

2004年财政部提出,将发挥政府采购公共政策功能作为政府采购工作的重点工作之一。此后在第十一个五年计划、建设节约型社会和提高技术自主创新能力实现国民经济增长方式转变等重大政策的制定过程中,政府采购一再被提出作为政策实施的重要手段。提高公共政策功能不但是对政府采购工作过于偏向资金节省的调整,而且可能会成为发展我国政府采购的新转折。现在需要讨论的问题是,如何界定政府采购的公共政策功能,提高公共政策功能的理由和发挥公共政策功能的领域等。

论提高政府采购的公共政策功能

于安

一、政府采购公共政策功能的界定

政府采购公共政策功能,可以分为宏观经济管理和采购合同授予原则两类。

宏观经济管理意义上的政府采购公共政策功能主要是指财政政策功能,即通过执行积极的财政政策,扩大政府财政开支和政府采购需求,调节宏观经济的供求关系,其中包括调节宏观经济需求的结构(例如产业结构)。这种功能分析主要是从宏观经济管理和国家财政政策意义上进行的,更多的是从国民经济总需求与总供给上对政府采购作用的整体设计和评价,但是在政府采购具体制度运用上的意义不大。例如在1997年亚洲金融危机以后,中国政府采取了扩大政府开支的措施,通过大规模投资修建公共工程扩大国内需求。公共工程项目虽然在1999年后执行了《招标投标法》,但是无论在概念上还是操作上没有完整地执行政府采购制度。实际上,我国宏观经济管理中的财政政策,无论是积极的财政政策还是稳健的财政政策,都没有与政府采购制度建立起直接关系。直

到今日,政府采购的统计口径仍然是财政上对政府机构和公共事业的经费支出,而没有完全包括执行财政政策的项目,特别是公共工程开支项目。除了执行宏观经济管理的财政政策功能以外,政府采购还有其他一些经济管理上的政策功能,例如维护经济秩序、示范有效市场竞争和提高社会信用程度等。但是政府采购的这些公共政策功能都是间接性的。

政府采购合同授予原则意义上的公共政策功能应当是研究的重点。政府采购法对公共政策功能的研究主要集中在这一方面,因为它能够直接和具体地影响政府采购当事人的权利义务。由于现代政府采购制度以利用市场竞争机制为特征,采购合同的授予是利用市场竞争机制的主要体现和政府采购的核心制度。商业收益和公共政策是决定采购合同授予制度的两个决定性因素。合同授予的商业原则,坚持中标或者成交的供应商应当是在经济和技术意义上最具履约能力的优势供应商。这一原则认为最合理的授予标准是基于供求关系的市场竞争



于安:法学博士,清华大学公共管理学院教授、博士生导师

结果 其中主要是价格等经济性优势。采购合同授予原则意义上的公共政策,是一个与商业原则相对的概念。它是出于实现公共利益和克服市场失灵的目的,对采购当事人履行法定公共义务的要求。它在不同程度上要求将经济效益置于次要和服从的地位。例如节能产品、高技术产品的采购价格可能比普通产品更高,但是为了执行国家建立节约型社会的政策和支持自主创新政策,政府可以支付高价格进行采购。因此,公共政策根据的最大特点是对市场自由竞争和商业收益原则的背离,不完全按照自发的供求关系作为是否授予政府采购合同的根据,是以损失经济效益为代价实现普遍性公共利益的制度。由于公共政策不以提高采购经济效益为目的,对这种公共政策的执行必然带来经济效益损失,这一损失由国家财政支出来负担。

采购项目的技术标准是执行商业原则和公共政策原则的基本前提或者基本底线。采购技术标准体现政府职能对采购对象的基本要求,也是确定供应商履约能力的准则。为执行商业原则或者公共政策原则放弃起码技术标准达到影响政府职能实现的程度,无异于本末倒置丢失政府采购本身的存在意义。例如不可想象为了照顾中小企业而采购不能达到使用要求的货物和服务。因此无论执行何种采购原则都必须首先确定采购对象的技术标准。实现政府职能的客观需求和促进技术发展的公共政策,是确定政府采购技术标准的两个基本因素。技术标准是一个前提问题,不应当将技术标准与政府采购的合同授予原则并列。

政府采购中的反腐败不是一个独立的公共政策问题,即使是商业采购也禁止采购人员的受贿和贪污行为。国家对私人企业采购交易中的腐败,也可以采

用刑事责任的公法责任进行追究。所以反腐败只是克服官员缺乏职业操守和道德的保障制度。无论是执行以取得经济收益为目的的商业原则还是执行公共政策的政府作用,都需要克服腐败现象。

二、提高政府采购公共政策功能的主要理由

提高公共政策功能在政府采购中地位的理论前提,是阐明它与政府采购商业性市场原则的关系。公共政策功能和商业性市场原则,是决定政府采购制度方向的两个基本因素。两者具有对立性质,商业性市场原则受到成本效益关系支配,公共政策原则是对商业性市场原则的一种背离或者扭曲。无论是从我国政府采购制度运行还是从政府采购的国际规则看,节省开支和提高商业效率都被奉为政府采购的主导原则,公共政策则处于从属地位。我国《政府采购法》第1条规定制定该法的首要宗旨是提高政府采购资金的使用效益,该法第9条提到政府采购对实现社会经济政策目标只是“有助于”功能。“法律在规定立法目的时,并没有将实现政府的调控意图作为立法或推行政府采购制度的目的”。有学者研究认为:“从整体上看,政府采购的商事目标是政府采购立法所要努力确立和实现的主要目标....政府采购商业化趋势的另一个明显特征是对公共政策的限制或者将公共政策的实施限制在它能够有效实现的范围内。”

是盲目追随政府采购商业化的国际趋势和继续强化国内政府采购的商业化作法,还是采取措施提高国内政府采购公共政策功能的作用,是调整国内政府采购发展走向的重大抉择。在我看来,政府采购制度的本质,是政府利用市场竞争机制和市场主体资源提高行政职能

的实现效率。政府采购对市场机制的利用关系是根本性的和无可置疑的,但是利用的时机、方式、程度可以因势利导,可以在不同的时期和条件下有所侧重。商业市场原则和公共政策功能的关系虽然不能倒置,但是商业性市场原则的主导程度可以进行必要调整。政府采购商业性市场原则与公共政策功能的相互关系,并非一成不变,它一直受政府财政支出政策和政府职能实现方式的支配。市场竞争机制有助于降低成本提高供应质量,但是财政资金使用效益并不是评价使用采购性财政资金的唯一标准。国家选择和评价政府采购制度的最终和最高标准,还是财政资金所支持的政府职能是否完整和有效地实现。

政府采购在一些发达国家长期以来一直作为政府实施公共政策的工具使用。世界性地推行当代政府采购制度开始于20世纪70年代后期。当时主要西方国家面临财政支出困难,财政资金使用效率低下,大政府概念受到普遍质疑和谴责。经济学家和接受经济学影响的政治家相信市场是解决这些问题的最佳办法,市场是取得资源配置高效率的主要出路。在随后进行的行政改革过程中,它们通过扩大市场作用减少政府职能节省财政开支,将一部分政府服务乃至管理职能对外承包,扩张服务性政府采购,以提高政府活动效率。政府采购开支是影响经济增长的重要资源,因此必须在国内乃至全球广泛实行政府采购的市场化并纳入经济全球化范畴,形成政府采购商业化的世界性趋势。对此 Evenett, Simon J.分析说,有许多因素可以解释为什么经济合作与发展组织(OECD)国家的国内采购业在更大程度上接受国际规则。首先,自从20世纪70年代中期,这些国家的政府预算受到

特别报道
Special Contribution

日益增长的压力。福利国家在健康、教育和养老方面的开支增长迅速,面对或者提高税收或者削减非福利开支的选择,政府决定更为强调后者。减少非福利开支的一个办法,就是刺激寻求政府合同的企业之间进行竞争,并且通过允许外国供应商参与竞争来达到这一目标;第二个相关因素是对国有企业进行广泛的私有化;第三个因素是“出口政治”。国内企业发现对外国政府的供应是有利可图的机会,于是对本国政府施加压力就进入海外采购市场进行谈判。

但是我国在20世纪90年代引入市场原则主导的政府采购制度的初衷,与西方发达国家实行政府采购市场化和国

采购制度的原因,建立市场经济体制比节省财政开支和提高使用效率要求更为重要。因此我们完全可以按照我国政府职能实现需求与使用财政资金的关系,来认识和调整政府采购市场原则与公共政策功能之间的关系。

除了我国在政府采购制度建构基础方面有上述特殊条件以外,还有以下一些现实理由用以支持扩大公共政策在政府采购中的作用。第一,政府采购公共政策功能不足,与市场原则的作用比例失调。从1996年试行政府采购制度以来,一直着重强调节省采购性财政开支,并作为评价政府采购工作主要乃至唯一的标准。法律规定的

方面:(1)促进国内产业的建立和发展,包括农村或落后地区小型工业和家庭手工业的发展,以及其他经济部门的发展;(2)支持完全或实质上依赖政府采购的工业单位。更不用说达到发达国家普遍使用政府采购支持科技发展的程度。因此我国在利用政府采购作为实现公共政策工具方面还有极大的空间;第三,政府在财政上有力量予以支持。扩大公共政策功能将增加政府采购财政开支,例如购买节能产品可能会比购买普通产品价格更高,因此扩大政府采购公共政策功能应当根据财政支持能力而为。我国近年国家财政收入持续增长,有可能为实施政府各项公共政策提供物质保障。如果将政府采购作为实施公共政策方式之一,理应在财政上给予支持。利用政府采购实施公共政策有可能比采用其他方式更能节省财政投入更有效率,所以应当得到更普遍的运用;第四,扩大政府采购公共政策功能不足以对市场配置资源的基础作用发生影响。我国政府采购法的适用领域和运用公共政策的项目仍然有限,现在主要还是集中在政府和公共管理机构的日常经费范围,公共服务和公共工程建设所占比例较低,远没有达到占GDP15~20%的国际平均水平。因此扩大公共政策功能减少市场作用,不会改变市场的整体作用。

三、提高政府公共政策功能的领域

政府采购是执行公共政策的手段之一。区别于其他政策实现手段的主要特征,一是政府购买力造成的的规模化市场需求,普通商业市场的私人性和分散性难以达到实现政策功能的

提高公共政策功能在政府采购中地位的理论前提,是阐明它与政府采购商业性市场原则的关系。公共政策功能和商业性市场原则,是决定政府采购制度方向的两个基本因素。两者具有对立性质,商业性市场原则受到成本效益关系支配,公共政策原则是对商业性市场原则的一种背离或者扭曲。

际化有极大区别。第一,当时我国不是因为政府财政困难,而主要出发点是改革传统计划经济的财政支出制度,建立公共财政制度。政府采购、部门预算和国库直接支付是建立公共财政制度的三项改革措施;第二,当时我国政府不但没有缩减财政开支,而是实行积极的财政政策扩大财政支出刺激国内需求,以解决亚洲金融危机带来的外贸市场萎缩问题;第三,我国对海外政府采购市场的需求并不迫切。无论是当时还是现在,我国一直强调经济发展战略要建立在国内市场需求基础之上。更何况现在我国普通外贸出口已经跃居世界第三位,使我国经济国际依存度达到非常高的世界水平,没有对国外政府采购市场的迫切需求。由此看来,我国实行政府

支持中小企业发展、区域发展、可持续发展 and 对外贸易保护等公共政策功能远没有得到应有重视和正常发挥。所以,我们需要首先依法进行平衡性调整,落实法定政府采购公共政策项目。例如给中小企业预留采购份额、严格控制对进口货物的采购等。在此基础上进一步根据实现政府职能的需要,扩大公共政策的适用领域和项目;第二,形成国内利用政府采购实施公共政策的体系,作为加入《政府采购协定》谈判讨价还价的条件。目前我国对政府采购公共政策运用范围和程度,尚没有达到世界贸易组织《政府采购协定》所允许的发展中国家使用水平。特别是《政府采购协定》关于发展中国家的特殊和差别待遇第5条规定的两个

效果；二是取得当事人同意并使当事人获得经济利益的方式，协议性和经济性是动员社会力量支持公共政策实施的主要优点。由于提高政府采购公共政策功能将增加采购开支，所以应当将政府采购公共政策功能集中在最重要的公共政策和最适宜政府采购发挥作用的领域。所谓政府采购公共政策功能的“最适合领域”，是指自发性商业市场作用失灵需要政府干预，但是使用行政单方命令管理效益低下的方面。政府采购公共政策功能在利用市场竞争机制基础上发生作用。它的竞争机制和合同机制，能够兼顾政府意志与市场作用，这是它区别于传统行政单方命令的最大优点。它被英国人称为“合同管制”，在英国行政管理改革中发挥了巨大作用，也为我们选择适于应用政府采购的公共政策领域提供了借鉴。

我国《政府采购法》关于公共政策的规定可以概括为可持续发展、区域发展、中小企业发展和对外贸易保护四项政策。该法第9条和第10条规定为保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展以及购买本国的货物、工程和服务，统称为政府采购的“经济社会目标”。它在美国被称为“社会经济考虑”(Socioeconomic Considerations)，是与商业性考虑相对的因素，联邦政府一级主要适用在非歧视、竞争预留、分包计划、购买美国货和劳工标准四个方面。在州政府一级的适用领域可能更复杂一些，用于执行当地的各项立法。上述中美两国政府采购公共政策的适用领域，都是追求利益最大化的普通商业市场无法解决的社会经济问题，是需要政府进行干预和调节的事项，也是私人与政

府进行采购交易的法定条件。我们不但要继续充分地贯彻我国法律规定的四项政府采购公共政策，当前更为重要的是根据中共十六届五中全会的要求，在促进自主创新实现经济增长方式转变方面发挥政府采购的公共政策功能。发展是硬道理，自主创新应当是发展的硬道理。

自主创新有技术研究开发和技术应用扩散两个基本方面。新技术开发投资巨大，技术应用又有市场风险，依靠普通商业性市场难以克服投资需求和市场风险。除了实力雄厚的大型公司以外，必须依靠政府的支持才能开发有全局意义的核心技术并尽快转化成为现实生产力。技术开发主要依靠创造性脑力劳动和科学实验，简单的行政命令成本往往很高。政府采购的竞争机制、合同机制和经济激励，有利于对技术创新劳动的有效动员；强大财政支持的政府采购，有利于克服新技术应用的商业风险。所以，政府采购是支持自主创新的重要政策工具。

发挥政府采购公共政策功能支持自主创新，有竞争制度框架内和非竞争性例外两类。例外包括国家安全需求、国家秘密需求、应急需求和其他实施立法需求，其公共政策性最强成本也最高。不到迫不得已不使用，因为它完全背离了政府采购的市场原则。竞争性制度框架内实施的公共政策，是对市场原则和竞争机制的有条件适用或者有条件背离。主要方式是以贯彻公共政策为由授予政府采购合同不完全受成本效益分析原则的支配，由此增加的经济成本由财政支付。根据我国现行政府采购立法，政府采购实行自主创新公共政策的主要措施有，第一，就执行激励自主创新政策与实施《政府采购法》和《合同

法》的关系作出解释。明确规定支持自主创新属于以下范畴：《政府采购法》第1条、第50条的“国家利益和社会公共利益”、《合同法》第52条可以导致合同无效的“国家利益”、“社会公共利益”、《政府采购法》第9条“国家的经济和社会发展政策”；第二，列入集中采购目录和降低采购限额标准。在国务院和各省、直辖市、自治区制定集中采购目录和采购限额标准中，增列重点支持的自主创新的项目或者品目，规定为执行自主创新政策的政府采购限额标准的降低幅度；第三，规定供应商资格条件的优惠。规定对拥有自主创新产品和技术国内供应商在资格审查方面实行优惠待遇。将拥有自主创新产品和技术国内供应商优先纳入供应商备选名单并进行优先排列，在各种采购方式中使他们优先通过资格审查进入采购程序；第四，将旧技术淘汰和新技术出现，纳入取消采购任务的“重大变故”之中；第五，根据《政府采购法》第45条，规定对拥有自主创新的产品和服务的优惠采购属于政府采购合同的必备条款；第六，为开发和应用自主创新新技术可以更多地使用竞争性谈判采购方式并简化采购程序；第七，为拥有自主创新技术的供应商提供特殊保护。采购人及其代理机构未能采用新技术产品投标的，可以成为提起质疑和投诉的单独理由，优先受理和及时处理。中央和地方政府在运用政府采购实施自主创新公共政策方面，拥有极大的权限。因为政府采购法的适用范围，是由中央和省级政府通过制定采购目录和规定最低限额确定的。为了正确地行使上述职权，有必要首先建立自主创新技术的认定标准和认定机制。^[1]

作者单位：清华大学公共管理学院