

啟動政府採購協議談判對中國之影響

謝易衡、鄭燕黛

政府採購在市場經濟國家已有數百年歷史，中國的政府採購範圍是國家機關、事業單位和團體組織使用財政性資金的購買行為，但國際範圍除政府機關的採購外，尚包含公共基礎建設¹。雖然中國的採購規模（2006年占GDP的1.8%）與國際的平均規模（占GDP的10%至15%）相比仍有很大的差距，但其2007年的採購規模已達4000億人民幣，年均成長率40%，因此中國政府採購的市場開放利益不容小覷²。

中國啟動政府採購協議談判

中國於2001年加入WTO的同時，在其他會員國的強烈要求之下，表態會盡快加入政府採購協定（Government Procurement Agreement, GPA）的談判，也申請成為GPA的觀察員³。2007年12月，中國將加入GPA申請書以及GPA初始市場開放承諾清單遞交WTO秘書處⁴。清單囊括了多數的中央政府機關，但次級政府機關、國營事業和國有企業的開放仍有不足，且開放門檻過高⁵。2008年5月份的政府採購委員會（Committee on Government Procurement）非正式會議中，美歐及多數簽署國皆認為，中國須擴大政府採購市場的開放程度，例如：降低採購門檻金額、增加更多採購機關、減少不適用於清單的例外貨品等⁶。另外，美國希望中國能消除加入GPA的15年後才執行承諾清單的冗長過渡期⁷。

目前，中國關於政府採購的兩部主要法律「招標投標法」和「政府採購法」分別於2000年和2003年生效⁸。招標投標法規範公共工程的投標與招標，而政府採購法則是中國政府採購的架構。中國認為，政府採購法的實施將使採購程序更加透明化並有效降低貪腐和採購成本，同時邁向政府採購體制之改革以便最後加入GPA⁹。但是亦有中國學者指出，僅有政府採購法的施行仍嫌不足，如何讓GPA與中國的政府採購體制接軌才是重要關鍵，在國內制度上的障礙解決之前，中國

¹ 「風險難掩機會光芒—中國啟動WTO政府採購協議談判」，中國招標，第18期（2008）。

² *Id.*; Trade Policy Review Body, *Trade Policy Review- Report by the Secretariat- China*, WTO Doc. WT/TPR/S/199 (Apr. 16, 2008).

³ Working Party on the Accession of China, *Report of the Working Party on the Accession of China*, WTO Doc. WT/ACC/CHN/49, para. 341 (Oct. 1, 2001).

⁴ 韓潔，趙曉輝，「中國正式啟動加入世貿組織政府採購未協定談判」，新華社，2007年12月28日，<http://www.xinhuanet.com>（最後瀏覽日：2008年11月3日）。

⁵ *China Update*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 26, No.2 (Jan. 11, 2008).

⁶ *GPA Meetings Produce No Advance on New Market Access Concessions*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 26, No. 39 (Oct. 3, 2008).

⁷ *Id.* *China Update*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 26, No. 23 (Jun. 6, 2008).

⁸ 「風險難掩機會光芒—中國啟動WTO政府採購協議談判」，前揭註1。

⁹ USTR, *2007 Report to Congress on China's WTO Compliance*, at 58 (Dec. 11, 2007).

不太可能在GPA做進一步承諾¹⁰。

中國政府採購法的實踐

2003 年生效的政府採購法是中國政府採購制度的基本架構，其內容分為 9 章，總共 88 項條文，從該法中可窺知中國政府對於採購市場的開放仍持保留態度。政府採購法第 10 條規定，應採購本國貨物、工程和服務，而向國外供應商採購的條件之一為，需要採購的貨物、工程或者服務在中國境內無法獲取或者無法以合理的商業條件獲取時。然而，進口品的採購還須由中國財政部或地方政府同級單位核准¹¹。

GPA 的主要目標在促進政府採購市場的開放，並強調須遵循國民待遇及不歧視原則¹²；不過，中國的政府採購法卻將進口品的採購視為例外情形，甚至還須經行政單位核准，如此一來似有違不歧視原則。因此若不將進口品的採購條件加以修正，可能招致其他GPA締約國質疑中國政府採購市場開放的誠意。

中國政府採購法明訂以提高政府採購資金的使用效益，維護國家利益和社會公共利益為目標¹³；第 9 條更指出，政府採購應有助於中小企業的發展。就此看來，政府採購進口品需先由財政部門核准的規定也就不足為奇了，畢竟政府採購長久以來一直是扶植國內產業的重要手段之一，此舉可避免國內廠商受到政府採購市場開放的直接衝擊。世界各國普遍在政府採購法中規定優先購買本國產品，即便是GPA的締約國也是如此。要使中國政府採購法與GPA接軌，修法是必要的解決方式；以台灣政府採購法為例（世界貿易組織（WTO）政府採購委員會於今（2008）年 12 月 9 日之會議中，通過我國加入政府採購協定），採購機關得要求採購標的達一定自製率，不過卻附加「除我國締結之條約或協定另有禁止規定者外」的但書，此舉避免了自製率要求會與GPA產生的衝突¹⁴；中國政府或許可採取類似手法，以利國內法與國際協定的調和。

修法的確有利中國的締約程序，然而在加入GPA後且法規落實的情況下，政府機關與國內產業才會面臨真正的難題。首先，高於採購門檻金額以上的標的都需開放國際標，採購人員至少會面對英語的招標文件與投標單，因此採購人員的外語能力是一大考驗。其次，招標文件要符合本國政府採購法及GPA的規範，不同招標程序也要準備不同的招標文件，採購人員對相關法規的瞭解及應用必須紮實，否則有賴行政機關事先將所有招標文件的應載明內容詳列於行政指導方針

¹⁰ 熊敏，「我國啟動WTO政府採購協議談判」，21 世紀經濟報導，2008 年 4 月 30 日，<http://www.sina.com.cn>（最後瀏覽日：2008 年 11 月 3 日）。

¹¹ 中華人民共和國政府採購進口產品管理辦法，第 7 條。

¹² Agreement on Government Procurement, Art. III.

¹³ 中華人民共和國政府採購法，第 1 條。

¹⁴ 中華民國政府採購法，第 43 條。

中，以便採購人員依循。此外，採購機關或許無特定規格和型態之標的需求，但招標文件內容必須列出標的之完整說明¹⁵（如技術規格），採購人員如果對標的之專業認識不足，就可能從市場上隨機選取某樣產品的規格做為標的說明，此時若恰好市場上唯獨某家供應商的產品符合標的說明，則易招致外界質疑綁標之嫌。綜合以上看來，採購人員在外語、法規和產品的專業知識及訓練皆影響到中國政府對GPA的實踐程度。

如前所述，政府採購是各國政府用來扶助國內產業發展的重要手段，採購市場的開放或許有助於改善國內廠商的產品競爭力，但對產業造成的衝擊是必然結果，仰賴政府訂單生存的廠商將面臨極大考驗，而中國廠商宥於其能力，在參與他國政府市場採購的程度有限。中國政府勢必在空間和時間方面給予廠商緩衝以進行產業結構調整，也因此在目前談判中，其提出開放程度不大的採購門檻金額，並要求延後執行承諾清單的 15 年過渡期。倘若 GPA 締約各國無法體諒中國採購機關及國內企業面對的考驗，在考量開放帶來的負面影響大於正面影響下，中國政府採購的市場進入必然受到延宕。



¹⁵ Agreement on Government Procurement, Art. XII.