

## 美國考慮退出 WTO 政府採購協定的影響與未來

吳敬廉 編譯

### 摘要

彭博社於今 (2020) 年 2 月 5 日的一則報導指出，美國宣稱 WTO 政府採購協定若未有重大變革，其將考慮退出。儘管退出可能得降低美國本土產業在國內政府採購市場所面臨的外國廠商競爭，但也有諸多挑戰。具體而言，包括：(一) 有可能不利美國廠商參與外國政府的公開採購；(二) 無法與正在申請加入 WTO 政府採購協定的國家進行市場開放的談判，特別是中國及俄國；(三) 可能招致其他國家的反制，特別是歐盟。倘若美國此舉旨在限制開放程度低於美國的締約國在美國所享有的利益，則其威脅退出政府採購協定的策略將有可能成功；反之，若是為了促進政府採購協定自由化，迫使其他締約國向美國的開放程度看齊，從墨西哥及加拿大在 NAFTA 重啟談判時的態度看來，此成功的機率將相當低。

(本篇取材自：Isabelle Ico, *USTR Backs U.S. Withdrawal from WTO Procurement Agreement*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 38, No.9, Feb. 28, 2020.)

根據彭博社於今 (2020) 年 2 月 5 日的報導，若 WTO 政府採購協定 (Government Procurement Agreement, GPA) 無重大改革，川普政府正考慮擬定得以讓美國退出 GPA 的行政命令草案<sup>1</sup>。有些消息來源指出，該行政命令草案很可能是白宮貿易顧問彼得納瓦羅 (Peter Navarro) 所主導。但美國貿易代表萊特海澤 (Robert Lighthizer) 曾對美國廠商受益於 GPA 的斷言表示懷疑。又有消息來源指出，與其受 GPA 的拘束，美國貿易代表署 (United States Trade Representative, USTR) 的立場為寧願在雙邊的基礎上進行政府採購的談判。

退出 GPA 對美國而言，是否必然利大於弊值得商榷。而美國對 GPA 之改革所追求的目的為何也頗耐人尋味，縱使其果斷退出 GPA，該策略是否能如美國所願的奏效也不無疑問。本文將針對以上問題做出進一步說明。

### 壹、美國退出 WTO 政府採購協定之可能影響

到目前為止，GPA 締約國有美國及其他 47 個 WTO 會員 (包含歐盟與其 27

<sup>1</sup> Bryce Baschuk, *Trump Considers Withdrawing from WTO's \$ 1.7 Trillion Purchasing Pact*, BLOOMBERG (Feb. 5, 2020), <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-02-04/trump-mulls-withdrawal-from-wto-s-1-7-trillion-purchasing-pact>.

個成員國、以及作為獨立會員的英國)，GPA 允許在締約國廠商參與其他締約國採購契約之競標<sup>2</sup>。根據 WTO 官網對 GPA 的介紹，GPA 的根本目的在於讓締約國間互惠地開放政府採購市場<sup>3</sup>。

### 一、影響美國企業和政府採購商機

美國政府責任署 (U.S. Government Accountability Office) 於去 (2019) 年 5 月發布的報告顯示，當遵守國際貿易的承諾時，外國廠商得標較可能得標美國政府採購契約<sup>4</sup>。該報告分析亦顯示美國政府之間接跨境採購的總得標價值及合約數量少於直接跨境採購<sup>5</sup>。這意味向美國政府出售產品的外國廠商通常不會在美國設置據點，所以表面上看起來，退出 GPA 似乎可以增加美國業者得標的機會<sup>6</sup>。

不過有業者持不同看法。由美國主要商業團體共同於今 (2020) 年 2 月 14 日致美國行政部門官員 (包括萊特海澤) 的信中表示，退出 GPA 將不利美國廠商在 GPA 締約國之政府採購投標中與外國廠商競爭<sup>7</sup>。惟有學者指出，目前大部分的 GPA 締約國並未設有措施以限制他國參與其於 GPA 所開放的採購。因此，非 GPA 締約國經常可以參與基於 GPA 所開放的採購<sup>8</sup>。

縱使上述業者之擔憂可能是過慮，但可確定的是彼等所擔心的另一點卻極可能發生：即退出 GPA 後，美國將不再能與中國、俄羅斯及其他可能加入 GPA 的國家進行加入條件之協商，而其他締約國將較不可能要求中國全面性開放其政府採購市場<sup>9</sup>。同時，當中國與俄羅斯等國成為 GPA 締約國後，美國也可能無法獲得參與其採購的權利<sup>10</sup>。

<sup>2</sup> WTO: *Agreement on Government Procurement—Party, Observers and Accessions*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm), (last visited Apr. 27, 2020).

<sup>3</sup> WTO : *Government Procurement—What Is the GPA ?*, WORLD TRADE ORGANIZATION, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gp\\_gpa\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm), (last visited Apr. 27, 2020).

<sup>4</sup> U.S. GOV'T ACCOUNTABILITY OFFICE, GAO-19-414, INTERNATIONAL TRADE: FOREIGN SOURCING IN GOVERNMENT PROCUREMENT 15-19 (2019).

<sup>5</sup> *Id.* at 16; 直接跨境採購係指得標者並非在招標國設廠或招標國所有的外國企業，間接跨境採購則指得標者為在招標國之外國企業子公司。European Commission, Fact sheet of *European Semester Thematic—Public Procurement 3*, EUROPEAN COMMISSION (Nov. 22, 2017), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-procurement\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_en_0.pdf).

<sup>6</sup> *Id.*

<sup>7</sup> Letter from AdvaMed et al., to The Honorable Robert E. Lighthizer Unites States Trade Representative (Feb. 14, 2020).

<sup>8</sup> Jean Heilman Grier, *Consequences of Potential U.S. Withdrawal from GPA*, PERSPECTIVES ON TRADE (Feb. 5, 2020), <https://trade.djaghe.com/?p=6244>.

<sup>9</sup> Letter from AdvaMed et al., *supra* note 7, at 2.

<sup>10</sup> Jean Heilman Grier, *supra* note 8.

## 二、外國業者參與美國政府採購之機會可能受限

位於華盛頓特區的事務所 Miller & Chevalier 在今年 2 月 6 日給客戶的訴訟示警中主張，退出 GPA 將嚴重衝擊採購的市場開放<sup>11</sup>。若美國退出該協定，來自近五十國（包括所有歐盟成員國、英國、挪威、日本等）的外國承包商在競爭美國政府契約時，可能會因為適用優惠美國產品的法律，如「購買美國產品法 (Buy American Act, BAA)」，<sup>12</sup>而受有不利。

最值得注意的是，若美國退出 GPA，外國廠商及其供應的產品於美國採購上將不再享有 BAA 給予 WTO 協定的豁免<sup>13</sup>。因為只有國際協定下所涵蓋的採購或是符合該法的例外規定（國內無充分供應、國內產品的成本不合理、公共利益等）才有豁免的適用<sup>14</sup>。

## 三、可能招致其他 WTO 政府採購協定成員的反制

美國退出 GPA 的另一個潛在後果係其可能會遭致其他 GPA 締約國的反制。雖然如前所述，目前多數締約國並非僅准許來自其他 GPA 締約國的廠商投標，但是面對美國的退出，情況可能會有所改變。

美國前資深貿易官員 Jean Heilman Grier 即表示<sup>15</sup>，歐盟可能率先採取措施以限制美國進入其採購市場<sup>16</sup>。近年來，歐盟一直在考慮採取「國際採購機制 (International Procurement Instrument, IPI)」措施，即授權採購機關對未向歐盟供應商開放採購的國家給予價格懲罰<sup>17</sup>。較早的 IPI 版本允許歐盟關閉市場以反制其他國家的採購實務<sup>18</sup>。本屆的歐盟執行委員會 (European Commission，以下簡稱歐盟執委會) 正在努力重新推動此措施。歐盟執委會指出，採取 IPI 措施的主要因為取得中國的採購市場，一潛在理由為其無法進入美國採購市場（特別是在州的層級）<sup>19</sup>。最近，特別是因為中國的原因，歐洲企業界也對 IPI 措施表

<sup>11</sup> *What Then? What a U.S. Withdrawal from the WTO GPA Could Mean for Government Contractors Worldwide*, MILLER & CHEVALIER (Feb. 6, 2020), [https://www.millerchevalier.com/publication/what-then-what-us-withdrawal-wto-gpa-could-mean-government-contractors-worldwide?fbclid=IwAR0H5TPi7nykZD7CcOYJT-uoBMZMjylsTEB8sNGdo\\_FqJ7o\\_TnpULdfo](https://www.millerchevalier.com/publication/what-then-what-us-withdrawal-wto-gpa-could-mean-government-contractors-worldwide?fbclid=IwAR0H5TPi7nykZD7CcOYJT-uoBMZMjylsTEB8sNGdo_FqJ7o_TnpULdfo).

<sup>12</sup> Buy American Act of 1933, 41 U.S.C. §§ 8301-8305 (2019).

<sup>13</sup> *Id.* § 8301, sec. (1)(d); Foreign Acquisition, 48 CFR § 25.402(a)(1) (2020).

<sup>14</sup> Foreign Acquisition, 48 CFR § 25.103(a)-(c) (2020).

<sup>15</sup> Jean Heilman Grier 曾任美國貿易代表署資深採購談判專家長達十年，任職期間亦曾經代表美國參與 WTO 政府採購委員會以及政府採購協定的修正。Biography, PERSPECTIVES ON TRADE, [https://trade.djaghe.com/?page\\_id=35](https://trade.djaghe.com/?page_id=35) (last visited Apr. 27, 2020).

<sup>16</sup> Jean Heilman Grier, *supra* note 8.

<sup>17</sup> Daniel Caspary, *Legislative Train Schedule: A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalization — A New EU International Procurement Instrument (IPI)*, EUROPEAN PARLIAMENT (Dec. 20, 2019), [https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-\(ipi\)](https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-balanced-and-progressive-trade-policy-to-harness-globalisation/file-international-procurement-instrument-(ipi)).

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> European Commission, *Amended Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Access of Third-country Goods and Services to the Union's Internal Market in Public*

示支持<sup>20</sup>。

## 貳、美國可能追求的 WTO 政府採購協定改革方向

問題是美國到底試圖以退出 GPA 的行政命令草案來達成什麼目的？根據彭博社的報導，行政部門想要用「威脅退出 GPA」作為依美國想法來改革 GPA 的籌碼<sup>21</sup>。雖然美國沒有具體說明其欲尋求的目標，然而其在重啟北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA) 談判時，對於採購的方法或可提供一些蛛絲馬跡<sup>22</sup>。

在修改 NAFTA 的談判中，美國行政部門提議加拿大與墨西哥得以進入美國採購市場的上限應與加、墨兩國開放給美國的採購程度一致<sup>23</sup>。此種「開放範圍等值(dollar-for-dollar)」的提議被加、墨兩國拒絕，導致墨西哥維持其原在 NAFTA 下的政府採購承諾而未有進一步改善；加拿大則選擇不適用《美國－墨西哥－加拿大協定》(United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA) 的政府採購專章規定<sup>24</sup>，蓋美國在 GPA 下之開放程度更有利於加拿大<sup>25</sup>。

## 參、美國的策略會成功嗎？

美國威脅退出 GPA 以便限制在 GPA 下開放程度低於美國之締約國，使其不得享有高於自身開放程度的市場待遇，進而刺激這些締約國向美國的開放程度看齊，俾達成 GPA 市場開放改革的策略恐怕不易成功。此從上述之 USMCA 談判，即可見一斑：美國提出之「開放範圍等值」不僅未讓加拿大在 USMCA 談判中就範，也同樣未讓墨西哥進一步開放市場。

加拿大之所以拒絕參加 USMCA 政府採購專章，或許是因為尚有 GPA 可倚仗；一旦美國真的退出 GPA，加拿大在 USMCA 之立場可能也變得與墨西哥相同——即雖願意加入 USMCA 該專章，但仍維持自身原有之開放程度而不向美

---

*Procurement and Procedures Supporting Negotiations on Access of Union Goods and Services to the Public Procurement Market of Third Countries*, at 4, 7-8 COM (2016) 34 final (Jan. 29, 2016).

<sup>20</sup> INTERNATIONAL RELATIONS DEPARTMENT, THE EU AND CHINA ADDRESSING THE SYSTEMIC CHALLENGE: A COMPREHENSIVE EU STRATEGY TO REBALANCE THE RELATIONSHIP WITH CHINA 75-76 (2020), [https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/reports\\_and\\_studies/2020-01-16\\_the\\_eu\\_and\\_china\\_-\\_addressing\\_the\\_systemic\\_challenge\\_-\\_full\\_paper.pdf](https://www.business-europe.eu/sites/buseur/files/media/reports_and_studies/2020-01-16_the_eu_and_china_-_addressing_the_systemic_challenge_-_full_paper.pdf).

<sup>21</sup> Bryce Baschuk, *supra* note 1.

<sup>22</sup> Jean Heilman Grier, *supra* note 8.

<sup>23</sup> *Id.*

<sup>24</sup> 《美國－墨西哥－加拿大協定》之政府採購專章中，僅列有美墨兩國之市場開放清單。

Agreement between the United States of America, the United States, and Canada Chapter 13, at 13-A-1, 13-A-18, Nov. 30, 2018, [https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/13\\_Government\\_Procurement.pdf](https://ustr.gov/sites/default/files/files/agreements/FTA/USMCA/Text/13_Government_Procurement.pdf) (last visited Apr. 27, 2020).

<sup>25</sup> M. ANGELES VILLARREAL & IAN F. FERGUSSON, NAFTA AND THE UNITED STATES-MEXICO-CANADA AGREEMENT (USMCA) 20 (2020).



國看齊，並接受因此在美國僅享有的等值採購市場。

至於其他與美國之間沒有任何自由貿易協定之 GPA 締約國，如歐盟，或許對美國退出 GPA 之威脅，感受會較深刻。縱使如此，也不見得會向美國開放程度看齊，最有可能的結果大概就是採取與墨西哥相同的立場，即寧可在其他 GPA 締約國市場享有較低待遇（即與自身開放程度相若），也不會因此進一步開放自身的市場。

假如美國的目標僅是要限制這些開放程度不如美國的 GPA 締約國得在美國享有之市場利益，則上述退出 GPA 之威脅策略的確有可能辦到；但若是要逼迫其他 GPA 締約國向其開放程度看齊，以便提高 GPA 整體的市場開放程度，以促進 GPA 自由化之改革，則從墨西哥在 USMCA 的立場來看，成功的機率就不甚樂觀了。

