# WTO的《政府采购协议》及我国政府采购市场的开放

来源：网络 作者：风吟鸟唱 更新时间：2024-02-28

*\" 发达国家迫切希望我国签署《协议》的主要原因，是盯住了我国数额巨大，而且前景广阔的政府采购市场。尽管我国政府采购的金额目前还很难以精确的数字来表达，但如果以一般政府采购规模占GDP的10%比例衡量，我国政府采购金额超过千亿美元，考虑到我国...*

\" 发达国家迫切希望我国签署《协议》的主要原因，是盯住了我国数额巨大，而且前景广阔的政府采购市场。尽管我国政府采购的金额目前还很难以精确的数字来表达，但如果以一般政府采购规模占GDP的10%比例衡量，我国政府采购金额超过千亿美元，考虑到我国财政支出相当一部分还承担着建设性支出的功能，因此，这个数额可能还要大些。在建立社会主义市场经济的过程中，随着政府职能的转换和公共财政管理体制的建立，财政支出的结构将进一步得到调整，采购支出的比重将会不断提高。如此巨大的采购市场及潜力，对那些技术先进，但国内市场饱和、经济增长率较低的西方国家无疑充满了诱惑。

一、WTO《政府采购协议》的背景

1946年起草“关税与贸易总协定”时，由于当时政府采购的市场份额和规模还不大，对国际贸易的影响也未充分显示，因此当时制定的有关条款将其作为例外，排除在总协定约束范围之外。关贸总协定第3条第1款规定，“国内税和其他国内费用，影响产品的国内销售、运输、分配或使用的法令、条例和规定，以及对产品的混合、加工或使用须符合特定数量或比例要求的国内数量限制条例，在对进口国或本国产品实施时，不应对国内生产提供保护”，第5条规定，“不得建立或维持要求产品的混合、加工或使用须符合特定数量或比例的国内数量规则，直接或间接地要求产品的特定数量或比例必须由国内来源供应”。有关国民待遇的总协定第3条第4款规定：“一缔约国领土的产品输入到另一缔约国领土时，在关于产品的国内销售，推销，购买，运输，分配或使用的全部法令，条理和规定方面所享受的待遇，应不低于相同的本国产品所享受的待遇。”但该条第8款却又规定，“本条的规定不适用于有关政府采购供政府共用，非商业转售或非用以生产供应商销售的物品的管理法令，条例和规定，”同时指出，“本条例规定也不妨碍对国内生产者给以特殊的补贴，包括从按本条例规定征收国内税费所得的收人中以及通过政府购买本国新产品的办法，向国内生产者给予补贴。”可见总协定最初的条款中对政府采购所可能造成的贸易歧视严重估计不足，因而给各国政府在其采购活动中实行歧视做法留下了隐患及可乘之机。

由于政府采购没有包括在WTO多边贸易规则之内，政府采购市场便有很大的歧视性和封闭性，在国际贸易自由化的多变体制中形成了一个贸易开放的“盲区”。实际上，许多国家常常通过行政或法律手段，要求本国政府部门或机构在采购供其自身消费的商品时必须优先购买本国产品，以限制外国货物的进口，保护本国供应商的利益。如美国的《购买美国产品法》给予本国厂商以极大的优惠，从政策上和法律上确保政府机关优先购买美国产品，歧视外国商品的进入。同时对外国政府在政府采购中对美国产品的歧视性政策和做法规定了严格的报复程序。因此，西方发达国家常常把歧视性政府采购政策作为非关税壁垒的一种重要措施和其执行对外贸易的重要措施。

随着国际贸易的发展，政府采购的规模越来越大，特别是到了80年代，无论在发达国家还是在发展中国家，政府都成为货物贸易和服务贸易中的最大买主。据估计，国际政府采购总额每年都达数千亿美元，占世界贸易总额的10%以上。但由于政府采购不受关贸总协定国民待遇的限制，也不适用其最惠国待遇条款，各国可自由优待本国产品或某外国产品而歧视他国产品，导致大量国际贸易活动背离总协定的规则。歧视性政府采购已日益发展为国际贸易中的一个严重障碍，越来越受到人们的关注。

二、《政府采购协议》的签订及主要内容

（一）《政府采购协议》的签订

WTO的宗旨之一是促进贸易自由化。二战后，各国急于恢复国内经济，面对美国产品的强大竞争力，纷纷采取贸易保护主义，虽然二战后各国关税总水平在不断下降，但非关税壁垒却不断增多，据统计，仅仅世界贸易组织成员国的非关税保护措施就有1200多种，政府采购市场更是铜墙铁壁。各国都强调政府采购对民族产业支持的重要性，如日本、韩国的政府购买对汽车和电子等产业的发展、崛起就起来巨大的作用，特别在

60、70年代，幼稚产业保护论和进口替代论等流行一时。由于政府采购的规模越来越大，如何评价第8款的政府采购规定，早就在关贸总协定引起各国争论。

在总协定第七轮多边谈判中，政府采购问题终于被纳入东京回合谈判范围，并于1976年7月成立了政府采购的分题组，专门谈判政府采购问题。从性质上说，政府采购谈判内容带有技术性问题，具体争论的问题有：①无差别原则的例外允许的程度；②公开原则的适用范围有多大；③适用限额如何确定；④政府采购的范围要扩大到什么程度；⑤是否同意发展中国家的特别处理等。 1987年，《协议》的缔约方对1979年《协议》做了修改。1993年，各缔约国在乌拉圭回合的谈判上，又在东京回合的基础上就《政府采购协议》达成了新的内容，新《协议》扩大了旧《协议》的适用范围。

（二）《政府采购协议》的主要内容

1、 协议的宗旨和基本目标

a．通过建立一个有效的关于政府采购的法律、规则、程序和措施方面的权利与义务的多边框架，实现世界贸易的扩大和更大 程度的自由化，改善协凋世界贸易运行的环境；

b．各国关于政府采购的法律规章和程序作法均不得对国内供应商提供保护，以在国内外供应商之间实行差别待遇；

c．各国应提高政府采购法规及程序作法的透明度；

d．建立磋商、监督和争端解决的国际程序，以确保有关政府采购的法则能得到公正、迅速和有效地执行，维持权利和义务的平衡；

e.发展中国家特别是最不发达国家的发展、财政与贸易需要应给予特别的考虑。

2、协议的适用范围

a.从采购主体而言，“协议”适用于一国政府部门、机构或其代理机构。各国可在加入“协议”时提交\" —份清单，列明本国适用 “协议”的有关单位。这样做的目的在于，只有列入清单的单位才接受“协议”约束和支配，名单以外的其它政府部门或地方政府的采购则不受约束。由于世界各国政府采购的领域有很大差别，签署国在适用“协议”的主体范围上各有不同也就不足为奇了。例如在日本，“协议”的适用范围是所有中央政府机关(包括司法、立法机关)、47个都道府县和12个政令制定城市政府机关以及84个特殊法人；在美国，为所有的中央政府机关、37个州政府机关以及包括田纳西河流管理局和圣劳伦斯航路开发公司在内的11个政府下属机构；在加拿大，则为所有的中央政府机关(包括部分司法机关，但不含立法机关)和9个联邦下属企业。

b．从采购对象来看，“协议”适用于以任何契约形式采购产品、建筑工程和服务(以及产品与服务的联合采购)，包括购买、租赁、分期付款购买、有无期权购买等。但“协议”不适用于基本建设工程的特许合同的采购，如BOT等。

c．从采购限额上看，“协议”的适用限额规定在附件中，对各签署国中央政府而言，达到13万特别提款权以上的采购均要适用“协议”；对于地方政府和其他主体，由各签署国根据本国的实际情况做出承诺。

d．“协议”第23条规定了“协议”的例外，即不适用于“协议”的几种情形。一是缔约方有权在采购武器、弹药或战争物资，或采购为国家安全或国防目的所需的物资等方面采取其认为必要的行动；缔约方政府有权采取必要措施以维护公共道德、秩序或安全，人类、动植物的生命与健康，知识产权或为保护残疾人、慈善机构或劳改产品而采取必要措施。

3、协议的其他内容

协议还在“技术规范”、“供应商资格审查”、“招标程序”和“质疑与争端解决”等方面作了详细的规定。

三、协议对国际政府采购市场的开放的影响

政府采购协议的主要目的是限制购买国货政策，把国际竞争因素引入国内政府采购市场。为了达到这一目的，《协议》确立了由政府实体部门承担非歧视采购的这一具有深远意义的义务，包括国民待遇和保证投标程序透明度的详细措施。然而，承担这种义务的交易是在有限的范围内，即《协议》仅适用于签字国家提交的附表上的实体部门。

由于采购授标决定具有的敏感性，许多签字国家又有传统的采购国货的政策，因此协议的执行一直不很顺利，特别是头几年，签字国向政府采购委员会申报了一系列没有按标准执行的案件。当然，有些问题通过双边协商和委员会会议的讨论后得到了解决。 四 我国应对WTO《政府采购协议》的对策

政府采购市场是一个特殊的消费市场，它的封闭是暂时的，开放则是必然趋势，当然开放必须是对等的。由于我国至今还未签署国际性或区域性的政府采购协定，我们在《政府采购管理暂行办法》中做出了强制性购买国货的规定。在采购实践中，采购机关也基本上做到了优先购买国货。这种局面明显地限制了跨国公司的商业机会，引起了国际社会的广泛关注。

《政府采购协议》是诸边协议，也就是所谓的简单复边协议，是由世界贸易组织的成员国自愿参加的，只对签字的成员国具有约束力，而且各个国家在申请加入该协议时，要同参加谈判的其他方商谈，确定彼此可接受的使用国民待遇原则的实体、产品和服务清单。我国在启动GPA的谈判时，应该先选择一些国际竞争力强的部门开放，遵循渐进的原则，积累了参与国际政府采购的经验后再逐步放宽限度。在实体的选择上，则可以先选择政府机关，其它公共机构可以逐步放开。比如美国与欧盟之间迄今为止尚未就电信市场的采购问题互相开放，对于诸如纺织品、服装、鞋类、餐具和玻璃器皿等产品——其中有些产品的关税高达40%，也没有完全开放政府采购市场。 货物 服务 工程 州政府 288000美元403000瑞郎 288000美元403000瑞郎 7200000美元10070000瑞郎

州政府较高的临界值是为了保持地方经济的平衡，各国地方政府、政府下属机构的限额一般都比中央政府高，服务和工程的限额又比货物高。因此，在我国推行政府采购制度时，政府采购的“门槛价”也不应该搞一刀切，应在中央与地方之间、不同地区之间有一定的差别。同时，随着经济的发展变化，不同时期也应允许进行调整。

我国是一个发展中国家，在 GPA的谈判中可充分利用协议中“发展中国家的特殊与差别待遇”，加强对民族产业的保护，可利用的条款包括：

(1)．“协议”的适用范围。在谈判发展中国家适用本“协议”的范围时，应适当考虑上述所列目标；发达国家在拟定适用本“协议”的范围时，应尽量列入购买与发展中国家出口利益相关的产品和服务的实体。

(2)．例外条款。发展中国家可在适当考虑上述目标的情况下，同参加谈判的其他方商谈、确定彼此可接受的作为适用国民待遇原则例外的实体、产品或服务清单；在参加上述所提及的区域或全球安排时，也可通过谈判将其适用范围中的某些实体、产品或服务作为适用国民待遇原则的例外。在“协议”生效后，发展中缔约方可按“协议”第24条第6款的规定修改其适用范围；或可要求政府采购委员会允许将其适用范围中的某些实体、产品或服务作为适用国民待遇原则的例外；还可根据它们参与的发展中国家间区域或全球安排，要求委员会允许将其适用范围中的某些属于上述安排范围中的实体、产品或服务作为适用国民待遇原则的例外。

（3）．技术援助。每一发达缔约方应在发展中缔约方提出请求时，在非歧视原则的基础上向其提供一切合适的技术援助，以解决这些国家在政府采购领域遇到的问题。发达缔约方还应建立资料中心，以满足发展中缔约方获得有关政府采购的法律、规章、程序、作法，已经公布的采购意向，“协议”管辖的实体地址，以及已购或拟购产品和服务的性质、数量等方面资料的要求。

（4）．抵偿。各采购实体在进行资格审查、评估投标和授予合同时，不得规定、寻求和考虑抵偿(即通过规定当地成份、技术许可、投资要求和反向贸易等类似要求来促进当地发展或改善国际收支的各种措施)。发展中国家可在加入“协议”时对利用抵偿的条件：进行谈判，但只可用于资格审查过程，而且必须客观、明确和非歧视。

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn