

全面、正确理解政府采购的政策功能

傅志华 谷清恩



财政部财政科学研究所傅志华

一、政府采购的政策功能是成熟、规范的政府采购制度应有的组成部分

政府采购包括政府采购政策、政府采购方式和政府采购管理在内的各项制度因素，它不单是满足政府自身消费需求的一种购买行为，还将通过具体的采购行为体现出政府一定的经济社会政策意图。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；而在保证这一基本目标实现的前提下，通过执行采购政策实现诸如调控经济、保护环境、扶持中小企业等经济和社会目标，则是政府采购的政策功能。政府采购作为公共财政制度的重要组成部分，在我国的实践时间还不长，除了致力于政府采购法规制度建设的逐步完善以外，人们关注的热点基本上放在节约财政资金、提高资金使用效率这方面。如果政府采购决策者和执行者的兴奋点仅仅局限于“资金节约率”，则是对政府采购制度的片面理解。实际上，无论从国外成熟、规范的政府采购理论与实践来看，还是从我国政府采购立法设计的基本精神来看，正确、有效地发挥政策功能作用是完整的政府采购制度的有机组成部分。当今发达国家普遍实行的所谓“绿色采购”即是一种典型的以环保、节能为导向的政府采购政策。作为政府掌握的财政政策的一项重要工具，政府采购可以配合其他财政政策工具以及货币政策手段，起到调节经济景气的杠杆作用，并且可以在诸如结构调整、规范市场秩序、环境保护、支持高科技、扶持民族产业等方面发挥引导与促进作用。随着政府采购管理制度的不断完善，随着我国政府采购规模的逐步扩大，重视发挥政府采购应有的政策功能

作用不仅必要性越来越明显，而且也具有了充分的可能性。所以说，进一步完善我国政府采购制度的重点方向之一，就是充分重视政府采购的政策功能作用。

二、政府采购的政策功能设计需要与国家宏观经济社会政策相适应

政府采购政策功能作用是国家宏观经济社会政策的一个具体体现。选择和设计采购政策需要根据国家宏观经济社会政策的总体要求、政府在一定时期工作重点，并考虑政府采购制度运作的基本特点。在我国，选择扶植中小企业、民族产业发展、环保、节能等政策作为政府采购政策的重点，正是按照科学发展观的要求，体现经济社会协调发展的基本方针，反映了政府在促进经济社会发展中的重要政策导向。可以看出，政府采购政策的重点不是一成不变的，而是随着政府调控经济社会发展的总体需要有所选择和侧重。政府采购政策需要与国家宏观经济社会政策相适应，它应当有助于实现国家的经济和社会发展目标，当然不是一味追求政府采购的政策功能，更不是指望通过政府采购政策去解决所有的经济和社会发展问题。关键是要考虑所要实现的经济和社会发展政策目标是否适合采用政府采购政策这一工具，有些政策非常重要，但使用政府采购政策工具未必有效。

三、政策功能的有效发挥需要具体、明确的政策措施和保障办法

充分、有效地发挥政府采购的政策功能，需要有切实可行的采购政策措施来保障。选择和确立合理的采购政策是发挥政府采购政策功能的重要基础，而制定出具体的、有可操作性的采购政策措施就成为能否发挥好政策功能的关键。政府采购政策是根据国家经济社会发展的总体目标和要求确立的。在实践中，应在落实贯彻政府采购法的基础上，针对国民经济和社会发展的最迫切、且适合于政府采购运作的领域，结合其他相关政策，制定出合理的采购政策措施，以确保政府采购政策功能的有效发挥。一定程度上说，我国现有政府采购的政策在相关法规中已有原则性规定，但大多缺乏明确具体的采购政策措施，包括支持民族工业、中小区域发展等，倒是“后来居上”的政府节

能采购政策有了明确的采购目录和采购办法。实践证明，一项政策如果没有具体的措施和实施办法是难以发挥应有的功能作用的，或者可能在实施中被曲解、走样，甚至带来负效应。以政府节能采购政策为例，如果不明确什么是节能产品、节能产品的依据和标准是什么、节能产品由谁来认定和认证、如何纳入政府采购目录及如何对目录进行动态管理等等，这一重要政策就很难有效推行，甚至可能破坏政府采购制度原有的公开、公平和公正原则。实际上，这里存在一个政策制定成本与政策执行成本的关系问题，应当综合予以考虑。

四、发挥政府采购政策功能作用不能成为破坏政府采购公开、公平、公正原则的借口

在实际工作中，由于对政府采购政策功能的理解不够，一些部门和地方动辄以政府采购的政策功能为借口破坏政府采购的公开、公平、公正原则：名为体现政府采购的政策意图，实际上自觉地反映出“保护”本地或本部门企业、变相排斥外地、外部门供应商参与的做法，或者蓄意设置进入门槛，或者对外封闭采购信息，或者“变通”采购程序等等。这些现象或许与目前政府采购制度不甚完善、监管不力有关，也是与人们对政府采购政策功能认识不足，以及政府采购政策功能本身不完善、措施不配套有关的。公开、公平、公正原则是政府采购制度作为公共财政制度组成部分赖以生存的基础，任何采购政策和措施都必须建立在这个基础之上。政府采购是在全国统一的大市场环境下实施运作的，任何政府采购行为都不能以“政策”为借口制造出地方或部门“割据”。扶植中小企业、保护民族产业、支持高新技术发展以及促进节能事业等采购政策，概不例外。依据公开、公平、公正的原则，对于合格供应商达到必需的技术指标基础上再优先考虑政府采购的政策功能要求。政府采购政策功能的本质特征决定了采购政策的制定权应当集中在中央政府，而不是各地方政府与部门自行其是。

五、政府采购的政策功能作用本身的局限性决定其不可能“包治百病”

政府采购是政府实施经济社会发展政策的工具之一，其政策功能并不能解决相关政策的所有问题。比如刚刚推出的政府节能采购政策，它对促进政府部门（财政供养单位）节约能源消费以及通过政府节能采购发挥示范、引导作用之外，并不能彻底解决目前我们面临的节约能源、提高能效这一重大而艰巨的经济社会问题。如果指望通过政府节能采购政策来解决所有节能问题，是不切实际的。因

为节能工作涉及节能管理体制、节能技术研发和推广、激励与限制政策等诸多方面和多角度，政府节能采购仅仅是鼓励和促进节能的激励性政策措施的一个方面。加之我们的政策能力本身相对有限，比如政府采购的规模和规范性、节能产品的认证规模和能力、政府机构对节能产品的管理能力、采购机构和采购从业人员的政策理解能力和技术把握能力等等，都还难以适应全面、大规模推行严格的政府节能采购政策的要求。其他如扶植中小企业、支持民族产业发展等采购政策同样是这样，只是政府调控经济社会发展的政策手段之一。所以，要客观地理解和评价现实采购政策的效果，既不能因强调和重视政策功能而随意夸大其作用，也不能以现实政策效果不“显著”来否认政府采购的政策功能。除了对政府采购政策功能的正确认识外，实际工作中还要特别注意采购政策在设计上与其他相关政策的协调配套和有效衔接。

六、政府采购政策功能的有效发挥要求采购从业人员提高政策水平

发挥政府采购的政策功能不仅要求具有规范和完善的政府采购制度建设基础，还要求有高素质的政府采购人员作保障。可以说，政府采购从业人员的素质高低是影响政府采购制度功能发挥水平的一个直接因素。政府采购工作业务性、专业性很强，要求从业人员全面掌握财政经济法规、谈判和贸易规则与技巧、招投标知识，以及政府的公共政策。从实际情况看，目前相当多的采购机构和采购工作人员与这些要求还有较大差距，更多的是强调财务管理和相关法规执行能力，政策把握能力相对更弱。随着相关采购政策的推行，对一些专业性很强的政策措施如何准确理解和有效操作，是我们必须解决的紧迫问题。已经纳入或可能纳入政府采购政策体系的公共政策涉及到产业政策、技术政策、区域政策和社会政策等多方面，采购从业人员应当准确把握这些政策的宏观要求和技术措施。通过不断的培训提高政府采购从业人员的政策水平和操作能力，优化政府采购工作者的知识结构，是我们应当长期坚持的办法；另一方面应当根据形势要求在政府采购从业人员的选配、结构上采取措施，政府采购队伍中除了财政、财务、贸易、商品、工程、法律等方面的专家外，还应吸收经济专家、技术专家甚至社会问题专家。比如为了有效推行政府节能采购政策，需要在评议、评审以及具体采购人员构成中适当增加能效方面的技术专家。■

作者单位：财政部财政科学研究所 河北省邯郸市财政局