

不断推进加入 GPA 谈判 扩大政府采购对外开放

对外经济贸易大学中国 WTO 研究院 屠新泉

与私人采购相比，政府采购的一个根本特征在于它是利用公共资金来满足政府的消费和投资需求，这也从政治上决定了政府采购往往天然地偏好本地或本国企业，因为它们是公共资金的主要来源。但从经济角度看，这种本地偏好又必然会抑制竞争并导致一定的效率损失。因此，政府采购制度必须在政治和经济考量之间寻找一个适当的平衡。从国际规则来看，在（GATT）初期，政府采购作为一种例外而不适用国民待遇原则，即各国有权在政府采购中歧视外国商品。但随着贸易自由化的深入，各国对政府采购市场开放的呼声越来越大，并在 1979 年达成了第一个《政府采购协议》（GPA）。经过多次更新和扩展，WTO 于 2014 生效最新版的《政府采购协议》。但和其他多边协议不同的是，GPA 是一个诸边协议，即仅对签署该协议的 WTO 成员有效，且不是每个 WTO 成员必须参加。目前共有 48 个 WTO 成员参加了该协议，有 12 个成员正在谈判加入该协议。GPA 通过将国民待遇原则重新适用于政府采购，以及建立一系列确保公开、公平、透明的政府采购程序的规则，使得参加方之间的相当部分政府采购彼此开放，并将各国政府采购制度置于一个基本的国际规则框架之下，对提高各参加方政府采购市场的开放性、竞争性和公平性发挥了重要作用。

在我国加入 WTO 谈判过程中，部分成员要求我国同时加入 GPA，但考虑到当时我国尚未建立规范的政府采购制度，我国并未承诺加入 GPA，而是承诺在加入 WTO 之后尽快启动加入 GPA 的谈判。在 2003 年我国颁布实施《政府采购法》之后，我国政府采购市场快速发展，2007 年全国政府采购规模达 4660 亿元，是 2001 年 651 亿元的 7 倍。在 GPA 参加方的强烈要求下，同时也是考虑到我国履行入世承诺和推动政府采购市场改革开放的需要，我国于 2007 年 12 月 28 日，我国提交了加入 WTO《政府采购协议》（GPA）的申请书和初步出价清单，自此开启了我国政府采购市场国际化的步伐。

我国政府对加入 GPA 谈判高度重视，并付出了巨大努力。国务院决定由财政部负责我国加入 GPA 谈判准备和谈判工作，并建立了由财政部牵头 15 个部委组成的加入 GPA 研究工作组。2013 年国务院又成立 24 个部门组成的加入 GPA 谈判领导小组，由一位副总理担任组长。2018 年，我国宣布将加快加入世界贸易组织《政府采购协定》（GPA）进程。自 2007 年 12 月的首份出价之后，我国又分别于 2010 年 7 月、2011 年 11 月、2012 年 12 月、2013 年 12 月、2014 年 12 月和 2019 年 10 月提交六份修改出价。每一次出价与之前相比都有显著的进步，特别是最新的第七次出价首次列入军事部门，增加了 7 个省，出价范围涵盖了除自治区外的全部 26 个省和直辖市，新增了 16 家国有企业和 36 所地方高校。同时增列了服务项目，调整了例外情形。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。与此同时，我国也在不断推进政府采购制度的改革与完善，2014 年我国修正了《政府采购法》，2015 年施行《政府采购法实施条例》，2017 年修正了《招标投标法》和《招标投标法实施条例》。一系列规章制度的调整使得我国的政府采购制度更加符合国际规范，为加入 GPA 做好了充分的国内制度准备。

当前单边主义和贸易保护主义抬头，使得经济全球化和多边贸易体制面临挑战。中国作为全球最大的发展中国家，已经一再声明坚定支持多边贸易体制、维护全球化。在 WTO 多哈回合谈判长期停滞，其他新议题难以形成共识的情况下，GPA 是当前 WTO 体制中为数不多的运行较好、仍处于健康发展中的诸边协定，近年还吸收多个新参加方，而且近期达成的自由贸易协定（FTA）

大都参照 GPA 制定了政府采购规则。这都表明政府采购市场的开放得到了众多 WTO 成员的支持，已经成为经济一体化的重要领域。因此，我国加快加入 GPA 进程，正是以实际行动表明对全球化和 WTO 的支持。尽管加入 GPA 仍然面临许多体制性、技术性的现实困难，但只要坚定加快改革开放的决心、勇于担当维护多边贸易体制的责任，我国将能够尽快完成加入 GPA 谈判，扩大我国政府采购市场的开放，完善我国的政府采购制度，同时为多边贸易体制的稳定和发展做出自己的贡献。