

政府绿色采购推动新质生产力发展

中央财经大学财政税务学院 | 姜爱华 魏冕

习近平总书记指出,发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点,并强调绿色发展是高质量发展的底色,新质生产力本身就是绿色生产力。政府采购是财政在需求侧加强宏观调控的重要抓手,通过组织政府绿色采购,政府机关、事业单位以及其他组织使用财政资金优先购买绿色低碳产品助力“双碳”目标实现,一方面能够正向发挥政府采购促进科技创新、节能环保的政策功能,另一方面也能够倒逼企业实现绿色技术创新,加大对节能环保技术的研发投入,促进新质生产力发展。

政府绿色采购推动新质生产力发展的作用机理

新质生产力发展,本质仍是生产力,发展仍需围绕政治经济学中定义的劳动者、劳动对象以及劳动资料这三大要素推进。政府绿色采购作为需求侧导向的财政政策工具,能够分别从扩大创新型人才队伍、催生发展新业态以及拉动技术绿色创新等机制影响生产力三大要素。

(一)劳动者:政府绿色采购推动高质量创新人才发展。从劳动者的角度来看,新质生产力的提出为未来人才发展指明了方向。新质生产力的第一要素是更高素质的劳动者。新质生产力对劳动者的专业知识和技能提出了更高的要求。实施政府绿色采购,一方面,对于采购方而言,绿色采购需要具有技术前瞻眼光能够制定科学绿色采购需求标准的专业人才,一般需要对产品的节能环保要求以及专业技术现状和发展有充分的了解,才能在具体工作中精准高效把控绿色采购的范围及程度;另一方面,政府绿色采购传导到企业端,推动企业加大研发投入,

不仅仅是资本投入,在劳动力上也会加大对高科技、环保专业的创新性人才的吸引力度,以提高对科技创新特别是绿色创新技术的研发,推动新质生产力发展。在这一过程中,还会引导政府采购代理机构、咨询机构等专业机构对这类人才的吸引。因此,无论是从需求端(采购人),还是从供给端(供应商),抑或第三方机构的角度看,政府绿色采购对人才的需求最终会传导至人才市场,从而推动创新型人才发展,构建发展新质生产力的主力军。

(二)劳动对象:政府绿色采购催生发展新业态。劳动对象是生产活动的前提,科技创新将劳动对象的广度不断延伸、深度不断拓展,其种类和形态大大丰富。发展新质生产力,一个重要的发展方向就是培育壮大战略性新兴产业和未来产业,进一步拓展劳动对象的范围。政府绿色采购的对象与政府采购一致,包含货物、工程和服务,这三类也基本与生产活动的劳动对象一致。实施政府绿色采购,采购对象在原有的货物、工程和服务的基础上,聚焦于绿色,不仅对节能环保提出了要求,更是对企业乃至产业方面的产品技术提出了更高的要求。企业以节能环保为导向进行技术上的研发创新,在此过程中,会源源不断地催生出发展新业态,开辟生产活动的新领域,拓宽生产活动未来发展赛道。

(三)劳动资料:政府绿色采购拉动企业高科技技术绿色创新。从劳动资料的角度看,新质生产力与传统生产力区别的显著标志是生产工具的科技属性。算力在新质生产力发展进程中发挥主导作用。从传统工具机、控制系统等到嵌入式传感器、高性能服务器、5G基站等新质劳动资料,新型、高算力

的基础设施是新质生产力发展的有力支撑。政府绿色采购通过对大数据、大算力基础设施的需求,一方面能够发挥政府采购促进企业技术创新的政策功能,促进企业向数字经济迈进;另一方面,政府绿色采购需求标准的提出,为企业规划了清晰的技术创新发展方向,即在科技创新基础上,进一步融合绿色发展理念,促进企业实现技术层面的高科技绿色创新。企业污染减排高效、高质成为政府绿色采购市场中各企业竞争的一大关键性因素。

政府绿色采购推动新质生产力发展的实践

(一)中央层面。我国涉及政府绿色采购的法律法规及规范性文件呈现分散化的特点,政府绿色采购在政府采购相关法律以及环境保护相关法律中均有提及。

在法律法规层面,2003年施行的《中华人民共和国政府采购法》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”。同年实施的《中华人民共和国清洁生产促进法》也规定“各级人民政府应当优先采购节能、节水、废物再生利用等有利于环境与资源保护的产品”。2014年修订的《中华人民共和国环境保护法》规定“国家采取财政、税收、价格、政府采购等方面的政策和措施,鼓励和支持环境保护技术装备、资源综合利用和环境服务等环境保护产业的发展”。2015年修订的《中华人民共和国政府采购法实施条例》进一步规范政府绿色采购,即“通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施,实现节约能源、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目标”。2018年修订的《中华人民共和国节约能源法》规定“公共机构采购用能产品、设备,应当优先采购列入节能产品、设备政府采购名录中的产品、设备。禁止采购国家明令淘汰的用能产品、设备”。同年修订的《中华人民共和国循环经济促进法》也对政府采购促进循环经济发展作出要求,即“国家实行有利于循环经济

发展的政府采购政策。使用财政性资金进行采购的,应当优先采购节能、节水、节材和有利于保护环境的产品及再生产品”。

在规范性文件方面,2004年,财政部、国家发改委联合印发《节能产品政府采购实施意见》,强调采购节能产品对保护环境的重要意义,并从国家认可的节能产品认证机构认证的节能产品中按类别确定实行政府采购的范围,以“节能产品政府采购清单”的形式公布。2006年,财政部、环保总局出台的《关于环境标志产品政府采购实施的意见》建立了以清单为基础的优先采购制度。2007年,国务院办公厅发布《关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》进一步建立了强制采购制度。2019年财政部、发展改革委、生态环境部与市场监管总局联合发布《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》,对节能产品、环境标志产品实施品目清单管理,并依据品目清单和认证证书实施政府优先采购和强制采购,加大绿色采购力度。2020年,财政部办公厅、生态环境部办公厅和国家邮政局办公室联合印发《商品包装政府采购需求标准(试行)》、《快递包装政府采购需求标准(试行)》,对包装的环保性作出了要求,在需求侧引导供应商使用环保包装。2020年,财政部、住房和城乡建设部发布《关于政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升试点工作的通知》,要求在政府采购工程中积极推广绿色建筑和绿色建材应用,并要求积极应用装配式、智能化等新型建筑工业化建造方式,引导产业端进行技术改造升级,带动建材产业转型升级。2023年3月,财政部、生态环境部、工业和信息化部出台《绿色数据中心政府采购需求标准(试行)》,对数据中心作出了环保性要求,数据中心相关的设备和服务应当优先选用新能源、液冷、分布式供电、模块化机房等高效方案。同年12月,财政部同工业和信息化部印发了包括通用服务器、一体式计算机等在内的7类信息化类采购对象的政府采购需求标准,对其中与环保相关的能耗要求也作出了规定。2024年,国务院办公厅印发《关于加快构建废弃物循环利用

体系的意见》，强调建立政府绿色采购需求标准，将更多符合条件的再生材料和产品纳入政府绿色采购范围。

（二）地方特色做法。从各地政府采购实践来看，部分省市特别强调通过政府绿色采购促进绿色创新，在促进新质生产力发展方面进行探索。如江苏省在交通出行领域以绿色采购促进新能源汽车产业发展，委托省政采中心组织开展全省新能源公务用车框架协议采购，加大新能源汽车供给。陕西省依托省政府采购电子卖场搭建绿色产品库，对计算机设备、办公设备、办公电器等产品，加挂“节能”和“环境标志”标识，推进落实节能和环保产品强制或者优先采购政策。湖北省要求采购人在采购需求中可以提出更高的节约资源和保护环境要求，对符合条件的获证产品给予优先待遇，以推动企业在生产端加大对绿色创新技术的投入。山东省青岛市聚焦绿色建材政府采购需求标准，并重点推广高强度钢筋、高性能混凝土等绿色建材，打造绿色建材交易监管平台，实现全链条贯通、全过程可追溯，工程项目全生命周期管理、绿色建材采购全数字化管控。

政府绿色采购推动新质生产力发展的现实问题

（一）政府绿色采购制度框架缺乏系统性和灵活性。从当前我国政府绿色采购相关的法律法规以及规范性文件来看，法律法规体系建设相对不完备，目前虽已经出台一些法律法规和政策性文件，但内容多为原则性规定，着重突出引导性，缺少具体可行的系统性实施方案。在制定的规范性文件中，品目清单内容的更新也相对滞后。

（二）政府绿色采购专业人才缺失。政府采购工作开展多依赖部门工作人员，但相关人员在绿色采购方面往往缺乏专业知识，在开展采购过程中，仅仅是执行程序，缺少对绿色采购的专业化判断，如招标文件中对投标人投标的要求规定模糊，对绿色产品性能要求等缺乏前瞻性，降低了政府绿色采购的专业性，无法更好发挥政府绿色采购促进新质生产力发展的作用。

（三）政府绿色采购范围仍然较窄。2022 年我国政府采购节能环保产品规模为 1368 亿元，仅占全部政府采购规模的 3.9%。政府绿色采购范围较窄，采购规模较小，未能充分发挥促进新质生产力发展的作用。

（四）政府绿色采购与其他政策间的协同不足。政府绿色采购不单单是采购绿色产品，从促进新质生产力的角度而言，其更深层次的逻辑是通过采购绿色产品，促进企业在技术上的绿色创新，以发挥节能环保的政策功能。因此，政府绿色采购与企业技术创新是密切相关的。但从采购实际来看，采购人在采购时往往仅以完成绿色采购工作为目标导向，对于绿色采购与节能环保、技术创新等政策之间协同作用的发挥考虑较少，绿色采购政策功能发挥不足。

（五）数据要素在需求标准制定中运用不足。从当前政府绿色采购实践来看，对大数据的运用程度不足，更多停留在大数据平台监管层面，未能充分发掘大数据价值，如未能根据历史数据、相关行业发展趋势等对未来绿色采购标准进行预测。对数据发掘不够，也会造成需求标准的制定不能完全与时俱进，更无法实现创新引领。

以促进新质生产力发展为引领完善政府绿色采购制度

（一）完善政府绿色采购制度框架，形成政府绿色采购系统性规范。政府绿色采购内容由于涉及环境保护标准的界定，相对比较复杂，构建系统性制度框架（如制定单独的绿色采购法）更显必要，以便为政府绿色采购促进新质生产力发展奠定制度根基。

（二）加强政府绿色采购人才队伍建设，促进绿色采购工作落地落实。一方面，采购人要持续吸纳节能环保、科技相关专业的人才加入到政府绿色采购工作中，并加强专业培训，以提高政府绿色采购工作队伍的整体素质。另一方面，要加大政府绿色采购的宣传力度，引导供应商重视政府绿色采购、

加大对绿色创新人才的引进力度。

(三) 扩大政府绿色采购范围, 促进政府绿色采购提质增效。从当前政府绿色采购范围来看, 仅有节能环保品目清单、绿色建材、商品和快递包装需求标准、绿色数据中心需求标准等部分专门强调政府绿色采购的文件, 政府绿色采购范围仍需进一步扩大, 并要在多行业、多产业上推进政府绿色采购需求标准建设, 且在未来制定需求标准时, 对节能环保的要求可进一步细化, 推动企业更有针对性地从需求侧发力, 加大对绿色创新型技术的研发投入, 促进新质生产力发展。

(四) 强化政府绿色采购政策协同, 发挥政策最大合力。未来政府绿色采购需要在政策设计时将绿色与技术创新紧密结合, 以“创新+绿色”理念编制采购预算、提出采购需求、加强采购需求管理、加强

政府采购合同管理以及进行政府采购政策绩效评价等, 最大化发挥政府采购的乘数效应和政策叠加效应, 引导政府绿色采购从技术成熟的“现货”向未来绿色产业“期货”转变, 更好发挥政府采购对创新的撬动作用。

(五) 加强大数据手段赋能绿色采购, 建立动态调整需求标准机制。通过大数据手段, 对采购人的采购需求进行科学的测算度量, 根据历史积累的大数据库和行业发展大数据库分析确定采购需求。推进建立动态需求标准机制, 通过大数据实时收集各采购主体对采购需求的反馈, 精准、及时地调整政府采购需求标准, 使需求标准的制定更加科学合理, 更好发挥政府绿色采购促进新质生产力发展的效果。□

责任编辑 刘慧娟

图解预算报告

中央财政推动制造业高质量发展主要举措

提高符合条件行业企业研发费用税前加计扣除比例

将符合条件行业企业研发费用税前加计扣除比例由75%提高至100%, 并作为制度性安排长期实施

出台先进制造业企业增值税加计抵减政策

允许制造业中的高新技术企业按照当期可抵扣进项税额加计5%抵减应纳税额

提高集成电路、工业母机企业研发费用税前加计扣除比例

将集成电路和工业母机企业研发费用税前加计扣除比例提高至120%

支持制造业科研创新

通过中央财政科技计划(专项、基金等), 开展相关科研活动, 支持企业承担国家科技重大项目

支持产业基础再造和制造业高质量发展

聚焦重点产业链, 着力支持产业基础再造、工程化攻坚、产业升级服务平台等, 提升产业链供应链韧性

支持专精特新中小企业高质量发展

安排奖补资金重点支持一批国家级专精特新“小巨人”企业, 将培优中小企业与做强产业相结合, 推动提升专精特新“小巨人”企业数量和质量

支持中小企业数字化转型

2023年启动中小企业数字化转型城市试点工作, 首批确定30个试点城市

中央财政推动高水平科技自立自强主要举措

深化财政科技经费分配使用机制改革

◆ 适应新的科技领导体制和管理机制, 建立健全与深化科技体制改革、完善科技创新体系、加快实施创新驱动发展战略要求相适应的财政科技经费管理体制, 提升科技投入效能

加大基础研究支持力度

◆ 持续加大基础研究投入
◆ 完善竞争性支持和稳定支持相结合的基础研究投入机制, 进一步加大稳定支持力度
◆ 创新支持方式, 推动提升国家自然科学基金及其联合基金资助效能, 提升原始创新能力
◆ 健全基础研究多元化投入体系, 积极引导和鼓励地方、企业等加大基础研究投入

支持国家科技重大项目组织实施

◆ 健全关键核心技术攻关新型举国体制
◆ 支持实施科技创新2030—重大项目 and 科技重大专项接续项目

支持国家战略科技力量建设

◆ 推进国家实验室建设发展, 支持全国重点实验室重组, 形成国家实验室体系
◆ 加大对中央级科研院所的稳定支持力度, 支持中央级院所基本运行、条件建设和自主课题研究
◆ 引导支持企业提升核心竞争力, 强化企业科技创新主体地位
◆ 支持引进和培育高层次人才, 进一步加强青年科技人才培养和使用

支持地方科技创新

◆ 引导地方探索差异化创新发展路径, 支持国际科技创新中心、区域科技创新中心、省域科技创新体系建设等

支持国际科技交流合作

◆ 积极推动国际科技创新合作, 支持我国牵头组织的国际大科学计划和重大科学工程等