

兩岸政府採購（以商品採購為主）現狀下，如何協助台商進入大陸政府採購市場與可行性風險評估（兼論大陸政府採購市場對兩岸未來貿易發展之影響）

方立維博士

非關稅領域障礙向來為各國簽訂雙邊協定中最為困難達成協商之一環，尤其在大陸其市場尚屬於壟斷性市場，尤其以其涉及民生行業，受到傳統社會主義市場經濟之影響，多數為特有之國家企業所壟斷，如電力、水力、電信、能源、交通運輸等產業。但其中所涉及之商業利潤更是大陸在經濟崛起時，我國所應所重視的協商與研究範圍。比如此次大陸自 2009 年啟動之四兆人民幣擴大內需方案與於今年（2010）年大陸國務院所頒佈的《國務院關於鼓勵和引導民間投資健康發展的若干意見》中，便有將近三分之二涉及到此一非關稅領域之範圍之政府採購範圍，根據中國大陸國家統計局資料，2009 年中國大陸全國政府採購規模突破 7000 億元人民幣。自 2000 年起以歐盟為主要之 WTO 已開發國家便積極要求中國大陸開放其政府採購市場。在近年來，包括固定舉行之中歐戰略貿易夥伴論壇、中美戰略貿易對話以及中國美國商會及中國歐盟商會 2008-2009 年度中國貿易白皮書中，均一再要求中國大陸對 WTO 已開發成員開放其政府採購市場。今年（2010 年）3 月 20 日，中國大陸全國政協委員、國務院發展研究中心對外經濟研究部巡視員張小濟就加入 GPA 相關問題接受了《政府採購資訊報》記者專訪時表示，目前中國大陸正研議在未來加入 WTO/GPA 後相關影響，及規劃對 WTO 已開發國家成員開放中國大陸部分政府採購市場。

而中國大陸特有的壟斷性市場，由於涉及其特殊主客關因素及資料之不足，向來亦為我國相關研究單位或學術界所忽略。在《兩岸經濟貿易框架協定》（ECFA）既將簽訂之際，非關稅領域障礙，亦為 ECFA 中所忽略不足之處，也是在後 ECFA 時期，台灣所應關注的兩岸經貿問題之一。相對而言，我國在上述涉及中國大陸政府採購，尤其是以貨品採購項目範圍內之相關服務製造業方面，過去多年之發展多數已達國際之水準，而中國大陸目前所積極對外政府採購項目包括我國產業

所擅長之通信設備、新能源商品、生物技術、農產品、3C 產品原物料等。但由於兩岸法令法規規範之不同，以及對於大陸市場瞭解之不足，導致我國相關產業在進入中國大陸此一壟斷性服務業領遇所面臨到的困難，難與其他於大陸之外資企業相互競爭。此刻正值兩岸交流處於關鍵之際，藉由本研究預期將有效反應大陸相關之現況供政府單位參考外，亦有效帶動我國相關服務產業未來在兩岸相關協定簽訂之際，取得最大商業效益。

由於兩岸間政府採購領域事涉國家安全等敏感性議題，如何藉由目前大陸在國際間要求其積極開放國內政府採購市場之壓力下，在外資積極進入大陸市場之際，藉由兩岸在簽定 ECFA 後之開放市場原則下，在不涉及到我國家安全範圍內之範圍內，要求大陸開放部分對我有利之政府採購市場。基於未來 ECFA 簽定後，我產業勢必要求政府將此龐大商機列入未來兩岸磋商範圍，而兩岸如欲進行政府採購相關談判，基於同為 WTO 成員之基礎下，勢必以 GPA 之相關規範為基礎進行磋商，始能保障我國在相關權益上之維持。因此，本研究認為實有針對兩岸進行 GPA 協商之必要性分析，包括：

(1) 兩岸關係逐漸改善下進行政府採購談判或協商之策略分析。主因在於，我國雖已於 2008 年加入 WTO 之 GPA，但因中國大陸短期內仍無簽屬 GPA 之計畫，因此我無法藉由 WTO 或其他區域整合機制，例如東協與中國大陸簽署經濟合作架構協定之平臺，參與中國大陸龐大之政府採購市場。對此，我如能在兩岸關係改善的時機下，爭取與中國大陸就政府採購市場或業務，建立雙邊之合作與對話機制，包括改善資訊透明化與投標資格審查之明文化或簡化等，對於協助台商爭取中國大陸政府採購案件，應能發揮一定之效益。

事實上，如就我國廠商參與其他國家之政府採購案件而言，由於我國廠商在中國大陸已形成完整之投資、生產、行銷、營運等體系，再加上台灣技術、產品

品質、品牌與企業形象等在中國具有一定之優勢，因此我國廠商如欲爭取國外政府採購市場商機，恐以中國大陸市場最具發展潛力與條件。尤其，美國、歐盟等已開發國家雖為 WTO 之 GPA 成員，應對我國開放政府採購市場，然而如考慮近年台商製造基地逐漸外移至中國大陸或東協國家，因此未來我國廠商是否能符合美、歐等要求之原產地規定與其他環保責任規定等，恐尚須進一步深入研究。概括而言，中國大陸關於政府採購對台商之障礙並非法規上明文制訂之障礙，依中國大陸《政府採購法》第 22 條便規定，採購機關可以根據採購專案的特殊要求，規定供應商的特定條件，但不得以不合理的條件對供應商實行差別待遇或者歧視待遇。然而，在實際採購過程中，因招標單位規定不明或惡意綁標等不當行為所形成之人為障礙甚為普遍¹。對此類排除我廠商資格及其它非法律之障礙，實為兩岸亟須建立政府採購合作機制之主要原因。

(2) 兩岸進行政府採購合作協商之模式－簽署《兩岸政府採購合作備忘錄》之建議，應就兩岸署兩岸政府採購合作備忘錄之可行性進行可行性研究，鑒於簽署雙邊政府採購「協議」(Agreement or Arrangement)，恐因涉及名稱等敏感問題而陷入政治角力，因此建議以實質內容與簽署時間為最優先考慮，基此應以簽署政府採購合作備忘錄之名稱與形式，較能降低淪入政治抗爭的風險。由於我國為 WTO 之 GPA 會員，不宜明文給予中國大陸優於其他 GPA 國家如美國等之優惠待遇，因此合作備忘錄之主要精神應以互惠原則、資訊透明化與彙報、及時揭露與通報、法規調和、採購主管機關定期諮商、相關人員培訓、資格認定、統計資料交換、電子化招標文件、廠商申訴處理、爭端解決等為主，以避免兩岸各自遭受其他國家之幹預與壓力。事實上，以中國政府採購資訊與程序多半不公開與不易取得的現狀而言，如能建立中國大陸採購與招標資訊及時通報及彙報、電子化作業、以及採購資格認定之相互承認或簡化等，對於廠商已具重大意義。針對中國大陸政府採購法規之相關規定，未來建議政府應在著手評估建立兩岸政府採購合作之前，先進行相關研究，以確實掌握中國大陸政府採購業務在法律規定及實際

1 例如，在地方政府招標書中常出現類似所謂「隱性條款」的綁標方式，如 XX 市政府採購中心受 XX 局委託，對 100 台商用電腦進行公開招標，其中規定「招標人必須有工商管理部門核發的《企業法人營業執照》，且註冊資金不少於 400 萬元人民幣」。該採購案金額約數十萬元，但卻要求註冊資金 400 萬，過高的註冊資金將中小供應商排除在政府採購門外。

運作上對台商之限制與障礙。