商用密码监管框架，该框架应有助于提高安全性，降低成本，保护知识产权和商业机密，保持技术中立和开放性。参照通用国际惯例，就相关法规的变更征求公众意见并进行WTO/TBT通报，有助于确保实现这些目标。

建议

- 通过保留核心功能测试明确定义需要经过合格评定的商用密码产品范围；
- 允许采用与商用密码有关的国际标准和惯例，避免强制执行国内标准；
- 确保对商业密码采用高效、简化的合格评定流程，最大限度减少业务运营因此而受到的干扰，并在评定过程中保护知识产权和机密信息；
- 在拟定进口许可与出口管制负面清单时保留核心功能测试，确保进口清单的范围不大于、甚至小于2013年确定的现行范围；
- 根据全球贸易中的既定概念将“大众消费品”定义为“公众可获取的产品或组件里用于数据加密的密码功能；该组件或产品可供个人或企业使用；而且可以收费或免费；并且，最终用户无法修改加密功能的组件或产品；
- 明确商用密码应用安全评估和国家安全审查的范围和程序，确保评估和审查的范围和程序与正常经营活动相称，且不会对正常经营活动造成干扰；
- 确保《密码法》实施条例的设计和和实施过程清晰、透明。

4. 确保在华外国企业在中国产业政策下机会均等

问题

由于市场的力量未得到充分发挥，所以，中国制定

28 《密码产品和含有密码技术的设备进口管理目录》，国家密码管理局，2013年12月31日，查阅日期2020年4月7日，<http://sca.gov.cn/sca/xwdt/2013-12/31/content_1002403.shtml>

29 《加密原理》，世界半导体理事会，2013年5月23日，查阅日期2020年7月15日，<<http://www.semiconductorcouncil.org/wp-content/uploads/2016/04/May-2013-WSC-WSC-Encryption-Principles-FINAL.doc>>

30 4月22日，在国家密码管理局发布的《密码政策问答（八十七）》中，“大众消费品”的定义仅提到大众消费品是供个人使用的产品，并未指明大众消费品是否收费，这与国际通用惯例和含义不同。根据国际惯例，“大众消费品”包括收费或免费的商用密码产品。如需了解详情，请访问<http://www.sca.gov.cn/sca/xxgk/2020-04/02/content_1060694.shtml>

31 《中华人民共和国网络安全法》，全国人民代表大会常务委员会，2016年11月7日，查阅日期2020年4月7日，<http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2017-02/20/content_2007531.htm>





的宏大产业政策以及大部分私营部门 乃至整个经济体系为跨国公司带来的利好有限，这种情况可能会加剧当前全球出现的供应链脱钩的趋势，使保护主义有所抬头。

分析

中国一直在制定和推出各种具有前瞻性的产业政策。包括《国家集成电路产业发展推进纲要》³²、《“5G+ 工业互联网”512 工程推进方案》³³、《新一代人工智能发展规划》³⁴ 以及《智能汽车创新发展战略》³⁵ 在内的国家计划和行动纲领的出台，为中国掌握人工智能、机器人技术、半导体芯片、物联网和大数据分析等高端科学技术提供了政策支持。

升级工业基础和追求新技术是中国环境保护和实现经济长期可持续发展所采取的必要举措。但工作组认为，现行的某些产业优惠政策和政府资金援助以及对外国企业的市场准入限制可能会引发商界担忧，加剧中国与全球贸易伙伴之间的紧张关系。

1) 外资企业参与中国产业计划受限

欧洲信息与通信技术企业能够为中国的国家产业计划提供强大支持，并提升中国的整体创新能力。多年来，欧洲信息与通信技术企业促进了中国当地经济发展，参与了中国的标准化和研发工作，并推出了众多专利技术。其通过投资和参与中国市场项目，为中国的创新战略及目标做出了贡献。但是，中国的产业政策长期强调降低对外国技术及进口的依赖，通过国家资金支持、研发项目和一系列其他政策举措，为中国企业提供过度支持。这减少了外资企业参与电信、云计算、集成电路、人工智能和物联网等关键技术领域的机会。

在研发参与方面，工作组十分赞赏中国通过国家重大科技专项及其它国家重点研发项目（例如：国家

重点研发计划）向在华外国企业提供研发资金的举措。³⁶ 但是，外资企业仍不能独立申请资金，而须与本土合作伙伴共同申请。申请流程十分繁琐，通常需要提供敏感信息和不必要的文件，而国家科技重大专项的申请与决策过程缺乏透明度进一步增加了申请的复杂程度。与此同时，对于将知识产权所有权作为申请研发资金前提条件的政策也应作进一步明确阐述。

限制外商投资将影响外资企业进行知识共享，而知识共享是中国实现其宏伟技术蓝图的关键。此外，此类限制条件与欧盟类似计划所推崇的包容理念也不尽相符。工作组认为，欧洲企业，尤其是在华设有研发中心的欧洲企业，应平等享有参与中国科研项目、获得中国研发资金的机会。因此，工作组建议中国简化在华进行研发投资的欧洲信息与通信技术企业参与资金支持项目的流程。2020 年 1 月 1 日颁布的《外商投资法》和随附的《外商投资法实施条例》规定，本土和外国企业在获得政府资金、申请项目和支持性政策方面拥有均等机会。工作组欢迎这种进步，而且相信有效执行这些新规则将有助于缓解跨国企业对在中国市场难以平等获得研究资金的担忧。

2) 政府引导基金

政府引导基金是中国扶持本土企业的一大举措。这类基金在理论上和风险投资基金非常相似。然而，在实践中，这类基金已成为实现产业政策目标的关键政府工具。政府引导基金往往利用国家资金，尽可能大量吸引社会资本（即非政府资本）进入众多政府扶持项目。政府引导基金名义上为公私合营，而实际上，其主要支持者基本为国有银行或国有企业；换句话说，此类基金代表了公共部门资金的重组。此类基金正在愈发严重地扭曲中国市场。据报道，截至 2019 年中，中国有近 1,700 支政府引导基金，规模达人民币 10 万亿元。³⁷

许多此类基金均投向多个行业。例如，其中规模最大的是中央企业国创投资引导基金。该基金旨在投

32 《国家集成电路产业发展推进纲要》，国务院，2014 年 6 月 24 日，查阅日期 2020 年 5 月 25 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2014-06/24/content_2707281.htm>

33 《“5G+ 工业互联网”512 工程推进方案》，工信部，2019 年 11 月 19 日，查阅日期 2020 年 3 月 11 日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146295/n1652858/n1652930/n3757020/c7538158/content.html>>

34 《新一代人工智能发展规划》，国务院，2017 年 7 月 20 日，查阅日期 2020 年 5 月 25 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm>

35 《智能汽车创新发展战略》，国家发改委，2020 年 2 月 10 日，查阅日期 2020 年 7 月 12 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202002/t20200224_1221077.html>

36 《国家重点研发计划》，科技部，2019 年 9 月 27 日，查阅日期 2020 年 3 月 12 日，<https://service.most.gov.cn/2015ztzg_all/20190927/3129.html>

37 《清科观察：由遍地开花到精耕细作，4 万亿引导金将何去何从？》，清科研究，2019 年 10 月 25 日，查阅日期 2020 年 5 月 25 日，<https://m.pedata.cn/report/detail_1571968901718173.html>





资航天、清洁能源、高铁、量子通信和机器人等“战略性新兴产业”。国家集成电路产业投资基金专注于集成电路行业，影响力也尤为显著。利用国家资金通过国家集成电路产业投资基金扶持中国集成电路产业的发展，可能导致产能过剩等市场扭曲问题，降低整个产业及相关价值链的利润与创新能力。2019年，中国政府宣布推出中国集成电路产业投资基金第二期，金额为人民币2040亿元，表示将来还会再投入一笔金额为1470亿元的基金用于中国制造业转型升级。

若能按照市场原则运作，政府引导基金将可推动创新、必要的基础设施建设和经济可持续发展。工作组因此认为，中国的政府引导基金应遵循市场原则，而不应过度追求自主创新指标。让在华外国企业从中国的国家基金及其他形式的支持政策中平等受益，将能最大程度地保障中国信息与通信技术行业的可持续健康发展。

建议

- 通过采取具体政策措施调整市场准入条件、改善上市后监管、增强知识产权保护，实现公平竞争；
- 确保中国的行业指导政策有利于创新和公平竞争，而非以推动国内行业的短期发展为目的；
- 取消不必要和过于繁琐的书面文件要求，增强流程透明度，以鼓励企业在信息与通信技术创新方面发扬互惠互利精神，根据《外商投资法》简化跨国企业申请中国信息与通信技术研发项目的流程；
- 确保在华外国企业能够平等地获得国家资金支持，享受研发减免优惠及其他激励政策，协助实现中国的产业政策目标；
- 确保政府引导基金在市场条件下运行。

网络安全子工作组

子工作组简介

中国重申了对网络安全的重视，并于2018年3月将中央网络安全与信息化领导小组更名为中央网络安全和信息化委员会办公室，即国家互联网信息办公室。¹ 面对日益收紧的监管环境，2016年2月，欧盟商会信息与通信技术工作组下设了网络安全子工作组。网络安全子工作组关注网络安全相关立法、标准化及执法等问题，此类问题将对诸多行业产生影响。

近期发展

《网络安全法》及其实施

《网络安全法》于2017年6月1日生效，² 其不仅涵盖了一系列针对网络运营者的一般性合规要求，且包含关键信息基础设施保护、数据本地化和数据出境安全评估、网络安全等级保护制度、³ 促进“安全可靠”产品和服务的使用⁴ 及网络关键设备和网络安全专用产品综合检测认证等方面的特别要求。

鉴于这一空前广泛的网络安全愿景落地的复杂性，截至撰稿时，中国仍在起草《网络安全法》实施细则和标准。2019年及2020年期间，中国密集出台了一系列法律法规，对此前拟规定的监管体系作出了重大调整。明确、一致的实施细则的缺位以及与国际标准下通用方法的偏离在业界引发了诸多不确定性，促使各行业主管部门纷纷着手网络安全规定的制定。

《网络安全法》生效后的前三年，执法活动主要围绕个人信息保护、网络安全等级保护制度、非法在线内容和实名制开展。随着更多实施细则于2020

年陆续出台，网络安全子工作组预期执法力度将进一步加强，而执法重点领域也将有所扩大。

个人信息和重要数据保护

2020年5月25日，全国人民代表大会常务委员会宣布，中国第一部个人信息保护法的立法计划已列入全国人大工作计划。2020年7月3日，全国人大公布了《数据安全法（草案）》，⁵ 该草案里提出了数据分类管理和风险评估等管理机制，建立了全流程数据安全管理制度。该草案进一步引入了数据的分级分类和数据安全风险评估、重要数据保护目录和出口管制等数据监管机制。此外，各地区、各部门对本地区、本部门工作中产生、汇总、加工的数据及数据安全负主体责任，并且由各地区、各部门确定本地区、本部门、本行业的重要数据目录。这是中国首次针对数据保护制定的法律，其主要目的是规范和监督已发布或即将发布的与数据保护和安全的其余法规和措施。该法律草案发布之前，除了《网络安全法》之外，许多政府部门已经发布或正在制定有关数据保护的其他法规和标准。

2019年5月和6月，国家网信办发布了两项重要征求意见稿，即《数据安全管理办法（征求意见稿）》⁶ 和《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》，⁷ 两者皆设定了繁琐的要求，与上位法存在诸多不一致之处。据其规定，网络运营者以经营为目的收集个人敏感信息或范围不明的“重要数据”时，应向所在地网信部门备案；发布、共享、交易或向境外提供重要数据前，应当开展安全评估，并报经行业主管监管部门或省级网信部门批准。⁸

由全国信息安全标准化技术委员会于2020年3月18

1 《中共中央印发〈深化党和国家机构改革方案〉》，新华网，2018年3月21日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.xinhuanet.com/2018-03/21/c_1122570517.htm>
2 《中华人民共和国网络安全法》，全国人民代表大会（下称“全国人大”），2016年11月7日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/07/content_5129723.htm>
3 网络安全等级保护制度即为曾经的网络安全多层次保护制度。
4 近年来，中国的许多法律、法规和政策中均出现了“安全可靠”、“安全可靠”、“安全可控”和“自主可控”等类似术语。依据国家网信办的解释，这些术语本质上是一致的。

5 《数据安全法（草案）征求意见》，全国人大，2020年7月3日，查阅日期2020年7月8日，<<http://www.npc.gov.cn/flcaw/userIndex.html?lid=ff80808172b5fee801731385d3e429dd>>
6 《数据安全管理办法（征求意见稿）》，国家网信办，2019年5月28日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.gov.cn/2019-05/28/c_1124546022.htm>
7 《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》，国家网信办，2019年6月13日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.cac.gov.cn/2019-06/13/c_1124613618.htm>
8 有关这方面的更多信息，请参阅本文主要建议1。





日发布的、2020年10月1日中生效的推荐性国家标准《个人信息安全规范》（下称《规范》），在企业的《网络安全法》合规工作中得到了广泛引用。在发布之前，分别于2019年2月和6月发布了《规范》的两个草案。^{9和10}

2019年4月10日，公安部网络安全保卫局，北京市网络行业协会和公安部第三研究所发布了《互联网个人信息安全保护指南》（下称《指南》）。《指南》与《规范》存在不一致之处，并将数据本地化有关限制的范围显著扩大至所有个人信息持有者，包括使用专网或非联网环境控制和处理个人信息的组织或个人。¹¹网络安全子工作组恳请有关部门公开澄清《指南》在中国个人信息保护监管和标准框架中的地位，以及各级部门承担的角色和职责，并呼吁采取统一协调的方法。

网络安全等级保护制度

2018年6月27日，公安部就《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》（下称《条例》）公开进行了意见征集，¹²旨在落实《网络安全法》第21条建立网络安全等级保护制度的有关要求。《条例》将网络分为五个安全保护等级，并明确了各级网络应当遵守的安全保护义务。同时，还会有一系列网络安全标准对其进行补充，其中包括信安标委已发布的《网络安全等级保护基本要求》或《网络安全等级保护测评要求》。¹³相较于此前的《信息安全等级保护管理办法》，¹⁴网络安全等级保护制度的适用范围从单纯的信息系统扩展至云计算、移动互联、物联网和工业控制系统等新领域。网络安全子工作组欣喜地注意到，《网络安全等级保护指南》定稿中明确了第三级网络的范围，由于网络的破坏会对公

民、法人及其他组织带来极其严重的伤害，因此被归类为第二级网络。

关键信息基础设施保护制度

在网络安全等级保护制度的基础上，《网络安全法》同时涵盖关键信息基础设施运行安全的有关章节，强调关键信息基础设施安全对于中国整体网络安全议程的重要性。国家网信办于2017年7月发布了《关键信息基础设施安全保护条例（征求意见稿）》，但既未明确关键信息基础设施范围，也未澄清关键信息基础设施的识别流程。¹⁵相反，其包含诸多令子工作组感到担忧的条款，如要求关键信息基础设施的运行维护应当在境内实施，确需进行境外远程维护的情况，应事先报国家行业主管或监管部门和国务院公安部门。目前，信安标委正在制定一系列配套标准，包括《关键信息基础设施网络安全保护要求》¹⁶和《关键信息基础设施安全控制措施》。¹⁷值得注意的是，关键信息基础设施的原则与多项其他规定相协调，例如强制性认证和审查、《网络安全审查办法》、《网络安全法》下的要求以及《密码法》。

网络安全审查

2020年4月27日，国家网信办联合11部门，发布了《网络安全审查办法》（下称“《审查办法》”），¹⁸该办法将取代此前的《网络产品和服务安全审查办法（试行）》，并于2020年6月1日正式实施。¹⁹《审查办法》要求，关键信息基础设施的运营者采购网络产品和服务，可能影响国家安全的，应通过相关审查，重点强调供应链安全。有关机构也可提出开展此类审查，对交易文档予以披露。除审查标准缺乏透明性外，《审查办法》还显著扩展了网络安全审查的触发条件和适用范围，要求关键基础设施运营者主动预测从供

9 《个人信息安全规范（征求意见稿）》，信安标委，2019年2月1日，查阅日期2020年5月13日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20190201173320>>

10 《个人信息安全规范（征求意见稿）》，信安标委，2019年6月25日，查阅日期2020年5月13日，<https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20190625175932390453&norm_id=20190104153824&recode_id=34879>

11 《互联网个人信息安全保护指南》，全国互联网安全管理服务平台，2019年4月10日，查阅日期2020年5月19日，<<http://www.beian.gov.cn/portal/topicDetail?id=88&token=5169b2a3-94b6-4d38-9923-e2d605cc274b>>

12 《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》，公安部，2018年6月27日，查阅日期2020年5月19日，<<http://www.mps.gov.cn/n2254536/n4904355/c6159136/content.html>>

13 《3项信安标委归口国家标准获批发布》，信安标委，2019年5月16日，查阅日期2020年5月13日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20190516150142>>

14 《信息安全等级保护管理办法》，中华人民共和国中央人民政府，2007年7月24日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.gov.cn/gzdt/2007-07/24/content_694380.htm>

15 关键信息基础设施以及网络运营商的定义应清晰且一致，确保企业可以评估其合规义务。此外，应明确关键信息基础设施的范围，确保免于产生不必要的合规性成本，并与国际上接受的风险管理方法保持一致。

16 《关键信息基础设施网络安全保护要求》，信安标委，2018年6月13日，查阅日期2020年5月19日，<https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20180613180740102919&norm_id=20180523160438&recode_id=29222>

17 《关键信息基础设施安全控制措施》，信安标委，2018年6月13日，查阅日期2020年5月19日，<https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20180613180739993240&norm_id=20180523160435&recode_id=29216>

18 《网络安全审查办法》，国家网信办，2020年4月27日，查阅日期2020年4月28日，<http://www.cac.gov.cn/2020-04/27/c_1589535450769077.htm>

19 《网络产品和服务安全审查办法（试行）》，国家网信办，2017年5月2日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.cac.gov.cn/2017-05/02/c_1120904567.htm>





应商处采购的风险。《审查办法》还引入了与国家安全风险相关的非技术性因素，并将其作为审查的重点领域，如政治、外交、贸易等考量因素导致的供应中断。子工作组了解信安标委正在制定支持实施审查的标准。根据《审查办法》，许多种类的产品都可以被认为是网络产品。²⁰

网络关键设备和网络安全专用产品认证检测

《网络安全法》第 23 条规定，网络关键设备和网络安全专用产品应当按照相关国家标准的强制性要求，由具备资格的机构安全认证合格或安全检测符合要求后，方可销售或提供。据国家网信办此前解读，这一新的网络安全制度并不会增加额外的市场准入要求，而是旨在增进现有网络安全合格评定制度的一致性，即增进当前分别由国家认证认可监督管理委员会、工业和信息化部 and 公安部负责的国家信息安全产品认证、进网许可和计算机信息系统安全专用产品销售许可的一致性。

目前，为落实该制度已经出台了一系列有关规定，具体包括：

- 《网络关键设备和网络安全专用产品目录（第一批）》；²¹
- 《关于发布承担网络关键设备和网络安全专用产品安全认证和安全检测任务机构名录（第一批）》；²²
- 《网络关键设备和网络安全专用产品安全认证实施要求》；²³
- 《发布网络关键设备和网络安全专用产品安全认证实施规则》；²⁴
- 《网络关键设备安全检测实施办法（征求意见稿）》。²⁵

稿)》。²⁵

尽管信安标委负责网络安全标准化相关工作，且已就相关认证检测依据的推荐性国家标准公开征求了意见，²⁶ 但工信部领导下的全国通信标准化技术委员会 (TC485) 当前正负责更新路由器和交换机相关安全技术要求与检测方法，并将其转化为强制性国家标准。同时，公安部负责管理网络安全专用产品的新标准项目。这是因为新修订的《中华人民共和国标准化法》规定，强制性国家标准制定工作由国务院有关行政主管部门而非国家网信部门负责。鉴于此，子工作组认为，根据 2016 年《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》，对开展网络安全标准化时各部门的作用和职责予以更新，将使行业受益。²⁷

特别是，工信部发布的国家标准《网络关键设备安全技术要求（征求意见稿）》²⁸ 所含要求偏离了现有安全保证过程、安全能力以及协调漏洞披露相关的国际标准（特别是 ISO/IEC JTC1 SC27000 系列国际标准，ISA/IEC 62443 标准集，以及 ISO/IEC 29147 和 ISO/IEC 30111 中有关协调漏洞披露的相关事项）。

主要建议

1. 确保网络安全制度不会构成不平等市场准入障碍 4

问题

某些网络安全制度可能会为外资企业创造歧视性环境，这种环境会限制甚至禁止外资企业向中国市场的某些业务提供产品和服务。

20 例如“核心网络设备、高性能计算机和服务器、海量存储设备、大型数据库和应用软件、网络安全设备、云计算服务，以及对关键信息基础设施安全有重大影响的任何其他网络产品和服务”。

21 《网络关键设备和网络安全专用产品目录（第一批）》，国家网信办，2017 年 6 月 9 日，查阅日期 2020 年 5 月 13 日，<http://www.cac.gov.cn/2017-06/09/c_1121113591.htm>

22 《承担网络关键设备和网络安全专用产品安全认证和安全检测任务机构名录（第一批）》，国家认监委，2018 年 6 月 19 日，查阅日期 2020 年 5 月 13 日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/ggxx/2018/201806/t20180619_56714.shtml>

23 《网络关键设备和网络安全专用产品安全认证实施要求》，国家认监委和国家网信办，2018 年 6 月 19 日，查阅日期 2020 年 5 月 13 日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/ggxx/2018/201806/t20180619_56715.shtml>

24 《发布网络关键设备和网络安全专用产品安全认证实施规则》，国家认监委，2018 年 7 月 2 日，查阅日期 2020 年 5 月 13 日，<http://www.cnca.gov.cn/xxgk/ggxx/2018/201807/t20180702_56737.shtml>

25 《网络关键设备安全检测实施办法（征求意见稿）》，工信部，2019 年 6 月 5 日，查阅日期 2020 年 5 月 13 日，<<http://www.miit.gov.cn/newweb/n1146285/n1146352/n3054355/n3057724/n3057728/c6991606/content.html>>

26 《网络关键设备和网络安全专用产品相关国家标准要求（征求意见稿）》，信安标委，2019 年 5 月 16 日，查阅日期 2020 年 5 月 19 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20190516203007>>

27 《关于加强国家网络安全标准化工作的若干意见》，国家网信办，2016 年 8 月 22 日，查阅日期 2020 年 7 月 14 日，<http://www.cac.gov.cn/2016-08/22/c_1119430337.htm>

28 《<平板玻璃>等 19 项强制性国家标准报批公示》，工信部，2020 年 4 月 30 日，查阅日期 2020 年 5 月 30 日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146295/n7281310/c7897492/content.html>>





分析

2020年1月1日生效的《外商投资法》及其实施办法包含了许多有利于为外资在华企业创造公平竞争环境的条款。但是在网络安全领域，某些要求仍可能限制外资企业的市场准入。

1) 网络安全等级保护制度

2019年12月1日，多个针对网络安全等级保护制度的国家标准开始生效，其中一项为2020年4月28日发布的《网络安全等级保护定级指南》。这些标准作为详细指导准则的主要依据，比法律法规的覆盖范围更大。由于这些国家标准直接支持网络安全等级保护制度法规的推出，并得到了政府的积极推动，因此虽然其为推荐性标准，但它们将不可避免地产生重大影响。网络安全等级保护制度对云计算业务做出很多限制：对于一定级别以上的网络运营商，该制度要求云计算基础设施应设在中国境内、客户数据和个人信息应存储在中国境内，且运营维护应在中国境内开展。那些希望管理云计算服务或在中国达到所需水平的企业，尤其是那些拥有国际业务和全球连接服务网络的企业，无疑会因此面对不少挑战和障碍，因为它们必须针对本地基础设施方面投入更多资金。这也会引起其客户对其国际连接可靠性的担忧。

2) 《网络安全审查办法》

《审查办法》要求：关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务，影响或可能影响国家安全的，应当主动申请进行不透明的网络安全审查。除审查标准缺乏透明性外，《审查办法》还显著扩展了网络安全审查的触发条件和适用范围。审查将考虑网络产品或服务采购活动对供应链整体的影响，考察其对“供应源的安全性、开放性、透明度和多样性”的影响以及“政治、外交和贸易因素对供应链的影响”，²⁹ 从而导致跨国公司的市场准入限制。令人更为担忧的是，有关部门还可能有权审查非关键信息基础设施运营者的网络产品和服务采购活动。此外，由于完成网络安全审查可能需要披露交易和其他文件，因此通过披露交易和其他文件，《审查办法》可能会使供应商面临一定风险。基于上述考量，子

工作组担心《审查办法》将营造一个长期有利于本土企业而不利于外资企业的环境。

3) 《密码法》

《密码法》于2020年1月1日生效，该法特别要求所有商业实体，包括外商投资企业在商业密码的研究、生产和销售方面应受到平等对待。虽然该法取消或放宽了一些长期存在的行政审批，但由于该法及其实施细则的模糊性，子工作组仍然担忧，在新建立的检测认证体系的范围可能会进一步扩大、要求重复认证、进口许可和出口管制要求不明确、依赖国内标准等方面存在风险。具体而言，某些拟议的要求不符合现有和既定的国际原则。这些原则要求各级政府免于承担限制性或繁重的许可发放、认证和其他义务，这些义务限制或延迟大规模销售的信息和通信技术产品的进出口，而商业加密技术在这些产品中无处不在。³⁰

为了免于对外资企业带来不必要的市场准入壁垒，该法试图打造的各种测试和认证、审查、进口许可和出口管制制度必须保持透明化，目标范围应更清晰。包括确保以加密为次要特征的商业产品不受限制或法规的约束；不广泛解读“国家安全”、“国民经济和民生”、“公共利益”等术语；广泛界定不受进出口限制的大众消费品类；考虑采用国际标准和相互承认的认证。³¹

4) 跨境数据传输

2019年5月和6月，分别发布了新的《数据安全管理办法（征求意见稿）》和新的《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》来公开征集意见。如今，采用更加严格和详细的要求已成为规范，特别是在个人信息和重要数据的跨境转移方面。网络运营商不得将其在中国运营期间收集或产生的个人信息或重要数据传输给中国境外的任何人，除非满足包括完成正式安全评估在内的某些要求。³² 与网

29 《网络安全审查办法》，国家网信办，2020年4月27日，查阅日期2020年6月8日，<http://www.cac.gov.cn/2020-04/27/c_1589535450769077.htm>

30 《世界半导体理事会第17次会议联合声明》，世界半导体理事会，2013年5月23日，查阅日期2020年6月9日，<http://www.semiconductorcouncil.org/wp-content/uploads/2016/07/May_2013_WSC_-_GAMS_version_Joint_Statement_of_the_17th_Meeting_of_the_WSC_Final_23_M-1.pdf>

31 有关这方面的更多信息，请参阅《信息与通信技术工作组建议书》主要建议3。

32 一个典型事例就是，针对金融行业，2019年银保监会命令规定，除非法律或法规允许，否则不得跨境转移在执行反洗钱或反恐融资活动过程中获得的所有客户身份和交易信息。有关这方面的更多信息，请参阅银行和证券工作组的主要建议2。





络安全等级保护制度和关键信息基础设施保护有关的中国法规也要求本地操作和维护。

由于外资企业应总部要求需进行频繁的跨境数据传输，这些要求除了会为其带来巨大的运营负担外，还可能成为在华外资企业的主要市场准入壁垒。虽然中国表示将进一步向外国投资开放市场，³³但由于针对数据本地化和跨境数据传输发布的众多限制，外资企业可能会发现自己并不具有竞争优势，或者难以提供产品和服务。

欧洲商界希望，中国监管机构可以针对鼓励跨境数据的持续健康流动制定相关政策和规定。这也将促进中国、欧洲和其他外资企业实现更有效且更高效的合作，进一步推动中国数字经济的发展。

整体来看，若不对上述网络安全制度中的部分要求加以调整，可能对外资企业造成较大限制。在信息与通信技术领域，产品或服务的国别这一概念是很难界定的——若将该概念作为网络安全的基石，外资企业将在整个中国市场面临重大的阻碍。而将最先进的技术和网络安全产品和服务排除在采购范围之外也不利于中国自身发展。同时，中国的合格评定要求通常与国际标准存在差异，也会为外资企业的合格评定活动、产品和服务的调整带来额外成本。此外，当前网络安全制度的不确定性也将规划中国市场战略的外资企业置于不利地位。外资企业担心因此泄露商业秘密，损害其市场形象及其信用。

建议

- 明确区分国家安全和商业安全，避免扩大相关网络安全制度的范围；
- 限制各种理论上无约束力的文件（如国家标准）的适用性和影响，保证其影响不超过上位法；
- 促进可适用于中国的国际行业最佳实践双边的相互认可、接纳和使用；
- 放宽跨境数据传输限制，为市场准入提供便利条件；
- 采取相关措施，确保跨国贸易及投资交易的条款得到有效执行。

33 《政府工作报告（文字实录）》，国务院，2020年5月22日，查阅日期2020年6月9日，<http://www.gov.cn/premier/2020-05/22/content_5513757.htm>

2. 移除由广泛模糊的网络安全制度、潜在的侵入性执行和检查造成的不必要的运营负担 5

问题

网络安全监管环境日益复杂，在管理、运营和成本方面为企业带来不小挑战，并可能进一步对信息技术系统的实际安全、竞争力和创新带来不确定性和负面影响。

分析

1) 一致性和透明度

越来越多的其他法规条例对《网络安全法》的综合性、技术性和行业中立性带来影响，此类文件增加或详细规定了每个行业、技术类型、运营或服务模式的义务，所含规则冗余重叠甚至相互矛盾，并提出不同的目标、方法、行政程序、解释和执法行动。

事实上，在过去四年里，针对许多对象发布了数量惊人的法规条例，包括信息技术产品的安全性、云计算、供应链、网络产品和服务、网络关键设备和网络安全专用产品、应用程序、关键信息基础设施、加密和加密产品以及虚拟专用网。而银行业、保险业、运输业、医疗保健业、能源和物流业的其他行业特定法规条例更是数不胜数。

正如前言所述，这种法规发展趋势仍在加速，大量的法规条例正在酝酿之中。网络安全监管和执法领域的监管机构也在不断增加，其各自都在制定自己的规则，因此复杂性也不断提高。

以个人信息监管为例，对国家标准《个人信息安全规范》进行了修订，并将于2020年10月正式实施。与2017年版本相比，该规范之规定更为严格，涉及敏感个人信息的存储、账户关闭和用户资料收集等。由于《个人信息安全规范》颁布时间晚于《网络安全法》，因此一般认为该规范将作为促进《网络安全法》实施的基线，并成为中国政府的主要参考依据。然而，《个人信息安全规范》本身并不具有强制性，这也让人们对其强制力抱有怀疑。因此，需要阐明企业适应该规范的程度。





由于越来越多的此类标准即将发布，因此亟待予以阐明——仅在 2020 年 1 月，信安标委就发布了十多个与网络安全和数据保护相关的国家标征求意见稿，主要涉及云计算服务、信息安全等领域。特别是《信息安全技术 - 个人信息告知同意指南》对数据收集的通知和同意的基本原则、执行方法和其他方面进行了详细解释，并规定了可以放弃告知同意的情况。基于该标准，许多公司将不得不对其通知机制进行全面改造，尤其是对其隐私政策进行重新制定。

清晰性和一致性的缺乏还涉及网络安全威胁和漏洞管理相关的法规和标准。国家网信办于 2019 年 11 月发布了《网络安全威胁信息发布管理办法（征求意见稿）》，旨在防止不负责任地披露可能危害国家安全或公共利益、或危害网络安全的网络安全威胁信息，支持《网络安全法》的实施。³⁴ 2019 年 6 月，工信部发布了《网络安全漏洞管理规定（征求意见稿）》。³⁵ 最后，信安标委发布了有关网络关键设备的拟议强制性国家标准，以及《网络安全法》和《密码法》规定的强制性认证要求，其中包括一些与协调漏洞披露有关的规定。³⁶

然而，这两项法规在网络安全漏洞管理方面存重叠之处。拟议法规和强制性标准进一步偏离了协调漏洞披露的国际标准，包括针对特定实体提出制定修复措施的具体时间要求和提前通知要求（在缓解措施可用之前），以及可能阻碍外部安全研究活动的进一步限制。

网络安全子工作组强烈敦促中国政府打造统一的监管环境，针对漏洞识别和修复由单个机构来协调不同政府部门的工作。

网络安全子工作组鼓励中国将拟议的法规与公认

的、广泛采用的最佳实践和国际标准保持一致，³⁷ 鉴于技术和漏洞管理过程的全球化特质，以及终端用户保护的重要性，工作组支持与国际标准化组织的标准（如 ISO/IEC 29147（2018）和 ISO/IEC 30111（2019）等）中所述的实践进行对标。子工作组还建议采用如下国际惯例：

1. 为产品供应商留出充足时间，让其在适当环境中进行修复开发和测试，以满足尽快制定修复措施的需求，同时保证缓解措施的完整性（测试）和有效性。
2. 未缓解漏洞相关的信息应进行保密，仅向协调漏洞披露过程中出于制定和测试缓解措施而需要信息的各方披露，供应商应在缓解措施可用后应通知相关机构，并向公众和终端用户报告有关漏洞的信息。
3. 针对以下内容进行澄清，在特定情况下，披露未缓解漏洞的信息可以支持用户的响应，例如，当产品供应商不再存在或不再支持该技术时，或者，如果漏洞是开源软件库 / 模块或常用协议，并且没有补救措施开发技术的明确所有者时，都应对该等信息进行披露。

总体而言，当前存在巨大的监管风险，企业负担过重，合规性也可能受到威胁。对于中小型企业来说尤其如此，因为它们缺乏资源来有效应对日益增多的相关强制性要求。

2) 侵入性

最近监管环境的发展导致了不同监管机构和政府机构的相关申报、备案、筛选和批准计划的稳步增长，这可能具有侵入性，并呈现出明显的程序差异。

例如：

- 《审查办法》要求主动申请审查，但由于审查制度为个案审查而非一次性认证或许可，因此带来了很大的运营负担。
- 网络安全等级保护制度要求第二级及以上网络运

34 《网络安全威胁信息发布管理办法（征求意见稿）》，国家网信办，2019 年 11 月 20 日，查阅日期 2020 年 6 月 8 日，<http://www.cac.gov.cn/2019-11/20/c_1575785387932969.htm>

35 《网络安全漏洞管理规定（征求意见稿）》，工信部，2019 年 6 月 18 日，查阅日期 2020 年 6 月 8 日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057724/n3057728/c7005976/content.html>>

36 《网络关键设备和网络安全专用产品相关国家标准要求（征求意见稿）》，信安标委，2019 年 5 月 16 日，查阅日期 2020 年 6 月 9 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=2019051620300720190516203007>>

37 协调漏洞披露过程是一个标准化、多步骤的过程，利益相关者通过该过程识别、开发、验证、分发和部署安全漏洞缓解措施。





营商进行各种备案和评估，有些相当具有侵入性，比如将其网络与公安机关的系统进行连接。第三级及以上网络运营商采购网络产品和服务，可能影响国家安全的，也需要进行不透明的安全审查。

- 公安部发布的《公安机关互联网安全监督检查规定》³⁸ 规定，公安机关开展互联网安全监督检查，可以采取现场监督检查或者远程检测的方式进行，以检查互联网服务提供者和联网使用单位的合规性为目的，将检测工具连接至企业网络。
- 《数据安全管理办法（征求意见稿）》和《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》要求，所有网络运营商在发布、共享或向境外提供重要数据前，应当开展安全评估，并报经行业主管监管部门或省级网信部门批准。向境外提供个人信息前，也应向所在地省级网信部门申报安全评估。输出个人信息的记录应保存五年，并在每年12月31日之前提交一份关于个人信息输出情况记录以及与相关数据接收者签订的任何合同的履行记录。
- 此外，《数据安全管理办法（征求意见稿）》同时规定，网络运营者以经营为目的收集重要数据或个人敏感信息的，还应向所在地网信部门备案。

这些行政制度，即使属于同一要求，也可能因政府机构不同而存在差异。这些条例文件带来了巨大的行政负担，也增加了企业的成本，在大多数情况下，对安全或隐私没有从实质上带来积极影响。³⁹

因此，网络安全子工作组敦促减少这类行政制度，而非不断对其进行扩充。

除了繁重的备案和审批制度外，子工作组成员还特别关注侵入性网络安全要求和检查方法。包括公安部发布的《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》要求第三级系统应与公安局系统进行连接；公安部发布的《公安机关互联网安全监督检查规定》要求将检测工具与公司的业务和运营网络进行连接；证监会

³⁸ 《公安机关互联网安全监督检查规定》，公安部，2018年9月15日，查阅日期2020年5月19日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343745.htm>

³⁹ 据此，网络安全子工作组强调，欧盟《通用数据保护条例》在制定之时即明确删去了数据处理活动备案的有关规定，因为根据欧盟多年的实践经验，备案只会增加合规成本和复杂性，而不会为数据主体带来任何切实利益。

于2019年发布的《证券投资基金经营机构信息技术管理办法》中要求的进行渗透测试。这些及其他侵入性方法可能危及对企业服务至关重要的网络。

3) 负面影响

尽管打造端到端、全方位安全性的意愿可以理解，但网络安全子工作组仍然怀疑：1) 日益复杂化及不一致的规章；2) 众多授权监管机构的不协调；3) 相关行政程序的繁重导致相关规则越来越偏离技术和相关行业，难以确保安全性。

好的法规不足以保证取得有效结果。采用清晰且具有凝聚力的方法才是关键。全球范围的示例表明，在实践中，不同机构对同一对象予以平行的规则、程序和监督，往往导致公开竞争，而确保安全性所需的协作、效力和灵活性往往得不到保证。

事实上，网络安全子工作组认为，若上述行业监管环境仍不做出改变，必然会给在华的国内外公司带来不必要的负担，从而极大地阻碍创新和竞争，增加运营困难，危害实际安全。为了发挥作用和有效性，规章制度及其及其执行应确保明确、一致和统一。

监管部门的作用、职责和权力也应如此。将同样的权限赋予多个不同的监管机构，会导致监管框架更加不对称，产生矛盾和不一致性，在执行、解释和合规方面尤其如此，该情况实际上会削弱监管效力。

过高的监管和行政要求以及相关成本也阻碍了新公司进入市场，从而扼杀了创新活动、创造力和竞争。公司为实现发展以及最大限度地提高运营效率，会开发新产品、服务和操作流程，这也会对其发展和开发程度带来影响。

建议

- 制定明确、一致、协调的网络安全规则，采用中立方法设计法规和准则，确保灵活性；
- 确保有关实施细则与上位法的一致性，并对合法的全球商业运营遵循最小干扰原则；
- 确保有关政府机构采取协调统一的监督和执行办法；





- 减少公司网络安全相关的行政负担，包括由于重复或零碎的认证要求而造成的负担；
- 免除网络安全管理文章中的检查、系统连接和渗透测试。

3. 确保网络安全政策制定和执法的透明度、一致性、非歧视性和适度性

问题

为打造有利于内外资企业的健康的网络安全环境，透明度、一致性、非歧视性和适度性原则愈显重要，但上述原则并未在当前网络安全政策制定和执法活动中得到充分体现。

分析

面对不断变化且日益收紧的监管框架，为使企业能够在稳定而可预测的环境中运营，避免对商业信心造成不必要的影响，在制定和实施未来的法律、法规和标准时，应当确保以下几点：

1) 透明度

在存在大量未知情况时（如新冠肺炎疫情期间），法律确定性比以往任何时候都更为需要。子工作组认可并赞赏国家网信办和其他有关部门付出的努力，同时希望中国进一步提高透明度，让更多的企业通过合适的渠道了解政策制定流程。欧盟的经验还表明，应在整个网络安全政策制定过程中确保透明度，而非在某项问题已有定论后再进行沟通。国务院《关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》也印证了这一点的重要性。⁴⁰

2) 一致性

子工作组强调需要确保多个法规工作多维度的一致性。

首先，应采取行动确保《网络安全法》与其实施细则的一致性，包括将《网络安全法》中所述的数据本地化和出境限制的适用范围限定在关键信息基础设施运营者。

40 《关于在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取企业和行业协会商会意见的通知》，国务院，2019年3月13日，查阅日期2020年4月7日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/13/content_5373423.htm>

其次，针对各种安全评估、审查和测试认证体系，确保《网络安全法》与相关法规以及《密码法》等其他法律法规的一致性。不一致问题存在的典型事例是，某些网络安全标准目前强制要求遵守与加密有关的国家和行业建议标准；以及经国家密码管理局批准或认证的商业密码产品的使用问题，无论这些产品是否列于测试和认证产品目录。该等要求不符合《密码法》。

第三，不同部门发布的网络安全法规与执法行动应一致。令人担忧的是，越来越多的政府部门各自为政，推出的实施法规不具协调性，所含要求重叠甚至相互矛盾。国家网信办和公安部发布的数据法规和标准，以及工信部发布的《网络安全漏洞管理规定（征求意见稿）》⁴¹和国家网信办发布的《网络安全威胁信息发布管理办法（征求意见稿）》⁴²都是如此；另一方面，公安部的网络安全等级保护制度和工信部的《工业互联网企业网络安全分类分级指南》也是如此。要求的不一致对于已经遭遇业务和财务困难的企业而言，无异是雪上加霜。

重新明确参与网络安全规则制定的不同政府机构和标准化机构的角色和责任，将有助于解决这一问题。国家网信办和信安标委等相关部门针对由公安部而非信安标委管理的《信息安全技术网络安全专用产品安全技术要求》拟立项强制性国家标准产生了不同意见，该类情况也可以得到有效避免。⁴³

3) 非歧视性

子工作组呼吁中国消除任何可能对外资企业造成歧视的因素。例如，虽然国家网信办一再保证，对“安全可靠”（以及其他类似术语）的信息与通信技术和产品的强调并非针对外资企业，但事实上这一术语仍与自主创新紧密相连，将在华外资企业置于不利地位。此外，对“国家安全”做出严格具体的定义也有助于减少歧视，同时可以让中国将资源

41 《网络安全漏洞管理规定（征求意见稿）》，工信部，2019年6月18日，查阅日期2020年4月7日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057724/n3057728/c7005976/content.html>>

42 《网络安全威胁信息发布管理办法（征求意见稿）》，国家网信办，2019年11月20日，查阅日期2020年4月7日，<http://www.cac.gov.cn/2019-11/20/c_1575785387932969.htm>

43 《征求<信息安全技术网络安全专用产品安全技术要求>拟立项强制性国家标准项目意见》，国家标准化管理委员会，2020年4月9日，查阅日期2020年4月16日，<http://www.sac.gov.cn/gzfw/zqyj/202004/t20200410_346383.htm>





European Chamber
中国欧盟商会

集中于真正有利于其国家利益的领域。

4) 适度性

网络安全有关规定需要在技术上可信，并且有利于创新。从国家有关规定到企业采取的安全措施，有关干预应与风险相当，而不应影响数字化转型带来的机遇，或为企业带来不合理的成本。

建议

- 提供开放透明的平台，使欧盟业界及时有效地参与制定网络安全有关规定；
- 审查现有及即将出台的安全相关法律法规，并发布明确的实施指南，以确保要求和执行的一致性；
- 明确政府机构和标准化机构在网络安全规则制定中的角色和责任；
- 对中国公司与外资企业采用一致态度并且避免出现有关“国家安全”的广泛解释；
- 确保网络安全法规与风险相当。





物流工作组

主要建议

1. 海关问题

1.1 在修订《中华人民共和国海关法》的过程中，广泛征求商业组织和商会的意见和建议

- 在修订《中华人民共和国海关法》的过程中，广泛征求商业组织和商会的意见和建议，确保法律切实可行；
- 在全国人大的“十四五”规划中强调修订《中华人民共和国海关法》的重要性。

1.2 推进“两步申报”通关模式的改革

- 简化“第一步”的申报要素和所需文件；
- 如果企业在“第一步”后发现信息不符，允许其在申报流程的“第二步”申报准确信息；
- 针对保税区的进口产品启动“两步申报”模式。

1.3 针对自愿披露和报关表的使用制定具有可操作性的具体实施指南 2

- 为中国海关制定具有可操作性的具体实施指南和流程；
- 制定明确的规则和要求，以便企业修正申报信息。

1.4 改进易碎易损品的验关程序

- 设计灵活的合理验关机制，减少企业因验关程序承担的额外成本。

1.5 改善通关机制并提高系统稳定性 2

- 提前通过官方渠道发布系统升级和维护通知；
- 避免在高峰期执行系统升级，以免造成延误；
- 及时启动应急预案，确保系统恢复正常运作，最大程度地减轻影响。

1.6 优化AEO认证计划 4

- 出台面向快递和跨境电商企业的特定便利措施，优化AEO认证计划；
- 在AEO认证计划中纳入中国出入境检验检疫方面的优惠待遇。

1.7 简化低值货物通关流程

- 采用统一税率，取消低值货物的协调制度归类要求，寻求征收关税和贸易便利之间的平衡点。

1.8 明确“单一窗口”平台申报文件上传的相关规定

- 明确“单一窗口”平台申报文件上传的相关规定。

2. 快递服务

2.1 恢复以往在中国取得国际快递业务经营许可证的地域范围要求

- 根据国务院《国发〔2019〕23号》文件的精神审批国际快递业务经营许可证；
- 基于中国对世界贸易组织的市场开放承诺，调整和修订地域范围要求。

2.2 避免将特许经营模式的管理要求生搬硬套到代理模式，包括重复施加的许可证要求

- 避免将特许经营模式的管理要求生搬硬套到代理模式，包括重复施加的许可证要求。



2.3 加强协调以落实全国统一的安全监管标准

- 制定并落实全国统一的安全检查标准和技术要求供各地参考，避免地方层面出现不一致的标准和规定。

2.4 减轻快递行业网络安全执法带来的负担

- 平衡网络安全执法与快递行业高效通关的常规需求，减轻因个人信息出境带来的额外负担。

2.5 加快基础设施建设，支持快递行业使用新能源汽车

- 制定新能源汽车相关政策时，充分考虑快递行业的复杂情况；
- 加快基础设施建设，支持快递行业使用新能源汽车，包括但不限于为新能源送货车建设充电站和停车场。

3. 国际枢纽

3.1 制定明确的国际枢纽管理政策

- 建立完整的综合性机制，涵盖进出口过境货物空运、海运、陆运、过境货运和国际货物通运；
- 推动中国海关与中央及地方政府有关部门合作，制定清晰明确的政策，为国际枢纽管理提供统一指导原则；
- 将国际枢纽管理纳入海关管理改革进程。

国际班轮运输主要建议

1. 允许在中国沿海港口之间进行国际货物干线捎带运输（国际捎带运输） 20

- 允许国际海运服务商在互惠的基础上进行国际货物捎带运输，以发展更高效的中国航运服务。

2. 在中国自由贸易区实施无差别待遇 7

- 赋予所有悬挂外国国旗的船舶在中国自贸区平等享受货物中转的权利，不因船舶所属国籍和所有权情况而区别对待。

3. 分别就附加费、行为性收费及增值服务和可选服务的手续费制定原则和业务准则

- 就提交新附加费及调整现行附加费的准则发出书面指南；
- 让监管部门、市场和客户充分了解必缴附加费、行为性收费以及增值服务和可选服务的手续费之间的差异。

4. 设定一个数字百分比作为确定不符合货运备案审计的最低门槛

- 设定一个数字百分比作为确定不符合货运备案审计的最低门槛。





5. 改进对箱内货物误报的监控方法

- 拟定并实施具有可执行性的严格法规，以惩处出于商业利益故意误报集装箱内货物、为人员和资产带来巨大安全风险的企业和个人。

6. 批准《香港国际安全与环境无害化拆船公约》

- 批准《香港国际安全与环境无害化拆船公约》。

7. 关注沿海港口一体化对公平竞争的影响

- 密切关注政府有关部门可能违反竞争法的行为；
- 实行管控措施，防止港口集团合并后滥用支配地位。

工作组简介

物流使多种多样的产品和服务得以根据客户需求在全球范围内进行分销，是全球商业活动不可或缺的组成部分。随着电子商务的出现，物流不再局限于购买、储存或销售。利用在线物流，以较低的成本满足客户的需求，已然成为物流行业的核心目标。物流行业的使命是确保安全高效地将货物从供应商处运送到收货人处，该行业对中国的经济发展起到了积极的推动作用。中国正在努力发展高端制造业并刺激消费，这将进一步增加对安全、经济、高效的物流服务的需求。

物流工作组成立于2003年，其成员的业务涵盖货运代理物流服务的不同领域，包括海运、空运、陆运、快递、仓储以及配送等。物流工作组同时下设国际班轮运输子工作组，主要由享誉世界的海运企业组成。

近期发展

2019年，中国物流行业稳步增长。根据国家发改委的数据，社会物流总额为人民币298万亿元，按可比价格计算，同比增长5.9%；而工业品物流总额为人民币269.6万亿元，同比增长5.7%。物流总收入从2018年的人民币10.1万亿元提升至2019年的人民币10.3万亿元，增长了9%。¹

1 《2019年全国物流运行情况》，国家发改委，2020年4月21日，查阅日期2020年4月22日，<https://www.ndrc.gov.cn/fggz/jjyxtj/xdwl/202004/120200421_1226120.html>

新冠肺炎

新冠肺炎疫情对物流业造成巨大冲击，中国及海外的生产线先后陷入停顿。中国境内运输和跨境运输在2月受到的影响最大，因为全国各地实施的封城措施导致制造业和物流业的劳动力短缺。根据交通运输部的数据，2020年1月至4月完成货运量116.6亿吨，同比下降13.7%。²

在疫情期间，为保证供应链平稳运行，中国政府作出了许多努力，包括增加空运航线、为空运公司进入机场提供便利条件³以及加强部门间协调，推动物流企业顺利复工。⁴全世界都在依赖物流公司搭建的坚实平台来接收必要的医疗器械和急需的各种设备。救援工作仍在继续，国际物流行业将与中国和其他国家的政府携手并肩，共同战胜病毒。

空运

空运包括客运航班和货运航班，新冠肺炎疫情爆发后，国内和国际客运航班大幅减少，导致供应链一度中断。⁵2020年3月24日，在李克强总理主持的国务院常务会议上，中国宣布将进一步提高国际空运能力，以稳定内部供应链。⁶

2 《4月交通运输经济运行情况》，交通运输部，5月27日，查阅日期2020年6月11日，<http://xxgk.mot.gov.cn/jigou/zhghs/202005/120200527_3383950.html>

3 《发改委：支持拥有全货机机队的航空物流企业入驻机场》，国家发改委，2020年3月29日，查阅日期2020年5月15日，<<http://news.cctv.com/2020/03/29/ARTI7SbH8ClnVki9bfkOHIB200329.shtml>>

4 《国务院联防联控机制新闻发布会》，国务院，2020年3月6日，查阅日期2020年5月15日，<<http://www.gov.cn/xinwen/gwylfkjz45/index.htm>>

5 《国务院联防联控机制新闻发布会》，国务院，2020年3月29日，查阅日期2020年5月15日，<<http://www.gov.cn/xinwen/gwylfkjz73/index.htm>>

6 《李克强：一视同仁支持各种所有制航空货运市场主体发展》，国务院，2020年3月25日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/guowuyuan/2020-03/25/content_5495239.htm>





2020年3月29日，国务院联防联控机制宣布将采取四大措施提高中国的国际航空货运能力，在疫情期间确保供应链稳定。⁷ 具体措施包括：在机场为货运航班开辟绿色通道；鼓励贸易公司与航空公司建立协作关系，以满足大部分国际客运航班停运后的额外需求；通过16项针对空运的措施降低成本；保障“战略物资”的运输。除了增加传统货运航班，上述措施还鼓励各航空公司将客运航线临时调整为货运航线。与此同时，欧盟委员会与各成员国的政府及国际航空界（包括航空货运和快递服务提供商）也在开展合作，共同支持航空货运业务，确保医疗器械的稳定供应。⁸

监管环境

随着中国电子商务市场蓬勃发展，快递业已经成为物流行业增长最快的领域之一。2018年1月23日，国务院办公厅下发《关于推进电子商务与快递物流协同发展的意见》，⁹《中华人民共和国电子商务法》于2019年1月1日生效。¹⁰ 2020年4月7日，为应对新冠肺炎危机，国务院宣布在2018年和2019年于59个城市设立跨境电子商务综合试验区的基础上，再增设46个城市。¹¹ 物流工作组支持中国政府为确保快递业平稳、健康发展所做出的种种努力。

主要建议

1. 海关问题

1.1 在修订《中华人民共和国海关法》的过程中，广泛征求商业组织和商会的意见和建议

问题

《中华人民共和国海关法》（下称《海关法》）的修订工作应综合考虑企业界的意见，以确保拟修订

的法律条文切实可行。

分析

自1987年颁布以来，《海关法》一直是所有海关事务相关政策和规定的依据。2019年启动的《海关法》修订工作涉及多处变更，将对中国海关的业务产生重大影响。自1987年至今，这部法律经历过四次小修以及2000年的一次大修。为使《海关法》与现代商业运作接轨，目前有若干立法领域需要进行改革，其中包括自愿披露、申报差异和利用新兴技术。

此外，修订工作应确保《海关法》：

- 不违背《中国出入境检验检疫法规汇编》的条文要求；
- 与中国贸易法律框架下的其他相关法律协调一致，包括《中华人民共和国外商投资法》、《中华人民共和国出口管制法》和《中华人民共和国电子商务法》。

《海关法》的修订进程受到在华企业的一致欢迎，但需要从中央层面强调这次重新修法的重要性，以使其生效后产生积极影响。

建议

- 在修订《中华人民共和国海关法》的过程中，广泛征求商业组织和商会的意见和建议，确保法律切实可行；
- 在全国人大的“十四五”规划中强调修订《中华人民共和国海关法》的重要性。

1.2 推进“两步申报”通关模式的改革

问题

由于相关要求和流程较复杂，许多企业不愿采用“两步”报关模式通关。

分析

作为一种全球通行的成功经验，“两步”报关模式已在包括美国和欧盟成员国在内的多个国家得到广泛实施。该模式将报关过程分为两步，提高了进口通关效率，减轻了企业负担：第一步，提单；第二

7 《民航局：提升国际航空货运能力畅通防疫物资供应链》，中国民用航空局，2020年3月30日，查阅日期2020年4月19日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202003/t20200330_201796.html>

8 《欧盟委员会指南：在新冠肺炎疫情期间大力支持航空货运业务》，欧盟委员会，2020年3月26日，查阅日期2020年4月23日，<https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/legislation/c20202010_en.pdf>

9 《国务院办公厅<关于推进电子商务与快递物流协同发展的意见>》，国务院，2018年1月23日，查阅日期2020年6月11日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-01/23/content_5259695.htm>

10 《中华人民共和国电子商务法》，全国人民代表大会，2018年8月31日，查阅日期2020年6月11日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201808/5f7ac8879fa44f2aa0d52626757371bf.shtml>>

11 《李克强主持召开国务院常务会，推出增设跨境电商综合试验区、支持加工贸易、广交会上举办系列举措等》，国务院，2020年4月7日，查阅日期2020年4月23日，<http://www.gov.cn/premier/2020-04/07/content_5499975.htm>





步，提交其他文件并支付关税。¹² 因此，海关总署于2019年开始实行“两步”报关模式的决定十分令人鼓舞。实行进展非常迅速，中国先在一些城市实行试点改革，然后于2020年1月21日开始全国推广。

这是一项积极举措，但只有少数进口商愿意改用新模式。为了进一步激励企业迎接变革，工作组建议简化相关要求和流程。例如，进一步减少和简化“第一步”申报所需的文件和信息。根据当前要求，很多企业表示，“第一步”申报过于繁琐，其工作量似乎翻了一番。

此外，如果企业在“第一步”后发现信息不符，允许其在“第二步”提供准确信息，这样企业对新模式的接受度也会更高。“第一步”申报的信息非常简略，需要在企业收到实际货物前完成，因此最好允许企业在“第二步”提供更准确的数据。这将成为支持企业开展合规管理的重要基石。

另一方面，根据现行“两步”报关的规定，在“第一步”后，直到完成“第二步”前，不允许使用或消耗货物。由于需要区分已经通过“第二步”与停留在“第一步”的进口货物，这不仅会增加管理成本，也经常导致企业在申报流程完成前即开始耗用，增加违规风险。这项限制对想要缩短海关监管期的进口商有弊无利。

最后，新模式目前只能支持非保税区进口，而不涉及保税区（特殊贸易区）的进口贸易。因此，工作组强烈建议中国海关将新模式延伸至保税区。

建议

- 简化“第一步”的申报要素和所需文件；
- 如果企业在“第一步”后发现信息不符，允许其在申报流程的“第二步”申报准确信息；
- 针对保税区的进口产品启动“两步申报”模式。

¹² 《中国海关总署开始对进口商品实行“两步报关”，首先在浙江自贸区实行试点改革》，海关总署，2019年9月24日，查阅日期2020年5月28日，<<http://english.customs.gov.cn/Statics/1e5f4abc-020e-4e04-8656-c6f8e29eee59.html>>

1.3 针对自愿披露和报关表的使用制定具有可操作性的具体实施指南

问题

中国现行的海关自愿披露制度较为笼统，缺乏可行的实施指南和流程，而报关表的修订也增加了企业的合规风险。

分析

2019年，中国海关发布有关自愿披露应税进口商品的《海关总署2019年第161号公告》，¹³ 在自愿披露方面取得重大进展。

然而，中国现行的海关自愿披露制度十分严格，并且缺乏可行的实施指南和流程。自愿披露的规则和后果不明确，地方海关的执行方式也各不相同。很多企业非常愿意进行自愿披露，但制度执行的不一致性使其望而却步。

与此同时，报关表的修订也使企业面临挑战。例如，由于海外供应商的失误，企业可能在无意中作出错误申报。但是，海关不允许企业修正错误申报，即便是采用自愿披露方式。这给企业带来了违规风险。

建议

- 为中国海关制定具有可操作性的具体实施指南和流程；
- 制定明确的规则和要求，以便企业修正申报信息。

1.4 改进易碎易损品的验关程序

问题

对于一些需要在可控环境下存放的货物，中国海关要求在查验时打开外箱或包装，这种做法可能会在某些情况下直接造成物品损坏。

分析

中国海关将完善检验检疫业务的目标纳入《海关全面深化业务改革2020框架方案》，这是令人鼓舞的迹象。

¹³ 《关于处理主动披露涉税违规行为有关事项的公告》（海关总署2019年第161号公告），中国海关总署，2019年10月17日，查阅日期2020年6月28日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/2687641/index.html>>



根据中国现行规定，在验关期间，海关工作人员有权对货物进行整体检查，这意味着可以要求打开外箱或包装进行检查。对于一些需要在可控环境中运输或使用的货物，其外箱或包装只能在可接受的特定环境中打开，例如无尘室。因此，如果海关在检查期间打开外箱或包装，货物可能遭到直接损坏，使企业付出沉重代价。企业可以申请在合适的环境中检查特定商品，但这需要花费大量时间和精力来执行，而在实际工作中，海关往往无法满足此类要求，因此会造成通关流程延迟。

建议

- 设计灵活的合理验关机制，减少企业因验关程序承担的额外成本。

1.5 改善通关机制并提高系统稳定性 2

问题

企业经常因系统升级和维护遇到通关延迟的问题。

分析

作为现代海关的关键元素，无纸化申报对各个业务领域和海关管理都有益处。2018年，随着电子数据交换技术的发展，中国海关的报关系统逐步从纸质向完全无纸化申报转变。该系统总体运转良好，但经常需要进行升级和维护，这会导致其长时间关闭，造成企业无法报关。技术维护通常在早6:00和晚22:00之间进行，而大量通关工作都需要在这个时间段完成。此外，配送服务依赖于高效、快速的转运，因此在系统维修时以人工放行方式开展海关工作的应急计划可能有助于减少延误。

建议

- 提前通过官方渠道发布系统升级和维护通知；
- 避免在高峰期执行系统升级，以免造成延误；
- 及时启动应急预案，确保恢复正常运作，最大程度地减轻影响。

1.6 优化AEO认证计划 4

问题

尽管许多企业在获得和保持AEO资质方面投入了大

量资源，但与非AEO企业相比，具有AEO资质的企业并没有享受到明显的优惠待遇，导致其运营效率受到影响。

分析

世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》（下称“安全框架”）将AEO定义为“以任何一种方式参与货物国际流通，并经国家海关管理部门认定符合世界海关组织或相应供应链安全标准的一方”。¹⁴这一概念最先出现在欧盟部长理事会发布的《欧共体海关法典》中，是安全框架中的核心概念之一。在AEO制度里，海关和获得AEO认证的企业合作伙伴通过有效地减少通关时间和成本，在推动国际供应链的便利化层面，获得更多的竞争优势。AEO认证是企业社会信用系统的重要组成部分，可以用来协调海关监管和贸易便利之间的冲突。

2019年，中国海关将AEO涵盖范围扩大到国际快递运营商和跨境电商企业，并制定了专门的认证标准。由于快递和跨境电商企业的AEO认证更加严格和完善，这就要求认证持有人在硬件和流程管理方面加大投入。这一想法受到企业界的欢迎，但建议海关多宣传获得AEO认证将为快递和跨境电商企业带来的切实利益，以激励此类企业取得相应资质。

此外，2018年将中国出入境检验检疫业务并入海关之后，AEO优惠的范围与原有海关业务范围并未发生变化，该计划仍未包含任何中国出入境检验检疫方面的优惠待遇，例如危险化学品进出口程序。

工作组很高兴看到中国与其他国家在达成AEO认证框架互认协议上取得了良好进展。工作组建议中国在未来与更多的国家达成AEO互认协议，这将有益于提高效率、减少跨境活动的成本。

建议

- 出台面向快递和跨境电商企业的特定便利措施，优化AEO认证计划；
- 在AEO认证计划中纳入中国出入境检验检疫方面的优惠待遇。

¹⁴ 《全球贸易安全与便利标准框架》，世界海关组织，2018年，查阅日期2020年6月28日，<<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/safe-framework-of-standards.pdf?la=en>>





1.7 简化低值货物通关流程

问题

低值货物的进出口数量远高于高值货物，而协调制度归类要求给运输公司带来了巨大的工作量，因而导致报关流程变慢。

分析

国际贸易和跨境电商的快速发展导致低值货物（在中国是指货物价值低于5000元）大幅增加。低值货物大多是样品和广告材料，具有时效性，需要快速通关。根据世界海关组织的《快速放行指南》，建议海关部门为低值货物设定最低货值门槛。这意味着，低于一定价值的货物可以免税。因此，不需要联系进口商来确认协调制度归类的详细装运信息。如果中国遵循世界海关组织的建议，企业和海关的工作量都会减少，跨境贸易也将更加便利。

建议

- 采用统一税率，取消低值货物的协调制度归类要求，寻求征收关税和贸易便利之间的平衡点。

1.8 明确“单一窗口”平台申报文件上传的相关规定

问题

尽管北京、上海、广州的海关管理部门已经发布新政策，取消企业在“单一窗口”平台上传报关相关文件的要求，但企业依然会担心在修改报关信息时出现问题。

分析

中国的一些地方海关管理部门宣布无需将发票、装箱单和销售合同等申报文件上传到“单一窗口”平台，以简化企业通关流程。这项新措施既减轻了申报负担，又推动了无纸化办公，有助于保护环境，因此备受欢迎。但是，企业对新流程的实施仍有疑虑，特别是中国海关在企业提交事后报关修订版本时是否仍然认可其提供的文件。

建议

- 明确“单一窗口”平台申报文件上传的相关规定。

2. 快递服务

2.1 恢复以往在中国取得国际快递业务经营许可证的地域范围要求

问题

国家邮政局办公室《关于加强快递业务经营许可地域范围核定工作的通知》中对地域范围要求的调整构成了国际快递企业进入快递行业的市场准入壁垒。

分析

目前，《中华人民共和国邮政法》（《邮政法》）、《快递暂行条例》和《快递业务经营许可管理办法》均未对国际快递业务经营许可的地域范围作出明确规定。

截至2009年，政府主管部门一直在要求国际快递企业向商务部备案，并获得国际货运代理备案证明，其中并无地理范围限制。获得该证书的企业可以在全国范围内开展业务。

2010年，修订后的《邮政法》对国际快递企业提出新要求，包括必须取得行业主管部门颁发的国际快递业务经营许可。此后，国际快递业务经营许可的地域范围开始限制在省级（包括自治区、省级直辖市）。

然而，2019年4月1日，国家邮政局发布《关于加强快递业务经营许可地域范围核定工作的通知》，其中规定，快递实体业务经营许可的地域范围需要经过市级验证。该通知仅在内部流传，并未正式向快递行业发布。快递许可的地域范围从省、自治区和直辖市调整为市、区、州和自治州，这意味着快递行业又出现了一个市场准入壁垒。这与国务院多次提出扩大、开放和改善外商投资企业营商环境的要求相背离。同时，也不符合中国对世界贸易组织的市场开放承诺。¹⁵

¹⁵ 此外，国务院也在《关于进一步做好利用外资工作的意见》中提出“保护外商投资合法权益”。其中还指出“各地区、各部门应严格遵照外商投资法、行政许可法等法律法规对外商投资实施行政许可，不得擅自改变行政许可范围、程序及标准等”。



建议

- 根据国务院《国发〔2019〕23号》文件的精神审批国际快递业务经营许可证；
- 基于中国对世界贸易组织的市场开放承诺，调整和修订地域范围要求。

2.2 避免将特许经营模式的管理要求生搬硬套到代理模式，包括重复许可证要求

问题

对于国际快递行业采用的代理模式与国内快递服务采用的特许经营模式，主管部门通常不在监管措施方面加以区分，但两者在实践中存在根本差别。

分析

在特许经营模式下，快递企业可以授权（特许）他人使用其品牌、管理结构和运输网络在特定地区开展业务。这种情况下，特区经营实体在该地区全权代表授权公司行事。

但在代理模式下，“代理商”与快递企业之间的合作关系通过合同协议建立。根据合同规定，代理商负责收取快递包裹，然后将其转交给快递企业，由后者配送。随后，快递企业利用其国际快递网络将包裹运送到海外。代理商与快递企业独立运作。收取快递包裹完全是代理商的责任。包裹移交至快递企业后，由该企业承担配送责任。

对于国际快递企业采用的代理模式与国内快递企业采用的特许经营模式，快递行业主管部门的处理方式相同。在特许经营模式中，特许人和受许人都需要持有市级国际快递业务经营许可证，而受许人可利用特许人的品牌在当地开展业务。在代理模式中，代理商持有市级快递业务经营许可证，为多家国际快递企业提供最后一公里收派件服务，其中涵盖使用自有国际快递业务经营许可证在港口城市进行跨境配送。但是，在代理模式下，国际快递企业还需要持有代理商所在城市的市级许可证，从而引发重复许可问题，与代理模式的特点不一致。

建议

- 避免将特许经营模式的管理要求生搬硬套到代理

模式，包括重复施加的许可证要求。

2.3 加强协调以落实全国统一的安全监管标准

问题

地方上的一些公安局不仅要求快递企业购买符合国家安全标准的设备，还要求其购买符合当地安全标准的安全检查设备。

分析

在一些省、自治区或省级直辖市，当地公安局要求国际快递企业在其国际枢纽部署和运行符合当地公安局技术标准的综合“智能配送和安全检查”机械设备。由中国海关对这些场所进行监管。在其中的许多枢纽，外资企业已经购买并配置符合国家级机场和海关要求的安全设备。如果外资企业还需要应地方公安局的要求额外购置设备，将增加运营成本并降低经营效率。

建议

- 制定并落实全国统一的安全检查标准和技术要求供各地参考，避免地方层面出现不一致的标准和规定。

2.4 减轻快递行业网络安全执法带来的负担

问题

《中华人民共和国网络安全法》（下称《网络安全法》）执行的要求和程序过于繁复，限制了快递服务行业的通关效率，进而影响了企业所提供服务的竞争力。

分析

《网络安全法》于2017年6月生效，随后配套实施了旨在规范利益相关方信息共享行为的各种政策条例。在这些规定中，快递行业特别参与了《个人信息和重要数据出境安全评估办法（草案）》的制定，尤其是国家互联网信息办公室发布的两份文件：一份是2017年发布的《个人信息和重要数据出境安全评估办法（征求意见稿）》¹⁶，另一份是

¹⁶ 《个人信息和重要数据出境安全评估办法（征求意见稿）》，国家互联网信息办公室，2017年4月11日，查阅日期2020年6月11日，<http://www.cac.gov.cn/2017-04/11/c_1120785691.htm>





2019年发布的《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》¹⁷，两份文件都将快递行业纳入了监督范围。由于快递企业的服务深度涉及客户信息和跨境数据传输等相关问题，《网络安全法》的实施对其影响尤为明显。现行规定要求快递企业每天向中国海关总署和相关地方政府部门传输数据，大大降低了通关速度。如果安全评估流程严重影响包裹通关速度，快递服务相关网络安全要求的不规范性将对整个行业产生极大的负面影响。¹⁸

建议

- 平衡网络安全执法与快递行业高效通关的常规需求，减轻因个人信息出境带来的额外负担。

2.5 加快基础设施建设，支持快递行业使用新能源汽车

问题

对快递行业而言，引入新能源汽车配额的政策并不是最理想的选择。

分析

最近，中国政府出台了若干项促进绿色出行的政策。但工作组注意到，由于城区快递行业的新能源汽车配额限制，某些省市已经出台相关要求和指标，并且对快递行业的要求高于其他行业。

快递行业的这些特殊标准会给企业带来沉重负担。从事快递服务的车辆必须应对长距离运输包裹的挑战，而且必须能够在城区送货。工作组始终认为，快递行业理应贯彻节能环保的理念，但也指出，政策制定者需要明白运营快递业务的车辆经常会遇到各种问题，例如连续停车的新能源送货车在“最后一公里”送件期间往往电量不足。¹⁹因此，政府和有关部门需要提供额外支持，帮助快递企业遵守新要求，同时也不增加过多负担。当务之急是着力建

设基础设施，支持在中国使用新能源汽车。

建议

- 制定新能源汽车相关政策时，充分考虑快递行业的复杂情况；
- 加快基础设施建设，支持快递行业使用新能源汽车，包括但不限于为新能源送货车建设充电站和停车场。

3. 国际枢纽

3.1 制定明确的国际枢纽管理政策

问题

当前的监管框架降低了企业的运营效率，并阻碍了枢纽的发展。

分析

国际枢纽的作用在于聚集不同的制造业和服务业，建立完整的物流供应链，整合不同的资源以及提高运输效率。

中国尚未制定统一的国际枢纽监管政策，也缺乏成熟的海关过境政策。例如，将转运受管制货物（包括战略物资和生物）作为进口贸易进行处理。即便只是在机场受保护区域的飞机之间转移，仍需要相关监管部门的进口许可和批准。因此，在处理多种货物时，许多企业在仓储、运输和集中配送等问题上面临多重挑战，从而降低了国际枢纽的运输效率，乃至企业的整体运营效率。

这进一步反映在中国对国际枢纽进出口国际过境货物的管理上，现行海关法律体系在这方面的监管要求或指导原则几近于无。

建议

- 建立完整的综合性机制，涵盖进出口过境货物空运、海运、陆运、过境货运和国际货物通运；
- 推动中国海关与中央及地方政府有关部门合作，制定清晰明确的政策，为国际枢纽管理提供统一指导原则；
- 将国际枢纽管理纳入海关管理改革进程。

17 《个人信息出境安全评估办法（征求意见稿）》，国家互联网信息办公室，2019年6月13日，查阅日期2020年6月11日，<http://www.cac.gov.cn/2019-06/12/c_1124613618.htm>

18 有关《网络安全法》以及个人信息和跨境数据传输相关规定的更多信息，请参阅“网络安全子工作组的主要建议”。

19 “最后一公里”是指从最近的货物配送中心到收件人门口的最后一步。最后一公里需要大小更适合城市交通的运输工具，而这部分成本在物流运输过程中占据着相当大的比重。送货车需要每天在城市的各个角落实现大量的短暂停留，才能完成所有分派的配送任务。因此，必须为新能源汽车提供电池充电的解决方案，以适应复杂的配送流程。



国际班轮运输子工作组

子工作组简介

海运占据全球贸易运输方式的80%以上。对于大多数货物的运输而言，航运是最有效率且最具成本效益的。同时，航运有助于促进国家繁荣和人民的共同富裕。¹ 随着中国发展成为世界最大的贸易国，海运行业已成为中国经济增长的关键促进因素以及不可或缺的对外合作方式。“一带一路”倡议进一步凸显了海运业对中国的重要性，其中“海上丝绸之路”扮演着重要角色。可以说，中国经济与世界经济的发展都有赖于海运业的良好运行与健康发展。

国际班轮运输子工作组原为海运业工作组，成立于2000年，代表在中国运营的欧盟海运企业。该工作组致力于在中国推动建立更高效、更具竞争力的海运环境。工作组与相关政府机构展开对话，以促进中国国际运输行业的健康发展。

近期发展

国际班轮运输行业在2019年略有增长，而2020年，该行业正面临前所未有的挑战。新冠肺炎的爆发严重扰乱了贸易往来，从而导致全球货运量下降，而海运行业本已微薄的利润空间受到进一步侵蚀。² 尽管新冠肺炎疫情爆发对经济的影响，使大家更加关注如何支持以出口为主的生产企业，但必须认识到，由于市场需求下降和诸多不稳定因素的影响，海运行业也面临着巨大压力。在此情况下，该行业正在寻求类似于其他行业的支持，特别在空箱调运成本和转运货物成本方面。

贸易保护主义情绪在全球的蔓延使班轮运输公司的处境更为复杂。保护主义是全球贸易的巨大障碍，对于海运行业而言更是如此。此外，不平等的市场准入门槛继续为部分公司带来不公平的竞争优势，使其在国内因市场受保护而获益，同时在海外主要

业务点获益于当地市场的开放。考虑到这一点，海运行业非常欢迎中国政府在对等的基础上研究允许在上海港转运（或称为国际捎带运输）的可能性。允许在中国港口进行国际捎带运输是一种带有示范性的举措，体现出中国一直致力于向已经对中国航运企业开放市场的国家和地区开放市场。

国际班轮运输子工作组注意到近期中国海运产业监管环境有所改善，并对此表示欢迎。在这些积极政策的影响下，工作组2019/2020年建议书中的三个建议（即“确保有效实施2020年全球限硫令”、“就中国《网络安全法》的实施向海运公司提供指导”和“对故意误报集装箱重量的行为实施严厉打击”）得到了妥善处理，行业担忧的一些问题也不复存在。

然而，2020年4月发布的《关于当前更好服务稳外贸工作的通知》（〔2020〕139号）再度引起了国际班轮运输子工作组的高度关注，该声明称，中国政府“支持外贸企业提高海运运费议价能力，引导我企业出口选择到岸价格(CIF)结算，进口选择离岸价格(FOB)结算”。³ 这一通知的实质是推动货物管控从海外企业向中国企业转移。国际班轮运输子工作组认为，与贸易条款有关的讨论应根据自由和开放市场的原则在商业交易双方之间解决，不应受到任一缔约方本国的政治议程影响。

国际班轮运输子工作组每年参与中国交通运输部与欧洲委员会之间的海运会谈，并且非常重视这个交流机会。该对话机制是政府间沟通的最佳方式，同时也为业界提供了建言献策的渠道，可以就较为广泛的议题和难点交换意见。该对话机制所取得的成绩受到广泛认可，理应成为其他行业以及其他国家和地区借鉴的典范。⁴

1 《国际海事组织简介》，国际海事组织，2019年，查阅日期2020年5月9日，<<http://www.imo.org/en/About/Pages/Default.aspx>>

2 《新冠肺炎：对全球航运和中国的影响》，外交官，2020年3月17日，查阅日期2020年6月1日，<<https://thediplomat.com/2020/03/covid-19-impact-on-global-shipping-and-chinas-economy/>>

3 《关于当前更好服务稳外贸工作的通知》，中国政府，查阅日期2020年6月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/20/content_5504497.htm>

4 《欧洲船东认为，中欧海事对话是一个很好的模板》，ECSA，查阅日期2020年6月1日，<<https://www.ecsa.eu/news/eu-china-maritime-dialogue-good-template-say-european-shipowners>>





主要建议

1. 允许在中国沿海港口之间进行国际货物干线捎带运输（国际捎带运输）

问题

国际捎带运输只可由中国全资企业运营的悬挂中国国旗的船舶完成。这一市场准入壁垒仍是在华班轮航运界希望解决的首要问题。

分析

国际捎带运输是指一家公司使用其自有船只将货物从一个国家的一个港口运载到海外目的地时，在另一个港口将货物从该公司的一艘船转移到同属该公司所有的另一艘船上的做法。例如，将一个从大连运往非洲的集装箱先装载到大连至欧洲的船舶上。当这艘开往欧洲的船只到达上海时，再将该集装箱转移到另一艘开往非洲的船只上。然而，目前外国海运公司被迫将从中国发出的货物经由海外港口，或者在国内港口之间使用中国服务，以进行国际捎带运输，即使货物的目的地在海外。这与欧盟的情况形成鲜明对比，欧盟作为一个单一市场，允许在其主要集装箱枢纽港口之间无限制地运输货物（许多国家还对悬挂中国国旗进行国际捎带运输的船舶完全开放）。

在中国港口允许所有船舶的国际捎带运输有助于提升海运公司的操作灵活度，优化航线网络，从而缩短运输时间，降低运输成本并减少污染。作为航运大国，中国应肩负起提高全球海运效率的责任。允许国际捎带运输在改善中国国内经济环境的同时，还将为欧盟企业带来好处。

对中国经济的效益包括：

1. 国际捎带运输将有助于发展中国的国际枢纽港，为中国港口带来更多收入。目前大量经韩国和新加坡等海外港口转船的货物有可能在中国进行转船；
2. 国际捎带运输将使中国的进出口商受益，使其能够以更低的供应链成本灵活地选择服务；
3. 国际捎带运输将为中国经济打造竞争优势：降低进出中国的运输时间和交通成本，鼓励建立

更多直航服务，为海上丝绸之路作出贡献。

允许国际海运公司捎带运输对中国国内海运公司的影响微乎其微。目前，国际海运公司的选择是在中国境外进行集装箱转船，而非使用会增加成本的中国国内支线运输服务。因此，中国国内海运公司并没有从国际捎带运输禁令中受益。

建议

- 允许国际海运服务商在互惠的基础上进行国际货物捎带运输，以发展更高效的中国航运服务。

2. 在中国自由贸易区实施无差别待遇

问题

目前，悬挂外旗且中国公司持所有权的船舶可在中国自贸区从事国际捎带运输业务，而悬挂外旗且外国公司持所有权的船舶不可以在中国自贸区从事国际捎带运输，双方面临的竞争环境并不公平。

分析

欧盟航运界对中国自贸区的设立表示欢迎。就贸易便利化政策和市场准入而言，这意味着中国向前迈进了一步。特别是宣布允许悬挂外旗的船舶在自贸区从事国际捎带运输这一举措，曾被寄予厚望。

然而，令国际航运界失望的是，中国政府只允许悬挂外旗但由中国公司持所有权的船舶在上海自贸区从事国际捎带运输。国际惯例是以船舶所挂旗帜的国籍而非船舶所有者国籍决定市场准入，上海自贸区的这一做法显然是与国际惯例的偏离。在此政策下，中国公司持所有权但悬挂外旗的船舶在享受悬挂外旗的福利（通常税率更低）的同时，还享受与悬挂中国国旗船舶同等的福利，可以从事国际捎带运输。

尽管中国自贸区在部分航运相关领域作出了改善，但是国际班轮运输子工作组遗憾地发现，如今外资企业相比中资企业处于更加不利的地位。不过，上海市交通委员会正在进行的一项研究（有待交通运输部审查）极大地鼓舞了子工作组，这个项目意图分析允许在对等基础上在上海进行国际捎带运输的



可能性。国际班轮运输子工作组希望，这最终能够促使有关部门放松对捎带运输的限制并推动市场准入方面的互惠。

建议

- 赋予所有悬挂外国国旗的船舶在中国自贸区平等享受货物中转的权利，不因船舶所属国籍和所有权情况而区别对待。

3. 分别就附加费、行为性收费及增值服务和可选服务的手续费制定原则和业务准则

问题

在海运行业中，有关附加费、行为性收费以及增值服务手续费收取的法规仍然模糊、不明确且具有随意性，提高了海运公司的合规难度，导致发货人和监管部门之间产生误解，并造成承运商向上海航运交易所申报价格时出现问题。

分析

由于缺乏明确的书面指导，海运公司很难确定本地附加费申报必须满足哪些合规标准。这给承运商带来了法律上的不确定性，即上海航运交易所能否接受其所申报的新附加费或对现有附加费的调整。

与子工作组代表会面期间，交通运输部已确认本地附加费的收取是一种由市场调节的行为，在2019年6月于芬兰举行的中欧海上运输协定实施会议中，这一点也通过会议记录予以确认并注明。⁵ 然而经调查发现，中国对承运商的附加费收取操作和降价请求，尤其是针对码头操作费，似乎在采用成本回收原则。此外，子工作组成员报告称，企业客户、上海航运交易所和一些监管部门未对以下费用类别加以区分：

1. 必缴附加费，例如码头操作费；
2. 行为性收费，因客户行为而征收的费用，例如延迟提交所需信息而产生的额外费用；以及
3. 增值服务和可选服务的手续费，根据客户的要求征收，例如修改已创建的文档。

⁵ 会议于6月17日至19日在赫尔辛基举行。欧盟代表团由欧盟委员会水运和港口事务主任Magda Kopczynska率领，中国代表团由交通运输部水运局副局长柳鹏率领。参见芬兰主办中欧海事会议，芬兰交通运输部，2019年6月17日，查阅日期2020年6月1日，<<https://www.lvm.fi/-/finland-hosts-an-eu-china-maritime-meeting-1013640>>

在这种情况下，子工作组认为，承运商强制收取了多种附加费，但大多数附加费实际上是由客户引起或应客户要求收取的，因此这并不是承运商的责任。通过交通运输部和国际班轮运输子工作组的共同努力，就不同类型的收费开展行业培训，有助于提高对这一问题的认识。

建议

- 就提交新附加费及调整现行附加费的准则发出书面指南；
- 让监管部门、市场和客户充分了解必缴附加费、行为性收费以及增值服务和可选服务的手续费之间的差异。

4. 设定一个数字百分比作为确定不符合货运备案审计的最低门槛

问题

承运商经常因与货物有关信息（可能涉及大量数据）的准确性受到合规审查，监管机构采取零容忍政策，即使是轻微的错误也会导致承运商受罚。

分析

承运商花费了大量精力来提高自身运费申报的准确性，到目前为止也取得了实质性的改善。考虑到承运商每天提交的申报文件数量巨大以及确定运费的复杂性，要达到100%的准确性几乎是不可能完成的任务，更不用说申报过程中不可避免的人为错误。然而，对于在审计过程中偶尔出现的不一致，承运商将受到高达人民币10万元的处罚。因此，建议在审计期间确定总体合规程度时容许少量的误差。这也将鼓励承运商继续投资申报系统并实现流程的持续改进，前提是这些企业确实有机会通过努力来满足合规要求。

建议

- 设定一个数字百分比作为确定不符合货运备案审计的最低门槛。





5. 改进对箱内货物误报的监控方法

问题

在中国发出的货物中，一定数量的集装箱存在箱内货物申报不实的情况，这给承运商和船员带来了健康和安全风险。

分析

工作组成员的经历表明，在中国的出口中发现一定数量的集装箱有箱内货物申报不实的情况，而这其实是发货公司或者个人为了节省成本有意为之——例如，运载危险品因需要特殊处理而需要收取更高的运费，发货人如果瞒报就可以避免支付额外的成本。这样瞒报误报的行为会带来极大的风险，比如船舶损坏、额外成本、码头操作事故、集装箱毁坏等，更严重的是增加了船员和码头工作人员伤亡的风险。

建议

- 拟定并实施具有可执行性的严格法规，以惩处出于商业利益故意误报集装箱内货物、为人员和资产带来巨大安全风险的企业和个人。

6. 批准《香港国际安全与环境无害化拆船公约》

问题

《香港国际安全与环境无害化拆船公约》⁶（《香港公约》）有望对环境产生非常积极的影响，但由于其尚未得到包括中国在内的国家批准，该公约一直无法生效。

分析

《香港国际安全与环境无害化拆船公约》将在15个国家完成签署并对批准、接受或认可无保留，或已将批准、接受、认可或加入的文件送交国际海事组织秘书长收存之后的两年内生效。这15个国家的总吨位必须占全球商船运输量的40%，且在过去10年中占平均回收吨位的3%。

6 《香港国际安全与环境无害化拆船公约》，国际海事组织，查阅日期2020年6月1日，<<http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/The-Hong-Kong-International-Convention-for-the-Safe-and-Environmentally-Sound-Recycling-of-Ships.aspx>>

国际海事组织于2009年通过了这一公约。十年过后，它仍未生效。《香港公约》旨在处理与船舶回收有关的所有问题，包括关注全球多个船舶回收设施的工作和环境条件。需要售出进行报废处理的船舶可能含有危害环境的物质，如石棉、重金属、碳氢化合物、臭氧消耗物质等。根据该公约，每艘被回收利用的船舶均需附带一份危险材料清单。回收船厂必须提供一份船舶回收计划，详细说明每艘船的回收方式。《香港公约》将要求缔约方采取有效措施，确保其管辖范围内的船舶回收设施符合公约的规定。

中国一直高度重视环境的保护和监管议题，“十三五”规划中对污染问题的重视就可以证明这一点。⁷ 中国也是一个业界领先的海运和造船国家。因此，中国政府批准上述公约将向全球海运界发出一个强烈信号，即中国支持船舶的可持续回收利用，并希望海运公司对其资产终身负责。

建议

- 批准《香港国际安全与环境无害化拆船公约》。

7. 关注沿海港口一体化对公平竞争的影响

问题

过去两年间开展的沿海港口一体化工作和最近成立的港口集团可能会侵蚀自由市场和竞争环境，形成垄断，最终损害中国港口的竞争力和效率，进而影响中国的对外贸易。

分析

中国港口在过去两年间的一体化可能会削弱市场的竞争。例如，山东港口集团于2019年8月2日上市⁸，覆盖青岛、日照、烟台、威海及渤海湾地区（潍坊、东营、滨州）⁹；辽宁省港口集团于2019年1月4日上市，覆盖大连、营口、盘锦、葫芦岛、丹

7 Barbara Finamore, 《污染治理“十三五”规划报告：执行方面的重点》，自然资源保护委员会，2016年3月11日，查阅日期2020年6月17日，<<https://www.nrdc.org/experts/barbara-finamore/tackling-pollution-chinas-13th-five-year-plan-emphasis-enforcement>>

8 《山东的七大港口》，新华社，2019年8月22日，查阅日期2020年6月17日，<http://www.xinhuanet.com/fortune/2019-08/22/c_1124905404.htm>

9 《疫情消退后，山东港口集团吞吐量反弹》，中国日报，2020年3月19日，查阅日期2020年6月1日，<http://shandong.chinadaily.com.cn/2020-03/19/c_463929.htm>





European Chamber
中国欧盟商会

东（谈判中）、锦州（计划中）。¹⁰ 由于同一地区的码头都由同一家运营商运营，这种一体化形成了垄断，限制了该地区码头运营商的选择，也妨碍了竞争。

建议

- 密切关注政府有关部门可能违反竞争法的行为；
- 实行管控措施，防止港口集团合并后滥用支配地位。

¹⁰ 《集团活动/关于我们》，辽宁港口集团，查阅日期2020年6月1日，<http://www.liaoningport.com/wap/about/jtdsj_wap.html>



第五章

金融服务

5

金融服务

中国欧盟商会有3个独立的金融服务业工作组：

- 银行与证券
- 消费金融与非银行金融机构
- 保险

近年来，欧洲金融服务企业目睹了行业的加速开放。2019年11月7日，国务院发布《关于进一步做好利用外资工作的意见》，明确从2020年起取消外资证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司的持股比例限制。¹ 这份公告比之前宣布的时间表提前了一年。²

2020年1月15日，中美签署《第一阶段贸易协议》。中国同意给予外国公司更多机会进入国内金融服务市场，包括银行、保险、证券和信用评级服务。此举旨在回应外商投资企业长期以来对行业投资壁垒的投诉，包括外资持股限制、歧视性监管要求等。³

然而，不到一个月，新冠疫情的爆发对中国的实体经济和金融市场造成了严重冲击。金融机构面临不良资产激增和信贷风险集中爆发的隐患。疫情当前，为了稳定市场，增强外商投资企业的信心，中国政府进一步加快了对外开放的步伐。2020年2月3日，中国人民银行向国内金融体系注资人民币1.2万亿元（1500亿欧元），旨在尽量减少疫情对企业的影响。⁴ 2020年4月1日，外资证券和基金管理公司获准在中国设立全资子公司，彰显中国持续开放金融业的承诺。⁵ 2020年5月，中国人民银行联合另外三大中央部委，共同颁布支持大湾区金融改革开放的新措施，以促进该地区的跨境资本流动。⁶

对于中国政府为进一步向外商投资企业开放金融服务市场所做的努力，金融服务工作组深表赞赏。然而，工作组也要呼吁，改革应当大刀阔斧，真正对欧洲企业有益，因为工作组成员认为开放的步伐既小且慢。例如，根据中国欧盟商会《商业信心调查2020》，受访者认为，只有在整个市场都被中国国有企业占领后，金融服务业才会对外开放，届时只有为数不多尚可营利的细分领域，留给少数能够获得必要运营牌照的欧洲企业。⁷ 工作组还呼吁政府公布指导方针，提高各项开放举措实施过程的清晰度，以便企业能够战略性地规划和发展在华业务。

1 《国务院：全面取消在华外资银行、证券公司、基金管理公司等金融机构业务范围限制》，商务部，2019年11月8日，查阅日期2020年7月17日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/fjyj/e/201911/20191102911277.shtml>>

2 《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》，国务院，2017年8月16日，查阅日期2020年7月17日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-08/16/content_5218057.htm>

3 《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，美国贸易代表办公室，2020年1月15日，查阅日期2020年7月17日，<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phase%20one%20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>

4 《央行将投放流动性1.2万亿》，《人民日报》，2020年2月3日，查阅日期2020年7月17日，<http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2020-02/03/nw.D110000renmrb_20200203_1-10.htm>

5 《券商基金外资股比限制今起取消》，人民网，2020年4月1日，查阅日期2020年7月17日，<<http://money.people.com.cn/n1/2020/04/01/c42877-31657416.html>>

6 《2020年中国大湾区：金融业开放促融合》，China Briefing，2020年5月22日，查阅日期2020年7月2日，<<https://www.china-briefing.com/news/chinas-greater-bay-area-2020-opening-financial-industry-promoting-integration/>>

7 《商业信心调查2020》，中国欧盟商会，2020年6月10日，查阅日期2020年8月3日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/774/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2020>

此外，中国的金融市场监管缺乏透明度，申领牌照的手续相当繁琐，这些问题都使外国投资者无法全力以赴做好在华经营。银行业尤其如此。中资银行可以在欧盟市场轻松开设分支机构并获得必要的运营牌照，反观外资银行在中国则因为行政手续复杂，面临着业务规划和资源管理的重重困难。在这方面，工作组期望下一轮《中欧全面投资协定》谈判可以再次聚焦于对等待遇的需要。

金融服务工作组将继续关注中国金融业开放的进展，并评估欧洲金融服务企业能够在多大程度上减轻和消除疫情的影响。金融服务工作组希望通过细致观察以及在以下建议书中提供的详细建议，为此做出有意义的重大贡献。



标志上的数字

代表此建议在本工作组建议书中出现的年数

银行与证券工作组

1. 取消影响有机增长的限制

1.1 将集团内风险暴露从大额风险暴露管理办法的适用范围中移除

- 建议基于对等原则，豁免在华欧盟金融机构对母行的大额风险暴露要求。

1.2 允许灵活处理某些流动性比率和存款比率

- 在流动性匹配率中，将本地一级资本视为稳定的资金来源，并在存贷比中允许将来自母行的存款视同企业存款进行处理；
- 鉴于其稳定性，在计算流动性比率时，将企业财务公司的存款视为企业存款；
- 在流动性比率中，赋予集团内融资与企业存款相同的权重；
- 在流动性匹配率中，将汽车金融公司贷款视同企业贷款进行处理；
- 在流动性匹配率中，增加剩余期限少于3个月的债券和大额存单的权重；
- 考虑外资银行的情况，对资产负债表规模较小的银行采取灵活的处理方式或者豁免存款偏离度的要求。

1.3 允许外资银行承销外国政府债券

- 扩大债券承销市场的准入，进一步放宽外资银行承销在岸市场发行的境外企业债券（即熊猫债）的范围，并更新管理办法以符合新的政策；
- 向欧盟 金融机构/银行颁发跨境及境内托管业务牌照。

1.4 解决欧盟银行的融资限制问题 13

- 取消中国境内欧盟银行拆借额不超过其自有资本金两倍的限制；
- 允许欧盟银行从境外融资并直接结汇成人民币，用于自营投资或发放客户贷款；
- 简化欧盟银行母行以筹资为目的发行人民币计价债券（熊猫债）、人民币金融债和资产支持证券的程序；
- 允许外资银行的分行发行人民币债券；

1.5 简化分行/支行业务拓展申请程序 13

- 允许外资银行提交年度新设分行及支行申请，接受相关部门预审；
- 允许同时提交新设多个分行和支行的申请。

1.6 允许金融机构灵活调整地方分支机构，以便收缩或退出某些商业活动或无利润的业务/地点 6

- 针对出售/关闭业务发布全面系统的指导原则，有序减少银行提供的产品。

1.7 取消长期外债指标 9

- 取消在华外资金融机构和外资企业的长期外债指标。

1.8 取消“担任中国银行间债券市场尝试做市机构”这一前提条件，允许外资银行直接成为“债券通”做市商

- 加快实施《增值税法》，恢复合并增值税申报机制；
- 尽量扩大合并增值税申报资格的范围，不局限于特定行业或大型企业。





1.9 落实银行合并增值税申报机制，尽量避免同一集团下子公司/分支机构的增值税出现不平衡

- 加快实施《增值税法》，恢复合并增值税申报机制；
- 尽量扩大合并增值税申报资格的范围，不局限于特定行业或大型企业。

2. 限制数据本地化和规范性网络安全要求

2.1 允许跨境数据的自由流动，借鉴国际上有关网络安全和技术的成功经验，打造全球化的高效金融业

- 避免强制要求银行将数据或整个信息技术系统本地化；
- 明确允许企业及其总部/子公司进行内部跨境数据传输，根据中国签署的《二十国集团领导人大阪峰会宣言》坚定地执行数据自由流动原则；
- 删除不必要的信息共享防火墙规则，允许关联公司之间进行信息共享，以分享公用设施模块。

2.2 缩小关键信息基础设施的范围

- 缩小关键信息基础设施的范围，为其提供有效保障；
- 对关键信息基础设施采取基于风险的监管方法，与国际惯例保持一致，并避免强制采用特定产品或服务。

2.3 在网络安全检查和渗透测试方面采用行业惯例

- 根据全球金融市场协会《关于渗透测试在金融服务行业的监管使用框架》，采用行业惯例，并认可由企业主导的渗透测试。

2.4 在金融行业标准的制定过程中保持开放与包容

- 允许外资企业参与全国金融标准化技术委员会(TC180)的工作。

2.5 为银行开辟沟通渠道，促进相互之间的案例交流，并发布与云服务标准有关的监管指南

- 为银行开辟沟通渠道，促进相互之间的案例交流，并发布与云服务标准有关的监管指南。

3. 强制执行终止净额结算条款 2

- 修订《破产法》，消除终止净额结算强制执行的不确定性；或
- 针对终止净额结算立法或明确规定采用终止净额结算的流程。

4. 取消限额及窗口指导

- 避免使用贷款增长指标；
- 避免使用存款利率的窗口指导；
- 以书面形式公开发布所有规定。



工作组简介

银行和证券行业是经济体系中的重要角色，其作用是提高资金分配效率。银行的业务范围包括运营支付系统、提供贷款、吸收存款，并帮助企业与个人进行投资。然而，银行系统若要顺畅地运转，必须能够正确评估信用风险，并有机会进入正常运行的银行同业市场，该市场受央行政策利率支撑，能够提供流动性。因为银行无法满足经济体的所有贷款需求，债务资本市场（例如债券市场）应运而生。银行与债务资本市场的重要性因所在国家而异，但这两个融资渠道对于高效而活跃的经济体而言都是必要元素。

银行与证券工作组由40多家在华外资银行和证券类金融机构组成。工作组与中国银行保险监督管理委员会和其他金融监管部门开展合作，以改善欧洲银行和证券机构在中国的营商环境。

近期发展

近年来，中国的市场壁垒有所减少，对外开放也在加速推进，但金融服务业及其自由化进程仍然受到严格管制。中国金融服务业的市场壁垒已经存在多年，中外资机构之间的差别待遇依然明显。值得注意的是，按总资产计，外资银行的市场份额近年来持续下降，到2019年已降至1.2%，¹ 大大低于其他新兴市场。

自2001年中国加入世界贸易组织以来，外资银行在中国市场上的发展空间始终受到先前设立的投资限制条件约束。2020年6月23日，政府发布《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，明确承诺取消先前的限制²，但国际社会对此反应冷淡。工作组认为，市场开放的步伐太小太慢。

中国金融业已经走到紧要关头，监管部门愈发需要采取系统性方法，其中包括实施多项重要改革，例

1 最新数据显示，外资银行在中国的总资产为人民币3.37万亿元，不到全国银行业总资产的1.2%。《外资银行在华设立法人贷款机构41家，总资产近4800亿美元》，China Banking News, 2020年1月，查阅日期2020年7月7日，<http://www.chinabankingnews.com/2019/12/12/foreign-banks-establish-41-legal-person-lenders-in-china-total-assets-approach-480-billion/>

2 《中华人民共和国国家发展和改革委员会 中华人民共和国商务部令》，国务院，2020年6月24日，查阅日期2020年7月3日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/24/content_5521520.htm>

如，全面修订《破产法》，落实破产机制；建立更清晰的市场治理体系；允许更多国际评级机构进入市场；实施更有效的审计监管。

中美“第一阶段”经贸协议

2020年1月15日，中美两国在华盛顿签署了备受期待的“第一阶段”经贸协议。³ 此举被认为是旷日持久的中美贸易战开始降温的首个信号。在金融服务行业，该经贸协议有助于加快某些领域的开放，如银行、保险、资产管理以及支付与资金管理。⁴

就此而言，工作组欢迎取消对证券公司的外资所有权限制。自2020年4月1日起，外资证券公司获准在中国内地设立独资分支机构。工作组希望这预示着中国金融业将会进一步开放。⁵

新冠肺炎疫情爆发的影响

欧洲银行业致力于帮助中国经济度过新冠肺炎疫情造成的困境，愿为支持中国的经济尽一份力。

本建议书阐述的许多建议，其目的都是让外资银行更好地为中国实体经济服务，并向实体经济注入更多资金。外资银行希望提高在华贷款规模，帮助中国企业平稳度过危机。工作组坚信，文件中着重提出的许多建议都对中国经济非常有益。

主要建议

1. 取消影响有机增长的限制

1.1 将集团内风险暴露从大额风险暴露管理办法的适用范围中移除

问题

《商业银行大额风险暴露管理办法》⁶ 并未排除集

3 《中华人民共和国政府和美利坚合众国政府经济贸易协议》，2020年1月15日，查阅日期2020年5月11日，<https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/phaseper cent20oneper cent20agreement/Economic_And_Trade_Agreement_Between_The_United_States_And_China_Text.pdf>中文版：<http://images.mofcom.gov.cn/www/202001/20200116104122611.pdf>

4 《中美签署第一阶段经贸协议：如何解读协议》，China Briefing, 2020年1月17日，查阅日期2020年5月11日，<https://www.china-briefing.com/news/us-china-phase-one-trade-deal-takeaways-businesses-global-trade/>

5 《中国取消对证券、基金管理公司的外资所有权限制》，新华网，2020年4月1日，查阅日期2020年4月3日，<http://www.xinhuanet.com/english/2020-04/01/c_138938273.htm>

6 《银保监会2018年第1号令》，银保监会，2018年4月24日，查阅日期2020年5月13日，<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/338115BD0E6C43AA979221670632DC5.html>





团内风险暴露，例如集团内担保、衍生工具风险暴露、拆借和配售等，这会影响外资银行在中国拓展业务的能力。

分析

银保监会于2018年5月4日发布的《商业银行大额风险暴露管理办法》第9条规定，“商业银行对同业单一客户或集团客户的风险暴露不得超过一级资本净额的25%。”⁷考虑到外资银行在华子公司的独特商业模式和有限的资本规模，其通常需要依靠集团的支持进行风险对冲、保证流动性和客户信用增级。对集团内部风险暴露的限制将会影响外资银行的能力，不利于其发展特定业务，也不利于促进外商直接投资进入中国并服务于实体经济。

另一方面，中资银行在欧洲的分支机构和子公司也需要依靠总行/母公司的支持。包括欧洲中央银行在内的大部分欧洲银行业监管部门都已注意到这一点，并针对大额风险暴露管理豁免中资机构，使其不必遵守集团内的相关管制要求。

建议

- 建议基于对等原则，豁免在华欧盟金融机构对母行的大额风险暴露的要求。

1.2 允许灵活处理某些流动性比率和存款比率

问题

对流动性比率和存款偏离度的限制，影响了外资银行满足客户借贷和存款需求的能力。

分析

根据《商业银行流动性风险管理办法》⁸，从2020年1月1日起，银行必须维持高于100%的流动性匹配率和优质流动性资产充足率，并保持较低的贷存比。工作组认为，如果可以修改针对子公司/分支机构在本地流动性比率上的某些限制，将会改善银行对本地客户提供企业贷款的能力：

- 在流动性匹配率中，目前未将本地一级资本⁹列为“加权资金来源”的稳定资源。¹⁰一级资本也未列为贷存比的资源，但是实践中，一级资本是外资银行用于提供企业贷款的稳定资金来源。
- 就流动性匹配率而言，“银行间借贷”并不区分集团内部借贷和“外部/市场”银行间借贷，即使此类贷款的资金来源有区别。¹¹
- 就优质流动性资产充足率而言，集团内部存款被视为融资性银行同业存款，其权重不如企业存款(35%)有利。但是，集团内部存款非常稳定，而且相比普通企业存款，集团内部存款可以更长期地留在中国的子行/分支机构。¹²
- 在流动性匹配率中，汽车金融公司被视为金融机构，而不是企业。换言之，由于汽车金融公司的流动性匹配率要求更高，如果涉足银行间同业拆借活动，将会受到处罚。其实，与汽车金融公司的银行业务，更多是受集团关系主导，而不是银行同业关系，因此应将其作为企业贷款业务来处理。在流动性匹配率中，期限少于三个月的已发行债券和大额存单的加权资金（类似于同业拆借或银行存款）偏低，不利于外资银行的债券或大额存单发行。

起初，银保监会允许小型外资银行在被动接受客户存款而导致存款偏离度超标的情况下发挥灵活性，但自2018年6月18日起，这种操作已经全面禁止。¹³受被动存款业务的影响，小型银行难以控制存款偏离度的波动，有时银行不得不牺牲客户的存款需求和服务质量来满足存款偏离度要求；否则将面临监管处罚，例如准入限制、降低评级、业务限制和惩罚性存款偏离度要求。

7 同上。

8 《银保监会2018年第3号令》，银保监会，2018年5月23日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/8189EEE949DB48F8993ACCCA638ED24B.html>>

9 “一级资本用于描述银行的资本充足率，是包括股权资本和已披露准备金在内的核心资本。从监管部门的角度来看，一级资本由核心资本组成，是衡量银行财务实力的核心指标。”《什么是一级资本？》，Investopedia，2019年5月9日，查阅日期2020年7月6日，<<https://www.investopedia.com/terms/t/tier1capital.asp>>

10 《银保监会2018年第3号令》，银保监会，2018年5月23日，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/8189EEE949DB48F8993ACCCA638ED24B.html>>

11 由于子公司与母公司/分支行与总行之间的关系，集团内融资比银行间融资更加稳定。

12 同样，在优质流动性资产充足率中，来自集团金融公司的存款被视为银行同业存款。集团金融公司的资金来源中，很大一部分是三个月以上的集团成员实体的存款，因此非常稳定。

13 《银保监会2018年第48号令》，银保监会，2018年6月18日，查阅日期2020年7月7日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=181941&itemId=928&generalType=0>>





建议

- 在流动性比率（流动性匹配率和贷存比）中，将本地一级资本视为稳定的资金来源，并允许将来自总行/母公司的存款视同单位存款进行处理；
- 鉴于本身的稳定性，在计算流动性比率时，将集团金融公司的存款视为单位存款；
- 在流动性比率中，赋予集团内融资与“单位存款”相同的价值；
- 在流动性匹配率中，将汽车金融公司贷款视同企业贷款进行处理；
- 在流动性匹配率中，增加剩余期限少于3个月的债券和大量存单的权重，并以合理的权重将集团内融资纳入贷存比；¹⁴
- 考虑外资银行的情况，对资产负债表规模较小的银行采取灵活的处理方式或者豁免存款偏离度的要求。

1.3 允许外资银行承销外国政府债券

问题

中国的债券承销市场仍然对欧洲银行存在准入限制。

分析

2016年2月，随着中国人民银行发布第3号公告，¹⁵作为合格境外机构投资者与人民币合格境外机构投资者计划的补充，中国银行间债券市场面向境外机构投资者开放。但是目前，只有三家本地注册的外资银行可以作为主承销商承销企业债券。¹⁶

获得一级交易商资质的条件本身已十分严格，¹⁷而据坊间传闻，实际要求比书面规定更严。目前，49家一级交易商中只有4家外资银行。¹⁸

欧洲银行正寻求获得跨境及境内托管业务牌照。获得境内托管业务牌照的主要难点在于其高资本金门槛。虽然设立资本金要求的初衷可能是针对小型中资银行，但人民币200亿元的要求¹⁹实际上却导致外资银行无法取得牌照，因为其海外资产负债表不能参与此计算。工作组建议允许欧洲银行基于其整体规模申请境内托管业务牌照，而无需受制于人民币200亿元的本地资本金门槛。鉴于中资银行在欧盟能够获得这些业务牌照，工作组呼吁，在华欧洲银行应该获得相同的互惠权利。

另一方面，尽管2019年修订的《外资银行管理条例实施细则》规定外资银行可以承销外国政府债券，但是中国银行间市场交易商协会²⁰仍未更改外资银行相应的资格申请程序。

建议

- 扩大债券承销市场的准入渠道，进一步放宽外资银行承销在岸市场发行的境外企业债券（即熊猫债券）的范围，并更新管理办法以符合新的政策；
- 向欧洲金融机构/银行颁发跨境及境内托管业务牌照。

1.4 解决外资银行的融资限制问题 13

问题

外资银行因国家外汇管理局的监管审批面临融资限制，难以进入中国外汇交易系统银行间市场，并且在中国发行人民币计价债券方面也面临很多问题，这些都制约了其发展业务的能力。

分析

外资银行从中国外汇交易中心银行间市场拆借的资金额，不允许超过其在中国境内的人民币资本的两倍。由于资本受限，此规定对外资银行业务的影响甚大。解除此限制可以营造更为活跃和更具流动性的银行间人民币拆借市场，从而让所有银行从中受益。

¹⁴ 尽管不属于对公业务的范畴，但外资银行正是利用集团内部的稳定性和总部的支持，才能筹集到商业贷款所需资金。

¹⁵ 《中国人民银行2016年公告第3号》，中国人民银行，2016年，查阅日期2020年5月11日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_72846_0_7.html>

¹⁶ 《法国巴黎银行在华获得“熊猫债券”承销牌照》，金融时报，2018年12月9日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.ft.com/content/f9ff7dea-fc2a-11e8-aebf-99e208d3e521>>

¹⁷ 《公开市场业务暨一级交易商管理暂行规定》，中国债券信息网，2007年4月21日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.chinabond.com.cn/cb/en/C318913/regulations/20080920/805854.shtml>>

¹⁸ 《公开市场业务一级交易商名单》，中国债券信息网，2019年3月27日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.chinabond.com.cn/Info/151209093>>

¹⁹ 《中国证券监督管理委员会<证券投资基金托管业务管理办法（征求意见稿）>》，司法部，2020年5月9日，查阅日期2020年7月8日，<http://www.moj.gov.cn/news/content/2020-05/09/zlk_3248314.html>

²⁰ 《中华人民共和国国务院令 第720号》，国务院，2019年9月30日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/15/content_5439956.htm>





除两倍资本限制之外，如果没有国家外汇管理局的监管审批，金融机构的外债便无法兑换为人民币或通过掉期交易售出。在外资银行只能获得有限的在岸流动性的情况下（资产负债表规模小、单位存款基础有限且没有零售银行业务），允许其将境外资金以人民币结汇，将有助于这类银行向中国客户提供商业贷款，支持本地经济发展。

外资银行在发行人民币计价债券上面临着严峻问题（具体取决于其在中国设立公司还是开设分行），这些债券可分为三个不同类型：在岸（中国大陆境内注册）发行人发行的在岸金融债；离岸发行人发行的在岸债券（即“熊猫债”）；在岸和离岸发行人发行的离岸债券（如点心债券、狮城债券）。²¹

法律上允许本地注册的外资银行在能够满足监管要求并获得银保监会和中国人民银行预批的前提下，在中国银行间债券市场上，以筹资为目的发行债券和在岸资产支持证券。^{22和23}但是，目前外资银行的分行仍然无法这么做。

建议

- 取消中国境内所有银行拆借额不超过其自有资本金两倍的限制；
- 允许外资银行从境外借贷并直接以人民币结汇，为自身或贷款产品组合筹集所需资金；
- 简化外资银行以筹资为目的发行人民币计价债券（熊猫债）；
- 允许外资银行的分行发行人民币债券和资产支持证券的程序。

1.5 简化分行/支行业务拓展程序

问题

由于拓展分支机构网络的申请系统十分复杂，外资银行在业务规划和资源管理方面一直面临着诸多困难。

分析

为拓展分行和支行网络，外资银行需要向监管部门提交一系列复杂繁冗但往往不必要的手续。工作组理解监管部门对详细资料的需求，但建议采取更有计划性的战略方针，规定每年可以申请设立的分支机构数量，以更加透明有序的方式推动外资银行的分支机构网络拓展。相比之下，中资银行在欧洲设立分支机构的困难少得多。

建议

- 允许外资银行提交年度新设分行及支行申请，接受相关部门预审；
- 允许同时提交新设多个分行和支行的申请。

1.6 允许金融机构灵活调整地方分支机构，以便收缩或退出某些商业活动或无利润的业务/地点



问题

退出某些商业活动的程序复杂而且缺少透明的规则，金融机构往往被迫在没有集团支持的情况下继续提供银行服务。

分析

取得在一个省内设立分支的牌照后，便几乎不可能再将其关闭，即便该分支机构已多年不盈利。金融机构必须恪守支持该省经济发展的长期承诺，并维持超出所需规模的最低人员配置，一般在10人左右，包括分行经理、分行副经理、运营人员、合规人员、财务和客户经理。

在省一级分支机构，新产品或客户群体也存在类似情况。由于禁止金融机构出售部分投资组合资产、向其他机构转让部分资产或终止已取得牌照的某些活动，因而退市问题的重要性与日俱增。

退市问题导致外资机构在华业绩表现不良，且削弱了其开发新地点、新客户或新产品的风险偏好。因此，工作组建议银保监会和地方主管部门提供关于外资银行如何退出市场或停止产品供应的详细指导原则。

21 《新兴市场聚焦—熊猫债券：短短十年从无到有，一跃成为价值2万亿美元的庞大市场[客户报告]》，法国农业信贷银行，2016年5月3日，查阅日期2019年6月24日。请注意，这是法国农业信贷银行提供的非公开客户报告。

22 《外资银行管理条例》，银保监会，2006年12月11日，查阅日期2020年5月11日，<www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docView/2855.html>

23 《全国银行间债券市场金融债券发行管理办法》，中国债券信息网，2005年6月1日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.chinabond.com.cn/Info/843356>>





建议

- 针对出售/关闭业务发布全面系统的指导原则，有序减少银行提供的产品。

1.7 取消长期外债指标

问题

长期外债指标限额妨碍银行向真正有融资需求的企业提供服务。

分析

自2016年启动“十三五”规划以来，在新的“宏观审慎监管框架”下，中国已取消短期外债指标，但国家发改委依然保留了严格的长期外债指标限额，给内外资企业带来了过高的外币融资成本。另一方面，在欧洲经营的中资银行并未受到类似的限制，充分表明在华欧洲银行受到了不平等待遇。工作组十分关注以下规定：

- 通过境外股东贷款直接融资会受到外商投资企业外债指标限额的限制。在外汇市场进行境外融资的期限超过一年，无论融资是以人民币还是外币计价，都会纳入外债指标管理。在某些业务场景中，长期外债指标用完后无法展期。
- 外商投资企业（尤其是中小企业）在中国融资通常依赖于外资银行或其母公司的质押担保。用于获取融资的对外担保最终会受到外商投资企业外债指标限额的限制，所以本地融资途径也会受到极大制约。因此，已经使用外债指标限额的外商投资企业无法通过对外担保获得本地融资。

建议

- 取消在华外资金融机构和外资企业的长期外债指标。

1.8 取消“担任中国银行间债券市场尝试做市机构”这一前提条件，允许外资银行直接成为“债券通”做市商

问题

外资银行难以获得“债券通”做市商资格，无法通

过此渠道提供债券价格报价以满足离岸客户的需求。

分析

外资银行的合规要求通常要比中国同行严格得多，而资产负债表规模却更小，因此其在债券交易额和库存规模上难以与中国同行竞争。然而，外资银行往往拥有更大的海外客户群，客户期望通过“债券通”参与交易，经由外资银行了解市场动态，获得咨询建议，从而进入在岸中国银行间债券市场。外资银行在获得“债券通”做市商资格方面存在困难，制约了这类机构开拓业务并向中国投资的能力。

建议

- 取消“首先成为中国银行间债券市场尝试做市机构”的前提条件，直接向合格的外资银行授予“债券通”做市商的资格，或者直接授予中国银行间债券市场尝试做市机构的资格，使其成为“债券通”做市商。

1.9 落实银行合并增值税申报机制，尽量避免同一集团下属子公司/分支机构的增值税出现不平衡

问题

缺乏统一的增值税申报机制，可能带来高昂的增值税合规行政成本，也会造成同一银行/集团的不同子公司/分支机构之间出现增值税不平衡的情况。

分析

根据《财税〔2016〕36号》文件²⁴，两个或者两个以上的纳税人可以申请增值税合并，经财政部和国家税务总局批准，视为一个纳税人合并纳税。然而，《财税〔2017〕58号》文件废止了相关规定。²⁵ 2019年11月27日，财政部和国家税务总局联合发布了《中华人民共和国增值税法》（简称《增

²⁴ 《财税〔2016〕36号》，国家税务总局，2016年3月23日，查阅日期2020年5月29日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c2043931/content.html>>

²⁵ 《财税〔2017〕58号》，国家税务总局，2017年7月11日，查阅日期2020年5月29日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810341/n810765/n2511651/201707/c2801704/content.html>>





值税法》) 草案。²⁶《增值税法》草案恢复了这一合并原则, 这是令人鼓舞的进步。在实施过程中, 工作组将密切关注申请的范围和要求。根据立法路线图, 《增值税法》预计将由全国人民代表大会审议和批准, 但是在撰写本文之际, 尚未明确提交审议的日期和立法的具体情况。

建议

- 加快实施《增值税法》, 恢复合并增值税申报机制;
- 尽量扩大合并增值税申报资格的范围, 不局限于特定行业或大型企业。

2. 限制数据本地化和规范性网络安全要求

2.1 允许跨境数据的自由流动, 借鉴国际上有关网络安全和技术的成功经验, 打造全球化的高效金融业

问题

严格的数据本地化要求和规范性的网络安全风险要求, 不利于金融机构的全球运营模式, 增加了外资银行的运营风险和成本, 成为其进入市场的主要障碍。

分析

在华欧洲银行一直被数据本地化和规范性的网络安全要求所带来的诸多问题所困扰, 这些问题涉及金融监管、《网络安全法》以及相关的实施办法。²⁷

26 《关于〈中华人民共和国增值税法(征求意见稿)〉向社会公开征求意见的通知》, 国务院, 2019年11月27日, 查阅日期2020年5月29日, <http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/28/content_5456569.htm>

27 这些办法包括但不限于: 《商业银行金融科技风险管理指引(2009)》, 银保监会, 2009年3月3日, 查阅日期2020年4月20日, <http://www.cbrc.gov.cn/chinese/home/docDOC_ReadView/20090601FC296F80D3957B65FFFA9EDA836D7300.html>; 《人民银行关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知(2011)》, 国务院, 2011年, 查阅日期2020年4月20日, <http://www.gov.cn/gongbao/content/2011/content_1918924.htm>; 银保监会的《银行业金融机构反洗钱和反恐怖融资管理办法(2019)》, 国务院, 2019年1月29日, 查阅日期2020年4月20日, <http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5446227.htm>; 《国家互联网信息办公室关于〈网络安全审查办法(征求意见稿)〉公开征求意见的通知》, 国家互联网信息办公室, 2019年5月24日, 查阅日期2020年4月20日, <https://www.cac.gov.cn/201905/24/c_1124532846.htm>; 《国家互联网信息办公室关于〈数据安全管理办法(征求意见稿)〉公开征求意见的通知》, 国家互联网信息办公室, 2019年5月28日, 查阅日期2020年4月20日, <https://www.cac.gov.cn/2019-05/28/c_1124546022.htm>; 《国家互联网信息办公室关于〈个人信息出境安全评估办法(征求意见稿)〉公开征求意见的通知》, 国家互联网信息办公室, 2019年6月13日, 查阅日期2020年4月20日, <https://www.cac.gov.cn/2019-06/13/c_1124613618.htm>

网络安全法

《网络安全法》没有对“重要数据”等关键术语做出明确的定义, 而后续的法规草案和实施办法之间也存在抵触, 给在华投资的欧洲金融机构带来了巨大的不确定性和不可预测性。有关《网络安全法》相关措施的更多信息, 请参阅《网络安全子工作组建议书》。

数据本地化

数据本地化以及对数据自由流动的限制, 严重制约了金融机构的业务能力, 不利于其向客户提供核心产品和服务, 也使其难以管理风险或遵守不同司法辖区的金融监管要求。遗憾的是, 数据本地化要求在金融领域无处不在。这些要求, 特别是反洗钱和反恐怖主义融资方面的法律法规, 对在华金融机构提出了挑战, 也令跨国企业无法灵活运用全球运营模式。这增加了现有企业的运营难度, 并大大提高了新金融机构进入中国市场的门槛。

工作组对中国签署《二十国集团领导人大阪峰会宣言》的行为表示赞赏,²⁸ 该宣言旨在促进基于信任的数据自由流动。工作组敦促中国明确允许企业内部和关联公司之间的跨境数据传输, 这是真正开放金融行业的第一步。

允许关联公司之间进行信息共享, 以分享公用设施模块

对于许多工作组来说, 一个长期存在的问题是针对关联公司之间信息共享的监管限制, 这给外资金融机构带来了高昂成本(因其需要使用不同的信息技术系统), 不利于吸引外商投资, 也不利于中国吸引顶级的跨国金融机构。工作组倡议, 金融监管部门应取消不必要的信息共享防火墙规则, 并认识到同一金融集团内子公司/分支机构之间实现信息共享的重要性。

建议

- 避免强制要求银行将数据或整个信息技术系统本地化;
- 明确允许企业及其总部/子公司进行内部跨境

28 《二十国集团领导人大阪峰会宣言》, 欧洲理事会, 2019年6月29日, 查阅日期2020年5月13日, <https://www.consilium.europa.eu/media/40124/final_g20_osaka_leaders_declaration.pdf>





数据传输，根据中国签署的《二十国集团领导人大阪峰会宣言》坚定地执行数据自由流动原则；

- 删除不必要的信息共享防火墙规则，允许关联公司之间进行信息共享，以分享公用设施模块。

2.2 缩小关键信息基础设施的范围

问题

为优先保护关键系统，应缩小而不是扩大关键信息基础设施的范围。

分析

《网络安全法》优先保护关键信息基础设施，要求关键信息基础设施运营者将个人信息或范围不明的“重要数据”转移至中国使其本地化，并对加密、技术和服 务的使用进行维护、技术支持及审查。这些要求将对金融业的全球化系统和运营模式产生重大影响。

工作组理解优先保护关键信息基础设施的必要性，主张采取基于风险的监管方法来管理关键信息基础设施，缩小适用范围并与全球惯例保持一致，避免强制要求采用特定产品或服务。外资金融机构在华所占市场份额本已有限，如果将其纳入关键信息基础设施的范围，则有悖于《网络安全法》倡导优先保护的初衷，而且从安全性和成本效益的角度来看也是适得其反。

建议

- 缩小关键信息基础设施的范围，为其提供有效保障；
- 对关键信息基础设施采取基于风险的监管方法，与国际惯例保持一致，并避免强制采用特定产品或服务。

2.3 在网络安全检查和渗透测试方面采用行业惯例

问题

越来越多的网络安全检查和渗透测试要求，给金融机构和互联互通的全球金融系统带来了非蓄意违规的风险。

分析

根据中国证券监督管理委员会发布的《证券投资基金经营机构信息技术管理办法(2018)》²⁹ 以及公安部发布的《公安机关互联网安全监督检查规定(2018)》，银行的信息技术系统需要进行渗透测试，在华欧洲金融机构普遍对这一规定感到担忧。³⁰ 尽管业界理解监管部门旨在增强金融机构网络防御能力的意图，但是欧洲金融机构担心此举可能增加或加剧现有的风险，因为渗透测试³¹ 或系统扫描可能引入新的漏洞，导致金融机构的敏感信息被有意或无意暴露给第三方。

工作组强烈建议证监会和公安部采用全球金融市场协会《关于渗透测试在金融服务行业的监管使用框架》，这是汇集全球金融机构成功经验的行业惯例，并认可由企业主导的扫描或渗透测试。欧洲金融机构愿意与中国监管部门公开对话，以探索其他重要的防御工具，例如人员培训和意识培养。

建议

- 根据全球金融市场协会《关于渗透测试在金融服务行业的监管使用框架》，采用行业惯例，并认可由企业主导的渗透测试。

2.4 在金融行业标准的制定过程中保持开放与包容

问题

中国金融监管部门制定和借鉴了很多金融行业标准，以此作为指导方针乃至法规，然而在起草过程中似乎从未征询过外资金融机构的意见。

分析

欧洲金融机构发现，中国人民银行近期发布和推行的若干金融行业标准均由全国金融标准化技术委

29 《证监会第152号令》，证监会，2018年12月19日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.csrc.gov.cn/pub/zjhpublic/zjh/201812/20181221_348485.htm>

30 《公安部第151号令》，国务院，2018年9月15日，查阅日期2020年4月20日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5343745.htm>

31 “渗透测试（又称“道德黑客”）是一种测试计算机系统、网络或网络应用程序的手段，用于查找可能被攻击者利用的安全漏洞。渗透测试可以通过软件应用程序自动执行，也可以手动执行。无论采取什么方式，这个过程都需要在测试开始之前收集目标信息，识别可能的切入点，尝试以虚拟或真实的方式侵入系统并报告反馈结果。”《渗透测试》，TechTarget，查阅日期2020年7月7日，<[第五章：金融服务](https://searchsecurity.techtarget.com/definition/penetration-testing#:~:text=Penetrationper cent20testingper cent2Cper cent20alsooper cent20calledper cent20pen,softwareper cent20applicationsper cent20orper cent20performedper cent20manually.></p></div>
<div data-bbox=)





员会(TC180)起草，包括《个人金融信息保护技术规范(2020)》³²、《金融分布式账本技术安全规范(2020)》等³³。遗憾的是，据工作组所知，这些标准的起草并未允许外资金金融机构参与或者公开征询意见。

工作组期待监管部门恪守承诺，确保外资企业依照《中华人民共和国外商投资法实施条例》平等参与有关标准的起草工作并受到平等对待。³⁴工作组也建议中国人民银行和全国金融标准化技术委员会(TC180)为外资金金融机构提供平等的参与机会。

建议

- 允许外资企业参与全国金融标准化技术委员会(TC180)的工作。

2.5 为银行开辟沟通渠道，促进相互之间的案例交流，并发布与云服务标准有关的监管指南

问题

银保监会要求银行在与服务提供商签订云服务协议之前预先备案，但是具体申请规定尚未明晰，没有给予详细指导，这给银行的云迁移带来不确定性。

分析

在全球范围内，向云服务提供商外包业务是大势所趋，也是跨国金融机构的普遍做法。银保监会的审查流程不明确，给银行的云迁移带来不确定性。

外资银行的分支机构需要依靠总部的支持，但是由于云服务的限制，分支机构难以遵循集团的运营流程。替代方案可能造成高昂的额外成本。此外，如果不遵循国际标准程序，外资银行在华分支机构也会面临额外的运营风险。

建议

- 为银行开辟沟通渠道，促进相互之间的案例交流，并发布与云服务标准有关的监管指南。

32 《银发〔2020〕第45号》，中国人民银行，2020年3月4日。查阅日期2020年4月20日，<<http://www.pbc.gov.cn/zhengwugongkai/127924/128038/128109/3983078/index.html>>

33 《JR/T 0184—2020》，国家标准信息公共服务平台，2020年2月5日，查阅日期2020年4月20日，<<http://std.samr.gov.cn/hb/search/stdHBDetailed?id=A0A42EAAE2464654E05397BE0A0A0947>>

34 《国务院第723号令》，国务院，2019年12月26日，查阅日期2020年5月13日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>

3. 强制执行终止净额结算条款

问题

中国目前是全球主要经济体中唯一没有实施具有可执行性的终止净额结算保护机制的，³⁵这给在华经营的欧洲银行带来了法律上的不确定性，因为这些机构做互为冲抵的交易时用毛总额来结算，需要准备更多的资本金。

分析

在任何一方都不破产的情况下，衍生产品主协议中终止净额结算条款的可执行性通常不会引起争议。这是因为根据合同法，终止净额结算是可强制执行的。

然而，如果一方破产，根据《中华人民共和国企业破产法》（下称“《破产法》”）第18条之规定，非违约一方终止交易的权利须待人民法院受理破产申请后才能执行。因此，市场普遍认为，针对此类交易对手的终止净额结算可能无法强制执行。有些参与者选择针对其交易对手启用自动提前终止(AET)条款，以便在法院受理破产申请之前自动终止所有交易。但是，具有追溯效力（即：只要提出破产申请就能触发自动提前终止）的自动提前终止条款可能不被法院认可。

工作组正在与有关监管部门密切合作，共同探讨终止净额结算问题。³⁶围绕终止净额结算强制执行存在各种不确定性，目前尚无彻底解决这一问题的时间表。

建议

- 修订《破产法》，消除终止净额结算强制执行的不确定性；或
- 针对终止净额结算立法或明确规定采用终止净额结算的流程。

35 净额结算是两方或多方之间多次付款、交易或头寸的合并，目的是设置一个涵盖所有交易所的单一金额，据此确定各方应得的报酬及其金额。这一理念可在破产案件中使用，以对违约公司的欠款，抵销公司本身的欠款，从而确定应付给债权人的金额。终止净额结算专门用于降低结算前风险。《支付净额结算与终止净额结算：有何区别？》，Investopedia，2019年6月26日，查阅日期2020年7月7日，<<https://www.investopedia.com/ask/answers/062515/what-difference-between-payment-netting-and-closeout-netting.asp>>

36 值得注意的是，根据第九次中英经济财金对话的政策成果，双方已于2018年2月成立中英净额结算工作组。《第九次中英经济财金对话的政策成果》，英国政府，2017年12月16日，查阅日期2020年5月13日，<https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/668717/9th_UK_China_EFD_policy_outcomes_paper.pdf>





European Chamber
中国欧盟商会

4. 取消限额及窗口指导 2

问题

窗口指导和限额对在华欧洲银行³⁷ 及企业的日常运营造成极大影响。

分析

各个监管部门采取的窗口指导做法和限额规定对欧洲银行的运营造成极大影响，因此不应将其作为市场监管工具。过去，国家外汇管理局的窗口指导及其规定的流入/流出限额给在华运营的欧洲银行带来了诸多不便。尽管这不属于亟待解决的紧迫问题，工作组仍将保持关注，希望类似情况不再出现。临时贷款增长指标使得银行业务难以预测，导致部分银行无法向客户放款。

建议

- 避免使用贷款增长指标；
- 避免使用存款利率的窗口指导；
- 以书面形式公开发布所有规定。

³⁷ 银行与证券工作组将“窗口指导”定义为监管部门以非正式方式（例如通过电话口头传达）向银行下达的规定和命令，其目的是促使银行与其他金融机构遵守正式指导意见。关键在于这些规定和命令尚未正式立法。





消费金融与非银行金融机构工作组

1. 加强和优化电子化机制

1.1 建立能够解决与消费金融行业在线贷款相关的批量索赔的互联网法院

- 发展并广泛使用特别互联网法院，为日益增多的在线消费金融业务提供快速且公平的支持；
- 允许批量提交索赔。

1.2 推行使用电子签名，以收集信息并限制伪造和洗钱行为

- 一致认可可在合同流程中使用电子签名。

2. 确保在华经营的外国设备租赁公司拥有同等待遇和机会

2.1 加强租赁资产所有权保护

- 在全国范围内实施统一的资产抵押和登记监管制度。

2.2 维护设备租赁公司提供保理的权利

- 允许持有保理许可的设备租赁公司开展保理业务，并向供应商行使购买应收账款的权利。

3. 允许消费金融公司和汽车金融公司兼营保险代理业务

- 允许消费金融公司和汽车金融公司兼营保险代理业务，在提供消费金融服务的同时，能够作为保险公司的代理向客户销售与消费贷款相关的保险产品。

4. 拓宽融资渠道

4.1 允许消费金融公司向外资金融机构借款，并且允许其在外汇和银登市场发行资产支持证券 6

- 允许消费金融公司向境外金融机构借款；
- 明确银登资产支持证券交易的相关规定，并允许消费金融公司参与该市场；
- 允许消费金融公司在证券市场上发行资产支持证券，不施加任何限制。

4.2 允许租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保

- 允许欧洲租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保。

5. 提供明确的指导方针，允许消费金融公司向资产管理公司和催收机构批量出售不良贷款 4

- 取消对消费金融行业不良贷款批量转让的限制，并发布有关该过程的明确支持性指导；
- 降低不良贷款受让人的资格门槛，并向更多符合资格的参与者，包括在不良贷款处理方面拥有丰富经验的催收机构，开放一级不良贷款市场。

6. 建立个人破产管理制度

- 采用个人破产法，并制定适用于中国各地的个人破产制度。



工作组简介

消费金融和租赁公司为个人、中小微企业提供便捷的融资渠道，从而为中国经济的发展做出贡献。消费信贷使个人既能实现自己的梦想，又能轻松地面对日常挑战，因为消费信贷为个人提供了相对公平合理的解决方案，使他们在有需要的时候能负担得起自己想要的商品，并可及时应对突发事件。消费信贷和租赁让许多人有能力得到原本只有少数人才负担得起的商品。因此，消费信贷是实现中国建设消费型社会并提升国民幸福感和助力国家发展的规划中的重要推动力。

欧洲消费信贷公司和租赁公司也是推动国务院《推进普惠金融发展规划（2016—2020年）》实现的重要积极参与者，该规划旨在“提高中国金融产品和服务的可用性、利用率和质量，着重为传统上缺乏金融服务的人群扩大普惠金融的范围并深化服务，包括小微企业、农民、城镇低收入人群、贫困人群、残疾人和老年人。”¹

中国银行保险监督管理委员会对金融租赁公司负有监管责任，而银保监会的地方金融监管局负责监管商业保理公司、典当行为人和设备租赁公司。

消费金融与非银行金融机构工作组成立于2008年，由居于行业领先地位的欧洲消费金融专业公司组成。工作组的成员企业在华开展以下实体业务：消费金融公司、汽车金融公司、小额贷款公司以及与第三方（例如担保公司）合作运营的其他消费金融服务机构。自2020年起，金融租赁公司和设备租赁公司也将加入工作组。本工作组反映了新兴消费金融和租赁行业在中国所受到的重视，同时紧跟国务院主要政策目标，并体现了欧洲企业对该议程的高度关注。

近期发展

自2016年9月杭州G20峰会举办以来，消费金融和非银行金融机构已被公认为中国普惠金融的基本动

力。消费金融和租赁已融入中国经济体系，并且是推动中国经济增长模式从单纯依靠投资和出口转向消费驱动的重要因素。该行业有助于满足消费者的需求、促进消费升级、提高消费意识，并从整体上推动经济增长。²

中国政府近期的首要任务之一是建立能够支持实体经济的健康金融领域。在实施这一计划的过程中，中国政府已经完成对国内金融体系的结构改革，建立多层次资本市场，于2018年3月将原中国银行业监督管理委员会与原中国保险监督管理委员会合并为中国银行保险监督管理委员会，并赋予中国人民银行更多的政策制定责任。³ 2018年两会期间，⁴ 李克强总理在《政府工作报告》中提出，中国将“积极扩大消费和促进有效投资”。⁵

2019年两会期间，中国人民银行行长易纲宣布，中国将采取“稳健的货币政策，为小微企业和民营企业的融资提供支持。”⁶ 当前制定的金融业首要任务也反映出监管机构在继续践行消除金融风险 and 加强整体消费者保护的承诺。2017和2018年不断实施更加严格的非银行贷款的监管环境，尤其是在P2P贷款领域。惠誉2019年3月发布的报告显示，新监管环境导致90%以上的中国现有P2P企业被迫退出市场。⁷

在2020年工作报告中，李克强总理强调，政府将在继续推进经济改革开放的同时，有效防范和控制金融风险。在新冠肺炎疫情引发经济萧条后，政府还承诺为中小微企业提供更好的贷款渠道并改善整体融资环境。⁸ 工作组预计，随着中国金融领域开放改

1 《国务院关于印发推进普惠金融发展规划（2016—2020年）的通知》（国发〔2015〕74号），世界银行，2015年12月31日，查阅时间2020年4月17日，<<http://pubdocs.worldbank.org/en/335801453407732220/ENGLISH-Advancing-Financial-Inclusion-in-China-Five-Year-Plan-2016-2020.pdf>>

2 胡群，《中国将迎来更多消费金融独角兽“入口”价值凸显》，经济观察网，2018年3月27日，查阅日期2020年4月17日，<<http://www.eeo.com.cn/2018/0327/325431.shtml>>

3 《专项报告：2019年中国两会》，安可顾问，2019年3月，查阅日期2020年5月14日，<<https://apcoworldwide.com/wp-content/uploads/2019/03/Chinas-2019-Two-Session-Report.pdf>>

4 两会是每年召开的中华人民共和国全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的统称。

5 《政府工作报告》，全国人民代表大会，2018年3月22日，查阅日期2020年6月29日，<http://www.gov.cn/premier/2018-03/22/content_5276608.htm>

6 《专项报告：2019年中国两会》，安可顾问，2019年3月，查阅日期2020年5月14日，<<https://apcoworldwide.com/wp-content/uploads/2019/03/Chinas-2019-Two-Session-Report.pdf>>

7 《中国P2P贷款仪表盘2019》，惠誉评级，2019年3月27日，查阅日期2020年4月17日，<<https://www.fitchratings.com/site/re/10067190>>

8 《中国政府工作报告要点》，中国国际电视台，2020年5月22日，查阅日期2020年5月27日，<<https://news.cgtn.com/news/2020-05-22/Key-points-from-Chinas-report-on-the-work-of-the-government-in-2020-QH9lns4daw/index.html>>





革的进一步深化以及对消费者和小型企业保护的重视，未来几年内，消费金融和租赁行业将继续迅速发展。

个人贷款监管框架的最新动态

由于缺乏严格的监管，P2P行业在中国蓬勃发展，P2P贷款机构的数量从2011年的50家增至2017年年初的4,000家。⁹ 尽管相关部门努力规范该行业的有序发展，但该行业仍在不断膨胀。此外，中国人民银行2016年末发布的一项研究报告显示，近40%的P2P公司实际上是一种庞氏骗局。¹⁰

尽管如此，一些P2P平台在中国的信贷体系中扮演了至关重要的角色，因为P2P平台为特定类型的借款人提供贷款渠道，并为贷款人提供了贷款平台，否则双方都无法获得此类服务。从消费者的角度来看，大多数情况下P2P代表了有效的投资机会。事实上，考虑到中国股市波动性过高（尤其是2015年股市崩盘之后），且房地产市场准入门槛过高，P2P提供了一种有效利用小额储蓄投资的方案。与此同时，由国有银行主导的贷款领域，60%的直接贷款分配给其他国有企业，剩余40%的份额中有30%分配给国内大型企业或购买首套住房的个人，因此P2P和个人贷款往往是中小微企业和消费者获得信贷的唯一途径。¹¹

因此，在评估自2017年年中开始实施的更为严格的监管环境时，必须牢记P2P是过去乃至当前推动中国普惠金融发展的重要环节。最重要的是，尽管该行业存在各种乱象，但2017年该行业达到顶峰时，所有P2P参与者累计仅占中国贷款总额的0.5%，价值总计1万亿元人民币。¹² 因此，当监管机构于2017年末开始实施新的行业改革政策时，其主要目标并

非防范系统性风险，而是加强消费者保护。根据欧睿于2019年10月发布的报告，对影子银行的P2P领域实施更严格的监管，将有望推动资本重新流入正规银行体系。¹³

中国人民银行计划放宽民营企业的信贷渠道限制，但缺乏标准化信贷体系，加之总体营商环境仍然有利于国企，这意味着许多中小微企业仍然无法获得银行信贷。

租赁监管框架的最新动态

2017年的全国金融工作会议提出，要落实金融租赁公司的统一监管机制。会议提出的原则是，要求金融行业回归基本目的并提高租赁公司的经营合规性。2018年5月14日，商务部宣布对外资金融租赁公司、商业保理公司和典当行业行为人的监管责任已于2018年4月20日移交给银保监会。值得注意的是，上海地区提供了一个过渡期。2018年7月10日，上海商务部通报称，银保监会要求他们在未来两周内收集金融租赁公司2018年初以来达到合同层面的财务报表和详细业务数据。¹⁴ 上海市金融监管局直到2018年11月30日才正式接手监管职责。

2018年，中国租赁市场渗透率约为总设备开支的7%，约合1.75万亿元人民币。中国租赁公司数量大幅增加，从2012年的560家增至2019年的12,130家。^{15和16} 这一增长的主要推动因素是外资租赁公司增多，截至2019年底，其在总市值为6.654万亿元的中国租赁市场中占据2.07万亿元。¹⁷ 在成熟市场，设备租赁融资约占总设备开支的15%，这是各方公认的比例。^{18和19}

9 《中国的P2P网贷打击行动可能会导致70%的公司倒闭》，彭博社，2019年1月2日，查阅日期2020年4月17日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-01-02/china-s-online-lending-crackdown-may-see-70-of-businesses-close>>

10 Dick Lee, 《中国P2P借贷危机：这将成为P2P借贷的末日吗？》，TFAGeeks, 2018年8月20日，查阅日期2020年4月17日，<<http://tfageeks.com/2018/08/20/p2p-lending-crisis-china-will-end-p2p-lending/>>

11 Trivedi, Anjani, 《中国金融薄弱领域前景黯淡》，彭博社，2018年11月30日，查阅日期2020年4月17日，<<https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2018-11-30/china-s-p2p-purge-underscores-shadow-banking-challenge>>

12 Nicole Jao, 《中国P2P网络借贷行业正面临巨大波动》，（付费专区）Technode, 2019年2月21日，查阅日期2020年4月17日，<<https://technode.com/2019/02/21/chinas-online-p2p-lending-industry-is-undergoing-of-a-massive-shake-out/>>

13 《国家报告：中国的消费者贷款》，欧睿，2019年10月，查阅日期2020年3月18日，<<https://www.euromonitor.com/consumer-lending-in-china/report>>

14 《关于做好三类机构职责转隶工作的通知》，上海市商务委员会，2018年7月10日，查阅日期2020年6月28日，<<http://sw.sh.gov.cn/zxxxgk/20180710/0023-244675.html>>

15 《2019年设备租赁与金融行业地平线报告》，美国设备租赁与融资基金会，查阅日期2020年4月20日，<<https://www.store.leasefoundation.org/cvweb/cgi-bin/msascart.dll/ProductInfo?productcd=Horizon2019>>

16 《2019年中国租赁行业发展报告》，中国租赁联盟，2020年3月1日，查阅日期2020年4月26日，<<http://www.zgzllm.com/>>

17 同上。

18 《2018年欧洲租赁市场》，欧洲租赁协会，查阅日期2020年4月20日，<<http://www.leaseurope.org/index.php?page=key-facts-figures>>

19 《2017-2021年中国金融租赁行业报告》，Research In China, 2017年8月，查阅日期2020年4月20日，<<https://www.reportlinker.com/p02912889/China-Financial-Leasing-Industry-Report.html>>



由于监管发生转变，地方商务部门和税务局放宽了审批标准，国内出租人数量在两年内成倍增加，从2016年的204家增至2018年的397家。²⁰ 2018年金融体系改革后，投资者把握机会，抢在更严格的审批机制生效前成立了国内租赁公司。

工作组认为，严格监管导致了两个结果。首先，租赁投资规模的增速大幅下降。其次，租赁公司不得不切断与地方政府融资平台的业务联系。据工作组了解，2019年，多地的金融监管局（包括北京、上海和深圳）对租赁业务进行了现场合规检查。这些检查的核心目标之一是关闭空壳租赁公司。工作组认为，这一监管改革的效应将持续数年，并且随着越来越多的空壳公司被关闭，租赁市场的整体合规水平也将有所提高。尽管越来越多的租赁公司正在努力以直接租赁取代售后回租模式，但这种转变可能会极其困难。未来几年内，售后回租仍将是中国的主要租赁模式。

主要建议

1. 加强和优化电子化机制

1.1 建立能够解决与消费金融行业在线贷款相关的批量索赔的互联网法院

问题

由于传统法院不允许批量提交索赔，并且只能连续处理少量案件，诉讼程序耗时又昂贵，对于每月通常需要解决数百甚至数千宗在线贷款相关索赔的大公司而言，不足以满足其需求。

分析

建立一个由法院强制执行的明确法律框架将大幅减少在线贷款的相关纠纷和投诉，尤其是消费金融公司将不必通过其催收部门来强制执行自己的债权人权利。要向传统法院提起诉讼，必须扫描并打印所有相关文件，而法院只能连续处理少量案件，导致这项法律程序既耗时又昂贵。此外，传统法庭不允许批量提交，每一个案件必须单独提起诉讼。其流程效率欠佳，尤其是对于每月通常需要解决数百（甚至数千）宗索赔的大公司。

20 《2019-2025年全球和中国金融租赁行业报告》，Research In China，2020年4月，查阅日期2020年4月20日，<https://www.reportlinker.com/p05779380/?utm_source=PRN>

2019年8月，国务院办公厅印发《关于促进中小企业健康发展的指导意见》，认可互联网企业对于中国消费增长的重要作用。²¹ 因此，工作组认为应大力推行快速有效的在线索赔处理系统。由于缺少有效的纠纷解决程序，大型消费金融公司不得不采取将法院排除在外的做法（例如家访、反复拨打电话和雇用外部催收机构）来保护自己的权利。

建议

- 发展并广泛使用特别互联网法院，为日益增多的在线消费金融业务提供快速且公平的支持；
- 允许批量提交索赔。

1.2 推行使用电子签名，以收集信息并限制伪造和洗钱行为

问题

许多金融机构的签名与合同伪造案件频发，允许使用电子签名可以减少类似案件，但电子签名尚未在法律层面获得一致认可。

分析

《中华人民共和国电子签名法》规定，合同当事人可以同意使用电子签名履行合同。²² 然而，在实践中，并非所有中国法院都接受电子签名合同，因为其在中国尚未成为主流合同方式。如果并非所有法院都接受电子签名，未来的诉讼风险将会增大。法院之间缺乏统一的现状也妨碍了租赁公司及其他非银行金融机构采用和/或普及电子签名。如果中国各地一致采用电子签名，整个市场（尤其是中小微企业）都将受益。

建议

- 一致认可可在合同流程中使用电子签名。

21 《国务院办公厅关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》（国办发〔2019〕38号），国务院办公厅，2019年8月8日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-08/08/content_5419761.htm>

22 《中华人民共和国电子签名法（2019修正）》，中国投资指南，2019年4月23日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_74875_0_7.html>





2. 确保在华经营的外国设备租赁公司拥有同等待遇和机会

2.1 加强租赁资产所有权保护

问题

由于国家市场监督管理总局的地方分局以及地方法院对租赁公司资产所有权保护的解读不同，租赁公司的安全性降低，从而影响了租赁公司为中小企业提供设备融资的能力。

分析

提供售后回租设备融资时，行业惯例是设备租赁公司对设备进行抵押登记，以确保其所有权。国家市场监督管理总局的一些地方分局不会将设备抵押给外国设备租赁公司，或对此类公司与当地银行的交易施加限制。工作组成员企业表示，在发生违约的情况下，地方法院希望将租赁设备分配到大部分破产资产，并将收益分发给所有债权人。以卡车登记为例，由于登记方可能不是法定所有者，登记文件必须注明法定所有者和车辆使用者。否则，可能导致租赁公司的设备所有权受到侵犯。

建议

- 在全国范围内实施统一的资产抵押和登记监管制度。

2.2 维护设备租赁公司提供保理的权利

问题

限制设备租赁公司开展保理或要求为之成立专门的公司，将对整个行业产生巨大的负面影响。

分析

根据地方市级金融监管局现行规定，不限制设备租赁公司提供保理业务（如转让应收账款），但其必须获得保理许可。然而，工作组成员企业表示，保理业务在2019年底的审计中遭到怀疑和质疑。设备租赁公司开展保理业务，旨在为不符合租赁资格的供应商的产品/解决方案（如软件和服务）提供融资。对设备租赁公司而言，保理可以涵盖不同类型的产品和服务（零配件、维护和维修产品）。保理是设备租赁公司为供应商提供服务的重要辅助手段。

保理实质上为设备租赁公司提供了更多灵活性，以确保经销商遵守其对分销商的付款条款和政策（期限、定价、开票流程）。租赁公司对应收账款的转让不同于纯粹的保理机构，后者使用需要在较短期内付款的大量发票。因此，工作组认为，保理业务可以进一步支持境外对华投资，相关规定将惠及国内外的租赁公司。此外，保理也是库存融资的一种形式，其目的是以即期付现支持原始设备制造商和经销商业务的可持续增长，从而显著改善其现金流。租赁公司对保理业务的需求主要来自于原始设备制造商与经销商之间应收账款中的库存及零部件、经销商与客户之间的应收账款以及维护、软件和保修服务。保理是唯一可用于支持此类存货质押融资的金融产品。在这方面，对原始设备制造商和经销商而言，通过预付现金加快库存周转速度是维持健康的长期运营资本并降低应收账款管理开销成本的关键。

建议

- 允许持有保理许可的设备租赁公司开展保理业务，并行使向供应商购买应收账款的权利。

3. 允许消费金融公司和汽车金融公司开展同时保险代理业务

问题

消费金融和汽车金融公司当前不具备取得同时保险业务许可的资格，因此无法销售保险产品。

分析

与传统商业银行客户相比，消费金融公司和汽车金融公司客户的信用风险更高、更脆弱，并且更有可能违约和留下不良个人信用记录。同时，客户可能不熟悉或不主动寻求保险提供的安全网。

银保监会于2019年8月23日发布的《商业银行代理保险业务管理办法》（〔2019〕179号文件）（办法）²³ 仅对银行从事保险业务的要求做出规定。但是，工作组认为，消费金融公司和汽车金融公司可根据《办法》第66条归类为“其他金融机构”。

23 《商业银行代理保险业务管理办法》，国务院，2019年8月28日，查阅日期2020年4月17日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/28/content_5425215.htm>





因此，工作组认为《办法》中的这一项可以自由解读，为银保监会留出余地，可将其解读为有利于消费金融公司和汽车金融公司的含义，也允许这两类公司像银行一样申请成为保险代理。值得注意的是，原银监会出台的《消费金融公司试点管理办法》²⁴规定，消费金融公司可以承担全部或部分以人民币计价的几项业务，包括以代理身份销售与消费贷款相关的保险产品。

建议

- 允许消费金融公司和汽车金融公司开展同时保险代理业务，在提供消费金融服务的同时，能够作为保险公司的代理向客户销售与消费贷款相关的保险产品。

4. 拓宽融资渠道

4.1 允许消费金融公司向外资金融机构借款，并且允许其在外汇和银登市场发行资产支持证券



问题

融资影响着消费金融行业日常运营的各个方面，但消费金融公司的融资渠道仍然十分有限，各类消费金融提供商在现有融资渠道方面缺乏公平的竞争环境。

分析

为提供贷款，消费金融公司必须依靠大宗业务货币市场、资本市场和其他金融提供商。目前，消费金融公司的主要资金来源是银行、信托、资产支持证券和金融债券。工作组认为，持有银保监会许可的消费金融公司应该成为推动信贷服务以提升消费的主导力量和支柱。消费金融公司必须通过获得丰富多样的资金来源以支持运营。引入新的融资渠道将大有帮助，也能减轻消费金融公司的流动性压力。

《消费金融公司试点管理办法》规定，消费金融公司只能向境内金融机构借款。²⁵然而，国家外汇管理局或中国人民银行并未限制此类业务。其他市场参与者（如金融租赁公司和汽车金融公司）可以使用境外融资渠道。如要否定消费金融公司享有同样

的权利，似乎缺乏充足的理由。另外，有关部门不鼓励消费金融公司在银登平台发行资产支持证券；也不允许其在证券市场发行资产支持证券。²⁶当前没有任何规定明确禁止这一点，银保监会对这些问题的看法仍然含糊不清。

建议

- 允许消费金融公司向境外金融机构借款；
- 明确银登资产支持证券交易的相关规定，并允许消费金融公司参与该市场；
- 允许消费金融公司在证券市场上发行资产支持证券，不施加任何限制。

4.2 允许租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保

问题

由于租赁公司无法获得跨境企业担保或跨境银行担保（即便来自其母公司），欧洲设备租赁公司在华投资新机器设备的能力受到极大限制。

分析

国家外汇管理局于2015年5月15日发布《跨境担保外汇管理规定》，仅允许在中国大陆注册的银行获得跨境担保。²⁷这限制了欧洲租赁公司对华投资的能力。结果是外资企业的在华中小型子公司难以获得本地融资。

外资租赁公司在一些租赁合同中接受跨境担保，为在华承租人提供保障（从而依据租赁协议履行租金支付责任）。目前，如果承租人违约，将很难获得中国境外母公司的真实付款。租赁公司在中国不被视为金融机构，因此不具备“离岸担保在岸借款”

（外保内贷）的资格，该机制允许位于中国的子公司接受来自其中国境外母公司的资金。²⁸据工作组估计，由于对外资租赁公司的这一限制，约有20%到30%的新增业务未能实现。

26 《关于调整商业银行贷款损失准备监管要求的通知》（银监发〔2018〕7号），溢银投资基金，2018年2月28日，查阅日期2020年6月28日，<http://www.yiyintz.com/news.asp?act=xx&parentid=53&id=1236>

27 《国家外汇管理局关于发布<跨境担保外汇管理规定>的通知》（汇发〔2014〕29号），国家外汇管理局，2015年5月15日，查阅日期2020年4月24日，<http://www.safe.gov.cn/shenzhen/2015/0515/133.html>

28 《国家外汇管理局关于发布<外债登记管理办法>的通知》，国家外汇管理局，2013年5月3日，查阅日期2020年6月30日，<http://www.gov.cn/zwgk/2013-05/03/content_2395170.htm>

24 《消费金融公司试点管理办法》，国务院，2013年11月14日，查阅日期2020年4月17日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2014/content_2567177.htm>

25 同上。





建议

- 允许欧洲租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保。

5. 提供明确的指导方针，允许消费金融公司向资产管理公司和催收机构批量出售不良贷款 4

问题

根据现行规定，消费金融公司出售不良贷款不具有可行性，因为个人贷款不能进行批量转让，而其他批量出售的不良贷款只能转让给金融资产管理公司或当地认可的资产管理公司。

分析

不良贷款出售是消费金融市场的一种固有特征。随着中国消费金融公司行业的快速发展，市场上积累了大量不良贷款。消费金融公司难以处置不良贷款，通常只能将其核销。遗憾的是，中国尚未建立允许和指导消费金融公司出售不良贷款的监管机制。

《金融企业不良资产批量转让管理办法》适用于中国资本投资的所有金融机构，并且明确禁止个人不良贷款批量销售的规模超过十个家庭的贷款。²⁹ 然而，消费金融公司的主要业务之一是向各类个人借款人提供小额消费贷款，因此，以大批量出售是其出售不良贷款的唯一可行方式。即使消费金融公司获准批量出售个人不良贷款，当前规定也仅允许向金融资产管理公司和当地资产管理公司进行批量转让，这会影响到出售不良贷款的公平定价。工作组认为，向更多市场参与者开放受让人资格有助于推动不良贷款转让定价趋于公平，尤其是降低不良贷款受让人的资格门槛，并向更多符合资格的参与者，包括在不良贷款处理方面拥有丰富经验的催收机构，开放一级不良资产市场。

建议

- 取消对消费金融行业不良贷款批量转让的限制，

29 《金融企业不良资产批量转让管理办法》，银保监会与商务部，2017年5月31日，查阅日期2020年5月17日，<<http://www.waizi.org.cn/law/19744.html>>（银保监会及财政部于2012年发布）

并发布有关该过程的明确支持性指导；

- 降低不良资产受让人的资格门槛，并向更多符合资格的参与者，包括在不良贷款处理方面拥有丰富经验的催收机构，开放一级不良资产市场。

6. 建立个人破产管理制度

问题

中国当前尚未出台个人破产法，但最近的市场动态证明有此必要，消费金融领域尤其明显。

分析

面对各种经济挑战或事件，中国家庭背负了更多债务，而且偶尔不免会拖欠还款，因此，一项适合中国各地法院实行的合理破产制度已成为当前的迫切需求。

对P2P的严打和改革，工作组成员企业表示欢迎。然而目前出现了一种新现象—随着P2P平台逐渐关闭，一些借款人设法躲避偿债义务，因为他们无法再依赖影子银行系统³⁰获得偿还其他金融机构债务的资金，因此成为无偿债能力者。工作组因此呼吁推动个人破产法的立法进程，通过法律程序保护那些暂时失去偿还能力但愿意与贷款人合作的人，先偿还可以负担的部分债务，并对剩余债务进行重组。

实施个人破产制度后，应该通过法定程序阻止催收机构继续向违约者追缴欠款。这可以避免司法程序导致败诉者被授予较低的社会信用评分，³¹ 并因未偿债务而遭到同行的不信任。

2019年，中国多家政府机构表达了制定个人破产制度的意向。2019年7月，国家发改委与另外13个政府部门联合发布《加快完善市场主体退出制度改革方案》，其中提到个人破产制度的研究和建立。³²

30 影子银行是指非银行金融中介机构的一种活动，提供与传统商业银行类似但不受正常银行和贷款监管的服务。

31 中国的社会信用体系是正在全国范围内实施的一项政府计划，基于积分体系规范公民行为。这一体系根据公民的经济和社会声誉对其进行排名。

32 《加快完善市场主体退出制度改革方案》，国家发改委，2019年7月16日，查阅日期2020年4月17日，<<http://www.gov.cn/guowuyuan/2019-07/16/5410058/files/bbaef6612fed4832b70a122b39f1d5bd.pdf>>



European Chamber
中国欧盟商会

温州市曾在2019年9月试行该制度，³³ 但遗憾的是，研究结果似乎没有后续进展。2020年6月，深圳市政府就个人破产法草案征求意见。³⁴ 该草案允许本市无力偿还债务的居民申请个人破产，前提是他们在本市缴纳过至少三年的社会保险。如果符合资格，申请人将获得三年的监督考察期，直到偿还全部或部分债务。³⁵ 如果得以落实，这将是中国的第一部个人破产法。

建议

- 采用个人破产法，并制定适用于中国各地的个人破产制度。

33 《温州启动个人债务集中清理试点》，温州市人民政府，2019年9月12日，查阅日期2020年4月17日，<http://www.wenzhou.gov.cn/art/2019/9/12/art_1217832_38056897.html>

34 《关于《深圳经济特区个人破产条例（征求意见稿）》公开征求意见的公告》，深圳市人民政府，2020年6月2日，查阅日期2020年6月5日，<http://www.szrd.gov.cn/szrd_zyfb/szrd_zyfb_tzgg/202006/t20200602_19246539.htm>

35 《疫情引发经济压力，深圳起草中国首部个人破产法》，路透社，2020年6月3日，查阅日期2020年6月5日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-economy-bankruptcy/shenzhen-drafts-chinas-first-personal-bankruptcy-laws-as-virus-pressure-economy-idUSKBN23B1EG>>





保险业工作组

主要建议

1. 加快向外国申请者发放保险执照

- 收到申请材料后，及时发出受理通知书，并按照规定的时间进行审批。

2. 向外资保险集团公司提供更多关于如何投资保险中介机构的信息，并向国内注册的外资保险集团公司提供更多关于如何投资保险类机构的信息

- 就有关允许外资保险集团公司设立保险中介机构，包括保险经纪、保险代理、保险公估公司，出台相应的配套管理规定；
- 出台对外资保险集团公司资质要求的详细规定并允许外资保险集团公司以其他方式在中国投资保险类机构。

3. 允许所有外资保险公司每年每次在多个省份申请分支机构执照 18

- 允许外资保险公司不受省份数量限制、随时申请批准执照，在其认为必要的省份建立分支机构。

4. 更新并扩展现行的再保险规定

4.1 改变偿付能力比率算法 2

- 允许在中国的外资再保险分公司继续使用其母公司的偿付能力比率来满足中国银行保险监督管理委员会的偿付能力监管要求。

4.2 扩大外资再保险执照界定的业务范围

- 修订《再保险公司设立规定》（保监会[2002: 4]），允许外资再保险公司申请并获得咨询业务许可。

5. 支持外资保险公司参与中国养老金改革 6

- 为外资保险公司参与中国养老金改革提供更多献计献策的机会；
- 向符合条件的外资保险公司发放养老保险公司或企业年金受托人经营执照（可进行试点），以开展新型的养老保险计划业务；
- 放宽极其严格的产品管制，并允许到期时要满足的最低保证为零。

6. 明确互联网保险业务管理办法

6.1 阐明获取线上保险执照的指南

- 阐明获取线上保险执照的指南，帮助保险公司制定长期战略；



- 允许外资保险公司参与中国银保监会的线上保险试点项目。

6.2 放松对外资保险公司申请增值电信业务执照的限制

- 解除对外资保险公司的持股限额，让他们更容易申请互联网内容提供商执照（B25子类别）；
- 缩短外资保险公司申请B21许可证的时间，简化整个流程。

6.3 优化中国银行保险信息技术管理有限公司收取的数据管理费、查询费和罚款

- 优化或取消中国银行保险信息技术管理有限公司收取的数据管理费、查询费和罚款，减轻中小型保险公司的经济负担，改善其数字能力。

工作组简介

保险业工作组代表了欧洲领先的保险公司、保险经纪公司和其他服务供应商在中国的声音。组内会员的业务涵盖了寿险、非寿险、再保险和专业保险领域。保险是不可预知世界的一种安全措施，为家庭、个人和企业等防范可能在我们现代复杂社会产生的各种风险。因此保险是一种自由的力量，让各个公司和家庭在使用自己的资源时不必担忧不可预见的事件。保险为贸易和创新提供了风险保护，是本地和地区经济增长的强大引擎。保险行业在改善生计和健康方面扮演着关键角色，这是中国领导人的主要关注点。¹

保险业工作组的成员企业尽管运营结构不同，但都将中国视为长期优先市场。他们全心致力于为中国保险市场的可持续发展做出贡献，并且意识到商业保险在中国的经济和社会中扮演的重要角色。为此，工作组希望通过分享最佳实践和技术专长促进该行业发展。

近期发展

新冠肺炎爆发对中国保险市场的影响极为显著。中外保险公司最关心的就是保护员工及他们分销渠道的合作伙伴代理/经纪员工的健康和安全，同时尽力保持业务持续性，满足客户需求。保险公司需要考虑的另外一种情况是如何顾及理赔人员，他们通常需要在本地和外地开展工作和维持销量，因为在

涉及一些较复杂的保险产品时，他们一般需要与客户当面沟通。鉴于此种情况，工作组认为之前对数字化能力有所投资的保险公司具有一定优势，可以确保一致的客户服务，并与分销合作伙伴保持联系。

新冠肺炎疫情对经济活动造成了重大影响，保险行业也未能幸免。危机之后，公众将更加意识到健康保险和人寿保险的重要性，与此同时，随着数字化水平的不断提升，数字健康服务将会兴起，健康保险的销量也将增加。尽管利率下调对整个行业都有严重影响，但工作组认为寿险和年金领域受到的影响最大，原因是这两个领域内的保险产品和投资对利率波动更为敏感。鉴于利率的基本性质及其与投资组合的关联，利率下降将对保险公司的盈利能力造成负面影响。

非寿险保险公司预计会收到更多营业中断保险理赔，不过这取决于每份保单的保险条款，因为很多情况下都有流行病免责条款。² 商务业务中的营业中断和不可抗力对贸易信用保险具有重大影响，因为越来越多的企业因疫情控制措施、员工赔偿要求和供应链中断等面临破产。³ 大部分保险公司选择采取务实的方法，并持续关注情况变化，少数则采取了特别举措，且至少有一家保险公司取消了湖北省保

1 Buckley, Chris. 《习近平的思想阐明：新时代的新意识形态》，纽约时报，2018年2月26日，查阅日期2020年5月11日，<<https://www.nytimes.com/2018/02/26/world/asia/xi-jinping-thought-explained-a-new-ideology-for-a-new-era.html>>

2 《惠誉评级：新冠肺炎导致中国保险公司收益减少》，惠誉评级，2020年1月31日，查阅日期2020年4月8日，<<https://www.fitchratings.com/research/insurance/coronavirus-to-reduce-chinese-insurers-earnings-30-01-2020>>

3 Hay, Laura. 《保险公司业务是否覆盖新冠肺炎？》，毕马威洞察，查阅日期2020年6月4日，<<https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/03/do-insurers-have-covid-19-covered.html>>





险买家的贸易信用保险限额。⁴ 此外，预计2020年全年都会出现旅游保险理赔量的大幅上升，同时伴随旅游保险保费数额的急剧减少。⁵

2020年1月23日，中国银保监会等13部门联合发布《有关促进社会服务领域商业保险发展的意见》。⁶ 该文件提出持续支持商业保险的发展，完善健康保险产品和服务，增加健康和养老保健资源投入，强化养老保险保障功能。该文件是在2019年12月1日起施行的《健康保险管理办法》之后发布的。⁷

2020年2月15日，中国银保监会发布了《关于进一步做好疫情防控金融服务的通知》，鼓励保险机构向疫情防控一线的工作人员提供意外、健康、养老、医疗等优惠保险服务。⁸ 因此工作组认为，从长远来看，公众对健康保险重要性认识的提高，可能会促进中国的保险公司转向利润更高的健康保险领域。

“开放”

2019年，外资保险和再保险公司经历了中国保险行业的巨大变化。2018年3月，中国政府向两家欧洲保险公司发放了全牌照^{9和10}。2019年3月，恒安标准人寿保险有限公司获得批准创立首家外资养老保险合资企业。2020年1月，安联（中国）保险控股有限公司作为中国首家外资独资保险控股公司正式

于上海开业。¹¹ 不过，截至2019年，中国四大保险公司平安、中国人寿、中国人民保险和中国太平洋保险的市场份额加起来达到60%，而外资产寿保险公司加起来仅有7%（财产险：1.9%，寿险：9.5%）。^{12和13}

在2019年两会新闻发布会上，中国人民银行行长易纲宣布了促进开放的11项详细举措。让保险领域值得关注的是金融稳定发展委员会于2019年7月20日发布的进一步开放金融领域的相关举措，其中包括寿险合资公司的外资股比51%至100%的过渡期，提前到2020年。¹⁴ 此外，在2019年5月，中国银保监会主席兼中国人民银行党委书记郭树清宣布将发布一系列措施计划，旨在进一步开放中国金融领域。¹⁵

对于保险领域，在12条开放措施中包括：1)允许境外金融机构入股在华外资保险公司；2)取消外国保险经纪公司在华经营保险经纪业务需满足30年经营年限、总资产不少于2亿美元的要求；3)允许外国保险集团公司投资设立保险类机构；以及4)允许境内外资保险集团公司参照对中资保险集团公司资质发起设立保险类机构。¹⁶ 工作组欢迎这些举措，并希望接下来的几个月能提供相关的详细解释，包括外国保险集团公司如何投资外资保险中介机构及其资质要求。工作组对现行的法规内容尚有疑惑，并已在第324页的主要建议2中做了进一步说明。

2019年7月初，李克强总理宣布将于2020年解除对

4 Smith, Eleanor, 《新冠肺炎：对贸易和保险有何影响？》，达信，2020年2月25日，查阅日期2020年4月8日，<https://www.marsh.com/uk/insights/risk-in-context/covid-19-trade-insurance-implications.html?sf118018246=1>

5 《惠誉评级：新冠肺炎导致中国保险公司收益减少》，惠誉评级，2020年1月30日，查阅日期2020年4月8日，<<https://www.fitchratings.com/research/insurance/coronavirus-to-reduce-chinese-insurers-earnings-30-01-2020>>

6 《中国银保监会等13部门联合发表“有关促进社会服务领域商业保险发展的意见”》，中国银保监会，2020年1月23日，查阅日期2020年7月2日，<<http://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=890474&itemId=981>>

7 Cripps, M., He, M., 《中国银保监会发布最新修订的健康保险法规》，Clyde & Co Westlink JLV, 2019年11月15日，查阅日期2020年7月6日，<<https://www.clydeco.com/insight/article/cbirc-issues-newly-revised-health-insurance-regulations>>

8 《关于进一步做好疫情防控金融服务的通知》，中国银保监会，2月15日，查阅日期2020年4月8日，<<http://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=891864&itemId=980>>

9 《韦莱韬悦成为全球首家在中国获得完全牌照的保险经纪》，韦莱韬悦新闻稿，2018年5月15日，查阅日期2020年7月3日，<<https://www.willistowerswatson.com/en-SG/news/2018/05/Willis-Towers-Watson-becomes-the-first-global-insurance-broker-to-be-granted-a-full-license-in-China>>

10 Yiu, Enoch, 《安联赢得中国首个外商独资保险控股公司的批准——比北京方面的承诺早了四年》，SCMP, 2018年11月25日，查阅日期2020年5月13日，<<https://www.scmp.com/business/investor-relations/article/2174899/allianz-wins-approval-chinas-firstwholly-owned-foreign>>

11 《恒安获得批准在中国发展养老保险业务》，标准人寿阿伯丁，2019年3月20日，查阅日期2020年4月8日，<<https://www.standardlifeaberdeen.com/news-and-media/news-articles/2019/march-2019/heng-an-standard-life-granted-approval-to-develop-pensions-business-in-china>>

12 圈中人保险网，《2019年产险公司保费收入排行榜》，2020年2月22日，查阅日期2020年5月11日，<https://mp.weixin.qq.com/s/V7zLbLSdVaWEhJQ_CNpZw>

13 圈中人保险网，《2019年寿险公司保费收入排行榜》，2020年2月22日，查阅日期2020年5月11日，<https://mp.weixin.qq.com/s/WgLCB4w1zznHI73_Dz156A>

14 吴雨俭、Thomas Zhang, 《深度报道：中国保险牌照冻结对市场的影响》，财新国际，2019年7月18日，查阅日期2020年5月12日，<<https://www.caixinglobal.com/2019-07-18/in-depth-how-chinas-freeze-on-insurance-licenses-has-impacted-the-market-101441233.html>>

15 《中国银保监会推出开放中国银行和保险领域的12条新举措》，China Banking News, 2019年5月，查阅日期2020年4月8日，<<http://www.chinabankingnews.com/2019/05/02/cbirc-unveils-12-new-measures-for-opening-of-chinese-banking-and-insurance-sectors/>>

16 同上。





外资寿险保险公司外资股比的限制，¹⁷ 并已在《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》2020年版中删除这些限制。¹⁸ 这比《打赢保险业防范化解重大风险攻坚战的总体方案》的规定时间整整早了一年。该文件是2018年1月2日公布的高级别政策文件，是重塑金融领域的基础。¹⁹

2019年10月，国务院修订了《外资保险公司管理条例》。值得注意的是新增的两个条款：即第40条：“外国保险集团公司可以在中国境内投资设立外资保险公司”；第41条：“境外金融机构可以入股外资保险公司”。²⁰

中国银保监会坚持中央政府进一步扩大开放保险领域的决定，修订并发布了《外资保险公司管理条例实施细则》（实施细则）。修订后的实施细则要求外资保险公司至少有一家正常运营的保险公司作为主要持股人。在统一国内和外资保险公司监管标准方面，实施细则删除了针对管理外资保险公司分支机构的条款。对外资保险公司设立分支机构的政策规定已与中国保险公司的相同。对中方申请人设立合资保险公司的资格要求以《保险公司股权管理办法》为准，以确保国内企业和外国企业的监管标准一致。²¹ 中国银保监会于2019年12月发布的《外资保险公司管理条例实施细则》的大部分规定内容已经实现。

中国银保监会还通过批准欧洲再保险公司增加在华投资的方式推动开放。2019年11月，德国通用再保险股份有限公司上海分公司获得批准将注册资本从3亿元人民币增至4.39亿元人民币。2020年4月，瑞士再保险公司北京分公司获得批准将注册资本从3

亿元人民币增至13.6亿元人民币。2020年5月，汉诺威再保险上海分公司获得批准将注册资本从25.5亿元人民币增至41.1亿元人民币。²²

保险业工作组对这些进展表示欢迎，并且非常赞赏中国银保监会以开放行业为目标，在整个过程中倾听行业及其代表的心声，并大力促进合作商讨的表现。工作组相信，如果将这种商讨合作方式继续坚持下去，中国企业和外资企业都将受益非浅。

主要建议

1. 加快向外国申请者发放保险执照

问题

在过去一年里，尚未向外国申请者发放任何保险（财产险、寿险）或再保险公司筹建批准文件。

分析

自2018年3月以来，中国发布了一系列进一步对外开放保险市场的措施，以促使更多的境外保险公司和再保险公司进入中国市场。据工作组了解，一些外资申请人已经向中国银保监会提交了申请材料，正在等待审批。但是工作组成员报告说，他们尚未收到申请材料受理通知书，也未在规定的时间内获得批准。

建议

- 收到申请材料后，及时发出受理通知书，并按照规定的时间进行审批。

2. 向外资保险集团公司提供更多关于如何投资保险中介机构的信息，并向国内注册的外资保险集团公司提供更多关于如何投资保险类机构的信息

问题

最近的开放举措缺乏对外资保险集团公司如何投资外资保险中介机构的说明，而且尚不清楚适用于国内保险集团设立保险类机构的股东资质要求是否也适用于外资保险集团公司。

17 Lin Jinbing, 《中国将提前一年取消金融公司外国持股的限额》，财新，2019年7月12日，查阅日期2020年4月8日，<<https://www.caixinglobal.com/2019-07-02/china-to-scrap-foreign-ownership-caps-on-financial-firms-a-year-early-101434443.html>>

18 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》2020年版，国家发展和改革委员会，2020年6月24日，查阅日期2020年7月3日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwfb/202006/t20200624_1231928.html>

19 《打赢保险业防范化解重大风险攻坚战的总体方案》，保监会，2018年1月2日，查阅日期2019年5月13日，<<http://bxjg.circ.gov.cn/web/site0/tab5225/info4096225.htm>>

20 《金融领域规则修订版》，国务院，2019年10月15日，查阅日期2020年4月8日，<http://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/201910/15/content_WS5da57b97c6d0bcf8c4c1524e.html>

21 《中国银保监会修订并发布外资保险公司管理条例实施细则》，中国银保监会，2019年12月6日，查阅日期2020年4月8日，<<http://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=858742&itemId=981>>

22 《中国银保监会推动高级别开放并支持外国再保险公司增加在华投资》，中国银保监会，2020年5月11日，查阅日期2020年5月19日，<<http://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=903797&itemId=980>>





分析

根据最近修订的《外资保险公司管理条例》第40条，外国保险集团公司现可以在中国设立外资保险公司。不过，该条例仅涉及保险公司，未提及保险中介公司。在12条开放举措中，进一步允许国内注册的外资保险集团公司参照中资保险集团公司资质要求发起设立保险类机构。²³ 工作组对该条款存在疑惑，因为仍然不清楚适用于国内保险集团设立保险类机构的股东条件是否适用于外资保险集团公司。

而且，国内集团公司可以通过发起设立、兼并或收购的方式来持有保险类机构100%的股权，但是开放举措中只提到了“发起设立”。因此还不清楚外资保险集团公司是否也可以通过兼并或收购的方式投资保险类机构。

建议

- 就有关允许外资保险集团公司设立保险中介机构，包括保险经纪、保险代理、保险公估公司，出台相应的配套管理规定；
- 出台对外资保险集团公司资质要求的详细规定并允许外国保险集团公司以其他方式在中国投资保险类机构。

3. 允许所有外资保险公司每年每次在多个省份申请分支机构执照

问题

当前，外资保险公司每次只能申请一个省份的执照，且中国银保监会通常每年仅批准一家保险公司的一个此类申请，同时申请程序又缺乏精准的时间安排，因此，保险公司运营能力严重受限。

分析

中国银保监会发布的《中华人民共和国有关外资保险公司管理的法规实施细则》对希望在中国申请执照的外资保险公司进行了限制，规定其一次只能提出一个省份的申请。²⁴ 此外，根据工作组成员的反

馈，中国银保监会通常每年仅批准一家保险公司的一个此类申请。不过以前对中国保险公司并无这种限制。此外，由于中国银保监会对申请程序没有明确的时间规定，外资保险公司在新省份申请注册新分支机构时，其运营能力严重受限。

这些措施扭曲了市场环境并限制了外资公司在中国的扩展能力和与中国竞争对手平等竞争的能力。在欧洲则不存在此类限制，欧洲保险执照由国家监管机关授予，对一个成员国的整个领土都有效。根据《欧盟运作条约》，公司可自由建立分支机构以及提供服务，在一个成员国得到批准的公司可通过“欧洲护照”体系在其他所有成员国提供服务。²⁵

建议

- 允许外资保险公司不受省份数量限制、随时申请批准执照，在其认为必要的省份建立分支机构；
- 提供具有明确截止期限的时间安排，理想的新分支机构注册申请批准期限是三个月。

4. 更新并扩展现行的再保险规定

4.1 改变偿付能力比率计算法

问题

要求在华运营的外资再保险分公司独立于其国际总部、单独计算偿付能力比率，这种要求构成了严重的市场壁垒，降低了中国市场的吸引力。

分析

根据中国风险导向偿付能力体系，在华运营的外资再保险分公司目前需要独立于其国际总部、单独计算偿付能力比率。而从再保险公司的角度来看，按照之前中国保监会发布的《再保险业务管理规定》（保监会令[2010:8]，2015年修订）、根据总部的偿付能力来确定其中国分公司的偿付能力²⁶ 实际上更符合正在进行的开放金融领域的监管和管理改革，这样也对外国投资者和在华运营的外资再保险公司最有利。如果分公司要按照中国风险导向偿付能力体系的要求，使用自己的数据来遵从偿付能力

23 2019年5月，中国银保监会主席兼中国人民银行党委书记郭树清宣布宣布了这12条开放举措。更多详细信息请参考第XX页的“开放”部分。

24 《中华人民共和国有关外资保险公司管理的法规实施细则》，中国银保监会，2015年11月25日，查阅日期2020年5月13日，<<http://bxjg.circ.gov.cn/web/site0/tab7758/info3980764.htm>>

25 《欧盟运作条约的统一版本》，EUR-Lex，查阅日期2019年5月16日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>>

26 《再保险业务管理规定》（保监会令2010:8，2015年修订），保监会，2015年12月3日，查阅日期2020年5月12日，<<http://bxjg.circ.gov.cn/web/site0/tab5224/info3981595.htm>>





监管要求，需要在本地配置的资本金额将会高得多，如果分公司业务持续发展，还需要定期增加资本。这形成了极大的壁垒，也降低了中国市场对外资再保险公司的吸引力。因此，偿付能力比率是在华运营或考虑在华运营的再保险公司的一个重要顾虑。

建议

- 允许在中国的外资再保险公司分公司使用其母公司的偿付能力比率来满足中国银保监会的偿付能力监管要求。

4.2 扩大外资再保险执照界定的业务范围

问题

国内再保险公司已经开始获得批准提供再保险相关的咨询服务，而外资再保险公司并没有获得所需业务许可的同等机会。

分析

《再保险公司设立规定》（保监会[2002: 4]）规定，再保险公司的业务范围仅限于再保险业务。²⁷但目前，国内再保险公司已经开始获得批准提供再保险相关的咨询服务。因此工作组建议修订规定，让外资再保险公司也可以申请咨询业务许可。

建议

- 修订《再保险公司设立规定》（保监会令[2002]4），允许外资再保险公司申请和获得咨询业务许可。

5. 支持外资保险公司参与中国养老金改革

问题

中国养老体系由三大支柱构成，在概念上与很多欧洲国家相似却明显失衡，养老金覆盖面小、充足率低，无法满足中国社会老龄化加速趋势下的需求。

分析

中央政府和银保监会自2014年以来已经表明

27 《再保险公司设立规定》（保监会令[2002]4），保监会，2015年12月20日，查阅日期2020年5月12日，<<http://bxjg.circ.gov.cn/web/site0/tab5224/info19522.htm>>

了对当前养老金体系进行改革的坚定决心，重点发展非公共支柱——第二支柱（企业年金）和第三支柱（个人储蓄养老保险）。预计人寿保险公司和养老保险公司将从这些改革中受益，并相应地扩大其养老保险业务。然而非公共支柱还有待发展，实际上还没有任何一家外资保险公司（包括有中国合作伙伴的合资公司）能在当前积极参与到中国的养老金体系中来。中央政府始终在该类养老金体系的构建中发挥关键作用，通过提供税收优惠、向参保人员提供补贴等措施，促进第二和第三支柱的发展。

财政部关于开展个人税收递延型商业养老保险的试点项目（与其他几个部联合发布，于2018年5月1日施行）在上海、福建省和江苏苏州工业园进行，于2019年4月30日结束。²⁸ 在该项目中，个人用于购买商业养老保险的收入部分可以延迟缴税，直至退休后开始领取养老金。投保人领取的养老金收入，有25%予以免税，其余部分按照10%的税率征收所得税。²⁹ 按照工作组的理解，相关政府机构目前正在收集反馈意见和总结该试点项目参与者的体验。工作组希望未来能向符合条件的外资保险公司发放养老保险公司或企业年金受托人经营执照（可进行试点），以开展新型的养老保险计划业务。

对于希望参与税收递延型商业养老保险业务的欧洲保险公司来说，中国银保监会关于印发《个人税收递延型商业养老保险业务管理暂行办法》的通知规定了必须满足的一些前提条件。³⁰ 此外，保险公司必须满足偿还能力比率³¹的管理条款，必须在中国境内（不包括港澳台地区）持续从事养老年金保险、养老金管理或其他养老保险业务超过三年，并且拥有管理养老保险业务的成熟经验。工作组认为

28 《财政部、税务总局、人力资源社会保障部、中国银行保险监督管理委员会、证监会关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，[2018]22号，财政部，发布于2018年4月2日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810755/c3389866/content.html>>

29 《养老金业务将出现爆发式增长》，Ecnscn，2019年5月24日，查阅日期2020年5月12日，<<http://www.ecnscn/news/2019-05-24/detail-1fziqifn8552904.shtml>>

30 最低前提条件包括年度综合偿付能力比率不低于150%，核心偿付能力比率不低于100%，注册资本和净资产分别不低于15亿元人民币，拥有较强的产品精算技术能力，精算团队拥有不少于5名（原则上）精算工作经验超过三年、持有正式精算资格证书、具备较强的长期资本投资管理能力的专业成员，投资团队拥有不少于5名（原则上）养老金资产管理经验超过五年的专业成员。此外，保险公司必须拥有完善的税收递延型养老保险信息管理系统，该系统应与中国保险信息技术管理有限责任公司建立的税收递延型养老保险信息平台相关联，并获得该公司签发的验收证明。

31 保险公司在2018年末及下一个季度的偿付能力及其综合偿付能力比率不得低于150%，核心偿付能力比率不低于100%，除非该养老保险公司只处理委托业务。





这给进入该业务领域的外资保险公司造成了额外障碍。此外，与所提供保险产品有关的具体、细致的要求也导致各家公司的产品十分相似，保险公司的规模成为主导竞争要素，而产品多样性则无关紧要。这让欧洲保险公司无法充分利用他们在产品和成熟市场方面的经验。^{32和33}

由于中国的利率已经大幅下降，而当前又强调传统保证，因此保险公司很难投资跟固定收益资产相比有更大上升空间的资产类别。而且，目前的规定涉及一些不同于标准主流业务的特性，例如对投连保险产品的50%限额。工作组认为这会带来额外的费用，并最终降低保单的性能。更简单的替代方案是最低保险金额养老金计划，该计划能够让市场动态和产品创新产生良好绩效，同时确保未来养老金领取人的有限风险。

建议

- 为外资保险公司参与中国养老金改革提供更多献计献策的机会；
- 向符合条件的外资保险公司发放养老保险公司或企业年金受托人经营执照（可进行试点），以开展新型的养老保险计划业务；
- 放宽极其严格的产品管制，并允许到期时要满足的最低保证为零。

6. 明确互联网保险业务管理办法

6.1 阐明获取线上保险执照的指南

问题

过去六年未批准过新的线上保险执照，也没有外资保险公司参与中国银保监会授权的试点项目。

分析

中国银保监会已经允许四家线上保险公司率先在中

国营业。³⁴ 作为充满同质产品的中国保险市场的后来者，外资保险公司规模不足，覆盖地域范围有限，对自身分销网络的控制有限，这些方面都需要花费几年的时间才能看到成效。

线上保险执照可以让外资保险公司无需按省份申请许可就可在全国范围内运营，从而为国内企业和外资企业创造一个公平的营商环境。此外，线上保险领域为外资企业提供了利用创新专业能力获益的机会，让他们可以追赶国内企业，为中国保险行业的可持续发展做出贡献。

建议

- 阐明获取线上保险执照的指南，帮助保险公司制定长期战略；
- 允许外资保险公司参与中国银保监会的线上保险试点项目。

6.2 放松对外资保险公司申请增值电信业务执照的限制

问题

由于增值电信业务执照的各种限制，外资保险公司失去了建立线上保险业务并在保险科技市场有效竞争的机会。

分析

线上保险业务的迅猛发展促使很多保险公司开始探索这方面的机会。然而，由于《电信业务分类目录》（2015年版）中列出的增值电信业务的各种限制，外资保险公司失去了有效参与竞争的机会。³⁵ 尽管外资保险公司可以选择在自由贸易区或《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》项目中建立线上保险业务，³⁶ 但是他们无法在自由贸易区和大湾区以外的地方灵活开展业务。而且，虽然保险领域关于外资所有权的限制已经解除，但是信息通讯

32 《关于印发〈个人税收递延型商业养老保险业务管理暂行办法〉的通知[2018:23]》，中国银保监会，发布于2018年5月18日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=179968&itemId=928&generalType=0>>

33 《关于印发〈个人税收递延型商业养老保险业务管理暂行办法〉的通知[2018:20]》，中国银保监会，发布于2018年5月29日，查阅日期2020年5月11日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=359825&itemId=928&generalType=0>>

34 《互联网保险迎来发展新“节点”》，cs.com.cn，2019年10月9日，查阅日期2020年5月18日，<http://www.cs.com.cn/jg/05/201910/t20191009_5988656.html>

35 《电信业务分类目录》，工信部，2015年12月28日，查阅日期2020年5月8日，<<http://www.miit.gov.cn/n1146285/n1146352/n3054355/n3057709/n3057714/c4564270/content.html>>

36 《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》是香港特别行政区与中华人民共和国中央政府于2003年6月29日签订的经济协议。主要目标之一是进一步提升服务协议的水平，加强大陆与香港地区服务贸易自由化，同时增强双边经济合作关系。





领域和增值电信业务执照方面的限制还有待放宽。2020年版的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》进一步体现了这种矛盾，其中对寿险公司的外资控股不得超过51%的限制将于2021年移除，但是对增值电信业务中外资控股不得超过50%的限制还会保留。

B25子类别

为了获利而通过线上平台提供基于内容的服务就是增值电信业务，因此只有获得工信部发放的B25执照者才能提供该类服务。对咨询、广告和其他基于内容的服务收费已经成为国内保险公司的业务组成部分，也是业务增长和创新的驱动力。不过，要想提供这些服务，外资保险公司的外资股份必须不超过50%。因此，希望提供线上健康咨询服务的外资健康保险公司并不符合条件。

B21子类别

如果线上平台想要以即时回复的形式提供创立协议、数据处理和清算服务，就需要获得电子数据交换执照(B21)。尽管对外资保险公司没有持股限制，但是工作组成员报告说申请过程可能需要一年，而国内保险公司似乎只需极少时间即可完成申请。

建议

- 解除对外资保险公司的持股限额，让他们更容易申请互联网内容提供商执照（B25子类别）；
- 缩短外资保险公司申请B21许可证的时间，简化整个流程。

6.3 优化中国银行保险信息技术管理有限公司收取的数据管理费、查询费和罚款

问题

中国银行保险信息技术管理有限公司目前对数据管理和报价型数据检索服务收取的费用有损中小型保险公司的利益，而且给保险公司增加了额外费用。

分析

中国银行保险信息技术管理有限公司集中管理客户保险理赔数据。在中国运营的所有保险公司都须按

照要求将数据提交至该公司，然后该公司会收取数据管理和报价数据检索的费用。³⁷

如果报价或转换比率超出基准的十倍，即全国月度报价/转换比率平均值，保险公司将会受到严重处罚。工作组认为，在这样的情况下，中国银行保险信息技术管理有限公司未考虑到客户在线上询问保费时，保险公司并不能控制他们的行为。保险公司甚至可能会沦为受害者，有些恶意的个人或公司可能会利用这一漏洞，无限次询价，致使他们的竞争对手遭受不公正的收费和罚款。因此工作组认为有必要修订中国银行保险信息技术管理有限公司的收费机制，同时提高询价罚款的阈值，达到互联网公司的通用标准，即大约为转换比率的100倍。这可以减轻中小型保险公司的经济负担，促进他们在数字领域的健康可持续发展。

建议

- 优化或解除中国银行保险信息技术管理有限公司收取的数据管理费、查询费和罚款，减轻中小型保险公司的经济负担，改善其数字能力。

³⁷ 中国银行保险信息技术管理有限公司由中国银保监会创办。<<http://www.cbait.com.cn/>>





European Chamber
中国欧盟商会

第六章

论坛

6

企业社会责任论坛

企业社会责任论坛是一个以举办活动为主的平台，针对中国欧盟商会会员企业感兴趣的议题，定期组织研讨会议、培训课程及其他活动。该论坛成立于 2005 年，目前已聚集了来自不同行业的 250 多家在华会员企业，涵盖可持续发展、企业社会责任、市场营销与传播、公共关系、政府关系、公司治理与合规、人力资源、环境、健康和安全的各个职能部门。

企业社会责任论坛旨在培养企业的社会责任意识、推广欧盟业界的最佳实践，强调以富有战略性和创新性的方式履行企业社会责任。同时，论坛还鼓励中国欧盟商会成员与中国政府相关机构、专业组织、地方非政府组织加强合作、共同创新。此举得到会员积极响应，欧洲许多有医疗设备需求的医院和机构都获得了会员们的捐助。此外，疫情期间，商会组织多场网络研讨会，邀请专家与会员分享最佳实践，帮助企业度过疫情危机，助力复工复产。

企业社会责任的概念深深根植于中国欧盟商会会员企业的运营理念中。这一点在中国爆发新冠肺炎疫情期间得到了充分体现。120 多家会员企业主动向中方伸出援手，捐赠了总价值超过 10 亿元人民币的医疗用品、医疗器械及资金。同样，当欧洲的疫情迅速恶化时，中国欧盟商会呼吁各会员与欧盟应急响应协调中心合作，通过捐赠医疗设备给予支持。

2019-2020 年度，论坛在北京和上海共举办了 30 场活动，包括常规论坛会议、大型论坛会议、研讨会和圆桌会议。活动主题丰富，如企业可持续发展战略规划、女性赋能、企业社会责任透明度倡议、循环经济供应链管理、教育领域的企业社会责任项目、企业员工的多元共融、环境风险评估和管理以及“零塑料”倡议。

2019 年，中国欧盟商会陆续举办了第三届“可持续商业大奖”颁奖典礼和第六届企业社会责任奖盛典，并相继开展了高层对话系列活动，探讨如何处理企业盈利能力与企业社会责任的关系。这一系列活动旨在通过高层对话联结各个企业的领导者，鼓励企业将可持续发展理念和创新精神融入公司战略，兼顾企业效益与可持续发展。

中国欧盟商会与欧盟驻华代表团、荷兰大使馆、瑞典大使馆、德国大使馆和挪威驻上海总领事馆等政府机构建立了紧密的合作伙伴关系，进一步商界推广企业社会责任。为了更好地推动在华的可持续贸易发展，企业社会责任论坛还成立可持续贸易工作组。可持续贸易工作组旨在鼓励和发展负责任、有竞争力、坚持可持续发展的企业，关注和改善合规物流网络，管理和应对企业社会责任风险，创建安全工作场所，并与会员企业和供应商伙伴分享研究成果、提供意见建议。

2020-2021 年度，企业社会责任论坛将继续推动中国欧盟商会会员企业与中国利益相关方之间的对话，推广欧盟企业承担社会责任的成功案例，探索实现长期可持续发展的创新之路。





政府事务论坛

政府事务论坛成立于2011年，由多位负责政府事务的专业人士组成，他们是中国欧盟商会的成员企业，是各个行业的代表。大多数参与者在中欧国家和地方各级政府事务和政策倡导上，都有着十分丰富的经验。论坛向所有中国欧盟商会成员提供服务。

政府事务论坛的宗旨是帮助各成员企业理解和应对中国因缺乏透明度和可预见性而充满挑战的监管环境，从而推动中国营商环境的公平化。

论坛经常邀请来自中国政府、学术界以及产业界的代表在季度会议上发表意见。目前，这一论坛已成为分享最佳实践的良好平台，有助于各成员深入了解中国最近颁布的政策以及最新的政府事务趋势。

2019年，为了将中国政府颁布的多份重要文件及时地分享给中国欧盟商会会员企业，论坛协调资源进行了翻译和分析，其中包括《中华人民共和国外商投资法》和《中华人民共和国外商投资法实施条例》等。论坛针对“外商投资准入负面清单”、“鼓励外商投资产业目录”、“中国投资流程”以及“企业社会信用体系”等议题也进行了研究。

政府事务论坛能够帮助企业与中国各级政府进行对话，从而帮助企业更好地了解中国重要的政策变化。论坛曾就《优化营商环境条例》展开讨论，并向有关部门提供了反馈意见。同时，论坛还围绕如何进一步改善中国营商环境为题进行了定期调研，并将调研结果呈交给相关政府部门。

2019年，论坛邀请了中国国际经济交流中心副理事长、前任全国人大财经委员会副主任委员黄奇帆先生讲述新时期国际贸易的新趋势和新格局。同时，论坛主席董梅和副主席刘畅作为代表同国家发展和改革委员会利用外资和境外投资司巡视员刘洪宽进行会谈，就中美贸易冲突和进一步开放等议题展开讨论；与中国国际经济交流中心常务副理事长、执行局主任张晓强就支持创新技术等议题进行了对话。

此外，论坛还与中国国际贸易促进委员会发展研究部举行季度会议，就外商投资企业关心的问题进行了深入探讨。伴随着这些会议的召开，中国的领导人也投入了更多精力来积极提升中国营商环境对外资企业的吸引力。

同时，论坛还就中美贸易摩擦、中国企业进一步对外开放、政府事务危机管理、经济展望及企业社会信用体系等热点问题进行了月度交流。



市场营销与传播论坛

市场营销与传播论坛的成员由该领域的专业人士组成，来自中国欧盟商会北京、上海和华南分会的近400家企业，行业覆盖面十分广泛。论坛定期举办各种会议、研讨会和培训等活动，为成员提供交流信息、经验和最佳实践的平台，帮助其更好地利用市场营销与传播手段，实现在中国境内的商业目标。

2019年，论坛一共在中国欧盟商会的3个分会举办了20场活动，主要围绕以下主题：

- 社交媒体相关活动，包括趋势、客户获取、利用微信开展电子商务和塑造B2B品牌以及文案写作培训。
- 危机中的公关传播相关活动，包括危机管理的基础知识、中国背景下的危机和社交媒体时代的危机以及处理危机的实战策略。
- 体育相关研讨会，内容包括中国的体育产业商机以及如何通过体育营销提升品牌形象。
- 数字化及网络安全相关问题研讨会。

论坛还分别与中国欧盟商会的法律与竞争工作组和人力资源工作组合作，探讨了如何应对消费者过度维权，和雇主品牌建设两方面的问题。其他活动则主要涉及传统的营销主题，如视觉品牌策略和如何通过线下活动获取客户。

自2019年底以来，企业的危机管理机制开始面临重大考验，正常的业务运营受到严重干扰，消费者需求不断减少。新型冠状病毒疫情爆发这场危机进一步加速了已经在中国持续发展的数字化转型进程，推动企业努力适应更加不确定的市场环境。数字化转型的影响将继续重塑中国的市场营销格局，改变消费者行为，如大宗购物比例提高、上网时间延长、更注重身体及心理健康。

2020年的前4个月，市场营销与传播论坛组织了多次网络研讨会，旨在分析企业转型和数字化的战略观点和可行性、电子商务的趋势以及帮助品牌从全球危机中复苏和实现强劲反弹的措施。在这新的一年，论坛将持续关注行业趋势并举办更多有意义的活动，以帮助成员缓解新冠疫情带来的影响。





制造业论坛

自 2012 年 11 月成立以来，制造业论坛一直与欧洲在华制造企业齐步向前，共同面对不断变化的形势带来的挑战。

论坛作为成员之间分享实用信息的平台，一直为各企业的在华业务提供支持。其成员涵盖多个行业，如汽车、化工、消费品、电子、能源、医疗保健、医疗器械、制药等，主要面向注重环境、健康和安全管理、精益管理和优质服务的制造商。

2019 年，论坛举办了 24 场活动，包括工作组会议、工厂考察、研讨会及培训课程。活动主题包括：“智能工厂”及数字制造；“工业 4.0”；医疗服务供应商经验分享；吸引并留住制造业人才；维护和安全管理；质量管理等等。

论坛还设有微信群，以便成员高效地分享实时信息和相互交流。微信群的讨论主题包括：

- 地方法规更新；
- 产业信息；
- 人力资源问题；
- 面向中国欧盟商会的援助请求；
- 面向成员的援助请求。

2019 年初，制造业论坛还成立了医疗制造业分组，并于 2019 年 9 月及 11 月召开了会议。分组的目的是组织有关监管问题的活动及行业特定话题研讨会，以此来支持医疗保健与医疗器械行业的成员。为了进一步扩大及发展分组，论坛已经制定相关计划。

2020/2021 年，制造业论坛将持续与成员互动、完善各项活动，并在制造业创新、供应链管理、法规和税收激励等行业相关主题上为成员指引方向。新的一年，论坛将特别关注创新及环保合规领域。

中小企业论坛

中国欧盟商会中小企业论坛成立于 2005 年，由 250 多家欧盟中小企业组成，其宗旨是为欧盟中小企业提供一个平台，就如何顺利开展在华业务交流经验及获取实用信息。论坛的利益相关方还包括欧盟及中国政府官员以及中小企业支持服务机构，如欧盟中小企业中心和欧盟中小企业中国知识产权服务平台。

在竞争日益激烈的中国市场，中小企业面临着诸多挑战，尤其是在应对新型冠状病毒疫情影响的同时，还要确保国内和国际供应链的安全以维持生产。为迎接这些挑战，中小企业论坛为企业提供了强大的网络支持，

其目的是积极分享有关监管环境的资源和信息。论坛还与中国欧盟商会的相关工作组密切合作，以确保中小企业的具体要求和关切在其倡导的活动中得到表达。

2019 年，中小企业论坛在中国欧盟商会的北京、上海及华南分会举办了 24 场活动。活动涉及的重点领域包括政策环境、中国的《电子商务法》、技术转让、区域商业机会及数字营销等。

2020/2021 年，论坛将组织更多的会议及研讨会，提供定期的政策更新以及关于人才管理、成功经验分享及可能影响中小企业运营的新法规和指导方针等主题的深入分析。论坛将继续为欧盟中小企业提供平台和机会，讨论行业面临的共同问题并分享解决方案，帮助各企业顺利开展在华业务。



第七章

政府机构名称索引

7



政府机构名称索引

注：部委排名不分先后顺序。

中华人民共和国全国人民代表大会

商会间中小企业 (p74-p77; p80; p81)
质量与安全服务 (p119)
网络安全 (p276)
制药 (p225; p227; p231)
信息与通信技术 (p268; p272; p273)
知识产权 (p65; p71)
石化、化工和炼油 (p216)

中华人民共和国中央人民政府

商会间中小企业 (p79)
人力资源 (p56; p59)
知识产权 (p64)

中国共产党中央委员会

人力资源 (p59)

中共中央政治局常委

信息与通信技术 (p267)

中共中央办公厅

知识产权 (p64)

中国共产党中央委员会

人力资源 (p59)

中央网络安全和信息化委员会办公室

网络安全 (p276)

中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会

信息与通信技术 (p272)
法律和竞争 (p92-p94)

中华人民共和国国务院

时装与皮具 (p193)
商会间中小企业 (p74; p75; p77; p79; p81)
投资 (p83; p84; p85)
人力资源 (p55-p57; p59; p60)
质量与安全服务 (p118)
农业、食品和饮料业 (p136)
汽车零部件 (p161)
汽车 (p155)
航空航天 (p249; p250)
银行与证券 (p304; p306; p309; p310; p311)
碳市场 (p185-p187)
合规与商业道德 (p32; p33)
制药 (p225; p227-p230)
环境 (p39; p40; p43; p44; p45)
保险 (p324)
医疗器械 (p203-p205)
研发 (p100-p104)
标准与合格评定 (p108; p109)
造船 (p234; p235)

中华人民共和国最高人民法院

商会间中小企业 (p80)
投资 (p85)
知识产权 (p62; p65-p68)
法律和竞争 (p93)

中华人民共和国最高人民检察院

知识产权 (p64; p71)

国务院办公厅

消费与非银行金融机构 (p316)
知识产权 (p64)
物流 (p288)
石化、化工和炼油 (p216-p220; p214)

国务院新闻办公室

投资 (p83)

中华人民共和国财政部

财务与税务 (p47; p49; p50; p51)
投资 (p88; p89)
人力资源 (p61)
质量与安全服务 (p116-p118)
汽车 (p151)
航空航天 (p249)
银行与证券 (p308; p309)
碳市场 (p188)
建设 (p257)
保险 (p326)
石化、化工和炼油 (p215)
医疗器械 (p202; p208; p209)
研发 (p101)

中华人民共和国公安部

汽车 (p155; p156)
银行与证券 (p310)
网络安全 (p277; p278; p282; p283)
知识产权 (p64; p71)
物流 (p292)
研发 (p103)

中华人民共和国工业和信息化部

时装与皮具 (p198)
商会间中小企业 (p75; p76; p79)
汽车 (p150; p151; p153; p155; p156)
建设 (p253)
网络安全 (p278; p281; p283)
供热 (p261)
信息与通信技术 (p268; p269; p271; p274)
保险 (p327; p328)

石化、化工和炼油 (p213; p219)
标准与合格评定 (p109)
造船 (p234; p235)

中华人民共和国交通运输部

质量与安全服务 (p119)
汽车 (p155; p156)
合规与商业道德 (p33)
国际班轮运输 (p294-296)
物流 (p287)
石化、化工和炼油 (p213)
造船 (p234; p235)

民政部

标准与合格评定 (p108)

中华人民共和国教育部

人力资源 (p55; p56; p59)

中华人民共和国科学技术部

建设 (p253)
信息与通信技术 (p274)
研发 (p100; p101)

中华人民共和国农业农村部

农业、食品和饮料业 (p133; p134;
p135)

中华人民共和国人力资源社会保障部

商会间中小企业 (p77; p78)
人力资源 (p55; p57; p60)
保险 (p326)

中华人民共和国司法部

时装与皮具 (p194; p199)
人力资源 (p57; p58)
知识产权 (p71)
法律和竞争 (p91)

中华人民共和国生态环境部

时装与皮具 (p198)
汽车零部件 (p159)
碳市场 (p189)
环境 (p38; p39; p40; p44; p45)
供热 (p260; p261)
石化、化工和炼油 (p213-p215;
p218; p220; p221)
研发 (p102)

中华人民共和国商务部

能源 (p176)
商会间中小企业 (p77)
投资 (p83; p85; p86; p87)
质量与安全服务 (p116-p118)
农业、食品和饮料业 (p131; p134)
合规与商业道德 (p32; p36)
消费与非银行金融机构 (p315;
p316; p319)
信息与通信技术 (p269)
知识产权 (p64; p70; p72)
石化、化工和炼油 (p213)
医疗器械 (p209)
标准与合格评定 (p112)
造船 (p234; p235; p238)

中华人民共和国外交部

能源 (p184)
人力资源 (p55)
航空航天 (p249)
碳市场 (p185-188)
建设 (p256)
研发 (p102)

国土资源部

环境 (p38)

环境保护部

供热 (p261)

水利部

环境 (p38)

自然资源部

环境 (p38)

中华人民共和国应急管理部

时装与皮具 (p198)
合规与商业道德 (p33)
石化、化工和炼油 (p213; p220;
p221)

中华人民共和国住房和城乡建设部

建设 (p253; p256; p257)
供热 (p264)

中华人民共和国国家卫生健康委员会

干酪行业 (p138; p139)
农业、食品和饮料业 (p131; p134;
p136)
特殊医学用途配方食品顾问委员会和
婴幼儿营养 (p144)
制药 (p225; p228)
环境 (p45)
石化、化工和炼油 (p213; p221)
医疗器械 (p203; p204)
标准与合格评定 (p112; p111)

中华人民共和国国家发展和改革委员会

能源 (p174; p176; p177; p182)
投资 (p83; p86)
质量与安全服务 (p116)
农业、食品和饮料业 (p134)
汽车零部件 (p161; p162)
汽车 (p150; p151; p152; p155)
银行与证券 (p304; p308)
碳市场 (p185; p186; p188)



European Chamber
中国欧盟商会

建设 (p252; p253; p258; p259)
消费与非银行金融机构 (p319)
环境 (p38; p40; p42)
信息与通信技术 (p267-p269; p274)
保险 (p324)
法律和竞争 (p92; p93; p96; p97)
物流 (p287)
石化、化工和炼油 (p213-p215;
p218; p220)
标准与合格评定 (p109)
造船 (p238)

国务院国有资产监督管理委员会

商会间中小企业 (p79)
造船 (p235)

中华人民共和国海关总署

财务与税务 (p49; p50; p53)
质量与安全服务 (p121; p122)
农业、食品和饮料业 (p131; p132)
信息与通信技术 (p267; p269;
p273)
化妆品 (p166)
物流 (p289)
造船 (p234; p235)

国家税务总局

财务与税务 (p47; p48; p49; p50)
人力资源 (p61)
汽车 (p151)
银行与证券 (p308; p309)
保险 (p326)
石化、化工和炼油 (p215)
医疗器械 (p204)
研发 (p101)

中国民用航空局

航空航天 (p245-p250)
物流 (p288)

公安部网络安全保卫局

网络安全 (p277)

国家市场监督管理总局

时装与皮具 (p194; p195)
投资 (p85)
质量与安全服务 (p116; p117)
农业、食品和饮料业 (p131; p132;
p133)
汽车 (p156)
特殊医学用途配方食品顾问委员会和
婴幼儿营养 (p141-p144)
合规与商业道德 (p32; p33)
消费与非银行金融机构 (p317)
信息与通信技术 (p267; p269;
p273)
知识产权 (p68)
法律和竞争 (p91; p97; p98)
石化、化工和炼油 (p213)
标准与合格评定 (p108; p109;
p110)

国家市场监督管理总局国家标准 化管理委员会

时装与皮具 (p194)
商会间中小企业 (p73; p81)
网络安全 (p278)
供热 (p260; p261)
标准与合格评定 (p109-p114)

国家市场监督管理总局中国 国家认证认可监督管理委员会

质量与安全服务 (p116)
网络安全 (p264; p267)
供热 (p260; p261; p263; p264)
标准与合格评定 (p110; p111)

国家市场监督管理总局国家药品 监督管理局

制药 (p225-p228; p232)

化妆品 (p166; p168; p170)
医疗器械 (p203-p207; p209-p211)

国家市场监督管理总局国家知识 产权局

知识产权 (p64; p65; p66; p68;
p69)
化妆品 (p166)

国家移民管理

人力资源 (p55; p57)
航空航天 (p249)
建设 (p256)

国务院安全生产委员会办公室

石化、化工和炼油 (p214; p216)

国家林业和草原管理局

农业、食品和饮料业 (p135)

国家密码管理局

网络安全 (p283)
信息与通信技术 (p268; p269;
p272; p273)

国家能源局

能源 (p176; p178)
汽车 (p152)
碳市场 (p188)

国际能源署

碳市场 (p189)

国家统计局

商会间中小企业 (p74)
建设 (p258)
化妆品 (p166)

国家营养与健康所

农业、食品和饮料业 (p136)

工信部信息通信发展司

信息与通信技术 (p268)

海事局

质量与安全服务 (p119)

金融监管局

消费与非银行金融机构 (p314-p317)

金融稳定发展委员会

保险 (p323)

能源转型委员会

能源 (p79)

全国染料标委会

时装与皮具 (p198)

全国通信标准化技术委员会

网络安全 (p276-p279; p281; p283)

全国信息安全标准化技术委员会

网络安全 (p277; p278; p281; p283)

商标评审委员会

知识产权 (p70)

中国标准化研究院

标准与合格评定 (p109)

中国海事局

造船 (p237; p238)

国家知识产权局

知识产权 (p68; p70)

中国国家互联网信息办公室

时装与皮具 (p199)
网络安全 (p276-279; p281; p283)
物流 (p292; p293)
研发 (p103; p101)

中国人民银行

银行与证券 (p306; p307; p311)
消费与非银行金融机构 (p314; p315; p318)

中国银行保险监督管理委员会

银行与证券 (p305; p307; p308; p309; p311)
消费与非银行金融机构 (p314; p315; p317; p318; p319)
网络安全 (p279)
保险 (p321; p326)
物流 (p291)

中华人民共和国国家外汇管理局

财务与税务 (p47-p53)
投资 (p89)
消费与非银行金融机构 (p318)

中华人民共和国国家医疗保障局

制药 (p225; p228-230)
医疗器械 (p203; p204; p206)

中国证券监督管理委员会

银行与证券 (p306; p310)
网络安全 (p282)

国家燃气用具质量监督检验中心

供热 (p260; p261)

国家药监局药品审评中心

制药 (p228)

中国中小企业发展促进中心

商会间中小企业 (p75)

上海航运交易所

国际班轮运输 (296)

上海市发展和改革委员会

石化、化工和炼油 (p220)

岳阳市政府

造船 (p237)

中国石油和化学工业联合会

石化、化工和炼油 (p213; p216)

中国残疾人联合会

人力资源 (p60)

中国船舶工业行业协会

造船 (p234)

中国汽车工业协会

汽车 (p150)
汽车零部件 (p158; p159; p161)

中国食品工业协会

农业、食品和饮料业 (p136)

中国营养协会

农业、食品和饮料业 (p136)

融市场协会

银行与证券 (p303; p310; p11)



European Chamber
中国欧盟商会

(原) 国家外国专家局

人力资源 (p57)

(原) 卫生部

干酪行业 (p139)

特殊医学用途配方食品顾问委员会和婴幼儿营养 (p145)

(原) 国家工商行政管理总局

建设 (p252; p258; p259)

(原) 国家食品药品监督管理总局

特殊医学用途配方食品顾问委员会和婴幼儿营养 (p142;
p143)

医疗器械 (p204-p27; p209-p211)

(原) 国家卫生和计划生育委员会

干酪行业 (p138; p139)

特殊医学用途配方食品顾问委员会和婴幼儿营养 (p143;
p144; p145)

合规与商业道德 (p国33)

(原) 国家质量监督检验检疫总局

质量与安全服务 (p117)

供热 (p260)

(原) 中国保险监督管理委员会

消费与非银行金融机构 (p314)

(原) 中国银行业监督管理委员会

消费与非银行金融机构 (p314)



European Chamber
中国欧盟商会

北京

电话: +86 (10) 6462 2066
传真: +86 (10) 6462 2067
邮箱: euccc@european-chamber.com.cn

南京

电话: +86 (25) 8362 7330
传真: +86 (25) 8362 7332
邮箱: nanjing@european-chamber.com.cn

上海

电话: +86 (21) 6385 2023
传真: +86 (21) 6385 2381
邮箱: shanghai@european-chamber.com.cn

沈阳

电话: +86 (24) 3198 4229
传真: +86 (24) 3198 4229
邮箱: shenyang@european-chamber.com.cn

广州

电话: +86 (20) 3801 0269
传真: +86 (20) 3801 0275
邮箱: southchina@european-chamber.com.cn

深圳

电话: +86 (755) 8632 9114
传真: +86 (755) 8632 9785
邮箱: southchina@european-chamber.com.cn

成都

电话: +86 (28) 8527 6517
传真: +86 (28) 8527 6517
邮箱: chengdu@european-chamber.com.cn

重庆

电话: +86 (23) 6308 5669
传真: +86 (23) 6308 5669
邮箱: chongqing@european-chamber.com.cn

天津

电话: +86 (22) 5830 7608
传真: +86 (22) 5830 7608
邮箱: tianjin@european-chamber.com.cn