



任际：WTO中发达国家与发展中国家政府采购制度分析



来源方式：原创

发布时间：2013-07-11

## WTO中发达国家与发展中国家政府采购制度分析

任际

摘要：在我国面临加入WTO政府采购协议的关键时期，本文通过研究WTO中发达国家对政府采购制度的运用和发展中国家政府采购制度的问题，提出借鉴其完备制度的经验，完善我国的政府采购制度的意见和建议，以促进我国政府采购制度的完善，为我国加入《政府采购协议》提供较为广泛的空间。

关键词：政府采购制度 WTO政府采购协议 发达国家 发展中国家

《政府采购协定》（Government Procurement Agreement）（以下均简称GPA）是《建立世界贸易组织协定》的四个附件<sup>1</sup>之一，它是各缔约方对外开放政府采购市场，以实现政府采购国际化和自由化的法律文件。《政府采购协议》（GPA）与WTO中其他一揽子协定不同，对参加方安排了另外谈判的机会。2001年中国加入WTO时，曾承诺将启动加入政府采购协议的提议，2007年底，中国正式启动了加入GPA的谈判，并于2010年7月又递交了参加GPA的新提议。因此，在我国面临加入GPA协议谈判的关键时期，研究WTO中发达国家与发展中过的的政府采购制度，对于中国政府采购法律制度体系构架与完善是非常有必要而且是迫切的。

### 一、一些发达国家对GPA的运用[1]

#### 1、美国的政府采购制度

美国联邦政府采购法律制度是美国最有意义的政府采购制度。从采购行为看，美国政府采购初期，美国的政府采购只在国防部门中应用，以后扩展到了民用部门。美国的政府采购的形式一般是集中采购和分散采购两种，主要采取招标、谈判采购、协商采购等方式。

现在，美国的政府采购制度不但具备完善的法律制度，也建立了健全的监督制度。美国联邦采购条例（Federal Acquisition Regulations，简称FAR，由美国总务管理局、国防部、国家航空航天局联合颁发，最新修订版是2008年6月12日版，共计8编53章。对联邦政府的采购计划、采购方式、合同类型、签约方法及要求、采购合同管理、采购合同条款及合同格式等，都作出了具体规定。

此外，在不同的采购领域，美国都有详细的规定，如，在军事采购方面规定了军事采购法、军事采购条例（ASPR）以及集中规定了一系列军事采购的准则，值得注意的是，美国军事采购方面的大量制度化规范体系，已经成为了美国《联邦采购条例》的重要基础；在其他的领域，最有代表性的是美国制定的《购买美国产品法》，这部法律是需要多加研究的涉及美国政府采购的典型法律，它在很多方面，要求政府只购买美国产品；这以后，在上个世纪的30年代、40年代、50年代、60年代、70年代、80年代、90年代，美国都在分别地、不断地制定许多专门的政府采购法律、条例，这些法律、条例不但规范了政府采购的实体内容，而且约束了政府采购的行为程序，尤其是政府采购的监管程序。值得一提的是，2003年的《服务采购改革法》，在该法中要求设立采购人员的培训基金，并在所有主要机构设立首席采购官，从而将美国的政府采购体制更具体化。同时这些法律也表明，虽然美国已经是WTO《政府采购协议》的成员，但是美国仍然坚持购买美国产品，扶持国内的中小企业，并可以保护环境等限制采购，并且还可以限制购买不友好国家的产品等法律政策。

这些法律条例不但有效地构成了美国联邦政府采购的法律体系，而且对于GPA也产生了影响。

实际上，美国也是WTO《政府采购协议》（GPA）的主要制定者，所以，美国政府采购制度中而许多具体规范成为GPA的一些相关内容。不过尽管如此，美国国会负责制定和通过有关政府采购的法律、并对执法情况实行积极、有效地监督。而且，众所周知，美国的法律制度使得美国在加入任何国际条约时，都要经过批准，有许多美国已经加入的国际条约是并没有得到批准的。

现在，在具体的法律运用过程中，联邦采购政策办公室在美国政府采购政策制定中发挥核心作用，并专门对政府采购中的腐败、欺诈等行为进行监督、检查或组织听证会，重点对象是联邦服务总署。

在美国的政府采购体系中，联邦服务总署是国会的一个下属机构，通常负责联邦政府部门部分通用商品、及有关服务的集中采购工作。因此，该机构直接对国会负责，有权力对行政机关的采购计划进行评估，审阅所有的政府采购文件，为行政机关的采购计划提出建议，对政府采购项目进行审计，而且，这个部门也是受理供应商投诉的一个权威机构。此外，在投诉程序上，美国还设有专门的行政法院，负责对政府机关的行为实施监督，所以一旦供应商对于政府机关以及采购人员在采购活动的违法行为不满，可以向法院提起诉讼，该类法院在立案后是可以直接做出裁决的。

## 2、日本的政府采购制度

日本也是《政府采购协议》（GPA）的成员国，但日本的政府采购制度形式，是与美国有不同之处的，在日本，是没有统一的采购主管机关的，它是典型的分散型采购的国家。这也说明，即使是GPA的成员国，是可以有符合本国特色的法律制度形式的。

尽管与美国的形式不同，但是日本关于政府采购的法律法律法规也是非常完善的，甚至在某些方面比美国更细致，如有关涉及政府采购的会计法，预算决算与账目公开条例等，都规定的十分具体。同时，日本的一些交易法是可以被运用于政府采购的，如1962年的合同式商业交易法规，以及1995年的地方自治法施行令等。

虽然日本“自愿”采取了措施，主动承担了比GPA的规定所要求的更多的义务，但是，日本同时更善于利用GPA的各种例外条款来保护本国的企业，“日本曾通过政府采购订单，扶植了本国的汽车行业、电子行业等。”本文仍然认为，在政府采购协议中，有大量的适用例外，这些是可以被不同的国家在非歧视原则的基础之上加以利用的。[2]“日本国内政府采购法规中的例外条款主要有三项：（1）以有偿转让为目的取得的货物或为转让该货物所必须直接确定的服务合同。

（2）以防卫厅经费采购的货物合同。（3）货物采购合同或者特定服务采购合同涉及国家秘密。以上例外性合同不适用日本政府采购的有关法律法规。”[3]而且日本通过指名招标的企业，一般都会指名日本的企业，签约采购的一些特殊产品，日本企业也会占绝大部分采购数额。这实质上也是对国外企业和产品的歧视。

这样，以会计法、地方自治法和运用《政府采购协议》为基本法，形成了具有日本特色的政府采购法律体系。

## 3、欧盟的政府采购制度

欧盟的政府采购制度比较健全，政府采购的法律体系比较完善。从上世纪70年代开始，当时的欧洲经济共同体相继通过了公共工程采购指令和公共部门货物采购的指令两部关于政府采购的

法律，实现欧共体内部政府采购市场的自由化。欧盟关于政府采购的法律主要是采取指令的形式，主要包括欧盟委员会自1992年以来颁布的几大指令，如，对于公共服务采购以及采购程序协调的三个指令；欧洲议会和欧盟委员会2004年重新颁布了《关于协调公共工程、货物和服务采购程序的指令》(2004 / 18 / EC)、《关于协调供水、能源、交通和邮政服务程序的指令》(2004 / 17 / EC)等。

GPA对于成员方有约束力的条约，但是，欧盟关于政府采购的法令也是对成员国具有约束性的，在欧盟的规定中，“如果成员国内已有政府采购制度、法律或法规，其规定与欧盟的规定有矛盾，成员国应在一定期限内对本国法律或规定进行调整,使之趋向一致。”

同时，仍然要提出的是，欧盟也是善于利用《政府采购协议》的例外条款的，目的通常还是保护本国、本地区的企业和产品。“欧盟在1993年取消了原共同体进口制度中成员国众多产品的国别限额后，仍然保持着欧共体有关政府采购指令中的、当欧共体提供的产品与第三国提供的产品价格差异在一定比例内，可以优先采购欧共体的产品”的规定。[4]

转载请注明来源，电子版权归作者及中国法学会世界贸易组织法研究会所有