

WTO《政府采购协议》 与中国“入世”后的应对策略

戴 芷 华

摘 要:我国的《政府采购法》于 2003 年 1 月 1 日起施行,这对于规范我国的政府采购行为具有重大而深远的意义。根据《中国入世工作组报告》,我国在入世后即成为 WTO《政府采购协议》的观察员,并在入世后两年内开始为成为《政府采购协议》成员而进行谈判。本文在分析《政府采购协议》实施现状以及我国实施政府采购实践的基础上,对我国加入《政府采购协议》提出应对策略。

关键词:《政府采购协议》(GPA);《GATS 规则工作组》;中国《政府采购法》

中图分类号:F 812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-1894(2003)06-0029-05

一、《政府采购协议》的实施现状

WTO《政府采购协议》(Agreement on Government Procurement,以下简称“GPA”)于 1996 年 1 月 1 日正式对签约方生效。GPA 在原东京回合《政府采购守则》的基础上扩大了协议的适用范围,首次将服务性采购包括建筑服务采购,公用事业单位包括港口、机场、供水、供电等的采购,以及中央以下级别的州、省、部和地县级政府进行的采购纳入协议的适用范围;并进一步增强了相关规则与程序,例如增加了有关“质疑程序”的规定以及对各采购实体适用的“门槛值”作了更具体的规定。

GPA 是 WTO 成员自愿加入的一项诸边协议。截至 2003 年 1 月 1 日,GPA 有 28 个正式成员,这些成员大多是发达国家和地区。尽管从 GATT 东京回合的《政府采购守则》到 1994 年的 GPA 都对发展中国家和最不发达国家作了特殊规定(例如根据 GPA 第 5 条,各成员在实施和管理该协议时,应考虑发展中国家尤其是最不发达国家的发展、财政和贸易需要,以满足这些国家促进国内产业的建立和发展,包括农村或落后地区小工业和家庭手工业的发展以及其他经济部门的发展),但大多数发展中国家对 GPA 不持欢迎态度,主要原因是:首先,发展中国家认为,GPA 的成员资格将只能为它们带来少量的出口利益,大部分受益将由发达国家的制造业和服务业获得,因为发达国家的制造业和服务业能根据协议利用发展中国家改善后的市场准入条件而大举进入。其次,在采购部门,发展中国家之间虽具有发展地区贸易的潜力,但对于发展这类地区贸易,GPA 的成员资格并非是必不可少的,因为在地区层次上也能采取自由化措施。再次,对于大多数发展中国家而言,采购机构适用

GPA 的效益可能并不可观,因为现在大部分国家通过招投标购买货物的做法已经相当普遍。GPA 的成员资格并非必然导致增加出口或提高效益,相反,会使发展中国家有义务要求取消采购机构给予国内供应商价格优惠的政策(这类政策的主要目的是鼓励小企业和落后地区的发展),最终影响其国内经济发展和社会经济目标的实现。发展中国家不愿加入 GPA 的其他原因有:对 GPA 不熟悉、偏好支持国内企业等。

二、《政府采购协议》方面谈判的基本情况

GPA 作为 WTO 成员自愿加入的一项诸边协议,其多数成员非常关注该协议下政府采购的透明度问题。因此,根据 1996 年 WTO 新加坡部长会议宣言要求设立了“关于政府采购实践的透明度工作组”,其宗旨是研讨进一步强化政府采购透明度规则,以确保政府采购领域中(尤其是招标过程中)的“三公原则”(公开性、公正性和公平性)。

2001 年 11 月《多哈部长宣言》中提出要在 WTO 第五届部长级会议后,进行有关政府采购透明度(不涉及市场准入)的谈判。谈判的截止日期为 2005 年 1 月 1 日。工作组讨论了制订政府采购透明度协议的影响和需包括的内容。谈判应包括的内容主要有:政府采购的定义和范围、采购方法、相关法律和程序的公布、采购机会以及招标和资格审查程序的公布、国内审查程序和争端解决。谈判中一个突出的问题是有关透明度的协议,如何有效地保证政府采购过程透明度做到适度而不过分。以美国为首的发达国家和以印度为首的发展中国家对此谈判的看法和建议的差别比较大。许多发展中国家支持印度提出的限制政府采购领域谈判的范围,而美国、欧盟和瑞士则希望开放尽可能多的谈判领域,澳大利亚提出对政府采购方式采用非规定性(Non-prescriptive)的途径,由采购方决定采用何种方式。加拿大认为成员方在要求裁决合同、确定资格和注册程序的决定方面应当具有透明度。除保密信息之外,政府决定的标准和信息应当可供查询。美国就此提出了政府采购协议的 4 个一般参照性条款,提出建立政府采购透明度以及特殊采购透明度等。日本希望签订有法律约束力的透明度协议,但大多数发展中国家认为在这一领域不应当提交争端解决程序。

与 WTO 政府采购有关的另一个在进行相关工作的是“GATS 规则工作组”。该工作组是 1995 年设立的,其宗旨是根据 GATS 第 13 条要求,就服务业中的政府采购问题进行谈判。GATS 在有关政府采购中规定,最惠国待遇原则和国民待遇都不适用于该条款,没有规定非歧视原则,因为该条款考虑到服务贸易的复杂性和各缔约方经济发展水平的差异,给予缔约方以充分的自由保留政府采购的例外,这就容易被发展中国家所接受。而 GPA 将服务性采购同货物性采购一样纳入了一个统一的体系进行管理,这有待于世界贸易体制的进一步完善和成熟。GPA 的核心原则是非歧视原则,要求各缔约方相互给予政府采购方面的国民待遇和最惠国待遇,这在很大程度上反映了发达国家的意愿。

三、我国政府采购的立法与实践

政府采购制度在西方国家已有 200 多年的历史。如今,政府采购已经并在继续成为国际经济发展的大趋势。我国的政府采购行为在计划经济时期是通过计划进行管理的。而在世界范围内,政府采购已发展成为以市场公平竞争的法规为基础的体制。随着我国改革开

放的进一步发展和顺应政府采购成为国际经济发展的大趋势,我国于1996年在同世界银行的合作过程中引入了政府招标采购这一做法。同年全国财政会议提出“借鉴西方发达国家公共支出管理经验,试行政采购制度”这一要求,并在上海、深圳、重庆等地相继开展试点工作。1999年4月全国人大财经委员会成立政府采购法起草小组,会同有关部门和专家学者经过两年多的调研和论证后,起草形成了《政府采购法(草案)》。2002年6月第9届全国人大常委会第28次会议通过了《政府采购法》。该法自今年1月1日起施行。

《政府采购法》在总结我国试行政采购制度实践过程中取得经验的基础上,借鉴国外政府采购的实践和立法经验,对我国的政府采购需要规范的问题作了全面规定,订有9章共88条。该法对于规范我国的政府采购行为十分重要,具有重大而深远的意义。

回顾几年来我国在试行政采购制度的实践中,政府采购规模和覆盖面不断扩大,强化了支出管理,提高了资金使用效益,积累了一定的经验。下表为1998年至2001年我国政府采购的基本情况:

年份	政府采购资金(亿元)	节约资金(亿元)	平均资金节约率(%)
1998	31.06	4.16	13.38
1999	101	13.5	13.33
2000	327.9	42.5	12.96
2001	653.2	78.5	11.94

资料来源:此表依据沈克华的《探讨“入世”一年来我国“政府采购”取得的成效》文章内容绘制而成,见《世界贸易组织动态与研究》,2003年第2期第35页。

据统计:2002年政府采购规模突破1000亿元,平均资金节约率为11%。2003年的采购规模还将相应扩大,在去年的基础上将增长50%,达1500亿元。

从全国政府采购市场的区域分布来看,沿海地区远远高于内陆边远地区。2001年华东地区政府采购规模213.4亿元,相当于西北地区的7倍。采购量居前10名的省份采购总规模285.4亿元。10大政府采购省份有:江苏、广东、浙江、山东、辽宁、河南、福建、河北、湖南、甘肃。9大政府采购城市有:上海、北京、深圳、天津、大连、重庆、宁波、厦门、青岛。

从项目构成来看,政府采购项目主要是货物类采购,其次是工程类采购和服务类采购。2000年这三大类采购在政府采购中分别占到67%、23%和10%。2001年货物类采购413亿元,工程类采购188亿元,服务类采购52亿元,在政府采购总规模中所占的比重分别是63%、29%和8%。

从采购品目看,集中在汽车、计算机、复印机等大宗通用产品。2000年全国政府采购汽车和计算机的金额约占全年政府采购总额的20%。在计算机和汽车的采购中,国产品牌占绝对优势,占采购总量的90%以上,反映出政府采购有效保护了国内具有竞争力和发展潜力的民族工业,支持国有企业创造名牌新产品,从整体上提高国有企业在国际市场上的竞争力。

但是在我国的政府采购实践中也暴露出一些问题,主要是:(1) 政府采购的法制化水平不高,缺乏完整的有效的采购程序和法律约束,配套的规章制度不完善;(2) 采购范围狭窄,采购方式单一,采购结构不尽合理,采购的市场化程度不高;(3) 政府采购的透明度不高,虽然约50%的政府采购通过公开招标完成,但在实际操作中出于地方保护主义或节约成本等

考虑,招标信息披露的范围很有限,导致采购竞争不公平;(4) 缺少熟悉国际通行采购方式的采购管理人员和专业人员。

四、我国应对的基本策略

根据《中国入世工作组报告》,中国在入世后即成为 GPA 的观察员,且在入世后两年内开始为成为 GPA 成员而进行谈判。这个时间安排比起我国在 APEC 关于开放政府采购市场的承诺看来要早得多。1995 年 12 月在日本大阪举行的 APEC 部长级会议和领导人非正式会议上,政府采购被列为 APEC 贸易自由化与便利化的 15 个具体领域之一,当时我国在《大阪行动议程》中承诺将于 2020 年前向 APEC 成员对等开放政府采购市场。1996 年我国向 APEC 提交了单边行动计划,根据具体国情表明我国在政府采购领域的近期、中期和长期计划。其中,长期计划的基本内容就是在 2010~2020 年逐步建立和完善我国的政府采购程序和体系,实现与国际通行规则的接轨。随着我国的人世,我国接受政府采购领域的国际规则并全面开放政府采购市场的这个时间表将可能会提前。

虽然我国在入世过程中承诺在入世后两年之内开始关于加入 GPA 的谈判,不是两年后马上就加入,但我国在这个问题上不可能无限期地以谈判方式拖延下去。这从我国入世谈判的艰难过程足见一斑。在艰难的人世谈判过程中,我国在政府采购问题上同样地也受到来自其他国家的巨大压力。一些发达国家都表示了希望我国签署加入 GPA,并将其作为我国入世的条件,因为它们认为 GPA 是贸易自由化过程中非常有意义的一个措施,迫切要求政府采购市场开放范围的扩大和 GPA 成员方数量的增加,而中国则是一个数额巨大且前景广阔的政府采购市场。中国入世后,美国已将中国列为 GPA 的重点谈判对象。欧盟政府采购问题专家戴维斯博士于 2002 年 9 月访沪时曾提及中国入世后中国企业参与世界范围内政府采购时将会遭遇到歧视性待遇问题,他认为中国应该通过加入 GPA 或与各国进行双边协商以便使中国企业能在全球每年 6 千亿美元的政府采购市场上占有一定份额。

鉴于我国在入世谈判过程中作出的承诺,并使我国企业参与国际政府采购市场的公平竞争,我国有必要认真研究 GPA,密切关注当前有关政府采购谈判工作进展,为我国加入 GPA 未雨绸缪考虑相应的对策。

首先我国应当在加入 GPA 之前充分利用这个时间差,最大限度地发挥政府采购对国内企业的保护作用和促进作用,培育一大批有竞争实力的国内企业,为国民经济持续稳定发展作出贡献。用政府采购手段来保护国内产业和支持国内产业发展,这是当前国际通行做法。

其次,我国作为 GPA 的观察员,应积极参与 WTO 政府采购方面的工作和活动,例如列席参加 WTO 政府采购委员会的会议和参与《政府采购透明度协议》的谈判磋商工作组活动,密切关注多哈回合中《政府采购透明度工作组》和《GATS 规则工作组》的工作进程,以便全面了解和掌握 GPA 的实施情况以及其他国家的政府采购法律和相关信息,为今后我国加入协议做好准备。

第三,积极稳妥地执行我国的《政府采购法》,认真总结实践经验,进一步完善有关法律、法规与组织体系,在过渡期内积极练好“兵”,不急于表态加入或不加入,应努力做到加入 GPA 水到渠成。

最后,要大力加强人才的培养,尤其是在政府采购的组织体系内培养一批具有较强管理