

# 我国企业进入美国政府采购市场的情况和展望

作者：吕汉阳    来源：办公室

2007 年我国启动加入 GPA 谈判以来，恰逢国际金融危机，各国贸易保护主义抬头。2009 年 2 月 17 日，美国总统奥巴马签署了总额达 7870 亿美元的《2009 年美国经济复苏与再投资法案》，该法案包含的“购买美国货”条款引起美国国内和 WTO 成员的强烈反响和高度关注。2009 年 5 月 26 日，我国发展改革委、工业和信息化部、商务部、国务院法制办等九部委联合发布了《关于印发贯彻落实扩大内需促进经济增长决策部署进一步加强工程建设招标投标监管工作意见的通知》，同样引起外方质疑，称其为“购买中国货”条款。此后，绿坝事件和《自主创新产品认定办法》等诸多涉及政府采购的政策均引起美国的高度关注。我国加入 GPA 谈判主要取决于与我主要贸易伙伴的谈判结果，而中美谈判是重中之重。2012 年，由于美国大选等政治因素，中美关系面临严峻考验，美国将扩大出口作为其今后贸易政策的重点内容，我国加入 GPA 将为美国产品提供重要出口机会，因此，GPA 谈判将成为美国对华贸易政策中的核心和首要事项，值得深入研究。本文首先研究美国加入 GPA 的情况及影响，接着分析我国企业进入美国政府采购市场的情况与展望。

## 一、美国加入 GPA 的情况及其影响

### （一）美国政府采购实际开放情况分析

美国在 GPA 缔约方中政府采购市场开放程度较高，开放的服务

项目主要是通用服务，工程主要是联合国产品目录规定的所有与建筑有关的项目。就采购实体而言，在美国联邦政府层面，接受 GPA 管辖的有 79 个中央实体，包括教育部、财政部、国家航空航天局等完全开放实体，能源部、国土安全部、国防部等含有排除项目的采购实体。在州政府层面，美国开放了亚利桑那、阿肯色、华盛顿、纽约等 37 个次中央政府实体，采取部分开放的方式，各州是否纳入 GPA 以及纳入的机构范围完全由其自主决定。其他实体方面，仅包括田纳西州山谷管理局、能源部有关机构、纽约和新泽西州港务局、巴尔的摩港口、纽约能源管理局、乡村电气化资金管理局等。

以服务为例，美国政府采购服务市场开放度较高。从 1996 年到 2006 年，尽管美国没有按照协议要求全部开放门槛价之上的服务采购，对 GPA 造成了一定的减损，但呈逐年递增趋势。美国中央实体服务采购开放比例平均高达 78.3%，最高为 2002 年的 91.8%。由于美国服务业在全球具有较大的竞争优势，美国希望在更为广泛的范围内发挥其优势，因而在参加包括 GATT 乌拉圭回合及其他区域一体化协议谈判时，都尽可能将开放服务业市场作为其重要的要价之一。美国是全球最大的消费品市场之一，通过开放其国内消费品市场，美国消费者赢得了实惠，同时换来了其他缔约方服务业市场的开放，为美国企业和个人向海外输出服务，发展服务贸易打开了一扇门，一举两得。

根据 GPA 第 19 条，美国向 WTO 政府采购委员会提交了政府采购年度统计报告，包括列入附录 1 的采购实体授予的在门槛价以上的采购合同件数及总金额的统计资料。由于美国各州提供的统计数据标准不统一，只就中央实体的服务采购合同数据进行分析，其中 2000 年至 2006 年的数据是货物/服务采购合同金额合并计算。

表 1 美国中央实体服务采购合同数据统计（单位：百万美元）

| 年份   | 超过门槛<br>的货物/服<br>务合同金<br>额<br>(A) | 超过门槛<br>价但未按<br>协议开放<br>的<br>合同金额<br>(B) | 实际开放<br>的服务<br>合同金额<br>(C) | 货物/服务<br>合同总金<br>额<br>(D) | 超过门槛<br>价服务合<br>同未开放<br>比例<br>(B/A) | 政府采购<br>服务合同<br>开放比例<br>(C/D) |
|------|-----------------------------------|------------------------------------------|----------------------------|---------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|
| 2006 | 196830.00                         | 27527.76                                 | 169302.24                  | 201148.69                 | 13.99%                              | 84.17%                        |
| 2005 | 263132.54                         | 73779.80                                 | 189352.74                  | 270262.73                 | 28.04%                              | 70.06%                        |
| 2004 | 140147.83                         | 21010.81                                 | 119137.02                  | 143601.43                 | 14.99%                              | 82.96%                        |
| 2003 | 307273.56                         | 35151.43                                 | 272122.13                  | 310259.32                 | 11.44%                              | 87.71%                        |
| 2002 | 166368.51                         | 11476.37                                 | 154892.14                  | 168731.16                 | 6.90%                               | 91.80%                        |
| 2001 | 99798.80                          | 22757.36                                 | 77041.44                   | 101810.49                 | 22.80%                              | 75.67%                        |
| 2000 | 57178.31                          | 6778.17                                  | 50400.14                   | 59038.31                  | 11.85%                              | 85.37%                        |
| 1999 | 84.38                             | 19.97                                    | 64.40                      | 86.36                     | 23.67%                              | 74.58%                        |
| 1998 | 83.02                             | 20.92                                    | 62.10                      | 84.85                     | 25.20%                              | 73.19%                        |
| 1997 | 80.72                             | 24.35                                    | 56.37                      | 82.65                     | 30.17%                              | 68.20%                        |
| 1996 | 90.18                             | 28.34                                    | 61.84                      | 91.92                     | 31.42%                              | 67.28%                        |

图 1 美国中央实体门槛价之上服务合同金额（单位：百万美元）

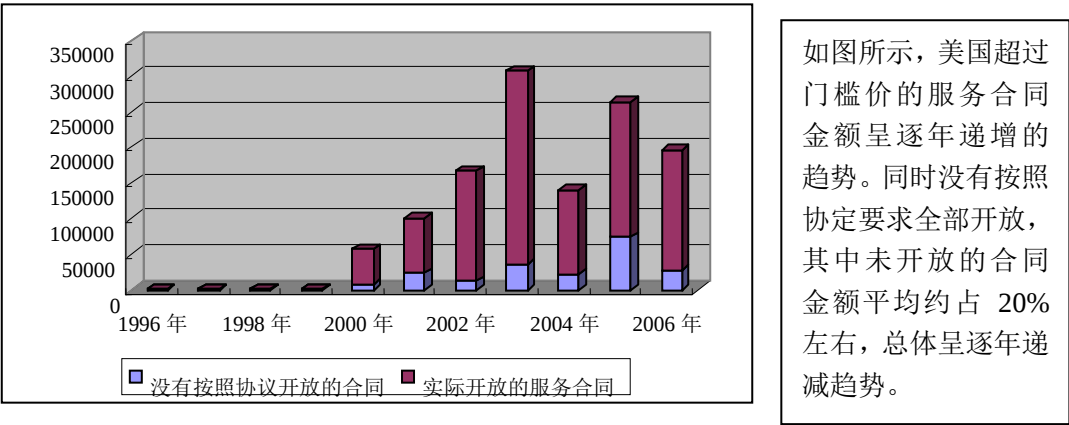
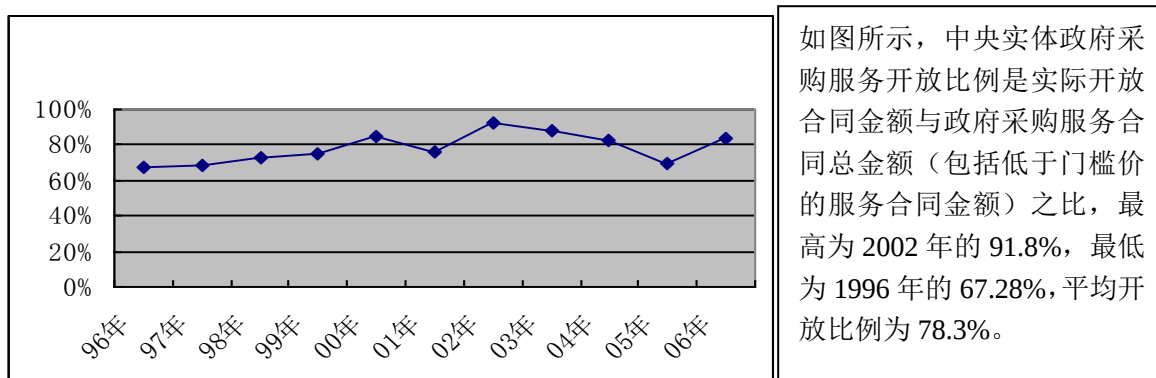


图 2 美国中央实体服务采购开放比例图



美国是 GATT《政府采购协议》的创始缔约方，其政府采购规模极其庞大。由表 2 可知，美国政府采购服务合同总金额 1996 年至 1999 年都在 1 亿美元之下，自 2000 年起迅猛增长，2003 年高达 3000 亿美元左右。美国门槛价之上的服务合同金额呈逐年递增的趋势，其中未按照协议要求开放的合同金额总体呈逐年递减趋势。中央实体政府采购服务开放比例平均为 78.3%。

## （二）加入政府采购协议对美国经济的影响

美国是 GPA 的主要发起国和参与国，从该协议中受益良多。据统计，各国政府采购一般占本国 GDP 的 10-15%左右，而其中又有 10%是自他国进口。现有 GPA 缔约方 2007 年从海外采购产品和服务为 3800-5700 亿美元。与一般商业采购相比，政府采购具有规模大、信用好、渠道稳定等特点。现有的 41 个缔约方是美主要出口市场，在别国政府采购中优势明显。

加入 GPA 协议，意味着相互开放政府采购市场，但开放本国市场并没有使美国丧失在政府采购方面的主导权。相反，通过协议打开别国市场的同时，美国还通过《购买美国货法案》等规定，使得本国企业特别是中小企业在政府采购中具有相当的竞争优势。政府采购中超

过 9 成的市场份额由本国企业获得，并没有对国内产业产生大的冲击。

## 二、我国企业进入美国政府采购市场的情况和展望

### （一）美政府采购市场规模

按照美国在 GPA 协议项下的开放承诺，美在中央政府层面开放 79 个联邦机构，采购最低限额为 19 万美元(货物和服务)和 650 万美元(建筑服务)，涵盖所有产品和服务。在地方实体层面，美开放 37 个州的政府部门，采购合同最低限额为 53 万美元(货物和服务)和 650 万美元(建筑服务)。另外，还开放经营电力、港口等实体采购。美国政府采购的规模巨大，增长迅速，2004 财政年度联邦政府采购总额为 3013 亿美元，2005 年为 5125 亿美元，2006 年为 5397 亿美元，2007 年为 9590 亿美元。如加上地方政府的采购，政府采购规模每年约为 2 万亿美元。

### （二）中国产品进入美国政府采购市场的现状

目前，由于我国不是 GPA 协议的成员，美国政府采购市场对我不开放。根据美国联邦采购数据库的统计，我在美市场采购中年均采购额在 3000 万美元左右，这其中，采购主要来自于美驻华外交机构。

美国联邦政府负责采购的总务署官员表示，在实践中，他们发现很多公司实际上采购的是中国产品，因为作为世界工厂，中国产品在制造成本、商品质量方面具有明显优势。但由于政府采购协议的法律障碍，进口商往往将产品运至第三国(如墨西哥)，对产品重新组装，

以满足原产地要求，然后再转口美国。这增加了美方采购成本，也压低了我国出口商的利润。很多公司为了避免这些麻烦，除非极有必要，否则会放弃购买中国产品。美总务署官员称，如我能加入 GPA 协议，则可达成双赢局面，美国可以直接从中国进口物美价廉的产品，节省行政开支。而中国可以扩大出口。

至于地方政府，目前美国有 37 个州加入到政府采购协议中。整体政府采购市场规模在 1 万亿美元左右。目前，受金融危机的影响，很多州财政收入锐减，均在削减行政开支，希望尽可能采购到物美价廉的产品，而不一定是本国产品。例如，宾夕法尼亚州负责采购的官员表示，在财政预算极其紧张的情况下，州政府的首要考虑是用好每一分钱，在采购中即大量购买物美价廉的进口产品，如汽车采购选择了日本斯巴鲁汽车而非美国汽车。但采购中国产品因为存在法律障碍却无法实现。

### **（三）我国产品进入美国政府采购市场的展望**

实际上，我国对美国的出口超出美国的官方统计。据估算，如果将组装到成品中的零部件和原材料涵盖在内的话，我国产品在美国政府采购市场中约为 100 亿美元。进口商将中国产品运至第三国，对产品重新组装，满足原产地的要求后转口美国的做法充分表明我国产品具有的竞争力。

如能加入 GPA，扫除我国企业进入美国市场的障碍，则有助于扩大我国的出口。2008 年，我国对美国出口约 3777 亿美元，约占美国总进口的 16%。我国产品物美价廉，竞争力强，如果我国产品能占到

美国联邦政府采购数量的 5%，对美出口即可增加 475 亿美元；如占到每个州政府采购数量多 5%，这一金额可达到 950 亿美元。而且，考虑到目前 GPA 协议中主要成员为发达国家，在商业采购领域内与我国激烈竞争的印度、巴西、越南等国家尚无加入 GPA 的意愿，我国加入后将是第一个进入到美国政府采购市场的发展中大国，有助于发挥比较优势，抢占先机。

此外，如果我国能加入 GPA 协议，也有助于我国吸引美国的直接投资。目前，美国国内推动中国加入 GPA 协议的企业主要有两类，一类企业是想进入到中国的政府采购市场。另一类企业是美国政府采购的供货商或提供商，希望能将中国作为其采购物品的来源地。此类企业曾经向美国联邦政府提出将中豁免于《购买美国货法案》之外，但未获批准。对这些企业而言，如果中国成为协议缔约方，则可能将生产基地转移到中国，从而促进我国吸引外资，创造就业。

（原文刊载在《中国政府采购》，作者为国家信息中心博士后）