

# 美国支持本国企业的政府采购政策研究

□ 熊晋文 陈荣 杨鹏

美国始终运用政府采购政策支持本国产业发展，特别是国际金融危机以来，更是加强了这一政策的运用，并得到了国际社会的认可。在依法制定政府采购支持本国产业政策等方面，美国的做法对我国统筹对外开放和国内发展均有一定的借鉴意义。

## 一、购买本国产品，支持本国企业

美国是世界上最早利用政府采购保护本国产业的国家，随后被大多数国家纷纷效仿。经过长时间的完善，美国保护本国产业的政府采购政策已经常态化。

### 1. 购买本国产品，支持本国工业发展

1933年，美国联邦政府颁布了《购买美国产品法》，规定联邦政府除特殊情况外，必须购买美国产品，确立了政府采购国货优先的理念。该法规定，“美国产品”要同时符合两个条件：一是最终产品必须在美国境内开采、生产或制造；二是在美国的生产成本占产品总成本的比例要达到50%以上，低于50%的属于“美国制造产品”，不是美国产品。此外，美国对特定领域的产品还有更高标准，包括公共工程必须使用全部在美国开采或制造的建筑材料；军用服装、食品等产品的本国成品比例必须达到100%等。

《购买美国产品法》是美国联邦政府的法律，不适用于州政府，但州政府的法律不能与本法冲突，州政府使用联邦政府的资金，也要执行购买美国产品的相关规定。如政府使用联邦运输补助资金采购运输机械，必须采购在美国境内组装且本国成本比例达到60%的交通运输设备；使用联邦资金的高速

公路建设项目，必须使用美国生产的钢铁。

### 2. 采购本国工程和服务，扶持工程和服务企业

美国通过工程服务的提供者来认定何为本国工程和服务。要求公共工程必须由本国企业承建，公共服务必须由本国企业提供。其本国企业涵盖的范围很宽，既包括内资企业，也包括外资企业。但外资企业很难获得美国政府的公共工程和服务合同，主要原因是美国相关法律对外资进入公共工程和服务领域都设定了严格的准入条件，通过安全、本国公民对企业的控制权、本地雇员比例及福利，甚至施工机械的来源等隐性壁垒，限制外资企业进入相关行业，将巨大的政府采购商机留给内资企业。例如，美国相关法律规定，联邦政府所需航空服务，必须由董事会主席、三分之二以上的董事会成员和主要的管理人员都是美国公民，且外国个人、公司或政府持股比例不超过25%的美国航空公司提供。

### 3. 灵活运用政府采购工具，实现政府有关政策目标

采购国货是美国政府采购支持产业发展的核心政策，美国还灵活运用政府采购手段，通过采购机会倾斜，实现政府采购经济和社会政策目标。如通过首购、定购等政府采购方式，为新产品提供第一市场，促进自主创新。1960年集成电路刚刚问世，100%由联邦政府购买；通过制定具有本国特色的节能环保标准，限制外国产品进入政府采购市场，为环保、新能源等新兴产业发展保驾护航；规定了政府采购扶持小企业的政策，要求联邦政府采购每年采购总金额23%的份额，必须留给本国小企业，

美国是世界上最早利用政府采购保护本国产业的国家，随后被大多数国家纷纷效仿。经过长时间的完善，美国保护本国产业的政府采购政策已经常态化。

鼓励向小企业分包和转包，支持小企业发展。此外，美国还充分利用政府采购政策杠杆，在就业、区域发展、少数民族、劳动保护、安全保密等方面发挥作用，实现政府有关经济和社会政策目标。

## 二、美国政府采购支持本国企业发展的政策特点

### 1. 目标明确

美国政府采购政策的出发点是保护美国人的利益，支持美国企业发展。《购买美国产品法》中就明确指出，该法的目的是“扶持和保护美国工业、美国人和美国投资资本”。该法最初只是为应对经济危机制定的一项临时措施。但由于在应对危机中发挥了关键作用，在美国产业界的强烈要求下，该法成为了一项永久的政策。随着全球经济一体化进程的不断加快以及国内企业竞争力不断提高，美国作为发起方，在WTO框架下与少数发达国家达成了《政府采购协议》（简称“GPA”），目标是促进参

加方开放政府采购市场，扩大国际贸易。但美国的政府采购市场是有所保留的开放，50个州只开放了37个州，联邦政府采购扶持小企业的采购项目、武器装备等项目也都没有开放。这些没有开放的政府采购领域，依然要执行《购买美国产品法》的规定，购买美国产品、工程和服务合同授予美国企业。竞争力强的领域则通过开放，为本国企业进入其他参加方政府采购市场铺平道路，为企业发展拓展国际空间。2009年初，美国为应对金融危机颁布的《美国复兴和再投资法案》中，对经济刺激计划资金的使用做了严格规定，进一步强化了国货采购政策。70多年来，美国政府采购充分遵循财政资金“取之于民，用之于民”的原则，将庞大的政府采购商机持续向本国企业倾斜，利用财政资金支持本国企业发展，并对社会消费和投资发挥导向作用，培育出一大批具有国际竞争力的美国企业，使政府采购成为拉动国内经济的“第四驾马车”。美国大型跨国企业的发展，大

都受益于政府采购，现在仍然是美国政府采购的重点支持对象。2006年，美国联邦政府中标金额前50位的企业中，只有一家英国企业和一家科威特企业，其余都是美国大型企业。

### 2. 法律先行

美国主要通过立法对经济社会活动进行干预。《购买美国产品法》是基本法律，美国预算法补充法案等都规定了执行《购买美国产品法》的义务，进一步强化了政府采购对产业发展的支持力度。如《贝瑞修法案》将国货采购政策实施范围扩大到军事领域；《道路运输效率法》提高了运输设备的国货界定标准；《21世纪航空投资和改革法》将政府采购产业支持政策延伸到地方政府和公用事业；《科赛尔修正案》对外国纺织品做了进一步限制；《小企业法》明确了政府采购扶持小企业的政策；《能源政策与保护法案》、《资源保护与回收法案》等数十部法律也对通过政府采购促进节能节水、推动环保技术创新做出了规定。目前，美国政府采购法律法规有500多部，大都与产业扶持政策相关，以法律强制手段将政府机构、国有企业和军队等方面的采购行为汇成合力，支持产业发展。

### 3. 实行政策灵活

政府采购是美国政府的一项宏观政策工具，通过灵活运用这一工具，与相关政策形成“组合拳”，在产业、就业、科技、外贸、环保、区域发展、劳动保护等方面广泛发挥作用，实现政府有关经济和社会政策的目标。如美国通过首购、订购等方式，为自主创新产品提供市场；通过供应商准入制度，促进企业信用建设；通过采购合同预留和采购合同分包等方式，支持小企业的发展；通过价格优惠，支持节能环保产品等。





#### 4. 执行力强

美国采购政策大都标准明确、操作规范。为了确保国货采购政策能落实到位,美国结合各产业特点,制定了一套多层次、有重点的政府采购国货标准体系,使购买国货的规定能够落到实处。此外,美国还在申请认证程序、评标优惠标准、信息公开要求、统计报告、预算执行监督等方面,制定了一整套规范化管理要求,强化监督管理,确保政策执行到位。如美国国会要求联邦政府机构每年根据预算法要求,提交《购买美国产品法》执行情况报告,说明该年度本国产品和外国产品采购金额、合同数、采购数量以及采购外国产品的理由和依据。

### 三、对我国政府采购的启示

#### 1. 提升政府采购在国家经济社会管理中的地位

政府采购在美国不仅是加强财政支出管理的一项制度,更是政府运用财政支出实行宏观经济调控的重要工具。目前,我国政府采购主要关

注具体行为,但缺乏整体目标,忽视了政府采购的宏观调控职能,政府采购政策功能没有得到充分发挥。我国加入WTO后,社会市场已经开放,利用关税和行政手段保护国内企业的力度逐步弱化;而由于我国为加入GPA,政府采购市场成为我国保护国内企业最后一块阵地,迫切需要通过政府采购予以企业强有力的支持。我国政府采购规模巨大,按照GPA参加方通行口径计算(政府投资+政府消费+国有企业固定资产投资),2009年政府采购规模达到9.5万亿,占当年GDP的34%。我国应当提高对政府采购重要性的认识,将政府采购与国家产业发展密切挂钩,从市场环境支持企业发展,完善政府职能,从而使政府支持企业的措施形成一个完整的链条,确保政府采购在国家经济管理中应有的地位。

#### 2. 抓紧制定政府采购支持本国企业的相关政策

我国尽管是世界上第二大经济体,2010年进出口总额居世界第二位,但出口产品大多只在我国进行加

工组装,增价值不高,我国拥有自主知识产权的产品整体竞争力不强。我国企业也很少在发达国家获得政府采购工程和服务项目合同。总的来看,我国企业竞争力整体偏弱,应加大政府采购对产业发展的支持力度。而政府采购能够实现支持本国企业发展的目标,取决于是否有完善的法律和政策体系。虽然我国政府采购法规定,政府采购必须购买本国货物、服务和工程,但一直缺乏具体措施。为贯彻实施政府采购法,财政部在2005年起草的《政府采购法实施条例(草案)》中,对国货的认定标准做了规定,但由于与招投标法实施条例的衔接问题,政府采购法实施条例至今未能颁布,导致购买国货缺乏操作性,影响了法律规定的实施。鉴于条例出台还有一个过程,当务之急是制定政府采购本国产品和本国企业认定标准,将政府采购法关于购买国货的规定落到实处。

#### 3. 积极稳妥开展谈判,为国内企业争取时间和空间

我国已启动了加入GPA谈判。加入GPA意味着我国将开放政府采购市场,政府采购扶持国内产业的政策空间将受到限制。我国市场开放程度较高,国内企业整体竞争力不强,需要利用政府采购给予适当保护。因此,加入GPA的进程要统筹对外开放和国内发展,充分考虑我国企业竞争力水平、产业发展规划、相关改革进展以及GPA参加方对我国出价和要价的接受程度等因素,科学制定谈判策略,既要积极、更要稳妥,为政府采购支持国内企业争取时间和空间。<sup>[1]</sup>

(作者单位:中国21世纪议程管理中心 北京工商大学 工业和信息化部)  
责任编辑 周多多