



European Chamber
中国欧盟商会

欧盟企业在中国建议书 2024/2025



European Union Chamber of Commerce in China

中国欧盟商会

www.europeanchamber.com.cn

本书信息以2024年1月至2024年8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。

©2024 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。

封面：©张焯，中国欧盟商会保留所有权

本《欧盟企业在中国建议书》代表中国欧盟商会的观点。我们的工作组、论坛以及1,700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。

我们希望本建议书能够促进欧中之间政治、经济层面的建设性对话。期待欧中之间商业合作进一步得到深化。



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



拥有此标识
代表此建议与实现碳中和有关

目录

主席致辞	1
中国欧盟商会简介	2
概要	3
第一章：总体建议	10
第二章：横向议题	48
合规与商业道德	51
环境	56
财务与税务	64
人力资源	70
知识产权	75
跨商会中小企业	85
投资	94
法律和竞争	105
研发	114
标准与合格评定	121
质量与安全服务	131
第三章：货物	137
农业、食品和饮料业	140
乳制品行业	150
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养	154
汽车	160
汽车零部件	171
化妆品	177
能源	188
碳市场	198
时装与皮具	205
医疗器械	212
海事制造及产业服务	223
石化、化工和炼油	231
制药	242
轨道交通	257

目 录

第四章：服务	265
航空航天	268
建设	275
信息与通信技术	282
网络安全	293
物流	301
国际班轮运输	309
第五章：金融服务	315
银行与证券	317
非银行金融机构	327
保险业	331
第六章：论坛	335
企业社会责任	336
政府事务	337
制造业	338
市场营销与传播	339
中小企业	340
体育论坛	341
第七章：政府机构名称索引	342

主席致辞

在《中国欧盟商会建议书 2023/2024》主席致辞中我提出一个重要问题：中国希望与外资企业建立何种关系？过去一年间，由于中国政府政策信息方向仍不明朗，这一问题仍有待解决。

多项政策释放积极信号，表明中国政府有意解决外资企业面临的相关挑战。其中，国务院于2023年8月13日发布的《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》影响尤为深远。然而正如本《建议书》所言，虽然中国政府在某些领域取得了切实改进，但政策文件中多数重点措施落实进展有限或毫无进展。

与此同时，中国政府高度关注安全相关因素以及在关键经济领域实现高度自主，这往往与侧重开放、竞争的市场原则相左。加之国内需求持续疲软，¹ 多个战略产业出现产能过剩，其他经济体对此表示强烈反对。² 这与恢复商业信心这一日益艰巨的任务背道而驰。

二十届三中全会释放的相关信号也令人担忧。会后发布的《决定》指出，应充分发挥市场“在资源配置中的决定性作用”，同时呼吁“推动国有资本和国有企业做强做优做大，增强核心功能，提升核心竞争力”。³ 目前尚无迹象表明中国政府将如何平衡两者间的关系。

中国营商环境日益严峻，盈利前景愈加暗淡，十多年来改革进展有限，^{4和5} 被动等待解决办法的方式不再可行。部分欧洲总部和股东在华投资风险已经开始超过收益，如果主要营商问题无法解决，这种趋势只会愈演愈烈。中国政府需要采取切实行动扭转局面。

欧洲企业对中国营商环节的态度可能正在转变，但中国不断的成功仍是他们共同的利益。因此，我自豪地向大家推荐《欧盟企业在中国建议书 2024/2025》。欧盟商会各工作组积极投身中国市场，历时六个月撰写了本《建议书》，提出了1,043条详细且具有建设性的建议。⁶ 商会相信这些真诚的建议可以改善在华外资企业和本土企业的营商环境，支持中国发展目标。望中方能予以积极回应，借此恢复商业信心，走可持续经济增长之路。欧盟商会期待与中国各利益相关方密切合作，详细讨论本建议书，寻求合作方式，以确保中国发挥出其巨大潜力。



彦辞

中国欧盟商会主席

1 Nulimaimaiti, M., 《中国经济增长因需求疲软而未达标，可能“无法达成”年度目标》，《南华早报》，2024年7月15日，查阅日期2024年8月14日，<<https://www.scmp.com/economy/economic-indicators/article/3270436/chinas-economy-grew-47-second-quarter-lower-expected-amid-pressures>>

2 Lawder, D., 《耶伦推动七国集团联合应对中国工业产能过剩问题》，路透社，2024年5月21日，查阅日期2024年8月14日，<<https://www.reuters.com/markets/yellen-says-us-europe-must-respond-jointly-chinas-industrial-overcapacity-2024-05-21/>>

3 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，新华社，2024年7月21日，查阅日期2024年8月14日，<<https://english.news.cn/20240721/342df6c6e05c4e1a9ce4f6e3b933007b/c.html>>

4 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年8月14日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

5 2013年三中全会《决定》的发布以及中国在2017年达沃斯峰会上的发言是两个重要里程碑。相关发展和具体行动（或未采取行动）摘要，请参阅：《中国欧盟商会建议书 2015/2016》，中国欧盟商会，2015年9月8日，查阅日期2024年8月14日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/360/Executive_Position_Paper_2015_2016>；《后达沃斯时代的中国：改革势在必行》，中国欧盟商会，2018年7月10日，查阅日期2024年8月14日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/570/18_Month_Since_Davos>

6 此数字包括向欧盟和欧盟企业提出的与中国合作相关的19条建议。



European Chamber
中国欧盟商会

中国欧盟商会简介

由 51 家会员企业于

2000

年成立

35

个工作组和论坛

超过

1,700

家会员公司

9

个城市分会

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 26 个工作组和 9 个论坛。

中国欧盟商会目前拥有 1,700 余家会员企业，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，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 45 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

更多行动，而非更多行动计划

在中国市场营商历来需要高度的灵活性，以适应快速变化的商业环境。此前，企业大多将遭遇的复杂问题视为在新兴市场发展的必经之难。他们普遍认为，尽管进入中国这样体量庞大且充满活力的市场时必将面临挑战，但考虑到其世界级的制造业集群和相对低廉的劳动力成本优势，这些困难仍然值得克服。然而在商业风险加剧与投资回报缩减的今天，^{1和2}许多投资者开始意识到，他们在中国市场遇到的上述问题或已转变为长期挑战，亟需从战略层面进行深刻反思。

中国经济增速放缓是目前中国欧盟商会会员企业最为关注的问题之一。³同时，会员企业在华商业信心还遭受其他多种因素的重创，包括长期存在的市场准入与监管层面的阻碍、高度政治化的营商环境、内需疲软、⁴产能过剩、法律法规不透明，以及政府对国家安全和高度自主化的持续关注。⁵目前，在华外资企业群体正密切关注中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议，期待此次三中全会能够在刺激内需、重启改革开放进程、增强市场在资源配置中的作用等方面释放积极信号，出台相关政策措施回应企业关切。

尽管如此，在此次三中全会《决定》中，制造业投资仍被视为推动中国经济发展的核心引擎，并以“新质生产力”战略为驱动，旨在提升重要产品以及战略技术领域的生产能力。尽管《决定》提及要“加快培育完整内需体系”，但并未具体阐述激发消费需求的策略。⁶

《决定》发布三日后，即2024年7月24日，中国国家发展和改革委员会公布了一项3,000亿元人民币的补贴方案，旨在推动老旧商业设备的大规模更新以及部分消费品以旧换新。⁷然而，该补贴方案总额平摊后仅相当于人均210元人民币，且仅有一小部分能够触及普通消费者，因此仅凭这一方案难以显著提升国内消费需求。

此外，虽然《决定》中指出要“充分发挥市场在资源配置中的决定性作用”，但也同时呼吁推动国有资本和国有企业“做强做优做大”，并明确指出国有资本将“向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。”⁸业界普遍认为，在私营部门活力持续减弱的背景下，国有资本肩负引领未来产业发展与稳固社会

1 在过去三年的《中国欧盟商会商业信心调查》中，称在华经商难度逐年提升的受访企业数量均创下新高。而《商业信心调查 2024》显示，高达 68% 的受访企业表达了这一观点。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，第 19 页，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

2 《商业信心调查 2024》显示，对自身行业未来两年的增长前景（26%）和竞争压力（61%）持悲观态度的受访企业数量均创新高。同上，第 28 页。

3 《商业信心调查 2024》中，55% 的受访企业认为中国经济放缓是影响其未来在华经营的三大因素之一，这一比例同比提升了 19 个百分点。同上，第 10 页。

4 Hancock, T., 《中国通缩显示，内需是 2024 年的一大挑战》，彭博社，2024 年 1 月 13 日，查阅日期 2024 年 8 月 13 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-01-12/china-s-deflation-shows-domestic-demand-is-big-2024-challenge>>

5 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>。

6 Wang, Z., 《全文：解读〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉》，Pekingology，2024 年 7 月 21 日，查阅日期 2024 年 8 月 15 日，<<https://www.pekingology.com/p/full-text-resolution-of-the-central>>; Blancheffe, J., Kennedy, S., Mazzocco, I., McElwee, L., Reade, C., Rosen, DH 和 Wright, L., 《三中全会热点：疑虑与担忧》，国际与战略研究中心，2024 年 7 月 22 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<<https://www.csis.org/blogs/third-plenum-hot-takes-skepticism-and-concern>>

7 目标领域包括大型工业设备、营运船舶、营运货车、农业机械和公共交通工具，以及面向消费者的私人交通工具、家用电器以及家装补贴。《关于加力支持大规模设备更新和消费品以旧换新的若干措施》，国家发展和改革委员会，2024 年 7 月 24 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202407/content_6964409.htm>

8 Wang, Z., 《全文：解读〈中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定〉》，Pekingology，2024 年 7 月 21 日，查阅日期 2024 年 8 月 15 日，<<https://www.pekingology.com/p/full-text-resolution-of-the-central>>



结构的双重任务，或许正是影响中国全要素生产率进一步提升的原因之一。

此次三中全会《决定》中专为国家安全独立设章，也传递出类似的信息。该章节强调，国家安全的地位至关重要，是中国政府确保“中国式现代化行稳致远的重要基础”。⁹ 尽管采取必要措施维护经济安全是全球共识，但为保持营商环境持续活跃，也应采取审慎且风险适配的策略。而外资企业目前普遍担忧的问题在于中国对安全议题的重视可能催生过度政策，增添难以规避的经营风险。近期，《保守国家秘密法》实施、《反间谍法》修订及《对外关系法》出台等一系列安全相关的立法举措，显著增加了欧洲企业在理解并遵循相关合规要求的难度。

因此，众多跨国公司的总部及股东逐渐认为，在华投资的回报已难以覆盖其承担的风险。约三分之二的中国欧盟商会会员企业报告称，其在华利润率仅仅能持平或甚至低于全球水平，¹⁰ 而对未来盈利持悲观态度的企业比例也攀升至历史高位。¹¹ 过去，在华外资企业特别是大型跨国公司，常利用全球业务网络分摊在华成本。然而在“在中国、为中国”战略的推行下，许多商会会员企业实质上已成为外资控股的中国本土公司，难以再享受全球资源的红利。此外，外资企业在融资收购、建立在华合法控股公司等方面遭遇的政策限制，进一步削弱了其竞争力，相较于中国本土企业处于结构性劣势。¹² 鉴于其他市场在法律政策的稳定性、可预见性及投资回报率上的优势，维持在中国市场的现有投资规模变得愈发艰难，其合理性同样正受到越来越多的质疑。

2024 年上半年，中国外商直接投资额同比下降29.1%。¹³ 有迹象表明，外资企业已经开始调整对中国市场的预期与入市策略。¹⁴ 此外，欧盟与美国企业在华投资额已缩减至十年前的一半左右，¹⁵ 小型跨国企业及中小企业则更倾向于转向其他市场投资。

过去，外资企业通过再投资（利用在华盈利而非总部注资）部分弥补了投资差额，但目前这一数字同样处于下滑趋势，¹⁶ 计划扩展在华业务的企业数量也在减少。¹⁷

随着外资企业重心转向增强韧性与保障持续经营，中国所吸引的外商直接投资正发生转变，更多采用较为保守的策略，例如按照合规要求设立本土独立信息技术与数据存储系统，而非注重研发扩张或市场增

9 同上。

10 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 15 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>。

11 同上，第 28 页。

12 外资企业面临的其他结构性劣势例如国家和地方法规及税收规定适用性差异。

13 《2024 年 1—6 月全国吸收外资 4989.1 亿元人民币》，中华人民共和国商务部，2024 年 7 月 12 日，查阅日期 2024 年 8 月 12 日，<https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/rcxwfb/art/2024/art_40c540bd5d994587a7e3e364c43e594a.html>

14 这一趋势也存在特例，特别是少数超大型跨国企业，它们仍在中国市场维持大规模的投资活动。这些企业的行业分布及股权结构所属国家均较为聚焦。荣鼎集团的研究显示，2021 年，10 家头部外资的投资总额占据了整体在华外国直接投资的 71%（2019 年这一比例高达 88%，为近年来最高）。这些企业主要来自德国、荷兰、英国和法国，且高度集中于五个领域：汽车装备与零部件、食品加工与销售、制药与生物技术、化工，以及消费品生产。其中，汽车装备与零部件行业吸引了超过 30% 的外商直接投资，而其中超过 40% 的资金源自德国。Barkin, N, Dudley, L 和 Kratz, A, 《被选中的少数派：重新审视欧洲在华外国直接投资》，荣鼎集团，2022 年 9 月 14 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<<https://rhg.com/research/the-chosen-few>>。这一趋势在随后两年中仍然延续。有报告称，德国对华外商直接投资额在 2023 年持续保强劲势头，并于 2024 年同期进一步增长，其投资重点主要聚焦于汽车产业。过去五年中，德国在华的总投资额占据了欧盟在华外国直接投资总额的一半以上。Chazan, G, 《尽管德国政府采取了推进分散经营的举措，但德国在华投资仍有所攀升》，《金融时报》，2024 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<<https://www.ft.com/content/339ac2c7-f570-4ec0-8753-54f431c6aa10>>

15 Boullenois, C 和 Kratz, A, 《非理性预期：实现在中国之外分散经营的长期挑战》，荣鼎集团，2023 年 9 月 13 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<<https://rhg.com/research/irrational-expectations-long-term-challenges-of-diversification-away-from-china/>>

16 外商直接投资的缩减，往往源于众多外资企业倾向于利用在华盈利进行再投资，推进新项目或扩展现有业务，而非完全依赖海外总部资金投入。然而，《商业信心调查 2024》显示，有 35% 的受访企业预计其未来的再投资金额将低于历史平均水平。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，第 3 页，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

17 同上，第 5 页。

量。^{18和19} 此类投资既无法在中国创造新的就业岗位，对促进创新贡献同样有限。保守化投资的趋势在供应链拓展方面也有所体现，不少会员企业不惜增加成本降低效率，也要采取离岸与在岸外包策略以规避风险。^{20和21}

这些变化虽不意味着欧洲企业正在对华全面撤资，但确实标志着一种将在华业务与全球业务隔离开的战略转变。尽管此举或能提升企业在华经营韧性，却可能削弱中欧未来交流，错失合作机遇。此外，部分欧洲企业已着手制定应急计划，以应对地区紧张局势升级的可能。而俄乌冲突的持续发酵恰好为其提供了蓝本，用以评估潜在的地缘政治风险对在华业务的具体影响。

改革计划仍需辅以有效的执行措施

进入新世纪，中国政府推出的改革蓝图曾赢得外资企业的广泛认可。特别是在中国成功加入世界贸易组织后的数年间，中国市场的营商环境实现了显著且实质性的优化。²² 然而，历经十多年的发展进程，部分改革承诺仍未落地，这引发了国际社会对中国改革决心与执行力度的诸多质疑。随着国家安全因素在经济发展地位的日益凸显，乃至在某些情况下优先于经济增长，²³ 外界愈发关注中国政府是否仍保留足够的政策空间来推行务实、有利于商业发展的政策措施。²⁴

在上述背景下，中国国务院于 2023 年 8 月 13 日印发了《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（《意见》）。起初，各界广泛认为这一文件的出台预示着中国政府外资政策的转向。²⁵ 尽管《意见》本身并不能从根本上解决目前中国经济面临的各种问题，但中国欧盟商会始终认为，全面落实该文件中的各项举措将有助于遏制在华欧企商业信心的进一步下滑，为未来商业信心的重振打下坚实基础。

18 《商业信心调查 2023》显示，高达 75% 的受访企业已重新评估其供应链布局。此举主要基于保守投资策略的考量，以提升商业韧性应对地缘政治挑战，减少以自主化为代表的中国政策调整带来的不确定性因素影响。企业转移或计划转移投资的主要原因同样具有保守性色彩，例如希望减轻中国与其他国家脱钩带来的风险、应对中国营商环境的不确定性，以及进一步提升供应链韧性。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2024 年 8 月 11 日，第 15 页，<[https://europeanbusinesschamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023\[1124\].pdf](https://europeanbusinesschamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023[1124].pdf)>; 这一趋势也存在特例，特别是少数超大型跨国企业，它们仍在中国市场维持大规模的投资活动，详见脚注 3。

19 在 2024 年中国欧盟商会发布的一项关于风险管理的报告中，多家商会会员的反馈佐证了这一趋势：《关于风险策略的思考：定位经济安全中的政治因素》，中国欧盟商会和 China Macro Group，2024 年 3 月 20 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<https://www.europeanbusinesschamber.com.cn/en/publications-archives/1175/Riskful_Thinking_Navigating_the_Politics_of_Economic_Security>

20 《商业信心调查 2024》显示，76% 的受访企业表示已在过去两年内重新评估了他们的在华供应链战略，其中 22% 的企业在评估后决定对供应链进行部分调整，将其移入或移出中国。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，第 34 页，<<https://www.europeanbusinesschamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

21 《商业信心调查 2023》结果显示，63% 的受访企业在初级员工层面实现了“适度”或“大幅”本土化，分别由 67% 和 63% 的受访企业在中层管理人员和高级管理层实现了本土化，而 41% 的受访企业已经实现董事会层级的本土化。此外，60% 的受访企业已将 IT 基础设施及数据存储设置在中国本土，67% 的受访企业则实现了供应链的本土化。《商业信心调查 2024》中并未涵盖上述具体本土化问题的调查。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2024 年 8 月 11 日，第 15 页，<[https://europeanbusinesschamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023\[1124\].pdf](https://europeanbusinesschamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023[1124].pdf)>

22 中国于 2001 年正式加入世贸组织。其后，中国政府废除、修订或新颁布了超过 2300 部国家层面法律文件，并对近 20 万部地方性法规进行调整，进一步促进了市场开放：《中国与世贸组织》，中华人民共和国国务院新闻办公室，2018 年 6 月 28 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<https://english.www.gov.cn/archive/white_paper/2018/06/28/content_281476201898696.htm>; 《中国的经济崛起：历史、趋势、挑战以及对美国的意义》，Congressional Research Service，2019 年 6 月 25 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<sgp.fas.org/crs/row/RL33534.pdf>

23 《关于风险策略的思考：定位经济安全中的政治因素》，中国欧盟商会和 China Macro Group，2024 年 3 月 20 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<<https://www.europeanbusinesschamber.com.cn/en/riskful-thinking-report>>

24 “为了在中国有效推行必要的结构性改革，通过切实可行的政策，关键在于赋予决策者足够的‘试错’空间，鼓励开放思维，广泛讨论各类方案，并适时调整策略，这曾是中国决策过程的一大亮点。然而，随着政策红线的日益模糊及‘敏感’议题边界的持续扩张，公众敢于直接表达意见的勇气或将受到抑制。”《欧盟企业在中国建议书 2022/2023》，中国欧盟商会，2022 年 9 月 21 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<[https://europeanbusinesschamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Position_Paper_2022_2023\[1068\].pdf](https://europeanbusinesschamber.com.cn/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Position_Paper_2022_2023[1068].pdf)>

25 该文件包含 24 条举措，具体细分为 59 项具体举措，集中反映了中国欧盟商会近年来提出的一些主要关切。《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，中华人民共和国国务院，2023 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>; 《商务部：“外资 24 条”超六成政策举措已落实或取得积极进展》，人民网，2024 年 1 月 26 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<<http://finance.people.com.cn/n1/2024/0126/c1004-40167385.html>>



然而在《意见》发布一年后的今天，上述积极势头已然消失。

为从数据层面揭示这一现象，中国欧盟商会向其 50 个工作组、子工作组、论坛及其七家地方办公室的会员企业发起征集，了解会员所掌握的截至目前《意见》措施实施情况。本《总体建议书》的第 2.3 节对这一调查结果进行了详细介绍，敬请阅读。

尽管《意见》中的确包含了多项重大举措，一经实施将产生显著的积极影响。然而，这些举措却几乎未能得到有效落实。而在少数已采取行动的领域，政府的改革措施也并未触及问题核心。部分举措则过于局限，无法有效解决企业痛点。

以下为本次调研的主要结论，分为六个主题领域：

- **市场准入与采购：**《意见》在这一方面提出了若干实质性举措。其中包括建议修订《政府采购法》，明确“中国境内生产”的具体标准，以及为政府采购活动营造公平的竞争环境。然而上述措施仅在有限的行业及区域范围内取得了阶段性成果。总体来看，外资企业仍无法在中国采购市场中享有平等待遇。
- **人力资源与商务差旅：**这一领域目前已经取得了一些初步进展，例如进一步延续针对外籍人员的个人所得税优惠政策，²⁶ 以及免除部分欧盟成员国的公民签证要求等。²⁷ 然而目前只有不足半数的欧盟成员国公民可以享受免签。同样外籍人员个税优惠政策仅为临时性措施，此次获准延续实施也并未增加额外优惠举措。因此在上述初步进展的基础上需要进一步采取措施，回应欧洲企业在人力资源方面的主要关切，吸引和留住国内外人才。
- **数字化和网络：**随着中国跨境数据传输相关法规的修订，这方面也初步展现出势头，其中最突出的是中国政府仍需进一步采取行动完善网络法规，促进而非阻碍企业发展。在下一阶段政策制定中应避免对“重要数据”和“敏感个人信息”定义过于宽泛，涉及具体行业的法规政策应与修订后的《促进和规范数据跨境流动规定》相协调。²⁸
- **绿色能源获取：**尽管绿色能源已成为多数外资企业当前主要关切之一，但《意见》文本中只是略微提及了这一问题。虽然中国目前在这一领域取得了一些阶段性进展，但鉴于许多外资企业需要通过实现自身的全球企业脱碳目标，来维护其在中国市场的合法经营地位，要实现这一目的就需要有更多政策措施的支持。一些中国地方政府已作出了实际的改善，最值得关注的是2021年7月天津出台的绿电交易机制。中国欧盟商会的天津会员企业希望上述试点方案可以常态化以确保长期稳定获取绿电。
- **知识产权：**当前行业面临的诸多现实挑战正不断削弱中国知识产权保护的执法效果，且在解决行业层面的问题时，进展显得尤为缓慢。
- **投资促进和引导：**为增加政府与行业间沟通，各方已协同开展工作。然而在多数情况下，此类政企对话内容空泛，交流通常经过精心编排，企业需提前提交发言要点并接受审查。《意见》虽提及多项支持和鼓励在华投资的举措，但其实际效果有限，部分原因是相关文本缺乏明确目标和具体细节。

26 中国的外籍人员个人所得税优惠制度原计划于 2023 年末到期，《意见》发布一周内，其截止日期获延长至 2027 末。《中国将外籍人员个税优惠政策延长至 2028 年》，彭博，2023 年 8 月 28 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-28/china-extends-preferential-tax-policies-for-foreigners-thru-2027>>

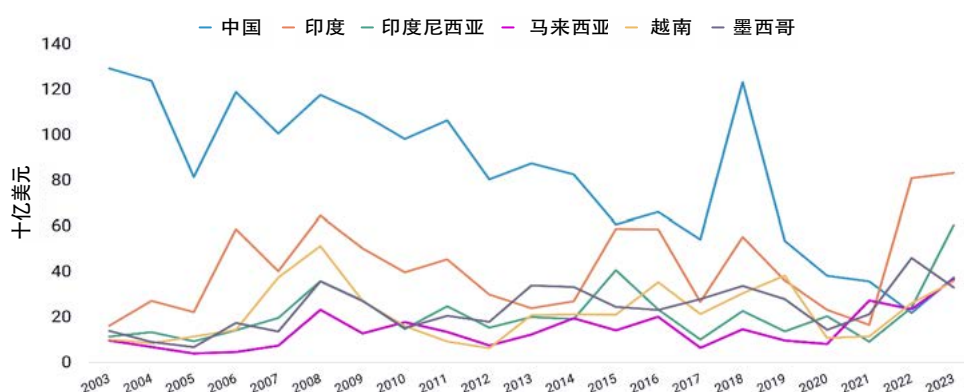
27 截至成文，来自奥地利、比利时、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、波兰及西班牙共 11 个欧盟国家的公民已获得免签待遇，可在中国停留 15 天。此外，自该政策实施以来，澳大利亚、马来西亚、新西兰、新加坡及瑞士等国的公民也已享受免签赴中国旅行的便利。

28 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家互联网信息办公室，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

若不采取更为全面的措施应对企业的关切，过去数年所见的消极态势恐将持续甚至恶化。

就企业层面而言，这一因素可能引发外资企业在华投资缩减、供应链及业务继续外迁，加剧外企总部与中国分支机构间的隔阂，形成难以弥合的鸿沟。²⁹ 中国或将因此承受投资流失之痛，同时为其他地区吸引外资敞开更宽广的门户。图1直观呈现了2003至2023年间，中国、印度尼西亚、马来西亚、越南、印度及墨西哥的每年新增外国直接投资额变化。从图中也能看出，自2018年起，这一趋势已初露端倪并渐趋明显。

图 1：对外公布的新增外国直接投资项目价值，2003-2023 年



数据来源：联合国贸易和发展会议《世界投资报告》

在政府间层面，如果中国的经济改革未能落实，中欧之间的紧张关系或将进一步升级。长期以来，欧洲在华企业所关切的核心问题未能获得妥善解决，促使欧盟开始对中国采取更为强硬的立场。同时，为捍卫欧盟单一市场的完整性与互惠准入原则，并确保在欧洲企业参与第三方市场竞争时获得平等待遇，欧盟近年来已陆续推出了一系列法律工具。³⁰

如果中国政府能够全面落实《意见》中的各项举措，紧张局势或将得到有效缓解。诚然，虽然并非一劳永逸，但积极采纳以下建议无疑能扭转态势，重振投资者对中国市场的信心：

- 将经济增长置于优先地位：
 - 在改革开放上再发力。
 - 允许市场在资源配置中发挥决定性作用。
 - 出台刺激内需的政策措施。
 - 确保安全政策与潜在风险相匹配。

²⁹ 《中国欧盟商会商业信心调查 2024》显示，41% 的受访企业认为，在过去两年中，其中国分支机构与总部之间存在某种形式的脱钩。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 8 月 10 日，第 38 页，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

³⁰ 2023 年下半年至 2024 年上半年间，欧盟在完成多起反补贴调查及针对中国医疗器械政府采购的调查后，明确显示了其启用政策工具箱的意向。Blenkinsop, M 和 Melander, I, 《欧盟开展关于中国医疗器械市场公平准入的调查》，路透社，2024 年 4 月 24 日，查阅日期 2024 年 8 月 11 日，<<https://www.reuters.com/world/europe/eu-opens-investigation-into-chinese-medical-device-market-2024-04-24/>>; 《贸易防御调查》，欧盟委员会，查阅日期 2024 年 8 月 11 日，<<https://tron.trade.ec.europa.eu/investigations/ongoing>>



- 一视同仁对待各种规模及所有权结构的企业，营造公平的竞争环境；
- 扩大免签证旅行政策的范围，涵盖所有欧盟成员国公民，并实施相应举措缓解吸引和保留国内外人才的压力；
- 完善数字和网络监管便利商业运营：
 - 在即将出台的法规中，明确界定“重要数据”与“敏感个人信息”。
 - 确保行业网络规范与修订后的《促进和规范数据跨境流动规定》相协调。
- 实施综合性措施，提升企业对可持续绿色能源的获取能力；
- 加强中国知识产权执法力度，精准解决行业层面挑战；
- 完善吸引和促进在华投资的鼓励性政策，提升其精确度和具体性，覆盖所有规模和所有权结构的企业。

这仅仅是起点。若中国希望回归外商投资首选目的地，则需采取显著举措以优化营商环境。这迫切要求加强与业界参与者及商会的深度合作，共同回应并落实本建议书中详尽且富有建设性的1,043条建议。³¹

³¹ 此数字包括向欧盟和欧盟企业提出的与中国合作相关的 19 条建议。

第一章

总体建议

1



总体建议书

1.1 现状：中国经济放缓成为欧洲企业最关注的问题

中国欧盟商会在《欧盟企业在中国建议书2023/2024》中指出，中国新冠疫情后经济复苏步履蹒跚，需要推动更有意义的改革消除外国企业的担忧，恢复外国企业对中国市场的信心。¹ 一年过去了，形势进一步恶化。中国欧盟商会《商业信心调查 2024》的结果显示，欧洲企业的信心在多项指标上都处于历史最低点，而中国经济放缓已远超其他问题，成为商会会员面临的巨大挑战。²

欧洲企业致力于开拓中国市场，并认为中国市场潜力巨大、有待开发，但许多欧洲企业对中国市场的长期前景并不确定。尽管中国政府也在努力权衡国家安全与经济发展目标之间的关系，但过去一年里发出的信息喜忧参半。³ 诸如不公平竞争的环境，持续存在的直接和间接市场准入壁垒等长期问题依然存在。⁴ 中国市场一直以来对外国企业极具吸引力的可预测性、可靠性和效率也在继续恶化，商业环境变得更加政治化。

中国经济基本面日益动荡

中国在 2001 年加入世界贸易组织后的一段时期内吸引了大量外国直接投资，这得益于中国日益开放的商业环境和高速增长的经济。⁵ 然而，如图 2 所示，中国的增长率目前已降至自上世纪 80 年代初开始实施改革开放计划以来的最低点，⁶ 预计未来十年内还将进一步放缓。

虽然一个国家从低收入发展经济体转型的过程中增速放缓是正常的（中国一直在转型过程中），但其他一些问题仍然是企业关注的焦点，并有可能削弱中国实现高质量可持续发展的能力。

2024 年三中全会承认的一个问题是，⁷ 地方政府债务极高，这让人怀疑地方政府是否有能力在能够切实改善商业环境的领域采取行动，一些人认为，地方政府将“不再有能力参与区域竞争或尝试新政策，这可能成为经济增长的另一个阻力”。⁸

全要素生产率也依然停滞不前，企业越来越意识到中国人口红利正在消退，其全部影响可能要到本世

1 《欧盟企业在中国建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023 年 9 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1167/European_Business_in_China_Position_Paper_2023_2024>

2 在中国欧盟商会《商业信心调查 2024》中，55% 的受访者将“中国经济放缓”列为对其未来在华业务影响最大的三大挑战之一，同比增长 19 个百分点。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 10 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

3 有关中国风险管理和经济安全方针的更多信息，请参见：《关于风险策略的思考：定位经济安全中的政治因素》，中国欧盟商会和 CMG，2024 年 3 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/riskful-thinking-report>>

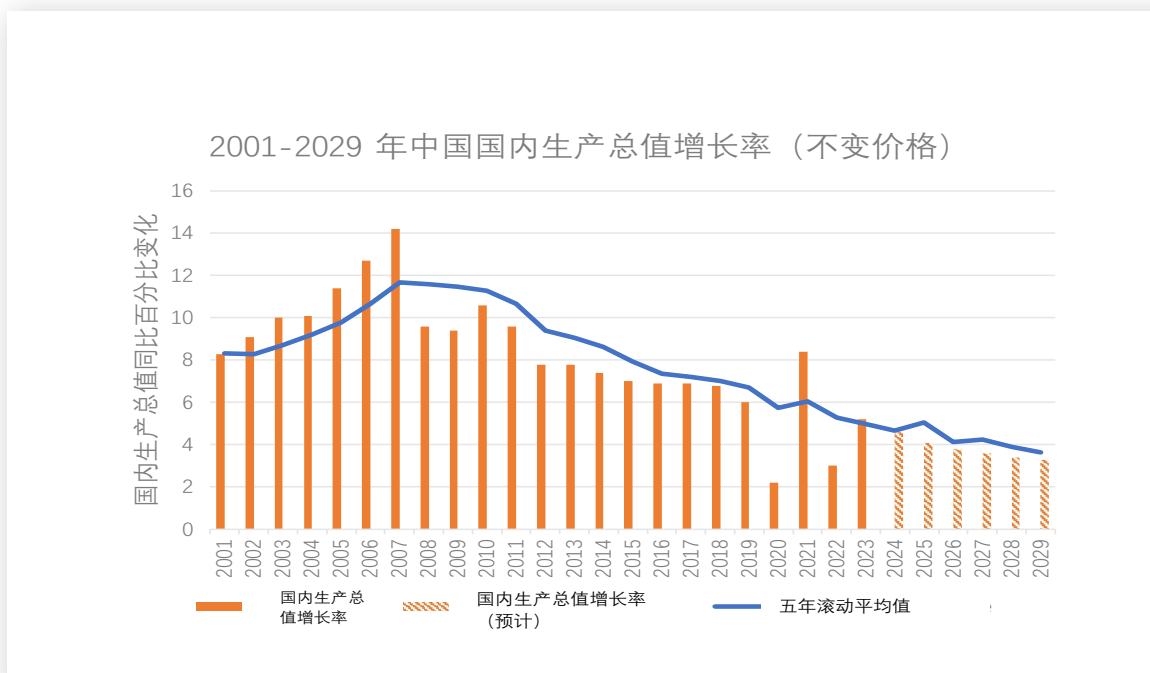
4 在中国欧盟商会的《商业信心调查 2024》中，58% 的受访者表示由于市场准入或监管壁垒而错失商机，只有 16% 的受访者预计未来五年监管障碍的数量会减少；31% 的受访者表示与中国国内企业相比，他们遭遇了不利待遇。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

5 根据国际货币基金组织的数据，2001 年至 2010 年，中国国内生产总值的年均增长率为 10.54%。根据国际货币基金组织的国家级数据，见国际货币基金组织世界经济展望数据库，查阅日期 7 月 8 日，<<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2024/April>>

6 基于国内生产总值五年滚动平均增长率。

7 Wang, Orange，中国三中全会为债务困扰的地方政府带来资金改革的希望，SCMP，2024 年 7 月 22 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<<https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3271324/chinas-third-plenum-holds-out-hope-debt-hit-local-governments-funding-reform>>

8 《解码中国经济放缓：圆桌会议总结报告》，亚洲协会政策研究所：中国分析中心和斯坦福中国经济与制度研究中心（2024），查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<https://asia-society.org/sites/default/files/inline-files/ASPI_CCA_EconSlowdown_EcoRdtable_paper%20rev.pdf>



来源：国际货币基金组织

纪中叶才能显现。⁹和¹⁰ 中国房地产业的危机也对建筑业及其众多衍生行业构成了重大挑战。与此同时，中国国内消费疲软已成为欧洲企业最关注的问题之一，其后果正蔓延到全球其他地区。

产能过剩 2.0

中国内需疲软带来的不利影响之一是产能过剩再次出现，导致出口占经济的比重上升。¹¹ 为了推动经济复苏，中国政府积极促进制造业产能的增长，2024 年第一季度总投资同比增长 9.9%，以期在经历新冠疫情时期的低迷之后提振经济复苏。¹² 在中国政府看好的未来有增长动力的领域，例如新能源技术相关领域，制造业的投资更是显著增加。¹³

目前，中国许多行业的国内产能都远远超过了需求。¹⁴ 中国欧盟商会《商业信心调查 2024》显示，

9 Wolf, Martin, 《我们还不应该认为“中国高峰”已经到来》，《金融时报》，2023 年 9 月 19 日，查阅日期 2024 年 7 月 7 日，<<https://www.ft.com/content/8a7fb1d5-bb3a-48b7-aa72-1c522fd21063>>

10 Qi, Liyan, Li, Ming, 《独生子女政策为中国经济奇迹增添了动力。现在，它正在付出代价。》，《华尔街日报》，2024 年 7 月 11 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.wsj.com/world/china/china-population-slows-economy-7ff938e5>>

11 所谓“产能过剩”，是指一个行业的总生产能力超过需求，即资源配置不当。出现这种情况时，该行业的制造商可以选择 1) 继续满负荷运营，并有可能不得不精简业务以保持成本竞争力；或 2) 采取产量等于产能的战略，希望国内需求会增加，或在国内竞争中获胜，以及 / 或过剩的产量可以通过出口来消化，而出口价格往往远低于市场价值。后者可能导致第三市场的扭曲，并严重削弱在正常市场规则下运营的企业的竞争力。

12 《2024 年 1—3 月份全国固定资产投资增长 4.5%》，国家统计局，2024 年 4 月 16 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202404/t20240416_1948569.html>

13 例如，2022 年中国在清洁能源制造业的投资约占全球总投资的 90%，投资额近 800 亿美元。Hua, S, Dvorak, P, 《中国在绿色能源上的投入导致全球能源过剩》，《华尔街日报》，2023 年 11 月 13 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.wsj.com/business/chinas-spending-on-green-energy-is-causing-a-global-glut-d80eaea7?mod=article_inline>

14 在宏观层面，2024 年第一季度工业产值同比增长超过 6%。详见：Leahy, Joe, Hale, Thomas, 《中国警告西方“适者生存，制造业推动经济发展”》，金融时报，2024 年 4 月 17 日，查阅日期 2024 年 7 月 13 日，<<https://www.ft.com/content/053c6bff-57d4-4661-9813-65714ac37b1c>>



36% 的受访企业表示产能过剩。^{15和16} 由此国内产量激增，放大了竞争压力，导致价格通缩和利润率下降，并开始影响第三市场。¹⁷

政治与商业齐头并进

欧盟和其他第三国市场国家的领导人迅速指出，中国如果继续试图通过出口走出当前经济困境，可能会对他们自身的产业竞争力产生扭曲影响。虽然这些担忧一直存在，但与中国产能过剩问题突出的2008年和2016年相比，当时的情况及其影响都已大不相同。¹⁸

首先，其他国家或地区的市场在亲身经历了这一教训之后，已经充分认识到了这可能对本国经济产生的扭曲效应。例如，中国光伏电池充斥欧洲市场，导致欧洲自身的光伏产业几乎毁于一旦。不难理解，欧盟不仅对太阳能产业，¹⁹ 而且对更广泛的潜在去工业化问题表示严重关切，²⁰ 要求采取行动的呼声日益高涨。

其次，中国的经济规模，特别是其在全球制造业中所占的份额，现在要大得多，按价值计算，其产量相当于其后九个最大生产国的总和。²¹ 这意味着中国出口的任何过剩产品都有可能对其他市场产生更为明显的扭曲效应。

2023 年 11 月，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩在讲话中表示：“中国存在明显的产能过剩，这种产能过剩将出口[.....]。随着中国经济放缓，国内需求没有回升，这种情况将进一步恶化。这扭曲了我们的市场。既然我们不接受来自内部的扭曲，我们也不应该接受来自外部的扭曲。”²² 这一观点在半年后得到了回应，美国财政部长珍妮特·耶伦在 2024 年 5 月的七国集团 (G7) 会议前警告说，中国的“产能过剩威胁着包括新兴市场在内的全球企业的生存能力。”²³

在 2023 年 12 月的中央经济工作会议和 2024 年 3 月的两会期间，中国最高领导层在重要讲话中承认

15 机械、汽车、石化、土木工程和建筑行业的大多数受访企业表示，他们在过去一年中观察到了产能过剩。此外，IT 和电信业以及运输、物流和分销业的大多数受访企业表示，他们预计在不久的将来，所在行业将出现产能过剩。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

16 中国制造业产能扩张在绿色技术方面尤为明显，而这实际上是一种长期趋势的体现。例如，“从 2017 年到 2023 年，中国的太阳能组件产量从 76 千兆瓦激增至 499 千兆瓦，相当于全球产量的 70% 至 86%。在锂离子电池生产方面，中国的产量从 74.8 千兆瓦时增加到 887.4 千兆瓦时，所占份额从 49% 到 74% 不等。中国电动汽车产量从 79.4 万辆飙升至 958.7 万辆，占全球产量的比例从 42% 到 67.7% 不等。” Zhang, Jing, Nedopil, Christoph, 《2023 年中国绿色贸易报告》，格里菲斯大学格里菲斯亚洲研究所，2024 年 4 月，查阅日期 2024 年 7 月 18 日，<https://www.griffith.edu.au/_data/assets/pdf_file/0032/1952249/Zhang_Nedopil_China-green-trade_2023-Report.pdf>

17 在中国欧盟商会《商业信心调查 2024》中，超过 70% 的受访者表示其所在行业产能过剩，他们也因此看到价格下降，其中 42% 的受访者表示价格大幅下降。与此同时，44% 的《商业信心调查 2024》受访者表示对未来两年在中国的盈利能力持悲观态度，创下历史最高水平。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

18 《中国产能过剩研究：成因、影响和建议》，中国欧盟商会，2011 年 11 月 26 日，查阅日期 2024 年 7 月 18 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/27/Overcapacity_in_China_Causes_Impacts_and_Recommendations>；中国欧盟商会，2022 年 2 月 22 日，查阅日期 2024 年 7 月 18 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/405/Overcapacity_in_China_An_Impediment_to_the_Party_s_Reform_Agenda>

19 Abnet, Kate, Chestney, Nina, 《太阳能产业陷入危机，欧洲因中国进口陷入困境》，路透社，2024 年 2 月 6 日，查阅日期 2024 年 8 月 20 日，<<https://www.reuters.com/business/energy/with-solar-industry-crisis-europe-bind-over-chinese-imports-2024-02-06/>>

20 Moeller-Nielsen, Thomas, 《拯救欧洲免于非工业化的难题》，Euractiv，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/the-elusive-question-of-what-can-save-europe-from-deindustrialisation/>>

21 中国现在是世界上唯一的制造业超级大国。其产量超过了其后九个最大制造国的总和。Baldwin, R, 《中国是世界上唯一的制造业超级大国：崛起的轮廓图》，政策研究中心：VoxEU，2024 年 1 月 17 日，查阅日期 2024 年 7 月 12 日，<<https://cepr.org/voxeu/columns/china-worlds-sole-manufacturing-superpower-line-sketch-rise>>

22 《冯德莱恩主席在欧洲外交关系理事会和墨卡托中国研究所组织的 2023 年欧洲中国会议上的讲话》，欧盟委员会，2023 年 11 月 16 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_5851>

23 Dendrinou, V, 《耶伦呼吁应对中国工业产能过剩》，Bloomberg，2024 年 5 月 23 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-05-23/yellen-calls-for-united-front-on-chinese-industrial-overcapacity>>

中国经济复苏正受到“部分行业产能过剩”的制约。²⁴然而，具体到绿色技术，中国否认了对产能过剩的指控，李强总理指出，目前看到的情况只是中国企业竞争力增强的结果，出口“丰富了全球供应”。²⁵过去一年来，中欧在这一问题上进展甚微，因此这仍将是中欧关系紧张的一个重要原因。

然而，产能过剩只是在中国经营或与中国有业务往来的企业现在必须关注的越来越多因素中的一个问题。²⁶近年来，中欧关系中出现了大量令人担忧的问题，加剧了企业的政治风险。其他关键问题领域包括：

- 欧盟与中国的贸易严重失衡；
- 中国越来越重视促进战略领域的自力更生，从而牺牲了在该领域运营的外国企业的利益；
- 地缘政治事件的潜在影响，如俄乌冲突；²⁷
- 欧洲公众对中国的看法持续恶化，反之亦然，这种情况导致合作意愿下降；²⁸
- 军民两用技术（即军用和民用技术）的转让；
- 消费者需求冲突的管理是一项挑战，其中包括企业是否停止或保留其在中国争议地区（如新疆）的运营和（或）生产，制成品销售目的地要求生产中不使用从美国或中国采购的零部件。²⁹

法律法规不明确引发合规问题

为了应对地缘政治的发展，中国扩大工具包来保护国家安全和利益，从而导致商业环境更加政治化。新的或更新的法律法规中普遍存在的模糊性加剧这一问题，欧洲企业难以理解其合规义务，大大减弱了企业对中国的信心。³⁰

《中华人民共和国保守国家秘密法》就是这种模糊性的一个最新实例，该法于2024年2月由全国人民代表大会常务委员会通过。该法提到了“保密工作”的概念，但没有明确界定这一术语的范围。³¹同样，中国最近修订的《反间谍法》和新的《对外关系法》中都提到了更广泛的“国家安全”概念，但没有对什么是国家机密提供指导，这就增加了实施层面的差异和企业合规问题的可能性。^{32和33}

24 《习近平在中央经济工作会议上发表重要讲话》，新华网，2023年12月14日，查阅日期2024年7月18日，<https://english.www.gov.cn/news/202312/14/content_WS657aacdec6d0868f4e8e22a5.html>; Teufel Dreyer, June, 《中国两会及其对美国的意义》，外交政策研究所，2024年3月18日，查阅日期2024年7月18日，<<https://www.fpri.org/article/2024/03/chinas-two-meetings-and-what-they-mean-for-us/>>

25 Zhang, Ellen, Cash, Joe, 《中国回击西方对电动汽车和锂电池产能过剩的指控》，路透社，2024年6月25日，2024年7月18日，<<https://www.reuters.com/business/autos-transportation/china-says-its-evs-lithium-batteries-meet-domestic-demand-enrich-global-supply-2024-06-25/>>

26 《商业信心调查2024》中55%的受访企业表示，过去一年中国的商业环境变得更加政治化。《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，第10页，2024年5月10日，查阅日期2024年7月2日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

27 Megaw, N; Darbyshire, M, Fontanella-Khan, J, 《投资界如何驾驭地缘政治》，金融时报，2024年7月5日，查阅日期2024年7月16日，<https://www.ft.com/content/23ce295d-bf65-47fd-bebd-808b5a7bcab5?utm_source=Chinas+Global+Sharp+Power&utm_campaign=132ec759c2-EMAIL_CAMPAIGN_2019_09_05_04_36_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_bd13b70517-132ec759c2-74616725>

28 皮尤研究中心的民意调查显示，近年来一些国家对中国的态度普遍呈恶化趋势。详见：《中国全球形象》，皮尤研究中心，查阅日期2024年7月24日，<<https://www.pewresearch.org/topic/international-affairs/global-image-of-countries/china-global-image/>>

29 例如，一项研究发现，从2008年到2021年，中国消费者对外国企业进行了至少90次抵制，其中大部分发生在2018年之后。详见：Bohman, V, Parup, P, 《随党购物：中国消费者抵制外国企业（2008-2021）》，瑞典国家中国问题研究中心，2022年7月11日，查阅日期2024年7月16日，<<https://kinacentrum.se/en/publications/chinese-consumer-boycotts-of-foreign-companies/>>

30 根据《商业信心调查2024》的数据，模棱两可的规则和条例连续第八年成为会员面临的最大的监管障碍。详见：《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年8月24日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

31 《中华人民共和国保守国家秘密法》，中华人民共和国国务院，2024年2月27日，查阅日期2024年7月20日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6934648.htm>

32 中国立法机构于2023年4月26日批准了《反间谍法》修订版。新版于2023年7月1日生效，扩大了可归类为间谍活动的活动范围。旧版法律于2014年首次通过，专门适用于获取或分享国家机密或情报的行为，而新版法律在此基础上增加了“其他涉及国家安全或利益的文件、数据、资料或物品”。《中国的反间谍斗争吓坏了本地人和外国人》，《经济学人》，2023年5月4日，查阅日期2024年7月24日，<https://www.economist.com/china/2023/05/04/a-battle-against-spies-in-china-is-spooking-locals-and-foreigners?gclid=EAlalQobChMl9LTqMTv_wlV9MZMAh30ewJbEAMyASAAEgLBwE&gclid=aw.ds>

33 第十四届全国人民代表大会常务委员会于2023年6月28日通过的《对外关系法》规定，企业和公民等“在对外交流合作中有维护国家主权、安全、尊严、荣誉、利益”的义务。该法第八条还规定，“任何组织和个人违反本法有关法律，在对外交往中从事损害国家利益活动的，依法追究法律责任。”《中华人民共和国对外关系法》，新华网，2023年6月28日，查阅日期2024年8月24日，<<https://english.news.cn/20230628/28c7aedd386440ba9c370eb22476d430/c.html>>



虽然任何法律目的都是明确规定哪些是允许的，哪些是不允许的，但如果没有清晰的语言表达和界限，企业往往会谨慎行事。这可能会阻碍新的投资，而新投资的规划需要通过严格的尽职调查对包括相关风险在内的目的地的商业环境进行全面评估。由于不清楚哪些信息可以获取，哪些信息不可以获取，哪些信息需要满足合规要求，哪些信息可能构成“损害中国国家利益”的行为，开展商业情报活动就成了一项高风险活动。这就增强那些可以提供更多法律确定性的市场的吸引力。

欧盟《企业可持续发展报告指令》(CSRD)已于2023年1月5日生效。在华运营的欧洲企业——尤其是那些在“敏感”地区运营的企业——将日益发现自己在两种法律制度之间左右为难。《企业可持续发展报告指令》要求所有在欧盟经营的大型企业和上市企业“披露他们认为由社会和环境问题带来的风险和机遇，以及他们的活动对人类和环境的影响。”³⁴

欧盟理事会于2024年5月24日正式通过了欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》，许多中国商品制造商即将面临的另一项挑战是必须遵守该指令。³⁵ 这项全面的法案要求适用范围内的³⁶企业建立尽职调查程序，以确保其整个运营（包括子公司和上下游供应商）符合欧盟的人权和环境标准。³⁷ 尽管欧洲企业全力支持《企业可持续发展尽职调查指令》目标，但在华经营的企业可能因法规冲突、无法执行审计和（或）政治敏感性而难以满足该法案的要求。此外，尽管中小企业和与欧盟没有直接业务往来的大型企业并不直接适用《企业可持续发展尽职调查指令》的范围，但如果其供应商必须遵守该法规，则这些企业也会受到影响。

1.2 增长放缓，商业环境更具挑战性，鲜有人能看到曙光

为了应对中国日益严峻的商业环境，³⁸企业已经开始调整对中国市场的预期和策略。投资者信心呈下降趋势，希望扩大在华业务的企业比例也同样呈下降趋势。³⁹ 进入中国的外国直接投资也反映了这一点，在2024年1月至5月期间，外国直接投资同比下降了28.2%，⁴⁰在中国赚取的利润再投资数据也是如此，很大比例的企业正在缩减再投资规模。⁴¹

企业目前正将重点从规模经济和效率最大化转向运营的韧性和降低风险。虽然企业采取的具体战略各不相同，⁴²但越来越多的企业倾向于将中国的业务和供应链孤立起来，实际上是将其与世界其他地区隔离

34 从2024年起，这些公司将需要准备可持续发展报告，包括可持续发展政策、环境保护政策和行动、社会责任和员工待遇以及尊重人权等方面的信息，以便在2025年提交。《企业可持续发展报告》，欧盟委员会，查阅日期2024年8月24日，<https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en>

35 《企业可持续发展尽职调查指令：理事会做出最终批准》，欧盟理事会，2024年5月24日，查阅日期2024年8月24日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/corporate-sustainability-due-diligence-council-gives-its-final-approval/>>

36 《企业可持续发展尽职调查指令》将适用于所有在欧盟有重要业务、全球净营业额至少达4.5亿欧元且至少有1000名员工的企业。

37 《欧洲议会正式通过议会和欧盟委员会关于〈企业可持续发展尽职调查指令〉及〈指令〉修正案(EU) 2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD))的指令(2024年4月24日)》，欧洲议会，2023年4月24日，查阅日期2024年8月24日，<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329_EN.html#top>

38 在《商业信心调查2024》中68%的受访企业表示，过去一年在中国开展业务变得更加困难，这一比例创下历史新高。《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，第19页，2024年5月10日，查阅日期2024年7月2日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

39 同上，第10页

40 《2024年1-6月全国吸收外资4989.1亿元人民币》，中华人民共和国商务部，2024年7月12日，查阅日期2024年8月12日，<https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/rcxwfb/art/2024/art_40c540bd5d994587a7e3e364c43e594a.html>

41 FDI 缩减通常或者至少有时是由于许多外商投资企业不会依赖其海外总部注资，而是使用在中国的利润进行再投资，来支持新项目或者扩展或强化现有业务。因此，值得注意的是，与历史平均水平相比，在《商业信心调查2024》中35%的受访企业表示正在减少对在中国利润的再投资。《欧洲企业在华商业信心调查2024》，中国欧盟商会，第3页，2024年5月10日，查阅日期2024年7月24日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

42 《关于风险策略的思考：定位经济安全中的政治因素》，中国欧盟商会和CMG，2024年3月20日，查阅日期2024年7月1日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/riskful-thinking-report>>

开来，以确保在未来发生全球冲击时保持业务连续性。⁴³ 这些措施包括将供应链的部分环节近岸外包或离岸外包到中国境内或境外，以及企业人员配备、数据和 IT 系统（在某些情况下还包括研发活动）的大量本地化。这些措施正在导致企业在华业务部门与总部之间出现沟通不畅和误解的情况。欧洲企业报告称，这导致现有业务放缓、利用新项目或投资计划的能力下降、需要调整产品或服务项目、甚至需要缩减或关闭业务。⁴⁴

除了对企业不利之外，这种沟通的全面中断也不符合中国的利益。鉴于欧洲企业在中国的子公司长期以来一直是加强中欧关系最有力的倡导者，无论是在企业董事会还是在欧洲政界，这都可能导致紧张局势进一步加剧。

2.1 国务院 2023 年 8 月 13 日《意见》：并非灵丹妙药，但全面落实可扭转局势

2023 年 8 月 13 日，国务院发布了《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（以下简称《意见》），让外国商界对中国经济的发展方向看到了希望。⁴⁵ 该文件包括 24 项建议措施，进一步分为 59 项举措，⁴⁶ 这些举措与欧盟商会近年来提出的一些主要关切密切相关。⁴⁷

尽管《意见》并非解决外商投资企业面临的所有问题的灵丹妙药，但其全面实施将带来有意义的改善。⁴⁸ 这将有助于防止商业信心的进一步恶化，表明中国对改善商业环境承诺的态度认真，并为今后的发展奠定坚实的基础。

2.2 承诺倦怠 3.0?

外国商界对《意见》反应平淡的一个主要原因是，不久前曾公布了两项类似计划，但采取的行动有限。

2013 年三中全会：高谈阔论，执行不力

加入世贸组织后，中国改革开放的势头一度迅猛，但在 2000 年代中期和 2010 年代初期，改革开放的步伐明显放缓。因此，2013 年三中全会《决定》的公布使外商投资企业重新燃起了乐观情绪。⁴⁹ 该文件概述了中国到 2020 年的改革愿景，详细阐述了旨在指导中国政府经济政策的 60 项指导原则。虽然该文件强调市场作用力，激发了人们对随后有意义的经济改革的期望，但同时也提升了公有制经济的作用，⁵⁰ 导致许多人质疑这两项原则如何共存：

43 在《商业信心调查 2024》中 76% 的受访企业表示在过去两年中对其中国供应链战略进行了评估。《欧洲企业在华商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 34 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 8 月 20 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

44 在《商业信心调查 2024》中 41% 的受访企业表示，在过去两年中，其中国业务部门与总部之间存在某种形式的脱钩。同上，第 39 页。

45 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，中华人民共和国国务院，2023 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

46 中国商务部在关于《意见》所列措施落实进展情况的后续通知中证实了这一点。商务部：《“外资 24 条”超六成政策举措已落实或取得积极进展》，人民网，2024 年 1 月 26 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<<http://finance.people.com.cn/n1/2024/0126/c1004-40167385.html>>

47 在《意见》发布仅两天后召开的一次工作会议上，商务部官员向欧盟商会工作人员证实了这一点。

48 关于《国务院关于吸引和优化外商投资的若干意见》的声明，中国欧盟商会，2023 年 8 月 14 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3549/statement_on_state_council_s_opinions_on_attracting_and_optimising_foreign_investment>

49 有关 2013 年三中全会《决定》的分析，以及在华欧洲商界对《决定》的看法，请参阅：《欧盟企业在中国建议书 2015/2016》，中国欧盟商会，2015 年 9 月 8 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/360/Executive_Position_Paper_2015_2016>

50 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，China.org，2014 年 1 月 16 日，查阅日期 2018 年 8 月 2 日，<http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm>



“核心问题是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。” - 2013 年三中全会《决定》第一节第 3 条

“必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。” - 2013 年三中全会《决定》第二节

中国欧盟商会当时的 37 个工作组和子工作组对 2013 年《决定》中被认为与欧洲企业最相关的 111 个要点进行了评估，结果发现，文件发布两年来，进展有限：⁵¹

- 其中仅有 12 点取得了**有意义的进展**，基本上实现了文件中规定的相关目标，或有理由预计将在规定期限内实现；
- 在 76 个要点上取得的**进展有限**，欧盟商会工作组对能否在截止日期前实现目标持怀疑态度；以及
- 在 23 个要点上**几乎没有取得任何进展**，甚至出现了倒退。

似曾相识？：2017 年达沃斯，以及 5 号文件和 39 号文件

四年后的 2017 年，中国在达沃斯峰会期间公布了一项大胆的改革计划，承诺营造更加开放的商业环境，外国商界的希望再次被点燃。在全球保护主义倾向抬头的背景下，许多人不禁要问，中国是否会成为全球化的堡垒，尤其是考虑到其他国家（包括脱欧后的英国和特朗普时期的美国）似乎正日益关注自身内部事务。^{52和53}

随之迅速采取了初步行动。达沃斯演讲当天，国务院印发了《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》（5 号文件）。5 号文件详细阐述了开放中国国内市场的宏伟计划，^{54和55}并在国家、省和地方各级迅速开展了早期实施工作。⁵⁶七个月后的 2017 年 12 月，另一份重要文件《国务院关于促进外资增长若干措施的通知》（39 号文件）发布。⁵⁷在 5 号文件的基础上，该文件概述了以吸引投资、促进重点产业发展、提升中国对国际投资者的财税政策以及旨在改善商业环境重在操作层面的进一步措施。⁵⁸

然而，从 2017 年迈入 2018 年，欧洲商界的期望与实施之间的差异逐渐显现。正如中国欧盟商会所关注的两份文件实施情况报告所指出的，在两份文件发布 18 个月后，情况似乎是这样的：“中国方面更多关

51 同上。

52 由于英国决定脱离欧盟，一些人质疑英国是否正在背弃全球化。Elliot, L, 《英国脱欧就是拒绝全球化》，卫报，2016 年 6 月 26 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.theguardian.com/business/2016/jun/26/brexit-is-the-rejection-of-globalisation>>

53 特朗普当选后不久，特朗普政府就对美国的主要贸易伙伴发起了一系列贸易战。有关特朗普政府在对华贸易战中采取的行动摘要，请参阅：Bown, C, 《美中贸易战关税：最新图表》，彼得森国际经济研究所，2023 年 4 月 6 日，查阅日期 2024 年 7 月 13 日，<<https://www.piie.com/research/piie-charts/2019/us-china-trade-war-tariffs-date-chart>>

54 《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 2024 年 6 月 25 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/17/content_5160624.htm>

55 其中包括详细的宏伟计划，对外国投资者实行准入前国民待遇加新的负面清单管理制度，等等。这不禁让人联想起中国在 20 世纪 80 年代和 90 年代闻名于世的那种宏大计划。

56 截至 2017 年 12 月，中央政府共发布了 22 份后续文件，28 个省市自治区也颁布了各自的配套方案。《国务院关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的实施进展》，国务院，2017 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 6 月 25 日，<http://wzs.ndrc.gov.cn/gzdt/201707/t20170707_854125.html>

57 《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 8 月 16 日，查阅日期 2024 年 6 月 25 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/17/content_5160624.htm>

58 值得注意的是，39 号文件还要求制定所有相关领域的实施时间表和路线图。因此，欧盟商会认为，5 号文件和 39 号文件都是中国履行达沃斯峰会承诺的重要组成部分。《中国欧盟商会呼吁中国展示其对经济全球化和开放的承诺》，中国欧盟商会，2017 年 9 月 19 日，查阅日期 2024 年 6 月 25 日，<http://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/2579/european_chamber_calls_on_china_to_demonstrate_its_>

注的是将要做什么，而不是实际正在做什么”。⁵⁹

中国取得了一些切实进展。其中包括：环境保护、地方商业环境，省市级政府简化了行政程序并缩短了处理时间、消费品相关法规以及研发。然而，一些重大缺陷（包括国有产业复苏、与知识产权相关的问题持续存在、外国企业与国内企业之间仍然缺乏公平竞争的环境，以及不可预测和临时性政策的出台）掩盖了许多进步。这导致外国商界产生了“承诺倦怠”的感觉，因为一再作出的改革承诺未能兑现。

国务院 8 月 13 日的《意见》正是在这种情况下出台的。后续的声明往往侧重于积极方面，大力宣扬已经采取或正在采取的行动；但并没有准确反映欧洲企业所经历的现实情况，而欧洲企业则只关注那些可能对其在中国开展业务能力产生重大影响的政策。例如，在 2024 年 1 月的国务院新闻发布会上，中国商务部部长在谈到 8 月 13 日《意见》中的 59 项举措时指出：⁶⁰

- 10 项举措已完成；
- 28 项举措取得阶段性进展；以及
- 21 项举措正在持续推进。

与此形成鲜明对比的是，在次月举行的一次大约 50 位中国欧盟商会各工作组主席和副主席参加的会议上，与会者指出，迄今为止，只有在与企业经营关系不大、相对容易解决的问题上取得了进展。⁶¹

2.3 现实评估：意见记分卡

下文将进一步详细介绍《意见》中的举措，并概述已取得的进展。这项现实评估基于从中国欧盟商会的 50 个工作组、子工作组和论坛以及七个地方办公室收集到的意见。

总体而言，这份评估报告大部分内容不容乐观。

《意见》涉及了重大关切的问题，这些问题本是可以带来变化。但大多数关切并没有实质进展。即使采取了行动，也大多流于表面，无法切实改善中国的商业环境；或者是发生在对企业没有直接影响的领域。此外，有几项举措似乎参照了《意见》发布前已出台的政策，此后几乎没有新的进展。

为便于阅读，本节以中国欧盟商会会员最关注的相关领域，按主题分为以下六类：

- 市场准入和采购
- 人力资源和商务旅行
- 数字和网络
- 获取绿色能源

59 《后达沃斯时代的中国：改革势在必行》，中国欧盟商会，第 4 页，2018 年 7 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 13 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/570/18_Month_Since_Davos>

60 商务部：《“外资 24 条”超六成政策举措已落实或取得积极进展》，人民网，2024 年 1 月 26 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<<http://finance.people.com.cn/n1/2024/0126/c1004-40167385.html>>

61 例如，对几个欧盟成员国的国民实行免签政策，以及在 2023 年 8 月延长中国对外国人的个人所得税优惠制度。有关更多信息请参阅《人力资源工作组建议书 2024/2025》。



- 知识产权
- 投资促进和便利化

每一部分都以书面形式概述了各项举措的实施进展情况，并评估了各项举措对企业的意义。汇总表附后。反馈意见来自主要中国欧盟商会行业工作组和（或）中国欧盟商会各地办公室。表格按以下两个指标评估：

- **实施**：会员在多大程度上认为最初“24条”中提出的举措已得到实施。
- **影响**：全面实施相关各项举措在多大程度上切实改善了商业环境。请注意本指标的评估与实施与否无关。

分数表示以下内容：

分数	*	**	***
实施	实施进展甚微或毫无进展。	已经采取了一些行动，但还需要做更多的工作。	各项举措已全面实施或取得实质性进展。
影响	全面实施不会改善商业环境和（或）投资者信心，因为： <ul style="list-style-type: none"> • 该措施在《意见》发布之前已经实施； • 所采取的任何行动实际上都是维持现状；或 • 措施的范围过于有限。 	全面实施将在一定程度上改善中国的商业环境和/或投资者信心。	全面实施将切实改善中国的商业环境和（或）投资者信心。

值得注意的是，在几乎所有取得进展的实例中，各项举措本身的影响得分都较低。换句话说，《意见》的实施取得了一些进展，只是在企业最关切的领域没有取得进展。

I. 市场准入和采购：进展有限，重大项目尚未解决

对于在华经营的欧洲企业来说，市场准入限制是一个长期存在的重大问题。投资壁垒仍然普遍存在，35% 的中国欧盟商会《商业信心调查 2024》受访者表示存在投资壁垒。⁶²《意见》包含了一系列旨在解决市场准入壁垒中的软屏障及硬屏障的举措，这引起了企业的关注。一年过去了，这方面的进展只能说是有待提高。

62 《商业信心调查 2024》未公开数据，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

市场开放程度微乎其微

行业举措的进展只局限在影响有限的地理范围及行业。例如，在信息与通信技术领域，随着六类增值电信业务服务所有权限限制的取消，市场已经开放。⁶³ 虽然各会员对此持积极态度，但仍有几类增值电信业务受到限制，⁶⁴ 而且该举措仅限于四个自由贸易区。⁶⁵

另一个仍处于初级阶段且市场开放范围有限的实例是航运业的货物中转试点。首先值得注意的是，这一试点是在国务院《意见》发布近两年前启动的。⁶⁶ 其次，除了试点的地理范围有限（因为只在上海洋山港与大连、青岛和天津这三个北方港口之间往来的船舶上试行），会员还报告说，要使这一举措产生真正影响，需要纳入更多的市场参与者。⁶⁷

重大关切项目缺乏进展

一项能切实改善商业环境的措施是建议推动修订《中国政府采购法》。然而，该项举措不仅没有取得有意义的进展，甚至有迹象表明短期内不会进行修订。在《意见》发布不到一个月后，修订《中国政府采购法》就被列为全国人民代表大会五年立法规划中的“二类”项目，⁶⁸ 这表明它并不重要。

另一个实例是建议明确构成“中国境内生产”商品的具体标准措施。这对一些从事医疗器械行业的会员来说可能意义重大，因为这些会员在采购过程中面临着地方官员酌情处理的软歧视。虽然这一措施最初引发了中国欧盟商会会员的乐观情绪，但由于缺乏相应的措施，乐观情绪很快就消退了。

《意见》发布一年后，欧洲企业在市场准入和采购程序方面仍然被歧视，这在多个工作组的建议书中都有明确表述。尽管在《意见》（其中包括几项旨在解决此类不公平待遇的举措）发布四个月 after，商务部办公厅发布“请做好内外资不合理差别待遇专项清理工作”的函。⁶⁹

希望进入中国采购市场的外商投资企业所面临的歧视性待遇包括以下实例：

- **轨道交通：**由于中国的评标方法和“一分制”，国有企业得一分，合资企业得 0.5 分，外商投资企业不得分，外商投资企业成员继续处于不利地位。在竞争性投标过程中，一分就可能决定中标与否。

63 根据中国法律，外资在增值电信业务中的持股比例不得超过 50%。随着试点地区取消外资股比限制，外资现在可以全资拥有这些服务。《工业和信息化部关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》，工业和信息化部，2024 年 4 月 8 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202404/content_6944441.htm>

64 对从事数据中心、内容分发、互联网接入、在线数据和交易处理以及信息发布、传递和保护等多种电信服务的企业，将取消外资持股比例上限。然而，网络新闻出版、网络视听服务和网络文化服务仍是外国投资者寻求完全持股的禁区。Chen, Frank, 《中国取消部分电信服务持股比上限，吸引外资回流》，SCMP, 2024 年 4 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3258531/china-scraps-ownership-caps-some-telecoms-services-courting-foreign-capital-resurgence>>

65 这些区域位于北京、海南、上海和深圳。

66 沿海捎带业务优化航线效率、降低航运业碳足迹，中国欧盟商会，2022 年 12 月 13 日，查阅日期 2024 年 7 月 18 日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/advocacy-success/11282/international_cargo_relay>

67 有关更多信息请参阅《国际班轮运输工作组建议书 2024/2025》主要建议一。随着试点工作于 2024 年 12 月 31 日结束，中央政府正在审查试点工作的利弊，随后将决定是否永久开放。在实践中，会员报告说，该举措的进口货物中转环节进展顺利，但出口货物中转阶段却没有有效开展。

68 第十四届全国人民代表大会常务委员会（全国人大常委会）的规划将立法项目分为三类，即第一类至第三类，优先顺序依次递减。第二类项目是指“应当抓紧起草的法律草案，待条件成熟时提请审议”。在这方面，《政府采购法》的修订虽然重要，但不被视为紧急优先事项。全国人大常委会分类法律的完整清单，请见：Wei, C, Hu, T, 翻译：《中国全国人民代表大会 2023-2028 五年立法规划》，NPC Observer, 2023 年 9 月 7 日，<<https://npcobserver.com/2023/09/china-14th-npc-five-year-legislative-plan/>>

69 《做好内外资不合理差别待遇专项清理工作》，中华人民共和国商务部，2023 年 11 月 8 日，查阅日期 2024 年 7 月 24 日，<<http://m.mofcom.gov.cn/article/zcfb/zcwgtz/202311/20231103452139.shtml>>



- **医疗器械：**《意见》发布以来，减少带量采购过程中的歧视这一问题没有取得任何进展。
- **质量与安全服务：**外商投资测试、检验和认证机构仍不允许对中国企业拥有的集装箱开展检验服务。在获准为中国核证自愿减排量项目提供验证和审核服务机构名单中，外商投资企业的比例仍然偏低。

因此，亟需在这一领域采取进一步行动，以解决外商投资企业的关切，使其能够充分为中国经济做出贡献。

概述：市场准入和采购

《意见》内容	现实评估	实施和影响
对接国际高标准经贸规则，加大服务业扩大开放综合试点示范先行先试力度。- 举措第2项	国际班轮海运工作组： 上海货物中转试点仍处于起步阶段，地域范围有限。要使这一举措产生影响，还需要更多的市场主体参与进来。	实施：** 影响：*
稳妥增加国内互联网虚拟专用网业务（外资股比不超过 50%）、信息服务业务（仅限应用商店，不含网络出版服务）、互联网接入服务业务（仅限为用户提供互联网接入服务）等增值电信业务开放试点地区。- 举措第2项	信息与通信技术工作组： 随着六类增值电信业务股比限制的取消，已经有了一定程度的开放。与此同时，各会员感兴趣的关键领域国内互联网虚拟专用网业务并不在其中，而且地理范围仍然仅限于四个试点地区。 ⁷⁰	实施：** 影响：**
	网络安全工作组： 为了使最近取消的增值电信业务股比限制对企业产生有意义的影响，相应的对外开放计划需要紧随其后出台 - 需要加快在全国范围内推广对外开放措施。	实施：** 影响：**
尽快出台相关政策措施，进一步明确“中国境内生产”的具体标准。- 举措第6项	医疗器械工作组： 没有取得任何有意义的进展。	实施：* 影响：***
研究创新合作采购方式，通过首购订购等措施，支持外商投资企业在我国创新研发全球领先产品。- 举措第6项	医疗器械工作组： 目前出台的政策较为宏观，难以与医疗器械行业具体的招标采购流程直接对接。	实施：* 影响：***
推动加快修订《政府采购法》。- 举措第6项	医疗器械工作组： 《意见》发布后，没有出台任何有意义的法规或政策。	实施：* 影响：***

⁷⁰ 这些试点地区是北京国家服务业扩大开放综合示范区、中国（上海）自由贸易试验区临港新片区和上海社会主义现代化建设引领区、海南自由贸易港和深圳中国特色社会主义先行示范区。

《意见》内容	现实评估	实施和影响
在服务业扩大开放综合试点示范地区推进国家级服务业标准化试点。— 举措第7项	建设工作组： 过去一年，一些欧洲建筑服务供应商通过与当地企业建立合资企业或合作伙伴关系，成功进入了中国市场。然而，这一领域的进展甚微。这一举措的范围有限，这也意味着即使全面实施该举措，其对会员企业的潜在影响也不会很大，因为会员企业正在寻求更广泛的市场准入，而不仅仅局限于试点地区。	实施： ** 影响： *
各地出台的支持产业发展、扩大内需等政策，除法律法规有明确规定或涉及国家安全领域外，不得通过限定品牌或以外资品牌为由排斥或歧视外商投资企业及其产品和服务，不得对外商投资企业及其产品和服务享受政策设置额外条件。— 举措第8项	法律与竞争工作组： 明确歧视外国品牌的政策已不多。但是，歧视仍然通过其他形式存在。这一措施未能解决非正式歧视。 轨道交通、医疗器械和质量与安全服务行业中此类被歧视的例子可在第19-20页中查询到。 与此同时，中国对国家安全的定义也在不断扩大， ⁷¹ 从以下两个例子可以看出其影响：	实施： * 影响： *
	投资工作组： 需要进一步明确如何对企业开展国家安全相关问题的评估。否则，外国企业无法知道红线在哪里，并将继续遭遇歧视和合规风险。	实施： * 影响： *
	信息与通信技术工作组： 安全和可控性测试、国产替代配额以及非技术中立的技术法规等形式的持续限制，正在压缩外国企业在中国信息与通信技术行业的市场空间。由于国家安全相关立法的范围过于宽泛和模糊，使这一领域出现了倒退。	实施： * 影响： *
开展保障经营主体公平参与政府采购活动专项检查，依法查处对外商投资企业实行差别待遇等违法违规行，适时通报典型案例。— 举措第6项	轨道交通工作组： 在公开招标中，外资企业仍然受到“一分制”的限制，该制度在形式上有利于内资企业。 ⁷² 中国政府已告知工作组，正在对这一程序进行修订，但在撰写本报告时，尚未公布修订后的指导原则，在许多情况下，仍需要继续遵守该指导原则。	实施： * 影响： ***
	质量与安全服务工作组： 尽管质量与安全服务工作组在过去五年的建议书中提出了一项与此相关的关键建议，但自《意见》发布以来未取得任何具体进展。 ⁷³	实施： * 影响： ***

71 《关于风险策略的思考：定位经济安全中的政治因素》，中国欧盟商会和 CMG，2024 年 3 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/riskful-thinking-report>>

72 根据“一分制”，参与公开招标时，完全内资企业得 1 分；中方控股的中外合资企业得 0.5 分；外资企业得 0 分。有关更多信息请参阅《轨道交通工作组建议书 2024/2025》。

73 有关更多信息请参阅《质量与安全服务子工作组建议书 2024/2025》。



《意见》内容	现实评估	实施和影响
外商投资企业如认为政府采购活动使其权益受到损害，可依规提起质疑和投诉，各级财政部门应依法受理并公平处理。— 举措第6项	法律与竞争工作组： 缺乏质疑政府采购歧视的正当程序。在实践中，可以提出质疑或投诉，但由于透明度不高以及执行问题，这些机制往往形同虚设。	实施： ** 影响： *

II. 人力资源和商务旅行：做了一些易于达成的事，但全面的问题未被触及

《意见》提出了几项与人力资源相关的措施，旨在提高外资企业吸引、雇用和留住外籍员工和本地员工的能力，还提出了一项关于加强职业教育的举措。虽然在一些相关方面采取了行动，但总体影响有限。

人才吸引和保留：采取了早期行动，但范围有限

在《意见》发布一周内，商务部与国家税务总局共同宣布，将原定于 2023 年底到期的中国外籍人士个人所得税优惠制度延长至 2027 年底。⁷⁴ 三周后，即 2023 年 9 月，中国宣布将为外籍人士发放新的升级版永久居留身份证（“五星卡”）。⁷⁵

对外商投资企业而言，延长个人所得税优惠待遇极为重要，因为这将使企业能够为外籍人士提供更具竞争力的薪酬待遇，这在亚太地区人才（尤其是来自中国香港和新加坡的人才）竞争激烈的情况下非常重要。然而，这只是现有条件的延续，因此并不代表实际进展。关于永久居留身份证（“五星卡”），在撰写本报告时，⁷⁶ 操作方面的挑战依然存在，而且受益者的范围极为有限，因为只有极少数外国公民已经拥有永久居留身份证。⁷⁷ 目前的资格标准也过于模糊。因此，建议提高永久居留权申请程序的透明度，并扩大可申请人员的范围，因为这将有助于中国与同类经济体竞争高层次人才。

在改善吸引和留住中国人才的条件方面进展甚微，这也是中国欧盟商会会员关注的另一个关键领域。尽管《意见》中有一点涉及职业培训，但会员并未看到在这方面有任何进展。许多欧盟商会会员对此表示担忧，他们认为，虽然中国毕业生往往受过良好教育，但许多人往往缺乏职场所需的实际技能。⁷⁸

商务旅行：对改进之举表示欢迎，建议扩大目前的免签政策

过去四年来，在华欧洲企业面临的主要挑战之一是人与人之间交流的中断。由于总部与中国业务部门之间人员往来存在阻碍，从而引发了严重的沟通问题，一些人也因此失去了信任。这导致会员企业面临在

74 《中国将外籍人士税收优惠政策延长至 2028 年》，Bloomberg，2023 年 8 月 28 日，查阅日期 2024 年 7 月 20 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-08-28/china-extends-preferential-tax-policies-for-foreigners-thru-2027>>

75 发布新版外国人永久居留身份证新闻发布会，中国国家移民管理局，2023 年 9 月 15 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.nia.gov.cn/n741435/n1194535/n1599261/index.html>>

76 虽然《意见》旨在解决永久居留身份证申请中的一些问题，但会员企业的持卡人仍报告了一些可用性问题。具体例子包括无法使用该身份证购房、申请驾照、申报所得税、参加社保和进行金融交易。有关这一问题的更多详情，请参阅：《人力资源工作组建议书 2024/2025》。

77 关于获得永久居留身份证的外国人数量的统计数据并不多见。从 2004 年到 2013 年，共有 7356 人获得中国永久居留身份，平均每年略高于 700 人。而在此期间，在华外籍人士约为 84.85 万人。新冠疫情后，居住在中国的欧洲外籍人士数量急剧下降。详见：《中国国际移民报告 (2015)》，全球化智库，北京，2015 年 3 月 19 日。

78 有关更多信息请参阅《人力资源工作组建议书 2023/2024》主要建议三。

中国业务无法获得新项目投资，效率普遍不高等问题。⁷⁹

因此，中国欧盟商会对在商务旅行便利化方面取得的进展表示欢迎，尽管这些进展是分阶段进行的。在过去的十二个月里，中国发布并随后延长了一系列免签旅行政策，在撰写本报告时，政策允许 11 个欧盟成员国的公民免签证入境并停留 15 天。⁸⁰

这促使旅客人数普遍增加，⁸¹ 也为企业总部员工访问中国提供了便利。正如一位接受本报告采访的高管所指出的：“以前由于办理签证的行政问题，我们需要大约三个月的时间才能安排董事会成员访问中国，这给应对紧急事态发展带来了挑战[...]。现在，如果有需要，来自“免签”国家的高管可以在同一周内访问中国”。

然而，尽管许多欧盟成员国是中国最大的投资国，这些国家现在都享有免签待遇，但许多企业的高级职员却持有目前不在免签名单上的国家的护照，这意味着他们无法根据这项政策旅行。因此，中国欧盟商会建议尽快将这一政策扩大到所有欧盟成员国，以帮助全面重建人与人之间的联系，恢复总部对中国市场的信心。⁸²

概述：人才吸引、保留和发展

《意见》内容	现实评估	实施和影响
支持先进制造、现代服务、数字经济等领域外商投资企业与各类职业院校（含技工院校）、职业培训机构开展职业教育和培训。— 举措第1项	人力资源工作组： 在过去一年中，几乎没有颁布具体政策来建立职业教育机构与大型跨国企业之间的联系渠道。	实施：* 影响：***
	南京办公室： 《意见》发布一年后，制造业仍很难招聘高技能工人。	实施：* 影响：***
辅导帮助外籍个人按照国家有关规定享受住房补贴、语言训练费、子女教育费等津补贴免税优惠政策。— 举措第19项	财务与税务工作组： 外籍人士享受个人所得税优惠待遇的延期，遏制了中国作为生活和工作目的地吸引力的下降。这无法恢复已经丧失的吸引力。	实施：*** 影响：*
为符合条件的外商投资企业聘雇并推荐的外籍高级管理、技术人才申请永久居留提供便利。— 举措第13项	人力资源工作组： 有资格申请永久居留权的申请人范围仍然有限，资格标准模糊，缺乏透明度。提高永久居留权申请程序的透明度，扩大可申请人员范围，将有助于中国与同类经济体之间的竞争。	实施：** 影响：**

79 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 39 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

80 这些国家包括奥地利、比利时、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、卢森堡、荷兰、波兰和西班牙。自这一政策实施以来，其他能够享受免签证进入中国的国家包括澳大利亚、马来西亚、新西兰、新加坡和瑞士。

81 2024 年上半年，共有 1464 万外国游客访问中国，其中免签入境占 58%，即 850 万次。Shen,Y 称，中国在放宽对众多旅客的签证规定后，外国游客数量翻了一番。SCMP, 2024 年 7 月 5 日，查阅日期 2024 年 8 月 16 日，<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3269354/china-sees-foreign-visitor-numbers-more-double-after-lifting-visa-rules-many-travellers?module=perpetual_scroll_0&pgtype=article>

82 欧洲商会也鼓励放宽中国游客前往欧盟成员国的要求。



《意见》内容	现实评估	实施和影响
<p>提高外国人永久居留身份证在公共交通、金融服务、医疗保障、互联网支付等场景应用便利度。</p> <p>– 举措第13项</p>	<p>人力资源工作组：目前，申领外国永久居民身份证的难度超过它能带来的益处。中国欧盟商会会员反映，他们在永久居留身份证使用过程中遇到了一些问题，包括无法使用该身份证购房、申领驾照、申报所得税、参加社保和进行金融交易等。</p> <p>同时，由于持有永久居民身份证的外国人很少，这项措施的潜在影响有限。</p>	<p>实施：***</p> <p>影响：*</p>

概述：商务旅行

《意见》内容	现实评估	实施和影响
<p>对重大和重点外资项目，按工作需要为项目相关外方人员签发多次往返商务签证。– 举措第22项</p>	<p>人力资源工作组：据工作组所知，没有专门为外商投资项目签发多次入境商务签证。</p> <p>术语“重大”和“重点”也未给出定义。</p>	<p>实施：*</p> <p>影响：**</p>
<p>持续优化出入境政策措施，为外商投资企业的外籍高管、技术人员本人及家属提供出入境、停居留便利。– 举措第13项</p>	<p>人力资源工作组：会员不知道是否有专门针对外籍管理人员的政策出台。与此同时，在外国公民签证方面也取得了更广泛的积极进展，其中最突出的是对若干欧盟成员国的公民实行免签证旅行并随后延长了免签证旅行的期限。这对访华的高管来说是一个积极的发展，但我们还没有看到能切实改善居民签证情况的政策出台。</p> <p>鉴于该举措要求“持续优化”，该举措的最终目标尚不明朗。</p>	<p>实施：**</p> <p>影响：*</p>
<p>指导中国驻重点引资国家或地区使领馆继续为跨国公司高管申请签证提供便利，通过驻外经商机构及时宣介中国入境政策。– 举措第13项</p>	<p>人力资源工作组：尽管这是一项政府内部举措，但会员并不了解相关政策的出台情况。尽管如此，没有会员报告说以前发生过经验丰富的高管在申请签证时遇到困难的事例，因此这项举措有些无足轻重。</p> <p>“重点引资国家或地区”的定义也有待明确。</p>	<p>实施：不适用</p> <p>影响：*</p>

III. 数字和网络：正在取得进展，但速度缓慢

改革中国过于严格的数据法规，尤其是跨境数据传输方面的法规，一直是中国欧盟商会在后新冠疫情

清零时代的一个关键倡导问题。虽然初步势头已在这一领域形成，但如果最终的法规和实施指引是为了促进而不是阻碍商业运作，仍需要采取进一步的措施。

修订后的跨境数据传输法规取得了一些进展

在国家层面，最值得关注的进展是国家互联网信息办公室发布了一套关于促进和规范数据跨境流动的修订版法规。⁸³ 特别是将签订标准合同或申请认证的触发门槛从 1 万人提高到 10 万人，以及一些相关的行政豁免，都是对之前草案的重大改进。修订还明确了跨境数据安全评估的申报标准，以及适用安全评估豁免的情况。对跨境数据传输的要求放宽是一个可喜的进展，有望减轻欧盟商会许多会员企业面临的相关行政负担。⁸⁴

要彻底解决企业目前面临的挑战，仍需进一步采取后续行动。两个关键问题是：1) “重要数据”的范围仍有待明确；2) 中国官员在实践中仍有可能对“个人敏感信息”进行宽泛的解释。

行业层面的障碍依然存在，一些会员无法从中国数据法律的最新修改中切实受益。其中一个实例就是汽车行业。这是因为针对行业的法规把重要数据定义为：若该个人数据被传输到 100,000 人以上的数据池中，该个人数据被视为重要数据。⁸⁵

中国数据相关法律法规中对“重要数据”处理的严格监管要求也给外商投资保险企业带来了很大的不确定性。在很多情况下导致此类企业处于不公平的不利地位。⁸⁶ 各部门应当确定本部门的重要数据目录，并强制执行重点安全保护。然而，许多行业尚未公布此类目录，官方未对“重要数据”的范围做出澄清，给企业带来了很大的不确定性。值得注意的是在金融服务行业的中国欧盟商会会员称数据法规是在中国大陆开展业务面临的监管障碍。

跨境数据传输试点：临港领先

自由贸易区层面也取得了初步进展，其中最突出的是上海。自由贸易试验区临港新片区已被指定为跨境数据传输试点地区。目前该举措所涵盖的行业和地理位置范围有限，⁸⁷ 但这标志着中国在根据《意见》简化跨境数据传输方面又迈出了一步。

另一批跨境数据“白名单”预计将于 2024 年早些时候发布，有关部门应利用该机会顺势而为，尽快扩大试点范围，覆盖更多行业和场景，之后在全国范围内推广。

83 促进和规范数据跨境流动规定 [国家互联网信息办公室令 第 16 号]，国家互联网信息办公室，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

84 同上。

85 由于汽车企业通常拥有累计超过 10 万名客户，他们所有数据都被定义为“重要数据”。如果汽车企业的“重要数据”定义得到更新，此类企业便可以从国家互联网信息办公室条款中受益。

86 有关更多信息请参阅《保险工作组建议书 2024/2025》。

87 5 月 17 日，上海临港新片区发布了三份跨境数据传输通用数据白名单，自贸试验区内三个行业的企业可以在 12 个月内将所列类别的数据传输到国外，而无需监管审批。选定的三个行业是智能网联汽车制造、生物制药和公共基金管理。这三份清单共涵盖 64 种数据类型，并详细说明了具体的应用场景。关于印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区智能网联汽车领域数据跨境场景化一般数据清单（试行）》的通知，中国（上海）自由贸易试验区临港新片区，2024 年 5 月 16 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<<https://www.lingang.gov.cn/html/website/lq/index/government/file/1791283594794135554.html>>



概述：数字和网络

《意见》内容	现实评估	实施和影响
落实网络安全法、数据安全法、个人信息保护法等要求，为符合条件的外商投资企业建立绿色通道，高效开展重要数据和个人信息出境安全评估，促进数据安全有序自由流动。—举措第14项	网络安全工作组： 有关部门有效执行中国现行网络法规的能力有所提高。同时，企业面临的主要挑战并不是法规本身的实施，而是法规的内容。在这方面已经取得了一些进展，但主要问题依然存在，最明显的是缺乏明确定义的关键术语，以及中国官方在实践中对数据相关法律解释宽泛。	实施： ** 影响： **
	汽车工作组： 由于现有的行业特定法规，汽车企业无法从 2024 年初国家互联网信息办公室宣布的跨境数据传输条款中受益。	实施： * 影响： **
支持北京、天津、上海、粤港澳大湾区等地在实施数据出境安全评估、个人信息保护认证、个人信息出境标准合同备案等制度过程中，试点探索形成可自由流动的一般数据清单，建设服务平台，提供数据跨境流动合规服务。—举措第14项	上海办公室： 有关部门在这一措施上取得了一些进展，在两个层面开展了工作。在市级层面，上海市互联网信息办公室起草了一份负面数据清单。在撰写本报告时，该清单正在进行内部审查，尚未公布。在自由贸易区层面，在撰写本报告时，上海临港新片区已公布了三份跨境数据传输白名单，预计随后还会公布更多白名单。但这一举措的范围有限，操作复杂。	实施： ** 影响： **

IV. 获取绿色能源：企业的关键领域，但在《意见》中并未得到强调

由于大多数欧洲企业需要迅速实现其中国业务的低碳化，以履行其全球环境、社会和治理承诺，绿色能源的获取现在对他们来说势在必行，也是评估投资决策时的一个关键考虑因素。⁸⁸ 令人担忧的是这一主题并不是《意见》的优先事项，仅在一项举措中提及。

这一领域已采取了政策行动，有关部门在《意见》发布后出台了若干相关政策文件并征求各方意见。⁸⁹ 与此同时，仍然存在许多挑战，包括但不限于以下方面：

88 《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》，中国欧盟商会，2022 年 5 月 25 日，查阅日期 2024 年 7 月 16 日，<https://www.europeanchamber.com/en/publications-archive/974/Carbon_Neutrality_The_Role_of_European_Business_in_China_s_Race_to_2060>

89 例如，参见：《关于加强绿色电力证书与节能降碳政策衔接大力促进非化石能源消费的通知》，国家发展改革委，2024 年 2 月 2 日，查阅日期 2024 年 7 月 20 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202402/t20240202_1363856.html>；《国家发展改革委批复内蒙古自治区电力市场绿色电力交易试点方案》，内蒙古自治区发展和改革委员会，2024 年 2 月 23 日，查阅日期 2024 年 7 月 20 日，<https://www.ais.gov.cn/art/2024/2/23/art_6_523068.html>；国家能源局综合司关于公开征求《电力中长期交易基本规则—绿色电力交易专章》意见的通知，国家能源局，2024 年 4 月 19 日，查阅日期 2024 年 7 月 20 日，<https://www.nea.gov.cn/2024-04/19/c_1310771805.htm>；国家能源局综合司关于公开征求《可再生能源绿色电力证书核发和交易规则（征求意见稿）》意见的通知，国家能源局，2024 年 4 月 26 日，查阅日期 2024 年 7 月 20 日，<https://zfxxgk.nea.gov.cn/2024-04/26/c_1212357073.htm>

- 地方政府和行业缺乏指导；
- 获取绿色能源的途径有限；
- 次优绿色电力交易机制；
- 储电和远距离输电的基础设施不足；
- 中国的绿色电力政策与其他气候政策和机制（如排放交易系统、中国核证自愿减排量和能源双控法规）协调不力；
- 中国绿色能源证书缺乏国际认可。

实施促进绿色电力消费的综合政策和措施将增强外商投资企业的信心，使外资企业相信在中国可以实现企业的脱碳目标。考虑到欧洲企业推迟实现碳中和目标日期的新趋势，这一点亟待解决，⁹⁰ 因为这有可能削弱中国实现其 30/60 目标的能力，以及中国作为投资目的地的信誉度。⁹¹

概述：绿色能源

《意见》内容	现实评估	实施和影响	
出台促进绿色电力消费政策措施，支持外商投资企业更多参与绿证交易和跨省跨区绿色电力交易。 — 举措第5项	能源工作组： 已经发布了一些相关政策，但对于大多数在华的大型欧洲制造商而言，可再生能源的获取仍然有限。	实施： **	影响： **
	沈阳办公室： 企业不清楚政府未来与绿色能源相关的计划、目标和法规，因此很难将投资计划与实际情况相结合。	实施： *	影响： **
	南京办公室： 江苏省政府出台了多项政策，旨在增加对企业的绿色能源供应。然而，这些政策所带来的好处并不均衡，大企业往往能获得优惠，因为与中小企业相比，它们拥有更强的财力和政治影响力。	对于跨国企业 实施： ** 影响： **	对于中小企业 实施： * 影响： **

V. 知识产权：执法仍是挑战

2023 年，中国启动了多项举措来更新和强化其知识产权框架，凸显出通过公平开放市场扶植创新和促

⁹⁰ 根据《商业信心调查 2024》，计划到 2030 年实现中国业务脱碳的受访企业比率同比下降 5 个百分点，而计划到 2040 年（30%，同比提升 3 个百分点）或 2050 年（19%，同比提升 2 个百分点）实现脱碳的受访企业比率有所提升。大部分受访者（82%）主要通过能源脱碳来实现碳中和，因此就迫切需要获取绿色能源。然而，五分之一的受访者表示，获取可再生能源的机会受限是其在脱碳工作中面临的主要挑战，并强调该领域的状况亟需改善。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 41-43 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archival/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

⁹¹ 中国的“30/60 目标”是在 2030 年前达到碳排放峰值，在 2060 年前实现碳中和。



进经济增长方面日益重要的地位。⁹² 然而，尽管大多数欧盟商会会员认为中国成文知识产权法律法规多年来已经足够完善，但在执行方面仍然存在挑战。⁹³ 让投资者有信心将最前沿的技术引入中国市场，并在中国开展研发活动，而不仅为本地市场开发现有产品，仍需做更多工作。

实际挑战继续影响执法

尽管 2023 年 12 月《中国专利法》实施细则的修订对中国的知识产权制度做了一些改善，⁹⁴ 包括律师能够更容易提出专利申请，⁹⁵ 但这项法律显然未能有意义地解决企业在专利纠纷中面临的许多关键问题。⁹⁶

执法能力方面的挑战继续存在。会员报告说，地方知识产权局有时不愿意受理专利侵权案件，因为他们没有足够的技术和/或法律能力来妥善裁决这些案件。与此同时，在中国，知识产权纠纷调查的难度也呈上升趋势，从而加剧了这一问题。⁹⁷ 此外，启动法律程序或调查的门槛在实践中可能相对难以达到。⁹⁸ 结果是尽管所需框架已经到位，但企业往往无法加以利用。

部门层面进展甚微

尽管《意见》中包含了一些相关的举措，但部门层面的问题依然存在，这不利于在中国创造一个真正具有竞争力的知识产权环境。

例如，在医疗保健行业，外国医疗器械制造商的知识产权仍然面临挑战，这既对此类企业的经营产生了负面影响，也阻碍了一些企业在中国进行更大规模的长期投资。⁹⁹ 一个关键问题是，尽管中国早已将医疗器械的知识产权制度和政府采购制度列为政策重点，但中国却没有建立起这两者之间的协调机制。^{100和101}

药品带量采购程序取得了一些进展。¹⁰² 然而，与知识产权相关的挑战依然存在，包括专利期限延长的保护范围不足、数据保护法规相关定义不明确、专利链接的等待期不足以及较高的专利无效率。有鉴于此中国欧盟商会约一半的医药行业会员认为中国的知识产权保护 and 执法体系不力也就不足为奇了。^{103和104}

92 2023 年 1 月 13 日，国家知识产权局发布了《商标法》自 1982 年颁布以来所涉范围最为广泛的修订草案。此等修订中包括了关于提交使用声明、禁止重复和恶意注册的规定，并引入了新的侵权救济措施，旨在强化商标领域的法律框架。有关更多信息请参阅《知识产权工作组建议书 2024/2025》。

93 在中国欧盟商会《商业信心调查 2024》中，绝大部分受访企业（84%，同比提升 4 个百分点）认为中国的成文法律和条例合乎需求或非常好，但同时，近半数受访企业（46%，同比提升 1 个百分点）认为这些法律和条例没有得到恰当执行。报告知识产权侵权的受访者比率为 16%，同比提升 4 个百分点，达到了自 2017 年来的历史最高水平。与此同时，未遭遇知识产权侵权的受访企业占比（60%）在 2023 年下降了 6 个百分点，处于六年来的最低水平。所报告的侵权事件有超过四分之一（26%）发生在去年内。

94 修订后的条例于 2024 年 1 月生效。《中华人民共和国专利法实施细则（修订时间 2023 年 12 月 11 日）》，世界知识产权组织，2023 年 12 月 11 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<<https://www.wipo.int/wipolex/en/legislation/details/13395>>

95 例如，规则修改后，希望将国际专利延伸到中国的企业现在更容易达成这一目标了。

96 由于专利纠纷案件的审查过程平均需要数年时间，法律修改带来的任何实际影响都有待观察。

97 造成这种情况的原因包括提供这种服务的服务提供商数量减少，以及知识产权侵权者变得更加狡猾。

98 例如，在实践中往往很难证明是否已售出一定价值的知识产权侵权商品，而这是采取行动的前提条件。

99 有关更多信息请参阅《医疗器械工作组建议书 2024/2025》主要建议二。

100 在一些由地方卫生保障局组织的医用耗材带量采购程序中，医疗器械制造商只需提交一份知识产权自我声明即可。这使得地方政府在审查每家制造商的合法性和资质时面临巨大挑战，因为这依赖于制造商能否提供诚实、完整且与事实相符的信息，而这些信息并无法独立核实。有关更多信息请参阅《医疗器械工作组建议书 2023/2024》主要建议二。

101 2022 年 12 月 5 日，国家医疗保障局和国家知识产权局联合发布了《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，指出有必要建立中国知识产权制度与医疗器械政府采购制度之间的协调机制。《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，国家医疗保障局和国家知识产权局，2022 年 12 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-01/02/content_5734611.htm>

102 上海于 2023 年启动试点工作，探索在药品采购领域加强知识产权保护的途径。原研药企受到这些新措施的鼓舞，并希望与各级政府部门就这些问题定期保持有效的交流。《关于印发〈关于加强本市医药采购领域知识产权保护的实施意见〉的通知》，上海市知识产权局和市医疗保障局，2023 年 9 月 21 日，查阅日期 2024 年 7 月 13 日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20231011/94e06c0305b746dcbe6db3da057fef7d.html>>

103 有关更多信息请参阅《制药工作组建议书 2023/2024》。

104 来自欧盟商会《商业信心调查 2024》的未公开数据。44% 的医药行业受访企业表示，中国知识产权保护和执法体系的有效性“不足”。《欧洲企业在华建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023 年 9 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<[https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Business_in_China_2023_2024_Position_Paper\[1167\].pdf](https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Business_in_China_2023_2024_Position_Paper[1167].pdf)>

时装与皮具行业的情况与此类似，由于缺乏有效的监管执法，许多假冒商品仍在中国的电商平台上销售。平台运营商的疏忽更加剧了这种情况。与此同时，恶意商标注册的泛滥严重影响了许多品牌的运营，并有可能进一步阻碍外商投资。¹⁰⁵

以知识产权转让换取市场准入，这是轨道交通行业关注的一个关键问题

《意见》出台后，在消除强制技术转让以维持市场准入方面取得的进展有限，这对欧洲轨道交通行业企业，尤其是中小企业来说是一个重大问题。尽管工作组的建议书在过去四年中一直提及该问题，¹⁰⁶ 而且《意见》中也包含了相关的举措项目，但情况依然如此。

因此，许多企业对是否将其最新技术引入中国犹豫不决，这不仅阻碍了企业的扩张，也使企业对中国发展世界级创新生态系统的能力产生怀疑。¹⁰⁷

概述：知识产权

《意见》内容	现实评估	实施和影响
完善专利侵权纠纷行政裁决制度，加大行政裁决执行力度。— 举措第10项	知识产权工作组： 虽然中国《专利法》实施细则的修订为律师提交专利申请提供了便利，但并未解决企业在专利纠纷中面临的关键问题。法院如何根据这些新规则处理纠纷还需要时间观察。	实施：** 影响：**
	制药工作组： 会员报告说，一些地方知识产权局不愿意受理专利侵权案件，因为他们没有足够的技术和（或）法律能力。	实施：* 影响：**
支持各地区依托展会知识产权工作站，受理参展产品版权、专利、商标等知识产权申请，提供有效预防侵权措施。— 举措第10项	知识产权工作组： 在《意见》发布之前，就有政策要求这样做，但会员不知道此后是否有任何实施进展。同时，一些挑战削弱了企业在实践中利用这些措施的能力。在国家层面尚未采取的政策行动。	实施：* 影响：*
加强药品和医用耗材采购领域知识产权保护，企业参加采购活动须自主承诺不存在违反专利法等法律法规的情形。— 举措第10项	医疗器械工作组： 2022年12月5日，国家医疗保障局和国家知识产权局联合发布了《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，指出有必要建立中国知识产权制度与医疗器械政府采购制度之间的协调机制。但这一机制尚未建立。	实施：* 影响：***
	制药工作组： 2023年10月，上海市相关部门发布了《关于加强本市医药采购领域知识产权保护的实施意见》， ¹⁰⁸ 以支持上海生物医药产业的创新。新规定值得欢迎，但尚未得到切实执行。	实施：* 影响：***

105 有关更多信息请参阅《时装与皮具工作组建议书 2023/2024》。

106 有关更多信息请参阅《轨道交通工作组建议书 2023/2024》。

107 例如，中国欧盟商会一项关于中国创新生态系统的研究发现，中国薄弱的知识产权保护体系是对在华欧洲企业研发活动产生最大负面影响的因素。详见：《中国创新生态系统：本地化困境》，中国欧盟商会，2023年4月21日，查阅日期2024年7月14日，第8页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1077/China_s_Innovation_Ecosystem_the_localisation_dilemma>

108 《关于加强本市医药采购领域知识产权保护的实施意见》，上海市知识产权局，2023年10月9日，查阅日期：2024年8月20日，<<https://sipa.sh.gov.cn/xxgkml/2023102/0/04a65451543f46d5b1e2e84e937e29d7.html>>



《意见》内容	现实评估	实施和影响
对涉及知识产权纠纷的产品，有关部门要加强沟通会商，依法依规开展采购活动；对经知识产权部门行政裁决或人民法院生效判决认定为专利侵权的产品，及时采取不予采购、取消中选资格等措施。— 举措第10项	医疗器械工作组： 未看到有意义的进展。	实施：* 影响：**
	制药工作组： 尽管 2021 年的一项政策规定，涉及专利侵权诉讼案件的产品将不被纳入带量采购招标中，但实际情况依然如此。	实施：* 影响：**
坚决打击侵犯外商投资企业知识产权行为，针对跨区域、链条化侵权违法行为开展专项执法行动。— 举措第11项	知识产权工作组： 该领域缺乏进展。许多企业在启动侵权调查程序方面仍然面临挑战。	实施：* 影响：***
	时装与皮具工作组： 打击网络假冒产品方面进展甚微。天猫和京东等电商平台的知识产权保护计划相对较好，但越来越多的假冒产品直接在社交媒体平台上销售。	实施：* 影响：***
	轨道交通工作组： 中小企业继续反映，他们被迫向中国企业或商业伙伴转让技术，以此作为维持市场准入的先决条件。尽管工作组的建议书在过去四年中一直在提出问题， ¹⁰⁹ 但没有取得任何有意义的进展。	实施：* 影响：***
健全知识产权快速协同保护机制，对事实清楚、证据确凿的案件依法加快办理进度，建立完善线上线下一体化执法机制，适当简化程序性要求。— 举措第11项	知识产权工作组： 《意见》发布后，没有大的改进。	实施：* 影响：**
	时装与皮具工作组： 需要对“事实清楚”和“证据确凿”做出明确定义。有关部门也仍需明确相关规则和程序。在实践中，会员继续反映，当出现争议时，数字平台倾向于站在卖家一边，而不是品牌所有者一边。	实施：* 影响：*
	轨道交通工作组： 尽管工作组在过去四年中一直在建议书中提出相关关键建议，但在这一领域没有取得有意义的进展。	实施：* 影响：**

VI. 投资促进和措施：已取得进展，但需要开拓精神和明确目标

《意见》中包含了旨在直接促进外国投资的措施，包括通过积极主动的投资促进；为已经决定投资的企业提供支持；以及激励措施，主要是优惠税收政策。虽然其中一些措施已正式实施，但由于普遍缺乏开拓精神，再加举措项目本身所包含的关键条款不够明确，这意味着这并没有切实提高投资者的信心。实际上，尽管中国有关部门将 2023 年定为“投资中国年”，¹¹⁰ 但年终岁末，投资者信心却跌至多个指标的历

¹⁰⁹ 有关更多信息请参阅《轨道交通工作组建议书 2023/2024》。

¹¹⁰ 商务部在“投资中国年”期间举办了一系列活动，并表示将继续举办这些活动。到目前为止，外资企业反应如何？下一步将采取哪些措施？，中华人民共和国商务部，2023 年 9 月 21 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<http://english.mofcom.gov.cn/article/pressconferencehomepage/foreigninvestment/202401/20240103469758.shtml>>

史最低水平。¹¹¹

政企对话增多，但缺乏实质内容

《意见》中有几项举措要求在中央、地区和地方层面加强政企对话。在这三个方面都做出了明显的努力，包括与企业建立圆桌会的交流机制，¹¹² 以及启动在线系统收集和处理外商投资企业的诉求。虽然中国欧盟商会会员对这些机会给予了积极评价，但由此带来的益处却难以识别。

例如会员称在政企会议上此类交流的内容通常没有太多实质内容。分配讨论时间很少，更多聚焦在官员提供政策解读上，使得这种对话非常片面。即使有讨论或提问的时间，也往往经过精心安排：发言者越来越多地被要求提前提交谈话要点，并被要求重点关注商业环境的“积极”方面，从而使与会者无法提供坦率的反馈意见；还有一种趋势是挑选有限的几个问题，用事先准备好的答案来回答。即使会员偶尔有机会当场提出问题，这类问题很少得到切实解决。

虽然中国欧盟商会会员企业非常珍惜与各级政府官员会面的机会，但他们需要看到实质的结果，这样对话才有价值。

需要为针对外商投资企业的支持政策提供指导方针

需要进一步明确欧洲企业可获得的支持和激励措施。《意见》中有许多表述模糊的举措，笼统地指出国家和地方层面的政府行为执行部门加强对外商投资企业在建项目的支持力度。

例如措施17要求有关部门“完善地方各级政府外商投资促进资金使用，加大重点产业链引资服务力度”。然而，进一步的实施指南尚未发布，企业也不清楚有哪些促进资金可用或将会提供哪些促进资金。类似的举措规定要努力支持“重大”或“重点”投资项目，但没有界定什么是“重大”或“重点”项目，这使得外商投资企业无法确定自己是否有资格获得此类支持。

与此同时，中小企业认为自己被明确地置于次要地位。中小企业在中国经济中发挥着重要作用，其税收约占全国税收的一半，国内生产总值占全国的60%，技术创新占全国的70%，解决了全国80%的城镇劳动就业，因此，¹¹³ 应优先为中小企业提供政策支持，以有效应对中国面临的经济困境。

在具体问题上进展甚微

在《意见》内容较为具体的篇幅中，有意义的进展也有限。《意见》概述了一些旨在为企业在华投资

111 在《商业信心调查 2024》中，目前将中国列为当前和未来投资最优目的地的受访者比率处于历史最低水平（分别为 15% 和 12%）。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 4-6 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

112 据报道，在 2023 年 7 月至 2024 年 1 月期间，中国商务部与外商投资企业举行了 16 场圆桌会议，来自企业和外国商会的 400 余人参加了会议。在地方层面，据新华社报道，同期省级层面共举办 140 场此类会议，共有 2200 多家外商投资企业和外商协会参加。《商务部已召开 16 场外资企业圆桌会解决问题诉求 300 余件》，新华社，2024 年 2 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6932343.htm>

113 《2024 年中小企业和企业家融资：经合组织计分表，“中华人民共和国”，OECD Publishing，巴黎，2024 年，查阅日期 2024 年 7 月 13 日，<https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2024_7c08f656-en#page1>



提供便利的措施，其中包括合格境外有限合伙人境内试点政策、股权投资和¹¹⁴ 创业投资份额转让的要点。然而，这些发展的范围仍然局限于试验区，而且还存在其他挑战。¹¹⁵

税收优惠方面的情况也类似。《意见》确实包含了这方面的一些相关规定，但主要集中在现有政策措施的实施上 - 其中两项措施甚至从上世纪 90 年代就已经开始实施，但并没有后续出台值得关注的新的投资激励措施。在这方面，虽然这些政策可能会对现有投资的公司有所帮助，但不太可能引发大量新的投资进入中国。

概述：主动促进投资

《意见》内容	现实评估	实施和影响
开展“投资中国年”系列活动，持续打造“投资中国”品牌，建立健全工作机制，指导服务地方开展外商投资促进工作。- 举措第21项	投资工作组： 海外投资促进活动已经启动，但受地缘政治紧张局势和中国内需疲软的影响，其影响力有所减弱。	实施：*** 影响：*
鼓励有条件的地区与相关国家或地区建立投资促进合作机制，采取多种形式构建投资促进平台。- 举措第21项	南京办公室： 南京市政府与海外机构的合作由来已久。但是，虽然进行了各种访问和洽谈，却很难确定其对投资的影响。	实施：*** 影响：*
	沈阳办公室： 在新冠疫情肆虐之前，一些海外地区已开始与沈阳建立城市间关系。此后，取得的进展有限。如果全面实施投资促进合作机制，为增进相互了解和人员交流提供一个平台，但很可能不足以推动投资。	实施：* 影响：**
支持各地区加强与商务部、中国贸促会驻外经贸和投资促进机构的沟通，更好发挥本地区设立在境外的投资促进机构（代表处）作用，强化与境外经贸和投资促进机构的联系合作。- 举措第23项	投资工作组： 更好地协调和简化海外投资促进活动的努力值得欢迎，但全面实施这项措施对改善在华企业的商业环境作用不大。	实施：** 影响：*
	政府事务论坛： 会员报告了在这方面采取的行动。同时，很难衡量对投资流动的影响。	实施：*** 影响：*

114 “北京于 2011 年试行合格境外有限合伙人计划，黑石 (Blackstone) 等大牌资产管理公司成为上海首批合格投资者。该计划被视为中国金融监管机构为实现人民币在资本账户下完全可兑换而迈出的大胆一步，目前仍在试运行阶段。根据该计划，外国投资者可以将其在境外募集的资金与内地投资者投入的人民币现金相结合，为巨型基金发掘中国高速增长企业的潜力创造空间。此外，虽然合格境外有限合伙人基金可以直接投资中国企业而无需监管部门的批准，但其他外国投资者在投资此类公司之前必须获得这些批准”。

Ren, Daniel, Zhang, Shidong, 合格境外有限合伙人方案：上海批准 IDG Capital、Brookfield 等 7 家公司投资非上市公司，SCMP, 2023 年 6 月 8 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://www.scmp.com/business/china-business/article/3223439/qflp-scheme-idg-capital-brookfield-among-7-firms-granted-access-shanghai-unlisted-firms>>

115 例如，中国的合格境外有限合伙人试点规则因地区而异，各地对参与合格境外有限合伙人试点的要求往往缺乏透明度，这使得会员难以从该举措中获益。

《意见》内容	现实评估	实施和影响
支持各地区投资促进团组常态化赴境外开展招商引资、参会参展等活动，邀请外商来华投资洽谈。— 举措第22项	南京办公室： 新冠疫情清零政策结束后从中国出访海外的地区代表团数量有所增加，但其影响尚不清楚。	实施：** 影响：*
	沈阳办公室： 2024年期间，沈阳市市长、省长及其他政府官员多次出访欧洲、亚洲及其他地区。这似乎有利于提升城市形象，但如果不从根本上改变城市的商业环境，许多外商投资企业的可持续发展将面临挑战。	实施：** 影响：*
	政府事务论坛： 在这方面已经采取了行动，主要集中在建立/加强企业总部与中国政府之间的联系。虽然这具有积极意义，但有关部门也有必要与企业在中国的本地业务部门更紧密地合作，因为这些部门通常负责制定和实施公司的中国投资战略。	实施：** 影响：**

概述：投资支持

《意见》内容	现实评估	实施和影响
深入实施合格境外有限合伙人境内投资试点，建立健全合格境外有限合伙人外汇管理便利化制度，支持以所募的境外人民币直接开展境内相关投资。— 举措第3项	投资工作组： 《意见》发布时，试点制度已经建立。目前仍存在省级合格境外有限合伙人配额制度，但这并不意味着进一步开放。	实施：** 影响：*
	建设工作组： 没有看到有意义的进展。这是一个令人担忧的问题，因为从目前的情况来看，当地对参与合格境外有限合伙人试点的要求缺乏透明度，这使得企业很难参与到这一举措中来。	实施：* 影响：**



《意见》内容	现实评估	实施和影响
完善地方各级政府外商投资促进资金使用，加大重点产业链引资服务力度。—举措第17项	投资工作组： 需要进一步明确欧洲企业可获得哪些促进基金和激励措施，以及哪些投资被视为“重点”投资。	实施：* 影响：*
	沈阳办公室： 此方面取得了一些进展。例如，一家会员企业经过几年的努力，成功获得了政府补贴。与此同时，实际限制因素依然存在，包括地方政府往往缺乏资金。	实施：** 影响：**
	上海办公室： 2023年4月，在《意见》发布之前，上海发布了24项引资措施， ¹¹⁶ 其中包括若干相关的激励举措。这些政策正在实施中，但其吸引新外资的效果如何尚不明确。	实施：** 影响：**
支持各地区在法定权限范围内对重点跨国企业的投资项目给予支持。—举措第17项	投资工作组： 关于什么是“重点”跨国企业的指导方针尚未出台。	实施：* 影响：*
	中小企业工作组： 作为中国就业、国内生产总值和创新的重要贡献者，中小企业也应被纳入这些支持投资项目的框架。 ¹¹⁷	实施：不适用 影响：*
有序增加股权投资和创业投资份额转让试点地区。—举措第2项	投资工作组： 目前，全国共有6个试点地区：《意见》出台前设立的3个（北京、上海、浙江），出台后设立的3个（广东、江苏、安徽）。此外，湖北虽然不在试点范围内，但也建立了网上转让平台。截至2023年底，上海平台已促成68笔交易，总交易额超过人民币200亿元。 ¹¹⁸	实施：** 影响：*

116 《上海发布24条招商引资新政策》，上海产业政策服务中心，2023年4月26日，查阅日期2024年7月14日，<<https://www.sh-hitech.com/qlc/7421.html>>

117 经合组织报告称，中小企业贡献了中国约一半的税收、60%的国内生产总值、70%的技术创新和80%的城镇劳动就业。《2024年中小企业和企业家融资：经合组织计分表》，OECD Publishing，巴黎，查阅日期2024年7月13日，<https://read.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/financing-smes-and-entrepreneurs-2024_7c08f656-en#page1>

118 沐一帆、轩召强，《交易规模突破200亿元，上海私募股权和创业投资份额转让平台运行满2周年》，上观新闻，2023年12月28日，查阅日期2024年7月14日，<<http://sh.people.com.cn/n2/2023/1228/c134768-40695127.html>>

《意见》内容	现实评估	实施和影响	
对中国境内进行整体性梯度转移的外商投资企业，按照原所在地区已取得的海关信用等级实施监督。— 举措第4项	投资工作组： 会员尚未看到任何相关政策的益处。	实施：* 影响：**	
健全重大和重点外资项目工作专班机制，加强要素支撑、政策支持和服务保障，推动外资项目早签约、早落地、早开工、早投产。— 举措第5项	投资工作组： 有相关机制，但缺乏透明度。何为“重大”或“重点”项目尚不明确。	实施：** 影响：*	
	制造业论坛： 主要投资者从中受益，但中小企业需要更多支持。	跨国企业 实施：*** 影响：**	中小企业 实施：* 影响：**
建立健全外商投资企业圆桌会议制度。— 举措第9项	投资工作组： 已经有很多这样的会议和圆桌会议，但交流的内容非常有限。	实施：** 影响：*	
	政府事务论坛： 尽管在《意见》发布之前，这从来都不是一个真正的问题，但有关部门已经越来越愿意与大企业（如财富 500 强企业）会面。相比之下，规模较小的企业在政企沟通方面往往面临更多障碍。	实施：** 影响：**	
	中小企业： 参加此类圆桌会议的大企业往往过多。中小企业代表的反馈意见对于制定合理的包容性政策框架至关重要。因此，有关部门应确保这些会议始终包括中小企业。	实施：* 影响：*	
各级重大和重点外资项目工作专班建立健全联动协调机制，及时协调解决项目签约、建设、投产中遇到的困难和问题。— 举措第16项	物流工作组： 商务部和中国贸促会成立了积极履职尽责的工作组，以了解外国企业面临的困难。虽然这些工作组是提出问题的有效机制，但如果能更及时地分享解决问题的实际进展，企业将受益更多。 此外，“重大和重点外资项目工作组”也未做出定义。	实施：** 影响：**	



概述：鼓励投资¹¹⁹

《意见》内容	现实评估	实施和影响
落实外国投资者境内取得利润再投资暂不征收预提所得税政策，加大宣传辅导力度，指导地方各级商务、税务等部门细化政策适用范围、申报材料、办理程序，做好具体实施工作。—举措第18项	财务与税务工作组： 2018年已出台相关政策。 ¹¹⁹ 对此，截至《意见》发布之时，该措施实际上已经全面落实。然而，由于该政策的前提条件十分苛刻，在很多情况下构成了难以逾越的障碍，许多会员目前还无法充分享受该政策。	实施：*** 影响：*
支持各地区在法定权限范围内，对符合鼓励外商投资产业目录规定的外商投资企业实施配套奖励措施。—举措第17项	投资工作组： 已引进外商投资的地区正在落实这项措施。	实施：** 影响：**
	沈阳办公室： 在地方层面取得了进展。政府积极为投资者提供支持，包括协助会员企业搬迁和选址，以及加快外国公民的工作签证申请程序。	实施：*** 影响：***
做好鼓励类外商投资项目进口设备免税工作有关配套政策措施落实。—举措第20项	财务与税务工作组： 鼓励类外商投资项目进口免税规定在中国已经非常成熟，早在上世纪90年代就已开始实施。因此，这项措施在《意见》发布时已全面实施，对引发大量新的对华投资作用不大。此外，鉴于过去十年来企业进口自用设备的数量有所减少， ¹²⁰ 这一政策对许多企业的实际影响越来越微不足道。	实施：*** 影响：*
指导帮助外资研发中心按照国家有关规定享受支持科技创新进口税收政策和采购国产设备增值税退税政策。—举措第19项	财务与税务工作组： 自20世纪90年代以来，研发中心一直可以享受进口和国内采购设备优惠待遇。 ¹²¹ 虽然在这一领域提供更好的指导可能有助于促进现有的投资计划，但鉴于优惠进口待遇并不是新鲜事物，因此不太可能引发对中国的大量新投资。	实施：*** 影响：*

¹¹⁹ 如果满足几个前提条件（包括外国投资者是分销公司的直接股东、直接进行再投资以及相关现金在不离开中国的情况下在当地周转）外国投资者可以享受股息收入暂不征税的待遇。

¹²⁰ 这在很大程度上是因为在国内购买所需设备的可能性越来越大。

¹²¹ 例如，企业研发中心为研发目的而进口的货物可免征进口关税、进口增值税和消费税。

《意见》内容	现实评估	实施和影响
鼓励符合条件的外国投资者设立投资公司、地区总部，相关投资公司投资设立的企业，可按国家有关规定享受外商投资企业待遇。 — 举措第3项	投资工作组： 一些激励计划已经出台，并取得了较好的效果。例如，上海市为鼓励外资企业在本市设立总部，在设立、租金、高层次人才、运营和增资五个方面给予资金支持。 ¹²² 但有必要提高可预测性，任何政策变化都应在中央和地方层面保持一致。	实施：** 影响：**
	法律与竞争工作组： 该举措保持了外商投资企业与国内企业之间的区别，这也是中国欧盟商会自成立以来一直关注的问题。	实施：不适用 影响：*
建立健全省级外商投资企业投诉协调工作机制，推动解决涉及多部门事项或政策性、制度性问题。— 举措第9项	法律与竞争工作组： 未建立常设的投诉和协调机制。企业依靠中国欧盟商会组织的“上海政府对话”等活动来解决问题，但这些渠道并不是按需提供的。	实施：* 影响：**
	南京办公室： 未建立常设的投诉和协调机制。过去，中国贸促会在活动中曾通过中国欧盟商会收集会员投诉，但会员提出的大多数问题并未得到切实解决。	实施：* 影响：**

2.4 需要更多行动，而不是更多行动计划

2024年3月，国务院发布了《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》（《行动方案》）。¹²³《行动方案》详细列出了一套新的“24条”举措，其中既有一些新的举措，也有一些具体举措，这些举措与《意见》中的举措密切契合，有些甚至是《意见》举措的延伸。今年7月公布的《2024年三中全会公报》指出了中国经济面临的许多不利因素，并表示政府有意解决阻碍经济回升的问题，同时承诺进一步深化改革，营造更加公平、更具活力的市场环境。

积极的计划总是受欢迎，但引入新重点领域或加强以前的优先事项的好处似乎有待商榷。这反而让人质疑先前计划的完整性，包括《意见》、2013年三中全会《决定》和中国2017年达沃斯议程，而且往往会突出那些进展甚微或毫无进展的领域。

相反这引发了对诸如《意见》、2013年三中全会《决定》和中国2017年达沃斯议程这些以往工作规划完整性的质疑，并很有可能强调了该领域收效甚微或毫无进展。

¹²² 上海市商务委、上海市财政局关于印发修订后的《上海市跨国公司地区总部发展资金管理暂行办法》的通知，上海市商务委员会，2024年2月5日，查阅日期2024年7月14日，<<https://www.sh.gov.cn/zwgkhsgwj/20240205/07af281937144d9ba83d28339368b7b6.html>>

¹²³ 国务院办公厅关于印发《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》的通知，国务院，2024年3月19日，查阅日期2024年7月14日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>



国有企业会继续比非国有企业重要吗？

由于 2024 年三中全会发出的信号，企业界担心，中国更加注重安全的目标，¹²⁴ 国有企业的重新崛起可能会优先于非国有企业。

2013 年三中全会《决定》发布后，人们关注的主要问题之一是，虽然《决定》提出了让市场“在资源配置中起决定性作用”，但同时也指出：

“[中国]必须毫不动摇巩固和发展公有制经济，坚持公有制主体地位，发挥国有经济主导作用，不断增强国有经济活力、控制力、影响力。”

在这 12 年间，这一矛盾并没有得到调和，国有企业继续在许多经营领域享有优惠待遇，包括获得融资、获取许可证和公共采购，以及影响政策的能力，很大程度上在竞争中收到保护，这尤其损害了公共部门和中小企业的利益。¹²⁵

2024 年的三中全会《决定》同样指出，市场应“在资源配置中起决定性作用，政府应更好地发挥其作用”。但同时也指出：

“深化国资国企改革…推动国有资本和国有企业做强做优做大，增强核心功能，提升核心竞争力。[…]推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中…”¹²⁶

这表明重中之重仍是加强国有企业的地位和优先考虑安全问题，同时还要确保“科技基础设施的自给自足”，这一领域将继续获得大量国有资本。这就提出了一个问题：至少在中期内，内外资私营企业能在多大程度上为中国的发展计划做出贡献。

3.1 未能在企业层面采取行动的代价

如果不能进行切实改善商业环境的经济改革，第 1.2 节所述的负面趋势将继续存在，即：

- 中国的投资损失；
- 供应链和业务转移；以及
- 外资企业总部与中国业务之间已经出现脱钩，该现象进一步加剧。

其他地区正在以损害中国利益为代价吸引投资

虽然欧洲企业并没有急于退出中国，但它们已经开始将原计划在中国的投资转移到其他被认为更可

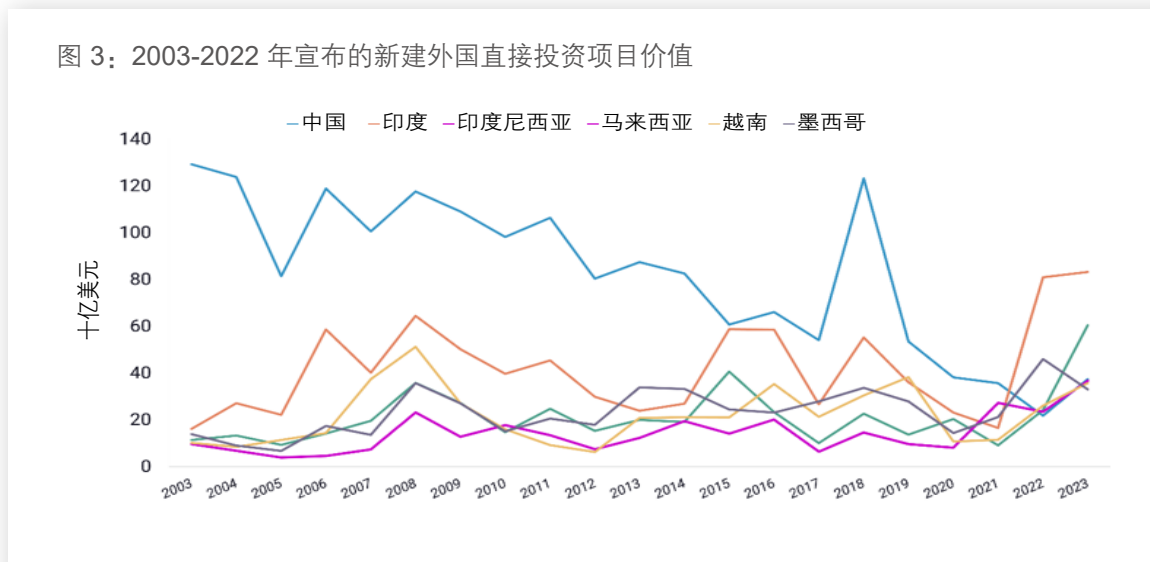
¹²⁴ 有关在中国领导层眼中，促进发展与安全这两个目标如何随着时间的推移而趋于一致的概述，请参阅：《关于风险策略的思考：定位经济安全中的政治因素》，中国欧盟商会和 CMG，2024 年 3 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/riskful-thinking-report>>

¹²⁵ 《欧盟企业在中国建议书 2020/2021》，中国欧盟商会，2020 年 9 月，查阅日期 2022 年 7 月 24 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/865/Executive_Position_Paper_2020_2021>

¹²⁶ 《中共中央关于进一步全面深化改革推进中国现代化建设的决议》，新华网，2024 年 7 月 21 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://english.news.cn/20240721/342df6c6e05c4e1a9ce4f6e3b933007b/c.html>>

预测、更可靠、更透明的市场。中国政府若不采取行动，也将为其他地区争夺外资敞开大门。图 3 显示了 2003 年至 2022 年间每年流入中国、印度尼西亚、马来西亚、越南、印度和墨西哥的新建外国直接投资，表明这一趋势从 2018 年起愈演愈烈。¹²⁷和¹²⁸ 值得注意的是，外国企业并不是唯一用行动来表态的企业：大量中国企业也在将业务转移到其他市场。¹²⁹

图 3：2003-2022 年宣布的新建外国直接投资项目价值



来源：联合国贸易和发展会议《2023 年世界投资报告》，基于 FDIMarkets 的数据

由于投资决策以周期制定，不会轻易做出，这些投资一旦转移，很可能不会在短期内回流。而且随着企业开始在新市场拓展业务、建立和优化供应链并建立联系，投资向其他地区的转移以及更广泛意义上的企业业务迁移可能会加速未来更多的投资外流或损失。

3.2 未能在政府间层面采取行动的代价

就欧盟而言，缺乏互惠的市场准入，以及在中国经营的欧洲企业面临不公平的竞争环境，是欧盟长期关注的问题。早在 2017 年，时任欧盟委员会主席让-克洛德·容克在发表国情咨文时就警告说：

“我们必须得到我们所给予的[...], 我们不是天真的自由贸易者。欧洲必须捍卫自己的战略利益 [...]了解自己后院的情况是一项政治责任，这样我们才能在必要时保护我们的安全。”¹³⁰

自容克发表讲话以来，欧盟内部的这种情绪有增无减。

虽然在欧盟内部达成共识需要时间，但其他针对欧盟成员国的经济胁迫经历，特别是中国台湾在 2021 年 11 月于立陶宛维尔纽斯设立代表处后，中国大陆阻止从立陶宛进口产品或含有零部件的产品，使布鲁塞

127 Kratz, Agatha & Boullenois, Camille, 《非理性预期：离开中国走向多元化的长期挑战》，Rhodium Group, 2023 年 9 月 13 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://rhg.com/research/irrational-expectations-long-term-challenges-of-diversification-away-from-china/>>

128 2018 年至 2021 年，中国在全球绿地投资中所占份额从 11% 下降到略低于 5%。同上。

129 在《商业信心调查 2024》中 45% 的受访企业称看到中国客户或合作伙伴将其业务转移到其他市场，同比增长 7 个百分点。《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，第 7 页，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

130 2017 年国情咨文 - Trade Package: 《贸易一揽子计划：欧盟提出外国直接投资审查框架》，欧盟委员会，2017 年 9 月 14 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3183_en.htm>



尔方面相信，需要采取更多措施来确保与中国大陆的经济关系更加平衡。¹³¹

欧盟已经制定了法律框架，现在已经拥有或正在制定旨在保护其单一市场完整性、确保互惠市场准入和为欧洲企业提供公平竞争环境的工具。下表列出了这些工具的实例：

表一：新的和即将推出的欧洲贸易工具实例

	概述	状态
境内外国直接投资筛选机制	该条例在成员国和欧盟委员会之间建立了投资筛选案件的协调和信息共享机制。目前，所有成员国或建立自己的投资筛选机制，或正在寻求建立这样的机制。 ¹³² 欧盟委员会在《欧洲经济安全战略》中宣布对现行制度进行审查。	生效（审查中）
境外外国直接投资筛选机制	根据该条例，将对指定部门或技术的境外投资进行筛选。目前正在开展一项内部工作，以评估是否有必要生成相应的工具。	已宣布
扭曲内部市场的外国补贴相关条例	该条例通过并购或竞标的形式对哪些从欧盟单一市场获得补贴的第三国参与者）进行审查，以防止扭曲和不公平竞争。	生效
反胁迫工具	该法规旨在建立一种机制，阻止第三国的胁迫行为，并为公司提供报告渠道。	生效
国际采购工具	该工具旨在确保欧洲公司在进入第三国采购市场方面的互惠性，使欧盟能够限制非欧盟企业进入其采购市场。	生效
阻断发令	该法规旨在抵制第三国对欧盟运营商实施的域外制裁。	进行中
出口管制规则	欧盟委员会的《经济安全战略》宣布将对现行出口管制规则进行评估，以便对其做出可能的修改。	已宣布

在 2023 年下半年和 2024 年上半年，欧盟已显示出部署其工具箱的意愿，因多年来中欧关系在任何重点关切领域都毫无进展，此举不足为奇。

欧盟已经采取了多项反补贴调查行动，并将于 2024 年 4 月首次使用国际采购工具对中国的医疗器械采购展开调查。¹³³ 如果中国仍不解决欧洲的重要关切，那么预计欧盟还会采取进一步的行动，有可能限制

¹³¹ 《中国因台湾问题停止进口立陶宛牛肉、乳制品和啤酒》，BBC，2022 年 2 月 11 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.bbc.com/news/business-60343316>>

¹³² 后一点适用于爱尔兰（该国已将投资筛选相关法规签署为法律）以及克罗地亚、塞浦路斯、希腊和保加利亚。

¹³³ 被调查的产品类别包括针头、矫形器具和复杂的扫描仪。Blenkinsop, M & Melander, I, 《欧盟调查中国医疗器械市场公平准入问题》，Reuters，2024 年 4 月 24 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.reuters.com/world/europe/eu-opens-investigation-into-chinese-medical-device-market-2024-04-24/>>; 《贸易保护调查》，欧盟委员会，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://tron.trade.ec.europa.eu/investigations/ongoing>>

中国出口进入其最大单一市场。

中国将为此付出巨大代价，考虑到中国进入其他主要出口市场的机会正日益受到限制，这一点在与美国的关系中最为明显。拜登政府不仅正式批准维持特朗普政府时期对价值 3,000 多亿美元中国商品征收的关税，¹³⁴ 而且还采取了进一步行动，包括提高了战略行业 180 亿美元商品的关税税率，¹³⁵ 尤其是将电动汽车进口关税税率提高了四倍。¹³⁶

然而，美国并不是唯一采取行动的其他主要经济体。包括土耳其、¹³⁷ 印度尼西亚、¹³⁸ 印度¹³⁹ 和加拿大¹⁴⁰ 在内的许多其他国家都已采取措施限制中国进入其市场，或正准备这样做，从而引发了对中国长期进入其他市场的质疑。这表明，与欧盟保持健康的经济关系应是一个优先事项，特别是考虑到欧盟在部署其防御工具箱时采取了相对适度的方法。

3.3 现在不行动，更待何时？

排除中国政府采取行动去扭转局势为时过早。2024 年，欧洲各国将举行选举，这是一个窗口机会，也是重启中欧整体关系的政治空间。此外，中国的早期行动有助于影响欧盟对中国的态度，尤其是考虑到欧盟自身的“去风险战略”（在本文撰写之时，该战略刚宣布一年半）仍在演变之中，其具体内容仍在欧盟委员会和成员国层面上争论不休。

避免贸易战

虽然欧盟对中国的调查和中国对欧盟的反调查已成为新的紧张局势的来源，但到目前为止，贸易冲突的规模仍然有限。

以中国生产的电动汽车对欧洲的出口为例，虽然欧盟在 2024 年 7 月实施了临时关税，¹⁴¹ 但绝大多数中欧贸易仍未受到影响。尽管这一话题引起了媒体的高度关注，但 2023 年电动汽车仅占中国对欧盟出口

134 Tankersley, J & Rappeport, A, 《拜登以更高关税打击中国电动汽车、芯片和其他商品》，纽约时报，2024 年 5 月 14 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.nytimes.com/2024/05/14/us/politics/biden-china-tariffs.html>>

135 按价值计算，约有 4% 的中国对美出口受到关税影响，涉及的商品包括钢铁和铝、半导体、电动汽车、电池、重要矿产、太阳能电池、船岸起重机和医疗产品。详见：Goodman, M, 《权衡拜登的中国关税政策》，美国外交关系协会，2024 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.cfr.org/article/weighing-bidens-china-tariffs?utm_source=realecon&utm_medium=email&utm_campaign=RealEcon2024May29&utm_term=GeoeconomicsMonthly>

136 Tausche, K, 《拜登拟对 180 亿美元中国进口商品加征关税，向中国发出新警告》，CNN，2024 年 5 月 14 日，查阅日期 2024 年 7 月 7 日，<https://edition.cnn.com/2024/05/14/politics/biden-tariffs-chinese-imports/index.html?utm_term=.1717748904221f72347d60afc&utm_source=cnn_Meanwhile+in+China+%E2%80%9306.07.2024&utm_medium=email&bt_ee=2m5bxvuaHhtDYK9f4Glsq8R%2F0hQN4kRmZXi7ETB54bS8yUVQ%2BqC56ecvL%2FcS5oV&bt_ts=1717748904224>

137 2024 年 7 月，土耳其宣布将对从中国进口的汽车加收 40% 的关税，理由是担心中国电动汽车在土耳其市场倾销可能造成负面影响。土耳其还对从钢卷到食品调味剂等产品发起了额外的反倾销调查；Ozsevim, Ilkhan, 《土耳其宣布对中国进口汽车征收 40% 的关税，欧盟对中国整车厂征收多档关税》，Automotive Logistics, 2024 年 6 月 12 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://www.automotive-logistics.com/trade-and-customs/turkey-announces-40-tariff-on-chinese-vehicle-imports/45746.article>>; Nulimaimaiti, Mia, 《数据显示，在世贸组织受阻的情况下，关税对决将升级，中国贸易格局成为战场》，SCMP, 2024 年 7 月 3 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3268983/chinas-trade-landscape-battleground-data-shows-tariff-duels-escalate-wto-hamstrung>>

138 2024 年 6 月，东南亚最大经济体印度尼西亚宣布计划对进口鞋类、服装和陶瓷产品征收 100% 至 200% 的关税，这些商品主要从中国、越南和孟加拉国进口。Wang, O, 《中国“面临”继美国、欧盟之后更大范围脱钩“风险”，东盟贸易伙伴对进口泛滥持反对态度》，South China Morning Post, 2024 年 7 月 2 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3268878/china-risk-wider-decoupling-after-us-eu-asean-trade-partners-balk-imports-flood?module=inline&pgtype=article>>

139 仅从 2023 年 9 月到 2023 年 12 月，印度就对至少 32 种中国产品发起了反倾销调查，涉及消费品、机械和化工产品。Chen, F & Sun, L, 《2024 年中印贸易紧张局势或将持续，中国政府不希望节外生枝》，South China Morning Post, 2023 年 12 月 31 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.scmp.com/economy/global-economy/article/3246682/china-india-trade-tensions-may-continue-2024-beijing-doesnt-want-rock-boat>>

140 2024 年 6 月，加拿大政府宣布就如何应对“不公平的中国贸易行为”启动公众咨询。Kane, L; Hertzberg, E, Platt, B, 《加拿大财政部部长弗里兰暗示将对中国采取更广泛的贸易行动》，Bloomberg, 2024 年 7 月 13 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-07-13/canada-s-free-trade-hints-at-broader-trade-action-against-china?utm_source=google&utm_medium=bd&cmpid=google>

141 截至发稿时，如果无法通过谈判达成解决方案，最终关税将于 2024 年 11 月征收。



总量的 2%。¹⁴² 另外值得注意的是，欧盟对中国电动汽车征收的关税税率远低于美国，这为中国汽车生产商继续合理增加在欧洲市场的销售留下了空间。¹⁴³

对话和谈判解决仍有余地，欧盟委员会已不遗余力地向中国同行强调这一点。在这方面，欧盟对从中国进口的电动汽车加征临时关税后，在高层和工作层面都进行了讨论，这是一个积极的信号。¹⁴⁴ 与此同时，如要重启中欧关系，重要的是欧洲的关切问题要取得重要进展。

变革蓝图在此

通过采取大胆行动并全面落实《意见》及其姊妹文件《行动方案》中详述的承诺，中国将开始扭转局面，并开始修复投资者对其重要市场的信心。

本建议书中提出的详尽而富有建设性的 1,043 项建议构成了一个全面的改革蓝图，¹⁴⁵ 以全面恢复商业信心，加快中国经济复苏，使其坚定地走上可持续发展的道路。这些建议能否付诸实施，很大程度上取决于中国的决策者是否有足够的空间来执行必要的改革、讨论各种想法并最终改变进程，这正是此前中国政策制定的特点。

142 Sing, C.，《中国有动力保持通往欧洲的道路畅通》，Reuters，2024 年 6 月 26 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://www.reuters.com/breakingviews/china-has-an-incentive-keep-road-europe-open-2024-06-26/>>

143 关于关税将如何影响中国生产的不同型号和品牌电动汽车的竞争力和利润率的深入分析，请参见：Sebastian, G; Barkin, N & Kratz, A,《再高的关税也不过分》，Rhodium Group, 2024 年 4 月 29 日，查阅日期 2024 年 7 月 14 日，<<https://rhg.com/research/aint-no-duty-high-enough/>>

144 《欧盟委员会对从中国进口的电池电动汽车征收临时反补贴税，同时继续与中国进行讨论》，欧盟委员会，2024 年 7 月 4 日，查阅日期 2024 年 7 月 25 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_3630>

145 此数字包括向欧盟和欧盟企业提出的与中国合作相关的 19 条建议。

建议

对中国的建议

- 确保以吸引外资为目的的一揽子政策之后迅速出台深入的实施指南和时间表，并确保在对企业最重要的方面采取行动；
- 颁布法律，为中外企业提供真正公平的竞争环境；
- 确保立法内容具体明确，并与行业协商起草，提高中国监管环境的可预测性和可靠性；
- 避免反复无常的政策转变，在实施新政策或修订现有政策或法规之前，留出合理的过渡时间；
- 为公司提供条件，使其能够接受独立的第三方对其整体运营的审计，从而确保他们完全符合全球法规的要求；
- 允许企业获得做出明智投资决策所需的合法来源的数据和商业情报；
- 继续完善中国的网络与数据安全要求，使其成为促进产业发展、外商投资和全球交流的助力而非阻碍；
- 应对与企业绿色能源转型相关的挑战；
- 避免因母国政府的行为而惩罚企业；
- 为坦诚讨论中国的商业环境提供政策空间，并确保本讨论中提出的问题得到切实的解决。

对欧盟的建议

- 继续积极主动地与中国接触，拒绝脱离接触的呼吁；
- 加强成员国和欧盟机构利益相关者之间的整体协调，以促进欧洲对中国采取统一的态度；
- 当欧盟与中国出现分歧时，确保采取有分寸、适度的应对措施；
- 确保欧盟的对华战略反映现有和新的优先事项和挑战，并在合作与竞争之间取得适当平衡；
- 深化中欧在有共识领域的合作，如应对气候变化、国际标准制定、可持续发展和世贸组织改革；
- 在捍卫欧盟核心利益的同时，继续采取不分国家/地区的精准去风险方法；
- 采取系统性且有分寸的方法，审查欧洲供应链的关键投入以及各种出口管制框架的影响；
- 继续致力于实现与第三国的互惠，包括在公共采购方面；
- 通过制定自下而上的产业政策，促进战略性产业的市场竞争和创新，同时不规定技术路径，从而加强欧洲企业的竞争能力；
- 在制定对华政策时，继续与商会、中国问题智库、行业组织和标准制定机构合作，确保政策反映当地实际情况。

对企业的建议

- 保持公司总部与中国运营部门之间的紧密沟通，确保总部获得准确的实地信息，以便做出明智的投资和运营决策；
- 发展内部能力，以更好地预测立法的变化和政治风险的增加，并充分了解与加强在中国市场的本地化或脱离中国市场的相关成本；
- 监控潜在在政治风险或公众强烈反应的领域，或市场条件的突然变化，并制定相应的风险应对战略；
- 开展详细的供应链审查和风险评估，以衡量潜在的立法发展对关键供应投入的影响，并做好相应的准备；



European Chamber
中国欧盟商会

- 通过最大限度地提高供应链上下游的透明度，为新出现的全球供应链法规做好准备，并确定当前和潜在制裁的风险水平；
- 扩大尽职调查工作的范围，以确定供应商和客户受到潜在冲击的程度，以及这对企业运营的影响；
- 继续将外籍员工纳入中国运营部门，同时将中国员工纳入全球运营部门，以维持多元化团队，避免人才孤岛；
- 与欧盟和成员国政府合作，帮助概述欧洲企业在风险管理方面所面临的主要问题、机遇和挑战；
- 通过商会、行业协会和标准制定机构，投资并更多地参与政府倡导工作。

附录

由于篇幅或结构的限制，本文主体部分没有对以下具体举措进行分析。这些举措与本文的主要结论并不矛盾，即要恢复投资者的信心，还需要做更多的工作。

概述：检查

《意见》内容	现实评估	实施和影响
支持有条件的地区统筹安全生产、环境保护、产品质量等涉企执法检查事项，实现“进一次门、查多项事”。 — 举措第15项	石化、化工和炼油工作组： 总体情况有改善迹象，但各省的执法和查处行为仍需规范。	实施：** 影响：***
	南京办公室： 自《意见》发布一年以来，南京办公室会员反映政府各部门在环境、健康和安全检查方面缺乏协调的比例有所上升（55%，同比增加13个百分点），而反映检查结束后收到的建议不一致的比例也有所上升（48%，同比增加3个百分点）。 检查次数多也仍然是许多企业（48%）面临的主要挑战，少数企业甚至在2023年接待了多达200次以上的环境、健康和安全检查员。 ¹⁴⁶	实施：* 影响：***

146 根据中国欧盟商会《商业信心调查 2024》中未公布的具体章节数据，在回答以下问题时提供：各部门的环境、健康和安全检查员每年访问贵公司的次数；以及，环境、健康和安全生产系统的哪些方面对贵公司的业务影响最大？详见：《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>



概述：透明度

《意见》内容	现实评估	实施和影响
制定各类涉外经贸政策措施应注重增强透明度和可预期性，依法听取外商投资企业意见。新出台政策措施应合理设置过渡期。— 举措第12项	法律与竞争工作组： 公众意见征询仍然严重不足，政策往往执行过快，没有时间进行调整和反馈。	实施：* 影响：***
推进标准制定、修订全过程信息公开，保障外商投资企业与内资企业依法平等参加标准化技术委员会及标准制定工作。— 举措第7项	标准与合格评定工作组： 尽管近年来欧洲企业在获取和参与标准化活动方面取得了积极进展，但在政府主导和社会组织的标准化框架中，仍存在直接和间接障碍。特别是，欧洲企业希望看到有关行业、地方和社会组织标准的标准化实践更加公开、透明、公平和便捷。例如，这需要公开技术委员会赞助商的信息。	实施：** 充分：**

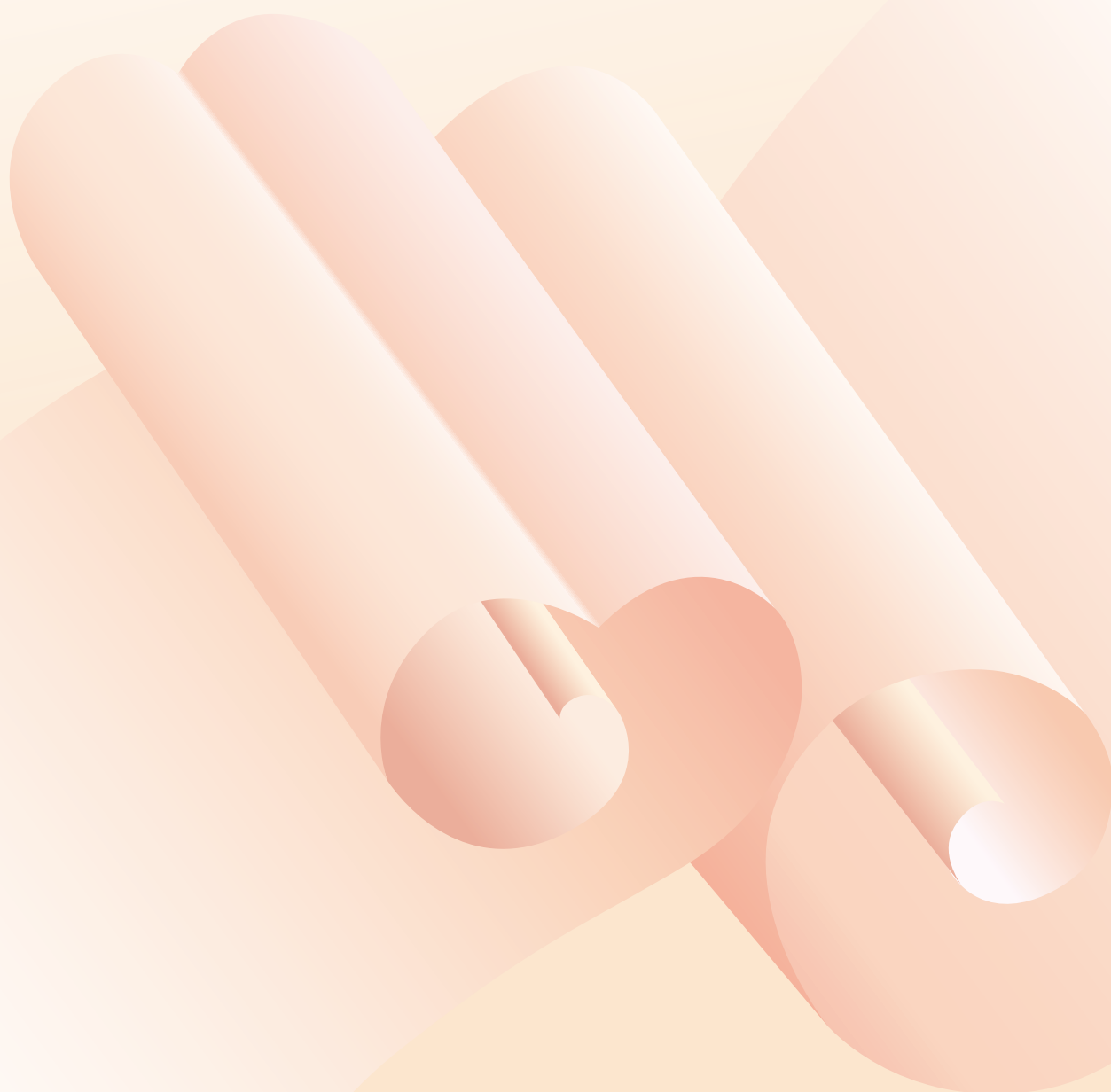
概述：争议和投诉机制

《意见》内容	现实评估	实施和影响
完善国际投资争端应对工作机制，压实主体责任，强化争端预防，妥善处理国际投资争端。— 举措第9项	法律与竞争工作组： 中国仍缺乏公开透明、可以为投资者提供确定性的法律体系。	实施：* 影响：**
坚决打击通过网络发布、传播虚假不实和侵权信息等侵害外商投资合法权益的恶意炒作行为，依法严肃查处相关责任机构和责任人。— 举措第9项	市场营销与传播论坛： 过去一年，国家互联网信息办公室严厉打击了敲诈企业、侵犯企业高管隐私和名誉的行为。国家互联网信息办公室还要求社交媒体平台更快地回应企业投诉。	实施：*** 影响：**
	时装与皮具工作组： 目前，企业的反馈意见不包括在全国消费者投诉平台中。这可能会在企业如何处理和解决投诉方面误导公众。	实施：* 影响：**

第二章

横向议题

2





横向议题

本部分建议书探讨了影响在华欧洲企业的横向议题，涉及以下 10 个工作组及 1 个子工作组：

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

“清零”政策取消后，中国的经济表现不如预期，导致在华欧洲企业面临重大阻碍。中国欧盟商会的《商业信心调查 2024》发现，中国经济放缓是企业当前最为担忧的问题，55% 的受访企业将其列为前三大商业挑战，同比提升 19 个百分点。¹ 为了应对这一挑战，欧洲企业正在推进战略性调整：多达 52% 的受访企业计划在 2024 年削减成本，创下历史新高，其中裁员是最为普遍采用的措施。

欧洲企业也开始趋向于更多地雇用本地员工。这种趋势加之在华工作的外籍人员数量远低于疫情前水平的这一情况，导致中国运营部门与总部之间的联系削弱。² 进而从根本上影响了运营效率和制定投资计划的能力，给企业和中国经济造成了危不利影响。《人力资源工作组建议书》和《研发工作组建议书》均提供了旨在改善中国整体状况以提升宜居性和流动性的建议，以期提高其对外籍人才前来居住和工作的吸引力。^{3和4}

2024 年 3 月 22 日，国家互联网信息办公室发布了《促进和规范数据跨境流动规定》（《数据跨境规定》），旨在简化数据跨境传输并减轻相应的合规负担。⁵ 中国欧盟商会会员欢

1 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

2 Leahy, J, “中国外籍人才缺口问题”，《金融时报》，2024 年 6 月 4 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<<https://www.ft.com/content/dfd5c399-976f-4f0b-8a1b-fbac495100b6>>

3 详见：《人力资源工作组建议书 2024/2025》，第70页

4 详见：《研发工作组建议书 2024/2025》，第114页

5 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家互联网信息办公室，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

迎《数据跨境规定》，但仍存在模糊之处和相关挑战。例如，研发工作组担忧这些规定可能会影响创新，因为某些行业内的企业仍然需要定期开展安全审计和数据备份，这可能导致它们因担心知识产权泄露而不敢在某些领域开展研发。⁶

大量在华经营业务的欧洲企业必然会受到欧盟立法的影响。2024年5月24日，欧洲理事会正式采纳了《企业可持续发展尽职调查指令》，重新界定了企业在欧盟及包括中国在内的其他地区的人权和环境治理相关义务。^{7和8} 鉴于在当前的情况下，在中国的某些“敏感”领域开展尽职调查并不可行，尚不清楚企业能否调和其在《企业可持续发展尽职调查指令》下的义务与中国的法律制度，或者如何进行调和。这就导致部分企业在重新评估在华业务和投资时面临更大压力。^{9和10}

欧洲企业长久以来都面临着中国模棱两可的规则和法规带来的困扰，《商业信心调查2024》中46%的受访企业连续第八年将该问题列为其面临的最大的监管障碍。合规与商业道德工作组和法律与竞争工作组均概述了企业在完善公司治理和履行合规义务方面不断增长的压力，以及中国日益重视国家安全问题并且扩展监管框架以涵盖数据保护、间谍活动、国家机密的背景下，这种压力所带来的挑战。于2024年7月1日生效的修订版《公司法》正是一个例子，其中不明确的规定会导致法律执行中的不一致，该修订版仍保留了对中资和外资企业的区分。¹¹ 法律与竞争工作组建议改革外商投资立法和行政制度，确保为所有企业提供公平的竞争环境。¹² 与此同时，合规与商业道德工作组强调了外资企业参与制定旨在优化营商环境的法律法规和政策的重要性，这样可以确保最终立法切实可行。¹³

碳中和仍是欧洲企业持续关注的一个关键优先事项。环境工作组提供了关于通过提高欧洲企业对中国绿色和碳中和发展及中欧相关合作的参与度，来为中国的脱碳目标做出贡献的建议。¹⁴ 该工作组还着重提到了在实现绿色合规方面遇到的阻碍，以及环境相关的法规持续变化和各地区实施与执法存差异而产生挑战。¹⁵ 研发工作组建议加强对绿色和可持续技术研发的支持；同时标准与合格评定工作组倡议就碳足迹标准的相互协调以及互认。^{16和17}

6 详见：《研发工作组建议书 2024/2025》，第114页

7 《企业可持续发展尽职调查》，欧盟委员会，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/sustainability-due-diligence-responsible-business/corporate-sustainability-due-diligence_en>

8 《欧盟<企业可持续发展尽职调查>建议书》，中国欧盟商会，2024 年 6 月 3 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/EBOWN_CSDDD_Position_Paper\[121\].pdf](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/EBOWN_CSDDD_Position_Paper[121].pdf)>

9 详见：《合规与商业道德工作组建议书 2024/2025》，第51页

10 详见：《投资工作组建议书 2024/2025》，第94页

11 《中华人民共和国公司法》，新华网，2023 年 12 月 29 日，查阅日期 2024 年 7 月 15 日，<<http://www.news.cn/politics/20231230/e6964c1620e04f3a94989df81581389f/c.html>>

12 详见：《法律与竞争工作组建议书 2024/2025》，第105页

13 详见：《合规与商业道德工作组建议书 2024/2025》，第51页

14 详见：《环境工作组建议书 2024/2024》，第56页

15 同上。

16 详见：《研发工作组建议书 2024/2025》，第114页

17 详见：《标准与合格评定工作组建议书 2024/2025》，第121页



商业挑战对中小企业的影​​响程度各异，因为这些企业不具备与大企业相同的资源来应对这些挑战。但中小企业是中国经济不可或缺的一部分，其复苏自“清零”政策管理措施取消之后一直较为缓慢且不均衡，应该获得政府的支持。跨商会中小企业工作组呼吁为欧洲中小企业提供更好的融资渠道，并提供了相关建议，以解决阻碍这些企业充分发挥潜力和为中国经济复苏做出全面贡献的挑战。¹⁸

2023 年，国务院公布了《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（简称《意见》）。该《意见》中包阔24 项旨在优化中国营商环境、吸引外商投资的措施，涵盖了一视同仁地对待中外企业、跨境数据传输、知识产权保护和强化财政支持等议题。尽管《意见》并非万能解决方案，无法解决外资企业面临的所有问题，但欧盟商会的工作组认为，如果能够通过协调及时得到全面实施，该指导原则可以在很大程度上提振企业信心。¹⁹

18 详见：《跨商会中小企业工作组建议书 2024/2025》，第85页

19 插入对建议书中 24 项举措记分卡的引用。



合规与商业道德工作组

主要建议

1. 加大行业参与涉企立法力度，进而优化外商投资营商环境

- 建立健全立法前公众咨询程序，并及时反馈相关建议是否被采纳；
- 建立健全政企沟通渠道，解决在华外商投资企业（FIE）面临的合规挑战和其他困难，并及时发布政策法规相关更新。

2. 通过完善和明确与外商投资企业相关的立法和执法程序，提高营商环境的透明度和可预测性

- 收集公开利益相关方对新立法或新修订的法律、法规的意见、问题和建议，并及时公开提供反馈；
- 建立健全系统化新立法或新修订的法律、法规机制，并及时公开官方解读；
- 在宣传和澄清新立法或新修订的法律、法规时，与行业协会、商会和其他非政府组织合作，以确保尽可能广泛地传播信息；
- 审查在实施新的或经修订的立法之前提出的问题，并采取积极主动的方针，在必要时提供进一步的澄清和指导，并为今后的任何修订做好准备。

3. 建立健全国有企业和跨国公司合规沟通协作机制

- 建立健全国有企业和跨国公司知识交流平台，以便交流合规最佳实践；
- 建立健全国有企业和跨国公司动态对话机制，以便交流合规理论和实践的微观层面见解。

近期发展

中国的合规事业已经从传统的反腐败和反贿赂领域发展到涵盖更广泛的领域，以适应中国政府建立“法治”社会及维护国家安全的目标。监管框架不断扩大，在数据安全、反间谍活动以及保护国家机密等领域引入或加强了立法。这增加了跨国公司改善公司治理和提升合规能力以控制风险的紧迫性。公司在这一领域面临的主要挑战之一是，新立法和新修订法律、法规往往包含宽泛和模糊的条款，既缺乏关键术语的准确定义，同时也缺乏明确的实施

指导。这是中国立法环境的一个长期特征，在过去连续八年中，模棱两可的规则和监管一直是在中国经营的欧洲企业面临的头号监管挑战。¹

以下是近期与合规相关的法规的一些重要发展的摘要，这些法规将影响在中国运营的欧洲企业。

跨境数据传输

2024年3月22日，国家网信办发布《促进和规范数

¹ 《商业信心调查2024》，第21页，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年6月27日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>





据跨境流动规定》（以下简称《规定》），并立即生效。同时，国家网信办发布了《数据出境安全评估申报指南（第二版）》和《个人信息出境标准合同备案指南（第二版）》，简化了各自的要求。^{2和3}

《规定》——旨在减轻与跨境数据传输相关的合规负担，但仍有一些模棱两可之处和挑战需要澄清和解决——即在存在任何不一致的情况下，《规定》将优先于现有的跨境数据传输规则和指南，包括安全评估、中国标准合同条款和认证。

欧洲企业面临的两个主要问题是国家立法和地方执法之间的差异，以及一些起草单位对跨国公司在中国的业务运作缺乏全面的了解，包括人力资源职能和信息技术结构。为了缩小国家立法与跨国公司在数据效用最大化合规实践之间的差距，跨国公司亟需更清楚地了解国家相关机关的立法目的，以及如何在地方层面实施立法的思路。实现这一目标的最佳方式，是在立法起草单位和跨国公司之间建立透明的对话渠道，以确保跨境数据传输法规的可实施性，并且不会不合理的影响企业运营。

公司法

2023年12月29日，十四届全国人大常委会第七次会议表决通过新修订的《中华人民共和国公司法》，自2024年7月1日起正式实施，包含200余条法条。公司法的制定和修改，对于建立健全现代企业制度，促进市场经济持续健康发展，将发挥重要作用。新增针对出资、公司治理、股东权益保护、公司设立等方面的内容，并强调了董事、监事和高级管理人员的诚信义务，包括其相应的个人责任。⁴

本次修订涉及各种潜在的利益冲突和欺诈情况。新《公司法》规定的董事、监事和高级管理人员的诚

信义务，与大多数在华经营的跨国公司的惯例基本一致。工作组欢迎本次修订，此次修订强调并提高了在华运营的所有公司，特别是高级管理层遵守法规的重要性。同时，工作组还希望通过实施细则或其他指导意见，进一步澄清信托责任的性质和范围。此外，应明确与相关公共调查有关的信息请求的规则。

虽然新《公司法》似乎旨在提倡促进更健全的公司治理标准，但这也受限于各种不明确的规定和“一刀切”情况，包括：重新引入出资五年的时间限制；以及当公司雇员超过300人时，董事会中必须有一名雇员代表的要求。这些情况不仅带来了合规挑战并将对中小型企业产生影响。此外，新《公司法》并没有解决长期存在的外资企业和内资公司法律地位不平等的问题，同样情况在《外商投资法》也是如此，保持这一区别会进一步影响企业在中国的商业信心。⁵

工作组希望中国的立法、司法和执法部门能够关注《公司法》实施后出现的问题，并及时提供明确和充分的指导。

制裁与出口管制

总部设在欧洲的跨国公司及其在中国运营的附属公司，需要遵守美国政府和欧盟实施的制裁和出口管制要求。同时，在中国运营的跨国公司中国子公司关注到，中国颁布了越来越多的制裁和出口管制法律法规。其中包括，《不可靠实体清单规定》、⁶《出口管制法》和《反外国制裁法》。^{7和8} 鉴于其中许多法律法规与美国和欧盟的制裁和出口管制相冲突，跨国公司在中国的分支机构在合规方面遇到了挑战，在管理全球供应链和做出投资决策方面举步维艰，同时还普遍缺乏运营效率。

2 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家网信办，2024年3月22日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>
3 《数据出境安全评估申报指南（第二版）》和《个人信息出境标准合同备案指南（第二版）》，国家网信办，2024年3月22日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712783131692707.htm>
4 《中国公司治理的转型更新:2023年中华人民共和国公司法修正案的全面概述》，金杜律师事务所，2024年2月29日，查阅日期2024年4月24日，<<https://www.kwm.com/global/en/insights/latest-thinking/transformational-updates-to-chinas-corporate-governance-a-comprehensive-overview-of-the-2023-amendment-to-prc-company-law.html>>

5 五年的时限可能是为了保护投资者的利益，打击那些没有能力履行出资的恶意注册者。然而，这一限制适用于所有有限责任公司，对资源有限、难以适应波动的中小型企业（SMEs）影响过大。对于依靠留存收益在中国再投资而不是从国外注入新资本的欧洲公司在中国的子公司来说，这一限制尤其不具吸引力。
6 《不可靠实体清单规定》，商务部，2020年，查阅日期2024年7月12日，<<http://m.mofcom.gov.cn/article/b/fwz/202009/20200903002593.shtml>>
7 《出口管制法》，商务部，2021年，查阅日期2024年7月12日，<<http://exportcontrol.mofcom.gov.cn/article/zcfg/gnzcfg/fifg/202111/226.html>>
8 《反外国制裁法》，国务院，2021年，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/11/content_5616935.htm>



美国针对先进计算和半导体制造的新的和即将出台的出口管制政策，预计将对相当一部分在中国运营的欧洲公司产生重大影响。在中国欧盟商会的《商业信息调查2024》中，近四分之一的受访者预计其业务将受到影响，而 30% 的受访者对这些政策的潜在影响表示不确定。这凸显了这些政策的执行存在相当大的不确定性。⁹

欧盟企业可持续发展尽职调查指令

2024年5月24日，欧盟理事会正式通过了《企业可持续尽职调查指令》（CSDDD），它将适用于所有在欧盟有重要业务、全球净营业额至少为 4.5 亿欧元且至少有 1000 名员工的公司。这项全面的立法要求适用范围内的公司建立尽职调查程序，以确保其整个运营（包括其子公司和上下游供应商）符合欧盟的人权和环境标准。¹⁰ 虽然欧洲公司完全赞同 CSDDD 的目标，但在中国运营的公司要达到其要求可能会面临各种挑战，原因包括法律冲突、无法进行审计和/或政治敏感性。此外，虽然与欧盟无直接业务往来的中小企业和大公司不直接属于《企业可持续尽职调查指令》的适用范围，但如果这些公司向必须遵守《企业可持续尽职调查指令》的公司供货，仍将受到影响，从而增加其行政负担。欧盟商会与欧洲商业协会全球网络（EBOWN）一起收集了会员公司的意见，并编写了一份综合行业立场文件，就该指令的实施向欧盟提出建议。¹¹

主要建议

1. 加大行业参与涉企立法力度，进而优化外商投资营商环境

问题

外商投资企业在立法前参与公众咨询的机制仍然不足。

分析

近年来，中国政府一直致力于改善国内营商环境，工作组对此表示赞赏。其中，2019年3月1日，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》。该通知明确规定：“各地区、各部门对企业和行业协会商会提出的意见，要认真分析研究，充分考虑其利益诉求以及该利益诉求对其他相关企业、行业的影响，吸收采纳合理的意见。采纳情况要积极运用政府或者政府部门门户网站、移动客户端、微信公众号、报刊等方式向社会公布，或者通过电话、短信、电子邮件、信函等多种方式向有关单位反馈。对相对集中的意见未予采纳的，要通过适当方式进行反馈和说明。”¹²

此外，2019年10月22日，国务院发布《优化营商环境条例》，规定：“制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并建立健全意见采纳情况反馈机制。向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。”¹³

然而，实际操作中，企业在向立法机构和政府部门提交意见后，往往很少能得到反馈，这意味着，企业常常无法确定其意见或建议是否被有关部门采纳和考虑。这种缺乏回应的情况影响了企业参与公众咨询的积极性，且不利于中国打造世界级营商环境的目标。以《促进和规范数据跨境流动规定》（征求意见稿）为例，最初，该征求意见稿给在华外资企业带来了较大困惑和不确定性。后续阶段，相关立法机构花费了较多的时间来解决这些问题，并给公司带来了不必要的行政挑战和额外费用。虽然，后续发布的新版规定改善了外资企业的状况，但其

⁹ 《商业信心调查2024》，第32页，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

¹⁰ 《欧洲议会2024年4月24日关于欧洲议会和理事会关于企业可持续尽职调查和修正指令（EU）2019/1937（COM（2022）0071—C9-0050/2022—2022/0051（COD））的指令提案的立法决议》，欧洲议会，2023年4月24日，查阅日期2024年5月11日，<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329_EN.html#top>

¹¹ 《欧盟企业可持续发展尽职调查指令立场文件》，中国欧盟商会，2024年6月3日，查阅日期2024年6月13日，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/EBOWN_CSDDD_Position_Paper\[121\].PDF](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/EBOWN_CSDDD_Position_Paper[121].PDF)>

¹² 《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，2024年3月1日，查阅日期2024年4月8日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5377106.htm>

¹³ 《优化营商环境条例》，国务院，2019年10月22日，查阅日期2024年4月8日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm>



仍面临较大挑战。¹⁴

建议

- 建立健全立法前公众咨询程序，并及时反馈相关建议是否被采纳；
- 建立健全政企沟通渠道，解决在华外商投资企业（FIE）面临的合规挑战和其他困难，并及时发布政策法规相关更新。

2. 通过完善和明确与外商投资企业相关的立法和执法程序，提高营商环境的透明度和可预测性

问题

新法规和法律缺乏透明度，使得中国商业环境的可预测性降低，这导致外商投资企业越来越规避风险，许多企业现在无法做出明智的投资决策。

分析

近期，中国修订并颁布了多部涉及国家安全的法律法规，如《反间谍法》、¹⁵《对外关系法》、¹⁶《保守国家秘密法》等。¹⁷然而，这些法律法规中包含了許多宽泛和模糊的概念，并缺少明确的定义。例如，这些法律提到“国家安全”，但既没有明确的定义，也没有相关的指引。这种透明度的缺乏使得中国的商业环境更难以预测，并导致一些公司寻找他们认为能够提供更高可靠性和法律确定性的其他投资目的地。

工作组有以下几项建议，可以帮助优化相关法律法规，促进企业合规，并创造一个更加外资友好的营商环境。首先，建议立法、执法和司法机关加强联动，以充分收集利益相关方对新立法或新修订法律、法规的意见、问题和建议，并及时和公开地提供反馈。其次，工作组建议制定一项计划，系统地

宣传新的或修订的立法，由相关当局编写官方解释并向公众传达。第三，建议与行业协会、商会和其他非政府组织合作开展此类宣传和澄清工作，以确保尽可能广泛地传播信息。最后，建议立法、执法和司法部门在实施新的或经修订的立法之前，定期审查已收集的问题和情况，并采取积极主动的方针，在必要时提供进一步的澄清和指导，并为今后的任何修正做好准备。

建议

- 收集公开利益相关方对新立法或新修订的法律、法规的意见、问题和建议，并及时公开提供反馈；
- 建立健全系统化新立法或新修订的法律、法规机制，并及时公开官方解读；
- 在宣传和澄清新立法或新修订的法律、法规时，与行业协会、商会和其他非政府组织合作，以确保尽可能广泛地传播信息；
- 审查在实施新的或经修订的立法之前提出的问题，并采取积极主动的方针，在必要时提供进一步的澄清和指导，并为今后的任何修订做好准备。

3. 建立健全国有企业和跨国公司合规沟通协作机制

问题

目前，在全球范围内，国有企业和跨国公司尚没有就合规问题进行沟通和合作的渠道，这意味着双方可能以不一致的方式应对合规挑战。

分析

在实践中，国有企业和跨国公司由于需求不同，在合规领域，概念理解、合规架构的构建、关注的领域、盲点和痛点都有所不同。

与跨国公司相比，国有企业的合规需求起步相对较晚，主要受到国家政策、外部因素（外国监管机构要求）以及国有企业集团自身需求的推动。相比之

¹⁴ 欲了解更多信息，请参阅信息和通信技术工作组的2024/2025立场文件。
¹⁵ 《中华人民共和国反间谍法》，国务院，2023年，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/yaowen/2023-04/27/content_5753385.htm>
¹⁶ 《中华人民共和国对外关系法》，国务院，2023年，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202306/content_6888929.htm>
¹⁷ 《中华人民共和国保守国家秘密法》，国务院，2024年，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202402/content_6934648.htm>



下，跨国公司的合规历史要长得多，而且是由已公布的法律法规推动的，这些法律法规的覆盖和影响范围往往很广，违规会带来严重后果。例如，美国的《反海外腐败法》（Foreign Corrupt Practices Act）和英国的《反贿赂法》（Bribery Act）被认为为国际合规实践设定了基准。^{18和19} 因此，跨国公司在合规方面比国有企业拥有更长的历史和更多的经验。²⁰

加强跨国公司和国有企业在合规领域的互动，将助力中国的整体合规事业，同时帮助跨国公司满足在中国和其他司法管辖区的合规需求，并有望实现两者之间的动态平衡。然而，现有的互动较为分散，虽然产生了部分有价值的见解，但仍有待进一步发展。因此，工作组建议建立一个结构化机制，同时助力国有企业出海发展及在华跨国公司经验分享。工作组还建议建立健全国有企业和跨国公司动态对话机制，以便交流合规理论和实践的微观层面见解。

建议

- 建立健全国有企业和跨国公司知识交流平台，以便交流合规最佳实践；
- 建立健全国有企业和跨国公司动态对话机制，以便交流合规理论和实践的微观层面见解。

18 《反海外腐败法》，美国司法部，1977年，查阅日期2024年7月17日，<<https://www.justice.gov/jm/jm-9-47000-foreign-corrupt-practices-act-1977#>>

19 《2010年英国反贿赂法》，2010年英国立法，查阅日期2024年7月17日，<<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents>>

20 这两项法规开创了具有全球影响的合规立法，这意味着中国的公司需要遵守其他司法管辖区的法规，正如当今越来越多的全球合规政策，如欧盟的《企业可持续尽职调查指令》（CSDDD）



环境工作组

主要建议

1. 加强执行塑料回收相关政策，促进行业发展

1.1 巩固塑料回收产业发展，建立全面的资源管理体系，解决塑料污染危机 3

- 制定塑料污染治理总体战略，吸纳循环经济和全面资源管理理念，设定中长期立法框架，发布清晰的量化目标和路线图；
- 建立清晰的废弃物管理分级制度，明确“循环经济”、“资源利用”和“资源综合利用”等术语定义；
- 借鉴欧盟“生产者责任延伸”机制，加快制定包装和包装废弃物政策；
- 制定明确目标和路线图，整合并规范废品收集和回收，确保可回收材料消费后得到高质量回收，实现闭环循环或高值利用；
- 改善中国再生材料市场环境，吸引更多社会投资促进产业升级：
 - 明确食品接触再生塑料材料相关政策，进一步制定再生材料和工艺的行业标准。
 - 将食品级的再生聚对苯二甲酸乙二醇酯（rPET）材料纳入食品接触应用，并尽快建立相关的申请和批准流程。

1.2 制定明确且具有约束力的再生塑料行业发展战略

- 制定明确且具有约束力的再生塑料行业发展战略；
- 加快推动食品级再生塑料应用；
- 采取奖励措施鼓励回收利用，如向个人和社区发放代金券或向最终用户支付奖励费用；
- 与商会、其他行业组织和相关工作组合作，加强消费者对塑料循环经济的认识；
- 加快推动塑料产品碳足迹核算和碳标签认证。

2. 推进绿色转型和碳中和进程，助力行业脱碳 4

- 优先实施循环经济转型战略，确立中长期立法框架，设立中欧企业合作试点项目；
- 推动中欧双方就《关于循环经济合作的谅解备忘录》开展交流与对话，提高企业参与度，同时搭建中欧循环经济合作平台，方便双方定期交流；
- 鼓励企业建立涵盖绿色产品设计、原材料采购、制造、分销和产品处置/回收的端到端绿色供应链，助力工业领域减污降碳增效。

3. 改革电器电子产品处理资助体系，严厉打击非法拆解

- 加强与行业组织的沟通，加强与受补贴企业的对话；
- 改革废弃电器电子产品处理补贴制度，尽快填补废弃电器电子产品处理基金的资金缺口，鼓励回收利用；





- 打击非法拆解企业，加大惩罚力度；
- 加强企业的环保合规，降低环境污染风险。

4. 完善支持纺织业回收利用的法律框架，进一步激励消费后纺织品的回收利用

- 在《关于加快废旧物资循环利用体系建设的指导意见》所列的主要材料中增加消费后纺织品：¹
 - 将纤维与其他九种主要材料列为分类和回收的主要废弃物资源。²
- 发布包含材料回收具体目标的路线图，引导制造商使用更多再生材料；
- 明确负责消费后纺织品的回收和跟踪的具体政府部门；
- 了解欧盟有关进口产品再生原材料含量的法律法规，协调欧盟与中国之间的政策发展。

近期发展

加强绿色合规

生态环境部于 2023 年 1 月 18 日发布了《生态环境统计管理办法》，旨在加强和规范生态环境管理，确保相关统计数据真实性、准确性和及时性。³ 2023 年 5 月 8 日，生态环境部发布了《生态环境行政处罚办法》，旨在规范纪律程序，确保该程序的长期执行。⁴ 这些举措表明，尽管依然存在挑战，但中国加强绿色合规的倡议是更广泛的国家议程的一部分，旨在协调其环境责任与经济目标。这一议程包括大力投资绿色技术以及逐步加强环境执法。

然而，在华的外商投资企业在践行绿色合规方面遇到了障碍。不断发展的环保法规以及在实施和执行方面的地区差异是这方面的两大挑战。这些因素加上不确定的法律环境，导致许多企业不得不谨慎行

事，采取过多的环保措施，从而增加了成本。⁵

2023 年 5 月和 6 月，联合国塑料污染问题政府间谈判委员会在巴黎召开会议，继续讨论全球首个具有法律约束力的塑料污染相关国际协定，预计将于 2024 年底达成协定。⁶ 由于时间紧迫，如果要改善地球的整体环境保护，在全球和各国使命之间找到平衡将是一项挑战，但也是至关重要的。

实现 30/60 目标

2023 年 7 月 17 日和 18 日，全国生态环境保护大会召开。中国领导人重申了对“双碳”目标的承诺（即到 2030 年实现碳达峰，到 2060 年实现碳中和，即 30/60 目标）。⁷ 然而，这并非易事，需要周密的制度支持。中国正在采取相应措施，加快脱碳发展。

1 《关于加快废旧物资循环利用体系建设的指导意见》，国家发展改革委，2022 年 1 月 17 日，查阅日期 2024 年 8 月 5 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/22/content_5669857.htm>

2 这九种主要材料是废钢、废铜、废铝、废铅、废锌、废纸、废塑料、废橡胶和废玻璃。

3 《生态环境统计管理办法》，生态环境部，2023 年 1 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://www.mee.gov.cn/gzkg/gz/202301/t20230119_1013882.shtml>

4 《生态环境行政处罚办法》，生态环境部，2023 年 5 月 8 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://www.mee.gov.cn/gzkg/gz/202305/t20230516_1030105.shtml>

5 Cao, X 和 Yize, Z, 《环境监管、外商投资和绿色创新：中国案例研究》，《环境科学与污染研究》，2022 年 8 月 29 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<<https://link.springer.com/article/10.1007/s11356-022-22722-5>>

6 Adamson, T 和 McDermott, J, 《联合国在巴黎举行关于终止全球塑料污染条约的会谈》，AP, 2023 年 5 月 29 日，查阅日期 2024 年 5 月 10 日，<<https://apnews.com/article/plastic-pollution-treaty-negotiations-paris-3ef40f049b84c713b52b052e53f19ede>>

7 《习近平：加快推进人与自然和谐共生的现代化》，新华社，2023 年 7 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 20 日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202307/content_6892793.htm?type=9>





中国仍在完善环境、社会和治理三大支柱相关法律。生态环境部已于 2024 年 4 月成立了一个以环境、社会和治理为重点的工作机构，积极支持环境信息法律披露制度的改革，将环境、社会和治理规范拓展到金融等领域，以便更好地服务于中国的绿色低碳转型。⁸ 2023 年 10 月 20 日，国家发展和改革委员会出台了《国家碳达峰试点建设方案》，以解决制约我国绿色低碳发展的瓶颈问题，探索实现碳达峰的不同路径。⁹ 然而，环境工作组希望看到更多试点建设方案的后续工作，包括设定更明确的目标、确定重点领域和具体的地方实施方案。在起草和实施这些方案时，还应加强与相关企业和专家之间的沟通。

2024 年 3 月 27 日，中国人民银行等七部门联合发布了《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》，¹⁰ 旨在解决当前中国发展绿色金融的困难。中国正在尝试发展以绿色贷款和绿色债券为主的多层次、多元化绿色金融市场。据中国人民银行统计，截至 2023 年末，中国本外币绿色贷款余额超过 30 万亿元人民币，同比增长 36.5%，高于贷款整体增速 26.4 个百分点，比年初增加近 8.5 万亿元人民币。¹¹ 这显示出中国绿色金融的巨大的潜力。环境工作组主张加强与有关各方的沟通，借鉴欧洲在绿色标准制定方面的先进经验，发挥中国在绿色金融转型中的巨大潜力。

污染防治

2022 年 12 月 29 日，生态环境部、工业和信息化部等六部门联合发布了《重点管控新污染物清单（2023 年版）》，扩大了所涵盖的污染物种类，

并加强了对工业生产活动废物排放的监管。¹² 该清单符合《关于持久性有机污染物的斯德哥尔摩公约》的规定。

2023 年 9 月 25 日，欧盟环境、海洋和渔业事务专员维尔吉纽斯·辛克维丘斯 (Virginijus Sinkevičius) 与中国生态环境部部长黄润秋共同主持了第九次欧盟 - 中国环境政策对话。双方讨论了如何增进保护和恢复生物多样性最佳实践方面的交流，并同意保持实施全球生物多样性框架的政治势头。¹³ 环境工作组期待中欧在气候治理、技术合作、储能和减少污染方面开展更多合作，并有机会为中欧高级别环境与气候对话作出积极贡献。

2023 年 11 月，中美两国在《关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明》中重申了与其他国家 / 地区合作应对气候危机的承诺。该声明的一部分重点是通过制定具有法律约束力的国际文书，消除塑料污染，包括海洋环境中的塑料污染。¹⁴

主要建议

1. 加强执行塑料回收相关政策，促进行业发展



1.1 巩固塑料回收产业发展，建立全面的资源管理体系，解决塑料污染危机

问题

价格波动、激励措施不足、整体方法缺失以及过时的法规阻碍了企业对塑料废弃物收集和回收的投资。

分析

得益于技术进步，耐用的轻质塑料能以相对较低的成本大规模生产并用于商业。而塑料的使用却对环

8 《张玉军主任应邀出席 2023 亚太金融论坛》，生态环境部，2023 年 3 月 23 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<http://www.fecomee.org.cn/dtxx/xwdt/202303/t20230323_1021615.html>

9 《国家碳达峰试点建设方案》，国家发展改革委，2023 年 10 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6913873.htm>

10 《关于进一步强化金融支持绿色低碳发展的指导意见》，中国人民银行，2024 年 3 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202404/content_6944452.htm>

11 勾明扬，《绿色金融增量提质拓空间》，《经济日报》，2024 年 4 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<<http://ex.chinadaily.com.cn/exchange/partners/82/rss/channel/cn/columns/j3u316/stories/WS662077a8a3109f7860dd9da7.html>>

12 《重点管控新污染物清单（2023 年版）》，生态环境部，2023 年 12 月 29 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/30/content_5734728.htm?eqid=8fe6d415000bd70b0000005647dff78>

13 《绿色转型》，欧盟驻华代表处，2023 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 6 月 6 日，<https://www.eeas.europa.eu/delegations/china/green-transition_en?s=166>

14 《关于加强合作应对气候危机的阳光之乡声明》，生态环境部，2023 年 11 月 15 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://www.mee.gov.cn/ywdt/hjynews/202311/t20231115_1056452.shtml>





境保护和减缓气候变化构成严重威胁。中国是世界最大的塑料生产国，解决全球塑料污染危机离不开中国的实质贡献。虽然中国已出台多项政策促进循环经济，但制度安排仍然薄弱，缺乏全盘考虑。《“十四五”塑料污染治理行动方案》（以下简称《行动方案》）概述了“十四五”期间（2021-2025年）中国推动塑料生产和使用减量、推广塑料替代产品、大幅减少塑料垃圾填埋量和环境泄漏量的措施。《行动方案》虽然提到要加强塑料废弃物回收利用，但并未设定量化目标，而且相较于回收利用，更鼓励作为能源回收手段的焚烧处理方式，这会对环境造成严重危害，威胁公众健康。

首先，塑料生产大多以化石燃料为原材料，属于高碳密集型活动。其次，中国的塑料生产严重依赖进口，包括原材料原油和高端聚合物，这既增加了碳足迹，也给废弃物管理带来了挑战。第三，虽然塑料理论上可以回收利用，但仅一次使用后就焚烧的使用习惯会造成大量宝贵自然资源浪费，使企业错失脱碳机会并面临价格波动风险。值得指出的是，采用焚烧方式只能回收部分能源，因此焚烧塑料并非循环经济的最佳处理方式。目前，中国每年的废弃塑料回收利用率仅为30%，废弃塑料焚烧或填埋占比超过63%，造成了严重的资源浪费。¹⁵此外，焚烧塑料会释放二氧化碳并加剧气候变化。因此，中国需要严格控制或设法避免塑料焚烧，以履行《巴黎协定》中的气候承诺并实现其30/60目标。工作组建议推动在废物残渣焚烧或填埋前回收可用材料，并通过经济激励措施和立法来强制执行混合垃圾分类。

实际上，中国拥有功能完善的塑料瓶回收行业，包括由来已久但还不够正规的废品收集和运输网络，以及相对正规的下游加工业。但是，这一行业并未得到完善监管，很多情况下会导致二次污染和不必要的降级回收。中国已于近期出台政策，试图鼓励塑料回收规范化，但仍存在短板。例如，高价值、

高质量的食品级饮料塑料瓶只能被回收利用于生产低价值的短纤维。此外，中国仍然禁止将rPET塑料用作食品接触材料，而这种做法已在欧盟、美国等其他发达经济体应用多年。越南、泰国和印度等几个亚洲发展中国家也已允许rPET塑料用于食品包装。回收使用饮料塑料瓶能够大幅减少碳足迹。例如，相较于制造单个PET塑料瓶，制造单个rPET瓶能减少70%二氧化碳排放。因此，如果中国能加快将塑料瓶回收列为正式政策，并最终实现《行动方案》中明确提出的塑料瓶“闭环”回收，将带来非常积极的影响。对“资源利用”和“资源综合利用”等术语进行明确定义，也有助于规范废弃物管理体系。

塑料垃圾的收集和分类对于真正实现塑料循环经济至关重要，但需要进行规范化、集中化管理。实践证明，一次性塑料瓶和金属罐（特别是饮料包装容器）的押金返还体系（DRS）可以最大限度地提高回收率和材料回收质量。而且，这一体系可为循环价值链的所有利益相关方提供塑料收集和分类的准确数据，有助于建立稳定供求关系，并帮助政府提高政策执行透明度。此外，押金返还体系能够创造新的绿色就业机会，为非正式或兼职废品收集人员提供更好的工作条件。

优化产品设计也是推进“减量化、再利用和再循环”理念的关键。欧盟于2015年推出的生产者责任延伸制度要求生产者根据产品的报废成本支付财政缴款，为设计更易于回收或再利用的产品提供了经济激励。这可以为中国提供借鉴经验。目前，随着回收循环利用价值链的日趋成熟，中国纸板、金属、PET塑料等“高价值”、“易回收”材料的循环经济模式已逐渐完善。然而，政策还应鼓励技术和商业模式创新，将高产量、高材料价值的聚烯烃、玻璃和纺织品等废弃材料转化为有价值的资源。《生活垃圾分类制度实施方案》提出的最初目标是到2020年底，将46个城市的生活垃圾回收

15 《废弃塑料回收难，再生利用有哪些堵点？》，新华社，2024年4月15日，查阅日期2024年5月13日，<<http://www.news.cn/gongyi/20240418/8c572b73b5614bb9a33f22f28f69d887/c.html>>





利用率提高到 35%。¹⁶ 不过，中国的最新目标是，到 2025 年底，全国城市生活垃圾资源化利用率达到 60%。¹⁷ 许多欧盟成员国的回收利用率更高，例如德国的回收利用率已达到 68%。¹⁸ 这意味着许多欧洲企业都具备相应专业知识可以分享，支持中国的垃圾减量工作。

建议

- 制定塑料污染治理总体战略，吸纳循环经济和全面资源管理理念，设定中长期立法框架，发布清晰的量化目标和路线图；
- 建立清晰的废弃物管理分级制度，明确“循环经济”、“资源利用”和“资源综合利用”等术语定义；
- 借鉴欧盟“生产者责任延伸”机制，加快制定包装和包装废弃物政策；
- 制定明确目标和路线图，整合并规范废品收集和回收，确保可回收材料消费后得到高质量回收，实现闭环循环或高值利用；
- 改善中国再生材料市场环境，吸引更多社会投资促进产业升级；
 - 明确食品接触再生塑料材料相关政策，进一步制定再生材料和工艺的行业标准。
 - 将食品级的 rPET 材料纳入食品接触应用，并尽快建立相关的申请和批准流程。

1.2 制定明确且具有约束力的再生塑料行业发展战略

问题

中国塑料行业缺乏明确的再生塑料使用目标，在消费者方面也没有相应的激励机制，在塑料回收的高附加值利用方面进展甚微。

分析

塑料回收利用是建立循环经济的一个重要方面，也是中国实现“30/60 目标”和减缓全球气候变化的重要组成部分。以 PET 聚酯为例，每生产一公斤原生 PET 聚酯会产生 2.15 公斤的二氧化碳排放量。相比之下，生产一公斤再生 PET 聚酯仅产生 0.45 公斤二氧化碳，排放量减少约 79%。¹⁹ 据中国循环经济协会统计，过去 10 年，中国累计回收利用各类废旧塑料超过 1.54 亿吨，二氧化碳排放量减少 5550 万吨。²⁰

欧盟、日本、马来西亚等世界多国政府都制定了塑料循环经济战略，制定了一系列政策法规，明确了使用再生塑料的目标。例如，欧盟通过的《欧盟一次性塑料指令》2019/904 要求制造商到 2025 年在 PET 饮料瓶中使用 25% 的可回收原材料，到 2030 年在所有饮料瓶中使用 30% 的可回收原材料。²¹ 然而，以下挑战阻碍了目前中国再生塑料行业的发展。首先，塑料行业缺乏明确的再生塑料使用目标，导致废旧塑料回收规模不定。此外，由于缺乏硬性指标，再生塑料的生产很容易受到原生塑料价格波动等外部市场环境的影响。例如，当国际原油价格下跌时，原生塑料的价格也会相应下降，下游采购商就会减少再生塑料的使用。

其次，缺乏向消费者推广再生塑料的激励机制。虽然上游塑料回收企业可以享受一些税收优惠政策，但可以使用再生塑料作为替代原料的下游企业却无法享受。此外，大型企业，尤其是跨国企业，出于对环境、社会和治理责任的考虑，往往会制定企业的再生塑料采购目标，但国内品牌却缺乏这样做的动力。这导致废旧塑料利用率增长缓慢。

第三，虽然废旧塑料的高附加值回收利用已成为国

16 《生活垃圾分类制度实施方案的通知》，国务院，2017 年 3 月 18 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5186978.htm>

17 《关于印发“十四五”城镇生活垃圾分类和处理设施发展规划的通知》，国家发展和改革委员会和住房城乡建设部，2021 年 5 月 6 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-05/14/content_5606349.htm>

18 《欧洲的废弃物回收利用》，欧洲环境署，2023 年 12 月 19 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<<https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/waste-recycling-in-europe>>

19 《再生聚酯是绿色产品还是“洗绿”产品？》，Common Objective，2020 年 3 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<<https://www.commonobjective.co/article/is-recycled-polyester-green-or-greenwashing>>

20 《塑料污染全链条治理 减塑行动全方位开展》，国家发展和改革委员会，2022 年 6 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202206/t20220624_1328214.html>

21 《2019 年 6 月 5 日欧洲议会和欧洲理事会关于减少某些塑料产品对环境影响的指令 (EU) 2019/904》，欧盟法律法规数据库，2019 年 6 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/904/oj>>





际趋势，美国、欧洲等发达市场已出台了成熟的法规和标准，印尼、印度等一些发展中国家也制定了相应的政策，但中国的进展却低于预期。尽管中国生产再生塑料的技术条件已经相对成熟，国内企业甚至可以向美国和欧洲等市场出口食品级再生塑料，但国内关于使用食品级再生塑料的政策制定却相对滞后。

建议

- 制定明确且具有约束力的再生塑料行业发展战略；
- 加快推动食品级再生塑料应用；
- 采取奖励措施鼓励回收利用，如向个人和社区发放代金券或向最终用户支付奖励费用；
- 与商会、其他行业组织和相关工作组合作，加强消费者对塑料循环经济的认识；
- 加快推动塑料产品碳足迹核算和碳标签认证。

2. 推进绿色转型和碳中和进程，助力行业脱碳



问题

实现中国的“30/60 目标”需要制定切实可行的循环经济政策法规和产品碳足迹管理体系。

分析

中国政府大力推动绿色转型和碳中和进程，在助力行业脱碳方面取得了长足进步。最新进展之一是国家发改委于 2021 年 7 月 1 日公布的《关于向社会公开征集〈中华人民共和国循环经济促进法〉修订意见和建议的公告》²²。这一举措符合中国在“十四五”规划中提出的碳达峰和碳中和目标。该修订征集令就如何制定法律框架以更好地定义循环经济征求公众意见，强调高质量的经济增长以及生产者责任延伸、生命周期管理和绿色供应链管理等措施的实施。然而，一个关键问题依然存在：《循环经济促进法》仍是草案。目前缺乏具体的法规和

指导方针，这阻碍了工业、农业和服务业在内的各行各业的全面发展。展望未来，最终审定、正式公布《循环经济促进法》至关重要，并制定完善且可执行的立法框架，确保有效支持上诉目标实现。

另一项重大进展是，生态环境部等七个部委于 2022 年 6 月 13 日发布了《减污降碳协同增效实施方案》²³。该方案旨在制定一项同时减少污染和碳排放的统一战略。主要目标包括到 2025 年形成绿色发展框架，到 2030 年在减少污染和实现碳中和方面取得显著进展。该方案强调了绿色制造的重要性，并鼓励企业实践创新。然而，一大关键挑战是缺乏可行的政策和标准来激励企业参与。此外，还需要更好地协同整个价值链中的各利益相关方，重视制定明确可行的指导方针和激励措施的必要性，以推动减污降碳举措落地。

2024 年 1 月 19 日，工业和信息化部发布了《绿色工厂梯度培育及管理暂行办法》²⁴。该办法概述了培育绿色工厂和促进绿色供应链建设的原则和标准。该办法强调了绿色供应链链主企业在产品全生命周期推广可持续实践所能发挥的作用。尽管该办法提供了令人鼓舞的发展方向，但内容仍需进一步完备，也凸显了健全完善相关细则、标准的紧迫性，以指导全行业绿色转型。这些措施的及时实施，将鼓励行业参与者在整个产品生命周期内建立端到端绿色供应链，从而受益于减污降碳。

最后，生态环境部等多部委于 2024 年 5 月 22 日联合发布的《关于建立碳足迹管理体系的实施方案》，明确提出到 2030 年建立完善的碳足迹管理体系²⁵。该方案包括制定国家碳足迹核算标准，建立产品碳足迹数据库，并确保与国际标准接轨等。该方案还关注碳足迹标识认证制度的推行。该方案

22 《国家发展改革委关于向社会公开征集〈中华人民共和国循环经济促进法〉修订意见和建议的公告》，国家发展和改革委员会，2021 年 9 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 30 日，<https://www.ndrc.gov.cn/hjll/yjqz/202109/t20210910_1296453.html?code=&state=123>

23 《关于印发〈减污降碳协同增效实施方案〉的通知》，生态环境部，2022 年 6 月 13 日，查阅日期 2024 年 7 月 30 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202206/t20220617_985879.html>

24 《关于印发〈绿色工厂梯度培育及管理暂行办法〉的通知》，工业和信息化部，2024 年 1 月 19 日，查阅日期 2024 年 8 月 21 日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2024/art_aab179dea60b4b77a05070e796c4c994.html>

25 《关于印发〈关于建立碳足迹管理体系的实施方案〉的通知》，生态环境部，2024 年 6 月 4 日，查阅日期 2024 年 7 月 30 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk03/202406/t20240604_1074986.html>





呼吁制定全面的政策来支持全面实施碳足迹管理体系，并开展国际合作，这不仅涉及中欧企业，还包括欧盟和中国根据《关于循环经济合作的谅解备忘录》开展的有效对话。目前的挑战在于如何建立一个健全的体系，该体系不仅要与国际接轨，还要能够有效管理和减少各行各业的产品碳足迹。

建议

- 优先实施循环经济转型战略，确立中长期立法框架，设立中欧企业合作试点项目；
- 推动中欧双方就《关于循环经济合作的谅解备忘录》开展交流与对话，提高企业参与度，同时搭建中欧循环经济合作平台，方便双方定期交流；
- 鼓励企业建立涵盖绿色产品设计、原材料采购、制造、分销和产品处置/回收的端到端绿色供应链，助力工业领域减污降碳增效。

3. 改革电器电子产品处理资助体系以及严厉打击非法拆解

问题

中国的废弃电器电子产品处理基金提供的财政激励不足，并且严重拖延对处理企业的补贴支付，而非法拆解的盛行又增加了合法企业的经营成本。

分析

废弃电器电子产品的回收利用是实现绿色、低碳、循环发展的重要途径。中国在 2012 年设立了废弃电器电子产品处理基金，对废弃电器电子产品回收处理予以补贴。²⁶ 2012 年至 2022 年共发放补贴近 268 亿元人民币。²⁷ 该基金有效引导了废弃电子产品从个体商贩流向正规处理企业。2012 年至 2021 年，废弃电子产品处理企业的年处理量从 1010 万件电子电器增加到 8790 万件。²⁸ 其影响已经显现，无论是标准化回收量，还是铜、铝、铁、塑料和其他资源的产出率都在稳步增加。

26 《废弃电器电子产品处理基金征收使用管理办法》，国务院，2012 年 5 月 21 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2012/content_2231689.htm>

27 《改革废弃电器电子产品处理基金制度》，中国政府采购新闻网，2024 年 3 月 5 日，查阅日期 2024 年 6 月 6 日，<<http://www.cgpnnews.cn/articles/66684>>

28 同上。

然而，尽管生态环境部已经制定了有资格获得补贴的企业白名单，²⁹ 但仍有大量非法小型处理企业在运营。再加上废弃电器电子产品处理基金长期存在赤字，因而严重耽搁向符合条件的处理企业发放补贴。当该基金在 2023 年末突然停征时，更多的问题出现了。³⁰

首先，公司没有被告知基金停征的消息，包括那些接受基金补贴的公司。政策的突然转变迫使大量拆解和回收公司重新评估并暂停运营。在明确新政策之前，大多数公司不会重新开始运营。新的处理流程可能需要一个月甚至更长的时间才能完成，这对企业运营造成了极大的负面影响，并有可能鼓励非法拆解商填补留下的空白。

其次，即使是在停征之前，基金的收入和支出不平衡的。该基金以每件电器 7 至 13 元人民币的价格向电器生产商收取费用，然后以每件 35 至 100 元人民币的价格向处理企业发放补贴。对于每个补贴类别，征收价格与补贴价格之间的平均差距约为 15%。³¹ 此外，漫长的补贴审核期也拖延了补贴资金的发放，进一步削减了回收商微薄的利润空间。

第三，不受补贴的小型处理企业非法拆解废弃电器电子产品的现象日益突出。这些企业不遵守标准拆解流程，直接影响了可再生资源的利用率和环境污染治理的水平。非法拆解商没有管理和环境治理成本，也不缴纳税费。因此，相比专业的处理企业，他们能够支付更高的收购价格，扰乱了废弃物回收市场的健康运行和废弃电器电子产品处理基金等举措。此外，无人管理的废旧电器拆解会产生有害污染，如未经处理的废油和废旧铅酸电池。非法拆解

29 《废弃电器电子产品处理企业资格审查和许可指南》，生态环境部，2010 年 12 月 9 日，查阅日期 2024 年 7 月 26 日，<https://www.mee.gov.cn/gkml/hbb/bgg/201012/t20101222_198999.htm>

30 《关于停征废弃电器电子产品处理基金有关事项的公告》，财政部，2023 年 12 月 20 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<https://szs.mof.gov.cn/zt/mlqd_8464/zcgd/202401/t20240118_3926323.htm>

31 《关于改革废弃电器电子产品处理基金的提案（初稿）》，全联环境商会，2024 年 3 月 4 日，查阅日期 2024 年 6 月 17 日，<https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzA3OTM1NTYwNg==&mid=2649367108&idx=3&sn=dfb609202d628cd90053722b2e2d3422&chksm=86f1f908a19399b685c674292bf2b09fb1a0e50e1956b1f1f42c6ad65567c331e75b4678e419&scene=27>





公司通常以较高的价格收购废旧电器，然后进行拆解，取出其中最有价值的部分（如废铜），再将价值最低的废旧电器卖回给专业处理商，进一步压缩了专业处理商的利润空间。

建议

- 加强与行业组织的沟通，加强与受补贴企业的对话；
- 改革废弃电器电子产品处理补贴制度，尽快填补废弃电器电子产品处理基金的资金缺口，鼓励回收利用；
- 打击非法拆解企业，加大惩罚力度；
- 加强企业的环保合规，降低环境污染风险。

4. 完善支持纺织业回收利用的法律框架，进一步激励消费后纺织品的回收利用

问题

随着欧盟环保条例的发展和对进口商品中可再生材料含量的严格限制，中国《关于加快构建废弃物循环利用体系的意见》却将废旧纺织品排除在外，这给出口欧盟的中国相关企业带来了障碍。

分析

金属、塑料、电池、纺织品和汽车零部件等材料的回收再利用产业，在控制污染、减少碳排放和提高材料效率方面发挥着重要作用。中国《关于加快构建废弃物循环利用体系的意见》列出了九种分选中心可回收利用的材料。然而，废旧纺织品并未包括在内。令人鼓舞的是，国家发展和改革委员会于2022年4月发布的《关于加快推进废旧纺织品回收利用的实施意见》³² 确立了中国到2025年初步建立废旧纺织品回收和利用体系，并在2030年前完善该体系的目标，以此作为优化资源利用的整体努力的一部分。然而，要实现这一目标还面临着一些挑战。

首先，在回收和处理阶段，废旧纺织物通常与其他城市废品混合在一起，很难收集和分选。这可以通过建立分选中心来解决，但是，分选场地需在土地使用规划阶段就开始考虑建设。2022年10月26日发布的《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》收录了废旧纺织品“分选、回收、利用”，这一点令人鼓舞，但国务院《全国国土规划纲要（2016—2030年）》并未涉及纺织业企业。³³ 工作组建议鼓励纺织业企业参与到规划纲要中，以便统一优先回收的废弃物类型、所需土地或设施。

其次，废旧纺织品回收和低耗能政策之间存在冲突，需要在地方层面进行协调。在地方，废旧纺织品的回收再利用项目在行政审批方面困难重重。例如，一家公司将废旧饮料瓶中的PET塑料进行回收，并作为原料生产环保纺织纤维，然而，却被有些省政府视为“高耗能”项目，并搁置审批。

建议

- 在《关于加快废旧物资循环利用体系建设的指导意见》所列的主要材料中增加消费后纺织品：
 - 将纤维与其他九种主要材料列为分类和回收的主要废弃物资源。
- 发布包含材料回收具体目标的路线图，引导制造商使用更多再生材料；
- 明确负责消费后纺织品的回收和跟踪的具体政府部门；
- 了解欧盟有关进口产品再生原材料含量的法律法规，协调欧盟与中国之间的政策发展。

32 《关于加快推进废旧纺织品循环利用的实施意见》，国家发展和改革委员会，2022年4月11日，查阅日期2024年5月6日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202204/t20220411_1321822.html>

33 《全国国土规划纲要（2016—2030年）》，国务院，2017年1月3日，查阅日期2024年6月6日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5171326.htm>





财务与税务工作组

主要建议

1. 优化增值税法（草案）和现行法规 9

- 在增值税法草案中进一步优化中国增值税提供地规则；
- 优化现行出口增值税退税制度；
- 消除不征税项目的进项增值税抵扣限制；
- 扩大出口服务零税率的适用范围；
- 允许非居民纳税人在中国办理增值税登记；
- 允许纳税人申报抵扣贷款利息支出产生的进项增值税；
- 允许金融产品转让增值税应税销售额负差结转至下一年度。

2. 提高行政及组织效率，助力跨国企业在华发展 7

- 允许中国控股公司与其在华全资子公司合并申报企业所得税；
- 提高中国境内和跨境企业间融资灵活性；
- 向地方政府提供先决条件、程序和影响方面的引导，促进企业在中国境内开展重组和迁移；
- 在关注领域提供具体情况指导，降低双重征税的风险；
- 在国家层面引入先进的税收裁定制度，提前澄清不明确的税收立场。

3. 谨慎推进消费税改革 11

- 召集行业和税务专家参与改革标准和措施的讨论，必要时审查并重新确定征税范围和供应链征税点，考虑在全国统一市场中促进国内循环；
- 立足中国实际、借鉴国际经验，审查税收起征点、税率和税收方式，推进特定行业的宏观发展战略；
- 及早公布纳入消费税法改革试点各领域的时间表和实施细则，提供充足的过渡期；
- 加强中央与地方的税收管理和征收体系的联动，健全全国税收体系有效性；
- 随着海南自由贸易港即将实行“非禁即入”，应加快海南自由贸易港的消费税制度建设，将其与中国现行消费税制度相结合，广泛听取社会意见，推动其平稳过渡，为自由贸易港的成功做出贡献。



近期发展

财政部和国家税务总局于 2023 年 8 月 18 日联合公布外籍员工个人所得税津补贴优惠政策将再延续四年至 2027 年，工作组对此表示欢迎。¹ 对外籍员工保留津补贴优惠政策，表明中国致力于吸引外籍人才和改善营商环境。

2023 年 3 月 26 日，财政部和税务总局宣布，企业开展研发活动中实际发生的研发费用，只要满足相关先决条件，再按照实际发生额的 100% 在税前加计扣除（此前为 75%）。² 2023 年 6 月 21 日，财政部和税务总局进一步宣布，企业在提供相关文件的情况下，可根据第二或第三季度申报享受研发费用税前加计扣除。³ 继 2023 年 7 月发布的《研发费用加计扣除政策执行指引》之后，税务总局和科技部更新了关于如何评估研发费用和享受激励措施的综合指导。2023 年 9 月 3 日起，高新技术企业享受增值税优惠政策，可按照当期可抵扣进项税额的 5% 计提当期加计抵减额。⁴

根据这些建议，工作组希望支持和鼓励中国相关部门采取进一步措施，实现符合国际标准的平衡税收环境，并提高税收合规的简单性和效率。

1. 优化增值税法（草案）和现行法规

问题

现行的增值税政策不能适应当前企业的多样性，给企业带来了额外的增值税成本。

分析

2019 年，财政部和国家税务总局发布增值税法，

公开征求意见。经过各方广泛反馈，增值税法草案分别于 2022 年 12 月和 2023 年 9 月提交十三届全国人大常委会进行第一轮和第二轮审议。⁵和⁶ 虽然增值税法草案纳入了一些令人满意的举措，但工作组建议还应考虑以下几个方面。

在增值税法草案中进一步优化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济合作与发展组织《国际增值税/货物劳务税指南》中提出的“目的地”原则，即应向消费服务的国家征税。⁷ 工作组欣慰地看到，法律草案表明财政部和国家税务总局打算采取重要举措，在中国的增值税制度中采用经合组织的指南，特别是通过消费地方法来确定一项交易的提供地是否在中国境内，并允许退还留抵进项增值税。

根据《增值税法（草案）》，如果服务和无形资产的供应商是境内实体或个人，或该等服务和无形资产在中国境内消费，须在中国境内征收增值税。因此，中国供应商提供的出口服务仍须缴纳增值税，除非该等服务符合零税率或免税待遇的标准。工作组建议参照一般国际惯例，进一步优化增值税法。例如，建议将企业对企业标准服务的主要提供地定义为服务接收方所在地。此外，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，应规定为例外情况。这意味着，中国供应商向海外企业提供的标准服务通常将无需缴纳中国增值税。关于企业对消费者提供服务，工作组建议将服务提供地定义为供应商所在地。但是，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，应规定为例外情况。

1 《财政部 税务总局关于延续实施外籍个人有关津补贴个人所得税政策的公告》，财政部和税务总局，2023 年 8 月 31 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<http://beijing.chinatax.gov.cn/bjswj/c104602/202308/abfce4f7092347d3a161d547e5e94777.shtml>>

2 《关于进一步完善研发费用税前加计扣除政策的公告》，财政部和税务总局，2023 年 3 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/28/content_5748747.htm>

3 《关于优化预缴申报享受研发费用加计扣除政策有关事项的公告》，财政部和税务总局，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://fgk.chinatax.gov.cn/zcfgk/c100012/c5209840/content.html>>

4 《关于先进制造业企业增值税加计抵减政策的公告》，财政部和税务总局，2023 年 9 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://fgk.chinatax.gov.cn/zcfgk/c102416/c5212095/content.html>>

5 增值税法草案首次提请审议，全国人民代表大会，2022 年 12 月 28 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2022/12/Value-Added-Tax-Law-Draft.pdf>>

6 《中华人民共和国增值税法（草案）》，全国人民代表大会，2023 年 9 月 28 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://npcobserver.com/wp-content/uploads/2023/09/Value-Added-Tax-Law-2nd-Draft-Revision.pdf>>

7 因此，增值税法草案规定，如果服务提供商在中国或服务在中国消费，则此类服务在中国应缴纳增值税。这一主张与中国境内的服务提供商或服务接收方均应缴纳增值税的现行规则不同（服务完全发生在中国境外的情况除外）。



优化现行出口增值税退税制度

由于技术的进步和消费者需求的变化，企业的经营活动日趋多样化。现行出口增值税退税政策尚未适应这些多样化的经营模式，增加了出口企业的税收负担。越来越多的制造型企业不仅开展制造活动，还从其他供应商那里购买商品出售给海外客户，以更好地满足海外客户的多样化需求。根据中国现行的税收法规，这些出口货物只有在符合某些严格的是同自产货物的条件下才有资格获得退税。在许多情况下，这些条件无法得到满足。因此，工作组建议放弃或放宽严格的条件，允许更多的制造型企业在出口外购货物时享受出口增值税退税待遇。

制造型和贸易型企业的出口增值税退税政策有所不同。贸易型企业的出口退税是基于采购出口商品而产生的增值税进项，对于其他进项增值税，例如采购测试设备、咨询服务、租金和其他运营成本的相关进项税，贸易型出口企业不能申请退税。一些工作组成员报告说，部分中国税务机关深圳要求将这些类型的进项增值税转出和计入成本。这导致了制造型和贸易型企业之间增值税负担的不公平。因此，工作组建议修订现行税法，对制造型企业和贸易型企业同样适用免、抵、退税政策。

间接出口是为从事加工贸易的企业提供的一项便利的海关措施，目的是将保税成品出售给中国境内的其他加工贸易企业进行进一步加工。⁸从海关的角度来看，尽管间接出口时货物没有运出中国，其被视为进出口交易。然而，就增值税而言，间接出口不符合出口增值税退税待遇的条件。此外，不同地区的增值税政策各不相同；例如，在华南地区，间接出口免征增值税，这意味着相关的进项增值税不可抵扣，而成为增值税成本。

消除不征税项目的进项增值税退税限制

增值税法草案将进项税定义为纳税人在与应税交易有关的购买中支付或承担的增值税金额。草案规定进项税应“与应税交易有关”，这可能会导致与股

息收入或存款利息等不征税项目相关的进项增值税抵扣存在更多不确定性。⁹此外，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抵扣的限制。因此，工作组建议删除进项增值税定义中的“与应税交易有关”一词，以消除不征税项目的进项增值税抵扣限制。

扩大出口服务零税率范围

增值税法草案规定，境内增值税纳税人在国务院允许的范围内，对出口服务实行零税率增值税。但是，草案没有提供符合条件的出口服务的详细清单。目前，跨境服务的零税率政策仅适用于能够满足相关严格标准的某些服务。工作组建议对所有为海外客户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。¹⁰

允许非居民纳税人在中国办理增值税登记

为了向海外企业提供与中国本土企业一致的增值税待遇，工作组建议允许非居民纳税人在中国办理增值税登记。这样有助于海外实体抵扣在中国发生的增值税进项，并从增值税角度实现中国和海外公司在定价方面的公平竞争。新加坡和泰国等其他几个司法管辖区已开始实施简化的增值税登记机制，专门针对海外实体提供的电子服务征税。¹¹因此，工作组建议探讨在中国实施类似机制的可行性。

允许纳税人申报抵扣贷款利息产生的进项增值税工作组注意到，在此次发布的增值税法草案中，删除了此前版本中关于不允许抵扣贷款利息支出的进项增值税的规定，市场对此表示赞赏。但许多企业认为，这一问题仍然存在不确定性，因为即使增值税法以目前的版本最终确定，申报抵扣贷款利息的进项增值税仍可能被后期的税务通告所禁止。尽早阐明这一问题，将有助于减轻企业在这方面的担忧。

⁹ 不征税项目是指不属于增值税征税范围的项目。

¹⁰ 参见上文关于服务提供地规则的建议。

¹¹ 《泰国将于 2021 年 9 月 1 日起向外国数字服务（电子服务）运营商征收增值税》，EY Global, 2021 年 8 月 6 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<https://www.ey.com/en_gl/tax-alerts/thailand-s-application-of-vat-on-digital-services-e-services-provided-by-foreign-operators-will-apply-as-of-1-september-2021>

⁸ 又称深加工结转，或转厂。



允许金融产品转让增值税应税销售额负差结转至下一年度

根据现行规定，转让金融产品出现的正负差，按盈亏相抵后的余额为销售额需缴纳增值税；若相抵后出现负差可结转至下一季度，但年末负差不能结转入下一年度，这意味着即使企业已为同一年的前几个季度的正差缴纳了增值税，如果此负差发生在最后一个季度，也将失效；这将造成不确定性和不公平性，从而对业务产生不利影响，而且相较于营改增前更为不利，因为在此前的同样情况下，纳税人可以申请退税。

建议

- 在增值税法草案中进一步优化中国增值税提供地规则；
- 优化现行出口增值税退税制度；
- 消除不征税项目的进项增值税抵扣的限制；
- 扩大出口服务零税率的适用范围；
- 允许非居民纳税人在中国办理增值税登记；
- 允许纳税人申报抵扣贷款利息支出的进项增值税；
- 允许金融产品转让增值税应税销售额负差结转至下一年度。

2. 提高行政及组织效率，助力跨国企业在华发展 7

问题

跨国公司在华面临着一系列行政和组织效率低下的问题，如税务合规任务、法律重组的灵活性、与当局的预先协调、地方执法和国际税收原则的应用等。

分析

在投资决策方面，高效的税收管理是一个重要优势。减轻税务合规方面的行政和组织负担，有助于跨国企业和国内企业降低成本，而不必减少税收收入。

在中国的跨国投资者通常在国内不同地点经营多个法律实体，为市场服务，同时应仔细评估管理和实

际成本。根据中国现行企业所得税法，每个法人实体都必须提交单独的年度企业所得税申报表，即使所有法人实体隶属同一集团公司，各法人实体必须单独接受评估和缴纳税款。然而，其他许多司法管辖区通常提供综合企业所得税制度，允许隶属同一集团的企业提交综合年度申报表并在此基础上支付企业所得税。这有助于减少行政工作并消除企业集团内部转让定价的复杂性。而且，这一概念或许非常适合中国的控股公司制度。因此，工作组建议允许中国控股公司与其在华全资子公司合并申报企业所得税。

鉴于现金在商业活动中的重要性，跨国企业往往需要根据其在中国境内的业务以及各跨境法人实体之间的业务需求来灵活转移现金。在中国，主要有两个方面制约着企业集团内部现金的有效分配：一是对利息征收增值税（无进项抵扣）；二是对在华境内企业间和跨境企业间的贷款和现金池加以严格限制。工作组建议增加集团内部企业间在华境内和跨境融资的灵活性。

实际上，企业在中国不同省市之间，甚至同一城市的不同地区之间搬迁，都可能需要与主管税务机关进行大量协商。虽然从技术上讲，公司搬迁不应引发纳税义务，只是导致税务机关的变更，但一些公司不得不在新址设立新的法人实体，然后将业务从旧实体转移到新实体。工作组建议在类似情况下，向地方税务机关提供进一步的澄清和指导。

如果一家外资企业拥有多个法人实体，商业环境的变化会导致企业集团内部的法人结构产生变化，例如，出现合并、拆分、股份转让或类似行为。此外，如果法人实体重组，即使资产仍位于同一企业集团内部，也会产生后果严重和费用高昂的税收影响，而适用递延纳税的条件非常苛刻且模糊不清。建议针对递延纳税的条件中的不明确部分发布指导意见进行澄清，并且增加更多可享受递延纳税的重组场景，如集团内部公司间的跨境的子公司股权转让给母公司、兄弟公司之间的股权转让等。



对于跨境经营的企业而言，尽管存在避免双重征税协议，但适用不同的税制很容易导致不合理的双重征税，在这种情况下，双方税收管辖区的立场就会不匹配。例如，有时中国向海外实体支付的服务费被国内地方税务机关视为许可费支付，并征收10%的预扣税。但收款方的居住国会坚持将其视为服务费，不适用外国税收抵免。同样，当居住在中国的外籍员工被临时派往临近国家/地区的其他集团公司时，中国税务机关可能不免除其已在其他司法管辖区征税的收入的纳税义务，也不提供外国税收抵免。

最后，对于不明确的税务立场，许多司法管辖区都有全国性的预先裁定机制。在这种方案下，纳税人可以向国家税务总局提交自己的情况和综合计划，以供审查，并在审查所提供证据后得到正式答复。这一机制将增加交易的可预见性，从而提高跨国企业的透明度，同时也为中国税收监管框架的进一步发展奠定基础。

建议

- 允许中国控股公司与其在华全资子公司合并申报企业所得税；
- 提高中国境内和跨境企业间融资灵活性；
- 向地方政府提供先决条件、程序和影响方面的引导，促进企业在中国境内开展重组和迁移；
- 通过在关注领域提供具体情况指导，降低双重征税的风险；
- 在国家层面引入先进的税收裁定制度，提前澄清不明确的税收立场。

3. 谨慎推进消费税改革 11

问题

消费税法未能充分反映中国当前的经济发展和消费习惯，其范围、税基和征税渠道都落后于实体经济，这导致了转型的不确定性。

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。¹²近三十年，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，2019年12月，中国发布《消费税法（征求意见稿）》，向社会公开征求意见。¹³2021年3月，“十四五”规划提出，“调整优化消费税征收范围和税率，推进征收环节后移并稳步下划地方”。¹⁴2022年11月，中国对电子烟征收消费税，以遏制其使用，因为这些产品可能会影响青少年的健康。¹⁵2023年9月，十四届全国人大常委会立法规划，消费税法将列入第一类项目，这意味着该法案在本届任期内已处于相对成熟的状态，可以提请审议。¹⁶

工作组对这些进展表示赞赏，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。在一系列相关改革中，提高效率和平等性应为首要任务，尤其有利于中国实现共同繁荣的目标。

国务院表示将实行消费税改革试点，这是一项重要变化。《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》（国发〔2019〕21号）文件详细介绍了改革试点方案，¹⁷规定对涉税范围、税率和计税点进行择优分类调整。主要目的是在征管可控的前提下，将现有部分生产（进口）环节消费税项目逐步下移至批发或零售环节。此举旨在增加地方财政收入来源，改善地方消费。但迄今为止，国发〔2019〕21号

12 《中华人民共和国消费税暂行条例（修订版）》，国务院，2008年11月10日，查阅日期2024年4月22日，<<https://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810765/n812171/n812680/c1190924/content.html>>

13 《中华人民共和国消费税法（征求意见稿）》公开征求意见，财政部和国家税务总局，2019年12月3日，查阅日期2024年4月22日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810356/n810961/c5140457/content.html>>

14 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，国务院，2021年3月13日，查阅日期2024年4月22日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

15 《国家税务总局关于电子烟消费税征收管理有关事项的公告》，国家税务总局下属北京市税务局，2022年10月2日，查阅日期2024年7月1日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n360/c5182408/content.html>>

16 《十四届全国人大常委会立法规划》，2023年9月8日，查阅日期2024年4月22日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202309/t20230908_431613.html>

17 国发〔2019〕21号：《国务院关于印发实施更大规模减税降费后调整中央与地方收入划分改革推进方案的通知》，国务院，2019年10月9日，查阅日期2024年4月22日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/09/content_5437544.htm>



文件中列举了高端手表和珠宝两个品类为例，但未列出具体的试点项目清单，也没有提供该试点计划的明确时间表。¹⁸

前几轮消费税改革几乎或根本没有预留新旧政策过渡期。这给企业带来了很大的不确定性，因为不知道产品是否和/或何时会受到影响，企业难以进行准确的库存管理和计划。例如，销售周期较长的高端消费品，一批商品从进口到最终售出可能需要数年时间。对于在消费税改革试点之前进口的一批商品，在清关时就要缴纳消费税（这部分税收直接上缴国库），如果这批商品的实际零售刚好赶上改革/改革试点的生效之时，则未售出商品需要再次单独征税（这部分税收上缴地方税务局）。也就是说，同一批次商品将被征收双重消费税。而且，企业将调整产品零售价格来涵盖额外的消费税，从而将额外成本转嫁给消费者，这将消减销售收入，并最终削弱中国市场的竞争力和对外商投资的吸引力。

因此，工作组建议尽快提供明确的时间表以及合理的试点过渡期，以便企业进行相应调整。此外，在修改消费税法草案时，要解决国家和地方税收制度中存在的根本问题，出台一套新的、明确有效的消费税征收措施和制度。

工作组还建议重新评估和调整某些商品的税收起征点，确保与中国经济发展水平相当。此外，海南自由贸易港销售税制度设计仍在制定中，税收制度与内地消费税制度的过渡、新业态的税收制度、优惠政策和纳税人范围仍不明确。因此，建议尽快确定相关政策。

最后，关于低碳和循环经济政策，工作组敦促通过税收优惠加快实施绿色转型原则（例如，将塑料废物作为原材料进行再利用）。¹⁹ 包括对由回收废塑料制成的精炼油免征消费税，对由废塑料制成的成

品油或化学产品实施 100% 增值税退税。

建议

- 召集行业和税务专家参与改革标准和措施的讨论，必要时审查并重新确定征税范围和供应链征税点，考虑在全国统一市场中促进国内循环；
- 立足中国实际、借鉴国际经验，审查税收起征点、税率和税收方式，推进特定行业的宏观发展战略；
- 及早公布纳入消费税法改革试点各领域的时间表和实施细则，提供充足的过渡期；
- 加强中央与地方的税收管理和征收体系的联动，健全全国税收体系有效性；
- 随着海南自由贸易港即将实行“非禁即入”，应加快海南自由贸易港的销售税制度建设，将其与中国现行消费税制度相结合，广泛听取社会意见，推动其平稳过渡，为自由贸易港的成功做出贡献。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 在中国欧盟商会的《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》中，22% 的欧洲企业希望在脱碳工作方面获得税收优惠。中国欧盟商会，第 8 页，2022 年 5 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<https://www.europeanchamber.com/en/publications-archive/974/Carbon_Neutrality_The_Role_of_European_Business_in_China's_Race_to_2060>



人力资源工作组

主要建议

1. 提升用工灵活性并使中国劳动法规现代化 10

- 修订现行劳动法及相关法规，以适应灵活的用工安排；
- 为用人单位制定切实可行的解决方案，为在公司注册所在地以外地点工作的员工提供社会保障；
- 对所有员工适用统一的法定标准，确保在全国范围内对劳动法律法规的实施予以统一的解释。

2. 改善外国公民的整体条件，使中国成为对长期和短期工作员工更具吸引力的目的地

- 征求永久居留身份证持有者的意见，解决目前存在的局限性，优化永久居留身份证的功能；
- 简化在华工作变动程序，以加快员工招聘速度，降低居留和就业风险，并弥合行政差距，实现就业无缝过渡；
- 开发更多资源，为在中国工作或访问中国的外国公民提供日常生活和必要行政事务方面的指导；
- 将上海国际服务门户的最佳实践推广到中国更多城市，以提高在华外国公民的生活质量；
- 与更多欧盟成员国签署双边协议，简化相关申请程序，增加中欧之间的人才交流和实习项目。

3. 加大对职业学校实践知识和软技能培养的投入，加强职业培训机构和培训项目的发展 6

- 加强职业培训学校的发展；
- 更新职业学校的教学大纲以及技术学校、学院和大学提供的培训，纳入有关数字化、智能制造和先进运营的课程；
- 更新职业学校的教学大纲以及技术学校、学院和大学提供的培训，纳入绿色技术和和管理实践课程。





近期发展

免签政策及外国公民在中国居住或访问的便利性提升

2024年3月7日，外交部对奥地利、比利时、匈牙利、爱尔兰、卢森堡和瑞士试行免签政策。¹自3月14日起，持上述国家普通护照的公民，因商务、旅游、探亲、过境等目的，可免签入境中国，停留时间不得超过15天。2024年5月7日，中国将对奥地利、比利时、法国、德国、匈牙利、爱尔兰、意大利、卢森堡、马来西亚、荷兰、西班牙和瑞士公民的短期免签政策延长至2025年12月31日。²中国当局最近还强调，酒店不得以没有能力办理相关手续为由拒绝接待外国公民。³

商务部发布了《外国商务人士在华工作生活指引（2024年版）》。⁴该指引包括四个部分：《注意事项》、《日常生活服务》、《在华停留居留服务》和《在华工作相关服务》。该指引涵盖了居住登记、社会保险、移动支付、交通出行、个人所得税缴纳、办理SIM卡、银行卡、居留许可和工作许可等事项。该指引会每年更新一次，以反映相关政策和程序的变化。北京还推出了旨在吸引更多海外人才来华学习和工作的“十项措施”。其中一项措施是取消了获取工作许可所需的两年工作经验要求。⁵

人力资源管理中的个人信息海外传输

2024年3月22日，中华人民共和国国家互联网信息办公室发布了《促进和规范数据跨境流动规定》（以下简称《数据跨境传输规定》）。⁶该规定放宽

了对某些情况下个人信息传输的要求。《数据跨境传输规定》允许以人力资源管理为目的的跨境传输个人信息（包括敏感个人信息），但数据传输应根据依法制定的劳动法规和规章或依法签订集体合同进行。

失业和工伤保险优惠政策延长至2024年底

2016年，中国政府暂时降低了失业保险和工伤保险的缴费率，以降低企业成本。⁷根据该政策，用人单位和员工的失业保险总缴费率应为1%，且员工适用的费率不得高于用人单位适用的费率。根据当地工伤保险基金的财务状况，将工伤保险的缴费率降低20%到50%。2023年3月29日，人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局联合发布《关于阶段性降低失业保险、工伤保险费率有关问题的通知》，⁸将降低失业和工伤保险费率实施期限延长至2024年底。

主要建议

1. 提升用工灵活性并使中国劳动法规现代化



问题

现行的劳动法律法规已不再适合当前需要，导致人力资源管理面临挑战，员工无法享受就业福利，同时也阻碍了企业通过招聘远程工作人员拓展业务规模。

分析

技术发展和劳动力动态变化使得用人单位需要实施更加灵活的用工安排。根据业务要求或客户需求，越来越多的企业需要为特定项目聘用派遣员工或兼职员工，安排员工在现场或不同地点远程工作，并调整工作时间。然而，虽然政府在理论上允许灵活的用工安排，但中国现有的劳动法律法规并没有充

1 Jin, Zhou, 《中国宣布对六国试行免签政策》，《中国日报》，2024年3月7日，查阅日期2024年4月29日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202403/07/WS65e954b3a31082fc043bb377.html>>

2 《中国延长12个国家免签政策》，《中国日报》，2024年5月14日，查阅日期2024年5月29日浏览，<<https://govt.chinadaily.com.cn/s/202405/14/WS6642c5a7498ed2d7b7ead990/china-extends-visa-free-policy-for-12-countries.html>>

3 Yang, Z 和 Si, C, 《酒店不得拒绝接待外国客人》，《中国日报》，2024年5月28日，查阅日期2024年5月29日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202405/28/WS6655f606a31082fc043c9a3e.html>>

4 《外国商务人士在华工作生活指引（2024年版）》，商务部，2024年3月5日，查阅日期2024年4月29日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwgj/gkbnjg/202401/20240103468871.shtml>>

5 Wang, Xintong, 《中国北京放宽工作许可要求以吸引海外人才》，财新网，2024年5月17日，查阅日期2024年5月29日，<<https://www.caixinglobal.com/2024-05-17/chinas-capital-loosens-work-permit-requirements-to-attract-overseas-talent-102197464.html>>

6 《促进和规范数据跨境流动规定（规定）》，中华人民共和国国家互联网信息办公室，2024年3月22日，查阅日期2024年5月4日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

7 《关于阶段性降低社会保险费率的通知》，人力资源和社会保障部，2016年4月20日，查阅日期2024年7月1日，<https://www.gov.cn/xinwen/2016-04/20/content_5066089.htm>

8 《关于阶段性降低失业保险、工伤保险费率有关问题的通知》，人力资源和社会保障部，2023年3月29日，查阅日期2024年7月1日，<https://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgnr/zcfg/gfxwj/shbx/202303/t20230330_497764.html>





分解决实际问题。例如，由于缺乏明确的远程工作或混合工作的法律框架，用人单位和员工都不清楚自己的具体权利和义务，而调整标准工作时间又可能导致企业承担支付加班费的责任。

中国的社会保障制度也不利于远程工作。《社会保险法》和相关法规要求用人单位在其经营注册所在地为员工提供社会保险，而与员工的实际工作地点无关。⁹ 因此，远程工作的员工无法享受其居住地和在工作地的社会保险福利。这不仅损害了员工的应享待遇，也阻碍了企业通过招聘远程工作的员工拓展业务规模。

除此之外，中国不同司法管辖区对劳动法律法规的解释可能各不相同，甚至可能相互冲突，进一步增加了远程工作员工管理的复杂性。例如，虽然法律要求用人单位在其注册地为员工提供社会保险，但员工的休假权利却遵循其实际工作地的地方政策。因此，如果用人单位注册地的政策规定的产假比员工工作地的产假短，那么远程工作的员工就可能无法享受工作地的全额产假津贴。

在用人单位注册地缴纳养老保险的员工，一旦达到法定退休年龄，在申请退休金时也可能遇到困难，而不同的法院判决也增加了管理的复杂性。¹⁰

建议

- 修订现行劳动法及相关法规，以适应灵活的用工安排；
- 为用人单位制定切实可行的解决方案，为在公司注册所地以外地点工作的员工提供社会保障；
- 对所有员工适用统一的法定标准，确保在全国范围内对劳动法律法规的实施予以统一的解释。

9 《中华人民共和国社会保险法》，人力资源和社会保障部，2018年12月29日，查阅日期2024年7月1日，<https://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/tl/202011/t20201102_394629.html>

10 例如，上海市高级人民法院允许在第二次固定期限合同到期后无理由终止合同，而北京市高级人民法院则否定了这一权利。Fanny Zhang, Qian Zhou, 《员工劳动合同即将到期时用人单位应注意些什么》，中国简报，2022年4月7日，查阅日期2024年6月12日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-end-fixed-term-labor-contract-employment-management-best-practices-compliance-guidelines>>

2. 改善外国公民的整体条件，使中国成为对长期和短期工作员工更具吸引力的目的地

问题

外国公民缺乏便利的工作和生活条件，使得中国作为长期和短期外派工作目的地的吸引力大打折扣。

分析

中国于2023年初重新开放边境后，来往中国和海外国家/地区的人数稳步增长。根据国家移民管理局2024年4月18日发布的统计数据，2024年第一季度共有1.41亿人次出入中国大陆，其中包括1300多万名外国公民，同比增长略高于305%。¹¹ 国家移民管理局在出入境服务方面推出的新政策和措施，包括对部分国籍人员入境和过境免签、落地签证（“口岸签证”）等，推动了2024年第一季度外国公民出入境人数的增长。根据国家移民管理局的统计数据，共向外国公民签发了46.6万份签证，近200万外国公民通过免签计划进入中国。¹²

尽管这些新的出入境政策产生了积极影响，特别是对目前免签证国家的短期游客，但为了吸引和留住外国公民，特别是中国需要的人才，有必要进一步完善现行的出入境制度，同时引入新的政策，创造更加舒适和便利的工作和生活环境。工作组建议在以下方面出台政策和支持措施，以提高中国作为长期和短期工作外派目的地的吸引力：

1) 中国外籍永久居留身份证持有者的权益

尽管中国的永久居留身份证被认为是最难获得的永久居留身份证之一，但相关权益尚未得到充分开发，未能体现其应有价值。

例如，一些银行不允许外国公民使用其永久居留身份证通过手机或电脑在线门户购买外币或转账汇款。对于银行而言，使用永久居留身份证信息将外国信用卡与微信或支付宝绑定也存在困难。一些

11 《2024年一季度全国出入境人员超1.41亿人次》，国家移民管理局，2024年4月18日，查阅日期2024年6月12日，<<https://www.nia.gov.cn/h897453/c1645355/content.html>>

12 同上。





永久居留身份证持有者在使用该卡购买房产、获得金融服务、申请驾照和申报个人所得税以参加社会保险时也面临困难。这些功能由不同的政府机构和组织分散管理，导致相关手续极为繁琐。

2) 针对外国公民用人单位变更的程序

在中国工作的外国公民在变更用人单位时面临困难。根据现行程序，在申请新的工作许可之前，需要先注销现有的工作许可再申请新的工作许可。由于所有与工作许可相关的申请都需要在一个全国性的在线平台上提交，注销及新申请的步骤繁琐且耗时，这些行政程序效率不高，影响外国公民在华就业入离职的顺利衔接。外国公民只有在证件齐全的情况下才能合法工作（同时拥有工作许可与居留许可），这就从就业和居留的角度造成了不必要的矛盾。

在变更用人单位的过程中，签发新的工作许可和居留许可之前存在一段过渡期（通常为一至两个月，视具体情况而定）。有关部门，特别是当地公安局出入境管理部门，对于如何处理和认定这段时间没有明确的指导方针，不利于企业在过渡阶段安排外国公民入职和工作活动，规避诸如劳动风险和非法用工风险。

3) 为短期旅行者提供生活便利

来华短期旅行者通常会独立或在同事或朋友的帮助下安排住宿。然而，由于信息零散和/或无法获取信息以及支持有限，此类人员面临着诸多挑战。国家移民管理局于2024年3月11日发布了《外国商务人士在华工作生活指引》¹³，中国人民银行于2024年3月15日发布了《在华支付指南》¹⁴。上海国际服务门户也为希望在上海经商、工作、旅游、学习或购物的外国公民提供了全面的信息。然而，尽管这些指南很切实有用，但并不为中国或海外的外籍人士所熟知。因此，工作组建议通过多种渠道加强对这些资源的宣传，以确保这些资源能

为更多人所了解。工作组还建议中国其他城市，特别是那些热门的工作和旅游目的地，也开发与上海类似的资源，为外国公民提供指导。

4) 针对年轻专业人员的人才交流和实习计划

由于新冠疫情的限制措施，外籍员工大量流失，在中国运营的公司急需新一代外籍人才，推动创新、带来新思路并成为未来的领导者。促进人才交流和实习项目是外国学生和毕业生获得中国市场第一手经验的最佳途径之一，也是鼓励他们在中国寻求长期就业的最佳途径之一。这些年轻人可以成为未来的“大使”，帮助弥合中欧之间的一些认知差距。然而，这方面的工作缺乏政策支持。目前，中国只与德国和法国两个欧盟成员国签订了双边协议，为学生和其他年轻人的互访和实习提供便利。¹⁵和¹⁶工作组注意到，虽然现有的中法和中德项目在理论上是积极的，但申请者却需满足复杂的要求并遵循繁琐的签证程序。因此，有必要简化相关行政要求以便利项目申请，同时将此类协议扩展到更多欧盟成员国。

建议

- 征求永久居留身份证持有者的意见，解决目前存在的局限性，优化永久居留身份证的功能；
- 简化在华工作变动程序，以加快员工招聘速度，降低居留和就业风险，并弥合行政差距，实现就业无缝过渡；
- 开发更多资源，为在中国工作或访问中国的外国公民提供日常生活和必要行政事务方面的指导；
- 将上海国际服务门户的最佳实践推广到中国更多城市，以提高在华外国公民的生活质量；
- 与更多欧盟成员国签署双边协议，简化相关申请程序，增加中欧之间的人才交流和实习项目。

13 《外国商务人士在华工作生活指引（2024年版）》，商务部，2024年3月5日 <<https://m.mofcom.gov.cn/article/zwgk/gkbnjg/202401/20240103468871.shtml>>

14 《在华支付指南》，中国人民银行，2024年5月15日，查阅日期2024年5月4日，<https://english.www.gov.cn/news/202403/15/content_WS65f3bcb1c6d0868f4e8e51b5.html>

15 《中德两国政府签署青年实习交流计划联合意向声明》，人力资源社会保障部，2018年7月10日，查阅日期2024年7月1日，<https://www.gov.cn/xinwen/2018-07/10/content_5305279.htm>

16 《人力资源社会保障部办公厅关于实施中法千人实习生计划有关事项的通知》，人力资源和社会保障部，2016年3月29日，查阅日期2024年7月1日，<<http://intern.newjobs.com.cn/html/web/fuwuzhinan/zhengcewenjian/7287.html>>



3. 加大对职业学校实践知识和软技能培养的投入，加强职业培训机构和培训项目的发展

问题

由于制造业的快速现代化，目前的劳动力市场无法满足对高技能工人日益增长的需求。

分析

中国的职业学校开设的课程包括供应链管理、精益制造、成本基础、全面生产维护、生产物料控制、采购管理、信息技术在制造业中的应用和领导力等。然而，虽然公司正在寻找兼具可满足工作场所需要的实用技能和软技能的毕业生，但这些课程的主要重点却是一般的理论培训。有鉴于此，人力资源工作组建议根据《职业教育法》更新职业教育和教学标准以及教材设计指南。¹⁷这样做的目的是确保职业培训课程最终更加符合行业需求。

在中国，希望从事技术领域工作的应届毕业生通常从基础操作员的初级职位开始。工作组成员报告称这是必要的，因为尽管毕业生往往不愿意接受这样的职位，但技术人员在毕业时往往没有能力以高效率和质量完成他们的第一份工作。公司报告称，他们一般需要为毕业生提供至少一年的额外培训，重点是机械、电子、自动化以及环境、健康和安全管理等领域，这样他们才能达到要求的标准。

2015年5月8日发布的《中国制造2025》第5条强调，需要建立全面、多层次的人才发展体系。¹⁸此文件强调加强职业教育和技能培训，鼓励建立国际培训基地。然而，目前中国培养的职业学生能力与企业需求之间存在差距，这表明政策没有得到有效执行。

与此相反，欧洲公司从欧洲国家/地区的经验中获

得了良好的实践和机制，认识到交流和促进职业教育对实现长期发展目标而言至关重要。加强职业技术领域的合作和交流，以及举办经验分享研讨会，将为单个企业和整个行业带来益处。职业课程可以提供电气工程、机械制造和装配、工业4.0、技术升级和制造标准等关键技能的培训。接受职业教育的员工更有可能成为熟练的技术专家，并继续在各种技术部门找到工作。

最后，欧盟和中国都认为开发和实施绿色技术和管理实践势在必行，职业学校也需要确保这些领域成为其最新课程的核心部分。

建议

- 加强职业培训学校的发展；
- 更新职业学校的教学大纲以及技术学校、学院和大学提供的培训，纳入有关数字化、智能制造和先进运营的课程；
- 更新职业学校的教学大纲以及技术学校、学院和大学提供的培训，纳入绿色技术和管理实践课程。

17 《中华人民共和国职业教育法》，全国人大，2022年4月20日，查阅日期2024年5月4日，<http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2022-04/20/c_909970.htm>

18 国务院关于印发《中国制造2025》的通知，国务院，2015年5月19日，查阅日期2024年5月4日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm>





知识产权工作组

主要建议

1. 专利

1.1 在专利审查和宣告无效程序中应用适当的“显而易见性”标准 2

- 根据行业特性，在专利审查和宣告无效程序中应用更适当的“显而易见性”标准，确保中外专利申请的一致性。

1.2 在最高人民法院知识产权法庭的基础上设立国家知识产权法院

- 设立国家知识产权法院，用于处理专业类和技术类知识产权争端的上诉及垄断相关案件，以确保审判标准的一致性和审判流程的高效性。

2. 商标

2.1 将《商标法》修订草案中关于商标使用的定期核查的法律条文，改为规定商标仅应在使用的情况下受保护 2

- 在《商标法》中规定，在异议、宣告无效或民事诉讼案件中，对于注册超过三年的商标，被告方可以要求商标所有人提供商标使用的相关证据。

2.2 驳回商标注册时，避免通过援引《商标法》第 10.1.7 条代替第 11 条 2

- 当主要原因是描述性或缺乏显著性时，援引第 11 条作为驳回注册的依据，而非援引第 10.1.7 条。

2.3 对于因相对理由被驳回的新商标，允许对申请商标与所引商标之间的所有冲突进行联合裁定，或者接受共存协议，以促成注册 2

- 修订《商标法》，规定因在先商标已注册三年以上而被驳回商标申请的，商标申请人可以就此驳回提出复审，并要求在先商标的注册人提交商标使用证据；
- 修订《商标法》，规定在新商标申请被驳回的情况下，新商标申请人与在先商标所有人之间产生的任何争端，均应在审理就驳回决定提起的上诉时一并解决；
- 因恶意注册导致商标宣告无效的，法庭有权责令相应商标所有人支付该请求宣告无效的申请人所发生的法律费用；
- 接受在先商标所有人允许共存的同意书。

3. 法律渠道

3.1 针对负面的实用新型专利和外观设计专利专利权评价报告，实行官方上诉或复审制度 2

- 对于中国国家知识产权局做出专利权评价报告的初步结果为负面的情况，制定复审或上诉制度，允许专利权人对其提出异议。



3.2 对《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十一条进行修订，明确在符合惩罚性赔偿条件的情况下，法院可根据需要而非原告请求进行金额裁定 2

- 授予法院全权裁定惩罚性损害赔偿的自由裁量权，在法律允许的范围内进行裁决，而不考虑原告要求的赔偿金额，并对《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十一条做出相应修订。

3.3 全面公开专利相关案件的法院和行政裁决 2

- 确保所有专利案件和行政判决公开可查，进一步促进专利制度的公开透明。

3.4 允许人民法院受理针对注册商标提起的诉讼请求，并在该商标宣告无效之前暂停审理

- 允许人民法院受理针对注册商标的诉讼，并在争议商标宣告无效程序完成前暂停审理。

4. 线上知识产权保护

4.1 强化监管，规范互联网平台企业在处理知识产权侵权问题方面的最低责任

- 出台相关法规、准则和标准，规范平台运营者在打击网络知识产权侵权的基本要求 and 最佳实践；
- 各平台运营者应当自行评估其平台上知识产权侵权的规模和严重程度，是否采取充分的知识产权保护措施，并每年将自评估结果报告给主管监管部门；
- 在平台运营者未能有效打击网络知识产权侵权行为的情况下，监管应当提供更完善、更迅速的升级和补救措施；
- 加大对未能遵守打击知识产权侵权基本要求的平台运营者的惩罚力度。

4.2 加强对假货链接、知识产权侵权以及新形态网络侵权的监管

- 由中国国家互联网信息办公室、国家知识产权局和国家市场监督管理总局设立专门监管机构、特别工作组或协调委员会，监督和保障线上知识产权保护；
- 根据平台运营者提交的年度报告，监管机构应当发布线上知识产权保护年报，公布平台运营者实行的知识产权保护举措及其有效性；
- 监管机构应当开展打击网络知识产权侵权的专项行动，提升大众对线上知识产权保护重要性的认知。

5. 商业秘密

5.1 为依赖行政或刑事执法保护商业秘密的外资企业创造公平的营商环境 2

- 提供指导，明确商业秘密执法相关的行政和刑事案件中的具体标准；
- 平等受理行政和刑事诉讼，不论商业秘密所有人国籍。

5.2 调整证明商业秘密侵权的形式要求和“初步证据”的定义 2

- 根据最佳实践并结合外资企业的意见，提供有关证据形式要求的指导；





- 明确“初步证据”的标准。

5.3 制定判定技术特点属于商业秘密还是公共信息的标准 2

- 提供指导或司法解释，明确用于确定被告方声明的信息是否构成对原告商业秘密侵害的标准。

6. 地理标志

6.1 出台能够有效保护注册地理标志产品的法律

- 出台关于地理标志注册和保护的单行法律；
- 指导国家市场监督管理总局发布规定，明确行政执法机关的权力，其中应包括通过没收和销毁侵权产品以及施行制裁来行使地理标志权利。

近期发展

2023年，中国推出了多项举措来更新和强化知识产权框架，彰显出在公平开放的市场下，知识产权对推动创新和促进经济增长所具有的日益重要的地位。

2023年1月13日，国家知识产权局发布了《商标法》修订草案，这是该法自1982年颁布以来修订范围最广泛的一版。¹ 修订内容包括提交使用声明、禁止重复和恶意注册，并引入新侵权救济措施，旨在强化商标领域的法律框架。

为确保健全的商标制度，国家知识产权局发布了《关于含地名商标申请注册与使用的指引》，进一步阐明了禁止将某些标志作为商标的规定。² 国家知识产权局还认识到加强商标服务公信力的必要性，并于2023年12月发布了《国家知识产权局办公室关于开展商标代理信用评价管理试点工作的通知》。³ 此举旨在通过推广法律合规文化和道德行为实践来加强商标代理机构及从业人员的信用管

理。此外，《关于正确理解商标注册用商品和服务分类的指引》也于2023年12月发布，旨在巩固对知识产权申请和注册质量的监管。⁴

在专利领域，国家知识产权局与中国司法部于2023年9月发布了《国家知识产权局 司法部关于加强新时代专利侵权纠纷行政裁决工作的意见》。该文件旨在强化行政裁决的制度机制，例如加强针对专利侵权争端的执法措施。⁵ 2023年12月，《中华人民共和国专利法实施细则》第三次修订版发布。⁶ 修订后的规则对专利创建、审查、申请和保护做出了规定。

地理标志方面，国家知识产权局发布了《地理标志产品保护办法》，该文件对2005年出台的规定进行了修订，简化了审核流程，加强了管理措施，并阐明了侵权活动范围。⁷ 这些更新举措将更好地服务于参与地理标志商品生产和营销的公司。

1 《国家知识产权局关于<中华人民共和国商标法修订草案（征求意见稿）>公开征求意见的通知》，国家知识产权局，2023年1月13日，查阅日期：2024年4月12日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/1/13/art_75_181410.html>

2 《关于含地名商标申请注册与使用的指引》，国家知识产权局，2023年1月19日，查阅日期：2024年4月12日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/1/19/art_66_181566.html>

3 《国家知识产权局办公室关于开展商标代理信用评价管理试点工作的通知》，国家知识产权局，2023年12月27日，查阅日期：2024年4月12日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/12/27/art_551_189249.html>

4 《关于正确理解商标注册用商品和服务分类的指引》，国家知识产权局，2023年12月29日，查阅日期：2024年4月12日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202312/content_6923221.htm>

5 《国家知识产权局 司法部关于加强新时代专利侵权纠纷行政裁决工作的意见》，国家知识产权局，2023年9月11日，查阅日期：2024年4月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6904162.htm>

6 《中华人民共和国专利法实施细则（2023年修订）》，国家知识产权局，2023年12月21日，查阅日期：2024年6月17日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/12/21/art_98_189197.html>

7 《地理标志产品保护办法》，国家知识产权局，2023年12月29日，查阅日期：2024年4月12日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2024/1/2/art_526_189473.html>



主要建议

1. 专利

1.1 在专利审查和宣告无效程序中应用适当的“显而易见性”标准

问题

在专利申请中确定“显而易见性”的依据超出了合理范围。

分析

许多专利申请人和注册人报告称，国家知识产权局以“显而易见性”为由驳回的专利申请数量和宣告无效的现有专利数量均有明显提升。⁸ 用于判定“本领域的技术人员”的“技能”、“知识”标准似乎过高，可能涉及大量的现有技术，导致发明专利和实用新型专利的申请人及持有人面临更加严格的发明步骤标准。因此，申请人在华保护和维持专利权愈发困难。

建议

- 根据行业特性，在专利审查和宣告无效程序中应用更适当的“显而易见性”标准，确保中外专利申请的一致性。

1.2 在最高人民法院知识产权法庭的基础上设立国家知识产权法院

问题

当前知识产权案件（特别是技术复杂的案件）日益增多，最高人民法院知识产权法庭无法满足处理这些案件的需求。

分析

自成立至 2023 年 12 月 31 日的五年间，最高人民法院知识产权法庭累计受理案件 18,924 起，仅

2023 年一年就受理案件 7,776 起。⁹ 如此繁重的工作量可能导致诉讼积压，进而使知识产权法庭在制定司法政策、强化审判监管和指导，以及规范审判实务等其他关键职能方面面临困难。

建议

- 设立国家知识产权法院，用于处理专业类和技术类知识产权争端的上诉及垄断相关案件，以确保审判标准的一致性和审判流程的高效性。

2. 商标

2.1 将《商标法》修订草案中关于商标使用的定期核查的法律条文，改为规定商标仅应在使用的情况下受保护

问题

处理大量闲置商标的提案规定每五年提供一次所有商标的使用证据，这一规定为商标所有人带来了沉重负担。

分析

《商标法》修订草案规定了所有商标所有人的义务，但却并未针对商标囤积行为给出充分的解决方案。¹⁰ 该法律应确保只有使用中的商标（除注册后的前三年）可受到保护。这种情况下，商标囤积将无法限制他人使用相关商标，导致商标价值下降。从而让商标囤积这一行为不再有利可图，并有望逐步消失。

建议

- 在《商标法》中规定，在异议、宣告无效或民事诉讼案件中，对于注册超过三年的商标，被告方可以要求商标所有人提供商标使用的相关证据。

8 “专利显而易见性这一概念认为，如果一项发明对于专家或公众而言显而易见，则不能取得专利。显而易见性是其中一个判定如何为某个创意取得专利，以及此创意或发明是否可以取得专利的决定性因素。这也是最难理解的一个概念，因为它通常较为主观，甚至具有随机性。”《专利显而易见性：需知事项》，Upcounsel，2024 年 1 月 1 日，查阅日期：2024 年 4 月 19 日，<<https://www.upcounsel.com/patent-obviousness>>

9 《国新办：最高法知识产权法庭成立五年来审结案件 15710 件》，中国中央电视台，2024 年 2 月 22 日，查阅日期：2024 年 4 月 19 日，<<https://news.cctv.com/2024/02/22/ARTIn815KxQmZ1qv2GauZ67V240222.shtml>>

10 “商标囤积是指个人或实体大量申请注册商标，来避免其他企业使用这些商标。如果此类企业或个人并不打算在未来使用这些注册商标，那么这就是一种恶意行为。”《商标囤积：定义及应对办法》，Rocket Lawyer，2023 年 1 月 18 日，查阅日期：2023 年 6 月 13 日，<<https://www.rocketlawyer.com/business-and-contracts/intellectual-property/trademarks>>





2.2 驳回商标注册时，避免通过援引《商标法》第 10.1.7 条代替第 11 条 2

问题

国家知识产权局越来越倾向以绝对理由驳回商标申请，这让合法商标申请人面临重大问题。

分析

《商标法》第 10.1.7 条规定，不得使用带有欺骗性，容易使公众对商品的质量、产地或其他特征产生误认的商标。国家知识产权局于 2021 年发布的《商标审查审理指南》¹¹ 详细阐述了以此类绝对理由为依据驳回商标注册申请的情形，并且明确指出了用于评估的商品特征，包括原材料、功能和用途。这些商品特征也符合《商标法》第 11 条的评估要点，要求商标必须具有足够的显著性才能批准注册。如果商标中包含可以被认为与指定商品的可能成分、功能或用途存在一定联系的措辞，国家知识产权局可能依据《商标法》第 10.1.7 条或/和第 11 条驳回商标申请。

在实践中，这两种驳回理由之间的界限并不明确。国家知识产权局似乎越来越倾向以绝对理由为依据驳回申请，驳回的主要理由是商标是描述性的，这一问题本可以通过商标申请人证明其商标固有或获得的显著性来解决。这与先前的审查标准相悖，并给一些申请注册商标的所有人带来不便，因为他们的商标可能被视为描述性或暗示具有指定商品的某些成分、功能或用途。然而在现实生活中，不太可能欺骗或误导按常识决定是否购买的消费者。

建议

- 当主要原因是描述性或缺乏显著性时，援引第 11 条作为驳回注册的依据，而非援引第 10.1.7 条。

¹¹ 《商标审查审理指南》，国家知识产权局，2021 年 11 月 16 日，查阅日期：2024 年 4 月 20 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/23/content_5652697.htm>

2.3 对于因相对理由被驳回的新商标，允许对申请商标与所引商标之间的所有冲突进行联合裁定，或者接受共存协议，以促成注册 2

问题

以相对理由驳回商标引发的程序，对商标申请人而言耗时又昂贵，而恶意商标注册人则无需承担任何严重后果。

分析

如果审查员以一个或多个在先“引证”商标为由，驳回商标申请，申请人通常应该提出复审请求，同时对引证商标的有效性提出质疑。如果涉及引证商标的一个或多个程序经常被驳回，审查过程将中止，这会迫使申请人继续向法院注册，以保持申请“有效”。与此同时，商标申请人必须发起单独程序（异议或宣告无效）来质疑在先商标。只有完成这些程序并消除在先“障碍”商标，新商标申请才可以继续进行注册。

这些程序依据《行政诉讼法》执行，但《诉讼法》并未规定胜诉方可以向败诉方要求赔偿。此外，在某些情况下，完全可以通过友好协商达成共存协议来避免这些程序，但是现行法律不接受此类协议。如果商标所有人同意其商标可以与另一商标共存而不产生混淆风险，则表明该所有人的利益及公众利益都不会受到此种共存的威胁。因此，没有理由驳回在先商标所有人以“同意书”形式同意的商标注册。

建议

- 修订《商标法》，规定因在先商标已注册三年以上而被驳回商标申请的，商标申请人可以就此驳回提出复审，并要求在先商标的注册人提交商标使用证据；
- 修订《商标法》，规定在新商标申请被驳回的情况下，新商标申请人与在先商标所有人之间产生的任何争端，均应在审理就驳回决定提起的上诉时一并解决；





- 因恶意注册导致商标宣告无效的，法庭有权责令相应商标所有人支付该请求宣告无效的申请人所发生的法律费用；
- 接受在先商标所有人允许共存的同意书。

3. 法律渠道

3.1 针对负面的实用新型专利和外观设计专利专利权评价报告结果，实行官方上诉或复审制度



问题

虽然国家知识产权局出具的专利权评价报告通常是行使实用新型或外观设计专利权的必要条件，但在报告结果为负面时，无法向国家知识产权局以外的机构提出上诉，这可能使得该权利无法行使。

分析

《专利法》第六十六条规定，法院或行政执法机关可以要求专利权人提供国家知识产权局出具的实用新型专利权评价报告或外观设计专利权评价报告，作为审理专利侵权行为的证据。提出这一要求是因为此类专利在授予前没有经过实质审查。

在实践中，此类评价报告不仅是行使实用新型专利和外观设计专利的必要条件，此类报告的内容还会直接影响法院或行政执法机关对专利权人权利要求的可行性和实力的看法。

在发明专利申请审查过程中，申请人可以对国家知识产权局就专利有效性做出的负面决定提出上诉。

《专利审查指南》第五部分第十章第6节“专利权评价报告的更正”着重介绍了形式规定。然而，对于国家知识产权局在专利权评价报告中就专利有效性做出的负面裁定，实用新型专利或外观设计专利的专利权人并没有申诉权利。此类官方上诉或复审制度的缺乏可能严重损害专利权人行使专利的能力。

建议

- 对于国家知识产权局做出专利权评价报告的初步结果为负面的情况，制定复审或上诉制度，允许专利权人对其提出异议。

3.2 对《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十一条进行修订，明确在符合诉讼惩罚性赔偿条件的情况下，法院可根据需要而非原告要求进行裁定金额



问题

惩罚性损害赔偿本质上是一种处罚，但通常会被误认为是赔偿的一部分。

分析

惩罚性损害赔偿属于普通法概念，法院或陪审团可以酌情裁定超出原告实际合理证明和主张的金额。尽管这笔钱由原告收取，但惩罚性损害赔偿是对不良行为的处罚，而不是对侵害的补偿。然而，中国作为遵循大陆法系国家，此类司法管辖权的法官通常不得裁定超出原告索偿金额的损害赔偿。《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十一条规定，如原审判决或裁决未包含索偿金额或超出索偿金额，则人民法院需执行再审，法院因此会将惩罚性损害赔偿视为额外金额，将其限制在索偿金额范围内。此类限制措施，通常会导致法院无法施加其认为适当的处罚，因为最终才觉得赔偿范围受限于原告起初的索赔金额。

建议

- 授予法院全权裁定惩罚性损害赔偿的自由裁量权，在法律允许的范围内进行裁决，而不考虑原告要求的赔偿金额，并对《中华人民共和国民事诉讼法》第二百一十一条做出相应修订。



3.3 全面公开专利相关案件的法院和行政裁决 2

问题

法院判决公布数量已连续多年下降，与中国营造更透明的法律环境的总体目标不符。

分析

过去几年中，知识产权相关案件的法院判决发布数量持续下降，专利相关案件尤为明显。最高人民法院发布的《中国法院知识产权司法保护状况》年度白皮书显示，最高人民法院下属各级法院受理的专利相关案件数量从 2018 年的 23,235 件提升至 2022 年的 40,846 件，增幅约为 75%。法院裁决的知识产权相关案件总数也增长约 70%，从 2018 年的 319,651 件增长至 2022 年的 543,379 件。¹² 然而，官方或商业数据库中可查询的已发布法庭判决数量明显减少。例如，由最高人民法院运营的“裁判文书网”平台上的案件数量从 2017 年的 20,672 件减少至 2022 年的 11,098 件。¹³ 与之类似的是，大型商业数据库“北大法宝”提供的案件数从 2018 年的 20,181 件减少至 2022 年的 12,428 件。¹⁴ 和¹⁵ 法庭判决发布数量的减少可能会妨碍法律体系实现信息透明，而信息透明对于指导未来的知识产权诉讼和在商界巩固法律确定性而言至关重要。

建议

- 确保所有专利案件和行政判决公开可查，进一步促进专利制度的公开透明。

3.4 允许人民法院受理针对注册商标提起的诉讼请求，并在该商标宣告无效之前暂停审理 2

问题

最高人民法院于 2008 年做出的禁止针对注册商标

采取法律诉讼的裁定结果，对打击恶意商标注册的造成了严重阻碍。¹⁶

分析

由于这一禁令，原告必须首先要求宣告诉讼商标无效，但在无效审理期间，法律仍允许该商标的注册人声明其拥有“使用权”。商标注册并不授予商标“使用权”，而只是授予阻止他人使用该商标的权利。《商标法》修订草案甚至规定，在计算损害赔偿时，只有证明对方存在恶意的情况下，才应考虑无效前的侵权行为。因此，禁止对注册商标提起侵权诉讼的结果是，注册等同于授权侵权。

原告应有权在商标宣告无效程序完成前提起诉讼。同时，法院也应被允许受理注册商标有关案件并在宣告无效的程序完成前暂停审理。

建议

- 允许人民法院受理针对注册商标的诉讼，并在争议商标宣告无效程序完成前暂停审理。

4. 线上知识产权保护

4.1 强化监管，规范互联网平台企业在处理知识产权侵权问题方面的最低责任

问题

网络知识产权侵权仍普遍存在，部分平台几乎未针对这一问题采取任何措施，也不承担相应的责任。

分析

目前的法律框架要求电商平台与知识产权所有人协调合作，但对于如何有效落实此类合作没有提供具体的指导。部分平台主动采取过滤侵权链接和恶意侵权者的措施。部分平台却较为消极，导致其电商平台上网络知识产权侵权泛滥。

拥有先进技术和资源的大型平台有能力有条件采取行动保护知识产权和营造更优的网络环境。但是，

¹² 《中国法院知识产权司法保护状况 (2018)》，人民法院出版社，2023 年 6 月 29 日，查阅日期：2024 年 4 月 19 日，<<https://www.beijingeastip.com/type-publications/intellectual-property-protection-chinese-courts-2018/>>

¹³ 同上。

¹⁴ 北大英华公司提供的法庭判决，北大法宝，查阅日期：2024 年 4 月 19 日，<<https://home.pkulaw.com/>>

¹⁵ 欲了解更多信息，请参阅《法律和竞争工作组建议书》。

¹⁶ 《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》，人民法院出版社，2008 年 2 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 19 日，<<http://gongbao.court.gov.cn/Details/5394144fe9f15cc7b5f6e50b3d6317.html>>



部分平台通过销售假冒商品促进其业务发展，滥用算法在国内平台上将假货推销给国内顾客；在海外子公司平台上却又提供更好的知识产权保护环境。当前的法律框架未提供足够的监管来阻止平台的此类行为。

建议

- 出台相关法规、准则和标准，规范平台运营者在打击网络知识产权侵权的基本要求和最佳实践；
- 各平台运营者应当自行评估其平台上知识产权侵权的规模和严重程度，是否采取充分的知识产权保护措施，并每年将自评结果报告给主管监管部门；
- 在平台运营者未能有效打击网络知识产权侵权行为的情况下，监管应当提供更完善、更迅速的升级和补救措施；
- 加大对未能遵守打击知识产权侵权基本要求的平台运营者的惩罚力度。

4.2 加强对假货链接、知识产权侵权以及新形态网络侵权的监管

问题

现行法规对知识产权侵权的监控和预防措施尚不充分，导致权利人无法有效维权。

分析

知识产权权利人在面对网络侵权问题时，向主管部门反应和举报的渠道有限。知识产权权利人一般情况下只能针对具体链接或销售商提起法律诉讼，平台极少在法律诉讼程序中承担法律责任。

行政主管部门应在大型平台的监管方面发挥更大作用，可以评估并处理新形态网络侵权，评价平台在处理侵权中的表现和有效性，并推动平台加强相关举措和营造更加清明的网络环境。

建议

- 由中国国家互联网信息办公室、国家知识产权局

和国家市场监督管理总局设立专门监管机构、特别工作组或协调委员会，监督和保障线上知识产权保护；

- 根据平台运营者提交的年度报告，监管机构应当发布线上知识产权保护年报，公布平台运营者实行的知识产权保护举措及其有效性；
- 监管机构应当开展打击网络知识产权侵权的专项行动，提升大众对线上知识产权保护重要性的认知。

5. 商业秘密

5.1 为依赖行政或刑事执法保护商业秘密的外资企业创造公平的营商环境 2

问题

在行政和刑事执法中，证明商业秘密受保护的标准严苛，致使外资企业在商业秘密受到侵犯的案件中面临困难。

分析

除了民事诉讼，中国的法律体系也涵盖行政和刑事执法。在实践中，商业秘密所有人（尤其是外资企业）向国家市场监督管理总局或公安局等部门提起行政或刑事诉讼时，通常需要面临严格的标准来证明商业秘密不为公众所知。

2022年11月27日，国家市场监督管理总局就《中华人民共和国反不正当竞争法》最新修订案公开征求意见。¹⁷ 将第十条修改为：“国家推动建立健全商业秘密自我保护、行政保护、司法保护一体的商业秘密保护体系。” 2023年1月18日，最高人民法院和最高人民检察院就《关于办理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的解释（征求意见稿）》向社会公开征求意见。¹⁸ 然而，这两份文件均未提供与商业秘密执法有关的详细规定。

17 《市场监管总局关于公开征求<中华人民共和国反不正当竞争法（修订草案征求意见稿）>意见的公告》，国务院，2022年11月27日，查阅日期2024年4月19日，<https://www.gov.cn/hudong/2022-11/27/content_5729081.htm>

18 《最高人民法院 最高人民检察院就<关于办理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的解释（征求意见稿）>向社会公开征求意见》，最高人民法院，2023年1月18日，查阅日期：2024年4月19日，<https://www.spp.gov.cn/spp/tzgg/202301/20230118_598824.shtml>



建议

- 提供指导，明确商业秘密执法相关的行政和刑事案件中的具体标准；
- 平等受理行政和刑事诉讼，不论商业秘密所有人国籍。

5.2 调整证明商业秘密侵权的形式要求和“初步证据”的定义 2

问题

目前在商业秘密案件中举证的形式要求可能导致商业秘密侵权行为难以通过任何执法途径得到证实。同时“初步证据”定义的不明确也加重了商业秘密所有人的举证难度。

分析

在向法院提起商业秘密案件诉讼时，会员企业面临形式要求方面的挑战，并且其案件通常无法一次性获得法院的受理。尽管《反不正当竞争法》第三十二条规定了举证责任的转移，即在权利人提供了“初步证据”的情况下，就可讲举证责任转移至被告。但“初步证据”的定义仍有待明确，不同法院和法官对“初步证据”的解释存在差异。

建议

- 根据最佳实践并结合外资企业的意见，提供有关证据形式要求的指导；
- 明确“初步证据”的标准。

5.3 制定判定技术特点属于商业秘密还是公共信息的标准 2

问题

司法鉴定机构用于比较商业秘密技术特点与公共信息的标准并不恰当，弱化了对商业秘密的保护。

分析

在《最高人民法院关于审理侵犯商业秘密民事案件适用法律若干问题的规定》（《规定》）第十三条

中，¹⁹ 最高人民法院阐明了判定侵权诉讼中提供的信息是否与商业秘密实质相同时的“实质差异”标准，并且列出了若干考虑因素。

在商业秘密民事诉讼案件中，当事人之间的常见争议：所主张的专有信息是否为公众所知，进而是否构成商业秘密。通常情况下，司法鉴定单位将从技术角度提供意见，而许多地方法院在很大程度上依赖这种意见。然而，《规定》中并未明确专有信息与公共信息的差异，导致鉴定单位可能会提升标准，以至相当于甚至高于《专利法》中的创造性标准，导致商业秘密保护力度不足。

建议

- 提供指导或司法解释，明确用于确定被告方声明的信息是否构成对原告商业秘密侵害的标准。

6. 地理标志

6.1 出台能够有效保护注册地理标志产品的法律

问题

2023年12月29日公布的《地理标志产品保护办法》（《办法》）最新版本中仍缺少关于行使权利的规定，导致地理标志产品所有人难以通过行政措施保护自身权利。

分析

2020年颁布的《中华人民共和国民法典》吸纳了2017年颁布的《中华人民共和国民法总则》内容，首次将地理标志纳入知识产权范围。²⁰ 此类权利仅可通过颁布单行法律来有效行使，国家知识产权局和人民法院则可以根据这些法律来做出决策。然而，与商标、专利和商业秘密等有单行法律管理的其他知识产权不同，当前并没有针对地理标志的单行法律。地理标志法或可效仿《商标法》中关于商标执法的规定，包括规定国家市场监督管理总局

¹⁹ 《最高人民法院关于审理侵犯商业秘密民事案件适用法律若干问题的规定》，最高人民法院，2020年9月11日，查阅日期：2023年5月30日，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/09/id/5453570.shtml>>

²⁰ 《中华人民共和国民法典》，2020年6月1日，查阅日期：2024年6月17日，<<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/233181.html>>



European Chamber
中国欧盟商会

下属地方管理局没收和销毁侵权产品、施行制裁以及将严重侵权列为犯罪行为的权力。2020 年发布的一份法规草案提出了关于部分类措施的建议，但遗憾的是，这些规定并未反映在国家知识产权局于 2023 年 12 月 29 日颁布的最新版《办法》中。

建议

- 出台关于地理标志注册和保护的单行法律；
- 指导国家市场监督管理总局发布规定，明确行政执法机关的权力，其中应包括通过没收和销毁侵权产品以及施行制裁来行使地理标志权利。





跨商会中小企业工作组

主要建议

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，尤其是那些因缺乏抵押物而面临挑战的企业；
- 针对从中国本土银行获批贷款的标准和规范，提高信息透明度和可用性；
- 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，同时加强融资担保体系；
- 鼓励金融机构利用数据交换平台做出贷款决策，为中小企业提供基于应收账款的融资解决方案，并建立提供资金和收取回报的新机制；
- 建立监管框架，鼓励中小企业开拓其他融资渠道，例如通过金融科技和非银行金融机构，同时限制潜在的金融风险；
- 放宽外汇债务额度要求，消除限制中小企业，特别是外商投资企业获得信贷融资的监管障碍；
- 提高外资中小企业对地方政府激励措施与融资工具的可及性。

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”服务窗口扩大至省/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及其日常运营相关事务；
- 通过减少政府审批、简化现存审批和申请程序，并在线完成更多行政程序，继续减轻中小企业的行政负担；
- 建立相关机制，使外商投资企业（特别是中小企业）能够向有关地方政府机构报告问题并提出关切；
- 简化外国人工作许可和居留许可申请，支持外资企业吸引和留住应届毕业生和外籍员工；
- 更新高层次人才评估资格标准，使之与外籍专业人才的专业技能更加匹配，同时采取切实措施，例如为有家属的外籍员工分配优惠住房配额。

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及降低外籍员工的生活成本等

- 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、其子公司及私



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；
- 确保国有企业与中小企业签署支付条款合理的合同；
- 完善追缴债务的法律程序；
- 为中小企业通过法律手段追讨债务提供相关支持或资金；
- 加快处理中小企业的税收优惠申请；
- 降低外籍人士的生活成本，特别是教育和医疗费用。

4. 在消费者、企业、地方政府及中国国家知识产权局层面提升知识产权保护价值，完善知识产权保护执法机制 9

- 加强电子商务平台通知-移除程序的执行力度和一致性；
- 修订《电子商务法》，更好地保护知识产权权利人，管理侵权行为；
- 与地方执法机构、海关和法院合作，共同开展打击假冒伪劣商品的有效行动；
- 提高中国国家知识产权局在线专利管理系统的可及性；
- 加强国家市场监督管理总局对《中欧地理标志协定》的执法力度；
- 发布保护外国地理标志的具体规定。

由中国欧盟商会负责实施的欧盟在华中小企业项目

欧盟中小企业中心（第四期）项目于 2022 年 7 月开始，并将持续至 2025 年。中心致力于为欧盟中小企业提供支持性服务，协助他们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；以及加强欧盟商界的政策影响力，创造更好的在华营商环境。¹ 另一个颇具知名度的欧盟在华中小企业项目是欧盟中小企业中国知识产权服务处，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其知识产权并行使相关权利。²

近期发展

取消“清零”政策管理措施后的不均衡复苏

尽管小型私营企业仍然是中国经济不可或缺的一部

分，但自中国重新开放边境以来，这些企业的复苏一直较为缓慢。中国中小企业协会对 3,000 家中小企业进行的调查显示，2023 年中国中小企业发展指数平均为 89.2，高于 2022 年的 88.4。虽然这表明情况有所改善，但指数仍处在景气临界值 100 以下。专家表示，中国仍在遭受新冠疫情的“创伤性影响”，并呼吁进一步支持受到重创的中小企业，以实现更均衡的复苏。³

国有企业为 2023 年工业产值的增长做出了贡献，这凸显了国有和私营企业之间复苏的不均衡性。11 月份，国有企业工业增加值同比增长 7.3%，增速高于外商及港澳台商投资企业 (4.4%) 和私营企业 (5.2%)，其中大部分为中小企业。⁴

1 《关于欧盟中小企业中心》，欧盟中小企业中心，查阅日期 2024 年 6 月 25 日，<<https://www.eusmccentre.org.cn/the-centre>>

2 《关于欧盟中小企业中国知识产权服务处》，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://intellectual-property-helpdesk.ec.europa.eu/regional-helpdesks/china-ip-sme-helpdesk_en>

3 欧阳诗嘉，《中小企业发展指数稳步回升》，《中国日报》，2024 年 1 月 11 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202401/11/WS659f2ae3a3105f21a507bacb.html>>

4 艾伦兹·胡尔德，《2023 年中国经济：增长与复苏之年》，香港协力管理咨询公司《中国简报》，2023 年 12 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<<https://www.china-briefing.com/news/chinas-economy-in-2023-growth-recovery/>>





2023 年外商直接投资水平持续低迷，进一步凸显了外资企业在华遇到的困难。商务部数据显示，2023 年实际使用外资金额同比下降 8%。尽管如此，新注册的外商投资企业数量同比增长 39.7%，⁵ 这表明一些企业认为机会仍然存在。

中国欧盟商会《商业信心调查 2024》的数据显示，目前将中国列为当前和未来投资首选目的地的受访者比例处于历史最低水平。超过三分之一的受访者表示在吸引或留住国际人才方面面临挑战，原因是潜在候选人缺乏调动意愿，且中国的生活成本越来越高，对于有家庭的外籍高级雇员来说尤其如此。⁶

促进私营企业发展和吸引外商投资的措施

中国政府于 2023 年出台了一揽子政策，以支持私营企业发展并鼓励外商投资。2023 年 7 月 28 日，国家发展和改革委员会发布《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》。⁷ 这些措施旨在通过确定和推动重大项目、提供资金和资源支持以及为私人投资者创造透明的环境来促进私人投资。一个月后，国务院发布了一系列关于如何吸引外商投资的意见，⁸ 涵盖简化跨境数据传输和政府采购准入等问题。

《2024 年政府工作报告》进一步拓展了这些举措，并呼吁减少外商投资负面清单，更新《鼓励外商投资产业目录》。该文件还提到，需要改进对中小企业的金融支持措施，例如信用增级、风险共担、信息共享，支持利用专业化和尖端技术来生产新颖独特产品的中小企业发展，并启动中小企业数字化赋能计划。⁹

5 《2023 年全国吸收外资 1.1 万亿元人民币》，商务部，2024 年 1 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwrcxw/202401/20240103467642.shtml>>

6 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 27 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

7 《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》，国家发展和改革委员会，2023 年 8 月 1 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202308/t20230801_1359008.html>

8 《国务院关于进一步优化外商投资环境和加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 21 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

9 《政府工作报告》全文，国务院，2024 年 3 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<https://english.www.gov.cn/news/202403/13/content_

主要建议

1. 为欧盟在华中小企业提供更好的融资渠道



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

充分的融资渠道对企业发展至关重要。尽管中国政府试图创造更加有利的条件，但与大型企业相比，在华中小企业（特别是外资中小企业）在融资上仍面临更大挑战。

公共融资

公共资助计划和补贴面向符合条件的在华外商投资企业开放。然而，欧洲企业获得这些机会的渠道仍然有限，特别是对中小企业而言。例如，中国西南地区的欧洲小型企业知道他们可以申请公共资金、现金返还和退税，但注意到许多优惠只适用于中型企业。他们在获取高新技术企业资格以及获得公共资金和研发补助方面也面临挑战。¹⁰ 华南地区的企业则表示，当地研发基金申报门槛高、申请程序复杂。相反，他们有时可以凭借良好的业绩获得补贴，或从当地政府获取高新技术企业资格。

私人融资

中小企业普遍被认为是高风险、低收益的客户。在中国西南地区经营业务的欧洲中小企业表示，从中国国内银行获得贷款虽然在理论上可行，但实际上仍然极其困难，因为大型企业才被视为风险较低的投资项目。¹¹ 上海的欧洲中小企业也表示，由于缺乏抵押物，他们甚至很难从中国银行获得小额贷款。¹² 华南地区的欧洲中小企业报告称，银行不接

WS65f0dfccc6d0868f4e8e5079.html>

10 在重庆的欧洲企业普遍认为，当地政府在为企业提供支持和融资时通常采取规避风险的方式，同时仍将重点放在基础设施和传统制造业而非创新上。《中国欧盟商会西南建议书 2021/2022》，中国欧盟商会，2022 年 4 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/971/Southwest_China_Position_Paper_2021_2022>

11 同上。

12 《中国欧盟商会上海建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023 年 2 月 14 日，





受动产作为银行贷款的抵押物。他们还表示，获批银行贷款的要求、标准和规范缺乏透明度。中国本土中小企业也面临同样挑战。对粤港澳大湾区 460 家中小企业的调查显示，中小企业无法获得银行贷款的原因包括缺乏抵押物或申请门槛过高。¹³

在中国，融资手段也比在欧洲有限得多，这一点在欧洲中央银行发布的多项研究中均有所体现，比如《关于欧元区企业融资渠道的调查》和《2024 年中小企业和企业家融资：经合组织记分牌》。¹⁴和¹⁵目前，中国只有三种政策工具（共七种）来促进中小企业融资：即中小企业直接贷款、补贴利率以及对初创企业的特殊担保和贷款。对于外国中小企业来说，尽管理论上可以在本国获得资金，但选择却少得多。例如，外商投资企业的银行贷款一般需要中国境外银行的担保，而这通常需要欧洲总部进行进一步的风险评估。此外，外商投资企业应更容易获得外汇贷款，但却受到所谓“投注差”的限制，即投资总额与投资对应的最低所需资本额之间的差额。¹⁶

其他融资

另类在线融资是中国在全球范围内表现突出的一个领域，它有可能缓解在中国经营的中小企业的融资困难。最近的一项研究表明，金融科技可以通过扩大融资规模、降低融资成本来显著提高中小企业的业绩。在中国以银行为主导的金融体系下，传统金融机构应积极应用金融科技。¹⁷此外，非银行金融机构是中小企业的另一项重要融资渠道，改善非银行金融机构的经营状况，可以大大缓解外资中

小企业融资难的问题。¹⁸ 2023 年，非银行资金来源在中小企业融资总额中占很大份额，这一趋势仍在继续，从第一季度的 53.1% 上升至第四季度的 59.5%。¹⁹

粤港澳大湾区的金融机构正在利用数据交换平台来获取最新的商业数据，以做出贷款决策。他们还在创建提供资金和收取回报的新机制，例如自动偿还的贷款产品。这种收款方式为难以从银行获得融资的中小企业提供了更多渠道。²⁰

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，特别是那些因缺乏抵押物而面临挑战的企业；
- 针对从中国本土银行获批贷款的标准和规范，提高信息透明度和可用性；
- 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，同时加强融资担保体系；
- 鼓励金融机构利用数据交换平台做出贷款决策，为中小企业提供基于应收账款的融资解决方案，并建立提供资金和收取回报的新机制；
- 建立监管框架，鼓励中小企业开拓其他融资渠道，例如通过金融科技和非银行金融机构，同时限制潜在的金融风险；
- 放宽外汇债务额度要求，消除限制中小企业，特别是外商投资企业获得信贷融资的监管障碍；
- 提高外资中小企业对地方政府激励措施与融资工具的可及性。

查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1073/Shanghai_Position_Paper_2023_2024>

13 传统的信用评估要求中小企业提供财务报表或管理账目，或提供房地产等重要抵押物。大多数中小企业无法轻易获得此类资产和文件，因此需要花费大量精力准备。梁国权；李思瀚；赵雯婷，《粤港澳大湾区中小企业报告：韧性 & 机遇》，贝恩公司，2023 年 1 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<<https://www.bain.com/insights/greater-bay-area-sme-report-a-story-of-resilience-and-opportunity>>

14 《关于企业融资渠道的调查：融资条件趋紧和经济环境预期恶化》，欧洲中央银行，2022 年 12 月 6 日，查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr221206~ea55ea7ad9.en.html>>

15 《2024 年中小企业和企业家融资：经合组织记分牌》，经济合作与发展组织，2024 年 3 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 29 日，<<https://www.oecd.org/cfe/financing-smes-and-entrepreneurs-23065265.htm>>

16 有关外资银行融资限制的更多信息，请参阅《银行与证券工作组建议书 2023/2024》。

17 李小帆；叶永卫；刘兆达；陶云清；姜晶晶，《金融科技与中小企业业绩：来自中国的证据》，《经济分析和政策》，2024 年 3 月，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0313592623003454>>

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

尽管近期在政策层面取得了进展，但中国的监管和

18 有关政府可能采取的支持非银行金融机构的措施，请参阅《非银行金融机构工作组建议书 2024/2025》。

19 《2023 年中小微企业经营状况与数字化转型调研报告：现状、问题与建议》，腾讯研究院，2024 年 4 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<<https://www.tisi.org/27738>>

20 梁国权；李思瀚；赵雯婷，《粤港澳大湾区中小企业报告：韧性 & 机遇》，贝恩公司，2023 年 1 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<<https://www.bain.com/insights/greater-bay-area-sme-report-a-story-of-resilience-and-opportunity>>





许可审批制度（尤其在执行层面）仍给在华外资中小企业造成了极大的负担，限制其在华发展。

分析

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，一些方面的确已有改善，比如办理公司注册和注销的时间有所缩短。2023年4月17日，国家发展和改革委员会宣布拟缩减《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2023年版）》，进一步引导外资投向先进制造、高端科学技术和现代服务业。²¹为响应此政策，各地政府机构纷纷推行“一站式”管理体系等服务，并发布若干支持措施。^{22和23}

工作组对中国公安部于2023年8月推出的新举措表示欢迎，这些举措便于前往中国从事商务活动的人员申请落地商务签证，同时简化了多次入境商务签证的申请。²⁴这大大减轻了外商企业的行政负担，方便了往返中国的商务旅行。

同时，多个领域仍有进一步完善空间，特别是提升国家和地方层面行政流程的透明度、可预测性，并简化相关行政流程。尽管国家层面的企业注册登记审批程序已普遍得到改善，但企业开办所需的时间仍然相对较长。这一过程对小型企业来说尤其复杂，而且可能带来额外的成本，例如在许可证申请等待批准期间，不得不支付办公室租金。

从地方层面来看，华南等地区的中小企业报告称，与关闭企业（超过六个月）所需的时间相比，现在开办企业所需的时间更短（两周或更短），但监管和许可审批制度仍然十分繁琐，特别是在申请改造

/施工许可证时。²⁵实施“一站式”服务窗口（例如成都市人民政府设立、天津市人民政府推行的服务窗口）以及行政程序数字化有助于解决这一问题。²⁶

对于在南京的欧洲公司来说，由于缺乏对具体要求和申请程序的沟通，外国人获得工作许可和居留许可的过程往往是繁琐的。这尤其给欧洲中小企业带来了挑战，因为这些企业经常雇用外籍员工，但缺乏资源，难以获得专业援助。²⁷中国西南地区的中小企业报告称，吸引外籍人才（尤其是高端人才）的法规/激励措施不足，因为目前评估高层次人才的标准所依据的要求不适用于外籍人士，特别是那些计划在中国居住一定年限但并非长期居住的外籍人士。同时，外籍员工原籍国当局颁发的其他特定和重要资格证明也不在认定范围内。因此，即便是非常优秀的外籍专业人士，在当地也只能获得很低的分数，基本享受不到任何优惠待遇。²⁸

建议

- 将“一站式”服务窗口扩大至省/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及其日常运营相关事务；
- 通过减少政府审批、简化现存审批和申请程序，并在线完成更多行政程序，继续减轻中小企业的行政负担；
- 建立相关机制，使外商投资企业（特别是中小企业）能够向有关地方政府机构报告问题并提出关切；
- 简化外国人工作许可和居留许可申请，支持外资企业吸引和留住应届毕业生和外籍员工；
- 更新高层次人才评估资格标准，使之与外籍专业人才的专业技能更加匹配，同时采取切实措施，例如为有家属的外籍员工分配优惠住房配额。

21 《全力推动构建新发展格局取得新突破》，国家发展和改革委员会，2023年4月17日，查阅日期2024年4月26日，<https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/cl/ddt/202304/120230417_1353658.html>

22 《上海市人民政府办公厅关于印发<上海市加大吸引和利用外资若干措施>的通知》，上海市人民政府，2023年4月4日，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20230404/6ebb74adcc9241ef87e3fe8eaff578aa.html>>

23 中国（天津）国际贸易单一窗口，天津市人民政府，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.singlewindow.tj.cn/>>

24 《公安机关服务保障高质量发展若干措施》，中华人民共和国公安部，2023年8月3日，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.mps.gov.cn/n2253534/n2253535/c9139477/content.html>>

25 在许多情况下，医疗设备制造商的招标规则包括要求拥有改造/施工许可证，因为医院内的项目通常需要改造。

26 《中国欧盟商会西南建议书 2021/2022》，中国欧盟商会，2022年4月20日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/971/Southwest_China_Position_Paper_2021_2022>

27 《中国欧盟商会南京建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023年4月27日，查阅日期2024年4月26日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1079/Nanjing_Position_Paper_2023_2024>

28 例如，在成都，符合条件的人才在租房、买房时可以享受优惠。请参阅成都人才安居服务网，查阅日期2024年6月27日，<<https://cdzj.chengdu.gov.cn/cdzj/rcaj/RCAJ.shtml>>





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及降低外籍员工的生活成本等

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，而未能履行合约中的最长支付时限条款、不可商榷的支付条款及客户逾期付款/欠款等情况令困难加剧。

分析

延迟付款和不合理的支付条款

中国的中小企业，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与客户议价的能力有限，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守条款规定，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。与欧盟不同，中国过去关于逾期付款的法律规定有限（现行法规主要是《最高人民法院关于合同纠纷判决的解释》及《民事诉讼法》）。^{29和30} 虽然可以向债务催收服务机构寻求帮助，但是时间漫长，而且最重要的是，其中涉及的费用高昂。

这一问题对各行业、各地区的外资中小企业均造成了不利影响。中国欧盟商会的一位生产医疗设备配件的中小企业会员表示，客户逾期付款是一种常见的现象。其还涉及与国有企业签订合同时不合理的支付条款（例如零首付；或仅在项目完成后才付款），以及招标时不合理的押金要求。

29 《最高人民法院关于审理买卖合同纠纷案件适用法律问题的解释》，华律网，2019年1月8日，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.66law.cn/laws/131741.aspx>>

30 诉讼法存在的主要缺陷是，虽然债务人可能不会对债务提出异议，但他们可能会拒绝付款，然后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。《中华人民共和国民事诉讼法（2021年修正）》，北京大学，查阅日期2024年4月26日，<<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=3ce82cb92ee006b6dbf&lib=law>>

2020年7月1日，国务院发布了《保障中小企业款项支付条例》（下称《条例》）。³¹ 这标志着中国在建立解决逾期付款问题的监管框架方面取得了积极进展，但有效的实施颇为关键。工作组高兴地看到，尽管逾期付款的频率有所增加，但2023年平均逾期付款时间显著减少（从83天减少到64天）。³² 工作组对工业和信息化部最近提出的《条例》修正草案表示欢迎，该草案要求大型企业和上市企业在其年度报告和其他信息披露文件中纳入与拖欠中小企业款项有关的信息。³³

税收优惠政策和教育/医疗服务

欧洲中小企业报告称，中国政府为减轻中小企业财政负担所采取的措施总体取得了积极成效。工作组对将针对小型企业的多项税收优惠政策延长至2027年底这一举措表示欢迎，其中包括企业所得税、增值税、“六税两费”和个人所得税。³⁴ 延期之前，所有针对小型企业的税收优惠政策原本将于2023年底或2024年底到期。然而，虽然这些措施的延长有助于大大减轻财政负担，但中小企业报告称，有时在处理其申请方面会出现延误。

欧洲企业很高兴看到外籍人士的个人所得税优惠政策延长四年。然而，缺乏价格合理且优质的子女教育项目和高质量的医疗设施仍然是一个问题，³⁵ 特别是对于更有可能携带子女前来的高级外籍员工而言。³⁶

31 《保障中小企业款项支付条例》，国务院，2020年7月14日，查阅日期2024年4月26日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/14/content_5526768.htm>

32 《中国的逾期付款时间继续缩短，但企业越来越谨慎》，科法斯公司，2024年3月19日，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.coface.com/news-economy-and-insights/payment-delays-in-china-continued-to-shorten-but-corporates-increasingly-cautious>>

33 《公开征求对〈保障中小企业款项支付条例（修订草案征求意见稿）〉的意见》，中华人民共和国工业和信息化部，2024年4月18日，查阅日期2024年4月26日，<https://www.miit.gov.cn/gzcy/yjzj/art/2024/art_2ad343c9dd6349aa871f7cc881882ab0.html>

34 “六税两费”包括资源税、城市维护建设税、房产税、城镇土地使用税、印花稅（不含证券交易印花稅）、耕地占稅、教育費附加稅和地方教育費附加稅。Zhou, Qian, 《中国将对小型企业的多项税收优惠延长至2027年底》，香港协力管理咨询公司《中国简报》，2023年8月2日，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-extends-multiple-tax-incentives-for-small-businesses-to-the-end-of-2027/>>

35 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年5月27日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

36 对于有子女的高级外籍员工来说，确保子女学业的连贯性非常重要。





建议

- 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、其子公司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；
- 确保国有企业与中小企业签署支付条款合理的合同；
- 完善追缴债务的法律程序；
- 为中小企业通过法律手段追讨债务提供相关支持或资金；
- 加快处理中小企业的税收优惠申请；
- 降低外籍人士的生活成本，特别是教育和医疗费用。

4. 在消费者、企业及地方政府层面提升知识产权保护价值，完善知识产权保护执法机制

问题

知识产权保护执行不力持续限制中国知识产权立法环境好转带来的利好情势。³⁷

分析

虽然立法和执法都有改善，但中国的知识产权制度对欧洲企业仍然构成挑战。

过去六年来，随着中国重检并更新了主要知识产权法律，中国的知识产权领域有了明显改善，中国的知识产权制度更加符合国际规范。《商标法》于2019年11月1日生效，增强了对商标的保护力度。³⁸该法案实施以来，国家知识产权局展现出了打击恶意申请和商标抢注的坚定决心。³⁹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。为此，中国政府已决定进一步修订《商标法》。《商标法

修订草案》（2023年1月）将进一步严厉打击恶意申请商标注册，扩大恶意申请商标注册的定义，为权利人提供更多打击恶意申请商标注册的手段。⁴⁰此外，《商标代理监督管理规定》进一步加强了禁止商标代理机构抢注商标的规定。⁴¹该法规的全面实施将是确保新增修正案成功打击恶意商标申请的关键。此外，国家知识产权局还允许根据请求中止某些商标案件，进一步减轻了权利人的行政和诉讼负担。⁴²

自2021年6月起生效的《著作权法》和《专利法》^{43和44}修正案也加强了对版权和专利的保护。其中，侵权人的损害赔偿金额大幅调整，这些修改与《商标法》以及《民法典》中实施的修改类似。尽管如此，仍然存在改善空间，因为在大规模的侵权行为中，法院认定的损害赔偿一般不足以弥补企业所遭受的实际损失。对许多欧洲企业来说，法定损害赔偿金的计算往往显得随意，他们表示，这个问题使其难以准确地进行风险评估和管理。⁴⁵

虽然《著作权法实施条例》尚未发布，但《中华人民共和国专利法实施细则（2023年修订）》和《专利审查指南》（2023）已于2024年1月20日生效。^{46和47}《中华人民共和国专利法实施细则

37 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 2024/2025》。

38 《中华人民共和国商标法》，全国人大，2019年5月7日，查阅日期2024年4月15日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/201906/t20190608_298036.html>

39 《中国商标法修订后的实施情况报告》，国际商标协会，2021年11月，查阅日期2024年4月15日，<https://www.inta.org/wp-content/uploads/public-files/advocacy/committee-reports/CHINA-TRADEMARK-LAW-REPORT_120121.pdf>

40 《国家知识产权局关于<中华人民共和国商标法修订草案（征求意见稿）>公开征求意见的通知》，国家知识产权局，2023年1月13日，查阅日期2024年4月15日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/1/13/art_75_181410.html>

41 《商标代理监督管理规定》，国家知识产权局，2023年11月1日，查阅日期2024年4月15日，<https://sbj.cnipa.gov.cn/sbj/zcwj/202211/t20221110_23355.html>

42 《评审案件中止情形规范》解读，国家知识产权局，2023年6月13日，查阅日期2024年4月15日，<https://sbj.cnipa.gov.cn/sbj/ssbj_gzdt/202306/t20230613_27700.html>

43 《中华人民共和国著作权法》，全国人大，2020年11月19日，查阅日期2024年4月15日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202011/t20201119_308796.html>

44 《全国人民代表大会常务委员会关于修改<中华人民共和国专利法>的决定》，全国人大，2020年10月18日，查阅日期2024年4月15日，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/18/content_5552102.htm>

45 “权利人难以通过诉讼手段证明其权利，这导致适用法定赔偿规则占据绝对主导地位。但是，法定赔偿规则中的赔偿金额范围由司法机关酌情决定，对权利人的权益保护具有不确定性。尽管损失规则和得利规则在理论上可行，但因为权利人无法获得相关证据，适用的案例很少。损失规则要求权利人收集证据，对中小企业来说成本很高。” Zhang, Jingchen, 《中国专利法迎来修改：如何理解和适用新规下的侵权损害》，《瑞中法律评论》，2021年4月19日，查阅日期2024年4月15日，<<https://www.sclalawreview.org/understanding-and-applying-the-infringement-damages-article-of-chinas-2020-patent-law/>>

46 《中华人民共和国专利法实施细则（2023年修订）》，国家知识产权局，2023年12月21日，查阅日期2024年4月15日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/12/21/art_98_189197.html>

47 《专利审查指南》（2023）（局令第78号），国家知识产权局，2023年12月21日，查阅日期2024年4月15日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/12/21/art_99_189202.html>





《(2023 年修订)》提高了未签订协议的情况下发明人报酬的标准数额，强调了与员工发明人进行积极协商、将发明人报酬纳入员工协议的重要性。《专利审查指南》(2023) 引入了对实用新型的初步创造性审查，该审查自 2023 年起开始实施，导致 2023 年实用新型授权量下降 25%。

2019 年 1 月 1 日生效的中国《电子商务法》加强了针对电子商务平台的知识产权执法力度。⁴⁸ 然而，自发的著作权登记证书在通知-移除程序中的作用仍然不一，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事实上会让商标侵权有机可乘。此外，通知-移除程序允许恶意网络卖家提交不存在侵权行为的声明。虽然这种声明本身并非没有好处，但如果权利人未在 15 日内采取行政或法律行动（2021 年《电子商务法》最新修正案草案将这一期限延长至 20 日），平台需终止对卖家采取的措施，这会给权利人造成巨大的损失。随着网络侵权行为增加，这种情况愈发严重。此外，修正案草案还规定，卖方可以向平台提供预估销售额的保证金，在通知-移除程序尚未完成时暂时中止平台所采取的限制措施。⁴⁹ 在实践中，这大大降低了特价促销期间通知-移除程序的效率，因为特价促销期间的销售额无法估计，但很可能会非常高。

随着电子商务在中国的迅速发展，电子商务平台已成为知识产权侵权者最青睐的目标之一，因此有必要制定相关立法来更好地保护权利人。这应包括对《电子商务法》的最新修订，该法自 2021 年以来尚未更新。

尽管中国的知识产权保护制度有所改善，但假冒伪劣仍然是中国面临的一大问题。根据欧盟委员会税务和海关同盟总司和欧盟知识产权局的数据，2022 年进入欧盟的大部分假冒商品仍然来自中国，在欧

盟边境扣留的商品中有 74% 以上来自中国。⁵⁰

国家知识产权局提供了在线专利管理系统，⁵¹ 权利人无需聘用专利律师即可管理其专利。但是，该系统仅适用于持有特定身份证件（包括中国身份证和永久居民身份证）以及中国电话号码的用户。因此，对于没有中国电话号码或永久居民身份证的外籍人士（欧盟中小企业员工通常是后一种情况）而言，无法在线上系统注册用户账户。因此，欧盟中小企业必须依赖其专利代理人，即使是支付专利年费或跟进注册程序等简单任务也是如此。国家知识产权局应考虑提高其在线专利管理系统的可及性，以减轻中小企业的负担。

在政治层面，中国高层发表了多项有关知识产权保护声明，⁵² 具体而言，是禁止“不公平技术转让”。然而在实践中，由于地方政策指导、法律文书和实践（包括合资企业要求和股权上限）、不同行业的授权或许可程序所需要的大量文件，以及对知识产权或商业秘密的保护不足等原因，导致仍存在强制技术转让问题。⁵³ 根据中国欧盟商会《商业信心调查 2023》，17% 的受访企业称仍然遭到强制技术转让。⁵⁴

自 2021 年 3 月起生效的《中欧地理标志协定》标志着中国市场在保护地理标志上迈出了重要一步。然而，一些欧盟地理标志可能因其通用名称（例如，在欧盟以外的地区，“feta”已经成为一种在盐水中陈化的白奶酪的通用名称）或者先前已有的

48 《中华人民共和国电子商务法》，全国人大，2018 年 8 月 31 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lftz/rltyw/2018-08/31/content_2060827.htm>

49 关于公开征求《关于修改〈中华人民共和国电子商务法〉的决定（征求意见稿）》意见的公告，国务院，2021 年 9 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-09/05/content_5635537.htm>

50 《2022 年欧盟知识产权执法情况报告》，欧盟委员会税务和海关同盟总司和欧盟知识产权局，2023 年 11 月，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<https://euiipo.europa.eu/tunnel-web/secure/webdav/guest/document_library/observatory/documents/reports/2023_EU_enforcement_of_IPRs_2022/2023_EU_enforcement_of_IPRs_results_at_EU_border_and_in_EU_internal_market_2022_FullR_en.pdf>

51 专利业务办理系统，国家知识产权局，查阅日期 2024 年 4 月 20 日，<<https://cponline.cnipa.gov.cn/>>

52 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》，国家发展和改革委员会，2021 年 3 月 23 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/P020210313315693279320.pdf>>

53 欧盟委员会发布《关于第三国知识产权的报告》，欧盟委员会，2023 年 5 月，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<https://policy.trade.ec.europa.eu/news/commission-releases-its-report-intellectual-property-rights-third-countries-2023-05-17_en>

54 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2024 年 6 月 25 日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>





商标而无法获得保护。⁵⁵ 未来，这两种例外情形有可能不利于欧盟地理标志成功注册。此外，拟议中的《商标法》修订草案允许对基于使用地理位置名称和通用名称的商标侵权索赔进行例外处理，这进一步加深了欧盟权利人的担忧。因此，加强国家市场监督管理总局对于《中欧地理标志协定》的执法力度，对该协定的成功实施至关重要。⁵⁶

2024年2月1日，《地理标志产品保护条例》生效。⁵⁷ 然而，海外地理标志并未包含在内，这意味着国家知识产权局将需要发布额外的规定或条例。

建议

- 加强电子商务平台通知-移除程序的执行力度和一致性；
- 修订《电子商务法》，更好地保护知识产权权利人，管理侵权行为；
- 与地方执法机构、海关和法院合作，共同开展打击假冒伪劣商品的有效行动；
- 提高国家知识产权局在线专利管理系统的可及性；
- 加强国家市场监督管理总局对《中欧地理标志协定》的执法力度；
- 发布保护外国地理标志的具体规定。

55 “可能存在问题的地理标志包括：Perigord、Szegedi teliszalami/Szegedi szalami、Prosciutto Toscano、Fontina、Munster、Nemberger Bratwurst、Jambon de Bayonne 及 Beaufort”；Hu, Weinian, 《三人晚宴：欧盟、中国和美国围绕地理标志问题的争论》，欧洲政策研究中心，2020年4月，查阅日期 2024年4月15日，<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/04/PI2020-07_EU-China-and-the-US-around-the-geographical-indications-table.pdf>

56 有关地理标志权利执行的更多信息，请参阅《知识产权工作组建议书 2024/2025》。

57 《地理标志产品保护办法》(2023)(局令第80号)，国家知识产权局，2024年1月2日，查阅日期 2024年4月15日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2024/1/2/art_526_189473.html>





投资工作组

主要建议

1. 确保外商投资监管机制实施的一致性，遵循国民待遇原则 ⑤

- 继续减少负面清单上限制或禁止外商投资的行业数量；
- 为遭受强制技术转让的外资企业引入报告、调解、争议解决机制和求助途径；
- 在各级政府及全国范围内落实并遵循国民待遇原则（尤其是政府采购领域）；
- 废除仅限制境外投资者投资的特定法律法规，包括在岸要求和歧视性许可要求；
- 通过立法建立符合国际规则和成功经验的全国统一大市场，统一不同地区和行业的标准和政策。

2. 促进市场竞争，创造与国有企业公平竞争的营商环境 ⑧

- 对于所有在中国成立的企业，无论其所有权归属和企业类型，一律给予国民待遇；
- 减少营业执照和许可证方面的繁琐规定，提高风险和回报指导原则在国企融资方面应用的透明度。

3. 简化跨境兼并与收购程序 ⑤

- 制定国家层面的指导方针，让可以充分表明商业转让的资产交易自动、快速地获得许可；
- 允许外商投资企业进入中国资本市场，与本土企业享受同等待遇；
- 坚持严格遵守破产法，在涉及非正式重组安排的决定中，杜绝任意裁量；
- 继续按照《外商投资法》对外商投资企业和本土企业一视同仁，营造公平的竞争环境，消除外商投资的其它障碍。

4. 进一步向外商投资企业开放中国资本市场 ⑪

- 放宽外商投资企业进入中国资本市场的市场准入；
- 完善证监会及其它金融监管机构执行的市场监管工作；
- 为外商投资企业发行包括债券和资产支持证券在内的债务证券创造公平的竞争环境；
- 给予外商投资企业国民待遇，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 股市场二次上市；
- 按照《外商投资法》强调的国民待遇原则，简化境外投资者出售上市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披露信息的规定，以符合国民待遇原则。





工作组简介

投资工作组主张从市场准入和监管环境着手，改善中国的投资环境。工作组成员包括投资顾问、律所、私募基金、风投机构等服务供应商，银行以及欧洲大型制造企业。工作组希望本着对等的原则，为境外投资者寻求公平的营商环境。工作组也为中国的专业投资顾问提供了一个交流观点和专业知识的平台。

近期发展

2023 年，流入中国的外国直接投资降至 1.13 万亿元人民币（1,633 亿美元），较 2022 年下降 8%。¹

根据中国的统计数据，² 2023 年欧盟在华投资为

106 亿美元，增幅 5.5%。2023 年欧盟外国直接在华投资最高的五个行业是制造业，科学研究和技术服务业，租赁和商务服务业，批发和零售业，信息传输、软件和信息技术服务业。³

2023 年，中国对欧盟投资为 82 亿美元，增幅 17.4%。⁴

2023 年，在华并购交易数量缩减至 2,574 笔，降幅 0.9%。这是自 2019 年（完成交易 2,513 笔）以来的最低总数，也是十年来的低点。2023 年并购交易的总成交价值同样有所下降，缩减至 1.28 万亿元人民币，处于自 2018 年以来的最低水平。⁵

欧盟投资工具箱

2023 年 6 月 20 日，欧盟委员会和欧盟外交与安

图 1：流入中国的新投资减少



来源：国家统计局，2024 年

1 《中华人民共和国 2023 年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局，2024 年 2 月 29 日，查阅日期 2024 年 7 月 4 日，<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202402/t20240228_1947915.html>

2 《中欧间贸易与经济关系的本质是互利互惠和共赢》，中华人民共和国驻欧盟使团，2024 年 4 月 8 日，查阅日期 2024 年 6 月 4 日，<http://eu.china-mission.gov.cn/eng/mh/202404/t20240408_11278074.htm>

3 《中国外资统计公报 2023》，中华人民共和国商务部，2023 年 9 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/202310/20231010105622259.pdf>>

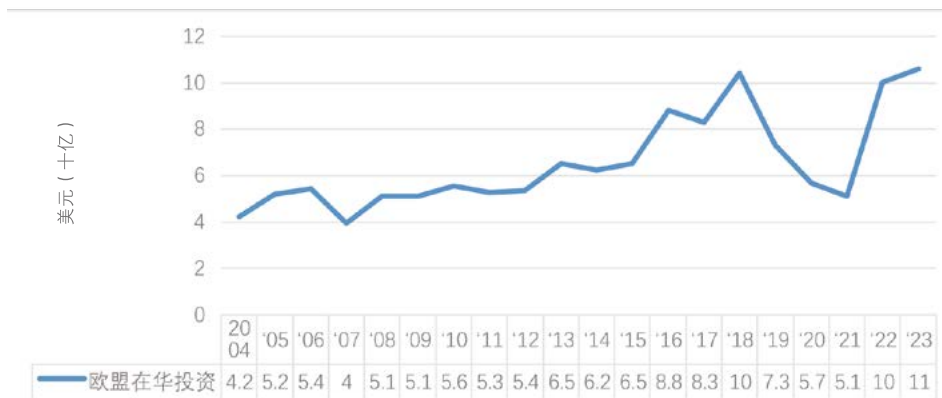
4 同上。

5 Wu, J. 和 Asim, U., 标普全球，《稳健的经济及友好的政策环境，必将在 2024 年助力中国并购迎来好转》，2024 年 3 月 5 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/latest-news-headlines/china-m-a-set-for-2024-pickup-on-steady-economy-friendly-policy-environment-80254742>>





图 2：欧盟在华投资 (2014-2023)⁶



来源：商务部，2024 年

全政策高级代表发布了一份有关《欧洲经济安全战略》的联合通讯。⁷ 欧盟于 2023 年 10 月根据《欧洲经济安全战略》发布了针对四个关键领域（半导体、人工智能、量子技术及生物技术）开展风险评估的建议，并于 2024 年 1 月宣布了一套包含五项具体措施（入境外国直接投资筛查、出境投资筛查、出口控制、为军民两用技术提供支持，以及保障研究安全）的方案。现有工具及该战略下的多种提案都可能影响到受此等法规影响的行业内欧洲企业的在华经营和投资考量。后续跟进调查预计将于 2024 年启动。⁸

2023 年 6 月 6 日，欧洲议会和欧洲理事会发布《反胁迫工具法案》（已于 2023 年 12 月 27 日生效）。⁹ 该法案将使欧盟能够对胁迫国采取一系列可能的反制措施，包括征收关税、限制服务贸易，以及限制外国直接投资或公共采购。

2024 年 4 月 24 日，欧盟委员会启动了《国际采购工具》下的首次调查，这款工具旨在确保欧盟经营者可以以互惠方式进入第三国的采购市场。欧盟委员会基于中国境内若干被指有利于国内经营者且限制采购进口商品的举措和实践，自行决定启动这项调查。¹⁰ 调查将持续九个月，且在合理情况下可延长至 14 个月。得出结论后，欧盟委员会将发布一份文件，详细说明调查结果并提出行动方针建议。

2024 年 5 月 24 日，欧盟理事会正式采纳欧盟《企业可持续尽职调查指令》。该指令将重塑企业在欧洲及包括中国在内的世界其它地区开展人权和环境尽职调查的义务。欧盟成员国随后将有两年时间来就企业尽职调查制定相应的国家法律。尽管该指令仅直接适用于全球净营业额超过 4.5 亿欧元且员工人数超过 1,000 人的企业，但报告要求覆盖企业整个活动链，因此会影响到其供应链内的所有子公司，包括中小企业和中国分公司等。欧盟商会与欧洲商业协会全球网络共同收集了会员企业的意见，并编制了一份联合产业建议书，就该指令的实

6 《中国外资统计公报》，商务部，2023年9月26日，查阅日期2024年4月16日，<http://images.mofcom.gov.cn/wzs/202310/20231010105622259.pdf>

7 《向欧洲议会、欧洲理事会和欧盟理事会发布的关于“欧洲经济安全战略”联合公告》，欧盟委员会，2023年6月20日，查阅日期2024年5月8日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023JC0020>>

8 Cañada Amela, E., 《欧洲经济安全战略》，中国欧盟商会，2024 年 4 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.eurobiz.com.cn/the-european-economic-security-strategy/>>

9 《助力欧盟抵抗经济胁迫的新工具已生效》，欧盟委员会，2023 年 12 月 27 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6804>

10 《欧盟委员会根据欧盟〈国际采购工具〉启动首次调查》，欧盟委员会，2024 年 4 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044>

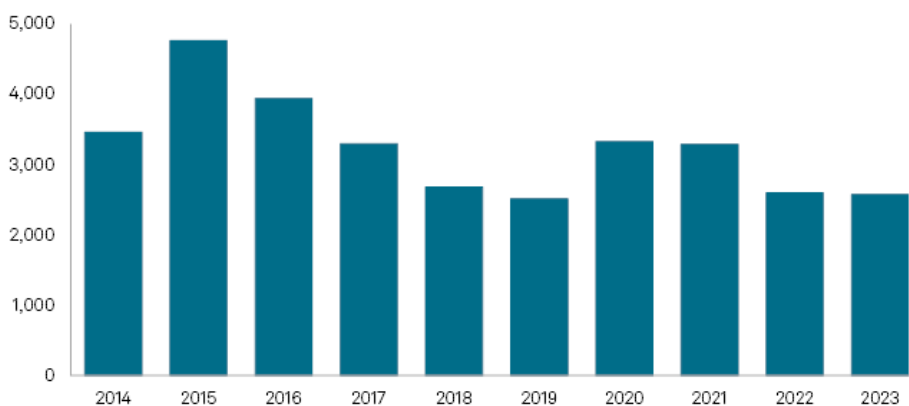




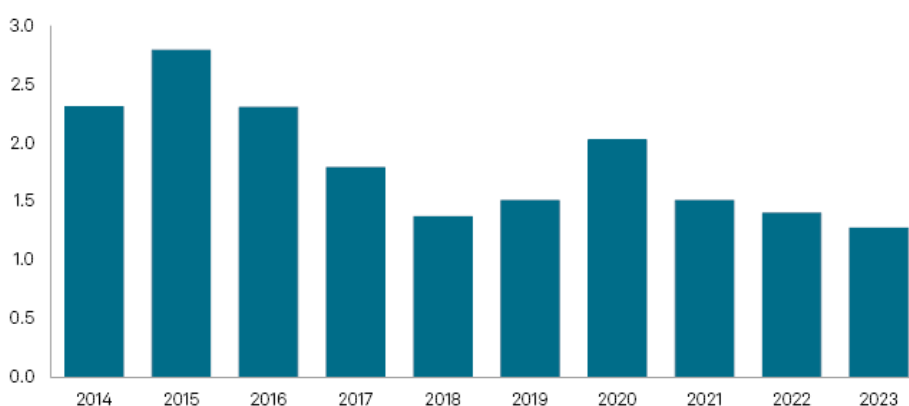
图 3：在华并购活动 (2014-2023)

在华并购活动 (2014-2023)

交易数量



交易的总成交价值 (万亿元人民币)



编纂日期截至 2024 年 2 月 2 日。
 数据为目标实体总部位于中国的已宣布并购交易数量。不包括已终止/撤回的交易。
 数据为尽最大努力编纂。
 来源：标普全球市场财智。
 © 2024 S&P Global。

来源：标普全球 2024

施向欧盟提供了建议。¹¹

中国的负面清单管理

2021 年 12 月 27 日，国家发改委发布了《外商

投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》，¹² 商务部发布了《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年

11 《中国欧盟商会：欧洲商业协会全球网络发布<企业可持续尽职调查指令>建议书》，中国欧盟商会，2024 年 6 月 3 日，查阅日期 2024 年 6 月 13 日，<[https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/EBOWN_CSDDD_Position_Paper\[121\].pdf](https://static.europeanchamber.com.cn/upload/medianews/attachments/EBOWN_CSDDD_Position_Paper[121].pdf)>

12 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》，国务院，2021 年 12 月 27 日，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>





版)》。¹³

其中,前者的负面清单缩减2条至31条,后者缩减3条至27条。在汽车制造领域,取消了乘用车制造外资股比限制以及在国内建立合资企业生产同类整车产品的限制。上述两份新版负面清单于2022年1月1日生效,中国欧盟商会对此表示欢迎。在自贸试验区市场准入方面,广播电视设备制造领域取消了对卫星电视广播地面接收设施及关键件生产的限制。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。

2024年4月19日,中国国务院新闻办公室修订了《鼓励外商投资产业目录》,增加了鼓励条目,旨在为外国在华投资提供更加宽泛的空间。¹⁴ 商务部将重点关注放宽制造业的各项限制,以及降低医疗和电信等服务业的准入门槛。¹⁵

“24条措施”及随后的行动方案

2023年8月13日,国务院印发《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》。其中提出的24条措施旨在吸引更多全球资本,并进一步为跨国企业优化在华营商环境。该《意见》涵盖了鼓励境外投资者承接大型科学研究项目、确保一视同仁地对待外资和内资企业,以及探索实用、安全的数据跨境流动管理机制等主题。其它主题还包括加强对外资企业权利和利益的保护,以及为其提供更强有力的财政支持和税收优惠。¹⁶

2024年3月19日,国务院发布《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》,其中再次概述了“24条措施”,包括优化外商投

资准入负面清单、开展放宽科技创新领域外商投资准入试点项目,以及扩大银行保险领域外资金融机构准入。¹⁷

该《行动方案》还将强化税收、金融和能源消耗方面的政策支持,支持外商产业从东部地区转移至中西部和东北部地区,促进公平竞争,并优化招投标体制。中国还声明将加强知识产权保护;优化跨境数据流动规则;推进高标准经贸协议谈判及实施;并加大对国际高标准经贸规则试点力度。

2023年的“24条措施”和2024年的《行动方案》两项政策均旨在吸引外商投资并促进经济自由化。二者的主要区别在于1)时间:2023年的政策开启了新一轮政策周期,而2024的行动计划是在2023年政策基础上进行的进一步优化和落实;2)内容深度:2024年的《行动方案》提供了实施2023年“24条举措”的更详尽措施,例如扩大市场准入、开放金融业,以及营造宽松的投资环境;3)受关注度:2023年的政策因其新颖性和宣传活动而受到更多关注。

新“国九条”

2024年4月12日,国务院发布了一份关于加强监管、防范风险及推动资本市场高质量发展的指导文件,¹⁸这是继2014年之后,国务院第一次发布关于资本市场的指导文件。¹⁹其中包括提高提高股票上市标准及强化监管。该指导文件强调,要坚持中国共产党的领导地位,确保金融业为大众服务,并强化监管以规避风险。外资企业必须遵守中国的法律法规,不得参与损害中国公众利益的活动。

13 《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2021年版)》,国务院,2021年12月27日,查阅日期2023年4月18日,<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664887.htm>

14 《一季度实际使用外资3016.7亿元——商务运行总体平稳、结构优化》,《人民日报》,2024年4月20日,查阅日期2024年5月8日,<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202404/content_6946394.htm>

15 《一季度我国吸收外资3016.7亿元》,《新华每日电讯》,2024年4月20日,查阅日期2024年5月8日,<http://www.news.cn/mrdx/2024-04/20/c_1310771963.htm>

16 《指导原则发布,旨在促进更多外商投资》,国务院,2024年8月14日,查阅日期2024年6月4日,<https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202308/14/content_WS64d9680bc6d0868f4e8de85f.html>

17 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》,国务院,2024年3月19日,查阅日期2024年5月8日,<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>

18 《国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见》,国务院,2024年4月12日,查阅日期2024年5月8日,<https://www.gov.cn/zhengce/content/202404/content_6944877.htm>

19 《中国将强化资本市场监管和风险防范》,2024年4月13日,查阅日期2024年5月8日,<https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202404/13/content_WS6619d421c6d0868f4e8e6004.html>





主要建议

1. 确保外商投资监管机制实施的一致性，遵循国民待遇原则

问题

《外商投资法》执行尺度不一以及对外商投资企业的种种限制继续导致外资企业遭受不平等的待遇。

分析

《外商投资法》颁布已三年有余，中国仍在投资领域区别对待外资企业和中资企业。《外商投资法》并未从根本上消除对外资与内资的区别对待。

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采用不同的监管措施，这样的理由无法令人信服。然而，中国继续采用负面清单制度，禁止或限制外资进入特定行业领域。但中国在市场准入领域略有改善，包括放宽乘用车制造的股比限制。未来，商务部的目标是放宽制造业的各项限制，以及降低医疗和电信等服务业的准入门槛。²⁰

尽管上述改善放宽了中国的市场准入，但外国投资者仍有挥之不去的担忧。在中国欧盟商会《商业信心报告 2024》中，超过半数（58%）的受访企业表示在 2023 年曾因市场准入壁垒而错失商机。尽管与 2022 年相比，此结果稍有好转（很大程度上与新冠相关限制措施取消有关），但报告业务损失的受访企业比率仍然处于历史第二高的水平。五分之一因市场准入或监管阻碍而失去业务机会的受访企业报告称，其因此损失的营收超过了年度营收的四分之一。因失去机会而损失的营收相当于年度营收一半以上的受访企业比率达到了历史最高点。²¹

《外商投资法》和技术转让

2021 年 9 月，中国发布了《知识产权强国建设纲

要（2021—2035 年）》，²² 2023 年“24 条措施”中的第 10-11 条以及 2024 年《行动方案》²³ 中的第 21 条均旨在通过多种工具强化知识产权保护，然而许多欧洲企业为维持市场准入资格依然要被迫转让技术，因此知识产权保护仍是欧洲企业的重大关切。²⁴

《外商投资法》第 22 条规定：“任何行政机关及其工作人员不得利用行政手段强制转让技术。”²⁵ 此外，《中华人民共和国外商投资法实施条例》第 24 条规定：“行政机关（包括法律、法规授权的具有管理公共事务职能的组织）及其工作人员不得利用实施行政许可、行政检查、行政处罚、行政强制以及其它行政手段，强制或者变相强制外国投资者、外商投资企业转让技术。”²⁶

然而，上述规定并没有解决核心问题。《商业信心调查 2024》显示，17% 的受访企业被迫转让技术和/或商业秘密以换取市场准入，该比例与 2023 年持平。技术转让要求仍是教育、公用事业、海事制造、医疗器械、土木工程和建筑等诸多行业面临的前 10 大监管问题之一。

提高追索权清晰度对保护外国公司免受不公平技术转让至关重要，在实践中，外商投资企业与其国内竞争对手相比仍然受到不平等待遇，这让《外商投资法》的条款对一般商业行为的监管并不那么有效。

政府采购

《外商投资法》第 16 条规定：“国家应保障外资企业通过公平竞争参与政府采购活动。在政府采购中平等对待外资企业在中国境内生产的产品和提供

²⁰ 如需了解更多信息，请参阅本建议书的“近期发展”章节。

²¹ 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年，第25页，2024年5月10日，查阅日期2024年6月4日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

²² 《知识产权强国建设纲要（2021—2035年）》，国务院，2022年9月22日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/22/content_5638714.htm>

²³ 更多信息请参阅本建议书的“近期发展”章节。

²⁴ 如需了解更多信息，请参阅《知识产权工作组建议书2024/2025》的建议书。

²⁵ 《中华人民共和国外商投资法》，国家发展和改革委员会，2019年3月15日，查阅日期2023年4月18日，<https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/t20210527_1281403.html>

²⁶ 《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2023年4月18日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5469633.htm>





的服务。”然而，《商业信心调查 2024》的结果显示，在政府采购中对外商投资企业的歧视是信息技术和电信、医疗器械、土木工程和建筑、公用事业以及海事制造行业会员企业面临的一大挑战（40% 的受访企业报告了此问题，较 2023 年下降 3%）。²⁷

全国统一大市场

2022 年 4 月 10 日，中共中央、国务院联合发布了《关于加快建设全国统一大市场的意见》（下称《意见》）。²⁸ 该文件概述了建立“全国统一大市场”的计划，旨在提高中国各行业法规实施的标准化和一致性。

2021 年初，“十四五”规划首次提出“加快构建国内统一大市场，对标国际先进规则和最佳实践优化市场环境，促进不同地区和行业标准、规则、政策协调统一，有效破除地方保护、行业垄断和市场分割。”²⁹ 全国统一大市场将通过知识产权保护、市场准入和反垄断等法规及行业特定标准，针对各行各业展开整改。

虽然《意见》象征着可喜进步，但其不具有法律地位，只能对进一步监管和指导起到促进作用，对企业待遇一致性的预期效果并不明显。此外，《意见》致力于解决国内各级地方政府的分割低效问题，而非在全国范围内为外国投资者提供公平的竞争环境。

建议

- 继续减少负面清单上限制或禁止外商投资的行业数量；
- 为遭受强制技术转让的外资企业引入报告、调解、争议解决机制和求助途径；

27 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年，第21页，2024年5月10日，查阅日期2024年6月4日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

28 《关于加快建设全国统一大市场的意见》，国务院，2022年4月10日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm>

29 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，国务院，2021年3月13日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

- 在各级政府及全国范围内落实并遵循国民待遇原则（尤其是政府采购领域）；
- 废除仅限制境外投资者投资的特定法律法规，包括在岸要求和歧视性许可要求；
- 通过立法建立符合国际规则和成功经验的全国统一大市场，统一不同地区和行业的标准和政策。

2. 促进市场竞争，创造与国有企业公平竞争的营商环境

问题

中国的国有企业继续享受优惠待遇，损害了私营竞争者和中国消费者的利益。

分析

尽管国有企业是中国经济的战略支柱之一，但要实现长期可持续发展，就必须建立高效的国内市场，让所有竞争者都能参与其中，确保公平竞争，让消费者受益。

国有企业改革

2020 年 12 月 31 日，国资委与财政部联合印发《国有企业公司章程制定管理办法》，³⁰ 对中国国有企业改革和未来发展仍在发挥关键作用。中央国有企业是战略产业中的重量级企业，这使得政府主导的国企结构性改革挑战极大。过去几十年里，大部分改革努力都围绕着国有企业而展开。

此外，工作组成员表示，近年来国内大型国有企业一直向外部供应商施压，要求采用其自行制定的内部标准。因缺乏产业链利益相关方参与其内部标准制定流程，此类内部标准往往不够成熟，适用性、普适性较低，一定程度上影响了先进技术在中国市场的应用，同时也成为外商投资企业进入市场的重大隐性壁垒。工作组期望更加注重以更深入、更系统的方式继续推进国有企业改革，从而使地方的营商环境得到切实的改善。因此，工作组成员期望可

30 《国有企业公司章程制定管理办法》，国务院，2020年12月31日，查阅日期2023年6月29日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-02/28/content_5589299.htm>





以实现“24条措施”中提出的公平竞争环境。

新产业

“十四五”规划将生态环境保护和技术进步作为2021-2025年中国政府的首要任务。欧洲企业愿意全力支持中国的这一目标，然而他们却面临诸多障碍，妨碍其投资新产业。由于缺乏公平竞争，外国企业难以进入绿色能源发电等市场，在碳捕获和储存、发电和配电等领域则甚至受到直接限制。³¹

雪上加霜的是，与本土企业相比，外商投资企业还受到不少额外限制。例如，数据本地化要求虽然对本地企业和外资企业都适用，但外资企业受影响最大，导致需重复建设数据存储和管理资产及流程。

类似的情况也影响了数据驱动的技术产业，包括云计算、信息与通信技术。³²就此而言，监管驱使下的市场划分对外资企业的影响令人担忧，因为项目能否成功在很大程度上取决于能否提供跨服务线的服务捆绑和数据变现。目前数字产业的限制不仅增加了并购投资的复杂性，也妨碍外商投资企业部署可以为国内子公司创造财富与增长的协同战略。

建议

- 对于所有在中国成立的企业，无论其所有权归属和企业类型，一律给予国民待遇；
- 减少营业执照和许可证方面的繁琐规定，提高风险/回报指导原则在国企融资方面应用的透明度。

3. 简化跨境并购流程

问题

在中国，并购活动依然受制于监管要求和繁文缛节，导致对华投资成本相对高于其它地区。

分析

影响入境投资的监管负担

在中国，有关收购的法律制度仍然复杂且限制严

格，其适用情况通常不可预测。除了遵守《外国投资者并购境内企业暂行规定》（下称《并购规定》）³³中的一系列要求，境外投资者还必须面对其它挑战，例如并购管控备案和国家安全审查。举例而言，一项普通的入境并购投资，如果不是特批，则通常需要十周的时间，而对于需要重新申请某些许可的交易，可能耗时长达数年。此外，外资并购不仅需要遵守商务部颁布的一系列法律法规，还需符合“负面清单”和《外商投资法》等适用于一般外商直接投资的规定。

相比其它国家法律体系，对华投资的监管要求中存在一些结构性因素，导致对华入境并购更需占用大量资源，也充满更多不确定性。欧洲投资者经常提及的令人诟病的结构性因素包括关于破产、法庭纠纷、许可证发放和续期等法规的实施不够明确，规定含糊，往往因地区和城市而异。因此，许多欧洲企业对投资中国的风险溢价估计较高。

欧洲投资者还担心，随着地缘政治紧张局势日益加剧，投资重心逐步转向技术密集型资产，特别是与脱碳和整体环境可持续性有关的资产，这种比较劣势在不久的将来会加剧。在绿色经济领域，欧洲公司能为中国做出诸多贡献，然而申请牌照的复杂性加上标准制定产生的不确定性都给入境投资造成了障碍和风险。以汽车电池制造业为例，标准几乎年年变化，给外国投资者增加了重重困难。

中国正在面向外商投资开放市场方面逐步取得进展。外商投资受限或受禁止的细分行业数量从2015年的93个减少至2021年的31个。值得注意的是，2020年中国解除了对证券和基金管理公司的外商所有限制，让这些企业可以在华建立全资实体。2022年，该政策进一步扩展，纳入了乘用车生产商。此外，现在其它国家的获批机构投资者投资中国股票和证券市场时不再受到投资金额限制。这些持续改革及更多类似改革可以助力改善营

31 详见《环境工作组建议书 2023/2024》。

32 详见《信息与通信技术工作组建议书 2023/2024》。

33 《关于外国投资者并购境内企业的规定》，商务部，2009年7月24日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/jffg/2009-07/24/content_1373405.htm>





商环境，并扩展跨国企业吸引投资的能力。

然而，需要注意的是，行业特定法规仍然存在。例如，医疗技术行业多年来因“本地生产”的定义而面临挑战，该术语的定义决定了产品是否能够出售给某些公立医院。最近，该行业受到了带量采购制度的影响，在该制度下，提供更低报价的药品和医疗器械生产商获得重大销售机会。³⁴ 这些规则给在该行业经营业务的企业带来了额外的考虑因素和复杂性。

资本市场准入与融资

在华外企经常抱怨，中国的资本市场准入和并购交易融资环境有失公允。例如，中国证监会的现行规则不允许上市公司的控股股东在中国境外拥有“竞争性”业务，这实际上是要求上市公司必须将全部全球业务而非仅将中国子公司在中国上市。³⁵ 上市公司董事会成员和高级管理层的法律地位不明确，由于担心这一问题，部分跨国企业打消了在中国股市上市的念头。此外，资本缴付要求和外汇管制规定制约了在华投资的欧洲企业通过举债方式筹集营运资金和进行投资的能力。

外资入境并购仍然难以在中国境内获得融资。大多数跨国企业使用境外资金进行收购；中国本土银行的风险管理一般看重资产负债表中硬资产的价值，例如土地和机械设备。事实上，中国金融机构提供的并购资金都要求提供硬资产抵押。这种做法不可避免地影响到希望进入中国的跨国企业，因为其在境内的有形资产少于本土企业。在中国为数不多提供杠杆收购融资的案例中，融资也是基于母公司担保发放的。随着新的增长动能显现，中国经济进一步再平衡，这一制约因素的影响日益突出：与十年前相比，现在欧洲的入境投资主要瞄准中国的价值链。在资本密集型增长领域，例如脱碳和绿色经济，也涌现出新的投资机会。有意关注这些新领

域的投资者可以预见，投资于这些新兴领域将在很大程度上与国有企业展开竞争，而国有企业在国内资本配置上已经享有优势。面对这些发展，工作组敦促监管机构放宽境外投资者准入，让境外投资者在一致的市场条件下获得融资。

建议

- 制定国家层面的指导方针，让可以充分表明商业转让的资产交易自动、快速地获得许可；
- 允许外商投资企业进入中国资本市场，与本土企业享受同等待遇；
- 坚持严格遵守破产法，在涉及非正式重组安排的决定中，杜绝任意裁量；
- 继续按照《外商投资法》对外商投资企业和本土企业一视同仁，营造公平的竞争环境，消除外商投资的其它障碍。

4. 进一步向外商投资企业开放中国资本市场



问题

目前外商投资企业仍面临种种限制，无法充分利用中国资本市场，包括股权、债券及结构性产品等，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，更阻碍了众多外商投资企业进一步融入中国经济和社会。

A股市场

外商投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本土企业的要求更严格。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，外

³⁴ 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，国家发展和改革委员会，2021年9月18日，查阅日期2024年5月6日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/28/content_5713317.htm>

³⁵ 《上市公司收购管理办法》，中国证监会，2006年7月31日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-12/16/content_5724568.htm>





商独资企业在 A 股上市并不可行。³⁶

即便可能在 A 股上市，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自由竞争。这一规定实质上禁止国际企业将其本地子公司上市，这一点与其它金融市场的一般做法不同。在其它金融市场，境外投资者可以筹资、控制及运营在本地上市的企业，而无需将企业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，包括在中国大陆成功运营本地子公司的境外投资者。

还应取消针对外商投资股份有限公司及其投资者的附加要求，且国际企业应享有与本土企业一样在 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以及取消外商直接投资领域的诸多备案要求的全国性趋势。此举还可以通过加强境外投资者在中国以首次公开募股的方式退出投资的能力，鼓励境外私募股权对中国本土企业进行投资。

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，并通过新的高质量股票发行者实现多样化。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，从而使国际企业能够在中国 A 股市场实现其股票的二次上市。针对已在本国市场上市的企业，目前中国设置了某些额外要求，取消这些要求可能是克服横向竞争、³⁷ 商标或品牌所有权等技术性问题以及公平贸易和服务³⁸ 安排的切实可行的解决方案。

2022 年 3 月 25 日，中国证监会批准了《上海证券交易所与境外证券交易所互联互通存托凭证上市

交易暂行办法》，³⁹ 将上海与伦敦证券交易所的互联互通适用范围扩大到德国、瑞士和深圳的证券交易所。监管机构还允许欧洲企业在中国大陆发行新股，从投资者筹集资金，并简化了其财务报告和披露要求。

2023 年 3 月 3 日，上交所发布《上海证券交易所沪港通业务实施办法（2023 年修订）》。⁴⁰ 这标志着主要在港交所上市的外国公司股票也首次纳入沪港通，这让中国大陆投资者也可以交易这些股票。在香港上市的外国公司现在可以利用内地市场充裕的流动性，扩大内地投资者群体，有助于提升其在中国市场的知名度和估值。纳入沪港通的外国公司股票在税费或企业安排等方面不得存在特殊对待，例如需要向外国政府缴纳金融交易税、需向投资者派发不同税率的股息等。截至 2023 年 6 月，沪港通技术系统暂不支持此类特殊安排。⁴¹

债券市场

2018 年以来，外商投资企业定期发行人民币计价债券（又称“熊猫债”）更加便利。中国人民银行和财政部联合发布了境外机构债券发行管理暂行办法，⁴² 除了明确并简化一系列问题，暂行办法还允许非金融企业向中国银行间市场交易商协会申请注册发债。暂行办法也正式引入了“等效会计准则”的概念，⁴³ 允许发行熊猫债的企业按照中国企业会计准则以外的会计准则编制财务报告，例如国际财务报告准则，而无需将财务报告转换为使用中国会计准则编制。

2019 年，中国人民银行采取措施扩大金融业开放，允许外资评级机构在银行间债券市场进行债

36 Shi, E., 《在中国创办企业：综述》，汤森路透，2019 年 7 月 1 日，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，<[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-623-4945?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-623-4945?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)>

37 横向竞争是指同级实体之间为了获得客户偏好而展开的竞争，例如相互竞争的批发商或零售商之间的竞争。

38 “公平”的交易和服务是指买卖双方独立行动，一方不影响另一方的商业交易。

39 《<上海证券交易所与境外证券交易所互联互通存托凭证上市交易暂行办法>及相关业务配套指引正式发布》，上海证券交易所，2022 年 3 月 25 日，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，<<http://english.sse.com.cn/news/newsrelease/c/5700281.shtml>>

40 《上交所就修订<上海证券交易所沪港通业务实施办法>答记者问》，上海证券交易所，2023 年 3 月 3 日，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，<<http://english.sse.com.cn/news/newsrelease/c/5717637.shtml>>

41 同上。

42 《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 2023 年 4 月 18 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5362059.htm>

43 同上。





券评级，从而提高债券行业的评级质量。⁴⁴ 2022年，⁴⁵ 中国人民银行和国家外汇管理局宣布印发《境外机构境内发行债券资金管理规定》。印发稿提出，“境外机构境内发债募集资金可以汇往境外，也可以留存境内使用。留存境内使用的，应符合直接投资、外债等管理规定。鼓励境外机构境内发行债券募集资金以人民币形式跨境收付及使用。”

建议

- 放宽外商投资企业进入中国资本市场的市场准入；
- 完善证监会及其它金融监管机构执行的市场监管工作；
- 为外商投资企业发行包括债券和资产支持证券在内的债务证券创造公平的竞争环境；
- 给予外商投资企业国民待遇，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股市场二次上市；
- 按照《外商投资法》强调的国民待遇原则，简化境外投资者出售上市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披露信息的规定，以符合国民待遇原则。

44 Anstey, C. 和 Tu, L., 《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2023年4月18日，<[https:// www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-27/china-opens-to-foreign-credit-raters-to-boost-bond-credibility](https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-27/china-opens-to-foreign-credit-raters-to-boost-bond-credibility)>

45 《中国人民银行 国家外汇管理局关于境外机构境内发行债券资金管理有关事宜的通知》[2022] 272号，2022年11月23日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/02/content_5730026.htm>





法律和竞争工作组

主要建议

1. 继续加强法治建设，为外国投资者构建可预期的法律制度 4

- 继续大力推进法治进程，实施公平竞争审查制度，促进投资者信心；
- 继续规范司法决策程序，杜绝自由裁量权的应用，确保在全国范围内公正、公平、透明地执行法律法规和其实施的可预期性；
- 消除法律法规中的不一致，提高立法质量，为企业 provide 稳定和可预期的法律环境；
- 通过公开审判过程、裁判文书和执行程序，以及在利益相关方之间建立有效的沟通渠道，确保司法判决和仲裁裁决得到及时、全面、正确的执行；
- 在法院和行政程序中严格遵守期限和截止日期；
- 将公开征求意见的程序标准化；
- 继续公开所有司法判决，以提高法律制度的透明度和可预期性。

2. 改革外商投资立法和行政制度，确保为所有企业提供公平竞争环境 2

- 考虑从根本上改变现有的外商投资管理制度，消除中外投资的区别，确保公平的营商环境和无歧视的市场准入；
- 在修订后的法律生效之前，提前公布相关实施细则；
- 调整及整合所有相关法律法规，保持外商投资领域，包括绿地投资和兼并收购活动中整个法律框架的一致性；
- 通过向公众发布明确的法令和征求意见时间计划，包括负责细则制定的相应利益相关方的信息，以确保流程的透明度，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。

3. 取消对外资律所可提供的法律服务的限制 13

- 允许外资律所聘请具备中国执业资格并获得执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；
- 放宽联营外资律所在华设立代表处须满三年的要求，允许符合条件的外籍律师成为中资律所在当地的合伙人，如上海、海南等试点地区；
- 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；
- 简化外籍律师的注册程序、时间安排和要求。



4. 发布《反垄断法》第五十五条实施条例

- 发布《反垄断法》第五十五条的实施细则；
- 将《反垄断法》第五十五条的使用限制在被调查方提出请求的情况下。

5. 确保有限责任公司的股东不会因法定代表人或主要负责人的出境限制而被迫承担超出其法定义务的责任

- 在民事案件中，应确保不采取限制人身自由的措施，以维护有限责任制度的完整性。

近期发展

尽管各界对中国解除新冠肺炎疫情限制措施后的重新开放寄予厚望，希望此举能有效提振经济，但在2023年，新的外国投资和跨境交易活动并未出现预期增长。此外，中国裁判文书网平台上公开的法院案件数量减少，也引起了法律界的高度关注。¹ 透明度的下降使外国投资者更加难以了解中国的法律环境，而这对于他们在各个辖区遵守繁杂的法律规定至关重要。

欧洲议会于2024年4月批准的欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》² 可能会给许多在华运营的欧盟公司带来更为复杂的合规负担，欧洲投资者对法律确定性的需求只会增无减。与此同时，由于中国法律体系缺乏法律确定性，且企业并不明确能够在多大程度上开展合理的尽职调查，因此企业无法确定如何在欧盟和中国同时保持合规性。

让外国投资者保持信心

2023年8月13日，《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（24项措施）发布，重点聚焦吸引和维持外商在华投资需要

改进的24大领域。³ 这24项措施表明了中国积极解决外国投资者所面临的部分问题的决心，同时也明确承认这些问题的存在以及解决这些问题的必要性。随后，国务院办公厅于2024年初印发了《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，该方案重申了24项措施所聚焦的诸多相同问题。⁴ 这两份文件都不是法律法规，而是为政策制定者提供的指导方针，若要实现其预期的效果，则必须要政策制定者认真对待并采取实际行动。法律和竞争工作组期待看到具体的行动，营造一个更可预期、更透明和更公平的营商环境。

《公司法》修订版

全国人民代表大会常务委员会于2023年12月29日通过了大幅修订后的《公司法》，2024年7月1日生效。⁵ 这与外商投资企业的五年宽限期到期时间（自2020年1月1日《外商投资法》生效之日开始）基本吻合，外商投资企业可在2025年初之前进行调整以符合中国《公司法》的相关规定。⁶

1 《最高人民法院相关部门负责人就征集人民法院案例库参考案例有关问题答记者问》，最高人民法院，2023年12月22日，查阅日期2024年4月19日，<<https://www.court.gov.cn/zixun/xiangqing/421342.html>>

2 《尽职调查：欧洲议会通过企业人权和环境规则》，欧洲议会，2024年4月24日，查阅日期2024年4月26日，<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20585/duo-diligence-meps-adopt-rules-for-firms-on-human-rights-and-environment>>

3 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

4 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院办公厅，2024年3月22日，查阅日期2024年4月18日，<<https://english.shanghai.gov.cn/en-Policies/20240322/544bffc5c7d94643b8c645fb0762ba3c.html>>

5 《中华人民共和国公司法》，新华网，2023年12月29日，查阅日期2024年4月19日，<<http://www.news.cn/politics/20231230/e6964c1620e04f3a94989df81581389f/c.html>>

6 《中华人民共和国外商投资法》，国务院，2019年12月31日，查阅日期2024年4月19日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-12/31/content_5465449.htm>



修订后的《公司法》对企业提出了多项新要求，其中包括对有限责任公司出资规则的更新；新的尽职调查要求；职工人数300人以上的有限责任公司，除依法设监事会并有公司职工代表的外，其董事会成员中应当有公司职工代表。该法还涉及允许部分公司不设监事的新规定；允许有限责任公司可选择成立审计委员会，行使监事会或者监事的职权；并在可担任法定代表人的人员选择方面给予更大的自由度。

主要建议

1. 继续加强法治建设，为外国投资者构建可预期的法律制度 4

问题

鉴于法律制度的透明度和可预见性尚有不足，考虑在中国进行新投资或已在中国开展业务的欧洲公司均面临着运营及风险管理方面的挑战。

分析

自2001年12月加入世界贸易组织以来，中国在完善法律体系方面取得了长足进步。中国努力与国际标准接轨，构建一个有利于促进经济环境公平和公正的法律框架。然而，某些贸易和投资领域的法律制度仍然缺乏可预期性、透明度和公正性。而这些特点对于促进经济发展以及提振国内外投资者的信心至关重要。

1) 公平、平等和非歧视性

为外国投资企业营造公平的竞争环境

《关于加快建设全国统一大市场的意见》以及2023年和2024年发布的促进外国投资者信心的各项措施，均显现出中国建设公平、统一全国大市场的决心。^{7、8和9} 这些文件承认，在特定领域和部门内仍需

进一步改进。要全面贯彻落实这些文件，就必须取消在公共采购、标准制定以及行业对话参与等领域中阻碍公平竞争的政策，从而确保公平的竞争环境和外资企业的非歧视性市场准入。

法律法规执行标准化

尽管中国在这方面已经取得长足进步，但是欧洲企业仍会遇到法律法规的适用和执行不一致的问题。这通常可以归因为自由裁量权的运用，因所涉各方、执行地点或所涉部门而异。法律和竞争工作组希望政府继续规范所有司法和行政程序，从而建立一个更可预期、更透明、更公正的法律体系。为此，政府须在立法中减少采用和适用开放性条款，公布执法细节和相关决策过程，并加强和扩大现有的执法监督和报告系统。

参与庭审

根据中国宪法规定，除特殊情况外，所有案件均应公开审理。¹⁰ 但外籍人员若要参与对公众开放的审判活动，必须经过冗长的审批程序，因此在实际操作中往往难以顺利参与审判。工作组建议，参考欧洲司法管辖区的惯例，允许外籍人员自由旁听人民法院的商事和民事听证会，而无需预先登记或经特别批准。

执行国际条约

中央和地方政府机构应及时有效地执行国际条约，同时针对相关官员进行必要的专业培训。中国积极实施由海牙国际私法会议所制定的《海牙公约》，这是一种积极作为的进步表现。然而，从国家层面为地方官员提供更多实践指导，仍然尤为必要。工作组成员发现，在某些情况下，地方官员在未通过非官方渠道进行核实的情形下，不愿意接受已经办理了海牙的文件。

7 《关于加快建设全国统一大市场的意见》，中共中央与国务院，2022年4月10日，查阅日期2024年4月23日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/10/content_5684388.htm>

8 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

9 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院办公厅，2024年3月19日，查阅日期2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>

10 《中华人民共和国宪法》，国务院，2019年11月20日，查阅日期2024年4月18日，<https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html>



2) 可预期性

法律法规中的不一致问题

法律框架内的一致性对于企业规划运营和行使合法权利至关重要。但是，中国立法中的一些规定与其上位法不一致，甚至相互矛盾。更严格、更及时地执行《立法法》以及相关立法审查，将有效减少法律法规中的矛盾和不一致。¹¹ 这对于为企业提供稳定和连贯的法律环境至关重要。

判决与裁决的执行

在中国，与执行判决和仲裁裁决有关的问题仍然相当普遍，因为人民法院和诉讼中的胜诉方往往没有获得足够的手段来跟进执行程序。公开审判过程、裁判文书和执行程序，并在利益相关方之间建立有效的沟通渠道，将有助于进一步提升司法公开的深度和水平。

程序正义

法院和行政程序中的规定期限和截止日期能让企业知道，在复杂的纠纷中，企业可以何时寻求合法追索和赔偿，因而对企业至关重要。当前司法和行政程序的不确定性，可能使企业怀疑自己能否获得程序正义，同时会增加相应成本。因此，工作组希望有关部门采取必要措施，加强对期限和截止日期的遵守，并提供追索或上诉机制以解决不遵守导致的问题。

3) 透明度

公开征求意见的程序

公开征求意见是立法程序中的一个重要环节，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。司法部以及许多部委设有公共意见征集网站，以努力提高透明度。但是很多时候，特别是在市级及以下部门，仍然没有严格按照《立法法》的规定给予法规草案至少30天的公共意见征集期。¹² 立法机关应借鉴欧盟委员会

的网站，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，从而提高透明度。¹³

查阅司法判决

欧洲企业乐见法院提高判决公开性，以及最高人民法院和地方法院网站的改进。¹⁴和¹⁵ 然而，工作组对法院判决公布制度的近期变化难以把握，这一变化似乎将判决的公布限制在“获准公布”的判决范围内，这意味着并非所有判决都能得到公布。无论是在英美法系抑或大陆法系的框架内，司法判决和先例对于法律学术研究以及为所有投资者构建一个可靠、透明且具备可预期性的法律环境具有不可或缺的重要性。

最高人民法院在公布判决之前需确保删除商业秘密及其他潜在机密信息，工作组完全支持。但该删除程序应根据有关各方的请求进行，且应合理迅速。工作组建议，原则上应将中国境内的所有判决统一公布在一个可公开访问的数据库中，且应在判决做出后尽快进行公布。这是确保法律确定性的关键，也是为企业投资和经营提供安全环境的关键。

一个明显的例子就是中国《反垄断法》的执行。中国《反垄断法》的执行，与全球执行反垄断法的情况一样，通常需要对具体案件进行详细的事实分析，有时甚至是经济层面的分析。鉴于中国法院已经为《反垄断法》的实施做出了积极的贡献，并且未来也将继续发挥作用，因此，确保所有与《反垄断法》应用相关的判决能够及时公布至关重要。这样做有助于企业充分了解自身的合法权益以及相应义务。

4) 促进中外律师发挥作用，加强人员流动和交流

法律专业人员（包括私人执业律师和内部顾问、国内和国外律师）在国内和国际层面都能够在增进和

¹¹ 《立法法》（2015年3月修订版）要求修订或废止与上位法相抵触的下位法（第九十六条），并为一致性检查提供了立法审查程序（第六十八条、七十二和第五十一条）：《中华人民共和国立法法》，新华网，2023年3月14日，查阅日期2024年4月18日，<https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/14/content_5746569.htm>

¹² 《中华人民共和国立法法》，新华网，2023年3月14日，查阅日期2024年4月18日，<https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/14/content_5746569.htm>

¹³ 例如，欧盟委员会网站的公共咨询专栏，查阅日期2024年4月23日，<https://have-your-say.ec.europa.eu/index_en>

¹⁴ 例如，最高人民法院网站近期推出了一个发布法院判决的新平台，查阅日期2024年4月23日，<<https://rmfyalk.court.gov.cn>>

¹⁵ 例如，北京地方法院网站，查阅日期2024年4月23日，<<https://bjgy.bjcourt.gov.cn/index.shtml>>





加强法治方面发挥至关重要的作用。鉴于中国以及外籍法律专业人员对各商业领域的重要性，工作组期望对所有这些人员给予认可和支持。

建议

- 继续大力推进法治进程，实施公平竞争审查制度，促进投资者信心；
- 继续规范司法决策程序，杜绝自由裁量权的应用，确保在全国范围内公正、公平、透明地执行法律法规和其实施的可预期性；
- 消除法律法规中的不一致，以提高立法质量，为企业提供稳定和可预期的法律环境；
- 通过公开审判过程、裁判文书和执行程序，以及在利益相关方之间建立有效的沟通渠道，确保司法判决和仲裁裁决得到及时、全面、正确的执行；
- 在法院和行政程序中严格遵守期限和截止日期；
- 将公开征求意见的程序标准化；
- 继续公开所有司法判决，以提高司法体系的透明度和可预期性。

2. 改革外商投资立法和行政制度，确保为所有企业提供公平的竞争环境 2

问题

持续区分外资和内资的区别不利于构建公平的竞争环境。

分析

《外商投资法》对处理境外投资者的许多关键问题有贡献，例如知识产权保护、平等的支持政策、参与政府采购，以及准入前国民待遇和负面清单管理。¹⁶ 尽管《外商投资法》重申了对外资企业的国民待遇概念，但并没有从根本上消除外资与内资之分，这意味着在实践中难以实现真正的公平竞争。以企业的所有权结构或投资者的国籍为由，对企业采取不同的监管，这令人难以信服。事实上，这样

做会在实践中造成不必要的复杂性，因为总有一些情况是非常难以区分外资与内资的（例如“可变利益实体结构”）。相比之下，欧盟和欧盟成员国没有专门区分对待外资的法律。

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并发挥领导作用，应切实考虑从根本上改变现有外商投资管理制度，营造更加公平、可靠、开放的营商环境。尤其是需要停止内资与外资之分。

2021年10月20日财政部发布的《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》¹⁷指出，“在中国境内生产的产品（包括所提供的服务），不论其供应商是内资还是外资企业，均应依法保障其平等参与政府采购活动的权利。”该规定首次以书面形式呼吁在政府采购中对国内外企业的产品给予平等待遇。此外，《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，无论它们是内资还是外资。¹⁸ 工作组期待利益相关方为此做出更多努力。

然而，市场准入的限制在其他外商投资法规、细则和政策中依然存在，阻碍了市场准入，并为境外投资者设置了直接和间接的障碍。根据中国欧盟商会《商业信心调查2024》，58%的受访企业表示由于市场准入限制或监管障碍而在2023年错失了商机。¹⁹ 设置直接和间接壁垒的部分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企业；投资总额管理；外商投资企业的注册资本和外债；以及境外投资者对国内企业的兼并和收购。不仅应对这些限制予以废除，为所有市场参与者营造公平的竞争环境。还应对日后可能影响商业的立法保持透明度，要公布明确的立法时间表，留出充足的时间公开征求意见，以反映企业关心的问题。

16 《中华人民共和国外商投资法》，全国人民代表大会，2023年3月15日，查阅日期2024年4月23日，<http://www.npc.gov.cn/npc//c2/c30834/201905/t20190521_297827.html>

17 《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》，财政部，2021年10月13日，查阅日期2024年4月23日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/26/content_5644953.htm>

18 《优化营商环境条例》，国务院，2020年10月1日，查阅日期2024年4月23日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm>

19 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年5月16日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>





关于《外商投资法》的实施，需要更明确的细则和进一步的指导意见，以便根据原有法律成立的合资企业逐步退出。许多原有的合资企业是通过复杂的谈判形成的，因此，根据《外商投资法》重组公司治理结构的法定期限，会给各方造成不必要的压力，使其不得不就已达成的交易重启谈判。对此，提供司法解释或类似的指导意见可以更好地指导各方完成整个程序，并最大限度地减少对合资企业的经营所造成的影响。

《外商投资法》的国家安全审查制度也令人担忧，因为它可能受到全球政治紧张局势的影响。根据该法律，任何“可能影响国家安全”的投资都必须接受审查，²⁰这就为未来随着时间推移可能出现的变动情形提供了模糊解释的空间。2020年12月20日，国家发展和改革委员会及商务部联合印发《外商投资安全审查办法》（简称《审查办法》）。²¹《审查办法》订明了有关国家安全审查机制的详细规定，但是对于有可能触发国家安全审查机制的敏感领域清单，仍然存在模糊和笼统之处。虽然国家发改委努力为企业提供帮助，例如，2019年4月发布了国家安全审查机制相关的咨询联络点，但国家安全审查机制的不确定性仍然使中国成为一个吸引力较低的投资目的地。根据《商业信心调查2024》，²²中国欧盟商会会员企业连续八年将规章制度不明确列为在华经商的监管障碍，这凸显了监管改革以及加强政府与行业沟通的必要性。

最新修订的《公司法》于2024年7月1日生效，²³对外资企业和内资企业都有重大影响。此次修订涉及几个重要主题，例如，相对于企业自主权而言，对债权人的保护力度有所加大。这一点首先体现在重新引入的出资时限以及通过中国国家企业信用信息

公示系统增加的披露义务中。其次，董事、监事和高级管理人员所承担的义务和责任有所增加，其中对尽职调查的严格性和对公司忠诚度的要求均有所提升。²⁴尽管在国际范围内存在相似的法律概念，然而在中国，这些明确规定的职责以及责任与义务的全面提升，无疑增加了外资企业寻找能够胜任本地管理职位的外籍人员的难度。新修订的《公司法》中对于法定代表人的规定具有一定模糊性，并不明确未来是否将要求法定代表人常驻中国。第三，员工在公司管理中的影响力有所提升，这体现在多个方面，如规定大型企业（员工人数超过300人）的董事会中应设有员工代表，或建议在实施兼并之前应征求员工意见。这给中小企业带来了过于繁重的合规负担，因为此类企业可能尚未建立起相应的治理结构。

新修订的《公司法》中包含多项含义不明确的规定，这可能导致地方政府在适用法律时出现不一致的情况。从这一点来看，司法解释和实施条例显得尤为重要，可为《公司法》提供其本身未能提供的具体细节。然而，缺乏有关新修订版《公司法》的具体实施信息，已经对商会成员的信心产生了不利影响。如果能在该法生效之前预先发布更明确的实施信息，就可以避免这种情况。

建议

- 考虑从根本上改变现有的外商投资管理制度，消除中外投资的区别，确保公平的营商环境和无歧视的市场准入；
- 在修订后的法律生效之前，提前公布相关实施细则；
- 调整及整合所有其他相关法律法规，保持外商投资领域，包括绿地投资和兼并收购活动中整个法律框架的一致性；
- 通过向公众发布明确的法令和征求意见时间计划，包括负责细则制定的相应利益相关方的信息，以确保流程的透明度，并在整个流程中留出

20 《中华人民共和国外商投资法》，国家发改委，2021年2月24日，查阅日期2024年4月28日，<https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/t20210527_1281403.html>

21 《外商投资安全审查办法》，商务部和国家发改委，2020年12月20日，查阅日期2023年4月6日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/tjyj/jl/202012/20201203024706.shtml>>

22 《2024年欧洲企业在华商业信心调查》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年5月16日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

23 《中华人民共和国公司法》，新华网，2023年12月29日，查阅日期2024年4月19日，<<http://www.news.cn/politics/20231230/e6964c1620e04f3a94989df815813899fc.html>>

24 《公司法》第一百八十条规定，“董事、监事、高级管理人员对公司负有忠实义务，应当采取措施避免自身利益与公司利益冲突，不得利用职权牟取不正当利益。”



足够的时间公开征求意见，以反映企业关心的问题。

3. 取消对外资律所可提供的法律服务的限制



问题

在华外籍律师和外资律师事务所受到限制，导致中外企业都难以获得所需的高水平法律咨询服务。

分析

虽然司法部对外资律所和律师的注册和管理已有进步，但是对某些领域的法律服务的限制仍未消除，这不得不令人担忧。受到限制的领域包括外商投资、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）。这些限制迟迟不能消除，对于促进经济发展和加强欧盟、欧盟成员国与中国之间的合作关系构成了重大挑战。进一步开放法律服务行业，尤其是在非诉讼领域，将有助于促进中外律所之间的合作。这将使中国客户和企业有机会更好地利用国际法律和惯例，同时也能为国际客户提供全面的中国和国际法律咨询服务，支持国际客户在华投资。

1) 欧洲律所聘用中国执业律师，以及中资律所的外籍合伙人

目前，在华运营的欧洲律所聘用有中国执业资格的律师时，律师本人从事中国非诉讼领域法律服务的执业资质会被暂停。同时，外籍律师不允许成为中资律所的合伙人。若能取消这些限制，中外客户便可更快速、更经济、更高效地获得中国本地和国际法律咨询服务。这也能拓宽中国和欧洲律师的职业前景，使其能够在本地和国际环境中成长并积累经验，而中国和欧盟的跨境投资者也能从中受益。

2) 外资律所的律师参与与中国政府机构的会谈

外资律所的律师，包括中国执业律师，偶尔也被允许在中国政府机关和其他公共、非司法机关出庭、参与和代表其客户。然而，外资律所的律师缺

乏透明、持续的知情权和代理权，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经验。

不利于外商投资者对中国政府的信任，有时还会造成误解，以致欧洲投资者难以敲定、甚至推迟对中国市场的商业决策。

3) 与监管机构发展关系和对话

在几乎所有司法管辖区，律师和律所都是以“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。对于欧盟注册律师和注册律所的代表来说，欧盟中央级别监管机构的指导意见并为之对话是必不可少的。

本着同样的精神，在华注册律师和欧盟律所的代表希望与中国司法部和其他中央一级的主管部门进行交流。建立畅通的渠道，促进在不同领域从事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、公司法律顾问、公共行政部门和立法机构，使他们受益匪浅。

4) 中外合资律所准入

中国加入世界贸易组织后，进一步开放了法律服务业，包括取消在华设立外资律所的数量限制，取消外资律所地点限制，及取消一家外资律所只能在中国设立一间分所的限制。然而，外资律所在华运营仍面临诸多障碍。尽管2015年以来开展了一些联营试点，但是具体细则尚未在全国范围内落实。此外，试行条例只允许“一所两团队”的模式，而不允许“全面融合的合资模式”，后者可以结合中外律所合伙人的优势。在上海的试点中，成立联营律所的门槛远高于内资律所，这使得外资律所在中国的中小型业务无法从该计划中受益。应当进一步放宽对联营办公室律所的规定，例如要求外资律所在华设立代表处须满三年才能成立合资律所。此外，根据《律师法》的规定，外籍律师由于无法参加中国的法律职业资格考试，仍无法正式注册成为中资



律所的合伙人。²⁵和²⁶ 应考虑允许合格外籍律师成为中资律所在当地的合伙人，如上海、海南等试点地区。

5) 注册程序和要求

在中国，一位新的外籍律师办理注册可能需要几个月的时间，因为这涉及地方和中央的双重注册程序。此外，首席代表在中国的外籍律师注册须满三年和居住满六个月，以及每家外资律所至少须有两名外籍代表，这些要求比从事其他领域的外籍代表的入境要求更为严格。

建议

- 允许外资律所聘请具备中国执业资格并获得执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；
- 放宽联营外资律所在华设立代表处须满三年的要求，允许符合条件的外籍律师成为中资律所在当地的合伙人，如上海、海南等试点地区；
- 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；
- 简化外籍律师的注册程序、时间安排和要求。

4. 发布《反垄断法》第五十五条实施条例

问题

《反垄断法》第五十五条规定，国家市场监督管理总局有权邀请涉嫌违反法律规定的一方进行谈话以探讨整改措施。然而，在实际操作中，由于缺乏使用该机制的具体指导原则，往往导致该机制被过度使用。

分析

根据《反垄断法》第五十五条的规定，当市场监督

管理总局怀疑存在违反《反垄断法》的行为时，可以邀请法定代表人或负责人（如经理）与国家市场监督管理总局就整改措施进行谈话。²⁷ 在某些情况下，该规定或许是国家市场监督管理总局迅速处理竞争问题的一种机制。据此，有关公司有可能避免经历漫长的调查程序，以及程序结束时可能面临的处罚或附加限制性条件。

然而，该规定可能整体降低国家市场监督管理总局的干预门槛，因为国家市场监督管理总局无需证明存在实际的违法行为，仅需存在怀疑即可。此外，一方面是代表公司的一人或少数几人，另一方面则是作为监管机构的国家市场监督管理总局，这种谈话形式可能会给人一种不对等的印象。工作组建议，政府执法的效率不应以限制被调查方根据中国相关法律所享有的合法程序权利为代价，相关法律包括《反垄断法》的其他条款、《行政处罚法》以及其他相关法律法规。

因此，法律和竞争工作组建议，国家市场监督管理总局仅在特殊和例外的情况下援用《反垄断法》第五十五条。工作组进一步建议，国家市场监督管理总局在实际执法案件中适用《反垄断法》第五十五条之前，应发布具体的实施细则。其中一个建议是，仅在被调查方提出书面请求时触发第五十五条所规定的程序，而非由国家市场监督管理总局自行启动。这将确保仅有认为该条款有益的相关方才会受其约束，从而避免过度使用。

建议

- 发布《反垄断法》第五十五条的实施细则；
- 将《反垄断法》第五十五条的使用限制在被调查方提出请求的情况下。

25 《中华人民共和国律师法》，全国人民代表大会常务委员会，2017年9月1日，查阅日期2024年5月13日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?MmM5MDImZGQ2NzhiZjE3OTAxNjc4YmY4NjdlODBhNTU%3D>>

26 《国家统一法律职业资格考试实施办法》，司法部，2018年4月29日，查阅日期2024年5月13日，<https://www.moj.gov.cn/jgsz/jgszsdw/zsdwgsjfsksz/gjfskszcfg/202106/t20210622_428245.html>

27 《中华人民共和国反垄断法》，国家市场监督管理总局，2022年6月24日，查阅日期2024年4月19日<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_f0fae9eb3a684fc39e84d89eabfc2caa.html>





5. 确保有限责任公司的股东不会因法定代表人或主要负责人的出境限制而被迫承担超出其法定义务的责任

问题

法定代表人和主要负责人可能因公司债务未清偿而无法离开中国，这可能会迫使股东为解除出境限制，而支付超出《公司法》规定的注册资本义务的款项。

分析

中国关于中外人员出入境的若干规定，赋予了法院在民事案件未了结的情况下限制相关人员出境的权力；这一权力在2020年得到了最高人民法院的进一步确认。^{28、29和30} 尽管出境限制对中国公民和外籍人员均构成严重后果，但其对外籍人员的影响通常更为显著。在出境限制下，外籍人员可能面临更高的风险，被剥夺与家人见面的机会，或因无法返回原籍国家而遭受其他不利影响。更甚者，即使某些个人并未直接卷入民事案件，而只是涉案公司的法定代表人，也可能受到出境限制。当员工的人身自由因未决案件而受到限制时，投资者往往会急于了结案件，因而可能被迫承担超出有限责任制度所规定责任范围的付款义务或其他义务。这一做法削弱了有限责任公司制度作为所有经济活动基石的地位。

建议

- 在民事案件中，应确保不采取限制人身自由的措施，以维护有限责任制度的完整性。

28 《中华人民共和国外国人入境出境管理法》，全国人民代表大会，2011年12月23日（1986年2月1日生效），查阅日期2024年4月19日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/lfzt/crjglffzt/2011-12/23/content_1682686.htm>






29 《关于依法限制外国人和中国公民出境问题的若干规定》，最高人民法院，1987年3月10日，查阅日期2024年4月19日，<<https://www.pkulaw.com/chl/ade2bf2e1b59757bbdfb.html>>

30 《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉执行程序若干问题的解释》，最高人民法院，2020年12月29日，查阅日期2024年4月19日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3OWY1ZDI0ODAxNzlmYTRjMGNjYjA0OTI%3D>>



研发工作组

主要建议

- 1. 支持绿色和可持续技术研发，加速实现碳中和和中国其他环境目标**  
 - 加强与政界、学界和商界之间的对话与战略性合作，促进低碳和循环技术方面的社会创新和技术创新，特别是院校与产业、初创企业以及社会和公共组织的合作；
 - 为新技术和全面技术开放创造支持性的监管环境；
 - 保障科研自由，加快建立监管沙盒，促进低碳、循环、可持续技术试点项目，早日实现技术的规模化和商业化；
 - 提供有吸引力的措施目录，支持绿色、低碳、循环技术的长期发展；
 - 提高中国碳技术路线图和研发计划的透明度。
- 2. 建立有助于跨国企业在华数字创新的生态系统** 
 - 简化数据传输法规，增加开放数据资源访问权限；
 - 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。
- 3. 加强包括知识产权相关方面在内的研发保护，打造世界一流的创新环境** 
 - 起草与创新及知识产权保护相关的政策时，充分向大学、国内外研究机构、内外资企业研发部门征询意见；
 - 针对涉及创新及研发事宜的知识产权案件时，应在高审判水平及专业知识的合适地点集中审理，从而提高技术水平并统一裁判标准；
 - 加强知识产权法的实施，防止强制技术转让或技术转让困难；
 - 允许在中国政府资助的研发项目中，母公司与本土子公司共同拥有（或母公司拥有）知识产权。
- 4. 建立有助于国际人才往来的生态系统** 
 - 加强外资企业向国际专业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；
 - 明确招聘外籍实习生的现行政策要求；
 - 鼓励为年轻研究人员提供特殊签证便利。





5. 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 6

- 建立通用、互惠、透明、高效的机制，提升在华欧洲企业研发积极性，推动中欧研发合作；
- 一视同仁地发布关于研发基金和拨款申请的通知，让所有利益相关者都有适当的时间做出反应；
- 取消妨碍外商投资企业申请高新技术企业资质的限制；
- 根据地方政府鼓励外资研发中心发展的最佳实践，制定全面的法规；
- 进一步肯定外资企业在保持中国经济稳定、提升全球竞争力和促进低碳可持续发展中的作用。

近期发展

中国政府在过去一年出台了一系列政策和指导方针，旨在加大研发投资并吸引研发活动来华。这些措施包括减税、对研究人员实施激励措施，以及中央和地方政府补贴。

2023年7月7日，国家税务总局联合科技部发布了《研发费用加计扣除政策执行指引（2.0版）》。通过这份实施指引，国家税务总局和科技部旨在简化、完善和整合与研发费用加计扣除相关的现行政策。^{1和2}

2023年8月13日，国务院印发《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（简称《意见》，也称为24条措施）。《意见》在知识产权保护、外国研究人员待遇以及技术创新进口税收优惠等方面，推动对外资研发活动的支持。³工作组欢迎这种对外资研发活动的支持，并期待出台详细的实施指引。

2023年10月17日，国务院办公厅印发《专利转化运用专项行动方案（2023—2025年）》。⁴该方案旨在利用新的国家专利密集型产品登记和认定平台，发挥中国市场规模优势，从而推动专利产业化，促进实体经济发展，优化国内创新生态系统。

2023年12月7日，国务院印发《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》。⁵该方案旨在扩大外资企业参与创新药物研发等领域的人工智能创新合作。

2023年12月21日，全国人大常委会修改了《中华人民共和国专利法实施细则》。本次修改对专利法第四次修正新增了专利权期限补偿制度，并新增一章以作出具体规定，旨在提供法律框架，以回应创新主体需求，解决实际问题。⁶

2024年1月5日，国家数据局等十六部门印发《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》，旨

1 加计扣除是一项税收制度，允许企业从应税收入中扣除超过100%的合格费用。因此，加计扣除实际上是对某些成本的补贴。

2 《研发费用加计扣除政策执行指引（2.0版）》，科技部，2023年7月7日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxi fenlei/fdzdgnr/fgzc/zcjd/202307/t20230707_186911.html>

3 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

4 《专利转化运用专项行动方案（2023—2025年）》，国务院，10月19日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6910281.htm>

5 《全面对接国际高标准经贸规则推进中国（上海）自由贸易试验区高水平制度型开放总体方案》，国务院，2023年12月7日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202312/content_6918913.htm>

6 《中华人民共和国专利法实施细则（2023年修订）》，国家知识产权局，2023年12月21日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/12/21/art_98_189197.html>



在加速 12 个重点领域数据资源的利用。该计划详述了以科学数据支撑技术创新，聚焦生物育种、新材料创制、药物研发等领域，以数智融合加速技术创新和产业升级。⁷

主要建议

1. 支持绿色和可持续技术研发，加速实现碳中和和中国其他环境目标

问题

中国对绿色可持续技术的研发及其商业应用没有提供足够的支持，这可能会阻碍中国整体的绿色发展，减缓实现碳中和的进程。

分析

中国致力于 2030 年前实现碳排放达峰、2060 年前实现碳中和，⁸ 这将需要增加研发投入。2021 年，国务院发布了《2030 年前碳达峰行动方案》，将科技创新列为十大重点行动之一。⁹ 2022 年，科技部印发《科技支撑碳达峰碳中和实施方案（2022—2030 年）》。¹⁰ 此后，许多省份也发布了各自的行动方案。¹¹

工作组期待实施指引进一步落实，同时希望加强与相关政府部门沟通，让外资企业能够在中国脱碳科技创新中发挥更积极的作用，充分助力中国实现 30/60 目标。

工作组欢迎国家和地方出台各种激励和资助方案来支持低碳技术研发。由于这些领域需要大量投资，应增加公共资金和税收优惠，以鼓励企业加大研发力度，加速突破性的低碳、循环及清洁技术的

应用。建议中国为欧盟企业提供更透明、更开放的研发资助计划。

工作组也欢迎正在进行的中欧应对气候变化合作、中欧气候变化和生物多样性旗舰项目，以及欧盟各国与中国在脱碳技术研发方面的各种双边合作机制。工作组建议中欧进一步深化政府间合作，为这些领域的商业合作建立更好的平台。

建议

- 加强与政界、学界和商界之间的对话与战略性合作，促进低碳和循环技术方面的社会创新和技术创新，特别是大专院校与产业、初创企业以及社会和公共组织的合作；
- 为新技术和全面技术开放创造支持性的监管环境；
- 保障科研自由，加快建立监管沙盒，促进低碳、循环、可持续技术试点项目，早日实现技术的规模化和商业化；
- 提供有吸引力的措施目录，支持绿色、低碳、循环技术的长期发展；
- 提高中国碳技术路线图和研发计划的透明度。

2. 建立有助于跨国企业在华数字创新的生态系统

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本地信息技术研发和技术转移工作。

分析

为鼓励国内创新，中国在过去十年出台了多项重要政策。¹² 虽然这些政策加快了中国人工智能和数字化的发展，但是外资企业在这类项目中却参与不多。这对市场没有好处，因为增加外资企业的参与可以促进竞争，带来更好的产品和服务。

7 《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026 年）》，中国国家互联网信息办公室，2024 年 1 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-01/05/c_1706119078060945.htm>

8 中国的“30/60 目标”。

9 《2030 年前碳达峰行动方案》，国务院，2021 年 10 月 24 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5649731.htm>

10 《科技支撑碳达峰碳中和实施方案（2022—2030 年）》，2022 年 8 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgnr/qtwj/qtwj2022/202208/t20220817_181986.html>

11 《北京市碳达峰碳中和科技创新行动方案》，2023 年 11 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<https://www.most.gov.cn/dfkj/bj/zxdt/202311/t20231103_188699.html>

12 《促进大数据发展行动纲要》，人民网，2015 年 9 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<<http://politics.people.com.cn/n/2015/0905/c1001-27545655.html>>





建立一个有利于外资企业数字创新的生态系统需要对开放数据源的获取以及创建和管理数据库的自由程度。然而，外资企业在中国获得此类资源面临诸多障碍。

2024年1月，国家数据局等十六部门印发《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》，旨在加速12个重点领域数据资源的利用。该计划包括促进与制药和先进材料等行业企业“共享科学数据”和向其“提供优质数据资源”等措施，以助力企业的研发工作。¹³然而，对于外资企业如何获取和使用此类数据资源，尚无明确的指导方针。

新发布的《促进和规范数据跨境流动规定》放宽了对非敏感数据处理者处理非敏感数据的监管限制，并提供基于场景和基于数量的豁免，这是积极的一面。¹⁴然而，其余措施仍然要求医疗、信息与通信技术等重点行业的企业定期进行安全审计和备份。中国政府维护国家数据安全的目的可以理解的，但企业仍然有理由担心这些措施的实施将对研发相关数据的跨境传输产生负面影响，并增加合规成本。¹⁵

根据中国欧盟商会的研发专题报告《中国创新生态系统：本地化困境》，中国的网络和数据安全法律及其配套法规，以及日趋广泛的自力更生趋势（例如，推动自主可控）已经形成了一种复杂的生态系统，给许多欧洲企业造成了不同程度的压力，让他们不得不将自己的网络和数据系统本地化，这或是出于所在行业明确的本地化要求，或是出于现有的合规义务导致运营负担加重和不确定性增加。这些法规常有重叠，少数企业深受冲击，它们的研发业

务也受到了连锁影响。¹⁶

因此，研发工作组建议中国公布外资企业可以访问的开放数据库列表，明确外资企业是否可以独立建立和管理自己的公共数据库，并引入更全面的跨境数据传输要求豁免，为跨境研发相关数据流动提供便利。简化这些法规和增加开放数据资源访问权限，有助于为跨国企业在中国的数字创新培育更好的生态系统。

建议

- 简化数据传输法规，增加开放数据资源访问权限；
- 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。

3. 加强包括知识产权相关方面在内的研发保护，打造世界一流的创新环境 6

问题

在中国，欧洲企业仍难以保护其与研发相关的知识产权，这阻碍了这些企业在中国投资尖端技术创新。

分析

若要进一步鼓励欧洲企业在华投资尖端技术，就必须了解欧洲国家与中国在知识产权战略上的差异；核心问题是如何保护研发知识产权，同时避免过度监管，保持良好的创新环境。

为了解决这一问题，中国颁布了新版《专利法》并于2021年6月1日正式施行，¹⁷而修订后的《科学技术进步法》也于2021年12月24日正式施行。¹⁸随后，《专利法实施细则》于2023年12月21日

13 《“数据要素×”三年行动计划（2024—2026年）》，中国国家互联网信息办公室，2024年1月5日，查阅日期2024年4月24日，<https://www.cac.gov.cn/2024-01/05/c_1706119078060945.htm>

14 这些场景包括：1）个人作为跨境购物、跨境寄递、跨境汇款、跨境支付、跨境开户、机票和酒店预订、签证办理、考试服务等交易一方，为订立和履行合同，需要向境外提供个人信息；2）按照依法制定的劳动法规和依法签署的集体协议实施跨境人力资源管理，需要向境外提供雇员个人信息；3）在紧急情况下，为保护自然人的生命、健康和财产安全，需要向境外提供个人信息；以及4）关键信息基础设施运营者以外的数据处理者，自当年1月1日起累计向境外提供不超过10万个人的个人信息（不包括敏感个人信息）。

15 如需了解更多信息，请参阅《网络安全子工作组建议书 2024/2025》。

16 《中国创新生态系统：本地化困境》中国欧盟商会，2023年4月21日，查阅日期2024年4月21日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1077/China_s_Innovation_Ecosystem_the_localisation_dilemma>

17 《中华人民共和国专利法（2021年修正）》，全国人民代表大会，2020年11月19日，查阅日期2024年4月16日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202011/t20201119_308800.html>

18 《中华人民共和国科学技术进步法》，科技部，2021年12月24日，查阅日期2024年4月16日，<http://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgnr/fgzcffg/202201/t20220118_179043.html>



得以修订。¹⁹ 这些法律旨在建立和完善中国的知识产权制度，提高社会对知识产权的认知和保护，鼓励自主创新。许多地方政府都在优化各自的营商环境，采取切实行动，加强知识产权执法。

为了进一步实现创造更好创新环境的目标，中国需要调整专利制度的功能、价值和影响，以平衡现有权利人和新的市场进入者。推动生物技术和人工智能等新技术的研发，要求相关知识产权法律框架和专利制度能够迅速而巧妙地应对出现的挑战。咨询来自私营部门、学术界和科学界的专家意见，可以帮助政府有效实施这些改革。例如，对于修订后的《专利法》，在积极与地方政府和执法部门沟通之前，要先做好法律解释工作，提供作为修订依据的普遍认同的实际案例分析和判决。这可以保证各司法管辖区对知识产权相关案件的判决质量。

案件越复杂，越需要高水平的司法和科学技术能力，才能带来最佳的裁决结果。尽管中国已经建立了几个专门的知识产权法院，但一线城市以外的法院并不具备这种高度的专业知识，因此可能需要采取不同的方法，例如远程审判等。建立更加集中的审判系统，可以扩大知识产权案件的审理范围，减轻复杂案件的难度，统一规范全国的知识产权案件判决。此外，可以通过建立完善的专家听证制度，提高地方法院审理知识产权案件的能力，推动全国知识产权案件审理工作取得进展。

对外资企业而言，知识产权维权费用高、耗时长，且受害者获得的赔偿额较低。由于法院过度采用“法定赔偿”标准来确定赔偿额，权利人往往因举证成本高、审理周期长而得不偿失。同时，惩罚性赔偿的概念仍不明确。²⁰ 另一个问题是被告是否能够通过启动专利无效确认程序来中止诉讼。

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仍然是一个问题。2019 年 3

月 2 日，国务院撤销《技术进出口行政法规》中有争议的三条规定，²¹ 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强制技术转让不再发生。欧洲企业为获得市场准入而被迫进行技术转让的情况依旧存在，这仍然是工作组的重大关切——根据中国欧盟商会的《商业信息调查 2024》，17% 的受访企业反映了这个问题。解决这个核心问题还需要采取额外的措施，因为当前的技术转让是迫于市场准入之需，而不是非必要的行政要求。²² 显然，中国仍需进一步优化知识产权相关立法。整合国际企业的反馈意见有助于实现这一目标，²³ 同时加大研发投入，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，在转让可能被视为影响国家安全或涉及战略性领域核心技术时，更将接受严格审查。²⁴ 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在中国。在一定程度上放宽这些限制，可以激励外资企业参与中国的创新项目，因为外资企业拥有的知识产权可以成为一些项目中必不可少的背景知识产权。例如，由于专利要求，没有自主知识产权的企业没有资格享受中国的高新技术企业福利。²⁵

建议

- 起草与创新及知识产权保护相关的政策时，充分向大学、国内外研究机构、内外资企业研发部门征询意见；

19 《中华人民共和国专利法实施细则（2023 年修订）》，国家知识产权局，2023 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/12/21/art_98_189197.html>

20 如需了解更多信息，请参阅《知识产权工作组建议书 2024/2025》。

21 《中华人民共和国国务院令 第 709 号》，国务院，2019 年 3 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/18/content_5374723.htm>

22 《2024 年欧洲企业在华商业信心调查》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 21 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

23 如需了解更多信息，请参阅《知识产权工作组建议书 2024/2025》。

24 《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 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/29/content_5278276.htm>

25 《高新技术企业认定管理办法》，科技部，2008 年 4 月 28 日，查阅日期 2024 年 7 月 6 日，<http://www.most.gov.cn/xxgk/xinxiifenlei/fdzdgknr/fgzc/gfxwj/gfxwj2010before/200811/t20081129_65744.html>





- 针对涉及创新及研发事宜的知识产权案件时，应在高审判水平及专业知识的合适地点集中审理，从而提高技术水平并统一裁判标准；
- 加强知识产权法的实施，防止强制技术转让或技术转让困难；
- 允许在中国政府资助的研发项目中，母公司与本土子公司共同拥有（或母公司拥有）知识产权。

4. 建立有助于国际人才往来的生态系统

问题

从事研发的国际企业很难招募和留住国际人才，尤其是年轻的研究人员。

分析

中国政府积极采取外籍人员就业的相关措施来促进研发发展。然而，由于发布的政策比较复杂，加之人力资源和社会保障局、地方科委人才服务办公室、外国专家办公室等多个政府部门通过各自的渠道发布信息，对于外资企业来说，很难遵循并清楚地理解这些信息。

现有政策也需要进一步澄清。例如，目前只允许“国内知名企业”招聘外籍实习生，但“国内知名企业”的定义并不明确。²⁶ 此外，诸如“只有财富500强企业才有资格聘用合格的外国实习生”等规定²⁷ 应该被废除。所有企业都应自由聘用有潜力的未来人才，这有利于在中国创造一个更有利、更有激励性的研发和创新环境。目前，中国的签证政策强烈偏向于全球顶尖大学的应届毕业生和实习生，以及在职业生涯中曾获得特定荣誉的外国高级人才。然而，这一条款适用的人数有限。许多青年才俊受过良好的教育，有能力、有资格，更重要的是有意愿来中。根据2019年EURAXESS的一项调查，当时在华工作的欧洲研究人员（其中一些目前担任高级职位）中超过95%是在职业生涯早期就

移居中国，并在此工作了大约7至10年。²⁸ 这表明，尽早接触中国市场和创新生态系统有助于鼓励海外研究人员长期在华居住和工作。因此，工作组鼓励政府施行更友好的签证政策，欢迎年轻人才来到中国。

建议

- 加强外资企业向国际专业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；
- 明确招聘外籍实习生的现行政策要求；
- 鼓励为年轻研究人员提供特殊签证便利。

5. 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

外资企业在获得高新技术企业资质以及获得公共融资和研发资助方面面临着重大挑战。

分析

中国拥有完善的激励措施来促进创新，包括“战略支持”（高新技术企业地位和降低成本的加计扣除计划等长期结构性激励措施）和“战术支持”（对具有明确范围和目标的项目提供重点补助）。高新技术企业资质是最重要的支持之一，2016年国家科技部、财政部和国家税务总局对其认定标准进行了修订。²⁹ 虽然某些要求有所放宽，如最低研发费用率和技术人员的学历水平，但与知识产权所有权有关的要求更加严格，申请人需要在中国境内拥有其产品或服务核心知识产权。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，其核心技术的最初开发地为中国境外，因此在中国境内缺少知识产权所有权。这种情况导致外资企业难以满足要求来获得和维持高新技术企业资质。即使外资企业愿意在中国注册专利，只有申请人在专利首次提交之日起12个月内提交了相关申请，并

26 《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2024年4月23日 <<https://www.mps.gov.cn/n6557558/c6613913/content.html>>

27 同上。

28 《中国大学国际化调查结果》，EURAXESS，2021年4月16日，查阅日期2024年4月23日，<<https://euraxess.ec.europa.eu/worldwide/china>>

29 《高新技术企业认定申请条件》，科技部，2020年6月8日，查阅日期2024年4月21日，<https://www.gov.cn/fuwu/2020-06/08/content_5518015.htm>



且只有在首次提交国已与中国签订了国际条约协定时，才会获得专利优先权。申请人还必须在规定的期限内提交原籍国的审查信息，否则会被视为撤回申请。这不仅会增加外资企业的运营成本，还会增加侵权风险。鉴于这些挑战，工作组建议中国政府同意接受全球注册专利作为高新技术企业申请流程的一部分。

中国与其他国家开展国际研发合作的框架非常丰富，例如中欧联合科研资助机制，³⁰ 通过这个机制，来自欧洲和中国的学术和行业成员联合开发了双方共同感兴趣的创新技术。然而，中国政府与欧盟在融资、项目时间安排和审批程序方面仍缺乏协调。外资企业经常面临相关项目的申请信息和程序不透明或不明确的问题，难以获得相关信息。中欧研发合作潜力巨大。在农业、食品与生物技术、气候变化、循环经济、生物多样性等领域，中欧双方目标一致。加强双方科研合作，有利于整合现有资源，激发双方科研人员的积极性。中国和欧盟彼此也是重要的贸易伙伴。加强相关科研合作，有助于加快科研成果转化。中欧应就建立通用、互惠、透明、高效的机制进行公开讨论，进一步推进国际研发合作。

2023年1月11日，国务院发布《关于进一步鼓励外商投资设立研发中心的若干措施》（简称《措施》），³¹ 2023年8月13日印发《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（简称《意见》），这对中国研发中心的发展是一个积极之举。³² 这些措施直指工作组多年来的关切，并且据会员企业反映，自相关措施发布以来，申请相关项目的便利度有所提高。地方研发支持机制也大大简化，例如《上海市2023年度“科技创新行

动计划”国际科技合作项目申报指南》。³³ 尽管与本土“冠军企业”的待遇相比仍有改进的空间，但这些面向外资企业的支持机制仍然令人鼓舞。从长远来看，工作组希望类似的举措在全国各地得到推广。

建议

- 建立通用、互惠、透明、高效的机制，提升在欧洲企业研发积极性，推动中欧研发合作；
- 一视同仁地发布关于研发基金和拨款申请的通知，让所有利益相关者都有适当的时间做出反应；
- 取消妨碍外商投资企业申请高新技术企业资质的限制；
- 根据地方政府鼓励外资研发中心发展的最佳实践，制定全面的法规；
- 进一步肯定外资企业在保持中国经济稳定、提升全球竞争力和促进低碳可持续发展中的作用。

30 《中欧签署新一轮联合科研资助协议》，科技部，2022年4月26日，查阅日期2024年4月28日，<http://www.most.gov.cn/kjbgz/202204/t20220426_180342.html>

31 《关于进一步鼓励外商投资设立研发中心的若干措施》，商务部和科技部，2023年1月19日，查阅日期2024年4月17日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknrf/gz/zcjd/202301/t20230119_184334.html>

32 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

33 《上海市2023年度“科技创新行动计划”国际科技合作项目申报指南》，上海市科学技术委员会，2023年3月21日，查阅日期2024年4月17日，<<https://www.shanghai.gov.cn/gwk/search/content/20f388085f014ce68365d2115b078920>>





标准与合格评定工作组

主要建议

1. 适时向世界贸易组织贸易技术壁垒委员会通报强制性标准和事实强制性标准，并向行业参与者提供更多信息，提高中国标准化体系的透明度

- 确保适时通报所有可能影响市场准入的强制性标准，包括明确实施日期，并将范围扩大到涵盖所有强制性市场准入要求；
- 必须将国家标准、行业标准或社会团体标准作为强制性标准实施时，遵循强制性标准通知程序；
- 确保向技术委员会分配标准化项目、披露财务信息、参与或赞助费用、会员资格要求和专家组设立流程等方面的透明度；
- 在提出强制性标准时，加强与相关行业的沟通，了解其中的挑战和可行性。

2. 确保所有利益相关方在标准化工作方面享受平等待遇和参与权利（24项措施）

- 给予利益相关方参与所有标准化发展团体（包括社会团体）的平等待遇机会；
- 确保各行各业以平等、开放的方式广泛参与所有类型的标准化工作，包括制定标准化战略、制定标准、牵头起草标准项目和参与国际标准化活动；
- 允许符合认证要求的商业团体参与市场监督。

3. 继续优化中国标准化体系，确保政策和监管框架可预测、流程清晰、明确、合理，并辅以有效执行机制

强制性标准和认证制度

- 继续根据《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》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；
- 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，确保任何市场准入制度均基于强制性国家标准；
- 以透明方式对强制性标准设定合理过渡期，并在更多行业采用欧洲关于过渡期的最佳做法；
- 避免地方和国家层面实施国家强制性标准的日期不一致；
- 避免在强制性标准中引用推荐性标准；
- 避免将推荐性标准作为强制性标准实施，遵循强制性标准通知程序并提供足够的过渡期。



社会团体标准

- 制定并实施适当的程序，促进社会团体标准转化为国家标准和行业标准；
- 开展社会团体发展能力评定试点，完善正在制定相关标准的社会团体评定机制；
- 市场监管；
- 避免在执法和市场监管中参考推荐性标准，市场监管应仅限于强制性要求；
- 增加在市场中检查的产品类别，尤其是在强制性认证或能源标签要求范围内的产品；
- 确保公司有关健康和其他产品声明的真实性，保护消费者免受欺诈，减轻安全隐患；
- 检查工程项目中使用的产品，确保其符合强制性要求；
- 加强后续市场检查，制定有效的威慑性流程和处罚措施；
- 保障所有公司在发生纠纷时享有上诉权和正当程序；
- 确保处罚裁决的相称性，且在各地区保持一致；
- 提供多种不合规举报渠道。

4. 加强国际标准化工作，加强国内和国际标准及合格评定制度的协调，特别是在绿色和数字化转型相关领域

- 继续参与国际标准的制定，特别是 ISO 和 IEC，提高相同国际标准的采用率；
- 为在全国范围内和国际层面接受检测报告提供支持；
- 在各种碳关税计划下，确保全国统一的绿色发展标准和合格评定制度与国际惯例保持一致，最大限度地降低企业的财务风险；
- 支持绿色证书互认；
- 与国际利益相关方合作，在质量基础设施数字化转型、数字产品标签、物联网和数据驱动型工业转型等领域制定国际标准并促进协调一致。

质量与安全子工作组

1. 确保外资检验检测认证机构参与政府采购活动中的公平公正待遇 5

- 推进政府下属检验检测认证机构市场化改革，为外资机构提供平等参与相关政府采购活动的机会，鼓励公平市场竞争；
- 取消所有与完成认证招标任务所需能力无关的条件；
- 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。





2. 允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务

- 允许外资检验检测认证机构为国内外集装箱提供法定检验服务，鼓励公平市场竞争。

3. 创造条件推动外资检验检测认证机构参与实现中国30/60目标

- 为外资机构参与实现中国30/60目标提供更多政策指导，使其享有公平市场准入机会；
- 建立外资机构与中国利益相关方之间的合作平台，共同推动实现中国30/60目标。

近期发展

中国国家标准化管理委员会发布的《中国标准化发展年度报告（2023年）》显示，2023年，中国标准化体系在政策和监管层面持续发展。今年出台的一些重要法规包括《推荐性国家标准采信团体标准暂行规定》、《标准创新型企业梯度培育管理办法（试行）》、《企业标准化促进办法》和修订后的《行业标准管理办法》。随着《强制性国家标准实施情况统计分析点申报和创建指南》的出台，优化强制性国家标准框架的工作也在继续。¹

该报告还概述了2023年中国标准化活动的发展情况，发布了2,902项国家标准（其中75项为强制性标准），4,141项行业标准，10,751项地方标准，23,162项社会团体标准和546,160项企业标准。

目前已出台多项措施，指导2024年标准化工作的范围和方向，包括国家市场监督管理总局等部委联合印发的《贯彻实施〈国家标准化发展纲要〉行动计划（2024—2025年）》和国家标准化管理委员会印发的《2024年全国标准化工作要点》。^{2和3}在国家市场监督管理总局2024年重点立法任务范围

内，与工作组相关的即将开展的立法工作包括《产品质量法》《认证认可条例》《采用国际标准管理办法》和《检验检测机构管理办法》。⁴

主要建议

1. 适时向世界贸易组织贸易技术壁垒委员会通报强制性标准和事实强制性标准，并向行业参与者提供更多信息，提高中国标准化体系的透明度

问题

中国需要提高各级标准化体系的透明度，以减少不必要的贸易壁垒，提高开放性和包容性。

分析

信息透明度和可用性是实现标准化体系良好运作的关键，可确保体系运行的高效性并促进利益相关者参与。然而，在华欧洲企业在参与标准化活动方面仍面临障碍，包括参与标准和相关费用不透明、会员资格要求和技术委员会运作方式不明确等。⁵信息可用性对于企业能够采用重要（特别是强制性）标准也必不可少。在此方面，欢迎相关部门开展更多外联工作，帮助企业在实施这些标准之前了解其关键内容。

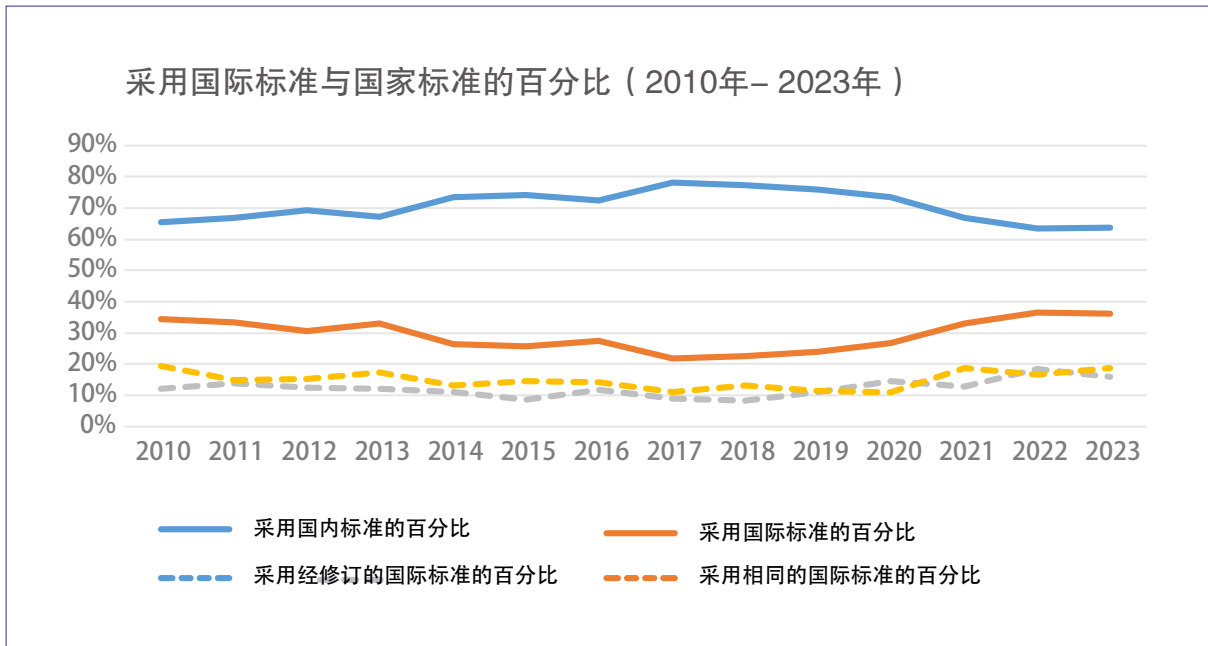
1 《中国标准化发展年度报告（2023年）》，国家标准化管理委员会，2024年3月28日，查阅日期2024年4月19日，<https://www.samr.gov.cn/bzcx/sjdt/gzdt/art/2024/art_b87e5a883faa4d88a4b025a363acc98.html>

2 《贯彻实施〈国家标准化发展纲要〉行动计划（2024—2025年）》，国家标准化管理委员会，2024年3月26日，查阅日期2024年4月20日，<https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2024/art_08590194567c40748ff1e88a544e5753.html>

3 《2024年全国标准化工作要点》，国家标准化管理委员会，2024年2月19日，查阅日期2024年4月20日，<https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2024/art_920f0be77ff04f96bd0faad2117c7387.html>

4 《2024年度重点立法任务》，市场监管总局，2024年4月9日，查阅日期2024年4月24日，<https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2024/art_3d1f417b56774f8da59f0afdda4939bc.html>

5 Rühlig, T., 《抢占先机：得标准者得市场》，中国欧盟商会和瑞典国际事务研究所，2021年12月2日，查阅日期2024年4月19日，<https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2024/art_3d1f417b56774f8da59f0afdda4939bc.html>



来源：国家标准化管理委员会和欧盟商会⁶

中国与世贸组织等国际机构的合作中同样需要提高透明度。根据《WTO/TBT 协议》，签署国家和地区政府机构有义务及早将拟通过的技术法规和合格评定程序通报给其他世贸组织成员。其目标是确保这些法规和程序不会对贸易造成不必要的障碍或助长保护主义。工作组承认中国在这一方面已取得积极进展，但是仍然存在许多不履行通报义务或信息不完整的情况。

目前，中国有许多其他强制性的市场准入计划仍未向世贸组织通报，而它们会影响相关产品的市场准入。使这个问题更加复杂的是，仍有一些自愿性标准实际上充当强制性市场准入壁垒，但并未向世贸组织通报。工作组还指出，即使已向世贸组织通报的准入计划，也存在实施日期未明确的情况。工作组认为，中国当局需要进一步完善通报框架，确保WTO/TBT 公示中包含所有必要信息，包括标准的实施日期。

建议

- 确保适时通报所有可能影响市场准入的强制性标准，包括明确实施日期，并将范围扩大到涵盖所有强制性市场准入要求；
- 必须将国家标准、行业标准或社会团体标准作为强制性标准实施时，遵循强制性标准通知程序；
- 确保重要标准信息共享、向技术委员会分配标准化项目、财务信息披露、参与或赞助费用、会员资格要求以及专家组设立流程等方面的透明度；
- 在提出强制性标准时，加强与相关行业的沟通，了解其中的挑战和可行性。

2. 确保所有利益相关方在标准化工作方面享受平等待遇和参与权利 17

问题

尽管《外商投资法》等许多中国法律法规都规定，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差距。

分析

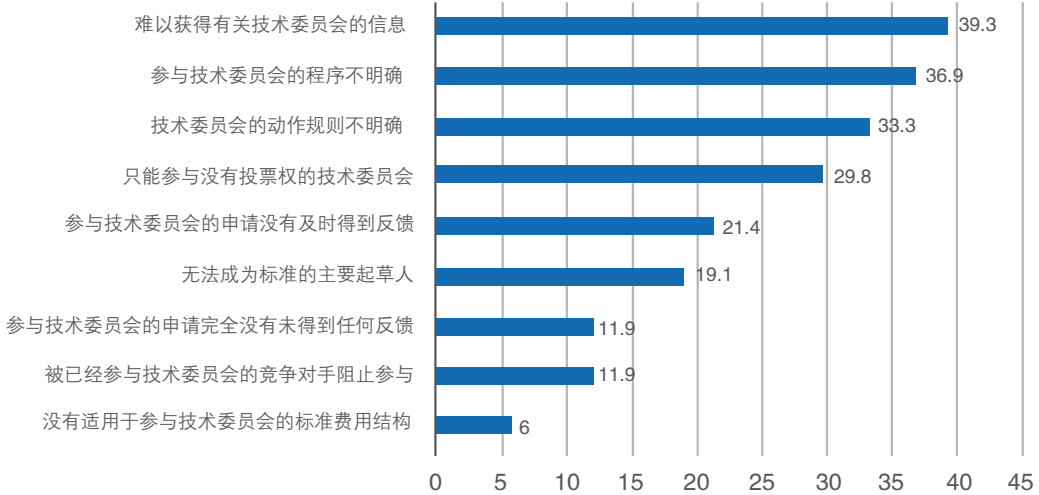
尽管《外商投资法》和《国家标准化发展纲要》均

⁶ 本图表根据国家标准化管理委员会全国标准信息公共服务平台上发布的国家标准数据制作。全国标准信息公共服务平台，国家标准化管理委员会，查阅日期2024年4月23日，<<https://std.samr.gov.cn/>>





图 1：当贵企业试图参与中国的标准化活动或在标准化活动中获得平等待遇时，遇到了以下哪些障碍（单位：%）？



来源：《抢占先机：得标准者得市场》⁷

承诺向所有利益相关方建立开放、包容、透明的标准化流程，^{8和9}但平等参与中国的标准化工作，仍是外资企业关注的问题。2021年对欧盟商会会员进行的一项调查显示，虽然直接参与障碍（例如明确禁止公司参与技术合作会议的情况）现在仅发生在密码学等少数几个行业，但受访者仍然面临各种间接障碍。

在积极改革标准化体系的同时，中国政府应加大工作力度，鼓励外资企业平等参与国内的标准化活动。这包括鼓励任何感兴趣的利益相关方（无论国籍和规模）参与涉及社会团体标准的试点和示范项目，提供重大标准化战略的反馈意见，允许外资企业承担技术委员会秘书处相关工作，牵头起草中国标准，参与或领导中国某些技术领域的国际标准化活动，并有资格享受各级政府的激励政策。此外，

制定社会团体标准的各团体（如协会、产业联盟、联合会等）的标准化活动也应该受到监督，确保所有利益相关方具有公平、平等的准入和参与权利。¹⁰

工作组认为，只要符合认证要求，外资企业也应当享有与内资企业同等的机会参与市场监管，包括进行产品抽检等活动。

建议

- 给予利益相关方参与所有标准化发展团体（包括社会团体）的平等待遇和机会；
- 确保各行各业以平等、开放的方式广泛参与所有类型的标准化工作，包括制定标准化战略、制定标准、牵头起草标准项目和参与国际标准化活动；
- 允许符合认证要求的商业团体参与市场监管。

7 Rühlig, T., 《抢占先机：得标准者得市场》，中国欧盟商会和瑞典国际事务研究所，2021年12月2日，查阅日期2024年4月19日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-standardisation-report>>

8 《中华人民共和国外商投资法》，国家发展和改革委员会，2021年2月24日，查阅日期2024年4月22日，<https://en.ndrc.gov.cn/policies/202105/t20210527_1281403.html>

9 《国家标准化发展纲要》，中华人民共和国国务院，2021年10月10日，查阅日期2024年4月22日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm>

10 有关欧洲企业对中国标准化活动的参与权和参与情况的更多行业特定信息，请参阅《轨道交通工作组建议书 2024/2025》的主要建议 1。



3. 继续优化中国标准化体系，确保政策和监管框架可预测、流程清晰、明确、合理，并辅以有效执行机制

问题

监管机构需要开展更多工作，确保在政策设计和实施方面建立明确、可预测且精简的标准化体系。

分析

强制性标准和认证制度

关于强制性标准和认证制度的第一个关键考虑因素与范围有关。《WTO/TBT 协议》允许各国采取必要措施来实现合法目标，例如确保国家安全、防范欺诈行为，以及保护环境、健康和​​安全。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，并建议中国继续兑现相关承诺，取消强制性行业标准，或将这些标准转为推荐性标准或强制性国家标准，例如关键网络设备和网络安全专用产品的更新。¹¹

第二个关键考虑因素是协调。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。¹²此外，其他法规要求某些产品遵守特定的强制性认证制度和行政许可制度。但是，这些法规之间缺乏协调，导致检测要求相互重叠，这会产生额外的制造商成本，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是由工作上相互独立的​​不同部门和政府机构制定的。加强相关机构之间的协调，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或冲突，并可确保这些制度仅以强制性标准为基础。这一举措还可以让企业更快采用最新技术，提高生产效率，有助于为中国经济注入新活力。

第三个考虑因素是过渡期。合理的过渡期至关重要，这可以让企业能够妥善处理按旧标准生产的产

品，并为实施新标准做好充分准备。在过渡期，可以借鉴欧洲的最佳实践，以确保在新标准实施后，根据旧标准制造的产品仍可在中国市场上销售。这需要将新强制性标准的实施日期作为切换生产的时间，而非切换待售产品的时间，或者将这一宽限期与销售方面的额外过渡期相结合。

工作组还注意到，有时候官方发布稿的过渡期少于草案中的过渡期。这可能会导致各种问题，包括企业没有足够的时间来满足强制性要求，从而延误受影响产品的进口。为了避免这些问题，需要提高标准制定的一致性和可预测性。

第四个考虑因素关于标准实施日期的一致性。工作组成员报告称，某些法规的实施日期在地方和国家层面有所不同。¹³这给企业在制定产品适应计划时带来了不确定性。因此，工作组建议在中国各地执行一致的​​实施日期，以营造更可预测的商业环境。

最后一个考虑因素是关于标准如何分类以及如何确保实践中的一致性。过去几年，一些推荐性标准直接转变为实际的强制性要求，既未明确通知利益相关方，也未提供足够的过渡期。有关部门应避免将推荐性标准作为市场准入要求。如果需要采用推荐性标准，在实施之前，应该进行充分的行业研究并执行与强制性标准相同的通报程序。此外，还应该提供合理的过渡期。

a) 社会团体标准（也称为协会/团体标准）

工作组认为，在智能网联汽车等新兴技术领域，可以先制定标准作为社会团体标准，然后通过试点示范项目进行测试，再采纳为国家标准。在试点阶段，如果能将利益相关方参与的包容性、企业类型和产品类型的覆盖范围等方面落实到位，可以确保相应技术规范得到充分验证。此外，通过试点示范

11 《网络关键设备和网络安全专用产品目录》，工业和信息化部，2023年7月4日，查阅日期2024年4月17日，<https://www.miit.gov.cn/jgsj/waj/wjfb/art/2023/art_9080a8689c58416eaf56f88649c242d3.html>

12 《中华人民共和国标准化法》，全国人民代表大会，2017年11月4日，查阅日期2024年4月22日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031446.htm>

13 例如，北京实施国六机动车排放标准的日期为2020年1月1日，而国家层面的实施日期为2023年7月1日：《北京提前实施国六机动车排放标准》，北京市人民政府，2019年6月28日，查阅日期2024年4月22日，<https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zcjd/201907/t20190701_99924.html>；《关于实施汽车国六排放标准有关事宜的公告》，生态环境部，2023年5月8日，查阅日期2024年4月22日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk01/202305/t20230509_1029448.html>



项目，有关部门可以提前发现与标准相关的潜在问题，这也为企业提供了充足的准备时间，进行相关规划和调整。因此，工作组支持国家标准化管理委员会关于“开展团体标准组织发展能力评定试点，完善团体标准组织评定机制”的建议，以建立团体标准质量评定体系，促进团体标准的应用和质量，引导相关行业（如智能汽车）创新发展，加强标准应用的实施。¹⁴

工作组还建议，有关部门在将社会团体标准转化为强制性或推荐性国家标准或行业标准时，应遵循公平、开放、透明的流程，并提供充分的反馈意见和过渡期。

b) 市场监管

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，在实践中，市场监管活动并没有严格遵循只是检查强制性市场准入要求这一原则。事实上，各种推荐性国家或行业标准中提出的自愿性要求（更像是性能标准）经常会被检查到。这种情况多发生在省、市或县的监管中。

除了市场监管过度的情况外，监管力度不够的情况也很常见，这可能会对产品质量和安全产生负面溢出效应。例如，中国强制性产品认证和能源标签等标签制度以及强制性认证用于电商平台等销售渠道，且已获得消费者的广泛认可。因此，市场上的大多数产品都达到了此类制度所涵盖的强制性要求。至于不在强制性认证范围内的要求，则往往被忽视，而且如果没有专业的检测工具，也很难查出违规。在此情况下，政府监管发挥着关键作用，然而在中国，工作组注意到这种监督检查并不充分。例如，虽然强制性标准 GB 24906-2010 规定了灯泡的安全要求，但由于灯泡不在中国强制性产品认证制度覆盖范围内，市场监督机构忽视了这些要求。¹⁵ 此外，在照明行业的 50 余种不同类别产品

中，每年只有 3 种接受检查，从而导致许多产品存在安全隐患。

此外，尽管《产品质量法》要求所有企业申明其产品符合哪些标准，但有关部门往往忽视检查制造商是否确实符合其申明的标准。因此，有关部门应当实施适当的检查，以确定这些申明的标准是否准确。同样，有关部门还应检查与消费者健康相关的申明（例如，企业使用标签宣传其产品的健康益处，但却未将这些申明与已证实的科学发现或相关标准联系起来），以确保消费者不被误导。

针对消费品的抽查也有待完善。对于消费品，行业建议将抽查重点放在供应链的来源上（例如原材料安全），因为许多问题无法在最终产品上发现。除消费品外，工程项目中使用产品存在的诸多质量问题也是一个重大隐患，因为此类产品是否符合相关强制性标准和要求可能决定着整个项目的质量。

为了避免市场上销售的产品性能/安全特征与送检样品不同的情况，主管部门应加强后续的市场检查，并制定有效的程序和处罚措施，对违规产品的销售起到有效的震慑作用。

如有争议，企业应有权上诉。有关部门应确保此类程序公开透明，并延长可能需要进行彻底研究和调查的案件的上诉期限。工作组进一步建议，上诉程序不应与处罚挂钩。

此外，对不同类型违规行为的处罚裁决需要更加相称，不同司法管辖区的处罚裁决也应保持一致。目前，企业因产品不符合自愿性要求而受到的处罚，可能与违反强制性标准所受处罚相同，且同一问题的处罚严重程度也不一致，在省、市和县层面上存在差异。

上述一些问题凸显了调配更多资源来执行合规检查的必要性。如主要建议 2 所述，可以允许符合相关认证要求的外资企业和其他商业团体开展与市场

14 《2023 年全国标准化工作要点》，国家标准化管理委员会，2023 年 3 月 24 日，查阅日期 2023 年 4 月 25 日，<https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2023/art_80c53d6e4b064ec0b64b3a1e2980fe3e.html>

15 标准号：GB 24906-2010，国家标准化全文披露，国家标准化管理委员会，2010 年 6 月 30 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bz/gb/newGbInfo?hcno=CE96FF0C3C824C9ACAE3F331B3CF82FB>>



监督相关的活动，以解决这一问题。同时，有关部门也可以考虑开发多元化渠道，识别市场上的更多不合规产品。其中一种方法是开发智能手机应用程序、微信小程序或官方网站，供消费者及其他利益相关方举报市场上的不合规产品。这种做法在印度等国际市场上颇有成效。

建议

强制性标准和认证制度

- 继续根据《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》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；
- 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，确保任何市场准入制度均基于强制性国家标准；
- 以透明方式对强制性标准设定合理过渡期，并在更多行业采用欧洲关于过渡期的最佳做法；
- 避免地方和国家层面实施国家强制性标准的日期不一致；
- 避免在强制性标准中引用推荐性标准；
- 避免将推荐性标准作为强制性标准实施，遵循强制性标准通知程序并提供足够的过渡期。

社会团体标准

- 制定并实施适当的程序，促进社会团体标准转化为国家标准和行业标准；
- 开展社会团体发展能力评定试点，完善正在制定相关标准的社会团体评定机制。

市场监管

- 避免在执法和市场监管中参考推荐性标准，市场监管应仅限于强制性要求；
- 增加在市场中检查的产品类别，尤其是不在强制性认证或能源标签要求范围内的产品；
- 确保公司有关健康和其他产品声明的真实性，保护消费者免受欺诈，减轻安全隐患；
- 检查工程项目中使用的产品，确保其符合强制性要求；
- 加强后续市场检查，制定有效威慑的流程和处罚措施；
- 保障所有公司在发生纠纷时享有上诉权和正当

程序；

- 确保处罚裁决的相称性，且在各司法管辖区保持一致；
- 提供多种不合规举报渠道。

4. 加强国际标准化工作，加强国内和国际标准及合格评定制度的协调，特别是在绿色和数字化转型相关领域

问题

在标准和合格评定制度方面与国际保持一致，不仅是促进国际贸易的关键，也是推进绿色和数字化转型的关键。

分析

a) 国际标准

《标准化法》和《国家标准化发展纲要》等重要政策文件始终表明，中国政府愿意加大对国际标准化活动的参与力度，也有意继续采用国际标准。工作组建议有关部门继续提高相同国际标准的发布和采用率。有关部门也应阐明用于确定国际标准采用率的计算方法，以提高透明度，完善问责制。

中国在制定新型行业的标准时，与国际中的主流标准有不同的观点，例如在汽车芯片和智能家居领域。因此，工作组建议，政府主管部门应促进标准化工作的国际互认机制，积极采用国际有影响力的标准，确保国家标准与国际标准的兼容性及可预期性，这样可预期的监管环境可以有效的吸引外商投资，并减少外商在华的准入成本，也有利于国内企业的出口业务。

b) 合格评定制度

目前，中国针对不同产品制定了各种统一的检测和认证制度，例如强制性产品认证、城市交通设备认证等。此外，一些国内认证体系采用了与国际认证体系相同的技术标准，例如，针对潜在爆炸环境防爆产品和设备的强制性产品认证。然而，欧洲企业发现，仍然有一些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，制造商不得不对产品进行重新检测，这会浪费企业资源，最终延误产品上市，增加成本，降低效率。

确保涉及同一项技术资格的检测报告在全国范围内均能获得认可，从而避免重复检测，并促进国内外的商业往来。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。在这方面，国际认证机构的既有程序可供中国借鉴。

c) 绿色和低碳过渡

在全球，企业正采用不同的方法来计算其组织和产品的碳足迹。不同司法管辖区也正在制定不同的政策和标准化框架，这可能导致不一致和效率低下。国际上，在团体层面，根据 ISO《14064-1：组织级温室气体排放量和清除量的量化和报告指南规范》，一个组织的碳足迹是与其自身的碳足迹（范围一和范围二碳排放量）及其供应链的碳足迹（范围三排放量）来衡量的。¹⁶ 范围一和范围二的计算相对清晰，但范围三的界定却很复杂，而且从供应商那里获取相关数据也很困难。在产品层面，国际上较为广泛采用 ISO《14067：温室气体产品碳足迹量化要求和指南》等标准。¹⁷ 目前，中国正在将此国际标准转化为国家标准，并进行了一些修改。

2021年2月2日，国务院发布了《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》，要求完善绿色标准，加快绿色认证体系建设，加强统计监测制度建设。¹⁸ 2023年11月13日，国家发展和改革委员会等部门联合印发《关于加快建立产品碳足迹管理体系的意见》，明确了重点产品碳足迹核算规则和标准，建立了产品碳足迹背景数据库，推动了产品碳标签认证制度的建立。同时，还强调要

积极参与国际碳足迹相关标准规则的制定和修订，推动与主要贸易伙伴国实现碳足迹核算规则和认证结果方面实现互认。¹⁹ 截至2024年4月，国家标准信息公共服务平台显示，国家已发布3项产品碳足迹标准，还有11项正在制定中。²⁰ 根据全国团体标准信息平台统计，目前已发布了180余项产品碳足迹国家标准。²¹

2023年4月，欧洲议会通过了《碳边境调整机制》协议，要求非欧盟企业为进入欧盟的某些排放密集型产品支付碳关税，以补偿其原产国碳价格与欧盟排放交易体系碳价格之间的差额。²² 这很有可能成为促进中国碳计算和交易体系完善最重要的外部因素。此外，新出台的《电池条例》和《可持续产品生态设计条例》等一系列法规对越来越广泛的产品碳足迹和再生原材料提出了明确的要求。^{23和24}

工作组呼吁中国和欧盟积极制定产品碳足迹核算标准、建立碳足迹数据库、实施规则和认证体系的统一和互认，以促进国际贸易，最大限度地降低企业的财务风险。²⁵

d) 绿色证书

绿色电力证书（绿证）是可再生能源电力消费的基础证书。2024年1月27日，国家发改委等部门联合印发《关于加强绿色电力证书与节能降碳政策衔接 大力促进非化石能源消费的通知》，旨在加强绿证与能源消费总量和强度调控政策的衔接，促进非化石能源消费，加快经济社会发展全面绿色转

16 《组织级温室气体排放量和清除量的量化和报告指南规范》，国际标准化组织，2018年，查阅日期2024年4月17日，<<https://www.iso.org/standard/66453.html>>

17 ISO 14067:2018《温室气体产品碳足迹量化要求和指南》，国际标准化组织，2018年，查阅日期2024年5月8日，<<https://www.iso.org/standard/71206.html>>

18 《国务院关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的指导意见》，国务院，2021年2月2日，查阅日期2024年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/22/content_5588274.htm>

19 《关于加快建立产品碳足迹管理体系的意见》，国家发改委，2023年11月13日，查阅日期2024年4月22日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfc/tz/202311/20231124_1362231.html>

20 国家标准高级查询，国家标准化管理委员会，查阅日期2024年4月23日，<<https://std.samr.gov.cn/gb/search/gbAdvancedSearch?type=std>>

21 全国团体标准信息平台，查阅日期2024年4月22日，<<https://www.ttbz.org.cn/>>

22 《减碳55：议会通过推动实现2030年气候目标的重要法律》，欧洲议会，2023年4月18日，查阅日期2024年4月12日，<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230414IPR60120/fit-for-55-parliament-adopts-key-laws-to-reach-2030-climate-target>>

23 《电池》，欧盟委员会，查阅日期2024年4月22日，<https://environment.ec.europa.eu/topics/waste-and-recycling/batteries_en>

24 《可持续产品生态设计条例》，欧盟委员会，查阅日期2024年4月22日，<https://commission.europa.eu/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/sustainable-products/ecodesign-sustainable-products-regulation_en>

25 有关氢能标准和产品碳足迹认证的的国际统一与互认的更多信息，请参阅《2024/2025 能源工作组建议书》的关键建议 2.2。



型。²⁶ 工作组支持绿证与碳排放核算方法、碳足迹管理和碳市场管理衔接，建议研究制定绿证核发、计量和交易的国际标准，以及加快绿证的国际互认进程。²⁷

- 支持绿色证书互认；
- 与国际利益相关方合作，在质量基础设施数字化转型、数字产品标签、物联网和数据驱动型工业转型等领域制定国际标准并促进协调一致。

e) 数字化转型

随着全球加速数字化转型，数字技术与实体经济的深度融合将日益成为重要的经济增长点。²⁸ 目前，来自产业界、民间社会和学术界的众多利益相关方正积极推动数据空间发展，以促进整个供应链参与者之间的信息流动，释放数据潜力，激发新的商业形态和模式，促进经济发展。为实现数据空间的国际互操作性，工作组建议中国作为全球产业链和供应链的重要参与者，积极参与制定国际数据空间标准和规则，推动标准一致性，确保数据治理与数据开发利用之间实现平衡。

各国目前正在积极探索质量基础设施数字化，包括标准、合格评定、计量和产品标识的数字化。如果加以适当利用，这将对降低成本、提高效率，以及整个社会的绿色低碳发展产生积极影响。然而，要确保国际贸易不受干扰地持续开展，在不同国家和地区的数字质量基础设施之间实现高效、安全和顺畅的互操作至关重要。工作组建议中国和欧盟在政府和专家层面建立长期的沟通合作机制，共同推动国际标准和规则的制定和统一。

建议

- 继续参与国际标准的制定，特别是 ISO 和 IEC，提高相同国际标准的采用率；
- 为在全国范围内和国际层面接受检测报告提供支持；
- 在各种碳关税计划下，确保全国统一的绿色发展标准和合格评定制度与国际惯例保持一致，最大限度地降低企业的财务风险；

26 《关于加强绿色电力证书与节能降碳政策衔接大力促进非化石能源消费的通知》，国家发改委，2024 年 1 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202402/content_6929877.htm>

27 有关绿色证书相关标准的国际统一和互认的更多信息，请参阅《2024/2025 能源工作组建议书》的关键建议 1.1。

28 有关在数字和新兴技术及数据标准方面实现国际一致性的更多信息，请参阅《2024/2025 信息和通信技术工作组建议书》的关键建议 2 和 5。





质量与安全服务子工作组

近期发展

监管政策发展

2023年6月1日，国家市场监督管理总局发布了《检验检测机构资质认定评审准则》（以下简称《评审准则》）修订稿。¹《评审准则》依照新修订的《检验检测机构资质认定管理办法》进行调整完善，²细化了工作要求，旨在提高许可的统一性，消除不必要的评审，减轻机构负担。

2023年7月20日，国务院发布《中华人民共和国认证认可条例》第三次修订稿，明确了针对不同产品与服务认证的法律义务。³

“双碳”领域检验检测认证政策

2023年10月17日，市场监管总局公布了《关于统筹运用质量认证服务碳达峰碳中和工作的实施意见》（以下简称《意见》），⁴旨在推进碳达峰碳中和认证制度体系建设，全面服务中国30/60目标实现。⁵《意见》进一步明确“双碳”领域有关政策要求，推进涉碳类认证工作标准化。《意见》强调，要着力推动碳达峰碳中和认证制度体系高水平接轨国际，实现认证市场国际合作互信互认。子工作组对上述举措表示欢迎。

2023年10月20日，生态环境部与市场监管总局发布了《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》。⁶2023年12月27日，市场监管总局发布《温室气体自愿减排项目审定与减排量核查实施规则》。⁷上述文件对检验检测机构参与温室气体自愿减排项目审定核查的工作内容与工作流程做出规范，进一步推动检验检测机构参与实现中国碳达峰与碳中和目标。2024年1月，国家认证认可监督管理委员会发布《关于开展第一批温室气体自愿减排项目审定与减排量核查机构资质审批的公告》，⁸并于2月正式组织征集相关领域专家组成专家评审委员会，⁹对开展审定与核查的机构进行审批。子工作组乐见相关政府部门在温室气体自愿减排项目审定核查方面积极推进政策制定工作，并将持续关注后续政策发展。

2024年4月7日，国家认监委发布了《关于明确直接涉碳类认证规则备案要求的通知》（简称《通知》）。¹⁰《通知》中明确了碳减排/清除、碳披露、碳中和等不同类别直接涉碳类认证规则及其备案要求，为认证机构参与直接涉碳类认证工作进一步扫清了障碍。

1 《市场监管总局关于发布〈检验检测机构资质认定评审准则〉的公告》，市场监管总局，2023年6月1日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgnr/rjgs/art/2023/art_b97b0b1addbf4e8aaca43cb26f13883b.html>

2 《检验检测机构资质认定管理办法（2021修改）》，市场监管总局，2021年4月1日，查阅日期2024年5月24日，<https://scjgj.beijing.gov.cn/cxfw/ffgcfw/rzrkl/202006/20200619_1928541.html>

3 《中华人民共和国认证认可条例》，国务院，2023年7月20日，查阅日期2024年4月9日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE4YTlyMTMyZjAxOGE2ZTM3YTdiNjZmWwQ%3D>>

4 《市场监管总局关于统筹运用质量认证服务碳达峰碳中和工作的实施意见》，市场监管总局，2023年10月17日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgnr/rjgs/art/2023/art_260270148cb4d31aaf2d61cc7e9818a.html>

5 中国30/60目标指中国二氧化碳排放量力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。该目标由习近平主席于第七十五届联合国大会一般性辩论上的重要讲话提出；《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，中央网络和信息化委员会办公室，2020年9月22日，查阅日期2024年5月10日，<https://www.cac.gov.cn/2020-09/22/c_1602327694658195.htm>

6 《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》，生态环境部、市场监管总局，2023年10月20日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgnr/rjgs/art/2023/art_32bdd3053164b3d81eb13c227ac56b6.html>

7 《市场监管总局关于发布〈温室气体自愿减排项目审定与减排量核查实施规则〉的公告》，市场监管总局，2023年12月27日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgnr/rjgs/art/2023/art_bb5b6265d5564d7396a733353a957770.html>

8 《国家认监委关于开展第一批温室气体自愿减排项目审定与减排量核查机构资质审批的公告》，国家认监委，2024年1月19日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.cnca.gov.cn/zwxxtz/2024/art/2024/art_8474908515c5450382549ddd43f233ad.html>

9 《国家认监委秘书处关于征集温室气体自愿减排项目审定与减排量核查技术委员会专家的通知》，国家认监委，2024年2月19日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.cnca.gov.cn/zwxxtz/2024/art/2024/art_929567848cb4af49f0a4570fb51afa.html>

10 《国家认监委关于明确直接涉碳类认证规则备案要求的通知》，国家认监委，2024年4月7日，查阅日期2024年4月9日，<https://www.cnca.gov.cn/zwxxtz/2024/art/2024/art_57996c8538e1433aa60ed127ebcd22ab.html>





主要建议

1. 确保外资检验检测认证机构参与政府采购活动中的公平公正待遇 5

问题

政府采购活动中设置的不合理条件和政府下属检验检测认证机构市场化程度不足，成为外资检验检测认证机构参与政府采购活动的隐性壁垒，使其无法享有公平公正的待遇。

分析

中国一直致力于建立鼓励公平竞争的政府采购制度，努力做到对内外资企业一视同仁、平等对待，¹¹并在近年取得了令人瞩目的成绩。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，¹²和¹³财政部于2019年7月印发《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》，¹⁴要求有关部门全面清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法，不得出台未经公平竞争审查的政府采购制度办法。

2021年10月26日，财政部发布《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》，¹⁵要求保障内外资企业平等参与政府采购，不得在政府采购信息发布、供应商资格条件确定和资格审查、评审标准等方面，对内资企业或外商投资企业实行差别待遇或者歧视待遇。此后，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。

近期，中国政府出台了一系列政策和法规，旨在进一步规范政府采购活动中不公平的市场竞争现象。在2023年8月发布的《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》和2024年3月发布的《扎实推进高水平对外开放加大吸引和利用外资力度的行动方案》中，¹⁶和¹⁷均强调保证外商投资企业在政府采购招投标过程中的平等准入。其中一种行之有效的做法，就是对政府招投标过程中突出存在的歧视性做法展开定期调查。此外，国家发展改革委也于2024年3月颁布政策，规范招投标领域公平竞争审查，禁止基于所有权形式区别对待参与政府采购活动的企业。¹⁸

子工作组希望，在上述新颁布的政策法规的指导下，招投标项目中的一系列相应问题能够得以切实解决或改善。但是在实践中，仍有一些地方政府部门在招标书中设置了实质上排除和限制竞争的条款。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遵循定标原则，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，除价格之外还需要考虑的因素包括：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)参与国家标准或行业标准制订的经历；3)有获得表彰和奖项的背景；4)年终考核评分等方面的打分项。相比国内机构，外资检验检测机构在上述方面都存在劣势。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，这意味着外资检验检测机构没有足够的时间积累抽检和

11 《国务院政策例行吹风会》，国务院新闻办公室，2019年10月29日，查阅日期2024年4月19日，<<http://www.gov.cn/xinwen/2019zccfh/69/index.htm>>
12 《中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过<深化政府采购制度改革方案>》，中国政府采购新闻网，2018年11月15日，查阅日期2024年4月19日，<<http://www.cgpnnews.cn/articles/46544>>
13 《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》，中华人民共和国中央人民政府，2018年11月8日，查阅日期2024年4月19日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-11/08/content_5338451.htm>
14 《财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》，中华人民共和国财政部，2019年7月26日，查阅日期2024年4月19日，<http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg201901/wg201908/201912/t20191230_3452065.htm>
15 《关于在政府采购活动中落实平等对待内外资企业有关政策的通知》，中华人民共和国中央人民政府，2021年10月26日，查阅日期2024年4月19日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/26/content_5644953.htm>

16 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年4月10日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm>
17 《国务院办公厅关于印发<扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案>的通知》，国务院办公厅，2024年3月19日，查阅日期2024年4月17日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>
18 《招标投标领域公平竞争审查规则》，国家发展和改革委员会，2024年3月25日，查阅日期2024年4月17日，<<https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=20360>>





检验服务经验，¹⁹ 外资检验检测认证机构也很少有机会参与国家标准或行业标准制订。此外，奖项、表彰、考核成绩也多是政府下属的事业单位才有的事项，并且与参与投标机构是否有能力完成产品质量抽检无直接证明关系。

此外，政府下属的检验检测认证机构市场化改革程度不彻底，成为外资检验检测认证机构无法获得公平参与相关政府采购活动机会的另一个障碍。由于政府部门与下属检验检测认证机构的利益牵扯，使得这类机构在政府采购活动中处在先天的优势地位，能够获得相关政府部门在选择服务供应商时有意或无意的优待。在很多省份，包括在某些经济较为发达、社会第三方检验检测资源充足的地区，类似产品质量抽查等政府采购活动尚未实现采用公开招标的方式对社会第三方检验检测机构开放。整个采购活动的过程基本处于不公开不透明的状态，使得外资机构持续处于劣势地位。

建议

- 推进政府下属检验检测认证机构市场化改革，为外资机构提供平等参与相关政府采购活动的机会，鼓励公平市场竞争；
- 取消所有与完成认证招标任务所需能力无关的条件；
- 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。

2. 允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务

问题

受市场准入限制措施的影响，外资检验检测认证机构无法为国内的集装箱提供法定检验服务。

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企业性质的子公司，即中国船级社质量认证公司。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》和《船舶检验管理规定》限定了其业务范围，²⁰和²¹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，在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构不得对国内企业拥有的集装箱进行法定检验。

鉴于此，子工作组建议中国政府对《国际集装箱安全公约》（“CSC 公约”）²² 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为中国企业所拥有的船运货物集装箱提供检验服务，理由如下：

1) 遵循对等原则

欧盟成员国主管机关没有出台限制性规定，要求中国检验机构在欧盟成员国注册的验船公司只能检验非欧盟国家箱东的集装箱，并且未禁止中国验船公司检验欧盟成员国箱东所拥有集装箱。因此，子工作组建议，中国行业主管部门应遵循对等原则，不再按箱东的国籍来区别欧盟检验机构的业务范围。

2) 遵循公约互认原则

按照 CSC 公约，如果一个检验机构在某个 CSC 公约缔约国取得检验集装箱的资质，所有缔约国须承认该机构的资质和在这种资质下所从事的集装箱检验及结果。而上述互认原则目前在中国市场并未得到遵守，中国政府目前只允许欧盟检测机构检验国

¹⁹ 尽管部分地方政府早在 2013 年就开始采购第三方检测服务，但直到 2019 年 7 月 30 日《食品安全抽样检验管理办法》（以下简称《管理办法》）经国家市场监督管理总局 2019 年 11 次局务会议审议通过、自同年 10 月 1 日起施行，这才标志着抽检市场面向第三方检验机构正式开放。该《管理办法》第三章第十一条明确提出：“市场监督管理部门可以自行抽样或者委托承检机构抽样。”《国家市场监督管理总局令（第 15 号）》，国家市场监督管理总局，2019 年 8 月 8 日，查阅日期 2024 年 4 月 19 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5453439.htm>

²⁰ 《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》，中华人民共和国国务院，2019 年 3 月 2 日，查阅日期 2024 年 4 月 19 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5468917.htm>

²¹ 《中华人民共和国交通运输部令（2016 年第 2 号）》，中华人民共和国交通部，2016 年 1 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 19 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5070757.htm>

²² 《国际集装箱安全公约（International Convention for Safe Containers）》，国际海事组织，1977 年 9 月 6 日，查阅日期 2024 年 4 月 19 日，<[https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-Safe-Containers-\(CSC\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-Safe-Containers-(CSC).aspx)>





外企业所拥有的集装箱，这与 CSC 公约的互认原则有所抵触。

3) 遵循准入前国民待遇和负面清单管理制度

《外商投资法》第四条规定，国家对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。²³ 在市场准入初期，《外商投资准入负面清单》之外的行业外国投资者应享受与国内投资者同等待遇。²⁴ 另外，根据《外商投资法实施条例》第六条的规定，政府及其有关部门在政府资金安排、土地供应、税费减免、资质许可、标准制定、项目申报、人力资源政策等方面，应当依法平等对待外商投资企业和内资企业。²⁵ 工作组建议，应坚决落实对待外资机构实行“准入前国民待遇加负面清单管理制度”，密切关注其实施，为在华经营的外资企业营造公平公正的营商环境。

4) 按照国际惯例，避免形成垄断

集装箱的法定检验属于第三方提供的有偿服务，按国际惯例，服务费用是随市场价格和供求关系调节的。国际上绝大多数国家的业主可根据检验机构的检验能力和服务水平自主选择国际上具备 CSC 公约规定资格的船级社提供集装箱法定检验服务。而当通过行政手段指定独家服务供应商时，可能会造成竞争和检验费价格调节机制的缺失，形成行业垄断，一方面造成中国箱东企业缺乏多样化选择，另一方面也不利于垄断性检验机构服务质量及技术能力的提升。

5) 减轻中国箱东企业负担

根据《国际公路危险货物运输协定》规定，当中国企业向欧盟出口危险货物罐箱时，必须申请在中国注册的欧盟验船机构发证。²⁶ 只有在这种情况下，

欧盟验船机构可以为中国箱东的危险货物罐箱提供检查服务。然而根据《船舶检验管理条例》的规定，由于中国船级社是唯一被正式认可在中国进行此类服务的机构，从中国出口危险货物罐箱到欧盟时还必须同时获得由中国船级社颁发的单独证书。²⁷ 而由于中国并未加入《国际公路危险货物运输协定》，上述双重认证不能被合二为一，额外增加了中国箱东的运营成本。危险货物罐箱的双重认证问题也对中国的国际航运业务产生了不利影响，可能会影响包括一带一路沿线航运业务的开展。

建议

- 允许外资检验检测认证机构为国内外集装箱提供法定检验服务，鼓励公平竞争。

3. 创造条件推动外资检验检测认证机构参与实现中国30/60目标

问题

尽管外资检验检测认证机构有能力为中国实现 30/60 目标做出重要贡献，但目前这些机构的参与程度较低，尤其是在与国有企业的合作方面仍显不足。

分析

目前，外资检验检测认证机构在中国双碳工作中的参与程度远低于其实际能力。²⁸ 造成这一局面的首要原因在于，针对外资检验检测认证机构的具体政策和规定还不够明确。此外，在华外资机构也面临众多隐性市场准入壁垒与不公平竞争。²⁹ 然而在实际中，外资检验检测认证机构有能力在参与实现中国 30/60 目标过程中起到关键作用。

首先，经过在母国市场的多年深耕，外资机构在双碳领域拥有先进的检验检测技术和丰富的认证经验，能够为中国企业提供更精准、更高效的双碳解

23 《中华人民共和国外商投资法》，中华人民共和国中央人民政府，2019年3月15日，查阅日期2024年7月9日，<https://www.gov.cn/xinwen/2019-03/20/content_5375360.htm>

24 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，国家发改委、商务部，2021年12月27日，查阅日期2024年4月19日，<<https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18589>>

25 《中华人民共和国国务院令 第723号》，国务院，2019年12月26日，查阅日期2024年4月19日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>

26 《国际公路危险货物运输协定》，联合国欧洲经济委员会，1957年9月30日，查阅时间2024年5月10日，<<https://unece.org/about-adr>>

27 《中华人民共和国交通运输部令 2016年第2号》，中华人民共和国交通运输部，2016年1月22日，查阅日期2024年4月19日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5070757.htm>

28 更多关于外资检验检测认证机构参与实现中国 30/60 目标的信息，请参考《2024/2025 年碳市场工作组建议书》中主要建议一的相关内容。

29 更多关于外资检验检测认证机构面临市场准入限制及不公平市场竞争的信息，请参考本建议书中主要建议一的相关内容。





决方案。这些技术和经验也可以帮助中国企业更好地识别和管理碳排放，推动绿色低碳发展。

其次，外资机构可以在推动国际标准对接方面发挥重要作用。随着全球气候变化问题日益严峻，各国对碳排放的要求和标准也在不断提高。外资检验检测认证机构通常与国际标准保持紧密对接，可以帮助中国企业更好地理解 and 适应国际双碳规则和标准，提升企业在国际市场的竞争力。

最后，外资机构的参与也有助于推动中国双碳工作的国际化进程。通过与外资机构的合作，中国可以更好地借鉴国际先进经验和先进技术，加强与国际社会的合作与交流，共同应对全球气候变化挑战。许多在华外资机构成立时间悠久，在全球范围内有广泛的公信力和权威性，其出具的报告和证书更容易获得全世界各方的认可，可以帮助中国在碳中和方面取得的成绩在全球范围内形成共识，加速国际化进程。

建议

- 为外资机构参与实现中国 30/60 目标提供更多政策指导，使其享有公平市场准入机会；
- 建立外资机构与中国利益相关方之间的合作平台，共同推动实现中国 30/60 目标。



European Chamber
中国欧盟商会

3 第三章

货物

货物

“货物”章节包括中国欧盟商会 11 个工作组和 4 个子工作组的内容：

- 农业、食品和饮料
 - 婴幼儿营养和特殊医学用途配方食品（两个子工作组）
 - 乳制品行业
- 汽车
- 汽车零部件
- 化妆品
- 能源
- 碳市场
- 时装与皮具
- 医疗器械
- 海事制造及产业服务
- 石化、化工和炼油
- 制药
- 轨道交通

2023 年，中国是欧盟第一大货物进口伙伴，也是欧盟第三大货物出口伙伴。尽管欧盟对华货物贸易逆差为 2,910 亿欧元，较 2022 年减少了 1,060 亿欧元（同比下降 27%），但数据显示，中国对欧盟的出口量有所提升。Container Trade Statistics 指出，欧盟与中国集装箱业务量比从 2022 年的 1:3.2 提升至 2023 年的 1:3.76。¹ 这主要是因为中国通货紧缩，货币贬值，以及多种政策和供给侧支持力度加大。过去五年间，欧盟对华态度愈加强硬，贸易失衡是主要因素之一。

中国欧盟商会《商业信心调查 2024》显示，超过 68% 的受访企业表示 2023 年在华经商更为困难，创历史新高。商业信心普遍下降的情况在部分货物行业更为显著。例如，73% 石化行业、76% 汽车行业和 80% 医疗器械行业受访企业均表示在华经商更为困难。²

制药企业普遍表示中国作为投资目的地的吸引力显著减弱。《商业信心调查 2023》显示，14% 受访制药企业表示中国是其首要投资目的地，仅一年后，这一比例降为 0%。中国市场因投资限制和缺乏有效知识产权保护失去了主要吸引力。³和⁴ 2023 年，由于市场准入壁垒或监管限制而错失业务机会的制药行业会员企业占比高达 93%，超过总体平均值 35 个百分点，为占比最高的行业。会员企业表示其原因主要有三：第一，将跨国企业产品纳入《国

1 Container Trade Statistics 是一家有偿提供各种区域间标准箱运输业务总量数据服务的组织。此处提及的比例为大中华区（包括中国台湾和中国香港）与欧洲大陆（包括英国）之间标准箱运输业务量的比。<<https://www.containerstatistics.com/>>

2 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 6 月 17 日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

3 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》限制外商投资人体干细胞研究和基因诊疗领域，而这正是欧洲制药企业十分关注的领域；《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2021 年版），国家发展和改革委员会，2021 年 12 月 27 日，查阅日期 2024 年 6 月 13 日，<<https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18589>>

4 新引进中国医药市场的药品缺乏行之有效的专利期限延长和数据保护，令欧洲制药企业尤为担忧。



家医保药品目录》具有一定挑战性，⁵ 部分外国制造商甚至因此将部分产品彻底移出中国市场。第二，即便会员企业产品成功纳入《国家医保药品目录》，通常也无法及时入院。⁶ 这是一个重要问题，因为入院药品销售在中国制药市场占比极高。⁷ 最后，会员企业进入中国疫苗市场也受到限制。⁸

产能过剩已成为汽车行业营商困难的主要因素之一，本土生产商竞争加剧以及国内需求疲软导致价格下跌。针对产能过剩，特别是纯电动汽车行业产能过剩，欧盟委员会于2023年10月初启动了调查程序。现阶段，欧盟委员会正在调查中国对欧洲市场出口低价纯电动汽车数量激增的根本原因，以“确认中国纯电动汽车产业链是否受益或已受益于非法补贴，以及此类补贴是否会或有可能给欧盟纯电动汽车生产商造成或已造成经济损失。”⁹ 尽管调查预计将于11月结束，欧盟委员会已于2024年6月12日宣布将在现行10%车辆关税基础上对在中国生产电动汽车的中国、欧洲和其他外国车企加征17.1%至38.1%的暂定关税。¹⁰ 对部分车企而言，在华生产出口至欧盟的纯电动汽车或将不再可行。纯电动汽车关税宣布仅五天后，中国政府实施反制措施，宣布对欧盟猪肉产品开展反倾销调查。¹¹ 此类措施或将导致中欧贸易关系更为紧张。除非双方通过积极沟通解决根本问题，否则货物生产商和出口商将面临更大的压力。

产品注册流程冗长是医疗器械行业营商更为困难的原因之一，这可能会导致部分产品无法在中国上市。¹² 另一个原因是带量采购招标频繁，迫使投标者带在维持产品和服务质量的同时缩减成本。进口医疗器械面临市场准入障碍也是一大问题，政府采购规则指导医院采购国产器械。¹³ 《商业信心调查2024》显示，医疗器械行业91%受访企业表示曾因市场准入限制或监管壁垒错失业务机会。

由于欧洲医疗器械生产商在华面临政府采购壁垒，欧盟首次启用国际采购工具开展调查。¹⁴ 如果调查表明中国采购流程有损欧洲企业利益，欧盟可能将会采取应对措施，限制或禁止中

5 《欧盟企业在中国建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023年9月20日，查阅日期2024年3月27日，第277页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1167/European_Business_in_China_Position_Paper_2023_2024>

6 同上；《国家医保局 国家卫生健康委关于建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制的指导意见》，国家医疗保障局和国家卫生健康委员会，2021年5月10日，查阅日期2024年3月27日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/5/10/art_37_5023.html>

7 Wang, G., 《2023年上半年中国零售药房销量迅速提升》，BaiPharm, 2024年1月10日，查阅日期2024年3月28日，<<https://baipharm.chemlinked.com/news/retail-pharmacy-sales-in-china-experience-rapid-growth-in-h1-2023>>

8 《欧盟企业在中国建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023年9月20日，查阅日期2024年3月27日，第279页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1167/European_Business_in_China_Position_Paper_2023_2024>

9 《欧盟委员会对中国电动汽车启动反补贴调查》，欧盟委员会，2023年10月4日，查阅日期2024年6月17日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4752>

10 Blekinsop, P., 《中方谴责欧盟通过关税打击中国电动汽车》，路透社，2024年6月13日，查阅日期2024年6月17日，<<https://www.reuters.com/business/autos-transportation/eu-impose-multi-billion-euro-tariffs-chinese-evs-ft-reports-2024-06-12/>>

11 Leahy, J., Ding, W., Bounds, A 和 Hancock, A., 《中国对欧盟猪肉产品发起反倾销调查》，金融时报，2024年6月17日，查阅日期2024年6月18日，<<https://www.ft.com/content/97cc2b4a-e953-453e-8407-82bd082087c6>>

12 《欧盟企业在中国建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023年9月20日，查阅日期2024年3月25日，第241-242页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1167/European_Business_in_China_Position_Paper_2023_2024>

13 中国财政部指出，无论经费来源如何，公立医院在其正常预算范围内进行采购必须符合政府采购规则。这意味着，公立医院须优先购买中国制造的医疗器械。《财政部对十三届全国人大四次会议第8584号建议的答复》，财政部，2021年8月10日，查阅日期2024年3月25日，<http://gks.mof.gov.cn/jytafwgk_8304/2021jytafwgk_1/rddbgyfwgk/202108/t20210810_3744263.htm>

14 《欧盟委员会启用欧盟 < 国际采购工具 > 开展首次调查》，欧盟委员会，2024年4月24日，查阅日期2024年6月18日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_24_2044>

国企业、货物和服务参与欧盟政府采购。¹⁵ 而尽管欧盟此举意在促进采购市场准入互惠，但中欧关系恐将因此更为紧张。

许多在华货物生产商很快将会面临欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》的合规难题。¹⁶ 该法案适用于欧盟所有全球净营业额不低于 4.5 亿欧元且员工人数不低于 1,000 人的大型企业。该法案内容详尽，要求适用范围内的企业建立尽职调查程序，以确保其整体运营（包括子公司和上下游供应商）符合欧盟人权和环境标准。¹⁷ 尽管欧洲企业全力支持《企业可持续发展尽职调查指令》相关目标，但在华经营企业可能因法规冲突、无法执行审计和（或）政治敏感性而无法符合法案要求。此外，尽管中小企业和与欧盟没有直接业务往来的大型企业不在《企业可持续发展尽职调查指令》适用范围内，但如果其采购商在法案适用范围内，这些企业也会受到影响。

由于欧洲企业在华面临诸多挑战，《商业信心调查 2024》中有超过四分之三（76%）的受访企业表示，已在过去两年内进行了供应链审查，其中许多企业通过布局多元化供应链提高供应链韧性。正在或计划采取行动的受访企业中，18% 受访企业进一步强化了在华在岸外包供应链，3% 受访企业全面实行了在岸外包，以应对其中国业务的潜在风险。另有 12% 的受访企业在保留现有中国供应链的基础上，正在建立中国以外的备选采购途径。截至目前，仅有 1% 的受访企业正在将供应链全面撤出中国。尽管当前推进供应链多元化的商会会员企业占比不高，但如果中欧紧张局势持续加剧，企业规避业务潜在风险需求提高，供应链多元化或将成为一种长期趋势。但这种解决方案成本更高、效率更低，且计划投入中国市场的欧洲投资可能会因此流入新型替代市场。

15 《国际采购工具》措施适用于欧盟境内所有工程与特许权项目估值 1500 万欧元以上（不含增值税）、货物与服务规模 500 万欧元以上（不含增值税），包括动态采购系统和框架协议采购在内的公共采购。

16 《企业可持续发展尽职调查指令：理事会做出最终批准》，欧盟理事会，2024 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 27 日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/corporate-sustainability-due-diligence-council-gives-its-final-approval/>>

17 《欧洲议会正式通过议会和欧盟委员会关于〈企业可持续发展尽职调查指令〉及〈指令〉修正案（欧盟）2019/1937 (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)) 的指令（2024 年 4 月 24 日）》，欧洲议会，2024 年 4 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 11 日，<https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0329_EN.html#top>



农业、食品和饮料业工作组

主要建议

1. 明确对进口食品执行新国家食品安全标准的要求

- 明确对进口食品以生产日期为准按照新国标执行海关检验和市场监管；
- 允许新国标实施日期前生产、进口的符合原国标规定的产品，可在保质期内继续进口、销售。

2. 允许在食品接触材料中使用回收材料，并尽快建立审批流程和标准，鼓励再生聚对苯二甲酸乙二醇酯（rPET）材料的回收利用 3

- 针对食品接触材料中的rPET材料建立评估机制和相应的法规标准；
- 推动食品级rPET瓶原级循环利用的落地，以减少原生塑料的使用；
- 加强rPET材料安全性的宣传和公众教育。

3. 进一步放宽种业外商投资负面清单限制，促进公平竞争 4

- 取消对外商投资转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产的限制；
- 建议政府放宽外资对小麦和玉米新品种育种和生产的投资限制。

4. 确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效，加快利用转基因微生物生产的食品、饲料添加剂以及转基因农产品的审批程序 5

4.1 优化利用转基因微生物生产的食品添加剂（包括营养强化剂）、食品原料的生物安全审评程序，建立和发布申报资料要求和审评技术指南

- 建立和发布转基因微生物申报资料要求和审评技术指南；
- 避免重复审评；优化审批流程；
- 优化审批程序，加快食品添加剂和食品原料的审查流程，细化和统一技术要求。

4.2 加快转基因微生物饲料添加剂和转基因农产品的审批程序

- 根据产品安全风险等级，建立不同的审批程序，加速进口农业转基因微生物产品进入市场；
- 简化审批要求，加快由转基因生物生产的但不含活性转基因生物和重组DNA的饲料添加剂的审批流程，减免活性菌株样品要求，代之以质粒或重组DNA样品；
- 参考欧盟实践，认可第三方检测报告或者委托独立的菌种保藏机构开展进一步评估。





5. 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 5

- 加强与经合组织及其成员的沟通，支持中国加入经合组织协议。

6. 结合联合国可持续发展目标，优化实施《“十四五”国民健康规划》，更好地指导消费者作出选择 3

6.1 持续推进科学“三减三健”（减油、减糖、减盐，口腔健康、体重健康、骨骼健康）工作

- 进行充分的市场与消费者调研，制定符合中国膳食特色与营养需求的正面包装标识体系；
- 协调不同利益相关方，采用统一的鼓励型或信息型的正面包装标签框架；
- 加强消费者教育，提升公众对正面包装标识体系的认知，帮助消费者做出健康、理性的选择。

6.2 加强宣传理性饮酒理念

- 加强对理性饮酒的宣传力度，推动社会公众践行理性饮酒的理念，减少酒精的有害使用，促进酒类行业健康和可持续发展；
- 在起草有关酒精控制的任何指导方针或政策时，与包括行业在内的相关利益相关者合作。

6.3 持续完善植物基食品的监管机制，并逐步将现有植物基团体标准发展到行业标准和国家标准，加强相关宣传，引导消费者合理消费

- 完善植物基食品标准法规体系，明确植物基食品的定义与市场定位，推动行业创新与技术进步；
- 建立植物基食品监管体制，规范企业行为，保护消费者的合法权益。

乳制品行业子工作组

1. 完善乳制品相关食品安全国家标准 4

- 在制定和修订乳制品相关标准时，更有效地与国际标准和国际惯例接轨，并符合国内外乳制品市场和供应链的实际情况；
- 优化食品安全国家标准的制定和修订流程，为国内外行业相关方提供更透明、更开放的参与渠道。

2. 优化乳制品生产用菌种的监管模式 9

- 简化经国际组织及其权威名单证明具有长期安全使用历史的菌种的安全审查程序。



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

1. 完善特殊食品注册制度 8

1.1 加快已通过资料核查的境外工厂的现场核查工作，确保国内外工厂核查时效一致

- 根据境外企业审厂需求，明确可免于现场核查的原则，制定和发布年度境外现场核查计划，以指导企业规划生产经营、避免如罕见病类特医产品的断供风险；
- 根据产品注册审评进度，对接近审评尾声或已无实质注册风险的产品，提前制定境外企业现场核查实施方案，保障核查与注册审评工作顺利开展；
- 如遇不可抗力，明确可延用中外合作境外现场核查方式为常规方案，及其适用范围同时包括婴幼儿配方乳粉和特殊医学用途配方食品两大品类，并扩展到更多国家和地区。

1.2 优化稳定性试验的要求

- 对于新国注册已获批的生产企业，再次提交相同工艺、相同包材、相近配方的“变更申请”和“注销+新申请”时，可以免于提交稳定性试验材料。

2. 继续完善特殊医学用途食品和婴幼儿配方乳粉相关食品安全国家标准和注册管理办法配套文件，确保国标修订与注册工作的平稳过渡 4

- 在特医婴及特医产品标准技术指标确定后，进行官方宣贯、允许企业提前贯标；
- 对特医婴标准设置至少3年过渡期以保障注册工作顺利衔接和市场稳定供应；
- 对于已有配方获批并做过充分的工艺验证证明产品稳定性和均匀性的企业，在产品生产工艺没有变化的前提下，允许企业自主选择商业化试生产批次；
- 简化配方调整的研发论证材料，仅论述配方变化情况，无需和已批准配方的标签值和配方用量表做逐一对比；
- 尽快完善不同类别疾病型特医食品临床试验技术指导原则，对于不同疾病型产品开展临床试验的必要性进行研究，给予差异化考量；
- 给予企业更灵活的临床试验方案设计空间，如增加国外已上市产品作为对照组、相似配方共享临床试验数据等；
- 对于水解程度和渗透压等产品技术要求，建议在充分进行行业调研前维持此前注册要求，不作为食品安全抽样检验和风险监测项目内容；
- 协调相关横向标准同时发布，使企业可以通过一次包装替换满足不同横向标准的要求，降低包材浪费和运营压力。

3. 鼓励拓展特殊医学用途配方食品市场准入渠道，加强对特殊医学用途配方食品的公众教育 5

- 给予特医食品品类标准的收费编码，以便医疗机构通过信息化手段管理特医食品收费；





- 制定特医食品临床应用与管理规范，指导特医食品在医疗机构的规范化应用，完善营养科室和临床营养师队伍建设，加强科普宣传工作，提高医护和公众认识度；
- 修订《网络食品安全违法行为查处办法》，允许特定全营养配方食品在医生或临床营养师指导下通过网络药店等方式进行销售。

4. 建立法律框架以规范及监管0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道的营销行为，并提供详细的机制和政策体系以有效鼓励母乳喂养

- 短期内，建议国家卫生健康委员会及相关部委尽快修订并发布《母乳代用品销售管理办法》，规范0-6月龄婴儿配方乳粉在零售渠道的营销行为；
- 明确市场监督管理总局为婴儿配方乳粉促销行为监管的责任主体，以落实对商超、母婴店、线上电商及推广平台及其他零售店0-6月龄婴儿配方乳粉促销行为的监管，加强对《母乳喂养促进行动计划（2021-2025年）》实施的监管力度；
- 长期目标，建立法律框架以规范及监管0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道营销行为，消除不当营销的活动对母乳喂养产生的负面影响。

近期发展

2023年，欧盟对华食品出口额从158亿欧元下降至146亿欧元，同比下降8%，主要原因在于非洲猪瘟以及全球粮食价格上涨导致的猪肉及谷物产品相关产品进口量降低。¹ 工作组希望中欧双方能一道努力，促进国际食品稳定供应。

2023年9月6日，国家市场监督管理总局，农业农村部发布《关于开展农作物种子认证工作的实施意见》。² 2023年12月8日，国家市场监督管理总局，农业农村部发布《农作物种子认证目录（第一批）》《农作物种子认证实施规则（试行）》。³ 2024年01月23日，农业农村部发布《农作物种子

认证技术规范(试行)》。⁴ 这一系列政策与规定旨在保护种质资源，保障粮食安全和农业可持续发展，推动新品种研发，促进种子产业转型升级。工作组欢迎相关政策的颁布，同时，同时希望中国可以取消对外商投资转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产的限制；并放宽外资对小麦和玉米新品种育种和生产的投资限制。

2024年3月21日，国家市场监督管理总局发布《关于鼓励食品企业优化预包装食品生产日期和保质期标签标识的公告》。⁵ 该《公告》鼓励食品企业在预包装食品最小销售包装的主要展示版面显著标注；最小销售包装有多层的，在其最外层包装上标注；采用“见包装物某位置”的形式标注生产日期和保质期的，其位置应当清晰明显、描述准确、易于查找。

1 《监测欧盟农业食品贸易：2023年的发展》，欧盟委员会农业与农村发展总司，2024年4月5日，查阅时间2024年4月21日，<https://agriculture.ec.europa.eu/news/eu-agri-food-trade-achieved-record-surplus-2023-2024-04-05_en>

2 《关于开展农作物种子认证工作的实施意见》，国家市场监督管理总局，2023年9月6日，查阅时间2024年4月21日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/rzjgs/art/2023/art_992f063b0ef943e0926d81fb9c2577c2.html>

3 《农作物种子认证目录（第一批）》，国家市场监督管理总局，2023年12月8日，查阅时间2024年4月21日，<http://www.moa.gov.cn/govpublic/nybzj1/202312/t20231225_6443405.htm>

4 《农作物种子认证技术规范(试行)》，农业农村部，2024年01月23日，查阅时间2024年4月21日，<https://www.cnca.gov.cn/zwxx/gg/lhfb/art/2023/art_5998fb3800354ba88cd555f38dcb0e6d.html>

5 《关于鼓励食品企业优化预包装食品生产日期和保质期标签标识的公告》，国家市场监督管理总局，2024年3月21日，查阅时间2024年4月6日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202403/content_6941656.htm>





目前,《食品安全国家标准 预包装食品标签通则(GB 7718)》《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则(GB 28050)》《食品安全国家标准 预包装特殊膳食用食品标签(GB 13432)》《食品标识监督管理办法》等横向标准与管理办法正在修订中。此类横向法规将对全行业产生重大影响,行业建议相关标准和管理办法协同发布,综合考虑法规、标准之间的衔接性与协调性,给与行业充分的过渡期,确保新旧标准顺利切换。工作组希望在良好的政策环境与法规体系的基础上,为促进中欧经贸关系平稳发展做出贡献,为中国消费者带来更多优质的欧洲食品。

主要建议

1. 明确对进口食品执行新国家食品安全标准的要求

问题

对进口食品执行新国标的要求不明确,造成境外生产商面临较国内生产商更短的过渡期和更高的合规压力,不利于公平竞争和市场稳定。

分析

为了给企业时间进行新旧国家食品安全标准(以下简称“国标”)的切换,在国标正式实施之前,会设置一定的过渡期。对于境内生产的产品,有关部门以生产日期为准按照新国标执行海关检验和市场监管,但目前对进口食品执行新国标时,各部门对各标准的执行尺度不一,境外企业面临对进口食品是否以生产日期为准执行新国标的确定性。考虑到进口食品所需要的运输以及清关时间(通常为2-3个月),若不能以生产日期为准执行新国标,意味着进口食品必须在新国标实施日期前2-3个月按照新国标组织生产,以保证进入中国市场时满足新国标要求,在新国标实施日期前按照原国标生产的进口食品将无法进入中国市场、或将面临下架风险。这不仅会增加境外食品生产企业的生产运营压力和成本,也会影响国际贸易。

2017年11月8日,市场监督管理总局发布《标准化法》,其中第二十五条规定“不符合强制性标准的产品、服务,不得生产、销售、进口或者提供。”⁶目前,对于该条款的解读存在歧义。如前所述,如果该条款中的“强制性标准”指的是新国标的,对于新国标实施日期前按照原国标生产的进口食品将无法正常进口和销售。

2022年12月1日,为解决进口食品新国标实施日期不明确带来的潜在贸易壁垒问题,工作组向海关总署提交了《关于建议进口食品新标准以生产日期为准实施检验的函》。2022年12月30日,海关总署发布第136号公告,明确对婴幼儿配方食品、再制干酪等五个产品执行标准的相关要求,即“在新国标实施日期前生产、进口的符合原国标规定的产品,根据国内标准实施的规定和世界贸易组织规则,可在保质期内继续进口、销售。”⁷工作组对此表示欢迎,并期待对更多进口食品相关标准的执行要求予以明确。

建议

- 明确对进口食品以生产日期为准按照新国标执行海关检验和市场监管;
- 允许新国标实施日期前生产、进口的符合原国标规定的产品,可在保质期内继续进口、销售。

2. 允许在食品接触材料中使用回收材料,并尽快建立审批流程和标准,鼓励再生聚对苯二甲酸乙二醇酯(rPET)材料的回收利用



问题

中国目前没有通过法规批准再生塑料在食品接触材料中的使用,缺乏相关的监管制度和审批流程,导致自然资源的巨大浪费。

⁶ 《中华人民共和国标准化法》,国家市场监督管理总局,2017年11月8日,查阅日期2024年4月18日,<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202403/content_6941656.htm>

⁷ 《海关总署公告2022年第136号(关于婴幼儿配方食品、再制干酪等产品进口执行食品安全国家标准检验相关要求的公告)》,中华人民共和国海关总署,2022年12月30日,查阅日期2024年4月18日,<<http://gdfs.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4767851/index.html>>





分析

国家发展改革委、生态环境部联合印发了《“十四五”塑料污染治理行动方案》，在回收利用环节提出了“加大塑料废弃物再生利用”这一重要任务，明确要求完善再生塑料有关标准，鼓励塑料废弃物同级化、高附加值利用。⁸但目前尚未明确标准，虽然食品级rPET瓶原级循环技术成熟，企业仍难以行动。

中国食品级PET瓶回收率已高达94%，若全面实现食品级rPET瓶原级循环，不仅可节省数千万吨石油原料，也可降低63%温室气体排放（包括超过5000万吨碳排放量），减少79%能量消耗，对于推动产业绿色转型、促进双碳目标实现、构建资源循环型社会意义重大。⁹目前，在欧洲已建立了rPET循环利用的法规和审批流程，广泛使用食品级rPET。中国对食品级rPET材料的利用，仍处于食品安全风险评估阶段。希望有关部门尽早出台相关政策法规和标准，以便推广在食品接触材料中使用rPET材料，进而使rPET材料成为实现食品饮料行业碳中和目标的发力点，助力循环经济和可持续发展。此外，工作组建议进一步加强对rPET的公众教育，该技术目前已成熟，在国外已有实际应用，作为食品接触材料，风险相对较低，可有效减少资源浪费。

建议

- 针对食品接触材料中的rPET材料建立评估机制和相应的法规标准；
- 推动食品级rPET瓶原级循环利用的落地，以减少原生塑料的使用；
- 加强rPET材料安全性的宣传和公众教育。

3. 进一步放宽种业外商投资负面清单限制，促进公平竞争 4

问题

2021年更新的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》放宽了种子产业的部分限制，但仍禁止或限制外商投资种子选育、育种和生产，特别是转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产。

分析

近年来，我国转基因种子管理政策发生较大变化，第五届全国农作物品种审定委员会第四次会议批准了37个转基因玉米品种，但目前外资企业尚无法参与。¹⁰《外商投资准入特别管理措施》（国家负面清单）和《自由贸易区外商投资准入特别管理措施》（自贸区负面清单）2021年版至今没有修订过。中国国家种业振兴战略第一阶段获得成功，中国转基因种子管理政策完成了里程碑式地调整，但负面清单没有取消外商在转基因农作物品种选育和生产方面的禁止规定，且仍然要求玉米品种培育和生产的控制实体必须为中国实体。这进一步加剧了内外资企业在该领域的市场不公平竞争，同时也不利于中国农业创新和现代化目标的实现。

建议

- 取消对外商投资转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产的限制；
- 建议政府放宽外资对小麦和玉米新品种育种和生产的投资限制。

8 《“十四五”塑料污染治理行动方案》，国家发展改革委，2021年9月8日，查阅日期2024年4月25日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202109/t20210915_1296580.html?state=123&code=&state=123>

9 董颖、Edward Socci，《食品级再生聚酯瓶对于实现中国“碳中和”目标的研究》，中国包装，2021年7月15日，查阅日期2024年4月20日，<[10 《中华人民共和国农业农村部公告 第732号》，农业农村部，查阅日期2023年4月25日，<\[https://www.moa.gov.cn/govpublic/nybzj1/202312/t20231207_6442285.htm\]\(https://www.moa.gov.cn/govpublic/nybzj1/202312/t20231207_6442285.htm\)>](https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CJFD&dbname=CJFDLAST2021&filename=ZBZZ202107007&uniplatform=NZKPT&v=SwXA68vkDzj0Y0uaDoPP2Ee2swE6jvQG8FpC51inJrz7gVGS-FU4tIaJQia41x_></p></div><div data-bbox=)





4. 确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效，加快利用转基因微生物生产的食品、饲料添加剂以及转基因农产品的审批程序 ⑤

4.1 优化利用转基因微生物生产的食品添加剂（包括营养强化剂）、食品原料的生物安全审批程序，建立和发布申报资料要求和审评技术指南

问题

转基因微生物来源的食品添加剂（包括营养强化剂）、食品原料的申报资料要求和审评技术指南尚未发布。

分析

根据《食品安全法》，利用新的食品原料生产食品，或者生产食品添加剂新品种、食品相关产品新品种，应当向国务院卫生行政部门提交相关产品的安全性评估材料。¹¹ 但若生产过程中涉及到转基因技术，评估其安全性变得复杂。目前国家卫健委已经开放了利用转基因微生物生产食品添加剂的申报通道并批准了以酶制剂和母乳低聚糖等为代表的新品种，促进了产业创新和发展，但新食品原料依旧无法申报。按照目前政府部门间协调结果，转基因食品添加剂申报需要经过两个监管部门的评估或审批，农业农村部负责转基因微生物的生物安全性评估，国家卫健委负责由该转基因微生物生产的终产品即食品添加剂的审评审批。但是，目前监管部门并没有建立和发布转基因微生物申报资料要求和审评技术指南，且农业农村部转基因审评会议仅每半年一次，导致诸多问题：材料审评要求不明确，企业对审评结果缺乏预期；不通过的理由没有给企业再次沟通、解释和复议机会；而且，由于农业农村部转基因审评会议频次低且时间不确定，严重影响企业的商业规划。

同时，国家卫健委负责的食品添加剂安全审评的技术要求不明确，行业理解并支持随机抽取专家以保

证公平性，但也需要考虑在保证公平性的同时，如何保持技术评审要求一致性。由于专家的专业背景不同，经常更换专家会导致针对同样的资料会提出不一致或不合理的技术要求，企业对审评结果缺乏预期，导致企业没有足够的时间部署相关解决方案；评审时间大大延长或直接被拒。

建议

- 建立和发布转基因微生物申报资料要求和审评技术指南；
- 避免重复审评；优化审批流程；
- 优化审批程序，加快食品添加剂和食品原料的审查流程，细化和统一技术要求。

4.2 加快转基因微生物饲料添加剂和转基因农产品的审批程序

问题

转基因微生物饲料添加剂和转基因农产品的审批程序效率相对低下，影响产品准入和行业创新。

分析

根据《动物用转基因微生物安全评价指南》，利用转基因微生物的表达产物（如植酸酶、抗菌肽）或代谢物，以及转基因微生物灭活制备的产品，在中间试验和环境释放结束后，经过安全评价，可以获得安全证书。¹² 在欧盟，利用转基因微生物生产但不含活体转基因微生物和重组DNA的饲料产品，被排除在转基因食品和饲料的监管范围之外，但中国目前仍将此类产品列入监管范围。因此，这些产品需要经过上述审批程序，既复杂又耗时。此外，由于审批程序漫长，充满不确定性，阻碍了转基因微生物饲料添加剂的开发和创新。工作组认为应当将不含活体转基因微生物和重组DNA的产品与含转基因微生物的产品区分开来，只要求对前者进行中间试验即可颁发安全证书，从而缩短这些产品引入到中国市场的時間。

11 《中华人民共和国食品安全法》，全国人民代表大会，2019年1月7日，查阅日期2023年4月25日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/c6d064de8295489288ec1383b33212ee.shtml>>

12 《动物用转基因微生物安全评价指南》，农业部，2017年1月23日，查阅日期2023年6月1日，<<http://law.foodmate.net/show-189904.html>>



根据《农业转基因生物安全管理条例》，申请安全证书时，必须向农业农村部提交农业转基因生物样品和对照样品以及试验材料和检测方法，进行安全评估。¹³ 转基因微生物菌株需要存放在农业农村部，然后由农业农村部委托的检测机构进行检验。这个程序链可能导致评价过程低效，有碍产业发展和创新。如借鉴目前欧盟实践，即承认第三方检测报告，或者委托独立的菌株保藏机构开展进一步评估，而不是将转基因微生物菌株直接交存农业农村部，可极大地简化程序，提高整个安全评价过程的效率。对于不含转基因微生物和重组DNA的产品，建议减免活性转基因微生物菌株样品提交要求，代之以质粒或重组DNA样品，简化检测评价和监管要求。

建议

- 根据产品安全风险等级，建立不同的审批程序，加速进口农业转基因微生物产品进入市场；
- 简化审批要求，加快由转基因生物生产的但不含活性转基因生物和重组DNA的饲料添加剂的审批流程，减免活性菌株样品要求，代之以质粒或重组DNA样品；
- 参考欧盟实践，认可第三方检测报告或者委托独立的菌种保藏机构开展进一步评估。

5. 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

问题

《农药登记管理办法》第16条关于境外试验数据认可的规定难以落实，导致境外企业在中国申请农药登记必须重新开展全部登记试验，这不仅增加外企业的成本，同时影响对外资企业的可持续投入及发展信心。

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》，随后公布了配套措施《农药登记

管理办法》。^{14和15} 然而，《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，该规定生效后，外资企业在中国已经没有新化合物上市。

在农药领域，自2003年，中国已有24个农药实验室取得四个经合组织成员国（德国、比利时、荷兰、波兰）的良好实验室操作规范（GLP）资质，这24个中国实验室出具的登记试验报告除相应的认证国家必须接受用于支持在该国的登记申请外，也可被其他已加入经济合作与发展组织（OECD）互认体系（包括35个OECD成员国和6个非成员国）的国家自愿认可。¹⁶ 但截至目前，中国仍未正式加入经合组织数据互认体系和农药计划，阻碍了《农药登记管理办法》第16条关于数据互认的实施。¹⁷ 对于跨国企业，已经持有了境外GLP资质实验室报告，如果重新在中国境内开展试验，登记时间将至少延迟三到四年，单个产品的重复试验费用将增加2000万元至3000万元人民币，这不仅增加了企业的成本，同时影响外资企业在国内的可持续投入及发展信心。

目前中国商务部正在牵头主动与相关部委联系，准备申请加入经合组织良好实验室规范体系，稳步实现数据互认。但是，加入经合组织良好实验室体系这一过程需要时间，在此期间，希望可以推动在中国及欧盟的良好规范实验室能力建设合作项目，加强中国农业农村部对已经获得经合组织认可的良好规范实验室产生的登记资料与中国登记资料一致性的理解，按照国际惯例和中国其他各行业市场准入注册规则，接受海外良好实验室检测报告。

建议

- 加强与经合组织及其成员的沟通，支持中国加入经合组织协议。

13 《农业转基因生物安全管理条例》，农业部，2017年10月7日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.kjs.moa.gov.cn/zcjd/201904/t20190418_6184797.htm>

14 《农药管理条例》，国务院，2017年4月1日，查阅日期2024年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/01/content_5182681.htm>

15 《农药登记管理办法》，农业农村部，2022年1月7日，查阅日期2024年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/07/content_5721293.htm>

16 《数据的互认（MAD）》，经合组织，2020年，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.oecd.org/env/ehs/mutualacceptanceofdatamad.htm>>

17 经合组织农药计划，经合组织，1992，查阅日期2023年6月1日，<http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/07/content_5721293.htm>



6. 结合联合国可持续发展目标，优化实施《“十四五”国民健康规划》，更好地指导消费者作出选择

6.1 持续推进科学“三减三健”（减油、减糖、减盐，口腔健康、体重健康、骨骼健康）工作

问题

目前的国民营养和健康政策难以激励企业对产品进行健康化升级、投资开展公众教育或者积极开展负责任的市场营销。

分析

2022年4月，《“十四五”国民健康规划》提出，全面实施全民健康生活方式行动，推进“三减三健”（减盐、减油、减糖，健康口腔、健康体重、健康骨骼）等专项行动。¹⁸近年来，食品饮料行业不断转型升级，在保证食品安全的基础上，将“营养健康”理念纳入企业长期发展战略，努力为消费者提供既美味又健康的产品。2019年7月15日，国家卫健委发布《健康中国行动（2019-2030年）》，提出加快修订预包装食品营养标签通则，增加蔗糖等糖的强制标识，鼓励企业进行“低糖”或者“无糖”的声称，积极推动在食品包装上使用包装正面标识（FOP）信息，帮助消费者快速选择健康食品，加强对预包装食品营养标签的监督管理。¹⁹

工作组支持完善相关食品营养标签法规和包装正面标识体系的制修订，同时建议充分考虑中国膳食结构模式，调研消费者诉求，科学指导制修订工作。目前，中国食品工业协会和中国营养学会各自设有包装正面标识体系，用于向消费者表明特定成分及其份量，二者的初衷都倾向于提示消费者平衡食品中盐、油和糖的摄入。但不同包装正面标识体系的重叠可能使消费者产生混淆，同时也给监管部门造成执行困难。同时，中国在制定适合中国国情的鼓

励型或信息型的包装正面标识体系，也需要考虑其他国家的要求与实践，避免造成贸易壁垒。食品饮料行业已经在产品多元化和提升产品营养健康价值方面进行了诸多有益的探索和实践，并通过产品创新与多元化、向消费者科普营养健康信息、倡导健康生活方式等行动，切实推动“三减三健”工作落地。行业希望政府能给予企业指导和鼓励，进一步调动企业进行健康化转型。

建议

- 进行充分的市场与消费者调研，制定符合中国膳食特色与营养需求的正面包装标识体系；
- 协调不同利益相关方，采用统一的鼓励型或信息型的正面包装标签框架；
- 加强消费者教育，提升公众对正面包装标识体系的认知，帮助消费者做出健康、理性的选择。

6.2 加强宣传理性饮酒理念

问题

《“十四五”国民健康规划》鼓励减少过量饮酒，但实施路径需要进一步明确和完善。

分析

有害使用酒精是一个需要解决的重要公共卫生问题。酒行业一直把宣传理性饮酒，减少有害使用酒精作为行业承担的重要社会责任。如果以理性方式饮用酒精饮料，可以在社会、文化和经济方面发挥积极作用，并成为平衡生活方式的一部分。在政府、协会和企业的共同努力下，酒行业每年围绕“理性文明，拒绝酒驾”、“关爱成长，非成勿饮”、“适量饮酒、快乐生活”等主题，举办全国理性饮酒宣传周活动，并发布年度出版物推广理性饮酒。2023年，在全国理性饮酒周活动上，多个机构联合发布了《2023中国适量饮酒快乐生活蓝皮书》。²⁰《“十四五”国民健康规划》明确加强限酒健康教育，控制酒精过度使用，然而，到目前为

18 《“十四五”国民健康规划》，国务院办公厅，2022年5月20日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-05/20/content_5691424.htm>

19 《健康中国行动（2019—2030年）》，国家卫生健康委，2019年7月15日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/15/content_5409694.htm>

20 《理性饮酒宣传周 | 《2023中国适量饮酒快乐生活蓝皮书》中国饮酒文化的多维解读》，新浪财经，2023年11月25日，查阅日期2024年5月27日，<<https://finance.sina.com.cn/cj/2023-11-25/doc-imzvuzsw3689286.shtml>>



止，还没有明确的指导方针或任何政策来实现这一目标。行业希望与监管机构、消费者和其他利益方探索更多负责任的酒类消费方式。

建议

- 加强对理性饮酒的宣传力度，推动社会公众践行理性饮酒的理念，减少酒精的有害使用，促进酒类行业健康和可持续发展；
- 在起草有关酒精控制的任何指导方针或政策时，与包括行业在内的相关利益相关者合作。

6.3 持续完善植物基食品的监管机制，并逐步将现有植物基团体标准发展到行业标准和国家标准，加强相关宣传，引导消费者合理消费

问题

中国植物基市场发展还处于早期阶段，存在一定行业乱象，亟需完善的监管机制、相关产品及标示标准以及有效的宣传教育，引导消费者理性选择。

分析

2022年中央农村工作会议强调，“树立大食物观，构建多元化食物供给体系，多途径开发食物来源”。²¹ 植物基食品从原料来源，到满足公众健康需求，都契合了食品产业高质量发展的方向。2021年8月24日，中国食品科学技术学会发布《团体标准 植物基食品通则（T/CIFST 002-2021）》，规定了植物基食品的分类、基本要求和标签标识要求，旨在填补行业法规空白。²² 为进一步明确中国植物基食品发展特色和方向，引导植物基食品行业健康发展，洞察植物基食品产业发展需求，中国食品科学技术学会发布《植物基食品的科学共识（2022年版）》。²³ 然而，中国植物基食品行业仍处于起步阶段，尚未列入我国食品安全国家标准分类体系。在植物基食品的监管方面，产品分类与商

品属性、命名与标签标识、新食品原料的应用等仍存在一定争议，缺乏标准的痛点逐渐显现。

建议

- 完善植物基食品标准法规体系，明确植物基食品的定义与市场定位，推动行业创新与技术进步；
- 建立植物基食品监管体制，规范企业行为，保护消费者的合法权益。

21 《习近平出席中央农村工作会议并发表重要讲话》，中国政府网，2022年12月24日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-12/24/content_5733398.htm>

22 中国食品科学技术学会关于发布《植物基食品通则》等3项团体标准的通知，中国食品科学技术学会，2021年8月24日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.cifst.org.cn/a/dynamic/tongzhi/20210824/2252.html>>

23 《植物基食品的科学共识（2022年版）》发布，中国食品报，2022年11月30日，查阅日期2023年4月25日，<<http://www.cnfood.cn/article?id=159775645127053314>>



乳制品行业子工作组

近期发展

2023 年，中国乳制品市场继续面临供给过剩的挑战。¹ 乳制品总产量同比增长 3.1%，而消费量同比下降 1%。² 中国乳制品进口总量为 288 万吨，同比下降 12%，³ 其中 28% 进口量来自欧盟，同比下降 8%。⁴

与此同时，俄乌战争和红海危机导致欧盟乳制品企业的生产和运输成本增加，价格优势丧失，尤其是相较于和中国签订自由贸易协定地区的乳制品企业。

2023 年，中国人均乳制品摄入量约为每天 45 克，远低于《中国居民膳食指南 (2022)》推荐的每天 300 至 500 克。⁵ 2024 年 1 月 1 日，中共中央国务院发布了《关于有效推进乡村全面振兴的意见》，强调了完善液态奶标准和促进鲜奶消费的重要性。⁶ 子工作组认为，相关政策有利于刺激乳制品消费，向中国市场引进更多种类的优质乳制品，实现乳制品行业的高质量发展。

2023 年 9 月 21 日，中欧地理标志联合委员会第二次会议在北京召开，重点推动第二批中欧地理标志产品清单的技术审查工作，⁷ 该清单包含 19 种干

酪产品。⁸ 子工作组期待下一阶段的工作进展，继续深化中欧合作，将更多干酪列入受保护的中欧地理标志产品清单。

2023 年 9 月 25 日，国家卫生健康委员会和国家市场监督管理总局发布了《食品安全国家标准 乳制品良好生产规范 (GB 12693-2023)》。⁹ 2024 年 3 月 12 日，国家卫生健康委员会发布了修改后的《食品安全国家标准 乳粉和调制乳粉 (GB 19644-2024)》。¹⁰ 除已发布的国家标准外，以下乳制品相关食品安全国家标准在过去一年中取得进展：

- 《食品安全国家标准 生乳 (GB 19301-2010)》¹¹
- 《食品安全国家标准 调制乳 (GB 25191-2010)》¹²
- 《食品安全国家标准 巴氏杀菌乳 (GB 19645-2010)》¹³
- 《食品安全国家标准 灭菌乳 (GB 25190-2010)》¹⁴
- 《食品安全国家标准 高温杀菌乳》¹⁵
- 《食品安全国家标准 稀奶油、奶油和无水奶油

1 李晓婷，《供给过剩需求疲软 奶业“成长的烦恼”如何破》(中文)，经济参考报，2023 年 12 月 7 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<http://food.china.com.cn/2023-12/07/content_116863577.htm>

2 杨祯妮，《释放乳制品消费潜力》(中文)，中国经济网，2024 年 3 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<http://paper.ce.cn/pc/content/202403/19/content_291488.html>

3 《中国奶业贸易月报 2024 年 01 月》(中文)，国家奶牛产业技术体系奶业经济研究室，2024 年 1 月 29 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.dairy123.com/cms/show-18625.html>>

4 《乳制品贸易数据》，欧盟委员会农业司，2024 年 3 月 14 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://agdata.ec.europa.eu/extensions/DashboardDairy/DairyTrade.html>>

5 《中国膳食指南 (2022)》(中文)，中国营养学会，2022 年 4 月 28 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<http://dg.cnsoc.org/article/04/RMAbPdjrjQ6CGWTwmo62hQg.html>>

6 《中共中央 国务院关于有效推进乡村全面振兴的意见》(中文)，新华社，2024 年 2 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6929934.htm>

7 《中欧地理标志联合委员会第二次会议在北京召开》(中文)，商务部，2023 年 9 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/bc/202309/20230903442578.shtml>>

8 《中华人民共和国政府与欧洲联盟地理标志保护与合作协定》(中文)，商务部，2020 年 9 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/zscq/202009/20200903002354.shtml>>

9 《关于发布 <食品安全国家标准 茶叶> (GB 31608-2023) 等 85 项食品安全国家标准和 3 项修改单的公告 (2023 年第 6 号)》(中文)，国家卫生健康委员会和国家市场监督管理总局，2023 年 9 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s7891/202309/799bde70c78d41e79de3567542b9db84.shtml>>

10 《食品安全国家标准 乳粉和调制乳粉 (GB 19644-2024)》，国家卫生健康委员会，2024 年 3 月 12 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=1701696B-1EA6-43D7-BCDF-D3A621C5AE40>>

11 《食品安全国家标准审评委员会秘书处关于征求 <食品安全国家标准 肿瘤全营养配方食品> 等 11 项食品安全国家标准 (征求意见稿) 意见的函》(中文)，国家卫生健康委员会，2023 年 10 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3594/202310/6e5dadfdada4f4b2aa098877cb4aeafea.shtml>>

12 同上。

13 《食品安全国家标准审评委员会秘书处关于征求 <食品安全国家标准 食品添加剂 黄原胶> 等 21 项食品安全国家标准 (征求意见稿) 意见的函》(中文)，国家卫生健康委员会，2023 年 12 月 11 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3594/202312/821bdcd4568b4e07834b59b3f91239fe.shtml>>

14 同上。

15 同上。





(GB 19646-2010)》¹⁶

- 《食品安全国家标准 乳清粉和乳清蛋白粉 (GB 11674-2010)》¹⁷
- 《食品安全国家标准 牛乳蛋白》

子工作组期待相关标准的进一步修订，并将继续倡导消除阻碍欧洲乳制品进口和中国国内乳制品行业发展的壁垒，契合中国进一步优化外商投资环境、促进国内消费的立场。

主要建议

1. 完善乳制品相关食品安全国家标准

问题

在修订乳制品相关食品安全国家标准时，未充分考虑国内外乳制品市场的发展水平，可能会阻碍乳制品行业的国际贸易和创新。

分析

多数现行乳制品相关食品安全国家标准于 2010 年制定并发布。过去 14 年来，乳制品生产技术创新层出不穷，产品种类也更为丰富多样。而部分乳制品相关标准的修订提供的征求意见渠道有限，未能充分考虑全球通用的生产技术和实践。这导致乳制品标准与国际和国内乳制品市场发展水平不相适应，该问题亟待通过修订相关标准加以解决。

例如，《食品安全国家标准 稀奶油、奶油和无水奶油 (GB 19646-2010)》中对“稀奶油”的定义是行业关注的焦点之一。该标准将“稀奶油”定义为以生乳为唯一原料加工制成的产品，这与欧洲大部分生产情况不符。在欧洲，稀奶油生产首先对生牛乳进行脂肪分离得到原料稀奶油；此后该原料稀奶油将作为主要原料，通过标准化等工艺，进一步加工成为不同脂肪含量的稀奶油产品。以上两步工序

在同一工厂或者不同工厂完成。如果在起草新标准时不考虑此类工艺分段情况，许多来自欧洲的高品质稀奶油产品将被误归为“调制稀奶油”，从而导致相关企业在中国市场遭受巨大损失。

再如，《食品安全国家标准 乳清粉和乳清蛋白粉 (GB 11674)》也存在类似问题。根据最新进展，标准修订中考虑将乳清蛋白粉产品的蛋白质含量的最低要求从 25% 提高到 50%。然而，对于食品生产来说，没有必要提高乳清蛋白粉中的蛋白质含量。作为许多乳制品（如婴儿配方奶粉、酸奶和运动营养食品）的主要成分之一，不同蛋白质含量的乳清蛋白粉产品具有不同的用途。因此，如果蛋白质含量要求提高到 50%，生产商将不得不停止部分乳清蛋白粉产品线，并为生产其他产品稀释乳清蛋白粉含量。这将对蛋白质含量低于 50% 的乳清蛋白粉供应商造成不利影响，并导致乳制品生产商增加额外的生产工序和成本。

横向食品安全标准也会给乳制品进口商带来挑战。例如，2011 年生效的现行标准《食品安全国家标准 预包装食品标签通则 (GB7718)》允许生产商使用其惯用的日期顺序，只需文字标明即可。然而，该标准目前正在修订，其中一项修改意见是“应按照年、月、日的顺序清晰标示预包装食品的生产日期和保质期”。若经采纳，所有使用与中国不同日期代码的食品进口商将受到重大影响。对于只有一个通用日期代码且对华出口量较小的乳制品生产商来说，情况尤其如此。为符合要求，生产商将不得不放弃现有的包装设计和生产线，投资新的材料和设备，专门针对中国市场定制包装。这将给企业带来不必要的负担，并阻碍新乳制品的贸易，因为新乳制品通常是小批量试销以测试市场反应。

为了向国内消费市场提供优质的乳制品，并保证国际贸易的稳定，子工作组建议，在制定相关政策和标准时，应充分考虑国内外乳制品行业的发展现状以及中国和全球供应链的客观情况。

¹⁶ 《食品安全国家标准 稀奶油、奶油和无水奶油 (GB 19646-2010)》，原卫生部，2010 年 3 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=6818B3FF-4E2C-400B-AF62-D7BE3CF7FE3A>>

¹⁷ 《食品安全国家标准 乳清粉和乳清蛋白粉 (GB 11674-2010)》，原卫生部，2010 年 3 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=806A934C-35AA-44F6-8BE5-110A11B2B4D7>>





建议

- 在制定和修订乳制品相关标准时，更有效地与国际标准和国际惯例接轨，并符合国内外乳制品市场和供应链的实际情况；
- 优化食品安全国家标准的制定和修订流程，为国内外行业相关方提供更透明、更开放的参与渠道。

2. 优化乳制品生产用菌种的监管模式

问题

很多欧洲乳制品生产中安全使用的菌种都未能纳入中国监管菌种使用的正面清单，这已成为诸多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》（下称《名单》）。¹⁸ 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另行制定。虽然该规定中可豁免的传统菌种并未指明有所限制，但从官方解读以及《名单》的具体实施来看，该豁免范围实际仅包含用于生产中国传统食品的菌种，包括醋、酱油和白酒等。

目前，该清单上约有40个菌种，相比14年前的21个菌种有所增加，但大多数传统上用于干酪生产的菌种仍未列入其中。¹⁹ 除清单中列出的菌种和中国传统食品中使用的菌种外，其他菌种未经国家卫生健康委员会安全性审查，不得用于食品生产。乳制品用菌种的生产商几乎不可能完成审查流程，因为很多审查要求的信息难以获取（例如对某些菌种的毒理学评价）。要想获得此类信息，生产商需要投入大量时间和资源，这极大影响了中国乳制品

行业，尤其是干酪业的发展。而且，审查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查是不必要的人力浪费。

国际组织及世界上除中国以外的其他国家/地区使用的微生物菌种名单，纳入了长期以来公认得以安全使用的微生物菌种。这些名单包括国际乳制品联合会和欧洲食品与饲料菌种协会在2002年共同公布的名单，以及丹麦兽医与食品管理局备案的用于食品生产的微生物菌种名单。经过2012年、2018年和2022年的审查与更新后，国际乳制品联合会名单目前列出了325个微生物菌种，涵盖了不同的食品门类。²⁰ 中国政府部门与研究机构目前正在与国际乳制品联合会合作，将用于中国传统食品生产加工的菌种纳入名单。

丹麦兽医与食品管理局的备案微生物菌种名单记录了所有上报至该组织的菌种，并且菌种生产商可以提供更多信息，以扩充名单。进行菌种备案同样需要证明菌种的安全性：丹麦兽医与食品管理局在微生物菌种投入使用前不会对其进行审批，但在将菌种纳入名单前，会评估安全使用历史和安全风险。在欧洲，菌种被视为食品原料，必须满足法定安全要求，而其安全性应由生产商确保。根据相关法规，生产商只能选择具有安全使用历史的菌种。

一些微生物对于干酪的贡献已经得到广泛认可，而乳制品生产商也经常使用这些微生物的纯培养物。除乳酸菌发酵剂外，乳制品中通常还会添加各种细菌和真菌，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；在制作如布里干酪和卡门贝尔干酪这种表层覆有白色真菌绒毛的干酪时，生产商会向牛奶中加入一种名为沙门柏干酪丝状真菌的孢子；此外，传统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扩展短杆菌的作用。几个世纪以来，乳制品生产商已经掌握通过控制乳制品在成熟过程中

18 《卫生部印发关于〈可用于食品的菌种名单〉的通知》，原卫生部，2010年4月28日，查阅日期2024年4月16日，<http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/28/content_1594897.htm>

19 《关于〈可用于食品的菌种名单〉和〈可用于婴幼儿食品的菌种名单〉更新的公告》，国家卫生健康委员会，2022年8月25日，查阅日期2024年4月16日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s7892/202208/1d6c229d6f744b35827e98161c146afb.shtml>>

20 《IDF发布微生物食品菌种名单第四次更新》，国际乳制品联合会，2022年3月15日，查阅日期2024年4月16日，<https://fil-idf.org/news_insights/idf-publishes-4th-update-on-inventory-of-microbial-food-cultures/>





所处的环境，来不断培育特定微生物菌群的方法。认可菌种在干酪中的安全使用历史将有助于促进中国乳制品行业的发展，也能让中国消费者享受到更多种类的乳制品，从而促进整体消费。

建议

- 简化经国际组织及其权威名单证明具有长期安全使用历史的菌种的安全审查程序。



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

近期发展

2023年婴幼儿配方乳粉（下称“婴配”）行业发展与挑战并存。随着新的婴幼儿配方食品系列食品安全标准（下称“新国标”）正式生效，¹ 境外现场核查合作机制逐渐通畅，配方注册审批逐步完成。截至2024年2月22日，已获新国标注册的配方总数为1127个。² 但随着境外现场核查合作机制在疫情后被取消，境外企业再次面临核查安排的不确定性。与此同时，中国出生率连续七年下降，³ 对婴配行业市场造成影响。2023年中国婴幼儿配方乳粉进口量同比下降16%至22.3万吨，其中70%来自欧盟，⁴ 占比较2022年也有所下降。⁵

特殊医学用途配方食品（下称“特医”）行业在老龄化加剧等因素驱动下，市场规模保持增长。⁶ 自2017年至2023年12月31日，共有164款特医食品在中国获批；其中，2023年有70款产品获批，注册审批工作较往年有所加快。⁷ 2024年1月1日，新修订的《特殊医学用途配方食品注册管理办法》（下称《特医注册管理办法》）正式实施，⁸ 明确鼓励企业创新，满足临床需求，优先审评罕见病类

别、临床急需且尚未批准新类别等特医食品，⁹ 从政策法规层面对特医产业高质量发展起到推动作用。

近期，以下法规和标准变化对婴配和特医行业产生了重要影响：

- 2023年2月22日，国家卫生健康委和国家市场监督管理总局发布的《食品安全国家标准 婴儿配方食品（GB10765-2021）》《食品安全国家标准 较大婴儿配方食品（GB10766-2021）》《食品安全国家标准 幼儿配方食品（GB10767-2021）》正式生效。¹⁰
- 2023年7月10日，国家市场监督管理总局发布《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》（下称《婴配注册管理办法》），自2023年10月1日起施行。¹¹
- 2023年11月28日，国家市场监督管理总局发布《特殊医学用途配方食品注册管理办法》，自2024年1月1日起施行。¹²
- 2024年2月8日，国家卫生健康委和国家市场监督管理总局发布《食品安全国家标准 乳粉和调制乳粉（GB19644-2024）》，将于2025年2月8日实施。¹³

过去一年中，子工作组积极参与特殊食品相关法规标准的制修订工作，明确和优化特殊食品注册制度

1 《关于发布<食品安全国家标准 干酪>（GB 5420-2021）等50项食品安全国家标准和4项修改单的公告》，国家卫生健康委员会，2021年3月18日，查阅日期2024年4月7日，<<http://www.nhc.gov.cn/sp/s/s7891/202103/0bdb6c4318724644b40e3f3f894aa88f.shtml>>

2 《2023年婴幼儿配方食品注册情况盘点》，食品伙伴网，2024年1月26日，查阅日期2024年4月8日，<<http://news.foodmate.net/2024/01/680087.html>>

3 国家数据，国家统计局，年度更新，<<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>>

4 《中国奶业贸易月报2024年01月》，国家奶牛产业技术体系奶业经济研究室，2024年1月29日，查阅日期2024年4月11日，<<https://www.dairy123.com/cms/show-18625.html>>

5 《中国奶业贸易月报2023年01月》，国家奶牛产业技术体系奶业经济研究室，2023年2月2日，查阅日期2024年4月7日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/LMwTX7zsyGgevTh3G1CuSQ>>

6 《我国特医食品企业勇闯全球千亿级产业蓝海》，经济参考报，2023年7月12日，查阅日期2024年4月7日，<<http://www.xinhuanet.com/food/20230712/6d60eeb0e2264eec8753d00518ea7fc4/c.html>>

7 《2023年特殊医学用途配方食品注册批准情况盘点》，食品伙伴网，2024年1月16日，查阅日期2024年4月8日，<<http://news.foodmate.net/2024/01/679393.html>>

8 《特殊医学用途配方食品注册管理办法》，国家市场监督管理总局，2023年11月28日，查阅日期2024年4月7日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_9b1a9dafc084d819bb4d7a31d909452.html>

9 《新华网发布2023年中国特殊食品行业热点回顾》，国家市场监督管理总局，2024年1月5日，查阅日期2024年4月7日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/sjdt/gzdt/art/2024/art_7eb41fe4351047c8a729ce852a0920ea.html>

10 《关于发布<食品安全国家标准 干酪>（GB 5420-2021）等50项食品安全国家标准和4项修改单的公告》，国家卫生健康委员会，2021年3月18日，查阅日期2024年4月8日，<<http://www.nhc.gov.cn/sp/s/s7891/202103/0bdb6c4318724644b40e3f3f894aa88f.shtml>>

11 《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》，国家市场监督管理总局，2023年7月10日，查阅日期2024年4月8日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_3a5f8aa921ac4d9e85c2dffe93b05955.html>

12 《特殊医学用途配方食品注册管理办法》，国家市场监督管理总局，2023年11月28日，查阅日期2024年4月7日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_9b1a9dafc084d819bb4d7a31d909452.html>

13 《关于发布<食品安全国家标准 食品添加剂使用标准>（GB 2760-2024）等47项食品安全国家标准和6项修改单的公告（2024年第1号）》，国家卫生健康委员会，国家市场监督管理总局，2024年2月8日，查阅日期2024年4月8日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db>>





相关规定，提升婴配注册工作中欧经贸高层对话中的战略地位。子工作组将推动制度和标准建设工作，加快中国特殊食品行业高质量发展。

主要建议

1. 完善特殊食品注册制度 8

1.1 加快已通过资料核查的境外工厂的现场核查工作，确保国内外工厂核查时效一致

问题

境外现场核查存在时间上的不确定性，将使婴幼儿配方乳粉和特殊医学用途配方食品的境外申请人面临注册申请挑战，存在产品断供风险。

分析

现场核查是产品上市前注册审评的重要环节，也是境外企业布局规划生产经营的关键节点。在疫情背景下，国家市场监督管理总局急行业之所急，与多个国家签署双边合作谅解备忘录，通过与境外主管部门合作，解决了境外现场核查停滞问题。随着世界卫生组织宣布结束新冠疫情紧急状态，根据《婴配注册管理办法》和《特医注册管理办法》规定，国家市场监督管理总局食品审评机构（下称“审评机构”）负责现场核查工作，审评机构于申请人确认的现场核查日期起二十个工作日内完成现场核查。相对国内企业，对境外企业开展现场核查需要进行额外的签证申请、行程安排等行政流程，在相同核查时效内更显挑战。因此，对于接近审评尾声或已无实质注册风险的产品，十分必要提前制定境外企业现场核查实施方案、成立核查工作组、协调核查时间和行程流程，以免核查及注册审评工作受到严重影响。

目前，特医相关的多项标准正在修订，未来特医产品需根据新标准开展新一轮注册。明确免于现场核查的原则、提高境外现场核查效率，有利于企业根据注册审评时间提前制定采购和生产计划、避免原料浪费，更有利于保障向罕见病等特殊人群，如食物蛋白过敏婴儿、早产/低出生体重婴儿，提供符

合注册要求的产品。同时，为避免不可抗力造成的风险，应机动延用疫情期间行之有效的中外合作境外现场核查方式，确保婴配和特医产品现场核查工作在各国家和地区如期顺利开展。

建议

- 根据境外企业审厂需求，明确可免于现场核查的原则，制定和发布年度境外现场核查计划，以指导企业规划生产经营、避免如罕见病类特医产品的断供风险；
- 根据产品注册审评进度，对接近审评尾声或已无实质注册风险的产品，提前制定境外企业现场核查实施方案，保障核查与注册审评工作顺利开展；
- 如遇不可抗力，明确可延用中外合作境外现场核查方式为常规方案，及其适用范围同时包括婴幼儿配方乳粉和特殊医学用途配方食品两大类，并扩展到更多国家和地区。

1.2 优化稳定性试验的要求

问题

在已有新国标配方获批，并具备稳定性实验数据验证的情况下，新申请产品的注册资料中仍要求稳定性试验报告降低了注册效率，也造成资源浪费。

分析

获批的新国标配方都进行了严格的稳定性实验以及统计学数据分析，尤其是同样工艺的产品在加工过程中营养素的变化规律基本一致，要求每一个配方在注册资料中都提交稳定性报告给企业造成巨大的时间成本，稳定性试验通常需要6个月及以上时间完成，境外企业还需要承担将样品转运至中国实验室的额外时间。与此同时，审评中心以及核查部门在稳定性试验的审核工作中投入了一定的行政资源。

稳定性实验和研究是企业内部质量管理体系的一部分，作为食品质量安全第一责任人，生产企业





对新国标配方的稳定性拥有充足的数据积累和研究，完全能够确保产品货架期的质量安全。自2022年2月28日首批新国标配方获得批准，¹⁴已经有新国标配方在市场完成了货架期两年的销售。近两年，市场监督管理总局对婴幼儿配方乳粉市场抽检结果仍保持极高的合格率，可见新国标配方货架期的质量安全的稳定性。行业认为，已实施过稳定性实验的同工艺类型的配方，应当对婴配注册稳定性试验的必要性重新评估，明确可以免除稳定性实验报告资料的条件，避免资源浪费，提高审批工作效率。

建议

- 对于新国注册已获批的生产企业，再次提交相同工艺、相同包材、相近配方的“变更申请”和“注销+新申请”时，可以免于提交稳定性试验材料。

2. 继续完善特殊医学用途食品和婴幼儿配方乳粉相关食品安全国家标准和注册管理办法配套文件，确保国标修订与注册工作的平稳过渡 4

问题

目前特殊医学用途食品和婴幼儿配方乳粉相关的食品安全国家标准、注册管理办法配套文件和横向标准制修订方向与出台时间不明确，对产品的延续注册和重新注册有一定影响。

分析

1) 标准的修订

目前，《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）》《食品安全国家标准 特殊医学用途配方食品通则（GB 29922-2013）》《食品安全国家标准 肿瘤全营养配方食品》等标准正在修订中。考虑到特殊医学用途婴儿配方食品（以下简称为“特医婴”）及特医产品

对特殊人群的重要意义和注册要求，行业认为对标准设置合理的过渡期有利于确保标准实施与注册工作的顺利衔接。

基于过往研发、试验、注册和生产经验，行业测算的特医婴及特医产品全流程工作环节所需时间至少为44-54个月，以实现标准切换的平稳过渡，保证生产、贸易、销售的顺利进行。参考相欧盟发布的婴幼儿配方食品的法规标准，过渡期为4年5个月；对于使用水解蛋白的婴幼儿配方食品过渡期为5年5个月。¹⁵

特医婴及特医产品是为了满足进食受限、消化吸收障碍、代谢紊乱或特定疾病状态人群对营养素或膳食的特殊需要，专门加工配制而成的配方食品。尤其对于罕见病人群是保障其生命的重要营养支持，具有不可替代性。若因过渡期不足导致产品断供，特殊医学状况人群的需求乃至生命将受到影响，可能造成社会风险。

2) 管理办法配套文件的修订

2017年5月25日，国家市场监督管理总局发布《婴幼儿配方乳粉产品配方注册申请材料项目与要求（试行）（2017修订版）》（下称《项目与要求》），要求企业提交三批次商业化试生产工艺验证报告。¹⁶对于已有配方获批、并具备充分验证产品稳定性和均匀性的企业，一般无需三批次商业化试生产即可取得符合要求的产品。超出实际需要的商业化试生产将给企业造成额外的生产成本和资源浪费。

2021年3月26日，国家市场监督管理总局发布《市场监管总局关于婴幼儿配方乳粉产品配方注册有关事宜

14 《2022年2月28日婴幼儿配方乳粉产品配方注册批件（决定书）待领取信息》，市场监督管理总局食品审评中心，2022年3月2日，查阅日期2024年4月26日，<https://www.cfe-samr.org.cn/sldt/sdxx/yyepfrfcpfpf_180/pjfb_181/202203/t20220302_4201.html>

15 《第2016/127号委员会授权条例（欧盟），补充欧洲议会和理事会第609/2013号条例（欧盟），关于婴儿配方奶粉和后续配方奶粉的具体成分和信息要求，以及关于婴幼儿喂养相关信息的要求》，EUR-Lex，2023年3月17日，查阅日期2024年4月10日，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2016.025.01.0001.01.ENG>

16 《婴幼儿配方乳粉产品配方注册申请材料项目与要求（试行）（2017修订版）》解读，特殊食品安全监督管理局，国家市场监督管理总局，2017年5月25日，查阅日期2024年4月10日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/zcwj/art/2023/art_05b7d5e6e7634c789b74c58f826e8ce5.html>





的公告》及相关问答，¹⁷ 进一步指导申请人科学开展配方研发及试生产工作、规范注册材料申报。该文件中要求的申请材料超出《项目与要求》规定的范围，增加了申请人应提交配方调整的研发论证材料，要求列表对比与已注册配方的调整内容，并对调整的情况及理由进行逐一说明等要求。然而，配方调整常涉及不同的研发逻辑，新旧配方很难就配方标签值和用量值进行逐一对比和理由阐述。

2024年1月1日，《特医注册管理办法》正式生效，其中第八条指出，申请特定全营养配方食品注册，一般还应当提交临床试验报告。针对特医产品仅为临床营养支持性产品这一特点，行业认为应对不同疾病型产品开展临床试验的必要性进行充分研究和论证。特医食品临床试验周期长、经济投入巨大，企业投入研发前需要了解更为明确的临床试验要求，否则将因时间和经济投入的不确定性而缺乏研发动力。同时，更灵活的临床试验方案设计空间，如增加国外已上市产品作为对照组、相似配方共享临床试验数据等，也将更好地激励企业推动研发和创新。

此外，《特医注册管理办法》要求在注册证书及附件上载明产品技术要求。但是针对不同产品的技术要求内容，尚无配套文件进行解读，对行业新产品注册造成一定困惑。针对水解度控制指标，因目前没有相应的检测方法国标，各企业无法按照统一的方法实行检验。即使出台相应国标，因肽分子量分布的检测结果受前处理、分离柱等影响较大、重现性差，存在不同方法对同一产品、同一方法在不同实验室之间的检测偏差。另外，针对渗透压要求，国标检测方法尚未正式发布，渗透压检测结果判定缺少允许误差的科学规定。各企业一般结合渗透压历史检测结果稳定性和风险等级程度，自行设定检测频率。行业亟待针对以上技术要求明确下一步的注册和监管要求。

17 《市场监管总局关于婴幼儿配方乳粉产品配方注册有关事宜的公告》，特殊食品安全监督管理局，国家市场监督管理总局，2021年3月26日，查阅日期2024年4月10日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/zcwj/art/2023/art_8c35b50883724cbb a59f519d29166e9d.html>

3) 横向标准的制修订

特医产品注册获批后如有标签相关要求的调整，企业需要对标签进行更替。2019年5月28日，市场监管总局发布《关于调整特殊医学用途配方食品产品通用名称的公告》，企业需按公告要求对包装的产品通用名称进行相应调整；¹⁸ 2021年4月12日，海关总署发布《中华人民共和国进口食品境外生产企业注册管理规定》，海外工厂需要进行工厂注册，并在包装上印制境外生产企业在华注册编号；¹⁹ 2022年12月20日，市场监管总局发布《特殊医学用途配方食品标识指南》，²⁰ 多数企业将面临新一轮的标签更替问题。

目前，《食品安全国家标准 预包装食品标签通则 (GB7718)》《食品安全国家标准 预包装食品营养标签通则 (GB28050)》《食品安全国家标准 预包装食品特殊膳食食品标签 (GB13432)》《食品标识监督管理办法》《食品安全国家标准 食品营养强化剂使用标准 (GB14880)》等横向标准在制修订过程中。行业需要根据以上横向标准的制修订做相应的注册准备，并对标签和包装进行调整。如果标准发布时间不一致，企业将需要多次根据新标准修改产品包装和标签，造成大量包材浪费，影响生产运营有序开展。

建议

- 在特医婴及特医产品标准技术指标确定后，进行官方宣贯、允许企业提前贯标；
- 对特医婴标准设置至少3年过渡期以保障注册工作顺利衔接和市场稳定供应；
- 对于已有配方获批并做过充分的工艺验证证明产品稳定性和均匀性的企业，在产品生产工艺没有变化的前提下，允许企业自主选择商业化试生产批次；

18 《市场监管总局关于调整特殊医学用途配方食品产品通用名称的公告》，国家市场监督管理总局，2019年5月28日，查阅日期2024年4月10日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/tssps/art/2023/art_72de8751563a42dda3c8be a643e89806.html>

19 《中华人民共和国进口食品境外生产企业注册管理规定》，海关总署，2021年4月12日，查阅日期2024年4月10日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5616161.htm>

20 《市场监管总局关于发布<特殊医学用途配方食品标识指南>的公告》，国家市场监督管理总局，2022年12月20日，查阅日期2024年4月10日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/28/content_5733967.htm>





- 简化配方调整的研发论证材料，仅论述配方变化情况，无需和已批准配方的标签值和配方用量表做逐一对比；
- 尽快完善不同类别疾病型特医食品临床试验技术指导原则，对于不同疾病型产品开展临床试验的必要性进行研究，给予差异化考量；
- 给予企业更灵活的临床试验方案设计空间，如增加国外已上市产品作为对照组、相似配方共享临床试验数据等；
- 对于水解程度和渗透压等产品技术要求，建议在充分进行行业调研前维持此前注册要求，不作为食品安全抽样检验和风险监测项目内容；
- 协调相关横向标准同时发布，使企业可以通过一次包装替换满足不同横向标准的要求，降低包材浪费和运营压力。

3. 鼓励拓展特殊医学用途配方食品市场准入渠道，加强对特殊医学用途配方食品的公众教育 5

问题

中国特殊医学用途配方食品的临床应用范围有限，医护和公众认知度低，消费者可及性差，市场准入渠道亟待拓宽。

分析

虽然《食品安全法》将特医食品归为食品类别进行管理，但从医疗医药机构使用角度，特医食品被认为是源于肠内营养药品的新品类，使得特医食品在注册、医院准入、临床应用、收费和报销等方面区别于普通食品。特医食品的医院准入流程涉及院内多部门协作，包括临床营养科、医务、医保、财务、信息、临床科室等。虽然目前全国已有13省级、6个市级管理部门出台了特医食品经营使用管理办法，²¹ 仅有少数医院建立了完整的特医院内管理系统。同时，因特医食品未被纳入医院的统一收费编码系统，医生与临床营养师无法开具处方，不

利于病人护理。

此外，很多特医食品无法在医院外购买，消费者可及性低。同时，特定全营养配方食品受到《网络食品安全违法行为查处办法》限制，不可通过网络药店等方式销售，²² 使得该产品可及性更为堪忧。以肿瘤特定全营养配方食品为例，由于该类液体配方产品使用频率高、重量大，网络销售限制给患者及家属带去诸多不便，对于因医嘱不便外出或居住在偏远地区的患者尤甚。网络销售限制也严重影响企业销售，考虑到前期临床试验的巨大投入，行业研发积极性因此受到打击。

建议

- 给予特医食品品类标准的收费编码，以便医疗机构通过信息化手段管理特医食品收费；
- 制定特医食品临床应用与管理规范，指导特医食品在医疗机构的规范化应用，完善营养科室和临床营养师队伍建设，加强科普宣传工作，提高医护和公众认识度；
- 修订《网络食品安全违法行为查处办法》，允许特定全营养配方食品在医生或临床营养师指导下通过网络药店等方式进行销售。

4. 建立法律框架以规范及监管0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道的营销行为，并提供详细的机制和政策体系以有效鼓励母乳喂养 9

问题

缺失0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道营销行为的法律框架，会影响保护及提升母乳喂养率。

分析

自2017年12月《中国母乳代用品销售管理办法》被废止后，中国尚无法律框架来规范0-12月龄的婴儿配方乳粉的销售行为。婴儿配方乳粉促销行为处

21 《新华网发布2023年中国特殊食品行业热点回顾》，国家市场监督管理总局，2024年1月5日，查阅日期2024年4月7日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/sjdt/gzdt/art/2024/art_7eb41fe4351047cba729ce852a0920ea.html>

22 《网络食品安全违法行为查处办法》，国家市场监督管理总局，2016年7月13日，查阅日期2024年4月11日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5174527.htm>





于法律监管缺位的状态，部分商家直接或间接向孕产妇派发0-6月龄的婴儿配方乳粉的免费样品，或通过向婴儿家长提供礼品、降价、捆绑销售（如新客专享礼包）等手段进行促销。

2021年11月15日，国家卫生健康委等15部门发布的《母乳喂养促进行动计划(2021-2025年)》将“全国6个月内纯母乳喂养率达到50%以上”作为目标之一。²³ 2022年4月2日，国家卫生健康委印发《贯彻2021-2030年中国妇女儿童发展纲要实施方案的通知》，²⁴ 再次提及将“到2030年，6个月内婴儿纯母乳喂养率达到50%以上”作为妇女儿童健康主要目标之一。但以上政策指导并非法律文件，且缺乏明确监督职责和实施行动。行业认为应持续推动政府主导、部门协作、全社会参与的母乳喂养促进工作机制，加快完善支持母乳喂养的政策体系及法律框架，持续提升母乳喂养水平，促进婴幼儿的健康成长。

建议

- 短期内，建议国家卫生健康委员会及相关部委尽快修订并发布《母乳代用品销售管理办法》，规范0-6月龄婴儿配方乳粉在零售渠道的营销行为；
- 明确市场监督管理总局为婴儿配方乳粉促销行为监管的责任主体，以落实对商超、母婴店、线上电商及推广平台及其他零售店0-6月龄婴儿配方乳粉促销行为的监管，加强对《母乳喂养促进行动计划（2021-2025年）》实施的监管力度；
- 长期目标，建立法律框架以规范及监管0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道营销行为，消除不当营销的活动对母乳喂养产生的负面影响。

23 《关于印发母乳喂养促进行动计划（2021-2025年）的通知》，国家卫生健康委等，2021年11月15日，查阅日期2024年4月2日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/24/content_5653169.htm>

24 《贯彻2021-2030年中国妇女儿童发展纲要实施方案的通知》，国家卫生健康委，2022年4月2日，查阅日期2024年4月2日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/09/content_5684258.htm>





汽车工作组

主要建议

1. 全面开放汽车行业，明确汽车制造投资的市场准入要求和审批程序 2

- 明确外商投资汽车制造业的准入要求和审批程序；
- 为外资汽车制造商在华投资提供连贯的政策解释和指导；
- 在起草和修订与外商投资审批相关的重要政策时，向外资汽车制造商征询意见。

2. 为车企构建切实可行的跨境数据传输监管框架 3

- 调整《汽车数据安全若干规定（试行）》的重要数据的定义以允许汽车企业在满足隐私、数据安全和网络安全的前提下，合理收集、处理和传输汽车座舱内外数据；
- 建立汽车数据出口白名单，允许经营和业务数据自由跨境传输；
- 针对行业数据类型繁多的特点，由主管部门协调制定汽车行业数据分类分级标准；
- 允许国际汽车企业代表参与汽车数据及信息安全领域有关政策的制定。

3. 创造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



政策透明度和可预测性

- 确保国际汽车制造商能够参与新政策和法规的起草和修订；
- 为汽车制造商留出至少三年的准备时间，以便对发布的政策和规划做出计划和反应。

脱碳

- 推动中欧在整车和纯电汽车电池碳足迹核算方面的法规衔接；
- 建立中欧碳足迹核算对话机制。

新能源汽车积分

- 尽早明确双积分和碳排放这两个体系将会如何结合，以便企业有充足的时间做好合规准备；
- 简化双积分政策管理机制。

车辆能耗标准

- 继续使用平均目标来管理电池电动汽车的能源使用，以便为消费者提供更多样化的车辆选择。





4. 确保智能网联汽车驾驶政策的制定对外国公司透明，允许进口汽车参与智能网联汽车准入和上路同行试点

- 在起草和修订智能网联汽车政策时，向跨国汽车制造商征询意见；
- 允许达到或超过3级标准的自动驾驶汽车扩大上路范围，鼓励智能网联汽车发展和商业化；
- 确保智能网联汽车相关准入、监管制度和技术要求的一致性、非歧视性和适度性；
- 允许进口车参与智能网联汽车准入和上路同行试点。

5. 商用车

5.1 严格执行现行道路安全规则，创造公平竞争环境

- 加强实时监管和执法力度；
- 规范标准和法律在全行业范围的执行；
- 设立统一国家级运输监督机制。

5.2 确定监管商用车的最佳车辆规格

- 在法规和标准中区分商用车和乘用车；
- 全国范围内实施统一的商用车国家标准；
- 发布推荐性国家标准和行业标准，以作为世界贸易组织发布机制下的强制性标准；
- 让国际汽车行业尽早参与商用车法规的起草和更新工作；
- 为制造商留出适应新规定的充足时间；
- 统一市场准入要求和实施程序，简化牌照发放的注册流程。

5.3 允许更长的车辆组合以降低商用车碳排放足迹及提高运输效率

- 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；
- 修订标准GB 1589-2016，允许六轴以上车辆，并尽早完成长车组合标准的制定；
- 以每吨公里(tkm)二氧化碳排放量（能源消耗）计算车辆的碳足迹；
- 将商用车使用生物燃料纳入政府计划和路线图，以减少二氧化碳排放。

6. 摩托车

6.1 取消中国关于摩托车 13 年强制报废规定

- 取消对摩托车使用13年后必须进行强制报废的要求，并允许在13年期满后对摩托车进行年检以延长摩托车使用期限。

6.2 允许摩托车在所有的四轮机动车道路上行驶，包括高速公路

- 在对摩托车的使用进行限制时，区分摩托车类型，并对250cc以上的摩托车开放高速公路；
- 依靠有效执行道路规则以及加强对摩托车手的培训来确保安全，而不是完全禁止摩托车上路；



- 对电动摩托车颁发绿色新能源牌照和其他优惠，鼓励在城市地区使用电动摩托车。

7. 制定和实施《关于促进汽车后市场高质量发展的指导意见》中要求的相关认定标准和管理制度，加快经典汽车产业发展

- 建立经典车委员会及分级认定管理体系，设立专项委员会而非采取一刀切政策；
- 加快经典车国家标准的制定、宣贯和示范应用，可以在条件相对成熟的地区如上海嘉定先行先试；
- 为经典车设立相应的海关进出口商品编码及进口关税税率。

近期发展

持续的电动汽车价格战，¹ 以及市场份额的不断萎缩和一系列市场准入壁垒，使得欧洲汽车制造商在中国汽车市场的经营越来越困难。² 根据欧盟商会《商业信心调查2024》，产能过剩也是一个重要问题，62% 的汽车行业受访者表示存在产能过剩问题，在所有被调查的行业中排名第二。³ 2023 年 10 月，欧盟委员会对进口自中国的电动汽车发起反补贴调查，这是其针对产能过剩担忧的直接结果，⁴ 这导致欧盟对中国电动汽车加征临时关税。然而，尽管面临这些挑战，中国的汽车制造业仍在继续高速增长。

2023年，中国的汽车产量和对其他市场的出口量均创下历史新高。⁵ 2024年第一季度，汽车制造业持续增长，汽车出口大幅增加。⁶ 在售出的汽车中，

国内销售 458 万辆，出口 111 万辆，同比分别增长 6.2% 和 34.3%。⁷ 在此期间，国内乘用车制造商的市场份额增至 59.6%，增长了 7.4 个百分点。⁸

2024 年第一季度，商用车的生产和出口也有所增长。产量达到 99.7 万辆，同比增长 5.1%。⁹ 其中，81.9 万在国内销售，同比增长 6.3%；21.4 万辆出口到其他市场，同比增长 27.5%。¹⁰

国内出售新能源汽车市场的增长速度快于出口市场。2024 年第一季度，国内销售了 178 万辆新能源汽车，同比增长 33.3%，而出口到其他市场的只有 30.7 万辆，同比增长 23.8%。截至 2024 年 3 月，新能源汽车占中国汽车市场份额的 31.1%。¹¹

政策发展

2023 年 9 月，工业和信息化部发布了《汽车行业稳增长工作方案(2023—2024年)》。¹² 该方案旨在扩大新能源汽车消费、稳定燃油汽车消费水平、促进进出口和鼓励报废老旧汽车。然而，关于这些目标的实施情况，尚未公布更多细节。2023 年 12 月，

1 An, L. 和 Han, W., 《激烈的价格战对汽车制造商的生存构成威胁》，财新全球，2023年3月31日，查阅日期2024年5月16日，<<https://www.caixinglobal.com/2023-03-31/raging-price-war-poses-survival-threat-for-automakers-102014074.html>>

2 关于市场准入障碍的更多详情，请参见关键建议 1 和 4。

3 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期2024 年 5 月 16 日，第11页，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

4 《欧盟委员会对中国补贴电动汽车展开调查》，欧盟委员会，2023 年 10 月 4 日，查阅日期2024 年 5 月 16 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4752>

5 Ren, D., 《2023 年中国汽车业产销量创历史新高》，《南华早报》，2024 年 1 月 11 日，查阅日期2024 年 5 月 14 日，<<https://www.scmp.com/business/china-business/article/3248121/chinas-car-industry-roll-production-and-sales-hit-all-time-high-2023>>

6 《2024年3月中国汽车工业协会信息发布会》，中国汽车工业协会，2024 年 4 月 13 日，查阅日期2024 年 5 月 16 日，<http://www.caam.org.cn/chn/4/cate_154/lon_5236377.html>

7 同上。

8 同上。

9 同上。

10 同上。

11 同上。

12 《汽车工业稳增长工作规划（2023-2024 年）》，工信部，2023 年 9 月 2 日，查阅日期2024 年 5 月 16 日，<https://www.gov.cn/zhengce/jiedu/tujie/202309/content_6901715.htm>





工信部还发布了《汽车产业绿色低碳发展路线图 1.0》。¹³ 该路线图将新能源汽车技术发展重点与国家 30/60 目标相结合。¹⁴ 同样，对于如何实现该文件提出的目标，目前仍没有具体的指导意见。

2023 年，自动驾驶法规并未大幅开放，但中国各地的自动驾驶汽车试点项目明显增多。¹⁵和¹⁶ 另一个值得关注的进展是中国发布了《锂电池行业规范条件及公告管理办法（征求意见稿）》，这是中国为解决汽车行业产能过剩问题而采取的首批措施之一。¹⁷ 虽然办法声称将限制仅以扩大产能为目的的项目，并鼓励电池生产商提高电池质量，但在实践中可能影响甚微。根据新规定，将鼓励企业将至少 3% 的收入用于研发和技术升级，¹⁸ 但这远低于大多数制造商现有的研发支出。此外，草案提出的电动车电池质量标准仍大大低于市场上大多数电动车电池已达到的标准。

欧盟是首个引入强制性电池碳足迹核算方法的主要市场，¹⁹ 中国等其他市场预计也将很快发布自己的要求，这进一步凸显了电动汽车电池日益增长的重要性。

主要建议

1. 全面开放汽车行业，明确汽车制造投资的市场准入要求和审批程序

问题

整车生产类投资项目审批缺乏清晰的指引，给国际汽车制造商进行在华投资决策带来不确定性。

13 《汽车产业绿色低碳发展路线图 1.0》，工信部，2023 年 12 月 7 日，查阅日期 2024 年 5 月 16 日，<<https://www.catarec.net.cn/cms/picture/751987492168912896.pdf>>
14 30/60 目标是中国的双重目标，即在 2030 年前实现二氧化碳排放量封顶，以及在 2060 年前实现碳中和。
15 Luo, W., 《试点项目让更多无人驾驶汽车上路》，中国日报，2023 年 11 月 26 日，查阅日期 2024 年 5 月 14 日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202310/26/WS653a745fa31090682a5eaf61.html>>
16 有关自动驾驶的更多详情，请参见第 4 主要建议。
17 《公开征求对锂电池行业规范条件及公告管理办法（征求意见稿）的意见》，工信部，2024 年 5 月 8 日，查阅日期 2024 年 5 月 16 日 <https://www.miit.gov.cn/gzcy/yjzj/art/2024/art_689082865a5d4a23b831be368c8034ba.html>
18 同上。
19 《欧盟电池法规--强制性碳足迹计算》，必维国际检验集团，2023 年 9 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 17 日，<<https://www.cps.bureauveritas.com/newsroom/eu-battery-regulation-mandatory-carbon-footprint-calculation>>

分析

过去，中国只允许外商投资企业通过与中国公司合资的方式参与汽车制造。这些限制从 2022 年 1 月 1 日起取消，²⁰和²¹ 在理论上提供了一个完全开放的市场。然而，在实践中，外资汽车制造商仍在重组现有业务、调整现有合资企业外资股比以及新建车厂等方面面临监管阻碍，无法优化在华投资。

除了《汽车产业投资管理规定》之外，²² 还有一些非公开的文件和内部程序对整车制造相关投资的审批进行规范。这导致政府监管不透明，外商投资企业无法充分了解有关规则；由此导致的不确定性使他们无法做出长期投资决定。建议当局清理或澄清相关障碍，构建透明、可预测的监管框架，重拾行业市场信心。

建议

- 明确外商投资汽车制造业的准入要求和审批程序；
- 为外资汽车制造商在华投资提供连贯的政策解释和指导；
- 在起草和修订与外商投资审批相关的重要政策时，向外资汽车制造商征询意见。

2. 为车企构建切实可行的跨境数据传输监管框架

问题

现行数据安全政策阻碍企业为研发及服务客户对数据进行收集、利用及境外传输。

分析

《网络安全法》、《数据安全法》和《个人信息保护法》这三部中国最高级别的数据安全法律已经

20 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，国家发展和改革委员会和商务部，2021 年 12 月 27 日，2024 年 5 月 13 日 查阅日期，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202112/t20211227_1310020.html?code=&state=123>
21 《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，发改委、商务部，2021 年 12 月 27 日，查阅日期 2024 年 5 月 13 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202112/t20211227_1310019.html?code=&state=123>
22 《汽车产业投资管理规定》，发改委，2018 年 12 月 10 日，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5377111.htm>





生效。^{23、24和25} 2024年3月，国家互联网信息办公室（下称网信办）公布《促进和规范数据跨境流动规定》，²⁶ 对数据出境安全评估、个人信息出境标准合同、个人信息保护认证等数据出境制度作出优化调整。然而，尽管跨境数据传输监管框架日趋成熟，《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》（下称《24 条措施》）²⁷ 也为跨境数据传输提供了更多便利，但汽车行业仍无法高效地进行行业标准的跨境数据传输。

网信办发布的《汽车数据安全若干规定（试行）》²⁸ 中规定，“涉及个人信息主体超过10万人的个人信息”属于重要数据。由于多数车企的在华用户都在10万人以上，按照这一规定其用户数据均为重要数据，这些企业无法依据《促进和规范数据跨境流动规定》对个人信息出境采用更灵活措施。

业务发展和研发都需要使用个人信息和车辆数据。同时，车企要为驾驶员尽可能提供车辆（尤其是进口车）的最优客户服务体验，这些数据也必不可少。在汽车事故等紧急情况下，往往需要调动全球的工程技术人员提供远程协助，分析和解决问题。虽然事故数据不属于《汽车数据安全若干规定（试行）》定义的重要个人数据，但由于这些数据为事故调查对象，汽车制造商在大多数情况下无法对其进行跨境传输。汽车行业已实行数据脱敏及其他安全协议等多种数据保护措施，但这些处理后数据仍受到多重监管限制，因此，汽车行业需要采取更可行的数据规范措施。目前的跨境数据传输限制措施在实际操作中无益于加强隐私保护，却成为了

影响客户及时获取车辆信息的官僚壁垒。如能出台白名单，允许企业出于优化客户服务目的对关键类型数据（如事故数据）进行及时跨境传输，将有效改善现状。²⁹ 在此基础上，白名单也应纳入业务发展和研发数据，这样中国才能保持全球汽车创新中心的地位。还有一点很重要，即使已出台改进措施，监管机构仍需持续评估数据传输和使用目的，确保法规与时俱进。

中国政府要做到这一点，最好的办法就是在制定和实施相关政策时，积极与包括跨国车企在内的行业参与者进行沟通和协调。跨境数据传输和相关数据政策需要合理、科学、切实可行并针对性地进行制定，从而让中国消费者获得最佳服务体验，同时让中国持续吸引跨国汽车制造商的投资。

建议

- 调整《汽车数据安全若干规定（试行）》的重要数据的定义以允许汽车企业在满足隐私、数据安全和网络安全的前提下，合理收集、处理和传输汽车座舱内外数据；
- 建立汽车数据出口白名单，允许经营和业务发展数据自由跨境传输；
- 针对行业数据类型繁多的特点，由主管部门协调制定汽车行业数据分类分级标准；
- 允许国际汽车企业代表参与汽车数据及信息安全领域有关政策的制定。

3. 创造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，加上对供应侧要求收紧和对需求侧的要求不明确，给新能源汽车企业带来了不确定性。

23 《中华人民共和国网络安全法》，全国人大常委会，2016年11月7日，查阅日期2024年5月13日，<https://www.gov.cn/xinwen/2016-11/07/content_5129723.htm>

24 《中华人民共和国数据安全法》，全国人大常委会，2022年8月20日，查阅日期2024年5月13日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/11/content_5616919.htm>

25 《中华人民共和国个人信息保护法》，全国人大常委会，2022年8月20日，查阅日期2024年5月13日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/20/content_5632486.htm>

26 《促进和规范数据跨境流动规定》，网信办，2024年3月22日，查阅日期2024年4月15日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

27 《关于进一步优化外商投资环境 加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查看日期2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

28 《汽车数据安全若干规定（试行）》，网信办，2021年8月16日，查阅日期2024年5月13日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/12/content_5640023.htm>

29 拟议的白名单将适用于全国范围，并将包括汽车公司可以自由传输的数据类别，其中包括超过 10万人群体的个人信息，只要他们符合白名单的要求。





分析

政策透明度和可预测性

考虑到新能源汽车新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。汽车企业需要明确的长期政策，否则将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。

脱碳

推进中欧之间针对整车和纯电动汽车电池碳足迹核算方法等国际规则衔接，对于有效推进脱碳进程十分重要。欧盟和中国都在制定电池碳足迹核算方法，这为双方合作和衔接提供了机遇。

新能源汽车积分政策

2025年之后的双积分政策尚未公布。³⁰ 这可能影响汽车产业的健康发展，因为汽车产业需要稳定、可预测的政策环境来制定生产计划。充分与行业沟通可以避免在政策制定中设立过于激进的目标以及协商出更妥善的过渡时间。虽然《新能源汽车产业发展规划（2021-2035年）》³¹ 提出了将双积分与碳排放权交易体系挂钩的建议，但对于二者如何衔接，目前信息尚不明确，业界希望尽早公布细节，以给制造商提供过渡时间。

汽车能耗标准

现行的汽车能耗标准针对汽车制造商生产的纯电动车整体车队做出规范，并未按车型划分能耗等级。^{32&33} 这一规范考虑到了一些能耗较高，但销量很低的高性能新能源汽车。也就是说，车企只要保证其低能耗汽车销量足以拉低整体平均能耗，就能销售那些高耗能汽车。高性能新能源汽车虽然保有

量较低，却是燃油汽车向纯电动汽车过渡的关键车型。高性能电车的发展为消费者提供了更多选择，证明电动汽车技术可以与燃油技术在高性能方面竞争。仅针对纯电汽车划定目标会阻碍高性能电车发展，容易使现有的燃油车型占上风，无益于减少整体道路车辆能源消耗。

建议

政策透明度和可预测性

- 确保国际汽车制造商能够参与新政策和法规的起草及修订；
- 为汽车制造商留出至少四到五年的准备时间，以便对发布的政策和规划做出计划和反应。

脱碳

- 推动中欧在整车和纯电汽车电池碳足迹核算方面的法规衔接；
- 建立中欧碳足迹核算对话机制。

新能源汽车积分政策

- 简化双积分政策管理机制；
- 如果碳排放权交易体系与双积分政策挂钩，应确保提前通知，以避免监管冲突。

4. 确保智能网联汽车驾驶政策的制定对外国公司透明，允许进口汽车参与智能网联汽车准入和上路同行试点 5

问题

中国对智能网联汽车的政策展望缺乏透明度，且禁止进口汽车参与智能网联汽车准入和上路同行试点。

分析

中国的智能网联汽车技术经过多年积淀呈蓬勃发展态势。³⁴ 然而，公共道路自动驾驶尚未纳入法律，³⁵ 这对企业开展研发投资和总体规划，以及智能网联

30 关于修改《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》的决定，工信部、财政部、商务部、海关总署、国家市场监督管理总局（市场监管总局），2023年6月29日，查阅日期2024年5月14日，<https://www.miit.gov.cn/zcfg/jdcjxl/art/2023/art_6facac0a0f534cfbbc65f9cf213ce33c.html>

31 《关于延续和优化新能源汽车免征车辆购置税有关政策的公告》，财政部，税务总局，工信部，2023年6月19日，查阅日期2024年5月15日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6887734.htm>

32 《乘用车燃料消耗量评价方法及指标》，国家质量监督检验检疫总局，2014年1月17日，2024年5月15日，<<https://www.miit.gov.cn/n1146295/n7281310/c7302075/part/7302078.pdf>>

33 “车队”是指汽车制造商销售的全部车辆，包含每款车型的销量。

34 智能网联汽车有时指具有互联功能的车辆，可能包括也可能不包括自动驾驶功能，但中国要求车辆必须具有自动驾驶功能才能被归类为智能网联汽车。

《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》，工信部，2023年11月17日，查阅日期2024年5月14日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6915788.htm>

35 《中华人民共和国道路交通安全法》，全国人民代表大会常务委员会，2021年4月29日，查阅日期2024年5月14日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgxODE3YWlyMzFiYjAxN2FiZDYxN2VmNzA1MTk%3D>>





汽车技术开发和应用带来极大影响。当前，汽车制造商仅能通过参与试点计划上路使用自动驾驶汽车，^{36和37}但目前试点范围有限，也没有为外国汽车制造商提供平等参与机会。

未来，也许会有更多道路开放自动驾驶许可，但如果相关政策制定缺乏公平和透明度，欧洲汽车制造商将无法提前获悉时间表和要求等信息而错过这一发展机遇。

中国的3级智能网联汽车准入和上路同行试点就证明了这一点，³⁸由于申请要求复杂而不明确且将国产汽车排斥在外，欧洲汽车制造商难以参与这一试点。^{39和40}首批入选试点的公司未纳入任何外国车企，参与试点的企业则已在智能网联汽车商业化方面取得竞争优势。⁴¹为发展开放、公平的汽车市场，中国应在试点计划中同时纳入进口和国产汽车。同时，应明确并公开具体的申请要求。如能允许欧洲汽车制造商平等参与试点，中国的智能网联汽车行业将因竞争力的提高而受益，这在很大程度上符合中国利益。

建议

- 在起草和修订智能网联汽车政策时，向跨国汽车制造商征询意见；
- 允许达到或超过3级标准的自动驾驶汽车扩大上路范围，鼓励智能网联汽车发展和商业化；
- 确保智能网联汽车相关准入、监管制度和技术要求的一致性、非歧视性和适度性；

36 《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知》，工信部，2023年11月17日，查阅日期2024年5月14日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6915788.htm>

37 《关于开展智能网联汽车“车路云一体化”应用试点工作的通知》，工信部，2024年1月15日，查阅日期2024年5月14日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202401/content_6926711.htm>

38 3级自动驾驶车辆是指具有“有条件自动驾驶”能力的车辆，在异常情况下仍可能需要人为控制。标准号：GB/T 40429-2021《汽车驾驶自动化分级》，国家标准全文公开系统，2021年8月20日，查阅日期2024年6月7日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bz/gb/newGbInfo?hcno=4754CB1B7AD798F288C52D916BFECA34>>

39 智能网联汽车准入和上路同行试点计划要求车辆符合《道路机动车辆生产企业及产品准入办法》的要求，这一资格只适用于国产汽车。

40 《智能网联汽车准入和上路通行试点实施指南（试行）》，工信部，2023年11月17日，查阅日期2024年4月24日，<<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/P020231117465865734883.pdf>>

41 Cao Y., 《在公共道路上进行测试是中国 L3 自动驾驶汽车的一次飞跃》，中国日报，2024年6月17日，查阅日期2024年6月18日，<<https://global.chinadaily.com.cn/a/202406/17/WS666f8a64a31095c51c5092fb.html>>

- 允许进口车参与智能网联汽车准入和上路同行试点。

5. 商用车

5.1 严格执行现行道路安全规则，创造公平竞争环境

问题

对货车挂车和集装箱的法规执行不力，不利于运输市场公平，也对其他道路使用者带来安全威胁。

分析

有超重、超长、超宽和超高挂车的货车在中国的道路上仍然很常见。这会损害路面，⁴²有时甚至导致道路基础设施坍塌。^{43和44}超载货车也会增加伤亡风险（尤其是司机超速时），⁴⁵有时甚至会导致致命事故，对其他道路使用者带来了安全威胁。⁴⁶不仅如此，对比那些无论监管严格与否都遵守道路规则的车辆经营者来说，上述车辆经营者获取到了某种并不公平的优势。这只会鼓励车辆经营者无视规则，引发道路死亡事故增加。

目前，运输规则的执行较为分散，各级政府、各个部门都有参与。这些部门往往执行各自规则，缺乏合作。还有，相关部门往往会在事故发生后开展严厉打击，⁴⁷而不是持续努力确保各方遵守规则。建立统一国家级平台来规范和协调交通规则的执行，可以作为一种解决方式。一个更安全、更公平的运输市场会使所有参与者收益，而非让破坏规则者取得竞争优势。

42 Gomes, S., Fontul, S., Knight, I. & Breemersch, T., 《超重车辆对路面和安全的影响》，Transportation Research Procedia, 2023年，查阅日期2024年5月14日，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352146523006750>>

43 《致命坍塌事故后打击超载卡车》，人民日报，2019年10月14日，2024年5月14日，<<https://peoplesdaily.pdnews.cn/china/er/30001391830>>

44 Zhang, C. 《中国湖北匝道桥倾斜致4死8伤，据称因严重超载所致》，《环球时报》，2021年12月19日，2024年5月14日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202112/1242838.shtml>>

45 Zhang, G., Li, Y., King, M., Zhong, Q., 《中国肇事车辆超载：超载与碰撞严重性相关因素的识别》，美国国家医学图书馆，2018年3月21日，2024年5月14日，<<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29563142/>>

46 Tan, Y., 《超速、超载货车造成南昌致命事故，调查发现》，中国日报，2023年12月9日，2024年5月14日，<<https://global.chinadaily.com.cn/a/202312/09/WS6573ff13a31040ac301a6ff7.html>>

47 《致命坍塌事故后打击超载卡车》，《人民日报》，2019年10月14日，2024年5月14日，<<https://peoplesdaily.pdnews.cn/china/er/30001391830>>





建议

- 加强实时监管和执法力度；
- 规范标准和法律在全行业范围的执行；
- 设立统一国家级运输监督机制。

5.2 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,阻碍了产业发展。

分析

商用车对于高效运输至关重要,它为公司运输货物和人员并提供其他重要服务。尽管同样是四个轮子加一架引擎,商用车与乘用车却大不同,商用车的监管方式对社会及环境都有很深影响。

许多商用车为专门定制车辆,可以提供最优服务,最大限度地提高收入和效益。车辆类型包括垃圾收集车、消防车、罐车和混凝土泵车等。由于用途众多,每种车型的商用车较乘用车而言都有更多变体,而乘用车通常是大批量生产,变体有限。尽管如此,中国的车辆认证和注册系统并不区分商用车和乘用车,让商用车制造商承担了不切实际的合规义务。当适用于商用车时,车辆认证和注册系统过于复杂、缓慢、费用昂贵,限制了为满足消费者需求而改良商用车车型的可能。

此外,有关车辆的法规有时包括强制性标准,而这些标准尚未根据世界贸易组织的强制性标准程序进行审查。⁴⁸ 如果新标准出台过快还将影响商用车的库存管理。过渡期过短会造成巨大的成本和复杂结果,比如国五、国六A和国六B标准的出台。^{49和50}

48 在某些情况下,中国的国家推荐标准(GB/T)和行业标准被引用到简历的归口或技术规定中。在这种情况下,GB/T实际上起着国家强制性标准的作用,而不仅仅是推荐性标准。

49 《中国轻型车排放》,TransportPolicy.net,2020年4月20日,查阅日期2024年5月17日,<<https://www.transportpolicy.net/standard/china-light-duty-emissions/>>

50 《国五销售过渡期延长平行进口车涨6万》,新浪汽车,2020年5月17日,查阅日期2024年5月17日,<<https://auto.sina.com.cn/zz/jm/2020-05-17/detail-iircuyvi3510056.shtml>>

建议

- 在法规和标准中区分商用车和乘用车；
- 全国范围内实施统一的商用车国家标准；
- 发布推荐性国家标准和行业标准,以作为世界贸易组织发布机制下的强制性标准；
- 让国际汽车行业尽早参与商用车法规的起草和更新工作；
- 为制造商留出适应新规定的充足时间；
- 统一市场准入要求和实施程序,简化牌照发放的注册流程。

5.3 允许更长的车辆组合以降低商用车碳排放足迹及提高运输效率

问题

目前的标准和法规限制了可以使用的车辆和拖车组合的类型,导致商用车整体减排效果不佳以及低效率车辆的产能过剩。

分析

减少每吨每公里二氧化碳排放量的最简单方法是使用更大的运输装置或更长的车辆组合,这样就可以用更少的车运输更多的货物。在一些国家,特定路线允许至多12轴和总重超过100吨的汽车列车行驶,以更少的排放运输更多的货物,同时减少路网桥梁磨损。但是现行标准(如GB1589-2016和GB7258-2017)限制了世界上许多国家常见的汽车列车和挂车组合在中国使用。此外,现行的排放计算制度较为分散,通常不考虑货车载荷的排放强度。⁵¹

允许更长的车辆组合也将阻止小一点的车辆超载,为承运商提供一个合法、规范的途径来装载更多货物。有额外车轴的车辆组合在设计上有足够的发动机和刹车能力来支持更大的载荷,并能在路面上更均匀地分配重量。驾驶员还可以接受关于怎么安全驾驶这些车辆的培训,而非法超载则不可能做到这一点。

51 排放强度的计算方法是将产生的排放量除以运输的货物数量和运输距离。排放强度越低,说明货物运输效率越高。Sporrer, A.,《排放强度是否重要?》,FreightWaves,2021年12月29日,查阅日期2024年5月20日,<<https://www.freightwaves.com/news/does-emissions-intensity-matter>>



- 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；
- 修订标准GB 1589-2016，允许六轴以上车辆，并尽早完成长车组合标准的制定；
- 以每吨公里(tkm)二氧化碳排放量（能源消耗）计算车辆的碳足迹；
- 将商用车辆使用生物燃料纳入政府计划和路线图，以减少二氧化碳排放。

6. 摩托车

6.1 取消国内关于摩托车13年强制报废的规定

问题

摩托车使用13年必须强制报废的规定，不能客观反映按高标准制造的摩托车的潜在寿命，还阻碍了外国公司的进一步投资。

分析

在中国大部分省份购买新摩托车，关于使用年限的政策，均为自注册之日起使用期限为13年。无论进口或国产车型，且无论发动机气缸类别，都必须遵守这一规定。

目前中国的产品型式认证实验中，包括排放耐久项目并且污染物控制要求为世界上最严格的标准，进口、国产摩托车产品已经全部采用电子燃油喷射技术，并采用与汽车相同的排放后处理设备。这与当初制定13年强制报废规定时的摩托车产品技术已经是科技多次迭代的飞跃。⁵²

时至今日，摩托车不仅是交通工具，驾驶摩托车更是一种生活方式。如果能够取消13年必须强制报废这一限制，中国的摩托车制造商和消费者将首先获益，同时还能促进国内摩托车消费的增长。

建议

- 取消对摩托车使用13年后必须进行强制报废的要

求，并允许在13年期满后对摩托车进行年检以延长摩托车使用期限。

6.2 允许摩托车在所有的四轮机动车道路上行驶，包括高速公路

问题

禁止摩托车进入高速公路或地方政府指定的市区区域，不但阻碍了摩托车的发展，也降低了摩托车的机动性。

分析

虽然国家法律允许摩托车在高速公路上行驶，但是个别省份仍然以安全为由自行设限、禁止摩托车使用高速公路。如今，高速公路和道路的建设与保养都达到相当好的水平，有了交通标志、防护措施、监控设备以及警察的快速反应。任何其他有关安全的问题都可以通过禁令以外的方式来解决，例如加强对摩托车手的培训或更严格地执行道路规则。

并非所有的摩托车的上路表现都相同，高质量的摩托车在恶劣路况下的表现与乘用车类似。例如，大型摩托车（250cc 排量及以上）现在通常都配备了防抱死制动系统（ABS）。因此，任何上路的限制应根据不同的排量范围进行调整。

另一个原因是，摩托车的消费模式逐渐由通勤转为运动、旅行等生活方式如能调整，无疑会促进摩托车及骑行装备、健身、旅游等服务行业的消费。取消限制将促进摩托车和相关设备的消费，并有助于其他服务行业的增长。

虽然摩托车对爱好者很有吸引力，但是电动摩托车的推出则为城市地区提供了一种绿色交通解决方案。电动摩托车的优点包括停车空间比汽车小、缓解城市拥堵、只需运送一人时能耗比汽车低等。考虑到目前禁摩城市、禁摩区域大多为城市核心地区，建议参考新能源汽车使用绿色专用牌照的管理办法，为电动摩托车设置专用的绿色摩托车牌照，

52 《机动车强制报废标准规定》，商务部、发改委、公安部、环保部，2012年12月27日，查阅日期2024年5月14日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/swfg/swfgbh/201303/20130300062947.shtml>>





即可进一步规范摩托车管理，也方便市民出行。

建议

- 在对摩托车的使用进行限制时，区分摩托车类型，并对250cc以上的摩托车开放高速公路；
- 依靠有效执行道路规则以及加强对摩托车手的培训来确保安全，而不是完全禁止摩托车上路；
- 对电动摩托车颁发绿色新能源牌照和其他优惠，鼓励在城市地区使用电动摩托车。

7. 制定和实施《关于促进汽车后市场高质量发展的指导意见》中要求的相关认定标准和管理制度，加快经典汽车产业发展

问题

虽然公众对经典车行业的认识不断提高，但验证标准和相关政策的缺位阻碍了该行业发挥其潜力。

分析

经典车产业对中国成为具有全球竞争力的汽车中心至关重要，但要实现这一目标，必须制定相应的监管标准。经典车不同于一般的乘用车，它们具有重要的历史、文化和技术价值。⁵³ 虽然经典车仍由机械动力驱动，而且许多经典车可以在公共道路上安全行驶，但通常不作为日常交通工具使用。⁵⁴ 许多国家的监管机构和经典车爱好者都认识到了这一区别，⁵⁵和⁵⁶ 并且推动了经典车产业的成功发展。这些国家建立了成熟的经典车认定和管理体系，从而实现了经典车的注册、检测、有限行驶、日常维修保养、交易拍卖、展览展示、拉力比赛、周边产品销售等活动，⁵⁷ 催生了新的业态，在丰富人们的文化生活的同时，又带动了就业和税收，产生了巨大的

经济和社会价值。⁵⁸

虽然中国的经典汽车产业仍不发达，但在建立规范经典汽车的政策框架方面已经迈出了第一步。2022年发布的通知提到“研究制定传统经典车辆认定条件，促进展示、收藏、交易、赛事等传统经典车相关产业及汽车文化发展”，这是一项积极的进展。⁵⁹ 此后发布的其他相关通知，⁶⁰和⁶¹ 也表明监管机构对该行业的明确支持，但标准方面的进展仍较为缓慢。2022年通知中提到的“认定标准”目前仍未发布，这使得经典车行业缺乏一个重要的监管框架，各执法机构也没有管理经典车的实用工具。上海嘉定区曾设下成为“未来世界汽车产业中心”的目标，在当前没有国家标准的情况下，可以考虑在上海嘉定区等地区开展试点项目。⁶²

由于市场上的车辆种类繁多，每辆车的状况也各不相同，因此需要针对经典车和普通乘用车采纳不同标准。经典车的认定标准需要进行分级认证管理，即将车辆分为静态展示级和上路行驶级，并应适用于不同时代的车辆技术。对于适于上路的经典车，需要制定特殊政策，包括安全和排放检查、道路通行以及受理临时牌照申请等其他方面规定。要实现这一目标，一个可行方法是成立认定委员会，而不是采用“一刀切”的标准。适于上路行驶级和静态展示级的车辆还需要设立相应的海关进出口商品编码并进口关税税率，以便于国外有价值的经典车的进口。

53 《保护汽车遗产》，国际历史车联盟，查阅日期2024年5月14日，<<https://fiva.org/en/fiva-home/>>

54 同上。

55 《2009年国际历史车联盟立法调查》，国际历史车联盟，2009年4月25日，查阅日期2024年5月14日，<<https://www.fiva.org/storage/Documents/Other%20Downloads/FIVA-legislation-survey-2009.pdf?v20240612152229>>

56 欧洲议会和欧洲理事会第2014/45/EU号指令第3条，欧洲议会，2014年4月3日，2024年5月14日，<<https://www.legislation.gov.uk/eudr/2014/45/article/3/>>

57 《经典车评价规范（征求意见稿）》，中国汽车工业协会，2022年1月27日，查阅日期2024年7月5日，<<http://www.ttbz.org.cn/upload/file/20220127/6377887966643469805923450.pdf>>

58 经典汽车赛事，如意大利的千里竞赛，英国的古德伍德速度节，德国的博登湖经典拉力赛和加利福尼亚州的圆石优雅竞赛等，吸引了来自世界各地的赛事爱好者，带动一系列配套行业和相关消费市场。

59 《关于搞活汽车流通扩大汽车消费若干措施的通知》，商务部等17部门，2022年7月5日，查阅日期2024年5月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/07/content_5699701.htm>

60 2023年9月，商务部等九部门联合印发了《关于推动汽车后市场高质量发展的指导意见》。进一步明确提出：加快传统经典车产业发展，制定实施传统经典车认定标准，积极探索研究传统经典车国内管理和进口政策，支持地方探索传统经典车保税展示及托管服务，举办传统经典车露营集锦赛，促进传统经典车巡展、赛事、文化旅游等发展。《关于推动汽车后市场高质量发展的指导意见》，商务部，2023年10月12日，查阅日期2024年5月16日，<<http://file.mofcom.gov.cn/article/syxfwb/202310/20231003445580.shtml>>

61 在嘉定世界级汽车产业中心建设领导小组的提议下，团体标准《T/CAAMTB 79—2022经典车评价规范》。《中国汽车工业协会关于发布2022年第二批团体标准的通知》，中国汽车工业协会，2022年8月17日，查阅日期2024年5月16日，<<http://www.ttbz.org.cn/Home/Show/42700>>

62 《嘉定力争成为未来世界汽车产业中心》，上海市嘉定区英文官方网站，2019年5月5日，查阅日期2024年5月16日，<https://www.chinadaily.com.cn/m/shanghai/jiading/2019-05/05/content_37465536.htm>





European Chamber
中国欧盟商会

建议

- 建立经典车委员会及分级认定管理体系，设立专项委员会而非采取一刀切政策；
- 加快经典车国家标准的制定、宣贯和示范应用，可以在条件相对成熟的地区如上海嘉定先行先试；
- 为经典车设立相应的海关进出口商品编码及进口关税税率。





汽车零部件工作组

主要建议

- 1. 优化独立汽车售后市场的政策法规执行力度，保护消费者和原始零部件供应商的合法权益**
 - 优化汽车配件流通渠道，确保双标件可在独立后市场自由流通；
 - 简化双标件进口流程，降低企业合规成本；
 - 降低国内汽车维护成本，进一步促进国内汽车消费。
- 2. 呼吁中国政府尽早出台雪地胎相关标准和法规，立法规范在中国低温严寒地区使用雪地胎，保障雪地路面交通和生命安全，减少社会损失**
 - 呼吁尽快出台雪地胎国家标准，规范雪地胎产品和市场；
 - 呼吁中国政府有关部门尽快出台雪地胎使用的相关法规政策，立法规范在中国低温严寒地区冬季使用雪地胎，保障行车和生命安全，减少社会损失。
- 3. 促进智能网联汽车产业发展，加快推进相关数据标准的出台与实施，促进全产业链数据协同共享**
 - 统一车辆数据格式，对车辆数据格式进行标准化统一，国家层面协调各相关方积极探讨、制定规范、统一汽车数据标准；
 - 充分发挥市场作用，开展数据流通试点；
 - 建立健全独立的第三方认证授权机制和数据服务商的准入标准和等级制度。
- 4. 呼吁中国采用与全世界汽车、轮胎行业一致的标准测试轮胎**
 - 轮胎湿路面的制动抓地性能测试方法应参照国际标准化组织的对应测试方法，依旧保留使用美国材料与试验协会标准测试轮胎(ASTM-SRTT)。
- 5. 加快修订《机动车运行安全技术条件》（GB7258-2017），优化重型卡车和客车道路安全技术要求**
 - 加快GB7258-2017的修订进程；
 - 建议要求12吨以上的牵引车和载货车安装EBS；
 - 建议要求12吨及以上载货车和牵引车及其挂车的所有车轮强制安装盘式制动器；
 - 建议要求所有客车和公交车强制安装EBS和盘式制动器。





近期发展

2023年5月,《欧盟机动车辆集体豁免条例》(原定于2023年5月31日到期)已被欧盟委员会延长五年,将适用至2028年5月31日。¹此次延期将继续帮助汽车行业的公司评估其纵向协议与欧盟竞争法的兼容性,确保售后市场运营商继续获得维修和保养所需的车辆生成数据以及相关零配件。工作组认为该条例对汽车后市场产业意义重大,不仅促进行业资源共享,良性竞争;同时还保护了消费者的合法权益,同时希望中国政府采取类似政策或举措。

2023年10月,商务部等9部门联合发布《关于推动汽车后市场高质量发展的指导意见》,²该指导意见指出,将进一步优化汽车配件流通环境,提出制订实施汽车后市场配件流通标准、鼓励发展连锁经营等配件流通模式,推动汽车配件流通规范、透明、高效发展;促进汽车维修服务提质升级,提出加快新能源汽车维修技术标准体系建设、加强售后维修培训、发展汽车绿色维修、提升汽车维修数字化服务能力,更好支撑新能源汽车产业发展和保护车主权益。工作组认为相关政策有利于规范汽车配件流通环境,刺激国内汽车市场,促进汽车产业进一步发展,期待相关政策的进一步落地。

2023年12月,工业和信息化部发布《机电产品再制造行业规范条件》,³并于2024年1月正式实施,该条件明确了机电产品再制造行业规范企业应具备的基本要求、再制造能力、管理体系和安全生产、环境保护和社会责任、售后服务和职业教育、监督管理等,为机电产品再制造企业规范化、高质量发展提供了参照。

2024年3月,国务院关于印发《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》,⁴该方案提出:鼓励对具备条件的废旧生产设备实施再制造,再制造产品设备质量特性和安全环保性能应不低于原型新品。推广应用无损检测、增材制造、柔性加工等技术工艺,提升再制造加工水平,深入推进汽车零部件、工程机械、机床等传统设备再制造。工作组对该意见的发布表示欢迎,并期待相关政策的进一步落地。

主要建议

1. 优化独立汽车售后市场的政策法规执行力度,保护消费者和原始零部件供应商的合法权益

问题

汽车制造商限制原始零部件供应商无法在独立汽车售后市场销售与汽车制造商的出厂车上安装型号相同的汽车零部件;同时也损害了消费者的合法权益。

分析

在实践中,汽车制造商限制原始零部件供应商使用自有模具和知识产权生产和销售出厂车上安装型号相同的汽车零部件(双标件)。⁵汽车制造商通常会利用此类条件主张供应协议,属于其与原始零部件供应商间订立的代工协议。然而,根据《汽车业反垄断指南》第十一条规定,“是否构成真实代工协议,需要进行个案评估,通过评估协议实质内容之后加以认定,而不能仅仅根据协议的形式直接认定。当汽车制造商向配件制造商提供工具、知识产权或专有技术时,如果该配件制造商已拥有可自主使用的该等工具、知识产权或专有技术,或者能够以合理条件获得该等工具、知识产权或专有技术,该等情形下汽车制造商的技术和设备并非配件制造商履行协议所必需的。”比如,如果汽车制造商仅提供了合同产品一般的描述性信息,但限制原始零

1 《欧盟机动车辆集体豁免条例》,欧盟委员会,2023年6月2日,查阅日期:2024年4月9日,<<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/motor-vehicles-block-exemption-from-european-union-competition-law.html>>

2 《关于推动汽车后市场高质量发展的指导意见》,商务部,2023年10月13日,查阅日期:2024年4月9日,<<http://file.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwrcxw/202310/20231003445580.shtml>>

3 《机电产品再制造行业规范条件》,工业和信息化部,2023年12月27日,查阅日期:2024年4月9日,<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcjd/art/2023/art_3c20e8e7120746c8a269d970240a57e8.html>

4 《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》,国务院,2024年3月7日,查阅日期:2024年4月9日,<https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11246/202403/content_6941843.html>

5 同时标有汽车制造商和配件制造商商标、标识和零件代码的初装零部件和售后配件。





部件供应商向售后市场以自有品牌供应配件，汽车制造商实质上剥夺了原始零部件供应商在合作协议相关领域拓展业务的可能性，排除、限制相关市场的竞争，进而导致产品价格虚高，损害了消费者的合法权益。⁶

就市场情况来看，国内汽车维护成本较国际水平已然较高。根据中保研汽车技术研究院第17期汽车零整比体系指标研究显示所调查车型零整比为368.01%，超过国际正常水平（300%）。⁷同时，根据德国保险协会研究表明电动汽车的维修成本比同类燃油汽车高出30%至35%，⁸考虑到国内电动汽车普及率及发展趋势，这无疑加大了消费者的用车成本，同时也不利于国家鼓励和扩大汽车消费，促进新能源汽车持续健康发展的目标

汽车制造商针对原始零部件供应商以上描述的直接或间接限制行为，削弱了行业自由竞争，同时限制了消费者进行维修与更换汽车零部件的选择。工作组认为，为促进行业良性发展，保护消费者合法权益，应优化汽车配件流通渠道，确保双标件可在独立售后市场自由流通。

另外，对于进口双标件，由于相关零件外包装包含汽车制造商以及原始零部件供应商两方商标，在海关清关过程中，海关针对零件上多品牌标志的问题，并要求进口商提供双方的授权书或声明，以说明可在零件上使用双方的标志及品牌，这延长了零件进口交货时间，提升了企业合规成本。

建议

- 优化汽车配件流通渠道，确保双标件可在独立后市场自由流通；
- 降低国内汽车维护成本，进一步促进国内汽车

消费；

- 简化双标件进口流程，降低企业合规成本。

2. 呼吁中国政府尽早出台雪地胎相关标准和法规，立法规范在中国低温严寒地区使用雪地胎，保障雪地路面交通和生命安全，减少社会损失

问题

目前，由于中国雪地胎法规的缺失，在极寒地区的复杂冰雪路况下，因未装配雪地胎而导致的交通事故频发。

分析

在中国冬季严寒地区，⁹复杂冰雪路况常见。普通轮胎的胎面胶在低温环境下易硬化，¹⁰抓地力急剧下降，加速、转向及制动性能下降，在雪地路况下使用存在安全隐患。为保障冰雪路面的行车安全，加速轮胎行业产品规范，制定雪地胎的标准法规，倡导推广使用雪地胎至关重要。¹¹

雪地胎专为冬季积雪湿滑路面设计，采用柔软橡胶混合物和特殊胎面花纹设计，以增强在冬季复杂路况下的抓地力和操控性能，保障行车安全。

在冰雪路面或寒冷使用条件下，雪地胎较普通轮胎的优势特性如下：

- 改善抓地力——特制橡胶材质和胎面设计，保持柔韧性，增加牵引力和抓地力；
- 提升操控性、安全性——雪地胎采用特殊花纹设计，增强抓地力和转向操控，制动距离较普通轮胎显著减少，对于安全制动、防止侧滑，避免事故至关重要。

6 《国务院反垄断委员会关于汽车业的反垄断指南》，国家市场监督管理总局，2020年9月18日，查阅日期：2024年4月9日，<http://www.caam.org.cn/chn/4/cate_32/con_5235761.html>

7 《第17期汽车零整比体系指标研究》，中保研汽车技术研究院有限公司，2024年3月22日，查阅日期：2024年4月9日，<<http://www.ciri.ac.cn/lingzhengbi>>

8 《研究：电动汽车的维修费用比同类燃油汽车高出三分之一》，德国保险协会，2023年10月23日，查阅日期：2024年4月9日，<<https://www.gdv.de/gdv-en/media/study-e-cars-are-a-third-more-expensive-to-repair-than-comparable-combustion-cars-157520>>

9 中国低温严寒地区指辽宁、吉林、黑龙江省，新疆北部和内蒙古北部等地区

10 胎面胶是指轮胎最外层与路面接触而表面印有花纹的一层胶料。

11 目前，市场上流行一种俗称“冬季胎”的商业称谓，它一般包含下列三种不同性能的轮胎，行业内尚无技术法规的定义，在此仅做补充说明：雪泥轮胎：没有额外的性能定义和要求，只在轮胎胎侧标有“M+S, M/S”等标志。雪地轮胎：有额外的性能定义和要求，轮胎胎侧除了“M+S, M/S”等标志，还须标有山峰雪花标志“△”；冰地轮胎：有额外的性能定义和要求，轮胎胎侧除了“M+S, M/S”标志和山峰雪花标志“△”外，还须标有冰路面标志“△”。





根据中国汽车技术研究中心的交通事故深入研究项目，¹² 针对2019至2022年冬季在长春、四平等多个城市调查的结果表明：使用雪地胎后，因轮胎引起的交通事故量减少一半，致命事故量减少超过两倍。

建议

- 呼吁尽快出台雪地胎国家标准，规范雪地胎产品和市场；
- 呼吁中国政府有关部门尽快出台雪地胎使用的相关法规政策，立法规范在中国低温严寒地区冬季使用雪地胎，保障行车和生命安全，减少社会损失。

3. 促进智能网联汽车产业发展，加快推进相关数据标准的出台与实施，促进全产业链数据协同共享 ③

问题

目前国内智能网联汽车领域，数据相关政策及标准尚待完善，汽车数据服务提供商，汽车零部件企业以及售后维修企业等难以有效获得和使用汽车数据。

分析

汽车行驶数据作为汽车行业新兴生产要素，极易产生竞争壁垒，进而造成数据垄断。由于车辆驾驶数据是智能网联汽车发展的重要资源，其主要收集者和处理者是整车厂，其收集容易形成竞争壁垒，并可能导致数据垄断。如果没有明确的规定，相关数据将仅由整车厂掌控，汽车零部件制造商和售后服务商可能无法获取相关数据来改进产品和服务，从而影响行业的健康发展。

当前，我国在数据保护方面进行了较为充分的立法，但在数据流动、共享及促进合理利用方面尚未有较大进展，在汽车数据的标准化方面尚在起步阶段，因此，需要在保障数据安全性和提高数据流通

效率寻找一个良好的平衡。

建议

- 统一车辆数据格式，对车辆数据格式进行标准化统一，国家层面协调各相关方积极探讨、制定规范、统一汽车数据标准；
- 充分发挥市场作用，开展数据流通试点；
- 建立健全独立的第三方认证授权机制和数据服务商的准入标准和等级制度。

4. 呼吁中国采用与全世界汽车、轮胎行业一致的标准测试轮胎 ②

问题

全世界汽车及轮胎行业均认可美国材料和试验协会标准测试轮胎，中国则希望采用自主生产的标准测试轮胎以评价中国市场的轮胎，两种不同性能的标会导致不同的准入限制以及不必要的成本。

分析

标准测试轮胎（SRTT）由美国材料与试验协会（ASTM）国际标准首先予以规范（以下简称ASTM-SRTT），主要用于相应轮胎类别的性能测试比对。这些标准测试轮胎自80年代起开始生产，在众多的国际标准化组织标准以及世界各国的法规测试中被使用。中国自2016年起也开始制定相应的团体标准，中国计量协会标准测试轮胎（以下简称CMA-SRTT），未来将在中国的轮胎法规中使用。

标准测试轮胎是测试中作为基准的专用试验轮胎，通过比对，去评估其他轮胎湿路面的制动抓地性能、冰雪路面的抓地性能、磨损性能，同时也用于测试场地粗糙度和吸音系数的评价。因此，不同的SRTT会导致同一轮胎的测试结果不同。¹³ 这为轮胎企业的国际化（不仅限于欧盟的轮胎品牌，也包括众多既有内销也有出口的中国轮胎品牌）带来阻碍，在内部的设计评估中，无法用一种SRTT的测

¹² 该数据来自中国深度事故研究数据库，由工作组成员公司提供。

¹³ 根据会员企业自主调查项目，轿车ASTM-SRTT和CMA-SRTT在湿地抓地性能方面，在15°C时约有7%的差异，且随温度的变化，呈现出不同的差异大小（2~12%）；卡客车SRTT轮胎的测试数据较少，仅有的数据显示，该差异有可能为3~15%。





试结果去估算用另一种SRTT比对下的测试结果，不得不重复两次方法相同的场地测试，这将大大增加企业的研发成本。

因此，建议在国内轮胎测试标准和法规中使用ASTM-SRTT的使用，在保持稳定性的同时尽可能统一性能标准。这将减轻轮胎制造商的测试负担，进而优化营商环境，消除贸易壁垒，确保与全球标准的一致性，最终使整个轮胎行业受益。

建议

- 轮胎湿路面的制动抓地性能测试方法应参照国际标准化组织的对应测试方法，依旧保留使用美国材料与试验协会标准测试轮胎(ASTM-SRTT)。

5. 加快修订《机动车运行安全技术条件》(GB7258-2017),优化重型卡车和客车道路安全技术要求

问题

电子制动系统和盘式制动器的组合应用可有效提升商用车行车安全，已在国际市场广泛普及，但中国强制性标准对于此类安全产品应用范围仍相对有限。

分析

国家标准《机动车运行安全技术条件》¹⁴ (GB7258-2017) 自发布以来，在提升机动车运行安全方面发挥了重要作用。然而，随着中国物流和交通运输行业的快速发展，重型货车、客车交通事故时有发生，此标准亟需进行更新和优化以适应新的技术和管理需求。¹⁵

首先，扩大电子制动系统 (Electronic Braking System, 以下简称EBS) 和盘式制动器的安装范围能有效提升重型货车和客车的主动安全。欧洲的商

用车普遍装备EBS，安装率超过90%，¹⁶ 而根据不完全统计，中国的普及率则仅为10%左右。EBS能够提高制动响应速度，提升防抱死制动系统 (Anti-lock Brake System,以下简称 ABS) 以及车身电子稳定性控制系统 (Electronic Stability Control, 以下简称ESC) 等性能，根据车辆负荷情况进行制动力分配，并根据制动辅助功能。EBS也能更好地支持自动紧急制动系统 (Advanced Emergency Braking System, 以下简称 AEBS) 的请求，通过耦合力控制实现主挂制动力的最佳匹配，显著提升行车安全。

与鼓式制动器相比，盘式制动器展现出更高的制动力矩和稳定性。实验结果表明，全车配置了盘式制动器的汽车列车在90公里以上时速时，车辆制动距离较全鼓配置可减少30%，在山路和长下坡情况下还能有效避免因摩擦片过热导致的制动力下降，预防重大交通事故。此外，盘式制动器的快速响应能力可有效执行EBS的制动指令，提升车辆的安全性和驾驶舒适性。¹⁷

其次，随着AEBS有望未来在中国商用车市场广泛推广，AEBS、EBS和盘式制动器之间的协同作用可在紧急情况下提供最佳制动性能，进一步增强车辆的综合安全性。此外，EBS和盘式制动器已在中国市场拥有成熟的技术积累，很多本土企业均能提供相关产品，这在重型卡车中的广泛应用提供了技术基础和支持。全面普及EBS和盘式制动器有利于平稳过渡到更高的安全标准，还能促进产品的持续迭代和质量提升。

随着中国商用车产业加速升级和安全标准趋于严格，同时对标国际实践，建议在重型货车和客车全面普及EBS、盘式制动器等安全产品，从而促成产品闭环和持续迭代，整体提升运营车辆安全配置，减少重大事故，促进技术进步。

¹⁴ 《机动车运行安全技术条件》，国家标准委员会，2017年9月29日，查阅日期2024年4月11日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bz/gk/gb/newGblInfo?hcn=06A0C376A0CA7B14E93106194C99730F>>

¹⁵ 2023年，全国汽车标准化技术委员会开展了GB 7258-2017实施效果和修订建议的征询，诸多欧盟商会成员单位受邀参与建言。

¹⁶ 《法规 (欧盟) 2019/2144》，EUR-LEX，2022年5月9日，查阅日期2024年4月19日<<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/2144/oj>>

¹⁷ 欧洲最初与中国市场类似，实行前盘后鼓，由于盘式制动器结构与鼓式制动器巨大差异，导致大量用户投诉。为解决该问题，欧洲重型货车从1996年开始将重型货车所有车轮都匹配盘式制动器 (目前挂车装配比例90%左右)。





European Chamber
中国欧盟商会

建议

- 加快GB7258-2017的修订进程；
- 建议要求12吨以上的牵引车和载货车安装EBS；
- 建议要求12吨及以上载货车和牵引车及其挂车的所有车轮强制安装盘式制动器；
- 建议要求所有客车和公交车强制安装EBS和盘式制动器。





化妆品工作组

主要建议

1. 逐步实施阶段性的化妆品安全评估，借鉴国际进展，并进一步取消动物测试要求

- 根据欧盟和国际安全评估方法制定实用的技术指南；
- 国家药监局为化妆品公司的注册审查员和安全评估员提供安全评估相关培训；
- 在安全评估落实的基础上，进一步豁免化妆品成品动物测试。

2. 通过可行的监管监督模式和途径推动创新

2.1 个性化化妆品

- 恢复并扩大个性化化妆品的为期一年的试点项目，以便在更广泛的地区复制推广，惠及更广泛的消费者；
- 出台个性化化妆品的专项法规，详细规定产品注册、安全评估、功效证明和生产质量管理规范的流程；
- 将个性化化妆品的允许产品类别扩展到所有化妆品产品，包括特殊化妆品。

2.2 新原料

- 采纳最先进的化妆品安全评估方法，与欧盟和经济合作与发展组织的测试方法保持一致，并作为动物测试可行的替代方案；
- 开拓另外的监管途径，允许在中国使用已经获得欧盟监管机构批准的新原料。

2.3 可持续发展与循环经济

- 政企合作撰写中国化妆品行业绿色发展白皮书，普及绿色化妆品知识，帮助行业和消费者树立环境责任意识和绿色消费观；
- 推动我国参与并认可关于绿色化妆品原料、包装材料以及产品全生命周期为基础的产品环境评价体系等国际标准、国际认证。

2.4 标准化工作

- 鼓励中国化妆品主管机构积极参与国家化妆品标准的技术讨论和制定工作；
- 尽快承认或转化国际化妆品标准，以减少贸易和合规方面的障碍；
- 尽快解决因执行国际化妆品标准而引起的注册备案合规问题。

2.5 助力海南国际自由贸易港建设，在海南免税渠道实施差异化管理政策

- 对海南离岛免税产品实施电子标签，使必要的监管信息可以数字化显示，减少实体标签的需求；
- 允许制造商在其原产国保存样品，简化海南离岸免税产品的流程；
- 下放特殊化妆品注册事权至海南省监管机构，对仅在海南离岛免税售卖的特殊化妆品实施简化注册程序。



3. 提升产品应用和技术评估效果

3.1 原料报送 3

- 仅将原料安全信息报送平台用作数据收集的参考，而非用于评估化妆品配方的决定性因素；
- 在有充分科学依据和研究数据的前提下，允许化妆品注册人/备案人自行填写申原料安全信息。

3.2 致敏物标注

- 对于已完成注册备案的市售进口化妆品，允许企业仅上传更新致敏原标注的原包装，而无需申请变更或重新注册备案；
- 对尚未上市的进口化妆品，允许企业将原包装上新增的致敏原在中文标签的“全成分”或“安全警示用语”处进行标注并在配方表备注栏中说明，无需作为化妆品新原料进行备案或注册。

3.3 低微生物风险类别

- 接受ISO对低微生物风险产品标准的规定，并接受相关企业自行设计的QA措施，而非强制要求逐批次测试。

3.4 儿童化妆品

- 完善儿童化妆品的原料安全使用原则和指南；
- 优化中国已使用化妆品原料数据库的同时，完善儿童化妆品原料安全数据库；
- 开展国际交流，共同推动儿童化妆品的风险沟通机制和实用配方安全评估方法的制定。

3.5 防脱美白

- 加快发布适合行业的祛斑美白化妆品研发的审评技术指导文件，同时开展培训和交流；
- 充分考虑行业防脱产品独特机理，科学合理出台防脱发化妆品审评技术指导文件，并促进监管机构与企业之间包括必要培训在内的交流。

3.6 审评尺度 4

- 加强对各省局审评机构的宣贯培训，建立统一的审评标准；
- 建立行业与审评机构之间的直接对话机制，收集行业反馈的审评意见及案例，及时公示解答清单；
- 政企合作，制定明确、详细和统一的化妆品审评标准。

4. 评估特定成分宣称，整合科学创新，推动数字标签，提升化妆品行业的功效和透明度

4.1 原料特定宣称

- 制定详细、清晰、统一的化妆品标签原料宣称审评规范或分类要求，以指导审评专





家，并确保在不同场景下的原料宣称都有适当证据支持；

- 针对特定原料宣称，建立定期沟通机制，为有争议的宣称提供充分解释，寻求共识，持续发布解读性文件，调研行业具体情况，并提供合理的审评方向；
- 澄清可通过感官识别的原料功效可以免于提交相关功效摘要内容的要求。

4.2 等效评价 4

- 等效评价指导原则的应用范围扩大至所有产品功效，不仅仅局限于多色号彩妆产品；
- 配方中允许微调的部分除了色素，还应包括香精，防腐剂的微小调整，由注册人、备案人在摘要中载明配方差异以及配方差异不影响功效发挥的理由；
- 开展不同化妆品成分对不同功效影响的研究，在等效评价指导原则中逐步扩大允许微调的成分。

4.3 电子标签 4

- 探索使用二维码等方式为消费者提供数字化标签及产品信息，并减少传统纸质标签及说明书的标注内容。

5. 将海外检查与外国标准对齐，推动广告和电子商务的合规，确保化妆品的无缝预评估和后监管的监管一致性

5.1 海外飞检

- 尽快为化妆品企业开展境外检查流程和关键点的相关培训；
- 在境外检查过程中可以借鉴参考境外企业所在国化妆品监管法规，审慎包容，认同境外企业的生产和质量管理体系及实践经验。

5.2 广告及网络经营管理

- 在法律法规或地方性指导原则等制定和落实过程中充分听取行业意见，不宜设置过多硬性要求；
- 在市后监管中给予企业充分的解释和评估空间，赋予企业更多的责任自主权；
- 建立程序处理职业打假人持续性的无理投诉，并逐渐减少发生不以正常消费使用为目的而购买产品的投诉行为，对扰乱市场秩序的行为予以打击；
- 建议定期针对一段时间内的行业热点和执行细节问题发布持续发布解读，给与指导。

5.3 事后监管与事前审评衔接

- 建立科学的监管机制，确保各级相关部门对法规要求的理解和执行基于《化妆品监督管理条例》达成一致；
- 引入专家咨询制度，促进企业与监管部门之间的沟通，确保所有监管决策都基于坚实的专业知识和监管理解。



近期发展

2023年，中国化妆品行业市场零售额为4142亿元人民币，¹ 增长率达到5.1%，² 与5.2%的国内国民生产总值增长率基本一致。然而，中国美容化妆品及洗护用品的进口量却持续下降。根据海关统计，2024年第一季度进口量相较去年同比下降了17.1%。³ 对于进口企业来说，行业法规密集出台并趋严管理是造成这一下降最重要的因素之一，这也对进口企业进入中国市场提出了更高的合规要求。

自2021年1月1日《化妆品监督管理条例》⁴ 正式施行以来，中国化妆品的法规监管和行业发展进入了新时代，二级法规和相关指导文件陆续出台。经过化妆品工作组持续数月的努力，近期最为显著的游说成果便是国家药品监督管理局（下称“国家药监局”）推迟完整版安全评估正式实施日期至2025年5月1日，这也为业界提供了额外一年的宽限期来适应新规则。《优化化妆品安全评估管理若干措施》⁵ 以及其他七项相关技术指南和指导原则已在2024年4月底陆续发布，为化妆品完整版安全评估的进一步实施提供了技术支持。

主要建议

1. 逐步实施阶段性的化妆品安全评估，借鉴国际进展，并进一步取消动物测试要求

问题

《化妆品监督管理条例》规定的完整版安全评估实施的具体要求与欧洲行业实践之间的差距将导致产品注册备案方面的挑战。

1 《2023年12月份社会消费品零售总额增长7.4%》，国家统计局，2024年1月17日，查阅日期2024年4月30日，<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240116_1946619.html>
2 《2023年国民经济回升向好 高质量发展扎实推进》，国家统计局，2024年1月17日，查阅日期2024年4月30日，<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240117_1946624.html>
3 2024年3月进口主要商品量值表（人民币值），中国海关总署，2024年4月12日，查阅日期2024年4月13日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxxgk/2799825/302274/302275/5810566/index.html>>
4 《化妆品监督管理条例》，国家药品监督管理局，2020年6月29日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/fgwj/flxz/hfg/20200629190501801.html>>
5 《国家药监局关于发布优化化妆品安全评估管理若干措施的公告（2024年第50号）》，国家药品监督管理局，2024年4月22日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/hzhpggtg/jmhzhtg/20240422172542190.html>>

分析

国家药监局发布了一系列关于完整版安全评估实施详细要求的技术指南，这些要求涉及从2025年5月1日开始，任何希望进口、分销和销售化妆品到中国市场的公司必须提交完整版化妆品安全评估报告。然而，目前中国对安全评估报告的监管要求并不完全符合欧盟和国际做法。例如，完整版安全评估报告的毒理数据可能会涉及动物测试，但这在欧盟是不被允许的，因此欧洲企业可能无法满足相关要求。

对此，工作组建议，应取消对成品特殊化妆品的强制性动物测试，因为完整版安全评估中对于原料的报告已经确保了它们的安全性。

建议

- 根据欧盟和国际安全评估方法制定实用的技术指南；
- 国家药监局为化妆品公司的注册审查员和安全评估员提供安全评估相关培训；
- 在安全评估落实的基础上，进一步豁免化妆品成品动物测试。

2. 通过可行的监管监督模式和途径推动创新

2.1 个性化化妆品

问题

缺乏支持创新个性化化妆品的政策阻碍了化妆品行业的创新。

分析

国家层级的化妆品个性化服务为期一年的试点⁶ 已结束，仅限于五个省市，每个省市最多进行三个项目，但对于个性化化妆品创新的新规定尚未出台。然而，行业内仍然存在强烈的意愿，希望在全国范围内推出更多个性化化妆品项目。

6 《国家药监局综合司关于开展化妆品个性化服务试点工作的通知》，国家药品监督管理局，2022年11月7日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/hzhpggtg/jmhzhtg/20240422172542190.html>>





与此同时，目前的产品注册和良好生产规范（以下简称“GMP”）要求，适用于工厂生产，不适合个性化化妆品创新。个性化产品服务目前需要按照具体情况进行前置市场批准。重点是安全性和等效评价，以及含固定配方内容档案的管理。由于这种方法仅适用于有限范围的产品配方，因此无法应用于配方动态变化的个性化产品服务。

建议

- 恢复并扩大个性化化妆品的为期一年的试点项目，以便在更广泛的地区复制推广，惠及更广泛的消费者；
- 出台个性化化妆品的专项法规，详细规定产品注册、安全评估、功效证明和生产质量管理规范流程；
- 将个性化化妆品的允许产品类别扩展到所有化妆品产品，包括特殊化妆品。

2.2 新原料

问题

对于大多数新成分仍然需要动物测试数据，这构成了海外公司在中国引入新成分的市场准入障碍。

分析

就原料而言，未列入国家药品监督管理局《用于化妆品的原料目录》⁷的物质，企业必须通过新原料注册备案来获得准入，这要求它们必须经历动物测试。然而，由于欧盟禁止动物测试，欧盟企业无法满足某些创新产品的注册要求。这意味着部分新原料，例如已经由欧盟化妆品监管机构批准的紫外线过滤剂、防腐剂、染发剂和着色剂，都被阻止进入中国市场。

建议

- 采纳最先进的化妆品安全评估方法，与欧盟和经济合作与发展组织的测试方法保持一致，并作为

动物测试可行的替代方案；

- 开拓另外的监管途径，允许在中国使用已经获得欧盟监管机构批准的新原料。

2.3 可持续发展与循环经济

问题

在化妆品行业，消费者对可持续发展的意识仍然较低，化妆品公司对绿色实践的承诺水平存在差异。

分析

“绿色”化妆品的理念由国外化妆品产业率先提出，强调了安全、有效和环境友好原料和包装材料的重要性。大多数欧盟公司已制定了明确的可持续发展目标，包括减碳、减塑、减少原生化石基塑料等措施。

2023年1月，国务院发布《新时代的中国绿色发展》白皮书⁸提出“坚定不移走绿色发展之路”，“强化生态系统保护修复”，“推动重点区域绿色发展”，“促进传统产业绿色转型”和鼓励“绿色产品消费”等倡议。但中国尚未建立一套被普遍接受的绿色化妆品定义，加之市场上缺乏标准和统一规范，导致消费者和行业参与者对于绿色化妆品的认知不尽相同。

建议

- 政企合作撰写中国化妆品行业绿色发展白皮书，普及绿色化妆品知识，帮助行业 and 消费者树立环境责任意识 and 绿色消费观；
- 推动我国参与并认可关于绿色化妆品原料、包装材料以及产品全生命周期为基础的产品环境评价体系等国际标准、国际认证。

2.4 标准化工作

问题

中国监管机构不承认大多数国际标准化组织（以下

7 《已使用化妆品原料目录（2021年版）》，国家药品监督管理局，2021年4月30日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/hzhpqgtg/jmhzphtg/20210430162707173.html>>

8 《新时代的中国绿色发展》白皮书，国务院，2023年1月19日，查阅日期2024年4月13日，<https://www.gov.cn/xinwen/2023-01/19/content_5737923.htm?eqid=0ca2050013511900000046469d4ba>





简称“ISO”)的化妆品标准,这导致产品进口注册、GMP审核以及符合产品标签要求方面存在挑战。

分析

中国不接受国际化妆品标准会给产品进口商在努力满足当地合规标准方面带来困难。例如,按照国际标准,低微生物风险的化妆品可以免于微生物出厂检验,⁹但这些产品可能不符合注册备案要求。天然和有机化妆品符合国际标准,可以进行宣称,但在中国尚无法进行相应的翻译和宣称。此外,遵循国际化妆品良好生产规范标准的境外生产企业,可能面临境外核查和质询的挑战。

建议

- 鼓励中国化妆品主管机构积极参与国家化妆品标准的技术讨论和制定工作;
- 尽快承认或转化国际化妆品标准,以减少贸易和合规方面的障碍;
- 尽快解决因执行国际化妆品标准而引起的注册备案合规问题。

2.5 助力海南国际自由贸易港建设,在海南免税渠道实施差异化管理政策

问题

根据国家现行法规政策,海南离岛免税需要全面符合《化妆品监督管理条例》相关要求,海南离岛免税产品由于贸易模式特性,遇到合规运营挑战。

分析

海南离岛免税化妆品对内包装印刷产品中文名称、外包装加贴中文标签的操作相比较传统大宗贸易产品更为复杂,运营成本更高。此外,海南离岛免税商品的进口批次留样由于境内责任人异地问题和免税牌照进口商运营特点,¹⁰在海南地区留样存在操作障碍。特殊用途化妆品由于注册时间长,无法满

足海南免税商品快速流通的消费需求。

建议

- 对海南离岛免税产品实施电子标签,使必要的监管信息可以数字化显示,减少实体标签的需求;
- 允许制造商在其原产国保存样品,简化海南离岸免税产品的流程;
- 下放特殊化妆品注册事权至海南省监管机构,对仅在海南离岛免税售卖的特殊化妆品实施简化注册程序。

3. 提升产品应用和技术评估效果

3.1 原料报送

问题

当原料提交代码与安全信息平台上存储的相关数据不匹配时,申请档案可能会被拒绝或在产品备案/注册过程中面临挑战。

分析

由于化妆品注册人/备案人和原料生产商对原料成分和杂质的认知理解不同,再加上生产商未能完全分享报送信息,可能导致所提交的原料成分与生产商提供的信息在安全信息报送中出现差异。这些差异在注册过程中带来挑战,阻碍了化妆品顺利进入中国市场,并妨碍了该行业的快速复苏和发展。

建议

- 仅将原料安全信息报送平台用作数据收集的参考,而非用于评估化妆品配方的决定性因素;
- 在有充分科学依据和研究数据的前提下,允许化妆品注册人/备案人自行填写申原料安全信息。

3.2 致敏物标注

问题

最近欧盟法规更新对进口化妆品构成重大挑战,要求进行实质性的包装修改,可能需要更新成分管理、重新注册和重新申报,这可能会对企业产生不利影响。

⁹ 《化妆品-微生物学-微生物的低风险产品鉴定和风险评估用指南》,ISO,2017年3月,查阅日期2024年4月13日,<<https://www.iso.org/standard/68310.html>>

¹⁰ 规定要求责任人必须为海南离岛免税进口产品批次保留样品。然而,相关责任人可能并不处于海南省,且进口批次直接由海南免税经销商管理,而非责任人。





分析

欧盟委员会近期发布了法规 (EU) 2023/1545,¹¹ 修订了欧盟化妆品法规 (EC) 1223/2009¹² 的附件 III, 将必须在产品包装上标注的香精致敏原从24种扩大至81种。该法规于2023年8月16日生效, 并适用于欧盟所有成员国。上述香精致敏原均已长期存在于化妆品行业所使用的香精中, 此次欧盟法规修订是在现有香精致敏原标注要求基础上的拓展及调整。目前商会已有工作组会员企业开始调整产品包装设计, 预计未来一至三年内大量欧盟产化妆品将进行修改原包装并增加致敏原标注。

据中国现行《化妆品标签管理办法》¹³ 及《化妆品注册备案资料管理规定》¹⁴ 中的相关要求, 进口化妆品中文标签有关产品安全、功效宣称的内容应当与原标签相关内容对应一致, 即香精致敏原也应被标注于中文标签上, 并在配方表备注栏中说明。相关监管部门如果将此致敏原标注的变化解读为配方变化或者将新增致敏原视作新原料, 将迫使大批欧盟进口化妆品在中国进行重新备案注册, 部分新品也将无法上市销售, 极大的消耗企业成本及行政资源。

建议

- 对于已完成注册备案的市售进口化妆品, 允许企业仅上传更新致敏原标注的原包装, 而无需申请变更或重新注册备案;
- 对尚未上市的进口化妆品, 允许企业将原包装上新增的致敏原在中文标签的“全成分”或“安全警示用语”处进行标注并在配方表备注栏中说明, 无需作为化妆品新原料进行备案或注册。

11 Amending Regulation (EC) No 1223/2009 of the European Parliament and of the Council as regards Labelling of Fragrance Allergens in Cosmetic Product, 欧盟委员会, 2023年7月26日, 查阅日期2024年4月13日, <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1545/oj>>

12 Regulation (EC) No 1223/2009 of the European Parliament and of the Council of 30 November 2009 on cosmetic products, 欧盟委员会, 2009年11月30日, 查阅日期2024年4月13日, <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32009R1223>>

13 国家药监局关于发布实施《化妆品标签管理办法》的公告 (2021年第77号), 国家药品监督管理局, 2021年6月3日, 查阅日期2024年4月13日, <<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/fjwj/xzhgfxwj/20210603171933181.html>>

14 国家药监局关于发布《化妆品注册备案资料管理规定》的公告 (2021年第32号), 国家药品监督管理局, 2021年2月26日, 查阅日期2024年4月13日, <https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/04/content_5590288.htm>

3.3 低微生物风险类别

问题

低风险微生物产品的质量管理要求与国际标准不一致, 这导致欧洲化妆品制造商面临不必要的成本。

分析

在进口产品注册备案资料评审阶段, 已有会员企业反馈收到关于“微生物指标的质量管理措施和简要说明不符合要求”的审评意见, 并被要求在工厂逐批次进行微生物测试, 作为评估进口化妆品注册和备案以及微生物质量控制管理措施的一部分。然而, 根据《化妆品注册备案资料管理规定》第三十条 (五) 项, 化妆品企业有权并有责任应用质量保证 (下称“QA”) 控制措施, 没有强制要求逐批次进行微生物测试。因此, 企业应能够自由决定如何根据科学的风险评估进行微生物控制。

建议

- 接受ISO对低微生物风险产品标准的规定, 并接受相关企业自行设计的QA措施, 而非强制要求逐批次测试。

3.4 儿童化妆品

问题

针对儿童化妆品, 原材料数据库中缺乏原材料安全使用的历史先例, 这使得为这些产品准备安全评估报告变得具有挑战性。

分析

中国儿童化妆品市场正经历着快速增长, 三胎政策颁布后, 消费者的消费需求增加, 儿童化妆品在年龄和性别方面的划分更加细致。然而, 在配方阶段儿童化妆品缺乏一个官方权威的原料安全数据库, 导致整个开发过程中出现了相当大的延迟。因此, 企业面临着在满足市场需求和确保安全方面的挑战。





建议

- 完善儿童化妆品的原料安全使用原则和指南；
- 优化中国已使用化妆品原料数据库的同时，完善儿童化妆品原料安全数据库；
- 开展国际交流，共同推动儿童化妆品的风险沟通机制和实用配方安全评估方法的制定。

3.5 防脱美白

问题

缺乏清晰的美白化妆品和防脱发化妆品的注册和评估技术指南，给行业带来了重大困难，导致产品推出受阻或取消。

分析

在对防脱发和美白产品的技术审查中，企业被询问了其所含活性成分的功效，有的甚至收到意见反馈，要求将用于活性成分的临床研究方法用于成品的官方功效研究方法进行对照验证。然而，尽管国家药监局化妆品评估中心已经发布了《祛斑美白化妆品研究技术指南（征求意见稿）》¹⁵和《祛斑美白化妆品功能性原料研究技术指南（征求意见稿）》¹⁶并且已经讨论了防脱发化妆品研究技术指南，但迄今为止尚未发布任何正式文本。这导致企业在获得这两种特殊化妆品的注册批准方面遇到了重大困难。

建议

- 加快发布适合行业的祛斑美白化妆品研发的审评技术指导文件，同时开展培训和交流；
- 充分考虑行业防脱产品独特机理，科学合理出台防脱发化妆品审评技术指导文件，并促进监管机构与企业之间包括必要培训在内的交流。

3.6 审评尺度 4

问题

缺乏明确的审查指南导致产品注册和备案过程中评估的不可预测性和不一致性，给产品上市带来操作挑战和延迟。

分析

自《化妆品安全监督管理条例》、《化妆品注册备案资料管理规定》和《化妆品配方填报技术指导原则》¹⁷等法规实施以来，涉及产品执行标准、产品标签样稿、配方填报原则以及特殊功效原料使用依据等要求，并未制定详细清晰的解读和指南。

目前，国家药监局致力于通过跨省市互查、长三角联动、内部宣贯等措施，以改善监管不一致性。然而，政府与企业之间仍然需要更深入的沟通，这将有助于双方更好地理解 and 执行新法规。

建议

- 加强对各省局审评机构的宣贯培训，建立统一的审评标准；
- 建立行业与审评机构之间的直接对话机制，收集行业反馈的审评意见及案例，及时公示解答清单；
- 政企合作，制定明确、详细和统一的化妆品审评标准。

4. 评估特定成分宣称，整合科学创新，推动数字标签，提升化妆品行业的功效和透明度

4.1 原料特定宣称

问题

普通产品和特殊产品对于中文包装（标签）的原料特定功效宣称的审评尺度不一致，不利于原料宣称的多样性以及原料的创新。

¹⁵ 关于公开征求《祛斑美白化妆品研究技术指导原则（征求意见稿）》等意见的通知，中国食品药品检定研究院，2023年3月17日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nifdc.org.cn/nifdc/xxgk/ggtzh/tongzhi/20230317135053512185.html>>

¹⁶ 同上。

¹⁷ 中检院关于发布《化妆品配方填报技术指导原则》的通告（2023年第2号），中国食品药品检定研究院，2023年9月4日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nifdc.org.cn/nifdc/bshff/hzhpjssp/hzpsptzgg/20230904150332740133.html>>





分析

化妆品原料宣称是化妆品宣传的重要手段，也是消费者购买时关注的重点。在全球大多数国家和地区，化妆品宣称的基本要求是维护公平市场和不误导消费者。只要是真实的并有客观依据，产品标签中可以基于产品功效、原料功能与特点、安全保障或消费者喜好等多种因素提及“含某种原料”的宣称。中国化妆品宣称的监管要求已在《化妆品标签管理办法》和《化妆品功效宣称评价规范》¹⁸中进行了概述。

对于化妆品标签，除全成分部分外，目前缺乏针对“含某种原料”的宣称的具体规定，阻碍了原料的创新动力，同时也违背了全球化妆品标签宣称的合规原则。为有效解决这一问题，监管机构迫切需要建立全面透明的审查流程。这些流程应促进建立一致的国家标准，用于评估化妆品标签上关于成分宣称的，确保明晰并遵守监管要求。

建议

- 制定详细、清晰、统一的化妆品标签原料宣称审评规范或分类要求，以指导审评专家，并确保在不同场景下的原料宣称都有适当证据支持；
- 针对特定原料宣称，建立定期沟通机制，为有争议的宣称提供充分解释，寻求共识，持续发布解读性文件，调研行业具体情况，并提供合理的审评方向；
- 澄清可通过感官识别的原料功效可以免于提交相关功效摘要内容的要求。

4.2 等效评价 4

问题

目前的法规要求化妆品配方声明必须披露任何修改，这导致在最终产品阶段需要大量的功效报告，从而延长新化妆品的研发周期，浪费了大量资源。

分析

《化妆品监督管理条例》中的功效宣称管理是要求化妆品注册人、备案人对功效宣称负责，并在指定网站按要求公布功效宣称依据的摘要。化妆品在研发过程中经常发生配方的微小变化，行业内通常使用评估类似配方的方法来支持产品的安全性和有效性，这种方法允许在研发阶段对经过测试的配方与市场配方之间进行比较，提高效率并节省时间。但是目前中国尚无明确的指南接受等效评价。

通常情况下，配方中对精华、色素和防腐剂的微小调整不会影响产品的功效，从而消除了对每种配方进行单独测试的必要性。此外，限制在评估具有相似配方的产品之间的功效时使用更有效的等效评估方法将增加研发成本，耗尽测试资源，并偏离行业惯例，从而扰乱产品上市计划和运营。

建议

- 等效评价指导原则的应用范围扩大至所有产品功效，不仅仅局限于多色号彩妆产品；
- 配方中允许微调的部分除了色素，还应包括香精，防腐剂的微小调整，由注册人、备案人在摘要中载明配方差异以及配方差异不影响功效发挥的理由；
- 开展不同化妆品成分对不同功效影响的研究，在等效评价指导原则中逐步扩大允许微调的成分。

4.3 电子标签 4

问题

传统的标签和说明无法满足消费者现在所需的大量信息，并且也不符合可持续发展原则。

分析

自2021年《化妆品标签管理办法》发布并实施后，化妆品标签及说明书的内容更加详实合理，更好的保证了产品的使用安全并维护了消费者的健康权益。但随着收录内容的增加，传统的纸质标签及说明书逐渐难以满足消费者的阅读需求。特别是对于

¹⁸ 国家药监局关于发布《化妆品功效宣称评价规范》的公告（2021年第50号），国家药品监督管理局，2021年4月9日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/fgwj/xzhgfxwj/20210409160321110.html>>





包装尺寸较小的产品，企业不得不采用缩小字体、折叠标签、另附说明书等方式解决版面不足的问题。这无形中增大了消费者的阅读难度，无法迎合消费者以移动端为主的浏览趋势，也不符合当下无纸化的绿色环保理念。此外，随着中国人口老龄化进程的加剧，消费者对化妆品标签说明书的适老化需求也日益增加。

最近工作组注意到中国已经在预制食品及药品行业开始了数字化标签说明书的试点工作，¹⁹ 期望相关主管部门能探索开放这一技术在化妆品行业的应用，为消费者提供更加便捷清晰的阅读方式。

建议

- 探索使用二维码等方式为消费者提供数字化标签及产品信息，并减少传统纸质标签及说明书的标注内容。

5. 将海外检查与外国标准对齐，推动广告和电子商务的合规，确保化妆品的无缝预评估和后监管的监管一致性

5.1 海外飞检

问题

化妆品GMP的检查要点与海外ISO标准的具体要求不一致，这意味着未完全遵循确保产品质量和安全的原则。

分析

国家药监局公开征求《化妆品境外检查暂行管理规定（征求意见稿）》，²⁰ 以确保海外化妆品开发和生产过程真实性、可靠性和合规性。该草案明确了对境外检验的要求，但官方法规尚未发布。

大多数国际化妆品法规和检查体系优先考虑基于风

险，重点监管的策略，重视发挥行业自律和社会共治的作用。虽然进口化妆品可能符合欧盟法规，但与中国法规相比，在生产质量管理和标准上存在差异。²¹ 由于缺少官方的境外检查流程和指南，海外公司在检查过程中面临潜在的不合规风险。

建议

- 尽快为化妆品企业开展境外检查流程和关键点的相关培训；
- 在境外检查过程中可以借鉴参考境外企业所在国化妆品监管法规，审慎包容，认同境外企业的生产和质量管理体系及实践经验。

5.2 广告及网络经营管理

问题

企业、监管机构和消费者对理赔、广告合规的不同理解导致产品注册问题和/或市场投诉。

分析

随着化妆品销售新业态的不断涌现和发展，如网络销售和直播带货，国家在法律法规和化妆品专业技术方面逐步完善相关法规以规范市场秩序。然而，企业、监管机构和消费者对于新问题的共识形成需要时间，监管工作也应具备一定的灵活性，以确保企业合规的同时能够灵活应对多变情况，推动经济发展和市场稳定。同时，一些职业打假人的无理投诉也导致监管者和企业资源的浪费。

建议

- 在法律法规或地方性指导原则等制定和落实过程中充分听取行业意见，不宜设置过多硬性要求；
- 在市后监管中给予企业充分的解释和评估空间，赋予企业更多的责任自主权；
- 建立程序处理职业打假人持续性的无理投诉，并逐渐减少发生不以正常消费使用为目的而购买产品的投诉行为，对扰乱市场秩序的行为予以打击；

19 《食品安全国家标准 预包装食品标签通则》等4项食品安全国家标准（征求意见稿），食品安全标准与监测评估司，2024年1月19日，查阅日期2024年4月13日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s7891/202401/4c76bcd234534eb89eb0111accde1c764.shtml>>

20 国家药监局综合司公开征求《化妆品境外检查暂行管理规定（征求意见稿）》意见，国家药品监督管理局，2019年11月22日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqyjzhzp/20191122150401393.html>>

21 国家药监局关于发布《化妆品生产质量管理规范检查要点及判定原则》的公告（2022年第90号），国家药品监督管理局，2022年10月25日，查阅日期2024年4月13日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/hzhpqgtg/jmhzhptg/20221025104946190.html>>





- 建议定期针对一段时间内的行业热点和执行细节问题发布持续发布解读，给与指导。

5.3 事后监管与事前审评衔接

问题

《化妆品监督管理条例》下许多与市前相关的新要求在市后监管中被误读。

分析

《化妆品监督管理条例》强调全链条监管，使普通化妆品备案可以在提交申请后进行。这极大地加快了产品上市速度，但意味着对备案资料的审核纳入了事后监管范畴。在注册审查中心进行审查期间，企业可能会被要求暂停进口并销售相关产品。这可能是由国家审查员和地区审查员之间，甚至同一审查中心的不同审查员之间对法规的解释不一致所致。而对此，在地方当局做出决定前，企业并没有机会提交相关解释或支持文件。

建议

- 建立科学的监管机制，确保各级相关部门对法规要求的理解和执行基于《化妆品监督管理条例》达成一致；
- 引入专家咨询制度，促进企业与监管部门之间的沟通，确保所有监管决策都基于坚实的专业知识和监管理解。



能源工作组

主要建议

1. 促进可再生能源的获取，以加快能源转型和工业脱碳进程

1.1 便利企业采购绿色能源，制定明确的绿色电力证书政策 4

- 推进绿色电力市场从交易试点向全国统一电力市场过渡，扩大市场覆盖范围（如分布式可再生能源、生物质能等），改善可再生能源供需失衡现状，促进跨省交易，建设更多特高压输电线路，将可再生能源电力从中国西北/西南地区运输到华东地区，鼓励签署长期购电协议；
- 优化现有特高压线路调度规划，为绿色电力跨省交易预留长期备用容量；
- 完善并明确公开绿电交易规则，扩大外商投资企业在可再生能源电力采购方面的市场准入；
- 通过新增长期电力市场交易、双边长期购电协议、虚拟购电协议和电力期货市场等工具，促进绿电跨省采购，实现市场合理定价和风险对冲；
- 定期公布各省的排放情况和电力市场信息，以完善购电协议和能源采购的定价机制；
- 通过优先满足其用电高峰期需求，以及降低其消耗可再生能源所需的能耗指标的方式，鼓励企业购买绿电并予以奖励；
- 推动现有政策和市场机制（绿电市场、绿证市场、省级可再生能源组合标准和碳市场）协同发展，提高透明度和政策连续性；
- 明确各省关于可再生能源/绿色电力证书抵扣能源配额的政策；
- 明确中国核证自愿减排量和绿色电力证书在地方和国家排放交易体系中的应用规则，做好机制衔接，防止出现重复计算；
- 为各省各企业明确可再生能源组合标准的未来前景；
- 提高中国可再生能源证书在国际社会的知名度、认可度，助力跨国公司的低碳供应链措施获得全球认可。

1.2 加快建设高质量的新能源体系，确保欧洲企业平等获得可再生能源投资机会 4

- 确保为外商投资企业和中外合资企业提供公平的竞争环境，使其有机会公平竞争可再生能源项目；
- 将外商投资企业定义为总部设在海外的实体，而不是国内公司的外国子公司，以增加市场竞争力，确保透明度和公平性；
- 放宽可再生能源资产在商业运营前股权变更的灵活性，并完善相关法规，以分辨投机和合法的市场活动；
- 提高可再生能源资产分配方案的透明度，加快可再生能源的并网进程；
- 简化海上项目的政策和流程，明确审批程序，加快深海、远海项目开发；





- 成立中欧试点示范项目，特别是海上氢气、甲醇、氨和回收技术，以促进技术创新和知识交流；
- 加快可再生能源和新能源技术与国际技术标准的衔接和融合。

2. 以能源转型和能源安全为重点，推广低碳能源载体

2.1 促进天然气和沼气发展，加快煤炭工业的脱碳进程 5

- 加快推进天然气基础设施法规改革：改善下游竞争环境，为小型企业提供公平且开放的供应渠道，允许城市燃气企业和工业企业直接从天然气生产商采购；
- 在市场体系下建设具有独立商业业绩指标的地下储气库；
- 制定与国际接轨的国家标准，鼓励液化天然气加注；
- 尽早发布信息共享法规和监管机制，促进市场透明化；
- 通过针对工业用户的激励机制，提高由生物甲烷和沼气生产的天然气和化学品的比例；
- 为天然气行业（生产商/贸易商/网络运营商/城市燃气公司等）引入生物甲烷配额；
- 推广利用城市和农业废弃物开发的沼气和生物甲烷，落实污染者付费原则，支持收集、处理和消耗废弃物；
- 支持在天然气管道基础设施中注入生物甲烷；
- 以绿色电力证书模式为基础，建立国家生物甲烷证书制度，并支持国际认证机构对该制度的认可；
- 提出一套明确的生物甲烷证书簿记系统，确保生物甲烷证书具有工业用途，同时确保其兼容国际标准（如国际可持续发展和碳认证）；
- 促进煤炭发电、煤炭工业和其他难减排行业的碳捕集、利用和封存技术的发展；
- 调整监管框架，支持利用碳捕集、利用和封存技术减少排放，支持二氧化碳的捕集和长期地下/海底封存；
- 与欧盟制定联合技术和创新计划，支持中国加快沼气和碳捕集、利用和封存的整合。

2.2 优化氢能供应链，加强低碳氢能解决方案的应用 4

- 出台长期激励政策，优化整个氢能价值链；
- 鼓励生产低碳氢气；
- 支持在化工园区外生产低碳氢气；
- 衔接中国氢能联盟的国内产品碳足迹认证与国际标准；
- 完善机制以鼓励使用由低碳或可再生能源产生的弃电驱动的电解制氢设备；
- 定义明确的安全法规，以在国家层面上规范氢生产、配送、储存和使用，并首先在专用园区实施，以尽量减少潜在后果；



- 通过管道、铁路运输和/或航运等不同方式促进中长距离氢气运输；
- 按照生产和运输液态氢的规定，切实更新车载液体储存机制；
- 通过支持碳捕集与利用项目，推广氢气在发电、供暖和高排放行业脱碳方面的应用。

2.3 发展替代燃料，促进交通运输业转型 5

- 根据国际海事组织的建议，实施绿色平衡机制，缩小化石燃料与脱碳替代品之间的价格差距；
- 支持在主要港口周围开发新的绿色甲醇和生物甲烷加注基础设施；
- 鼓励海事业者协同努力，降低运输部门能源转型的成本；
- 引入审查机制，支持绿色甲醇的整个价值链（从可再生和生物源二氧化碳生产、氢气和甲醇转化，到运输至主要港口）；
- 考虑成为低碳甲醇燃料的主要出口国，并与国际标准接轨；
- 与该地区其他国家合作，落实绿色走廊计划；
- 与可再生能源和生物质能充足的省份，或有能力支持燃料补给和出口的省份协调区域发展。

3. 改造电力系统，推动能效技术创新

3.1 发展高质量的电力基础设施，充分利用智能数字解决方案 4

- 建立与传统设施相结合的新型电力基础设施，推动可再生能源的大规模利用；
- 从配电侧和需求侧共同加快数字技术和智能电力装置的应用；
- 制定政策方案，鼓励广泛部署分散式发电，促进微电网的普及和储能的使用；
- 推广绿色电网产品，例如无六氟化硫的开关设备；
- 开发智能能源管理平台 and 软件以稳定和平衡负载，降低能源成本和减少能源消耗；
- 鼓励开发和整合“源网荷储”，提升当地可再生能源消纳能力。

3.2 推动能效技术创新 3

- 利用工业领域数字化，实施数据驱动的解决方案，提高能源效率；
- 扩大国家能耗实时监测平台的覆盖范围，纳入更多重点耗能企业和行业；
- 加快建立碳排放统计核算体系和碳管理体系，确保双控机制有效运行；
- 进一步扩大国家排放交易体系的覆盖范围，纳入更多高能耗行业；
- 鼓励政府和企业能效创新方面开展更加务实的国际合作；
- 推动以火电技术替代低效技术，并安装碳捕集、利用和封存设施；
- 以简单有效的方式在当地实施绿色能源政策；
- 继续提高最低能效标准，以鼓励提高能源效率，加强全球合作；
- 加大绿色金融对能效项目的支持；
- 推动区域能源系统的开发和实施。





近期发展

在由国家能源局发布的《能源工作指导意见》（以下简称《意见》）¹中，概述了中国在2023年在保障能源安全方面取得的一些重要成果。《意见》指出，能源生产总量稳步增长，在干旱、热浪等极端天气条件下未发生大面积停电事故。天然气产量增加：中国发电总装机容量达到约2.92太瓦，²总发电量达到约9220太瓦时。³中国电力系统的整体脱碳计划仍在继续，非化石能源发电装机容量的比例已增至约55%。在可再生能源的实际利用方面，风能和太阳能发电占全国发电量的17%以上，太阳能和风能新增装机分别达到2.40亿千瓦和7千万千瓦，均创历史新高。

工作组希望，2023年和2024年初发布的排放控制新政（包括实施非化石能源不纳入能源配额消耗，以及重新启动中国核证自愿减排量计划）将在实现减排方面发挥重要作用。

然而，虽然中国在可再生能源和天然气方面的部署正在取得进展，但在能源行业广泛实施脱碳战略方面仍然存在障碍。这些障碍包括：获得绿色电力和绿色电力证书的途径有限，尤其是在耗电大省/地区；政策不明确，监管障碍重重（包括缺乏通用标准），无法进一步推广天然气、生物甲烷、碳捕集利用与封存技术、氢气和新型绿色燃料；以及包括能效技术在内的新技术实施不力。

主要建议

1. 促进可再生能源的获取，以加快能源转型和工业脱碳进程

1.1 便利企业采购绿色能源，制定明确的绿色电力证书政策 4

问题

尽管中国的可再生资源发展迅速，但与绿色电力证书捆绑的绿色电力的市场准入却十分有限。

分析

特别是对于中国大多数需要直接购买绿色能源以实现其脱碳目标的大型欧洲制造商而言，购买与绿色电力证书捆绑的绿色电力的规模有限。一些省份甚至禁止生产商采购任何可再生能源，或对生产商使用某些能源加以限制，而其中大部分此类能源仅可供住宅和农业使用。解决这一问题的有效方法是进一步促进省际交易。

正是在这一背景下，国家发改委和国家能源局于2022年发布了《关于加快建设全国统一电力市场体系的指导意见》（以下简称《指导意见》），⁴旨在将中国的电力系统统一为分区域和全国性市场。《指导意见》呼吁增加华东和东北等主要用电地区的绿色电力供应，这些地区可从新疆、甘肃和内蒙古等可再生能源“超级盆地”的发展中受益。随后，在2023年，国家发改委和国家能源局发布通知，要求进一步加快建立区域电力现货市场：⁵鼓励试运行时间较长的省级电力现货市场全面运行，其他省级市场要加强现货市场设计，为更长时间的试运行做好准备。尽管这些进展令人感到鼓舞，但仍有两个问题需要解决：目前，中国的西电东送项目受到输电线路容量的限制，且西部省份在向东部城市送电之前需要首先满足自身的可再生能源组合标准。

1 《能源工作指导意见》，国家能源局，2024年3月18日，查阅日期2024年5月6日，<https://zfxgk.nea.gov.cn/2024-03/18/c_1310768578.htm>

2 《国家能源局发布2023年全国电力工业统计数据》，国家能源局，2024年1月26日，查阅日期2024年5月7日，<https://www.nea.gov.cn/2024-01/26/c_1310762246.htm>

3 《2023年国内电力消费增速攀升 新兴产业用电量保持增长势头》，国务院，2024年3月27日，查阅日期2024年5月7日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6941779.htm>

4 《关于加快建设全国统一电力市场体系的指导意见》，国家发改委、国家能源局，2022年1月22日，查阅日期2024年5月6日，<<https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18646>>

5 《关于进一步加快电力现货市场建设工作的通知》，国家发改委、国家能源局，2023年10月12日，查阅日期2024年5月6日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6913560.htm>



为了向此类项目的投资者提供有保障的稳定收入，工作组建议实施长期购电协议，同时衔接现有机制（如直接购电协议、绿色电力证书、可再生能源组合标准和排放交易体系），以避免重复计算。建立长期双边购电协议和电力期货市场等工具还将允许进行适当的市场调价和风险对冲。同时，放宽市场准入，提高交易规则透明度将提振国际企业可再生能源电力消纳承诺的信心。为此，应完善交易规则并定期更新，如公布交易量和有资格从事大宗交易的行业部门。还可以通过更及时地发布市场价格、平均交易量和排放数据来促进交易活动。

最后一点，在保持证书质量的前提下，需要明确绿色电力证书、能源和排放双控机制⁶、排放交易体系和中国核证自愿减排量计划之间的联系。

建议

- 推进绿色电力市场从交易试点向全国统一电力市场过渡，扩大市场覆盖范围（如分布式可再生能源、生物质能等），改善可再生能源供需失衡现状，促进跨省交易，建设更多特高压输电线路，将可再生能源电力从中国西北/西南地区运输到华东地区，鼓励签署长期购电协议；
- 优化现有特高压线路调度规划，为绿色电力跨省交易预留长期备用容量；
- 完善并明确公开绿电交易规则，扩大外商投资企业在可再生能源电力采购方面的市场准入；
- 通过新增长期电力市场交易、双边长期购电协议、虚拟购电协议和电力期货市场等工具，促进绿电跨省采购，实现市场合理定价和风险对冲；
- 定期公布各省的排放情况和电力市场信息，以完善购电协议和能源采购的定价机制；
- 通过优先满足其用电高峰期需求，以及降低其消耗可再生能源所需的能耗指标的方式，鼓励企业购买绿电并予以奖励；
- 推动现有政策和市场机制（绿电市场、绿证市

场、省级可再生能源组合标准和碳市场）协同发展，提高透明度和政策连续性；

- 明确各省关于可再生能源/绿色电力证书抵扣能源配额的政策；
- 明确中国核证自愿减排量和绿色电力证书在地方和国家排放交易体系中的应用规则，做好机制衔接，防止出现重复计算；
- 为各省各企业明确可再生能源组合标准的未来前景；
- 提高中国可再生能源证书在国际社会的知名度、认可度，助力跨国公司的低碳供应链措施获得全球认可。

1.2 加快建设高质量的新能源体系，确保欧洲企业平等获得可再生能源投资机会

问题

与中国企业相比，欧洲企业在可再生能源领域受到了不公平的待遇。

分析

尽管中国在水电、风能、太阳能和生物质能方面居于全球领先地位，^{7和8} 而且其吸引外国直接投资的政策也越来越受欢迎，⁹ 但中国的可再生能源政策却相对僵化，一定程度上让外国投资者望而却步。

目前，中国的可再生能源领域主要由部分国有企业主导，欧洲企业在可再生能源资产的所有权和运营方面都面临着巨大的限制，不利于市场的整体发展。如果中国能够建立一个有更多不同参与者的竞争性市场，就能更快速地开发和部署可再生能源资产，并实现技术突破，预计未来十年可再生能源领域的投资将达到

6 “能源消耗双控”机制是指对地区、行业、企业的能源消耗总量和能源强度进行控制的政策，而“碳排放双控”机制则侧重于对碳排放总量和碳排放强度进行控制。Huld, A., 《中国从能源消耗转向碳排放控制：对企业的影响》，China Briefing, 2023年10月5日，查阅日期2024年6月11日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-carbon-emissions-reduction-dual-control-explained/>>

7 《在中国的带动下，全球生物能源产能继续呈上升趋势》，Global Energy Monitor, 2023年11月14日，查阅日期2024年4月17日，<<https://globalenergymonitor.org/press-release/led-by-china-global-bioenergy-capacity-continues-upward-trend/>>

8 《2023年可再生能源：执行摘要》，International Energy Agency, 2023年，查阅日期2024年4月17日，<<https://www.iea.org/reports/renewables-2023/executive-summary#>>

9 《全面取消制造业领域外资准入限制措施》，中国新闻网, 2024年3月5日，查阅日期2024年5月6日，<<https://www.chinanews.com.cn/gn/2024/03-05/10174322.shtml>>





数万亿美元。¹⁰ 工作组建议中国各级政府制定激励措施，鼓励国有企业与外国企业签订长期购电协议。这符合中国的可持续发展目标，也符合中国创造透明、健全的商业环境的意愿。

在新能源产业方面，中国企业的定价策略给欧洲企业带来了巨大压力。然而，对于更为复杂和高投资的项目（例如深海钻探），应更加重视环境的可持续发展、整个项目的生命周期以及价值链的合理增长。如果在这些项目上出现价格战，可能会挤掉行业中的优质参与者，造成垄断，进而对深海生态系统造成严重影响。因此，有必要加快制定符合国际标准的项目规范，促进公平竞争，加快技术突破，^{11和12} 而不是继续主要关注项目成本。

欧盟和中国都强调了能效技术的重要性，¹³ 风力发电机组和光伏装置即将大规模退役，这意味着对创新回收技术（如材料分离和回收）的需求与日俱增。欧盟的目标是到 2030 年将涡轮机叶片的填埋处理量减少 90%，¹⁴ 这一目标强调了诸如 Blade2Build 等创新回收举措。通过加强这些领域的技术合作和工业研究，欧盟和中国企业可以更快地实现更广泛的环境和经济目标。

建议

- 确保为外商投资企业和中外合资企业提供公平的竞争环境，使其有机会公平竞争可再生能源项目；
- 将外商投资企业定义为总部设在海外的实体，而不是国内公司的外国子公司，以增加市场竞争

力，确保透明度和公平性；

- 放宽可再生能源资产在商业运营前股权变更的灵活性，并完善相关法规，以分辨投机和合法的市场活动；
- 提高可再生能源资产分配方案的透明度，加快可再生能源的并网进程；
- 简化海上项目的政策和流程，明确审批程序，加快深海、远海项目开发；
- 成立中欧试点示范项目，特别是海上氢气、甲醇、氨和回收技术，以促进技术创新和知识交流；
- 加快可再生能源和新能源技术与国际技术标准的衔接和融合。

2. 以能源转型和能源安全为重点，推广低碳能源载体

2.1 促进天然气和沼气发展，加快煤炭工业的脱碳进程

问题

天然气和沼气作为过渡性燃料的作用需要加强，碳捕集、利用和封存部署将帮助难减排行业脱碳。

分析

在国家能源局的《能源工作指导意见》中，¹⁵ 天然气作为道路车辆和海上船舶的清洁能源得到了广泛认可，但同时也强调了煤炭在确保中国能源安全方面的重要性，这与中国的碳中和目标有关。

尽管外商投资企业已进入天然气行业上游勘探和批发市场，但如果此类企业能够获得中游准入，例如国家和省级的基础设施（管道）项目，或与国有企业（例如国家石油天然气管网集团）联合，外商投资企业就能发挥更大的作用，并通过引入更多最佳实践来加快天然气的使用。

除了改用天然气外，使用碳捕集、利用和封存也是一种非常有效的方法，可以使那些以煤炭为基础、被认

¹⁰ 《促进有效能源转型 2023》，Weforum, 2023 年 6 月 28 日，查阅日期 2024 年 4 月 17 日，<<https://www.weforum.org/publications/fostering-effective-energy-transition-2023/in-full/china/>>

¹¹ Liu, Y., 《中国太阳能行业准备迎接新挑战》，《China Daily》，2024 年 1 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://www.chinadailyhk.com/hk/article/369568>>

¹² Foxwell, D., 《涡轮机原始设备制造商、供应链毫不畏惧中国海上风电威胁》，Riviera, 2024 年 2 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://www.rivieramm.com/news-content-hub/news-content-hub/turbine-oem-supply-chain-unfazed-by-chinese-offshore-wind-threat-79566>>

¹³ 《关于促进退役风电、光伏设备循环利用的指导意见（2023）》，国家发改委，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202308/t20230817_1359879.html>

¹⁴ 《绿色能源技术材料回收（信号）》，EEA, 2024 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 6 月 13 日，<<https://www.eea.europa.eu/en/european-zero-pollution-dashboards/indicators/recycling-from-green-technology>>

¹⁵ 《2024 年能源工作指导意见》，国家能源局，2024 年 3 月 18 日，查阅日期 2024 年 5 月 6 日，<https://zfxgk.nea.gov.cn/2024-03/18/c_1310768578.htm>





为难以减排的行业实现脱碳。这些技术在技术上已经成熟，并得到了欧盟和美国的广泛支持，采用这些技术可以有效减少碳排放，同时创建化学品循环经济。此外，还应推进监管框架建立，将碳捕集与减排联系起来，为地下和海底碳封存开辟道路。

此外，尽管国家当局可以利用潜在的大量生物甲烷，将其作为能源部门脱碳和确保整体能源安全计划的一部分，但由于目前缺乏明确的激励措施，原料供应也不稳定，导致脱碳气体的开发和沼气的商业利用滞后。为了在这一领域取得进展，应根据绿色电力证书的模式制定国家生物甲烷认证/交易计划，并推进其国际认可，使其符合国际可持续发展和碳认证标准。此外，建立明确的簿记系统以支持认证过程也是谨慎之举。

建议

- 加快推进天然气基础设施法规改革：改善下游竞争环境，为小型企业提供公平且开放的供应渠道，允许城市燃气企业和工业企业直接从天然气生产商采购；
- 在市场体系下建设具有独立商业业绩指标的地下储气库；
- 制定与国际接轨的国家标准，鼓励液化天然气加注；
- 尽早发布信息共享法规和监管机制，促进市场透明化；
- 通过针对工业用户的激励机制，提高由生物甲烷和沼气生产的天然气和化学品的比例；
- 为天然气行业（生产商/贸易商/网络运营商/城市燃气公司等）引入生物甲烷配额；
- 推广利用城市和农业废弃物开发的沼气和生物甲烷，落实污染者付费原则，支持收集、处理和消耗废弃物；
- 支持在天然气管道基础设施中注入生物甲烷；
- 以绿色电力证书模式为基础，建立国家生物甲烷证书制度，并支持国际认证机构对该制度的认可；
- 提出一套明确的生物甲烷证书簿记系统，确保生

物甲烷证书具有工业用途，同时确保其兼容国际标准（如国际可持续发展和碳认证）；

- 促进煤炭发电、煤炭工业和其他难减排行业的碳捕集、利用和封存技术的发展；
- 调整监管框架，支持利用碳捕集、利用和封存技术减少排放，支持二氧化碳的捕集和长期地下/海底封存；
- 与欧盟制定联合技术和创新计划，支持中国加快沼气和碳捕集、利用和封存的整合。

2.2 优化氢能供应链，加强低碳氢能解决方案的应用



问题

虽然中国认可氢能在脱碳过程中发挥的关键作用，但法规繁琐或不够完善和供应链低效阻碍了低碳氢解决方案规模的扩张。

分析

对于使用管道、铁路和/或海运进行液氢中长途运输应施行相关法规，建立高效和可扩展的供应链，同时降低总体拥有成本。¹⁶ 中国还需要优化氢气生产、运输和配送的基础设施，以及将车载储氢瓶升级为 IV 型储氢瓶以提高储氢密度，从而增强燃料电池汽车的竞争力。¹⁷ 中国应该对许多关于氢价值链的规范和标准建立清晰的结构，在国家层面上协调一致，并使其与国际标准组织等国际公认机构已经发布的规范和标准保持一致，¹⁸ 以创建一个更具可持续性和全球竞争力的氢能源市场。

中国已经制定了长期生产脱碳氢气的国家计划。备选方案包括推广使用可再生能源进行水电解、生物甲烷重整和捕集现有的低碳工业尾气等。通过将中国氢能联盟制定的国内产品碳足迹认证与全球贸易的国际标准（如欧盟的低碳和可再生氢气生产认证原产地保

16 总拥有成本是对在产品或系统的生命周期内获取和运营产品或系统所涉及的全部直接和间接成本的预估。

17 车载储氢仍然是氢燃料电池汽车广泛商业化的关键技术障碍。IV 型储氢瓶是由碳纤维和聚合物内衬（热塑性塑料）制成的复合罐。在所有压力容器中最轻，因此最适合车辆应用。

18 《国际标准化组织氢能技术委员会》，ISO，查阅日期 2023 年 5 月 12 日，<<https://www.iso.org/committee/54560.html>>





证计划 CertifiHy) 相协调, 可以完善这一计划。

氢还具有帮助重排放行业脱碳的巨大潜力。例如, 以氢能为主体的电力系统可以充当能源缓冲载体, 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, 以优化电力供应和需求模式。因此, 应从试点地区开始推进绿氢或低碳氢的再电气化。此外, 利用氢来支持基于碳捕集和利用的化学品的开发, 可能为中国减少排放, 同时提高能源安全提供巨大的机会。同样, 有关部门需要加大支持力度, 开发氢气作为钢铁、水泥和玻璃等高排放行业原料。

建议

- 出台长期激励政策, 优化整个氢能价值链;
- 鼓励生产低碳氢气;
- 支持在化工园区外生产低碳氢气;
- 衔接中国氢能联盟的国内产品碳足迹认证与国际标准;
- 完善机制以鼓励使用由低碳或可再生能源产生的弃电驱动的电解制氢设备;
- 定义明确的安全法规, 以在国家层面上规范氢生产、配送、储存和使用, 并首先在专用园区实施, 以尽量减少潜在后果;
- 通过管道、铁路输送和/或航运等不同方式促进中长距离氢气运输;
- 按照生产和运输液态氢的规定, 切实更新车载液体储存机制;
- 通过支持碳捕集与利用项目, 推广氢气在发电、供暖和高排放行业脱碳方面的应用。

2.3 发展替代燃料, 促进交通运输业转型 5

问题

缺乏政策支持和具体的行动方案阻碍了替代绿色燃料在区域层面的普及与应用。

分析

一些航运业者正采取大胆行动进行绿色转型, 包括订购双燃料船、签订零排放燃料长期承购协议以及签署零排放船舶运输货物协议。然而, 全世界的绿色海洋

燃料仍然稀缺且昂贵。事实上, 化石燃料和绿色燃料之间的高成本差异阻碍了承运商使用更清洁的燃料, 因为他们无法在承担高成本的同时与燃烧化石燃料的运营商保持商业竞争力。这反过来又导致绿色燃料缺乏市场需求, 从而阻碍了供应商进一步投资于绿色燃料的生产能力。

去年夏天, 国际海事组织成员国宣布在 2025 年前建立绿色平衡机制, 该机制将于 2027 年生效。绿色平衡机制将是一项有效的公共政策措施, 要求使用化石燃料的船舶缴纳费用, 以抵消使用清洁燃料的船舶的额外成本, 从而解决绿色燃料和化石燃料之间的成本失衡问题。使用化石燃料的船舶需缴纳抵消特定年份价格差异所需的最低费用, 并将该笔费用分配给达到特定温室气体阈值的船舶。这样可以确保运输运营商能够以尽可能低的成本生产和使用绿色燃料。工作组建议在“回收”费之外增加额外费用, 用于以下方面: 1) 为气候减缓措施筹集资金; 2) 研究、开发和建设示范项目; 3) 在发展中国家提供公正和公平的过渡。

虽然海运业的脱碳目前已相对成熟, 但其他形式的运输也不应被忽视。机场和航空运输的脱碳也需要大量投资, 并且仍然面临巨大的技术挑战。目前, 主要有两种解决方案: 1) 开发可持续航空燃料, 与绿色甲醇类似, 该解决方案仍面临生产商能否确保生物源二氧化碳的挑战; 以及氢气的使用, 这将带来一些技术挑战。无论是哪种解决方案, 中国企业都需要尽早参与其中。

建议

- 根据国际海事组织的建议, 实施绿色平衡机制, 缩小化石燃料与脱碳替代品之间的价格差距;
- 支持在主要港口周围开发新的绿色甲醇和生物甲烷加注基础设施;
- 鼓励海事业者协同努力, 降低运输部门能源转型的成本;
- 引入审查机制, 支持绿色甲醇的整个价值链 (从可再生和生物源二氧化碳生产、氢气和甲醇转





化，到运输至主要港口)；

- 考虑成为低碳甲醇燃料的主要出口国，并与国际标准接轨；
- 与该地区其他国家合作，落实绿色走廊计划；
- 与可再生能源和生物质能充足的省份，或有能力支持燃料补给和出口的省份协调区域发展。

3. 改造电力系统，推动能效技术创新

3.1 发展高质量的电力基础设施，充分利用智能数字解决方案 4

问题

电力行业的数字化在整个供应链中缺乏协调，可能会导致技术问题和整体资源浪费。

分析

虽然中国提出的“新基础设施”建议推动了电力行业的数字化进程，¹⁹ 但这一进程并没有明确的路线图，各参与方之间也缺乏协调。如果任由这种情况发展下去，很快就会导致产能过剩、与传统基础设施融合不畅以及资源整体浪费等诸多问题。

对主电网进行数字化升级的同时，配电和需求侧响应的数字化同样重要。应该建立一个更智慧的能源生产系统，实现可再生能源的大规模利用，并部署更环保的电力设备和技术。例如，中国 95% 的电网目前使用传统的开关设备技术，其中包含世界上最强的温室气体六氟化硫。²⁰

与此同时，在围绕能源危机和绿色转型的对话中，能效作为关键优先事项仍被忽视。与此同时，传统电力结构由“发电-电网-负荷”转向“发电-电网-负荷-储能”动态互动，储能作为打造高质量电力基础设施的第四个关键要素的作用得以凸显。²¹

19 Wong, D, 《外国技术投资者如何从中国的新基础设施计划中获益?》，China Briefing, 2020 年 8 月 7 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.china-briefing.com/news/how-foreign-technology-investors-benefit-from-chinas-new-infrastructure-plan/>>

20 六氟化硫是一种极强且持久的温室气体，主要用于电气绝缘体和灭弧。

21 《新型电力系统发展蓝皮书（征求意见稿）》，国家能源局，2023 年 1 月 6 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<http://www.nea.gov.cn/2023-01/06/c_1310688702.htm>

因此，有必要进一步开发数字化智慧能源管理平台和软件，实时监控能耗数据，帮助电网运营商稳定和平衡负荷，最终降低成本和整体能耗。

建议

- 建立与传统设施相结合的新型电力基础设施，推动可再生能源的大规模利用；
- 从配电侧和需求侧共同加快数字技术和智能电力装置的应用；
- 制定政策方案，鼓励广泛部署分散式发电，促进微电网的普及和储能的使用；
- 推广绿色电网产品，例如无六氟化硫的开关设备；
- 开发智能能源管理平台和软件以稳定和平衡负载，降低能源成本和减少能源消耗；
- 鼓励开发和整合“源网荷储”，提升当地可再生能源消纳能力。

3.2 推动能效技术创新 3

问题

随着中国从能耗“双控”转向碳排放“双控”，能源效率的重要性可能会被忽视。

分析

中国的“双控机制”²² 从关注能源消耗转向关注碳排放，这可能会使中国的绿色战略更直接地与 30/60 目标挂钩，但也可能会在提高能效方面带来一些不利的结果。

通过能耗控制机制减轻高耗能产业的影响，在降低整体能耗方面是有意义的。但是，如果高耗能企业受到碳排放双控机制的制约，只要其减少对化石燃料的依赖，提高节能水平，其能源消耗总量就会不受限制。长此以往，能源效率的重要性很可能会被淡化。

因此，在向双控机制过渡的同时，必须重申能源效率

22 《关于推动能耗双控逐步转向碳排放双控的意见》，中央全面深化改革委员会，2023 年 7 月 13 日，查阅日期 2024 年 5 月 6 日，<<http://www.china-cer.com.cn/shuangtan/2023071325220.html>>





的重要性，并继续完善有助于推动能源效率技术创新的政策措施。尽管 2024 年 4 月和 5 月发布的促进能效投资的新政策令人鼓舞，^{23&24} 但这些政策尚未在各省全面实施。

建议

- 利用工业领域数字化，实施数据驱动的解决方案，提高能源效率；
- 扩大国家能耗实时监测平台的覆盖范围，纳入更多重点耗能企业和行业；
- 加快建立碳排放统计核算体系和碳管理体系，确保双控机制有效运行；
- 进一步扩大国家排放交易体系的覆盖范围，纳入更多高能耗行业；
- 鼓励政府和企业能效创新方面开展更加务实的国际合作；
- 推动以火电技术替代低效技术，并安装碳捕集、利用和封存设施；
- 以简单有效的方式在当地实施绿色能源政策；
- 继续提高最低能效标准，以鼓励提高能源效率，并加强全球合作；
- 加大绿色金融对能效项目的支持；
- 推动区域能源系统的开发和实施。

23 《节能降碳中央预算内投资专项管理办法》，国家发改委，2024 年 4 月 8 日，查阅日期 2024 年 5 月 14 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghxwj/202404/t20240408_1365534.html>

24 《推动工业领域设备更新实施方案》，工业和信息化部，2024 年 3 月 27 日，查阅日期 2024 年 5 月 14 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202404/content_6944252.htm>





碳市场工作组

主要建议

1. 提高中国自愿和强制性环境信息披露中碳排放数据监测、报告及核查的准确性和透明度 6

- 制定统一、科学的产品碳足迹核算方法，并与国际标准体系接轨；
- 加强经认可的国际第三方核查机构在产品碳足迹评估以及自愿或强制性企业环境信息披露中的参与；
- 更新核查管理制度及相关技术指南；
- 成立权威认证机构，对申请认证的机构制定公开、详细、明确的规则，定期对其进行深入审核，并每年公布具备资质的核查机构名单；
- 定期在官方网站上发布区域电网的排放因子，提高官方数据的透明度和准确性；
- 针对范围 3 排放发布详细的监测、报告及核查规则。

2. 加强全国碳市场与其他气候政策和机制的协调发展，制定符合工业脱碳战略的配额分配方案，并逐步引入拍卖制度

- 加强碳排放权交易系统和国家核证自愿减排量机制与其他气候政策和机制（如电力、绿色电力和绿色电力证书）的协调联动；
- 尽快建立碳成本向电价传导机制，推动全社会公平分担碳排放负外部性，缓解电力行业的过大压力，实现有序低碳转型；
- 加强碳市场与电力市场在建设任务、进度安排、市场范围和引导市场主体/参与者行为转变等方面的协同作用；
- 修订不同行业碳核算指南中的相关排放因子，将外购绿色电力的排放量视为零；
- 明确国家核证自愿减排量和绿色电力证书在地方和国家碳排放权交易系统中的应用规则，避免重复计算；
- 根据工业脱碳战略制定配额分配计划，并设定时间表逐步引入配额拍卖。

3. 促进中欧政府、民间社会和商界就最新的脱碳政策和行动开展交流，立足于中国30/60目标及《欧盟绿色新政》，增进双方合作 6

- 立足于中国 30/60 目标和《欧盟绿色新政》，与欧盟就碳排放权交易系统、碳边境调节机制和其他绿色政策保持定期政策对话；
- 制定分析框架，审查碳定价机制和影响碳市场的因素，评估处于不同发展阶段的国家合理且可承受的碳价范围，探索发达国家和发展中国家共同制定气候规则的合作机制；
- 为欧盟和中国实施统一的标准和要求提供技术和协调支持，例如碳排放监测、报告及核查、产品碳足迹和绿色/可再生能源证书等方面；
- 让欧洲和中国企业参与脱碳政策的制定、发展和实施；
- 支持地方政府和国内企业通过能力建设和最佳实践分享等方式加强与欧盟同行的交流。





近期发展

· 中国碳市场

强制碳市场

2023 年，中国国内碳市场的价格和流动性显著改善。中国碳排放配额年平均交易价格达到人民币 68.15 元，同比增长 23.24%，交易量达到 2.12 亿吨，同比增长 316%。¹ 虽然与欧盟相比仍然存在价格差距，但中国碳排放配额价格和交易量的增长为 2024 年的市场发展奠定了坚实基础。

2024 年 2 月，国务院发布了《碳排放权交易管理暂行条例》（下称《暂行条例》），这是众人期待已久的全国碳排放权交易系统的高层次法律框架，并于 2024 年 5 月生效。新法规将全国碳排放权交易系统的管理级别从之前的部委级提升至国家级。主要变化包括生态环境部与其他相关部门分担监管责任，以及对涉及监管实体、技术服务机构和市场参与者的违规、数据欺诈和市场操纵行为采取更严格的执法措施和处罚。² 在政府颁布更严格的排放法规之际，中国碳排放配额价格创下历史新高。³

据行业专家称，全国合规碳市场有可能在 2024 年内扩展至水泥、铝和钢铁行业。⁴ 3 月至 4 月，生态环境部开始就铝和水泥行业的排放核算和核查指南公开征求意见。值得注意的是，这些行业受到欧盟碳边境调节机制的制约。将更多行业纳入全国碳排放权交易系统至关重要，因为这将有助于激励交易活动，同时将欧盟碳边境调节机制对中国出口的影响降至最低。

1 《大宗商品 2024：中国国内碳市场即将改革；第六条尚无定论》，标普全球商品洞察，2024 年 1 月 17 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/011724-chinas-domestic-carbon-market-set-for-revamp-in-2024-article-6-in-limbo>>

2 《中国加强全国碳排放权交易系统的法律基础》，国际碳行动伙伴组织，2024 年 2 月 23 日，查阅日期 2024 年 2 月 28 日，<<https://icapcarbonaction.com/en/news/china-strengthens-legal-foundation-national-ets>>

3 《中国合规碳市场价格创下 11.74 美元 / 公吨二氧化碳当量的历史新高》，标普全球商品洞察，2024 年 3 月 11 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/031124-chinas-compliance-carbon-market-price-hits-record-high-of-1174mtco2e>>

4 《中国启动关于将合规碳市场扩展至水泥行业的磋商》，标普全球商品洞察，2024 年 4 月 4 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/040424-china-kicks-off-consultation-on-expanding-compliance-carbon-market-to-cement-sector>>

自愿碳市场

中国的全国自愿碳市场——国家核证自愿减排量机制，在暂停六年之后，于 2024 年 1 月在北京重新启动。⁵ 国家核证自愿减排量机制与强制碳市场（于 2021 年启动）标志着中国国内碳市场的监管格局已基本完善。

2023 年 10 月至 11 月期间，中国政府发布了完善的国家核证自愿减排量项目注册规则以及项目设计和实施方案，其中包括四种自愿减排项目方法学（造林碳汇、红树林营造、并网光热发电和并网海上风电项目），为市场重启铺平了道路。

市场参与者预计 2024 年将发布更多自愿减排项目方法学，例如碳捕集、利用与封存、氢气和甲烷减排项目。加强碳市场与其他环境政策和机制（特别是绿色电力证书）的协同作用是今年的另一项关键任务。⁶

区域试点碳市场

区域试点继续与全国碳排放权交易系统并行运行，覆盖全国系统中未包括的行业和实体。除常规活动外，湖北试点还计划降低纳入门槛；上海试点将覆盖范围扩大到数据中心，并引入地方碳信用体系；广东试点将覆盖范围扩大到陶瓷、港口和数据中心。⁷

根据《暂行条例》，今后将不再建立新的区域碳市场。

· 欧盟碳市场

欧盟碳边境调节机制的过渡期于 2023 年 10 月开始，持续至 2025 年底。在此期间，从非欧盟国家进口以下六大类商品（电力、铝、钢铁、水泥、化

5 《中国启动国内碳抵消市场，与国家碳排放权交易系统目标保持一致》，国际碳行动伙伴组织，2024 年 2 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://icapcarbonaction.com/en/news/china-launches-domestic-offset-market-alignment-national-ets-goals>>

6 《大宗商品 2024：中国国内碳市场即将改革；第六条尚无定论》，标普全球商品洞察，2024 年 1 月 17 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/011724-chinas-domestic-carbon-market-set-for-revamp-in-2024-article-6-in-limbo>>

7 《全球碳排放权交易：2024 年国际碳行动伙伴组织现状报告》，国际碳行动伙伴组织，2024 年 4 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2024-icap-status-report>>





肥和氢气)的欧盟进口商有义务报告其进口商品的隐含碳排放量,而无需承担任何费用。从2026年起,欧盟将对部分进口商品征收碳税。

欧盟还于2023年10月通过了“Fit for 55”立法方案的最后两大支柱(《可再生能源指令》和《ReFuelEU航空法规》修订版),从而形成了具有法律约束力的气候目标,涵盖了欧盟经济区的所有关键行业。⁸

2024年1月,欧盟将其碳排放权交易系统的覆盖范围扩展至海运业,作为2023年6月生效的更广泛的欧盟碳排放权交易系统改革的一部分。经过此次扩展,欧盟碳排放权交易系统目前已涵盖从欧盟港口出发和抵达的大型船舶的排放量,无论属于哪一国家。⁹

尽管政策取得了积极进展,但欧盟碳市场却经历了大幅下滑,碳价在2024年2月跌至28个月以来的最低点(56.5欧元),较2023年同期超过100欧元的历史高点大幅下跌。¹⁰分析师将自2023年第四季度以来的这一下降趋势归因于多种因素,包括宏观经济的不确定性以及全球天然气和电力市场的波动性减弱。

在市场动荡之际,欧盟委员会提出了一项大胆的新气候目标:到2040年实现温室气体减排90%。¹¹这将成为欧盟当前目标(到2030年净排放量减少55%,到2050年实现净零排放)之间的重要过渡。2024年欧洲议会选举结束后,新一届欧盟委员会将提出立法提案,并与欧洲议会和成员国达成一致。

8 《欧盟委员会积极推进完成关键的“Fit for 55”立法,使欧盟有望超越2030年目标》, 欧盟委员会, 2023年10月9日, 2024年4月28日, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_4754>
9 《欧盟将其碳排放权交易系统扩展至海运业》, 国际碳行动伙伴组织, 2024年1月1日, 查阅日期2024年4月29日, <<https://icapcarbonaction.com/en/news/eu-extends-its-ets-maritime-sector>>
10 《2040年气候新目标出台, 欧盟碳价创28个月新低》, 碳信用, 2024年2月16日, 查阅日期2024年4月28日, <<https://carboncredits.com/eu-carbon-prices-plunge-at-28-month-low-amid-ambitious-2040-climate-goal/>>
11 《欧盟委员会提出2040年减排目标建议, 为2050年实现气候中和奠定基础》, 欧盟委员会, 2024年2月6日, 查阅日期2024年4月28日, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_588>

主要建议

1. 提高中国自愿和强制性环境信息披露中碳排放数据监测、报告及核查的准确性和透明度 6

问题

缺乏合格的第三方核查、排放因子过时以及缺乏针对范围3排放的监测、报告及核查规则¹²均损害了企业环境信息披露的可信度。

分析

自2020年起,中国出台自愿和强制性措施,促进企业披露气候相关信息。鼓励企业披露其运营活动、能源消耗和整个价值链(范围1、2和3)产生的排放。¹³

缺乏合格的第三方核查

虽然中国政府已经制定了国家和地方产品类别规则指南,¹⁴和¹⁵但产品层面的碳核算仍然缺乏合格的第三方核查。每家公司都根据自己的偏好选择会计或审计机构,导致评估质量不一致,这可能会使出口制造商在全球市场上遭受“漂绿”¹⁶的批评。

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碳排放监测、报告及核查结果的可信度,因此需要建立强有力的核查机构认证体系,以确保各省核查工作的一致性和高质量。在欧洲,国家和地方认证机构会定期公布具备资质的核查机构名单。外资检测、检验和认证机构拥有先进的检验检测技术和丰富的认证经验,能够很好地协助中国企业准确监测、报告及核查其碳排放/减排量,并帮助中国企业适应国际规则 and 标准。然而,目

12 范围1 涵盖自有或受控来源的直接排放。范围2 涵盖购买和使用能源(电力、蒸汽、供暖和制冷)产生的间接排放。范围3 包括在组织的上游和下游活动中产生的所有其他间接排放。
13 《碳市场趋势推动中国走向可持续发展的未来》, 金杜律师事务所, 2023年8月1日, 查阅日期2024年5月5日, <<https://www.kwm.com/global/en/insights/latest-thinking/the-carbon-market-trends-moving-china-to-a-sustainable-future.html>>
14 产品类别规则为估算和报告产品生命周期的环境影响提供了特定类别的指导,通常采用环境产品声明和产品碳足迹的形式。
15 产品碳足迹是指产品在整个生命周期中生产、运输和使用过程中产生的温室气体排放总量。
16 “漂绿”是指传达关于公司产品如何保护环境的错觉或误导性信息的过程。



前外资检测、检验和认证机构参与中国脱碳工作的程度有限。¹⁷

区域电网的排放因子过时

排放因子是企业计算和核查其电力消费碳排放的基本参数。工作组高兴地看到，中国在碳数据披露方面又向前迈进了一步，于 2024 年 4 月公布了官方电力排放因子（基于 2021 年的实际数据）。¹⁸ 然而，区域电网的排放因子已经过时。可靠、透明和最新数据源的延迟发布造成了低压用电侧碳核算的不一致性、数据可信度的降低和不确定性。

缺乏针对范围 3 排放的监测、报告及核查规则

范围 3 排放也称为价值链排放，在中国的企业环境信息披露中基本是缺失的。由于监测供应商的间接排放非常复杂，而且缺乏详细的监测、报告及核查规则，使得范围 3 排放的核算成为一项真正的挑战。2022 年，中国最大的 100 家上市公司中只有 14% 报告了范围 3 排放情况。鉴于中国经济对工业生产的严重依赖以及中国在全球供应链中的关键节点地位，中国企业扩大其排放报告义务（特别是上游价值链）的压力将越来越大，无论是在国内还是在海外。¹⁹

建议

- 制定统一、科学的产品碳足迹核算方法，并与国际标准体系接轨；
- 加强经认可的国际第三方核查机构在产品碳足迹评估以及自愿或强制性企业环境信息披露中的参与；
- 更新核查管理制度及相关技术指南；
- 成立权威认证机构，对申请认证的机构制定公开、详细、明确的规则，定期对其进行深入审核，并每年公布具备资质的核查机构名单；
- 定期在官方网站上发布区域电网的排放因子，提

高官方数据的透明度和准确性；

- 针对范围 3 排放发布详细的监测、报告及核查规则。

2. 加强全国碳市场与其他气候政策和机制的协调发展，制定符合工业脱碳战略的配额分配方案，并逐步引入拍卖制度

问题

全国碳市场与其他气候政策和机制之间缺乏协调，市场流动性不足，价格发现能力弱。

分析

碳市场与其他气候政策 / 机制之间缺乏协调

中国目前的碳定价机制尚未与其他气候政策和市场机制（如电力、绿色电力和绿色电力证书）有效衔接。²⁰ 这凸显了中央政府内部不同主管部门之间加强跨职能协调的必要性。²¹

全国碳排放权交易系统首先覆盖的是电力行业，这是中国最大的温室气体排放源之一。²² 在现行电力体制下，碳价的变化，尤其是近期的上涨，尚未渗透到电价中。因此，发电厂独自承担碳排放成本，而不能将其转嫁给消费者。这种市场扭曲既不利于电力行业的健康发展和整体能源安全，也不利于碳市场的可持续运行和有效性。

碳、绿色电力和绿色电力证书机制之间的联系也应加强。除北京、天津和上海外，其他试点碳市场和全国碳市场尚未区分绿色电力和传统电力消费的排放因子。此外，出于避免重复计算的考虑，目前全国碳市场不允许企业像使用国家核证自愿减排量一样使用绿色电力证书来抵消排放义务。这使得

¹⁷ 有关国外检测、检验和认证机构在中国脱碳工作中可以发挥的作用，请参阅《质量和安全服务子工作组建议书 2024/2025》。

¹⁸ 《生态环境部、国家统计局关于发布 2021 年电力二氧化碳排放因子的公告》，生态环境部，2024 年 4 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 6 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk01/202404/t20240412_1070565.html>

¹⁹ 《气候信息披露：中国企业能否应对净零挑战？》，企业联合会，2024 年 3 月 6 日，查阅日期 2024 年 5 月 5 日，<<https://www.conference-board.org/publications/AP-TCB-China-Center-Sustainability-Practices-Climate-Disclosure>>

²⁰ 有关气候和能源政策 / 机制之间联系的更多信息，请参阅《能源工作组建议书 2024/2025》。

²¹ 《中国扩大国内可再生能源证书的适用项目类型》，标普全球商品洞察，2023 年 8 月 4 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/080423-china-expands-eligible-project-types-for-domestic-renewable-energy-certificates>>

²² 中国的主要排放源是电力行业（48%）、工业（36%）、交通运输（8%）和建筑（5%）。《中国能源行业碳中和路线图》，国际能源机构，2021 年 9 月，查阅日期 2024 年 5 月 6 日，<<https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-carbon-neutrality-in-china/executive-summary>>





市场无法发挥调节作用，即无法确定最有效的减排方式。²³

根据工业脱碳战略分配配额，并引入拍卖制度

随着全国碳排放权交易系统逐步扩展至钢铁、水泥、铝等其他主要排放行业，制定符合工业脱碳战略的配额分配方案将显得尤为重要，因为这可以为市场参与者提升市场透明度和确定性，指导工厂管理和投资决策（包括技术创新），使其更快与中国的 30/60 目标接轨。^{24 和 25}

目前，全国碳排放权交易系统的配额是免费分配的。在电力市场改革的配合下逐步引入拍卖制度，将增强全国碳排放权交易系统的环境效益，为市场带来急需的流动性和价格发现，同时创造新的收入来资助气候行动。²⁶ 欧盟碳排放权交易系统就是一个很好的范例。得益于欧盟碳排放交易系统，电力部门的配额拍卖使 2012 年至 2018 年的碳排放量大幅下降了 22%。相比之下，其他主要获得免费配额的行业同期的减排幅度要小得多，仅为 1%。欧盟碳排放权交易系统对中国有借鉴意义的另一个方面是，它还通过拍卖创造了可观的收入来源。²⁷

建议

- 加强碳排放权交易系统和国家核证自愿减排量机制与其他气候政策和机制（如电力、绿色电力和绿色电力证书）的协调联动；
- 尽快建立碳成本向电价传导机制，推动全社会公平分担碳排放负外部性，缓解电力行业的过大压力，实现有序低碳转型；

- 加强碳市场与电力市场在建设任务、进度安排、市场范围和引导市场主体 / 参与者行为转变等方面的协同作用；
- 修订不同行业碳核算指南中的相关排放因子，将外购绿色电力的排放量视为零；
- 明确国家核证自愿减排量和绿色电力证书在地方和国家碳排放权交易系统中的应用规则，避免重复计算；
- 根据工业脱碳战略制定配额分配计划，并设定时间表逐步引入配额拍卖。

3. 促进中欧政府、民间社会和商界就最新的脱碳政策和行动开展交流，立足于中国 30/60 目标及《欧盟绿色新政》，增进双方合作

问题

为实现宏伟的气候目标，欧盟和中国都需要鼓励众多利益相关方就最新政策和行动进行广泛的交流与对话，推动实现政治互惠，促进双方商业合作和贸易互通。

分析

从《欧盟绿色新政》与中国的 30/60 目标来看，中欧双方在实现低碳经济和联合国可持续发展目标方面有许多共同方向。关联尤其紧密的是可持续发展目标 7 和可持续发展目标 13。^{28 和 29} 它们为欧盟和中国企业合作创造互利的商业机会铺平了道路。

在第 28 届联合国气候变化大会上，各利益相关方达成多项决议，包括增加国家自主贡献、³⁰ 逐步转型脱离化石燃料、到 2030 年将可再生能源装机容量增加两倍且能源效率提高一倍，以及努力将全球变暖限制在 1.5°C 以内。³¹ 虽然约有 120 个国家

23 《中国的政策重新转向环保，但官僚主义是否会成为阻碍？》，牛津能源研究所，2024 年 2 月，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.oxfordenergy.org/publications/chinas-policy-pendulum-shifts-back-toward-environmental-protection-but-will-bureaucracy-get-in-the-way/>>

24 中国的“30/60 目标”是在 2030 年前达到碳排放峰值，在 2060 年前实现碳中和；《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上的讲话（全文）》，新华社，2020 年 9 月 23 日，查阅日期 2023 年 5 月 20 日，<http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/23/c_139388686.htm>

25 《加强中国碳排放权交易系统以实现碳中和：重点关注电力行业》，国际能源机构和清华大学，2022 年 5 月，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<<https://www.iea.org/reports/enhancing-chinas-ets-for-carbon-neutrality-focus-on-power-sector>>

26 《加强中国碳排放权交易系统以实现碳中和：引入拍卖制度》，国际能源机构，2024 年 5 月，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<<https://www.iea.org/reports/enhancing-chinas-ets-for-carbon-neutrality-introducing-auctioning>>

27 《欧盟碳排放权交易系统——碳定价是实现绿色新政目标的重要工具》，碳市场观察组织，2020 年 6 月 23 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://carbonmarketwatch.org/2020/06/23/the-eu-emission-trading-system-carbon-pricing-as-an-important-tool-to-achieve-the-objectives-of-the-green-deal/>>

28 “确保所有人都能获得负担得起、可靠、可持续的现代能源。”

29 “采取紧急行动应对气候变化及其影响。”

30 《巴黎协定》要求各国概述并传达其 2020 年后的气候行动，即其国家自主贡献。

31 《联合国气候变化迪拜大会协议标志着化石燃料时代“即将终结”》，联合国气候变化大会，2023 年 12 月 13 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>>





签署了承诺，但中国表示弃权。³²

碳排放权交易系统

中欧双方都认识到，市场化工具是应对气候变化最具成本效益的政策工具之一。因此，自 2014 年以来，双方一直就碳排放权交易系统开展合作，并通过联合项目支持在中国推出七个区域试点，从而推动了中国全国碳排放权交易系统的建立。³³ 基于这些成功的交流，双方于 2018 年签署了《中华人民共和国生态环境部和欧盟委员会关于加强碳排放权交易合作的谅解备忘录》，³⁴ 建立了中欧碳排放权交易系统政策对话机制。³⁵ 在 2023 年 7 月举行的第四次中欧环境与气候高层对话上，双方同意在 2018 年谅解备忘录的基础上深化碳排放权交易系统合作。³⁶ 在 2024 年 6 月进行的第五次中欧环境与气候高层对话期间，欧盟委员 Wopke Hoekstra 与中国生态环境部部长黄润秋签署了最新的《中华人民共和国生态环境部和欧盟委员会关于加强碳排放权交易合作的谅解备忘录》，向国际社会发出重要信号。³⁷

除了定期的政策对话外，能力建设和信息共享也非常重要，特别是考虑到欧盟和中国的碳排放权交易系统存在相似之处。首先，欧盟碳排放权交易系统的最初覆盖范围也比较有限，后来逐渐扩展到更广泛的行业。欧盟的经验对扩大中国碳排放权交易系统的行业覆盖范围具有借鉴意义，特别是在不同行业的配额分配方法方面。其次，欧盟碳排放权交易系统还要求政策制定者采取渐进的方式来

管理社会经济问题，因此，欧盟可以提供成功经验，示范如何在推行碳排放交易系统的同时兼顾平衡各方利益。³⁸

碳边境调节机制

欧盟碳边境调节机制的过渡期于 2023 年 10 月开始，持续至 2025 年底。从 2026 年起，欧盟将对属于该机制覆盖范围内的进口商品征收碳税。虽然短期内对中国的影响看似有限，但从长远来看，考虑到中国和欧盟之间巨大的碳价差异，这一机制将显著影响中国对欧洲的出口，增加总体成本，特别是如果该机制全面实施并且范围扩大到更多的工业领域。

现阶段，碳定价机制更多地基于各国的排放基准值。但还需要考虑多方面因素，例如国内生产总值、绿色政策和补贴、对高排放实体的处罚以及对高污染、高排放的经济活动的限制。否则，就有高估“碳泄漏”程度的风险，³⁹ 这将对发展中国家及其企业产生重大影响。因此，中国需要制定分析框架，审查碳定价机制和影响碳市场的因素，并评估处于不同发展阶段的国家合理且可承受的碳价范围。从长远来看，这将降低中国企业的总体碳成本，同时也为发达国家和发展中国家之间有效的气候政策谈判开辟新的可能性。

可再生能源

中国政府承诺到 2030 年将非化石能源（包括核能）在一次能源消费中的比例提高到 25%。⁴⁰ 并在 2023 年宣布，绿色电力证书将是全国可再生能源发电和消费的唯一证明。⁴¹

32 《中国没有签署将可再生能源增加两倍、能源效率提高一倍的全球承诺。为什么？》，Energy Post, 2024 年 1 月 16 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<<https://energypost.eu/china-didnt-sign-the-global-pledge-to-triple-renewables-and-double-efficiency-why/>>

33 Norris, James, 《欧盟和中国能否协调各自的碳市场？》，对话地球, 2022 年 5 月 6 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://dialogue.earth/en/energy/can-the-eu-and-china-align-their-carbon-markets/>>

34 《欧盟和中国加强气候变化和清洁能源合作》，欧盟委员会, 2018 年 7 月 16 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://ec.europa.eu/info/news/eu-and-china-step-cooperation-climate-change-and-clean-energy-2018-jul-16_en>; <https://ec.europa.eu/clima/system/files/2018-07/20180713_mou_en.pdf>

35 目前，此对话在总干事或副部长级层面定期举行。

36 《第四次中欧环境与气候高层对话情况记录》，欧盟委员会, 2023 年 7 月 4 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/readout-fourth-eu-china-high-level-environment-and-climate-dialogue-2023-07-04_en>

37 《第五次中欧环境与气候高层对话新闻稿》，欧盟委员会, 2024 年 6 月 19 日，查阅日期 2024 年 7 月 1 日，<https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/press-readout-fifth-eu-china-high-level-environment-and-climate-dialogue-2024-06-19_en>

38 有关欧盟碳排放权交易系统的最佳实践以及欧洲企业如何为中国的碳中和行动做出贡献的更多信息，请参阅《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》，中国欧盟商会, 2022 年 5 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

39 “碳泄漏”是指企业出于气候政策相关成本的原因，将生产转移到排放限制较为宽松的其他国家而可能出现的情况。这可能会导致其总排放量增加。

40 《分析：中国 2030 年新目标承诺的低碳能源远不止于此》，碳简报, 2020 年 12 月 15 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<<https://www.carbonbrief.org/analysis-chinas-new-2030-targets-promise-more-low-carbon-power-than-meets-the-eye/>>

41 《国家发展改革委财政部国家能源局关于做好可再生能源绿色电力证书全覆盖工作促进可再生能源电力消费的通知》，国家发展和改革委员会, 2023 年 8 月 3 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202308/t20230803_1359092.html>





欧盟第 2018/2001 号指令设定了至 2030 年可再生能源在欧盟最终能源消费总量中占比至少达到 32% 的约束性目标。⁴² 根据该指令，欧洲能源证书体系应运而生，成为欧盟来源担保证书的标准化体系。⁴³ 欧洲能源证书体系规范了欧盟各国之间来源担保证书的交易、注销和使用，避免了多种形式的重复计算、归属和索赔情况。⁴⁴ 这对于中国绿色电力证书的发展具有借鉴意义。

建议

- 立足于中国 30/60 目标和《欧盟绿色新政》，与欧盟就碳排放权交易系统、碳边境调节机制和其他绿色政策保持定期政策对话；
- 制定分析框架，审查碳定价机制和影响碳市场的因素，评估处于不同发展阶段的国家合理且可承受的碳价范围，探索发达国家和发展中国家共同制定气候规则的合作机制；
- 为欧盟和中国实施统一的标准和要求提供技术和协调支持，例如碳排放监测、报告及核查、产品碳足迹和绿色 / 可再生能源证书等方面；
- 让欧洲和中国企业参与脱碳政策的制定、发展和实施；
- 支持地方政府和国内企业通过能力建设和最佳实践分享等方式加强与欧盟同行的交流。

⁴² 其还制定了关于可再生能源电力的财政支持、可再生能源电力的自行消费，以及供暖、制冷领域和运输领域使用可再生能源的规则。《关于促进使用可再生能源的 2018 年 12 月 11 日第 2018/2001 号指令（欧盟）》，欧洲联盟公报，2018 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/2001/oj>>

⁴³ 一种绿色标签 / 跟踪器，可保证一兆瓦时的能源是由可再生能源生产的。

⁴⁴ 可再生能源电力的重复计算是指对同一兆瓦时的可再生能源电力以多种方式进行跟踪。





时装与皮具工作组

主要建议

- 1. 进一步完善《产品质量法》从而明确标签标识错误的法律适用**  7
 - 就标签错误的法律适用问题开展调研，通过修改《产品质量法》对该问题予以明确。
- 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》**  7
 - 修订《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》，将和色牢度相关的对人体健康有害的致敏染料限量等纳入安全考核项目之中，从而降低对染料迁移即色牢度的考核；
 - 修改产品质量抽查实施细则，将色牢度从“重要质量项目”调整为“一般质量项目”，将色牢度半级偏差纳入合格评定条件。
- 3. 采取有力措施遏制网络售假并促进行业自治**  6
 - 鼓励电商平台与权利人、司法机关建立长期有效的知识产权保护合作模式，包括为调查取证工作提供更多大数据分析的支持；
 - 促进电子商务知识产权保护相关标准进一步完善并在相关立法中采纳；
 - 对于具有突破意义的地方法院判决，最高法院可以通过指导案例的形式督促和鼓励全国各地各级法院积极加强网络知识产权保护；
 - 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。
- 4. 允许企业在获得员工一揽子概括同意后可以处理和跨境传输与人事管理相关的个人敏感信息**
 - 允许企业在日常人事管理中根据合法、最小必要原则处理和跨境传输个人敏感信息时，不需要员工单独同意，而是一揽子概括同意即可。
- 5. 采取一切必要的行政或司法手段制止商标抢注行为**  2
 - 在商标无效审理阶段，充分考虑抢注人的恶意使用，降低对在先权利人的举证要求；
 - 在行政执法、司法保护中，及时采取措施制止因恶意使用抢注商标实施的侵权或不正当竞争行为；
 - 针对明确侵权的案件（如超出注册商标的核定使用范围使用相关商标）出具可行的办案指导办法；



- 在侵权民事诉讼中,充分利用禁令来避免抢注人恶意使用抢注商标对在先权利人造成的损失不断扩大。

6. 加强与完善消费投诉信息公示的管理工作 2

- 明确虚假、恶意投诉的判定标准,在公示信息及调解率中剔除此类投诉;
- 在公示平台中提供商家展示投诉处理情况的选择;
- 为消协、新媒体等公示平台制定相应的管理规则。

近期发展

2023年的中国奢侈品消费市场与受新冠疫情影响的2022年相比增长了近12%,据估计,2023年中国在全球奢侈品消费总额中占比约为22%至24%。¹

过去一年的政策更新对在中国经营奢侈品的欧盟商会成员公司产生了重大影响,主要有以下:

2024年3月22日,国家互联网信息办公室公布了《促进和规范数据跨境流动规定》。²该规定为企业在数据跨境传输方面的合规操作提供了更多选择,这点深受仅有小规模数据量传输需求的奢侈品牌的欢迎。但此规定依旧没能助益解决企业在人事管理中向欧洲总部传输员工个人信息的一些问题。更多详情参考本建议书中的主要建议2和《网络安全子工作组建议书2024/2025》的主要建议2。

2024年3月15日,国务院发布了《消费者权益保护法实施条例》(下称《实施条例》),该条例于2024年7月1日起生效。³《实施条例》明确指出投诉、举报应当遵守法律、法规和有关规定,不得利用投

诉、举报牟取不正当利益,侵害经营者的合法权益,扰乱市场经济秩序。这无疑展示了政府抵制职业索赔人发挥负面作用的决心。⁴

2023年10月18日,国家市场监督管理总局(下称“国家市监总局”)发布了《中华人民共和国产品质量法(公开征求意见稿)》(下称《公开征求意见稿》)。⁵和现行产品质量法相比,⁶《公开征求意见稿》有了大幅的改进,特别是基本取消了“不合格产品”这一模糊用语,以描述更为清晰的覆盖了产品安全、一般质量以及标签标识的责任划分取而代之。这一点与工作组此前提出的修改产品质量法的建议基本契合,详细情况可以参见《时装皮具工作组建议书2023/2024》主要建议1。⁷

2023年9月26日,国家市监总局发布《市场监督管理投诉信息公示暂行规则》,⁸该规则于发布之日起生

1 《2023年中国奢侈品市场:复苏和过渡之年》,布鲁诺和那微微,贝恩公司,2024年2月23日,查询日期2024年4月24日,<<https://www.bain.cn/pdfs/202401240428299690.pdf>>

2 《促进和规范数据跨境流动规定》,国家互联网信息办公室,2024年3月22日,查询日期2024年4月24日,<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

3 《中华人民共和国消费者权益保护法实施条例》,国务院,2024年3月15日,查询日期2024年4月30日,<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940158.htm>

4 工作组在2018/2019建议书的主要建议2中详细阐述了职业索赔人的危害。《时装与皮具工作组建议书2018/2019》,中国欧盟商会,2019年9月18日,查询日期2024年4月30日,<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/627/Fashion_and_Leather_Working_Group_Position_Paper_2018_2019>

5 《市场监管总局关于征求《中华人民共和国产品质量法(公开征求意见稿)》意见的通知》,国家市监总局,2023年10月18日,查询日期2024年4月30日,<https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/art/2023/art_60a10db954cf45db88275cd3e6bd62d3.html>

6 《中华人民共和国产品质量法》,全国人民代表大会,2019年1月7日,查询日期2024年4月5日,<https://www.samr.gov.cn/zfjc/tzgg/art/2023/art_579118cd202a45fba28b7edfd9f6fd72.html>

7 《时装皮具工作组建议书2023/2024》,中国欧盟商会,2023年9月30日,查询日期2024年4月30日,<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1151/Fashion_and_Leather_Working_Group_Position_Paper_2023_2024>

8 《市场监督管理投诉信息公示暂行规则》,国家市监总局,2023年9月26日,查询日期2024年4月25日,<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6910880.htm>



效。国家市监总局经过多年多地的试点，不断对投诉公示系统进行完善并形成了现在的全国统一消费投诉信息公示系统。尽管如此，投诉公示系统仍有改进的空间，详见本建议书中的主要建议6。

2023年8月13日，国务院发布了《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（下称“二十四条”）。⁹ 仅在这二十四条优化措施中，就有两条涉及到加强知识产权保护。然而，在保护知识产权的实践中，如打击假冒伪劣、打击恶意抢注商标等，外资企业仍面临巨大挑战，详见本建议书中的主要建议3和5。

2023年1月18日，由最高人民法院（下称“最高法”）、最高人民检察院起草的《关于办理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的解释（征求意见稿）》向公众征求意见。¹⁰ 该文件就知识产权犯罪定罪量刑的一系列问题，比如判定“情节严重”、“假冒”、“明知”等情形，给出了具体的司法解释，对司法实践具有重大的指导意义。本文主要建议4中倡议政府采取必要行政及司法手段遏制商标的恶意抢注，该司法解释无疑将有助于问题的解决，因此工作组期待文件早日出台。

主要建议

1. 进一步完善《产品质量法》从而明确标签标识错误的法律适用 7

问题

《产品质量法（征求意见稿）》未能厘清产品标识错误的法律适用，或将导致在未来执法中产生争议。

分析

产品质量主要指产品的固有特性满足规定或潜在需

求的程度，这些特性通常包括性能、安全性、可靠性、耐用性、经济性等。

而标签错误一般是指产品包装或相关文件上的标识、说明、警示等信息与实际产品属性、成分、性能、使用方法、有效期、生产者信息等存在不符的情况。这种错误通常不涉及产品本身的制造工艺、原材料、功能或安全性等方面，而是局限于信息传递层面的失误，这可能导致消费者获取错误信息，影响其购买决策或正确使用产品，然而此类情况属于消费者权益保护法中的知情权范畴，而非直接关乎产品质量。标签错误可以通过纠正标签、更换标签、公开更正信息等方式予以解决。

因此，从产品质量的本质定义出发，单纯的标签错误不应被视为产品质量不合格。评价产品质量时，关注的是产品本身的功能表现、材料质量、制造工艺等核心要素。而标签错误并不直接影响这些核心特性，它更多地影响的是消费者获取和理解产品信息的便利性。此外，将标签错误归咎为产品质量问题，从而导致企业遭受严厉的行政处罚等法律后果，这一行为不符合过错与责任相适应的原则，也会对企业尤其是中小企业造成过重负担。因此，建议立法者在修改《产品质量法》时把这类情况加以明确，比如在“产品质量标识义务”中要求产品或其包装上的标识应当真实、清晰，不应存在标签错误。同时，在关于“违反一般性质量义务的处罚”中将标签错误除外。

建议

- 就标签错误的法律适用问题开展调研，通过修改《产品质量法》对该问题予以明确。

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》 7

问题

色牢度¹¹检测是《GB18401-2010国家纺织产品基

⁹ 《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查询日期2024年5月23日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

¹⁰ 《关于办理侵犯知识产权刑事案件适用法律若干问题的解释（征求意见稿）》，最高人民法院、最高人民检察院，2023年1月18日，查询日期2024年4月25日，<https://www.spp.gov.cn/spp/tzgg1/202301/t20230118_598824.shtml>

¹¹ “色牢度”是指织物颜色抗脱色或掉色的能力。



本安全规范》(下称《GB18401-2010》)¹² 各项安全性能指标中在检测时最容易出现理解和判定不统一的项目, 导致企业为控制产品合规而增加成本。

分析

在色牢度标准实施过程中, 比如市场监管部门对纺织品抽检时都要进行色牢度检测, 企业注意到该项目是最容易出现企业和检测机构, 甚至不同检测机构在理解和判断上不统一的项目。

基于在色牢度试验中某些试样测试后会出现绒毛排列变化、织物结构和光泽变化、以及织物整理剂泳移后产生色差等现象, 这种情况下如果处理和理解不统一或者判断人员目测差异, 不同的检测机构对同一织物可能存在半级的判断结果差异, 该半级差异最终可能导致纺织品判定为不符合《GB18401-2010》。企业为降低该半级差异的潜在风险, 往往在内部质量控制指标中将色牢度等级比标准要求的提高半级, 从而人为地增加控制成本。¹³

在《解读GB18401-2010国家纺织品基本安全技术规范》¹⁴ 一文中提到, “因在标准中只对致癌芳香胺等有害物质进行限制要求, 没有对其它物质, 如致敏染料等进行限制, 因此, 通过对染色牢度提出要求来减轻染料向人体的转移程度, 从而减少对人体及环境的危害。”由此可见, 色牢度不直接关乎人身安全, 但通过“不掉色”或“少掉色”可以减轻染料迁移给人身带来的危害。此外, 文中还引用了《欧盟法规2002/371/EC》¹⁵ 中的规定: “当耐汗色牢度至少4级时, 可以使用某些潜在的致敏染料”, 该条款在原文中是对限制使用致敏染料的例外, 恰恰说明在大多数情况下(如色牢度要求在4

级以下)¹⁶ 不可以使用致敏染料。欧盟对纺织品染色安全的考量首先放在如致敏染料等有害物质的使用上而不是颜色脱落问题。

建议

- 修订《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》, 将和色牢度相关的对人体健康有害的致敏染料限量等纳入安全考核项目之中, 从而降低对染料迁移即色牢度的考核;
- 修改产品质量抽查实施细则, 将色牢度从“重要质量项目”调整为“一般质量项目”, 将色牢度半级偏差纳入合格评定条件。

3. 采取有力措施遏制网络售假并促进行业自治

问题

由于缺乏有效执法导致网络平台假货不断, 加之平台方疏于管理致使越来越多权利人权益受损。

分析

中国电子商务发展迅猛, 导致各类经营主体数量巨大且情况复杂, 加之各种创新推广方式层出不穷, 如传统电商平台、社交媒体、团购小程序、直播平台等等, 这对日常监管提出更高要求。不仅如此, 近年来随着跨境电商的日益繁荣, 越来越多售假者以平行进口¹⁷ 名义销售所谓高质高价的“高仿”假货, 同时辅以伪造的全流程国际物流记录, 欺骗消费者。为逃避打击, 售假者经常在同一平台设立多个店铺, 公安机关难以全面统计其非法收入; 同时网络直播售假由于其即时性、夜间播放和具体假冒产品难以和直播间链接一一对应, 导致执法机关调查取证的难度急剧增大。

尽管最高法和国家市监总局都出台过相关法规或司

12 《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》, 中国国家标准化管理委员会, 2011年1月14日, 查阅日期2024年4月25日, < <https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=52C1F4CBDE863F5095D7C9D17F8E3F71> >

13 更多分析请见《时装皮具工作组建议书2023/2024》主要建议2。《时装皮具工作组建议书2023/2024》, 中国欧盟商会, 2023年9月30日, 查询日期2024年4月30日, < https://www.european-chamber.com.cn/en/publications-archive/1151/Fashion_and_Leather_Working_Group_Position_Paper_2023_2024 >

14 《解读GB18401-2010国家纺织品基本安全技术规范》, 中华人民共和国商务部, 2012年8月2日, 查阅日期2024年4月30日, < <http://china.wto.mofcom.gov.cn/article/jsbl/zszc/201411/20141100792845.shtml> >

15 2002/371/EC; 欧盟委员会2002年5月15日关于制定颁发纺织品社区生态标签的生态标准并修改1999/178/EC决定的决定(具有欧洲经济区相关性的文本)(根据文件号C(2002) 1844通报), 欧盟委员会, 2002年5月15日, 查阅日期2024年4月30日, < <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2002/371/oj> >

16 色牢度一般分为1至5级。1级为很低级别, 表示颜色容易褪色或变化, 而5级表示颜色极为稳定, 不易褪色或变化。

17 “平行进口”是指未获得知识产权权利人授权的商人为销售目的而从别国进口的非假冒商品。平行进口在包括中国在内的世界上大部分国家都处于法律的灰色地带。《灰色市场: 奢侈品的崛起》, WiserMarket, 查阅日期2024年5月16日, < <https://wisermarket.com/gray-market-the-rise-of-luxury-goods/> >; 《灰色市场合法吗? 一探法律究竟》, WiserMarket, 查阅日期2024年5月16日, < <https://wisermarket.com/is-gray-marketing-legal-a-look-at-the-law/> >





法意见，针对电商平台在保护知识产权方面的法律责任进行了明确与细化，^{18和19} 但事实上，不是所有电商平台都在严格执行。由于电商平台对平台内经营者疏于管理，事后发现许多售假店铺都没有工商登记信息，对于重复售假的店铺不予关店，店铺“刷单”现象严重，这些都间接造成平台售假的情况愈演愈烈。²⁰

同时工作组也注意到相关国家推荐标准《GB/T 39550-2020 电子商务平台知识产权保护管理》²¹ 对电子商务平台知识产权保护和管理的建设性意见，包括平台方的日常知识产权侵权的管理职责、打击侵权行为的有效措施以及职能要求，例如与监管部门共享相关数据。工作组希望相关标准在实践中能够不断完善，为今后《电子商务法》修订或其实施细则出台建立良好的实务基础，并为司法裁判和执法实践提供有益参考。

建议

- 鼓励电商平台与权利人、执法机关建立长期有效的知识产权保护合作模式，包括为调查取证工作提供更多大数据分析的支持；
- 促进电子商务知识产权保护相关标准进一步完善并在相关立法中采纳；
- 对于具有突破意义的地方法院判决，最高法院可以通过指导案例的形式督促和鼓励全国各地各级法院积极加强网络知识产权保护；
- 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。

18 《关于审理涉电子商务平台知识产权民事案件的指导意见》强调平台经营者对于平台上侵权承担法律责任的主观状态为“知道”和“应当知道”；采取的必要措施应该遵循“合理审慎”的原则。《关于审理涉电子商务平台知识产权民事案件的指导意见》，最高人民法院，2020年9月10日，查阅日期2024年4月17日，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2020/09/id/5453936.shtml>>

19 《网络交易监督管理办法》规定电商平台负有对平台内经营者进行审查和登记的管理责任，并要求其采取必要手段保护注册商标专用权、企业名称权等权利。《网络交易监督管理办法》，国家市场监督管理总局，2021年3月15日，查阅日期2024年4月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/16/content_5593226.htm>

20 参考《知识产权工作组建议书2024/2025》主要建议4了解其他网络售假情况。

21 《GB/T 39550-2020 电子商务平台知识产权保护管理》，市监总局，2020年11月9日，查阅日期2024年4月10日，<<http://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGblnf0?hcn0=E315E3B122771E0D38B843BC19E6E5F4F>>

4. 允许企业在获得员工一揽子概括同意后可以处理和跨境传输与人事管理相关的个人敏感信息

问题

由于相关法律的可执行性差，企业在跨境传输涉及个人敏感信息的人力资源管理信息时受困。

分析

《劳动合同法》²² 和《个人信息保护法》²³ 是日常人事管理中非常重要的两部法律，但由于它们的立法时间相差近十年，针对员工个人信息保护的问题二者彼此间缺乏有效衔接，导致相关法条在实施中难以操作。比如，根据个保法，员工的银行账户、薪资、职位、征信记录等都属于个人敏感信息，企业如果要处理此类数据包括向欧洲总部传输数据时，必须得到员工的单独同意，否则不得处理或跨境传输。实操中，如遇个别员工拒绝签署单独同意书，企业则要面临既要执行全球统一的人事管理制度向境外传输数据，而根据中国个保法又不能传输的两难境地。由于立法在前，《劳动合同法》没有对员工在同意企业处理员工人事信息方面做出强制要求，这使得企业在实际工作中比较被动。然而，作为任何一家公司，能够处理员工人事信息包括账户、薪资等已经是完成人事管理的最小必要需求了。

建议

- 允许企业在日常人事管理中根据合法、最小必要原则处理和跨境传输个人敏感信息时，不需要员工单独同意，而是一揽子概括同意即可。

5. 采取一切必要的行政或司法手段制止商标抢注行为

问题

大量的商标抢注已经严重影响品牌的正常经营活

22 《中华人民共和国劳动法》，人力资源和社会保障部，2012年12月28日，查阅日期2024年5月23日，<http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/fl/202011/t20201102_394622.html>

23 《中华人民共和国个人信息保护法》，全国人大常委会，2021年8月20日，查阅日期2024年4月30日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/20/content_5632486.htm>





动，若不能有效遏制将有损中国营商环境及外商在华投资。

分析

近年来，在中国恶意抢注、囤积商标，以及恶意使用抢注商标的情形十分普遍且愈发严重。一些抢注人为了规避被认定为恶意注册人，故意在香港或者海外设立空壳公司，将商标转让给空壳公司持有，再转而授权自己，从而可以在国内进行不正当的使用。对于抢注商标不正当的使用方式也是五花八门，主要目的都是为了碰瓷知名品牌，谋取不当利益。例如（1）超出抢注商标的核定商品范围使用商标，尤其是将商标使用在和其他人知名品牌类似或相关的产品或服务上；（2）对抢注商标的标识变形使用，突出他人知名品牌部分，或在字体、颜色、设计等无限趋近于他人知名品牌；（3）向在先权利人兜售抢注商标，通过恶意投诉或诉讼的方式胁迫权利人以高昂的价格向其购买商标；（4）利用注册商标招商引资，误导他人使用抢注商标，使合作方误认为是与知名品牌方合作。这些不正当的使用方式均超越了正常使用注册商标的范畴，甚至直接侵犯了他人的合法权益，极大地扰乱了竞争秩序，使得品牌方不得不耗费大量成本用以维权以及消除这些恶意行为对品牌价值造成的不良影响。

企业在应对商标抢注问题时，通常会提起对抢注商标的无效申请。在这过程中，企业发现作为在先权利人往往需要通过大量的举证来证明涉案的商标注册具有恶意，以及在先权利人的品牌在该抢注商标申请前已具有一定影响。对于一些申请久远的抢注商标或者几经转让的商标，通常难以对其申请者的主观恶意进行举证，因此评审人员在不少案件中以此为由不支持商标无效。

此外，由于抢注商标在使用时还可能构成不正当竞争，企业还会就不正当竞争向行政部门发起投诉。实践中，当被投诉人以涉案商标已注册为抗辩时，执法部门通常不会认定侵权或更倾向于待商标确权后再采取行动。工作组认为，如果抢注商标的使用

明显超出其注册范围、且侵权事实清楚的情况下，执法人员应当进行甄别、单独审查、优先处理和及时制止。同样，在侵权民事诉讼中，法院也应该具有甄别和判断侵权行为的专业能力，对于明显侵权的行为，应当及时采取措施加以制止，例如通过禁令的方式防止侵权影响扩大。

由于商标无效程序、行政诉讼程序审理时间长达2-3年或更久，如果行政执法、司法部门不能及时采取强制措施及时制止正在发生的侵权行为，而任由抢注人长时间滥用商标，将会给在先权利人造成难以弥补的影响和侵害。²⁴

建议

- 在商标无效审理阶段，充分考虑抢注人的恶意使用，降低对在先权利人的举证要求；
- 在行政执法、司法保护中，及时采取措施制止因恶意使用抢注商标实施的侵权或不正当竞争行为；
- 针对明确侵权的案件（如超出注册商标的核定使用范围使用相关商标）出具可行的办案指导办法；
- 在侵权民事诉讼中，充分利用禁令来避免抢注人恶意使用抢注商标对在先权利人造成的损失不断扩大。

6. 加强与完善消费投诉信息公示的管理工作



问题

目前消费投诉信息公示体系还存在一些缺陷且针对各渠道的投诉缺少全国统一的管理。

分析

目前在日常消费纠纷中，存在大量投诉者虚假、错误或恶意投诉的现象，例如：投诉者在非官方渠道购买到仿冒产品但错误地将官方品牌公司作为投诉对象，仿冒者购买真品对产品进行打样后要求退货（产品有打样痕迹），更有甚者大量购买真品服装

²⁴ 参见《知识产权工作组建议书2024/2025》主要建议2了解更多商标维权的介绍。





做服装秀活动后要求退货，还有消费者已过7天无理由网购退购期限要求退换货，²⁵ 还有因消费者使用损耗或存储不当导致产品破损却恶意投诉产品质量问题而要求退换货，企业甚至还遇到过在促销时正常降价被投诉价格欺诈的，凡此种种。

尽管《市场监督管理投诉信息公示暂行规则》（下称《公示规则》）规定“虚假、恶意投诉不予公示”，但实施中哪些投诉属于虚假、恶意投诉，该如何判定，在《公示规则》或其他市场监管部门的文件都没有找到明确说明，如果判断标准不清晰、不一致很可能导致上述一些错误、虚假、恶意投诉被统计到公示中。在此类投诉中，商家依据法律法规、公司制度或明示的售后条款无法满足投诉者的无理要求，因此无法达成调解，这些投诉一旦被录入到公示系统必将影响到企业的调解成功率。

目前，在“全国12315消费投诉信息公示平台”²⁶ 上显示的“投诉问题”是来自消费者的描述（经过编辑处理），“处理结果”一般是“自行和解”、“达成调解”或“未达成调解”等，至于商家对投诉处理给出的反馈信息是没有展示渠道的。全面而客观展示投诉的真实情况很重要，相比“高调解率”更有利于维护消费者的知情权和选择权，也能客观维护经营者的合法权益。

工作组还观察到，除上述全国统一公示平台外，消费者协会（下称“消协”）等组织也通过自己的渠道发布消费者投诉信息。两个平台可能存在重复的投诉，因为消费者往往会就同一消费纠纷同时向市场监管部门和消协进行投诉。消协公示的投诉内容更多是基于消费者单方面的描述，如遇错误、恶意投诉，这样的公示不但会给经营者带来负面影响，也将误导消费者做出判断。目前各地消协，甚至一些新媒体平台开展的消费投诉公示，在内容上不尽相同，且缺乏统一的管理和监督，这也会给公众在

认知上造成混乱。

工作组理解公示消费投诉的本意是积极的，是为更好保障消费者权益服务的，但目前的体系还存一些缺陷。工作组希望相关政府部门在开展投诉公示时可以秉持更审慎的态度，对投诉体系的完善应兼顾消费者和经营者的利益，毕竟，良好健康的消费环境需要经营者、监管者、消费者等各方的共同努力。

建议

- 明确虚假、恶意投诉的判定标准，在公示信息及调解率中剔除此类投诉；
- 在公示平台中提供商家展示投诉处理情况的选择；
- 为消协、新媒体等公示平台制定相应的管理规则。

25 《网络购买商品七日无理由退货暂行办法（2020年修订）》，国家市场监督管理总局，2020年10月23日，查阅日期2024年4月13日，<https://sjfg.samr.gov.cn/law/pageInfo/main.main?order=10&iframe=pageInfo/law_search_new.law_details?lawId=12ee4bf0818a42c08fe82c9f75255714>

26 全国12315消费投诉信息公示平台，全国12315平台，查阅日期2024年4月30日，<<https://tsgs.12315.cn/#/viewport>>





医疗器械工作组

主要建议

1. 统一医疗器械命名要求

- 在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之间建立机制，以确保医疗器械产品的统一命名要求；
- 给予制造商自主权，在符合药监部门和市场准入要求的前提下，能够确定其产品产品注册名称；
- 在制定医疗服务价格目录、医疗服务项目、医保通用名规则及耗材C码等市场准入相关规定时，考虑国家药品监督管理局的医疗器械的分类和命名规则；
- 在已批准的产品名称和其在医疗服务项目中的相关名称之间建立对应联系，以简化产品的市场准入程序；
- 统一各省医院服务项目和医疗服务价格目录。

2. 消除不公平竞争，特别是公立医院在采购程序中偏向国内产品的倾向以及知识产权保护遇到的挑战

- 促进高水平开放，对内资企业和外资企业一视同仁，确保医疗机构能够顺利将满足日益增长的科研和临床需求的创新医疗技术和产品推向市场；
- 尽早修订《政府采购进口产品审核指导标准》（2021年版），充分考虑行业意见；
- 在定义“中国境内生产的产品”和“本国产品”时，广泛征求临床和相关行业协会（包括外资企业）的意见；
- 建立与药品专利链接制度类似的医用耗材专利联动制度；
- 在诉讼的异议期和等待期为医用耗材建立带量采购预调查期，同时为医用耗材生产企业建立与政府的沟通渠道，以便其能够就带量采购期间遇到的任何知识产权问题提出合法申诉。

3. 完善市场准入程序，鼓励创新治疗方法，加强将创新技术纳入《医疗服务目录》和《医保目录》的审批机制，明确界定有关部门认可的“创新医疗技术/器械” 4

- 建立创新技术/产品的界定机制，明确创新技术审评流程、审评频率、审评时限和审评相关方供各地参考；
- 加快建立医保系统内医用耗材（尤其是创新产品）分类、代码和通用名动态调整



机制，优化将创新医用耗材纳入医疗服务目录的流程；

- 建立带量采购专家评估机制，明确区分标准医疗器械和先进技术医疗器械的品种，制定鼓励创新和行业长期发展的带量采购规则；
- 建立透明的沟通机制，加快对创新医疗服务价格项目的审批；
- 针对已获国家医疗保障局审批的医疗服务价格项目建立绿色通道制度，加快其他省份申请相同医疗服务项目的进程。

4. 继续推进医疗监管的科学发展和监管创新

4.1 优化注册变更要求 4

- 起草相关法规，以解决注册证拆分、重大变更定义以及简化同质化变更流程；
- 建立产品召回所致专用备案渠道，提高产品安全性；
- 在国家药品监督管理局批准注册变更后，给予实施产品变更的过渡期。

4.2 促进《医疗器械管理法》的颁布，取消上市前审批中的原产国认证要求 2

- 取消进口医疗器械注册和备案先决条件中对原产国注册证的要求。

4.3 允许使用单位根据对器械状态、性能和维护记录的定期评估，延长已超过“预期使用期限”的有源器械产品的使用期限

- 在所有相关法规中扩大有源医疗器械“预期使用期限”的定义，并确保各级监管机构了解这一点；
- 明确使用超过“预期使用期限”的有源器械并不等同于使用过期产品；
- 提高使用单位合理评估和动态延长在用器械实际使用期限的能力。

5. 推动高精度和创新型体外诊断产品的市场准入

5.1 在带量采购和医疗服务价格项目规范中体现体外诊断产品的技术特征 4

- 在采购目录中纳入多种诊断方法和技术，并按临床上对体外诊断产品的不同技术特征和不同诊断方法的需求进行采购；
- 确保体外诊断设备仅搭配经过验证的试剂使用；¹
- 根据临床诊断和治疗的质量，推进体外诊断医用耗材与医疗服务的价格分离，科学测算医疗项目的成本；
- 全面评估体外诊断产品的特殊性，找到适合实施带量采购的价格管理方法。

5.2 塑造合理的体外诊断试剂监管环境 2

- 制定体外诊断试剂注册过程中临床证据的可接受标准；
- 缩小体外诊断试剂注册过程中必须明确的问题范围；
- 为实施有重大变化或影响的指导原则（如与稳定性研究有关的指导原则）提供适当的过渡期。

¹ 试剂是用于引发化学反应或验证反应是否发生的物质或化合物。试剂的设计通常是与患者样本中的特定生物标志物或物质发生反应，从而产生可量化的结果。检测程序因设备和检测类型而异。不过，检测程序一般都涉及将样本暴露在试剂中，观察随后发生的反应，然后由仪器进行分析。这些反应代表了某些生物相互作用或过程，使设备能够提供重要的诊断数据。





5.3 逐步调整“两票制”

- 避免将体外诊断设备制造商向其他体外诊断设备制造商提供自家试剂指定为“第一张发票”；
- 避免在“两票制”下，将中国隶属同一集团的贸易公司与制造商之间的交易，或在华外资贸易公司与其投资合作的国内制造商之间的交易指定为一张发票；
- 避免强制要求制造商放弃有经验的配送商而必须使用本地公司，允许体外诊断产品制造商选择能提供最合适服务水平的配送商。

近期发展

国务院于 2023 年 8 月批准了《医药工业高质量发展行动计划（2023–2025 年）》，强调了医疗器械和医药产业的重要性。² 这一点在第十四届全国人民代表大会第二次会议期间得到了进一步强化，李强总理在作《政府工作报告》时强调了提高医疗卫生服务能力的必要性。³ 其中包括统筹医保、医疗、医药发展和管理，加强对医保基金使用的监督。2024 年 3 月 13 日，国务院发布了《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》，要求到 2027 年设备投资增长 25%，其中包括医疗器械领域。⁴ 然而，该文件并未就由谁来执行这一任务或如何完成这一任务提供具体细节。

尽管中国通过《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》和《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》等文件努力改善营商环境、吸引外资，⁵ 和 ⁶ 但进口

医疗器械产品的市场准入限制仍是一个重要问题。根据中国欧盟商会的《2024 年商业信心调查》，91% 的受访医疗器械公司表示由于这些限制而失去了在中国的商业机会。⁷

2023 年，国家医疗保障局继续推进集中带量采购，以降低医疗成本。⁸ 这种做法使各种医疗项目的价格平均降低了 70%。国家医疗保障局还对 116 例不同省份相同产品价格不同的情况进行了修正，包括药品和医用耗材。2024 年，国家医疗保障局计划扩大和完善集中采购，力争全国和各省药品和医用耗材的带量采购总量至少达到 500 个。

与带量采购政策对医疗器械公司研发造成的潜在负面影响（包括利润减少和市场份额丧失）相对应的，中国出台了旨在鼓励该领域创新的政策。⁹ 这些政策包括《浦东新区综合改革试点实施方案（2023–2027 年）》¹⁰ 和《支持创新医药高质量

2 国务院常务会议审议通过《医药工业高质量发展行动计划（2023–2025 年）》等，新华网，2023 年 8 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://wap.mitt.gov.cn/xwdt/szyw/art/2023/art_8ec3bf30ffb7467ca114e67406a9f925.html>
3 《政府工作报告》，新华网，2024 年 3 月 12 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm>
4 《推动大规模设备更新和消费品以旧换新行动方案》，国务院，2024 年 3 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6939232.htm>
5 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>
6 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院办公厅，2024 年 3 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>

7 《商业信息调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 10 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>
8 《全国医疗保障工作会议在京召开》，国家医疗保障局，2024 年 1 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2024/1/9/art_14_11932.html>
9 《中国医疗器械市场 2023 年回顾及展望》，波士顿咨询，2024 年 3 月 6 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日浏览，<<https://mp.weixin.qq.com/s/PJxOJYKdWJdtuExPSsKWg>>
10 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《浦东新区综合改革试点实施方案（2023–2027 年）》，新华网，2024 年 1 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6927503.htm>



发展若干措施(2024)》(征求意见稿)。¹¹然而,企业能否真正受益,取决于这些政策将如何付诸实施。这就需要持续的监督和管理。

中国《医疗器械管理法》的立法进程进展迅速,希望最终版本将有助于优化医疗器械行业的监管。该法在全国人大常委会和国家市场监管总局的立法规划中被列为优先事项。^{12和13}

主要建议

1. 统一医疗器械命名要求

问题

注册批准的名称与国家和省级医疗保障局市场准入要求中规定的名称不一致,会对市场准入和医保报销造成负面影响。

分析

国家药品监督管理局批准的注册证书上的产品名称与《基本医疗保险服务项目目录》中的产品名称有时存在差异。准确、一致的医疗器械命名对于医疗保险计费 and 报销至关重要,因此必须与各省的《基本医疗保险服务项目目录》保持一致。现行制度给上市后准入带来了诸多挑战,这主要是由于不同管理机构和不同地区的法规和管理方法各不相同。这给医院收费和申请医疗保险报销造成了困难,因为医院必须将其提供的医疗服务与目录中列出的项目相匹配。其中包括体外诊断试剂和医用耗材的名称与目录中的相应名称(包括收费耗材的名称)相匹配,¹⁴但这并不总是可行的。

在医疗保险检查和审计过程中,耗材、体外诊断试剂和医疗服务项目的注册名称不一致也可能导致医院受到处罚。这种差异可能会被理解为医院所提供的服务与收费服务之间存在差异,从而可能影响医保报销。医疗专业人员可能因此出于对担心潜在的处罚而在开具某些医疗服务处方时犹豫不决。

各省市之间的定价政策也有很大差异,导致医用耗材的医保目录分散程度较高。同类产品既没有统一的定价系统,也没有统一的命名系统。这种不统一意味着相同的产品在不同地区会有不同的名称,使医院招标过程更加复杂。这种割裂构成了医疗器械公司的市场准入障碍,每个省都有自己的准入要求。这可能会给支付流程和相关程序带来巨大挑战。

此外,在为耗材和体外诊断试剂分配医保代码时,由于注册产品名称与医保分类不完全一致,制造商往往会产生困惑,对应选择哪种医保分类产生疑问。这是因为国家药品监督管理局对医疗器械和体外诊断试剂执行特定的命名要求,在新产品注册、延续或变更时严格遵守法规和指导原则,¹⁵而国家医疗保障局正在制定与医疗保险相关的通用命名规则。尽管两套系统都考虑了类似的因素,但它们并不统一,颗粒度和互通性要求的差异有时会对一致性造成妨碍。

使这一问题更加复杂的是,国家卫生健康委员会于2023年9月发布了《全国医疗服务项目技术规范(2023年版)》(以下简称《规范》),¹⁶规定医生在开医嘱时必须确保医疗项目和相关产品名称的统一。后续医院和地方卫健委可能会要求医生在医嘱中所列的医疗服务项目和涉及的产品名称与《规范》中保持一致。如果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各自保留一套不同的产品命名规定,而彼此又缺乏充分的兼容性,

11 关于对《北京市医疗保障局等9部门北京市支持创新医药高质量发展若干措施(2024)(征求意见稿)》公开征求意见的公告,北京市医保局,2024年4月7日,查阅日期2024年4月23日,<https://www.beijing.gov.cn/hudong/gfxwj/zjxx/202404/t20240407_3610906.html>

12 《十四届全国人大常委会立法规划》,新华网,2023年9月7日,查阅日期2024年4月23日,<http://www.news.cn/politics/2023-09/07/c_1129851114.htm>

13 《国家市场监督管理总局部署2024年重点立法任务》,国家市场监督管理总局,2024年4月9日,查阅日期2024年4月23日,<https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2024/art_3d1f417b56774f8da59f0afdda4939bc.html>

14 《医疗保障基金使用监督管理条例》(中华人民共和国国务院令 第735号,2021年),国务院,2021年1月19日,查阅日期2024年4月24日,<https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/19/content_5587668.htm?eqid=ee8973e500006d3d0000004646dd3f4>

15 《医疗器械通用名称命名规则》(中国食品药品监督管理总局第19号令,2015年),国家药品监督管理局,2015年12月21日,查阅日期2024年4月24日,<https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5059099.htm>

16 《全国医疗服务项目技术规范(2023年版)》,国家卫生健康委员会、国家中医药管理局和国家疾病预防控制中心,2023年9月28日,查阅日期2024年4月24日,<<http://www.nhc.gov.cn/caiwusi/s7785t/202309/914aec9618944ee2b36621d33517e576.shtml?R0NMKk6uozOC=1697880837734>>





则会进一步加剧之前所述的问题。

产品注册名称和医疗服务项目名称不对应的问题对带量采购的产品分组也会产生影响。因此，具有相同特性和临床意义的产品可能会因为名称不同而被归入不同的组别，影响产品之间的合理竞争。

建议

- 在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之间建立机制，确保统一医疗器械产品命名要求；
- 给予制造商自主权，在符合药监部门和市场准入要求的前提下，能够确定其产品注册名称；
- 在制定医疗服务价格目录、医疗服务项目、医保通用名规则及耗材C码等市场准入相关规定时，考虑国家药品监督管理局的医疗器械的分类和命名规则；
- 在已批准的产品名称和其在医疗服务项目中的相关名称之间建立对应联系，以简化产品的市场准入程序；
- 统一各省医院服务项目和医疗服务价格目录。

2. 消除不公平竞争，特别是公立医院在采购程序中偏向国内产品的倾向和知识产权保护遇到的挑战

问题

外资医疗器械制造商在公立医院采购过程中遭遇不公平待遇，同时还面临知识产权方面的挑战，这对其运营造成负面影响，并可能阻碍其在中国的长期投资。

分析

据报道，中国财政部和工信部于 2021 年发布了 137 类医疗产品要求采购国产的指导方针。^{17和18} 尽

管政府强调要提高医疗技术水平，但该指导方针影响了国内医疗机构对领先进口医疗器械的使用。

中国政府也多次强调要营造稳定、公平、透明、可预期的政府采购营商环境，推动政府采购的高水平对外开放。然而，在《政府采购进口产品审核指导标准》（2021 年版）的制定和实施过程中，并未公开征求业界意见，导致出现许多不合理的设备参数和采购比例。¹⁹

尽管许多医疗机构对进口产品仍有基本需求，但在过去三年间，进口产品往往在采购文件制定阶段就被排除在外，或无法开展进口认证流程。在很多情况下，这导致医疗机构不得不放弃采购更符合其实际需求的进口产品。这对于相关进口产品的供应商进入政府采购市场构成了不合理的限制，也使外资企业在与本土厂商竞争中处于十分不利的地位。如果这种情况继续下去，很可能导致市场垄断，阻碍本地医疗器械行业的创新，使中国患者无法获得最先进的治疗。

这对某些带量采购项目中与医疗器械一起使用的耗材也会产生连锁影响。这是因为，如果政府采购不允许购买进口医疗主机设备，就不可能使用配套的耗材，这有可能妨碍履行带量采购合同。²⁰

中国政府已承诺明确界定“中国境内生产产品”和“本国产品”。²¹ 总体而言，这种明确规则以保障外资企业在国生产的产品在政府采购中不受歧视的做法值得称赞。但是，考虑到外资企业本土化程度的巨大差异，以及国际供应链的复杂性，如果这些定义无法反映当前的实际情况或定义过于严格，则将导致外资企业在国内生产的产品与国内制造商生产的产品在政府采购中存在不公平竞争。这将进

17 Shalal, A. 《中国悄然为国有企业设定新的“购买中国产品”目标 - 美国消息人士》，路透社，2021 年 8 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<<https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/china-quietly-sets-new-buy-chinese-targets-state-companies-us-sources-2021-08-02/>>

18 《2021 年 5 月中旬至 10 月中旬 20 国集团贸易措施报告》，世界贸易组织，2021 年 10 月 28 日，查阅日期 2024 年 5 月 30 日，<<https://www.wto-ilibrary.org/content/books/9789287054203/read>>

19 该文件规定，特定专用设备 100% 在当地采购。然而，当时这些市场主要由进口产品占有。这一要求实际上排除了这些市场的所有主流产品。此外，产品规格和标准似乎过分偏向某些公司，使这些公司在当地招标中获得了不应有的优势。

20 两项政策之间缺乏协调会给医院造成困难。如果某些医疗器械与相应的耗材同时使用，那么无法购买该器械就会妨碍医院采购足够的耗材，以满足采购协议中规定的合同量。

21 《优化国货认定标准与审核程序将国货标准与 GPA 内容相协调》，中国政府采购网，2023 年 11 月 28 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<https://www.ccgp.gov.cn/lsw/202311/20231128_21158658.htm#>



一步降低外资医疗器械企业在中国进行长期投资的意愿。

此外，中国的政府采购程序也会给企业的知识产权带来风险。在一些由地方卫生保障局组织的医用耗材带量采购中，医用耗材生产企业只需提交一份《知识产权自我声明书》即可。这使得地方政府在审查每家制造商的合法性和资质时面临巨大挑战，因为这依赖于制造商能否提供诚实、完整且与事实相符的信息，而这些信息很难独立核实。为了解决这一问题，国家医疗保障局和国家知识产权局于2022年联合发布了《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，²²指出有必要建立中国知识产权制度与医疗器械政府采购制度之间的协调机制。但这一机制尚未建立。医用耗材的知识产权由于涉及的类别繁多（包括元件参数、设计、包装和功能等）而要复杂得多。由于诉讼中的异议和等待期非常长，在实践中，在法院做出裁决之前，带量采购的合同可能已经执行了一到两年。这意味着在此期间，公立医院可能会购买和使用潜在的非法产品。而且，要确保向医院供应产品的可持续性存在风险。这种情况对创新型医疗器械制造商是不公平的，对政府和公立医院采购医疗器械提出了重大挑战。

建议

- 促进高水平开放，对内资企业和外资企业一视同仁，确保医疗机构能够顺利将满足日益增长的科研和临床需求的创新医疗技术和产品推向市场；
- 尽早修订《政府采购进口产品审核指导标准》（2021年版），充分考虑行业意见；
- 在定义“中国境内生产产品”和“本国产品”时，广泛征求临床和相关行业协会（包括外资企业）的意见；
- 建立与药品专利链接制度类似的医用耗材专利联动制度；
- 在专利侵权诉讼的异议期和等待期设立医用耗材

带量采购预调查期，同时为医用耗材生产企业建立与政府的沟通渠道，使其能够就带量采购期间遇到的任何知识产权问题提出合法申诉。

3. 完善市场准入程序以鼓励创新治疗方法，加强将创新技术纳入《医疗服务目录》和《医保目录》的审批机制，并对相关部门认可的“创新医疗技术/设备”做出明确定义

问题

创新医疗技术和器械在政府采购过程中尚未有明确的指导方针，导致尖端产品制造商在市场准入方面面临挑战，影响了中国患者对先进医疗资源的获取。

分析

创新医疗技术是提高人民健康水平、促进医疗卫生事业发展的重要基础。因此，相关部门出台了相关政策，鼓励医用耗材创新。截至2024年3月，国家药品监督管理局通过“绿色通道”²³批准了255种创新产品，为创新医疗器械产品的认定和加速准入开展了有益探索。

然而，与创新医疗器械产品相关的一些政策仍有待完善。目前，医疗器械产品在获得国家药品监督管理局的批准上市后，必须先在国家医疗保障局系统中获得医保分类编码，才能获得后续的市场准入资格。然而，国家医疗保障局系统更新的频率和标准仍不明确。因此，一些创新产品在获得分类代码时可能会遇到延误，或者获得的分类与其创新特性和相关临床价值不符。如果没有适当的分类，带量采购、物价收费和医保支付等后续流程可能会受到严重影响。

22 国家知识产权局国家医疗保障局《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，2022年12月5日，查阅日期2024年4月27日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-01/02/content_5734611.htm#>

23 国家药品监督管理局建立“绿色通道”，加快创新医疗器械的审批。《国家药监局已批准的创新医疗器械目录》，国家药品监督管理局，2024年4月2日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.nmpa.gov.cn/directory/web/nmpa/zhuanti/cxylqx/ylqxgmlhz/20210531163512106.html#>>





2022 年 9 月，国家医疗保障局发布了《国家医疗保障局对十三届全国人大五次会议第 4955 号建议的答复》，²⁴ 指出由于创新医疗器械临床使用尚未成熟、使用量暂时难以预估，尚难以实施带量方式，明确了创新产品不纳入带量采购，但在集采中如何界定创新产品，以及创新产品的采购准入路径仍不清晰。这种不确定性有时会导致某些创新产品被纳入带量采购招标中，并与非创新产品面临同样的降价要求。目前，带量采购缺少一套正式的机制，用以对创新产品的带量采购予以临时豁免或者给予特殊补偿，以考量其在传统带量采购方法中可能无法得到承认的独特性与潜在效益。

此外，目前在国家药品监督管理局批准后，申请将新的医疗服务项目纳入价格目录这一过程相当漫长。这是由于分级审批制度涵盖了地方医疗机构论证、省/市医疗论证、价格论证，并且最终要由国家医疗保障局进行审评审批。这一冗长的流程迟滞了新治疗方法和医疗器械的迅速引进。

对患者而言，这种低效率状况导致他们无法获得高质量的医疗服务。就产业发展而言，创新产品迟迟不能推向市场会影响企业的经济效益。反过来，这又会影响整体竞争力和创新，因为受影响的企业在研发方面再投资的积极性会降低，从而阻碍行业的整体发展。

建议

- 建立创新技术/产品的界定机制，明确创新技术审评流程、审评频率、审评时限和审评相关方供各地参考；
- 加快建立医保系统内医用耗材（尤其是创新产品）分类、代码和通用名动态调整机制，优化将创新医用耗材纳入医疗服务目录的流程；
- 建立带量采购专家评估机制，合理确定非创新创新医疗器械的品种，制定鼓励创新和行业长期发展的带量规则；

24 《国家医疗保障局对十三届全国人大五次会议第 4955 号建议的答复》，国家医疗保障局，2023 年 9 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/9/3/art_110_8971.html>

- 建立透明的沟通机制，加快对创新医疗服务价格项目的审批；
- 针对已获国家医疗保障局审批的医疗服务价格项目建立绿色通道制度，加快其他省份申请相同医疗服务项目的进程。

4. 继续推进医疗监管的科学发展和监管创新

4.1 优化注册变更要求 4

问题

在医疗器械生命周期内需要进行注册变更的医疗器械数量大幅增加，而当前的监管框架难以及时完成产品生产变更，这不仅给注册人带来了挑战，也可能导致中国市场的供应中断。

分析

国家药品监督管理局已批准上市的第二、三类医疗器械需要升级、纠正或变化时，在中国需要进行注册变更。然而，国家药品监督管理局并未设立细分的、简化的注册变更通道，一些注册变更所需的文件和审批时间与新注册基本相同。

根据国际最佳实践以及国家药品监督管理局在药品领域的监管做法，²⁵ 产品变更不但有专门的法规规定与变更相关的注册程序和相关定义，也对变更情况有细致的划分，如药品变更分为重大、中等及微小三种情况。中等变更可在五个工作日内获得批准，且基本零发补，而微小变更只需在向监管机构提交的年度报告中注明即可。²⁶

对于需要拆分医疗器械注册证的情况，²⁷ 并没有明确的程序指引。目前只能用删除一部分型号和将删除部分型号按照首次注册进行申报的形式进行。对

25 《药品上市后变更管理办法（试行）》的公告（2021 年第 8 号），国家药品监督管理局，2021 年 1 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/fgwj/xzhgfxwj/20210113142301136.html>>

26 医疗器械企业必须向医疗产品监督管理部门提交年度报告，以此作为自查报告。该报告包括企业基本信息、过去一年的重大变化、产品质量（包括任何抽查）、质量管理规范、医疗器械年销售额，如果企业是进口医疗器械的总代理，还应包括进口产品信息。这份报告的目的是向监管部门证明企业的经营符合相关规定。

27 这是指医疗器械注册证可能需要拆分成不同证书的情况。这种情况可能发生在多个器械最初注册在一个证书下，后来由于器械规格变更、所有权变更或对器械的监管要求发生变化等原因而需要单独取证的情况。



于一个变化涉及多张注册证书的情况并没有灵活监管的方式可以在同一时间完成变化，如软件组件的变化，版本更替需要同一时间完成，不能按照变更批件的批准日期分别更新。

尤其重要的是，在患者安全可能受到威胁的情况下（如企业因产品召回而需要申请注册变更时），必须加快注册变更程序。

另一个挑战是，根据国家药品监督管理局目前的要求，申请注册变更中描述的产品变更必须在获批后立即实施。

没有过渡期，注册人和经销商很难当天切换到新的产品版本；例如，可能需要废弃现有的原材料或对成品库存造成浪费。

建议

- 起草相关法规，以解决注册证书拆分、重大变更定义以及简化同质化变更流程；
- 建立产品召回所致专用备案渠道，快速提高产品安全性；
- 在国家药品监督管理局批准注册变更后，给予实施产品变更的过渡期。

4.2 促进医疗器械管理法的颁布并取消上市前审批中的原产国认证要求

问题

当前除了医疗器械审评中心确定的创新医疗器械外，所有进口医疗器械注册人均须在提交注册申请前获得原产国上市证明后，这一要求可能导致长达三年的上市延迟。

分析

《医疗器械监督管理条例》（第 739 号令）免除了进口创新医疗器械需要在原产国获批上市的前置要求，但对于企业需要注册的其他进口医疗器械而言，必须在原产国获得上市许可仍然是一个先

决条件。²⁸

对于患者、医院、制造商和医疗服务融资者而言，新的医疗器械上市时，最高效、最经济的做法是同时所有主要市场上市，避免不同国家之间的版本差异。对于中国的监管机构而言，要求提供原产国注册证的益处有限，只是便于参考海外的评估结果。不过，考虑到中国的监管环境和标准化水平在不断改善，国家药品监督管理局医疗器械技术审评中心有能力在不依赖原产国注册证的情况下对进口医疗器械进行独立审评。这种做法符合中国监管当局为促进标准趋同以及国际层面的单一审查和单一审批流程所做的努力。^{29和30}

鉴于第 739 号令明确规定必须获得原产国许可，对这一规定的任何修改都必须对法令进行修订。《医疗器械管理法》的颁布将为这一必要的修订提供一个理想的机会，从而提高医疗器械市场的效率和包容性。

建议

- 取消进口医疗器械注册和备案先决条件中对原产国注册证的要求。

4.3 允许使用单位根据对器械状态、性能和维护记录的定期评估，延长已超过“预期使用期限”的有源器械产品的使用期限

问题

对有源器械使用期限理解上的差异会导致不必要的处罚和停用，从循环经济的角度看是一种浪费。

28 《医疗器械监督管理条例》（中文），国务院，2021 年 3 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5595920.htm>

29 《第 27 届全球医疗器械法规协调会年会在上海召开》，国家药品监督管理局，2023 年 11 月 30 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/directory/web/nmpa/yaowen/ypjgyw/ylqxyw/20231130185424106.html>>

30 《2024 年全国药品监督管理工作会议召开》，国家药品监督管理局，2024 年 1 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/yaowen/ypjgyw/hyxx/zhyxx/20240110172910106.html>>





分析

根据《医疗器械监督管理条例》（国务院第 739 号令）的详细规定，严禁使用过期、淘汰或失效的医疗器械，违者将被处以罚款、没收等处罚。

然而，有源医疗器械的“过期”概念比简单地将生产日期与预期使用期限相加更为复杂。与一次性医疗用品不同，使用频率、安装时间和部件更换等因素都会影响有源医疗器械的使用期限。因此，不能仅凭超过“预期使用期限”就认为设备“过期”。

国际电工委员会将“预期使用期限”定义为预期医疗器械保持安全有效的期限。³¹ 如果医疗器械在适当的维护和保养下仍能保持这些标准，则可视为仍在有效期内，因此可以安全使用。

禁止或惩罚使用高质量、高价值的有源医疗器械违背了循环经济的原则，将导致资源浪费，同时也增加了使用单位的负担，因为毕竟他们要承担主要责任。

建议

- 在所有相关法规中扩大有源医疗器械“预期使用期限”的定义，并确保各级监管机构理解这一点；
- 明确使用超过“预期使用期限”的有源器械并不等同于使用过期产品；
- 提高使用单位合理评估和动态延长在用器械实际使用期限的能力。

5. 推动高精度和创新型体外诊断产品的市场准入

5.1 在“带量采购”和“医疗服务价格目录”中体现体外诊断的技术特点 4

问题

部分地方关于体外诊断产品的带量采购规定和医疗

³¹ 国际标准：IEC 60601-1:2005+AMD1:2012+AMD2:2020 CSV，国际电工委员会，2020 年 8 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<<https://products.iec.ch/view/pub/67497?q=eyJxdWVyeSI6IjYwNjAxEiLjI6IjI1IjoiUFVCTEIDQVRJT04iLjZzZWhY3RIZEZzY2V0cyI6WyJpY3MubHJzLjEUMTEiXSwic29ydEJ5ljoicmVmZXJlbnNlLS1hc2MiLjCsYW5ndWFnZSI6ImVuln0%3D>>

服务定价政策没有反映体外诊断产品的不同技术特征，阻碍了患者获得创新的诊断方法。

分析

在临床实践中，体外诊断设备和试剂是正确诊断疾病的基础。制造商一直在不断开发新的体外诊断产品，以提高诊断方法的准确性、灵敏度、特异性、稳定性和速度。正确诊断是有效治疗的前提条件，而错误诊断可能使医疗系统付出巨大代价。新型冠状病毒检测就是一个非常典型的示例——假阴性检测结果不仅可能延误患者的治疗时机，也会成为大规模感染的源头。

根据国际最佳实践，不同诊断方法和技术特征的体外诊断产品将分别在不同的采购项目中进行采购。然而，在中国，大多数情况下，不同诊断方法的产品被赋予相同的价格，但这并不能准确反映每种产品的不同特点和复杂性。此外，中国政府采购实践中的“一刀切”倾向也可能导致错误的结果。这是因为体外诊断仪器和试剂是作为一个完整的系统一起开发的，因此，如果使用更便宜的试剂取代特定试剂，可能会导致诊断不准确，从而对患者健康造成严重影响。

目前，一些省份正在试行将体外诊断中的医用耗材费用与医疗服务费用分开的方案。然而，鉴于多年来体外诊断检测一直被捆绑在一套收费方案中，这一改革需要慎重考虑。改革过程中需要考虑的因素包括医疗服务成本、医院运营成本和补偿成本。如果新的定价无法准确反映体外诊断医疗服务项目的实际成本，最终会影响医院对其的使用。

建议

- 在采购目录中纳入多种诊断方法和技术，并按临床上对体外诊断产品的不同技术特征和不同诊断方法的需求进行采购；
- 确保体外诊断设备仅搭配经过验证的试剂使用；
- 根据临床诊断和治疗的质量，推进体外诊断医用耗材与医疗服务的价格分离，科学测算医疗项目的成本；



- 全面评估体外诊断产品的特殊性，找到适合实施带量采购的价格管理方法。

5.2 塑造合理的体外诊断试剂监管环境 2

问题

不断变化的法规要求既增加了企业的行政负担，也增加了企业的监管和合规成本。

分析

尽管适用于医疗器械行业的主要法规保持不变，但监管环境变得更加复杂，这导致企业的合规成本和其他负担增加。

随着 2023 年体外诊断试剂原材料和说明书编写指南的出台，³²和³³ 以及计划于 2024 年出台的稳定性研究指南，³⁴ 体外诊断试剂注册过程中必须解决或记录的问题范围有所扩大。这使得对体外诊断试剂注册证书进行变更的可能性增大，导致注册变更申请增多，注册程序也更加复杂。

例如，从天然材料到重组材料的过渡因生物素的影响而变得复杂。制造商现在必须提供临床试验证据来证明其产品的安全性和有效性，并使用真实样本进行稳定性研究。这些额外要求延长了体外诊断的注册时间。

对于进口产品的公司来说，各国的伦理要求和试验操作原则各不相同，这带来了更多挑战。为稳定性研究收集大量真实样本需要耗费大量人力和时间。此外，指导原则的实施没有过渡期，这意味着目前正在注册中的产品制造商没有足够的时间来补充稳定性实验数据，有可能导致注册不成功。

32 《体外诊断试剂说明书编写指导原则（2023 年修订版）》（2024 年第 1 号），医疗器械技术审评中心，2024 年 1 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.cmde.org.cn/flfg/zdyz/zdyzwbk/20240109140628110.html>>

33 《体外诊断试剂主要原材料研究注册审查指导原则》（2024 年第 1 号），医疗器械技术审评中心，2024 年 1 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.cmde.org.cn/flfg/zdyz/zdyzwbk/20240109135745161.html>>

34 《关于发布 2024 年度医疗器械注册审查指导原则编制计划的通告》（2024 年第 17 号），医疗器械技术审评中心，2024 年 1 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.cmde.org.cn/xwdt/shpgzgg/gztg/20240411090918165.html>>

建议

- 制定体外诊断试剂注册过程中临床证据的可接受标准；
- 缩小体外诊断试剂注册过程中必须明确的问题范围；
- 为实施有重大变化或影响的指导原则（如与稳定性研究有关的指导原则）提供适当的过渡期。

5.3 逐步调整“两票制”

问题

继续使用“两票制”会阻碍国内和国际公司之间的合作，干扰业务运营，并导致体外诊断行业效率低下。

分析

中国部分地区仍在实行“两票制”，这一制度限制了生产厂家可使用的配送商数量。生产企业将产品销售给代理企业（第一张发票），然后代理企业直接销售给医院（第二张发票）。这为体外诊断行业带来了挑战，因为体外诊断产品需要同时使用设备和试剂。

首先，外资体外诊断生产商越来越普遍地允许其设备搭配其他符合资质的试剂生产商生产的产品，从而为本地试剂生产商创造了更多机会，并鼓励了国内外公司之间展开合作。然而，在“两票制”制度下，当试剂生产商向设备生产商提供试剂时，这将被视为“第一张发票”，这可能会阻碍体外诊断生产商建立此类合作关系。

其次，如果外资体外诊断公司在中国建厂或与本地制造商合作，同一集团内的生产企业和贸易企业之间的产品转让发票也将被视为“第一张发票”。这就迫使生产商直接向配送商开具发票，从而给贸易实体带来诸多问题，可能会扰乱正常的业务运营，并有可能阻碍外资进入中国市场。

在医疗器械业仍使用“两票制”的地区，有些地方





医疗保障局出台了额外的规定，如要求只能选择当地代理商进行配送。然而，这也给体外诊断行业造成了不利影响。这是因为体外诊断配送商的能力参差不齐，合格的配送商应当提供的是全面的解决方案，包括体外诊断检测设备、交付、维护服务和对临床实验室的数字支持。这些服务都是技术性的，需要制造商对其提供持续培训。因此，如果强行放弃经验丰富的配送商而使用体外诊断相关经验有限的本地公司，就会使寻找符合检验科室标准的配送商的过程复杂化，从而影响交付，进而限制患者对此类设备的使用。虽然制造商可以对当地配送商进行培训，但这既费时又没有必要。这种做法也不符合建立全国统一市场的理念，而且会抵消规模效益。即使当地存在具有上述能力的配送商，限制选择和阻碍市场竞争也有可能造成当地垄断，降低市场活力，增加制造商的议价难度，同时也会导致整体运营成本增加。

近年来，国家医疗保障局采取了相关措施，大大降低了分销过程中的灰色环节，而这正是“两票制”的初衷。再加上“两票制”目前所面临的挑战已经超过了它所带来的益处，这意味着我们应该重新考虑“两票制”在体外诊断领域的适用性。

建议

- 避免将体外诊断设备制造商向其他体外诊断设备制造商提供自家试剂指定为“第一张发票”；
- 避免在“两票制”下，将中国隶属同一集团的贸易公司与制造商之间的交易，或在华外资贸易公司与其投资合作的国内制造商之间的交易指定为一张发票；
- 避免强制要求制造商放弃有经验的配送商而必须使用本地公司，允许体外诊断产品制造商选择能提供最合适服务水平的配送商。



海事制造及产业服务工作组

主要建议

- 1. 增加外资企业参与中国绿色示范项目和试点项目的机会** 🌱🌱🌱
 - 制定全面路线图，详细说明海事行业如何参与中国 2060 年碳中和实践；
 - 增加外资企业参与绿色动力船舶示范和试点项目的机会；
 - 针对绿色示范项目，设立最佳实践分享论坛或建立中外企业及机构合作平台；
 - 针对新兴技术和燃料，参与国际组织和跨行业项目，推动国际标准设立和国内外法规兼容。
- 2. 加快推进沿海地区液化天然气加注和船对船过驳规范的部署** 🌱🌱
 - 加快部署和授权（发放许可）中国沿海地区液化天然气加注服务；
 - 发布有关中国公海船对船过驳的相关国家指导方针。
- 3. 明确持商务签证（M 字签证）来华短期现场指导工作的外国专家的出入境政策** 🌱🌱
 - 扩大M字签证适用范围，将商务活动、设备维护及相关实地售后服务、项目考察、培训，以及无报酬工作等纳入适用标准。
- 4. 加强中国监管机构和行业参与者在海运行业脱碳方面的合作** 🌱
 - 恢复中欧造船对话，允许更多海事企业参与双边绿色船舶制造交流与合作。
- 5. 修改境外进口船舶零部件进行船上组装的进口关税规定以及国际船舶上提供的船上服务的增值税要求** 🌱🌱
 - 按照国际惯例，对在船组装的进口零部件免征进口关税，推动国内船舶维修改造业务发展；
 - 对国际船舶的在船人工服务免征增值税。
- 6. 明确在悬挂中国国旗的船舶上安装境外进口船用设备所需认证的申请流程和时限，促进国内船队的脱碳进程** 🌱🌱
 - 确保海事局型式认可证书的申请流程清晰透明，并明确指定单一联系方，以供沟通联络并向其提交相关文件；
 - 收到申请后出具正式文件；
 - 明确从收到申请到颁发许可的申请审查时限；
 - 建立允许企业跟踪其申请状态的机制。



近期发展

据中国船舶工业行业协会统计，2023年，中国造船业稳居全球第一，造船完工量、新接订单量和手持订单量三大指标分别占全球总量的50.2%、66.6%和55%。¹

绿色发展

中国

2023年12月26日，工业和信息化部等五部委联合印发《船舶制造业绿色发展行动纲要（2024—2030年）》。纲要提出，到2025年，中国计划将液化天然气（包括化石燃料、生物燃料或绿色燃料）、甲醇等绿色动力船舶国际市场份额提升至50%以上，并在2030年保持绿色船舶国际市场份额世界领先。²

欧洲

2024年1月1日，欧盟碳排放权交易体系扩展到航运业，要求对驶入欧盟港口的所有大型船舶（总吨5,000吨及以上，无论其悬挂何种船旗）产生的二氧化碳排放进行报告。根据该政策，在2024-2026年过渡期之后，“航运公司需要就排放的二氧化碳（或二氧化碳当量）购买并清缴（使用）碳排放配额”。

不仅如此，《欧盟可持续航运燃料法规》（欧盟法规2023/1805）于2023年9月13日通过，将于2025年1月1日生效。该法规旨在逐渐降低航运业（管辖范围包括5,000总吨及以上悬挂所有船旗的船舶）的温室气体排放强度，预计到2025年相比2020年减少2%，到2050年减少80%。³

1 《2023年船舶工业经济表现分析》，中国船舶工业行业协会，2024年2月2日，查阅日期2024年4月16日，<https://www.miit.gov.cn/gxsi/tjfx/zbgy/mycb/art/2024/art_fa7806370d844d0785c9960cdb90fc53.html>
2 《船舶制造业绿色发展行动纲要（2024—2030年）》，工业和信息化部，2023年12月26日，查阅日期2024年4月16日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202312/content_6923175.htm>
3 《欧洲议会和理事会关于在海运业采用可再生和低碳燃料的条例（EU）2023/1805和修订指令2009/16/EC》，《欧盟官方公报》，2023年9月13日，查阅日期2024年4月16日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1805>>

国际邮轮

2023年8月10日，中国文化和旅游部发布《关于恢复旅行社经营中国公民赴有关国家和地区（第三批）出境团队旅游业务的通知》，将出境团队旅游业务范围从60个国家和地区扩大到138个国家和地区。⁴在这之后，交通部于2023年9月19日发布《交通运输部办公厅关于做好全面恢复国际邮轮运输有关工作的通知》。工作组对此表示欢迎。⁵据中国水运科学研究院称，中国的邮轮市场有望在2024年恢复至疫情前的60%至70%。⁶

主要建议

1. 增加外资企业参与中国绿色示范项目和试点项目的机会

问题

由于招标流程和相关信息渠道不透明，欧洲企业很难参与到中国绿色示范和试点项目。

分析

沿海和内河航运碳排放约占中国交通运输碳排放总量的6%，^{7和8}要实现航运业减碳就需要开发和采用低碳方案。⁹船用设备和节能技术在关键的航运脱碳过程中占据核心地位。短期内，可以使用过渡燃料，例如大型船舶使用液化天然气，小型船舶使用电池和氢能。从长期来看，考虑到燃料生产、运输、配送和最终燃烧的排放，绿色氨、绿色甲醇、绿色液化天然气和绿色氢气等碳中和替代燃料可能会逐渐成为主流。这一做法既符合《欧盟可持续航

4 《关于恢复旅行社经营中国公民赴有关国家和地区（第三批）出境团队旅游业务的通知》，文化和旅游部，2023年8月10日，查阅日期2024年4月16日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6897780.htm>
5 《交通运输部办公厅关于做好全面恢复国际邮轮运输有关工作的通知》，交通运输部，2023年9月19日，查阅日期2024年4月16日，<https://xxgk.mot.gov.cn/jigou/syj/202309/t20230919_3921649.html>
6 《中国沿海航线的邮轮服务正在复苏》，环球时报，2024年1月16日，查阅日期2024年4月16日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202401/1305487.shtml>>
7 《中国内河航运脱碳的潜在途径》，国际清洁交通委员会，2023年2月，查阅日期2024年4月16日，<https://theicct.org/wp-content/uploads/2023/02/China-inland-shipping_fs_final.pdf>
8 《中国沿海航运脱碳：燃油效率和低碳燃料的作用》，国际清洁交通委员会，2022年6月，查阅日期2024年4月16日，<<https://theicct.org/wp-content/uploads/2022/06/DVE-working-paper-20-A4-v5-GG.pdf>>
9 《中华人民共和国港口和内河航运中的新能源应用》，ADF Briefs，2024年2月，查阅日期2024年4月16日，<<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/946221/adb-brief-289-energy-ports-inland-waterway-shipping-prc.pdf>>





运燃料法规》，也符合中国的相关行动计划。^{10、11和12}

技术创新和突破离不开政策支持。因此，中国已出台多项政策，鼓励内河、沿海和港口服务等船舶减少碳排放。¹³ 不过，欧洲企业由于缺乏信息获取或参与渠道，很难参与低碳、零碳技术相关的行业交流或政策计划。

在未来相当长一段时间内，低排放和零排放船舶的资本支出和运营成本相较传统船舶会高很多，目前尚不明确中国将如何解决这一问题。或许可以通过发展规模经济降低成本，但这就需要中国加入国际标准化组织，采用通用标准，这可以让欧洲和中国供应商相对容易地在全球范围采用绿色产品和技术。

根据零排放联盟开展的绿色示范项目图谱，2022年，中国共有 15 个海上零排放试点和示范项目。¹⁴ 其中 8 个项目是针对国内航运的。在这些公布的项目中，没有任何一个将外资设备或技术提供商列为项目合作伙伴。¹⁵

对于国内内河航运绿色示范项目，多数工作组会员企业没有直接获取相关信息的政府渠道，经常因太迟获悉而来不及参与，或因外国供应商身份无法参与。近期的一些例子包括：

- 国家级项目“长江三峡1”号，全球最大的纯电

池动力船，配有 7,500 千瓦时容量的动力电池，单次充电可续航 100 公里。¹⁶

- “绿色珠江”项目，设计并建造了 50 艘液化天然气单一燃料动力内河船。工作组了解到，外国供应商及与外国次级供应商合作的中国供应商均不被允许参与。¹⁷
- 福建省政府发布《福建省推进船舶和海洋工程装备高质量发展工作方案（2021—2023 年）》，计划建造 10 个以上内河和沿海电动船舶示范项目。¹⁸
- 上海浦东新区政府推出大企业开放创新中心计划（GOI），旨在鼓励行业领军企业建设开放创新平台，推动“高质量发展”。¹⁹ 截至 2024 年 5 月，大企业开放创新中心数量已超 100 家。²⁰ 其中，船舶动力工程研发中心由一家国有企业设立和运营，该中心旨在通过吸引全球供应链企业参与，开展国家级船舶动力示范和试点项目。但据公开信息显示，目前尚无外资企业参与相关项目。
- 《上海船舶与海洋工程装备产业高质量发展行动计划（2023-2025年）》提到，到2025年，中国计划将船用低速机关键件自主配套率提升到 95% 以上，形成全功率段研制能力体系和产业配套体系。²¹
- 在中国远洋海运集团有限公司的协调下，中国电动船舶创新联盟于 2023 年 2 月 8 日成立。会员均为中国企业，未邀请外国利益相关者参加。²²

10 《欧洲议会和理事会关于在海运业采用可再生和低碳燃料的条例（EU）2023/1805 和修订指令 2009/16/EC》，欧盟法规库，2023 年 9 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1805>>

11 《绿色交通“十四五”发展规划》，交通运输部，2022 年 1 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202201/t20220121_3637584.html>

12 《船舶制造业绿色发展行动纲要（2024—2030 年）》，工业和信息化部，2023 年 12 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202312/content_6923175.htm>

13 《交通运输部印发内河示范船技术评估和认定办法》，交通运输部，2014 年 8 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<https://www.gov.cn/xinwen/2014-08/25/content_2739436.htm>

14 零排放联盟是一个行业主导的合作平台，涉及多个利益相关方和多个国家/地区，将来自海洋和燃料价值链的主要利益相关方和金融业与其他利益相关方汇集到一起，致力于在 2030 年前实现具有商业可行性的零排放船舶；Kilemo, H., Montgomery, R 和 Leitão, A., 《零排放试点和示范项目图谱》第三版，零排放联盟，2022 年 3 月 31 日，查阅日期 2023 年 4 月 16 日，<<https://www.globalmaritimeforum.org/publications/mapping-of-zero-emission-pilots-and-demonstration-projects>>

15 数据由零排放联盟提供。

16 Zhang, Y 和 Liu, K., 《最大的电动游轮首次亮相》，中国日报，2022 年 3 月 30 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/202203/30/WS62438faa310fd2b29e5403b.html>>

17 《中国船舶工业集团启动“绿色珠江”项目，开始建造 50 艘液化天然气动力散货船》，Manifold Times，2021 年 4 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://www.manifoldtimes.com/news/cssc-commences-construction-of-50-ling-fuelled-bulk-carriers-for-green-pearl-river-project/>>

18 《福建省推进船舶和海洋工程装备高质量发展工作方案（2021—2023 年）》，福建省政府，2021 年 8 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://fdi.swt.fujian.gov.cn/show-11626.html>>

19 《浦东大企业开放创新中心计划（GOI）宣传手册》，GOI 综合赋能云服务平台，2023 年 2 月 1 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://kfw.pudong.gov.cn/pdkjwmsesp/pdkjwmsesp-website/moryq/article/996030173646172160>>

20 《上海浦东：大企业开放创新中心成员已超 100 家》，中国新闻网，2024 年 5 月 20 日，查阅日期 2024 年 5 月 27 日，<<https://zmgr.chinanews.com/cj/2024/05-20/10220338.shtml>>

21 《上海船舶与海洋工程装备产业高质量发展行动计划（2023-2025年）》，上海市政府，2023 年 11 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://www.shanghai.gov.cn/hqcyfz2/20231106/8628a66c733440878fe354f49e9e490f.html>>

22 Chambers, S., 《中国远洋海运集团有限公司成立中国电动船舶创新联盟》，Splash，2023 年 2 月 14 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://splash247.com/cosco-forms-the-china-electric-ship-innovation-alliance/>>





欧洲海事制造企业对此类项目非常感兴趣。但让他们无法参与此类项目的原因有三：第一，要参与此类项目，供应商必须通过中国船级社的认证，而外国制造的用于悬挂中国国旗船舶的船舶设备和技术必须取得海事局的额外认证。第二，预算和价格往往较低，这意味着在大多数情况下，只有低端的本地制造商才能满足要求，这一情况也可能会对中国的中高端供应商构成阻碍。最后，中国海事制造行业自主战略，让国内制造商仍然在一定程度上更受青睐。这些因素有损行业公平竞争，欧洲企业难以扩大在华市场运营规模。

主要问题在于，国内内河航运示范项目的参与条件不透明。外资企业有时会受邀提供培训和研讨会，或从事国内航运项目的咨询工作（主要是外国船级社），但只有本土企业能够作为正式的合作伙伴或技术供应商参与项目。少数情况下，获得政府研发资助的中国造船企业可能会将合同转包给外资企业或与外资企业合作。

要实现国内航运与内河航运减排目标，中国必须利用新技术升级现有船队，欧洲企业可以为此做出重要贡献。考虑到中国未来可能通过这些地方项目向欧洲出口船舶，与欧洲供应商合作也符合中国造船企业、设备制造商及其他利益相关方的利益。根据零排放联盟的数据，除商业项目外，亚洲（不包括中国）海事行业共有 45 个绿色示范项目，欧洲有 114 个。²³ 这说明海事行业和相关技术的发展速度之快，说明在开发和部署绿色基础设施方面进行跨境合作对于推动航运零碳发展具有重要作用。

外资企业想要参与推动中国绿色航运发展，工作组建议针对用于中国船舶的船用设备和技术项目招标及认证的公开机制。建立由中外政策制定者和企业组成的航运及海事制造脱碳工作组，有利于双方经

验交流、互利互惠。

近期，中国船级社发布《绿色生态船舶规范》2022、《液化天然气燃料加注船舶规范》2023、《内河绿色船舶规范》2023 等多项与造船低碳和零碳排放解决方案相关的标准草案。^{24、25和26} 如果相关标准起草过程允许欧洲企业参与交流，企业愿意贡献自己的专业知识和经验，而且他们也具备这样做的条件。根据中国欧盟商会报告《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》的结果表明，46% 的会员企业已采取具体措施推动在华业务脱碳，67% 的会员企业至少做好了基本准备。²⁷

《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》鼓励外资企业投资于清洁能源和新能源的设计与应用领域。²⁸ 然而，外资企业并未享受平等的市场准入机会，他们很难获得液化天然气、甲醇、氨气和氢气等清洁能源和新能源应用方面的政府激励支持。

建议

- 制定全面路线图，详细说明海事行业如何参与中国 2060 年碳中和实践；
- 增加外资企业参与绿色动力船舶示范和试点项目的机会；
- 针对绿色示范项目，设立最佳实践分享论坛或建立中外企业及机构合作平台；
- 针对新兴技术和燃料，参与国际组织和跨行业项目，推动国际标准设立和国内外法规兼容。

23 零排放联盟是一个行业主导的合作平台，涉及多个利益相关方和多个国家/地区，将来自海洋和燃料价值链的主要利益相关方和金融业与其他利益相关方汇集到一起，致力于在 2030 年前实现具有商业可行性的零排放船舶；Kilemo, H、Montgomery, R 和 Leitão, A, 《零排放试点和示范项目图谱》第三版，零排放联盟，2022 年 3 月 31 日，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://www.globalmaritimeforum.org/publications/mapping-of-zero-emission-pilots-and-demonstration-projects>>

24 《绿色生态船舶规范》2022，船级社，2022 年 11 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.ccs.org.cn/ccswz/specialDetail?id=202211250199628050>>

25 《液化天然气燃料加注船舶规范》2023，船级社，2023 年 2 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.ccs.org.cn/ccswz/articleDetail?id=202302200343484488>>

26 《内河绿色船舶规范》2023，船级社，2023 年 3 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.ccs.org.cn/ccswz/articleDetail?id=20230303026645286>>

27 《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》，中国欧盟商会，2022 年 5 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

28 《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》，国家发展改革委和商务部，2022 年 10 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/202210/20221003362982.shtml>>





2. 加快推进沿海地区液化天然气加注和船对船过驳规范的部署

问题

目前缺乏有关液化天然气船对船过驳的标准化规范，导致中国沿海的国内和国际航运运营充满挑战。

分析

多年来，有关液化天然气船对船过驳的国家规范一直在讨论中。²⁹ 2021年8月，海事局发布《水上液化天然气加注作业安全监督管理办法》，该办法于2021年9月30日生效，为期五年。然而，由于地方海事局（分局）尚未发布详细的指导方针，大多数省级港口仍无法实现液化天然气船对船过驳。多项业务因此受到影响，包括液化天然气运输船与浮式储存和再气化装置之间的船对船加注；液化天然气运输船过驳；还有从加注船到液化天然气动力商船的快速加注服务。中国若能针对船到船过驳出台符合国际规范的国家指导方针，这一情况将有所改善。在国际规范方面，国际航运公会、国际天然气油轮和码头运营商协会、石油公司国际海事论坛和化学品分销商协会曾联合发布《石油、化学品和液化气体的船对船过驳指南》。³⁰

建议

- 加快部署和授权（发放许可）中国沿海地区液化天然气加注服务；
- 发布有关中国公海船对船过驳的相关国家指导方针。

3. 明确持商务签证（M字签证）来华短期现场指导工作的外国专家的出入境政策

问题

根据中国目前签证政策，外国专家无法通过申请M字签证来华参与船舶安装、检查、船坞维修保养或

船级测量等特定短期工作。

分析

外国验船专家往往需要进入中国，在本地船厂开展船舶技术检查和协助现场船舶升级等必要的短期（三个月以内）验船工作。此类外国验船专家可以为本地船厂提供重要支持，但他们在申请中国签证时面临阻碍（M字签证不适用于此类访问，Z字签证则申请难度较大），这使得他们更愿意去亚洲或世界其他船厂开展工作。

2013年9月颁布的《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》（国务院令第637号）规定，“M字签证，发给入境进行商业贸易活动的人员”。根据此规定，外国专家入境从事短期商业活动需申请中国商务签证（M字签证）。³¹《外国人入境完成短期工作任务的相关办理程序（试行）》（[2014]78号）于2015年1月1日起实施，该程序扩大了M字签证适用范围，包括但不限于：³²

1. 购买机器设备配套维修、安装、调试、拆卸、指导和培训的；
2. 对在境内中标项目进行指导、监督、检查的；
3. 派往境内分公司、子公司、代表处完成短期工作的。

允许资深船舶专家便利入境、开展短期工作，将有利于海事行业健康发展。工作组建议进一步扩大M字签证适用范围，将以下活动纳入适用条件：

- 商务会议、企业对企业的营销活动和合同谈判；
- 提供设备保养维修、安装、测试和拆卸、升级和改造，以及指导和培训等实地售后服务；
- 对在华中标项目开展指导、监督或核验工作；
- 对在华子公司、分公司或代表处进行短期技术指

²⁹ 液化天然气船对船加注可以在两艘暂时停泊或进港停靠的远洋船舶之间进行。

³⁰ 《石油、化学品和液化气体船对船加注指南》，CDI/ICS/OCIMF/SIGTTO，2013年，查阅日期2024年5月28日，<<https://www.sigtto.org/publications/ship-to-ship-transfer-guide-for-petroleum-chemicals-and-liquefied-gases/>>

³¹ 规定指出，“发给入境进行商业贸易活动的人员”：《中华人民共和国外国人入境出境管理条例》（2013年国务院令第637号），国务院，2013年7月22日，查阅日期2024年3月21日，<http://www.gov.cn/zhuanti/2013-07/22/content_2610606.htm>

³² 《外国人入境完成短期工作任务的相关办理程序（试行）》，人力资源社会保障部，2014年11月6日，查阅日期2024年3月21日，<http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/qt/201411/t20141121_144780.html>





- 导、培训、监督和知识教授工作；
- 从事无报酬、或由境外机构提供报酬的工作。

建议

- 扩大 M 字签证适用范围，将商务活动、设备维护及相关实地售后服务、项目考察、培训，以及无报酬工作等纳入适用标准。

4. 促进监管者与行业参与者在航运业脱碳领域加强合作

问题

海事行业参与者与政策制定者之间缺乏交流合作，这或将导致航运业脱碳所需的指导方针持续缺位。

分析

船舶的使用寿命约为 25 至 30 年，³³ 本报告撰写时的在建船舶预计可以运营到本世纪50年代中期。因此，建造船舶时考虑未来能采用的燃料和技术至关重要。

当前，航运业正在试验多种“零碳”解决方案，例如合成燃料、氢气、生物燃料和电气化技术等新型燃料和技术。将这些燃料用于驱动船舶时的确能够减碳，然而，生产此类燃料所排放的二氧化碳总量，却高于常规液体船用燃料燃烧时的二氧化碳排放量。因此，中国应当大力推广能够实现整个价值链碳中和的燃料，这只有通过电制液化天然气或电制甲醇等合成燃料来实现。同时，还需要考虑的因素是，燃烧燃料时会产生其他污染物质，包括氮硫氧化物、甲烷泄露和细微颗粒物等。

航运业脱碳是欧盟和中国的共同目标，这也符合国际海事组织设定的在 2050 年左右实现国际航运温室气体净零排放的目标。³⁴ 欧盟是全球海事设备和

服务领导者，中国则是世界第一造船大国，双方在海事行业优势互补，具有合作基础。^{35和36} 2011 年至 2019 年，中欧之间持续开展高层交流，并连续举办九届中欧造船对话。但自 2020 年以后，该对话一直没有举办。工作组建议中欧双方政策制定者和船厂恢复交流与合作，同时扩大对话范围，允许更多海事企业参与其中，共同打造具有全球经济竞争力的零排放船舶。

建议

- 恢复中欧造船对话，允许更多海事企业参与双边绿色船舶制造交流与合作。

5. 修改进口船舶零部件在船组装的进口关税规定，以及国际船舶在船服务的增值税规定



问题

国际航线船舶的进口设备设备和在船服务应免征进口关税或增值税。

分析

根据国际惯例，如果一艘海船在公海的航程至少占 70% 并且完全从事商业活动，那么在该船只上组装的进口零部件不需要缴纳额外增值税。在中国，无论是本地产品还是进口产品，所有人民币合同都需要支付增值税。但是，中国造船企业如提供安装于悬挂中国国旗的国际海船的产品，无需支付 10% 的进口关税，但对于境外制造的产品或零部件，则必须支付关税。这一要求缺乏公平，影响了外国海事设备制造商的竞争力。不过，应指出的是，中国并不对用于所谓“出口项目”（针对外国船东、悬挂外国国旗、以外币计价）的零部件和设备征收增值税。

33 《你知道船太旧而无法航行时会发生什么吗？》，Safety4sea, 2020年2月4日，查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<<https://safety4sea.com/cm-do-you-know-what-happens-to-a-ship-when-its-too-old-to-sail-anymore/>>

34 《国际海事组织通过修订战略减少国际航运温室气体排放》，国际海事组织，2023年7月7日，查阅日期2024年4月22日，<<https://www.imo.org/en/MediaCentre/PressBriefings/pages/Revised-GHG-reduction-strategy-for-global-shipping-adopted-.aspx>>

35 “就市场份额而言，欧盟是世界上最大的船舶设备（包括服务）供应商，其次是韩国、中国和日本。”《船舶设备行业及其挑战分析》，经济合作与发展组织，2023 年 1 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<[https://one.oecd.org/document/C/WP6\(2022\)15/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C/WP6(2022)15/FINAL/en/pdf)>

36 《2023 年中国船舶工业仍居全球首位》，新华社，2024 年 1 月 15 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://english.news.cn/20240115/1bbaa3fa3d2b435f962487f3cbd2864e/c.html>>



这一做法对中国船舶维修和改造业务带来影响。尤其受过去三年疫情影响，船东更愿意前往新加坡或东南亚地区进行船舶维修改造。这阻碍了中国的修船改造业务发展，给中国造船厂带来亏损。此外，由于相关标准和质量保证并不兼容，船东目前无法全部使用中国本地生产的零部件替代船舶使用的国外进口零部件。为促进中国船舶维修和改造业务发展，工作组建议按照国际惯例，对在华组装的进口船舶部件免征增值税。

在华外资企业也面临人工服务增值税方面的挑战。对于在国际水域航行、悬挂外国国旗的船舶，当国际客户向在华外资企业提供在船售后服务时，在华外资企业的结算发票（无论以人民币还是国际货币结算）均需包含 6% 的增值税。尽管企业可以申请这一项的增值税退税，但申请流程并不明确，需要花费大量时间和资源。因此，工作组建议按照国际惯例，对国际船舶上提供的此类在船服务免征增值税，提供公平竞争环境，促进中国市场发展。

建议

- 按照国际惯例，对在船组装的进口零部件免征进口关税，推动国内船舶维修改造业务发展；
- 对国际船舶的在船人工服务免征增值税。

6. 明确在悬挂中国国旗的船舶上安装境外进口船用设备所需认证的申请流程和时限，促进国内船队的脱碳进程 3

问题

申请和取得在悬挂中国国旗船舶上安装设备所需的海事局型式认可证书的流程不透明。

分析

用于悬挂中国国旗船舶的外国制造船用设备需要两份型式认可证书：一是中国船级社出具的用于悬挂非中国国旗船舶的型式认可证书；二是海事局出具的用于悬挂中国国旗船舶的型式认可证书。根据工作组会员企业的经验，取得第一份型式认可证书

流程相对简单，但取得海事局型式认可证书的流程非常不透明且模糊不清。其中最重要的问题是，既未指定可供沟通联络并提交相关文件的明确联系方式，也没有规定任何流程时限。

欧洲制造商必须取得海事局型式认可证书的原因在于，尽管中国船级社已获得开展欧盟船用设备指令认证的资格，但中国仍未接受欧盟船用设备指令认证程序，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“舵轮标志”认证。³⁷ 这导致欧洲设备制造商必须申请并获得中国船级社认证，而这通常会带来附加成本。相比之下，不论来自中国造船企业的船舶悬挂哪一成员国旗，中国造船企业可自动从中国船级社或欧盟批准的其他船级社获得欧盟船用设备指令认证，从而顺利进入欧洲市场。

此外，在产品临界安全及环境性能相似的前提下，欧洲制造商通过中国船级社进行认证的成本也要高于本土企业。此外，目前尚不明确中国政府是否允许中国籍船舶安装欧盟或其他外国设备制造商生产的压载水处理系统，无论海事局型式认可证书由中国船级社还是其他船级社颁发。

正如《造船工作组建议书 2019/2020》中所述，工作组会员企业长期以来一直在关注这一型式认可证书问题。³⁸ 一家会员企业表示其在 2015 年开始申请，直到 2018 年才获得型式认可证书批准。此外，这项批准是由中国船级社代表海事局授予的“一次性”批准，但并不涵盖悬挂中国国旗的船舶。虽然此后外国压载水处理系统制造商取得中国船级社和海事局型式认可证书批准变得相对容易，但是有关其他外国制造能效技术和海上设备的认证流程仍不明确且手续复杂。

据亚洲开发银行称，2020 年，中国 90% 以上的国

³⁷ 欧盟船用设备指令认证涵盖有限的海上设备类型，例如救生和消防设备和废气处理设备，不包括压载水处理设备。但是，欧洲船舶制造商仍将其视为必要的认证。

³⁸ 《造船工作组建议书 2019/2020》，中国欧盟商会，2019 年 9 月 24 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/711/Shipbuilding_Working_Group_Position_Paper_2019_2020>



内内河船舶使用传统柴油发动机。³⁹ 根据所查阅的消息来源，中国国内内河船舶的数量估计在 11.5 万到 20 万之间，但所有船舶都需要在未来 40 年内进行更换或升级。^{40和41}

如果降低壁垒，欧洲供应商将能够承接 25% 的升级需求。因此，假设一艘新内河船舶的平均价格约为 150 万欧元，设备约占新船建造成本的 70%，那么欧洲供应商的年市场潜力将在 6.5 亿欧元到 20 亿欧元之间。除了商业机会，如果外国制造的船用设备（采用合适的技术）可以便捷地用于中国籍船舶，国内航运的脱碳进程或可迅速加快。

建议

- 确保海事局型式认可证书的申请流程清晰透明，并明确指定单一联系方，以供沟通联络并向其提交相关文件；
- 收到申请后出具正式文件；
- 明确从收到申请到颁发许可的申请审查时限；
- 建立允许企业跟踪其申请状态的机制。

39 《中华人民共和国：绿色港口和航运发展研究》，亚洲开发银行，2021 年 12 月，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.adb.org/projects/55032-001/main>>

40 关于国内船舶数量的信息并不准确，主要取决于所查阅的消息来源。根据亚洲开发银行和中国智研咨询公司估计，2020 年国内内河船舶数量为 11.5 万艘，但根据 Statista 的估计，2020 年底内河船舶数量为 12.68 万艘；同上；《2021-2027 年中国运输船舶行业竞争现状及投资方向研究报告》，智研咨询，2021 年 6 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日，<<https://www.chyxx.com/industry/202106/954998.html>>; Zhang, W., 《2008-2021 年中国运输船舶数量（千艘）》，Statista，2022 年 2 月 1 日，查阅日期 2024 年 4 月 22 日<<https://www.statista.com/statistics/258515/number-of-vessels-in-china/>>

41 2021 年，工作组与中国交通运输部规划研究院举行了会议，指出中国内河船舶数量约为 20 万艘。



石化、化工和炼油工作组

主要建议

1. 立法和执法

1.1 通过增进沟通和提高利益相关方参与来完善立法流程 2

- 邀请化工企业全程参与相关法规和标准的制定；
- 在出台法律和政策更新时提供合理的过渡期，并为具体实施提供明确的指导；
- 加强现有的沟通渠道，避免“一刀切”模式，确保在制定和实施政策的过程中充分考虑外资企业和行业协会的诉求；
- 建立一个供相关各方集中提问的平台，对共性问题进行统一回复；
- 明确区分强制性要求和行业推广范例；
- 明确“两高”项目的定义，为地方项目审批提供相应的行业发展指导意见。

1.2 建立标准化的监管环境 2

- 对各级（市、省和国家级）主管部门和企业进行监管培训来规范释法和执法工作；
- 在特种化学品的执法工作中引入相关行业专家并咨询其意见，尊重这一复杂行业的特殊性并借鉴行业内已有的成功经验；
- 根据化工行业相关的监管规定，加强项目和设施的许可证审批流程，更好地协调政府和企业的运营要求。

2. 可持续发展和绿色化工

2.1 促进化工行业参与可持续发展、创新和绿色经济并做出贡献 8

- 加强政府与跨国企业之间的合作：
 - 建议中央政府邀请相关企业和国际性行业协会作为利益相关方参与政策的制定流程，尤其是在碳排放权交易系统、碳中和、环境、社会和治理、责任关怀以及环境、健康和安全管理领域。
- 进一步推广“公众开放日”活动，提高社会对可持续发展的认识，改善化工行业的形象；
- 为购电协议、相邻实体之间的可再生能源电力交易以及储能等新兴的能源转型工具制定指导意见并提供支持，推动化工行业脱碳；
- 加强建设和管理化工园区内工业用气、公共管道、供热、危险化学品废物处理设施等公用设施，并进行统一规划；
- 建设、优化或共享蒸汽、废水处理和危废处置设备等公共设施，加速部署有助于提高能源效率的举措；



- 建立化工园区现场光伏和分布式风电项目快速审批程序等机制，促进可再生能源投资；
- 推进示范项目，为其提供激励并加快或简化许可证审批流程；
- 制定与欧洲标准兼容的全国家产品碳足迹标准，推动减少范围 3 碳排放；
- 借鉴欧洲的成功经验（例如环境、社会与治理信息披露），制定适用于化工行业的国家级环境、社会与治理法规；
- 深化与欧洲石化、化工和炼油企业的合作，在地方层面实施环境、社会与治理行动计划。

2.2 完善有助于化工行业实施循环经济模式的政策

- 为落实循环经济原则，促进价值链合作并在监管、财政和税收方面提供支持；
- 通过简化许可证分配流程，为创新试点提供更多监管灵活性，鼓励化工园区内的能源和资源共享和合作；
- 简化废物回收利用项目的认证和审批要求，并提供个案豁免的机会，推动此类项目发展；
- 在废物回收利用项目方面开展跨省合作；
- 给予税收优惠，促进塑料回收利用，进一步改善城市垃圾处理基础设施，加速再生塑料标准化体系建设；
- 制定塑料废弃物化学回收标准化监管要求，特别是针对必要的现场预处理和运输到工业园区的化学回收利用环节。

3. 投资和生产成本

3.1 地方政府保证在企业 and 化工园区搬迁及临时关停问题上给予公平合理的待遇

- 确保有关强制性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，并提前公布，以确保公开透明；
- 采取“个案审批”的方法处理工厂搬迁的建议，并在认为有必要搬迁时提供充足的交付周期和宽松的时间安排，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；
- 充分考虑全面关停政策的次生风险，避免造成化工厂运营中断，引发安全风险，特别是在临时通知关停的情况下。

3.2 简化监管程序，支持精细化工和危险化工制造领域的新投资、市场和技术革新

- 对于同一产品类别内的细微工艺变化，简化许可证审批流程，促进市场快速反应并鼓励创新；
- 对于旨在提高生产能力、优化工作流程，而不改变主要生产工艺或增加排放的工厂去瓶颈项目，简化许可证审批流程；
- 建立标准化的许可证审批流程，提供在审批期间更正许可证申请的措施；

- 优化安全生产许可证的申请和审批流程：
 - 提供在线申请和审批服务。
 - 为在有效期内表现良好的企业提供快速通道和简化程序。
- 对安全咨询机构及专家进行监管；
- 为外资企业员工开放加入安全检查“专家库”的渠道；
- 企业开展新建、改建或翻新项目时，及时延长安全生产许可证的有效期。

4. 优化化学品监管立法框架，营造可持续、市场化、国际化的营商环境 11

- 完善追溯码系统：
 - 延长实施过渡期。
 - 从 35 种关键限制性危险化学品开始，逐步扩大适用范围。
 - 免除对包装规格小于 1 升（或 1 千克）的危险化学品在内外包装上粘贴或打印追溯码的要求。
- 继续优化新化学品在线登记系统：
 - 增加重复登记物质及特殊格式自动识别功能。
 - 允许删除错误注册的项目或提供一键修改功能，以防出现错误。
 - 建立动态调整机制，及时修复系统自身的问题。
 - 恢复创建子账户功能。
 - 将实验室规模的研究成果或用作参考标准的产品排除在进出口禁止货物目录之外，以鼓励研究创新。
- 在危险化学品检查方面，加强行业与政府的交流。

近期发展

2023 年，中国 24 种主要化工产品（包括乙烯、丙烯、聚乙烯和聚丙烯）的产能增加了近 5000 万吨，同比增长 15%，¹ 其“全球石化产能份额”上升至 25%。² 相比之下，中国国内消费仍然低迷，2023 年产能利用率为 75%，同比下降 0.5 个百分点。《2024 年欧洲企业在华商业信心调查》显示，51% 的石化行业受访企业表示，产能过剩已

经出现，主要原因之一是中国建筑业表现不佳。^{3和4}

对石化、化工和炼油工作组成员产生影响的其他最新进展包括：

立法和执法

行业整体监管取得了一些进展，具体包括：

- 完善立法流程，在法规起草阶段更多地征求公众意见；

1 《我国化工产品出口增长进一步加速》，中国石化报，2024 年 5 月 22 日，查阅日期 2024 年 7 月 7 日，<http://www.sinopecnews.com.cn/xnews/content/2024-05/22/content_7095915.html#>

2 《2024 年化工行业展望》，德勤，查阅日期 2024 年 5 月 5 日，<<https://www2.deloitte.com/us/en/insights/industry/oil-and-gas/chemical-industry-outlook.html>>

3 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，第 11 页，2024 年 5 月，查阅日期 2024 年 7 月 9 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

4 Pflug, K., 《中国化工行业面临艰难时期》，CHEManager, 2024 年 1 月 24 日，查阅日期 2024 年 7 月 9 日，<<https://www.chemanager-online.com/en/news/tougher-times-chinas-chemical-industry>>



- 发布详细操作要求说明；^{5、6和7} 以及
- 加强立法和执法。

可持续发展和绿色化工

由于全球竞争加剧、能源市场波动、去工业化进程加快，以及全球脱碳政策加强等一系列因素，化工行业正在经历重大转型。因此，企业正在重新评估和调整战略。

2021年，⁸ 中国宣布了 30/60 目标，并一直在建立国家碳排放权交易系统。^{9、10和11} 然而，由于碳排放数据难以统一与管理，中国的碳排放权交易系统市场发展缓慢，迄今仍未纳入水泥、石化和许多其他高排放行业，这阻碍了中国的脱碳进程。¹² 2024年，生态环境部发布了两份关于指导铝冶炼行业企业碳排放量核算与报告程序的草案，预计将加强碳市场的数据管理，从而加速其扩张。¹³ 工作组希望官方法规尽快出台，并将石化相关行业尽快纳入国家碳排放权交易系统。然而，化工行业实施方案尚未发布。正如欧盟商会的《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》中所指出，由于碳排放权交易系统的范围有限、碳价格低以及缺乏碳排放绝对

上限，该系统的影响仍然有限。¹⁴

投资和生产成本

《长江保护法》禁止在长江岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目，¹⁵ 并未对旨在提升工厂安全和生态保护的项目加以甄别。一些工作组成员报告称，部分地方政府下令在短时间内关停这些工厂。此外，不同政府部门下达的政令相互矛盾，并且企业很难与相关部门进行直接协商。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，设定合理的工厂关闭时间，以减轻业务中断造成的影响。

根据中国法规，¹⁶ 从事采矿、建筑和危险化学品生产的企业在开始生产前必须取得安全生产许可证。然而，安全生产许可证申请程序复杂且耗时，会给企业带来沉重的行政负担并阻碍高效生产。此外，随着安全生产许可证相关法律法规的不断修订，企业需要及时适应新的监管要求，不断更新安全管理系统，这会产生高昂的成本，并进一步加剧企业的行政负担。

危险化学品和污染物管理

实施《全国危险化学品安全风险集中治理方案》对企业来说是一项挑战。¹⁷ 具体而言，它要求企业在严格的时间表内迅速做出改变，这给欧洲跨国企业带来了巨大的合规挑战，因为这些企业需要向总部提供内部报告，并且其中涉及多个利益相关方。¹⁸

5 《重污染天气重点行业绩效分级及减排措施技术指南石油炼制与石油化学工业》，生态环境部，2023年11月7日，查阅日期2024年5月5日，<<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202311/W020231107365152601573.pdf>>

6 《化工企业生产过程异常工况安全处置准则（试行）》（征求意见稿），应急管理部，2023年12月22日，查阅日期2024年5月5日，<https://www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdgnr/202312/t20231222_472846.shtml>

7 《加快油气勘探开发与新能源融合发展行动方案（2023 - 2025 年）》，国家能源局，2023年2月27日，查阅日期2024年5月5日，<http://zfxgk.nea.gov.cn/2023-02/27/c_1310704758.htm>

8 “30/60 目标”是指中国在 2021 年制定的两个主要气候目标：二氧化碳排放量力争于 2030 年前达到峰值，努力争取 2060 年前实现碳中和。这两个目标通常被称为“30/60”目标。在《巴黎协定》承诺的基础上，中国宣布，力争于 2030 年前碳排放达峰，并于 2060 年前实现碳中和；《中国力争到 2060 年实现碳中和》；习近平主席宣布停止新建境外煤电项目》，联合国，2021年9月21日，查阅日期2024年5月5日，<<https://news.un.org/en/story/2021/09/1100642>>

9 《碳排放权交易管理办法（试行）》，生态环境部，2021年1月5日，查阅日期2024年5月5日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html>

10 《生态环境部发布<全国碳排放权交易市场第一个履约周期报告>》，生态环境部，2023年1月1日，查阅日期2024年5月5日，<https://www.mee.gov.cn/ywyz/ydqhbh/wsqtkz/202301/t20230101_1009228.shtml>

11 《碳排放权交易管理暂行条例》，国务院，2024年1月25日，查阅日期2024年5月5日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202402/content_6930138.htm>

12 《全国碳市场扩张或将推迟至 2023 年》，中外对话，2022年5月19日，查阅日期2024年5月5日，<<https://chinadiologue.net/en/digest/national-carbon-market-expansion-may-be-delayed-to-2023/>>

13 《企业温室气体排放核算与报告指南铝冶炼行业》和《企业温室气体排放核算技术指南铝冶炼行业》，生态环境部，2024年3月15日，查阅日期2024年5月5日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk06/202403/t20240315_1068508.html>

14 《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》，中国欧盟商会，2022年5月25日，查阅日期2024年5月5日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

15 《中华人民共和国长江保护法》，全国人民代表大会，2020年12月26日，查阅日期2024年5月8日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202012/t20201226_309444.html>

16 《安全生产许可条例（2014 年修订）》，国务院，2014年7月29日，查阅日期2024年5月8日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE2ZjNjYmIzYzAxNmY0MGVlOWVlNTBjMGM>>

17 该政策建议在产品全生命周期内提升危险化学品安全风险数字化和智能化管控水平；《全国危险化学品安全风险集中治理方案》，应急管理部，2022年1月5日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdgnr/202201/t20220105_406261.shtml>

18 例如，2024年2月9日，上海市应急管理局、上海市交通委在国务院上述政策的基础上，联合出台了推进危险化学品信息化管理的政策，要求企业在 2024 年底前达到以下要求：《关于推进基于“一企一品一码”的危险化学品出入库及危险货物装卸信息化管理工作的通知》，上海市应急管理局、上海市交通委员会，2024年2月9日，查阅日期2024年5月8日，<<https://yjglj.sh.gov.cn/xxgk/zfxgk/zcwj/aqscgl/20240218/9c7db26fd6bb45d4a278fd5c2b285444.html>>



虽然工作组赞赏中国为优化国家污染物管理框架和加强地方实施所做的努力，^{19、20和21}但仍缺乏对新污染物管理的详细指导。工作组将继续密切关注相关法规的进展，并期待及时发布配套指导意见。

生态环境部于 2022 年 5 月印发的《新污染物治理行动方案》，²²呼吁制定有效的法规来监测和控制有毒和危险化学品引发的环境风险。然而，在生态环境部声明草案已准备进行法律审查的两年后，²³截至 2024 年 6 月，相关法规或措施仍未发布。

主要建议

1. 立法和执法

1.1 通过改进沟通和扩大利益相关方参与来完善立法流程

问题

法规模糊且不够合理，加上企业与政府之间缺乏有效沟通，导致企业实施困难，地方执法不一致。

分析

尽管政府在发展绿色经济、促进创新和推进数字化方面勾画了宏伟蓝图，但往往缺乏促进企业和学术机构之间开展合作的适当机制。具体表现为某些要求和规定不够合理，企业难以加以实施和遵守。例如，即使排放活动本身已经受到限制，仍按照挥发性有机化合物的标准要求制造商去除 90% 的挥发性有机化合物。这让制造商在投资和能源效率方面都付出了高昂的代价。同时，《关于“十四五”推

动石化化工行业高质量发展的指导意见》²⁴要求显著降低大宗产品的单位能耗和碳排放，以及挥发性有机物排放总量比“十三五”降低 10% 以上。

此外，某些条例缺乏明确性，会导致不同省市执法上的分歧。例如，如果某项新条例模棱两可，地方政府部门可能会停止发放许可证，直到收到上级部门的进一步指导。因此，在新条例生效之前，中央和地方政府应着意进行统一的澄清和解读。^{25和26}

即便如此，政策仍可能无法得到充分执行，例如关于污染物排放许可证的政策。尽管生态环境部在多个政策文件中明确，污染物排放许可证将成为唯一的现场监管工具，²⁷但自 2018 年发布以来该政策仍未得到充分执行。²⁸

建议

- 邀请化工企业全程参与相关法规和标准的制定；
- 在出台法律和政策更新时提供合理的过渡期，并在地方层面提供明确的指导；
- 加强现有的沟通渠道，避免“一刀切”模式，确保在制定和实施政策的过程中充分考虑外资企业和行业协会的呼声；
 - 建立一个供相关各方集中提问的平台，对常见问题进行统一回复。
- 明确区分强制性要求和行业推广范例；
- 明确“两高”项目的定义，为地方项目审批提供相应的行业发展指导意见。

19 《新污染物治理行动方案》，生态环境部，2022 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202205/t20220524_983032.shtml?keywords=%E6%96%B0%E6%B1%A1%E6%9F%93%E7%89%A9>

20 《重点管控新污染物清单（2023 年版）》，生态环境部，2022 年 12 月 30 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202212/t20221230_1009167.html?keywords=>

21 《排污许可管理办法》，生态环境部，2024 年 4 月 1 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/gzkgz/202404/t20240408_1070147.shtml>

22 《新污染物治理行动方案》，生态环境部，2022 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/zcwj/gwywj/202205/t20220524_983032.shtml?keywords=%E6%96%B0%E6%B1%A1%E6%9F%93%E7%89%A9>

23 《对十三届全国人大五次次会议第 3358 号建议的答复》，生态环境部，2022 年 9 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk13/202301/t20230117_1013354.html>

24 《关于“十四五”推动石化化工行业高质量发展的指导意见》，工信部，2022 年 3 月 28 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/08/content_5683972.htm>

25 向低碳经济转型过程中，中国遏制了“两高”项目（高耗能、高污染，包括高碳排放）。“两高”项目主要集中在钢铁制造、有色金属和石化等碳密集型行业。

26 《完善能源消费强度和总量双控制度方案》，国务院，2021 年 9 月 11 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/17/content_5637960.htm>

27 《生态环境部环评司有关负责人就<排污许可证申请与核发技术规范工业固体废物（试行）>有关问题答记者问》，生态环境部，2021 年 11 月 15 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202111/t20211115_960421.shtml>

28 《全面推动排污许可证后管理的建议》，光明网新闻，2020 年 4 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 16 日，<<https://aiqicha.baidu.com/qifuknowledge/detail?id=10004447468>>



1.2 建立标准化的监管环境

问题

监管执法尺度不一致，对企业运营产生了负面影响。

分析

化工行业相当复杂，虽然当前法规和标准可以涵盖大多数大宗产品和工艺，但部分要求不适用于特种化工企业。因此，必须尊重特定细分行业的成功经验，引入相关行业专家参与实施基于风险的管理。此外，检查和执法人员不一定具备化工专业知识。因此，在实施与化学品生产基地相关的法规时，对部门进行有针对性的培训至关重要，以避免不确定性，实现企业和政府协调一致。

化工企业普遍遇到的另一个问题是，部分标准和指导意见要求不一，对于环境、健康和安全管理、调查结果甚至是对某些项目的处罚，企业很难确定有关的正确标准或要求。

建议

- 对各级（市、省和国家级）主管部门和企业进行监管培训来规范释法和执法工作；
- 在特种化学品的执法工作中引入相关行业专家并咨询其意见，尊重这一复杂行业的特殊性和行业内已有的成功经验；
- 根据化工行业相关的监管规定，加强项目和设施的许可证审批流程，更好地协调政府和企业的运营要求。

2. 可持续发展和绿色化工

2.1 促进化工行业参与可持续发展、创新和绿色经济并做出贡献

问题

中国的政策加深了公众对中国化工行业的负面印象，忽视了化工对负责任、绿色创新经济的巨大促进作用。

分析

许多行业事故都是因为缺乏风险意识和实践经验造成的。欧洲跨国企业在实施环境、健康与安全、社会和治理实践方面处于领先地位。然而，他们的专业知识并未受到中国当局的充分认可，相关部门坚持以“一刀切”的方式来对待化工行业，例如，对所有化工企业施加环境、健康与安全相关壁垒，无论其合规状况如何。²⁹ 因此，需要在化工企业与政府工作人员之间建立正式的沟通和合作渠道，以推动落实“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和/或国际化学品制造商协会、中国石油和化学工业联合会及携手可持续发展等协会之间的合作。此举有助于进一步推广“责任关怀”，环境、社会和治理，³⁰ 以及“公众开放日”等活动，让更多的利益相关方参与进来，提高社会对化工行业及其可持续发展的认识。³¹

化工园区在适应绿色发展转型方面面临挑战。可以通过建立快速审批程序等机制来促进可再生能源投资（例如安装现场光伏发电和分布式风电装置），以改善这种情况。为购电协议、相邻实体之间的可再生能源电力交易及储能等能源转型工具制定指导意见并提供支持，也将加速行业的绿色发展。尽管工信部于 2015 年发布了《工业和信息化部印发促进化工园区规范发展指导意见》，³² 但目前仍没有足够的基础设施和公用设施来支持推进转型，同时能源密集型行业往往受到能源限制。

化工园区设施缺乏主要是由于园区管理层面临吸引更多投资的压力，从而忽视了重要的规划问题，例如优化公共设施（包括供电、供暖和天然气供应等）。为了对中国的 30/60 目标做出有意义的贡

29 《国际化学品制造商协会指出中国责任关怀的障碍》，Chemical Watch, 2016 年 7 月 28 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://chemicalwatch.com/48853/aicm-points-out-barriers-to-responsible-care-in-china>>

30 《责任关怀》，国际化工协会联合会，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://icca-chem.org/focus/responsible-care/>>

31 中国的化工企业和协会定期组织“公众开放日”活动，让公众进一步了解化工行业及其推动可持续发展的措施和计划。

32 《工业和信息化部印发促进化工园区规范发展指导意见》，工信部，2015 年 12 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/q/art/2020/art_568c1587f2af497192c10290a277c2cc.html>



献，³³ 化工园区应优化工业废物处理、蒸汽发电、碳捕获、利用和封存及其他公共设施。此外，建议制定与欧洲标准兼容的全国性产品碳足迹标准，推动减少范围 3 碳排放。³⁴

2024 年 3 月，上海市和北京市发布了关于完善各自环境、安全和治理体系的文件。³⁵和³⁶ 工作组对这些发展表示欢迎，并将密切监测这些城市的计划实施情况，并建议更多城市推出类似的计划。

建议

- 加强政府与跨国企业之间的合作：
 - 建议中央政府邀请相关企业和国际性行业协会作为利益相关方参与政策的制定流程，尤其是在碳排放权交易系统、碳中和、环境、社会和治理、“责任关怀”以及环境、健康和安全管理领域。
- 进一步推广“公众开放日”活动，提高社会对可持续发展的认识，改善化工行业的整体形象；
- 为购电协议、相邻实体之间的可再生能源电力交易以及储能等新兴的能源转型工具制定指导意见并提供支持，加速化工行业脱碳；
- 加强建设和管理化工园区内工业用气、公共管道、供热、危险化学品废物处理设施等公用设施，并进行统一规划；
- 建设、优化或共享蒸汽、废水处理和危废处置设备等公共设施，加速部署有助于提高能源消耗强度和效率的举措；
- 建立化工园区现场光伏和分布式风电项目快速审批程序等机制，促进可再生能源投资；
- 推进示范项目，为其提供激励并加快或简化许可证审批流程；

33 中国的“30/60 目标”是在 2030 年前达到碳排放峰值，在 2060 年前实现碳中和。

34 《简介：什么是范围 3 排放》，碳信托，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://www.carbontrust.com/our-work-and-impact/guides-reports-and-tools/briefing-what-are-scope-3-emissions>>

35 《加快提升本市涉外企业环境、社会和治理 (ESG) 能力三年行动方案 (2024 - 2026 年)》，上海市商务委，2024 年 3 月 1 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://www.shanghai.gov.cn/gwks/search/content/d4259e64a62042689879fb3901c86bef>>

36 《北京市促进环境社会治理 (ESG) 体系高质量发展实施方案 (征求意见稿)》，北京市发展和改革委员会，2024 年 3 月 15 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<https://fgw.beijing.gov.cn/zmhd/dczj/yjgg/202403/t20240315_3590999.htm>

- 制定与欧洲标准兼容的全国性产品碳足迹标准，推动减少范围 3 碳排放；
- 借鉴欧洲的成功经验（例如环境、社会与治理信息披露），制定适用于化工行业的国家级环境、社会与治理法规；
- 深化与欧洲石化、化工和炼油企业的合作，在地方层面实施环境、社会与治理行动计划。

2.2 完善有助于化工行业实施循环经济模式的政策



问题

中国的政策执行灵活性不足，不利于推动化学工业的循环创新及建立完整的塑料废物收集和回收利用体系。

分析

在华经营的外资化工企业非常关注产品在整个生命周期中的可持续性，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产品。

在中国，不完善的实体基础设施和配套政策妨碍了塑料废弃物的大规模化学回收，这些废弃物通常来自城市垃圾分类中的“干垃圾”。除此之外，通常很难将可用作原料的高质量塑料废弃物与其他干垃圾分开。因此，必须改进城市生活垃圾基础设施，以改善回收流程。还应建立跨省垃圾处理体系，以整合各种废弃物的处理能力和处理设施。工作组还建议制定塑料废弃物化学回收标准化监管要求，特别是针对现场预处理和运输到工业园区的化学回收利用环节。

加强行业/政府合作，为整个塑料回收供应链制定绿色标准也将大有裨益。通过对绿色产品和服务免征消费税、向零售终端征税等税种改革，也将有利于化学品回收产业的发展。此外，全额增值税退税和延长或扩大各种现有优惠税收待遇覆盖范围（例如，对环境保护、节水节能等专业设备的制造商给



予所得税优惠待遇)，³⁷ 同样可以抵消化学品回收企业投资化学品回收所需的先进设备和技术的成本。

继国家发改委于 2021 年印发《“十四五”循环经济发展规划》，³⁸ 以推动工业园区循环发展、完善废弃物回收体系后，近两年陆续出台了一系列配套政策。然而，针对化工行业的政策和相关试点仍然不足，尤其是在整个价值链上的废物价值增值、共享污水处理厂和利用设施等方面。

一般而言，现行法规和标准的适用范围不够广泛，无法涵盖足够多的具体情况。目前，对循环经济产生积极影响的项目尚未得到充分重视，仍受制于复杂的许可证分配流程和“一刀切”的规定，不利于更多工厂和化工园区参与创新试点项目。

建议

- 为落实循环经济原则，促进价值链合作并在监管、财政和税收方面提供支持；
- 通过简化许可证分配流程，为创新试点提供更多监管灵活性，鼓励化工园区内的能源和资源共享和合作；
- 简化废物回收利用项目的认证和审批要求，并提供个案豁免的机会，推动此类项目发展；
- 在废物回收利用项目方面开展跨省合作；
- 给予税收优惠，促进塑料回收利用，进一步改善城市垃圾处理基础设施，加速再生塑料标准化体系建设；
- 制定塑料废弃物化学回收标准化监管要求，特别是针对必要的现场预处理和运输到工业园区的化学回收设施的环节。

37 《中国企业所得税优惠政策概述》，美国众达律师事务所，2008 年 7 月，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://www.jonesday.com/en/insights/2008/07/a-summary-of-chinas-corporate-income-tax-incentives>>

38 《“十四五”循环经济发展规划》，国家发改委，2021 年 7 月 1 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/07/content_5623077.htm>

3. 投资和生产成本

3.1 地方政府保证在企业 and 化工园区搬迁及临时关停问题上给予公平合理的待遇

问题

为避免不当关停或搬迁遵守环境、健康和标准要求的化工设施，相关措施的落实情况不一，特别是在地方一级。

分析

关闭或搬迁举措需要政企之间持续沟通，并采用有针对性的“一企一策、一事一议”方法。然而，当局目前采取的“一刀切”执法行为，注重根据上级政策配额而非工厂环保执行情况而实施，可能会破坏化工供应链，并对整个行业产生负面影响。工作组成员报告称，想要短时间内搬迁工厂往往也是不现实的。

省级安全和环境主管部门会就哪些工厂应该关闭或搬迁向市政府提出建议。此外，企业无法与有关部门直接沟通，只能依靠地方工业和信息化局的通知，即使没有证据表明相关业务造成了环境危害，地方工业和信息化局也会将省级主管部门的函件当作指令而不是建议来执行。

当关闭或搬迁无法避免时，工作组建议在制定政策时充分考虑由此产生的次生风险，避免造成化工厂运营中断，引发爆炸风险，特别是临时通知关停的情况下。

建议

- 确保有关强制性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，并提前公布，以确保公开透明；
- 采取“个案审批”的方法处理工厂搬迁的建议，并在认为有必要搬迁时提供充足的交付周期和宽松的时间安排，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；



- 充分考虑全面关停政策的次生风险，避免造成化工厂运营中断，引发爆炸风险，特别是在临时通知关停的情况下。

3.2 简化监管程序，支持精细化学品和危险化学品制造领域的新投资、市场和技术革新 4

问题

无论是提高产能，还是对产品配方进行微调，均需遵守严格的许可证分配要求，这使得精细化学品和危险化学品制造企业很难快速适应市场环境。

分析

精细化学品制造的许可证分配流程非常严格，包括安全、环境影响、职业健康评估和资本支出门槛等方面的要求。为适应市场变化，下游精细化工企业有时需要调整配方或技术。如果这些调整涉及的原材料未被列入工厂的注册化学品清单，则新材料必须重新申请许可证，即使是取代具有类似特性的成分亦不带来任何额外的操作风险或污染，也不能豁免。

产量的增加同样受限于上述制约因素。许可证分配流程规定了生产能力上限，因此需要提高生产能力（例如去瓶颈）时，制造商必须重新申请许可证，这通常需要 6 个月到 1 年的时间。³⁹ 为精细化学品成分微调或大幅度增加产能制定简化的许可证分配流程有助于减轻行政负担，提高制造商的竞争能力以应对市场变化。自中国于 2011 年实施健康、安全和环境相关监管体系以来，⁴⁰ 许多企业在缩小现有设施与新要求之间的差距方面面临着挑战。这在一定程度上是由于合规和安全培训方面缺少企业支持机制。由于每家化学品生产商都需要处理数千种不同的产品，要进行许可证风险审查，务必具备丰富的专业知识，包括充足的行业知识。

危险化学品生产企业安全生产许可证申请程序可以

简化，目前的许可证申请需要提交大量文件和材料，对企业管理能力也提出了很高的要求。并且安全生产相关法律法规的不断修订对企业提出新的合规要求，使企业需要不断调整其安全管理体系，这给企业带来了沉重的行政负担。

企业通常委托有资质的安全评估咨询机构依法出具安全评估报告，纠正存在的安全生产问题。但新旧法律法规的适用范围并不明确，并且大部分检查人员并没有跨国企业工作经验，因此，第三方机构可能会建议原本不必要的改造，增加额外的运营成本。

此外，安全检查应充分考虑行业的复杂性和细分行业的特点。例如，精细化工企业对行政成本的增加特别敏感。因此，在制定具体细则时，应注意避免不必要的改造和额外的运营成本。在新旧法律法规适用范围不明确的情况下，应结合实际情况和国际企业采用的先进方法，而不仅仅依赖中国国家 GB 标准，以避免出现冗余和矛盾的标准体系，从而带给企业可以避免的负担。

建议

- 对于同一产品类别内的细微工艺变化，简化许可证分配流程，促进市场快速反应并鼓励创新；
- 对于旨在提高生产能力、优化工作流程，而不改变主要生产工艺或增加排放的工厂去瓶颈项目，简化许可证分配流程；
- 建立标准化许可证审批流程，提供在审批期间更正许可证申请的措施；
- 优化安全生产许可证的申请和审批流程：
 - 提供在线申请和审批服务。
 - 为在有效期内表现良好的企业提供快速通道和简化程序。
- 对安全咨询机构及专家进行监管；
- 为外资企业员工开放加入安全检查“专家库”的渠道；
- 企业开展新建、改建或翻新项目时，及时延长安全生产许可证的有效期。

39 《去瓶颈：含义及其如何帮助优化下游工艺》，Audubon，2014 年 8 月 21 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://auduboncompanies.com/debottlenecking-what-it-is-and-how-it-can-help-optimize-downstream-processes/>>

40 《健康、安全和环境 (HSE)》，Workplace Testing，2021 年 3 月 14 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<<https://www.workplacetesting.com/definition/16/health-safety-and-environment-hse>>



4. 优化化学品监管立法框架，营造可持续、市场化、国际化的营商环境

问题

各级监管和执法检查力度骤然加大，增加了经营挑战，影响了企业盈利能力。

分析

追溯码系统

2022 年初，国务院安全生产委员会印发通知，旨在提高危险化学品安全风险数字化和智能化管控水平。⁴¹ 通知要求，应急管理部牵头升级改造化学品登记系统，对各相关企业的每种危险化学品实施“一企一品一码”管理。每种登记的化学品都由化学品国家登记中心分配一个快速响应码，即危险化学品安全信息码或称 NRCC 码。

NRCC 码已在广东、山东、浙江和江苏等多个省份试行多年。2024 年 2 月，上海推出了追溯码。追溯码可视为国家试点“一企一品一码”系统的升级版，因为它不仅记录了产品登记信息（已包含在 NRCC 码中），还记录了产品整个生命周期的详细信息。然而，上海的系统给危险化学品企业带来了巨大的合规挑战。⁴²

首先，实现危险化学品每个货品每个批次独立赋码，这给危险化学品行业的企业带来了沉重的负担，并增加了运营成本。其次，企业必须于 2024 年底前在系统中登记《危险化学品目录（2015 版）实施指南（试行）》⁴³ 中的所有危险化学品。考虑到申请范围过于广泛，时间却非常紧迫，对于跨国企业而言，升级企业 ERP 系统并与政府系统连接，至少需要一到两年的时间，而且成本高昂。由于涉及供应链上的多个利益相关方，跨国企业面临

的情况更加复杂。此外，跨国企业在对现有系统进行任何更改之前，需要获得总部的批准，这一额外步骤可能会导致企业不能在规定时间内完成系统的升级改造。对于地方监管部门而言，目前的过渡期也不足以用于制定适当的实施计划。因此建议分阶段实施，从 35 种重点监管的危险化学品开始，然后在合理的过渡期内逐步扩大范围。

此外，尽管该政策规定包装规格小于 100 克/毫升的无需赋码，但试剂企业仍然面临重大障碍。一些超过 100 克/毫升的小包装产品仍然没有足够的空间来容纳适当的追溯码。

新化学品线上登记系统

自 2020 年 12 号令下新化学品网上登记系统上线以来，⁴⁴ 生态环境部一直在积极采取措施解决问题，提高系统效率。例如，根据企业建议，提高了单次申报物质的上限。尽管如此，该系统仍有进一步优化空间。

首先，系统无法识别重复登记的物质，不利于企业和政府高效识别重复登记问题。其次，系统缺乏一键修改功能或删除错误登记物质的功能，使企业在登记过程难以高效纠正错误。第三，目前缺乏动态调整机制，无法及时修复系统自身的问题。第四，工作组建议系统恢复创建子账户的功能，并增加对特殊格式的自动识别功能。

此外，《有毒有害化学物质环境风险管理条例》和《危险化学品安全法》的修订草案均提出，小量危险化学品和新化学品物质可免于登记。^{45和46} 然而，这两份文件的修订进程缓慢。截至 2024 年 5 月，最终版本仍未公布，这意味着中国仍然缺乏化学品管理的科学和监管基础。

41 《国务院安全生产委员会关于印发〈全国危险化学品安全风险集中治理方案〉的通知》，国务院，2022 年 1 月 5 日，查阅日期 2024 年 7 月 10 日，<https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzdgknr/202201/t20220105_406261.shtml>

42 《关于推进危险化学品出入库及危险货物装卸“一企一品一码”管理的通知》，ChemRadar、上海市应急管理局和上海市交通委员会，<<https://www.chemradar.com/tools/rsdb/detail/dd7q5mmd08hs>>

43 《危险化学品目录（2015 版）》，工信部，2015 年 3 月 9 日，查阅日期 2024 年 7 月 7 日，<https://wap.miit.gov.cn/ssqhxptylhqbzdgz/fgzcz/ywj/art/2023/art_0b9007c77d384fd2ac47da4e60231af9.html>

44 《新化学物质环境管理登记办法》（[2020]第 12 号令），生态环境部，2020 年 4 月 29 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202005/t20200507_777913.html>

45 《对十三届全国人大五次会议第 3358 号建议的答复》，生态环境部，2022 年 9 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk13/202301/t20230117_1013354.html>

46 《中华人民共和国危险化学品安全法（征求意见稿）》，应急管理部，2020 年 10 月 2 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<https://www.mem.gov.cn/gk/tzgg/tz/202010/t20201002_368140.shtml>



被归类为严格限制的有毒化学品的产品，即使符合实验室规模研究或参考标准的豁免规定，仍需获得进口放行许可证，这给企业带来了挑战。首先，申请要求企业提供某些客户和项目信息，这些信息过于详细，难以收集，特别是在研发初期阶段。其次，认证过程耗时长，导致业务运营延误，阻碍研究进展，不利于中国的研发和创新活动。

检查后沟通

多年来，中国政府加强了对危险化学品企业的检查。工作组《2023/2024 年度建议书》⁴⁷ 中发布具体的执法计划和明确的指导方针，以明确化学品检查的実施和标准的建议得到采纳，工作组对此深感谢意。为进一步优化检查工作，工作组建议在检查结束后举行信息共享会议，以加深行业和政府就此事的沟通，交流最佳做法和检查结果，以便企业更好地遵守相关规定。

建议

- 完善追溯码系统：
 - 延长实施过渡期。
 - 从 35 种关键限制性危险化学品开始，逐步扩大适用范围。
 - 免除对包装规格小于 1 升（或 1 千克）的危险化学品在内外包装上粘贴或打印追溯码的要求。
- 继续优化新化学品在线登记系统：
 - 增加重复登记物质及特殊格式自动识别功能。
 - 允许删除错误注册的项目或提供一键修改功能，以防出现错误。
 - 建立动态调整机制，及时修复系统自身的问题。
 - 恢复创建子账户功能。
 - 将实验室规模的研究成果或用作参考标准的产品排除在进出口禁止货物目录之外，以鼓励研究创新。

- 在危险化学品检查方面，加强行业与政府的交流。

⁴⁷ 《石化、化工和炼油工作组建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，2023 年 9 月 20 日，查阅日期 2024 年 7 月 10 日，< https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1135/Petrochemicals_Chemicals_and_Refining_Working_Group_Position_Paper_2023_2024>



制药工作组

主要建议

1. 推进国内监管体系与国际标准的进一步接轨

- 加快推进《中国药典》与国际标准和专论的协同；
- 采用与国际规范接轨的“新药”定义，即“中国新药”而非“世界新药”；
- 加强部门间协作，探索有利于药品创新研发的监管路径；
- 实施更有效、高效的化学成分生产和控制批准后变更管理，以确保供应的连续性，包括调整“实施日期”的定义、免除认证文件的批准以及为新标签提供宽限期；
- 确保上市许可持有人的权利不受影响（包括国籍、商品名称、参比制剂和原研药/药品分段生产等），将技术转让归为上市批准后变更，并允许上市许可持有人在上市药品的境内本地化生产过程中选择剂型；
- 增加生物制品跨境、跨省生产以及分段生产的试点数量；
- 建立临床试验数据跨境传输监管机制，确保数据在全球范围内及时、高效传输和合理利用。

2. 确保药品知识产权法规与全球最佳实践的一致性，以及中央和地方政府机构执行的一致性

- 为“中国新药”在专利期限延长期间提供更广泛的保护范围；
- 尽快颁布《药品管理法实施条例》，加快实施新药（即未在中国上市的小分子药品和生物制品，而不是未在世界任何地方上市的药品）的监管数据保护，以及儿童及罕见病用药的市场独占期；
- 完善专利链接规则：
 - 明确该制度对化学药品、生物制品和中药同等适用。
 - 覆盖所有类型的专利。
 - 允许附条件批准或延迟批准递交第三类专利声明的仿制药。
 - 为针对错误的专利声明提出异议提供明确的规则。
- 优化申报后补充试验数据和创造性测试的标准，降低药品专利的无效率；
- 落实并不断优化中央和地方机构在药品采购程序中加强知识产权保护的新措施；
- 为共同给药专利提供更广泛的保护范围，允许在生产药物组合物的过程中使用一种活性药物成分，以便与单独的另一活性药物成分/药物组合物一起使用。

3. 推进罕见病立法，优化各部门间协作，强化罕见病药品总体框架

- 建立罕见病相关法律框架，并明确其法定定义；





- 建立国家层面的罕见病工作计划/委员会：
 - 加强跨部门、跨省协同。
 - 优化全周期罕见病管理。
 - 全面整合创新准入审查、科学评估、支付系统和多层次资助体系，使其与商业健康保险顺畅衔接。
- 采用合适的价值评估框架（如放弃成本效益分析模型或提高增量成本效果比阈值），既能满足罕见病药品的独特特性，又能反映其在创新、患者利益和社会进步方面的真正价值；
- 抬高《国家医保药品目录》内所有药品年治疗费用30万元人民币的上限，建立罕见病药品报销支付标准体系以及将《国家医保药品目录》纳入门诊报销制度体系，完善罕见病药品《国家医保药品目录》制度；
- 探索建立多层次的罕见病药品资助体系，包括由政府主导的国家超罕见病专项基金，覆盖范围更广、报销比例更高的稳健型商业健康保险、慈善基金等，将罕见病患者的自费部分控制在合理水平；
- 鼓励在省级开展资助罕见病治疗的创新试点，并确保罕见病药品不会从省级报销计划中除名；
- 优化罕见病药品专用知识产权体系：
 - 进一步强化罕见病药品的专利期限延长机制和监管数据保护机制。
 - 加快颁布《药品管理法实施条例》，实施罕见病药品的市场独占期。
- 简化罕见病药品进口检验、样品检测、注册审批等程序，满足临床急需：
 - 受理批准前生产的商业进口产品的检验申请，减少进口检验的抽样量。
- 加快罕见病药品（尤其是血液制品）的审批程序，以实现及时的临床应用。

4. 优化定价机制、支付和报销制度，提高患者获得创新药品的可及性

- 保证创新药品定价的市场自由；
- 谨慎制定药品首发价格形成机制：
 - 取消对创新评分高的药品的经济限制和价格风险提示要求。
 - 改进动态价格调整的经济指标，避免过度干预定价以推动真正创新。
- 继续完善《国家医保药品目录》谈判机制：
 - 增强沟通透明度和政策明确性。
 - 通过以价值和科学为基础的评估，优化评估框架和参照药品的选择。
 - 根据资金承受能力调整定价和报销范围。
- 完善《国家医保药品目录》评估框架，并提高创新药品的可及性：
 - 增加药品临床价值的分值。



- 确保进口产品和本土产品享有同等待遇。
- 制定差异化的报销支付标准。
- 调整创新药品的信息披露要求。
- 提高创新药品和相关生物标志物检测的可及性，实现疾病诊断和治疗的标准化。
- 提高创新药品的支付标准，及时更新创新药品相关的疾病诊断相关分组；
- 继续完善《国家医保药品目录》在医院登记和双通道管理方面的实施，满足患者需求：
 - 加强跨部门、跨省协同。
 - 加快药品的省级落地。
 - 优化门诊报销。
- 推行创新药品的排除机制，划拨专项预算，推动地方创新药品的临床应用；
- 对所有带量采购产品的成本和质量建立长期的跟踪评估机制，充分尊重医生和患者根据临床需要的用药选择，为带量采购政策的改进积累凭据；
- 继续将专利纠纷药品（包括但不限于化合物专利纠纷）排除在带量采购之外；
- 指导地方政府机构不对生物制剂和治疗指数狭窄的药品试行带量采购，这是由于该类药品的不可替代性极高，强制更换将不利于患者治疗；
- 通过整合商业健康保险和基本医疗保险以健全多层次医疗保障制度，鼓励推广商业健康保险，以满足高质量医疗保健和治疗的需求。

5. 推动疫苗和创新型预防产品的政策制定 4

- 从国际多中心临床试验要求、技术指南和药典要求以及引入真实世界证据的科学战略等方面着手，推动国内监管体系与国际标准接轨，为中国民众提供更多的创新型疫苗和免疫接种项目的选择；
- 制定专项指南，通过消除临床研究阶段的操作障碍，全面实施国际人用药品注册技术协调会（ICH）E17指导原则的疫苗标准；
- 优化当前预防性生物制品的注册分类和监管方法，以正确分类和指导其使用，鼓励创新，增强先进防病措施的多样性和可及性；
- 推出国家层面成人免疫服务相关政策；
- 加快疫苗注册审批，允许对已在境外注册的疫苗产品进行批准后试验，并在一些地区开展先行先试。

6. 明确《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》中允许涉及人类干细胞、基因诊断与治疗技术开发及应用的领域，并为高价值基因疗法建立适用的报销机制 3

- 由各相关部门发布清晰、统一、基于风险评估标准的指南，明确“禁止外商投资”的具体领域，并面向行业征求意见和进行交流；





- 在符合条件的区域（如北京“两区”、上海浦东新区、天津自贸区、粤港澳大湾区、海南自由贸易港等）开展试点并提供支持，逐步放宽外商投资限制，并在全国范围内推广成功经验；
- 组织相关监管部门与行业利益相关方（企业、行业协会和商会）定期研讨，制定兼顾创新与安全的统一风险评估标准；
- 重新界定禁止和限制出口的技术范围，在进行充分的技术分析和评估的基础上，取消对CRISPR基因编辑技术的限制；
- 简化细胞和基因治疗相关物资及产品的进出口风险评估、质量检测等程序，以满足临床急需和减轻企业行政、成本负担：
 - 对具有相同规格、描述和资质的细胞和基因治疗相关物资及产品的进出口采取基于项目的一次性风险评估。
 - 对生物制品采取和化学药品相同的质检要求，即仅对首批商业供应的生物制品进行质量检测。
- 建立起包括进口、通关、质量检测、分销在内的全周期细胞和基因治疗支持机制；
- 为细胞和基因治疗建立相应的《国家医保药品目录》机制，将医保目录内所有药品年治疗费用上限抬高到适当水平，探索建立基于疗效的商业健康保险和慈善基金共同支付机制，并提供针对细胞和基因治疗的保险政策。

近期发展

2023年，中国的医疗体制继续推进重大改革，以持续改善医疗卫生服务的可及性和推动行业创新。^{1和2}尤其在制药行业，中国政府力求在控制成本的同时，不断鼓励医药创新，³并在该领域取得了一系列成果和政策突破，包括以下方面：

- 药物警戒体系的优化；⁴
- 反腐行动的开展，营造更加健康的市场环境；⁵
- 《国家医保药品目录》调整的透明度和可预测性得到提高；

1 《政府工作报告重磅！加快发展新质生产力》，国务院，2024年3月5日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.gov.cn/zhengce/jiudu/tujie/202403/content_6936388.htm>

2 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年5月3日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

3 《关于开展全面提升医疗质量行动（2023-2025年）的通知》，国家卫生健康委员会和国家中医药局，2023年5月26日，查阅日期2024年5月3日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202305/content_6883704.htm>；《国务院常务会议审议通过〈医药工业高质量发展行动计划（2023-2025年）〉等》，新华社，2023年8月25日，查阅日期2024年5月3日，<https://wap.mii.gov.cn/xwdt/szyw/art/2023/art_8ec3bf30ffb7467ca114e67406a9f925.html>；《产业结构调整指导目录（2024年本）》，国家发展和改革委员会，2023年12月27日，查阅日期2024年5月3日，<https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6924187.htm>

4 包括进一步与国际标准接轨，加强质量控制并简化审查和批准程序；《国家药品监督管理局成为药品检查合作计划正式申请者》，国家药品监督管理局，2023年11月9日，查阅日期2024年5月3日，<<https://www.nmpa.gov.cn/yaowen/ypjgyw/ypyw/20231109101918137.html>>；《国家药监局综合司公开征求〈药品附条件批准上市申请审评审批工作程序（试行）（修订征求意见稿）〉意见》，国家药品监督管理局，2023年8月25日，查阅日期2024年5月3日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xgk/zhqyj/zhqyjyp/20230825104212129.html>>；《国家药监局药审中心关于发布〈药审中心加快创新药上市许可申请审评工作规范（试行）〉的通知》，国家药监局药审中心，2023年12月31日，查阅日期2024年5月3日，<<https://www.cde.org.cn/main/news/viewInfoCommon/ace377c025ad4f2bbf94790673b2646e>>；

5 《全国医药领域腐败问题集中整治工作视频会议在京召开》，国家卫生健康委员会，2023年7月21日，查阅日期2024年5月8日，<<http://www.nhc.gov.cn/ylyjs/pqt/202307/7baafccccc244af69a962f0006cb4e9c.shtml>>；《关于印发深化医药卫生体制改革2023年下半年重点工作任务的通知》，国家卫生健康委员会，2023年7月21日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202307/content_6894073.htm>；《刑法修正案（十二）草案提请全国人大常委会会议审议》，中国法院网，2023年7月26日，查阅日期2024年5月8日，<<https://www.chinacourt.org/article/detail/2023/07/id/7418877.shtml>>；《中央纪委国家监委召开动员部署纪检监察机关配合开展全国医药领域腐败问题集中整治工作 喻红秋出席并讲话》，中央纪律检查委员会，2023年7月28日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.ccdi.gov.cn/toutiao/202307/t20230728_278985.html>；《中华人民共和国刑法修正案（十二）》，国务院，2023年12月29日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202312/content_6923386.htm>



- 基本医疗保险基金监管的加强；
- 第二批《罕见病目录》的公布；⁶
- 在知识产权保护和跨境数据传输方面取得进展；⁷
- 扩大医药创新技术试点。^{8和9}

中国经济现状及持续的医疗改革对制药行业发展产生了影响。2023年行业整体收入和利润分别同比下降 3.7 个百分点和 15.1 个百分点。¹⁰ 欧洲制药公司在华整体收入增长约 8%，占其全球业务的 5% 至 10%，与前几年相比，增长幅度呈下降趋势。¹¹

制药工作组将继续致力于和中国政府相关部门的合作，贡献行业专业知识，为中国在公平竞争的基础上建立起创新、健康和可持续的医疗卫生服务体系而做出贡献。

主要建议

1. 推进国内监管体系与国际标准的进一步接轨



问题

中国监管框架在与国际标准的协调和趋同方面尚存差距，继续阻碍患者及时获得创新药物。

分析

近年来，中国国家药品监督管理局在鼓励创新药品在中国和海外的研发和注册方面取得了进展。所取

得的成果包括：

- 中国实施了更多的国际人用药品注册技术协调会指导原则；¹²
- 通过进一步与国际惯例接轨，提高了监管效率和透明度；
- 通过建立创新药品快速审批通道等方式，简化和加快了药品审批流程；¹³ 以及
- 正逐步建立上市许可持有人制度。¹⁴

然而，中国监管框架在与国际标准的协同方面仍然存在差距，阻碍了患者及时获得创新药品具体情况为：

《中国药典》

即便药典讨论组已进一步推动《中国药典》内部协调统一，但部分内容仍不一致，且《中国药典》与国际人用药品注册技术协调会（ICH）的部分指南之间也仍有差距。

“新药”定义

2019 年出台的《药品管理法》和 2020 年发布的《药品注册管理办法》或任何其他现行法律法规仍未对“新药”概念作出正式定义。依据中国目前的实际操作，新药是指尚未在全球任何市场上市的药品，而不仅仅是未在中国上市的药品。这一解释与国际通行标准不一致。¹⁵

上市后变更管理

在产品获得上市批准后，如需对其化学成分、生产制造和质量控制（CMC）进行变更，必须事先提交相关变更审批申请，而该申请目前不允许在中国和海外同时提交。此外，还规定只有在变更获批后

6 《关于公布第二批罕见病目录的通知》，国务院，2023 年 9 月 18 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengcekuo/202309/content_6905273.htm>

7 《国家互联网信息办公室公布<促进和规范数据跨境流动规定>》，中国国家互联网信息办公室，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 5 月 3 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776612187994.htm>

8 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 5 月 3 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

9 《国务院办公厅关于印发<扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案>的通知》，国务院，2024 年 3 月 20 日，查阅日期 2024 年 5 月 3 日，<https://www.gov.cn/gongbao/2024/issue_11266/202404/content_6944107.html>

10 《2023 年全国规模以上工业企业利润下降 2.3%》，国家统计局，2024 年 1 月 27 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240126_1946914.html>

11 《跨国药企 2023 年中国业绩出炉！回归增长的背后，巨头做对了什么？》，生物谷，2024 年 2 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<<https://news.bioon.com/article/51cc813045c7.html>>

12 自 2017 年加入国际人用药品注册技术协调会以来，中国已实施了 68 项国际人用药品注册技术协调会指导原则（截至 2023 年 12 月 31 日）：《接轨国际标准：2023 年度中国转化实施 ICH 指导原则全面梳理》，制药在线，2024 年 2 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<<https://www.cphi.cn/news/show-213580.html>>

13 2019 年出台的《药品管理法》和 2020 年出台的《药品注册管理办法》显著简化和加快了药品审批流程。

14 国家药品监督管理局正在采取措施，特别是通过 2022 年 5 月发布的《药品管理法实施条例》草案，建立上市许可持有人制度，进一步促进创新；《国家药监局综合司公开征求<中华人民共和国药品管理法实施条例（修订草案征求意见稿）>意见》，国家药品监督管理局，2022 年 5 月 9 日，查阅日期 2024 年 5 月 30 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqyjyp/20220509222233134.html>>

15 根据国际标准，只有首次进入国内市场的药品才被视为“新药”。





才能开始药品生产。因此，从在中国境外实施这些变更措施，到将变更后的药品供应到中国市场，耗时最多长达19个月。企业只能提前储存价值可高达数亿欧元的生产材料，以确保在此期间在中国市场的药品生产和供应。但由于这些材料库存至多只能维持九个月，供应中断的风险很高。

跨境持有和分段生产

欧盟和美国所实行的上市许可持有人制度允许分段生产，¹⁶即通过调动全球各地的供应商资源以确保向各个市场的患者稳定供应药品。目前，分段生产在中国尚未正式实现。在现行法律法规未制定具体要求的情况下，现有惯例是持有药品的上市许可持有人/申请人的国籍必须与生产基地相同。¹⁷这导致企业在计划将创新化学药品和生物制品的生产从海外转移到中国境内时面临注册挑战。

对于境外上市许可持有人的许可引进产品，¹⁸要求其原料药、药品和所有剂型的整个生产链都必须实现本地化。这不符合上市许可持有人的全球化生产供应运作模式，也不符合国际最佳实践，更不利于企业构建高效、灵活的供应链系统，导致生产商难以及时为本土市场供应产品。¹⁹

对于研究用药品，²⁰中国目前禁止双向的跨境生产和技术转让，这对中国参与全球研发活动造成了阻碍。

在本地化方面，目前缺乏对中国境内上市许可持有人各个生产基地的有效跨省协同和数据共享平台。在2022年《药品管理法实施条例》草案第69条

中，²¹国家药品监督管理局迈出了重要一步，就分段生产问题发布了书面意见，但对符合药品分段生产条件的药品类型的规定尚不明确。在地方层面，上海市药品监督管理局于2024年开始试点分段生产，建立省际协调机制和数据共享平台。²²工作组欢迎这一积极进展，并期待试点方案的更多细节及早公布。

上市许可持有人在跨境技术转让中的身份和权利

上市药品（包括化学药品和生物制品）的生产从海外转移到中国境内的过程中，其原研药的应有权利和创新地位会受到影响。拥有原研药的境外上市许可持有人的相关信息必须进行重大变更，包括但不限于上市许可持有人的身份、注册分类、参比制剂属性和已批准的商品名称。

例如，目前原研药在实现国产化后，将以国内上市许可持有人持有的仿制药形式在中国进行注册，²³这将大大增加原研药注册及上市渠道的复杂性和不确定性。²⁴相反，这种操作应被视为原国外上市许可持有人通过将其原料药/药品生产基地从国外转到中国，或在中国增加新的原料药/药品生产基地来进行的批准后变更，这也是严格监管机构（SRA）目前采取的方法。²⁵

临床试验数据的跨境传输

作为全球研发计划的一部分，跨国制药公司需要在中国进行临床开发。为此就必须能够及时高效地跨境传输临床试验数据。中国国家互联网信息办公室2024年发布的《促进和规范数据跨境流动规定》

16 “分段生产”没有官方定义。然而，根据制药行业从业人员的普遍理解，这意味着药品生产的整个过程分为两个或多个阶段，在多个生产基地完成同一产品的生产。各生产基地负责各自的生产和质量管理，药品上市许可持有人则对整体产品质量负有全部责任。

17 药品上市许可持有人及其生产基地必须均在中国或者均在海外。例如，国内生产的生物制品不能采用国外生产基地的原料药，反之亦然。

18 许可引进产品是指在一家公司（被许可方）从另一家机构（许可方）获得产品、技术或知识产权的过程中产生的产品。其中包括开发、生产和销售特定药品的权利。

19 根据上市许可持有人的全球生产和供应计划，惯例是集中生产生物制剂的原料药，然后分散到当地市场进行下一阶段的生产，包括药品生产。由于早期阶段生产在海外进行，导致该上市许可持有人被认定为外籍。

20 研究用药品是指正在研发、尚未获得批准的药品。

21 《药品管理法实施条例（征求意见稿）》，国家药品监督管理局，2022年5月9日，查阅日期2024年4月27日，<<http://nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqyjyp/2022050922233134.html>>

22 《上海市药品监督管理局关于印发<关于对标改革持续打造药品监管领域一流营商环境的若干措施>的通知》，上海市药品监督管理局，2024年3月11日，查阅日期2024年4月30日，<<https://yj.sh.gov.cn/cmsres/2d/2def3e6eeaf54a2da433add9fe983260/99ab079cde44c8adcf879e8ba1d83e5.pdf>>

23 《已上市境外生产药品转移至境内生产的药品上市注册申请申报资料要求（化学药品）征求意见稿》，国家药监局药审中心，2023年3月23日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.cde.org.cn/main/news/viewInfoCommon/f5e9b5c46d3617a84fc4f0>>

24 例如，在获得注册批准和国内生产认证（也称为技术转让认证）后，原研药的制造商需要提交补充材料和参比制剂身份申请。整个审批流程需耗时6个月到3年，导致药品无法及时供应至当地医院。

25 严格监管机构是指世界卫生组织认可的国家药品监管机构，其在药品和疫苗上市许可的监管审查中采用严格的质量、安全和疗效标准。





旨在促进跨境数据传输，²⁶ 但中国的《个人信息保护法》及其相关措施尚未充分考虑到制药行业的特性，包括对能够快速有效地传输临床试验数据的基本需求。²⁷ 中国目前的数据法规还缺乏合理的临床试验数据匿名化标准、“个人信息”的定义，以及对技术伦理审查覆盖范围的设定。《数据安全法》也缺乏对“重要数据”的认定。此外，中国人类遗传资源管理办公室、中国国家互联网信息办公室和科技部等相关政府部门之间缺乏足够的协同，导致数据审批流程复杂且重复。

建议

- 加快推进《中国药典》与国际标准和专论的协调；
- 采用与国际规范接轨的“新药”定义，即“中国新药”而非“世界新药”；
- 加强部门间协同，探索有利于药品创新研发的监管路径；
- 实施更有效、高效的化学成分生产和控制批准后变更管理，以确保供应的连续性，包括调整“实施日期”的定义、免除认证文件的批准以及为新标签提供宽限期；
- 确保上市许可持有人的权利不受影响（包括国籍、商品名称、参比制剂和原研药/药品分段生产等），将技术转让归为上市批准后变更，并允许上市许可持有人在上市药品的境内本地化生产过程中选择剂型；
- 增加生物制品跨境、跨省生产以及分段生产的试点数量；
- 建立临床试验数据跨境传输监管机制，确保数据在全球范围内及时、高效传输和合理利用。

2. 确保药品知识产权法规与全球最佳实践的一致性，以及中央和地方政府机构执行的一致性

问题

专利期限延长的保护范围不足、缺乏监管数据的制

度和体系、专利链接的等待期过短以及专利无效率过高，仍然是在华制药企业的关切。

分析

知识产权对制药企业来说至关重要，可以激励公司开展研发，解决尚未得到满足的医疗需求，促进整个行业的发展，造福患者。中国已实施多项法律和政策来推进制药行业的知识产权改革，如建立专利期限延长机制和专利期限调整，并制定了实施细则。²⁸ 工作组对这一举措表示欢迎，但建议在以下方面做出进一步改进。

专利期限延长

专利期限延长机制应为“中国新药”的药品专利（如基本化合物专利）在其专利期限延长期内提供合理宽泛的保护范围，如涵盖相关药品的首次批准适应症和扩大适应症。现有药品也应受益于专利期限延长的溯及适用，从而确保那些及早向中国患者提供药品的创新企业免于处罚，无需策略性地一味等待中国实施专利期限延长。

监管数据保护

中国《药品管理法实施条例》（草案）中有关“获批上市部分药品”的监管数据保护和儿童及罕见病用药的市场独占期的规定是一大积极进展。²⁹ 然而，“部分药品”的概念较为模糊，有待进一步界定，以明确保护范围。此外，根据国际标准，“中国新上市”的小分子药品和生物制品都应享有监管数据保护权利。

专利链接

尽管专利链接制度已开始实施，但创新药企业仍存以下关切：化学药品等待期过短（仅 9 个月）；生物制品类缺乏等待期；符合专利链接条件的专利类型有限（尤其针对生物制品）；以及，当仿制药

²⁶ 更多详细信息，请参阅中国欧盟商会《网络安全子工作组建议书 2024/2025》。

²⁷ 例如，《个人信息保护法》并未将去标识化信息视为匿名数据，而且如果数据传输过程中出现任何变化，都需要再次征得患者（包括危重患者）的知情同意。

²⁸ 继 2021 年《专利法》（第四次修正）确立了药品的专利期限延长和专利期限调整机制后，2023 年也出台了相应的实施细则，对专利期限延长和专利期限调整的实施作出了详细规定。为满足制药行业的要求，中国对在华上市的新药给予最长 5 年的专利期限补偿。

²⁹ 《药品管理法实施条例（征求意见稿）》，国家药品监督管理局，2022 年 5 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<<http://nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqjyp/20220509222233134.html>>



或生物仿制药制造商提交错误或不一致的专利声明时，缺乏与原研药企提出异议相关的明确规则。³⁰此外，现行的链接规则并不能阻止已根据链接制度作出第三类专利声明³¹的仿制药过早上市。应进一步完善专利链接相关规则，以解决这些问题。

药品专利无效

中国药品专利的高无效率是业界关注的一大问题，尤其是涉及重要药品的专利。应优化药品专利申请后补充试验数据和创造性测试的相关规则，以降低无效率。

药品采购知识产权保护新措施

基于国家关于药品采购程序中知识产权保护的指导意见，包括省级招标平台上的药品挂网和带量采购，³²上海于 2023 年启动了一项试点，探索加强药品采购领域的知识产权保护。³³原研药企受到这些新措施的鼓舞，并希望与各级政府就这些问题定期保持有效的交流。

对共同给药专利的解释

在中国，共同给药专利被狭义地解释为不包括使用一种活性药物成分制造用于与单独的另一种活性药物成分/药物组合物一起使用的药物组合物的专利。这与欧洲、美国等其他国家和地区普遍接受的解释不同，从而造成了维权困难。

建议

- 为“中国新药”在专利期延长期间提供更广泛的保护范围；
- 尽快颁布《药品管理法实施条例》，加快实施新药（即未在中国上市的小分子药品和生物制品，而不是未在世界任何地方上市的药品）的监管数

据保护，以及儿童及罕见病用药的市场独占期；

- 完善专利链接规则：
 - 明确该制度对化学药品、生物制品和中药同等适用。
 - 覆盖所有类型的专利。
 - 允许附条件批准或延迟批准递交第三类专利声明的仿制药。
 - 为针对错误的专利声明提出异议提供明确的规则。
- 优化申报后补充试验数据和创造性测试的标准，降低药品专利的无效率；
- 落实并不断优化中央和地方机构在药品采购程序中加强知识产权保护的新措施；
- 为共同给药专利提供更广泛的保护范围，允许在生产药物组合物的过程中使用一种活性药物成分，以便与单独的另一活性药物成分/药物组合物一起使用。

3. 推进罕见病立法，优化各部门间协作，强化罕见病药品总体框架

问题

支持罕见病患者的整体框架仍然薄弱。

分析

中国已对监管框架进行了重大改进^{34和35}优化了《国家医保药品目录》和“双通道”体系，³⁶扩大了罕见病药品的商业健康保险覆盖范围，所有这些都有助于提高中国罕见病药品的可及性和可负担性。然而，在以下领域，中国标准与全球标准之间仍存在相当大的差距。

罕见病立法

国家卫生健康委员会通过《罕见病目录》对罕见

30 国家药品监督管理局在药品上市专利信息登记平台上设立了新的模块，其中包括了可供提出异议的分区，但处理异议的规则尚不明确。

31 第三类专利声明是指在中国上市药品的专利信息注册平台中包含与相关原研药相关的专利，仿制药申请人承诺该仿制药将不会在相关专利到期前上市。

32 《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的若干意见》，国家医疗保障局和中国国家知识产权局，2022 年 12 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/12/30/art_104_9968.html>

33 《关于印发<关于加强本市医药采购领域知识产权保护的实施意见>的通知》，上海市知识产权局和市医疗保障局，2023 年 9 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20231011/94e06c0305b746dcbe6db3da057fed7.html>>

34 国家药品监督管理局发布的《临床急需境外新药名单》和《药品注册管理办法》为加快罕见病药品审批建立了优先通道。

35 《药品管理法实施条例（征求意见稿）》，国家药品监督管理局，2022 年 5 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<<http://nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqyjyp/2022050922233134.html>>

36 《2022 年中国<国家医保药品目录>定价实施情况及可及性结果》，Trinity Life Sciences，2023 年 12 月，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<<https://trinitylifesciences.com/wp-content/uploads/2023/12/Trinity-White-Paper-2022-NRDL-Pricing-Implementation-and-Access-Outcomes-in-China.pdf>>



病进行监管，³⁷ 但该目录缺乏科学和法律依据。因此，罕见病的概念没有得到恰当的定义，目录中认可的罕见病数量也远低于国际标准，导致许多患者的需求得不到满足。³⁸ 目录的更新也不够及时，至少应每两年更新一次。³⁹

跨部门协同

国家医疗保障局、国家卫生健康委员会、国家药品监督管理局、财政部等相关部门均在各自努力解决罕见病相关问题，包括罕见病药品的审批、报销与可及性以及患者使用等。然而，中央层面对协调这些部门明显缺乏系统的和统一的战略部署，导致效率低下，最明显的是政策重叠和相互矛盾。

《国家医保药品目录》制度和报销支付标准

尽管每年都有更多的罕见病药品被纳入《国家医保药品目录》，但该目录对所有药品设置的 30 万元人民币年度价格上限阻碍了将用于治疗极罕见病的高价值药品列入医保目录，因为这些药品的前期研发投入成本很高。当前的经济评估也对罕见病药品在《国家医保药品目录》谈判中的定价提出了重大挑战。具体问题包括计算过程缺乏透明度，由于中国采用的成本效益模型和单位质量调整生命年增量成本效果比阈值较低，导致中国罕见病药品增量成本效益比溢价不足。此外，部分《国家医保药品目录》列出的罕见病药品没有纳入门诊报销体系，限制了此类治疗的及可及性和可负担性。除此之外，由于《国家医保药品目录》的报销支付标准较低，许多优质、有效的罕见病药品无法提供给中国患

者。⁴⁰

多层次资助体系

目前缺乏足够的罕见病药品多层次资助计划。目前尚未成立专门针对罕见病的国家专项基金；商业健康和慈善基金为罕见病患者的自付部分提供补充保障的选择有限；而最近出台的城市补充保险对罕见病治疗的覆盖范围仍然非常有限。

罕见病药品的知识产权政策

2022 年《药品管理法实施条例》（草案）概述了罕见病药品的市场独占政策。但是，知识产权制度对于罕见病药品的专利期限延长保护仍然不足，且对于罕见病药品临床试验中对中国患者数据和样本的要求缺乏特殊考虑。工作组呼吁在《药品管理法实施条例》的修订中积极解决这些问题，并尽快发布最终版本。

进口检验、抽样和审查程序

尽管国家出台了一些利好政策以加快罕见病药品进入国内市场，但进口检验、抽样检测、审查、审批等复杂而冗长的程序仍然阻碍了这些药品及时向中国患者供应。

中国食品药品检定研究院近日发布通知规定，对临床急需药品，允许其在国内获得注册批准前生产的批次申请进口检验。⁴¹ 但是，在获得国家药监局药审中心批准之前，中国食品药品检定研究院不接受出于商业目的生产的罕见病药品的进口申请。工作组还指出，临床急需药品清单自 2020 年以来一直没有更新。

此外，罕见病药品的到货量通常很小，而现有的

37 目前已发布两批《罕见病目录》，发布时间分别为 2018 年和 2023 年。第一批包含 121 种罕见病，第二批 86 种，累计共 207 种罕见病。

38 与中国认可的 207 种罕见病相比，全球认可的罕见病约有 7,000 种。

39 第一批《罕见病目录》于 2018 年发布，第二批于 2023 年发布，中间间隔五年，未能及时纳入新出现的罕见病病种：《关于公布第一批罕见病目录的通知》，国家卫生健康委员会，2018 年 5 月 11 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5435167.htm>；《关于公布第二批罕见病目录的通知》，国家卫生健康委员会，2023 年 9 月 18 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6905273.htm>

40 湖南、河北、浙江、江苏、山东等地曾经利用地方政策和财政的灵活性，开展过一些支持创新支付方式的成功试点，以支付一部分的罕见病高额治疗费用。但从 2021 年起，随着中央层面日益加强价格管理，这些地方试点不再受到鼓励并逐渐终止。2021 年，国家医疗保障局要求“严格遵守《国家医保药品目录》，不得制定其他目录。”：《关于建立医疗保险诊疗清单制度的意见》，国家医疗保障局和财政部，2021 年 1 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-08/11/content_5630791.htm>；随后，国务院 2022 年《政府工作报告》再次强调了这一思想，即“统一报销范围”：《2022 年政府工作报告》，国务院，2022 年 3 月 12 日，查阅日期 2024 年 4 月 27 日，<http://www.gov.cn/premier/2022-03/12/content_5678750.htm>

41 根据中国食品药品检定研究院发布的内部文件《关于注册批准前生产批次进口检验申请受理条件的通知（2021 年）》。



“进口商品检验”规则可能会导致进口批次因检验要求而损失多达 45%。⁴² 这会导致患者获得药品的速度推迟平均三个月，并为企业增加大量成本。

建议

- 建立罕见病相关法律框架，并明确其法定定义；
- 建立国家层面的罕见病工作计划/委员会：
 - 加强跨部门、跨省协同。
 - 优化全周期罕见病管理。
 - 全面整合创新准入审查、科学评估、支付系统和多层次资助体系，使其与商业健康保险顺畅衔接。
- 采用适合目的的价值评估框架（如放弃成本效益分析模型或提高增量成本效果比阈值），既能满足罕见病药品的独特特性，又能反映其在创新、患者利益和社会进步方面的真正价值；
- 抬高《国家医保药品目录》内所有药品年治疗费用30万元人民币的上限，建立罕见病药品报销支付标准体系以及将《国家医保药品目录》纳入门诊报销制度体系，完善罕见病药品《国家医保药品目录》制度；
- 探索建立多层次的罕见病药品资助体系，包括由政府主导的国家超罕见病专项基金，覆盖范围更广、报销比例更高的稳健型商业健康保险、慈善基金等，将罕见病患者的自费部分控制在合理水平；
- 鼓励在省级开展罕见病资助创新试点，并确保罕见病药品不会从省级报销计划中除名；
- 优化罕见病药品专用知识产权体系：
 - 进一步强化罕见病药品的专利期限延长机制和监管数据保护机制。
 - 加快颁布《药品管理法实施条例》，实施罕见病药品的市场独占期。
- 简化罕见病药品进口检验、样品检测、注册审批等程序，满足临床急需：
 - 受理批准前生产的商业进口产品的检验申请，减少进口检验的抽样量。

⁴² 根据中国《进口药品管理办法》（2012年修订），进口药品在到达海关时需要进行抽样检验。实际上，制药工作组成员在检验过程中的损失高达 45%。

- 加快罕见病药品（尤其是血液制品）的审批程序，以便实现及时的临床应用。

4. 优化定价机制、支付和报销制度，提高患者获得创新药品的可及性

问题

当前，重控价、轻疗效的现象阻碍了制药业的可持续发展和创新。

分析

对于鼓励行业创新和确保患者能够获得创新药品而言，建立包括药物评估、定价、可及性、报销和支付在内的可持续的、可预测性的体系至关重要。虽然制度优化改革已经展开，但欧洲制药企业仍然面临挑战，尤其是在创新产品方面。

首先，价值评估框架没有充分体现创新的价值。其次，改革以大幅降价为驱动力，不利于创新。最后，各项政策实施不一致，实践中缺乏连续性。当前的支付和报销框架不足以激励药品创新，导致患者无法获得创新药品。

定价机制

自 2015 年起，中国政府开始对药品定价、采购、门诊与院外等各项环节开启了价格改革，^{43、44和45} 旨在以成本效益模型为基础，规范和统一中央与地方以及不同采购渠道之间的药品价格。对基本医疗保险和网上药店实行价格管制⁴⁶（有些地区甚至对零售药店的非带量采购药品也实行价格管制）不仅不利于药品创新，也妨碍了零售市场的自由定价。

⁴³ 《国家发展改革委关于加强药品市场价格行为监管的通知》，国家发展改革委，2015年5月5日，查阅日期 2024年4月30日，<https://www.gov.cn/xinwen/2015-05/05/content_2857226.htm>

⁴⁴ 《国家医疗保障局办公室关于促进同通用名同厂牌药品省际间价格公平诚信、透明均衡的通知》，国家医疗保障局，2023年12月26日，查阅日期 2024年4月30日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2024/1/5/art_53_11914.html>

⁴⁵ 在中央层面，鼓励医保定点零售药店纳入带量采购药品；在地方层面，上海、浙江等地区引导医保定点门诊和药店通过当地网络招标采购平台进行采购。在南京等一些地区，非带量采购药品的零售价格也被建议以网上招标价为上限，这样药店就无权随意加价。

⁴⁶ 网上药店的零售价将被作为参考价，从而要求省级医院和医保支付的零售药店降低药品价格。



国家医疗保障局正在建立新上市化学药品首发价格形成机制。⁴⁷ 虽然此举旨在推动价格市场化，但草案提出的具体要求（包括价格风险提示、动态价格调整和经济性要求等）对企业的定价自主权形成了干扰。⁴⁸ 公司的自由定价权应由市场驱动，而非政府干预，这对零售市场的可持续发展至关重要。如此才能确保自由竞争，为患者提供丰富的治疗选择。

《国家医保药品目录》的谈判和实施

2017 年起实施的《国家医保药品目录》年度调整机制提高了创新药品的可及性，增强了定价的可预测性。

但是，《国家医保药品目录》谈判机制对创新药品的价值依然缺乏足够的认可，特别是那些价值无法用传统成本效益模型或增量成本效果比充分衡量的创新药品，如治疗罕见病、精神疾病和危及生命的恶性肿瘤的药品。高价值药品很难在不降低价格的情况下被列入《国家医保药品目录》，这是由于《国家医保药品目录》价格上限较低以及缺乏对创新药品的科学评价造成的。事实上，《国家医保药品目录》价格谈判应通过参照产品的溢价定价来评估价值。

此外，整个谈判过程的透明度和沟通有待进一步加强，参照药选择标准以及（重新）谈判和续约程序也缺乏明确性。此外，虽然中国在精准医疗领域⁴⁹ 不断取得进展，但精准治疗所需的生物标志物检测的报销范围仍然有限。

在《国家医保药品目录》实施方面，医院药事委员

会机制作为国家医保谈判药品落地的重要渠道，虽然在加快药品进院方面取得了一定进展。但门诊报销和双通道管理中存在的问题依然对药品落地构成了障碍。⁵⁰ 各地的政策也存在不一致。并且，由于医院面临药品数量上限和医保基金控制等限制因素，大多数医院仍然无法通过药事委员会引进药品。《国家医保药品目录》谈判药在全国各大医院的平均入院率约为 33%，药品可及性有限。⁵¹ 由于目前医保支付范围严重不足，创新药进院的难度更大。

带量采购

自 2018 年推出以来，中国药品带量采购制度在招标中依然优先考虑低价药品。⁵² 事实上，在国家组织的过去九批带量采购中，药价平均降幅超过 50%。⁵³ 另一个问题是带量采购缺乏质量一致性评估，导致本质上不可替换的药品遭到“强制更换”，这对患者安全和治疗连续性构成风险；对于某些产品（例如对剂量精准度和质量要求极高的窄治疗指数药物⁵⁴）而言，药品替换的风险尤甚。另外，地方政策之间的差异也增加了合同续签和带量采购等流程的复杂性。

国家药品监督管理局和中国国家知识产权局共同发布相关文件，将存在化合物专利纠纷的产品排除在带量采购范围之外，⁵⁵ 这一进展有助于创新，应进一步应用于国家和地区带量采购计划。此外，如

47 《关于建立新上市化学药品定价机制鼓励高质量创新的通知（征求意见稿）》，国家医疗保障局，2024 年 2 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<<https://www.pacificbridgemedical.com/news-brief/china-issues-draft-document-on-innovative-chemical-drug-pricing/>>

48 例如，机制草案设置价格风险提示，将产品按照价格从低到高分分为 A、B、C 三类。跨省医疗卫生体系将对每种产品的价格风险进行提示，并鼓励地方医疗卫生机构优先使用 A 类药品（即价格最低的药品）。大多数新型创新药品要被列入 A 类就必须降价。这不利于鼓励药品的高质量创新研发。此外，价格稳定期内的产品可能需要降价才能列入《国家医保药品目录》，以及对稳定期后产品做出降价 15% 的要求，也不利于鼓励产品创新。中国欧盟商会制药工作组已于 2024 年 2 月 26 日向国家医疗保障局提交了详细的书面意见。

49 《新型抗肿瘤药物临床应用指导原则》（2023 年版），国家卫生健康委员会，2024 年 1 月 8 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<<http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=be9a91e2176e405e92977baaaad42438>>

50 “双通道管理”是指通过两个通道（定点医疗机构和定点零售药店）满足谈判药品在供应保障和临床使用方面的合理需求，并同步纳入医保支付的机制。《关于建立完善国家医保谈判药品“双通道”管理机制的指导意见》，国家医疗保障局和国家卫生健康委员会，2021 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/5/10/art_37_5023.html>

51 《〈国家医保药品目录〉谈判产品实施现状及地方实践经验研究》，中国外商投资企业协会药品研制和开发工作委员会，2024 年 1 月，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<http://cnadmin.rdpac.org/upload/upload_file/1706526864.pdf>

52 《关于印发“十四五”全民医疗保障规划的通知》，国务院，2021 年 9 月 23 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-09/29/content_5639967.htm>

53 《第九批国家组织药品集中带量采购开标》，新华社，2023 年 11 月 6 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202311/content_6913890.htm>

54 治疗指数狭窄的药品是指剂量或血药浓度的微小差异可能会导致严重的治疗失败和/或危及生命的不良药物反应，或导致持续或严重的残疾或丧失工作能力的药品。鉴于这一特性，治疗指数狭窄的药品具有高度不可替换性；Jiang Wenlei, 《美国食品药品监督管理局药物培训专题：了解治疗指数狭窄的药品》，美国食品药品监督管理局，查阅日期 2024 年 5 月 16 日，<<https://www.fda.gov/media/162779/download>>

55 《关于加强医药集中采购领域知识产权保护的意见》，国家医疗保障局和中国国家知识产权局，2022 年 12 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-01/02/content_5734611.htm>





能将其范围扩大到化合物专利以外更广泛的场景，将更有利于医药创新。

疾病诊断相关分组/按病种分值付费

2021 年以来，中国推进疾病诊断相关分组/按病种分值付费支付方式，将其作为衡量医疗服务质量和效率、进行医保支付的重要工具。⁵⁶ 然而，在其他国家/地区的实践中，疾病诊断相关分组/按病种分值付费制度造成了一定分歧，导致医院提供的服务价值下降。⁵⁷ 疾病诊断相关分组根据以往的诊断和治疗来确定诊断和治疗组以及预算，这使得创新药品和疗法难以在预算范围内应用。工作组担心中国的实践中也会面临类似问题。

商业健康保险与多层次医疗保障制度

国家多次强调，应健全多层次医疗保障制度，⁵⁸ 并鼓励发展商业健康保险，为基本医疗保险无法覆盖的创新治疗和技术提供补充支付。⁵⁹ 然而，要想通过整合商业健康保险和基本医疗保险来建立多层次的医疗保障制度，任重道远。中国的商业健康保险仍处于发展初期，面临多重障碍和挑战，如承保范围有限、⁶⁰ 参保率和赔付率较低，导致临床需求在很大程度上得不到满足。

建议

- 保证创新药品定价的市场自由；
- 谨慎制定药品首发价格形成机制：
 - 取消对创新评分高的药品的经济性要求和价格风险提示要求。
 - 改进动态价格调整的经济指标，避免过度干预企业自主定价以推动真正创新。
- 继续完善《国家医保药品目录》谈判机制：

- 增强沟通透明度和政策明确性。
- 通过以价值和科学为基础的评估，优化评估框架和参照药品的选择。
- 根据资金承受能力调整定价和报销范围。
- 完善《国家医保药品目录》评估框架，并提高创新药品的可及性：
 - 增加药品临床价值的分值。
 - 确保进口产品和本土产品享有同等待遇。
 - 制定差异化的报销支付标准。
 - 调整创新药品的信息披露要求。
 - 提高创新药品和相关生物标志物检测的可及性，实现疾病诊断和治疗的标准化。
- 提高创新药品的支付标准，及时更新创新药品相关的疾病诊断相关分组；
- 继续完善《国家医保药品目录》在医院登记和双通道管理方面的实施，满足患者需求：
 - 加强跨部门、跨省协同。
 - 加快药品的省级落地。
 - 优化门诊报销。
- 推行创新药品的排除机制，划拨专项预算，推动地方创新药品的临床应用；
- 对所有带量采购产品的成本和质量建立长期的跟踪评估机制，充分尊重医生和患者根据临床需求的用药选择，为带量采购政策的改进积累凭据；
- 继续将专利纠纷药品（包括但不限于化合物专利纠纷）排除在带量采购之外；
- 指导地方政府机构不对生物制剂和治疗指数狭窄的药品试行带量采购，这是由于该类药品的不可替代性极高，强制更换将不利于患者治疗；
- 通过整合商业健康保险和基本医疗保险以健全多层次医疗保障制度，鼓励推广商业健康保险，以满足高质量医疗保健和治疗的需求。

5. 推动疫苗和创新型预防制品产品的政策制定

问题

在现行的免疫接种实施办法下，中国民众（包括婴幼儿、老年人等重点人群）在预防接种门诊对于及时获取创新疫苗和预防性生物制品的可及性有限。

56 《关于印发疾病诊断相关分组/按病种分值支付方式改革三年行动计划的通知》，国家医疗保障局，2021 年 11 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/11/26/art_104_7413.html>

57 一位在欧盟卫生和制药领域拥有数十年工作经验的制药工作组成员对此深有体会。

58 《国务院办公厅关于印发“十四五”全民医疗保障规划的通知》，国务院，2021年9月29日，查阅日期2024年4月30日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-09/29/content_5639967.htm>；《国务院办公厅关于印发<深化医药卫生体制改革2024年重点工作任务>的通知》，国务院，2024年6月6日，审阅日期2024年6月30日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202406/content_6955904.htm>

59 2021 年，国家医疗保障局和中国银行保险监督管理委员会都出台了鼓励商业健康保险发展的政策，并对城市补充保险的发展提出了指导意见。

60 主要涵盖已列入商业健康保险中城市补充保险名单的抗肿瘤药品及罕见病药品。





分析

“预防为主”是“健康中国”规划的核心策略之一。国家在预防接种服务上需要进一步推动以满足公众对于疫苗和创新型预防产品的需求，包括成人预防接种服务的提升，以及论证将创新型被动免疫预防产品（预防性单抗）纳入预防接种体系管理。

工作组呼吁进一步推动监管和政策改革，并制定明确的实施方案，以促进建立支持创新型预防生物制剂（包括主动和被动免疫生物制剂）的生态系统。工作组还建议将中国的疫苗监管框架与国际标准相协同，使中国民众更快获得更多的创新疫苗，并吸引更多外商投资在中国投入疫苗生产。由此，将建立起有效的生态系统，积极预防中国老龄人口患上潜在并发症。由此，需要接受长期且昂贵的住院治疗的患者数量也将相应减少，从而减轻公共医疗系统的压力。

在中国的疫苗注册和审批流程依然非常耗时，这会影响到全球同步开发。此外，政府对技术指导、《中国药典》、国际多中心临床试验的要求，以及引入真实世界证据的科学战略的要求也不够明确。

目前尚存不少操作性障碍导致中国无法被纳入疫苗国际多中心临床试验。这些障碍包括：中国设置了非常严格的临床试验启动前测试要求和流程，不允许引进未在中国上市的对比疫苗，以及对用于全球测试的血液样本出口设限。此外，实施ICH E17指导原则，将有助于中国成功加入疫苗国际多中心临床试验，但目前国家尚未制定具体的实施指南。⁶¹

目前，中国已在多个地区开展了保健品试点，有效解决了尚未满足的患者需求。工作组建议及早将疫苗纳入此类试点项目，将有助于加速疫苗注册。

现行的国家法规和立法框架未能对创新预防性方案予以充分认可；并且，整体框架缺乏开放性，没有

将创新疗法纳入免疫基础设施，进一步阻碍了创新性免疫方案的注册途径。⁶²此外，目前中国的免疫规划项目和服务以婴幼儿为主，需要进一步加强成人的疫苗接种服务。

建议

- 从国际多中心临床试验要求、技术指南和药典要求以及引入真实世界证据的科学战略等方面着手，推动国内监管体系与国际标准接轨，为中国民众提供更多的创新型疫苗和免疫接种项目的选择；
- 制定专项指南，通过消除临床研究阶段的操作性障碍，全面实施ICH E17指导原则的疫苗标准；
- 优化当前预防性生物制品的注册分类和监管方法，以正确分类和指导其使用，鼓励创新，增强先进防病措施的多样性和可及性；
- 推出国家层面成人免疫服务相关政策；
- 加快疫苗注册审批，允许对已在境外注册的疫苗产品进行批准后试验，并在一些地区开展先行先试。

6. 明确《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》中允许涉及人类干细胞、基因诊断与治疗技术开发及应用的领域，并为高价值基因疗法建立适用的报销机制 3

问题

外商投资人类干细胞、基因诊断和治疗技术的研发和应用仍被禁止，不利于中国与全球前沿生物技术研发发展趋势的接轨，阻碍了中国患者对创新疗法的可及性以及国内外企业之间的合作。

分析

细胞和基因疗法是治疗遗传性疾病和其他疑难杂症的一种有效的尖端治疗方法。2023年，其全球生产市场规模达到99.5亿美元，预计到2033年将

61 国际人用药品注册技术协调会 E17 指导原则是国际人用药品注册技术协调会框架的一部分，描述了国际多中心临床试验计划与设计的一般原则，旨在提高全球监管申请提交中国际多中心临床试验的接受度。

62 例如，单克隆抗体/胰岛素等预防制剂已经出现，可以预防传染病感染，但中国的法规中并没有针对此类创新性预防制剂进行相应的分类。因此，需要对注册类别进行相应的优化。





增至其 10 倍。^{63和64} 尽管中国的细胞和基因治疗生态系统拥有一些支持性政策，⁶⁵ 但仍然存在诸多挑战，包括对外资的限制、对技术和知识产权的本地化要求、医疗机构间相关能力水平参差不齐以及报销期不一致，这些都严重阻碍了创新性细胞和基因治疗产品的商业化和患者获得产品的机会。

《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》鼓励细胞治疗药品的研发与生产。⁶⁶ 但《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》仍禁止外商投资人类干细胞、基因诊断和治疗技术的开发和应用，⁶⁷ 同时对“禁止投资”和“开发和应用”定义缺乏明确界定。因此，外国公司对能否开展细胞和基因治疗临床试验和新药申请以及组织相关投资计划都存在不确定性。尽管国家药监局药审中心已经发布了有关细胞和基因治疗的技术指南，⁶⁸ 但企业对细胞和基因治疗产品的临床开发和后续商业化的可行性仍然存在担忧。由于不同细胞和基因治疗的技术成熟度和相关风险存在很大差异，因此应允许外商投资和研发相对成熟、风险较低的技术。

中国对细胞和基因治疗技术也有出口管制限制，这影响了本地研发和业务发展。在2023年版《中国禁止出口限制出口技术目录》中，[规律间隔成簇短回文重复序列] CRISPR 基因编辑技术的某些应用仍被禁止出口，而该技术对于推进基础生物医学研究和医药研发至关重要。⁶⁹ 这些限制严重影响了中国与全球相关机构之间的合作研究，⁷⁰ 或将导致中国的创新生态系统进一步孤立。

根据中国现行的检验检测要求，⁷¹ 细胞和基因治疗相关物资及产品的进出口风险评估和质量检测的要求多、耗时长，^{72和73} 对企业造成了繁重的行政负担和高昂的经济成本，不利于外商投资。

更重要的是，对患者而言，因《国家医保药品目录》的覆盖范围有限，细胞和基因治疗的自付费用非常高，⁷⁴ 导致大部分患者无力承担细胞和基因治疗药品。

建议

- 由各相关部门发布清晰、统一、基于风险评估标准的指南，明确“禁止外商投资”的具体领域，并面向行业征求意见和进行交流；
- 在符合条件的区域（如北京“两区”、上海浦东新区、天津自贸区、粤港澳大湾区、海南自由贸易港等）开展试点并提供支持，逐步放宽外商投资限制，并在全国范围内推广成功经验；
- 组织相关监管部门与行业利益相关方（企业、行业协会和商会）定期研讨，制定兼顾创新与安全的统一风险评估标准；
- 重新界定禁止和限制出口的技术范围，在进行充分的技术分析和评估的基础上，取消对CRISPR

63 《细胞和基因治疗制造市场正在迅速崛起》，BioSpace，2024年4月4日，查阅日期2024年5月5日，<<https://www.biospace.com/article/cell-and-gene-therapy-manufacturing-market-is-rising-rapidly/>>

64 细胞和基因治疗涵盖临床开发的早期到晚期阶段，重点关注多种疾病，包括神经系统疾病、遗传性疾病和癌症。

65 《上海市人民政府办公厅关于促进本市生物医药产业高质量发展的若干意见》，上海市人民政府，2021年4月16日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.shanghai.gov.cn/2021110bgwj/20210520/957f2366f41b4ac7a7d68b4e6a4aba6c.html>>；《上海市浦东新区促进张江生物医药产业创新高地建设规定》，浦东新区人民政府，2022年7月21日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.pudong.gov.cn/zwgk/zcxwj-bsqgljzcyj/2022/286/29757.html>>；《上海市人民政府办公厅关于印发〈上海市加快打造全球生物医药研发经济和产业化高地的若干政策措施〉的通知》，2022年11月21日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20221118/57912cee07a540eda9d0fe1ab70e31d7.html>>；《关于印发〈上海市促进细胞治疗科技创新与产业发展行动方案（2022—2024年）〉的通知》，上海市科学技术委员会、上海市经济和信息化委员会和上海市卫生健康委员会，2022年10月31日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20221110/a03d67c9ccde4152a069fe69ca63cf42.html>>；《关于印发〈上海市促进基因治疗科技创新与产业发展行动方案（2023-2025年）〉的通知》，上海市科学技术委员会、上海市经济和信息化委员会和上海市卫生健康委员会，2023年8月31日，查阅日期2024年4月27日，<<https://stscm.sh.gov.cn/cmsres/89/89cfd4122ad24243a4377664cd630811/bebc4fd6425bf0a15dd931a16653afa3.pdf>>；《产业结构调整指导目录（2024年本）》，国家发展和改革委员会，2023年12月27日，查阅日期2024年4月27日，<https://www.gov.cn/zhengce/202401/content_6924187.htm>

66 《鼓励外商投资产业目录（2022年版）》，国家发展和改革委员会，2022年10月28日，查阅日期2024年4月27日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-11/29/content_5730383.htm>

67 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，国家发展和改革委员会和商务部，2021年12月27日，查阅日期2024年4月27日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>

68 《细胞和基因治疗产品临床相关沟通交流技术指导原则》，国家药监局药审中心，2023年12月28日，查阅日期2024年4月27日，<<https://www.cde.org.cn/main/news/viewInfoCommon/29a3f634b5e6ce698d65c372c28ea5fe6>>

69 公告2023年第57号《关于公布〈中国禁止出口限制出口技术目录〉的公告》，商务部和科技部，2023年12月21日，查阅日期2024年4月27日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/zwgk/gkzcfb/202312/20231203462079.shtml>>

70 例如，全球总部的专利申请，以及向全球关联公司的专利或技术转让许可。

71 《药品进口管理办法》，国家药品监督管理局，2003年8月18日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgnr/bgt/art/2023/art_7dde931fd2fc4f3eb8699a0edc5d4ca9.html>

72 与细胞和基因治疗相关的材料和产品在海关进出口检查中被归类为高风险特殊物品，其中一些需要进行额外的风险评估。完成该程序将超过规定的检查时限。

73 每批商业生物制品（包括细胞和基因治疗产品）都必须使用三分之一的抽样量进行质量检测。

74 《国家医保药品目录》规定了所有药品年治疗费用不超过30万元人民币的上限包括高价值、高成本的细胞和基因治疗产品。





基因编辑技术的限制；

- 简化细胞和基因治疗相关物资及产品的进出口风险评估、质量检测等程序，以满足临床急需和减轻企业行政、成本负担：
 - 对具有相同规格、描述和资质的细胞和基因治疗相关物资及产品的进出口采取基于项目的一次性风险评估。
 - 对生物制品采取和化学药品相同的质检要求，即仅对首批商业供应的生物制品进行质量检测。
- 建立起包括进口、通关、质量检测、分销在内的全周期细胞和基因治疗支持机制；
- 为细胞和基因治疗建立相应的《国家医保药品目录》机制，将医保目录内所有药品年治疗费用上限抬高到适当水平，探索建立基于疗效的商业健康保险和慈善基金共同支付机制，并提供针对细胞和基因治疗的保险政策。





轨道交通工作组

主要建议

1. 持续扩大市场准入，强化轨道交通行业公平竞争

- 加快《城市轨道交通车辆评标办法》的修订和发布，采用更加公平、合理的评分体系：
 - 移除所有针对内外资企业所有制性质区别对待的显性及隐藏条款。
- 确保新版评标办法在各地区的有效执行；
- 消除因地方轨道交通公司对文件理解不一而导致的对外资企业的事实性歧视；
- 全面深化和落实已发布的公平竞争相关政策。

2. 提高外资企业的参与度，发挥其在国家倡议和项目中的优势，促进经济发展



- 促进在华外企及其总部与中国政府的对话与交流，在制定和实施国家计划时充分考虑外资在华产业界的意见；
- 通过增加欧洲公司在中国及全球铁路基础设施项目中的参与，促进行业领先实践和技术的交流。

3. 促进轨道交通行业对外资企业先进技术的采纳和吸收，辅助支撑国内标准与技术规范的制定，同时提高标准和技术规范制定中的透明度与外资企业、合资企业的参与度

- 给予所有在中国合法注册的企业平等参与相关标准化技术委员会或工作组标准化活动的权利；
- 确保外资企业平等参与国家标准、行业标准、团体标准的制定：
 - 鼓励相关标准化技术委员会和归口单位与外资企业紧密和无差别化的对接与合作。
- 鼓励在中国标准中采纳先进技术，并将中国标准与国际标准接轨；
- 加快推进轨道交通标准体系现代化，做到公平合理，开放透明：
 - 把利益相关方在标准制定过程中的广泛参与性作为重要评判指标。
- 规范社会组织的标准化活动，避免将社会组织制定的团体标准应用于政府检查、产品认证和公共采购等工作中。



4. 通过进一步改善知识产权执法力度，优化轨道交通行业的供应链 4

- 加强知识产权执法力度，鼓励对轨道交通行业的进一步投资，推动中小企业充分参与轨道交通行业供应链。

近期发展

2023年，全国铁路营业里程达到15.9万公里，其中高铁营业里程达到4.5万公里。2023年，新建成高铁营业里程2,776公里，全国完成铁路客运量38.5亿人次，同比增长130.4%。¹ 截至2023年12月31日，中国内地59个主要城市的城市轨道交通运营总长度达到11225公里，其中地铁运营线路达8543公里，占总城市轨道交通的76.11%。2023年共计新增城市轨道交通运营线路长度867公里，新增运营线路25条。²

近年来，中国政府出台了一系列国家政策性倡议和重要文件，扎实推进“交通强国”战略实施。^{3和4} 2023年3月，交通运输部等五部门联合印发《加快建设交通强国五年行动计划（2023—2027年）》（以下简称《行动计划》）。⁵ 《行动计划》提出现代化综合交通基础设施建设行动、交通运输科技创新和绿色低碳转型活动等十大行动，其中包含53项具体行动任务。

然而在近几年，国家对于城际、地铁项目审批也日趋严格，以防范化解地方政府因城轨投资所带来的债务风险。此外，受新冠疫情影响近年来铁路投资和投产新线呈逐年下降趋势。2023年，铁路固定资

产投资虽有所恢复，但尚未恢复到疫情前水平，而投产新线长度仍持续下滑（见图1、2）。⁶

2024年2月，国家铁路局联合多部门印发了《推动铁路行业低碳发展实施方案》，从铁路建设、装备更新、运输结构优化等多方面为铁路行业提出了具体的低碳发展行动方略。⁷ 工作组大力支持轨道交通行业的节能降碳进程，众多会员企业已经纷纷开始制定企业的双碳目标和路径；部分企业已经率先实现碳中和，并积极带动全产业链对于二氧化碳排放的测量和分析。

主要建议

1. 持续扩大市场准入，强化轨道交通行业公平竞争 4

问题

外商独资或外资控股的中外合资企业在参与中国轨道交通行业市场时，相对于本土企业处于竞争劣势地位。

分析

中国轨道交通行业的快速发展为国内外企业提供了广阔的市场机遇。然而，相较于内资企业，外资企业在参与城市轨道交通项目的过程中仍然面临不公平待遇，这成为了外资企业发展和对中国经济贡献的重要障碍。根据中国欧盟商会发布的《商业信心

1 《5年来累计完成交通总投资超18万亿元，目前综合交通网络总里程超600万公里》，国务院，2024年2月29日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6934873.htm>

2 《城市轨道交通2023年度统计和分析报告》，中国城市轨道交通协会，2024年3月29日，查阅日期2024年7月12日，<<https://www.camet.org.cn/tjxx/14894>>

3 《中共中央 国务院印发<交通强国建设纲要>》，国务院，2019年9月19日，查阅日期2024年7月12日，<http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content_5431432.htm>

4 《国家综合立体交通网规划纲要》，国务院，2021年2月24日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-02/24/content_5588654.htm>

5 《<加快建设交通强国五年行动计划（2023—2027年）>印发实施》，交通运输部，2023年3月31日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/lianbo/2023-03/31/content_5749421.htm>

6 《国家铁路局：努力将建议提案转化为铁路高质量发展动力》，国家铁路局，2024年3月6日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.nra.gov.cn/xwzx/xwxx/xwlb/202403/t20240306_344777.shtml>

7 《国家铁路局 国家发展改革委 生态环境部 交通运输部 国铁集团联合印发<推动铁路行业低碳发展实施方案>》，国家铁路局，2024年2月6日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6930566.htm>





图1. 2020-2023年全国铁路固定资产投资

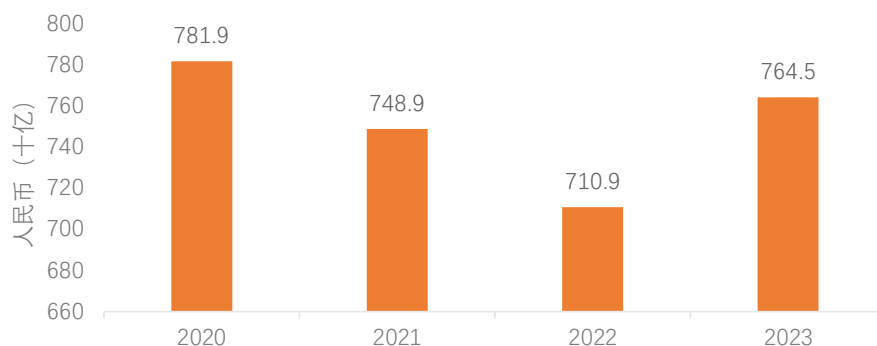
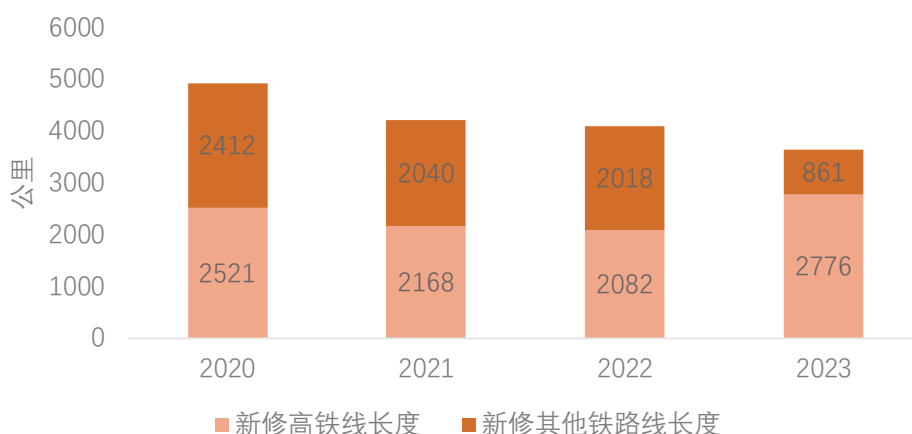


图2. 2020-2023年投产新线长度



调查2024》，65%在交通、物流和分销领域的欧洲企业因中国市场准入限制和监管壁垒而失去商业机会。⁸

在中国城市轨道交通协会制定的《城市轨道交通车辆评标办法（2014试行版）》中，国产化评审表的“关键部件国产化应用”部分，针对内外资所有制不同明确制定了不同的评分标准：外商独资或者外资控股的合资企业得0分、中外合资中方控股或者

各占50%股比的企业获得0.5分、国内独资企业可获得1分，简称为“一分制”。在当前轨道行业激烈的竞争格局下，毫厘之差亦可决定供货商能否中标。广大外资企业受“一分制”的影响，订单和市场份额受到严重冲击。这样的评分系统不仅有失公允，还阻碍了外资企业和中外合资企业提供具有竞争力的价格、技术和服务，同时削弱了它们在华投资的信心。部分外资企业已经在内部讨论调整其在中国市场的长期发展战略。

⁸ 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年7月12日，第23页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>



工作组了解到，在商务部、国家发展与改革委员会、国家市场监督管理总局等部门的重视和敦促下，评标办法在2023年已正式进入修订流程且相关内外资差异化对待的条款有望被取消。工作组对这一举措表示欢迎。工作组相信，创造条件促进公平市场竞争，是行业和企业可持续发展的前提。然而，当前修订中的新版评标办法迟迟未能发布，对外资企业和中外合资企业持续产生负面影响。例如，2024年1月，在某些地方城轨信号系统和空调系统项目招标当中，外商独资企业或者外资控股的合资企业仍然遭受“一分为二”的限制。

在2023和2024年，中国政府出台了一系列鼓励外资、促进公平参与市场竞争的政策规定。这些政策包括《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》（以下简称“外资24条”）和《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》。^{9和10} 这两项政策也同时强调政府采购活动和标准制定工作的公平和平等准入。¹¹

工作组对上述政策表示欢迎。在中国政府强调政策制定与宏观政策取向一致背景下，工作组希望有关部门对新规予以关注，并且在各地全面实施的过程中加强监督。

建议

- 加快《城市轨道交通车辆评标办法》的修订和发布，采用更加公平、合理的评分体系；
- 移除所有针对内外资企业所有制性质区别对待

9 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm>

10 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院，2024年3月19日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6940174.htm>

11 除上述两部文件外，中国政府此前还颁布实施了其他政策，保障外资在华平等待遇，鼓励外资企业平等参与政府采购活动。例如，2023年11月商务部开展专项行动，清理对待外资企业差别待遇行为；2024年《政府工作报告》中，反复强调实施外资企业前国民待遇制度；2024年3月国家发改委颁布《招标投标领域公平竞争审查规则》等；《商务部办公厅关于请做好内外资不合理差别待遇专项清理工作的函》，商务部，2023年11月8日，查阅日期2024年7月12日，<http://wzs.mofcom.gov.cn/zcfb/art/2023/art_d6d8bda1dc19422a937d2390be4b4dc4.html>；《政府工作报告》，国务院，2024年3月12日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6939153.htm>；《招标投标领域公平竞争审查规则》，国家发展和改革委员会，2024年3月25日，查阅日期2024年7月12日，<<https://zfxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=20360>>

的显性及隐藏条款。

- 确保新版招标文件发布后在各地区的有效执行；
- 消除因地方轨道交通公司对文件理解不一而导致的对外资企业的事实性歧视；
- 全面深化和落实已发布的公平竞争相关政策。

2. 提高外资企业的参与度，发挥其在国家倡议和项目中的优势，促进经济发展 4

问题

除非外资企业参与国家倡议和项目获得更大力度支持，这些公司的投资水平以及他们对中国经济的贡献，仍将处在较低水平。

分析

中国在多项政策文件和立法中强调了“新基建”建设在其国内发展框架中的重要性。^{12和13} 其中，中国轨道行业的高质量发展在这一“新基建”倡议中得到了突出体现。^{14和15}

工作组会员企业对这些国家政策表示欢迎，并表示愿意深耕中国市场，分享技术和实践，并加大在华投资力度。然而，轨道交通行业的外资企业参与度仍然较低，外资企业总部与中方有关政府部门沟通对话不足，导致在大型铁路项目中，外资企业的身影已寥寥无几。

自2013年中国政府宣布“一带一路”倡议以来，其带来的轨道交通基础设施建设新机遇贯穿欧亚大陆。¹⁶ “一带一路”倡议下庞大的贸易体量为外资

12 “新基建”主要包括信息基础设施、融合基础设施和创新基础设施。《新基建，是什么？》，新华网，2020年4月26日，查阅日期2024年7月12日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm>

13 《国家发展改革委1月新闻发布会》，国家发改委，2023年1月18日，查阅日期2024年7月12日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/wszb/1yfxwfbh/>>

14 《国家发改委首次明确“新基建”范围》，商务部，2020年4月21日，查阅日期2024年7月12日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ij/yj/le/202004/20200402957398.shtml>>

15 《交通运输部关于印发<交通运输领域新型基础设施建设行动方案（2021—2025年）>的通知》，交通部，2021年8月31日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/29/content_5639987.htm>

16 例如，“一带一路”倡议下的中欧班列项目极大拉动了轨道交通相关产业链的发展，从车辆制造、轨道建设到运营维护，都呈现出蓬勃的发展态势。更多关于中欧班列的相关信息，请参考：《国务院关于推动内蒙古高质量发展奋力书写中国式现代化新篇章的意见》，国务院，2023年10月16日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6909412.htm>



企业在中国的投资和发展提供了更多的机遇，扩大了外资企业和中企合作的范围，为双方合作提供了更多机会。¹⁷

许多欧洲轨道公司在“一带一路”地区建立了稳固的本地服务和运营团队，且获得了广泛认可。尽管如此，欧洲企业仍然难以参与“一带一路”项目。中国欧盟商会关于“一带一路”的报告中显示，只有极少数在华欧洲企业参与到了“一带一路”建设中，“近40%的（受访）企业认为‘一带一路’相关项目的采购体系不够透明”。¹⁸

为确保中国轨道市场的健康发展，需要建立公平的市场竞争机制，并提供互惠的投资机会，其中就包括鼓励更多欧洲企业参与“一带一路”倡议等国家政策和项目。通过引进世界先进技术和服 务，将有助于提升轨道交通项目的质量、可行性以及可持续性发展。同时，欧洲设备制造和服务供应企业的专业知识也将提振中国整车制造商的国际竞争力。

简而言之，为欧洲公司提供平等待遇和参与国家项目的机会将加速中国铁路行业的发展，这将符合政府关于建设“新基建”和发展可持续经济的长期目标。

建议

- 促进在华外企及其总部与中国政府的对话与交流，在制定和实施国家计划时充分考虑外资在华产业界的意见；
- 通过增加欧洲公司在中国及全球铁路基础设施项目中的参与，促进行业领先实践和技术的交流。

3. 促进轨道交通行业对外资企业先进技术的采纳和吸收，辅助支撑国内标准与技术规范的制定，同时提高标准和技术规范制定中的透明度与外资企业、合资企业的参与度 4

问题

外资企业在轨道交通行业中通常无法与本土企业平等享有参与标准制定的机会，提出意见和建议的机会也非常有限，这可能会导致准入壁垒和不公平竞争。

分析

外资企业在参与中国标准制定工作时，往往面临几个关键问题。¹⁹

首先，随着中国标准化改革的深入，社会团体被赋予了制定团体标准的法律地位。²⁰ 虽然此类标准往往被应用于政府检查、认证和公共采购活动，只有强制性国家和行业标准才可以全面覆盖行业所有企业的利益，因此应被广泛使用。尽管许多外资企业也是参与团体标准制定的社会团体程度，但外资企业很难像本土企业一样享有平等参与标准和规范制定的权利，构成了事实上的市场准入壁垒。

第二，近年来国内大型国有企业不断向外部供应商施压，要求其采用其自行制定的内部标准。但由于缺乏产业链各利益相关方对其内部标准制定的意见 建议，这类内部标准往往不够成熟，普适性较低，一定程度上影响了先进技术在中国市场的应用，同时也成为外资企业进入市场的重要隐性壁垒。

第三，中国轨道交通的相关标准缺乏透明度，一些信息仅向少部分外资企业开放，并且标准内容更新

17 2023年，中国对共建“一带一路”国家进出口19.47万亿元，增长2.8%，占进出口总值的46.6%，提升1.2个百分点。《国务院新闻办就2023年全年进出口情况举行发布会》，国务院，2024年1月12日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202401/content_6925700.htm>

18 《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2024年7月12日，第15-18页，<http://european-chamber.com.cn/en/publications-archive/762/The_Road_Less_Travelled_European_Involvement_in_China_s_Belt_and_Road_Initiative>

19 更多关于确保外资企业平等参与标准化工作，参与社会组织团体标准制定的信息，请参考《标准与合格评定工作组建议书2024/2025》中主要建议二的相关内容。

20 社会团体包括自主性较强的非营利性组织，也包括由国家机构专门为履行社会福利职能而设立的组织。《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26日，查阅日期2024年7月12日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-03/26/content_9557.htm>



也相对不透明。²¹

交通部、国家铁路局等政府部门也多次发布政策，旨在提升轨道以及整体交通行业标准质量，促进外资企业参与标准制定过程。例如，《交通运输部关于推进交通运输治理体系和治理能力现代化若干问题的意见》中强调要完善交通运输标准体系，加强重点领域标准有效供给，更好发挥标准化的引领性作用。²²

其他总体政策指南，包括《交通运输标准化“十四五”发展规划》和《关于促进团体标准规范优质发展的意见》都强调了加强标准化管理体系。^{23和24} 两份文件都提出了进一步鼓励外资企业参与标准制定工作的有关要求，“广泛吸纳生产、经营、管理、建设、消费、检测、认证等相关方参与”。针对轨道交通行业标准化制定的工作，《“十四五”铁路标准化发展规划》亦提出，应当建立一个更加透明和包容的中国轨道交通业标准化体系，鼓励包括外资企业的更多的利益相关方加入标准制定工作中来。²⁵

此外，交通部和国家铁路局等主管部委也制定了相关规定，旨在加强轨道交通行业团体标准管理，消除外资企业在标准制定社会组织中受到的不公平待遇。通过规定团体标准转化为强制性国家标准和行业标准的条件、流程和管理模式，有关部门进一步强调了外商投资企业平等参与社会组织标准制定工

作的权利。^{26、27和28}

因此，工作组建议本着《外商投资法》、《标准化法》和“外资24条”有关精神，支持外商投资企业依法平等参与轨道交通行业标准制定工作。²⁹ 经过在国际上其他国家和地区市场的深耕，轨道行业外资企业在行业内相关标准的制定和使用上拥有丰富经验。鼓励外资企业平等参与中国标准制定工作，有助于推动中国轨道行业标准系统的现代化与国际化，推动中国轨道交通行业整体高质量发展。

建议

- 给予所有在中国合法注册的企业平等参与相关标准化技术委员会或工作组标准化活动的权利；
- 确保外资企业平等参与国家标准、行业标准、团体标准的制定：
 - 鼓励相关标准化技术委员会和归口单位与外资企业紧密和无差别化的对接与合作。
- 鼓励在中国标准中采纳先进技术，并将中国标准与国际标准接轨；
- 加快推进轨道交通标准体系现代化，做到公平合理，开放透明：
 - 把利益相关方在标准制定过程中的广泛参与性作为重要评判指标。
- 规范社会组织的标准化活动，避免将社会组织制定的团体标准应用于政府检查、产品认证和公共采购等工作中。

4. 通过进一步改善知识产权执法力度，优化轨道交通行业的供应链 4

问题

知识产权执法不力阻碍了轨道交通行业的技术创

21 《抢占先机：得标准者得市场》，中国欧盟商会，2021年12月2日，查阅日期2024年7月12日，第15-17页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/966/The_Shape_of_Things_to_Come_The_Race_to_Control_Technical_Standardisation>

22 《交通运输部关于推进交通运输治理体系和治理能力现代化若干问题的意见》，交通部，2020年10月24日，查阅日期2024年7月12日，<http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zcyjs/202010/t20201024_3479808.html>

23 《交通运输部 国家标准化委员会 国家铁路局 中国民用航空局 国家邮政局 关于印发<交通运输标准化“十四五”发展规划>的通知》，交通部，2021年11月15日，查阅日期2023年7月12日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/kjs/202111/t20211112_3625878.html>

24 《国家标准化委员会等十七部门联合印发<关于促进团体标准规范优质发展的意见>》，商务部，2022年3月18日，查阅日期2024年7月12日，<https://tbzh.mofcom.gov.cn/article/tbznmgg/202203/2301_1.html>

25 《“十四五”铁路标准化发展规划》，国家铁路局，2021年12月27日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.nra.gov.cn/jglz/kjgl/zywj/202112/t20211227_272220.shtml?eqid=e94056d00000cb7b00000003647eeaf>

26 《团体标准和企业标准转化为铁路国家标准和行业标准的暂行规定》，国家铁路局，2023年11月15日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.nra.gov.cn/xxgk/gkml/zjtjg/gfzd/gfxw/zuti/kjgl/202311/t20231122_343727.shtml>

27 《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年7月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm>

28 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院，2024年3月19日，查阅日期2024年4月17日，<https://www.gov.cn/jaowen/liebiao/202403/content_6940174.htm>

29 外资企业希望参与中国轨道行业相关标准和技术规范制定工作，是因为其期待进一步参与到中国轨道市场和具体项目中来，这与中国自主创新政策所要确保的经济和技术安全目标并不冲突。





新，特别是中小型专业化公司的知识产权保护往往被忽略。

分析

虽然《中国欧盟商会商业信心调查2024》显示，84%的受访企业认为中国的知识产权书面法律法规是优秀、充分的。但46%的（受访）企业仍然认为知识产权执法力度不足，³⁰ 导致企业在引进最新技术时有所顾虑，进而可能会影响其在华投资和中外企业之间的合作关系。此外，中国欧盟商会对于中国创新环境的调查显示，薄弱的知识产权保护体系是影响外资企业在华开展研发和创新活动的最主要因素，占比33.7%。³¹

在轨道交通行业中，中小企业对于推动行业供应链创新和技术进步起到积极作用。其灵活性和所具备的专业知识，能够积极促进创新，并为大型轨道交通公司提供必要的产品和服务。然而，对于仍希望在中国开展业务的中小企业，为获得市场准入被迫向当地企业或商业伙伴进行技术转让的情况依然存在。为保证轨道交通行业的健康发展，中国需要确保中小企业的行业参与度，并持续完善知识产权的执法体系。

建议

- 加强知识产权执法力度，鼓励对轨道交通行业的进一步投资，推动中小企业充分参与轨道交通行业供应链。

30 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年7月12日，第35页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1177/Business_Confidence_Survey_2024>

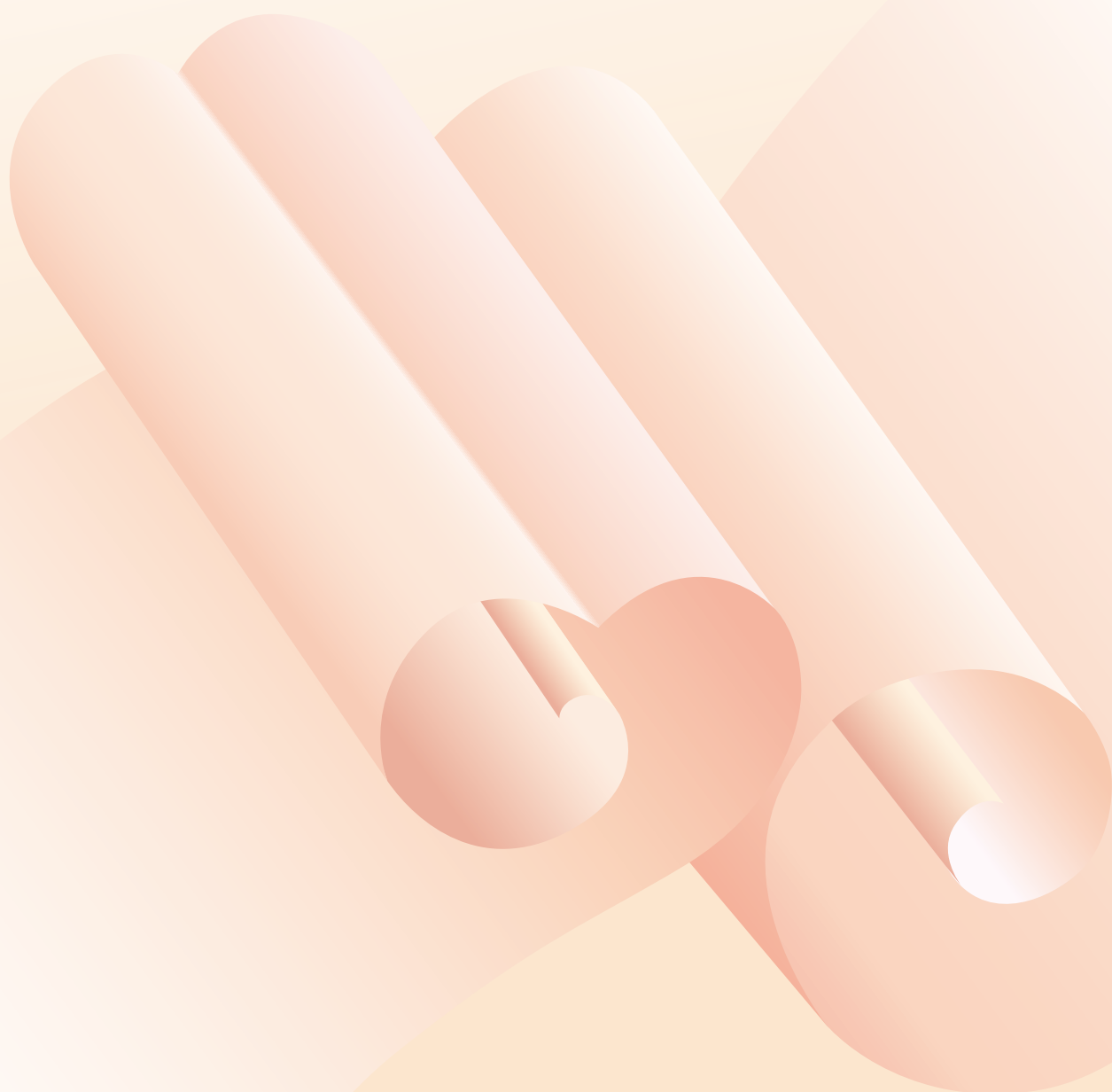
31 《中国创新生态系统：本地化困境》，中国欧盟商会，2023年4月21日，查阅日期2024年7月12日，第8页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1077/China_s_Innovation_Ecosystem_the_localisation_dilemma>



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4个工作组和2个子工作组的建议：

- 航空航天
- 建设
- 信息与通信技术
 - 网络安全
- 物流
 - 国际班轮运输

近十年来，服务业对于中国国内生产总值的贡献稳步提升。2023年，服务业总体占中国国内生产总值的54.6%，其中服务贸易占4.9%。^{1和2} 截至2022年，中国是欧盟第四大服务贸易出口国，占欧盟服务出口总额的5%。³

由于中国在新冠疫情期间采取了严格的限制性措施，导致服务业多个领域陷入停滞。疫情后，中国服务业在2023年全年及2024年初持续增长。财新服务业采购经理人指数显示，虽然中国服务业的增长在2024年6月有所放缓，但仍处于增长区间。⁴

然而，后疫情时代中国服务业的复苏总体上并不均衡，这在很大程度上是市场准入和监管层面的壁垒，加之投资者对中国商业环境的信心下降所致。中国欧盟商会《商业信心调查2024》显示，将中国列为首选投资目的地的受访企业，以及计划于2024年扩大在华业务的受访企业比例均创历史新低。特别在运输、物流和配送、土木工程和建筑、信息和通信技术，以及教育等服务业领域，表示营收下降的受访欧洲企业数量多于营收上涨的企业数量。⁵

中国服务业的一些市场准入壁垒由来已久。例如，20多年前，中国加入世界贸易组织

1 《服务业增加值（占国内生产总值的百分比）- 中国》，世界银行，2024年，查阅日期2024年7月20日，<<https://data.worldbank.org/indicator/NV.SRV.TOTL.ZS?locations=CN>>

2 《服务贸易（占国内生产总值的百分比）- 中国》，世界银行，2024年，查阅日期2024年7月20日，<<https://data.worldbank.org/indicator/BG.GSR.NFSV.GD.ZS?locations=CN>>

3 《国际服务贸易——主要贸易伙伴》，欧盟统计局，数据摘录于2024年1月（2022年是服务贸易的最新记录），查阅日期2024年7月20日，<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_services#Main_trading_partners>

4 《中国服务业指标显示经济活动放缓》，《华尔街日报》，2024年7月2日，查阅日期2024年7月20日，<<https://www.wsj.com/economy/china-services-sector-gauge-shows-slowdown-in-activity-growth-35f37d19>>

5 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年7月20日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>



时曾承诺，允许外资供应商提供旅游业计算机订座系统服务。⁶然而在目前，外资企业可以提供的服务仍然非常有限，全球分销系统供应商仅被允许提供国际航班的机票预订服务，且面临繁琐的许可程序和不透明的法规要求的束缚。⁷

在其他领域，一些长期存在的行业诉求仅部分获得解决，政策和监管层面仍存在很大改进空间。例如，国务院曾于2021年开展试点，允许航运企业通过上海洋山港开展国际货物中转，该试点项目将持续至2024年12月31日。⁸虽然业界对此举表示欢迎，但由于该项目仅为临时试点，仅在有限的地理范围内开展（仅限于上海洋山港往返大连港、天津港和青岛港三个中国北方港口），并且对参与试点项目的承运商和船只有所限制，外资企业无法从此举中充分获益。国际班轮运输子工作组会员建议，若能取消该举措的上述限制性条件并将其升级为永久政策，承运商将能为客户提供更加多元化的航运产品，并大幅缩短运输时间，从而在提升运输效率的同时节省燃料。⁹

中国采购市场的准入问题是另一个长期存在的痛点。而中国对于某些行业本土化和关键技术自主化的关注进一步加剧了这一问题。一些信息和通信技术行业的欧洲企业表示，项目招标方会在很大程度上倾向于中国国内供应商。在某些项目的评标办法中，甚至会将本土化比例明确规定出来。在电信行业，包括上述问题在内的市场准入限制影响尤为明显，欧洲电信服务供应商的市场份额已从4G时代的约30%下滑至目前5G时代的个位数百分比。而在对比之下，截至2022年底，中国供应商在欧洲5G领域仍享有约30%的份额。^{10和11}此外，涉及信息技术应用创新产品的采购项目同样明显倾向于国内供应商，目前尚未有外国供应商在相关项目招标中成功中标。¹²

在这样的背景下，中国政府在近期的多项政策文件中强调确保外资企业平等参与政府采购活动，此举受到欧洲企业的热烈欢迎。¹³目前，中国《政府采购法》和《招标投标法》正处于修订过程中，为上述一视同仁对待外资的原则写入立法提供了良好契机。在多边合作层面上，建筑等行业的企业也呼吁中国加快加入世贸组织《政府采购协定》进程，履行中国在二十多年前加入世贸组织时做出的这一承诺。然而，衡量外资是否获得平等待遇的关键并不

6 《服务贸易——具体承诺时间表》，世界贸易组织，2002年2月14日，查阅日期2024年7月20日，<<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/SCHD/GATS-SC/SC135.pdf&Open=True>>

7 更多信息请参阅《航空航天工作组建议书 2024/2025》主要建议第3条，第272页。

8 《国务院关于同意在中国（上海）自由贸易试验区临港新片区暂时调整实施有关行政法规规定的批复》，中华人民共和国中央政府，2021年11月18日，查阅日期2024年7月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/18/content_5651689.htm>

9 更多信息请参阅《国际班轮运输子工作组建议书 2024/2025》主要建议第1条，第309页。

10 Rühlig, T 和 Turcsányi, R, 《评估公众对中国供应商参与欧洲5G基础设施建设的支持程度》，德国外交关系委员会，2023年8月，查阅日期2024年5月10日，<<https://dgap.org/en/research/publications/evaluating-public-support-chinese-vendors-europes-5g-infrastructure#>>

11 《2023年中国5G基站制造商市场份额》，Statista，2023年6月，查阅日期2024年7月20日，<<https://www.statista.com/statistics/1194757/china-market-share-of-5g-base-stations-by-manufacturer/>>

12 更多信息请参阅《信息与通信技术工作组建议书 2024/2025》主要建议第1条和第2条，第286-287页。

13 国务院近期出台的《关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》和《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》等，都是确保平等参与采购流程的例证。《国务院关于进一步优化外商投资环境加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023年8月13日，查阅日期2024年7月20日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm>；《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院，2024年3月19日，查阅日期2024年7月20日，<https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202403/content_6940174.htm>

在于政策文字上的变化，而在于外资企业在经营过程中是否感受到了实际的改善，否则将会进一步加剧中国与主要贸易伙伴间的紧张关系，欧盟基于《国际采购工具》对中国医疗器械采购市场准入所开展的调查就是一个例证。¹⁴

中国的绿色和数字化转型也给欧洲服务业企业带来了挑战。其中的一个关键主题是推动中国标准化工作与国际的进一步接轨，提升国际标准协同的可操作性、降低企业合规成本，并寻找更有效的途径来推进上述两项目标。例如，在航空业，制定国际公认的可持续航空燃料标准至关重要，否则将会对该产业的经济效益产生负面影响，阻碍可持续航空燃料生产规模进一步扩大，不利于航空业全面采用可持续航空燃料，进而严重阻碍航空业的脱碳进程。¹⁵同样的问题也存在于建筑行业，由于缺乏与国际标准接轨的强制性绿色建筑标识认证制度，企业难以在零碳建筑改造中应用新技术与新型建筑材料。¹⁶

在国际数字化协作方面，欧洲企业已经意识到，安全因素在很大程度上影响了全球新兴技术产业政策的制定，并且应在安全考虑与促进相关行业发展之间取得平衡。因此，信息和通信技术工作组与网络安全子工作组会员呼吁，应加强国际治理体系在人工智能与物联网等新兴技术领域的统一与协调，这一体系应囊括政策、法规、标准和合格评定计划在内的诸多方面。¹⁷

跨境数据传输是影响几乎所有行业和部门企业数字化转型的另一个关键问题。2024年3月22日，中国政府出台《促进和规范数据跨境流动规定》，有效减轻了部分企业在合规方面的压力，标志着中国朝着建立高效数据跨境传输监管体系迈出了坚实的第一步。¹⁸然而，在跨进数据领域仍有一些问题亟待解决。例如，如何解释开展数据跨境传输的“必要性”、如何在大量个人信息与重要数据相互混杂的情况下作出区分，以及如何应对在安全评估和“重要数据”定义方面存在的诸多限制或不确定性因素等。¹⁹一旦解决上述问题，将有利于推动建立数据跨境传输的政策框架，进一步消除外资企业运营困难、降低外资企业运营成本，从而在更大程度上促进外商投资。²⁰

建议书的以下部分将详述欧洲服务业企业对中国市场准入和监管领域关键问题的更多讨论与建议。

14 《欧盟委员会根据欧盟〈国际采购工具〉启动首次调查》，欧盟委员会，2024年4月24日，查阅日期2024年7月20日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044>

15 更多信息请参阅《航空航天工作组建议书 2024/2025》主要建议第1条，第270页。

16 更多信息请参阅《建设工作组建议书 2024/2025》主要建议第1条，第277页。

17 更多信息请参阅《信息与通信技术工作组建议书 2024/2025》主要建议第2条和第4条，第287及第290页；《网络安全子工作组建议书 2024/2025》主要建议第3条，第XX和XX页。

18 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家互联网信息办公室，2024年3月22日，查阅日期2024年7月20日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

19 在汽车行业界定为10万人以上的个人信息、在一般行业界定为100万人以上的个人信息、在天津市界定为1,000万人以上的个人信息。

20 有关更多信息，请参阅《网络安全子工作组建议书 2024/2025》主要建议第2条，第296-299页。



航空航天工作组

主要建议

1. 吸引行业参与者积极参与温室气体减排计划以及与欧盟的双边合作，加快中国可持续航空生态系统的发展 5

- 将更多行业参与者纳入碳市场，鼓励航空公司投资更新机队，同时向航司提供更多可持续信贷和贷款，激励航司可持续发展；
- 构建详细政策框架，推动可持续航空燃料在商业航班的应用，鼓励在生产、运输、储存和分销等全产业链环节投资可持续航空燃料；
- 在欧盟与中国之间建立值得信赖的长期沟通渠道，推动航空领域可持续发展；
- 开展中欧之间在可持续航空燃料、电转液技术和氢气技术等航空脱碳领域合作；
- 针对电转液技术和氢气技术等再次启动替代燃料工业化项目，打造具体应用案例；
- 利用“欧洲地平线”等当前合作框架，实施可持续航空技术相关的双边合作项目。

2. 优化《双边民用航空安全协定》的落实 3

- 鼓励中欧定期就适航审定开展交流，确保所有航空产品均按相应流程进行审定；
- 针对具有充分技术验证的产品加快审批流程，并根据《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》简化相关认证流程；
- 建立一个包括欧盟航空安全局、中国民用航空局和行业参与者在内的联合工作组，探讨优化落实《协定》和《程序》的措施；
- 定期召开中欧共同参与的认证条目相关的审查会议；
- 在型号认证审批初期明确企业预期，科学推进相关项目。

3. 全面开放中国计算机订座系统市场 3

- 简化针对销售代理许可审批程序，为国外计算机订座系统提供商提供切实市场准入条件；
- 制定新规，全面开放中国计算机订座系统市场，允许外国全球分销系统供应商提供国际和国内航班机票预订服务；
- 明确外国全球分销系统供应商提供行程单打印软件和验真网站服务所需要的授权流程。

4. 提高中国的空域利用效率

4.1 采用新技术，加强系统互操作性，缓解空域拥堵 8

- 允许航空公司划定更多日常运营航线，扩大灵活入境/出境点政策的范围。





4.2 明确国家低空空域发展战略 2

- 加强与低空空域改革和现有试点主管部门的交流，深入了解直升机市场以及直升机运营的发展趋势；
- 制定路线图，明确各省6,000 米以下海拔的通用航空适用区域百分比，细化地方政策出台时间表；
- 加强国家和地方空域管理办事处之间协调配合，优化用于空中紧急救援的直升机运营服务水平；
- 针对大型医院、森林、草原和危险品设施，加快直升机场和临时起降点建设。

近期发展

国际客运航班恢复情况

随着 2023 年新冠疫情防控措施逐步取消，中国民航市场开始逐步恢复常态。2023 年 8 月 10 日，旅行社获准恢复赴美国、日本、韩国、澳大利亚、印度和大部分欧洲国家的 78 个国家和地区的团体出境旅游业务。¹ 在这之后，2023 年 8 月 30 日，中国取消了对外国旅客入境前进行新冠检测的要求。² 2023 年 11 月 1 日，中国取消了对出入境旅客填写健康申报表的要求。³

中国还采取了一系列签证相关措施，为跨境旅行提供便利。2023 年 9 月 20 日，中国简化了入境外国旅客签证申请表；⁴ 2023 年 11 月 17 日，中国的 72/144 小时过境免签政策范围扩展到 54 个国家/地区，其中包括 40 个欧洲国家。⁵ 2023 年底，中国宣布从 2023 年 12 月 1 日起至 2024 年 11 月

30 日，对持法国、德国、意大利、荷兰、西班牙和马来西亚护照的旅客试行入境15天以内单方面免签政策，⁶ 并于 2024 年 3 月将该政策范围扩展至另外 6 个欧洲国家/地区。⁷ 2024 年 1 月 11 日，中国又推出便利外籍人员来华5项措施，实施了五项便利外国公民来华的措施，其中一项是外籍人员在中国9个机场24小时直接过境免办查验手续。⁸

工作组对这些措施表示欢迎，同时很高兴看到中国民航市场逐步恢复常态。2024 年第一季度，中国国内和国际客运航班分别达到 2019 年同期数据的 114.3% 和 78%。⁹

可持续航空

在中国

2023 年 7 月 12 日，中国民用航空局发布《航空替代燃料可持续性要求（征求意见稿）》。¹⁰ 该征求意见稿旨在制定中国首个关于航空替代燃料可持

1 《关于恢复旅行社经营中国公民赴有关国家和地区（第三批）出境团队旅游业务的通知》，文化和旅游部，2023 年 8 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6897780.htm>

2 《中国取消所有入境旅客的新冠病毒检测要求》，China Briefing，2023 年 8 月 28 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-removes-all-pre-entry-covid-19-testing-requirements-for-inbound-travelers/>>

3 《海关总署：11月1日起出入境人员免于填报健康申明卡》，海关总署，2023 年 10 月 31 日，查阅日期 2024 年 7 月 22 日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202310/content_6912925.htm>

4 《外交部发言人：中国签证申请表优化》，新华社，2023 年 9 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202309/20/WS650abe74a310d2dce4bb6ca4.html>>

5 《关于我国72/144小时过境免签政策扩展至54国的公告》，国家移民管理局，2023 年 11 月 7 日，查阅日期 2024 年 7 月 22 日，<<https://www.nia.gov.cn/n741440/n741542/c1613035/content.html>>

6 《中国对法、德等6国试行单方面免签政策的通知》，外交部，2023 年 11 月 24 日，查阅日期 2024 年 7 月 22 日，<https://www.mfa.gov.cn/wjbxwfwpt/kzx/tzgg/202311/t20231124_11186388.html>

7 Wang, C, and Tu, L, 《中国对欧洲六国实施免签政策，展现“自信与开放”》，环球时报，2024 年 3 月 14 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202403/1308851.shtml>>

8 《国务院新闻办就便利外籍人员来华5项措施有关情况举行发布会》，国务院，2024 年 1 月 11 日，查阅日期 2024 年 7 月 22 日，<https://www.gov.cn/lianbo/fabu/202401/content_6925373.htm>

9 邱超奕，《一季度民航旅客运输量近 1.8 亿人次》，人民日报，2024 年 4 月 17 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<http://yn.people.com.cn/n2/2024/04/17/c372455-40812819.html>>

10 《关于<航空替代燃料可持续性要求（征求意见稿）>等两项民航行业标准征求意见的函》，中国民用航空局，2023 年 7 月 12 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<https://app.caac.gov.cn/HDJL/YJZJ/202307/t20230712_220619.html>





续性评估的行业标准，有望为中国可持续航空燃料的发展奠定良好基础。工作组期待最终文件能够尽快发布。

2023年10月1日，中国发布《绿色航空制造业发展纲要（2023-2035年）》，提到中国计划“建成具有完整性、先进性、安全性的绿色航空制造体系，新能源航空器成为发展主流”。^{11和12}

在欧洲

2023年10月9日，欧盟理事会批准《欧盟可持续航空燃料法规》。作为《欧洲绿色协议》的一部分，该法规认为可持续航空燃料是减少航空工业碳排放的最有力工具，并鼓励多使用可持续航空燃料。根据《欧盟可持续航空燃料法规》，从2025年起，燃料供应商在欧盟机场的飞机燃油中至少要掺混2%的可持续航空燃料，这一比例将于2030年提高至6%，2050年提高至70%。¹³这一举措将有望促进可持续航空燃料需求及供应端发展，并帮助航空运输业如期实现欧盟2030年和2050年气候目标。

主要建议

1. 加快中国可持续航空生态体系发展，鼓励业界积极参与温室气体减排计划以及与欧盟的双边合作

问题

中国和欧盟对于实现碳中和设立的时间表不同，但双方目标一致，这需要双方投入更多精力，设立雄心目标，鼓励更多民航业参与者为温室气体减排做出贡献。

分析

“新冠清零”政策结束一年后，中国航空运输量已经超过疫情前水平，并在第一季度创下历史新高。2024年第一季度，民航旅客运输量较2019年同期增长10.2%，货邮运输量增长19.6%。¹⁴这体现出中国航空出行的需求韧性，也凸显出航空业减少碳足迹的必要性。

工作组对2021年发布的《“十四五”民航绿色发展专项规划》和2023年发布的《绿色航空制造业发展纲要（2023-2035年）》表示欢迎，这两份文件为中国民航业的可持续发展提供了指导性原则。^{15和16}

已有机场、航空公司等诸多行业参与者开始采取减碳行动。例如，多家中国航空公司和机场已纳入地方碳市场多年，近期还有多家机场被列为中国碳市场温室气体排放报告与核查的重点行业企业；¹⁷另外，部分机场已增加电动车辆使用，¹⁸并在飞机靠近停机位后停用辅助动力装置。¹⁹部分中国航空公司已进行过可持续航空燃料交付飞行²⁰和商业载客飞行。^{21和22}

然而，航空减排仍任重道远，尤其是要减少使用传统航空燃油。目前，中国平均每年消耗3,000万吨

11 《关于印发绿色航空制造业发展纲要（2023-2035年）的通知》，工业和信息化部，2023年10月1日，查阅日期2024年4月28日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2023/art_dbc0f76e69cb4e24b225f9afa16bcdbd.html>
12 《绿色航空生态系统获得更大推动力》，中国日报，2023年10月12日，查阅日期2024年4月28日，<https://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202310/12/content_WS65274388c6d0868f4e8e0270.html>
13 《欧盟可持续航空燃料倡议：理事会通过新法律，旨在实现航空业脱碳》，欧洲理事会，2023年10月9日，查阅日期2024年4月28日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/09/refuelev-aviation-initiative-council-adopts-new-law-to-decarbonise-the-aviation-sector/>>

14 《一季度我国民航运输量创历史新高》，新华社，2024年4月16日，查阅日期2024年7月23日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202404/content_6945637.htm>
15 《民航局关于印发“十四五”民航绿色发展专项规划的通知》，民航局，2021年12月21日，查阅日期2024年7月23日，<http://www.caac.gov.cn/PHONE/XXGK_17/XXGK/FZGH/202201/t20220127_211345.html>
16 《工业和信息化部等四部门关于印发绿色航空制造业发展纲要（2023-2035年）的通知》，国务院，2023年10月1日，查阅日期2024年7月23日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6908243.htm>
17 《北京市生态环境局关于公布2024年度本市纳入全国碳市场管理的排放单位名录的通告》，北京市生态环境局，2023年12月20日，查阅日期2024年5月29日，<<https://sthjj.beijing.gov.cn/bjhrb/index/xxgk69/zfxgk43/fdzdgnr2/zcfb/hbjfw/326071951/436320154/>>
18 Hu, T., Liu, E. and Zhou Y., 《中国各地：枢纽机场绿色低碳发展》，新华社，2023年7月4日，查阅日期2024年4月28日，<<https://english.news.cn/20230704/d10b6b403da749f3ae491416a3f16fc5/c.html>>
19 张佳琪，《北京大兴机场推进节能减排近机位全部安装APU替代设施》，2020年7月14日，查阅日期2024年5月15日，<<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1672194173335210145&wfr=spider&for=pc>>
20 交付飞行，指飞机从总装厂运抵对应航空公司主要枢纽的首次飞行。
21 Chen, C., 《国航首次在华商业使用可持续航空燃料》，航空周刊，2023年7月17日，查阅日期2024年4月28日，<<https://aviationweek.com/air-transport/aircraft-propulsion/air-china-marks-first-commercial-use-saf-china>>
22 可持续航空燃料，一种液体燃料替代品，由可再生原料或废弃食用油、城市生活垃圾和农业废弃物等废弃物原料制成。





航空煤油，²³ 这一数字必将随着航空运输量增长而增加。一项研究表明，如使用可再生燃料替代航空燃油，温室气体排放将减少 75% 至 95%。²⁴ 推动此项转型需要广泛采用可持续航空燃料。国际航空运输协会称，可持续航空燃料可以为“航空业到 2050 年实现二氧化碳净零排放所需的减排量”贡献约 65%。²⁵ 国际航空运输协会确定的实现“净零飞行”的其他方法包括：新技术、电力和氢气（13%）、基础设施和运营效率（3%）以及碳抵消和碳捕集（19%）。²⁶

为了在满足日益增长的航班需求的同时实现减排承诺，航空业需要抓住机遇、采取行动并开展合作，以实现共同目标。欧盟和中国拥有合作机遇，尤其在《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》、中欧碳市场等市场化机制等方面，双方可以开展最佳实践交流。²⁷ 同时，双方在气候/能源方面也有其他合作空间，包括空中交通管理模式发展、能源路径、可再生能源获取的跨行业竞争、法规以及行业整体生态系统等方面。通过开展此类合作，中欧双方都能受益于航空业脱碳。

可持续航空燃料可直接与化石燃料掺混，无需对航空器或基础设施进行改动就可以使用。欧盟和中国一致认为，采用可持续航空燃料是短期内实现航空业可持续发展的最有利手段。为打造中国可持续航空产业、带动原始设备制造商和航空公司发展，中欧之间曾开展前景广阔的合作计划，²⁸ 而中国也有

意愿提升可持续航空燃料生产规模。²⁹ 航空业是一个全球性行业，因此制定国际公认的可持续航空燃料标准至关重要。任何标准差异都会对整个航空生态系统带来不利影响，极大削弱可持续航空燃料生产规模扩大本应带来的经济机遇。中国民用航空局出台的可持续航空路线图带来了新机遇，³⁰ 该路线图承诺在“十四五”（2021 年至 2025 年）期间让更多商业航班采用可持续航空燃料。从中长期来看，电转液技术和氢气技术的发展及工业化将成为航空业脱碳关键领域。因此，中欧应重启双边讨论，推动新燃料的工业化发展和应用推广。

在可持续航空联合研究方面，欧盟和中国自 2005 年起已发起多项协调与支持行动，成功完成了一系列研究和创新计划，这使中欧双方产业都有所受益。然而，最近一期关于可持续航空技术的长期协调与支持行动已经结束，近期双方也并未安排其他联合行动计划。³¹ 建议欧盟与中国围绕可持续航空发展的先进新技术、产品和服务的标准化与认证启动全新联合研究合作计划。

建议

- 将更多行业参与者纳入碳市场，鼓励航空公司投资更新机队，同时向航司提供更多可持续信贷和贷款，激励航司可持续发展；
- 构建详细政策框架，推动可持续航空燃料在商业航班的应用，鼓励在生产、运输、储存和分销等全产业链环节投资可持续航空燃料；
- 在欧盟与中国之间建立值得信赖的长期沟通渠道，推动航空领域可持续发展；
- 开展中欧之间在可持续航空燃料、电转液技术和氢气技术等航空脱碳领域合作；
- 针对电转液技术和氢气技术等再次启动替代燃料工业化项目，打造具体应用案例；

23 《中国首家生物航空煤油生产商试水清洁能源生产》，中国国际电视台，2022 年 6 月 30 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://news.cgtv.com/news/2022-06-30/China-succeeds-in-bio-aviation-kerosene-clean-energy-trial-production-1bhyU3gh5ll/index.html>>

24 《航空业零排放追踪》，World Economic Forum，2023 年 11 月 28 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<<https://www.weforum.org/publications/net-zero-industry-tracker-2023/in-full/aviation-industry-net-zero-tracker/#>>

25 《开发可持续航空燃料 (SAF)》，国际航空运输协会，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://www.iata.org/en/programs/environment/sustainable-aviation-fuels/>>

26 《我们承诺到 2050 年实现净零飞行》，国际航空运输协会，查阅日期 2024 年 6 月 14 日，<<https://www.iata.org/en/programs/environment/flynetzero/>>

27 市场化措施是指在某个行业可以依靠自身实现减排之前，通过补充其他解决方案来帮助该行业实现脱碳的经济措施。航空业有两种类型的市场化措施：碳抵消计划（例如《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》）和碳交易体系（例如欧盟碳排放交易系统）。《市场化措施》，欧洲支线航空公司协会，查阅日期 2024 年 6 月 17 日，<<https://www.eraa.org/policy/sustainable-aviation/market-based-measures/>>

28 《公务航空可持续航空燃料联盟 (SAF 联盟) 发布新的可持续航空燃料指南》，碳排放交易网，2020 年 8 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<<http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2020/0827/73530.html>>

29 《中国生物燃料生产商押宝可持续航空燃料》，路透社，2024 年 5 月 18 日，查阅日期 2024 年 5 月 15 日，<<https://www.reuters.com/sustainability/climate-energy/china-biofuel-makers-bet-sustainable-aviation-fuel-2024-05-16/>>

30 《“十四五”民航绿色发展专项规划》，中国民用航空局，2021 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 26 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FZGH/202201/t20220127_211345.html>

31 《欧洲共同体第七个研究与技术发展框架计划，包括示范活动 (FP7)》，欧洲委员会，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://cordis.europa.eu/programme/id/FP7>>





- 利用“欧洲地平线”等当前合作框架，实施可持续航空技术相关的双边合作项目。

2. 优化落实《双边民用航空安全协定》3

问题

《双边航空安全协定》尚未充分发挥潜力，拖慢了本应顺利开展的双方型号认可证审批流程，导致众多商机错失。

分析

《双边航空安全协定》（《协定》）于 2020 年 9 月生效，旨在确保产品达到安全和环保高标准的同时，简化欧盟航空安全局和中国民用航空局适航审批流程，促进双方航空制造商发展。³² 该协定是欧盟委员会、欧盟航空安全局和中国民用航空局的专家们多年努力的成果。

双方在《协定》之后相继签署了相关《技术实施程序》（《程序》），旨在简化中欧之间认证流程，允许双方关注各自优先安全事项，降低双边监管分歧风险。³³ 例如，其中一个附件，《适航和环保审定》就极大简化了中欧产品适航认证流程。不过，其他方面的某些认证流程尚未得到简化。例如，有些型号认可证涉及一定程度的技术验证，这类认证的审批时限较《协定》签署前并无变化。因此，中欧航空当局应加强合作，确保《协定》签订后签署的《程序》对航空业带来实质价值。

建议

- 鼓励中欧定期就适航审定开展交流，确保所有航空产品均按相应流程进行审定；
- 针对具有充分技术验证的产品加快审批流程，并根据《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》简化相关认证流程；

- 建立一个包括欧盟航空安全局、中国民用航空局和行业参与者在内的联合工作组，探讨优化落实《协定》和《程序》的措施；
- 定期召开中欧共同参与的认证条目相关的审查会议；
- 在型号认可证审批初期明确企业预期，科学推进相关项目。

3. 全面开放中国计算机订座系统市场 3

问题

尽管中国在 2001 年加入世界贸易组织时承诺开放其计算机订座系统市场，但外国计算机订座系统供应商仍未获得市场准入。

分析

中国在计算机订座系统方面的入世承诺包括：

- 在中国航空公司和中国计算机订座系统订立协议的情况下，外国计算机订座系统供应商可以通过接入中国计算机订座系统，向中国航空公司和中国航空代理人提供服务。
- 对于依据双边航空协定有权运营的外国航空公司，外国计算机订座系统供应商可向外国航司在华代表处处或销售办事处提供服务。
- 中国航空公司和外国航空公司代理商直接访问和使用国外计算机订座系统，须经中国民用航空局批准。³⁴

2012 年 8 月，中国民用航空局颁布《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》（CCAR315），这是中国开放计算机订座系统市场重要的第一步。³⁵ 根据 CCAR315，外国计算机系统供应商可以在中国境内，针对外国航司的国际航班，向获得外国航司授权和中国民航局许可的销

32 《中欧双边协议》，欧盟航空安全局，2020年8月3日，查阅日期2024年7月2日，<<https://www.easa.europa.eu/en/document-library/bilateral-agreements/eu-china#group-easa-downloads>>

33 《中国民用航空局与欧盟航空安全局关于适航和环保审定的技术实施程序》，欧盟航空安全局，2020年9月3日，查阅日期2024年7月2日，<<https://www.easa.europa.eu/en/easa-caac-technical-implementation-procedures-tip-airworthiness-and-environmental-certification>>

34 《中国入世工作组报告 (WT/MIN(01)/3/2 号文件)》，世界贸易组织，2001年 11 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:WT/MIN01/3A2.pdf&Open=True>>

35 《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 2024 年 4 月 28 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/MHGZ/201605/t20160530_37632.html>





售代理提供全球分销系统服务。然而，中国民航局对销售代理的许可证审核流程多达 50 余工作日，对多数企业而言过于漫长。此外，中国计算机订座系统市场的开放程度有限。外国全球分销系统供应商获准的服务范围仅为国际航班，不包括国内航班，这与中国的入世承诺不符。

根据 2008 年发布的《国家税务总局和中国民航局关于印发〈航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）〉的通知》（国税发 [2008]54 号）以及后续于 2012 年发布的《国家税务总局和中国民航局关于国际客票使用〈航空运输电子客票行程单〉有关问题的通知》（国税发 [2012]83 号）规定，³⁶和³⁷行程单打印软件须由中国民航局授权的单位组织开发，并由其负责系统的运行、维护和技术支持，提供网站验真服务。然而现实中授权流程如何适用于外国全球分销系统供应商尚不明确。2015 年，曾有欧洲全球分销系统供应商在中国境内提供计算机订座系统服务，但由于无形市场准入壁垒，该服务仅持续运营不足一年。

2021 年 12 月 27 日，国家发展改革委、商务部发布《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021 年版）》，敦促各级政府部门重新审视现有政策法规，及时修订或废止不适应更新后负面清单要求的相关内容。³⁸但是，一些现行规定与《负面清单 2021》不一致，有必要进行修订或废止，其中包括但不限于 CCAR315 规定、国税发 [2008]54 号办法，以及国税发 [2012]83 号通知。

欧洲计算机订座系统在华运营需要得到中国政府相关部门的支持。工作组建议废止 CCAR315 规定和国税发 [2012]83 号办法，并制定积极的管理措施，鼓励欧洲计算机订座系统供应商在华开展业务。

建议

- 简化针对销售代理许可审批程序，为国外计算机订座系统提供商提供切实市场准入条件；
- 制定新规，全面开放中国计算机订座系统市场，允许外国全球分销系统供应商提供国际和国内航班机票预订服务；
- 明确外国全球分销系统供应商提供行程单打印软件和验真网站服务所需要的授权流程。

4. 提高中国的空域利用效率

4.1 采用新技术，加强系统互操作性，缓解空域拥堵 8

问题

航线有限、缺少数据交换/交流，加上空中交通管理低效，引发中国空域拥堵，从而导致航空公司的成本增加、飞行时间延长、碳排放增加。

分析

商业航班进入中国空域受到严格限制，这导致航空公司无法满足当前客运需求。在欧洲，航空公司可以根据天气条件、运营成本和飞行时间自由选择飞行路线，但在中国，航空公司只能从固定的飞行路线中进行选择，容易引发恶劣天气导致的空域拥堵，增加碳排放、飞行时间和燃油成本。

同时，俄罗斯对欧盟航空公司施行空域封锁，这进一步限制了往返欧亚的航司飞行路线。此外，由于中国缺少开放空域，飞往华南以外地区的航空公司缺乏飞越中国上空的选择，导致飞行时间延长及进一步延误。

中国民用航空局已经开始为航空公司提供多于一条航线的灵活选择。如果能够进一步扩大该政策，空域拥堵情况以及碳排放、燃油成本和飞行时间增加等问题都有望得以缓解。

36 《航空运输电子客票行程单管理办法（暂行）》，国家税务总局和中国民用航空局，2008 年 5 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_1157921.htm>

37 《国际客票使用〈航空运输电子客票行程单〉有关问题》，国家税务总局和中国民用航空局，2012 年 8 月 30 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<http://www.shuiwu114.com/zcfzkShow/43691.aspx>>

38 《外商投资特别管理措施（2021 年负面清单）》，国家发展和改革委员会和商务部，2021 年 12 月 27 日，查阅日期 2024 年 7 月 2 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>





建议

- 允许航空公司划定更多日常运营航线，扩大灵活入境/出境点政策的范围。

4.2 明确国家低空空域发展战略

问题

中国于2023年12月发布《国家空域基础分类方法》，但仍需制定明确路线图以进一步推动低空空域开放。³⁹

分析

自2010年国务院和中央军委发布《关于深化我国低空空域管理改革的意见》以来，⁴⁰ 中国政府已出台一系列与低空空域管理改革相关的政策，同时也已启动相关省级试点工作。⁴¹ 2022年，中国发布《“十四五”民用航空发展规划》，提出要在空域划分、低空航线网络规划和监督管理等方面，切实推进低空空域管理改革。⁴² 2023年底，中国发布《国家空域基础分类方法》和《中华人民共和国空域管理条例（征求意见稿）》。^{43和44} 在这两份文件中，中国新增了两个低空非管制空域类别（“G”和“W”空域类别），标志着中国低空空域改革进程的一项重要里程碑。⁴⁵ 2024年3月，“低空经济”首次写入《政府工作报告》，20多个省级政府工作报告中也提到了相关工作安排。⁴⁶ 这似乎显示出中国政府正致力于发展低空经济。

与此同时，湖南、江西、安徽、四川、海南等省份已经启动低空空域管理改革试点项目，在境内3,000米以下低空划设空域，实行分类管理。对于在中国经营直升机业务的欧洲企业来说，他们需要进一步了解这些项目及具体应用场景，也需要了解这些项目会怎样影响在华直升机销售等业务。这将有助于欧洲企业准确预测市场发展，贡献最佳实践和专业知识，推动中国通用航空市场安全、智能、可持续发展。工作组建议，加强低空空域改革相关部门与现有试点省份的沟通交流，深入了解直升机市场以及直升机运营的发展趋势。同时，制定各省低空经济路线图，明确各省6,000米以下海拔的通用航空适用区域百分比，细化地方政策出台时间表，这将提高低空经济领域的投资可预见性。

2024年3月，中国发布《通用航空装备创新应用实施方案（2024-2030年）》，方案提到中国将推动大中型固定翼飞机、直升机和无人机在全球紧急救援场景中的应用。⁴⁷ 为确保直升机及时提供空中紧急救援服务，国家和地方空域管理部门之间必须协调配合，针对大型医院、森林、草原和危险品设施，建设足够的直升机场和临时起降点。

建议

- 加强与低空空域改革和现有试点主管部门的交流，深入了解直升机市场以及直升机运营的发展趋势；
- 制定路线图，明确各省6,000米以下海拔的通用航空适用区域百分比，细化地方政策出台时间表；
- 加强国家和地方空域管理办事处之间协调配合，优化用于空中紧急救援的直升机运营服务水平；
- 针对大型医院、森林、草原和危险品设施，加快直升机场和临时起降点建设。

39 《关于发布〈国家空域基础分类方法〉的通知》，中国民用航空局，2023年12月21日，查阅日期2024年4月28日，<http://www.caac.gov.cn/PHONE/XXGK_17/XXGK/TZTG/202312/t20231221_222397.html>

40 Wang, Q, 和 Xin, D, 《航空业迎来黄金十年》，中国日报，2010年10月16日，查阅日期2024年4月28日，<https://www.chinadaily.com.cn/china/2010-10/16/content_11417648.htm>

41 低空空域是指真高1,000米以下的空域。

42 《中国公布民航业五年发展规划》，新华社，2022年1月7日，查阅日期2024年4月28日，<<https://english.news.cn/20220107/4f5efb8b93124f88be4257e4e3b60325/c.html>>

43 《关于发布〈国家空域基础分类方法〉的通知》，中国民用航空局，2023年12月21日，查阅日期2024年4月28日，<http://www.caac.gov.cn/PHONE/XXGK_17/XXGK/TZTG/202312/t20231221_222397.html>

44 《中华人民共和国空域管理条例（征求意见稿）》，中国民用航空局，2023年11月8日，查阅日期2024年4月28日，<https://app.caac.gov.cn/PHONE/HDJL/YJZJ/202311/t20231108_221957.html>

45 《中华人民共和国空域管理条例》草案将空域分为七类：A、B、C、D、E、G和W，其中A至E类为管制空域，G和W类为非管制空域。新引入的G类空域（真高300米以下）和W类空域（真高120米以下）分别对应通用航空的电动垂直起降飞行器和小型无人飞行器主要作业区域。

46 《中国低空经济势头强劲，万亿元新兴产业蓄势待发》，环球时报，2024年3月21日，查阅日期2024年4月28日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202403/1309270.shtml>>

47 《关于印发〈通用航空装备创新应用实施方案（2024-2030年）〉的通知》，国务院，2024年3月27日，查阅日期2024年5月21日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202403/content_6942115.htm>





建设工作组

主要建议

1. 继续促进建筑环境的循环发展，支持实现脱碳目标

- 实施强制绿色建筑标识认证制度，确保与国际标准接轨并兼容；
- 允许欧洲企业参与绿色建筑标准的实施过程和碳排放标准的计算过程；
- 发挥欧洲企业的专长，为行业利益相关者开发知识共享平台并开展公众宣传活动。

2. 放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制

- 加入世界贸易组织的《政府采购协定》，放宽外国企业竞标政府采购项目的限制，确保涵盖建筑服务。

3. 放宽欧洲建筑服务提供商的市场准入，鼓励专业知识共享，支持“好房子”项目

- 推动监管改革，放宽欧洲建筑服务提供商的市场准入；
- 允许欧洲企业参与实施“好房子”项目；
- 促进欧洲建筑服务提供商与中国利益相关者之间的合作，分享最佳实践和技术；
- 允许学位、证书和资历互认，为外资建筑和设计公司进一步提供公平的竞争环境；
- 允许用英语进行资格考试，为外国专业人士提供公平的机会。

4. 确保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

- 就 122 号文及合格境外有限合伙人 投资计划颁布进一步实施细则，从而为投资中国房地产市场的外资企业创造公平的市场环境；
- 为外资房地产企业的市场准入提供便利，以承接丧失流动性或者无力偿还债务的中国开发商所持有的不动产。

近期发展

2023 年的市场表现

中国建筑业包括三个核心板块：住宅地产、商业地产和基础设施。2023 年，中国建筑市场规模价值 4.7 万亿美元，预计 2025-2028 年期间年均增长率将超过 3%。根据国家统计局的数据，2023 年第三季度建筑业增加值同比增长 7.2%。¹ 然而，由于

房地产行业不景气，该行业依然疲软。2023 年，房地产销售额从 2021 年的 15 万亿元人民币跌至 12 万亿元人民币以下，新房销售额下降了 6%。与此同时，新建住宅开发面积从 2022 年的 8.173 亿平方米降至 6.374 亿平方米。² 据中指控股公司称，随着土地销售量暴跌，17 个主要城市为了增

1 《中国建筑市场规模、行业趋势分析、竞争格局及 2028 年预测》，GlobalData，2024 年 3 月 11 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.globaldata.com/store/report/china-construction-market-analysis/>>

2 Routley, N., 《两张图揭示中国房地产危机》，Visual Capitalist，2024 年 1 月 30 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.visualcapitalist.com/china-real-estate-boom-and-crisis/>>





加地方收入取消了政府拍卖的住宅用地价格上限。³ 尽管住宅销售量下降，但 2024 年初的数据显示，国有开发商比私营或外资开发商获得了更多利润。⁴

与此同时，面临生存问题的开发商通过允许贷款人延迟确认其不良贷款的规定避免了破产，房地产行业的脆弱性问题仍有待解决。人口减少和城市化进程放缓等结构性因素将导致新建住房需求下降，从而加大市场压力。国际货币基金组织预测，房地产投资将比 2022 年的水平下降 30% 至 60%，到 2024 年才会逐步反弹。⁵ 然而，自 2024 年初开始，国家统计局报告称房地产投资下降速度放缓，这被视为市场企稳的信号。⁶

2024 年初，针对房地产行业发展和回暖的政策相继出台。在《住房和城乡建设部（住建部）、金融监督管理总局关于建立城市房地产融资协调机制的通知》中，中国监管机构推出有针对性的支持措施，以满足房地产开发商的融资需求。⁷ 根据住建部数据，自该机制建立以来，全国 31 个省份的 276 个城市建立了地方机制，约有 6,000 个房地产项目申请了融资。⁸

中国官方还批准了超过 170 亿美元的“白名单”房地产项目贷款，确保交付承诺住房。不过，分析人

士认为，这对该行业新投资的影响有限。⁹ 国家发展和改革委员会主任郑栅洁进一步表示支持民营企业参与国家重大工程项目。¹⁰

“好房子”——沿着更绿色、更智能和更安全的道路迈向碳中和

继 2022 年 住建部发布《建筑节能与可再生能源利用通用规范》之后，中国在住房和城乡建设领域进一步推动该行业向低碳或碳中和方向发展。¹¹ 2023 年 12 月，住建部在其年度工作会议上，宣布了“好房子”项目，旨在促进建筑环境的高质量、低碳和绿色发展。¹² 工作组认为，该项目的实施将有助于实现中国的碳达峰、碳中和“30/60 目标”，¹³ 同时会促进建筑改造市场的发展，从而推动消费、本地制造业和本地生产总值的增长。

与此同时，《工业和信息化部、国家市场监督管理总局等十部门关于印发绿色建材产业高质量发展实施方案的通知》旨在推动建筑材料向更健康和更绿色的方向转型，支持可持续发展。¹⁴

2024 年初，住建部深入推进与脱碳相关的建筑环境改革和标准化。目前已发布了多份公开征求意见稿，包括就《绿色工业建筑评价标准（修订征求意见稿）》公开征求意见的通知。¹⁵ 工作组对于中国在绿色工业建筑标准制定方面取得的进展表示欢迎，并期待最终草案的公布。

3 Qing, N., 《深入探究：中国地方政府财政吃紧 恐难继续刺激土地销售》，Caixin Global, 2024 年 1 月 4 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.caixinglobal.com/2024-01-04/in-depth-chinas-cash-strapped-local-governments-struggle-to-revive-land-sales-102153118.html>>

4 Ao, Y., 《中国政府支持的房地产开发商盈利增长，原因是购房者寻求房屋交付安全，回避陷入困境的建筑商》，SCMP, 2024 年 3 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.scmp.com/business/china-business/article/3256254/china-state-backed-developers-grow-earnings-buyers-look-safety-home-delivery-shunning-troubled>>

5 Hoyle, H. 和 Jain-Chandra, S., 《中国房地产行业：应对中期放缓》，国际货币基金组织，2024 年 2 月 2 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.imf.org/en/News/Articles/2024/02/02/cf-chinas-real-estate-sector-managing-the-medium-term-slowdown>>

6 Xie, Y., 《中国房地产投资有望企稳，分析人员指望融资和需求刺激经济复苏》，SCMP, 2024 年 3 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.scmp.com/business/china-business/article/3255817/china-property-investment-seen-stabilising-analysts-count-financing-lifeline-demand-spur-recovery>>

7 《住房和城乡建设部 金融监管总局关于建立城市房地产融资协调机制的通知》，住房和城乡建设部和金融监管总局，2024 年 1 月 12 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.cbirc.gov.cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1147470&itemId=928>>

8 杜雨萌，《十日内两场城市房地产融资协调机制调度会召开 276 个城市已建立城市房地产融资协调机制》，证券日报，2024 年 3 月 2 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<http://www.zqrb.cn/finance/hongguanjingji/2024-03-02/A1709307442135.html>>

9 Huang, J., 《中国批准为白名单项目提供 170 亿美元贷款》，华尔街日报，2024 年 2 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<https://www.wsj.com/world/china/china-approves-17-billion-in-loans-for-white-list-projects-36f8b8d0?mod=china_news_article_pos2>

10 《国家将鼓励民营企业参与国家重大工程项目建设》，中国日报网，2024 年 1 月 4 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://language.chinadaily.com.cn/a/202401/04/W565967c70a3105f21a507a992.html>>

11 《建筑节能与可再生能源利用通用规范》，住建部，2021 年 10 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202110/20211013_762460.html>

12 《住建部：2024 制定“好房子”标准》（中文），《混凝土与水泥制品》杂志社，2023 年 12 月 28 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://zhuanlan.zhihu.com/p/675034558>>

13 30/60 目标指的是中国的双碳目标，即在 2030 年实现碳达峰，2060 年实现碳中和。

14 《工业和信息化部 市场监管总局等十部门关于印发绿色建材产业高质量发展实施方案的通知》，国家市场监督管理总局，2023 年 12 月 29 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/zjgs/art/2024/art_60d4b98bfcc3462c84dfc712ab7965d0.html>

15 《关于国家标准 <绿色工业建筑评价标准（修订征求意见稿）> 公开征求意见的通知》，住建部，2024 年 2 月 26 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202403/20240313_777010.html>





主要建议

1. 继续促进建筑环境的循环发展，支持实现脱碳目标

问题

相关程序和法律效率低下，阻碍了新技术和替代性建筑材料在零碳建筑改造中的应用，不利于建筑行业和中国实现其减排目标。

分析

中国建筑环境的脱碳和改造对于支持和加快中国的低碳转型至关重要。因此，中国目前的脱碳计划试图在未来几年中通过循环经济的发展，尤其在关键技术的创新、资源循环利用和减少废弃物方面促进低碳转型。¹⁶ 2018年7月17日，欧盟与中国在第二十届中欧峰会上签署了《关于循环经济合作谅解备忘录》，将建筑材料的生命周期作为推动循环发展的关键领域。¹⁷

现有建筑全生命周期碳排放的细分表明，30%的隐性排放可归因于“隐性碳”（设计和施工阶段产生的碳），而70%的碳排放可归因于“运营碳”（建筑运营产生的碳）。¹⁸ 因此，改造和推广零碳建筑环境是减少运营碳排放问题的关键，从而有助于实现中国的减排目标。

工作组对这一领域的若干积极政策进展表示认可。2023年，中国一线城市明显加强了对绿色发展的政策支持，发布了旨在促进零碳建筑发展的新指南。¹⁹ 例如，《北京市住房和城乡建设委员会、市财政局关于印发〈北京市建筑绿色发展奖励资金示范项目管理实施细则（试行）〉的通知》通过对提供绿色轻便建筑材料的企业进行奖励，推动使用绿

色轻便建筑材料。²⁰

此外，中国政府还实施了《近零能耗建筑技术标准》和《零碳建筑技术标准（征求意见稿）》等一系列政策和标准，引导绿色建筑和社区的发展。这不仅为房地产的绿色转型提供了广阔的市场空间，也预示着低碳发展是未来市场的发展方向。²¹

然而，在零碳建筑改造中应用新技术和建筑材料仍存在程序和法律障碍。针对不同类型的建筑和建筑过程中的不同阶段，现有的评价标准多达十余套。与此同时，绿色建筑标识的应用仍然是自愿性的。²² 工作组建议将绿色建筑标识认证制度从自愿变为强制，帮助建筑环境实现脱碳。

此外，绿色建筑的设计和开发需要对不同的参数有全面、透彻的了解，这些参数影响着建筑物的整体性能。必须通过安装在整个建筑结构关键点的软件来监测关键的可持续性和排放指标，如耗电量、需求高峰时间、能源处理数据、控制点、湿度与供暖、通风和空调。虽然物联网、人工智能和大数据分析技术在全球建筑行业的应用日益广泛，但这些技术在中国的应用仍然不足。在欧洲，专业人士、认证机构及其他利益相关者可以使用应用这些技术的开放数据库和工具，计算建筑构件的环保性能。²³ 通过这种数据共享借鉴其他项目的经验，从而避免效率低下。

工作组认为，欧洲企业在数据监测、数据共享和高效产品方面的专业知识契合中国在该领域应用和整合新技术的目标，也符合2021年发布的《关于推

16 《中国计划推动循环经济》，新华社，2021年7月7日，查阅日期2024年4月2日，<https://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202107/07/content_WS60e59652c6d0df57f98dc8be.html>

17 Roberts, G., 《中国与欧盟签署关于循环经济合作谅解备忘录》，resource.co, 2018年7月17日，查阅日期2024年4月2日，<<https://resource.co/article/china-and-eu-sign-memorandum-understanding-circular-economy-12744>>

18 《零碳科技：实现建筑脱碳的有效策略》，友绿网，2024年1月9日，查阅日期2024年4月2日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/rU0CG8BDwAVYJcelAM9CA>>

19 《上海绿色建筑发展报告》，元宇宙与碳中和研究院，2023年10月23日，查阅日期2024年4月2日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/l9zF00hrxutoCtF38NveEw>>

20 《北京市住房和城乡建设委员会北京市财政局关于印发〈北京市建筑绿色发展奖励资金示范项目管理实施细则（试行）〉的通知》（中文），北京市住房和城乡建设委员会，2023年6月27日，查阅日期2024年4月2日，<<https://zjw.beijing.gov.cn/bjjs/gcjs/jzjnyjcg/tzgg/tzgg98/326139587/index.shtml>>

21 《中国房地产市场：现状、趋势及结构性转型的政策》，仲欧脱碳科技，2024年3月14日，查阅日期2024年4月2日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/kRCdA38BclVQeNtKT19eIlg>>

22 《绿色建筑标识管理办法》，住建部，2021年1月8日，查阅日期2024年4月2日，<https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202101/20210115_248842.html>

23 “关于TOTEM”，TOTEM Create | Evaluate | Innovate，2024，查阅日期2024年4月2日，<<https://www.totem-building.be/pages/about.xhtml#2.1>>





动城乡建设绿色发展的意见》。²⁴

与此同时，是否使用更绿色、更轻便的材料将最终决定该行业脱碳目标的成败。建筑行业的碳排放大多来自钢铁和水泥等建筑材料。这些材料依赖煤炭，属于污染最严重的能源密集型产业。²⁵ 尽管相关政策规定对符合可持续发展标准的企业进行奖励，但目前仍没有关于环保材料及其性能的标准化数据库。

虽然中国向绿色建筑转型的势头日益强劲，但由于主要参与者、决策者和消费者缺乏相关了解，这一进程受到进一步阻碍。因此，有关绿色建筑实践、可持续发展原则和绿色技术的专业培训至关重要。此外，还应开展旨在提高零碳建筑改造需求的公众宣传活动。欧洲的房地产开发商、供应商、分销商、建筑师、工程师、设计师和项目经理在这一领域积累了深厚的知识，数十年来一直与主要的绿色建筑认证体系接洽。²⁶ 因此，工作组建议中国与欧洲企业和机构合作，发挥专长，开发知识共享平台，制定培训和教育计划。

建议

- 实施强制绿色建筑标识认证制度，确保与国际标准接轨并兼容；
- 允许欧洲企业参与绿色建筑标准的实施过程和碳排放标准的计算过程；
- 发挥欧洲企业的专长，为行业利益相关者开发知识共享平台并开展公众宣传活动。

24 《关于推动城乡建设绿色发展的意见》，国务院，2021年10月21日，查阅日期2024年4月2日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/21/content_5644083.htm>

25 Lu, H., You, K., Feng, W., Zhou, N., Fridley, D., Price, L. and de la rue du Can S., 2024, 《减少中国建筑材料隐含排放：实现建筑材料碳中和的机遇与挑战》，iScience 第27卷，第3期，查阅日期2024年4月2日，<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2589004224002499?ref=pdf_download&fr=RR-7&rr=88dd9e3e0f2d04d1>

26 20世纪90年代，国际上建立了三大绿色建筑认证体系：1990年英国的建筑研究院环境评估方法；1996年法国的高环境质量评价体系；1998年美国绿色建筑委员会的能源与环境设计先锋。Zeinal Hamedani, A 和 Huber, F., 2012, 《城市可持续发展中 DGNB、LEED 和 BREEAM 认证体系的比较研究》，《可持续城市 VII：城市再生与可持续发展》，WIT 生态与环境学报，第1551卷，第121-132页，查阅日期2024年4月9日，WIT Press，<<https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/SC12/SC12011FU1.pdf>>

2. 放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制

问题

由于无法获得公正待遇，外资企业在竞标政府采购项目时面临诸多限制。

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》和《中华人民共和国招标投标法》。^{27和28}

2001年加入世界贸易组织后，中国承诺“尽快”加入该组织的《政府采购协议》。²⁹ 2019年10月21日，中国提交了加入该协议的第七份要约（第六份修订要约），其中包括进一步承诺向外资企业开放市场准入。³⁰ 中国目前具有《政府采购协议》观察员地位。

在这种背景下，国家发展和改革委员会于2019年12月3日提出了修订《中华人民共和国招标投标法》的建议并公开征询意见。中国计划对已施行二十多年的采购框架进行重新设计，并为此付出了巨大努力，上述修订就是其中的一部分成果。³¹

关于，《中华人民共和国政府采购法》与《中华人民共和国招标投标法》、中国加入《政府采购协议》以及近期国内采购制度改革之间可能存在

27 广义而言，《中华人民共和国政府采购法》涵盖了中央及其下一级政府的各项采购工作。详见：《中华人民共和国政府采购法》，全国人大常委会，2007年8月30日，查阅日期2024年4月2日，<http://www.ccg.gov.cn/zcfg/gjfg/201310/20131029_3587339.htm>

28 《中华人民共和国招标投标法》规范了所有国有企业的招标流程，特别是大型基建项目（例如建设、航空、航运、工程、建筑、运输、电力和水利项目）以及出于公共利益的大型私人投资项目（主要是合资企业）。详见：《中华人民共和国招标投标法》，China.org.cn，2011年2月12日，查阅日期2024年4月3日，<http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/12/content_21908008.htm>

29 Wang, P., 2009, 《中国加入 WTO 政府采购协议 — 挑战与前进之路》，国际经济法杂志，第12卷，第3期，第663-706页，查阅日期2024年4月4日，<<https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/12/3/663/817776>>

30 《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2024年4月3日，<https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpro_23oct19_e.htm>

31 Grier, J., 《中国：修订招标投标法》，Perspectives on Trade，2020年4月13日，查阅日期2024年4月3日，<<https://trade.djaghe.com/?p=6363>>





的冲突，财政部正在研究之中。³² 2020 年初生效的《中华人民共和国外商投资法》（《外商投资法》）也持同样的思路。³³ 有人认为，《中华人民共和国政府采购法》“远比《中华人民共和国招标投标法》更符合《政府采购协议》的要求”。³⁴ 因此，国家发展和改革委员会计划对《中华人民共和国招标投标法》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，这将使该法律更接近《政府采购协议》的要求。³⁵ 这些修订有助于中国履行其对世界贸易组织的承诺，但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。

中国欧盟商会的 2024 年《商业信心调查》报告显示，有 50% 的土木工程和建筑公司称由于市场准入限制和监管壁垒（例如参与政府采购流程的壁垒）而错失商机。³⁶ 这一数据凸显了中国及时加入《政府采购协议》和修订《中华人民共和国招标投标法》的重要性。此外，值得注意的是，中国目前仍未加入《政府采购协议》并开放其采购市场，此事拖得越久，就越有可能成为欧盟的国际政府采购机制（已于 2022 年 8 月 29 日生效，最近针对的是医疗器械行业）的靶标。^{37和38}

建议

- 加入世界贸易组织的《政府采购协议》，放宽外资企业竞标政府采购项目的限制，确保涵盖建筑服务。

3. 放宽欧洲建筑服务提供商的市场准入，鼓励专业知识共享，支持“好房子”项目

问题

包括建筑师、设计师、项目经理和承包商在内的欧洲建筑服务提供商在进入中国市场时面临重重困难，这阻碍了他们通过分享专业知识和技术来支持中国的“好房子”项目。

分析

中国的房地产行业占国内生产总值³⁹ 的 20% 以上，占金融体系总贷款余额的 39%，对整体经济具有系统重要性。⁴⁰ 2023 年，住建部发布了未来几年房地产行业的政策重点。其总体目标是通过优化城市规划、建设和房地产治理，推进“好房子”项目。这些“好房子”应坚持“绿色”、“低碳”、“智能”和“安全”的设计原则，并通过提高工程标准来实现。针对“好房子”发布的政策包括高度、电梯、隔音、绿色功能、智能化和无障碍设施方面的要求。⁴¹ 住建部部长倪虹进一步阐明，“好房子”政策应由技术进步和面向未来的建筑技术推动，促进实现工业化和数字化。⁴²

欧洲的建筑服务提供商可以充分利用其丰富的专业知识，推广低碳、智能和绿色的高品质住房。⁴³ 这些专业知识对于推动房地产市场的新发展模式和实现中国的碳中和目标都是必要的。然而，尽管工作

32 《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）》，财政部，2020 年 12 月 8 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<http://www.gov.cn/hudong/2020-12/08/content_5567837.htm>; 《政府采购需求管理办法》，财政部，2021 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<http://gks.mof.gov.cn/guizhangzhidu/202105/t20210510_3699403.htm>

33 《中华人民共和国外商投资法》，司法部，2022 年 6 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<http://en.moj.gov.cn/2021-06/22/c_634956.htm>

34 Grier, J., 《中国：修订招标投标法》，Perspectives on Trade, 2020 年 4 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<<https://trade.djaghe.com/?p=6363>>

35 同上。

36 《商业信心调查 2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 16 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

37 《欧盟国际采购工具 — IPI》，EUR-Lex, 2022 年 11 月 8 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-eu-international-procurement-instrument-ipi.html>>

38 《欧盟委员会根据欧盟〈国际采购工具〉启动首次调查》，欧盟委员会，2024 年 4 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044>

39 Liu, Z. 和 Stemp, D., 《中国人民银行支持中国房地产市场发展》，美国外交关系协会，2023 年 3 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 25 日，<<https://www.cfr.org/blog/pboc-propos-chinas-housing-market>>

40 《中国房地产市场：现状、趋势及结构性转型的政策》，仲欧碳科技，2024 年 3 月 14 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/kRCdA38BclVQeNtKT19eIlg>>

41 《住建部：明年进一步加大首套住房、二套房政策落实力度》，澎湃，2023 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_25739722>

42 《中国房地产规划师敦促在 2024 年为所有人提供高质量的住房项目》，环球时报，2023 年 12 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 2 日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202312/1304116.shtml>>

43 一些欧洲国家和欧盟已经制定了促进高质量建筑发展和改善建筑市场的有力政策。详见：《到 2050 年实现零排放建筑：欧洲理事会采用规则来提高能源性能》，欧洲理事会，2024 年 4 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/04/12/towards-zero-emission-buildings-by-2050-council-adopts-rules-to-improve-energy-performance/>>; 《建筑能源性能指令》，欧洲理事会，2024，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/energy-performance-buildings-directive_en#legislative-timeline>



组在与 住建部代表交流后对欧洲企业的贡献得到认可表示欢迎，但在大多数情况下，欧洲 建筑服务提供商不被允许直接参与中国政府项目中的合同竞标。这导致欧洲服务提供商带来的价值没有得到相应的公众认可，也无法控制最终设计的质量，最终只能在中国获得有限的商业机会。

尽管存在这些挑战，但过去一年也取得了积极进展。例如，一些欧洲建筑服务提供商通过与当地公司建立合资企业和合作伙伴关系，成功进入了中国市场。这些合作证明了将欧洲专业知识和标准融入中国建设项目的价值，并在创新、可持续性和效率方面产生了效益。⁴⁴

另一个挑战是，欧洲专业人员的资格和认证得不到认可，这使他们在 中国开展业务时仍然困难重重。鼓励中国和欧盟之间相互认可证书、学位和资历，可能有助于促进向在中国开展业务的欧洲建筑服务提供商颁发施工和设计许可证，从而使他们能够利用专业知识，支持国家“好房子”项目所倡导的住房改造。另外，工作组建议，让建筑行业的外国专业人士用英语参加中国资格证书考试，保证外国专业人士在中国获得公正、平等的机会。

建议

- 推动监管改革，放宽欧洲建筑服务提供商的市场准入；
- 让欧洲公企业参与实施“好房子”倡议；
- 促进欧洲建筑服务提供商与中国利益相关者之间的合作，分享最佳实践和技术；
- 允许学位、证书和资历互认，为外资建筑和设计公司进一步提供公平的竞争环境；
- 允许用英语进行资格考试，为外国专业人士提供公平的机会。

44 《第一太平戴维斯与徐房集团成立合资公司，“陪伴式合伙人”再拓版图》，第一太平戴维斯，2024 年 4 月 1 日，查阅日期 2024 年 4 月 3 日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/hdqHZLLT0EoFMkFRTerqq>>

4. 确保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 15

问题

受制于中国房地产市场行政和监管方面的障碍，欧洲房地产开发商仍然被拒之门外，阻碍了中国鼓励外商投资的政策发展。

分析

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），涵盖了多项旨在控制房地产行业外资流动的措施，这意味着外资企业继续面临着限制其市场准入的严格法规。⁴⁵ 根据 171 号文，外资企业在没有缴足注册资本金、取得《国有土地使用证》，以及开发项目资本金未达到项目投资总额 35% 之前，不得办理境内或境外贷款。此外，171 号文还要求外商投资房地产项目的注册资本和投资额必须相等。⁴⁶ 这些条件，尤其是不同的注册资本要求，造成了本土企业与外资企业之间的不公平竞争。

2007 年发布的《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）规定，商务部省级主管部门须将外商投资房地产项目审批报商务部备案。⁴⁷ 同年发布的《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〕130 号）规定，房地产行业的外资企业在进行外汇与人民币之间的兑换之前，须按照商务部的要求进行备案。⁴⁸ 此外，该发文还限制外资企业举借外债，包括向利益相关者和海外银行贷款。

45 Howlett, A, 《中国采取进一步措施规范房地产市场的外国投资》，Jones Day, 2008 年 3 月 7 日，查阅日期 2024 年 3 月 28 日，（需注册）<<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e20cc2f7-a984-4d1e-83d0-6a8bc3303c3c>>

46 关于开发项目资本金在项目投资总额中的占比，对本土企业的要求也是 35%。详见：《关于规范房地产市场外资准入和管理的意见》，中央人民政府，2006 年 6 月 30 日，查阅日期 2024 年 3 月 28 日，<https://www.gov.cn/ztlz/2006-06/30/content_323806.htm>

47 Blumenfeld, D, Ma, W 和 Guan, P, 《北京取消商务部对房地产外资企业的备案要求》，2015 年 11 月，查阅日期 2024 年 3 月 28 日，<<https://webstorage.paulhastings.com/Documents/PDFs/china-matters-beijing-lifts-mofcom-filing-requirement-for-real-estate-fies.pdf>>

48 《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》，国家外汇管理局，2007 年 7 月 10 日，查阅日期 2024 年 3 月 28 日，<<http://www.chinacfo.net/csf/mj.asp?id=A2007118939103475096>>





2015 年发布的《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）取消了外资房地产企业须缴清注册资本的要求，取消了 50% 的注册资本要求，并允许外商投资房地产企业直接在银行办理外汇登记。⁴⁹

工作组对中国为推动建立更加国际化的投资环境所采取的积极举措表示认可。然而，122 号文没有解决外资企业在寻求海外贷款时面临的一个主要实际障碍，即：根据文中相关规定，对 2007 年 6 月 1 日以后取得商务部批准证书且通过商务部备案的外商投资，不予通过国家外汇管理局办理外债签约登记手续。⁵⁰ 因此，122 号文带来的好处和灵活性将是有限的。

2023 年 3 月 1 日，中国证券监督管理委员会的《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》正式施行，为投资者提供了一系列选择，方便他们投资建筑等行业的专业基金管理公司。⁵¹ 虽然鼓励境外投资者通过合格境外有限合伙人基金参与境外投资，但是关于合格境外有限合伙人基金参与的门槛要求，各地却并不一致。例如，北京市政府对境外投资者的投资经验、内部控制系统和资产额提出了额外要求，而珠海市政府则为香港和澳门投资者制定了优惠政策。⁵² 工作组认识到，由于各地具体情况不同，合格境外有限合伙人投资计划的实施方法也不同。然而，中央和地方各级政府实施层面的一致以及对境外和境内投资者不能做到一视同仁，降低了政策的透明度。此外，这也不符合 2023 年 8 月发布的《国务院关于进一步优化外商投资环境和加大吸引外商投资力度的意见》（24 条意见）

和 2024 年 3 月发布的《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》。两者都为合格境外投资者促进合格境外有限合伙人基金的充分利用和公平实施。⁵³和⁵⁴ 确保外资更多地进入房地产行业，这必然与高建筑标准相关联，从而进一步支持 2024 年《政府工作报告》所倡导的新型房地产开发模式的建立。

建议

- 就 122 号文及合格境外有限合伙人投资计划连续出台立法，从而为投资中国房地产市场的外资企业营造公平的市场环境；
- 为外资房地产企业的市场准入提供便利，以承接丧失流动性或者无力偿还债务的中国开发商所持有的不动产。

49 《关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》，商务部，2015 年 8 月 19 日，查阅日期 2024 年 3 月 28 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/b/f/201508/20150801093662.shtml>>

50 《关于发布〈外债登记管理办法〉的通知》，国家外汇管理局，2013，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<http://www.gov.cn/zwqk/2013-05/03/content_2395170.htm>

51 《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》要点探析，商法杂志，2023 年 4 月 4 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<<https://law.asia/real-estate-private-investment-fund-guidelines/>>

52 《QFLP 试点计划与展望概述》，Baker and McKenzie FenXun，2022 年 9 月，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<https://insightplus.bakermckenzie.com/bm/attachment_dw.action?attkey=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEFCt8EGQJsWJiCH2WAUuQVQjpl3o%2Bd1INPEzHkfs&nav=FRbANEucS95NMLRN47z%2BeeOgEFCt8EGQbuwyypnpZjc4%3D&attDocParam=pB7HEsg%2FZ312Bk8OluOIH1c%2BY4beLEAe%2F0XUWj266v8%3D&fromContentView=1>

53 《国务院关于进一步优化外商投资环境和加大吸引外商投资力度的意见》，国务院，2023 年 8 月 13 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202308/content_6898048.htm>

54 《扎实推进高水平对外开放 更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院，2024 年 3 月 19 日，查阅日期 2024 年 4 月 1 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>





信息与通信技术工作组

主要建议

1. 消除欧洲信息与通信技术企业实现市场准入、充分投身中国市场发展的间接障碍

- 采取措施改善欧洲信息与通信技术产业的市场准入，确保企业在中国市场的平等待遇：
 - 避免在政府采购中对“中国境内生产”做出过于严格的定义。
 - 明确所有对欧洲企业存在市场准入限制或不公平竞标规则的信息与通信技术市场细分领域（尤其是在自主可控和本地化要求不断提高的情况下），由中欧双方利益相关方共同行动，以应对在华开展业务所面临的主要挑战。
 - 定期审查市场开放度和市场份额状况。
- 在双边支持下，为欧洲信息与通信技术企业获得平等公平的市场准入和竞标规则建立公开、有效的监督和纠正机制，以解决当前的突出问题。

2. 避免供应链和行业生态系统分化，以持续吸引外资，使中国深度融入全球体系

- 确保监管要求能够提高整体供应链韧性，避免为追求供应链自主可控而牺牲长远相互依存关系和合作前景；
- 尽可能采用国际统一标准，不对此类标准的使用和适用情形施加不合理的限制；
- 确保信息与通信技术政策、法规和标准的技术中立性，以促进创新、竞争和长期增长；
- 将监管要求限定严格限定在必要范围，包括明确“国家安全”和“关键信息基础设施”等概念的边界；
- 确保商业市场不受有关部门和机构的不当干预；
- 避免将与采购相关的本地化要求范围扩大到商业市场；
- 保持宏观政策取向一致性，重点关注有关部门分别为促安全和促发展制定的政策间的一致性。

3. 制定和实施清晰、公平且与国际接轨的商用密码法律、法规、标准和合格评定制度

- 允许采用商用密码相关国际标准；
- 在有关规定制定和制度落地过程中援引主要功能测试；
- 将商用密码检测、认证和应用安全评估的适用范围限制在关键信息基础设施，并从源头上采取全局策略，以有效应对当前不同地区和行业如雨后春笋般出现的泛化认证适用范围的做法；





- 明确商用密码出口管制相关要求；
- 确保商用密码合格评定制度技术中立、流程高效，并充分保护知识产权和商业秘密；
- 将“大众消费类产品所采用的商用密码”这一概念定义为“公众可获取的产品或组件里的密码功能，该产品或组件可供个人或企业使用，可以收费或免费，并且最终用户无法修改加密功能”；
- 确保任何配套实施细则和标准都完全符合《密码法》要求。

4. 向外资企业开放增值电信业务 15

- 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》，允许外商投资企业获得增值电信业务许可，尤其是互联网资源协作服务业务、国内互联网虚拟专用网业务、互联网接入服务、在线数据处理和交易处理业务以及信息服务业务。

5. 建立有利于新兴产业和未来产业可持续发展的政策、监管和标准体系

- 及时规划 57-64GHz 频段供免许可使用；
- 加强中欧在频谱监管方面的交流，包括将频谱议题纳入相关政府间对话；
- 在新兴产业和面向未来产业发展计划中尽早纳入绿色发展相关要求，并鼓励采用节能和低碳技术；
- 在探索最佳数据治理方法方面加强行业参与，以提高数据的可用性、质量和互操作性；
- 加强新兴产业和未来产业治理框架的国际协调，探讨中欧在关键领域的共通点；
- 采用基于风险的方法监管相关产业，使低风险技术和应用免受不当限制，包括市场准入限制。

网络安全子工作组

1. 确保中国网络安全立法不会构成歧视性市场准入限制 8

- 从严从紧定义“国家安全”，并与商业安全明确区分；
- 对外商投资安全审查和网络安全审查的适用范围和场景进行限缩；
- 避免对网络安全等级保护制度下第三级网络使用的信息与通信技术产品和服务施加不当限制；
- 限制非强制性网络安全制度的适用性和影响，确保其不超出上位法授权；
- 将强制性产品认证缩减至仅绝对必要的范围，以减少市场准入限制；
- 推动认证制度互认，采用并信赖国际标准和行业最佳实践；
- 确保外资企业的知识产权和商业秘密受到保护。



2. 继续完善中国网络与数据安全要求，确保其有利于产业发展、外商投资和全球交流 9

- 针对数据出境豁免场景和必要性判断提供进一步指导，避免过于严格的解释；
- 明确且从严从紧界定“重要数据”范围，避免将生产、研发数据泛泛归为重要数据，避免将大量个人信息与重要数据混同管理，或至少提高数据量级门槛；
- 对于拟发布的重要数据识别指南，在正式实施前预留充足的过渡期；
- 加强中欧在数据和网络安全方面的对话，并尽可能明确双方可开展切实合作的具体领域；
- 避免强制要求向与协调漏洞披露流程无关的各方披露未修复漏洞相关信息；
- 确保有关部门监管和执法活动的协调统一；
- 明确区分关键信息基础设施和非关键信息基础设施，避免将相关要求泛化至其他网络。

3. 制定面向未来的安全立法时，确保适度性、行业参与、全球协调性和非歧视性

- 及时提供开放透明的平台，允许欧洲企业充分参与新技术安全立法工作；
- 更加关注外资企业的业务和经营需求；
- 确保安全相关规定适当且与风险相称；
- 加强有关部门、行业协会和网络安全专家之间的协同和国际合作；
- 支持全球网络安全倡议和框架，为企业 提供指导和最佳实践；
- 确保新技术安全立法不会构成不当的市场准入限制。

近期发展

新兴产业和未来产业

2024 年《政府工作报告》强调发展“新质生产力”，旨在通过加快推进新型工业化、促进数字经济和其他未来产业的创新发展等方式提升整体生产力。^{1和2} 信息与通信技术产业是这一概念的基石，欧洲信息与通信技术企业看到了未来的巨大机遇。

人工智能产业是未来产业的代表。2024 年《政府工作报告》指出，中国将“深化大数据、人工智能等研发和应用，开展‘人工智能+’行动”。

工业和信息化部等四部门已经发布《国家人工智能产业综合标准化体系建设指南》，预计到 2026 年，中国将新制定超过 50 项人工智能国家和行业标准，参与制定超过 20 项国际标准。³ 工信部还计划成立一个新的人工智能标准化技术委员会。⁴

2024 年 5 月 9 日，国务院发布《2024 年度立法工作计划》，《人工智能法（草案）》位列其中。⁵

频谱

2023 年 6 月 4 日，工信部宣布，中国将继续加强

1 《政府工作报告》全文，新华网，国务院，更新日期 2024 年 3 月 13 日，查阅日期 2024 年 5 月 22 日，<https://english.www.gov.cn/news/202403/13/content_WS65f0dfcc6d0868f4e8e5079.html>

2 2023 年 9 月，习近平主席首次提出“新质生产力”的概念，随后在 2023 年 12 月的中央经济工作会议上再次提及，并在 2024 年的《政府工作报告》中进一步推进；《习近平词典：新质生产力》，新华网，2024 年 3 月 6 日，查阅日期 2024 年 5 月 22 日，<<https://english.news.cn/20240306/a2905236963f4b00adae5e8b1b6c2c2f/c.html>>

3 公开征求对《国家人工智能产业综合标准化体系建设指南》（征求意见稿）的意见，工信部，2024 年 1 月 17 日，查阅日期 2024 年 5 月 15 日，<https://www.miit.gov.cn/jgsj/kjs/gzdt/art/2024/art_956f95c93db8432e824b5e68dccc7d2fc.html>

4 工业和信息化部人工智能标准化技术委员会筹建方案公示，工信部，2024 年 7 月 1 日，查阅日期 2024 年 7 月 17 日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/wjgs/art/2024/art_f9fabce91533494aadb17796a09def14.html>

5 国务院办公厅关于印发《国务院 2024 年度立法工作计划》的通知，国务院，2024 年 5 月 9 日，查阅日期 2024 年 5 月 15 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202405/content_6950094.htm>





移动通信和光通信全产业链建设，规划下一代互联网等前沿领域，推进 6G 技术研发。⁶ 2023 年 6 月 27 日，工信部更新了《中华人民共和国无线电频率划分规定》，自 2023 年 7 月 1 日起施行。⁷ 其中包括几项显著修订，如率先将 6425-7125 MHz 频段划分用于国际移动通信系统（IMT，含 5G/6G），并提出 79-81 GHz 频段将优先用于汽车雷达等应用。目前，中国正处于 5G 大规模发展的关键阶段，优先发展 5G 演进，支持 5G-A⁸ 发展，加大 6G 技术研发力度。⁹

过去一年，工信部还发布了与超宽带无线电发射设备、民用无人机和射频识别有关的无线电管理规定。在此基础上，信息与通信技术行业期待规划大量连续可用的毫米波频谱资源供免许可使用。如需了解更多信息，请参阅主要建议 5。

数据制度和基础设施

2023 年 10 月 25 日，中国成立了国家数据局，由国家发展和改革委员会管理。国家数据局负责：推进数据相关机构建设；统筹数据资源整合、共享、开发和应用；推进“数字中国”、数字经济和数字社会建设等。¹⁰ 目前一批相关政策已经公布，如：

2023 年 12 月 31 日，国家数据局等 17 部门联合印发《“数据要素 ×”三年行动计划（2024—2026 年）》，旨在推动数据与智能制造、智慧农业、科技创新等 12 个重点领域融合，加快数字技术应用，促进产业数字化转型。¹¹ 国家数据局也多

次在重要场合表示，将不断迭代完善数据相关政策。

2023 年 10 月 8 日，工信部、中央网信办等六部门联合发布《算力基础设施高质量发展行动计划》。¹² 该计划预计到 2025 年，中国算力规模将超过 300 EFLOPS，并要求发展高效、智能、绿色、低碳算力。

电信

2024 年 4 月，工信部发布《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》，明确将在一定条件下取消北京、上海、海南、深圳四个重点试点地区六项国内增值电信业务的外资股比限制，¹³ 具体包括 1) 互联网数据中心及其下设互联网资源协作业务；¹⁴ 2) 内容分发网络业务；3) 互联网接入服务业务；4) 在线数据处理和交易处理业务；5) 信息发布平台和递送服务业务（互联网新闻信息、网络出版、网络视听、互联网文化经营除外）；¹⁵ 6) 信息保护和处理服务业务。

商用密码

2023 年 10 月 7 日，国家密码管理局发布了两项规定，旨在对 2023 年 7 月 1 日实施的《商用密码管理条例》修订版进行支撑。¹⁶ 其中之一是《商用密码应用安全性评估管理办法》。¹⁷ 《办法》规定，“法律、行政法规和国家有关规定要求”使用商用密码进行保护的网络与信息系统（亦称“重要网络

6 图表：《工信部明确全面推进 6G 技术研发》，新华社，2023 年 6 月 5 日，查阅日期 2024 年 5 月 9 日，<https://www.gov.cn/zhengce/jijiedu/tujie/202306/content_6884571.htm>

7 《无线电频率划分规定》，工信部，2023 年 6 月 27 日，查阅日期 2024 年 5 月 10 日，<https://wap.miit.gov.cn/gyhxxhb/jgsj/cyzcyfgs/bmgz/wxd/art/2023/art_1e98823e689f42ca9ed14dcb6f6ec07a.html>

8 5G-A（5G-Advanced），是基于 5G 网络在功能上和覆盖上的演进和增强，是支撑互联网产业 3D 化，云化，万物互联智能化，通信感知一体化，智能制造柔性化等产业数字化升级的关键信息化技术。

9 如何看待我国工业发展形势？怎样促进中小企业专精特新发展？工业和信息化部部长金壮龙“部长通道”上谈推进新型工业化，工信部，2024 年 3 月 9 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<https://www.miit.gov.cn/jgsj/bgt/xwxc/art/2024/art_272488abf1e0454e8925f49606ddb9f2.html>

10 《聚焦国家数据局正式挂牌》，新华社，2023 年 10 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 17 日，<<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1780735076224705803&wfr=spider&for=pc>>

11 十七部门关于印发《“数据要素 ×”三年行动计划（2024—2026 年）》的通知，国家网信办，2024 年 1 月 5 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-01/05/c_1706119078060945.htm>

12 工业和信息化部等六部门关于印发《算力基础设施高质量发展行动计划》的通知，工信部，2023 年 10 月 8 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2023/art_fcb3aa793e674960b1c00d7e3b6ad448.html>

13 《关于开展增值电信业务扩大对外开放试点工作的通告》，工信部，2024 年 4 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 10 日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tg/art/2024/art_2326271e1b424e09b6e5924ad2948863.html>

14 互联网资源协作服务是指通过互联网或其他网络，以随时接入、按需使用、随时扩展、协作共享等形式，向用户提供的数据存储、互联网应用开发环境、互联网应用部署和运营管理服务。对于从事云计算、云主机、云平台、虚拟主机、网络硬盘、存储空间、云盘、服务器租用等业务的企业来说，互联网资源协作服务许可证书尤为重要。

15 网络文化经营是指以营利为目的，通过向互联网用户收费或者以电子商务、广告、赞助等方式获取利益，提供互联网文化产品及其服务的活动。主要包括：1. 音乐和娱乐产品；2. 游戏产品；3. 艺术品；4. 演出剧（节）目、表演；5. 动漫产品；6. 网吧内网络文化产品经营；7. 展览、比赛活动。

16 《商用密码管理条例》，国务院，2023 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202305/content_6875928.htm>

17 《商用密码应用安全性评估管理办法》，国家密码管理局，2023 年 10 月 7 日，查阅日期 2024 年 5 月 17 日，<https://www.sca.gov.cn/sca/xxgk/2023-10/07/content_1061109.shtml>



与信息系统”) 的运营者应定期开展商用密码应用安全性评估。正如本建议书中主要建议 3 所述, 这是一项极具争议性的要求, 可能导致进一步市场准入障碍。

主要建议

1. 消除欧洲信息与通信技术企业实现市场准入、充分投身中国市场发展的间接障碍 ③

问题

关键信息与通信技术细分市场缺乏互惠市场准入, 以及本地化要求不断提高的现状, 导致部分欧洲企业开始调低中国市场优先级, 并影响中欧信息与通信技术产业的合作前景。

分析

在中国市场的长期运营中, 欧洲信息与通信技术企业深刻体会到, 持续稳定的市场准入是各产业细分领域以及价值链的企业生存和发展的关键。在这方面, 移动通信市场目前的发展态势体现了间接障碍对市场准入的不利影响。

移动通信行业在全球的成功发展有赖于统一的标准。在这一领域, 中欧双方历经了 4G 和 5G 时代的共同合作、互利互惠, 做出了卓越贡献。然而, 随着中国 5G 商业应用的爆炸性增长,¹⁸ 欧洲企业的市场份额却已从 4G 的 30% 左右, 下降到 5G 的个位数, 降幅如此之大, 很难仅仅用商业原因解释。2024 年公布的最新数据显示,¹⁹ 2023 年欧洲企业在中国的 5G 市场份额累计仅为 8%, 而国内厂商的这一比例高达 92%。与此同时, 截至 2022 年底, 中国厂商在欧洲市场赢得了超过 30% 的 5G 市场份额,

这意味着不对等程度达到 4 倍。²⁰

这一日益失衡引发了业界的显著关切, 严重削弱了中国在信息与通信技术市场的某些关键领域对欧盟投资者的战略重要性, 导致中国在全球投资布局中的优先级降低, 影响中欧双方在信息与通信技术产业展开广泛全球合作的前景。

除移动通信行业外, 本地化 (或国产替代) 要求已成为广义欧洲在华企业公平竞争的严峻挑战, 并日益成为事实上的市场准入障碍。在许多行业领域, 企业正面临着越来越多的本地化要求, 此类要求或规定本土供应链在投标评分系统中的加分比例, 或在资格要求中直接规定一定比例的国产化率。尽管不同行业的本地化要求各不相同, 但行业普遍反馈日益趋严, 未来可能会对欧洲信息与通信技术行业不同细分领域企业的生存发展构成威胁。

除上述担忧外, 政府采购中“中国境内生产”的定义也悬而未决, 企业担心其定义会过于严格。

信息与通信技术工作组认为, 虽然对本土产业的产业政策扶持在合理、适度范围内是可以理解的, 但不应对商业市场强制施加不当的本地化要求。给予所有企业公平、平等的市场准入机会, 从而充分促进市场发展, 对于保持和进一步促进中欧产业链相互依存关系至关重要。

建议

- 采取措施改善欧洲信息与通信技术产业的市场准入, 确保企业在中国市场的平等待遇:
 - 避免在政府采购中对“中国境内生产”做出过于严格的定义。
 - 明确所有对欧洲企业存在市场准入限制或不公平竞标规则的信息与通信技术市场细分领域 (尤其是在自主可控和本地化要求不断提高

18 2019 年, 中国开始大规模部署 5G 技术, 现已形成世界上最大、最先进的 5G 通信技术网络。据工信部统计, 截至 2023 年底, 中国已部署 5G 基站 334 万个, 同比增长 46%, 5G 用户数达 8.05 亿户。2023 年, 中国对 5G 通信技术的投资总额达 1,905 亿元人民币; 《2023 年通信业统计公报解读》, 工信部, 2024 年 1 月 24 日, 查阅日期 2024 年 5 月 7 日, <https://www.miit.gov.cn/gxjsj/tjfx/txy/art/2024/art_c3f0194a3a8141488885fc26ca5c98fd.html>

19 《2023 年中国 5G 基站制造商市场份额》, Statista, 2023 年 6 月, 查阅日期 2024 年 6 月 24 日, <<https://www.statista.com/statistics/1194757/china-market-share-of-5g-base-stations-by-manufacturer/>>

20 Rühlig, T 和 Turcsányi, R, 评估公众对中国供应商参与欧洲 5G 基础设施建设的支持程度, 德国外交关系委员会, 2023 年 8 月, 查阅日期 2024 年 5 月 10 日, <<https://dgap.org/en/research/publications/evaluating-public-support-chinese-vendors-europes-5g-infrastructure#:~:text=A%20revised%202021%20IT%20Security,greaterly%20from%20country%20to%20country>>



- 的情况下)，由中欧双方利益相关方共同行动，以应对在华开展业务所面临的主要挑战。
- 定期审查市场开放度和市场份额状况。
 - 在双边支持下，为欧洲信息与通信技术企业获得平等公平的市场准入和竞标规则建立公开、有效的监督和纠正机制，以解决当前的突出问题。

2. 避免供应链和行业生态系统分化，以持续吸引外资，使中国深度融入全球体系

问题

供应链和行业生态系统的分化或导致全球化体系的消解，造成市场割裂、效率降低和成本上升。

分析

过去两年间，中国连续出台了多份吸引外资和打造公平竞争环境的上层指导意见，释放了积极信号。²¹ 这些信号为实现主要建议 1 所倡导的中欧携手促进产业发展和可持续的市场准入提供了理想环境。

就此，信息与通信技术工作组希望强调，将自主可控作为终极目标，而不是作为实现供应链韧性的众多手段之一，可能造成全球化体系进一步消解。除主要建议 1 中提到的强制本地化要求外，其他自主可控带来的挑战以更技术性的形式存在，并可能进一步分化全球信息与通信技术供应链和生态系统：

- 一些信息与通信技术标准与国际统一标准不同，并对国际标准的使用或使用场景有所限制；
- 某些政策、法规和标准要求采取特定技术路径，而技术中立性的缺乏阻碍了互联互通、技术创新、竞争和长期增长；
- 由于“国家安全”和“关键信息基础设施”等概念的边界，以及“关键信息基础设施”和“网络安全等级保护三级网络”等概念的关系模糊不清，²² 监管要求有时超出必要范围或上位法授权；

- 与采购相关的制度，如信息技术应用创新（“信创”）和安全可靠测评，利好本土信息与通信技术供应商，迄今为止尚无国际供应商参与。据报道，“信创”的范围正由党政机关扩大到包括金融、电信、电力和医疗在内的八大行业。

高层近期多次提出的宏观政策取向一致性评估为审查上述非经济限制提供了机会。在评估相关限制对任何特定行业的影响时，有必要超越行业本身，关注对其他更广泛行业的溢出效应以及整体国际关系与合作前景的影响。作为打造安全可控供应链和生态系统的一环，仍有必要确保国际企业的正常商业活动不受影响，存在最低程度的监管确定性，且投资回报仍然是可以实现的。

作为在华投资数十年的跨国企业代表，信息与通信技术工作组希望看到中欧关系朝着更为平衡的方向发展，并继续保持相当的合作水平，这对于中外企业的发展和繁荣至关重要。

建议

- 确保监管要求能够提高整体供应链韧性，避免为追求供应链自主可控而牺牲长远相互依存关系和合作前景；
- 尽可能采用国际统一标准，不对此类标准的使用和适用情形施加不合理的限制；
- 确保信息与通信技术政策、法规和标准的技术中立性，以促进创新、竞争和长期增长；
- 将监管要求限定严格限定在必要范围，包括明确“国家安全”和“关键信息基础设施”等概念的边界；
- 确保商业市场不受有关部门和机构的不当干预；
- 避免将与采购相关的本地化要求范围扩大到商业市场；
- 保持宏观政策取向一致性，重点关注有关部门分别为促安全和促发展制定的政策间的一致性。

²¹ 特别是 2023 年 7 月发布的《国务院关于进一步优化外商投资环境和加大吸引外商投资力度的意见》和 2024 年 3 月发布的《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》。

²² 更多详情，请参见网络安全子工作组建议书 2024/2025 的主要建议 1。



3. 制定和实施清晰、公平且与国际接轨的商用密码法律、法规、标准和合格评定制度



问题

《密码法》的实施及其配套实施细则的制定有违上位法本身要求，可能对欧洲在华企业的市场准入构成进一步限制。

分析

与大多数法域对密码产品的本土生产和使用均不设严格限制的做法相反，中国长期以来一直是外商投资企业眼中最具挑战性的监管环境之一。中国现行的商用密码管理制度仍需要进一步改进，务求与《密码法》、²³ 国际通行惯例和世界半导体理事会有关原则保持一致，后者要求不对大众消费类信息与通信技术产品所使用的商用密码进行监管。新的监管体系应继续沿用国家密码管理局于 2000 年澄清说明中提出的“核心功能”²⁴ 或类似概念。

1). 检测认证

《密码法》以强制性和自愿性检测认证相结合的新市场准入体系，取代了此前基于行政许可的旧制度。²⁵ 鉴于产品认证目录对市场准入的重要性，在最终发布之前，应与包括外资企业在内的行业相关方就其范围达成一致。当前目录的实际起草过程缺乏透明度，也未经公开征求意见。

长期以来，外资企业一直难以通过中国的商用密码产品认证。近期该领域取得了一定进展，但整体而言，认证仍然偏向本土产品和技术，对国际产品和技术构成不当限制。未来，应进一步确保欧洲企业的产品能够持续及时、透明地获得认证。同时，为避免密码相关规定和政策构成国内企业的不公平竞

争优势，应确保国家密码管理局批准的技术中包含国际技术。认证制度应保持技术中立，仅关注有利于提高整体安全性的因素。此外，认证制度应仅适用于将加密作为核心功能的商用密码产品。若加密并非某个组件的核心功能或功能集，或该功能并非定制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主要功能。最后，还应充分保护认证申请人的知识产权和商业秘密，避免强制要求源代码、非公开设计信息和商业秘密，并允许国际检测机构开展相关检测工作。

2). 应用促进

令人担忧的是，商用密码产品认证这一自愿性制度，正日益通过其他网络安全相关规定、行业规定、地方规定，变为事实上的强制性要求，且相关操作时常被冠以“应用促进”之名。

例如，根据《商用密码应用安全性评估管理办法》，按照“法律、行政法规和国家有关规定要求”²⁶ 使用商用密码进行保护的网络和信息系统运营者应定期开展商用密码应用安全性评估，评估流程与商用密码产品认证挂钩。就此，应避免将商用密码应用安全性评估以及产品认证的适用范围扩展至网络安全等级保护第三级网络，因为此类网络数量庞大，且对国家安全、公共秩序和社会利益并不构成重大风险。然而，某些地区已开始推行此类要求。^{27 和 28}

此外，全国汽车标准化技术委员会正着手修订 GB/T 32960.2《电动汽车远程服务与管理系统技术规范 第 2 部分：车载终端》这一标准。²⁹ 征求意见稿明确规定，车载终端配备的安全芯片应具备商用密码产品型号证书方可通过检测，否则不通过。这一

23 《中国公布修订后的商用密码管理条例》，新华社，国务院，2023 年 5 月 24 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://english.www.gov.cn/news/202305/24/content_WS646df14dc6d03ffcca6ed567.html>

24 2000 年 3 月，国家密码管理委员会办公室发布《关于商用密码管理的有关问题》澄清说明，明确规定 1999 年颁布的《商用密码管理条例》仅适用于“以加密解密操作为核心功能的专用硬件、软件”。

25 《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 2024 年 5 月 8 日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2020-05/11/content_1060749.shtml>

26 《商用密码应用安全性评估管理办法》，国家密码管理局，2023 年 10 月 7 日，查阅日期 2024 年 5 月 17 日，<https://www.sca.gov.cn/sca/xxgk/2023-10/07/content_1061109.shtml>

27 《关于进一步规范全市重要网络与信息系统密码应用有关要求的通知》，重庆市密码管理局，2024 年 2 月 26 日，查阅日期 2024 年 5 月 18 日，<<http://www.cqsmxh.cn/page/zh-cn/TZGG/28.html>>

28 关于印发《上海市重要网络和信息系统密码应用与安全性评估工作指南（2024 版）》的通知，上海市密码管理局，2024 年 5 月 27 日，查阅日期 2024 年 7 月 17 日，<<https://mgj.sh.gov.cn/apps/user-view/index#!/home/articleView/524671>>

29 《电动汽车远程服务与管理系统技术规范 第 2 部分：车载终端》征求意见稿，全国汽标委，2024 年 7 月 1 日，查阅日期 2024 年 8 月 17 日，<<http://www.catarc.org.cn:8088/zxd/portal/zqyj/503>>



要求若最终出台，将使欧洲安全芯片企业无法进入中国相应市场，并对下游企业的正常采购行为带来重大影响。

整体而言，工作组对当前通过网络安全相关规定、行业规定、地方规定，未经上位法授权肆意泛化商用密码产品认证适用范围的做法表示严重担忧。工作组呼吁从源头上采取全局策略，以有效应对当前不同地区和行业如雨后春笋般出现的泛化认证适用范围的做法，而非仅着眼于各地方、各行业相关要求。具体来看，应请有关部门重新评估所有相关规则的合法性，并明确保证不会将商用密码产品认证这一自愿性制度变为强制性要求。

3). 标准化

中国的密码国家标准制定机构，即全国网络安全标准化技术委员会密码技术工作组（WG3），以及行业标准制定机构，即密码行业标准化技术委员会，长期以来一直不允许外资企业参与。工作组高兴地注意到，全国网络安全标准化技术委员会第三工作组近期吸纳了更多的外资企业。未来，建议给予更多的外资企业平等进入相关标准制定机构的机会，这一点非常重要：当前，外资企业在标准机构中的代表性不足，但其同样受到相关标准的约束。³⁰

同时，上述标准制定机构制定的某些标准中的部分要求既不符合中国在《世界贸易组织技术性贸易壁垒协定》中的承诺，也不符合《密码法》的规定，更不利于提高整体安全性。例如，尽管全国网安委积极推动中国国密算法上升为国际标准，且取得了一定成功，但信息系统密码应用相关标准仍要求遵守国家标准和行业标准，仅在需要全球互联互通的情况下才参考国际标准。³¹

值得注意的是，密码行业标准化正稳步覆盖越来越多的商业场景。例如，2024年6月21日，工信部发布了《2024年汽车标准化工作要点》，对2024

年汽车行业标准化工作进行了全面布局，其中包括汽车密码技术要求这一强制性标准。³²工作组担心该标准可能区别对待新兴产业中的国际算法。

4). 进口许可和出口管制

2021年11月，中国发布了专门针对商用密码的进口许可规定和出口管制清单以及修订后的《中国禁止进口限制进口技术目录》，³³后者将“安全强度高于256位加密算法”的外国“数据加密技术”纳入进口许可范围。工作组认为，应当以明确书面形式澄清上述清单和目录中的以下问题，以促进进出口合规工作，以及中国监管体系对后量子密码等技术发展的适应性：

- 大众消费类产品豁免：虽然清单范围的选取似乎已体现了《密码法》豁免“大众消费类产品所采用的商用密码”这一要求，但为明确起见，仍应将“大众消费类产品所采用的商用密码”这一概念定义为“公众可获取的产品或组件里的密码功能，该产品或组件可供个人或企业使用，可以收费或免费，并且最终用户无法修改加密功能”。
- 安全芯片范围：应进一步明确落入出口管制的“安全芯片”范围，排除通用芯片，且只有为电力、税务、公安、金融等领域定制的、采用自主非公开算法且符合清单所列技术门槛的安全芯片方受管制。
- 密钥强度：应当明确，“密钥强度高于256位”这一技术门槛适用于对称算法密钥，因为非对称算法一般需要更长的密钥才能实现同等加密强度。

建议

- 允许采用商用密码相关国际标准；
- 在有关规定制定和制度落地过程中援引主要功能测试；
- 将商用密码检测、认证和应用安全评估的适用范

³⁰ 关于外商投资企业无法进入中国某些标准制定机构的问题，在《标准与合格评定工作组建议书 2024/2025》的建议3中也有讨论。

³¹ 《标准与合格评定工作组建议书 2024/2025》的建议4并不鼓励采用推荐性国家标准作为市场准入要求，并呼吁提高国际标准的采用率。

³² 《2024年汽车标准化工作要点》，工信部，2024年6月21日，查阅日期2024年7月3日，<https://www.miit.gov.cn/jgsj/zbys/qcgy/art/2024/art_a58fcd16195a4364ad8cc479b4887ba7.html>

³³ 《中国禁止进口限制进口技术目录》，商务部，2021年11月19日，查阅日期2024年5月8日，<<http://cnzh.gov.cn/UploadFile/SiteFile/798/2021/11/19/9e1f36542654997ae508932492c9b9c.pdf>>



围限制在关键信息基础设施，并从源头上采取全局策略，以有效应对当前不同地区和行业如雨后春笋般出现的泛化认证适用范围的做法；

- 明确商用密码出口管制相关要求；
- 确保商用密码合格评定制度技术中立、流程高效，并充分保护知识产权和商业秘密；
- 将“大众消费类产品所采用的商用密码”这一概念定义为“公众可获取的产品或组件里的密码功能，该产品或组件可供个人或企业使用，可以收费或免费，并且最终用户无法修改加密功能”；
- 确保任何配套实施细则和标准都完全符合《密码法》要求。

4. 对外资企业开放增值电信业务业务 15

问题

尽管许多欧洲企业试图进入或扩大在华的增值电信业务业务领域，但获得所需的经营许可证仍是这些企业的主要障碍。

分析

根据中国的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》³⁴和《电信业务分类目录（2015年版）》³⁵，通常只有外资比例低于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。大部分增值电信业务仍然受到限制：根据中国信息通信研究院的数据显示，截至2023年6月，外商投资企业仅占工信部许可的增值电信业务经营者的4.45%。³⁶

如近期发展部分所述，工信部最近在四个试点地区开放了六项增值电信业务：互联网数据中心、内容

分发网络、互联网接入服务、在线数据和交易处理、信息服务中信息发布平台和递送服务以及信息保护和处理服务，授予试点地区的外资企业同等待遇，从而取消了以前对外资50%的股比限制。信息与通信技术工作组对这一进展表示欢迎。然而，由于本轮开放的范围仍然有限，因此工作组鼓励相关政策尽快在全国范围内推广，以放宽地域限制，并涵盖更多业务，如国内互联网虚拟专用网业务和全部的信息服务业务。

在华欧洲企业期待能够全面开放以下五类服务：

1). 互联网数据中心和互联网资源协调服务

云服务通常包括：基础设施即服务、平台即服务和软件即服务几种形式。尽管中国出台了许多促进国内云服务发展的政策，但国际供应商仍因许可问题面临市场准入障碍。在《电信业务分类目录（2015年版）》规定的各类增值电信业务中，互联网资源协作服务是欧洲企业最希望提供的业务之一。³⁷此外，中国政策中没有明确定义的“软件即服务”可能也需要获得许可，因为某些类型的软件即服务可能分属《电信业务分类目录》定义的不同业务范畴，如互联网资源协作服务或信息服务。

2). 国内互联网虚拟专用网业务

在华外商投资企业开展国内互联网虚拟专用网业务也受到限制。而企业运营、创新、跨境交易以及投资相关活动均需以信息的自由访问和流动为基础。进一步向外商投资企业开放国内互联网虚拟专用网业务有助于增强竞争，也将为企业——尤其是中小企业——提供更多平价解决方案。

3). 互联网接入服务业务

工信部于2024年4月宣布允许外资参与互联网接入服务的试行政策，工作组对此表示欢迎。然而，仅允许在试点区内运营这一限制不及预期。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业务并确保该试点项目将对指导整个行业开放和

34 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，国家发展和改革委员会，2021年12月27日，查阅日期2024年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>

35 《电信业务分类目录（2015年版）》，工信部，2015年12月28日，查阅日期2024年5月10日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tg/art/2020/art_e98406cd89844f7e92ea1bcf3b5301e0.html>

36 《国内增值电信业务许可情况分析报告》，中国信息通信研究院，2023年6月，查阅日期2024年5月5日，<<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/qwsj/202307/P020230714651443638669.pdf>>

37 互联网资源协作是互联网数据中心服务的一个分支；基础设施即服务是互联网数据中心服务的一种（带或不带互联网资源协作的互联网数据中心）。平台即服务很可能属于互联网资源协作的范畴。





发展产生积极影响。

4). 在线数据处理和交易处理业务（电子商务除外）

在线数据处理和交易处理业务对大数据服务提供商及其他数据平台企业的意义越来越大。因此，在中国引入新的数据平台业务模式时，确保监管的确定性仍然十分重要。

5). 信息服务业务（应用商店服务除外）

在试点区内开放信息发布平台和递送服务以及信息保护和处理服务业务只是向前迈出一小步。信息服务业务涵盖了外资在华企业特别关注的各类服务，但这一领域也受到严格监管。随着移动互联网和物联网的不断发展，对于想要将专业技术带到中国市场并为中国市场发展做出贡献的欧洲企业，此种障碍的影响变得越来越大。

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》，允许外商投资企业获得增值电信业务许可，尤其是互联网资源协作服务业务、国内互联网虚拟专用网业务、互联网接入服务、在线数据处理和交易处理业务以及信息服务业务。

5. 建立有利于新兴产业和未来产业可持续发展的政策、监管和标准体系

问题

中国要以可持续的方式发展新兴产业和未来产业，就需要与产业界合作制定相关政策，以确保这些政策切实可行，且由此确立的治理框架在全球范围内具有互操作性。

分析

根据 2024 年《政府工作报告》，中国将积极培育新兴产业和未来产业，促进数字经济创新发展，欧洲信息与通信技术企业可以在这一领域做出积极贡献。

频谱

成功的频谱管理是信息与通信技术产业以及物联网、智能网联汽车、低空经济等众多新兴产业和未来产业发展的基石。因此，中国应及时规划关键频段，确保全球协调，以支持产业增长并确保在全球生态系统中具有长期竞争优势。

此前，中国在满足 IMT 系统和超宽带无线电发射设备等的频谱需求方面取得了积极进展。然而，目前尚无任何大量连续可用的毫米波频谱资源可供免许可使用，而此类频谱资源对智能网联汽车、无人机、工业自动化、智能家居和智能建筑技术、智能健康和老年护理以及增强现实 / 虚拟现实等众多行业非常重要。

目前，57-64GHz 频段是供免许可使用的最佳频段，对通信类应用而言，可支持极高速数据传输，而对于雷达而言，可显著提高分辨率至毫米级微动。此外，该频段的高自由空间路径损耗和大气衰减可有效降低设备间的干扰风险。上述特点使该频段适用于雷达、非接触式连接器和无线千兆比特传输协议等短距离技术。

信息与通信技术工作组建议尽快规划 57-64GHz 频段供免许可使用，并随时准备提供必要的行业支持。

数据资源

继 2022 年发布《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》后，³⁸ 中国成立了国家数据局，并发布了一系列政策文件，旨在充分利用自身丰富的数据资源和应用场景。随之揭开了中国数据经济发展的新篇章，迫切需要政策制定者、标准制定者、学界和产业界共同探索最佳数据治理方法，以提高特定领域和跨行业数据的可用性、质量和互操作性。

38 《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，中共中央、国务院，2022 年 12 月 19 日，查阅日期 2024 年 5 月 6 日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm>





在这方面，信息与通信技术工作组认同国家数据局的工作重点，包括进一步完善数据要素基础制度体系；开展“数据要素 X”行动计划，释放数据的乘数效应；培育数据产业生态系统；协同相关部门不断迭代完善数据跨境流动政策；加强数据领域的双边和多边合作，积极参与全球数据规则的制定。³⁹工作组期待这些工作的推动和落实。

由于数据流动和共享也是欧洲数据战略的核心，工作组认为，中欧在横向层面以及关键数据驱动型行业细分领域均有着广阔的互动空间。

绿色发展

随着新兴产业和未来产业的技术进步备受关注，其对环境的影响也受到关注。云计算和人工智能等技术能耗越来越大，运行人工智能任务所需的能源正在以每年 26% 至 36% 的速度增长。⁴⁰ 值得注意的是，数据中心和数据传输网络目前各占全球用电量的约 1-1.5%，⁴¹ 而区块链、人工智能、机器学习和 AR/VR 等新兴服务和技术预计将进一步提高对数据服务的需求。

为兑现绿色发展承诺，有必要尽早将可持续发展要求纳入相关行业发展计划。应鼓励在整个生产过程和相关产品的生命周期中采用高能效和低碳技术，并在能源链的各个阶段以更加智能和高效的方式处理能源使用。在这方面，欧洲企业界完全有能力做出贡献。

统一治理框架

随着新产业的出现，需要建立新的治理框架，包括但不限于合理的政策、法规、标准和合格评定制度。工作组希望尽可能避免中国和其他国家和地

区的监管要求出现重大分歧，以最大限度减少对产品做区域化改造的需求，从而降低成本，并为后续的国际合作与交流留出空间。工作组期待中欧在物联网、人工智能、信息与通信技术产品检测和认证等领域探讨共同的原则和路径，最大限度地开展合作。

在制定相应治理框架时，需采取基于风险的方法，以确保低风险技术和应用免受不当限制，包括市场准入限制。

建议

- 及时规划 57-64GHz 频段供免许可使用；
- 加强中欧在频谱监管方面的交流，包括将频谱议题纳入相关政府间对话；
- 在新兴产业和面向未来产业发展计划中尽早纳入绿色发展相关要求，并鼓励采用节能和低碳技术；
- 在探索最佳数据治理方法方面加强行业参与，以提高数据的可用性、质量和互操作性；
- 加强新兴产业和未来产业治理框架的国际协调，探讨中欧在关键领域的共通点；
- 采用基于风险的方法监管相关产业，使低风险技术和应用免受不当限制，包括市场准入限制。

39 卓哲雯，马嘉璐，《刘烈宏：将继续迭代数据跨境政策，与主要经贸伙伴建立数据跨境流动合作机制》，数字生产力，2024 年 3 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<<https://m.21jingji.com/article/20240325/herald/b719db4610f7ad370ec04fbf2e5ce002.html>>

40 Ammanath, B., 《如何管理人工智能的能源需求 - 今天、明天和未来》，世界经济论坛，2024 年 4 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<<https://www.weforum.org/agenda/2024/04/how-to-manage-ais-energy-demand-today-tomorrow-and-in-the-future/>>

41 《数据中心和数据传输网络》，国际能源机构，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<<https://www.iea.org/energy-system/buildings/data-centres-and-data-transmission-networks>>





网络安全子工作组

近期发展

《中华人民共和国网络安全法》¹和²《中华人民共和国数据安全法》³《中华人民共和国个人信息保护法》⁴《中华人民共和国密码法》⁵以及相应实施细则对中国网络安全环境进行了规范，相关监管要求不断演进发展。

根据《国务院 2024 年度立法工作计划》，《中华人民共和国网络安全法》目前正在修订，⁶ 2022 年发布的修订决定征求意见稿显示，本轮修订旨在加大行政处罚力度。⁷ 与此同时，《网络数据安全管理条例》也在制定之中，该《条例》将对“重要数据”这一已被广泛援引的概念作出正式定义，并提出了其他网络数据安全要求。

全国网络安全标准化技术委员会已发布并正在制定多项推荐性国家标准，作为网络和数据安全领域的重要合规参考。这些标准包括但不限于：GB/T 43697-2024《数据安全 数据分类分级规则》⁸以及作为附录的《重要数据识别指南》；《信息安全技术 重要数据处理安全要求》（征求意见稿）；⁹

以及《信息安全技术 敏感个人信息处理安全要求》（征求意见稿）。¹⁰ 全国网安标委在 2024 年工作计划中同时提出，将研制个人信息匿名化等标准指南，子工作组对此表示期待。¹¹

另一监管动向为中华人民共和国国家互联网信息办公室于 2023 年 12 月 8 日发布的《网络安全事件报告管理办法（征求意见稿）》。¹²《办法（征求意见稿）》规定了网络安全事件的具体报告时限和其他要求。值得注意的是，网络安全事件分为“特别重大”、“重大”、“较大”和“一般”，其中前三类事件需要在发生后一小时内向网信等有关部门报告。2023 年 12 月 15 日，工业和信息化部发布了《工业和信息化领域数据安全事件应急预案（试行）（征求意见稿）》。¹³ 目前，工信部《预案（试行）（征求意见稿）》与国家网信办《办法（征求意见稿）》竞合适用关系有待明确，尤其是在报告义务、事件分级标准和违规处罚等重叠领域。在一定程度上，两者在事件报告要求（特别是目的、依据和范围）方面不可避免地存在不一致之处，如职责分工等方面。

此外，2023 年 8 月 3 日，国家网信办还发布了《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》，规定处理超过 100 万人个人信息的个人信息处理者应当每年至少开展一次个人信息保护合规审计。其他个人信息处理者应当每两年至少开展一次个人信

1 《中华人民共和国网络安全法》，中华人民共和国国家互联网信息办公室，2016 年 11 月 7 日，查阅日期 2024 年 5 月 29 日，<https://www.cac.gov.cn/2016-11/07/c_1119867116.htm>

2 2022 年 9 月 14 日，中华人民共和国国家互联网信息办公室发布了《关于修改〈中华人民共和国网络安全法〉的决定（征求意见稿）》，提出对某些违反《中华人民共和国网络安全法》的行为追究更严格的法律责任。

3 《中华人民共和国数据安全法》，全国人民代表大会，2021 年 6 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 29 日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202106/t20210610_311888.html>

4 《中华人民共和国个人信息保护法》，国务院，2021 年 8 月 20 日，查阅日期 2024 年 5 月 29 日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/20/content_5632486.htm>

5 《中华人民共和国密码法》，国家密码管理局，2023 年 6 月 4 日，查阅日期 2024 年 5 月 29 日，<https://www.oscca.gov.cn/sca/xxgk/2023-06/04/content_1057225.shtml>

6 《全国人大常委会 2024 年度立法工作计划》，全国人民代表大会，2024 年 5 月 8 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<http://www.npc.gov.cn/c2/c30834/202405/t20240508_436982.html>

7 《关于修改〈中华人民共和国网络安全法〉的决定（征求意见稿）》，国家网信办，2022 年 9 月 14 日，查阅日期 2024 年 5 月 8 日，<https://www.cac.gov.cn/2022-09/14/c_1664781649609823.htm>

8 《数据安全 数据分类分级规则》，全国网安标委，2024 年 3 月 15 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<<https://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed?id=14156507D2210337E06397BE0A0AE656>>

9 《信息安全技术 重要数据处理安全要求》（征求意见稿），全国网安标委，2023 年 8 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20230830131050>>

10 《信息安全技术 敏感个人信息处理安全要求》（征求意见稿），全国网安标委，2023 年 8 月 9 日，查阅日期 2024 年 7 月 3 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20230809175241>>

11 关于印发《全国网络安全标准化技术委员会 2024 年度工作要点》的通知，全国网安标委，2024 年 4 月 8 日，查阅日期 2024 年 5 月 20 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20240408133953>>

12 《网络安全事件报告管理办法（征求意见稿）》，国家网信办，2023 年 12 月 8 日，查阅日期 2024 年 5 月 7 日，<https://www.cac.gov.cn/2023-12/08/c_1703609634347501.htm>

13 公开征求对《工业和信息化领域数据安全事件应急预案（试行）（征求意见稿）》的意见，工信部，2023 年 12 月 15 日，查阅日期 2024 年 7 月 3 日，<https://www.miit.gov.cn/gzcy/yjzj/art/2023/art_7c903aac87514e26b2dbbc42f5e60347.html>





息保护合规审计。¹⁴

跨境数据传输

中国跨境数据传输制度由三条不同路径构成，包括通过国家网信办开展的数据出境安全评估，订立标准合同并备案，以及通过个人信息保护认证。2024年3月22日，国家网信办发布了备受期待的《促进和规范数据跨境流动规定》，自发布之日起生效。¹⁵ 尽管仍有模糊、挑战之处有待明确、解决，但《规定》减轻了跨境数据传输的相关合规负担——《规定》明确，若其要求和此前发布的安全评估、标准合同和个人信息保护认证等有关规定存在差异，将以《规定》要求为准。

与此同时，国家网信办还发布了《数据出境安全评估申报指南（第二版）》和《个人信息出境标准合同备案指南（第二版）》，进一步简化了安全评估和标准合同备案的相关要求。¹⁶

行业及地方网络与数据安全规定

过去一年，工业和信息技术、金融、交通运输、快递等行业相继发布了网络和数据安全相关的规定或征求意见稿。子工作组注意到，一些领域的监管要求有所收紧，或至少覆盖面变广，同时，也出现了一些增加监管确定性的积极进展。

例如，工信部的《工业和信息化领域数据安全行政处罚裁量指引（试行）》¹⁷ 征求意见稿从实体规范上对数据安全合规提出了更加具体的要求，并提出“无主观过错不处罚”、“一事不再罚”等积极原则。与此同时，部分行业重要数据识别指南仍较为模糊，对企业构成较大限制性，详见主要建议第2条。

《中华人民共和国数据安全法》同时授权各地区制定本地区数据分类分级规则，而《促进和规范数据跨境流动规定》和国务院相关文件亦允许自由贸易试验区制定跨境数据传输的一般数据清单和负面清单。截至本文件撰写之时，北京、天津、上海、海南和粤港澳大湾区等地已有多个地方性规定出台或在酝酿之中。

合格评定

《网络安全法》第23条定义了“网络关键设备”和“网络安全专用产品”，落入其范畴的产品被列入专门目录，需经强制性认证合格或安全检测符合要求。该目录最初由国家网信办等部门于2017年发布，并于2023年7月修订。与此前版本相比，修订版目录显著扩大了网络安全专用产品的范围，从11个产品类别增加至34个产品类别，涵盖了安全存储、安全管理、流量控制、负载均衡、日志分析等诸多领域。¹⁸ 此外，虽然旧版目录为受影响的产品类别设立了性能指标门槛，但修订版目录删除了所有性能指标，因此同时涵盖了高端和低端产品。

2023年12月26日，财政部会同工信部发布了七项基础软硬件产品的政府采购需求标准，包括操作系统、数据库、通用服务器、工作站、一体机计算机、便携式计算机、台式计算机。¹⁹ 中央处理器和操作系统等关键部件需通过中国信息安全测评中心开展的安全可靠测评这一新设合格评定制度，该测评主要建立在信息技术应用创新（亦称“信创”）相关活动的基础之上。截至本文件撰写之时，已有两批产品通过测评，一些国产中央处理器、操作系统和集中式数据库榜上有名。²⁰ 此外，2024年3月20日，全国信息技术标准化技术委员会发布了一批“安全可靠”产品标准，并公开征求意见。²¹

14 国家互联网信息办公室关于《个人信息保护合规审计管理办法（征求意见稿）》公开征求意见的通知，国家网信办，2023年8月3日，查阅日期2024年7月3日，<https://www.cac.gov.cn/2023-08/03/c_1692628348448092.htm>

15 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家网信办，2024年3月22日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

16 国家互联网信息办公室发布《数据出境安全评估申报指南（第二版）》和《个人信息出境标准合同备案指南（第二版）》，国家网信办，2024年3月22日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712783131692707.htm>

17 《工业和信息化领域数据安全行政处罚裁量指引（试行）》，工信部，2023年11月23日，查阅日期2024年5月18日，<https://www.miit.gov.cn/jgsj/waj/wjfb/art/2023/art_e14338d7b2684c79bec7931b75336520.html>

18 《网络关键设备和网络安全专用产品目录》，国家网信办，2023年7月3日，查阅日期2024年5月8日，<http://www.cac.gov.cn/2023-07/03/c_1690034742530280.htm>

19 规章制度，财政部、工信部，2023年12月26日，查阅日期2024年5月8日，<<https://gks.mof.gov.cn/guizhangzhidu/>>

20 中国信息安全测评中心，查阅日期2024年5月8日，<<http://www.itsec.gov.cn/aqkkcp/cpgg/>>

21 《关于征求9项行业标准意见的函》，全国信息技术标准化技术网，2024年3月20日，查阅日期2024年7月3日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/fY8sL2C8-l2rK9RzzQhc6A>>



新兴技术

一系列新近出台的规定旨在跟上新兴技术快速发展的步伐。2023年7月10日，在尚无综合性人工智能立法的情况下，中国正式发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》，自2023年8月15日起施行。²² 该办法对生成式人工智能服务提供者提出了一系列合规义务，包括但不限于胡开展安全评估、完成算法备案并确保训练数据的真实性、准确性、客观性和多样性。2023年9月7日，科学技术部等部门发布了《科技伦理审查办法（试行）》，²³ 要求从事人工智能等科技活动的单位，研究内容涉及伦理敏感领域的，应设立科技伦理（审查）委员会。

主要建议

1. 确保中国网络安全立法不会构成歧视性市场准入限制

问题

尽管近期某些领域的网络安全监管要求有所放宽，但部分现行要求仍可能将外资企业置于商业不利地位，限制或甚至禁止此类企业向部分细分市场提供产品和服务。

分析

中国现行安全立法中的某些要求或对外资企业构成事实上的市场准入限制。

1) 信息技术和互联网服务外商投资安全审查

基于国家发展和改革委员会、商务部共同发布的《外商投资安全审查办法》，外商投资安全审查已自2021年1月18日起实施。²⁴ 《办法》要求外国投资者在投资“重要信息技术和互联网产品与服务、关键技术以及其他涉及国家安全的重要领域”

22 《生成式人工智能服务管理暂行办法》，国家网信办，2023年7月10日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm>

23 关于印发《科技伦理审查办法（试行）》的通知，科技部，2023年9月7日，查阅日期2024年5月8日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknir/fgzc/gfxwj/gfxwj/202310/20231008_188309.html>

24 《外商投资安全审查办法》，商务部，2020年12月19日，查阅日期2024年5月7日，<<http://www.mofcom.gov.cn/zfxgk/article/xyxgz/202112/20211203230801.shtml>>

并取得所投资企业实际控制权时，须通过相关审查。然而，审查范围并不明确，可能导致有关部门的自由裁量。由此产生的不确定性增加了外国投资者的负担，导致其必须提前进行评估并咨询监管机构，以确定是否落入审查范围。咨询过程可能涉及交易和其他文件的披露，这可能使外国投资者面临保密数据泄露的风险。

2) 网络安全等级保护制度

网络安全等级保护制度根据网络对公民、法人和其他组织的合法权益、公共利益、社会秩序、国家安全的影响程度，将其分为五个安全保护等级，并规定了相应的保护措施。该制度基于公安部2018年6月发布的《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》，²⁵ 以及一些已经生效的标准。

除包含繁琐的合规要求外，网络安全等级保护制度扩大了偏向特定技术路线的安全要求的适用范围，因此正日益成为对信息与通信技术产品和服务施加相关采购限制的抓手。例如，其要求第二级及以上网络使用国家密码管理部门认可的密码技术、产品和服务，第三级及以上网络开展商用密码应用安全性评估。上述认可和评估流程偏向国内技术，长期以来一直是许多外资企业面临的障碍。这些要求实际上超出了《密码法》授权，不应被纳入其他国家和地方有关规定中。

3) 《网络安全审查办法》

《网络安全审查办法》规定，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，应当主动申报不透明的网络安全审查。《网络安全审查办法》关注广泛的风险因素，包括供应链、政治、外交和贸易因素。²⁶ 上述非技术因素，以及冗长且不透明的审查流程，均对向关键信息基础设施运营者提供网络产品和服务的外资企业构成了市场准入限制。此外，由于可能需要披露交易和

25 《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2024年5月7日，<<http://www.mps.gov.cn/n2254536/n4904355/c6159136/content.html>>

26 《网络安全审查办法》，国家网信办，2021年12月28日，查阅日期2024年5月7日，<https://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm>





其他文件，供应商或因需要披露机密信息和商业秘密而面临数据泄露风险。

4) 《密码法》

《密码法》及其实施细则中存在模棱两可之处，导致要求与现有和既定国际准则相悖——此类准则呼吁各国免于对普遍应用商业加密功能的大众消费类信息与通信技术产品施加限制性的、繁重的许可、认证和其他合规要求，以免限制或延迟相关进出口和贸易活动。²⁷和²⁸

为避免不必要的市场准入限制，有必要从严从紧定义该法建立的各类监管制度的适用范围，并确保其透明性。具体来看，应明确以加密为次要功能的商业产品不受认证和进出口相关规定的限制；不泛化“国家安全”、“国计民生”、“公共利益”等概念；广泛界定不受进出口限制的“大众消费类产品”种类；不将自愿性认证上升为事实上的强制性要求；避免将仅适用于关键信息基础设施和党政机关的要求扩大至第三级以上网络；以及采用国际标准、保护敏感知识产权并实现认证互认。

5) 数据本地化和跨境数据传输

子工作组对《促进和规范数据跨境流动规定》中部分监管要求的放宽表示赞赏，但短期内，一些关键行业和数据驱动型行业的外国企业在将创新产品和服务引入国内时，可能仍会受安全评估和“重要数据”（此类数据往往与企业业务密切相关）定义方面的某些限制或不确定性影响，而难以推进决策。因此，建议各部门尽快明确并从严从紧界定重要数据范围，避免将跨国企业的生产、研发和供应链相关数据纳入其中。同时，在具备相关安全保障措施的前提下，允许有充分商业必要性的跨境数据传输通过安全评估。在促进跨境数据流动的总趋势下，子工作组同时呼吁，不应将必须开展数据跨境传输的跨国企业视为天然更不安全，以确保招标过程中

的内外资企业平等待遇。

6) 合格评定

就网络关键设备和网络安全专用产品检测认证而言，如“近期发展”部分所述，“网络安全专用产品”范围的扩大导致强制性产品认证要求泛化，可能为行业带来显著而不必要的经济负担，延迟产品交付，并造成市场准入障碍。因此，有关部门应避免不必要的强制性产品认证要求，在规定认证适用产品范围时充分听取业界意见，确保在最终发布相关目录前对每类新增产品类别向公众进行充分沟通，并履行公开征求意见流程。

与此同时，子工作组正密切关注与安全可靠评估和信息技术应用创新相关的进展和影响，特别是据报道，后者正扩展至更广泛行业。

建议

- 从严从紧定义“国家安全”，并与商业安全明确区分；
- 对外商投资安全审查和网络安全审查的适用范围和场景进行限缩；
- 避免对网络安全等级保护制度下第三级网络使用的信息与通信技术产品和服务施加不当限制；
- 限制非强制性网络安全制度的适用性和影响，确保其不超出上位法授权；
- 将强制性产品认证缩减至仅绝对必要的范围，以减少市场准入限制；
- 推动认证制度互认，采用并信赖国际标准和行业最佳实践；
- 确保外资企业的知识产权和商业秘密受到保护。

2. 继续完善中国网络与数据安全要求，确保其有利于产业发展、外商投资和全球交流



问题

网络和数据安全要求的持续优化可帮助跨国企业进一步减少不确定性和运营挑战。

²⁷ 《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 2024 年 5 月 7 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>

²⁸ 有关加密相关的市场准入问题的更多信息，请参阅《信息与通信技术工作组建议书 2024/2025》主要建议第 3 条。



分析

数据相关规定

2024 年伊始，中国作出明确表态，支持外资企业与其总部之间的数据流动，以更好地吸引外资。²⁹ 子工作组欣喜地发现，国家网信办随后发布的《促进和规范数据跨境流动规定》³⁰ 采纳或部分采纳了中国欧盟商会提交的诸多行业意见建议。按照《规定》，部分企业可降格适用标准合同，或豁免跨境数据传输三条路径；而对于仍需申报安全评估的企业而言，评估流程整体更为顺畅。

《规定》带来的主要积极变化包括但不限于：豁免了某些高频、低量级、必要的数据跨境传输；降低了数据跨境传输申报安全评估、订立标准合同和通过个人信息保护认证的数据量级门槛；数据跨境传输必要性更多转为数据处理者自行评估，更具灵活性；简化了申报流程和文本要求；以及明确了仅当相关部门或地区告知或公开发布某数据为重要数据时，数据处理者方有必要将其作为重要数据申报安全评估。

同时，子工作组还注意到一些仍待解决的问题，包括：³¹

- 对于敏感个人信息的任何跨境传输情形，只要该情形不在豁免之列，则无论量级均需进行标准合同备案或申报安全评估。鉴于“敏感个人信息”范围广泛，对于部分企业而言，触发标准合同备案甚至安全评估的可能性仍然较高。
- 为豁免条款提供扩张性解释，特别是涉及“按照依法制定的劳动规章制度和依法签订的集体合同实施跨境人力资源管理”的解释，对于确保外资企业对豁免条款的获得感至关重要。值得注意的是，由于《中华人民共和国劳动法》并未强制要

求订立集体合同，只有极少数外资在华企业订立了此类合同。因此，不应理解为当且仅当同时具备劳动规章制度和集体合同时，企业才能获得豁免。

- 如何判断数据跨境传输是否“确需”仍不明确，包括特定数据字段是否满足必要性要求，以及以使用全球 IT 系统为由进行的传输是否可能满足必要性。在这方面，工作组欢迎有关部门提供公开和非限制性指导，尤其是考虑到免于申报安全评估的数据处理者可自行判断必要性。
- 各部门、各地方对于“重要数据”的识别依然存在不确定性，企业对可能存在的宽泛定义的担忧也有所增加。例如，《工业领域重要数据识别指南》征求意见稿部分措辞较为含糊，在涉及人工智能数据、供应链数以及石化、汽车零部件和电子行业的某些生产和研发数据时，有过于严格之嫌。子工作组预计最终版指南在这方面将有所改善。
- 大量个人信息³² 仍视同重要数据管理。考虑到中国超大规模市场特性，相关量级门槛较易达到，进而导致重要数据的范围进一步扩大。

与此同时，由于自由贸易试验区已被授权制定跨境数据传输一般数据清单和负面清单，子工作组正密切关注上述清单“在国家数据分类分级保护制度框架下”进一步提高跨境数据流动自由化的程度。³³ 子工作组还希望，自由贸易试验区内外的政策要求能够更好地衔接，且区内清单提供的利好举措能逐步推广至全国范围，包括“重要数据”范围界定方面。

网络安全漏洞管理和事件报送

2021 年 7 月，工信部、国家网信办和公安部联合发布了《网络产品安全漏洞管理规定》，³⁴ 辅

29 《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，国务院办公厅，2024 年 3 月 19 日，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>

30 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家网信办，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

31 卓哲雯和马嘉璐，《刘烈宏：将继续迭代数据跨境政策，与主要经贸伙伴建立数据跨境流动合作机制》，数字生产力，2024 年 3 月 25 日，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<<https://m.21jingji.com/article/20240325/herald/b719db4610f7ad370ec04fb2e5ce002.html>>

32 对汽车行业而言，该量级门槛为 10 万人以上个人信息；对一般行业而言，该量级门槛为 100 万人以上个人信息；对天津自贸区而言，该量级门槛为 1000 万人以上个人信息。

33 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家网信办，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 5 月 29 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

34 《网络产品安全漏洞管理规定》，国家网信办、工信部和公安部，2021 年 7 月 12 日，查阅日期 2024 年 5 月 4 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/14/content_5624965.htm>





制性国家标准《网络关键设备安全通用要求》，³⁵并提出了与协调漏洞披露（CVD）有关的条款。

《管理规定》包含向工信部报送相关漏洞信息的具体要求，与CVD和漏洞处理领域通行的最佳实践和国际标准（如ISO/IEC 29147: 2018和ISO/IEC 30111: 2019）存在显著分歧，引发了国际社会的关切。³⁶

CVD是一套标准化、多步骤的流程，利益相关者以此识别、开发、验证、分发和部署漏洞修补和防范措施。为最小化用户风险、潜在危害和与漏洞相关成本，CVD规定漏洞接收者仅向为开发和测试漏洞修补、防范措施所必需涉及的各方披露漏洞相关信息。

未修复的漏洞信息应仅向必要方进行披露，以防止该信息遭恶意利用。考虑到网络产品间的相互依赖性，这一点尤为重要。子工作组强烈希望有关部门能够明确，仅在采取修补和防范措施后，方可要求在“两日内向工信部报送相关漏洞信息”。同时，建议以保密方式披露已修复漏洞信息，并且仅向在CVD过程中开发和验证拟采取的修补和防范措施所必需的各方进行披露。

此外还应指出，在特定情况下，披露未修复漏洞相关信息可为用户提供必要支持，例如当产品供应商不复存在，或当开源软件库/模块或常用协议存在漏洞，且没有相应的技术所有者或其他协调者开发漏洞修补措施、负责协调漏洞披露流程时。

另一问题是在发生网络安全事件时必须报告“有关主管部门”，且在发生数据泄露时必须报告“有关部门”。就此，应确保有关监管框架的统一性，由一个部门就事件报送统筹协调其他各部门。就同一事件通报多个部门可能导致不同甚至彼此冲突的响应要求或行动，既会加重有关部门负担，亦会增加

最终结果的不确定性。

国家网信办近期发布的《网络安全事件报告管理办法》（征求意见稿）对“特别重大”、“重大”和“较大”事件³⁷进行了相对宽泛的界定，并规定了一小时内内向有关部门报告的严格义务，将加重企业合规负担。工信部《工业和信息化领域数据安全事件应急预案（试行）》与其在报告义务、事件分级标准、违规处罚等内容上存在重叠，两者对职责分工等方面的规定也存在不一致之处。

关键信息基础设施保护

中国安全立法提出的关键信息基础设施保护要求的范围不断扩大，显著加重了企业运营负担。例如，此类要求的适用对象，已经或可能从关键信息基础设施本身扩展至运营者的其他网络、基础设施，无论所涉网络、基础设施对于关键业务的正常运作是否真正不可或缺。此外，某些起初仅针对关键信息基础设施的安全保护要求，已经扩展至网络安全等级保护制度下的第三级以上网络，乃至更广泛的网络运营者，如商用密码应用安全性评估要求。

就此，有关部门有必要明确界定关键信息基础设施的边界，避免泛化相关要求，以增强法律确定性，减轻合规负担，为正常商业活动和国际交流与合作创造空间。在这方面，子工作组对全国网安标委尽快研制出台关键信息基础设施边界确定方法等急需标准的计划表示欢迎。³⁸

建议

- 针对数据出境豁免场景和必要性判断提供进一步指导，避免过于严格的解释；
- 明确且从严从紧界定“重要数据”范围，避免将生产、研发数据泛泛归为重要数据，避免将大量个人信息与重要数据混同管理，或至少提高数据量级门槛；

35 《网络关键设备安全通用要求》，工信部，2021年2月20日，查阅日期2024年5月4日，<<http://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed?id=BBE32B661B848FC8E05397BE0A0AB906>>

36 《欧盟协调漏洞披露政策》，欧盟网络和信息安全署，2022年4月13日，查阅日期2024年5月4日，<<https://www.enisa.europa.eu/publications/coordinated-vulnerability-disclosure-policies-in-the-eu>>

37 《网络安全事件报告管理办法（征求意见稿）》，国家网信办，2023年12月8日，查阅日期2024年5月7日，<https://www.cac.gov.cn/2023-12/08/c_1703609634347501.htm>

38 《全国网络安全标准化技术委员会2024年度工作要点》，全国网安标委，2024年4月8日，查阅日期2024年5月4日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20240408133953>>



- 对于拟发布的重要数据识别指南，在正式实施前预留充足的过渡期；
- 加强中欧在数据和网络安全方面的对话，并尽可能明确双方可开展切实合作的具体领域；
- 避免强制要求向与协调漏洞披露流程无关的各方披露未修复漏洞相关信息；
- 确保有关部门监管和执法活动的协调统一；
- 明确区分关键信息基础设施和非关键信息基础设施，避免将相关要求泛化至其他网络。

3. 制定面向未来的新兴技术安全立法时，确保其具有适度性、行业参与、全球协调性和非歧视性

问题

适度性、行业参与、全球协调性和非歧视性是现行安全立法制定过程中的重要考量，也是制定可持续、面向未来的新兴技术安全立法必须确保的因素。

分析

正如《信息与通信技术工作组建议书 2024/2025》中所述，未来几年，新兴产业和面向未来的产业将迅速发展。这将需要更新现行安全立法，但更重要的是，其更新不应阻碍行业发展。从《促进和规范数据跨境流动规定》带来的积极变化，以及中国领导人近期相关表态中可得出的积极启示是，安全的优先级毋庸置疑，但其不应成为唯一优先项，在高水平发展和开放中方可实现高水平安全。

因此，面对快速发展的新技术以及随之而来不断变化的监管要求，为使企业界确信中国的监管要求将保持有利于行业发展的整体趋势，在制定和实施涉及新兴技术的安全相关法律、法规和标准时，确保以下几点至关重要：

1) 适度性和行业参与

随着有关部门步入新兴技术立法的“无人区”，平衡发展与安全的需求变得空前强烈。面向未来的相关立法需要在技术上可信，并且有利于创新；上至

国家监管、下至企业相关安全措施等各个层面的干预均应适度且与其风险水平相称；既不影响数字化转型带来的机遇，也不会不合理地增加企业成本。

为判断具体监管要求的适度性，子工作组建议有关部门充分征询国际商协会意见——由于国际企业具有全球化性质，在面对监管要求时，此类企业可能与国内企业既存在共性需求，也存在差异之处。这一做法也符合国务院在 2019 年提出的在制定行政法规规章行政规范性文件过程中充分听取行业协会商会意见的要求。³⁹

2) 全球协调

当前，各国均在酝酿、制定相关法律法规以应对新兴技术（如物联网和人工智能）带来的安全问题，但碎片化的要求将不可避免地导致成本上升，加剧产品和运营的复杂性。未来技术和行业以及全球供应链和业务运营天然具备相互关联性，这凸显了出台尽可能全球统一的、具备高度韧性的网络安全立法和实践的重要性。

为此，有必要通过不同地区、利益相关方（包括国际组织、政府、行业和网络安全专家）之间的协调努力，应对新出现的安全挑战。此外，还应制定全面、一致的指南和最佳实践来保护物联网生态系统。亦应鼓励开展国际合作，建立透明和责任治理框架，促进人工智能技术的可信、公平和被负责任地使用。全球协调的治理框架也将对全球范围内的量子计算安全、供应链安全和云安全等其他新兴领域产生积极影响。

为增进全球协调，在国际多边机制下，以及中国与欧盟及其部分成员国间的双边层面正在进行的相关交流释放了积极信号，子工作组期待着此类交流能够帮助识别更多的共同点。

³⁹ 《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2024年5月9日，http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/13/content_5373423.htm



European Chamber
中国欧盟商会

3) 非歧视性

子工作组呼吁有关部门确保新技术立法的过程和结果不会对外资企业构成歧视性限制，特别是确保本章节主要建议第 1 条中所述的阻碍信息与通信技术市场准入的监管要求不会被重新引入，以为本土技术和解决方案产生利好。

建议

- 及时提供开放透明的平台，允许欧洲企业充分参与新技术安全立法工作；
- 更加关注外资企业的业务和经营需求；
- 确保安全相关规定适当且与风险相称；
- 加强有关部门、行业协会和网络安全专家之间的协同和国际合作；
- 支持全球网络安全倡议和框架，为企业和指导最佳实践；
- 确保新技术安全立法不会构成不当的市场准入限制。





物流工作组

主要建议

1. 提高海关效率

1.1 确保中国海关总署政策在地方层面的解读和执行保持一致 2

- 为地方当局提供国家政策解读；
- 公开各地对中央政府发布的政策的解读。

1.2 为行业参与者提供更好的培训，增进其对于海关政策的了解 2

- 定期为企业安排有关政策更新的培训，并发布相关主题的常见问题解答；
- 设立官方热线，便于企业咨询海关政策。

1.3 提高并规范个人物品申报限额 4

- 将 B 类货物申报限额提至 5,000 元人民币，统一低值货物申报制度。

1.4 优化经认证的经营者（AEO）项目 3

- 优化“经认证的经营者”（AEO）项目参与者的通关体验，即减少对低值货物的检查；
- 免除未经检查的低值货物单证提交要求；
- 为AEO认证企业提供更多优惠，如优先参与试点计划。

2. 支持中国物流行业的绿色转型

2.1 加快出台绿色物流政策，使物流业能够为中国碳达峰和碳中和目标做出充分贡献

- 实施有效政策和切实可行的机制，确保物流业的可持续燃料供求关系大体平衡。

2.2 完善基础设施和相关政策，支持物流行业扩大新能源汽车的采用规模 2

- 制定新能源汽车的使用要求时，考虑物流行业的特点；
- 出台支持物流行业新能源汽车路权的配套政策，例如放宽新能源汽车跨城市行驶的交通限制；
- 加快建设充电桩和快递专用停车位等新能源快递用车的基础设施；
- 提供更多激励措施，鼓励物流企业改用电动卡车，包括赋予电动卡车优先于传统卡车的路权。

3. 提高政策起草以及政府激励措施从发布到实施的透明度

3.1 确保物流行业增值税政策的合理性

- 规范所有运输、快递和物流服务行业的增值税税率；
- 规范化税收征管，为所有物流企业提供平等待遇。



3.2 出台面向快递服务企业的许可申请流程 5

- 发布书面通知，阐明业务许可申请的所有材料和具体要求；
- 及时将新增的许可管理要求告知快递服务企业，并制定合理的材料准备时间表；
- 实行任何新要求时，给予足够的过渡期。

3.3 确保补贴申领和激励措施公开透明 2

- 出台政策法规前，向社会公开征求意见；
- 制定决策前，整合所有行业相关方的意见和建议，并确保外商投资企业拥有与中国企业同等的信息获取渠道；
- 合并、简化并统一所有的监管要求。

4. 为外国货运航空公司分配平等的航班时刻使用权

- 分配航班时刻时，考虑货运航空公司对于有效协调全球重要货运枢纽间航班时间的需求；
- 确保航空公司获得的白天和夜间航班时刻实现合理的平衡；
- 尽早通知航空公司有关航班时刻分配政策的任何变更；
- 出台新政策前，加强与行业参与者的交流，征求对新法规的意见并组织培训。

国际班轮运输子工作组

1. 将沿海捎带设置为永久性政策，扩大能享受此政策的船舶和港口范围，并简化报关流程 3

- 将沿海捎带试点升级为永久性政策；
- 扩大沿海捎带的适用范围，纳入更多中国港口，作为中转港、始发港和目的港；
- 允许租赁船舶和近洋航线船舶参与沿海捎带；
- 鼓励始发港和目的港提供全力支持，与承运人一起部署可行的沿海捎带运输网络；
- 对沿海捎带货物实施简化版报关流程。

2. 制定透明的运费备案规则 5

- 避免给新增或调涨运费备案添加任何可能干扰市场的前提条件；
- 明确海运相关附加费的定义和所需的备案文件和流程，以确保备案的程序正义；
- 对无船承运人、货运代理和订舱代理实施与承运人类似的运费备案和审计要求。

3. 修订承运人需为托运人错误申报危险货物承担责任的现行规定 4

- 对承运人需为托运人错误申报危险货物承担责任的现行规定进行修订，或纠正为此处罚承运人的现行惯例；
- 编制官方黑名单，罗列有错误申报危险货物记录的实体。





4. 加强对港口、码头集团的监管，促进公平竞争 5

- 监控和报告港口、物流集团可能违反竞争法的任何行为；
- 实行管控措施，防止港口、物流集团在横向和纵向上滥用垄断地位。

5. 建立充足的基础设施，优化监管框架，从而加速航运和物流行业脱碳 4

- 在中欧之间建立不同碳定价方式的转换调整机制和排放权交易的争端解决机制；
- 支持引入绿色平衡机制，以激励绿色燃料开发和应用；
- 在中国港口建立甲醇加注基础设施，为其制定标准，并简化作为加注燃料的中国制造绿色甲醇的出口流程和相应的监管措施；
- 修订关于岸电使用的法规，以满足液化天然气动力船舶的独特技术要求。

近期发展

虽然中国解除防疫限制措施后，跨境旅行恢复相对正常，但在中国整体经济放缓及新冠疫情导致的全球消费需求下降的负面影响下，物流业的运营效率并未提高。中国欧盟商会《商业信心调查2024》显示，“运输、物流和配送”行业的企业营收降幅远超其他任何行业。¹ 物流服务提供商特别容易受到需求波动的影响，但考虑到 2023 年全球贸易额下滑，这种变化是可以理解的。²

2023 年，数据跨境传输法规将如何影响该行业存在相当大的不确定性。因此，2024 年 3 月宣布的免于申报数据出境安全评估的决定，受到了欧洲快递服务提供商的欢迎。³

2023 年 10 月，欧盟理事会通过了《欧盟可持续航空燃料法规》，要求燃料供应商逐步提高向欧洲机

场提供可持续航空燃料的比例。⁴ 虽然该规定不适用于从第三国飞往欧盟的航班，但它确实为提高物流行业替代燃料用量定下了基调。⁵

主要建议

1. 提高海关效率

1.1 确保中国海关总署政策在地方层面的解读和执行保持一致 2

问题

地方当局对海关总署颁布的政策的理解和实施不一致，给进出口企业带来了不确定性。

分析

海关总署颁布的政策代表着国家层面的宏观视角，可能并不直接适用于某些地方情况。在这类情形中，地方政府需要自行解读政策。地方政府对特定政策重要性的认识程度不同，所掌握的专业技能水平不同，可能会因解读不同导致采取的方法不同。这会造成政策的自由裁量执法，从而增加企业面临的不确定性。

1 《商业信心调查2024》，中国欧盟商会，2024 年 5 月 10 日，查阅日期 2024 年 5 月 16 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

2 根据世界贸易组织的数据，2023 年上半年，全球商品贸易数量同比减少 0.5%。世界贸易组织预计全年交易会 0.8% 的小幅提升，而 2022 年第四季度的低基础可以从部分方面解释这种预测，该组织还着重指出，中国经济放缓可能会对预测的结果产生负面影响。《全球贸易展望和统计数据》（更新时间：2023 年 10 月），世界贸易组织，2023 年 10 月，查阅日期 2023 年 3 月 27 日，<https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/gtos_updt_oct23_e.htm>

3 《促进和规范数据跨境流动规定》第五条规定，“跨境购物”和“跨境寄递”免于申报数据出境安全评估。《促进和规范数据跨境流动规定》，互联网信息办公室，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

4 《欧盟可持续航空燃料倡议：理事会通过新法律，旨在实现航空业脱碳》，欧洲理事会，2023 年 10 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/09/refueeu-aviation-initiative-council-adopts-new-law-to-decarbonise-the-aviation-sector/>>

5 有关可支持航空燃料的更多信息，请参阅主要建议 2.1 或《航空航天工作组建议书 2024/2025》。



建议

- 为地方当局提供国家政策解读；
- 公开各地对中央政府发布的政策的解读。

1.2 为行业参与者提供更好的培训，增进其对于海关政策的了解 2

问题

行业参与者对海关政策缺乏了解，影响运营效率。

分析

许多企业只有一个小团队来处理海关问题，或者必须将海关问题外包给外部合作伙伴。因此，他们可能缺乏随时跟进最新海关政策的能力，鉴于海关政策需要频繁变更以符合政府最新的国内外战略，企业效率将受到负面影响。当企业对政策有顾虑和疑问时，通常难以找到咨询渠道和/或不了解可以咨询的官方渠道。即便官方发布了有关海关政策的书面解释，企业也可能不具备全面解读和理解政策所需的知识，这会增加合规风险。

建议

- 定期为企业安排有关政策更新的培训，并发布相关主题的常见问题解答；
- 设立官方热线，便于企业咨询海关政策。

1.3 提高并规范个人物品申报限额 4

问题

目前个人物品的申报限额会影响效率并加重运营负担。

分析

B类货物（个人物品）如超过800元人民币（寄自或寄往港、澳、台地区的货物）或超过1,000元人民币（寄自或寄往其他国家和地区的货物），则按货物运输处理，适用额外的海关要求。⁶ 但同样的

规定则适用于5,000元人民币以下的通过跨境电子商务渠道所购商品。⁷ 在运输的货物类型相同的情况下，零售物品和个人物品之间的申报门槛差异，给企业和消费者造成了困惑和不确定性。

建议

- 将B类货物申报门槛提至5,000元人民币，统一低值货物申报制度。

1.4 优化经认证的经营者项目 3

问题

具有AEO认证资质的快递公司的海关合规义务并未显著减少，导致该项目缺乏吸引力。

分析

AEO项目由世界海关组织推出，是企业和海关机构之间的一种合作伙伴关系，旨在为受信任方提供更高效率的通关流程。⁸ 国务院将该项目纳入中国社会信用体系建设，⁹ 但该项目并不健全。过去几年，随着海关总署扩大AEO制度的范围，并为快递运营商、跨境电商平台，以及水陆空物流服务提供商出台了单独的标准。^{10和11} 尽管该项目有所完善，但具体标准并未带来便利性的实质提升。

例如，快递行业认证标准出台后，对低值货物快件的检查并未显著减少。同样，快递服务供应商必须提交的报关文件数量也未明显减少。事实上，在海关审查过程中，同样的文件往往需要多次提交。如果只要求对受检查的低值货物提交文件，就可以减轻这一负担。

6 《海关总署解读进出境个人邮递物品管理措施调整》，海关总署，2010年8月10日，查阅日期2024年5月10日，<https://www.gov.cn/gzdt/2010-08/10/content_1675880.htm>

7 《关于完善跨境电子商务零售进口税收政策的通知》，财政部，2018年11月29日，查阅日期2024年4月29日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5440499.htm>

8 《什么是AEO?》，欧盟委员会，查阅日期2024年5月10日，<https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/aeo-authorized-economic-operator/what-aeo_en>

9 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于推进社会信用体系建设高质量发展促进形成新发展格局的意见〉》，新华社，2022年3月29日，查阅日期2024年4月30日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-03/29/content_5682283.htm>

10 《中华人民共和国海关注册登记和备案企业信用管理办法（海关总署第251号令）》，海关总署，2021年9月13日，查阅日期2024年5月10日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/3883300/index.html>>

11 《海关总署公告2022年第106号（关于公布《海关高级认证企业标准》的公告）》，海关总署，2022年10月28日，查阅日期2024年5月10日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4666541/index.html>>





简化其他行业 AEO 认证企业通关流程的政策也将是一项改进。这些政策可能包括：优先让获得 AEO 认证的企业参与海关改革试点工作、优先邀请这些实体参与有关中国海关政策修订的对话，并允许它们向海关总署申请参加海关政策相关培训。

建议

- 优化“经认证的经营者”项目参与者的通关体验，即减少对低值货物的检查；
- 免除未经检查的低值货物单证提交要求；
- 为 AEO 认证企业提供更多优惠，如优先参与试点计划。

2. 支持中国物流行业的绿色转型

2.1 加快出台绿色物流政策，使物流业能够为中国碳达峰和碳中和目标做出充分贡献

问题

目前缺少鼓励物流公司使用可持续燃料或电动汽车来减少碳排放的政策。

分析

中国拥有丰富的自然资源，在风能和太阳能等绿色能源领域处于全球前沿地位。^{12和13} 这使中国能够很好地利用绿色电力生产可持续能源，如氢气和绿色甲醇。¹⁴ 然而，由于这些燃料供应不足且价格高昂，中国的物流服务提供商对此望而却步。

欧盟在采用可持续航空燃料时也面临着类似的挑战；供应不足导致价格高企，使可持续航空燃料难以实现商业应用，反过来延长了供应不足的状况。¹⁵ 欧盟认识到没有监管推动，就难以取得大幅

进展，因此推出了《欧盟可持续航空燃料倡议》。该政策要求航空燃料供应商自 2025 年起，在提供的燃料中混入一定比例的可持续航空燃料，并逐步增加到所要求的比例。¹⁶ 该政策还要求航空公司为从欧盟机场出发的航班在欧盟采购其 90% 的航空燃料。¹⁷ 该政策确保了可持续航空燃料的供需，助力欧盟实现其气候目标，并允许物流供应商以商业可行的方式采用可持续航空燃料。中国在可持续燃料（包括可持续航空燃料）方面面临着同样的挑战。因此，我们合理认为，通过类似的政策推动也可以更有效地解决这一问题，而不是等待由需求推动供应增加。

建议

- 实施有效政策和切实可行的机制，确保物流业的可持续燃料供求关系大体平衡。

2.2 完善基础设施和相关政策，支持物流行业扩大新能源汽车的采用规模

问题

当前的基础设施和配套政策不足以支持物流行业实现大规模使用新能源汽车的转变。

分析

与传统卡车相比，电动卡车往往更重，承载的货物也更少。在日常运营中，还需要考虑电动卡车的充电时间。因此，必须出台更多激励措施，以鼓励物流服务提供商从传统卡车改用电动卡车。

中央和地方各级政府纷纷出台政策意见，推动新能源汽车替代传统燃油汽车。其中包括对物流行业使用的运输和配送车辆的特殊要求。一些地区可能已经规定，当车队换车或新增车辆时，快递物流经营必须使用的新能源汽车比例。然而，某些省市在制定相关指标和要求时，并未考虑国际和国内快递业

12 Bella, V., 《国际能源署分析师称：中国清洁能源繁荣“为全世界树立了榜样”》，2024 年 1 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.scmp.com/news/china/science/article/3249929/chinas-clean-energy-boom-example-entire-world-iaea-analyst-says>>

13 《中国矿产》，大英百科全书，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.britannica.com/place/China/Minerals>>

14 Sharma, I., Shah, V 和 Shah, M., 《利用风能生产甲醇的综合研究》，环境技术与创新，第 28 卷，2022 年 11 月，查阅日期 2024 年 4 月 16 日，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2352186422001675>>

15 Soubly, K 和 Uppink, L., 《六位航空业高管对欧盟可持续航空燃料混合要求的看法》，世界经济论坛，2021 年 7 月 16 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.weforum.org/agenda/2021/07/what-6-executives-europe-aviation-sector-say-eu-sustainable-fuel-saf-blending-mandate-refueleur/>>

16 《欧盟可持续航空燃料倡议：理事会通过新法律，旨在实现航空业脱碳》，欧洲理事会，2023 年 10 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 15 日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/10/09/refueleur-aviation-initiative-council-adopts-new-law-to-decarbonise-the-aviation-sector/>>

17 同上。



务的差异。例如，国际快递服务提供商通常使用卡车或小型货车将货物从港口送到分拣站和从分拣站送达最终客户，而国内快递业务通常使用电动三轮车将货物送达最终客户。

此外，在某些地区，快递用电动车的充电桩等配套设施以及路权政策尚不完善。这意味着，如果要求快递企业在短时间内将大部分车辆更换为电动车，可能会产生巨大的经济和行政成本。

建议

- 制定新能源汽车的使用要求时，考虑物流行业的特点；
- 出台支持物流行业新能源汽车路权的配套政策，例如放宽新能源汽车跨城市行驶的交通限制；
- 加快建设充电桩和快递专用停车位等新能源快递用车的基础设施；
- 提供更多激励措施，鼓励物流企业改用电动卡车，包括赋予电动卡车优先于传统卡车的路权。

3. 提高政策起草以及政府激励措施从发布到实施的透明度

3.1 确保物流行业增值税政策的合理性

问题

现行增值税制度对交通运输业征收 9% 增值税，对物流服务业征收 6% 增值税，这给物流供应商带来了过于复杂的合规负担。

分析

2019 年，提供交通运输服务的快递企业和邮政企业适用的增值税税率由 10% 调整为 9%，而提供收派服务的快递企业和邮政企业继续适用 6% 增值税税率。¹⁸ 虽然增值税小幅下调为行业带来了有利影响，但企业需要花费大量精力来界定运输服务和收派服务之间的差异，从而导致不必要的较大合规负担。此外，只有部分企业能够以 6% 的增值税税

率提供服务，而且有利的会计实务可能会改变应税结果，这使其他企业处于不利地位。引入统一的增值税税率不仅可以降低合规成本，还可以使物流行业参与企业获得更加公平的待遇。

建议

- 规范所有运输、快递和物流服务行业的增值税税率；
- 规范化税收征管，为所有物流企业提供平等待遇。

3.2 出台面向快递服务企业的许可申请流程 5

问题

目前还没有关于如何申请快递服务许可的公开信息，这就给地方层面留出了自由解读相关政策的空间。

分析

由于快递服务许可是行业最基本的许可之一，国际快递企业对该许可的维护和管理尤为重视。自 2020 年以来，有关部门着手启动快递服务许可流程的系统化和规范化工作，并将许可门户与国务院全国一体化在线政务服务平台链接，以确保审批流程的准确性和审慎性。¹⁹ 然而，企业在申请过程、许可延期以及获取相关信息方面仍然遭遇诸多挑战。

目前，国家邮政局和省市邮政管理部门均未正式公开发布许可审批所需文件的具体清单。由于缺乏便捷的沟通渠道，企业无法了解许可证审批或现有许可证变更或延期所需的文件，只能通过快递业务经营许可管理信息系统间接了解相关要求。因此，企业很难提前做好充足准备以应对变化。

建议

- 发布书面通知，阐明业务许可申请的所有材料和具体要求；

18 《新减税政策实施六项涉及邮政业》，中华人民共和国政府，2019 年 4 月 17 日，查阅日期 2024 年 4 月 17 日，<https://www.gov.cn/fuwu/2019-04/17/content_5383669.htm>

19 国家邮政局政务服务门户（试运行），查阅日期 2024 年 4 月 17 日，<<https://zwfw.spb.gov.cn/gjj/corp/login>>





- 及时将新增的许可管理要求告知快递服务企业，并制定合理的材料准备时间表；
- 实行任何新要求时，给予足够的过渡期。

3.3 确保补贴申领和激励措施公开透明

问题

没有官方出台的透明补贴和激励措施，欧洲物流企业很难从中受益，这就造成了本土企业与欧洲企业之间的不公平竞争。

分析

制定适用于国际快递业务的法律、激励措施或补贴、法规和标准时，以及制定适用于快递监管的具体要求和标准时，需要提高透明度。目前，通常只有某些国内企业受邀参与初步研究和磋商，并未与整个行业进行充分的事先沟通。因此，国际快递服务企业，特别是外商投资企业，无法及时了解政策制定细节和监管要求。这使得他们没有足够的时间为监管政策变化做好准备，也无法申请可以支持其业务运营的补贴。

在2022年12月举行的中央经济工作会议上，中国领导层强调要落实好外资企业国民待遇，保障外资企业“依法平等参与政府采购、招投标、标准制定[...]"。²⁰ 外商投资企业平等参与政策和标准制定是落实国民待遇的重要组成部分。这将有助于确保合规性和运营稳定性，以及物流行业的健康有序发展。

由于政策征求意见期和实施周期较短，外商投资企业往往没有足够的时间了解新政策并做出审慎的调整。许多外商投资企业也缺乏与相关政府部门的沟通渠道，无法获得权威的政策解读和合规指导。

建议

- 出台政策法规前，向社会公开征求意见；

20 《中央经济工作会议在北京举行 习近平李克强李强作重要讲话》，新华社，2022年12月16日，查阅日期2023年5月5日，<http://www.news.cn/politics/leaders/2022-12/16/c_1129214446.htm>

- 制定决策前，整合所有行业相关方的意见和建议，并确保外商投资企业拥有与中国企业同等的信息获取渠道；
- 合并、简化并统一所有的监管要求。

4. 为外国货运航空公司分配平等的航班时刻使用权

问题

外国货运航空公司的夜间和白天航班时刻分配不均衡，而且往往无法及时获得有关航班时刻管理机制和相关规定的信息。

分析

国际航空货运是国际物流公司提供的最重要服务之一，为全球客户提供及时高效的交付，是全球供应链不可或缺的一环。例如，在新冠肺炎疫情期间，国际航空货运行业在医疗设备、防护用品和疫苗全球运输等方面发挥了至关重要的作用。²¹ 为了以最有效的方式提供这些重要服务，国际货运航空公司需要一个平衡实用的航空货运时刻管理系统。

令人振奋的是，《关于促进航空货运设施发展的意见》强调需要“持续优化航空货运航线和时刻资源配置”，以及明确呼吁改变目前的“重客轻货”观念。²² 尽管如此，航班时刻分配政策仍然偏向客运航空公司，导致货运航空公司的夜间航班时刻分配比例过高。虽然货运航空公司无需考虑乘客偏好，可以利用夜间时刻，但它们必须与全球其他机场协调起飞和降落时间。如果在客运和货运航空公司之间采取更平衡的航班时刻分配方法，货运航空公司便可以灵活地协调更高效的航线，这对国际航空业的健康发展至关重要。

21 《2021年航空货运：抗击新冠疫情并应对关键政策挑战》，欧洲航空公司，2023年12月11日，查阅日期2024年4月16日，<<https://a4e.eu/publications/air-cargo-in-2021-supporting-the-covid-19-crisis-and-key-policy-challenges/>>

22 《关于促进航空货运设施发展的意见》，国家发展改革委，2020年9月4日，查阅日期2024年4月17日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202009/120200904_1237640.html>





European Chamber
中国欧盟商会

可预测性和政策清晰度对于高效的航空货运航线规划也至关重要。这包括货运航空公司能够更及时地获取有关航班时刻管理系统变更的信息，以及在变更实施后更好地进行沟通。由于《民航航班时刻管理办法》目前正在修订中，²³ 物流工作组建议，最终法规应将时刻分配的稳定性和可预测性纳入其中，以便货运航空公司提前做出规划。

建议

- 分配航班时刻时，考虑货运航空公司对于有效协调全球重要货运枢纽间航班时间的需求；
- 确保航空货运公司获得的白天和夜间航班时刻实现合理的平衡；
- 尽早通知航空公司有关航班时刻分配政策的任何变更；
- 出台新政策前，加强与行业参与者的交流，征求对新法规的意见并组织培训。

23 《民航航班时刻管理办法》，中国民用航空局，2018年1月5日，查阅日期2024年4月17日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5303462.htm>





国际班轮运输子工作组

近期发展

2023年上半年，随着中国结束疫情管控，全球运费费率逐步恢复到了疫情前的水平。¹然而，自10月起船舶在红海上遇袭，加之中国出口需求大涨，导致海运费在2023年第四季度飙升，²并在2024年上半年保持高位。海运费预计会在红海恢复安全通航后有所下降。

开展绿色转型

航运业的温室气体排放量在过去十年中增加了20%，如果不进行有效干预，到2050年，该排放量可能会达到2008年的130%。³因此该行业迫切需要采取行动，进行脱碳。所有相关方携手合作、有效的监管干预、具有成本效益的投资和绿色技术突破对于实现这一目标来说至关重要。⁴



中国已在航运业脱碳方面取得了一些成效。2024年3月，船舶能效管理中心落户上海，⁵旨在进一步支持所有400吨以上中国籍船舶遵守国际脱碳规则，并提供政策指导和碳数据验证服务。中国还计划实施船舶动力创新项目，以提升使用传统燃料和液化天然气的船舶发动机效率，并稳步扩大液化天然气船舶发动机的市场应用。⁶凭借大量风能、太阳能和生物质资源，以及成熟的生产能力和宏大的“30/60目标”，⁷中国能够成为颇具发展潜力和

成本竞争力的绿色甲醇供应商。⁸

欧洲承运人也在采取积极举措，例如投资相关技术来生产可再生燃料或清洁燃料，优化船舶燃料充注能力并提升能效。

然而，中国和欧盟之间碳排放相关法规上的差异给承运人带来了合规挑战，阻碍了航运业的脱碳进程。特别是欧盟采用的碳边境调节机制⁹与中国的核证自愿减排量方案¹⁰作为两个市场中的重要碳排放定价工具，各自缺乏协调的标准。尽管欧盟委员会和中国交通运输部当前均坚持各自的排放权交易标准，但双方均同意遵守任何未来的国际海事组织标准。为避免现行碳排放机制以及其他航运业相关国际法律法规（包括国际气候法和海洋法等）之间可能存在的适用性冲突，协调干预是必要的。

主要建议

1. 将沿海捎带设置为永久性政策，扩大能享受此政策的船舶和港口范围，并简化报关流程  

问题

沿海捎带试点目前仅适用于上海洋山港与北方三港之间的运输，并且仅对自有船舶和洲际船舶开放，¹¹限制了此项政策所能带来的优势。

分析

2021年11月18日，国务院宣布允许外国承运人/船舶试点开展以上海洋山港为中转港，往返北方三港

1 《2023年海运评述》，联合国贸易和发展会议，查阅日期2024年4月29日，<<https://unctad.org/publication/review-maritime-transport-2023>>

2 同上。

3 同上。

4 国际海事组织设定了“到2050年国际航运总排放量较2008年下降至少50%的目标”：《可持续航运：气候行动》，世界航运理事会，查阅日期2024年5月31日，<<https://www.worldshipping.org/sustainable-shipping>>

5 《中国船舶能效管理中心落户上海》，iMarine，2024年3月22日，查阅日期2024年5月6日，<<https://www.imarinenews.com/7375.html>>

6 《中国着眼绿色船舶建造市场主导地位》，NaturalGasWorld，2024年2月13日，查阅日期2024年5月6日，<<https://www.naturalgasworld.com/china-looks-to-corner-market-for-green-ship-construction-gas-in-transition-109693>>

7 “30/60目标”是指中国在2021年制定的两个主要气候目标：二氧化碳排放力争于2030年前达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。这两个目标通常被称为“30/60”目标。在《巴黎协定》承诺的基础上，中国宣布，力争于2030年前碳排放达峰，并于2060年前实现碳中和；《中国力争到2060年实现碳中和；习近平主席宣布停止新建境外煤电项目》，联合国，2021年9月21日，查阅日期2024年5月5日，<<https://news.un.org/en/story/2021/09/1100642>>

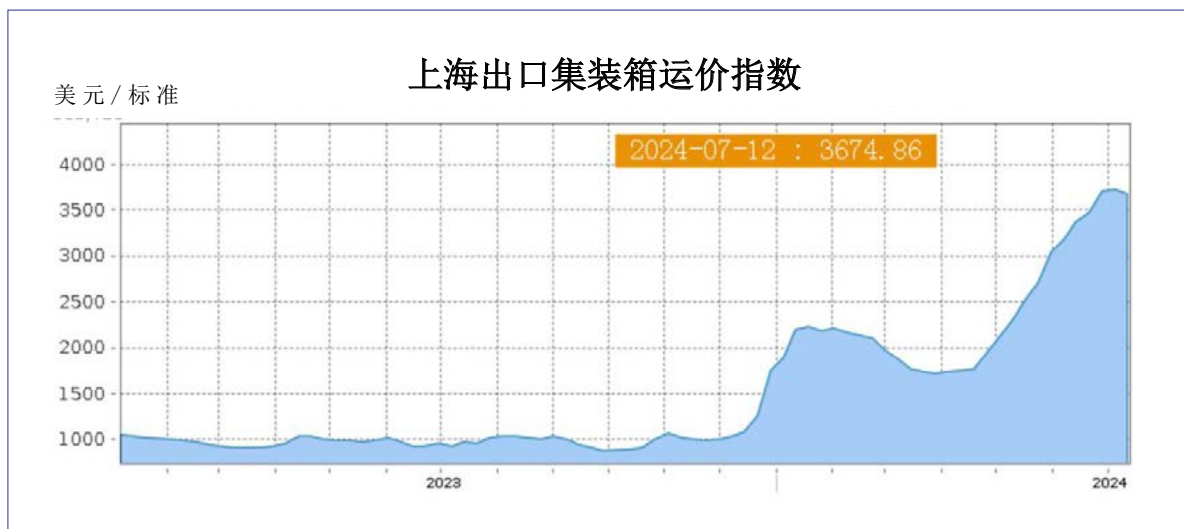
8 鉴于甲醇动力船舶的新订单量不断提升，且其中部分船舶已经开始运营，绿色甲醇（即对上游排放而言碳中和的甲醇）已成为前途最为光明的绿色燃料替代选择。

9 《减少航运业排放》，欧盟，查阅日期2024年4月29日，<https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-transport-sector_en>

10 Yin, I, 《<联合国气候变化框架公约>第二十八次缔约方大会：中国与欧盟面临协调碳政策的艰巨任务》，SP Global，2023年12月4日，查阅日期2024年4月29日，<<https://www.spglobal.com/commodityinsights/en/market-insights/latest-news/energy-transition/120423-cop28-china-eu-face-uphill-battle-to-coordinate-carbon-policies>>

11 根据中国的现行法规，亚洲内部的服务船只不符合沿海捎带运输服务要求。





来源：上海出口集装箱运价指数，上海航运交易所

(青岛港、天津港和大连港)的沿海捎带业务。¹² 此项试行政策有效期至2024年12月31日，且仅限住所地位于中国亦对等允许中国承运人从事沿海捎带业务的承运人自有且部署在洲际航线船舶参与。如果这些限制能够取消并且该政策能够升级为永久性政策，承运人就可以借助中国成熟的服务网络来为客户提供更多元的航运产品，同时中国客户也可以因运输时间大幅缩短而获益。

尽管青岛港、宁波港和烟台港等中国主要港口的中转需求量其实很高，然而，目前的沿海捎带政策尚未向中国中东部或南部港口开放，以至于这些港口的货物需要绕道去韩国釜山或其他非中国港口中转。

此外，由于承运人半数或以上的运力源自租赁船舶，将沿海捎带的适用范围限制在承运人自有船舶会显著影响总体运营效率，进而限制中国客户能通过此政策获得的益处。除租赁船舶外，将近洋航线船舶纳入沿海捎带适用范围也是明智之举，因为这样可以助力营造更具竞争力的市场环境。

同时，若沿海捎带政策还能开放除上海洋山港以外

¹² 《国务院关于同意在中国(上海)自由贸易试验区临港新片区暂时调整实施有关行政法规规定的批复》，国务院，2021年11月18日，查阅日期2024年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/18/content_5651689.htm>

的港口为中转港，将更好地保障该政策的有效性。

最后，简化报关流程也是优化沿海捎带政策必不可少的一环。比如，根据目前的报关流程，沿海捎带的进口货物需要提供中文的货物描述及国际商品统一分类编码(HS编码)，并在目的港海关完成对集装箱铅封的现场检验后才能清关放行。简化报关流程将增加沿海捎带政策所能带来的效益，进一步减少总体运输时间，从而提高运输效率。

建议

- 将沿海捎带试点升级为永久性政策；
- 扩大沿海捎带的适用范围，纳入更多中国港口，作为中转港、始发港和目的港；
- 允许租赁船舶和近洋航线船舶参与沿海捎带；
- 鼓励始发港和目的港提供全力支持，与承运人一起部署可行的沿海捎带运输网络；
- 对沿海捎带货物实施简化版报关流程。

2. 制定透明的运费备案规则

问题

上海航运交易所有关海运费和海运相关附加费的备案规则不甚明了，不准许备案的理由也常常让承运





人十分困扰，这与交通运输部制定的原则不甚相符。

分析

中国监管机构承认欧盟与中国交通运输部达成的共识，即“海运费率及附加费率应该由市场决定，而非政府干预或指示。”¹³ 这一共识进一步支持了承运人对运费、附加费、行为规制类收费及增值服务费收取。尽管有此共识，但由于相关备案规则模棱两可，承运人常常在向上海航运交易所备案运费上调和客户要求的新增值服务时遭遇挫折。

备案规则的不甚明了也使承运人在实现合规、挽回成本或根据市场供需调整费收安排时面临困难。例如，《中华人民共和国国际海运条例》第 15 条仅提及公布运价和协议运价的备案，而未提及附加费的备案。¹⁴ 同样，上海航运交易所的运费备案规则也仅规定了对海运费和海运相关附加费（包括码头操作费）的备案，却未对海运相关附加费做出定义，也未明确备案要求或必须的备案支持文件。

《中华人民共和国国际海运条例》第 15 条和上海航运交易所的运费备案规则都要求承运人进行备案，顾名思义为无需批准的“通知”。由此可见，在某些情况下拒绝承运人对新增附加费的备案或对运费、现有附加费的调涨不尽合理的。此外，许多在中国开展业务的承运人经历了成本的大幅上涨，包括用工成本、燃料价格和船舶购买或租赁费用，但由于备案规则的模糊不清，使得承运人在备案因成本上涨而需调涨的运费或附加费时面临困难。

上海航运交易所似乎欲通过运费备案规则来控制海运费上涨的节奏，且倾向于根据自己的标准来判断某项服务是否属于增值服务，虽然增值服务费无需备案。这就导致，当某项承运人视为增值服务的费

用被上海航运交易所认定为海运相关附加费时，承运人往往很难应对上海航运交易所的相关决定。

值得注意的是，媒体所报道的导致承运人面临不公平错误指责的极高费率实是由物流供应链中的其他市场参与方任意抬高价格造成的，而这些参与方无需像承运人那样进行运费备案，不受备案费率上限的约束。因此，为保证公平和透明，应要求无船承运人、货运代理和订舱代理同承运人一样遵守运费备案和审计的相关要求。

建议

- 避免给新增或调涨运费备案添加任何可能干扰市场的前提条件；
- 明确海运相关附加费的定义和所需的备案文件和流程，以确保备案的程序正义；
- 对无船承运人、货运代理和订舱代理实施与承运人类似的运费备案和审计要求。

3. 修订承运人需为托运人错误申报危险货物承担责任的现行规定

问题

认定承运人对托运人错误申报危险货物负有责任并据此罚款的做法是不合理的，因为承运人无法发现或防止此类错误申报。

分析

尽管某些港口管理部门已不再追究承运人对危险货物错误申报的责任，但并非所有港口都是如此。例如，宁波和天津港航部门仍然参照交通运输部发布的《港口危险货物安全管理规定》，¹⁵和¹⁶ 承运人是码头作业的最终受托方，因此需对危险货物的错误申报负责并接受处罚。然而，承运人只在订舱阶段从托运人、订舱代理或货运代理处获得货物信息，没有权利也不具备能力在收到货物时开箱查验。因此，要求承运人对任何危险货物错误申报负责并承

13 一篇关于交通运输部回应近期高运费问题的新闻稿引用了欧盟和交通运输部之间达成的长期共识，即“海运费率应由市场决定，而非政府干预或指示”。《交通运输部答网民关于“近期海运费居高不下”的留言》，国务院，2021年6月24日，查阅日期2024年5月10日，<https://www.gov.cn/hudong/2021-06/24/content_5620615.htm>

14 《中华人民共和国国际海运条例》，国务院，发布日期2019年，查阅日期2024年5月10日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5468927.htm>

15 仅限在天津进口货物。

16 《港口危险货物安全管理规定》，国务院，2017年9月4日，2024年5月10日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5241924.htm>





担法律后果既不公平，也违背了国际惯例。

建议

- 对承运人需为托运人错误申报危险货物承担责任的现行规定进行修订，或纠正为此处罚承运人的现行惯例；
- 编制官方黑名单，罗列有错误申报危险货物记录的实体。

4. 加强对港口、码头集团的监管，促进公平竞争 5

问题

港口物流集团的形成和对其市场主导力量的监督不足，正在侵蚀公平竞争。

分析

中国港口在过去几年的一体化进程可能会削弱自由市场的竞争。这种一体化形成了垄断，限制了承运人对码头运营商的选择，因为一体化的港口都由同一运营商控制。这导致港口上调操作费，控制服务协议条款，并压缩协商空间。这种滥用主导地位的行为会让承运人别无选择。

港口集团和其他集团的一体化也导致了纵向一体化（例如集装箱制造商、仓库、二程船、运输公司和无船承运人的一体化）显著减少了物流供应链上各环节的竞争。这使得海运承运人在选择供应商时处于不利地位。例如，当这类集团同时运营无船承运人和二程船时，海运承运人别无选择，只能使用这些二程船作为供应商。

建议

- 监控和报告港口、物流集团可能违反竞争法的任何行为；
- 实行管控措施，防止港口、物流集团在横向和纵向上滥用垄断地位。

5. 建立充足的基础设施，优化监管框架，从而加速航运和物流行业脱碳 4

问题

港口基础设施和国家法规不到位，正在阻碍中国和欧盟的脱碳进度。

分析

运输和物流行业脱碳需要各利益相关方携手推进。尽管技术变革正在海运业中稳步落实，¹⁷ 但地区和全球监管框架之间的差异正在拖缓向碳中和转变的速度，并带来了执行问题。

中欧之间缺乏排放权交易体系的一致性

欧盟已自 2024 年 1 月 1 日起将海事排放纳入其排放权交易体系。¹⁸ 集装箱承运人因此需要引入额外的排放附加费，以便向欧盟的主管部门购买碳配额。根据欧盟法规，排放附加费将适用于任何支付运费的中国出口商。中国政府将此视为在欧盟境外单方面执行欧盟政策，因此已禁止承运人在华备案排放附加费。此举令欧洲承运人面临压力，因为这些承运人需要通过收取排放附加费来收回相应的成本。因此中欧亟需就此问题开展合作。

对使用绿色燃料替代常规船舶燃油的激励措施不足

绿色燃料的生产成本高于常规船舶燃油，导致率先开始使用绿色燃料的承运人当前难以持续承担使用此类燃料产生的全部额外成本。国际班轮海运工作组提倡引入世界航运理事会在国际海事组织中提出的绿色平衡机制。绿色平衡机制根据上游排放分析按比例对绿色燃料的使用给予奖励，并对使用化石燃料施以处罚，以此从源头上缩小价格差距，同时也不会带来重大的通胀问题。落实该机制后，常规船舶燃油与绿色燃料之间的价格差距将会显著缩小，激励绿色燃料的开发和使用。

17 脱碳成就是指：1) 动员承运人开发双燃料船舶并寻求采购和开发绿色燃料；2) 船舶停泊时使用岸电的情况增多；3) 电气动力船舶得到广泛采用，港口作业广泛使用龙门起重机；以及 4) 中国港口开始拥有替代燃料充电能力。

18 《减少航运业排放》，欧盟，查阅日期 2024 年 6 月 6 日，<https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en>





甲醇加注基础设施和监管合作缺乏

中国拥有丰富的生物质资源可以用于生产绿色甲醇。然而，尽管甲醇动力集装箱船已投入运营，但中国的港口缺乏甲醇加注基础设施，且相关标准和规范也未落实到位。此外，在当前监管框架下，中国制造的绿色甲醇应划归船用燃料还是中国出口产品并不明确。

液化天然气船舶操作与岸电使用要求之间存在冲突

交通运输部启动了一项试点计划，其中包含了一项针对集装箱船在停泊于中国港口期间使用岸电的激励计划。如船舶和终端均符合岸电功率标准，则必须使用岸电。而液化天然气动力船舶本身结构要求辅助发动机停机不得超过 10 小时，否则燃料箱内的液化天然气温度将过高。因此岸电使用要求可能会将液化天然气船舶安全置于危险之中。

建议

- 在中欧之间建立不同碳定价方式的转换调整机制和排放权交易的争端解决机制；
- 支持引入绿色平衡机制，以激励绿色燃料开发和应用；
- 在中国港口建立甲醇加注基础设施，为其制定标准，并简化作为加注燃料的中国制造绿色甲醇的出口流程和相应的监管措施；
- 修订关于岸电使用的法规，以满足液化天然气动力船舶的独特技术要求。



European Chamber
中国欧盟商会

5 第五章

金融服务

金融服务

欧盟商会于 2024 年成立了金融服务业工作组，以期协助政策倡导的协调工作并提出欧洲金融机构在金融服务业所面临的横向问题。以下子工作组分别负责金融服务业不同细分领域的特定问题：

- 银行与证券子工作组
- 非银行金融机构子工作组
- 保险业子工作组
- 资产管理子工作组

欧洲在华金融服务企业已经关注到中国金融业和资本市场一系列政策的出台，以及市场准入限制的进一步放宽，这体现了该行业一定程度的对外开放。金融服务业工作组对中国持续推动金融服务业改革开放，并通过落实各项政策和规则推动金融业健全和可持续发展表示欢迎。

“清零”政策取消后，中国各金融监管机构恢复了与欧盟商会金融服务业工作组之间的面对面会议。这些会议促进了开放并进行了建设性的交流，这十分有助于增进相互了解、发现和解决问题，以及探讨可能的监管改进以促进欧盟金融机构能够进一步为中欧实体经济发展做出贡献。金融服务业工作组建议建立定期会谈机制，以期工作组每年有机会与中国人民银行、国家金融监督管理总局及中国证券监督管理委员会开展至少三次会谈，以便系统性地提出当前阻碍中国金融服务业发挥最大潜力的问题。

尽管最近出现了积极的进展，但银行与证券、非银行金融机构、保险业、资产管理行业的大多数欧洲金融机构在业务增长和实现最低限度规模经济的商业模式方面仍然面临着诸多困难。这种情况究其原因主要由于监管限制、相关成本高、当前的金融监管生态系统不允许欧洲金融机构撬动其优势去提供中国同行能提供的补充产品和服务所致。

工作组认为，包括通过加强与中国金融机构的合作和伙伴关系等措施，欧洲金融机构在为中国实体经济做出进一步贡献方面拥有巨大潜力，他们有能力为各自在华及海外的企业、个人和机构客户提供更优服务。这种增长潜力对于以下三个领域而言尤为重要：

- 跨境金融服务
- 创新在岸产品和服务
- 绿色金融和可持续金融



欧洲金融机构在中国的一个重要作用就是提供跨境金融服务。欧洲金融机构的在华子公司、分公司及合资项目尤为适合：

- 支持国际企业选择在华和在海外通过贷款、发行债券、租赁和保险（再保险）等金融服务，以人民币实现融资和投保；
- 与期望构建境外生产及营商能力的中国企业合作；以及
- 支持希望在本国市场之外进行投资的个人和机构投资者。

除跨境服务外，欧洲金融机构还可以为尚未在中国得到全面发展的在岸产品和服务做出重大贡献。例如，欧洲保险公司和资产管理公司在为欧洲客户提供长期财富管理和保险解决方案方面拥有丰富的经验。这些企业非常愿意协助开发长期、稳定、安全且可持续的储蓄及保险产品与服务，以解决老龄化挑战，同时巩固中国的社会稳定和消费者信心。

在绿色金融领域，针对绿色金融和可持续金融的双边《可持续金融共同分类目录》让欧洲和中国的金融机构都能够在中国和国际市场上为自身融资。工作组支持扩大《共同分类目录》的使用范围，以推进中欧经济的可持续发展。欧洲金融机构可以进一步为中欧跨境绿色投资合作做出双向贡献，并通过为中国的个人和机构投资者开发可持续资产管理产品来支持中国市场。

以下关于金融服务业的建议书详述了关于修改监管法规和指导原则的具体建议，这些建议有助于从发展与合作角度改善上述领域。

金融服务业工作组及其相关子工作组期待与中国及欧盟监管机构开展深入对话，进一步为中欧实体经济发展做出贡献。



银行与证券子工作组

近期发展

2023年11月1日，国家金融监督管理总局发布《商业银行资本管理办法》，鼓励银行加强风险管理制度。¹ 该办法要求银行确定各自的资本计算方法，并在2024年1月1日之前实施新准则。这是营造公平竞争环境的积极举措，因为该办法要求中资银行采用《巴塞尔协议第四版》提出的国际标准，而欧洲银行已经在遵循这些标准。

2023年12月22日，上海清算所发布了第10版清算准则。新准则将上海清算所未能支付或交付清算义务列为新的上海清算所违约事件。这将使部分成员有权“在发生此类违约事件时平仓相关交易并采用净额结算”。² 这应是承认上海清算所平仓净额结算的积极进展，也是工作组一直倡导的。

2023年12月29日，国家外汇管理局发布了《银行外汇展业管理办法（试行）》，要求银行根据客户的风险程度采取差异化的客户审查措施。³ 这一举措有望为银行提供更大的灵活性，在提高经营效率和有效管理风险之间取得平衡。

2024年1月下旬，中国人民银行和香港金融管理局宣布了几项旨在深化中国内地与香港金融合作的措施。⁴ 其中一项措施旨在拓宽投资者参与债券回购协议（回购）业务的渠道，向已进入中国银行间债券市场的境外机构投资者开放市场。这将扩大境外投资者融资和流动性管理解决方案的范围。该规

定公布后，中国人民银行和国家外汇管理局发布了《关于进一步支持境外机构投资者开展银行间债券市场债券回购业务的公告（征求意见稿）》。⁵ 该文件概述了针对符合条件的境外投资者的主要法律和监管原则，预计还将发布进一步的实施细则。该政策方案的另一项措施包括扩大香港金融管理局人民币流动性工具的合资格抵押品范围，将财政部或中国政策性银行发行的人民币债券纳入其中。该规定于2024年2月26日生效，是吸引更多资本投资人民币境内债券的积极举措。

主要建议

1. 取消阻碍外资银行实现规模效率的限制条件

1.1 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，允许更多外资银行直接成为“债券通”做市商 5

问题

外资银行难以获得“债券通”做市商资格，从而难以通过此渠道提供债券报价以满足境外客户的需求。

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，因此难以在债券交易额和存量债券规模上展开竞争。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，从而进入境内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。

1 国家金融监督管理总局发布《商业银行资本管理办法》，国家金融监督管理总局，2023年11月1日，查阅日期2024年4月28日，<<https://www.cbirc.gov.cn/en/view/pages/ItemDetail.html?docId=1142371&itemId=981>>

2 《上海清算所推出针对未能支付违约事件的平仓净额结算服务》，Linklaters，2024年1月12日，查阅日期2024年4月28日，<https://lpscdn.linklaters.com/knowledge/-/media/digital-marketing-image-library/files/06_ckp/2024/january/linklaters-client-alert_shch-adds-new-eod-for-close-out-netting1.ashx?rev=80ddae71-87be-47e4-8e72-e6d08c3dd5b9&extension=pdf>

3 《银行外汇展业管理办法（试行）》，中国国家外汇管理局，2023年12月29日，查阅日期2024年4月29日，<<https://www.safe.gov.cn/safe/2023/1229/23737.html>>

4 《金管局和人民银行公布深化香港和内地金融合作的措施》，香港金融管理局，2024年1月24日，查阅日期2024年4月29日，<<https://www.hkma.gov.hk/eng/news-and-media/press-releases/2024/01/20240124-3/>>

5 《中国大陆向更多境外投资者开放回购市场》，King & Wood Mallesons，2024年1月31日，查阅日期2024年4月19日，<<https://www.kwm.com/hk/en/insights/latest-thinking/china-mainland-opens-up-repo-market-to-more-offshore-investors.html>>





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，直接向更多合格的外资银行授予“债券通”做市商的资格。

1.2 缓解外资银行和银行分行的资金压力

问题

外资银行和银行分行能够提供全球流动性保障，但由于资金制约，其发展能力受限。

分析

根据《银行间同业拆借管理办法》第 25 条，外资银行进入中国外汇交易中心银行间市场的上限为其在中国境内运营资本的两倍，⁶ 这严重影响了外资银行运营和获得境内资金的能力。取消这一限制将使人民币银行间市场更加活跃，流动性更强，从而惠及所有银行。

中国的本地法人银行和银行分行⁷ 在发行以下三种不同类型的人民币债务证券时也会遇到问题：由境内内地发行机构发行的境内债券；由境外发行机构发行的境内债券（“熊猫债券”）；以及由境内和境外发行机构在境外发行的债券（“点心债券”和“狮城债券”）。⁸

此外，符合条件的外资本地法人银行还可发行境内可转让定期存单，从而实现短期资金来源多样化。为了发行可转让定期存单，现行法规要求银行必须是市场利率定价自律框架的成员。⁹ 然而，成员资

格标准未能照顾到外资银行分行的特殊性，尽管其中一些分行因被列入全球系统重要性银行名单而面临更高的风险和监管标准。¹⁰ 允许外资分行成为成员将进一步丰富本地市场，发行高质量的可转让定期存单。

建议

- 放宽对在华中小型外资银行的“两倍”资本金限制，推进按市场价格进行更长期限的交易；
- 简化外资银行发行人民币债券融资的程序；
- 为外资银行分行进入市场利率定价自律框架提供便利，放宽境内可转让定期存单发行；
- 允许外资银行分行发行人民币债券；
- 取消新设分行申请参与全国银行间同业拆借市场和中国外汇交易中心人民币货币市场交易时需提供两年在华业务财务数据的要求。

1.3 将更多符合条件的碳减排项目纳入碳减排支持工具，并将碳减排支持工具的范围扩大至欧洲银行分行

问题

严格的碳减排支持工具要求和参与限制使欧洲银行尽管符合要求也无法参与碳减排支持工具，从而限制了他们对中国的减排目标的贡献。

分析

碳减排支持工具旨在支持在中国注册的企业（主要是清洁能源、节能减排技术领域的企业）履行其在 2060 年前实现碳中和目标的承诺。

目前，本地法人欧洲银行有资格参与碳减排支持工具。然而，截至 2023 年，中国人民银行仅批准了 6 个欧洲银行项目，但批准了 8583 个国内银行项目。¹¹ 这是由于欧洲银行的客户类型和融资模式不

6 《银行间同业拆借管理办法》，中国人民银行，2007 年 7 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，<<http://www.pbc.gov.cn/en/3688235/3688609/3688615/3926198/index.html>>

7 在华外资商业银行有几种不同的运营模式。本地法人银行是指在海外注册并获得其所在司法管辖区金融监管部门许可的外资独资银行。银行分行是指外资银行在中国经营的分支机构。关于本地法人银行和银行分行之间的区别，请参阅：《中国银保监会外资银行行政许可事项实施办法》，国家金融监督管理总局，2019 年 12 月 26 日，查阅日期 2024 年 6 月 2 日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=881654&itemId=926>>

8 新兴市场聚焦 - 熊猫，十年内从零开始到 2 万亿美元市场 [客户注释]，法国农业信贷银行，2016 年 5 月 3 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日。请注意，这是一份由法国农业信贷银行提供的非公开客户说明。

9 进入市场利率定价自律框架需要通过合格审慎评估。最严格的条件涉及财务比率 and 定价管理。详见：《合格审慎评估实施办法（2023 年修订版）》，中国外汇交易中心，2023 年 4 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<<https://ift.chinamoney.com.cn/chinese/gg/20230410/2592198.html>>

10 《2023 年全球系统重要性银行名单》，金融稳定委员会，2023 年 11 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<<https://www.fsb.org/2023/11/2023-list-of-global-systemically-important-banks-g-sibs/>>

11 每家银行都必须在其公开披露的报告中向中国人民银行披露已获批准的项目。例如，参见：《中国工商银行碳减排贷款信息披露》，中国工商银行，2023 年，查阅日期 2024 年 4 月 29 日，<<https://v.icbc.com.cn/userfiles/Resources/ICBCLTD/download/2024/DiscloureTJP.pdf>>





同，¹² 无法通过碳减排支持工具对其清洁能源项目进行补偿。外资银行分行缺乏平等申请该工具的机会，这也是一个严重的问题。这阻碍了他们支持客户绿色融资需求和参与市场竞争的能力。

建议

- 扩大碳减排支持工具的范围，将符合条件的欧洲银行分行纳入其中；
- 在评估碳减排支持工具补偿资格时，考虑欧洲银行业务模式的特殊性。

1.4 允许更多本地法人欧洲银行成为公开市场操作一级交易商

问题

对大多数欧洲银行获得公开市场操作一级交易商认证的限制阻碍了货币政策的实施，也限制了银行业务发展的机会。

分析

公开市场操作是中央银行向（从）银行提供（获取）其货币流动性的活动。中央银行既可以在公开市场上买卖证券，也可以与其他银行进行回购或证券借贷交易。中央银行通常使用公开市场操作作为实施货币政策的主要手段，通过引导利率、管理金融体系中的流动性数量以及表明其货币政策立场。

“一级交易商”是指经中国人民银行批准参与公开市场操作的商业银行和证券公司。在 49 家获得公开市场操作经销商资格的金融机构中，只有一家欧洲金融机构。¹³

欧洲银行在中国的子公司积累了多样化的企业客户群，并一直在发展活跃的国内银行同业业务。公开市场操作一级交易商认证将使欧洲银行获得更多的

流动性，并使欧洲公司能够在人民币国际化的背景下协助中国人民银行将人民币流动性转移到境外市场。然而，公开市场操作一级交易商既没有明确的评估规则，也没有透明的申请流程，这对欧洲银行构成了准入障碍。

建议

- 明确评估规则，允许更多本地法人欧洲银行成为公开市场操作一级交易商。

1.5 允许欧洲银行参与债券南向通计划

问题

欧洲机构没有资格通过“债券南向通”计划投资香港债券市场，这限制了欧洲机构利用其多元化和成熟的客户群来促进国内机构在境外市场发行债券。

分析

2021 年 9 月推出的“债券南向通”计划允许内地投资者投资香港债券市场，以鼓励更多信贷在香港发行。¹⁴ 通过这一计划，境内投资者有可能在欧洲发行机构发行的境外 G3 债券中找到投资机会。他们还可以通过境外人民币债券从中国大陆以外发行机构发行的债券中获得多样化价值。

欧洲银行参与这一计划有很多好处。首先，欧洲银行拥有成熟的债券投资记录和严格的风险管理框架，涵盖国内和海外发行人。这使他们对境内和境外市场都有独特的了解，可以利用这些优势为国际市场带来更多流动性。其次，欧洲银行可以利用其多元化的成熟客户群，为国内机构在境外市场发行债券提供便利，并能进一步推动点心债券市场的发展。

然而，参与该计划的前提条件之一是通过公开市场操作经销商资格认证。虽然中国人民银行已初步确定债券南向通的投资者范围包括截至 2020 年已被

¹² 欧洲银行的客户基础和融资要求与中国银行有很大不同。例如，虽然碳减排支持工具优先考虑 5 至 10 年的长期项目，但欧洲银行缺乏进行此类融资的风险偏好，尤其是在当前的地缘政治背景下。此外，欧洲银行对融资客户的风评级非常敏感。许多碳减排支持工具项目都不符合欧洲银行的基本企业融资标准。最后，中国银行批准的许多绿色项目并不符合欧盟的监管评估标准，例如煤炭收入必须低于 50% 的要求。

¹³ 《公开市场业务公告》，中国人民银行，2019年3月27日，查阅日期2024年4月29日，<<http://www.pbc.gov.cn/zhengcehuobisi/125207/125213/125431/125469/3795508/index.html>>

¹⁴ 《中国人民银行关于开展内地与香港债券市场互联互通南向合作的通知》，中国人民银行，2021年9月14日，查阅日期2024年4月24日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/15/content_5637530.htm>





认可为公开市场操作交易商的 41 家银行，但当年没有一家欧洲银行是公开市场操作交易商。¹⁵ 这意味着欧洲银行的中国分行目前没有资格参与该计划。

据工作组观察，三家中国证券公司已获准在未获得公开市场操作经销商资格的情况下参与该计划，但欧洲银行尚未获得此类豁免。

建议

- 允许欧洲银行独立于公开市场操作交易商认证，参与债券南向通计划。

1.6 调整中小企业分类指标

问题

由于分类指标无法反映大型企业子公司的真实状况，大型跨国公司、中国国有企业或龙头民营企业的子公司不公平地获得了银行手续费豁免资格。

分析

在目前的监管框架下，¹⁶ 中小企业几乎可以免除所有与融资相关的银行费用，包括承诺费、基金管理费等。中小企业的界定指标是根据中国工业和信息化部于 2011 年发布的一份通知制定的，主要依靠“员工人数”来划定中小企业。¹⁷ 然而，由于自动化的影响，这一标准不再能准确反映公司的规模。欧洲银行的客户大多属于大型企业集团，包括大型跨国公司的中国子公司、中国国有企业或大型民营企业。根据现行标准，这些子公司可以获得中小企业资格，这意味着大公司有资格获得银行手续费豁免，而这是不公平的。免除大型跨国公司缴纳这些费用，最大限度降低了该政策向真正中小企业提供支持这一措施的效果，从而与该法规的目标背道而驰。

建议

- 审查大型企业下属中小企业的分类标准；
- 根据财政部的最新指导意见，明确免征业务费的范围。

2. 发展中国的期货和衍生品市场 3

2.1 对申请交易中国国债期货的外资银行发布明确的资格要求 3

问题

对希望参与中国国债期货交易的外资银行的资格要求和时间表不明确，影响申请成功率。

分析

2020 年 2 月 14 日，财政部与证监会联合启动试点项目，允许符合条件的商业银行和保险公司参与中国金融期货交易所国债期货交易。¹⁸ 2024 年 2 月 28 日，国务院发布《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》，旨在推动符合条件的境外债券参与国债期货试点。¹⁹ 然而，对外资银行的申请要求和时间表仍然不明确，截至 2024 年 5 月，只有一家外资银行成功参与了这项试点。

建议

- 对希望参与中国国债期货交易的外资银行发布明确的资格要求和时间表。

2.2 允许境内银行与母行开展衍生品跨境非套期保值交易 3

问题

禁止境内银行开展场外衍生品跨境非套期保值交易，这会导致与母行的交易效率低下，从而对母行对中国市场的看法产生负面影响。

¹⁵ 欧洲银行的公开市场操作认证仍面临挑战。见关键建议 1.4。

¹⁶ 《关于支持商业银行进一步改进小型微型企业金融服务的补充通知》，中国银行保险监督管理委员会，2011 年 10 月 25 日，查阅日期 2024 年 4 月 29 日，<https://www.gov.cn/gzdt/2011-10/25/content_1978106.htm>

¹⁷ 《关于印发中小企业划型标准规定的通知》，工业和信息化部，2011 年 6 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<https://www.gov.cn/zwqk/2011-07/04/content_1898747.htm>

¹⁸ 《关于商业银行、保险机构参与中国金融期货交易所国债期货交易的公告》，中国证监会，2020 年 2 月 14 日，查阅日期 2024 年 4 月 24 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-02/22/content_5481947.htm>

¹⁹ 国务院办公厅关于印发《扎实推进高水平对外开放更大力度吸引和利用外资行动方案》的通知，国务院，2024 年 3 月 19 日，查阅日期 2024 年 6 月 2 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202403/content_6940154.htm>





分析

在工作组与中国监管机构的会议上，外资银行境内实体（包括法人银行和分行）与其境外关联机构（通常为其海外总部或母行）之间开展衍生品跨境套期保值交易的合法与传统业务需求得到认可，这是一项可喜进展。

然而，2021年发布的《关于促进衍生品业务规范发展的指导意见（征求意见稿）》（下称《指导意见征求意见稿》）第二条和第十七条规定，²⁰ 中国境内所有持牌金融机构不得开展场外衍生品跨境非套期保值交易，另有规定的除外。根据《指导意见征求意见稿》以及《银行业金融机构衍生产品交易业务管理暂行办法（修订稿）》第四条的规定，²¹ 集团内跨境衍生品交易被列入非套期保值衍生品清单。《关于明确外资法人银行对母行集团大额风险暴露有关监管要求的通知》已经承认了集团内部交易的特殊性，免除了对集团内部风险暴露的监管要求。²² 然而，对于集团内部的场外衍生品非套期保值交易，却没有类似的豁免规定。这些交易对外资银行子公司和母行至关重要，这些银行利用这些交易来管理风险暴露。禁止衍生品跨境非套期保值交易将导致与母行的交易和风险管理效率低下，这可能会对母行对中国市场的看法产生负面影响。

建议

- 允许境内银行开展场外衍生品跨境非套期保值交易，并取消《指导意见征求意见稿》第17条中的相关禁止性规定，或明确哪些跨境衍生品交易将从禁止项下移除。

3. 便利集团内部的数据访问，优化对数据治理、网络安全和云服务使用的本地监管方式



3.1 确保数据管理要求明确并允许集团内部的数据跨境流动

问题

当前“一刀切”的数据法规给金融机构的全球运营模式和合规成本带来了负担。

分析

尽管有几项新法规重点关注跨境数据传输和个人信息保护，²³ 但法规的定义和范围仍然不明确、不一致。例如，国家互联网信息办公室新出台的《促进和规范数据跨境流动规定》要求数据处理者在境外处理超过10,000人的敏感个人数据时，必须申请数据出口安全评估。²⁴ 然而，如何定义“敏感”数据则由监管机构自行解释。此外，允许跨境数据共享活动类型的标准仍不明确。特别是，对于法规提出的“共享最少必要信息”的原则，目前还没有解释指南。这些严格的监管要求和含糊不清的规定使金融机构的全球运营模式面临风险，同时也增加了外资金机构的运营风险和成本。金融服务领域的欧盟商会成员表示，这是他们在市场进入和可持续业务增长方面面临的主要障碍，²⁵ 尤其是对集团内部信息共享的限制。2024年4月，银行与证券子工作组和保险子工作组就新发布的《银行保险机构数据安全管理办法（征求意见稿）》提交了反

20 《关于促进衍生品业务规范发展的指导意见（征求意见稿）》，中国人民银行、中国银行保险监督管理委员会、中国证监会和国家外汇管理局，2021年12月3日，查阅日期2024年4月24日，<<http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/4406767/2021120317533996960.pdf>>

21 《银行业金融机构衍生产品交易业务管理暂行办法（修订稿）》，中国银行保险监督管理委员会，2011年1月27日，查阅日期2024年4月24日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=3830&itemId=928&generalType=0>>

22 《中国银行保险监督管理委员会明确外资银行大额风险暴露要求》，Moody's Analytics，2021年4月30日，查阅日期2024年4月28日，<<https://www.moodyanalytics.com/regulatory-news/apr-30-21-cbirc-clarifies-requirements-for-large-risk-exposures-of-foreign-banks>>

23 《规范和促进数据跨境流动规定（征求意见稿）》，国家互联网信息办公室，2023年9月28日，查阅日期2024年4月18日，<https://www.cac.gov.cn/2023-09/28/c_1697558914242877.htm>; 《中国加强金融数据监管》，Bird & Bird，2023年9月11日，查阅日期2024年4月29日，<<https://www.twobirds.com/en/insights/2023/china/china-to-strengthen-financial-data-regulation>>; 《中国完成个人信息跨境传输标准合同》，Clifford Chance，2023年3月，查阅日期2024年4月29日，<<https://www.cliffordchance.com/content/dam/cliffordchance/briefings/2023/03/China%20Finalises%20Standard%20Contract%20On%20Cross-Border%20Transfer%20Of%20Personal%20Information.pdf>>; 《促进和规范数据跨境流动规定》，国家互联网信息办公室，2024年3月22日，查阅日期2024年4月29日，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

24 关于《促进和规范数据跨境流动规定》的公告，国家互联网信息办公室，2024年3月22日，查阅日期2024年6月2日浏览，<https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>

25 金融服务行业的中国欧盟商会成员表示，数据法规构成了在中国大陆开展业务所面临的最大监管障碍。详见：《2024年欧洲企业在华商业信心调查》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期2024年5月22日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>





馈意见，并将继续关注跨境数据传输法规。²⁶

建议

- 确保负责数据保护的各监管机构之间的协调，以促进明确的合规要求和减轻运营负担；
- 为个人信息跨境传输的安全评估和标准合同要求提供更多灵活性；
- 简化集团内跨境数据传输的要求；
- 发布“重要数据”和“敏感数据”的明确定义。

3.2 允许使用集团内信息技术基础设施

问题

信息技术基础设施本地化的严格要求阻碍了外资银行向中国客户提供有竞争力的产品和服务。

分析

在中国运营的外资银行依靠全球部署的信息技术基础设施来提供产品和服务。虽然欧盟没有具体法规要求银行在特定地点实现基础设施本地化，但中国的法律法规要求银行的关键业务系统实现本地化。^{27和28}

这些要求对欧洲银行不利，因为这些银行无法充分利用母行在海外部署的系统。这将中国子公司“孤立”于集团之外，迫使银行使用不同的技术为中国客户提供服务。此外，银行无法享受集团全球支持中心提供的专业技术支持，也无法有效整合集团内部数据以改善客户体验。这些壁垒损害了银行提供跨境服务的能力，而跨境服务是外资银行的一个明显优势，并可能导致一些本地法人银行退出市场。

建议

- 允许欧洲银行使用集团内信息技术基础设施；

- 取消要求银行将数据或信息技术系统本地化的规定。

3.3 对网络安全风险管理框架采取基于风险的监管方式 5

问题

当前规范性的网络安全和技术要求严重影响了金融机构优化其网络安全战略的能力。

分析

《网络安全法》要求中国的所有网络运营者遵守网络安全等级保护 2.0 体系，并在此基础上对重要领域的关键信息基础设施实行重点保护。公安部于 2018 年发布的《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》（以下简称《等级保护条例》）²⁹ 对在中国境内运营的网络结构和维护提出了若干重要要求。该条例要求对第三级系统进行本地支持和维护，³⁰ 强制要求使用特定的网络产品和服务，并要求对商用加密产品、服务和技术进行认证。这些要求虽然是规范性的，但会影响合规工作，也引发了对地方层面过度监管的担忧。

全球性金融机构受益于全球运营和支持模式，有时会与全球团队合作，由其提供技术支持和维护，从而充分利用机构内部专业知识。工作组希望中国政府部门确认《网络安全等级保护条例》是否允许此类全球技术支持。

此外，工作组主张缩小关键信息基础设施的范围。将金融机构纳入关键信息基础设施的范围有悖于《网络安全法》倡导优先保护的初衷，同时从安全和成本的角度来看，也会对业务运营产生反作用。

26 《银行保险机构数据安全管理办法（征求意见稿）》，国家金融监督管理总局，2024 年 3 月 22 日，查阅日期 2024 年 4 月 29 日，<<https://www.cbirc.gov.cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1155853&itemId=951&generalType=2>>

27 《商业银行金融科技风险管理指引》，国务院，2009 年 6 月 1 日，查阅日期 2024 年 4 月 29 日，<https://www.gov.cn/gzdt/2009-06/01/content_1329547.htm>

28 《金融机构反洗钱和反恐怖融资监督管理办法》，国务院，2021 年 4 月 15 日，查阅日期 2024 年 4 月 29 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5616160.htm>

29 《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 2024 年 4 月 29 日，<<https://www.mps.gov.cn/n2254536/n4904355/c6159136/content.html>>

30 根据网络安全等级保护条例分类指南，企业必须基于两大考虑因素确定其系统或应用程序的保护级别。网络的保护级别根据其社会影响程度分级。因此，不影响国家安全、社会秩序或公共利益的网络通常被划分为 1 级，而可能影响社会秩序和公共利益的网络被划分为 2 级或以上。影响程度较高的系统或应用程序更有可能被列为 3 级甚至 4 级。5 级通常为国有军事系统保留。





建议

- 允许对《网络安全等级保护条例》第三级系统提供全球技术支持；
- 避免强制要求使用特定的产品和服务，允许全球性企业在中国使用统一的技术栈；
- 缩小关键信息基础设施的范围，以确保高效和有效的保护；
- 统一关键信息基础设施保护的国家安全标准。

3.4 采用安全的网络安全检查和渗透测试方法，降低金融机构敏感信息面临的风险 5

问题

通过非认证第三方服务提供商开展的网络安全检查和渗透测试数量增加，使金融机构更易受到数据泄露和网络风险的影响。

分析

2020年，国家金融监督管理总局启动了一轮对使用第三方服务提供商的银行信息技术系统的渗透测试。在中国证监会《证券投资基金经营机构信息技术管理办法》（2019年）³¹和《证券期货业网络和信息安全管理办法》（2022年）中也有类似要求。³²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，但是这种方法可能增加或加剧现有的风险，因为渗透测试可能引入新的漏洞，导致金融机构的敏感信息被有意或无意暴露给未经认证的第三方服务提供商。

此外，中国人民银行还针对该行业收集了设备型号和软件版本等与信息技术资产相关的信息。工作组希望强调此类敏感数据收集工作相关的风险，并建议金融监管机构仅收集为实现监管目标所必需的相

关数据。³³

建议

- 允许有能力和资源的企业自行开展渗透测试；
- 承认银行独立发布的漏洞评估和渗透测试报告的有效性；
- 限制敏感数据的收集，并为提交的数据提供充分保护。

3.5 为全球金融机构使用云服务提供明确指导 2

问题

在中国使用云服务的指导不明确，给金融机构带来了困惑和不确定性。

分析

采用云技术可以减少与硬件维护相关的开支，并允许集团使用相同的数据存储系统，从而大大降低与维护银行数字基础设施相关的成本。节省这些成本可使银行将更多资金用于核心业务活动。目前，云技术在许多行业都得到了广泛应用，但中国的金融业在转向基于云的数据存储，尤其是公共云方面一直非常谨慎。这主要是因为中国在云技术使用方面明显缺乏监管、技术实施和审批指南。欧洲银行不确定他们是否被允许在中国境外的云上确保数据安全，以及能否使用集团内部业务系统存储数据。此外，欧洲银行在设计数据安全系统时，也缺乏与经批准的本地云服务提供商合作的标准和相关认证。还需要就云提供商风险管理措施的评估流程发布进一步的指导。

建议

- 提供有关云使用的明确指导，包括数据存储和保护要求、安全措施和评估方法；
- 为符合条件的金融业云计算服务提供商提供认证；

31 《证券投资基金经营机构信息技术管理办法》，中国证监会，2018年12月19日，查阅日期2024年5月8日，<<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c101838/c1021955/content.shtml>>

32 《证券期货业网络和信息安全管理办法》，中国证监会，2023年3月3日，查阅日期2024年5月8日，<<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7202729/content.shtml>>

33 “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。这个过程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。详见：Yasar, K 和 Mehta, P, 渗透测试, TechTarget, 最后更新时间：2022年11月，查阅日期：2024年5月8日，<<https://searchsecurity.techtarget.com/definition/penetration-testing>>





- 在信息得到妥善保护的情况下，允许欧盟银行使用集团业务系统和内部办公系统；
- 允许欧盟银行与拥有坚实基础设施和成熟安全管理框架的本地云服务提供商合作；
- 允许欧盟银行使用中国大陆以外的云服务。

4. 调整流动性风险管理比率要求，以反映欧洲银行的特殊性

4.1 重新评估流动性匹配比率计算中的资本分类、自行发行债券的权重和汽车金融贷款的处理方法

问题

一级资本的分类、自行发行的债券和剩余期限少于三个月的存单的权重，以及将企业集团下的金融公司归类为“金融机构”而非“企业”，都严重阻碍了欧盟银行实现资金来源的多元化。

分析

根据《商业银行流动性风险管理办法》，银行必须保持 100% 以上的流动性匹配率。³⁴ 然而，放宽对本地流动性比率的部分限制，可以大大改善银行为本地客户提供企业贷款的能力。

例如，在流动性匹配率中，一级资本既未被列为稳定的资金来源，也未作为资金来源纳入贷存比的计算。^{35和36} 实际上，一级资本是外资银行用于提供企业贷款的稳定资金来源。此外，在流动性匹配率计算中，“同业拆借”并不区分集团内部拆借和外部同业拆借，尽管这两类拆借的资金来源不同。³⁷ 此外，在流动性匹配率计算中，剩余期限少于三个月的自行发行债券和存单的权重为零。这与相同期

限的银行同业拆借的权重一致。这既不利于欧盟银行发行债券和同业存单，也不利于其分散资金来源。

就汽车金融业务而言，汽车金融公司被视为金融机构而非公司。这导致在计算流动性匹配率的加权资金利用率时采用更高的贴现率。然而，欧盟银行在管理与汽车金融公司的业务时，会将这些客户视为企业集团的一部分，而不是独立的金融机构。因此，在计算流动性匹配率时，将与此类金融公司的交易归类为“公司贷款”是合理的。

建议

- 在流动性匹配率中将本地一级资本作为稳定的资金来源，并将来自总行或母公司的存款视为公司存款；
- 在流动性匹配率中给予集团内融资与“企业存款”相同的价值；
- 在计算流动性匹配率中的“银行同业拆借”时，区分来自集团内部和外部银行同业拆借的资金来源；
- 计算流动性匹配率时，增加剩余期限在三个月以下的债券和存单的权重；
- 在流动性匹配率中将汽车金融公司贷款视为企业贷款。

4.2 放松对集团内跨境资金净流出比例的监控要求

问题

跨境资金管制以及将某些交易视为资本现金流流动，阻碍了境内外资银行与其总部之间的正常交易，从而阻碍了股东在中国的投资。

分析

为了遵守流动性管理的监管规定，³⁸ 欧洲银行必须每天监控其集团内跨境资金净流出比例。如果比率达到 25%，欧洲银行必须向监管机构报告这一偏

34 《商业银行流动性风险管理办法》，中国银行保险监督管理委员会，国务院，2018年5月23日，查阅日期2024年4月28日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5312246.htm>

35 一级资本用于衡量银行的资本充足状况，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。详见：Grant, M, 《什么是一级资本？》，Investopedia, 2019年5月9日，查阅日期2024年4月24日，<<https://www.investopedia.com/terms/t/tier1capital.asp>>

36 《中国银保监会发布商业银行流动性风险管理办法》，穆迪分析，2018年5月25日，查阅日期2024年4月24日，<<https://www.moodyanalytics.com/regulatory-news/may-25-18-cbirc-issues-measures-to-manage-liquidity-risk-for-commercial-banks#>>

37 鉴于子公司与其母公司之间的关系，集团内融资比银行间融资更加稳定。

38 《商业银行流动性风险管理办法》，中国银行保险监督管理委员会，国务院，2018年5月23日，查阅日期2024年4月28日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5312246.htm>





差。虽然工作组理解制定旨在监管资本外流的跨境融资法规的必要性，但境内欧洲银行与其母行之间的正常货币市场交易也被视为资本外流，因此受到集团内跨境资金净流出控制措施的限制。对母公司与中国子公司之间的正常资金流动进行分类和限制，给总部获取未来投资回报带来了不确定性。

建议

- 放宽对集团内跨境支付的集团内跨境资金净流出比例的监控要求。

4.3 取消外资银行境内资产与境内负债比例限制

问题

外资银行境内资产应超过境内负债的规定严重限制了外资银行促进跨境贸易和投资的能力。

分析

2022年，中国人民银行和国家外汇管理局发布了《关于银行业金融机构境外贷款业务有关事宜的通知》，支持和规范境内银行开展境外贷款业务，促进跨境贸易和投资便利化。³⁹ 向境外企业发放贷款，特别是人民币贷款，是有效降低中国企业境外融资成本、促进跨境贸易的有效途径。

随着此类跨境业务需求的增长，外资银行附属机构正逐步向海外企业提供贷款服务。然而，根据《商业银行流动性风险管理办法》，外资银行的境内资产应超过其境内负债。⁴⁰ 由于跨境业务导致外资银行的“境内负债”和“境外资产”大幅增长，这一比例要求极大地限制了资产负债表规模通常较小的欧洲银行，使其无法满足客户的融资需求。

除了对跨境贷款的影响，这一比例还对银行提供跨境人民币现金池的能力造成限制。为全面支持自动

跨境人民币现金池，海外银行必须开设人民币清算账户。然而，由于海外银行与其总部之间存在时差，银行在管理清算账户方面面临困难，通常只能按“T+1”时间表安排资金。⁴¹ 这可能会造成海外银行的隔夜融资透支，而这构成了海外银行“境外资产”的一部分。为符合比例要求，银行可支持的跨境现金池业务量受到严重限制，影响了企业客户的日常流动性管理。

建议

- 取消对外资银行境内资产与境内负债比例的限制。

4.4 将跨境现金池试点计划扩展至上海

问题

跨境现金池试点计划不适用于在上海经营现金池业务的欧洲银行，从而使其无法支持跨境流动性管理解决方案。

分析

跨境现金池试点计划加强了跨境流动性管理，并支持跨国公司建立资金管理中心。该计划只在北京、广州和深圳试点，但许多欧洲银行都在上海开展现金池业务。将试点扩大到上海，将使欧盟银行能够为更广泛的客户群提供跨境流动性管理解决方案，以支持中国企业的海外扩张，并使实体经济受益。这些目标也符合国务院推进上海自贸区高标准制度性开放的承诺。

建议

- 将跨境现金池试点计划扩展至上海。

4.5 允许对欧洲小型银行的存款定价进行灵活评估，并允许根据实际情况进行适当的论证 5

问题

对存款的严密控制扰乱了外资银行的日常活动。

39 《关于银行业金融机构境外贷款业务有关事宜的通知》，中国人民银行和国家外汇管理局，2022年2月10日，查阅日期2024年4月28日，<<http://www.pbc.gov.cn/en/3688253/3689009/4180845/4468527/2022021015175956179.pdf>>

40 《商业银行流动性风险管理办法》，中国银行保险监督管理委员会，国务院，2018年5月25日，查阅日期2024年4月28日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5312246.htm>

41 “T+1”是交易日加一天。《T+1、T+2和T+3是什么意思？》，Investopedia，2024年4月22日，查阅日期2024年4月30日，<<https://www.investopedia.com/ask/answers/what-do-t1-t2-and-t3-mean/#>>





分析

中国的银行必须接受对其存款业务的评估，并遵守若干与存款相关的比例，包括存款偏离度。对于存款基数较小的欧洲银行来说，遵守这些要求既影响其业务，也影响其为客户提供服务的质量。

每个月末监测的存款偏离度，将银行月底的存款额与日历月内的日平均存款额进行比较。此举旨在防止银行在月末不公平地收取客户存款。与中国本地银行相比，欧洲银行的存款规模要小得多。这给月末存款偏离度的管理带来了挑战，因为单个客户存款余额的变化会对整体存款余额产生重大影响。因此，欧洲银行可能不得不牺牲客户存款需求和服务质量来满足存款偏离度要求，或面临监管处罚，如准入限制、评级下调、业务限制甚至更严格的存款偏离度要求。

除存款偏离度外，存款定价评估结果还会影响每家银行的年度审慎评估。评估要求每家银行在 2022 年第二季度将其定期存款和存单利率与自身一年期、两年期、三年期和五年期定期存款和存单的加权平均利率进行基准比较。⁴² 如果评估期内某一期限的利率降幅过大，则会在评估期间被扣分。欧洲银行的存款业务相对集中于少数客户，尤其是长期存款。这些由欧洲银行提供服务的大型跨国公司客户对存款价格非常敏感，如果定价不利，他们可能会选择撤出存款。这给存款余额较少的欧洲银行造成了两难境地，他们既要保持存款稳定，又要满足评估评分要求。

建议

- 允许对小型银行进行灵活的存款定价评估；
- 对资产负债表规模较小的银行免除存款偏离度要求。

⁴² 每年公布的评估和评分标准并不公开。





非银行金融机构子工作组

近期发展

在 2024 年全国人民代表大会上，中国政府设定了 5% 左右的经济增长目标。¹ 中国政府还宣布，计划在 2024 年发行 1 万亿元人民币超长期特别国债用于重大投资，预算赤字同时约占国内生产总值的 3%。^{2和3} 此外，预计未来几年内，长期政府债券的年发行量将从最初的每年 3,000 亿至 4,000 亿元人民币大幅增至每年超过 1 万亿元人民币。综合来看，这些措施表明中期内中国将继续实施扩张性财政政策。⁴

2024 年，中国政府将优先考虑刺激投资和国内消费的措施。通过新的“以旧换新”计划，鼓励家庭购买新能源汽车和电子产品，从而促进消费。⁵ 此外，中国政府还计划通过提高地方政府债券发行效率和增加私人资本在公共项目融资中的比例，来加快推进“十四五”规划中的重点投资项目。⁶ 与此同时，中国政府还将通过创造 1,200 万个新就业岗位来解决失业问题。⁷ 中国政府还重申了气候目标，重新确立了将单位国内生产总值能耗降低 2.5% 左右的目标。⁸

在这些计划的实施过程中，非银行金融机构可以发挥重要作用，提供投资机会、风险管理、金融咨询服务、中介服务、资金转账和消费信贷等多元化金

融解决方案。通过为个人和企业（尤其是中小微企业）提供必要的金融资源，非银行金融机构可以促进国内消费，推动经济发展。此外，通过促进包容性发展，缩小地区差距，积极助力中国政府实现经济增长目标。

金融租赁公司的最新情况

2023 年，新成立的国家金融监督管理总局将接替中国银行保险监督管理委员会和商务部的职责，对金融租赁公司和商业租赁公司进行监管。^{9和10}

2024 年 1 月，国家金融监督管理总局公布了《金融租赁公司管理办法（征求意见稿）》。¹¹ 这些措施有望标志着金融监管进入关键阶段，旨在加强金融监管、优化金融服务并降低风险。虽然实施细则尚不明确，但非银行金融机构子工作组认识到了新措施对欧洲租赁公司的重要性，并致力于监测和评估其影响。

主要建议

1. 确保商业租赁公司运营相关法规和政策相互一致且明确

问题

地方在实施旨在管理租赁公司运营的国家法规时，存在不一致、不明确的情况，从而限制了欧洲金融公司的跨省运营，削弱了其促进实体经济发展的能力。

1 《中国公布 2024 年增长目标，重点关注高质量发展》，国务院，2024 年 3 月 6 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<http://english.scio.gov.cn/in-depth/2024-03/06/content_117041759.htm>

2 《中国将在未来几年发行超长期特别国债》，国务院，2024 年 3 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://english.www.gov.cn/news/202403/05/content_WS65e67fb2c6d0868f4e8e4a79.html#:~:text=China%20will%20issue%20ultra-long%20special%20treasury%20bonds%20over,submitted%20Tuesday%20to%20the%20national%20legislature%20for%20deliberation>

3 《中国 2024 年赤字率拟按 3% 安排》，国务院，2024 年 3 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://english.www.gov.cn/news/202403/05/content_WS65e6786cc6d0868f4e8e4a4c.html>

4 Xiong, Y 和 Ou, D, 2024 年，《对全国人民代表大会的期望》，德意志银行研究部，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，付费订阅服务。

5 《政府工作报告全文》，国务院，2023 年 3 月 12 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<<https://english.news.cn/20240312/0eb7388829f1400cb2f50a49f1373932/c.html>>

6 同上。

7 同上。

8 同上。

9 《中国将深化地方金融监管体制改革》，国务院，2023 年 3 月 7 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://english.www.gov.cn/news/topnews/202303/07/content_WS6406ffebc6d0a757729e7d75.html>

10 Bank-based leasing company 也称为“golden financial”leasing company，在中文中指金融租赁公司；commercial leasing company 在中文中指商业租赁公司。

11 《金融租赁公司管理办法（草案征求意见稿）》，国家金融监督管理总局，2024 年 1 月 5 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1145896&itemId=925&generalType=0>>





分析

尽管中国在成立国家金融监管总局后强化了监管框架，但融资租赁公司仍然面临挑战。例如，2021年12月发布的《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》¹²虽然体现了加强金融监管的意图，但第11条拟议的地域限制可能会在无意中限制欧洲租赁公司的运营灵活性。¹³这些欧洲公司大多在北京或上海注册，但其很大一部分业务却在其他地区开展。因此，加快政策实施并取消对跨省租赁业务的限制，将降低这些欧洲公司在新设分公司方面支出的运营成本，从而使其为中国经济做出更大的贡献。

国家金融监督管理总局发布的《金融租赁公司管理办法（征求意见稿）》中所提出的大多数监管改革措施具有积极影响，¹⁴其中包括实施严格的准入标准、提高监管要求和加强风险控制措施，防止租赁公司从事影子银行活动。但对金融租赁公司提出的新要求给行业参与者带来了额外的压力。例如，国家金融监督管理总局于2023年10月发布的一份通知就设定了以下目标：新增业务中售后回租¹⁵业务占比较2023年前三季度下降15%；以及到2026年，年度新增直租业务比例应不低于50%。¹⁶虽然此举旨在限制租赁公司以售后回租合同形式从事影子银行活动，但这也影响欧洲租赁公司投资组合中占比较高的合法售后回租业务。为了遵守监管规定，规模较大的金融租赁公司已调整其业务模式，从而降低售后回租比例。这种“一刀切”的做法挤压了中小商业租赁公司的经营空间。

在2023年10月的通知发布之前，金融租赁公司和商业租赁公司并非直接竞争对手。金融租赁公司

通常拥有丰富的资产类型，其租赁业务主要集中在飞机和船舶等高价值资产上。新规出台后，金融租赁公司开始招募具有商业租赁经验的员工，并进入商业租赁公司的业务领域，例如价值在数十万甚至数百万人民币的工业和医疗器械租赁。虽然工作组鼓励公平的市场竞争，但金融租赁公司进入到商业租赁公司无法进入的低成本融资渠道，给商业租赁公司带来了不利影响。

商业租赁公司监管规定推迟两年才最终出台，这又为商业租赁公司带来了额外的挑战，为其跨省运营和未来发展增加了不确定性。激烈的竞争、严格的监管环境和不明确的运营规定，使母公司难以为其在华商业租赁子公司制定切实可行的发展战略。

近期出台的《金融租赁公司管理办法（征求意见稿）》和《消费金融公司管理办法（征求意见稿）》等监管措施均与之前版本相比，大幅提高了主要出资人资格要求和股东财务要求等方面的准入门槛。^{17和18}工作组理解提高要求旨在增强金融机构的风险抵御能力，促进金融稳定发展，但对所有公司“一刀切”地实施相同标准，如要求公司必须拥有至少10亿元人民币的注册资本，会导致规模较小的欧洲商业租赁公司承担过高的运营成本。

虽然国家金融监督管理总局积极采取旨在消除租赁行业监管漏洞的举措，但在实施监管规定时应避免伤害及合法的行业参与者。拟议法规的延迟实施、单纯依赖财务指标，以及对跨省业务的限制，并未考虑到商业租赁公司业务模式的特殊性，从而危害了它们在新监管框架下的生存能力。

建议

- 完成《地方金融监督管理条例》草案定稿，解决影响商业租赁公司发展和运营战略的持续不确定性；

12 《金融租赁公司管理办法（草案征求意见稿）》，中国人民银行，2021年12月31日，查阅日期2024年4月7日，<<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>>

13 如果《条例》第11条草案规定得以实施，融资租赁公司在未新设分公司的情况下，原则上不得在其注册所在省份外开展跨省业务。详见：《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》，中国人民银行，2021年12月31日，查阅日期2024年4月7日，<<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>>

14 《金融租赁公司管理办法（草案征求意见稿）》，国家金融监督管理总局，2024年1月5日，查阅日期2024年4月7日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1145896&itemId=925&generalType=0>>

15 《国家金融监督管理总局关于促进金融租赁公司规范经营和合规管理的通知》，国家金融监督管理总局，2023年10月27日，查阅日期2024年4月7日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6912472.htm>

16 同上。

17 《金融租赁公司管理办法（草案征求意见稿）》，国家金融监督管理总局，2024年1月5日，查阅日期2024年4月7日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1145896&itemId=925&generalType=0>>

18 《消费金融公司管理办法（征求意见稿）》，国家金融监督管理总局，2023年12月19日，查阅日期2024年4月7日，<<https://jrj.sh.gov.cn/YWTBZCCX16/20231219/14fc85716b1b488db67342eb17576d8a.html>>



- 修改草案第 11 条，取消跨省运营限制；
- 为商业租赁公司维护明确的运营指南，着重关注多元化发展途径，而非仅以绩效指标为依据。

2. 制定明确的无形资产评估标准，促进欧洲设备租赁公司参与无形资产融资 ⑤

问题

无形资产评估标准不明确，阻碍了设备租赁公司参与当地试点项目和分享创新解决方案，进而阻碍了中国实现发展实体经济的目标。

分析

为基于许可证的软件等无形资产融资是一个新兴趋势，能够极大地为中国的信息技术产业提供金融支持，从而推动中国实体经济和在华设备租赁公司的发展。

根据技术研究公司 Gartner 的数据，2021 年全球信息技术总投资为 4.24 万亿美元，占全球国内生产总值的 4.57%。其中，软件和服务投资占 76%，其余为硬件设备投资。¹⁹ 信息技术产业的一个重要特点就是，软件和服务投资占比远高于硬件投资占比，软件和服务投资增速超过硬件投资增速。因此，支持软件的发展与支持技术相关产业的整体发展密不可分。在不远的将来，中国市场的信息技术投资增速预计将高于全球平均水平，²⁰ 允许设备租赁公司为无形资产提供融资解决方案将大力推动这一新的发展。

欧洲设备租赁公司多年来积累的丰厚经验使其客户有机会使用昂贵的信息技术和工业软件，从而提高效率、自我完善并革新技术。然而，非银行金融机构工作组报告称，尽管无形资产和供应链融资在整体融资中占比较大，但欧洲在参与中国无形资产融资活动方面进展甚微。

19 《Gartner 预测 2023 年全球信息技术支出将增长 2.4%》，Gartner，2023 年 1 月 18 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<<https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2023-01-18-gartner-forecasts-worldwide-it-spending-to-grow-2-percent-in-2023>>

20 同上。

尽管中国的文化产业目前已经有一些通过租赁进行无形资产融资的试点案例，但工作组希望，监管机构能够考虑为欧洲租赁公司参与提供无形资产融资解决方案开辟一条新的创新通道，特别是通过软件租赁。²¹ 工作组建议制定明确的无形资产融资资格和定义，以便欧洲设备租赁公司参与无形资产融资，尤其是在专注于开发突破性技术的北京中关村综合保税区等地区。²²

建议

- 允许设备租赁公司参与无形资产融资，并开发新的无形资产租赁解决方案，以促进金融服务创新；
- 制定明确的参与资格和评估程序，使设备租赁公司能够参与无形资产融资。

3. 允许欧洲租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保 ⑤

问题

欧洲租赁公司可以利用自身国际关系，为欧洲中小企业在华子公司提供融资，但跨境担保的资格限制限制了它们支持外国对华投资的风险偏好。

分析

根据国家外汇管理局于 2015 年 5 月 15 日发布的《跨境担保外汇管理规定》，只有注册地在境内的银行方可接受跨境担保。这限制了欧洲设备租赁公司的风险偏好，从而阻碍了它们通过为在华欧洲中小企业提供融资来支持对华投资的意愿。²³ 结果是，外资企业的在华中小型子公司难以获得本地结构性融资。

外资欧洲租赁公司在一些租赁合同中接受跨境担

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 2024 年 5 月 11 日，<http://www.gov.cn/jzhengce/content/2019-02/22/content_5367708.htm>

22 《北京中关村综合保税区正式获批设立》，北京市政府，2023 年 6 月 9 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://english.beijing.gov.cn/investinginbeijing/two_zones/updates/202306/t20230609_3129247.html>

23 《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 2024 年 4 月 7 日，<<http://www.safe.gov.cn/shenzhen/2015/0515/133.html>>



保，以确保在华承租人履行租赁协议规定的租金支付义务。尽管根据中国的金融监管法规，租赁公司应被视为非银行金融机构，但在实践中，它们在中国并未获得此类待遇，²⁴ 因此也不具有“境外担保境内借款”（外保内贷）的资格。通过外保内贷，欧洲租赁公司可以接受承租人母公司（注册地在中国境外）提供的担保。²⁵ 这一对外资欧洲租赁公司的限制，导致估计有 20% 至 30% 的潜在业务尚未开发。

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，便于其在中国获得信贷资金。

4. 调整与不良贷款率相关的评级标准要求

问题

目前关于计算不良贷款率的监管要求给规模较小的欧洲非银行金融机构带来了挑战，也与公司的风险管理政策有所差异。

分析

不良贷款率一直是金融行业的重要风险指标，工作组支持监管部门控制不良贷款率。然而，在对地方金融机构的年度检查中，地方监管部门规定不良贷款率不得超过 5%。尽管《商业银行风险监管核心指标（试行）》²⁶ 已对银行金融机构提出了这一要求，但工作组认为，不良贷款率指标并不能完全反映欧洲商业租赁公司的资产质量或风险管理和合规运营水平。

欧洲租赁公司秉持谨慎原则经营，由于租赁项目质量高，对风险偏好较低，导致租赁批准率较低。即

使偶尔出现客户拖欠情况，大部分损失通常也可通过收回租赁资产予以弥补。

此外，在华欧洲租赁公司遵守法律和合规准则，支持实体经济和中小企业发展。如果逾期客户有可能还款，欧洲租赁公司通常会推迟核销整笔交易。因此，一些商业租赁公司的绝对不良贷款率可能看似较高，但通过仔细检查每笔不良贷款，通常会发现大部分不良贷款是历史问题，并非当期新增的不良贷款。

欧洲租赁公司在税务处理方面通常也非常谨慎。如果有可能收回逾期租金，通常会推迟核销流程。此外，《财政部 税务总局关于金融企业贷款损失准备金企业所得税税前扣除有关政策的公告》（财政部 税务总局公告 2019 年第 86 号）允许某些金融机构按照“尽量核销”的原则，在税前提取贷款损失准备金。²⁷ 该公告将融资租赁公司纳入税前扣除范围，但排除了商业租赁公司。如果核销处理不当，可能会造成税务损失，进一步加剧欧洲租赁公司的决策难度。2019 年公告将于 2023 年 12 月 31 日期满，但目前尚未公布新的规定。

建议

- 对欧洲租赁公司的贷款绩效指标进行综合评价，除不良贷款率以外，还要考虑其他因素；
- 修改国家税务总局公告第 86 号，将地方金融机构纳入范围，从而为商业租赁公司核销扫清障碍。

²⁴ 参见《上海市地方金融监督管理条例》或《浙江省地方金融条例》等：《上海市地方金融监督管理条例》，上海市地方金融监督管理局，2020 年 10 月 10 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<<https://fjrj.sh.gov.cn/YWTBZCCX166/20200520/eaadcfee05c9440581f657425204141d.html>>；《浙江省地方金融条例》，浙江省地方金融监督管理局，2020 年 5 月 16 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<http://sjrb.zj.gov.cn/art/2020/5/16/art_1370340_43103760.html>

²⁵ 《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 2024 年 4 月 7 日，<http://www.gov.cn/zwgk/2013-05/03/content_2395170.htm>

²⁶ 《商业银行风险监管核心指标（试行）》，中央人民政府，2006 年 1 月 15 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://www.gov.cn/ztl/2006-01/15/content_159630.htm?i=1449990567460>

²⁷ 《关于金融企业贷款损失准备金企业所得税税前扣除有关政策的公告》，税务总局，2019 年 8 月 23 日，查阅日期 2024 年 4 月 7 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-09/18/content_5462166.htm>





保险业工作子工作组

近期发展

市场概览

2023 年，中国政府尝试通过降低利率来刺激经济发展的举措对保险公司的盈利能力产生了负面影响。这一年非人身保险市场走强，其中机动车险市场崭露头角，成为主要的增长驱动力。随着“清零”防控措施解除后道路交通的复苏，保险行业的索赔频率显著提升，其中机动车险行业尤为明显。¹ 2023 年，保险公司的总资产达到 29.96 万亿人民币，同比增长 10.6%。² 具体来说：产险公司的总资产为 2.8 万亿人民币，较 2022 年底增长约 3%；³ 人身险公司的总资产达到了 25.9 万亿人民币，较 2023 年初增长约 10.9%；⁴ 再保险公司的资产为 7,471 亿人民币，较 2023 年初增长 11.2%；⁵ 保险资产管理公司的总资产为 1,052 亿人民币，较年初增长 1.6%。⁶ 尽管中国在 2023 年实现约 5% 增长的目标已达成，但对宏观经济增长放缓的预期、房地产行业的表现以及相对较弱的消费表现，都导致 2024 年的前景具有不确定性。⁷

监管发展

国家金融监督管理总局于 2023 年发布了几项与保险行业有关的政策和规定。机动车险新规于上半年公布，《关于加强车险费用管理的通知》（450 号文）也随后下发。⁸ 这些规定进一步重点关注定价和

成本控制，促使所有行业参与者在各个省份调整适应定价和费用限制。此外，中国风险导向的偿付能力体系二期的偿付能力规则已更新，现允许保险公司拥有更高的运营灵活性，特别是在投资方一侧。⁹ 这一发展对于较小型的保险公司尤为有利，因为调整后的规则在确定最低资本充足要求时考虑到了保险公司的资产负债表。此举可以减轻资金负担，预期有助于通常增长较慢且处于不利投资环境的外国保险公司维持稳定的偿付能力。

为促进保险行业的外商投资，国家金融监督管理总局在上海自由贸易试验区临港新片区内建立了国际再保险中心。该中心将包含一个国际再保险交易市场以及一个再保险国际委员会。在该中心设立业务设施的国内外保险公司可以享受税收优惠和跨境资本优惠政策、针对清算和结算方法和再保险偿付能力信用风险的不同监管措施，以及面向国际再保险公司的注册管理规定。¹⁰ 工作组由衷欢迎此项发展及旨在促进中国保险和再保险市场面向国际开放的未来发展。

主要建议

1. 确保对保险公司管理评级采取一致的处理措施

问题

管理评级指标不明确且缺乏透明度，以及风险等级划分不一致，对小型外国保险公司具有不利影响，阻碍了中国打造多样化市场和公平竞争环境的工作。

1 《得益于机动车险细分市场的走强，中国非人身保险行业前景稳定：AM Best》，Insurance Asia, 2023 年 12 月，查阅日期，2024 年 4 月 18 日，<<https://insuranceasia.com/insurance/news/chinas-non-life-outlook-solid-thanks-motor-segment-am-best>>

2 《2023 年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，国家金融监督管理总局，2024 年 2 月 23 日，查阅日期，2024 年 4 月 18 日，<https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202402/content_6933551.htm>

3 同上。

4 同上。

5 同上。

6 同上。

7 《得益于机动车险细分市场的走强，中国非人身保险行业前景稳定：AM Best》，Insurance Asia, 2023 年 12 月，查阅日期，2024 年 4 月 18 日，<<https://insuranceasia.com/insurance/news/chinas-non-life-outlook-solid-thanks-motor-segment-am-best>>

8 《关于加强车险费用管理的通知》，国家金融监督管理总局，2023 年 9 月 26 日，查阅日期，2024 年 4 月 18 日，<<https://cn.chinadaily.com.cn/a/202309/26/WS6512abd5a310936092f23d10.html>>

9 《国家金融监督管理总局关于优化保险公司偿付能力监管标准的通知》，国家金融监督管理总局，2023 年 9 月 10 日，查阅日期，2024 年 4 月 22 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202309/content_6903251.htm>

10 《上海再保险中心目标融合支持性规定》，《中国日报》，2023 年 6 月 1 日，查阅日期，2024 年 4 月 18 日，<https://english.www.gov.cn/news/202306/01/content_WS6477f67bc6d0868f4e8dc8d4.html>





分析

保险公司当前需要定期提供不同的数据集和达到不同指标来遵守不同类型管理评级的要求。其中包括管理评级、中国风险导向的偿付能力体系框架下的风险综合评级、资产负债管理评级、消费者权益保护评级、公司治理评级，以及保险公司营运能力评级等。¹¹ 部分必要指标有所重叠，而有些则存在差异。例如，新发布的管理评级中的大部分指标都与之前的管理评级有所重合，但要求提供更多信息，例如产品组合信息、长期业务比例和销售留任数据。

新发布的管理评级或风险综合评级中对每项指标要求的评估也不透明。部分指标的评估量表不够具体，导致公司不知道获得更优评级的条件是什么。例如，对于保费增长率，缺乏关于监管机构可接受增长水平的明确信息。对于年金业务份额和保额水平等指标，长期内可接受或首选的结果并不明确。这些不确定性对业务量较少的保险公司影响更为严重，因为即便只是企业经营方面的细微变化，都可能显著改变评级指标的结果，导致评分下降。

其他指标用于对比行业参与者和排名情况对公司进行评估，例如通过银行保险渠道开展常规企业经营过程中产生的关联交易和佣金份额。索赔的“付款周期”也以这种方式评估。然而，大多数行业参与者已经实现了非常短的“付款周期”，这意味着排名丧失了区分作用。

上述情况下，保险公司无法获取其他公司的结果，因此也无法以行业为基准比较自身的情况。同时，不同的省级监管机构所开展的排名评估也不尽相同。某些情况下，公司排名根据全国范围内的评估得出，而其他情况下，公司则仅会与同省的其他公司进行比较。

11 评级可能会要求保险公司以年、季度或月为单位提交评级。详见：《国家金融监督管理总局关于印发人身保险公司监管评级办法的通知》，国家金融监督管理总局，2024年3月18日，查阅日期，2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengce/eku/202403/content_6940022.htm>；《中国风险导向的偿付能力体系二期强化中国保险公司的信用状况》，惠誉评级，2022年1月3日，查阅日期，2024年4月18日，<<https://www.fitchratings.com/research/insurance/c-ross-phase-2-strengthens-chinese-insurers-credit-profiles-03-01-2022>>

此外，这些评级还会将从战略上选择通过优惠渠道出售产品，以期充分利用股东背景（例如偏重于银行保险渠道）的公司置于不利境地。¹² 银行保险机构还具备差异化的产品供应方式，以满足客户通过银行网点购买产品的需求。然而，在管理评级中，任何销售渠道集中化都会产生不利影响，即便这种集中化合理合法，属于健康的经营模式，也是如此。另一个示例是保费增长与行业平均值有差异的公司也会遭遇不利影响。这些评估营造了对大型国内公司有利的的环境，这些公司拥有采用多样化销售渠道的资源；而对于较小型的国内外保险公司来说，此类评估则具有不利影响，这些小型公司需要超过行业平均水平，来追赶大型行业参与者的步伐，实现规模经济。考虑到较小型保险公司的资源有限，以及银行保险公司的独特经营模式，合理确定能够体现这些情况的监督和管理措施很有必要。

风险综合评级要求寿险公司必须达到“A”类才有资格开展某些类型的正常寿险业务。在风险综合评级体系的“公司治理”部分，关联交易风险权重较高（40%），而要获得“A类或以上”评级，该类别得分不得低于70分。¹³ 当前的关联交易评分规则仅基于此类交易占比在所有寿险公司中的简单排名，导致银行保险公司得分更低。

此外，会员观察到，不同评级结果的反馈有时会在评估期结束一至三个月后延时提供，且评估结果通知通常仅涵盖关于必须改进指标的有限笼统信息。在许多情况下，这些评级结果都用于内部评估员工绩效和确保进度，因此及时透明的反馈对于公司在监管框架内始终如一地经营业务而言至关重要。这方面的一个积极发展是近期出台了将内部风险评级频率从每季调整到每半年一次的决策。¹⁴ 为进一步

12 银行保险是指银行与保险公司之间的协议。在银行保险中，保险公司可以使用银行的分销渠道来销售产品。而银行则会就此向保险公司收取相应的费用。来源：银行保险，Corporate Finance Institute，查阅日期，2024年4月18日，<<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/wealthmanagement/bancassurance/>>

13 《中国银保监会关于印发保险公司偿付能力监管规则（II）的通知》，中国银行保险监督管理委员会，2021年12月30日，查阅日期，2024年4月18日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?%20docId=1027892&itemId=861&generalType=1>>

14 《国家金融监督管理总局关于印发人身保险公司监管评级办法的通知》，国家金融监督管理总局，2024年3月18日，查阅日期，2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202403/content_6940022.htm>





改善相关机制，工作组建议以直接阐明每项指标影响的方式提供反馈，让公司能够了解有哪些官方框架中未涵盖的项目导致了额外的扣分。包括未及时改正所发现的问题导致的扣分，或监管机构所重视的其他事项导致的扣分。

建议

- 在未来一年内，将各个单独评级合并为一个统一的管理评级，以确保充分利用监管资源，并简化在其他监管框架中使用总体评级的过程；
- 提升评估框架的一致性，并仅在必要时依赖相关排名，从而避免对小型外国保险公司产生不利影响；
- 为具体模式定制指标，例如销售渠道和关联交易的权重，以确保为采用不同经营模式的公司营造公平的竞争环境。

2. 确保数据出境和数据保护要求明确，并设置定义“重要数据”的可行标准

问题

中国的部分跨境数据传输监管要求不甚明确，或不太可行，造成了重大的不确定性，并且在许多情况下给外商投资保险公司带来了不公平的不利处境。

分析

《网络安全法》、《数据安全法》、《数据出境安全评估办法》的规定对处理“重要数据”提出了严格的监管要求。各部门应当确定本部门的重要数据目录，并强制执行重点安全保护。¹⁵

然而，许多行业尚未公布此类目录，官方未对“重要数据”的范围做出澄清，给企业带来了很大的不确定性。这方面值得注意的是，金融服务行业的中国欧盟商会会员报告称，数据法规构成了在华营商

所面临的最重大监管障碍。¹⁶

2024年3月22日，中华人民共和国国家互联网信息办公室正式公布了《促进和规范数据跨境流动规定》，其中明确指出，未被确定为“重要数据”的所有非个人信息将无需接受安全评估。¹⁷此外，出于依据合法制定的劳动规则和规定开展跨境人力资源管理的目的，跨境传输任何员工个人数据，也无需接受安全评估。这些发展很大程度上减轻了金融机构的负担。工作组在近期与国家金融监督管理总局的交流中获悉，该监管机构正在编制“重要数据”报告和评估目录方面取得进展，我们对此深表欢迎。

此外，国家金融监督管理总局于2024年3月发布的《银行保险机构数据安全管理办法（公开征求意见稿）》中所引入的某些要求一旦实施，可能会将国家金融监督管理总局的干预范围扩展到保险和银行机构的每日数据使用领域。相关工作组已提交关于该规定草案的建议，并将在法规最终敲定后监测其影响。

建议

- 对跨国公司内部出于管理目的的低风险数据出境（特别是再保险业务数据和本地公司的财务数据），实施简化的安全审查流程；
- 发布明确详细的“重要数据”定义，并说明处理一般数据的规则。

3. 允许指定外国保险集团的地区总部作为主要服务提供商和股东管理实体

问题

外国保险公司地区总部的规定不明确，限制了这些公司为其集团内实体提供服务和履行同等管理职能的能力，从而干扰了其日常运营。

¹⁵ 《中华人民共和国网络安全法》，全国人民代表大会，2016年11月7日，查阅日期，2024年4月18日 <http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2016-11/07/content_2001605.htm>; 《中华人民共和国数据安全法》，全国人民代表大会，2021年6月10日，查阅日期，2024年4月18日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202106/7c9af12f51334a73b56d7938f99a788a.shtml>>; 《数据出境安全评估办法》，国务院，2022年7月7日，查阅日期，2024年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm>

¹⁶ 《商业信息调查2024》，中国欧盟商会，2024年5月10日，查阅日期，2024年5月22日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

¹⁷ 《促进和规范数据跨境流动规定》，中华人民共和国国家互联网信息办公室，发布时间：2024年3月22日，查阅日期，2024年6月11日 <https://www.cac.gov.cn/2024-03/22/c_1712776611775634.htm>





分析

在当前的监管框架下，外国保险公司必须遵守国家金融监督管理总局发布的《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》。¹⁸ 同时，境外股东还必须遵循其本国/地区的监管和管理机制。因此，境外股东与中国国家金融监督管理总局的沟通对于避免误解至关重要。当前监管举措下，外国保险公司只能通过中国国内市场的保险机构与国家金融监督管理总局取得联系。这种间接沟通很容易导致境外股东接收到不准确的监管要求信息，进而降低他们的兴趣并干扰日常运营。

由于保险公司只能在国家金融监督管理总局批准的营业范围内经营业务，¹⁹ 其无法直接获准对同集团内的其他实体进行管理或为其提供支持服务。因此，外国保险集团需要成立姊妹公司或母公司，以管理其在中国的各个实体，与当地监管部门沟通，并在运营地点之间创造协同效应。成立此类服务公司需要直接投资（需获得国家金融监督管理总局批准，可能涉及大量的额外成本），并且此类子公司的经营方式也可能会受到限制（例如，某些 IT 服务无法由第三方提供，即便该第三方与子公司同属一个集团也是如此）。与之相对的，某些外国保险集团会成立地区总部来管理其在中国国内的投资企业，此举同时还可以让国家金融监督管理总局更直接地管理保险机构的境外股东。从长期来看，这可以促进沟通改善并优化对保险机构境外股东的管理。为确保此类法律实体的效力，工作组建议相关政府部门阐明此类公司可以提供的服务范围，以及相关的税收待遇，特别是增值税待遇。

银行业方面，国家金融监督管理总局已认可外资银行获授权地区总部的管理地位和职能。此项认可已在《中华人民共和国外资银行管理条例实施细则》第六十三条和《中国银保监会外资银行行政许可事

项实施办法》第一百一十五条中得到确认。²⁰和²¹ 然而，尚没有适用于面临类似问题的保险机构的正式规定。

建议

- 正式授权外国保险集团的地区总部在华协助行使股东权利和管理外商投资保险机构；
- 允许将外国保险集团的地区总部作为该集团与监管机构之间的联络点；
- 允许地区总部与国家金融监督管理总局沟通股东管理相关信息；
- 明确保险公司可以用于在各实体之间协调支持服务的法律架构。

18 《银行保险机构大股东行为监管办法（试行）》，中国银行保险监督管理委员会，2021年10月14日，查阅日期，2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/15/content_5642783.htm>

19 《中华人民共和国保险法》，全国人民代表大会，2009年2月28日，查阅日期，2024年4月19日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2011-02/15/content_1620648.htm>

20 《中华人民共和国外资银行管理条例实施细则》，中国银行保险监督管理委员会，2019年12月18日，查阅日期，2024年4月18日，<https://www.gov.cn/zhengce/2019-12/25/content_5725811.htm> 第六十三条规定：在中国境内设立2家及2家以上外国银行分行的，应当由外国银行总行或者经授权的地区总部指定其中1家分行作为管理行，统筹负责中国境内业务的管理以及中国境内所有分行的合并财务信息和综合信息的报送工作。外国银行或者经授权的地区总部应当指定管理行行长负责中国境内业务的管理工作，并指定合规负责人负责中国境内业务的合规工作。

21 《中国银保监会外资银行行政许可事项实施办法》，中国银行保险监督管理委员会，2019年12月26日，查阅日期，2024年4月18日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5501063.htm>，第一百一十五条规定：外国银行分行申请开办衍生产品交易业务，应当获得其总行（地区总部）的正式授权，其母国应当具备对衍生产品交易业务进行监管的法律框架，其母国监管机构应当具备相应的监管能力。



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，主要针对中国欧盟商会会员企业感兴趣的议题，定期组织会议、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。

企业社会责任论坛推广欧洲公司的最佳实践模式，强调以富有战略性和创新性的方法履行企业社会责任。此外，该论坛还促进了中国欧盟商会、中国政府部门、专业机构和当地非政府组织之间在企业社会责任领域的合作和共同创新。

2023 年，企业社会责任论坛在北京和上海共举办了 21 场会议、研讨会和大会等活动。该论坛的旗舰活动之一是可持续商业高层对话系列活动，旨在通过高层交流连接企业领导者。过往活动的主题包括：促进包容性就业、企业社会责任年度趋势、个人信息处理中的告知同意制、欧盟碳边境调节机制、中国自愿碳市场重启、可持续发展实践对消费品市场的影响等。

2023 年，欧盟委员会颁布了《绿色协议产业计划》，旨在提高欧洲绿色产业竞争力，推动欧盟快速向碳中和转型。¹ 作为欧盟和中国最重要的共同目标之一，碳中和这一主题在目前和未来都会是企业社会责任论坛的关注重点。

此外，中国欧盟商会上海分会将于 2024 年颁发第八届可持续商业大奖，南京分会也将于今年颁发第十一届企业社会责任大奖。上述两个奖项旨在持续表彰企业在可持续发展和企业社会责任方面的卓越表现，增强会员企业对可持续商业实践和负责任运营模式的关注度。

同时，中国欧盟商会与政府和协会建立了紧密的合作伙伴关系，在商界倡导企业社会责任意识和负责任的商业行为。2024-2025 年度，企业社会责任论坛将继续推动会员企业与在华各方之间展开对话，推广欧洲企业社会责任的最佳实践，探索实现长期可持续发展的创新之路。未来几个月，企业社会责任论坛计划就新发布的欧盟《企业可持续发展尽职调查指令》、《企业可持续发展报告指令》及相关政策要求，在会员企业与欧盟利益相关方之间举办定期交流活动。

¹ 《零碳时代的绿色交易产业计划》，欧盟委员会，2023 年 2 月 1 日，查阅日期 2024 年 3 月 26 日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52023DC0062>>





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，这些专家来自中国欧盟商会的会员企业，是各个行业的代表。大多数参与者在中欧双方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。论坛现已发展成为各方分享最佳实践的社交网络平台，这有助于会员深入了解中国的政治经济环境、最近颁布的政策以及最新的政府事务趋势。

回顾过去一年的活动，论坛于2023年2月邀请到国家发展和改革委员会培训中心刘南星主任向会员就当前形势下的政企关系及外企政府事务的机遇与挑战进行分享。同年6月，中国欧盟商会举办首届政府事务年会，为会员企业提供有关政策和监管趋势以及最佳政府事务实践的指导。

同时，为帮助会员企业了解当前中国不断变化的政策环境，论坛分别于2023年4月和2024年1月，邀请智库专家及国家发展和改革委员会经济研究所何明洋博士，就2023年两会以及2023年中央经济工作会议和2024年中国宏观经济进行解读和展望。

此外，在全球供应链去风险化背景下，论坛于2023年9月邀请中国社会科学院欧洲研究所欧洲经济研究室孙彦红主任介绍欧盟经济安全战略与中欧经贸关系。

除了对热点宏观政策的解读，论坛在过去一年积极组织会员企业与政府的沟通，传递企业建议及诉求。针对会员企业在当前营商环境下所遇到的困难和挑战，论坛于2023年3月组织会员企业参加与北京市人大座谈会，同年7月组织与北京市发改委座谈会，并组织企业参与中国贸促会外资企业季度座谈会。

2024-2025年度，不确定性和挑战依旧存在。政府事务论坛将继续推动会员企业与中国利益相关方的对话，构建更加开放、务实的沟通交流平台。





制造业论坛

自 2012 年成立以来，制造业论坛一直与在华经营的欧洲制造企业齐步向前，共同面对各种挑战。

论坛成员来自 181 家会员企业，涵盖机械设备、电子、汽车、化工、消费品、能源、电信、医药和医疗器械、石油化工等多个行业。作为一个会员之间分享实用信息的平台，论坛一直在通过以下形式为成员企业提供支持：

- 关注地方性法规动态；
- 分享商业资讯；
- 对论坛成员提出的需求作出响应；
- 为论坛成员提供交流互助平台。

在 2023 年以及 2024 年的大部分时间里，论坛举办了一系列的活动。其中，工厂参观在跨国公司以及中小型企业里均有开展。结合生产线参观，受访企业分享了自己的实践，同时，在圆桌讨论环节中，成员之间也分享了各自企业的经验，使讨论更加深入。所讨论的议题包括：如何制定有效的污染防治战略、如何以较低预算有效实施持续改善理念、如何寻找创新性市场营销方案、以及如何激励和支持一线蓝领主导精益项目。

在自动化转型系列活动中，论坛成员们不仅参观了先进的自动化生产线和仓储系统，还就如何根据各行业特点，在适当的时机选择合适的技术、工具和流程，逐步推进自动化进行了讨论。

论坛还定期邀请相关领域的专家，就网络安全、创新智造、中国经济与行业展望等主题分享他们的见解。

通过参与中国国际高新技术成果交易会¹和工业绿色发展大会²，论坛成员与中国各级政府代表进行了会面，就创新和碳中和等话题进行了意见交流。

展望新的一年，制造业论坛将继续关注行业的发展。通过定期举办活动，促进论坛成员就共同关注的热点话题进行交流，并探讨如何应对例如劳动力短缺等共同挑战，寻求潜在的解决方案。论坛成员还将一起探索人工智能和脱碳技术等新兴趋势，寻找未来的发展机遇。

1 中国国际高新技术成果交易会（简称高交会）由商务部、科学技术部、工业和信息化部、国家发展改革委、农业农村部、国家知识产权局、中国科学院、中国工程院和深圳市人民政府共同举办。自1999年起，该大会每年在深圳举行 (<https://www.chtf.com/>)。

2 2023工业绿色发展大会于2023年6月1日在广州举行，由工业和信息化部、广东省人民政府、广州市人民政府共同主办。





市场营销与传播论坛

市场营销与传播论坛由来自各行业的营销与传播专业人士组成，代表着中国欧盟商会北京、上海和海南分会的300多家会员企业。通过组织各种会议、研讨会和培训等活动，论坛为会员提供了交流信息、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。

2023年，论坛在三个分会组织了11场活动。

自2022年11月发布ChatGPT（OpenAI的文本生成式人工智能聊天机器人）以来，人工智能再次吸引了广大企业的目光，渴望了解其实际的应用。3月21日，上海分会举办了“新一轮人工智能如何给企业带来变革”活动，通过一些案例研究探讨了人工智能对企业产生的变革性影响，并分析了企业有效部署人工智能所需的大数据安全基础设施。在5月16日的后续活动“在华外资企业的数字化转型和可持续发展”中，重点探讨了支持数字化所需的数字化基础设施，以及企业面临的相关法律挑战。

针对中国的电商行业举办了两场活动。5月11日，与欧盟中小企业中心联合举办了“跨境电商：中国市场触手可及？”活动，就合同考虑因素、销售流程、知识产权保护以及挑战与机遇等方面提供了实用指南。一家头部电商集团也分享了其平台如何帮助中小企业进军全球市场的示例。7月11日的活动“中国电商战略中的新实践”探讨了电商行业的最新发展，以及电商企业的最佳实践。

此外，该论坛还举办了其他活动，帮助会员企业了解在中国境内进行市场营销与传播活动需遵守的相关政策。5月17日，该论坛举办了一场《互联网广告管理办法》政策解读活动，帮助会员企业合规。该《办法》由国家市场监督管理总局于2023年3月底颁布，并于2023年5月1日生效。

考虑到各企业愈发重视可持续发展，市场营销与传播论坛于9月12日举办了“企业如何构建可持续发展和碳中和方面的传播内容”活动。演讲嘉宾分享了企业如何创造性地制定聚焦可持续发展的传播战略，并列举了不同行业的案例研究。

了解最新的市场营销工具和平台对市场营销人士极其重要。5月26日，与制造业论坛联合举办了一场分享市场营销和传播领域的最新趋势和最佳实践的活动。11月24日，该论坛还举办了一场深入探讨如何更好地在小红书上制定营销策略的活动。小红书是中国领先的社交媒体和生活方式平台。

此外，该论坛还围绕危机管理，分别于10月26日在上海及12月22日在北京举办了两场活动。两场活动均以一家中国美妆品牌最近的公关危机作为切入点，分析了企业传播战略。

未来一年，市场营销与传播论坛将继续紧跟市场趋势，帮助会员企业改善市场营销与传播战略。





中小企业论坛

中国欧盟商会中小企业论坛成立于 2005 年，由 200 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交流平台。论坛成员企业来自生产制造和商业服务等多种行业。

2023 年，中小企业论坛在中国举办了 21 场会议和圆桌讨论会，讨论可持续供应链、数字化、区域营商环境等议题。论坛还与欧盟中小企业中心紧密合作，举办培训研讨会，并与中国欧盟商会工作组密切合作，就开放融资、简化行政审批以及加强企业与政府间的沟通等议题发声。

2023 年，新冠疫情的限制措施解除后，中国经济复苏缓慢。全国规模以上工业企业利润总额同比下降 2.3%，其中外商投资企业利润总额下降 6.7%。¹《中国欧盟商会商业信心调查 2023》显示，外商投资企业在华经营面临更为严峻的局面，尤其是欧盟中小企业：36% 的受访者表示营收缩减。然而对于员工规模达 1,000 人以上的企业，这一数字仅为 21%。²此外，20% 的中小企业受访者表示他们经历了市场关闭，在所处行业被拒之门外。³

2023 年 7 月 28 日，国家发展和改革委员会等部门发布《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》。⁴ 这些举措推行支持中小企业创新、采购和融资的政策，包括延长普惠小微贷款支持工具期限至 2024 年底。8 月 20 日，财政部发布《关于加强财税支持政策落实 促进中小企业高质量发展的通知》，其中指出要发挥财政资金引导作用，支持中小企业创新发展。此外，还强调中央财政继续通过发展专项资金支持创新型中小企业发展。⁵ 通知还指出要为中小企业提供更多机会，助力其发展壮大，明确提出中小企业政府采购项目预留份额 40% 的政策延续至 2025 年底。

尽管政府出台了多项扶持政策，中国中小企业协会发布的 2024 年第一季度中小企业发展指数仍低于景气指数的临界值 (100)。⁶ 这表明中小企业在运营和盈利方面依旧面临诸多挑战。改善中国的营商环境仍是提振市场预期和企业信心的关键。

在 2024/2025 年，中小企业论坛将继续关注政策更新，并就会员关切主题举办活动。论坛还将继续为欧盟中小企业提供平台和机会，以分享共同问题的解决方案，促进成功。

1 《2023 年全国规模以上工业企业利润下降 2.3%》，国家统计局，2024 年 1 月 27 日，查阅日期 2024 年 4 月 30 日，<https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202401/t20240126_1946914.html>

2 图 5：中小企业营收受到剧烈影响，《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，第 6 页，<[https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023\[1124\].pdf](https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023[1124].pdf)>

3 图 39：大企业受宠，小企业遇冷，《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2024 年 4 月 28 日，第 30 页，<[https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023\[1124\].pdf](https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Business_in_China_Business_Confidence_Survey_2023[1124].pdf)>

4 《关于实施促进民营经济发展近期若干举措的通知》，国家发展改革委，2023 年 8 月 1 日，查阅日期 2024 年 3 月 28 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202308/t20230801_1359008.html>

5 《关于加强财税支持政策落实 促进中小企业高质量发展的通知》，财政部，2023 年 8 月 20 日，查阅日期 2024 年 4 月 12 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6900085.htm>

6 2024 年第一季度中国中小企业发展指数为 89.3 (低于景气指数的临界值 (100))。《2024 年一季度中国中小企业发展指数再现回升》，中国中小企业协会，2024 年 4 月 9 日，查阅日期：2024 年 4 月 28 日，<<https://www.ca-sme.org/content/Content/index/id/50409>>





体育论坛

体育论坛成立于2020年11月，由活跃在体育领域的40家成员公司组成。通过体育、教育和商业的融合，论坛将欧洲的体育公司、政府利益相关者和当地社区联系起来，并以非政治化的合作方式促进中国体育环境的发展。体育在促进经济和社会发展方面发挥着至关重要的作用。体育不仅能丰富人们的知识和文化生活，还能展现一个国家的软实力。

自举办2008年夏季奥运会以来，中国公布了一系列国家计划，展现了到2025年成为体育强国的雄心。¹除政策变化外，中国的中产阶级和女性消费者市场的巨大潜力，以及电子商务和数字技术的突飞猛进，也是中国体育市场的主要增长动力。

体育产业的发展，包括体育设施的建设、运营和维护，越来越依赖于市场机制。这在一定程度上是通过将体育场馆和设施纳入城市改造和智慧城市项目来实现的。

2022年北京冬奥会之前，中国欧盟商会与国家体育总局和北京冬奥组委主席进行了会谈，讨论了如何促进中国体育事业的发展、将奥运精神在中国发扬光大。实现这一目标的方法之一，就是建立相关的研发和训练中心，支持中国打造世界一流的冰雪运动产业。

论坛自成立以来，已在北京和上海举办了会议、圆桌讨论等20次活动。值得一提的是，2024年4月9日，论坛主办了主题为“携手共进”的首届中欧体育峰会。峰会之前，中国欧盟商会与中国国家体育总局签署了一份谅解备忘录，旨在为中欧体育界搭建沟通的桥梁。在中国的欧洲体育公司致力于通过推广健康的生活方式、体育活动和整体健康来支持中国的社区目标。

通过体育与教育的结合，将欧洲体育公司、政府利益相关方和当地社区聚集在一起，促进中国体育事业的发展，是论坛活动的主要目标。在新的一年里，体育论坛将继续组织各种活动，促进欧盟商会会员企业与中国利益相关方之间的对话，并在欧盟和中国推广体育领域的最佳实践。

¹ 《体育总局关于印发<“十四五”体育发展规划>的通知》，国务院，2021年10月8日，查阅日期2024年5月14日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/26/content_5644891.htm>





European Chamber
中国欧盟商会

7 第七章

政府机构名称索引

政府机构名称索引

注：部委排名不分先后顺序。

全国人民代表大会

标准与合格评定 (p126)
石化、化工和炼油 (p234)
非银行金融机构 (p327)

全国人民代表大会常务委员会

财务与税务 (p65; p68)
法律和竞争 (p106; p112)
研发 (p117)
汽车 (p164; p165)
医疗器械 (p215)

国务院

合规与商业道德 (p52-p54)
环境 (p60; p62; p63)
财务与税务 (p65)
投资 (p97-p100)
法律和竞争 (p106; p107; p109)
研发 (p115; p116; p118; p120)
质量与安全服务 (p131-p134)
乳制品 (p150)
汽车零部件 (p172)
碳市场 (p199)
时装与皮具 (p206; p207)
标准与合格评定 (p125; p129)
医疗器械 (p213-p215; p219; p220)
石化、化工和炼油 (p234; p235; p240)
轨道交通 (p258; p260-p262)
信息与通信技术 (p284; p285; p287; p288; p289)
网络安全 (p293; p294; p297; p299)
国际班轮运输 (p309-p311)

财政部

环境 (p62)
财务与税务 (p65; p68)

投资 (p100; p103)
研发 (p119)
质量与安全服务 (p132)
碳市场 (p203)
建设 (p279)
网络安全 (p294)
物流 (p304)
银行与证券 (p317; p320)

公安部

网络安全 (p295; p297)

工业和信息化部

环境 (p58; p61)
跨商会中小企业 (p90)
汽车 (p162; p163; p165; p166)
汽车零部件 (p172)
标准与合格评定 (p126)
海事制造及产业服务 (p224; p225)
石化、化工和炼油 (p236)
航空航天 (p270)
信息与通信技术 (p284; p285)
网络安全 (p293; p294; p297; p298)

交通运输部

质量与安全服务 (p133; p134)
海事制造及产业服务 (p224; p225; p230)
轨道交通 (p258; p260; p262)
国际班轮运输 (p309; p311; p313)

中国民用航空局

航空航天 (p268; p269; p271-p274)
物流 (p308)

科学技术部

研发 (p115-p120)

网络安全 (p295)

农业农村部

农业、食品和饮料业 (p143; p145-p147)

司法部

知识产权 (p77)
法律和竞争 (p111; p112)

生态环境部

环境 (p57; p58; p61; p62)
质量与安全服务 (p131)
农业、食品和饮料业 (p145)
碳市场 (p199; p201; p203)
石化、化工和炼油 (p224-p236; p240)

商务部

合规与商业道德 (p52)
人力资源 (p71; p73)
投资 (p95-p99; p101)
法律和竞争 (p110)
农业、食品和饮料业 (p147)
乳制品 (p150)
汽车 (p163; p165; p168; p169)
汽车零部件 (p172)
轨道交通 (p260; p262)
航空航天 (p273)
建设 (p280; p281)
网络安全 (p295)
非银行金融机构 (p327)

应急管理部

石化、化工和炼油 (p234; p240)

住房和城乡建设部

建设 (p276; p277; p279; p280)



European Chamber
中国欧盟商会

国家发展和改革委员会

环境 (p58; p60; p61; p63)
跨商会中小企业 (p87; p89; p92)
投资 (p97; p99; p102)
法律和竞争 (p110; p112)
标准与合格评定 (p125; p129; p130)
质量与安全服务 (p132; p134)
农业、食品和饮料业 (p145)
汽车 (p163; p168)
能源 (p191; p193; p197)
碳市场 (p203)
石化、化工和炼油 (p237)
制药 (p245; p255)
轨道交通 (p260)
航空航天 (p273)
信息与通信技术 (p285; p290)
网络安全 (p295)

海关总署

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p157)
化妆品 (p180)
物流 (p301; p303-p305)

国家税务总局

财务与税务 (p65; p68)
研发 (p115; p119)
非银行金融机构 (p330)

国家市场监督管理总局

跨商会中小企业 (p86; p93)
知识产权 (p76; p77; p83-p84)
法律和竞争 (p112)
标准与合格评定 (p123)
质量与安全服务 (p131; p133)
农业、食品和饮料业 (p143; p144)
乳制品 (p150)
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p154-p158)
汽车 (p165)

汽车零部件 (p173)
时装与皮具 (p207; p209)
医疗器械 (p215)
轨道交通 (p260)
建设 (p276)

国务院安全生产委员会

石化、化工和炼油 (p240)

国家认证认可监督管理委员会

质量与安全服务 (p131)

国家药品监督管理局

化妆品 (p180; p181; p183; p185;
p186)
制药 (p245-p250; p255)

国家知识产权局

知识产权 (p75-p80; p82-p84)
跨商会中小企业 (p86; p91-p93)
制药 (p249; p252)

国家移民管理局

人力资源 (p72; p73)

国家标准化管理委员会

标准与合格评定 (p123; p124; p127;
p129)

国家标准委员会

汽车零部件 (p175)

国家数据局

研发 (p115; p117)
信息与通信技术 (p285; p291;
p292)

国家药监局药审中心

制药 (p245; p247; p250; p255)

国家密码管理局

信息与通信技术 (p285; p288)

国家能源局

能源 (p191; p193; p196)
碳市场 (p203)
石化、化工和炼油 (p234)

国家统计局

投资 (p95)
化妆品 (p180)
建设 (p276; p278; p279)

海事局

海事制造及产业服务 (p223; p226;
p229; p230)

国家互联网信息办公室

合规与商业道德 (p51; p52)
人力资源 (p71)
知识产权 (p76; p82)
汽车 (p164)
时装与皮具 (p206)
制药 (p246; p248)
信息与通信技术 (p285)
网络安全 (p293; p294)
保险 (p333)

中国人民银行

环境 (p58)
人力资源 (p73)
投资 (p103; p104)
银行与证券 (p317-p319; p321;
p323; p325)

(原) 中国银行保险监督管理委员会

非银行金融机构 (p327)

中国城市轨道交通协会

轨道交通 (p258; p259)

中国国家铁路集团有限公司

轨道交通 (p258; p260)

国家外汇管理局

投资 (p104)

建设 (p280; p281)

银行与证券 (p317; p321; p325)

非银行金融机构 (p329; p330)

国家卫生健康委员会

农业、食品和饮料业 (p146; p148)

乳制品 (p150; p152)

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p154; p159)

医疗器械 (p212; p215; p216)

制药 (p245; p249; p250; p252)

国家金融监督管理总局

银行与证券 (p317; p317; p322;
p323)

非银行金融机构 (p327; p328)

保险 (p331-p334)

国家医疗保障局

医疗器械 (p212-p218; p222)

制药 (p249-p252)

最高人民法院

知识产权 (p78; p81-p83)

法律和竞争 (p106; p108; p113)

时装与皮具 (p206)

国务院新闻办公室

合规与商业道德 (p27-p29; p31)

投资 (p98)

(原) 中华人民共和国卫生部

乳制品 (p151; p152)

最高人民检察院

时装与皮具 (p207)

中国证券监督管理委员会

投资 (p102; p103)

银行与证券 (p320; p321; 323)

国家铁路局

轨道交通 (p258; p260)

世界贸易组织

建设 (p275; p278; p279)

上海市交通委员会

石化、化工和炼油 (p234; p240)

上海市商务委

石化、化工和炼油 (p237)

上海证券交易所

投资 (p103)

国家药品监督管理局医疗器械技

术审评中心

医疗器械 (p219; p221)

全国网络安全标准化技术委员会

信息与通信技术 (p289)

网络安全 (p293; p298)

文化和旅游部

海事制造及产业服务 (p224)

航空航天 (p269)

中国信息通信研究院

信息与通信技术 (p290)

中国食品药品检定研究院

化妆品 (p184)

制药 (p250)

丹麦兽医与食品管理局

乳制品 (p152)

国际人用药品注册技术协调会

制药 (p244; p246; p254)

信息技术标准化技术委员会

网络安全 (p294)



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@europeanchamber.com.cn

南京

电话: +86 (25) 8362 7330
传真: +86 (25) 8362 7331
邮箱: nanjing@europeanchamber.com.cn

上海

电话: +86 (21) 6385 2023
传真: +86 (21) 6385 2381
邮箱: shanghai@europeanchamber.com.cn

沈阳

电话: +86 (24) 3198 4229
传真: +86 (24) 3198 4229
邮箱: shenyang@europeanchamber.com.cn

广州

电话: +86 (20) 3801 0269
传真: +86 (20) 3801 0275
邮箱: southchina@europeanchamber.com.cn

深圳

电话: +86 (755) 8632 9114
传真: +86 (755) 8632 9785
邮箱: southchina@europeanchamber.com.cn

成都

电话: +86 (28) 8527 6517
传真: +86 (28) 8527 6517
邮箱: chengdu@europeanchamber.com.cn

重庆

电话: +86 (23) 6308 5669
传真: +86 (23) 6308 5669
邮箱: chongqing@europeanchamber.com.cn

天津

电话: +86 (22) 5830 7608
传真: +86 (22) 5830 7608
邮箱: tianjin@europeanchamber.com.cn