

构建基于“一带一路”倡议的“新政府采购协议”

杨武 | 黄晓曦 | 许洋溢

近年来，随着多边贸易体制遭受严重冲击，WTO争端解决机制面临瘫痪威胁。为应对这种不确定性造成的风险，有必要一方面继续努力推进加入WTO《政府采购协议》的谈判，另一方面在WTO机制之外寻求更多的国际合作以推动更高水平的对外开放。在此背景下，构建基于“一带一路”倡议的“新政府采购协议”，是我国实行对外开放战略过程中，应对国际环境变化的一条可行路径。

基于“一带一路”倡议的“新政府采购协议”可行性分析

2017年，在已加入“一带一路”

资本层面构建现代公司治理的基础，提高国有企业运行效率。建立更加公平的要素市场体系，使不同市场主体在获得生产要素方面具有同等的政策支持，减少歧视性、特惠性的政策待遇，减少、避免针对国企的专向性补贴，进一步加大专向性补贴的清理力度，这既是不同所有制主体公平竞争的需要，也是进一步扩大对外开放营造公平竞争环境的要求。

要充分利用国企创新溢出效应，发挥大型国有企业创新骨干作用和引领支撑作用，带动支持创新型中小微

倡议的137个国家中，公共部门采购支出规模较大，共计10327.86亿美元，约为2017年我国政府采购支出规模的2.17倍，其中支出排名前三的国家分别为意大利、韩国与俄罗斯，均超过500亿美元；规模超过100亿美元的国家共计21个；超过50亿美元的国家共计33个。随着“一带一路”倡议吸引力和凝聚力的不断增强，相关政府采购的市场体量将足以容纳共建一个互利互惠、共建共享的开放经济环境。在参与“一带一路”倡议的137个成员国中，有25个已加入《政府采购协议》，主要分布在欧洲与亚洲，具有一定的参与政府采购计划的政治基

础与良好的信息来源；而分布在非洲、大洋洲、北美洲与南美洲的大部分成员国并未加入原有《政府采购协议》，在谈判时可能面临更高的灵活性与机动性。

企业共同发展。在数量上，中小企业占到我国企业的绝大部分。同时，民营经济的主体是中小企业，他们是保证竞争充分性的需要，民营经济的活跃程度也体现了竞争环境的公平性。对于中小企业来说，面临的主要问题往往是缺乏足够的技术资源和早期技术转化所需要的资金支持以及相应的人力资源，未来应通过更加有效的机制设计和平台搭建帮助中小企业更好地参与国有企业的创新体系，共享创新成果，形成“顶天立地”的大企业和“铺天盖地”的中小微企业构成的企业

础与良好的信息来源；而分布在非洲、大洋洲、北美洲与南美洲的大部分成员国并未加入原有《政府采购协议》，在谈判时可能面临更高的灵活性与机动性。

构筑“新政府采购协议”政策建议

(一)“新政府采购协议”的谈判建议。在与“一带一路”沿线国家进行谈判并开放政府采购市场的过程中，应按照一定顺序分步进行。具体的选择与谈判策略应兼顾双方的经贸联系、外交合作关系等级和政府采购市场规模三者间的关系。

1. 双方经贸联系。在构建基于“一

创新生态。美国先进制造业战略尤为重视让中小企业和创新企业充分参与的制度设计，无论是申请设立IMI或是投标申请IMI的研究项目，申请者都必须就如何确保中小企业的参与制定详尽的方案。未来国有企业可以在产业公地建设方面发挥积极作用，探索有效的机制与平台载体，成为政府部门以市场化的手段发挥有为政府作用的重要实践主体，同时也为带动中小微企业发展建立起有效机制。□

(作者为上海国家会计学院副院长)

责任编辑 张小莉

带一路”的新型政府采购计划过程中，应首要参考谈判双方经贸联系。按照经贸联系由强到弱的顺序开展谈判与协商，既可以增强双方贸易投资来往、增进两国关系，也有助于开展协商活动、取得更多谈判筹码。2017年，在我国与所有“一带一路”沿线国家贸易额中，与亚洲各国贸易额约占70%，处于主体地位；与欧洲各国的贸易额占与“一带一路”沿线国家总贸易额的15%。整体来看，我国与亚洲各国的贸易联系最强，处于主体地位，与欧洲各国的货物贸易额次之。与非洲各国的货物贸易额略小于欧洲，与南美洲、大洋洲、北美洲各成员国的货物贸易联系较弱。

2. 外交合作关系。谈判顺序与策略也应参考我国同谈判国的外交合作关系，按照合作等级由高到低的顺序展开谈判活动。我国同“一带一路”沿线国家外交合作伙伴关系中，除建交关系外，与26个亚洲成员国、13个欧洲成员国、10个非洲成员国建立了友好合作伙伴及以上等级的国际关系。其中与亚洲各国的联系最为紧密，且有17个亚洲成员国与我国处于全方位战略伙伴关系及以上的关系等级。

3. 基于上述维度的国家选择。使用系统聚类方法，可将“一带一路”沿线国家按照与我国的经贸联系与合作等级分为三个梯队。第一梯队为具有较强贸易联系与较高合作等级的国家，应在建立政府采购计划时优先进行协商与谈判。优先开放第一梯队谈判对我国构建的“新型政府采购协议”具有积极意义。第二梯队为具有一定贸易联系或者有良好合作基础的国

家，可以在第一梯队国家协商完成后逐渐进行谈判，实现由少到多、由近及远逐步扩大。第三梯队为具有较弱经贸联系或较低合作等级的国家，建议在实现前两个梯队的谈判与协调后再作处理。

除以上几个维度外，还有一些因素应该在决策时加以考虑，包括地理距离、经济体量、是否加入《政府采购协议》、国家立场、政治联系等，实现有序协调地逐步构建政府采购计划。

（二）“新政府采购协议”的内容建议

1. 对WTO《政府采购协议》的保留与借鉴。基于共建“一带一路”倡议构建的“新政府采购协议”，是一个在“一带一路”经济带范围内，规范各国政府及公共部门进行非盈利目的的政府采购行为缔结协议的构想，应继续秉承其在WTO框架下的基本目标，即建立一个有效的关于政府采购法律、规则、程序和措施方面的权利与义务的多边框架，进而扩大世界贸易自由化程度，改善并协调现行世界贸易环境，促进贸易发展；同时通过放开竞争机制、提高运作透明度，促进各国政府采购的经济性和高效率。

从形式上来看，与原有WTO《政府采购协议》相似，基于“一带一路”的政府采购协定应对采购主体、采购对象、契约形式和采购限额等进行具体的规定，并就公开招标、选择性招标、限制性招标、谈判式采购等方式进行严格的规定。由于发展中国家在“一带一路”沿线国家中占有较高的比例，因此基于共建“一带一路”倡议的

“新政府采购协议”在运行时应更多地考虑到发展中国家问题，以照顾其发展、财政和贸易的需求。

在WTO原有《政府采购协议》框架下，互惠原则是其核心支柱。但在实际运行过程中，这一原则与强调国际贸易市场竞争机会均等的最惠国待遇原则往往无法兼得。通常要求在第三方提供同样的补偿之后才能享有两国之间互惠原则的优惠，即有条件最惠国原则，这一原则在贸易实力相当的谈判主体之间较为适用，但相应地在美国处于主导位置并要求补偿的情况下难以引起发展中国家的兴趣，发展中国家在加入《政府采购协议》时均不得不在互惠原则的基础上进行出价，同时也缺乏根据本国实际产业发展情况做出政策安排。因此，在基于“一带一路”经济带重新构建政府采购协定时，可以部分借鉴WTO框架下的互惠协定原则，但是需要进行相应的调整，以符合“一带一路”沿线国家立场，并增加协定的灵活性。例如，设立一定的普惠制度范围，允许成员国相应的采购主体在一定的货物、服务与投资领域，在采购限额范围内实行普惠原则，即签署基于“一带一路”的政府采购协定的国家均可加入该部分政府采购市场；同时，也允许各国根据本国实际产业发展情况、国家间发展不平衡程度以及各国经贸联系强弱等开放一部分依照互惠原则进行的政府采购市场，以诸边谈判与多边相结合的方式维护国际贸易市场的贸易利益对等。

2. 基于《BEPS多边公约》的启示与参考。为了尽快在协定框架中落

实谈判成果,保持高度的灵活性,在基于“一带一路”构建政府采购协定时,可以参考其他领域国际协定中所使用的有启示意义的政策,如在《实施税收协定相关措施以防止税基侵蚀和利润转移(BEPS)的多边公约》中,OECD/G20集团关于BEPS的包容性框架汇集了135个国家和地区来合作实施BEPS配套协议,目前已有85个以上的国家和地区签署了《BEPS多边公约》。该公约通过制定15项特别行动来确保各参与成员政府能够有效应对国内和国际规则与手段。其实质性条款中包括11个可选项与4个最低标准,签署成员可以选择最低标准的不同选项,并且只有在签署成员双方意见一致时,双边协定才需要重新修订;同时,BEPS将公约中的条款建议分为三类,分别是最低标准、强化标准、最佳实践,签署国家和地区可以根据本国情况和利益进行不同选择。

3.“新政府采购协议”的具体实施与操作建议。有效和一致地执行“新政府采购协议”需要一个包容性的执行过程。首先,在具有不同政府采购特征的国家间实施新型政府采购计划不应该导致各参与方国内制度和政策之间的冲突。对新政府采购标准的解释不应导致争议的增加。同时,有必要确保各国政府采购部门在“新政府采购协议”框架下实施对外政府采购活动时拥有一个公平竞争的环境。具体而言,可类似地通过将新型政府采购协定内容分为基本条款与附加条款两部分,在一定程度上避免WTO原有框架下开放政府采购市场可能面对的标准不对等的问题。如由于各国对政

府范围界定与公共部门性质判断不一致导致的市场规模差异,各国国内法差异导致适用范围的差别等问题,可以通过区分基本条款与附加条款的方式进行处理,从而增强协议的灵活性和适用性,按照由小到大、由窄到宽的路径顺序逐步开放政府采购协议规模、扩大出价。

其次,可适当邀请相关的国际组织参与到基于共建“一带一路”倡议构建的“新政府采购协议”框架中来,例如国际货币基金组织(IMF)和世界银行集团(WBG)等这些对发展中国家的建设起到重要作用的国际组织。此外,考虑到政府采购活动不仅仅涉及到政府这一个官方主体,还可考虑将民间社会利益相关组织纳入到协议框架中来,确保“新政府采购协议”内容的有效实施。但同时也应该注意分析在签署协议的谈判和磋商过程中,由于纳入更多利益相关方所带来的协调困难问题。

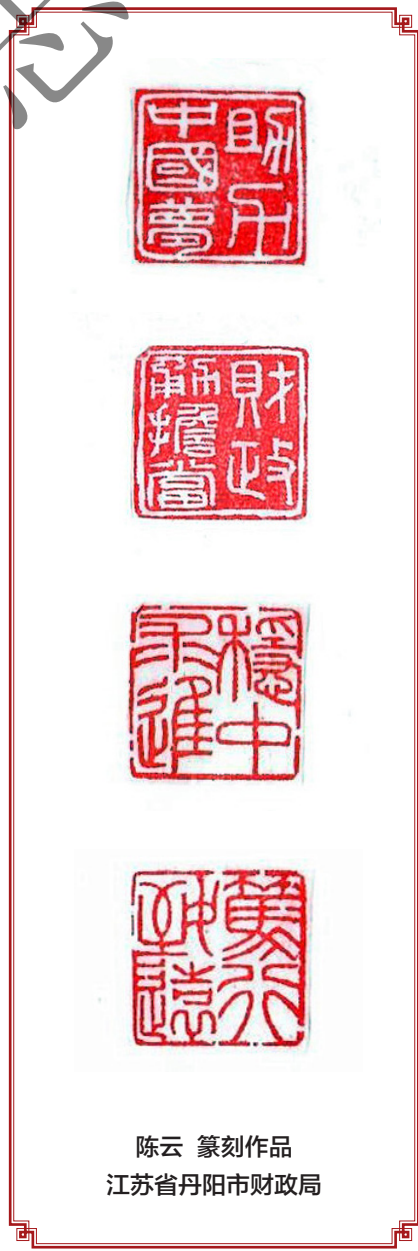
第三,可考虑将协议具体条款中有关各参与方政府采购规模和等级的条款细分为最低标准、强化标准和优先事项三个层次,以充分保证各参与协定的谈判方能够在灵活寻求各自的利益点的基础上达成共识并顺利实现合作。与此同时,建立起配套的以需求为导向的双边甚至多边计划,通过量身定制的各国政府采购活动匹配系统,帮助那些潜在的有较强政府采购合作基础与价值的国家之间建立起最优层次的合作协议,例如根据各国政府采购体量、采购范围、采购特征等指标的相似特征进行匹配,从而确保“新政府采购协议”能够最终落地并得

以有效实施。□

【本文系国家自然科学基金专项项目“增加多边贸易体系灵活性的诸边谈判机制研究”,中央财经大学一流学科建设项目“建设开放型世界经济背景下中国对外贸易政策研究”研究成果】

(作者单位:中央财经大学国际经济与贸易学院)

责任编辑 刘慧娴 陆安平



陈云 篆刻作品
江苏省丹阳市财政局