

中国加入 GPA 的影响及前景分析

王平

中国加入 WTO《政府采购协定》(GPA) 的谈判已经走到了一个很重要的十字路口。自 2007 年底谈判启动以来,中国已经多次修正出价,并作出了很大让步。2013 年底提交的第四次修正出价,删除了就公用事业相关的采购所作的一般性例外。2014 年底提交的第五次修正出价,中国已经就绝大部分中央政府采购和相当一部分地方政府采购做出了承诺,相应的门槛价已经接近于其他 GPA 参加方。但 GPA 参加方依然不满足于中国目前的出价,谈判可能面临国企采购的覆盖范围狭窄、大型基础设施新建项目难以被涵盖、地方政府采购的出价未涵盖所有省市、政府采购推动政策目标缺乏确定性和针对性等主要问题。

随着中国的公共采购改革进入新阶段,政府采购规模逐年增加,政府采购法律法规逐步完善,公共采购改革着力推进。但是,政府采购法律总体框架的合理性有待加强。中国在修订国内法律以符合 GPA 标准的过程中,应该以加入 GPA 为契机,对现有的公共采购法律框架和机构框架作进一步整合。因为加入 GPA 以获得对世界主要贸易国公共市场的准入,对于中国改革发展有着深远的影响。

中国加入 GPA 带来的市场准入机会

GPA 所涵盖的采购市场规模巨大,

预计达到 1.6 万亿美元。据 2012 年欧盟的估算,欧盟采购市场价值为 2370 亿欧元,美国为 1780 亿欧元,日本为 270 亿欧元。这些数字仅代表 GPA 提供的采购市场机会,实际获得的采购合同数值还需要进一步确定。以欧盟为例,根据其 2011 年就 2007—2009 年跨国界采购占跨国经济活动的比例来统计,从合同价值来衡量,直接跨国采购占 3.5%,非直接跨国采购占 25.6%(其中,通过本地代表机构的占 13.4%,通过分包的占 0.2%,通过联合体竞标的占 0.1%,通过经销商的占 11.9%)。在直接跨国采购中,88% 的合同授予了其他欧盟成员国的公司,12% 的合同授予了非欧盟国家,其中美国、加拿大、中国各占 1% 左右;在非直接跨国采购中,40% 的合同授予了非欧盟国家。鉴于欧盟采购市场相对开放(目前开发度达到 85%),中国在欧盟采购市场的份额有进一步提升的潜力,而加入 GPA 是重要的保障。

对中国而言,加入 GPA 的一项重要目标是克服政府采购市场中的贸易壁垒。在购买美国产品法规中,联邦采购一般要求采购标的 50% 在美国生产。但是由联邦(交通局)资助的地方实体就民航、铁路和公路交通项目的采购则一般要求采购标的 100% 在美国生产(车辆采购中比例可相应降低)。更重要的是,美国在 GPA 附表二中就列明这些联邦资助的地方交通项目的采购不受 GPA

的规管。美国政府采购市场限制措施的主要特点是前置性,即采购机关在采购国外产品之前必须向相应的主管机构申请豁免。这意味着只有采购机关确有购买国外产品的意向的时候,才会进行申请。相比较而言,拟定中的欧盟“第三国政府采购市场准入”措施的特点是后置性,即欧盟采购实体可拒绝非 GPA 参加方供应商(本地产品低于 50%)的投标,并需要通知欧盟规管机构;欧盟有针对性地强制排除措施只在有限范围内(例如谈判破裂时)适用,并且这些措施尚在制定中,其前景并不明确。

加入 GPA 可以让中国供应商在一定程度上规避主要贸易国家就政府采购市场设置的贸易壁垒。尤其是欧盟拟定中的“第三国政府采购市场准入”措施在中国加入 GPA 后将不会对中国拓展欧盟政府采购市场造成重大影响。但是美国市场的情况则不同,相当一部分美国政府采购市场的壁垒,如联邦资助的地方交通项目的采购,并没有纳入 GPA 的框架。此外,中国加入 GPA 能在多大程度上改变美国政府和国会以国家安全的名义对中国公司对美国出口和投资进行限制的做法还难以确定。

中国加入 GPA 对于主要出口行业的影响

高铁与核电行业是中国“走出去”战略的重点行业。这两个行业的企业在

美国和欧洲市场的拓展历程,包括波士顿地铁项目,加利福尼亚州高铁项目以及英国HS2高铁项目和核电站项目。总体而言,这些项目呈现出以下特点:以价格竞争为主,中国高铁和核电设备的报价比国外竞争者相应低40%和10%;以国有政策性银行提供的项目贷款为先导和保障;出口的拳头产品脱胎于从国外引进的先进技术;中国政府致力于整合本土企业,以提升中国企业的国际竞争力;中国企业为规避贸易壁垒通常积极配合采购国的补偿贸易要求,如在海外设厂、雇工、使用国外生产的零配件、转移技术等。

然而,从长远角度来看,这也存在着一些隐患。首先,“走出去”和“在国外生产”不能划等号。在海外设厂、雇工必然增加成本,并对于中国本土的生产基地集约化造成负面影响。中国企业的价格优势很大程度上来源于廉价的劳动力,而在海外生产则难以在这方面保持竞争优势。其次,以打开市场为理由的低价竞争和承诺技术转移并不一定能确保长远受益。中国海外工程有限公司在波兰高速公路项目上的失败已显示出,一味依赖低价竞标会给企业的长远发展带来相当大的风险。中国引进高铁技术付出的代价五倍于韩国,如果再以转让技术为前提进入美国高铁市场,则前期引进技术的代价也应被计入成本。再次,在欧美采购市场的竞争与在亚非拉国家的竞标不同,承诺出资并不能够保证中国企业中标。就英国HS2项目和美国加州高铁项目而言,即使在中国承诺投资的前提下,中国企业仍需和国外企业平等竞争,这与在阿根廷、巴基斯坦等国竞标有所不同。最后,为打入国外采购市场,中国企业花费了大量资金用于建设国外生产基地,而中国企业目前所依赖的产品还主要使用消化吸收的国外技术。是否应将资金主要用于新产品、新技术的研发值得思考,毕竟“走

出去”战略的前提和基础是拥有达到和超过国际水平的拳头产品。

从长远来看,加入GPA对中国推动可持续的“走出去”战略有着非常重要的意义。这主要是因为GPA限制非发展中国家在政府采购中提出关于本地生产和转移技术等补偿贸易要求。加入GPA后,中国企业将可以在相当程度上与国外对手平等竞争,通过质量和真实价格夺标,而不是以投资承诺、本地生产或转移技术等牺牲来拿到个别项目。

当然,相当一部分上述项目还不在于GPA的涵盖范围内,如美国波士顿地铁、墨西哥高铁、阿根廷核反应堆、巴基斯坦水电项目等。从这个角度看,作为世界主要的出口国,中国应尽快加入GPA并在加入后致力于拓宽GPA的覆盖范围,减少排除和例外,并吸引更多的参加方。鉴于GPA是开放全球政府采购市场的主要平台,中国可以和更多参加方一道成为扩大GPA影响的推动力量。

中国加入GPA对于国内采购的影响

从中国国内采购的角度来看,加入GPA有以下几方面的影响:

一是有助于政府采购节省资金、提高效率。中国政府采购在未对国外供应商开放的情况下已经取得了10%左右的节资率,加入GPA所带来的额外竞争能够进一步节省预算开支。

二是有助于促进和保护国内市场竞争。一方面,鉴于串标通常出现于竞争不充分、供需稳定且产品单一的市场,国外供应商的参与可以有效地遏制串标行为;另一方面,当涉及到为了促进进出口而造成垄断的国内行业的公共采购(包括政府和国企的采购),如高铁车辆、核电设备,应坚决地向国外供应商开放。既然这些行业的中国企业有信心“走出去”在“客场”取胜,就不应害怕在“主场”和国外对手同台竞技。如果这些行业的企业在“主场”失利,可以为政

策制定者敲响警钟。

三是促进PPP的改革。近期国内出台了一系列PPP措施和基础设施和公用事业特许经营管理办法,这些措施、办法并不排斥国外供应商。对于长期合同,前期“物有所值”评估和货比三家尤其重要。英国的PPP合同通常以竞争性谈判获竞争性磋商的方式确定供应商,并经常遇到参与者不足的情况。而现有的GPA参加方,如韩国,已经在附表中列入了交钥匙工程(PPP项目的一种)。从现实和长远的需要而言,允许更多的GPA参加方企业进入国内市场,有利于试点的PPP项目更好地利用市场竞争带来的收益。在这种情况下,当务之急是进一步开放市场、促进竞争,以防止小部分外国公司形成垄断,或滥用其支配地位。特许经营合同的发包应纳入公共采购法律规范的总体框架国内。原有公用事业国企在选择社会资本(包括外方)合作组成合资股份企业时,应考虑借鉴欧盟经验将股份出售与授予特许经营合同作为同一采购项目通盘考虑。

四是有助于防控腐败。中国的公共采购改革一直以防控腐败为主要目标和动力,尤其是国企采购面临着防控腐败的问题,但是目前中国对国企采购的规范缺乏确定性和有效性。在这种情况下,将一部分符合条件的国企列入GPA,有助于规范其采购行为。尽管国外供应商对于行贿也非完全免疫,但由于受到更严格的法律规管,在参与中国企业采购的过程中,尤其是通过供应商投诉机制,可以协助有关机构尽早发现腐败行为。

五是能够促进公共采购法律框架的优化。中国公共采购的法律架构和机构体系尽管取得了长足的进步,依然存在法规内部冲突、多头监管、立法落后于实践、刚性和灵活性失衡等问题,需要进一步完善和提高。尽管在制订招标

投标法、政府采购法及其相应实施条例的过程中，中国政府已经认识到协调两法适用范围的重要性，但两法并存必然造成在实际操作中的冲突。以使用何种采购方法（招标与否）作为划分采购法律适用范围的依据缺乏其合理性。复杂的工程项目的采购，相对于货物和服务采购而言，可能需要采购法和潜在承建商之间的交流、对话。而目前适用于工程采购的招标投标法只规定了公开或邀请招标并严格禁止谈判，这可能造成采购方无法在现行法律框架下实现“物有所值”。法律刚性和灵活性的失衡不仅会影响采购效益，也会降低采购实体遵循法律的积极性。以采购标的作为划分采购法律适用范围的依据（就货物、服务、工程采购分别立法）也是过时的立法手段。从欧盟采购制度的沿革看来，尽管其初期对政府机构和公共机构的货物采购、服务采购和工程采购逐步单独立法，欧盟很快将这些法规整合到单一的公共机构采购指引中以求简单明了、易于遵循并避免潜在冲突。而公用事业采购指引从一开始就适用于货物、服务和工程的采购。相较于欧盟，中国更需要对现行采购法律进行统合。

六是有助于供应商投诉受理机制的合理化。GPA 要求建立统一和可预见的供应商投诉机制。目前，由于规范供应商投诉机制的国家采购法律法规的适用范围存在潜在的重合，而招标投标法又规定各主管部门自行处理其相关领域内的采购投诉，各受理供应商投诉的行政机关之间的管辖权冲突很难避免。也有可能受屈的供应商被不同的投诉受理机关“踢皮球”，造成投诉无门。现行法律法规（包括两部实施条例）中的相关规定还不够具体，如未对案件移交前提、多头投诉处理、时限和文件交割做出详细规定。现行体系更多地体现了各部门之间就原有行政职权划分进行妥协，而不是从构建统一、明晰的公共采购救济制度的角度出发进行合理设计。尽管分散受理更能够利用相关部门的专业经验和知识，但构建或指定统一的受理供应商投诉部门的理由更加充分：有利于对采购法律解释的一贯性；提高受理投诉机关的独立性；加强法律的确定性；加强供应商对投诉机制的信心从而鼓励供应商的参与，并最终提高投诉机制的效率；培养受理投诉机构和官员的专业能力；防止管辖权冲突；提高透明度；为在不同行业运营但面临同样法律问题的采购实体提供指引。□

（作者为英国诺丁汉大学副教授、公共采购研究组副组长）

责任编辑 黄悦

图片新闻



江西上犹： “油茶贷”助力油茶产业发展

巫荣志 | 摄影报道

江西省上犹县大力支持油茶产业发展，率先引入“政府增信”机制，针对从事油茶种植和加工的农户，除采用常规的担保抵押方式外，政策性担保公司、政府风险补偿金和财政直补资金都可以作为贷款担保。贷款金额为2—600万元，期限为3—5年，可只付利息、不还本金，以满足农户土地流转、油茶抚育等各环节资金需求，极大减轻了农户的资金成本和还贷压力。

