

從國際貿易法觀點
論歐盟政府採購法之現狀與未來

陳麗娟

淡江大學歐洲研究所教授
德國慕尼黑大學法學博士

前言：研究動機與目的

- 歐盟在2010年提出『歐洲2020策略』以取代原來的『里斯本策略』。
- 『歐洲2020策略』將政府採購作為一個開拓出口市場的重要工具。
- 首先將闡述歐盟政府採購法之演進發展
- 接著以執委會近年來的官方文件為主要的文獻資料進行分析
- 歐盟政府採購法的未來發展

壹、歐盟政府採購法之演進發展

- 一、WTO成立前
- 二、WTO成立後
 - (一) WTO架構下的政府採購規範
- 1976年東京回合時，當時的GATT才開始討論政府採購，1979年簽署第一個政府採購協定（Government Procurement Agreement），於1981年生效施行，但僅適用於中央政府單位的商品採購。
- 烏拉圭回合（Uruguay Round）談判時，政府採購也成為談判的重要議題，在1994年在WTO的架構下簽署了複邊的GPA，但直至1996年1月1日才生效施行。

在WTO架構下，政府採購主要為三方面：

- 1、複邊的GPA，由一個由締約國組成的政府採購委員會（Committee on Government Procurement）負責行政事宜；
- 2、2004年8月1日設立的透明政府採購工作小組，係由WTO全體成員組成的工作小組；
- 3、GATS規則工作小組（Working Party on GATS Rules）負責談判多邊的服務政府採購事宜。

(二) 歐盟轉換GPA

- 早自**1971**年起，歐盟即開始規範政府採購
- 歷經完成單一的內部市場與加入**WTO**簽署複邊的政府採購協定，使得歐盟的政府採購法與國際接軌
- 歐盟已經發展出一套複雜的政府採購法
- 歐盟亦為**GPA**的締約國

(三)、GPA修訂時歐盟的立場

- 2001年11月杜哈部長會議承認應有一個多邊的透明政府採購協定，且應在第五次部長會議（即2003年的坎昆部長會議）依據談判方式的共識進行談判。
- 但在2003年的坎昆部長會議並未就談判方式達成共識。
- 2004年8月1日時，WTO的總理事會（General Council）決議，未來應處理透明政府採購的議題。
- 隨著杜哈部長會議宣言，亦特別考量開發中國家與低度開發國家的權益，透明政府採購工作小組亦決議應盡可能將開發中國家納入GPA。

政府採購是歐盟出口亟待開發的領域

- 由於歐盟貿易夥伴的限制採購措施而影響歐盟出口的機會
- 因此歐盟致力於消除現有的貿易障礙，特別是藉由與貿易夥伴締結自由貿易協定亦包含政府採購的規定，即所謂的『新生代自由貿易協定』
- 另一方面在WTO架構下積極的與申請加入GPA的成員談判，以期促使GPA轉型為多邊的協定

- 歐盟理事會要求執委會應在未來的談判致力於消除現行的不平等現象，2008年2月時歐盟通知其他成員應考量開放採購市場。
- 政府採購對於締約國的經濟活動與多邊制度發揮作用扮演一個非常重要的角色，在政府採購協定下應使採購程序更靈活，而且應考慮開發中國家與最低度開發國家在發展、財政和貿易的需求。

- 應以透明和公正的方式，實施政府採購，避免利益衝突和貪汙現象。
- 使用以電子方法於採購與鼓勵所有WTO成員接受與加入政府採購協定。
- 在市場進入的談判上，歐盟大力主張應在商品供應上開放採購招標。
- 歐盟嘗試著在談判中致力於多邊的開放服務採購。

貳、歐盟政府採購法律架構

- 一、現行的政府採購法規
- 歐盟的政府採購法主要是由會員國法與指令、以及歐洲法院的判決確立的原則所組成。
- 歐盟的政府採購指令亦直接適用於全體會員國，但必須經由立法機關轉換成為國內法，才會對企業與公家機關創設權利和義務。

目前歐盟的政府採購法規：

- 2004年第17號指令：適用於水供應、能源供應、交通運輸與郵政服務範圍的採購招標指令，又稱為部門指令。
- 2004年第18號指令：適用於工程、商品與服務採購招標指令，又稱為招標協調指令。
- 2007年第66號指令：修訂1992年第13號就政府採購招標改善覆查程序的效力指令
- 2007年第1370號規章：關於在軌道與道路公共人員交通服務規章
- 2009年第33號指令：促進更清淨與更省電的輕軌電車指令
- 2009年第81號指令：關於在國防與安全範圍工程、供應與服務採購招標指令
- 2011年第1251號規章：修訂門檻值規章

- 超過一定門檻值的採購招標即應分別適用第17號部門指令與第18號傳統的政府採購指令。
- 適用歐盟政府採購指令的門檻值，自2012年1月1日起施行。
- 應適用歐盟政府採購指令的政府採購人：僅在政府採購指令明文規定的政府採購人才應適用政府採購指令。
- 不適用歐盟政府採購指令的例外規定

二、歐洲法院對歐盟政府採購法形成的影響

- 歐洲法院在相關判決中一貫的見解：平等原則、禁止差別待遇原則與透明原則，成為政法採購法的一般法律原則。
- 要求各會員國在辦理政府採購時應考慮社會與環境標準。

參、在『歐洲2020策略』架構下 歐盟政府採購之意義

- 2010年時歐盟公布『歐洲2020策略』
- 智慧、永續和融合成長的目標
- 未來10年的各項行動計畫
- 在金融海嘯與歐洲債信風暴後，歐盟重新檢討政府採購法
- 改善政府採購程序和針對新的挑戰作更佳的調整，以便更有效率的運用公共經費、以及考慮社會和生態利益
- 中小企業為歐盟經濟發展的骨幹，應使中小企業更容易進入公共採購市場
- 應改革政府採購程序，以便採購招標者可以運用簡單和靈活的程序

一、單一的政府採購市場

- 在金融海嘯後，歐盟更迫切需要復甦經濟與創造就業，執委會因此完成了單一市場法案（**Single Market Act**）包含許多措施，以刺激經濟復甦與創造新的就業。
- 2011年執委會公布『單一市場法案 – 12個促進成長與信賴振興方案』。
- 2012年執委會提出一個12個措施包裹法案（即所謂的第二個單一市場法案**Single Market Act II**），政府採購亦屬於這12個促進措施之一。

二、第三國進入歐盟政府採購市場

- 執委會對於第三國參與歐盟政府採購的規章草案亦在於轉換『歐洲2020策略』
- 在『歐洲2020策略』範圍內全球化時代整合的產業政策
- 致力於轉換單一市場法與關於貿易、成長與世界現象函示
- 執委會希望在此一規章中創設一個獨立的工具，一方面加強歐盟在市場進入談判時的地位，另一方面維持在歐盟以競爭為導向的政府採購。

肆、歐盟政府採購法之未來

- 歐盟運用與第三國的雙邊貿易談判成為開放採購市場的一個方法
- 歐盟已經發展出所謂的『新生代自由貿易協定』
(**new generation of free trade agreement**) 模式，而包含詳細和廣泛的政府採購規定與在商品採購範圍的採購招標在內
- 檢討歐盟政府採購指令為歐盟執委會復甦歐洲內部市場的**12**個重點之一
- 未來政府採購將成為國際貿易的一個重要工具

伍、結語

- 開放採購市場是新契機，也就是歐盟一項主張自由的國際貿易
- 應開放政府採購，而應盡量減少保護主義的措施
- 政府採購是歐盟出口亟待開發的領域，特別是藉由與貿易夥伴締結自由貿易協定亦包含政府採購的規定，即所謂的『新生代自由貿易協定』
- 另一方面在WTO架構下積極的與申請加入GPA的成員談判，以期促使GPA轉型為多邊的協定。

謝謝聆聽