

关贸总协定国营贸易及政府采购行为规范的运用

江林

一、国营贸易行为规范

国营贸易行为是指那些由政府直接控制或按某种条件由政府授予某种商业特权或独占权的企业所执行的对外贸易行为。由于这类企业的对外贸易活动与政府的政策目标有着更为直接的联系,因而就更有可能对国际贸易造成扭曲性影响或形成歧视现象。例如,在出口方面,因基于特权或独占权或按政府指令,国营贸易企业可能会在出口市场投向或出口交易条件上实行差别待遇,从而形成歧视现象,也可能会以不正常的交易条件造成国际贸易中商品或服务流向及流量上的扭曲;又如,在进口方面,国营贸易企业可能会在国内外供应商之间及国外不同供应商之间适用不同的交易条件,从而形成歧视,也有可能通过进口转售不合理加价对国际贸易造成扭曲。为此,国际社会很早就对国营贸易行为确立了行为规范,并在形成国际贸易组织规范体系时又对其进行了修订和补充。

行为规范的核心是国营贸易企业的进出口贸易活动只应基于商业上的考虑,即在决定出口投向和投量及进口来源和进口量时只能以价格、质量、市场供需状况、运输条件及其他购销条件作为决策依据,并且必须为其他国家和地区的私营企业和国营企业参与这种国营贸易企业的购买或销售业务提供充分的平等竞争机会。

为确保国营贸易企业的进出口贸易活动能够在实际上基于商业上的考虑,国营贸易行为国际规范进一步规定:第一,凡承认和接受这一规范的国家和地区的政府不得以任何法律的或行政的方式阻止或妨碍国营贸易企业基于商业理由的进出口贸易活动;第二,在适用这一国际规范的国家(地区)之间应由政府相互通告国营贸易企业的名单及其进出口贸易活动的开展情况,如果其中某一方根据自己所掌握的情况而有理由认为其他某一方的国营贸易企业的行为不符合有关规范,并对自身的经济贸易利益造成了损害,便可要求对该方的国营贸易行为进行国际审查,并根据审查结论采取适当的方法使各方的国营贸易行为处于有关规范之内;第三,考虑到通过国营贸易可以变相地提高进口关税这一情况(当一国在降低某一商品进口关税的同时将该商品置于国营贸易的进口垄断控制之下,经营这一商品进口独占权或垄断权的国营贸易企业在进口转售时不合理地过高加价便属这类情况),有关国家和地区的政府在接到要求后必须通告近期内国营贸易进口加价或进口转售价格的有关情况。

为提高国营贸易行为的透明度和加强对国营贸易的监督,在乌拉圭回合结束时各参加国(地区)一致通过了在世界贸易组织之下建立一个国营贸易专门委员会。该委员会将每年至少召开一次会议,对本年度的各国(地区)国营贸易活动进行综合审议,并完成审议报告。国营贸易委员会的日常工作便是负责国营贸易行为规范的具体实施,这将主要通过通过对申诉的处理和对通知或解释的审核来实现。一国(地区)若有理由认

为另一国(地区)的国营贸易企业未遵守国营贸易行为规范,或其政府未充分履行就国营贸易企业及其活动状况进行通告的义务,均可向国营贸易委员会提出相应的意见;国营贸易委员会将提请有关国家或地区对有关问题加以关注并作出相应的解释,或要求其纠正违反规范的行为。接受国营贸易行为规范的各国(地区),均应向国营贸易委员会重新提交有关本国(地区)国营贸易状况的全面报告,其中包括国营贸易企业的全部清单、每个国营贸易企业的经营范围、经营方式、进出口业务实绩及其对国际贸易的影响;若国营贸易企业清单有所变动,应及时通知国营贸易委员会。国营贸易企业的经营范围和经营方式有所变动也应及时通告。

二、政府采购行为规范

政府采购是指政府机构或由政府授权的机构所进行的非商业转售性采购,即采购的目的是出于政府本身的消费需要。随着各国(地区)政府的行政管理功能的扩展和对经济生活干预规模的扩大,大多数国家和地区的政府现在都已成了最大的商品采购者。全世界的政府采购金额每年达数千亿美元,占世界贸易总额的10%以上。然而,政府采购出于国内社会经济目标和国际经济政治关系目标,总是具有歧视国(地区)外产品倾向和在不同的国外供应商之间采取厚此薄彼的歧视倾向,具体做法是为本国供应商或某些特定的外国供应商提供交易优先权、优惠价格或其他优惠交易条件等。政府采购量之巨早已引起国际社会的关注。1979年关贸总协定东京回合谈判结束时通过了一项政府采购协议,但当时是采取选择签字的方式,承认该协议的国家 and 地区并不多,因而未能成为真正意义上的国际规范。在形成世界贸易组织规范体系时,有关政府采购的行为规范得到了117个国家和地区的承认,从而成为在世界上普遍适用的行为规范。其主要内容如下:

1. 凡政府采购金额在13万特别提款权以上的商品采购合同均应遵守政府采购行为规范

这里明确了政府采购行为规范仅约束商品采购行为,但考虑到在许多情况下商品采购是与有关的服务采购相联系的(例如采购通讯设备的合同金额就可能同时包括了安装调试费用),因而在政府采购商品的行动中若包含服务采购,且有关的服务价值不超过所采购的商品价值时(即采购的主体仍为商品),则有关服务采购额也应纳入政府采购行为规范的约束范围。将合同金额在13万特别提款权以下的政府采购排除在政府采购行为规范的约束范围之外是考虑到各国(地区)政府几乎每天都在进行大量的小型采购,若将其全部加以约束,一则各国(地区)政府和国际约束机构将无法承担操作重负;二则约束对象越多约束效率越低。特别提款权是国际货币基金组织国际金融体系的记帐单位,可以兑换任何一个成员国的货币,在普遍实行浮动汇率的当今世界上特别提款权相对来说是最稳定的,政府采购行为规范选用特别提款权作为界定采购规模的指标是较为恰当的。为了防止通过分散交易来规避政府采购行为规范的约束(即将采购分为多次进行,每次不超过13万特别提款权),一国(地区)政府在一年内就同一种商品或同一类商品所作的采购应累计核定适用于政府采购行为规范,即若有两份各为7万特别提款权的同一商品政府采购合同,就必须都符合政府采购行为规范。

2. 在适用政府采购行为规范的国家和地区之间相互提供最惠国待遇和国民待遇

在进行政府采购时对国内外所有的供应商适用同样的国内法律、规则、程序和措施及交易待遇。然而,这一同等待遇在进口海关手续和进口关税及与进口行政程序有关的各种收费方面是例外的,即若国内采购(通过正当程序选择了国内供应商)就无需海关及关税方面的操作,但若国外采

购则仍应在海关手续和关税方面执行最惠国待遇原则。

3. 在技术要求方面,执行政府采购的机构必须使用产品的性能指标,并且有关指标必须以国际标准或国际技术规定或公认的国家标准为依据

此项规定的确立是因为对拟购商品的技术要求对供应商的选定具有决定作用,同时来自不同供应商的同种商品其技术上的性能指标差异相对来说很小,而设计方面的差异则很大,为确保政府采购的公开和公正就必须约束政府采购中的特殊技术要求。在一般情况下政府采购不得限定所购商品的商标、型号或设计特点,但特殊情况例外(例如涉及知识产权、补充备用件等)。

4. 政府采购必须通过公开和公正的投标程序来完成

对此,政府采购行为规范确立了十分详细的规则。其具体要求如下:(1)接受政府采购行为规范的各国(地区)政府应在有关的刊物和出版物上公开刊登其有关政府采购的国内法规、司法行政规定,以及运作程序的所有细节,以便使外国政府和供应商了解。(2)凡适用于政府采购行为规范的政府采购均应首先在有关公开发行人物上刊登欲购通告,该通告均被视为是对国内外供应商的投标邀请。其内容应说明采购方式(是公开普遍性招标,还是选择性招标或单独招标),拟购商品的质量和数量、交货日期、投标者的资格要求及审查程序、接受投标的地址与日期、标书用语要求等。欲购通告可用英、法、西班牙语任一语种。(3)漫无边际地普遍性招标采购费时间、成本也高,为提高采购效率,政府采购行为规范不反对选择性招标,条件是政府采购实体必须以公正的和非歧视的方式最大限度地邀请国内外供应商参加投标。为此,政府采购实体在选择性招标采购通告中必须详细说明在选供应商的全部名单及其有效期和展期安排(即在有效期内选供应商可参加投标)、名单外有兴趣参加投标的供应商进入邀请名单的条件和审核方法,一旦名单外供应商提出进入名单的要求便应按同等标准进行资格审核,若不同意将原始供应商名单之外的某供应商列入邀请名单或不准其参加投标必须说明理由。(4)政府采购行为规范一般禁止单独招标采购,只有在以下各种情况下可以例外:在公开普遍性招标或选择性招标邀请过程中无人投标,或投标者有串通舞弊情况,或所提交的标书不符合预先公布的招标采购要求,或投寄标书者均无投标资格;因知识产权保护原因或商品本身的特殊性(如艺术品)而使得拟购商品的供应商只有一个,且无其他合适的代用品;由于情况特别紧急(如突发性传染疾病而需采购有关药品等),为迅速购得所需商品而采用单独招标;为满足现有设备的零部件替换要求而不得已向原供货人要求补充供货。在按单独招标所达成的采购合同的情况下,采购实体必须公开刊登书面报告,其中应说明采购实体的名称、所购货物的种类和价值、货物的原产地和供应商等,并且还必须说明该单独招标采购符合政府采购行为规范的依据。(5)政府采购实体在公告了招标邀请和完成了供应商资格审核之后,应向所有合格的供应商提供投标证书。该证书包括能使投标者提交标书的一切资料,诸如采购实体的地址、就有关招标采购进一步了解情况和索取补充资料的地址、标书的语种要求、接受标书的截止日期、开标日期与地点及授权在开标现场的人员名单、对供应商的经济和技术要求、供应商的资金担保要求和提供经营及产品资料的要求、签订合同的有关规定及付款条件等。政府采购实体对于任何一个合格供应商就招标采购所提出的解释要求或索取资料的要求均必须迅速答复,并按无歧视原则给予一致的解釋和相同的资料。(6)接受标书的截止日期必须合理,要留有足够的时间给国外供应商准备和投送标书。从刊登招标采购通告至接受标书截止日的期限不得少于30天,对于更为复杂的招标采购应有更长的期限。(7)政府采购实体必须按国民待遇和非歧视待遇原则公开开标,开标及签订采购合同后的某日之内必须公布该合同,并及时以书面形式向落选的投标方政府提供有关中标供

应商标书的特点和相对优势及合同价格等方面的资料。(8)接受政府采购行为规范的各国(地区)政府每年应向政府采购委员会这一国际监督机构提交本方政府采购的年度报告。其内容包括13万特别提款权以上和以下两类政府采购合同的综合统计、按商品分类编制的各类商品的政府采购合同数量和金额、各项政府采购合同中标人的国籍或所购商品的原产地、单独招标合同数量和金额等。

5. 可不受政府采购行为规范约束的情况

武器弹药等军用物资的采购,与保护公共道德、维护社会秩序和公共安全、保护人类及动植物健康、保护知识产权等目标相联系的政府采购,涉及各种福利机构或监狱产品的采购等。

6. 发展中国家政府采购享有的特别待遇

考虑到发展中国家的经济和贸易发展的需要及普遍性的资金短缺问题,为了保证发展中国家的国际收支平衡,保证其有足够的外汇储备来执行经济发展规划,促进其国内工业的建立与发展,促进其农村及落后地区的小型工业和家庭手工业的发展,保护其完全依赖或实质上主要是依赖政府采购的产业单位的生存与发展,发展中国家在适用政府采购行为规范上应享有特别待遇。为此,一方面发达国家应尽可能将与发展中国家出口有利益关系的本国政府采购实体列入适用政府采购行为规范的约束名单,以利发展中国家的出口贸易,并且还应向发展中国家供应商提供适当的技术帮助,以提高其投标成功率;另一方面,发展中国家可通过谈判将某些政府采购实体和某些政府采购商品排除在政府采购行为规范的约束范围之外(即发展中国家的政府采购行为可以有更大的自由度)。

三、我国与国营贸易和政府采购行为规范的接轨

1. 与国营贸易行为规范的接轨

国营贸易行为规范所约束的是那些其经营活动受政府控制的企业所进行的商业性采购行为。由此可见,在高度集中的计划经济体制下是无法与其相接轨的,因众多企业的采购行为都受制于政府采购行为规范将使国际监管机构不堪重负,因而也不能为国际社会所接纳。我国的经济体制改革已经使国营企业基本上具有了经营自主权,这是走向与国营贸易行为规范接轨的重要进展;目前在这方面所剩下的突出问题是我国的外贸经营权审批制度,在这一制度下我国的外贸企业(包括有外贸经营权的企业)都可以被认为是国营贸易企业(在这里“国营”意为由政府按某种条件所授予的经营特权),这一问题也是我国恢复关贸总协定席位和成为世界贸易组织原始缔约方的主要障碍之一。因此,与国营贸易行为规范接轨首先就应尽早取消外贸经营权审批制度,是否从事外贸业务由企业自己决定。其次,政府应进一步减少必须加以控制的商品种类和减少特许授权经营受控商品的企业数量。再次,对于授权从事受控商品购销业务的国营贸易企业,一是在总量控制的前提下提高其经营灵活性,以保证其基于商业考虑执行购销行为;二是考虑到我国企业行为决策者与私营企业家毕竟有所不同,因此也必须对国营贸易购销活动进行监督,以保证这类活动严格按商业利益和市场情况进行,从而维护国家利益。最后,对于国外其他国家和地区的国营贸易行为,我国政府和有关的进出口企业(特别是企业)应共同加以监督,以维护我国经贸利益。有效的监督总是基于全面的信息掌握,而掌握有关他方的国营贸易信息的任务则只能由在其中有利益关系的企业自己去

承担,但政府应提供帮助(根据国营贸易行为透明原则政府有权了解他方的情况)。

2. 与政府采购行为规范的接轨

第一,减少不必要的政府采购行为,以减少我国在政府采购方面所承担的义务。长期以来我国各类政府部门一直承担着许多繁重的采购任务,其中有许多是不必要的(例如赴美采购团买飞机原可让航空公司自己去买,纺织部组团赴阿根廷采购羊毛也完全可以让毛纺厂去买)。有关的采购活动一旦带上政府色彩,便将被认定为政府采购,从而要履行有关义务。随着社会主义市场经济改革的进展,相信这一问题将很快得到解决。

第二,改变政府采购团的行为方式。政府组团外出采购这一传统方式是我国与政府采购行为规范唯一不协调的地方,因为这不符最惠国待遇原则。为此,凡超过13万特别提款权的政府采购应严格按照公开招标的方式进行(属于例外情况除外)。其实采购团议购方式因其选择性相对地小和开支相对地大而在经济上并不合算。

第三,使政府采购为我国产业发展提供更大的动力。我国政府采购现状基本上不存在歧视外国商品的现象,相反在许多政府采购行为中国内供应厂家的产品则在不同程度上处于不利地位。例如,一些政府机构争购进口轿车的现象等。对此,我国在制定有关政府采购法规时应将某一采购规模以下的政府采购(如80万元人民币以下)原则上要国内采购(这与政府采购行为规范没有冲突),若对拟购商品有特定性能要求,则经过对需要的审核后准予例外。事实上在许多商品上要求特定性能是没有理由的(如对小轿车的要求)。对于大金额的政府采购(折合13万特别提款权以上),则应确保国内供应厂商在投标中的合理待遇。

第四,运用政府采购行为规范促进我国出口贸易。对此,一是企业时时关注外国政府采购信息,积极参与供货投标,政府关注和监督外国政府采购行为,以确保我国企业在透明和公正的原则下争取中标;二是充分运用有关发展中国家的特别待遇,一方面与其他发展中国家和地区安排更优惠的互利政府采购,另一方面在发达国家的政府采购中争取更有利的和更多的出口机会。

(上接第61页)

这一目的,该委员会帮助小型出口商利用加纳驻外机构和贸易特派员寻找有出口潜力的产品和外国市场,并对产品的开发、订价和装运等一系列出口需要提供咨询服务,组织海外和当地的贸易展览会以及精简出口程序来促进贸易。

加纳出口促进委员会经过调查研究认为,手工艺品在国外市场有出口潜力,应鼓励扩大出口。在挪威政府提供贷款的帮助下,该委员会推动了藤制家具及产品的生产和出口。其他得到加纳出口促进委员会资助的手工艺品有:用蜡防法印染的花布、雕刻、念珠、珠宝饰物、草编织品和陶瓷器皿。

加纳出口促进委员会制定了“乡村企业出口生产规划”来推动农村地区的出口。该规划包括的产品有水果、蔬菜、香料、粮食、虾、藤制家具、木器、盐、坚果制品。当地乡村企业把众多的小型农村生产者组织起来,由企业 with 出口商直接交易。

加纳出口促进委员会的资金中约有三分之一来自于政府每年的预算,其余资金由国际组织捐助。近几年,加纳政府对该委员会提供的资金有了很大的提高。1991年,政府提供的资金达1.42亿赛迪,而1990年只有0.39亿赛迪。1992年上半年政府已为加纳出口促进委员会提供了1.45亿赛迪。