

外商投资自由化促进外资企业 参与政府采购了吗?

——来自《外商投资法》的新证据

于森 李川川 段科宇*

摘要: 本文基于2015—2023年的政府采购投标和中标数据,发现政府采购中存在内资偏好现象。以《外商投资法》的实施为准自然实验,研究发现外商投资自由化政策使外资企业在政府采购中的中标率提升了2.57个百分点,且这一影响主要通过削弱隐性壁垒和减少寻租行为两条机制实现。异质性分析表明,《外商投资法》对外商独资和高技术领域企业的促进效应更强,且大幅提升了外资企业在非公开招标项目中的中标概率。

关键词: 政府采购;国民待遇;外商投资自由化

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2026.04.15

一、引言

党的二十届四中全会提出“稳步扩大制度型开放”,这要求营造透明、稳定、可预期的制度环境。2024年,中国吸收外资8262.5亿元,同时全国新设外商投资企业5万余家。^① 同年,中国政府采购规模超3.3万亿元^②,为企业创造了广阔的市场机会。然而,尽管市场潜力巨大,外资企业的参与程度却相对有限。根据2023年中国美国商会发布的《中国商务环境调查报告》,超过三成的外资企业认为在政府采购中遭遇了不公平待遇,这一问题在中国欧盟商会《商业信

* 于森,南开大学经济学院国际经济研究所;李川川,对外经济贸易大学经济学院中国开放经济理论研究院;段科宇,中国人民大学国际关系学院。通信作者及地址:李川川,北京市朝阳区惠新东街十号对外经济贸易大学,100029;电话:18301230423;E-mail:lcc1616@163.com。作者感谢毛其淋教授、陈昊教授、李建桐副研究员和本刊匿名审稿专家的建设性意见,以及国家自然科学基金重大项目(24ZDA061)、教育部人文社会科学研究青年基金项目(24YJC790088)和对外经济贸易大学国际经贸规则科研实验室培育项目(KYSYS-06)的资助。

① “2024年全国吸收外资8262.5亿元人民币”,中华人民共和国商务部, https://www.mofcom.gov.cn/xwfb/rcxwfb/art/2025/art_61cf09e39b644ca18e684ald0f87d09a.html, 访问时间:2025年12月4日。

② “财政部:2024年全国政府采购规模为33750.43亿元”,央广网, https://news.cnr.cn/native/gd/20251112/t20251112_527427756.shtml, 访问时间:2025年12月4日。

心调查》中也得到了类似体现。外资企业在进入政府采购市场时面临多重障碍,包括市场准入限制、地方保护主义、信息壁垒以及政策执行不确定性等^①,这些问题不仅限制了外资企业在政府采购市场中的竞争力,也削弱了政府采购市场的效率。这表明,在市场准入制度不断放宽的同时,“准入后”环节的制度执行与市场运行效果仍存在结构性张力。

近年来,中国政府在保障外资国民待遇方面出台了一系列重大政策。^②2020年开始实施的《中华人民共和国外商投资法》(以下简称《外商投资法》)提供了一个关键制度转折点。作为中国第一部全面系统的外资立法,《外商投资法》从法律上确定了“准入前国民待遇加负面清单”的制度框架,并在政府采购领域明确规定:“国家保障外商投资企业依法通过公平竞争参与政府采购活动。政府采购依法对外商投资企业在中国境内生产的产品、提供的服务平等对待。”这一条款不仅强化了外资国民待遇的制度承诺,也为观察“法律承诺是否转化为市场运行效果”提供了实验条件。

基于此,本文以《外商投资法》的实施为准自然实验,采用双重差分模型(DID),系统考察了外商投资自由化政策对外资企业参与政府采购的影响。研究发现,《外商投资法》的实施显著提升了外资企业的政府采购中标率,这一影响主要通过削弱隐性壁垒和减少寻租行为两条机制实现。异质性分析发现:第一,《外商投资法》对外商独资企业政府采购中标率的提升效果更强;第二,《外商投资法》的政策效果在高技术行业中更强;第三,《外商投资法》在自由裁量权更大的非公开招标中发挥了更强的矫正功能。综上,《外商投资法》的实施显著优化了外资企业在政府采购领域的竞争地位,为外资企业参与中国市场提供了保障。

本文的研究贡献主要体现在以下三个方面。第一,在研究视角上,本文提出了“制度评估”的创新框架。现有研究多关注《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)及其配套制度的内部改革,而本文突破单一法律视角,从“外资基础性法律”这一外部制度冲击入手,考察其对政府采购市场运行效率与公平性的影响。通过将《外商投资法》作为准自然实验,本文构建了一个跨制度领域的分析框架,实现了从“采购制度内部优化”向“制度体系协同评估”的视角转变。这种从外部法律切入、对政府采购市场进行“侧向评估”的思路,拓展了政府采购研究的分析边界,也为制度型开放背景下的政策效果评估提供了新的方法路径。

第二,在理论层面,本文将“企业身份偏好”机制纳入准入后国民待遇分析

① 关于政府采购领域中差别待遇的典型案例分析见附录Ⅰ。限于篇幅,附录未在正文列示,感兴趣的读者可在《经济学》(季刊)官网(<https://ceq.ccer.pku.edu.cn>)下载。

② 因篇幅限制,本文的制度背景详见附录Ⅱ,对外资政策的详细梳理见附录Ⅲ。

框架,深化了对外商投资自由化政策实际运行效果的理解。既有关于外商投资自由化的研究主要关注《外商投资产业指导目录》等准入环节制度安排,且多聚焦于宏观溢出效应,对外资企业在具体市场场景中的实际待遇关注不足。本文基于政府采购这一具有高度公共属性的市场,系统识别了外资企业在采购环节中面临的“企业身份偏好”现象,并实证检验了《外商投资法》对纠正身份偏好、改善市场公平竞争环境的作用机制,从而将国民待遇问题从法律承诺层面推进至市场运行层面。

第三,在实践意义上,本文丰富了外商投资自由化的法律制度设计与国民待遇的相关研究。本文分析了《外商投资法》实施后外资企业在政府采购中的竞争地位优化,并揭示了《外商投资法》主要通过削弱隐性壁垒与减少寻租行为提升外资企业中标率的关键机制。在全球贸易保护主义抬头的背景下,外资企业普遍担心在政府采购中遭遇不平等对待,本文研究结论不仅为提升中国本土市场吸引力、增强外资企业投资信心提供了数据支持,也为优化营商环境、规范市场竞争秩序、实现制度型开放的战略目标提供了政策参考,同时也回应了国际社会的关切。

二、文献综述与理论分析

(一) 文献综述

国民待遇是一项全球性原则,各国应根据此原则对内外资企业给予平等对待(Horn, 2006),外资企业是否能够享有与本土企业同等的竞争权利,是衡量外资政策成效和投资环境透明度的重要标准。已有文献对其进行了丰富的研究,主要集中于市场准入(韩冰, 2014; 马亚明等, 2021)、税收与土地优惠(Wang, 2013; 包群等, 2020)、知识产权(Yang, 2008; Geng and Saggi, 2015)以及国际规制中的国民待遇(Kohler and Stähler, 2019),而政府采购作为外资企业国民待遇的公认难点(吕芳, 2021; Mulabdic and Rotunno, 2022),则较少受到关注,尤其是关于外资企业在政府采购中表现的相关研究仍存在空白。

政府采购作为重要的公共治理工具之一(吕芳, 2021),亦是学界关注的重点话题。现有文献更多地聚焦于政府采购的创新效应(Edler and Georghiou, 2007; 孙薇和叶初升, 2023)、国际贸易与合作效应(韩剑和郑航, 2022)和可持续发展效应(Wang et al., 2024; 武威等, 2022)等,以及可能影响企业参与政府采购的绩效、声誉和政企关系等因素(Goldman, 2013; Flammer, 2018)。已有文献指出,政府采购中的不一致待遇不仅将损害市场效率(Brugués et al., 2024),还可能进一步削弱外资企业的投资信心和长期竞争力。此外,部分文献对世界各国的政府采购立法和改革进行了探讨(Coviello and Mariniello, 2014; Bosio

et al., 2022), 其中 Hang and Zhan(2023)的研究发现, 2003 年《政府采购法》的实施极大降低了对政府采购依赖较高行业的资源错配程度。然而, 较少有文献从外资企业的视角出发, 探讨外商投资自由化对外资企业参与政府采购的影响。

对于外商投资自由化政策的研究, 国内学者就不同的经济效应进行了丰富的探究。取消或减少外资准入限制方面, 已有文献探究了《外商投资产业指导目录》对中国企业出口和生产率(刘灿雷等, 2018; 毛其淋和方森辉, 2020)、本土创新(毛其淋, 2019)以及就业和经济增长(陈勇兵等, 2024)等方面的影响, 并探讨了《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》的经济效应(马亚明等, 2021)。鼓励外资政策方面, 现有研究较少关注, 部分文献基于《外商投资产业指导目录》中的鼓励、限制和禁止条目, 对各行业的开放程度进行了度量, 以探究外商投资自由化对企业出口和技术创新等方面的影响(Lu et al., 2017; 孙浦阳等, 2015), 并且发现鼓励类政策显著促进了中国企业创新(万威和龙小宁, 2023)。2020 年 1 月 1 日, 《外商投资法》首次在法律上确定了“准入前国民待遇加负面清单”的制度, 确立了负面清单的法律地位, 从法律上提升了中国的外商投资自由化程度(崔凡和吴嵩博, 2019)。然而目前对于《外商投资法》的经济效应分析仍存在空白。

(二) 理论分析

在政府采购市场中, 交易的标的是本国产品, 依据《政府采购法》及相关政策文件, 外资企业所生产的产品, 若满足以下三个条件时, 即在中国境内生产、产品在中国境内生产的组件成本占比达到规定比例、符合对特定产品的关键组件及关键工序等要求, 应当认定为本国产品。^① 因此, 内资企业与外资企业在政府采购市场中销售相同本国产品时应当享受平等对待。然而, 由于外资企业的特殊身份, 其在交易过程中往往面临更高的交易成本。第一, 外资企业通常需比内资企业付出更高的信息搜寻成本, 以获取同等的交易信息; 第二, 外资企业与政府采购发起方的关系通常更加疏远, 难以在竞争中获取同等对待, 交易的谈判签约成本较高; 第三, 外资企业的本土化供应水平通常低于内资企业, 在交易之后可能面临更高的契约治理成本。交易成本的提升将导致外资企业在政府采购中处于劣势, 同时也扭曲了政府采购市场的供应。此时, 外商投资自由化政策的出台从法律上确保了内外资企业的平等地位, 直接效应上, 其降低了信息不透明带来的信息搜寻成本和政商关系带来的谈判签约成本; 间接效应上, 外商投资自由化政策的投资促进和投资保护条款也将极大提升跨国公司来

^① 《关于在政府采购中实施本国产品标准及相关政策的通知》, https://www.ccp.gov.cn/news/202509/t20250930_25457301.htm, 访问时间: 2025 年 12 月 4 日。

华投资的动力和信心,进而推动外资企业的本土化生产进程,降低交易的契约治理成本。由此,外商投资自由化政策将大幅降低外资企业在政府采购市场面临的额外交易成本,外资企业可以根据自身的边际成本进行定价,与内资企业进行公平竞争,进而实现采购中标率的提升。

假说1 外商投资自由化政策能提高外资企业参与政府采购的中标率。

首先,外商投资自由化政策通过削弱政府采购中的隐性壁垒,提高了外资企业参与政府采购的中标率。传统的市场结构理论将垄断和竞争进行独立分开的解释,然而在现实世界中,看似竞争的部门仍然存在大量的“玻璃门”现象,导致企业进入时面临大量的隐性壁垒(刘小玄和张蕊,2014),这些壁垒可能包括技术标准、资质认证以及供应链要求等(Tang et al., 2025)。由于政府采购市场的主体主要为国家机关和事业单位,因此企业进入可能面临更高的制度性进入壁垒(Stigler, 1968)。并且,虽然前述隐性壁垒形式上适用于所有企业,但实际可能对外资企业造成更高的市场进入障碍。具体而言,外资企业在政府采购领域面临的隐性壁垒主要包括两类:一是技术标准壁垒,即采购方凭借自身的自由裁量权,对采购产品的生产标准进行自由设立,导致外资企业需要额外的适应成本才能符合要求;二是资质认证壁垒,即采购方可能对采购产品设置较高的、不透明的资质认证要求,在缺乏完善和统一认证体系的行业中,外资企业更易因此被排除在外。此时,外商投资自由化政策通过法律保障和制度改革,削弱了这些隐性壁垒。一方面,政策保障了政府采购领域的国民待遇原则,明确要求不得在供应商条件确定、资格审查和评标标准等方面对外资企业实行差别待遇;另一方面,采购流程的标准化和规范化,也使得地方政府难以通过灵活调整规则来排斥外资企业。因此,外商投资自由化政策通过削弱隐性壁垒,缓解了外资企业在采购市场中面临的不利地位。

假说2 外商投资自由化政策通过削弱政府采购中的隐性壁垒进而提升外资企业的采购中标率。

其次,外商投资自由化政策通过减少政府采购中的寻租行为,提高了外资企业参与政府采购的中标率。在地方政府采购实践中,政府官员往往出于本地经济利益、政治考量或私人利益,通过行政干预、定向招标等方式,使采购合同向内资企业倾斜。这种现象可以使用公共选择理论进行解释,政府官员作为“理性经济人”,会利用自身的政策制定权和信息优势,偏向那些能够带来政治或经济回报的企业(Buchanan and Tullock, 1965),因此,内资企业往往拥有更多的寻租优势,导致外资企业在竞争中面临更高的寻租成本(Brugués et al., 2024)。同时,根据委托-代理理论,由于政府采购涉及大量信息不对称,官员往往具备较大的自由裁量权,可以通过不透明的规则操作,实现对特定企业的优待(Laffont and Tirole, 1991; Szucs, 2024)。上述寻租行为不仅将导致政府采

购市场的资源错配,还将进一步加剧外资企业在市场竞争中的不利局面(Mironov and Zhuravskaya, 2016)。此时,外商投资自由化政策通过多种制度安排实现对地方政府寻租空间的压缩:一是提高政府采购透明度,法律要求政府采购信息充分公开,并接受社会监督,降低了地方政府干预采购过程的可能性;二是对歧视性待遇做出严格禁止,并赋予外资企业平等的法律救济渠道,使地方政府在采购决策中更难以通过不公平规则排斥外资企业。此外,法律带来的政府治理体系优化和政务廉洁度提升,也将减少地方政府的寻租激励,使得政府采购向更加规范、透明的方向发展(Hang and Zhan, 2023)。总之,外商投资自由化政策带来的制度改革将使外资企业能够在更公平的环境下与内资企业竞争,进而提高其在政府采购市场中的中标成功率。

假说 3 外商投资自由化政策通过减少政府采购中的寻租行为进而提升外资企业的采购中标率。

三、研究设计

(一) 计量模型构建

在论证本文核心假说 1 之前,首先需对政府采购中的内资偏好进行存在性验证,呈现政府采购市场中外资企业参与的典型事实^①。为此,参考 Tang et al. (2025)探讨政府采购中本地企业偏好的方法,构建项目-投标人层面上的实证模型,以探讨在同一场招投标中,招标单位是否对投标单位的企业性质存在明显的偏好。具体而言,构建如下项目-投标人层面的模型:

$$Winner_{ip} = \alpha_0 + \alpha_1 foreign_{ip} + u_p + \epsilon_{ip}, \quad (1)$$

其中, $Winner_{ip}$ 为虚拟变量,表示 i 企业在 p 政府采购项目中是否中标,若中标则赋值为 1,否则为 0。 $foreign_{ip}$ 为企业性质虚拟变量,若企业为外资企业则赋值为 1,否则为 0。 u_p 为项目固定效应,通过加入项目固定效应,可以估计在同一起政府采购招标中,内资企业和外资企业获胜概率的差异。^② ϵ_{ip} 表示随机扰动项。

接下来,为探究《外商投资法》颁布对外资企业参与政府采购时中标率的影响,本文构建如下 DID 模型:

$$Ratio_{it} = \beta_0 + \beta_1 treat_i \times post_t + \lambda_1 X_{it} + \lambda_2 X_{jt} + \lambda_3 X_{kt} + v_i + v_t + v_j + v_k + \epsilon_{it}, \quad (2)$$

① 对政府采购合同数据的典型事实分析见附录 IV。

② 本文使用政府采购项目名称识别招投标项目,由于存在相同招标单位在不同年份使用同样的项目名称进行政府采购招标的情况,故本文同时使用年份和项目名称识别唯一的项目编号,以确保回归控制在同一场政府采购活动中。由于同一起政府采购活动中所有投标企业都已获得了参与资质,因此更加可比。

其中, $Ratio_{it}$ 表示 i 企业在 t 年份时的中标率, 使用企业在当年的总中标次数/总投标次数进行衡量。 $treat_i$ 表示企业是否为外资企业, 若是则赋值为 1, 否则为 0; $post_t$ 表示年份 t 是否在《外商投资法》实施之后, 对 2020 年之前的年份取值为 0, 2020 年及之后的年份取值为 1。 $treat_i \times post_t$ 为模型的核心交互项, 其系数为本文关注的核心因果效应。 X_{it} 、 X_{jt} 和 X_{kt} 分别为企业层面、行业层面和地区层面的控制变量, 包括企业层面的企业年龄, 行业层面的行业规模、行业增长率、行业外资规模、行业开放度, 以及地区层面的经济规模、财政支持力度、创新能力和外贸依存度。 v_t 、 v_i 分别表示年份、个体固定效应, v_j 、 v_k 为行业、地区固定效应, ϵ_{it} 表示随机扰动项。

(二) 数据来源与样本选取

本文实证部分的研究数据来源于四个大型公开数据库并由作者合并整合而成: ① 政府采购合同数据来自中国政府采购网^①, 其中包含合同编号、合同名称、采购人名称、供应商名称、采购时间、采购人地址、供应商地址、主要标的名称、主要标的数量、主要标的单价、合同金额等信息。根据梁平汉和郭宇辰(2023)的研究, 使用 2015 年以后的政府采购合同数据进行实证研究更为合理, 故本文收集了 2015—2023 年的政府采购合同数据。② 政府采购中所有中标企业的投标数据来自百度旗下全国招标采购信息服务平台寻标宝网站^②(以下简称寻标宝)。由于政府采购合同数据中仅披露了中标企业信息, 并未披露所有投标企业信息, 故本文使用寻标宝平台对投标企业数据进行收集。具体而言, 本文全面整理了 2015—2023 年间政府采购合同数据中的全部中标企业, 作为参与政府采购企业的全体样本^③, 基于此政府采购中标企业库, 本文将中标样本企业逐一导入寻标宝中进行检索, 并筛选招采单位为党政机关、事业单位、医院及学校的政府采购记录, 使用精确匹配的搜索方式, 检索结果包含导入企业的中标记录和未中标记录, 即包含企业的全部投标行为。通过前述方法, 最终获取 3 258 万条项目层面的企业投标数据, 具体包括检索企业名称(即投标单位)、项目名称、项目编号、招标时间、招标单位、中标单位、代理单位等字段, 并保留检索企业名称与企业工商数据库相匹配, 最终得到项目-投标人层面的政府采购投标和中标数据集, 即项目-投标人数据集。③ 政府采购企业的基本信息源自企业工商数据库, 包括企业所属行业、所属地区、机构类型及成立日期等信息。④ 行业及地区层面的控制变量源自中国国家统计局和作者的手动识别。

① <http://htgs.ccbp.gov.cn/GS8/contractpublish/search>, 访问时间: 2025 年 12 月 4 日。

② <https://xunbiaobao.baidu.com/>, 访问时间: 2025 年 12 月 4 日。

③ 虽然可能存在持续参与政府采购投标但从未中标的企业, 但本文认为此类企业并不具备参与政府采购的能力, 同时受限于数据可获得性, 故在此不做考虑。

具体而言,行业开放度的数据源自对《鼓励外商投资产业目录》(以下简称《鼓励目录》)的手动识别,根据 2015—2022 年的 5 版《鼓励目录》^①,参考孙浦阳等(2015)对《外商投资产业指导目录》的识别方法,手动将《鼓励目录》的所有鼓励条目与《国民经济行业分类》(GB/T 4754—2017)^②相匹配。在识别过程中,由于《鼓励目录》并未按照国民经济分类的行业分类标准进行列示,而是对于不同行业下所属的具体产品或子行业进行规定,故本文在匹配时根据不同产品和行业的内涵进行了手动匹配,即若产品或子行业位于当年的《鼓励目录》则赋值为 1,否则为 0,并在行业层面上进行加总,以识别各行业的开放度。其他控制变量数据均来自国家统计局。

综合以上数据集的特征,本文使用 2015—2023 年作为基准研究的样本期间,使用样本期间内所有参与政府采购的企业作为研究对象。具体而言,首先,基于项目-投标人数据集,计算各企业每年的投标数量和中标数量,获得企业层面的政府采购投标与中标数据集,并使用企业名称匹配获得企业工商数据中的企业基本信息数据,通过企业性质字段识别外资企业;其次,通过企业工商数据中的行业和地区变量,与前文所述的行业和地区层面控制变量相匹配;最后,删除样本期内从未有外资企业中标的国民经济二分位行业和《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》中明确禁止外资进入的国民经济四分位行业,最终得到本文实证研究的企业-年份层面的数据集。变量描述性统计结果见附录 V。

四、实证结果与分析

(一) 基准回归结果分析

在进行基准回归之前,首先对模型(1)的政府采购内资偏好存在性进行验证。回归结果如表 1 所示,在加入项目固定效应后,核心解释变量的系数在 1%的水平上显著为负,表明内外资企业在参与同一场政府采购项目的投标时,外资企业的中标概率将显著低于内资企业,即政府采购市场中确实存在一定程度上的内资偏好。

表 1 政府采购的内资偏好

	是否中标 (1)
<i>foreign</i>	-0.0146*** (-11.40)

① 2015 年和 2017 年为《外商投资产业指导目录》中的鼓励外商投资部分,2019、2020 和 2022 年为《鼓励外商投资产业目录》。

② 本文使用的行业分类均为此分类。

(续表)	
	是否中标
	(1)
常数项	0.3302***
	(22 520.83)
项目固定效应	是
观测值	15 140 309
R ²	0.645

注：括号内为 t 统计量，聚类至同一场招标项目层面，*、**和*** 分别代表在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。

在验证内资偏好存在的前提下，《外商投资法》实施对外资企业政府采购中标率影响的基准回归结果如表 2 所示。第(1)列展示了未加入任何固定效应及控制变量的回归结果， $treat \times post$ 的系数在 1% 的水平上显著为正。第(2)列添加了年份与个体固定效应， $treat \times post$ 的系数仍显著为正。第(3)列中进一步加入一系列控制变量， $treat \times post$ 的系数仍显著为正，表明《外商投资法》的实施对外资企业政府采购中标率的提升有显著的促进效应。为进一步控制地区层面与行业层面的遗漏变量可能带来的影响，在第(4)列中继续加入地区与行业层面的固定效应，发现 $treat \times post$ 的系数仍在 1% 的水平上显著为正，表明《外商投资法》的实施使外资企业在政府采购中的中标率提升了 2.57 个百分点。综上，假说 1 得证。

表 2 基准回归结果

	Ratio	Ratio	Ratio	Ratio
	(1)	(2)	(3)	(4)
$treat \times post$	0.0281***	0.0298***	0.0257***	0.0257***
	(3.81)	(4.15)	(3.60)	(3.60)
控制变量	否	否	是	是
年份固定效应	否	是	是	是
个体固定效应	否	是	是	是
地区固定效应	否	否	否	是
行业固定效应	否	否	否	是
观测值	547 514	547 514	547 514	547 514
R ²	0.003	0.591	0.592	0.592

注：括号内为 t 统计量，聚类至企业层面，*、**和*** 分别代表在 10%、5% 和 1% 的水平上显著。下表同。

(二) 事前趋势检验

本文使用双重差分模型进行研究,为保证回归结果的有效性,首先需对其进行事前趋势检验。就本文而言,需检验 2020 年《外商投资法》实施之前内外资企业的政府采购中标率保持相同的变化趋势,而在《外商投资法》实施之后表现出显著差异。为验证事前趋势假设,将政策实施前 5 年至后 3 年共 9 年的年份虚拟变量与处理变量交乘,依次加入模型(2)中进行回归,同时将政策前一期即 2019 年作为基期。检验结果如图 1 所示,在冲击发生前,系数在 0 值附近且均不显著,未拒绝事前趋势平行的假设。当《外商投资法》实施后,内资企业与外资企业的政府采购中标率发展趋势显著不同,外资企业的中标率明显上升,且在冲击发生后三期仍然显著,表明《外商投资法》的实施对外资企业政府采购的中标率提升具有持久的促进效应。

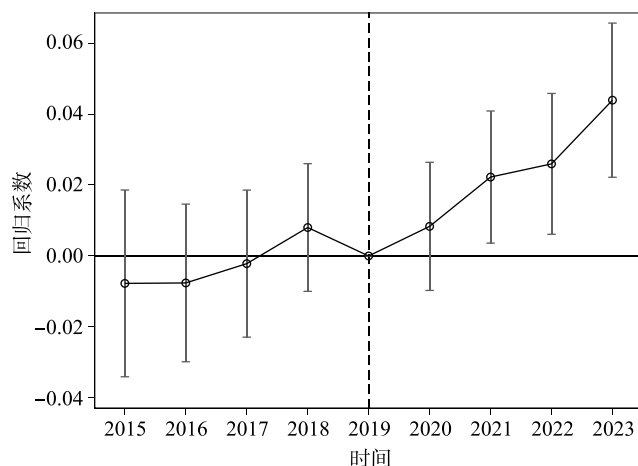


图 1 事前趋势检验

(三) 稳健性检验

本文进一步从多个维度进行了稳健性检验^①。①安慰剂检验,进一步排除其他政策或随机因素对估计结果的影响。②更换被解释变量,进一步识别企业当年投标次数与中标次数作为被解释变量。③调整估计方法,使用六种倾向得分匹配的双重差分估计方法(PSM-DID),排除受冲击时不完全具备相同特征及共同趋势所带来的估计偏误。④排除其他因素干扰。一是考虑新冠疫情影响;二是考虑行业异质性影响;三是考虑其他竞争性政策的影响。⑤处理遗漏变

^① 因篇幅限制,稳健性检验的具体做法和结果详见附录 VI。

量。一是增加企业专利申请数量的控制变量；二是增加交互固定效应。以上检验的结果均保持稳健。

五、机制检验

（一）削弱隐性壁垒

外资企业参与政府采购时可能面临多种隐性壁垒，本文认为主要的隐性壁垒可能包括技术标准限制和资质认证水平要求。一方面，在标准化水平较低的行业中，《外商投资法》通过明确要求不得在供应商条件确定、资格审查和评标标准等方面对外资企业实行差别待遇，削弱了外资企业面临的技术标准壁垒。基于“制度补位”理论^①，在缺乏明确技术标准作为硬约束的“灰色地带”，《外商投资法》的公平对待条款填补了制度真空，成为外资企业维护权益的强有力抓手；而在标准成熟的行业，技术规则本身已能提供较好的公平参照，法律的边际贡献相对较小。另一方面，在资质认证水平较低的行业中，由于缺乏成熟统一的认证体系，外资企业更易受到不确定性和人为因素的影响，从而面临较高的制度性交易成本。若《外商投资法》引致的外资企业中标率提升与削弱隐性壁垒相关，那么根据“制度的边际改善效应”原理^②，这种效应应当在标准化程度更低、资质认证水平更低的行业中更为显著。

为验证前述机制，本文使用分组回归的方法进行机制检验。首先，本文收集国家标准制定信息数据^③，包括标准号、标准名称、发布日期和主要起草单位等信息，利用起草单位名称与企业工商数据库相匹配，得到标准的年份和所属行业信息，据此计算2015—2019年各国民经济四分位行业的国家标准发布数量，作为行业标准化程度的代理变量。进一步地，使用各行业标准数量的中位数作为分组依据，将样本划分为标准化程度高组和低组。表3第（1）—（2）列展示了分组回归结果，结果表明在标准化程度较低的行业中，《外商投资法》对外资企业政府采购中标率的提升效果更强。其次，使用企查查全国企业数据库，收集并整理所有政府采购企业在2015—2019年的全部资质认证信息，通过统

① 制度补位理论源于对制度不完全性条件下正式制度作用机制的研究。该理论认为，在市场支持性制度或规则体系不完备的情形下，市场运行依赖的制度安排存在缺失，从而形成制度空白；此时，正式制度通过提供替代性规则与约束机制，对既有制度缺口进行补充与修正，以降低不确定性并改善市场运行效率（Khanna and Palepu, 1999; Rodrik, 2008）。

② 制度的边际改善效应指在既定制度环境下，正式制度变迁或政策冲击对市场运行与经济主体行为产生的增量改进作用，其核心在于制度干预的效果取决于初始制度约束条件：在制度基础较弱或扭曲程度较高的环境中，制度改进所带来的边际收益更大，而在制度相对完善的环境中，其边际作用则相对有限（Rodrik, 2008）。

③ 全国标准信息公共服务平台，<https://std.samr.gov.cn/gb/gbProcessInfo>，访问时间：2025年12月4日。

计各企业资质认证数量,计算得到 2015—2019 年各国民经济行业的资质认证总量,以此作为行业资质认证水平的代理变量。进一步地,使用各行业资质认证数量的中位数作为分组依据,将样本划分为资质认证水平高组和低组,结果如表 3 第(3)—(4)列所示,在资质认证水平较低的行业中,《外商投资法》对外资企业政府采购中标率的提升效果更强。综上,假说 2 得证。

表 3 机制检验 1:削弱隐性壁垒^①

	标准化程度低	标准化程度高	资质认证水平低	资质认证水平高
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.0496*** (5.01)	-0.0111 (-1.15)	0.0411*** (4.75)	-0.0117 (-0.96)
控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
行业固定效应	是	是	是	是
系数差异	0.0607***		0.0528***	
组间差异检验 <i>p</i> 值	0.000		0.001	
观测值	265 008	282 506	263 938	283 576
<i>R</i> ²	0.580	0.604	0.565	0.611

注:组间差异检验 *p* 值为组间 Chow 检验 *treat* × *post* 系数对应的 *p* 值,下表同。

（二）减少寻租行为

理论分析认为,《外商投资法》对外资企业政府采购中标率的提升与寻租行为的减少相关,并且,政务透明度和政务廉洁度的提升将规范地方政府的采购行为,进而实现政府采购市场的内外资公平待遇。具体而言,一方面,在政务透明度较低的地区,《外商投资法》通过要求政府采购信息充分公开,并接受社会监督,削弱了地方政府干预采购过程的可能性;另一方面,在政企关系更不健康的地区,《外商投资法》通过赋予外资企业平等的法律救济渠道,缓解政府采购中的内资偏好,保障外资在华国民待遇。若前述逻辑成立,那么根据“制度的边际改善效应”原理,《外商投资法》对外资企业中标率的提升效果应该在政务透明度更低、政企关系更不健康的地区更强。

为验证前述机制,首先,参考方锦程等(2023)的研究,本文收集中国各地区

^① 本文进一步使用产品本土含量指标进行了稳健性检验,详见附录Ⅶ。

政府数据开放平台的成立时间对透明度进行识别,若某地区在 t 年已经成立数据开放平台,则认为该地区在 t 年为高政务透明度地区,否则为低政务透明度地区。表 4 第(1)—(2)列报告了分组回归的结果,结果显示《外商投资法》在低政务透明度地区对外资企业政府采购中标率的提升效果更强。其次,参考汪殊逸等(2024)的做法,使用《中国城市政商关系排行榜 2020》^①中的清白指数作为划分地区政企关系廉洁度的依据,将样本根据清白指数中位数划分为清白指数高组和低组。结果如表 4 第(3)—(4)列所示,发现《外商投资法》对外资企业中标率的提升效应在清白指数低组更强。综上,假说 3 得证。

表 4 机制检验 2:减少寻租行为^②

	政务透明度低	政务透明度高	清白指数低	清白指数高
	(1)	(2)	(3)	(4)
$treat \times post$	0.0537*** (3.47)	0.0062 (0.66)	0.0553*** (4.53)	0.0134 (1.55)
控制变量	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
地区固定效应	是	是	是	是
行业固定效应	是	是	是	是
系数差异	0.0475***		0.0419***	
组间差异检验 p 值	0.001		0.003	
观测值	212 207	303 646	270 507	277 007
R^2	0.641	0.649	0.598	0.587

六、异质性分析

(一) 企业类型

政府采购市场作为官方资源配置的重要领域,其公平性不仅在于政策法规的保障,更体现在不同类型的外资企业能否真正实现平等竞争。本小节进一步探究《外商投资法》对不同类型外资企业的政府采购中标率提升是否具有异质性。具体而言,本文通过企业工商数据库中的“企业(机构)类型”字段识别样本

① 聂辉华、韩冬临、马亮、张楠迪扬,《中国城市政商关系排行榜 2020》(资料来源: <http://www.niehuihua.com/a/chuban/557.html>, 访问时间:2026 年 7 月 21 日)。该报告对 2019 年中国所有地级以上城市的政商关系进行了评估,故主要数据的采集时间是 2019 年。

② 本文进一步使用营商环境相关指标进行了稳健性检验,详见附录Ⅶ。

企业的类型,并生成虚拟变量 *Type*,若企业为外商独资企业则赋值为 1,否则为 0,将 *Type* 与核心解释变量交互后加入模型(2)中进行回归,结果如表 5 第(1)列所示,交互项系数显著为正,表明《外商投资法》对外商独资企业政府采购中标率提升的促进效应更强。由此,《外商投资法》作为具有标志性意义的外商投资自由化政策,其既能整体性地优化外资企业在政府采购领域的竞争地位,更可以极大程度地保障外商独资企业的公平性地位。

(二) 技术水平

政府采购不仅承担市场导向作用,更是推动技术进步和产业升级的重要手段。本小节进一步探究《外商投资法》在不同技术水平行业中的异质性。具体而言,参考赵胜立和方慧(2025)对高低技术行业的划分方法,本文参照国家统计局 2018 年发布的高技术产业(服务业)分类^①和 2017 年发布的高技术产业(制造业)分类^②,将其中所示行业匹配至国民经济二分位行业,并生成行业虚拟变量 *Tech*,若企业所属行业出现在前述文件中,则认定为高技术行业,赋值为 1,否则 0。将 *Tech* 与核心解释变量交互后加入模型(2)中进行回归,结果如表 5 第(2)列所示,交互项系数显著为正,表明《外商投资法》对政府采购的公平性改善在高技术行业更强。需要进一步区分的是,高技术行业内部存在两类不同逻辑。第一,在战略性和安全敏感型行业,政府采购受本地化要求约束,外资企业往往面临较高的制度性壁垒,因此《外商投资法》的促进效应体现在对制度性进入障碍的削弱上。第二,在关键核心技术等领域,问题不在于国内设置壁垒,而在于外资企业供给意愿不足。此时,《外商投资法》并非简单削弱壁垒,而是通过国家立法的形式降低政策不确定性。《外商投资法》不仅是准入法,更是“保护法”,其中包含禁止强制技术转让等条款,这些保护性条款降低了高技术外资企业的“技术外溢担忧”,进而提升了其参与政府采购的意愿。

(三) 采购类型

政府采购方式包括公开招标与非公开招标两类,由于采购单位的自由裁量权存在较大差异,因此可能导致《外商投资法》产生差异化的政策效果。为探讨此异质性,首先,本文进一步在原始政府采购招标与投标数据中识别各政府采购项目的具体采购方式,并据此分别计算各企业在每年参与的公开招标次数、非公开招标次数以及参与政府采购的总次数,进而获得企业当年参与非公开招

^① https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2018-12/31/content_5427608.htm, 访问时间:2025 年 12 月 4 日。

^② https://www.stats.gov.cn/xxgk/tjbz/gjtjbz/202008/t20200811_1782329.html, 访问时间:2025 年 12 月 4 日。

标项目的比例。其次,依据此比例将企业进行划分,并生成企业采购类型的虚拟变量 *NonPublic*,具体划分方法为,若企业参与非公开招标项目的比例高于中位数则认为企业倾向于参与非公开招标,*NonPublic* 赋值为 1,否则为 0。结果如表 5 第(3)列所示,交互项系数显著为正,表明《外商投资法》对政府采购的公平性改善在非公开招标中更强。这一发现符合政府采购制度运行逻辑:公开招标是竞争最为充分的采购方式,采购方的自由裁量空间有限,因此《外商投资法》的边际提升作用有限;相较之下,非公开招标通常赋予采购方更大的自由裁量权,《外商投资法》的实施将极大减少外资企业面临的制度性壁垒,从而显著改善其中标表现。

表 5 异质性分析:企业类型、技术水平与采购类型

	企业类型	技术水平	采购类型
	(1)	(2)	(3)
<i>treat</i> × <i>post</i>	0.0305*** (3.92)	−0.0089 (−0.94)	0.0030 (0.32)
<i>treat</i> × <i>post</i> × <i>Type</i>	0.0596*** (3.11)		
<i>treat</i> × <i>post</i> × <i>Tech</i>		0.0679*** (4.85)	
<i>treat</i> × <i>post</i> × <i>NonPublic</i>			0.0324** (2.52)
控制变量	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
个体固定效应	是	是	是
地区固定效应	是	是	是
行业固定效应	是	是	是
观测值	547 514	547 514	547 514
R ²	0.592	0.592	0.593

七、政策建议

政府采购作为展示中国高水平开放的重要窗口,是体现外资企业在华国民待遇的关键领域。本文利用政府采购大型数据集,将《外商投资法》的实施作为准自然实验,全面系统地考察了外商投资自由化政策对优化外资企业参与政府

采购的影响效应与机制。基于本文研究,提出如下政策建议:

第一,在顶层制度层面完善“准入后国民待遇”的可操作规则体系。在现有《外商投资法》与《政府采购法》框架下,应将“平等对待”原则进一步转化为可核查、可追责、可救济的制度条款。一是建立政府采购信息披露的强制标准清单。在事前阶段,明确禁止设置与采购标的无直接关联的资格条件,并对技术参数设置进行比例性审查;在事中阶段,要求评标标准、评分细则及权重事先公开并锁定,不得在评标过程中临时调整;在事后阶段,建立落标理由的书面说明制度与公开查询机制,使未中标企业能够获取完整的评标依据。二是完善救济程序的时效性与可及性。缩短投诉处理周期,明确行政复议与司法救济衔接路径,提升外资企业在遭遇不公平待遇时的制度回应效率。

第二,围绕“隐性壁垒”问题构建政府采购全流程合规监管体系。一是厘清“本国产品”的认定标准与核查机制。明确“本国产品”应以生产地与增值比例为核心判断标准,避免将股权结构、组织形式等因素纳入认定依据。同时建立可核验的产地与本地增值比例申报制度,并引入随机抽查与信用惩戒机制,防止地方保护主义通过模糊概念实现身份排斥。二是建立政府采购全流程负面清单制度。明确列示禁止性做法,如设置指向性技术指标、隐性品牌偏好、排除外资供应商进入候选名单等,并将其纳入采购单位绩效考核与审计监督体系。三是完善统一的信息平台与数据留痕机制。推动评标过程电子化、数据化,保留完整操作记录,为后续监督与问责提供证据基础,从制度上降低寻租空间。

第三,在非公开招标领域建立针对性的合规审查与公平保障机制。一是明确非公开招标的适用边界与审查标准。细化单一来源采购、竞争性谈判等采购方式的适用情形,建立事前备案与事后抽查相结合的审查机制,并将采购方式选择理由纳入强制披露范围,压缩自由裁量空间。二是完善非公开采购候选名单形成机制。明确候选供应商遴选标准,禁止以企业性质为隐性筛选条件;同时建立独立第三方审查机制,对候选名单的构成进行合规评估。三是强化程序性救济路径。为未进入候选名单的企业提供书面解释权与复核申请权,形成实质性的程序保障。

参 考 文 献

- [1] 包群、但佳丽、张志强,“外资身份的重要性:基于外资股权限定的经验分析”,《世界经济》,2020年第7期,第73—97页。
- [2] Bosio, E., S. Djankov, E. Glaeser, and A. Shleifer, “Public Procurement in Law and Practice”, *American Economic Review*, 2022, 112(4), 1091-1117.
- [3] Brugués, F., J. Brugués, and S. Giambra, “Political Connections and Misallocation of Procurement Contracts: Evidence from Ecuador”, *Journal of Development Economics*, 2024, 170, 103296.

- [4] Buchanan, J. M., and G. Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, 1965.
- [5] 陈勇兵、胡佳雯、杜雨蕊、占超群,“外资进入促进了就业净增长——来自中国外资准入限制放宽的证据”,《经济学》(季刊),2024年第3期,第793—809页。
- [6] Coviello, D., and M. Mariniello, “Publicity Requirements in Public Procurement: Evidence from a Regression Discontinuity Design”, *Journal of Public Economics*, 2014, 109, 76-100.
- [7] 崔凡、吴嵩博,“《中华人民共和国外商投资法》与外商投资管理新体制的建设”,《国际贸易问题》,2019年第4期,第1—12页。
- [8] Edler, J., and L. Georgioui, “Public Procurement and Innovation—Resurrecting the Demand Side”, *Research policy*, 2007, 36(7), 949-963.
- [9] 方锦程、刘颖、高昊宇、董纪昌、吕本富,“公共数据开放能否促进区域协调发展?——来自政府数据平台上线的准自然实验”,《管理世界》,2023年第9期,第124—142页。
- [10] Flammer, C., “Competing for Government Procurement Contracts: The Role of Corporate Social Responsibility”, *Strategic Management Journal*, 2018, 39(5), 1299-1324.
- [11] Geng, D., and K. Saggi, “Is There a Case for Non-discrimination in the International Protection of Intellectual Property”, *Journal of International Economics*, 2015, 97(1), 14-28.
- [12] Goldman, E., J. Rocholl, and J. So, “Politically Connected Boards of Directors and the Allocation of Procurement Contracts”, *Review of Finance*, 2013, 17(5), 1617-1648.
- [13] 韩冰,“准入前国民待遇与负面清单模式:中美BIT对中国外资管理体制的影响”,《国际经济评论》,2014年第6期,第101—110页。
- [14] 韩剑、郑航,“区域深度贸易协定与跨境政府采购:协定条款异质性的视角”,《经济研究》,2022年第6期,第64—82页。
- [15] Hang, J., and C. Zhan, “Government Procurement and Resource Misallocation: Evidence from China”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 2023, 216, 568-589.
- [16] Horn, H., “National Treatment in the GATT”, *American Economic Review*, 2006, 96(1), 394-404.
- [17] Khanna, T., and K. Palepu, “Policy Shocks, Market Intermediaries, and Corporate Strategy: The Evolution of Business Groups in Chile and India”, *Journal of Economics & Management Strategy*, 1999, 8(2), 271-310.
- [18] Kohler, W., and F. Stähler, “The Economics of Investor Protection: ISDS Versus National Treatment”, *Journal of International Economics*, 2019, 121, 103254.
- [19] Laffont, J. J., and J. Tirole, “The Politics of Government Decision-making: A Theory of Regulatory Capture”, *The Quarterly Journal of Economics*, 1991, 106(4), 1089-1127.
- [20] 梁平汉、郭宇辰,“中国政府采购公告数据的使用和潜在问题”,《产业经济评论》,2023年第1期,第68—80页。
- [21] 刘灿雷、康茂楠、邱立成,“外资进入与内资企业利润率:来自中国制造业企业的证据”,《世界经济》,2018年第11期,第98—120页。
- [22] 刘小玄、张蕊,“可竞争市场上的进入壁垒——非经济垄断的理论和实证分析”,《中国工业经济》,2014年第4期,第71—83页。
- [23] Lu, Y., Z. Tao, and L. Zhu, “Identifying FDI Spillovers”, *Journal of International Economics*, 2017, 107(7), 75-90.

- [24] 吕芳,“‘异构同治’与基层政府购买服务的困境——以 S 街道的政府购买服务项目为例”,《管理世界》,2021 年第 9 期,第 147—158 页。
- [25] 马亚明、陆建明、李磊,“负面清单模式国际投资协定的信号效应及其对国际直接投资的影响”,《经济研究》,2021 年第 11 期,第 155—172 页。
- [26] 毛其淋,“外资进入自由化如何影响了中国本土企业创新?”,《金融研究》,2019 年第 1 期,第 72—90 页。
- [27] 毛其淋、方森辉,“外资进入自由化如何影响中国制造业生产率”,《世界经济》,2020 年第 1 期,第 143—169 页。
- [28] Mironov, M., and E. Zhuravskaya, “Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data”, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2016, 8(2), 287-321.
- [29] Mulabdic, A., and L. Rotunno, “Trade Barriers in Government Procurement”, *European Economic Review*, 2022, 148, 104204.
- [30] Rodrik, D., “Second-best Institutions”, *American Economic Review*, 2008, 98(2), 100—104.
- [31] Stigler, G. J., *The Organization of Industry*. University of Chicago Press, 1968.
- [32] 孙浦阳、蒋为、陈惟,“外资自由化、技术距离与中国企业出口——基于上下游产业关联视角”,《管理世界》,2015 年第 11 期,第 53—69 页。
- [33] 孙薇、叶初升,“政府采购何以牵动企业创新——兼论需求侧政策‘拉力’与供给侧政策‘推力’的协同”,《中国工业经济》,2023 年第 1 期,第 95—113 页。
- [34] Szucs, F., “Discretion and Favoritism in Public Procurement”, *Journal of the European Economic Association*, 2024, 22(1), 117-160.
- [35] Tang, W., Y. Wang, and J. Wu, “Local Favoritism in China’s Public Procurement: Information Frictions or Incentive Distortion?”, *Journal of Urban Economics*, 2025, 145, 103716.
- [36] 万威、龙小宁,“外资准入政策与本国企业技术创新”,《经济评论》,2023 年第 2 期,第 75—91 页。
- [37] Wang, S., Z. Wang, and B. Li, “Government Green Procurement and Corporate ESG Performance”, *Journal of Cleaner Production*, 2024, 478, 143945.
- [38] 汪殊逸、袁从帅、刘志阔,“税制改革、营商环境与市场活力:兼论改革协同作用”,《世界经济》,2024 年第 1 期,第 3—29 页。
- [39] Wang, Y., “Fiscal Decentralization, Endogenous Policies, and Foreign Direct Investment: Theory and Evidence from China and India”, *Journal of Development Economics*, 2013, 103, 107-123.
- [40] 武威、刘国平、张琦,“授之以渔:政府采购与中国特色精准扶贫”,《世界经济》,2022 年第 8 期,第 133—156 页。
- [41] Yang, D., “Pendency and Grant Ratios of Invention Patents: A Comparative Study of the US and China”, *Research Policy*, 2008, 37(6-7), 1035-1046.
- [42] 赵胜立、方慧,“服务贸易创新发展与企业数字化转型”,《世界经济》,2025 年第 1 期,第 30—59 页。

Does Foreign Investment Liberalization Facilitate Foreign Enterprises' Participation in Government Procurement? New Evidence from the Foreign Investment Law

YU Miao

(Nankai University)

LI Chuanchuan*

(University of International Business and Economics)

DUAN Keyu

(Renmin University of China)

Abstract: Using 2015-2023 government procurement bidding and award data, we document a systematic domestic-firm preference in China's government procurement market. Leveraging the Foreign Investment Law as a quasi-natural experiment, we find that the liberalization of foreign investment increased foreign firms' winning probability in government procurement by 2.57 percentage points. The effect operates primarily through two channels: weakening implicit entry barriers and reducing rent-seeking opportunities. Heterogeneity analyses show that the Foreign Investment Law exerts stronger positive effects on wholly foreign-owned enterprises and firms in high-technology sectors, with particularly large gains observed in non-public tendering projects.

Keywords: government procurement; national treatment; foreign investment liberalization

JEL Classification: F21, F23, H57

* Corresponding Author: LI Chuanchuan, School of Economics, University of International Business and Economics, Chaoyang District, Beijing 100029, China; Tel: 86-18301230423; E-mail: lcc1616@163.com.