



财政部就政府采购领域本国产品标准及实施政策征求意见

摘要：

2024年12月5日，财政部对外发布《关于政府采购领域本国产品标准及实施政策有关事项的通知（征求意见稿）》（“以下简称《征求意见稿》”），向社会公开征求意见。《中华人民共和国政府采购法》中关于本国货物、工程和服务的界定，一直未有明确。本次发布的《征求意见稿》，对本国产品具体的评判标准进行明确，既回应了实践需要，又通过20%的价格评审优惠方式凸显了对本国产品的支持政策，以提升中国制造竞争力。

关注要点

- 《征求意见稿》拟定的本国产品标准
 - 一是产品在中国境内生产，即在中国关境内实现从原材料、组件到产品的属性改变，不包括贴牌、简单包装等；
 - 二是产品的中国境内生产组件成本达到规定比例要求，具体比例分产品确定并动态调整；
 - 三是在满足前述条件的基础上，对特定产品还要求其关键组件在中国境内生产、关键工序在中国境内完成。

（以上第二和第三项具体标准预留在未来三至五年内制定）
- 本国产品标准的适用范围
 - 政府采购本国产品标准现阶段适用于货物，主要是工业制造品，不包括农林牧副渔产品、矿产品、食品饮料和无形资产等。
- 对本国产品的政府采购支持政策
 - 政府采购活动中既有本国产品又有非本国产品参与竞争的，对本国产品的报价给予20%的价格扣除，用扣除后的价格参与评审；
 - 采购项目或者采购包中包含多种产品，供应商提供的符合本国产品标准的产品成本之和占该供应商提供产品的成本总和80%以上的，对该供应商提供的产品整体给予20%的价格扣除，用扣除后的价格参与评审。

毕马威观察

《征求意见稿》的发布体现了政府采购监督管理部门正在构建我国政府采购领域原产地规则的新管理框架，符合使用财政性资金优先支持本国产业发展的政策目标，同时有利于规范政府采购行为，进一步保障内外资企业平等参与政府采购活动，维护公平竞争的市场环境。

对于本次发布的《征求意见稿》，毕马威认为在以下方面，需要进一步明晰：

- 首先，“本国货物”的界定目前国际上同行做法主要采用原产地标准，且国务院颁布施行的《中华人民共和国进出口货物原产地条例》中第二条提及“本条例适用于……以及进行政府采购、贸易统计等活动对进出口货物原产地的确定”。因此，此次政府采购本国产品标准，建议在一定程度上参考该条例对进口货物原产地判定的部分概念，判定方法以及判定依据等，例如：
 - 对于“属性改变”直接使用“实质性改变”这样的用语，统一相应的概念；
 - “属性改变”目前的定义比较主观，现实中容易产生歧义，可以参照原产地标准引入税则归类改变（4位税则编码改变或者6位税则编码改变）进行辅助管理，并对“属性改变”的排除列明参照中国签订的FTA原产地规则中对微小加工的列明进行增加（如分类、筛选、研磨、切割、稀释等），减少争议；
 - 将中国海关或中国国际贸易促进委员会出具的“原产地证明”作为本国产品证明材料之一，可以使企业有更灵活的判定依据和举证方式。
- 其次，对于通过海关特殊监管区域进行的交易以及特殊的贸易方式是否符合标准进行明确：
 - 对“中国境内”的概念进行界定，特别是在海关特殊监管区域内生产是否也能被认定为在中国境内生产进行确认。中国目前有许多综合保税区等海关特殊监管区域（关境外），且相当一批企业正在或考虑在特殊区域内从事生产、组装、加工等业务。如果严格按照关境内的概念来界定中国境内，那么在上述特殊区域内进行的生产或将不符合本国产品标准，不利于支持国产，且与目前国家鼓励发展综合保税区等海关特殊监管区域的宏观政策相悖。
 - 对于在中国境内生产完成后且符合本国产品标准的产品出口到关境外（海关特殊监管区域或者港澳台等地区，甚至其他国家），未进行加工而后再进口的情况，是否仍可以被认定为“产品在中国境内生产”存在不确定性。因此建议明确并说明除《关于符合本国产品标准的声明函》外，是否需要提供额外证明文件，比如原产地证明、未进一步加工证明等。
- 此外，对于判断标准中需同时满足的第（二）（三）点（即组件比例和关键组件、关键工序），虽然要在未来3-5年内制定，但相关计算直接关系到企业的具体操作和应用，因此也建议能在未来细则中明确：
 - 强调中国会计准则在产品成本计算方面的适用性；
 - 对于不能物化到产品中的间接材料（催化剂、燃料、能源、工具模具等）的成本，明确属于产品在中国境内生产的组件成本；
 - 明确产品成本核算的概念，企业工业制造品产品成本核算，一般采用标准成本核算，与实际成本可能存在较大差异；
 - 在组件成本公式中，价格确定至关重要，但是在关联交易情况下，可能存在判断价格合理性的争议，应有相应条款进行约束；
 - 二级组件的判定，明确也需适用“本国产品标准”，而不仅仅是“在中国境内生产”。

毕马威建议

近年来，政府采购的国产化趋势有所上升，部分省份及项目在设备采购过程中设置对进口产品的采购限制，引发外资企业的密切关注，而制定本国产品的具体标准，亦是回应了内外资企业共同的广泛呼声。

标准的出台有利于鼓励企业提高本土化生产比例，以满足政府采购的要求。对于依赖进口的国内企业，建议对供应链安排进行分析与优化，适时将重要组件和关键工序的生产逐步向境内转移，以享受政策优惠。对于外国企业，出口至中国的市场环境可能更加复杂，为适应政府采购的新规则，需要适时调整全球化战略布局，例如在中国境内建立加工中心或生产基地。

本次对本国产品标准和支持政策的明确是中国政府采购政策领域的一个重要里程碑，建议企业持续关注相关政策动态，积极制定应对措施，把握新政机会窗口，评估潜在合规风险，提升供应链活力与韧性。

kpmg.com/cn/socialmedia



如需访问更多毕马威中国税务快讯，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://home.kpmg/cn/zh/home/insights/2025/01/china-tax-alert.html>



如需获取毕马威中国各办公室信息，请扫描二维码或登陆我们的网站：
<https://home.kpmg/cn/zh/home/about/offices.html>

所载资料仅供一般参考用，并非针对任何个人或团体的个别情况而提供。虽然本所已致力提供准确和及时的资料，但本所不能保证这些资料在阁下收取时或日后仍然准确。任何人士不应在没有详细考虑相关的情况及获取适当的专业意见下依据所载资料行事。

© 2025 毕马威华振会计师事务所(特殊普通合伙) — 中国合伙制会计师事务所，毕马威企业咨询(中国)有限公司 — 中国有限责任公司，毕马威会计师事务所 — 澳门特别行政区合伙制事务所，及毕马威会计师事务所 — 香港特别行政区合伙制事务所，均是与毕马威国际有限公司(英国私营担保有限公司)相关联的独立成员所全球组织中的成员。版权所有，不得转载。在中国印刷。

毕马威的名称和标识均为毕马威全球组织中的独立成员所经许可后使用的商标。