# 限制性对等视域下的欧盟国际采购工具：市场互惠诉求的逻辑解构

胡子南

（宁波大学，浙江 宁波 315211）

**摘　要：**欧盟《国际采购工具条例》（IPI 条例）以强制性互惠为核心，将经济安全目标嵌入贸易政策框架，旨在迫使第三国开放采购市场并为欧盟企业营造所谓公平竞争环境。2024 年 4 月，欧盟委员会首次援引 IPI 对中国医疗器械公共采购市场启动调查，认定中国政策对欧盟企业构成系统性准入限制。2024 年 10 月，欧盟法院在公共采购合同纠纷案中裁定，非 WTO《政府采购协定》（GPA）缔约国的企业在欧盟市场不享有平等待遇权，该裁决反映了欧盟公共采购市场准入规则的双重特征：一方面将公共采购工具化以实现战略竞争目标，另一方面限制非协定第三国经营者依据欧盟采购指令主张同等待遇的空间。IPI 不仅推高了中资企业的合规成本和投资不确定性，还将加剧中欧经贸摩擦并对多边贸易体系构成冲击。对此应构建双重维度的响应机制，企业层面强化合规应对与风险缓释，政府层面深化制度博弈与反制能力建设。

**关键词：**中欧关系；经济安全；政府干预；国际采购工具

**中图分类号：**F114.46　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1006-1894（2026）06-0070-11

近年来，欧盟不断指责中国未能充分履行 WTO 承诺，认为中国的公共采购政策缺乏开放性和互惠性，一方面对外资企业设置极高的准入门槛，另一方面却为中资企业提供包括政府补贴、优先采购、税收优惠和低成本融资等不对称政策支持，导致欧盟企业在华遭遇系统性市场壁垒。相对而言，欧盟强调其公共采购市场开放度全球领先，年度采购规模达 2 万亿欧元并强调市场准入的公平性原则。[①]基于对等性失衡的担忧，欧盟于 2022 年 6 月颁布《国际采购工具条例》（Regulation (EU) 2022/1031 on the International Procurement Instrument，简称“IPI 条例”），确立国际采购工具（International Procurement Instrument，简称“IPI”）的调查、磋商与限制措施实施机制，旨在通过审查机制与限制性措施确保第三国向欧盟企业提供所谓平等采购准入，同时防范非欧盟企业利用不对称优势过度渗透其市场。[②]此后，由于欧盟迟迟未能正式启动 IPI 调查程序，加之针对公共采购又颁布实施了备受瞩目的《外国补贴条例》（Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market，简称“FSR 条例”），导致 IPI 条例在初期未引发广泛讨论。[③]2024 年 4 月，欧盟委员会首次援引 IPI 条例对中国医疗器械采购市场启动调查，初步认定中方政策对欧盟产业构成持续性损害，此举标志着 IPI 从制度构建转入实质执法阶段，并可能触发对中资企业参与欧盟医疗

作者简介：胡子南，宁波大学中东欧经贸合作研究院研究员，博士生导师，研究方向：跨境投资、经济安全和欧洲经济。

① European Court of Auditors.Public Procurement in the EU:Less Competition for Contracts Awarded for Works,Goods and Services in the 10 Years up to 2021[EB/OL].2023,https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf.[2023-12-06](2026-09-16).

② European Union.Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the Access of Third-country Economic Operators,Goods and Services to the Union's Public Procurement and Concession Markets and Procedures Supporting Negotiations on Access of Union Economic Operators,Goods and Services to the Public Procurement and Concession Markets of Third Countries (International Procurement Instrument-IPI)[EB/OL].2022,EUR-Lex.https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-15-2022-REV-1/en/pdf.[2022-06-30](2026-09-16).

③ European Union.Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market[EB/OL].2022,EUR-Lex.https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj/eng.[2022-12-23](2026-09-16).

采购的限制性反制。[①]2024 年 10 月，欧盟法院在科林案中认定，未与欧盟订立平等、互惠采购准入协定的第三国经营者不能依据第 2014/25/EU 号指令要求其投标获得与欧盟经营者相同的待遇。[②]鉴于中国尚未加入世界贸易组织《政府采购协定》（Agreement on Government Procurement，简称“GPA”）且未与欧盟签署相关双边协定，该判例实质上剥夺了中资企业在欧盟采购争议中的法律救济渠道，形成制度性权利真空。基于此，本文旨在通过系统解构 IPI 条例的立法逻辑、核心条款及实施机制，结合欧盟法院对非协定第三国企业权利的司法认定，构建中资企业参与欧盟公共采购的风险评估框架，并提出涵盖合规路径优化、法律抗辩策略设计及国际规则博弈的多维应对方案，为维护中资企业在欧洲公共采购市场的合法权益提供理论支撑与实践指引。

## 一、立法博弈与规则建构：IPI 条例的生成机理及历史沿革

欧盟 IPI 条例的立法进程表征着全球经济安全范式转型下单边规则外化的制度实践，其生成机理根植于欧盟内部市场保护主义升级与外部竞争压力传导的复合博弈逻辑。

### （一）公共采购规则的结构性失衡：IPI 立法的范式转型动因

欧盟将公共采购定位为单一市场的战略性政策工具，其年均 2 万亿欧元的采购规模（占 GDP 的 14%~16%）不仅构成全球最大政府采购市场，更承担着驱动经济增长、激励创新、促进竞争的核心功能。[③]基于非歧视原则与透明度标准建立的招标体系理论上为跨国企业提供了制度化的市场准入渠道。然而，非 GPA 缔约国普遍存在的制度性壁垒，导致欧盟企业面临系统性市场准入障碍。例如，一些国家未公开发布采购通知或投标信息，致使欧盟企业难以及时获取市场机遇，或仅能凭借不完整的采购资讯参与竞争。又如，一些国家要求投标企业在当地注册成立公司或组建合资公司作为投标的前提条件，这使得欧盟企业在开展业务时面临额外的法律、财务和行政成本。再如，一些国家规定投标产品的主要价值成分必须源自本土生产，这导致欧盟产品即使拥有价格竞争力和质量优势也难以与本土产品相抗衡。此外，一些国家绕过公共采购程序直接将大型项目授予竞争力相对较弱的本地企业，或通过设置过高的竞标门槛直接将外资企业排除在投标程序之外。欧盟最初探寻在多边框架下实现其公共采购目标的途径。在多边层面，欧盟致力于构建以 GPA 为基础的国际公共采购监管框架体系。GPA 核心原则是国民待遇、非歧视原则和透明度原则，它要求签署国不应对外国产品、服务和供应商实行差别待遇，并建立公开透明的政府采购程序。[④]欧盟积极倡导各国加入并遵守该协定，旨在推动主要经济体开放公共采购市场并消除阻碍欧盟企业的贸易壁垒。在双边层面，欧盟寻求通过与其他国家签署双边自由贸易协定（FTA）来推动公共采购市场的广泛开放，但效果远未达到欧盟预期。一方面，许多经济体并未加入 GPA，或虽已参与协定谈判，但出于保护本土企业的考虑，其加入 GPA 的进程一直处于停滞或延迟状态；另一方面，许多经济体虽然加入 GPA，但并未履行相关承诺，反而利用所谓保留条款或设立特殊豁免，仍设置较高准入门槛。在这种情况下，欧盟认为单纯依赖传统多边框架体系或双边自贸协定无法解决公共采购领域的不公平竞争问题，因而转向更具强制力的单边规制工具。

---

① European Commission.Commission Launches First Investigation under EU International Procurement Instrument[EB/OL].2024,European Commission Press Corner.https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_2044.[2024-04-24](2026-09-16).

② Court of Justice of the European Union.Kolin Inşaat Turizm Sanayi ve Ticaret AŞ v. Državna Komisija za Kontrolu Postupaka Javne Nabave[EB/OL].2024,EUR-Lex.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0652.[2024-10-22](2026-09-15).

③ Council of the European Union.Council Adopts Conclusions on the Court of Auditors' Report on Public Procurement[EB/OL].https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/24/council-adopts-conclusions-on-the-court-of-auditors-report-on-public-procurement/.[2024-05-24](2026-09-15).

④ World Trade Organization.Overview of the Agreement on Government Procurement[EB/OL].https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_overview_e.htm.(2026-09-16).

### （二）权力重构的多重博弈：IPI 立法的历时性制度建构

IPI 条例立法历经十余年制度博弈，最终形成集中调查与渐进式限制相结合的规制范式。2012 年，欧盟委员会提出国际采购工具立法提案，将欧盟公共采购区分为欧盟已依据国际协定承诺开放的采购和未作出开放承诺的采购。[①]该提案针对未作出开放承诺的采购设计了两种程序机制：第一种是分散程序，即允许欧盟成员国在得到欧盟委员会批准后针对特定投标实施限制措施；第二种是集中程序，即由欧盟委员会主导对其他国家进行调查并启动双边谈判，必要时可实施市场准入限制或价格惩罚，旨在迫使相关国家开放公共采购市场。然而，这一提议在欧盟内部引发广泛争议。部分成员国担忧两种程序并行可能导致行政成本激增和贸易报复，因此初步提案未能形成广泛共识而被搁置。2014 年，欧洲议会通过国际采购工具立法提案修正案，并将提案退回主管委员会继续审议，未完成一读程序。2016 年，欧盟委员会在此基础上提交修订提案，进一步调整调查程序和限制措施。[②]修订内容包括取消分散程序，建立单一集权机制，将审查权集中至欧盟委员会；为 IPI 调查设定时间限制，以提高决策效率并缩短执法周期；引入价格惩罚机制，设定触发阈值（竞标项目价值≥ 500 万欧元且≥ 50% 货物和服务）及 20% 评标溢价规则，该评标溢价措施只适用于评标过程，不影响最终合同实际价格，因此不会损害招标方实际利益。修订案特别为欧洲中小企业（SME）和最不发达国家（LDCs）提供豁免条款。[③]尽管两次修订在简化行政程序和弱化争议内容方面取得了显著进展，但成员国之间在法案核心原则和执行方式上的分歧依然存在，致使陷入二次立法僵局。2021 年，随着欧盟内部保护主义情绪不断高涨，时任欧盟理事会轮值主席国的葡萄牙根据 2016 年修订案和成员国反馈意见提出一份新草案，强调以价格调整措施和集中调查程序为核心手段，旨在通过谈判促使第三国开放公共采购市场。在经过一系列讨论与协商之后，欧盟理事会和欧洲议会最终就 IPI 法案的核心内容达成共识并批准该条例。2022 年 8 月 IPI 条例正式纳入欧盟法律体系，标志着欧盟完成从规则接受者向规则制定者的身份转换。

## 二、双重逻辑解构：市场互惠框架下的单边限制性条款

IPI 条例采用总则、实体规范和程序规则的三元结构框架，由序言和 15 条正文组成，构成了一个完整的法律体系。

### （一）适用对象和范围

IPI 条例第一章（第 1~4 条）基于《欧盟运作条约》第 207 条贸易政策权能，针对两种法定情形建立规制框架：一是第三国实施制度性准入壁垒限制欧盟经营者、货物及服务进入其公共采购与特许权市场；二是第三国处于 WTO《政府采购协定》（GPA）框架外或虽属 GPA 缔约国但未通过双边机制履行对等开放承诺。据此，欧盟对估值达到或超过规定阈值标准的采购项目保留反制权：工程及特许经营合同须达 1,500 万欧元（不含增值税）、货物与服务采购达到或超过 500 万欧元（不含增值税），触发阈值即纳入 IPI 规制框架。欧盟委员会可依职权或应利害关系方申请启动调查程序，通过审查招标文件技术规范、供应商资质要件及评标标准适用等环节，实证判定第三国是否存

① European Commission.Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Access of Third-country Goods and Services to the Union's Internal Market in Public Procurement and Procedures Supporting Negotiations on Access of Union Goods and Services to the Public Procurement Markets of Third Countries[EB/OL].2012,EUR-Lex.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012PC0124.[2012-03-21](2026-09-15).

② European Commission.Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Access of Third-country Goods and Services to the Union's Internal Market in Public Procurement and Procedures Supporting Negotiations on Access of Union Goods and Services to the Public Procurement Markets of Third Countries[EB/OL].2016,EUR-Lex.https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0034.[2016-01-29](2026-09-15).

③ Szczepanski, M.EU International Procurement Instrument[EB/OL].2022,European Parliament.https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649403/EPRS_BRI(2020)649403_EN.pdf.[2022-11-24](2026-09-16).

在IPI条例第2.1条界定的系统性市场封闭行为。

IPI条例第3条确立穿透式属地认定标准，构建以注册地原则与实质经营地标准为核心的三维审查机制。其一，实施股权穿透审查，当法人在其设立地缺乏实质性商业经营时，应根据资本持有、表决权控制以及管理或监督机构任命权等因素，判断其他主体是否对其具有直接或间接的支配性影响。其二，在联合体投标中，如果受相关IPI措施约束的第三国成员所承担部分低于投标价值的15%，原则上不适用该措施；但该成员对满足至少一项资格选择标准的大部分要求具有必要作用的除外。其三，建立分包价值比例控制机制，明确规定非GPA第三国分包商承担合同价值份额不得超过50%，违者将触发IPI条例第8条第1款，对受到具体IPI措施约束的采购合同，中标人原则上不得将超过合同总价值50%的部分分包给来自受该措施约束的第三国经营者；违反有关义务的，可以按照合同总价值的10%~30%承担相应费用。该规则通过对企业实际控制关系和联合体成员必要性的审查，系统阻断离岸架构、分包嵌套等规避行为，迫使企业重构全球供应链布局以符合欧盟规制性权力要求。

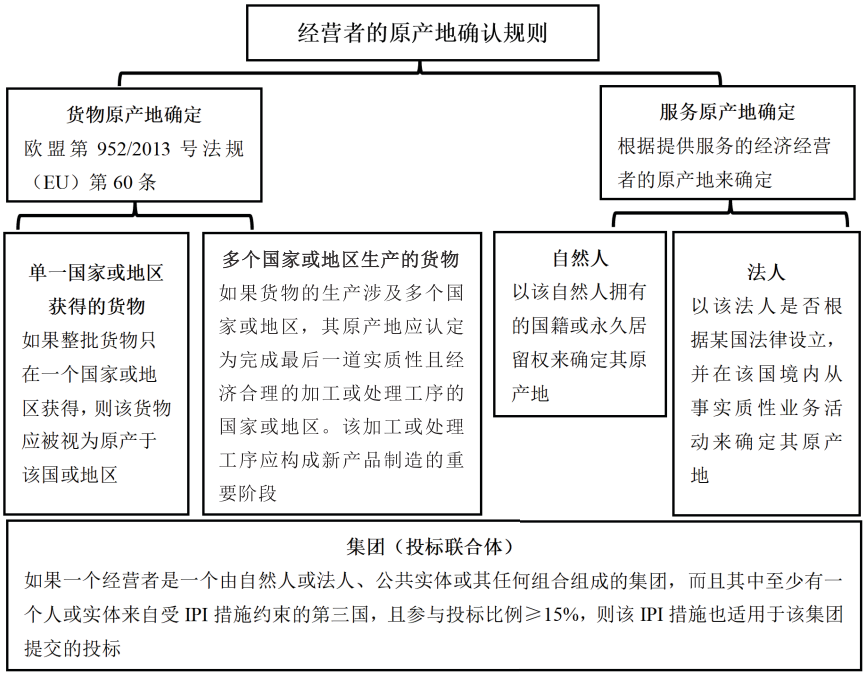



图1　IPI条例的适用范围与经营者原产地认定

### （二）调查和磋商程序

IPI条例第二章（第5~10条）依据《欧盟运作条约》第291条实施性权力条款，确立调查、磋商和反制的三阶强制互惠程序：欧盟委员会可依职权启动或基于利害关系方提出有依据的申诉对非GPA第三国市场准入限制发起调查，程序启动后须在《欧盟官方公报》发布调查公告并开启信息征询期，同步向被调查国发出强制磋商邀请。被调查国在救济期内承诺消除歧视性措施可终止调查，否则进入深度调查阶段。调查结论需形成专项报告，列明系统性市场准入扭曲的实证认定及拟议反制措施。若最终裁定存在严重且持续性损害，则适用分级反制工具：对涉案国投标主体实施评标溢价调整机制或投标排除措施。该程序通过明确调查期限并设置分层限制措施，兼顾执法效率与措施的相称性。

应特别指出，IPI调查程序遵循非歧视性原则，其规制客体严格限定为被调查国政府实施的系统性市场准入限制，涵盖行政性准入壁垒、歧视性立法及量化准入标准等，而非针对特定行业或企业实施选择性审查，故调查程序具有非溯及性特征。在此框架下，欧盟委员会发起的强制磋商程序

实质上构建了救济期机制，为第三国提供为期 6 个月的制度性斡旋空间。同时，基于《联合国最不发达国家分类标准》及欧盟辅助性原则，IPI 条例第 14 条创设双重豁免制度：一是地方性采购豁免，授权成员国对人口阈值≤ 50,000 且年采购规模＜ 500 万欧元的地方订约当局申请豁免；二是发展性豁免，对原产于 LDCs 的货物和服务免除 IPI 审查义务。该制度设计既体现特殊与差别待遇原则，亦通过综合考虑采购规模和采购机关的行政能力，实现规制强度与政策目标的法益平衡。

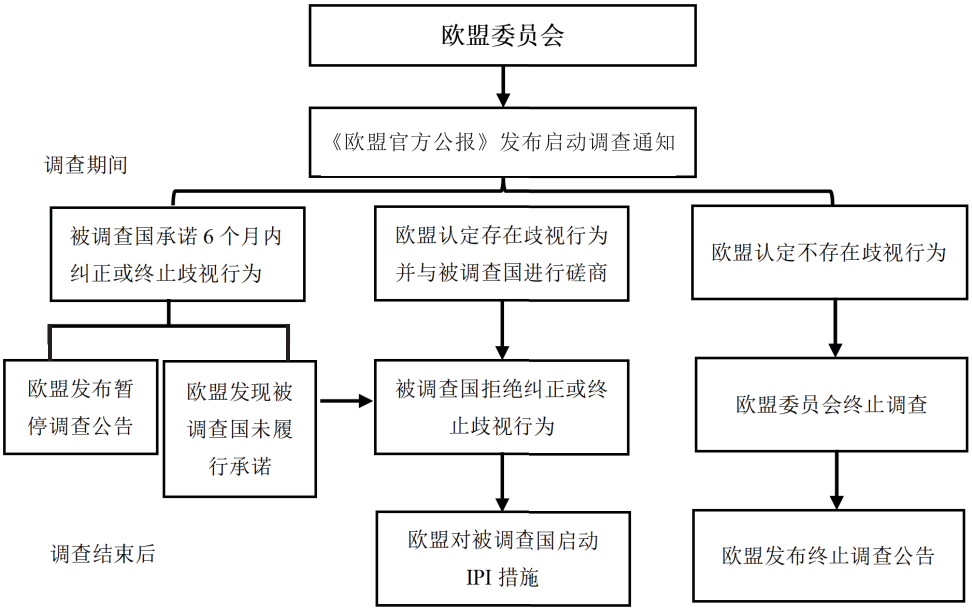



图 2　IPI 调查、磋商与措施实施程序

### （三）IPI 措施

IPI 条例规定当非 GPA 第三国经调查被认定存在系统性市场准入歧视，且未能在 14 个月救济期内消除损害，欧盟委员会有权启动规制性限制程序：实施评标分数调整机制，对涉案国企业投标设置最高 50% 的评标分数；在价格主导型招标中，溢价幅度可提升至 100% 或直接适用市场禁入令。该机制通过调整评标结果限制相关投标与对特定国家、行业或产品采取市场准入限制双重路径，构建对第三国企业的动态规制压力。反制措施初始有效期为 5 年，但欧盟委员会保留日落条款审查权，可在措施到期前 9 个月启动复审程序，经 6 个月审查期后可选择延长 5 年有效期，或调整限制强度，或转换反制工具类型，确保对被调查国形成持续性制度威慑，体现欧盟规制性贸易政策的适应性执行特征。

与此同时，IPI 条例第 9 条规定了两类例外：一是只有来自受 IPI 措施约束的第三国经营者提交的投标符合招标要求；二是出于保护公共卫生、环境等重大公共利益的需要，可以不适用 IPI 措施。[①] 采购机关决定不适用 IPI 措施时，应说明具体理由并依照规定向欧盟委员会报告，以避免相关措施对公共卫生、环境保护和必要物资供应产生不相称影响。

## 三、安全化嵌入与战略竞争：IPI 执法机制的特征及动机

IPI 条例的执法实践呈现战略工具化导向与程序性权利限缩的双重制度特征，其本质在于通过法律工具转化实现公共采购领域的非对称性规制权力建构。

① European Parliament and Council of the European Union.Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the Access of Third-country Economic Operators,Goods and Services to the Union's Public Procurement and Concession Markets and Procedures Supporting Negotiations on Access of Union Economic Operators,Goods and Services to the Public Procurement and Concession Markets of Third Countries (International Procurement Instrument-IPI)[EB/OL].Official Journal of the European Union,2022, L173:1-16.https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj/eng.[2022-06-30](2026-11-03).

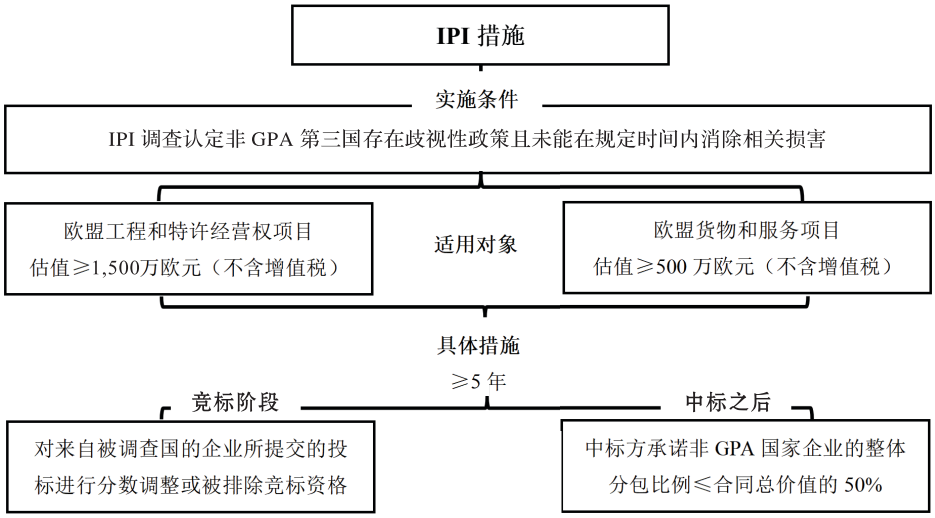



图 3　IPI 措施的适用条件、措施类型及中标人义务

### （一）突破传统多边框架约束：公共采购规则工具化与欧盟战略利益耦合

2024 年 4 月，欧盟委员会依据 IPI 条例第 5 条，对中国医疗器械公共采购市场启动调查，重点审查优先采购国产产品、限制采购进口医疗器械以及对外国经营者设置不利条件等措施。[①]2025 年 1 月，欧盟委员会公布调查报告，认定相关措施和做法对进口医疗器械及外国经营者构成系统性歧视；同年 6 月，欧盟进一步通过实施 IPI 条例，对达到规定金额的医疗器械采购项目采取投标排除措施。[②]该案例标志着欧盟实现了从多边规则遵循者向单边规则制定者的范式转换，其本质是通过法律工具创新将公共采购议题深度嵌入地缘经济战略框架。

第一，规则工具化：强化单边调查与市场准入调节。由于中国尚未加入 WTO《政府采购协定》（GPA），欧盟不能直接通过 GPA 项下的争端解决机制处理对华采购准入问题，IPI 因而成为其推动中国开放公共采购市场的单边政策工具。这一机制反映出欧盟规制方式的三重变化：其一，由主要依赖多边谈判和双边协定，转向建立由欧盟委员会主动开展调查、磋商并采取限制措施的实施机制；其二，不同于以产业损害及其因果关系为核心的传统贸易救济制度，IPI 主要审查第三国措施是否对欧盟经营者、货物或服务造成严重且反复的市场准入限制；其三，将第三国采购市场开放状况与其经营者在欧盟采购市场中的待遇相联系，通过评标分数调整或投标排除形成谈判压力。这表明欧盟正将公共采购准入作为对外经贸政策工具，以增强其推动第三国减少采购限制、扩大市场开放的制度能力。

第二，市场准入限制认定：区别于传统产业损害标准。反倾销、反补贴等传统贸易救济措施通常要求考察进口变化、市场份额、价格影响和企业利润等指标，并分析相关进口与产业损害之间的因果关系。IPI 的规范目的和认定标准与此不同，其审查重点不是欧盟产业是否已经遭受可量化的经济损失，而是第三国措施或做法是否对欧盟经营者、货物或服务进入其公共采购市场造成严重且反复的限制。在对华医疗器械调查中，欧盟委员会主要审查了优先采购国产产品、进口产品审批程序以及采购文件中的所谓歧视性条件，并将文件提出的国产化目标作为判断市场准入限制的证据。

① European Commission.Notice of Initiation of an Investigation Pursuant to the International Procurement Instrument Concerning Measures and Practices of the People's Republic of China in the Public Procurement Market for Medical Devices[EB/OL].2024,EUR-Lex.https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/2973/oj.[2024-04-24](2026-09-15).

② European Commission.Commission Implementing Regulation (EU) 2025/1197 of 19 June 2025 Imposing an International Procurement Instrument Measure Restricting the Access of Economic Operators and Medical Devices Originating in the People's Republic of China to the European Union Public Procurement Market for Medical Devices Pursuant to Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council[EB/OL].2025,EUR-Lex.https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2025/1197/oj/eng.[2025-06-20](2026-09-15).

由此，IPI 不以证明出口下降或利润损失为采取措施的必要条件，而是根据采购规则及其实践效果判断有关措施或做法是否造成严重且反复的市场准入限制。这种制度设计扩大了欧盟在证据评价、限制程度认定和措施选择方面的裁量空间。

第三，战略产业考量：市场竞争与供应安全的交织。全球高端医疗器械市场集中度较高，西门子医疗、GE 医疗和飞利浦等跨国企业在大型医学影像设备等细分市场长期占据重要地位。与此同时，在产业政策、技术积累和国内市场需求的共同推动下，联影医疗、迈瑞医疗等中国企业在医学影像、患者监护和超声诊断等领域的竞争力不断提升，部分产品已经具备较强的进口替代能力。中国医疗器械产业的发展改变了中欧企业在相关市场的竞争格局，也使公共采购中的国产化要求成为欧盟关注的重点。欧盟对华启动 IPI 调查，既着眼于改善欧盟企业进入中国采购市场的条件，又体现出其对医疗器械产业竞争力和供应安全的政策关切。换言之，欧盟正通过公共采购准入措施增强对外谈判能力，同时在采取限制措施时评估替代供应来源及其对公共卫生和必要医疗物资供应的影响。

### （二）第三国经营者采购准入的司法边界：科林案及其后续发展

科林案源于土耳其 Kolin 公司参与克罗地亚铁路基础设施采购所产生的争议。采购合同授予其他投标人后，Kolin 公司向克罗地亚公共采购程序监督委员会提出异议，随后争议进入克罗地亚高级行政法院。该法院就第 2014/25/EU 号指令第 36 条和第 76 条有关平等待遇及投标文件补充的规定，向欧盟法院提出初步裁决请求。案件的核心问题是来自未与欧盟建立互惠采购准入关系的第三国经营者，能否援引欧盟公共采购指令要求其投标获得与欧盟经营者相同的待遇。欧盟法院大法庭于 2024 年 10 月作出判决，认定有关指令不适用于 Kolin 公司据以提出的同等待遇请求，并据此裁定初步裁决请求不予受理。

第一，平等待遇请求权取决于国际协定及其覆盖范围。欧盟法院首先考察第 2014/25/EU 号指令第 43 条。该条要求采购机关在 GPA 或者欧盟订立的其他国际协定覆盖范围内，给予有关第三国经营者不低于欧盟经营者的待遇。土耳其既不是 GPA 缔约方，也未与欧盟订立保障涉案公共采购平等准入的国际协定，因此 Kolin 公司不属于第 43 条所保障的经营者范围。法院进一步指出，指令中“任何有意向的经营者均可提交投标”的规定，不能脱离第 43 条而被解释为向所有第三国经营者普遍授予平等准入权。非协定第三国经营者即使获准参加某一采购程序，也不能仅凭实际参与投标，要求采购机关对其适用欧盟采购指令规定的平等待遇标准。科林案由此在允许参加投标与依法享有同等待遇之间划定了明确界限。

第二，一般准入规则属于欧盟共同商业政策专属权限。科林案不仅处理经营者是否享有同等待遇，还涉及欧盟与成员国之间的权限分配。欧盟法院认为，决定非协定第三国经营者能否以及按照何种条件参加欧盟公共采购，会对欧盟与第三国之间的货物和服务贸易产生直接和即时影响，因而属于欧盟共同商业政策的调整范围。只有欧盟有权制定普遍适用的第三国经营者准入、排除或者评标调整规则，成员国不能自行将落实欧盟采购指令的国内规定普遍扩展适用于非协定第三国经营者。不过在欧盟尚未通过统一措施要求准入或者排除的情况下，欧盟法本身并不禁止采购机关允许相关经营者参加具体采购程序。由此形成的裁判规则是：非协定第三国经营者不能依据欧盟采购指令要求获得有保障的市场准入和同等待遇；成员国也不能在缺乏欧盟授权的情况下，自行建立具有普遍适用效力的第三国经营者准入或排除制度。

第三，中车青岛四方案进一步限定了成员国的单边排除权。2025 年 3 月，欧盟法院在中车青岛四方案（C-266/22）中延续并细化了科林案确立的规则。该案涉及中国中车青岛四方公司与罗马尼亚企业组成的联合体参加罗马尼亚铁路车辆采购。罗马尼亚在采购程序进行期间修改国内法，将不符合特定条件的第三国经营者排除在公共采购之外，并据此排除有关联合体。欧盟法院重申，中

国尚未与欧盟订立保障平等、互惠采购准入的国际协定，中国经营者不能依据欧盟公共采购指令主张与欧盟经营者同等的待遇；但在欧盟未授权成员国采取相关措施的情况下，罗马尼亚不得通过国内立法单方面排除中国经营者。该案表明，欧盟法院确立一种双重限制：非协定第三国经营者不能依据欧盟采购指令要求同等待遇，成员国也不能在缺乏欧盟授权的情况下自行制定具有普遍适用效力的准入或排除制度。

## 四、范式转型与规则重构：IPI 立法实践带来衍生性影响

欧盟以 IPI 为制度载体，通过限制性对等原则构建单边法律壁垒，致使中资企业面临全球化布局的战略性调适压力并推动中欧关系转入规则主导权争夺的新阶段。

### （一）欧盟 IPI 框架的制度性壁垒：增加企业合规成本和投资不确定性

第一，市场准入壁垒的制度性增强。IPI 条例建立了以第三国采购市场准入状况为基础的调查和限制机制。欧盟委员会可以依职权，或者根据欧盟利害关系方及成员国提出的有依据的申诉，对第三国限制欧盟经营者、货物或服务进入其公共采购和特许经营市场的措施或做法启动调查。经调查和磋商确认相关限制构成严重且反复的市场准入障碍，并认定采取措施符合欧盟利益后，欧盟委员会可以针对特定国家、行业、采购主体和项目范围实施评标分数调整或投标排除措施。这将对中资企业产生两方面影响。其一，IPI 条例采用分级限制措施，可以针对特定国家、行业和采购项目采取评标分数调整或投标排除措施，从而直接影响相关经营者的中标机会。其二，IPI 条例在欧盟现行公共采购规则基础上建立了专门的市场准入限制机制，要求有关采购项目核查经营者及货物、服务的原产地，并依法实施相关限制措施，从而增加中资企业的原产地核查、投标文件准备和采购合规成本。

第二，法律适配和信息申报成本上升。IPI 条例与 FSR 具有不同的规制目标和适用条件，但在大型公共采购项目中可能同时适用。IPI 主要关注第三国限制欧盟经营者进入其采购市场的措施或做法，并可据此对相关第三国经营者采取评标分数调整或投标排除措施；FSR 则主要审查外国财政资助是否扭曲欧盟内部市场。对达到 FSR 申报门槛的公共采购项目，投标人需要梳理相关主体在规定期限内获得的外国财政资助，并依法提交通知或声明。两套制度并行适用，将增加中资企业的信息收集、原产地核查、投标文件准备和内部合规成本。

第三，政治经济环境的多维制约。IPI 框架的运行呈现选择性执法特征，其政策实施强度与领域敏感性呈正相关。该机制将审查严格程度与敏感行业以及受关注国家相结合，形成规则解释权与实施灵活性较大的政策裁量空间。这意味着该机制衍生出三重复合风险。其一，非传统安全领域基于风险的事前限制常态化，特别是涉及前沿科技和公共秩序领域。其二，技术战略自主推动下的本地化倾斜，如欧盟在绿色转型产业中就已经形成了战略性部门保护主义。其三，与 FSR 交叉适用导致域外立法联动形成的制度压力进一步扩大，使得单一采购行为可能同时触发 IPI 审查、FSR 补贴追溯及 FDI 安全审查等多重压力。

### （二）竞合新常态：强化中欧关系的制度博弈与战略互动

欧盟正逐步构建多层次防御性制度架构并在跨大西洋协调机制下强化与美国的政策联动。一方面，IPI 条例作为欧盟战略自主议程的核心政策工具，与《外国补贴条例》《反胁迫工具》等共同构成了制度制衡的政策矩阵。这种复合型规制体系的形成折射出欧盟对不对称依赖的结构性焦虑。中国在高铁装备、清洁能源和 5G 通信等战略产业形成的技术突破与成本优势，特别是“新三样”（电动汽车、动力电池和光伏产品）出口的爆发性增长加剧了欧盟对公共基础设施主导权易手的战略担忧。这种认知转变本质上反映了欧盟对华战略定位从强调转型合作转向更加重视风险管控，进

而体现出3个维度的新常态特征。其一，在供应链安全领域，欧盟通过《关键原材料法案》（Critical Raw Materials Act）和《净零工业法案》（Net-Zero Industry Act）等法规构建防御性制度架构。其二，在产业政策领域，借助《欧洲芯片法案》（European Chips Act）和氢能银行（Hydrogen Bank）等实施战略性产业扶持。其三，在政策法规领域，借助外商投资审查、供应链审查以及IPI审查强化对域外国家竞争的限制。

另一方面，IPI条例通过嵌入跨大西洋政策协调机制，将单边经贸规制升级为系统性制度博弈工具。首先，IPI框架与美欧贸易与技术理事会（TTC）机制形成规则协同，推动关键产业领域的技术标准互认与市场准入条件趋同，如在半导体、清洁能源设备采购中建立联合审查清单，使得中资企业面临双重合规陷阱，既要满足欧盟IPI的本土化门槛，又需规避美国《通胀削减法案》的“友岸外包”限制。其次，该机制通过安全化采购范式重塑供应链审查逻辑，将公共采购决策与美欧韧性供应链倡议相捆绑，在5G、人工智能等战略领域构建排他性技术联盟，导致中资企业即便通过IPI审查仍可能因美方实体清单关联触发次级制裁。其三，跨大西洋协调放大了IPI的制度外溢效应，其市场扭曲指数阈值设定与美式非市场经济认定标准形成方法论互鉴，使得针对中资企业的补贴追溯、原产地审查从双边博弈升维为西方阵营的集体行动。这种制度性权力的叠加效应，一方面使中国陷入规则修订者困境，另一方面，中国若在WTO框架下就有关IPI措施提出争议，可能进一步加剧中欧在公共采购市场准入、互惠原则及多边贸易规则适用方面的分歧，增加双方经贸关系的协调成本。

### （三）单边贸易限制的负外部性：从保护主义到系统性风险

在全球经济格局深度重构与地缘政治竞争加剧的背景下，欧盟推行IPI条例虽在短期内具有产业保护效应，但最终会引发多重负外部性。

第一，出现贸易报复的连锁反应。根据国际贸易的互惠性原则，当主要贸易伙伴的准入权受到系统性限制时，受冲击方采取对等反制措施的概率显著上升（杜玉琼，2012）。世界银行的研究指出，如果在全球范围内增加关税至法律允许的上限并结合贸易服务成本的增加，全球实际收入损失可能达到0.8%，相当于约6,340亿美元。[①]同理，中国在航空航天、清洁能源、生物医药以及高端装备制造等产业领域拥有全球领先的供给能力，若对欧盟企业实施市场准入限制，将可能直接影响空客（Airbus）、西门子能源（Siemens Energy）等欧洲领军企业在华和在全球的竞争力，这种影响不仅体现在市场份额的减少，还可能引发供应链的调整和重新布局。

第二，侵蚀WTO机制合法性。IPI条例在制度设计上存在三重规则冲突。其一，非歧视原则的背离，通过设置所谓第三国市场扭曲等主观性审查标准，实质架空最惠国待遇（MFN）和国民待遇的核心地位。其二，补贴认定的扩大化，将国有企业股权结构、政策性银行贷款等常规商业行为纳入非市场补贴范畴，远超WTO《补贴与反补贴措施协定》（ASCM）的界定范围。其三，透明度机制的缺失，审查程序缺乏明确的证据标准和申诉渠道，违反GPA的程序公正要求。这种制度性冲突不仅加剧规则选择性适用问题，更可能诱发多米诺效应。

第三，多边贸易体系的适应性危机。当前WTO改革进程陷入制度僵局，IPI条例的出台进一步凸显多边机制的治理困境。由于上诉机构停摆，针对IPI条例的诉讼可能陷入裁决执行真空，迫使成员国转向区域贸易协定（RTAs）寻求救济，导致争端解决机制失能。同时，美欧通过《2022年通胀削减法案》（IRA）和IPI条例等国内立法争夺数字经济、绿色产业的标准制定权，实质上架空WTO的规则更新功能，从而转移规则重构的权力。此外，欧盟成员国对华经济依赖度的结构性差异，导致IPI条例执行面临制度性妥协，从而触发选择性执行现象，削弱欧盟执行共同商业政策的权威性。

① Kutlina-Dimitrova, Z.,Lakatos, C.The Global Costs of Protectionism[EB/OL].2017,World Bank. https://documents1.worldbank.org/curated/en/962781513281198572/pdf/WPS8277.pdf.[2017-12-31](2026-09-16).

## 五、分层应对与系统破局：中国反制策略的建构路径

本研究通过解构欧盟IPI条例的立法逻辑、实施路径及其对华单边限制实践，揭示欧盟经贸政策范式正经历从开放性互惠向限制性对等的战略转型。这一转型以安全化叙事为正当化框架，通过将公共采购市场准入与战略产业利益进行制度性捆绑，借助单边规制工具重构中欧贸易关系的控制权配置模式。IPI法律体系的核心特征在于建构非对称对等开放机制，即以第三国未满足欧盟单方面界定的“对等条件”为由，系统性限制其企业参与欧盟政府采购竞标，并通过差异化价格调整机制或投标资格排除条款形成强制性议价杠杆，实质在于迫使特定域外经济体（特别是中国）在双边谈判中接受制度性让步。然而，IPI的单边主义属性与WTO《政府采购协定》的多边框架产生结构性制度张力，其内置的产业保护主义逻辑可能诱发中欧经贸摩擦的系统性升级。在此背景下，赴欧投资经营的中资企业面临双重制度性风险：其一，IPI措施对有关公共采购项目设置市场准入限制，形成公共采购市场的结构性排斥；其二，FSR等关联工具形成的复合审查框架，通过追溯性补贴调查与合规成本叠加效应进一步压缩企业运营空间。而且，准入资格限制、价格竞争扭曲及供应链合规审查等多维制度约束的交叉作用，叠加欧盟对华“去风险”战略的持续推进，使得中欧规则博弈呈现制度竞合长期化与政策工具武器化的双重演进趋势。基于此，亟须构建包含企业层面的合规体系优化与风险缓释策略，以及政府层面的制度性对冲与国际规则协调机制相结合的政企协同响应框架，以应对系统性规则重构带来的战略挑战。

### （一）短期应聚焦企业合规与风险缓释

中资企业应构建以合规前置机制为核心，融合属地化嵌入策略、法律抗辩体系与政企协同框架的多维应对方案。首先，建立欧盟公共采购规则与IPI条例的深度解析体系，重点把握实质性商业经营要求的双重认定标准，即注册地合规性与实际商业活动的空间分布密度。针对IPI框架下的穿透式审查机制，需系统梳理股权架构与控制权分配中的法律风险节点，尤其关注联合体参与模式下非GPA成员国企业15%的投标价值占比上限及50%分包额度限制等反规避条款，通过交易结构优化尽可能规避触发10%~30%合同金额的行政处罚风险。同时应精准识别差异化审查阈值，如工程类1,500万欧元、非工程类500万欧元的适用场景，结合行政区人口豁免条款及替代供应可行性评估框架，构建豁免申请的法定依据储备。其次，企业针对FSR审查需建立外国财政资助的全周期追踪数据库，准确适用FSR申报规则，核查近3年单一第三国400万欧元的外国财政资助门槛。针对2.5亿欧元以上的采购项目申报义务，应依据比例性原则构建技术优势论证体系，通过研发投入强度、专利布局密度等量化指标，解构投标竞争力与补贴要素的因果关联。再次，实施供应链弹性增强计划，在具有真实商业需要的情况下，企业可以评估在未受相关IPI措施约束的国家建立生产和服务节点，但应确保当地实体具有实质性经营活动，并符合欧盟关于经营者和货物原产地的认定规则。在GPA成员国设立具备研发、生产和运维全功能节点的控股子公司，或通过动态股权配置组建战略联合体，优化技术、生产和服务能力，但不得仅通过形式性持股安排改变经营者原产地。相关结构应具有实质性商业经营，并符合IPI条例第3条的原产地认定标准。此外，建立欧盟监管规则演进的追踪预警机制，重点监控IPI实施细则的评分权重调整、豁免清单扩展及安全例外适用条件变化。通过建立定期合规审计制度与情景模拟培训体系，提升在投标资格审查、法律救济程序等关键环节的规则运用能力，确保正当程序权利的充分行使。

### （二）长期应构建制度性反制与协调框架

政府部门需加强国际规则协调，完善国内公共采购制度，健全风险防控机制，以应对欧盟IPI措施带来的市场准入限制及相关制度性挑战。首先，加快与WTO《政府采购协定》（GPA）的深

度制度性接轨，通过分阶段市场准入承诺优化、采购实体分类开放策略，提升多边谈判中的规则议价能力。同步实施区域公共采购协同网络计划，依托 RCEP 政府采购透明度条款与“一带一路”供应链合作框架，建立重点区域的互认机制，形成对欧盟单边规制的对冲性制度安排。其次，推进以制度建设、监管完善和治理能力提升为支柱的现代化改革。修订《政府采购法》，确立竞争中性原则，构建涵盖中小企业定向配额、绿色技术优先采购的全周期政策嵌入机制，实现市场功能与战略目标的动态平衡。同时，建立财政部主导的采购全流程动态监控平台，运用区块链技术实现合同履约、资金流向的穿透式监管，并通过完善供应商质疑、投诉、行政复议和行政诉讼之间的衔接机制，提高采购救济的独立性、透明度和及时性。最后，构建风险预警与协作机制。开发 IPI 规则动态追踪系统，整合欧盟各成员国采购阈值调整、豁免清单扩展等关键参数，构建风险指数化评估矩阵。利用 RCEP 框架下的政府采购合作和联络机制，加强成员之间的信息交流与规则协调。可研究建立中国—东盟采购规则实验室，重点攻关原产地规则互认、电子化投标标准等技术性壁垒。此外，如果《中欧投资协定》（CAI）能够重启，则应在谈判中嵌入政府采购章节，设计分阶段互惠开放路线图，如设定数字政府采购试点过渡期，通过制度性信任建构破解安全化叙事困局。

欧盟 IPI 的实施标志着全球经贸规则从自由市场范式向战略竞争范式的深度重构。这一转型要求中国构建多层级响应框架：短中期着力推进企业合规体系优化与风险缓释机制建设，聚焦规则适应性与预防能力提升；长期需建构制度性对冲机制与规则协调体系的复合治理架构。在战略维度，应确立竞争性合作动态平衡原则。通过制度性博弈空间的精准切割，同时在传统货物贸易领域维持多边框架共识，才能在国际社会中捍卫中国的发展权益，并为全球供应链稳定贡献中国方案。

**参考文献：**

[1] 杜玉琼 .WTO 贸易报复机制的实施 [J]. 现代法学 ,2012(1).

[2] 贺子怡 . 竞争法视角下欧盟反补贴公共机构认定标准问题研究 [J]. 武大国际法评论 ,2026(2).

[3] 侯宇锋 . 欧美反补贴规则适用扩张的路径研究与中国应对 [J]. 上海对外经贸大学学报 ,2026(1).

[4] 胡敏 . 欧盟如何认定外国补贴 [J]. 中国外资 ,2024(24).

[5] 叶斌 , 张琨 . 欧盟贸易政策 : 从“开放性互惠”到“限制性对等”——以国际公共采购工具为核心的考察 [J]. 欧洲研究 , 2024(6).

[6] 周晓明 . 欧盟经济安全立法对外规制的双重逻辑与中国应对：基于《国际采购工具》与《外国补贴条例》的制度比较 [J]. 中国软科学 ,2026(7).

## Restrictive Reciprocity and the EU's International Procurement Instrument: A Critical Analysis of the Rationale for Reciprocal Market Access

HU Zinan

**Abstract:** Built on coercive reciprocity, the EU's International Procurement Instrument (IPI) Regulation incorporates economic security objectives into trade policy. It seeks to compel third countries to open their procurement markets and create what it describes as a level playing field for EU firms. In April 2024, the European Commission launched its first investigation under the IPI into China's public procurement market for medical devices, based on its preliminary assessment that Chinese policies systematically restricted access for EU firms. In October 2024, the Court of Justice of the European Union ruled in a public procurement dispute that firms from countries covered by neither the WTO Agreement on Government Procurement (GPA) nor other relevant procurement agreements with the EU cannot claim equal treatment in EU public procurement. The ruling highlights the dual character of IPI enforcement: the use of public procurement as an instrument of strategic competition, and the limited scope for economic operators from third countries without such agreements to claim equal treatment under EU procurement directives. The IPI has increased compliance costs and investment uncertainty for Chinese firms and will further exacerbate EU–China economic and trade frictions and disrupt the multilateral trading system. These challenges call for a response at both the firm and government levels. Firms should strengthen compliance and mitigate risks, while the government should deepen its engagement in institutional bargaining and strengthen its capacity to adopt countermeasures.

**Keywords:** China–EU relations; economic security; government intervention; International Procurement Instrument

（责任编辑：金孝柏）