

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
亞洲經濟體之政府採購進階研討會出國報告

出國人員：行政院公共工程委員會吳明峰專門委員

出國地區：泰國曼谷

會議期間：107 年 1 月 16 日至 18 日

報告日期：107 年 2 月 21 日

參加 WTO 亞洲經濟體之政府採購進階研討會出國報告

目 錄

一、 研討會時間.....	3
二、 研討會地點.....	3
三、 出席學員國別.....	3
四、 我國出席人員.....	3
五、 研討會議程.....	3
六、 研討會情形.....	4
七、 研討會重點摘要.....	5
八、 心得及建議.....	12

附件 1：出席研討會名單

附件 2：研討會議程

附件 3：全體合照

參加 WTO 「亞洲經濟體之政府採購進階研討會」出國報告

一、研討會時間：民國 107 年 1 月 16 日至 18 日

二、研討會地點：泰國曼谷/Pathumwan Princess Hotel

三、出席學員國別(人數)：

新加坡(2)、中國香港(2)、臺灣(2)、韓國(2)、中國(2)、斯里蘭卡(2)、印度(2)、馬來西亞(4)、巴基斯坦(3)、泰國(2)、菲律賓(1)、印尼(4)、寮國(2)、緬甸(3)、尼泊爾(2)、孟加拉(3)。

四、我國出席人員：

行政院公共工程委員會企劃處吳明峰專門委員

中華民國對外貿易發展協會行銷專案處顏銘燁副處長

五、研討會議程：

1 月 16 日(星期二)	
09:00-09:30	Session 1 : 開場、各學員自我介紹
09:30-10:50	Session 2 : 政府採購對於持續發展時期的發展與經濟表現的重要性
10:50-12:30	Session 3 : 多邊政策、區域政策及公共採購：未來發展遠景
午餐	
14:00-15:30	Session 4a : 亞洲區域及 GPA 相關實務討論及經驗分享
16:00-17:30	Session 4b : 亞洲區域及 GPA 相關實務及經驗

1 月 17 日(星期三)	
09:00-10:40	Session 5 : GPA 的適用範圍、加入的潛在市場利益及國際經驗
11:00-13:00	Session 6 : WTO 爭端處理機制與 GPA 國內救濟程序
午餐	

14:30-16:00	Session 7 : 政府採購體制透明化與制度化規定：國內及國際觀點
16:30-17:30	Session 8 : 政府採購電子市場

1 月 18 日(星期四)	
08:30-10:00	Session 9 : 全球經濟環境改變中的政府採購：好的治理要件及相關經驗
10:10-11:50	Session 10 : GPA 之實施及加入相關議題
11:50-12:45	Session 11 : 公共採購：因應世界變遷之亞洲經濟政策選項
午餐	
13:30-14:10	Session 12 : 總結報告、閉幕

六、研討會情形：

(一) 研討會目的

本研討會係世界貿易組織(WTO)秘書處為亞洲國家所舉辦，主題為「Advanced Regional Workshop on Government Procurement for Asian Economies」。受邀出席參訓學員包括亞洲地區共 16 個經濟體負責政府採購或貿易議題之官員。研討會主要目的在於讓學員加強瞭解 WTO 政府採購協定(Government Procurement Agreement, GPA)之基本概念、原則以及義務，並提升有關政府採購政策制定、促進發展及良好治理層面間之知識及技巧，同時提供平臺予參訓者就各國國內、雙邊、區域及多邊政府採購議題發展交換意見，促進有關政府採購經驗及實務之交流。

(二) 研討會內容概述

研討會由 WTO 秘書處官員 Mr. Robert Anderson 開場致歡迎詞，同時說明研討會之用意及目的，並請各學員自我介紹及發表

對於參與本研討會最希望瞭解的問題，接著依序進行 12 項議程，主要由 WTO 秘書處及學界有關 GPA 議題之專家學者講授相關議題，另亦事先安排韓國、中國及印度學員代表該國分別就加入 GPA 之考量、加入後之影響及電子採購市場等議題進行專案報告。此外，每天並安排約 1.5 小時之專題討論，方式為：先進行分組討論，討論時 GPA 會員之學員為 1 組，其餘國家學員則區分為 3 組，之後進行全體綜合座談，所有學員需輪流發表心得。研討會最後由美國喬治華盛頓大學法學院教授 Professor Steven Schooner 與 WTO 秘書處官員 Mr. Robert Anderson 進行總結報告及閉幕致詞。研討會全程以英語進行。

七、研討會重點摘要：

(一)GPA 之進展

為補充 1994 年 GPA 之不足，歷經多年談判，修訂版 GPA 已於 2014 年 4 月 6 日生效，目前除瑞士外，其他會員均已完成存放作業並開始實施。修訂版 GPA 之特點包括：1.條文使用之文字更流暢且精簡易懂；2.因應當前採購實務發展，鼓勵使用電子採購工具；3.提供採購機關更多彈性，例如使用電子採購工具者可縮短公告時間等；4.增加要求政府採購實施避免利益衝突及防貪腐條款；5.修正與改善開發中國家加入 GPA 之過渡期措施，例如提供補償交易等特殊與差別待遇(Special and differential treatment)，以促進該等國家加入 GPA 之意願。

依據 WTO 秘書處官方資料，與 GPA 1994 年版相較，修訂版 GPA 生效(2014 年)後，採購市場商機每年增加約 800 億至 1,000 億美元，目前預估 GPA 採購市場商機約為 1.7 兆美元，且仍持續增長中，預計在未來中國加入後，每年將增加 4,400 億至 1.225 兆美元的採購商機。

目前 GPA 包含 47 個會員，另有 10 個 WTO 會員正在申請加入(阿爾巴尼亞、澳洲、中國、喬治亞、約旦、吉爾吉斯、阿曼、俄羅斯、塔吉克、馬其頓)，5 個 WTO 會員承諾加入(阿富汗、哈薩克、蒙古、沙烏地阿拉伯、塞席爾)、31 個觀察員(例如本次出席的泰國、印度、印尼、馬來西亞、巴基斯坦及斯里蘭卡)。

(二)加入 GPA 之利益

加入 GPA 的潛在利益包括：可享有國際市場開放所帶來的商機、促進國內政府採購系統實現最佳金錢價值(value for money)、可吸引國外投資、可參與其他申請入會國之談判，以及可影響未來 GPA 協定規範等；至於加入 GPA 可能必須付出之成本則包括：參與入會談判所須付出之直接成本、為符合 GPA 規範進行政府體制改革與法規調適所須之成本，以及國內廠商及產業可能須付出的調適成本，但此成本的付出，對國內廠商及產業而言，最終可能仍然是獲益。

(三)WTO 之 e-GPA 計畫

為強化 GPA 政府採購市場進入資訊之透明度及可及性，WTO/GPA 委員會已架設 e-GPA 入口網站(<https://e-gpa.wto.org/>)，將各簽署國市場開放清單電子化，建立一個 GPA 市場開放範圍資料庫，除可線上瀏覽各 GPA 會員之市場開放清單及適用門檻金額外，系統並具備進階查詢功能，有助於簡省反覆查詢比對各市場開放清單之勞力及時間。此外，系統亦提供查詢會員公告採購資訊媒體 (publication media 選項) 之功能(例如連結至本國政府電子採購網)，便利各國廠商上網搜尋市場開放商機。

關於 e-GPA 計畫發展方向，未來將會再精進目前的操作模組及擴增功能，例如強化電子提送仲裁程序(e-submissions and

arbitration procedures)、增加法文及西班牙文網頁、增強統計成果公告及分析等網路服務。

(四) WTO 爭端解決機制

WTO 爭端解決機制有別於 GPA 國內救濟程序(Domestic review procedures)，就後者而言，GPA 各會員得於符合不歧視原則及程序正義前提下，依據國內法規自行採取適當措施，而一個有效率及能迅速解決爭議之國內救濟程序制度可避免走向 WTO 爭議解決機制。

WTO 爭端解決機制係多邊貿易體系的核心之一，其目的係為確保會員間所協商完成及相互同意的約定，都能受到充分尊重，各會員並能自行調整不當的國內政府採購規定及決定。基本上 WTO 之爭端解決機制完全適用於 GPA 會員，但實際上卻很少發生爭端，講者認為係因絕大部分的爭端在國內救濟過程就已獲得妥善處理。

會中說明 3 件有關政府採購之爭端案例，分別為日本衛星導航系統採購案(Procurement of a navigation satellite system)：歐盟指控此一採購案之技術規格係採用特定美國系統，規範細節非廣泛可知，不符合 GPA，最後該案因日本同意採取非排除性規格而解決；美國麻州法令禁止與緬甸從事商業行為之企業參與投標案(Massachusetts state law prohibiting procurement from companies having dealings with Myanmar)：歐盟及日本均指控此一禁令不合理，最後因美國最高法院禁止此一法案之執行而結案；韓國仁川機場管理局採購案(Procurement of Incheon International Airport)：美國提出本案之採購程序損及美方預期可獲得之權益，惟爭端解決小組(Panel)基於涉案機構並未列示於承諾清單內，判定本案不屬於 GPA 範圍，爰美方有關非違反協定之指控(Non-violation claim)

並不成立。

講者並進一步藉由上開韓國仁川機場管理局採購案例，強調 GPA 市場開放清單之重要性，也讓尚未加入 GPA 的國家明瞭該協定之效力並非涵蓋全部機關及公家單位，各國對於不願意開放的部分，可經由談判，於清單敘明其適用範圍，而一旦發生爭端處理，亦會以 GPA 清單明列內容為裁判依據。

(五)政府採購之貪腐控制

政府採購之貪腐行為會造成人民對於政府及其使用預算支出不信任、浪費公共資源、採購到不適當之標的，且無法善盡政府職責確實達成任務；而廠商也會因為貪腐行為而被列入黑名單、暫停或停止其參與政府採購，並會損害其商譽，甚至會面臨牢獄之災、刑罰與罰金。有鑑於此，修正版 GPA 特別敘明各締約國咸認政府採購措施透明化之重要性，以及根據聯合國反腐敗公約等國際規範，以透明且中立方式進行政府採購，並避免利益衝突及貪污行為之重要性。另，採購機關應以下述透明中立之方式，進行適用本協定之採購：1. 符合該協定，使用例如公開招標、選擇性招標和限制性招標的方式；2. 避免利益衝突；及 3. 防止貪污行為。

究實而言，貪腐永遠無法完全消除，仍有賴良好的政府治理方能將發生的可能性降至最低。貪腐控制可由透明完備的採購準則、完善透明的採購法令、落實法令之執行與監督，以及與私部門之交流，例如從廠商之篩選與認證等方面著手。講者並強調監督機制之重要性，包括傳統的內部採購監督機制，例如透過採購管理者、稽查人員進行監督；以及外部監督機制，例如透過廠商之申訴、吹哨者、輿論以及媒體之報導等第三管道，均有助於促進採購機制之透明化，減少弊案之發生。

此外，講者針對圍標問題特別提醒，廠商圍標會損害政府採購相關改革所帶來的正面效益，估計將使政府因而必須多付 20% 至 30%，甚至更高的採購成本，爰建議可採取下述措施：(1)實施能促進有效競標的法律，並強化可瓦解圍標的策略工具；(2)教育投標廠商守法，並採取可判定廠商是否獨立備標的方法；(3)加強對採購人員之訓練，注意可疑跡象，提高警覺，以防杜不法情事；(4)擴大開放潛在廠商參與競標，增進廠商多樣化(例如透過貿易自由化)；(5)避免不當限制競爭；(6)標案採用較佳之採購設計(例如更公開)，開放採購市場並擴大競爭。

(六)中國政府採購制度及對加入 GPA 之考量

中國學員依本研討會事先安排，提出約 30 分鐘專案報告。首先說明中國於 1996 年開始就政府採購進行改革，於 2003 年實施「政府採購法」(下稱中國採購法)，並於 2015 年依該法制定「政府採購法實施條例」。適用機關包括各級國家機關、事業單位及團體組織，但軍事單位及國有企業則不適用。(註：事業單位指公立學校、醫院等非營利性事業法人；國有企業指資產全屬國家所擁有者)

中國採購法規定的招標方式包括下列六種：公開招標、邀請招標、競爭性談判、單一來源採購、詢價及競爭性磋商(competitive consultation)，並明定應以公開招標為主要採購方式，實務上，公開招標之件數比率超過 80%。

中國的政府採購規模由 2002 年 160 億美元，逐年擴增至 2016 年 4,600 億美元，採購內容也從 2002 年以財物為主(Goods:62%)，轉變成 2016 年以工程及服務為主(Construction:44%; Services:33%)。

此外，中國學員於報告時一再強調其採購制度已符合公開、

透明、公平及公正，例如其招、決標公告及嚴重違法失信行為紀錄名單等政府採購資訊，均公開於中國政府採購網 (www.ccgp.gov.cn)，以及廠商有權採取如下救濟程序：廠商認為權益受到損害時，可以書面形式向採購單位提出質疑；如對採購單位的答覆不滿意，可向同級政府的財政部門投訴；如對投訴處理決定不服，可向人民法院提起行政訴訟。

至於中國加入 GPA 之進程部分，其係於 2001 年即已成為 GPA 觀察員，並於 2007 年 12 月申請加入 GPA，目前仍就承諾開放清單與相關國家進行諮商談判，尚未加入 GPA。據講者表示，主要癥結係因未能將國有企業列入 GPA 清單之適用機關，但中國將會加速其加入 GPA 之進程，且認為其加入 GPA 對於中國及各 GPA 會員都將是雙贏。

(七) 韓國分享加入 GPA 經驗

韓國學員依本研討會事先安排，提出約 20 分鐘專案報告，說明該國加入 GPA 前後的改變。

韓國政府採購制度屬集中採購型態，設有一中央採購機構，即公共採購服務廳(Public Procurement Service, PPS)，其係於 1961 年自外貿總局(Provisional Office of Foreign Supply)擴編而來，負責國內、國外採購、公共建設計畫之訂約，並負責儲備物資管理及財產管理。PPS 下設採購局、採購管理局、國際採購與公共財產局、新技術與服務局、工程建設局、採購品質管理辦公室及公共採購訓練處，並設有 11 個地方辦公室及 2 個海外辦公室(位於倫敦及北京)。另據詢問講者獲告，PPS 總員工人數約 1,200 人。

韓國早在 1994 年即參加 GPA，並於 1997 年生效，當時亦為此於 1995 年訂定符合 GPA 的「政府契約法」(Act on Contract to Which the State is a Party)，規範中央政府有關投標、決標及訂約方法。同

年亦訂定「政府採購法」(Government Procurement Act)，主要係授權設立 PPS 並規範其職權。其後陸續訂定「地方政府契約法」(Act on Contract to Which a Local Government is a Party, 2005)及「公共組織管理法」(Act on the Management of Public Institution, 2007)，分別規範地方政府、公用企業與政府投資機構之投標、決標及訂約方法。此外，修正版 GPA 於 2016 年對韓國生效，該國為此於 2013 年制定「電子採購使用及促進法」(Electronic Procurement Utilization and Promotion Act)以為因應。

講者特別指出約在 1980 年代，該國發現政府採購成為政府貪腐最嚴重的區塊，並舉其長輩之親身經歷，說明當時對採購人員送禮及行賄幾乎已成常態，而加入 GPA 過程的各項調適，逐漸導正該國的政府採購體制，根據國際機構所進行的廉潔指數評比顯示，其加入 GPA 後，政府採購之清廉度明顯提升。

講者也勉勵想加入 GPA 的開發中國家，應權衡可能發生的利益及損失，並正視 GPA 會員數量將持續擴大的事實及所可能造成的影響。講者進一步表示，就韓國的經驗，加入 GPA 並未造成外國廠商立即進入其國內市場，因為就欲參與該國政府採購而言，外國廠商能掌握之資訊仍相對不足，也不如國內廠商方便(例如不懂韓文，使用其採購資訊網相對困難)，故仍會有很多商機留給國內廠商，不必過度悲觀。

(八)從世界經驗觀點談藥品採購

本研討會講授此項藥品採購主題之目的，係為藉由各國均面臨人民健康照護等需求所必須辦理之採購，強化說明加入 GPA 的好處及必要性。

藥品等人類健康相關商品之採購具有其特殊性，舉凡人口及環境的改變、人口老化及新藥物的需求，在採購及契約中，都需

要更有彈性，並須能及時調整因應。英美等先進國家是如此，開發中國家亦然。尤其非洲及東南亞等目前藥物最為貧乏的地區，亟需有效率的藥物分配系統，以最低價格採購到足夠數量的適用藥品，俾能在有限的資源內，確保發揮最大醫療價值。然而如何達成此目標，則需要在健康相關商品的公共採購上，發揮最大效益及提高金錢使用價值(value for money)，以及運作體系必須要透明、具競爭性且程序公平，此與 GPA 之原則相契合。

此外，在採購方式上，講者認為採集中式採購 (centralised procurement)，可藉由數量經濟規模獲得價格折扣，降低財務負擔；而分離式(decentralised)採購，則具有較佳的應變彈性。至於影響藥品價格之因素，則包括議價及監督的專業能力、差別價格策略等市場機制、關稅及相關政府稅捐差異等。

八、心得及建議：

- (一)本次研討會係針對亞洲國家所召開，出席學員中僅韓國、香港、新加坡及我國為 GPA 會員，其餘 12 國尚未加入 GPA，故本研討會之重點多著重於強調加入 GPA 的好處，並藉由增加對於 GPA 之認識與瞭解，讓尚未加入的國家放心 GPA 不至於對會員之國內採購方式有過高的要求，而且欲將國內採購法規調適成符合 GPA 亦不困難，甚至各國的現況已與 GPA 的要求一致，因此鼓勵各國儘早加入 GPA，或藉由加入觀察員開始參與 GPA 會議。此外，觀察員不需負任何義務，是有意參與 GPA 者非常容易的起步方式。至於部分國家學員(例如孟加拉及巴基斯坦等)於研討會中表達其國內民意反對開放部分範圍之問題，可於市場開放清單談判時爭取及處理。
- (二)WTO 秘書處舉辦本研討會，無論師資及課程內容等各項安排均相當用心，與會學員在課程中亦相當熱烈地參與討論，已屬 GPA 會

員之代表也樂於分享個別經驗，對於增進亞洲各國政府採購及貿易官員在 GPA 及政府採購議題之瞭解與交流甚有助益。

(三)本次研討會共進行 3 次分組討論，讓出席學員有機會充分溝通。

據分組討論結果顯示，各國咸認政府採購反貪腐及防杜圍標對國家治理及發展的重要性。而在採購制度方面，除 GPA 會員外，已成為觀察員之國家，較致力於法規調適，並儘可能朝向公開透明及電子化採購方式優化國內採購體制，而尚未成為觀察員之國家在這方面則相對落後，例如緬甸代表即表示該國仍以刊登報紙方式公告招標資訊。至於大部分國家仍未能成為 GPA 會員之原因，普遍係因仍多屬開發中國家，考量國家發展現狀，擔心影響中小企業生機，基於保護國內產業考量而有所猶豫，不敢貿然加入。

(四)本次課程相當豐富且多元，各學員均可從本研討會中學習到 GPA 最新發展、修正版 GPA 重點內容、e-GPA 計畫、反貪腐策略及其他國家採購制度等採購知識，整體而言，相當有收穫。

