

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2017.05.002

# 中国加入WTO《政府采购协议》谈判的 国家利益分析

张睿君

(国际关系学院公共市场与政府采购研究所, 北京 100091)

**摘要:** 2007年中国提交加入WTO《政府采购协议》的首份出价, 经过与参加方的多轮谈判, 至今已提交了6份出价, 但谈判仍未结束。对于参加方而言, 中国蕴含着巨大的政府采购市场; 对于中国而言, GPA意味着可以开拓的国际政府采购市场。政府采购具有节约政府支出和实现政策目标的功效, 加入GPA是事关国家利益的重要问题, 因此谈判历时9年之久, 中国和参加方都未轻易妥协。本文梳理了中国6份出价和谈判焦点, 从国家利益的角度对中国加入GPA谈判做出分析。

**关键词:** GPA 出价; GPA 谈判; 政府采购; 国家利益

**中图分类号:** F743.1      **文献标识码:** A      **文章编号:** 2095-8072(2017)05-0014-11

“政府采购”一般是指政府为实现公共服务职能向外界提供者购买所需要的货物和服务的行为。<sup>①</sup>从经济和社会发展的角度来说, 政府采购对一国发挥着非常重要的作用, 既有助于政府提高行政管理效率、节约国家支出, 又有助于国家进行宏观调控, 实现社会政策目标。受全球经济一体化和国际贸易自由化的影响, 各国政府采购市场由封闭走向开放, 政府采购贸易逐步成为全球贸易的重要组成部分。

《政府采购协议》(Government Procurement Agreement, 后文简称GPA)是WTO的一项诸边贸易协议, WTO成员意愿加入并受其约束, 通过谈判协商各自国内政府采购市场的开放程度, 即其他参加方实际可得的市场机会。中国在2001年加入WTO时表达了加入GPA的国家意愿, 并于2007年年底向WTO提交了加入GPA的申请和首份出价清单, 从此开始了漫长的谈判过程。

从国际贸易理论的角度分析, GPA规则有助于贸易自由化, 中国的加入将对国内政府采购市场乃至国际贸易出口总额带来冲击, 同时为国内企业开拓国际政府采购市场, 更好地实施“走出去”战略, 提升品牌国际知名度创造契机。但是, 新国际贸易理论认为一国政府应保护幼稚产业, 为其营造一个良好的生存、成长环境、免受外部同行业的竞争压力。通过政府行为的有效干预如政府提高关税、保护国内市场、实施出口补贴、分配新型资源等, 可以更好的促进经济的增长。政府采购的社会政策目标事关国家利益, 牵动国家间政治关系, 政府采购贸易较商业贸易具有歧视性壁垒多、

<sup>①</sup> 随着现代国家功能的增多, 政府采购行为的范围越来越广, 包含的事务种类也逐渐复杂。

准入门槛高、政治因素干扰大等特点。本文试图分析中国加入GPA与其他参加方国家利益的关系，从经济和政治的角度分析中国加入谈判的国家利益问题。

## 一、GPA的形成及参加方国家利益分析

GPA的制度设计与WTO的规则导向一致，致力于推行国际贸易自由化，但是政府采购在各国经济发展中的地位和功能，使得各参加方在适用GPA规则的同时通过多种途径维护国家利益。

### （一）GPA的形成、管辖范围及原则

世界各国政府采购的总规模通常占GDP的15~20%左右，<sup>①</sup>因此，政府采购本身的经济效益和政策功能再加上巨大的政府采购市场，给国内外利益相关者带来激烈的竞争。各国政府作为采购人都希望通过政府采购实现其政府职能，企业作为供应商则积极参与政府采购获得利润。<sup>②</sup>西方国家的政府采购已有200多年的历史，随着各国政府采购制度的发展，为了规范政府采购贸易，不同国家之间开始寻求在贸易协议中对政府采购做出规定，在全球范围最具影响力的就是GPA，目前共有43个参加方。<sup>③</sup>

GPA（2012版）第2条从5个方面对政府采购的范围做了界定：一是为政府目的；二是涵盖实体所进行的采购；三是不以商业销售或转售或用于供商业销售或转售的商品或服务的生产为目的进行的采购；四是通过契约方式进行，包括购买、租赁等；五是超过最低门槛金额。<sup>④</sup>GPA对每一个参加方的具体适用范围通过谈判达成，是谈判的主要内容。谈判遵循的主要原则是：将政府为履行公共职能进行的货物、服务和工程采购列入附录一的附件1-7；<sup>⑤</sup>谈判内容包括：采购实体<sup>⑥</sup>、采购客体和门槛价<sup>⑦</sup>、采购形式<sup>⑧</sup>和适用例外。

透明、非歧视和国民待遇原则是GPA的基本原则。GPA要求参加方创造它们采购程序的透明度，以确保供应商之间公开、公平的竞争，同时，采购实体不能根据国外所有权、附属或提供的货物和服务原产地而不公平地对待供应商。但是，非歧视原则有一个例外规定，即允许发展中国家在与其他参加方谈判时，在国民待遇原则上对于特定实体、货物或者服务接受相互之间的例外排除。在最新版的GPA2012中，其第5条指出，考虑到发展中国家的发展、财政和贸易需要，各参加方应给予其特殊和差

① 王洁. 中国加入GPA是世界政府采购市场的一件大事——专访WTO秘书处参赞罗伯特·安德森[J]. 中国政府采购, 2011(7):32.

② 国际政府采购包括各国政府采购和国际组织的采购，本文只分析各国采购。

③ 英国脱欧后，本文暂不涉及英国的GPA身份问题。

④ 其中第二条和第五条属于谈判确定的范围，而其他三条则是对政府采购的定性描述，即只有符合这三条才能算是政府采购。

⑤ 其中附件1-3分别是适用的中央政府实体、次中央政府实体和其他实体，以及这些实体适用的门槛价；附件4-6分别是适用的货物、服务、工程服务清单，附件7为总注释。

⑥ 列入附录一的附件1-3。

⑦ 门槛价随附件1-3采购实体出价，采购客体清单分别是附件4货物、附件5服务、附件6工程（也称建筑服务）。

⑧ 购买、租赁、出租、租购等。

别待遇。<sup>①</sup>事实上,越来越多的发展中国家发现特殊待遇的获得取决于自己的谈判能力,并非是无条件的,因此,发展中国家更加慎重地考虑本国的加入问题。

## (二) 参加方政府采购市场维护国家利益方式

现代社会赋予政府采购许多政策职能,如保护国货、扶持中小企业等,因此,大多数国家不管其经济是否发达、是否加入GPA,出于维护国家利益的目的,国内存在各种不同的法律、行政规章和实践做法对希望参与竞争政府合同的外国供应商带来歧视或不利因素,在政府采购实践中更倾向于本国或本地商品和服务,利用政府采购保护本国货物也成为国际贸易中最常用的非关税壁垒,<sup>②</sup>也是维护国家利益最常用的手段。

1. 充分援引GPA的例外排除条款维护国家利益。对于参加方,利用GPA条款本身排除国外企业维护国家利益最合理。例如,美国在GPA出价附件7总注释中指出,为小企业和少数族裔预留的合同不适用该协议。根据国内配套法规,美国小企业能够拿到30%~40%的政府采购合同,这个比例是相当高的,从另一个角度也说明了尽管美国出价清单开放范围较大,但通过援引GPA条款就能排除大部分国外企业。此外,各参加方还采取降低合同总额或分包的方式充分利用门槛价规避GPA的出价约束。

2. 国内完善的法规体系维护国家利益。首先是参加方直接对政府采购做出规定的法规,例如欧盟的《公共采购指令》,美国的《联邦采购条例》;其次是参加方为实现政府采购政策目标制定的法规,如美国以《购买美国货法》<sup>③</sup>为核心,辅之以《贸易协议法》、《贝瑞修正案》等一系列配套法律,严格规定了购买国货的操作程序等内容。每一个庞大、严谨的法规体系都有特定的受益群体,政府因此保护了本国的经济利益和政治利益,并有效减少了国外企业参与政府采购的机会。

3. 政府采购程序包含的隐性障碍维护国家利益。采购程序从确定采购需求到签订合同包含若干环节,对于想进入参加方政府采购市场的国外企业存在许多隐性障碍:一是严格的企业资格审查标准;二是提高对采购标的的技术规格要求;三是全面的合同授予标准,例如欧盟合同授予标准就包括环境特征,使用成本,回报率等因素;四是对本土企业的优惠政策。政府采购程序中的特殊规定,看似都是合理的要求,实则无形中降低了国外企业的中标机会,同样维护了国家利益。

此外,语言也是一道较难逾越的门槛。除了国际工作语言,许多参加方在招标时使用本土语言为主,增大了国外企业投标难度和成本,语言也影响企业对法规的正确把握,一定程度上限制了国外企业进入本国政府采购市场。

<sup>①</sup> GPA2012, Art. IV.

<sup>②</sup> Mark L. Jones, "The GATT-MTN System and the European Community as International Frameworks for the Regulation of Economic Activity: the Removal of Barriers to Trade in Government Procurement", *The Maryland Journal of International Law & Trade*, 1984, 8(1): 53-121.

<sup>③</sup> 《购买美国货法》规定:当小型企业或位于劳动力过剩地区的企业提出竞争性的国内报价时,对国外报价加计12%的差价,若该价格高于国内报价,则应当购买美国产品。

## 二、中国加入 GPA 谈判历程和焦点

2001年,中国加入WTO时表达了加入GPA的意愿,承诺“自加入时起成为GPA观察员,并将尽快提交附录一出价,开始加入该协议的谈判”。<sup>①</sup>紧接着,2002年6月29日,我国颁布了《中华人民共和国政府采购法》,标志着国内政府采购制度的初步建立,政府采购规模不断增大,由2002年的1009.60亿元增加到2015年的21070.5亿元。<sup>②</sup>中国政府采购市场显示出的巨大潜力,使得欧美等GPA参加方对这一问题日益关注,不断敦促中国启动谈判并尽快完成加入进程。加入GPA意味着国内政府采购市场的开放和政府采购制度的调整,尽管客观上分析,我国国内制度与GPA规则存在一些差别,但迫于履行WTO承诺和来自欧美等发达国家的压力,中国于2007年底提交了加入WTO《政府采购协议》(GPA)申请书,并提交了初步出价清单,这标志着中国正式启动加入GPA谈判,<sup>③</sup>至今已经提交了6份出价清单。

### (一) 中国加入 GPA 谈判历程

一个国家可以在首份出价清单准备好后开始加入谈判,与参加方之间的谈判在双方要价-出价的基础上进行。GPA的出价清单是以列出的形式,即每个国家列出协议涵盖的采购实体、采购客体和门槛价。中国6次出价对比见表1。

### (二) 中国谈判的焦点问题

从我国提交的6份出价清单<sup>④</sup>可以看出我国采取循序渐进开放的措施,比较第6份出价清单和首份出价清单发现,门槛价显著降低,尤其是货物和服务已与多数参加方同等水平,<sup>⑤</sup>增加了19个次中央实体的558个机构,服务和工程采购客体范围也有所增加。尽管如此,GPA参加方仍表示中国出价与期望有所差距,并且随着谈判深入,谈判已涉及到实质性问题,我国的谈判压力也越来越大。当前谈判焦点问题主要集中在三个方面。

一是国有企业。GPA参加方认为我国国有企业采购属于政府采购的范畴,应列入出价清单,要求中国在附件3纳入能源、交通、水利、电力等公共领域实体,以及其他受政府控制或影响的任何国有企业实体,这种要价几乎囊括了我国所有大型国有企业。但是现阶段我国国有企业性质复杂,《中华人民共和国企业国有资产法》第5条规定“本法所称国家出资企业,是指国家出资的国有独资企业、国有独资公司,以及国有资本控股公司、国有资本参股公司”。除了按照出资的划分,国有企业还分为地方政府和中央政府投资参与控制的企业。按照《政府采购法》规定,只有使用国有资金部分的国有企业采购才属于政府采购范畴,并且国有企业兼具经济目标和公共服务目

① WTO中国加入组报告书,第341段。

② 中国历年《政府采购年鉴》。

③ 我国正式启动加入世贸组织《政府采购协议》谈判[EB/OL].中华人民共和国中央人民政府网[2017-01-26].[http://www.gov.cn/gzdt/2007-12/28/content\\_846570.htm](http://www.gov.cn/gzdt/2007-12/28/content_846570.htm).

④ 也可称为1份出价清单和5份修改出价清单。

⑤ 工程门槛价高于参加方平均水平,具体见后文表2。

表 1 中国加入 GPA 谈判 6 次出价对比表

提交时间	第1份 2007年12月28日	第2份 2010年7月9日	第3份 2011年11月30日	第4份 2012年11月29日	第5份 2014年1月6日	第6份 2014年12月22日
附件1 中央 实体	50个中央实体 门槛价: 货物50万 服务400万 工程2亿	61个中央实体 门槛价: (5年递减) 货物50万→20万 服务50万→20万 工程1亿→5千万	门槛价: (5年递减) 工程8千万→1.5 千万 其余未改变	中央实体清单减少 国家安全部 门槛价: (5年递减) 工程5千万→1.5 千万 其余未改变	中央实体根据国内机构 改革造成的部分部委 合并或撤销作了相应 调整 其余未改变	扩大实体出价范围, 涵盖京外下属行政 机构 门槛价: (3年递减) 货物20万→13万 服务20万→13万 工程2千万→1.5千万
附件2 次中 央实 体	未列入	未列入	列入5个次中央实 体的171个机构。 门槛价: (5年递 减) 货物75万→40万 服务75万→40万 工程1.5亿→3 千万	较上一份出价增 加: 3个省的100 个机构 其余未改变	名单按照A组和B组划 分, 原来出价省份保 留在A组, 新增2个省 (市)的64个机构; B组列入4个省的108 个机构。 门槛价: (5年递减) 工程6千万→2千万	B组出价增加5个省 的130个机构。 门槛价: (3年递 减) 货物50万→35万 服务50万→35万 工程2.5千万→1.5 千万
附件3 其他 实体	14家事业单位, 不 涵盖国有企业 门槛价: 货物90万 工程3亿	门槛价: (5年递减) 货物90万→60万 服务90万→60万 工程2亿→1亿 其余未改变	未改变	未改变	8家事业单位, 原出 价中5家单位列入中央 实体, 去掉1家单位 门槛价: (5年递减) 工程8千万→4千万	新增22个实体。 门槛价: (3年递减) 货物60万→40万 服务60万→40万 工程2.5千万→1.5千万
附件4 货物	无附件4 货物清单列在注释	无附件4 货物清单列在注释	无附件4 货物清单列在注 释	新增附件, 首次 对货物列出专门 清单, 涵盖附件 1至附件3所列 明的实体采购的 所有货物项目	未改变	未改变
附件5 服务	据中国《政府采 购品目分类表》 (财库[2000]10 号), 下列服务适 用GPA: C06 租赁 C0604 设备和机械 C09 培训 C0902 国外培训	根据WTO《服务 品目分类及对应CPC 编码》(MTN.GNS/ W/120号文件), 列 出1个大类下3个中 类的9个小类。	较上一份出价 增加2个大类、1 个中类、2个小 类。	未改变	较上一份出价增加1 个大类、2个中类、3 个小类	较上一份出价增加1 个中类、4个小类
附件6 工程	据中国《政府采 购品目分类表》(财 库[2000]10号) 列出两小类工程项目	根据CPC, 列出51类 项下的多数项目, 但 未全部开放	未改变	未改变	未改变	根据CPC, 将第51 类全部列入出价
附件7 总注 释	对支持农业、涉 及国家安全、国内扶 持政策、国际援助 和救灾等的采购做 出排除, 履行协议 过渡期为15年	履行协议过渡期减 为5年	无实质调整	减少了10条排除 项目	履行协议过渡期减 为3年	
参加 方态 度	美国和欧盟等GPA 参加方均表示“深 感失望”, 认为我 国的出价过于保 守, 并希望中国能 列入地方政府实 体。	相对于2007年首 份出价清单而言, 第2份清单的出 价范围有所增加, 中央实体的门槛 价进行了大幅下 调, 美国和其他 GPA缔约方对此 表示赞赏, 但仍 不甚满意, 要求 中国进一步修 改, 包括增加地 方政府和央企为 采购实体, 并继 续降低门槛价。	针对中国这份改 进较大的出价清 单, 美国和欧盟 等参加方仍不满 意, 认为仍存在 门槛价过高、涵 盖范围小以及未 列入国有企业等 问题。	普遍态度是表示 欢迎但认为不够 充分, 尤其是在 次中央实体、国 有企业等方面, 希望我国进一步 修改。	本份出价的巨大 让步依然没能使 得GPA参加方满 意, 他们认为国 有企业尚未列出 清单, 门槛价可 以继续降低, 工 程项目也可以 进一步开放。	尽管承认中国政 府在开放范围上 做出让步, 遗憾 的是这份与参加 方一般出价水平 大体一致的出 价清单仍未获 得参加方的认 同。

注: 表中出价单位为SDR (特别提款权)。

资料来源: 历次出价清单

标, 从事较多商业行为。<sup>①</sup>我国在第6份出价中列入了中国农业发展银行、中国邮政集团公司和中央国债登记结算有限责任公司, 但是参加方对此表示不满, 敦促中国列入更多的国有企业。<sup>②</sup>从现有参加方的经验来看, 纳入其他实体清单的主要是实施公共服务职能的国家所有、国家控制企业或国家出资的国有企业, 相比之下, 我国的国有企业从事较多商业行为, 并且处于改革的探索时期, 下一步将根据功能和战略定位将国有企业划分为公益类和商业类,<sup>③</sup>因而当前很难决定是否将国有企业列入GPA出价。

二是次中央实体。我国从第3份出价清单开始对次中央实体做出承诺, 到第6份出价清单已经列入4个直辖市13个省的558个机构, 既涵盖沿海发达地区, 也包括内陆省份, 做到了比较开放的水平。GPA参加方要求列入更多的省级政府和重点城市, 并且希望开放地级市政府。然而各参加方在次中央实体出价上参差不齐, 出价较为全面的有欧盟、韩国、日本等, 基本涵盖各个层次的地方政府; 也有些国家出价较为保守, 如美国只涵盖了37个州政府。根据现有参加方的出价经验, 开放程度一方面取决于本国中央政府和地方政府的关系, 另一方面取决于相互的谈判和互惠条件。我国施行中央和地方分税制,<sup>④</sup>根据现在中央政府与地方政府事权的划分, 中央财政主要承担国家安全、外交和中央国家机关运转所需经费, 调整国民经济结构、协调地区发展、实施宏观调控所必需的支出以及由中央直接管理的事业发展支出, 地方财政主要承担本地区政权机关运转所需支出以及本地区经济、事业发展所需支出。<sup>⑤</sup>因此中央不能直接管理地方政府采购, 此外国内中东西部各地区经济水平和社会发展差异较大, 采购规模差别较大, 因此是否加入GPA应由地方政府自行决定。

三是工程项目门槛价。迫于参加方的压力, 中国第6份出价的工程采购客体已经同等开放, 即将联合国《主要产品分类》(CPC)中第51类工程项目全部列入出价清单。但参加方对中国工程门槛价提出意见, 早在第1份出价清单, 参加方要价就要求中国将工程门槛价降为500万SDR(参加方主流出价为500万SDR, 除各别情况<sup>⑥</sup>)。而中国在第6份出价中承诺工程项目门槛价过度期限后降为1500万SDR, 与参加方要求存在悬殊。中国第6份出价工程门槛价与现有GPA主要参加方出价对比分别如表2所示。中国政府采购规模中, 工程采购占比最大, 如图1所示, 2004年起, 工程采购占采购总规模的比例超过50%, 曾经一度达到60%左右, 对于外国供应商是一块潜力巨大的市场。因此, 中国工程采购门槛价受到参加方的普遍关注。

① 在国有企业采购问题上, 我国法规与GPA规则关于政府采购的定义存在分歧。按照《中华人民共和国政府采购法》第二条规定, 政府采购是指是指各级国家机关、事业单位和团体组织, 使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。而按照GPA规则, 政府采购是指所涵盖的实体不以商业销售或转售或用于商业销售或转售的商品或服务的生产为目的而进行的采购。因此只要实体涵盖在出价清单内, 不论采购资金来源, 都是政府采购行为。

② 美国提出了两个方案供中国选择, 一是将具有“政府目的”或“政府职能”的国有企业列入GPA出价清单, 提交一份完整的“其他实体”名单, 务必将国有企业纳入其中; 二是如果中国拒绝列入国有企业, 那么就需要用行政条例明确的规定国有企业采购不属于政府采购, 并保证与之相关的规定和行为都要与这一商业独立承诺相一致, 在国际组织及多边贸易中也要遵守这个约定。

③ 国资委、财政部、发展改革委关于印发《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》的通知(国资发研究〔2015〕170号)。

④ 《中华人民共和国预算法》(主席令第12号)第15条。

⑤ 《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85号)。

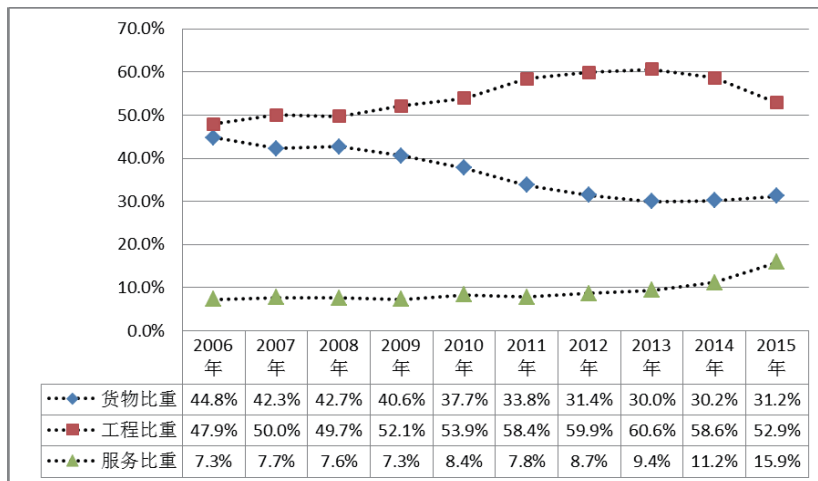
⑥ 如中央实体一级以色列出价为850万SDR, 次中央政府实体一级以色列出价为850万SDR, 日本、韩国和中国台湾出价为1500万SDR。

表 2 中国第 6 份出价工程门槛价与现有 GPA  
主要参加方出价对比

单位: 万 SDR

		中央实体	次中央实体	其他实体
GPA 主要 参加方出 价情况	亚美尼亚	500	500	500
	加拿大	500	500	500
	欧盟	500	500	500
	中国香港 <sup>①</sup>	500	-	500
	冰岛	500	500	500
	以色列	850 <sup>②</sup>	850	850
	日本	450	1500	450 1500 <sup>③</sup>
	韩国	500	1500	1500
	列支敦士登	500	500	500
	荷属阿鲁巴 <sup>④</sup>	400	-	500
	挪威	500	500	500
	新加坡 <sup>⑤</sup>	500	-	500
	瑞士	500	500	500
	美国	500	500	500
	中国台湾	500	500	500
中国	1500	1500	1500	

资料来源:《政府采购协议》新一轮谈判结果, 2012 年



资料来源: 2007~2014 年《中国政府采购年鉴》, 财政部国库司网站《2014 年政府采购规模简报》、《2015 年政府采购规模简报》

图 1 2006~2015 年中国政府采购货物、工程和服务在采购规模中的占比情况

① 中国香港无附件 2 实体。

② 本协议对以色列生效后第 6 年起为 500 万 SDR。

③ A 组中的日本邮政公社的工程门槛价和 B 组中实体的工程门槛价为 45 万 SDR; A 组中所有其他实体的工程门槛价为 1500 万 SDR。

④ 荷属阿鲁巴无附件 2 实体。

⑤ 新加坡无附件 2 实体。

### 三、中国加入 GPA 谈判的国家利益的经济视角分析

GPA 致力于在参加方之间执行政府采购的透明、非歧视和国民待遇原则，为参加方的供应商开拓其他成员的政府采购市场。从经济视角分析，我国加入 GPA 不仅意味着国内政府采购市场的开放和政府采购制度的调整，而且代表着中国企业获得进入参加方政府采购市场、“走出去”、扩大国际贸易、提高国际竞争力的机会；但是，加入 GPA 也将给我国企业尤其是中小企业带来更大的竞争，将对弱势产业产生冲击。

1. 增加出口贸易。国内企业的对外贸易机会增多。Hoelman 和 Mavroidis (1995) 研究了 GPA 对服务贸易的扩展和机制实施的加强功能，认为谈判中采购规则和程序对发展中国家服务出口潜在的增长具有重要的决定作用。<sup>①</sup>在加入 GPA 之前，我国企业在国际政府采购市场上不能享受非歧视待遇，很难或几乎不能拿到国际政府采购合同，在国际市场中只占很少的份额。<sup>②</sup>当前我国是世界上最大的出口国家，国内有部分产业和企业在国际市场上具有一定的竞争力。我国产品尤其是制造业等传统工业具有价格优势，符合多数国家推崇的政府采购“物有所值”原则，因此，一旦加入 GPA，我国企业将有很大机会进入参加方的政府采购市场，最终获得授予合同。政府采购对普通市场具有示范和导向作用，因而还有利于企业开拓政府采购市场之外的国际市场，为企业创造更多出口机会，更好地实施国家的“走出去”战略。

2. 提高国内企业的国际竞争力。我国现代企业制度建立时间较短，许多企业存在管理制度不健全、经营不规范、诚信缺失、产品质量达不到国际标准等问题，除了物美价廉的优势，在国际市场上信誉较低，即使有参与投标的机会，也会受到对方提出额外条件的限制，而且随着人口红利的消失，劳动力价格增长，我国企业产品和服务的价格优势将不再凸显。中国加入 WTO 以后，国内企业已逐渐融入和适应国际规则体系，加入 GPA 将更有助于国内企业的制度完善。尽管加入 GPA 之前，我国政府采购市场已经比较开放，有许多国外企业进入，但是加入之后，我国企业要与国外企业同时在国内、国际政府采购市场上同台竞技。这不论是对中国企业的技术、产品和服务还是参与国际招标规范操作、学习国际规则等方面都提出更高的要求，需要企业不断提高自身实力和竞争优势。除了企业资质和产品质量、性能，在国际规则、国外法律和投标技巧等的学习方面，同样需要企业做足准备，切实提高参与国际政府采购的能力，增强国际竞争力。

3. 促进国内市场的健康发展。加入 GPA 之后，为了适应国际规则的要求，我国需要调整现行国内政府采购制度和规范政府采购市场。开放的政府采购市场应以透明和竞争为原则，打破垄断、地方保护等不平等待遇，形成开放、有序、统一的政府采

<sup>①</sup> Bernard M. Hoelman, Petros C. Mavroidis, Organization's Agreement on Government Procurement Expanding Disciplines, Declining Membership. Policy Research Working Paper, 1995.

<sup>②</sup> 例如，《美国贸易法案》规定，美国政府部门不能从没有加入 GPA 的国家进行采购，即我国要想进入美国政府采购市场，加入 GPA 是必要条件。



购市场环境。开放后健康有序、公平竞争的国内环境将为企业提供良好的市场氛围，以政府采购市场带动整体市场，提高政府采购的示范作用。

4. 刺激“国货”和中小企业创新。政府采购承担着许多政策功能，被政府用作保护“国货”和中小企业的工具。有些学者通过分析歧视性政府采购对一国贸易量、国民经济的正面贡献，探讨如何规避国际、地区的贸易协定，实施歧视性政府采购政策。Federico (2000) 利用新经济地理理论框架研究歧视性政府采购，提出偏向国内政府采购的影响就是阻止集中化力量，在市场一体化较强时（低贸易成本），歧视性政府采购对集中化力量的阻止非常有效。<sup>①</sup>尤其是当一个国家在国际产业集中化处于不利地位时，歧视性政策是一个很好的政策工具。中小企业对于国家的经济发展和解决就业有重要贡献，各国倾力保护中小企业，通过一系列法规落实歧视性政府采购政策，但是保护不能是永久的，开放并非百害而无一利。更激烈市场竞争将推动中小企业加强创新力度，提供更好的产品和服务，提高市场份额和综合竞争力，逐步增加脱离政府庇护的能力，做大做强，立足于国际市场。

#### 四、中国加入 GPA 谈判的国家利益的政治视角分析

政府采购被赋予太多的政策使命，国际政府采购不仅是一个经济行为，而且是一项带有政治色彩的国际贸易活动，甚至影响双方国际关系，因此受到参加方普遍关注。中国经济的飞速发展和中国在世界贸易舞台上的突出表现，使得中国从提交第 1 份加入 GPA 谈判出价清单起就成为 GPA 参加方和 GPA 观察员的关注焦点。2007 年至今，中国每一次出价都受制于欧美的经济和政治施压，<sup>②</sup>随着谈判深入和清单的不断开放，中国面临更加严峻的形势和更大的压力，国内各部门关于 GPA 谈判的研究也进入白热化阶段，可谓“临门一脚”。跳出经济层面，从政治视角分析，中国的加入将对国家安全、国际话语权和国际地位产生不容忽视的影响。

##### （一）国家安全是永恒的话题

国家安全是每个国家必须应对的重要和首要问题，GPA 文本允许参加方做出国家安全项下的例外规定，主要是排除涉及国家安全部门、情报部门和与国家安全项目（如能源、粮食）的有关的采购，<sup>③</sup>但是政府采购市场的开放仍旧对国家安全存在隐患，主要体现在经济安全、信息安全。

在经济安全领域，开放政府采购市场最直接的影响是对国内产业的冲击，可能造

<sup>①</sup> Federico Trionfetti, “Discriminatory Public Procurement and International Trade”, *The World Economy*, 2000, 23(1): 57-76.

<sup>②</sup> 中国在 2006 年 4 月第 17 届中美商贸联委会上承诺将于 2007 年 12 月底前启动加入 GPA 谈判；在 2007 年 12 月第 18 届中美商贸联委会上承诺在年底前提交 GPA 框架下的中国最初出价；在 2008 年 9 月第 19 届中美商贸联委会上确认将尽快向 WTO 政府采购委员会提交一份改进的出价；在 2010 年 5 月第 2 轮中美战略与经济对话会议上承诺于 WTO 政府采购委员会 7 月会议前提交一份强有力的 GPA 修改出价。同年 12 月在第 21 届中美商贸联委会上宣布 2011 年提交修改后的第 3 份出价清单；在 2012 年第 4 轮中美战略与经济对话中承诺于 WTO 政府采购委员会 2012 年最后一次会议前提交一份新的综合性修改出价；2013 年 12 月，在第 24 届中美商贸联委会会议闭幕后举行的媒体吹风会上，财政部副部长标准我国将加快加入 WTO《政府采购协定》谈判，在 2014 年提交一份修改出价。

<sup>③</sup> 例如美国排除了国防部、国土安全部等部门。

成一部分企业失去原有的市场份额，降低企业效益，增加国内经济的不稳定因素。此外，许多国家认为出口和对外贸易逆差对经济安全有重要影响，例如美国在1994年克林顿政府提交的《国家安全报告》中把国家安全中的经济安全部分视为涉外经济问题，而其解决好涉外经济问题的目的是获得美国的经济繁荣。

在信息安全领域，本文认为主要包括两个范畴。一是采购行为本身的信息安全，尤其体现在大型基础设施项目的采购上，如水利、交通、城市排水系统等，此类项目一般采用谈判的采购方式，如果有国外企业能够进入到最终阶段，就能获得政府大型基础设施建设的重要信息，这对国家发展是非常不利的；二是采购客体隐藏的信息安全隐患，这类信息安全涉及部门多、影响范围大、分布广，例如通讯设备、办公电脑、复杂打印机，甚至是碎纸机都能成为信息搜集终端。

国家安全也是GPA参加方高度重视的问题，我国企业已经因此受到许多不公平待遇。众所周知的美国拒绝采购华为和中兴产品案主要就是因为美国政府出于对国家安全的考虑。此外，美国《2013财年综合继续拨款法案》第516条明确规定：“美国商务部、司法部、国家宇航局和国家科学基金会不得利用任何该法案提供的拨款采购由中国政府拥有、管理或资助的一个或多个机构生产、制造或组装的信息技术设备，除非上述机构负责人与联邦调查局或其他适当机构进行会商，对网络间谍或蓄意破坏风险进行评估”。又如，欧盟-日本始于2013年的自贸谈判中未决议题之一即为政府采购议题，近期欧盟作出妥协，同意在欧盟设备不符合日本国家安全标准的情况下，该合同条款允许日本企业有权拒绝采购欧盟铁路设备。<sup>①</sup>这对我国加入GPA后国内配套法规的调整是一个很好的启示。

## （二）推动双边和区域贸易协议谈判

近几年国际经贸合作出现双边、区域贸易协议发展迅速，WTO谈判停滞的局面。尤其美国特朗普政府上台后，采取保守的贸易政策，随即退出TPP协定，并重新启动《北美自由贸易协定》的谈判，重视对国内企业的保护，这些都是美国政府将对国内政府采购市场的开放采取谨慎态度的信号。由此，中国加入GPA谈判来自美国的压力将减弱，但是美国政府“退出”的同时刺激了其他国家和地区之间的多边、双边或区域贸易谈判，给中国贸易发展和政府采购市场开放带来机遇。

随着政府采购成为诸多贸易协议的一项重要议题，<sup>②</sup>中国加快加入GPA谈判的步伐是开放政府采购市场积极态度的体现，政府采购市场规模对其他国家产生巨大的吸引力，对于未来中国参与或发起其他多边、双边或区域贸易协议具有积极的影响。此外，中国加入后对GPA规则的适用和国内规则的进一步调整，也有利于在其他贸易协议谈判中更快达到条件，完成谈判。

<sup>①</sup> 欧盟施压日本在政府采购领域作出让步[EB/OL]. 商务部[2017-01-26]. <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjlm/201701/20170102508411.shtml>.

<sup>②</sup> 例如在TPP、TTIP，欧盟与日本、墨西哥、美国、越南自贸协定谈判以及中韩自贸协定中，政府采购是一个重要的议题。

### (三) 国际话语权提升

中国的经济发展和国际地位提升受到世界瞩目, 在全球多边贸易体系中发挥了作用。但是在国际政府采购领域, GPA是最初由发达国家共建的“朋友圈”, 发展中国家很难轻易加入这一“富国俱乐部”, 更无从谈起参与制定规则。当前在全球贸易萎靡, 中国持续获得贸易顺差和国内经济保持高速发展的背景下, 欧盟等国以及其他参加方强烈希望中国尽快加入GPA, 共同分享中国政府采购市场的蛋糕。除了现有参加方, GPA拥有28个观察员, 包括印度、巴西、墨西哥等蕴含巨大政府采购市场规模的发展中国家, 中国的加入将给它们带来示范作用, 加速加入GPA的步伐。当前国际上有许多双边贸易协议(如《美加贸易协议》)和区域贸易协议(如TPP)将政府采购列为重要的议题, 但GPA是参与国家最多的、专门的政府采购贸易协议, 因此中国加入GPA意义重大。一方面有助于获得欧盟等成员的身份认同, 能够增强国际政治影响力, 增加未来参与制定和改变国际规则的机会; 另一方面, 当前在美国特朗普政府采取保守贸易政策的有利时机, 中国的贸易开放尤其是政府采购市场的开放对发展中国家具有带头作用, 中国加入GPA将带动更多发展中国家开放国内政府采购市场。

本文通过从经济视角和政治视角分析得出结论: 中国加入GPA到了“临门一脚”的时刻, 中国的加入对国内和国际各国都意义非凡, 但是加入后维护国家利益问题不容忽视。从经济角度分析, 中国加入GPA对于出口贸易、国内企业竞争力、中小企业的战略创新和国内市场健康发展有积极影响; 从政治角度分析, 中国加入GPA将提升中国的国际地位, 增强国际话语权, 但是国家安全问题不容忽视。从各参加方的经验和做法看, 中国加入GPA的谈判核心和谈判策略应当紧紧围绕国家利益, 并且需要加速制定国内配套政策, 既保障加入之后GPA规则在国内的适用, 促进经济发展; 又切实保护国家相关事务和群体不受损害, 维护国家利益。

#### 参考文献

- [1] 刘慧. 世界贸易组织《政府采购协议》导论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.
- [2] 张睿君. 我国企业开拓国际政府采购市场研究[D]. 国际关系学院, 2013.
- [3] 刘慧. 世界贸易组织公共市场的开放及我国的对策[J]. 国际关系学院学报, 1999(4): 1-7.
- [4] Anderson, R. D., “China’s Accession to the WTO Agreement on Government Procurement: Procedural Consideration, Potential Benefits and Challenges, and Implementation of the Ongoing Re-negotiation of the Agreement”, *Public Procurement Law Review*, 2008(4): 161-174.
- [5] Mattoo, Aaditya, “The Government Procurement Agreement: Implications of Economics Theory”, *World Economy*, 1996, 19(6): 695-720.
- [6] McAfee, R.D., J. Mcmillan, “Government Procurement and International Trade”, *Journal of International Economics*, 1989, 26(3-4): 291-308.
- [7] Wang Ping, “Coverage of the WTO’s Agreement on Government Procurement: Challenges of Integrating China and Other Countries with a Large State Sector into the Global Trading System”, *International Economic Law*, 2007(10): 887-920.

(下转第 65 页)