

加入 GPA 后开放湖北政府采购市场的利弊及对策

邓利华¹

（武汉科技大学文法与经济学院，湖北武汉430081）

【摘要】《政府采购协议》（简称GPA）是WTO下规范政府采购行为的诸边贸易协议。早在2007年，我国就向WTO秘书处提交了加入GPA的申请和初步出价清单，并与GPA成员进行了首轮谈判。随着第二轮谈判的临近，省级政府采购市场的开放也将成为GPA谈判的焦点。对此，需要对加入GPA后开放湖北政府采购市场的利弊得失进行客观评估，并及时制定相应的对策措施。

【关键词】 GPA；政府采购；湖北；利弊

【中图分类号】 F127(263)

【文献标识码】 A

【文章编号】 1003-8477（2010）09-0068-04

一、引言

政府采购是指政府为政府机关自用或为公共目的而选择购买货物或服务活动，其所购买的货物或服务不用于商业转售，也不用于供商业销售的生产。政府采购规模庞大，包括政府预算购买货物、工程和服务项目，也包括铁路、市政工程、电力、通讯、机场、停车场、港口等公共基础设施项目，采购对象也名目繁多，大到飞机、成套设备，小到回形针、纸张。在发达国家，政府采购通常占GDP的10%-15%，市场规模之大由此可见一斑，因而大多数国家都将政府采购作为一种政策工具来培育和扶持本国企业的发展，不愿意过多开放。各国都有关于政府采购应首先考虑本国产品的规定。比如，美国国会通过的《购买美国产品法》就明确要求联邦政府采购要采购本国产品。而我国的《政府采购法》中也规定：“政府采购应当采购本国货物、工程和服务”。

《政府采购协议》是WTO法律框架下的一个诸边协议，其宗旨是：消除政府采购中对外国货物和服务供应商的歧视，增强政府采购的透明度、将国际竞争引入到政府采购领域，促进政府采购市场的对外开放和扩大国际贸易，消除政府采购可能引起的贸易壁垒。GPA作为一个诸边协议，是一个自愿签订的协议，未签署这个协议的成员方不受其约束。目前世贸组织153个成员国中，只有41个成员参加了《政府采购协议》，且发达国家居多。由于我国是发展中国家，且政府采购市场份额巨大，因此，在2001年加入世贸组织时，虽然不少国家要求我国同时加入GPA，但我国政府并没有签署该协议，只是承诺愿意接受，但是谈判事宜另行安排。2007年12月28日，我国政府签署了加入WTO《政府采购协议》的申请书，并由我国常驻WTO代表团将申请书和中国加入GPA初步出价清单递交给WTO秘书处，标志着我国加入世界贸易组织《政府采购协议》谈判正式启动。

本文旨在探讨一旦将湖北省政府采购纳入到中国加入GPA的开放清单之后，将对湖北省政府采购制度、湖北地方企业的发展、湖北经济和社会产生哪些影响。

二、湖北政府采购发展现状

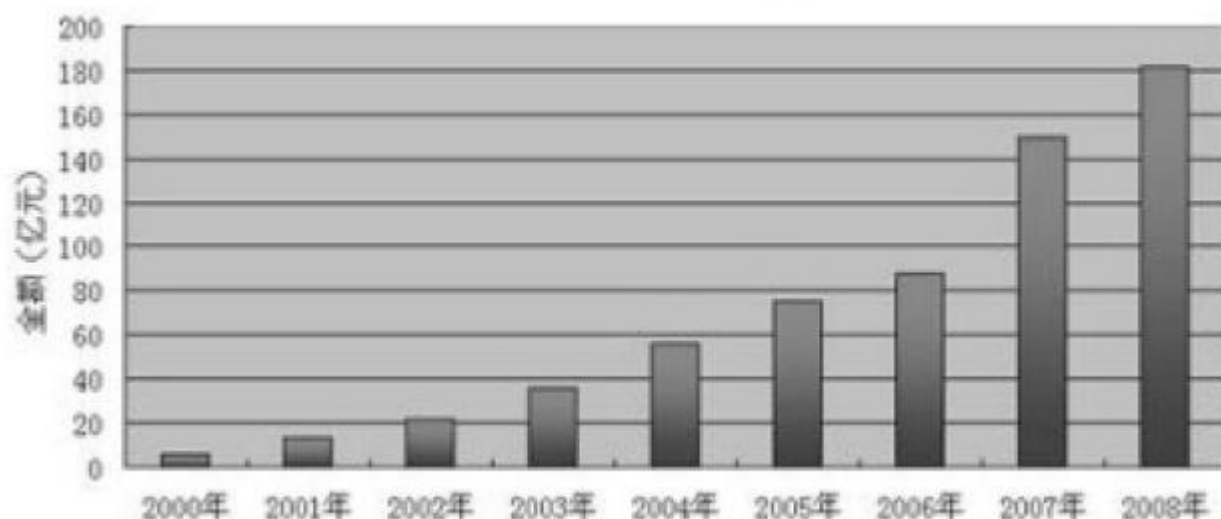
¹作者简介：邓利华（1972—），女，武汉科技大学文法与经济学院讲师，博士。

湖北政府采购制度改革是在1998 年正式全面启动的。2000 年，为了适应政府采购工作迅速开展的需要，湖北省政府采购办公室正式宣布成立，负责在全省范围的政府采购管理和监督。2001 年2 月，经过湖北省九届人大四次会议的批准，“推行政政府采购制度”正式写入《湖北省国民经济和社会发展第十个5 年规划纲要》，在新的政府采购制度下，湖北政府采购呈现出下列特点：

（一）政府采购规模不断扩大。

在 1998 年和 1999 年两年的时间里，湖北政府采购规模仅为 4 亿元，然而 2008 年，这一数字迅速上升为 182 亿元，到 2009 年，已经达到 219 亿元，2010 年有望达到 225 亿元。12 年的时间里政府采购增长了 50 多倍，年节约资金率 9.6%。图一反映了 2000 年至 2008 年湖北政府采购规模的变化趋势，从中可以看出近年来湖北政府采购在规模上的突飞猛进。

图一 湖北政府采购规模变化趋势



国产自主品牌之所以能在政府采购中居于绝对优势，主要与湖北省政府鼓励自主创新，扶持国产品牌的相关政策有关。根据2009 年底湖北省出台的《湖北省科学技术进步条例》，使用财政性资金采购重大装备和产品的建设工程项目，应当承诺采购自主创新产品的比例，其中政府投资的重点工程采购国产设备比例不得低于总价值的60%，不按要求采购自主创新产品的，财政部门不予支付资金。同年，湖北省政府采购协议供应商招标中甚至规定，今后对计算机招标中，只招国产品牌，对汽车、服务器、打印机、复印机、摄影摄像机、办公家具等，凡是我国自主品牌的产品，在评分标准中赋权值5%，同时还严格实行购买进口产品审批程序。这样外国品牌要想中标，就只能在价格上做出让步，或者提高其服务的品质。在上述政策的指导下，2009 年，湖北政府采购中国内产品占比99%。

（三）集中采购和公开招标采购方式占主导地位。

政府采购分为集中采购和分散采购，集中采购又分为政府集中采购和部门集中采购。近年来，湖北省不断完善政府集中采购组织机构建设，建立和完善内部监督制约机制、奖惩机制，做到操作有方、行为规范。2009 年集中采购规模达到200 亿元，占我省政府采购规模的91%。其中政府集中采购又占63%。另外，公开招标采购160 亿元，占我省政府采购规模的72%，确立了集中采购和公开招标采购方式的主导地位。为了从源头上实现政府采购的规模化管理，湖北省财政厅要求全省各采购单位在编制部门预算时，根据当年下发的政府采购目录严格编制政府采购预算，将采购项目全部纳入预算管理，凡是年初没有编制政府采

购预算、没有办理政府采购手续的项目，国库一律不予支付资金，且在湖北政府采购网上通报采购单位未编制政府采购预算项目的具体情况。

（四）政府采购制度不断完善。

政府采购制度是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种对公共采购管理的制度。制度建设是确保政府采购改革工作纵深发展一项基础性工作，因此湖北省高度重视政府采购制度的建设工作。自2002 年《中华人民共和国政府采购法》颁布以来，湖北省相继出台了30 多个规范性制度。

为了保证政府采购制度的顺利实施，湖北政府采购还积极推行电子化采购。2009 年，省政府采购中心对“湖北省政府采购管理网络系统”进行全面的升级改版。在原计划申报、合同确认流程基础上，增加网络对话、附件上传、计划合并、计划执行程序限时服务、万能组合查询等功能。此外，为了提高政府办事效率，原有的政府采购审批程序也被简化和压缩。对政府采购计划审批、合同确认等环节合理减少审核岗位、缩短审批时间；对于不可预见的紧急情况，采用紧急采购方式实施政府采购，积极为采购单位开通“绿色通道”。

（五）政府采购行为逐步规范。

一方面，各省直单位基本上能按照政府采购计划下达函所确定的组织形式和采购方式实施政府采购，属于政府集中采购的项目，按要求委托省政府采购中心代理采购，属于部门集中采购的项目，委托有资质的代理机构实施采购。达到公开招标标准的项目，大部分实行了公开招标。各单位在采购执行过程中积极配合政府采购中心及政府采购代理机构做好项目实施工作，在提出采购需求、项目采购方式变更、确认中标结果、履约验收、资金支付等方面，基本能够按照法律法规、制度规定程序逐步规范。

另一方面，省政府采购中心和政府采购代理机构在开展政府采购代理服务中合法经营，建立与政府采购代理服务相关的内部管理制度，也能较好地贯彻政府采购的法规，执行政府采购相关制度，积极配合采购人实施政府采购项目，主动热情、上门服务。在采购组织程序、信息发布环节、专家抽取环节执行有关制度规定，较好地处理各类有关质疑事宜。

（六）注重发挥政府采购的政策性功能。

政府采购是一项特殊工作，政府在采购所需物品的同时，也能发挥一定的政策性功能，从而体现中央政府宏观调控的方向和重点。自2008 年以来，受全球金融危机的影响，全球贸易萎缩，贸易保护主义抬头，中央政府为了扩大内需，刺激经济增长，出台了4 万亿元的投资计划，这些计划中的大多数措施都与政府采购有关。我省财政部门、集中采购机构以扩大内需和实施积极财政政策为契机，在政府采购中大力促进中央关于节能环保、自主创新、自主品牌建设、新农村建设、中小企业扶持等政策的落实，充分发挥政府采购应具备的政策功能，取得了积极成效。例如，在我省制定的政府采购评标办法上，增加环保、节能条款，对符合自主创新产品和节能环保产品标准的企业给予优惠，特别是在空调、汽车、办公家具的采购中，严格按照环保标准进行，充分发挥政府采购环境保护的政策功能。再者，凡我国自主品牌的产品，在评分标准中赋权值5%。2009 年1 月，中央政府全面推进产业结构调整和优化升级，提出了汽车钢铁等10 个行业的振兴计划。为了响应中央的号召，2010 年我省各级行政事业单位用财政性资金购买公务、商务车时，已将东风雪铁龙C5 系列车列为政府采购的首选车型。2009 年，在我省政府采购规模拓展的同时，政策功能的发挥也取得了积极成效，全省采购国内产品的比重达到99%，中小企业产品占采购规模的79%，全年全省采购节能产品5 亿元，占同类产品的100%，采购环保产品8 亿元，占同类产品的93%。

三、加入GPA 后开放湖北政府采购市场的利弊分析

《政府采购协议》将采购实体分为三类，分别是中央采购实体、地方政府采购实体、其他采购实体。只有列入清单的采购实体才受《政府采购协议》的约束，名单以外的政府部门采购则不受GPA 约束。我国加入GPA 的初步出价清单里，暂时还未将省级政府列编进去，这既符合GPA 的规则，也是有先例可循的。即使是美国，也没有将所有的州政府机构都列在其GPA 出价清单里。然而，当2007 年底中方的初步出价清单递交到GPA 成员国之后，欧美国家对这份清单表达了强烈的失望，美国认为中国应该像欧美一样把国有企业和部分地方政府纳入到采购清单中。此后，GPA 成员国一直在敦促中国重新提交一份“强有力”的政府采购协议修改出价，加快政府采购市场对外开放的谈判。有人担心向世界敞开政府采购的大门将威胁中国本土企业的成长。然而，加入GPA就像早年加入WTO 一样，是一把双刃剑，机会与风险是并存的。目前各省都在针对加入GPA 后的利弊得失进行评估，并探讨一旦加入GPA 后本省应采取的对策，湖北也不例外。

（一）有利影响。

1. 有利于具备竞争优势的湖北企业进入GPA 其他成员国的政府采购市场。

GPA 作为一个诸边协议，它遵循互惠对等的原则，即，中国要想进入GPA 成员的政府采购市场，首先得向它们开放自己的政府采购市场。一旦中国加入GPA 后，其他成员将对中国开放其政府采购市场，中国的企业和产品就能在这些国家享受国民待遇，在平等的基础上参与竞争。一个最典型的例子是，2009 年2 月美国总统奥巴马签署的7870 亿美元的刺激方案就包括两个“购买美国货（Buy American）”的条款，而把中国企业排斥在美国政府采购范围之外。一旦中国加入GPA，也可以像其他GPA 成员那样突破“购买国货及服务”的贸易壁垒，平等参与美国政府采购。因此，加入GPA 将通过开拓各国政府采购市场，增加中国企业、产品和服务进入国际市场的机会和渠道。据测算，中国加入GPA 后，货物和服务的外部市场可扩大数千亿美元。在这场政府采购的盛宴中，湖北企业能分得多少羹则取决于它们的竞争实力。政府采购的产品中，既有科技含量较高的技术密集型、知识密集型产品，也有劳动密集型产品、资源密集型产品、资本密集型产品。而湖北省在钢铁、冶金、纺织、建材等产业都有较强的竞争优势，因此我省应充分发挥自己的比较优势获得更多的商业机会和利益。

2. 有利于促进湖北省企业提高竞争力，走上良性发展的轨道。

加入GPA 后，GPA 成员国的企业将有机会在我国政府采购领域同我国企业展开平等竞争，在开放的大环境下，我省企业不再具有政府保护性采购的优势。在面临来自国内以及国外企业在质量、价格与服务等方面激烈竞争的多重压力下，我省企业必须进一步改善经营管理机制，发展核心竞争力，提高生产效率和产品、服务质量，降低成本，才能在国内外政府采购领域赢得一席之地。

3. 有利于获得国际化高水平的产品及服务，并降低政府采购的成本，节约政府采购资金。

加入GPA 以后，GPA 成员国企业可以根据中国政府所承担的义务范围进入中国政府采购市场领域同中国企业平等竞争，这样我省采购单位不出国门就可以有更多的选择余地，在来自世界各地的供应商范围内进行挑选，可以采购到更加质优价廉的商品或服务，从而可以节约采购资金，提高采购资金的经济效益，获得较多实惠。

4. 可以促进我省政府采购制度的建设和完善，遏制、减少政府采购中的腐败。

政府采购具有一定的买方垄断性，因此极易发生权力寻租，产生腐败。开放政府采购市场，可以使政府采购行为处于国内、国外供应商和有关机构的双重监督下，因此可以减少有关部门或人员利用职权暗箱操作、徇私舞弊、贪污受贿等腐败现象的发生。而且，加入GPA 后，我国法律、规章、管理程序以及附件中所列出的采购实体采用的规则、程序和措施必须符合GPA 的各项规定，这样可以促进我省政府采购法律与制度的尽快完善与国际接轨。另一方面，加入GPA 后我国政府采购制度体系与国际规范必须统一与衔接，当前国内政府采购制度在管理和实施上的非统一性有望在GPA 的框架下得以协调一致，目前国内采购市

场相互割裂、相对封闭的局面也将得到改善。因而，加入GPA 不仅有利于我省企业走出国门、进入其他GPA 成员市场，而且还能使我省企业突破长期以来国内市场上存在的地方保护主义壁垒，在其他省份拓展销售市场。

（二）不利影响。

1. 某些缺乏竞争力的省内企业将失去原有的市场份额。

由于GPA 规定了国民待遇原则和非歧视原则，因而在开放的范围内，来自国外的大企业将有机会在政府采购领域与我省企业进行平等竞争，优先采购国货的保护伞将失去效用。当前，我省竞争力较强的产业是劳动密集型的制造业，而软件、电脑、汽车等高新技术产业及服务类产业的国际竞争力不强。加入GPA 后，发达国家的知识密集型、技术密集型产品、服务产品将会涌入湖北政府采购市场，对我省相关行业造成相当大的冲击。以汽车业为例，汽车是目前我省政府采购中所占比重最大的一项，且汽车行业是一项产业关联度较高的支柱产业，在我省经济发展中的地位举足轻重。当前我省汽车行业与国外汽车业巨头相比，尚缺乏自主核心技术、研发创新能力较弱、缺少独立的品牌和完善的管理体系。在加入GPA 后，原有的政府采购制度中优先采购国产轿车的规定与GPA 非歧视原则相悖，GPA 成员不受其约束，因而政府对汽车产业的扶持力度必然随之削弱，我省汽车行业也有可能减少或失去原有的政府订单，或将在国内市场面临国际竞争。

2. 对湖北省外贸平衡造成不利影响，甚至有可能导致国际收支逆差。

正如前文所述，加入GPA 后，许多有实力的外国供应商会进入湖北政府采购领域，凭借其质量、价格、服务、资金、经验等上的优势分得我省政府采购市场的份额。我们知道政府采购的总体规模占地方GDP 的比重是比较大的，2009 年湖北政府采购规模为219 亿元人民币，不足GDP 的2%，而国际上通行的比例是10%-15%，我们可以预见到，未来中国加入GPA 后，由于采购实体的增加，政府采购的规模有可能会增大，即使我们按10%的比例来估算，加入GPA 后湖北政府采购的市场规模也可达到1283 亿元人民币（约合188 亿美元）。按照其中的30%对外开放这一保守比例计算，加入GPA 后，湖北政府采购市场对外开放规模约为56 亿美元。也就是说，湖北将有56 亿美元左右的政府采购市场对外国供应商及其商品和服务开放，而湖北省2009 年外贸出口额也不过才99.78 亿美元。政府采购这块诱人的蛋糕，如果过多的份额被国外供应商拿走，势必会造成我省进口的增多，与此同时，我省企业进入外国政府采购市场的能力还很有限，由此会从整体上影响湖北省对外贸易的平衡，甚至会导致国际收支逆差的产生。

3. 经济和社会不稳定性风险加大，国家信息安全也受到一定挑战。

加入GPA 后，以往靠政府定单生存的一些企业，极有可能因此减少甚至失去原有定单，从业人员失业风险加大，从而增加了经济社会的不稳定性。另外，开放政府采购市场也会带来信息安全问题，例如政府正版软件采购金额中，国产厂商仅占1/3，社会上各界对于基础软件被跨国公司垄断的安全隐患缺乏认识，政府采购信息产品可能存在很大的泄密隐患。

四、加入GPA 后湖北省应采取的对策

正如第三部分所述，一旦开放湖北政府采购市场，对湖北地方企业、全省外贸差额、地方政府采购制度各方面都将产生深远的影响，开放政府采购市场是机遇和挑战并存的。政府采购市场由于规模庞大，是一个特殊的市场。从长远的观点来看，它的封闭是暂时的，开放则是必然趋势，我们与其消极逃避，还不如在竞争中求生存、发展中图壮大。因此，我们应根据本省的经济水平以及各行业的发展状况，科学地确定开放的次序、行业以及程度，切实做好以下工作：

（一）应遵循逐步开放、循序渐进的开放政策。

在开放时间上，应尽可能争取较长的过渡期，为我省企业迎接政府采购市场的外来竞争赢得缓冲期。目前GPA 其他成员国中，它们也不是将所有地方政府采购实体列入开放清单中，例如，美国只将50 个州的37 个州列在协议的适用范围内，而且这37 个州也没有将所有的机构都包括进去。在开放产业的选择上，可适度先开放那些国际竞争力强，能与跨国公司相抗衡并抵御外资入侵的行业和部门。目前我省在钢铁、汽车配件、建材、服装、建筑工程等方面具有较强优势，可以考虑先开放这几个部门，这样有利于我省优势企业进入外国政府采购市场。相反，对于比较重要而又落后的产业，如化工、汽车、软件等，则对外国供应商应采取更严格的限制，待条件成熟后再逐步与国际政府采购市场接轨。事实上，发达国家在开放部门的选择上，也是避重就轻，优先开放其具有竞争优势的产品。例如美国与欧盟之间迄今为止尚未就电信市场的采购互相开放，对于诸如纺织品、服装、鞋类、餐具和玻璃器皿等产品——其中有些产品的关税高达40%，也没有完全开放政府采购市场。此外，在门槛价的设置上，我们可适当提高门槛价的临界值。GPA 规定价值在13万SDR 或13 万SDR 以上的采购合同要实行国际化采购，但地方政府、政府下属机构由缔约方另行商量，所以各主要签字国承诺的政府采购合同限额各有区别。1994 年12 月8日瑞士加入了GPA，瑞士参加该协议的临界值是：联邦政府购买货物超过188000 美元以上的，需要对GPA 所有成员的供应商公开招标，而州政府的门槛价则提高到288000 美元。州政府较高的临界值是为了保持地方经济的平衡，各国地方政府、政府下属机构的门槛价一般都比中央政府高，服务和工程的门槛价又比货物高。因此，在我国推行政府采购制度时，政府采购的“门槛价”也不应该搞一刀切，我省可以在谈判中争取较高的门槛价，同时，随着经济的发展变化，不同时期也应允许进行调整。

（二）充分利用GPA 规则中对发展中国家的特殊和差别待遇条款来保护我省政府采购市场。

为了鼓励发展中国家及不发达国家开放政府采购市场，《政府采购协议》规定了对发展中国家的特殊和差别待遇。按照该协议的规定，协议成员应考虑发展中国家产业发展、贸易收支平衡、经济发展状况、扶持完全依赖政府采购的企业等需要，允许其享受特别待遇，实行歧视性政策。我国是一个发展中国家，在GPA 的谈判中可充分利用协议中“发展中国家的特殊与差别待遇”，加强对民族产业的保护，可利用的条款包括：1. 例外条款。发展中国家可在适当情况下，同参加谈判的其他方商谈、确定彼此可接受的作为适用国民待遇原则例外的实体、产品或服务清单。因此，根据这一条款，我们可通过谈判将一些关系到我省国计民生、国家安全的行业，排除适用国民待遇原则。2. 抵偿交易。《政府采购协议》专门规定，允许发展中国家在加入协议时，就抵偿交易进行谈判。抵偿交易是指由外商中标的，可要求中标人为拿走本国商业机会作出补偿，包括要求使用一定比例的本地产品、转让技术、按合同额一定比例投资、出口产品等。我省在开放政府采购市场时可充分利用该条款与外国供应商讨价还价，争取更大的利益。

（三）进一步完善和规范我省政府采购制度和规则。

1. 进一步健全政府采购机构，严格按照《政府采购法》实行管采机构分离。目前我省有些部门的政府采购尚不符合行政监管和执行机构分开、政府采购中心独立于政府行政事业单位之外的要求，有的县市甚至没有集中采购机构，干脆将政府采购中心并入招投标办公室。

2. 进一步完善政府采购预算编制，增强政府采购预算的约束力。目前一些采购单位不按规定编制政府采购预算，不按《政府采购法》规定的采购方式执行。有些采购单位在编制部门预算时不够细化，预算随意性大，其中有些属于政府采购范围的没有在政府采购预算中反映。在政府采购具体操作过程中，以领导急需、项目特殊为由，对采购时间和方式提出过分要求，规避公开招标。

3. 进一步加强政府采购当事人的培训，不断提高执业水平。对采购单位要重点培训政府采购预算、计划、签订合同、履约验收方面的知识，对监管部门要重点培训其采购方式、组织形式的应变处理及监管知识，对代理机构要重点培训制作标书、开标、评标、定标等操作规范，对供应商要重点培训投标技巧、履约规定等知识。