

发挥政府采购的政策功能应注意几个问题

王家林

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》对政府采购在建设资源节约型、环境友好型社会,转变经济增长方式,支持企业自主创新等方面发挥政策功能提出了明确要求。如何发挥政府采购的政策功能,很多专家学者已经提出了不少好的意见和建议,政府采购主管部门和有关部门也已经开始重视这个问题,并采取了一些措施。我认为,实施政府采购的政策功能必须正确认识和解决好以下几个问题。

一、正确认识基本功能和政策功能的辩证关系。保证政府日常政务需要,采购到质优价廉的货物、工程和服务,是政府采购的基本功能;而在保证这个基本功能的前提下,通过执行政府采购政策实现诸如调控经济、保护环境、扶持中小企业等社会目标,是政府采购的政策功能。我们应当用发展的眼光、辩证的观点,看待政府采购的基本功能和政策功能的相互关系。首先,政府采购的基本功能和政策功能是密不可分的。政府采购支出投向哪里,必然对经济社会的发展产生重要影响。也就是说,政府采购的基本功能已含有对经济社会发展的宏观调控作用。其次,在很多时候,政府采购的政策功能同基本功能并不矛盾。比如我们采购节能、环保的货物、工程和服务,既能满足采购单位为社会提供公共服务的需要,又能达到节约能源和保护环境的目。两项功能同时实现,不存在“前提”不“前提”的问题,因此,不能将政府采购的政策功能和基

本功能对立起来。第三,有时基本功能和政策功能的关系,体现为局部利益与全局利益、眼前利益与长远利益的关系。比如采购单位购买一般的货物、工程和服务,就能满足其为社会提供公共服务的需要,而采购节能、环保的产品,或者购买具有自主知识产权的产品,虽然能够满足其为社会提供公共服务的需要,但是要多一些钱或刚使用时不方便、不顺手。也就是说采购单位的局部利益和眼前利益要受到一些影响。这就要求我们从全局利益、长远利益出发,牺牲一些局部利益和眼前利益,实施政府采购的政策功能,采购节能、环保和具有自主知识产权的货物、工程和服务。

二、运用政府采购政策功能并不违反“公平竞争原则”。《政府采购法》第三条规定,政府采购应当遵循的基本原则之一是“公平竞争原则”。把公开透明、公平竞争、公正和诚实信用等市场经济原则引入政府采购,是为了提高资金的使用效益,维护国家利益和社会公共利益,保护政府采购当事人的合法权益,促进廉政建设等目标的实现。但是,当贯彻公平竞争原则同维护国家利益发生矛盾的时候,首先要想到《政府采购法》规范的不是一般的商业采购,而是政府采购,应当把实现国家职能、维持国家利益放在第一位。“十一五”规划建议明确提出要实行支持企业自主创新的政府采购政策,这完全是从维护我国的根本利益出发的。在进行政府采购的时候,必须优先购买我国供应商提供的具有自主知识产权的产品。不能片面理解为这

是在“指定品牌”,违反“公平竞争原则”。因为《政府采购法》第一条已经明确了政府采购要“维护国家利益”的立法目的,第十条又规定要求“采购本国货物、工程和服务”。当然,采购同样具有自主知识产权的货物、工程和服务时,必须贯彻“公平竞争原则”。“公平竞争”是在同等条件下的公平竞争,本国产品和外国产品不属于同等条件。这样理解和遵循“公平竞争原则”,才符合《政府采购法》的立法原意。

三、可根据政府采购政策目标选择采购方式。《政府采购法》第二十六条规定了政府采购应当采用的几种采购方式,并授权国务院政府采购监督管理部门可以认定其他的采购方式。应当说为了实施政府采购的政策功能,采购具有自主知识产权的货物、工程和服务,或者采购节能、环保的产品等,在“维护国家利益”的前提下,采用任何一种法定的采购方式都是合法的。甚至为了实施政府采购的政策功能,国务院政府采购监督管理部门还可以根据法律的规定认定其他采购方式。虽然《政府采购法》规定了四种采购方式,并对每种采购方式的适用条件都有规定,还规定“公开招标”作为政府采购的主要方式。但是,当具有我国自主知识产权的产品竞争不过国外同类产品时,或者节能、环保产品的价格还相对比较高的时候,可以采用“单一来源”的方式进行采购。如果能够提供具有自主知识产权,或者节能、环保产品的供应商不止一家,也可以采用“竞争性谈判”或“询价采购”等方式,这样做并不违法。

通过地方立法建立扶持高新技术产业发展的政府采购制度

沈木珠 徐升权 ●

建立扶持本国高新技术产业发展的政府采购制度主要是指国家或地方政府通过立法明确和保证在政府采购过程中优先采购本国高新技术产品,从而促进本国高新技术产业的发展。近年来,我国政府采购规模不断扩大,2004年达到2135.7亿元,占当年财政支出的8%和当年GDP的2%,政府采购规模比上年增长29%。因此利用政府采购扶持本国高新技术产业发展应是我国今后政府采购工作中的重点问题。笔者认为,应通过地方立法的形式建立扶持本国高新技术产业发展的政府采购制度。

尽快确立扶持本国高新技术产业发展的政府采购制度

我国高新技术产业亟需政府采购扶持

一国高新技术产业的发展水平直

接决定了其在国际经济社会中的整体实力和竞争力。随着我国经济发展与世界整体经济的不断融合,高新技术产业的不发达对国家整体竞争力提升的阻碍作用已经日益突出。为此,我国已经开始了以自主创新为核心战略的高新技术产业的大发展计划。

高新技术产业自身存在高投入、高风险的特点,因而西方各发达国家在通过自主创新发展高新技术产业过程中,都对其进行政府政策或制度上的支持。其中,因政府采购能够为高新技术产业的自主创新活动提供市场保障、帮助其实现自主创新的投入回报而受到较高的重视。西方发达国家几乎无一例外地实行政府优先采购本国高新技术产品的扶持性的政府采购制度,如美国早在1933年就颁布了《购买美国产品法》以实现国内产业的支持。美国的信息、半导体等行业均是

在其政府采购制度支持下发展起来的。为此,我国政府应当根据国外高新技术企业发展的历史经验,尽快确立通过优先采购本国高新技术产品以促进高新技术产业发展的政府采购制度。

宜通过地方立法的方式确立扶持本国高新技术产业发展的政府采购制度

第一,这是我国各级政府严格落实执行《政府采购法》的具体要求的体现。我国已经制定和实施了《政府采购法》,该法第九、十条已经规定“政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标,包括保护环境,扶持不发达地区和少数民族地区,促进中小企业发展等”、“政府采购应当采购本国货物、工程和服务。”因此,各级政府应该在该法的原则指导下,根据实际情况制定出具体的实施办法和配套法规,对包括第九、十条在内的政府

四、制定具体的确保政府采购政策功能发挥的实施办法。财政部和国家发改委已制定颁布了《节能产品政府采购实施意见》,但还不够。因为这个实施意见仅适用于节电产品,单就节能而言,还有节油、节煤产品,节能性的建筑工程等,都需制定相应的实施办法。有学者将《节能产品政府采购实施意见》列举目录的办法称为“清单法”,提出要制定“标准法”,即由国家相关标准管理部门从节能、环保等方面对行政事业单位采购车辆、锅炉、照明设备和办公用电器等制定明确的采

购标准,便于采购人、采购代理机构和政府采购监督管理部门遵循。对于如何支持企业自主创新,如何支持中小企业和少数民族地区经济发展等,都需要制定具体的实施办法,才能使政府采购的政策功能项项落实。

五、在预算安排上保障政府采购政策功能的落实。政府采购监督管理部门和各级权力机关在编制和审批各级政府预算的时候还必须对实施政府采购政策功能可能增加开支的因素予以充分考虑。因为具有自主知识产权或者节能、环保产品,在开始研制开发

的时候,成本会比较高,其售价也会比较高,企业和个人不一定愿意购买,但是政府采购却必须购买,这是政府采购的性质决定的。不过多花的钱,采购人不一定愿意承担,只能由政府来承担。为了鼓励采购人、采购代理机构积极购买具有自主知识产权和节能、环保的产品等,应当明确,实施政策功能而增加的开支由同级财政负担,并实行奖励政策,在预算安排上予以保障。

● (作者为中国财税法学研究会副会长)