

认识《政府采购协定》

张航

我国于2019年10月20日向世界贸易组织(WTO)提交了加入《政府采购协定》(Government Procurement Agreement, GPA)第7份出价。这份出价是我国加快加入GPA谈判进程的重大举措,充分展现了我国扩大开放的形象,表明了我国加入GPA的诚意和维护多边贸易体制的决心。

GPA由来

GPA是WTO框架下规范政府采购市场开放的一项专项协定,主要规定了加入谈判规则和加入后享有的权利及承担的义务。加入GPA意味着WTO成员在开放一般贸易市场后,再开放政府采购市场,因此GPA有“小WTO”之称,加入GPA被喻为“第二次加入WTO”。

WTO和发达市场经济国家一样,

市场实行分类管理。其中,按照投资和消费主体的不同,将以私人部门(包括企业和居民)为投资和消费主体形成的市场划分为社会市场,以公共部门(包括政府和国有企业)为投资和消费主体形成的市场划分为政府采购市场。前者开放适用于WTO的一般贸易规则,后者则适用于GPA。

一个国家或地区的政府采购市场规模巨大,一般占GDP的15%—20%。政府采购市场是国内市场的重要组成部分,是政府保护本国企业和产品,扶持新兴产业的重要阵地,对社会投资、生产和消费具有举足轻重的导向作用。1947年关贸组织成立时,鉴于政府采购是绝大多数国家保护本国企业的重要政策工具,为避免阻力,有意将政府采购予以排除。

政府采购市场保护是一把双刃

剑。出于保护本国产业发展的目的,政府采购逐渐成为国际贸易中的非关税壁垒,在限制外国产品和供应商准入的同时,也阻碍了国内企业和产品走出去。即使对于国内而言,政府采购市场保护也是一把双刃剑,公共机构享受不到外贸发展所带来的好处,失去获得价廉物美的外国产品和服务的机会,国内企业也会因过度保护而妨碍自身竞争力的提升。政府采购市场开放与否,关键要看自身市场的发育程度和本国产业(企业)的国际竞争力。上世纪70年代,欧美发达国家产业逐渐成熟,国际竞争力日益增强,国内市场趋向饱和,迫切希望开拓海外市场。借投资贸易自由化契机,1976年政府采购被纳入GATT东京回合谈判议题,1979年达成了《政府采购协定》,由关贸组织成员自愿

作,但全国没有统一的标准可以参考。在现阶段实际执行中,一般传统的递交方式还是银行转账比较普遍,如果在财务管理软件中能加入追踪功能,类似于上网搜索引擎的功能,对单笔保证金收取时间、投标编号、项目或单位名称等进行跟踪,在退还的环节上输入将要退还的保证金信息则可以清楚地看到这些投标人的历史收退记录,从而大大节约查询时间,提高工作效率,使保证金能及时退还。微信支付、支付宝等方式也有待成为递交

保证金的途径,政府采购部门还要进一步探讨。

(五)完善政府投标保证金法律法规,加大监管处罚力度。投标保证金的科学管理,是政府采购部门的重要工作,并对政府的形象和信誉有直接的影响,对于此,笔者认为有必要从法律层面出发,完善政府投标保证金法律法规,从而更好地提升监管效果。首先,要通过立法的方式进行更好地规范。如进一步完善《政府采购法》《招标投标法》,明确规定保证金的递

交方式、有效时间等,从而促使保证金的管理走向法制化、规范化的轨道。其次,要强化对政府招标保证金的监管。如专设监管部门,依照法律程序,严格审核招标文件内容,同时检查采购代理机构是否有健全的投标保证金内部管理机制,要对其中的违法行为严厉打击,对违规供应商除要给予罚款外,还应将其列入不良名单之中,提升政府采购部门的威慑力。□

(作者单位:河北省廊坊市财政局)

责任编辑 张小莉

加入，这是最早的GPA。1995年关贸组织改为WTO后，GPA随即成为WTO框架下的一个协议，由WTO成员自愿加入。后经历3次修改，最新的GPA于2012修订完成并于2014年正式生效。

GPA的主要内容和权利义务

GPA的基本目标是建立一个有效的关于政府采购的多边框架，以实现国际贸易的进一步自由化和扩大，改善并协调国际贸易环境。GPA的基本原则包括：国民待遇和非歧视原则，即参加方不得通过拟定、采取或者实施政府采购的法律、规则、程序和做法来保护国内产品或者供应商而歧视国外产品或者供应商。透明度原则，即缔约方有关政府采购的法律、规则、程序和做法都应公开。

加入GPA意味着政府采购市场的开放，不再奉行国货优先、本国企业优先的政策，属于开放范围的政府采购项目，必须按照GPA规则开展采购活动，核心是要给予参加方的企业、产品和提供的服务国民待遇，限制政府对国内企业和产品的保护。GPA目前有20个参加方，共48个国家和地区（欧盟总部及其28个成员国统一以欧盟身份加入GPA），以发达国家为主。GPA参加方出价涵盖的市场规模高达1.7万亿美元。

GPA谈判机制

政府采购委员会是GPA的工作机构。政府采购委员会成员由各GPA参加方派代表组成，并选举产生1名主席。委员会视需要决定召开会议，每年至少1次，就协议的执行或促进协议各项目标的实现等问题进行磋商或谈判，并履行各参加方赋予的其他职

责。委员会可设立工作小组或其他附属机构，负责落实委员会交办的事项。

政府采购委员会召开的会议包括正式会议和非正式会议。正式会议主要是作出正式决定，如同意申请加入方加入，接受新的观察员，制定和修改规则等。非正式会议主要是申请加入方阐述立场，参加方提出重点关切，通报谈判进展等，实质上是多边谈判。在政府采购委员会会议期间，还会预留一段双边谈判时间，让参加方之间，以及参加方与申请加入方之间开展一对一的谈判。

GPA谈判内容

GPA对于政府采购没有统一的定义，但规定了谈判准则，涉及的政府采购范围很宽泛。从实体角度来看，凡是公共机构的采购活动，无论是否使用财政资金，都是政府采购。从行为角度来看，凡是具有政府目的，即提供公共产品和公共服务的采购，无论采购主体是公共机构还是私人部门，都是政府采购。因此，政府机关、军事机构、国有企业以及其他为政府目的开展采购的机构，均属于GPA谈判的涵盖范围。

加入GPA并不代表要开放国内全部的政府采购市场，具体开放范围通过谈判确定（称为出价谈判）。参加方都是以“为政府目的采购”为准则开展出价谈判，谈判范围包括中央政府、地方政府和其他（主要指国有企业）等3类实体，货物、工程和服务等3类项目，以及项目开放门槛价、例外情形共8大要素。只有列入出价的实体，采购列入出价且达到门槛价金额以上的项目，才执行GPA规则。此外，还要按照与GPA规则相一致的要求，与参加方就修改国内有关政府采购法律

开展谈判（称为法律调整谈判）。

谈判工作进展

我国在2001年加入WTO时，承诺尽快提交初步出价启动谈判。在2007年正式启动谈判并提交了初步出价。随着谈判的深入和国内改革进展，我国对出价进行了6次修改，至今共提交了7份出价，开放范围不断扩大。

第7份出价首次列入了军事部门，涵盖了除国务院办公厅、安全部以外的国务院序列机构，增加了吉林、四川、贵州、云南、陕西、甘肃、青海等7个省，地方出价由19个省（直辖市）增加到26个省（直辖市），新增中国国家铁路集团有限公司和北京首都国际机场股份有限公司等2家中央管理国有企业，北京市地铁运营有限公司、天津水务集团有限公司等14家地方管理国有企业。新增山西大学、云南大学等36所地方高校。同时，增列了服务项目，调整了例外情形。第7份出价已与参加方出价水平大体相当。

目前，我国正在与GPA参加方积极开展谈判。□

责任编辑 刘慧娴

更正：《中国财政》第1期第34页“目前我国的18个税种中，除个人所得税、企业所得税等9个税种是经全国人大及其常委会批准颁布的税收法律”更正为：目前我国的18个税种中，除个人所得税、企业所得税等9个税种是经全国人大及其常委会审议通过的税收法律。