



■ 本版撰文 本报记者 邢梦宇

中国政府采购市场再次对外扩容

近日,中国正式提交新一期加入世贸组织《政府采购协议》(GPA)出价。与之前的出价相比,此次提案清单开放力度颇大。

据中国物流与采购联合会数据显示,目前,全球公共采购每年总规模已达6万亿美元,发达国家公共采购总规模一般占GDP的10%以上。2011年,中国政府采购规模达1.13万亿元人民币,占国家财政支出的11%,但仅占GDP的2%。据世贸组织测算,未来,中国政府采购规模将达到1万亿美元左右,包括教育、卫生、保障性住房以及铁路、交通、能源等,市场规模不可小觑。

开放市场提速

据了解,本次出价清单对此前的价格进行了全面调整,主要表现在:第一,在适用的采购主体方面,扩大了地方实体的涵盖范围,除了北京、天津、上海、江苏、浙江之外,增加了福建省、山东省和广东省三个地方政府,均为中国政府采购支出比较大的地区。不过,此次出价依然没有国有企业。第二,再次降低了适用于GPA采购工程项目的门槛价,中央实体采购工程项目的起始门槛价由8000万元特别提款权(SDR)下调到5000万元SDR,地方实体采购的起始门槛价由1.5亿SDR下调到1亿元SDR。第三,对国民待遇的例外情形进行了调整。第四,增加了货物附件,与现有条约方的新一轮出价形式保持一致,增加货物附件。总体而言,与前三次出价清单相比,中国第四次提交的清单在开放的广度上是比较大的,不仅扩大了适用于GPA的政府采购实体范围,还扩大了适用于GPA的采购合同范围,进一步缩小了国民待遇例外的事项。

目前,GPA已有42个缔约方。在这些缔约方中,大多数是发达国家。根据GPA

的规定,各缔约方可以对GPA进行修正,并且该修正仅对接受修正的缔约方生效。可见,中国加入GPA后,是有机会发挥自身作用的。在GAP中,中国能否行使有效的话语权取决于多个因素,其中,中国政府向GAP缔约方采购量的大小是决定性因素之一。

“我们必须总结在WTO中的谈判经验,准确定位我们在GPA中的角色。”中国政法大学国际法学院教授史晓丽在接受记者采访时表示。

在她看来,我国如何开放政府采购市场,应是综合因素的考量结果。第一,要考虑具体产业的利益;第二,要考虑具体地区的利益;第三,要考虑各级政府在政府采购方面的实施情况与实施的规范性。如果在条件尚不具备的情况下加入GAP,不仅会损害产业利益和地区利益,还会引发更多的WTO争端,从而影响中国政府的国际声誉。

欧盟有争议

中国欧盟商会认为,中国的《政府采购法》中对政府采购的定义并不包含大量由国有企业开展的公共采购项目,而在实际运作中,约占88%的中国公共采购项目是由《招标投标法》涵盖的。此份新修订的清单在坚持此种区分前提下,未能客观反映中国公共采购市场的实际情况。此外,大多数中国公共采购项目是在省级以下地区开展的,且多数为政府资助的国企项目,而此份清单仅仅涵盖八个省级地区,且无一个省级以下地区被纳入。

中国欧盟商会公共采购工作组主席范克高夫表示:“由于获得投资回报率变得越来越困难,中国亟须加快针对公共采购的改革步伐,将基础设施相关项目向所有竞争者开放以吸引私有领域投资,从而



降低地方政府负债风险。”

实际上,在欧债危机的影响下,欧盟对撬开中国政府采购市场兴趣愈浓。

目前,欧盟主要采取两方面的行动来推动贸易伙伴扩大开放政府采购市场,其一,在世贸组织框架内,推动《政府采购协定》由诸边协议向多边协议转变。2011年12月,世贸组织在经历14年艰苦谈判后终于达成新的《政府采购协定》,这对欧盟而

言是个不小的收获。在新协定下,成员经济体扩大了市场准入范围,并进一步提高了透明度,还简化加入规则,有利于进一步提高吸引力、促使更多世贸组织成员加入该协定。

史晓丽在接受采访时却对欧盟的表态提出了截然相反的观点,她说:“中国为加入GPA提出的出价清单是以中国的实际情况为基础做出的。在条件不成熟时,

中国有权不做出开放承诺或者做出较低水平的开放承诺。即便如欧盟所言,中国公共采购市场的绝大部分受到了中国《政府采购法》的制约,这也不意味着中国必须开放受中国《政府采购法》规制的全部市场。也就是说,不能将中国《政府采购法》的涵盖范围等同于中国在GPA中应承担的义务,否则,中国加入GPA谈判就没有任何实质意义。”

警惕不对等开放 以中国速度跨进GPA

一直以来,以欧美为首的发达国家都将中国政府采购市场视为一块“肥肉”,一直敦促中国政府进一步开放相关市场。

但也有不少业内人士提醒,针对上述发达国家提出的要求,中国政府要认真思考,政府采购市场的开放一定要遵循“1美元换1美元”的对等原则。如果目前中国政府的采购市场全部开放,虽然表面上其他国家的市场也同等对中国企业开放,但由于中国企业的国际竞争力还很弱,所以几乎拿不到对方国家的订单,这样的开放就是不对等。

加速产品升级

“在中国提出第四次出价清单后,一些GPA缔约方依然向中国施加压力,要求中国在采购实体中增加更多的地方政府并在其他实体中纳入从事政府行为的国有企业,要求中国扩大受GPA约束的采购货物、服务和工程项目的范围等。这些缔约方实际上是比照GPA中的发达缔约方所做承诺提出的要求,而没有充分考虑中国的发展中国家身份和实际情况。”中国政法大学国际法

学院教授史晓丽表示。

事实上,美国也没有将其所有的州政府纳入政府采购的实体范围。此外,美国政府通过采取倾斜策略,制定“提高技术标准”、“增加检验项目”和“技术法规变化”等技术壁垒政策,提高外国高技术革新产品的进入门槛,削弱外国产品竞争力,这在无形当中就把许多中国企业拒于美国政府采购市场门外。

为发挥政府采购政策功能,鼓励、扶持自主创新产品的研究和应用,财政部在2007年12月27日下发了《自主创新产品政府首购和订购管理办法》。

政府首购制度需要一个全国统一的自主创新目录做指导。科技部、国家发改委和财政部自2006年就开始了国家自主创新产品的认定工作,但自主创新产品目录迟迟未能出台,致使以政府采购扶持自主创新产品政策一度陷入只闻雷声、不见雨滴的尴尬局面。

国际关系学院院长刘慧认为,目前,政府采购对自主创新的支持在执行中仍存在

不少问题。一方面,在自主产品的界定上行政化、人为化因素较多,造成一些不尽合理的政策倾斜;另一方面,政策对于本地自主创新企业与国内最先进的自主创新企业界定模糊,存在引发地方保护主义的可能性。同时,对于政策的监督不够,容易造成一些地方政府直接利用这项政策保护落后产能。

倒逼管理体制改革

“尽管中国已经进行政府采购管理制度改革,并且执行《政府采购法》也已10年,但仍然存在很多问题,尤其是在采购货物、服务和工程的招标程序方面问题最多。”史晓丽说,“如果不能从根本上解决这些问题,贸然加入GPA只能招致更多的WTO成员在WTO对中国提起政府采购争端案件。而且,在长期的人世谈判中,中国已经积累了很多经验和教训,加入GPA谈判必须吸取这些经验和教训,力争在GPA谈判中不要出现大的失误。”

史晓丽指出,GPA要求各缔约方必须给予采购的货物、服务、工程项目以及生产

商和供应商以最惠待遇原则和国民待遇原则,要求各缔约方的政府采购法律、程序和做法必须具有透明度,要求各缔约方保证其采购实体的招标程序以非歧视的方式实施,不得以具有妨碍竞争效果的方式向任何供应商提供采购信息等等。目前,中国加入GAP面临的主要问题是:第一,中国的政府采购管理体制与GAP仍然存在一定差距;第二,现有《政府采购法》仅规范国家机关、事业单位、团体组织的采购行为,国有企业进行的采购不在该法的规制范围之内,将国有企业的采购纳入GAP规范的采购主体在中国缺乏可操作性。第三,中国《政府采购法》的执行没有完全到位,导致一些规定流于形式。

加入GPA可以进一步倒逼国内政府采购管理体制,促进我国招标投标程序的透明与完善,减少政府采购环节出现的腐败现象。

“GPA要求各缔约方必须给予采购的货物、服务、工程项目以及生产商和供应商以最惠待遇原则和国民待遇原则。此外,

GPA要求各缔约方的政府采购法律、程序和做法必须具有透明度,各缔约方应该保证其采购实体的招标程序以非歧视的方式实施,不得以具有妨碍竞争效果的方式向任何供应商提供采购信息等等。所以,在对待加入GPA问题上,我国既要考虑自身的经济利益和现实国情,同时也应有意识地利用GAP机制推动那些难以靠自身力量实施的改革设想。”史晓丽说。

她建言,今后,中国政府应进一步完善政府采购管理体制,将行使政府职能的国有企业的采购行为纳入《政府采购法》的规制范围;针对受GAP制约和不受GAP制约的采购主体制定不同的采购规则;加大执行《政府采购法》的力度;加大对政府采购腐败行为的制裁力度。

史晓丽特别强调,在对待加入GPA问题上,中国既要考虑自身的经济利益和现实国情,也应有意识地利用GAP机制推动那些难以靠自身力量实施的改革设想。

“加入GAP既是挑战,更是机遇。”史晓丽坦言。

延伸阅读

长期以来,各国都将政府采购作为保护国内企业的重要措施,政府采购市场实行封闭管理。1947年关贸组织制定的关贸总协定中,也没有将政府采购纳入国民待遇的适用范围。

1979年,关贸组织才将政府采购纳入贸易投资自由化谈判领域,并制定了《政府采购协议》(通常称为“1979年协议”)。该协议为诸边协议,即由WTO成员自愿加入,当时只有少数发达成员国家加入协议。关贸组织随后对协议做了多次修改,在1993年乌拉圭会谈谈判期间形成了新《政府采购协议》,又称“1994年协议”,也就是现在的协议,诸边性质不变。

GPA适用范围是谈判的主要内容。由于国际上没有统一的政府采购定义,GPA中也没有用列举方式反映政府采购内容,因此,每个成员的GPA适用范围都是通过谈判确定的。这些成员在谈判中遵循的主要原则是,将政府为履行公共职能进行的货物、服务和工程采购项目列入GPA附录一。附录一的设

计以及相应的谈判内容,就是从谁采购、采购什么、如何采购等方面确定具体的开放项目,形成开放清单。

GPA适用于各缔约方制定或实施的政府采购法律、法规、程序或做法。但是,GPA又允许各申请方在GPA适用的采购主体范围、采购价值的最低限额、发展中国家国民待遇例外三个方面与GPA现有缔约方进行谈判,并在加入时将这些承诺以附件形式予以明确。目前,中国加入GPA的进程就处于这一谈判阶段,也就是“出价”阶段。

中国在2007年12月提出加入GAP的请求,并第一次提出出价清单,该清单仅列出的中央政府实体以及其他实体,地方政府和国有企业没有包括在内。

2010年7月,中国第二次提交出价清单,此次出价仍然没有涵盖地方政府和国有企业。

第三次出价是在2011年12月,此次出价做出实质改变,将部分地方政府纳入,但仍不包括国有企业。

