



European Chamber
中国欧盟商会

欧盟企业在中国建议书 2023/2024



并购家 免费行业报告网

IPOIPO.CN 每日更新 不用注册会员 无广告 永久免费

European Union Chamber of Commerce in China 中国 欧 盟 商 会

www.europeanchamber.com.cn

本书信息以2023年1月至2023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。

©2023 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：©张烨，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	3
概要	4
第一章：总体建议	10
第二章：横向议题	24
合规与商业道德	26
环境	32
财务与税务	42
人力资源	51
知识产权	59
跨商会中小企业	68
投资	76
法律和竞争	85
研发	94
标准与合格评定	101
质量与安全服务	111
第三章：货物	118
农业、食品和饮料业	121
乳制品行业	135
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养	139
汽车	148
汽车零部件	158
化妆品	164
能源	173
碳市场	186
时装与皮具	194
医疗器械	203
海事制造及产业服务	213
石化、化工和炼油	221
制药	231
轨道交通	243

目 录

第四章：服务	253
航空航天	256
建设	265
供热	275
信息与通信技术	282
网络安全	293
物流	301
国际班轮运输	311
第五章：金融服务	317
银行与证券	319
非银行金融机构	327
保险业	334
第六章：论坛	341
企业社会责任	342
政府事务	343
制造业	344
市场营销与传播	345
中小企业	346
体育论坛	347
第七章：政府机构名称索引	348

主席致辞

上世纪七十年代末开始，随着中国的改革开放带动经济腾飞，欧洲企业很快意识到中国市场潜力巨大。中央政府兼顾增长与稳定，以务实理念引导经济发展，改革措施大举推动外商直接投资涌入中国。¹数十年来，得益于稳定高效的营商环境，欧洲企业在中国蓬勃发展。

然而，过去三年局势多变，许多企业已经开始重新审视中国市场。商界认为，可预测性和可靠性曾一度是中国作为投资目的地的核心吸引力。然而，由于近年来政策多变，譬如2021年和2022年的拉闸限电和突如其来的大规模疫情封控，这些优势已经大不如前。²企业对于中国经济增长信心普遍下降，³并纷纷下调预期。越来越多企业认为，随着中国经济增长放缓和“自力更生”举措加强，只有所在行业能直接助力中国实现政策目标，或能弥补本地供应商缺位的外资企业，才可能实现如中国经济两位数增长率时期的繁荣发展。⁴

过去几年局势多变史无前例，现代供应链脆弱性展露无遗。因此，许多企业已在着眼加强供应链韧性，并对风险愈发敏感。为提高供应链韧性，多家欧洲企业已经或计划将投资转出中国，也有企业已将在岸供应链转入中国并与其全球价值链脱钩。⁵地缘政治问题促使企业更加谨慎，⁶俄乌战争尤使企业愈发敏感。⁷

中国政府传达的信息存在矛盾，令不确定性增加，市场信心减弱。2023年3月，即将卸任的中国总理李克强在第十四届全国人民代表大会强调，中国政府计划进一步鼓励外商投资。⁸然而，企业尚在等待承诺兑现，中国推动技术自力更生之举却在持续限制外资企业市场准入。⁹2023年7月，习近平主席提出要提高对外开放水平，大力推进投资、贸易等领域的对外合作。¹⁰而与此同时，中国政府却愈发关注泛领域化的国家安全问题，新修订的《反间谍法》、新出台的《对外关系法》等近期立法，^{11和12}促使企业更加谨慎行事。

1 “七十年代末的改革之初，流入中国的外资几乎为零，至九十年代后半期，外资已激增到每年400亿至450亿美元（接近国内生产总值的5%）[……]到了九十年代，中国已成为仅次于美国的世界第二大外资流入国，为发展中国家之首，在流向所有发展中国家的外资中，中国独占25-30%。” Tseng, Wanda S., 《中国的外国直接投资：值得其他国家借鉴的几个教训》，国际货币基金组织，2003年2月24日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781589061781/ch005.xml>>

2 《欧盟企业在中国建议书 2022/2023》，中国欧盟商会，第12页，2022年9月21日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-position-paper>>

3 根据《商业信心调查 2023》，受访企业对未来两年中国经济的增长前景信心下滑，表示乐观的受访企业少于2022年（减少6%），即使这些企业接受调查的时间是在中国“重新开放”之后。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第8页，2023年6月21日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

4 包括能够为中国价值链升级提供技术和专长的行业，如化工、机械和半导体。

5 根据《商业信心调查 2023》，31%的受访企业选择加强供应链韧性，这些企业正在考虑或已经从中国撤资。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第10-11页，2023年6月21日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

6 根据国际货币基金组织最近的一份报告，“外资的流动越来越集中于在地缘政治上一致的国家，特别是战略性行业”。《世界经济展望：曲折的复苏》，国际货币基金组织，2023年4月，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023?cid=bl-com-spring2023flagships-WEOEA2023001>>

7 俄乌战争后，已有超过1,000家公司公开宣布自愿裁撤在俄业务，这对企业来说是一个警示，促使企业评估其中国业务会有多大的可能性受到类似的破坏。根据中国欧盟商会2022年4月进行的快速调查，有三分之一的受访企业表示，受乌克兰战争影响，中国作为投资目的地的吸引力有所下降。这表明，无论中国大陆和台湾之间是否发生严重的争端，即使只是战争的威胁或者封锁的风险，也会大大增加不可预测性。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第21页，2023年6月21日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>；《中国欧盟商会调查报告：中国新冠疫情防控政策和俄乌战争对在华欧洲企业的影响》，中国欧盟商会，2022年5月5日，查阅日期2023年8月10日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/973/Flash_Survey_COVID_19_and_the_War_in_Ukraine_The_Impact_on_European_Business_in_China>

8 《全文：政府工作报告》，新华社，2023年3月15日，查阅日期2023年6月28日，<http://www.china.org.cn/china/2023-03/15/content_85169057.htm>

9 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第25页，2023年6月21日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

10 Yu, Evelyn and Tam, Felix, 《经济复苏乏力，习近平要求扩大经济开放》，彭博社，2023年7月11日，查阅日期2023年8月10日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-11/china-s-xi-calls-for-greater-economic-opening-in-charm-offensive#xj4y7vzkg>>

11 《中国掀起反间谍战，令本国人和外国人都心惊胆战》，经济学者，2023年5月4日，查阅日期2023年7月2日，<https://www.economist.com/china/2023/05/04/a-battle-against-spies-in-china-is-spooking-locals-and-foreigners?gclid=EAlalQobChMlg9LTqMTv_wIV9MZMAh30ewJbEAMYASAAEgLBQBFd_BwE&gclid=aw.ds>

12 《中华人民共和国对外关系法》，新华社，2023年6月28日，查阅日期2023年7月2日，<<https://english.news.cn/20230628/28c7aedd386440ba9c370eb22476d430/c.html>>

关于中国市场的问题清单越拉越长，其中首要问题是：中国希望与外资企业建立什么样的关系？对政策制定者来说，关键破解之道在于着手解决阻碍中国经济复苏的根本性、结构性问题，¹³ 同时也要采取具体行动应对中外企业面临的挑战。这将有效提振商业信心，重燃外企接触中国的热情，进而促进外企对华投资。

欧洲企业或在转变对中国营商环境的看法，但企业仍一致期待中国能够续写成功。为此，中国欧盟商会诚盼与中国利益相关方加强接触，为推动中国经济复苏、释放巨大潜力提供建设性建议。



彦 辞
中国欧盟商会主席

¹³ 若要重获经济复苏动力，中国需要解决许多结构性问题，其中既有长期存在的，也有最近出现的。根据荣鼎集团对 2023 年第二季度的评估，需要中国决策者关注的关键系统性问题包括“沉重的地方政府债务、持续的房地产危机、持续依赖投资项目来对拉动国内生产总值增长，以及国内消费者、企业和外国投资者的信心下降。”Rosen, Daniel H.、Salidjanova, Nargiza 和 Lietzow, Rachel, 《中国探路者：缓慢的增长会不会催生改革的萌芽？2023 年第二季度报告》，荣鼎集团，2023 年 8 月 7 日，查阅日期 2023 年 8 月 10 日，<<https://rhg.com/research/china-pathfinder-will-sluggish-growth-trigger-green-shoots-of-reform-q2-2023-update/>>

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，13 个子工作组 / 行业顾问委员会和 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。



European Chamber
中国欧盟商会

概要

重拾动力

如何重振商业信心

2022 年底，中国突然宣布取消“动态清零”方针，¹并于 2023 年 1 月 8 日重新开放边境。由于疫情防控措施曾是企业 2022 年经历异常艰难的重要因素，这一决定令企业意外而欣喜。²同时，管控措施取消让人相信经济将随之迅速回暖。国际银行上调对中国经济的增长预测，企业则期待积压需求释放能够带动新订单激增。³

中国的政治意愿也似终于合乎企业扩大经济开放的期望。2023 年 3 月，第十四届全国人民代表大会召开，即将卸任的中国总理李克强在年度政府工作报告中，回顾 2022 年各项发展计划执行情况，并提出下一年关键工作重点。李克强提出 2023 年国内生产总值预期增长目标为 5% 左右，并在报告中强调经济复苏与稳定。同时，报告提到计划进一步鼓励外商投资。商界认为这些积极信息表明，中国政府将转变对意识形态（及自力更生和国家安全问题）的重点关注，优先发展经济并重新接轨世界。^{4和5}

2023 年初，中国经济指标显现蓬勃发展势头，但随着时间推移，多个经济领域表现未达预期，中国复苏势头开始减弱。关键因素在于，期待已久的积压需求并未得以释放，这导致制造业活动、生产者价格和行业利润持续萎缩。⁶服务业增长情况略好于制造业，但也在初期强劲反弹后呈现放缓态势。⁷除此之外，中国仍面临尚未解决的经济挑战，比如政府债务累积以及房地产行业动荡。^{8,9,10和11}

- 1 在疫情首次爆发后的两年里，中国成功遏制了这一流行病，相对于世界其他国家 / 地区，中国实现了经济的迅速复苏，同时保护了人民健康。然而，在整个 2022 年，一波波传染性更强的病毒变种开始带来巨大压力，先冲击供应链，随后是中国的整体经济。
- 2 中国欧盟商会《商业信心调查 2023》显示，64% 的受访者认为 2022 年在中国开展业务将变得更加困难，这一数值创历史新高。严格的疫情管控措施扰乱了运营并减缓了中国的经济增长，造成收入和盈利能力急转直下，中国区业务对公司全球收入的贡献连续第二年下降。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 1 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>
- 3 Wang, Huiyao, 中国重新开放对全球经济属于利好的 5 个理由，南华早报，2023 年 1 月 10 日，查阅日期 2023 年 6 月 28 日 <<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3206057/5-reasons-chinas-reopening-good-news-global-economy>>
- 4 全文：《政府工作报告》，新华网，2023 年 3 月 15 日，查阅日期 2023 年 6 月 28 日，<http://www.china.org.cn/china/2023-03/15/content_85169057.htm>
- 5 《欧盟企业在中国建议书 2022/2023》，中国欧盟商会，第 4-8 页，2022 年 9 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-position-paper>>
- 6 Huang, Eustance, 分析公司称消费疲软是中国经济复苏的“主要问题”，美国全国广播公司财经频道，2023 年 6 月 10 日，查阅日期 2023 年 6 月 29 日，<<https://www.cnbc.com/2021/06/10/weak-consumption-is-problem-for-china-recovery-says-analytics-firm.html>>
- 7 中国服务业活动因复苏乏力而走向疲软，路透社，2023 年 7 月 5 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.reuters.com/markets/asia/chinas-services-activity-softens-recovery-falters-caixin-pmi-2023-07-05/>>
- 8 在新冠疫情期间，政府债务大幅增加。原因是贷款加速供给以帮助企业复苏，地方政府将资金投入疫情管控措施中——包括新建医院和隔离中心，以及强制要求居民定期检测——而且房地产行业破产。He, Laura, 中国城市难以支付账单，因“隐性债务”飙升，美国有线电视新闻网，2023 年 2 月 1 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://edition.cnn.com/2023/01/31/economy/china-local-governments-basic-services-debt-crisis-intl-hnk/index.html>>; Lee, Amanda, 中国隐性债务风险“来自其系统”，以及为何地方政府受北京控制，南华早报，2023 年 7 月 30 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3229284/how-chinas-hidden-debt-risk-comes-its-system-and-why-local-governments-are-beholden-beijing>>
- 9 Cheng, Evelyn, 标准普尔称，中国的房地产销售预计将骤降 30% - 比 2008 年还要糟糕，美国全国广播公司财经频道，2022 年 7 月 27 日，查阅日期 2022 年 8 月 2 日，<<https://www.cnbc.com/2022/07/27/chinas-property-sales-set-for-a-worse-plunge-than-in-2008-sp-says.html>>
- 10 Lee, Yen Nee, 这些图表显示了中国债务的大幅增长，美国全国广播公司财经频道，2021 年 7 月 13 日，查阅日期 2022 年 8 月 2 日，<<https://www.cnbc.com/2021/06/29/china-economy-charts-show-how-much-debt-has-grown.html>>
- 11 Ma, Josephine, 《新冠清零政策是中国地方政府付出代价的教训》，南华早报，2023 年 2 月 14 日，查阅日期 2023 年 8 月 1 日，<<https://www.scmp.com/news/china/science/article/3210188/how-zero-covid-was-costly-lesson-chinas-local-governments>>

中国的人口红利也在逐渐消失，¹² 2023 年城镇青年失业率连续数月突破新高，¹³ 给中国经济复苏更添压力。截至2023年7月的官方统计数据显示，¹⁴ 中国16-24岁城镇青年中，每五人中就有一人失业。消费是中国经济主要驱动力，这项数据也表明，政府需要制定针对性政策，以充分释放国内消费潜力。¹⁵ 由于房产净值占中国居民家庭财富70%以上，要想重振消费者信心，还需采取措施以推进房地产行业发展。¹⁶

需求侧（而非供给侧）政策支持能为中国经济复苏重拾部分动力。这一点尤为重要，因为供给侧政策已使中国与欧盟、美国之间加速形成严重贸易失衡。¹⁷和¹⁸ 欧洲政坛经常诟病对中美关系不满在于贸易失衡愈发严重、市场准入缺乏互惠，这些问题如不加以解决，或将引起他国政府的连锁反应。¹⁹

欧洲企业在中国经济发展中的角色

新冠疫情期间暴露的供应链脆弱性使欧洲企业受到冲击，企业对中国和全球经济前景感到忧虑的同时，地缘政治的紧张局势又带来新的挑战。²⁰ 不过，尽管企业在减轻在华营商风险上愈发面临压力，他们仍视中国为重要市场。²¹

尽管中国政府已在采取措施加强技术自力更生，但欧洲企业通过与中国企业的合作和竞争，在中国国内产业升级过程中发挥了历史性的重要作用。²² 如果中国自力更生之举能聚焦于狭义且精确的国家安全问题，欧洲企业则可以发挥巨大潜力继续为中国发展做出有益贡献。根据《商业信心调查2023》，63% 的受访企业表示，如能获得市场准入，他们将考虑扩大在华业务。其中近一半的企业可能会将投资额增加到年收入的 5% 到 10% 之间；12% 的企业可能会将投资额增加到年收入的 11% 到 20% 之间；十分之一的企业可能会将投资额增加到 20% 以上。²³ 欧洲和其他外国公司也通过在华绿地投资创造了许多新的就业机会。然而，与新冠疫情前两年相比，2022 年外商直接绿地投资总值急剧下降，²⁴ 中国恐将失去外商直接投资带来的积极就业影响。

12 “人口红利”是指由高比例的适龄劳动人口推动的经济发展。在中国，由于新生儿数量空前减少以及人口迅速老龄化，这种红利正在丧失。Woo, Ryan 和 Yao, Kevin, 中国人口增长降至历史最低速度，逐渐面临人口危机，路透社，2021 年 5 月 11 日，查阅日期 2022 年 8 月 9 日，<<https://www.reuters.com/world/china/china-2020-census-shows-slowest-population-growth-since-1-child-policy-2021-05-11/>>

13 “中国青年失业率在 6 月份创下新高，连续第三个月超过 20%，政府警告说，随着应届毕业生开始找工作，情况可能会变得更糟。” Disis, Jill Elaine 和 Siu, Chi Yui, 中国警告青年失业情况将在达到记录后恶化，彭博社，2023 年 7 月 17 日，查阅日期 2023 年 7 月 28 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-07-17/china-warns-youth-unemployment-to-worsen-after-hitting-record?smd=economics-jobs#xj4y7vzkg>>

14 自 2023 年 8 月起，国家统计局暂停发布青年城镇调查失业率。该系列数据只包括积极求职的年轻人。然而，根据北京大学一位教授的估算，如果把那些“躺平”或啃老族也计算在内，这一数字可能高达 46.5%。这位教授后来遭到审查。Woo, Ryan 和 Zhang, Ellen, 中国教授表示青年失业率可能已达 46.5%，路透社，2023 年 7 月 20 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://www.reuters.com/article/china-economy-youth-unemployment-idUSKBN2Z00HN>>

15 青年消费对中国经济非常重要，尤其是在文化教育、租房、交通和通讯等领域，他们的消费一般都很高。中国青年失业率为何大幅上升？，高盛，2023 年 5 月 31 日，查阅日期 2023 年 6 月 29 日，<<https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/why-has-youth-unemployment-risen-so-much-in-china.html>>

16 中国 16 万亿现金储备表明家庭悲观情绪加剧，彭博社，2022 年 5 月 23 日，查阅日期 2022 年 7 月 7 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-05-23/china-s-16-trillion-cash-hoard-shows-deepening-household-gloom>>

17 2022 年，欧盟对华贸易逆差从 2021 年的 2,503 亿欧元飙升至 3,957 亿欧元。Huld, Arendse, 欧盟 - 中国关系：贸易、投资及近期发展，中国简报，2023 年 4 月 4 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.china-briefing.com/news/eu-china-relations-trade-investment-and-recent-developments/>>

18 2022 年，美国对华贸易逆差达到 3,829 亿美元，为有记录以来的第二高水平。Palmer, Doug, 冷战？美国对华贸易再创新高，政客新闻网，2023 年 2 月 7 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.politico.com/news/2023/02/07/trade-china-relations-economics-00081301>>

19 例如，2019 年，意大利成为七国集团中唯一一个加入“一带一路”倡议的国家。意大利政府强调其与中国日益增长的贸易不平衡是其打算退出“一带一路”倡议的原因。Folkman, Varg, 国防部长表示，意大利打算退出中国的“一带一路”倡议，政客新闻网，2023 年 7 月 30 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://www.politico.eu/article/italy-leave-belt-and-road-initiative-china-minister-guido-crosetto/>>

20 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

21 同上。

22 Zenglein, Max J. 和 Holzmann, Anna, 发展中的“中国制造 2025”：中国寻求全球科技领导地位的产业政策，墨卡托中国研究所，2019 年 7 月，查阅日期 2023 年 6 月 30 日，<<https://merics.org/sites/default/files/2020-04/MPOC%20Made%20in%20China%202025.pdf>>

23 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 32 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

24 “2022 年，对中国的外国直接投资进一步下降，所公布的外国直接投资项目数量（24%）、资本支出（44%）和创造就业（59%）均有所减少。与 2019 年相比，去年 [2022 年] 进入中国的项目数量下降了 60%，资本投资下降了 68%。” 2023 年外国直接投资报告：全球绿地投资趋势，外国直接投资情报，第 10 页，2023 年 5 月 16 日，查阅日期 2023 年 6 月 30 日，<<https://www.fdiinsights.com/fdi/report2023>>



另一方面，中国如希望外国公司为国家发展做出更大贡献，还需要落实吸引和保留外籍人才就业的相关政策。新冠疫情加剧了这一挑战，在此期间，许多公司都出现了外籍员工外流情况。²⁵

根据 2021 年的官方数据，在华外国公民人数已经非常之少。中国大陆 2021 年人口普查记录的 14 亿总人口中，只有 845,697 位外国公民，约占总人口的 0.06%。²⁶ 此外，在一些重点城市，跨国公司中来自发达经济体的外籍员工人数已呈下降之势。这一趋势不利于中国经济发展，在事关中国高质量发展的重要领域，高层次外籍人才往往能在创新、效能和生产力方面做出突出贡献。

2021 年官方公布的人口普查统计数据显示，中国大陆外籍人口总数为 845,697 人（包括港澳台居民在内为 1,430,695 人），比 2010 年的 593,832 人增加了 251,865 人，结合背景（尤其是国际人才的地域分布）来看这些数字很有必要。例如，与中国其他地区相比，北京和上海来自发达经济体的外籍人口密度历来较高，但从 2010 年到 2021 年，北京和上海的外籍人口数量已分别从 107,445 人（约占总数的 0.5%）和 208,602 人（约占总数的 1.0%）下降到 62,812 人（约占总数的 0.3%）和 163,954 人（约占总数的 0.6%）。²⁷ 考虑到中国在“十四五”规划中着重强调创新，尤其是在有望成为未来经济驱动的城市，就业人口多元化程度减少带来的影响不容忽视。

外籍人员的外流减少了专业知识和最佳实践经验的传递和分享，使得总部与中国业务之间的沟通困难增加。在某些情况下，这已导致投资计划推迟，甚至有公司已经或正在关闭在华业务。²⁸ 2023 年 8 月，中国宣布将外籍员工个税优惠政策有效期延长四年，欧洲企业对此表示欢迎。²⁹ 该举措将有助于企业为急需聘用的外国人才提供更具竞争力的就业机会。优惠政策有效期延长至 2027 年 12 月 31 日，这很好地体现出中国对在华外国公司和外籍人员所做出的承诺。不过，在吸引新人才方面，似乎还需要更多政策加以落实。³⁰

想了解更多信息？

欲了解更多有关税收如何影响欧洲企业在中国业务的信息，请阅读第 42 页的《财政与税务工作组建议书 2023/2024》。

软性基础设施能有效维持外籍在华人员社群活跃，而这类设施的减少给中国吸引国际人才带来一项重要挑战。例如，国际学校和医疗诊所缺乏员工和客户，他们提供的服务总体上有所减少，这导致中国对于国际人才前来工作生活的吸引力有所下降，对于更乐意携带家属的高级人才而言情况尤其如此。

25 Wang, Huiyao, 中国的清零政策严重影响了其全球人才储备, 金融时报, 2022 年 7 月 18 日, 查阅日期 2023 年 8 月 3 日, <<https://www.ft.com/content/fef5a71d-8a19-4f65-804e-42bfb02af083>>

26 相比之下, 2021 年在日本的外国居民约占总人口的 2.2%; 2012 至 2021 年间居住在日本的外国居民登记人数, Statista, 2023 年 1 月 4 日, 查阅日期 2023 年 8 月 7 日, <<https://www.statista.com/statistics/687809/japan-foreign-residents-total-number/>>; 截至 2021 年 3 月, 在韩国的外国居民约占总人口的 3.8%; 韩联社, 韩国外籍人口 5 年多首次跌破 200 万, 韩国先驱报, 2021 年 4 月 27 日, 查阅日期 2023 年 8 月 3 日, <www.koreaherald.com/view.php?ud=20210427000344>

27 欧盟商会就北京和上海的外籍人员占城市总人口的比例进行了计算。上海和北京的外来人口包括中国香港、中国澳门和中国台湾居民。中国有多少外国人——2021 年第七次全国人口普查, 中国登记, 2021 年 5 月 15 日, 查阅日期 2023 年 8 月 7 日, <<https://www.registrationchina.com/articles/how-many-foreigners-live-in-china/>>; 中国北京都市区人口 1950-2023 年宏观趋势, 查阅日期 2023 年 8 月 8 日, <<https://www.macrotrends.net/cities/20464/beijing/population>>; 中国上海都市区人口 1950-2023 年宏观趋势, 查阅日期 2023 年 8 月 8 日, <<https://www.macrotrends.net/cities/20656/shanghai/population>>

28 “六分之一的受访者（16%，年同比增长 5%）表示，他们目前没有雇佣任何外国公民，而在 78% 的受访企业中，外国公民占员工总数的 10% 或更少”。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 16 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 2 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

29 《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》，财政部和国家税务总局，2023 年 8 月 18 日，查阅日期 2023 年 9 月 1 日，<http://szs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202308/t20230828_3904329.htm>

30 最近的一些措施旨在简化签证申请程序，然而，尽管这些措施受到欢迎，但对企业吸引外国人才的能力影响甚微。公安部发布服务保障高质量发展 26 条措施，人民网，2023 年 8 月 3 日，查阅日期 2023 年 8 月 3 日，<<http://society.people.com.cn/n1/2023/0803/c1008-40049749.html>>; 国务院印发关于在自贸试验区、自由贸易港试点对接国际高标准推进制度型开放的若干措施的通知，国务院，2023 年 6 月 29 日，查阅日期 2023 年 8 月 3 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/202306/content_6889026.htm>

2023 年初，吸引外资成为一项明确的重点政策。^{31和32} 中国各级政府都加强了与外国企业代表的接触，努力推介各自地区作为理想的投资目的地。此外，政治层面的面对面会谈数量也大幅增加。^{33、34和35} 欧盟商会会员在中国及其欧洲总部举办的投资促进会议数量激增。自 2023 年初以来，欧盟商会还接待了许多寻求外商投资的各地区投资促进事务局。³⁶ 由于中国与其他国家和地区隔绝已达三年之久，外界对中国欠缺了解且信心不足，重启面对面会议已成为重建桥梁的重要一步。在华欧洲商界对重新恢复双边交流表示欢迎。业界曾预计中国重新敞开大门之后，外国公司将会蜂拥而至。然而，尽管中国展现出对外企投资的热情欢迎和对营商挑战的明显重视，但当企业家们意识到他们得到的还是老一套菜单时，投资欲望便不复存在。

在中国经济持续开放、监管日趋完善的领域，欧洲公司在华投资有所增加。这表明，只要中国政策制定者兑现承诺、优化营商环境，投资者的信心就会得到明显提升。同时，考虑到政策的执行不一或含糊不清可能造成营商阻碍，政府需在出台新政之前与企业进行务实沟通，以确保这些政策切实有效。

例如，在汽车行业，由于所有权限限制的解除，一家大型欧洲汽车制造商在 2022 年上半年增加了其在合资企业合作伙伴中的股份，这一投资占同期欧盟对华外国直接投资总额的一半以上。³⁷ 然而，尽管取消了股权上限，许多外商投资的汽车制造商在优化其在中国投资时仍面临监管障碍。这些障碍主要源于审批要求和流程不够清晰，无法为国际汽车制造商提供在华投资规划所需的确定性。

想了解更多信息？

欲了解有关中国汽车行业以及中国欧盟商会会员的担忧和建议，请阅读第148页的《汽车工作组建议书2023/2024》。

航空业也是一个例证，由于普遍存在的隐形市场准入壁垒，其开放的承诺尚未兑现。尽管中国在2001年加入世界贸易组织时作出的承诺包括开放其计算机订座系统市场，但外国计算机订座系统提供商仍未获得实际准入。2012年，中国发布措施，允许获得许可的外国公司在中国向某些销售代理机构提供全球分销系统服务。然而，当代理商选择某家外资服务提供商时，必须经过超过50天的许可证验证程序，这说明竞争环境依然在向国内竞争者倾斜。由于无法明确某些必要的授权程序如何适用于外国全球分销系统提供商，上述矛盾又有所加剧。

想了解更多信息？

欲了解有关中国航空业的更多信息，以及中国欧盟商会相关行业成员的担忧和建议，请阅读第256页的《航空航天工作组建议书2023/2024》。

31 Wang, Orange, 中国外交部长秦刚向美国商界领袖承诺北京的支持, 南华早报, 2023 年 3 月 26 日, 查阅日期 2023 年 7 月 2 日, <<https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3214870/chinese-foreign-minister-qin-gang-assures-us-business-leaders-beijings-support?module=inline&pgtype=article&module=inline&pgtype=article>>
32 He, Laura, 中国新总理为外国公司推出“欢迎车”, 美国有线电视新闻网, 2023 年 3 月 28 日, 查阅日期 2023 年 6 月 30 日, <<https://edition.cnn.com/2023/03/28/economy/china-development-forum-foreign-companies-welcome-intl-hnk/index.html>>
33 欧盟委员会主席冯德莱恩 4 月陪同法国总统埃马纽埃尔·马克龙访问北京。马克龙和冯德莱恩在中国：一场艰难但有益的对话, 世界报, 2023 年 4 月 8 日, 查阅日期 2023 年 6 月 29 日, <https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/04/08/macron-and-von-der-leyen-in-china-a-difficult-but-useful-dialogue_6022150_23.html>
34 特斯拉首席执行官埃隆·马斯克和微软联合创始人比尔·盖茨分别于 5 月和 6 月前往中国首都。Chiang, Sheila, 中国的习近平主席告诉比尔·盖茨，他是他今年在北京遇到的“第一位美国朋友”，美国全国广播公司财经频道, 2023 年 6 月 16 日, 查阅日期 2023 年 6 月 29 日, <<https://www.cnbc.com/2023/06/16/bill-gates-visits-china-hot-on-the-heels-of-elon-musk-with-xi-meeting-confirmed.html>>
35 同样，中国相关人士也恢复了他们的海外之行，王毅在 2 月份担任外交部长，随后李强担任中国总理，访问了几个欧洲国家。
36 这些会议的例子包括：会见中国国际贸易促进委员会长沙分会会长, 2023 年 7 月 12 日, 查阅日期 2023 年 8 月 7 日, <https://www.europeanchamber.com.cn/en/lobby-actions/6497/Meeting_with_Chairman_of_China_Council_for_the_Promotion_of_International_Trade_CCPIIT_Changsha_Branch>, 会见中国国际贸易促进委员会天津市分会副会长, 2023 年 7 月 11 日, 查阅日期 2023 年 8 月 7 日, <https://www.europeanchamber.com.cn/en/lobby-actions/6496/Meeting_with_Vice_Chairman_of_China_Council_for_the_Promotion_of_International_Trade_CCPIIT_Tianjin_Sub_Council>, 会见中国国际贸易促进委员会芜湖代表团, 2023 年 6 月 9 日, 查阅日期 2023 年 8 月 7 日, <https://www.europeanchamber.com.cn/en/lobby-actions/6400/Meeting_with_China_Council_for_the_Promotion_of_International_Trade_CCPIIT_Wuhu_Delegation>
37 Kratz, Agatha, Barkin, Noah and Dudley, Lauren, 精选少数：重新审视欧洲在中国的外国直接投资, 荣鼎咨询, 2022 年 9 月 14 日, 查阅日期 2023 年 7 月 5 日, <<https://rhg.com/research/the-chosen-few/>>



某些行业“一刀切”的法规造成市场准入挑战，其负面影响或将辐射多个行业。例如，在华外资银行的资产负债表本来就小于中资银行，再加上往往面临更严格的合规要求，因此很难在债券交易额和存货规模上与中资银行竞争。然而，外资银行通常拥有较大的海外客户群，他们渴望通过中国的投资渠道“债券通”与外资银行进行交易，并获得市场最新资讯和建议，以进入中国在岸银行间债券市场。外资银行因此难以成为“债券通”做市商，使得其在中国发展业务和引入投资能力受限。

中国政府明确表示有意加强外资在研发领域发挥的作用。中国政府已于近期出台多项措施，旨在优化外资研发环境，促进海外人才流动，以及加强知识产权保护等。^{38和39} 这些措施反映出一些行业主要关切，欧洲企业认为这是一个积极信号，不过，这些措施将如何有效实施还有待观察。

想了解更多信息？

欲了解更多有关欧洲银行在中国面临的挑战及其改善商业环境的建议，请阅读第319页的《银行与证券工作组建议书2023/2024》。

想了解更多信息？

有关中国创新领域发展的更多信息，请阅读第94页的《研发工作组建议书2023/2024》。

38 《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11日，查阅日期2023年7月10日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/fgzczcjd/202301/t20230119_184334.html>
39 《企业技术创新能力提升行动方案（2022-2023年）》，科技部和财政部，2022年8月5日，查阅日期2023年7月10日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/qtwj/qtwj2022/202208/t20220815_181875.html>

第一章

总体建议

1



总体建议书

政策调整刻不容缓

尽管中国仍面临诸多挑战，经济复苏也出现衰退迹象，但多方普遍认为中国有望在 2023 年实现经济增长目标。¹ 只不过在未来几年，经济增长预计减缓。² 这与多数经济体发展趋势一致，但同时也存在一些显著差异。³ 由此足以证明从只重增长、不计成本模式转向更具可持续发展模式的必要性。在此过程中，如果能够提供一个开放的市场和公平的竞争环境，欧洲公司可以提供必要的市场竞争和相关技术，从而发挥其关键作用。

想办法提高生产率是向可持续经济增长转变的关键。但鉴于中国强调自力更生，甚至在某些情况下侧重自给自足，提高生产率对中国而言可能较为困难。⁴ 强调自力更生、自给自足，一部分是因为中国基于种种原因无法获得相关外国技术，尤其是两用技术。同时也是因为寻求战略技术自给自足（可追溯至近二十年前）和对国内市场形成依赖。⁵ 2022 年 10 月，中国共产党第二十次代表大会会议精神指出，面对日益增长的外部风险，中国将进一步强调国家安全问题。⁶

三大趋势 同根同源：中国自立自强战略、欧盟“去风险”战略，及美国版本“去风险”

特朗普执政期间，中美双方打响贸易战和技术战。中国领导层由此认为先前强调自力更生是先见之明。然而，为对其经济战略领域加以限制，中国设置了产业政策和市场准入壁垒，这很大程度上加剧了世界两大经济体之间紧张局势，也对欧盟企业产生了深远影响。⁷

中国的自立自强与欧盟的“去风险”战略及美国版本的“去风险”同根同源。三者都认为，过度依赖

1 今年 4 月，国际货币基金组织预计中国国内生产总值增长率为 5.2%；6 月，世界银行预计 2023 年中国国内生产总值将增长 5.6%。《世界经济展望》：艰难的复苏，国际货币基金组织，2023 年 4 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>>；中国经济最新情况——2023 年 6 月，世界银行，2023 年 6 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/06/14/priority-reforms-key-for-sustaining-growth-and-achieving-china-s-long-term-goals-world-bank-report>>

2 国际货币基金组织预计，2024 年中国国内生产总值增长率将放缓至 4.5%；世界银行预计，2024 年将降至 4.6%，2025 年将降至 4.4%。同上。

3 较为明显的区别是，其他高速发展经济体（特别是“亚洲四小龙”：中国香港、新加坡、韩国和中国台湾）过渡至高收入行列较为迅速，而中国增长率放缓的同时，相对人均国内生产总值却明显低得多。Dieppe, Alistair; Gilhooly, Robert; Han, Jenny; Korhonen, Iikka 和 David Lodge（编辑），中国向可持续增长的过渡——对全球经济及欧元区的影响，欧洲中央银行，第 10 页，2018 年 1 月，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op206.en.pdf>>

4 重点区分“自力更生”与“自给自足”的区别：前者与欧盟视角下“去风险”的关系，后者如何与“脱钩”概念更贴近。如今，诸多经济体侧重自给自足策略（包括欧盟和美国），以降低对提供关键商品（如医疗设备、药品原料或稀土）的单一来源或国家的依赖。欧盟首先需要深思熟虑，审慎分析哪些商品可以真正定义为“关键”商品。然后采取精确且国家中立的策略，确保即便受到全球冲击，也能持续供应此类商品。欧盟将这种具体且精确的“自力更生”策略定义为“去风险”，用以区分更为广泛的自力更生。“自给自足”的目的是确保能在本国采购和生产所需的一切产品，这就涉及到“脱钩”——换句话说，“自给自足”意味着相关国家建立起与世界其他地区完全隔绝的完整供应链。

5 尽管近期实施的出口管制促进了中国在战略技术上实现自给自足，但其实这一理念早在近二十年前就可见一斑。2006 年，《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020 年）》将“自主创新”作为政策重点。这一政策主要是为了解决当时绝大部分关键创新环节都依赖国外技术的问题，旨在“将[中国]对外技术依存度降低到 30% 以下。”2010 年，《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》重申了该纲要的指导原则，旨在精心遴选国家领军企业，并支持其发展成为战略性新兴产业领导者。2014 年，习近平总书记在讲话中正式提出“总体国家安全观”，明确将加强国家安全作为政策目标。2015 年，《中国制造 2025》再次整合《国务院关于加快培育和发展战略性新兴产业的决定》，强调中国须实现“技术自信”。《中国制造 2025》在 10 个关键产业设定了全球“市场份额目标”，并概述了降低对外技术依存度的必要性。

6 Lin, Bonny, Hart, Brian, Funaiole, Matthew P. 和 Lu, Samantha, 中国第二十次党代会报告：面对外部威胁加倍努力，战略与国际研究中心，2022 年 10 月 19 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.csis.org/analysis/chinas-20th-party-congress-report-doubling-down-face-external-threats>>

7 中国的对外开放集中在非关键领域或加以条件。例如，合资企业设立条件使外国股东仅占少数；或要求技术转让，从而增强中国公司实力。同时，《中国制造 2025》等产业政策加强了战略领域的“自主创新”和“自力更生”。《脱钩：全球化何去何从》，中国欧盟商会，第 10-11 页，2021 年 1 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-decoupling>>

单一供应源会导致供应源突然中断时引发巨大挑战。^{8和9} 然而，三种策略的关键区别在于，进攻型策略对竞争对手经济发展的限制程度，或防御型策略对本国市场经济、社会稳定的保障程度。

美国对华“去风险”体现在一系列针对“新兴”和“基础性”技术的禁售或限制措施上。中国采取相关报复措施针对美国的同时，建立了更为广泛的进出口管制框架，并正式制定了本国实体清单。¹⁰ 在这些政策工具的加持下，中国开始实行通用出口管制，并在相关领域加强第三方国家对中国市场的依赖。¹¹

中国在太阳能电池板生产领域日益发挥主导作用。中国商务部在对光伏电池关键部件生产技术实施出口限制后，¹² 又对用于制作半导体和太阳能电池板的两种金属（镓和锗）实施了出口管制。¹³ 此类举措与中国“双循环”政策精神保持一致。该政策表示，中国国内市场规模巨大，中国政府将充分开发市场潜力，将中国发展成为关键技术领导者，推动未来全球经济。然而，这种方式将导致其他主体想方设法降低对中国的依赖，尽早实现多元化。

欧盟也在研讨相关策略，降低经济发展关键领域的依赖性和脆弱性。新冠疫情暴露出全球供应链的脆弱性，俄乌战争则使得供应链脆弱成为欧盟面临的首要挑战。俄罗斯对乌克兰发动入侵仅二周后，欧洲理事会通过《凡尔赛宣言》，提出降低欧盟对俄罗斯能源依赖等相关目标。同时，欧盟领导人意识到了加强单一市场经济韧性的必要性，已开始着手研究急需解决战略依赖性问题的领域。¹⁴

在重新评估欧盟与世界第二大经济体的关系时，有关欧盟可能过度依赖中国的讨论已初见端倪。然而，由于欧盟在关键领域对中国产品依赖程度有限，^{15和16} 欧盟仅计划制定有限且精准的风险消除策略。尤其是欧盟提出的去风险策略，其目的并不在于促进欧盟境内在岸生产，而是要避免特定从产品过度依赖某一供应方。这与中国强调自力更生的策略并不相同。

2023 年 3 月，欧盟委员会主席冯德莱恩首次提出“去风险”策略。¹⁷ 三个月后，欧洲理事会重申这一方针，¹⁸ 提到保持沟通以解决关键问题的必要性，以及加强合作、贸易和投资伙伴关系的可能性。欧盟领导层明确表示，欧盟在对华战略方面有别于美国，主要在于欧盟“不打算脱钩或自我孤立”。¹⁹ 目前，欧盟

8 同上。

9 由于新冠疫情、俄罗斯入侵乌克兰、物流基础设施不足、众多市场卡车司机短缺以及集装箱船搁浅堵塞苏伊士运河等突发事件，全球供应链的脆弱性已暴露无遗，风险管理成为当务之急。《欧盟企业在中国建议书 2022/2023》，中国欧盟商会，第 21 页，2022 年 9 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-position-paper>>

10 实体清单是用于限制某些外国实体开展贸易或投资活动的工具。2020 年 9 月，中国商务部出台《不可靠实体清单》，发布相关规定。商务部 2020 年第 4 号令《不可靠实体清单规定》，商务部，2020 年 9 月 19 日，查阅日期 2023 年 7 月 31 日，<<http://english.mofcom.gov.cn/article/policyrelease/questions/202009/20200903002580.shtml>>

11 Ouyang, Shijia, 《禁止出口技术清单发布》，中国日报，2020 年 8 月 29 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202008/29/WS5f495f8aa310675eaf56330.html>>

12 Yeh, Nadya, 中国出台出口管制新条例，巩固太阳能主导地位，中国项目，2023 年 2 月 1 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://thechinaproject.com/2023/02/01/china-drafts-new-export-controls-to-shore-up-solar-dominance/>>

13 Domonoske, Camila, 中国对制造半导体和太阳能板所需的两种金属实施出口管制，美国国家公共电台，2023 年 7 月 4 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.npr.org/2023/07/04/1185940293/china-imposes-export-controls-on-two-metals-used-in-semiconductors-and-solar-pan>>

14 关键原材料、半导体、医疗保健产品、数字技术和关键农产品被列为战略依赖的敏感领域。《凡尔赛宣言》，欧洲理事会，2022 年 3 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.consilium.europa.eu/media/54773/20220311-versailles-declaration-en.pdf>>

15 墨卡托中国研究所指出属于电子、化学品、矿物 / 金属以及医药 / 医疗产品类别共计 103 种此类产品。Zenglein, Max J., 绘制和重新调整欧洲与中国的经济相互依赖，墨卡托中国研究所，第 7 页，2020 年 11 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://merics.org/en/report/mapping-and-recalibrating-europes-economic-interdependence-china>>

16 2021 年 5 月，欧盟委员会提出将减少对原材料、电池、活性药物成分、氢气、半导体、云技术和边缘技术等领域 137 种进口产品的依赖。这些产品约占欧盟进口商品总价值的 6%。尽管在欧盟高度依赖的进口商品中，52% 源自中国，但欧盟关键依赖进口商品仅占欧盟进口商品总价值的 3%。欧盟公布战略以减少对中国的依赖，《经济学人智库》，2021 年 5 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.eiu.com/n/eu-unveils-strategy-to-reduce-dependency-on-china/>>

17 冯德莱恩主席在墨卡托中国研究所和欧洲政策中心发表的关于欧盟与中国关系的演讲，欧盟委员会，2023 年 3 月 30 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063>

18 欧洲理事会关于中国的结论，欧洲理事会，2023 年 6 月 30 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-china-30-june-2023/>>

19 同上。



相关研讨表明，与中国的自力更生政策相比，欧洲企业实践“去风险”的深度和广度及所受限制将温和得多。这是因为该政策旨在建立有韧性的供应链，而非实现自给自足。

风险与机遇

为应对业务运营连续性的潜在风险，越来越多的企业逐步建立起两套独立系统（包括供应链、数据和信息技术系统以及人员配置）。一套针对中国，一套针对世界其他地区。一些企业尽可能地将其生产转至中国，并/或吸引现有供应商进入中国市场。还有一些企业则打算将其海外供应商换成本地供应商，因为后者可能更符合中国相关法规和指导方针。²⁰

然而，这种策略仍存在风险。一些欧洲公司表示，中西方客户在产品生产上有需求相左的情况，一方要求生产不含中国制造的零部件或软件，一方要求生产不含美国制造的零部件或软件。²¹ 如果当前地缘政治紧张局势急转直下，可能会对中国买家造成巨大压力，导致其放弃欧洲供应商。

对于某些公司而言，将其中国业务独立出来并非可行。因为他们进口到中国的部件很难从其他地方采购；或者是因为公司规模较小，没有足够的资源建立两套系统；亦或者建立两套系统会让其业务难以为继。²²

欧中双方近期已经出台和即将出台的相关法律法规使得企业需要针对不同规则体系开展合规。在国际法律冲突的情形下，企业合规将陷入两难境地。欧盟近期出台相关法律，以确保在其法律管辖范围之外经营的公司符合欧盟人权和环境标准。^{23和24} 美国已出台相关法律，要求进口商提供充足证据证明进口货物不是通过强迫劳动生产。²⁵

企业将如何遵守此类要求尚不明确。考虑到中国现状，针对企业在其完整供应链环节是否使用强迫劳动，独立第三方审计机构难以开展调查，在特定情况下甚至完全无法开展调查。²⁶ 随着中国对从事背景调查和尽职调查业务的美国公司开展突击检查，这一情况愈演愈烈。据报道，至少有一家企业因开展“新疆供应链审计”工作而受到突击检查。²⁷ 相关企业本就因西方客户要求其迁出中国敏感地区业务而面临压力，随着欧盟新法规规定的报告日期临近，企业或将愈发倍感压力。²⁸

20 总体而言，在《商业信心调查 2023》中，79% 的受访企业表示在过去五年中至少已部分实现了中国供应链的本地化，其中 67% 的受访企业表示已“大幅”或“适度”实现了本地化，24% 的受访企业表示计划进一步将其供应链本土化。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 15–17 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

21 同上。

22 只有四分之一的受访企业表示未从国外进口供应链中断后不易替代的稀缺零部件或设备；另有三分之一（32%）的制造商表示进口的关键零部件无法找到替代产品。超过四分之一（27%）的受访企业表示目前能找到从中国进口的设备/零部件的替代品，但质量较差；14% 表示能够找到替代品，但存在兼容性问题；还有 11% 表示替代品成本更高。

23 2023 年 1 月 5 日，《企业社会责任指令》正式生效。它要求在欧盟经营的所有大型公司和上市公司“披露他们认为社会和环境问题带来的风险和机遇，以及其活动对人类和环境的影响的信息。”从 2024 年起，这些公司将需要准备可持续发展报告并于 2025 年提交。报告内容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。企业可持续发展报告，欧盟委员会，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en>

24 2023 年 6 月 1 日，欧洲议会批准了《企业可持续性尽职调查指令》。该指令要求总部设于欧盟的公司建立尽职调查程序，以确保其整体运营（包括子公司和上下游供应商）符合欧盟的人权和环境标准。欧洲议会议员敦促企业减轻其对社会和环境的负面影响，欧洲议会，2023 年 6 月 1 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230524IPR91907/meps-push-companies-to-mitigate-their-negative-social-and-environmental-impact>>

25 2022 年 6 月 21 日，美国《维吾尔族强迫劳动预防法》生效。《维吾尔族防止强迫劳动法》实施情况，美国国务院，2022 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.state.gov/implementation-of-the-uyghur-forced-labor-prevention-act/>>

26 在《商业信心调查 2023》中，16% 的受访企业担心缺乏独立的第三方审计。虽然该调查 45% 的受访企业表示并不担心这个问题，但应该注意的是，另有 38% 的受访企业不清楚是否会受到影响，这意味着受影响的人可能更多。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 46 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

27 中国的“秘密人士”加强对外国企业侦探的审查，金融时报，2023 年 5 月 2 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.ft.com/content/8c21b86d-66de-4c69-8c8d-a0ef270ae3e3>>

28 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 39 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

如前所述，在中国当前政策和欧盟去风险针对性措施背景下，深化欧中关系仍颇具潜力。世贸组织改革、国际标准化和应对气候变化都可以且应该成为深化双边合作的领域。欧中双方应重点在此类领域重建桥梁，实现双边关系长期蓬勃发展。

中国曾多次向外资承诺扩大开放，营造世界一流的营商环境。然而要想实现实质改变，需要的是行动而非承诺。例如，虽然中方提议建设“全国统一大市场”，称之为建立高效、规范、有竞争力市场举措，²⁹ 实则，该工作方案只是将中国已提出但未落实的诸项工作进行整合。³⁰ 此类新瓶装旧酒的措施并不足以满足外国投资者的需求。中国应了解此类存在已久的问题，并切实采取具体措施加以解决。为优化在华企业营商环境，本建议书中汇集了中国欧盟商会针对这些问题提出的1,058项建议。中国如能采纳这些建议，就能在重新开放的势头上乘胜追击，为投资者提供切实所需的政策支持。

29 中国国务院讨论关于统一国内市场的工作计划，新华网，2023 年 5 月 20 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<https://english.www.gov.cn/news/202305/20/content_WS64680365c6d03ffcca6ed336.html>

30 “去年指导意见的主要任务是鼓励竞争、降低制度性成本、提高效率和生产力、提升科技创新水平、促进国际合作[……]具体而言，政府计划包括实施统一市场准入标准、公平竞争、社会信用体系、知识产权保护以及劳动力和数据自由流动等。” Nulimaimaiti, Mia, 统一国内市场是否将成为应对中国经济增长问题和美国威胁的王牌？《南华早报》，2023 年 6 月 5 日，查阅日期 2023 年 8 月 7 日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3223011/will-unified-domestic-market-be-trump-card-tackle-chinas-economic-growth-problems-and-us-threats>>



主要建议

当前，中国经济放缓被视为在华欧洲企业面临的重大挑战，尤其在这一背景下，中国需要解决一系列结构性问题，以促进经济复苏并满足外国投资者期待。³¹ 以下五个主要建议若得以解决，将可以改善中国经济前景，增强企业信心。其中，部分问题可以通过有针对性的政策相对容易地被解决，其他问题则需要系统性的解决途径。

1. 让市场力量发挥更大作用来提高生产力

问题

在中国，国有企业的优先地位阻碍了竞争，削弱了生产力。

分析

国际货币基金组织在2023年关于中国的报告中指出，国有企业的发展是削弱中国生产力增长的一个关键因素。³² 国际货币基金组织的报告还强调，由于国有企业的生产力往往低于私有企业，继续优先发展国有企业可能会进一步拉大中国与发达经济体之间的生产力差距。³³

前中国人民银行行长周小川和易纲等中国金融专家都认为，有必要重新平衡国有企业和私有企业。^{34和35} 易纲断言，中国应考虑对国有企业采用“竞争中立”原则，将其纳入“解决中国经济结构性问题”的方案之中。³⁶ 目前，某些行业只对国有企业完全开放，国有企业在许多营商领域——包括获取融资渠道、许可证和政府采购，以及影响政策的能力——都占有优势，并在很大程度上受到竞争保护。这不利于私有企业发展，³⁷ 尤其是中小型企业。尽管正如前国务院副总理刘鹤指出，“中小企业是市场主体，是就业的主要来源”，³⁸ 但在中国，中小企业在融资或基本管理问题上仍未得到足够的支持。

国有企业在技术自力更生进程中被推为引领战略性新兴产业发展的持续动力。为引导融资进入战略性新兴产业，中国证监会建立了“红绿灯制度”，对非战略性新兴产业公司亮起“红灯”，很大程度上阻止了此类公司在国内证券交易所上市。^{39和40} 这种日益依赖政策因素而非市场因素来吸引和分配资金的做法与改革开放精神背道而驰。事实上，两家知名智库于2023年5月联合发布的一份报告显示，就竞争而言，中国在

31 在《商业信心调查 2023》中，超过三分之一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。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 9 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 28 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

32 《中华人民共和国：2022 年第四条磋商——新闻稿；工作人员报告；以及中华人民共和国执行董事的声明》，国际货币基金组织，第 5 页，2023 年 2 月 3 日，查阅日期 2023 年 6 月 30 日，<<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/02/02/Peoples-Republic-of-China-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-529067>>

33 根据国际货币基金组织的建议，“可以通过保障所有企业的公平竞争环境和减少对国有企业的支持来促进生产率的增长，包括取消隐性担保，提高银行对负债与收益比率过高的企业贷款的风险权重，调整提供给国有企业的成本优势，加强财务报告，促进无盈利国有企业的有序退出”。同上，第 23 页。

34 Miles, Tom, 前中国人民银行行长称，作为世贸组织改革的一部分，中国必须解决“漏洞”，路透社，2018 年 9 月 19 日，查阅日期 2023 年 6 月 30 日，<<https://www.reuters.com/article/us-china-economy-zhou-idUSKCN1LZ0XU>>

35 Antonini, Renato, 评论：期待世贸组织改革谈判中更多的“竞争中立”，Borderlex，2018 年 12 月 12 日，查阅日期 2023 年 6 月 30 日，<<https://borderlex.net/2018/12/12/comment-expect-more-on-competitive-neutrality-in-wto-reform-talks/>>

36 同上。

37 例如，金融业取消了一些正式限制，但这是在金融业已被占主导地位的国内企业所饱和之后才取消的。这使得外资银行只能在剩下的少数细分市场（如跨境服务）中竞争。此外，即使在获得正式市场准入后，许多公司也会因间接障碍而陷入困境，如难以获得经营许可证或认证：《2020/2021 年欧洲企业在华执行立场文件》，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>

38 Ma, Jess, 中国的中小企业：小企业对经济有多重要，面临哪些挑战？，南华早报，2021 年 11 月 14 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3155660/chinas-smes-how-important-are-small-firms-economy-and-what>>

39 Salidjanova, Nargiza, Lietzow, Rachel 和 Rosen, Daniel H., 中国探路者：2023 年第一季度更新，荣鼎集团，2023 年 5 月 4 日，查阅日期 2023 年 7 月 1 日，<<https://rhg.com/research/china-pathfinder-q1-2023-update/>>

40 Sun, Yu 和 Cheng, Leng, 北京阻止“闯红灯”公司上市，引导资金流向战略行业，金融时报，2023 年 1 月 9 日，查阅日期 2023 年 7 月 1 日，<<https://www.ft.com/content/1fdb223f-49aa-4ccf-9b82-5573554515d9>>

2023年第一季度已进一步偏离市场经济准则，而当时正值中国向世界“重新开放”的过程中。⁴¹

2023年夏季，中国政策制定者释放若干信号表示将采取措施推进私有企业发展、促进私有投资。2023年7月，为促进民营经济发展，中共中央委员会和国务院联合发布包含31项举措的文件，将其作为新法规制定和现有法规执行的重要原则。⁴² 其中一些要求包括消除民营企业的市场准入壁垒，以及在政策制定过程中向企业征询意见。2023年8月，中国国务院又发布了《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》。⁴³ 《意见》中提到的24条举措引发了外资商界共鸣，如能得到及时、有序、一以贯之的落实，这些举措将能长期提振商业信心。商会通过《建议书》及针对性方式对一些长期存在的问题提出了解决倡议，这在《意见》中的多条举措上都有所体现。《意见》提到很快将推出税收优惠政策，中国政策制定者果然迅速采取行动，宣布将外籍人员个税优惠政策有效期延长4年。⁴⁴ 企业正在期待这一重要文件提到的其他举措是否也将得以落实。

要想提振私有企业（尤其是外商投资企业）信心，另一个关键在于明确合理政策的制定路径，既要在真正关系到国家安全的领域适度提高自力更生能力，又要避免以实现自给自足为目标的一刀切做法。部分欧洲企业已不得不逐渐将在华业务本地化并与其全球供应链脱钩。然而，这种解决方案成本不菲且效率极低，既存在风险，⁴⁵ 又有碍中国经济发展。

建议

- 重新聚焦改革开放，解决市场准入和监管问题，重建私有企业信心；
- 继续推进国有企业通过现代化治理结构改革，使其更加符合市场规律，提高效率，最终实现“竞争中立”；
- 制定法规，为中外企业提供真正公平竞争环境；
- 消除阻碍企业吸引和保留外籍人才的不利因素；
- 为中小企业提供管理和融资方面的支持；
- 加强中国与全球经济的融合，避免过度追求自力更生和自给自足；
- 制定加强供应链的细分战略，避免贸易保护主义；
- 持续推动全球化，为强化多边合作机制做出贡献。

2. 营商环境去政治化，消除立法模糊性，降低企业风险

问题

商业环境的政治化以及法律法规的模糊性加大了开展尽职调查和满足合规性要求的难度，从而增加了在华企业的经营风险。

41 Salidjanova, Nargiza, Lietzow, Rachel 和 Rosen, Daniel H., 中国探路者：2023 年第一季度更新，荣鼎集团，2023 年 5 月 4 日，查阅日期 2023 年 7 月 1 日 <<https://rhg.com/research/china-pathfinder-q1-2023-update/>>

42 《中共中央和国务院关于进一步促进民营经济发展壮大的若干意见》，新华网，2023 年 7 月 19 日，查阅日期 2023 年 7 月 28 日，<https://www.gov.cn/zhengce/202307/content_6893056.htm>

43 《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 2023 年 9 月 1 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202308/content_6898049.htm>

44 《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》，财政部和国家税务总局，2023 年 8 月 18 日，查阅日期 2023 年 9 月 1 日，<http://szs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202308/t20230828_3904329.htm>

45 这包括企业的员工、供应链、信息技术系统和数据存储基础设施。如需了解更多信息，请参阅：《商业信心调查 2022》，中国欧盟商会，2022 年 6 月 20 日，查阅日期 2023 年 7 月 24 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>；一些公司也在分离其研发业务，核心研发在欧洲或其他国家/地区进行，而中国的研发职能则更侧重于本地化。如需了解更多信息，请参阅：《中国创新生态系统：如饮水者，冷暖自知》中国欧盟商会和德国墨卡托中国研究所，2022 年 6 月 8 日，查阅日期 2023 年 7 月 28 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1019/China_s_Innovation_Ecosystem_Right_for_Many_But_Not_for_All>



分析

地缘政治的发展促使中国采取各种方式来保护国家安全和利益，从而导致营商环境更加政治化。⁴⁶新出台或修订的法律法规中普遍存在的模糊性加剧了这一问题，欧洲企业难以理解其合规义务，商业信心从而大打折扣。⁴⁷

这种模糊性在新修订的《反间谍法》和新出台的《对外关系法》中可见一斑。^{48和49} 两部法律都提到了“国家安全”的广义概念，但均未对国家机密这一概念予以说明，这或将引发执法不一以及企业合规风险。

法律的目的在于规定被允许和不被允许的情形，但如果没有清晰的条文规定和界限，企业往往会选择谨慎行事。这可能会打击新的投资，因为新投资的规划需要通过严格的尽职调查对目的地的商业环境（包括相关风险）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，以及哪些信息可能构成“损害中国国家利益”行为，开展商业信息调查成为一项高风险活动。这无疑增强了其他可以提供更多法律确定性的市场的吸引力。

在此背景下，2023 年上半年中国有关部门突击调查美资咨询公司的报道引发了在华经营企业的广泛关注。尽管突击行动的细节尚未公布，但由于对相关公司的指控暗指其获取了“敏感信息”，在没有明确定义的前提下，企业担心在开展尽职调查过程中也将会面临相同的结果。⁵⁰

随着欧盟《企业社会责任指令》于 2023 年 1 月 5 日生效，在华欧洲企业——尤其是在“敏感”地区运营的公司——将愈发意识到自己在两种法律制度间左右为难。《企业社会责任指令》要求所有在欧盟经营的大型公司和上市公司“披露公司认为由社会和环境问题带来的风险和机遇，以及公司活动对人类和环境的影响。”从 2024 年起，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。⁵¹ 欧洲议会于 2023 年 6 月 1 日通过了《企业可持续性尽职调查指令》。该指令要求设立在欧盟的公司建立尽职调查程序，以确保其整体运营（包括子公司和上下游供应商）符合欧盟的人权和环境标准。⁵² 随着欧盟新法案规定的报告日期日益临近，受影响的公司可能会逐渐被迫撤出中国的“敏感”地区，而与此同时，中国消费者将会向公司反向施压，要求他们维持现有业务。⁵³

由于《对外关系法》和修订后的《反间谍法》都是相对较新的法律，某些内容的不清晰可归咎于有限

46 在《商业信心调查 2023》中，59% 的受访者表示中国的营商环境在 2022 年变得更加政治化，同比增长了 9%。中国政府被认为是政治压力增加的主要来源。很大比例的受访者预计形势在好转之前会变得更糟。《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 37-38 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 2 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3529>>

47 根据《商业信心调查 2023》的数据，模棱两可的规则和条例连续第七年成为会员面临的最大的监管障碍。同上，第 27-28 页。

48 中国立法机构于 2023 年 4 月 26 日批准了《反间谍法》的更新版。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 2023 年 7 月 2 日，<https://www.economist.com/china/2023/05/04/a-battle-against-spies-in-china-is-spooking-locals-and-foreigners?gclid=EAlalQobChMIg9LTqMTv_wlV9MZMAh30ewJbEAMYASAAEgLBQbFD_BwE&gclid=aw.ds>

49 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，“企业和公民等义务在国际交流与合作中维护中国的主权、国家安全、尊严、荣誉和利益”。该法律第八条还规定，“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 2023 年 7 月 2 日，<<https://english.news.cn/20230628/28c7aedd386440ba9c370eb22476d430/c.html>>

50 中国对外国公司的突袭损害了自身利益，金融时报，2023 年 5 月 10 日，查阅日期 2023 年 7 月 3 日，<<https://www.ft.com/content/f956ab7c-7980-44e4-b2b4-5f101398e2b3>>

51 企业可持续发展报告，欧盟委员会，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en>

52 欧洲议会议员敦促企业减轻其对社会和环境的负面影响，欧洲议会，2023 年 6 月 1 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230524IPR91907/meps-push-companies-to-mitigate-their-negative-social-and-environmental-impact>>

53 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 39 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

的解读时间。不过，两部法律似乎与立法宽泛而模糊的长期趋势相符，目的在于为更灵活的执行留出空间。例如，在过去六年中，中国的监管部门和标准制定机构发布了一系列关于个人信息保护和“重要数据”的法律、措施、标准和指南，其中也存在没有明确定义的术语。尽管包括《网络安全法》、《数据安全法》和《个人信息保护法》在内的主要法规已生效多年，但“重要数据”这一概念并未被明确定义，《数据安全法》中规定的重要数据目录也未公开。这使得数据处理方无从遵守中国的合规要求。⁵⁴

2023 年夏，中国欧盟商会及其会员与其他行业协会应邀参加政府会议，讨论对企业产生影响的重要政策。⁵⁵ 然而，尽管与会者试图厘清相关问题，但迄今为止，相关部门尚未分享任何未对外公开的信息。

不明确的合规要求很有可能导致法律法规执行不一，这一问题在地方层面尤为突出，因为不同级别的政府在行业知识和能力方面可能存在极大差异。例如，石化、化工和炼油工作组表示，他们曾被地方政府部门要求在《长江保护法》2021 年 3 月生效后极短时间内关闭工厂。此外，许多公司从不同政府部门获得的信息相互矛盾，难以与相关部门建立直接的协商渠道。^{56和57}

想了解更多信息？

若想深入了解石化、化工和炼油行业，以及中国欧盟商会会员的问题和建议，请阅读第221页的《石化、化工和炼油工作组建议书 2023/2024》。

即使是由于执法能力导致的法律执行问题，也会带来合规问题和运营成本增加。例如，据中国欧盟商会南京分会会员企业表示，在接受环境、健康和安全检查时，不同的检查人员对如何提高安全性持有相互矛盾的观点。比如，在一个案例中，一位专家要求安装可燃气体警报系统，但另一位专家随后要求将其拆除。⁵⁸

值得注意的是，地方政府也因立法模糊而受到影响，无法准确解读和执行法律法规会影响当地吸引外商投资的能力。

建议

- 与其他政府和主要利益相关方开展对话，促进商业环境的去政治化；
- 避免企业因本国政府采取的行动而受到惩罚；
- 确保法律法规内容具体明确，提高中国监管环境的可预测性和可靠性；
- 为公司接受独立的第三方审计提供条件，确保其整体运营符合国际法规要求；
- 确保行政管理程序透明、一致和可预测；
- 为地方政府就执法一致开展指导和培训。

54 《网络安全法》于 2017 年 6 月 1 日生效，《数据安全法》于 2021 年 9 月 1 日生效，《个人信息保护法》于 2021 年 11 月 1 日生效。《数据保护法》规定制定“重要数据”目录，但在撰写本报告时，相关部门尚未发布此类目录。了解中国的数据监管制度：什么是重要数据？它们能被转移到中国境外吗？，Sidley, 2022 年 4 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 3 日，<<https://datamatters.sidley.com/2022/04/11/understanding-chinas-data-regulatory-regime-what-are-important-data-and-can-they-be-transferred-outside-of-china/>>

55 例如，2023 年 7 月 21 日，中国商务部就近期引起外商投资企业关注的法律和政策，包括跨境数据传输、《反间谍法》和出口管制等，为外商举行了一次吹风会。商务部召开外商投资企业政策解读与交流圆桌会，商务部，2023 年 7 月 21 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/xwfb/xwbldhd/202307/20230703423168.shtml>>

56 该法禁止在江边一公里范围内新建或扩建化工园区和项目，而且不认可旨在提高工厂安全和生态保护水平的项目。《石化、化工和炼油工作组建议书 2023/2024》，第 221 页。

57 《南京建议书 2023/2024》，中国欧盟商会，第 15 页，2023 年 4 月 27 日，查阅日期 2023 年 7 月 3 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1079>>

58 同上，第 15 页。



3. 拓宽沟通渠道，优化决策过程

问题

关于经济趋势和政策的讨论空间有所收窄，相关专家和行业参与者无法为改善中国营商环境建言献策。

分析

中国要想通过切实可行的政策实施必要的结构性改革，就必须允许政策制定者有空间进行“试错”、公开探讨各种想法及最终调整方向，而这正是中国以往的决策特点。然而，随着中国的红线愈发模糊，“敏感”问题边界不断扩大，人们敢于直言的意愿势必将会减弱。

2023 年 6 月下旬，新浪微博以“传播有关中国经济的负面有害信息”为由，封禁了著名经济评论员吴晓波和两名未命名用户的账号。被封锁账户的具体内容并未披露，且吴晓波的近期帖子已被删除，新浪微博在声明中指责这三位作者“炒作失业率”、“抹黑证券市场发展”，以及“攻击和破坏”国家的经济政策。^{59和60}

欧盟商会自身也有内容被删除，不过并未被告知所触碰的法规红线。在 2022 年 5 月至 2023 年 5 月的一年时间里，欧盟商会官方微信公众号上累计已有十条推送被删除。⁶¹ 平台提供方解释的删帖原因是，这些内容违反相关官方规定，⁶² 或违反微信内部关于公众号运营的规定，但没有提供更多细节。

2021 年 8 月，国家互联网信息办公室开展了为期两个月的整顿活动，对个人发布的“曲解经济政策、唱衰金融市场”的网络信息进行删除。⁶³ 该行动目的至少在于要解决中国互联网一些公认问题，比如遏制那些误导投资者或勒索利益相关者的虚假信息传播。然而，这场行动也引发人们担忧，过度执行或将阻碍投资者获取合法信息的有价资源。⁶⁴

对外国经济实体而言，经济和法规相关的重要信息渠道已大幅减少。例如，2022 年底，总部位于上海、中国最大的金融数据提供商以国家网信办的新规定为由，限制境外用户访问某些商业和经济数据。⁶⁵ 同样，4 月份，中国最大的学术数据库也关闭了境外研究人员的访问权限，一些企业数据库也变得越来越难以从海外访问。^{66和67} 2022 年 3 月，国家统计局宣布停更已例行三十年的月度

59 Ji, Siqi, 中国经济审查、财经作家吴晓波，指其经济放缓中“炒作失业率”，南华早报，2023 年 6 月 27 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3225598/china-censors-economic-financial-writer-wu-xiaobo-hyping-unemployment-rate-amid-economic-slowdown>>

60 White, Edward 和 Lockett, Hudson, 随着经济复苏步履蹒跚，中国财经审查博主，金融时报，2023 年 6 月 27 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<<https://www.ft.com/content/c3e64c12-ccc6-4559-b046-1ea81fbf709a>>

61 这些帖子包括商会一些重要出版物的发布公告——如《2022 年商业信心调查》和《欧盟企业在中国建议书 2022/2023》，甚至还有一篇关于商会会长出席中国国际贸易促进委员会组织的活动的帖子。

62 互联网用户公众账号信息服务管理规定，国家互联网信息办公室，2021 年 1 月 22 日，查阅日期 2023 年 8 月 24 日，<http://www.cac.gov.cn/2021-01/22/c_1612887880656609.htm>

63 Zhang, Jane, 中国网络监管机构新一轮活动瞄准假新闻和公民记者，南华早报，2021 年 8 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<<https://www.scmp.com/tech/policy/article/3146734/china-targets-fake-news-and-citizen-journalists-new-campaign-internet>>

64 打击财经博主让中国投资者四处寻找数据，金融时报，2021 年 9 月 16 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<<https://www.ft.com/content/d5725cb3-169c-442f-953e-077bb926f4c0>>

65 消息人士告诉路透社，新规定迫使中国领先的金融数据提供商限制海外访问，美国全国广播公司财经频道，2023 年 5 月 5 日，查阅日期 2023 年 7 月 13 日，<<https://www.cnbc.com/2023/05/05/new-rules-compel-offshore-china-financial-data-access-limits-reuters.html>>

66 Pak, Yiu, 中国将大幅削减外国研究人员访问学术数据库的权限，金融时报，2023 年 3 月 28 日，2023 年 7 月 13 日，<<https://www.ft.com/content/93051bff-5af8-4841-8e1f-8c9ab0cbd3fe>>

67 Wei, Lingling, Kubota, Yoko 和 Strumpf, Dan, 中国将国内信息锁定在黑匣子内，华尔街日报，2023 年 4 月 30 日，查阅日期 2023 年 7 月 13 日，<<https://www.wsj.com/articles/china-locks-information-on-the-country-inside-a-black-box-9c039928>>

消费者信心指数。⁶⁸ 2023年8月，国家统计局暂停发布全国青年人等分年龄段的城镇调查失业率。⁶⁹ 如果无法获得此类数据和商业情报，企业或将难以做出理智投资决策，并转而将目光投向其他透明度更高的司法管辖区。

中国历来会在推行计划之前先行试验，并将建设性批评作为重要修正机制，从而确保后续政策最大程度服务于国家利益。行业和其他利益相关方开展讨论和发表批判意见的空间一旦收窄，将导致中国政府错失有助于下一阶段经济发展政策制定的反馈意见。

建议

- 在政策制定或修改过程中吸纳来自重要政体、智库和行业利益相关者的反馈意见，优先保证可持续经济增长等关键事项同时应对新兴挑战；
- 避免反复无常的政策转变，在出台或修订政策或法规前，预留合理过渡时间；
- 允许企业获取理智投资决策所需的合法数据和商业情报。

4. 应对社会经济挑战，促进消费

问题

国内消费能为中国经济复苏发挥重要作用，但当前消费者信心却因社会经济挑战而一度受挫。

分析

人们预测中国的重新开放会释放积压需求，部分原因在于中国的家庭储蓄在 2022 年出现了创纪录增长。⁷⁰ 然而，超额储蓄背后，主要原因并不是受到抑制的消费需求，而是人们面对不确定性时的未雨绸缪。⁷¹

中国的政策制定者在一定程度上承认了消费复苏未达预期，并推出新的措施来鼓励扩大消费。然而，这些措施主要针对供给侧，未能解决导致中国消费者捂紧钱包的需求侧问题。⁷²

尽管大部分中国家庭储蓄通常与房地产挂钩，但由于房地产行业仍在艰难回暖，人们对经济强劲复苏预期减弱，⁷³ 中国家庭正越来越多地转向银行存款。中国人民银行的季度调查结果显示，中国消费者的消费意愿在 2023 年第一季度仅有温和增长，超过一半的受访城镇储户表示他们更愿意进一步增加储蓄。⁷⁴

68 Bradsher, Keith, 中国正试图促使低迷的消费者增加消费, 纽约时报, 2023 年 7 月 31 日, 查阅日期 2023 年 8 月 7 日, <<https://www.nytimes.com/2023/07/31/business/china-economy-consumer-stimulus.html>>

69 Chen, Laurie 和 Zhang, Albee, 创历史新高后, 中国暂停青年失业率数据发布, 路透社, 2023 年 8 月 15 日, 查阅日期 2023 年 8 月 15 日, <<https://www.reuters.com/world/china/china-stop-releasing-youth-jobless-rate-data-aug-says-stats-bureau-2023-08-15/>>

70 “2022 年, 中国家庭储蓄激增 17.8 万亿元人民币 (2.5 万亿美元), 这让许多经济学家认为, 这些 ‘超额储蓄’ 代表了被压抑的需求, 并可能在 2023 年引发一波 ‘报复性消费’。” Mei, Qin, 中国期待已久的 “报复性消费” 热潮为何还未到来, 战略与国际问题研究中心, 2023 年 6 月 1 日, 查阅日期 2023 年 7 月 4 日, <<https://www.csis.org/blogs/trustee-china-hand/why-chinas-long-awaited-revenge-spending-boom-has-not-arrived>>

71 Zhang, Jun, 中国的储蓄难题, 中国日报, 2023 年 3 月 5 日, 查阅日期 2023 年 7 月 4 日, <<http://www.chinadaily.com.cn/a/202303/05/WS64040246a31057c47ebb241c.html>>

72 国家发改委副主任李春临承认, 一些中国消费者 “信心不足, 顾虑重重”。国家发改委在 2023 年 7 月推出了 20 项措施, 以鼓励某些领域的消费, 包括新能源汽车和住宅升级。其中一些措施重申了现有的政策措施, 例如, 旧公寓楼应安装电梯, 这是 2020 年启动的一项计划。还有一些措施在具体细节上含糊其辞, 特别是关于如何支付这些支持性措施的费用。Bradsher, Keith, 中国正试图促使低迷的消费者增加消费, 纽约时报, 2023 年 7 月 31 日, 查阅日期 2023 年 8 月 2 日, <<https://www.nytimes.com/2023/07/31/business/china-economy-consumer-stimulus.html>>

73 Cheng, Evelyn, 中国房地产市场出现新的警示信号, 美国全国广播公司财经频道, 2023 年 5 月 30 日, 查阅日期 2023 年 7 月 4 日, <<https://www.cnbc.com/2023/05/31/new-warning-signs-emerge-for-chinas-property-market.html>>

74 Zhou, Lanxu, 收入、消费意愿回升: 中国人民银行, 中国日报, 2023 年 4 月 3 日, 查阅日期 2023 年 7 月 4 日, <<https://www.chinadaily.com.cn/a/202304/03/WS642ad140a31057c47ebb8235.html>>



除了谨慎行事的考量，生活成本增加也促使中国消费者转向慎重消费，尤其是在中国最发达的东部地区。尽管近年来消费物价上涨的幅度总体不大，但住房、儿童和老人护理等方面的费用却给家庭带来巨大压力。随着中国人口红利逐渐消失，这类压力必将增大，导致潜在养育成本上涨与生育意愿下降之间形成恶性循环。⁷⁵

中国在构建社会安全网络、为绝大多数人口提供养老保险和基本医疗保险方面已取得重大进展。⁷⁶ 然而，为了发挥消费对经济复苏和未来增长的积极影响，中国需要在近期和中期为家庭提供更多支持，例如，通过提供更多经济适用房和福利计划，为中低收入家庭提供经济支持。⁷⁷

建议

- 制定和实施需求侧政策，促进国内消费；
- 营造更具可预测性的政策环境，让消费者不必因预期政策突然转变而积累大量储蓄。

5. 在经济复苏与低碳转型之间保持平衡

问题

由于政策重点转向重振经济并确保能源安全，中国的低碳转型或将有所放缓。

分析

自重新开放以来，中国决策者的工作重心已从低碳减排目标转向重振经济并确保能源安全的双重挑战。⁷⁸ 和 ⁷⁹ 在消费复苏乏力的情况下，增加能源密集型出口和投资显然有利于重振经济增长。与此同时，近年来，热浪、干旱等极端天气给中国能源供应带来了越来越大的压力，虽然全球能源价格有所上涨，但煤炭在保障能源安全方面的作用再次凸显。⁸⁰

中国在绿色转型方面已取得重大成就：风能、太阳能和水能等非化石燃料能源已占中国总发电装机容量的 50.9%。⁸¹ 然而，中国仍然主要依靠化石燃料发电，在 2022 年，煤炭占发电厂总能源消耗量的 56% 以上。⁸² 绿色和平组织表示，2023 年第一季度，中国省级政府批准的煤炭发电新投资已超过 2021 年全年

75 “根据第七次全国人口普查，中国的抚养比率在 2021 年上升到 46.3%。这意味着对于每 100 名适龄劳动者，就有超过 46 个老人和儿童需要抚养和赡养。” Yan, Jing Tian, 为了家庭和国家：为什么中国需要更多的婴儿，南华早报，2023 年 6 月 22 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://multimedia.scmp.com/infographics/news/china/article/3224346/china-population/index.html>>

76 2017/19 年世界社会保护报告，国际劳工组织，2017 年 11 月 29 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<https://www.ilo.org/beijing/information-resources/public-information/press-releases/WCMS_606868/lang-en/index.htm>

77 Zhang, Jun, 中国的储蓄难题，中国日报，2023 年 3 月 5 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/202303/05/WS64040246a31057c47ebb241c.html>>

78 每年“两会”上的政府工作报告都会详细介绍中国绿色发展的进展情况。但在 2023 年的政府工作报告中，对上一年进展的总结比 2022 年的报告要短，对碳减排工作的表述也有所缓和。Song, Ziyang, 2023 年中国两会：绿色发展、绿色金融、“一带一路”倡议趋势，绿色金融与发展中心，2023 年 3 月 15 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://greenfdc.org/chinas-two-sessions-of-2023-trend-for-green-development-green-finance-and-belt-and-road-initiative-bri/>>

79 在 2022 年和 2023 年的政府工作报告中，能源强度下降目标的提法被完全删除。Lu, Sophie and Zou, Chris, 中国 30/60：追踪中国绿色转型的融资，荣鼎集团，2023 年 3 月 13 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://rhg.com/research/china-30-60-tracking-the-financing-of-chinas-green-transition/>>

80 《中华人民共和国：2022 第四条磋商——新闻稿；工作人员报告；以及中华人民共和国执行董事的声明》，国际货币基金组织，第 8 页，2023 年 2 月 3 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/02/02/Peoples-Republic-of-China-2022-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-529067>>

81 中国非化石能源发电装机容量占比超过 50%，路透社，2023 年 6 月 12 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.reuters.com/business/energy/chinas-installed-non-fossil-fuel-electricity-capacity-exceeds-50-total-2023-06-12/>>

82 2022 年煤炭消费量同比增长 4.3%，占能源消费总量的比重比 2021 年提高 0.3 个百分点。中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报，中国国家统计局，2023 年 2 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202302/t20230227_1918979.html>

水平。⁸³ 与此同时，自 2020 年以来，中国在实现能源强度目标方面一直落后于其他国家。⁸⁴

为确保实现二氧化碳排放量在 2030 年前达到峰值、在 2060 年前实现碳中和的目标（30/60 目标），⁸⁵ 中国需要应对企业在向绿色能源转型过程中面临的挑战。许多欧洲公司已经做出了具有全球约束力的承诺，将在中国的国家目标时间表之前实现脱碳；然而，企业面临的障碍或将阻碍其兑现承诺，及为中国的 30/60 目标做出全面贡献。主要挑战包括：可再生能源获取途径有限、明确的政策指导尚处缺位、必要技术稀缺，以及中国排放交易体系相关问题存在。⁸⁶

正如世界银行所强调，中国的碳中和挑战是对全世界的挑战，因为“如果中国不能成功实现向低碳经济转型，全球气候目标就不可能实现”。⁸⁷ 因此，应对气候变化不仅需要全球加倍努力，也需要中欧加强合作。

建议

- 深化中欧在应对气候变化和可持续发展方面的合作；
- 加强中欧在环境政策制定方面的合作，促进最佳实践的分享；
- 应对与企业绿色能源转型相关的挑战：
 - 增加企业获得可再生能源的可靠途径。
 - 在地方和部门层面为中国的脱碳路线图提供明确的政策指导。
 - 建立一个充分运作的全国电力市场，包括发展辅助市场和培养可再生能源全国销售机制。
 - 向企业明确说明中国的国家排放交易体系和相关机制在每个阶段的实际运作方式。
- 确保欧洲企业能够充分贡献其专业知识和技术，助力中国实现 30/60 目标：
 - 消除阻碍企业投资可再生能源的市场准入和监管障碍。
 - 消除阻碍绿色技术进入中国市场的市场准入壁垒。

83 中国在 2023 年批准的新煤炭发电厂数量已经超过了 2021 年全年的数量——绿色和平，绿色和平东亚分部，2023 年 4 月 24 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.greenpeace.org/eastasia/press/7939/china-has-already-approved-more-new-coal-in-2023-than-it-did-in-all-of-2021-greenpeace/>>

84 Lu, Sophie 和 Zou, Chris，中国 30/60：追踪中国绿色转型的融资，荣鼎集团，2023 年 3 月 13 日，查阅日期 2023 年 8 月 2 日，<<https://rhg.com/research/china-30-60-tracking-the-financing-of-chinas-green-transition/>>

85 Farand, Chloé 和 Darby, Megan，习近平：中国将力争在 2060 年前实现碳中和，气候之家新闻，2020 年 9 月 22 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.climatechangenews.com/2020/09/22/xi-jinping-china-will-achieve-carbon-neutrality-2060/>>

86 《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》，中国欧盟商会，2023 年 3 月 25 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

87 中国向低碳经济和气候适应性转型需要资源和技术的转变，世界银行，2022 年 10 月 12 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/10/12/china-s-transition-to-a-low-carbon-economy-and-climate-resilience-needs-shifts-in-resources-and-technologies>>



主要建议

对欧盟的建议

- 继续积极主动地与中国接触，拒绝“脱钩论”；
- 加强成员国和欧盟机构利益相关方之间的整体协调，确保对中国保持统一的战略；
- 避免对中国进行不必要刺激，同时捍卫欧洲核心利益；
- 当欧盟与中国出现分歧时，采取克制、有分寸的应对措施；
- 深化欧盟与中国在应对气候变化、国际标准制定、可持续发展、世贸组织改革等利益重叠领域的合作；
- 确保欧盟的对华战略能够应对现有和新出现的重点问题和挑战，在合作与竞争之间平衡兼顾；
- 继续推动实现与第三国的互惠，包括在公共采购方面；
- 在制定对华政策时，继续与商会、致力于中国研究的智库、行业组织和标准制定机构合作，以确保政策能够反映实际情况；
- 制定自下而上的产业政策，不要预设技术路径，而应促进战略产业的市场竞争和创新，加强欧洲企业的竞争能力。

对欧洲公司的建议

- 在公司总部与中国业务之间保持有效沟通，以确保总部收到准确实际的信息以作出明智的投资和运营决策；
- 促进外籍员工继续融入中国业务以及中国员工融入全球业务，从而保持员工队伍的多样化，避免人才孤岛；
- 建立“脱钩工作组”，评估中国本地化要求和从全球系统脱钩的相关成本；
- 持续关注具有潜在政治风险或公共冲击的领域，以及市场环境的突然变化，制定相应的缓解战略；
- 最大限度地提高供应链上下游透明度，为全球供应链新出台法规做好准备，明确现有和潜在制裁的风险水平；
- 通过商会、行业协会和标准制定机构，更积极投入和参与与政府的政策倡导工作。

第二章

横向议题

2



横向议题

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

- 合规与商业道德
- 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

2022年，受新冠疫情“动态清零”政策及相关旅行限制影响，在华企业在吸引和保留人才，以及与总部沟通方面所面临的挑战有所加剧。2023年1月8日，中国重新开放边境，多方对中国的经济增长预期也随强劲的经济反弹预测纷纷上调。然而，中国经济只在年初短暂回暖，从2023上半年的数据来看，截至撰稿之际，经济恢复总体处于放缓态势。^{1和2}

中国重新开放国门后，政界、商界各层级的面对面交流都有所恢复，这是外界与中国重建联系、增进了解的关键一步。^{3,4和5} 在华外籍人士扮演着中国使者的重要角色，然而近些年，来自发达国家的在华外籍人士数量已有所下降，这一点令人担忧。中国欧盟商会2023年《商业信心调查》显示，2022年外籍雇员在持续流失。《人力资源工作组建议书》和《财务与税务工作组建议书》一致建议，继续对在华外籍雇员的特定非现金福利免征个人所得税，以阻止外籍雇



1 Wang, Huiyao, 《中国重新开放利好全球经济的五个理由》，南华早报，2023年1月10日，查阅日期2023年6月12日，<<https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3206057/5-reasons-chinas-reopening-good-news-global-economy>>

2 Zhang, E. and Cash, J., 《中国4月份数据显示经济复苏动力减弱，考验政策制定者》，路透社，2023年5月16日，查阅日期2023年7月12日，<<https://www.reuters.com/world/china/chinas-factory-output-consumption-highlight-slack-post-covid-economic-momentum-2023-05-16/>>

3 今年4月，欧盟委员会主席冯德莱恩陪同法国总统埃马纽埃尔·马克龙访问北京。《马克龙和冯德莱恩在中国：艰难却有益的对话》，世界报，2023年4月8日，查阅日期2023年6月29日，<https://www.lemonde.fr/en/opinion/article/2023/04/08/macron-and-von-der-leyen-in-china-a-difficult-but-useful-dialogue_6022150_23.html>

4 特斯拉首席执行官埃隆·马斯克和微软联合创始人比尔·盖茨分别于5月和6月访问北京。Chiang, Sheila, 《习近平称盖茨是他今年见到的第一个美国朋友》，CNBC，2023年6月16日，查阅日期2023年6月29日，<<https://www.cnn.com/2023/06/16/bill-gates-visits-china-hot-on-the-heels-of-elon-musk-with-xi-meeting-confirmed.html>>

5 同样，中国的相关人士也恢复了海外访问，例如外长王毅在2月份出访，以及李强出任总理后访问欧洲多国。

员外流。^{6和7} 2021年12月31日，财政部和国家税务总局将这类免税津补贴的有效期延长了两年。^{8和9} 这项积极进展有助于提高外资吸引外籍人才的竞争力。这项政策将于2023年12月31日到期，延续实施该优惠政策虽未必能够吸引新的人才，但可以有效彰显中国对在籍人才的重视，改善整体营商环境。

根据2023年《商业信心调查》，62%的欧洲企业称曾由于市场准入和监管障碍而错失商机，这一比例创下历史新高。2022年，在华欧洲企业面临的前三大监管障碍分别是：法律法规模糊不明、立法环境难以预测，以及市场准入壁垒和投资限制。¹⁰ 针对这些问题，《法律与竞争工作组建议书》呼吁推进中国法治进程，并根据《关于加快建设全国统一大市场的意见》建立一个公平、统一的市场。^{11和12}

《反垄断法》修正案于2022年8月1日生效，旨在加强统一执法，构建更加开放、更具竞争力的市场体系。全面落实《意见》和《反垄断法》能够有效推进建设对外资企业而言公平且非歧视的统一市场。同时，法律与竞争工作组倡议贯彻落实《外商投资法》，¹³ 该法已颁布三年有余，但外资企业仍会受到区别对待，竞争环境尚未实现公平。

知识产权保护也是欧洲企业的重要关切。根据2023年《商业信心调查》，五分之一的受访企业认为中国的知识产权法律法规不够完善，45%的受访企业认为知识产权法律法规的执行不够完善。¹⁴ 与此相关的是，在2022年，表示曾被迫转让技术和/或商业秘密以换取市场准入的受访企业数量有所增加，这也反映出《外商投资法》尚未得到全面落实。^{15和16}

环境工作组继续对绿色转型和脱碳保持关切，并倡导中欧在这些领域开展更多合作。¹⁷ 欧洲企业可以利用其先进技术和管理体系提供绿色解决方案，助力中国实现2030年和2060年的脱碳目标，这也十分符合中国的利益所在。¹⁸

6 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，第16页，2023年6月21日，查阅日期2023年7月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

7 请参见：《人力资源工作组建议书2023/2024》，第51页。

8 《关于延续实施外籍个人津补贴等有关个人所得税优惠政策的公告》，财政部和国家税务总局，2021年12月31日，查阅日期2023年7月12日，<http://szs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202112/t20211231_3780374.htm>

9 除其他津补贴外，还包括住房、教育和语言培训津补贴。请参见：《财务与税务工作组建议书2023/2024》，第42页。

10 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，第27页，2023年6月21日，查阅日期2023年7月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

11 《关于加快建设全国统一大市场的意见》，国务院，2022年4月21日，查阅日期2023年7月11日，<https://www.gov.cn/xinwen/2022-04/10/content_5684388.htm>

12 请参见：《法律与竞争工作组建议书2023/2024》，第85页。

13 《中华人民共和国外商投资法》，全国人大，2019年3月15日，查阅日期2023年7月12日，<<http://www.npc.gov.cn/englishnpc/c23934/202012/5b80fe5055504efa93b6744f9272b3c2.shtml>>

14 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，第36页，2023年6月21日，查阅日期2023年7月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

15 《外商投资法》禁止以“行政手段”强迫转让技术。

16 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，第35页，2023年6月21日，查阅日期2023年7月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

17 请参见：《环境工作组建议书2023/2024》，第32页。

18 《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2023年7月11日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>



合规与商业道德工作组

主要建议

1. 在执法中适当考虑公司合规计划的健全性 ④③

- 修改相关法律及实施细则，允许在贿赂案件中，将执行强有力的合规制度认定为有效抗辩；
- 持续完善就充分、有效的合规计划的关键要素发布指导意见；
- 在打击贪腐方面，加强政府和企业界的最佳实践经验交流。

2. 鼓励系统化合规人才培养，建立全方位合规职业资格和管理体系，确保一流的合规能力 ④③

- 通过在大学里开设标准课程以及在律师事务所内实行培训计划来培养合规专业人员；
- 建立不同级别的专业合规资格认证，激励企业建立内部合规管理体系；
- 制订中央和地方层面的继续教育计划，帮助合规专业人员提升知识技能水平并拓宽知识技能范围，以及加深他们在合规特殊领域的专门知识；
- 在政府机构、大学和企业之间开展知识和最佳实践交流。

3. 激励企业投入足够的资源来发展合规专长 ④③

- 起草和发布指南、地方标准或行业标准，对企业和社会进行合规以及充分配置资源的必要性方面的教育；
- 评估在执法过程中是否可以通过宽大处理激励相关企业充分配置合规资源；
- 学习其他司法管辖区（如美国或欧盟）在合规议题上的政企合作最佳实践，并形成中国的相关合规实践；
- 借鉴跨国公司合规经验，通过例行会议进一步强化国有企业和民营企业的合规实践。

4. 在企业、政策制定者和执法部门之间建立专业知识共享和交流平台 ④②

- 创建透明的平台，促进企业、政策制定者和执法机构分享专业知识、讨论整合最佳合规实践；
- 在各利益相关者间，创建并落实有明确交付成果的动态合作体系；
- 建立持续更新的合规教育体系，以培训合规专业人员，并为所有利益相关者实现互利互惠。

工作组简介

合规与商业道德工作组成立于 2015 年，旨在为中国欧盟商会会员创造可信赖的交流平台，讨论合规与商业道德相关经验。合规与商业道德工作组的宗旨是促进该领域的学习与发展，提高欧盟商会会员企业的合规水平。合规与商业道德工作组还就一系列经常影响欧盟商会会员的相关合规问题向中国政府提交建议。该工作组仅向相关业内人员开放，包括企业内部法律顾问、合规官和审计师。

近期发展

中国正在进行法律改革，并在许多领域扩大合规范围。在去全球化和地缘政治紧张的局势下，全球法律挑战也随之出现。¹ 因此，提升企业治理水平和加强合规能力已成为在华跨国公司所面临的紧迫任务。

2022年1月15日，国资委发布《关于开展中央企业“合规管理强化年”工作的通知》。随后于2022年2月28日召开旨在强化中央企业合规管理的会议，² 这体现出国资委对此工作的高度重视。

2022年10月27日，中央纪律检查委员会发布了《十九届中央纪律检查委员会向中国共产党第二十次全国代表大会的工作报告》（以下简称“报告”）。³ 报告还强调，要加强企业合规和派驻监察。⁴

2022年还发生了几件对中国合规治理具有重大影响的事件：

2022年3月9日，中国最具影响力的网络学术资源数据库知网因滥用市场支配地位，被国家市场监管

总局处以9760万元人民币的罚款。

2022年5月，中国出现首例企业数据合规不起诉案件。上海市普陀区检察院就对某网络科技有限公司和其他公司非法获取商业机密数据的不起诉决定进行了线上的公开听证会。⁵ 官员、调查人员、企业合规第三方检查员和受害者都受邀参加。在此类案件中，这是首例对采取了充分合规措施和后续措施的公司不起诉，进行宽大处理的案件。

2022年7月21日，国家网信办⁶ 依据《网络安全法》、《数据安全法》、《个人信息保护法》、《行政处罚法》等相关法律法规，滴滴全球股份有限公司因网络安全审查问题，被罚款 80 亿元人民币，其首席执行官和总裁各被罚款 100 万元人民币。

从以上示例可以看出，监管机构不仅注重处罚，还注重教育和防止再犯，从而有力地促进企业合规。

中国一直在积极推进合规相关立法建设，以促进有效的合规实践、数据安全以及反垄断和不正当竞争的制定。以下是要点：

i) 企业合规规定

2022年5月23日，中国中小企业协会批准发布《中小企业合规管理体系有效性评价团体标准》。⁷ 这是中国首个针对中小企业合规管理体系有效性评价的团体标准，对评价方法、流程和指标提供了全面、详细的标准。

2022年10月12日，企业申请合规管理体系认证的⁸ 国家标准《合规管理体系要求及使用指南》（简称《指南》）正式发布，取代了 2017 年的《合规管

1 这些挑战包括：2021年12月签署生效的美国《防止强迫维吾尔人劳动法》、2023年1月生效的欧盟《企业可持续发展报告指令》、2023年1月生效的德国《供应链尽职调查法》以及 2023 年 7 月生效的中国新《反间谍法》。

2 《翁杰明出席中央企业强化合规管理专题推进会》，国资委，2022年3月2日，查阅日期2023年5月3日，<<http://www.sasac.gov.cn/n2588020/n2588072/n2590860/n2590862/c23467737/content.html>>

3 《十九届中央纪律检查委员会向中国共产党第二十次全国代表大会的工作报告》，国务院，2022年10月27日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/27/content_5722233.htm>

4 派驻监察是指纪检监察机关派驻其他机构的监察检查机构或人员。

5 《中国公布首例数据保护和网络安全企业合规不起诉案件》，Lexology，2022年6月23日，查阅日期2023年5月3日，<<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=008112a6-0ef5-4c2a-a2f4-8ebfd38699af>>

6 国家互联网信息办公室对滴滴全球股份有限公司依法作出网络安全审查相关行政处罚的决定，国家互联网信息办公室，2022年7月21日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.cac.gov.cn/2022-07/21/c_1660021534306352.htm>

7 《中小企业合规管理体系有效性评价团体标准发布》，《人民日报》，2022年7月23日，查阅日期2023年5月3日，<<http://society.people.com.cn/n1/2022/0725/c1008-32485175.html>>

8 《合规管理体系要求及使用指南》，全国标准信息公共服务平台，2022年10月12日，查阅日期2023年5月3日，<<https://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed?id=EB58F4DA9034B2A2E05397BE0A0A7D33>>



理体系指南》。

ii) 数据安全合规规定

2022年1月4日，十三部门联合修订发布《网络安全审查办法》（简称“办法”），⁹ 重点关注数据处理活动中的国家数据安全风险。

2022年9月1日，《数据出境安全评估办法》发布。¹⁰《办法》对中国数据出境“安全检查”提出了具体要求，标志着《网络安全法》确立的数据出境安全评估制度正式实施。

2022年7月29日，工业和信息化部发布《数据传输安全白皮书》，¹¹ 重点介绍数据传输安全的典型应用场景、主要风险及解决方案。

iii) 反垄断法

2022年8月1日，自2008年实施14年以来，《反垄断法》第一修正案正式生效。¹² 新《反垄断法》的颁布实施，加大了责任处罚力度，包括企业高管的协助行为和责任等。

iv) 反不正当竞争法

2022年3月20日，最高人民法院发布《关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释》。¹³《解释》的重点是对第2条的细化，即假冒伪劣、虚假宣传、网络不正当竞争等。2022年11月27日，国家市场监管总局关于《中华人民共和国反不正当竞争法》公开征求意见。¹⁴

主要建议

1. 在执法中适当考虑公司合规计划的健全性



问题

在决定公司及其管理层的责任和处罚时，并未始终考虑企业合规制度的充分性和有效性。

分析

在评估对贿赂或腐败的处罚时，如果公司能够证明他们原则上已经建立了健全的合规制度，则在许多国家通常会考虑从宽处理。然而，在中国，尚无实施措施指导法院如何提供此类宽大处理。¹⁵

目前中国已经取得了一些积极的进展，但仅限于刑法规定的责任方面。2021年6月3日，最高人民检察院印发了《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》。¹⁶ 9月，最高人民检察院、中国工商联等九部门联合成立了第三方监督评估机制管理委员会。同年11月，九部门联合出台了《涉案企业合规第三方监督评估机制专业人员选任管理办法（试行）》和《〈关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）〉实施细则》两项配套规定。

然而，尽管相关部门已经开展了两轮试点，¹⁷ 但合规检查和评估标准仍需进一步完善。对刑法领域之外的标准的适用尤其如此，例如《反不正当竞争法》规定的责任。截至2023年7月（即撰写本文时）还没有官方解释，拥有强大合规制度的企业如

9 《网络安全审查办法》，国家互联网信息办公室，2022年1月4日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm>

10 《数据出境安全评估办法》，国家互联网信息办公室，2022年7月7日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.cac.gov.cn/2022-07/07/c_1658811536396503.htm>

11 《全球工业互联网大会举行〈数据传输安全白皮书〉》，光明网，2022年8月4日，查阅日期2023年5月3日，<https://wlaq.gmw.cn/2022-08/04/content_35933371.htm>

12 《反不正当竞争法修订版》，国家市场监管总局，2022年6月24日，查阅日期2023年5月3日，<https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202206/t20220624_348111.html>

13 《关于适用〈中华人民共和国反不正当竞争法〉若干问题的解释》，最高人民法院，2022年3月17日，查阅日期2023年5月3日，<<https://www.court.gov.cn/zixun-翔清-351291.html>>

14 国家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》意见的公告，国家市场监管总局，2022年11月22日，查阅日期2023年5月4日，<https://www.gov.cn/hudong/2022-11/27/content_5729081.htm>

15 尽管《反不正当竞争法》在2017年进行了修订，以区分单个员工的贿赂行为和企业经营者的贿赂行为，但对于企业可以用来加以区分的证据类型，目前还没有官方解释。第7条规定：“经营者的工作人员进行贿赂的，应当认定为经营者的行为；但是，经营者有证据证明该工作人员的行为与为经营者谋取交易机会或者竞争优势无关的除外。”《中华人民共和国反不正当竞争法》，全国人大常委会，2017年11月4日，查阅日期2023年5月6日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/05/content_5237325.htm

16 《关于建立涉案企业合规第三方监督评估机制的指导意见（试行）》，最高人民检察院，2021年6月3日，查阅日期2023年5月4日，<https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbh/202106/t20210603_520224.shtml>

17 10个省份参与了两轮企业合规试点；试点省检察院共受理企业合规案件766件，其中适用第三方监督评估机制案件503件。《涉案企业合规改革试点全面推开！这次部署会释放哪些重要信号？》，最高人民检察院，2022年4月2日，查阅日期2023年5月2日，<https://www.spp.gov.cn/zdgz/202204/t20220402_553256.shtml>



何运用自身良好的合规政策或良好的合规历史用于请求宽大处理。

在其他国家（如德国、西班牙等），如果被起诉企业采取了充分的合规措施和政策，可以认定为有效抗辩。比如，2017年5月9日，德国联邦法院裁定，合规管理制度可以使企业减少罚款。¹⁸ 根据该裁决，在确定罚款时要考虑两个问题：第一，在不当行为发生之前，公司是否设有一套有效的、能充分应对风险的合规管理制度；第二，也是最重要的，管理层是否及时作出反应，找出制度漏洞，并弥补这些漏洞，以防止日后再次发生类似的不当行为。

这意味着，如果企业能够证明其采取了有效措施防止员工行贿受贿，可能会得到部分或全部辩护的“奖励”。其他因素也会予以考虑，例如与政府合作的意愿。是否适用“充分程序”抗辩取决于违法情节，包括公司的规模和复杂性，以及公司因为潜在的贿赂行为所面临的风险。反贿赂程序应与风险相对等。

以合规制度作抗辩的前提条件包括以下原则：

- 设有对等程序，做到程序清晰、切实可用并且有效实施和执行，可以坚持反贿赂的立场，建立反贿赂的企业文化；
- 企业最高层就培养廉洁文化作出坚定表态，而管理层参与有关反贿赂政策的关键决策和沟通，以确保产生有意义的影响；
- 对外传达公司的有关原则，使第三方保持信心；
- 全面的培训、完善的风险评估、有效的尽职调查以及对反贿赂政策与程序有效性的监督。

在中国法律的所有领域全面采用类似合规制度作抗辩，可以鼓励企业改进其内部合规制度，从而提高透明度和合规性。此外，这种法定抗辩也会让其他企业评估最佳实践的构成要件，并实施强有力的合

规制度。因此，它可以促使政府、企业、股东和社会持续改进，降低贿赂风险。

建议

- 修改相关法律及实施细则，允许在贿赂案件中，将执行强有力的合规制度认定为有效抗辩；
- 持续完善就充分、有效的合规计划的关键要素发布指导意见；
- 在打击贪腐方面，加强政府和企业界的最佳实践经验交流。

2. 鼓励系统化合规人才培养，建立全方位合规职业资格和管理体系，确保一流的合规能力



问题

中国缺乏培养优秀合规专业人员的必要发展体系。

分析

近年来，包括国家市场监督管理总局、商务部和国资委在内的多个中央政府部门都发布了合规管理法规和指南。因此，越来越多的中国企业和机构开始关注这一话题。一大积极消息：2021年3月，国家人社部将“企业合规师”列入正式职业名单。企业合规师主要负责制定公司的合规管理战略，识别和评估相关风险，实施合规管理制度，开展合规培训和调查。¹⁹ 此外，2022年8月，国资委颁布了《中央企业合规管理办法》，除了“近期动态”部分提到的政策和会议外，还重点关注国有央企的合规管理和实践。

随着国内和国外监管机构（如美国司法部）施加的合规压力日益增大，以及内部发展需求不断增加，中国企业对具备资格的合规专业人员的需求也越来越大，但是这种需求目前尚未得到满足。而且，中国大学目前还未开设系统的合规课程。大多数合规专业人员都来自法律、风险管理或财务专业。这意

¹⁸ 《2017年5月9日第一刑事法庭判决书》，德国联邦最高法院，2019年5月9日，查阅日期2023年5月6日，<https://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&nr=78723&pos=0&anz=1>

¹⁹ 《人力资源社会保障部、国家市场监督管理总局、国家统计局联合发布集成电路工程技术人员等18个新职业》，人力资源和社会保障部，2021年3月18日，查阅日期2023年5月6日，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rsxw/202103/t20210318_411376.html



意味着许多政府机构和大型国有或私营企业都缺少经过充分培训的合规专业人员。在利益相关者对合规主题兴趣高涨以及相应地需要更加深入的知识和专业知识的背景下，这些问题变得更具挑战性。

这些因素，再加上最近官方认可企业合规师为一种职业，意味着中国确实有必要加紧努力，建立合规人才体系。这可以通过完善大学和职业学校的合规课程，建立获得专业资格的合规计划来实现。还应在中央或地方政府层面制定指导方针或政策，以促进合规文化，同时鼓励建立合规组织和专门的企业合规团队和管理体系。此外，培养能够应对特定合规挑战（数据和隐私、制裁和出口管制等）的专门合规专业人员也至关重要。

最后，更为重要的是在政府当局、大学和企业之间建立知识和最佳实践的交流和转移。这些举措将促进在中国发展合规人才工具、建立健全、可持续的合规文化。

建议

- 通过在大学里开设标准课程以及在律师事务所内实行培训计划来培养合规专业人员；
- 建立不同级别的专业合规资格认证，激励企业建立内部合规管理体系；
- 制订中央和地方层面的继续教育计划，帮助合规专业人员提升知识技能水平并拓宽知识技能范围，以及加深他们在合规特殊领域的专门知识；
- 在政府机构、大学和企业之间开展知识和最佳实践交流。

3. 激励企业投入足够的资源来发展合规专长



问题

分配给企业的资源不足以用来发展合规专业知识。

分析

由于地缘政治紧张局势的加剧和新冠疫情恢复速度

参差不齐，各国家/地区正日益收紧监管力度，以保护国家安全利益和关键资产。因此，法律专业人士不仅需要管理传统的合规挑战，如贿赂和腐败，还必须应对新出现的挑战，包括与制裁和出口管制，个人数据保护，网络安全，环保、健康与安全，海关和税务合规相关的新要求。其中一些新出现的议题，例如个人数据保护或者安全、环保、健康与安全，需要专门的专业知识，因此企业有必要充分投资培训。尽管如此，企业和政府都未对这些挑战给予充分重视，也不愿投入足够的资源来培养合规专业人员。这导致合规专业人员普遍存在高度的疲惫感和紧张感。

对合规工作的投资与管理不能只依靠公司，还需要社会上其他利益相关者的投入，包括政府、行业协会和企业公民。只有当所有这些利益相关者投入足够的资源来积极培育强大的合规文化，磨练专业知识和倡导合规的最佳实践时，一个强有力的合规计划才能牢固扎根。然后，这可以为发展成为一个开放和多样化的合规基础生态系统提供基础。

让所有利益相关者都参与进来的一个选择是，搭建一个交流平台，比如通过例行会议，让跨国公司与国有和民营企业的同行进行公开交流。²⁰

缓解合规师的职业倦怠，一个方法是学习其他司法管辖区的最佳实践。例如，美国司法部和证券交易委员会联合发布了长达 100 页的美国《反海外腐败法》指南。²¹ 该指南为公司、从业人员和公众提供了有关美国《反海外腐败法》规定的详细信息，同时还通过实例、适用判例法摘要和司法部意见，对司法部和证券交易委员会的执法实践进行了深入洞察。该指南还总结了近年来新出台的适用政策。

欧盟委员会在反垄断合规方面也采取了类似的做

²⁰ 例行会议是指一组人之间定期举行的结构化会议，目的是维护和开发标准流程。从商业和/或政治角度来看，将例行会议作为一个平台“可确保当前过程和未来过程变更获得所有关键利益相关者的理解和同意，并编入组织的正式过程文档中”。《过程例行会议》，库纳，汉斯，2020年8月30日，查阅日期2023年5月3日，<<https://hanskuna.com/2020/08/30/the-process-jour-fixe/>>

²¹ 《美国反海外腐败法资源指南》，美国司法部，2020年11月25日，查阅日期2022年5月6日，<<https://www.justice.gov/criminal-fraud/fcpa-resource-guide>>

法。例如，欧盟委员会和所有欧洲联盟成员国的竞争管理机构创建了“欧洲竞争政策网络”，各网络成员通过欧盟兼并工作小组共同合作和交流兼并控制的最佳实践。²²

中国政府在继续努力提高透明度的同时，能够采纳其他司法管辖区经必要修改的最佳实践，以帮助在华经营企业有效应对不断变化的合规挑战。值得肯定的是，一些中国政府监管机构已在这方面采取了实质性举措，例如，国家市场监督管理总局及各省市场监管局（地方监管机构）已颁布反垄断合规工作指南。其他监管机构也应采用这种做法。

建议

- 起草和发布指南、地方标准或行业标准，对企业和社会进行合规教育，以及充分配置资源的必要性；
- 评估在执法过程中是否可以通过宽大处理激励相关企业充分配置合规资源；
- 学习其他司法管辖区（如美国或欧盟）在合规议题上的政企合作最佳实践，并发展中国的相关合规实践；
- 借鉴跨国公司合规经验，通过例行会议进一步强化国有企业和民营企业的合规实践。

4. 在企业、政策制定者和执法部门之间建立专业知识共享和交流平台

问题

中国缺乏明确且最新的合规数据库，无法解决合规执法中的信息差距，并加强利益相关者之间的一致性和最佳实践共享。

分析

合规是一个专门领域，在所有合规工作中，从识别合规风险到立法和政策制定，再到实施，以至复审和完善，都需要体现和提倡专业性。

合规还应是透明的，以显示其有效性和可信度。目前，中国部分行业尚未出台详细的合规激励和奖励政策，部分企业缺乏评估或实施合规计划的知识和专业知识。因此，为了在企业之间建立一个专业的知识分享和交流平台，中国的政策制定者和执法部门为合规信息的互操作性和透明度奠定基础变得日趋重要。通过这样的联合练习和努力，利益相关者将深入了解彼此的观点、立场和担忧，最终为整个合规生态系统提供更好的基础，能够做出更周全的决策。

搭建合规管理平台，特别是在数字化技术手段的支持下，可以实现合规信息的动态管理和经验共享。将平台共享的信息不断“反馈”给合规，可以优化合规管理。各利益相关方还可以利用该平台对常见的合规问题达成一致的解读和战略应对，从而增强整体合规意识和管理能力，同时提高效率。

此外，由中国政府倡导的继续合规教育将有助于确保中国合规生态系统和社区拥有先进的合规专业知识。

建议

- 创建透明平台，促进企业、政策制定者和执法机构分享专业知识、讨论整合最佳合规实践；
- 在各利益相关者间，创建并落实有明确交付成果的动态合作体系；
- 建立持续更新的合规教育体系，以培训合规专业人员，并为所有利益相关者实现互利互惠。

²² 欧洲竞争政策网络，2021年，欧委会，查阅日期2023年5月6日，<<https://ec.europa.eu/competition/ecn/mergers.html>>



环境工作组

主要建议

1. 提高环保执法透明度和可预测性 5

- 以透明方式执行《环境保护法》和相关法规；
- 建立企业与中央政府有关部门的直接沟通渠道，使企业能够及时向中央政府有关部门反映关于环保方面的“一刀切”或其他不合理执法问题 / 违规行为；
- 由中央和地方提供透明、公开的沟通渠道，引入符合行业发展和国际惯例的科学政策、指导方针和标准；
- 在制定和修订政策法规时，让行业参与者和协会更早地参与前期研究和公开意见征求流程；
- 相关政府部门及时反馈修订建议，给出采纳或不予采纳的原因；
- 在实施新的环境法规前，预留充足的过渡时间，以免影响企业运营；
- 加快修订《循环经济促进法》，制定详细、具体的时间表，让跨国企业和行业协会参与修订流程；
- 简化现场废弃物处理设施和共享废弃物处理系统等循环经济项目的审批程序。

2. 建立全面的资源管理体系，通过覆盖整个价值链的措施来解决塑料污染危机 2

- 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，发布清晰量化目标和路线图；
- 建立清晰、有重点的废弃物管理分级制度，明确“循环经济”、“资源化”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系统，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；
- 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，从而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。

3. 在中国能耗双控政策下完善监管框架，确保回收再利用产业的发展

- 加强对回收再利用产业的政策研究，协调产业发展与能耗双控政策；
- 明确高耗能项目标准，确保兼顾原料用能、能效水平和环境效益；
- 针对回收再利用产业实施财政补贴和税收优惠政策，推动循环经济发展；
- 制定明确、具体的材料回收路线图和目标，鼓励制造商增加再生材料使用；
- 建立电动汽车动力电池回收体系，实施严格的可追溯标准、质量标准和环境标准；



- 制定专业回收企业白名单和电动汽车电池拆解、分拣企业白名单；
- 对回收服务网点出台强制性规定，加强对私营修理厂的监管，建立生产者责任延伸制度，规范电池回收；
- 允许业内企业参与无废城市规划和建设，统一优先回收的废弃物类型、所需土地或设施。

4. 强化环保设施在中国工业危险废物处理行业和国家应急系统中的作用 3

- 加强环保设施建设，让环保设施在国家应急体系中发挥有效作用；
- 认识到环保设施能够有效助力中国公共卫生应急体系有效运转，并为此提供必要支持；
- 在工业发展规划中明确水泥窑协同处置的定位，强调工业危废处置应以集中焚烧为主、协同处置为辅；
- 在地方政府层面加强行业调研和项目规划，确保水泥窑协同处置作为集中焚烧处置危废的有益补充；
- 对严重缺乏危废处置能力的工厂设定水泥窑协同处置上限，同时确保仅使用水泥窑协同技术处置合适废物；
- 针对水泥窑协同处置项目加强环境监管、资质审查和过程管理，降低环境风险。

5. 推动绿色、低碳和循环经济发展，助力行业脱碳 3

- 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》开展频繁、深入交流与对话，提高企业参与度；
- 鼓励回收利用技术开发，不仅关注纸板、PET 塑料等高价值、易回收材料，也关注聚丙烯、聚乙烯、聚苯乙烯、玻璃、废弃聚酯纤维、有色金属等材料 and 关键矿产资源。

工作组简介

环境工作组成立于 2006 年，目前由来自废弃物处理、水处理、智能电网、化工、制药、石油、生物化学以及物流等不同行业领域的 180 多家企业组成。环境工作组是行业与政府利益相关方（特别是国家发展与改革委员会、生态环境部、¹ 水利部和自然资源部）进行沟通的重要渠道。² 工作组成员包括环境技术服务供应商、环境咨询公司以及律所，定期就中国的环境法规、标准和技术向中国政府提供反馈意见。

¹ 前身为环境保护部。2018 年 3 月，经过大规模机构改革后成立生态环境部。

² 前身为国土资源部。2018 年 3 月，经过大规模机构改革后成立自然资源部。

近期发展

加强绿色合规

2020 年 9 月，中国宣布 2030 年前实现碳达峰、2060 年前实现碳中和的宏伟目标（30/60 目标）。然而这并非易事。为此，监管机构加强了整个供应链的绿色合规和环保法规要求。这反过来又增加了所有利益相关方（包括在华运营的欧洲企业）的合规义务。以下是一些值得关注的立法和监管动态：

同样在 2020 年 9 月，新修订的《固体废物污染环境防治法》正式生效，并将工业固体废物纳入排污许可证管理体系。该法律要求原始生产者承担妥善



European Chamber
中国欧盟商会

处置废物的责任,³是一项重大立法改革。

近年来,中国已采取切实措施减少塑料污染。例如,北京颁布措施,要求到2022年底限制或禁止餐饮和外卖等重点行业使用不可降解塑料包装袋。⁴自2022年起,中国国内客运航班内及年旅客吞吐量200万(含)人次以上机场区域禁止提供一次性塑料包装袋、餐具和吸管,2023年起实施范围将进一步扩展至全国所有机场和国际客运航班。⁵

虽然中国目前缺乏涵盖环境、社会和公司治理整体概念的专门立法,但2021年12月发布的《企业环境信息依法披露管理办法》要求重点排污单位和企业提交年度环境信息报告,这表明中国将进一步严格执行环境法规。⁶

近期,联合国塑料污染问题政府间谈判委员会于2023年5月/6月在巴黎召开会议,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。⁷由于时间紧迫,⁸全球使命和各国解决方案之间的协商会议对全球和中国的环境保护法律发展来说都具有重要意义。

绿色环保的研发

在《中国制造2025》战略中,研发仍占据核心地位。近年来,中国大力推动低碳、资源循环利用和再制造等绿色技术优先发展。⁹例如,为鼓励绿色技术投资,《鼓励外商投资产业目录(2022年版)》已纳入废旧塑料、汽车、纤维、电子、建筑

材料等回收处理设备和解决方案。¹⁰2022年12月,国家发改委和科学技术部联合印发《关于进一步完善市场导向的绿色技术创新体系实施方案(2023—2025年)》,进一步鼓励外商投资绿色技术高端装备制造领域。¹¹

减少碳排放

在2021年11月举行的第26届联合国气候变化缔约方大会上,欧盟和中国表明缓解气候变化的共同目标,期间中国“接受了《格拉斯哥气候公约》中最重要的两点:重申将全球升温控制在1.5°C以内,并减少使用化石燃料”。¹²2022年11月,《联合国气候变化框架公约》第27次缔约方大会在埃及举行,中国重申将坚定推动实现30/60目标,但强调多边合作是解决这一全球性挑战的关键。¹³

尽管欧盟和中国实现碳中和的路径不同,但双方一致认为应通过积极的对内政策和紧密的国际合作来应对气候变化。例如,欧盟的目标是在2030年前将温室气体排放量降低至少55%,在2050年前建成全球首个碳中和大洲。¹⁴因此,欧盟在绿色发展方面积累了丰富的经验和专业技术专长,中国可以从中受益。正如中国欧盟商会的报告《碳中和:欧洲企业助力中国实现2060愿景》所述,该报告进行的一项调查显示,67%的受访企业已采取碳中和和措施,40%的受访企业表示已在中国成立脱碳部门。¹⁵中国的30/60目标雄心勃勃,而深化中欧合作能让中国利用已经过本国市场检验的欧洲技术。然而,这需要在各个层面提供进一步的政策指导,包括充

3 《重大绿色里程碑:中国将停止进口固体废物》,生态环境部,2020年12月8日,查阅日期2023年5月24日,<https://english.mee.gov.cn/News_service/media_news/202012/20201208_811909.shtml>

4 《北京禁止快递网点使用不可降解塑料包装袋》,新华网,2022年4月29日,查阅日期2023年5月24日,<<https://english.news.cn/20220429/14cd59cc8509409e88b9365b7293285f/c.html>>

5 《中国将禁止在航班上使用一次性不可降解塑料》,新华网,2021年5月26日,查阅日期2023年5月24日,<http://www.news.cn/english/2021-05/26/c_139970607.htm>

6 《企业环境信息依法披露管理办法》,生态环境部,2021年12月11日,查阅日期2023年5月26日,<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk02/202112/120211221_964837.html?mc_cid=45e6a7ad33&mc_eid=627c47469b>

7 《联合国终止全球塑料污染条约谈判在巴黎开幕》,美国之音,2023年5月29日,查阅日期2023年5月30日,<<https://www.voanews.com/a/un-talks-on-a-treaty-to-end-global-plastic-pollution-open-in-paris/7114292.html>>

8 为完成谈判,计划在2024年之前召开五次会议,这是其中的第二次会议。

9 有关中国研发的更多信息,请参阅《中国创新生态系统:本地化困境》,中国欧盟商会,2022年6月8日,查阅日期2023年7月13日,<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-innovation-report>>

10 《鼓励外商投资产业目录(2022年版)》,国家发改委和商务部,2022年10月26日,查阅日期2023年6月7日,<<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/202210/20221003362982.shtml>>

11 《关于进一步完善市场导向的绿色技术创新体系实施方案(2023—2025年)》,国家发改委、科学技术部,2022年12月28日,查阅日期2023年6月7日,<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202212/t20221228_1344205.html?code=&state=123>

12 Jiang, Yifan,《中国在第26届缔约方大会:煤炭、1.5°C和短期行动》,中外对话,2021年11月16日,查阅日期2023年5月22日,<<https://chinadialogue.net/en/climate/coal-1-5c-and-short-term-actions-china-at-cop26/>>

13 《第27届联合国气候变化缔约方大会:中国气候变化事务特使称北京致力于碳中和》,路透社,2022年11月8日,查阅日期2023年5月25日,<<https://www.reuters.com/markets/carbon/cop-27-china-climate-envoy-says-beijing-committed-carbon-neutrality-2022-11-08/>>

14 《欧洲绿色新政》,欧盟委员会,查阅日期2023年5月22日,<https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal_en>

15 《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2023年5月24日,<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>



实“1+N”政策体系、¹⁶建立更加灵活的电力市场，以及解决当前的市场准入障碍。

在2021年10月12日召开的联合国《生物多样性公约》第十五次缔约方大会领导人峰会上，习近平主席宣布碳达峰实施方案，^{17和18}同时强调建设绿色、低碳、循环经济的重要性。¹⁹作为市场化的温室气体减排政策工具，碳市场已日益成为中国整体减排的重要组成部分。^{20和21}2021年7月16日，全国碳排放权交易系统在宣布成立三年后正式启动，目的是在全国范围内进一步控制并减少碳排放。²²全国碳排放交易系统在上线初期仅纳入占全国碳排放总量40%以上的电力行业，随着在8个地区开展碳排放交易试点，全国碳排放交易系统也在成熟完善中。²³

为了实现中国的30/60目标，企业还需要获得足够资金支持绿色转型。为此，中国人民银行于2021年7月1日推出一项绿色金融工具，旨在通过绿色投资绩效季度评价体系，引导资金流向绿色和可持续项目。²⁴据估计，中国的绿色投资在当前十年内每年需要达到2.2万亿元人民币（约合3,400亿美元），2031年-2060年期间，年投资额将增加到

3.9万亿元人民币。²⁵欧盟委员会和中国人民银行发布的《可持续金融共同分类目录》也为提供更清晰的绿色金融指导奠定了基础。《共同分类目录》于2021年11月首次发布，并于2022年6月更新，该目录统一了欧盟可持续活动分类目录和中国绿色金融分类目录中“绿色”、“清洁”和“低碳”等术语的定义，是国际分类标准制定的一项关键进展。²⁶统一技术标准有助于中国借款人在国际市场筹措绿色资金。²⁷

主要建议

1. 提高环保执法透明度和可预测性

问题

中国地方政府在执行环保措施时往往采取“一刀切”的武断做法，这可能会导致法规执行不公，也不利于环境保护。

分析

为了实现中央既定的环保目标，中国往往鼓励地方政府机构在现行条例、法规和标准的基础上采取更严格的环保措施。这导致地方政府针对污水和废气排放设置越来越严格的环保标准。近年来，执法“一刀切”的做法有时也使合规企业遭受意外打击。²⁸2021年4月，生态环境部发布《关于加强生态环境监督执法正面清单管理推动差异化执法监管的指导意见》，²⁹虽然在这之后环境执法取得一些进展，但在华欧洲企业仍会遇到与“一刀切”做法相关的两大问题。首先，在新政策或法规已出台而实施细则尚未发布期间，地方政府往往会暂停投资项目审批。其次，新出台的环保法规和政策有时过于具体、

16 “1+N”政策体系，其中“1”就是顶层设计指导意见，确立了碳达峰和碳中和相关政策的总体原则；“N”就是各行业、各地区的具体行动计划。

17 《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，国家发改委，2021年10月24日，查阅日期2023年5月25日，<https://en.ndrc.gov.cn/policies/202110/t20211024_1300725.html>

18 De Boer, Dimitri and Fan, Danting, 《中国的“1+N”政策框架进展如何？》，中国环境与发展国际合作委员会，2022年3月11日，查阅日期2023年5月25日，<<https://cciced.eco/climate-governance/how-is-progress-in-chinas-1n-policy-framework/>>

19 《全文：习近平在第十五次缔约方大会领导人峰会上的讲话》，中国日报，2021年10月12日，查阅日期2023年5月24日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202110/12/WS61653286a310cdd39bc6e685.html>>

20 有关中国碳市场和排放交易体系发展的更多信息和建议，请参阅《碳市场工作组建议书2023/2024》。

21 《什么是碳市场？碳市场为什么重要？》，联合国开发计划署，2022年5月18日，查阅日期2023年7月12日，<<https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/what-are-carbon-markets-and-why-are-they-important>>

22 《中国的全国碳排放权交易系统启动交易》，国际可持续发展研究院，2021年7月19日，查阅日期2023年5月23日，<<https://sdg.iisd.org/news/trading-begins-under-chinas-national-ets/>>

23 Tan Luyue, 《中国国家碳市场元年回顾》，中外对话，2022年2月17日，查阅日期2023年5月25日，<<https://chinadialogue.net/en/climate/the-first-year-of-chinas-national-carbon-market-reviewed/>>

24 《中国人民银行为该国金融机构引入新的绿色金融评价工具》，中国气候合作，2021年6月12日，查阅日期2023年5月23日，<<https://climatecooperation.cn/climate/pboc-introduces-new-green-finance-evaluation-tool-for-country-lenders/>>

25 《中国通过推动绿色金融追求碳中和》，新华网，2021年7月3日，查阅日期2023年5月23日，<http://www.china.org.cn/business/2021-07/03/content_77603598.htm>

26 Lund Larsen, Matthias, 《欧中意见库：欧中气候合作反思》，墨卡托中国研究所，2021年11月18日，查阅日期2023年5月24日，<<https://merics.org/en/opinion/eu-china-opinion-pool-rethinking-eu-china-climate-cooperation>>

27 《可持续转型：寻找中欧共同点》，法国巴黎银行，2022年11月2日，查阅日期2023年6月7日，<<https://cib.bnpparibas/sustainable-transition-mapping-the-common-ground-between-china-and-the-eu/>>

28 《群众“遭不住”，干部也叫苦：“一刀切”式治理何以屡禁难绝》，新华网，2019年7月31日，查阅日期2023年5月18日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2019-07/31/c_1124820494.htm>

29 《关于加强生态环境监督执法正面清单管理推动差异化执法监管的指导意见》，生态环境部，2021年4月7日，查阅日期2023年5月18日，<http://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk05/202104/t20210423_830095.html>



不够灵活，部分行业因无法适用相关要求而面临巨大挑战。³⁰

中国于 2022 年推出减污降碳激励新举措。³¹ 例如，在 2023 年重新启动国家核证自愿减排机制，³² 有望以可持续方式促进对碳抵消的需求。³³ 然而，不少欧洲企业表示会意外收到采购可再生资源、减少环境影响的要求，有些要求甚至不切实际。对于已经在授权工业园区运营并坚持以最高标准遵守适用法规的企业来说，这类要求给企业投资和生​​产决策带来不确定性。如果不考虑企业本身合规程度，而对所有企业无差别采用特别措施，可能会抑制企业减少排放的积极性。此外，《排污许可管理条例》要求所有制造商密切监控自身排放水平，³⁴ 此“一刀切”措施对某些合规企业而言有失公平。需要进一步明确合规管理措施，促进企业成为绿色制造先行者。

对于欧洲企业，尤其是在华欧洲跨国企业来说，与地方政府沟通相对容易。欧洲企业也可以通过各种渠道对公开征求意见的国家新法律法规进行反馈。然而，监管机构很少就建议采纳与否背后原因给予反馈。此外，公开征求意见的期限往往很短，新法规或政策正式发布前几乎没有预留时间，这往往导致企业参与程度受限、无法充分提供建议，监管机构也无法充分采纳建议。欧洲企业也倡议修订部分落后于行业发展的国家法律、法规和标准。一个典型例子是 2009 年生效的、旨在推动中国循环经济转型、改善生态发展状况的《循环经济促进法》及相关实施细则。2021 年 7 月，国家发改委发布《“十四五”循环经济发展规划》，³⁵ 旨在提高资源综合利用能力、构建资源循环型产业体系，但在

采纳改革建议方面进展一直相对缓慢。

建议

- 以透明方式执行《环境保护法》和相关法规；
- 建立企业与中央政府有关部门的直接沟通渠道，使企业能够及时向中央政府有关部门反映关于环保方面的“一刀切”或其他不合理执法问题 / 违规行为；
- 由中央和地方提供透明、公开的沟通渠道，引入符合行业发展和国际惯例的科学政策、指导方针和标准；
- 在制定和修订政策法规时，让行业参与者和协会更早地参与前期研究和公开意见征求流程；
- 相关政府部门及时反馈修订建议，给出采纳或不予采纳的原因；
- 在实施新的环境法规前，预留充足的过渡时间，以免影响企业运营；
- 加快修订《循环经济促进法》，制定详细、具体的时间表，让跨国企业和行业协会参与修订流程；
- 简化现场废弃物处理设施和共享废弃物处理系统等循环经济项目的审批程序。

2. 建立全面的资源管理体系，通过覆盖整个价值链的措施来解决塑料污染危机 🗣️ 2

问题

中国的塑料垃圾主管部门缺乏全盘考虑的回收方法，阻碍了有效垃圾分类政策的实施。

分析

得益于近年来技术进步，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，³⁶ 解决全球塑料污染危机离不开中国的实质贡献。虽然中国近年来已出台多项政策促进循环经济，但制度安排仍然薄弱，缺

30 环境法规缺乏灵活性的一个重要例子就是禁止在长江岸线一公里内新建、扩建化工园区，详情请参阅《石化、化工与炼油工作组建议书 2023/2024》。

31 《2022 年生态环保重点划定，有序推动绿色低碳发展居首》，新华网，2022 年 1 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 18 日，<http://www.news.cn/2022-01/10/c_1128247497.htm>

32 国家核证自愿减排量计划是指企业自愿开展经中国政府认证的减排活动，包括可再生能源发电和林业项目。

33 更多有关减少排放的信息，请参阅《能源工作组建议书 2023/2024》。

34 《排污许可管理条例》，国务院，2021 年 1 月 29 日，查阅日期 2023 年 5 月 19 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-01/29/content_5583525.htm>

35 《循环经济未来五年得到政策助力》，国务院，2021 年 7 月 8 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://english.www.gov.cn/policies/policywatch/202107/08/content_WS60e639b0c6d0df57f98dc92b.html>

36 Heng, Cheryl, 《研究报告：中国的塑料垃圾居世界之首》，南华早报，2021 年 5 月 23 日，查阅日期 2023 年 5 月 26 日，<<https://www.scmp.com/news/china/science/article/3134480/chinas-plastic-waste-mountain-biggest-world-study>>



乏全盘考虑。《“十四五”塑料污染治理行动方案》³⁷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，但并未设定塑料回收利用的量化目标，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。

塑料废弃物如果处置不当，会对环境造成严重危害，威胁公众健康和生物多样性。这些问题已得到公认，但还有一些问题却被忽视了。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。³⁸ 燃烧或焚烧塑料会释放二氧化碳，加剧气候变化，因此，为实现《巴黎协定》和30/60目标中的气候承诺，中国必须避免或严格控制塑料焚烧。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。³⁹ 这类材料虽然理论上可以回收利用，但在实践中往往在一次使用后就被焚烧，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而非整个材料价值，因此焚烧并非循环经济处理方式。⁴⁰

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可避免的降级回收。中国已于近期出台政策，试图鼓励塑料回收规范化，但仍存在一定差距。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。中国仍然禁止将再生聚对苯二甲酸乙二醇酯塑料（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。⁴¹ 回收使用饮料塑料瓶能够大幅减少碳足迹。例如，相较于制造单个原生PET塑料瓶，制造单个rPET瓶能减少70%二氧化碳排放。⁴² 因此，如果中国能够加快政策研究，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。此外，对“资源化”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，一次性塑料和金属罐（特别是饮料包装）的押金返还体系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。⁴³

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。应要求生产商生产更耐用、更易于维修、再利用或再循环的产品。欧盟于2015年⁴⁴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

37 《国家发展改革委 生态环境部关于印发“十四五”塑料污染治理行动方案的通知》，国家发改委和生态环境部，2021年9月16日，查阅日期2023年7月20日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk10/202109/t20210916_945621.html>

38 《循环经济 - 减缓气候变化的强大力量（执行摘要）》，Material Economics，查阅日期2023年5月23日，<<https://materialeconomics.com/publications/the-circular-economy>>

39 《全球油价飙升，专家称2022年中国或需多花1,000亿美元来进口原油》，环球时报，2022年4月13日，查阅日期2023年5月23日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202204/1259198.shtml>>

40 Lovett, Gina, 《为什么我们还沉迷于焚烧废物？》，卫报，2015年8月3日，查阅日期2023年6月8日，<<https://www.theguardian.com/sustainable-business/2015/aug/03/why-are-we-still-addicted-to-burning-waste>>

41 《东南亚和印度餐饮包装中的再生PET》，荷兰合作银行，2021年1月，查阅日期2023年5月22日，<<https://research.rabobank.com/far/en/sectors/far-supply-chains/recycled-pet-in-se-asian-indian-food-and-beverage-packaging.html>>

42 《瓶子到瓶子，从源头到最终用户》，威立雅，2022年，查阅日期2023年5月22日，<<https://www.veolia.com/en/our-customers/achievements/industries/circular-economy/germany-rostock-0>>

43 《押金返还体系：事实与神话》，德勤，2019年4月，查阅日期2023年5月24日，<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Brochures/pl_DRS_Brochure_Deloitte.pdf>

44 《生产者责任延伸》，经济合作与发展组织，无日期，查阅日期2023年5月24日，<<https://www.oecd.org/env/tools-evaluation/extendedproducerresponsibility.htm>>



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利用率提高到 35%。⁴⁵ 和 ⁴⁶ 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%。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%。⁴⁷ 这意味着大多数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。

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%，⁴⁸ 造成了严重的资源浪费。这些废弃塑料中含有许多有价值的材料，这些材料可以被分类回收利用，而不仅仅是进行能源回收或处理。此外，塑料垃圾越来越多地混入干垃圾中，导致焚烧产生的碳排放量上升。因此，工作组建议推动在干垃圾焚烧或填埋前进行材料回收，并通过经济激励措施和立法来强制执行混合垃圾分类。

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，发布清晰量化目标和路线图；
- 建立清晰、有重点的废弃物管理分级制度，明确“循环经济”、“资源化”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系统，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；

45 《关于印发生活垃圾分类制度实施方案的通知》，国家发改委、住房城乡建设部，2017 年 3 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 20 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5186978.htm>

46 《中国城乡的市政固体废物与循环经济》，世界银行集团，2019 年 4 月，第 18 页，查阅日期 2023 年 5 月 24 日，<<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/33838/Urban-and-Rural-Municipal-Solid-Waste-in-China-and-the-Circular-Economy-A-Brief-Overview-and-Opportunities-Going-Forward.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

47 《欧洲的废物回收利用》，欧洲环境署，2021 年 11 月 18 日，查阅日期 2023 年 5 月 19 日，<<https://www.eea.europa.eu/ims/waste-recycling-in-europe>>

48 Hou Liqiang, 《加强塑料回收计划》，中国日报，2022 年 12 月 26 日，查阅日期 2023 年 5 月 22 日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202212/26/WS63a8f3dfa31057c47eba61a9.html>>

- 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，从而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。

3. 在中国能耗双控政策下完善监管框架，确保回收再利用产业发展

问题

中国的能耗和排放双控政策限制了监管现代化发展、产业技术进步，以及解决方案供应商的营商机遇，有碍回收再利用产业在关键领域发展。

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。2022 年 4 月发布的《关于加快推进废旧纺织品循环利用的实施意见》⁴⁹ 是一项重要进展。该意见提出，到 2025 年，废旧纺织品循环利用率达到 25%，废旧纺织品再生纤维产量达到 200 万吨，推动实现 2030 年碳达峰目标。但是该意见并未得到重视。

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。因此，建立分选中心很有必要。但是，这类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）》⁵⁰ 中收录了废旧纺织品“分选、回收、利用”，这一点令人鼓舞。不过，工作组建议鼓励纺织业企业参与无废城市建设，尤其要统一优先回收的废弃物类型、所需土地或设施。⁵¹

为推动节能减排、发展循环经济，同时遏制高耗能、

49 Glover, Simon, 《中国提出纺织品循环利用目标》，Ecotextile News, 2022 年 4 月 13 日，查阅日期 2023 年 5 月 22 日，<<https://www.ecotextile.com/2022041329224/materials-production-news/china-announces-textile-recycling-targets.html>>

50 《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》，国家发改委，2022 年 10 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 26 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202210/t20221028_1339662.html?code=&state=123>

51 《国家发展改革委办公厅关于印发废旧物资循环利用体系建设重点城市名单的通知》，国务院，2022 年 7 月 19 日，查阅日期 2023 年 6 月 8 日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/02/content_5703971.htm>



高排放项目，政府已出台一系列“双控”相关政策。⁵²然而，有关“资源”和“废物”的分类标准仍存在疑问，法律责任不够清晰，且政策解读各异，这些问题持续阻碍中国回收再利用产业发展。⁵³有时，地方政府支持上游的废物收集和处理，将其视为循环经济，却批评下游的回收再利用是“高耗能”项目。由于此类“一刀切”的做法，回收再利用项目在行政审批方面困难重重。例如，某公司将废旧饮料瓶中的PET聚酯塑料进行回收，并作为原料生产环保纤维，该项目能够推动新型低碳纺织材料的发展。然而，由于“一刀切”政策，这类项目被划分到化纤行业，于是省政府将其视为“高耗能”项目，并搁置审批。⁵⁴

要在中国发展成熟的回收产业，电池和电子产品的安全再利用也很关键。鉴于动力电池的使用年限约为五到八年，中国电动汽车行业的快速增长正在催生新兴的电动汽车电池回收市场，这对于锂、钴和镍等稀有材料的再利用至关重要。⁵⁵2020年，中国的电动汽车电池报废量超过20万吨，市场规模达到100亿元人民币；预计2025年市场规模将超过400亿元人民币。⁵⁶2022年3月，工业和信息化部发布《关于进一步加强新能源汽车企业安全体系建设的指导意见》，提出要规范网点回收服务，并加强对私营修理厂的监管，鼓励行业采取更加可持续的做法。⁵⁷然而，由于缺乏有效回收再利用体系，绝大多数报废电动汽车电池都由私营修理厂无序收购，进行非法回收和转售。

非正规回收可能对环境造成严重危害，因为焚烧材

料可能会释放铅和铬等有毒化学物质，污染非正规回收网点和电子垃圾填埋场附近的整个生态系统。同时，电子废弃物含有金、银和稀有金属等大量资源，而中国仅有不到20%的电子废弃物通过正规渠道回收利用。⁵⁸此外，尽管中国承诺为废旧电气和电子设备处理提供补贴，但由于补贴发放不够及时，行业可持续发展受到阻碍。因此，工作组建议建立正规的回收利用体系，同时明确激励措施。

建议

- 加强对回收再利用产业的政策研究，协调产业发展与能耗双控政策；
- 明确高耗能项目标准，确保兼顾原料用能、能效水平和环境效益；
- 针对回收再利用产业实施财政补贴和税收优惠政策，推动循环经济发展；
- 制定明确、具体的材料回收路线图和目标，鼓励制造商增加再生材料使用；
- 建立电动汽车动力电池回收体系，实施严格的可追溯标准、质量标准和环境标准；
- 制定专业回收企业白名单和电动汽车电池拆解、分拣企业白名单；
- 对回收服务网点出台强制性规定，加强对私营修理厂的监管，建立生产者责任延伸制度，规范电池回收；
- 允许业内企业参与无废城市规划和建设，统一优先回收的废弃物类型、所需土地或设施。

4. 强化环保设施在中国工业危险废物处理行业和国家应急系统中的作用 3

问题

环保设施在中国被严重忽视，一旦发生危险废物相关突发性公共事件，这会拖慢恢复进程，威胁公共安全。

52 Fan, Angela, 《习近平的能源革命背后的三大改革战略》，美中贸易全国委员会，查阅日期2023年5月23日，<<https://www.uschina.org/three-reform-strategies-behind-xi%E2%80%99s-energy-revolution>>

53 李靖恒，《审批收紧，化工行业求变》，经济观察网，2021年6月12日，查阅日期2023年5月23日，<<http://www.eeo.com.cn/2021/0612/491462.shtml>>

54 《使用再生材料促进循环经济的五个障碍》，世界经济论坛，2021年12月10日，查阅日期2022年4月13日，<<https://www.weforum.org/agenda/2021/12/5-barriers-to-using-recycled-materials-to-boost-the-circular-economy/>>

55 《动力电池“退役潮”接踵而至 建立科学规范的回收体系刻不容缓》，国家发改委，2023年2月28日，查阅日期2023年6月8日，<https://www.ndrc.gov.cn/wsdwhfz/202302/t20230228_1350052.html>

56 数据来自中国汽车技术研究中心，Liu Yukun, 《中国电动汽车电池回收发力》，中国日报，2021年9月22日，查阅日期2023年5月23日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202109/22/WS614a8cada310cdd39bc6aa0d.html>>

57 《关于进一步加强新能源汽车企业安全体系建设的指导意见》，国务院，2022年3月29日，查阅日期2023年6月8日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/09/content_5684250.htm>

58 《七部门发文力挺家电回收 家电消费再迎催化剂》，中国新闻网，2020年5月26日，查阅日期2023年5月23日，<<http://news.cctv.com/2020/05/26/ARTI1tYi0UUVJpqUOBxJ1W200526.shtml>>



分析

环保设施可以在环境卫生、废水处理、城市废物处理、危险废物和医疗废物处理等方面提供优质服务，在保障环境标准、处理诸如漏油和化工厂爆炸等突发公共事件（如 2019 年盐城化工厂爆炸事件）等方面发挥重要作用。⁵⁹ 和 ⁶⁰ 但是，环保设施的作用在中国往往不受重视。根据应急管理部的数据，仅在 2021 年，化工行业就发生过 122 起事故，造成 150 人死亡。⁶¹ 高效应急体系中的环保设施能够减轻灾情影响，该体系缺位则会导致事故引发次生环境风险，威胁公众健康和安全。许多城市未将环保设施纳入应急体系，主要有两个原因：一是城市环保设施不足，二是环保设施的作用得不到地方政府重视。因此，当务之急是调整政策，提高对环境事件潜在威胁及环保设施作用的认识。⁶²

2021 年，中国危险废物集中利用处置能力超 1.6 亿吨/年，较 2012 年增长 4 倍。⁶³ 与很多国家一样，中国授权部分企业危险废物经营许可，在水泥产业应用水泥窑协同处置来处理固体废物。然而，水泥行业无序发展阻碍了危险废物处置行业发展。由于水泥窑协同处置仅适用于处置、处理部分类别危险废物，传统危险废物处理厂仍不可或缺。

此外，水泥行业发展乱象不仅影响危险废物处置的质量和标准，也加剧了专业危废处置领域不公平竞争。许多小型水泥企业向协同处置转型之后，由于资金和技术手段不足，面临激烈竞争，很难保证危险废物处理设施安全稳定运行。易处置的常规废物

往往被低价回收用于水泥窑，而高腐蚀性、难处置废物则全部留给专业危废处理厂承担。一些企业不得不过量接收远超承载能力的腐蚀性废物，带来一定环境风险。此外，中国一些水泥窑协同处置企业缺乏重金属处置设施，却接收含重金属的危险废物，也带来一定环境风险。同时，危废处置领域也已出现“价格战”，不利于专业危废处置行业长期可持续发展与公共环境服务保持稳定。

建议

- 加强环保设施建设，让环保设施在国家应急体系中发挥有效作用；
- 认识到环保设施能够有效助力中国公共卫生应急体系有效运转，并为此提供必要支持；
- 在工业发展规划中明确水泥窑协同处置的定位，强调工业危废处置应以集中焚烧为主、协同处置为辅；
- 在地方政府层面加强行业调研和项目规划，确保水泥窑协同处置作为集中焚烧处置危废的有益补充；
- 对严重缺乏危废处置能力的工厂设定水泥窑协同处置上限，同时确保仅使用水泥窑协同技术处置合适废物；
- 针对水泥窑协同处置项目加强环境监管、资质审查和过程管理，降低环境风险。

5. 推动绿色、低碳和循环经济发展，助力行业脱碳

问题

目前的脱碳激励措施不足以实现中国 30/60 目标。

分析

发展可再生能源、提高能源效率，是有效解决气候变化问题的关键因素。然而，现有技术条件下，实现能源领域向可再生能源转型只能解决全球 55% 的温室气体排放，其余 45% 则来自于工业、农业和土地利用。⁶⁴ 要实现有效循环经济转型，必须开

59 一个重要的例子是 2019 年 3 月发生的盐城化工厂爆炸事故，造成 78 人遇难。2019 年 4 月，事故发生后不久，江苏省很快发布了《关于印发〈江苏省化工产业安全环保整治提升方案〉的通知》，江苏省人民政府网，2019 年 4 月 27 日，查阅日期 2023 年 7 月 20 日，<<http://safety.nanjing.gov.cn/zfw/shfw/whpgl/201908/P020190823593101291896.pdf>>

60 Xu, Yuanhao, 《江苏化工园大爆炸：整顿还是停产？》，CWR，2019 年 6 月 18 日，查阅日期 2023 年 5 月 21 日，<<https://www.chinawaterisk.org/resources/analysis-reviews/jiangsu-chemical-park-explosion-rectify-or-shutdown/>>

61 《2021 年我国较大化工事故首次降至个位数》，应急管理部，2022 年 2 月 18 日，查阅日期 2023 年 5 月 19 日，<https://www.mem.gov.cn/xw/xwfbh/2022n2y15rxwfbh/mtbd_4262/202202/t20220218_408142.shtml>

62 《提升我国环境应急综合管理能力的建议》，光明网，2021 年 4 月 28 日，查阅日期 2023 年 5 月 19 日，<https://theory.gmw.cn/2021-04/28/content_34805091.htm>

63 郑新钰，《全国工商联环境商会：合理规划危废处置能力》，人民日报，2023 年 3 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 22 日，<http://paper.people.com.cn/zgcsb/html/2023-03/06/content_25968930.htm>

64 《修复经济以应对气候变化》，Ellen MacArthur Foundation，查阅日期 2023 年 5 月 22 日，<<https://ellenmacarthurfoundation.org/topics/climate/overview>>



展整体设计、制定具体实施方案，涵盖从设计和生产到消费、废物再利用和废物管理等所有循环阶段。因此，向循环经济转型也将推动经济可持续增长，促进生态发展，并创造绿色就业机会。

欧盟实施的政策可以作为中国绿色转型的范例。2020年3月，欧盟推出《循环经济行动计划2.0》，是《欧洲绿色新政》重点项目之一。该计划是欧盟“2030年减碳55”一揽子行动计划⁶⁵和2050年前实现碳中和目标的重要组成部分。⁶⁶根据该计划，欧洲市场在售环保产品需要具备严格的生态设计框架和已获循环性验证的生产工艺，这将对从事出口欧盟业务的中国制造商和出口商产生影响。

2018年7月，欧盟与中国签署《关于循环经济合作的谅解备忘录》，建立循环经济高级别对话机制。这将为中欧之间开展更高效对话与合作奠定基础。政府应进一步发布明确措施，鼓励国有企业采取更加积极的脱碳举措。而加快环保改革、借鉴脱碳领先企业最佳实践，无疑将有助于加速这一进程。

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》开展频繁、深入交流与对话，提高企业参与度；
- 鼓励回收利用技术开发，不仅关注纸板、PET塑料等高价值、易回收材料，也关注聚丙烯、聚乙烯、聚苯乙烯、玻璃、废弃聚酯纤维、有色金属等材料和关键矿产资源。

⁶⁵ 指欧盟在2030年前将温室气体净排放量至少减少55%的目标。

⁶⁶ 《改变我们的生产和消费方式：新的循环经济行动计划指明了通往气候中和、具有竞争力的消费经济之路》，欧盟委员会，2020年3月11日，查阅日期2023年5月25日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_420>



财务与税务工作组

主要建议



1. 保留对在华外籍员工的特定非现金福利免征个人所得税 ④

- 保留现行对外籍人士合理的非现金福利的免税制度。

2. 优化增值税法（草案）和现行法规 ⑧

- 在增值税法草案中明确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退税限制；
- 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。

3. 谨慎推进消费税改革 ⑩

- 召集专家参与改革标准和措施的讨论，必要时重新确定征税范围；
- 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；
- 加强中央与地方税收体系的联动，健全全国税收体系有效性；
- 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；
- 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，推动其平稳过渡，为自由贸易港的成功做出贡献。

4. 确保地方税收和海关政策的一致实施

转让定价

- 借鉴深圳的经验，加强海关和税务局之间的关系与合作，特别是加强地方一级的关系与合作；
- 探讨海关和税务局之间的合作理念，例如在海关审查企业利润水平时，是否遵守《双边预约定价安排》和《预约定价协议》的结果；
- 建立明确且可操作的实施法规，避免不同海关主管部门在实施方面产生差异；
- 海关在对转让定价进行审查或审查文档时，应考虑对进出口货物的关联方交易价格进行合理分析。



双重征税

- 进一步阐明避免双重征税的双边协议，并明确界定非双重征税的适用条件；
- 执行双边协议并对个人所得税重复部分予以退款。

5. 提高行政、财政及组织效率，助力跨国企业在华发展 6

- 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；
- 加强电子发票在全行业的普及，进一步实现集团内各企业统一开具增值税发票；
- 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。

工作组简介

财务与税务工作组由在华运营的一系列跨国企业、律师事务所等会员企业组成。工作组的目标是通过与相关政府部门开展富有成效的对话，推动中国形成一套与国际接轨的整体性税务、财务和会计制度。因此，工作组提出的建议并非针对某个特定领域，而是代表欧盟商会全体会员企业的利益。

近期发展

财政部和国家税务总局于 2021 年 12 月 31 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两年，工作组对此表示欢迎。¹ 但是，此项延续将于 2023 年 12 月 31 日到期。过去三年来，中国采取了严格的新冠肺炎疫情防控措施，严重影响了企业信心，也导致越来越多外籍居民离开中国。² 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。

近年来，中国政府部门出台了新规，加强了税收管理，通过对小微企业实施企业所得税优惠政策，降

低特定行业的增值税税率，以及加强电子申报和支付系统，使纳税更加便捷。2022 年 12 月 30 日，全国人民代表大会发布通知，公开征求对增值税法的意见。³ 该草案的发布是中国增值税立法进程中的一个重要里程碑，因为这是第一个将增值税相关规则编入法律的草案。该法案旨在保持稳定的税收监管和政策框架，同时降低企业的税收负担。工作组希望最终的增值税法能够降低纳税人的合规成本，并确保税收确定性。但是，仅靠制定这项法律并不能确保与国际标准保持一致，仍有必要继续采取行动，以鼓励在华企业提高国际竞争力。

主要建议

1. 保留对在籍员工的特定非现金福利免征个人所得税 4

问题

原定于 2024 年取消对特定非现金福利免征个人所得税，将给外籍人士雇主带来费用高昂的额外成本，这与中国进一步开放、吸引外籍人才和促进外商投资的战略背道而驰。

分析

根据国税发〔1997〕54 号，外籍员工在合理限制的

1 《关于延续实施外籍个人津补贴等有关个人所得税优惠政策的公告》，财政部和国家税务总局，2021 年 12 月 31 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<http://szs.mof.gov.cn/zhengcefabu/202112/t20211231_3780374.htm>

2 中国欧盟商会在 2022 年 4 月进行的一项快速调查显示，受疫情防控措施的影响，27% 的企业在留住员工方面遇到困难。详见：《中国欧盟商会调查报告：中国新冠疫情防控政策和俄乌战争对欧洲在华企业的影响》，中国欧盟商会，2022 年 5 月 5 日，查阅日期 2023 年 4 月 22 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-flash-survey-2022>>

3 13 件法律草案公开征求意见，全国人民代表大会，2022 年 12 月 30 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202212/15316721389e4a5483d056c2cc448b90.shtml>>



	免税待遇 截止至 2023 年 12 月 31 日	税务处理 自 2024 年 1 月 1 日起： (由雇主承担的纳税义务)
三个子女一年的教育费， 如每年 75 万元人民币	750,000 元人民币	750,000 元人民币
家庭年租房费用， 如每年 30 万元人民币	300,000 元人民币	300,000 元人民币
非现金福利总额	1,050,000 元人民币	1,050,000 元人民币
附加个人所得税负担	-	859,091 元人民币 ⁴ (= 应税福利 1,909,091 元人民币 x 45%)
应税福利总额 (包括非现金福利和税款)		1,909,091 元人民币 ⁵ (= 毛额上调 1,050,000 元人民币 / [1-45%])
雇主每年的总成本负担 ⁶	1,050,000 元人民币	+81.8% 1,909,091 元人民币

情况下，可以享受非现金福利免征个人所得税，如搬迁费用、探亲费、住房租金和子女教育费。⁷ 2018 年，中国政府发布财税〔2018〕164 号文件，宣布该免税计划将于 2021 年 12 月 31 日取消，非现金福利将开始征税。⁸ 但是，根据财政部和税务总局公告 2021 年第 43 号，个人所得税优惠政策延续实施两年，至 2023 年 12 月 31 日。⁹

终止现行制度将给欧洲和其他外籍员工和企业带来费用高昂的额外成本（雇主的成本增长高达 +81.8%，见样本计算）。这不仅会阻碍吸引和留住外国人才，还会对外商对华投资产生负面影响。

大多数外国企业需要高素质的外籍人士来建立和提

升其在中国的业务。中国改革开放 40 多年来，外籍人士带来了经营经验，提供了培训，设立了研发中心，促进了技术转让，发展了地区总部，促进了文化交流，帮助中国企业走向国际化。在外国企业中，外籍人士可以向海外总部解释说明，在日益具有挑战性的地缘政治环境中中国所面临的现实情况，成为连接海外总部的重要纽带，他们以及他们的子女和配偶，是中国最坚定的支持者，是对外交流的亲善大使。

如果外国雇主和员工要在 2023 年后承担现行的非应税报销费用，许多公司将无法分配实施投资计划所需的资源。因此，公司可能会在新加坡和中国香港等税收优惠的邻国和地区寻找其他投资目的地。

4 859,091 元人民币 = 45% * {1,050,000 元人民币 / [1-45%]}

5 1,909,091 元人民币 = 1,050,000 元人民币 / [1-45%]

6 1) 雇主承担的个人所得税属于应税福利，因此会增加雇主的税收负担（所谓的“累计法”）；2) 在中国现行的个人所得税制度中，现有的租金和教育费用扣除方案（即所谓的“特殊附加扣除”）远不能反映实际成本，由于其未能产生实质性影响，因此未纳入计算中。3) 这样的成本上涨将从根本上打击外籍人士社区，严重削弱中国雇主雇用外籍人士的能力，与中国进一步开放、吸引外籍人才和促进外商投资的战略背道而驰。

7 《国家税务总局关于外籍个人取得有关补贴免个人所得税执行问题的通知》，国家税务总局，1997 年 4 月 9 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n363/c1219/content.html>>

8 《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》，国家税务总局，2018 年 12 月 27 日，查阅日期 2023 年 3 月 17 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810744/n3752930/n3752974/c3979016/content.html>>

9 《关于延续实施外籍个人津补贴等有关个人所得税优惠政策的公告》，财政部、国家税务总局，2021 年 12 月 31 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/31/content_5665899.htm>

建议

- 保留现行对外籍人士合理的非现金福利的免税制度。

2. 优化增值税法（草案）和现行法规 8

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，增值税法草案于 2022 年 12 月提交十三届全国人大常委会进行第一轮审议。¹⁰ 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领域。

明确中国增值税法中的提供地规则

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。¹¹ 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在中国境内是否有提供地，并允许退还超额进项增值税抵免。

然而，工作组建议在增值税法草案中进一步阐明对“消费”的确定。例如，建议将企业对企业标准服务的主要提供地定义为客户所在地。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。关于企业对消费者服务，工作组建议将企业对客户服务的主要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。

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，这些出口商只有在某些严格的条件下才有资格获得“免税、抵免、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。贸易型企业有资格获得因采购出口商品而产生的进项增值税退税。但是，他们不能申报其他进项增值税，例如测试设备、咨询服务、租金和其他运营成本。一些工作组成员报告说，中国税务机关要求将这些类型的进项增值税作为成本转出。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时适用免税、抵免和退税政策。

间接出口是为从事加工贸易救济活动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救济企业进行进一步加工。¹² 从海关的角度来看，尽管间接出口时货物没有运出中国，其仍被视为进出口交易。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，不同地区的增值税待遇各不相同；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。尽管草案规定“与应税交易有关”，但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退税存在更多不确定性。¹³ 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退税限制。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退税限制。

10 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 2023 年 4 月 10 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202212/6a83a9d038f14388b050650ec8cc57b3.shtml>>

11 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）。

12 又称深加工结转，或转厂。

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



扩大出口服务零税率范围

如前所述，增值税“目的地”原则的适用实现了国际贸易的中性原则。因此，与提供相关的总税款由其消费管辖区的适用规则决定，所有收入均归属于向最终消费者提供的管辖区。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，服务和商品的零税率规则并不适用于提供的所有服务和商品。例如，在海外提供的金融服务并不适用零税率。工作组建议对所有在海外提供的服务实行增值税零税率，但在中国境内消费的服务除外。¹⁴

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收回中国进项增值税，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。¹⁵ 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 2022 年 12 月发布的增值税法草案中，删除了先前草案中关于申报抵扣贷款利息的进项增值税的抵免规定，市场对此表示赞赏。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形式最终确定，申报抵扣贷款利息的进项增值税的抵免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。

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

- 在增值税法草案中明确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退税限制；
- 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。

3. 谨慎推进消费税改革 10

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。¹⁶ 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。¹⁷ 2021 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

¹⁴ 参见上文关于服务提供地规则的建议。

¹⁵ 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 2023 年 6 月 20 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>

¹⁶ 《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 2023 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/jzwgk/2008-11/14/content_1149528.htm>

¹⁷ 《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 2023 年 4 月 23 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810356/n810961/c5140457/content.html>>

收环节后移并稳步下划地方”。¹⁸ 2022 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。¹⁹ 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。国发〔2019〕21 号文件详细介绍了改革试点方案，²⁰ 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。²¹

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）。²² 包括对由回收废塑料制成的成品油免征消费税，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

- 召集专家参与改革标准和措施的讨论，必要时重新确定征税范围；
- 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；
- 加强中央与地方税收体系的联动，健全全国税收体系有效性；
- 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；
- 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，推动其平稳过渡，为自由贸易港的成功做出贡献。

18 《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 3 月 23 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

19 《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，2022 年 10 月 25 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n360/c5182408/content.html>>

20 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 9 月 26 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/09/content_5437544.htm>

21 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 9 月 26 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2019-10/09/content_5437544.htm>

22 在中国欧盟商会的碳中和报告中，22% 的欧洲企业希望在脱碳工作方面获得税收优惠。参考：《碳中和：欧洲企业助力中国实现 2060 愿景》，中国欧盟商会，第 8 页，2022 年 5 月 25 日，查阅日期 2023 年 4 月 28 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/974/Carbon_Neutrality_The_Role_of_European_Business_in_China's_Race_to_2060>

4. 确保地方税收和海关政策的一致实施

问题

地方税收和海关政策的实施不一致，例如转让定价和双重征税，造成了不确定性，增加了外国公司的日常运营成本。

分析

转让定价

关联方交易和转让定价问题成为各国税务局和海关关注的焦点。中国海关一直在对“进口货物特许权使用费”和“跨国公司转让定价政策”等估价领域的诸多热点问题进行深入研究。海关总署不断推进估价理论研究前沿，提高估价理论的技术水平。但是，海关估价和税收转让定价的实施仍然不一致，这增加了外国企业的日常运营成本。

实践中转让定价和海关估价的差异

对于涉及进口货物的关联方交易，海关和税务局将审查交易价格是否符合独立第三方交易的原则。不过，两大机构的关切并不一致。进口货物的成交价格海关征收进口税的主要依据。海关总署主要关注中国企业以低于市场价值的价格进口货物的可能性，这可能会导致进口税收的损失。因此，海关总署更关注特定货物的关联方交易的毛利率。但是，进口商的利润（即从收入中扣除采购成本和费用后的计算结果）往往是国家税务总局征税的依据。因此，国家税务总局关注的是进口价格（采购成本）是否过高，过高将导致企业在某一时期的整体净利润降低，从而导致企业所得税和其他税收的损失。此外，由于缺乏统一的执行规定，导致在实践中存在地区差异。中国海关目前不仅缺乏统一可行的规定，不同地区海关的执行情况也不尽相同。²³

根据世界贸易组织的《估价协定》，企业有责任在海关估价案件相关的调查中提供证据。²⁴ 但是，企

业在提供充分证据方面可能面临困难。例如，根据国家税务总局的要求，年度转让定价可比分析通常仅针对净利润率进行。但是，如果海关主管部门要求提供特定货物毛利率的详细信息，企业可能很难获得有效的可比信息作为支持性证据。²⁵

从税收角度可以实施的转让定价调整，可能难以从海关角度有效执行。从税收角度来看，转让定价调整无论是向上还是向下，原则上都可以有效执行。但是，海关可能不允许企业为年度转让定价调整降低货物的历史进口价格。相反，海关通常接受货物历史进口价格的上涨。此外，继转让定价调整和货物历史进口价格的相应税款支付之后，外汇支付过程也面临着重大挑战。工作组建议探讨海关与税务局之间的合作理念，例如海关在审查企业利润水平时，是否遵守《双边预约定价安排》和《预约定价协议》的结果。

创新和促进协同管理系统方面还面临着更多挑战。2022 年 5 月 18 日，深圳市税务局和深圳海关发布了深关税〔2022〕62 号通告，²⁶ 标志着海关和税务机关为解决对相关进口交易实行双重定价认定和重复征税这一顽疾，开始实施试点机制。然而，由于企业业务安排的多样性以及各地海关和税务机关合作意愿的不同等因素，目前对这些措施的接受程度有限。

双重征税

根据经合组织避免双重征税协定范本第 4 条，被视为原籍国征税协定居民的受派人员在其受派国以外工作时，²⁷ 会产生双重征税。²⁸ 根据中国与多个欧盟成员国签订的避免双重征税协定，在这种情况下，原籍国有权对在受派国以外行使此类工作日相关的

²³ 例如，在确定企业的转让定价是否合理时，各地海关都有自己的标准。这会导致不同地方海关对相同 TP 安排的评估结果和调整范围不同。此外，由于海关缺少可行的指导文件，企业可能会发现自己想要遵守法规，但不确定该如何遵守。企业在调查和应对过程中自行提供足够的证据具有挑战性。

²⁴ 《海关估价协议》，世界贸易组织，2023 年 4 月 23 日，<https://www.wto.org/english/tratop_e/cusval_e/cusval_e.htm>

²⁵ 虽然一些企业在其行业中承担特定的风险和职能，但海关可能会要求他们提供同行业中承担类似风险和职能的其他企业的信息。

²⁶ 深圳海关、国家税务总局深圳市税务局关于实施关联进口货物转让定价协同管理有关事项的通告，深圳海关和深圳市税务局，2022 年 5 月 18 日，查阅日期 2023 年 6 月 13 日，<http://urumqi.customs.gov.cn/shenzhen_customs/zfxgk15/2966748/tzgg23/tztg79/4350171/index.html>

²⁷ 《关于对所得和财产避免双重征税的协定》，经合组织，2017 年 11 月 21 日，<https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/model-tax-convention-on-income-and-on-capital-full-version_9a5b369e-en>

²⁸ 例如，在中国大陆以外的国家/地区或第三国出差。

就业收入征税。²⁹ 如果欧洲公司的受派人员符合相关欧洲国家的税务居住地要求，他们就需要在欧洲缴纳个人所得税。同时，根据中国的《个人所得税法》，员工在中国也有责任承担个人所得税。一般情况下，中国税务机关将在派遣期间对所有“来源于中国的所得”征税。³⁰ 由于受派人员通常只在中国的东道国实体内签订合同或担任职位，而不对原籍国实体负有义务和责任，因此中国税务机关将其在受派期间的全部就业所得视为“来源于中国的所得”，并在中国全额征税。

工作组了解到，中国已与多个国家就避免双重征税达成双边协议。^{31和32} 根据经合组织关于就业所得征税的双重征税协定范本的评注，“就业是指员工在从事支付就业所得的活动时，其实际在场所进行的活动”。³³ 这种对避免双重征税协定的解释为大多数原籍国（包括几个欧盟成员国）的个人所得税征收提供了依据，并因此对受派人员在中国大陆以外的实际工作日进行征税。但是，由于中国不是经合组织成员国，中国税务机关在实践中可能只考虑中国的税收法律法规，这意味着对于外籍员工在中国大陆以外实际从事工作期间，中国税务机关所认定的“来源于中国的所得”将在中国和原籍国同时征税。

建议

转让定价

- 借鉴深圳的经验，加强海关和税务局之间的关系与合作，特别是加强地方一级的关系与合作；
- 探讨海关与税务局之间的合作理念，例如在海关审查企业利润水平时，是否遵守《双边预约定价安排》和《预约定价协议》的结果；

29 如避免双重征税协定范本第 15 条所示。

30 “来源于中国的所得”按照外籍员工于受派期间在中国大陆内外实际从事工作和非工作活动的天数计算。

31 《中华人民共和国和德意志联邦共和国对所得和财产避免双重征税和防止偷漏税的协定》，2014 年 3 月 28 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810770/c1153094/5026999/files/b8727fafc4cc431fb9d1ae2a4ec4a61c.pdf>>

32 例如，根据《中华人民共和国和德意志联邦共和国对所得和财产避免双重征税和防止偷漏税的协定》（以下简称《协定》）第 15 条第 (1) 款的规定，“缔约国一方居民因受雇取得的薪金、工资和其他类似报酬，除在缔约国另一方从事受雇的活动以外，应仅在该缔约国一方征税”。也就是说，员工作为德国纳税居民所得的薪金、工资和其他类似报酬，除在中国就业外，应仅在德国征税。

33 经合组织 (2017)，“对第 15 条的评注”，关于对所得和财产避免双重征税的协定范本：（2017 年精简版），经合组织出版社，巴黎，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-18-en>

- 建立明确且可操作的实施法规，避免不同海关主管部门在实施方面产生差异；
- 海关在对转让定价进行审查或审查转让定价文档时，应考虑对进出口货物的关联方交易价格进行合理分析。

双重征税

- 进一步阐明避免双重征税的双边协议，并明确界定非双重征税的适用条件；
- 执行双边协议并对个人所得税重复部分予以退款。

5. 提高行政、财政及组织效率，助力跨国企业 在华发展 6

问题

从行政、财政和组织角度来看，跨国公司在税务方面仍然面临效率低下的问题，增加了劳动力和成本。

分析

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。

虽然中国在标准化增值税发票系统方面处于世界领先地位，但正式的增值税发票只能在经营所在地的税务主管部门管辖范围内开具。对于在华经营的集团企业而言，这意味着每个法人实体都必须具备独立的开票系统，这不利于企业维持高效运营，并且



与集中进行行政管理的政府目标背道而驰。考虑到增值税的全国普及性和 2015 年在中国兴起的电子发票趋势，工作组建议加强电子发票在全行业的普及，并允许企业在全国范围内对增值税发票进行统一开具。

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（无进项抵免）；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。

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，或者是在华境内的办公地点搬迁。在华境内的法人实体搬迁期间往往会引发新、旧址所在地主管部门的管辖空档期。因此，工作组建议相关部门颁布指导意见，对此做出进一步明确。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，而申请递延纳税的前提条件非常苛刻且模糊不清。针对前提条件中不明确的部分发布进一步指导意见，并在递延纳税处理办法下开放进一步重组方案，如集团内部公司间的境内和跨境上、下游股权转让，将有助于澄清问题。

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；
- 加强电子发票在全行业的普及，进一步实现集团内各企业统一开具增值税发票；
- 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。





人力资源工作组

主要建议

1. 保留对在华外籍员工提供的特定非现金福利免征个人所得税

- 保留对在华外籍员工提供的特定非现金福利免征个人所得税。

2. 提升用工灵活性并使中国劳动法法规现代化 9

- 更新现行《劳动法》和相关法规，制定明确的弹性工作模式义务及责任指导方针；
- 为用人单位寻找切实可行的解决方案，为于公司注册所在的不同地点雇用的员工或从事远程工作的员工提供社会保险；
- 所有员工适用相同的法定标准，并确保在不同地点实施统一的法律解释。

3. 促进中国与欧盟之间的国际人才流动

- 免除出发前需进行抗原快速检测的要求；
- 取消向中国海关申报检测结果为阴性的要求；
- 取消抵达后的随机抽检。

4. 完善员工数据保护法规

- 遵守关于收集个人信息的成文法；
- 根据成文法对个人履行通知义务，即使是为了履行法定义务和职责；
- 审查日常工作中收集的个人信息类型，确保所收集的个人信息仅限于为实现政府工作目的所需的最低范围内，避免过度收集；
- 尽可能寻找替代身份证号的实名认证方式。

5. 加强教育系统实践知识、软技能和职业培训机构渠道的发展 5

- 审查并更新技术学校、学院和大学提供的有关数字化、智能制造和先进运营的最受欢迎课程和培训。

6. 扩大激励措施，鼓励更多年轻人才留在一线城市居住

- 增加对一线城市的科学、技术、工程和数学专业学生在其三年大学学习期间的补贴，允许博士学位以下的人才毕业后留在城市；
- 引导年轻的科学、技术、工程和数学工程师以快速、安全且经济的方式迁移到一线城市，并加快他们及其家人融入当地社会。



工作组简介

通过培养人才和有效管理劳资关系，人力资源部门能够在调动工作积极性、提高业务能力方面发挥关键作用，特别是在受到严重干扰的时候。人力资源部门也有助于培养企业社会责任、推动可持续发展以及树立职业操守。与此同时，现代快速发展的技术创新和社会经济变革要求员工具有更高的适应能力，在更为活跃的市场中取得进步。

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

近期发展

工作场所妇女权益保护

《中华人民共和国妇女权益保障法》经修订，自2023年1月1日起施行。¹其中包括对用人单位规定一些新的法定要求，以保障妇女在工作场所的权益。

例如，为帮助防止在工作场所对妇女进行性骚扰，用人单位必须：

- 制定相关规章制度；
- 指定一个内部机构或个人以负责实施预防措施；
- 开展相关培训，并采取必要措施以维护女员工权益；
- 建立调查程序，及时处理纠纷，保护个人隐私；以及
- 支持和协助女性受害者维护其权利，并在必要时为女性受害者提供心理咨询。

¹ 《中华人民共和国妇女权益保障法》，全国人民代表大会，2022年10月30日，查阅日期2023年5月25日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202210/d80092ae46b24946b30b3a880c2f2be5.shtml>>

如用人单位未能采取必要措施防止性骚扰，而造成妇女权利受到侵害或对社会造成不良影响，主管部门可责令其改正。如用人单位拒不改正或者严重违法，可对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分。

作为招聘过程的一部分，明确禁止用人单位出现以下任何情况：

- 只雇用男性或指明将优先考虑男性；
- 询问或调查求职者的婚姻状况和子女出生情况；
- 要求进行妊娠测试；
- 将限制结婚或生育作为招聘条件；
- 以性别为由拒绝聘用妇女或以任何方式提高妇女聘用标准的其他行为。

用人单位在用工过程中，应当坚持男女员工在薪资、福利待遇、职务晋升、职称评定和认可、培训机会等方面的平等原则。尤其是女性员工的婚姻状况、怀孕、产假或哺乳等情况，不应影响其获得晋升、培训机会或对其职称的评定和认可。女性员工怀孕、生育、哺乳期间，除不得降薪外，用人单位亦不得减少女性员工在此期间的福利待遇。

用人单位必须定期为其女性员工组织健康检查，包括妇科和乳房检查，以及妇女特别需要的其他检查。

用人单位应当在劳动合同中纳入对女性员工的特殊保护条款，不得限制女性员工结婚、生育。用人单位与员工订立的集体合同，应当载有关于男女平等和保护女性员工权益的规定。

该法第四十九条规定，劳动行政部门应当将工作场所性别平等纳入劳动保护监督的范围。得益于这一变更，女性员工现在可以直接向劳动行政主管部门投诉，而不是像以前那样必须诉诸劳动仲裁。如果投诉得到核实，主管部门有权要求用人单位作出纠正。如用人单位拒绝作出纠正或者情节严重，可以



处以 1 万元以上 5 万元以下的罚款。

社会保险政策变更

于 2022 年 3 月 18 日生效的《中华人民共和国社会保险基金行政监督办法》² 规定，在以下情况下，公司或个人将被视为骗取社会保险待遇：例如，使用虚假个人信息或基于虚假劳动关系参加社会保险计划、使用虚假个人档案申请养老金待遇、使用虚假工伤事故或虚假证明文件申请工伤待遇。根据《中华人民共和国社会保险法》，在这种情况下，个人可能会被要求退还社会保险金，而公司可能会受到相当于社会保险金 2 至 5 倍的罚款。³

发布这些办法之前，许多人力资源机构为远程办公或在其企业经营单位注册地点以外的地点工作的员工提供社会保险服务。在办法发布后，人力资源机构已停止提供此类可能被视为虚假劳动关系的服务。由于公司仅在法律上有权为在其经营地点工作内的员工提供社会保险，这些公司没有办法再为远程办公或在其他地点工作的员工在当地提供社会保险，这对员工和其所在公司都非常不便利。

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。⁴ 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。至于工伤保险的缴费率，则根据当地工伤保险基金的财务状况，降低 20% 到 50%。这项政策的有效期有限，其延长期限取决于政府决定。

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》。⁵ 根据这一通知，我国降低失业保险和工伤保险费率的政策延长至 2024 年底。

个人养老金

根据 2022 年 4 月 8 日发布的《关于推动个人养老金发展的意见》，⁶ 以及人力资源和社会保障部与其他五个部门于 2022 年 11 月 4 日联合发布的《个人养老金实施办法》，⁷ 参加城镇职工基本养老保险或城镇居民基本养老保险的劳动者可以参加中国个人养老金计划，并选择多种金融产品。银行理财产品、储蓄存款、商业养老保险、公募基金等理财产品应当确保安全、成熟、稳定，具备规范的目标，注重长期保值，满足不同投资者的偏好。理财产品产生的本金和利息可以在退休后作为个人养老金提取。

目前，个人每年可缴纳的个人养老金总额为人民币 12,000 元，同时享受个人所得税递延纳税待遇。人力资源和社会保障部以及财政部可根据经济和社会发展水平以及中国养老金制度的整体成熟程度不时调整这一门槛。

主要建议

1. 保留对在海外籍员工提供的特定非现金福利免征个人所得税

问题

取消目前对特定非现金福利免征个人所得税，将给所有在华经营的欧洲公司及其员工带来额外成本，这点令人沮丧，同时也阻碍了外国人才的流动。

分析

1997 年，国家税务总局下发了国税发 [1997] 54 号

2 《中华人民共和国社会保险基金行政监督办法》，人力资源和社会保障部，2022 年 2 月 9 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/gzk/gz/202202/t20220221_436454.html>

3 《中华人民共和国社会保险法》，中华人民共和国全国人民代表大会，2023 年 1 月 7 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/4a6c13e9f73541ffb2c1b5ee615174f5.shtml>>

4 《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 2023 年 7 月 12 日，<https://www.gov.cn/xinwen/2016-04/20/content_5066089.htm>

5 《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 2023 年 5 月 25 日，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/shehuibaozhang/zcwj/202303/t20230330_497764.html>

6 《关于推动个人养老金发展的意见》，国务院，2022 年 4 月 8 日，查阅日期 2023 年 7 月 12 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2022-04/21/content_5686402.htm>

7 《个人养老金实施办法》，人力资源和社会保障部，2022 年 11 月 4 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgknr/shbx_4216/ylibx/202211/t20221104_489352.html>



《关于外籍个人取得有关补贴征免个人所得税执行问题的通知》，公布了外籍人员享受免征个人所得税的非现金福利。⁸ 其中包括返乡机票费用、住房租金和子女的学费，但有合理的限制。鉴于外籍员工家属在中国的生活和教育成本较高，免税政策在吸引有技能的外国公民在中国生活和工作方面发挥着至关重要的作用。2018 年，中国政府通过财税 [2018] 164 号文件宣布该免税计划将于 2021 年 12 月 31 日取消，非现金福利将开始征税。⁹ 然而，在 2021 年 12 月 31 日，财政部和国家税务总局联合发布公告 [2021] 第 43 号，宣布该计划延长至 2023 年 12 月 31 日。人力资源工作组欢迎并支持这一决定，这表明中国致力于吸引和留住外国投资和人才。尽管如此，延长个人所得税免征计划将于 2023 年底到期，这引起了雇佣外国公民的用人单位的极大关注，因为很快会对上述津贴征收个人所得税。终止现有制度将给欧洲及其他外国员工和公司带来令人沮丧的额外成本。¹⁰ 这不仅会阻碍吸引和留住外国人才，还会对外商对华投资产生负面影响。

近年来，全球外国直接投资流动受到新冠病毒疫情和地缘政治紧张局势升级的严重影响。这给中国吸引外资带来了前所未有的挑战。中国要成功吸引高层次海外人才并增强创新能力，就必须建立和保持一个充满活力、多元化且拥有经验丰富的国际专业人才的外国社区。

大多数外国企业需要高素质外籍人士来建立和提升其在中国的业务。中国改革开放 40 多年来，外籍人士带来了经营经验，提供了培训，设立了研发中心，促进了技术转让，发展了地区总部，促进了文化交流，帮助中国企业走向国际化。在外国企业中，外籍人士可以向海外总部解释说明，在日益具有挑战性的地缘政治环境中中国所面临的现实情况

况，成为连接海外总部的重要纽带。他们以及他们的子女和配偶，是中国最坚定的支持者，是对外交流的亲善大使。

现行免税政策的取消，将大幅增加企业人力资源成本，对外国专家和人才来华就业产生不利影响。中国将失去对寻求就业的国际人才的吸引力，这使得吸引工程师和技术人员等外国专业人士变得更具挑战性。如果取消对外籍员工的税收优惠，由此导致的劳动力成本上升和人力资源短缺，将增加聘请外国专家和进行在华投资项目的难度，并对投资决策产生不利影响。

建议

- 保留对在海外籍员工提供的特定非现金福利免征个人所得税。

2. 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》、《劳动合同法》¹¹ 和相关的社会保障政策需要进行更新，以便为以灵活、非全日制的方式雇用员工提供明确的指导和公平的规定。

分析

近年来，居家办公和混合工作模式越来越受欢迎。但是，由于我国现行劳动法律法规尚未涉及此类工作方式，需要或希望安排员工灵活办公的用人单位尚无明确的法律依据可循。在这种灵活的工作模式下，用人单位及员工的权利和义务在任何法规中都没有明确规定。这对于实行综合计算制或弹性工作制的员工来说尤其令人担忧，因为他们的休息时间无法得到保证。

此外，现行《社会保险法》仅允许用人单位为员工

8 《国家税务总局关于外籍个人取得有关补贴征免个人所得税执行问题的通知》，国家税务总局，1997 年 4 月 9 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n363/c1219/content.html>>

9 《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》，国家税务总局，2018 年 12 月 27 日，查阅日期 2023 年 3 月 17 日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810219/n810744/n3752930/n3752974/c3979016/content.html>>

10 用人单位成本将增加高达 +81.8%。如需了解有关该数字的更多信息，请参阅第 42 页的《财务与税务工作组建议书 2023/2024》。

11 《劳动合同法》，人力资源和社会保障部，2012 年 12 月 28 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://www.mohrss.gov.cn/xgk2020/fdzdgknr/zcfg/fl/202011/t20201102_394622.html>



在经营单位所在地提供社会保险。¹² 根据新出台的《中华人民共和国社会保险基金行政监督办法》(见“最新进展”一节)，用人单位无法为异地员工提供社会保险。这增加了在异地扩展业务或在中国采用远程办公模式的难度，因为如果某些员工在特定点工作，用人单位就必须在该地点设立经营单位，从而为该地的员工提供社会保险，而这将会带来巨额成本。

此外，现行的部分法规没有充分反映最近立法方面的进展。例如，尽管当前工作标准是 40 小时，¹³《劳动法（2018 年修订）》中仍指每周工作 44 小时。《劳动法》还规定，劳动争议的立案期限为 60 天，¹⁴而《劳动争议调解仲裁法（2008 年）》中规定期限为一年。中国各城市对《劳动法》的解释也不尽相同；例如，上海市高级人民法院允许用人单位在第二个固定期限合同期满后无需说明理由即可终止劳动关系，而北京市高级人民法院则明确否认用人单位的这一权利。

建议

- 更新现行《劳动法》和相关法规，为灵活工作模式的义务和责任提供明确指导；
- 为用人单位寻找切实可行的解决方案，为于公司注册所在地以外地点雇用的员工或从事远程工作的员工提供社会保险；
- 所有员工适用相同的法定标准，并确保在不同地点实施统一的法律解释。

3. 促进中国与欧盟之间的国际人才流动

问题

要求所有前往中国的旅客在登机前进行抗原检测，这增加了企业和个人在规划中欧往返旅行时不必要

的成本和时间，阻碍了人才的流动，特别是进出中国大陆的人才。

分析

2023 年 5 月 5 日，世界卫生组织表示，新冠病毒已成为一个既定、持续的卫生问题，不再构成国际关注的突发公共卫生事件。¹⁵ 2023 年 4 月 25 日，中国大陆当局宣布，取消所有入境旅客在登机前提交新冠病毒聚合酶链反应阴性结果的要求，改为在登机前 48 小时进行抗原快速检测。¹⁶ 如果旅客的新冠病毒检测结果呈阳性，则只有在再次检测为阴性时才能前往中国。虽然航空公司不再强制检查旅客的新冠病毒检测结果，但所有入境旅客都必须通过海关微信小程序或网站填写《健康申报表》来向中国海关申报检测结果为阴性。

免除新冠病毒聚合酶链反应检测的要求受到欢迎，这将简化海外人才来华工作流程。在此之前，要求进行聚合酶链反应检测一直是海外人才前往中国的主要担忧，因为存在不确定性和不便利，增加了往返成员公司欧洲总部与中国子公司之间的出差安排难度。

自世卫组织证明新冠病毒奥密克戎变体的致病性远低于德尔塔变体以来，工作组一直向中央和地方各级政府不断倡导减少国际旅行的限制，而今，工作组很高兴看到政府正在采取积极措施。然而，在编写本文时，中国政府尚未取消出发前的抗原快速检测要求和抵达后的随机抽检。

建议

- 免除出发前需进行抗原快速检测的要求；
- 取消向中国海关申报检测结果为阴性的要求；
- 取消抵达后的随机抽检。

12 《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 2023 年 5 月 25 日，<http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/fl/202011/t20201102_394629.html>

13 《劳动法》，人力资源和社会保障部，2018 年 12 月 29 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/fl/202011/t20201102_394625.html>

14 《中华人民共和国劳动争议调解仲裁法》，国务院，2007 年 12 月 29 日，查阅日期 2023 年 5 月 26 日，<https://www.gov.cn/jflfg/2007-12/29/content_847310.htm>

15 世卫组织总干事宣布新冠病毒不再是全球卫生紧急事件，联合国，2023 年 5 月 5 日，查阅日期 2023 年 5 月 26 日，<<https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>>

16 外交部发言人：从 4 月 29 日起，航空公司将不再检查前往中国的乘客登机前的新冠病毒检测结果，国务院，2023 年 4 月 25 日，查阅日期 7 月 12 日，<https://www.gov.cn/lianbo/2023-04/25/content_5753142.htm>



4. 完善员工数据保护法规

问题

超出法律规定的范围而反复收集个人信息，极易造成个人信息泄露。

分析

尽管出于法定职责和义务的目的，允许政府机关或公共机构在未经个人同意的情况下处理个人信息，但《中华人民共和国个人信息保护法》仍要求其遵守合法性、正当性、必要性和诚信的原则。¹⁷ 例如，收集的个人信息应限制在实现处理目的所必需的最小范围内。即使无需个人同意，政府机关和公共机构也应明确告知个人所涉及的个人信息类型、处理目的和方法、保留期限、员工的法定权利、联系人等，但依法保密或者情况紧急的处理除外。

然而在实际情况中，当政府机关和公共机构收集个人信息时，他们未履行通知义务，或者他们索要非必要的额外个人信息以实现其处理目的。例如，尽管提供身份证号码并不是唯一的实名认证方式，但在许多地方，当个人需要进入某些区域时，仍需要广泛收集其身份证号码。由于身份证号码包含不同类型的个人信息，广泛收集个人的身份证号码很容易导致个人信息泄露。在一些地方，例如深圳，当外籍员工申请工作许可或居留许可时，他们需要提供敏感个人信息，如宗教信仰、指纹等，而这些信息对于政府发放工作和居留许可来说是不必要的。此外，当政府机关为发放工作和居留许可而收集外籍员工的个人信息时，他们未告知员工收集这些信息的目的、他们将如何处理这些信息、他们将保留这些数据多长时间等。

建议

- 遵守关于收集个人信息的成文法；
- 根据成文法对个人履行通知义务，即使是为了履行法定义务和职责；

- 审查日常工作中收集的个人信息类型，确保所收集的个人信息仅限于为实现政府工作目的所需的最低范围内，避免过度收集；
- 尽可能寻找替代身份证号的实名认证方式。

5. 加强教育系统实践知识、软技能和职业培训机构渠道的发展

问题

由于制造业的快速现代化，劳动力市场目前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。这些课程以理论通识培训为主。由于职业教育学生的需求在过去十年中发生了迅猛的变化，人力资源工作组建议根据更新后的《职业教育法》，更新职业教育和教学标准以及职业学校更新教材设计指南。¹⁸ 目前最受欢迎的职业培训课程需要进一步与工业发展和技术趋势同步。

除了需要更新和调整职业学校的课程外，还需要对职业教育学生进行更多的实践培训。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。尽管毕业生可能不愿意自己职业生涯的起点为操作员，但工作组成员报告称这是必要的，因为毕业后，技术人员往往没有能力以高效率 and 高质量完成他们的第一份工作。公司通常需要为毕业生提供至少一年的额外培训，此培训侧重于机械、电子、自动化以及环境、健康和安等领域，以便他们满足技术岗位的要求。

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。¹⁹

¹⁷ 《中华人民共和国个人信息保护法》，全国人民代表大会，2021 年 8 月 20 日，查阅日期 2023 年 5 月 26 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml>>

¹⁸ 《中华人民共和国职业教育法》，中华人民共和国全国人民代表大会，2022 年 4 月 20 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202204/04266548708f44afb467500e809aa9cf.shtml>>

¹⁹ 国务院关于印发《中国制造 2025》的通知，中华人民共和国中央人民政府，2015 年 5 月 19 日，查阅日期 2023 年 7 月 4 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm>



此文件强调加强职业教育和技能培训，鼓励探索建立国际培训基地。如上所述，目前中国职业院校培养的学生能力与企业的实际需求之间存在差距，这表明政策没有得到有效执行。

相比之下，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。

建议

- 审查并更新技术学校、学院和大学提供的有关数字化、智能制造和先进运营的最受欢迎课程和培训。

6. 扩大激励措施，鼓励更多年轻人才留在一线城市居住

问题

博士以下学历的年轻科学、技术、工程和数学人才缺乏在一线城市生活的经济能力，而一线城市却最需要他们的专业知识。

分析

由中国领先的高端招聘平台猎聘发布的《2022 新一线城市人才吸引力报告》显示，²⁰ 年轻人才倾向于选择在“新一线城市”（如杭州、成都和苏州等越来越吸引商业和投资兴趣的城市）就业，而非原有的一线城市（如北京、上海、广州和深圳）。根据猎聘的分析，新一线城市的求职申请从 2017 年的 31.52% 增长到 2021 年的 35.03%，而同期一线城市的求职申请则有所下降。该报告还强调了

一线城市留住人才的重要性日益增长，特别是在 2022 年，新冠病毒“清零”措施首次导致人才流入停止。虽然有些人认为这是受疫情影响，但很明显，年轻人现在更愿意回到家乡或城市，或者回到他们最近接受教育的城市，以实现更好的生活水平，因为高收入并不能抵消一线城市的高额生活成本。因此，中国各城市之间吸引年轻人才的竞争非常激烈。例如，《杭州市报告》²¹ 概述了该市为吸引人才所做的努力，杭州通过为受过大学教育的年轻人提供福利的政策来吸引人才。

如今，中国社会的老龄化也是一个普遍关注的问题。截至 2022 年底，中国人口为 14 亿，同比减少 85 万。²² 这是自 1961 年以来人口增长的首次下降。这种人口结构的变化将会使利用激励措施（如就业、租房、经济实惠的住宿、居住证和增加可支配收入等）来吸引青年人才的举措变得更加重要。一个可持续发展的城市应该能够为年轻人提供稳定的就业机会、良好的可支配收入和社会保险水平，并在物联网、新材料、绿色能源和数字化等科学、技术、工程和数学领域拥有强大而有竞争力的用人单位。

一线城市的住房费用和通勤成本很高，这意味着如果没有家庭的额外经济支持，博士以下学历的年轻科学、技术、工程和数学毕业生无法在这些城市定居。对于那些从一线城市的大学毕业的人来说，大学期间的生活成本会影响他们随后组建新家庭的能力。因此，一种趋势正在出现：在一线城市生活了一到三年以完成大学的年轻科学、技术、工程和数学人才，在毕业后会回到家乡以追求更好的生活条件。

一些城市已经认识到这个问题，并采取了相应的条例来解决这个问题。例如，深圳市制定了《深圳经

20 《2022 新一线城市人才吸引力报告》，猎聘，2022 年 2 月 22 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<<http://www.techweb.com.cn/it/2022-02-22/2879689.shtml>>

21 《杭州市报告》，杭州市投资促进局，2023 年 5 月 19 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://tzcj.hangzhou.gov.cn/art/2023/5/19/art_1621408_58892543.html>

22 王萍萍：人口总量略有下降，城镇化水平继续提高，国家统计局，2023 年 1 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 13 日，<http://www.stats.gov.cn/xgkj/jd/sjjd2020/202301/120230118_1892285.html>



European Chamber
中国欧盟商会

济特区人才工作条例》。²³ 该条例第五十七条规定，市、区有关部门按照各自职责，为人才入市、子女教育、配偶就业、医疗保健以及外籍人士来华签证、居留等提供便利服务，落实相关待遇。

然而，对于大多数科学、技术、工程和数学毕业生来说，深圳的生活成本仍然难以负担。仅制定政策但却没有足够的具体配套措施，使年轻的科学、技术、工程和数学人才能够在一线城市工作和生活，显然有所欠缺。

建议

- 增加对一线城市的科学、技术、工程和数学专业学生在其三年大学学习期间的补贴，允许博士学位以下的人才毕业后留在城市；
- 引导年轻的科学、技术、工程和数学工程师以快速、安全且经济的方式迁移到一线城市，并加快他们及其家人融入当地社会。

23 《深圳经济特区人才工作条例》，深圳市人民政府国有资产监督管理委员会，2022年6月20日，查阅日期2023年5月25日，<http://gzw.sz.gov.cn/gzrc/rczc/content/post_9896762.html>





知识产权工作组

主要建议

1. 专利

1.1 确保外资企业在专利申请过程中享有平等待遇

- 审查外国申请人的申请流程，确保外国申请人的平均审批时间和出具审查意见的次数与中国申请人相当。

1.2 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

- 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。

1.3 尽快出台《专利法实施细则》和《专利审查指南》

- 尽快出台《专利法实施细则》和《专利审查指南》及过渡措施。

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，改为商标的保护取决于商标使用情况的法律条文

- 在《商标法》中颁布一项规定，对于注册超过三年的商标，在异议、宣告无效或民事诉讼案件中，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，避免援引《商标法》第10.1.7条代替第11条

- 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

- 在《商标法》的修订中规定，因在先商标注册三年以上而被驳回商标申请的，商标申请人提出复审的，可以要求所引商标的所有人提交使用证据；
- 在《商标法》的修订中规定，因在先商标存在而被驳回商标申请的，新商标申请人与在先商标所有人之间产生的所有冲突，应当与商标申请驳回的复审一并审理；
- 但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 针对专利权评价报告结果为不利的实用新型专利和外观设计专利，实行官方上诉或复审制度

- 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不利的实用新型专利和外观设计专利，实行复审或上诉制度，允许专利权人对其提出异议。

3.2 明确在符合诉讼惩罚性赔偿条件的情况下，金额由法院自行裁定

- 允许法院根据案件情况，在法律规定的限度内酌情裁定惩罚性损害赔偿金额，而不考虑原告要求赔偿的金额。

3.3 全面公开专利相关案件的法院和行政裁决

- 加强专利制度的公开、透明水平，全面公开专利案件的法院和行政判决。

3.4 允许人民法院受理针对注册商标提起的诉讼请求，并在争议商标宣告无效之前中止审理

- 允许人民法院受理针对注册商标提起的诉讼请求，并在争议商标宣告无效之前中止审理。

4. 在线知识产权保护

规范互联网平台企业，处理知识产权侵权问题，并加强对互联网售假广告和新兴售假形式的监督管理

- 成立一个专门的监管机构或工作组，由国家网信办和国家知识产权局联合监管，负责监督和支持在线知识产权保护；
- 定期发布报告，披露网络销售平台采取的打假举措，并阐明国家网信办或国家知识产权局实施的惩罚措施；
- 实施国家网信办发起的监察机制，确保有效识别并及时清除假冒商品；
- 在国家市场监管总局的指导下，协助网络平台制定规范的侵权投诉管理规定，确保流程的一致性和公平性；
- 由国家市场监管总局实行更严格的措施，对未能有效管理知识产权侵权行为的网络平台运营者加强处罚力度；
- 由国家市场监管总局牵头发起大规模宣传活动，提高公众对于假冒商品相关重大风险的认识。

5. 商业秘密

5.1 为依赖于商业秘密行政或刑事执法的外资企业创造公平的营商环境

- 提供指导，明确与商业秘密执法有关的行政和刑事案件要求的详细标准；
- 无论商业秘密所有人是何国籍，平等受理行政和刑事诉讼。

5.2 调整证明商业秘密侵权的形式要求和“初步证据”

- 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 制定判定技术特点是属于所有人的商业秘密还是属于公共信息的标准

- 提供指导或解释，阐明考虑被告方信息是否侵犯原告商业秘密的标准，应该与判定原告的商业秘密是否通过公共信息为公众所知的标准相同。

工作组简介

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

知识产权工作组代表了欧洲在中国知识产权监管框架及执法机制内的众多利益相关方。工作组在北京、上海和华南也有专人负责，是企业提高知识产权保护意识、指导企业解决知识产权问题以及分享知识产权事务最佳实践的平台。工作组作为中国知识产权监管部门和欧洲企业之间的桥梁，致力于为提升中国知识产权保护体系的效率和有效性提供意见和建议。

近期发展

习近平主席在2020年11月30日的中共中央政治局讲话中强调加强知识产权保护的重要性后，¹ 中国出台了一系列相关的法律法规，包括：

- 2022年4月12日，中国国家知识产权局发布《关于持续严厉打击商标恶意注册行为的通知》。²
- 2022年7月8日，国家知识产权局发布《关于

严厉打击代理伪造地理标志申请材料行为的通知》。³

- 2022年10月31日，国家知识产权局发布《专利审查指南修改草案》，公开征求意见。⁴
- 2022年11月27日，国家市场监管总局发布《中华人民共和国反不正当竞争法（修订草案）》，公开征求意见。⁵
- 2023年1月13日，国家知识产权局就《中华人民共和国商标法修订草案》征求意见。⁶
- 2023年3月7日，国家知识产权局发布《2023年全国知识产权行政保护工作方案》。⁷

此外，中国于2022年2月5日加入《海牙国际公约》，⁸ 旨在取消外国公文认证要求。知识产权工作组成员希望中国将采取措施，确保公约条款得到贯彻落实。

1 《习近平主持中央政治局第二十五次集体学习并讲话》，国务院，2020年12月1日，查阅日期2023年5月29日，<https://www.gov.cn/xinwen/2020-12/01/content_5566183.htm>

2 《国家知识产权局关于持续严厉打击商标恶意注册行为的通知》，国家知识产权局，2022年4月12日，查阅日期2023年5月17日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2022/4/12/art_75_174557.html>

3 《国家知识产权局办公室关于严厉打击代理伪造地理标志申请材料行为的通知》，国家知识产权局，2022年7月8日，查阅日期6月2日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2022/7/8/art_75_176438.html>

4 《关于就<专利审查指南修改草案（再次征求意见稿）>公开征求意见的通知》，国家知识产权局，2022年10月31日，查阅日期2023年5月17日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2022/10/31/art_75_180016.html>

5 《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》，国家市场监督管理总局，2022年11月27日，查阅日期2023年6月20日，<https://www.gov.cn/hudong/2022-11/27/content_5729081.htm>

6 《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，2022年1月13日，查阅日期2023年7月12日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/1/13/art_75_181410.html>

7 《国家知识产权局关于印发2023年全国知识产权行政保护工作方案的通知》，2023年3月7日，查阅日期2023年5月17日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/3/7/art_75_182580.html>

8 《海牙国际公约》，海牙国际私法会议，1961年10月5日，查阅日期2023年5月18日，<<https://www.hcch.net/en/instruments/conventions/full-text/?crid=41>>



主要建议

1. 专利

1.1 确保外资企业在专利申请过程中享有平等待遇

问题

外资企业在专利申请过程中需满足额外要求，从而不必要地延迟了申请流程，也导致其专利的有效保护期缩短。

分析

据外资企业报告称，他们向国家知识产权局提交发明专利申请的平均审批时间是36到42个月。此外，他们还需满足额外的行政要求，这意味着相比于中国申请人，他们的发明专利获批时间有时会延后6到12个月。这一情况导致外国申请人的专利有效保护期平均缩短6到12个月。设立某些额外行政要求的原因可能是以下几点：1) 不同专利局的撰写/权利要求存在差异（例如，为美国专利申请和为欧洲专利局专利申请准备权利要求时）；和/或 2) 由于翻译问题，国家知识产权局要求提供澄清和修正。然而，关于外国申请人专利申请所需的这些额外审查意见，国家知识产权局应该考虑制定相关规则。

建议

- 审查外国申请人的申请流程，确保外国申请人的平均审批时间和出具审查意见的次数与中国申请人相当。

1.2 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

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

外国专利申请人和注册人报告，国家知识产权局基于“显而易见性”依据驳回专利申请和宣告已授予

专利无效的数量都有明显增加。⁹ 此外，关于“相关领域专家”的“技能”和知识水平设定的标准似乎过高，并且可能涉及大量的现有技术资源，导致外国专利申请人必须投入更多时间和精力才能满足创造性标准（相对于发明专利和实用新型专利）。因此，外国申请人感觉在中国保障和/或维持专利权越来越困难。

建议

- 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。

1.3 尽快出台《专利法实施细则》和《专利审查指南》

问题

尽管修订后的《专利法》已于2021年生效，¹⁰ 但其实施规则和《专利法审查指南》仍在修订中。

分析

2021年6月1日，中国《专利法》第四次修正案生效。此次修正包括以下重大变更：

- 局部外观设计属于可被授予专利权。
- 外观设计专利可以享有在先专利申请的国外和本国优先权。
- 如果申请人的发明在国家出现紧急状态或者非常情况时，为公共利益目的首次公开的，专利申请人可以申请六个月的新颖性宽限期。
- 为发明专利和药品专利制定专利权期限补偿机制，相当于美国的专利期限调整和专利期限延长。
- 专利权人可以通过国家知识产权局发表声明，向任何单位或个人发放开放许可。
- 在实用新型或外观设计专利案件审理过程中，侵

⁹ “专利显而易见性是指，如果一项发明对于专家或公众来说显而易见，则无法被授予专利。显而易见性是如何申请一项构思的专利以及一项构思或发明能否取得专利的决定因素之一。这是最难理解的概念之一，因为它通常带有主观性，甚至是随意性。”《专利显而易见性：重要信息》，Upcounsel，查阅日期2023年6月13日，<<https://www.upcounsel.com/patent-obviousness>>

¹⁰ 《中华人民共和国专利法》，全国人民代表大会，2020年11月19日，查阅日期2023年6月1日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202011/82354d98e70947c09dbc5e4eeb78bdf3.shtml>>

权人有权要求提供专利权评价报告。

在《专利法实施细则》和《专利审查指南》及过渡措施出台前，专利申请人或专利权人的权益可能会受到负面影响，他们可能难以做出明智的商业决策。

建议

- 尽快出台《专利法实施细则》和《专利审查指南》及过渡措施。

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，改为商标的保护取决于商标使用情况的法律条文

问题

处理大量未使用商标的拟议策略规定每五年提供一次所有商标的使用证据，这将为所有商标所有人带来不合理、耗时且成本高昂的沉重负担。

分析

《商标法》修订草案¹¹ 规定了所有商标所有人的义务，但没有抓住要点，即通过剥夺未使用商标的权利来抑制商标囤积行为。商标囤积者申请商标的目的是获利。¹² 因此，如果注册商标仅在使用的情况下受到保护（前三年除外），未使用的商标将丧失阻止、反对或宣告第三方无效的权利，从而失去价值。商标囤积将不再有利可图，可能会逐渐消失。

建议

- 在《商标法》中颁布一项规定，对于注册超过三年的商标，在异议、宣告无效或民事诉讼案件中，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，避免援引《商标法》第10.1.7条代替第11条

问题

国家知识产权局越来越倾向以绝对理由为依据驳回商标申请，从而导致绝对禁止和潜在处罚，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》¹³ 中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，并且明确指出在这方面评估的商品特征包括原材料、功能和用途。这些商品特征也是《商标法》第11条的评估要点，该条款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条或第11条驳回商标申请，或者同时援引两个条款。

在实践中，这两种驳回理由之间的界限并不明确，而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，但是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，并给一些寻求注册商标的商标所有人带来不便，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，但在现实生活中，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 《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，2022年1月13日，查阅日期2023年7月12日，<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/1/13/art_75_181410.html>

12 “商标囤积（有时也称为商标抢注）是指个人或实体提交大量商标注册申请，以阻碍其他企业使用这些商标。如果企业或个人未来无意使用这些注册商标，则可将商标囤积视为恶意行为。”《商标囤积：如何界定以及如何改变现状》，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/legal-guide/trademark-hoarding-what-is-it-and-how-to-challenge-it>>

13 《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2023年5月30日，<<https://www.cnipa.gov.cn/attach/0/123456011.pdf>>



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

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，而对恶意商标注册人来说，既没有风险也不用承担成本。

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，但其中并未规定可以向败诉方要求赔偿费用。

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”形式接受的商标注册。

建议

- 在《商标法》的修订中规定，因在先商标注册三年以上而被驳回商标申请的，商标申请人提出复审的，可以要求引证商标的所有人提交使用证据；
- 在《商标法》的修订中规定，因在先商标存在而被驳回商标申请的，新商标申请人与在先商标所有人之间产生的所有冲突，应当与商标申请驳回

的复审一并审理；

- 但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 针对专利权评价报告结果为不利的实用新型专利和外观设计专利，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，但在报告结果为不利时，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机关对专利权人诉讼要求的可执行性和力度的看法。

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不利决定提出上诉。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不利裁定，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不利的实用新型专利和外观设计专利，实



行复审或上诉制度，允许专利权人对其提出异议。

3.2 明确在符合诉讼惩罚性赔偿条件的情况下，金额由法院自行裁定

问题

惩罚性损害赔偿实质上是一种处罚，但却经常被误解为赔偿要求的一部分，这有时会剥夺法院处以最大限度罚款的权力。

分析

惩罚性损害赔偿属于普通法概念，而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，在像中国这样的“大陆法系”国家，法官可能不会判处高于原告索赔的损害赔偿。法院认为惩罚性损害赔偿是额外的损害赔偿，应该以索赔金额为上限。结果导致在许多情况下，受限于索赔金额，法院无法裁定应有的最高罚款。

建议

- 允许法院根据案件情况，在法律规定的限度内酌情裁定惩罚性损害赔偿金额，而不考虑原告要求赔偿的金额。

3.3 全面公开专利相关案件的法院和行政裁判

问题

目前，许多法院和行政裁判缺乏透明度，法院未公开的专利相关案件裁判越来越多。

分析

近年来，法院公开的知识产权相关案件裁判呈下降趋势，尤其是专利相关案件。根据最高人民法院发布的白皮书《中国法院知识产权司法保护状况》，最高人民法院以下各级法院受理的专利案件数量从2018年的23235起稳步增加到2022年的40846起，

增长约75%。法院判决的所有知识产权相关案件数量也以类似的速度增长，从2018年的319651起增加到2022年的543379起，增长约70%。^{14和15} 然而在此期间，官方或商业数据库中公开的专利相关案件的法院判决数量似乎显著下降。在最高人民法院开设的中国裁判文书网上，公布的此类法院判决从2017年的20672份降至2022年的11098份；¹⁶ 而在主要商业数据库PKULAW.COM中，公布的此类法院判决从2018年的20181份降至2022年的12428份。¹⁷

建议

- 加强专利制度的公开、透明水平，全面公开专利案件的法院和行政裁判。

3.4 允许人民法院受理针对注册商标提起的诉讼请求，并在争议商标宣告无效之前中止审理

问题

最高人民法院于2008年颁布了禁止起诉注册商标所有人的禁令，¹⁸ 这项规定没有合理依据，也阻碍了对恶意商标申请的打击。

分析

由于这一禁令，原告必须首先要求宣告诉讼商标无效，但在宣告无效程序进行期间，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，只有证明存在恶意的情况下，计算损害赔偿时，才应考虑宣告无效前的侵权行为。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。

14 《中国法院知识产权司法保护状况（2018年）》，人民法院出版社，2019年4月1日，查阅日期2023年6月2日，<<https://www.court.gov.cn/style/system/files/zscqsfbh201811.pdf>>

15 《中国法院知识产权司法保护状况（2022年）》，最高人民法院，2023年4月20日，查阅日期2023年6月2日，<<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-397082.html>>

16 中国裁判文书网，2000年，最高人民法院，查阅日期2023年5月11日，<<https://wenshu.court.gov.cn>>

17 PKULAW.COM，北京北大英华科技有限公司，查阅日期2023年5月11日，归属于专利类别的法院判决，每年更新

18 《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》，最高人民法院公报，2008年2月18日，查阅日期7月25日，<<http://gongbao.court.gov.cn/Details/5394144fe9f15cc7b5f6e50b3d6317.html?sw=>>>



原告应该有权立即采取行动，无需等待宣告无效，同时也应当允许法院受理案件并中止审理，直至无效宣告完成。

建议

- 允许人民法院受理针对注册商标提起的诉讼请求，并在争议商标宣告无效之前中止审理。

4. 在线知识产权保护

规范互联网平台企业，处理知识产权侵权问题，并加强对互联网售假广告和新兴售假形式的监督管理

问题

防控网络销售平台知识产权侵权的惩罚措施不够透明和宽松，处理侵权投诉的程序不够规范和明确，导致在线知识产权侵权行为增多。

分析

网络平台没有足够的法规或标准作为依据，无法制定有效的知识产权侵权防控措施，或是处理权利人投诉的办法。

在提出知识产权侵权投诉时，权利人面临的一些挑战包括投诉门槛过高和处罚力度不足，不能起到有效威慑作用。有关部门需要优化投诉制度以提高效率，因为目前缺乏统一的处理标准，会导致处理投诉的方式不一致。此外，平台自主权的界限并不明确，尤其是在行政和司法判决悬而未定或判定专利侵权时。

根据现行法规，网络平台缺少与权利人积极合作的动力。例如，权利人经常发现他们关于清除侵犯知识产权的产品建议遭到无视，或者只是删除了侵权图像，而非整个环节。假冒投诉的反诉举证标准可能也过于宽松。此外，线下调查的公开和透明程度也有待提高。

对于运营商的用户名，以及通过直播、短视频或其

他私域流量进行假冒商品宣传和销售的行为，一些平台也缺乏适当管理。在收集确凿证据方面，权利人无法可依。

建议

- 成立一个专门的监管机构或工作组，由国家网信办和国家知识产权局联合监管，负责监督和支持在线知识产权保护；
- 定期发布报告，披露网络销售平台采取的打假举措，并阐明国家网信办或国家知识产权局实施的惩罚措施；
- 实施国家网信办发起的监察机制，确保有效识别并及时清除假冒商品；
- 在国家市场监管总局的指导下，协助网络平台制定规范的侵权投诉管理规定，确保流程的一致性和公平性；
- 由国家市场监管总局实行更严格的措施，对未能有效管理知识产权侵权行为的网络平台运营者加强处罚力度；
- 由国家市场监管总局牵头发起大规模宣传活动，提高公众对于假冒商品相关重大风险的认识。

5. 商业秘密

5.1 为依赖于商业秘密行政或刑事执法的外资企业创造公平的营商环境

问题

在行政和刑事执法中，证明受保护商业秘密的标准严苛，致使外资企业为侵犯商业秘密的案件举证的工作繁重不堪。

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，如果商业秘密所有人，尤其是外资企业，向当地市场监督管理局或公安局等部门提起行政诉讼或刑事诉讼时，通常需要面临证明商业秘密不为公众所知的严苛要求。

2022年11月27日，国家市场监督管理总局就《中华

《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。¹⁹ 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。²⁰ 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。

建议

- 提供指导，明确与商业秘密执法有关的行政和刑事案件要求的详细标准；
- 无论商业秘密所有人是何国籍，平等受理行政和刑事诉讼。

5.2 调整证明商业秘密侵权的形式要求和“初步证据”

问题

当前的形式要求和“初步证据”的含糊性会加重商业秘密所有人证明侵权的负担。

分析

当会员企业向法院提起商业秘密案件时，他们要面临形式要求方面的挑战，并且通常无法直接获得法院的受理。尽管《反不正当竞争法》第三十二条规定了举证责任的转移，只要权利人提供“初步证据”，就可以转移举证责任至被告人。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”有不同的解释。

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。

¹⁹ 《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》，2022年11月27日，查阅日期6月2日，<https://www.gov.cn/hudong/2022-11/27/content_5729081.htm>

²⁰ 《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2023年6月2日，<<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-386871.html>>

5.3 制定判定技术特征是属于所有人的商业秘密还是属于公共信息的标准

问题

司法鉴定单位比较商业秘密的技术特征与公共信息的标准不当，削弱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》中，²¹ 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是，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。相关法规并未明确专有信息与公共信息的差异，有时鉴定单位会提升标准，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

- 提供指导或解释，阐明考虑被告方信息是否侵犯原告商业秘密的标准，应该与判定原告的商业秘密是否通过公共信息为公众所知的标准相同。

²¹ 《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.court.gov.cn/zixun-xiangqing-254751.html>>



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 9

- 加强贷款战略实施，帮助所有在华中小企业（无论是欧洲企业还是本土企业）获得融资；
- 增加激励措施，鼓励商业银行向暂时面临现金短缺的中小企业提供短期银行透支服务；
- 制定适合内外资中小企业贷款的专用信用风险评估程序或体系；
- 建立监管框架，鼓励对中小企业的创新融资支持，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；
- 扩大面向外资企业（尤其是中小企业）的绿色金融工具（例如绿色债券）；
- 组织与当地银行和金融中介机构的信息共享研讨会，将融资方案纳入监管问题手册；
- 提高外资中小企业对地方政府激励措施与融资工具的认知，并提升其可及性；
- 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；
- 在发布当地有关研发资金和补助金的通知时，增加英文信息并及时宣传。

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 9

- 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；
- 加强不同地区、不同政府部门之间的数据共享和总体行政协调；
- 通过减少政府审批、简化现存审批和申请程序，继续减轻中小企业的行政负担；
- 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；
- 完善地方政府和代表中小企业的行业协会之间的沟通渠道和形式。

3. 最大限度减轻中小企业的财务负担，可采取的措施包括确立合理支付条款，执行按时支付条款以减轻在华中小企业的负担 9

- 发布指导方针并实施有效的行业监督，以确保与中小企业存在业务往来的国有企业及私营企业尊重合同规定的支付条款；
- 设立最长支付时限条款，且该条款应被法律允许纳入合同之中；
- 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；





- 制定并落实进一步措施，鼓励银行向中小企业提供基于应收账款的融资方案；
- 为中小企业通过法律手段追讨债务提供相关支持或资金；
- 继续制定有针对性的措施，减轻中小企业的财务负担，例如延长增值税和企业所得税优惠政策执行期限。

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



- 加强电子商务平台通知-移除程序的执行力度和一致性；
- 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；
- 将授权书和企业注册证书等知识产权执法相关文件，视为海牙《取消外国公文书认证要求的公约》适用的公文书；
- 加强国家市场监管总局对《中欧地理标志协定》的执法力度。

工作组简介

跨商会中小企业工作组创建于2014年，是欧盟中小企业中心（第二期）¹ 新建的项目，旨在加强对在华欧盟中小企业的政策支持。² 工作组以中国欧盟商会现有的中小企业论坛为基础。工作组为在华运营的中小企业发声，这些中小企业是推动国家整体经济发展和社会福利提升的重要力量。³ 工作组定期组织会议，为欧盟中小企业和欧盟中小企业利益相关方提供切实的解决方案和政策建议。⁴

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。⁵ 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。⁶

近期发展

2022年11月底，中国不再实施新冠疫情“清零”政策，全国（包括外资中小企业）迎来关键转折点。疫情防控针对出行的限制措施不仅影响企业经营情况，也使其难以吸引和留住外国人才。2022年，中国采取了严格防疫封控措施，之后又突然放松新冠疫情“清零”政策，严重影响了社会各界，尤其是小型企业。⁷

1 《关于欧盟中小企业中心》，欧盟中小企业中心，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.eusmecentre.org.cn/about-centre>>

2 根据欧盟委员会2020年修订版用户指南对中小企业的定义，中小企业是指雇员人数不超过250人且年营业额不超过5000万欧元和/或总资产不超过4300万欧元的企业。《中小企业定义 - 用户指南2020》，欧盟委员会，2020年9月8日，查阅日期2023年4月27日，<<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/42921>>

3 《商会间中小企业工作组建议书》为来自欧盟所有成员国的中小企业（无论是否属于中国欧盟商会的成员）发声。

4 利益相关者包括欧盟中小企业中心的执行伙伴和欧盟成员国的大使馆，《关于欧盟中小企业中心》，欧盟中小企业中心，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.eusmecentre.org.cn/about-centre>>

5 同上。

6 《关于欧盟中小企业中国知识产权服务处》，查阅日期2023年4月27日，<https://intellectual-property-helpdesk.ec.europa.eu/regional-helpdesks/china-ip-sme-helpdesk_en>

7 2022年12月，在中国采取严格防疫封控措施，但疫情却在全国蔓延之时，北京大学对中小企业开展了季度调查，受访者报告称，与前一季度相比，其营业额平均下降了17.5%，同时现金流可维持时间平均只有2.4个月：《中国小微经营者调查2022年四季度报告暨2023年一季度中国小微经营者信心指数报告》，北京大学企业大数据研究中心，2023年2月23日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.gsm.pku.edu.cn/2022.pdf>>





European Chamber
中国欧盟商会

虽然自新冠疫情“清零”政策取消以来，情况不断好转，但外资企业信心仍然相对不足。《中国欧盟商会商业信心调查2023》的数据显示，受访企业中，将中国视为未来三大投资目的地之一的比例达有史以来最低(55%)，53%未制定2023年在华业务扩张计划，14%正在考虑将原定对华投资转向其他市场（还有8%已经采取此类措施）。⁸

国务院关于扶持中小企业的通知和《2023年政府工作报告》

2023年1月11日，国务院发布了《关于印发助力中小微企业稳增长调结构强能力若干措施的通知》。⁹通知主要包括两部分内容：

- 1) 推动稳增长，包括采取措施减轻中小企业的财务负担；加大对中小微企业的融资支持力度；通过支持中小企业技术发展并为中小企业预留40%以上的政府采购项目份额，扩大市场需求；保障原材料供应稳定；健全中小企业服务体系；以及强化中小企业在客户逾期付款等方面的权益保护。
- 2) 促进中小企业调结构强能力，包括加大专精特新中小企业培育力度；促进大中小企业融通创新；支持中小企业数字化转型；加强知识产权保护；通过北京证券交易所等渠道加大对中小企业的直接融资支持；加强中小企业内部人才培养；提升中小企业质量标准；发展中小企业产业集群。

同时，《2023年政府工作报告》也指出，要加快中小企业数字化转型，支持中小微企业发展。¹⁰

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。主要原因是中小企业普遍被认为是高风险、低收益的客户，而本土企业由于与本地银行关系更加密切而通常被优先考虑。从长远来看，这种做法可能会产生负面影响，因为中小企业和初创企业通常处于创新的最前沿。

具体情况因地而异。例如，中国欧盟商会西南分会的会员表示，在实践过程中，从中国本土银行获得融资仍然面临重大挑战，很多优惠措施主要适用于中型企业。¹¹同时，位于华南地区和上海的中小企业表示，动产不能用于银行贷款抵押，而中国本土中小企业在申请贷款时遇到的障碍较少。¹²华南地区的中小企业还表示，获批银行贷款的要求、标准和规范缺乏透明度。

欧盟中小企业中心的报告指出，信息不透明的问题不仅在地方时有出现，在国家层面更为严重。报告发现，中国的地方政府经常组织有关研发激励方案和创新融资计划的培训课程及研讨会，但有时并不会大力宣传。¹³尽管国内参与者占主导地位，但中国的激励措施和融资工具仍对符合条件的外商投资企业开放。只不过，欧洲中小企业总体上对这些机会的认知不足。

8 《中国欧盟商会商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年6月22日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

9 《关于印发助力中小微企业稳增长调结构强能力若干措施的通知》，国务院，2023年1月11日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-01/15/content_5737024.htm>

10 《2023年政府工作报告》，国务院，2023年3月5日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.gov.cn/zhuanli/2023lhfgzbg/index.htm>>

11 《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2023年4月27日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3428>>

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，查阅日期2023年4月27日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1073/Shanghai_Position_Paper_2023_2024>

13 《面向中国科技型中小企业的激励措施、补贴和融资》，欧盟中小企业中心，2021年10月27日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.eusmecentre.org.cn/report/incentives-subsidies-and-funding-tech-smes-china>>



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。¹⁴ 对于外资中小企业，尽管理论上可以从本国获得资金，但可使用的手段明显更少。例如，外商投资企业的银行贷款一般是在中国境外银行的担保下获得的，这通常会要求欧盟总部机构对该外商投资企业进一步进行风险评估。此外，外商投资企业更容易获得的外汇贷款，却常常因为所谓的“投注差”而受到限制。

“投注差”指的是投资总额与依据投资总额确定的最低注册资本之间的差额。外资企业理论上可以从中国本土银行借款，但操作起来非常困难。¹⁵

近期，中国政府采取了相关措施，拓宽中小企业的融资渠道。2022年的相关措施包括：通过新设立的北京证券交易所为创新型中小企业提供直接融资渠道、¹⁶ 普惠小微贷款余额同比增长24%等。¹⁷ 然而，境外投资者参与北京证券交易所的交易仍然相对受限，只有合格境外机构投资者才有资格交易在交易所上市的股票。¹⁸

作为一种替代手段，在互联网融资领域，中国的表现领先全球，并且有望缓解在华运营中小企业的融资困难。国际货币基金组织对金融科技信贷风险评估的研究表明，金融科技不仅可以更准确地预测小公司的贷款违约可能性，在一定程度上减轻国内银行对中小企业贷款本身风险较大的担忧，而且可以促进普惠融资，让三、四线城市的中小企业从中获益。¹⁹ 此外，非银行金融机构是中小企业的重要融资渠道，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。²⁰

近年来，中国的绿色融资体系快速发展，目前中国已成为全球最大的绿色债券发行国之一。最新版中国人民银行《绿色债券支持项目目录》于2021年4月发布，从节能、清洁生产、清洁能源、生态环境、基础设施绿色升级和绿色服务六大领域对中国绿色债券项目进行了标准定义和类别划分。²¹ 相较之前版本，这一版目录更符合欧盟的分类方法。虽然外资企业在中国发行人民币计价债券的难度有所降低，但积极发行债券（尤其是发行绿色债券）的企业数量非常有限，发行人仍然难以自由转移收益，包括向境外转移。

面对疫情危机造成的损失，需要增加中小企业的融资渠道，以帮助中国实现扩大中等收入群体和促进创新的中长期目标，以及实现碳中和的宏伟承诺。

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；
- 增加激励措施，鼓励商业银行向暂时面临现金短缺的中小企业提供短期银行透支服务；
- 制定适合内外资中小企业贷款的专用信用风险评估程序或体系；
- 建立监管框架，鼓励对中小企业的创新融资支持，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；
- 扩大面向外资企业（尤其是中小企业）的绿色金融工具（例如绿色债券）；
- 组织与当地银行和金融中介机构的信息共享研讨会，将融资方案纳入监管问题手册；
- 提高外资中小企业对地方政府激励措施与融资工具的认知，并提升其可及性；
- 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；

14 《企业融资渠道调查：融资状况收紧、经济环境预期恶化》，欧洲中央银行，2022年12月6日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr221206-ea55ea7ad9.en.html>>

15 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》。

16 《“降费用 聚资源 全服务”北京股权交易中心<关于印发纾困八条措施的通知>多措并举 助力中小微企业复工复产》，中国证监会，2022年6月30日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.csrc.gov.cn/beijing/c105538/c4042857/content.shtml>>

17 《2023年政府工作报告》，国务院，2023年3月5日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.gov.cn/zhuanti/2023lhfgzbg/index.htm>>

18 这些计划措施仅允许符合特定条件的外国投资机构投资A股（在中国大陆证券交易所上市的人民币股票，仅通过特定渠道向境外投资者开放）。

19 黄益平；张龙梅；李振华；邱晗；孙涛；王雪；工作论文：《运用金融科技评估中小企业的信贷风险：来自中国的证据》，国际货币基金组织，2020年9月25日，查阅日期2023年4月26日，<<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2020/09/25/Fintech-Credit-Risk-Assessment-for-SMEs-Evidence-from-China-49742>>

20 有关政府能够采取哪些措施支持非银行金融机构的更多信息，请参阅《非银行金融机构工作组建议书2023/2024》。

21 《绿色债券支持项目目录（2021年版）》，中国人民银行，2021年4月21日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4342400/2021091617180089879.pdf>>





- 在发布当地有关研发资金和补助金的通知时，增加英文信息并及时宣传。

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。²² 为响应此政策以及其他旨在改善营商环境的国家政策，天津市商务委员会和上海市人民政府等多地政府机构已举办政策培训会，宣传“一站式”管理体系等服务，并发布通知明确若干支持措施。^{23和24}

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。外资企业的经营范围审批需要经过多个部门核查，包括市场监管总局和商务部，如果涉及需要特别许可的项目，还要由其他特定部门审查。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。

22 《全力推动构建新发展格局取得新突破》，国家发改委，2023年4月17日，查阅日期2023年5月16日，<https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/wld/cl/lddt/202304/t20230417_1353658.html>

23 《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3日，查阅日期2023年5月16日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20230404/6ebb74adcc9241ef87e3fe8eaff578aa.html>>

24 中国（天津）国际贸易单一窗口，天津市人民政府，查阅日期2023年5月17日，<<https://www.singlewindow.tj.cn/>>

从地方层面来看，华南和天津等地的中小企业报告称，规章制度重叠和部门间缺乏协调导致行政流程繁琐，对中小企业的日常经营造成了负面影响。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）有助于解决这一问题。²⁵

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；
- 加强不同地区、不同政府部门之间的数据共享和总体行政协调；
- 通过减少政府审批、简化现存审批和申请程序，继续减轻中小企业的行政负担；
- 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；
- 完善地方政府和代表中小企业的行业协会之间的沟通渠道和形式。

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

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，而不纳入合同中的最长支付时限条款、不可商榷的支付条款（主要存在于与国企/民营企业签订的合同中）及客户逾期付款/欠款等情况，还会给这些企业造成流动资金不足的问题，令困难加剧。

分析

逾期付款

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

25 《中国欧盟商会西南建议书2021/2022》，中国欧盟商会，第11-12页，2022年4月20日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3428>>





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》²⁶及《民事诉讼法》²⁷）。虽然可以向债务催收服务机构寻求帮助，但是由于时间漫长，而且最重要的是，其中涉及的费用高昂，所以往往不可行。2022年，应收账款平均收账期达52.8天，较2021年增加3.5天。²⁸

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。跨商会中小企业工作组的会员报告称，客户逾期付款使其现金流管理面临重大挑战。例如，对于制造业中小企业，供应商不合理的支付条款使其难以为今后几个月的生产预先采购原材料。

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《支付条例》）。²⁹ 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，但有效的实施离不开清晰、完善的法规，这一点颇为关键。为更好落实《支付条例》，工业和信息化部于2021年12月发布《保障中小企业款项支付投诉处理暂行办法》（下称《暂行办法》），这也是一项积极进展。工作组很高兴看到部分省市出台了支持《支付条例》和《暂行办法》实施的补充文件。

26 《最高人民法院关于合同纠纷判决的解释》，Hualv.com，2019年1月10日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.66law.cn/laws/131741.aspx>>

27 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2023年4月27日，<<http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=3ce82cb92ee006b6bdfb&lib=law>>

28 《2022年全年规模以上工业企业利润》，国家统计局，2023年2月1日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202302/t20230201_1892630.html>

29 《保障中小企业款项支付条例》，国务院，2020年7月3日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/14/content_5526768.htm>

减轻财务负担

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。例如，工作组很高兴看到，中国政府将面向小规模纳税人的增值税优惠政策执行期限延长至2023年，包括继续减按1%征收率向小规模纳税人征收增值税。³⁰ 工作组也很高兴看到，财政部和国家税务总局宣布，对年应纳税所得额不超过100万元人民币的小规模纳税人，延长企业所得税和个人所得税优惠政策执行期限。³¹ 然而，尽管这些措施有助于企业恢复元气，但中小企业恢复速度往往较慢，因此建议将面向中小企业的相关优惠政策执行期限延续更长时间。

建议

- 发布指导方针并实施有效的行业监督，以确保与中小企业存在业务往来的国有企业及私营企业尊重合同规定的支付条款；
- 设立最长支付时限条款，且该条款应被法律允许纳入合同之中；
- 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；
- 制定并落实进一步措施，鼓励银行向中小企业提供基于应收账款的融资方案；
- 为中小企业通过法律手段追讨债务提供相关支持或资金；
- 继续制定有针对性的措施，减轻中小企业的财务负担，例如延长增值税和企业所得税优惠政策执行期限。

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

问题

地方政府执行知识产权保护不力，持续限制中国知

30 《国家税务总局关于增值税小规模纳税人减免增值税等政策有关征管事项的公告》，国家税务总局，2023年1月9日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n359/c5183540/content.html>>

31 《财政部 税务总局关于小微企业和个体工商户所得税优惠政策的公告》，国家税务总局，2023年3月27日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n362/c5185878/content.html>>



识产权立法环境好转带来的利好情势。³²

分析

虽然立法和执法都有改善，但中国的知识产权制度有不少难题，对欧洲企业仍然构成挑战。

过去五年来，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。《商标法》于2019年11月1日生效，增强了对商标的保护力度。³³ 该法案实施以来，中国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。³⁴ 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。³⁵ 此外，修订草案进一步加强了禁止商标代理机构抢注的规定。为确保修订草案有效解决恶意申请商标注册问题，恰当的法律实施十分关键。

自2021年6月起生效的《著作权法》和《专利法》修正案也加强了对版权和专利的保护。^{36和37} 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。³⁸

2022年，中国加入了《工业品外观设计国际注册海牙协定》，该协定为在多个国家或地区保护工业品外观设计（设计专利）提供了便利，且无需繁琐手续，权利人对此期待已久。³⁹ 这有可能降低欧盟中小企业在外观设计保护方面的成本。

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。⁴⁰ 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（《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。⁴¹ 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。

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。根据欧盟执法合作署和欧盟知识产权局的数据，在欧盟边境扣押的所有假冒

32 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2023/2024》。

33 《中华人民共和国商标法》，全国人大，2019年5月7日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201905/dac65eec798444e821a1e06a347f3ee.shtml>>

34 《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2023年4月27日，<https://www.inta.org/wp-content/uploads/public-files/advocacy/committee-reports/CHINA-TRADEMARK-LAW-REPORT_120121.pdf>

35 《中华人民共和国商标法修订草案（征求意见稿）》，国家知识产权局，2023年1月13日，查阅日期2023年4月26日<https://www.cnipa.gov.cn/art/2023/1/13/art_75_181410.html>

36 《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国著作权法〉的决定》，全国人大，2020年11月11日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202011/272b72cdb759458d94c9b875350b1ab5.shtml>>

37 《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2023年4月27日，<http://www.gov.cn/xinwen/2020-10/18/content_5552102.htm>

38 “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》，Swiss Chinese Law Review Journal, 2021年4月19日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.sclawreview.org/understanding-and-applying-the-infringement-damages-article-of-chinas-2020-patent-law/>>

39 《中国加入海牙协定》，国家知识产权局，2022年2月17日，查阅日期2023年4月26日<http://english.cnipa.gov.cn/art/2022/2/17/art_1340_173309.html>

40 《电子商务法》，全国人大，2018年8月31日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/lftz/rljyw/2018-08/31/content_2060827.htm>

41 市场监管总局关于公开征求《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，国家市场监督管理总局，2021年8月31日，查阅日期2023年4月27日，<https://www.samr.gov.cn/hd/zjdc/202108/120210831_334252.html>





伪劣产品中，原产地为中国的仍占76%左右。⁴²

在执法方面，中国的知识产权法院体系近年来不断发展，在各地设立了专门的知识产权法院和知识产权审判庭，并进一步扩大范围。杭州、北京和广州的互联网法院为一些知识产权相关的纠纷程序提供了便利，越来越多基于区块链的证据得到了中国各地人民法院的采信。中国在这方面取得的进展对中小企业特别重要，这将有助于大幅降低知识产权纠纷处理成本。

2020年至2022年底，中国采取的防疫措施使知识产权注册和执法面临复杂问题，特别是外资企业相关知识产权，不过，取消新冠疫情“清零”政策对知识产权管理产生了一定的积极影响。此外，中国加入海牙《取消外国公文书认证要求的公约》《或将简化昂贵、冗长的文书认证流程并降低其费用。不过，此举能否降低欧盟中小企业的知识产权执法成本，取决于中国是否会将授权书和企业注册证书等执法相关文件视为公约条款所涵盖的公文书。⁴³

在政治层面，中国高层发表了多项有关知识产权保护的宣传，⁴⁴ 具体而言，是禁止“不公平技术转让”。然而在实践中，市级或省级的政策指导以及合资要求等法律文书仍存在强制技术转让问题。例如，在“中国制造2025”的指导下，地方公开招标往往包括“中国制造”要求，迫使外资企业成立合资企业以换取市场准入。⁴⁵ 根据中国欧盟商会《商业信心调查2023》，在本应禁止技术转让的《外商投资法》实施两年多后，17%的受访企业（与2022年相

比增加了3个百分点）称仍然遭到强制技术转让。⁴⁶

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）或者先前已有的商标而无法获得保护。⁴⁷ 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，加强国家市场监管总局对于《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。

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；
- 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；
- 将授权书和企业注册证书等知识产权执法所需文件视为海牙《取消外国公文书认证要求的公约》适用的公文书；
- 加强国家市场监管总局对《中欧地理标志协定》的执法力度。

42 《2022年知识产权犯罪威胁评估》，欧盟知识产权局和欧洲刑警组织，更新日期2022年3月16日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/intellectual-property-crime-threat-assessment-2022>>

43 Van Malenstain, Reünout, 《中国加入〈海牙公约〉- 取消公文书认证》，HFG Law & Intellectual Property, 2023年3月14日，查阅日期2023年4月27日<<https://www.hfgip.com/news/china-joins-apostille-convention-no-legalization-public-documents>>

44 《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2023年4月27日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202103/P020210313315693279320.pdf>>

45 《欧盟委员会工作人员文件“第三国知识产权的保护和执法报告”》，欧盟委员会，2021年4月，查阅日期2023年4月27日，<https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/april/tradoc_159553.pdf>

46 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

47 “可能存在问题的地理标志包括：Perigord、Szegedi teliszalami/Szegedi szalami、Prosciutto Toscano、Fontina、Munster、Nurnberger Bratwurst、Jambon de Bayonne及Beaufort”；Hu, Weinian, 《三人晚餐：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2023年4月27日，<https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2020/04/PI2020-07_EU-China-and-the-US-around-the-geographical-indications-table.pdf>





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 4

- 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 7

- 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 4

- 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. 进一步向外资企业开放中国资本市场 10

- 放宽外资企业进入中国资本市场的市场准入；
- 完善证监会及其他金融监管机构执行的市场监管工作；
- 为外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

2022年，流入中国的外国直接投资达1890亿美元，同比增长8%，创历史新高。¹

2022年，欧盟对华投资几乎翻了一番，同比增长92.2%，扭转了2021年同比下降10.4%的局面。²

截至2021年，欧盟对华外国直接投资总额累计约为1760亿美元。2000-2020年，欧盟年均对华外国直接投资额为83亿美元。另一方面，截至2021年，中国对欧盟的外国直接投资累计约为1550亿美元，2000-2020年的年均投资额为73亿美元。³

2022年，中国境内和入境并购交易达2046宗，大中华区的出境并购交易共计238宗。境内和入境并购交易总额为1887亿美元，出境并购交易总额为195亿美元。与前几年相比，2022年并购活动下降主要是因为全球经济增长放缓以及疫情防控措施的限制（特别是在中国）。⁴

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全政策高级代表发布了一份有关欧洲经济安全战略的联

图1：中国的外商直接投资在2021年激增后增速有所放缓



图1资料来源：财新国际

- 1 Zhang Yukun, 《今日图表：2022年中国的外商直接投资增长放缓但“保持稳定”》，财新国际，2023年1月18日，查阅日期2023年4月18日，<<https://www.caixinglobal.com/2023-01-18/charts-of-the-day-chinas-fdi-growth-slowed-but-steady-in-2022-101990636.html>>
- 2 Arendse Huld, 《2022年中国的外商直接投资增长稳定》，China Briefing, 2023年1月20日，查阅日期2023年4月18日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-records-steady-fdi-growth-in-2022/>>
- 3 《欧盟和中国间的外国直接投资流动报告（2021年第二季度）》，欧盟委员会，2021年7月21日，查阅日期2023年6月12日，<<https://circabc.europa.eu/ui/group/09242a36-a438-40fd-a7af-fe32e36cbd0e/library/4931018c-33b2-489d-905e-9596be86f22b/details>>
- 4 《2022年第四季度大中华区资本市场更新》，标普全球，查阅日期2023年6月12日，<<https://pages.marketintelligence.spglobal.com/rs/565-BDO-100/images/china-manda-by-the-numbers-q4-2022.pdf>>



图2：中国并购明细



资料来源：标普全球市场情报，截至2021年12月31日。

合通讯。⁵ 该通讯提出了一项行动计划，包括重申《外商直接投资审查条例》，并与成员国共同评估对外投资可能导致的安全风险类型。基于这些评估，欧盟将于2023年底前提出加强经济安全的倡议。

2023年6月6日，欧洲议会和欧洲理事会就《反胁迫工具法案》达成了最终政治协议。⁶ 面对经济胁迫，《反胁迫工具法案》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。

2023年3月，欧盟委员会主席乌尔苏拉·冯德莱恩就欧盟与中国关系发表讲话，称欧盟的工具箱中存在漏洞，“使得新兴和敏感技术通过在其他国家的投资而泄漏”。⁷ 冯德莱恩主席表示，欧盟正在反思，欧洲是否应该就对外投资制定有针对性的工具，防止对少数敏感技术的投资导致威胁国家安全的他国军事力量发展。

2022年11月28日，欧洲理事会批准了《关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴条例》，⁸ 从而填补了监管空白，创设了新的工具来防止外国补贴扭曲欧盟内部市场。

2022年2月23日，欧盟委员会通过了一项关于《企业可持续发展尽职调查指令》的提案。⁹ 该指令旨在促进可持续和负责任的企业行为，并将人权和环境因素纳入企业经营和公司治理。

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）》，¹⁰ 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年版）》。¹¹

5 《欧盟加强经济安全的做法》，欧盟委员会，2023年6月20日，查阅日期2023年6月28日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3358>

6 《就新的〈反胁迫工具法案〉达成政治协议，以便在全球舞台上更好地捍卫欧盟利益》，欧盟委员会，2023年6月6日，查阅日期2023年6月14日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3046>

7 《欧盟委员会主席冯德莱恩在墨卡托中国研究中心和欧洲政策中心就欧盟与中国关系的讲话》，2023年3月30日，查阅日期2023年6月12日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063>

8 《2022年12月14日欧洲议会和欧洲理事会条例(EU) 2022/2560：关于扭曲欧盟内部市场的外国补贴》，欧盟法律法规数据库，2022年12月23日，查阅日期2023年6月14日，<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.330.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A330%3ATOC>

9 《企业可持续性尽职调查》，欧盟委员会，2022年2月23日，查阅日期2023年6月15日，<https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en>

10 《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>

11 《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，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664887.htm>



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。¹² 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。

中国重新开放

在新冠疫情“清零”政策之下，中国采取了严格保持社交距离、大规模核酸检测和封控等措施，国境基本封闭，中国几乎与外部世界隔绝。由于该政策下的国际出行限制措施，欧洲总部和中国的企业分支机构之间几乎不可能开展跨境商旅活动，对沟通的及时性造成了不利影响。然而，中国于2022年12月底取消了这些限制措施，于2023年年初全面重新开放边境。中国取消了入境旅客隔离要求，为商务旅行扫除了一大主要障碍。自2023年年初起，一大批企业高管在新冠疫情发生后首次到访中国，重启了与中国官员和监管机构的面对面会谈。

两会

两会（全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的年度全体会议）是中国政府为来年制定主要经济目标和政策方针的会议。2023年两会选举产生了新一任国务院总理和多位经济领域的部长，强调了重点政策领域，着力推动经济复苏、重启民营企业投资。两会期间，全国人民代表大会审议了《2023年政府工作报告》，报告凸显了中国更大力度吸引外资的决心。政府工作报告提出“扩大市场准入，加大现代服务业领域开放力度，落实好外资企业国民待遇，做好外资企业服务工作，推动外资标志性项目落地建设”。¹³ 同时，新一届政府介绍了中国对

接国际高标准经贸规则、推进改革开放的政策重点。¹⁴

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商投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。¹⁵

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2023》中，62%的受访企业表示曾因市场准入壁垒而错失商机，创历史新高。七分之一的受访企业面临直接市场准入壁垒，例如中国的外商投资准入负面清单，而21%的受访企业称遇到间接壁垒（包括行政审批要求流程繁琐、耗时过长，以及企业获得经营许可存在事实上的障碍）。¹⁶

《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

12 《中国欧盟商会关于放宽汽车行业股比限制的立场》，中国欧盟商会，2022年1月11日，查阅日期2023年4月18日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3414>>

13 《中国加大吸引和利用外资力度》，新华网，2023年3月5日，查阅日期2023年4月18日，<https://english.www.gov.cn/premier/news/202303/05/content_WS6403f2bbc6d0a757729e7a6f.html>

14 《国务院总理李强出席记者会并回答中外记者提问（全文）》，中华人民共和国外交部，2023年3月13日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202303/t20230314_11040394.html>

15 更多有关信息，请参阅本建议书的“近期发展”部分。

16 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年6月28日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>



《（2021—2035年）》，¹⁷ 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。

《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。”¹⁸ 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、行政强制以及其他行政手段，强制或者变相强制外国投资者、外商投资企业转让技术。”¹⁹

然而，上述规定并没有解决核心问题。《商业信心调查2023》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。令人担忧的是，其中53%的企业报告称，被迫技术转让发生在近一年内或在调查时仍有发生。这意味着，大多数强制技术转让发生于2020年1月1日《外商投资法》生效之后。大多数受访企业表示，其被迫转让的技术是商业协议或合资企业要求的一部分，而23%的受访企业表示出于书面政策要求或政府官员的口头施压而转让技术。²⁰ 这表明《外商投资法》并未严格按照法律条文执行。

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：“国家应保障外商投资企业通过公平竞争参与政府采购活动。在政府采

购中平等对待外商投资企业在我国境内生产的产品和提供的服务。”然而，《商业信心调查2023》的结果显示，在政府采购中对外商投资企业的歧视是医疗器械、土木工程以及信息技术和电信行业会员企业面临的一大挑战。

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》）。²¹ 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营商环境，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。”²² 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；
- 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

17 《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>

18 《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>

19 《中华人民共和国外商投资法实施条例》，国务院，2019年12月26日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>

20 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年6月28日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

21 《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，<http://www.gov.cn/zhengce/2022-04/10/content_5684385.htm>

22 《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>



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，提供与国有企业公平竞争的营商环境 7

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》，²³ 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央企而展开。在地方上，显性和隐性的竞争障碍依然普遍存在，因为地方国企的地理分布不像央企那样广泛。

此外，工作组成员表示，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，同时也成为外资企业进入市场的重要隐性壁垒。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。

23 《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>

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。²⁴

雪上加霜的是，与本土企业相比，外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。²⁵ 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 4

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，其适用通常不可预测。除了遵守《外国投资者

24 详见《环境工作组建议书2023/2024》。

25 详见《信息与通信技术工作组建议书2023/2024》。



并购境内企业暂行规定》（下称《并购规定》）²⁶中的一系列要求，境外投资者还必须面对其他挑战，例如并购管控备案和国家安全审查。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加资源密集，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。

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，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。²⁷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

进行资本投资的能力。

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. 进一步向外资企业开放中国资本市场 10

问题

目前外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。

²⁶ 《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/jfjg/2009-07/24/content_1373405.htm>

²⁷ 《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，<<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c101864/c1024664/content.shtml>>



分析

外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，外商独资企业在A股上市并不可行。²⁸

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球范围内自由竞争。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。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，能够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²⁹、商标或品牌所有权等技术性问题以及公平贸易和服务³⁰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》，³¹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）》。³²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。³³

债券市场

2018年以来，外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

28 Emilia Shi, 《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=\(sc.Default\)](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/1-623-4945?transitionType=Default&contextData=(sc.Default))>

29 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。

30 “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。

31 《〈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>>

32 《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>>

33 同上。



政部联合发布了境外机构债券发行管理暂行办法，³⁴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，³⁵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券评级，从而提高债券行业的评级质量。³⁶ 2021年12月，中国人民银行和国家外汇管理局就《境外机构境内发行债券资金管理规定（征求意见稿）》向社会公开征求意见。³⁷ 征求意见稿提出，“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债募集资金以人民币形式跨境收付及使用。”³⁸

建议

- 放宽外资企业进入中国资本市场的市场准入；
- 完善证监会及其他金融监管机构执行的市场监管工作。；
- 为外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。

34 《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>

35 同上。

36 Anstey, Chris和Tu, Lianting, 《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>>

37 《关于<境外机构境内发行债券资金管理规定（征求意见稿）>公开征求意见的通知》，中国人民银行和国家外汇管理局，2021年12月2日，查阅日期2023年4月18日，<<http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/4405194/index.html>>

38 《两部门：鼓励境外机构境内发债募资以人民币形式跨境收付及使用》，亿欧，2021年12月2日，查阅日期2023年4月18日，<<https://www.equalocean.com/briefing/20211202230099707>>

法律和竞争工作组

主要建议

1. 继续加强法治建设，维护国内市场公平竞争，为存在不确定性的全球经济复苏贡献积极力量 3

- 继续大力推进法治进程，实施公平竞争审查制度，建立和维护面向市场的营商环境；
- 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测性；
- 提高立法质量，消除法律法规中的不一致，为企业提供稳定和可预期的法律环境；
- 加强对商业秘密的保护，继续降低侵权诉讼中用于估算损失的前提条件；
- 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；
- 允许外籍人员旁听在人民法院进行的民事和商事庭审活动，而且无需预先登记；
- 为合格外籍律师提供签证便利，加强人员流动和交流。

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

- 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；
- 及时制定必要的实施细则，以澄清《外商投资法》的出台所造成的不确定性和含糊之处，特别是废除旧法律所造成的差异；
- 在工作层面澄清与国家安全有关的关切；
- 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足够的时间公开征求意见，以反映企业关心的问题。

3. 建立清晰、适度并与全球惯例接轨的出口管制监管框架 3

- 明确政府监督执法机构及其权利和权力，促进出口管制部门与行业之间的直接对话和讨论；
- 免除商业性大众市场产品的出口限制，而将出口管制制度的重点放在对中国国家安全有直接战略影响的项目上；



- 建立实用、方便的许可制度，并为公司内部转让设置批量和通用许可以及许可豁免；考虑更新现行的两用物项管制清单，并根据物项管制的性质进行命名；细化必须取得许可的“视同出口”的范围，并设置合理的出口门槛和豁免安排；明确“再出口”的定义和管制机制；制定管控“最终用途”的法规，降低间接销售带来的风险。

4. 取消对外资律所可提供的法律服务的限制 12

- 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。

5. 制定先进的监管框架，使可持续发展的方方面面渗透到中国企业治理和供应链中，加强与欧盟在绿色转型方面的合作 2

- 提前规划并制定先进的监管框架，使可持续发展的所有方面（包括环境、社会和公司治理等）渗透到中国的企业治理和供应链中；
- 审议并加强中国签署和批准与可持续发展以及环境、社会和公司治理事务相关的现有国际条约；
- 提高意识，加强对不同行业主要参与者（包括国有企业和私营企业）的培训，加深对环境、社会和公司治理事务的理解，为应对全球供应链中新的可持续性挑战做好准备；
- 加强与欧盟和欧盟成员国的合作，制订完善的共享规则 and 标准，为世界其他国家和地区树立标杆。

工作组简介

法律和竞争工作组成立于2000年，其使命是提高中国法律透明度，深入了解影响外商对华投资和贸易的法律发展状况。工作组倡导推进中国法治进程，帮助外资企业顺利进入包括法律服务市场在内的中国市场。工作组目前成员规模约为480人，代表逾270家会员企业。

近期发展

党的十八大以来，中国政府采取了一系列重大决策和措施，旨在提升法制建设水平，推进依法行政水平不断提高。作为第十四个五年（2021-2025年）规划的一部分，中国希望在此期间大力提高公众的法律意识，构建更为完善的法律教育体系。2022年和2023年初，立法、监管和司法机构取得了一些可喜的进展，包括《反垄断法》的修订，以及一些立法提案提交“两会”审议。



《反垄断法》

2022年6月24日，第十三届全国人大常委会通过了《反垄断法》第一次修正案。¹ 修正案于2022年8月1日正式实施，旨在统一法律执行，建立开放、竞争、有序的市场体系。修订后的《反垄断法》带来了重要变化，涵盖了公司业务运营的关键方面。其中还包括有关纵向协议、互联网平台以及增加违规罚款和责任的内容。

两会立法提案的最新情况

“两会”是中国一年一度最重要的政治活动，具体是指全国人民代表大会（中国最高立法机关）和中国人民政治协商会议全国委员会（中国主要的政治协商机构）的年度会议。2023年两会中最值得企业关注的立法提案是关于商业秘密和可再生能源的立法。^{2和3}

主要建议

1. 继续加强法治建设，维护国内市场公平竞争，为存在不确定性的全球经济复苏贡献积极力量

问题

欧洲企业在华营商面临各种挑战，包括法律要求不明确、法律和政策执行不到位以及缺乏有关商业冲突的指导。

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，构建一个有利于市场环境法律框架。然而，某些贸易和投资领域的执法仍然不够透明、公正。中国需要在以下领域继续改进，确保为外资企业提供公平的竞争环境和非歧视性的市场准入。

1) 大力推进法治进程，统一国内市场，对外资企业一视同仁、公平对待

2022年4月10日，中共中央和国务院联合印发《关于加快建设全国统一大市场的意见》，显现出中国建设公平、统一全国大市场的决心。⁴ 《意见》明确要求废除损害企业间公平竞争的所有政策。此外，根据修订后的《反垄断法》，公平竞争审查制度首次被正式写入法律，以保护市场公平竞争，鼓励创新。为此，工作组呼吁立即在各级有力落实《意见》和《反垄断法》，将相关要求转化为法律法规体系，加强公平竞争审查，缩减《外商投资准入负面清单》，并且确保反垄断法的非歧视执法。⁵

2) 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，它可能因当事人、地点或行业而异。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测、更透明、更公正的法律体系。为此，政府在立法中应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。^{6和7}

3) 提高立法质量，消除法律法规的不一致，为企业提供稳定和可预期的法律环境

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级法律法规不一致，甚至相互矛盾。例如，《人

1 《反垄断法》，全国人大，2022年6月24日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.wenxueba.gov.cn/art/2022/11/14/art_1209943_58913660.html>

2 《全国人大财经委建议适时提出商业秘密立法建议》，全国人大，2023年2月14日，查阅日期2023年5月4日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202302/7537cd58cbd54054a3c5242ca97e0e80.shtml>>

3 《全国人大环资委建议将可再生能源法修改列入立法规划》，全国人大，2022年3月1日，查阅日期2023年5月4日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202301/017aa78f4f344f6782d1dcc66ed54a35.shtml>>

4 《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》，2022年4月10日，查阅日期2023年4月16日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/10/content_5684388.htm>

5 《外商投资准入负面清单》，商务部，2021年12月28日，查阅日期2023年6月29日，<<http://er.mofcom.gov.cn/article/jmxw/202112/20211203232425.shtml>>

6 2021年初以来，旨在提高执法质量、限制部分领域自由裁量的规范性文件草案相继出台，例如《关于优化营商环境执法方式提高执法效能的指导意见》，生态环境部，2021年1月6日，查阅日期2022年4月16日，<http://www.mee.gov.cn/xgk2018/xgk03/202101/20210114_817353.html>；《关于加强生态环境监督执法正面清单管理推动差异化执法监管的指导意见》，生态环境部，2021年4月6日，查阅日期2023年4月16日，<<http://www.tjhx.gov.cn/zwgk/zfxgk/zfgbm/qstj/fdzdgnr/zdmsxx/hjbh/202110/P020211029478194648929.pdf>>；《海洋渔业行政处罚自由裁量基准（试行）》，农业农村部、中国海警局，2021年11月26日，查阅日期2023年4月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/23/content_5664119.htm>

7 一个良好实践的例子是，司法部提供了一个在线监督平台供公众举报执法问题，查阅日期2023年4月16日，<<http://www.12348.gov.cn/sfbxxzf/#/suggestion/suggestion>>



类遗传资源管理条例》中关于专利权共享的规定，⁸与《民法典》和《专利法》中允许以合同条款定义知识产权分配的规定不一致。⁹更严格地执行《立法法》和相关立法审查，修正或废除法律法规体系中的矛盾和不一致，能够为企业提供和维持稳定和连贯的法律环境。¹⁰

4) 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。

5) 在法院和行政程序中严格遵守相应期限和截止日期

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。

6) 完善公开征求意见的程序

公开征求意见是立法程序的一个重要环节，有助于在法律正式颁布前解决实际执法过程中可能遇到的问题，从而有利于改善立法。尽管正在努力提高透明度，并且司法部及许多部委还设有公共意见征集网站，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。这违背了《重大行政决策程序暂行条例》的初衷。¹¹此外，公共意见征求程序应当提前留出充足的时间公布方案，提醒公众留意即将进行的公众咨询，从而使这一过程更为透明。立法机关可以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。¹²

7) 查阅司法判决及参与庭审

欧洲企业乐见法院提高了判决透明度和公开性、最高人民法院和地方法院的网站，^{13和14}根据《民事诉讼法》第一百五十六条，许多法院判决现在都可以通过这些网站发布。最高人民法院发布指导性案例是贯彻中央深化司法体制和工作机制改革的重要举措，这一做法有助于提升全国各级法院对法律法规执行和解释的规范性和一致性。¹⁵工作组鼓励法院不断整合和披露各级案件和判决，作为欧洲司法领域的惯例，欧洲企业期望看到外籍人员被允许自由旁听人民法院的商事和民事听证会，而且无需预先登记或经特别批准。

8) 促进中外律师发挥作用，加强人员流动和交流

在国内和国际层面，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，能够增进和加强法治，并在这方面发挥至关重要的作用。鉴于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。促进人员流动是中国法律服务业对外开放的关键，为合格外籍律师提供签证便利有利于中外沟通与交流。

建议

- 继续大力推进法治进程，实施公平竞争审查制度，建立和维护面向市场的营商环境；

8 第24条规定，利用中国人类遗传资源开展国际合作科学研究，产生的成果申请专利的，专利权归中外合作双方共有：《中华人民共和国人类遗传资源管理条例》，国务院，2019年7月1日，查阅日期2023年6月22日，<http://www.gov.cn/zhengce/2020-12/27/content_5574163.htm>

9 《民法典》（第八百五十九条和八百六十条）和《专利法》（第八条）均允许将合同作为交易双方之间进行知识产权分配的基础。《民法典》，2020年5月28日，查阅日期2023年4月16日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3MjlkMWVvZTAxNzI5ZDUwYjVjNTAwYmY%3D>>；《专利法》，2021年6月1日，查阅日期2023年4月16日，<<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3NTJiN2Q0MzAxNzVlNDY1MWNiZDE1NDc%3D>>

10 《立法法》（2015年3月修正版）要求修改或废除违反上位法的下位法（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、七十二和第五章），《立法法》，2015年3月15日，查阅日期2023年4月16日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/dbdhhy/12_3/2015-03/18/content_1930713.htm>

11 《重大行政决策程序暂行条例》，国务院，2019年5月8日，查阅日期2023年4月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/08/content_5389670.htm>

12 例如，欧盟委员会网站的公共咨询专栏，查阅日期2023年7月25日，<https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en>

13 例如最高人民法院的网站设有发布法院判决和司法执行的专栏，查阅日期2023年4月16日，<<https://www.court.gov.cn/fabu-gengduo-15.html>>

14 例如北京地方法院网站，查阅日期2023年4月16日，<<https://bjgy.chinacourt.gov.cn/paper.shtml>>

15 请参考中国法院网“典型案例”栏目，查阅日期2023年4月16日，<<https://www.chinacourt.org/article/index/id/MzAwNDAwMjAwMSACAAA.shtml>>



- 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测性；
- 提高立法质量，消除法律法规中的不一致，为企业提供稳定和可预期的法律环境；
- 加强对商业秘密的保护，继续降低侵权诉讼中用于估算损失的前提条件；
- 通过公开审判过程、裁判文书和执行程序，以及在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；
- 允许外籍人员旁听在人民法院进行的民事和商事庭审活动，而且无需预先登记；
- 为合格外籍律师提供签证便利，加强人员流动和交流。

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

问题

尽管《外商投资法》重申了对外资企业的国民待遇概念，但是在投资立法和行政制度上，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。

分析

《外商投资法》解决了境外投资者的许多关键问题，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。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。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”），此类规定做在实践中会造成不必要的复杂性。相比之下，欧盟和欧盟成员国的市场经济体制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，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、开放的氛围，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》¹⁶指出，“在中国境内生产的产品，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。¹⁷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2023》，高达62%的受访企业表示由于市场准入限制而错过了商机。¹⁸设置直接和间接壁垒的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；外商投资企业的投资总额、注册资本和外债的管理；以及境外投资者对国内企业的兼并和收购。这些限制应予废除，为所有市场参与者营造公平的竞争环境。对于日后可能影响商业的立法也要保持透明度，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。

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

16 《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2023年5月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/26/content_5644953.htm>

17 《优化营商环境条例》，国务院，2020年10月1日，查阅日期2023年5月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/23/content_5443963.htm>

18 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2022年6月20日，查阅日期2023年6月20日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>



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》的国家安全审查机制也令人担忧，因为它可能受到全球政治紧张局势的影响。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》）。¹⁹《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，仍然存在很多模糊和笼统之处。虽然国家发改委努力为企业提供帮助，例如，2019年4月30日发布了国家安全审查机制相关的咨询联络点，但有必要让更多的利益相关方就这一主题提供更清晰的说明。根据《商业信心调查2020》，中国欧盟商会会员企业连续七年将规章制度不明确列为在华经商的最大监管障碍，这凸显了监管改革以及加强政府与行业沟通的必要性。²⁰

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；
- 及时制定必要的实施细则，澄清《外商投资法》的不确定和不明确之处，尤其是废除旧法律所造成的敞口；
- 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；
- 通过向公众展示明确的发布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，以确保规则制定流程的透明度，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。

19 《外商投资安全审查办法》，国家发改委和商务部，2020年12月20日，查阅日期2023年4月6日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/ij/jyl/j/202012/20201203024706.shtml>>

20 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2022年6月20日，查阅日期2023年6月20日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

3. 建立清晰、适度并与全球惯例接轨的出口管制监管框架 3

问题

出口管制监管框架的模糊性以及全球做法的不一致导致了合规风险和业务运营中断风险。

分析

在国内外政治经济摩擦日益复杂、中美互征关税后全球产业链重构的背景下，随着2020年12月1日《出口管制法》的颁布，中国的出口管制法律体系受到全球关注。²¹然而，出口管制相关法律法规的详细司法实施细则和本地化，包括相应的补充指导规则，目前尚不清晰。工作组期望在以下方面有所改进：

1) 监管架构与机制

根据《出口管制法》，中国拟采用统一的出口管制体系，实行管制清单和出口许可管理。然而，仅仅颁布《出口管制法》远不足以实现预期的统一。此前，《对外贸易法》以及各政府部门出台的相关法规、规章都制定了出口限制。因此，中国目前的出口管制管理是由具有不同管理架构的多个执法机构共同监管。例如，受管制出口货物、技术和两用物项分别由商务部对外贸易司、服务贸易和商贸服务业司、产业安全与进出口管制局进行管理，各部门都有独立的监管制度。

2) 管制物项的范围

《出口管制法》第二条规定了适用范围，包括相关货物、技术和服务，以及与管制物项相关的技术资料。尽管《出口管制法》列出了管制物项的形式，但并未进一步明确来源、内容和可能适用的例外情况以及其他具体应用。鉴于当前国际贸易供应链和跨境研发活动的多样性，这些定义可能无法满足企业日常经营中对管制物项识别的要求。

由于产业政策要素被纳入以国家安全为导向的《出

21 《出口管制法》，全国人大常委会，2020年10月17日，查阅日期2023年7月20日，<<https://www.66ilaws.com/fagui/3905.html>>

口管制法》，工作组对此表示关切，并建议酝酿中的出口管制体系仅聚焦于对国家安全有直接战略意义的物项。在全球范围内，只有少数货物和技术受到出口管制。有鉴于此，建议中国拟实施的体系不应该限制商业性大众市场物项，因为无论从数量还是分布来看，它们都是不容易管制的，而可取的做法是采取许可豁免，包括公司内部转让的许可豁免等。

3) 管制活动

《出口管制法》首次将“视同出口”和“再出口”纳入管制活动，显著扩大了管制活动的范围。然而，如何解释这些新概念仍然存在不确定性。

根据《出口管制法》第二条，“视同出口”是指中国公民、法人和其他非法人组织向外国组织和个人提供管制物项。此类管制措施可能引发在中国开展研发活动的跨国企业的担忧，因为尽管这些企业在中国有实体存在，但在向外国人发布数据时会“被视同”出口。因此，工作组建议设置合理的出口门槛，细化界定出口许可证的适用范围，并建立特定的豁免安排，允许跨国公司申请自动通用许可证或便利许可证。

虽然《出口管制法》第四十五条包含关于“再出口”的规定，但普遍认为，对于如此复杂的活动，一项简单的规定远远不够。需要详细而精细的监管安排来指导企业如何遵守出口管制要求。

4) 出口许可证机制

尽管《出口管制法》确认了管制物项出口的许可制度，但细则还需进一步细化和明确。管制机关应实施切合实际、方便使用的许可制度，包括发挥程序优势（如多年有效期的批量及通用许可特别机制），许可证豁免（如公司内部许可证豁免）以及其他方面的实施和管理办法。灵活的许可制度可以最大限度减少管制状态的不确定性，从而减少出口商以及中国监管机关不必要的监管负担。例如，通用许可证或许可证豁免将授权出口商根据明确规定

的参数向特定目的地出口两用物项和技术。鉴于许多企业的出口量和规模，许可证要求应以分类为基础，而不是以产品为基础。

建议

- 明确政府监督执法机构及其权利和权力，促进出口管制部门与行业之间的直接对话和讨论；
- 免除商业性大众市场产品的出口管制，而将出口管制制度的重点放在对中国国家安全有直接战略影响的项目上；
- 建立实用、方便的许可制度，并为公司内部转让设置批量和通用许可以及许可豁免；
- 考虑更新现行的两用物项管制清单，并根据物项管制的性质进行命名；
- 细化必须取得许可的“视同出口”的范围，并设置合理的出口门槛和豁免安排；
- 明确“再出口”的定义和管制机制；
- 制定管控“最终用途”的法规，降低间接销售带来的风险。

4. 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跨境投资所需的高复杂度的法律咨询服务。

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，这难免令人担忧。例如，在外商投资、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）仍然存在限制。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) 外资律所的律师参加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，以致欧洲投资者推迟或难以做出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，并建立畅通的渠道，促进从事不同领域法律工作的专业人员之间的宝贵交流，包括外国或中国的私人执业律师、公司法律顾问、公共行政部门和立法机构。

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。应当进一步放宽对合资律所的规定，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，外籍律师仍不能正式注册成为中资律所的合伙人。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，这是一个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，相比国际惯例也更加繁琐和耗时。

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。

5. 制定先进的监管框架，使可持续发展的方方面面渗透到中国企业治理和供应链中，加强与欧盟在绿色转型方面的合作 2

问题

欧盟和中国之间规则和法规的不匹配将进一步扰乱全球供应链，增加跨境投资的困难，加重跨境投资者的治理和合规负担。

分析

工作组欢迎欧盟关于可持续发展以及公司治理领域的新立法的进展。然而，在对供应链的尽职调查和企业董事会成员的责任方面，这种复杂的监管也带来了复杂的挑战。

欧盟已经提出或通过多项立法来支持其可持续发展的努力。然而，其中一些规则，如关于可持续公司治理的指令和关于供应链尽职调查的法规提案，²²对欧洲和中国企业都构成了挑战。提高企业关税的措施将不仅涵盖上市公司，还可能波及到中国供应商的供应链，以及收入超过一定水平、在欧盟运营的中国企业。此外，欧盟新制度与中国商业和法律环境之间的不匹配，将使在华外资企业和欧盟企业的中国供应商在合规义务和竞争方面都处于复杂的境地。

上述欧盟法规正是欧盟为实现更加可持续、更加环保的商业活动所付出的努力。中国与欧盟的共同目标是建立一个更具可持续性和包容性的商业环境，为此，中国应当构建与企业可持续发展监管相容的立法体系。中国现行立法涵盖了上市公司的非财务报告和环境事务的信息披露，在此基础上，如果可持续发展的立法更加完善，能够全面涵盖环境、社会和公司治理事务，中国必然可以从中受益。²³ 这也有助于中国在2030年前实现碳达峰并在2060年前实现碳中和的气候目标，并为包括国有企业、私

营企业和外资企业在内的所有商业实体提供公平的竞争环境。

建议

- 规划并制定先进的监管框架，使可持续发展的所有方面（包括环境、社会和公司治理的所有方面）渗透到中国的企业治理和供应链中；
- 审议并加强中国签署和批准与可持续发展以及环境、社会和公司治理事务相关的现有国际条约；
- 提高意识，加强对不同行业主要参与者（包括国有企业和私营企业）的培训，加深对环境、社会和公司治理事务的理解，为应对全球供应链中新的可持续性挑战做好准备；
- 在环境、社会和公司报告上，加强与欧盟和欧盟成员国的合作，制订完善的共享规则 and 标准，为世界其他国家和地区树立标杆。

²² 《公正和可持续的经济：委员会为企业制定规则以在全球价值链中尊重人权和环境》，欧盟委员会，2022年2月23日，查阅日期2023年7月24日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_1145>

²³ 有关环境、社会和公司治理报告的更多详情，请参阅《环境工作组建议书2023/2024》第32页，以及《财务与税务工作组建议书》第42页。



研发工作组

主要建议

1. 加大对绿色和可持续技术研发的投入，加速实现碳中和，实现中国的总体环境目标



- 加强与政界、学界和商界之间的建设性对话与战略性合作，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，如《2030年前碳达峰行动方案》和中欧联合科研资助机制。

2. 通过完善财政激励框架和改进国际研发合作鼓励外商投资企业为中国的研发事业做出贡献



- 建立通用、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、提升全球竞争力和低碳可持续发展中的作用。

3. 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。

4. 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，为跨国企业在中国的数字创新培育更好的生态系统；
- 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。



5. 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

- 起草与创新和知识产权保护相关的新政策时，向大学、国内外研究机构、内外资企业研发部门征询意见；
- 对于涉及创新和研发事宜的知识产权案件，应在设有高水平法律及科研机构的合适地点集中审理，从而提高技术专长并统一裁判标准；
- 加强知识产权法的实施，避免强制技术转让或技术转让困难；
- 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。

工作组简介

中国欧盟商会的研发工作组为会员企业建立一个可供交流信息、经验以及最佳范例的平台。研发工作组成立于 2014 年，前身为中国欧盟商会的研发论坛。工作组由直接参与研发的专业人士组成，并且包括来自 50 多家在中国开展研发业务的欧洲跨国企业的代表。工作组成员来自众多领域，包括汽车、石化、化工与炼油、信息与通信技术、航空航天、能源以及制药等。工作组旨在作为业界代表，与欧洲和中国的地方及中央政府展开对话，并就研发和创新相关话题建言献策。

近期发展

根据世界知识产权组织发布的 2022 年全球创新指数，中国在 132 个国家中排名第 11 位，比 2021 年上升一位。¹ 2022 年，中国的研发支出同比增长 10.8%，达到人民币 3.09 万亿元，研发强度² 达到 2.55%。³

2022 年 6 月 24 日，科技部等九部门发布《科技支

撑碳达峰碳中和实施方案（2022—2030 年）》。⁴ 它也是中国在 2030 年前建立低碳研发环境的指导性文件。工作组欢迎这一方案，并期待其进一步落实。

2022 年 8 月 5 日，科技部和财政部发布《企业技术创新能力提升行动方案（2022—2023 年）》，⁵ 旨在为外资研发活动创造更好的环境，进一步发挥外资研发中心的作用，促进外资产业升级。

2023 年 1 月 11 日，商务部和科技部发布《关于进一步鼓励外商投资设立研发中心的若干措施》，⁶ 旨在支持科技创新发展，营造更好的研发环境，促进海外人才流动，加强知识产权保护。工作组欢迎这些措施，并期待有关措施在各地进一步落实。

2023 年 3 月 7 日，国务院公布了政府机构改革方案，该方案在两会期间获得第十四届全国人民代表大会批准。^{7 和 8} 据此，科学技术部实施精简，许多产业相

1 《2022 年全球创新指数》，世界知识产权组织，2022 年，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<https://www.wipo.int/global_innovation_index/en/2022/>

2 研发强度是指研发投入与一个地区当前的国内生产总值之比，或一个组织的营收之比。

3 《国务院新闻办就“深入实施创新驱动发展战略 加快建设科技强国”举行发布会》，国务院新闻办，2023 年 2 月 24 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/24/content_5743191.htm>

4 《科技支撑碳达峰碳中和实施方案（2022—2030 年）》，科技部，2022 年 6 月 24 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/ztwj/qtwj/2022/202208/t20220817_181986.html>

5 《企业技术创新能力提升行动方案（2022—2023 年）》，科技部和财政部，2022 年 8 月 5 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/ztwj/qtwj/2022/202208/t20220815_181875.html>

6 《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、科技部，2023 年 1 月 11 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/fzgc/zcjd/202301/t20230119_184334.html>

7 《国务院机构改革方案》，新华社，2023 年 3 月 11 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<http://www.news.cn/politics/2023lh/2023-03/11/c_1129425669.htm>

8 《党和国家机构改革方案》，国务院，3 月 16 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5748649.htm>



European Chamber
中国欧盟商会

关职能被重新划入相关部门。此外，科技部还新设一个党的机构——中央科技委员会，该委员会由中共中央直接领导，主要关注重大科研工作。

2023 年 4 月，中国欧盟商会根据会员调查和深度访谈，发布报告《中国创新生态系统：本土化的困境》。该报告呈现了对受访企业的研发战略具有负面影响的政策相关因素，包括中国的知识产权保护体系薄弱（34%）；外资公司面临不公平竞争环境（32%）；政府支持有限或根本不存在（24%）。另一方面，该报告也指出，在能够获得研发相关政府支持的企业中，某些政策产生了积极影响。这些政策包括税收优惠（46%）、获取相关补助（35%）以及获得高新技术企业资质（32%）。⁹

主要建议

1. 加大对绿色和可持续技术研发的投入，加速实现碳中和，实现中国的总体环境目标



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

绿色发展是中国的一项国策。2020 年 9 月 22 日，国家主席习近平在第 75 届联合国大会一般性辩论讲话中指出，中国将提高国家自主贡献力度，采取更有针对性的政策和措施，“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”。¹⁰

2021 年 10 月 26 日，国务院发布了《2030 年前碳达峰行动方案》。该方案重申了中国政府在 2030

年前实现碳达峰的决心，明确鼓励企业承担国家重大低碳研发项目，表达了中国政府开放相关设施、数据等资源的愿望。工作组期待该方案进一步落实，同时希望加强与相关部门沟通，让外资企业更好地帮助中国实现 30/60 目标。

当前的低碳技术创新与其他高端研发活动相似，其研发周期通常较长，需要大量投资，而且回报率不高。因此，引导企业投资于低碳技术研发的激励措施至关重要。由于这些领域需要大量投资，应加大减税力度，以鼓励企业参与突破性的低碳、循环及清洁技术的研发和应用。同时，为了促进研发活动商业化，需要进一步完善从实验室到市场的衔接机制，具体措施包括建立开放的研发合作平台，以及建立试点和示范区。

建议为低碳创新建立完善的法律框架。鉴于欧盟相对完善的法律法规框架、欧盟在发展绿色技术和在 2050 年前实现排放减半的决心，以及欧洲企业掌握的先进技术，中国政府应在这个领域与欧盟政府深化合作。¹¹ 工作组还建议提高中国碳技术路线图和研发计划的透明度，例如中欧联合科研资助机制。¹²

建议

- 加强与政界、学界和商界之间的建设性对话与战略合作，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；

⁹ 《中国创新生态系统：本土化的困境》，中国欧盟商会，2023 年 4 月 21 日，查阅日期 2023 年 4 月 21 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1077/China_s_Innovation_Ecosystem_the_localisation_dilemma>

¹⁰ McGrath, Matt,《气候变化：中国的目标是到 2060 年实现碳中和》，英国广播公司，2020 年 9 月 22 日，查阅日期 2023 年 4 月 26 日，<<https://www.bbc.com/news/science-environment-54256826>>

¹¹ 《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 2023 年 4 月 21 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

¹² 《中欧联合科研资助机制第二次提案征集》，欧盟对外事务部，2017 年 1 月 20 日，查阅日期 2023 年 4 月 21 日，<https://www.eeas.europa.eu/node/18964_en>



- 提高中国碳技术路线图和研发计划的透明度，如《2030年前碳达峰行动方案》和中欧联合科研资助机制。

2. 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 5

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

中国业已建立一套完善的创新激励机制，包括“战略性支持”（即高新技术企业资质和降低成本的加计扣减计划等长期结构性激励机制）和“战术性支持”（即为特定范围和目标的项目提供专项经费）。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。¹³ 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的核心知识产权。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，¹⁴ 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》，这对外资在华设立研发中心是一个积极之举。¹⁵ 新措施鼓励和支持外资研发中心承担国家科技任务，参与国家重大科技计划项目，试点多语种发布项目计划，适当延长项目申报期限，提高项目申报便利度。可以说，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》。¹⁶ 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

13 《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2023年4月21日，<https://www.gov.cn/fuwu/2020-06/08/content_5518015.htm>

14 《中欧签署新一轮联合科研资助协议》，科技部，4月26日，查阅日期2023年4月28日，<http://www.most.gov.cn/kjbgz/202204/t20220426_180342.html>

15 《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11日，查阅日期2023年4月17日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknrfqz/zcjd/202301/t20230119_184334.html>

16 《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2023年4月17日，<<https://www.shanghai.gov.cn/gwk/search/content/20f388085f014ce68365d2115b078920>>



知，让所有利益相关者都有适当的时间做出反应；

- 取消阻碍跨国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；
- 进一步认识外商投资企业在保持中国经济稳定、提升全球竞争力和低碳可持续发展中的作用。

3. 建立有助于国际人才往来的生态系统 5

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

中国政府通过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。¹⁷ 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”¹⁸ 等规定应该被废除。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国贡献力量，积累经验。根据 2019 年欧洲科研人员网络的一项调查，在华工作的欧洲研究员（其中有一部分担任更高职位）中，超过 95% 的人在职业生涯早期来到中国，并且居住生活了约 7-10 年

。¹⁹ 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。

4. 建立有助于跨国企业在华数字创新的生态系统 4

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，例如《中国制造 2025》²⁰、《促进大数据发展行动纲要》²¹、《新一代人工智能发展规划》。²² 虽然这些政策加快了中国人工智能和大数据的发展，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，因为外资企业的深入参与可以促进竞争，带来更好的产品和服务。

中国需要建立一个有利于外资企业数字创新的生态系统。创新依赖于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。

17 《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 条移民与出境便利政策》，公安部，2019 年 7 月 17 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<<https://www.mps.gov.cn/n6557558/c6613913/content.html>>

18 同上。

19 《关于中国大学国际化的调查结果》，欧洲科研人员网络，2021 年 4 月 16 日，查阅日期 2023 年 4 月 23 日，<<https://euraxess.ec.europa.eu/worldwide/china/results-survey-internationalisation-chinese-universities>>

20 国务院关于印发《中国制造 2025》的通知，全国人民代表大会，2020 年 6 月 2 日，查阅日期 2022 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm>

21 《促进大数据发展行动纲要》，人民网，2015 年 9 月 5 日，查阅日期 2022 年 4 月 23 日，<<http://politics.people.com.cn/n/2015/0905/c1001-27545655.html>>

22 《新一代人工智能发展规划》，全国人民代表大会，2017 年 7 月 20 日，查阅日期 2022 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/20/content_5211996.htm>



2020 年，全国人民代表大会发布《关于工业大数据发展的指导意见》（下称《指导意见》），提出加快数据汇总、促进数据共享、深化数据应用的新举措，²³ 并提出相关建议来促进国际交流合作，围绕政策、技术、标准、人才、企业等方面，推进工业大数据在更深层次开展合作交流。然而，对于外资企业如何获取和使用数据资源，尚无明确的指导方针，因此外资企业仍然受限。

此外，中国的“自主可控”²⁴ 方针也对欧洲企业的研发活动造成了影响。例如，《数据安全法》颁布后，²⁵ 工业和信息化部于 2022 年 12 月 8 日发布了《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）》。²⁶ 这些措施对数据跨境传输提出了新的要求，要求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是可以理解的，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。²⁷

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，而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。²⁸

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，并简化跨境数据传输要求，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经济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，为跨国企业在中国的数字经济培育更好的生态系统；
- 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。

5. 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

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

近年来，中国的知识产权保护体系不断完善。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，而²⁹ 修订后的《科学技术进步法》也于 2021 年 12 月 24 日正式施行。³⁰ 这些法律旨在从法律层面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识和保护，鼓励自主创新。同时，由于地方政府要负责优化各自的营商环境，各地都在采取行动，旨在加强知识产权执法。

23 《工业和信息化部关于工业大数据发展的指导意见》，全国人民代表大会，2020 年 4 月 8 日，查阅日期 2022 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-05/15/content_5511867.htm>

24 “自主可控”（也被称为“安全可控”）是中国最近出台的几项法律法规中提出的概念。根据这一概念，政府将拥有广泛的自由裁量权，可自由决定如何保护对国家和经济安全至关重要的信息网络、设备和数据。这一概念与中国本土产品和技术（而非外国产品和技术）的开发和使用密切相关。

25 《中华人民共和国数据安全法》，国务院，2021 年 6 月 10 日，查阅日期 2022 年 4 月 16 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-06/11/content_5616919.htm>

26 《工业和信息化领域数据安全管理办法（试行）》，国务院，12 月 8 日，查阅日期 2023 年 4 月 21 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-12/14/content_5731918.htm>

27 更多有关信息，请参阅《网络安全子工作组 2023/2024 年度建议书》。

28 《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 2023 年 4 月 21 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1077/China_s_Innovation_Ecosystem_the_localisation_dilemma>

29 《中华人民共和国专利法（2021 年修订版）》，全国人民代表大会，2020 年 11 月 19 日，查阅日期 2023 年 4 月 16 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202011/82354d98e70947c09dbc5e4eeb78bdf3.shtml>>

30 《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 2023 年 4 月 16 日，<http://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknrf/gzcf/fifg/202201/t20220118_179043.html>



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。

技术转让，无论从外资企业转向中国本土还是从中国本土转向外资企业，都颇具挑战性。2019年3月2日，国务院撤销《技术进出口行政法规》³¹ 中有争议的三条规定，这是从法律角度控制强制技术转让的积极进展。然而，这些条款的撤销并不意味着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《商业信息调查 2023》，17% 的受访者反映了这个问题。其中更有 53% 以上的受访者表示强制性技术转让是在去年发生的，或者在问卷调查之际正在进行。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。³² 显然，中国仍需进一步加强知识产权的相关立法。整合国际企业的反馈意见有助于完善中国的整个知识产权保护框架，³³ 这将有助于鼓励加大研发投入，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。³⁴ 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。³⁵

建议

- 起草与创新和知识产权保护相关的新政策时，向大学、国内外研究机构、内外资企业研发部门征求意见；
- 对于涉及创新和研发事宜的知识产权案件，应在设有高水平法律及科研机构的合适地点集中审理，从而提高技术专长并统一裁判标准；
- 加强知识产权法的实施，避免强制技术转让或技术转让困难；
- 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。

31 《中华人民共和国国务院令 第 709 号》，国务院，2019 年 3 月 2 日，查阅日期 2022 年 4 月 23 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/18/content_5374723.htm>

32 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 6 月 21 日，第 35 页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

33 更多有关信息，请参阅《知识产权工作组 2023/2024 年度建议书》。

34 《知识产权对外转让有关工作办法（试行）》，国务院，2018 年 3 月 18 日，查阅日期 2022 年 4 月 23 日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2018-03/29/content_5278276.htm>

35 《高新技术企业认定管理办法》，科技部，2008 年 4 月 14 日，查阅日期 2022 年 7 月 6 日，<http://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/fgzcg/gfxwj/gfxwj2010before/200811/t20081129_65744.html>

标准与合格评定工作组

主要建议

1. 落实《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》与标准、技术法规和合格评定程序有关的原则 16

- 确保适时通报所有可能影响市场准入的强制性标准，并将范围扩大到涵盖所有强制性市场准入要求；
- 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；
- 尽快取消强制性行业标准，或者将这些标准转为推荐性标准或强制性国家标准。

2. 审核强制性市场准入要求，包括简化检测和认证程序 16

- 提高强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度之间的同步性；
- 为在全国范围内和国际层面接受检测报告提供支持；
- 允许更多制造商在满足所有必要认证要求的情况下使用其自有检测实验室；
- 确保任何市场准入制度均基于强制性国家标准，并由统一的权威机构管理。

3. 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 16

- 给予利益相关方参与所有技术委员会的平等待遇；
- 给予参与技术委员会的所有团体及企业平等权利；
- 鼓励各行各业以开放性方式参与所有类型的标准化工作，包括制定标准化战略、牵头起草标准项目和参与国际标准化活动；
- 确保会员资格要求、会费、赞助费以及标准化项目中的财务信息披露的透明度；
- 放宽合格专家的资格要求，支持外资企业参与地方标准化项目的申请。

4. 继续推动当前中国标准化制度的改革进程，加大协调力度 8

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，并在更多行业中与欧洲过渡期概念相协调；
- 避免在强制性标准中引用推荐性标准；
- 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；
- 确保所有的WTO/TBT 公示稿中都标注明确实施日期。

推荐性国家标准

- 避免将推荐性标准作为强制性标准实施；



- 避免在执法和市场监管中参考推荐性标准；
- 必须将推荐性标准作为强制性标准实施时，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

- 坚持团体标准自主制定和自由使用的政策，严格避免在行政管理措施中纳入团体标准；
- 建立适当的程序，促使团体标准转化为国家和行业标准；
- 确保团体标准相关流程透明化，并且相关参与方能够享受平等待遇；
- 开展团体标准组织发展能力评价试点，完善团体标准组织评价机制。

国际标准

- 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；
- 确保国家标准与国际标准的兼容性，建立可预测的监管环境和投资环境。

5. 确保市场监管公平透明 16

- 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；
- 检查产品是否符合申明的标准，尤其是自愿性标准；
- 允许符合认证要求的商业团体加入市场监管；
- 提供多种违规举报渠道；
- 加强后续市场检查，制定有效的程序和处罚措施，以起到有效的震慑作用。

6. 制定统一的绿色发展合格评定制度

- 避免使用不同的标准和方法来计算碳足迹；
- 在碳边境调节机制及其他碳关税计划下，通过全国统一的绿色发展合格评定制度最大限度地降低企业的财务风险；
- 加快建立中国的“1+N”政策体系。

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 4

- 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；
- 取消所有与完成招标任务所需能力无关的条件，为各类检验检测机构提供公平竞争的平台。

2. 进一步推进政府下属检验检测认证机构市场化改革，加速构建公平开放的检验检测认证市场体系

- 持续推进政府下属检验检测认证机构市场化改革；
- 减少过多以及不明确的市场准入和行业门槛限制，采取国际通用的要求进行评估；
- 给予外资检验检测认证机构“国民待遇”。

3. 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提供集装箱检验服务。

4. 扩大海关采信第三方检验检测结果的商品范围

- 尽快将质量安全风险较低的大宗资源型商品纳入到第三方采信商品范围内。

工作组简介

标准与合格评定工作组创建于2008年，成员来自汽车、汽车零部件、建筑、化妆品、医疗器械、电气设备、信息与通信技术、机械等不同行业。工作组下设有质量与安全服务子工作组。标准与合格评定工作组的目标是支持中国标准和合格评定体系的发展，促进中国融入全球经济。随着中国向世界敞开大门，标准和合格评定对于促进欧盟与中国在投资、贸易、环境、医疗保健和生产领域的合作至关重要。

近期发展

2023年3月21日，中国国家标准化管理委员会发布了《中国标准化发展年度报告（2022）》，对全年工作进行了总结。¹主要成就包括：国内重点领域的主要消费品标准与国际标准的一致性程度达到95%，重点领域装备制造国际标准转化率达到90%。此外，材料、电动汽车、高端装备制造和智能制造领域的许多新标准也在年内发布。报告还阐述了国家标准委的目标，即支持企业、社会团体、科研机构等积极参与气候变化、绿色金融、数字领

域等国际标准制定，贡献中国智慧。

2023年3月1日，新修订《国家标准管理办法》正式实施。² 该办法完善并明确了共同适用于强制性国家标准和推荐性国家标准的管理规则，同时与《强制性国家标准管理办法》相协调，³ 进一步细化了国家标准制定范围，明确了制定此类标准的要求。

2023年3月21日，国家标准委发布了《2023年全国标准化工作要点》，提出要加强新兴技术领域标准研制，加强标准化国际合作，完善绿色发展标准。⁴

1 《中国标准化发展年度报告（2022）》，国家标准委，2023年4月21日，查阅日期2023年4月26日，<https://www.sac.gov.cn/sp/art/2023/art_383455d6a7394416af8017c94e5dcfe3.html>

2 《国家标准管理办法》，国家市场监督管理总局，2023年3月1日，查阅日期2023年4月25日，<https://www.samr.gov.cn/xw/zj/art/2023/art_ff24af5ba9d94f408fd8a30a2ec589b7.html>

3 《强制性国家标准管理办法》，国家标准委，2020年1月6日，查阅日期2023年7月7日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-01/14/content_5468984.htm>

4 《2023年全国标准化工作要点》，国家标准委，2023年3月21日，查阅日期2023年4月25日，<https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2023/art_80c53d6e4b064ec0b64b3a1e2980fe3e.html>



European Chamber
中国欧盟商会

主要建议

1. 落实《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》与标准、技术法规和合格评定程序有关的原则

问题

中国的实际做法不完全符合《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》（下称《协议》）的原则，给尝试进入中国市场的外资企业造成了不必要的障碍。

分析

a) 按规适时通报市场准入所需的强制性标准、技术法规和合格评定程序（含行政许可）

根据《协议》，签署国家和地区的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从未向世贸组织通报，而它们会影响相关产品的市场准入。

b) 根据《协议》将技术法规和强制性标准的适用范围限定于保护环境、健康和安全等相关问题

《协议》允许各国采取必要措施来实现合法目标，例如，国家安全要求、防范欺诈行为，以及保护健康、安全 and 环境。工作组欣喜地注意到，中国认同强制性标准的适用范围限定在上述目标，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，⁵ 例如关键网络设备和网络安全专用产品的更新。⁶

建议

- 确保适时通报所有可能影响市场准入的强制性标准

⁵ 有关《协议》通报和豁免的特定行业信息，请参阅《时装与皮具工作组建议书》的建议1。

⁶ 《关键网络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2023年7月7日，<https://www.sac.gov.cn/sp/art/2023/art_383455d6a7394416af8017c94e5dcfe3.html>

准，并将范围扩大到涵盖所有强制性市场准入要求；

- 继续根据《协议》限制技术法规和强制性标准的适用范围；
- 尽快取消强制性行业标准，或者将这些标准转为推荐性标准或强制性国家标准。

2. 审核强制性市场准入要求，包括简化检测和认证程序

问题

某些产品需满足不同部门和机构发布的多种市场准入要求，但这些要求相互之间缺乏协调，形成了市场准入壁垒。此外，某些检测和认证程序增加了制造商的成本，不利于技术和服务的进口，也并未提高产品安全性。

分析

a) 强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度同时并存

根据《中华人民共和国标准化法》，许多产品必须符合强制性标准。⁷ 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。此外，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。

⁷ 《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2023年7月7日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201711/04d8afd2637d4f68bea84391e46d986f.shtml>

b) 支持检测报告在全国范围内和国际层面得到认可，提高检测和认证程序的效率

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) 将推荐性标准作为市场准入要求

推荐性标准应该保持自愿遵循的性质。遗憾的是，某些推荐性标准在被选为强制性认证和行政许可制度的依据后成为强制性标准，或者包含一些强制性条款。如建议1所述，在中国，强制性认证制度中使用推荐性标准的做法仍然很普遍。在这些情况下，透明度的缺乏给必须遵守多个强制性市场准入制度的企业造成了困难。

建议

- 提高强制性标准、强制性认证制度和行政许可制度之间的同步性；
- 为在全国范围内和国际层面接受检测报告提供支持；
- 允许更多制造商在满足所有必要认证要求的情况下使用其自有检测实验室；
- 确保任何市场准入制度均基于强制性国家标准，并由统一的标准化委员会管理。

3. 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 **问题**

尽管中国的许多法律法规都规定，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

平等参与中国标准化工作是外资企业长期关注的问题。技术委员会参与权方面在近几年已取得可喜进展。然而，关于给予所有利益相关方参与技术委员会平等待遇的原则尚未得到完全实行。为中国欧盟商会报告《抢占先机：得标准者得市场》，所进行的调查和后续访谈表明，虽然从表面来看，诸如明确拒绝企业参与技术委员会之类的直接障碍已经减少，只有少数领域（如密码）仍存在这个问题，但是中国欧盟商会会员企业仍然面临各种各样的间接障碍（参见图1）。⁸

会员企业遇到的另一个问题是，地方标准项目的批准必须经过当地有关标准化部门的确认。然而，由外资企业牵头进行的地方标准项目申请难度很大，往往以失败告终。其中一个主要原因是，当政府委托的科研项目采购服务时，关联招标流程通常会设定严格要求，规定参与竞标机构必须配备具有专业职称的人员，包括高级专业职称。外资机构和企业通常难以满足这些严格的要求，因为许多时候，他们的人员具备所需的知识和经验，但未获得同等专业职称。

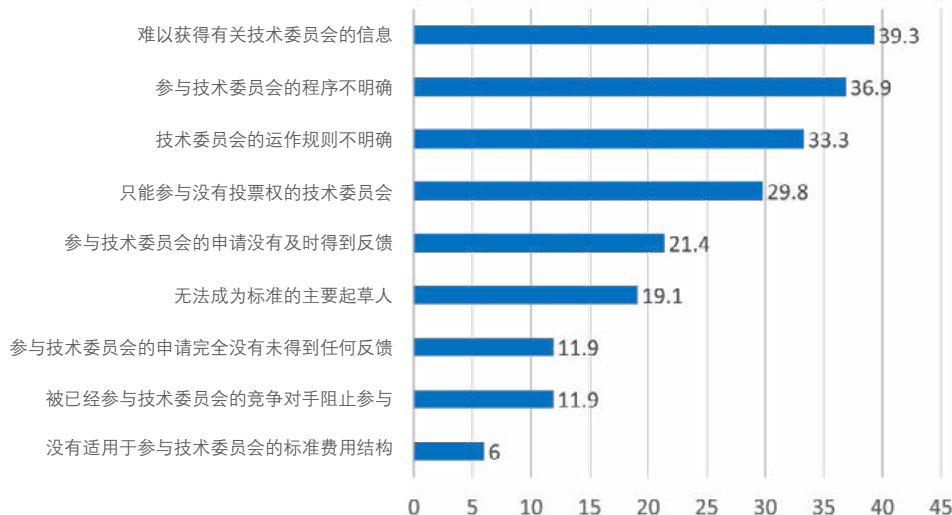
《纲要》和《“十四五”标建规划》均承诺面向所有利益相关者建立开放、⁹ 包容、透明的标准化流程。在标准化改革的新阶段，中国政府应加大工作力度，鼓励外资企业平等参与国内的标准化活动。其中包括提供重大标准化战略的反馈意见，承担技术委员会秘书处相关工作，牵头起草中国标准，参

8 Rühlig, Tim, 《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2023年4月19日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-standardisation-report>>

9 《国家标准化发展纲要》，国务院，2021年10月10日，查阅日期2023年7月7日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/10/content_5641727.htm>



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：中国欧盟商会会员企业标准化调查

与或领导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，协会、产业联盟、联合会等社会团体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

建议

- 给予利益相关方参与所有技术委员会的平等待遇；
- 给予参与技术委员会的所有团体及企业平等权利；
- 鼓励各行各业以开放性方式参与所有类型的标准化工作，包括制定标准化战略、牵头起草标准项目和参与国际标准化活动；
- 确保会员资格要求、会费、赞助费以及标准化项目中的财务信息披露的透明度；
- 放宽合格专家的资格要求，支持外资企业参与地方标准化项目的申请。

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2023/2024》的建议3，以及《汽车工作组建议书2023/2024》的建议5。

4. 继续推动中国标准化制度的改革进程，加大协调力度

问题

修订后的《标准化法》及其他相关标准化改革都尚未在各个技术领域得到完全实施，同时现有标准制定程序的透明度和公平性仍需要提高。

分析

a) 强制性国家标准 8

工作组注意到，在过去几年中，中国在精简和整合强制性国家标准方面取得了进展，在制定此类标准的管理流程方面也有所成就。因此，工作组提出以下期望：

- 消除强制性要求与标准之间的冲突；
- 尽可能减少强制性标准的数量；
- 确保在罗列和起草任何强制性国家标准之前，向主要行业利益相关方征求意见并预留两个月的意见征询期；
- 新标准项目应基于技术发展和统一技术要求的需



要，而不是非技术原因；

- 在组织起草强制性国家标准时，应建立明确的工作流程，并明确行业主管部门和国家标准委分别承担的角色和职责。

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。

工作组发现，在中国，有时候官方发布稿的过渡期少于草案中的过渡期，过渡期不同可能导致企业没有足够时间来满足强制性要求，从而延误受影响产品的进口。为避免这些问题，需要提高标准制定的透明度。

目前，有些强制性标准在WTO/TBT公示时就已经标明了实施时间，但是还有一些并没有公示。建议完善WTO/TBT公示的内容，并统一规定在WTO/TBT公示时必须将实施时间标明；这样可以使企业按时应对并做好相应的准入工作。

b) 推荐性国家标准

正如建议1和建议2中所述，过去几年，一些推荐性标准直接转变为强制性要求，既未明确通知利益相关方，也未提供足够的过渡期。某些情况下，这些自愿性标准甚至用于市场监管。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。

c) 社会团体标准

当团体标准转化为国家或行业标准时，应遵循开放、包容的流程，确保所有利益相关方均能享有平等反馈机会。同样，当团体标准转化为强制性国家标准时，应遵循相关的标准制定程序，以及《世界

贸易组织贸易技术壁垒协议》规定的程序。¹¹

工作组支持国家标准委关于“开展团体标准组织发展能力评价试点，完善团体标准组织评价机制”的建议，¹²以建立团体标准质量评价体系，促进团体标准的应用示范和质量提升；引导相关产业（如智能汽车）创新发展；加强标准应用实施。

d) 国际标准

修订后的《标准化法》、《纲要》和《“十四五”标建规划》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。¹³

工作组注意到，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，例如在汽车芯片领域。工作组认为，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。

建议

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，并在更多行业中贯彻欧洲过渡期概念；
- 避免在强制性标准中引用推荐性标准；
- 在起草强制性标准时，加强与相关行业的沟通，了解其中的挑战和可行性；
- 确保所有的WTO/TBT 公示稿中都标注明确实施日期。

11 有关欧洲企业参与团体标准体系的经验的更多行业特定信息，请参阅《轨道交通工作组建议书2023/2024》的建议3。

12 《2023年全国标准化工作要点》，国家标准委，2023年3月21日，查阅日期2023年4月25日，<https://www.sac.gov.cn/xw/tzgg/art/2023/art_80c53d6e4b064ec0b64b3a1e2980fe3e.html>

13 有关欧洲企业对于国际标准采用与协调的看法的更多行业特定信息，请参阅《轨道交通工作组建议书2023/2024》的建议3、《建设工作组建议书2023/2024》的建议1以及《信息与通信技术工作组建议书2023/2024》的建议2和建议4。





推荐性国家标准

- 避免将推荐性标准作为强制性标准实施；
- 避免在执法和市场监管中参考推荐性标准；
- 必须将推荐性标准作为强制性标准实施时，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

- 坚持团体标准自主制定和自由使用的政策，严格避免在行政管理措施中纳入团体标准；
- 建立适当的程序，促使团体标准转化为国家和行业标准；
- 确保团体标准相关流程透明化，并且相关参与方能够享受平等待遇；
- 开展团体标准组织发展能力评价试点，完善团体标准组织评价机制。

国际标准

- 继续参与国际标准的制定，提高相同国际标准的采用率；
- 确保国家标准与国际标准的兼容性，建立可预测的监管环境和投资环境。

5. 确保市场监管公平透明 16

问题

当前的市场监管做法已扩大到检查自愿性要求，对产品的强制性要求检查反而不够，尤其是不在强制性认证要求覆盖范围内的产品。

分析

a) 强制性要求与自愿性要求的市场监管

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，但仍然希望强调，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监督原则。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。

b) 对于不在强制性认证范围内的强制性要求，市场监管力度不够

强制性认证或标签要求（例如CCC或能源标签）已经获得消费者的广泛认可，并用于电商平台等销售渠道。因此，市场上的大多数产品都达到了此类要求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，在50余种不同类别的照明产品中，国家市场监督管理总局通常每年只检查三种。这三类产品大部分都在CCC覆盖范围内，这意味着其他强制性标准规定的大部分要求都没有被检查到，从而导致许多产品存在安全隐患。

c) 申明合规的状况

《产品质量法》要求所有产品申明其符合哪些标准，无论是强制性标准、推荐性标准、社会标准还是企业标准。然而，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。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得到切实遵守，尤其是“领跑者”体系的标准。¹⁴

d) 合规检查中的社会资源

为确保监管力度充足，有关部门需要调配更多资源来执行合规检查。根据国际最佳实践，可以允许更多的商业团体（例如行业协会和检测实验室）从事此类工作，只要它们满足相关的认证要求即可。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。

最后，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

¹⁴ 《2023年度实施企业标准“领跑者”重点领域》，国家市场监督管理总局，2023年6月29日，查阅日期2023年7月16日，<https://www.samr.gov.cn/bzcx/tzgg/art/2023/art_2948497b6ed8477eb53805172d06d44b.html>



产品的销售起到有效的震慑作用。

建议

- 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；
- 检查产品是否符合申明的标准，尤其是自愿性标准；
- 允许符合认证要求的商业团体加入市场监管；
- 提供多种违规举报渠道；
- 加强后续市场检查，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。

6. 制定统一的绿色发展合格评定制度

问题

目前还没有统一的绿色发展合格评定制度来指导企业实现中国的碳中和目标。

分析

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。¹⁵

许多企业和组织也制定了自己的绿色发展目标，希望在多个领域实现更多价值和改进。中国欧盟商会报告《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》一文中指出，67%的在华欧洲企业已采取碳中和相关措施，40%的受访企业已在中国成立脱碳部门，其中许多部门直接向董事会报告。¹⁶

在全球，企业正采用不同的方法来计算碳足迹。例如，根据国际标准组织(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》，¹⁷ 一个组织的碳足迹是以其自身的碳足迹（范围一和范围二碳排放量）及其供应链的碳足迹（范围三碳排放量）来衡量的。范围一排放是组织内部活动产生的直接排放。范围二排放是组织购买和使用的电力、热力和蒸汽产生的间接排放。范围三排放是不包括在范围一和范围二中的、与组织有关的活动产生的所有排放。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。

碳关税是政府敦促企业减排的另一种方法。2023年4月，欧洲议会通过了一项关于碳边境调整机制的协议。¹⁸ 从2026年起，非欧盟公司需要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。目前，碳边境调整机制对中国向欧盟出口的影响尚属有限，不过随着该机制日后逐步扩大，其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。

在碳中和方面，中国政府于2021年公布了“1+N”政策体系，¹⁹ 其中“1”是实现中国碳中和目标的长期指导方针，“N”是各行业的详细实施方案，以及技术支持、能源安全、碳封存能力、财政和金融价格政策、标准衡量体系、检查和评估方案。然而，这一体系亟待充实，因为65%的中国欧盟商会会员企业表示，缺乏来自政府或非政府组织的行业指导和最佳实践分享，这不利于他们实现脱碳目标。²⁰

15 《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2023年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/22/content_5588274.htm>

16 《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》，中国欧盟商会，2020年5月25日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

17 《组织级温室气体排放量和清除量的量化和报告指南规范》，国际标准组织，2018年12月，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.iso.org/standard/66453.html>>

18 《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2023年5月12日，<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230414IPR80120/fit-for-55-parliament-adopts-key-laws-to-reach-2030-climate-target>>

19 《中国的“1+N”政策体系》，中华人民共和国驻美国大使馆，2021年11月17日，查阅日期2023年4月26日，<http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zt/climatechange/202111/20211117_10449121.htm>

20 《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》，中国欧盟商会，2020年5月25日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>



European Chamber
中国欧盟商会

建议

- 避免使用不同的标准和方法来计算碳足迹；
- 在碳边境调整机制及其他碳关税计划下，通过全国统一的绿色发展合格评定制度最大限度地降低企业的财务风险；
- 加快建立中国的“1+N”政策体系。





质量与安全服务子工作组

子工作组简介

子工作组成立于 2012 年，是标准与合格评定工作组的子工作组。质量与安全服务是指由独立第三方机构向制造商、贸易相关方和终端用户提供产品和服务，从而改善市场上产品的安全和质量水平。子工作组的主要成员为欧洲检验检测认证行业的领导者，在中国经营均超过二十年，为中国制造商和各领域提供专业、可靠、优质的服务。

子工作组成员用其专业的知识和先进的管理经验协助国家市场监督管理总局和国家认证认可监督管理委员会的工作，并为中国的市场化改革和“一带一路”战略作出了巨大贡献。子工作组针对行业现状提出建设性建议，致力于提高行业透明度，加强第三方机构与行业监管部门的协调力度、改善市场准入，为所有市场参与者打造一个可以更好服务社会的质量和安全服务体系。子工作组希望中国进一步开放检验检测认证市场，为中欧合作提供机会，改善质量安全管理。

近期发展

与其他主要经济体相比，中国对第三方检验检测认证行业设有严格的监管体系，主要由市场监管总局负责。中国的监管机构通过主导国家质量基础设施相关制度的制定，对国家质量和安全体系以及标准制定和应用体系施加强有力的影响。

国有机构和政府关联机构在中国质量与安全服务领域拥有独特的优势，占据了巨大的国内市场份额，而外资检验检测认证机构所占市场份额较少。尽管检验检测认证服务已被列入《鼓励外商投资产业目录》，¹ 但与国家各部委相关联的检验检测认证机构

在国家标准与行业标准制定、认证认可行业科研课题、被指定或推荐为政府采购的第三方机构等方面仍占有极大的优势，导致外资质量与安全服务提供商在国家重点支持的领域里市场机遇不尽如人意。²

检验检测认证行业市场发展

2022 年，检验检测认证行业继续保持增长态势。据市场监管总局统计，截至 2022 年底，全国共有认证机构 1128 家，比上年同比增长 21%；累计颁发有效认证证书 336.6 万张、获证企业或组织 93.9 万家，分别比上年同比增长 11.4% 和 8.3%。获得资质认定的检验检测机构达 5.4 万家，比上年同比增长 8.2%。³

监管环境发展

2022 年 5 月 26 日，市场监管总局印发了《进出口商品检验机构资质认定准入特别条件》，⁴ 作为国务院取消进出口商品检验鉴定的检验许可事项审批后，对涉及进出口商品检验领域的检验检测机构的特别准入管理要求。

2023 年 3 月 27 日，市场监管总局发布了《检验检测机构能力验证管理办法》，⁵ 旨在加强检验检测机构事中事后监督管理，落实检验检测机构主体责任，保证其技术能力持续符合资质认定条件和要求。其中第二十四条指出，将鼓励检验检测机构积极参加国内外有关行业主管部门以及其他能力验证提供机构组织开展的能力验证活动，持续提升技术能力水平，子工作组对上述改革举措表示欢迎。

1 《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》，发展改革委、商务部，2022 年 10 月 28 日，查阅日期 2023 年 4 月 19 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/syxwfb/202210/20221003363087.shtml>>

2 关于外资检验检测认证机构面临问题的更多细节，请参考标准与合格评定工作组 2023/2024 建议书的第三条主要建议。

3 《一图读懂 | 2023 年全国认证认可检验检测工作会议》，认监委，2023 年 2 月 21 日，查阅日期 2023 年 4 月 19 日，<https://www.cnca.gov.cn/zwxw/zcjd/art/2023/art_613283ad2eea4fbd97a1eb2597beeb19.html>

4 《进出口商品检验机构资质认定准入特别条件》，市场监管总局，2022 年 5 月 26 日，查阅日期 2023 年 4 月 19 日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknrr/kjcs/art/2023/art_01c1769afa6346ff8146504715cf71e3.html>

5 《检验检测机构能力验证管理办法》，市场监管总局，2023 年 3 月 27 日，查阅日期 2023 年 4 月 19 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-04/09/content_5750559.htm>



2022年9月20日，海关总署发布了《中华人民共和国海关进出口商品检验采信管理办法》；⁶并于12月1日发布了2022年第120号公告，对进口服装检验率先实施采信管理。⁷子工作组对海关总署上述改革措施表示欢迎，同时希望海关总署能进一步加快改革进程，尽快将更多商品纳入采信管理的范围。

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

问题

政府采购活动中设置的不合理条件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，从而使其无法享有公平公正的待遇。

分析

中国一直致力于建立公平竞争的政府采购制度，努力做到对内外资企业一视同仁、平等对待，⁸并在近年取得了令人瞩目的成绩。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》，⁹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。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，¹⁰和¹¹不得出现任何排除、限制市场竞争的措施，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》，¹²要求保障内外资企业平等参与政府采购，在政府采购活动中落实平等对待内外资企业的要求，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，不得以各类不合理的条件对供应商予以限定。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。

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，还要考虑其他诸如产品质量、业绩、售后等等因素，最终的评分决定是否中标。这其中就存在可以操控的空间，比如制定不公平、不合理的竞标条件进而限制了那些即使具备实力、却无法满招标文件中设置的不合理的采购规则的外资企业，致使其最终无法入围。

在政府招标采购活动中，类似通过设置不公平不合理的竞标条件排除、限制市场竞争等情况是外资企业面对的另一个挑战。比如，在公开招标制度下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。但是，如政府的抽检服务，也就是政府购买检验检测服务，是近年开始推行的，这意味着外资检验检测机构没有足够的时间积累抽检和检验服务经验，¹³外资检验检测认

6 《中华人民共和国海关进出口商品检验采信管理办法（海关总署第259号令）》，海关总署，2022年9月20日，查阅日期2023年4月17日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4593093/index.html>>

7 《海关总署公告2022年第120号（关于进口服装采信要求的公告）》，海关总署，2022年12月1日，查阅日期2023年4月17日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4717164/index.html>>

8 2019年10月29日国务院政策例行吹风会，国务院新闻办公室，2019年10月29日，查阅日期2023年5月10日，<<http://www.gov.cn/xinwen/2019zccfh/69/index.htm>>

9 《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》，财政部，2019年7月26日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.mof.gov.cn/gkml/caizhengwengao/wg201901/wg201908/201912/t20191230_3452065.htm>

10 《深化政府采购制度改革方案》，中央全面深化改革委员会，2018年11月14日，查阅日期2023年5月10日，<<http://www.cgpnews.cn/articles/46544>>

11 《国务院办公厅关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》，国务院办公厅，2018年11月8日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-11/08/content_5338451.htm>

12 《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26日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/26/content_5644953.htm>

13 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》经国家市场监督管理总局2019年第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。”2019年10月1日，查阅日期2023年5月10日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_e916b7ff0aff4d04ad1bd26674a304a6.html>





证机构也很少获得参加标准化技术委员会或分技术委员会并参与国家标准或行业标准制订的机会。此外，奖项、表彰、考核成绩也多是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。

这些不合理的竞标条件都导致外资检验检测机构在与国内检验检测机构的竞争中处于劣势。

建议

- 进一步规范政府采购行为，着力设立公平竞争、规范透明、廉洁高效的政府采购管理机制；
- 取消所有与完成招标任务所需能力无关的条件，为各类检验检测机构提供公平竞争的平台。

2. 进一步推进政府下属检验检测认证机构市场化改革，加速构建公平开放的检验检测认证市场体系

问题

政府下属检验检测认证机构市场化改革进程有待进一步推进，以促进更大程度地消除行业壁垒。

分析

检验检测认证服务业在推动产业升级和高质量可持续发展、保障消费者权益、促进贸易、服务市场监管和社会治理等方面具有重要作用。基于全球领先标准的检验检测认证服务，既可以向终端用户或者消费者证明该产品质量、安全性及其性能指标，同时也能够助力各行业转型升级，帮助市场实现“优胜劣汰”，为政府及行业监管人员提供评估依据。

为切实发挥检验检测认证业全面服务经济社会发展的作用，必须建立一个更加成熟、以市场为导向的透明体系，旨在促进国有、民营及外资等各类市场主体之间的公平竞争。

在 2021 年 12 月国务院印发的《“十四五”市场

监管现代化规划》中，¹⁴ 明确提出应坚持市场化改革方向，积极推进事业单位性质的检验检测认证机构改革，促进第三方检验检测认证机构发展。市场监管总局于 2022 年 7 月 29 日印发的《“十四五”认证认可检验检测发展规划》指出，¹⁵ “十四五”认证认可检验检测工作的发展目标是围绕“市场化、国际化、专业化、集约化、规范化”发展要求，加快构建统一管理、共同实施、权威公信、通用互认的认证认可检验检测体系。两个规划中明确的市场化改革方向有利于构建公平开放的检验检测认证市场体系，从而全面推动检验检测认证业的发展，最大限度地发挥其对经济社会发展的作用。

政府下属检验检测认证机构市场化改革进程仍有待进一步推进。根据市场监管总局最新发布的检验检测服务业统计结果，截至 2022 年底，在全国 52,769 家检验检测机构中，事业单位制检验检测机构数量仍占到机构总数的 19.69%。¹⁶

此外，作为构建公平开放的检验检测认证市场体系的重要组成部分，应努力消除当前仍存在的各类行业壁垒，如市场准入条件设置不合理或不透明。这些障碍主要存在于需要行政许可的工业产品检验检测认证领域，包括特种设备和医疗器械。有关行政部门设置了很高的市场准入门槛，例如要求检验检测认证机构需要拥有一定数量的具备专业职称的人员等。外资检验检测认证机构通常难以满足这些要求，因为即使他们的人员具备所需的知识和经验，也可能未获得相关专业职称。如果不能有效消除壁垒，将妨碍公平开放市场的建立，不利于具有先进技术能力和经验的外资检验检测认证机构最大程度地发挥作用，从而阻碍中国检验检测认证行业的发展。

14 《“十四五”市场监管现代化规划》，国务院，2021 年 12 月 14 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-01/27/content_5670717.htm>

15 《“十四五”认证认可检验检测发展规划》，市场监管总局，2022 年 9 月 16 日，查阅日期 2023 年 6 月 27 日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgkj/fdzdgnr/rzjgs/art/2023/art_6b55306125704c99b7db2fccd11825e4.html>

16 《2022 年度全国检验检测服务业统计简报》，市场监管总局，2023 年 6 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 5 日，<<http://qts.cnca.cn/qts/DownloadNoticeFileServlet?fileId=40288277877f1c380188b88e41214ef7>>





建议

- 持续推进政府下属检验检测认证机构市场化改革；
- 减少过多以及不明确的市场准入和行业门槛限制，采取国际通用的要求进行评估；
- 给予外资检验检测认证机构“国民待遇”。

3. 允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务 4

问题

根据部分政府规定，外资检验检测认证机构无法提供集装箱检验服务。

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单位性质的中国船级社，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，检验国内和国外企业拥有的集装箱。而对于在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构，《船舶和海上设施检验条例》、和《船舶检验管理规定》限定了其业务范围，¹⁷和¹⁸在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构只能检验外国企业所拥有的集装箱（即出口的外贸箱）。换言之，在中国注册的外资企业性质的船舶检验机构则不得对国内企业拥有的集装箱进行法定检验。

鉴于此，子工作组建议对《国际集装箱安全公约》（下称“CSC 公约”）¹⁹ 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) 遵循对等原则应开放集装箱检验市场

欧盟国家主管机关没有出台限制性规定，要求中国检验机构或其在欧盟国家设立的验船公司只能检验非欧盟国家箱东的集装箱，并且未作出中国验船机构不得检验欧盟国家箱东所拥有集装箱的类似规定。子工作组建议中国行业主管部门能够遵循对等原则取消集装箱检验方面的保护壁垒，对欧盟国家船级社在华投资设立的检验机构不再按箱东的国籍属性来划分行政许可的业务范围。

2) 遵循公约互认原则应开放集装箱检验市场

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，即取得某一缔约国主管机关在集装箱检验和批准方面的正式授权，那么这种资质和在这种资质下所从事的集装箱检验及结果在各缔约国之间是互认的。而目前中国行业主管部门对欧盟企业的集装箱检验业务范围采取限制性政策，不允许其检验国内企业所拥有的集装箱，就等同于不承认其他缔约国政府通过授权给予的集装箱检验资质，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应开放集装箱检验市场

《外商投资法》第四条规定，²⁰ 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。这意味着，对于国家发改委和商务部联合发布的《外商投资准入负面清单》²¹ 之外的行业，在市场准入初期，外国投资者有义务享受不低于国内投资者的优惠待遇。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。²²

17 《船舶和海上设施检验条例》，国务院，2019 年 3 月 2 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5468917.htm>

18 《船舶检验管理规定》，交通部，2016 年 1 月 22 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5070757.htm>

19 《国际集装箱安全公约》，国际海事组织，1977 年 9 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 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)>

20 《中华人民共和国外商投资法》，全国人民代表大会，2019 年 3 月 15 日，查阅日期 2023 年 6 月 27 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201903/121916e4943f416b8b0ea12e0714d683.shtml>>

21 《外商投资准入负面清单》，国家发改委、商务部，2021 年 12 月 27 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<<https://zhxgk.ndrc.gov.cn/web/iteminfo.jsp?id=18589>>

22 《外商投资法实施条例》，国务院，2019 年 12 月 26 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-12/31/content_5465449.htm>





4) 按照国际惯例，避免形成垄断，应开放国内集装箱检验市场

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，服务费用即检验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，而通过行政手段，独家指定则易造成垄断，一方面造成竞争和检验费价格调节机制的缺失，另一方面造成中国箱东企业没有选择，这不仅会带来诸多不合理方面和弊病，也不利于垄断性检验机构的服务观念转变和技术能力及服务质量的提升。

5) 为促进行业发展，减少企业负担，应开放集装箱检验市场

《船舶检验管理规定》在执行过程中，由于受外国验船公司不能检验中国业主的集装箱的行政限制，在实践中给行业造成了挑战。例如，当外国验船公司对中国业主拥有的用于国际运输的危险货物罐箱进行检验时，不仅需要申请中国船级社检验发证，还需要申请在中国注册的欧盟国家的验船公司按照欧盟公路和铁路危险货物运输协议的要求对同一罐箱进行检验发证，以使罐箱既能满足中国政府的规定，又能满足在欧盟国家运输的要求。²³ 而需要向中国船级社以外的欧盟国家船级社申请检验发证的原因是中国尚未加入欧盟的部分有关协议，并且中国船级社没有取得欧盟国家的授权，因此无法签发相关证书。欧盟国家的在华验船公司不能检验中国企业所拥有的集装箱的法律法规政策，导致中国企业无法获得所期望的服务，也影响到中国企业开展包括一带一路的国际运输业务。此外，本可以由一家检验机构进行的检验发证必须找两家检验机构完成，这意味着企业需要支付两份检验费用，增加了企业的负担。

23 《船舶检验管理规定》，交通部，2016年1月22日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5070757.htm>

建议

- 允许外资检验检测认证机构提供集装箱检验服务。

4. 扩大海关采信第三方检验检测结果的商品范围

问题

尽管海关已经开始推行进出口商品检验采信第三方检测结果，但是目前试点的商品范围仍然较窄，很多风险较低的商品都没有被纳入进来。

分析

近年来，海关业务不断优化升级，特别是通关管理的改革仍在持续研究探索中。然而，通关效率仍明显不足，需要进行改革以优化通关管理、压缩进出口企业的通关成本和时间、提高监管效率。

随着中国深化“放管服”改革的持续推进，第三方检验机构实现蓬勃发展，其对进出口商品质量安全监管的作用也日趋重要。根据《国务院关于完善进出口商品质量安全风险预警和快速反应监管体系切实保护消费者权益的意见》的要求，²⁴ 海关要加快完善第三方检验结果采信管理，做好制度安排，全面复制推广，鼓励符合资质要求的检验检测机构参与进出口商品质量安全监管工作。子工作组认为，采信第三方检验机构出具的检验结果将成为进出口商品质量监管的主要手段，这在进口大宗资源型商品领域同样适用。

2022年9月20日，海关总署令第259号公布了《中华人民共和国海关进出口商品检验采信管理办法》，²⁵ 自2022年12月1日起施行。海关在对进出口商品检验时，将采信检验机构的检验结果作为合格评定的依据。新政策同时规定，海关将根据进出口商品质量安全风险评估结果，确定并公布可实

24 《国务院关于完善进出口商品质量安全风险预警和快速反应监管体系切实保护消费者权益的意见》，国务院，2017年9月14日，查阅日期2023年4月13日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5232364.htm>

25 《中华人民共和国海关进出口商品检验采信管理办法（海关总署第259号令）》，海关总署，2022年9月20日，查阅日期2023年4月17日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4593093/index.html>>





European Chamber
中国欧盟商会

施采信的商品范围及其具体采信要求，并实施动态调整。截至 2023 年 6 月，海关仅对进口服装和进口水泥检验实施采信管理，²⁶ 和 ²⁷ 其它风险较低的大宗资源型商品尚未被纳入到采信商品范围内。进出口商品种类繁多，货量庞大，检验的工作量会随着进口大宗商品总量的不断攀升而越积越多，进口企业排队等候查验结果的情况就会出现。扩大采信商品范围，纳入质量安全风险较低的商品会是解决问题的有效手段，也将进一步促进跨境贸易。

建议

- 尽快将质量安全风险较低的大宗资源型商品纳入到第三方采信商品范围内。

26 《海关总署公告 2022 年第 120 号（关于进口服装采信要求的公告）》，海关总署，2022 年 12 月 1 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4717164/index.html>>

27 《海关总署公告 2023 年第 21 号（关于进口水泥采信要求的公告）》，海关总署，2023 年 3 月 10 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/2480148/4885549/index.html>>



第三章

货 物

3



货物

本《建议书》的“货物”一章涉及中国欧盟商会的 11 个工作组和 4 个子工作组：

- 农业、食品和饮料
 - 婴幼儿营养和特殊医学用途配方食品
 - 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

2022 年，欧盟继续保持其作为中国最大贸易伙伴的地位，进口货值 6260 亿欧元，同比增长 32%；而中国则是欧盟的第三大贸易伙伴，进口货值 2303 亿欧元，同比仅增长 3%。欧盟对华贸易逆差同比增长 58%，达到 3957 亿欧元，¹ 凸显了中国出口对欧盟市场的依赖。欧盟委员会主席乌苏拉·冯德莱恩表示，欧盟打算“重新平衡”欧中关系，将在医药、制药原料、稀土等关键领域尽量减少对中国的依赖，这是欧盟“去风险”战略的一部分。² 另一方面，欧盟增加对华出口也有着巨大潜力。

对于在华欧洲企业而言，根据中国欧盟商会《商业信心调查 2023》，有 64% 的受访企业认为 2022 年在华经营难度加大，同比增长 4%，创历史最高纪录，而报告收入下降的企业比例同比增长 20 个百分点。³ 分行业看，反映经商便利度下降的会员企业比例有所上升，其中有许多商品制造商和进口商，包括医疗器械行业 (79%) 和汽车行业 (73%)。

对于医疗器械行业来说，这在很大程度上归因于中国对本国企业的坚定保护。在新冠疫情时期，中国政府持续为本土企业提供直接财政支持、税收优惠和研发支持，同时采取不透明的审批程序和集中带量采购规定，这些做法使欧盟企业处于不利地位。⁴ 这不仅对欧盟企业 2022 年的营收产生负面影响，还导致一些企业不得不进行大规模裁员。

1 《中国 - 欧盟国际货物贸易统计》，欧盟统计局，2023 年 2 月，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics>

2 O'Carroll, Lisa, 《欧盟采取“去风险”方式软化对华战略》，卫报，2023 年 6 月 30 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.theguardian.com/world/2023/jun/30/eu-china-strategy-de-risking-ursula-von-der-leyen-brussels>>; Blenkinsop, Philip, 《欧盟同意对华去风险并探讨其意义》，路透社，2023 年 6 月 30 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.reuters.com/world/eu-leaders-pledge-de-risk-china-debate-what-this-means-2023-06-30/>>

3 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 3-6 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

4 Erixon, Fredrik, Guildea, Anna, Guinea, Oscar 和 Lamprecht, Philip, 《中国的公共采购保护主义与欧洲的对策：医疗技术的案例》，欧洲国际政治经济中心，2021 年 12 月，查阅日期 2023 年 4 月 4 日，<<https://ecipe.org/publications/chinas-public-procurement-protectionism/>>

中国严格的防疫措施抑制了消费需求，导致供应链复杂化，这对从事汽车行业的欧盟企业造成了负面影响。⁵ 由于中国对数据收集和跨境传输的限制，⁶ 欧盟的一些原始设备制造商未获批准增持合资企业的股份，而该行业的股权限制早在 2022 年 1 月 1 日便已正式取消。^{7 和 8}

2022 年 8 月，中国的许多商品制造商连续第二年受到电力短缺的困扰。这主要是因为夏季高温和严重干旱导致西南地区水力发电量骤减，而需求却达到峰值。西南地区承担四川省 80% 的电力供应，并承担江浙沪三地 10% 的电力供应。另一个因素是（2021 年亦是如此），中国降低能耗和能源消费强度的“双控”目标成效不佳。随着全球的极端气候加剧，如果中国政府没有一个周全的计划，能够在能源安全与中国的长期脱碳目标之间保持平衡，类似的问题很可能还会重演。作为这个计划的一部分，中国需要确保欧洲的投资和技术能够平等地进入可再生能源领域，同时加快能源结构的煤改气转型，发展高质量的新电力基础设施和绿色电力市场等。

新颁布和即将出台的供应链法规给在华欧洲商品制造商带来了更多挑战。美国《维吾尔强迫劳动预防法案》于 2022 年 6 月 21 日正式生效，⁹ 该法案限制从新疆进口产品，并确立了一种“可反驳的推定”，要求进口商承担举证责任，提供足够的证据证明进口到美国的商品不是通过强迫劳动生产的。¹⁰ 欧盟《企业社会责任指令》于 2023 年 1 月 5 日正式生效。该指令要求所有大型企业和所有上市公司“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”。¹¹ 从 2024 年起，在欧盟经营的某些企业需要编制可持续发展报告，其中包括可持续发展政策、环境保护政策和行动、社会责任、员工待遇、尊重人权等方面的信息，并于 2025 年提交。¹² 2023 年 6 月 1 日，欧盟批准了《企业可持续发展尽职调查指令》，¹³ 该法律要求企业建立尽职调查流程，以确保其整体运营（包括子公司和上下游供应商）符合欧盟的人权和环境标准。¹⁴ 目前尚不清楚应当如何遵守《企

5 Wu, Sara and Norihiko, Shirouzu, 《中国的疫情防控措施打击了丰田、大众和苹果供应商富士康》，路透社，2022 年 3 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<https://www.reuters.com/technology/foxconn-suspends-shenzhen-operations-adjusts-production-line-minimise-impact-2022-03-14/>>

6 这限制了企业出于研发和客户服务目的收集和存储数据的能力。

7 中国承诺从 2022 年 1 月 1 日起取消对外资企业在中国合资企业中持股不超过 50% 的限制。尽管如此，中国欧盟商会的一些会员企业报告称，在实际操作中，他们在申请批准增持合资企业股权时却面临困难。《中国欧盟商会关于放宽汽车行业股比限制的立场》，中国欧盟商会，2022 年 11 月 1 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3414/european_chamber_stance_on_the_liberalisation_of_ownership_restrictions_in_the_automotive_sector>

8 外资股比限制放宽后，欧洲几家大型汽车跨国公司获准增持中国合资伙伴的股份，最引人注目的是宝马，其在 2022 年斥资 37 亿欧元将所持合资企业华晨宝马的股权比例从 50% 增加到 75%。Waldersee, Victoria, 《宝马斥资 42 亿美元控股中国合资公司》，路透社，2022 年 2 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.reuters.com/business/autos-transportation/bmw-receives-license-take-75-stake-china-joint-venture-bmw-brilliance-automotive-2022-02-11/>>

9 《维吾尔强迫劳动预防法案的实施》，美国国务院，2022 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.state.gov/implementation-of-the-uyghur-forced-labor-prevention-act/>>

10 在《商业信心调查 2023》中，4% 的受访企业表示已经或将要受到《维吾尔强迫劳动预防法案》的影响，9% 的受访企业对其合作伙伴的业务持同样的看法：《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 21 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

11 《企业可持续发展报告》，欧盟委员会，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/company-reporting-and-auditing/company-reporting/corporate-sustainability-reporting_en>

12 《欧盟企业可持续发展报告指令：您的企业需要知道什么》，brightest，2023 年 6 月 15 日，查阅日期 2023 年 7 月 7 日，<<https://www.brightest.io/csr/corporate-sustainability-reporting-directive>>

13 Ellena, Silvia, 《欧洲议会就企业尽职调查法达成共同立场》，Euractiv，2023 年 6 月 1 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/eu-parliament-agrees-common-position-on-corporate-due-diligence-law/>>

14 《供应链管理：企业可持续发展尽职调查指令与企业可持续发展报告指令有什么区别？》，SupplyShift，2023 年 4 月 20 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.supplyshift.net/blog/csddd-and-csrd-whats-the-difference/>>



业可持续发展尽职调查指令》，因为根据《企业社会责任指令》的报告要求，企业需要接受独立第三方审计，以证明其整个供应链均不存在强迫劳动。以中国目前的条件，这种审计并不可行；根据《商业信心调查 2023》，16% 的受访企业对此表示担忧。¹⁵ 在几家执行尽职调查的美资事务所遭到搜查后，这一情况更加引起关注。据报道，其中至少有一家事务所因从事“新疆供应链审计”而受到调查。¹⁶ 随着欧盟新法规规定的报告义务日期日益临近，受影响的企业可能会越来越多地被迫撤出中国的“敏感”地区；但与此同时，客户也会向这些企业施加压力，要求他们保持业务运营。¹⁷

所有这些挑战，再加上日益紧张的地缘政治局势以及中国的数据管理和网络安全制度（这迫使许多公司将信息技术和数据存储基础设施本地化），使得一些欧洲公司在中国的业务岌岌可危。有鉴于此，在《商业信心调查 2023》中，四分之三的受访企业重新评估了自己的供应链，重点是增强韧性，而不是提高效率和市场份额。有相当一部分企业正在采取措施，将他们的中国供应链与世界其他地区脱钩：12% 的受访企业已经将部分供应链移出中国，将近四分之一的受访企业计划至少将部分供应链转移到中国境内。¹⁸

展望未来，制造商将持续评估，将供应链部分业务转移至中国，以服务中国市场；与此同时，力求保持多元化，发展世界其他地区的供应链，减少对任何单一国家的过度依赖并降低不合规风险。企业也将越来越多地探索回流、近岸外包和友岸外包等选择，¹⁹ 特别是关键商品的生产。简而言之，尽管欧盟企业认识到有必要在中国这个关键市场保持强势，但亦将继续去风险，寻求在最合理的领域将在华业务与全球业务脱钩。

15 在《商业信心调查 2023》中，45% 的受访企业并不担心这个问题，还有 38% 的受访企业对此表示不知情，这意味着可能有更多的企业会受到影响。
《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 46 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

16 《中国的“黑衣人”加强对外企调查员的审查》，金融时报，2023 年 5 月 2 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.ft.com/content/8c21b86d-66de-4c69-8c8d-a0ef270ae3e3>>

17 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，第 39 页，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 10 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

18 同上。

19 这些术语都与重塑供应链有关。重塑供应链的目的是弥补弱点，提高经济韧性。回流是指将制造业转移回企业母国；近岸外包指的是将制造业转到更接近使用点的位置；友岸外包是指将制造业转移到被认为是企业母国值得信赖的合作伙伴国家。



农业、食品和饮料业工作组

主要建议

1. 优化《进口食品境外生产企业注册管理规定》的实施 2

- 为海外主管部门和注册主体在进口食品境外生产企业注册管理系统中完成注册申请、变更及延续提供操作指导；
- 为海外主管部门和海外注册主体开放更多问询通道，收集并妥善处理共性问题；
- 明确对“官方推荐注册”和“自主注册”的境外生产企业进行注册申请、变更和延续的审评标准及时限；
- 执行对“官方推荐注册”食品类别的定期风险评估和注册方式调整，对外公布调整后的食品类别清单。

2. 明确供应链各环节相应责任，合理设计食品安全处罚的责任归属规则，以符合“尽职免责”原则 10

2.1 区分食品生产者和食品销售者责任，出台食品安全处罚中责任归属的具体规定

- 出台食品安全处罚中责任归属的具体规定，日常监管和执法时区分并强化食品生产者和食品销售者的主体责任；
- 在判罚食品安全事件的个人时，充分证明企业高级管理人员是否负有相应的安全责任个人过错；
- 统一各地执法标准，提高各地执法的合理性。

2.2 建立统一的全国食品追溯平台、法律框架和基本标准，以促进有效追溯

- 从国家层面建立统一的食物安全追溯的全国平台、法规和标准，使得追溯信息和数据贯穿种养殖、加工生产、储存运输、终端销售全产业链；
- 确保追溯责任主体、产品和信息妥善绑定、技术兼容且收集的信息是可靠的。

3. 允许再生塑料用于食品接触用途，尽快建立对食品级再生聚对苯二甲酸乙二醇酯 (rPET) 材料的审批流程和适用标准以鼓励相关材料及用品的回收 2

- 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。

4. 引导和规范对临期食品 and 食品返工的有效管理，加强消费者教育，促进理性消费，减少食品浪费 2

- 正面宣传和引导消费者正确认识临期食品，帮助了解日期标签的含义，并鼓励社会各界合理消费临期食品，减少食物浪费；



- 颁布全国性的食物捐赠相应规定，除非过失重大或用心不良，否则应免除食物捐赠者和食物回收组织因捐赠临期食物而承担民事责任；
- 企业合理使用返工的食品和原料以减少浪费。

5. 进一步放宽种业外商投资负面清单限制，促进公平竞争 ④③

- 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；
- 进一步放宽对外商投资在小麦和玉米新作物品种选育和生产方面的限制。

6. 确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效，加快转基因微生物食品、饲料添加剂和转基因农产品的审批程序 ④④

6.1 优化转基因微生物来源的食品添加剂（包括营养强化剂）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，开放转基因微生物来源的食品原料审评通路

- 建立和发布转基因微生物申报资料要求和审评技术指南；
- 由卫健委书面通知企业转基因微生物评估结果，一次性告知审评材料的所有问题，避免重复审评。

6.2 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；
- 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；
- 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。

7. 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 ④④

- 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。

8. 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 ④②

8.1 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）

- 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。



8.2 加强宣传理性饮酒理念，鼓励有效减少酒精危害、有利于消费者健康的产品创新

- 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；
- 鼓励减少酒精危害的产品创新，加速产业转型升级。

8.3 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 3

- 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；
- 通过鼓励制定团体/行业标准而非国家标准，以落实《乳制品质量安全提升行动方案》；
- 优化国家食品安全标准的制定和修订流程，为所有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 8

- 修改相关食品安全国家标准中的标签要求，允许在标签上使用“食品发酵用菌种”的总称，而无需标明发酵菌种的具体名称，与国际标准接轨；
- 对具有乳制品安全使用历史的菌种，从现行可用于食品的菌种正面清单中豁免，尽快允许其在乳制品生产中的使用。

特殊医学用途配方食品顾问委员会和婴幼儿营养子工作组

1. 完善特殊食品注册制度 7

1.1 增进注册工作的透明度与一致性，提高审评审批效率

- 在不断完善注册审评审批要求的同时，及时向行业公布注册审评审批的新要求；
- 遵循“法不溯及既往”原则，避免对已经通过技术审评的产品追加新的审评要求；
- 提高对企业的信任度，接受企业对于相关问题的自我声明；
- 建立国家市场监督管理总局、食品审评中心与行业的早期沟通交流机制，尽早了解行业研发方向，加强研发过程的指导。



1.2 明确延用中外合作为境外现场核查的常规方案，提高境外现场核查效率

- 明确《特医注册管理办法》中免于和需要进行现场核查的具体情形以及境外现场核查时限；
- 明确延用疫情期间行之有效的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。

1.3 充分利用地方局资源进行现场核查，提高核查效率

- 国家审评机构充分利用地方资源，在做好培训指导工作和廉洁考核等前提下，委托省级市场监管部门组织专家开展现场核查（必要时可由审评中心选派核查组长）。

1.4 明确免于稳定性试验的具体情形

- 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。

1.5 明确特殊医学用途配方食品在注册审评中的差异性标准

- 充分考虑不同人群、不同场景、不同需求的差异化产品需求，适当放宽对配方本身差异性的审评标准；
- 如果必须规定同一企业的相同类型配方的差异性，建议在注册办法出台的同时发布配套技术文件细化和量化相关要求，或建立配方差异化预审评机制，避免企业在布局产品、配方研发、注册审批生产等过程中造成社会资源的浪费。

1.6 优化罕见病的特医食品注册审批要求

- 修订《特医注册管理办法》，对先天代谢障碍等罕见病特医食品实施专门通道优先审评审批；
- 加强中央、地方政府、行业之间的紧密沟通；
- 推动地方先行先试政策落地，对临床急需的境外已上市罕见病特医食品可附条件批准；
- 在保障获批罕见病特医食品安全、有效、质量可控基础上，加快该类产品审评审批，使罕见病患者尽早获得可靠的治疗产品。

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，确保国标修订与注册工作的平稳过渡 3

- 加快特医新国标的修订进程，尽快明确出台时间，为新旧国标衔接设置充裕的过渡期；
- 加快《特医注册管理办法》的修订进程，充分调研为特定疾病特医产品的注册进行临床试验的必要性和可行性，给予企业明确指导；
- 加快《婴配注册管理办法》二级文件的修订进程，明确关于配方升级和配方差异性情形；



- 对于正在注册的婴配和特医产品，修订的新横向标准发布前6个月（根据稳定性试验所需的时间）提交的注册资料只需符合现行的横向标准即可；
- 对于已经批准的婴配和特医产品，当相关的横向标准发布后，给与企业更多的灵活性，允许企业进行自行变更并报备地方或国家主管部门；
- 允许国内氨基酸生产企业根据GB10765、GB10766、GB25596 及GB29922附录B的氨基酸原料种类与质量要求，进行相应原料和食品添加剂（营养强化剂）生产许可申请；
- 推动加快婴配和特医婴标准附录中各氨基酸的食品安全国家标准或公告的制修订及发布，满足企业研发和生产的需要。

3. 优化特殊医学用途配方食品临床试验的要求 4

3.1 合理化对试验人群的规定

- 对于1-10岁幼儿的食物蛋白过敏全营养配方，建议允许减少临床试验例数或豁免临床试验或者采用收集上市后临床数据的方式；
- 对于适用于1-10岁人群的罕见病或发病率较低疾病的特定全营养配方，建议提供相关数据，豁免临床实验，或允许减少临床实验案例的使用，或采用上市后临床研究等方式，确保合理利用临床试验资源并保障特殊人群的需要；
- 接受将普通膳食作为对照组，进行自身前后对照或与标准正常生长发育指标对照，代替强制平行控制对照的临床试验；
- 建立注册审评前临床试验设计的咨询通道，允许企业在开展临床试验前就实验设计与审评机构进行探讨。

3.2 调整临床试验的评估指标，体现特殊医学用途配方食品的特点

- 对于肾病特异性配方产品的效果研究，建议采用自身前后对照（即单臂研究）的研究方式，或增加以国外已上市的肾病配方特医食品为对照的研究方式；
- 充分考虑特殊医学用途配方食品仅为临床营养支持性产品这一特点，合理设计临床观察指标；
- 允许等同配方(固态/液态)共享临床试验数据。

4. 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 4

- 进一步完善特医食品的管理模式和法规制度，适当放宽特医的市场准入要求；
- 优化特医食品在医疗机构的临床使用流程，将特医食品纳入医院的统一收费编码系统，提升消费者可及性；
- 完善临床机构营养科室和临床营养师队伍建设，扩大临床营养筛查、诊断和治疗人群范围，加强对特医食品相关知识的宣讲，提高公众认知度。



5. 建立规范框架以监管0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道的营销行为，并提供详细的计划来有效鼓励母乳喂养 8

- 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，如禁止向孕产妇提供免费样品，或通过向婴儿家长提供礼品或降价等手段进行促销等等；
- 明确国家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、母婴店及其他零售点0-6月龄婴儿配方乳粉促销行为的监管；
- 长期目标，建立0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道营销行为的规范框架。

工作组简介

农业、食品和饮料业工作组由180多个会员企业组成，包括食品进口商和出口商、生产商、经销商、零售商、餐饮服务供应商、专业检测机构和咨询机构等。农业、食品和饮料业工作组包括三个子工作组，分别是乳制品行业子工作组、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。工作组致力于搭建与政府部门的沟通渠道，优化欧盟食品相关产业的市场准入，推动健康的饮食方式。

近期发展

受新冠疫情影响，2022年欧盟与中国的农业食品贸易总值降低至158亿欧元，同比下降8%。¹ 疫情防控措施使得货物贸易中断和暂缓，整体经济呈现出的不确定性，导致消费者需求下滑。2022年末，随着中国优化疫情防控政策，中欧农产品贸易稳中向好，2023年第一季度中国自欧盟进口的农产品总值增速超过20%。²

2022年9月，国家市场监督管理总局发布了《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》（第60号

令），自2022年11月起施行。³ 该规定督促企业落实食品安全主体责任，明确企业主要负责人、食品安全总监、食品安全员等的岗位职责。工作组支持该规定的出台，同时认为需要根据企业产品、规模和风险等级等实际情况设立安全管理制度并配备安全管理人员，并提供更明确的工作指导意见。

2022年12月1日，为解决进口食品新标准实施日期不明确带来的贸易壁垒问题，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，明确婴幼儿配方食品、再制干酪等产品在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。⁴ 行业对公告表示欢迎，并期待未来能够涵盖更多进口食品品类。

目前，以下横向标准和管理办法正在修订中：

- 《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

1 《监测欧盟农业食品贸易：2022年的发展》，欧盟委员会农业与农村发展总司，2023年4月13日，查阅时间2023年4月21日，<https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2023-04/monitoring-agri-food-trade_dec2022_en.pdf>

2 《国务院新闻办就2023年一季度进出口情况举行发布会》，国务院新闻办，2023年4月13日，查阅时间2023年4月21日，<http://www.gov.cn/lianbo/2023-04/13/content_5751295.htm>

3 《企业落实食品安全主体责任监督管理规定》，中国政府网，2022年9月22日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2022/content_5725279.htm>

4 《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2023年4月25日，<<http://gdts.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4767851/index.html>>



签（GB 13432）》

- 《食品安全国家标准 食品营养强化剂使用标准（GB 14880）》
- 《食品安全国家标准 食品添加剂使用标准（GB 2760）》
- 《食品标识监督管理办法》

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。

主要建议

1. 优化《进口食品境外生产企业注册管理规定》的实施

问题

尽管《中华人民共和国进口食品境外生产企业注册管理规定》（第248号令）（以下简称《注册规定》）已于2022年1月正式生效，仍有部分企业在完成线上申报、变更及延续过程中存在困难。

分析

海关总署于2021年底配套发布了《注册规定》的释义，旨在进一步阐明相关条款及要求；⁵ 同时在进口食品境外生产企业注册系统中开通了问答窗口，定期发布共性问题的解答。然而，在实际操作过程中，海外主管部门及部分企业仍对线上注册申报、变更及延续存在困扰。

根据海关第248号令，18类境外食品生产企业需要采用“官方推荐”模式进行注册，即由海外主管部门完成对海外工厂的审核及向海关总署提交推荐函和申请材料。为纾解海外主管部门的行政压力和保障国际贸易的正常秩序，海关在2022年开通了快速注册方式，免于企业提交部分资料。所有企业被

要求在2023年6月30日前提交全部资料以完成延续注册。因为是完成全部注册的第一年，很多流程和要求的不明确为海外主管部门和企业带来巨大不确定性和注册压力。虽然大多数18类“官方推荐”的企业已完成材料提交，但无法确定审批结果和时限。此外，《注册规定》中关于注册变更的信息要求不完善，致使企业难以准备变更事宜。同时，由于没有明确的各流程时限，企业无法合理安排进口货单，以保证不因注册规定而影响正常的进口贸易。海外主管当局和注册主体需要得到更多的问询通道、操作指导和时限说明，以便顺利完成注册申报、变更及延续。

此外，《注册规定》释义中第六条提到，基于对食品的原料来源、生产加工工艺、食品安全历史数据、消费人群、食用方式等因素的风险分析，海关总署可对注册方式和申请材料进行调整。行业建议海关总署能够定期审评“官方推荐注册”的食品类别的风险水平，并发布更新的名单，以便低风险进口食品境外生产企业能够从名单中移除、自行进行注册，提高注册效率。

建议

- 为海外主管部门和注册主体在进口食品境外生产企业注册管理系统中完成注册申请、变更及延续提供操作指导；
- 为海外主管部门和海外注册主体开放更多问询通道，收集并妥善处理共性问题；
- 明确对“官方推荐注册”和“自主注册”的境外生产企业进行注册申请、变更和延续的审评标准及时限；
- 执行对“官方推荐注册”食品类别的定期风险评估和注册方式调整，对外公布调整后的食品类别清单。

⁵ 《进口食品境外生产企业注册管理规定》释义，中华人民共和国海关总署，2021年11月26日，查阅日期2023年4月25日，<<http://jckspj.customs.gov.cn/spj/zcfg18/bmgz91/3985778/index.html>>





2. 明确供应链各环节相应责任，合理设计食品安全处罚的责任归属规则，以符合“尽职免责”原则

2.1 区分食品生产者和食品销售者责任，出台食品安全处罚中责任归属的具体规定

问题

相关法律法规没有明确界定食品生产者和食品销售者的不同责任，且各地执法和处罚标准不统一。

分析

食品生产者（包括种植、制造和加工）和食品销售者在价值链中承担着不同的责任。但是在许多情况下，《食品安全法》及其配套法规常将食品生产者的责任和义务强加给食品销售者，地方政府也常常以处罚食品销售者来促使其管控上游的食品生产者，导致销售者承担本应由生产者承担的处罚，难以实现《食品安全法》第一百三十六条中的“尽职免责”原则。⁶

在进行处罚时，大型连锁经营企业的高管常受到重罚。但因其并不直接参与门店日常管理，对食品安全事件并不一定负有个人责任，不当的处罚会增加连锁经营企业及其高管人员的合规、声誉和财务风险。加之各地的执法和处罚标准不一致，常造成对于同一类食品安全问题的处罚结果不一致，为企业经营带来诸多不确定性。

建议

- 出台食品安全处罚中责任归属的具体规定，日常监管和执法时区分并强化食品生产者和食品销售者的主体责任；
- 在判罚食品安全事件的个人时，充分证明企业高级管理人员是否负有相应的安全责任个人过错；
- 统一各地执法标准，提高各地执法的合理性。

2.2 建立统一的全国食品追溯平台、法律框架和基本标准，以促进有效追溯

问题

各级政府部门间不同的食品追溯平台标准不一、技术不兼容，难以实现商品全产业链追溯。

分析

《食品安全法》第四十二条规定，国家建立食品安全全程追溯协作机制，食品生产经营者应当建立食品安全追溯体系，保证食品可追溯。然而，不同地区的各级政府部门都设有自己的追溯平台，各自独立。这些平台使用的追溯类别和技术彼此不兼容，严重妨碍了跨部门、跨地区的食品安全追溯。必须通过统一的平台、法规和标准，将行之有效的食品安全追溯贯彻到食品价值链的所有环节。食品安全价值链漫长而复杂，因此需要确保追溯实体、产品和信息妥善绑定，平台彼此兼容，信息真实可靠。

建议

- 从国家层面建立统一的食品安全追溯的全国平台、法规和标准，使得追溯信息和数据贯穿种养、加工生产、储存运输、终端销售全产业链；
- 确保追溯责任主体、产品和信息妥善绑定、技术兼容且收集的信息是可靠的。

3. 允许再生塑料用于食品接触用途，尽快建立对食品级再生聚对苯二甲酸乙二醇酯 (rPET) 材料的审批流程和适用标准以鼓励相关材料及用品的回收

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。

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

⁶ 《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>>



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。⁷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。

尽管中国食品级PET瓶回收率已高达94%，但多数都仅被回收一次用于生产衣物。若全面实现食品级rPET瓶原级循环，不仅可实现7-8次的循环回收、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。⁸

目前，在欧洲已建立了PET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，助力实现30/60双碳目标和循环经济。⁹

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。

4. 引导和规范对临期食品和食品返工的有效管理，加强消费者教育，促进理性消费，减少食品浪费 2

问题

目前关于临期食品销售的法规和国家标准以及食品

（包括原料）返工的规定还不够完善，大众缺乏对临期食品的理性认识。

分析

2021年4月《反食品浪费法》发布，中国将反食品浪费上升到了法律层面。¹⁰ 为了对《反食品浪费法》的实施进行细化落实，国家发改委发布了《反食品浪费工作方案》和《促进绿色消费实施方案》，旨在通过促进食品的合理利用来加强反食品浪费、促进绿色消费。¹¹ 《反食品浪费工作方案》中提出要“健全临期食品销售体系”，优化食品标识制度，支持食品生产经营者以优惠价格销售临期食品。

这些举措旨在有效缓解中国食品浪费的情况，但在具体执行时，零售商和消费者对于临期食品仍然有所顾虑。实际上，临期食品仍在保质期内，属于安全食品的范畴，是完全适用于出售和食用的。工作组建议政府出台相关指南并加强公众教育力度，建立公众对临期食品的理性认识，明确临期食品与过期食品的差异，并呼吁社会各界合理消费临期食品。同时，有必要保障临期食品可用于捐赠，除非过失重大或用心不良，否则应免除食物捐赠者和食物回收组织因捐赠临期食物而承担民事责任。

同时，也建议相关政府部门能够完善对食品返工的法规和国家标准，例如正在修订中的《食品安全国家标准 食品生产通用卫生规范（GB 14881）》。¹² 在不影响食品安全的前提下，允许食品（包括原料）返工后使用（例如返工改进白砂糖的颗粒度，目的是为改善其物理性状，在受控状态下返工不会影响食品安全）。如此可帮助食品行业减少原材料和食品的浪费，也符合《反食品浪费法》及相关配套政策的指导精神。

7 《“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2023年4月25日>

8 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2022年4月20日，<https://kns.cnki.net/kcms/detail/detail.aspx?dbcode=CJFD&dbname=CJFDLAST2021&file name=ZBZZ202107007&uniplatform=NZKPT&v=SwXA68vkDzj0Y0uaDoPP2E e2swE6jvQG8FpC51inJrz7gVGS-FU4tlaJQia41x_>

9 《习近平在第七十五届联合国大会一般性辩论上发表重要讲话》，新华网，2020年9月23日，查阅日期2023年7月18日，<http://www.xinhuanet.com/english/2020-09/23/c_139388686.htm>

10 《中华人民共和国反食品浪费法》，中国人大网，2021年4月29日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202104/83b2946e514b449ba313eb4f508c6f29.shtml>

11 《反食品浪费工作方案》，国家发展改革委，2021年11月30日，查阅日期2023年4月25日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202112/t20211217_1308234.html?code=&state=123>;《促进绿色消费实施方案》，国家发展改革委，2022年1月28日，查阅日期2023年4月25日，<https://www.ndrc.gov.cn/fzggw/jgsj/zys/sjdt/202201/t20220128_1313761.html?code=&state=123>

12 《食品生产通用卫生规范》，国家卫生健康委员会，2013年6月26日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=56f30af754ef49448705806d35af06a1>





建议

- 正面宣传和引导消费者正确认识临期食品，帮助了解日期标签的含义，并鼓励社会各界合理消费临期食品，减少食物浪费；
- 颁布全国性的食物捐赠相应规定，除非过失重大或用心不良，否则应免除食物捐赠者和食物回收组织因捐赠临期食物而承担民事责任；
- 企业合理使用返工的食品和原料以减少浪费。

5. 进一步放宽种业外商投资负面清单限制，促进公平竞争

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

自2018年起，《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》，将小麦和玉米育种和种子生产的外资股比上限从 49% 提高到 66%，但针对作物育种和种子生产的限制依旧严重。¹³《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》和《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）》在该领域，仍未有进一步更新，仍然禁止外商投资“农作物转基因品种选育及其转基因种子（苗）生产”。¹⁴

随着中国加强种业振兴，国内从2021年陆续批准了多个玉米转基因转化体安全证书。近20个转基因玉米品种于2022年在农业农村部审批和监管下完成了转基因种子生产（试点），2023年有望成为转基因玉米商业化的元年。¹⁵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；
- 进一步放宽对外商投资在小麦和玉米新作物品种选育和生产方面的限制。

6. 确保生物科技产品评估和审批程序透明、科学、有效，加快转基因微生物食品、饲料添加剂和转基因农产品的审批程序

6.1 优化转基因微生物来源的食品添加剂（包括营养强化剂）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，开放转基因微生物来源的食品原料审评通路

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，审评程序不透明，使企业面临申报过程中不确定性带来的挑战和困难。

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。¹⁶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。

在过去，国家卫健委仅受理转基因微生物酶制剂的新品种申报，其他由转基因微生物生产的食品添加剂新品种（如母乳低聚糖）或新食品原料均无法申报。2021年，国家卫健委开放了其他的如转基因食品添加剂申报受理通道，不再仅限于酶制剂。按照

13 《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2018年版）》修订说明，国家发展改革委、商务部，2018年6月30日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/2018-06/30/content_5302510.htm>

14 《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》，国家发展改革委、商务部，2021年12月27日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>；《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）》，国家发展改革委、商务部，2021年12月27日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664887.htm>

15 《我国转基因玉米预计可在2023年第一季度开始种植销售》，世界农化网，2023年1月11日，查阅日期2023年7月13日，<<https://cn.agropages.com/News/NewsDetail---27487.htm>>

16 《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>>



目前政府部门间协调结果，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，目前行业仍面临诸多挑战：因缺少转基因微生物申报资料要求和审评技术指南，导致转基因微生物的评审要求不够清晰的；评估结果仅由卫健委受理窗口电话口头通知企业，无书面通知；审评材料的问题缺乏“一次性告知”机制，导致企业对审评结果缺乏预期。而且，由于农业农村部转基因审评会议仅每半年一次，企业仍然面临评审频次过低和时间不固定带来的巨大挑战，严重影响企业的商业规划。

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；
- 由卫健委书面通知企业转基因微生物评估结果，一次性告知审评材料的所有问题，避免重复审评。

6.2 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。¹⁷ 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的时间。

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。¹⁸ 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；
- 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；
- 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。

7. 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

17 农业部办公厅关于印发《农业转基因生物（植物、动物、动物用微生物）安全评价指南》的通知，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>>

18 《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>



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，这不仅增加外资企业的成本，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》。¹⁹ 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。²⁰ 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。²¹ 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。

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。

19 《农药管理条例》，国务院，2017年4月1日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-04/01/content_5182681.htm>; 《农药登记管理办法》，农业农村部，2022年1月7日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/2022-01/07/content_5721293.htm>

20 《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>>

21 《经合组织农药计划》，经合组织，1992，查阅日期2023年6月1日，<<https://www.oecd.org/env/ehs/pesticides-biocides/agriculturalpesticidesprogramme.htm>>

8. 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

8.1 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

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。²² 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。²³ 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。

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

22 《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>

23 《“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>



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。

8.2 加强宣传理性饮酒理念，鼓励有效减少酒精危害、有利于消费者健康的产品创新

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的公共卫生问题。酒类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。如果以理性饮用的方式对酒精饮料进行消费，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，酒类行业通过全国理性饮酒宣传周等活动，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，并联合发布了《2022 中国预防未成年人饮酒绿皮书》。²⁴

《“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，减少酗酒。2022年6月8

²⁴ 《2022年全国理性饮酒宣传周活动在京启动》，人民网，2022年12月27日，查阅日期2023年4月25日，<<http://finance.people.com.cn/n1/2022/12/27/c1004-32594794.html>>

日，工业和信息化部等五部委联合发布《关于推动轻工业高质量发展的指导意见》，旨在满足人民日益增长的美好生活需要，满足社会对健康、养老等迫切需求，明确支持“低度化的白酒、黄酒等酒类产品，无醇啤酒产品”的创新发展，适用不同消费群体的多样化、个性化体验。²⁵ 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；
- 鼓励减少酒精危害的产品创新，加速产业转型升级。

8.3 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”。²⁶ 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

²⁵ 《关于推动轻工业高质量发展的指导意见》，工业和信息化部、人力资源社会保障部、生态环境部、商务部和国家市场监督管理总局，2022年6月8日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/19/content_5696665.htm>

²⁶ 《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>





European Chamber
中国欧盟商会

标签标识要求，旨在填补行业法规空白。²⁷ 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）》。²⁸ 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。

²⁷ 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>>

²⁸ 《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=1597775645127053314>>



乳制品行业子工作组

子工作组简介

中国欧盟商会乳制品行业子工作组（原干酪行业子工作组）成立于2014年，成员包括十家著名的欧洲乳制品生产企业及行业协会，致力于将最好的乳制品引入中国市场。子工作组代表会员的利益，旨在推动包括行业协会、监管机构在内的各利益相关方开展建设性对话，从而为所有市场参与者营造公平的营商环境。该子工作组隶属于农业、食品和饮料业工作组。

近期发展

2022年，中国乳制品市场增速放缓：乳制品总产量同比仅增长2%，¹ 而2021年同比增长9.4%。² 与此同时，乳制品进口大幅下降，尤其是乳粉、干酪、稀奶油、炼乳和乳清粉；乳制品进口总额同比下降17.1%至139亿美元。其中，固体乳制品占进口量的69%以上，同比下降14.4%。³

为应对消费支出的整体下滑，中国政府在2022年12月召开的中央经济工作会议上提出了扩大内需的工作方针。⁴ 子工作组认为，进一步发展乳制品行业，将为市场带来更多样化的乳制品，有助于实现这一方针，也有助于落实《“健康中国2030”规划纲要》和《国民营养计划（2017-2030年）》。^{5和6}

2023年1月16日，国家知识产权局宣布，已根据《中欧地理标志协定》受理来自欧盟的175个地理

标志保护申请，⁷ 还将包括19个干酪产品。⁸ 这对欧洲乳制品行业来说是可喜的消息，预期该协定的实施将为与中国乳制品行业的合作提供新的动力。

2022年7月28日，国家卫生健康委员会和国家市场监督管理总局发布了修订后的《食品安全国家标准 再制干酪和干酪制品(GB 25192-2022)》和《食品安全国家标准 浓缩乳制品(GB 13102-2022)》，两个标准均于2022年12月30日生效。⁹ 这意味着企业只有5个月的时间对标签进行相应修改。由于通常对进口食品执行新标准以海关检验日期为准，而非按照生产日期，考虑到货物运输和清关等所需的时间，对进口食品执行新标准的过渡期将短于国内生产的食品。为确保公平的营商环境，子工作组向海关总署致信建议平等对待进口食品和国产食品。最终，海关总署发布第136号公告，保证包括再制干酪和干酪制品、浓缩乳制品在内的进口食品在执行新标准时与国产食品执行日期保持一致。¹⁰

目前，若干乳制品相关食品安全国家标准仍在修订当中。2022年11月17日，国家卫健委国家食品安全风险评估中心组织召开了食品安全国家标准宣贯培训会，公布了乳制品相关标准修订计划，其中包括：

- 《食品安全国家标准 生乳(GB 19301—2010)》¹¹
- 《食品安全国家标准 巴氏杀菌乳(GB 19645—

1 《奶价低迷行业尚未复苏》，中国食品报网，2023年4月11日，查阅日期2023年4月14日，<<http://www.cnfood.cn/article?id=1645596422630903809>>
2 《2021年1-12月乳制品行业运行情况》，工业和信息化部，2022年3月3日，查阅日期2023年7月4日，<https://wap.miit.gov.cn/gyhxxhb/jgsj/xfgys/gzdt/art/2022/art_f6de8747ee7649599e12e36571a101ca.html>
3 《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2023年4月13日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/LMwTX7zsyGgevTh3G1CuSQ>>
4 《中央经济工作会议在北京举行》，新华社，2022年12月16日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-12/16/content_5732408.htm>
5 《“健康中国2030”规划纲要》，国务院，2016年10月25日，查阅日期2023年5月5日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm>
6 《国民营养计划（2017—2030年）》，国务院办公厅，2017年6月30日，查阅日期2023年5月5日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/13/content_5210134.htm>

7 《中欧地理标志协定一览》，欧洲议会，2020年，查阅日期2023年6月9日，<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652045/EPRS_ATAG\(2020\)652045_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/652045/EPRS_ATAG(2020)652045_EN.pdf)>
8 《中欧加强地理标志合作 双方累计实现244个产品互认互保》，新华网，2023年1月16日，查阅日期2023年5月5日，<http://www.news.cn/2023-01/16/c_1129290144.htm>
9 《关于发布36项食品安全国家标准和3项修改单的公告》，国家卫生健康委员会，2022年7月28日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.nhc.gov.cn/sp/s7891/202207/d30f4827b27148779c93f3090fc2afc3.shtml>>
10 《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）》，海关总署，2022年12月30日，查阅日期2023年5月5日，<<http://gdts.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4767851/index.html>>
11 《食品安全国家标准 生乳》(GB 19301—2010)，原卫生部，2010年3月26日，查阅日期2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=6DEFF20C-AEBD-49D3-8C35-C9B086A0F44B>>





2010)》¹²

- 《食品安全国家标准 灭菌乳(GB 25190—2010)》¹³
- 《食品安全国家标准 发酵乳(GB 19302—2010)》¹⁴
- 《食品安全国家标准 乳粉(GB 19644—2010)》¹⁵
- 《食品安全国家标准 稀奶油、奶油和无水奶油(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 调制乳(GB 25191—2010)》¹⁸
- 《食品安全国家标准 牛乳蛋白》
- 《食品安全国家标准 高温灭菌乳》

子工作组已就上述多项标准提出意见和建议，并期望后续修订以现有科学证据为基础。子工作组将继续倡导消除阻碍欧洲乳制品进口和中国乳制品行业发展的壁垒，契合中国促进贸易自由化和经济全球化的立场。

主要建议

1. 完善乳制品相关食品安全国家标准 ③

问题

在修订中国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。

分析

2020年12月20日，国家市场监督管理总局印发了《乳制品质量安全提升行动方案》¹⁹。方案将强化法规标准体系建设（包括国家食品安全标准和团体/行业标准）作为一项重点任务。然而，多数现行乳制品相关食品安全国家标准都是在2010年制定并发布的。过去13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，中国乳制品市场也变得更加国际化。这导致现行乳制品相关食品安全国家标准与国际和国内乳制品市场发展水平不相适应，亟需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。该标准将生乳列为唯一原料，这就排除了一些欧洲生产商将合格稀奶油（产品A）作为原料从一家工厂运到附近另一家工厂完成最终生产（产品B）的情况。在这种情况下，稀奶油本身（产品A）被用作生产最终产品（产品B）的原料。如果在起草新标准时不考虑此类广泛使用的技术，许多来自欧洲的高品质稀奶油产品将被错误地归类为“再制稀奶油”，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 乳粉和调制乳粉(GB 19644)（征求意见稿）》中也存在类似问题。²⁰ 其对“调制乳粉”的定义进行了修改，将乳固体含量不低于70%的要求调整为仅限于“来自主要原料”，且“主要原料”仅限于以单一品种的生乳和（或）其全乳（或脱脂及部分脱脂）加工制品。这项修改旨在提高乳粉产品的整体质量水平，但同时也需要对市场上现有的调制乳粉产品进行大规模调整，这又将导致原料市场出现波动。

为满足国内消费者日益多样化的需求，为国内消费市场提供品质优良、价格合理的产品，子工作组建

12 《食品安全国家标准 巴氏杀菌乳》(GB 19645—2010)，原卫生部，2010年3月26日，查阅日期2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=BB832452-5017-4EA8-AD06-A6F1557A423D>>

13 《食品安全国家标准 灭菌乳》(GB 25190—2010)，原卫生部，2010年3月26日，查阅日期2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=69F95D12-21FC-46D0-BA60-0D8802593A1A>>

14 《食品安全国家标准 发酵乳》(GB 19302—2010)，原卫生部，2010年3月26日，查阅日期2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=849A1775-3D0A-4674-BCE4-3253BE5531CB>>

15 《食品安全国家标准 乳粉》(GB 19644—2010)，原卫生部，2010年3月26日，查阅日期2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=EF931D82-DF12-4CF5-B123-5D1B099D887E>>

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2023年4月20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2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=806A934C-35AA-44F6-8BE5-110A11B2B4D7>>

18 《食品安全国家标准 调制乳》(GB 25191—2010)，原卫生部，2010年3月26日，查阅日期2023年4月20日，<<https://sppt.cfsa.net.cn:8086/db?type=2&guid=806A934C-35AA-44F6-8BE5-110A11B2B4D7>>

19 《乳制品质量安全提升行动方案》，国家市场监督管理总局，2020年12月30日，查阅日期2023年7月4日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/spscs/art/2023/art_ee985cd16eef4f89b53868120f4b40bb.html>

20 《关于征求5项食品安全国家标准（征求意见稿）意见的函》，国家卫健委，2023年5月10日，查阅日期2023年7月4日，<<http://www.nhc.gov.cn/sp/s7891/202305/d9003cacca18456c8ff034afaca573f5.shtml>>



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。

在提高乳制品质量、鼓励采用生鲜乳生产乳制品等相关行业政策方面，可以通过制定行业标准和团体标准引导行业发展，而非实行强制性食品安全国家标准；同时应着眼全局，考虑国际乳制品行业的实践和趋势。

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；
- 通过鼓励制定团体/行业标准而非国家强制标准，以落实《乳制品质量安全提升行动方案》；
- 优化国家食品安全标准的制定和修订流程，为所有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

中国发布的《可用于食品的菌种名单》采用正面清单的形式对可用于食品的菌种进行监管。很多欧洲乳制品生产工艺中采用的菌种都未能纳入清单，这已成为诸多安全的欧洲乳制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》）。²¹ 此份“正面清单”仅包含了主要用于酸奶生产的若干种微生物，可用于婴幼儿食品的菌种名单则另行制定。此外，传统上用于食品加工的菌种则不受该规定的限制。尽管该备注并未明确说明这些传统

上使用的菌种仅囿于中国传统食品，但从官方解读以及《名单》的具体实施来看，该豁免范围实际仅限于在中国传统食品加工过程中使用的菌种，包括醋、酱油和白酒等。根据2014年2月发布的《〈食品安全国家标准 预包装食品标签通则〉（GB 7718-2011）问答（修订版）》，企业需对名单所列菌种进行标注。²² 因此，在传统干酪生产中使用名单以外菌种的企业合规风险增加。

过去13年中，《名单》历经7次更新，囊括的菌种数从原来的21个增至38个。²³ 除上述38个菌种和中国传统食品中使用的菌种外，其他菌种未经国家卫健委安全性审查，不得用于食品生产。2021年10月，国家食品安全风险评估中心就《名单》的进一步修订稿公开征求意见。²⁴ 虽然征求意见稿中增补了新的菌种，并根据最新国际趋势调整了菌种分类，但传统上用于干酪生产的大多数菌种仍未纳入。此外，乳制品用菌种的生产商几乎不可能完成审查过程，因为很多审批要求的信息难以获取（例如对某种菌种的毒理学评价）。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，审批流程也需要耗费巨大的人力，对这些在欧洲有长期安全使用历史的菌种进行审批是不必要的人力浪费。

国际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年与2018年的审核与更新后，国际乳制品联合会的名单目前共列出近300个微生物菌种，涵盖了不同的食品门

21 《卫生部办公厅关于印发〈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2023年5月5日，<http://www.gov.cn/gzdt/2010-04/28/content_1594897.htm>

22 《〈食品安全国家标准 预包装食品标签通则〉（GB 7718-2011）问答（修订版）》，国家卫健委，2014年2月26日，查阅日期2023年5月5日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s3594/201402/544c0539b95d4d35b99ffbc105579071.shtml>>

23 《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》，国家卫健委，2022年8月25日，查阅日期2023年5月5日，<<http://www.nhc.gov.cn/sps/s7892/202208/1d6c229d6f744b35827e98161c146afb.shtml>>

24 《国家食品安全风险评估中心：〈可用于食品的菌种名单〉和〈可用于婴幼儿食品的菌种名单〉公开征求意见》，国家食品安全风险评估中心，2021年10月28日，查阅日期2023年7月4日，<<https://www.cifst.org.cn/a/news/fagui/20211028/2288.html>>



类。²⁵ 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

- 修改相关食品安全国家标准中的标签要求，允许在标签上使用“食品发酵用菌种”的总称，而无需标明发酵菌种的具体名称，与国际标准接轨；
- 对具有乳制品安全使用历史的菌种，从现行可

用于食品的菌种正面清单中豁免，尽快允许其在乳制品生产中的使用。

25 Bourdichon F., Casaregola S., Farrokhi C., Frisvad J. C., Gerds M. L., Hammes W. P., Powell I. B., 《食品发酵：微生物的技术效益》，《国际食品微生物学杂志》，第154卷，第3期，87-97页，2012年3月15日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0168160511007586>>



特殊医学用途配方食品顾问委员会和 婴幼儿营养子工作组

子工作组简介

此篇建议书包含两个子工作组。中国欧盟商会特殊医学用途配方食品顾问委员会成立于2016年，由四家专门从事特殊营养的国际知名企业组成。中国欧盟商会婴幼儿营养子工作组成立于2009年，目前包括九家跨国公司会员，以及三家本土婴幼儿配方食品生产商作为合作伙伴。两个子工作组均隶属于中国欧盟商会农业、食品和饮料业工作组。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致力于参与特殊食品制度建设和标准建设工作，促进特殊食品行业创新发展。

近期发展

2022年对于婴幼儿配方乳粉（以下简称“婴配”）行业挑战巨大，行业长时间面临着配方注册各环节的不确定性和新国标生效后的注册压力。婴配市场受到中国低出生率的影响，2022年新生儿下降10%至956万。¹虽然2022年婴幼儿配方乳粉的进口量同比增长1.5%至26.56万吨，但显著低于2019年34.55万吨的进口量记录。²

特殊医学用途配方食品（以下简称为“特医”）行业随着中国人口老龄化趋势的加剧、个人健康意识的提升、以及相关政策的完善，显示出较大的潜力。³2022年，政府主管部门出台多个特殊食品相关政策，包括《特殊医学用途配方食品标识指南》等，从政策层面对特医产业高质量发展起到推动作用。⁴

自2017年至2022年12月31日，共有92款特医食品在中国获批。⁵同时有1380个婴配配方（不含已注销产品）在中国通过注册。⁶统计显示，2018年至2021年，婴配配方注册数逐年下降，2022年由于新国标重新注册的要求，批准数有所恢复；特医食品注册进度缓慢。

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：

- 2022年11月18日，国家市场监督管理总局发布《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则（2022版）》，自发布之日起施行。⁷
- 2022年12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标识指南》。⁸
- 2022年12月30日，海关总署发布《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》。⁹
- 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-

1 王萍萍，《人口总量略有下降，城镇化水平继续提高》，国家统计局，2023年1月18日，查阅日期2023年4月19日，<http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sj/d2020/202301/t20230118_1892285.html>

2 《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2023年4月19日，<<https://mp.weixin.qq.com/s/LMwTX7zsyGgeVTh3G1CuSQ>>

3 《中国特殊医学配方食品行业研究报告（2022版）》发布，特医食品行业将成为下一个蓝海，中国食品报，2022年8月3日，查阅日期2023年4月19日，<<http://www.cnfood.cn/article?id=1554382656258670593>>

4 2022中国特殊食品行业十大热点回顾，新华网，2023年1月9日，查阅日期2023年4月19日，<<http://www.news.cn/food/20230109/b6222074005c4777a7e15b80463b6b74/c.html>>

5 《2022年特殊医学用途配方食品注册批准情况盘点》，食品伙伴网，2023年1月17日，查阅日期2023年4月19日，<<http://news.foodmate.net/2023/01/651368.html>>

6 《2022年婴幼儿配方食品注册批准情况盘点》，食品伙伴网，2023年1月26日，查阅日期2023年4月19日，<<http://news.foodmate.net/2023/01/651647.html>>

7 市场监管总局关于发布《婴幼儿配方乳粉生产许可审查细则（2022版）》的公告，国家市场监督管理总局，2022年11月18日，查阅日期2023年4月20日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/zcwj/art/2023/art_ac6bce9ce1c64264a4a52c8026bf50b1.html>

8 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28日，查阅日期2023年4月20日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/zcwj/art/2023/art_9b77d11ac8ec4c60bf2aad87d909e8e.html>

9 《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2023年4月23日，<<http://gdfts.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4767851/index.html>>



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》，自2023年10月1日起施行。¹¹

过去两年中，子工作组合力推动了特殊食品注册工作，促成了中国与多个国家签署境外现场核查合作备忘录，有效提升了审评审批效率。¹² 子工作组将继续积极参与制度和标准建设工作，加快中国特殊食品行业发展。

主要建议

1. 完善特殊食品注册制度 07

1.1 增进注册工作的透明度与一致性，提高审评审批效率

问题

婴幼儿配方乳粉和特殊医学用途配方食品注册过程中，存在注册要求不断变化、技术审评、行政审批超出现有法规、标准的情况，给企业开展注册、确保合规带来巨大挑战。

分析

近几年，婴幼儿配方乳粉配方注册和特殊医学用途配方食品注册审评的要求日趋严苛。在审评过程中，不断有新的要求出现，然而，调整后的审评要求并未及时有效地通知行业。例如，在没有提前通知的情况下，企业被要求依据2013年发布的《关于禁止以委托、贴牌、分装等方式生产婴幼儿配方乳粉的公告（第43号）》，¹³ 进一步补充股权关系等材料。因自我声明不被接收，企业不得不花费更长时间准备相关材料、并涉及商业机密信息。

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2023年5月25日，<<http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=0bdb6c4318724644b40e3f3f894aa88f>>

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2023年7月12日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_3a5f8aa921ac4d9e85c2dffe93b05955.html>

12 《中法签署特殊食品注册现场核查合作备忘录》，国家市场监督管理总局，2023年4月7日，查阅时间2023年7月12日，<https://www.samr.gov.cn/tssps/sjdt/gzdt/art/2023/art_12377b5e24c3489794eb416545f4a446.html>

13 《国家食品药品监督管理总局关于禁止以委托、贴牌、分装等方式生产婴幼儿配方乳粉的公告(第43号)》，原国家食品药品监督管理总局，2013年12月3日，查阅日期2023年5月24日，<<http://law.foodmate.net/show-180367.html>>

另外，缺少与政府部门间的沟通机制不利于企业把控新产品研发的方向及可行性。企业在准备注册申报之前，至少需要2至5年的时间进行新产品研发、生产测试及临床试验，投入的资金不低于数千万人民币。前期政策法规不明确，会造成企业时间及经济的严重损失，不利于行业的创新与健康发展。

建议

- 在不断完善注册审评审批要求的同时，及时向行业公布注册审评审批的新要求；
- 遵循“法不溯及既往”原则，避免对已经通过技术审评的产品追加新的审评要求；
- 提高对企业的信任度，接受企业对于相关问题的自我声明；
- 建立国家市场监督管理总局、食品审评中心与行业的早期沟通交流机制，尽早了解行业研发方向，加强研发过程的指导。

1.2 明确沿用中外合作为境外现场核查的常规方案，提高境外现场核查效率

问题

境外现场核查方式的不确定性仍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无法及时批准、生产经营无法正常开展的巨大挑战。

分析

新颁布的《婴幼儿配方乳粉产品配方注册管理办法》（以下简称“《婴配注册管理办法》”）中要求“根据‘实际需要’组织开展现场核查”，对于应当开展现场核查的情形做了进一步厘清。《特殊医学用途配方食品注册管理办法》（以下简称“《特医注册管理办法》”）指出“审评机构根据‘实际需要’组织对申请人进行现场核查”。¹⁴ 目前，未发布特医产品可以免于现场核查或必须要现场核查的具体情形，导致企业无法提前规划生产经营。

14 《特殊医学用途配方食品注册管理办法》，原国家食品药品监督管理总局，2016年3月7日，查阅日期2023年5月25日，<http://www.gov.cn/zhengce/2019-03/29/content_5723755.htm>





在疫情背景下，国家市场监管总局急行业之所急，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的问题。随着世界卫生组织宣布结束新冠疫情紧急状态，行业不确定中外合作形式可否被延用。如果可被延用并扩展到更多的国家和地区，将极大提高境外现场核查效率，提升境外企业信心。如果未能延续有效的中外合作方式，将给原本就繁重的注册审评审批工作增加更大的负担，对已经在华经营多年的特医食品企业带来不可估量的影响。

建议

- 明确《特医注册管理办法》中免于和需要进行现场核查的具体情形以及境外现场核查时限；
- 明确延用疫情期间行之有效的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。

1.3 充分利用地方局资源进行现场核查，提高核查效率

问题

负责组织现场核查工作的监管机构行政资源紧张，造成企业等候核查时间较长、审评时限不确定等影响。

分析

目前，婴配和特医食品生产企业等候现场核查时间较长且时间不确定，对企业产品注册周期造成影响。其主要原因是核查机构行政资源紧张。据悉，核查机构既要负责报告审阅、问题研讨等核心事务，又要负责整体工作组织协调、专家选派、日程安排、财务报销等事宜。

行业认为，国家审评机构应充分利用地方局资源、分散组织工作压力，将时间精力用于核心的报告审查等技术工作中，缩短企业注册核查的排队时间。根据《婴配注册管理办法》和《特医注册管理办

法》，国家审评机构在开展现场核查时应可直接选派核查专家和部署核查组工作，也可合理借助其他机构力量开展相关工作。地方局在国家审评机构的长期指导下已具备开展现场核查工作的能力。此外，各地市场监管部门拥有当地技术支持机构，长期以来培养了在地的专家队伍，可确保现场核查工作高质高效完成。

建议

- 国家审评机构充分利用地方资源，在做好培训指导工作和廉洁考核等前提下，委托省级市场监管部门组织专家开展现场核查（必要时可由审评中心选派核查组长）。

1.4 明确免于稳定性试验的具体情形

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，注册资料中要求稳定性试验报告降低了注册效率，也造成社会资源的浪费。

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。

行业认为，已实施过稳定性实验的同工艺类型的配方，秉承注册审批工作科学性的前提下，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，避免社会资源浪费，提高审批工作效率。目前获批配方均已完成新国标的稳定性试验报告，企业的产品配方关键营养素，加工工艺和包装材料等情况并没有很大的差别。从生产技术而言，企业对于相同工艺，相近配





方的产品生产和稳定性研究积累了大量的数据和经验，并且执行严格的质量管理体系，可以确保产品的质量和稳定性，无需重复稳定性试验。

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。

1.5 明确特殊医学用途配方食品在注册审评中的差异性标准

问题

监管机构未对其要求的特殊医学用途配方食品配方差异性作出明确指导原则和科学证据的具体要求，引起企业对注册过程中不确定性的担忧。

分析

行业认为目前要求的“明显差异”和“科学证实”没有客观的描述和解释，造成企业难以按可量化的要求准备注册资料。

一方面，针对配方差异性不显著，包括全营养特医食品和特殊疾病特医食品界限不清等情况，技术审评机构应在设置具体审评标准时，充分考虑目标人群的多样化营养需求。如，针对不同年龄段营养需求而开发的不同配方、因目标人群营养需求而选择不同原料、不同患者对产品形态的多样化需求、根据不同使用场景进行的差异化配方设计等，这些情况就其配方本身而言差异度不高，但是有助于实现产品的多样化应用需求。行业建议放宽对差异度的审评限制，以丰富市场产品，满足个性化消费需求，进一步鼓励行业加强研发创新，不断提高特医产品依从性。

另一方面，选择合适的配方注册上市是企业的商业行为，在经过审评机构确认其产品安全性、营养充足性和临床有效性之后，应由企业自主为其产品

的产品布局和市场定位负责，接受市场的检验和优胜劣汰。且延续注册时的“五年内生产销售证明”已经能够使无法经受市场考验的同质化产品退出市场。¹⁵

建议

- 充分考虑不同人群、不同场景、不同需求的差异化产品需求，适当放宽对配方本身差异性的审评标准；
- 如果必须规定同一企业的相同类型配方的差异性，建议在注册办法出台的同时发布配套技术文件细化和量化相关要求，或建立配方差异化预审评机制，避免企业在布局产品、配方研发、注册批生产等过程中造成社会资源的浪费。

1.6 优化罕见病的特医食品注册审批要求

问题

先天代谢障碍等罕见病特医食品注册审评速度缓慢，导致患者无法及时获取最新的技术研究成果。

分析

1) 注册的挑战

因罕见疾病的特医食品需求量低，但注册成本高昂，企业缺乏动力注册相关产品。产品注册时，对此类产品有严格的共享生产线限制要求。然而，由于罕见疾病患者的特医食品需求量低，一批商业化生产的产量通常就能满足多个国家的需求，企业为此类产品提供专用生产线成本高昂。如需针对不同国家法规要求开发配方，不利于产品商业化。同时，中国的注册要求每个配方进行3批商业化试产以及稳定性测试，进一步加重企业成本。

这导致大多数企业不愿意注册特医食品，宁愿将其作为非特医食品生产和销售。这意味着依赖这些食物进行长期饮食管理的患者只能获得那些不受严格

¹⁵ 《特殊医学用途配方食品注册申请材料项目与要求（试行）》，国家市场监督管理总局，2021年4月13日，查阅日期2023年5月25日，<https://www.cfe-samr.org.cn/zyyw/tsyxytspf/xzzq_87/202104/t20210413_3108.html>





监管的产品。随着此类产品受到更严格的监管，许多患者将难以获得他们所依赖的营养补充，这可能会导致他们的健康状况恶化。

2) 地方先行先试政策落地缓慢

部分地方政府允许进口尚未在中国注册的特医食品，供罕见病患者紧急使用。然而，这些政策执行缓慢，缺乏透明度。同时，政策的探讨或落地过程中，中央与地方政府的沟通不够紧密，导致地方政府依然受制于现行特医相关管理规定的约束。

建议

- 修订《特医注册管理办法》，对先天代谢障碍等罕见病特医食品实施专门通道优先审评审批；
- 加强中央、地方政府、行业之间的紧密沟通；
- 推动地方先行先试政策落地，对临床急需的境外已上市罕见病特医食品可附条件批准；
- 在保障获批罕见病特医食品安全、有效、质量可控基础上，加快该类产品审评审批，使罕见病患者尽早获得可靠的治疗产品。

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，确保国标修订与注册工作的平稳过渡

问题

目前特殊医学用途食品和婴幼儿配方乳粉的相关食品安全国家标准、配套的注册管理办法和相关横向标准及原料标准的制修订方向与出台时间不明确，影响产品的延续注册和重新注册。

分析

1) 标准和管理办法的修订

特医产品的研发周期较长，而现行严格且耗时的注册程序无疑拉长了商品化周期。对于部分特殊疾病型，企业还需要进行较长的时间设计、实施临床试验。《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）》^{16和17}《特医注册管理办法》正在修订进程中。若新标准及配套的管理办法出台时间不明确，过渡期设置过短，企业将面临新配方研发，配方论证以及注册所需时间不足等问题，导致其按新国标注册的产品无法如期上市，造成市场供货短缺。

新颁布的《婴配注册管理办法》中鼓励婴幼儿配方乳粉产品配方研发和创新，但对配方升级和配方差异性未做说明，企业无法判断变更或需重新注册的具体情形，将对研发、注册与生产产生影响。行业建议尽快发布《婴配注册管理办法》二级文件，明确关于配方升级和配方差异性情形，促进企业研发动力、释放创新潜力。

2) 横向标准制修订对注册的影响

目前部分横向标准正在修订中。¹⁸ 按照目前婴配和特医注册的审评要求，当横向标准发生变化时，正在注册的产品需要符合新标准的要求。国家市场监督管理总局令（第25号）《强制性国家标准管理办法》第39条规定，“强制性国家标准发布后实施前，企业可以选择执行原强制性国家标准或者新强制性国家标准”。¹⁹ 因此，要求企业提前执行正在

16 《食品安全国家标准特殊医学用途婴儿配方食品通则》(GB 25596-2010), 原中华人民共和国卫生部, 发2010 年12月21 日, 查阅日期2023年5月25 日, <https://www.cfe-samr.org.cn/zcfg/tsyxytsp_140/fffg_142/202104/P020210413335500450385.pdf>

17 《食品安全国家标准特殊医学用途配方食品通则》(GB 29922-2013),原国家卫生和计划生育委员会, 2013年12月26 日, 查阅日期2023年5月25日, <<http://www.nhc.gov.cn/ewebeditor/uploadfile/2015/04/20150414114624848.pdf>>

18 《食品安全国家标准预包装特殊膳食用食品标签》(GB 13432),原国家卫生和计划生育委员会, 2013年12月26 日, 查阅日期2023年5月25日, <<http://www.nhc.gov.cn/ewebeditor/uploadfile/2014/05/20140505140531583.pdf>>; 《食品安全国家标准预包装食品营养标签通则》(GB 28050),原中华人民共和国卫生部, 2011年10月12 日, 查阅日期2023年7月14 日, <<https://www.gov.cn/gzdt/att/site1/20120709/001e3741a4741164d66215.pdf>>; 《食品安全国家标准预包装食品标签通则》(GB 7718), 原中华人民共和国卫生部, 2011年4月20日, 查阅日期2023年7月14 日, <<http://www.nhc.gov.cn/wjw/aqbz/201106/53c53d99b71940c7a74830f86b46f8db.shtml>>; 《食品安全国家标准食品营养强化剂使用标准》(GB 14880), 原中华人民共和国卫生部, 2011年3月15日, 查阅日期2023年7月14 日, <<http://www.nhc.gov.cn/wjw/aqbz/201306/d4548c20ef914c3abef239df9a31d939.shtml>>; 《食品安全国家标准食品添加剂使用标准》(GB 2760), 原中华人民共和国卫生部, 2011年4月20日, 查阅日期2023年7月14 日, <<http://www.nhc.gov.cn/zwgk/cybz/201106/a2cedb1c45894acd8a5790ca164883aa/files/b2413b87e525441ebb2882e61137242c.pdf>>

19 国家市场监督管理总局令 第25号, 国家市场监督管理总局, 2020年1月6 日, 查阅日期2023年4月24日, <http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5512561.htm>





修订的标准是不符合规定的。这使企业陷入两难：如不提前执行新标准，注册将无法通过；即使提前执行，由于新标准或者正在修订的标准发布时间不确定，存在产品注册后新标准却未发布的可能性，使企业面临已经完成的注册不符合现行标准的风险。

3) 原料标准制修订对注册的影响

母乳中的氨基酸含量被用来评估母乳替代品中的蛋白质质量和数量。²⁰《食品安全国家标准 婴儿配方食品（GB 10765-2021）》和《食品安全国家标准 较大婴儿配方食品（GB 10766-2021）》、《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（GB29922-2013）》附录B中的氨基酸可作为原料用于婴儿配方食品及特殊医学用途婴儿配方。但由于多数氨基酸没有相应的原料和食品添加剂（营养强化剂）标准，目前国内氨基酸生产商无法申请原料或者食品添加剂（营养强化剂）相应的生产许可，导致企业在相关产品研发及生产过程中使用氨基酸原料面临潜在合规风险。

建议

- 加快特医新国标的修订进程，尽快明确出台时间，为新旧国标衔接设置充裕的过渡期；
- 加快《特医注册管理办法》的修订进程，充分调研为特定疾病特医产品的注册进行临床试验的必要性和可行性，给予企业明确指导；
- 加快《婴配注册管理办法》二级文件的修订进程，明确关于配方升级和配方差异性情形；
- 对于正在注册的婴配和特医产品，修订的新横向标准发布前6个月（根据稳定性试验所需的时间）提交的注册资料只需符合现行的横向标准即可；
- 对于已经批准的婴配和特医产品，当相关的横向标准发布后，给与企业更多的灵活性，允许

企业进行自行变更并报备地方或国家主管部门；

- 允许国内氨基酸生产企业根据GB 10765、GB10766、GB25596 及GB29922附录B的氨基酸原料种类与质量要求，进行相应原料和食品添加剂（营养强化剂）生产许可申请；
- 推动加快婴配和特医婴标准附录中各氨基酸的食品安全国家标准或公告的制修订及发布，满足企业研发和生产的需要。

3. 优化特殊医学用途配方食品临床试验的要求 4

3.1 合理化对试验人群的规定

问题

统一的临床试验要求不能满足特殊医学用途配方食品多样性的要求。

分析

《儿科人群药物临床试验技术指导原则通告》（2016年第48号）中明确提出设计儿科人群药物临床试验时，在满足评价要求的前提下，尽可能遵循“样本量最小、标本最少、痛苦最小”的原则。²¹依据以上指导原则，儿科人群的药物临床试验应建立有豁免临床试验或减少病例数的申请渠道。

例如，《食品安全国家标准 特殊医学用途配方食品通则（GB 29922-2013）》中特医食品“食物蛋白过敏全营养配方食品”类别的要求与《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）》中“乳蛋白深度水解配方或氨基酸配方”类别的要求类似。婴儿特医食品的注册不需要临床研究，因此1岁以上幼儿的低过敏性配方乳粉注册也应无需临床研究。此外，由于6-12个月的婴儿和1岁以上的幼儿已经开始进食辅食，由于饮食多样性的增加，对这一人群的特医食品临床研究越来越难以进行。除儿科人群外，罕见病发病

20 《世卫组织/粮农组织/联合国大学联合专家就人类营养中的蛋白质和氨基酸需求量议题的磋商会》，WHO系列技术报告第935号，2007年，查阅日期2023年5月24日，<https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43411/WHO_TRS_935_eng.pdf?ua=1>

21 《总局关于发布儿科人群药物临床试验技术指导原则的通告（2016年第48号）》，原国家食品药品监管总局，2016年3月1日，查阅日期2023年5月25日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qtggtg/20160307164401912.html>>



率较低，且患者入组难度较大，退出率较高，为完成临床试验要求的样本数量，需要较长的临床试验周期，而这类特定全营养配方食品往往是临床患者急需且普通特医食品无法替代的。

建议

- 对于1-10岁幼儿的食物蛋白过敏全营养配方，建议允许减少临床试验例数或豁免临床试验或者采用收集上市后临床数据的方式；
- 对于适用于1-10岁人群的罕见病或发病率较低疾病的特定全营养配方，建议提供相关数据，豁免临床实验，或允许减少临床实验案例的使用，或采用上市后临床研究等方式，确保合理利用临床试验资源并保障特殊人群的需要；
- 接受将普通膳食作为对照组，进行自身前后对照或与标准正常生长发育指标对照，代替强制平行控制对照的临床试验；
- 建立注册审评前临床试验设计的咨询通道，允许企业在开展临床试验前就实验设计与审评机构进行探讨。

3.2 调整临床试验的评估指标，体现特殊医学用途配方食品的特点

问题

申请特定全营养配方食品注册时需要进行临床试验，但目前临床试验的要求很难科学、客观地反应该类产品在疾病人群中营养治疗的有效性，有碍相关产品完成注册。

分析

在制定临床试验规定时，将科学研究和临床研究同时纳入临床试验的设计过程非常重要，建议监管机构在制定临床试验相关政策法规时，能够考虑结合临床与科学研究，设计出符合患者使用习惯且科学合理的评价方案，而非简单的延用药品临床试验思路，一味地要求效果指标的优效性和非劣性。例如对肾病配方而言，普通全营养配方无法在临床试验过程中作为对照组。基于伦理学考虑，肾病疾病

类型的患者应避免或减少某些营养素或成分摄入，例如蛋白、钾、钙、磷等，因此全营养配方食品不适合该类患者的长期使用，会增加受试者风险，尤其对于门诊院外无法对其每日服用量进行完全控制的患者。目前，市场上大多数的进口特定全营养配方食品都是在国外经过临床使用观察且已有多年使用历史的产品。对于配方不用调整且能符合中国食品安全国家标准要求的产品，工作组建议对国外的临床使用数据给予一定的认可，避免再在中国重复进行临床试验带来的资源浪费。

建议

- 对于肾病特异性配方产品的效果研究，建议采用自身前后对照（即单臂研究）的研究方式，或增加以国外已上市的肾病配方特医食品为对照的研究方式；
- 充分考虑特殊医学用途配方食品仅为临床营养支持性产品这一特点，合理设计临床观察指标；
- 允许等同配方(固态/液态)共享临床试验数据。

4. 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

问题

中国特殊医学用途配方食品的临床应用范围有限，公众认知度低，消费者可及性低，市场准入渠道亟待拓宽。

分析

据2012年的一项调查显示，中国住院患者中约有65%需要临床营养支持，其中没有得到有效营养支持的患者占比70%。²² 2017年国务院印发《国民营养计划（2017-2030）》，明确提出“推动特殊医学用途配方食品和治疗膳食的规范化应用”。²³ 因

22 王建、易龙、舒晓亮、糜漫天、蔡东联，《我国临床营养学科的现状与存在问题》，中国食物与营养，2012年07期，查阅日期2023年7月14日。

23 《国民营养计划（2017—2030年）》，国务院办公厅，2017年7月13日，查阅日期2023年4月24日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-07/13/content_5210134.htm>





此，改善营养状况、降低医疗成本的需求是十分迫切的。然而，截至2023年6月，共125款特医产品获得注册批准，产品种类和数量还不能够满足各类人群多样的营养需求。²⁴ 严格的注册及监管要求，加之较高的产品开发成本，导致有能力入局的企业有限，行业发展缓慢，造成特医临床应用不规范、消费者可及性和公众认知度低等问题长期存在。

按特医国标GB 25596和GB 29922的要求，特医食品需要在医生或者临床营养师指导下使用，即主要销售渠道是医疗机构和药店。但目前中国没有将特医纳入医院的统一收费编码系统，无法在处方系统中开具特医食品。同时，中国临床营养工作起步较晚，人员配备不完善，进一步影响了特医产品的消费者可及性。据调查，2020年全国592家医疗机构肠内营养制剂的临床供给、应用及需求调查显示，42.5% 的医院（91家）仅有1种特殊医学用途配方食品，85.5% 的医院（183家）特殊医学用途配方食品产品不超过5种。²⁵ 鉴于此，国家医疗保障局已下发临时代码供个别地区(江苏省)使用，但使用范围有待进一步扩大。

建议

- 进一步完善特医食品的管理模式和法规制度，适当放宽特医的市场准入要求；
- 优化特医食品在医疗机构的临床使用流程，将特医食品纳入医院的统一收费编码系统，提升消费者可及性；
- 完善临床机构营养科室和临床营养师队伍建设，扩大临床营养筛查、诊断和治疗人群范围，加强对特医食品相关知识的宣讲，提高公众认知度。

24 《2023年上半年FSMP产品爆发式增长-国内125款特医食品注册信息汇总分析》，瑞旭咨询，2023年6月27日，查阅日期2023年7月14日，<<https://www.cirs-group.com/cn/food/shou-kuan-te-yi-zhi-fang-zu-jian-huo-pi-guo-nei-83-kuan-te-yi-shi-pin-zhu-ce-xin-xi-hui-zong-fen-xi>>

25 李雪梅、马向华、张勇胜、姚颖、石磊、胡雯，《全国592家医疗机构肠内营养制剂的临床供给、应用及需求调查》，中国食物与营养，2022年06期，2023年2月6日，查阅日期2023年7月14日。

5. 建立规范框架以监管0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道的营销行为，并提供详细的计划来有效鼓励母乳喂养

问题

0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道营销行为的监管框架不健全，会影响保护及提升母乳喂养率。

分析

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。²⁶ 然而，2017年《母乳代用品销售管理办法》废止后，中国婴儿配方乳粉促销行为处于法律监管缺位的状态，仅仅依靠个别企业的自律无法杜绝市场上的不当或违规行为。

2020年3月1日，国家市场监督管理总局制定的《药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告审查管理暂行办法》正式施行，明确禁止特殊医学用途婴儿配方食品发布广告。²⁷ 2021年4月29日，国家市场监督管理总局发布《中华人民共和国广告法》，第二十条明确规定“禁止在大众传播媒介或者公共场所发布声称全部或者部分替代母乳的婴儿乳制品、饮料和其他食品广告”。²⁸ 根据2022年行业协会的《婴儿配方乳粉广告与促销合规情况研究报告》显示，乳粉广告合规情况总体向好的趋势主要得益于以上法律法规对婴配广告发布与内容管理的规制。²⁹ 与之相较，针对婴配产品市场营销行为规范框架的缺位，使得目前线上及线下零售渠道均存在不当营销行为（包括免费派样，提供礼品，降价销售等），可能误导母亲过早放弃母乳喂养，对保护及提升纯母乳喂养率带来不利影响。

26 《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2023年4月24日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/24/content_5653169.htm>

27 《药品、医疗器械、保健食品、特殊医学用途配方食品广告审查管理暂行办法》，国家市场监督管理总局，2019年12月24日，查阅日期2023年4月24日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5488918.htm>

28 《中华人民共和国广告法》，全国人大常委会，2021年4月29日，查阅日期2023年4月24日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_5474cf75173c45d6a0379730fb4e8d97.html>

29 《婴儿配方乳粉广告与促销合规情况研究报告》，中国广告协会，2022年12月6日，查阅日期2023年7月14日。



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，如禁止向孕产妇提供免费样品，或通过向婴儿家长提供礼品或降价等手段进行促销等等；
- 明确国家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、母婴店及其他零售点0-6月龄婴儿配方乳粉促销行为的监管；
- 长期目标，建立0-12月龄婴儿配方乳粉在零售渠道营销行为的规范框架。





汽车工作组

主要建议

1. 落实汽车产业全面开放承诺，营造公开、透明、非歧视性和可预期的投资环境

- 提高汽车产业投资准入和管理政策的透明度，提供公开、透明、可预期的监管环境；
- 提高产业管理和项目审批透明度，明确整车项目投资准入要求和审批流程，为国际汽车制造商在华开展相关投资提供政策解读和路径指引；
- 对涉及投资准入管理的重要政策调整，允许国际汽车制造商参与相关起草及修订。

2. 修订与数据跨境相关的法律法规体系，并在确保数据安全的前提下允许数据安全、充分、有序的收集及跨境流动 2

- 调整《汽车数据安全若干规定（试行）》以允许汽车企业在满足数据安全、网络安全的前提下，合理收集、处理汽车座舱内外数据；
- 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；
- 允许车辆车架号（VIN）数据流通以及出境；
- 允许及鼓励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. 创建一个有利于新能源汽车可持续发展的、可预测、非歧视性且平衡的立法环境 6



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

- 汽车行业碳达峰路线图应该给行业提供足够的准备时间；
- 政府对汽车上游产业产生的碳排放进行单独核算，将进一步激发上游企业降碳的自主性；
- 对经过验证的脱碳措施给予补贴或者相应奖励政策；
- 协调中欧电池回收相关立法。

激励措施（国家层面）

- 维持现有适用购置税减免政策的汽车技术要求和相关政策，以减轻对新能源汽车市场的影响。

充电基础设施

- 协调现有充电桩和新一代充电桩的标准；





- 协调包括快速充电及超级快充在内的大功率充电标准。

新能源汽车积分

- 与行业进行充分调研避免2025年以后的双积分政策目标或管理措施过于激进，并给企业预留足够的时间制定计划；
- 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。

4. 加强智能网联汽车法律法规修改制订工作，支持行业的创新发展 4

- 完善智能网联汽车相关法律法规及标准体系，逐步消除阻碍智能网联汽车发展的制度障碍；
- 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；
- 法律层面肯定自动驾驶汽车的合法性地位；
- 支持智能网联汽车辅助驾驶功能创新，在保障安全的前提下鼓励新技术的应用，允许驾驶员脱手；
- 尽快出台相关标准如智能网联车用地图相关法规标准，支持V2X产业落地；
- 加强智能网联汽车相关管理部门的协调。

5. 商用车

5.1 确定监管商用车的最佳车辆规格 4

- 让汽车行业尽早参与商用车法规的起草和更新工作；
- 统一市场准入要求和实施程序，简化牌照发放的注册流程；
- 实施一项涵盖商用车的国家标准；
- 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；
- 为制造商留出适应新规定的充足时间。

5.2 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 4

- 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；
- 在政府制定减排规划和路线图中考虑纳入商用车使用生物燃料项目。

6. 摩托车 2

6.1 取消国内关于摩托车13年强制报废的规定

- 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

- 进一步细化摩托车禁限行规定及区域，对250cc以上摩托车开放高速公路，切实执行国



家有关道路和高速公路的法律；

- 实施摩托车号牌、驾照考试按照摩托车动力分级管理，可按照排量设置级别；
- 对电动摩托车颁发绿色新能源牌照，享有绿牌新能源汽车同等的优惠待遇；
- 鼓励发展摩托车骑行再培训机构对用户在取得驾照后进行安全和环境保护教育。

7. 采取措施培育经典车文化，颁布相关的认定标准和管理制度，以确保该行业实现其增长潜力

- 建立经典车认证委员会及分级认证管理体系；
- 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；
- 授予上路行驶级经典车临时号牌及有限的路权；
- 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。

工作组简介

汽车工作组由欧洲乘用车、商用车、特种车辆、摩托车、轮胎等汽车零部件和自动化系统的生产和进口商组成，目前有100多家会员企业。该工作组与汽车零部件工作组密切合作。汽车工作组的核心会员同时也是欧盟及欧盟成员国汽车行业协会的成员。在日常工作中，工作组针对中国汽车产业发展的相关话题，特别是在汽车市场准入、技术标准制定、统一监管尺度，维护公平竞争以及改善营商环境等方面，积极与有关政府部门及机构保持密切沟通。

近期发展

2023年6月29日，工业和信息化部（工信部）联合四部委发布了关于修改《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，该政策也被熟知为中国的双积分政策。¹ 此次修改主要是调整了新能源车型积分计算方法、建立了积分灵活

性交易机制以及优化了积分管理制度。²

2023年6月19日，财政部、税务总局、工信部联合发布《关于延续和优化新能源汽车车辆购置税减免政策的公告》，³ 这是该政策自2014年颁布后的第四次延续。将新能源汽车车辆购置税的减免时间延长到2027年12月31日，减免力度分年度逐步退坡。该项政策为促进新能源汽车消费、产业升级及绿色低碳发展提供了有力支撑。

2022年12月26日，国家市场监督管理总局（市监总局）发布了《关于启动汽车安全沙盒监管试点申报的通知》并正式开始接受企业参与沙盒试点的申请。⁴ 沙盒监管是对后市场阶段的创新。企业通过自愿参与沙盒监管试点，对新技术、新功能等开展测试。

¹ 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2023年7月12日，<https://www.miit.gov.cn/zcfig/jdcjx/art/2023/art_6facac0a0f534cfbb65f9cf213ce33c.html>

² 《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》解读，工信部，2023年7月6日，查阅日期2023年7月12日，<https://ythxxfb.miit.gov.cn/ythzxfwp/hlwmmh/zcwj/xzxk/clsczr/art/2023/art_7d61f8c983dc4f6abd6542d0a5d6d3aa.html>

³ 《关于延续和优化新能源汽车车辆购置税减免政策的公告》，财政部、税务总局、工信部，2023年6月19日，查阅日期2023年7月4日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6887734.htm>

⁴ 《关于启动汽车安全沙盒监管试点申报的通知》，市监总局，2022年12月26日，查阅日期2023年4月17日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/zlfzs/art/2023/art_1ee3894063de4dd49c8287f8e89a1cbd.html>



2022年10月14日，国家标准化管理委员会发布了《GB/T41871-2022 信息安全技术 汽车数据处理安全要求》，该标准自2023年5月1日起实施。⁵ 作为汽车领域一项非常重要的数据安全合规标准，GB/T41871将指导企业在汽车设计、生产、运维等过程中开展数据安全保护工作。

2022年7月5日，商务部等17部门为进一步激发汽车市场潜力联合发布了《关于搞活汽车流通 扩大汽车消费若干措施的通知》，⁶ 通知推出一系列有力措施消除二手车流通的政策瓶颈，如取消限迁政策，以及大力支持新能源汽车的购买及使用。

主要建议

1. 落实汽车产业全面开放承诺，营造公开、透明、非歧视性和可预期的投资环境

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。

分析

根据《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》⁷ 和《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）》规定，⁸ 自2022年1月1日起，中国汽车行业取消外资股比和合资企业数量限制，实现全面对外开放。中国欧盟商会对此表示了热烈欢迎，认为这将增强欧洲生产企业对中国汽车产业长期向好发展的信心，为相关企业未来制定更加灵活高效的在华发展战略

提供空间。⁹

然而，自负面清单生效以来，国际汽车制造商在华投资汽车生产类项目，包括重组现有汽车生产企业、调整现有合资公司外资股比以及新建整车生产企业等，依然面临较大的审批障碍。监管机构在《汽车产业投资管理规定》¹⁰之外，通过其他非公开文件要求和内部程序对整车生产类投资项目进行特别管理，但相关文件内容不对外公开，审批要求和流程不明确，政策实施缺乏透明度，给国际汽车制造商进行在华投资决策带来不确定性。

建议

- 提高汽车产业投资准入和管理政策的透明度，提供公开、透明、可预期的监管环境；
- 提高产业管理和项目审批透明度，明确整车项目投资准入要求和审批流程，为国际汽车制造商在华开展相关投资提供政策解读和路径指引；
- 对涉及投资准入管理的重要政策调整，允许国际汽车制造商参与相关起草及修订。

2. 修订与数据跨境相关的法律法规体系，并在确保数据安全的前提下允许数据安全、充分、有序的收集及跨境流动

问题

现行数据安全政策阻碍企业用于研发及客户服务目的数据的收集、利用及境外传输。

分析

从汽车行业的数据与信息安全角度分析，《网络安全法》¹¹、《数据安全法》¹²、《个人信息保护

5 《信息安全技术 汽车数据处理安全要求》，市场监管总局，2022年10月14日，查阅日期2023年4月17日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=4D3C5BB193E079AD54294E5845749B8F>>

6 《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2023年4月17日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/07/content_5699701.htm>

7 《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2023年4月15日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202112/t20211227_1310020.html?code=&state=123>

8 《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，2023年4月15日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202112/t20211227_1310019.html?code=&state=123>

9 中国欧盟商会关于取消汽车行业所有限制的立场，中国欧盟商会，2022年1月11日，查阅日期2023年4月13日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/press-releases/3414/european_chamber_stance_on_the_liberalisation_of_ownership_restrictions_in_the_automotive_sector>

10 《汽车产业投资管理规定》，发改委，2018年12月10日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5377111.htm>

11 《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2023年4月15日，<https://www.gov.cn/xinwen/2016-11/07/content_5129723.htm>

12 《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2023年4月15日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-06/11/content_5616919.htm>



法》¹³ 作为落实以上法律法规要求的《数据出境安全评估办法》¹⁴ 和《个人信息出境标准合同办法》¹⁵ 均已发布并实施，都为企业合规工作指明了方向。

但是，汽车企业在落实以上法律法规的过程中，仍然遇到很多细节问题。比如，汽车企业如何落实座舱内外数据的采集和处理的要求，公司内部不同项目的数据出境可否分批进行等，还需要主管部门继续优化、细化数据安全年报、数据出境的管理要求。¹⁶ 此外，考虑汽车行业数据类型繁多，如果不加区别地将所有和人相关的数据都定义为个人数据，或者将与国家安全无关的数据都定义为重要数据，这将严重影响业务的正常开展。¹⁷

数据的流动是构建数据经济的精髓所在，监管部门制定汽车行业数据监管体系时，应当平衡好监管和创新发展。对于汽车正常开展业务和研发所需要的数据，在不涉及国家安全的前提下，对已经进行过脱敏处理的个人信息和汽车数据，允许自由流动。此外，在一些紧急情况下，比如车辆发生碰撞事故，为了及时分析解决问题，需要调动全球的工程技术人员提供远程协助，对于此类出于保护人身安全和车辆安全目的需要立即跨境出口的数据，允许“先出后批”的特别流程。

车辆车架号（VIN）是汽车行业的基础设施之一，¹⁸ 不允许VIN数据自由流动将影响中国企业在海外和海外企业在华开展业务。

工作组希望中国汽车数据和行业管理主管部门在制定、实施相关政策过程中，能够积极地与包括国际

汽车企业在内的行业参与者进行沟通协调，出台完整、科学及合理的监管政策以及配套实施细则。

建议

- 调整《汽车数据安全若干规定（试行）》以允许汽车企业在满足数据安全、网络安全的前提下，合理收集、处理汽车座舱内外数据；
- 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；
- 允许车辆车架号（VIN）数据流通以及出境；
- 允许及鼓励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. 创建一个有利于新能源汽车可持续发展的、可预测、非歧视性且平衡的立法环境

问题

政策实施缺乏透明度和平等待遇，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。

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。汽车企业在新车产品进行投资、开发时将会相当谨慎。

脱碳

中国的“十四五”规划¹⁹ 阐明了迈向2030年的若干指导方针，但缺乏对汽车行业的具体指导。同样，中国的“1+N”政策体系^{20和21} 对汽车制造商具有极

13 《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2023年4月15日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-08/20/content_5632486.htm>

14 《数据出境安全评估办法》，国家网信办，2022年7月7日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm>

15 《个人信息出境标准合同办法》，国家网信办，2022年2月22日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.legaldaily.com.cn/index/content/2023-02/24/content_8825810.html>

16 请参阅《信息和通信技术工作组建议书 2023/2024》了解其他数据定义问题。

17 有关跨境数据传输的更多共享信息，请参阅《网络安全子工作组建议书 2023/2024》。

18 VIN用于车辆的整个生命周期，包括生产、销售、售后服务和报废管理。

19 《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10日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

20 《中共中央 国务院关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，中共中央，国务院，2021年9月22日，查阅日期2023年4月10日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/24/content_5644613.htm>

21 《2030年前碳达峰的总体部署——就<2030年前碳达峰行动方案>专访国家发展改革委负责人》，新华网，2021年10月27日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.news.cn/2021-10/26/c_1127998871.htm>



为重要的意义，但目前尚未出台汽车行业实现碳达峰的路线图和相关配套政策。政策制定者对企业的运作了解有限，增加了制定切实可行解决方案的难度。²² 为了实现汽车行业碳减排目标，除了汽车产品零排放之外，相关政策的制定更需要上下游产业链协同。

协调中国和欧盟之间的电池回收标准，对于有效推进脱碳进程十分重要。在电池回收要求方面，中外存在较大差异，中国侧重于认证方法和流通规则，而其他国家则强调回收率和利用率。

激励措施（国家层面）

根据《关于延续和优化新能源汽车车辆购置税减免政策的公告》，新能源汽车免征购置税将延续到2027年底。²³ 然而免征购置税的新能源汽车目录的更新尚缺乏透明度，工信部在没有提前通知以及给予过渡时间的情况下，在短时间内就出台了新的技术要求，使得厂商措手不及，打乱了新能源汽车的新产品生产计划。

充电基础设施

随着新能源汽车数量的增加，发展充电基础设施的挑战接踵而至。要进一步发展和推广方便的充电服务（如即插即充），就必须制定关于车辆与充电桩之间的通信信道和数据交换平台（特别是下一代快速充电接口）的联合协议，以及与之配套的政策与法规。目前有两个主要的快速充电标准在制定中，对于车企而言他们分别代表了不同的技术路线，无论政府最终采用哪个标准，业界都希望能够尽早确定。

新能源汽车积分政策

2025年之后的双积分政策尚未公布。²⁴ 这可能影响

汽车产业的健康发展，因为汽车产业需要有稳定、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）》²⁵ 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。

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

- 汽车行业碳达峰路线图应该给行业提供足够的准备时间；
- 政府对汽车上游产业产生的碳排放进行单独核算，将进一步激发上游企业降碳的自主性；
- 对经过验证的脱碳措施给予补贴或者相应奖励政策；
- 协调中欧电池回收相关立法。

激励措施（国家层面）

- 维持现有适用购置税减免政策的汽车技术要求和相关政策，以减轻对新能源汽车市场的影响。

充电基础设施

- 协调现有充电桩和新一代充电桩的标准；
- 协调包括快速充电及超级快充在内的大功率充电标准。

新能源汽车积分

- 与行业进行充分调研避免2025年以后的双积分政策目标或管理措施过于激进，并给企业预留足够的时间制定计划；
- 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。

22 更多相关内容可参加欧盟商会出版的碳中和报告《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2023年6月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/974>>

23 《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2023年7月4日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202306/content_6887734.htm>

24 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2023年7月14日，<https://www.miit.gov.cn/zcfg/jdcjxl/art/2023/art_6facac0a0f534cfbbc65f9cf213ce33c.html>

25 《国务院办公厅关于印发新能源汽车产业发展规划（2021—2035年）的通知》，国务院，2020年10月20日，查阅日期2023年6月15日，<https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-11/02/content_5556716.htm>



4. 加强智能网联汽车法律法规修改制订工作，支持行业的创新发展 4

问题

已发布的智能网联汽车管理政策推动行业创新发展的力度不足，影响了企业的研发规划和技术的发展和应用。

分析

自动驾驶技术经过多年发展，已经拥有了丰富的积累。然而《道路交通安全法》²⁶ 到目前为止还未赋予自动驾驶合法的上路身份，严重影响了企业的研发和智能网联技术的发展和运用。

中国出台了一系列诸如《关于加强智能网联汽车生产企业及产品准入管理的意见》²⁷ 等汽车安全相关的政策。然而，相关政策的重点仍在加强安全保障，虽然这一点非常重要，但是行业希望政府鼓励和支持智能网联汽车创新发展方面给与更多的政策支持，在兼顾车辆安全的考量下，积极推动鼓励智能辅助驾驶(ADAS)新技术和新应用。如目前主流车企都在探索的L2级脱手驾驶应用，其技术已经相对成熟。而目前相关政策尚不明朗，限制了技术的推广应用。

2022年11月，工信部、公安部联合发布了《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知（征求意见稿）》，²⁸ 开展L3级别及以上自动驾驶²⁹ 的产品准入和上路通行试点工作。这对智能网联汽车及自动驾驶车辆的发展有重大意义。行业希望政府加快推进L3级别以上自动驾驶汽车的立法工作，明确相关标准法规要求。与此同时，企业从研发和技术验证角度仍有在各地进行道路测试和示范

运营的需求，建议政府在推动准入试点的同时，对于道路测试和示范运营继续予以支持和政策保障。

中国产业政策正在大力发展C-V2X车路协同。C-V2X的应用离不开处理车辆的空间位置信息，然而目前的导航地图标准³⁰ 要求导航电子地图对空间位置信息进行加密偏转，但又没有明确的加密标准或指南，致使企业无法将高精地图应用在V2X系统中，相关产业迟迟不能落地。

智能网联汽车需要大量的技术创新，且涉及多行业的技术协同，比如汽车制造、通信、人工智能等。然而，如何打破政府部门之间的管理壁垒，促进ICV政策法规的协同发展，仍是目前行业面临的一大挑战。

建议

- 完善智能网联汽车相关法律法规及标准体系，逐步消除阻碍智能网联汽车发展的制度障碍；
- 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；
- 法律层面肯定自动驾驶汽车的合法性地位；
- 支持智能网联汽车辅助驾驶功能创新，在保障安全的前提下鼓励新技术的应用，允许驾驶员脱手；
- 尽快出台相关标准如智能网联车用地图相关法规标准，支持V2X产业落地；
- 加强智能网联汽车相关管理部门的协调。

5. 商用车

5.1 确定监管商用车的最佳车辆规格 4

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

26 《道路交通安全法（2021年修订）》，全国人民代表大会常务委员会，2021年4月29日，查阅日期2023年4月17日，<<http://jtgl.beijing.gov.cn/jgj/jgxx/flfg/fl/205308/index.html>>

27 《关于加强智能网联汽车生产企业及产品准入管理的意见》，工信部，2021年7月30日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-08/12/content_5630912.htm>

28 《关于开展智能网联汽车准入和上路通行试点工作的通知（征求意见稿）》，工信部，2022年11月2日，查阅日期2023年4月17日，<https://wap.miit.gov.cn/gzcy/yjzj/art/2022/art_4ae46de7edee4a72adb611b3c67b9d6e.html>

29 GB/T 40429-2021 汽车驾驶自动划分，国家标准全文公开系统，2021年8月20日，查阅日期2023年6月26日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=4754CB1B7AD798F288C52D916BFCECA34>>

30 《GB 22633-2006 导航电子地图安全处理技术基本要求》，国家标准化管理委员会，2006年3月15日，查阅日期2023年4月17日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=517545EC0EE59615E0CA8D7EA56B153B>>



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更深影响。商用车大多为专门定制车辆，因有特殊用途，经过专门改造后可以提供更优服务及最大利用价值：比如垃圾收集车、消防车、罐车、混凝土泵车等。相比于乘用车，商用车的每个车型包含更多的型号和变体，而中国的车辆认证和注册系统不对它们进行区分，且认证过程与系统过于复杂、缓慢、费用昂贵，限制了为满足消费者需求而不断推出改良商用车的可能。

由于在商用车的认证体系或技术法规的制定中会将一些国家推荐性标准亦或行业标准纳入考量，这使得这些本是推荐性的标准发挥了同强制性标准一样的作用，但没有经过世界贸易组织有关强标的公示程序。

如果新标准出台过快还将影响商用车的库存管理。过渡期过长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。^{31和32}

建议

- 让汽车行业尽早参与商用车法规的起草和更新工作；
- 统一市场准入要求和实施程序，简化牌照发放的注册流程；
- 实施一项涵盖商用车的国家标准；
- 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；
- 为制造商留出适应新规定的充足时间。

5.2 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

监管机构、汽车企业、运营商和消费者需要共同努力，降低交通运输的负面影响。谈到减少碳足迹，最容易实现的目标是使用更大的交通工具，即用更少的发动机运输更多的货物。在一些国家，特定路线允许至多12轴和总重超过100吨的车辆行驶，这提供了更有利的机会，以更少的发动机运输更多的货物。但是在中国，现行标准（如GB1589-2016和GB7258-2017）³³限制了世界上许多国家常见的长车和拖车组合在中国的使用。

为进一步减少商用车二氧化碳的排放，应推广使用沼气和以污泥、食物残渣等有机废物制成的生物燃料。

建议

- 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；
- 在政府制定减排规划和路线图中考虑纳入商用车使用生物燃料项目。

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，不仅阻碍了外国公司的进一步投资、进口，和中国的消费者需求。

31 《中国：轻型车：排放》，TransportPolicy.net, 2020年4月20日，查阅日期2023年4月15日，<<https://www.transportpolicy.net/standard/china-light-duty-emissions/>>

32 《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2023年6月25日，<<https://auto.sina.com.cn/zz/jm/2020-05-17/detail-iircuyvi3510056.shtml>>

33 《GB 7258-2017 机动车运行安全技术条件》国家市场监督管理总局，国家标准化委员会，2017年9月29日，查阅日期2023年4月10日，<<http://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=06A0C376A0CA7B14E93106194C99730F>>



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³⁴时的摩托车产品技术已经是科技多次迭代的飞跃。

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。此外，在摩托车手

获得驾照后为他们提供再培训，也有助于解决安全问题及提升环保意识。

随着摩托车产品科技含量的增加，摩托车的消费也逐渐以排量为250cc以上的大型产品为主流，并且普遍装备了ABS刹车系统，继续禁止摩托车上路已经不合时宜。这些早年期制定的禁限行措施无疑需要进行考虑调整，建议按动力分级管理。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。

近年来，电动摩托车在中国产销量不断增长。³⁵ 电动摩托车具有零排放、节省停车位、减少城市拥堵、节约停车用地的先天优势。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，即可进一步规范摩托车管理，也方便市民出行。

建议

- 进一步细化摩托车禁限行规定及区域，对250cc以上摩托车开放高速公路，切实执行国家有关道路和高速公路的法律；
- 实施摩托车号牌、驾照考试按照摩托车动力分级管理，可按照排量设置级别；
- 对电动摩托车颁发绿色新能源牌照，享有绿牌新能源汽车同等的优惠待遇；
- 鼓励发展摩托车骑行再培训机构对用户在取得驾照后进行安全和环境保护教育。

7 采取措施培育经典车文化，颁布相关的认定标准和管理制度，以确保该行业实现其增长潜力

问题

目前缺少经典车的认定标准及相关政策，无法支持

34 《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2023年6月26日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/swfg/swfgbh/201303/20130300062947.shtml>>

35 2022年我国摩托车销量达2142万辆，新浪新闻，2023年1月31日，查阅日期2023年4月17日，<<https://finance.sina.com.cn/wm/2023-01-31/doc-imeancp0159099.shtml>>



经典车行业的发展。

分析

根据国际经典车行业的通行定义，经典车是拥有一定车龄，遵循历史原状维护，依靠机械动力驱动，通常不作为日常交通工具使用，具有技术及文化价值的公路车辆。³⁶ 这一通行定义框架被多国和地区的经典车管理机构和爱好者们所接受并应用。^{37和38}

据调研，不少国家和地区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，³⁹ 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。⁴⁰

可喜的是，2022年《商务部等17部门关于搞活汽车流通 扩大汽车消费若干措施的通知》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”，⁴¹ 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》⁴² 于2022年8月发布，更高层级的国家推荐标准也在制定中。

经典车行业的发展涉及多个政府主管部门，需要出台协调一致的管理和支持措施，经典车文化的推广更需要全社会的不懈努力。建议考虑：一）就经典车认证建立以行政机构为主导，执法机构负责车辆

管理，第三方专业机构提供专业认证意见的认证管理体系。二）根据车辆情况以及车主的主要收藏用途和使用场景和频率，对车辆进行分级认证管理，即将车辆分为静态展示级和上路行驶级。对于上路行驶级经典车，在安全检测、排放检测、有限上路等方面给以有别于普通车辆的政策，如颁发临时牌照。三）在完善经典车认定标准的基础上，为经典车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。

建议

- 建立经典车认证委员会及分级认证管理体系；
- 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；
- 授予上路行驶级经典车临时号牌及有限的路权；
- 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。

36 《保护汽车遗产》，国际历史车联盟，查阅日期2023年5月4日，<<https://fiva.org/en/fiva-home/>>

37 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2023年5月4日，<<https://fiva.org/wp-content/uploads/2022/04/FIVA-legislation-survey-2009.pdf>>

38 《欧洲议会和理事会指令2014/45/EU第3条》，欧洲议会，2014年4月3日，查阅日期2023年5月4日，<<https://www.legislation.gov.uk/eudr/2014/45/article/3>>

39 《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2023年5月4日，<<http://www.ttbz.org.cn/upload/file/20220127/6377887966643469805923450.pdf>>

40 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。

41 《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2023年4月17日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/07/content_5699701.htm>

42 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2023年4月17日，<<http://www.ttbz.org.cn/Home/Show/42700>>





汽车零部件工作组

主要建议

- 1. 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** 3
 - 呼吁尽快出台雪地胎国家标准，规范雪地胎产品 and 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使用雪地胎，保障行车和生命安全，减少社会损失。
- 2. 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** 2
 - 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。
- 3. 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**
 - 在中国轮胎法规引用的国标测试方法，并参照国际标准化组织测试方法，同时依旧保留美国材料与试验协会标准测试轮胎的使用；
 - 中国计量协会标准测试轮胎在保持稳定性的前提下，和美国材料与试验协会标准测试轮胎尽可能在性能上靠拢，统一尺度，减轻企业测试负担。

工作组简介

汽车零部件工作组成立于 2000 年，由100家国际企业构成，涵盖汽车零部件制造、汽车零部件的机床生产、汽车装配线、进口和分销汽车零部件以及售后服务提供商等。工作组近年来与欧洲和中国的各种组织和政府机构积极合作，并建立了紧密联系。

近期发展

市场发展

2022年，总体来看，中国机动车产销延续了2021年的增长态势。具体数据如下：

2022年及2023年第一季度汽车工业产销情况

时间	汽车生产量	汽车销售量
2022年	2702.1万辆，同比增长3.4%	2686.4万辆，同比增长2.1%
2023 年第一季度	621万辆，同比下降4.3%	607.6万辆，同比下降6.7%

2022年及2023年第一季度乘用车产销情况

时间	乘用车生产量	乘用车销售量
2022年	2383.6万辆，同比增长11.2%	2366.3万辆，同比增长9.5%
2023 年第一季度	526.2万辆，同比减少4.3%	513.8万辆，同比减少7.3%





2022年及2023年第一季度商用车产销情况

时间	商用车生产量	商用车销售量
2022年	318.5万辆, 同比减少31.9%	330万辆, 同比减少31.2%
2023 年第一季度	94.8万辆, 同比减少3.9%	93.8万辆, 同比减少2.9%

从2022年全年汽车产销情况来看, 1-2月开局良好, 产销稳定增长; 3-5月受吉林, 上海疫情冲击, 产销受阻, 部分地区汽车产业链收到较大冲击, 汽车产销出现断崖式下降; 6月开始, 购置税优惠落地、厂商促销叠加去年同期芯片短缺问题导致的基数较低, 汽车产销量迅速恢复并实现较高的同比增速, 进入第四度季度, 全国再次受到疫情冲击, 终端消费市场增长乏力, 消费者购车需求释放受阻, 汽车产销增速回落, 与过去两年相比, 产量和批发量并未出现往年和预期政策结束应产生的年底提升现象。^{1和2}

具体到汽车零部件行业, 2022年, 疫情防控政策的反复及原材料价格上涨, 是影响中国汽车零部件行业的两大主要原因。一方面, 疫情的反复和严格的封锁政策导致消费者的购买热情受到负面影响而整车销量下滑, 进而影响零部件供应商; 同时, 疫情还导致的零部件供应商用工成本急剧上升; 这对企业整体生产成本和利润水平产生重大影响。另一方面, 虽然自2022年初起, 原材料供应逐渐从新冠疫情、苏伊士运河堵塞和英国脱欧等各种并发的颠覆性事件中恢复并稳定下来, 但由于燃料成本上升及俄乌冲突导致的全球供应中断, 产业复苏很快受到阻挠。因此, 汽车零部件供应商的运营情况在整个2022年及乃至2023年, 都会面临较大压力。³

政策环境

促进汽车消费

自新冠疫情以来, 汽车行业正进入连续第三年的危机, 财务负担超过平均水平, 而对汽车零部件供应商亦是如此。为应对这一问题, 中央政府出台一系列政策, 旨在缓解疫情对汽车行业的冲击, 促进消费, 加快经济复苏。2022年5月, 国务院印发《扎实稳住经济的一揽子政策措施》, 其中, 针对汽车产业, 该《措施》提出各地区不得新增汽车限购措施, 已实施限购的地区逐步增加汽车增量指标数量、⁴ 放宽购车人员资格限制; 加快出台推动汽车由购买管理向使用管理转变的政策文件; 全面取消二手车限迁政策; 支持汽车整车进口口岸地区开展平行进口业务等举措。⁵

2022年7月, 商务部等17部门印发《搞活汽车流通扩大汽车消费若干措施》。该《举措》从“支持新能源汽车购买使用”, “加快活跃二手车市场”, “促进汽车更新消费”, “优化汽车使用环境”等六方面, 提出12条举措以促进汽车流通, 扩大汽车消费, 进而助力稳定经济基本盘和保障改善民生。⁶

工作组认为相关政策有利于刺激国内汽车市场, 促进汽车产业复苏, 进而缓解汽车零部件供应商经营压力, 并期待相关政策的进一步落地。

汽车数据

2022年10月14日, 国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会发布《GB/T 41871-2022 信息安全技术 汽车数据处理安全要求》。该标准规定: 汽车制造商应全面掌握其生产的整车所含各零部件收集、传输数据情况, 对零部件供应商处理汽车数据的行为进行约束和监督。该规定在一定程度上加大了整车企业数据监管难度, 同时也不便于零部件

1 《2022年汽车工业经济运行情况》, 中国汽车工业协会, 2023年1月12日, 查阅日期: 2023年4月19日, <http://www.caam.org.cn/chn/5/cate_39/con_5236639.html>

2 《2023年3月汽车工业产销情况简析》, 中国汽车工业协会, 2023年4月12日, 查阅日期: 2023年5月19日, <http://www.caam.org.cn/chn/4/cate_32/con_5235761.html>

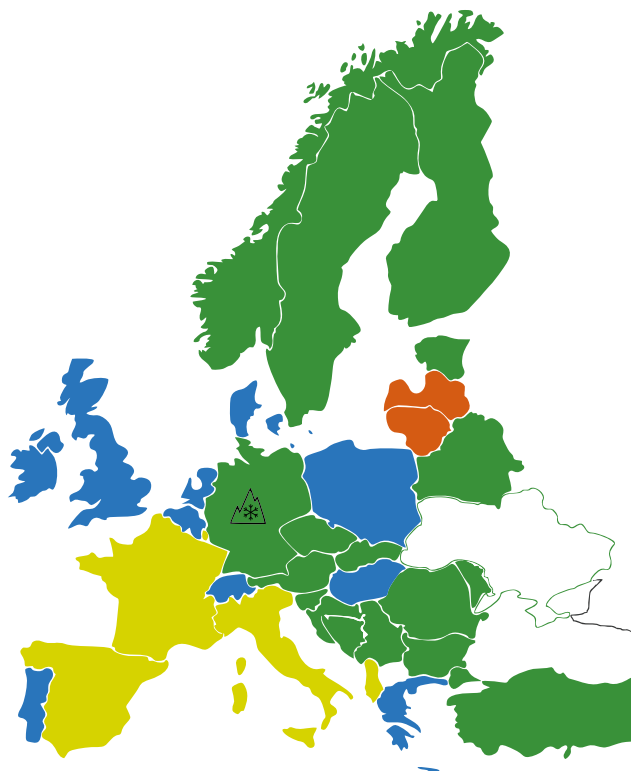
3 《2022年全球汽车零部件供应商研究》, Felix Mogge, Florian Daniel, 2022年12月2日, 查阅日期: 2023年4月19日, <<https://www.rolandberger.com/zh/Insights/Publications/Global-Automotive-Supplier-Study-2022.html>>

4 地区新增乘用车数量。

5 《扎实稳住经济一揽子政策措施》, 中国政府网, 2022年5月9日, 查阅日期: 2023年4月19日, <http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-05/31/content_5693159.htm>

6 《搞活汽车流通 扩大汽车消费若干措施》, 中国政府网, 2022年7月5日, 查阅日期: 2023年4月19日, <http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/07/content_5699701.htm>





- 在特定时间段内强制要求使用雪地胎
 - 在特定时间段内强制要求使用雪地胎或根据地方政府要求使用雪地胎
 - 未对雪地胎提出要求
 - 仅要求轻型载货汽车使用雪地胎
- 雪地胎由此标志进行标识

欧洲地区雪地胎立法情况⁷

供应商获取相关数据以用于提升产品性能与服务。工作组建议相关部门在具体实施过程中充分考量相关整车制造商及汽车零部件供应商实际情况，以避免使企业增加不必要的合规负担。⁸

主要建议

1. 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 3

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¹⁰ 在低温环境下易硬化，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。

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。

⁷ 《欧洲地区雪地胎立法情况》，欧洲轮胎橡胶制造商协会，2019年7月，查阅日期：2023年4月24日，<<https://www.etrma.org/key-topics/tyre-regulations/>>

⁸ 《GB/T 41871-2022 信息安全技术 汽车数据处理安全要求》，国家市场监督管理总局、国家标准化管理委员会，2022年10月14日，查阅日期：2023年4月19日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=4D3C5BB193E079AD54294E5845749B8F>>

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。





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。¹¹

根据中国汽车技术研究中心的交通事故深入研究项目，针对2019至2022年三季度在长春、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。¹²

2. 欧洲多国针对雪地胎立法情况

欧洲多国（奥地利、芬兰、瑞典、挪威、俄罗斯等）已就雪地胎立法，规定冬季驾驶强制¹³ 更换雪地胎，以保障行车安全。

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使用雪地胎，保障行车和生命安全，减少社会损失。

2. 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 ②

问题

目前国内智能网联汽车¹⁴ 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

汽车行业具有产业链长、上中下游业务类型多样的特点，从零部件、制造、新车销售、售后服务到二手车流通相关利益方众多，在实际经营过程极易涉及垄断协议、滥用市场支配地位等多类问题，其中又以纵向垄断协议问题尤为突出和复杂。^{15和16} 另一方面，现今智能网联汽车已经成为汽车产业发展的主要方向，随着越来越多的智能网联汽车投入市场，在车辆使用过程中，将会产生大量的数据（大约10TB/辆/天）。¹⁷ 这些数据将会对未来汽车产业和交通领域的发展产生重要影响：

1. 智慧交通系统，智能网联汽车与道路系统进行数据交换和协同，提升自动化行驶能力，道路通行效率，保护乘客安全；
2. 整车及零部件厂商可通过分析数据，为用户提供更优化的服务和体验；
3. 第三方售后服务机构可以使用相关数据，提供维修服务。

然而，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。

为此，汽车数据的标准化、自由流动和共享至关重要。无论是整车厂商还是零部件厂商、第三方维修企业，均可平等使用标准化和自由流动的数据资

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“△”。

12 本数据来源于会员企业自主调查项目。

13 “强制”的概念取决于不同的国家，因此以下地图也在不断变化。

14 智能网联汽车，是指车联网与智能车的有机联合，最终可替代人来操作的新一代汽车。

15 《关于汽车业的反垄断指南》解读，国家市场监督管理总局，2020年10月30日，查阅日期：2023年4月24日，<https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/xwxcsl/202010/t20201030_322780.html>

16 《制造业趋势：垂直整合》，Swiss Re，2023年3月2日，查阅日期：2023年7月24日，<<https://corporatesolutions.swissre.com/insights/knowledge/manufacturing-trends-vertical-integration.html>>

17 《智能网联汽车数据安全研究报告》，国家工业信息安全中心，2021年6月20日，查阅日期：2023年4月24日，<https://www.sohu.com/a/473091463_118021>





源，以开发、提供差异化的服务，以促进行业良性发展和公平竞争，避免数据壁垒和垄断，最终有利于整个行业的发展，提升消费者的使用体验，维护消费者利益。

欧盟正逐步探索建立完善的汽车行业数据法规体系。工作组建议中国政府参考相关经验，尽快出台有关政策，完善法规体系，以促进汽车全产业链数据协同共享。欧盟在数据流通和共享方面立法情况如下：

欧盟在数据流通和共享方面立法情况：

《欧盟数据法案》：

欧盟委员会2022年4月发布《欧盟数据法案》，¹⁸ 其中有涉及数据使用权和共享的重要规定：

- (1) 用户与第三方访问及利用数据权，即产品（如汽车）用户有权访问、使用和向第三方分享其因使用产品所产生的数据。
- (2) 禁止签订不平等的数据分享合同。

《欧盟非个人数据自由流动框架》

欧盟2018年11月正式通过《非个人数据自由流动框架》，¹⁹ 确保在欧盟范围内个人数据以外电子数据的流动性：（1）提高非个人数据在单一市场中的跨境流动性；（2）确保主管当局出于监管目的请求和接收数据访问权的权力不受影响；（3）使数据存储或其他处理服务的专业用户更容易切换服务提供商和移植数据，同时不会给服务提供商造成过度负担或扭曲市场。

《欧盟开放数据和公共部门信息再利用的指令》

欧盟2019年通过《开放数据和公共部门信息再利用的指令》，²⁰ 旨在消除内部市场数据再利用的主要

障碍，促进整个欧盟公共部门数据的再利用，推动数据密集型技术的发展。

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。据此，有以下几点建议：

1. 统一车辆数据格式，对车辆数据格式进行标准化统一，国家层面协调标准委员会、汽车行业协会、整车、零部件和第三方维修企业等相关方积极探索、制定规范、统一汽车数据标准；这是打通企业与企业、企业与平台间数据流动的前提条件，数据格式不一致，会导致数据流通效率低下并衍生出更多数据安全问题。
2. 充分发挥市场作用，开展数据流通试点。数据要素市场化配置是近年来政策文件中的关键词，发挥市场机制作用可以提升数据流通主体积极性，提高数据资源配置效率。要推动有条件的地区先行先试，借鉴国内外数据流通经验和其他生产要素流通模式，开展数据确权登记、价值评估、对接交易、收益分配等流通环节试点工作。发挥数据交易机构的公共职能作用，鼓励数据供方与数据需方的沟通交流，主动贴近市场需求，充分挖掘业务场景。支持企业开展数据流通实践，收录典型场景，形成数据流通操作指南和推广示范案例。
3. 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。鉴于数据开放和共享在整个汽车行业上下游的重大意义，国家层面可以根据不同企业主体之间的数据特点，围绕透明度、创造共同价值、尊重各自利益、保持正当竞争等要素，设计开放共享的原则和框架，推动数据开放共享落地。通过建立完善的数据法律法规体系，汽车数据的标准体系和自由流动的数据平

18 《欧盟数据法案》，欧盟委员会，2022年3月22日，查阅日期2023年4月14日，<<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/data-act>>

19 《欧盟非个人数据自由流动框架》，欧盟委员会，2018年11月14日，查阅日期2023年4月14日，<<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/1807/oj>>

20 《欧盟开放数据和公共部门信息再利用的指令》，欧盟委员会，2019年6月20日，查阅日期2023年4月14日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/?uri=CELEX%3A32019L1024&qid=1649934357210>>





台，搭建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，一方面能充分保护数据安全，另一方面，也能促进数据流通、分析和合理利用，为智能网联汽车产业高质量发展提供保障，更能助力未来智慧交通系统体系的发展。

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。

3. 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

问题

全世界汽车及轮胎行业均认可美国材料与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，两种不同性能的标准测试轮胎会导致不同的准入限制以及不必要的成本。

分析

标准测试轮胎由美国材料与试验协会国际标准首先予以规范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，未来将在中国的轮胎法规中使用，工作组对有关部门希望进一步推进完善中国标准体系的意图表示赞赏，但是，就行业而言，市场上出现两种性能表现不同的标准测试轮胎将加重企业负担，同时将中国市场和世界其他地区市场割裂开，进而形成贸易壁垒。

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，不同的标准测试轮胎会导致同一轮胎的测试结果不同。²¹ 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，无法用一种标准测试轮胎的测试结果去估算用另一种标准测试轮胎比对下的测试结果，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。

另外，由标准测试轮胎评估出的某些轮胎性能，会体现在轮胎胎侧标识上，例如雪地轮胎的山峰雪花标识（）。将来用一种标准测试轮胎测试达到要求的雪地轮胎，打上了山峰雪花标识，若不能通过用另一种标准测试轮胎测试的要求，则不能在另一市场上以雪地轮胎销售，需要将相应标识去除，这将促使企业不得不将针对中国市场进行区别化对待，不利于企业的全球性步伐。

因此，建议我国采用国际标准化组织测试方法，并在国内轮胎测试标准和法规中维持美国材料与试验协会国际标准的使用，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

- 参照国际标准化组织测试方法，依旧保留美国材料与试验协会标准测试轮胎的使用；
- 中国计量协会标准测试轮胎在保持稳定性的前提下，和美国材料与试验协会标准测试轮胎尽可能在性能上靠拢，统一尺度，减轻企业测试负担。

²¹ 根据会员企业自主调查项目，两种标准测试轮胎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%。



化妆品工作组

主要建议

1. 确保《化妆品监督管理条例》二级法规提供法规相关解读以实现平稳过渡 5

- 在法规落实过程中充分贯彻落实科学监管、简政放权、放管结合的管理思路，建立以风险管理为基础、企业承担产品质量安全主体责任的、高效的监管体系；
- 对行业影响重大的变化给予充分的过渡期，并根据行业实际情况制订灵活的过渡期政策，保证顺利平稳过渡；
- 建议定期收集行业执行新规过程中的疑问，针对性增加执行细节要求的宣贯和发布必要的政策解读。

2. 鼓励科学有效的安全监管模式以促进化妆品行业创新发展

2.1 优化化妆品原料安全信息报送和管理机制 2

- 鼓励化妆品生产企业参与化妆品原料安全信息资料填报指南的讨论，联合行业专家制定科学统一的原料拆分技术指导原则，及时听取相关技术意见和建议，待讨论成熟后对外发布指南细则，保障原料生产商和化妆品企业采用相同的标准；
- 对于技术指导原则发布前已经注册备案的化妆品，化妆品注册人、备案人仅需存档备查相关原料安全信息；
- 优化原料报送码平台，增加更新功能，例如修改、删除、添加信息等功能。

2.2 逐步取消强制动物试验，寻求替代试验方法 17

- 在进行完整版安全评估的前提下，对于防脱类、祛斑美白、防晒类产品允许企业豁免注册过程中的动物试验；
- 建议成立“动物替代试验方法研究小组”；
- 大力推进与国际接轨的动物替代试验方法等创新性非测试评估方法及实施指导细则；
- 在满足化妆品注册要求的特殊情况下，寻求替代性方法，逐步取消动物实验。

2.3 利用科学方法填补安全评估数据缺失

- 建议企业和中检院专家组成的“安全评估专家小组”；
- 制定交叉参照、定量构效关系等创新性非测试评估方法的实施指导细则，解决完整版安全评估过程中企业遇到的问题；
- 针对原料缺少毒理数据或行业对应用毒理数据水平参差不齐的情况，建议新建数据库，纳入毒性关注阈值，交叉参照，定量构效等现代评估技术的结果；必要时可以纳入“国际权威数据”。

2.4 实行科学完善的不良反应监测体系 3

- 仅上报明确由于使用产品而引起严重及引起社会较大影响的不良反应；

- 参考欧盟化妆品不良反应评估指导原则，尽快出台化妆品不良反应评价标准。

2.5 建立切实可行的监管机制，鼓励化妆品创新 4

- 将个性化服务试点经验成果转化正式规定推广至全国，惠及更广泛的受众；
- 明确界定“必须配合仪器或者工具使用的化妆品”，细化相关管理要求；
- 参照可能涉及产品质量安全的不同模式和风险控制点，建立质量安全管理标准；
- 扩展其他国家地区已有评估结论的原料纳入已使用原料目录的机制；
- 落实新原料注册备案事前咨询制度。

3. 确保《化妆品注册备案资料管理规定》平稳落地

3.1 制定清晰透明且统一的审评规范和指南 3

- 制定详细、清晰、统一的化妆品审评规范以指导评审专家；
- 针对新提出且存有争议的审评意见，建议通过政企协会的沟通机制，对行业具体情况进行调研，公示具体要求之前通知公司。

3.2 健全政企双向沟通机制 3

- 建立官方周期性注册备案要求培训和疑难问题解答机制，包括在药监局网站建立问答模块，定期分享注册备案过程中常见问题的最新解答，以提供对法规的官方解释和对特定问题的统一理解；
- 建立与审评机构面对面座谈机制，及时反馈行业在注册备案审评过程中共性问题和建议。

4. 完善功效宣称和标签的管理

4.1 功效宣称的管理 3

- 等效评价指导原则的应用范围扩大至所有产品功效，不局限于多色号彩妆产品；
- 在注册人备案人载明配方微调不影响功效理由的情况下，配方中允许色素、香精和防腐剂成分微调。

4.2 标签管理细则 3

- 建议考虑行业合规工作进展情况，制定既满足监管需求又能避免阻碍行业运营与资源浪费的《化妆品标签管理办法》相关实施指南；
- 针对小规格产品标识困难问题，呼吁尽快出台诸如电子标签等一系列辅助配套政策；
- 关于中外文一致的管理尺度建议把控为产品中文标签上的功效宣称内容不超过《化妆品分类规则和分类目录》范围即可；符合出口国地区法律法规要求的原包装标识信息，允许在中文标签上标注或覆盖；
- 不涉及产品功效和安全的内容，希望允许企业可以自行调整标签内容，无需进行标签变更。

工作组简介

化妆品工作组由70余家不同业态的成员组成，其中包括众多国际知名的化妆品品牌。会员中的绝大多数已在中国建立了生产基地和研发机构，在行业中处于领先地位。会员企业在化妆品领域的专业技术得到了消费者的广泛认可，为中国化妆品市场的发展做出了卓越的贡献。化妆品行业还带动了其他相关行业的发展，如精细化工、包装业以及物流和广告等行业。

化妆品工作组旨在：

- 代表欧洲化妆品企业的利益，推动商会会员企业、专业协会和监管机构之间的沟通交流；
- 促进中国化妆品行业持续健康发展并为形成高效、公平、透明的监管环境做出贡献；
- 共同保护消费者安全。

欧洲化妆品企业掌握行业最先进的技术以及在产品质量管理及安全评估方面拥有丰富的经验。一个完全开放的市场，可以给予中欧化妆品企业一个充分竞争和充分合作的平台，确保通过充分竞争促进国内化妆品市场的进一步发展，同时让中国消费者可以第一时间使用到更多国际先进的产品。

近期发展

国家统计局数据显示，2022年中国化妆品市场零售额为3936亿，同比下降4.5%，¹对于进口企业来说，2022年多重因素导致对全球供应链和企业运营的挑战，加之行业法规陆续出台并趋严管理，进口化妆品企业仍需时间恢复在中国市场的表现。根据海关总署的数据统计，中国美容化妆品及洗护用品2023第一季度进口量相较去年同比下降8%。²

2021年1月1日起，《化妆品监督管理条例》正式生效，随着条例发布，超过二十项配套文件纷纷出

台，目前中国化妆品监管法规的“四梁八柱”已经搭建完成，即将进入出台具体指导文件和标准以及落地实施的新篇章。自2022年起，国家药监局陆续发布了关于化妆品生产经营、不良反应监测、网络经营、落实企业主体责任等方面十余项配套法规和政策解读，旨在促进企业全过程全要素的质量安全体系建设，推动企业加强化妆品研发、安全和功效评价等方面的投入，进一步提升中国化妆品行业质量安全的保障水平。

工作组将一如既往地关注和支持监管部门法规标准的制修订和实施工作，继续在配套法规的建立和实施过程中建言献策，积极配合条例的有序顺利实施。工作组期望监管部门能继续开门立法，充分听取行业意见，加强实地走访调研，客观评估新要求对行业研发生产运营全过程的实际影响。借鉴国际成熟市场的最佳实践，在法规极其密集出台的过程中尽可能减少对新产品上市的负面影响，考虑给予行业更充足的过渡期等包容性措施，制定并落实鼓励创新的具体措施，积极营造良好的营商环境，在推进新条例平稳顺利实施的同时保障化妆品行业高质量发展。

主要建议

1. 确保《化妆品监督管理条例》二级法规提供法规相关解读以实现平稳过渡

问题

《条例》配套二级法规涵盖多种新规及要求，亟需充分过渡期和清晰的指导细则作为其顺利落地的基础，否则将会阻碍产品上市和行业发展。

分析

《条例》在落实简政放权、基于风险的分分类管理制度等方面取得了重要积极的进展，³有利于化妆品研发创新和升级。同时提出了注册人、备案人制度，从整体上提升化妆品生产经营准入门槛的合规

1 12月社会消费品零售总额，国家统计局，2023年1月18日，查阅日期2023年6月10日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/120230118_1892301.html>

2 2023年3月进口主要商品量值表（人民币值），中国海关总署，2023年4月18日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/zfxgk/2799825/302274/302277/302276/4966289/index.html>>

3 《化妆品监督管理条例》，国务院，2020年6月29日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2020-06/29/content_5522593.htm>

水平，规范企业的生产经营行为，促进行业平稳、有序规范发展。但是这些制度的有效落实需要二级法规的有效实施。同时，《条例》在化妆品定义和范围、特殊功效产品和原料监管、标签要求等方面有深入的调整，这将塑造行业监管和运行结构，对行业有长期影响。应充分考虑新法规对全行业的影响并充分尊重中欧法律法规间的差异，只有配套充分的过渡期和灵活的过渡政策以避免短期内行业波动，顺利平稳完成新法规体系的落地实施才能真正惠及行业、企业和消费者。同时，对于必要的宣贯和政策解读对于新规实施非常重要，可以帮助行业在短时间内对新规的理解和执行达到高度统一的水平。

建议

- 在法规落实过程中充分贯彻落实科学监管、简政放权、放管结合的管理思路，建立以风险管理为基础、企业承担产品质量安全主体责任的、高效的监管体系；
- 对行业影响重大的变化给予充分的过渡期，并根据行业实际情况制订灵活的过渡期政策，保证顺利平稳过渡。
- 建议定期收集行业执行新规过程中的疑问，针对性增加执行细节要求的宣贯和发布必要的政策解读。

2. 鼓励科学有效的安全监管模式以促进化妆品行业创新发展

2.1 优化化妆品原料安全信息报送和管理机制 2

问题

产品注册备案过程中，产品配方中的原料组成信息和原料报送的安全信息之间的差异导致企业合规风险增加。

分析

依据《国家药监局关于进一步优化化妆品原料安全信息管理措施有关事宜的公告》（《公告》）要

求，⁴ 化妆品注册人、备案人应当对原料生产商提供的报送码及相应的原料安全信息内容的真实性、完整性进行审核和评价。认为真实性存在问题的，该原料不得使用；认为完整性存在问题的，化妆品注册人、备案人可补充收集相应的原料安全信息资料，并通过自行填报的方式进行原料安全信息资料的报送，同时对该原料报送码存在的问题予以说明。此公告允许化妆品注册人、备案人对于报送码背后信息和风险物质描述不够具体的原料进行补充填报。同时对化妆品原料安全信息资料报送相关政策实施过渡期进行了相应地延期调整，切实做到助企纾困，深化落实“放管服”要求。

根据中国欧盟商会化妆品工作组内部进行的原料安全信息报送情况反馈调研结果显示，由于尚未发布官方技术指导原则，对于原料成分和杂质的认知，以及原料生产商与下游化妆品生产企业理解不同等原因，针对同一原料，原料生产商在原料安全信息报送时提供的原料组成信息与化妆品注册人和备案人的已注册/备案配方中的组成信息存在不一致，化妆品注册人/备案人面临申报不合规的风险（例如成分百分比描述），影响在中国市场的经营。因此，相关技术意见与建议至关重要，供应商和生产企业应积极参与官方原料安全信息填报指南的起草，充分与行业专家交流原料拆分标准化指南的意见。

此外，对于原料生厂商已经填报的原料报送码信息，目前一旦提交后则无法作任何更新和修改。如果原料的相关信息发生变化或者更新，只能重新填报，容易造成报送码管理的混乱，加剧信息比对不一致的合规问题。

建议

- 鼓励化妆品生产企业参与化妆品原料安全信息资料填报指南的讨论，联合行业专家制定科学统一的原料拆分技术指导原则，及时听取相关技术意

⁴ 国家药监局关于进一步优化化妆品原料安全信息管理措施有关事宜的公告（2023年第34号），国家药品监督管理局，2023年3月27日，查阅日期 2023年4月20日，<<https://www.nmpa.gov.cn/directory/web/nmpa/xxgk/ggtg/qtggtg/jmhzhptg/20230327145218196.html>>



European Chamber
中国欧盟商会

见和建议，待讨论成熟后对外发布指南细则，保障原料生产商和化妆品企业采用相同的标准；

- 对于技术指导原则发布前已经注册备案的化妆品，化妆品注册人、备案人仅需存档备查相关原料安全信息；
- 优化原料报送码平台，增加更新功能，例如修改、删除、添加信息等功能。

2.2 逐步取消强制动物试验，寻求替代试验方法



问题

目前中国对特殊化妆品的强制动物试验法规要求违背国际惯例并限制进口特殊化妆品进入中国市场。

分析

世界上主要经济体、国家和地区已经禁止或者正在计划禁止化妆品动物试验，中国是目前唯一强制要求在化妆品上市合规过程中进行动物试验的国家。2021年5月1日实施的《化妆品注册备案资料管理规定》，⁵ 已针对满足条件的普通化妆品（包括进口普通化妆品）允许免于提交毒理学动物试验，这是中国在逐步推进取代强制性动物试验方面的又一重要里程碑。然而，特殊化妆品、使用三年监测期内新原料的化妆品、婴幼儿和儿童化妆品以及进入中国化妆品市场新原料的注册过程仍强制要求开展多项毒理学整体动物试验。

目前，遵照“3R”原则（代替，减少和优化），国际上已经广泛采用体外测试、电脑建模等先进的动物替代试验方法。在确保特殊化妆品使用安全的同时，减少动物试验的需求，对于确保动物福利和控制企业试验成本都有积极借鉴意义。

同时，按照中国法规要求，特殊化妆品防脱类产品在注册过程中也进行了“人体试用试验安全性评价”，特殊化妆品祛斑美白、防晒类产品在注册过

程中也进行了“人体皮肤斑贴试验”。此外，中国的完整版安全评估也将于2024年5月1日实施，⁶ 会对配方中使用的成分逐一进行毒理学评估，包括局部毒性和系统毒性的评估，进一步保证产品的安全性。

建议

- 在进行完整版安全评估的前提下，对于防脱类、祛斑美白、防晒类产品允许企业豁免注册过程中的动物试验；
- 建议成立“动物替代试验方法研究小组”；
- 大力推进与国际接轨的动物替代试验方法等创新性非测试评估方法及实施指导细则；
- 在满足化妆品注册要求的特殊情况下，寻求替代性方法，逐步取消动物实验。

2.3 利用科学方法填补安全评估数据缺失

问题

针对部分化妆品成分缺失安全评估数据的情况，现行《化妆品安全评估技术导则》缺少相应指导，导致企业面临合规和运营的风险。

分析

自2022年1月1日起，化妆品注册人、备案人申请特殊化妆品注册或者进行普通化妆品备案前，必须依据《化妆品安全评估技术导则》⁷（以下简称《技术导则》）的要求开展化妆品安全评估，提交产品安全评估资料，但是评估过程仍旧缺乏官方指导。目前企业在依据法规要求进行化妆品安全评估时，有些成分（例如植物提取物）缺少毒理学数据，而现行的《技术导则》缺少对该类原料评估的指导。虽然该《技术导则》采纳了国际上广泛使用的证据权重原则和现代化的安全评估方法和工具，包括毒理学关注阈值、交叉参照、化学物分组等广泛应用的非测试评估方法，允许没有毒理学数据的

5 国家药监局关于实施《化妆品注册备案资料管理规定》有关事项的公告（2021年第35号），国家药品监督管理局，2021年3月5日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qtggtg/20210305172050192.html>>

6 《化妆品安全评估技术导则（2021年版）》的公告（2021年51号）国家药品监督管理局，2021年4月9日，查阅日期2023年6月29日。

7 国家药监局关于发布《化妆品安全评估技术导则（2021年版）》的公告（2021年第51号），国家药品监督管理局，2021年4月9日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qtggtg/20210409160436155.html>>

成分可以使用交叉参照方法进行评估，但是官方未对交叉参照的使用发布实施细则，⁸ 导致企业无所适从。同时，行业对于毒理数据的应用也是参差不齐的。中国化妆品监管部门、技术审评专家和许多化妆品企业对这些创新评估方法尚不熟悉，而且绝大多数企业由于技术能力问题无法进行全面的安全性评估，而监管部门对于少部分有评估能力企业提交的评估报告尚缺乏技术和经验进行充分有效的审评。

建议

- 建议企业和中检院专家组成的“安全评估专家小组”；
- 制定交叉参照、定量构效关系等创新性非测试评估方法的实施指导细则，解决完整版安全评估过程中企业遇到的问题；
- 针对原料缺少毒理数据或行业对应用毒理数据水平参差不齐的情况，建议新建数据库，纳入毒性关注阈值，交叉参照，定量构效等现代评估技术的结果；必要时可以纳入“国际权威数据”。

2.4 实行科学完善的不良反应监测体系

问题

目前关于化妆品不良反应评价缺乏清晰和统一的评判标准，遵循可疑即报的原则会导致官方收集到大量不具有参考价值的数据，造成行政资源浪费。

分析

皮肤病变成因复杂多样，包括环境因素、个体敏感性、既往病史、饮食、药物以及生活习惯等，化妆品仅为引起不良反应的因素之一。一般化妆品不良反应大多为消费者自发性报告，对于不良反应因果关系的评价主要基于消费者自我描述和照片等信息，往往不够客观具体和缺乏明确不良反应发生原因的判断依据。大量无效的、不相关的不良反应会

导致有限的行政资源浪费，无法发挥不良反应报告的有效预警作用。严重以及可能会引发较大社会影响的化妆品不良反应，因为一般都经过了医疗诊治，与化妆品关联性相对明确，因此化妆品注册人、备案人和监管部门应当将重点放在上报、追溯和调查这类不良反应发生的可能原因，并采取相应的措施控制风险。

另外，目前化妆品不良反应评价还没有统一的标准，不同医疗单位、企业或平台的评价标准不尽相同，导致不良反应上报的数量和质量参差不齐，欧盟于2013年7月发布的《化妆品严重不良反应上报指南》⁹ 详细描述了不良反应评价的方法和决策树，且经过多年验证已经广泛应用于化妆品不良反应评价，对中国建立自己的安全评估指南具有重要的参考和借鉴价值。

建议

- 仅上报明确由于使用产品而引起严重及引起社会较大影响的不良反应；
- 参考欧盟化妆品不良反应评估指导原则，尽快出台化妆品不良反应评价标准。

2.5 建立切实可行的监管机制，鼓励化妆品创新

问题

对于创新型化妆品，中国目前尚未颁布或实施相应的法规和标准，也没有建立有效引进机制，这与《条例》鼓励创新的原则背道而驰，阻碍化妆品行业发展，不能满足消费者日益增长的化妆品个性化需求。

分析

纵观全球化妆品市场，许多与美容仪器设备或工具配套使用的化妆品纷纷推出，以提升产品效果和用户体验。然而，《化妆品注册备案资料管理规

⁸ 交叉参照是指在满足目标物质与原物质足够相似的基础上，将数据充足的物质（源物质）的现有数据用于数据缺乏的物质（目标物质）作为安全评估的基础，伊丽莎白·伯格勒，《基于计算和体外数据的交叉参照》，DG联合研究中心，欧盟委员会，查阅日期2022年5月11日，<<https://www.toxexpo.com/events/shm/fda/docs/4%20SOT%20FDA%20Berggren%20Read-Across.pdf>>

⁹ 《化妆品严重不良反应上报指南》，欧盟委员会，2013年7月，查阅日期2023年4月20日，<<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/34783>>



European Chamber
中国欧盟商会

定》¹⁰ 中“必须配合仪器或者工具使用的化妆品”这一定义过于模糊。同时，相关管理措施和标准也不够具体，无法指导行业企业在合规的前提下以创新性方式落实要求。

《条例》明确了除染发、烫发、防脱发、防晒、祛斑美白功能属于特殊化妆品之外，还包括新功效这一可创新扩展的类别。但至今没有出台有关新功效化妆品申报的相关机制和指南等，致使新功效化妆品目前在实质上无法开展市场准入准备工作。

化妆品个性化服务为期一年的试点¹¹ 时间已过大半，然而相关监管政策在试点期过后是否继续延续，试点成果是否可以转化为正式的法规政策惠及更多地区的企业等一系列后续计划仍不明朗。

关于原料创新方面，我国的原料采用封闭的清单制，已使用原料目录的准入途径单一，企业只有通过新原料注册备案¹² 作为唯一途径，部分限用准用物质在通过欧盟消费者安全科学委员会评估的基础上，纳入法规，经过消费市场的考验，早已能够证明原料的使用安全，但是受到动物试验禁令等限制以及全球其他市场对于未进行过动物试验的原料和化妆品产品的消费端关注和需求逐年攀升，欧盟企业无法开展部分限用和准用原料以及具有特定功能的新原料的注册和备案所需的毒理实验测试，导致欧盟地区企业原料开发存在市场准入壁垒，消费者无法享受欧盟最新研发成果物质和产品。并且新原料注册备案目前仅能通过审评意见和备案后核查进行技术内容的交流沟通，导致沟通效率较低。

建议

- 将个性化服务试点经验成果转化为正式规定推广至全国，惠及更广泛的受众；

¹⁰ 《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》，中华人民共和国中央人民政府，2021年2月26日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/04/content_5590288.htm>

¹¹ 北京、上海、深圳、山东、广东等地被列为个性化美容服务试点区，《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2023年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-11/11/content_5726121.htm>

¹² 《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21日，查阅日期2023年6月29日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qlogtg/20210430162707173.html>>

- 明确界定“必须配合仪器或者工具使用的化妆品”，细化相关管理要求；
- 参照可能涉及产品质量安全的不同模式和风险控制点，建立质量安全管理标准；
- 扩展其他国家地区已有评估结论的原料纳入已使用原料目录的机制；
- 落实新原料注册备案事前咨询制度。

3. 确保《化妆品注册备案资料管理规定》平稳落地

3.1 制定清晰透明且统一的审评规范和指南 3

问题

由于缺乏详细的审评指南，化妆品企业在注册备案过程中经常收到大量尺度不一和无法预测的审评意见，严重影响产品上市计划和公司运营。

分析

各地审评人员的审评尺度不一致问题由来已久，此次新版《化妆品注册备案资料管理规定》¹³ 涉及了许多新要求，如：原料信息报送，产品执行的标准，产品标签样稿，以及特殊功效原料的使用依据，这些新要求与旧版内容差别较大，因此政府部门有必要及时对各项注册备案资料制定并出台详细清晰的解读及指南，并确定全国统一的审评标准。针对法规要求的官方解读和相关规定的实施过程应当提前告知企业，以便其有效准备合规资料。同时各地监管人员也能够有所依据，执行统一的审查标准，从而避免企业的资源浪费。

建议

- 制定详细、清晰、统一的化妆品审评规范以指导评审专家；
- 针对新提出且存有争议的审评意见，建议通过政企协会的沟通机制，对行业具体情况进行调研，公示具体要求之前通知公司。

¹³ 《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》，中华人民共和国中央人民政府，2021年2月26日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/04/content_5590288.htm>

3.2 健全政企双向沟通机制

问题

目前政企之间就《化妆品注册备案资料管理规定》相关新要求的实施问题上缺乏充分和有效的交流渠道。

分析

此次新法规针对产品注册备案内容存在变革，各方在理解和执行新法规的过程中存在困难，增强企业与管理部之间的沟通协商，保持政策解读一致性至关重要。但目前企业和审评机构间的沟通有限，化妆品公司很难通过现有的沟通渠道获得准确、明确的答案来解决收到的众多不明确、重复和不一致的评估意见。新法规实施后，需要通过充分沟通协商，及时公示注册备案相关共性问题的解答清单，确保企业和审评人员对政策解读的一致性，从而为企业提供官方指导，提高监管效率，减少行政资源浪费，推进化妆品注册备案工作进行顺利，减少对于企业产品上市计划的影响。

建议

- 建立官方周期性注册备案要求培训和疑难问题解答机制，包括在药监局网站建立问答模块，定期分享注册备案过程中常见问题的最新解答，以提供对法规的官方解释和对特定问题的统一理解；
- 建立与审评机构面对面座谈机制，及时反馈行业在注册备案审评过程中共性问题和建议。

4. 完善功效宣称和标签的管理

4.1 功效宣称的管理

问题

限制同类相似产品之间采用更加高效的交叉参照方法进行功效评估不符合国际实践，导致重复低效检测，增加企业成本以及对有限检测资源的压力。

分析

相似配方交叉参照是化妆品产品研发的一个重要的

基本原则和实用工具，广泛应用于国际化妆品行业的功效评价和安全评估，可用于研发阶段的测试配方和上市配方之间，也可用于不同上市配方之间。为满足广大消费者对不同香型、颜色的需求，企业往往会针对同一基础配方产品开发多个香型或色号。另外，欧盟化妆品防腐剂法规变化时，企业往往也需要对产品配方的防腐体系进行不影响产品功效的微调，例如香精、色素和防腐剂等成分。根据《化妆品功效宣称评价规范》，¹⁴ 如果所有产品都要进行功效测试，不仅不符合行业目前实际情况，而且会对有限的检验检测资源造成极大压力，进而导致检测成本上升，延误产品上市。重复不必要的检测不会给消费者带来任何益处，增加的检测成本反而会转嫁到消费者身上。

建议

- 等效评价指导原则的应用范围扩大至所有产品功效，不局限于多色号彩妆产品；
- 在注册人备案人载明配方微调不影响功效理由的情况下，配方中允许色素、香精和防腐剂成分微调。

4.2 标签管理细则

问题

化妆品标签管理新规缺少具体的实施细则，执行层面存在与现行行业做法不一致的不可预知性，给化妆品行业，尤其是进口化妆品企业带来巨大运营挑战。

分析

《化妆品标签管理办法》¹⁵ 提出了比以往更细化的要求，如全成分标注方式、标注引导语、涉及安全和功效相关文字以及在接触内容物的包装容器上至少标注产品中文名称和使用期限等要求。但企业在落实法规的过程中遇到了很多具体细碎的实操困

¹⁴ 《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，查询日期2023年4月20日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qtggtg/20210409160321110.html>>

¹⁵ 《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，查询日期2023年4月20日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qtggtg/20210603171933181.html>>



难。例如：

1. 印刷面积有限，不仅是小规格包装，许多净含量大于15g /15mL的产品容器标识面积也十分有限；
2. 产品中文名称，尤其是特殊化妆品，需等药监局批准后才能印刷在产品标签上，导致企业生产周期延长，影响产品上市时间；
3. 对于进口产品，全球上市产品无法统一包装，且若进口后需要破坏原包装进行容器贴签作业，也将额外增加产品质量风险和贸易成本。

企业虽可以尝试通过扩大外盒来增加可标注面积，但化妆品包装尺寸比例还需要同时符合强制性国标GB23350《限制商品过度包装要求食品和化妆品》，¹⁶ 该标准对产品与包装尺寸比例进行了严格限制，因此如果仅依靠传统的标签形式，可标注空间不够的问题无法得以完全解决。电子标签在药品和医疗器械等其他品类领域应用逐渐广泛，是全球化发展的趋势。智能终端的普及率和电子信息化系统的技术成熟性，有条件将电子标签技术的应用率先拓展到消费品领域。电子标签既可同时满足监管人员的信息获取需求、消费者使用的可追溯性、产品防伪等需求，也有减少包装材料浪费等诸多环保益处。

此外，《化妆品标签管理办法》还提出，要求进口产品中文标签中关于产品安全、功效宣称的内容应当与原标签相关内容对应一致。由于各国化妆品法规管理情况千差万别，其他国家和地区均没有对进口化妆品的原包装标签提出过类似要求。此规定相当于变相强制要求进口化妆品的外文原包装标签标识符合中国法规要求，届时企业只能专为中国设计专供出口中国的包装，这会严重影响化妆品的全球供应链和运营。

因此，标签管理办法的释义解读无论对于帮助行业

理解法规，还是统一各级监管部门理解都具有重要意义。目前，行业在一些仍有疑问的操作细节已根据行业惯例和理解共识进行标签制作工作。化妆品工作组已将标签相关疑惑和建议提交监管部门，望考虑行业共识情况出台相关释义，避免企业反复修改包装，导致资源浪费。

建议

- 建议考虑行业合规工作进展情况，制定既满足监管需求又能避免阻碍行业运营与资源浪费的《化妆品标签管理办法》相关实施指南；
- 针对小规格产品标识困难问题，呼吁尽快出台诸如电子标签等一系列辅助配套政策；
- 关于中外文一致的管理尺度建议把控为产品中文标签上的功效宣称内容不超过《化妆品分类规则和分类目录》范围即可；符合出口国地区法律法规要求的原包装标识信息，允许在中文标签上标注或覆盖；
- 不涉及产品功效和安全的内容，希望允许企业可以自行调整标签内容，无需进行标签变更。

¹⁶ 限制商品过度包装要求 食品和化妆品，国家市场监督管理总局，2021年5月3日，查询日期2023年4月18日，<http://www.gdcdc.cn/upfile/2020/03/20200306164707_441.pdf>



能源工作组

主要建议

1. 平衡能源安全、气候意识和经济效益，加速能源低碳转型

1.1 推动天然气开发，加快推进中国能源结构从煤炭向天然气转型，保障中短期能源安全



- 在中国的能源法规中强调天然气对于实现碳中和的作用；
- 加快推进天然气基础设施监管体制改革：
 - 向所有市场主体开放投资，包括私营企业和外商投资企业；
 - 确保对所有上游生产商和下游终端用户开放；
 - 明确天然气基础设施第三方准入条件；
 - 优化液化天然气接收站使用协议（短期、中期和长期）的关税条款、容量分配和优先排序条件以及处罚条款；
 - 对基础设施容量销售采取非歧视性规则。
- 鼓励省级管网公司同时向国家管网和外商投资企业开放；
- 鼓励国家管网对外资进入持开放态度；
- 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；
- 鼓励建设对国内外所有投资者开放的储气系统，特别是地下储气设施；
- 在市场体系下建设具有独立商业业绩指标的地下储气库；
- 明确市场监管，促进外商投资企业对天然气基础设施的直接投资，以提高供应安全、减少进口需求；
- 制定与国际接轨的国家标准，鼓励液化天然气加注；
- 尽早建立信息共享法规和监管机制，促进市场透明化；
- 推动煤制天然气向通过生物质制取生物甲烷和沼气转型；
- 鼓励沿天然气价值链部署甲烷减排措施和技术。

2. 可再生能源与电力系统

2.1 确保欧洲企业在可再生能源领域具有平等准入机会，并依省份匹配最低配额

- 授权省级政府多元化可再生能源项目的所有权，将 5% 至 10% 的项目开发权授予外国企业或中外合资企业，并明确将外国企业定义为总部设在国外的实体，而非国内企业的外国子公司；
- 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，以区分投



机和合法的市场活动；

- 提高可再生能源资产开发权分配的透明度，加快可再生能源的并网进程；
- 鼓励各省实施竞争性招标流程，衡量开发商在全球范围内的记录，而不仅限于中国国内的记录，同时考虑改善环境治理；
- 加速可再生能源新型生产基地和东部和南部沿海地区工业消费基地之间的输配电线路投资；
- 明确规定分布式太阳能项目由证书定价；
- 推动现有政策和机制（绿证、省级可再生能源组合标准、碳市场）协同发展，提供明确一致的政策预期，提振外资信心。

2.2 通过构建高质量新型电力基础设施、利用智能数字化解决方案促进企业绿色能源采购 3



- 统筹规划，加强价值链各利益相关方协调，建立与传统设施相结合的新型电力基础设施，实现可再生能源的大规模利用；
- 从配电侧和需求侧加快数字技术和智能电力装置的应用；
- 提供政策方案，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，稳定和平衡负载，并降低能源成本和减少能源消耗；
- 加快绿电交易由试点向常规化方向迈进，扩大覆盖面，促进省际交易，鼓励签订长期购电协议；
- 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；
- 完善并明确披露绿电交易规则，向外商投资企业扩大可再生能源采购的市场准入；
- 通过建立多种工具（长期电力市场、长期双边购电协议和电力期货市场）允许不同利益相关者之间进行适当的市场价格对冲和风险对冲；
- 通过鼓励市场竞争、提高透明度、促进与相关行业对话，加快当下可再生能源市场改革，提高政策有效性及可预测性；
- 提升国际社会对中国绿证的认识和了解，助力跨国公司低碳供应链措施获得全球认可；
- 加快制定交易规则统一、时限明确的全国绿电市场；
- 激励和奖励购买绿电的企业，优先满足其旺季用电需求，并降低使用可再生能源所需的能耗配额。

2.3 拓展氢能供应链，扩大低碳氢能解决方案的应用 3

- 加大力度投资和建设氢气生产、运输及配送基础设施；
- 采用符合国际标准的认证计划（如欧盟氢气溯源体系），明确低碳氢和/或可再生氢的定义；



- 加强激励机制，鼓励利用水电解实现低碳氢或可再生氢的规模化生产；
- 定义和简化具体安全法规，以此在国家层面上规范氢生产、配送、储存（如液态氢）和使用（如加氢站），并率先在专用园区实施，以尽量降低潜在风险；
- 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；
- 按照液态氢的生产运输规定，切实更新车载液氢储存机制；
- 通过支持碳捕集与利用项目，推广氢气在发电、供暖和重污染行业脱碳方面的应用。

2.4 制定明确的目标和政策，促进替代燃料的开发 4

- 明确生物能源对于保障能源供应和实现脱碳目标的作用；
- 制定发展生物燃料和沼气（用于发电）的相关国家政策及具体行动方案，并设立具有约束力的中短期目标；
- 制定可供各省采用的补贴措施，促进绿色甲醇、纤维素乙醇、生物柴油、沼气和生物甲烷工厂的发展；
- 加快政府工作进度，确保在全国范围内实现车用乙醇汽油政策目标；
- 通过政策要求促进生物柴油的发展，例如在全国范围内推行生物柴油调合燃料政策；
- 加速重启中国核证自愿减排量，以确保沼气和生物燃料的合规性；
- 引入沼气原产地担保机制，同时协调欧盟和中国之间的认证互通。

3. 能源效率与数字化

3.1 促进能效解决方案创新 2

- 利用工业领域的数字化来实施数据驱动型解决方案（实时监控、预测性维护和先进过程控制）；
- 扩大国家能耗实时监测平台覆盖范围，纳入更多重点耗能企业和行业；
- 将建筑行业纳入碳排放权交易市场，提高建筑能耗数据的透明度；
- 推动低排放技术取代高排放火电技术，安装碳捕集、利用与封存设施；
- 继续提高最低能效标准，鼓励提高能源效率，并加强这方面的全球合作；
- 加大针对能效项目的绿色金融支持，激励企业和个人投资节能技术和倡议；
- 促进开发并实施区域能源系统；
- 通过碳市场等机制，将能源强度作为与碳排放强度同等重要的能耗指标。

3.2 采用综合方法建立净零碳城市 3

- 采用循环经济方法，在城市基础设施规划、建设和运营中应用节能解决方案；
- 加强整个城市价值链的公私领域协作，其中包括政策制定者、企业、基础设施/房地产开发商、地方政府、民间团体和金融部门等；
- 建立一套通用技术标准体系，以统一且透明的方式评估环境可持续性；
- 在区域层面发起并资助零碳试点项目，然后逐步向区和市一级推广。



碳市场子工作组

1. 提高全国碳排放权交易系统碳排放数据监测、报告及核查的准确性和透明度 🌍

- 颁布具体法规，详细说明企业碳相关数据强制披露的具体要求、预期披露速度以及整个流程的总体时间表；
- 更新核查管理制度及相关技术指南；
- 建立国家级能源排放因子数据库，区分绿电与煤电电网排放因子，并对外购绿电排放发布单独的核算标准或予以扣除；
- 确定统一、科学的产品碳足迹核算方法，并与国际标准体系接轨；
- 从上游化工产品入手，建立全国层面的产品碳足迹数据库；
- 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；
- 对未履行碳排放报告义务、未清缴碳排放配额的行为采取更严厉的处罚措施，并明确不同参与者之间对数据质量的责任划分。

2. 到2024年将其他重点排放行业纳入全国碳市场 🌍

- 在下一个履约周期将水泥和钢铁等其他重点排放行业纳入全国碳市场；
- 确保在下一个履约周期之前完成必要的准备工作，包括制定相关基准，公布其他重点排放行业的配额分配机制，并向所有纳入全国碳市场的企业征求意见、为其开展能力建设。

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 🌍

- 与欧洲和中国企业沟通政策制定和实施的最新进展，以此推动实现欧盟和中国的战略脱碳目标；
- 支持国内智库就欧盟CBAM的实施规则、进展及其对中欧贸易和投资的影响与欧盟业内人士进行交流；
- 为欧盟和中国实施统一的碳排放监测、报告及核查标准和要求提供技术和协调支持。

工作组简介

能源工作组由能源供应链上的 200 多家公司组成，其中包括设备制造、能源生产和基础设施公司、服务供应商和咨询公司。工作组致力于就能源政策与相关的政府部门开展建设性对话，为中国能源政策的制定提供意见，并作为在中国运营的欧洲能源企业分享最

佳实践。此外，工作组与欧盟委员会合作，为中欧能源合作平台提供支持。工作组还在国家能源局的指导下，与电力规划设计总院共建中欧能源技术创新合作网络，网络覆盖来自智慧能源、氢能、风电、储能四大领域的400余家中欧主要能源企业。



近期发展

能源安全

2021年，中国遭遇严重的全国性电力短缺，促使中央政府通过煤炭生产优先保障国家能源安全，稳定经济增长。2021年10月起，中国实施了一系列紧急改革，以提高煤炭产能，简化煤电定价机制。

《“十四五”现代能源体系规划¹》也强调短期内向煤炭生产转型，以确保满足中国的基本能源需求，将煤炭称为“安全托底保障”，取消了煤炭消费和燃煤发电产能上限。²

2022年4月，为应对全球大宗商品价格飙升的影响，国务院制定了全国统一能源市场计划，³旨在提高能源供应链互联互通，同时确保能源基础设施和交易市场标准化。2022年8月，中国再次经历能源危机，长江流域的制造业中心遭到创纪录的热浪和干旱冲击，能源危机加剧。⁴因此，在严重依赖水电的四川省，商业和居民用电均受到了限制。考虑到2022年停电对日常运营的严重影响，许多会员公司提前采取措施，优化能源效率，以应对预计会出现的2023年夏季能源短缺。例如，部分公司在其工厂安装了储能解决方案，以减轻潜在的能源使用限制和停电造成的干扰。自2021年该问题首次出现以来，欧盟商会一直倡导中国优先考虑可持续电力供应战略。随着极端天气条件变得更加频繁，欧盟商会将继续倡导这一方案。

由于全球经济低迷和能源价格高企，预计2023年全球能源消费增长率将略高于1%。2023年1月6日，中国国家能源局发布了《新型电力系统发展蓝皮书》政策草案，提出了到2030年、2045年和2060年中

国新型电力体系发展的“三步走路线图”。该草案规定了从化石燃料到可再生能源的加速过渡阶段，并在2030年之前增加燃煤电厂以保障能源安全，届时将开始向低碳电厂过渡，并最终将可再生能源整合到能源结构中。⁵

能源领域的脱碳

近年来，中国进一步强调推行绿色建材、智能家电和新能源汽车。例如，中国居世界领先地位的电动汽车产业获得了慷慨补贴和强制性生产配额的稳固支撑。⁶随着加氢站的普及，新能源汽车的充电基础设施数量在2022年几乎翻了一番。⁷尽管在慷慨补贴到期后，中国新能源汽车的销量在2023年初出现下滑，但在2023年6月，中国新推出了5200亿元人民币的税收减免计划，即使更严格的国家排放标准将于2023年7月生效，该计划仍可能会在未来四年内持续推动汽车销量增长。^{8和9}未来中国预计还将出台排放控制新政策，包括取消可再生能源电力配额，以及重启中国核定自愿减排量计划，¹⁰新政可能会增加补偿需求，并在降低排放成本方面发挥重要作用。

虽然中国的目标是到2030年实现碳达峰，到2060年实现碳中和（30•60目标），但是通过深化中欧碳减排合作，中国得以利用广泛应用于欧洲本土市场的成熟技术。根据欧盟商会《碳中和》报告中面向会员的调研和对行业参与者的采访，67%的在华欧企正追求碳中和，而40%的在华欧企已经建立了以中国为重点的脱碳团队，因此，欧洲企业完全有能力帮助

1 《“十四五”现代能源体系规划》，国家发展和改革委员会，2022年3月22日，查阅日期2023年5月14日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202203/t20220322_1320016.html?code=&state=123>
2 《中国“十四五”能源规划：转向“现代能源体系”》，埃信华迈，2022年4月13日，查阅日期2023年5月14日，<<https://ihsmarkit.com/research-analysis/chinas-14th-energy-five-year-plan-pivoting-toward-a-modern-ener.html>>
3 Huld, Arendse, 《中国的“全国统一大市场”——规范国内市场促进内循环》，中国简报，2022年4月14日，查阅日期2023年5月15日，<<https://www.china-briefing.com/news/chinas-national-unified-market-standardizing-the-domestic-market-to-spur-internal-circulation/>>
4 赵子文，《中国的电力危机：为什么会发生，对经济意味着什么？》，南华早报，2022年8月27日，查阅日期2023年5月17日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3190313/chinas-power-crisis-why-it-happening-and-what-does-it-mean>>

5 《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2023年5月17日，<http://www.nea.gov.cn/2023-01/06/c_1310688702.htm>
6 《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》，国务院，查阅日期2023年5月15日，<http://www.gov.cn/zhengce/2022-11/27/content_5722693.htm>
7 《2022年中国新能源汽车充电桩数量增长近一倍》，新华社，2023年2月14日，查阅日期2023年5月15日，<https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202302/14/content_WS63eadb09c6d0a757729e6b8d.html>
8 Li Qiaoyi 和 Lee Liz, 《中国为电动汽车和其他绿色汽车提供 720 亿美元的税收减免以刺激需求》，2023年6月21日，查阅日期2023年7月19日，<<https://www.reuters.com/business/autos-transportation/china-announces-extension-purchase-tax-break-nevs-until-2027-2023-06-21/>>
9 《7月1日起全国范围将实施更严格的汽车排放标准》，路透社，2023年5月9日，查阅日期2023年5月14日，<<https://www.reuters.com/world/china/china-implement-strict-vehicle-emissions-standards-july-1-2023-05-09/>>
10 中国核证自愿减排量是指企业自愿开展经中国政府认证的减排活动，包括可再生能源发电和林业项目。



中国加快碳中和进程。¹¹ 这一进展很大程度上归功于全球承诺、严格的欧盟环境法规和消费者需求。

然而，三重障碍亟待解决：在国家、地方和部门层面提供进一步的政策指导，包括充实“1+N”政策框架；¹² 提供更加透明灵活的电力市场，以确保可再生能源可及性和完善的排放交易体系；当下包括缺乏统一标准在内的监管障碍阻碍低碳文化的发展。解决这些障碍将有助于中国以可持续的方式实现 30•60 目标，有助于企业能够在考虑到这些目标的情况下做出明智的投资决策。

主要建议

1. 平衡能源安全、气候意识和经济效益，加速能源低碳转型

1.1 推动天然气开发，加快推进中国能源结构从煤炭向天然气转型，保障中短期能源安全

问题

天然气作为过渡能源的地位可能会受煤炭影响。

分析

天然气的定位

与煤炭相比，天然气是一种更可靠、更清洁、更安全的能源。国家发改委的《工作意见》和《行动方案》¹³ 指出，天然气被公认为助力商业道路运输和海上船舶运输脱碳的清洁能源，也是重污染行业的煤炭替代品。然而，国家能源局发布的《2023 年能源工作指导意见》着重强调了煤炭的重要性，尤其是煤炭与可再生能源的优化组合。¹⁴ 明确了保障能源安全、深化能源结构转型、提高能源效率三大目标。

此外，从 2022 年 5 月到 2023 年 3 月，中国的煤炭进口关税降至为零。虽然煤炭可能在短期内保障能源安全，但有增无减的煤炭储备和可再生能源，将不足以让中国实现“30•60”目标。然而，虽然天然气在中国的绿色转型中发挥着过渡作用，但许多外国公司在投资天然气基础设施方面仍遇到困难。

天然气基础设施的第三方公平准入

中国目前的天然气输配网络和储存能力无法满足中国“30•60”目标下天然气需求的增长。《“十四五”现代能源体系规划》提出，到 2025 年，天然气年产量达到 2300 亿立方米以上，全国集约布局的储气能力达到 550 亿 ~ 600 亿立方米，占天然气消费量的比重约 13%，这将对能源体系产生积极的影响。¹⁵ 2020 年国家石油天然气管网集团有限公司（简称“国家管网”）的成立给天然气市场放松管制带来了积极信号，国家管网将管输业务与销售业务分离，为第三方带来更多的市场竞争机会。2021 年，多个省份将天然气基础设施纳入国家管网。在加快建设全国统一大市场意见的指引下，天然气供应链有望进一步互联互通，基础设施和交易市场进一步规范化。为提升管网设施信息透明度，提高外资企业在华天然气销量，工作组建议及时更新监测机制相关法规，包括不同地点的管道和液化天然气接收站利用率以及剩余能力等信息的公开。

外商投资企业可以为中国天然气市场引进最佳实践。鉴于上游（勘探开采）和下游（批发营销）已经对其开放，中游（基础设施）也应如此。由于缺少中游能源基础设施，无法维持生产中心和消费中心之间的微妙平衡，削弱了天然气系统应对季节变化和 demand 高峰的能力，并导致无法优化冬季供热高峰期间的液化天然气进口成本。政府就此出台了一系列措施，¹⁶ 但仍需贯彻落实。同时，工作组主张推进国家管网对外开

11 《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 2023 年 7 月 10 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/974/Carbon_Neutrality_The_Role_of_European_Business_in_China's_Race_to_2060>

12 “1+N”政策体系中的“1”代表 2030 年二氧化碳达峰和 2060 年碳中和指导，“N”代表《2030 年前二氧化碳达峰行动计划》以及重点领域和行业的其他相关政策 and 行动计划。

13 《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》，国家发改委，2021 年 10 月 24 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<https://en.ndrc.gov.cn/policies/202110/t20211024_1300725.html>；《2030 年前碳达峰行动方案》，国家发改委，2021 年 10 月 27 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<https://en.ndrc.gov.cn/policies/202110/t20211027_1301020.html>

14 《2023 年能源工作指导意见》，国家能源局，2023 年 4 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 23 日，<http://zfxxgk.nea.gov.cn/2023-04/06/c_1310710616.htm>

15 《“十四五”现代能源体系规划》，国家发改委和国家能源局，2022 年 3 月 22 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/ghwb/202203/t20220322_1320016.html?code=&state=123>

16 例如，国家管网的成立；液化天然气接收站向第三方开放；《天然气管网和液化天然气接收站公平开放专项监管工作方案》，国家能源局，2021 年 5 月 31 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<http://zfxxgk.nea.gov.cn/2021-05/31/c_1310000748.htm>；《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）（征求意见稿）》，国家发改委、商务部，2022 年 5 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<https://hd.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=380>



放，以及在市场体系下建设地下储气库并建立独立的商业绩效指标，使其充分发挥作用。必须统筹规划协调天然气供应链上包括生产、进口、运输、储存、输送和智能计量在内的诸多环节。国内标准也应与国际标准接轨，以促进液化天然气的发展。

实现天然气价值链的全面脱碳

为实现净零排放的长期目标，推进天然气价值链去碳化至关重要，可以通过碳捕集、开发沼气（生物气）、减少甲烷排放以及结合碳捕集、利用与封存开发“蓝色氢”等方式进行。除天然气外，沼气的技术利用已足够成熟，可以进行广泛商业化，但由于缺乏明确的激励政策和稳定的原料供应，导致中国沼气发展远远落后于其他国家。另外，控制天然气作业产生的甲烷排放也是短期内见效最快的减排措施之一。¹⁷ 运用一系列政策工具，¹⁸ 辅以透明可靠的排放数据，可有效降低此类排放。

建议

- 在中国的能源政策中强调天然气对于实现碳中和的作用；
- 加快推进天然气基础设施监管体制改革：
 - 向所有市场主体开放投资，包括私营企业和外商投资企业。
 - 确保对所有上游生产商和下游终端用户开放。
 - 明确天然气基础设施第三方准入条件。
 - 优化液化天然气接收站使用协议（短期、中期和长期）的关税条款、容量分配和优先排序条件以及处罚条款。
 - 对基础设施容量销售采取非歧视性规则。
- 鼓励省级管网公司同时向国家管网和外商投资企业开放；
- 鼓励国家管网对外资进入持开放态度；
- 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；
- 鼓励建设对国内外所有投资者开放的储气系统，

特别是地下储气设施；

- 在市场体系下建设具有独立商业业绩指标的地下储气库；
- 明确市场监管，促进外商投资企业对天然气基础设施的直接投资，以提高供应安全、减少进口需求；
- 制定与国际接轨的国家标准，鼓励液化天然气加注；
- 尽早建立信息共享法规和监管机制，促进市场透明化；
- 推动煤制天然气向通过生物质制取生物甲烷和沼气转型；
- 鼓励沿天然气价值链部署甲烷减排措施和技术。

2. 可再生能源与电力系统

2.1 确保欧洲企业在可再生能源领域具有平等准入机会，并依省份匹配最低配额

问题

在可再生能源领域，欧洲企业面临着与中国本土企业的不公平竞争。

分析

在中国 30•60 目标的引领下，发电企业更加积极地争取可再生能源项目的开发权。然而，在中国，大多数运营中的可再生能源项目仅由少数公司控制，其中大多数是国有企业，这给外国企业在开发、拥有或运营可再生能源资产方面造成诸多限制。虽然省级规划必须由中央政府批准，但省级政府负责授予其开发权。

欧盟在可再生能源技术开发和项目运营方面积累了丰富的经验，特别是在海上风电、浮式风电、储能和节能技术方面。但由于对国内制造商的偏好，以风电行业为例，国外制造商面临高达 40% 的竞标差距。¹⁹ 根据《鼓励外商投资产业目录》规定各省设立外商投资可再生能源项目开发的最低配额，有利于良性竞争，

¹⁷ 在石油天然气行业，运用现有技术可以避免当今 70% 以上的甲烷排放，其中 45% 可以在不产生净成本的情况下避免。

¹⁸ 例如，要求检测和修复设施泄漏、完善技术标准以及禁止非紧急情况下的天然气燃除和排气。

¹⁹ Mathis、Will、Beene、Ryan 和 Saul、Josh，《风力发电的“巨大市场失灵”威胁着气候斗争》，《彭博社》，2022 年 4 月 25 日，查阅日期 2023 年 4 月 19 日，<<https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-04-25/wind-power-s-colossal-market-failure-threatens-climate-fight>>



刺激产业发展和技术创新。²⁰ 将中国以及全球环境治理考虑在内的竞争性招标程序也将鼓励外国投资国内可再生能源。

目前，中国的可再生能源政策总体十分僵化，不利于外国投资者的投资。通过推行更加灵活透明的政策，充分利用市场的灵活性，有助于促进可再生能源资产进一步发展，让外资得以贯穿可再生能源资产的整个生命周期。²¹ 各级政府应鼓励可再生能源发电国有企业通过签署长期购电协议和成立可再生能源合资企业，与外国企业建立供需关系。这将有助于在华运营的跨国公司满足对当地可再生能源的需求。此外，推动现有政策和机制（例如绿色电力证书（绿证）、更明确的太阳能项目证书定价规则、省级可再生能源组合标准和碳市场）协同发展，将确保政策预期的一致性，提振外资信心。

中国政府已推动内蒙古等重点地区建设可再生能源生产基地，凸显中国在可再生能源发电技术、制造能力、本土化建设等方面的巨大优势。然而，尽管进行了大量投资，但从大型基地输送可再生能源电力到东部和南部海岸等高耗能地区的输电线路仍然拥挤有限。加快对输电线路的进一步投资将有助于疏解瓶颈问题。

建议

- 授权省级政府多元化可再生能源项目的所有权，将 5% 至 10% 的项目开发权授予外国企业或中外合资企业，并明确将外国企业定义为总部设在国外的实体，而非国内企业的外国子公司；
- 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，以区分投机和合法的市场活动；
- 提高可再生能源资产开发权分配的透明度，加快可再生能源的并网进程；

20 周，钱，《中国进一步扩大鼓励目录以促进外商投资》，中国简报，2022 年 11 月 1 日，查阅日期 2023 年 5 月 24 日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-2022-encouraged-catalogue-updated-implementation-from-january-1-2023/>>

21 《欧洲在中国的投资：2023 年展望》，中国简报，2023 年 1 月 25 日，查阅日期 2023 年 4 月 19 日，<<https://www.china-briefing.com/news/european-investment-in-china-prospects-for-2023/>>

- 鼓励各省实施竞争性招标流程，衡量开发商在全球范围内的记录，而不仅限于中国国内的记录，同时考虑改善环境治理；
- 加速可再生能源新型生产基地和东部和南部沿海地区工业消费基地之间的输电线路投资；
- 明确规定分布式太阳能项目由证书定价；
- 推动现有政策和机制（绿证、省级可再生能源组合标准和碳市场）协同发展，提供明确一致的政策预期，提振外资信心。

2.2 通过构建高质量的新型电力基础设施、利用智能数字化解决方案促进企业绿色能源采购

问题

外商采购中国绿色能源能力受限，电力行业的数字化缺乏供应链的协调。

分析

尽管中国的新型基础设施建设提案²² 提升了电力行业数字化，但没有明确的路线图，也缺少各方之间的协调。仓促投资将很快导致产能过剩、资源浪费以及与传统基础设施融合不畅等诸多问题。

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。目前，中国 95% 的电网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。²³ 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。此外，传统电力结构由“电源-电网-负荷”转向“电源-电网-负荷-储能”一体化，储能作为第四个关键要素的作用得以凸显。²⁴ 因此，有必要进一步开发数字化智慧能源管理平台 and 软件，实时监控能耗数据，帮助电网运营商稳定和平衡负荷，最终降低成本和能耗。

22 《外国技术投资者如何从中国的新型基础设施计划中受益？》中国简报，2020 年 8 月 7 日，查阅日期 2023 年 5 月 11 日，<<https://www.china-briefing.com/news/how-foreign-technology-investors-benefit-from-chinas-new-infrastructure-plan/>>

23 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。

24 《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 2023 年 5 月 17 日，<http://www.nea.gov.cn/2023-01/06/c_1310688702.htm>



尽管国家发改委和国家能源局在联合发布的 2022 年指导意见中呼吁推动建设全国统一电力市场体系，²⁵ 但中国电力市场在采用绿电交易方面进度仍然缓慢。²⁶ 在华经营的欧洲企业都在关注这一问题，因为其总部做出的全球脱碳承诺，使得近年来它们对绿色能源的需求更加迫切。根据欧盟商会的《碳中和》报告（其中包括对行业参与者的广泛采访），欧盟企业将其在中国和全球的脱碳战略紧密结合，两者都在很大程度上依赖于可再生能源的获取和投资。²⁷ 虽然一些中小型企业已通过购买绿证实现碳中和，但大多数欧洲大型制造商倾向于直接购买绿色能源。²⁸ 令人鼓舞的是，中国于 2021 年 9 月正式启动绿色电力交易试点，²⁹ 推动了绿色电力直接交易，但需尽快从试点转入常态化交易，扩大交易规模。最后，提升国际社会对中国绿证的认识与了解，将有助于促进低碳供应链措施得到全球认可。

2023 年 2 月 15 日，国家发改委、财政部、国家能源局印发《关于中央财政补贴绿电项目参与绿电交易有关事项的通知》，³⁰ 允许享有补贴的风电、太阳能项目参与绿电交易。这是一个积极进展，因为这可能会扩大市场上的绿电供应，不过参与交易的可再生能源项目种类仍应进一步扩大。

推进跨省交易，解决中国不同地区可再生能源供需不平衡问题。此外，应鼓励签订 5 至 10 年长期购电协议，保障投资者的收入来源。亟需实现现有机制（如

直接购电协议、绿证、省级可再生能源组合标准和碳排放交易市场）互联互通，以避免重复计量。建立长期双边购电协议和电力期货市场等工具还将允许不同利益相关者之间进行适当的市场价格对冲和风险对冲。

最后，放宽市场准入，提高交易规则透明度将提振国际企业为在华业务实现可再生能源电力消纳承诺的信心。为此，应完善交易规则，并定期更新相关交易信息，例如最小交易交易量和大宗交易合格行业类别等对买方的资格要求。

建议

- 统筹规划，加强价值链各利益相关方协调，建立与传统设施相结合的新型电力基础设施，实现可再生能源的大规模利用；
- 从配电侧和需求侧加快数字技术和智能电力装置的应用；
- 提供政策方案，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，稳定和平衡负载，并降低能源成本和减少能源消耗；
- 加快绿电交易由试点向常态化方向迈进，扩大覆盖面，促进省际交易，鼓励签订长期购电协议；
- 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；
- 完善并明确披露绿电交易规则，向外商投资企业扩大可再生能源采购的市场准入；
- 通过建立多种工具（长期电力市场、长期双边购电协议和电力期货市场）允许不同利益相关者之间进行适当的市场价格对冲和风险对冲；
- 通过鼓励市场竞争、提高透明度、促进与相关行业的对话，加快当下的可再生能源市场改革，提高政策的有效性及可预测性；
- 提升国际社会对中国绿证的认识与了解，助力跨国公司低碳供应链措施获得全球认可；

25 国家发改委和国家能源局 118 号文件，2022 年 1 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202201/t20220128_1313653.html?code=&state=123>

26 《中国建设全国统一电力市场：软实力市场路径》，国际能源署，2023 年 4 月，查阅日期 2023 年 5 月 13 日，<<https://www.iea.org/reports/building-a-unified-national-power-market-system-in-china>>

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 2023 年 5 月 11 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/974/Carbon_Neutrality_The_Role_of_European_Business_in_China's_Race_to_2060>

28 有关当地企业获取绿色能源的建议的更多信息，请参阅《中国欧盟商会天津建议书 2023/2024》（第 10-12 页），2023 年 3 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1074/Tianjin_Position_Paper_2023_2024>；《南京建议书 2023/2024》第 13-19 页关于在江苏推广绿色能源并建立高效的环境、健康和安全检查体系；《南京建议书 2023/2024》，第 13-19 页，2023 年 4 月 27 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1079>>

29 侯黎强，《绿色电力交易试点正式启动》，《中国日报》，2021 年 9 月 8 日，查阅日期 2023 年 5 月 11 日，<<https://www.chinadaily.com.cn/a/202109/08/WS6137f32ba310efa1bd66dfa0.html>>

30 《中国绿电市场的发展和运行机制》，中国能源转型规划，2023 年 4 月 25 日，查阅日期 2023 年 5 月 24 日，<<https://www.cet.energy/2023/04/25/the-development-and-operation-mechanism-of-the-green-power-market-in-china/>>



- 加快制定交易规则统一、时限明确的全国绿电市场；
- 激励和奖励购买绿电的企业，优先满足其旺季用电需求，并降低使用可再生能源所需的能耗配额。

2.3 拓展氢能产业链，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，但由于法规繁琐或不够完善以及供应链低效，低碳氢能解决方案的规模难以稳步扩张。

分析

中国扩大了氢在能源系统中的作用，并于 2021 年实施了燃料电池电动汽车国家试点计划，以支持燃料电池电动汽车及相关基础设施在重点城市的部署。³¹ 此后，根据“十四五”规划，氢在运输、钢铁、有色金属和建筑等各领域的作用不断扩大。2023 年 1 月，国家能源局发布的《发展可再生能源电力系统蓝皮书》草案强调了氢作为国家电力系统主要储能系统的未来作用。³² 2022 年宣布了多个重大国有企业项目（包括大型电力多元转换系统和湿法冶金项目），中国因此成为了重型卡车和加氢站部署的全球领导者。³³ 2023 年 4 月，中国还启动了首个长距离输氢管道项目。³⁴ 然而，由于缺少法规，氢供应链环节（尤其在存储、运输和分配方面）的效率仍然滞后。

因此，对于使用液氢、铁路和/或管道的中长距离氢气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。³⁵ 其次，中国需要加大力度建设氢能基础设施，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。³⁶ 最后，中国应该对各种关于氢价值链的规范 and 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，³⁷ 以创建一个更具可持续性和全球竞争力的氢能源市场。³⁸

中国还需要对氢气生产进行脱碳。脱碳制氢的备选方案包括利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。可通过采用符合国际标准的认证机制（如欧盟于 2014 年颁布的绿色低碳氢原产地保证计划（欧盟氢气溯源体系）），明确低碳氢与可再生氢的定义。

氢还具有帮助高污染行业脱碳的巨大潜力。例如，以氢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。³⁹ 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，可以为中国减少排放，同时提高能源安全。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

- 加大力度投资和建设氢气生产、运输及配送基础设施；
- 采用符合国际标准的认证计划（如欧盟氢气溯源体系），明确低碳氢和/或可再生氢的定义；
- 加强激励机制，鼓励利用水电解实现低碳氢或可再生氢的规模化生产；
- 定义和简化具体安全法规，以此在国家层面上规范氢生产、配送、储存（如液态氢）和使用（如加氢站），并率先在专用园区实施，以尽量降低

31 这一方案最初包括以北京、上海、广东为中心的三个示范城市群，后来扩展到河北、河南两省。

32 《中国推动新型电力系统建设》，中国日报，2023 年 1 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 9 日，<http://english.www.gov.cn/news/topnews/202301/10/content_WS63bd0a1ac6d0a757729e54ec.html>

33 其中包括中石化在新疆和内蒙古的大型电力多元转换系统项目。

34 《中国能源政策简报》，2023 年 5 月，欧洲中部时间，2023 年 5 月 12 日，查阅日期 2023 年 5 月 29 日，<<https://www.cet.energy/2023/05/12/china-energy-policy-newsletter-may-2023/>>

35 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。

36 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。在压力容器中质量最轻，因此最适合车辆应用。

37 《国际标准化组织氢能技术委员会》，ISO，日期不详，查阅日期 2023 年 5 月 12 日，<<https://www.iso.org/committee/54560.html>>

38 有关与国际标准接轨的更多信息，请参阅《标准与合格评定工作组建议书 2022/2023》。

39 《充分利用可再生能源和氢燃料》，欧盟委员会，2016 年 8 月 29 日，查阅日期 2023 年 5 月 12 日，<<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/harnessing-full-power-renewable-energy-hydrogen>>



潜在风险；

- 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；
- 按照液态氢的生产运输规定，切实更新车载液氢储存机制；
- 通过支持碳捕获与利用项目，推广氢气在发电、供暖和重污染行业脱碳方面的应用。

2.4 制定明确的目标和政策，促进替代燃料的开发



问题

由于缺乏具体的行动方案和政策支持，替代燃料在区域层面难以普及应用。

分析

根据 30•60 目标，中国已优先将生物能源（包括生物甲醇、生物乙醇、生物柴油和沼气）整合到其能源结构中。中国拥有丰富的可再生电力资源和大量的生物质废弃物资源，同时具备完整的设备供应链以及强烈的政治意愿，因此在绿色燃料生产方面具有竞争优势。

全球航运业（目前占全球二氧化碳排放量 的3%）认为，绿色甲醇是近十年来最具可扩展性的脱碳燃料解决方案。⁴⁰ 不论是通过利用从生物来源（电子甲醇）捕捉的二氧化碳进行绿色氢合成，还是通过生物质废弃物气化（生物甲醇）都可以生产绿色甲醇。⁴¹ 因技术相对成熟、资源相对丰富，生物甲醇项目在中国的交付速度明显快于其他地区。然而，由于生物质资源有限，大部分生物甲醇项目比电子甲醇项目分布更广、规模更小；因此，从中期来看，电子甲醇将为中国提供更具扩展性的解决方案。欢迎外国投资者作为国有企业绿地开发阶段的战略合作伙伴参与即将到来的绿色甲醇基础设施/价值链建设。由于可再生能源项目的审批流程涉及从地方到国家的各级政府，感兴趣的欧洲投资者应尽早开始接触有关部门。

40 甲醇是体积相对能量密集分子，由于其在环境温度和压力下呈液态，因此易于储存和运输。

41 有关绿色甲醇作为全球航运业替代燃料解决方案的更多信息，请参阅《海事制造及产业服务工作组建议书 2023/2024》

中国需要制定政策来确保生物质废物原料的长期成本可见性和稳定性，统一港口绿色燃料加注的标准和激励措施，以及透明的生命周期评估认证数据管理系统。此外，有必要在CCER重启等问题上协调政策，以确保沼气和生物燃料的合规性，以及引入符合欧盟和中国认证的沼气原产地担保机制等措施。

以秸秆中含有的纤维木质素为原料生产的纤维素乙醇可以有效替代交通运输领域的传统汽油。推广纤维素乙醇将有助于中国减少对汽油的依赖，同时在全面电气化和氢能广泛应用之前加速脱碳进程。如果中国继续推行车用乙醇汽油政策，⁴² 生物燃料乙醇的年消耗量将达到 900 万吨，原油进口量可减少约 2700 万吨，进而使碳排放减少 2100 万吨。然而，纤维素乙醇生产的初步研究和实现规模经济需要持续的资本投入。因此，政府支持和补贴是推动纤维素乙醇大规模生产的必要手段，此举将营造出一个成熟的生物燃料市场。

生物柴油可在重型运输领域，以及航空和海运领域替代化石燃料。动物脂肪、植物油、废弃食用油和高酸值油都是生产生物柴油的良好原料。⁴³ 在应用方面，既可使用纯生物柴油，也可与石化柴油混合使用。许多欧洲国家都实施了生物柴油调合燃料标准，⁴⁴ 但在中国，上海是目前唯一实施该标准的城市。发展生物柴油是中国实现交通和农业领域绿色转型的关键；在全国范围内推行生物柴油调合燃料标准势必加快转型进程。

建议

- 明确生物能源对于保障能源供应和实现脱碳目标的作用；
- 制定发展生物燃料和沼气（用于发电）的相关国家政策及具体行动方案，并设立具有约束力的中短期目标；

42 车用乙醇汽油含有 10% 的生物燃料乙醇，请参阅《关于扩大生物燃料乙醇生产和推广使用车用乙醇汽油的实施方案》，国家能源局，2017 年 9 月 13 日，查阅日期 2023 年 5 月 12 日，<http://www.nea.gov.cn/2017-09/13/c_136606035.htm>

43 一种酶法工艺可以帮助将这些硬度较大的油转化为生物柴油，并提高生产率，同时显著减少刺激性化学物质造成的污染。

44 生物柴油调合燃料由 5% 的生物柴油和 95% 的石化柴油组成。



- 制定可供各省采用的补贴措施，促进绿色甲醇、纤维素乙醇、生物柴油、沼气和生物甲烷工厂的发展；
- 加快政府工作进度，确保在全国范围内实现车用乙醇汽油政策目标；
- 通过政策要求促进生物柴油的发展，例如在全国范围内推行生物柴油调合燃料政策；
- 加速重启中国核证自愿减排量，以确保沼气和生物燃料的合规性。
- 引入沼气原产地担保机制，同时协调欧盟和中国之间的认证互通。

3. 能源效率与数字化

3.1 促进能效解决方案创新

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

中国决心在“十四五”期间将能源强度降低13.5%，还制定了碳排放强度目标。⁴⁵虽然能效有所改善，但中国还可以进一步推动工业领域相关解决方案的创新。此外，中国在从能耗“双控”向碳排放“双控”转变的过程中，可能会削弱对节能解决方案的支持。能效作为“第一燃料”，应继续成为中国能源转型路线图的核心；中国政府应重申其发展创新解决方案以激励能效进一步提高的决心。例如，通过实施数据驱动的解决方案（如实时监控、预测性维护和先进过程控制），利用数字化帮助能源部门提高效率。

中国需要采取包括政策和技术措施在内的综合方法来提高能源效率。政策措施包括提高电器和设备的最低能效标准、扩大能效标准体系以及加强在能效标准和认证方面的全球合作。⁴⁶中方应与欧盟合作，互认能效标准和认证体系，降低进口商和出口商的成本。技术措施包括，通过碳捕集、利用与封存技术对现有

燃煤电厂进行节能改造，调整新批燃煤电厂的最低能效标准和温室气体排放阈值。通过现有设施应用碳捕集、利用与封存技术有助于降低火力发电排放量，同时，应用智能区域能源系统可有效为建筑物供暖和制冷。

建筑的全生命周期能耗占中国总能耗的46.5%，这一数字近十年来已大幅下降。⁴⁷然而，提高建筑能效面临两大难题：大量现有建筑需要改造，这意味着大量投资；地方政府无法继续为新建被动式住宅和超低能耗建筑提供补贴。为解决这些难题，碳排放权交易市场为建筑行业实现能耗数字化开创了宝贵的商业模式。除提供额外的资金来源外，碳排放权交易市场亦为提高建筑能耗数据的透明度提供解决方案，是打击能耗数据欺诈的有力工具。为避免削弱能效的重要性，必须将能源强度视为与碳排放强度同等重要的评估指标。因此，通过碳市场等机制结合能耗“双控”与碳排放“双控”不失为一种有效途径。

建议

- 利用工业领域的数字化来实施数据驱动型解决方案（实时监控、预测性维护和先进过程控制）；
- 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；
- 将建筑行业纳入碳排放权交易市场，提高建筑能耗数据的透明度；
- 推动低排放技术取代高排放火电技术，安装碳捕集、利用与封存设施；
- 继续提高最低能效标准，鼓励提高能源效率，并加强这方面的全球合作；
- 加大针对能效项目的绿色金融支持，激励企业和个人投资节能技术和倡议；
- 促进开发并实施区域能源系统；
- 通过碳市场等机制，将能源强度作为与碳排放强度同等重要的能耗指标。

⁴⁵ 常见问题及答案：《“十四五”对气候变化意味着什么？》，碳简报，2021年3月12日，查阅日期2023年5月5日，<<https://www.carbonbrief.org/qa-what-does-chinas-14th-five-year-plan-mean-for-climate-change/>>

⁴⁶ 包括但不限于针对建筑、数据中心和消费者物联网设备的最低能效标准。

⁴⁷ 孙王虎、孙誉宁、许立、陈星和辛德斌，《基于碳中和需求的我国住宅建筑能耗构成及节能策略研究》，《可持续发展》，2022年，第14卷，第5期，第2741页，查阅日期2023年6月8日，<<https://www.mdpi.com/2071-1050/14/5/2741>>



3.2 采用综合方法建立净零碳城市

问题

缺乏对城市生态系统规划和运营的综合方法，能效措施部署受阻，总排放量和成本增加。

分析

如今，城市里消耗了全球 78% 的一次能源，年度碳排放量占全球 70% 以上。⁴⁸ 尽管人们越来越关注电力基础设施、工厂、建筑、数据中心和公共交通领域的能效最大化，但这些方面的进展在很大程度上是独立的、互不相通的。处理废物、水和材料的循环经济方法，即系统效率，将会进一步提高能源效率。⁴⁹ 苏州工业园区是通过循环利用工业废物和副产品实现系统效率的典范。该园区清洁能源消费量占能源消费总量的 75% 以上，这一数字在中国所有国家级开发区中位列第一。因此，地方政府应启动和资助类似于零碳工业园区、零碳住宅区和零碳校园等试点项目。

工作组建议针对城市生态系统的规划和运营采用整体、跨部门的方法。为了最大限度提高能效，应将节能解决方案应用于整个城市设计和建筑过程，以及现有建筑、供热、制冷、照明、公共建筑和交通等设施 and 设备的改造。例如，区域供热范围的扩大可以与建筑改造协调进行。⁵⁰

建议

- 采用循环经济方法，在城市基础设施规划、建设和运营中应用节能解决方案；
- 加强整个城市价值链的公私领域协作，其中包括政策制定者、企业、基础设施/房地产开发商、地方政府、民间团体和金融部门等；
- 建立一套通用技术标准体系，以统一且透明的方式评估环境可持续性；
- 在区域层面发起并资助零碳试点项目，然后逐步向区和市一级推广。

48 《净零碳城市：综合方法》，世界经济论坛，2021 年 1 月 11 日，查阅日期 2023 年 5 月 11 日，<http://www3.weforum.org/docs/WEF_Net_Zero_Carbon_Cities_An_Integrated_Approach_2021.pdf>

49 同上。

50 《区域供暖》，国际能源署，2021 年 11 月，查阅日期 2023 年 5 月 11 日，<<https://www.iea.org/reports/district-heating>>

碳市场子工作组

子工作组简介

碳市场子工作组倡导为温室气体排放交易建立运行良好、具备成本效益的国内和国际框架。碳市场子工作组是中国欧盟商会能源工作组下设的子工作组，由来自碳市场各个领域的 80 家会员企业组成，包括项目开发商、碳基金、投资商、律师、审计师、咨询顾问、金融机构以及履约主体。该子工作组旨在推动碳市场实现真正且可核实的温室气体减排，同时平衡经济效益、环境完整性和社会公平。

为实现《巴黎协定》的气候目标，¹ 子工作组通过以下方式，倡导以市场为导向的碳定价：

- 寻求提升当今碳市场的信誉和功能。
- 呼吁扩大全国碳市场准入。
- 通过全球统一的贸易规则促进高度诚信的自愿市场加速发展。
- 推动建立统一健全的碳核算规则，打造目标更加远大的全新国际碳交易机制。
- 建立能够在长期内实现净零公平过渡的专业社区和网络。

近期发展

• 中国碳市场

中国的全国碳排放权交易系统于 2021 年开始全面运行。它覆盖了超过 40 亿吨二氧化碳排放量，占全国碳排放量的 40% 以上，² 覆盖排放量的规模全球第一，然而该系统仍处于起步阶段，面临着市场参与度低、定价机制不完善、监管不到位等诸多问题。

2022 年，由于新冠疫情再次爆发，政府采取严格的管控措施，中国碳市场发展放缓。从 2022 年 2 月到 10 月，政策制定者将注意力集中在疫情防控和其他优先事项上，碳市场发展几乎停滞，本可以明确纳入单位履约要求的监管决策（例如配额分配）悬而未决。因此，许可证的交易量相对较少：全国碳排放配额成交量共计 5100 万吨，较 2021 年下降 70%。然而，碳排放配额的加权平均成交价上升至 55.30 元人民币 / 吨（约合 8 欧元 / 吨），比 2021 年高出近 30%。³

2022 年 3 月，生态环境部印发了《关于做好 2022 年企业温室气体排放报告管理相关重点工作的通知》，⁴ 针对 2021 年发现的数据造假问题，提出了详细的监测、报告及核查要求。生态环境部还要求省级主管部门组织重点排放单位（涉及除发电行业以外的七大行业⁵）提交 2021 年度温室气体排放报告，一旦相关行业被纳入全国碳市场，将以这些报告为数据基础分配碳排放配额。同时，发电行业企业必须在 2022 年 3 月底前披露其在全国碳市场第一个履约周期经核查的排放量、更新数据质量控制计划，并报送经核查的与排放核算相关的关键参数，例如月度燃料消耗量、元素碳含量和燃料低位发热量等。在 2022 年 6 月，为应对新冠疫情和全球能源危机带来的影响，生态环境部发布了《关于高效统筹疫情防控和经济社会发展 调整 2022 年企业温室气体排放报告管理相关重点工作任务的通知》，⁶ 将核查工作的完成时限延长至 9 月，并简化了排放测量程序。

1 《巴黎协定》，联合国气候变化框架公约，2015 年 12 月 12 日，查阅日期 2023 年 6 月 4 日，<<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>>

2 《2023 年全球碳排放权交易》，国际碳行动伙伴组织，2023 年 3 月 22 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<<https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2023-icap-status-report>>

3 《2022 年碳市场回顾》，路孚特，2023 年 2 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/gated/reports/carbon-market-year-in-review-2022.pdf>

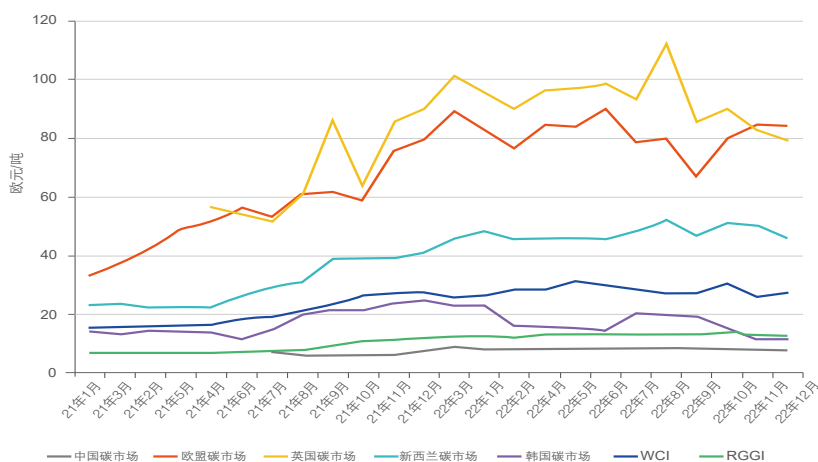
4 《关于做好 2022 年企业温室气体排放报告管理相关重点工作的通知》，生态环境部，2022 年 3 月 15 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk06/202203/t20220315_971468.html>

5 石化、化工、建材、钢铁、有色、造纸和国内民航行业。上述七大行业暂未纳入全国碳市场，但纳入了与全国碳市场并行的试点碳市场，在试点碳市场中负有履约义务。

6 《关于高效统筹疫情防控和经济社会发展 调整 2022 年企业温室气体排放报告管理相关重点工作任务的通知》，国务院，2022 年 6 月 7 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/12/content_5695325.htm>



图 1：2022 年主要碳市场的碳排放配额价格（按月），将当地价格换算为欧元）



2022 年 11 月，生态环境部发布了 2021 和 2022 年度全国碳排放权交易配额分配方案的征求意见稿，⁷大幅收紧了燃煤机组的基准值，下降幅度从 6.5% 到 18.8% 不等。方案明确了上述两年碳排放的履约流程，最终履约截止时间为 2023 年 12 月。征求意见稿还提出了四个单独的分配基准，明确了全国碳市场的覆盖范围仍将仅限于发电行业。与第一个履约周期相比，四个基准值均有所降低，以奖励采用大容量、高效率 and 热电联产设计的发电机组。⁸经公开征求意见，最终分配方案于 2023 年 3 月公布。⁹与征求意见稿相比，最终方案包括几处重大调整，例如规定了第二个履约周期的时间表，并引入了灵活的履约规则。¹⁰该方案指出，全国碳市场的参与者仍可使用国家核证自愿减排量（CCER）来抵消不超过 5% 的应清缴配额量。

2023 年，中国国内自愿减排碳市场——CCER 有望重启，引发密切关注。全国碳市场对 CCER 的需求一直非常强劲，第一个履约周期累计使用 CCER 约 3300 万吨，超过了 2012 年至 2017 年的使用总量。¹¹然而，自 2017 年 3 月暂停 CCER 新项目审批，目前流通的碳信用额度来自此前注册登记的项目。监管机构曾表示，全国温室气体自愿减排注册登记系统和其他相关市场基础设施将于 2022 年重启，但并未如期实现，导致供应不足，市场交易量较低。¹²子工作组欣喜地看到，2023 年 2 月，北京绿色交易所宣布已开发完成 CCER 的注册登记和交易系统，具备接受主管部门验收并恢复运营的条件；¹³一个月后，生态环境部向全社会公开征集温室气体自愿减排项目方法学建议，拟修订现有方法学并引入新方法学，用于生成 CCER 机制下的自愿碳信用额度；¹⁴7 月，生态环境部就《温室

7 《关于公开征求〈2021、2022 年度全国碳排放权交易配额总量设定与分配实施方案（发电行业）〉（征求意见稿）意见的函》，生态环境部，2022 年 11 月 3 日，查阅日期 2023 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk06/202211/t20221103_999595.html>

8 《中国发布 2021 和 2022 年度分配方案征求意见稿》，国际碳行动伙伴组织，2022 年 12 月 2 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<<https://icapcarbonaction.com/en/news/china-releases-draft-allocation-plan-2021-and-2022>>

9 《关于做好 2021、2022 年度全国碳排放权交易配额分配相关工作的通知》，生态环境部，2023 年 3 月 15 日，查阅日期 2023 年 5 月 8 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk06/202303/20230315_1019707.html>

10 《中国发布 2021 和 2022 年度分配方案和履约安排》，国际碳行动伙伴组织，2023 年 3 月 27 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<<https://icapcarbonaction.com/en/news/china-releases-allocation-plan-and-compliance-arrangements-2021-and-2022>>

11 《重启中国版的碳信用：2022 年会有何进展？》，中外对话，2022 年 6 月 9 日，查阅日期 2023 年 5 月 20 日，<<https://chinadialogue.net/en/climate/rebooting-chinas-carbon-credits-what-will-2022-bring/>>

12 《2022 年碳市场回顾》，路孚特，2023 年 2 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/gated/reports/carbon-market-year-in-review-2022.pdf>

13 Xue, Yujie, 《气候变化：继 2017 年因使用不足而暂停后，中国自愿碳市场重启又近了一步》，南华早报，2023 年 2 月 8 日，查阅日期 2023 年 5 月 20 日，<<https://www.scmp.com/business/china-business/article/3209372/climate-change-chinas-voluntary-carbon-market-step-closer-relaunch-after-suspension-underuse-2017>>

14 《关于公开征集温室气体自愿减排项目方法学建议的函》，生态环境部，2023 年 3 月 30 日，查阅日期 2023 年 5 月 16 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk06/202303/20230330_1024693.html>



气体自愿减排交易管理办法（试行）》公开征求意见。¹⁵ 从这些举措来看，CCER有望近期重新启动，从而缓解供应短缺和价格高企的问题。

2022年，中国各区域性试点碳市场继续开展交易和履约活动，除发电行业外，其他各行业的重点排放单位仍受各所属地区市场监管。除这些常规活动外，北京、重庆、广东、上海、深圳和天津还推出/更新了其碳普惠抵消机制，为个人或小规模温室气体减排项目提供激励。这些项目产生的碳信用额度将用于履约。¹⁶ 虽然地方试点碳市场持续运行，但随着越来越多的发电行业排放单位纳入全国碳市场，地方试点碳市场的交易量大幅下降。2022年，尽管碳抵消机制项目类型进一步丰富，但地方试点碳市场的交易量合计仅2500多万吨，延续了2021年的下降趋势。

欧盟碳市场

由于俄乌冲突极大影响了整体能源价格，欧盟碳市场出现大幅波动。尽管碳配额交易量同比下降了24%，配额价格却仍高位运行，超过80欧元/吨，同比增长50%，总交易额同比增长10%。¹⁷

面临严重的能源危机冲击，欧盟仍坚持气候雄心。2022年12月，欧洲议会和欧洲理事会就欧盟碳市场重大改革达成临时协议，提出到2030年的总减排量应较2005年水平减少62%；从2024年起，将海运业纳入欧盟碳市场；从2026年起，逐步取消某些行业的免费配额，同时逐步实施碳边境调节机制（CBAM）；修订市场稳定储备机制¹⁸的参数；针对建筑、道路运输和其他行业单独新建碳排放权交易体系（“欧盟排放交易体系II”）；并进一步承诺，利用碳市场的收入来解决分配效应并促进

创新。上述法规于2023年4月由欧洲议会和欧洲理事会正式通过，^{19&20} 并于2023年5月16日在欧盟官方公报上发布。在修订碳排放权交易体系指令中制定的改革措施将从2024年1月1日起实施，而社会气候基金将自2024年6月30日起正式运行。CBAM法规将自2023年10月1日起实施（仅报告义务），进口商的全面履约义务将从2026年1月1日起适用。新的“欧盟排放交易体系II”将于2027年或2028年生效，具体时间取决于能源价格。

2022年，中国欧盟商会发布了名为《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》的重要报告，明确了中欧可以在哪些领域深化合作，以确保优先部署必要技术，加快碳中和步伐。²¹ 报告显示，67%的在华欧洲企业已采取碳中和相关措施，40%的在华欧洲企业已成立以中国业务为重点的脱碳团队。子工作组期待与中国有关部门积极合作，推动建立一个活跃有效的碳市场，为中国实现气候目标发挥重要作用。

主要建议

1. 提高全国碳排放权交易系统碳排放数据监测、报告及核查的准确性和透明度

问题

虽然排放数据的准确性和透明度有所改善，但全国碳排放权交易系统仍然缺乏详细的信息披露规则，也缺乏运作良好、具有法律约束力的市场监督机制。

15《温室气体自愿减排交易管理办法（试行）》（征求意见稿），生态环境部，2023年7月7日，查阅日期2023年7月12日，<https://www.mee.gov.cn/ywqz/ydqhbh/wsqtkz/202307/20230707_1035606.shtml>

16《2023年全球碳排放权交易》，国际碳行动伙伴组织，2023年3月22日，查阅日期2023年5月10日，<<https://icapcarbonaction.com/en/publications/emissions-trading-worldwide-2023-icap-status-report>>

17《2022年碳市场回顾》，路孚特，2023年2月6日，查阅日期2023年5月10日，<https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/gated/reports/carbon-market-year-in-review-2022.pdf>

18 市场稳定储备机制旨在解决欧盟碳排放权交易体系中配额过剩的问题，并改善其应对重大冲击的能力。

19《“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2023年4月23日，<<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230414IPR80120/fit-for-55-parliament-adopts-key-laws-to-reach-2030-climate-target>>

20《“减碳55”：理事会通过推动实现2030年气候目标的重要立法》，欧洲理事会，2023年4月25日，查阅日期2023年5月1日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/04/25/fit-for-55-council-adopts-key-pieces-of-legislation-delivering-on-2030-climate-targets/>>

21《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2023年6月4日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>



分析

透明度：促进在企业层面公开披露与气候相关的信息

碳市场的高效运作依赖畅通的信息沟通渠道、明确的规则以及严格的监督机制。因此，子工作组主张提高市场活动的透明度，必要时对信息进行汇总处理，保护商业敏感信息。

生态环境部负责定期披露关于全国碳排放权交易系统的信息和排放单位每年提交的碳排放配额履约情况。目前，全国碳排放权交易系统采用的是事后分配法，即主管部门在一个履约周期结束后才会公布该周期的配额总量。这种做法导致履约状况和市场平衡存在不确定性。

在理想情况下，监管机构应开发一个透明的温室气体数据披露平台，并允许不受限制地查看有关交易、排放和履约的完整数据。此举将为排放单位和核查机构恰当完成报告和核查工作提供激励，有助于健全全国碳排放权交易系统的环境和金融体系，提振企业的信心。这也相当于一层附加审查，能够提早发现系统性风险。此外，监管机构需要获取与供求失衡及碳排放相关的市场信息，以制定并实施完善的履约策略。

准确性：改善数据质量和完整性

可靠的温室气体排放数据是优化碳定价机制的基础。为确保碳排放数据的可信度，必须就监测、报告及核查落实行之有效且具有问责机制的监管框架。此外，为公正、有效地解决执法争端，建立申诉机制也非常重要。

目前，中国缺乏统一的温室气体排放统计方法，影响了数据质量以及不同地区和不同单位间的可比性。2022年8月，国家发展和改革委员会发布了一项综合方案，旨在通过各部委协作建立全国统一规范的碳排放统计核算体系，并成立了碳达峰碳中和工作领导小组，作为全国碳市场的最高权力机

构。²² 然而，涉及统计核算方法、指南、标准的任何事项都必须报领导小组备案，由于获批需要时间，市场发展面临瓶颈。²³ 观察人士预测，全国碳市场扩大覆盖范围、允许更多参与者（金融机构和其他非排放单位）参与交易的时间可能会因此延后。

2022年12月，生态环境部发布了两份新指南，为核查机构和纳入全国碳市场的发电行业排放单位提供了更详细的监测、报告及核查指导。²⁴ 两份指南旨在优化排放报告和核查涉及的公式，改进数据质量控制体系，并调整煤炭消耗量、碳含量和发热量等部分排放计算因子。然而，中国碳排放数据监测、报告及核查工作的准确性仍面临一些挑战：

- 1) 绿色电力消费的环境价值未得到充分认可。目前，生态环境部针对24个重点监测行业发布的核算标准仍建议使用统一的区域电网排放因子来计算所有外购电力的总排放量。也就是说，购入绿色电力产生的排放量未予以单独扣除或核算。
- 2) 缺乏统一的产品碳足迹核算方法。截至2023年7月，中国政府仅就重点行业企业层面的碳足迹核算发布了国家标准。
- 3) 缺乏适当的第三方核查机构认证制度。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监测结果的可信度。因此，应完全基于客观的技术标准和技术能力来选择核查机构。但是，由于缺少统一的国家规则，目前每个省都根据自己的标准选择核查机构。各省政府倾向于选择本地机构，这可能导致其他省份经验更丰富、资质更优的机构被排除在外。此外，各省政府划拨的核查资金有限，特别是在公共

22 《关于加快建立统一规范的碳排放统计核算体系实施方案》，国家发展和改革委员会，2022年8月19日，查阅日期2023年5月16日，<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/tzgg/202208/t20220819_1333233.html>

23 《2022年碳市场回顾》，路孚特，2023年2月6日，查阅日期2023年5月10日，<https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/gated/reports/carbon-market-year-in-review-2022.pdf>

24 《企业温室气体排放核算与报告指南 发电设施》和《企业温室气体排放核查技术指南 发电设施》，生态环境部，2022年12月21日，查阅日期2023年5月16日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/xxgk06/202212/t20221221_1008430.html>





财政压力较大的省份。²⁵ 而在欧洲，全国性和地方性认证机构会定期公布具备资质的核查机构名单。

- 4) 对违规行为的处罚力度不够，导致数据造假屡禁不止。根据现行法规，未能提交准确报告或拒绝及时披露信息的企业仅被处以 10000-30000 元人民币(约 1260-3780 欧元)的罚款，²⁶ 这与造假潜在收益相比微不足道。此外，排放单位、核查机构、检测机构和咨询公司等不同利益相关方之间对数据质量的责任划分也不够明确。

建议

- 颁布具体法规，详细说明企业碳相关数据强制披露的具体要求、预期披露速度以及整个流程的总体时间表；
- 更新核查管理制度及相关技术指南；
- 建立国家级能源排放因子数据库，区分绿电与煤电电网排放因子，并对外购绿电排放发布单独的核算标准或予以扣除；
- 确定统一、科学的产品碳足迹核算方法，并与国际标准体系接轨；
- 从上游化工产品入手，建立全国层面的产品碳足迹数据库；
- 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；
- 对未履行碳排放报告义务、未清缴碳排放配额的行为采取更严厉的处罚措施，并明确不同参与者之间对数据质量的责任划分。

2. 到2024年将其他重点排放行业纳入全国碳市场

问题

如果不将全国碳市场的覆盖范围扩大到更多的重点排放行业，就不可能实现具有成本效益的碳减排。

分析

迄今为止，中国的全国碳市场仅覆盖发电行业。为了实现具有成本效益的碳减排这一首要目标，全国碳市场必须涵盖一系列重点排放行业，从而为交易活动提供激励、促进碳价发现²⁷ 并推动减排。这将进一步助力中国实现 30/60 目标，²⁸ 同时将欧盟 CBAM 对中国出口的影响降至最低。

2022 年，中国未宣布扩大全国碳市场行业覆盖范围的具体措施。然而随着欧盟 CBAM 开征带来的压力不断增加，中国钢铁和水泥行业的领军企业终于在 2023 年年中加快脚步，研究全国碳市场扩容工作。²⁹ 但关键在于，何时才能公布清晰明确的路线图和时间表，让企业为参与碳市场做好充分准备。此外，碳市场扩容还需要配套的基础设施，例如研究不同行业的碳排放配额分配方法、基准制定，以及为纳入单位开展能力建设等。

具有成本效益的碳减排

中国的区域性试点碳市场和全国碳市场初期阶段在建立监测、报告及核查体系、建立配额交易平台、模拟交易、能力建设和推动各利益相关方参与等方面发挥了重要作用。但理想的碳定价不应仅限于此。对于政策制定者而言，碳市场的最大作用在于能够尽可能降低实现其 30/60 目标的总成本。而要实现这一目标，必须确保碳市场能覆盖更广泛的工业行业，从而发现并激励各种减排机会。全国碳市场旨在初期先覆盖发电行业，最终扩展到

25 Ritchie, Alistair 和 Chen, Yi, 《观点：中国碳市场成功的关键在于高质量的数据》，中外对话，2022 年 9 月 20 日，查阅日期 2023 年 5 月 30 日，<<https://chinadialogue.net/en/business/better-data-key-to-success-of-china-carbon-market/>>

26 《碳排放权交易管理办法（试行）（2021 年）》，生态环境部，2021 年 1 月 5 日，查阅日期 2023 年 5 月 20 日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html>

27 价格发现是确定证券、商品或货币现货价格（最常见的是适当价格）的过程。

28 中国的“30/60 目标”是在 2030 年前实现碳达峰，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）》，新华网，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>

29 《中国钢铁、水泥行业加快步伐，准备迎接全国碳市场扩容》，Carbon Pulse，2023 年 7 月 3 日，查阅日期 2023 年 7 月 12 日，<<https://carbon-pulse.com/210524>>



其他七个重点排放行业。迄今为止，仅发电行业纳入其中。在第一个履约周期内，发电行业的市场交易并不活跃，这是导致价格波动较小、配额价格相对较低的一个主要因素。由于缺乏足够的配额流通，市场未能有效发挥其探索并确定真实碳减排成本的功能。只有大幅增加参与全国碳市场交易的单位数量，才能扩大市场供求，排放单位才能更好地了解配额价格对其运营成本的实际影响，从而实施更有效的减排策略。

实现 30/60 目标

工业是中国国民经济的基石，要实现宏伟的 30/60 目标，就必须大力推进工业现代化。工业企业将碳成本因素纳入运营决策的起步时间越晚，最终实现该目标的难度就越大。虽然目前全国碳市场的配额价格较低，但让企业承担起义务，每年清缴与其排放量相当的配额，将对调整企业的投资决策起到重要作用。

此外，如果不设定碳排放绝对值上限，全国碳市场将无法有效推动实现 30/60 目标。随着碳达峰计划时点（2030 年）日益临近，尽快纳入其他重点排放行业将有助于全国碳市场更好地从碳排放强度控制体系向总量控制与交易体系转型。³⁰ 只有设定了绝对值上限，企业才能更好地科学规划生产和减排，从而进一步协同推进经济增长与减污 / 降碳，实现“高质量发展”。

欧盟 CBAM 的影响

初始阶段，欧盟 CBAM 将涵盖钢铁、水泥、铝、化肥、发电和氢这六大行业。目前，这些行业均未纳入中国的全国碳市场，也就是说，一旦 CBAM 从 2026 年起进入全面实施阶段，上述行业企业将不得不为出口欧盟的每件产品支付相关的排放费用。如果它们被纳入其中，企业将承担本国碳市场下的一定碳成本，这将抵消 CBAM 机制下的部分费用。

短期内，欧盟实施 CBAM 不会对中国商品产生太大影响。CBAM 覆盖的产品在中国对欧盟出口总额中的占比不到 2%，其中，铝和钢铁行业几乎占到 99%，未来每年共计需向欧盟缴纳价值 20 亿至 28 亿元人民币的碳边境税。³¹ 虽然对中国的直接影响看似有限，但从长远来看，随着该机制的全面实施，以及其覆盖范围逐步扩大到欧盟碳市场的更多行业，CBAM 将对中国产生重大影响。尽早将其他重点排放行业纳入中国的全国碳市场，不仅可以降低碳关税费用，提高国内技术创新能力，还能帮助中国在碳约束日益增加的世界中提升竞争力。

建议

- 在下一个履约周期将水泥和钢铁等其他重点排放行业纳入全国碳市场；
- 确保在下一个履约周期之前完成必要的准备工作，包括制定相关基准，公布其他重点排放行业的配额分配机制，并向所有纳入全国碳市场的企业征求意见、为其开展能力建设。

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

应对气候变化要求在全球范围内采取集体行动，因为大多数温室气体会在全球范围内逐渐累积并混合。此外，任何单位（无论是个人、团体、企业还是国家）的排放均会影响其他单位。国际气候变化谈判传统上是在国家层面推动的，但 2015 年

³⁰ 中国碳市场与欧盟碳市场的一大区别在于，前者以碳排放强度为基础，根据实际生产水平调整上限。欧盟碳市场要求参与单位对其碳排放量绝对值负责，并决定未来多年（2030 年）的总体上限，而中国企业的履约义务与碳排放强度相关，因此并没有预设碳排放量随时间推移而下降的固定轨迹。

³¹ You, Xiaoying, 《欧盟的“绿色关税”将如何影响中国的碳市场？》，中外对话，2023 年 2 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 9 日，<<https://chinadialogue.net/en/climate/how-will-eus-green-tariff-impact-chinas-carbon-market/>>



在巴黎召开的《联合国气候变化框架公约》缔约方大会使各方认识到，地方政府、城市、民营企业和民间社会可以而且应该发挥重要作用。³²

虽然每年的全球气候谈判并不直接影响现有的碳交易体系，但这些谈判会影响国家和国际气候政策，从而催生此类市场或促进碳信用额度的交易。2021年召开的《联合国气候变化框架公约》第26次缔约方大会在这方面具有开创性意义，最终确定了代表减排成果的可交易单位的总体规则和定义，这些单位可以在各国之间出于多种目的进行转让。³³ 第27次缔约方大会更加关注发展中国家的需求，在建立“损失和损害”基金问题上历经艰难谈判终于达成共识。³⁴

从《欧盟绿色新政》与中国的30/60目标来看，中欧双方似乎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目标。关联尤其紧密的是可持续发展目标主题十三（采取紧急行动应对气候变化及其影响）和可持续发展目标主题七（确保人人获得可负担、可靠和可持续的现代能源）。这为欧盟和中国的企业在向低碳经济转型的过程中进行合作，创造互利的商业机会铺平了道路。

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，双方一直在碳排放交易方面开展合作，共同推动了中国全国碳市场的建立。³⁵ 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交易合作的谅解备

忘录》，³⁶ 建立了中欧碳排放权交易政策对话机制。该对话现定期在欧盟委员会总司长（欧方）/ 副部长（中方）级别进行。最近，在2023年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交易合作。³⁷ 工作组期待，未来几年，欧盟和中国在碳排放权交易系统方面保持密切交流与合作。鉴于欧盟碳市场较为成熟，而中国碳市场规模大、复杂程度高，定期开展双边政策对话是一个相互学习的过程。

欧盟最具争议的碳相关政策或许是前文所述的CBAM。2023年6月13日，欧盟委员会发布了第一份关于CBAM过渡阶段（2023年10月1日至2025年12月31日）实施细则的草案，并公开征求意见，其中详细说明了进口商需遵守的报告义务和需要提供的信息，以及计算CBAM货物生产过程中释放的隐含排放量的暂行方法。在由欧盟成员国代表组成的CBAM委员会批准后，欧盟委员会将于2023年夏末正式通过实施条例。

中国向欧盟出口的制成品和服务比其他任何国家/地区都要多，因此，不出所料，欧盟推出CBAM引起了中国利益相关方的担忧。在2023年6月5日于日内瓦召开的世界贸易组织会议上，中国常驻世贸组织代表李成钢批评了包括CBAM在内的一系列欧盟贸易措施，称这将不公平地惩罚发展中国家。³⁸ 为缓解这些担忧情绪，不仅欧盟应与中方更透明、更频繁地沟通CBAM政策，中国也应积极开展深入研究，就包括CBAM、碳泄漏和贸易-产业脱碳关系在内的紧迫气候问题开展有效的双边和/或多边对话，制定应对策略，并探索合作制定规则。了解CBAM的优势劣势及其带来的机遇和挑战，可为支撑中欧双方的有效合作奠定重要基

32 2017年建立的美国气候联盟即是这种多方利益相关者参与、自下而上倡议的一个典型例子：Crooks, Ed, 《美国各州结成联盟以履行巴黎气候承诺》，金融时报，2017年6月6日，查阅日期2022年4月20日，<<https://www.ft.com/content/27c5bad2-4895-11e7-919a-1e14ce4af89b>>

33 新框架将由两部分组成：一是政府机构和私营企业均可参与的集中交易系统，二是单独的双边交易系统，各国可在此交易碳信用额度，推动实现自身的脱碳目标。

34 这一框架得以建立，表明发达国家承认，对于气候变化这一发展中国家几乎不承担责任的问题，有必要对发展中国家进行补偿。从这点上讲，这一框架具有积极意义。但在另外两个方面，它却不那么令人鼓舞。请参见：《第27次缔约方大会——成就与失望》，牛津能源研究所，2022年12月，查阅日期2023年5月30日，<<https://www.oxfordenergy.org/publications/cop27-achievements-and-disappointments/>>

35 Norris, James, 《欧盟和中国能否统一碳市场？》，中外对话，2022年5月6日，查阅日期2023年7月17日，<<https://chinadialogue.net/en/climate/can-the-eu-and-china-align-their-carbon-markets/>>

36 《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2022年4月20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>

37 《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2023年7月17日，<https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/readout-fourth-eu-china-high-level-environment-and-climate-dialogue-2023-07-04_en>

38 《中国在世界贸易组织斥责欧盟政策不公》，南华早报，2023年6月6日，查阅日期2023年7月12日，<<https://www.scmp.com/news/china/article/3223047/china-berates-eu-world-trade-organization-policies-it-calls-unfair>>



础，推动全球气候治理再上新台阶。³⁹

统一中欧碳排放监测、报告及核查标准和履约要求

中国可以借鉴欧盟的排放监测、报告及核查经验。⁴⁰ 欧盟碳市场在第三阶段（2013-2020 年）引入了标准化报告框架和指标，以及强制性第三方核查，这有助于消除系统缺陷。此外，中国最好采用现有的国际标准来评估产品碳足迹，而不是自行建立一套标准。在这一领域，欧盟已开展了大量工作，中欧双方应加强合作。如果双方各行其道，国际碳市场则无法继续发展，而欧洲企业也将无法履行其脱碳承诺。

建议

- 与欧洲和中国企业沟通政策制定和实施的最新进展，以此推动实现欧盟和中国的战略脱碳目标；
- 支持国内智库就欧盟 CBAM 的实施规则、进展及其对中欧贸易和投资的影响与欧盟业内人士进行交流；
- 为欧盟和中国实施统一的碳排放监测、报告及核查标准和要求提供技术和协调支持。

³⁹ 《中欧碳边境调节机制圆桌会议》，Agora Energiewende，2021 年 7 月，查阅日期 2023 年 7 月 17 日，<https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021-02_EU_Lead_markets/A-EW_222_EU-China_CBAM_WEB.pdf>

⁴⁰ 《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 2023 年 6 月 4 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>



时装与皮具工作组

主要建议

1. 修改《产品质量法》6

1.1 取消“不合格产品”这一笼统概念并引入“安全产品”的定义，明确以是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及实施行政处罚的依据

- 去除“不合格产品”一词，取而代之引入“安全产品”的定义；
- 明确以产品是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及实施行政处罚的依据；
- 明确推荐性标准不能作为行政处罚的依据；
- 明确进口产品在符合中国强制性国家标准的前提下，不被强制标注属于推荐性的产品标准。

1.2 明确当产品不符合宣称的质量标准而非安全标准时，企业只需承担民事责任

- 明确企业对安全产品不符合企业声称的质量标准仅应承担民事责任，不应受到行政处罚。

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》6

- 修订《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》，对于特殊产品适当考虑调整色牢度的考核指标；
- 产品检验合格判定时，将能力验证认可的色牢度半级偏差纳入基本安全性能合格考核范围；
- 国家及各省市市场监督管理局在制定产品抽查细则和实施市场产品质量抽查时，将色牢度从“重要质量项目”调整为“一般质量项目”，从而调整产品安全范围和合格判定基准；
- 将和色牢度相关的对人体健康有害的染料和助剂的考核指标纳入纺织品强制性标准GB18401的安全考核项目之中。

3. 采取有力措施遏制网络售假并促进行业自治5

- 基层法院尤其是各地知识产权法院，需要在个案中大胆突破和认定平台方的相关责任，促使各个平台包括社交媒体积极履行知识产权保护的社会和法律责任；
- 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；





- 鼓励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；
- 重视和鼓励权利人与平台达成的有效的知识产权保护模式。

4. 采取一切必要的行政或司法手段制止商标抢注行为

- 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给在先权利人造成的损失不断扩大。

5. 在开展消费投诉信息公示试点时积极听取企业意见与建议以进一步完善公示系统

- 制定具体的公示标准和程序并在公示网站上发布；
- 在公示信息中展示商家对投诉处理的说明。

6. 细化海关关于进口服装采信的要求，增加面料检验报告为进口成人服装可采信的报告

- 在进口成人服装采信要求中增加可以采信面料检验报告的内容；
- 收集企业反馈，研究制定采信面料检验报告的操作细则。

工作组简介

时装与皮具工作组成立于2016年，目前有十二家会员，主要来自欧洲时装与皮具品牌，他们在中国经营高档进口服装服饰、皮具箱包与鞋类产品。工作组设立的初衷是代表高端消费品行业就企业共同面临的问题与有关法律、法规、政策、标准制定者建立有效沟通与交流。工作组成立以来，积极推动相关立法的进程，为建立良好有序的市场经营环境、保护消费者合法权益建言献策。

近期发展

2022年，全球个人奢侈品市值达到3450亿欧元的历史新高，势头一直持续到2023年第一季度，比

2022年同期增长了9-11%。¹ 尽管2022年中国奢侈品市值下降了10%，但目前仍是最有前途的奢侈品市场。²

以下政策更新在过去一年对经营奢侈品的欧盟商会成员公司产生了重大影响：

2022年9月20日，海关总署发布了《海关进出口商品检验采信管理办法》，³ 旨在优化海关监管模式

1 《全球奢侈品市场在创纪录的 2022 年之后加速》，Claudia D'Arpizio和Federica Levato，贝恩公司，2023 年 6 月 23 日，查阅日期 2023 年 6 月 27 日，<<https://www.bain.com/about/media-center/press-releases/2023/global-luxury-goods-market-accelerated-after-record-2022-and-is-set-for-further-growth-despite-slowing-momentum-on-economic-warning-signs/>>

2 《为中国个人奢侈品增长设定新步伐》，Bruno Lannes 和 Weiwei Xing，贝恩公司，2023年2月7日，查阅日期2023年6月27日，<<https://www.bain.com/insights/setting-a-new-pace-for-personal-luxury-growth-in-china/#>>

3 《海关进出口商品检验采信管理办法》，中华人民共和国海关总署，2022 年9月20日，查阅日期2023年4月13日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4717164/index.html>>



即在进出口商品检验中采信国内外检验机构的检验结果，提升进出口商品贸易的便利化水平。该办法于2022年12月1日开始实施，海关总署还于同日公布了第一个执行采信办法的商品，即进口服装。⁴下文主要建议6中有更多对政策实施的分析。

2022年8月1日生效的新版《上海市消费者权益保护条例》较之前版本有非常大的变化，⁵针对新型消费业态，比如盲盒销售、⁶网络直播等经营者的义务作出特别规制。⁷此外，还明确把“非为生活消费需要进行的购买行为”排除在条例保护之外，工作组欢迎这些修改。

2022年7月7日，国家互联网信息办公室（国家网信办）发布了《数据出境安全评估办法》，⁸对涉及个人信息的数据跨境给出具体的安全评估要求，包括风险自评估以及向地方网信部门申请安全评估审查等。为了保障数据合规及正常的跨境传输，许多工作组会员企业在办法于2022年9月1日生效后便提出了出境安全评估申请。

主要建议

1. 修改《产品质量法》 6

1.1 取消“不合格产品”这一笼统概念并引入“安全产品”的定义，明确以是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及实施行政处罚的依据

问题

“不合格产品”概念过于笼统，导致企业因标签瑕

疵而受到严厉的行政处罚。

分析

各个地方执法部门对“不合格产品”的界定各持不同理解而产生冲突，概念的模糊造成目前“不合格产品”的范围过于宽泛。现行《产品质量法》⁹使用未经明确定义的“不合格产品”的笼统概念，导致有限的行政资源不能集中针对市场上出现的对人体生命安全有危险或威胁的产品进行打击，而是大量耗费在对安全合规产品的监管上，不仅不能真正地保护消费者的安全和利益，而且还导致企业因轻微标签瑕疵而可能面临严重的行政处罚。

同时，这亦不符合《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》¹⁰的约定。例如，产品违反了推荐性标准会被认定为“不合格产品”而企业因此会受到行政处罚，推荐性标准在实践中发挥了强制性标准的作用，这超出了《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》允许使用强制性标准的范围，即限于涉及国家安全、欺诈行为防范、安全、卫生及环保。中国正在努力建设多个国际消费城市或地区，这就更加需要一部与国际接轨的《产品质量法》为内外贸一体化保驾护航。

对比中外在产品质量监管方面的侧重点和做法，欧美等发达国家更多以产品安全性指标作为监管重点。以纺织品为例，欧洲关于纺织品安全性的指标，来自于欧盟《一般产品安全指令》¹¹（下称GPSD）和《REACH法规》，¹²其中有对致癌、致诱变、致生殖毒性、致敏、致内分泌紊乱、环保等上百种化学指标；而在中国，纺织品的化学指标相对较少，仅有两项关于致癌化学物质（即偶氮和甲醛）的指标。

4 《海关总署公告2022年第120号（关于进口服装采信要求的公告）》，海关总署，2022年12月1日，查阅日期2023年4月13日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4717164/index.html>>

5 《上海市消费者权益保护条例》，上海市人大常委会，2022年7月26日，查阅日期2023年4月13日，<<http://www.spcsc.sh.cn/n8347/n8467/u1ai247811.html>>

6 盲盒销售一般指本指经营者在事先不告知商品具体型号、款式登，以消费者随机抽取的方式销售特定范围内商品的经营模式。《上海市盲盒经营活动合规指引》，上海市市场监督管理局，2022年1月10日，查阅日期2023年6月6日，<<https://scjgj.sh.gov.cn/210/20220114/2c9bf2f67e29b4b3017e5765fe447e2e.html>>

7 《上海市消费者权益保护条例》，上海市人大常委会，2022年7月26日，查阅日期2023年4月14日，<<http://www.spcsc.sh.cn/n8347/n8467/u1ai247811.html>>

8 《数据出境安全评估办法》，国家互联网信息办公室，2022年7月7日，查阅日期2023年4月13日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm>

9 《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，查阅日期2023年6月5日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/7f507d5963074e9ebc73c986e155b931.shtml>>

10 《世界贸易组织贸易技术壁垒协议》，世界贸易组织，1980年1月1日，查阅日期2023年4月10日，<https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt_e.htm>

11 《一般产品安全指令》，欧盟委员会，2018年1月11日，查阅日期2023年4月10日，<https://ec.europa.eu/info/general-product-safety-directive_en>

12 REACH，欧盟委员会，2016年8月24日，查阅日期2023年4月10日，<http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/reach_en.htm>





安全性指标的缺失，使得有限的政府行政监管资源没能被最优化地使用在保障消费者生命健康安全方面。同时，市场监督抽查更多集中在产品非安全性相关的标准，限制了企业的技术创新和行业的进步。因此，工作组建议引入“安全产品”的定义，明确以是否符合国家强制性标准及是否存在不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及行政处罚的依据，解决企业在合规经营中面临的以下困境：

第一种困境：企业在生产、销售产品中需要在产品标签上标明大量的产品信息。由于需标注的产品信息种类繁多，生产和销售环节牵涉诸多部门（其中可能包括国外机构），因此难免会发生一些工作失误或翻译错误，导致产品标签信息不完全精准。目前的《产品质量法》，由于缺失“不合格产品”的清晰定义，导致企业常常会因为一些非涉及安全性的产品标签轻微瑕疵而受到高额的行政处罚，极大程度地增加了企业的负担。

第二种困境：现有推荐性标准数量巨大，体系复杂（包括地方标准、行业标准、国家标准等体系），如纺织和皮革技术和服装工业相关的推荐性国家标准有1300多个，纺织相关的推荐性行业标准数量就有2000多个，甚至存在不同标准规定相互间不衔接或矛盾的情况，企业准确采用合适的推荐性标准困难且负担沉重。

第三种困境：推荐性标准虽多，却依然不能涵盖具体产品的某些特殊性。例如，被背提包产品广泛选为产品执行标准的《QB/T1333背提包》中对于产品色牢度的概括性评判标准一度未考虑绒面革材质的特殊性，这导致国内诸多资深检测机构对绒面革材质背提包的色牢度是否符合标准判定出现了明显相左的意见，部分企业因此受到了行政处罚，并为职业索赔人¹³ 恶意购买并索要巨额赔偿提供了依据。直到2018年，才在修订稿中对绒面革材质的特殊性予以特别规定。鉴于推荐性标准数量繁多，修改推荐性标准使之对所有产品的特殊性进行考量，

实为不可能完成之任务。因此，依据推荐性标准执法并实施行政处罚是不科学的。

第四种困境：推荐性标准中不乏对具体产品具体属性的要求及判定方法，具有明显的依附于现有产品、原材料与技术的特征。不少企业大力投入，进行原材料、工艺、技术等创新，选用对人体无害而对环境友善的天然着色剂来替代人工化学合成着色剂，反而可能面临行政处罚、遭职业索赔人滥用牟利之风险；企业为了避免风险，将选择不再创新提升，不利于创建和维护绿色无害的自然环境。工作组认为这是有违《产品质量法》促进产品质量提升的初衷的。

第五种困境：进口服装皮具产品通常是根据生产地的标准或技术规范进行生产的，然而这些产品要想进入中国市场就必须宣称符合某项中国的推荐性的产品或生产执行标准，并将标准编号标注在产品上。当产品没有完全符合标注的标准时企业要面临行政处罚，因此，企业不得不取消进口某些产品到中国的计划。更多说明及案例分析详见《时装皮具工作组2022-2023建议书》第209页。¹⁴

在上述对于第三种、第四种困境所举例中，若《产品质量法》可以将推荐性标准定位于推荐性及参考性的，以相关产品或其描述是否实际误导消费者并且对消费者造成损失为依据进而确定企业是否应当承担民事赔偿责任，则更符合我国行政处罚法所秉承的公正、与行为损害的法益相适应的原则。这样的法律适用将给予企业自主创新提高产品质量的空间，也符合我们当下政府工作改革简政放权、放管结合、优化服务的宏伟蓝图。

建议

- 去除“不合格产品”一词，取而代之引入“安全产品”的定义；
- 明确以产品是否符合国家强制性标准及是否存在

¹³ 职业索赔人通常是指在明知产品有缺陷的情况下购买产品以提出多倍赔偿要求的人。

¹⁴ 《时装与皮具工作组建议书 2022/2023》，中国欧盟商会，2022年9月21日，查阅日期2023年4月15日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1056/Fashion_and_Leather_Working_Group_Position_Paper_2022_2023>



不合理的危险作为衡量产品是否安全合法及实施行政处罚的依据；

- 明确推荐性标准不能作为行政处罚的依据；
- 明确进口产品在符合中国强制性国家标准的前提下，不被强制标注属于推荐性的产品标准。

1.2 明确当产品不符合宣称的质量标准而非安全标准时，企业只需承担民事责任

问题

当产品不符合声称的质量标准时，企业其实违反了其与消费者之间的购买合同或契约，施以行政处罚既耗费大量行政资源又给企业带来过重负担。

分析

至于产品不符合企业声称的质量标准（例如推荐性标准），但仍符合国家强制性标准以及不存在不合理的危险的情形，我国《标准化法》¹⁵、《民法典》¹⁶和《消费者权益保护法》¹⁷均对此予以明确规定。

上述情形将不合理地加重企业的合同义务和责任，打破市场调节的平衡。消费者对新产品新材料新工艺的需求日益增加，这就要求企业更加注重推陈出新，不断创新。因此，我们的《产品质量法》也应当在保障人们生命安全健康的前提下，给企业提供一个相对公平合理的法律环境，鼓励企业生产创新、促进生产质量提高，而不是动辄罚款，导致企业举步维艰，最终国家整体创新水平不能提高。

2017年修订的《标准化法》明确强制性国家标准必须执行，同时鼓励采用推荐性标准、团体和企业标准等其他标准。这是促使行政管理更有效率并与国际惯例接轨的重要一步。工作组欢迎新《标准化

法》对推荐性标准的准确定位，也据此建议《产品质量法》在修订时，衔接新《标准化法》，归还包括推荐性标准在内的各类非强制性国家标准的“非强制性”的属性，即承认其作为调整民事责任关系之标准的本质。

建议

- 明确企业对安全产品不符合企业声称的质量标准仅应承担民事责任，不应受到行政处罚。

2. 修订强制性国家标准《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》

问题

《GB18401-2010国家纺织产品基本安全规范》¹⁸中将纺织品色牢度列入安全指标作为强制性检测项目在行业内普遍存有争议，不能反映产品安全问题并给企业增加负担。

分析

GB18401-2010规定强制性检测的色牢度包括耐水、耐汗渍、耐干摩擦、耐唾液色牢度。色牢度是指“在加工和使用中，纺织品的颜色耐受各种作用的能力，以其变色程度和贴衬织物的沾色程度评定的等级表示”。这种以变色和贴衬沾色结果表征的染色牢度普遍认为是一项物理性能指标而不会直接影响人身健康和生命财产安全。换言之，直接影响人身健康和生命财产安全的是染料和助剂本身，对此建议有关部门需建立一套全纺织产业链中对染料、助剂的化学物质危害性进行预防性管理机制，目前国内尚缺乏相关的法律、法规和强制性考核。其他国家关于纺织品的法律法规中，染色牢度性能均包含在企业自愿采用的标准或认证中，未做强制性执行的规定。染料和助剂的化学风险进行分开评估与控制。

桑蚕丝面料由天然蛋白质纤维构成，因蛋白质成分

15 《中华人民共和国标准化法》，中国人大常委会，2017年11月4日，查阅日期2023年4月10日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2017-11/04/content_2031446.htm>

16 《中华人民共和国民法典》，全国人民代表大会，2020年5月28日，查阅日期2023年4月10日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>>

17 《中华人民共和国消费者权益保护法》，中国人大常委会，2013年10月25日，查阅日期2023年4月10日，<https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/201906/120190625_302783.html>

18 《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，2018年1月14日，查阅日期2023年4月10日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=52C1F4CBDE863F5095D7C9D17F8E3F71>>





畏惧高温，在染色进程中无法进行高温染色和高温固色，因此桑蚕丝面料色牢度普遍不高。在染深色、黑色时，纤维成分在上染时间内无法吸收多余染料，造成染料分子堆积在纤维表面，形成浮色，从而影响其色牢度。面料工厂在染色时会添加各种助剂以提升产品色牢度，却忽视因此带来的环境隐患和健康安全。

磨毛、起绒、植绒等绒类织物产品表面的短纤维易受摩擦。在试摩擦色牢度测试中，不同检测机构对于是否需要去除短纤维绒毛、如何去除短纤维绒毛存在争议，在评定沾色程度时，是否含有短纤维绒毛将直接影响检验人员目测评级，从而导致检测结果不统一。

牛仔面料是国际上普遍受欢迎的面料之一，但是靛蓝染料特性造成染色仅仅通过范德华力即物理作用将染料吸附于纤维素纤维之上，同纤维之间几乎没有化学键进行连接，从而导致其色牢度较低。虽然消费者普遍接受牛仔面料的洗褪色特性，牛仔生产企业为达到标准要求的色牢度，不断加强对坯布及成品的水洗浮色处理，增加后整理工序，从而产生大量的废水和排放物，不利于整体环境保护和可持续发展的要求。

色牢度的结果评定都是通过检验人员在一定光源条件下的目测评级，检验人员的检测技术能力、水平差异、主观性等直接导致色牢度评级结果差异。国家市场监督管理总局（国家市监总局）在2020年组织了国家级检验检测机构“纺织品和丝绸制品耐汗渍色牢度的测定能力验证项目（#CNCA-20-13）”，¹⁹参与能力验证的各省质量监督检验中心实验室、海关技术中心实验室、纤维检验系统实验室以及民营和外资检测机构几乎涵盖了所有国内一流高水平的检测机构。验证结果显示，约三分之一的实验室在耐汗渍色牢度评级时存在半级偏

差。²⁰由此可见，色牢度半级偏差是能力验证项目认可的检验合格范围。

在国家及各省市的市场监督管理抽查时，色牢度都是重要质量项目和必检项目，如果检测结果不合格，则判定被抽查产品不合格。虽然色牢度半级偏差是能力验证项目认可的检验合格范围，但是该半级偏差往往导致企业生产的产品从合格产品变成为“不合格产品”，将面临市场监督管理部门的行政处罚以及致使企业信誉度受损。

建议

- 修订《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》，对于特殊产品适当考虑调整色牢度的考核指标；
- 产品检验合格判定时，将能力验证认可的色牢度半级偏差纳入基本安全性能合格考核范围；
- 国家及各省市市场监督管理局在制定产品抽查细则和实施市场产品质量抽查时，将色牢度从“重要质量项目”调整为“一般质量项目”，从而调整产品安全范围和合格判定基准；
- 将和色牢度相关的对人体健康有害的染料和助剂的考核指标纳入纺织品强制性标准GB18401的安全考核项目之中。

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

近年来中国电子商务发展迅猛，各类经营主体数量巨大且情况复杂，各种创新推广方式层出不穷，这对日常监管提出很高要求。平台售假和社交媒体售假各有其固有特点，前者基于其天然的开放性，有

¹⁹ 《市场监管总局办公厅关于开展2020年国家级检验检测机构能力验证工作的通知》，国家市场监督管理总局，2020年3月20日，查阅日期2023年4月13日，<https://www.samr.gov.cn/rkjcs/tzgg/art/2020/art_47283f83b62941aabb5793dbf04058730.html>

²⁰ 32.8%-39.0%的机构的BNH-2蓝色棉粘织物沾色评级的结果与众数结果存在半级的偏差，21.5%-35.9%的机构的RNH-3红色丝织品沾色评级的结果与众数结果存在半级的偏差。



利于平台方和知识产权权利人检索和监控，而社交媒体由于其天然的私密性，以传统方式难以进行有效监管，正因如此，假货信息在朋友圈内的推送更为便捷和频繁，销售规模甚至远超平台售假。不仅如此，近年来越来越多小程序和直播平台综合利用社交圈层的隐秘性、货品链接的不确定性和第三方支付便利，通过“直播间”和所谓“拼团”模式大肆售假，这给权利人和执法机关监管售假问题带来极大挑战。囿于网络调查取证和跨区域执法的难度，各地市监和公安难以大面积大数量执法。

2020年9月10日，最高人民法院印发《关于审理涉电子商务平台知识产权民事案件的指导意见》²¹的通知，其中进一步增加和明确关于平台在日常经营活动中防范和保护知识产权的责任和义务，强调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；同时对于平台经营者的措施是否合理，也进行了进一步明确和细化。2021年5月1日起开始施行的《网络交易监督管理办法》²²进一步细化了电子商务平台对于平台内经营者进行审查和登记的管理责任，同时规定第三方交易平台经营者应当采取必要手段保护注册商标专用权、企业名称权等权利。不是所有电商平台都在严格履行以上法规、司法意见对电商平台规定的法律责任和社会责任，疏于管理，很多售假店铺没有工商登记信息、店铺重复售假但不关店现象严重等，以及涉嫌刷单等，导致其平台内售假愈演愈烈。²³

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》²⁴对电子商务平台知识产权保护和管理的提出细化的建设性意见，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部分职能要

求，例如与监管部门的数据共享。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

- 基层法院尤其是各地知识产权法院，需要在个案中大胆突破和认定平台方的相关责任，促使各个平台包括社交媒体积极履行知识产权保护的社会和法律责任；
- 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；
- 鼓励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；
- 重视和鼓励权利人与平台达成的有效的知识产权保护模式。

4. 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主也是五花八门，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

21 关于审理涉电子商务平台知识产权民事案件的指导意见，中华人民共和国最高人民法院，2020年9月10日，查阅日期2023年4月10日，<<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-254931.html>>

22 《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2023年4月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-03/16/content_5593226.htm>

23 见《知识产权工作组建议书2023/2024》了解其他网络售假情况。

24 《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2023年4月10日，<<http://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=E315E3B122771E0D38B843BC19E6E5F4>>





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通过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，通常难以对其申请的主观恶意证据难以搜集及举证，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。²⁵

25 见《知识产权工作组建议书2023/2024》了解更多商标维权介绍。

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给在先权利人造成的损失不断扩大。

5. 在开展消费投诉信息公示试点时积极听取企业意见与建议以进一步完善公示系统

问题

随着全国消费投诉信息公示系统试点工作的展开，缺少商家处理意见的公示信息不能全面客观地反映投诉处理情况，可能引发公众误解给品牌声誉造成影响。

分析

目前在日常消费纠纷中，存在大量消费者恶意或过度投诉的现象，例如：消费者网络购物超过7天无理由法定期限的要求²⁶退换货，或者因为商家在促销时正常降价而投诉其价格欺诈。

首先，如果市场监管部门不能审慎地甄别消费者投诉的合法性及合理性而导致很多消费者的过度投诉信息公示在网站上，可能会给公众造成误解认为该企业的产品或服务存在质量问题，甚至被职业索赔人、不良自媒体等在重大购物节日或者“3.15”期间有意曝光或恶意解读，从而给品牌形象带来重大不利影响。

其次，目前试点中的公示系统仅显示消费者投诉的

26 《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2023年4月13日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-11/03/content_5557118.htm>



问题以及是否调解成功，而没有展示商家的解释说明，工作组认为这在程序上有瑕疵。与类似的公示制度相比，如法院终审判决和行政机关的生效处罚决定等公示都有相关程序法提供制度保障。没有包含企业的反馈信息，工作组理解可能是因为反馈信息多种多样，如果不能统一判定标准将会给市场监管工作人员带来很大负担。然而，这样的部分信息公示不能客观地反映一件投诉的全貌，更不能体现商家处理投诉的能力和真实意愿。如前所述，“未达成调解协议”有可能是因为消费者的原因。试想，如果投诉都“达成调解协议”，是不是说明产品质量、服务水平真的存在问题。投诉信息公示是把双刃剑，政府部门希望以此来敦促企业提高产品、服务质量，提升解决消费者投诉的水平，但片面的信息或缺乏说明的“未达成调解”也可能给企业带来不必要的负担。

建议

- 制定具体的公示标准和程序并在公示网站上发布；
- 在公示信息中展示商家对投诉处理的说明。

6. 细化海关关于进口服装采信的要求，增加面料检验报告为进口成人服装可采信的报告

问题

海关进口成人服装采信要求限定了以服装成衣为检验对象。

分析

自2022年12月1日起，在满足一定条件下，海关对进口服装的检验可以采信国内外检验检测机构出具的报告，旨在为通关提供一定便利。²⁷然而，对进口成人服装的采信仅适用于基于成衣的检验报告。实操中，如果实验室位于中国（截止到2023年5月18日，66家进入进口服装采信机构目录的实验室

只有一家在境外），²⁸企业则需要先将成衣样品进口并送至国内采信实验室进行检验，待检验合格报告出具后方可安排批量货物的发货清关。如果可以选择面料检测，企业在服装生产前期就可以把所用面料送检，一般在生产结束前已拿到检验合格报告，便可随时安排发货，如此大大提高了整个流程的效率及便利度。采用面料检验报告理论上是合理且符合标准要求的，因为进口成人服装采信所使用的技术规范，即《GB18401-2010 国家纺织产品基本安全技术规范》，适用于服用、装饰用和家用纺织品，在实际检测中所有项目本就是基于面料完成的。此外，成衣的设计还体现品牌价值，涉及品牌的知识产权和保密信息。在产品上市之前，批量进行成衣检验，增大了独家设计被提前曝光的风险。

综上，尽管企业欢迎进口成人服装采信管理措施，但在实际应用上有一定阻碍。针对进口成人服装，如果可以增加采信服装面料的检验报告，不仅利于企业的知识产权保护，而且便于企业进一步优化时间与运营成本。

建议

- 在进口成人服装采信要求中增加可以采信面料检验报告的内容；
- 收集企业反馈，研究制定采信面料检验报告的操作细则。

27 《海关总署公告2022年第120号（关于进口服装采信要求的公告）》，海关总署，2022年12月01日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/4717164/index.html>>

28 《海关进口服装检验采信机构目录》，海关总署，2023年5月18日，查阅日期2023年6月12日，<<http://sjs.customs.gov.cn/sjs/yjts/index.html>>





医疗器械工作组

主要建议

1. 完善市场体系在医疗器械准入中的作用，注重产品质量和临床需求

1.1 优先考虑基于价值的采购，优化带量采购执行程序

- 坚持质量和临床需求是决定带量采购招标的主要标准，避免过度追求采购价格导致劣币驱逐良币的现象；
- 维护部门间交流平台，保证在带量采购规则及落地中遵循公认的带量采购招标原则，特别是落实医院采购量、临床使用和支付条款等方面；
- 对省级及以上带量采购项目给予落地实施的窗口期，以便中标企业充分备货；
- 省级及联盟带量采购应设置间隔期，以便对医疗机构的执行情况、配送企业的服务质量及中选企业的供应情况进行充分评估和综合研判；
- 在带量采购外增加新产品在非采购量的使用，并对其进行临床的需求评估，以合理的价格纳入带量采购范围。

1.2 优化支付制度改革配套政策，给创新医疗技术留有使用空间

- 建立可行的新技术对接医保支付的路径，加速新技术的临床应用；
- 定期更新DRG/DIP付费标准和病组/病种的权重参数，考虑医疗结构的建议，建立与技术发展和临床需求相适宜的医疗机构支付制度。

1.3 及时更新全国医疗服务价格项目规范，加快创新技术临床使用

- 推行医用耗材与医疗服务价格项目的分离；
- 制定全国定价指导手册出台计划以及省级定价指导手册的审查标准和时间表；
- 严格执行禁止重复使用一次性医疗器械的法律规定，并为医疗结构提供充足的资金，使医疗机构不再需要重复使用；
- 加快动态调整医疗服务价格项目，方便患者使用创新疗法和先进的医疗器械。

1.4 加强商业医疗保险和私立医院的作用

- 建立商业医疗保险监管框架，并为商业保险公司制定透明的药品和医疗器械报销目录；
- 促进公共医疗保险与商业医疗保险之间的合作，开发定制的商业保险产品，瞄准公共保险未覆盖的治疗费用；
- 允许更多私立医院引进尚未在中国注册的尖端医疗技术，例如海南博鳌和粤港澳大湾区的医院特许使用。

2. 继续推进监管科学在医疗器械领域的运用，加快推进创新步伐

2.1 简化注册变更程序

- 为简单的非关键变更审批建立备案程序，例如标签和说明书变更；



- 建立产品召回所致专用变更渠道，快速提高产品安全性；
- 在变更获批后给予落地实施的过渡期。

2.2 促进医疗器械软件监管方法的全球协调

- 将低风险医疗器械独立软件界定为第一类，并实施国际医疗器械监管机构论坛独立软件工作组建议的风险分类规则 (IMDRF/SaMD WG/N12FINAL:2014)；
- 根据全球协调工作组的建议 (AHWP/WG2-WG1-WG3/F001:2019)，定义医疗软件轻微变更和重大变更，以便更简易地对软件进行版本更新；
- 允许将外控类型软件和前处理软件等软件组件独立于医疗硬件进行注册；
- 认可 IEC 82304 为医疗器械软件标准，并取消医疗软件必须符合GB/T 25000.51-2016 标准的规定。

2.3 取消上市前审批中对原产国注册证的要求

- 取消进口医疗器械注册和备案对原产国注册证的硬性要求。

3. 推动公立医院使用高质量、高精度的医疗器械

- 推广价值采购理念，力求在公共资源有限的情况下取得最佳效果；
- 将《政府采购法》的适用范围限于财政部及其地方机构管理的资金；
- 提高进口申请评估的透明度，邀请外商投资企业专家参加专家座谈会。

4. 推动高精度和创新型体外诊断产品的市场准入

4.1 在医疗服务价格项目规范中体现体外诊断产品的技术特征

- 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。

4.2 通过协调不同法规的要求，缩短体外诊断试剂的上市前审批时间，并进一步清晰临床试验政策

- 将《体外诊断试剂临床试验技术指导原则》中对体外诊断试剂临床试验机构的数量要求减少至两个，以与《医疗器械临床试验质量管理规范》一致；
- 制定体外诊断试剂注册过程中临床证据的可接受标准。

工作组简介

医疗器械，包括体外诊断产品，在预防、诊断和治疗疾病方面发挥着至关重要的作用，同时也为医院和诊所的患者以及处于家庭护理期的病患提供康复支持和监护服务。《“健康中国 2030”规划纲要》提出改善人民健康水平的目标，医疗器械正是

实现这一目标的关键。¹

中国欧盟商会医疗器械工作组成员大力投资开发创新疗法，全面支持中国政府的目标，以使患者享受先进、安全、有效、可负担的医疗器械。为了实现这一使命，他们在中国的现代化科研、开发和生产

¹ 《“健康中国2030”规划纲要》，国务院，2016年10月25日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/25/content_5124174.htm>



设施，以及中国医护人员的教育、培训等方面投入了大量的资金。工作组与中欧双方的主要相关方建立了联系。工作组定期与国家药品监督管理局、国家医疗保障局和国家卫生健康委员会的各层级机构举行会谈，以获得有关监管和医疗政策的第一手信息，并代表欧洲医疗器械行业提出意见和建议。

为加强国际合作，2007 年工作组与欧洲一家重要的医疗技术行业协会——欧洲放射、电子医学与卫生信息技术行业协调委员会建立了联系。2014 年 4 月，中国欧盟商会建立了医用耗材顾问委员会，该委员会主要由医用耗材与体外诊断技术领域占据国际市场领导品牌的驻华子公司组成。该委员会下设两个子工作组，即法规事务组和政府事务组。

医疗器械工作组希望继续与中央政府、省级政府和地方政府相关部门持续开展建设性对话。

近期发展

从 2020 年初到 2022 年底，中国政府致力于控制新冠疫情，这使得医疗体系改革进展缓慢，并揭示了医疗卫生服务系统的不足之处。

因此，2023 年 3 月，中国共产党和国务院印发了《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》（以下简称《意见》），² 调整了医疗卫生体制改革的进程和范围。最初改革计划《“健康中国2030”规划纲要》的目标是到 2030 年完成基本改革进程，但《意见》将此目标延长至 2035 年。这反映出了同时处理多项优先要务面临的挑战：中国日趋老龄化的人口需要政府扩大和改善养老和慢性病设施，而同时新冠疫情暴露出传染病对公共卫生的持续威胁。

此外，中国医疗卫生服务体系仍然存在发展不平衡的问题。必须提升农村和偏远地区的医疗服务水平，让大众享受优质医疗卫生服务，同时需要发展

尖端医疗服务和创新医疗器械。

2022 年，中国医疗器械市场规模达到了 9580 亿元人民币，较 2021 年增长了 19%，^{3&4} 占全球医疗器械市场的约四分之一。而药品的市场规模仍是医疗器械的 2.9 倍，这与大多数发达经济体二者 1.4 倍的差距相比，⁵ 表明中国的医疗器械行业仍具有高于平均水平的增长潜力。

相比之下，2022 年的贸易数据出现下滑：出口同比下降了 23%，而进口同比下降了 9%。然而，在新冠疫情期间，特定产品的全球需求激增，如进口到中国的生命维持设备和从中国出口的个人防护装备，从而抵消了贸易量的下滑。

进口医疗设备的市场准入仍然受限。根据 2021 年 8 月 10 日发布的一份通知，财政部表示，无论预算来源如何，公立医院的常规预算内采购必须遵守政府采购规定。⁶ 这意味着，根据《政府采购法》⁷，公立医院必须优先采购中国制造的医疗器械。因此，根据中国欧盟商会发布的《2023 年商业信心调查》，94% 的受访医疗器械公司报告称，因市场准入限制或监管壁垒而错失了在华的商业机会，这在所有受访行业中比例最高。⁸

2022 全年，多个地方医疗保障局发布了省级或跨省级带量采购计划。带量采购涵盖的产品范围正在逐渐扩大。虽然采购重点仍然是高值医用耗材，但在江西省医疗保障局的跨省带量采购项目中，已经

2 《关于进一步完善医疗卫生服务体系的意见》，中共中央办公厅、国务院办公厅，2023 年 3 月 23 日，查阅日期 2023 年 4 月 24 日，<http://www.gov.cn/zhengce/2023-03/23/content_5748063.htm>

3 《2023 中国医疗器械行业发展现状与趋势报告》，罗兰贝格，2023 年 2 月，查阅日期 2023 年 4 月 24 日（需要注册），<<https://www.fxbaogao.com/view?id=3586485>>

4 尽管该数字囊括了新冠疫情防控和治疗带来的额外影响，但基本上处于过去七年 17.5% 的平均增长率范围内。

5 几年前医药品市场规模是医疗器械的四倍，相比之下，该比例有所下降。

6 《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 日发布，查阅日期 2023 年 4 月 24 日，<http://gks.mof.gov.cn/jytafwgk_8304/2021jytafwgk_1/rddbjytafwgk/202108/t20210810_3744263.htm>

7 《中华人民共和国政府采购法》（2014 年修订版），全国人民代表大会，2014 年 8 月 31 日，查阅日期 2023 年 4 月 24 日，<http://jrs.mof.gov.cn/zhuantit2019/ppp/zcfbPPP/201410/t20141030_1155101.htm>

8 《欧洲企业在华商业信心调查》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 6 月 21 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>





出现了体外诊断试剂带量采购的趋势。⁹ 此外，尽管新型冠状病毒抗原检测试剂未被纳入带量采购招标范畴，但开创了以极低价格采购大量试剂的先例，导致外资制造商无法参与竞争。¹⁰

监管环境

《医疗器械监督管理条例》是中国医疗器械监管领域的最高级别法律文件。2022 年，一系列医疗器械新规相继发布，对修订版《医疗器械监督管理条例》（第 739 号令）¹¹ 监管范围内医疗器械的注册、生产和分销等程序进行了详细阐述。其中，《医疗器械生产监督管理办法》（国家市场监督管理总局令第 53 号）¹² 和《医疗器械经营监督管理办法》（国家市场监督管理总局令第 54 号）¹³ 于 2022 年 3 月发布。

从 2022 年 1 月至 5 月，国家药品监督管理局医疗器械技术审评中心发布了 95 个技术评审指导原则，指导原则数量总计达到 529 项，涵盖了中国风险分类管理目录中 87% 的类目。

数字健康正日益推动医疗器械行业的增长，包含软件和人工智能组件的医疗器械越来越多，¹⁴ 这给监管机构带来了新的挑战。2022 年，国家药品监督管理局医疗器械技术审评中心加大力度改进此类产品的审评标准。

国际电工委员会强制性安全标准 IEC 60601 第三版（中国国家标准为 GB 9706）原计划于 2023 年 5 月 1 日开始生效。对于大多数医疗器械而言，遵守

这些新的安全标准需要对现有注册进行变更，包括强制性型式试验。因此导致很多制造商面临着失去上市许可的风险。在医疗器械工作组和其他相关方的积极倡导下，国家药监局于 2023 年 3 月 16 日宣布延长大多数相关医疗器械的过渡期，为制造商予以充足的时间来满足合规要求。¹⁵

2022 年，国家药监局批准了 55 个“创新医疗器械”特别审批，使这些器械可以通过特殊绿色通道加快注册。这是自国家药监局于 2014 年建立该机制以来批准数量最多的一次，凸显了中国向建立高端医疗器械市场的快速转型。

2023 年 2 月，国家药监局、国家卫生健康委和国家医保局共同发布了《关于做好第三批实施医疗器械唯一标识工作的公告》。¹⁶ 从 2024 年 6 月 1 日起，第二类医疗器械在上市销售前需在标签上包含医疗器械唯一标识，包括临床需求量较大的一次性使用产品、集中带量采购中选产品，以及医疗美容相关产品。

2023 年 2 月，国家药监局副局长徐景和成功当选全球医疗器械法规协调会主席。¹⁷ 该组织是 33 个成员国家和地区监管部门合作的国际平台。国家药监局愿意担任这一角色透露出一个令人鼓舞的信号，表明中国重视医疗器械注册的国际协调，并希望为发展全球层面的监管能力贡献力量。

9 《肝功生化类检测试剂省际联盟集中带量采购文件（征求意见稿）》，江西省医药价格和采购服务中心，2023 年 10 月 31 日，查阅日期 2023 年 4 月 24 日，<<http://jxyycg.cn/view-0120fdd94e5d4ae18365b339494cb15b-fc57a3696c6f4ab1b424b5e76fb6ab32.html>>

10 有关药品采购的相关发展，请参考《中国欧盟商会制药工作组建议书 2023/2024》。

11 《医疗器械监督管理条例》，国务院，2021 年 3 月 18 日，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-03/18/content_5593739.htm>

12 《医疗器械生产监督管理办法》，国家市场监督管理总局，2022 年 3 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 7 日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_fc2666aec99f4b5d996faa13c4aed7a3.html>

13 《医疗器械经营监督管理办法》，国家市场监督管理总局，2022 年 3 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 7 日，<https://www.samr.gov.cn/zw/zfxgk/fdzdgknr/fgs/art/2023/art_51afc62ef3c84455b28b113a628f9e35.html>

14 《数字健康》，欧洲放射、电子医学与卫生信息技术行业协调委员会，2022 年，查阅日期 2023 年 5 月 27 日，<<https://www.cocir.org/activities/digital-health.html>>

15 《国家药品监督管理局关于国标 9760.1 及配套并列标准、专用标准实施有关工作的通告》（2023 年第 14 号），国家药品监督管理局，2023 年 3 月 16 日，查阅日期 2023 年 4 月 24 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/ylqx/ylqxggtg/20230314143850152.html>>

16 《关于做好第三批实施医疗器械唯一标识工作的公告》，国家药品监督管理局，2023 年 2 月 17 日，查阅日期 2023 年 5 月 7 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/ggtg/qtggtg/20230217152350198.html>>

17 《国家药监局副局长徐景和成功当选全球医疗器械法规协调会主席》，国家药品通讯，中国食品药品国际交流中心，2023 年第 1 期，2023 年 4 月 17 日，查阅日期 2023 年 6 月 4 日，<<https://www.ccfidie.org/en/dzqk/webinfo/2023/04/1681339039554363.htm>>



主要建议

1. 完善市场体系在医疗器械准入中的作用， 注重产品质量和临床需求

1.1 优先考虑基于价值的采购，优化带量采购执行程序

问题

如果带量采购的中选标准倾向于价格因素而非功能和质量，可能会让患者失去获得最佳治疗方法的机会。

分析

2019年，国务院办公厅印发了《治理高值医用耗材改革方案》，¹⁸ 明确医疗器械带量采购的框架。该方案发布以来，各级采购机构开展了 120 余次带量采购招标，其程序和规则各不相同。

过快的带量采购频率和缺乏全国统一的管理政策，导致带量采购对医疗器械行业构成了相当大的挑战。

产业认同国家医疗保障局和地方医疗保障局降低医疗费用和推广“规模经济”的方向，也认同以价换量的可行性。然而，在全国带量采购中，医用耗材带量采购降价的幅度多在 80% 以上，这意味着中标企业在保证产品和服务质量的同时，必须要精简业务和优化运营降低成本。

此外，少数省市的实际采购量没有达到合同约定的数量。在部分地区，也有出现产品进医院难、医院二次议价、非质量问题的退换货、医院回款缓慢等问题，而解决上述问题需要不同政府部门通力合作。

医院选择购买非采购量的新型和创新医疗耗材的比例仍然有待提高、相关政策有待进一步放宽。

18 《治理高值医用耗材改革方案》（国办发〔2019〕37号），国务院，2019年7月19日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-07/31/content_5417518.htm>

建议

- 坚持质量和临床需求是决定带量采购招标的主要标准，避免过度追求采购价格导致劣币驱逐良币的现象；
- 维护部门间交流平台，保证在带量采购规则及落地中遵循公认的带量采购招标原则，特别是落实医院采购量、临床使用和支付条款等方面；
- 对省级及以上带量采购项目给予落地实施的窗口期，以便中标企业充分备货；
- 省级及联盟带量采购应设置间隔期，以便对医疗机构的执行情况、配送企业的服务质量及中选企业的供应情况进行充分评估和综合研判；
- 在带量采购外增加新产品在非采购量的使用，并对其进行临床的需求评估，以合理的价格纳入带量采购范围。

1.2 优化支付制度改革配套政策，给创新医疗技术留有使用空间

问题

医疗费用计算和支付方式改革增加了医院的财务压力，可能限制医院采购、使用创新优质医疗器械。

分析

为了抑制不断增长的医疗费用，中国启动了支付方式改革，引入了两种打包支付的方式来覆盖治疗费用：DGR和中国原创的DIP。国家医保局发布了首份《DRG/DIP支付方式改革三年行动计划》（2019-2021）来推动医保支付方式改革。¹⁹ 在此期间，国家医保局还在 101 个城市（其中 30 个城市开展DRG试点，71 个城市开展DIP试点）启动了试点项目，^{20和21} 并发布了国家DRG/DIP指南。

根据DRG/DIP方式，一些公立医院，甚至医生，如

19 《关于印发疾病诊断相关分组/按病种分值付费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2023年5月6日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/11/26/art_104_7413.html>

20 彭韵佳，国家医疗保障局：《疾病诊断相关分组和按病种分值付费试点城市将于2021年内实际付费》，新华网，2021年6月7日，查阅日期2023年5月6日，<http://www.xinhuanet.com/2021-06/07/c_1127540047.htm>

21 《国家医疗保障局办公室关于印发国家医疗保障按病种分值付费技术规范 and 按病种分值付费病种目录库的通知》，国家医疗保障局，2020年11月20日，查阅日期2023年5月22日<http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/11/20/art_37_3987.html>





果超过如果超过病组支付标准都将面临处罚，从而抑制了医院购买创新医疗器械的积极性。此外，新冠疫情封控政策导致手术量和医院收入减少。所有这些因素导致了医院创新医疗器械的采购量和使用量下降。2021 年，国家医保局发布了《DRG/DIP 支付改革三年计划》（2022-2024 年），²² 旨在覆盖 90% 的病种类型和 70% 的公立医院医保基金支出。随着带量采购价格削减带来的成本降低，DRG/DIP 支付改革在各省市区继续扩大、实施。

目前，医疗卫生部门正在对 DRG/DIP 付费标准和病组/病种的权重参数进行调整。

建议

- 建立可行的新技术对接医保支付的路径，加速新技术的临床应用；
- 定期更新 DRG/DIP 付费标准和病组/病种的权重参数，考虑医院的建议，建立与技术发展和临床需求相适宜的医院支付制度。

1.3 及时更新全国医疗服务价格项目规范，加快创新技术临床使用

问题

缺乏可预期性或未及时更新医疗服务价格目录会影响患者接受创新疗法的时机。

分析

在中国医疗改革重点工作中，国家医保局承担的一大任务是定期更新医疗服务价格目录。为此，国家医保局将发布新的价格目录，贯彻落实高值医用耗材与医疗服务价格项目的分离。到目前为止，国家医保局已经发布了少量定价政策指导方针，但大多数指导方针的发布计划尚不清楚。

国家医保局要求省级医疗保障局上报医疗服务价格项目，由国家医保局集中审核和最终审批。申请前

报告一次，试行阶段后再报告一次，这延迟了新疗法和医疗器械的引入。目前，集中审查没有约束性时间框架，也没有公开发布的新医疗服务审批指导方针。

对于许多手术而言，高值医用耗材（如植入物）是最重要的价格因素。严格控制的治疗定价让医院不得不使用相对廉价的医用耗材，而这可能会影响治疗的质量。同时，一些诊疗项目的指导价格过低，导致一次性医疗器械无法一次性使用。这不仅违反了国家药监局和国家卫健委医疗器械临床使用管理的相关规定，更会对患者的医疗安全带来隐患。此外，在一些诊疗项目中，多种不同的一次性医疗器械绑定在一起定价限制了临床医生根据患者的状况选择最合适的器械。

建议

- 推行医用耗材与医疗服务价格项目的分离；
- 制定全国定价指导手册出台计划以及省级定价指导手册的审查标准和时间表；
- 严格执行禁止重复使用一次性医疗器械的法律规定，并为医疗结构提供充足的资金，使医疗机构不再需要重复使用；
- 加快动态调整医疗服务价格项目，方便患者使用创新疗法和先进的医疗器械。

1.4 加强商业医疗保险和私立医院的作用

问题

尽管中国旨在建立多层次的医疗保险体系，但商业医疗保险和私立医院的发展不足，阻碍了患者获得创新和高价值医疗产品的机会。

分析

中国约有 14 亿人口（占总人口的 95% 以上）参加了基本公共医疗保险，然而，各省市的报销范围、报销限额以及其他医保福利存在显著差异。

过去的二十年里，中国政府逐步改善了医保待遇，

²² 《疾病诊断相关分组/按病种分值付费支付方式改革三年行动计划》，国家医疗保障局，2021 年 11 月 19 日，查阅日期 2023 年 6 月 25 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content_5653858.htm>



以减轻患者的经济负担。患者的平均自付费用占总治疗费用的比例从 2001²³ 年的 60% 以上降至 2019 年的 30% 以下。²⁴ 然而，中国经济放缓限制了公共医保基金的可用资源，从而限制了增加医疗费用报销的能力，这也进而推动了附加商业医疗保险的发展。中国商业保险公司提供的主要产品类型与重大疾病有关（约占总产品的 50%）。

目前，重疾险产品的高保费让人望而却步，许多中产阶级消费者难以负担商业保险的费用。地方医疗保障局和中国银保监会的地方部门已与多家商业保险公司合作，引入针对创新器械附加费用的新医疗报销产品，包括各种市级低价经济型商业保险产品。然而，这些低价商业保险产品的报销机制尚不成熟。

此外，公立医院由于容量不足等问题产生的巨大压力，激发了中国监管机构开放私立医院市场的动力。新冠疫情的影响让中国患者意识到公共医疗和保险体系可能并不足够，从而激发了对高质量私立医疗和适应性商业保险的兴趣。²⁵ 在当前的招标采购并严格控制成本的政策环境下，公立医院在创新器械的使用和报销方面面临限制。而私立医院不受公共采购限制政策的约束，可能有望制定出提供高质量医疗服务的方法，成为公立医院的有力补充。

建议

- 建立商业医疗保险监管框架，并为商业保险公司制定透明的药品和医疗器械报销目录；
- 促进公共医疗保险与商业医疗保险之间的合作，开发定制的商业保险产品，瞄准公共保险未覆盖的治疗费用；
- 允许更多私立医院引进尚未在中国注册的尖端医疗技术，例如海南博鳌和粤港澳大湾区的医院特许使用。

23 《2015 年个人医疗支付比例要低于 30%》，中国医药创新促进会，2012 年 3 月 12 日，查阅日期 2023 年 5 月 22 日，<http://www.phirda.com/artilce_12545.html>

24 院长共话医院改革：《医院公益性与经济效益并不矛盾》，中国经营报，2019 年 10 月 29 日，查阅日期 2023 年 6 月 7 日，<<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1648712677589434457&wfr=spider&for=pc>>

25 戴鑫，中国重疾险研究，瑞士再保险研究院，2023 年 3 月 3 日，查阅日期 2023 年 5 月 6 日，<<https://www.swissre.com/institute/research/topics-and-risk-dialogues/china/critical-illness-insurance-in-china.html>>

2. 继续推进监管科学在医疗器械领域的运用，加快推进创新步伐

2.1 简化注册变更程序

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，而在当前的监管框架下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

已经获得国家药监局上市批准的医疗器械升级时，需要申请注册变更。与大多数其他经济体不同，国家药监局没有独立的、简化的注册变更通道。事实上，一些注册变更与申请新注册所需的文件和审批时间基本相同。

根据国际最佳实践，医疗器械的注册变更分为基本变更和重大变更。基本变更包括标签和说明书变更，而产品技术规格的变更则被视为重大变更。在大多数司法管辖区中，基本变更无需经过监管机构的评估，只需要进行简单通知。

中国医疗器械的注册变更同样被分类为“简单”变更或“重大”变更。没有正式的监管文件对这两个类别进行区分。为了提高监管效率，建议为简单的文字类非关键变更建立特殊备案渠道，例如标签和说明书变更。

对于因设计变更或为了降低风险而做出的变更（例如产品召回）而需要申请注册变更的企业，需要加快注册变更流程，以确保患者的安全。

此外，根据国家药监局的当前要求，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成品库存。



建议

- 为简单的非关键变更审批建立备案程序，例如标签和说明书变更；
- 建立产品召回所致专用变更渠道，快速提高产品安全性；
- 在变更获批后给予落地实施的过渡期。

2.2 促进医疗器械软件监管方法的全球协调

问题

国家药监局对医疗器械独立软件的监管方式与国际上其他监管机构存在差异，这阻碍了医疗器械创新以及患者获得创新诊疗的机会。

分析

与其他国家的类似监管机构不同，国家药监局将在医疗器械独立软件的分类规则中，仅将其界定为中风险（第二类）或高风险（第三类）医疗器械，而不是包含低风险（第一类）医疗器械，这给制造商带来了不必要的商业行政负担。

制造商经常发布新的医疗器械独立软件更新版本以对现有软件进行修订向客户提供新功能。由于在何为重大变更的问题上，中国的执行尺度与IMDRF所建议的规则存在出入。同时在中国，医疗器械独立软件的注册限制了软件的到具体发布版本号，这意味着每次发布版本更新都需要进行注册变更，这是一个非常耗时的过程。这类规定抑制了创新，阻止了用户获得最新的产品版本。

与医疗硬件配套使用的软件（例如外控类型软件和信号处理软件）通常被国家药监局注册为与医疗硬件是一个系统。由于软件的创新周期远快于硬件，因此硬件和软件的绑定注册减缓了软件模块的创新。

IEC 82304-1 是全球公认的医疗器械独立软件开发标准。然而，在中国，医疗器械独立软件需要符合 GB/T 25000.51-2016 标准，这是国际非医疗标准 ISO/IEC 25051:2014《系统与软件工程 - 系统与软件质量要求和评价 - 成品软件产品质量要求和测试

指南》的中国版国家标准。采用该标准是值得商榷的，因为GB/T 25000.51-2016 并不是医疗领域的标准。

建议

- 将低风险医疗器械独立软件界定为第一类，并实施国际医疗器械监管机构论坛医疗器械独立软件工作组建议的风险分类规则 (IMDRF/SaMD WG/N12FINAL:2014)；
- 根据全球医疗器械法规协调会的建议 (AHWP/WG2-WG1-WG3/F001:2019)，定义医疗器械轻微更新和重大更新，以便更简易地对软件进行版本更新；
- 允许将外控类型软件和前处理软件等软件组件独立于医疗硬件进行注册；
- 认可 IEC 82304-1 为医疗器械软件标准，并取消医疗软件必须符合国标/T 25000.51-2016 标准的规定。

2.3 取消上市前审批中对原产国注册证的要求

问题

目前，大多数进口医疗器械在中国注册前都需要在原产国获得上市批准，这使得进入中国市场至少延迟了一年。

分析

在《医疗器械监督管理条例》（第 739 号令）中，对于创新器械，免除了在原产国获批上市的要求，但该规定并不适用于非创新的大多数医疗器械。²⁶

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。考虑到中国的监管环境和标准化水平整体上在

26 《医疗器械监督管理条例》，国务院，2021 年 3 月 18 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-03/18/content_5593739.htm>



不断改善，国家药品监督管理局医疗器械技术审评中心完全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。此外，世界卫生组织在正在推进审评过程中的国际监管合作，如果在几个国家同时进行审批，将减轻监管机构的负担。²⁷

相比之下，向国家药监局提交药品注册申请并不需要事先在原产国获得批准，而药品通常比医疗器械风险更高。

建议

- 取消进口医疗器械注册和备案中对原产国注册证的硬性要求。

3. 推动公立医院使用高质量、高精度的医疗器械

问题

正如公立医院的所有采购都将被视为“政府采购”，优先采购“中国制造”的医疗器械，这可能会导致患者无法使用高质量、高精度的进口器械。

分析

自 2020 年 1 月 1 日《外商投资法》生效以来，²⁸ 外商投资企业担忧其在地方层面执行缓慢的问题。尽管《外商投资法》规定，在政府采购活动中，外资企业在中国生产的产品应享有平等待遇，然而“购买国货政策”，即对中国本土品牌的优惠待遇在当地采购活动中仍屡见不鲜。²⁹

工作组对财政部保证外资企业在中国生产的产品将获得同等待遇表示欢迎，并希望地方层面能够严格贯彻落实。但在进口医疗器械方面，财政部新扩展

政府采购的定义³⁰ 与以往医院可以使用自有资金购买进口医疗器械的做法相矛盾。

医院需要种类繁多的医疗器械；例如，欧洲市场上有 50 万种不同类型的医疗器械，其中大部分是小批量生产的。在国内高质量地制造所有这些医疗器械是不现实的，因此进口医疗器械有助于确保高质量的供应。使用次级质量的医疗器械可能让患者深受其害，并在长期导致医疗费用的增长。因此，国际最佳实践在决标时强调临床价值，而不只是关注价格。

医院的进口医疗器械采购申请需经专家委员会批准。因此，为确保决策切合事实，需要国际专业知识。此外，由于医疗系统通常是由本地制造和进口的器械组成，限制进口可能会对外资企业在中国市场投入更多资源的意愿产生负面影响。

建议

- 推广价值采购理念，力求在公共资源有限的情况下取得最佳效果；
- 将《政府采购法》的适用范围限于财政部及其地方机构管理的资金；
- 提高进口申请评估的透明度，邀请外商投资企业专家参加专家座谈会。

4. 推动高精度和创新型体外诊断产品的市场准入

4.1 在医疗服务价格项目规范中体现体外诊断产品的技术特征

问题

部分地方关于体外诊断产品的带量采购规则没有体现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进行诊断。

27 《世界卫生组织技术报告丛书》1033 - 附件 10: 《医疗产品监管中的良好信赖规范: 高级原则和考虑》，世界卫生组织，2021 年 10 月 9 日，查阅日期 2023 年 4 月 17 日，<<https://www.who.int/publications/m/item/annex-10-trs-1033>>

28 《中华人民共和国外商投资法》，全国人民代表大会，2019 年，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201903/121916e4943f416b8b0ea12e0714d683.shtml>>

29 《医疗器械工作组建议书 2021/2022》，中国欧盟商会，2021 年 9 月 23 日，查阅日期 2023 年 4 月 18 日，第 253-254 页，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/953/Healthcare_Equipment_Working_Group_Position_Paper_2021_2022>

30 《财政部对十三届全国人大四次会议第 8584 号建议的答复》（财库函〔2021〕6 号），财政部，2021 年 6 月 23 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<http://bgt.mof.gov.cn/zhuantianmu/rdwyt/tianbanli/2020lh_15366/2020fwgk/202108/t20210810_3744263.htm>



分析

与医用耗材类似，地方采购中心正在逐渐将体外诊断试剂纳入集中采购范围。

在临床实践中，体外诊断设备和试剂是准确诊断疾病的基础。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。准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别在不同的采购项目中进行采购。目前，中国不同方法学诊断项目的定价大致相同。采购中的“一刀切”式的降价倾向可能迫使医院使用体外诊断设备不配套的试剂。由于体外诊断设备和试剂是作为一个完整体系开发而成，使用价格低但未经验证的试剂往往会造成诊断准确性的严重下降。

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。

4.2 通过协调不同法规的要求，缩短体外诊断试剂的上市前审批时间，并进一步清晰临床试验政策

问题

多中心临床试验机构数的要求以及可接受临床证据的标准的缺乏，正在延缓体外诊断试剂的市场准入。

分析

2022 年 3 月，国家药监局发布了新版《医疗器械

临床试验质量管理规范》，³¹ 首次将体外诊断产品的临床试验纳入其中。新版《医疗器械临床试验质量管理规范》要求临床试验至少在两家不同的医院（临床试验机构）进行。然而，《体外诊断试剂临床试验技术指导原则》³² 中仍要求至少三家不同的临床试验机构。体外诊断试剂试验要求更加严格。

相比之下，用于治疗疾病的医疗器械（甚至高风险器械）的临床试验只需要在两家试验机构进行。

此外，关于体外诊断试剂的临床证据需要满足哪些条件才能被监管机构接受，也尚无明确的标准，这使制造商在设计临床试验时无法有的放矢，可能导致试验结果在注册过程中遭到驳回。

建议

- 将《体外诊断试剂临床试验技术指导原则》中对体外诊断试剂临床试验机构的数量要求减少至两个，以与《医疗器械临床试验质量管理规范》一致；
- 制定体外诊断试剂注册过程中临床证据的可接受标准。

31 《医疗器械临床试验质量管理规范》（2022 年第 28 号），国家药监局和国家卫健委，2022 年 3 月 31 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/fgwj/xzhgfxwj/20220331144903101.html>>

32 《体外诊断试剂临床试验技术指导原则》（2021 年第 72 号），医疗器械技术审评中心，2021 年 9 月 27 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<<https://www.cmde.org.cn/flfg/zdyl/zdylzwbk/20210929091646387.html>>



海事制造及产业服务工作组

主要建议

1. 制定全面路线图，详细说明海运行业如何参与中国 2060 年碳中和实践 2

1.1 增加外资企业参与绿色示范项目和试点项目的机会

- 允许外资企业参与绿色项目和试点项目；
- 允许外资企业参与绿色动力船舶、内河智能船舶示范项目和计划；
- 制定并实施透明开放的机制，促进中外企业参与中国国内航运发展和绿色基础设施建设，推动国内航运业脱碳；
- 建立一个由中外政策制定者和企业组成的脱碳工作组；
- 允许外资企业参与低碳和零碳排放解决方案的标准起草过程；
- 提供公平市场准入和政府激励，鼓励外资企业投资液化天然气、甲醇、氨气和氢气等清洁能源和新能源应用。

1.2 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。

2. 发布液化天然气运输指南 2

2.1 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

- 发布有关中国沿海地区液化天然气加注的国家和地方指导方针；
- 发布有关中国公海船对船过驳的相关国家指导方针；
- 与提供类似服务的欧洲港口加强合作，加强对危害识别分析、危害和可操作性分析以及现有的纠正措施。

2.2 批准国家和省级国内水道的液化天然气运输

- 发布相关的地方指导方针，促进国内水道液化天然气的安全运输，采用大容量液化天然气运输船和实现在大气条件下存储液化天然气；
- 邀请外资企业和外国专家向监管机构分享对液化天然气运输的见解和建议。

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. 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规定 2

- 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。

工作组简介

海事制造及产业服务工作组（原造船工作组）代表着欧洲船舶设计、制造、维护和维修企业，以及海上设备制造商、船级社、¹服务提供商和邮轮企业。

工作组帮助会员企业关注和了解海事相关政策，倡导优化营商环境，同时为会员企业提供交流信息、经验和最佳实践的平台。欧洲海事企业长期致力于发展航运环境可持续性和提高航运能效，希望为中国海运行业的绿色和数字化转型贡献自己的经验。

近期发展

据中国船舶工业行业协会统计，2022 年，中国造船完工量约为1300万修正总吨，仍然是世界最大的造船国。2022年，中国新接订单量占全球总量（约为4280万修正总吨）的49.8%，位列世界第一。2022 年中国船舶出口金额达238.5 亿美元，同比增长 7.9%，其中向欧洲出口的船舶金额为 约41 亿美元。散货船、油船和集装箱船仍占中国船舶出口主导地位，占总额的 51.9%。²

去年，中国出台多项海事行业相关文件，其中包括：

- 2022 年 1 月 21 日，交通运输部通过《绿色交通“十四五”发展规划》，为近期中国船队脱碳设定了总体目标。³ 其中包括到 2025 年营运船

舶单位运输周转量的二氧化碳排放下降 3.5%，以及到 2025 年营运船舶的氮氧化物总排放下降 7%（均较 2020 年）。⁴ 规划还指出，到 2025 年，长江经济带港口和水上服务区全部具备岸电供电能力。工作组在这一基础上提出了港口基础设施脱碳、绿色动力船舶和绿色航运融资债券等方面的具体目标。

- 2022 年 8 月 18 日，交通运输部印发《绿色交通标准体系（2022 年）》，其中包含船舶污染物的相关排放标准。⁵
- 2022 年 8 月 18 日，工业和信息化部、发展改革委、财政部、交通运输部、文化和旅游部联合发布《关于加快邮轮游艇装备及产业发展的实施意见》。意见提出，大力发展邮轮旅游，促进邮轮游艇产业的国际交流与合作。⁶
- 2022 年 9 月 28 日，工业和信息化部、发展改革委、财政部、生态环境部、交通运输部联合发布《关于加快内河船舶绿色智能发展的实施意见》。该文件提出，推动液化天然气动力船舶和电池动力船舶发展，甲醇、氢气应用，以及智能船舶标准化研究。⁷
- 2022 年 10 月 18 日，国家市场监管总局发布

4 《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 2023 年 7 月 18 日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202201/t20220121_3637584.html>

5 《绿色交通标准体系（2022 年）》，交通运输部，2022 年 8 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 18 日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/kjs/202208/t20220817_3666571.html>

6 《关于加快邮轮游艇装备及产业发展的实施意见》，工业和信息化部，2022 年 8 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 18 日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/yj/art/2022/art_2d585dc807f8472d969e940b1bb978d8.html>

7 《关于加快内河船舶绿色智能发展的实施意见》，工业和信息化部，2022 年 9 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 18 日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/yj/art/2022/art_bee1cae3eb6d4efcaf48ad13cd08fb3b.html>

1 船级社为相关行业建立和维持技术标准。

2 《2022 年船舶工业经济运行分析》，中国船舶工业行业协会，2023 年 1 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 18 日，<<http://www.cansi.org.cn/cms/document/18490.html>>

3 中国的船队包括内河船舶、沿海贸易船舶、近海班轮和远洋船队。



《建立健全碳达峰碳中和标准计量体系实施方案》。该方案提出，推动船舶造修、营运及拆解的节能降碳和低碳化改造等标准，重点开展低碳/零碳排放船型开发、船型优化设计、配套设备及关键零部件和材料、节能装置标准研制。方案也提到推动制定燃料电池在航运业等运输业应用系统标准。⁸

- 2022 年 10 月 26 日，国家发展改革委、商务部发布《鼓励外商投资产业目录（2022 年版）》。目录涵盖船用液化天然气-柴油双燃料、纯电池、氢能、甲醇、氨和生物质燃料等清洁能源和新能源、游艇、智能船舶和国际邮轮等领域的设计及应用。⁹

尽管这些规划旨在加速中国造船和内河航运的市场发展和绿色转型，但实施方案尚不明确。目前，中国仍未出台关于国内航运行业引入国际技术的政策或法规。此外，中国尚未明确公布包括船队规模、年限和类型等当前市场情况，导致国内外企业难以准确评估市场潜力或选择合适技术组合方案。

主要建议

1. 制定全面路线图，详细说明海运行业如何参与中国 2060 年碳中和实践

1.1 增加外资企业参与绿色示范项目和试点项目的机会

问题

由于招标流程不明确、信息渠道不畅通，欧洲企业很难参与中国船舶相关的绿色示范和试点项目。

分析

船用设备和节能技术在航运脱碳这一关键进展中占据核心地位。短期内，可以使用过渡燃料，例如大型船舶使用液化天然气这种化石燃料，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。发展碳中和替代燃料也符合欧盟委员会和中国提出的脱碳方案。^{10和11}

根据零排放联盟关于绿色示范项目统计结果，2022 年，中国共有 15 个海上零排放试点和示范项目。¹² 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。¹³

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 7500 千瓦时容量的动力电池，单次充电可续航 100 公里。¹⁴
- “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。¹⁵
- 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）》，计划打建造 10 个以上内河和沿海电动船舶示范

8 《建立健全碳达峰碳中和标准计量体系实施方案》，国家市场监督管理总局，2022 年 10 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 18 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-11/01/content_5723071.htm>

9 《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 2023 年 7 月 18 日，<<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/202210/20221003362982.shtml>>

10 《欧洲议会和理事会关于海运使用可再生和低碳燃料的法规提案和修订指令 2009/16/EC》，欧盟法规库，2021 年 7 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:562:FIN>>

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 2023 年 7 月 19 日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202201/t20220121_3637584.html>

12 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、Heidi、Montgomery, Robert 和 Leitão、Ana Madalena，《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 7 月 19 日，<<https://www.globalmaritimeforum.org/publications/mapping-of-zero-emission-pilots-and-demonstration-projects>>

13 数据由零排放联盟提供。

14 Yangfei Zhang 和 Kun Liu，《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 2023 年 7 月 19 日，<<http://www.chinadaily.com.cn/a/202203/30/WS62438ffaa310fd2b29e5403b.html>>

15 《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 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.manifoldtimes.com/news/cssc-commences-construction-of-50-lng-fuelled-bulk-carriers-for-green-pearl-river-project/>>





项目。¹⁶

- “挪威-中国氢能倡议”下的项目旨在建立氢能价值链，以实现 2040 年前长江国内航运零排放的目标。该项目的中方资金来源是北京清华工业开发研究院¹⁷ 和三峡集团公司。¹⁸ 部分工作组成员企业对于加入内河航运零碳转型非常感兴趣，曾主动联系确认是否有机会参与其中，但并未成功。¹⁹
- 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。会员均为中国公司，未邀请外国利益相关者参加。²⁰

欧洲海事制造企业对此类项目非常感兴趣。外资企业无法参与国内内河航运示范项目的原因有三：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（参见建议 1.2）。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，这一情况有时也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，欧洲企业可以为此贡献力量。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。²¹ 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。^{22、23和24} 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。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。²⁵

《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

16 《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 2023 年 7 月 19 日，<<https://fdi.swt.fujian.gov.cn/show-11626.html>>

17 北京清华工业开发研究院成立于 1998 年，是由北京市人民政府和清华大学共同管理的事业单位。

18 《中国呼吁挪威科技公司参与氢能发展产业》，挪威商学院，2019 年 10 月 4 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.bi.edu/about-bi/news/2019/09/China-Calls-for-Norwegian-tech-companies/>>

19 具体原因是遭到阻碍还是尚未在该领域展开切实工作，目前尚不清楚。尽管离 2040 年目标的时间还很遥远，但要实现这一目标，需要立即着手开始研究，建设基础设施和开展试点项目。

20 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 2023 年 7 月 19 日，<<https://splash247.com/cosco-forms-the-china-electric-ship-innovation-alliance/>>

21 Kilemo, Heidi, Montgomery, Robert 和 Leitão, Ana Madalena, 《零排放试点和示范项目图谱》第三版，零排放联盟，2022 年 7 月 19 日，查阅日期 2023 年 4 月 27 日，<<https://www.globalmaritimeforum.org/publications/mapping-of-zero-emission-pilots-and-demonstration-projects>>

22 《绿色生态船舶规范》2022，船级社，2022 年 11 月 25 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.ccs.org.cn/ccswz/specialDetail?id=202211250199628050>>

23 《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 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.ccs.org.cn/ccswz/articleDetail?id=202302200343484488>>

24 《内河绿色船舶规范》2023，船级社，2023 年 3 月 3 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.ccs.org.cn/ccswz/articleDetail?id=202303030266455286>>

25 《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 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/publications-carbon-neutrality-report>>



域。²⁶ 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

- 允许外资企业参与绿色项目和试点项目；
- 允许外资企业参与绿色动力船舶、内河智能船舶示范项目和计划；
- 制定并实施透明开放的机制，促进中外企业参与中国国内航运发展和绿色基础设施建设，推动国内航运业脱碳；
- 建立一个由中外政策制定者和企业组成的脱碳工作组；
- 允许外资企业参与低碳和零碳排放解决方案的标准起草过程；
- 提供公平市场准入和政府激励，鼓励外资企业投资液化天然气、甲醇、氨气和氢气等清洁能源和新能源应用。

1.2 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

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的流程相对简单，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。²⁷ 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，无论国际海事组织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。²⁸ 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% 以上的国内内河船舶使用传统柴油发动机。²⁹ 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

26 《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 2023 年 7 月 19 日，<<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/202210/20221003362982.shtml>>

27 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。

28 《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 2023 年 7 月 19 日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/711/Shipbuilding_Working_Group_Position_Paper_2019_2020>

29 《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 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.adb.org/projects/55032-001/main>>





内进行更换或升级。^{30和31}

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。

2. 发布液化天然气运输指南

2.1 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和液化天然气加注服务的标准化规范，导致在中国港口加注的国内外船舶面临燃料补充挑战。

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。³² 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》，生效日期

为 2021 年 9 月 30 日，有效期五年。³³ 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。这会影响到液化天然气加注船和液化天然气燃料商船之间的船对船过驳，且无法实现气体运输船间的转船。

尽管 2022 年取得了一些进展，但沿海地区的液化天然气加注服务仍欠发达。为确保加注作业安全进行，标准做法是对目标天然气系统进行概念危害识别分析以及危害和可操作性分析。为制定专门规定，新加坡和许多欧洲港口对于此类研究具有丰富经验，已安全完成数百次液化天然气船对船过驳。因此，选择其中一个港口与中国港口建立合作框架将有助于加速国家规定在省级层面的落实。

建议

- 发布有关中国沿海地区液化天然气加注的国家和地方指导方针；
- 发布有关中国公海船对船过驳的相关国家指导方针；
- 与提供类似服务的欧洲港口加强合作，加强对危害识别分析、危害和可操作性分析以及现有的纠正措施。

2.2 批准国家和省级国内水道的液化天然气运输

问题

由于地方层面缺乏一致性，目前对国内主要水道液化天然气运输的监管不足。

分析

中国已针对国内内河水道液化天然气运输发展发布明确的指导意见。³⁴ 然而，长江、珠江和黄河等内河水道流经多个省份，协调困难和不同的安全问题

30 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》，智研咨询公司，2021 年 6 月 3 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.chyxx.com/industry/202106/954998.html>>；《2008-2021 年中国运输船舶数量（千艘）》，Statista，2022 年 2 月 1 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://www.statista.com/statistics/258515/number-of-vessels-in-china/>>

31 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。

32 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。

33 《中华人民共和国海事局关于修订印发〈水上液化天然气加注作业安全监督管理办法〉的通知》，海事局，2021 年 8 月 27 日，查阅日期 2022 年 7 月 19 日，<<https://www.msa.gov.cn/html/xxgk/tzgg/wgfw/20210830/5C1201AF-E262-4207-91F1-2CD37127635F.html>>

34 《交通运输部关于推进水运行业应用液化天然气的指导意见》，交通运输部，2013 年 10 月 23 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2013/content_2547150.htm>



导致地方层面（省和县）的实施进展缓慢。

2020 年底，交通运输部与 50 位液化天然气行业专家举行了专家评估会议，批准液化天然气运输船在长江水道航行。海事局的省级分支机构将负责监督执行情况。随后，江苏省海事局发布《长江江苏段载运散装液化天然气船舶航行、停泊、作业安全保障措施（试行）》。³⁵ 然而，由于该试行措施规定了诸多限制条件，截至目前，尚未有任何液化天然气运输船能够驶入长江。为解决这一问题，工作组建议与中外专家（尤其是行业专家）展开合作，推动液化天然气运输船驶入长江。

建议

- 发布相关的地方指导方针，促进国内水道液化天然气的安全运输，采用大容量液化天然气运输船和实现在大气条件下存储液化天然气；
- 邀请外资企业和外国专家向监管机构分享对液化天然气运输的见解和建议。

3. 明确持商务签证（M 字签证）来华开展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）。³⁶

《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：³⁷

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。

35 《关于发布〈长江江苏段载运散装液化天然气船舶航行、停泊、作业安全保障措施（试行）〉的通告》，江苏海事局办公室，澎湃新闻，2021 年 9 月 20 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<https://m.thepaper.cn/baijiahao_14655892>

36 《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 2023 年 7 月 19 日，<http://www.gov.cn/jzhuanli/2013-07/22/content_2610606.htm>

37 《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 2023 年 7 月 19 日，<http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/qv/201411/t20141121_144780.html>



European Chamber
中国欧盟商会

4. 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。本地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，虽然同样用于悬挂中国国旗的国际海船，供应商则必须支付关税。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。

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。

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。

石化、化工和炼油工作组

主要建议

1. 立法和执法

1.1 通过改进沟通和扩大参与来完善立法流程

- 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，并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；
- 进一步明确“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

- 对各级（城镇、省市和国家级）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成功经验；
- 根据与化工厂相关的监管规定，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。

1.3 对《长江保护法》中的“一公里政策”作出明确的官方澄清，确保地方和中央的政策保持一致

- 由官方对长江干支流的范围作出明确澄清；
- 确保地方（省级和市级）政府在执行“一公里”政策时与中央保持一致。

2. 可持续发展和绿色化工

2.1 通过推动有效沟通以及分享环境、健康和安全及碳管理方面的成功经验和创新理念来促进可持续发展并改善化工行业的形象

- 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、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，加快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审批流程；
- 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。

2.2 完善有助于化工行业实施循环经济模式的政策 4

- 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（例如，对化工废料进行再利用，将其作为原材料和热电联产原料）；
- 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；
- 给予税收优惠，促进塑料回收利用，改善城市垃圾处理基础设施，加快再生塑料绿色标准体系建设；
- 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和化工园区搬迁及临时关停问题上给予公平合理的待遇 7

- 确保有关企业搬迁或临时关停的标准和采取的行动符合相关法律法规，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，特别是临时通知关停的情况下。

3.2 简化监管程序，支持精细化工制造领域的新投资、市场和技术革新 3

- 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；
- 简化许可证审批流程，并引入相关行业专家参与审批。



4. 化学品管理

4.1 优化并简化化学品监管立法框架，持续营造市场化、国际化的营商环境

- 在“一企一品一码”政策下，尽量缩小危险化学品管控范围；
- 禁止从危险化学品登记系统下载产品标签以保护企业机密信息，优化二维码体系；
- 明确对危险化学品的检查要求，便利企业做好合规工作；
- 完善新版危险化学品登记系统，建立动态调整机制，解决企业在登记过程中发现的新问题；
- 统一海关执法标准，并加强推广和落实；
- 加快并规范抽检程序和反馈时间，帮助企业降低合规成本。

工作组简介

石化、化工与炼油工作组由涉足中国石油化工行业的欧盟知名企业组成，其中许多成员是全球500强企业。本工作组的目标是促进会员企业、政府和中国行业协会之间的沟通，改善在华石油、化工与炼油企业的运营条件。此外，工作组及时跟进化工行业面临的紧迫问题，并对地方政策展开分析和讨论。

多年来，工作组与生态环境部、应急管理部、商务部、交通运输部、国家市场监督管理总局、工业和信息化部和国家发展和改革委员会保持密切联系。工作组也与多家化学工业协会保持着密切联系，其中包括中国石油和化学工业联合会和国际化学品制造商协会，这些组织的共同目标是提升中国制造业的可持续性和创新能力。

近期发展

2022年，全球制造业产出下降。背后的原因众多，包括中国的防疫封控措施、供应链瓶颈和俄乌冲突造成的中断。因此，全球化学品产量增速也有所放缓。¹ 俄乌冲突也影响了石油价格：2022年上半

年，布伦特原油价格平均为每桶107美元，同比增长42美元。这一上涨影响了国际化工企业的财务健康状况。尽管在2022年下半年，由于需求疲软、市场担忧经济增长前景，油价有所下降，但油价波动的影响犹在。² 整个化工行业前景面临的最大的风险是通货膨胀居高不下和利率持续上升，这也让随之而来的衰退时间更长、程度更深。

立法和执法

工作组很高兴看到，立法程序改善，公众在法规起草阶段的参与度进一步提升。2023年也出台了更具体的操作要求说明，例如《污染物排放自动监测设备标记规则》³、《危险废物贮存污染控制标准》⁴、《固定污染源排放口监测点位设置技术指南（征求意见稿）》⁵等。立法和执法得到加强，大大改善了行业的整体管理和环境、健康和安全管理表现。

1 《2023年化工行业展望：迎接挑战》，Chemical Processing, 2022年12月21日，查阅日期2023年6月5日，<<https://www.chemicalprocessing.com/asset-management/economics/article/21439097/2023-chemicals-industry-outlook-brace-for-challenges>>

2 《2023年化工行业展望》，德勤，查阅日期2023年6月5日，<<https://www2.deloitte.com/us/en/pages/energy-and-resources/articles/chemical-industry-outlook.html>>

3 《关于发布<污染物排放自动监测设备标记规则>的公告》，生态环境部，2022年7月19日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk01/202208/t20220801_990434.html>

4 《危险废物贮存污染控制标准》，生态环境部，2023年7月1日，查阅日期2023年7月14日，<https://www.mee.gov.cn/ywgz/fgbz/bz/bzwb/gthw/wxfwjfbz/202302/t20230224_1017500.shtml>

5 《关于公开征求国家生态环境标准<固定污染源排放口监测点位设置技术指南（征求意见稿）>意见的通知》，生态环境部，2023年3月22日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk06/202303/t20230322_1021375.html>



可持续发展和绿色化工

2021年，中国宣布了30/60目标。⁶ 此后，生态环境部发布《碳排放权交易管理办法（试行）》，新建全国统一的碳排放权交易市场。⁷ 2021年年底，全国碳排放权交易市场第一个履约周期顺利完成。⁸ 然而，报告数据质量不佳阻碍了中国脱碳进程，将铝、水泥石化和其他高排放行业纳入碳排放权交易市场的计划推迟。⁹ 2022年8月1日，国家发改委、工信部和生态环境部联合印发《工业领域碳达峰实施方案》¹⁰，随后在年内发布了有色金属行业和建材行业的具体实施方案。然而，化工行业实施方案尚未发布。此外，中国欧盟商会2022年发布的《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》指出，由于全国碳排放权交易市场的范围有限、碳价格低以及缺乏碳排放绝对上限，其影响仍然有限。¹¹

继2021年《强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案》¹² 发布后，至少有14个省市印发了详细的实施方案，支持危险废物“点对点”定向利用以及多个示范项目。

投资和生产成本

自2021年3月起生效的《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，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，地方政府下令在不合理的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。

化学品管理

2022年1月5日，国务院安全生产委员会印发了关于《全国危险化学品安全风险集中治理方案》的通知。¹³ 方案明确提出，提升危险化学品安全风险管控的数字化和智能化水平，由应急管理部负责推进化学品登记系统升级改造工作，同时实施“一企一品一码”管理。这项新政策旨在加强对危险化学品的数字化管理，在产品全生命周期中高效传输危险化学品数据。

2022年5月24日，国务院印发《新污染物治理行动方案》¹⁴，旨在到2025年，提出到2025年新污染物治理能力明显增强的目标。2022年12月30日，生态环境部发布《重点管控新污染物清单（2023年版）》¹⁵，这是中国首版此类官方清单。此外，多个省市已经起草或公布了当地的《新污染物治理工作方案》，根据全国方案和当地实际情况推进新污染物治理工作。然而，如何精准、合规地开展新污染物治理，目前缺乏对企业的指导。工作组将密切关注相关法规的进展，并期待及时发布配套指导意见。

海关总署《关于进出口危险化学品及其包装检验监管有关问题的公告》（海关总署公告2020年第129号）¹⁶ 被视为进出口危险化学品及其包装检验的指导性文件，自2021年1月10日起正式生效。2023

6 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2023年6月16日，<<https://news.un.org/en/story/2021/09/1100642>>

7 《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2023年6月16日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202101/t20210105_816131.html>

8 《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2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/ywyz/ydqhbh/wsqtkz/202301/t20230101_1009228.shtml>

9 《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2023年4月18日，<<https://chinadialogue.net/en/digest/national-carbon-market-expansion-may-be-delayed-to-2023/>>

10 《工业和信息化部 国家发展改革委 生态环境部关于印发工业领域碳达峰实施方案的通知》，国务院，2022年7月7日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/01/content_5703910.htm>

11 《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》，中国欧盟商会，2020年5月25日，查阅日期2023年6月5日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

12 《国务院办公厅关于印发强化危险废物监管和利用处置能力改革实施方案的通知》，国务院，2021年5月25日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-05/25/content_5611696.htm>

13 《全国危险化学品安全风险集中治理方案》，生态环境部，2022年1月5日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdgknr/202201/t20220105_406261.shtml>

14 《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2023年4月18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>

15 《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2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202212/t20221230_1009167.html?keywords=>>

16 《海关总署公告2020年第129号（关于进出口危险化学品及其包装检验监管有关问题的公告）》，海关总署，2020年12月18日，查阅日期2023年4月21日，<<http://jiangmen.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/3476363/index.html>>

年4月7日，在上海开展了为期四个月的试点后，海关总署发布了《2023年第29号公告》，¹⁷宣布自2023年4月13日起在全国范围内实施新的进口危险化学品检验模式，即对进口危险化学品实施批批“审单验证+口岸检验或者目的地检验”模式，根据进口危险化学品属性和危险货物包装类型设定检验作业环节（地点）和比例。

主要建议

1. 立法和执法

1.1 通过改进沟通和扩大参与来完善立法流程

问题

企业和政府之间缺乏沟通交流，导致法规实施存在模棱两可之处。

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，也没有区分强制性要求和行业推广范例。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，工信部等六部门联合印发的《关于“十四五”推动石化化工行业高质量发展的指导意见》¹⁸要求实现大宗产品单位产品能耗和碳排放明显下降，挥发性有机物排放总量比“十三五”降低10%以上。

模棱两可的条文会导致法律法规解释困难，从而造成执法上的重大分歧。例如，某项新法规不够明确时，地方政府部门可能会停止发放许可，直到上级部门下发具体的指导文件。在过去数年中，上述问题频发于环境保护和安全管理领域，如今已成为

“两高”项目分类的难题。^{19和20}此外，在新条例生效之前，中央和地方政府应着重进行统一的澄清和解读。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²¹中明确，污染物排放许可证将成为唯一的现场监管工具，但自2018年发布以来该政策仍未得到充分执行。²²

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，并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；
- 进一步明确“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

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

17 《海关总署公告2023年第29号（关于进一步加强进口危险化学品检验监管的公告）》，海关总署，2023年4月7日，查阅日期2023年4月21日，<<http://www.customs.gov.cn/customs/302249/2480148/4945781/index.html>>

18 《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2023年6月16日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-04/08/content_5683972.htm>

19 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。

20 《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2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-09/17/content_5637960.htm>

21 《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2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/ywdt/zbft/202111/t20211115_960421.shtml>

22 《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2023年4月18日，<https://theory.gmw.cn/2020-04/24/content_33766478.htm>



官员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标准或要求。

建议

- 对各级（城镇、省市和国家级）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成功经验；
- 根据化工厂相关监管规定，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之间的合规要求。

1.3 对《长江保护法》中的“一公里政策”作出明确的官方澄清，确保地方和中央的政策保持一致

问题

对《长江保护法》模棱两可的解释可能会阻碍所有化工企业在长江流域新建项目。

分析

2016年，中共中央印发《长江经济带发展规划纲要》²³，明确提出要制定《长江保护法》。该法于2020年发布，自2021年3月1日起正式施行。

《长江保护法》规定，禁止在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目。然而，《长江保护法》未明确界定“干支流”的范围，并不清楚究竟是指主要支流还是全部各级支流。如果是指全部各级支流，那么大多数化工企业都不得在长江流域新建项目，因为该地区的所有河流都可以被视为长江的支流。虽然一些省市就相关分类发布

了指导意见，但仍有部分地区未被涵盖，或未提供明确说明。因此，即便假设市级政府给予豁免，企业仍然面临潜在的合规风险，因为检查或许可流程可能由省级或全国性政府机构开展，而相关机构可能对此存在不同的解释。

建议

- 由官方对长江干支流的范围作出明确澄清；
- 确保地方（省级和市级）政府在执行“一公里”政策时与中央保持一致。

2. 可持续发展和绿色化工

2.1 通过推动有效沟通以及分享环境、健康和安全管理方面的成功经验和创新理念来促进可持续发展、改善化工行业形象

问题

中国政府近期的政策加深了公众对中国化工行业的负面印象，忽视了化工对绿色创新经济的巨大促进作用，而这对于实现中国30/60目标而言必不可少。

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。中国有关部门没有认识到跨国企业在环境、健康和安全问题上的成熟度差异，而是坚持以“一刀切”的方式来对待化工行业，例如，对合规和不合规的企业都是一禁了之。²⁴ 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区或国际化学品制造商协会、中国石油和化学工业联合会和共同可持续发展等协会之间的合作。工作组还建议在化工行业进一步推广“责任关怀”，让更多的利益相关方参与进来²⁵，并建议完善“公众开放日”活动，提高社会对可持续发展和

23 《长江经济带发展规划纲要》，新华网，2016年9月12日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/12/content_5107501.htm>

24 《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2023年4月18日，<<https://chemicalwatch.com/48853/aicmpoints-outbarriers-to-responsible-care-in-china>>

25 《责任关怀》，国际化工协会联合会，查阅日期2023年6月26日，<<https://icca-chem.org/focus/responsible-care/>>

整个化工行业的认识。²⁶

化工园区在实现绿色发展转型中面临挑战。可以通过建立快速审批程序等机制来简化流程，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。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》²⁷，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。设施的缺乏主要是由于园区管理面临进一步吸引经济投资的压力，从而忽视了公共设施、电力供应、供暖和工业燃气等规划问题。为实现30/60目标，化工园区应优化工业废物处理、蒸汽发电、碳捕集、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。²⁸

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、责任关怀以及健康、安全和环境管理领域；
- 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，加快部署有助于提高能源消耗强度和效率的举措；

26 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。

27 《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2023年4月18日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/qt/art/2020/art_568c1587f2af497192c10290a277c2cc.html>

28 《简介：什么是范围3排放》，碳信托，查阅日期2023年6月1日，<<https://www.carbontrust.com/our-work-and-impact/guides-reports-and-tools/briefing-what-are-scope-3-emissions>>

- 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审批流程；
- 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。

2.2 完善有助于化工行业实施循环经济模式的政策



问题

中国缺乏灵活的执法体系，以促进化工行业内的循环创新，建立完整的塑料废弃物回收利用体系。

分析

由于化工产品对许多行业来说至关重要，因此，化工企业在多个供应链的中游发挥着关键作用。²⁹ 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”。然而，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，特别是现场预处理和运输到工业园区的化学回收利用环节。

同时，政府主管部门和行业可以合作，为整个塑料回收供应链制定绿色标准。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

29 《2019年国际化学品制造商协会可持续发展报告》，国际化学品制造商协会，2019年6月4日，查阅日期2023年4月18日，<<http://aicm.cn/upload/files/20190604/1559634731364010712.pdf>>



商给予所得税优惠待遇)，³⁰ 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。

一般而言，政府主管部门应考虑到各种规章标准针对具体情况的适用性。过于细化的要求往往忽视了项目的总体生态足迹。应简化对循环经济产生积极影响的项目的许可证分配流程，因地制宜、灵活实施，而不是“一刀切”，以此鼓励更多工厂和化工园区开展创新试点项目。

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（例如，对化工废料进行再利用，将其作为原材料和热电联产原料）；
- 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；
- 给予税收优惠，促进塑料回收利用，改善城市垃圾处理基础设施，加快再生塑料绿色标准体系建设；
- 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和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、健康和安全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

化工行业产值高、税率高，在中国的经济发展中发

挥了重要作用，被许多地方政府视为财政和税收的主要支柱之一。

然而，这种根据上级政策配额而非工厂环保执行不到位而实施的“一刀切”执法行为，可能会破坏化工供应链，并对整个行业产生负面影响。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。工作组成员报告称，想要短时间内搬迁工厂、重新安置全体员工往往也是不现实的。此外，省级安全 and 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。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。建议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，特别是临时通知关停的情况下。

建议

- 确保有关企业搬迁或临时关停的标准和采取的行动符合相关法律法规，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，特别是临时通知关停的情况下。

3.2 简化监管程序，支持精细化工制造领域的新投资、市场和技术革新

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，这使得精细化工企业很难快速适应市场环境。

30 《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2023年4月18日，<<https://www.jonesday.com/en/insights/2008/07/a-summary-of-chinas-corporate-income-tax-incentives>>

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³¹）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。为精细化学品成分微调或小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，提高制造商应对市场竞争的能力。自中国于2011年实施健康、安全 and 环境相关监管体系以来，³² 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。因此，简化许可证审批流程有助于避免不合理的拖延和严苛的要求。

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；
- 简化许可证审批流程，引入具有相关专业知识的行业专家参与审批。

31 《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2023年4月19日，<<https://auduboncompanies.com/debottlenecking-what-it-is-and-how-it-can-help-optimize-downstream-processes/>>

32 《健康、安全和环境(HSE)》，Workplace Testing，2021年3月14日，查阅日期2023年4月19日，<<https://www.workplacetesting.com/definition/16/health-safety-and-environment-hse>>

4. 化学品管理

4.1 优化并简化化学品监管立法框架，持续营造市场化、国际化的营商环境

问题

新法规缺乏对企业和监管机构的明确实施和执法指导意见，导致在华运营企业在化学品法规方面的整体合规成本仍然远远高于其他国家。

分析

过去两年，“一企一品一码”政策已在广东和山东两省推广和试点，预计很快将在全国范围内实施。2022年2月16日，新版危险化学品登记系统正式启用。³³ 工作组欢迎登记系统新增二维码批量下载和多码融合等功能，这减轻了企业的压力。不过，仍有进一步完善空间，例如将二维码单次批量下载上限提升至1000个，并支持融合二维码中的危险化学品信息跨页合并。强制要求二维码信息的产品范围也可尽可能缩小，以减轻企业负担。例如，根据当前危险化学品目录和分类原则，要求提供二维码超出了合理范围，或将导致企业合规和政府监管压力过大。此外，防止通过二维码扫描下载标签或允许企业使用自己生成的二维码，将有助于保护知识产权，减轻政府和企业的负担。

为推行“一企一品一码”政策，政府加大了对危险化学品企业的检查力度，有助于加强危险化学品安全管理、提高风险意识和精准控制及预防安全事故。2022年，仅在上海，应急管理部门就对90多家企业开展了危险化学品相关检查。随着检查数量增加，工作组希望各地应急管理局能够明确检查标准和所需文件，以便企业尽可能遵守要求。

第12号令提出的新版危险化学品登记系统目前已经运行了两年多。³⁴ 近期，生态环境部采取了许多积极措施对其进行完善，例如采纳了企业对提高单次

33 Aoki, Kenji, 《中国启用新版危险化学品登记系统，支持生成化学品二维码》，Envilliance Asia，2022年2月23日，查阅日期2023年6月26日，<https://envilliance.com/regions/east-asia/cn/report_5455>

34 《新化学物质环境管理登记办法》（2020年第12号令），生态环境部，2020年4月29日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk02/202005/t20200507_777913.html>



申报中化学物质上限的建议。不过，我们建议进一步更新系统功能，自动识别重复登记的化学物质，避免重复登记，帮助企业遵守相关法规。此外，建立动态调整机制，解决企业在登记过程中发现的新问题，将有助于持续完善登记系统。

截至2023年6月，《有毒有害化学物质环境风险管理条例》³⁵和《危险化学品安全法》³⁶尚未发布更新版草案，表明危险化学品和新化学物质有可能获得少量豁免。然而，法规更新的进展较慢。鉴于上述规则将为中国的化学品管理奠定科学监管基础，建议加快立法进程。

2023年4月7日，在上海对《海关总署公告2020年第129号》（关于进出口危险化学品及其包装检验监管有关问题的公告）开展了为期四个月的试点后，海关总署发布了《2023年第29号公告》，将这一检验新模式推广至全国。然而，一些问题仍未得到解决。

首先，不同口岸或海关对申报信息和相关安全文件的审核要求不一致。因此，工作组建议地方海关和海关总署的官方网站设置常见问题解答栏目，就《全球化学品统一分类和标签制度》³⁷和中国相关国家标准提供解答，有效避免不同检查站对同一合规问题开展重复讨论和采取不同措施，减轻政府和企业工作量，提高进出口通关效率。

其次，新政策实施后，抽查标准更加严格，导致抽查率和检验时间大幅增加。由于相关产品在检验结果出具前不得销售和使用，许多企业面临物流和供应链中断问题，进而可能影响社会生产和技术创新。因此，工作组建议简化并加快抽查流程，并提供更多免于抽查的机会。例如，海关可以逐步接受并认可有检验能力的企业的内部检验报告。

此外，工作组建议缩短检验结果出具时间，并在适当情况下（例如对于“白名单”企业），允许企业在结果出具前使用或销售产品。

建议

- 在“一企一品一码”政策下，尽量缩小危险化学品管控范围；
- 禁止从危险化学品登记系统下载产品标签以保护企业机密信息，优化二维码体系；
- 明确对危险化学品的检查要求，便利企业做好合规工作；
- 完善新版危险化学品登记系统，建立动态调整机制，解决企业在登记过程中发现的新问题；
- 统一海关执法标准，并加强宣传和落实；
- 加快并规范抽检程序和反馈时间，帮助企业降低合规成本。

35 《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2023年4月18日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk2018/xxgk/xxgk13/202301/t20230117_1013354.html>

36 《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2023年4月18日，<https://www.mem.gov.cn/gk/tzgg/tz/202010/t20201002_368140.shtml>

37 《全球化学品统一分类和标签制度》(GHS)按危害性类型对化学品进行分类，并提出了统一的危险公示要素，包括标签和安全数据单。





制药工作组

主要建议

1. 进一步实现与国际标准的监管协调和融合 4

- 鼓励加强《中国药典》与国际标准和专论的协调；
- 实施更有效、高效的上市后变更管理，确保供应的连续性；
- 推进上市许可持有人制度的实施，提高生产灵活性；
- 探索生物制品跨境生产和分段生产试点；
- 根据制药行业特点，建立高效、有效的研发数据监管机制，确保在全球范围内及时传输以及合理利用数据；
- 采用与国际规范接轨的“新药”定义，即“未在中国上市的药品”而非“未在世界任何地方上市的药品”。

2. 加快新药专利立法，确保中央和地方政府机构执行一致，更好地推进以中国患者为导向的医药创新 2

- 实施有利于“中国新药”的专利期限延长机制，并在专利期限延长期间提供合理宽泛的保护范围，例如，基本化合物专利在其专利期限延长期内应涵盖相关药品的首次批准适应症和扩大适应症；
- 及时颁布《药品管理法实施条例》，加快实施新药（即根据国际标准，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）的试验数据保护，以及儿童用药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（包括所有类型的专利）同等适用，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，并对错误声明提供补救措施；
- 优化申请后数据录入和创新性步骤测试的标准，降低药品专利的无效率；
- 落实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，并在实践中加以优化。

3. 加快罕见病立法，建立多层次的罕见病药品保障制度，优化监管政策和专利保护以促进创新

- 建立一个专项的、多方参与的全国超罕见病创新准入评审和支付机制，与基本医疗保险衔接，探索包括商业健康保险和慈善基金在内的罕见病药品补充保障，使罕见病患者的自付保持在合理水平；



- 取消《国家医保药品目录》谈判对于罕见病药品价格上限不得超过30 万元/年的价格门槛；
- 采用符合罕见病特点的价值评估框架，在多维度框架中考虑产品价值的所有相关要素，反映患者利益和社会价值；
- 在对罕见病药品，特别是罕见病突破性疗法进行价值评估时，免除成本效益分析模型或提高成本效益比增量阈值；
- 鼓励地方政府继续推进将罕见病纳入省级保障，发挥省级专项基金、商业健康保险和慈善基金的作用，豁免当前罕见病药品从省级报销药品目录中移除；
- 加快推进商业健康保险发展，将更多罕见病药品纳入市商业健康保险专项药品清单，提高报销比例，开发面向罕见病药品的专项商业健康保险；
- 受理罕见病药品商业进口检验申请，满足罕见病患者迫切的临床需求；
- 开展罕见病药品商业进口免检试点；
- 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，鼓励创新。

4. 优化创新药准入、支付和报销制度，实现价值医疗，推进多层次医疗保障体系建设

- 充分鼓励创新，在《国家医保药品目录》制定中纳入价值评估，并根据基金承受能力确定定价和报销；
- 继续完善《国家医保药品目录》在医院列名和双通道管理方面的落地实施，满足患者需求；
- 加强国家卫生健康委员会和国家医疗保障局之间的合作，提高创新药和相关生物标志物检测的可及性，实现疾病诊断和治疗标准化；
- 对所有集采药品的医疗费用和质量建立长期跟踪评价机制，根据临床治疗实践的实际情况，充分尊重医生和患者的意见，积累并提供证据，持续优化集采政策；
- 考虑到换药和治疗中断对患者的风险大于获益，提醒并限制地方政府对生物药开展集采试点；
- 在集采中排除专利药品（包括但不限于化合物专利），否则既忽略了创新者的知识产权，又在治疗组招标中，将临床特征和疗效明显不同的药品视为可互相替代；
- 完善按疾病诊断相关分组/按病种分值付费机制，确保成本降低并不意味着医疗质量下降；
- 完善新批准药品首发价格受理程序和省级价格协调机制，对新批准药品实行全国集中受理，开辟绿色通道；
- 支持通过整合商业健康保险和基本医疗保险建立多层次医疗保障体系，鼓励推广商业健康保险，满足高质量医疗保健需求。





5. 推动疫苗的政策与国际标准接轨，促进全年龄段接种，提高并促进中国民众获得创新性疫苗的机会 3

- 从国际多中心临床试验血样要求、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，使监管环境与国际标准一致，为国内民众提供更多的创新疫苗和免疫接种机会；
- 改革采购标准和流程，将所有国家药监局批准的疫苗（包括进口和本地生产的疫苗）纳入国家免疫规划，以获得更具创新性的疫苗，并建立更充足和可持续的供应，满足公共卫生需求；
- 在行业和省级政府部门之间建立沟通平台，改善目前非国家免疫规划疫苗的支付周期；
- 在国内各省市扩大流感免疫计划；
- 提高常规疫苗接种意识，制定流感、百日咳和呼吸道合胞病毒等呼吸道疾病的疫苗接种策略，避免与新冠双重感染；
- 在试点地区推出疫苗，让中国民众更快获得疫苗以及获得更多疾病预防选择；
- 更新当前预防性生物制品的分类和监管方法，以正确分类和指导其使用，促进创新，增强先进防病措施的多样性和可及性；
- 以预防为主，通过推进成人疫苗基础设施建设，提高成人防病意识，实现健康老龄化；
- 鼓励社区卫生中心全科医生开具疫苗处方。

6. 明确外商投资负面清单中禁止“投资人体干细胞、基因诊断和治疗技术开发应用”的项目和范围，取消对技术成熟、风险较低项目的限制，并逐步探索放宽该领域外商投资限制，更好地实现全球同步发展 2

- 由各相关部门发布统一、一致、基于风险的指南，明确禁止投资的范围；
- 逐步开放相对成熟、风险较低的技术，便于外资企业进行投资和研发规划；
- 在符合条件的区域（如北京“两区”、上海浦东新区、天津自贸区、大湾区、海南自由贸易港等）进行试点并提供支持，逐步放宽外商投资限制，并在全国范围内推广成功经验；
- 组织科技部、国家卫生健康委员会和国家药监局等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；
- 加强国家药监局、人遗办、国家卫生健康委员会等相关监管部门的监管能力和机制，以支持负面清单限制解除后的上市后监管；
- 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”和“合成生物学技术”的限制。



工作组简介

制药工作组代表在华开展业务的近 40 家国际领先制药公司。工作组与中国和欧盟主管机构进行建设性对话，支持制药生态系统可持续的发展，并支持政策出台，助力患者获得负担得起、创新和高质量的药物。

近期发展

中国的医疗体制目前正在进行重大改革，目标是根据“十四五”规划¹和“健康中国 2030”规划纲要，扩大医疗卫生服务的范围和促进创新。² 近期的重要活动，如中国共产党第二十次全国代表大会和 2023 年两会，也重申了对创新的重视。中国的监管格局快速演变，知识产权保护方面出台一系列立法举措，再加上中国各地（如粤港澳大湾区³、上海浦东张江⁴和深圳⁵）出台特殊准入政策，这一系列改变为这些改革提供了支持。

中国医药市场已成为全球第二大投资市场，2018 年总支出达 1,370 亿欧元。到 2025 年，预计这一支出将超过 1,700 亿欧元。⁶ 然而，随着带量采购计划和《国家医保药品目录》谈判的成熟，成本控制仍然是中国药品报销和定价制度的核心。

要建立一个既能鼓励创新又能充分控制成本的医疗卫生服务体系，还需要进一步制定改革措施、政策和实施细则。自 2022 年年中以来，政府陆续公布了几部与制药行业有关的重要法规和公开征求意见稿，包括《药品管理法实施条例》公开征求意见

稿。⁷《专利审查指南》公开征求意见稿⁸和《人类遗传资源管理条例实施细则》。⁹

中国政府应继续采取措施，建立可持续的医疗卫生服务体系，激励创新和公平竞争。工作组致力于与中国政府部门和政策制定者共同努力实现这些目标。

主要建议

1. 进一步实现与国际标准的监管协调和融合



问题

中国监管框架在与国际标准的协调和趋同方面存在的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采取了重要措施，鼓励创新药品在中国和海外同步研发和注册。中国自 2017 年加入国际人用药品注册技术协调会以来，已实施了超过 59 个国际人用药品注册技术协调会指南（截至 2023 年 7 月）。¹⁰ 国家药监局制定了新法规，与国际惯例进一步接轨，提高监管效率和透明度。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。还建立了加快创新药品审批的途径。此外，国家药监局正在采取措施，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。

然而，中国监管框架在与国际标准的协调和趋同方

1 《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》，国务院，2021年3月13日，查阅日期2023年4月24日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

2 《“健康中国 2030”规划纲要》，中共中央、国务院，2016年10月25日，查阅日期2023年4月24日，<http://www.gov.cn/zhengce/2016-10/25/content_5124174.htm>

3 王忠耀、吴春燕，《“港澳药械通”政策在大湾区内地9市正式扩展实施》，光明网，2021年8月28日，查阅日期2023年4月27日，<https://news.gmw.cn/2021-08/28/content_35119407.htm>

4 上海市人民代表大会常务委员会关于通过《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》的公告，上海市人民代表大会，2021年12月30日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.spcc.sh.cn/n8347/n8467/u1ai241152.html>>

5 《关于深圳建设中国特色社会主义先行示范区放宽市场准入若干特别措施的意见》，国务院，2022年1月26日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/26/content_5670555.htm>

6 《2019年全球药物使用情况和2023年展望》，IQVIA，2019年1月19日，查阅日期2023年5月24日，<<https://www.iqvia.com/insights/the-iqvia-institute/reports/the-global-use-of-medicine-in-2019-and-outlook-to-2023>>

7 《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2023年5月4日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqyjyp/20220509222233134.html>>

8 《专利审查指南（征求意见稿）》，中国国家知识产权局，2022年12月31日，查阅日期2023年4月23日，<http://www.cnipa.gov.cn/art/2022/10/31/art_75_180016.html>

9 《人类遗传资源管理条例实施细则》，科技部，2023年6月1日，查阅日期2023年6月20日，<https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxi fenlei/fdzd gknrf/gzcbmgz/202306/t20230601_186416.html>

10 国际人用药品注册技术协调会指南实施情况摘要，药品审评中心，2023年7月17日，查阅日期2023年7月17日，<<https://www.cde.org.cn/ichWeb/guideIch/toGuideIch/5/1>>



面仍然存在差距，这阻碍了患者及时获得创新药物。这些差距包括：

《中国药典》

质量标准和《中国药典》要求与国际标准接轨，对于在全球范围内开发和生产药品的药企而言至关重要，无论这些药企位于中国境内还是境外。然而，即便药典讨论组已进一步推动《中国药典》内部协调统一，但不一致仍然存在，且《中国药典》与某些国际人用药品注册技术协调会指南相比也仍有差距。

批准后变更管理方案

与批准后变更管理相关的问题，尤其是“实施日期”的确定，阻碍了已上市产品的持续供应。对于化学成分生产和控制变更，不能在中国和海外同时提交上市后化学成分生产和控制变更的审批申请。此外，还规定只有在变更获得批准后才能生产药品。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，最多需要 19 个月。因此，企业别无选择，只能提前储存生产材料，这些材料的价值有时高达数亿欧元，确保在此期间对中国市场的供应。但是，这些库存至多只能维持九个月的供应，因此，供应中断的风险很高。

在标签更新方面，由于管理办法中没有提及宽限期，制造商必须在获得批准后立即使用新标签。这实际上并不可行，可能会导致缺货以及因报废旧材料而造成资源浪费。

生物制品的分段生产

分段生产是欧盟和美国上市许可持有人体系的一个主要特征，目的是使药品可以灵活地在不同生产场地生产，确保更好地为患者供应药品。根据 2019 年出台的《药品管理法》和 2020 年出台的《药品注册管理办法》，中国允许在多个生产基地生产药品。然而，中国目前的监管惯例禁止分段生产生物制品，这意味着整个生产过程必须在一个生产基地进行。这是优化生产和供应的一大障碍，致使中国

的生产基地无法用于全球生产。

在 2022 年《药品管理法实施条例》草案第 69 条中，¹¹ 国家药监局迈出了重要一步，首次就分段生产问题发布了书面意见，但对符合分段生产条件的药品类型的规定模糊且非常局限。

跨境持有和生产

尽管现行法律法规没有具体要求，但必须将持有药品的上市许可持有人/申请人的国籍与药品生产基地的所在地捆绑在一起。上市许可持有人和生产基地必须都在中国或都在中国境外，这意味着不允许跨境上市许可持有人和生产基地。例如，境内生物制品不能使用境外生产基地的原料药，反之亦然。

研究用药品和已上市药品的转移

对于研究用药品，¹² 中国的监管程序不允许申请人在临床试验期间将境外研究用药品转移到境内生产，反之亦然，即使业内通常或经常需要转移这些产品。

对于已上市药品，《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）》¹³ 草案指明，当生产基地从境外转至境内时，主管部门将视转入的品牌药为国内上市许可持有人持有的仿制药，而非原国外上市许可持有人持有的品牌药进行了生产基地变更。

临床试验数据的跨境传输

作为全球开发计划的一部分，跨国制药公司需要在中国进行临床开发。简单及时地进行临床试验数据跨境传输，是中国加入全球同步研发的先决条件。

然而，中国的《个人信息保护法》及相关措施并未考虑到制药行业的特点，为此类数据传输设置了障

11 《药品管理法实施条例（征求意见稿）》，国家药监局，2022年5月9日，查阅日期2023年5月4日，<<https://www.nmpa.gov.cn/xxgk/zhqyj/zhqyjyp/2022050922233134.html>>

12 研究用药品是指正在研发、尚未获得批准的药品。

13 《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》，药品审评中心，2023年3月23日，查阅日期2023年5月6日，<<https://www.cde.org.cn/main/news/viewInfoCommon/f5e9b5c46d3617a84fc4f0a964df5148>>



碍。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。

此外,还缺乏基于制药行业特点的研发数据监管途径,如临床试验数据的合理和相对匿名化标准、个人信息的定义、《数据安全法》对“重要数据”的认定,以及技术伦理审查的覆盖范围等。包括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在内的多个政府部门负责监督临床数据的跨境转移,因而导致审批流程变得复杂且重叠。这些流程需尽早优化,以便探索有利于药品创新和研发的监管途径,使患者能够尽早获得创新药物。

“新药”定义

中国的“新药”定义仍与国际标准不一致,2019年出台的《药品管理法》和2020年出台的《药品注册管理办法》仍未正式定义该术语。虽然中国的法律或法规未明确“新药”的定义,但实际上,新药被认为是尚未在世界任何地方上市的药品,而不仅仅是未在中国上市的药品,这是不符合国际标准的。

建议

- 鼓励加强《中国药典》与国际标准和专论的协调;
- 实施更有效、高效的批准后变更管理,确保供应的连续性;
- 推进上市许可持有人制度的实施,提高生产灵活性;
- 探索生物制品跨境生产和分段生产试点;
- 根据制药行业特点,建立高效、有效的研发数据监管机制,确保在全球范围内及时传输以及合理利用数据;
- 采用与国际规范接轨的“新药”定义,即“未在中国上市的药品”而非“未在世界任何地方上市的药品”。

2. 加快新药专利立法,确保中央和地方政府机构执行一致,更好地推进以中国患者为导向的医药创新 2

问题

中国的药品知识产权保护通常受阻于药品专利期限延长的推迟实施、试验数据保护的缺乏以及药品专利的高无效率。

分析

知识产权对制药公司来说至关重要,可以激励公司进行研发,以解决尚未得到满足的医疗需求。中国现在是世界第二大经济体,包括医疗和制药行业在内的所有领域都处于创新进程中。完善的知识产权制度,对推动中国制药行业发展、促进创新以及造福中国患者至关重要。尽管中国实施了多项法律和政策,推进知识产权改革,但仍需采取进一步措施,确保药品知识产权制度可以有效推进创新,提高患者可及性。

专利期限延长

尽管自2021年以来,中国已经提出了专利期限延长和专利期限调整机制,¹⁴但相关实施细则仍有待制定。特别是,符合专利期限延长优惠条件的药品应包括任何“中国新”新药,即首次获得国家药监局上市许可的药品。此外,专利期限延长机制应为药品专利(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,以便那些尽早向中国患者提供药品而不是一味地等待专利期限延长在中国实施的创新公司不会受到惩罚。

试验数据保护

中国《药品管理法实施条例》(修订草案征求意见稿)中有关“特定药品”的试验数据保护和儿童用药及罕见病用药的市场独占期的规定是一大积极进

14 《中华人民共和国专利法》,全国人民代表大会,2022年11月19日,查阅日期2023年6月20日,<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202011/82354d98e70947c09dbc5e4eeb78bdf3.shtml>>



展。然而，“特定药品”这一术语较为模糊，有必要进一步开展工作，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试验数据保护权利。

专利链接

尽管专利链接制度已开始实施，创新药企仍有以下担心：化学药品等待期过短（仅 9 个月）、生物药品缺乏等待期、符合专利链接条件的专利类型有限（尤其是对生物制品）以及对仿制药或生物类似药制造商提交错误或不一致声明或未按要求提供支持声明的证据缺乏补救措施。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¹⁵的仿制药过早上市。应进一步完善专利链接相关规则，以解决上述问题。

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数据录入和创新性步骤测试的相关规则，以降低无效率。

药品采购知识产权保护新措施

2022 年 12 月，中国国家知识产权局和国家医疗保障局联合发布了药品采购程序中的知识产权保护新措施，¹⁶ 包括省级招标平台上的药品登记和带量采购。原研药企受到这些新措施的鼓舞，期待政企良好合作，以确保中央和地方政府部门顺利实施这些措施。

建议

- 实施有利于“中国新药”的专利期限延长机制，并在专利期限延长期间提供合理宽泛的保护范围，例如，基本化合物专利在其专利期限延长期内应涵盖相关药品的首次批准适应症和扩大适应症；

- 及时颁布《药品管理法实施条例》，加快实施新药（即根据国际标准，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）的试验数据保护，以及儿童用药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（包括所有类型的专利）同等适用，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，并对错误声明提供补救措施；
- 优化申请后数据录入和创新性步骤测试的标准，降低药品专利的无效率；
- 落实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，并在实践中加以优化。

3. 加快罕见病立法，建立多层次的罕见病药品保障制度，优化监管政策和专利保护以促进创新

问题

缺少相应的《罕见病防治国家规划》以及保障水平不足，持续阻碍患者获得持续性治疗，而监管政策和专利保护的不足也对激励创新造成阻碍。

分析

中国已采取重大改革措施，让更多罕见病患者更容易获得创新治疗。国家药监局药品审评中心于 2018 年和 2019 年公布了临床急需境外新药名单，其中包括多种罕见病药品。¹⁷ 根据《药品注册管理办法》，从 2020 年 7 月 1 日起，创新药和罕见病用药可以获得优先审评审批。¹⁸ 2022 年，《药品管理法实施条例》（草案）规定对新批准的罕见病用药给予最多 7 年的市场独占期。

国家层面，中国目前的报销制度为罕见病患者提供的可持续性保障不足，《国家医保药品目录》未覆

¹⁵ 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。

¹⁶ 《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 20 日，查阅日期 2023 年 7 月 17 日。<http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/12/30/art_104_9968.html>

¹⁷ 《发布！第一批临床急需境外新药名单出炉》，搜狐网，2018 年 11 月 2 日，查阅日期 2023 年 7 月 20 日，<https://www.sohu.com/a/272875258_439958>；《第二批 30 种临床急需境外新药名单公布》，搜狐网，2019 年 3 月 29 日，查阅日期 2023 年 7 月 20 日，<https://www.sohu.com/a/304651844_374886>

¹⁸ 《药品注册管理办法》，国家市场监督管理总局，2020 年 3 月 30 日，查阅日期 2023 年 4 月 3 日，<http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fgs/202003/t20200330_313670.html>



盖超罕见病药品，患者需要为《国家医保药品目录》列出的药品支付 20% 至 30% 的费用，而门诊处方需支付的费用甚至更高。《国家医保药品目录》谈判规定的所有药品每年不超过 30 万元的价格上限，阻碍了高价值的、具有更高复杂性的超罕见病药品进入。当前的药物经济性评估也是《国家医保药品目录》谈判中对于罕见病药品定价的一大挑战，如成本效益模型和增量成本效益比的阈值设定。此外，商业健康保险和慈善基金为罕见病患者自付费用提供补充的情况比较少见。

地方层面，多个省份（如湖南、河北、浙江、江苏和山东）基于地方政策空间的灵活性，已成功的试点了罕见病药品保障创新模式。然而，2021 年，国家医疗保障局要求各省严格遵守《国家医保药品目录》，不得增补。¹⁹ 2022 年，国务院政府工作报告提出“要统一报销范围”。²⁰ 然而，直接终止现行的省级保障可能会打消地方政府按照国家有关文件要求进一步探索创新和可持续的罕见病保障模式的积极性。

从监管角度看，中国现行的进口检验政策阻碍了向患者供应罕见病药品。虽然中国食品药品检定研究院最近的通知规定，临床急需的药品，批准前生产的批次可以用于申请进口检验，²¹ 但自 2020 年以来，临床急需药品清单一直未更新。此外，罕见病药品进口量通常很小，而现有的“进口商检”的要求可能会导致进口批次损失多达 45%。²² 这平均会使患者推迟三个月获得药品，并增加大量成本。

从知识产权的角度看，虽然《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，但在撰写本文时，该条例仍未正式发布，而且缺少对罕见病药品临床试验中关于中国患者数据和试验

样本的要求的专门考虑和评估。

建议

- 建立一个专项的、多方参与的全国超罕见病创新准入评审和支付机制，与基本医疗保险衔接，探索包括商业健康保险和慈善基金在内的罕见病药品补充保障，使罕见病患者的自付保持在合理水平；
- 取消《国家医保药品目录》谈判对于罕见病药品价格上限不得超过 30 万元/年的价格门槛；
- 采用符合罕见病特点的价值评估框架，在多维度框架中考虑产品价值的所有相关要素，反映患者利益和社会价值；
- 在对罕见病药品，特别是罕见病突破性疗法进行价值评估时，免除成本效益分析模型或提高成本效益比增量阈值；
- 鼓励地方政府继续推进将罕见病纳入省级保障，发挥省级专项基金、商业健康保险和慈善基金的作用，豁免当前罕见病药品从省级报销药品目录中移除；
- 加快推进商业健康保险发展，将更多罕见病药品纳入市商业健康保险专项药品清单，提高报销比例，开发面向罕见病药品的专项商业健康保险；
- 受理罕见病药品商业进口检验申请，满足罕见病患者迫切的临床需求；
- 开展罕见病药品商业进口免检试点；
- 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，鼓励创新。

4. 优化创新药准入、支付和报销制度，实现价值医疗，推进多层次医疗保障体系建设

问题

药品大幅降价、医院列名受限、集中带量采购制度以及缺少以价值为基础的定价和报销制度，这些因素持续阻碍药品创新和患者用药可及性。

分析

可持续的定价、报销和支付政策对于鼓励行业创

19 《关于建立医疗保障待遇清单制度的意见》，国家医保局，2021年8月10日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/8/10/art_37_5767.html>

20 2022 年政府工作报告，国务院，2022年3月12日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.gov.cn/premier/2022-03/12/content_5678750.htm>

21 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）》。

22 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%。





新、确保患者对创新药的可及性至关重要。近年来，中国政府采取了一系列措施，进一步完善准入、支付和报销制度。2017年以来，中国每年都会更新《国家医保药品目录》。2018年和2019年以来，中国建立了集中带量采购制度，以提高非专利药的可及性。2021年9月，国务院印发《“十四五”全民医疗保障规划的通知》，明确提出到2025年实现集中带量采购品种达500个以上的目标。²³ 2021年，国家卫健委公布了药品临床综合评价体系，以提升医疗资源使用效率，提高循证决策和合理用药水平。²⁴ 2023年2月，国家医保局要求探索完善新批准药品首发价格形成机制，此前该机制仅用于新冠治疗药品。²⁵

然而，仍然存在一些问题。首先，这些改革均以药品大幅降价为主。其次，缺乏基于价值的定价方法。最后，这些政策的实施缺乏一致性且受限。因此，药品创新没有得到充分激励，患者对创新药物的可及性仍然有限。

国家医保药品目录

2023年1月，国家医保局发布了《2022年国家医保药品目录》。²⁶ 共有121种药品被纳入目录，平均降价幅度达60%。²⁷ 自2017年每年更新《国家医保药品目录》以来，中国药品可及性得到大幅提升：药品从国家药监局获得上市许可到纳入《国家医保药品目录》的时间大大缩短。

然而，《国家医保药品目录》谈判机制并不认可创新药品的价值，尤其是那些无法用传统成本效果分

析或ICER（增量成本效果比）充分评估的药品，如罕见病（包括罕见肿瘤）或精神疾病药品。高价值药品很难在不降价的情况下被纳入《国家医保药品目录》。优化谈判机制，提高价格参照药选择和溢价决策的透明度，不仅能更好地体现创新药品的价值，也能使创新药品更愿意进入中国市场。此外，虽然中国不断推进精准药物的使用，²⁸ 但精准治疗所需的生物标志物检测的报销范围仍然有限。因此提高精准诊断和治疗的可及性至关重要。

另一个常见问题是《国家医保药品目录》药品的医院列名。2021年5月，国家医保局和国家卫健委联合发布了《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》，旨在加快医院和药房两个通道的药品准入。²⁹ 上海要求医院召开药事管理与药物治疗学委员会（简称“药事会”）会议，新申请药品需经药事会讨论通过才能被纳入处方集。然而，由于大多数医院不会定期召开药事会会议，最新纳入《国家医保药品目录》的药品无法及时进入医院。

带量采购

中国的药品集中带量采购制度³⁰ 自2018年首次推出以来，经过多年的发展已日趋成熟，但低价仍是中标的关键因素。2021年，国家医保局开始将集中带量采购范围扩展到生物药。一些地区性集采涉及未通过仿制药质量和疗效一致性评价的仿制药。鉴于生物药及其所治疗疾病的高度复杂性，此类集采和其他“强制替换”政策可能会给患者用药安全和治疗连续性带来风险。

此外，出现了与知识产权保护有关的新问题。工作组成员注意到，第四批国家带量采购药品清单包括一种专利仍然有效的化合物，这一案件的行政诉讼正在进行中。此外，已公布的第六批国家组织药品

23 《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2023年5月3日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5643264.htm>

24 《关于规范开展药品临床综合评价工作的通知》，国家卫健委，2021年7月21日，查阅日期2023年7月24日，<<http://www.nhc.gov.cn/yaozs/s2908/202107/532e20800a47415d84adf3797b0f4869.shtml>>

25 《关于做好2023年医药集中采购和价格管理工作的通知》，国家医保局，2023年2月22日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2023-03/02/content_5744059.htm>

26 《2022年版国家医保药品目录》，国家医保局，2022年1月18日，查阅日期2023年5月3日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2023/1/18/art_14_10082.html>

27 《中国在行动：中国2022年国家药品价格谈判的启示》(China on the Move: Lesson from China's National Negotiation of Drug Prices in 2022), National Law Review, 2023年2月27日，查阅日期2023年5月3日，<<https://www.natlawreview.com/article/china-move-lesson-china-s-national-negotiation-drug-prices-2022>>

28 《新型抗肿瘤药物临床应用指导原则》(2022年版)，国家卫健委，2022年12月29日，查阅日期2023年5月4日，<<http://www.nhc.gov.cn/yzygj/s7659/202212/8df034c9afb44a9d95cd986d4e12fbd8.shtml>>

29 《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》，国家医保局和国家卫健委，2021年5月10日，查阅日期2022年5月3日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/5/10/art_37_5023.html>

30 中国的带量采购是一种集中采购机制，将各省市的市场容量招标给价格最低的公司。带量采购包括药品带量采购和消耗性医疗器械带量采购。



集中带量采购（胰岛素专项）将专利药和非专利药分在同一组中进行竞价投标。

按疾病诊断相关分组/按病种分值付费

2021 年以来，中国全面推进疾病诊断相关分组/按病种分值付费支付方式改革，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。³¹

然而，在其他国家/地区，按疾病诊断相关分组/按病种分值付费已造成了分歧，导致医院提供的服务价值下降。³² 按疾病诊断相关分组是根据既往的诊断和治疗来确定诊断和治疗分组及其预算，这使得创新药品和疗法难以在预算范围内应用。工作组担心中国也会面临类似问题。

商业健康保险与多层次医疗保障体系

目前，中国政府仍是通过基本医疗保险基金支付药品和医疗服务的最大支付方。十四五规划指出，中国应健全多层次医疗保障制度体系，³³ 并建议对基本医疗保险可能无法负担的新治疗和技术，可由商业健康保险提供部分保障。³⁴ 然而，中国提出的通过整合商业健康保险和基本医疗保险来建立多层次医疗保障体系还有很长的路要走。商业健康保险仍处于发展初期，面临着参保率和支付率低、公共福利有限等关键障碍。

建议

- 充分鼓励创新，在《国家医保药品目录》制定中纳入价值评估，并根据基金承受能力确定定价和报销；
- 继续完善《国家医保药品目录》在医院列名和双通道管理方面的落地实施，满足患者需求；
- 加强国家卫生健康委员会和国家医疗保障局之间的合作，提高创新药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；

- 对所有集采药品的医疗费用和质量建立长期跟踪评价机制，根据临床治疗实践的实际情况，充分尊重医生和患者的意见，积累并提供证据，持续优化集采政策；
- 考虑到换药和治疗中断对患者的风险大于获益，提醒并限制地方政府对生物药开展集采试点；
- 在集采中排除专利药品（包括但不限于化合物专利），否则既忽略了创新者的知识产权，又在治疗组招标中，将临床特征和疗效明显不同的药品视为可互相替代；
- 完善按疾病诊断相关分组/按病种分值付费机制，确保成本降低并不意味着医疗质量下降；
- 完善新批准药品首发价格受理程序和省级价格协调机制，对新批准药品实行全国集中受理，开辟绿色通道；
- 支持通过整合商业健康保险和基本医疗保险建立多层次医疗保障体系，鼓励推广商业健康保险，满足高质量医疗保健需求。

5. 推动疫苗的政策与国际标准接轨，促进全年龄段接种，提高并促进中国民众获得创新性疫苗的机会 3

问题

由于中国的疫苗监管框架尚未与国际标准接轨，疫苗未被充分纳入国家免疫规划和国家扩大免疫规划，以及政策层面对于将医疗保健产品的区域试点推广到疫苗仍然犹豫不决，因此中国在获得创新疫苗方面仍明显落后于发达国家。

分析

“预防为主”是《健康中国行动倡议》的一大核心战略。新冠感染不再是全球关注的健康问题，正如 2023 年政府工作报告中所述，中国政府已重新开始改革国家疾病控制体系，同时强调新冠疫苗技术平台的升级。³⁵ 工作组对这些进展表示赞赏，同时建议进一步推进监管和医疗改革，并在执行上更加

31 《疾病诊断相关分组/按病种分值付费支付方式改革三年行动计划》，国家医保局，2021 年 11 月 26 日，查阅日期 2023 年 5 月 3 日，<http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/11/26/art_104_7413.html>

32 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。

33 《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 7 月 20 日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

34 2021 年，国家医保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。

35 2023 年政府工作报告，全国人民代表大会，2023 年 3 月 5 日，查阅日期 2023 年 4 月 28 日，<<http://www.gov.cn/zhuanti/2023lhfgzbg/index.htm>>



明确，促进中国创新疫苗生态系统的建设。中国的疫苗监管框架与国际标准相协调，不仅有助于民众更快地获得更多的创新疫苗，还可能吸引更多外商投资在中国的疫苗生产。

中国的疫苗注册和批准流程依然漫长，这会影响到全球同步开发。此外，对国际多中心试验血样、技术指导、《中国药典》和引入真实世界证据的科学战略的要求也不够明确。虽然创新药快速上市的试点政策极大惠及了海南和大湾区，但是疫苗还尚未纳入该流程。单克隆抗体等预防制剂已经出现，可以保护人群免受传染病感染，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。

由于非国家免疫规划疫苗的付款周期滞后，疫苗制造商也面临着财务挑战。要解决这一问题，亟需与省级主管部门建立专门的沟通平台。

此外，国家免疫规划疫苗只采购国产疫苗。安全、急需和负担得起的进口疫苗应纳入国家免疫规划，以便中国民众更快地获得创新疫苗。中国的成人疫苗接种体系仍不完善，成人疫苗未被列入国家扩大免疫规划，这就需要对成人疫苗接种进行战略性监督。提高常规疫苗接种意识以及对其他呼吸道疾病（如流感、百日咳和呼吸道合胞病毒）的预防和控制也应作为优先事项，以避免和新冠双重感染。

建议

- 从国际多中心临床试验血样要求、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，使监管环境与国际标准一致，为国内民众提供更多的创新疫苗和免疫接种机会；
- 改革采购标准和流程，将所有国家药监局批准的疫苗（包括进口和本地生产的疫苗）纳入国家免疫规划，以获得更具创新性的疫苗，并建立更充足和可持续的供应，满足公共卫生需求；
- 在行业和省级政府部门之间建立沟通平台，改善目前非国家免疫规划疫苗的开发周期；
- 在国内各省市扩大流感免疫计划；

- 提高常规疫苗接种意识，制定流感、百日咳和呼吸道合胞病毒等呼吸道疾病的疫苗接种策略，避免与新冠双重感染；
- 在试点地区推出疫苗，让中国民众更快获得疫苗以及获得更多疾病预防选择；
- 更新当前预防性生物制品的分类和监管方法，以正确分类和指导其使用，促进创新，增强先进防病措施的多样性和可及性；
- 以预防为主，通过推进成人疫苗基础设施建设，提高成人防病意识，实现健康老龄化；
- 鼓励社区卫生中心全科医生开具疫苗处方。

6. 明确外商投资负面清单中禁止“投资人体干细胞、基因诊断和治疗技术开发应用”的项目和范围，取消对技术成熟、风险较低项目的限制，并逐步探索放宽该领域外商投资限制，更好地实现全球同步发展

问题

《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》第十九条阻碍中国与全球前沿生物技术研发趋势的同步，减少国内外企业之间的合作，阻碍可持续的境外投资，并延迟中国患者从国外研发的最新创新疗法中获益，这会导致中国被孤立于生态系统之外，也限制了这些技术在中国的发展潜力。

分析

全球范围内，细胞和基因疗法改变了治疗基因疾病和其他疑难杂症的方式。2022年，全球细胞和基因疗法行业的投资额达到115亿欧元，行业内有超过1,457家细胞和基因疗法研发企业，³⁶正在进行的临床试验超过2,000项。^{37和38}但是，中国在外

36 Krishna Kakkaiyadi, 《细胞和基因疗法：在2023年的监管波动中保持韧性》（Cell and Gene Therapies: Resilience the Aim in 2023 Amidst Regulatory Flux）, Pinsent Masons, 2023年1月27日，查阅日期2023年4月22日，<<https://www.pinsentmasons.com/out-law/analysis/cell-and-gene-therapies-resilience-the-aim-in-2023-amidst-regulatory-flux>>

37 Timothy Hunt, 《2023年的细胞和基因治疗领域：浪潮即将来临-我们准备好了吗？》（The Cell And Gene Therapy Sector In 2023: A Wave Is Coming - Are We Ready?）, Pharma Intelligence, 2023年1月9日，查阅日期2023年4月22日，<<https://invo.pharmaintelligence.informa.com/IV146781/The-Cell-And-Gene-Therapy-Sector-In-2023-A-Wave-Is-Coming-Are-We-Ready>>

38 癌症治疗是许多正在进行的重点研究，但2023年的研究也有望在更好地治疗镰状细胞疾病和血友病以及其他罕见疾病方面取得进展。



商投资监管、技术和知识产权本地化、医疗服务机构能力、报销时间等细胞和基因疗法生态体系的多个环节均存在限制。这些都极大地阻碍了细胞和基因疗法产品的商业化进程，延迟了患者获得创新疗法。

虽然《鼓励外商投资产业目录（2020年版）》鼓励细胞治疗药物研发与生产，³⁹但《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》禁止投资人类干细胞、基因诊断与治疗技术的开发和应用，⁴⁰同时对“禁止投资”或“开发和应用”定义缺乏进一步详细解释和明确界定。这种不明确导致外资企业在细胞和基因疗法临床试验、新药申请和投资规划等方面存在困惑和挑战。尽管药品审评中心最近发布了细胞和基因疗法技术指南，⁴¹但企业仍然担心产品在完成临床开发后能否在中国成功商业化和上市。不同的细胞和基因疗法技术成熟度和相关风险存在很大差异，应逐步开放相对成熟、风险较低的技术，以促进外资企业的投资和研发规划。

中国对细胞和基因疗法技术也有出口管制限制，这影响了本地研发和业务。2020年8月，中国出台了《禁止出口限制出口技术目录》（修订版）。^{42和43}该目录禁止了“CRISPR基因编辑技术”部分用途的出口，限制了“CRISPR基因编辑技术”和“合成生物学技术”的出口，而这两项技术对基础生物医学研究和药品研发进步至关重要。对这些细胞和基因疗法技术的出口管制将对本地和全球关联公司之间的合作研究产生意想不到的重大影响，例如，全球总部的专利申请，以及向全球关联公司转移或许可专利或技术。这将导致中国创新生态系统的进一步孤立。

建议

- 由各相关部门发布统一、一致、基于风险的指南，明确禁止投资的范围；
- 逐步开放相对成熟、风险较低的技术，便于外资企业进行投资和研发规划；
- 在符合条件的区域（如北京“两区”、上海浦东新区、天津自贸区、大湾区、海南自由贸易港等）进行试点并提供支持，逐步放宽外商投资限制，并在全国范围内推广成功经验；
- 组织科技部、国家卫生健康委员会和国家药监局等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；
- 加强国家药监局、人遗办、国家卫生健康委员会等相关监管部门的监管能力和机制，以支持负面清单限制解除后的上市后监管；
- 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”和“合成生物学技术”的限制。

39 《鼓励外商投资产业目录（2020年版）》，国家发展和改革委员会，2020年12月27日，查阅日期2023年7月17日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/fzggwl/202012/t20201228_1260594.html>

40 《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2023年4月22日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>

41 多年来，药品审评中心已发布了20多份有关细胞和基因疗法的技术指南。详见：《药审中心韦薇：完善中国细胞和基因治疗产品技术指南体系》，财新网，2023年4月21日，查阅日期2023年5月22日，<<https://www.caixin.com/2023-04-21/102022116.html>>

42 欧阳诗嘉，《禁止出口技术清单发布》，中国日报，2020年8月29日，查阅日期2023年5月3日，<<https://global.chinadaily.com.cn/a/202008/29/WS5f495f8aa310675eafc56330.html>>

43 2022年12月，商务部和科技部就该目录公开征求意见，目前尚未公布结果。





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 ③

- 根据《外商投资法》公平对待所有公司主体这一宗旨，在符合要求的情况下认可外资企业和中外合资企业的技术满足“自主可控”的要求；
- 确保外资企业和中外合资企业充分参与到中国“大型铁路”和“城市轨道交通”的建设和售后服务中；
- 取消地铁项目中的“一分为二”评分，杜绝差异化对待内外资企业；
- 鼓励不同市场主体创新，以不断提升轨道交通行业的产品质量、服务、技术和行业安全；
- 破除招标投标领域壁垒，公平对待各类市场主体；

2. 提高外资企业的参与度，发挥其在国内倡议和项目中的优势，促进经济发展 ③

- 在制定“新基建”和“一带一路”等国家倡议与落实方案时，应加强与外资企业总部的对话机制，充分考虑外资在华产业界的意见；
- 为外资企业的创新和研发提供更多支持；
- 在中国国内以及中欧合作的海外基础设施项目中，促进行业层面在全球顶尖的实践、创新和技术领域的交流，包括轨道、相邻土地资产、系统的运营和维护等。

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 ③

- 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，并给予投票权；
- 确保外资企业平等参与国家标准、行业标准、团体标准和企业标准等标准的制定，并推动相关标准归口部门实现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国外先进技术，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；
- 规范协会的标准化活动，建议将协会标准转化为国家标准或行业标准后，再应用到产品认证制度中；
- 中欧主要利益相关方，特别是与中国的主要国有企业之间建立进行定期交流机制，以促进企业对技术和标准开发的方向的理解。



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 3

- 加强知识产权执法力度，以鼓励对轨道交通行业的投资，促进中小企业充分参与轨道交通行业供应链；

工作组简介

轨道交通工作组由轨道交通车辆、基础设施、信号系统、制动系统和牵引系统等制造商和服务提供商组成。该工作组代表了欧洲轨道交通行业的共同利益，促进市场准入、公平竞争、参与国家和第三国基础设施项目以及标准化等议题。

近期发展

据交通运输部统计，至2022年底，全国铁路营业里程达到15.5万公里，其中高铁营业里程达到4.2万公里，居世界第一。¹ 截至2022年12月31日，中国内地55个主要城市投运城轨里程累计达到10287.45公里，其中地铁运营线路达8008.17公里，占城市铁路总长度的77.84%。2022年共计新增城轨交通运营线路长度1080.63公里，新增运营线路25条。²

然而，与发达国家相比，中国轨道交通行业仍具有很大的发展空间。中国政府出台了一系列支持“交通强国”建设的国家政策性倡议和重要文件。³ 铁集团于2020年8月发布的《新时代交通强国铁路先行规划纲要》提出了到2035年和2050年的两个阶段发展目标：到2035年，建设一个强大的现代化交通系统，达到国际先进水平；到2050年，成为全球铁路发展的重要参与者和制定全球铁路标准的重要

参与者。⁴

2021年3月11日，全国人民代表大会表决通过了《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》，⁵ 其中提到要“加快建设交通强国，建设现代化综合交通运输体系”。“十四五”规划中包括了战略骨干通道、⁶ 高速铁路、普速铁路、城市群和都市圈轨道交通等规划。2022年10月，交通运输部印发《交通强国建设试点工作管理办法（试行）》，开展交通强国建设试点申报工作。该办法鼓励社会力量积极参与试点工作，营造全社会参与加快建设交通强国的良好氛围。⁷ 此外，在2023年的两会中，⁸ 也不乏有关轨道交通的相关提案的声音，其中包括加快城轨“绿智融合”等。⁹

尽管轨道交通市场前景广阔，工作组也留意到近几年国家对于城际、地铁项目审批日趋严格。国家发展改革委2021年发布的《关于进一步做好铁路规划

1 《截至2022年底综合交通运输网络总里程超600万公里》，中华人民共和国中央人民政府，2023年2月27日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/xinwen/2023-02/27/content_5743414.htm>
2 《城市轨道交通2022年度统计和分析报告》，中国城市轨道交通协会，2023年3月31日，查阅日期2023年4月17日，<<https://www.camet.org.cn/tjxx/11944>>
3 《中共中央 国务院印发〈交通强国建设纲要〉》，中华人民共和国中央人民政府，2019年9月19日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/zhengce/2019-09/19/content_5431432.htm>

4 《新时代交通强国铁路先行规划纲要》，国铁集团，2020年08月13日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.china-railway.com.cn/xwzx/rdzt/ghgy/mtbd/202008/t20200813_107702.html>
5 《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》，中华人民共和国中央人民政府，2021年3月13日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>
6 战略骨干通道包含：综合运输大通道，加强出疆入藏、中西部地区、沿江沿海沿边战略骨干通道，《“十四五”规划和二〇三五年远景目标纲要草案提出 加快建设交通强国 提高网络效应运行效率》，中华人民共和国交通运输部，2021年3月8日，查阅日期2023年4月17日，<https://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202103/t20210308_3529817.html>
7 《交通运输部办公厅关于印发〈交通强国建设试点工作管理办法（试行）〉的通知》，中华人民共和国交通运输部，2022年10月12日，查阅日期2023年4月12日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202210/t20221012_3693743.html>
8 中华人民共和国全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的统称
9 《绿智融合时代 新华三如何点亮城轨数字未来？》，中国日报，2023年1月29日，查阅日期2023年4月17日，<<https://tech.chinadaily.com.cn/a/202301/29/WS63d5d5a0a3102ada8b22cd70.html>>



图1：2020–2022全国铁路固定资产投资

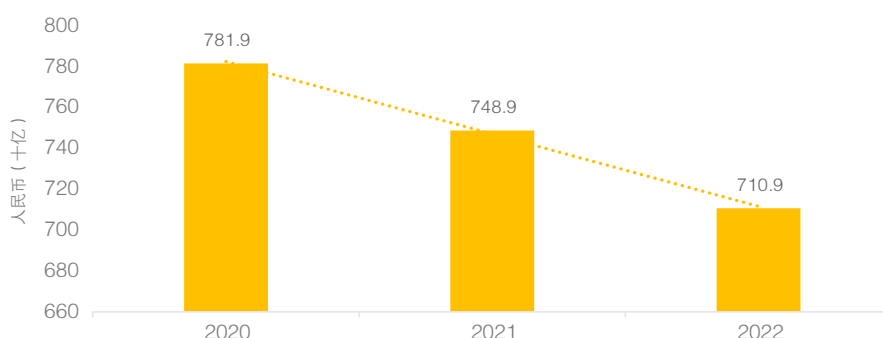
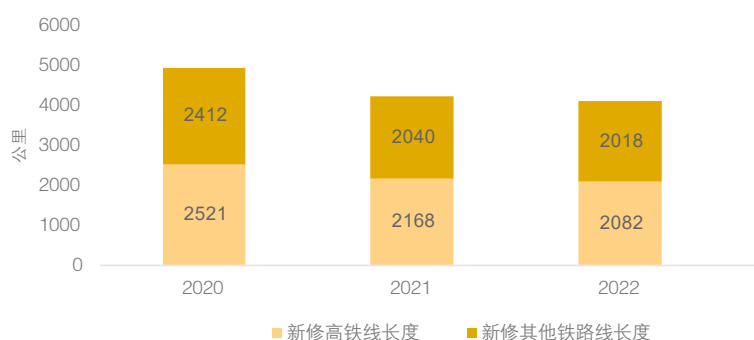


图2：2020 – 2022投产新线长度



建设工作意见的通知》等一系列政策文件中，¹⁰和¹¹强调了防范化解债务风险。在“十四五”期间，将严控地方政府因城轨投资所带来的债务风险。不受理不具备城轨建设条件的城市和一般地级市的首轮建设规划；针对开通运营三年客流不达标的，不能上报新一轮建设规划。

此外，受新冠疫情影响所导致的客流量下降和地方财政压力，使得近三年的铁路投资和投产新线呈逐年下降趋势。据统计，全国铁路固定资产投资总额在2014-2019年间多年保持在8000亿元以上的规

模，但从2020年开始下降（见图1）。2020年为7819亿元，¹² 2021年为7489亿元，¹³ 2022年下降至7109亿元，同比下降5.1%。在2020年，投产新线4933公里，其中高速铁路2521公里。2021年，投产新线4208公里，其中高速铁路2168公里。2022年，投产新线4100公里，其中高铁2082公里。¹⁴

国有企业作为中国轨道交通行业支柱近年来发挥了重要作用。中国政府对国有企业提出了改革要求，

10 《国务院办公厅转发国家发展改革委等单位关于进一步做好铁路规划建设工作意见的通知》，国务院办公厅，2021年3月29日，查阅日期2023年4月14日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-03/29/content_5596585.htm>

11 《重点发力科技创新 国企改革三年行动攻坚战打响》，中华人民共和国中央人民政府，2021年3月12日，查阅日期2023年4月23日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/12/content_5592630.htm>

12 《2020年铁路完成固定资产投资7819亿元》，中华人民共和国中央人民政府，2021年1月5日，查阅日期2023年6月12日，<https://www.gov.cn/xinwen/2021-01/05/content_5576987.htm>

13 《2021年交通运输行业发展统计公报》，中华人民共和国中央人民政府，2022年5月25日，查阅日期2023年6月12日，<https://www.gov.cn/xinwen/2022-05/25/content_5692174.htm?eqid=d18cfcf5000b82b7000000036458baa9>

14 《铁路规划建设进入“窗口期”，多地两会密集发声争取项目》，中国新闻网，2023年3月16日，查阅日期2023年4月12日，<<https://www.chinanews.com/cj/2023/03-16/9972617.shtml>>



作为实施国有企业三年改革计划的一部分，其中一个明确的目标就是国有企业进一步加强海外布局，跨国并购要聚焦企业之间的融合发展。¹⁵ 在相关政策支持下，工作组认为外资企业和国有企业应当在科技创新和绿色发展等领域加强合作，创造双赢的局面。

2021年12月23日，国家铁路局印发《“十四五”铁路科技创新规划》，强调轨道交通行业要“重点推动前沿技术与铁路领域深度融合，加强智能铁路技术研发应用，推进交通运输大数据协同共享”。¹⁶ 2022年10月出台的《交通运输智慧物流标准体系建设指南》提出了铁路多式联运发展对数据交互与共享的要求。¹⁷ 工作组认为外资企业在工业数字化变革、轨道交通系统互联互通方面有着丰富经验和前沿技术，可为持续增强轨道交通行业的全产业链优势，最终实现行业的智慧化数字化发展作出贡献。

在“碳达峰”和“碳中和”战略目标下，¹⁸ 作为降低碳排放的重点领域之一，“绿色交通、低碳出行”的绿色发展理念已逐渐贯穿轨道交通领域。2022年1月21日，交通运输部印发《绿色交通“十四五”发展规划》，重点强调要加快推进交通行业的节能降碳，并加强绿色交通的国际交流和合作。¹⁹ 2022年8月，中国城市轨道交通协会发布《中国城市轨道交通绿色城轨发展行动方案》，以指导城轨交通行业绿色转型。²⁰ 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

问题

外商独资或外资控股的中外合资企业面对轨道交通行业的“自主可控”等要求相对于本土企业处在竞争劣势地位。

分析

市场准入限制仍然是外资企业进入中国轨道交通行业面临的一个主要问题。在中国欧盟商会发布的《商业信心调查2023》中发现，62%的欧洲企业因市场准入限制和监管壁垒而失去商业机会，这一数字较去年同比增长20%。同时，在所有受访行业中，73%的交通、物流和配送企业表示经营难度与去年相比有所增加。²¹ 此外，近年来中国技术“自主可控”的概念多次在行业重要文件中被提及：2017年11月国家发展改革委员会发布的《增强制造业核心竞争力三年行动计划（2018-2020年）》中提到，对于“轨道交通装备关键技术产业化”，需要“形成具有国际领先水平和自主知识产权的产品”；²² 2020年8月12日国家铁路集团发布的《新时代交通强国铁路先行规划纲要》中规定的发展目标之一是“创新引领技术自主先进”，即“铁路自主创新能力和产业链现代化水平全面提升，铁路科技创新体系健全完善，关键核心技术装备自主可控、先进适用、安全高效”。²³ 2021年8月26日交通运输部和科学技术部发布的《关于科技创新驱动加快建设交通强国的意见》中提到，“到2035年，交通运输基础研究和原始创新能力全面增强，关

¹⁵ 同11。

¹⁶ 《“十四五”铁路科技创新规划》，国家铁路局，2021年12月14日，查阅日期2023年4月12日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/24/content_5664357.htm>

¹⁷ 《交通运输部 国家标准化委员会关于印发《交通运输智慧物流标准体系建设指南》的通知》，中华人民共和国交通运输部，2022年10月24日，查阅日期2023年4月12日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/kjs/202210/t20221024_3699366.html>

¹⁸ 2020年9月22日，国家主席习近平在第七十五届联合国大会上宣布，中国力争2030年前二氧化碳排放达到峰值，努力争取2060年前实现碳中和。

¹⁹ 《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2023年4月14日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zhghs/202201/t20220121_3637584.html>

²⁰ 《关于印发中国城市轨道交通绿色城轨发展行动方案的通知》，中国城市轨道交通协会，2022年8月19日，查阅日期2023年4月17日，<<https://www.camet.org.cn/xyxw/10632>>

²¹ 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年6月21日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

²² 《发展改革委关于印发〈增强制造业核心竞争力三年行动计划（2018-2020年）〉的通知》，中华人民共和国中央人民政府，2017年11月29日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2017-11/29/content_5243125.htm>

²³ 《新时代交通强国铁路先行规划纲要》，中国国家铁路集团有限公司，2020年8月12日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.china-railway.com.cn/xwzx/rdzt/ghgy/gysw/202008/t20200812_107636.html>



键核心技术自主可控，前沿技术与交通运输全面融合，基本建成适应交通强国需要的科技创新体系”。²⁴

此外，2022年12月15日至16日中央经济工作会议在京召开，在2023年重点任务中强调了“保证产业体系自主可控和安全可靠”的要求。²⁵

工作组非常理解中国关于增强产业链、供应链安全的考量和决心，特别是在日益复杂的国际环境下，外资企业也非常愿意发挥自身技术优势和本地化战略响应这一政策。但是，在轨道交通行业的具体政策制定和实施的过程当中往往“一刀切”，以坚持“自主可控”等政策为由将外资企业甚至外资控股的中外合资企业排除在外，使之处于劣势地位，无法与本土企业公平竞争。这种现象在铁路、城轨和地铁的新造和售后项目中时有发生。例如，在近些年参与某些地方轨道交通项目投标时，在评分规则中，外商独资和中方控股的合资企业在“国产化”评分中不能得分，中外双方各占50%股比的合资企业可以得到0.5分，中方独资企业或者中方控股的合资企业才能得到1分。这种对国内和外资企业区别的对待统称为“一分制”。工作组了解到这种内外资的差异化对待在2022年年初的某些地方地铁项目招标中仍然存在。在当前轨道行业激烈的市场竞争格局下，总体评标结果中的一分之差已可以决定整车厂能否中标。因此整车厂为了赢得订单，保险起见将不再会选择外资设备供应商。

一些地方轨道交通公司所使用的招标文件模板是国家发展和改革委员会产业协调司(原)在2014年8月批复并下发给中国城市轨道交通协会技术装备专业委员会，供各城市轨道交通公司开展招标工作时推广试行的。文件名称为《城市轨道交通车辆评标办

法（试行版）》。²⁶ 在这份文件的国产化评审表中“关键部件国产化应用”部分，针对内外资所有制形式不同明确制定了不同的评分标准。工作组相信，2014年在《城市轨道交通车辆评标办法（试行版）》推出当下，一定是结合当时的国际环境、产业发展有其特殊考量，也具有一定探索性。但是八年时间已经过去，当前中国正身处“百年未有之大变局”：疫情、复杂国际形势、需求和供给走弱、市场信心不强等多重压力叠加，经济发展伴随一定不确定性。而外资企业和中外合资企业凭借其技术优势、创新高度、国际化视野和本土化经营，是中国经济发展不可或缺的重要组成部分。一份试行多年的文件或已不能适应当今中国经济开放性和轨道交通行业可持续发展的要求。外资企业在价格、技术、服务都充分满足业主要求，因为不公平的“一分制”而错失市场机会，这将大大打击了外资企业在中国长期发展和投资的信心。根据工作组了解，有些外资企业甚至内部已在探讨调整其在中国市场长期发展的战略。

尽管对于外资企业的差异化对待时有发生，但政府还是采取了一些措施，试图创造公平的竞争环境。例如，2020年9月国家发改委发布了《关于进一步规范招标投标过程中企业经营资质资格审查工作的通知》（通知），其中提到应“破除招标投标领域各种隐性壁垒和不合理门槛，维护公平竞争的招标投标营商环境”，“公平对待各类市场主体”等，²⁷ 此外，国家财政部在2021年10月13日发布了《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》（通知1），其中提到“为构建统一开放、竞争有序的政府采购市场体系，促进政府采购公平竞争”，应“保障内外资企业平等参与政府采购”，“在政府采购活动中落实平等对待内外资企业的要求”和“平等维护内外资企业的合法权益，以构建完整、开放、竞争、有序的政府采购

24 《交通运输部 科学技术部关于科技创新驱动加快建设交通强国的意见》，交通运输部，2021年08月26日，查阅日期2023年4月14日，<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/kjs/202108/20210826_3616711.html>

25 《中央经济工作会议举行 习近平李克强李强作重要讲话》，中华人民共和国中央人民政府，2022年12月16日，查阅日期2023年04月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-12/16/content_5732408.htm>

26 本文件为内部文件，尚未公开发布。2014年8月由国家发展和改革委员会产业协调司(原)批复并下发给中国城市轨道交通协会技术装备专业委员会，供各城市轨道交通公司开展招标工作时推广试行。

27 《国家发展改革委办公厅 市场监管总局办公厅关于进一步规范招标投标过程中企业经营资质资格审查工作的通知》，中华人民共和国发改委，2020年9月22日，查阅日期2023年4月14日，<https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/tz/202009/t20200928_1239758.html?code=&state=123>



市场体系，鼓励政府采购公平竞争”²⁸等，工作组希望《通知》及《通知1》中提到的有关事项能够得到落实，进一步保障政府在采购过程中对内资企业的平等对待。

国务院总理李强也在2023年两会上提出，中国将坚定不移深化改革开放，继续扩大国际经贸合作。他还表示，中国将更加努力地吸引和利用外资，扩大外资的市场准入，确保外商投资企业享受国民待遇。²⁹

工作组认为，“一分制”严重有违《外商投资法》“进一步扩大对外开放，积极促进外商投资，保护外商投资合法权益”³⁰的立法精神；同时也给广大外商独资企业和外方控股的中外合资企业更好地融入“双循环”带来重重障碍。工作组建议有关部门取消“一分制”等差异化对外内外资的行为，以建立一个更加开放和富有竞争力的市场环境。

建议

- 根据《外商投资法》公平对待所有公司主体这一宗旨，在符合要求的情况下认可外资企业和中外合资企业的技术满足“自主可控”的要求；
- 确保外资企业和中外合资企业充分参与到中国“大型铁路”和“城市轨道交通”的建设和售后服务中；
- 取消地铁项目中的“一分制”评分，杜绝差异化对待内外资企业；
- 鼓励不同市场主体创新，以不断提升轨道交通行业的产品质量、服务、技术和行业安全；
- 破除招标投标领域壁垒，公平对待各类市场主体；

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

问题

除非大力鼓励外资企业参与国家倡议和项目，否则他们的投资水平以及他们对中国经济的贡献，仍将相对较低。

分析

自2013年“一带一路”倡议宣布以来，其带来的新机遇贯穿欧亚大陆，为外资企业在中国的投资和发展提供了更多的区域性选择，增加了外资企业和中企合作的范围和机会，有利于双方形成优势互补，从而提高经济效益。从2013年到2022年，中国与“一带一路”沿线国家货物贸易额从1.04万亿美元扩大到2.07万亿美元，年均增长8%，共计3000多个合作项目并为沿线国家创造42万个工作岗位。³¹

《2023年政府工作报告》强调，中国将会继续推动高质量共建“一带一路”。³²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“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”。³³

铁路运输在性价比和碳减排方面相比其他运输方式都有显著优势。³⁴众多的欧洲企业在“一带一路”沿线国际市场已经形成了深厚的积淀，并建立起了稳定、扎实和颇获认可的当地服务和运营团队。然而，保持市场稳定的可持续动力来自于公平的市场竞争环境和共享互惠的市场投资机遇。工作组认为，鼓励欧洲更多企业参与“一带一路”倡议等国家政策，通过增加竞争、引进世界先进技术和服

28 《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13日，查阅日期2023年4月14日，<http://gks.mof.gov.cn/guizhangzhidu/202110/t20211020_3759590.htm>

29 国务院总理李强出席记者会并回答中外记者提问，中华人民共和国中央人民政府，2023年3月13日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.gov.cn/zongli/2023-03/13/content_5746555.htm>

30 《中华人民共和国外商投资法》，中国人大网，2019年3月15日，查阅日期2023年4月17日，<http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/xinwen/2019-03/15/content_2083532.htm>

31 《共建“一带一路”助力构建开放型世界经济》，人民日报，2023年6月10日，查阅日期2023年6月13日，<<http://news.cctv.com/2023/06/10/ARTIUXJN2NHGCCROdl46VJSI230610.shtml>>

32 《2023政府工作报告》，中华人民共和国中央人民政府，2023年3月5日，查阅日期2023年4月19日，<<http://www.gov.cn/zhuanti/2023lhfgzbg/index.htm>>

33 《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2023年4月15日，<http://european-chamber.com/en/publications-archive/762/The_Road_Less_Travelled_European_Involvement_in_China_s_Belt_and_Road_Initiative>

34 同上。





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。

自2018年以来，“新基建”成为国家重点规划之一，轨道交通是新基建的重要组成部分。³⁵ 2020年4月，国家发改委首次明确“新基建”范围，重点强调了智能交通基础设施，³⁶ 并在2023年1月表示要进一步加力支持新型基础设施建设，引导支持社会资本加大相关领域投入。³⁷ 工作组企业对这些国家政策非常欢迎，也愿意深耕中国市场，分享技术和实践，加大投资力度。然而，轨道交通行业的外资企业参与度较低，外资企业总部与有关部门沟通对话不足，导致在大型铁路项目中，外资企业的身影已寥寥无几，且往往受到自主可控政策等影响被排除在外。

工作组认为，如果获得同本土企业平等的待遇与项目支持，欧洲企业可以帮助推动中国轨道交通行业的进一步发展，这符合中国的长期可持续发展目标。

建议

- 在制定“新基建”、“一带一路”等国家倡议与落实方案时，应加强与外资企业总部的对话机制，充分考虑外资在华产业界的意见；
- 为外资企业的创新和研发提供更多支持；
- 在中国国内以及中欧合作的海外基础设施项目中，促进行业层面在全球顶尖的实践、创新和技术领域的交流，包括轨道、相邻土地资产、系统的运营和维护等。

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

问题

对于标准和规范的制定，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

轨道交通行业的外资企业在参与标准化工作时，往往面临以下关键问题：首先，对标准和规范制定的参与度低。随着中国标准化改革的深入，社会团体³⁸被赋予了制定团体标准的法律地位。³⁹ 此类标准往往被应用在强制性的产品认证领域。然而，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，提出意见和建议的机会也非常有限。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。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。第三是中国轨道交通的相关标准缺乏透明度。一些技术的标准仅提供给选定外资企业，并且更新也相对保密并很难获得。⁴⁰

2020年10月24日，交通运输部在《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》中提到要完善交通运输标准体系，加强重点领域

35 《新基建，是什么？》，新华网，2020年4月26日，查阅日期2023年4月19日，<http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/26/c_1125908061.htm>

36 《国家发改委首次明确“新基建”范围》，中华人民共和国商务部，2020年4月21日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/e/202004/20200402957398.shtml>>

37 国家发展改革委1月新闻发布会，中华人民共和国国家发展和改革委员会，2023年1月18日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/wszb/1yfxwfbh/>>

38 指为一定目的由一定人员组成的社会组织，既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。

39 《国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知》，中华人民共和国中央人民政府，2015年3月26日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/jzhengce/content/2015-03/26/content_9557.htm>

40 《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2023年4月18日，<[https://europeanchamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/The_Shape_of_Things_to_Come_Chinese_Final\[966\].pdf](https://europeanchamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/The_Shape_of_Things_to_Come_Chinese_Final[966].pdf)>



标准有效供给,更好发挥标准化的引领性作用。⁴¹ 2021年11月和12月先后印发的《交通运输标准化“十四五”发展规划》和《“十四五”铁路标准化发展规划》都提出了一系列标准制定的有关要求,包括加强标准化管理体系建设、推进国际标准共建共享、鼓励企业积极参与制定国家标准、团体标准和行业标准以及积极开展产业推进、行业管理、市场准入和安全质量监管中的标准应用等。^{42和43} 此外,2022年2月23日,国家标准化委员会联合交通运输部等十七部门联合印发了《关于促进团体标准规范优质发展的意见》,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”,并“鼓励团体标准组织建立吸纳外商投资企业和外国专家参与团体标准制定的机制”。⁴⁴ 《“十四五”铁路标准化发展规划》亦明确提出要深化铁路标准化交流合作,及时跟踪国际国外铁路技术标准发展动态,加强国际标准研究。⁴⁵

上述政策表述意味着,“十四五”期间,轨道交通领域团体标准、企业标准与行业准入和市场监管的关系将愈发密切。在华经营的外资轨道交通企业同样需要确保其技术和产品符合有关标准和规范,因此支持和鼓励此类企业与标准制定部门紧密合作,允许他们作为平等市场主体参与标准和技术规范制定工作显得尤为重要。尽管有关文件明确了要积极采纳外资企业对于标准制定的意见建议,但在实际执行中却不尽人意。外资企业对参与制定轨道相关标准和技术规范的兴趣来自于其进入中国轨道市场和具体项目的意愿,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。

在华运营的欧洲企业积极参与了多项国际铁路标准的制定,在轨道交通行业标准的先进性、适用性、趋向性以及国际标准的研究分析方面都积累了丰富的经营经验,无疑可以做出宝贵贡献。因此,工作组建议本着《外商投资法》和《标准化法》⁴⁶有关精神,允许外资企业平等参与中国的标准化活动,并在标准制定过程中保持市场导向和技术中立。工作组进一步建议,将标准制定流程的公平性、合理性、开放性、透明性及利益相关者的广泛参与性作为提高轨道交通标准体系现代化的重要指标。

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,并给予投票权;
- 确保外资企业平等参与国家标准、行业标准、团体标准和企业标准等标准的制定,并推动相关标准归口部门实现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国外先进技术,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;
- 规范协会的标准化活动,建议将协会标准转化为国家标准或行业标准后,再应用到产品认证制度中;
- 在中欧主要利益相关方之间建立定期交流机制,特别是与中国的主要国有企业,以促进企业对技术和标准发展方向的理解。

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

问题

知识产权执法不力阻碍了轨道交通行业的技术创新,特别是中小型专业化公司的知识产权保护往往被忽略。

41 《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》,中华人民共和国交通运输部,2020年10月24日,查阅日期2023年4月20日,<http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/zcyjs/202010/t20201024_3479808.html>

42 《交通运输标准化“十四五”发展规划》,中华人民共和国交通运输部,2021年11月15日,查阅日期2023年4月19日,<https://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/kjs/202111/t20211112_3625878.html>

43 《“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2023年4月11日,<https://www.nra.gov.cn/jglz/kjgl/zywj/202112/t20211227_272220.shtml?eqid=e94056d00000cb7b00000003647eeae>

44 《关于促进团体标准规范优质发展的意见》,国家市场监督管理总局,2022年2月23日,查阅日期2023年4月13日,<<https://www.samr.gov.cn/bzcx/zcfg/202202/P020220223539027798259.pdf>>

45 《“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2023年4月13日,<https://www.nra.gov.cn/jglz/kjgl/zywj/202112/t20211227_272220.shtml?eqid=e94056d00000cb7b00000003647eeae>

46 《中华人民共和国标准化法》,中国人大网,2017年11月4日,查阅日期2023年7月18日,<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201711/04d8afd2637d4f68bea4391e46d986f.shtml>>





分析

《商业信心调查2023》显示，80%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。然而，45%的（受访）企业仍然认为知识产权执法力度不足，⁴⁷ 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，中国欧盟商会最新的调查显示，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%。⁴⁸

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，中小企业为获得市场准入，被迫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，以鼓励对轨道交通行业的投资，促进中小企业充分参与轨道交通行业供应链。

⁴⁷ 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年6月21日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

⁴⁸ 《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2023年4月22日，<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
 - 供热
- 信息与通信技术
 - 网络安全
- 物流
 - 国际班轮运输

2022年，中国国内生产总值同比增长3%，¹未达到2022年3月的增长预期目标5.5%；²服务业的增长率为2.3%，远低于2021年的8.2%。^{3和4}

根据中国欧盟商会2023年《商业信心调查》，2022年欧洲企业的在华经营受到严格“动态清零”政策影响，三分之一的受访企业表示营收有所下降。⁵某些服务行业的这一比例更高。例如，航空航天业中90%、土木工程与建筑业中60%的受访企业表示营收有所下降。⁶

在过去两年的《商业信心调查》中，受访企业将新冠疫情视为在华营商的头号挑战。而在2023年的调查中，随着“动态清零”政策的突然结束，中国经济放缓取而代之，成为头号营商挑战。⁷2023年两会期间，中国将年度经济增长目标定为相对保守的5%。⁸中国第一季度国内生产总值同比增长4.5%，⁹第二季度增长7.3%。增长数据虽看似乐观，却

1 《2022年国民经济顶住压力再上新台阶》，国家统计局，2022年1月17日，查阅日期2023年7月13日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/t20230117_1892094.html>

2 《中国将2022年GDP增长目标定为5.5%左右》，新华网，2022年3月5日，查阅日期2023年7月13日，<https://english.www.gov.cn/premier/news/202203/05/content_WS6222c1cdc6d09c94e48a5f67.html>

3 《2022年国民经济顶住压力再上新台阶》，国家统计局，2022年1月17日，查阅日期2023年7月13日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/t20230117_1892094.html>

4 《中华人民共和国2021年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局，2022年2月28日，查阅日期2023年7月13日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202202/t20220227_1827963.html>

5 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年8月8日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

6 同上。

7 同上。

8 《解码“两会”上的中国经济复苏》，新华网，2023年3月7日，查阅日期2023年7月13日，<http://english.www.gov.cn/news/videos/202303/07/content_WS640688ecc6d0a757729e7cf1.html>

9 《中国一季度GDP同比增长4.5%》，新华网，2023年4月18日，查阅日期2023年7月13日，<https://english.www.gov.cn/archive/statistics/202304/18/content_WS643e022bc6d03ffcca6ec62e.html>



是相较2022年低基数而言的，同时，有明显迹象显示经济增长势头正在减弱。¹⁰ 在本报告撰写期间，人们普遍认为如不迅速出台经济刺激措施，中国下半年经济增长率恐将无法如期回弹。¹¹

除了对中国经济形势的担忧，持续存在的竞争环境不公问题也进一步削弱了在华欧洲企业信心。调查结果表明这是一项长期挑战：过去十年，视中国为首选投资目的地的受访企业比例已从2013年的约三分之一下降到不足五分之一。¹² 中国高层领导已认识到外资企业对中国经济的重要贡献，多次强调中国将继续推进对外开放并欢迎外国投资者。¹³ 然而，不少市场准入壁垒依然存在，却鲜有促进中国作为投资目的地吸引力的具体行动得以实施。

例如，在航空业，由于《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）》及其他相关政策，外国计算机订座系统供应商无法在中国全面运营，尽管该行业并未列入《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》。¹⁴

某些投资壁垒可能会阻碍中国实现碳中和目标。例如，2020年，中国建筑业的排放量约占中国总排放量和全球建筑业排放量的20%，¹⁵ 因此，建筑业脱碳对于中国实现30/60目标至关重要。¹⁶ 受经济增长疲软、建筑工程减少和严格疫情防控影响，2022年中国建筑业的排放量相对持平。¹⁷ 但从中长期来看，中国正计划加大基础设施建设投资，这将导致建筑业的排放量大幅增加。根据中国建筑节能协会会长分析，若不引进任何新技术或采取新途径，建筑业要到2040年才能实现碳达峰，将拖慢中国的碳中和进程。¹⁸ 打造绿色建筑业的关键在于，建立明确、透明的法律体系，做好绿色建筑认证。然而，针对不同施工阶段的各类建筑评估，目前已出台十余种标准。此外，欧洲企业拥有领先的绿色技术、建筑材料和专业知

数字化将成为未来数十年支撑中国经济增长的动力，但由于政府继续以“国家安全”

10 《路透社民调：中国第二季度 GDP 同比增长 7.3%，但基数较低，复苏乏力》，路透社，2023 年 7 月 13 日，查阅日期 2023 年 7 月 13 日，<<https://www.reuters.com/markets/asia/chinas-q2-gdp-seen-rising-73-yy-low-base-recovery-fades-2023-07-13/>>

11 《中国应该毫不犹豫地采取必要的经济刺激措施》，日经亚洲，2023 年 7 月 19 日，查阅日期 2023 年 7 月 19 日，<<https://asia.nikkei.com/Opinion/The-Nikkei-View/China-should-not-hesitate-on-needed-economic-stimulus>>

12 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 8 月 8 日，<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-archive/1124/Business_Confidence_Survey_2023>

13 《习近平要求江苏在推进中国式现代化中走在前做示范》，新华网，2023 年 7 月 7 日，查阅日期 2023 年 7 月 13 日，<http://english.www.gov.cn/news/202307/09/content_WS64a9ef3dc6d0868f4e8dd9c9.html>

14 更多有关信息，请参阅第 256 页的《航空航天工作组建议书》。

15 Wang, Yuanfeng, 《中国的碳中和挑战》，中国日报，2020 年 11 月 27 日，查阅日期 2022 年 7 月 14 日，<<https://www.chinadailyhk.com/article/150772>>

16 中国的 30/60 目标是在 2030 年前实现碳达峰，在 2060 年前实现碳中和。

17 排放量减少了 23 公吨，同比下降 0.2%。更多有关信息，请参阅第 265 页的《建设工作组建议书》。

18 《全国节能宣传周专访 | 中国建筑节能协会会长 武涌》，中国建筑节能协会秘书处，2021 年 9 月 7 日，查阅日期 2023 年 7 月 13 日，<<https://www.cabee.org/site/content/24137.html>>

19 更多有关信息，请参阅第 265 页的《建设工作组建议书》。

为名义，力图在相关技术领域实现自力更生，信息与通信技术行业的欧洲企业将面临更多挑战。尽管欧洲信息与通信技术在为中国提供基础设施建设、设备、服务和应用方面发挥了重要作用，但其并未能充分享受到市场发展所带来的新机遇。这一情况从欧洲供应商参与中国第五代移动技术市场的程度便可见一斑。根据工信部的统计，²⁰ 截至2022年底，中国已部署230万个5G基站（占全球总数的60%以上），5G用户达到5.61亿户。中国在2022年的5G投资总额为1,803亿元人民币。²¹ 同时，欧洲5G服务提供商的市场份额已从4G服务时代的约30%下降到仅个位数百分比。这一现实削弱了中国市场对于信息与通信技术关键市场领域欧洲投资者的战略重要性，致使企业布局全球投资不再优先考虑中国，危及中欧在信息与通信技术行业的全球合作前景。²² 外国股东在增值电信服务持续受限，也是该行业参与者的一个主要忧虑。²³

数据本地化、数据安全和网络安全等方面要求冗杂而含糊，这也令欧洲企业担忧。不仅限于信息和通信技术行业，所有需与总部或海外分支机构沟通、或向中国境外客户提供服务的企业都面临这一问题。目前，跨境数据传输申请程序不透明、指导方案不明确，这给在华欧洲企业带来不确定性和巨大的管理负担。²⁴

最后不能不提，国务院于2021年宣布开展试点，允许外资承运商在上海洋山港开展国际货物沿海捎带业务，并与中国北方三个港口进行转运。不过，并非所有欧洲承运商都能完全收益，当前政策尚有改进空间。目前，该政策只允许欧洲承运商在上海洋山港与青岛、大连和天津北方三港之间进行转运，运输路线选择有限。此外，该试点政策目前仅适用于自有船舶，承载全部运输商一半以上运力的租用船舶尚被排除在外。²⁵

20 《2022年通信业统计公报解读》，工信部，2023年1月20日，查阅日期2023年7月13日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/zcjd/art/2023/art_9f5022af3cdf48789484117d9da03c58.html>

21 更多有关信息，请参阅第282页的《信息与通信技术工作组建议书》。

22 同上。

23 同上。

24 更多有关信息，请参阅第293页的《网络安全子工作组建议书》。

25 更多有关信息，请参阅第311页的《国际班轮运输子工作组建议书》。



航空航天工作组

主要建议

1. 加速全面恢复中欧间航空客运及货运往来 ③

- 将国际航空公司夏秋航季的航班时刻豁免政策延长至 2023 年冬季；
- 考虑航空公司面临地缘局势及运营挑战，优化航班时刻调整；
- 简化健康申报流程、优化入境旅客通关流程；
- 在签证申请表中使用国际公认的措辞和术语、简化签证申请流程。

2. 全面落实《市场准入负面清单（2021）》以及中欧双方签署的相关国际、地区或双边协议 ②

- 对现有政策法规进行梳理，及时废止不符合《市场准入负面清单（2021）》的相关法规；
- 制定新规，全面开放中国计算机订座系统市场，包括中国及外国航空公司的国内和国际机票订座市场；
- 简化现有规定，为国外计算机订座系统提供更便利的市场准入条件；
- 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；
- 加快实施《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》的介入程度程序，简化中欧间适航审批流程。

3. 提高中国的空域利用效率 ⑦

- 加强航空领域数据交换新技术以及系统互通能力的应用，在短期内缓解空域拥堵并提高利用效率；
- 开发创新的运营理念、程序及人力资源，保障空中交通管理服务的高度安全，同时增加灵活性、容量和服务导向，减轻飞行对环境造成的影响；
- 利用中欧专业知识，基于全国和系统范围信息管理，建立起拥有中央数据库的数据通信平台；
- 加强中欧在新应用与运营理念领域的合作，涵盖空域设计、流量管理以及飞行情报区之间的可互操作航班管理；
- 实施基于距离和时间的间隔规则，提高主要空港的飞机进场容量；
- 加强中欧双方政府及产业间交流，实现无人驾驶飞机标准和法规的协调统一，以及空中交通管理与无人机系统交通管理的整合；
- 增进沟通，探索符合中欧双方数据管理要求的新框架，提升数据驱动应用和平台方





面的合作；

- 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。

4. 深化与航空业脱碳相关的业务驱动举措，加速建立中欧可持续发展生态系统

- 在欧盟与中国之间建立值得信赖的长期沟通渠道，致力于航空领域可持续发展；
- 双方开展合作，为迎接未来的航空脱碳做好准备，合作领域包括但不限于可持续航空燃料、电转液技术和氢气技术；
- 制定详细的政策框架，促进商业航班中可持续航空燃料和其他可持续燃料的使用；
- 打造具体应用案例，重新启动替代燃料工业化项目，包括电转液技术和氢气技术；
- 利用当前的合作框架（如“欧洲地平线”），实施有关可持续航空技术的具体双边项目。

工作组简介

航空航天工作组由 50 多家会员企业组成，包括客运和货运航空公司，民用飞机、发动机、直升机、空间系统及航空供应链其他产品的生产制造企业，以及提供维修、培训和其他航空航天产业相关支持的服务公司。

工作组关注中欧间的航空合作，积极推动欧洲在华业务。工作组相关活动以“十四五”规划为重点，关注民用航空和运输、中欧双方无人机技术与市场开发，以及可持续发展和航空减排。

工作组非常重视与关键利益相关方的联系，包括中国民用航空局、工业和信息化部、中国航空运输协会、国际航空运输协会、国际民航组织、欧盟航空安全局、欧盟委员会运输总司以及欧盟各成员国驻华大使馆。工作组也与中国欧洲经济技术合作协会、国际航空产业链等其他中国组织，以及中国航空工业集团公司、中国商用飞机有限责任公司等行业主体和多家中国航空公司保持顺畅沟通。

近期发展

新冠疫情对航空航天产业带来破坏性影响。工作组一直致力于推动解决与此直接或间接相关挑战，包括：航班恢复；中国和欧洲的航班时刻使用权豁免；适航认证；《中华人民共和国政府和欧洲联盟民用航空安全协定》落实等。

2022 年初，中国宣布 2023 年至 2025 年恢复出入境国际航班的目标。¹ 2022 年底，中国政府取消“熔断措施”、“五个一”政策，以及入境旅客抵达后统一进行核酸检测和隔离等要求。^{2、3、4、5和6}

- 1 《“十四五”民用航空发展规划》印发，中国民用航空局，2021 年 12 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FZGH/202201/t20220107_210798.html>
- 2 中国民用航空局于 2020 年 6 月 4 日起实施熔断措施政策。该惩罚措施规定，如果航空公司同一航线航班入境后，核酸检测结果呈阳性的旅客人数达到 5 至 9 名，则该航空公司该航线须暂停运行一周。熔断措施政策于 2021 年 4 月 28 日和 2022 年 8 月 7 日进行了调整，并于 2022 年 11 月 11 日废止。
- 3 《关于进一步优化新冠肺炎疫情防控措施》，国家卫健委，2022 年 11 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-11/11/content_5726122.htm>
- 4 2020 年 3 月 26 日，中国民用航空局发布“五个一”政策，规定每家中国航空公司保留一条飞往境外任何国家的航线，相关航线每周运营班次不得超过一班；根据 2020 年 3 月 12 日发布的国际航班计划，每家外国航空公司保留一条飞往中国的航线，相关航线每周运营班次不得超过一班。中国民用航空局于 2020 年 6 月 4 日调整了“五个一”政策，并于 2022 年 12 月 28 日废止该政策。
- 5 《恢复国际客运航班的若干措施》，中国民用航空局，2022 年 12 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202212/t20221230_216743.html>
- 6 《关于印发对新型冠状病毒感染实施“乙类乙管”总体方案的通知》，国家卫健委，2022 年 12 月 27 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-12/27/content_5733739.htm>





这些措施推动民航业开始走向稳健复苏。2023 年 1 月，中国民航局提出总体目标：在 2023 年将运力“恢复至疫情前 75% 左右水平，力争实现盈亏平衡”。⁷ 2023 年第一季度，中国国内航线客运规模恢复至疫情前 80% 左右，2023 年 3 月，国际航线客运规模达到 2019 年同期的 18.1%。⁸ 2023 年第二季度，中国国内航线客运规模比 2019 年同期增长 5.4%，国际航线客运规模恢复至 2019 年同期的 33.7%。⁹

根据中国民航局于 2021 年 12 月和 2022 年 1 月发布的《“十四五”民航绿色发展专项规划》和《“十四五”民用航空发展规划》，中国将致力于在“十四五”规划期间发展更智能、更环保和更高效的航空产业。¹⁰和¹¹《“十四五”民航绿色发展专项规划》强调，中国将推进可持续航空燃料的应用，建立以市场为导向的减排机制，加速发展航空循环经济。中国计划在 2021 年到 2025 年之间，将可持续航空燃料使用量提高 50,000 吨，并推动电动及油电混合动力飞机的发展。根据《智慧民航建设路线图》和《“十四五”航空物流发展专项规划》，中国计划提高民用航空行业的数字化程度，并发展高质量的航空物流体系。¹²和¹³

2022 年是航空业列入欧盟碳排放交易系统（世界首个国际碳排放交易系统）的第十年。过去十年

中，所有在欧洲运营的航空公司都需要监控、报告并核实其二氧化碳排放。¹⁴ 2019 年 12 月，欧盟发布了《欧洲绿色新政》，设立了针对运输行业的绿色目标：到 2050 年较上世纪九十年代水平减排 90%。¹⁵ 欧盟委员会气候行动总司于 2021 年 7 月批准了一组新提案，旨在推进欧盟的气候中和承诺，强调在航空减排计算中采用“基于路线的方法”。¹⁶ 随着这些欧盟环境法规的出台，一些欧盟企业已在航空业的绿色技术、数字化管理及资本化方面走在前列。这些企业及工作组会员企业都希望为中国的碳中和与数字化发展提供助力。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% 的会员企业已经采取具体措施来推动中国业务脱碳，67% 的会员企业至少做好了基本准备。¹⁷

主要建议

1. 加速全面恢复中欧间航空客运及货运往来

问题

鉴于中国疫情相关的航空旅行限制已基本取消，延长时刻豁免政策并取消其他疫情相关旅行限制和要求，对航空公司重建中国航线网络至关重要。

分析

中国取消自 2019 年疫情以来的航空旅行限制，是非常积极的进展。2022 年 11 月，国家卫生健康委员会发布《二十条优化措施》，其中包括取消入境航班熔断机制。¹⁸ 2022 年 12 月 28 日，中国民航

7 2023 年全国民航工作会议召开，中国民用航空局，2023 年 1 月 6 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202301/t20230106_216778.html>

8 2023 年一季度行业恢复发展情况（包括数据及相关特点），中国民用航空局，2023 年 4 月 18 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caacnews.com.cn/special/2023nzt/7551/20191zbzy/202304/t20230418_1366520.html>

9 中国航协召开 2023 年第二季度理事单位季度信息沟通会，中国航协，2023 年 7 月 13 日，查阅日期 2023 年 7 月 24 日，<https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzIxMzY3NTU1NA==&mid=2247527526&idx=1&sn=009392d689e606f115e7a1b8984bccdf&chksm=97b1172ba0c69e3d958de93cec2e1451862f657e4caad2a3695ccf7bb60da2f9f1e1b6b92725&scene=27>

10 《“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 2023 年 7 月 21 日，<<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/28/5670938/files/c22e012963ce458782eb9cb7fea7e3e3.pdf>>

11 《“十四五”民用航空发展规划》印发，中国民用航空局，2021 年 12 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FZGH/202201/t20220107_210798.html>

12 《智慧民航建设路线图》，中国民用航空局，2022 年 1 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/ZCFB/202201/t20220121_211212.html>

13 《“十四五”航空物流发展专项规划》，中国民用航空局，2022 年 2 月 16 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202202/t20220216_211783.html>

14 《航空业与欧盟碳排放交易系统》，欧盟委员会，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/aviation-and-eu-ets_en>

15 《提供高效、安全和环保的运输》，欧盟委员会，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/transport-and-green-deal_en>

16 《航空业与欧盟碳排放交易系统》，欧盟委员会，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<https://ec.europa.eu/clima/eu-action/european-green-deal/delivering-european-green-deal/aviation-and-eu-ets_en>

17 《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 2023 年 7 月 21 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/publications-carbon-neutrality-report>>

18 中国公布疫情防控优化措施，国务院，2022 年 11 月 12 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://english.scio.gov.cn/chinavoices/2022-11/12/content_78515361.htm>



局宣布取消“五个一”政策。¹⁹ 中国民航局于 2023 年 1 月宣布，力争在 2023 年将民航业整体恢复至疫情前 75% 左右的水平。²⁰

2023 年 3 月，中国民航局公布了 2023 年夏航季国际民航时刻政策及 2023 年 3 月至 10 月航班时刻表，预计国际客运航班量较 2022 年夏秋航季将大幅增加。²¹和²² 根据航班时刻政策，国际航空公司在满足相关要求情况下，可享受航班时刻豁免，保留 2024 年夏秋航季的航班时刻。²³

然而，欧洲航空公司预计很难在 2023 年实现全面复苏。由于俄罗斯领空关闭，中欧飞行航线及时间明显增加，欧洲航司无法恢复至疫情前的中欧航班运营数量，因此需要相应地调整起降时刻。

工作组很高兴看到，2023 年 8 月文旅部发布第三批恢复旅行社经营中国公民出境团队旅游业务的国家和地区名单。²⁴ 此举有益于包括航司在内的整个航空产业链条重新开发市场。但是，由于整个产业链条涉及的业务和流程复杂，出境旅游要恢复到疫情前水平预计仍需较长时间，中国民航局有必要对航班时刻尽可能灵活管理。

在入境旅客管理方面中国已取得一些积极进展。中国海关总署宣布自 2023 年 1 月 8 日起取消入境人员全员核酸检测。²⁵ 2023 年 3 月 14 日，国家移民管理局宣布恢复符合条件的所有外国人来华签证。

证。²⁶ 外交部宣布，自 2023 年 4 月 29 日起，所有来华旅客可以登机前 48 小时内抗原检测代替核酸检测，航空公司不再查验登机前检测证明。然而，截至 2023 年 6 月，来华旅客仍会受到一些旅行限制。²⁷

例如，签证申请和健康申报表中使用的一些英文措辞需要更加通俗易懂。²⁸ 比如，不懂中文的旅客在选择北京居住地时，很难理解“Chaoyang Qu”（朝阳区）的含义。而“Chaoyang District”这一表述的国际认可度则会更高。此外，过长的签证申请列表和指纹采集的要求也为外国籍旅客入境中国增加了难度。

另外，来华旅客在入境前需通过扫描二维码访问微信小程序或通过官网来填写健康申报。²⁹ 很多中外旅客不会提前准备健康申报，而在抵达后现场申报往往导致旅客等待时间过长。因此，机场和入境检疫部门应配备充足的申报设备，防止拥堵并优化入境流程。

建议

- 将国际航空公司夏秋航季的航班时刻豁免政策延长至 2023 年冬季；
- 考虑航空公司面临地缘局势及运营挑战，优化航班时刻调整；
- 简化健康申报流程、优化入境旅客通关流程；
- 在签证申请表中使用国际公认的措辞和术语、简化签证申请流程。

19 《恢复国际客运航班的若干措施》，中国民用航空局，2022 年 12 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/en/XWZX/202212/t20221230_216743.html>

20 《航空市场复苏，中国民用航空局旨在将运力恢复至 2019 年 75% 左右水平》，环球时报，2023 年 1 月 7 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202301/1283360.shtml>>

21 《2023 年夏秋航季中国民航国际时刻政策公告》，中国民用航空局，2023 年 3 月 3 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/TZTG/202303/t20230313_217524.html>

22 《2023 年夏秋航季航班计划 3 月 26 日起执行》，中国民用航空局，2023 年 3 月 24 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XWZX/MHYW/202303/t20230324_217694.html>

23 航空公司因不可抗力或航空市场恢复影响，需提前 4 周归还时刻，或者使用至少 80% 的预定航班时刻，以保留下一年同航季的航班时刻。

24 《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 2023 年 8 月 17 日，<https://zwgk.mct.gov.cn/zfxgkml/scgl/202308/t20230810_946592.html>

25 《中华人民共和国海关总署公告 2022 年第 131 号》，商务部，2022 年 12 月 28 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/article/zcfb/zcwq/202303/20230303396026.shtml>>

26 《移民局进一步调整外国人来华签证及入境政策》，国家移民管理局，2023 年 3 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.gov.cn/xinwen/2023-03/14/content_5746607.htm>

27 2023 年 4 月 25 日外交部发言人毛宁主持例行记者会，外交部，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://russiaembassy.fmprc.gov.cn/fyrbt_673021/202304/t20230425_11065451.shtml>

28 中国签证申请服务中心，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<<https://www.visaforchina.cn/#/nav/applications/applicationFormSection1>>

29 《关于赴华旅客疫情防控要求的通知》，中国驻德国大使馆，2023 年 4 月 25 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://de.china-embassy.gov.cn/chn/sgyw/202304/t20230425_11065597.htm>



2. 全面落实《市场准入负面清单（2021）》以及中欧双方签署的相关国际、地区或双边协议



问题

中欧双方提出多项涉及航空投资和适航的计划，双方签署的协议需得以全面落实，推动双边航空合作。

分析

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。

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。³⁰

2009 年中欧经贸高层对话提到，欧洲供应商提供的现代计算机订座系统服务可以让“旅客、旅行社和在华运营的航空公司”受益。³¹

2012 年 8 月，中国民用航空局颁布了《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），是中国开放计算机订座系统市场

重要的第一步。³² 根据 CCAR315，外国计算机系统供应商可以在中国境内，向获得外国航司授权和中国民航局许可的销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仅获准为国际航班提供服务，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 2012 年后续发布的《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，³³和³⁴ 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。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：《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）》、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》

³⁰ 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 2023 年 7 月 21 日，<<https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/MIN01/3A2.pdf&Open=True>>

³¹ 第二次中欧经贸高层对话于 2009 年 5 月 7 日至 8 日在布鲁塞尔举行，欧盟委员会，2009 年 5 月 8 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/memo_09_226/MEMO_09_226_EN.pdf>

³² 《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 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/MHGZ/201605/t20160530_37632.html>

³³ 《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 7 月 9 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2008/content_1157921.htm>

³⁴ 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 2023 年 7 月 21 日，<<http://www.shuiwu114.com/zcfgkShow/43691.aspx>>



(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)。

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《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)》和《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),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。

中欧双方于2020年9月签署了《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》,旨在改善民用航空安全管理,提高相互市场准入。³⁵ 一项积极进展是,中方根据《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》,对欧洲原始设备制造商某些航空产品实施“自动批准”。³⁶ 该审批流程减轻了原始设备制造商在中欧之间获得航空产品适航认证的负担。根据《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》的介入程度程序,欧盟航空安全局和中国民航局已开始对一些航空产品开展适航互认。不过,介入程度程序的实施尚处初期,适航互认流程比预期较慢。工作组建议按照《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》的介入程度程序,简化适航审批流程,将中欧航空合作推向更高水平。

建议

- 对现有政策法规进行梳理,及时废止不符合《市场准入负面清单(2021)》的相关法规;

35 《中欧双边协议》, 欧盟航空安全局, 2020年9月3日, 查阅日期 2023年7月21日, <<https://www.easa.europa.eu/en/document-library/bilateral-agreements/eu-china#group-easa-downloads>>

36 根据《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》, 某些认证会自动验收, 而其他一些认证则需要验证。如果欧洲航空产品有非重大主要变更和大修, 其设计认证将自动验收, 在此期间, 相关验证部门认可并验收审定部门的认证, 无需开展任何技术调查或验证活动。对于经验证的认证, 验证部门通过相关程序向外国民用航空产品颁发认证, 这意味着与对设计或设计变更进行排他、全面和深入的审定相比, 参与程度有所降低。《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 2023年7月21日, <<https://www.easa.europa.eu/en/document-library/bilateral-agreements/eu-china#group-easa-downloads>>

- 制定新规, 全面开放中国计算机订座系统市场, 包括中国及外国航空公司的国内和国际机票订座市场;
- 简化现有规定, 为国外计算机订座系统提供更便利的市场准入条件;
- 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;
- 加快实施《双边民用航空安全协定》和《技术实施程序》的介入程度程序, 简化中欧间适航审批流程。

3. 提高中国的空域利用效率 7

问题

航线有限、缺少数据交换/交流, 再加上空中交通管理效率低下, 导致中国空域拥堵, 从而使航空公司的成本增加、飞行时间延长、环境损害加重, 同时低空空域的准入限制也进一步阻碍了行业发展。

分析

全球空中交通需求快速增长, 需要进一步发展空中交通管理组织、运营理念、系统、人力资源和程序以及军民合作, 从而进一步完善服务并提高安全性、效率和环境绩效。对于交通热点以及欧盟范围内上述所有方面的监管发展, 欧洲企业已经积累了相当丰富的经验。这些经验可能无法直接适用于中国, 但对于加速中国航空业发展具有参考意义, 特别是在中国取消疫情相关旅行限制、空中交通显著恢复的情况下。

中国一直重视投资发展空中交通管理系统, 促进航空运输业快速增长。为使机场达到满负荷运行, 全国各地正在加速开展建设和扩建项目。

然而, 不同项目所采用的系统类型不尽相同, 在系统间实现无缝交互和数据交换变得越来越具有挑战性。尽管早已实施中央空中交通流量管理系统, 中国的空中交通管理数据集中及大数据应用能力还有待提升。这意味着中国将错失良机, 无法就空中交





European Chamber
中国欧盟商会

通流量提效、机场资源容量扩展，以及空域利用优化等开展方案分析。

如果数据流是空中交通管理系统的血液，那么交互操作的数据交换和信息管理平台将成为关键静脉，连接着空中交通管理生态系统中的每个系统和子系统。拥有这样四通八达的基础设施，将充分释放改善空域拥堵的运营理念的巨大潜力。例如，优化空中交通流量管理协调；实现各个机场之间着陆和起飞顺序信息动态交换和跨系统传输；缩短飞机安全起降间隔并增加空域容量；优化各类空中交通管理系统间协调，减轻空中交通管制员工作量。

工作组很高兴看到，中国民航局已制定智慧民航建设路线图，³⁷ 并已采取行动推动智慧民航发展，出台了一系列有关智慧民航数据管理的法规。³⁸ 中欧双方都有充分的专业知识和经验，工作组建议加强双边合作与国际交流，优化数据治理及使用，确保不同地区法规协调一致。

《“十四五”民用航空发展规划》包括大湾区等区域项目，该项目呼吁统一广州、深圳、珠海、香港和澳门的空中交通管理。³⁹ 这些区域项目需要重新规划跨越不同政府管辖范围的空中交通管理，以落实空中交通高效管理概念，实现顺畅协调和有效操作。同时，他们还需要流量管理工具来优化不同机场的空域效率和跑道容量。

为推动这一进程，欧盟和中国需要就空中交通管理现代化发展开展长期合作。这将推动中欧双方服务供应商及业界分享最佳实践、开展积极合作，并促进采纳互认标准。

同时，工作组建议中国局方与欧洲空中导航服务供

应商之间建立工作层面联系，推动完善管制员的职业规划、发展和培训。整合民用/军用和国际/国内空域及航线也将有助于提高航班的灵活性和准点性，为航空路线未来发展提供空间。正如中国欧盟商会于 2020 年发布的报告《深耕远程航线——为在华航司构建可持续的经营环境》中所述，受限空域绕行豁免及航线缩短将明显有助于对成本、时间和环境的管控。⁴⁰

无人机系统产业的快速发展使得安全问题成为中国空中交通管理的另一挑战。无人驾驶飞行器引发的公共安全事故及其与民用航班的空域冲突并不鲜见。工作组建议中国政府部门保障民用载人空中交通的安全的同时，推广无人机的使用。从行业角度来看，加强无人机系统交通管理以及将无人机系统引入民用空域将成为未来一大研究主题，这将有助于在保持进一步发展民用航空运输安全和容量的同时，提高不同利益相关方的空域使用效率。

此外，低空空域是通用航空活动的主要区域，低空空域使用效率还有提升空间。中国低空空域的使用和管理与中空高空空域的审批和管控方式相同，低空空域所有飞行活动均需审批，这在很大程度上制约了行业发展。

根据工作组对中国低空空域改革的建议，其中一个主要步骤可以综述如下：

- “十四五”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；
- 然而，低空空域开放尚未出台明确路线图。

湖南、江西、安徽、四川、海南等省份已相继启动低空空域管理改革试点项目，将在境内 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，进一步了解这些项目

37 《中国民用航空局关于印发智慧民航建设路线图的通知》，中国民用航空局，2022 年 1 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/ZCFB/202201/t20220121_211212.html>

38 《民航局发布智慧民航数据治理系列规范》，中国民用航空局，2022 年 1 月 5 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caacnews.com.cn/1/1/202201/t20220105_1337422.html>

39 《“十四五”民用航空发展规划》印发，中国民用航空局，2021 年 12 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FZGH/202201/t20220107_210798.html>

40 《深耕远程航线——为在华航司构建可持续的经营环境》，中国欧盟商会，2020 年 6 月 2 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<<https://www.eurochamber.com.cn/en/press-releases/3228>>





至关重要，包括这些项目在日常直升机运营中的实际应用，以及其对中国直升机销售、飞行时数和飞行任务的影响。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。

建议

- 加强航空领域数据交换新技术以及系统互通能力的应用，在短期内缓解空域拥堵并提高利用效率；
- 开发创新的运营理念、程序及人力资源，保障空中交通管理服务的高度安全，同时增加灵活性、容量和服务导向，减轻飞行对环境造成的影响；
- 利用中欧专业知识，基于全国和系统范围信息管理，建立起拥有中央数据库的数据通信平台；
- 加强中欧在新应用与运营理念领域的合作，涵盖空域设计、流量管理以及飞行情报区之间的可互操作航班管理；
- 实施基于距离和时间的间隔规则，提高主要空港的飞机进场容量；
- 加强中欧双方政府及产业间交流，实现无人驾驶飞机标准和法规的协调统一，以及空中交通管理与无人机系统交通管理的整合；
- 增进沟通，探索符合中欧双方数据管理要求的新框架，提升数据驱动应用和平台方面的合作；
- 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。

4. 深化与航空业脱碳相关的商业驱动举措，加速建立中欧可持续发展生态系统

问题

中欧双方都承诺遵守《巴黎协定》，但实现这一协定的政策战略分歧，构成了实现总体目标的障碍。

分析

中国取消“动态清零”政策、重新开放国际旅行，有利于重启可持续航空对话，为所有航空产业参与

者推动航空业可持续发展带来机遇与挑战。然而，欧盟与中国之间航空合作的问题使得一些现有航空合作计划受到负面影响。比如，欧盟将中国视为“竞争者、对手和合作伙伴”，⁴¹ 而中国则出台针对地方产业的保护性政策。国际民航组织与中国政府关于《全球航空运输业碳中和方案及减排计划》的谈判仍在进行中。

为了在满足日益增长的航班需求的同时实现减排承诺，航空业需基于中国和欧盟气候/能源情景，全面考虑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、法规以及生态系统。通过开展此类合作，中欧双方都能受益于脱碳航空的时代。

短期来看，采用可持续航空燃料是欧盟和中国的共同战略。中国启动了前景广阔的合作计划，旨在打造中国可持续航空燃料产业，为原始设备制造商和航空公司创造有利条件。⁴² 中欧双方已就可持续航空燃料开展合作，并于 2012 年在上海成功完成试飞。遗憾的是，由于中国标准与国际标准不兼容，该合作已经暂停。2022 年，空客公司与中石化及中国航空公司合作启动可持续航空燃料交付飞行试点项目，在交付飞机时使用含有中石化可持续航空燃料的混合航空燃料。不过，中国国内可持续航空燃料的产量仍然较低，航空公司难以承担高昂的生产成本。工作组很高兴看到，中国民航局出台的可持续航空路线图带来了新的机遇，⁴³ 该路线图承诺在“十四五”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的关键。因此，当务之急是重启双边讨论，推动新燃料的工业化发展和应用推广。

41 《“中国是合作伙伴、竞争者和对手”：德国外交部长马斯接受德国编辑部网络采访》，德国联邦外交部，2020 年 7 月 12 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<<https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/maas-rnd/2367552>>

42 《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 2023 年 7 月 21 日，<<http://www.tanpaifang.com/tanguwen/2020/0827/73530.html>>

43 《“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 2023 年 7 月 21 日，<http://www.caac.gov.cn/XXGK/XXGK/FZGH/202201/t20220127_211345.html>





European Chamber
中国欧盟商会

在绿色航空联合研究方面，欧盟和中国自 2005 年以来发起了多项协调与支持行动，也成功完成了一系列研究和创新行动，使中欧双方的产业都从中受益。基于“地平线2020”第七框架计划下⁴⁴的长期协调与支持行动，即绿色航空国际交流网络平台（GRAIN2）项目已经结束，近期并未安排其他联合行动计划。建议欧盟与中国围绕绿色航空发展的新技术、产品和服务的标准化与认证启动新合作计划。

建议

- 在欧盟与中国之间建立值得信赖的长期沟通渠道，致力于航空领域可持续发展；
- 双方开展合作，为迎接未来的航空脱碳做好准备，合作领域包括但不限于可持续航空燃料、电转液技术和氢气技术；
- 制定详细的政策框架，促进商业航班中可持续航空燃料和其他可持续燃料的使用；
- 打造具体应用案例，重新启动替代燃料工业化项目，包括电转液技术和氢气技术；
- 利用当前的合作框架（如“欧洲地平线”），实施有关可持续航空技术的具体双边项目。

⁴⁴ 《协调与支持行动——第七框架计划 GRAIN2》，欧盟委员会，2015 年 3 月 31 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<<https://trimis.ec.europa.eu/sites/default/files/project/documents/10294/final1-grain2-m36-final-report.pdf>>





建设工作组

主要建议

1. 加快建筑环境脱碳，支持零碳建筑发展 2

- 将绿色建筑标识认证制度从自愿变为强制，确保与国际标准接轨并兼容；
- 开发经认证的数据库和工具，用于评估建筑的可持续性绩效和支持行业转型，迈向碳中和、更具韧性的未来；
- 在公共采购程序中纳入生命周期成本计算方法，提高能源效率表现在采购记分卡中的权重；
- 确保欧洲投资和技术在中国建筑行业享有平等权力；
- 允许欧洲企业参与绿色建筑标准/碳排放标准计算的实施过程；
- 发挥欧洲企业和机构的专长，开发知识共享平台、建筑从业人员实务培训和教育计划；
- 积极推进零碳建筑改造，实现碳减排目标，促进地方经济发展

2. 放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制 5

- 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，确保涵盖招标和建筑服务。

3. 促进欧洲规划、建筑和设计、施工、制造及房地产服务提供商的市场准入，实现公平竞争，鼓励专业知识共享 14

- 促进学位、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. 继续为房地产领域的外商投资提供公平、平衡和开放的市场环境 14

- 就122号文及合格境外有限合伙人基金投资做出进一步的澄清或颁布实施细则，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。

供热子工作组

1. 更新家用燃气器具的能源效率标准，推行全国性政策，推广使用一级能效的全预混冷凝式壁挂炉燃气炉 3

1.1 更新能源效率标准，完善家用燃气器具的要求

- 更新家用燃气器具的能源效率标准；



- 完善家用燃气器具的效率要求；
- 对主要部件的能源利用率设定要求；
- 摒弃过时的能效评价，建立统一的、不同热源之间的碳效评价体系，根据一次能源热效率和热效率来进行比较。

1.2 制定推广节能减排燃气炉技术的政策

- 出台推行节能减排技术的政策，从重点城市和地区开始；
- 发布相关政策，鼓励消费者在首次安装时购买全预混冷凝式燃气炉；
- 鼓励有关全预混冷凝技术及其应用方式和节能减排效果的研究项目。

2. 完善和有效实施对有关燃气采暖热水炉安装与维护的要求，向消费者传达定期维护和更换燃气采暖热水炉的必要性 3

2.1 加强有关燃气采暖热水炉安装的规范和管理

2.1.1 完善有关燃气采暖热水炉安装质量标准，加强对安装企业和人员的规范和管理

- 监督实施燃气采暖热水炉产品的安装规范；
- 在新装阶段强调并引入水处理产品的使用；
- 完善对于安装服务人员和企业的培训，建立职业认证制度。

2.1.2 结合国家强制性产品认证政策实施，合理调整地方性产品准入检测内容和检测周期

- 合理减少地方性准入重复性检测项目，并延长检测周期。

2.2 加强消费者对燃气采暖热水炉进行维护的宣传和认知

- 加强对燃气采暖热水炉进行定期维保的有效监督，并对消费者进行相应提示和教育；
- 发布燃气采暖热水炉定期维保规定，确保燃气采暖热水炉高效、安全运行；
- 加强对系统整体健康度和安全度的宣传，增强服务人员和用户对于供暖系统水质的知识；
- 鼓励整机厂与燃气管理机构配合宣传燃气采暖热水炉的定期维护需求。

2.3 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气采暖热水炉

- 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气采暖热水炉；
- 建议由燃气管理机构协助监督用户及时维护或更换燃气采暖热水炉，从燃气安全角度对终端用户进行宣传指导；
- 出台政策，鼓励和支持消费者用更高效、更环保的全预混冷凝炉置换其已达到使用寿命的低效高能耗燃气采暖热水炉产品。





3. 探讨混氢技术在国内燃气器具天然气管网铺设中的可能性

- 设立试点区域，打造示范项目，推广氢能零碳供热的理念；
- 出台相应标准及监管法规，使产品及行业有法可依，规范化发展；
- 鼓励建立采用掺混氢和纯氢燃烧设备的制造标准和安装验收等技术规范。

工作组简介

建设工作组由在华经营的欧洲房地产投资、土地开发、建筑、工程、项目管理、主承包商、供应商、制造商、认证机构以及在中国执业的其他建筑业咨询公司组成，这些企业都是享誉全球的业界领导者。

建设工作组成立于2003年，主要代表在华运营的欧洲工程服务供应商。2016年，欧洲供热业子工作组成为建设工作组的一个子工作组。

工作组的主要宗旨是与主要的利益相关方进行对话，其中包括住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会、国土资源部、工业和信息化部、科学技术部、欧洲联盟机构以及与建设行业相关的组织和协会。上述合作的目的是对中国建筑产业相关政策提供反馈和支持，重点在于城市的可持续发展，以及推动对高品质节能建筑的投资。

近期发展

2022年市场表现

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。2022年，中国建筑业总产值创历史新高，达到人民币31.2万亿元，同比增长6%。¹

分板块看，得益于政策支持，基础设施是唯一出现正增长的板块，而住宅地产市场因住房需求减少而下跌，商业地产市场则因投资活动放缓而下跌。

2022年，基础设施投资增长9.4%，² 而房地产开发投资则下降10%。住宅项目建筑面积和新屋开工面积分别下降7.2%和39.8%，³ 表明住宅建设活动不景气。

为了降低过高的信贷杠杆，政府收紧监管政策，抑制投资、购地和新项目开工，这也是造成房地产活动放缓的原因之一。新冠肺炎疫情带来的不确定性以及对“烂尾楼”的担忧也打击了市场需求。⁴

高负债的开发商面临着去杠杆压力，短期融资渠道受阻，导致整个行业在2022年夏季陷入信贷违约和拖欠困境。随后，开发商又被要求“保交楼”，以确保抵押贷款账户不被冻结，并防止系统性风险。⁵ 因此，尽管2022年的竣工住宅项目建筑面积下降了14.3%，⁶ 但在年底时住宅项目的交付前景却有了很大改善。

另一方面，基础设施建设提振了该行业，抵消了房地产市场的低迷。基建投资（不含电力、热力、燃气及水生产和供应行业）较上年增长9.4%。其中，水利管理投资增长13.6%，公共设施管理投资

1 《2011年至2022年中国建筑业产值》，Statista，2023年2月，查阅日期2023年4月4日（需订阅），<<https://www.statista.com/statistics/279244/construction-output-value-in-china/>>

2 Zhang Hongpei, 《新年伊始中国基建发力，更多专项债券正在酝酿之中》，环球时报，2023年1月30日，查阅日期2023年6月20日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202301/1284473.shtml>>

3 《2022年全国房地产开发和销售情况》，国家统计局，2023年1月18日，查阅日期2023年4月4日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/t20230118_1892298.html>

4 《驾驭不确定性：2023年中国经济前瞻》，世界银行，2022年12月8日，查阅日期2023年4月6日，<<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/b8644c8a79ee3376b2cd3c16a9f90cc7-0070012022/original/CEU-December-2022-ENG.pdf>>

5 《多部门出台措施推进“保交楼、稳民生”工作》，住建部，2023年8月23日，查阅日期2023年6月19日，<https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/gzdt/202208/20220823_767672.html>

6 《2022年全国房地产开发和销售情况》，国家统计局，2023年1月18日，查阅日期2023年4月4日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/t20230118_1892298.html>



增长10.1%，公路运输投资增长3.7%，铁路运输投资增长1.8%。⁷

到2022年底，中国的城市化率达到65.2%，比2021年高出0.5个百分点。⁸ 人口结构的变化导致了中国的房地产市场的分化，以及各级别城市房价的分化。像上海这样的一线城市有大量的存量住房，房价高企且需求旺盛，而二三线城市的住房需求则持续减少。2022年，为了刺激市场，中国人民银行和其他部门降低了抵押贷款利率，提供税收优惠，并放松了购房限制。然而，这些措施的作用有限，难以重燃购房需求。⁹ 许多城市仍然面临供应过剩的问题，楼市量价齐跌，房价已跌回2021年初的水平。¹⁰ 据穆迪预测，由于疫情造成的经济压力，中国将经历一段艰难的转型时期，而房地产行业难堪大任，不太可能在2023年重新成为主要增长动力。¹¹

沿着更绿色、更智能和更安全的道路迈向碳中和

根据生命周期评价法，¹² 全球建筑环境产生的二氧化碳排放量占全球年排放量的40%。其中，建筑运营占27%，基础设施材料和建设（混凝土、钢和铝）占13%。¹³ 最近数十年来，中国的快速城市化增加了土地使用，极大地扩张了建筑活动，提高了二氧化碳排放量。2018年的一份研究报告发现，中国占直接二氧化碳排放量的23%，间接二氧化碳排放量的42%，以及全球建筑活动二氧化碳

碳排放量的41%。¹⁴

2021年初，中国的二氧化碳排放量一度反弹，但2022年的排放量基本持平，减少23公吨，按年下降0.2%。¹⁵ 由于经济增长疲软、建筑活动减少和严格的防疫措施，工业和交通运输业的排放减少，而工业加工的减少则抵消了燃煤排放的增加。中国的基础设施建设增长率正在下降，再加上房地产行业放缓，从长远来看，水泥、钢铁、铝等建筑材料的需求可能会下降。但是在中短期内，国家仍需加强基础设施建设。

在政策支持下，建筑行业在减排和碳再利用方面的技术突破，将在中国实现零排放承诺的过程中发挥关键作用。2022年1月，住建部发布《“十四五”建筑业发展规划》，¹⁶ 旨在进一步推动建筑业走上更绿色、更智能、更安全的道路。¹⁷

为了提高工程建设相关标准，住建部还发布了《建筑节能与可再生能源利用通用规范》，¹⁸ 自2022年4月1日起生效。这套强制性规范涵盖了新建建筑、既有建筑以及扩建和改造建筑，还涵盖了可再生能源系统、节能设计和节能建筑。它的实施不仅有助于实现中国的2060可持续发展目标，还能促进建筑改造市场的发展，对地方的生产制造、就业和国内生产总值增长都有推动作用。

在技术方面，碳捕集、利用和封存是建筑行业减排的重要组成部分。2013年，国家发改委开始在中

7 《2022年1月至12月固定资产投资》，国家统计局，2023年1月18日，查阅日期2023年4月4日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/t20230118_1892297.html>

8 《2022年国民经济顶住压力再上新台阶》，国家统计局，2023年1月17日，查阅日期2023年4月6日，<http://www.stats.gov.cn/english/PressRelease/202301/t20230117_1892094.html>

9 《驾驭不确定性：2023年中国经济前瞻》，世界银行，2022年12月8日，查阅日期2023年4月20日，<<https://thedocs.worldbank.org/en/doc/b8644c8a79ee3376b2cd3c16a9f90cc7-0070012022/original/CEU-December-2022-ENG.pdf>>

10 Liu, Zongyuan Zoe and Stemp, Daniel, 《中国人民银行支持国内住宅市场》，外交关系委员会，2023年3月21日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.cfr.org/blog/pboc-props-chinas-housing-market>>

11 《穆迪：今年中国房地产销售将继续下滑，增加地方政府和实力较弱的银行的债务压力》，南华早报，2022年2月16日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.scmp.com/business/article/3210341/china-property-sales-will-continue-fall-year-adding-debt-pressure-local-governments-and-weaker>>

12 生命周期评价是一种对建筑物在其整个生命周期中产生的环境影响进行衡量的方法。在生命周期评价中，一个典型的生命周期包含多个阶段，即：生产和建造阶段；使用阶段；报废阶段以及超出系统边界的外部化影响。

13 《为什么是建筑环境？》，Architecture 2030，2022，查阅日期2023年4月20日，<<https://architecture2030.org/why-the-building-sector/>>

14 Huang, Lizhen等人，《全球建筑业的碳排放》，《可再生和可持续能源评论》，Elsevier，第81卷，第2期，2018年1月，第1906-1916页，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S1364032117309413>>；Cheng, Min等人，《中国建筑业二氧化碳排放绩效测评：全球Malmquist指数分析》，《环境影响评估评论》，Elsevier，第92期，2022年1月，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0195925521001232>>

15 《2022年二氧化碳排放量》，国际能源署，2023年3月，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.iea.org/reports/co2-emissions-in-2022>>

16 《关于印发“十四五”建筑业发展规划的通知》，国务院，2022年1月19日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-01/27/content_5670687.htm>

17 上世纪70年代能源危机之后，“绿色建筑”的概念在80年代进入中国，并在资源节约、环境保护和公共卫生方面发挥着重要作用。四十年来，中国在标准制定、工程设计和建设施工方面取得了令人瞩目的成就。从1986年住建部发布《民用建筑节能设计标准》到2019年为止，总共发布了199项绿色建筑政策。

18 《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2023年5月31日，<https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zhengce/zhengcefilelib/202110/20211013_762460.html>





国推广碳捕集、利用和封存，并在火电、煤化工、水泥和钢铁行业进行试验示范。¹⁹ 虽然在许多项目中都有应用，但是从全国来看，碳捕集、利用和封存仍处于试验阶段。中国在一些关键技术上落后于欧盟和美国，例如技术集成、海底封存解决方案和工业应用。除了上述行业外，据行业专家预计，到2050年，碳捕集、利用和封存将在中国的电力、化工、氢能、化肥等行业推广普及，达到实现碳中和所需的规模。

由于碳减排可能增加整个建筑供应链的成本，所以碳的定价和交易机制必不可少。中国宣布在“十四五”期间将水泥、钢铁等行业纳入全国碳排放权交易市场，工作组对此表示欢迎。²⁰ 与此同时，正如中国欧盟商会的碳中和报告所述，尽管欧洲企业考虑了中国2030年的碳达峰和2060年的碳中和目标（30/60目标），并相信二氧化碳排放将会减少，但是其他有害排放物却有可能被忽视，甚至任其恶化。该报告建议采取进一步行动，切实保证脱碳和环境保护，而不是只关注二氧化碳排放。²¹

协调区域发展，谋求共同富裕

区域发展是中国“十四五”规划的主要内容之一。²² 在追求“共同富裕”的过程中，中国的目标是使其各地区的发展更加平衡，努力发展西部，振兴东北地区，并加速东部的现代化。因此，国家发展和改革委员会在2022年末共批准了109个固定资产投资项目，投资总额为1.48万亿元，涵盖交通、能源和水利。²³ 通过这些新的举措，东北地区将加

强自主制造和高科技创新的高质量发展。

国家“十四五”规划也强调了城市群的发展，提出了“两横三纵”战略，提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等五大城市群。²⁴

2023年5月出台的《京津冀产业协同发展实施方案》，²⁵ 旨在提高中国在全球供应链中的技术自主能力和竞争力，优先发展集成电路、网络安全和电力设备、生物制药等新兴产业。然而，这三个地区尚未形成绿色经济产业链，也尚未建立有效的协同发展机制，阻碍了三地的进一步融合。

2023年是长三角一体化发展上升为国家战略的五周年，该地区将加快不同产业链和周边经济带之间的融合。上海市政府与江苏、浙江和安徽省政府于2023年达成协议，努力将该地区建设成为国家算力网络的重要枢纽。在一体化方案下，通过优化算力布局，建设高速数据传输网络，长三角将拥有更加强大的数据处理能力。²⁶

2021年10月，国务院发布一份规划纲要，提出到2035年，成渝经济圈成为中国第四个经济增长集群。²⁷ 纲要的重点是发展基础设施，包括升级两个城市的国际机场和区域机场网络，以及发展高速铁路，在欠发达地区扩建高速公路网络，提高长江上游的航运能力。此外，正如中国欧盟商会西南建议书所述，工作组还建议出台更多宽松政策，允许外国私营企业，特别是中小企业，为成都的经济发展做出贡献。²⁸

19 《国家发展改革委关于推动碳捕集、利用和封存试验示范的通知》，国家发改委，2013年5月9日，查阅日期2023年4月20日，<https://www.globalccsinstitute.com/archive/hub/publications/102106/notice-national-development-reform-commission-ndrc.pdf>；<http://www.gov.cn/zwqk/2013-05/09/content_2398995.htm>

20 《钢铁、水泥、化工等行业“十四五”将纳入碳排放权交易市场》，央广网，2021年1月13日，查阅日期2023年6月19日，<<https://baijiahao.baidu.com/s?id=168877467726994359&wfr=spider&for=pc>>

21 《碳中和：欧洲企业助力中国实现2060愿景》，中国欧盟商会，2023年5月25日，查阅日期2023年6月19日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/974/Carbon_Neutrality_The_Role_of_European_Business_in_China_s_Race_to_2060>

22 《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》，全国人民代表大会，2021年3月12日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

23 Lin, Xiaoyi and Shan, Jie, 《习主席讲话鼓舞人心：振兴东北探索中国现代化》，环球时报，2023年3月1日，查阅日期2023年6月20日，<https://www.globaltimes.cn/page/202303/1286479.shtml>

24 《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》，全国人民代表大会，2021年3月12日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm>

25 《新一轮京津冀产业合作重点平台发布》，国务院，2023年5月30日，查阅日期2023年6月19日，<https://www.gov.cn/lianbo/difang/202305/content_6883726.htm>

26 《长三角展新姿：共跑经济“新赛道”》，新华社，2023年6月8日，查阅日期2023年6月19日，<http://www.news.cn/fortune/2023-06/08/c_1129678121.htm>

27 《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》，国务院，2021年10月21日，查阅日期2022年2月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/2021-10/21/content_5643875.htm?mc_cid=859f2e0410&mc_eid=bef9c754ec>

28 《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2023年6月20日，<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/971/Southwest_China_Position_Paper_2021_2022>



主要建议

1. 加快建筑环境脱碳，支持零碳建筑发展

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的应用，不利于建筑行业和中国实现减排目标。

分析

从1986年国务院出台第一部建筑节能相关法规，到2021年1月住建部颁布《绿色建筑标识管理办法》，²⁹ 中国的技术标准、评价标准和等级确定均有提高，这有助于引导行业走向碳中和。³⁰ 然而，相关的程序和法律体系仍然零散，针对不同类型的建筑 and 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。³¹ 为了更快、更有效地实现建筑环境的脱碳和绿色建筑的建设，最好是将自愿性制度改为强制性标准制度。

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。建筑物在生命周期的每个阶段都会消耗资源和能源，并排放温室气体。在欧洲，专业人士、认证机构及其他利益相关者可以使用开放的数据库和工具，以统一的方式计算建筑构件和建筑物的环保性能。³² 数据共享和行业合作可以避免效率低下；借鉴其他项目的经验，可以提高时间和成本效率；并且可以用一致的方式衡量进展。此外，还需要识别和计算能耗及排放数据，以便制定有效的政策干预措施。因此，工作组建议中国相关部门开发数据库和工具，以支持行业转型，迈向低碳和更具韧性的

未来。此外，建议在公共采购程序中纳入生命周期成本计算方法，提高能源效率表现在采购记分卡中的权重。

“十四五”规划鼓励建筑行业推广应用和整合物联网、人工智能、大数据处理等新技术。诸如信息收集、数据分析、实时监控、早期风险预警、决策辅助等技术，不仅可以帮助优化施工过程和改善现场安全，还可以提高建筑物的整体质量。工作组相信，欧洲企业的专业知识和高效产品契合中国的30/60目标，非常有益于中国的持续发展。

此外，2021年10月21日，国务院发布了《关于推动城乡建设绿色发展的意见》，从政策层面促进零碳建筑发展，³³ 大力推广超低能耗、近零能耗建筑，发展零碳建筑，总体目标是到2035年，城乡建设全面实现绿色发展。

行业脱碳有赖于寻找和使用更加环保的材料，因为建筑业有90%以上的碳排放都来自于所使用的材料。例如，仅仅是钢铁行业就消耗了中国五分之一以上的煤炭。水泥是中国的另一个高污染行业，它的生产以煤为燃料，属于能源密集型行业。³⁴ 虽然国家对符合环保标准的企业和产品给予特别优惠，并编制了《国家工业节能技术装备推荐目录》，³⁵ 但是目前还没有生态友好型建筑材料数据库，能以规范的方式展示材料的环保性能。

虽然中国向绿色建筑转型的势头越来越猛，但由于主要参与者和决策者对可持续发展和绿色建筑原则缺乏了解，这一转型受到了阻碍。因此，绿色建筑实践和技术方面的专业培训对于优化提升行业的发展至关重要。

29 《绿色建筑标识管理办法》，住建部，2021年1月8日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-01/17/5580528/files/6f59e30c120043da8eb221f3ab18a665.pdf>>

30 从1986年住建部发布《民用建筑节能设计标准》到2019年为止，总共发布了199项绿色建筑政策；Wu, Z.等人，《1986-2019年中国绿色建筑政策发展动态调查》，《国际环境研究与公共卫生杂志》，国家医学图书馆，2021年1月，第18卷，第1期，第196页，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC7795857/>>

31 《绿色建筑标识管理办法》，住建部，2021年1月8日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-01/17/5580528/files/6f59e30c120043da8eb221f3ab18a665.pdf>>

32 “关于TOTEM”，TOTEM Create | Evaluate | Innovate, 2023，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.totem-building.be/pages/about.xhtml#2.1>>

33 《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2023年6月19日，<https://www.gov.cn/zhengce/2021-10/21/content_5644083.htm>

34 《中国企业对世界的污染甚至超过个别国家》，彭博新闻社，2021年10月25日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.bloomberg.com/graphics/2021-china-climate-change-biggest-carbon-polluters/>>

35 《关于公布第五批绿色制造名单的通知》，工信部，2020年10月16日，查阅日期2023年4月20日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/zh/art/2020/art_6dc938612b1945b3927fdcca5c79cd1b.html>





在国际上，20世纪90年代形成了三大建筑认证体系，首先是1990年的英国建筑研究院环境评价方法，其次是1996年法国的高环境质量评价体系，最后是1998年美国绿色建筑委员会的领先能源与环境设计认证体系。^{36和37} 对于此类技术要求，欧洲的房地产开发商、材料供应商和分销商、建筑师、工程师和项目经理拥有广泛的专长和深厚的知识积累。因此，工作组建议中国与欧洲企业和机构合作，发挥欧洲企业和机构的专长，开发知识共享平台，制定实务培训和教育计划。

建议

- 将绿色建筑标识认证制度从自愿变为强制，确保与国际标准接轨并兼容；
- 开发经认证的数据库和工具，用于评估建筑的可持续性绩效和支持行业转型，迈向碳中和、更具韧性的未来；
- 在公共采购程序中纳入生命周期成本计算方法，提高能源效率表现在采购记分卡中的权重；
- 确保欧洲投资和技术在中国建筑行业享有平等权力；
- 允许欧洲企业参与绿色建筑标准/碳排放标准计算的实施过程；
- 发挥欧洲企业和机构的专长，开发知识共享平台、建筑从业人员实务培训和教育计划；
- 积极推动零碳建筑改造，实现碳减排目标，促进地方经济发展。

2. 放宽欧洲企业竞标政府采购项目的限制

问题

外资企业在竞标政府采购项目时面临许多限制。

分析

中国目前有两部管理公开招标的法律：《中华人民共和国政府采购法》（《政府采购法》）和《中华

人民共和国招标投标法》（《招标投标法》）。^{38和39}

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》。^{40,41和42} 2019年10月21日，中国提交了加入该协议的第七份出价（第六份修订出价），⁴³ 其中包括进一步承诺向外资企业开放市场准入。中国目前具有《政府采购协议》观察员地位。

在这种背景下，国家发改委于2019年12月3日提出了修订《招标投标法》的建议并公开征询意见。中国计划对已施行二十年的采购框架进行重新设计，并为此付出了巨大的努力，上述修订就是其中的一部分成果。⁴⁴

关于《政府采购法》与《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的冲突，财政部正在研究之中。⁴⁵ 2020年初生效的《中华人民共和国外商投资法》（《外商投资法》）也是同样的思路。⁴⁶ 《政府采购法》

38 广义而言，《政府采购法》涵盖了中央及其下一级政府的各项采购工作。参见《政府采购法》，全国人民代表大会常务委员会，2002年6月29日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.ccgp.gov.cn/zcfg/gjfg/201310/t20131029_3587339.htm>

39 《招标投标法》规范了所有国有企业的招标流程，特别是大型基建项目（例如建筑、航空、航运、工程、建筑、运输、电力和水利项目）以及出于公众利益的大型私人投资项目（主要是合资企业）。参见《招标投标法》，China.org.cn，2011年2月12日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.china.org.cn/china/LegislationsForm2001-2010/2011-02/12/content_21908008.htm>

40 《政府采购协议》是48个世贸组织成员国之间签署的多边协议，这些成员国已同意彼此开放其非国防公共采购市场。每个《政府采购协议》成员国的供应商都可以参加其他《政府采购协议》成员国的公共采购投标，并且在签订政府合同时，其待遇不低于当地投标人。另一方面，还有11个成员国尚未加入该协议（包括中国）。参见《政府采购协议》，世贸组织，查阅日期2023年4月20日，<https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm>

41 Heilman Grier, Jean, 《开放市场会降低中国加入政府采购协议的动力吗？》，《贸易展望：观点与观察》，2017年11月2日，查阅日期2023年4月20日，<<https://trade.djaghe.com/?p=4414>>

42 Wang, P., 2009年，《中国加入世界贸易组织—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2023年4月20日，<<https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/12/3/663/817776>>

43 《中国提交加入〈政府采购协议〉的修订出价》，世贸组织，2019年10月23日，查阅日期2023年4月20日，<https://www.wto.org/english/news_e/news19_e/gpro_23oct19_e.htm>

44 Heilman Grier, Jean, 《中国：修订招标投标法》，《贸易展望：观点与观察》，2020年4月13日，查阅日期2023年4月20日，<<https://trade.djaghe.com/?p=6363>>

45 《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2023年4月20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2023年4月20日，<http://gks.mof.gov.cn/guizhangzhidu/202105/20210510_3699403.htm>

46 《中华人民共和国外商投资法》，联合国贸易和发展会议投资政策中心，2019年3月19日，查阅日期2023年4月18日，<<https://investmentpolicy.unctad.org/investment-laws/laws/317/china-foreign-investment-law-of-the-people-s-republic-of-china>>

36 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155卷），第1卷，第121-132页，查阅日期2023年4月20日，WIT Press ISSN 1743-3541 1，<<https://www.witpress.com/Secure/elibrary/papers/SC12/SC12011FU1.pdf>>

37 关于这些标准的更多信息，请参阅《标准与合格评定工作组建议书2023/2024》第101页。



European Chamber
中国欧盟商会

“远比《招标投标法》更符合《政府采购协议》的要求”。⁴⁷

国家发改委计划对《招标投标法》实施的这些修订可能会产生积极影响，并提高招标活动的透明度和公平性，这将使该法律更接近《政府采购协议》的要求。⁴⁸ 这些修订有助于中国履行其对世贸组织的承诺，但是具体如何执行尚待观察，因为外资企业在参与政府采购项目方面仍然困难重重。值得一提的是，中国目前仍未加入《政府采购协议》并开放其采购市场，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）的靶标。⁴⁹

中国欧盟商会的2022年《商业信心调查》报告显示，有28%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。⁵⁰ 这一数据凸显了中国及时加入《政府采购协议》和准确修订《招标投标法》的重要性。

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，确保涵盖招标和建筑服务。

3. 促进欧洲规划、建筑和设计、施工、制造及房地产服务提供商的市场准入，实现公平竞争，鼓励专业知识共享 14

问题

工程服务供应商（包括建筑师、工程估算师、项目经理和承包商）在进入中国市场时面临困难，不利

47 Heilman Grier, Jean, 《中国：修订招标投标法》，《贸易展望：观点与观察》，2020年4月13日，查阅日期2023年4月18日，<<https://trade.djaghe.com/?p=6363>>

48 同上。

49 《欧盟国际采购文书》，EUR-Lex，2022年11月8日，查阅日期2023年6月20日，<<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-eu-s-international-procurement-instrument-ipi.html>>

50 虽然土木工程和建筑行业的情况有所改善，但会员企业表示，壁垒仍然存在，之所以比例下降，部分原因是他们调整了在华业务战略。会员企业越来越多地向中国国内企业提供设计和咨询服务，或者与当地政府或私营企业开展联合项目，从而规避监管障碍。《商业信心调查2022》，中国欧盟商会，2022年6月20日，查阅日期2023年6月19日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>

于其与中国工程服务供应商分享世界一流的专业知识和尖端技术。

分析

建筑是推动一个国家经济发展的主要驱动力之一，尤其是对中国这样处于快速城镇化进程中的大国来说，更是如此。建筑业的健康发展，对于确保资源的有效利用和确保最大程度地提高人民生活水平以及保护环境，具有极其重要的意义。例如，良好的城市规划可以优化土地利用并保证建设的长期质量；可以通过造型美观的建筑改善民众的心情；可以利用先进的技术和管理方式（包括适当使用新材料）确保城市建设整体质量，降低所需的劳动力和资金总量，同时最大程度地减少对环境的破坏。遗憾的是，在大多数情况下，欧洲工程服务供应商不被允许参与中国政府项目中的第三方合同竞标。这导致欧洲的服务提供商带来的价值没有得到相应的认可，也无法控制最终设计的质量，因此只能在中国获得极其有限的商业机会。

外国建筑公司获准在中国建立外商独资建筑企业已有15年以上的历史，中国也通过出台《外商投资法》取消了对外商独资项目业绩的限制，这一点非常值得肯定。但是，为了进一步实现公平竞争，应当促进中欧之间的证书、学位和资历互认，这将有助于在华经营的欧洲工程服务供应商取得施工和设计牌照。工作组还建议，让建筑行业的外国专业人士可以用英语参加中国资格证书考试，包括基于地方规范和法规知识的资格。这将保证外国专业人士在中国获得公正、平等的机会。

建议

- 促进学位、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. 继续为房地产领域的外商投资提供公平、 平衡和开放的市场环境 14

问题

受制于中国的程序和监管方面的障碍，欧洲房地产开发商仍然被拒之门外。

分析

外资企业继续面临严格的法规，这些法规限制了中国房地产行业的市场准入。例如，2006年7月发布的《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），⁵¹ 涵盖了多项极其严格的房地产行业外资流动控制措施。除规定注册资本不得低于投资总额的50%外，171号文还列出了另外三个影响外资企业的条件：外资企业在没有缴足注册资本、取得《国有土地使用证》或开发项目资本金未达到项目投资总额35%的情况下，不允许办理境内或境外贷款。⁵² 上述规定，尤其是对注册资本的不同要求，造成了本土企业与外资企业之间的不公平竞争。

2015年，《住房城乡建设部等部门关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》（建住房〔2015〕122号）取消了外资房地产企业全额缴付注册资本的规定以及注册资本不得低于投资总额的50%的规定。此外，122号文还简化了相关手续，允许外资房地产企业直接用外币资本进行注册，这样便可直接在银行办理注册。⁵³

工作组对上述改进措施表示欢迎，并对中国为推动建立更加成熟和国际化的投资环境所采取的积极举措表示认可。但是工作组认为，从171号文中延用的过时或陈旧条款和限制函待澄清。作为新规，122号文发布至今已有七年，但在这个问题上还没

有看到明显的改善。

此外，2007年发布的《商务部、国家外汇管理局关于进一步加强、规范外商直接投资房地产业审批和监管的通知》（商资函〔2007〕50号），在外商投资高端房地产项目方面的控制十分严格，尤其是对国内房地产企业的收购和投资。⁵⁴ 该通知中引入的一些严格措施至今仍未取消。

例如，122号文没有明确解决房地产外资企业在寻求海外贷款时面临的一个主要实际障碍，即：根据国家外汇管理局的相关规定，⁵⁵ 对2007年6月1日（含）以后取得商务部批准证书且通过商务部备案的房地产外资企业，国家外汇管理局不予办理外债签约登记手续。因此，除非国家外汇管理局取消这方面的限制，否则122号文带来的好处和灵活性将是有限的。

中国证券监督管理委员会于2023年2月20日发布了《不动产私募投资基金试点备案指引（试行）》，⁵⁶ 为符合条件的投资者提供了一系列选择，方便他们投资于建筑行业的专业基金管理公司。鼓励境外投资者通过“合格境外有限合伙人”参与国内投资。⁵⁷ 然而，关于合格境外有限合伙人基金投资者的门槛要求，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。⁵⁸ 大多数地方试点并未明确对境内投资者的要求。工作组理解，地方城市具有不同的发展历史和区域特征，所以在合

51 《中国采取进一步措施规范房地产市场的外国投资》，Jones Day, Lexology, 2007年7月3日，查阅日期2023年4月18日（需注册），<<https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=e20cc2f7-a984-4d1e-83d0-6a8bc3303c3c>>

52 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%。参见《商业银行房地产贷款风险管理指引》（银监发〔2004〕57号），中华人民共和国中央人民政府，2006年6月30日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/jtzt/2006-06/30/content_323806.htm>

53 《关于调整房地产市场外资准入和管理有关政策的通知》，住建部，2015年8月19日，查阅日期2023年4月18日，<<http://wzs.mofcom.gov.cn/article/n/201508/20150801093662.shtml>>

54 《关于进一步加强、规范外商直接投资房地产业审批和监管的通知》，商务部、国家外汇管理局，2007年5月23日，查阅日期2023年4月18日，<<http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/b/g/200707/20070704900232.html>>

55 《关于发布〈外债登记管理办法〉的通知》，国家外汇管理局，2013年4月28日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zwgk/2013-05/03/content_2395170.htm>

56 《关于发布〈不动产私募投资基金试点备案指引（试行）〉的公告》，中国证券监督管理委员会，2023年2月20日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.amac.org.cn/governmentrules/czxgfg/zlgz/zlgz_smjj/zlgz_smjj_cpba/202302/t20230220_14478.html>

57 《中国推出试点计划促进房地产私募投资》，路透社，2023年2月20日，查阅日期2023年4月18日，<中国推出试点计划促进房地产私募投资>

58 Yuan, Kevin, Li, Lucca和Chen, Jocelyn, 《中国：合格境外有限合伙人试点计划与展望》，Baker McKenzie, 2022年10月24日，查阅日期2023年5月8日，<<https://financialinstitutions.bakermckenzie.com/2022/10/24/overview-of-qflp-pilot-program-and-expectation/>>



European Chamber
中国欧盟商会

格境外有限合伙人制度上采取不同的方法是情有可原。然而，中央和地方各级的要求不一致，以及对境外和境内投资者不能做到一视同仁，这既降低了国家政策制定和执行的透明度，又损害了公平原则。对此，工作组期待更加公平、统一的政策，以解决当前的不平衡问题。

建议

- 就122号文及合格境外有限合伙人基金投资做出进一步的澄清或颁布实施细则，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。





供热子工作组

子工作组简介

供热子工作组致力于推广可提供环保型和可持续型供热设备和部件的欧洲技术。工作组的目标是在节约能源的同时，通过显著减少污染物排放来改善空气质量。煤改气计划¹是中国从根本上减少颗粒物和氮氧化物排放以及提高能源效率的国家战略之一。² 欧洲供热制造商可为实施煤改气战略作出重大贡献，帮助中国达成碳中和目标。³ 本建议书旨在为中国利益相关方提供实用的行业研究成果和实践经验，以改善中国供热行业的监管环境并惠及中国人民。

供热子工作组成立于2002年。该组织目前由14家欧洲企业组成，涉及高效供热及基于再生能源加热技术和加热部件的制造。上述企业主要生产供热设备（例如高效供热锅炉）、燃烧器、热水器、再生能源（例如太阳能和热泵）和工业部件。2016年，供热工作组成为建筑工作组的一个子工作组。供热子工作组与其上级工作组一起，致力于推广先进的欧洲供热技术，并提供有关供热行业最新趋势和发展的信息。

近期发展

监管环境

从政府的相关政策及供热市场发展看，加强燃气产品质量管理是重要手段。首先，2021年7月6日，认监委发布了《认监委关于修订家用燃气器具强制性产品认证实施规则的公告》，⁴ 新版标准对燃气采暖热水炉的安全检测项目要求发生了变化。虽然

《强制性产品认证目录描述与界定表（2020年修订）》没有与新国标GB 25034-2020同步更新，限制了大于70kW和最大采暖工作压力大于0.3MPa产品的认证工作。⁵ 但不可否认，自2021年11月1日起，国家标准《GB 25034-2020 燃气采暖热水炉》的正式实施，对企业生产的产品技术指标要求更加严格。在新版标准的要求下，监督督促企业生产出更加安全、规范的产品，同时重新让国内处于亚健康状态的燃气采暖热水炉市场得到恢复。⁶

2022年6月10日，生态环境部、国家发展改革委等7部门近日联合印发《减污降碳协同增效实施方案》，⁷ 方案提出持续推进北方地区冬季清洁取暖，将清洁取暖财政政策支持范围扩大到整个北方地区，有序推进工业燃煤和农业用煤天然气替代。

2022年11月23日，财政部发布关于提前下达2023年大气污染防治资金预算的通知，本年度共下达2023年大气污染防治资金210.1079亿元，其中，北方地区冬季清洁取暖资金额度134.4亿。⁸ 再结合国家能源局印发的《2023年能源工作指导意见》，增强能源安全保障能力，加快能源绿色低碳转型发展，统筹能源与生态和谐发展，加大清洁取暖工作力度，因地制宜实施清洁取暖改造，建立健全清洁取暖政策体系，确保取暖设施安全稳定运行，这是供热行业的发展方向。⁹ 工作组建议在国家能源局的参与指导下，对国内燃气器具天然气管网铺设中

1 煤改气战略是指中央政府和京津冀政府推进以天然气取代煤炭的能效政策。
2 《关于印发〈2021-2022年秋冬季大气污染防治综合治理攻坚方案〉的通知》，生态环境部，2021年10月29日，查阅日期2023年4月12日，<https://www.mee.gov.cn/xxgk/2018/xxgk/xxgk03/202110/t20211029_958394.htm>
3 同上。
4 《国家认监委发布修订家用燃气器具强制性产品认证实施规则》，中国质量新闻网，2021年7月8日，查阅日期2023年4月12日，<www.cqn.com.cn/cj/content/2021-07/08/content_8710664.htm>

5 《市场监管总局关于优化强制性产品认证目录的公告》，国务院政策文件库，2020年4月21日，查阅日期2023年4月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-04/28/content_5506967.htm>
6 《强制性国家标准〈燃气采暖热水炉〉GB 25034-2020 宣贯会（上海站）（广东站）（天津站）圆满收官》，壁挂炉网，2020年12月21日，查阅日期2023年4月12日，<<http://www.bgl88.com/cms/show-11363.html>>
7 《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10日，查阅日期2023年4月12日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/17/content_5696364.htm>
8 《财政部关于提前下达2023年大气污染防治资金预算的通知》，财政部，2022年10月28日，查阅日期2023年4月12日，<http://zyhj.mof.gov.cn/zxzyzf/dqwrzfzj/202211/t20221108_3850350.htm>
9 《国家能源局关于印发〈2023年能源工作指导意见〉的通知》，国家能源局，2023年4月6日，查阅日期2023年4月14日，<http://zfxgk.nea.gov.cn/2023-04/06/c_1310710616.htm>



的相关掺氢标准进行研究和试验，为大规模、远距离，掺氢与纯氢输送的未来发展提供理论依据。

“十四五”期间，供热子工作组希望中国在提高能源效率和减少环境污染方面的努力将相应推进高效节能锅炉市场的发展。燃气采暖热水炉行业各方应加强协同技术创新和技术共享，积极推进冷凝技术等节能技术在燃气采暖热水炉中的广泛应用，加深消费者印象，提升市场认可度。¹⁰ 供热行业面临着不断变化的市场需求和国内监管环境，供热子工作组一方面随时准备在政策制定过程中分享其积累的经验，以帮助实现政府设定的目标，另一方面也希望政府相关部门能够在政策制定和实施过程中充分考虑保护企业利益，减轻企业负担，促进行业的协调健康发展。

主要建议

1. 更新家用燃气器具的能源效率标准，推行全国性政策，推广使用一级能效的全预混冷凝式壁挂炉燃气炉

1.1 更新能源效率标准，完善家用燃气器具的要求

问题

壁挂炉燃气炉的现行能效标准过时，与此类器具实际能够达到的能效水平相比，缺乏实用性和参考价值。

分析

2016年6月1日，《家用燃气快速热水器和燃气采暖热水炉能效限定值及能效等级》(GB 20665-2015)¹¹ 正式取代原有国家标准GB 20665-2006。在推动壁挂炉燃气炉结构升级以及实施燃气器具节能减排要求方面，新标准发挥了重要作用。该标准将

能源效率分为三级：一级的热效率值不低于96%，二级不低于88%，三级不低于84%，只有达到二级或更高级别的壁挂炉燃气炉能够进入市场。一些地区和城市已经开始推动大规模采用一级能效壁挂炉燃气炉，逐渐弃用二级和三级。最新全预混冷凝式壁挂炉燃气炉的能源效率可达到现行标准的108%，¹² 因此，更新标准将有助于推广高能效产品，同时淘汰低能效产品。

根据中国电力工业网的BP报告,2020年中国燃煤发电量占中国总发电量的63.2%。¹³ 如考虑电力输送损耗，实际效率会更低。因此，当比较燃气器具与电器具能效高低时，不能单纯比较器具之间的能效，更应该利用一次能源热效率和热效率来对不同热源进行比较，方能准确反映不同热源之间真实的碳排放水平与产品实际能效。

除此之外，热源产品的测试，应该在多种室外温度或室内模拟温度下进行。例如分别在10℃，0℃和-10℃的温度条件下进行测试。因为，这样的测试方法，能够体现出热源设备的实际能效，热源产品的工作时间段主要是集中在冬季提供供暖。

在众多热源产品中，有些热源产品的能效会随着室外温度的变化而变化，例如空气源热泵。在空气源热泵循环中，从外部空气或温度高于蒸发温度的循环水中获取热能，然后通过机械方式加热，供应给室内加热系统。因此，热泵在低于冰点的温度下运行时，其能源效率相对较低。

如果仅简单地在某种特定测试条件下，进行不同品类供热热源之间的能效比较，势必将得出热泵品类能效高于其他品类的结论。但是实际情况是，在一定时期内，在我国能源禀赋制约下，受发电的一次

10 《燃气采暖热水炉产品 2022年度市场统计公告》，中国城市燃气协会官网，2023年3月3日，查阅日期2023年4月17日，<<https://www.chinagas.org.cn/4639/202303/56394.html>>

11 《家用燃气快速热水器和燃气采暖热水炉能效限定值及能效等级》(GB 20665-2015)，国家标准全文公开系统，2015年5月15日，查阅日期2023年4月18日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGblInfo?hcn=75D38814EF3EE95E56E53DC00CF759C6>>

12 《燃气冷凝技术：中国提升能效和实现洁净空气的关键》，中国欧盟商会，2019年6月3日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.bdh-industrie.de/fileadmin/user_upload/ISH2019/Broschueren/broschuere_februar_2019_gas_condensing_technology_cn.pdf>

13 《2021年中国燃煤发电报告》，中国电力网，2021年7月21日，查阅日期2023年4月18日，<<http://mm.chinapower.com.cn/zx/zxbg/20210721/89863.html>>



热源构成影响，热泵在使用过程中的实际碳排放高于全预混冷凝式壁挂炉燃气炉。

尽管欧洲家用电器的能效标准与中国不同，但中国建立更完善的评估体系将鼓励生产商追求更高的能效。在欧洲，家用供热电器的能源标签显示十个级别，而且对主要部件的能源利用率亦有具体要求，有助于更好地划分能源效率不同的产品。¹⁴

建议

- 更新家用燃气器具的能源效率标准；
- 完善家用燃气器具的效率要求；
- 对主要部件的能源利用率设定要求；
- 摒弃过时的能效评价，建立统一的、不同热源之间的碳效评价体系，根据一次能源热效率和烟效率来进行比较。

1.2 制定推广节能减排燃气炉技术的政策

问题

政府对全预混冷凝技术等节能减排供热技术的鼓励力度不足，相关的应用和研究有限，积极推动大气污染控制或能源效率政策不足。

分析

一般壁挂炉燃气炉按照产品类型，可以分为：常规燃气炉和冷凝式燃气炉。冷凝式壁挂炉燃气炉可提高能源效率，其效率比常规热水炉高出20%，还可减少污染物排放。此外，与非冷凝型号相比，技术先进的冷凝式燃气炉最多可减少75%的氮氧化物排放量。¹⁵

在建筑项目中，如果情况允许，最好在制定能效和

污染控制的政策方针时，鼓励从首次安装即开始使用冷凝式燃气炉。这样一来，便无需为更换旧式常规燃气炉或在未来更换时重新安排相应的配件和布管。

北京发布的《打赢蓝天保卫战三年行动计划》是2018–2020年间的节能减排指导文件，其中第26条明确规定：

“进一步降低燃气采暖热水炉氮氧化物排放。市住房城乡建设委牵头修订本市推广、限制和禁止使用建筑材料目录，新、改、扩建工程禁止使用能效标识2级及以下的燃气采暖热水炉，氮氧化物排放达到燃气采暖热水炉国家标准规定的5级要求。”¹⁶

该指导原则有助于有效控制污染物排放，同时降低消费者的燃气费用。

事实上，相关机构还缺少对预混冷凝技术应用及其节能减排效益的全面了解。目前，全国范围内，缺乏鼓励高效低排放供热技术的支持政策，例如全预混冷凝技术，后者不仅具有高能效、低氮氧化物排放等优点，其后期置换成本也相对较低，有利于降低房屋改造成本。

这方面的研究大多来自企业和协会，例如，北京建筑节能与环境工程协会，拥有相关部门或研究项目的高校数量还相对有限。同济大学和天津城建大学是为数不多的例外，这两所高校拥有冷凝技术和全预混燃烧的研究项目。供热子工作组建议行业利益相关方和政府部门更加重视并着重了解全预混冷凝技术的优势所在，加强国内相关机构对于全预混冷凝技术的应用研究和节能减排效果研究，在主要城市和地区推行如全预混冷凝式采暖热水炉等高效低

¹⁴ 《关于能源标签和生态设计》，欧盟委员会，未注明日期，查阅日期2023年4月18日，<https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/standards-tools-and-labels/products-labelling-rules-and-requirements/energy-label-and-ecodesign/about_en>

¹⁵ 《燃气冷凝技术：中国提升能效和实现洁净空气的关键》，德国供热协会，2019年6月3日，查阅日期2022年4月18日，<https://www.bdh-industrie.de/fileadmin/user_upload/ISH2019/Broschueren/broschuere_februar_2019_gas_condensing_technology_cn.pdf>

¹⁶ 《北京市人民政府关于印发《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》的通知》，北京市政府网页，2018年9月14日，查阅日期2023年4月18日，<https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefaui/201905/t20190522_61552.html>



排放技术的补贴计划，并将该计划进一步扩展到更多区域，鼓励消费者购买全预混冷凝炉。

建议

- 出台推行节能减排技术的政策，从重点城市和地区开始；
- 发布相关政策，鼓励消费者在首次安装时购买全预混冷凝式燃气炉；
- 鼓励有关全预混冷凝技术及其应用方式和节能减排效果的研究项目。

2. 完善和有效实施对有关燃气采暖热水炉安装与维护的要求，向消费者传达定期维护和更换燃气采暖热水炉的必要性 3

2.1 加强有关燃气采暖热水炉安装的规范和管理

2.1.1 完善有关燃气采暖热水炉安装质量标准，加强对安装企业和人员的规范和管理

问题

燃气采暖热水炉的安装应用技术标准执行实施情况不佳，安装企业及人员能力水平参差不齐，不正确的安装方案将阻碍燃气供热市场的发展，并可能造成安全问题。

分析

燃气采暖热水炉是一种复杂产品，需要通过安装供暖及热水系统，才可以为公寓提供供暖及生活热水。产品运行时需要使用燃气、自来水和电，以及进气管和排烟管。为确保长期高效使用和稳定安全运行，宜由设备制造商提供整套产品及系统，并提供周期性的维护和保养。

家用分户采暖系统作为封闭水介质系统，水质在很大程度上决定了系统运行效率和使用寿命，目前行业内安装企业及用户群体普遍缺乏对于系统水质的关注，系统水质很大程度上会影响整个供暖系统的运行效率。由于水质差造成系统堵塞，一方面会造成更多不必要的售后成本费用，另一方面，水垢和

腐蚀造成的系统能效下降，与现如今国家倡导的节能减排背道而驰。

中国政府及相关行业协会虽然已经发布了新的燃气采暖热水炉的国家标准和已经制定了燃气采暖热水产品应用的行业标准，但是，对于安装的规范性和安装质量缺乏有效的监控和管理。安装燃气采暖热水炉时，需要由具备技术能力的专业人员及公司进行整个系统的选型设计和安装，但政府缺乏有效的规章制度来监督从业人员和企业的能力，并监控产品和系统得到正确、高质量的安装。从行业企业反馈的信息可以了解到，在质保期内引起服务发生的最主要原因就是安装质量问题。安装质量不能得到有效的管控和提升，会严重影响行业的进一步发展。

欧盟成员国拥有50多年的燃气采暖热水炉产品使用经验。更重要的是，欧盟标准、产品、设备和服务已成熟且很全面。同时，欧盟成员国也有完善的监管和成熟的方法及体系来对安装工程师和安装提供商进行资格认证和标准化安装监督。以欧洲供热行业协会中国分会成员为代表的欧洲企业很早就进入了中国市场，在中国和欧洲都有丰富经验，可以协助中国政府制定相关规定。如果针对燃气采暖热水炉安装人员和企业建立培训机制和执业门槛，不仅可以提高合格安装人员和企业的技术水平，也能确保安装质量及后续使用的安全。

建议

- 监督实施燃气采暖热水炉产品的安装规范；
- 在新装阶段强调并引入水处理产品的使用；
- 完善对于安装服务人员和企业的培训，建立职业认证制度。



2.1.2 结合国家强制性产品认证政策实施，合理调整地方性产品准入检测内容和检测周期

问题

国家强制性产品认证政策实施后，对生产企业的产品质量管控和监管要求进一步提升，但是部分地方存在巧立各类名目要求企业送检的现象及检测周期却还是企业的痛处。

分析

近年来随着国内对天然气供气质量要求的逐步提高，天然气质量也随之提高并趋于稳定。

¹⁷自2020年10月1日起，家用燃气器具将归入强制性产品认证管理范围。从企业产品质量管理的角度来看，该公告对燃气器具企业的质量管控提出了很高的要求。在《关于进一步压减工业产品生产许可证管理目录和简化审批程序的决定》中，¹⁸涉及公共健康、安全和环境保护的产品向强制性产品认证制度过渡是为了“统一认证标准、合理减并认证检测项目”。新的管理制度旨在统一市场准入条件，简化工业产品审批程序。

按照原有生产认证制度进行的家用燃气器具型式检验与气源适配性地方检验在检验项目或标准方面存在着不一致以及新的强制性产品认证制度中的检验项目重叠或超越适用范围的现象，随着强制性产品认证制度以及新国家标准《GB 25034-2020 燃气采暖热水炉》的实施，整合和优化各类检验已经具备了执行的条件和基础。

建议

- 合理减少地方性准入重复性检测项目，并延长检测周期。

¹⁷ 《市场监管总局关于防爆电气等产品由生产许可转为强制性产品认证管理实施要求的公告》，国家市场监督管理总局，2019年7月9日，查阅日期2023年4月18日，<https://gkml.samr.gov.cn/nsjg/rzjgs/201907/t20190709_303296.html>

¹⁸ 《国务院关于进一步压减工业产品生产许可证管理目录和简化审批程序的决定》，国务院，2018年9月30日，查阅日期2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2018-09/30/content_5327123.htm>

2.2 加强消费者对燃气采暖热水炉进行维护的宣传和认知

问题

消费者只关注初期购买安装初投资，而忽视后期长期运行所必需的周期性的维护和保养。

分析

在燃气采暖热水炉的技术和应用相当发达的欧洲国家，公众已经认可定期维保燃气采暖热水炉的必要性。因此，欧洲具有成熟的监督措施，可供中国市场监管机构和消费者借鉴。然而，培养消费者对于燃气采暖热水炉进行定期维保的意识，需要有关部门的大力宣传和有效监督，并且配合行业的呼吁和倡导。

目前比较普遍的现象是设备制造商售后服务和安装商的定期保养，通常只关注主机检修保养，也在一定程度上忽视了整个系统的检修保养，导致维护保养不够彻底。系统保养应扩充延伸为对整个系统的维护，而非单个燃气采暖热水炉的维护。燃气采暖热水炉作为水介质的系统，水质差的影响不容小觑，应确保燃气采暖炉维保结束之后，不会在未来因为同样的水质问题导致锅炉能效下降或者运行故障。

定期维护保养可以确保燃气采暖热水炉高效运行，提高可靠性、延长使用寿命、降低运行成本并有效避免运行风险。定期检查是维护工作中必不可少的一部分。欧洲实行定期检查管道燃烧排放物（如一氧化碳和氮氧化物）泄漏的制度，该制度最初为保护环境而设立，也可确保燃气采暖热水炉的燃烧性能和安全。燃气采暖热水炉的定期维护涉及到环保以及燃气安全等民生问题，除了相关整机厂需要做足够的推广外，还需要相关的燃气公司进行配合，以让燃气采暖热水炉定期维护更加深入人心。



建议

- 加强对燃气采暖热水炉进行定期维保的有效监督，并对消费者进行相应提示和教育；
- 发布燃气采暖热水炉定期维保规定，确保燃气采暖热水炉高效、安全运行；
- 加强对系统整体健康度和安全度的宣传，增强服务人员和用户对于供暖系统水质的知识；
- 鼓励整机厂与燃气管理机构配合宣传燃气采暖热水炉的定期维护需求。

2.3 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气采暖热水炉

问题

中国消费者尚未形成更换使用寿命耗尽或不符合相关规定的燃气采暖热水炉的习惯。

分析

更换高能耗、高排放的燃气采暖热水炉不仅有利于环境保护，也可为用户减少维保需求和成本。燃气采暖热水炉在中国的安装使用有20多年历史，市场上已经有一定数量的产品已经超出预期使用寿命。如果不按照相关规定更换这些老旧的产品，就可能造成严重的安全隐患。工作组了解到，有数个欧盟成员国在开展标记前期安装的冷凝炉的计划，以指明其使用年限和/或效率降幅。此举可使消费者意识到，一些产品需要更换，这样做还能节省能源和家庭开支。在北京，新、改、扩建工程禁止使用二级能效或更低能效的燃气采暖热水炉，并且近期即将开始支持和鼓励更换约80余万台低效高能耗燃气采暖热水炉产品。¹⁹ 这将有助于改善地区空气质量并节约能源。子工作组希望此类更换工作能够普及到其他更多地区。

¹⁹ 北京建筑节能与工程协会、北京市燃气及燃气用具产品质量监督检验站、广东省燃气采暖热水炉商会及中国欧盟商会供热子工作组于2022年共同向北京市政府递交了《推进北京城镇住宅既有燃气采暖热水炉更新置换工作的调研报告》。

对于消费者意识的培养，很大程度上依赖于从用户切身利益出发，例如拆除高能耗、高排放的燃气采暖热水炉，更换更为环保节能的冷凝炉产品，可降低燃气长期总费用。在使用安全上，因为及时更换了使用寿命耗尽的燃气采暖热水炉，保障了用户的生命财产安全。子工作组建议可以通过燃气公司的定期燃气安全检查，来监督燃气采暖热水炉的使用能效及使用安全年限限制，督促燃气采暖热水炉的及时维保或更换。

建议

- 培养消费者的意识，使其明白需要及时拆除和更换高能耗、高排放或使用寿命耗尽的燃气采暖热水炉；
- 建议由燃气管理机构协助监督用户及时维护或更换燃气采暖热水炉，从燃气安全角度对终端用户进行宣传指导；
- 出台政策，鼓励和支持消费者用更高效、更环保的全预混冷凝炉置换其已达到使用寿命的低效高能耗燃气采暖热水炉产品。

3. 探讨混氢技术在国内燃气器具天然气管网铺设中的可能性

问题

政府对建筑民用天然气管道混氢的鼓励力度不足，相关的应用和研究有限，国家标准或行业标准缺失。

分析

随着经济发展和人民生活水平的提高，我国能源消耗和碳排放量在不断攀升，中国碳排总额已占到全球的三分之一。²⁰ 在“双碳”目标的宏观背景下，²¹ 中国政府为各行业的低碳发展指明了方向，建筑行

²⁰ 《中国能源企业低碳转型白皮书》，埃森哲，2021年11月06日，查阅时间2023年04月18日，<<https://www.accenture.com/cn-zh/insights/energy/chinese-energy-enterprises-low-carbon-transition>>

²¹ 《我国实现“双碳”目标面临的挑战及对策》，光明网，2021年7月7日，查阅时间2023年4月18日，<https://www.gmw.cn/xueshu/2021-07/07/content_34976788.htm>



业自然也不例外。²² 迅速、高效的能源转型成为实现建筑行业碳中和目标的关键举措。

全球将近三分之一的碳排放来自建筑物的供热与制冷，²³ 该行业在能源转型中扮演着重要角色。欧洲的供热设备及解决方案供应商，在欧洲市场已经进行了很多低碳甚至零碳能源的应用尝试。近年来，在几个欧洲国家出现了80多个在建筑中使用氢能源的项目，项目与其国家能源部门合作，建立试点项目以宣传和鼓励零碳供暖技术，从而得到公众的认可和认知。目前，从中国石化获悉，“西氢东送”输氢管道示范工程已纳入《石油天然气“全国一张网”建设实施方案》，标志着我国氢气长距离输管道进入新发展阶段。²⁴ 但，供热行业在国内鲜有政府政策支持的条件和机会，让其真正迈出零碳方向的第一步。无论是从技术发展、还是产品迭代、以及消费层面的理念培养，进展都非常缓慢。

如果能在现有的天然气输送管网中，加入适当比例的氢输送至终端用户，可为今后大规模、长距离、低成本输氢积累经验，也可起到储能和电力负荷削峰填谷的作用，可切实有效的降低碳排放，助力双碳目标的实现。虽然，目前有关法规明确了将氢能定义为新能源，支持天然气管道掺氢输送，但并没有进一步的配套支持政策和技术措施与规范，导致相关部门仍按《危险化学品目录（2015版）》，²⁵ 把氢气作为危化品对待，从而制约了氢能在更广泛领域的应用。在氢能源技术的应用中，基础设施（比如制氢、混氢技术、管网覆盖）是先决条件，而作为下游的氢气供热设备的制造商，虽然拥有最新的技术和产品，但面对不具备应用环境和推广条

件的市场，在“零碳”领域也无法发挥出应有的引领作用和社会责任。

供热子工作组建议能源供应主管部门，做好顶层设计，加快研究与制定民用建筑天然气管道掺氢的相关标准和技术规范，明确用于掺混输送的制氢站，不受“危险化学品生产项目进入化工园区”的束缚，²⁶ 天然气掺氢管道仍按天然气管道进行管理。并在国家能源局的参与指导下，对相关掺氢的标准进行研究和试验，特别是针对掺氢比例（5%、10%、15%、20%等不同比例），对天然气燃烧势和华白数，²⁷ 以及管道材料造成破坏程度的影响，进行研究和试验，为大规模、远距离，掺氢与纯氢输送的未来发展提供理论依据。布局建立民用暖通领域天然气管道掺混氢技术标准，加快建立民用建筑独立，分布式采暖天然气混氢燃烧冷凝锅炉技术应用示范项目的建立，为大规模推广、应用，提供实际运行的数据。

建议

- 设立试点区域，打造示范项目，推广氢能零碳供热的理念；
- 出台相应标准及监管法规，使产品及行业有法可依，规范化发展；
- 鼓励建立采用掺混氢和纯氢燃烧设备的制造标准和安装验收等技术规范。

22 《国务院关于印发2030年前碳达峰行动方案的通知》，国务院，2021年10月26日，查阅时间2023年4月18日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-10/26/content_5644984.htm>

23 《为何是建筑行业？》，建筑2030，未注明日期，查阅日期2023年4月18日，<<https://architecture2030.org/why-the-building-sector/>>

24 《我国首条“西氢东送”管道纳入国家规划》，国家能源局，2023年4月17日，查阅时间2023年4月18日，<http://www.nea.gov.cn/2023-04/17/c_1310711260.htm>

25 《《危险化学品目录（2015版）》解读》，国家安监总局，2015年3月31日，查阅时间2023年4月18日，<https://www.mem.gov.cn/gk/zcjd/201503/t20150331_233183.shtml>

26 《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》，国家安监总局，2017年3月6日，查阅时间2022年5月11日，<https://www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdgknr/gz11/201112/t20111201_405679.shtml>

27 在燃气工程中，对不同类型燃气间互换时，要考虑衡量热流量大小的特性指数。当燃烧器喷嘴前压力不变时，燃气热负荷Q与燃气热值H成正比，与燃气相对密度的平方根 $\sqrt{s}$ 成反比，而 $H/\sqrt{s}$ 称为华白数。



信息与通信技术工作组

主要建议

1. 消除影响欧洲信息与通信技术公司市场准入和市场份额的间接限制 2

- 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;
 - 明确所有缺乏市场准入的信息与通信技术市场细分领域,由中欧双方利益相关方共同行动,解决失衡问题;
 - 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的市场准入建立公开、有效的监督和纠正机制,以解决当前的突出问题。

2. 在打造安全可控产业链供应链的同时,持续保持对外资吸引力,使我国更深度融入全球体系 2

- 充分发挥外资企业在稳定信息与通信技术产业供应链方面的作用;
- 确保监管措施着眼于提升整体供应链安全性,而非以牺牲长远相互依存关系和合作前景为代价,过度追求自主可控;
- 严格界定“国家安全”这一概念,避免泛化;
- 避免强制推行自愿性标准和认证制度;
- 尽可能采用国际标准,避免对此类标准的使用和适用情形施加不合理限制;
- 确保供应链法规的技术中立性,以促进竞争和长期增长;
- 确保外资企业能够参与我国的科研和产品、解决方案开发项目;
- 明确何种程度的产品和服务本地化,方可满足有关安全监管和采购要求。

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 4

- 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、认证和应用安全性评估的适用范围限制在关键信息基础设施,而非网络安全等级保护制度下的第三级网络;
- 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”;



- 同时允许 eSIM 产品使用采用国密算法的国产芯片以及采用国际算法的外国芯片；
- 将不支持国密算法的外国芯片纳入我国移动运营商 eSIM 产品白名单中；
- 为支持国密算法的 eSIM 产品提供过渡期；
- 确保任何配套实施细则和标准均完全符合《密码法》要求。

4. 向外资企业开放增值电信业务和互联网业务领域 14

- 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、互联网接入服务业务、在线数据处理和交易处理业务及信息服务业务。

5. 确保及时、全球协调的频谱资源分配，支持关键业务和应用发展 2

- 确保及时提供 5G 频谱、60GHz 频段和 79-81GHz 频段；
- 在 WRC-23 大会前，加强关于频谱监管的双边交流与协调，包括将频谱议题纳入相关政府间对话。

网络安全子工作组

1. 确保我国网络安全立法不会构成歧视性市场准入限制 7

- 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；
- 推动认证制度互认，采用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. 避免有关安全要求的宽泛、模糊和自由裁量权带来不必要运营负担 8

- 避免对数据出境安全评估“一刀切”，并充分考虑不同行业和企业各自业务模式的独特性；
- 避免对数据出境安全评估中的“必要性”要求作出过于限缩的解读；
- 明确且从严从紧界定“重要数据”范围，并为重要数据识别指南和目录的发布和实施预留充足的过渡期；
- 避免过度依赖数据出境安全评估，允许数据处理者选择最适合其情况的跨境数据传输机制；



- 发布有关境外接收方所在国家或地区数据安全保护政策法规和网络安全环境的官方评估意见，供数据处理者参考；
- 为所有备案、报送活动确立统一受理窗口，避免要求数据处理者向不同部门进行类似申报；
- 避免引入宽泛的数据本地化要求；
- 加强中欧对话与合作，确立共同立场，以减轻数据相关的运营负担；
- 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，以便为正常商业活动留出足够空间。

3. 确保网络安全相关立法和执法活动的透明度、一致性、非歧视性和适度性 4

- 提供切时、有效、开放、透明的平台，允许欧洲企业参与安全相关规定制定；
- 审查现有和即将出台的安全相关法律法规，并发布明确的实施指南，以确保要求和执行的一致性；
- 明确各部门在安全规则制定中的角色和责任；
- 对外资企业一视同仁，避免出现有关“国家安全”的泛化解释；
- 更加关注外资企业的经营需求，并提供有效指引，帮助企业及时获得有关部门反馈；
- 确保安全相关规定的要求与风险相当。

工作组简介

信息与通信技术工作组创建于 2001 年，由欧洲重要的电信运营商、服务提供商、数字内容提供商等企业组成。该工作组也是一个交流信息与通信技术行业发展的平台，交流内容包括但不限于标准与合格评定、服务、技术法规、研发、互操作性及全球协调。信息与通信技术工作组下设网络安全子工作组。

近期发展

2023 年 6 月 27 日，工信部发布了新版《无线电频率划分规定》，自 2023 年 7 月 1 日起施行。¹ 此次更新包括几项显著修订，包括率先在全球将

6425-7125MHz 频段划分用于国际移动通信系统（IMT），包括 5G 和 6G 移动通信技术，以及明确 79-81GHz 频段将优先用于汽车雷达等应用。

2023 年 5 月 24 日，国务院公布了修订后的《商用密码管理条例》，自 2023 年 7 月 1 日起施行。² 修订后的条例适用于商用密码科研、生产、销售、服务、检测、认证、进出口等活动及其监督管理，并进一步细化了自 2020 年起施行的《密码法》中规定的相关机制。与之前的草案相比，修订后的条例包含几处显著变化，如不再明确强制要求对关键信息基础设施以外的网络进行商用密码应用安全性评估、检测和认证，并允许大众消费类产品中使用的商用密码符合进口许可和出口管制要求的豁免条件。

1 《无线电频率划分规定》，工信部，2023 年 6 月 27 日，查阅日期 2023 年 7 月 18 日，https://wap.miit.gov.cn/gyhxxhb/jgsj/cyzcyfgs/bmgz/wxdl/art/2023/art_1e98823e689f42ca9ed14dcb6fec07a.html

2 《商用密码管理条例》，国务院，2023 年 5 月 24 日，查阅日期 2023 年 6 月 7 日，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202305/content_6875928.htm



2023年6月9日，国家密码管理局就上位法的两项实施细则公开征求意见，其中之一为《商用密码应用安全性评估管理办法(征求意见稿)》。³根据《办法(征求意见稿)》，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的运营者应当定期开展商用密码应用安全性评估。正如本建议书主要建议3所述，这是一项极具争议性的要求，有可能导致进一步的市场准入障碍。

2022年12月14日，中共中央、国务院印发了《扩大内需战略规划纲要(2022-2035年)》。⁴展望2035年，《纲要》旨在推动我国投资和消费规模再上新台阶，完整内需体系全面建立。纲要强调，要加快发展新产业新产品，推动人工智能、先进通信、集成电路、新型显示、先进计算等技术创新和应用。聚焦核心零部件、关键基础材料、新一代信息技术、高端装备、新能源汽车、第五代移动通信技术等产业链核心环节，并发展重点产业集群。

2022年12月19日，中共中央、国务院印发了《关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，⁵重点围绕建立数据产权、流通交易、收益分配和安全治理制度，提出了20条政策措施。《意见》旨在充分实现数据要素价值，降低市场主体获取数据的门槛，促进全体人民共享数字经济发展红利，并要求采取措施促进数据高效利用和流通，提高数据要素治理效率，积极参与跨境数据流动国际规则制定。

2023年是“十四五”规划的第三年，也是5G商业化的第四年。我国已进入5G应用规模化发展的关键期。2023年6月4日，工信部宣布，我国将继续增强移动通信和光通信等领域的全产业链优势，

前瞻布局下一代互联网等前沿领域，全面推进6G技术研发。⁶

主要建议

1. 消除影响欧洲信息与通信技术公司市场准入和市场份额的间接限制 2

问题

在一些信息与通信技术市场的关键领域，对等性的缺失可能削弱我国对欧盟产业的重要性，导致我国市场在企业全球投资布局中的优先级降低，危及双边信息与通信技术产业合作和技术发展前景。

分析

过去几十年来，中欧在信息与通信技术领域的经贸关系取得了长足发展，但近年来受到我国间接市场准入限制的影响，欧洲在华企业市场份额持续下降。鉴于市场份额在衡量切实市场准入中的重要评判作用，确保市场准入的对等性——尤其是市场份额的对等性——不受非商业因素的干扰，对于维持和加深相互依存关系至关重要。就此而言，当前的5G市场已经体现出过度监管限制(请参阅主要建议2)导致的市场份额损失，这一问题正日益引人关注。

2019年，我国正式开始5G商用，现已建成全球最大、最先进的5G网络。据工信部统计，⁷截至2022年底，我国累计建成并开通5G基站231.2万个，基站总量占全球60%以上，5G移动电话用户达5.61亿户。2022年，我国完成5G投资超1803亿元。

移动通信行业的全球发展有赖于统一的标准。在这一领域，中欧双方历经4G和5G时代，共同合作、互利互惠，做出了卓著贡献。然而，随着

3 《商用密码应用安全性评估管理办法(征求意见稿)》，国家密码管理局，2023年6月9日，查阅日期2023年7月18日，<http://www.sca.gov.cn/sca/hdjl/2023-06/09/content_1061072.shtml>

4 《扩大内需战略规划纲要(2022-2035年)》，国务院，2022年12月14日，查阅日期2023年6月7日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/14/content_5732067.htm>

5 《中共中央、国务院关于构建数据基础制度更好发挥数据要素作用的意见》，国务院，2022年12月19日，查阅日期2023年6月7日，<https://www.gov.cn/zhengce/2022-12/19/content_5732695.htm>

6 《工信部将全面推进6G技术研发》，新华社，2023年6月5日，查阅日期2023年6月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/jiedu/tujie/202306/content_6884571.htm>

7 《2022年通信业统计公报解读》，工信部，2023年1月20日，查阅日期2023年5月19日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/zcjd/art/2023/art_9f5022af3cdf48789484117d9da03c58.html>





我国 5G 商业应用的爆炸性增长，欧盟产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。2022 年 2 月发布的一份市场报告显示，截至 2021 年底，欧盟产业在我国的累计 5G 市场份额已降至 2.9%，而国内厂商的市场份额则达到 97.1% 的历史新高。⁸ 与此同时，我国厂商在欧盟市场赢得了超过 30% 的 5G 市场份额，这意味着不对等程度达到 10 倍。⁹

这一日益失衡引发了业界的显著关切，严重削弱了我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，降低了我国在受影响企业全球投资布局中的优先级，也会危及欧中双方在广义信息与通信技术产业展开全球合作的前景。

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；
 - 明确所有缺乏市场准入的信息与通信技术市场细分领域，由中欧双方利益相关方共同行动，解决失衡问题；
 - 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的市场准入建立公开、有效的监督和纠正机制，以解决当前的突出问题。

2. 在打造安全可控产业链供应链的同时，持续保持对外资吸引力，使我国更深度融入全球体系 2

问题

通过政策和监管手段过度追求安全可控的供应链，将导致产业供应链解体。

分析

信息与通信技术产业的供应链具有极高的复杂性和全球化程度，任何国家试图凭借一己之力实现完全的本土化，均会带来高昂成本，且并不现实。因此，为提高供应链安全，一国需在以下二者间达到平衡：第一，设法进一步融入全球生态；第二，实现一定程度的技术自主性，但仅为以防万一，究其根本仍是为了倒逼不同层级供应链间的更好“挂钩”。

习近平主席 2020 年 4 月在中央财经委员会会议上的讲话中指出，要“拉紧国际产业链对我国的依存关系”。¹⁰ 事实上，自主可控仅是实现供应链安全的众多手段之一，不应该成为压倒一切的绝对目标。有鉴于此，欧盟在一项旨在提高特定零部件供给能力的产业政策中明确，其并非为了“寻求自给自足，该目标并不切实际”，而是要“巩固自身优势，同时与供应链中的第三国合作，保持紧密的相互依存关系。”¹¹

为保持相互依存关系，在打造安全可控产业链供应链的同时，必须确保正常商业活动得以继续进行，提供必要的监管确定性，且企业仍能实现可持续长期投资所必须的规模效应和投资回报。然而，在信息与通信技术产业及其上下游产业中，我国一系列旨在确保技术安全与非技术安全、促进自主创新、增强本土产能和供给的政策相互交织影响，最终将外资企业置于明显竞争劣势，与吸引外资的预期目标相悖。例如，以《网络安全审查办法》¹² 为例的某些政策限制宽泛且缺乏透明性，且流程冗长、材料要求繁琐。此外，在一些细分市场，企业被强制要求遵守我国特有标准、技术路线和产品实现方案，因为外国技术一概被视为不够安全。¹³

部分限制措施的实现方式足够复杂，如将“国家安

8 《2021 年 5G 全球市场报告》，Dell'Oro Group，2022 年 2 月 24 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<<https://www.delloro.com/market-research/telecommunications-infrastructure/mobile-radio-access-network/>>

9 《Dell'Oro 报告：2021 年全球 RAN 市场增长超 10%，华为保持份额领先》，C114 通信网，2022 年 2 月 24 日，查阅日期 2023 年 5 月 10 日，<<http://www.c114.com.cn/news/116/a1188479.html>>

10 《习近平：国家中长期经济社会发展战略若干重大问题》，《求是》，2020 年 10 月 31 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2020-10/31/c_1126680390.htm>

11 《修订理事会条例 (EU)2021/2085 的提案：在欧洲地平线计划下建立有关芯片联合事业的共同承诺》，EUR-Lex，2022 年 2 月 8 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52022PC0047>>

12 《网络安全审查办法》，中央网信办，2022 年 1 月 4 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm>

13 请参阅本建议书的建议 2 和建议 3、《网络安全子工作组建议书 2023/2024》的建议 1，以及《轨道交通工作组建议书 2023/2024》的建议 1。



全”这一概念泛化至商业领域，¹⁴ 或强制要求遵守非强制性标准和认证制度。¹⁵ 另一做法是以口头或非公开方式，将政策目标逐级下达至以下相关方：政府关联的产业联盟；须采购“安全可控”信息与通信技术产品和服务的关键信息基础设施运营者；¹⁶ 以及被视为商业玩家，但被有关部门要求支持、带动本土产业链供应链发展的国有企业。¹⁷ 工作组已获悉国内客户以“国籍”为由而将欧洲企业排除在招投标之外的情况。

上述微妙做法确可规避《世界贸易组织技术性贸易壁垒协定》(WTO/TBT) 等多边协议的限制。因此，从促进供应链“挂钩”的角度，有必要评估此类不透明且过于严苛的歧视性政策、监管限制和相关实践对整体商业信心的负面影响，无论其在法理上是否立得住脚。根据中国欧盟商会《商业信心调查 2023》，39% 的受访者认为关键信息基础设施采购相关要求会带来负面影响。62% 的受访者曾在 2022 年由于市场准入和监管限制而错失商业机遇，这一数据创下历史新高。50% 的受访者预计监管限制将在未来五年内继续增多。商业信心的削弱将影响创新、人才、国际合作等诸多维度，最终无益于供应链安全。

进一步减少政策、监管和其他相关限制将有助于增强欧洲信息与通信技术领域投资者的商业信心。工作组亦希望明确，产品和服务的本土化应做到何种程度，方可满足前述安全监管和采购要求。

建议

- 充分发挥外资企业在稳定信息与通信技术产业供应链方面的作用；
- 确保监管措施着眼于提升整体供应链安全性，而非以牺牲长远相互依存关系和合作前景为代价，过度追求自主可控；
- 严格界定“国家安全”这一概念，避免泛化；

- 避免强制推行自愿性标准和认证制度；
- 尽可能采用国际标准，避免对此类标准的使用和适用情形施加不合理限制；
- 确保供应链法规的技术中立性，以促进竞争和长期增长；
- 确保外资企业能够参与我国的科研和产品、解决方案开发项目；
- 明确何种程度的产品和服务本地化，方可满足有关安全监管和采购要求。

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，我国长期以来一直是外资企业眼中最具挑战性的监管环境之一。我国现行商用密码管理制度仍亟待改进，以与《密码法》¹⁸、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。新的监管体系应沿用国家密码管理局于 2000 年澄清说明中提出的“核心功能”¹⁹ 或类似概念。

a. 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制度，取代了此前基于行政许可的旧

¹⁴ 请参阅本建议书的建议 2 和《网络安全子工作组建议书 2023/2024》的建议 1。

¹⁵ 请参阅《标准与合格评定工作组建议书 2023/2024》的建议 1 和本建议书的建议 3。

¹⁶ 虽然“安全可控”一词可以从风险的角度来解释，而且本身没有歧视性，但是现实中的某些法规和/或做法却与这个良好初衷背道而驰。

¹⁷ 《政府工作报告全文》，新华网，2022 年 3 月 12 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<http://www.xinhuanet.com/english/2021-03/12/c_139806315.htm>

¹⁸ 《密码法》，全国人大常委会，2019 年 10 月 27 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201910/6f7be7dd5ae5459a8de8baf36296bc74.shtml>>

¹⁹ 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“以加解密操作为核心功能的专用硬件、软件”。





制度。²⁰ 鉴于产品认证目录对市场准入的重要性，在目录最终发布前，应与包括外资企业在内的行业相关方就其范围达成一致。遗憾的是，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。更重要的是，自愿性认证制度应当做到真正“自愿”，且认证目录中的每一具体产品类别均应对外资企业平等开放。实际上，迄今为止尚无任何外资安全芯片企业成功取得相关认证，而该市场的中国企业却可获得在欧洲市场运营的所有必要资质。例如，紫光同芯已于 2020 年通过 SOGIS 通用评估准则评价等级 (EAL) 6+ 安全认证，²¹ 而华大电子获颁同级别安全认证仅历时三个月。²² 2022 年 2 月，深圳汇顶科技的首款嵌入式安全元件 (eSE) 也通过了 EAL 5+ 安全认证。²³

尤其值得注意的是，在我国电信领域，移动网络运营商已开始强制要求新的 eSIM 连接产品包含国密算法，以通过商用密码产品认证。²⁴ 由于国际半导体企业在获得该认证方面面临挑战，因此无论相关要求在法律上是否具有自愿性质，其都正在成为事实上的市场准入限制。

为避免密码相关规定和政策构成国内企业的不公平竞争劣势，应确保国家密码管理局批准的技术中包含国际技术；认证制度保持技术中立，仅关注有利于提高整体安全性的因素；并及时、透明、公平地认证外资企业相关产品。此外，检测认证制度应仅

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。

b. 应用促进

网络安全等级保护制度根据网络的重要性将其分为五个递增的安全保护等级。正如《网络安全子工作组建议书 2023/2024》主要建议 1 所述，该制度正日益被用于推行针对商用密码的限制性要求，且相关操作有时被冠以“应用促进”之名。就此，工作组欣喜地注意到，修订后的《商用密码管理条例》对商用密码应用安全性评估和检测认证的适用范围进行了限缩，从征求意见稿中泛泛的“重要网络”改为“关键信息基础设施”，与《密码法》的要求保持了一致。

然而，《条例》和《商用密码应用安全性评估管理办法（征求意见稿）》中的两个条款可能会削弱这一积极进展。《条例》新增第四十一条，要求根据网络的安全保护等级，确定商用密码的使用、管理和应用安全性评估要求。根据《管理办法（征求意见稿）》，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和信息系统的运营者应当定期开展商用密码应用安全性评估。

因此，有关部门须避免通过“法律、行政法规和国家有关规定”——包括但不限于尚待出台的《网络安全等级保护条例》——将商用密码应用安全性评估、检测认证制度的适用范围扩大至网络安全等级保护制度下的第三级网络，因为此类网络数量巨大，且不会对国家安全、公共秩序和社会利益构成重大风险。从立法程序角度，工作组亦呼吁不应通过较低位阶的国家有关规定，未经上位法授权肆意泛化监管要求。

20 《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 2023 年 7 月 20 日，<http://www.oscca.gov.cn/sca/xwdt/2020-05/11/content_1060749.shtml>；《国家市场监督管理总局、国家密码管理局关于发布〈商用密码产品认证目录（第二批）〉的公告》，国家密码管理局，2022 年 7 月 14 日，查阅日期 2023 年 7 月 21 日，<http://www.sca.gov.cn/sca/xwdt/2022-07/14/content_1060931.shtml>

21 《Applus+ Laboratories 评估 TMC 安全微控制器“THD89”，这是中国首个获得 Common Criteria EAL6+ 认证的芯片》，Applus+ Laboratories，2020 年 8 月 9 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<https://www.appluslaboratories.com/global/en/news/applus-laboratories-evaluates-tmc-secure-microcontroller-%E2%80%98%E2%80%99-the-first-chinese-chip-to-achieve-common-criteria-eal6-high-assurance-accreditation->>

22 《中电华大电子设计有限公司在申请荷兰通用准则计划的三个月内获得信息系统安全高级官方组织通用评估准则评价等级 6+ 认证》，SGS Brightsight，2020 年 11 月 18 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<https://www.brightsight.com/blogs/post/cec-huada-electronics-design-co-ltd.-achieves-sogis-eal6-certificate-within-3-months-of-applying-to->>

23 《深圳市汇顶科技股份有限公司嵌入式安全元件安全芯片通过 SOGIS 通用评估准则评价等级 5+ 认证》，汇顶科技，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<https://www.goodix.com/en/product/security_products/ese->

24 工作组了解到，截至 2023 年 1 月 1 日，我国一家主要移动网络运营商已要求新的 eSIM 产品只能包含国密算法。另外两家运营商也在考虑该问题，因为电信终端产业协会目前正在评估在我国整个 eSIM 市场强制推行国密算法。



c. 标准化

我国的密码国家标准制定机构，即全国信息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。虽然信安标委WG3此前曾有限地吸纳了两家外资企业作为成员单位，但其他申请仍在等待审批。鉴于外资企业同样受到我国相关标准的约束，工作组希望此类企业能够获得平等参与上述标准制定机构的机会。²⁵

同时，上述不开放或半开放机构制定的某些标准中的部分要求既不符合我国在《世界贸易组织技术性贸易壁垒协定》中的承诺，又不符合《密码法》的规定，更不利于提高整体安全性。例如，尽管信安标委一直在积极推动我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。²⁶

d. 进口许可和出口管制

我国已发布商用密码进口许可和出口管制清单，以及修订后的《中国禁止进口限制进口技术目录》，²⁷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，以及我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、认证和应用安全性评估的适用范围限制在关键信息基础设施，而非网络安全等级保护制度下的第三级网络；
- 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”；
- 同时允许 eSIM 产品使用采用国密算法的国产芯片以及采用国际算法的外国芯片；
- 将不支持国密算法的外国芯片纳入我国移动运营商 eSIM 产品白名单中；
- 为支持国密算法的 eSIM 产品提供过渡期；
- 确保任何配套实施细则和标准均完全符合《密码法》要求。

4. 向外资企业开放增值电信业务和互联网业务领域

问题

许多欧洲企业试图进入我国增值电信业务和互联网业务领域，或扩展既有业务范围，但增值电信业务和互联网业务相关经营许可却成为此类企业的主要障碍。

25 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 2023/2024》的建议 3 中也有讨论。

26 《标准与合格评定工作组建议书 2023/2024》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。

27 《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 2023 年 5 月 5 日，<<http://cnzh.gov.cn/UploadFile/SiteFile/798/2021/11/19/9e1f36542654997ae508932492c9b9c.pdf>>



分析

根据我国《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2021年版）》²⁸和《电信业务分类目录（2015年版）》²⁹，通常只有外资比例低于49%的企业方可申请基础电信业务许可。除电子商务、国内多方通信服务、存储转发类和呼叫中心等少数业务外，只有外资比例低于50%的企业方可申请增值电信业务许可。大部分增值电信业务仍然受到限制：中国信息通信研究院数据显示，截至2022年12月，外资企业仅占工信部许可的增值电信业务经营者的4.04%。³⁰

a. 云服务

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。尽管我国出台了一系列旨在促进国内云服务发展的政策，但国际提供商仍因许可而面临市场准入限制。具体到《电信业务分类目录（2015年版）》定义的各类增值电信业务中，互联网资源协作服务是外资企业最希望提供的业务之一。³¹此外，我国政策中没有明确定义的软件即服务可能也需获得许可，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。外资企业或外资股比不符合规定的企业仍然难以获得相应许可。

b. 国内互联网虚拟专用网业务

外资在华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。

28 《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，2020年12月27日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-12/28/content_5664886.htm>

29 《电信业务分类目录2015》，工信部，2015年12月28日，查阅日期2023年5月10日，<https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tg/art/2020/art_e98406cd89844f7e92ea1bcf3b5301e0.html>

30 《国内增值电信业务许可情况分析》，中国信息通信研究院，2022年12月，查阅日期2023年5月5日，<<http://www.caict.ac.cn/kxyj/qwfb/qwsj/202301/P020230110744722852234.pdf>>

31 互联网资源协作是互联网数据中心（IDC）服务的一个分支：基础设施即服务（IaaS）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（PaaS）可能属于互联网资源协作的范畴。

c. 互联网接入服务业务

工作组欢迎北京市政府和国务院于2019年2月宣布的允许外资企业参与互联网接入服务的试点政策。³²从国家层面来看，我国迫切需要大规模开放互联网接入服务业务，因此，该试点项目将对指导行业开放和发展产生积极影响。有关部门需要制定具体实施方案，以便想要申请许可或参与试点项目的外资企业能够清楚了解有关情况。

d. 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。然而，许多外资在华企业在引入新的数据平台商业模式时，均会担心监管的不确定性。

e. 信息服务业务（应用商店服务除外）

信息服务业务是外资在华企业尤为关注的另一类增值电信业务，但亦受到严格监管。随着移动互联网和物联网的不断发展，有关监管限制正日益增多地影响希望将专业技术带到中国市场的欧洲企业。

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、互联网接入服务业务、在线数据处理和交易处理业务及信息服务业务。

5. 确保及时、全球协调的频谱资源分配，支持关键业务和应用发展 2

问题

频谱分配的碎片化将影响全球生态系统和技术发展前景。

32 《国务院关于深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案的批复》，国务院，2020年9月7日，查阅日期2023年7月11日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/07/content_5541291.htm>



分析

成功的频谱管理是无线行业发展的关键，也是信息与通信技术产业乃至广义经济部门发展的动力。作为该领域重要的全球利益相关者，我国应以全球协调的方式及时明确关键频谱资源的应用，在促发展的同时维持全球生态系统中的长期竞争优势。

a. 5G 频谱

恰当的频谱资源组合可确保 5G 规模化部署的成本效益。工信部已明确将 3300-3600MHz、4800-5000MHz³³ 和 703-733/758-788MHz 作为 5G 频段，³⁴ 但随着 5G 在我国各地加速推广，仍需确定更多优质频谱资源。

在国际电信联盟组织召开的 2019 年世界无线电通信大会上，包括 24.25-27.5GHz、37-43.5 GHz、45.5-47GHz、47.2-48.3GHz、66-71GHz 等在内的毫米波频段被确定用于 IMT。我国工信部于 2017 年曾就 24.75-27.5 GHz、37-42.5 GHz 和其他可能用于 5G 的毫米波段公开征求意见，³⁵ 并于同年批准 24.75-27.5 GHz、37-42.5 GHz 频段作为 5G 试验频率使用。如“近期发展”部分所述，2023 年 6 月发布的《无线电频率划分规定》也包含与 IMT 相关的重要分配。根据《“十四五”信息通信行业发展规划》，³⁶ 工信部将制定 5G/6G 专项频率规划，并将分阶段出台 5G 毫米波频率规划。工作组期待与工信部进行沟通，以便更好地为未来有关规划做好准备。

目前，不同国家和地区间仍需就 IMT 使用的频谱资源加强协调，特别是就 2023 年世界无线电通信大会 (WRC-23) 议题 1.2 涉及的 IMT 使用标注相关事

宜。³⁷ 中欧应就该议题加强交流，尽快完成相关技术研究，并共同确保在即将举行的世界无线电通信大会上对相关频段进行最优分配。

b. 60GHz 频段

许多新技术和关键经济部门的发展均依赖免许可频谱资源。在诸多免许可频段中，60GHz 的应用前景尤为广阔。其拥有连续的大带宽，因而支持超高数据速率，可应用于高速无线传输；同时可实现更高的雷达分辨率，能够探测毫米范围内的微动。此外，60GHz 频段所具有的高自由空间路径损耗和强氧衰特性能够有效降低设备间干扰风险。基于上述原因，该频段虽不利于 IMT，但非常适合雷达、非接触式连接器、WiGig 等短距离技术。许多工作组会员企业或已在开发 60GHz 相关产品，或从此类产品所能提供的创新、智能、节能和安全等特性中获益。除外资企业外，我国产业链相关企业对该频段也有着强烈兴趣。

我国是 60GHz 规划的先驱之一，工信部早在 2006 年 10 月即允许该频段用于微功率短距离设备。³⁸ 当前，包括欧美在内的几乎所有主要经济体均已或正在考虑将该频段以免许可的方式用于舱内传感、消费电子、智能楼宇、机器人、医疗健康和增强现实/虚拟现实等应用，而上述经济体中有许多是我国企业的重要出口市场。未来几年，预计 60GHz 产品相关市场规模将迎来显著增长。为了抓住相关机遇，有关部门和企业需立即行动起来。因此，工信部应继续将 60GHz 频段作为免许可频段，并明确在 60GHz 新规发布前，2006 年规定的技术指标要求仍然有效。

c. 79-81GHz 频段

工作组关注的另一频段是 79-81GHz。2021 年 12 月，工信部发布了《汽车雷达无线电管理暂行规

33 《关于第五代移动通信系统使用 3300-3600MHz 和 4800-5000MHz 频段相关事宜的通知》，工信部，2017 年 11 月 15 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<https://ythxxfb.miit.gov.cn/ythzxfwpt/hlwmmh/zcwj/xzxk/wxdhwxxtx/art/2020/art_8e89ad16e5b44fb89c5bc316c259fd3c.html>

34 《关于调整 700MHz 频段频率使用规划的通知》，工信部，2020 年 5 月 21 日，查阅日期 2023 年 7 月 11 日，<https://ythxxfb.miit.gov.cn/ythzxfwpt/hlwmmh/tzgg/xzxk/wxdhwxxtx/art/2020/art_9696e32a420f4ecf4c1f5e5bdc443e4.html>

35 《公开征集在毫米波频段规划第五代国际移动通信系统 (5G) 使用频率的意见》，工信部，2017 年 6 月 8 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<https://www.miit.gov.cn/gzcy/yjzj/art/2020/art_55b1cecb2b2416094d70922057b4ed9.html>

36 《“十四五”信息通信行业发展规划》，工信部，2021 年 11 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 11 日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2021/art_3a0b0c726bd94b7d9b5092770d581c73.html>

37 《国际电联无线电通信部门关于 2023 年世界无线电通信大会的筹备性研究》，国际电信联盟，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<https://www.itu.int/en/ITU-R/study-groups/rcpm/Pages/wrc-23-studies.aspx>>

38 《关于 60GHz 频段微功率（短距离）无线电技术应用有关问题的通知》，工信部，2006 年 10 月 23 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<https://www.miit.gov.cn/n1146295/n1146592/n3917132/n4062354/n4062391/n4062397/n4062399/c4148141/part/4148142.pdf>>





European Chamber
中国欧盟商会

定》，正式将 76-79GHz 分配给高级驾驶辅助系统 (ADAS)。³⁹ 这一举措受到欢迎，因其体现了进一步的国际协调。下一步，应将 79-81GHz 频段同样用于 ADAS 应用，满足下一代汽车雷达更高分辨率的需求，促进行车安全，并助力我国成为智能网联汽车行业的全球领导者。

建议

- 确保及时提供 5G 频谱、60GHz 频段和 79-81GHz 频段；
- 在 WRC-23 大会前，加强关于频谱监管的双边交流与协调，包括将频谱议题纳入相关政府间对话。

39 《汽车雷达无线电管理暂行规定》，工信部，2021 年 12 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<https://wap.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2021/art_289b278b60dc47d7a01292d15a0a2bde.html>





网络安全子工作组

子工作组简介

面对日益收紧的监管环境，2016年2月，中国欧盟商会信息与通信技术工作组下设了网络安全子工作组，以关注跨行业的横向安全立法、标准化和执法活动。

近期发展

安全立法

2017年6月1日生效的《网络安全法》¹提出了一系列针对网络运营者的一般性和具体合规要求。自该法颁布以来，作为其补充，包括《数据安全法》《个人信息保护法》和《密码法》在内的其他安全相关法律也陆续出台。2022年9月14日，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）》，²提出对某些违反《网络安全法》的行为追究更严格的法律责任。

关键信息基础设施保护

2021年9月1日生效的《关键信息基础设施安全保护条例》³要求加强对关键信息基础设施的保护。《条例》鼓励采购“安全可靠”的网络产品和服务，这一要求往往转变为在政府采购中优先采购本土企业的产品。一经认定为关键信息基础设施，相应运营者还会触发强制性认证和评估、网络安全审查等其他义务。我国首个关键信息基础设施保护标准 GB/T 39204-2022《信息安全技术 关键信息基础设施安全保护要求》于2023年5月1日生效。⁴

网络安全审查

2022年1月4日，《网络安全审查办法》修订，⁵要求关键信息基础设施运营者采购网络产品和服务，以及网络平台运营者开展数据处理活动，如果影响或可能影响国家安全的，必须主动申报网络安全审查。⁶这一不透明的审查过程关注多方面因素，包括“产品和服务的安全性、开放性、透明性、来源的多样性，供应渠道的可靠性以及因为政治、外交、贸易等因素导致供应中断的风险”。2023年3月，国家网信办宣布对一家美国半导体企业在华销售的产品启动网络安全审查。⁷2023年5月，国家网信办称该企业未通过审查，并要求关键信息基础设施运营者停止采购其产品。⁸

数据保护

我国于2021年颁布了《个人信息保护法》和《数据安全法》。这两部法律作为《网络安全法》的补充，与后者一同构成了我国数据保护体系的上位法，也为行业主管部门制定数据相关规定提供了依据。除此之外，另一重要横向法规是国家网信办2021年11月发布的《网络数据安全管理条例（征求意见稿）》，⁹适用于在中国大陆境内利用网络开展数据处理活动，以及网络数据安全的监督管理。《条例》已纳入国务院2022年度立法工作计划。¹⁰

1 《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2023年5月4日，<http://www.gov.cn/xinwen/2016-11/07/content_5129723.htm>
2 《关于修改〈中华人民共和国网络安全法〉的决定（征求意见稿）》，2022年9月14日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.cac.gov.cn/2022-09/14/c_1664781649609823.htm>
3 《关键信息基础设施安全保护条例》，国务院，2021年8月17日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-08/17/content_5631671.htm>
4 《信息安全技术 关键信息基础设施安全保护要求》(GB/T 39204-2022)，国家标准化管理委员会，2022年10月12日，查阅日期2023年5月4日，<<https://openstd.samr.gov.cn/bzgk/gb/newGbInfo?hcno=1D986D9DCC518D19DAD9431DD76053E>>

5 《网络安全审查办法》，国家网信办，2022年1月4日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894602182845.htm>
6 关键信息基础设施运营者是运营关键信息基础设施的实体。《网络安全法》所称关键信息基础设施，是指公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的，以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露，可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的重要网络设施、信息系统等。
7 《关于对美光公司在华销售产品启动网络安全审查的公告》，国家网信办，2023年3月31日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.cac.gov.cn/2023-03/31/c_1681904291361295.htm>
8 《美光未通过中国网络安全审查，这意味着其产品可能被禁止采购》，环球时报，2023年5月21日，查阅日期2023年5月24日，<<https://www.globaltimes.cn/page/202305/1291098.shtml>>
9 《网络数据安全管理条例（征求意见稿）》，国家网信办，2021年11月14日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.cac.gov.cn/2021-11/14/c_1638501991577898.htm>
10 《国务院2022年度立法工作计划》，国务院，2022年7月14日，查阅日期2023年5月10日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2022-07/14/content_5700974.htm>



作为落实数据保护要求的重要参考，多项推荐性国家标准亦已发布，其中包括 GB/T 42574-2023《信息安全技术 个人信息处理中告知和同意的实施指南》。¹¹

跨境数据传输

我国跨境数据传输“三件套”已基本成型。国家网信办于 2022 年 7 月 7 日出台了《数据出境安全评估办法》，自 2022 年 9 月 1 日起生效。¹²《办法》规定了关键信息基础设施运营者和其他达到一定数据量级门槛的数据处理者需满足的重要数据和个人信息跨境传输相关要求。2023 年 2 月 24 日，国家网信办发布了《个人信息出境标准合同办法》，¹³自 2023 年 6 月 1 日起生效，要求为跨境数据传输签订的标准合同须向监管机构备案。国家网信办随后发布了《个人信息出境标准合同备案指南（第一版）》。¹⁴

为支持认证制度落地，2022 年 6 月，全国信息安全标准化技术委员会 (TC260) 发布了《网络安全标准实践指南—个人信息跨境处理活动安全认证规范》，¹⁵并着手将其上升为推荐性国家标准《信息安全技术 个人信息跨境传输认证要求（征求意见稿）》。¹⁶认证制度可适用于跨国公司或类似的经济或商业实体的跨境个人信息处理，以及境外个人信息处理者在境外处理中国境内自然人的个人信息。

网络关键设备和网络安全专用产品

《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。¹⁷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。

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。2022 年 1 月 4 日，国家网信办发布了《互联网信息服务算法推荐管理规定》，¹⁸要求具有舆论属性或社会动员能力的算法推荐服务提供者通过算法备案系统履行备案手续。2022 年 12 月 11 日，国家网信办发布了《互联网信息服务深度合成管理规定》，¹⁹要求深度合成服务提供者履行身份认证、算法备案和安全评估等合规义务。2023 年 7 月 13 日，国家网信办会同有关部门发布了《生成式人工智能服务管理暂行办法》，²⁰在鼓励生成式人工智能发展的同时对生成式人工智能服务提供者提出了相应合规义务，包括提交安全评估、完成算法备案、增强训练数据的真实性、准确性、客观性和多样性等。

11 《19 项网络安全国家标准获批发布》，全国信息安全标准化技术委员会，2023 年 5 月 31 日，查阅日期 2023 年 6 月 1 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20230531114357>>

12 《数据出境安全评估办法》，国家网信办，2022 年 7 月 7 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<http://www.cac.gov.cn/2022-07/07/c_1658811536396503.htm>

13 《个人信息出境标准合同办法》，国家网信办，2023 年 2 月 24 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<http://www.cac.gov.cn/2023-02/24/c_1678884830036813.htm>

14 《个人信息出境标准合同备案指南》，国家网信办，2023 年 5 月 30 日，查阅日期 2023 年 6 月 7 日，<http://www.cac.gov.cn/2023-05/30/c_1687090906222927.htm>

15 《网络安全标准实践指南—个人信息跨境处理活动安全认证规范》，全国信息安全标准化技术委员会，2022 年 6 月 24 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<<https://www.tc260.org.cn/front/postDetail.html?id=20220624175016>>

16 《信息安全技术 个人信息跨境传输认证要求（征求意见稿）》，全国信息安全标准化技术委员会，2023 年 3 月 16 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<https://www.tc260.org.cn/front/bzzqjDetail.html?id=20230316143506&norm_id=20221102152946&recode_id=50381>

17 《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 2023 年 7 月 18 日，<http://www.cac.gov.cn/2023-07/03/c_1690034742530280.htm>

18 《互联网信息服务算法推荐管理规定》，国家网信办，2022 年 1 月 4 日，查阅日期 2023 年 5 月 19 日，<http://www.cac.gov.cn/2022-01/04/c_1642894606364259.htm>

19 《互联网信息服务深度合成管理规定》，国家网信办，2022 年 12 月 11 日，查阅日期 2023 年 5 月 19 日，<http://www.cac.gov.cn/2022-12/11/c_1672221949354811.htm>

20 《生成式人工智能服务管理暂行办法》，国家网信办，2023 年 7 月 13 日，查阅日期 2023 年 8 月 3 日，<http://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898326795531.htm>

主要建议

1. 确保我国网络安全立法不会构成歧视性市场准入限制 🇨🇳

问题

当前部分网络安全要求或将外资企业置于商业不利地位，限制、禁止此类企业向我国市场的某些细分领域提供产品和服务。

分析

我国现行安全立法——特别是《网络安全法》《数据安全法》《个人信息保护法》和《密码法》中的某些要求或对外资企业构成事实上的市场准入限制。

a) 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）》，²¹ 以及一系列已经生效的标准。

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，其要求第三级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，以及开展商用密码应用安全性评估。上述认可和评估程序偏向国内技术，长期以来一直是许多外资在华企业面临的障碍。由于这些要求超出了《密码法》的范畴，因此将其从《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》的最终版本中删除十分重要。

此外，《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》还将影响广义信息与通信技术产品和服务的市场准入。其要求当第三级以上网络运营者采购网络产品

和服务时，可能影响国家安全的，应当通过国家安全审查。安全审查将在下文《网络安全审查办法》一节进一步讨论。

b) 信息技术和互联网服务外商投资安全审查

基于国家发展改革委、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。²² 安全审查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时，必须从国家安全角度通过相关审查。不过，审查范围仍不明确，可能导致监管机构的自由裁量。安全审查适用范围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，以确定是否需要落入审查范围。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机密数据泄露的风险。

c) 《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。²³ 上述非技术因素，以及冗长且不透明的审查流程，均对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其他文件，供应商或因需要披露秘密信息而面临数据泄露风险。

d) 《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包含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

²¹ 《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 2023 年 5 月 25 日，<<http://www.mps.gov.cn/n2254536/n4904355/c6159136/content.html>>

²² 《外商投资安全审查办法》，商务部，2020 年 12 月 19 日，查阅日期 2023 年 7 月 11 日，<<http://www.mofcom.gov.cn/zfxgkj/article/xyxgz/202112/20211203230801.shtml>>

²³ 《网络安全审查办法（修订草案征求意见稿）》，国家网信办，2021 年 7 月 10 日，查阅日期 2023 年 5 月 25 日，<http://www.cac.gov.cn/2021-07/10/c_1627503724456684.htm>



和贸易活动。²⁴ 和 ²⁵

为避免不必要的市场准入障碍，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”概念；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通过《网络安全等级保护条例》和相关标准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。

e) 数据本地化和跨境数据传输

出于正常业务需要以及总部要求，外资在华企业势必会更为频繁地开展跨境数据传输。而鉴于国家网信办规定的需向网信部门申报数据出境安全评估的门槛较低（详见下一建议），数据本地化和跨境数据传输限制可能成为外资在华企业的实质性市场准入障碍。

由于需要投入额外资源遵守我国有关规定，尤其是繁琐的数据出境限制，外资在华企业被迫处于竞争劣势，企业提供创新产品和及时服务的能力也受到影响。与本土竞争对手相比，必须进行数据出境的外资在华企业在投标过程中可能获得较低的安全评分。中国欧盟商会会员报告称，在某些极端情况下，以数据出境风险为由，寻求特定资质的供应商或被要求将生产转移至境内。此类限制还抑制了跨境商业活动，²⁶ 降低了中国市场对跨境服务的需求，而提供此类跨境服务的子工作组成员是当今互联数字经济的重要组成部分。

²⁴ 《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 2023 年 5 月 25 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>

²⁵ 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 2023/2024》建议第 3 条。

²⁶ 例如前文所述，《网络安全审查办法》对持有大量个人信息的网络平台运营者境外上市的限制。

f) 网络关键设备和网络安全专用产品

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，并造成无意义的市场准入障碍。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。

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；
- 推动认证制度互认，采用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. 避免有关安全要求的宽泛、模糊和自由裁量权带来不必要运营负担

问题

部分安全要求及其实施可能导致不确定性的增加，在管理、运营和成本方面为企业带来巨大挑战，同时对竞争力和创新，以及信息技术系统安全性产生不利影响。

分析

数据相关限制

我国相关立法规定了数据处理者向境外提供数据应具备的条件，即通过国家网信部门组织的安全评估、与境外接收方订立标准合同，或进行个人信息保护认证。如本文“近期发展”一节所述，前述制度终于在 2022/2023 年间得以落地细化。



参照《网络安全子工作组建议书 2022/2023》，当前部分要求过于严格，可能增加外资在华企业的运营负担。尽管如此，由于监管框架已经成型，子工作组成员已在合规方面投入大量资源，并认为在有关规定落地过程中，可通过以下方式为企业减负。

第一，由于网信部门在安全评估中重点关注跨境数据传输的合法性、正当性和必要性，须确保不对上述关键概念作出过于限缩的解读，从而在数据保护和其他合法商业利益之间取得平衡。特别是，不应将必要性狭义理解为没有数据跨境传输则无法开展业务运营，或没有国内供应商可以替代国外供应商。应充分考虑不同行业及其各自业务模式的独特性，对无缝数据流动所赋能的差异化产品和服务的需求，以及不同的企业文化——某些企业更依赖于内部的数据共享。若非特殊情况，企业内部数据的自由跨境流动应被允许。

第二，重要数据的跨境传输将强制触发网信部门安全评估。如前所述，重要数据的定义及其目录尚未明确，为部分关键行业的数据处理者带来了极大不确定性。子工作组希望有关部门能够明确且从严从紧定义重要数据范围，在后续发布“重要数据”定义、目录相关指引时，应在正式实施前预留充足的过渡期。重要数据一般不应包括企业的生产经营信息、内部管理信息和员工个人信息。

第三，目前我国监管框架对于网信部门安全评估存在明显倾向性，大多数大型企业和面向消费者的企业很容易满足安全评估触发条件，²⁷且安全评估一经触发，企业将无法选择标准合同或认证方式开展跨境数据传输。未来，有关部门应寻求适当方式减少对单一跨境数据传输机制的过度依赖，以允许数据处理者选择适合自身情况的传输路径。

第四，网信部门安全评估的重点评估事项包括境外

接收方所在国家或地区的数据安全保护政策法规和网络安全环境。由于该内容通常不因安全评估申报主体不同而变化，有关部门或相关机构可考虑发布官方评估意见，供数据处理者参考。

此外，当前在数据安全领域仍存在多头监管的情况。除了国家网信办发布的横向跨境数据传输规则外，包括汽车、医疗、工业和信息化在内的强监管行业也有各自的本行业相关规定，可能存在类似、重叠的报送、评估和备案要求。为提高效率，有关部门应确保监管要求和执行方面的一致性，包括为相关备案和报送活动确立统一受理窗口。

最后，虽然通过网信部门安全评估并不以数据本地化为前提，但后者正日益受到关注，特别是考虑到评估未通过的可能性。子工作组强烈反对收紧安全评估——因为这将导致事实上的数据本地化——或另行出台宽泛的本地化要求，并呼吁相关监管讨论能够充分考虑外资企业的合法业务和经营需求。虽然在某些情况下，数据本地化在技术上是可行的，但仅为满足监管要求，以及服务本地员工、客户和商业伙伴而在华部署一套独立的信息技术系统会带来一系列问题。这不仅将导致资源浪费，同时也会让企业为同步数据而需要定制并维护有关接口，以确保报告、分析和其他正常的业务运营目的不受影响；此外，还需雇用为该基础设施提供支持的专业员工，甚至大幅改变既有的全球和本地运营、生产流程。这并非全球化运营的可持续之道，最终将阻碍外国投资，亦不利于外资企业在华提供创新产品。

为解决上述数据相关的运营问题，子工作组呼吁中欧加强双边对话与合作，确立共同立场，并在规则制定和执行方面加强协调。

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》（管理规

27 例如，根据《数据出境安全评估办法》，考虑到外资企业通常处理大量客户和员工数据，只要数据处理者满足以下几个容易达到的门槛之一，包括同时处理超过100万人的个人信息的情况；或自上一年的1月1日起，处理者向境外累计提供超过10万人的个人信息或者超过1万人的敏感个人信息，就必须申报国家网信部门组织的安全评估。



定），²⁸ 辅以强制性国家标准《网络关键设备安全通用要求》，²⁹ 并提出了与协调漏洞披露（CVD）有关的条款。《管理规定》包含了一项向工信部报送相关漏洞信息的具体规定，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。³⁰

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。考虑到当今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。

关键信息基础设施保护

我国安全立法中包含的关键信息基础设施保护要求的范围不断扩大，显著加重了企业的运营负担。例如，此类要求的适用对象，正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。许多起初仅针对关键信息基础设施的安全保护要求，已经或可能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，如前文提及的数据本地化、数据出境安全评估，以及商用密码应用安全性评估。³¹

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。

建议

- 避免对数据出境安全评估“一刀切”，并充分考虑不同行业和企业各自业务模式的独特性；
- 避免对数据出境安全评估中的“必要性”要求作出过于限缩的解读；
- 明确且从严从紧界定“重要数据”范围，并为重要数据识别指南和目录的发布和实施预留充足的过渡期；
- 避免过度依赖数据出境安全评估，允许数据处理者选择最适合其情况的跨境数据传输机制；
- 发布有关境外接收方所在国家或地区数据安全保护政策法规和网络安全环境的官方评估意见，供数据处理者参考；
- 为所有备案、报送活动确立统一受理窗口，避免要求数据处理者向不同部门进行类似申报；
- 避免引入宽泛的数据本地化要求；
- 加强中欧对话与合作，确立共同立场，以减轻数

28 《网络产品安全漏洞管理规定》，工业和信息化部、国家网信办和公安部，2021 年 7 月 12 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/14/content_5624965.htm>

29 《网络关键设备安全通用要求》，工业和信息化部，2021 年 2 月 20 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<<http://std.samr.gov.cn/gb/search/gbDetailed?id=BBE32B661B848FC8E05397BE0A0AB906>>

30 《欧盟协调漏洞披露政策》，欧盟网络和信息安全署，第 37 页，2022 年 4 月 13 日，查阅日期 2023 年 5 月 4 日，<<https://www.enisa.europa.eu/publications/coordinated-vulnerability-disclosure-policies-in-the-eu>>

31 请参阅《信息与通信技术工作组建议书 2023/2024》建议第 3 条。

据相关的运营负担；

- 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，以便为正常商业活动留出足够空间。

3. 确保网络安全相关立法和执法活动的透明度、一致性、非歧视性和适度性 🔒 4

问题

为打造有利于国内外企业的健康的网络安全环境，透明度、一致性、非歧视性和适度性原则愈显重要，但上述原则并未在当前政策制定和执法活动中得到充分体现。

分析

面对飞速变化的监管框架，为使企业能够在稳定且可预测的环境中运营，我国在制定和实施与安全相关的法律、法规和标准时，应确保以下几点：

透明度

子工作组感谢有关部门在制定和实施横向以及行业相关数据法律法规的过程中与业界进行的沟通，同时希望进一步提高规则制定的透明度，在制定更广泛意义上的网络安全新规时，进一步加强与代表国内外企业的商协会的沟通。国务院也在 2019 年指出了这一点的重要性。³²

除数据安全外，制定其他可能对正常业务、运营造成干扰的法律、法规和标准时也应确保透明度，包括网络安全等级保护、网络安全审查、网络安全漏洞管理和商用密码有关规定。在拟出台新的合规义务时，或当相关方就征求意见稿内容存在重大分歧时，应确保新规经过充分公开征求意见。为此，子工作组呼吁司法部在正式出台《网络安全等级保

护条例》前，再次就修订草案公开征求意见。

一致性

一致性对于不同部门间的权责划分尤为重要。然而，越来越多的部门——包括但不限于国家网信办、公安部和工信部——在数据安全方面均拥有发言权，由此产生了权责重叠、不明的情况。互不协调的多头监管或导致决策不一等负面影响。因此，有必要建立一个有效、清晰、透明的协调机制。

对于商用密码领域而言，有关规定需在不同层面上保持一致性。首先，《密码法》与包括《商用密码管理条例》在内的实施细则有关要求间应保持一致；³³ 其次，《网络安全法》与《密码法》确立的各类安全评估、审查和检测和认证制度间，也应保持一致。一个典型的规定间缺乏协调的例证是，某些网络安全标准要求遵守与密码有关的推荐性国家和行业标准，并采用经国家密码管理局认可或核准的商用密码产品，尽管此类产品并未列入强制性认证产品目录。此外，正如主要建议第 1 条所述，《网络安全等级保护条例》应与《密码法》和《网络安全法》保持一致，不将商用密码认证和安全评估扩展至非关键信息基础设施领域，这一点至关重要。

非歧视性

子工作组呼吁消除法律、法规、标准和实践中可能对外资企业构成歧视性障碍的要求和做法。例如，外资企业目前无法加入某些安全相关的标准制定机构、难以获得商用密码相关认证，而有关部门正逐渐加强对后者的要求。此外，虽然国家网信办一再保证，对“安全可信”（以及其他类似概念）的信息与通信技术产品和服务的强调并非针对外资企业，但这一概念在实践中仍与自主创新紧密相关。

适度性

网络安全有关规定需要在技术上可信，并且有利于创新。上至国家监管、下至企业安全措施等各个层

³² 《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 2023 年 5 月 10 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/13/content_5373423.htm>

³³ 有关这方面的更多信息，请参阅《信息与通信技术工作组建议书 2023/2024》建议第 3 条。



面的干预都应该适度且与风险水平相当，而不应影响数字化转型带来的机遇，或不合理地增加企业的成本。缺乏适度性的一个典型例证是，目前，在向境外传输包含个人信息的数据时，经常会触发网信部门安全评估，尽管在实践中许多正常的商业活动都需要此类信息轻松实现跨境共享。进行安全评估非常耗时，在某些情况下甚至不切实际，对业务运营带来负面影响。

此外，虽然我国和所有其他国家和地区一样，有加强自身供应链韧性的合法权利，但供应链监管应确保包容性，而不应过分强调自主创新和供应链控制，以免正常的商业活动受到严重损害，详请参阅《信息与通信技术工作组建议书 2023/2024》主要建议 2。

网络安全子工作组希望有关部门能够采纳上述流程方面的建议，消除过多的市场准入壁垒，降低运营负担，为国内各行业出台更为友好的安全相关规定。

建议

- 提供及时、有效、开放、透明的平台，允许欧洲企业参与安全相关规定制定；
- 审查现有和即将出台的安全相关法律法规，并发布明确的实施指南，以确保要求和执行的一致性；
- 明确各部门在安全规则制定中的角色和责任；
- 对外资企业一视同仁，避免出现有关“国家安全”的泛化解释；
- 更加关注外资企业的经营需求，并提供有效指引，帮助企业及时获得有关部门反馈；
- 确保安全相关规定的要求与风险相当。

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统一

- 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

- 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 完善低值货物的申报模式

- 进一步扩大全国申报模式的范畴，支持低值货物远程申报并允许货物通过中国城市的过境清关；
- 在低值货物的通关流程方面，采用国际最佳实践；
- 将B类货物申报限额上调至5,000元人民币，确保跨境电子商务零售进口单笔交易限额的相关政策与B类个人物品进口申报限额保持一致。

1.4 优化经认证的经营者(AEO)计划

- 简化AEO企业验证稽查的要求；
- 为AEO认证的评级降级引入与年进出口实际报关价值成比例的罚金标准；
- 允许少缴关税和进口税的企业，在少缴金额不超过规定起征点的情况下，额外缴纳关税和进口税，以保持其AEO地位和关税等级，但与走私相关的不合规案件除外；
- 对AEO认证企业提供更多的优惠待遇。

2. 支持物流行业的绿色转型

2.1 建立物流供应链碳排放计算机制

- 评估当前标准与整个物流供应链所采用的实践措施之间的差距，从而制定准确衡量碳排放量的完善标准和方法；
- 实施有效机制，坚持听取了解碳排放的企业和专家的意见，保证持续改进相关标准和方法。

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

- 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. 为欧洲物流服务提供商建立透明且可预测的数据监管计划

3.1 起草跨境数据传输相关政策时，向物流企业征询意见

- 新法规实行前，与业界分享相关信息；
- 给予企业充足过渡期以符合新法规的要求；
- 对于安全评估记录良好的企业，允许其在安全评估期间继续开展数据出境活动；
- 避免在未事先通知行业的情况下，将跨境数据传输合规性作为许可申请或延续的先决条件。

3.2 在相关法规和标准中，免除对国际快递企业的去标识化要求

- 在相关法规和标准中，免除对国际快递企业的去标识化要求；
- 如有必要，可针对国际快递另行制定有关去标识化的要求，但需参考国际最佳实践。

4. 提高政策起草以及政府激励措施从发布到实施的透明度

4.1 出台面向快递服务企业的许可申请流程 4

- 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。；
- 每年为行业提供业务许可管理培训。

4.2 确保补贴申领和激励措施公开透明

- 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。

国际班轮运输子工作组

1. 扩大沿海捎带运输试点，包括更多的中国港口和租船 2

- 争取相关港口的全力支持，与承运商一起部署可行的沿海捎带运输网络；
- 扩大沿海捎带运输试点范围，纳入更多的中国港口和租船，以促进更多的转运。

2. 简化沿海捎带运输试点中的报关程序 2

- 通过远程检查和无纸化提交，简化沿海捎带试点中的报关程序。

3. 制定透明的海运收费和本地运输附加费申报原则 4

- 遵循监管要求，只对新增或提高的关税进行申报，不承担任何预先批准的义务；
- 提供海事相关费用的明确定义和规定所需的文件和程序，以建立申报的确定性；
- 对无船承运商、货运代理和订舱代理实施与承运商类似的关税申报和审计要求。

4. 修订危险货物承运商需为托运商错误申报承担责任的现行规定 3

- 修订承运商需为危险货物错误申报承担责任的现行规定，并指定由最初提交虚假信息的一方承担行政/民事/刑事责任。

5. 加强对港口/码头集团的监管，促进公平竞争 4

- 密切监控港口集团和其他物流集团可能违反竞争法的行为；
- 实行管控措施，防止港口集团合并后和物流集团在横向和纵向上形成垄断。

6. 为承运商提供最大限度的空集装箱停留时间的灵活性 3

- 修订规定，取消停留时间限制，让承运商可以灵活部署集装箱。

7. 与国际班轮海运界合作，通过建立适当的基础设施和法律框架，实现海运和物流业的脱碳目标 3

- 在中国和欧盟的研究机构、海运公司、造船商和供应商之间建立合作伙伴关系，以开发和应用碳中和技术；
- 通过加强国际海事组织内部合作等方法，就低碳技术和替代燃料认证的技术标准达成一致，以避免潜在的低效和浪费；
- 在中欧之间建立不同定价方式转换的调整机制和排放权交易的争端解决机制；
- 合作建立并升级全球海运和物流基础设施，确保液化天然气和甲醇等碳中和燃料的供应和补给。

工作组简介

物流工作组成立于2003年，其成员的业务涵盖货运代理物流服务广泛领域，包括海运、空运、陆运、快递、仓储以及配送等。物流工作组下设国际班轮运输子工作组，主要由享誉世界的海运企业组成。

近期发展

2022年，尽管面临中国新冠疫情防控政策带来的众多挑战，物流行业仍然实现了正增长，这主要归

功于中国的出口增长。根据中国海关总署的数据，中国的年外贸值超过40万亿元人民币，同比增长7.7%。¹ 国家邮政局的统计数据显示，2022年的快递量达到1105亿件，小幅上涨2.1%，而国际/中国香港和澳门的快递业务下降4.1%，为20.2亿件。²

1 《2022年中国外贸上涨7.7%，再创新高》，新华社，2023年1月13日，查阅日期2023年5月14日，<<https://english.news.cn/20230113/6d5f86a1e7034d52923ec82cfb455253/c.html>>

2 《国家邮政局公布2022年邮政行业运行情况》，交通运输部，2023年1月18日，查阅日期2023年5月14日，<https://www.mot.gov.cn/tongjishuju/youzheng/202301/t20230130_3747917.html>



2022年11月11日，国务院联防联控机制发布了优化新冠肺炎防控政策的20条措施，³ 2022年12月7日，国务院又发布了10条措施。⁴ 这些举措旨在推动国内消费复苏、制造业恢复并放宽跨省交通限制，这反过来又将支持物流业的发展。2023年第一季度，社会物流商品总价值⁵ 同比增长3.9%，达到84.3万亿元人民币（约12.21万亿美元）；工业产品物流服务同比增长3.0%；在此期间，中国物流行业总收入同比增长6.7%，达到近3万亿元人民币。⁶

在华经营的欧洲物流企业仍然面临一系列的监管环境挑战。从2022年到2023年，中国发布了与物流业相关的若干项法律、法规和标准，并公开征求意见：

- 2022年1月7日，国家邮政局发布《快递市场管理办法（修订草案）》（征求意见稿），公开征求意见。⁷
- 2022年3月，国家邮政局政策法规司就《快递服务（征求意见稿）》国家标准向部分行业协会和企业征求意见，并于2022年11月向社会公开征求意见。⁸
- 2022年4月2日，全国邮政业标准化技术委员会举行了一场磋商会议，就三条建议行业标准征求意见稿，包括《邮政业寄递车辆智能视频监控系统技术规范（征求意见稿）》；《邮政业智能视频监控系统采集设备技术要求（征求意见稿）》；以及《邮政业智能视频监控系统接入技术规范（征求意见稿）》。这三项标准均于2023年2月

1日生效。⁹

- 2022年6月27日，国家邮政局政策法规司通过中国快递协会组织了一次内部磋商，就《快递暂行条例》的修订征求意见。
- 2022年8月，国家邮政局政策法规司通过中国快递协会组织了一次与行业利益相关方的内部磋商，就建议行业标准《寄递服务用户个人信息保护要求（征求意见稿）》征求意见。这项建议行业标准于2023年4月1日生效。¹⁰
- 2022年10月25日，国家邮政局发布《寄递用户个人信息安全管理规定（征求意见稿）》，公开征求意见。¹¹ 最终定稿名称变更为《寄递服务用户个人信息安全管理规定》，并于2023年2月13日生效。¹²

然而，其中某些草案条例并未公开征求意见，而是通过国内行业协会公布。这意味着，欧洲物流企业无法提出他们的顾虑和意见，也无法为这些法规的实施做好充分准备。这种方法使在华经营的欧洲物流企业面临不公平的营商环境。

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

问题

地方当局对海关总署颁布的政策解读和实施不一致。

3 《中国发布进一步优化新冠肺炎疫情防控措施》，国务院，2022年11月11日，查阅日期2023年5月12日，<https://english.www.gov.cn/news/topnews/202211/11/content_WS636e31efc6d0a757729e2e63.html>

4 《进一步优化落实新冠肺炎疫情防控的十条措施》，国务院，2022年12月8日，查阅日期2023年5月12日，<https://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202212/08/content_WS63913c92c6d0a757729e4135.html>

5 社会物流商品总价值是指在国内需求市场上推出的所有商品从生产者到终端用户的运输过程中产生的总价值。

6 《中国物流业第一季度保持稳定增长》，中国日报，2023年5月5日，查阅日期2023年6月9日，<<https://global.chinadaily.com.cn/a/202305/04/WS6453415fa310b6054fad1064.html>>

7 《国家邮政局关于〈快递市场管理办法（修订草案）〉（征求意见稿）公开征求意见的通知》，2022年1月7日，查阅日期2023年5月29日，<<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100025/c100029/202201/0bbcd672cd3411792ed15d369802595.shtml>>

8 《关于征求〈快递服务〉国家标准（征求意见稿）意见的通知》，全国邮政业标准化技术委员会，2022年11月15日，查阅日期2023年5月29日，<<http://yn.spb.gov.cn/ynsygzj/c105007/dqhd/c106941pb/202211/ac7c1ee72c164f20866cb30fcefce125.shtml>>

9 《中华人民共和国行业标准备案月报》，国家标准化管理委员会，2023年1月1日，查阅日期2023年5月29日，<<https://std.sacinfo.org.cn/gnocHb/queryInfo?id=4EF3C77E2D425D465FD6985745E2DF578902913607806FC4E00D8F06EDEEF534>>

10 《国家邮政局关于发布〈寄递服务用户个人信息保护要求〉和〈明信片〉邮政行业标准的通告》，国家邮政局，查阅日期2023年5月29日，<<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c200030/202301/e8b07a32cb1f4a0298a1c5f7a9bb9c28.shtml>>

11 《国家邮政局关于〈寄递服务用户个人信息安全管理规定〉草案公开征求意见的通知》，国家邮政局，2022年10月25日，查阅日期2023年5月28日，<<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100025/c100029/202210/6cc8f86491ca49c5b70bcbf26f1b723e.shtml>>

12 《寄递服务用户个人信息安全管理规定》，2023年2月2日，查阅日期2023年5月28日，<<http://zj.spb.gov.cn/zjsyzgj/c102713/202302/1de262d487284eb1a590b87e499aa982.shtml>>

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。

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

问题

行业相关方对海关政策缺乏了解，影响经营效率。

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，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 完善低值货物的申报模式 3

问题

当前的低值货物申报机制会影响效率并加重经营负担。

分析

海关总署于2017年发布《2017年第25号公告》，启动全国通关一体化改革。¹³ 此后，国家海关风险防控中心和税收征收中心相继成立，支持远程申报，允许货物中转中国城市过境清关。但是，包括样品和价值为5,000元及以下的（C类）货物在内的低值货物无法进行远程申报。

国际贸易和跨境电商的快速发展导致低值货物运输量大幅增加。低值货物大多是样品和广告材料，具有时效性，需要快速通关。虽然海关总署最近扩大了全国通关一体化改革范围，将通过快递渠道运送的C类货物纳入其中，但这些货物仍不符合全国申报模式资格。考虑到低值货件数量不断增加，将全国申报模式标准扩展至C类货物，可大大减轻企业的行政负担，提高通关效率。

其次，包括欧盟和美国在内的许多国家和地区都出台了简化低值货物通关手续的政策。世界各国都对低值货物实行免税政策。例如，自2016年3月10日起，美国将进口商品的低值免税门槛（最低货值）从200美元上调至800美元。¹⁴ 基于这一变动，所有申报价值为800美元或以下的其他货物均可免除进口关税和增值税，某些限制货物除外（特殊类别货物）。

将低值货物的手续与国际最佳实践接轨，可以提高中国的通关效率。可以针对低值货物出台简化通关手续，例如提高低值货物的金额门槛、缩减完成报关所需的文件数量和范围、简化低值货物的分类和申报框架，以及采用单一税率。这将有助于缩短通关时间，并为企业降低成本和费用。采取这些措施还将减少海关总署消耗的行政资源，加快企业通关速度，为其减轻行政负担。

此外，目前中国的B类货物（个人物品）进出境申

13 《海关总署公告2017年第25号（关于推进全国海关通关一体化改革的公告）》，海关总署，2017年6月28日，查阅日期2023年4月29日，<<http://guangzhou.customs.gov.cn/customs/302249/302266/302267/711020/index.html>>

14 《最低货值上调至800美元》，美国海关与边境保护局，2016年11月3日，查阅日期2023年7月17日，<<https://www.cbp.gov/newsroom/national-media-release/de-minimis-value-increases-800>>



报限额为800元人民币（港澳台地区）或1,000元人民币（港澳台以外的其他国家或地区）。但是，财政部、海关总署和国家税务总局在《关于完善跨境电子商务零售进口税收政策的通知》中规定，自2019年1月1日起，将跨境电子商务零售进口商品的单次交易限值由人民币2000元提高至5000元。这两种方法之间的监管差距给企业和消费者造成了困惑和不确定性。

建议

- 进一步扩大全国申报模式的范畴，支持低值货物远程申报并允许货物通过中国城市的过境清关；
- 在低值货物的通关流程方面，采用国际最佳实践；
- 将B类货物申报限额上调至5,000元人民币，确保跨境电子商务零售进口单笔交易限额的相关政策与B类个人物品进口申报限额保持一致。

1.4 优化经认证的经营者(AEO)计划 2

问题

尽管为申请和获得AEO资格，企业需进行大量投资，但收益并不能立即显现，这限制了企业的运营效率。

分析

世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》（下称《安全框架》）将AEO定义为“以任何一种方式参与货物国际流通，并经国家海关管理部门认定符合世界海关组织或相应供应链安全标准的一方”。¹⁵ 这一概念最先出现在《共同体海关法典》¹⁶ 中，是《安全框架》中的核心概念之一。在AEO制度里，海关和获得AEO认证的企业合作伙伴通过有效地减少通关时间和成本，在推动国际供应链的便利化层面获得更多的竞争优势。AEO制度是国家信用系统的重要组成部分，海关可以用其来协

调海关监管和贸易便利之间的冲突。

海关总署在过去几年努力优化中国AEO制度，工作组对此表示欢迎，并且建议其继续开展相关工作，在将来为企业提供更多利益。例如，基于目前海关总署的AEO条例，获得AEO认证的企业需要每隔五年由海关进行验证稽查，企业需要花费大量资金、人力、时间和其他资源以维持资质。为减轻企业负担，提高效率，应简化这些再验证稽查的要求或流程。例如，大多数跨国公司的内部章程、系统或架构并不会频繁变更，但在重新验证期间仍需不断重复某些过程，对各方来说都是一种资源浪费。

此外，AEO规则还明确规定，任何企业被单次罚款3万元以上或一年内被罚款超过5万元（对于经纪型企业，则为单次罚款1万元以上或被罚款超过3万元），将被降级并失去AEO资格。这意味着性质轻微的不合规问题导致的较低金额罚金，即可导致跨国企业被取消AEO认证，将对企业的正常经营造成重大影响。同时，已经展现了内部管控和合规能力的AEO认证企业应当有资格获得更多优惠待遇。

工作组很高兴看到中国与其他国家在达成AEO认证框架互认协议上取得了进展。工作组建议中国在未来与更多的国家达成AEO互认协议，这将有助于提高效率、减少跨境活动的成本。

建议

- 简化AEO企业验证稽查的要求；
- 为AEO认证的评级降级引入与年进出口实际报关价值成比例的罚金标准；
- 允许少缴关税和进口税的企业，在少缴金额不超过规定起征点的情况下，额外缴纳关税和进口税，以保持其AEO地位和关税等级，但与走私相关的不合规案件除外；
- 对AEO认证企业提供更多的优惠待遇。

¹⁵ 《AEO模板》，世界海关运营商，2018年6月，查阅日期2023年4月27日，
<<http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/instruments-and-tools/tools/safe-package/aeo-template.pdf?la=en>>

¹⁶ 《共同体海关法典》，欧盟法规|欧洲法律百科全书，查阅日期2023年4月1日，
<<https://europeanlaw.lawlegal.eu/community-customs-code/>>

2. 支持物流行业的绿色转型

2.1 建立物流供应链碳排放计算机制

问题

缺少透明的碳排放计算机制，导致企业无法制定符合其企业脱碳承诺的明智投资决策。

分析

运输在终端能源消费中的占比超过30%。^{17和18} 因此，物流供应链中的各个利益相关者都非常注重履行总体企业脱碳的承诺。中国监管部门制定了雄心勃勃的脱碳目标。2020年9月，中国国家主席习近平承诺中国将“致力于在2030年前达到二氧化碳排放峰值，2060年前实现碳中和”。¹⁹ 因此，企业如今更有必要了解如何衡量其供应链的碳排放量，既是为了遵守法规，也是为了完善自身的可持续发展战略。

欧洲标准化委员会（CEN：法语为Comité Européen de Normalisation）等委员会制定了相关标准，提出测量能源消耗和温室气体排放的计算方法和标准。²⁰ CEN标准的制定是为了帮助企业确定其环境足迹，并寻找减少环境足迹的方法。²¹ 根据一家咨询集团发布的报告，在努力实现供应链脱碳的过程中，“企业很难获得所需的数据，也很难制定供应商必须遵守的明确目标和标准。面对碎片化的供应商体系是一项挑战——尤其是当排放与供应链密切相关时，或解决排放问题可能需要行业层

面的集体行动时。”²² 因此，在探讨相关标准和政策时，动员供应链中的所有利益相关者参与进来，尝试在整个供应链的各个利益方面和问题角度达成共识，这一点很重要。制定透明的标准和方法应该考虑物流供应链的全球性质，确保便于不同地区理解和实行。制定这些标准后，应该定期对其进行审查，以适应行业实践和技术的发展进步。

建议

- 评估当前标准与整个物流供应链所采用的实践措施之间的差距，从而制定准确衡量碳排放量的完善标准和方法；
- 实施有效机制，坚持听取了解碳排放的企业和专家的意见，保证持续改进相关标准和方法。

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，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。

17 “最终消费总额，也称为终端能源消费总量，是提供各种能源服务所消耗的所有终端能源的总和。这意味着，这一总额主要集中在电力等能源货币以及汽油等二次燃料上。电力必须由发电厂制造，而这些发电厂大多使用热机，会产生相当多的废热。通常情况下，这个总额会减去输送电力消耗的能量或发电厂自身使用的能量。一个国家/地区使用的能源量取决于测量能源供应链的哪个环节。微妙之处在于，消费者不使用煤炭，他们使用电力，但发电所需的基础设施通常要使用煤炭。《最终消费总额》，卡尔加里大学，查阅日期2023年6月9日，<https://energyeducation.ca/encyclopedia/Total_final_consumption>

18 Martin Schmied和Wolfram Knörr，《根据EN 16258计算货运代理和物流服务的温室气体排放》，欧洲货运、运输、物流和海关服务协会，查阅日期2023年5月20日，<https://www.clecat.org/media/CLECAT_Guide_on_Calculating_GHG_emissions_for_freight_forwarding_and_logistics_services.pdf>

19 《中国能源体系碳中和路线图（概要）》，国际能源署，查阅日期2023年6月7日，<<https://www.iea.org/reports/an-energy-sector-roadmap-to-carbon-neutrality-in-china/executive-summary>>

20 Martin Schmied和Wolfram Knörr，《根据EN 16258计算货运代理和物流服务的温室气体排放》，欧洲货运、运输、物流和海关服务协会，查阅日期2023年5月20日，<https://www.clecat.org/media/CLECAT_Guide_on_Calculating_GHG_emissions_for_freight_forwarding_and_logistics_services.pdf>

21 同上。

22 《企业如何实现供应链脱碳》，BCG，查阅日期2023年6月7日，<<https://bcg.ft.com/article/companies-decarbonise-their-supply-chains>>

为了满足企业和消费者日益严格的及时性要求，国际快递服务使用的机动车辆不仅要负责从港口到网点的运输，还要承担从网点到用户的“最后一公里”配送。此外，在某些地区，快递用电动车的充电桩等配套基础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. 为欧洲物流服务提供商建立透明且可预测的数据监管计划

3.1 起草跨境数据传输相关政策时，向物流企业征询意见

问题

在跨境数据传输相关政策的起草过程中，并未征求企业意见，给业务运营带来了不确定性。

分析

在国际快递行业，跨境数据传输是履行企业和客户服务合同的必要业务职能。在这个过程中，与国际快递服务直接相关的个人信息不可避免地需要传输到境外，例如姓名、电话、地址以及寄件人/收件人的其他个人信息。这些信息对国际贸易和跨境运输过程至关重要，有时海关等海外监管机构也需要这些信息。有效管理国际快递跨境数据传输需要有关部门和行业之间密切合作并信息共享，以加强企业与总部和其他海外分支机构之间的沟通和协作，并确保合规。

最重要的一点是有关部门在新法规实行前与业界分享相关信息，以帮助企业明确合规要点，例如是否认可国际快递行业成为关键信息基础设施运营者、“重要数据”的范围，以及是否会发布详细的数据出口安全评估规则并对国际快递企业实行。

相关法律出台后，企业需要足够的时间来准备和收集数据评估结果。对于数据持续更新的行业，包括国际快递行业在内，可能需要频繁地跨境传输数据。为避免国际快递服务运营出现任何延误或中断，在安全评估期间，应该允许过去没有不良安全评估记录的企业继续开展对数据出境活动。

行业主管部门应该避免在未事先通知国际快递行业的情况下，将跨境数据传输合规性作为许可申请或延续的先决条件。如果有关部门考虑将数据出口安全评估纳入许可申请或延续的审批条件，应该提前向相关企业发出正式通知，给予充足的准备时间。

建议

- 新法规实行前，与业界分享相关信息；
- 给予企业充足过渡期以符合新法规的要求；
- 对于安全评估记录良好的企业，允许其在安全评估期间继续开展数据出境活动；
- 避免在未事先通知行业的情况下，将跨境数据传输合规性作为许可申请或延续的先决条件。

3.2 在相关法规和标准中，免除对国际快递企业的去标识化要求

问题

GB/T 41833-2022标准《快递电子运单》和《寄递用户个人信息保护要求（征求意见稿）》中的去标识化要求不应该适用于国际快递企业。

分析

近年来，国家邮政局联合有关部委，不断推动和完善快递和邮政行业的个人信息保护制度。²³ 快递单

²³ 《市场监管总局召开国家标准专题新闻发布会》，市场监管总局，2023年4月9日，查阅日期2023年5月10日，<https://www.samr.gov.cn/xw/xwfb/202304/t20230407_354441.html>

去标识化是其中的一个重要部分。

2022年，多项有关快递运单信息加密或去标识化要求的法规和标准进入起草流程，包括《快递市场管理办法（修订草案）》（征求意见稿）²⁴、《快递市场管理办法（修订草案）》（征求意见稿）和《寄递用户个人信息安全管理规定》（征求意见稿）。²⁵ 例如，《快递市场管理办法（修订草案）》第四十九条规定：

“经营快递业务的企业应当按照法律、行政法规以及国务院邮政管理部门的规定，建立快递运单（含电子运单）制作、使用、保管、销毁等管理制度和操作规程，采取加密、去标识化等安全技术措施保护快递运单信息安全，不得完整显示自然人de 身份信息。”²⁶

国内快递不涉及跨境运输，与之不同，国际快递运单需要满足不同国家和地区监管部门的相关要求。因此，不应该强制实施针对国内快递规定的加密、去标识化及其他要求。就现阶段而言，在实践中，各级部门仅对国内快递业务实行去标识化要求，并未涵盖国际快递业务。然而，这一要求在国际快递法规和标准中的适用性尚不明确。例如，2023年2月1日实施的国标GB/T 41833-2022《快递电子运单》规定这项标准的适用范围为国内电子运单，但并未规定国际快递业务的相关要求。²⁷

建议

- 在相关法规和标准中，免除对国际快递企业的去标识化要求；

24 《快递市场管理办法（修订草案）》（征求意见稿），交通运输部，2022年1月7日，查阅日期2023年5月10日，<<http://zqyj.chinalaw.gov.cn/readmore?id=4749>>

25 《国家邮政局关于<寄递用户个人信息安全管理规定>公开征求意见的通知》，国家邮政局，2022年10月25日，查阅日期2023年5月10日，<<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100025/c100029/202210/6cc8f86491ca49c5b70bcfd26f1b723e.shtml>>

26 《国家邮政局关于<快递市场管理办法（修订草案）>（征求意见稿）公开征求意见的通知》，国家邮政局，2022年1月7日，查阅日期2023年5月10日，<<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100025/c100029/202201/0bbcd6727cd3411792ed15d369802595.shtml>>

27 《现行邮政业标准发布目录》，国家邮政局，2022年1月28日，查阅日期2023年5月10日，<<https://www.spb.gov.cn/gjyzj/c100009/c100012/202201/a9ce0525855b4c13a743b5de42813233.shtml>>

- 如有必要，可针对国际快递另行制定有关去标识化的要求，但需参考国际最佳实践。

4. 提高政策起草以及政府激励措施从发布到实施的透明度

4.1 出台面向快递服务企业的许可申请流程 4

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。²⁸ 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。企业缺少便捷的沟通渠道，无法轻松了解许可申请、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；
- 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；
- 每年为行业提供业务许可管理培训。

28 国家邮政局政务服务门户（试运行），<<https://zwfw.spb.gov.cn/gjj/corp/login>>

4.2 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[...]"。²⁹ 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。这也将有助于进一步推动高水平对外开放，并在中国解除新冠疫情“清零”管理措施后促进经济复苏。

在重大政策和标准出台时，相比于中国竞争对手，外商投资企业需要更多决策时间，因为他们需要与海外总部沟通。如果政策实施过渡期较短，他们往往没有足够时间做出审慎改变。外商投资企业也缺少与相关政府部门沟通的适当渠道，无法获得权威的政策解读与合规指导。

建议

- 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。

29 《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 赵乐际王沪宁韩正蔡奇丁薛祥李希出席会议》，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>

国际班轮运输子工作组

子工作组简介

对于大多数货物的运输而言，海运是最有效率且最具成本效益的，其占国际贸易运输量的 80% 以上。而且，海运能够促进国家经济繁荣和共同富裕。随着中国跻身全球贸易大国的行列，海运行业已成为中国经济增长的重要推动因素以及不可或缺的对外合作窗口。可以说，中国经济与世界经济的繁荣都有赖于海运行业的良好运行与健康发展。国际班轮海运子工作组原为海运业工作组，成立于 2000 年，主要代表在华运营的国际海运企业。该工作组致力于通过与相关政府机构展开对话，在中国推动建立更高效、更具环境可持续性和更具竞争力的海运环境。

近期发展

2022 年全球和中国海运市场状况

2022 年，由于供应链中断和随后的市场调整，全球海运经历了巨大变化。此外，宏观环境面临强大阻力，受到通货膨胀飙升、俄乌冲突和燃料成本增加等因素的影响。

新冠疫情导致供应链中断，造成港口拥堵和全球运输链的其他瓶颈，严重影响了运输计划的可靠性，导致运输成本与历史平均水平相比大幅上升。2022 年下半年，港口拥堵压力和低效率有所缓解，释放出额外的运力，导致上海出口集装箱运价指数大幅下降。到 2023 年初，即期运费率已降至新冠疫情之前的水平。^{1&2}

疫情凸显了现代供应链的脆弱性，现在的重点是改善供应链的弹性和效率。疫情带来的一个重要教训是，在新冠肺炎疫情爆发前，由于过度关注成本而

非耐久性，供应链极度精简。在许多情况下，托运人和承运商之间的关系变得过于倾向机会主义。必须在整个运输链中集体投资数字化，提高透明度和灵活性，以提高效率。各方之间还必须建立更加牢固的关系，例如，订立双向承诺，在未能履行协议（例如预订）或货物未能如约离港的情况下，由双方分摊成本。

实现碳中和

海运业的温室气体排放约占总排放量的 3%，³ 正在与包括国际海事组织 (IMO) 在内的各种全球机构合作，以实现碳中和。如果中国要帮助国际海事组织实现到 2050 年海运业温室气体排放量比 2008 年减少 50% 的目标，那么到 2030 年，具有经济竞争力的零排放船舶必须在全球范围内运营。⁴

生物燃料和电子燃料已被确定为实现海运业脱碳最有希望的途径。与依赖进口的传统燃油不同，中国在生产和供应生物燃料和电子燃料方面具有明显优势，这得益于中国拥有大量的生物质原料、具有成本竞争力的可再生能源和全价值链制造能力。生物燃料使中国有机会转型为海上运输能源出口国，减少对进口能源产品的依赖，提高能源安全。

2021 年联合国气候变化大会上发布的《克莱德班克宣言》承诺在全球建立六条绿色航运走廊。⁵ 根据该协议，洛杉矶、上海等城市与相关港口以及行业合作伙伴确立了在 2022 年底前制定绿色航运走

3 《Emissions-free sailing is full steam ahead for ocean-going shipping》（《远洋海运业正全面致力于实现无排放航行》）《Horizon》，欧盟研究与创新期刊，欧盟委员会，发布日期：2022 年 9 月 6 日，查阅日期 2023 年 5 月 5 日，<<https://ec.europa.eu/research-and-innovation/en/horizon-magazine/emissions-free-sailing-full-steam-ahead-ocean-going-shipping>>

4 碳中和：《The Role of European Business in China's Race to 2060》（《欧洲企业在中国 2060 年竞争中的作用》），中国欧盟商会，发布日期：2022 年 5 月 25 日，查阅日期 2023 年 6 月 8 日，<[https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Chamber_Carbon_Neutrality_Report_1011\[974\].pdf](https://european-chamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/European_Chamber_Carbon_Neutrality_Report_1011[974].pdf)>

5 19 国签署《克莱德班克宣言》以创建绿色航运走廊，Nautilus International，发布日期：2021 年 11 月 11 日，查阅日期 2023 年 6 月 19 日，<<https://www.nautilusint.org/en/news-insight/news/19-countries-sign-club-declaration-to-create-green-shipping-corridors/>>

1 上海出口集装箱运价，上海航运交易所，发布日期：2023 年 4 月 7 日，查阅日期：2023 年 3 月 10 日，<<https://en.sse.net.cn/indices/scfinew.jsp>>

2 即期运费是通过海运或空运运输货物一次性收取的运费。在正常的市场条件下，确保低运费可以将运输成本的底线设定得相对较低，并使整个供应链具有成本效益。



廊实施计划的目标，这是首个展开发展的一项计划。⁶

近年来，中国制定了一系列新政策来推动绿色航运业发展。这些政策符合“十四五”规划，鼓励承运商使用岸电的政策以及岸电工程促进了电力储备和生产的增加、技术创新和绿色发展。2023 年 5 月 17 日，辽宁葫芦岛沿海电力项目开始运营，⁷ 河北和山东的更多沿海电力项目正在开发中，预计将于 2023 年底投入使用。

主要建议

1. 扩大沿海捎带运输试点，包括更多的中国港口和租船

问题

经由上海洋山港的国际捎带试点目前仅与华北三个港口相连，且仅对自有船只开放，这降低了承运商网络互通的灵活性。

分析

2021 年 11 月 18 日，国务院宣布允许外资船只在中国华北的三个港口（青岛、大连和天津）进行货物捎带运输，在上海洋山港转运。⁸ 然而，大量外国船只从中国东部和南部出发，在上海停留，然后在韩国釜山港转运。允许在更多的中国港口转运，将为客户提供数量上的网络优势，有更多运输路线选择，并缩短捎带转运的运输时间。

此外，承运商的运力中至少有一半是承运商运营的租船。因此，只允许自有船只进行国际货物捎带限制了货物捎带政策的利用。举例来说，拥有多艘船只的班轮航线，即使其中只有一艘是租船，也不能

参与货物捎带。

建议

- 争取相关港口的全力支持，与承运商一起部署可行的沿海捎带运输网络；
- 扩大沿海捎带运输试点范围，纳入更多的中国港口和租船，以促进更多的转运。

2. 简化沿海捎带运输试点中的报关程序

问题

目前捎带运输的报关程序非常耗时，导致承运商的效率降低。

分析

转运的目的是缩短运输时间，提高效率，惠益客户；然而，目前的清关程序非常耗时。例如，对于进口货物捎带运输，海关只有在完成现场实物检查并提交纸质文件后才会放行。这一程序可以通过欧盟常见的远程检查和无纸化提交进行简化。

建议

- 通过远程检查和无纸化提交，简化沿海捎带试点中的报关程序。

3. 制定透明的海运收费和本地运输附加费申报原则

问题

确定海运所需文件、程序和收费的过程缺乏透明度，导致承运商的申报频繁遭到上海航运交易所 (SSE) 驳回且没有说明原因。

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，即海运费率及相关费用应该由市场决定，而非政府干预或指示。⁹ 这一共识是承运商展开包括运

6 洛杉矶和上海计划建立全世界第一条绿色航运走廊，The Maritime Executive，发布日期：2022 年 1 月 31 日，查阅日期：2023 年 6 月 20 日，<<https://www.maritime-executive.com/article/los-angeles-and-shanghai-plan-world-s-first-green-shipping-corridor>>

7 辽宁：葫芦岛 500 千伏宽范围输电项目成功投入运营，北极星输电网，发布日期：2023 年 5 月 29 日，查阅日期：2023 年 6 月 21 日，<<https://news.bjx.com.cn/html/20230116/1283424.shtml>>

8 国务院关于同意在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，发布日期：2021 年 11 月 18 日，，查阅日期：2022 年 4 月 19 日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-11/18/content_5651689.htm>

9 交通运输部媒体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，发布日期：2021 年 6 月 24 日，查看日期：2023 年 4 月 4 日，<http://www.gov.cn/hudong/2021-06/24/content_5620615.htm>

费、附加费、行为性收费及增值服务费用的收费基础，这些费用应该由市场原则决定。

由于 2020 年至 2022 年的需求旺盛并发生拥堵，海运费率上涨至历史高位。尽管欧盟和交通运输部达成了上述共识，但由于中国相关法规模糊不明，导致承运商很难向上海航运交易所申报运费上调和客户要求的增值服务。法规模糊不明也使承运商难以实现合规或根据市场原则收回增加的成本。例如，修订后的《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申报，而没有提及额外附加费的申报。¹⁰ 同样，上海航运交易所的货运申报规则只规定了海运和海事相关的附加费，包括码头操作费，但没有说明定义、要求或必要的证明文件。《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申报规则都要求承运商进行申报，许多承运商将此理解为向官员“备案”，而不是需要申请批准。对此，拒绝一些费用的申报是不合理的，因为一些工作组成员报告说，在某些情况下就是如此。此外，许多在中国开展业务的承运商经历了码头工人费用的大幅上涨，但由于法规模糊不明，在申报码头作业费上调时面临困难。

值得注意的是，根据媒体报道，部分托运商遭遇极高费率可能是物流链中的市场参与方造成的，这些参与方不受承运商向上海航运交易所申报的费率上限的约束。不断上涨的运输成本使承运商遭受不公平且错误的指责。为保证公平和透明，无船承运商、货运代理和订舱代理均应遵守与承运商类似的关税申报和审计要求。

建议

- 遵循监管要求，只对新增或提高的关税进行申报，不承担任何预先批准的义务；
- 提供海事相关费用的明确定义和规定所需的文件和程序，以建立申报的确定性；

¹⁰ 《中华人民共和国国际海运条例》，中华人民共和国中央人民政府，发布日期：2019 年，查阅日期：2023 年 4 月 4 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5468927.htm>

- 对无船承运商、货运代理和订舱代理实施与承运商类似的关税申报和审计要求。

4. 修订危险货物承运商需为托运商错误申报承担责任的现行规定 3

问题

承运商对托运商错误申报危险货物负有责任，并受到处罚，这是不合理的，因为承运商无法发现或防止此类错误申报。

分析

尽管某些港口的管理部门已不再追究承运商对危险货物错误申报的责任，但其他港口的情况依然照旧。例如，宁波和天津¹¹ 仍然参照交通运输部 2017 年发布的《港口危险货物安全管理规定》，¹² 规定承运商是码头作业的最终受托方，对危险货物的错误申报负有责任。然而，承运商只在订舱阶段从托运商、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检查集装箱内容物。因此，要求承运商对任何危险货物错误申报的法律后果承担责任既不公平，也违背了国际惯例。

建议

- 修订承运商需为危险货物错误申报承担责任的现行规定，并指定由最初提交虚假信息的一方承担行政/民事/刑事责任。

5. 加强对港口/码头集团的监管，促进公平竞争 4

问题

港口集团的形成和对其市场垄断的监督不足，正在侵蚀中国港口之间的公平竞争。

¹¹ 天津仅限进口货物。

¹² 《港口危险货物安全管理规定》，交通运输部，发布日期：2017 年 9 月 4 日，查阅日期：2023 年 4 月 19 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2017/content_5241924.htm>

分析

中国港口在过去三年的一体化进程可能会削弱自由市场的竞争。这些一体化形成了垄断，限制了承运商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。这导致港口对承运商上调操作费，对承运商的服务协议发号施令，并将压缩承运商协商索赔的空间一再压缩。这种滥用主导地位的行为会让承运商别无选择。

港口集团和其他集团的一体化也导致了纵向一体化（例如与集装箱制造商、仓库、二程船、运输公司和无船承运商的一体化）显著减少了物流供应链各环节的竞争。这使得海运承运商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商和二程船时，海运承运商别无选择，只能使用这些二程船。

建议

- 密切监控港口集团和其他物流集团可能违反竞争法的行为；
- 实行管控措施，防止港口集团合并后和物流集团在横向和纵向上形成垄断。

6. 为承运商提供最大限度的空集装箱停留时间的灵活性

问题

停留时间¹³ 管理政策缺乏灵活性，不适合当前的市场条件，限制了承运商处理空集装箱的能力，导致供应链中断，并可能降低港口吞吐量。

分析

海关允许空集装箱在中国停留最多六个月，经海关批准后可延长三个月。¹⁴ 虽然在正常市场条件下可以满足这些限制，但在某些情况下，如市场需求持续下降、贸易争端或海关调查，空集装箱可能需要

停留更长时间。

承运商总是将空集装箱放置在靠近当地市场的地方，以确保及时和充足的供应。因此，只有当市场出现严重混乱，导致市场需求急剧下降且持续时间超过六个月时，才会出现大量过剩。

此外，港口更愿意与承运商签订有关提供空集装箱储存的长期合同，因为他们可以将空集装箱吊装纳入其港口吞吐量。因此，当局应为让承运商可以灵活部署集装箱。

建议

- 修订规定，取消停留时间限制，让承运商可以灵活部署集装箱。

7. 与国际班轮海运界合作，通过建立适当的基础设施和法律框架，实现海运和物流业的脱碳目标

问题

对港口基础设施和国家法规的支持不足以实现中国和欧洲政府规定的脱碳目标。

分析

港口活动会间接和直接地产生各种碳排放，如用于移动集装箱和起重机的岸边基础设施；用于为建筑物供电的不可再生电力；照明和各种机械；以及用于运送、装载和仓储车辆的其他间接排放。¹⁵ 如果政府不支持基础设施升级，特别是在投资方面，以及不同司法管辖区之间协调一致的法律框架，港口融入全球绿色供应链的能力将受到限制。

为实现减排目标，需要采用新技术，还需要包括政府当局、全行业和消费者在内的多个利益相关方共同努力。此外，为确保实现最大效率，各国家/地区和公司必须在低碳技术和替代燃料认证标准上保持一致。

¹³ 停留时间是指承运商的集装箱入境中国一次所停留的时间。

¹⁴ 《中华人民共和国海关对于装载海关监管货物的集装箱和集装箱式货车车厢的监管办法》，中华人民共和国海关总署，发布日期：2004 年 1 月 29 日，查阅日期：2023 年 4 月 19 日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62927.htm>

¹⁵ 港口脱碳实用指南，InnoEnergy, 发布日期：2022 年 6 月 9 日，查阅日期，2023 年 5 月 25 日，<<https://eit.europa.eu/library/practical-guide-decarbonising-ports-catalogue-innovative-solutions>>



例如，现代港口需要部署先进的技术来远程监控和管理能源系统，通过智能枢纽共享数据并优化可再生能源的生产和储存，而造船厂则需要增加甲醇动力船的产量。2022 年，中国采取了包括立法支持和试点示范在内的进一步措施，以提高其液化天然气补给能力。¹⁶ 建立替代燃料生产、物流和补给的生态系统需要大量投资，只要有正确的激励机制，就可以实现这一点。要想为此类升级提供资金支持，工作组建议增加几轮政府特专项基金，以助力替代燃料生态系统的建设。

由于中国和欧洲是全球海事领导者，也是在开发技术、建立基础设施和商定碳中和海运标准方面进行合作的天然伙伴。同时，为确保增进全球不同法律和政策框架之间的协调性，各国家/地区和公司必须在低碳技术和替代燃料认证标准方面保持一致。随着国际海事组织关于现有船舶能效指数和碳强度指标的新规则生效，¹⁷ 工作组欢迎欧盟和中国制定更多技术标准，以更好地与国际组织保持一致。

关于中国和欧盟的碳定价机制以及货船船东组成联盟以减少全球供应链环境足迹的争论仍在继续。随着中国制定排放交易制度，欧盟引入碳税，应采用不同定价方法转换的调整机制，并在不同司法管辖区之间建立排放交易纠纷解决机制。

建议

- 在中国和欧盟的研究机构、海运公司、造船商和供应商之间建立合作伙伴关系，以开发和应用碳中和技术；
- 通过加强国际海事组织内部合作等方法，就低碳技术和替代燃料认证的技术标准达成一致，以避免潜在的低效和浪费；
- 在中欧之间建立不同定价方式转换的调整机制和

排放权交易的争端解决机制；

- 合作建立并升级全球海运和物流基础设施，确保液化天然气和甲醇等碳中和燃料的供应和补给。

16 上海港成为中国第一个具备液化天然气补给服务能力的港口，Hellenic Shipping News，发布日期：2022 年 2 月 26 日，查阅日期：2023 年 6 月 20 日，<<https://www.hellenicshippingnews.com/shanghai-port-to-become-first-in-china-with-ling-bunkering-service-capability/>>; 中国巨头计划大规模扩建液化天然气网络，Upstream Online，发布日期：2023 年 2 月 16 日，查阅日期：2023 年 6 月 20 日，（需订阅），<https://www.upstreamonline.com/Ing/chinese-giant-plans-massive-ling-network-expansion/2-1-1404630?zephrr_sso_ott=hHwRnt>

17 EEXI 和 CII - 船舶碳强度和评级系统，国际海事组织，查阅日期：2023 年 6 月 19 日，<<https://www.imo.org/en/MediaCentre/HotTopics/Pages/EEXI-CII-FAQ.aspx>>



European Chamber
中国欧盟商会

5 第五章

金融服务

金融服务

中国欧盟商会有三个独立的金融服务业工作组：

- 银行与证券
- 非银行金融机构
- 保险

欧洲在华金融服务企业见证了中国金融业对外开放的全面提速，尤其是一系列金融业和资本市场政策的出台，以及市场准入限制的进一步放宽。自2018年以来，中国已逐步放宽金融机构（如商业银行、证券和期货公司、基金管理和人寿保险公司）的外资持股限制和外资股东资格要求。¹

与此同时，中国的金融监管体系也在发生重大变化。2023年3月，第十四届全国人民代表大会第一次会议批准了国务院关于重组政府机构的提案，其中包括成立国家金融监督管理总局。国家金融监管总局在中国银行保险监督管理委员会基础上建立，同时接管了中国人民银行和中国证券监督管理委员会部分职能，对包括银行业、保险业在内的金融行业（证券业除外）进行监管。²

2023年，中国推出进一步推动金融市场开放的多项补充措施。例如，上海市人民政府于4月发布新版外商投资负面清单实施办法以吸引外资。³ 办法支持外资证券、基金、期货、人身险、养老金管理、理财、财务公司扩大经营范围。⁴ 6月，国家金融监管总局与上海市政府联合设立上海再保险“国际板”，并发布面向全球的再保险交易市场实施办法。⁵ 当月，广州宣布计划建设粤港澳大湾区综合金融平台，鼓励跨境投资，扩大金融开放，构建国际金融枢纽。⁶

工作组对中国持续推动金融服务业改革开放表示赞赏，并欢迎中国在经济下行背景下出台的各项稳定金融市场政策和措施。不过，工作组会员企业表示仍面临市场准入以及与本地企业竞争方面的限制和障碍。在银行业，外资银行通过中国外汇交易中心银行间市

1 2018年4月，时任中国央行行长易纲在博鳌亚洲论坛上宣布了进一步开放国内金融市场的措施。博鳌论坛以世界经济论坛为蓝本，致力于推动经济一体化，支持亚洲国家的发展目标。

2 《国务院机构改革方案提请审议》，国务院，2023年3月8日，查阅日期2023年7月28日，<http://english.www.gov.cn/statecouncil/xiaojie/202303/08/content_WS6407da4cc6d0a757729e7dc6.html>

3 包括《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》。

4 《上海市加大吸引和利用外资若干措施》，上海市人民政府，2023年4月3日，查阅日期2023年7月7日，<<https://www.shanghai.gov.cn/nw12344/20230404/6ebb74adcc9241ef87e3fe8eaff578aa.html>>

5 《上海再保险“国际板”正式启动》，国务院，2023年6月8日，查阅日期2023年7月11日，<https://www.gov.cn/lianbo/difang/202306/content_6885302.htm>

6 《关于印发推动广州金融开放创新实施方案的通知》，广州市人民政府，2023年6月12日，查阅日期2023年7月7日，<https://www.gz.gov.cn/gkmlpt/content/9/9037/post_9037402.html#12624>



场获得的拆借资金，不得超过其在中国境内营运资金的两倍。由于外资银行所持资本相较本地银行有限，此项规定对外资银行业务影响极大。《银行与证券工作组建议书》已经连续16年提出这一问题。解除此限制可以营造更为活跃和更具流动性的银行间人民币拆借市场，从而让所有银行从中受益。

另外，中国人民银行于2021年11月推出碳减排支持工具，并将延续实施至2024年底。工作组注意到，部分地方法人和外资金融机构已纳入至该工具的金融机构范围。碳减排支持工具和支持煤炭清洁高效利用专项再贷款将双管齐下，保障能源供应安全，支持经济向绿色低碳转型，助力科学有序实现碳达峰和碳中和目标。⁷ 然而，外资银行分支机构由于缺乏平等参与机会，无法满足国际客户的绿色融资需求，市场竞争力受到限制。

非银行部门同样面临挑战。2021年12月31日，中国人民银行发布《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》。⁸《条例草案》要求融资租赁公司不得跨省开展业务，而中国国内银行或国有企业控股的金融租赁公司⁹ 却不在《条例草案》限制之列，可以继续在全国范围内经营业务。

不断发展的中国网络安全和数据治理环境也给企业带来重大挑战，尤其是外资金融服务提供商。数据本地化的要求迫使外资银行不得不切断中国业务与全球系统的部分联系，外资银行提供跨境服务的能力也因此受到掣肘。由于跨境服务是外资银行目前可以为中国市场创造价值的有限领域之一，这一结果对外资银行的在华外国客户和希望拓展海外业务的中国客户而言都很不利。¹⁰ 因此，工作组呼吁监管方避免强制要求银行和金融机构开展数据或整个信息技术系统本地化，而是优先采取与全球最佳实践一致、以风险为导向的监管办法。

金融服务业工作组将继续关注中国金融业的开放进展，希望通过对行业的密切关注以及在以下建议书中提供的详细建议，为中国金融业开放做出有意义的贡献。

7 《中国人民银行推出新工具促进低碳融资》，国务院，2021年11月8日，查阅日期2023年7月28日，<https://english.www.gov.cn/statecouncil/ministries/202111/08/content_WS61892c79c6d0df57f98e4ace.html>

8 《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2023年7月28日，<http://jr.jl.gov.cn/jrzc/gjbgwjwj/202201/t20220104_627855.html>

9 当前监管体系下，租赁机构分为两类，一是最初由中国银保监会监管的金融租赁公司，二是最初由商务部监管的融资租赁公司。

10 《商业信心调查2023》，中国欧盟商会，2023年6月21日，查阅日期2023年7月10日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-business-confidence-survey>>



银行与证券工作组

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，允许外资银行直接成为“债券通”做市商 4

- 取消“首先成为中国银行间债券市场尝试做市机构”的前提条件，直接向合格的外资银行授予“债券通”做市商的资格。

1.2 缓解外资银行分行的资金压力 16

- 放宽对在华中小型外资银行的“两倍”资本金限制。

1.3 提升对各种比率尤其是监测指标的监管容忍度，并允许根据实际情况进行合理调整 4

- 在流动性比率（流动性匹配率和贷存比）中，增加对本地一级资本的特别认可，将其作为稳定的资金来源，并允许将来自总行/母公司的存款视同企业存款进行处理；
- 在流动性比率中，赋予集团内融资与“企业存款”相同的权重；
- 在计算流动性匹配率中的“同业拆借”时，区分集团内部借贷和外部同业借贷的不同资金来源；
- 在计算流动性匹配率时，增加三个月以下的债券和大额存单的权重(0%)；
- 考虑外资银行的实际情况，对资产负债表规模较小的银行灵活处理或免除存款偏离度的要求，以解决贷存比和存款偏离度之间的合规冲突。

1.4 赋予外资银行申请中国人民银行碳减排支持工具的平等机会 2

- 赋予外资银行申请中国人民银行碳减排支持工具的平等机会。

2. 发展中国的期货和衍生品市场 2

2.1 对申请交易中国国债期货的外资银行发布资格要求 2

- 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。

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 2

- 允许境内银行开展场外衍生品跨境非套期保值交易，并修改《指导意见征求意见稿》第17条，删除相关禁止性规定或明确哪些衍生品跨境交易属于例外情况。

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 4

3.1 细化“重要数据”的范围，允许集团内部的数据跨境流动，便利关联机构之间的信息共享 4

- 避免强制要求银行将数据或整个信息技术系统本地化；





- 允许企业及其总部/子公司进行内部跨境数据传输；
- 取消不必要的信息共享防火墙规则，允许关联机构之间开展信息共享；
- 与国家互联网信息办公室协调，将需要数据出境安全评估的情形限定在关乎国家核心安全的情形；
- 明确界定与银行业有关的“关键数据”，以便指导金融机构识别关键数据，同时考虑行业的反馈意见，避免给跨国金融机构带来不合理的合规风险和成本。

3.2 对网络安全管理框架采取基于风险的监管方式 4

- 对网络安全和关键信息基础设施管理采用基于风险的监管方式；
- 允许对网络安全等级保护2.0体系中的第三级网络系统提供全球技术支持，以便全球性金融机构能够继续充分利用机构内部专业知识；
- 避免强制要求使用特定的产品和服务，允许全球性企业继续按照国际行业成功经验，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；
- 制定并完善关键信息基础设施的国家安全标准，指导并规范其保护工作。

3.3 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 4

- 认识到强制性渗透测试的相关风险，并允许具备此类能力和资源的企业进行由企业主导的渗透测试；
- 认识到由银行专业团队独立发布的漏洞评估和渗透测试报告的有效性；
- 采用安全的监管方式，限制敏感数据的收集，并充分保护机构提交的数据。

3.4 为全球性金融机构使用云服务提供明确指引

- 鼓励监管机构与行业开展合作，针对云服务的特点，制定有效的风险管理框架；
- 为金融机构在本地部署的系统中使用云服务提供明确指导；
- 在风险得到适当控制的前提下，允许全球性金融机构的在华实体继续使用机构内部的云服务（例如内部管理系统和内部协同办公系统）。

工作组简介

银行与证券工作组由约40家在华外资银行和证券类金融机构组成。工作组成员既有外资法人银行，也有外资银行分行，为国际客户提供公司银行业务和投资策略服务，长期以来一直与金融监管机构保持沟通，以改善欧洲银行和证券机构的在华营商环境。

近期发展

2023年3月10日，中国第十四届全国人民代表大会

第一次会议宣布对金融监管机构进行重大改革，组建国家金融监督管理总局，取代中国银行保险监督管理委员会。国家金融监督管理总局与中国人民银行和中国证券监督管理委员会一样，直接接受国务院监督。

国家金融监督管理总局统一负责除证券业之外的金融业监管，包括对金融控股集团的监管，证券业继续由中国证券监督管理委员会监管。国家金融监督管理总局还将承担金融消费者保护职责。中国人民银行保留货币政策、宏观审慎政策以及与微观审慎





政策工具重叠的政策相关职能，但央行将推进地方分支机构整合，加强中央层面的治理。

此次机构改革调整了监管机构的部分职责，建立了机构监督框架，旨在推动不同的管理职能形成合力，避免目标相互冲突，尽可能降低监管真空、监管套利和监管重叠的风险。

发布有关资本管理监管方法的更新草案

2023年2月18日，银保监会发布了《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》（下称《办法》），¹将自2024年1月1日起施行。《办法》旨在为商业银行（特别是大中型银行）实施《巴塞尔协议III》的最终标准。²《办法》根据并表口径调整后表内外资产余额和境外债权债务余额的规模将银行划分为三档，对风险敞口较大的银行提出了更多的信息披露要求。《办法》还将规定如何根据标的投资及其风险状况的详细程度来计算资产管理产品的风险权重。总体而言，《办法》进一步推动在信用风险、信用调整风险和运营风险计量中采用标准化方法，以提高措施的敏感性，而采用内部评级法需符合特定条件，尽可能减少套利机会。

与《巴塞尔协议III》相比，《办法》对杠杆率、资本充足率以及采用内部评级法的最低要求仍然很严格，而一些风险权重的设计则更符合中国的实际情况。修订版《办法》对外资银行的影响因其在中国的业务规模而异，而银保监会和中国人民银行于2023年2月11日发布了《商业银行金融资产风险分类办法》，推动商业银行准确识别信用风险、评估资产质量。³

中国的终止净额结算

《中华人民共和国期货和衍生品法》（下称《期货

和衍生品法》）⁴于2022年4月颁布，自2022年8月1日起施行，为衍生品市场引入了全面的运行和监管框架，其中第32条和第37条分别从司法层面认可了衍生品交易中“单一协议”和“终止净额结算”⁵的可执行性。然而，《期货和衍生品法》的多项实施细则仍未出台。例如，第33条规定的主协议的备案要求尚不明确，从而造成合规问题。工作组也期待并欢迎出台与其他G20国家做法类似的风险缓解措施，例如监管保证金。

此外，中国金融法律体系其他领域的立法进展（例如《中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）》⁶和《中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）》⁷）可能会对《期货和衍生品法》中的终止净额结算条款产生影响。上述法律完成最终修改后，可能包含允许终止净额结算临时暂停的条款，但工作组建议所需的临时暂停时间与基于原则的国际惯例保持一致，例如金融稳定委员会制定的金融市场基础设施原则和有效银行监管的核心原则。⁸

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做市机构”这一前提条件，允许外资银行直接成为“债券通”做市商

问题

外资银行难以获得“债券通”做市商资格，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。

4 《中华人民共和国期货和衍生品法》，中华人民共和国中央政府，2022年4月21日，查阅日期2023年4月21日，<http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/21/content_5686377.htm>

5 终止净额结算是指合同一方违约时，另一方有权终止合约下的义务，并轧差计算出净额，形成一笔净应付款或净应收款。

6 《关于〈中华人民共和国商业银行法（修改建议稿）〉公开征求意见的通知》，中国人民银行，2020年10月16日，查阅日期2023年7月3日，<<http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/4111225/index.html>>

7 《关于〈中华人民共和国金融稳定法（草案征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，中国人民银行，2022年4月6日，查阅日期2023年7月3日，<<http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/4525751/index.html>>

8 《健全金融体系的关键标准》，金融稳定委员会，2021年1月7日，查阅日期2023年7月3日，<https://www.fsb.org/work-of-the-fsb/about-the-compendium-of-standards/key_standards/>

1 《商业银行资本管理办法（征求意见稿）》，银保监会，2023年2月18日，查阅日期2023年4月19日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1096437&itemId=917&generalType=0>>

2 《巴塞尔协议III》最终版是指金融危机后的改革标准终稿，有时也被称为《巴塞尔协议3.1》或《巴塞尔协议IV》，对银行资本要求的国际标准进行了修改，由巴塞尔银行监管委员会于2017年达成，并于2023年1月实施；参见《巴塞尔协议III》网站，查阅日期2023年7月3日，<<https://www.basel-iii-accord.com/>>

3 《商业银行金融资产风险分类办法》，银保监会和中国人民银行，2023年2月11日，查阅日期2023年4月21日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1095372&itemId=861&generalType=1>>





European Chamber
中国欧盟商会

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。

建议

- 取消“首先成为中国银行间债券市场尝试做市机构”的前提条件，直接向合格的外资银行授予“债券通”做市商的资格。

1.2 缓解外资银行分行的资金压力 16

问题

外资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

外资银行分行是企业贷款的重要供应方，然而，由于监管障碍，其进入中国的批发融资市场受到限制。

外资银行分行从中国外汇交易中心银行间市场拆借的资金额，不允许超过其在中国境内营运资金的两倍。由于资本受限，此规定对外资银行业务的影响甚大。解除此限制可以营造更为活跃和更具流动性的银行间人民币拆借市场，从而让所有银行从中受益。

此外，未经国家外汇管理局批准，国际金融机构的外债便无法兑换为人民币或通过掉期交易售出。鉴于外资银行只能获得有限的在岸流动性，允许其将境外资金换成人民币，将有助于这类银行向中国客户提供商业贷款，支持本地经济发展。

建议

- 放宽对在华中小型外资银行的“两倍”资本金限制。

1.3 提升对各种比率尤其是监测指标的监管容忍度，并允许根据实际情况进行合理调整 4

问题

针对存贷款比率和存款偏离度等多种比率指标的严密监管扰乱了外资银行的日常经营。

分析

根据《商业银行流动性风险管理办法》，⁹ 银行必须将流动性匹配率和优质流动性资产充足率维持在100%以上，并使贷存比保持在较低水平。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：

- 在流动性匹配率中，目前未将本地一级资本列为稳定的“加权资金来源”。^{10&11} 一级资本也未被列为贷存比的资金来源，但是实践中，一级资本是外资银行用于提供企业贷款的稳定资金来源。
- 在流动性匹配率的计算中，“银行间借贷”并不区分集团内部借贷和外部同业借贷，即使资金来源有区别。¹²
- 就优质流动性资产充足率而言，集团内部存款被视为融资性同业存款，其权重(100%)不如企业存款(35%)有利，但相比普通企业存款，集团内部存款是更为稳定的资金来源，通常可以更长地留在中国的子行/分支机构。¹³

9 《商业银行流动性风险管理办法》，银保监会、国务院，2018年5月25日，查阅日期2023年7月3日，<https://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5312246.htm>

10 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。参见《什么是一级资本？》，Investopedia，2019年5月9日，查阅日期2023年4月20日，<<https://www.investopedia.com/terms/t/tier1capital.asp>>

11 《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2023年4月20日，<<http://www.cbrc.gov.cn/chinese/newShouDoc/8189EEE949DB48F8993ACCA638ED24B.html>>

12 由于子公司与母公司/分支行与总行之间的关系，集团内融资比银行间融资更加稳定。

13 同样，在优质流动性资产充足率中，企业集团财务公司的存款被视为同业存款。然而，企业集团财务公司的资金大多都是集团成员实体的存款，存款期限在三个月以上，因此非常稳定。



- 在流动性匹配率中，与银行同业拆借或同业存款类似，三个月以下的已发行债券和大额存单权重(0%)过低。

此外，受被动存款业务的影响，小型银行难以管理存款偏离度的波动。银行可能不得不牺牲客户的存款需求和服务质量来满足存款偏离度的要求，否则就会面临监管部门的处罚，例如准入限制、评级下调、业务限制以及惩罚性存款偏离度要求。尽管银保监会此前允许在一定程度上灵活处理小型外资银行存款偏离度超标的情况，但自2018年6月起，这种操作已经全面禁止。¹⁴

建议

- 在流动性比率（流动性匹配率和贷存比）中，增加对本地一级资本的特别认可，将其作为稳定的资金来源，并允许将来自总行/母公司的存款视同企业存款进行处理；
- 在流动性比率中，赋予集团内融资与“企业存款”相同的权重；
- 在计算流动性匹配率中的“银行间借贷”时，区分集团内部借贷和外部同业借贷的不同资金来源；
- 在计算流动性匹配率时，增加三个月以下的债券和大额存单的权重(0%)；
- 考虑外资银行的实际情况，对资产负债表规模较小的银行灵活处理或免除存款偏离度的要求，以解决贷存比和存款偏离度之间的合规冲突。

1.4 赋予外资银行申请中国人民银行碳减排支持工具的平等机会

问题

外资银行未能享有申请中国人民银行碳减排支持工具的平等机会，限制了外资银行及其客户履行净零排放承诺的能力。

分析

中国人民银行于2021年11月推出的碳减排支持工具计划延续至2024年底。¹⁵ 该计划旨在向国际高标准的零碳排放目标看齐，支持在华注册企业（主要涉及清洁能源、节能和碳减排技术领域），履行其到2060年实现净零碳排放的承诺。目前，外资银行分行缺乏平等申请该工具的机会，阻碍了其支持国际客户绿色融资需求的能力，从而影响了其在市场上的竞争能力。

工作组鼓励对所有符合条件的外资银行（包括外资银行分行）一视同仁。此外，外资银行还必须履行银保监会规定的关于协调在华绿色融资活动的绩效指标，因此，我们有理由期望外资银行获得平等待遇，以满足这一监管要求。

建议

- 赋予外资银行申请中国人民银行碳减排支持工具的平等机会。

2. 发展中国的期货和衍生品市场

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

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不明确，影响其申请成功率。

分析

2020年2月21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。然而，对外资银行的申请要求仍然不明确，截至2023年6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。

¹⁴ 《银保监办发[2018]48号》，银保监会，2018年6月18日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=181941&itemId=928&generaltype=0>>

¹⁵ 《人民银行延续实施碳减排支持工具等三项结构性货币政策工具》，国务院，2023年1月29日，查阅日期2023年4月20日，<http://www.gov.cn/xinwen/2023-01/29/content_5739092.htm>



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 2

问题

禁止境内银行开展场外衍生品跨境非套期保值交易可能会对市场产生负面影响。

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）之间开展跨境衍生品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，中国人民银行、银保监会、证监会和国家外汇管理局于2021年12月3日联合发布了《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》），¹⁶ 其中第2条和第17条规定，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》以及银保监会于2011年修订发布的《银行业金融机构衍生产品交易业务管理暂行办法》¹⁷ 第4条，以非套期保值为目的的衍生品包括：

1. 由外资银行机构客户发起的人民币/外汇衍生品。
2. 嵌入结构性存款、由境内银行与境外交易对手之间进行交易的跨境衍生品。
3. 在集团内部交易的跨境衍生品，不过根据2021年4月2日银保监会发布的《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》，集团内部的风险暴露已被豁免。¹⁸

出于风险管理目的，外资银行需要与母行开展跨境衍生品交易，因此，禁止非套期保值跨境衍生品交易将导致管理外资银行风险暴露的市场效率低下。

建议

- 允许境内银行开展场外衍生品跨境非套期保值交易，修改《指导意见征求意见稿》第17条，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 4

3.1 细化“重要数据”的范围，允许集团内部的数据跨境流动，便利关联机构之间的信息共享 4

问题

目前“一刀切”的数据本地化监管方式给金融机构的全球运营模式和合规成本带来了负担。

分析

由于银行管理的客户资产规模巨大，每天处理大量的金融信息，网络安全与银行业休戚相关。2021年，中国发布了《个人信息保护法》和《数据安全法》，两者同《网络安全法》一道，搭建起与数据和跨境数据流动相关的总体监管框架。2022年7月，国家互联网信息办公室发布了《数据出境安全评估办法》，¹⁹ 旨在规定需要开展评估的“重要数据”和“敏感数据”类型。然而，这些数据的定义和范围仍然不明确，²⁰ 外资银行要求进一步细化《数据出境安全评估办法》，以便对数据合规工作

¹⁶ 《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、银保监会、证监会和国家外汇管理局，2021年12月3日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/144979/3941920/4406767/2021120317533996960.pdf>>

¹⁷ 《关于修改〈金融机构衍生产品交易业务管理暂行办法〉的决定》，银保监会，2011年1月27日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=3830&itemId=928&generalType=0>>

¹⁸ 《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》，银保监会，2021年4月2日，查阅日期2023年4月21日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=981215&itemId=928&generalType=0>>

¹⁹ 《数据出境安全评估办法》规定，在数据处理者向境外提供“重要数据”、处理100万人以上个人信息的数据处理者向境外提供个人信息，以及累计向境外提供10万人个人信息或者1万人敏感个人信息的数据处理者向境外提供个人信息等情形下，相关企业必须申报国家互联网信息办公室主导的数据出境安全评估；《数据出境安全评估办法》，国家互联网信息办公室，2022年7月7日，查阅日期2023年4月21日，<http://www.cac.gov.cn/2022-07/07/c_1658811536396503.htm>

²⁰ 更多信息请查询中国欧盟商会网络安全子工作组2023/2024建议书。



进行规范、分类、标记和简化。

此外，在《网络安全法》出台之前，金融领域已经有严格的数据本地化要求，²¹ 这给市场中的现有金融机构带来了运营挑战，也提高了新金融机构进入中国市场的门槛。

建议

- 避免强制要求银行将数据或整体信息技术系统本地化；
- 允许企业及其总部/子公司进行内部跨境数据传输；
- 取消不必要的信息共享防火墙规则，允许关联机构之间开展信息共享；
- 与国家互联网信息办公室协调，将需要数据出境安全评估的情形限定在关乎国家核心安全的情形；
- 明确界定与银行业有关的“关键数据”，以便指导金融机构识别关键数据，同时考虑行业的反馈意见，避免给跨国金融机构带来不合理的合规风险和成本。

3.2 对网络安全风险管理框架采取基于风险的监管方式

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）》，²² 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。根据《网络安全等级保护条例（征求意见稿）》和网络安全等级保护2.0体系国家标准，第三级网络应当在境内实施技术维护，²³ 应使用特定的网络产品和服务，并应使用根据2020年发布的《商用密码管理条例（修订草案征求意见稿）》认证的商用密码产品、服务和技术。²⁴ 这些要求虽然是规范性的，但对合规工作以及全球系统都有影响，由于在某些情况下未采用基于风险的监管方式，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，全球性企业往往采用统一的技术基础设施，以降低复杂程度和风险。全球金融界呼吁中国允许全球性企业继续按照当前的国际行业成功经验，在中国使用统一的技术栈。

此外，工作组主张缩小关键信息基础设施的范围，以优先保护关键系统。外资金融机构在华市场份额本已有限，如果将其纳入关键信息基础设施的范围，则有悖于《网络安全法》倡导优先保护的初衷，而且从安全性和成本效益的角度来看也是适得其反。

建议

- 对网络安全和关键信息基础设施管理采用基于风险的监管方式；
- 允许对网络安全等级保护2.0体系中的第三级网络系统提供全球技术支持，以便全球性金融机构能够继续充分利用机构内部专业知识；

21 《商业银行信息科技风险管理指引》，中华人民共和国中央政府，2009年6月1日，查阅日期2023年4月21日，<https://www.gov.cn/gzdt/2009-06/01/content_1329547.htm>；《关于银行业金融机构做好个人金融信息保护工作的通知》，中国人民银行，2011年1月24日，查阅日期2023年4月21日，<<http://www.pbc.gov.cn/tiaofasi/144941/3581332/3586796/index.html>>；《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2023年4月21日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5616160.htm>

22 《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2023年5月4日，<<https://www.mps.gov.cn/n2254536/n4904355/c6159136/content.html>>

23 根据《网络安全等级保护定级指南》，企业必须根据两大考虑因素来确定其系统或应用的保护级别。网络的安全保护级别是根据其对社会的影响程度来划分的。不影响国家安全、社会秩序和公共利益的网络通常被分为第一级，而可能影响社会秩序和公共利益的网络被分为第二级或以上。影响更大的系统或应用则更有可能被划分为第三级甚至第四级。第五级一般仅适用于国有军事系统。

24 《关于〈商用密码管理条例（修订草案征求意见稿）〉公开征求意见的通知》，国家密码管理局，2020年8月20日，查阅日期2023年5月4日，<http://www.sca.gov.cn/sca/hdjl/2020-08/20/content_1060779.shtml>





- 避免强制要求使用特定的产品和服务，允许全球性企业继续按照国际行业成功经验，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；
- 制定并完善关键信息基础设施的国家安全标准，指导并规范其保护工作。

3.3 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

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漏和网络风险的影响。

分析

2020年，中国银保监会启动了一轮对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）²⁵ 和《证券期货业网络和信息安全管理暂行办法》（2022年）²⁶ 中也有类似要求。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第三方。²⁷

此外，业界还注意到，2021年，中国人民银行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，并仅收集最低限度的数据。

建议

- 认识到强制性渗透测试的相关风险，并允许具备此类能力和资源的企业进行由企业主导的渗透测试；
- 认识到由银行专业团队独立发布的漏洞评估和渗透测试报告的有效性；
- 采用安全的监管方式，限制敏感数据的收集，并充分保护机构提交的数据。

3.4 为全球性金融机构使用云服务提供明确指引

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

在全球范围内，金融机构正通过实施云迁移，进一步利用计算能力和创新技术，以降低风险并提高运营韧性。跨国金融机构正越来越多地在内部推动云优先战略，为总部及全球各地的关联实体提供支持。在华实体也受益于此类机构内部的云部署。然而，目前在中国使用云服务方面缺乏明确的指导，给金融机构带来了困惑和不确定性。此外，跨国金融机构会与全球性云服务提供商开展合作，而在中国面临着严格的本地化要求，这对全球统一的云部署构成了挑战。

建议

- 鼓励监管机构与行业开展合作，针对云服务的特点，制定有效的风险管理框架；
- 为金融机构在本地部署的系统中使用云服务提供明确指导；
- 在风险得到适当控制的前提下，允许全球性金融机构的在华实体继续使用机构内部的云服务（例如内部管理系统和内部协同办公系统）。

25 《第152号令》，2018年12月19日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c101838/c1021955/content.shtml>>

26 《第218号令》，2023年3月3日，查阅日期2023年4月20日，<<http://www.csrc.gov.cn/csrc/c100028/c7202729/content.shtml>>。

27 “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。”参见《渗透测试》，TechTarget，查阅日期2023年4月20日，<<https://searchsecurity.techtarget.com/definition/penetration-testing>>



非银行金融机构工作组

主要建议

1. 取消对融资租赁公司跨省运营的一切限制 🗣️ 2

- 修改《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》第11条，放开对融资租赁公司的地域限制。
- 确保地方政府和财政局不会出台专门规定，要求融资租赁公司在当地设立分支机构以经营省级租赁业务。

2. 确保对租赁资产所有权的保护 🗣️ 4

- 确保在中登网平台上办理的资产登记足以保护设备租赁公司的所有权，无论是融资资产还是租赁资产。
- 确保当设备租赁公司根据售后回租合同为车辆以外的设备融资时，在中登网平台上进行唯一资产登记，即可保护设备租赁公司的所有权。
- 确保各地车管所在未做好中登网平台核验工作的情况下，不得办理车辆登记证书转让手续。
- 改进中登网平台，创建用于输入发票号码和其他资产唯一标识的专用字段，从而保障设备租赁公司的所有权。

3. 允许设备租赁公司为无形资产进行融资，促进金融服务创新 🗣️ 4

- 允许设备租赁公司为无形资产进行融资，并允许其开发新的无形资产租赁解决方案，以促进金融服务创新。

4. 允许设备租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保 🗣️ 4

- 允许设备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。

5. 将消费金融公司纳入向资产管理公司批量出售不良贷款的试点工作 🗣️ 7

- 取消对消费金融行业不良贷款批量转让的限制，并就相关流程发布明确的支持性指导意见。
- 将消费金融公司纳入不良贷款转让试点项目，并制定相关的规则和政策，支持/推动消费金融公司出售不良贷款，包括实现端到端的不良贷款转让出售流程。



European Chamber
中国欧洲商会

工作组简介

非银行金融机构工作组成立于2008年，由居于行业领先地位的欧洲消费金融专业公司组成。工作组的成员企业在华开展以下实体业务：消费金融公司、汽车金融公司、小额贷款公司以及与第三方（例如担保公司）合作运营的其他消费金融服务机构。自2020年起，设备租赁公司也加入工作组。

近期发展

在2022年12月15日至16日召开的年度中央工作会议上，中国新一届领导集体宣布，继续实施反复强调的“积极的财政政策和稳健的货币政策”，从而实现稳经济、扩大国内需求和消费，以及防范化解风险的重要目标。¹

为此，需要进一步采取具体措施，例如支持财政可持续性、限制地方政府风险，并为中小微企业以及科技和绿色发展举措提供流动资金。2023年“两会”（全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的年度会议）期间发布的《2023年政府工作报告》中也体现了这些观点。²

“两会”的主要成果之一是批准全面改革中国的金融监管体系，在国务院下组建国家金融监督管理总局，统一负责除证券业之外的金融业监管。新组建的国家金融监督管理总局将取代中国银行保险监督管理委员会，并将接管中国人民银行和中国证券监督管理委员会的部分职责。国家金融监督管理总局还将负责管理地方派出机构。³ 同时，中国人民银行将撤销县级支行及大区分行，国家发展和改革委员会的企业债券发行审核职责划入中国证券监督管理委员会。此次监管机构改革符合政府防范化解金融风险、简化政策制定和实施流程的既定目标。党

中央机构改革方面，中央金融委员会将取代国务院金融稳定发展委员会。⁴

在改革方案的大背景下，非银行金融机构可以发挥重要作用。非银行金融机构是投资、风险分担、金融咨询、中介服务、货币转账和消费信贷等非传统金融服务的重要来源。通过为个人和企业（尤其是中小微企业）提供融资渠道，非银行金融机构可以促进国内消费，推动经济发展，⁵ 助力实现以人为本的发展，缩小地区差距，从而帮助中国政府实现相关目标。

融资租赁公司的最新情况

截至2022年6月，中国约有11,500家租赁公司，^{6、7和8} 其中70家持有银保监会的许可，其余租赁公司（包括设备租赁公司）持有商务部的许可。在现行的监管框架下，租赁机构分为两类：一类是从一开始就由银保监会监管的所谓金融租赁公司，另一类是最初由商务部监管的融资租赁公司，⁹ 但这两类公司经营的业务本质上是相同的。

汽车金融公司的最新情况

2022年12月29日，银保监会发布了《汽车金融公司管理办法（征求意见稿）》，向社会公开征求意见。¹⁰ 该监管规定旨在就股东的流动性支持、公司

1 《中国召开中央经济工作会议部署2023年工作》，国务院，2022年12月17日，查阅日期2023年4月25日，<https://english.www.gov.cn/news/topnews/202212/17/content_WS639d0051c6d0a757729e4885.html>

2 《政府工作报告全文》，国务院，2023年3月15日，查阅日期2023年4月25日，<http://english.www.gov.cn/news/topnews/202303/15/content_WS64110ba2c6d0f528699db479.html>

3 《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2023年4月25日，<http://english.www.gov.cn/news/topnews/202303/07/content_WS6406f6bc6d0a757729e7d75.html>

4 Tang, Frank, 《中国金融改革强化党的权力，58万亿美元资产岌岌可危》，南华早报，2023年3月18日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3213938/chinas-financial-overhaul-brings-more-power-party-us58-trillion-assets-stake>>

5 《非银行金融机构》，世界银行，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.worldbank.org/en/publication/gfdr/gfdr-2016/background/nonbank-financial-institution>>

6 截至2018年4月20日，中国的租赁公司要么作为非银行金融机构由银保监会监管，要么作为公司由商务部及其授权的省级商务主管部门监管；Herrera Tio, Bernadette, 《穆迪：中国的金融租赁行业将受益于新的监管体系》，标普全球，2018年5月17日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.spglobal.com/marketintelligence/en/news-insights/trending/tjaqbuyafski2hqbalyhdw2>>

7 商务部根据《融资租赁企业监督管理办法》及相关法律法规监管融资租赁企业，随后于2018年将职责移交给中国银保监会：《融资租赁企业监督管理办法》，商务部，2013年9月24日，查阅日期2023年4月25日，<<http://tfzs.mofcom.gov.cn/article/ae/201309/20130900320558.shtml>>

8 《中国设备租赁资产支持证券市场入门》，标普，2023年3月2日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.spglobal.com/ratings/en/research/articles/230302-a-primer-on-china-s-equipment-lease-abs-market-12646546>>

9 ‘Golden’ financial leasing companies在中文中是指金融租赁公司，financial leasing companies在中文中是指融资租赁公司。

10 《中国银保监会关于〈汽车金融公司管理办法（征求意见稿）〉公开征求意见的公告》，银保监会，2022年12月29日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1087515&itemId=925&generalType=0>>

治理、风险管理和公司内部控制方面制定更严格的要求。¹¹

主要建议

1. 取消对融资租赁公司跨省运营的一切限制



问题

限制跨省经营给欧洲融资租赁公司和欠发达省份的实体经济都造成了重大影响，因为这些公司在注册省份内的业务量非常有限。

分析

2021年12月31日，中国人民银行发布《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》（下称《条例草案》）。¹²《条例草案》旨在进一步明确地方金融主管部门的职责和任务，完善地方金融监管体系，确保落实中央关于服务实体经济、防控金融风险和深化金融改革的要求。¹³然而，《条例草案》第11条限制融资租赁公司跨省经营的规定令欧洲企业深感担忧。¹⁴

尽管所谓的金融租赁公司和融资租赁公司在全国范围内经营的业务实质是相同的，但若按照《条例草案》的建议实施，融资租赁公司将原则上不得开展跨省业务。与此同时，金融租赁公司（均为中资银行或国有企业控股）却不在《条例草案》的涵盖范围内，可以继续在全国范围内运营。这将对归类为融资租赁公司的欧洲融资租赁公司产生不利影响，原因有以下几点。

首先，很多欧洲融资租赁公司的注册地在北京或上海。但是，它们在注册省份内的业务量非常有限，因为其客户主要是分散在全国各地的中小企业。禁止融资租赁公司跨省经营将导致其运营及合规成本大幅上升；这些公司要么失去来自其他省份的收入，要么被迫开设新的分支机构 – 而这是是否可行，在《草案条例》中也并未有明确解释。融资租赁公司可能还需耗费大量的时间和资源与不同的省级监管机构进行沟通。各类合规要求以及时效性可能造成欧洲融资租赁公司难以正常开展运营活动，甚至迫使它们不得不考虑离开中国市场。这也有悖于在华欧洲租赁公司的初衷，即希望通过在中国各地为本土及国际客户融资来服务于中国实体经济。

更重要的是，欧洲融资租赁公司的商业模式往往以供应商为导向，即通过提供与新设备销售配套的融资解决方案来支持供应商合作伙伴的销售。欧洲融资租赁公司对资产抵押以及其合作供应商的设备使用行业都有特别深入的了解，能够以最佳方式管控风险和业务运营。因此，限制跨省经营并不能被视为与防范金融风险直接相关。事实上，限制欧洲融资租赁公司为其供应商提供业务支持的能力，可能会被视为是在无意中偏袒了中国国有和中资银行所有的金融租赁公司。

历史上，无论是商务部还是银保监会发布的法规，^{15和16}或者是北京和上海出台的任何地方暂行条例，都从未提及对融资租赁公司的经营实施地域限制。^{17和18}事实上，欧洲租赁公司选择进入中国市场时，也都是基于其全国性的业务规划。

11 《中国的监管办法草案将对汽车金融公司的信用带来正面影响》，惠誉快讯，2023年1月16日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.fitchratings.com/research/corporate-finance/chinas-draft-rules-credit-positive-for-auto-finance-companies-16-01-2023>>

12 《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2023年4月25日，<<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>>

13 附录2：《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2023年4月25日，<<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>>

14 《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2023年4月25日，<<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>>

15 自最早受外经贸部监管时期，到商务部出台的《外商投资租赁业管理办法》（商务部，2005年2月17日，查阅日期2023年4月25日，<<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/date/i/r/cx/200503/20050300022951.shtml>>）和《融资租赁企业监督管理办法》（商务部，2013年9月24日，查阅日期2023年4月25日，<<http://tfs.mofcom.gov.cn/article/ae/201309/20130900320558.shtml>>），都未提及跨省展业的地域限制。

16 《融资租赁公司监督管理暂行办法》，中国银保监会，2020年5月26日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5537939.htm>

17 《北京市融资租赁公司监督管理指引（试行）》，北京市地方金融监督管理局，2020年4月16日，查阅日期2023年4月25日，<<http://www.bjzl.org.cn/h-nd-1402.html>>

18 《上海市融资租赁公司监督管理暂行办法（征求意见稿）》，上海市地方金融监督管理局，2021年2月1日，查阅日期2023年4月25日，<<http://jrj.sh.gov.cn/zwdt-gg/20210201/0c0e8f2715cb4bba8c2d797a867308d3.html>>



工作组对中国政府和金融监管机构为应对当前经济挑战及确保金融市场稳定所采取的政策和措施表示欢迎。但是，融资租赁交易并非单纯的金融活动，而是结合了融资与融物。中国是一个统一的市场，实体经济跨省交易是普遍而正常的现象，与实体经济密切相关的融资租赁交易不能简单地按地域划分。无论是从融资租赁行业的属性、特点、经营状况还是监管的延续性来看，此类业务都不符合“区域”或“地方”金融的概念。此外，为方便监管而抑制融资租赁业的发展，也不符合中央关于服务实体经济、防控金融风险 and 深化金融改革的要求。¹⁹ 在2022年7月19日举行的第九次中欧经贸高层对话期间，中国承诺确保未来国内法规不会限制欧洲租赁公司在华提供服务的能力，这是一项积极的进展。²⁰ 工作组希望这一承诺能够得以落实，在国家 and 地方层面推动监管法规的更新 and 实施。

建议

- 修改《地方金融监督管理条例（草案征求意见稿）》的第11条，放开对融资租赁公司的地域限制；
- 确保地方政府和财政局不会出台专门规定，要求融资租赁公司在当地设立分支机构以经营省级租赁业务。

2. 确保对租赁资产所有权的保护 4

问题

在车辆管理所（下称“车管所”）的车辆管理科登记资产，不被认可为所有权登记。因此，作为所有者的租赁公司面临着巨大风险，其租赁资产所有权可能在未经其同意或不知情的情况下被转让给一个或多个第三方。

分析

租赁车辆时，车管所的登记是以承租人（客户/许

可持有人）的名义进行的。登记证书并不载有出租人的名字，这使设备租赁公司面临登记证书未经其同意被转让给一个或多个第三方的风险。尽管售后回租合同中订明了设备租赁公司的车辆所有权，但由于新登记人是在不知情的情况下在车管所登记，所以出租人有可能丧失车辆所有权。为了防止这种情况，设备租赁公司的做法是在车管所平台上登记车辆抵押（自有财产抵押），并在中国人民银行征信中心动产融资统一登记公示系统（中登网）登记车辆。^{21和22} 然而，双重登记过程会增加设备租赁公司的行政和融资成本，并对融资定价产生负面影响。

2020年5月28日，全国人民代表大会通过《中华人民共和国民法典》，自2021年1月1日起正式施行。²³ 《民法典》第745条规定，“出租人对租赁物享有的所有权，未经登记，不得对抗善意第三人”。

继《民法典》之后，国务院于2020年12月22日印发了《国务院关于实施动产和权利担保统一登记的决定》（下称《决定》）。²⁴ 这份文件将中登网指定为融资租赁交易的统一登记中心。出租人在中登网登记融资租赁交易，其所有权受到保护。该政策涵盖所有的租赁类型（无论是直接租赁还是售后回租）及租赁资产（无论是通用设备还是车辆）。

因此，2020年12月29日，中国最高人民法院公布了关于修改前期若干司法解释的决定。²⁵ 例如，拟修改2014年2月24日颁布的《最高人民法院关于审理融资租赁合同纠纷案件适用法律问题的解释》第

19 附录2：《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2023年4月25日，<<http://www.pbc.gov.cn/rmyh/105208/4436903/index.html>>
20 《中欧经贸高层对话：稳定的全球经济是共同责任》，欧盟委员会，2022年7月19日，查阅日期2023年4月25日，<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_4547>

21 中国人民银行征信中心网站，查阅日期2023年4月25日，<<http://www.pbccrc.org.cn/>>
22 中国人民银行征信中心动产融资统一登记公示系统（中登网），2015年，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.zhongdengwang.org.cn/>>
23 《中华人民共和国民法典》，全国人民代表大会，2020年6月2日，查阅日期2023年4月25日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/75ba6483b8344591abd07917e1d25cc8.shtml>>
24 《国务院关于实施动产和权利担保统一登记的决定》，国务院，2020年12月22日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.pkulaw.com/en-law/6938bf6624beb87bdfb.html>>
25 《最高人民法院关于修改〈最高人民法院关于在民事审判工作中适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释〉等二十七件民事类司法解释的决定》，最高人民法院，2020年12月29日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.court.gov.cn/fabu/xiangqing/282621.html>>

9条,²⁶ 删除其中抵押自有租赁资产的情形。

鉴于所有这些法律发展,对于通用设备来说(车辆、船舶等特殊类型的资产除外),在中登网办理融资租赁登记(包括直接租赁登记和售后回租登记)可以充分保障设备租赁公司的所有权。工作组了解到,自有租赁资产无需在中登网进行额外的抵押登记。然而,汽车租赁领域仍然存在不确定性,因为目前仍不清楚设备租赁公司是否仍需在车管所办理抵押登记,以免失去善意第三方的地位。此外,在当前新的法律环境下,设备租赁公司对租赁资产进行抵押可能会产生反作用,因为它可能导致对交易性质的不同解释,从融资租赁变成抵押贷款。

2020年,宁波的一宗汽车融资案例就凸显了这一问题。此案中,一家设备租赁公司以售后回租的形式提供汽车融资,并在车管所平台进行了抵押登记,以保护其所有权。然而,法院驳回了出租人已经取得车辆所有权的主张,理由是车管所的登记不是以出租人的名义办理的,因此该融资就从售后回租变成了抵押贷款。²⁷ 这个案例引起了业内人士的关注,大家担心没有妥善的办法,能够使设备租赁公司的资产所有权通过售后回租得到无条件的承认。2021年12月,中国人民银行公布了《动产和权利担保统一登记办法(修订征求意见稿)》,作为《民法典》的实施办法。²⁸ 尽管在公开征求意见期间,非银行金融机构工作组提交了意见,主张取消对机动车的除外条款,但最终规定中仍包含这一条款。

在欧盟和其他成熟的市场,只要在类似的平台上登

记,设备租赁公司的权益就受到法律保护。^{29、30&31} 中登网也有同样的潜力,因为它为收回违约车辆的流程奠定了良好的基础,并间接支持了市场健康发展。此外,平台已经允许在登记时输入序列号或上传发票单据,但尚未将此作为必填字段或建议填写的字段。

此外,目前中登网和车管所的车辆识别码并不一致,这可能导致同一车辆被登记在不同的人名下。因此,应允许车管所联通中登网平台,以查看车辆是否存在任何权利或特权,并允许车管所在征得合法车主的同意后,方可授权登记证书的任何变更或转让。车管所还应确认,中登网的唯一资产登记是否足以保护设备租赁公司在售后回租合同下的所有权。

需要指出的是,车管所的抵押登记只限于车辆,而车辆以外的设备/资产融资同样值得关注。设备租赁公司在中登网平台上办理的资产登记,是否足以保护其在售后回租合同下的所有权,这一点也需予以明确。

建议

- 确保在中登网平台上办理的资产登记足以保护设备租赁公司的所有权,无论是融资资产还是租赁资产;
- 确保当设备租赁公司根据售后回租合同为车辆以外的设备融资时,在中登网平台上进行唯一资产登记,即可保护设备租赁公司的所有权;
- 确保各地车管所未在提前做好中登网平台核验工作的情况下,不得办理车辆登记证书转让手续;
- 改进中登网平台,创建用于输入发票号码和其他

26 《最高人民法院关于审理融资租赁合同纠纷案件适用法律问题的解释》,最高人民法院,2014年2月24日,查阅日期2023年4月25日,<<https://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-6314.html>>

27 《融资租赁合同纠纷案件摘要》,宁波市中级人民法院,2020年9月28日,查阅日期2023年4月25日,<[https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXS4/index.html?docId=ec1d55fdefbc4bafaa93ac86009f3c6d](https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181010CARHS5BS3C/index.html?https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/181107ANFZ0BXS4/index.html?docId=ec1d55fdefbc4bafaa93ac86009f3c6d)>

28 《动产和权利担保统一登记办法》,中国人民银行,2021年12月29日,查阅日期2023年5月25日,<<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4435531/index.html>>

29 在西班牙,交通管理部门备有财产登记册,对租赁公司名下车辆设有限制,直至合同期结束。要想解除限制,必须由租赁公司出具专门文书并寄给登记处或客户。参见:《动产登记》,Registadores de España,2022年,查阅日期2023年4月25日,<<https://www.registadores.org/el-colegio/registro-de-bienes-muebles>>

30 在葡萄牙,直接在交通部办理登记。参见:《车辆》,Instituto da Mobilidade e dos Transportes,2012年1月1日,查阅日期2023年4月25日,<<https://www.imt-ip.pt/sites/IMTT/Portugues/Veiculos/Paginas/Veiculos.aspx>>

31 澳大利亚和新西兰的个人财产抵押登记平台是一个可资借鉴的例子。该平台包含一个直接链接,可以通过企业资源规划软件接入政府网站,以供登记抵押。设备租赁公司可凭车辆识别码,登记其对车辆的产权负担,并将其登记在客户名下。个人财产抵押登记平台允许多个客户注册,例如,借款人和运营商。客户仍然以自己的名义登记车辆,但设备租赁公司保有对车辆的合法权利。见个人财产抵押登记平台网站:<<https://www.ppsr.gov.au/>>



资产唯一标识的专用字段，从而保障设备租赁公司的所有权。

3. 允许设备租赁公司为无形资产进行融资，促进金融服务创新 4

问题

禁止设备租赁公司为无形资产进行融资，不仅限制了创新，也限制了中国消费者使用先进的融资方式。

分析

为基于许可证的软件和供应链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。³² 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将高于全球平均水平，³³ 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。

在银保监会于2020年5月发布《融资租赁公司监督管理暂行办法》³⁴ 之前，非银行金融机构工作组的成员表示，无形资产和供应链融资占其整体融资的比例高达40%，此类融资活动通过保理合同开展。相关办法规定，适用于融资租赁交易的租赁物为固定资产，另有规定的除外。此后，租赁公司无法再通过这些方法为无形资产融资。

尽管工作组成员可以通过保理合同开展融资活动，但其业务与保理公司不同。设备租赁公司通过保理业务为无形资产和/或不可销售的资产（因此被视为无形资产）融资，期限最长可达5年，而保理公司购买的是短期应收账款（基本不超过90天）。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。欧洲设备租赁公司非常希望将这种解决方案引入中国市场。

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设备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，无论是通过软件租赁还是精益型保理。³⁵

建议

- 允许设备租赁公司通过租赁解决方案和精益型保理解决方案为无形资产进行融资，并允许其开发新的无形资产租赁解决方案，以促进金融服务创新。

4. 允许设备租赁公司获得跨境企业担保和跨境银行担保 4

问题

欧洲租赁公司可以利用自身国际关系，为与其在本国有密切业务联系的跨国企业在华子公司提供融资，但是目前在这方面仍存在一些限制。

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和金融机构方可接受跨境担保。³⁶ 这限制了欧洲租赁公司支持外国对华投资的风险偏好。结果是，外资企业的在华中小型子公司难以获得本地

³² 《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2023年5月15日，<<https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2023-01-18-gartner-forecasts-worldwide-it-spending-to-grow-2-percent-in-2023>>

³³ 同上。

³⁴ 《融资租赁公司监督管理暂行办法》，中国银保监会，2020年5月26日，查阅日期2023年4月25日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2020/content_5537939.htm>

³⁵ 《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2023年5月16日，<http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-02/22/content_5367708.htm>

³⁶ 《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2023年4月25日，<<http://www.safe.gov.cn/shenzhen/2015/0515/133.html>>

结构性融资。

外资设备租赁公司在一些租赁合同中接受跨境担保，以确保在华承租人履行租赁协议规定的租金支付义务。目前，如果承租人违约，将很难获得中国境外母公司的实际付款。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，³⁷但在实践中，它们在中国并未获得此类待遇，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，设备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。³⁸据估计，如果取消对外资设备租赁公司的这一限制，其业务量大约能额外增长20%到30%。

建议

- 允许设备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。

5. 将消费金融公司纳入向资产管理公司批量出售不良贷款的试点工作

问题

根据现行规定，消费金融公司出售不良贷款不具有可行性，因为个人贷款不能进行批量转让，而其他批量出售的不良贷款只能转让给金融资产管理公司或当地认可的资产管理公司。

分析

随着中国的消费金融和汽车金融行业快速发展，市场上积累了大量不良贷款。消费金融公司和汽车金融公司的不良贷款很难处置，因为个人贷款（包括以个人为主要借款人的各类贷款，如住房贷款、汽车贷款、助学贷款、信用卡债务等）不能进行批量转让（不良贷款10笔及以上）。其他批量出售的不

良贷款只能转让给资产管理公司或地方资产管理公司。³⁹消费金融公司的主要业务是向各类个人借款者提供小额消费贷款。因此，消费金融公司批量处置不良贷款时，限定每批数量在10笔以下的做法是不切实际的。随着不良贷款的积累，消费金融公司往往要采取核销的处理方式。

遗憾的是，中国仍然没有相关的监管机制，以允许和指导消费金融公司出售不良贷款；不过，相关方面已有一些积极进展，尽管尚不显著。例如，2022年12月29日，银保监会发布了《关于开展第二批不良贷款转让试点工作的通知》（银保监办便函[2022]1191号），允许汽车金融公司参与其中。⁴⁰但是，消费金融公司可以参与的范围仍待明确。

批量出售不良贷款的方式有望迅速发生变化。这将有助于改善中国银行业和金融机构的资产质量。因此，如果试点成功并加强开放，应将消费金融公司纳入其中，并制定相关规则和政策，支持并推动不良贷款的出售，包括实现端到端的不不良贷款出售流程。

建议

- 取消对消费金融行业和汽车金融行业不良贷款批量转让的限制，并就相关流程发布明确的支持性指导意见；
- 将消费金融公司纳入不良贷款转让试点项目，并制定相关的规则和政策，支持/推动消费金融公司出售不良贷款，包括实现端到端的不不良贷款转让出售流程。

37 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2023年6月24日，<<https://jrj.sh.gov.cn/YWTBZCCX166/20200520/eadcf05c9440581f657425204141d.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2023年6月24日；<http://sjrb.zj.gov.cn/art/2020/5/16/art_1370340_43103760.html>

38 《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2023年4月25日，<http://www.gov.cn/zwqk/2013-05/03/content_2395170.htm>

39 地方资产管理公司是具有特别许可的金融机构，可以参与金融不良资产的批量收购，但是没有金融机构牌照。2021年8月，地方监管部门就《地方资产管理公司监督管理暂行办法》向地方资产管理公司行业成员征求意见，“为推动加强中国金融业监管力度，力求填补中国地方资产管理公司监管的空白”。《制定地方资产管理公司新规以弥补监管空白》，China Banking News，2021年8月4日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.chinabankingnews.com/2021/08/04/local-asset-management-companies-set-for-new-rules-to-address-regulatory-lacunas/>>

40 《中国银保监会办公厅〈关于开展第二批不良贷款转让试点工作的通知〉（银保监办便函[2022]1191号）：金融租赁公司适用》，Fileasing，2023年1月7日，查阅日期2023年4月25日，<<http://www.fileasing.com/oneas.asp?id=30830>>



保险业工作组

主要建议

1. 允许外资保险公司视需要构建分销网络 21

- 允许外资保险公司不受省份数量限制、随时申请批准执照，在其认为必要的省份建立分支机构并批量申请分支机构执照；
- 确保省级牌照涵盖全省范围，无需满足任何地市级的额外要求；
- 培训、支持并提升国家金融监督管理总局地方分局处理外资保险公司的执照申请的能力。

2. 明确外国股东可按其持股比例行使股权 3

- 明确《银行保险机构公司治理准则》如何适用于合资企业中的外资保险公司，更具体地说，明确如何在未来保留50/50治理模式等历史安排。

3. 构建涵盖不同保险业务模式的公开、公平、全面的监管环境 3

- 为各类规模的保险公司之间的竞争以及保险公司与线上中介机构之间的竞争营造公平的营商环境，确保公平竞争，公平对待消费者，支持持续的产品创新；
- 确保更多的外资保险公司（无论是民营还是国有企业），都可以参与更多国有项目，包括但不限于公私合营、员工福利、商业保险和指数保险项目。

4. 确保数据出境和数据保护要求明确，并合理确定“重要数据”等概念的范围

- 对跨国公司内部出于管理目的的低风险数据出境（包括员工信息和财务数据），实施简化的安全审查流程；
- 尽快出台切实可行的个人信息匿名化处理标准，并调整匿名化标准，使数据接收方而非数据发送方无法合理识别特定自然人；
- 审慎设定“重要数据”范围，允许数据正常流动，充分发挥数据价值。

5. 认识银行保险公司的特殊性，相应调整相关风险评级指标

- 调整保险公司评级中的“关联交易”指标，更加准确地反映银行保险公司的风险状况。



工作组简介

保险业工作组代表欧洲领先的保险公司、保险经纪和其他服务供应商在中国发声，是中国欧盟商会成立的第一个工作组。组内会员的业务涵盖了寿险、非寿险、再保险和特种保险领域。保险是不可预知世界的一种安全措施，为家庭、个人和企业等防范可能在我们现代复杂社会产生的各种风险。因此保险是一种经济自由的关键要素，让各个公司和家庭在部署自己的资源时不必担忧不可预见的事件。保险为贸易和创新提供了风险保护，是本地和地区经济增长的强大引擎。保险业在改善民生、提高生活质量、增进全体人民福祉方面发挥着至关重要的作用，而这正是中国共同富裕政策的重点。¹

保险业工作组的成员企业尽管运营结构不同，但都将中国视为长期优先市场。他们全心致力于为中国保险市场的可持续发展做出贡献，并且意识到商业保险在中国的经济和社会中扮演的重要角色。为此，工作组希望通过分享最佳实践和技术专长促进该行业发展。

近期发展

中国目前是全球第二大保险市场，仅次于美国。然而，市场增长主要由本土企业拉动，没有一家外资或中外合资保险公司的市场份额超过2%。进入中国市场的外资保险公司大多是规模相对较小的合资公司，因为监管限制仍然制约着分支机构的扩张速度和外资持股比例。² 不过，近年来，中国采取了一系列措施扩大金融服务业（包括保险业）对外开放，自2019年以来，一些外资企业成立了外商独资或控股公司，或增加了在合资公司中的持股比例。³

1 Chipman Koty, Alexander, 《如何理解中国的共同富裕政策》，China Briefing, 2022年3月21日，查阅日期2023年6月21日，<<https://www.china-briefing.com/news/china-common-prosperity-what-does-it-mean-for-foreign-investors/#healthcareandwellnessHeader>>
2 《新对外开放政策下外资保险公司在市场的机遇》，德勤，2020年6月，查阅日期2023年4月22日，<<https://www2.deloitte.com/cn/en/pages/financial-services/articles/china-market-opportunities-for-foreign-insurance-companies-under-the-new-opening-up-policies.html>>
3 同上。

市场概述

2022年，原保险保费收入同比小幅增长，但净资产较年初有所下降。

项目	价值（单位：10亿元人民币）	增长
原保险保费收入	4,695.7	+4.58%（同比增长）
赔款和给付支出	1,548.5	-0.79%（同比下降）
资金运用余额	25,050.9	+7.85%（较年初增长）
总资产	27,146.7	+9.10%（较年初增长）
净资产	2,701.1	-7.83%（较年初下降）

资料来源：中国银行保险监督管理委员会⁴

除财产险外，其他细分市场的总资产较年初变动情况反映出增长放缓。据中国保险行业协会统计，2022年，寿险公司净利润同比下降57.3%。⁵ 同时，《中国银行保险报》梳理了31家保险资管公司的年报披露数据，发现2022年保险资管公司净利润同比平均下滑7.19%。⁶

政策和监管环境发展

2022年，银保监会出台了多项保险业相关政策法规：《关于银行业保险业数字化转型的指导意见》、《中国银保监会关于印发银行业保险业绿色金融指引的通知》联动，旨在引导保险业实现绿色化和数字化双转型；^{7和8}《保险资产管理公司管理规定》旨在完善保险行业特定细分领域的监管框架；⁹《关于扩大专属商业养老保险试点范围的通知》重点发展创新产品和服务试点。¹⁰

4 《2022年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，中国银保监会，2023年2月15日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1096018&itemId=915&generalType=0>>
5 Wu, Yujian, Zhang, Ziyu, 《中国监管机构要求人身保险公司降低投资者预期回报》，财新国际，2023年5月9日，查阅日期2023年5月10日，<<https://www.caixinglobal.com/2023-05-09/chinese-regulator-tells-life-insurers-to-slash-estimated-returns-for-investors-102050551.html>>
6 Yang, Yumeng, 《31家保险资管机构2022年业绩披露发力第三方业务成险资共识》，中国经济网，2023年5月12日，查阅日期2023年5月12日，<<https://finance.china.com.cn/money/insurance/20230512/5982446.shtml>>
7 《关于银行业保险业数字化转型的指导意见》，中国银保监会，2022年1月17日，查阅日期2023年5月12日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1034763&itemId=861&generalType=1>>
8 《中国银保监会关于印发银行业保险业绿色金融指引的通知》，国务院，2022年6月1日，查阅日期2023年5月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-06/03/content_5693849.htm>
9 《保险资产管理公司管理规定》，国务院，2022年8月8日，查阅日期2023年5月12日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/06/content_5704449.htm>
10 《关于扩大专属商业养老保险试点范围的通知》，中国银保监会，2022年2月15日，查阅日期2023年5月12日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?docId=1039036&itemId=861&generalType=1>>



	2022		2021		2020		2019	
	总资产（单位：1万亿元人民币）	较年初变动百分比	总资产（单位：1万亿元人民币）	较年初变动百分比	总资产（单位：1万亿元人民币）	较年初变动百分比	总资产（单位：1万亿元人民币）	较年初变动百分比
行业概述	27.1	9.1%	24.9	11.5%	23.3	13.3%	20.6	12.2%
财险公司	2.7	9%	2.5	6%	2.3	2.1%	2.3	-2.3%
寿险公司	23.4	9.3%	21.4	12.4%	20	17.8%	17	16.1%
再保险公司	6719亿*	10.9%	6057亿*	22.2%	4956亿*	16.3%	4261亿*	16.8%
资管公司	1036亿*	0.6%	1030亿*	35.4%	761亿*	18.7%	641亿*	15%

资料来源：中国银保监会¹¹

鉴于新冠疫情、地缘政治紧张局势加剧和中国房地产市场危机等近期一系列国际国内重大事件，稳经济已成为中国政府施政的重中之重。一年一度的全国人民代表大会和中国人民政治协商会议（“两会”）全体会议上发布了《2023年政府工作报告》，重申了稳经济以及金融服务业去杠杆、防范化解风险的重要性。¹² 两会的主要成果之一是宣布对金融监管体系进行全面改革，这对保险业可能产生深远影响。中国在银保监会的基础上组建国家金融监督管理总局，后者也承接了中国人民银行和中国证监会的部分职能。为加强集中治理，新成立的国家金融监督管理总局还负责设立地方派出机构。¹³ 党中央机构改革方面，组建中央金融委员

会，不再保留国务院金融稳定发展委员会。¹⁴

主要建议

1. 允许外资保险公司视需要构建分销网络 21

问题

对外资保险公司而言，从中国银保监会及其地方分局取得开设或关闭省级分支机构的批准非常困难。

分析

虽然中国本土和外资保险公司目前理论上待遇平等，但是由于中国市场投资成本高昂，因此新的市场参与者很少。此外，凭借成熟的分支机构网络，本土大型保险公司仍在中国保险市场中占据主导地位。这严重阻碍了新的外资企业进入中国市场（实践中他们平均每年只能设立一家分支机构），哪怕只是要想覆盖中国不到三分之一的省份，就需要等上七到十年时间。大多数已经进入中国市场的企业发现，与中方合作伙伴共同构建分销网络更加有利可图，但这种做法可能会带来其他挑战，因为在此类合资企业中，合资双方对风险和利润的偏好往往不同。

¹¹ 中国银保监会多份资料来源：《2022年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，中国银保监会，2023年2月15日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1096018&itemId=915&generalType=0>>;《2021年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，中国银保监会，2022年2月11日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=1037852&itemId=915&generalType=0>>;《2020年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，中国银保监会，2021年2月9日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=966704&itemId=915&generalType=0>>;《2019年四季度银行业保险业主要监管指标数据情况》，中国银保监会，2020年2月17日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=890683&itemId=915&generalType=0>>

¹² 《政府工作报告全文》，国务院，2023年3月15日，查阅日期2023年4月25日，<http://english.www.gov.cn/news/topnews/202303/15/content_WS64110ba2c6d0f528699db479.html>

¹³ 《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2023年4月25日，<http://english.www.gov.cn/news/topnews/202303/07/content_WS6406ffebc6d0a757729e7d75.html>

¹⁴ Tang, Frank, 《中国金融改革强化党的权力，58万亿美元资产岌岌可危》，南华早报，2023年3月18日，查阅日期2023年4月25日，<<https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3213938/chinas-financial-overhaul-brings-more-power-party-us58-trillion-assets-stake>>



这些情况影响了中国保险业的改革开放，因为如果外资保险公司认为中国市场无利可图，市场的整体增长率将放缓。如果外资保险公司可以批量申请分支机构牌照，而不是一个省一个省地申请，将鼓励更多保险公司进入市场，进而有助于营造更具竞争性的环境。如果保险公司获得省级牌照后，该牌照能够涵盖全省范围，而无需再满足任何地市级的额外要求（例如开设次级分支机构），这也将有利于中国保险业发展。

对于已经进军中国的保险公司，扩展分支机构的难点在于地方银保监局与外资保险公司打交道的经验不足。这会对牌照申请和业务发展产生影响。地市级的额外要求进一步阻碍了市场准入，或使小型保险公司（包括所有外资保险公司）面临经济困难。截至2021年7月，中国银保监会已将涉及财险和寿险公司的部分监管权力下放至属地银保监局。2020年12月，中国银保监会发布《中国银保监会办公厅关于深化银行业保险业“放管服”改革、优化营商环境的通知》。¹⁵ 然而，根据工作组的观察，地方银保监局对于审批程序不熟悉，必须咨询总局才能做出决定，这延长了审批程序，对申请者造成了更多不确定性。因此，应培训、支持并提升国家金融监督管理总局下属的地方分局（原地方银保监局）处理外资保险公司执照申请的能力。国家金融监督管理总局及地方分局还应进一步明确职权，地方分局可以在此基础上出台行政许可/审批管理的相关指南，努力加快审批流程。

建议

- 允许外资保险公司不受省份数量限制、随时申请牌照，在其认为必要的省份建立分支机构并批量申请分支机构牌照；
- 确保省级牌照涵盖全省范围，无需满足任何地市级的额外要求；
- 培训、支持并提升国家金融监督管理总局地方分局处理外资保险公司执照申请的能力。

15 《中国银保监会办公厅关于深化银行业保险业“放管服”改革、优化营商环境的通知》，中国银保监会，2020年12月30日，查阅日期2023年4月22日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=956594&itemId=928&generalType=0>>

2. 明确外国股东可按其持股比例行使股权 3

问题

根据中国银保监会于2021年6月发布的《银保监会银行保险机构公司治理准则》（下称《准则》），并未明确外国股东能否按照持股比例行使提名董事会董事或独立董事和监事的全部权利。

分析

《准则》规定，同一股东及其关联方提名的董事原则上不得超过董事会成员总数的三分之一，对于独立董事和监事的提名也有类似限制。¹⁶ 这意味着，对于外资持股比例不低于50%的合资寿险公司，外国股东将无法按照持股比例行使股权。

对董事提名权的这一限制，与中国银保监会《保险公司股权管理办法》（下称《办法》）规定的要求一致，即单一股东在地方保险公司中的持股比例不得超过三分之一。¹⁷ 然而，外国股东如今对外资寿险或财产险公司的持股比例可达100%。因此，《准则》中的这一限制与《中国银保监会办公厅关于明确取消合资寿险公司外资股比限制时点的通知》的规定并不一致。¹⁸ 监管机构应进一步明确，合资企业中的外资保险公司能否豁免股东提名董事（以及独立董事和监事）的限制。

《准则》还强调了党在公司治理中的作用，要求国有银行保险机构确保：1)将党的领导融入公司治理各个环节，将党建工作要求写入公司章程；2)符合条件的党委班子成员可以通过法定程序进入董事会、高级管理层；3)党委参与企业重大经营管理事项的决策。民营银行和保险公司只需要建立一个党组织，以确保“发挥党的核心作用并落实党的路线

16 《银行保险机构公司治理准则》，中国银保监会，2021年6月8日，查阅日期2023年4月22日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=989067&itemId=915&generalType=0>>

17 《保险公司股权管理办法》，国务院，2018年3月2日，查阅日期2023年4月22日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2018/content_5294432.htm>

18 《中国银保监会办公厅关于明确取消合资寿险公司外资股比限制时点的通知》，中国银保监会，2019年12月6日，查阅日期2023年4月22日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=858344&itemId=928&generalType=0>>



和政策”。¹⁹《准则》并未明确“国有”银行和保险公司的定义，这导致要求模糊不清，因为这些要求在多大程度上适用于中外合资保险公司将取决于相关部门的解释。因此，工作组建议监管机构进一步明确合资企业中的外资保险公司是否需要遵守将公司党委领导融入公司治理各个方面的要求。

建议

- 明确《银行保险机构公司治理准则》如何适用于合资企业中的外资保险公司，更具体地说，明确如何在未来保留50/50治理模式等历史安排。

3. 构建涵盖不同保险业务模式的公开、公平、全面的监管环境

问题

目前的监管框架加上合规成本上升，造成了不公平的竞争环境，阻碍了保险业的创新。

分析

在线销售

由于数字化程度加深，保险公司不得不调整自身业务模式。中国银保监会于2020年12月出台的《互联网保险业务监管办法》就反映了这一现状，其中涵盖了使用在线平台的保险公司。²⁰ 保险业工作组成员发现，越来越多不同类型的保险模式应运而生，尤其是保险公司越来越多地与科技公司开展合作。这一趋势重塑了价值链，颠覆性创新和大数据为流程和自动化提供了更智能的解决方案。这给监管机构和保险公司都带来了挑战：监管机构必须制定并颁布多项专门规定，而保险公司必须遵守越来越多的规定，而这些规定有时会相互矛盾。

各类保险产品的在线销售准入要求应对所有保险公司一视同仁，无论其规模大小，也就是说，定性准入要求及所有财务比率准入要求都应相同。不应设

定最低偿付能力资本等名义准入门槛，因为这会使中小型保险公司（可能包括大多数或所有在华经营的欧洲保险公司）无法参与重要的在线销售细分市场，尤其是寿险领域。即使根据保费收入、利润、名义偿付能力资本或其他关键绩效指标判定，保险公司规模较小，也不应该剥夺其参与特定类型产品在线销售的权力。产品范围应反映近期的低利率环境和差异化的消费者需求。此外，允许寿险公司在在线销售的产品应不局限于传统的人寿、年金和养老金产品，也应包括参与利润分配的产品和投连产品，同时向消费者全面阐明保险涵盖范围。

大部分欧洲寿险公司已具备相关专业知识和在本地市场帮助减轻低利率对客户影响的经验。基于这一经验，他们可推动中国寿险市场进一步发展。

外资保险公司参与国有项目

近期出台的《国务院关于进一步做好利用外资工作的意见》等对外开放政策，为外资保险公司进入中国市场带来了前所未有的机遇。²¹ 然而，尽管政策出台速度加快，但尚未完全生效。事实上，目前的趋势表明，中资保险公司，尤其是公私合营、员工福利和指数保险等某些项目的本土巨头保险公司，在市场中日益占据主导地位。²²

很多项目往往优先考虑或倾向于与当地保险公司合作，甚至只与国有保险公司合作。这使得外资保险公司在产品销售方面受限，难以制定一致、持续的业务战略，导致盈利能力低下、业务增长缓慢。

应允许更多的外资保险公司参与这些项目的投标。这将有损于整个中国市场，因为外资保险公司具有得天独厚的优势，可以利用其专业知识、金融影响力、数据以及分析和建模能力，推动中国保险业转型，增强其抵御风险的能力。

¹⁹ 《银行保险机构公司治理准则》，中国银保监会，2021年6月8日，查阅日期2023年4月22日，<<http://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/ItemDetail.html?docId=989067&itemId=915&generalType=0>>

²⁰ 《互联网保险业务监管办法》，国务院，2020年12月7日，查阅日期2023年5月13日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-12/14/content_5569402.htm>

²¹ 《国务院关于进一步做好利用外资工作的意见》，国务院，2019年10月30日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.gov.cn/gongbao/content/2019/content_5456805.htm>

²² 指数保险是一种创新的保险方式，根据预定指数（例如降雨量），为因天气和灾难性事件造成的资产和投资损失（主要是营运资金损失）进行赔付。请参见：《什么是指数保险？》，指数保险论坛，世界银行，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.indexinsuranceforum.org/faq/what-index-insurance>>



建议

- 为各类规模的保险公司之间的竞争以及保险公司与线上中介机构之间的竞争营造公平的营商环境，确保公平竞争，公平对待消费者，支持持续的产品创新；
- 确保更多的外资保险公司（无论是民营还是国有企业），都可以参与更多国有项目，包括但不限于公私合营、员工福利、商业保险和指数保险项目。

4. 确保数据出境和数据保护要求明确，并合理确定“重要数据”等概念的范围

问题

中国的部分数据出境监管要求并不明确或并不切合实际，造成了很大的不确定性，在许多情况下，由于解释过于宽泛，导致外资保险公司处于不公平的劣势。

分析

a. 数据出境的强制性安全评估并未根据风险等级规定不同的审批流程

由于承保、理赔流程涉及大量个人信息，保险、再保险公司往往会满足强制性安全评估的监管要求（尤其是《数据出境安全评估办法》中“处理100万人以上个人信息”的标准²³），导致其后续所有个人信息出境都必须获得国家互联网信息办公室的批准。

然而，企业有时出于内部运营需要（例如人力资源管理），也要与中国境外的集团实体共享个人信息。虽然与消费者个人信息出境相比，此类情况下侵犯个人合法权益的风险要低得多，但在现行法律和监管框架下，仍然需要每两年进行一次相同的政府审批流程。这给企业带来了沉重的合规负担，与员工信息出境的风险等级并不匹配。

23 《数据出境安全评估办法》，国务院，2022年7月7日，查阅日期2023年5月13日，<https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm>

b. 当前的个人信息匿名化处理标准并不切合实际

《个人信息保护法》将“个人信息”定义为“以电子或者其他方式记录的与已识别或者可识别的自然人有关的各种信息，不包括匿名化处理后的信息”。²⁴《个人信息保护法》还规定，“匿名化”是指个人信息经过处理“无法识别特定自然人且不能复原”的过程。

经过匿名化处理的个人信息不再被视为个人信息。这意味着匿名化处理可以有效降低数据处理相关的风险和负担，从而极大促进并推动数据流动和利用。然而，中国的法律法规尚未对何为“不能复原”做出具体解释或提出明确标准。从目前的法律措辞来看，一般可以理解为“任何人以任何方式”都无法复原。然而，如果采用这种严格的标准，几乎没有任何技术能够实现以完全“不能复原”的方式处理信息，同时又保留必要的个人信息量。因此，目前这种形式的“匿名化”工具对企业来说实际上并不能落地。

c. “重要数据”的范围仍不明确

《网络安全法》、《数据安全法》、《数据出境安全评估办法》的规定对重要数据提出了严格的监管要求。各地区、各部门应当确定本地区、本部门以及相关行业、领域的重要数据目录，对列入目录的数据进行重点保护。²⁵

然而，包括保险和再保险业在内的许多行业尚未公布此类目录。与此同时，《数据出境安全评估申报指南（第一版）》、《信息安全技术 重要数据识别指南（征求意见稿）》、《信息安全技术 重要数据识别规则（征求意见稿）》等涉及重要数据识

24 《中华人民共和国个人信息保护法》，全国人民代表大会，2021年8月20日，查阅日期2023年4月27日，<<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202108/a8c4e3672c74491a80b53a172bb753fe.shtml>>

25 《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2023年4月27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2023年4月27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2023年4月27日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-07/08/content_5699851.htm>



别的多部国家标准，在经过多轮征求意见和修订后仍未正式颁布。²⁶

官方未对“重要数据”的范围做出澄清和进一步说明，给企业带来了很大的不确定性。重要数据保护制度的立法初衷和目的是保护关系重大（国家安全/公共利益）的特定数据。作为实现这一目的的有效工具，重要数据目录在制定时应坚持初衷，防止不必要的范围扩大，涵盖不属于此类性质的数据。此外，为提高数据控制的有效性和效率，应要求数据流的源头或上游履行重要数据控制义务。从行业角度来看，防止相关数据进入公共再保险市场，比不同市场参与者对数据性质进行独立判断要有效合理得多。

建议

- 对跨国公司内部出于运营目的的低风险数据出境（包括员工信息和财务数据），实施简化的安全审查流程；
- 尽快出台切实可行的个人信息匿名化处理标准，并调整匿名化标准，使数据接收方而非数据发送方无法合理识别特定自然人；
- 审慎设定“重要数据”范围，允许数据正常流动，充分发挥数据价值。

5. 认识银行保险公司的特殊性，相应调整相关风险评级指标

问题

由于银行保险业务模式独特，某些领域必须实施差异化的监管政策和监管措施，特别是风险评级相关的监管政策和监管措施，才能保证相关企业能够顺利运营。

分析

银行保险业务很大程度上依赖于保险公司和银行之

间的紧密合作/整合。²⁷ 银行保险机构还具备差异化的产品供应方式，以满足银行客户通过银行网点购买产品的需求。鉴于这种独特的商业模式，从银行和保险的综合视角进行管理非常重要。因此，有必要在某些方面实施差异化的监管政策和监管措施。

在银保监会的偿付能力风险综合评级中，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。²⁸ 在偿付能力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。目前的关联交易评分规则仅根据关联交易在所有寿险公司中所占比例进行简单排名，因此导致银行保险公司的评分普遍较低。

如前所述，寿险公司与银行之间的密切互动，特别是与银行股东的密切关系是银行保险公司业务模式的基础。向股东银行支付渠道费用、在股东银行进行常规银行存款以及由股东银行为市场化资产提供担保等等，都是银行保险日常业务的一部分，而这些业务大多风险较低。但根据现行规则，在确定同业排名得分时，这些活动均与“其他潜在高风险关联交易”属于同一类别。这导致银行保险公司排名普遍较差，想要在偿付能力风险综合评级中获得“A”类的难度极高。

有鉴于此，工作组建议监管机构完善关联交易指标的风险评估维度，根据关联交易的业务性质和真实风险水平对关联交易进行分类和加权。这样一来，可确保排名和评分更准确地反映企业在关联方交易中的风险状况。

建议

- 调整保险公司评级中的“关联交易”指标，更加准确地反映银行保险公司的风险状况。

26 《数据出境安全评估申报指南（第一版）》，国家互联网信息办公室，2022年8月31日，查阅日期2023年4月27日，<http://www.cac.gov.cn/2022-08/31/c_1663568169996202.htm>;《信息安全技术重要数据识别指南（征求意见稿）》，全国信息安全标准化技术委员会，2022年1月13日，查阅日期2023年4月27日，<https://www.tc260.org.cn/front/bzzqjDetail.html?id=20220113195354&norm_id=20201104200036&rcode_id=45625>

27 银行保险是指银行与保险公司之间的协议。在银行保险业务中，保险公司可以利用银行的分销渠道来销售产品。作为回报，银行从保险公司收取一定的费用。资料来源：《银行保险》，Corporate Finance Institute，查阅日期2023年5月16日，<<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/wealth-management/bancassurance/>>

28 《中国银保监会关于实施保险公司偿付能力监管规则(II)有关事项的通知》，银保监会，2021年12月30日，查阅日期2023年4月27日，<<https://www.cbirc.gov.cn/cn/view/pages/governmentDetail.html?%20docId=1027892&itemId=861&generalType=1>>

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，定期组织研讨会议、培训课程及其他活动。该论坛成立于 2005 年，目前已聚集了来自不同行业的 250 多家在华会员企业，涵盖可持续发展、企业社会责任、市场营销与传播、公共关系、政府关系、公司治理与合规、人力资源、环境、健康和安全的各个职能部门。

企业社会责任论坛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。

推进“碳中和”是欧盟和中国的共同目标与共同利益，企业社会责任论坛也将持续关注此话题。欧盟在 2019 年提出了“绿色新政”战略，¹ 目标是在 2050 年前实现气候中和，成为一个温室气体零排放的经济体。中国政府也一贯强调经济可持续发展，并将其作为国家战略重要的一部分，力争 2030 年前实现“碳达峰”，2060 年前实现“碳中和”。根据中国欧盟商会《商业信心调查 2023》数据显示，95% 的受访企业计划在 2050 年前实现中国业务脱碳，跨国公司纷纷设定此目标不仅基于消费者对绿色产品和服务的需求日益增长，也包括欧盟制定了严格的法规。²

2022 年，欧盟委员会通过了《企业可持续发展报告指令》提案。该指令提出了严格的报告要求，需要公司报告环境、社会 and 治理以及人权等可持续发展问题。³ 根据《企业可持续发展报告指令》，公司的可持续发展报告将必须经欧盟或第三国的独立审计师认证，并在公司管理层报告中专门公布。⁴ 企业社会责任论坛将继续就这些重要议题举办活动，以确保中国欧盟商会的会员企业充分了解这些议题和潜在的影响，并知道如何履行其责任。

2022 年，企业社会责任论坛在北京和上海共举办了 35 场会议、研讨会、大会等活动，涵盖了欧盟碳边境调节机制、可持续性尽职调查、企业可再生能源采购、乡村振兴、妇女赋权和可持续供应链管理等主题。

此外，中国欧盟商会在 2022 年举办了第六届可持续商业大奖颁奖典礼和第九届企业社会责任大奖盛典，并相继开展了高层对话系列活动，探讨如何处理企业盈利能力与企业社会责任之间的关系。上述对话活动，旨在通过高层交流连结企业领导者，鼓励企业将可持续发展理念和创新精神融入企业发展战略，兼顾经济效益与可持续发展的目标。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。2023-2024 年度，企业社会责任论坛将继续推动会员企业与中国利益相关方之间的对话，推广欧洲企业承担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。

1 《欧洲绿色新政——努力成为第一个气候中和的大陆》，欧盟委员会，2019 年 12 月 11 日，查阅日期 2023 年 4 月 26 日，<https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en>

2 《商业信心调查 2023》，中国欧盟商会，2023 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 6 月 21 日，<<https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1124>>

3 《企业可持续发展报告指令》，欧盟委员会，2022 年 12 月 14 日，查阅日期 2023 年 4 月 7 日，<<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32022L2464>>

4 欧洲理事会和欧洲议会已经就《企业可持续发展报告指令》达成了一项临时协议，在撰写本文之际正在等待批准：《企业可持续发展报告新规：欧洲理事会和欧洲议会之间的临时政治协议》，欧洲理事会、欧盟理事会，2022 年 6 月 21 日，查阅日期 2023 年 4 月 24 日，<<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/21/new-rules-on-sustainability-disclosure-provisional-agreement-between-council-and-european-parliament/>>



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2022年，世界经济在地缘政治冲突和新冠肺炎疫情中挣扎，全球经济增长明显放缓，企业经营困难重重，这也给政府事务专业人士在支持企业业务发展上带来了挑战。在此背景下，政府事务论坛去年组织了多场活动和政府对话，以帮助会员企业度过这段动荡时期。

例如，论坛于2022年3月面向会员企业分别组织介绍了2022年中国宏观经济前景并对2022年两会进行了解读。2022年5月和9月，论坛分别会见了北京市发展和改革委员会以及北京市大兴区政府领导，阐明了中国严格的疫情防控政策给外企经营造成的困难。

近年来，中国不断加强环境保护，追求绿色和低碳发展。为帮助会员企业更好了解国家有关政策，2022年10月，论坛邀请到北京市生态环境局有关领导对《北京市“十四五”时期应对气候变化和节能规划》进行解读。2022年11月，论坛和中国新闻网与生态环境部联合举办了生态环境部与欧在华跨国企业高层圆桌会，介绍中国碳市场建设的相关政策和措施。

2023-2024年度，随着中国重新开放边境，回归经济复苏轨道，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 150 家会员企业，涵盖汽车、消费品、电子、能源、医疗保健、机械设备、石油化工和电信等多个行业。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各家企业的在华业务提供支持：

- 关注地方性法规动态；
- 分享商业资讯；
- 响应面向中国欧盟商会的援助请求；
- 响应面向其他会员的援助请求。

在 2022 年以及 2023 年的大部分时间里，论坛组织了多场活动，包括月度圆桌会议、主题研讨会、工厂参观考察和培训课程。

在月度圆桌会议上，与会者分享了各自的实践经验，并就共同面对的问题一起寻求可能的解决方案。所讨论的议题包括：人才招聘、培养员工的自我管理能力、设计生产性关键绩效指标以及成本管理。每年年底，与会人员还会就他们所任职企业在华的总体经营情况进行交流。

论坛还定期开展主题研讨会，邀请相关行业专家分享他们的知识和观点，主题涵盖数据安全、绿色工业发展、元宇宙等领域。

在工厂参观考察期间，会员们有机会分享和获取关于自动化、数字化转型和智能仓储等相关主题的见解。

通过参加广交会、中国国际高新技术成果交易会 and 汽车产业高质量发展大会，论坛成员与中国各级政府和中国企业代表进行了交流，涉及贸易、技术和人才发展等领域。

展望 2023/2024 年，制造业论坛将重点关注行业的高质量发展，我们计划根据会员们所选择的议题，例如产品创新和碳中和，开展一系列主题研讨会和经验交流活动。这些活动将紧密关注未来的发展方向，并重视前沿领域所带来的机会。例如探索人工智能和脱碳技术将如何推动行业的创新和可持续发展。



市场营销与传播论坛

市场营销与传播论坛由来自各个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、上海和华南分会的近400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。

2022年，论坛在三个分会组织了11场活动。

“元宇宙”概念在2022年热度不减，论坛围绕这一主题组织了三场活动。3月31日的“元宇宙与品牌机遇”活动，探讨了元宇宙在市场营销中的潜力以及客户体验方面的挑战和机遇。6月28日的后续活动“元宇宙营销：是炒作还是真正的颠覆者？”，探讨了元宇宙营销在现实世界场景中的实际作用。7月25日，与制造业论坛合办了一场活动，探索元宇宙给制造业和零售业带来的商机。

还围绕新冠肺炎疫情对在华业务的影响，组织了两场活动。5月10日的“封控期间居家办公的信息技术和法律对策”活动，针对疫情时期企业所面临的挑战提供实用的解决方案，化解远程办公和法律合规难题，确保业务连续运作。7月28日的“KOL和KOC概览：在疫情中崛起”活动，探讨了关键意见领袖（KOL）和关键意见消费者（KOC）营销的最新发展，以及疫中和疫后的品牌机遇。

可持续发展深受工商界重视，论坛于7月28日举行了“通过可持续发展传播，助力企业品牌宣传与增长”活动，分享了向中国受众传播品牌的可持续发展故事，以及可持续发展行动在中国落地的最佳实践。

8月23日，论坛组织了“在华跨国公司的中国战略”活动，讨论跨国公司在当今中国的数字经济中消除潜在风险和更好地实现本地化的战略。

围绕各种营销工具和平台的使用，论坛举办了三场活动与会员分享最佳实践。8月31日的活动介绍了在中国最受欢迎的知识共享平台之一“知乎”上运营的营销策略。9月14日的活动探讨了社交平台对电子商务日益增长的重要性。9月15日的经验分享会展示了品牌商如何与播客合作并利用播客作为营销工具。

未来一年，市场营销与传播论坛将继续紧跟市场趋势，帮助会员企业走出过去三年的疫情阴霾，迈向美好未来。



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，其宗旨是为会员提供一个平台，就如何顺利开展在华业务交流经验及获取实用信息。论坛的利益相关方还包括中欧双方的政府官员以及中小企业支持服务机构，如欧盟中小企业中心和欧盟商会中小企业知识产权服务处。

2022 年对中国所有企业来说都是艰难的一年，对中小企业来说更是如此。与新冠疫情相关的严格限制措施成为中小企业面临的巨大挑战，导致成本增加、可预测性降低和企业倒闭。欧盟中小企业面临的另一个普遍问题是在中国缺乏金融机构的支持。欧洲中小企业从银行获得贷款也极为困难。

2023 年，随着中国疫情防控措施的放松，政府出台了多项扶持政策，以推动经济发展，其中包括几项专门面向中小企业的政策。2023 年 1 月 11 日，国务院促进中小企业发展工作领导小组办公室发布了关于印发助力中小微企业稳增长调结构强能力若干措施的通知。¹ 其中明确规定了增加对中小企业财政支持的措施。因此，中国人民银行和中国银行保险监督管理委员会正在增加面向中小企业提供的首次贷款、信用贷款和中长期贷款数量。这些措施还规定了要帮助中小企业扩大市场需求。例如，将政府采购工程面向中小企业的预留份额逐步提高至 40% 以上，政策延续到 2023 年底。还鼓励大型企业和线上销售平台发布面向中小企业的采购清单。此外，《2023 年政府工作报告》提到，要加快中小企业数字化转型，助力中小微企业发展业务。²

然而，中国中小企业协会于 2023 年 7 月 10 日发布的 2023 年 6 月中小企业发展指数显示，上半年的平均指数为 89.1，仍低于景气临界值 (100)。³ 这表明中小企业的盈利能力仍不理想，市场需求不足，生产经营面临诸多挑战。特别是微小企业面临重大困难，包括国内外订单持续减少、成本增加、利润下降和应收账款拖欠等。营商环境亟待改善，以提振市场预期和创业信心。

2022 年，中小企业论坛在北京、上海、天津、广州和深圳共组织了 23 场活动，包括会议和圆桌讨论会。这些活动重点关注低碳、绿色发展、可持续供应链管理、数字化、政策环境、区域营商机会和知识产权等领域。中小企业论坛还与欧盟中小企业中心密切合作，为欧盟中小企业举办培训研讨会，并为欧盟中小企业提供政策沟通服务。中小企业论坛也与其他欧盟商会工作组密切合作，就开放融资、简化行政审批、确保政策透明、降低补贴门槛、更好地招聘和留用人才以及加强企业与政府间的沟通等其他议题发声。

在 2023/2024 年，论坛将就人才管理、知识产权保护以及可能影响中小企业运营的新法规和指导方针等议题继续提供定期政策更新并分享见解。论坛还将继续为欧洲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 关于印发助力中小微企业稳增长调结构强能力若干措施的通知，国务院，2023 年 1 月 11 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<http://www.gov.cn/zhengce/jzhengceku/2023-01/15/content_5737024.htm>

2 《2023 年政府工作报告》，国务院，2023 年 3 月 5 日，查阅日期 2023 年 7 月 6 日，<<http://www.gov.cn/zhuanli/2023/11/hzfgzbg/index.htm>>

3 2023 年 6 月中国中小企业发展指数止跌回升，中国中小企业协会，2023 年 7 月 10 日，查阅日期：2023 年 7 月 10 日 <<https://ca-sme.org/content/Content/index/id/40295>>



体育论坛

体育论坛成立于 2020 年 11 月，现有 29 家会员企业。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为中国体育事业发展做出贡献。

体育在促进经济和社会发展方面扮演着重要角色。它不仅丰富了人们的智力和文化生活，还可以展示一个国家的软实力。自 2008 年夏季奥运会以来，中国已经宣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 除了政策支持，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，也是推动国内体育市场增长的主要因素。中国政府应该推广体育设施的建设、运营和维护，并将体育场馆和设施纳入到城市更新和智能城市建设规划中。

2022 年北京冬奥会前夕，中国欧盟商会与前国家体育总局局长、北京奥委会主席苟仲文举行了会谈，讨论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。实现这个目标的其中一个途径，是支持中国打造世界一流的冰雪运动产业，建立相关的研发和训练中心。

中国欧盟商会已经与国家体育总局和上海市体育局建立了坚实的伙伴关系。2021 年 11 月 1 日，欧盟商会与国家体育总局签署了一份为期五年的合作协议，承诺双方合作发展体育活动，促进体育相关产业和赛事的推广。体育论坛支持中国的全民健身和教育战略，² 并将在论坛内部设立工作组，与国家体育总局监督指导下的国内体育协会开展合作。

自成立以来，体育论坛已在北京和上海两地组织了 16 场活动，包括会议和圆桌讨论。展望未来，体育论坛将继续组织活动，促进中国欧盟商会会员企业与中国利益相关者之间的对话，宣传体育的益处，并与相关政府机构和其他利益相关者合作，交流欧中体育界的最佳实践。

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 2023 年 4 月 25 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-10/26/content_5644891.htm>

2 《体育总局 教育部关于印发深化体教融合 促进青少年健康发展意见的通知》，国家体育总局，教育部，2020 年 8 月 31 日，查阅日期 2023 年 3 月 10 日，<http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-09/21/content_5545112.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

财务与税务 (p43; p45)
标准与合格评定 (p104)
质量与安全服务 (p114)
农业、食品和饮料业 (p128; p130)
人力资源 (p52; p53; p56)
跨商会中小企业 (p74)
研发 (p95; p98; p99)
时装与皮具 (p196; p198)
轨道交通 (p244)

全国人民代表大会常务委员会

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养 (p146)
汽车 (p154)
时装与皮具 (p196; p198)
信息与通信技术 (p287)

国务院

标准与合格评定 (p105; p109)
质量与安全服务 (p111-p115)
乳制品 (p135)
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养 (p145)
汽车 (p152; p153)
汽车零部件 (p159)
化妆品 (p166)
碳市场 (p186)
时装与皮具 (p199)
医疗器械 (p204-p207; p210)
轨道交通 (p244; p245; p248; p249)
供热 (p275; p279; p281)
信息与通信技术 (p284; p285; p290)
网络安全 (p293; p299)
非银行金融机构 (p328; p330; p332)

保险 (p335-p339)

财政部

财务与税务 (p43-p46)
投资 (p81; p84)
质量与安全服务 (p112)
人力资源 (p53; p54)
汽车 (p150; p153)
医疗器械 (p204; p205; p211)
海事制造及产业服务 (p214)
轨道交通 (p247)

公安部

汽车 (p154; p156)
网络安全 (p295; p297-p299)

工业和信息化部

合规与商业道德 (p29)
环境 (p39)
标准与合格评定 (p104)
跨商会中小企业 (p73)
乳制品 (p135)
汽车 (p150; p153; p154)
海事制造及产业服务 (p214;)
石化、化工和炼油 (p223; p224; p227)
航空航天 (p257)
建设 (p267; p270)
信息与通信技术 (p284; p285; p290-p292)
网络安全 (p293; p297-p299)
银行与证券 (p322; p324)

交通运输部

质量与安全服务 (p114; p115)
海事制造及产业服务 (p214; p215; p218; p219)

轨道交通 (p244; p246; p247; p249; p250)
物流 (p303; p309)
国际班轮运输 (p312; p313)

中国民用航空局

航空航天 (p257-p263)

科学技术部

环境 (p34)
研发 (p95-p97; p99; p100)
制药 (p234; p236; p242)
建设 (p267)

农业农村部

农业、食品和饮料业 (p130-p132)

人力资源和社会保障部

合规与商业道德 (p29)
人力资源 (p53-p55)

中央人民政府

化妆品 (p170)
时装与皮具 (p202)
轨道交通 (p244-p249)

司法部

法律和竞争 (p87; p88; p91; p92)

生态环境部

环境 (p33-p35; p37)
农业、食品和饮料业 (p128; p133)
碳市场 (p186-p189; p192)
海事制造及产业服务 (p214)
石化、化工和炼油 (p223-p225;



European Chamber
中国欧盟商会

p229; p230)
供热 (p275)

商务部

合规与商业道德 (p27; p29)
投资 (p78; p82)
农业、食品和饮料业 (p130; p133)
汽车 (p150; p151; p153; p157;
p157)
汽车零部件 (p159)
海事制造及产业服务 (p215; p217)
制药 (p242)
轨道交通 (p249)
航空航天 (p259; p260)
网络安全 (p295)
非银行金融机构 (p328; p329)

应急管理部

石化、化工和炼油 (p223; p224;
p229; p230)

住房和城乡建设部

建设 (p267; p268; p270; p273)

国家发展和改革委员会

环境 (p33-p39)
质量与安全服务 (p114)
农业、食品和饮料业 (p128-p130)
跨商会中小企业 (p72; p75)
汽车 (p152)
能源 (p177; p178; p181; p183)
碳市场 (p189)
海事制造及产业服务 (p214; p215;
p217)
石化、化工和炼油 (p223; p224)
轨道交通 (p247; p249)
航空航天 (p260)
建设 (p268; p269; p271; p272)
信息与通信技术 (p290)
非银行金融机构 (p328)

海关总署

财务与税务 (p48)
质量与安全服务 (p112; p115; p116)
农业、食品和饮料业 (p126; p127)
乳制品 (p135)
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p139)
化妆品 (p166)
时装与皮具 (p195; p196; p202)
航空航天 (p259)
物流 (p301; p303-p306)
国际班轮运输 (p314)

国家税务总局

财务与税务 (p43-p48)
汽车 (p150; p153)
航空航天 (p260; p261)

国家市场监督管理总局

合规与商业道德 (p27-p29; p31)
知识产权 (p60; p61; p66; p67)
标准与合格评定 (p103)
质量与安全服务 (p111; p112)
农业、食品和饮料业 (p123; p126;
p133)
乳制品 (p135; p136)
特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p139; p140; p142; p143; p146;
p147)
汽车 (p150; p151; p153; p155)
汽车零部件 (p159-p161)
化妆品 (p172)
时装与皮具 (p199)
海事制造及产业服务 (p214; p215)
轨道交通 (p250)
供热 (p279)
物流 (p308)

国家市场监督管理总局食品审评中心

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p140)

国家安全生产监督管理总局

供热 (p281)

国家认证认可监督管理委员会

供热 (p275)

国家药品监督管理局

化妆品 (p167; p168; p170;
p171)
医疗器械 (p205-p207; p210;
p212)

国家知识产权局

知识产权 (p60-p64; p66)
乳制品 (p135)
制药 (p234; p237)

国家移民管理局

航空航天 (p259)

国家标准化管理委员会

标准与合格评定 (p103)
汽车 (p151; p154)
汽车零部件 (p159; p160)
时装与皮具 (p198)
轨道交通 (p246; p250)

(原) 国家食品药品监督管理总局

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p140)

(原) 国家卫生和计划生育委员会

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养
(p143)

(原) 国家质量监督检验检疫总局

汽车 (p150; p151; p153; p155)

国家密码管理局

信息与通信技术 (p285; p287; p288)

网络安全 (p299)

国家能源局

能源 (p176-p179; p182; p183)

供热 (p275; p281)

国家统计局

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养 (p139)

化妆品 (p166)

国土资源部

建设 (p267)

国家邮政局办公室

物流 (p303; p304; p308; p309)

海事局

海事制造及产业服务 (p213; p216-p219)

水利部

环境 (p33)

国家互联网信息办公室

合规与商业道德 (p27)

时装与皮具 (p196)

信息与通信技术 (p286)

网络安全 (p293)

银行与证券 (p321; p324; p325)

中国人民银行

投资 (p83; p84)

银行与证券 (p319-p321;

p343-p326)

非银行金融机构 (p328-p331)

中国银行保险监督管理委员会

非银行金融机构 (p328; p329; p332; p333)

保险 (p335-p338; p340)

中国城市轨道交通协会

轨道交通 (p244; p246; p247)

中国国家铁路集团有限公司

轨道交通 (p246)

国家外汇管理局

投资 (p84)

银行与证券 (p322; p324)

非银行金融机构 (p332; p333)

国家卫生健康委员会

农业、食品和饮料业 (p122; p126; p129-p132)

乳制品 (p135-p137)

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养 (p140; p170)

医疗器械 (p205; p208; p212)

制药 (p232; p233; p240; p242)

航空航天 (p257; p258)

国家金融监督管理总局

银行与证券 (p320)

非银行金融机构 (p328)

国家医疗保障局

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养 (p146)

医疗器械 (p205; p207; p208)

制药 (p233; p237; p238; p240)

国有资产监督管理委员会

合规与商业道德 (p27; p29)

国家卫健委国家食品安全风险评估中心

乳制品 (p135)

最高人民法院

合规与商业道德 (p27; p29)

知识产权 (p65; p67)

时装与皮具 (p200)

非银行金融机构 (p330; p331)

国务院新闻办公室

农业、食品和饮料业 (p126)

(原) 中华人民共和国卫生部

乳制品 (p135-p137)

特殊医学用途配方食品和婴幼儿营养 (p143)

最高人民检察院

合规与商业道德 (p28)

自然资源部

环境 (p33)

中国证券监督管理委员会

投资 (p76; p82-p84)

银行与证券 (p320; p326)

非银行金融机构 (p328)

全国信息安全标准化技术委员会

汽车 (p158)

信息与通信技术 (p289)

网络安全 (p294)



European Chamber
中国欧盟商会

国家铁路局

轨道交通 (p246; p250)

密码行业标准化技术委员会

信息与通信技术 (p289)

中央纪律检查委员会

合规与商业道德 (p27)

欧洲专利局

知识产权 (p62)

欧盟欧洲议会

汽车 (p157)

世界贸易组织

汽车 (p149; p155)

时装与皮具 (p196)

中国汽车工业协会

汽车 (p157)

欧盟委员会

化妆品 (p169)

供热 (p277)

上海市市场监督管理局

时装与皮具 (p196)

江西省医疗保障局

医疗器械 (p205)

国家药品监督管理局医疗器械

技术审评中心

医疗器械 (p206; p211)

中国银保监会的地方部门

医疗器械 (p209)

欧洲放射、电子医学与卫生信息 技术行业协调委员会

医疗器械 (p205)

国际电工委员会

医疗器械 (p206)

全球医疗器械法规协调会

医疗器械 (p206; p210)

文化和旅游部

海事制造及产业服务 (p214)

航空航天 (p259)

中国信息通信研究院

信息与通信技术 (p290; p291)

中央金融委员会

非银行金融机构 (p328)

国务院金融稳定发展委员会

非银行金融机构 (p328)



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

深圳

电话: +86 (755) 8632 9114
传真: +86 (755) 8632 9785
邮箱: southchina@europeanchamber.com.cn

南京

电话: +86 (25) 8362 7330
传真: +86 (25) 8362 7331
邮箱: nanjing@europeanchamber.com.cn

成都

电话: +86 (28) 8527 6517
传真: +86 (28) 8527 6517
邮箱: chengdu@europeanchamber.com.cn

上海

电话: +86 (21) 6385 2023
传真: +86 (21) 6385 2381
邮箱: shanghai@europeanchamber.com.cn

重庆

电话: +86 (23) 6308 5669
传真: +86 (23) 6308 5669
邮箱: chongqing@europeanchamber.com.cn

沈阳

电话: +86 (24) 3198 4229
传真: +86 (24) 3198 4229
邮箱: shenyang@europeanchamber.com.cn

天津

电话: +86 (22) 5830 7608
传真: +86 (22) 5830 7608
邮箱: tianjin@europeanchamber.com.cn

广州

电话: +86 (20) 3801 0269
传真: +86 (20) 3801 0275
邮箱: southchina@europeanchamber.com.cn