

# 国内政府采购政策功能效应研究:综述与展望

马海涛 王东伟

(中央财经大学财政学院, 北京 100081)

**[摘要]** 落实政府采购政策功能是政府采购制度建设的重要目的之一。近年来,国内学术界有关政府采购政策功能效应研究随着我国政府采购实践的推进不断深入,研究内容包括:政府采购政策功能认识研究、政府采购具体政策功能的研究、国际政府采购政策功能经验研究、我国政府采购政策功能实现障碍研究等方面。通过文献综述,显示出已有研究对政府采购制度完善的积极作用,最后本文基于已有研究给出了未来研究的展望。

**[关键词]** 政府采购;政策功能;政策效应

**[中图分类号]**F123.7 **[文献标识码]**A **[文章编号]**2095-3410(2014)03-0053-07

自金融危机以来,各国为了刺激经济增长纷纷实行扩张性财政政策以加强对本国经济的干预,希望借此来促使国内经济的复苏和就业的增长。作为一国财政政策的重要组成部分,政府采购借助采购规模等方面的独特优势,发挥出了资金节约之外的其他诸多政策效应,即本文研究的主题:政府采购政策功能效应。西方政府采购实践经验证实,政策功能对一国经济与社会发展意义重大,而政府采购也从简单的财政支出手段升级为体现国家政策意图的政策工具。为此,有必要对近几年来国内关于政府采购政策功能效应的研究进行梳理,为今后的理论研究和政策实践提供方向和借鉴。

本文选取 1999-2012 年核心期刊和 CSSCI 来源期刊上公开发表的以“政府采购政策功能”为主题的代表性文献及其观点进行综述,在此基础上对未来研究方向进行展望。

## 一、政府采购政策功能认识研究

政府采购政策功能认识研究主要指对政府采购政策功能内涵的解读,包括政策功能所包含的具体内容、机理及负面影响等方面的认识。

### (一) 政府采购政策功能划分

我国《政府采购法》第九条对政府采购政策功能做了界定,即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。这种原则性描述虽然缺乏操作性,但为理论与实务界探索政策功能落实提供了广阔的理论空间。

早在《政府采购法》颁布之前,已经有学者关注政府采购政策功能及其效应,并给出了政策功能的初步界定:(1)创造有利于经济发展的国际环境;(2)协调区域经济发展的不平衡;(3)扶持民族幼稚产业的发展;(4)抑制集团消费,均衡公务员待遇。《政府采购法》颁布之后,对政策功能的认识扩展至:(1)创造有效内需;(2)合理配置资源;(3)扶持新兴产业。<sup>[1]</sup>还有学者在上述功能之外,通过借鉴美国相关文献描述和做法,提出政府采购政策功能还应该包括:(1)防止行政腐败;(2)保护劳工利益;(3)促进保护信息隐私和自由;(4)支持少数民族发展等方面。<sup>[2]</sup>为了便于理解,现将复杂的政策功能进行分类,见表 1。

从以上分类可以看出,政府采购对经济及社会影响超出财政支出管理的范畴,之所以仍然对政府

**[作者简介]** 马海涛(1966-),男,山东威海人,中央财经大学财政学院院长、教授、博士生导师。主要研究方向:财政理论与政策、政府采购管理。

表 1	政府采购政策功能及其分类
功能分类	政府采购政策功能内容
财政功能	提高资金使用效益,促进财政制度完善与改革
宏观政策功能	平衡社会供需矛盾,优化经济结构,促进物价稳定,增加就业
社会功能	扶植中小企业,鼓励技术创新,保护民族产业,节约资源,保护环境,促进社会诚信理念的形成,促进全国统一大市场的形成,弥补市场失灵,提高整体社会福利水平,促进国家法律法规的制定和完善

采购政策功能界定没有定论,主要是因为各学者看待政策功能的角度和高度不同。如果站在国家系统运行角度来看,广义上政府采购政策功能外延几乎同政府事业边界重合,因为政府采购作为一国财政支出重要方面已经深入到政府事业的方方面面。

(二) 政府采购政策功能定义

在定义界定方面,学者们普遍认为政府采购政策功能是指政府利用资源优势,通过对规模、结构、需求参数、评标标准等要素的调节,实现对国内需求的总量与结构的调控,在满足采购人基本要求的基础上,实现诸多宏观目标。<sup>[3]</sup>定义体现了政府采购基本功能与政策功能的关系处理:如果以发展和辨证的眼光看,基本功能与政策功能的实现是不冲突的。因为政府采购基本功能中已含有对经济社会发展宏观调控功能的内容,只要进行合理的制度设计,政府采购的基本功能与政策功能可以同时实现;实在无法兼顾,应当把实现国家职能,维护国家利益放在第一位。

(三) 政府采购政策功能的实现机理

政策功能的发挥首先必须遵循市场规律,在此基础上,通过调节相关要素以实现对经济、社会的影响。从传导机制角度来看,工具变量是政府采购政策,中间变量是收入分配,政府采购政策通过对中间变量的影响实现对供应商生产经营行为的引导进而落实对经济与社会的调控。<sup>[4]</sup>从制度设计角度看,政府采购制度中的合同规制对于政府摆脱管理危机、解决政府信用危机与财政危机有所帮助。<sup>[5]</sup>

在诸多影响因素中,政府采购规模对政府采购的广度和深度影响最大,是政府采购经济效率与政策功能实现的基础。除此之外,政府采购政策功能发挥的充分条件还包括:(1) 政府采购过程设计的公开性、竞争性以及区域政府采购活动的集中性;(2) 强调绩效且透明的政府采购预算体系;(3) 深入

的市场调研与长远的战略规划;(4) 政府采购操作过程标准化。

既然政府采购政策功能是有关要素共同作用的结果,那么政策功能的实现应当是一个分步实现的过程,在要素准备过程中逐步完成政策功能的实现。

(四) 我国政府采购政策功能实现总体状况

据财政部 2007 年发布的《关于政府采购法律制度实施情况暨立法后评估报告》的有关表述,我国政府采购政策功能在以下几方面取得了突破性进展:(1) 政治绩效方面。由于中央、地方政府采购部门不断落实制度规范化、过程透明化、采购电子化,政府采购在腐败预防、廉政建设方面效果显著。(2) 社会绩效方面。各地通过制度落实使政府采购在支持节能环保、扶持民族产业、协助惠农政策落实以及助力民生公益事业方面做出了突出的贡献。

然而,有关资料显示了当前政策功能落实的不足,其中最具有代表性的是政府国货采购情况:2004 年全国小汽车政府采购总额为 154.7 亿元,而作为国产品牌占有率第一位的红旗轿车的份额仅为 2.28%;同年,财政部公布的政府采购计算机品牌排行分别为:联想、戴尔、IBM、北大方正、清华同方、惠普,同样显示了当前以国货采购为代表的政策功能落实的不乐观。

在我国各项公共项目落实过程中,政府采购的运用从无到有,其功能显现是毋庸置疑的,然而这种功能远远达不到灵活运用程度,加之缺乏信息公开与考核评价机制,所以通过现有文献,尚无法得到一个正确、客观的政策功能现状的认识。

二、政府采购政策功能研究

尽管政府采购政策功能可以从不同角度进行认识,为了梳理方便,本文依据我国《政府采购法》中的划分来展开文献梳理。

(一) 政府采购促进自主创新研究

1. 政府采购对自主创新影响

战略性高科技产业政府采购可以降低高科技产品早期市场开拓风险,提高高科技企业的技术变现能力以缓解市场化初期的资金问题,进而使技术创新成为企业持续发展的动力;另一方面,政府采购高科技技术产品能加强市场对产品的吸收,促进企业再投资,对该产品未来市场开拓与需求引导具有示

范效应。<sup>[6]</sup>在装备制造业,政府采购可以分担企业的设备使用风险,为自主创新产品提供实验场所和工程实验机会,并借助采购过程中技术规格参数的制定为企业技术发展和科技转化提供方向。<sup>[7]</sup>

## 2. 发达国家政府采购促进自主创新经验

发达国家通过政府采购促进自主创新的总体思路是:将实现自主创新水平的提高作为政府采购政策落实的目的,以国货采购、扶持中小企业、绿色采购等为实现工具。例如,美国政府采购促进自主创新体系设计以购买国货为中心,而德国以绿色采购为依托。发达国家通过政府采购支持自主创新的做法可归纳为以下几点:

(1)通过国货采购条款为国内企业创新创造良好的竞争环境。包括:制定法律强制购买本国产品;灵活利用本国和 WTO 政府采购法规中的例外条款;设置技术壁垒。(2)借助配套措施全方位落实政府采购对自主创新的支持:政府优先采购处于市场发展早期需重点扶持的本国高新技术产品,并给予一定的价格优惠;以生命周期成本法作为自主创新采购项目的评价标准;<sup>[8]</sup>将政府采购与提升企业员工创新技能相结合;必须采购国外产品的,通过技术转移条款提升本国该行业的技术水平。(3)设立专业且高行政级别的部门专门落实政府采购相关政策。(4)国家或者部门设立创新计划,通过部门间协作推动某行业或产业的创新。

## 3. 我国政府采购支持自主创新的改进建议

在利用政府采购促进我国自主创新水平提高方面,学者们提出如下建议:

(1)在法律法规体系完善方面,应着重细化当前法律的原则性规定,完善我国自主创新产品目录公布机制,统一有关自主创新产品的认定标准。

(2)完善政府采购促进自主创新的相关配套措施。第一,出台重要科技领域技术国产化目录,明确列出已经国产化的技术和产品清单,该范围内产品和技术采购一律不得进口;第二,滚动出台必须采购本国自主创新产品的清单,该范围内产品采购项目要求采购人以采购自主创新产品为申请条件;第三,根据国内自主创新产品市场供给情况,制定不同技术层次的配置标准,以惠及更多高新技术企业;<sup>[7]</sup>第四,加强对自主创新产品政府采购的检查监督,完

善自主创新产品使用反馈机制;第五,确保政府采购对科技创新项目的持续支持,在支持过程中根据产品的市场化程度调整支持力度,在体现国家意志的重大科技创新项目方面,可以借助政府采购竞争推动创新升级。

(3)在高新技术采购中,国外领先技术,可通过先采购再吸收、创新以至国产化的方式来帮助国内技术水平的提升;而本国技术可通过政府采购促进技术原创和集成创新。

## (二) 政府采购与扶持中小企业

政府采购扶持中小企业的法律依据是《政府采购法》、《中小企业促进法》,而对中小企业扶持的逻辑前提是基于对中小企业的价值定位,特别是在西部大开发与新农村建设过程中,中小企业发展在缺少国有企业的西部和农村地区更具有重大意义<sup>[9]</sup>。在扶持对象认定方面,有学者指出,只有幼稚产业标准之下的中小企业才是真正的扶持对象。<sup>[10]</sup>

## 1. 政府采购对中小企业发展的积极作用

政府采购对中小企业发展的促进作用主要体现在:为企业进入市场的便捷通道;为企业提供稳妥的资金渠道,代政府变相给予企业融资优惠;成功中标政府采购相当于企业在政府平台上免费进行大型宣传。

## 2. 发达国家政府采购支持中小企业经验

发达国家中小企业支持体系经历了一个确立后不断调整的过程才建立起比较完善的支持体系;扶持中小企业在发达国家政府采购体系中一般被作为政府采购支持自主创新的工具。<sup>[8]</sup>发达国家通过政府采购支持中小企业发展的举措可概括为:(1)出台专门支持中小企业的法律:出台专门支持中小企业的法律,包括通过立法对中小企业参与政府采购项目提供服务支持和采购优惠;出台相关法律减少中小企业参加政府采购的成本。<sup>[11]</sup>(2)设立专门的部门落实对中小企业的优惠政策。(3)建立年度汇报和评估制度,确保对中小企业的扶持落到实处。(4)为政府采购支持中小企业制定详细的实施操作规则:为中小企业提供预留和分拆采购合同;降低中小企业参与政府采购的门槛;为中小企业参与政府采购提供全方位的服务支持。

## 3. 我国政府采购支持中小企业发展的改进建议

为了更好地落实政府采购扶持中小企业的政策功能,学者们从如下方面提出了改进的建议:第一,建立科技型中小企业认证制度;<sup>[12]</sup>第二,强化《政府采购法》与《中小企业促进法》中有关中小企业支持政策的可操作性,把对中小企业的扶持落实到位;第三,成立专门的中小企业扶持机构以落实与中小企业扶持有关的宏观政策目标。

### (三) 政府采购与平衡地区发展

随着我国社会经济的持续发展,由于市场失灵,社会财富在城乡不同地区以及行业间的分配差距越来越大,要求政府通过公共支出政策的调整优化资源配置,缩小收入差距。从这个意义上讲,政府采购政策与资源优化配置目标之间有内在的一致性,然而由于法律、体制及寻租现象的存在,政府采购政策的落实极易受到利益相关者的干预,在实际操作中难以发挥其平衡地区差距的调节作用。<sup>[13]</sup>

### (四) 政府采购与节能环保

节能、环保事业关系到社会的可持续发展与经济结构转型,对国家可持续、健康发展意义重大。政府采购对于绿色生产与消费的促进作用并不仅仅局限在政府政策和资金节约,更重要的是通过政府采购的示范和引导作用,形成一种对社会的正向倍数影响效应。

#### 1. 我国实现政府绿色采购的障碍

我国当前政府采购在支持节能环保方面的效果受到如下几方面的阻碍:(1)我国企业和产品的绿色标准整体水平较低,导致企业在绿色设计、绿色供应链管理以及社会责任延伸等方面重视程度不够;(2)绿色采购利益相关者各自为政,缺乏沟通和协调机制,公众参与和监督机制不完善;(3)与欧盟相比,我国绿色采购没有形成符合我国国情的采购程序、环境标志认知、环境管理体系认证、清洁生产审计等制度;(4)用于宣传绿色产品、绿色供应商、分享绿色采购经验的信息平台尚未构建起来。

#### 2. 发达国家政府采购支持节能环保的经验

美国在绿色政府采购方面可借鉴的经验主要体现在:(1)美国有关绿色采购的行政法规颁布遵循了先易后难的原则,由条件成熟领域先行制定并逐步扩展至政府绿色采购的方方面面,而且每个规定都非常细致,便于操作执行;(2)美国有专门的行政

组织、机构和人员负责绿色采购政策的落实,而且行政机构级别和权限较高,部分部门人员由总统直接任命并直接向总统汇报,工作人员中有相当比例的环境专家和政府采购专家,工作团队的专业化程度高;(3)美国绿色采购标准自成体系,每类产品都有对应的环境标准,该标准严谨且随着科技和市场的发展动态调整,标准变动与更新情况可在网络上实时获得。

欧盟的特色是发布技术支持手段落实和支持政府绿色采购:欧盟发布了诸多手册和工具包类文件,为欧盟各国绿色政府采购制度的落实构建了程序、环境评价工具,甚至是采购培训与案例分析。德国政府为了支持环保将公共采购与环保目标直接关联,并要求各政府部门产品只能采购节能环保产品,工程采购须满足环境标准并优先采购节能环保产品。<sup>[10]</sup>

### 3. 我国政府采购支持节能环保的改进建议

为了能发挥政府采购促进节能环保的功能,我国应从如下几方面进行改进:(1)建立一个全面、准确的信息资料系统,让采购人提前明确产品与服务在不同生命周期阶段对环境的影响;(2)健全环保产品认证与环保标志制度;<sup>[14]</sup>(3)扶持发展绿色环保产业;(4)建立相应的执行、监督、考核、评估机制;(5)加大宣传、交流、培训力度,提高各利益相关者对绿色采购的认识和支持。

### (五) 政府采购与民族产业发展

2006年3月中旬的联想“安全门”事件以及全球金融危机后以美国为代表的发达国家重启新一轮的非贸易壁垒以促使本国经济复苏,直接引发了国内有关政府采购促进民族产业发展以及政府采购如何支持国货的思考。国货采购与抵制外货不同,前者植根于国家间政治经济竞争的较深层次,在一国政府采购之中优先采购本国产品并不排斥国家间经济上的其他交流。

#### 1. 政府采购与民族产业扶持

当前各国的国货采购制度基本由如下两方面构成:(1)以采购立法的形式通过例外条款对国内企业实行价格优惠;(2)通过特定的程序设定使国内企业获得更多竞争优势。有学者以美国、欧盟、韩国作为典型研究对象,认为其在GPA框架下利用政府

采购对本国产业的支持得益于如下手段:(1)可操作性的立法支持;(2)设立特殊条款限制国外产品进入本国政府采购市场;(3)以支持本国中小企业发展为工具落实国货采购政策。

国内学者对于政府采购政府国货采购的认识,除了传统认知上的“取之于民,用之于民”思想以及提高本国产业竞争力与就业水平外,可以分为两大方面。一方面是讨论国货采购的理论与法律基础,他们认为:(1)国货优先政策能维护国家经济安全,实现政府公共职能;(2)政府采购国货是符合国际惯例的做法,各国都将国货政府采购作为保护本国发展的非关税贸易壁垒。另一方面,有学者分析了美国应对金融危机而采取的国货购买制度的负面影响:(1)伤害美国自身的信誉和经济实力;(2)过度监管与政策倾向将会使美国国内矛盾加剧,所以,各国在应对本国经济危机时尽量少采取狭隘的以自我利益为上的措施,转向采用双赢、多赢的战略思维,以更加长远的眼光和更加负责的态度来处理经济问题。

2. 我国政府采购支持民族产业发展现状

虽然我国《政府采购法》中明确规定了政府采购应当采购本国货物、工程和服务,但是由于我国国货标准的模糊,而且很多产品都是中外合作生产,在实际采购中,我国政府采购支持民族产业发展政策功能较难落实。软件采购方面,2004 年,我国省级政府采购办公软件总额为 2.5 亿元人民币,其中国产软件购买量(含赠送)只有 6120 万元,仅占总购买量的 24%,如果去除“赠送”部分,国产软件购买额只有 4000 万元,还不到总购买额的 20%。汽车采购方面,2005 年中央国家机关政府采购统计显示,采购量最多的品牌依次是别克、奥迪、本田雅阁,而拥有国家自主品牌的奇瑞汽车,仅购买了 3 辆。我国工程采购领域因相关法规缺位,几乎完全不执行采购本国货物的立法规定,造成外国产品获取高额的利润和市场。

3. 我国政府采购支持民族产业不利的原因及对策

导致我国政府采购对于民族产业发展支持不足的原因:(1)国货标准模糊或缺失,特别是《本国货物、工程和服务的界定标准》至今未出台。(2)缺乏

支持国货采购的行政和法律体系,表现在:第一,我国当前缺乏进口产品采购认定和审批机构;第二,我国尚未建立以保护国家安全为目的的政府采购制度体系。(3)法律规定中有关国货采购的规定存在空白:第一,国货购买的例外条款可执行性差;第二,基本建设工程、国有企业、国有控股企业采购中有关国货采购的规定存在法律空白。(4)过早履行《政府采购协议》中政府采购市场开放的义务。(5)我国国货文化意识淡薄。

为了更好地落实政府采购对民族产业发展的支持,学者们建议从如下几方面进行改进:(1)妥善通过制度安排协调国货采购与不排除合格供应商之间的关系;(2)实现国内法律与国际惯例之间的对接,充分利用 GPA 例外条款落实本国政府采购对国货产品的支持;(3)培养国民的国货意识;(4)国内民族企业应当励精图治并加大产品在国内政府采购市场上的营销。

三、美国政府采购政策功能实现体系借鉴

随着欧美发达国家以强化公共服务为导向的公共改革进程的加快,政府采购政策功能,作为其“第二目标”的作用日益受到重视,并逐步发展成政府实施宏观调控,引导经济和社会发展的重要手段。由于发达国家政府采购历史较长,市场经济较为发达,所以,其政府采购政策功能落实手段更为灵活,落实效果更为到位。从文献索取情况看,除了前文有针对性的描述外,以全景式展示发达国家政府采购政策功能实现体系的文献较少,且现有的以美国为主。

美国政府采购制度体系特征主要体现在如下几方面:(1)美国政府采购立法涵盖了政府采购的方方面面,并且各项立法以宪法为指导,以宪法精神为立法准绳,因而法律间冲突比较少;(2)设立隶属于白宫的联邦政府总务署,负责美国集中采购的组织操作,通过为其他政府机构提供服务收取服务费;(3)明确的政府采购政策功能与灵活的制度设计,例如美国并没有出台专门的促进自主创新的配套法规,而是将其散落在其他相关的法律法规之中,通过国货优先采购、扶持中小企业、国防采购等手段联合促进自主创新;(4)专业化的合同官员制度;(5)充分利用国际规则中的例外条款为本国谋求利益,美

国加入 GPA 后仍频繁利用例外条款对本国自主创新产业及民族产业进行保护。

#### 四、政府采购政策功能实现障碍研究

如果按党的十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,有经济调节功能的政府采购政策标准只能由国务院或国务院经济调节部门制定,在中央一致标准之下,可以允许地方在部分政策功能领域拥有一定的自主裁量范围。这一规定与当前政府采购权力配置与要求地方政府积极探索政府采购政策功能落实有一定的冲突。除此之外,阻碍现有的政府采购政策功能未能发挥预期效果的主要原因有:

(1)法律制度不完善,导致政府采购政策功能运行机制缺失;(2)法律规定的政策功能目标之间存在矛盾;(3)缺乏落实政府采购政策功能的细则和具体措施;(4)缺乏有关政府采购政策功能的鼓励和引导措施以及支持民族产业发展的国货标准与采购政策,政府采购并不天然具有节约资金、预防腐败和经济调节作用,而且政府采购的经济调节目标同采购人经济效益目标往往冲突,故一旦两个目标有所冲突时,采购人往往不会自觉服从宏观目标,所以,政府采购政策功能发挥必须依靠科学的制度设计特别是处理目标冲突时的激励措施;(5)公众和工作人员落实政府采购政策功能的意识不强;(6)在当前地方财政能力下,政府采购政策功能的发挥同维护本地财政利益、促进本地经济发展目标相抵触,故从落实情况来看,政府采购政策功能在地方,往往会演变成地方保护主义;(7)政府采购政策功能标准没有根据社会、经济需要制定,并按周期修订。

#### 五、未来研究方向展望

综观学术界对政府采购政策功能效应的研究,可以看出,已有文献对于政府采购政策功能及障碍因素有了比较广泛和深入的认识和研究,这些研究对于政府采购乃至财政支出改革皆有巨大的借鉴意义,也为将来政府采购改革提供了可供借鉴的指导。然而,在我国加入 GPA 这一紧迫的大背景下,当前的研究成果对于我国政府采购市场面对国际冲击仍显不足,现根据前文综述对未来政府采购政策功能研究进行展望,以期理论界的新的研究成果能够为

政策功能的落实乃至未来政府采购市场开放提供更多有益的指导。

总的来说,未来政府采购政策功能研究方向可以概括为深入化、专业化、细致化。

##### (一)政府采购实现基础与机理研究

政府采购政策功能效果的实现有其固有的规律,利用规律的前提是对其发挥作用的基础与机理有清醒和正确的认识。当前对政府采购政策功能的作用的认识已经较为全面,但很少学者触及政策功能实现的基础与机理研究。从现实角度来看,如果制度建设、行政体制乃至公民意识都比较完善,那么,政策功能的实现是一个自然的过程,甚至会与基本功能的实现同步。从政策制定角度看,如果了解了某种政策功能的实现基础和机理,那么,中央的政策制定与地方措施落实将会更加有针对性。其中一个方法是通过国外经验的借鉴,倒推出措施发生作用的机理。然而,当前对国外政府采购先进经验的借鉴多为做法介绍,对于国外优秀措施出台的背景和思路介绍的比较少,这不利于深入理解国外优秀措施及其作用机理。

##### (二)不同领域专家进行联合研究

政府采购连接着政府与市场,是个涉及多个领域的综合性工作,其政策功能的发挥除了要依托对政府采购领域本身规律的认识,还有赖于对于各个行业的发展特点和规律的把握,这就需要相关专业领域的专家加入到政府采购领域研究队列中来。举例而言,汽车行业中技术研发和营销领域的专家更了解汽车技术产生与市场化过程中的细节和关键点,更加清楚在哪个节点进行怎样的制度设计能使政府采购在更大程度上支持汽车行业的自主创新与民族产业发展;而政府采购领域专家长于制度建设和政策解读,二者的结合会对政府采购政策功能落实提出更有针对性的建议。

当前政府采购政策功能研究乃至整个政府采购领域研究有一个特点:站在政策制定者角度研究的居多,站在政策受众角度的研究非常少。而一项政策是否奏效更多的应是以受众的反应为衡量的,在此,也希望将来有了解企业参与政府采购困境的专家以企业参与政府采购的困境为研究主题反映未来政策制定的新着眼点。

### (三) 政府采购政策功能实现路径研究

所谓实现路径研究,即是将政府采购政策功能实现看成一个过程,也可称之为政府采购政策功能的顶层设计。缺乏全局部署与长远规划的政策只会使资源在混乱和无序中浪费。所谓“不谋万世者,不足谋一时;不谋全局者,不足谋一域”,只有把握了政府采购制度建设长远发展动向,才有可能利用政策制定与改革建议把政策功能的潜力挖掘出来。所以,当前的政府采购政策功能研究的紧迫任务是在认识政策功能发生条件的基础上,理出政府采购发展的阶段及每一阶段所要实现的核心任务,在每一阶段中对多个任务进行优先性排序。这样,每一个政府采购措施的针对性和目的性会很明确;相应地,其对现实的影响也会与预期目标更为接近。

### (四) 国际法规例外条款利用研究

若就国际贸易规则而言,各国政府采购措施多少是与“公平性”与“公正性”原则相悖的,而所谓的国内法律与国际惯例的接轨更多的是对国际法规例外条款的解读和利用。所以,理论界有必要对如下两方面问题进行研究:(1)法律上,国内落实政策功能的细则应当如何较好地利用例外条款为国内供应商提供较为宽松的竞争环境。(2)在实务方面,宣传国际惯例例外条款的利用,以鼓励国内供应商以各种形式参与国际政府采购市场竞争。

### (五) 政府采购政策功能具体落实措施研究

在以上研究的基础上,对于政策制定和实践效果改善关系最大的是政策功能具体落实措施,主要包含以下几方面:(1)纵向合力,即中央进行怎样的制度设计,通过层层推进将中央财力与地方执政力有机结合,以纵向上的行政合力落实政策功能;(2)横向协同,即在落实中央政策时如何打破狭隘小团体主义,以全局视野,或进行跨部门合作,或进行地区间联合落实,总之即是经由怎样的制度设计将行政资源与经济资源跨边界整合,配置一切可以配置的资源把政府采购打造成调动社会资源落实国家政策的工具。

### (六) 政府采购行政体系再造研究

政府采购政策功能的落实在许多情况下是以牺牲局部或眼前利益来追求全局和长远利益。此时,站在执行单位立场上,如果没有强有力的行政权威,

很难保证有关单位在本部门利益受到冲击时仍然依照上级本意贯彻落实。这里涉及两方面问题:一是我国在政府采购的中央决策单位级别是否需要适当提高,需要提高到什么级别;二是全国政府采购行政体系是否需要再造以及进行怎样调整,其中包括政府采购监督、管理部门的理顺与统一等。

#### 参考文献:

- [1] 韩霞. 政府采购制度的经济影响分析[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2005, (04): 19-23.
- [2] 黄河. 西方政府采购政策的功能定位及其启示[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2006, (06): 63-67.
- [3] 赵向华. 论政府采购的政策功能及其实现[J]. 兰州大学学报(社会科学版), 2010, (01): 10-13.
- [4] 邓毅. 政府采购公共政策目标和传导机制研究——兼谈支持自主创新的政府采购政策[J]. 财政研究, 2007, (09): 51-53.
- [5] 肖北庚. 论政府采购法制之公共政策功能[J]. 河北法学, 2005, (07): 21-24.
- [6] 韩霞. 政府采购与高技术产业的发展[J]. 财贸经济, 2003, (11): 85-89.
- [7] 孙晓华, 原毅军. 业主风险厌恶、自主创新的市场失灵与第三方介入——以中国重大装备制造业为例[J]. 研究与发展管理, 2008, (06): 76-81.
- [8] 姜爱华. 促进小企业自主创新的政府采购政策探析——美国 ETIP 项目的经验与借鉴[J]. 中国科技论坛, 2007, (05): 38-41.
- [9] 安体富, 杨乃亮. 促进小微企业发展的税收政策研究[J]. 经济与管理评论, 2012, (05): 5-12.
- [10] 曹润林. 论政府采购促进幼稚产业的发展[J]. 中南财经政法大学学报, 2012, (05): 45-49.
- [11] 李以所. 公私合作制中的“项目咨询者”:德国的经验[J]. 经济与管理评论, 2013, (04): 24-30.
- [12] 艾冰. 欧美国家政府采购促进自主创新的经验与启示[J]. 宏观经济研究, 2012, (01): 13-20.
- [13] 左少君. 政府采购、资源配置与收入差距调节研究[J]. 财政监督, 2012, (21): 62-65.
- [14] 马海涛, 仇晓洁. 节能减排财税政策研究——以循环经济角度分析[J]. 地方财政研究, 2009, (01): 42-46.

(责任编辑:周 杰)