

# 《政府采购协定》适用范围的最新修订及其影响

张幸临

**内容提要:**《政府采购协定》的适用范围规定对于确定其对各参加方的涵盖范围以及确保《协定》的实施至关重要。2012年《修订文本》不仅从形式上整合重排了原《协定》的适用范围规定,使相关条款之间的内在逻辑更为合理,还对适用范围条款的实质内容作了多方改进。具体改进包括新增“涵盖采购”及其他定义、完善附录一清单并明确《协定》适用于电子采购、明确规定不适用《协定》的五种具体情形,以及多方改进关于更改《协定》涵盖范围的规定。随着《协定》适用范围修订完成,现有《协定》参加方扩展了其附录一清单。这将增大中国扩展《协定》出价特别是将更多国有企业纳入出价清单的压力,需要积极加以应对。

**关键词:**《政府采购协定》 修订文本 适用范围 涵盖范围 GPA

张幸临,东北财经大学法学院副教授。

《政府采购协定》(Government Procurement Agreement)(以下简称《协定》)是WTO框架下一个旨在促进政府采购市场开放进而实现国际贸易扩大化的诸边协定,于1994年4月15日签署,1996年1月1日生效。《协定》要求参加方遵守非歧视原则,以透明、规范的方式实施政府采购,以便确保其他参加方的供应商平等参与《协定》涵盖范围内的政府采购竞争。目前161个WTO成员中的43个已经签署《协定》。<sup>[1]</sup>中国于2007年底启动加入《协定》谈判,截至2014年底已提交了六次出价。

上述1994年通过的《协定》文本(以下简称《1994年协定》)生效后不久,WTO政府采购委员会即依据《1994年协定》第24条第7款(b)项和(c)项的规定,启动了对该文本的修订工作,并于2012年3月30日正式通过了《协定》的修订文本(以下简称《修订文本》)。《修订文本》已于2014年4月6日生效。适用范围规定是《协定》的核心内容之

[1] 《协定》参加方名单见网址:[http://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/memobs\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm),访问时间:2015年5月10日。黑山和新西兰的加入《协定》谈判已完成,《协定》将在这两国提交“加入文件”30天后对其生效,届时《协定》参加方将达到45个。

一,对确定其效力范围至关重要,要改进《协定》文本势必对其适用范围规定进行修改完善。《修订文本》对《1994 年协定》的适用范围规定作了诸多修订,希望通过简化和改进相关规定而使《协定》的适用范围规定更为易懂好用,以吸引更多 WTO 成员加入《协定》,并扩大《协定》在现有参加方的适用范围。

本文旨在分析《修订文本》对《协定》适用范围的最新修订,并探讨其对《协定》实施及中国加入谈判所可能产生的影响。下文将首先介绍《1994 年协定》的适用范围规定,然后重点分析《修订文本》对原适用范围规定作出的修改,进而讨论这些修改可能对《协定》实施及中国加入谈判产生的影响及其应对。

## 一 《1994 年协定》的适用范围规定

《1994 年协定》关于适用范围的核心规定体现在第 1 条“适用范围和涵盖范围”中。此外,第 2 条“合同估价”条款、第 23 条“本协定的例外”条款以及第 24 条第 6 款关于“更正或修改”受《协定》规范的采购实体清单的规定亦与《协定》的适用范围密切相关。

### (一)《1994 年协定》第 1 条“适用范围和涵盖范围”规定

《1994 年协定》的“适用范围和涵盖范围”条款主要规定了以下三方面内容:一是受《协定》规范的采购实体列在各参加方提交的附录一清单中,这些实体进行《协定》涵盖项目(包括货物、服务和建筑服务项目)的采购需受《协定》规范;二是《协定》适用于前述采购实体通过任何契约方式(除购买外还包括租赁、租购等方式)进行的采购;三是《协定》适用于附录一中所列门槛价以上货物、服务和建筑服务的采购。根据该条规定,可将《1994 年协定》的适用范围概括如下:《1994 年协定》适用于参加方列在其本国或地区附录一清单上的采购实体采购附录一中规定门槛价以上的、列在附录一清单中或未被清单排除在外的、以任何契约方式进行的货物、服务及建筑服务的采购。各参加方有关前述采购的任何法律、法规、程序规定或做法都必须遵从《协定》的要求,按照《协定》的规定进行。

从上述规定可以看出,《1994 年协定》并未明确“政府采购”(government procurement)的定义,而是通过要求各参加方列出具体的受《协定》规则约束的采购实体和采购项目清单及基本门槛价来确定其在各方的适用范围。换言之,各方的附录一清单决定了《协定》在该参加方的适用范围。

《1994 年协定》的附录一包括五个附件,分别要求参加方列明受《协定》规范的中央实体(即附件 1“中央实体清单”)、地方实体(即附件 2“地方实体清单”)、其他依照《协定》规则进行采购的实体(即附件 3“其他实体清单”)、以肯定或否定列表方式列明的《协定》涵盖范围内的服务(即附件 4“服务项目清单”)和建筑服务(即附件 5“建筑服务项目清单”)。《1994 年协定》未要求参加方列明《协定》涵盖范围内的货物清单,这意味着除非另有例外规定,《协定》原则上涵盖上述三类采购实体的门槛价以上的所有货物采购。实践中,参加方根据《协定》序言中规定的互惠对等原则,通过谈判确定各自的附录一所

包含的五个附件清单的内容,通常还会附上一份说明其各项例外规定的“总注释”。〔2〕因此,《协定》在各参加方的适用范围并不一致,随各方附录一清单(即所谓“开放清单”)的具体内容不同而有所不同。

## (二) 涉及《1994年协定》适用范围的其他相关规定

如上所述,除第1条外,《1994年协定》第2条、第23条及第24条6款亦涉及适用范围和涵盖范围。

首先,《1994年协定》第2条规定了合同估价规则。因为《协定》规范的是参加方超过一定门槛价的货物、服务和建筑服务采购,因此需对采购合同价值进行估算,以确定其是否在《协定》涵盖范围内。如估算结果达到或超过相应门槛价,该采购项目即需依《协定》规定,对其他参加方的供应商开放竞争;若未达到相应门槛价,则可依采购实体所在国家或地区制定的政府采购规则进行采购,如优先采购国货。为防止参加方相关采购实体通过拆分合同、化整为零等手段将本应受《协定》规范的政府采购项目排除在外,《1994年协定》中专门规定了合同估价规则,并将其单列为第2条。该条既明确了合同估价原则,亦规定了具体估价方法。前者要求参加方相关采购实体在确定合同价值是否达到或超过约定门槛价时,将未来要付的所有形式的报酬(包括任何奖金、酬金、佣金和应收利息)都包含在内进行估价,且不得为避免适用《协定》而拆分合同;后者则明确了在一单项采购要求授予一个以上合同或使合同分几部分授予时的估价基础,以及对于产品或服务的租赁、租购或分期付款购买合同或者未列明总价之合同的估价基础。

其次,《1994年协定》第23条规定了协定适用的两个例外,一是国家安全例外,二是公共利益例外。最后,《1994年协定》第24条第6款对参加方更正或修改《协定》对其的适用范围做出了基本规定。加入《协定》后,参加方可能会因其开放清单上所列的机构调整(如两机构合并)或机构职能变化等原因,希望通过修改其附录一清单而更改《协定》对其的适用范围。为此,《1994年协定》第24条6款对参加方更改《协定》涵盖范围规定了以下两种程序。

第一种是对《协定》参加方附录进行更改时应遵循的一般程序。该程序适用于以下两种情况:一是仅属于形式上或微小性质的更改(如机构名称改变),只要修改方通知了WTO政府采购委员会(以下简称“委员会”)且其他参加方30天内未提出异议即可生效;二是并非形式上或微小更改的其他更改(如将一采购实体从门槛价低的附件1中央实体清单移到门槛价高的附件3其他实体清单),委员会收到通知后应迅速召开会议,审议有关建议和关于补偿性调整的任何主张,以维持《协定》参加方权利义务平衡以及参加方之间议定涵盖范围的可比水平。如未能达成协议,该事项可诉诸《1994年协定》第22条规定的磋商和争端解决机制,即WTO争端解决机制解决。

第二种是以“政府对一实体的控制或影响已有效消除”为由,要求将该实体从附录一

〔2〕 例如,加拿大的“总注释”第1条规定,尽管有各附件的规定,但《协定》不适用于造船和修船以及与城市铁路有关项目的钢铁材料的采购。参见商务部世界贸易组织司编:《政府采购协定》,中国财政经济出版社2009年版,第37页。

中去除时应遵循的特殊程序。该程序要求修改方首先通知委员会,后者应在 30 天后召开会议。如其他《协定》参加方未提出异议,则该项修改自委员会会议结束次日生效;如有异议提出,该事项需通过 WTO 争端解决机制解决。

虽然明确了一参加方可基于上述理由要求将一实体撤出其开放清单,但因《1994 年协定》第 24 条第 6 款(b)项中并没有提及判断“政府控制或影响”是否存在标准,也未明确规定通过 WTO 争端解决机制解决异议时的一些具体程序(如应由哪一方启动争端解决程序以及 WTO 专家组应适用何种标准来解决争议),因此实践中《协定》参加方很难依据上述规定更改《协定》在参加方的适用范围。例如,日本 2001 年 8 月以日本政府对东日本铁路株式会社、中日本铁路株式会社和西日本铁路株式会社的控制或影响因实施私有化而已消除为由,要求将这三个实体从其附录一附件 3 中删除。美国和欧盟均提出异议。其后美国于 2006 年撤回了异议,但欧盟仍予坚持。日本因此一直未能依上述规定将这三个实体从其附件 3 中删除。直到《修订文本》生效半年后,欧盟才撤销了异议,这三个实体才得以撤出日本的附件 3 清单。<sup>[3]</sup>

还需注意的是,《协定》允许其他参加方对修改方关于附录一清单的任何修改要求提出异议,但未对异议方规定任何限制条件,如明确规定只有权利可能因修改受损的参加方才可提出异议。这已导致实践中出现《协定》参加方随意提出异议,不合理阻碍修改方修改其开放清单的情况。例如,韩国曾以政府对韩国电信的控制或影响已有效消除为由,要求将韩国电信从其附录一附件 3 清单中撤出。由于韩国在加入《协定》时,基于互惠对等原则在其总注释中声明附件 3 实体的采购不对加拿大开放,因而该项撤出修改对加拿大的实质利益并无影响。但加拿大却因为可能想将此事与两国之间的电信设备采购协定挂钩而提出了异议。<sup>[4]</sup>

### (三)《1994 年协定》适用范围规定的特点

基于上文的介绍与分析,笔者将《1994 年协定》适用范围规定的特点归纳如下。

其一,《1994 年协定》没有通过明确定义何为“政府采购”来为《协定》划定统一的适用范围。“政府采购”由“政府”和“采购”两个词组成,虽然《1994 年协定》将“采购”解释为“任何契约方式”,但由于各国对“政府”是仅指行政机关还是也包括立法和司法机关在内认识不同,因此《1994 年协定》中未对“政府采购”一词进行解释。<sup>[5]</sup>

其二,《1994 年协定》规定各参加方通过提交附录一清单确定《协定》在各方的不同适用范围。通过明确附录一清单的内容,结合第 1 条适用范围和第 2 条合同估价规定,《1994 年协定》阐明了界定《协定》在各参加方适用范围时的四个基本要素:一是受《协定》规范的采购主体(包括中央、地方及其他这三类采购实体);二是受《协定》规范的采购

[3] 2014 年 10 月 28 日,欧盟通知 WTO 政府采购委员会撤销其异议,上述三个实体从即日起撤出日本的附录一附件 3 清单。参见 WTO Committee on Government Procurement, *Minutes of the Formal Meeting of 29 December 2014*, GPA/M/57, paras. 3.1-3.4。

[4] WTO Committee on Government Procurement, *Minutes of the Meeting Held on 17 November 2004*, GPA/M/24, paras. 38-41。

[5] 参见周忠海主编:《WTO 诸边协定释义》,湖南科学技术出版社 2006 年版,第 5 页。

对象(包括货物、服务和建筑服务);三是受《协定》规范的采购方式(不仅包括购买,还包括租赁、租购等方式);四是受《协定》规范的采购限额标准(三个采购实体清单中需同时列明其采购不同采购对象所适用的门槛价)。虽然《协定》在各参加方的适用范围会因各方提交的附录一清单不同而有所不同,但通过明确上述四个基本要素,为确定《协定》在各方的适用范围提供了基本标准。

其三,《1994年协定》适用范围规定具有相当的灵活性。这不仅体现在通过具体清单确定《协定》在不同参加方的适用范围,还表现在以下三个方面:一是允许各参加方在其附录一的各附件中作出针对该附件的例外规定;二是允许参加方在提交附录一附件时附上一个“总注释”,列出其例外声明;三是规定有专门的适用例外条款。这些灵活性安排一方面有助于根据《协定》参加方的不同情况,通过谈判确定《协定》在该方的适用范围;另一方面也使各参加方得以提出种种例外,一定程度上缩小了《协定》的适用范围。

其四,《1994年协定》允许参加方通过更改附录一附件而调整《协定》在参加方的适用范围,这意味着参加方在加入《协定》后仍可对其开放范围做出调整。不过,因相关规定(特别是从清单中去除一采购实体的规定)不够清晰,实践中要想调整《协定》对一参加方的适用范围并非易事。

## 二 《修订文本》对《协定》适用范围的修订

《修订文本》通过修改《1994年协定》适用范围相关条款,改进了《协定》的适用范围规定。《修订文本》从形式上整合了相关条款,将原分散在四个条款中的关于《协定》适用范围的规定调整归纳到现第2、3、19三个条款中,使《协定》文本更为简洁,条款之间的内在逻辑更为合理。不仅如此,其还从实质上对《协定》的适用范围规定进行了多方改进。

### (一) 形式上的调整

首先,《修订文本》对《1994年协定》的适用范围和涵盖范围规定进行了整合。现“适用范围和涵盖范围”条款列在《修订文本》第2条,共8款,包含了《1994年协定》第1条关于适用范围和涵盖范围的规定以及第2条关于合同估价的规定。这种修改其实是一种回归,因为《1994年协定》的前身,即1979年关贸总协定东京回合期间达成的《政府采购协定》,就是将关于合同估价的基本规定放在第1条“适用范围和涵盖范围”条款中的。这一回归使《协定》的“适用范围和涵盖范围”规定更为完善,条款之间的内在逻辑更为合理。

其次,《修订文本》将适用例外条款与适用范围和涵盖范围条款排列在一起。《协定》的适用例外原规定在《1994年协定》第23条“本协定的例外”条款中,《修订文本》将其上提为第3条,紧随在第2条“适用范围和涵盖范围”条款后,且将条目名称改为“安全和一般例外”。这一修改使相关条款排列更为合理,更容易让人从整体上明白《协定》的适用范围。

最后,《修订文本》将“涵盖范围的修改和更正”单列一条。《协定》参加方对其附录一附件的更改会影响到《协定》在参加方的适用范围和《协定》的总体涵盖范围,非常重要,但与此相关的规定原包含在《1994年协定》第24条“最后条款”中,并未单列一条。《修订文本》将相关规定从原来的“最后条款”中抽出,单列为第19条,充分突显出涵盖范

围更改规定的重要性。

## (二) 实质内容的改进

### 1. 进一步明确《协定》的适用范围

《修订文本》通过新增有关定义、完善附录一清单并明确《协定》适用于电子化采购,进一步明确了《协定》的适用范围。

首先,《修订文本》通过定义“涵盖采购”以及几个与《协定》适用范围密切相关的术语,对《协定》的适用范围有所澄清。《修订文本》在第 2 条“适用范围和涵盖范围”第 1 款中明确规定,《协定》适用于与“涵盖采购”(covered procurement)有关的任何措施,并在第 2 款中将“涵盖采购”定义为“为政府目的而进行的下列采购:(a) 货物、服务或货物和服务的任何组合:(i) 在每一参加方附录一中列明,及(ii) 不以商业销售或转售或用于生产供商业销售或转售的商品或服务为目的;(b) 通过任何契约方式进行,包括购买、租赁及无论有无购买选择权的租购或分期付款购买;(c) ……估计的价值等于或超过一参加方附录一各附件中列明的有关门槛价;(d) 由一采购实体进行;(e) 未被第 3 款<sup>[6]</sup>或一参加方附录一各附件的涵盖范围所排除。”基于前述规定,笔者试将《修订文本》所规范的“政府采购”概括定义如下:《协定》涵盖范围内的政府采购,是指为政府目的进行的、由各参加方附录一清单中所列采购实体以契约方式实施的、对列在附录一清单中门槛价以上且未被排除的货物及/或服务进行的非商业性采购。

对于何为《协定》所规范的“服务”,《修订文本》在其新增的第 1 条“定义”(Definitions)条款中特别指出,《协定》中所提及的“服务”包括建筑服务在内,并进一步将“建筑服务”定义为“根据《联合国临时中央产品分类》(CPC)第 51 类,以通过任何土木或建筑工程手段实现其目的的服务”。这表明,《协定》所规范的服务可分为建筑服务(我国称为“工程”)和其他服务(如印刷、咨询服务)。《修订文本》虽未定义《协定》涵盖范围内的“货物”和“服务”,但对其中包含的“商业货物或服务”(commercial goods or services)进行了定义,将它们界定为“在商业性市场中普遍销售或标价出售的货物或服务,且通常由非政府购买者为非政府目的而购买”。<sup>[7]</sup>这些定义虽然如后文所述还不够清晰,但较之未包含此类概念解释的《1994 年协定》还是更为明确。

其次,《协定》《修订文本》完善了附录一清单。从前文所引《修订文本》对“涵盖采购”的解释可以看出,其在各参加方的具体适用范围仍取决于各方的附录一清单。为进一步澄清《协定》在各方的适用范围,《修订文本》对附录一中所含附件进行了修改完善。具体而言,其将原要求参加方附录一中包含的五个附件改为以下七个附件:附件 1-3 仍用来列明受《协定》规范的中央实体、地方实体和其他实体的名单;附件 4 是新增的货物清单,要求各参加方列明受《协定》规范的货物采购项目;附件 5、6 分别列明《协定》涵盖范围内的服务和建筑服务清单;附件 7 是原未要求但参加方均会随附提交的总注释,用以

[6] 系指《修订文本》第 2 条第 3 款新增的不适用《协定》的情形,下文将详述。

[7] 《修订文本》第 1 条(a)款。通俗地解释,“商业货物或服务”是指市场上现成有售的那些通常由大众购买的货物或服务,例如文具、旅馆住宿服务等。

总体说明各方的种种例外规定。

最后,《修订文本》还在第2条第1款中首次明确,不论涵盖采购是否全部或部分通过电子方式进行,《协定》均对其适用。这意味着采购实体通过电子化方式进行的涵盖采购同样应受《协定》规范。在电子采购方式应用日益增多的今天,该规定一方面可使《协定》适应当代科技和采购方式的快速发展,另一方面亦有助于扩大《协定》的适用范围。

## 2. 明确不适用《协定》的具体情形

《1994年协定》没有明确规定在哪些情形下不适用该协定。实践中,各参加方均在附录一清单(特别是各方的总注释)中列出了不适用《协定》的情形。《修订文本》将参加方通常列为例外的一些规定归纳在一起,列为统一例外。《修订文本》第2条3款明确规定,除非一参加方在其附录一中另有规定,否则《协定》不适用于不动产及其权利的采购、非契约性协定或一参加方提供的任何形式的援助、政府债券发行等金融服务的采购、公共雇佣合同和基于限制性援助而进行的采购。明确《协定》在哪些情形下不适用,使得《修订文本》更加清晰透明、简单易懂。但由于原为部分参加方的例外规定现改成了统一例外规定,扩展适用于所有《协定》参加方,也会在一定程度上缩小《协定》的适用范围。<sup>[8]</sup>

## 3. 多方改进《协定》涵盖范围更改规定

如上所述,《1994年协定》允许参加方在加入后更改《协定》对其适用的范围,并为此规定了适用于不同更改的一般和特殊程序规则。然而,由于未明确在适用特殊程序规则将一实体从开放清单中去除时判断“政府控制或影响”是否存在标准,以及其他含混疏漏,实践中参加方很难从附录一清单中去除一采购实体的方式修改《协定》涵盖范围。《修订文本》对《协定》涵盖范围更改规定作了多方改进,详述如下。

第一,《修订文本》第19条第1款将参加方的拟议修改分为两类,并统一规定了适用于这两类修改的具体程序。一类是参加方“以政府对一实体涵盖采购的控制或影响已有效消除为由”要求将该实体从附录一中去除,另一类是任何其他拟议修改。<sup>[9]</sup>《修订文本》中规定的涵盖范围更改程序规则整体虽仍复杂,但远较原有规定详尽、清晰。

笔者将修改后的《协定》涵盖范围更改程序规则概括为如下五点:

其一,《协定》参加方需先将对附录一的任何拟议修改通知WTO政府采购委员会,并同时提交有关证据或信息。

其二,如45天内有其他参加方提出异议,修改方和异议方要进行磋商以期解决异议;如磋商成功,修改方应依约修订其拟议修改,并通知委员会,然后其修改才能生效。

其三,如修改方和异议方磋商未果,修改方和任何异议方都可在拟议修改通知散发后120天内援引新增的仲裁程序解决异议;如在此期限内无参加方援引仲裁程序,也无异议方提出其要撤销实质相等的涵盖范围,且修改方已将其实施意图书面通知委员会,则拟议

[8] Arie Reich, *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment*, 12 *Journal of International Economic Law* 989, 1006 (2009).

[9] 《修订文本》中未再《1994年协定》第24条第6款(a)项中关于形式上或微小变更的规定,其应已包含在上述第二类“任何其他拟议修改”中。

修改在修改通知散发之日起 130 天后生效。

其四,如一方援引仲裁程序,则任何有意行使补偿权利或提出撤销实质相等的涵盖范围的异议方应参加仲裁程序;在仲裁程序完成前,拟议修改不得生效。

其五,如仲裁程序及时完成,且修改方已书面通知委员会其实施修改的意向,则拟议修改在拟议修改通知散发 150 天后生效;修改方在以此种方式使其任何修改生效时应遵守仲裁程序的结果,否则异议方有权撤销实质相等的涵盖范围。

第二,《修订文本》第 19 条第 1 款还明确规定,将一实体从附录一附件中去除的理由是“政府对一实体涵盖采购的控制或影响已有效消除”。该条规定强调的是政府对采购实体“涵盖采购”(而非《1994 年协定》第 24 条第 6 款中规定的政府对一“实体”)的控制或影响已有效消除。《1994 年协定》中并未解释“政府控制或影响”的含义,导致对此产生不同理解。一种观点认为判断“政府控制或影响”要看该实体是否是政府的一部分或者由政府所有或管理;另一种观点则主张要看该实体的“采购”是否可能受到政府政策的影响,而非仅依纯粹的商业考虑进行。<sup>[10]</sup>不同理解会影响到《协定》对国企采购的规范。依前一种观点,只要一国政府仍影响或控制列在开放清单上的国企,即使该国政府已完全放开对该国企采购的控制,任由其自主进行纯商业采购,也不能将该国企从开放清单中删除;而依后一种观点,在上述情况下,可要求将该国企撤出开放清单。相比之下,《修订文本》第 19 条第 1 款的表述直接表明,政府对一实体的“涵盖采购”(而非对该实体本身)的控制或影响已有效消除才是将一实体从开放清单删除的理由。这对于像中国这样拥有众多国企的国家影响重大,下文将详述。

第三,《修订文本》限制了可对一参加方《协定》涵盖范围修改提出反对意见的异议方的范围。其第 19 条第 2 款明确规定:“任何在本协定项下权利可能受到根据第 1 款做出通知的拟议修改影响的参加方,可将其对拟议修改的任何异议通知委员会。”该规定清楚表明,并非任何参加方都有权提出异议,只有那些其权利因一方更改《协定》涵盖范围而可能受到影响的其他参加方才有资格提出异议。这解决了上文提及的其他参加方可随意提出异议阻挠修改方修改涵盖范围的难题。

第四,《修订文本》明确了在一参加方以“政府控制或影响已有效消除”为由要求将一实体从其开放清单删除后,其他参加方是否有权要求补偿。《1994 年协定》第 24 条第 6 款(b)项中虽未明确规定在前述情况下其他参加方是否有权要求修改方做出补偿性调整,但在该条款提及异议处理时规定:“在考虑对附录一的拟议修改和任何由此引起的补偿性调整时,应考虑取消政府控制或影响所产生的市场开放效果。”这一表述似乎意味着,其他参加方可要求修改方进行补偿性调整。然而,此时要求补偿并不合理。这是因为,《协定》的理念是对那些因受政府控制或影响而实施歧视性采购的实体进行规范,如已不存在受政府控制或影响的情况,其自然应被排除在《协定》之外。

《修订文本》对相关表述进行了改进,在第 19 条第 3 款中规定,修改方和异议方在通过磋商解决异议过程中,对于修改方以政府控制或影响已有效消除为由要求将一实体从

[10] Sue Arrowsmith, *Government Procurement in the WTO*, Kluwer Law International, 2003, p. 128.



附录一清单中去除的要求,应根据委员会通过的表明政府对一实体涵盖采购的控制或影响有效消除的指示性标准加以考虑;对于任何其他拟议修改,应根据委员会通过的关于补偿性调整水平的标准加以考虑。在前一种情况下,《修订文本》根本未提及“补偿性调整”,表明在此情况下其他参加方无权要求修改方加以补偿。<sup>[11]</sup>

第五,《修订文本》明确了参加方可对其开放范围单方面进行修改,同时亦明确了在此情况下异议方可采取报复手段,从而很好地平衡了对修改方和异议方的利益保护。《1994年协定》第24条第6款关于《协定》涵盖范围修改的两类程序规则均规定,这些修改仅在无异议情况下才能生效。这意味着若有其他参加方提出异议,则拟议修改无法生效。《修订文本》第19条第5款明确规定了修改生效的三种情况:在规定时间内无异议,异议方撤销了异议,以及“拟议通知散发之日起已超过150天,且修改方已书面通知委员会其实施修改的意向”。其中第三种生效情形表明,即便其他《协定》参加方提出了异议,只要过了150天,且修改方书面通知了委员会其实施意向,其修改仍可生效。这无疑可确保修改方修改意愿的实现。考虑到允许一参加方单方面修改其开放范围很可能会损害其他参加方利益,为平衡修改方与异议方利益,《修订文本》还明确了异议方有权实施报复。其第19条第6款中规定,在修改单方面生效的情况下,任何异议方可撤销实质相等的涵盖范围。

第六,《修订文本》中新增了便利异议解决的仲裁程序。《修订文本》不仅在第19条第7款中明确了修改方或异议方均可在规定期限内援引仲裁程序,还在第8款中明确授权委员会制定具体的仲裁程序。这些规定比《1994年协定》第24条第6款只是简单提及可通过WTO争端解决机制解决此类异议要明确、具体得多。

第七,《修订文本》不仅要求委员会通过便利异议解决的仲裁程序规则,还明确规定了有助于解决修改方和异议方异议的三个具体标准,即表明政府对一实体涵盖采购的控制或影响有效消除的指导性标准、对于修改提出的补偿性调整水平的标准,以及确定实质相等的涵盖范围水平的标准。简言之,委员会将来需要明确:(1)基于哪些因素判断一参加方政府对某一采购实体涵盖采购的控制或影响已有效消除;(2)在一参加方不是以“政府对一实体涵盖采购的控制或影响已有效消除”为由要求修改其开放清单,而是基于其他理由要求修改时,如何确定对权利受损的异议方的补偿程度;(3)在一参加方单方面修改其开放清单的情况下,如何确定异议方的报复程度。确定这些标准对委员会而言并非易事,但一旦委员会最终确定,不仅有助于参加方依规调整《协定》对其涵盖范围,还有助于吸引其他WTO成员加入《协定》。

### (三)《修订文本》适用范围规定的特点

《修订文本》虽然对《1994年协定》适用范围规定进行了多处修订,但并未从根本上改变确定《协定》适用范围的方法。概而言之,《修订文本》适用范围规定具有如下三个特点。

[11] Arie Reich, *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment*, 12 *Journal of International Economic Law* 989, 1020 (2009).

一是仍以清单法为主划定《协定》的适用范围。如上所述,《修订文本》通过定义“涵盖采购”而对其所规范的“政府采购”有所界定,表面看是采用了清单加定义法说明其适用范围。然而,其只是简单地将“涵盖采购”定义为“为政府目的进行的采购”,而没有进一步解释何为“政府目的”,各参加方无法依此定义确定《协定》在各方的适用范围。再者,《修订文本》在解释“涵盖采购”时还强调,《协定》涵盖范围内的采购是“每一参加方附录一中列明”的货物、服务或其组合的采购。此外,《修订文本》还完善了附录一附件,进一步表明了附录一在确定《协定》涵盖范围时的重要性。

二是保留了原有适用例外规定,使其适用范围规定仍然非常灵活。如上所述,《1994 年协定》适用范围规定相当灵活,不仅有专门的协定适用例外条款(第 23 条),还允许参加方在其附录一各附件和总注释中列出种种例外。对专门的适用例外条款(安全和一般例外),《修订文本》只是形式上做了一些调整,将其上提到第 2 条“适用范围和涵盖范围”后,实质内容并无变化。对于各方附录一附件中的例外规定,《修订文本》除将各方清单中的常见例外抽出列为第 2 条 3 款的统一适用例外之外,并未作其他实质性改进。因此,《修订文本》的适用例外规定仍很灵活。

其三,《修订文本》涵盖范围更改规定详尽具体,更具可操作性。如上所述,《修订文本》对《1994 年协定》中的“涵盖范围更改”规定作了多方面改进,不仅规定、统一了适用于两类修改的程序规则,还补充、澄清了原规定内容(如新增了便利解决修改方与异议方之间争议的仲裁程序、明确了修改方可单方面进行修改以及异议方可在此情况下进行报复等)。虽然仍有含混疏漏之处,但较之《1994 年协定》有了长足进步。

#### (四)《修订文本》对《协定》适用范围修订之不足

如上所述,修改《协定》适用范围的最终目的是扩大其适用范围。以此为标准评价《修订文本》对《协定》适用范围的修改,笔者认为存在以下三点不足。

第一,《修订文本》未能从根本上改变确定《协定》适用范围的方法,不利于扩展其适用范围。《修订文本》仍以清单法为主划定《协定》的适用范围,这种做法确有其优点,突出表现在具有相当的灵活性和现实性,可基于不同参加方的情况而达成妥协。然而,就扩展《协定》适用范围而言,这种方法一方面有其僵化性(将《协定》适用范围局限于各方清单),不利于扩展《协定》的适用范围;另一方面易于引发规避适用《协定》的情况,可能缩小《协定》的适用范围。

以采购主体方面的问题为例。首先,若现有参加方想增加受《协定》规范的采购实体,只能通过《协定》扩展范围谈判扩充其开放清单,无法直接在清单上增添受《协定》规范的采购实体。然而,因涉及多个参加方的开放范围调整及对等互惠考虑,《协定》扩展谈判往往旷日持久。其次,由于未列在开放清单上的采购实体不受《协定》规范,《协定》参加方可通过在开放清单外另建采购实体,规避适用《协定》,实际缩小《协定》在该参加方的涵盖范围。<sup>[12]</sup> 最后,清单方法通过谈判确定《协定》在参加方的适用范围,谈判能力

[12] Ping Wang, Coverage of the WTO's Agreement on Government Procurement: Challenges of Integrating China and Other Countries with a Large State Sector into the Global Trading System, 10(4) *Journal of International Economic Law* 898, 909-910 (2007).

较弱、博弈力量不强的多数发展中国家难以获得谈判优势。<sup>[13]</sup>

基于尽可能扩展《协定》适用范围的考虑,有学者建议采用“更为原则的方法”(a more principled approach),根据政府是否控制或影响某实体及其采购以及某实体及其采购是否在竞争环境下运作这两个标准,宽泛定义《协定》“涵盖实体”和“涵盖采购”,辅之以例示性清单,以此界定《协定》的适用范围。<sup>[14]</sup>使用上述宽泛定义界定《协定》所规范的“政府采购”,有利于涵盖更多的采购实体和采购对象,就扩展《协定》涵盖范围而言远较清单法有效。在《修订文本》规划的未来文本改进过程中,<sup>[15]</sup>为最大程度扩展《协定》适用范围,有可能进行这种根本性变革。

第二,《修订文本》对《协定》适用例外规定少有实质性改进,适用例外规定易被滥用,从而导致《协定》适用范围缩小。《修订文本》虽然要求将各参加方的总注释列为附录一附件7,但并未明确要求参加方的所有例外规定均应集中列于附件7,也没有补充规定列示例外规定的标准和具体方法。如何列示例外规定以及列示多少,均取决于各方的谈判能力。与此同时,各参加方在其附录一的前6个附件清单中还有内容各异的例外规定。这不仅使得确定《协定》的适用范围更加复杂,还会缩小《协定》的适用范围。

第三,《修订文本》中已做出的一些改进亦有不足之处,会影响到《协定》的实施,进而实际缩小其适用范围,本文第三部分将对此加以分析。

需要说明的是,虽然就扩大《协定》的适用范围而言,以上三点是不足之处,但从《协定》参加方和申请参加方的角度看,则未必不是有利之处。下文将详述。

### 三 《协定》适用范围修订变化的影响及其应对

《协定》适用范围的修订变化很可能对现有参加方实施《协定》以及非参加方如中国加入《协定》谈判产生影响。详述如下。

#### (一)《协定》适用范围修订变化可能对《协定》实施产生的影响

《协定》适用范围修订变化对《协定》的实施既可能产生积极影响,也可能产生一些消极影响。

##### 1. 积极影响

《修订文本》不仅增强了《协定》适用范围规定的科学性和完整性,还提高了其透明度和可预见性,有助于《协定》规则的实施。具体而言,关于《协定》适用范围的如下改进有助于确保或促进《协定》的实施。

[13] 参见石静霞、杨幸幸:《中国加入WTO〈政府采购协定〉的若干问题研究:基于对GPA2007文本的分析》,《政治与法律》2013年第9期,第27页。

[14] 例如,“涵盖实体”可界定为“受政府影响或控制的企业,但在竞争环境下运作的除外”。参见Ping Wang, Coverage of the WTO's Agreement on Government Procurement: Challenges of Integrating China and Other Countries with a Large State Sector into the Global Trading System, 10(4) *Journal of International Economic Law* 898, 914-918 (2007)。

[15] 《修订文本》第22条7款规定:“不迟于2012年3月30日通过的《关于修正〈政府采购协定〉的议定书》生效之日起第3年年末及此后定期,参加方应进行进一步谈判,以期改进本协定。”

其一,《修订文本》中的“涵盖采购”定义与 WTO 相关多边协定中关于“政府采购”的表述吻合,有助于确保《协定》的实施。如上所述,《修订文本》通过将“涵盖采购”界定为“为政府目的进行的采购”,定义了其所规范的“政府采购”。这种表述并非《修订文本》首创,而是采用了 WTO《关贸和贸易总协定》第 3 条第 8 款和《服务贸易总协定》第 13 条第 1 款(规定国民待遇规定不适用于政府采购)关于政府采购的表述。采用上述表述方式定义政府采购,可以使《协定》与 WTO 相关多边协定的内容协调一致。具言之,《关贸和贸易总协定》和《服务贸易总协定》将政府采购排除在外,而规范政府采购的《协定》中使用与这两个多边协定几乎完全一样的语言来解释“政府采购”,使得相关协定之间的适用范围规定互相吻合,有助于防止签署了《协定》的 WTO 成员在政府采购活动中钻空子,对其他参加方的供应商或其货物或服务实施歧视。<sup>[16]</sup>

其二,《修订文本》中的附录一更加完善,有助于确定《协定》在各参加方的适用范围,进而有利于《协定》的实施。如上所述,《修订文本》中虽然增加了有关定义,但确定《协定》在各参加方的适用范围仍取决于各方的附录一清单。《修订文本》将附录一中原有五个附件补充、明确为七个附件,特别是新增了货物清单,要求各参加方列出受《协定》规范的具体货物。这不仅有助于确定参加方受《协定》规范的三类采购实体的哪些货物采购需遵守《协定》规则进行,还有助于更好地确定《协定》在各参加方的具体适用范围。《协定》在一参加方的适用范围越清晰、明确,就越有助于相关采购实体了解其采购是否应受《协定》规则约束,越有利于《协定》参加方之间的相互监督,进而促进《协定》的实施。

其三,《修订文本》中关于参加方更改《协定》涵盖范围的规定更为详尽、清晰,更具可操作性。这不仅有助于减少尚未加入《协定》的 WTO 成员对加入《协定》后可能无法更改最初承诺的开放范围的担心,还有助于促进现有参加方依照《协定》相关规定,更改调整其开放清单。

## 2. 消极影响

由于《修订文本》对《协定》适用范围规定的修改还存在模糊疏漏之处,也可能会对《协定》的实施产生某些消极影响。

其一,《修订文本》只是将涵盖采购简单定义为“为政府目的进行的采购”,但没有进一步解释何为“政府目的”。这一模糊不清的“涵盖采购”概念不仅会加剧理解附录一附件 3(其他实体清单)的困难,还可能导致参加方在实施《协定》时缩小其适用范围。依《1994 年协定》及其《修订文本》,各参加方需提交三个采购实体清单。附件 1 和 2 中列明的各方受《协定》规范的中央和地方实体的采购一般都是为了“政府目的”(如教育部或地方教育厅采购办公设备或师资培训服务),无需再加上“为政府目的”的解释也可以充分理解为什么其采购应受《协定》规范。而附件 3“《协定》所涵盖的所有其他实体”清单名头宽泛、含义模糊,《1994 年协定》中没有明确列入该清单的采购实体的标准或理由,只能从《1994 年协定》第 24 条第 6 款关于参加方可“以政府对一实体的控制或影响已有效消

[16] Arie Reich, *The New Text of the Agreement on Government Procurement: An Analysis and Assessment*, 12 *Journal of International Economic Law* 989, 1005 - 1006 (2009).

除为由”将一实体从附录一中去除的规定中反向推导出,附件3中所列实体受《协定》规范是因其“受政府的控制或影响”。

然而,用《修订文本》中新增的“涵盖采购”概念来解释附件3清单不仅无助于理解哪些实体应列入附件3,更难以廓清附件3实体的哪些采购行为应受《协定》规范。以附件3中多见的电力或供水等公用事业单位的采购为例,如此类实体采购列在附件4货物清单上的计算机用于日常办公,若无前述涵盖采购概念,很快即可断定此类实体的此次采购应适用《协定》规则,因采购实体和采购对象均列在开放清单上且超过了规定门槛价;但若用上述“涵盖采购”定义来解释,则令人困惑,因上述公用事业单位采购自身办公使用的计算机很难说是“为政府目的”。

其二,《修订文本》虽对《协定》“涵盖范围更改”规定进行了多方改进,但仍有漏洞,可能被参加方利用以规避适用《协定》规则。例如,《修订文本》仅在第19条第1款中规定“一参加方应对附录一的各附件的任何拟议更正、将一实体自一附件转入另一附件、去除一实体或其他修改通知委员会”,而未提及将一涵盖实体的主要采购职能转给开放清单之外的实体时也应通知委员会。《协定》参加方有可能利用这个漏洞,通过将本应由列在开放清单上的采购实体承担的采购任务转给清单之外的实体承担,规避适用《协定》规则。

## (二)《协定》适用范围修订对中国加入谈判的不利影响及其应对

中国于2007年底启动了加入《协定》的谈判。出价是《协定》加入谈判的首要 and 核心问题,<sup>[17]</sup>决定了未来《协定》在我国的适用范围,一直是我国加入《协定》谈判的焦点问题。我国2007年12月28日提交的第一份《协定》出价清单以《1994年协定》附录一规定为基础,包含附件1中央实体清单、附件3其他实体清单、附件4服务清单和附件5建筑服务清单,以及一份总注释。这份初步出价清单涵盖范围很窄,未列出附件2地方实体清单;附件1和附件3其他实体清单中所列实体数量有限且门槛价很高;附件4和5所涵盖的服务和建筑服务项目各只有两项;而且总注释中的例外规定多达11项,要求的过渡期长达15年。《协定》参加方虽然欢迎中国启动谈判,但对该初步出价普遍表示失望。<sup>[18]</sup>其后几年,我国多次改进了《协定》出价,分别于2010年7月、2011年11月、2012年11月、2013年12月和2014年12月22日提交了五份改进出价,逐步扩大了出价范围。尤其是在2014年底提交的第六份出价中,我国对原有出价做出了重要改进,出价范围大幅扩展。

我国依照《修订文本》制作的第六份出价清单包含《修订文本》附录一所要求的全部七个附件。此次出价清单的涵盖范围,即便与第五份出价清单相比也堪称大有改进,遑论初步出价清单。第六份出价清单大幅扩展了规定采购实体和采购对象的前6个附件的涵盖范围,同时还调整了附件7中的例外规定。就采购实体而言,这份最新出价一是横向扩

[17] 《协定》加入谈判主要涉及出价(涵盖范围)和法律调整(修改政府采购相关法律法规等以使其与《协定》规定相符)两方面问题。

[18] 关于对我国第一份《谢东》出价清单的分析,参见 Ping Wang, Accession to the Agreement on Government Procurement: The Case of China, in Sue Arrowsmith and Robert D. Anderson, (eds.) *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, Cambridge University Press, 2011, pp. 92 - 116。

展了拟受《协定》规范的三类采购实体的范围,在附件 2 清单中新增了五个省份的地方实体,出价省份已达 19 个;将附件 3 实体从 8 个增至 22 个,新增了五所在京院校、三家专科医院和三家国企;二是纵向扩展,将受《协定》规范的附件 1 中央实体从“仅限于各实体机关本级及其在京所属行政机构”扩展到京外下属行政机构。此外,这三类实体的最终门槛价也降至了现有参加方出价水平。就采购对象而言,除按要求提交了附件 4 货物清单外,附件 5 服务清单中新增了五个服务领域对外开放;附件 6 建筑服务清单增列了 CPC 第 51 类项下的七类建筑服务。就适用例外而言,调整了总注释内容,对原有例外规定有所删减。

可以说,经过多次改进,特别是第六次出价清单的大幅改进,我国的《协定》出价已与现有《协定》参加方出价水平具有相当可比性。然而,我国要完成《协定》加入谈判,还需再调整出价,改进附录一清单,原因之一即在于《协定》涵盖范围修订变化可能对我国加入谈判产生的不利影响。

### 1. 《协定》适用范围修订对我国加入谈判可能产生的主要不利影响

《协定》适用范围修订对我国加入《协定》可能产生的主要不利影响在于增加了我国扩大出价范围的压力。如上所述,《协定》在各参加方的适用范围取决于各方的附录一附件内容,《协定》参加方若想扩展《协定》涵盖范围,需谈判修改附录一各附件。在修订《协定》文本过程中,现有《协定》参加方也完成了新一轮涵盖范围扩展谈判,修改并大幅扩大了各方附录一清单开放范围。概而言之,总体上新增了 400 - 500 个采购实体;三个主要参加方明确了将 BOT 纳入《协定》涵盖采购范围;绝大部分参加方增列了受《协定》规范的服务领域,特别是将电信服务纳入了《协定》涵盖范围;所有参加方首次将建筑服务全部纳入《协定》涵盖范围,虽然其建筑服务采购门槛价仍有不同;某些参加方通过降低特定门槛价或删除例外规定,扩大了《协定》在这些参加方的适用范围。<sup>[19]</sup>

既然现有参加方扩大了附录一清单开放范围,其对我国出价的期待也势必水涨船高。美方贸易谈判代表对我国第六份出价的评述足以说明这一问题。其虽也承认我国的最新出价改进较大,但仍认为我国的出价未能与现有参加方的出价水平完全相当。<sup>[20]</sup>

### 2. 充分利用《协定》适用范围最新修订化解不利影响

未来我国加入《协定》出价谈判的焦点很可能集中在是否应将更多国企列入附件 3 清单以扩展我国的出价范围。这是因为,经过多次修改,我国第六份出价中的附件 1 中央实体和附件 2 地方实体清单已相当宽泛,进一步扩宽的空间不大;而附件 3 清单虽首次新增列了国企,但只列了三家,鉴于我国国企数量众多,谈判对手会认为仍有充分的扩展空间。近年来,我国的主要谈判对手(美国、欧盟、加拿大、日本、韩国等《协定》参加方)均已要求我国将国企列入《协定》出价范围,且要价颇高。《协定》参加方要求我国将国企列入出价清单主要原因有二:一是这些参加方的国企基本都是实施公共服务职能,总量不多且

[19] Robert D. Anderson, The Coming into Force of the Revised WTO Agreement on Government Procurement, and Related Developments, 5 *Public Procurement Law Review*. NA160, NA161 (2014).

[20] Jean Heilman Grier, China's 2014 Offer Advances GPA Accession, 访问地址:<http://trade.djaghe.com/?p=1161>, 访问时间:2015 年 5 月 7 日。

多已列在其采购实体清单之上；二是我国国企采购市场份额巨大，希望从中分一杯羹。此前，我国因国企并非我国《政府采购法》规范的主体，且近些年持续进行国企市场化和政企分开改革，一直主张国企采购不受《协定》规范。但第六次出价列入三家国企这一做法已经表明，我国绝对排除国企适用《协定》的立场开始松动，并有可能进一步改变。我国国企数量众多，种类复杂，一些国企承担部分政府或公共服务职能是不争的事实。因此，进一步扩大我国《协定》出价清单上的国企数量恐难避免。对此，笔者提出如下应对建议。

首先，充分利用《协定》适用范围规定中的新变化，通过解释、适用《协定》规则而非强调我国国企的特殊性来说服谈判对手。具言之，一是利用《修订文本》中新增的“涵盖采购”定义的模糊之处，排除谈判对手要价中涵盖的部分国企。如上所述，《修订文本》新增的涵盖采购定义强调受《协定》规范的采购（包括附件3实体的采购）是“为政府目的”进行的采购。正如有学者分析的，如用该“涵盖采购”定义来解释列在附件3上的国企采购，绝大部分采购都可主张排除在外，因为除非列在清单上的国企作为附件1或2所列中央或地方实体的代理人进行采购，否则该国企的其他采购（如采购计算机用于办公或生产管理）很难解释为是“为政府目的”而进行。<sup>[21]</sup>我国很多竞争性国企的采购并非“为政府目的”，可依此主张这些国企不应列在我国出价清单上。此外，《修订文本》“涵盖采购”定义中强调的受《协定》规范的采购需是“不以商业销售或转售或用于供商业销售或转售的商品或服务的生产为目的进行的采购”，也可用作不将部分国企列入出价的理由。可以解释说，我国部分国企的采购完全是为了商业销售或转售，因此这些国企不应列入《协定》涵盖范围。二是引用《修订文本》中关于《协定》涵盖范围更改的有关规定与对手谈判。如上所述，《修订文本》澄清了一实体被列入附件3其他实体清单是因政府对该实体的“涵盖采购”而非对该“实体”本身进行控制或影响。基于此，可在谈判中强调，虽然我国政府因对一些国企出资而对国企本身有一定控制（如高管任命），但并不控制或影响其采购，故而此类国企不应受《协定》规范。

其次，根据我国国企深化改革的总体方案，确定在下一次出价中增列哪些国企。如上所述，《修订文本》多方改进了《协定》涵盖范围更改规定，且明确了由委员会通过相关标准，因而未来《协定》参加方以政府对一实体涵盖采购的控制或影响已有效消除为由要求将一国企撤出开放清单会远较现在容易。我国可将那些准备优先进行市场化改革的国企列入开放清单，一旦改革实施，即可基于上述理由要求将该国企撤出我国的开放清单。

还值得一提的是，《修订文本》仍采用清单法界定其在参加方的适用范围，即只规范列在开放清单上的实体的采购活动。我国加入《协定》后，如在开放清单之外新成立国企从事“为政府目的”进行的采购，则应不受《协定》规范。

[21] Ping Wang, Coverage of the WTO's Agreement on Government Procurement: Challenges of Integrating China and Other Countries with a Large State Sector into the Global Trading System, 10(4) *Journal of International Economic Law* 887, 909-910 (2007).

[本文为 2011 年教育部人文社会科学研究项目“符合 GPA 要求的政府采购救济机制构建研究”(11YJA820115)的阶段性成果。]

---

---

[**Abstract**] The provisions of Government Purchase Agreement (GPA) on scope and coverage are crucial to defining GPA's coverage with respect to its Parties and to ensuring its enforcement. The revised GPA not only integrates and rearranges those provisions on GPA's scope and coverage contained in the 1994 Agreement, thereby making the internal logic of these provisions more reasonable and the GPA coverage as a whole easier to understand, but also improves the substantive content of these provisions. The concrete improvements include: adding a new definition of "covered procurement" and other definitions to the Agreement; improving annexes to Appendix I and clearly stating that the GPA applies to covered procurement conducted by electronic means; making clear the circumstances to which the GPA do not apply; and making substantial amendments to the GPA provision on modifications and rectifications of coverage. These revisions can benefit the enforcement of the GPA; however, ambiguities and loopholes existing in the revision can result in the reduction of the GPA coverage. With the revision of the GPA scope and coverage, GPA parties have expanded the scope of their Appendix I lists, which brings more pressure on China to further improve its Appendix I offer for joining the GPA, especially to expand the scope of state-owned enterprises (SOEs) subject to the GPA. It is suggested that China should deal with this issue by interpreting and applying revisions to the GPA coverage, especially utilizing the ambiguities and loopholes in these provisions to its own advantage, and by making general arrangements for informing SOEs in China about these revisions, and for learning to apply GPA provisions on modifications and rectifications of coverage.

---

---

(责任编辑:廖 凡)