

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別:出席國際會議)

參加世界貿易組織 WTO
政府採購協定 GPA 研討會報告

出國人員：行政院公共工程委員會

葉科長祖祈

經濟部國際貿易局

許秘書莉美

出國地區：瑞士日內瓦

會議期間：94 年 6 月 6 日至 8 日

報告日期：94 年 8 月 29 日

摘要

本研討會乃針對承諾及申請加入政府採購協定 (Government Procurement Agreement, GPA) 之 WTO 會員國以及其他承諾入會的觀察員辦理，目前，有九個 WTO 會員申請入會(阿爾巴尼亞、保加利亞、喬治亞、約旦、吉爾吉斯、摩爾多瓦、阿曼、巴拿馬、台灣)、五個承諾加入會員(亞美尼亞、中國、克羅埃西亞、馬其頓、蒙古)、七個觀察員(阿根廷、澳洲、科麥隆、智利、哥倫比亞、斯里蘭卡、土耳其)。會議目的乃對於上揭之 WTO 會員國，以強化參與者對於協定的基本概念、原則以及義務的認知，並特別針對會員對於協定執行的經驗，對於入會模式交換意見以及入會申請所面臨的挑戰，以及有關加入協定之技術合作及能力建構議題的對話，研討會全程以英語進行。

會議由 GPA 委員會主席韓國 Tae-yul Cho(趙泰烈)大使、WTO 秘書處智慧財產部門處處長 Adrian Otten 致詞，並分九個議程進行，每個議程均安排綜合討論及問答，會中並安排分組專題討論及報告，最終議程為圓桌會議及綜合討論，最後並由 WTO 秘書處智慧財產部門處處長 Mr.Adrian OTTEN 作閉幕致詞。

其中議程共分九項，分別為：SESSION 1：從國際層面綜觀政府採購活動、SESSION 2—政府採購之基本原則、SESSION 3—政府採購的範圍定義、SESSION 4—開發中國家的特別規定、SESSION 5—入會之程序、期待及經驗分享、SESSION 6—爭端解決、SESSION 7—清單修正或變更規定、SESSION 8—技術合作及能力建構、SESSION 9—入會及開發中國家與申請入會國之相關利益專題圓桌會議。

出席W T O 政府採購協定 GPA 研討會報告

目 錄

一、會議時間	4
二、會議地點	4
三、會議主席	4
四、出席會員國	4
五、我國出席人員	4
六、會議議程	4
七、會議情形	4
八、觀察與建議	16

附件 1、出席會議名單

附件 2、會議計畫及議程

附件 3、會議報告及討論資料

附件 4、其他

出席「WTO 政府採購協定 GPA 研討會」報告

- 一、會議時間：民國 94 年 6 月 6 日至 8 日
- 二、會議地點：瑞士日內瓦/World Trade Organization Centre
William Rappard Rue de Lausanne 154 1202
Geneva
- 三、會議主席：Mr.Adrian OTTEN Director of Intellectual
Property Division World Trade Organization,
Mr.Robert ANDERSON Counsellor of
Intellectual Property Division World Trade
Organization
- 四、出席會員國：
 - (一)申請入會國：阿爾巴尼亞(缺席)、保加利亞、喬治亞、
約旦、吉爾吉斯、摩爾多瓦、阿曼、巴拿馬(缺席)、
台灣。
 - (二)承諾入會國：亞美尼亞、中國、克羅埃西亞、馬其
頓、蒙古。
 - (三)觀察員：阿根廷、澳洲、科麥隆(缺席)、智利、哥倫
比亞、斯里蘭卡、土耳其。
- 五、我國出席人員：工程會企劃處葉祖祈科長、貿易局多邊
組許莉美秘書
- 六、會議議程：如議程資料
- 七、會議情形：
 - (一)、會議目的概要
本研討會乃針對承諾及申請加入政府採購協
定（Government Procurement Agreement, GPA）之
WTO 會員國以及其他承諾入會的觀察員辦理，目

前，有九個 WTO 會員申請入會(阿爾巴尼亞、保加利亞、喬治亞、約旦、吉爾吉斯、摩爾多瓦、阿曼、巴拿馬、台灣)、五個承諾加入會員(亞美尼亞、中國、克羅埃西亞、馬其頓、蒙古)、七個觀察員(阿根廷、澳洲、科麥隆、智利、哥倫比亞、斯里蘭卡、土耳其)。會議目的乃對於上揭之 WTO 會員國，以強化參與者對於協定的基本概念、原則以及義務的認知，並特別針對會員對於協定執行的經驗，對於入會模式交換意見以及入會申請所面臨的挑戰，以及有關加入協定之技術合作及能力建構議題的對話，研討會全程以英語進行。

(二)、會議進行及內容概述

會議由 GPA 委員會主席韓國 Tae-yul Cho(趙泰列)大使、WTO 秘書處智慧財產部門處處長 Adrian Otten 致詞，並分九個議程進行，每個議程均安排綜合討論及問答，會中並安排分組專題討論及報告，最終議程為圓桌會議及綜合討論，最後並由 WTO 秘書處智慧財產部門處處長 Mr.Adrian OTTEN 作閉幕致詞。

議程共分九項，其內容概述如次：

SESSION 1：從國際層面綜觀政府採購活動

主要討論內容包括 WTO 相關活動在政府採購領域方面之經濟及發展意含、其他國際功能機制及活動，如聯合國國際貿易法委員會 UNCITRAL 之工作。

政府採購主要含蓋範圍為中央機關、中央以下次一級機

關(Sub-central Government Entity)、其他機關(Other Entity)所辦理之貨品、服務及工程等採購案。由於政府採購占其國民所得約 10% 至 20% 之比率，其對經濟自由化之發展具有相當之影響力。

理論上，政府採購所提供之利益主要如下：(一) 有更多之供給機會，將可提供更多之競爭機會，則對政府採購之單位可獲較好之價格；(二) 可有更好之機會獲得更為廣泛且較好之科技與技術；(三) 可降低稅務負擔，並提供更佳之政府服務水準；(四) 藉由互惠原則，可使國內廠商進入其他國家之市場。從 OECD 之研究可以了解，政府採購的優點，例如，瓜地馬拉因為政府採購而節省約 43% 之醫療成本、哥倫比亞在軍火貨品方面亦節省約 47%、巴基斯坦在水處理方面亦獲有相當之斬獲以及孟加拉在電力生產方面亦應政府採購而節省相當之成本等等，均是實施政府採購而更具經濟效益之例子。

創造一個公平競爭、非歧視與透明之政府採購之環境，可以降低成本、提高品質、可引進國外較先進之科技技術與人才、外國廠商可藉由下包之型式與國內業者合作，國內業者因為國外之競爭，將可藉此提升其競爭力。

政府採購目前之問題在於缺乏資訊與反貪污的議題，WTO 可協助之處在於藉由調和各國政府採購之程序、促進相互間之減讓並提供資訊等方面來達到促進貿易之效果。

政府採購協定主要之內容有五點，分別為國民待遇與非歧視原則、透明化、爭端解決、特別與差別待遇以及諮商等。

SESSION 2—政府採購之基本原則

主要討論政府採購協定的基本原則及主要規定及程

序，之後則進行分組討論，討論主題為各國政府採購程序及實務。

首先介紹政府採購協定之主要原則（最惠國待遇、國民待遇與透明化原則）、採購方式（公開招標、限制性招標以及選擇性招標）、開發中國家之特別與差別待遇、爭端解決等。

其次介紹政府採購協定之談判重點，以及招標及透明化之規定。

此外亦探討電子化政府採購(e-procurement)相關發展，電子化契約最主要困難處為電子簽章部分，如何確定投標者之正確性係電子化政府採購之重要議題，未來在修改政府採購協定時，將納入電子科技之使用。

有關分組討論部分，主要分享各國之政府採購之規定與發展、各國法規與 WTO 政府採購協定調和情形以及發展電子政府採購情形等。

有些國家已完全採用 WTO 政府採購協定之內容，如我國，馬其頓因遵循歐盟政府採購協定內容，因此大部分條文均符合 WTO 政府採購協定內容。有些國家則很難遵循 WTO 政府採購協定內容，如阿曼、巴基斯坦等。其他大部分國家則部分遵循 WTO 政府採購協定內容，如哥倫比亞於 2 年前方開放予外國廠商可與國內廠商公平競爭。

有關電子化政府採購部分，我國已接近百分之八十五採用電子化政府採購，採取書面與電子申請兩項併行。另智利指出該國於去年起採用新制，全部政府採購均已電子化，電子化的結果使得中小企業投標與得標比率上升。其他大部分國家則逐步實施電子化。

許多國家，如約旦、哥倫比亞、喬治亞、斯里蘭卡等均

特別強調在基礎建構(capacity building)上，相當需要 WTO 秘書處的協助。

SESSION 3—政府採購的範圍定義(清單附錄及排除適用、市場進入談判)；

本節次主要討論政府採購協定之附錄，其中附錄一為市場進入承諾，附錄二至四為公告內容。其重點為附錄一，其主要內容為適用主體以及門檻(threshold)，於附註亦說明政府採購之相關限制與例外。

附件一：規範中央機關。

附件二：規範中央以下次一級機關。

附件三：規範其他機關。

附件四：規範服務項目，有些國家採正面表列，有些國家採負面表列，除服務項目含蓋範圍外，另訂定其他特別規定。

附件五：規範工程項目，包括含蓋範圍、一般規定與例外規定。

第二部分主要探討政府採購市場進入談判，主要內容為要求及回應，其談判法源依據為政府採購協定第 24 條第 7 款 b 及 c 項。其中檢討模式係根據 2004 年的七月套案為基礎，談判內容分為水平與雙邊談判，起始點係以目前 GPA 承諾表為主，談判時程至 2006 年初為止。其中初始要求(initial request)最晚須於 2004 年底提出，初始回應則須於 2005 年 5 月 1 日前提出。部分會員認為 GPA 的談判應與 Doha 回合談判掛鉤。

SESSION 4—開發中國家的特別規定(開發中國家之特殊及

差別待遇、新修訂協定有關開發中國家之入會諮商談判)；

針對開發中國家給予特別與差別待遇，規定於政府採購協定之第 5 條。

其中第 5 條載明給予開發中國家特別與差別待遇之目的與方法。主要目的在於確保開發中國家之支出平衡、國內工業發展與支持依賴政府採購為生之工業發展、並鼓勵開發中國家透過區域性經濟組織的結盟以達到提升經濟環境。為達上述目的，主要方法為藉由已開發國家之支援行動、同意開發中國家排除一些國民待遇之含蓋內容、技術合作以及排除第 16 條所載明之禁止補償行為等措施。

有關技術合作方面，WTO 秘書處目前針對開發中國家舉辦相關政府採購協定研討會活動、地區性研討會、協定開發中及低度開發國家政府採購之基礎建設等，以茲協助開發中國家發展政府採購相關業務。

坎昆部長宣言曾就政府採購協定之內容 (Derbez text, Annex D)，以及其他未來應考量之事項 (如：S & D 之原則及目標、開發中國家之定義、S & D 畢業條款) 等做簡要說明。

由於目前加入政府採購協定之國家主要為已開發國家，因此如何使開發中國家得以因協定第 5 條特別與差別待遇而受惠，仍有待商榷。

SESSION 5—入會之程序、期待及經驗分享

入會之法源依據為政府採購協定第 24 條第 2 款，規定任何一個 WTO 會員均可加入 GPA。開發中國家入會亦可依政府採購第 5 條有關特別與差別待遇進行諮商，另政府採購第 16 條第 2 款有關補償(offset)部分亦可進行諮商。整個加入

政府採購協定分為六個程序，分別為觀察員身份、申請加入 GPA、諮商、GPA 委員會做成決定、提交存放加入 GPA 文件、生效日（加入後 30 天）。

雙邊諮商內容主要依據 GPA 第 24 條第 5 款第 a 項規定，諮商內容主要為國內法規、政府採購含蓋範圍、國民待遇與非歧視原則、採購程序之特別規定等，之後再就 GPA 附錄內容有關初始要求與回應進行諮商。

目前申請加入 GPA 的情形可分為四大類：

第一類已完成雙邊諮商，已進加入最後階段：中華台北。

第二類目前刻正密集諮商中：喬治亞及約旦。

第三類已申請加入：阿爾巴尼亞、保加利亞、Kyrgyz 共和國、Moldova、阿曼以及巴拿馬。

第四類承諾未來會申請加入：亞美尼亞、中國大陸、克羅埃西亞、馬其頓以及蒙古。

另外 2004 年 4 月份歐盟東擴時，歐盟國家新增 10 國，此新加入之 10 國則無須再另外依據諮商程序加入 GPA，但因渠等加入歐盟而自然成為 GPA 成員國。

美國駐 WTO 代表團法律顧問 Stephen Kho 就入會國對 GPA 之期待進行演說，其演講內容主要為目前會員對新入會國之期待、承諾表內容、加入 GPA 之優點、技術合作等。

GPA 成員關切新入會國在政府採購方面是否可提供相當的市場進入水準，並認為新入會國在提供其政府採購市場予 GPA 成員國時，須採取一些過渡的措施，以免對其產業造成影響，此外新入會國須於加入時就特別關切之承諾的部分需加以進一步地討論。

有關承諾部分，主要討論的內容為附錄一的部分，主要為門檻的使用、主體清單、涵蓋產業等。

加入 GPA 主要有四項優點，分別為提供新入會國國內供應商新的商機、吸引僑外投資、促進政府採購系統之效率、整合政府採購系統等功能。

對於會員提供予新入會國之技術援助方面，渠認為方式很多，除 WTO 舉辦之研討會外，協助新入會國草擬政府採購法令規章、人員訓練等均為技術合作的方式。

SESSION5a—約旦進行經驗分享演說

約旦係由政府採購部門主管 Suhair Amireh 分享該國準備加入 GPA 之經驗。約旦於 2000 年 4 月 11 日加入 WTO，並於是年 7 月 12 日申請成為 GPA 觀察員。政府採購每年總計 15 億美元，其中 11.6% 用於教育支出、5.9% 用於醫療。該國於申請加入 GPA 時即開始著手檢視該國政府採購法令規章並研究該國產業型態，最後為準備加入 GPA，成立一國家委員會（national committee）。

該國採取的策略為使該國在加入 GPA 時獲取最大的利益、並降低加入 GPA 負面的影響、以開發中國家加入並享有特別與差別待遇以及學習其他國家的經驗。為加入 GPA，該國已全面檢視與調整其國內法令規章，並重整相關組織，改革程序，以期降低加入 GPA 對國內造成負面的影響。

約旦已於 2003 年 2 月 6 日提出政府採購主體初始回應（initial entity offer），並於 2004 年 9 月 30 日提出更新回應，並要求 5 年的過渡期。

在研究約旦加入 GPA 的資料中顯示，雖然國際競爭力將會提高，但是亦會面臨一些困難，例如缺乏國際供應商之相關資訊與資料、對於售後服務的不確定性增加政府採購的成本，缺乏當地仲介商、缺乏有資格完整的供應商名單等

等，均為執行政府採購所面臨的問題。

SESSION5b—韓國進行經驗分享演說

韓國代表就該國加入 GPA 經驗與大家分享，其演講內容主要介紹該國政府採購概要、加入 GPA 過程、執行情形、加入 GPA 的影響以及實施電子政府採購的情形。

韓國國內政府採購概述：韓國政府採購主要分為中央政府機關以及地方政府機關兩大部分，其服務業採購門檻為 6 萬美元、中央部門建築採購門檻 250 萬美元，地方建築採購門檻為 860 萬美元。依據 2003 年的統計資料，韓國全年政府採購金額為 640 億美元，中央機關支出 180 億美元(28%)，地方機關支出 460 億美元(72%)；依機關市場占有率評估，中央政府支出 190 億美元(30%)，地方政府支出 250 億美元(39%)，國營企業支持 200 億美元(31%)；依產業別分析，則貨品貿易支持 240 億美元(38%)、服務業支持 40 億美元(6%)、建築勞務支出 360 億美元(56%)。

韓國加入 GPA 之歷史：韓國於 1979 年至 1982 年期間即開始思考加入 GPA，直至 1990 年 1 月份才決定加入 GPA，並於 6 月份提出初始回應清單，1991 年 4 月份開始接獲其他 GPA 會員的初始要求清單，韓國於 1994 年 4 月正式簽署 GPA，正式生效日為 1996 年 1 月 1 日。

經評估後，韓國認為決定加入 GPA 可有效提昇其國內政府採購之效率，亦可提升其他 GPA 會員進入其國內政府採購之市場，並降低與主要貿易夥伴的摩擦。

在雙邊諮商的過程中，韓國準備工作著重於研析加入對其國內經濟的影響、蒐集相關統計資料、準備初始回應清單以及未來加入後的因應之道。

加入 GPA 之影響：就整體而言，韓國加入 GPA 後對其

經濟是有正面的影響，使其政府採購面對國際上的競爭，降低了供給獨占的情形，節省國家公帑，其節省金額逐年增加。最重要的部份是提高政府採購的透明度以及公平性，政府在 2002 年 10 月採用電子化政府採購程序後，利用高科技使資訊的提供等更加透明化，並可確保公平的機會。

電子化政府採購：電子化政府採購系統提供一個單一窗口，政府採購之流程，從招標公告至決標及付款，全部都已電子化，不但使政府採購更加透明化，亦提高其效率。該網站含 30,000 政府機關，產值高達 30 億美元，已成交 11 萬筆採購交易。

SESSION5c—中華台北進行經驗分享演說

本次會議我國被定位為即將加入政府採購協定之 WTO 會員國，並列為入會經驗分享的報告單位，我國強調我相關政府採購體制規範已符合政府採購協定 GPA 之相關規定及國際規範標準，並以目前政府採購實務之實施績效統計圖表加以說明我國政府採購資訊的透明及採取公開招標的高額比率以及採取電子採購系統的成長情形，同時介紹我國爭議調解處理之組織及機制，最後並報告外國廠商參與我國政府採購市場的發展與成長，同時利用機會說明我入會申請情形及所遭遇的障礙，希望得到相關會員國的支持以順利入會，對組織及實質作出貢獻。主席感謝我國所作的說明與過去參與會議的相關貢獻。

SESSION5d—入會實務專題分組討論；

本次分組討論主要討論內容為會員國在申請加入 GPA 談判時所應注意事項，如確保爭取實質市場進入機會、對國

內產業需求資訊的取得與研析以及談判所涵蓋內容等。

在進行 GPA 談判前所應準備之工作，與會代表均認為須與檢視其國內之產業需求，以及其他國家所存在之商機，至於如何評估與蒐集上述資料，則需透過研究機構、國內工商會以及駐外單位等，共同協助分析。

SESSION 6— 爭端解決(國內申訴程序機制、WTO 爭端解決程序)；

強調 WTO 爭端解決機制為提供多邊貿易體系安全及可預測性的核心要素之一，續分別扼要說明該機制之目的、原則、架構及程序，爭端解決小組 (Panel) 之功能與運作方式，上訴機構 (Appellate Body) 之功能與運作方式，以及後續相關執行層面事項等。

政府採購協定之爭端解決規定於第 22 條。
政府採購曾有三項爭端案件，為日本衛星導航採構案 (Japan-Procurement of a Navigation Satellite)、美國麻洲禁示公司與 Myanmar 進行商業行為案 (United States-Massachusetts State Law prohibiting Contracts with Firms Doing Business with or in Myanmar) 及韓國機場管理局採構案 (Korea-Procurement Practices of the Korean Airport Construction Authority) 等三件。

SESSION 7— 清單修正或變更規定(清單變更、檢討清單變更文字的可能發展)；

清單的修正主要法源依據為政府採購協定的第 24 條第 6 款第 a 及 b 項，另特別條款為第 5 條第 5 款。雖然政府採購協定共有 4 個附錄，但實際上最重要的部分為附錄 1 的政府

採購主體、例外、互惠、貨品、服務、工程以及門檻的部分。

由於清單修正或變更有可能會影響雙邊協定內容，因此必須將清單修正與變更內容通知政府採購協定之會員，會員國如對修改內容有異議時，須於 30 日內提出質疑，如果沒有質疑，則修改之清單自然生效，如果會員有反對情形時，則須透過雙邊的諮商，如雙邊諮商仍未果時，政府採購委員會會議則可介入並裁決。

對政府採購第 24 條第 6 款第 b 項主要規範取消私營企業清單，在修改清單後 30 天，如果各會員反對時，則採雙邊諮商，如諮商未果，則有可能進入爭端解決程序，最後有可能涉及補償的行為。

另對於開發中會員之待遇，在清單修改方面可較已開發國家較為寬鬆，但由於目前政府採購協定之會員修改清單情形不多，因此尚未發生任何因修改清單而引起的爭端。

SESSION 8—技術合作及能力建構(WTO 秘書處的技術協助工作、政府採購的能力建構：世界銀行的觀點)；

WTO 秘書處為協助開發中國家採用政府採購協定之內容並協助執行政府採購，協助開發中國家基於建設。其方式係透過舉辦相關政府採購協定研討會活動、地區性研討會、協助開發中及低度開發國家政府採購之基礎建設等方式。

WTO 在各洲都舉行區域性的研討會，此外亦於各別國家類似研討會，在日內瓦亦舉行類似的課程與研討會。

此外世界銀行亦就該單位對政府採購此一領域所提供之技術合作進行說明。

SESSION 9—入會及開發中國家與申請入會國之相關利益

專題圓桌會議。

本研討係由 WTO 秘書處精心規劃，從整體綜觀說明 GPA 的角色、意含、活動及基本原則架構，並就目前擴大適用及 GPA 協定及清單的修訂建議提出說明；與會各國反應熱烈，皆認為著有收獲。約旦、韓國及我國並依秘書處安排提出入會經驗及相關期待之報告。

約旦代表總結：強調開發中國家相當需要 WTO 之技術、財務、語言方面之協助。

加拿大代表總結：希望可藉由各位學員的參與，而促成各國參與政府採購協定。

聯合國國際貿易法委員會代表總結：強調政府採購可促進全球貿易之發展，語言方面的調和以及電子化政府採購均是未來應深入研究之處。

八、觀察與建議：

本次會議除少數受邀單位未參加外，幾乎全數參加，會議進行熱烈，所安排議題亦受贊同。中國並將於本 94 年 9 月配合辦理國內研討會。我國出席代表並在會中擔任專題討論分組主席並作報告。此外，會議期間並利用機會與各國交換意見，並於停留日內瓦期間與我駐日內瓦代表交換意見。

本次出席研討會最大收獲之一係參與分組討論之寶貴經驗。主要就各國國內實施政府採購以及在進行雙邊諮商時所應做之準備工作與策略等。在參與分組討論過程中可發現，許多開發中及低度開發國家對於是否應就政府採購透明化展開談判仍有不少關切及疑慮，在相關問題未獲澄清前，似無信心亦無意願展開談判；另外在雙邊就政府採購主體與產業別進行諮商時，對於國內產業需求以及如何協助開拓其

他政府採購協定會員之市場均為雙邊談判時重要的考量因素，因此在進行雙邊談判前，對各國產業利基及隱含之商機都是諮商前所應準備的工作之一。

另在參加研討會過程中發現，我國政府採購體制與許多開發中及低度開發國家相比，較為先進與完備，有鑑於此，我國似可考慮將來就政府採購範疇提供該等國家技術協助或支持其能力建構活動，一則可建立與該等國家首府官員之友誼，並增進與該等國家之經貿關係，尤其是與我尚無邦交之國家；另則可彰顯我積極參與 WTO 事務及分享我國經驗之具體貢獻，進而提高我在 WTO 之地位。