国际化视角下对政府采购法修订的认识和解读

国际关系学院经济金融学院 | 孟晔

2020年12月，财政部印发了《关于〈中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）〉向社会公开征求意见的通知》。2022年7月，财政部就修改完善后的《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）再次向社会公开征求意见，体现了深入推进科学立法、民主立法、依法立法，提高立法质量的决心。我国政府采购法的修订以贯彻落实《深化政府采购制度改革方案》要求为引领，以解决政府采购实践突出问题为重点，以借鉴政府采购国际规则为助力，从顶层设计和战略规划的角度对政府采购法律制度进行改革和重构，不仅推动我国政府采购法律制度走向现代化，也将深刻影响我国政府采购事业的发展。修订政府采购法不仅基于深化制度改革的国内背景，也有着深刻复杂的国际背景。本文从国际化视角对我国政府采购法的修订进行分析和解读。

政府采购贸易自由化的视角

2007年12月，我国政府向WTO秘书处提交了加入《政府采购协定》（GPA）申请和初步出价清单，启动政府采购市场开放谈判。从2010年7月至2014年12月，我国共提交了5份修改的出价清单。随着国内经济体制改革不断深化，政府采购市场开放进程也在提速。2015年，中共中央、国务院发布《关于构建开放型经济新体制的若干意见》，提出要推动我国加入GPA谈判，加快自由贸易区的政府采购议题谈判。2018年，习近平主席在博鳌亚洲论坛上宣布将加快加入GPA进程。2019年，我国提交了加入GPA的第7份出价清单。2021年，我国申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》（CPTPP），其中也涉及政府采购市场开放谈判。从我国深化改革、构建开放型经济新体制的总体要求来看，政府采购市场开放已成为经济战略布局的重要组成部分，必将对政府采购法的修订产生重要影响。

加入GPA的关键之一是申请方与参加方通过谈判确定协议的适用范围，即政府采购市场开放的范围。GPA适用范围的确定，不仅关系到市场开放的程度，也关系到缔约方从他国市场可享受的权利及本国在政府采购政策制定和实施方面应尽的义务。我国加入GPA谈判久拖未决，一个主要原因就是与参加方无法就其他实体出价达成一致。按照《中华人民共和国政府采购法》第2条规定，政府采购法适用的主体范围不包括国有企业。国有企业进行工程招投标时，其采购才纳入招标投标法管理。但GPA涵盖

及各环节的平衡关系，建立起预算管理数据在不同层级、不同主体和不同年度之间紧密的衔接机制，能够及时发现和解决数据不衔接问题，切实规范各地的预算编制。同时，预算指标核算管理建立一系列预算动态平衡机制，可及时发现预算执行过程中出现的苗头性问题，为研判财政收支运行风险提供支撑。

（四）有效提升数据质量实现全国互联互通。预算指标核算管理通过建立全国统一的预算指标核算管理规则、核算科目和核算要素对预算指标管理业务进行记录、控制和报告，解决了由于各地预算管理方式不同、具体业务人员各自对有关业务的理解不同等导致数据可比性不高的问题。同时，预算指标核算管理通过将统一、规范的系统化管理规则固化于预算管理一体化系统底层，有效衔接预算编制、预算执行和会计核算等业务模块，建立健全业务协同、规范管理、统筹协调的指标核算管理运行机制，有效确保预算管理一体化数据的全面完整，为实现全国数据的统一贯通提供有力的支撑。

责任编辑 刘慧娴

的采购实体包括公用事业和国有企业等受政府控制或影响的其他实体。在历次谈判中，国有企业纳入GPA出价清单一直都是焦点问题，GPA参加方要求我国开放更多的国有企业，并明确对100多个国有企业提出了要价。

政府采购法的修订将我国加入GPA作为重要的考虑因素，作出了积极应对。《征求意见稿》的亮点之一就是扩大适用范围，为推动政府采购贸易谈判奠定了制度基础。新增的其他采购实体是为实现公共目的、从事公用事业、运营公共基础设施或者公共服务网络的公益性国有企业。将公益性国有企业纳入政府采购的范围，与GPA适用范围保持一致，回应了参加方的诉求，有利于解决GPA谈判的难点问题，并有助于推进谈判进程。更为重要的是，我国国有企业数量众多，分为商业性和公益性两大类，不能不区分职能定位进行统一管理或纳入采购市场开放范围。将政府采购管辖的国有企业明确定位为公益性，符合我国国有企业分类改革的方向和要求。而“适用本法的其他采购实体及其具体采购范围由国务院确定”，意味着国务院将根据出价情况对其他采购实体实行清单式管理，其范围的可控性有利于我国在GPA谈判中保护国家利益。

政府采购制度国际化的视角

政府采购制度国际化既包括加入GPA对国内法律制度调整的硬性要求，也包括与政府采购国际规则接轨的软性要求。GPA第22条规定“每一参加方应保证在不迟于本协议对其生效之日，使其国内法律、法规、管理程序及其采购实体所适用的规则、程序和做法符合本协议的规定”。因此，加入GPA的关键之二就是申请方国内法律、法规和政府采购程序与GPA要求的一致性，这就涉及了申请方国内法律的调整。随着谈判进程的加快，我国政府采购法律制度规范化的要求也日益紧迫，已进入出价谈判与法律调整同步推进的新局面。随着政府采购实践发展和信息技术革命，政府采购国际规则纷纷进行现代化改革。2012年3月，WTO政府采购委员会通过修订后的《政府采购协定》；2011年7月，联合国国际贸易法委员会审议通过《公共采购示范法》；2015年7月，世界银行批准了《投资项目贷款(IPF)借款人采购规则》(简称《贷款采购规则》)。上述政府采购国际规则的改革主要涉及适用范围、基本原则、采购政策、采购方式和程序、采购电子化等内容，为完善我国政府采购法律制度提供了有益的经验和启示。完善政府采购法律制度不仅有助于高效管理国内公共资源和经济运行，也有助于推动政府采购贸易自由化。目前，我国还没有加入GPA。因此，《征求意见稿》在处理政府采购制度国际化时，以借鉴国际经验完善法律制度为基础，兼顾了GPA对申请方国内法律改革的部分要求。《征求意见稿》的亮点主要体现在以下方面：

一是充分发挥政府采购政策功能。虽然GPA基于非歧视待遇原则禁止参加方实施政府采购政策功能，但联合国《公共采购示范法》和世界银行《贷款采购规则》都允许成员国通过政府采购来实现社会经济政策目标，推动可持续发展。如《公共采购示范法》规定颁布国可以通过国内采购、资格标准、采购标的说明和评审标准等方式推行社会经济政策，但要严格依法适用并遵守国际义务。《贷款采购规则》鼓励借款人在采购需求、评审标准和合同执行中使用可持续性采购标准，通过考虑生命周期内的全部成本，确保采购实现最佳的性价比。鉴于此，《征求意见稿》不仅在总则中明确政府采购应有助于实现经济和社会的可持续发展目标，还新增政府采购政策一章，丰富了政府采购政策的目标和具体内容，明确了政策执行措施。在政府采购透明化和市场开放的过程中，维护国家安全是必须考虑的重点问题。对此，《征求意见稿》明确政府采购应落实国家安全要求，执行法律法规有关国家安全的产品标准、供应商资格条件、知识产权、信息发布和数据管理等规定，并建立政府采购安全审查制度，为依法开展国家安全审查提供有效保障。科技进步和创新是增强经济竞争力的关键，科技创新能力已经成为综合国力竞争的决定性因素。因此，《征求意见稿》规定政府采购应支持应用科技创新，发挥政府采购市场的导向作用，推动创新产品研发和应用。

二是将绩效目标贯穿于全流程，健全政府采购方式和程序。世界银行采购政策覆盖整个采购周期，包括项目设计、采购规划、招标、合同管理和实施，主张在招投标阶段遵循具体采购规定与关注质量、成果和绩效之间的平衡，要求借款人实施采购项目发展战略并加强合同管理，将监督重点从授予合同阶段合规性转向成果和问责制。为实现全流程闭环管理，此次《征求意见稿》新增了政府采购需求管理，对确定依据、要求和方法进行了规范，并考虑了项目需求特点、绩效目标要求、市场供需情况与竞争范围、采购方式和评审方法的对应关系，帮助采购人确定最佳采购方案以实现正

确的采购结果。在全流程管理中，比较突出的就是将落实绩效目标的要求贯穿于预算执行、政策执行、需求管理、采购方式和程序、合同条款和重大投资项目的监督。政府采购的科学化在很大程度上取决于采购方法的设计与规范。如联合国《公共采购示范法》对采购方式和安排进行了拓展，新增了“电子逆向拍卖”和“框架协议”，并对适用条件和具体程序进行了规范。世界银行《贷款采购规则》引入现代采购方法，提供了竞争性对话、公私合作模式和电子逆向拍卖等更加灵活的采购安排，以便借款人可以根据不同市场环境选择恰当的采购方法实现物有所值的目标。GPA对招标规则进行了修改，包括采购公告、供应商资格、技术规格、招标文件和等标期等内容。《征求意见稿》借鉴国际经验并结合我国实际情况，新增创新采购和框架协议采购方式。创新采购适用于含有重大技术突破的货物，公共交通、智能化城市建设等网络化基础设施建设项目，通过邀请供应商研发、生产创新产品以实现国家科技创新规划和目标。框架协议适用于小额零星货物、工程和服务的采购，以规范小额零星采购活动并提升其采购效率。在此基础上，《征求意见稿》对不同采购方式的主要程序和重要控制节点进行了规范，并在供应商资格条件、等标期、异常低价标等条款的处理上借鉴了国际经验。面对复杂的市场环境和采购多样化需求，我国政府采购法的修订与时俱进，通过健全政府采购方式和程序，为良好的采购实践和采购核心理念提供支持。

法治化和国际化营商环境的视角

营商环境不仅是国家经济软实力的重要体现，也是提高国际竞争力的重要内容。世界银行从2002年开始建立一整套衡量各国和地区营商环境的指标体系，对一百多个国家和地区的营商环境进行测评和排序。世界银行《全球营商环境报告》极具国际影响力，对各国吸引投资以及经济和社会发展，均产生了极其广泛的影响。随着“放管服”改革的深入，我国提出要打造市场化法治化国际化营商环境，相关领域采取对标世界银行指标的措施并取得成效。世界银行认为公共采购规模会对市场运作和经济产生重要影响，在《2017年全球营商环境报告》中将“公共采购”纳入观察指标，2022年2月，世界银行发布新版营商环境评估体系项目概念说明，将“公共采购”由观察指标改为正式指标“市场竞争”，意味着公共采购营商环境的好坏会直接影响经济体的全球营商环境排名。在政府采购领域，无论是落实“放管服”改革要求，还是提升营商环境排名的现实考虑，都应该重视政府采购营商环境评估，进一步优化营商环境。

在世界银行发布的新版营商环境评估体系中，使用监管质量、公共服务和实施效率三组指标衡量“市场竞争”领域。就政府采购而言，“监管质量”评估公共采购监管的质量，衡量政府采购法规是否为企业提供了公平的评选过程，包括国际上公认的促进竞争、透明度、诚信和最佳性价比的良好做法，并将环境或可持续性考虑也纳入公共采购的监管实践。“公共服务”评估电子采购系统的透明度和交易功能，评估电子采购行为对政府促进市场进入和减少非竞争行为的影响。“实施效率”评估采购实体进行公共服务的效率，通过衡量授予公共合同和向承包商付款的时间等行政程序执行情况，评估法规对市场竞争和企业成长的支持。由此可见，优化政府采购营商环境应在完善政府采购法规、加强电子采购系统建设，以及提升政府采购执行效率三个方面下功夫。《征求意见稿》在监管质量方面基本达到了评估的要求，为供应商公平竞争、实现物有所值和可持续发展提供了制度保障；在电子采购方面，国家鼓励利用电子方式开展政府采购活动，推动交易流程、公共服务、监督管理的透明化、规范化和智能化，推进电子证照应用，实现政府采购信息资源与其他公共服务平台互联共享；在提升效率方面，按照“放管服”改革精神和要求，采用“基本条件+负面清单”的模式，简化供应商资格条件，并要求采购人及时向供应商支付采购资金，进一步降低制度性交易成本。

从国际化的视角来看，我国政府采购法的修订正当其时，《征求意见稿》有很多亮点，有利于推动政府采购贸易自由化、与政府采购国际制度接轨和打造国际化政府采购营商环境。同时，也还有一些不完善之处，有待于进一步研究改进。如《征求意见稿》中有关采购需求管理、采购方式和程序等章节内容过于具体，建议相对原则性一些，可以为制定实施细则留有空间和灵活性；电子化政府采购虽有提及，但重视程度不够，缺少对其定位和电子采购系统建设的要求，也没有体现其所带来的效率提升；政府采购救济程序仍沿用与政府采购监管制度相融合的救济制度，既给监管部门带来较大负担，也缺乏行政效率，应建立专业化的政府采购投诉裁决机制。

责任编辑 张小莉