

GATS政府採購談判的展望 ——以歐盟「GATS政府採購附件」 提案爲中心

楊 光 華*

要 目

壹、前 言	(六)與其他多邊政府採購談判之關係
貳、WTO下之政府採購談判	參、GATS政府採購附件草案
一、GATS下之政府採購談判	一、概說：目標及定義
二、政府採購透明化談判	二、適用之範圍與除外事項
三、政府採購協定內建談判之發展	(一)適用之採購措施
四、二〇〇七年政府採購協定	(二)列入「額外承諾欄」的機關採購
(一)首次主要修正	(三)合法例外：最惠國待遇豁免
(二)規範簡化、契合實務	(四)合法例外：採購結果需面對市場競爭檢驗者
(三)擴大開發中國家的參與	(五)合法例外：國家安全、智財權保護、社福理由
(四)資訊技術之使用	
(五)仲裁機制	

* 政治大學國際貿易學系副教授，美國紐約哥倫比亞大學法學碩士、法律博士。
投稿日期：九十六年四月三日；接受刊登日期：九十六年六月二十五日
責任校對：王純逸

三、開發中國家之特殊及差別待遇

四、一般原則

五、門檻金額及估價規則

六、採購程序

七、資訊之公開

八、申訴之審查

九、小 結

肆、GATS政府採購談判之未來

一、所產生之利益可正當化因而付出之成本

二、要求不歧視承諾之可行性

三、不歧視承諾之實益

四、透明化規範與二〇〇七年協定相仿，但卻更有彈性

伍、結 論

摘 要

服務採購在政府採購市場所占有的比例向來即不低，特別是在大量委外的國家；若能增加這方面採購的透明化程度與市場競爭情形，其價值自是不言而喻。然而為了達此目的所進行的GATS政府採購談判，長期以來糾葛著世貿組織之政府採購透明化工作以及複邊政府採購協定之內建談判，始終面臨是否會與上述談判結果重複，以及是否會造成貨物與服務採購規範適用歧異等問題的挑戰。政府採購透明化談判因故暫告中止後，歐盟所提出的「GATS政府採購附件」草案似乎為此進度有限的談判帶來新的契機，然而旋即出現的二〇〇七年政府採購協定，又使其應否續行再度蒙上陰影。本文在檢視二〇〇七年政府採購協定與「GATS政府採購附件」草案後，發現無論是在政府採購不歧視的承諾上或是透明化規範的遵循上，附件草案均較二〇〇七年政府採購協定更有彈性，理論上會員接受的可能性也較高，是以儘管附件草案與二〇〇七年政府採購協定高度重疊，但以前者為基礎而繼續的GATS政府採購談判，將有助於政府採購規範多邊化漸進的達成，故仍有續行的實益。

關鍵詞：政府採購、服務貿易總協定、GATS政府採購附件、二〇〇七年政府採購協定

壹、前言

服務採購幾乎占了政府採購將近60%的比例¹，對於致力組織再造以提高政府效能的國家而言，上述比例因為大量委外的結果，自然更高²。若能增加這方面採購的透明化程度與市場競爭情形，以提高採購效益，其價值自是不言而喻。為了達此目的而在世界貿易組織（World Trade Organization, WTO）所進行的服務採購談判是屬於服務貿易總協定（General Agreement on Trade in Services, GATS）下的內建談判，然而糾葛著WTO政府採購透明化談判以及政府採購協定的內建談判，其在發展上始終面臨是否會與上述談判結果重複，以及是否會造成貨物與服務採購規範適用歧異等問題的質疑。除此之外，開發中國家堅持GATS第十三條第一項之規定應已將「市場開放」、「國民待遇」以及「最惠國待遇」等議題排除於GATS政府採購談判的範圍外，亦是本談判遲滯不前的原因之一。

GATS第十三條在架構上分成兩項：第二項規定即是上述內建談判之授權條款，內容是要求服務之政府採購談判於WTO協定生效後兩年內展開；而第一項規定不只仿照GATT第三條第八項第一款的文字，排除了「國民待遇」的適用，也同時排除了「最惠國待遇」以及「市場開放」規定的適用。如果將時空拉回至尚未有複邊政府採購協定之時代，貨品的政府採購的確會因為GATT第三條第

¹ WTO Working Party on GATS Rules, *Communication from the European Communities and their Members, Government Procurement of Services*, WTO Doc. S/WPGR/W/39, para. 2 (Jul. 12, 2002).

² Simon J. Evenett & Bernard M. Hoekman, *Government Procurement of Services and Multilateral Disciplines*, in *GATS 2000 NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION* 143, 152 (Pierre Sauvé and Robert M. Stern, ed. 2000).

八項第一款的規定而完全排除國民待遇的適用，不過自複邊政府採購協定締結後，起碼在締約成員間門檻金額上的政府採購即無此種排除，可見傳統上利用政府採購扶植國內產業的想法，隨著時代的演進而有了變化。假如GATT第三條第八項第一款的立法思維，已隨著複邊政府採購協定的出現以及逐漸地擴大適用而受到侵蝕，面對這種思潮轉變的談判者在制訂GATS第十三條第一項規定時，很難想像得以堅持第一項排除國民待遇、最惠國待遇以及市場開放的規定可以完全不受之後的服務採購談判的限縮。若當時的談判者的確有意逆思潮而行，則何必又於第二項授權談判？換言之，縱然GATS第十三條現行規定並未如當初談判草案（一九九〇年七月版草案）的文字一般，明文規定會員應儘早決定（將最惠國待遇、國民待遇）擴大適用於本協定³，也不應因此斷言會員已終局地豁免國民待遇、最惠國待遇以及市場開放之適用，至多只能認為對於是否終局地豁免仍有爭議而必須留待後續談判解決，否則GATS第十三條第二項的談判還剩什麼內容呢？開發中國家一度辯稱GATS第十三條第二項的談判，即令去除最惠國待遇、國民待遇以及市場開放，仍不至淪為空白，因為尚可以討論「透明化」議題（即服務採購之程序性規範），不過這樣的主張於總理事會將政府採購透明化談判排除於杜哈議程外，卻仍保留GATS第十三條之談判後⁴，不攻

³ “Without prejudice to any obligation of a party under GATT Agreement on Government Procurement, the provisions of Article III and XVII of this Agreement shall not apply to procurement covered by public procurement laws and regulations. Nevertheless, parties shall endeavour to take an early decision on the expansion of the application of this Agreement in its entirety to such procurement of services.” Terence P. Stewart, ed., *THE GATT URUGUAY ROUND A NEGOTIATION HISTORY* (1986-1992), Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, p. 2384.

⁴ WTO, Doha Work Programme, Decision adopted by General Council on 1 August 2004, WTO Doc. WT/L/579 (Aug. 2, 2004). 詳見下節一、二之說明。

自破，因為邏輯上不可能一方面暫停貨物／服務採購之透明化議題，另一方面卻仍要求會員繼續服務採購透明化議題。

在GATS政府採購議題上耕耘最力的歐盟，並非不明瞭開發中國家上述主張之策略目的，與其說開發中國家是堅持條約之文意解釋，不如說只是想延續烏拉圭回合未了的爭議，然而內建談判本來就為了這些未了的爭議而設計，所以儘管有上述雜音，歐盟也從不懈怠在此內建議題上之經營，特別是於政府採購透明化工作小組宣告暫停後，其更進一步地將其所倡議的GATS政府採購架構具體化，而在二〇〇六年六月提出「GATS政府採購附件」草案，該草案除將歐盟歷年來的構想訴諸完整法律文字外，也納入其對他會員所做批評之回應，同時在相當程度內反映了正在進行之政府採購協定修訂談判的內容。歐盟強調由於香港部長會議宣言已要求本項談判工作應集中於討論會員的提案，在沒有其他會員提案的情形下，其所提的「GATS政府採購附件」草案沒有理由不是此議題目前談判的重點，這樣的論述突顯歐盟試圖主導GATS政府採購談判的強烈立場。然而，就在歐盟提出草案不久，歷經十年左右的政府採購協定修訂談判竟也在同年（二〇〇六年）的十二月達成最後共識，所謂的「二〇〇七年政府採購協定」因而誕生（為了行文的方便，以下即根據政府採購委員會決議文草案所用文字，簡稱修訂後之新政府採購協定為「二〇〇七年協定」⁵）。此新協定無論在規範的簡化上、或是擴大參與的設計上均有所進步，雖然其最後生效與否仍繫於協定成員間之市場開放談判（訂於今年——二〇〇七年完成），但若確實因修訂的結果使得適用的範圍大幅擴大，進而接近多邊化的目標，則依歐盟「GATS政府採購附件」草案所進行之

⁵ Proposed Decision of the Committee on Government Procurement, WTO Doc. GPA/W/297, p. 32 (Dec. 11, 2006).

談判是否顯得重覆而無必要？

於探究此問題前，需先行說明的是儘管GATS政府採購談判目前聚焦於上述草案，蓋其乃唯一提案，但並不表示該草案一旦被否決，GATS政府採購談判即告終止。事實上，除非會員達成終止之共識，否則多邊的GATS政府採購談判並不會因為複邊的談判有所突破（二〇〇七年協定）即失其續行之實益。畢竟兩者拘束之對象縱有所重疊，也不盡相同。無論二〇〇七年協定如何致力多邊化，只要其一日非多邊協定，GATS政府採購談判的多邊架構即與其有間。不過，從另一個角度來看，由於歐盟所提的「GATS政府採購附件」草案正是目前談判之核心，若其內容被認為是無必要，則的確會遲滯GATS政府採購談判之發展。

那麼歐盟所提的「GATS政府採購附件」草案於二〇〇七年協定出現後，是否仍值得做為GATS政府採購談判之基礎呢？為回答這個問題，本文先回顧WTO下之政府採購談判，包括GATS下之政府採購談判、政府採購透明化談判、以及政府採購協定之內建談判。然後概略地比較二〇〇七年政府採購協定與現行協定之不同處，以瞭解後者在簡化程序性規範以及擴大參與方面之努力。接著介紹歐盟所提之「GATS政府採購附件」草案的內容，並將主要規定與二〇〇七年協定進行比較，歸納兩者相同與相異之處，以做為後續分析的基礎。最後為探討會員採納上述附件草案以進行GATS政府採購談判的可行性，分別針對「GATS政府採購附件」草案的成本效益、附件草案要求不歧視承諾之可行性與實益、以及附件草案透明化規範與二〇〇七年協定重疊等問題進行分析。結論是GATS政府採購談判以「GATS政府採購附件」草案為基礎不但有成功的可能，且不會因二〇〇七年政府採購協定之出現而喪失續行的實益，因為其將有助於政府採購規範多邊化目標漸進式地達成。

貳、WTO下之政府採購談判

自WTO成立後，有關政府採購之談判其實是在三個不同領域各自進行：第一是在服務貿易理事會，依據GATS第十三條第二項之規定而展開的有關服務之政府採購談判；第二是在政府採購實務透明化工作小組，依據WTO第一屆（新加坡）部長會議宣言之要求，進行政府採購實務透明化之研究，以發展在適當協定中所需納入之元素⁶；第三是在政府採購委員會，根據政府採購協定第二十四條第七項的規定所進行的檢討與談判，由於政府採購協定之複邊性質，故此談判亦與前二者不同，並非所有WTO會員均得以參與。

一、GATS下之政府採購談判

GATS第十三條第二項之談判是屬於GATS內建談判之一環。烏拉圭回合談判時，不只服務貿易某些部門之市場開放無法於期限內完成⁷，即使是服務貿易之規則制定議題，也有些項目無法在當時達成共識，而使得當時之談判者決定在GATS條文中授權會員未來續行談判以發展之，如：有關資格、技術標準及核照條件等國內規章規範（GATS第六條第四項），緊急防衛措施問題（GATS第十條第一項），政府之服務採購（GATS第十三條第二項），以及針對補貼可能有的服務貿易扭曲效果而需發展之防止規範（GATS第十五條第一項）。這些規則制定的談判，再加上空運服務附件、

⁶ WTO Ministerial Conference, Singapore Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN(96)/DEC, para. 21 (Dec. 18, 1996).

⁷ 如自然人移動（後於1995年7月完成）、基本電信（後於1997年2月完成）、金融（後於1997年11月完成），海運服務（未能於原展延之期限——1996年6月前完成，因而暫停，後於2000年與其他服務談判一起展開）等部門。

最惠國待遇豁免之檢討，以及GATS第十九條所規定的應定期展開回合談判以進一步促進服務貿易的自由化等，統稱為GATS之內建談判。

與服務之緊急防衛措施以及補貼兩項規則制定議題相同，GATS之政府採購議題亦是由服務貿易理事會下之GATS規則工作小組（Working Party on GATS Rules）負責。儘管該小組於一九九五年十二月即已開始檢視政府採購議題⁸，但因為三項議題中，政府採購與補貼議題一樣，並未如緊急防衛措施於GATS中訂有談判的完成期限，以致其早期並無法獲得會員較多的討論⁹，但服務貿易理事會二〇〇一年三月所通過的「服務貿易談判準則與程序（Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services）」獲得同年十一月杜哈部長會議宣言（杜哈發展議程）採納為本回合服務貿易談判之基礎後¹⁰，情形即有所不同，因為該準則與程序要求政府採購與服務補貼之談判需於特定承諾談判結束

⁸ WTO Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 8 December 1995, WTO Doc. S/WPGR/M/3 (Dec. 21, 1995). 服務貿易總協定第13條原僅要求於世貿組織協定生效後2年內展開政府之服務採購談判。

⁹ 根據GATS第10條第1項之規定，緊急防衛措施問題之協商結果需於世貿組織協定生效後3年內施行之。是以從時間的分配上來看，GATS規則工作小組在早期是給予緊急防衛措施較多的討論。但如眾所周知的，該議題始終無法在期限前獲致共識，以致緊急防衛措施問題之談判期限，一而再、再而三地展延，至最近的一次展延決議（2004年3月），服務貿易理事會乾脆將之與杜哈回合談判的完成期限掛勾，要求此議題之談判結果不得晚於本回合談判結果之生效日。WTO Council for Trade in Service, Fifth Decision on Negotiations on Emergency Safeguard Measures, adopted on 15 March 2004, WTO Doc. S/L/159 (Mar. 17, 2004).

¹⁰ WTO Ministerial Conference, Fourth Session, Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC, para. 15 (Nov. 20, 2001).

前完成¹¹；換言之，GATS之政府採購議題自此成為回合談判之一環，GATS規則工作小組應對其與另二議題一視同仁，俾三項談判能於本回合內一併完成¹²。

杜哈回合談判起起落落，完成期限從原來的二〇〇五年一月一日¹³，至香港部長會議時，被展延至二〇〇六年¹⁴；然而二〇〇六年中，又因會員難以凝聚共識，而再度告停¹⁵，如今（二〇〇七年二月）雖已重新啓動，但未來仍充滿了變數¹⁶。一般咸認目前最重要的關卡是美國行政部門能否在其貿易談判授權（Trade Promotion Authority, TPA）於今年（二〇〇七）六月屆滿後，獲得國會之再授權。假若能取得再授權，不但可確保美國的參與，同時也將間接地決定了杜哈回合的新完成期限，因為其他WTO會員不可能冒著失去美國這樣重要參與者的風險而決議一個逾越美國談判授權期間的完成期限。

¹¹ Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services, adopted by the Special Session of the Council for Trade in Services on 28 March 2001, WTO Doc. S/L/93, para. 7 (Mar. 29, 2004).

¹² 至於杜哈部長會議之前，此三大規則議題之談判發展情形，可參閱楊光華，WTO新回合服務貿易談判對我國之影響及因應措施，第四章（行政院經濟建設委員會委託專案研究報告，2001年12月31日）。其後到香港部長會議之前的進展則可參閱陳仁傑，GATS內建議題之研究——以緊急防衛、政府採購、補貼談判為中心，政治大學法律研究所碩士論文，2005年10月。

¹³ WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC, *supra* note 10, para. 1.

¹⁴ WTO Ministerial Conference, Sixth Session, Ministerial Declaration on Doha Work Program, WTO Doc. WT/MIN(05)/DEC, para. 1 (Dec. 22, 2005).

¹⁵ WTO News, DDA—June/July 2006 Modality: *Talks Suspended*. “Today there are only Losers.” (Jul. 24, 2006). Available at http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/mod06_summary_24july_e.htm.

¹⁶ WTO News, Lamy: “We have resumed negotiations fully across the board,” 7 February 2007, available at http://www.wto.org/english/news_e/news07_e/gc_dg_stat_7feb07_e.htm.

儘管在美國行政部門重獲貿易談判授權前無法預期杜哈回合的未來，因而也難以確知GATS政府採購談判之發展，但只要會員未改變將此談判與杜哈回合連接的共識，則會員們需於本回合結束前完成GATS政府採購談判的義務卻是十分明確。事實上為有效地達成此目標，香港部長會議還進一步指示應將本議題之討論集中於會員之提案¹⁷。根據此一指示，向來積極耕耘政府採購議題的歐盟，繼二〇〇二年提出GATS政府採購架構，以及二〇〇三年拋出「GATS政府採購附件」的構想後，也於二〇〇六年完成具有協定文件雛型的「GATS政府採購附件」草案，而使得GATS政府採購談判邁入新的紀元¹⁸。

二、政府採購透明化談判

GATS規則工作小組如上所述，雖於一九九五年底即展開有關政府採購議題之討論，但初期之工作主要是以問卷方式蒐集各國有關服務採購之規則與實務的資訊¹⁹；在這個階段工作尚未完成前，新加坡部長會議卻將政府採購透明化之研究交付給新成立的政府採

¹⁷ 至於在緊急防衛措施問題之談判，則要求會員更集中討論與任何可能的服務緊急防衛措施之運作與適用有關的技術及程序問題；在補貼方面，要求會員更致力加速完成談判所需要的資訊交換，並集中討論會員之提案，包括發展服務補貼之可能的操作型定義。WTO Doc. WT/MIN(05)/DEC, *supra* note 14, Annex C.

¹⁸ Communication from the European Communities, Government Procurement in Services, WTO Doc. S/WPGR/W/39 (Jul. 12, 2002), S/WPGR/W/42 (May 22, 2003), S/WPGR/W/48 (May 11, 2004), S/WPGR/W/52 (Jun. 15, 2005), S/WPGR/W/54 (Jun. 20, 2006).

¹⁹ WTO Secretariat, Questionnaire on Government Procurement on Services, WTO Doc. WTO Doc. S/WPGR/W/11 (Apr. 2, 1996); WTO Secretariat, Synthesis of the Response to the Questionnaire on Government Procurement of Services, WTO Doc. S/WPGR/W/20 (Jul. 7, 1997). 後者為秘書處根據最先填寫問卷的十九個國家之資訊彙整所製之文件，也成為後來工作小組討論此議題之重要參考。

購實務透明化工作小組²⁰。有學者以為此對GATS政府採購談判產生極大的影響，甚至使後者完全停擺²¹。

政府採購透明化談判與GATS政府採購談判之關係，究竟如何？見仁見智。開發中國家以為於新加坡部長會議時，各國部長均應瞭解GATS之政府採購談判乃GATS之內建談判，故不可能又將服務採購透明化之工作交給新成立之透明化工作小組，因此主張透明化談判不包括服務採購部分之透明化規範²²。然而若是從另一個角度來看，各國部長既知道GATS第十三條已規定服務之政府採購談判，於宣言中卻又不明文將之排除於透明化工作小組之工作範疇外，似乎也可解讀成為部長們有意讓透明化工作小組一併處理這一部分的議題。第二種解讀方法基本上反映支持透明化工作小組的美、歐立場²³。

儘管上述兩種論點似乎都言之成理，但開發中國家的出發點並不單純。與其說是確信新加坡部長會議宣言應該如此解讀，不如說是拖延談判的技倆，因為歐盟即發現有些開發中國家一方面反對透明化談判涵蓋服務採購，但在GATS規則工作小組卻又主張服務採購透明化的研究最好由透明化工作小組來處理，立場明顯地不一

²⁰ WTO Ministerial Conference, Singapore Ministerial Declaration, WTO Doc. WT/MIN(96)/DEC, para. 21 (Dec. 18, 1996).

²¹ SUE ARROWSMITH, GOVERNMENT PROCUREMENT IN THE WTO 459, 471 (2003).

²² WTO Working Group on Transparency in Government Procurement, Report on the Meeting of 25 September 2000, WTO Doc. WT/WGTGP/M/11, paras. 11-12 (Dec. 19, 2000).

²³ *Id.* paras. 13-14. 事實上，美國一向認為應由單一協定涵蓋所有的政府採購規範，即使關於服務採購的某些問題或有可能需要另行處理，但也不妨礙以單一協定規範之。WTO Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 29 July 1996, WTO Doc. S/WPGR/M/7, para. 5 (Sep. 19, 1996).

致²⁴。此種兩面手法，說穿了就是企圖阻撓任何有關政府採購透明化的談判，不管該談判是在透明化小組、或是在GATS規則工作小組進行。正由於不只是已開發國家，連別有居心的開發中國家如上述也在GATS規則工作小組強調透明化規範應由透明化工作小組來發展，故上述兩種解釋何者較為站得住腳已不重要，蓋不爭的事實為透明化工作小組的存在已成為限縮GATS政府採購談判的藉口²⁵。

政府採購透明化談判相較於GATS政府採購談判，並非一直是占上風，同意將GATS政府採購議題納入本回合談判的杜哈部長會議，對透明化談判就不甚積極，不但未就其未來發展有任何指示，還將其擱置到第五屆部長會議²⁶。第五屆（坎昆）部長會議如眾所周知，並未就任何議題達成具體結論²⁷，政府採購透明化談判當然也不例外；半年後，經過會員的努力，所謂的「七月套案」²⁸雖使杜哈回合談判重新步回正軌，卻也同時宣告政府採購透明化談判進入休眠狀態。根據該套案的規定，除了「貿易便捷化」外，政府採

²⁴ WTO Doc. WT/WGTGP/M/11, *supra* note 22, para. 13.

²⁵ See ARROWSMITH, *supra* note 21, at 471.

²⁶ WTO Doc. WT/MIN(01)/DEC, *supra* note 10, para. 26. 值得注意的是，於新加坡部長會議時，或許尚有會員以為政府採購實務透明化工作小組的工作未來可能從單純的透明化研究，發展到市場開放談判（因為宣言並未將要發展之協定直接命名為「透明化協定」，而僅是籠統地表示應發展「合適的」協定），然而此種可能性於杜哈部長會議時已被明確排除，蓋杜哈發展議程不僅擱置了此「多邊協定」的談判至第五屆部長會議之後，並且限縮其內容至僅涵蓋「透明化」。

²⁷ WTO Ministerial Conference (Cancun), Summary of 14 September 2003, Day 5: Conference ends without Consensus. Available at http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min03_e/min03_14sept_e.htm.

²⁸ WTO, Doha Work Programme, Decision adopted by General Council on 1 August 2004, WTO Doc. WT/L/579 (Aug. 2, 2004).

購透明化與其他的新加坡議題（即貿易與投資、貿易與競爭政策）確定被排除於杜哈發展議程之外；換言之，本回合不會再有任何為了這些議題的談判而產生的工作²⁹，相關的工作小組也正式暫停運作。這樣的結果使得原來占下風的GATS政府採購談判重新獲得完整的發展空間，因為所謂應避免工作重疊的藉口已隨著政府採購透明化談判之中止而消弭於無形。

三、政府採購協定內建談判之發展

政府採購協定之修訂與WTO回合談判本無直接關聯，因為其是基於政府採購協定明文的授權而進行，也就是所謂的內建談判。根據一九九四年政府採購協定第二十四條第七項b款的規定，各締約成員至遲應於協定生效後第三年底展前展開定期談判以改進協定之規定，同時應在互惠基礎上盡可能擴大協定之適用範圍³⁰。除此之外，同條第八項也要求締約成員配合政府採購使用資訊技術之發展，於必要時進行修訂協定相關規定之談判³¹。

由於政府採購使用資訊技術之情形日益普遍，而等待加入之會員也日漸增加，政府採購委員會於是決定將上述內建談判提前於一九九七年展開³²。同一決議中也揭櫫此內建談判應含的四大要素，包括：(一)擴大協定之範圍，主要是使其延伸到尚未涵蓋之部門，(二)增加市場開放的確保，(三)消弭歧視性措施與作法，以及(四)簡化並改

²⁹ *Id.* para. 1(g).

³⁰ Uruguay Round Agreement, Agreement on Government Procurement, Article XXIV.7(b). Available at http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gpr-94_01_e.htm.

³¹ *Id.* Article XXIV.8.

³² WTO, Report (1996) of the Committee on Government Procurement (1994 Agreement), WTO Doc. GPA/8, para. 22 (Oct. 17, 1996).

善協定之規定³³。儘管委員會並未區分此四大要素的優先順序，但至今為止，大部分的談判是集中於最後一項，即修改政府採購協定的規定以去除繁瑣或不合宜的部分³⁴。

為了有效推動此內建談判，政府採購委員會於一九九八年十月通過委員會主席所建議的談判時程表與工作計畫，原則上是以第三屆部長會議做為目標，企盼至少於該會議時能完成協定之簡化與改善工作³⁵。不過第三屆（西雅圖）部長會議被迫中止後，上述時程也就失去意義。二〇〇二年二月委員會主席因而提出新的談判時程表與工作計畫，之後亦獲得採納。根據此新規劃，本項談判需於杜哈回合結束前（原訂二〇〇五年一月一日）完成，這也是政府採購協定談判首次與杜哈回合的談判時程產生連結；至於工作計畫，委員會主席則是建議分為兩大類：一為協定文字的修改，二為第二十四條第七項所規定的其他要素——包括擴大協定之適用與消弭歧視性措施與作法等³⁶。

對於後者（即第二大類）之談判應如何進行，政府採購委員會也於二〇〇四年七月十六日（即WTO總理事會通過所謂的「七月套案」前的半個月左右），首度訂出談判模式：基本上，凡被協定修正草案指為「市場開放議題」，以及有關協定附錄的呈現方式與架構之談判，均在委員會由全體成員進行；至於各締約成員在附錄一的涵蓋範圍以及為消弭附錄中所列舉之歧視性措施與作法的談

³³ *Id.*

³⁴ ARROWSMITH, *supra* note 21, at 415.

³⁵ WTO, Report (1998) of the Committee on Government Procurement, WTO Doc. GPA/25, Attachment (Oct. 30, 1996).

³⁶ WTO, Report (2002) of the Committee on Government Procurement, WTO Doc. GPA/73, para. 35, Attachment (Nov. 6, 2002)

判，則以雙邊方式進行，惟應受委員會全體之監督³⁷。根據此談判模式的規定，締約成員至遲應於二〇〇四年十一月底前提出初始要求；然而到了二〇〇五年，三十五個締約成員（其中二十五個為歐盟成員）中仍有不少（包括歐盟及瑞士在內）未提出初始要求，更別提成員初始回應的情形³⁸，於是委員會決定將此部分之談判完成期限進一步展延至二〇〇六年底³⁹。

四、二〇〇七年政府採購協定

市場開放談判最後並未在二〇〇六年底的期限前完成，不過歷經十年的協定修正談判倒是在該時畫上句點⁴⁰。二〇〇六年十二月八日，政府採購委員會有條件地通過一九九四年政府採購協定之修訂⁴¹。會員之所以在通過時附加條件是因為相關條文仍需做最後的檢查以確定符合WTO相關協定之用語，換言之，在不影響條文實質與意義的前提下，純形式上的修正或有需要；此外，會員未來若無法達成政府採購協定之市場開放談判——即上述第二十四條第七項所訂之其他談判（目前政府採購委員會的目標是以二〇〇七年春

37 WTO Committee on Government Procurement, Modalities for the Negotiations on Extension of Coverage and Elimination of Discriminatory Measures and Practices, Decision of 16 July 2004, WTO Doc. GPA/79 (Jul. 19, 2004).

38 *WTO GPA Market Access Talks off to Slow Start as Requests Lag*, Inside US Trade (Jan. 14, 2005). Available at <http://www.insidetrade.com>.

39 WTO Committee on Government Procurement, Decision of 21 July 2005, WTO Doc. GPA/79/Add.1 (Jul. 22, 2005).

40 有識者以為趕於此時完成修訂，其實是為了讓已承諾申請加入的中國得依此新的規範進行加入之談判。

41 WTO News, Provisional Agreement on Text of Revised Government Procurement Agreement (Dec. 8, 2006). Available at http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/gproc_8dec06_e.htm.

季作為此部分談判完成的期限)⁴²，則根據WTO談判之不成文規定：「除非全部達成協議，否則即無協議（nothing is agreed until everything is agreed.）」，上述條文修訂就無法獲得終局之採納⁴³。

(一)首次主要修正

二〇〇七年協定應是政府採購協定自一九七九年以來修正幅度最大者。固然一九八六年、一九九四年均對此複邊協定有所增訂（分別於一九八八、一九九六年生效），而且一九九四年的修訂將原來的九個條文增加到二十四個條文，幅度也不可謂小，不過由於一九九四年協定仍維持東京回合以來之基本架構及條文順序，除了明文禁止已開發國家使用「補償交易」（offsets）、另增加透明化要求、並規定應有申訴程序外，大部分條文的增加其實是導因於原來僅規定在一條的招標程序被拆解並增補成為九個條文（一九九四年協定第七至第十五條）⁴⁴。相較之下，二〇〇七協定之變動幅度就不僅於此，先是合併不少具關聯性的條文成為單一條文，然後又大幅調整條文架構及條文編號，以使相關規範之安排更接近採購程序進行之順序，最後還大規模地修正了許多不甚清楚易滋生疑義的

⁴² *Id.*

⁴³ WTO, Report of the Committee on Government Procurement (November 2005-December 2006), WTO Doc. GPA/89, para. 20 (Dec. 11, 2006).

⁴⁴ See Agreement on Government Procurement (“Tokyo Round Government Procurement Code”) available at <http://www.worldtradelaw.net/tokyoround/procurementcode.pdf>; GATT Doc. GPR/M/24, 7 January 1987, pp. 13-21, reprinted in GATT, Basic Instruments and Selected Documents (BISD), 34S/12; Uruguay Round Agreement, Agreement on Government Procurement, *supra* note 30. 有關1986、1994年修訂重點之介紹，參見羅昌發，政府採購法與政府採購協定論析，頁378，及Annet Blank & Gabrielle Marceau, *A History of Multilateral Negotiations on Procurement: From ITO to WTO*, in LAW AND POLICY IN PUBLIC PURCHASING, THE WTO AGREEMENT GOVERNMENT PROCUREMENT 31, 44-45, 48-50.

文字。這樣修正的程度，若沒有條文對照索引，還真不易找出二〇〇七年協定如何自一九九四年協定演變而來的軌跡（本文附錄提供作者整理出來之對照表），無怪乎美國認為本次修正應屬一九七九年以來「首次」主要修正⁴⁵。

（二）規範簡化、契合實務

從條文數目來看，二〇〇七年協定的確在形式上有所簡化，因為即使增訂了一九九四年協定所欠缺的「定義」（第一條）以及「電子競標」（第十四條）條文，仍較一九九四年協定足足少了兩個條文，僅有二十二條。不只是形式上之簡化，規範之實質也更為精簡並符合實務之需求，如在招標、決標方面的規定即從原來（一九九四年協定）的「技術規格→招標程序→供應商之資格→參與預定購案之邀標→選擇程序→投標與交付期限→招標文件→投標書之提交、收受與開標及決標→協商→限制性招標」之內容簡化至「公告→參與的條件→供應商之資格→技術規格及招標文件→期間→協商→限制性招標→投標書之處理及決標」的流程⁴⁶。

（三）擴大開發中國家的參與

將規範簡化並契合採購實務，目的就是為了使規範更易使用，以利非締約成員之參與⁴⁷。事實上，為了吸引更多的開發中國家參

⁴⁵ Office of the United States Trade Representative, *Provisional Agreement on Text of Revised WTO Government Procurement Agreement*, TRADE FACTS (Dec. 2006). Available at <http://www.ustr.gov>.

⁴⁶ WTO Committee on Government Procurement, *Revision of the Agreement on Government Procurement as at 8 December 2006*, WTO Doc. GPA/W/297 (Dec. 11, 2006, hereinafter referred to as the “2007 GPA”).

⁴⁷ 此為修訂之最重要目標之一，誠如某些學者指出的，政府採購協定成員有限的原因，除了WTO會員本身之政策考量外，政府採購協定本身之規定過於繁瑣導

與，除了上述的調整外，二〇〇七年協定更增設了數項開發中國家獨享的彈性：不但保留一九九四年協定原有的特殊及差別待遇，其中包括得使用補償交易⁴⁸；又增設「價差交易」(price difference)使用之可能；同時還允許遲延三年(低度開發國家為五年)才履行協定的相關義務，此過渡期間若經委員會許可尚可進一步展延⁴⁹。這些彈性對於已承諾要申請加入政府採購協定的中國而言，應該是特別有用的⁵⁰。

(四)資訊技術之使用

由於協定之修正談判依一九九四年協定第二十四條第八項之規定，尚應包括因資訊技術之使用而有必要修正的部分，故二〇〇七年協定中即有專門針對電子工具之使用而訂定之條文，包括：1. 電子競標之透明化要求，規定招標機關於使用電子競標方式招標時應告知參與競標者之事項⁵¹；2. 在招標程序、資訊公開規範方面增列得以電子工具為之的選項；3. 為了避免資訊技術之使用構成投標者之障礙，於「一般原則」中規定使用電子工具時，應確保所使用之資訊科技系統具普遍性、能與一般使用之系統與軟體相互作用，並維持得確保參與及投標公正的機制(包括收件時間之建立，以及防止不當登入等)⁵²；4. 由於以電子方式進行可提高相當時效，允許

致不夠清楚也是因素，故簡化與改善後才可能吸引更多成員加入。

ARROWSMITH, *supra* note 21, at 444-445.

48 Uruguay Round Agreement: Agreement on Government Procurement, *supra* note 30, Articles V, XVI.2.

49 2007 GPA, *supra* note 46, Article IV.3-7.

50 *Government Procurement Signatories Conditionally Endorse New Text*, Inside US Trade (Dec 22, 2006). Available at <http://www.insidetrade.com>.

51 2007 GPA, Article XIV.

52 2007 GPA, Article V.3.

招標機關因此縮短相關的採購時程⁵³。

(五) 仲裁機制

鑑於任何更動政府採購協定附錄之提案（如：締約成員主張其境內之某機關已民營化而提案將其自清單中剔除，或是像歐盟因有新成員加入而提案修改其附錄之機關清單等），在過去只要有締約成員異議，即陷入僵局，是以二〇〇七年協定為此創設「仲裁機制」⁵⁴。但是新協定並未如日本最先所要求的，規定詳細的仲裁程序以及認定政府控制是否已有效消除的標準，因為成員多以為將這部分規定與協定本身分立，較利於此類細則未來的檢討與修正；此外也未規定自附錄撤回特定機關時應補償的水準決定指標，因為成員尚未就這部分達成一定共識⁵⁵。二〇〇七年協定將這些規則的制定義務賦予委員會⁵⁶，而委員會也決議前者應於二〇〇七年協定生效時，而後者應於協定生效後十八個月內完成相關的制定⁵⁷。

(六) 與其他多邊政府採購談判之關係

政府採購協定乃複邊協定，與有關政府採購之多邊談判（如上述之透明化協定談判及GATS政府採購談判）併行時，由於談判結果得規範之成員範圍並不完全相同，故比較不像兩個多邊談判同時進行時，那麼容易招致重覆談判或規範適用歧異的質疑。事實上，利用複邊協定與多邊協定同時處理相同議題，有時反而可生相輔相成之效果，這也是為什麼GATT/WTO允許會員在多邊貿易協定外

⁵³ 2007 GPA, Article XI. 5-7.

⁵⁴ 2007 GPA, Article XIX. 7-8.

⁵⁵ *Government Procurement Signatories Conditionally Endorse New Text*, *supra* note 50.

⁵⁶ 2007 GPA, Article XIX. 8.

⁵⁷ Proposed Decision of the Committee on Government Procurement, *supra* note 5.

仍能締結雙邊或區域自由貿易協定的原因；換言之，政府採購協定短期既不易擴展成多邊協定，就此議題之部分（如：服務採購或是實務透明化）在多邊場合另行談判，未嘗不是一種擴大政府採購規範適用的方法⁵⁸。

應注意的是多邊與複邊協定之成員雖不相同，但非完全不同，對於重疊部分的成員，如何避免其面臨義務衝突的困擾，以確保談判之成功，其重要性自不容忽視。這也是為什麼在GATS政府採購談判時，部分政府採購協定的締約成員呼籲提案之會員應注意其所倡議的架構與政府採購協定之關聯性，特別是確保複邊協定下之互惠不會因為多邊之最惠國待遇規範而自動延伸至非政府採購協定的締約成員⁵⁹。

參、GATS 政府採購附件草案

杜哈部長會議如上所述是多邊政府採購談判之一個重要分水嶺，由於該次會議之決定，GATS政府採購談判確定與杜哈回合成為命運共同體，而原來占上風的政府採購透明化談判反而被擱置。不知是否因為兩者消長的原因，始終對多邊政府採購談判甚有企圖心之歐盟，也自杜哈部長會議後開始增加其在GATS規則工作小組中有關政府採購議題之投入。

歐盟其實向來就是支撐GATS政府採購議題使其不致被移除於

⁵⁸ 不過也有論者以為複邊政府採購協定之所以不易擴大參與進而變成多邊化，有另外兩個場域同時處理政府採購議題，可能也是原因，蓋成員可藉口另兩個多邊場域較適合此議題之談判。ARROWSMITH, *supra* note 21, at 443.

⁵⁹ Communication from Singapore, Non-paper on GATS Article XIII (Government Procurement), JOB(03)/216 (Dec. 1, 2003); Communication from Hong Kong, China, Questions on the Proposed Framework on Government Procurement of Services under the GATS by the European Communities, JOB(04)/130 (Sep. 17, 2004).

談判桌外之重要支柱，只是過往其多半止於呼籲會員重視此議題罷了，直至杜哈部長會議後，才開始有體系地逐步提出具體提案，所引發的討論當然也就不可同日而語。

歐盟至今最完整的提案——「GATS政府採購附件」草案，如前述已具備協定文字的雛型。乃歐盟綜合其歷年的提案，並加入對其他會員相關批評之回應所完成者⁶⁰。由於香港部長會議宣言要求GATS政府採購談判應集中討論會員之提案，在沒有其他會員提案的情形下，顯然沒有會員能迴避討論此份提案。只是本提案驟然訴諸完整法律文字的作法，彷彿是歐盟要獨力將談判一步推往終點，這也使得有意拖延此談判的開發中國家十分反彈⁶¹。不過也正因為此份提案在形式上十分接近最後可能被採納的法律文件形態，GATS政府採購談判若依之進行，則完成的機會大增。

以下即分為八個重點說明「GATS政府採購附件」草案之內容，同時比較其與複邊協定，即新出爐的二〇〇七年政府採購協定之間的異同，進而瞭解其設計之合理性。

一、概說：目標及定義

「GATS政府採購附件」草案共分十七個標題，架構上大致對應二〇〇七年政府採購協定第一條至第十八條之內容。

⁶⁰ Annex to the GATS on Government Procurement, *in* WTO Doc. S/WPGR/W/54, p. 7 (June 20, 2006).

⁶¹ 如以巴西、墨西哥為首的開發中國家，即再次重申GATS第13條授權之談判並不包括第2條、第16條及第17條事項，而埃及也坦言在會員對第13條之談判授權範圍沒有共識前，驟然進行具體文字的討論只是徒費力氣。類似立場之開發中國家尚包括巴基斯坦、委內瑞拉、古巴、阿根廷及多明尼加。WTO Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 21 June 2006, WTO Doc. S/WPGR/M/56, paras. 44-45, 48-49 (Jul. 4, 2006).

標題一為「目標」，敘明依據GATS第十三條第二項之規定，會員同意採納此附件，以便進一步闡述GATS有關影響政府採購之措施的規定；此外，對於會員爭論不休的問題，即有關本談判是否包括市場開放、國民待遇、最惠國待遇一節，也開宗明義地表示儘管GATS所有的條文均適用本附件所規範之事項，但GATS第二條、第十六條及第十七條僅在另有規定的情形下才適用之⁶²。

標題二為「定義」，僅有「商業服務」、「限制性招標」、「多次使用名單」、「預定購案之公告」、「採購機關」、「補償交易」、「公開招標程序」、「選擇性招標程序」等八項，分別對應二〇〇七年協定第一條之(a)、(g)、(i)、(j)、(n)、(k)、(l)及(p)款⁶³。惟就採購機關之規定，當然不是指政府採購協定之機關清單中之所列者，而是指會員於特定承諾表中所載之有關服務採購之承諾所涵蓋者。

二、適用之範圍與除外事項

標題三雖名為「適用之範圍」，但結構上與二〇〇七年協定第二條並不相同，並未包含採購契約估算之規定，該部分在本附件草案是與門檻金額之規定另併列於標題七「門檻金額與估算規則」⁶⁴。

(一)適用之採購措施

標題三下有六段規定（編號為第三至八段），第三段明文規定本附件所適用者為採購機關有關採購之「法律、規則、要求或任何

⁶² *Id.* Title 1.

⁶³ *Id.* Title 2; 2007 GPA, Article I.

⁶⁴ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 7.

作為」與一九九四年政府採購協定之「法律、規則、程序或實務」（此部分文字，自東京回合規約至今未曾變動）或與二〇〇七年協定以「措施」一詞以貫之的規定均不盡相同。不過對於所謂的「政府採購」，倒是承襲GATS第十三條有關之定義，即「為『政府目的』（governmental purposes）而採購服務，且非為商業性轉售（commercial resale）或是為了商業銷售而提供服務」，因此與二〇〇七年協定此部分之規定近似，蓋後者已將GATT第三條第八項及GATS第十三條第一項有關政府採購之定義整合納入⁶⁵。

對於可能會發生適用爭議的採購，如所採購者不僅有服務，且亦含有貨物；或者不只一種服務，而是涵蓋數個部門的服務，本附件是否有其適用，以及應如何適用的問題，標題三均有所解答，原則上是以採購的主要部分（predominant）為認定基準⁶⁶。換言之，附隨的貨物價值若未超過服務部分，則仍屬於應適用本附件之服務採購，不過若本質上是貨物採購的契約則不然⁶⁷；此外所採購的服務跨越數部門時，只要該數部門皆為會員依本附件所承諾者，則整個採購仍適用本附件，惟本附件定有不同的義務規定時，應適用主

⁶⁵ See 2007 GPA, Article II.

⁶⁶ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 3, paras. 4, 7.

⁶⁷ *Id.* para. 4. 此部分之文字係歐盟仿照東京回合政府採購規約第1條1項a款之文字而來的。WTO Working Party on GATS Rules, Communication from the European Communities, WTO Doc. W/WPGR/W/48, para.18 (May 11, 2004). 東京回合政府採購規約第1條第1項a款規定：“This Agreement applies to any law, regulation, procedure and practice regarding the procurement of products by the entities subject to this Agreement. This includes services incidental to the supply of products if the value of these incidental services does not exceed that of the products themselves, but not services contracts *per se*.” Tokyo Round Government Procurement Code, *supra* note 44。

要服務部門所依循之規範⁶⁸。

(二)列入「額外承諾欄」的機關採購

由於歐盟提案的設計是由會員將其願開放之服務採購市場列入服務之特定承諾表中，並非像政府採購協定有所謂的機關清單臚列開放之採購市場，故本附件無疑地，得對此種開放如何呈現於承諾表中有所交代。第五段因此明文規定會員得根據GATS第十八條「額外承諾」之規定，就上述適用範圍內有關的措施進行諮商並載入承諾表。此項規定代表歐盟已揚棄其最先建議增列一欄——即所謂「政府採購」欄的立場⁶⁹，而改為直接利用現有之「額外承諾」欄。這項改變雖不見得大幅簡化填表的技術，但多少減輕不願開放之會員的填表負擔，同時亦降低該等會員被迫開放的壓力。倘若依歐盟原來增列一欄的提案，則不擬開放政府之服務採購市場的會員，需於此欄重覆填寫「不予承諾」⁷⁰，而未來於服務貿易之回合諮商時，亦需面對此等未承諾部分之開放壓力；反之，既為「額外承諾」，不開放者當然毋庸填寫，同時，回合談判時，似乎也較可理直氣壯地不提出額外承諾⁷¹。惟無論如何，此項調整起碼已獲得

⁶⁸ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 3, para. 7.

⁶⁹ WTO Working Party on GATS Rules, Communication from the European Communities, WTO Doc. S/WPGR/W/42, para. 7 (May 22, 2003).

⁷⁰ 不過，先前歐盟亦曾表示對於完全不為政府採購承諾者，究竟是於此新增欄位不填寫「不予承諾」或是留予空白，歐盟並無定見。WTO Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 20 September 2004, WTO Doc. S/WPGR/M/49, para. 33 (Oct. 27, 2004).

⁷¹ 此點純屬心理作用，回合談判時「要求與回應」(request and offer)的內容本無任何限制，只是有趣的是某些會員一方面不願開放市場，另一方面卻又不願承認己身不支持自由化，故承諾表盡可能地看起來不是那麼明顯地不自由化，對此類會員而言，顏面上較易接受。

瑞士之支持⁷²。

將服務之政府採購談判結果列入「額外承諾」，對於部分開發中國家堅持將GATS第十三條有關政府採購之內建談判解讀為不包括有關「最惠國待遇」、「市場開放」、及「國民待遇」談判之立場，也有語意上反制的效果，因為第十八條明文無須依第十六條、第十七條載入承諾表之措施，可依談判而載入「額外承諾」欄，是以既列入「額外承諾」，即表示其非屬第十六條、第十七條之措施。只是可想見未來會員進行談判以載入承諾表之影響服務採購之措施，不外就是限制外國廠商參與政府之服務採購市場的措施，故不太可能與第二條、第十六條、第十七條所規定之措施完全無涉，更何況本附件之標題六既明文規定「國民待遇」與「最惠國待遇」為本附件之「一般原則」，實在很難在此強辯載入「額外承諾」欄之措施即無涉最惠國待遇、市場開放、國民待遇義務，反不如主張：縱然是與國民待遇、最惠國待遇有關之措施，若無須依第二條、第十六條、第十七條規定填寫入承諾表（譬如在政府採購方面，因第十三條第一項之規定而致此結果），則仍可依第十八條規定進行談判並載入承諾表之「額外承諾」欄⁷³。

(三)合法例外：最惠國待遇豁免

歐盟過去有關政府之服務採購的提案，除了開發中國家如上述

⁷² WTO Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 21 June 2006, WTO Doc. S/WPGR/M/56, para. 43 (July 4, 2006).

⁷³ 不過歐盟並沒有利用這樣的論點，而只是強調香港部長會議既然要求在此議題上，會員集中討論相關提案，目前又沒有太多不同的提案，如何可謂工作小組無權限討論涉及市場開放的提案。*Id.* at para. 51. 或許歐盟以為繼續與開放中國家在第13條的語意上纏鬥，並不會有什麼具體的結果，寧可主張第13條第2項所授權之談判一定有一些內容可談，不是因第13條第1項而暫被排除適用之第2條、第16條、第17條，就是其他的條文，否則此授權豈不成空。*Id.*

與之對立外，也未獲得已開放國家、特別是政府採購協定之締約成員完全的支持，主因是彼等擔心歐盟之倡議如何與政府採購協定併行適用。對此，歐盟於本附件第六段預留伏筆，即本附件適用之有關服務採購的措施僅限於會員於承諾表中已為政府採購承諾的部門，但尚可依本附件第十六段排除⁷⁴。此方面之排除，即是第十六段(b)、(c)小段有關最惠國待遇豁免清單，以及政府採購協定締約成員間之義務得為本附件最惠國待遇義務之合法例外等兩項規定⁷⁵。

(四)合法例外：採購結果需面對市場競爭檢驗者

標題三最後一段進一步限縮本附件適用範圍，根據此段規定，縱然是會員承諾應適用本附件之服務採購，若該採購是為了使採購機關能從事某項活動而為之，且該活動在會員國內進行時直接承受市場上之競爭，則該特定採購即不適用本附件之規定；同時，會員必須通知服務貿易理事會有關此類的活動⁷⁶。此段規定之邏輯不難理解，採購之目的既是為了使機關能因此而進行某項活動，而該活動又需面臨市場上之競爭，若採購之決定不根據商業考量，則機關擬從事之活動勢必無法通過市場考驗，因此將此類採購納入本附件規範之必要性即不存在，就如同本附件排除為了商業轉售而採購之服務，理由是相同的。

(五)合法例外：國家安全、智財權保護、社福理由

本附件適用之範圍界定後，接著，標題四列出本附件之除外事項，基本上是有關會員不因其服務採購之承諾而喪失的權利，共有二段規定（第九、十段），包括：「不得禁止會員為了保護與武

⁷⁴ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 3, para. 6.

⁷⁵ 詳見本文以下有關GATS政府採購附件「一般原則」的說明。

⁷⁶ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 3, para. 8.

器、彈藥或戰爭物資之採購、或與國家安全不可或缺之採購有關的基本安全利益，或是為了國防目的而採取其認為必要之行動或不公開任何資訊」，以及「不禁止會員採取為保護智慧財產權之必要、或與殘障人士、慈善機構、或受刑人的服務有關的措施，惟此類措施之適用，不得構成對相同條件之會員武斷或不合理的歧視，或隱藏的貿易限制」。此二段規定基本上是仿照政府採購協定之規定（即二〇〇七年協定第三條與一九九四年協定第二十三條，兩者完全相同），允許締約成員得為特定目的採取限制措施，不過某些例外已於GATS第十四條之「一般例外」中有所規定，如：「為保護公共道德或維持公共秩序所需，為保護人類、動物或植物之生命或健康所需」等，由於GATS規定於此當然適用，自無重複之理，所以歐盟之提案僅保留為智慧財產權保護之必要以及有關社福理由部分。

三、開發中國家之特殊及差別待遇

由GATS政府採購之談判歷史看來，南北對抗的情形是相當明顯，而且從最根本的問題：GATS第十三條所要求之內建談判到底涵蓋為何？即已開始爭鋒相對。歐盟除了堅持第十三條第一項之規定不可能如開發中國家所解釋地那般，因為將導致第十三條第二項之授權談判成為空白⁷⁷，倒是願意在規則的發展上，儘量配合開發中國家的需要以獲取彼等之支持。儘管GATS正面表列的結構，以及歐盟建議政府採購載入特定承諾表的方式所具有之彈性（包括可部分承諾、亦可在承諾上加諸限制等），已使會員有充分的裁量權決定其願開放政府採購市場予國際競爭之時點與範圍，然而開發中國家仍依然故我，老是在第十三條第一項規定上打轉，歐盟乃進而

⁷⁷ WTO Doc. S/WPGR/M/56, para. 51.

仿照二〇〇七年政府採購協定的設計，給予開發中國家更多優惠待遇，包括允許開發中國家在過渡期間內（最長不逾十年，惟應有逐漸開放之時程）、於一定條件下（如在招標通知上清楚表明）使用價差或補償交易⁷⁸；同時，只要開發中國家願符合本附件所揭櫫之國民待遇與不歧視原則，則其相關措施不必立即符合附件的規定，可以有一定的緩衝期，此過渡期間之長短以及在此期間內之過渡措施同樣應在承諾表中註明⁷⁹。

四、一般原則

標題六所規定之一般原則主要為國民待遇與最惠國待遇義務，不過兩者均允許例外。如會員可在承諾表中加諸對國民待遇之限制；此外，由於GATS生效時，會員並無機會載入政府採購之最惠國待遇豁免，故本附件允許會員在本附件生效時，有一次填寫此種豁免的可能，其架構可依循GATS的最惠國待遇豁免清單，同時此新清單應附於本附件後⁸⁰。

政府採購協定締約成員在該協定架構下彼此相互賦予之最優惠待遇是否會因為本附件之最惠國待遇原則而當然延伸給非政府採購協定之締約成員？此問題向為政府採購協定締約成員（多為已開發國家）所關切，如前述，歐盟於本附件之「適用範圍」中已點出排除之可能。本附件第十六段進一步規定不得因為政府採購協定之締約成員給予另一締約成員較非締約成員之WTO會員更優惠之待遇而要求該締約成員亦需將此種優惠授予其他WTO會員⁸¹。

⁷⁸ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 4, para. 12.

⁷⁹ *Id.* paras. 13-14.

⁸⁰ *Id.* Title 6, paras. 15, 16.

⁸¹ *Id.* Title 6, para. 16(c).

除了上述為了GATS政府採購附件能獲得更多的支持而特別設計的原則外，附件標題六所列的其他原則基本上與二〇〇七年政府採購協定的「一般原則」條文規定相仿，也包括了有關「採購行為」、「電子工具之使用」、「原產地規則」及「補償交易」等四項原則性規範⁸²。在「採購行為」方面，雖與二〇〇七協定相同，規定會員應以符合本附件之方式進行相關採購，包括使用公開性招標、選擇性招標及限制招標等方法，但未如二〇〇七年協定增列「透明、不偏頗」之原則，也未強調「應避免利益衝突、並防止受賄行為」⁸³。至於其他三項，則與二〇〇七協定均相同：(一)要求使用電子工具進行採購時應確保所使用之資訊科技系統具普遍性，且與一般使用之系統與軟體可相互作用，並需維持得確保參與及投標公正之機制（包括收件時間之建立，以及防止不當登入）⁸⁴；(二)禁止在政府採購時採用不同於正常貿易時所使用之原產地規則⁸⁵；(三)除了另有規定外（如上述標題五對於開發中國家所允許之例外），採購時不得要求補償交易⁸⁶。

五、門檻金額及估價規則

標題七規定會員可在承諾表中註明採購契約在一定金額以上者

⁸² *Id.* Title 6, paras. 17-20; 2007 GPA, Article V, paras. 3-6.

⁸³ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 6, para. 17; 2007 GPA, Article V, para. 4.

⁸⁴ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 6, para. 18; 2007 GPA, Article V, para. 3.

⁸⁵ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 6, para. 19; 2007 GPA, Article V, para. 5.

⁸⁶ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 6, para. 20; 2007 GPA, Article V, para. 6.

方適用本附件，即所謂的「門檻金額」概念⁸⁷。歐盟並於「說明」中強調門檻金額統一的好處，且以現有的經驗呼籲最好只有兩個門檻金額——一個適用於營造服務，另一則適用於其他服務⁸⁸。

為了估算採購契約是否達到門檻金額，當然也就需要訂定估價原則。本處所訂的估價原則與二〇〇七年協定的估價原則大致相同，包括：不得故意將採購分割、或是選擇特別的估價方式以排除附件規範之適用；同時應將各種形式的報酬，如溢價、費用、佣金、利息、選擇權等納入考量⁸⁹。不過本標題尚有二〇〇七年協定所沒有一項規定，即附隨採購的貨物與服務的價值亦應計入。至於二〇〇七年協定另有關於單一採購、數個決標（或是循環合約）之估價方式，以及租賃或租購的估價方式等規定⁹⁰，主要是與貨物採購有關，本標題當然也就未有相對應的規定。

六、採購程序

若將附件標題九至十五的規定與二〇〇七年協定之相關條文相對照，不難發現標題九是與協定第七條之「公告」相對應，標題十「預定購案之資訊」則與協定第十條的「技術規格與招標文件」相當，至於標題十一「參與的條件」在協定中是分別規定於第十三及十四條⁹¹；而標題十二至十五有關「（招標）期間」、「協商」、

⁸⁷ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 7, para. 21.

⁸⁸ WTO Doc. S/WPGR/W/54, para. 24.

⁸⁹ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 7, para. 22; 2007 GPA, Article II, para. 6.

⁹⁰ 2007 GPA, Article II, paras.7-8.

⁹¹ 其實2003年6月11日，美、加、歐、日在政府採購委員會的提案〔所謂「四國提案」（Quad proposal）〕文字倒是與GATS政府採購附件相近，均將「供應商之資格」納入「參與的條件」中，而非分別兩條規定。

「限制性招標」與「投標書之處理及決標」的規定與協定第十一至十三條以及十五條之規定儘管順序上是吻合，且規範精神一致，但文字倒不盡相同，標題九至十五的規定相形之下較為簡約。

七、資訊之公開

附件標題八及標題十六兩項規定均是關於「採購資訊之透明化」，前者是要求將與採購有關的法律、規章、司法裁判、普遍適用的行政裁定、法規要求的標準合約條款等刊登於指定的電子或紙本刊物⁹²；後者則是關於通知投標廠商決標的結果以及說明其未獲選的理由，並需將決標結果刊登於指定的刊物⁹³。二〇〇七年協定第六條以及第十六條也有類似的規定，只不過二〇〇七年協定尚有文件資料保存及統計之蒐集通報等更多的透明化義務規定⁹⁴。

八、申訴之審查

標題十七這部分的規定與二〇〇七年協定第十八條內容並無太大不同，均包括了會員應設有及時、有效、透明的審查程序以供廠商申訴，並應鼓勵採購機關與申訴廠商間進行諮商以求解決，另外還要求建立或指定審查之行政或司法機構，若審查機構非法院時，尚應有司法審查等⁹⁵。

GATS第六條第二項本來就要求會員應維持或設有司法、仲裁或行政的機構與程序，以利服務供給者對影響服務貿易的行政處分（administrative decision）請求救濟。由於政府採購服務的決定屬

⁹² Annex to the GATS on Government Procurement, Title 8, para. 23.

⁹³ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 16, paras. 56-57.

⁹⁴ 2007 GPA, Article VI, XVI.

⁹⁵ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 17, paras. 58-64; 2007 GPA, Article XVIII.

於此類應受審查的措施之一，故標題十七等於是為了如何具體適用GATS第六條第二項的規定於政府採購服務的措施而特別規定⁹⁶。

九、小 結

由以上之分析可知：歐盟所提之GATS政府採購附件與二〇〇七年政府採購協定的規定相去不遠，這也是為何美國儘管不認為會員們可在近期內就此附件達成共識，但仍相當肯定歐盟在此方面之費心⁹⁷。事實上，與二〇〇七年協定之規定（特別是在程序性規範方面）儘量吻合的好處是可避免未來擴大適用至貨物採購時產生歧異；然而這並不意謂GATS政府採購附件不可以較二〇〇七年協定更簡約或更有彈性，目前的歐盟提案似乎正是如此，譬如附件標題五即允許開發中國家在履行附件義務時有適合其的過渡期，不像二〇〇七年協定硬性規定為三年⁹⁸。畢竟再理想的規範若不能獲得會員的採納，也是空談。

政府採購措施與GATS所規範的許多措施相同，均具有國內規章的特質，非會員境內的法規制度、執行人員能力達到相當的水平是無法符合透明化與公平性的要求，歐盟所提之GATS政府採購附件草案除了參考政府採購協定及其他經濟整合協定有關政府採購部分的規定，亦積極回應開發中國家的需求，對於草案之被採納應是相當有幫助的。

⁹⁶ 歐盟於說明中亦如此表示。WTO Doc. S/WPGR/W/54, para. 43.

⁹⁷ WTO Doc. S/WPGR/M/56, *supra* note 72, para. 47.

⁹⁸ 2007年協定雖允許開發中國家會員向委員會申請過渡期的展延（第4條第6項），但這種展延是否當然可獲得並不確知。

肆、GATS政府採購談判之未來

歐盟的「GATS政府採購附件」草案既是目前有關GATS政府採購之唯一提案，且內容又十分完整，斷無理由不以之做為本談判續行的基礎。假若會員可凝聚相當共識以採認本附件草案，之後即可據以進行政府採購市場開放的談判（即依附件規定將相關承諾載入特定承諾表之額外承諾欄中）⁹⁹。若擔心此後續的政府採購市場開放談判會延宕已進行多時之特定承諾談判的完成，則也可將此部分之談判（即額外承諾之改善）於下一回合續行；至於自願先行承諾之會員，則可藉最惠國待遇豁免清單（依附件第十六段(b)、(c)小段之規定）之設計，避免本回合未開放之會員「搭便車」（即於未開放已身市場前，享受到他國開放市場之好處）。此種分階段完成談判的作法並非沒有先例，如烏拉圭回合之金融服務談判即是例證¹⁰⁰。

以上所描繪的GATS政府採購談判未來發展的藍圖，實現的關鍵在於會員對「GATS政府採購附件」草案之接受程度。儘管在沒有其他會員提案的情形下，會員必須討論這份附件草案。但這並不意謂會員必然會支持這個提案。長期以來反對政府採購議題之開發中國家，有何可能轉為支持的立場？本文以為由於「GATS政府採購附件」草案所帶來的利益超過其所需之成本，若能假以時日，多加闡釋，終能獲得理性會員的支持；至於採購附件草案所要求的

⁹⁹ 當初「服務貿易談判準則與程序（Guidelines and Procedures for the Negotiations on Trade in Services）」會要求此類規則談判應於特定承諾談判結束前完成，也應是考量到新訂的規則若是含有任何要求會員於承諾表中為特定承諾的規定，則不於特定承諾談判完成前出爐，會員就無法於談判時加以配合。見同註11。

¹⁰⁰ WENDY DOBSON & PIERRE JACQUET, FINANCIAL SERVICES LIBERALIZATION IN THE WTO 80-85 (1998).

歧視承諾，看起來似乎是開發中國家反對的重點，但事實上卻不見得那麼困難做到，因為已承諾開放市場的會員，在產業政策上並無為歧視性採購的理由；最後，關於附件草案在採購程序方面的規範，儘管不是所有會員均可立即遵循，但是由於草案中也提供了許多量身打造的彈性，實難以想像會員再有任何藉口加以拒絕。以下即分別詳述之。

一、所產生之利益可正當化因而付出之成本

歷來各會員在GATS規則工作小組的提案，份量與形式可與「GATS政府採購附件」提案等量齊觀者，應屬東協國家為緊急防衛措施議題所提出的「概念文件」與「協定草案」，然而後者並未能扭轉緊急防衛措施談判爭議不斷的局面¹⁰¹，如何可認為「GATS政府採購附件」提案就會略勝一籌，因而有助於服務採購議題之發展？其實這與提案之訴求有相當的關係。

東協國家有關緊急防衛措施的提案是企圖在GATS既有之逃脫條款（escape clause）外¹⁰²，再增設一新的安全閥機制以便會員得以在特定情形下不受既有承諾之限制。這樣的訴求無疑地將使現有的市場開放利益陷入不確定，而原享有這些利益的會員首當其衝。

¹⁰¹ 事實上反而使爭議愈發激烈。見楊光華，服務貿易緊急防衛措施規範之發展及我國應有立場之芻議，載：台灣WTO新紀元——貿易之開放與防衛，頁35-114，2003年1月。此文雖然僅涵蓋緊急防衛議題截至2002年初之討論，不過在此議題上會員各執一詞的情形，由GATS規則工作小組自2002起的歷年年度報告來看，並未改變。只是後來繼續倡議之東協國家僅剩馬來西亞、汶萊、緬甸、印尼、菲律賓及泰國。See Annual Reports of the Working Party on GATS Rules to the Council for Trade in Services (2003)-(2006), WTO Doc. S/WPGR/13~16 (Dec. 3, 2003; Nov. 25, 2004; Sep. 22, 2005; Nov. 23, 2006).

¹⁰² 除得為國際收支問題而在一定條件下限制貿易（第12條）外，尚有第14條的一般例外以及第14條之1的國家安全例外。

如果因為此新安全閥的增設，會員願意更進一步開放市場，或者至少原來在承諾表中附加「經濟需求測試」(Economic Needs Tests, ENTs)的會員願意揚棄這種同樣使市場開放利益陷入不確定的條件¹⁰³，則利益受到限縮的會員由於對未來尚可有所期待，或許能勉強接受也說不一定¹⁰⁴。然而從目前市場開放談判的進展看來，主張緊急防衛措施的會員是否會為了換取此新安全閥而進一步開放市場，頗有疑問¹⁰⁵。在這種情形下，東協提案之訴求除了增加開放利益不確定的成本外，卻不見任何利益，自然也就難以取得會員的支持。

至於歐盟有關政府採購的提案，所訴求的並非是規範或承諾的例外，而是要增加更多的規範。對於國內制度尚不健全之會員而言，要符合更多的規範，勢必得付出制度改革的成本。不過新規範並非未帶來好處，從GATS政府附件草案所包含的兩大部分規定(市場開放與採購程序透明化)來觀察，前者(市場開放)無疑地可帶給有能力參與政府採購市場的會員相當利益，只不過無此能力之會員既難以享受此種利益，自難期待其之配合，是以附件中有關「市場開放」這部分之利益，短期內將十分有限，或許需經數回合之談判方得以擴大。後者(即採購程序透明化)雖會增加某些會員

¹⁰³ 「經濟需求測試」與緊急防衛措施同樣是一種安全閥，使用者可依己身之需求而決定開放之幅度，不過相對地也使對手國所享之市場開放利益陷入不確定。常見承諾表中加有此種條件，特別是在自然人移動方面的開放。See Rudolf Adlung, *Services Negotiations in the Doha Round: Lost in Flexibility?* *Journal of International Economic Law* Vol. 9, No. 4, 865, 883 (Dec. 2006).

¹⁰⁴ See *id.* at 891 Fn. 56.

¹⁰⁵ 談判之進展可參考服務貿易理事會為談判而定期召開之特別會議(Special Session)之記錄，最近一次係2006年7月談判中止前。WTO Council for Trade in Service (Special Session), Report of the Meeting Held on 14 July 2006, TN/S/M/22, paras. 7~12 (Nov. 6, 2006).

的規範合致成本，但理論上正可提高這些會員的政府採購效率¹⁰⁶，即使是目前反對GATS政府採購之會員也無法駁斥透明化帶給其之好處。

GATS政府採購附件帶給會員的利益在相當程度內既可正當化其所產生的成本，則凡是追求國家最大利益的理性會員斷沒有不予支持之理。只是有時候會員難免低估採購效率所帶來的好處，也容易高估國內規章改革所需之成本，因此工作小組或有必要進行更多的討論以促進會員資訊之對稱。

二、要求不歧視承諾之可行性

論者評估GATS政府採購談判應可發展成功，尚有一重要根據，即在現行GATS之開放承諾中其實已含有政府採購不歧視視之承諾¹⁰⁷。因為以「金融服務承諾瞭解書」（Understanding on Commitments in Financial Services）做為金融服務特定承諾基礎的會員，已承諾在採購金融服務時，賦予在其境內設立據點的金融服務提供者最惠國待遇與國民待遇¹⁰⁸。然而依「瞭解書」之規定開

¹⁰⁶ 不過在少數特殊情形，規則中的透明化要求反而可能妨礙最佳價值的追求。ARROWSMITH, *supra* note 21, at 441.

¹⁰⁷ See Rudolf Adlung, *supra* note 103, at 890.

¹⁰⁸ Understanding on Commitments in Financial Services, B.2. (“Notwithstanding Article XIII of the Agreement, each Member shall ensure that financial service suppliers of any other Member established in its territory are accorded most-favoured-nation treatment and national treatment as regards the purchase or acquisition of financial services by public entities of the Member in its territory.”) 有識者也因此以為GATS政府採購談判成果不妨以「瞭解書」方式呈現，只是若採此方式，則依金融服務承諾的先例，特定承諾並非置於額外承諾欄，而是用首註（headnote）的方式註記依「瞭解書」承諾的立場。Rudolf Adlung, *supra* note 103, at 865, 890 Fn. 54.

放金融服務之會員數目畢竟不多（僅有三十餘國），且多為已開發國家，以之推斷GATS政府採購市場開放談判的未來可能發展，是否過分樂觀？本文以為倒不盡然。

不少會員國之內國法律本來就視在其境內設立之公司為本國公司，不因公司成員之國籍或控制權之歸屬而有異¹⁰⁹；既為本國公司，豈有加以歧視之理？由此點觀之，其實不只是已開發國家，即使是開發中國家應也可在採購時，對此類公司一視同仁。只是「瞭解書」所謂之在境內設立據點者，顯非限於依本國法在境內組織成立之外國公司的子公司，應也包括外國公司在境內所設立之分支機構或辦事處等，對於此類外國業者，會員國也能在政府採購上不予以歧視嗎？

姑且不論會員國之內國法律是否賦予境內外國公司等同本國公司之待遇¹¹⁰，從產業保護的角度來看，若會員國不擬開放特定服

¹⁰⁹ 有關公司國籍之認定，國際法上之標準有二：準據法主義及住所地法主義。前者是以公司設立所依據之法律的屬國視為該公司之母國；後者則是以所登記之公司辦公室所在地屬國視為其母國。Case concerning the Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited (Belgium v. Spain), Second Phase, 1970 I.C.J. 3, para. 70. 不過，有的國家會進一步要求依其法律設立之公司必須與該國具有「真正的關聯性」（genuine connection），譬如需公司總部或辦公室設在該國、董事會或管理中樞設於該國（*siège social*）、或是大部分（或相當部分）之股權屬於該國國民所有。Id. 英、美法系國家通常採準據法主義，大陸法系（如我國）則採住所地法主義；只是涉及國家安全時，許多國家（包括美國在內）會以公司之控制權歸屬定其國籍。Restatement (Third) of the Foreign Relations Law of the United States § 213 Reporters' Note 5 (1987); 我國「涉外民事法律適用法」第2條。

¹¹⁰ 我國公司法第375條是規定外國公司經認許後，法律上權利義務與我國公司同。所謂的外國公司，依同法第4條之規定係指以營利為目的，依照外國法律組織登記，經我國認許而在我國境內營業之公司（此處似又有準據法主義的色彩，與涉外民事法律適用法的規定不盡相同）。

務部門，應該是在一般市場開放上即不予承諾，而不是到政府採購時，才排除已在境內之外國業者，因為一旦允許外國服務提供者至境內設立據點營業，縱然不許彼等參與政府採購，本國服務業者也無法迴避這些在境內之外國業者於私部門市場之競爭¹¹¹。或有論者以為採購時歧視境內之外國服務提供者不全然是為產業保護，有時是基於採購本身之理由，如採購之服務可能涉及國家安全或機密，然而若確是為了此類理由，則GATS政府採購附件本身已有特別規定¹¹²，實不需會員在提出政府採購之特定承諾時另予限制。綜上所述，推斷會員不難在已開放市場之服務部門做出政府採購不歧視之特定承諾，誠屬合理。複邊政府採購協定成員在服務部分之開放清單，原則上與彼等在GATS之市場開放承諾相對應的事實，也使此種推論獲得進一步的佐證。這應該也是「金融服務承諾瞭解書」得以納入政府採購之理由，因為咸認依該瞭解書承諾之會員金融服務開放程度較高¹¹³，既然彼等已大幅開放金融服務市場，當然也就沒什麼必要在政府採購上歧視境內之外國金融服務提供者。

總而言之，儘管目前於GATS規則工作小組會議中持續反對歐盟GATS政府採購附件提案之會員，表面上看起來是不願意進行政府採購之市場開放談判，因為彼等所主張的正是GATS第十三條之

¹¹¹ 除非政府採購市場極大，大於國內業者所能供給，此時國內業者當然就不需要與外國業者在私部門市場競爭，不過在此種情形，外國業者既不能供給國內之主要需求，市場其實等於對其未開放，即使承諾表上未註記限制。See Evenett & Hoekman, *supra* note 2, at 160-161.

¹¹² Annex to the GATS on Government Procurement, Title 4, para. 9.

¹¹³ 不過為避免不願進一步開放金融市場之會員的反彈，瞭解書倒是明文其僅是另一種承諾方式，並未假定依瞭解書承諾之會員的自由化程度。Supra note 108. (“It was agreed that this approach could be applied subject to the following understanding:...(iv) no presumption has been created as to the degree of liberalization to which a Member is committing itself under the Agreement.”)

授權談判不應包括市場開放、國民待遇等議題；但從上述的分析可知：其實不只是已開發國家，就算是這些反對的開發中國家，就其已經在烏拉圭回合承諾開放市場的服務部門，在本回合承諾政府採購時不歧視，也不致有太大困難¹¹⁴。所以彼等的反對只是「項莊舞劍」，真正的目的是持續抗拒服務貿易進一步自由化之壓力！換言之，與其認為GATS政府採購談判之市場開放部分不具前景，不如說：本回合之服務自由化談判因為這些開發中國家的不合作而滿地荊棘。

三、不歧視承諾之實益

或許有人會質疑，在已經開放之服務部門承諾不為歧視性政府採購有何實益？有論者從經濟的觀點主張只要國內市場是競爭的市場，則即使是歧視性的政府採購，也不會產生負面的福利效果¹¹⁵。

¹¹⁴ 不過假如其政府採購市場在國內整體需求所占之比例極大，此在開發中國家可能較為普遍，則根據某些經濟分析，此類政府或有可能在短期內無法改變歧視性的政府採購政策，因為這種歧視性政策在相當程度內協助國內業者低價收購這些外來業者，國內業者當然就會反對政府改變這種有利於其之採購政策。Evenett & Hoekman, *supra* note 2, at 161. 只是以上這種經濟分析若要成立，顯然是外國業者於地主國進行投資設立據點時，完全不清楚該地主國內需市場以政府採購為大宗，而且也不瞭解該地主國採取歧視性的採購政策，才會誤以為該國允許外人投資的結果帶來商機，以致一旦進入，最後無法獲利，只有將據點賣給當地業者一途。然而，跨國企業在未瞭解當地的市場需求前，是否可能如此貿然投資，實有疑問，畢竟這是重大的公司決策。所以假設擬跨國投資之服務提供者不瞭解歧視的政府採購政策可能等於實質的市場不開放（特別當該國之政府採購占國內需求之大部分時），未免不切實際。

¹¹⁵ Evenett & Hoekman, *supra* note 2, at 157-159; Pierre Sauvé, *Completing the GATS Framework, Addressing Uruguay Round Leftovers*, Assenwirtschaft, Vol. 57, No. 3, 301, 336 (2002).

理由是境內之外國服務業者縱然不能提供服務給政府，仍可將其服務提供給民間，只要民間部分市場需求夠大，外國服務業者即不致遭受損失；另外，儘管外國服務業者被排除於政府採購市場之外，本國服務提供者也不見得就有機會向政府收取高於市場的對價，蓋只要是競爭市場，自然會有其他本國業者之競爭，超過市場行情的價格就不可能長期存在，即使發生，也將是短期的，因為新的本國業者必會投入政府採購市場，使此種獨占利潤無法持續。鑑於政府採購之許多服務需要透過模式三——商業呈現的方式方可能完成，此種特質亦凸顯在服務的採購上市場開放較不歧視的政府採購政策更為重要，因為外國業者若無法進入市場設立據點，就無法提供任何此類服務，縱然政府承諾採購時不歧視外國服務業者也無任何實益¹¹⁶。簡言之，上述論者均堅信開放且競爭的市場——即自由化的投資環境與有效執行的競爭政策，較不歧視的政府採購政策更有助於提升採購的經濟效益及消費者福利，是以服務貿易之回合談判應更致力於消弭市場進入及國民待遇限制，而非花力氣於GATS之政府採購談判。

上述觀察固有其立論基礎，事實上，即使是倡議政府採購談判之會員，應也不會反對回合談判在市場開放方面獲致更具體的進展，只不過目前看起來這方面的發展並不樂觀；相對地，政府採購不歧視的談判困難度反而較低，因為如上所述會員就已承諾開放市場之服務部門，再額外承諾於採購時不歧視並不致對其產業造成更大的衝擊，然而這樣的額外承諾若如論者所言無助於經濟效益，則繼續推動的目的何在？本文以為至少有二方面的實益：(一)增加政府採購在服務採購部分開放之明確性，(二)有助於漸進式地擴大政府採購服務方面的自由化。

¹¹⁶ See Sauvé, *supra* note 115, at 337.

如果只因為市場開放較不歧視的政府採購政策，對服務採購的經濟效益更具關鍵性，就得以完全否定政府採購市場開放承諾的價值，試問複邊政府採購協定附錄一何以又包括服務（附件四：服務，附件五：營造服務）之開放承諾？特別是當這部分的承諾原則是與成員在GATS的市場開放情形相對應¹¹⁷。顯然會員在進行政府採購談判時，並不認為有了GATS的市場開放承諾即可確保政府採購在服務方面的不歧視，否則不會在政府採購開放清單中設有服務部分的記載。其實無論是從談判進行的管理、談判成果履行的監督、甚至談判利益平衡之計算，將服務採購之不歧視情形彙總於整個政府採購開放清單中，對於政府採購談判者而言，絕對有其價值，即使因此必須花一些成本準備本國的開放清單。

複邊政府採購協定談判與GATS市場開放談判是兩股平行進行的談判，所以政府採購協定的談判者有上述考量不足為奇，但GATS的政府採購談判與服務貿易市場開放談判卻是由同一群談判者所進行，上述有關談判操作實務上的需求於此似乎並不存在。不過對於擬進入外國市場之服務供給者而言，無論是記載於政府採購協定附錄的開放清單、或是特定承諾表之額外承諾欄，若能清楚表明政府採購不歧視的情形是有其意義的。從消費者福利的觀點，政府是否採取歧視性的採購政策或許並不重要，蓋只要市場競爭的程度足夠，即不會有福利損失；但對外國服務提供者來說，歧視的政府採購政策有時等於實質的市場不開放（亦即當市場的需求主要是來自於政府採購而非一般民間的情形），明確的記載可使彼等在決定是否進入投資時，不需再花大幅的成本研判當地的政府採購是否

¹¹⁷ 除了美國在政府採購協定附件四是採負面表列的方式外，其他成員均依GATS架構採正面表列方式承諾所開放的服務採購部門。

歧視外國服務提供者¹¹⁸。

特別列出政府採購不歧視的承諾雖有上述的好處，但似無必要重覆記載於政府採購協定附錄一及GATS承諾表的額外承諾欄，因為重覆談判不僅造成一定談判資源的浪費，而且一旦兩處記載有所出入，還會引發承諾不確定的困擾。不過在政府採購協定成為多邊協定之前，這樣的重覆談判似無可避免，因為只要有未參與政府採購協定的會員願意在GATS承諾表為政府採購之承諾，GATS政府採購談判即有其價值——可確定這些會員的政府採購不歧視情形。至於已加入政府採購協定的會員，兩處都記載其政府採購不歧視承諾所可能引發的記載歧異，是任何一個同時擁有雙邊、複邊及多邊貿易協定的WTO會員均難以避免的問題，除了在談判的管理上應更加審慎以對外，斷不致因噎廢食而僅進行一種談判¹¹⁹。

最後值得一提的是GATS政府採購談判只有服務部門，不同於

¹¹⁸ 如同註114最後所指出的，儘管地主國開放外人投資，跨國企業也不見得會貿然進入，蓋茲事體大，彼等一定會先調查當地的市場需求，以評估投資是否有利可圖；假如當地的市場需求主要是來自政府採購，則彼等尚需多花力氣瞭解當地的採購法規與實務有無歧視外國服務供給者之情事，以免貿然進入後卻無法提供服務。不過後者之瞭解顯然較市調困難許多，特別是當地主國的法規與實務均不甚透明時，更會提高此方面之研判成本。

¹¹⁹ 或有識者以為GATS政府採購附件草案與2007年協定之衝突不能單純以多邊、複邊協定之關係視之，因為兩者均在WTO架構下，且前者不過是GATS之附件，而非GATS之本文。然而根據GATS第29條之規定，GATS附件構成GATS不可或分的一部分，再加上附件之內容均為解決GATS本文適用之特別規定，依特別規定優先普通規定之法理，GATS附件之位階不見得較GATS本文低；此外，儘管GATS與政府採購協定均為WTO之附件協定，但多邊的GATS成員（即WTO會員）並非當然可取得複邊的政府採購協定締約成員之地位，此由WTO協定第14條第4項及第15條第2項之規定自明。是以GATS附件與2007年協定之衝突斷不能以「位階」爭議視之，而是屬於同時締結雙邊／複邊協定及多邊協定的國家均面臨的協定管理問題，若因而發生貿易摩擦爭議，也只有待爭端解決機關依個案探尋協定的目的以及當事國的真意以解決之。

政府採購協定尚涵蓋貨品，在範圍較有限的情形下，會員參與之意願無疑地會較高（特別是已經開放服務貿易市場的會員），目前政府採購協定擴大參與的進展仍有限，藉著GATS市場開放的談判，同步進行服務採購的談判，可逐漸擴大政府採購自由化的範圍（服務部門），這應該也是GATS政府採購談判另一重要價值。

四、透明化規範與二〇〇七年協定相仿，但卻更有彈性

即使認為政府採購歧視與否對經濟效益並無影響，而主張不需耗費談判資源於此的論者，也肯定政府採購談判在發展透明化規範部分的價值，因為案例研究顯示貪污與不透明的採購實務造成政府預算極大的損失——個別採購案約增加25%到50%的成本¹²⁰。然而透明化規範既是為減少不良採購程序所造成的預算損失，則無論採購項目為何，應該都要一體適用，所以上述論者強調此類規範不應分部門制定¹²¹。這樣的觀點，也反映在政府採購協定的規範架構上，因為無論是現行的政府採購協定、或是二〇〇七年的政府採購協定，均未區別服務與貨品採購應適用的規範；事實上，單一採購常同時含有貨品與服務的部分，若兩者需適用不同的採購程序規範，的確會造成採購機關實務上的困擾。故在政府採購透明化工作小組尚未中止前，咸認其所具有的跨部門性質使其較GATS規則工作小組更適宜負責這部分規則的談判工作。然而目前政府採購透明化工作小組已告暫停，是否仍有必要堅持GATS政府採購談判不宜發展這方面的規範呢？

理論上若能將現行的複邊政府採購協定擴大成為多邊協定，當然是推動政府採購多邊自由化的上上之策，因為不但可使貨物及服

¹²⁰ Evenett & Hoekman, *supra* note 2, at 161; Pierre Sauvé, *supra* note 115, at 337.

¹²¹ Sauvé, *supra* note 115, at 337.

務的政府採購完全適用同一規範，同時亦可使所有會員的政府採購市場開放情形更加明確，但是此方案涉及敏感的市場開放，推動起來誠屬不易；一九九七年成立之政府採購透明化工作小組擱置市場開放爭議，全力發展影響政府採購經濟效益較大的透明化規範，不失為務實的方案，但事後證明這種想法也過於樂觀，因為透明化所需要的能力建構，絕非朝夕可至，再加上開發中國家始終懷疑透明化規範最終會導致市場開放，難免心存抗拒。如今GATS政府採購談判涉及市場開放——即所謂的不歧視規範部分，雖如上述有其可行性，但涉及採購程序規範部分（主要為透明化規範）的談判，是否會由於該部分僅能適用於服務採購，而使得未簽署政府採購協定的WTO會員，未來在採購服務與貨物時適用不同的程序規範，衍生採購程序割裂的問題？

從實務操作的角度來看，這種問題應不致發生，因為若會員國內的法規架構與人力配備並無法符合多邊的透明化規範，其於談判時必然不會承諾遵循此類的程序性規範；反之，一旦承諾，即表示其相關能力建構已經完成，此時，焉有因GATS未涵蓋貨物，即故意在採購貨物時不遵循其已建立的制度，而導致採購成本的增加，並增加採購管理的困擾？畢竟此處所涉之規範並非是不歧視外國供給者的市場開放規範，若是此類規範，會員對於未承諾之採購（如門檻金額以下的採購）大概就不會自發地擴張適用。透明化的程序規範所追求的是採購效率的提高，WTO會員為了己身的利益，除了因為國內典章制度的改變無法一蹴可幾外，斷沒有不積極遵循的道理。

從GATS政府採購附件與二〇〇七年政府採購協定相關條文的近似程度看來，如果政府採購協定擴大參與成功，兩者也不致因為透明化規範重疊適用而產生歧異。比較值得探討的問題反而是既然同樣發展透明化規範，為何GATS政府採購談判之透明化規範發展

不會像政府採購透明化工作一樣被迫中止？畢竟兩者所面臨的困難與挑戰並無二致——皆是要改變會員國內的採購制度。這可從兩方面來解釋，首先，GATS第十三條第二項的談判誠如歐盟所指出的，不可能是空無一物的，否則等於否定該項條文的存在，因此不願在市場開放部分進行諮商的會員，勢必得在透明化規範發展方面展現談判意願，以免喪失立場。當政府採購透明化工作小組還在運作時，會員尚可冠冕堂皇地加以推託，如今卻是無論如何抵制GATS政府採購市場開放談判的會員也會補上一句並不反對討論服務採購的透明化規範¹²²，以表示其並未罔顧GATS第十三條存在之事實。另一方面，GATS政府採購附件草案不僅是對不歧視規範的遵循提供了相當的彈性與例外，對附件中之其他規定也允許履行的過渡期¹²³，且過渡期較二〇〇七年協定更有彈性，不像二〇〇七年協定有上限的規定（低度開發國家為五年，其他開發中國家為三年）¹²⁴。在此種高度彈性下，會員應很難再有藉口不接受GATS政府採購附件這部分的規範。事實上，若會員真有心改善己身之採購制度以提高效能，正可藉此機會，以國際談判之推力平衡國內既得利益者之抵抗，而不用擔心無法獲得足夠的調適期以完成符合規範必需的能力建構。

綜上所述可知GATS政府採購附件草案之透明化規範不但不會對未來貨物採購適用多邊規範造成負面的影響，且談判成功的可能性也不低，這正是其雖與二〇〇七年協定之透明化規範重疊，卻不減其存在實益的理由。因為若會員能採納GATS政府採購附件草案

¹²² WTO Working Party on GATS Rules, Report of the Meeting of 21 June 2006, WTO Doc. S/WPGR/M/56, para. 45 (Jul. 4, 2006).

¹²³ Annex to the GATS on Government Procurement, Title 5, para. 13.

¹²⁴ GPA, Article IV. 4.

這部分的規範，一步一步地以自訂的時程完成曠日費時的國內規章修訂與採購人力的訓練，則即使政府採購協定未完全多邊化，該協定所追求的採購透明化目標業已達成。

最後附帶一提的是由於政府採購的規範如前所述，亦為國內規章的一環，是以GATS政府採購附件草案之透明化內容，無可避免地會與GATS國內規章工作小組（Working Party on Domestic Regulation）之透明化工作有所重疊，然而由於前者係針對政府採購之特性，訂定更具體之規範，故與後者的一般透明化規範仍有所區隔。舉例來說，關於國內規章之救濟程序，GATS第六條第二項雖已訂有規定，但附件草案另以專款處理採購處分之爭議（標題十七「申訴之審查」），使爭議處理更符合採購案件之需，自有其價值。事實上，無論一國在行政程序上如何要求透明化，也不會因此不制訂政府採購之透明化規範，可見上述之重疊並不會減損政府採購透明化規範獨立存在的價值。

伍、結 論

WTO成立以來所進行的有關政府採購之談判，在多邊方面目前僅剩GATS政府採購談判，其依相關決議亦屬杜哈發展議程應完成的工作之一。由於服務採購向為政府採購之大宗，上述談判若能成功，不僅是服務採購方面的效益得以大幅提升，整個政府採購市場的效益也會有相當成長。只是回顧GATS政府採購談判的歷史，不難發現其他同步進行的政府採購談判常對其產生掣肘效果。政府採購透明化談判雖已暫停，且確定被排除於本回合之外，但新誕生的二〇〇七年政府採購協定，無論是在擴大參與上或是規範簡化上均有不少著墨，若這些修訂能使其快速達成多邊化的目標，則GATS政府採購談判續行之必要，即成問題。

本文在檢視二〇〇七年政府採購協定與歐盟所提之GATS政府採購附件草案後，發現無論是在政府採購不歧視的承諾要求上、或是透明化規範的遵循上，「GATS政府採購附件」均較二〇〇七年協定更為有彈性，且影響範圍也較小，理論上會員接受的程度會較高。故以之為基礎而進行的GATS政府採購談判，應該是較二〇〇七年協定的多邊化更易達成，而有助於政府採購規範之多邊化。

只是上述「GATS政府採購附件」的優點，從另一方面來看，也是缺點，因為會員在附件架構下既享有不為承諾的自由，又可決定需多長的過渡期才開始履行相關義務，則即使此附件終局地被採納，短期內對政府採購市場之影響可能也不大。不過，從談判的現實來看，與其要求會員為過多的承諾以致始終無法完成談判，不如降低要求，俾漸進地達到自由化的目標。「GATS政府採購附件」草案似乎是採取這樣的策略，這也使得它雖與二〇〇七年政府採購協定高度重疊，但因為有助於政府採購規範多邊化之終極目標的達成，故不致構成談判資源之浪費。

參考文獻

一、中文部分

1. 陳仁傑，GATS內建議題之研究——以緊急防衛、政府採購、補貼談判為中心，國立政治大學法律研究所碩士論文，2005。
2. 楊光華，服務貿易緊急防衛措施規範之發展及我國應有立場之芻議，載：台灣WTO新紀元——貿易之開放與防衛，2003。
3. 羅昌發，政府採購法與政府採購協定論析，2000。

二、英文部分

1. Adlung, Rudolf, *The GATS Turns Ten: A Preliminary Stocktaking*, WTO STAFF WORKING PAPER ERSD-2004-5 (Aug. 2004).
2. Adlung, Rudolf, *Services Negotiations in the Doha Round: Lost in Flexibility?* *Journal of International Economic Law* Vol. 9, No. 4, 865-993 (Dec. 2006).
3. ARROWSMITH, SUE, *GOVERNMENT PROCUREMENT IN THE WTO* (The Netherlands: Kluwer Law International, 2003).
4. Blank, Annet & Gabrielle Marceau, *A History of Multilateral Negotiations on Procurement: From ITO to WTO*, in *LAW AND POLICY IN PUBLIC PURCHASING, THE WTO AGREEMENT GOVERNMENT PROCUREMENT* 32-55 (Bernard M. Hockman, and Petros C. Mavroidis, ed. 1997)
5. DOBSON, WENDY & PIERRE JACQUET, *FINANCIAL SERVICES LIBERALIZATION IN THE WTO* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1998).
6. Evenett, Simon J. & Bernard M. Hoekman, *Government Procurement of Services and Multilateral Disciplines*, in *GATS 2000 NEW DIRECTIONS IN SERVICES TRADE LIBERALIZATION* 143-164 (Pierre Sauvé and Robert M. Stern, ed. 2000).

7. Sauv e, Pierre, *Completing the GATS Framework, Addressing Uruguay Round Leftovers*, *Assenwirtschaft*, Vol. 57, No. 3, 301-341 (2002), available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=350840>.
8. STEWART, TERENCE P. ed. *THE GATT URUGUAY ROUND, A NEGOTIATION HISTORY (1986-1992)*. Vol. I-III. (The Netherlands: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993).

附錄——二〇〇七與一九九四年政府採購協定條文對照表

以下之對照表嘗試對一九九四年與二〇〇七年政府採購協定提供一概略之比較。應注意的是臚列在右側做為對照之現行協定（一九九四年）條文，與左側二〇〇七年協定之規定內容可能只是規範意旨相近，不見得內容完全相同、文字上更不見得一致；事實上，由於此次修改幅度極大，故不同之處反而居多。既然如此，則本對照表之功能何在？由於本次修正，如前所述，無論在架構上或條文編號上變化極大，何項規定為新增、何項規定僅為文字之修正，若不先尋找出原來之所本，實難以瞭解，故本對照表可做為逐項比對時之輔助工具。

二〇〇七年政府採購協定	一九九四年政府採購協定 (譯文依據經濟部國際貿易局編印之「烏拉圭回合多邊貿易談判協定中英對照本」第18冊)
前言	前言
第一條定義 (b)款 (c)款 (g)款 (k)款 (l)款 (o)款 (p)款	附件5 附註 第七條招標程序之第三項(c)款 腳註7 第七條之第三項(a)款 第八條供應商之資格之第一項(c)款 第七條之第三項(b)款

(r)款 (t)款	腳註4 第六條技術規格之第一項
第二條適用範圍 協定之適用 第一項 第二項(a)~(b)款 (c)款 (d)~(e)款 第三項(e)款(i)目 第四項 第五項 估算 第六項 (a)款 (b)款(i)目 (ii)目 第七、八項	第一條適用範圍 第一條第一項及第二十四條第八項 資訊科技 第一條第一、二項 第一條第四項、腳註2 第一條第一項 附註 腳註1 第一條第三項 第二條合約之估算 第二條第一項、腳註2 第二條第三項 第二條第二項 第二條第六項 第二條第四、五項
第三條本協定除外事項	第二十三條本協定除外事項
第四條開發中國家 第一項 第三項 第六項 第八項 第十項	第五條對開發中國家之特殊及差別 待遇 第五條第一項本文 第五條第四、六項及第十六條補償 交易第二項 第五條第五、六項 第五條第八項 第五條第七項
第五條一般原則 國民待遇及不歧視	國民待遇及不歧視第一、二項

電子工具之使用 採購行為 原產地規則 補償交易 非針對採購之措施	第二十四條資訊科技第八項 第七條招標程序第一項 第四條原產地規則第一項 第十六條補償交易第一項 第三條國民待遇及不歧視第三項
第六條採購系統資訊 第一項	第十九條締約成員之資訊與檢視義務第一項
第七條公告 預定購案之公告 第一項 第二項(a)款 (b)~(d)款 (e)款 (f)款 (g)~(i)款 (j)款 (l)款 摘要公告 第三項 計畫採購公告 第四項 第五項	第九條參與預定購案之邀標第一、二項 第九條第六項(e)、(g)款 (a)款 (c)款 (b)款 (d)款 (f)款 第九條第十一項 第九條第八項 第九條第七項 第九條第三項、第四項
第八條參與的條件 第一項 第二項(a)款 第三項(a)~(b)款	第八條供應商之資格第一項(b)款 第八條第一項(b)款 第八條第一項(h)款
第九條供應商之資格 登記制度及資格審查程序	

<p>..... 第二、三項 選擇性招標 第四項 第五項 第六項 多次使用名單 第七項 第八項(a)~(b)款 (d)款 (e)款 第九項 第十項 第十一項 附件2及3之機關 第十二項 (a)~(b)款 (c)款 採購機關決定之資訊 第十三項 第十四項</p>	<p>第八條供應商之資格第一項(g)款 第七條招標程序第三項(b)款及第八條供應商之資格第一項(a)款 第八條第一項(c)款 第九條參與預定購案之邀標第五項 第九條第九項本文 第九條第九項(a)~(b)款 第九條第九項(c)款及第八條第一項(f)款 第九條第十一項 第九條第九項但書 第八條供應商之資格第一項(d)款 第八條第一項(c)款 第九條參與預定購案之邀標第三項 第九條第五項及第九項(d)~(e)款 第十條選擇程序第三項 第八條供應商之資格第一項(f)款 第十八條機關之資訊與檢視義務第二項(b)款</p>
<p>第十條技術規格與招標文件 技術規格 第一、二項 第四、五項 招標文件 第七項(a)~(c)款 </p>	<p>第六條技術規格 第六條第一、二項 第六條第三、四項 第十二條招標文件 第十二條第二項(g)、(f)、(h)款 第十二條第二項(e)~(i)款</p>

<p>(f)~(g)款</p> <p>.....</p> <p>第八項</p> <p>.....</p> <p>第十項</p> <p>修訂</p> <p>第十一項</p>	<p>第十一條投標與交付期限第四項</p> <p>第十二條招標文件第三項</p> <p>第九條參與預定購案之邀標第十項</p> <p>及第十四條協商第四項(b)款</p>
<p>第十一條期間</p> <p>一般原則</p> <p>第一項</p> <p>期限</p> <p>第二項</p> <p>第三項</p> <p>第四項</p> <p>.....</p> <p>第八項</p>	<p>第十一條投標與交付期限</p> <p>一般原則</p> <p>第一項(a)款</p> <p>期限</p> <p>第二項(b)款</p> <p>第二項(a)~(c)款</p> <p>第三項(a)~(c)款</p> <p>第三項(d)款</p>
<p>第十二條協商</p> <p>第一項</p> <p>第二項(a)~(b)款</p>	<p>第十四條協商</p> <p>第一項</p> <p>第四項(a)、(d)款</p>
<p>第十三條限制性招標</p>	<p>第十五條限制性招標</p> <p>[第一項(f)~(g)款]——刪除</p>
<p>第十四條電子競標</p>	
<p>第十五條投標書之處理及決標</p> <p>投標書之處理</p> <p>第一項</p> <p>第二項</p> <p>第三項</p> <p>決標</p> <p>第四項</p> <p>第五項</p>	<p>第十三條投標書之提交、收受與開標及決標</p> <p>開標</p> <p>第三項及第十四條協商之第三項</p> <p>投標書之收受</p> <p>第二項</p> <p>第一項(b)款</p>

第六項 第七項	第一項(a)款、第四項(a), (c)款 第四項(b)款 第四項(a)款後段 第五項
第十六條採購資訊之透明化 提供資訊予供應商 第一項 決標資訊之公布 第二項 文件、報告之保存及電子可溯追性 第三項 統計之彙集及報告 第四項(a)~(b)款	第十八條機關之資訊與檢視義務 第三項、第二項(c)款 第一項 第二十條申訴程序第四項及第十五 條第二項 第十九條締約成員之資訊與檢視義 務第五項
第十七條資訊之揭露 提供資訊予締約成員 第一項 資訊之不揭露 第二項 第三項	第十九條締約成員之資訊與檢視義 務 第二、三項 第七條招標程序第二項、第十四條 協商第三項、第十八條機關之資訊 與檢視義務第四項 第十九條第四項、第十八條第四項
第十八條供應商申訴之國內審理程 序 第一項 第二項 第三項 第四、五項 第六項 第七項	第二十條申訴程序 第二、三項 第一項 第五項 第六項前段 第六項後段及各款 第七項

<p>第十九條範圍之修訂與更正 提議修訂之通知 第一項 通知之異議 第二項 諮商 第三項 修訂之變更 第四項 修訂之執行 第五項 實質相當範圍之撤回 第六項 協助異議解決之仲裁程序 第七項 委員會之責任 第八項</p>	<p>第二十四條最後規定 第六項</p>
<p>第二十條諮商與爭端解決 第一、二項 第三項</p>	<p>第二十二條諮商與爭端解決 第一、二項 第七項</p>
<p>第二十一條機構 第一、二項 第三項 第四項</p>	<p>第二十一條機構 第一、二項 第二十四條第七項(a)款 第十七條透明化第二項</p>
<p>第二十二條最後規定 第一項 第二、三項 第五項 第六項 第七~九項 第十項</p>	<p>第二十四條最後規定 第一項 第三項 第二項 第四項 第五項、第七項(c)款 第七項(b)款及第五條第十 五項</p>

第十一項	第七項(c)款
第十二項	第四條第二項
.....	
第十六項	第二十條第九項
.....	
第十九~二十項	第二十四條第十項
第二十一~二十五項	第十一~十五項

The Prospect of GATS Negotiations on Government Procurement –Does the “Annex to GATS on Government Procurement” Proposed by E.U. Have a Chance?

Connie Guang-Hwa Yang^{*}

Abstract

The percentage of share that service procurement has in government procurement market has never been low, especially in those countries which heavily outsource. Thus it is without saying that the benefits will be great if the transparency and competition in such type of procurement can be increased. However, GATS government procurement negotiation, which is conducted for such purpose, has long been entangled with WTO government procurement transparency negotiation and the built-in negotiation of the plurilateral Government Procurement Agreement. As a result, it constantly faces the challenges of whether it will become repetition of the results of the other two negotiations and

^{*} Associate Professor of Law, National Chengchi University, Department of International Trade; LL.M./J.D. Columbia University, School of Law, New York City.

Received: April 3, 2007; accepted: June 25, 2007

whether it will cause split application of procurement rules for goods and services. After the Working Group on Transparency in Government Procurement Practices ceased to operate, the “Annex to the GATS on Government Procurement” proposed by E.U. seemed to shed some light on this slow negotiation. Nevertheless, the Government Procurement Agreement (2007) shortly emerging once again cast doubt on the continuation of this negotiation. Based on the review of both the Government Procurement Agreement (2007) and the draft “Annex to the GATS on Government Procurement”, this paper finds that the said draft Annex as opposed to the 2007 Agreement is more flexible, whether in term of non-discrimination requirement or transparency disciplines, and more likely to be accepted by Members. Therefore, this paper concludes that even though the draft Annex highly overlaps the content of the 2007 Agreement, the GATS government procurement negotiation based thereon merits continuation for it will facilitate government procurement rules to be multilateralized gradually.

Keywords: Government Procurement, General Agreement on Trade in Services, Annex to the GATS on Government Procurement, Government Procurement Agreement (2007)