

論近期完成政府採購協定談判之可能性

林子仙

今 (2011) 年三月，世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之政府採購委員會 (Committee on Government Procurement) 主席 Niggli (以下稱為 N 主席) 表示，最快於五月即可完成政府採購協定之談判¹。政府採購協定 (Agreement on Government Procurement, GPA)²之談判已進行十多年，是否真能於近期結束談判？欲探究 N 主席此言之可能性，須對談判之重要議題有所認識，始能理解現今發展，從而獲致談判是否真能於近期完成之結論。

台灣於 2009 年成為 GPA 之締約成員，自當對上述談判內容有所掌握，始可於協商中爭取我國與其他締約成員之對等開放，並確保政府與廠商得及時因應談判完成後之變化。政府部門與廠商究竟該加速準備以因應即將完成之談判，或僅須按部就班面對僵滯不前之談判，即為本文探究上述主席所言可能性之目的。

以下分為三部分論述：首先介紹 GPA 談判之背景，以了解談判目的及進展；接著說明兩大談判議題，分別為市場開放與協定條文修正，由於市場開放為目前談判之重點，因此先行討論，而協定文字修正部分，因目前締約成員漸有共識，本文認為較易解決，是以置後討論；最後則將相關評析作一統整，以為結論。

一、政府採購協定之談判背景

政府採購協定自 1996 年烏拉圭回合正式生效後，旋及於隔 (1997) 年展開內建談判，直至今日仍未結束談判，以下將說明此次談判之依據與目的，並簡述談判進展，作為下節論述之基礎。GPA 之談判依據為該協定第 24 條第 7 項之 (b) 款與 (c) 款³，據此，會員應於協定生效後三年內展開定期性談判，且協商時應在互惠基礎上儘可能擴大其適用範圍，並避免歧視性之措施與實務。是以內建談判之目的有三：一、擴大協定之適用範圍；二、消弭歧視性措施與實務；三、隨

¹ ICTSD, *WTO Govt Procurement Revision "Within Reach" by May: Chair*, BRIDGES WEEKLY TRADE NEWS DIGEST, Vol 15. No. 9, Mar. 16, 2011, at <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/102375/>.

² 政府採購協定為一複邊貿易協定，採自願簽署性質，僅對簽署之會員產生效力，GPA 會員僅開放載明於市場開放清單內之採購，而非全面開放。目前 WTO 之複邊貿易協定有二：一為政府採購協定，另一為民用航空器貿易協定 (Agreement on Trade in Civil Craft)。

³ 政府採購協定第 24 條第 7 項，第 (b) 款：本協定各締約國至遲應於本協定生效後第三年年終前，以及其後定期性的進行談判，俾在兼顧第五條所載與開發中國家有關之規定下，改進本協定及在互惠基礎上儘可能擴大其適用範圍。第 (c) 款：各締約國應致力避免引進或延長扭曲公開採購之歧視性措施及實務，並應在第二款所述談判中，設法取消在本協定生效日仍存留之該等措施及實務。

著資訊技術之應用與採購方式改變而修正及簡化協定之內容⁴。

2002 年，政府採購協定委員會依上述目的將談判分為兩大議題，分別為：一、協定文字之修正；二、擴大協定適用範圍及消弭歧視性措施等（以下簡稱市場開放談判）⁵。談判之初，會員著重於簡化及修正協定文字之討論，並於 2006 年底完成修訂草案⁶，不過自 2007 年起開始進行修正草案之必要的法律檢查(legal check)時，締約成員對於草案的第 22 條有諸多加註意見，意謂此部分仍有相關爭點必須進行實體討論⁷。另一方面，市場開放談判雖於 2004 年訂出談判模式 (Modality) 以確立市場開放之談判架構⁸，但從許多締約成員並未依談判模式如期繳交初始或修正回應清單 (initial offer or revised offer)，亦使此部分談判遲滯不前⁹。

二、談判之重要議題

如前所述，此次談判分為兩大主軸，雙軌並行，各有其談判進程且面臨不同程度之困難。由於市場開放協商未果，致使協定文字修正之採納亦受到影響，因為締約成員決議 2006 年協定修正草案生效之前提即為市場開放談判必須完成。其中，又以重要成員（如歐盟、美國）之立場為市場開放談判之關鍵，故以下先行討論；至於協定第 22 條文字修正之實體討論，成員近期已逐漸形成共識，因此本文認為此部分可能較易解決，是以置後討論。

（一）市場開放談判之困境

⁴ WTO, Committee on Government Procurement, *Report (1996) of the Committee on Government Procurement*, GPA/8, ¶ 22 (Oct. 17, 1996) (“(i) expansion of the coverage of the Agreement; (ii) elimination of discriminatory measures and practices which distort open procurement; and (iii) simplification and improvement of the Agreement, including, where appropriate, adaptation to advances in the area of information technology.”).

⁵ WTO, Committee on Government Procurement, *Report (2002) of the Committee on Government Procurement*, GPA/73, ¶ 35, attachment (Nov. 6, 2002).

⁶ WTO, Committee on Government Procurement, *Revision of the Agreement on Government Procurement as at 8 December 2006*, GPA/W/297 (Dec. 11, 2006).

⁷ WTO, Committee on Government Procurement, *2007 Report of the Committee on Government Procurement*, GPA/92, ¶¶ 18, 19, 21 (Dec. 13, 2007).

⁸ WTO, Committee on Government Procurement, *Modalities for the Negotiation on Extension of Coverage and Elimination of Discrimination Measures and Practices, Decision of 16 July 2004*, GPA/79 (Jul. 19, 2004). 此談判架構規定舉凡屬協定中之「市場開放議題(Market Access Issues)」，以及有關協定附錄的呈現方式與架構之談判，均在委員會內由全體會員進行。此些問題包括各會員設定的門檻金額是否應進一步調和、附錄一之附件一究竟應遵循正面表列或負面表列之填表方式等。至於各締約成員在附錄一的涵蓋範圍以及附錄中所列舉之歧視性措施與作法的談判，則以雙邊方式進行，惟應受委員會全體之監督。參見曾大川，「WTO 政府採購協定市場開放談判之進展與前景」，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 28（2010 年 7 月）。

⁹ 距 2002 年開始市場談判協商已近十年，截至去（2010）年底，中國 (Hong Kong, China) 遲未提出初始回應清單 (initial offer)，而修改回應清單 (revised offer) 也僅有八個締約成員提出（歐盟、日本、約旦、韓國、挪威、新加坡、瑞士及美國）。參見 WTO, Committee on Government Procurement, *Report (2010) of the Committee on Government Procurement*, GPA/106, ¶ 32 (Dec. 9, 2010).

烏拉圭回合時之 GPA 市場開放，由於締約成員提出的開放清單過於複雜——不僅各成員在採購機關、採購內容及門檻金額等開放條件上設定不一，更各自設計背離最惠國待遇的「例外條款」，例如：只對特定締約成員對等開放特定機關或特定服務之互惠條款，或者原則開放、但對特定國家不予開放之保留規定等——造成解讀困難、開放清單透明度低之問題，致使市場開放程度不如預期¹⁰。

內建談判中之擴大市場開放部分本應對上述情況有所改善，然事實上並非如此。儘管內建談判之目標之一即為消弭上述歧視性措施與擴大適用範圍¹¹，但從歷次協商中，只見締約成員要求其他會員增列採購機關、服務與工程項目等，本身卻不主動開放，即使新增少許開放，亦多加以互惠條件作為談判籌碼，致使擴大市場開放涵蓋範圍之目標難以達成。

上述的僵局從重要締約成員如歐盟及美國之對峙可見一斑。歐盟在政府採購之市場開放談判中，雖積極參與協商，力倡市場開放，並在會員提出具體之開放承諾時，給予相當之承諾；不過，對於未為進一步開放之對手，歐盟同樣不甘示弱。譬如談判初期，歐盟即對許多會員不願縮減有關中小企業之例外規定 (small and medium enterprises, SME) 相當不滿，甚至揚言不惜撤回初始回應清單 (initial offer)，收回其在清單中全面擴張市場涵蓋範圍之承諾¹²。

對於美國，歐盟甚至在其今年首次發布之年度貿易暨投資障礙報告書 (Trade and Investment Barriers Report 2011)¹³ 中，將美國「政府採購市場不夠開放」列為重要貿易障礙之一¹⁴。歐盟指出美國在 GPA 所承諾之市場開放範圍相當有限，根據歐盟所為之統計，美國在 GPA 下承諾開放者僅占美國總政府採購市場的 3.2%，相較於歐盟對 GPA 締約成員開放將近 15% 的政府採購市場，兩者之開放程度顯然不對等¹⁵。

針對歐盟希望美國縮減有關中小企業 (small and medium enterprises, SME) 之例外規定，並增加中央與次級機關清單之要求¹⁶，美國作出相關回應：首先，美方澄清其對 SME 之例外規定僅限於 GPA 門檻金額以下之採購，故並未違反 GPA 之不歧視原則，且其正針對 SME 規定制定相關監控與透明度之計畫；對此回應，歐盟希望美國能在未來計畫中納入凍結條款 (standstill clause)；美方則回

¹⁰ 曾大川，前揭註 8，頁 28，31—32。

¹¹ 同上註，頁 32。

¹² 同上註。

¹³ European Commission, *Trade and Investment Barriers Report 2011*, COM (2011)114 (Mar. 10, 2011).

¹⁴ 李光涵，「由歐盟年度貿易暨投資障礙報告看美國政府採購市場之進入障礙及海運貨櫃出口時掃瞄措施」，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，116 期，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no116/4.pdf> (最後瀏覽日：2011 年 4 月 22 日)。

¹⁵ 同上註。

¹⁶ *EU, U.S. Far Apart in GPA Talks Ahead Of Deputies Meeting This Month*, INSIDE U.S. TRADE, Apr. 15, 2011.

以若要凍結則須修改其中小企業法 (Small Business Act)，惟不願表示是否考慮修法¹⁷。其次，對於歐盟要求其增加各級政府清單一節，美國則回以其從未強制各州政府加入 GPA，而是任由各州政府自行決定，由於目前未有新的州政府表示加入之意願，故實無進一步開放之空間；至於聯邦政府部分，美方認為其已於最新之清單中增加聯邦採購機關，足證其有進一步開放市場；惟歐盟認為美國僅增加 10 個機關，對於市場開放程度的改善，微不足道。

歐美談判的對峙或許有待雙方高層展現政治解決之意願，因為誠如政府採購委員會 N 主席所呼籲的，會員應明瞭談判結果不可能讓會員都獲其欲達目標，犧牲與讓步是談判之本質¹⁸，故建議各國部長介入以便做出必要的政治妥協¹⁹。然而據報載美歐雙方雖計畫於今 (2011) 年 4 月 28 日於華府就市場開放議題進行雙邊協商，以便為之後的部長級會議做準備，不過歐盟官員對此雙邊諮商並不樂觀，而預計的部長級會議也要拖到 5 月底或 6 月初方得以進行²⁰，由此可見 N 主席所謂五月結束談判之預估過於樂觀。

(二) 協定修正草案第 22 條之爭議

如前所述，政府採購委員會雖於 2006 年底就協定之修正達成共識，但之後在進行修訂文字之必要的法律檢查時，締約成員對於第 22 條 (Final Provisions) 仍有諸多意見，使得該條又進入實質討論；不過經過數年的討論，目前已有相當之進展²¹。根據政府採購委員會於 2010 年底所公布之已完成法律檢查及英、西、法三種官方語文譯本等同性確認的協定修正版本²²，第 1 條至第 21 條與 2006 版差異不大，但第 22 條卻標示留待日後再行補上，看起來似乎尚無共識。不過由去 (2010) 年 12 月非正式複邊會議有關第 22 條之討論看來，主要會員 (如歐、美、加) 已顯示加速完成協商之決心²³。

上述會議有關協定第 22 條之討論，爭議核心其實與市場開放的棘手問題相

¹⁷ *Id.*

¹⁸ WTO, Committee on Government Procurement, *Minutes of the Formal Meeting of 9 December 2010*, GPA/M/42, ¶ 32 (Mar. 1, 2011) (“With regard to finding a suitable pathway to the final conclusion to the negotiations, the Chairman urged all delegations to be prepared to make sacrifices, noting that, as was in the nature and essence of negotiations, *no Party would get everything they hoped for or sought.*”).

¹⁹ ICTSD, *supra* note 1.

²⁰ *supra* note 16.

²¹ 見政府採購委員會 2007 至 2010 年的年度報告中有關 22 條討論的進展。WTO, Committee on Government Procurement, *Report (2007) of the Committee on Government Procurement*, GPA/92, ¶ 21 (Dec. 13, 2007); *Report (2008) of the Committee on Government Procurement*, GPA/95, ¶ 21 (Dec. 9, 2008); *Report (2009) of the Committee on Government Procurement*, GPA/103, ¶ 30 (Nov. 12, 2009); *Report (2010) of the Committee on Government Procurement*, GPA/106, ¶ 31 (Dec. 9, 2010).

²² WTO, Committee on Government Procurement, *Revision of the Agreement on Government Procurement as at 13 December 2010*, GPA/W/313 (Dec. 16, 2010).

²³ 蔡承平，「參加九十九年十二月七日至十五日世界貿易組織政府採購委員會正式會議、非正式會議及雙邊諮商會議報告」，行政院公共工程委員會，2011 年 2 月 8 日，頁 8，網址：<http://open.nat.gov.tw> (最後瀏覽日：2011 年 4 月 22 日)。

牽連，亦即歧視性的互惠安排應如何處理²⁴。成員們不但爭執歧視性措施未來能否導入、以及既有措施能否繼續之問題（第 22.9 條草案文字），同時也討論既存之歧視性措施如何處理，可能的選項包括：是否列表？若是列表，哪些歧視性措施應列入？此外，是否應定期檢討？檢討的效果又如何？以及新締約成員應如何適用等（第 22.10 條與第 22.10 之 1 條之草案文字）²⁵。除了上述與市場開放有所牽連的實體問題外，締約成員對於修正協定之法律效果，應如何於決議文中呈現亦存有爭議²⁶。

儘管 GPA 之修正因第 22 條之部分條款以及修正協定之法律效果仍有爭議，以致尚未完成，不過所面臨之困難，顯然較市場開放談判低得多。事實上，縱然 GPA 之修正協定於市場開放談判完成前不會生效，但由於修正草案中許多因應現代科技發展所做之制度面調整，如政府採購作業之電子化，在不少締約成員國內已具體落實，故可想像其被接受的問題並不大。

三、結論

政府採購協定自 1997 年開啟內建談判後，分為雙軌進行，同時討論協定文字之修正與市場開放協商。根據本文的分析，談判成敗之關鍵仍在於市場開放，由於重要會員如美歐至今仍未見讓步，故恐難如 N 主席預期於五月順利結束。

台灣面臨這樣的談判僵局，雖然可避免才簽署 GPA 不久，即必須立即面臨新一波的市場開放要求壓力；但另一方面，由於台灣在 GPA 所開放的幅度(27%)相對於其他締約成員（美僅 3.2%，歐盟為 15%），顯然是高的²⁷，故不能藉 GPA 新的市場開放談判促使其他締約成員為進一步開放，對台灣而言，也不見得是最有利的安排，故臺灣現在雖然因談判的遲緩而得以依自己的步調進行相關調整與開放，但或許也應思考是否應更積極推動相關談判以爭取己身利益。

²⁴ 同上註。

²⁵ 同上註。

²⁶ 同上註。

²⁷ 李光涵，前揭註 14。