

《WTO 政府采购协议》对政府工程招标采购的影响

向为民, 顾红春

(重庆大学 建设管理与房地产学院, 重庆 400045)

摘要:随着我国加入世贸组织,全球经济一体化的要求使WTO政府采购协议必然会对我国政府工程采购产生深远的影响。在介绍政府采购协议基本原则、适用范围和采购方式的基础上分析了加入政府采购协议对我国政府工程招标采购的影响,并提出了促进我国政府工程招标采购发展的几点建议。

关键词:WTO 政府采购协议; 政府工程采购; 招标采购

中图分类号:DF961 **文献标识码:**A **文章编号:**1006-7329(2004)03-0111-04

The Influence of World Trade Organization Agreement on Government Procurement Public Project Purchasing by Invitation to Bid

XIANG Wei-min, GU Hong-chun

(College of Construction Management and Real Estate, Chongqing University, Chongqing 400045, P. R. China)

Abstract: Based on the presentation of the general principles, the scope of application and the purchasing modes of the World Trade Organization Agreement on Government Procurement, in this paper, its influence on the public project purchasing by invitation to bid after China's entrance into Government Procurement Agreement is analyzed. Some feasible proposals for the development of domestic public project purchasing by invitation to bid are presented.

Keywords: World Trade Organization Agreement on Government Procurement; public project purchasing; purchasing by invitation to bid

WTO 政府采购(Government Procurement)旨在实现政府采购自由化、非歧视和透明阳光操作,我国在加入WTO时并没有承诺加入该协议,但并不意味着可以长期游离于该协议之外。通过认真研究《政府采购协议》,并选择适当的时候加入,对于提高我国政府采购供应商的市场竞争力和促进国内幼稚产业的保护和发展具有深远的意义。

1 WTO 政府采购协议概述

WTO《政府采购协议》(以下简称“协议”)1994年4月经缔约方签字通过后,于1996年1月1日正式生效。它在WTO法律体系中属于附件四的四个“复边贸易协议”(Multilateral Trade Agreement)之一,仅对签字成员方有约束力。

1.1 基本原则

《政府采购协议》规定的基本原则主要有国民待遇原则和非歧视待遇原则、公开透明原则以及对发展中国家的优惠差别待遇原则。

缔结协议的一个重要原因是为了打破政府采购领域的非关税措施,逐步减少和消除不同形式的非关税措施对全球贸易自由化的限制作用因此国民待遇原则和非歧视待遇原则是该协议的基础。国民待

遇原则和非歧视待遇原则,是指对于缔约方政府有关各方政府有关政府采购的一切法律、规则、程序和措施,各缔约方应当立即无条件地向来自任何其它缔约方的产品、服务和供应商提供不低于国内的产品、服务和供应商的待遇。同时协议还规定各缔约方应保证有关采购的法律、法规、程序和习惯做法不以企业国籍或外资比例大小予以歧视,也不得根据产品、服务的来源国籍予以歧视。

公开透明原则是国民待遇和非歧视原则的必然要求和自然延伸,指缔约方制定和实施的任何关于政府采购的法律、规则、程序和措施,必须提前向所有缔约方成员公开。

协议在诸如国际收支、扶持国内幼稚工业、技术援助等方面规定了对发展中国家特别是最不发达国家的差别优惠待遇。

1.2 适用范围

协议从采购主体、采购对象等方面对适用范围做了规定。政府采购协议适用于缔约方一定金额以上(称为采购门槛价)的货物、工程和服务的采购。直接或间接接受政府控制的实体或其他由政府指定的实体,包括中央政府、地方采购实体和政府授权代理机构等采购实体的采购活动适用协议。

表1 《政府采购协议》规定的采购门槛价

采购部门	采购项目	采购门槛价(特别提款权 SDR)
中央政府	货物或服务	13 万
	工程项目	500 万
地方政府	货物或服务	20~40 万
	工程项目	500 万
公共组织	货物或服务	40 万
	工程项目	500~7 500 万

1.3 采购方式

协议对采购方式的规定比较灵活,规定了公开招标采购、选择性招标采购、限制性招标采购和谈判式采购四种方式。公开招标是指通过发布招标公告程序,邀请国内外有兴趣的合格供应商参加投标的采购程序。

选择性招标采购指采购实体在不违背政府采购协议基本原则的条件下,通过公告程序,最大限度的邀请国内外合格供应商参加投标的采购方式。

协议第15款规定了在不适用公开招标和选择性招标,同时在没有限制竞争、不违背国民待遇和非歧视原则的情况下可以采用单项招标采购方式。主要包括:(1)没有供应商投标或者因为保护专利权、版权和技术等原因,没有替代供应商;(2)更换供应商将不能满足要求同时又必须向原供应商采购更换零、备件;(3)因研究开发需要或特定合同需要而续购产品和服务;(4)追加的工程采购必须由原供应商办理且金额未超过原主体合同的50%;(5)与设计竞赛获胜者签订的采购合同等情况。

采购实体在严格的限制条件下,在授予合同程序阶段同投标人进行谈判以选择供应商。这些条件包括:(1)采购实体在发布采购公告时已经表达这种意图;(2)通过评估,没有一个投标明显优于其他投标;(3)谈判应该主要用来坚定各投标的优势;(4)在谈判中采购实体对不同的供应商实行差别待遇。

2 政府采购协议对我国政府工程招标采购的影响

2.1 我国政府工程招标采购的现状

我国政府工程招标采购是指国家机关、事业单位和团体组织,使用财政资金采购依法制定的集中采购目录以内或采购限额标准以上的工程项目的行为。这里的工程是指建设工程,包括建筑物和构筑物新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。根据我国政府工程采购实践和新近颁布的《政府采购法》,政府工程招标采购主要适用《招标投标法》,其现状和特点主要体现在如下方面。

首先,公开招标采购的范围有限。虽然政府工程的承发包基本上纳入了《招标投标法》的管辖范围,但由于多种原因,一些地方政府或招标人千方百计化整为零或采取其他形式规避招标;或尽量采用协议招标或邀请招标;或在招标投标中违规违法操作,造成招标工程的比例小,公开招标的工程比例更小,招标工作中形式主义较为突出。

其次,招标方式陈旧造成采购资金利用率低下。采用招标方式采购可以节约工程投资和提高资金使用率。但目前推行的工程造价体制和招标模式抵消了公开招标采购带来的效益。我国的工程造价体制基本上采用套用概预算定额和取费规定的计价模式,概预算定额的时滞性和区域差异性等特点使工

程价格不能反映建筑市场竞争实际和投标人的个体差异,同时目前大量采用综合评标法不利于选择技术过硬、信誉良好和报价优惠的投标人。另外,落后的工程项目管理也使招标项目资金浪费严重。

严格地讲,我国并没有形成统一的政府工程采购制度和规范有效的政府工程采购机构。如前所述,政府工程采购基本上采用招标投标法来调整,被分割为不同行业、不同区域和不同招标主体的不完整市场。不同行业 and 不同区域间相互封锁,不同部门间相互争权夺利,没有形成政府工程采购制度中的协调制约机制,难以实现政府采购对国家宏观经济的调控以及保护和促进国内幼稚工业的职能。

2.2 加入政府采购协议对我国政府工程招标采购的影响

我国作为 WTO 成员,开放政府采购市场是迟早的事,它要求我国要在《政府采购协议》的法律框架下来制定我国的政府采购的法律法规。作为全面开放政府采购市场的先期安排,完全有可能在适当的时候预先开放地区或区域政府采购市场。而政府工程采购在政府采购市场中占据着极为重要的地位,因此,加强协议对我国政府工程招标采购影响的研究具有重要的现实意义。

协议的核心原则是国民待遇和非歧视原则,加入政府采购协议不仅仅是向缔约方供应商开放我国政府工程采购市场,更为重要的是国外供应商将享受国民待遇,这样我国政府工程采购供应商和政府工程采购相关产业将完全独立地参与激烈的国际市场竞争,因此国内幼稚工业将面临前所未有的冲击。

协议的透明和公开原则不仅对政府工程招标采购本身提出了新的要求,同时对我国政府部门的政府工程招标采购管理也将产生深远的影响。加入协议意味着各级政府不再既是政府工程招标采购规则的制定者,又是政府招标采购工作的参与者,将逐步转变为单纯和公正的裁判者。我国尚未建立统一的政府工程招标采购市场、规范运作的政府工程集中招标采购机构,缺乏必要的政府工程招标采购的经验,这种转变将对习惯于微观事务管理,不善宏观政策法规调控的各级政府产生巨大的冲击。

我们也不能就此断言加入协议一定会对我国政府工程采购市场带来灭顶之灾。首先,作为发展中国家加入 WTO,政府采购协议在国际收支平衡、技术援助、国内工业的建立与保护、适用范围等方面对发展中国家提供了特殊的差别待遇。同时,目前的政府采购协议贸易自由化程度仍然有限,比如协议只对列入协议附件目录的政府采购实体产生约束力,各缔约方可以根据自身条件制定采购门槛价,对于涉及国家利益和公共安全的项目可以限制适用协议。因此,可利用协议中对发展中国家的优惠待遇条款和限制适用条款,为政府工程招标采购供应商参与国际竞争争取更多的时机和更有利的条件。

其次,加入协议将增强我国政府工程采购供应商的市场竞争能力。一方面,在给予国外政府工程采购供应商以国民待遇的同时,国内政府工程采购供应商也可借此在任何缔约方政府工程采购市场中享受同等待遇,这为我国采购供应商参与国际竞争奠定了坚实基础。另一方面,通过实施国有企业改革,不少企业已经初步建立现代企业制度,并积累了较为雄厚的物质基础和丰富的国际竞争经验。

另外,加入协议可以促进相关体制改革的步伐。政府工程招标采购相关制度改革的滞后,是我国目前政府工程招标采购市场发育不成熟的重要原因。加入政府采购协议表明应按国际通行惯例来组织和管理政府工程招标采购,这要求我们对不适应政府工程采购发展需要的相关制度进行改革和调整。如淡化概预算定额在工程计价中的作用,采用工程量清单计价;同时改革现有的招标评标方法,淡化标底的作用,逐步推行工程量清单计价模式下的无标底招标和实行合理低价及最低价中标;改革现有工程项目管理体制等。

3 促进我国政府工程招标采购发展的几点设想

政府工程招标采购在我国还是一个新鲜事物,要真正建立规范有序的政府工程招标采购制度还需要从多方面下功夫。下面谈谈促进我国政府工程招标采购发展的几点想法。

3.1 建立统一规范的国内政府工程招标采购制度

首先,政府工程招标采购涉及到国家的财政预算收支管理、国际收支平衡和民族工业的保护和发展等方面。因此应当建立健全以《政府采购法》和《招标投标法》为基础的、体现有效竞争和非歧视原则的政府工程招标采购法规体系。

基于行业利益和地区利益的考虑,各级地方政府人为设置障碍以阻挠外地采购供应商进入本地区政府工程采购市场。我国应消除地区封锁和行业垄断以逐步建立全国统一、规范、竞争有序的政府工程招标采购市场,实现政府工程的自由集中招标采购。

我国地区经济发展极不平衡,要制定统一的采购门槛价和采购目录既不现实也不科学。因此应当既考虑国家利益又兼顾地区特点,制定科学的采购门槛价和采购目录,划分竞争性招标采购和非竞争性采购的范围。在此基础上组建规范的政府工程招标采购机构,并合理划分集中采购和零星采购的范围,应当实现政府采购管理机构和采购执行机构的单独设置。同时加强对政府采购供应商和招标代理机构等采购市场主体的资质管理和审查,建立健全保护采购市场参与主体权益的投诉、协调、仲裁等争议解决机制,规范招标采购市场。

3.2 充分、合理地利用协议中的优惠和限制适用条款

发展中国家可以充分利用协议中对发展中国家的差别优惠待遇条款和协议限制适用条款,为国内相关产业的建立和发展争取更多的时间和机会。可以利用协议中关于向发展中国家提供适当的技术援助的规定,加快国内企业的技术改造和技术升级换代步伐;利用协议中发展中国家可以通过同其它缔约方的谈判决定某些采购实体或产品排队适用国民待遇原则的规定限制协议的适用范围;利用发展中国家可以申请延长限制协议适用时间的规定,为国内企业赢得发展时间;利用协议中的酌定条款在不违背协议基本原则的条件下,合理确定政府工程采购实体目录和政府工程公开招标采购范围等等。

3.3 提高国内企业的市场竞争力

我国本土企业的市场竞争力不强,缺乏国际市场竞争经验,加强我国企业的国际竞争力是当务之急和最终目的。首先,应当继续深化国有企业改革,建立科学规范的现代企业制度,促使企业成为独立的自我发展、自我约束和自我积累的市场竞争主体。其次,应当为企业竞争提供良好的外部环境,包括加强保障企业自由竞争方面的立法,减少各级政府对企业自由依法经营的限制,消除地区封锁和行业垄断,切实减轻企业税负等。另外,国内企业应当加强人才培养和加大技术投入以增强企业核心竞争力。

3.4 改革工程造价等相关配套体制

我国的工程造价体制基本上实行以国家的强制性概预算定额和政府取费规定为基础的工程计价模式,在工程招标投标上实行“量价合一”的工程报价模式和有标底综合评标决标办法。

现行工程造价和工程招标投标体制不利于选择技术先进、报价合理的工程采购供应商,也不利于采购供应商的竞争。应结合国际惯例和我国国情,逐步推行“量价分离”的工程量清单计价,同时在国内企业市场竞争力不断增强和市场规范有序的基础上,逐步推行合理低价中标和最低价中标体制,以节约工程资金和提高资金的使用效率。

当然,政府工程招标采购还涉及国家预算资金的支出管理、政府工程项目的投资经营体制和政府工程项目的管理体制等方面,应当在建立统一规范的政府工程采购制度、保障国家利益和促进国内产业发展的原则指导下做出调整。

参考文献:

- [1] 尹贻林. 政府投资项目管理模式研究[M]. 天津:南开大学出版社, 2002.
- [2] 杨承,王孟钧. WTO与中国建筑业[M]. 北京:中国建材工业出版社, 2002.
- [3] 陈建国. WTO关于政府工程采购的规则及分析[J]. 建筑, 2002, (11): 6-7.
- [4] 刘铭强. 论公共工程的政府采购行为[J]. 重庆建筑大学学报, 2002, 24(4): 64-68.