

强化政府采购政策功能 构建现代政府采购制度

马海涛 | 姜爱华 | 郝晓婧

摘要：财政是国家治理的基础和重要支柱，在实现社会主义现代化、建设社会主义现代化强国的进程中，政府采购作为财政治理的重要一环，不仅是建立现代财政制度的基本内容，更成为推进国家治理体系和治理能力现代化的内在要求。赋予政府采购相应的政策功能是国际上的通行做法，也是政府采购作为宏观调控政策手段的应有之义。经过不断改革完善，我国政府采购政策功能在节约能源、环境保护、促进中小企业发展等各个方面逐步发力，但在很多方面仍然存在改进的空间，突出体现在总体政策功能依然受限、部分政策功能有待完善。应继续扩大政府采购总体规模，强化政府采购政策功能，构建现代政府采购制度。

关键词：政府采购；政策功能；现代政府采购制度

2018年11月14日，中央全面深化改革委员会第五次会议审议并通过了《深化政府采购制度改革方案》，把强化政府采购政策功能作为当前及今后深化政府采购制度、加快形成现代政府采购制度的重要举措之一。本文旨在对我国当前政府采购政策功能的现状及存在问题进行分析，在此基础上，就如何强化政府采购政策功能进行探讨和展望。

初见成效：

政府采购政策功能逐步发力

关于我国政府采购政策的功能定位，《政府采购法》第九条、第十条，《政府采购法实施条例》第六条，《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）第五条中都

作出了明确规定。总结而言，政府采购政策是一种宏观调控手段，应有助于实现国家经济和社会发展的政策目标，并且在节约能源、环境保护、扶持不发达地区和少数民族地区发展、促进中小企业发展、维护国家安全、保护民族产业等方面应发挥应有的作用。随着政府采购改革的不断深入，财政部等相关部门又先后出台了一系列政策文件，进一步细化了政府采购政策功能，目前已初步建立起政府采购政策支持体系。

更进一步地，我们可以使用政府采购的相关数据来体现其政策目标的实现程度。宏观层面，随着政府采购范围的不断扩大，全国政府采购规模及占GDP、财政支出的比重总体呈现上升的态势，如下图所示。政府

采购总规模从2000年的328亿元增加到2017年的32114.3亿元，年均增长30.87%；占GDP的比重从2000年0.33%上升到2017年的3.88%，年均增长0.21个百分点，体现出政府采购对GDP的贡献率与日俱增，助力实现宏观经济增长目标；占财政支出的比重从2000年的2.06%上升到2017年的12.2%，年均增长0.6个百分点，体现出政府采购在规范财政支出管理、提升财政治理能力方面正在发挥越来越大的作用。

微观层面，政府采购政策功能日渐显现。在节约能源、环境保护方面，全国政府采购节能产品、环保产品分别从2008年的131.9亿元、171.2亿元增长到2017年的1733亿元、1711.3亿元，年均增长33.13%和29.15%，

政府采购政策功能分类

政府采购政策功能	主要文件	支持方式
宏观经济调控	《“十一五”规划纲要》	顶层设计
节约能源与环境保护	《关于调整优化节能产品、环境标志产品政府采购执行机制的通知》(财库[2019]9号);《节能产品政府采购实施意见》(财库[2004]185号);《关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》(国办发[2007]51号);《环境标志产品政府采购实施意见》(财库[2006]90号)	品目清单管理
		优先采购
		强制采购
促进中小企业发展	《关于印发〈政府采购促进中小企业发展暂行办法〉的通知》(财库[2011]181号)	预留采购份额
		评审中价格优惠
促进残疾人就业	《关于促进残疾人就业政府采购政策的通知》(财库[2017]141号)	预留采购份额
		评审中价格优惠
保护民族产业	《政府采购进口产品管理办法》(财库[2007]119号);《关于政府采购进口产品管理有关问题的通知》(财办库[2008]248号)	对政府采购进口产品进行审核管理
维护国家安全	《关于信息安全产品实施政府采购的通知》(财库[2010]48号)	制定采购需求标准
社会信用体系建设	《关于报送政府采购严重违法失信行为信息记录的通知》(财办库[2015]526号); 《关于在政府采购活动中查询及使用信用记录有关问题的通知》(财库[2016]125号)	企业信用:严重违法失信行为记录名单
	《财政部关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知》(财库[2017]86号)	政府信用:信息透明
支持监狱企业发展	《关于支持监狱企业发展有关问题的通知》(财库[2014]68号)	预留采购份额
		评审中价格优惠

占同类产品采购规模额比重分别从2008年的64%、69%上升到2017年的92.1%、90.8%。在促进中小企业发展方面,全国政府采购授予中小微企业的合同金额从2012年的10830亿元上升到2017年的24842亿元,年均增长18.06%,2017年占全国政府采购总规模的77.4%。在社会信用体系建设方面,政府采购信息透明持续增加,2017年全国共发布采购信息187.5万条,较2009年的36.12万条增加150余万条;企业信用体系建设日趋完善,2018年全年共计有340家企

业进入政府采购严重违法失信行为信息记录名单。

寻求突破： 政府采购政策功能有待提升

(一)总体政策功能依然受限。我国政府采购政策功能总体上依然受限,一个关键因素在于政府采购规模依然较小。二十余年来,虽然政府采购范围不断扩大,总体规模快速增长,但占GDP和财政支出的比重依然较小,2017年分别为3.88%和12.2%,距离“10%-15%”、“30%-50%”的国际

标准依然有较大的上升空间。究其原因,首先,当前我国政府采购与工程类采购分轨并行,各自适用《政府采购法》和《招标投标法》,占用大量财政资金的政府工程项目尚未统一到政府采购体系,政府采购相关政策难以惠及,使得政策功能的发挥受到限制。其次,政府采购范围依然较小。一方面,采购主体限定在国家机关、事业单位和社会团体三类主体,国有企业并未包含在内;另一方面,市政、交通、电力、保障性住房等公共基础设施建设并未包含在政府采购范畴。再者,政策支持方式中,强制采购方式依然较少使用,2019年之前仅对部分符合条件的节能产品规定了强制采购,虽然《关于调整优化节能产品、环境标志产品政府采购执行机制的同志》又进一步将环保产品的执行机制改为优先采购和强制采购并行,但目前仍未出台相关细则。

(二)部分政策功能有待完善

首先,扶持不发达地区和少数民族地区发展的政府采购政策缺失。截止目前,关于此项政策功能的规定仅出现在《政府采购法》和《政府采购法实施条例》两项顶层设计、以及财政部《政府采购货物和服务招标投标管理办法》中,但仅仅将其作为政策目标进行了原则性表述,除此之外中央层面尚未出台相关配套政策予以具体落地。地方层面,部分地区在出台当地政府采购政策时给予了相应扶持政策,如贵州省,但可能牵涉地方保护主义、各地政策差异,在全国范围内实践效果并不明显。

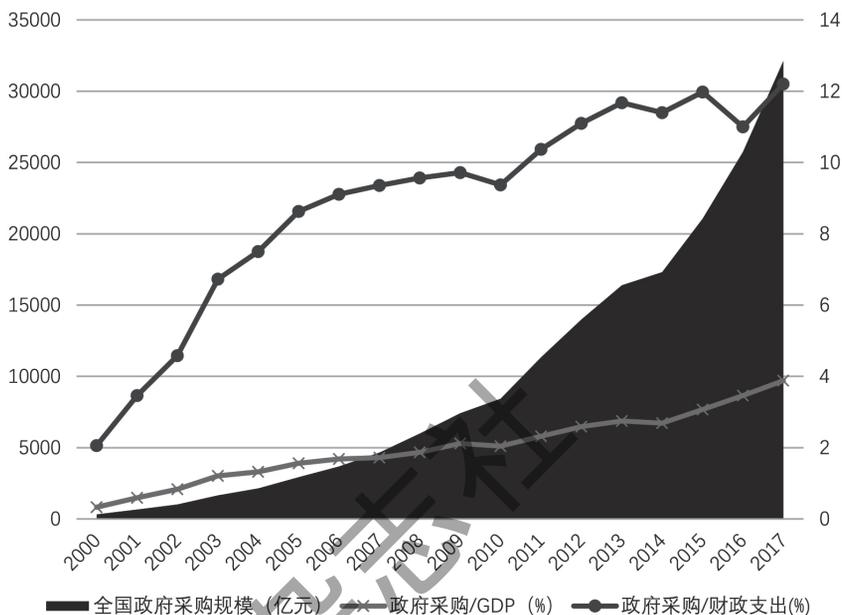
其次,促进自主创新的政府采购政策缺失。事实上,早在2006年前后,“促进自主创新的政府采购”这一提法就已体现在《国家中长期科学和

技术发展规划纲要(2006-2020年)》以及《科技进步法》中,财政部相继出台了三项文件予以配套落实。然而,部分国家和国际组织认为这些支持政策在一定程度上违反了WTO规则,违背了我国“创新政策与提供政府采购优惠不挂钩”的对外承诺,迫于压力,财政部在2011对三项政策予以废止。目前,中央层面促进自主创新的政府采购政策依然处于空白状态,如何更好地融合政策设计与国际规则,将是今后一段时期内的重大课题。

再者,在促进中小企业发展方面,虽然自《政府采购促进中小企业发展暂行办法》出台之后,政府采购授予中小微企业的合同金额与日俱增,但占总采购规模的比重却呈现波动:2011年由于受到政策出台的影响,这一占比达到79.6%,一直到2014年都处于逐年下降的趋势;对于小微企业而言,合同金额占中小微企业总合同金额比重的下降趋势更为明显,从2012年的54%下降到2017年的43.8%。两个比重的下降体现出一些问题:第一,政府采购中小企业合同金额的增长可能更多受益于政府采购范围、采购规模的增加;第二,政府采购对中小企业的扶持力度依然不足,政策效果可能仅停留在表面,并未真正实现促进中小企业发展、提升其竞争力的目标。

最后,在维护国家安全方面,政策主要体现在《关于信息安全产品实施政府采购的通知》,要求“采购人应当采购经国家认证的信息安全产品”。由于缺乏强制性措施,中央层面也未有配套措施对符合条件的信息安全产品予以政策支持,实践中采购人易对产品有效认证证书产生忽略,政策目标难以真正实现。

图:2000-2017年全国政府采购情况



数据来源:2014-2017年,数据来源于财政部《全国政府采购简要情况》;2000-2013年GDP、财政支出、全国政府采购规模来源于财政部公开数据、《全国财政决算情况》及《中国统计年鉴》,相应比例由上述数据处理得到。

持续强化： 政府采购政策功能未来展望

(一)继续扩大政府采购总体规模
纵观国际发展趋势,发达国家的政府采购基本上经历了一个由小及大、从财政管理手段到宏观调控手段的过程,因此拓宽政府采购范围,进一步发挥其规模优势,将成为我国政府采购未来发展的趋势之一,一方面助力实现宏观经济发展目标,另一方面,为政府采购政策功能的充分发挥奠定基础。

首先,要处理好政府采购体系和工程建设项目体系的关系,适时修订《政府采购法》和《招标投标法》,使二者相辅相成、相互补充、协调一致;未来随着政府采购改革的不断深入,应将政府工程建设类项目纳入政府采

购,建立起全面涵盖货物、服务、工程的政府采购体系,使政府采购政策功能得以充分发挥。

其次,逐步将部分国有企业采购纳入政府采购范畴。我国在制定《政府采购法》之初,未将国有企业纳入政府采购范围,主要是出于以下两点考虑的:第一,我国政府采购尚处于起步阶段,国有企业兼具市场特性与行政特性,处理起来较为复杂;第二,防止对国有企业进行过多的行政干预。然而在我国现阶段,部分国有企业依然承担着重要的政府职能,但其采购行为游离于《政府采购法》与《招标投标法》之外,也没有相关的法律法规予以约束,导致国有企业采购混乱,腐败恒生。未来,随着政府采购改革的不断深入,应适时将部分主要履

行政府职能、承担公共管理责任的国有企业采购纳入政府采购的范围，如电力、水力、能源领域；对于已经成为市场竞争主体的国有企业，则不予纳入；在采购资金的界定上，可参照现有《政府采购法实施条例》关于财政性资金与非财政性资金的规定，若可以分割，则使用财政性资金进行采购的行为视为政府采购，若不可分割，则统一化为政府采购范畴。

（二）充分发挥政府采购政策功能

首先，在促进自主创新方面，应尽快研究制定符合WTO规则的政府采购政策。当前，我国经济发展正处于“三期叠加”的阶段，创新驱动发展是实现我国经济动能转换的重要途径，纵观国际发展，通过政府采购支持创新发展已经成为许多国家使用的宏观调控手段，因此，应尽快弥补我国在这一领域的空白。第一，明确政府财政政策促进自主创新得功能定位，适时将其写入《政府采购法》或《政府采购法实施条例》当中；第二，灵活进行政策设计。事实上，在美国等发达国家，也并未直接有政府采购促进自主创新的法律法规，更多则是体现在其他相关法律中。我们可以借鉴这一做法，在政策上进行灵活设计。第三，政府采购与其他政策相结合，共同推进自主创新发展。比如在扶持中小企业的政府采购政策中，额外予以拥有自主知识产权的企业以一定的价格扣除；为创新性企业预留部分采购份额；在政府采购方式中引入生命周期法等等。与此同时，要做好与WTO规则兼容的合规性检查。

其次，在扶持不发达地区和民族地区发展方面，应尽快制定出台中央层面的政府采购支持政策。一方面，

当前我国在扶持不发达地区和民族地区方面尚未出台政府采购的配套措施，政策功能尚未真正落地；另一方面，地方层面的支持政策容易产生地方保护主义，不利于平衡发展。为此，可加大发达地区对欠发达地区和少数民族地区的帮扶力度。第一，降低两类地区内企业的政府采购准入门槛，并在评审中给予一定的价格扣除优惠或者政策加分。第二，对于两类地区内的中小微企业，可规定在一定时期内同时享受两种优惠政策。第三，对于小规模政府采购项目，可以预留部分采购份额优先向欠发达地区或少数民族地区企业采购。

再者，进一步发挥政府采购扶持中小企业发展的政策功能。一方面，中小企业通常生产规模较小，资金紧缺、融资困难是其经营过程中的主要瓶颈。因此，政府采购政策可着重帮助解决中小企业资金不足的问题，以政府信用为中标企业提供担保，或者直接为其提供低息或无息贷款。另一方面，政府采购政策要能真正促进中小企业发展、提升产品竞争力，为此，可在现有政策的基础上增加相关激励政策，如对有明显发展趋势的中小企业予以优先采购。

最后，进一步发挥政府采购维护国家安全的政策功能。在互联网技术迅猛发展的时代，对于涉及信息安全的政府采购，必须遵循国家安全至上的原则，建立与完善对相关产品的强制性安全审查与认证制度。一方面，在采购过程中，政府需指定专门的安全监管与安全监测机构，对拟采购产品强制进行全方位的安全性测度；另一方面，针对拒绝进行安全测评或未通过安全检测的企业与产品实行黑名单制度，以进一步贯彻政府采购的安

全至上原则。□

参考文献：

[1] 白积洋. 发挥政府采购政策功能仍然任重而道远[J]. 中国政府采购, 2015(4): 62-65.

[2] 白志远. 论政府采购政策功能在我国经济社会发展中的作用[J]. 宏观经济研究, 2016(03): 3-7+23.

[3] 姜爱华, 马海涛. 迈上现代治理新台阶的中国政府采购制度——回顾与展望(上)[J]. 中国政府采购, 2019(01): 18-26.

[4] 姜爱华, 马海涛. 迈上现代治理新台阶的中国政府采购制度——回顾与展望(中)[J]. 中国政府采购, 2019(02): 26-33.

[5] 姜爱华, 马海涛. 迈上现代治理新台阶的中国政府采购制度——回顾与展望(下)[J]. 中国政府采购, 2019(03): 39-43.

[6] 刘京焕, 张霄, 王宝顺. 我国政府采购政策经济功能研究[J]. 财政研究, 2013(02): 41-43

[7] 刘跃华. 政府采购如何扶持欠发达地区? [N]. 政府采购信息报, 2018-03-05(013).

[8] 马海涛. 完善我国政府采购制度的思考[J]. 中国政府采购, 2009(3): 43-48.

[9] 马海涛, 王东伟. 国内政府采购政策功能效应研究: 综述与展望[J]. 中国政府采购, 2014(3): 53-59.

[10] 马海涛, 王东伟. 政府采购政策功能探析[J]. 中国政府采购, 2006(1): 16-19.

[11] 汪才华. 论我国政府采购中的十大政策功能[J]. 招标与投标, 2018.

(作者单位: 中央财经大学)

责任编辑 张蕊