

文章编号:1003-2053(2006)06-0967-04

论我国政府采购促进自主创新

王丛虎

(中国人民大学行政管理系,北京 100872)

摘要:指出规范政府采购作为财政支出管理改革的重要内容之一,不仅能够提高财政资金使用效率、减少腐败,而且可以促进科技自主创新,实现宏观经济政策调控功能。认为我国应借鉴发达国家重视政府采购促进自主创新的经验制定相关法律政策,使政府采购成为促进自主创新的重要途径之一。

关键词:政府采购;自主创新;对策建议

中图分类号:C93-03;D0

文献标识码:A

自主创新是一个国家进步和经济发展的动力,而如何实现国家的技术自主创新则是关键。世界各国都纷纷采取措施来推动技术创新。不言而喻,技术创新仅靠市场的力量难以奏效。正如学者指出那样,必须由国家在技术创新中处于主导地位,这就包括国家加强对鼓励技术创新的立法,制定中长期规划,加强行政指导;同时还要加强对高新技术研究开发和成果商品化、产业化的宏观引导,从金融税收等方面给与优惠政策等^[1]。但笔者认为,在政府鼓励国家技术创新时,必须重视政府采购的作用发挥。不能把国家鼓励技术创新的手段仅仅停留在税收优惠、直接投资等方面,而是要通过购买最终产品和高新技术等手段来推动企业和科研机构等多种主体参与自主创新。

1 政府采购在促进自主创新中发挥着重要功效

在国家技术创新体系中,政府采购政策对于技术创新的作用经历一个认识转变的过程。传统的思想认为,政府直接投资于企业和科研机构是最为有效的、也是唯一的方法。当然,这种方法的确对国家的技术创新起到了作用。这种政府直接对企业和科研机构提供研发资助的方法对于一个国家的技术发展之初作用比较明显,但是随着市场经济的发展与

完善,又加之直接投资体制的种种问题,其弊病也就愈发显现出来。于是,许多国家开始改变这种单一的直接投资的方法,采取国家直接投资和政策优惠相结合的方法。例如,通过政府直接拨款、合作研究开发、政策性贷款等方式对企业、科研机构进行资助,也包括减免企业税收、提供贷款担保、贴息等间接补贴方式。

政府采购作为一种技术创新激励的手段,其发挥的作用是何其他方式所不能替代的。政府部门的购买能够形成最为强大的市场需求,对企业和科研院所的技术创新起到极大的需求拉动作用。这种作用与政府直接提供研发资助和政策优惠明显不同。政府采购则是一种能够增强企业或者科研机构适应市场、推出新产品,直接将科学研究转化为生产力的最为有效方法。这是因为,政府采购直接采购产品,对于企业而言,产品销售渠道的畅通也就意味着企业发展和壮大。

为了开发和使用新技术和新产品,影响新技术的需求有时比影响新技术的供给更加有效,而政府采购就是影响新技术的需求的典型例子。如前所述,除了政府可以采购产品外,政府采购还可以通过购买新技术的方式来促进多种主体的自主技术创新。发达的国家都非常重视通过政府采购促进自主创新。在所有的产品采购中,能够为本国的经济发展起重要推动作用的是对高新技术产品的购买。因

收稿日期:2006-03-03;修回日期:2006-06-02

作者简介:王丛虎(1968-),男,河南信阳人,博士,讲师,研究方向为政府采购、行政法治、公共管理与廉政建设。

此,发达国家都积极采取措施,纷纷购买本国企业的高新技术产品,以推动本国企业的技术创新。最典型的案例就是美国半导体和计算机工业发展的早期,由美国国防部和国家宇航局联合采购,有效地降低了这些产品进入市场的风险。同样,在美国硅谷成立初期,政府订单就占有 25%。这样就很大程度上减少企业创新在市场方面的不确定性和风险。就电子集成电路产业而言,1960 年,集成电路刚刚问世,美国联邦政府就订购了 10% 的产品;而两年之后的 1962 年,政府采购了占到了 94%;即使是到了 20 世纪 70 年代,政府采购的数量仍然占到了 37% 左右。美国在克林顿时期,为了扶持创新产品的初期市场,通过政府采购的政策,按照《购买美国产品法》的规定,政府采购了以半导体和计算机等电子工业为代表的新兴工业的大量技术创新产品,即计算机及其相关产品就占到 90 亿美元。正是美国政府对本国高新技术的采购才加速了企业技术创新的成果转化、商品化和产业化的过程。也引发了后来的美国“硅谷”和“128 号公路高技术产业带”的迅速崛起。可见,政府采购政策为美国电子产业的发展起到了关键的扶持和促进作用^①。

受美国的政府采购促进企业技术创新的影响,发达国家纷纷重视利用政府采购政策鼓励技术创新。英国要求政府部门、政策实施室、国营公司在计算机和通讯器材等方面,必须在本国采购。同样,日本的计算机工业也是从政府采购中受益。日本政府明确要求政府部门、国营铁路、电信电化公司、国立大学以及政府系统有关机构在选购计算机时,必须优先采用国产机。发达国家采购本国高新技术产品的历史已经证明了政府采购能够明显地促进企业技术创新。通过购买国货,特别是通过本国高新技术产品被认为是对企业技术创新最为直接的方式,也是最为有效的方式。

除此之外,发达国家为了促进自主创新,还纷纷采取措施,直接购买潜在的高新技术。早在 1972 年,美国联邦标准局就授命制定了一项实验性激励技术计划。从 1973 年开始,美国联邦标准局和国家科学基金委合作,通过联邦采购的方式,刺激工业界积极参与研发实验项目。同时提出了有利于技术创新的政府采购方式,如采购合同详细说明未来产品

功能、分布购买、购买样机、规定价格刺激条款等等。芬兰、法国等欧盟国家则把政府技术采购分为发展性技术和适应性技术,进而分别采取不同采购方式和采购合同。

正是这些发达国家充分发挥了政府采购的政策功能,通过政府采购购买本国货、注重购买本国自主创新的技术,才使得本国科学和技术获得很快发展。

2 我国政府采购促进自主创新现状

改革开放 20 多年来,我国引进了大量技术和装备,对提高产业技术水平、促进经济发展起到了重要作用。但是,必须清醒地看到,只引进而不注重技术的消化吸收和再创新,势必削弱自主研发的能力,拉大与世界先进水平的差距。事实告诉我们,在关系国民经济命脉和国家安全的关键领域,真正的核心技术是买不来的。我国要在激烈的国际竞争中掌握主动权,就必须提高自主创新能力,在若干重要领域掌握一批核心技术,拥有一批自主知识产权,造就一批具有国际竞争力的企业。总之,必须把提高自主创新能力作为国家战略,贯彻到现代化建设的各个方面,贯彻到各个产业、行业 and 地区,大幅度提高国家竞争力^②。

然而,在 2000 年我国进行政府集中采购试点在全国展开之前,我国的政府采购都是各部门、各单位自行组织,基本上是自由采购。在自由采购的状态下,对于政府采购行为的政策目标几乎缺乏相应的约束,导致各部门盲目采购、重复采购现象严重。这种分散采购不仅使得财政性资金使用效益低下、缺乏经济调控功能,而且还滋生了大量的腐败现象,当然在促进技术自主创新方面更是无从谈起。这主要表现在,我们的各个部门的自行采购中多喜欢购买外国货,而轻视本国产品;喜欢外国品牌,无视中国自主品牌;喜欢外国技术,鄙视中国技术;喜欢外国服务,忽略中国的服务。等等。在分散采购中,各个部门的政府采购各自为阵,缺乏公平公正的竞争机制,只注重产品的价格或者性能,而不考虑推动产品的技术创新或者综合性能。这样,庞大政府需求

① 参见张越、郭沛主持的、2004 年 10 月结项的科技部条财司资助项目“支持科技创新的科技投入宏观政策研究”中的子课题“促进企业创新的政府采购政策研究”的研究报告第 10 到 20 页相关内容。

② 这是《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006-2020)》中对于自主创新的深刻论述,也显示了我国注重自主创新的决心和信心。

市场被分割成互不联系、互相割裂的小市场,无法形成规模采购的强大政策效应。

2003年《中华人民共和国政府采购法》^①正式实施,该法明确规定“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,包括环保政策、扶持不发达地区和少数民族地区,促进中小企业发展等。”^②除此之外,该法的第十条也明确规定我国的政府采购应当采购本国货物。不难看出,《政府采购法》已经充分注意到了政府采购的政策功能,并且也规定了通过政府采购来促进我国的相关政策的实施。但是,我国近年的政府采购实践并没有很好地落实这些政策目标。尤其是在通过政府采购促进我国自主创新方面,政府采购的政策功能发挥明显不够。这主要表现为:第一、高新技术购买本国货的少,难以促进我国企业和科研机构的创新。以我国政府采购计算机软件为例,到2003年年底,中国市场的国产软件占有率仍然徘徊在30%。而且相较于国外软件巨头20% - 30%的高额利润率,国产软件的这一指标却在不断下滑,趋近于零。一项调查显示,2003年中国软件类企业整体销售收入下降2%,利润率更是史无前例地下滑了57%^[2]。不难看出,正是缺少我国政府采购市场的大力支持,国内软件行业的生存已经岌岌可危。就计算机硬件而言,也存在同样的问题。第二、政府采购自主品牌的少,外国品牌的多,不能形成激励民族品牌的良好环境。以我国政府采购中占有较大比重的汽车购买为例,2004年,中央国家机关通过政府采购中心公开采购的汽车有3000多辆,总价值超过8亿元,其中自主品牌汽车所占的比例非常低。在目前的政府采购汽车的清单上,自主品牌汽车中只有红旗轿车的采购量较大,其他自主品牌汽车很少^[3]。自主品牌的汽车没有了政府采购的这个大市场,也就失去了最大的消费群体。没有了消费者的产品也就谈不上盈利,更无法进行科技创新。第三、科研项目招标忽略了产学研结合,使得许多政府采购的科研项目只停留在实验室或者理论的可能上。目前,我国有大量的国家级、省部级的科研项目结项后,就永远停留在科研项目上,不能或没有办法进入产品过程。这样

不仅造成了国家财政性资金的技大浪费,而且更为重要的是直接遏制自主创新的发展势头。造成这种现象的原因之一就是政府采购过程不注重产学研的结合,过分强调项目,把科研和产品转化人为地分隔开来。第四、我国还没有形成相应的法律法规和政策体系。从发达国家情况看,政府采购促进技术创新需要一系列法律法规和政策的支持。因为这个问题涉及到不同领域、不同部门和不同的利益团体。只有通过相关的法律法规和政策体系,形成政府采购的体制和协调机制,才能保政府采购真正促进自主创新。

3 我国政府采购促进自主创新的对策建议

笔者认为,规范政府采购,促进我国多种主体积极参与自主创新,应从以下方面着手。

3.1 尽快制定购买本国货的法律法规

如前所述,政府采购购买本国货已经成为发达国家促进本国技术创新的重要手段。以美国为代表的发达国家,都纷纷制定了专门的法律法规,强制要求本国的各个部门在政府采购中优先购买本国货^③。即使是那些已经加入了WTO《政府采购协议》的国家,购买本国货仍然是其政府采购中必须遵守的原则,而且本国货所占政府采购的比例依然很高。为此,笔者认为应该专门制定法律或者法规,进一步落实我国《政府采购法》中关于购买本国货物的规定。只有通过优先购买本国货的相关法律法规,才能真正扭转我国目前只注重购买外国技术和装备,而忽略购买本国技术和装备的不正常现象;才能保证国内一些具有创新能力企业有了稳定的市场需求,进而拉动各个创新主体自主研发、自主创新。

3.2 改变政府直接投资方式,注重通过政府采购促进自主创新

长期以来,我们过分注重对具有创新能力主体的无偿资金划拨,而忽略了通过竞争性方式激励创新主体的自主创新。这样就造成了能够获得政府直接资助的主体因为有了稳定的资金来源或者项目来源,却缺乏进取与创新的动力;而一些富有创新意识

① 以下简称《政府采购法》。

② 我国《政府采购法》第9条的规定也是该法的政策目标,其中已经包含了政府采购促进自主创新的政策价值和目标。

③ 美国1933年颁布了《购买美国产品法》,规定联邦各政府机构除特殊情况外,必须购买国内产品,工程和服务必须由国内供应商提供。阿根廷于2000年正式实施了《购买国货法》,规定各企事业单位必须优先购买国货。德国、挪威等欧盟国家也都在法律中明确规定优先购买本国货。

和能力的主体却因为资金问题,无法自主创新。为此,我们要改变这种不合理的方式,针对不同的创新项目,通过不同的方式引入竞争,尤其要注重通过规范的政府采购方式来促进自主创新。具体说来,对于基础性的科技创新项目,在政府采购中可以通过提高投标人规格的方式,保证具有创新能力的国家重大创新基地参与竞标;而对于具有自主创新技术的产品和服务,政府采购应该优先购买,并且采取首购政策,确保自主创新的可持续性。

3.3 改变政府采购只注重购买货物的方式,转变为注重购买技术与货物并重的政策

政府技术采购(government technology procurement, GTP)也被称为公共技术采购(public technology procurement, PTP)是指对当时尚未存在,但可能在一定时间内研制出来的某种产品或系统发出订单的行为。发达国家非常重视政府技术采购,只是不同国家有不同的模式。其中以瑞典为代表的北欧国家通过集中采购研发合同的方式取得了显著成效。美国重视国防技术采购,注重发挥《购买美国产品法》在技术采购中作用,也取得了明显效果。为此,我国的政府采购也应该吸取经验教训,不能仅仅停留在购买国外的先进产品,而忽略对先进技术或核心技术的采购。对于国外的先进技术,我们可以采取首先采购,然后吸收、引进消化吸收再创新,以致变成我们的自主创新技术。对于本国技术,我们要通过采购技术,鼓励原创技术和集成创新。当然,政府技术采购具有很大风险,有效的技术采购往往要依靠高度集中的政府购买力,而且技术采购应该在有一些有国家控制的大规模、高成本、高风险的行

业。所以,注重技术采购并不意味着忽略产品的采购。在我国政府采购中,应该细分市场,针对不同的项目采取不同的采购模式和方法,真正形成技术、货物、服务和工程并重的科学采购体制。

3.4 完善政府采购的运行机制,构建公平公正的政府采购氛围

政府采购不管是直接采购货物、还是技术及其他,都需要一个良性的运行机制。只有在一个公平公正透明的环境下,展开充分的竞争的政府采购,才能保证各个创新主体、尤其是企业这个重要的创新主体能够积极参与政府采购,获得政府和社会的信任与支持。也只有不同的具有创新能力的主体对政府采购充满信心和希望,才能保证政府采购的政策目标获得实现。对于我们目前的政府采购运行机制而言,最为重要的是抓紧完善如下政府采购机制:第一、政府采购的预算与计划实施机制。第二、政府采购信息公开机制。第三、政府采购代理机构与供应商资格认证与监督管理机制。第四、政府采购专家评审机制。第五、政府采购合同验收机制。等等。

参考文献:

- [1] 石勇,崔红曼.我国科技竞争力现状、问题及对策[J].中国科技论坛,2002,(3):25-27.
- [2] 徐蕾.政府采购难以保护国产软件[EB/OL]. <http://it.sohu.com/20040921/n222158011.shtml>. 2004-09-21/2005-04-12.
- [3] 谷江海.民族品牌:公务车采购中的法律缺位[N].检察日报,2005-6-14(8).

On government procurement promoting self-innovation in China

WANG Cong-hu

(Department of Public Administration, Renming University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Regulating government procurement is one of important contexts in the information of government expenditure management, which can improve efficiency of public expenditure, induce corruption, and promote self-innovation in technology, in order to realize the function of Marco-economy regulation. Developed countries regard the function of government procurement promoting self-innovation, and legislate laws, regulations and measures. We should think much of the policy function of government procurement, and make law about it, make it one of the important measures that government procurement promote self-innovation in our country.

Key words: government procurement; self-innovation; countermeasure and suggestion

论我国政府采购促进自主创新

作者: [王从虎](#), [WANG Cong-hu](#)
作者单位: [中国人民大学行政管理系, 北京, 100872](#)
刊名: [科学学研究](#) [ISTIC](#) [PKU](#) [CSSCI](#)
英文刊名: [STUDIES IN SCIENCE OF SCIENCE](#)
年, 卷(期): 2006, 24(6)
被引用次数: 12次

参考文献(8条)

1. [徐蕾](#) [政府采购难以保护国产软件](#) 2005
2. [石勇](#); [崔红曼](#) [我国科技竞争力现状、问题及对策](#) [期刊论文]-[中国科技论坛](#) 2002(03)
3. 美国《购买美国产品法》 1933
4. [政府采购法](#)
5. [政府采购法](#)
6. [国家中长期科学和技术发展规划纲要\(2006-2020\)](#)
7. 参见[张越](#)、[郭沛](#)主持的、2004年10月结项的科技部条财司资助项目“支持科技创新的科技投入宏观政策研究”中的子课题“促进企业创新的政府采购政策研究”的研究报告第10到20页相关内容
8. [谷辽海](#) [民族品牌: 公务车采购中的法律缺口](#) 2005

本文读者也读过(10条)

1. [邹进文](#) [政府采购的经济学透视](#) [期刊论文]-[当代财经](#)2002(2)
2. [胡凯](#), [尹继东](#), [Hu Kai](#), [Yin Jidong](#) [支持企业创新活动的政府采购政策研究](#) [期刊论文]-[科技进步与对策](#) 2008, 25(8)
3. [刘铭强](#) [论公共工程的政府采购行为](#) [期刊论文]-[重庆建筑大学学报](#)2002, 24(4)
4. [邓乐元](#), [成良斌](#) [技术创新取向的政府采购](#) [期刊论文]-[中国科技论坛](#)2003(3)
5. [杨玉梅](#) [论我国政府采购监督机制的完善](#) [期刊论文]-[经济问题探索](#)2006(4)
6. [王士如](#), [WANG Shi-ru](#) [中国政府采购立法与WTO政府采购协议的整合](#) [期刊论文]-[上海财经大学学报](#)2005, 7(5)
7. [黄河](#), [陈剑](#), [HUANG He](#), [CHEN Jian](#) [政府采购组合拍卖机制](#) [期刊论文]-[重庆大学学报\(自然科学版\)](#) 2006, 29(6)
8. [任胜钢](#), [李丽](#) [发达国家政府采购促进高新技术产业发展的政策比较及启示](#) [期刊论文]-[中国科技论坛](#)2008(3)
9. [游栋明](#) [完善高校政府采购的探讨](#) [期刊论文]-[实验技术与管理](#)2005, 22(3)
10. [邓晓军](#) [中国政府采购制度建设中的问题与对策](#) [期刊论文]-[学术交流](#)2010(5)

引证文献(12条)

1. [张钦红](#), [顾晓雯](#) [支持自主创新的两阶段政府采购政策](#) [期刊论文]-[系统管理学报](#) 2010(2)
2. [张凯](#), [郝晓燕](#) [内蒙古政府采购与技术创新激励的研究](#) [期刊论文]-[商场现代化](#) 2010(17)
3. [范波](#), [孟卫东](#), [马国旺](#) [基于投资溢出的研发联盟政府补贴政策研究](#) [期刊论文]-[科技进步与对策](#) 2010(16)
4. [张楠](#), [林绍福](#), [孟庆国](#) [现行科技政策体系与ICT自主创新企业反馈研究](#) [期刊论文]-[中国软科学](#) 2010(3)
5. [徐军](#) [完善仪器设备招标的思考与若干建议](#) [期刊论文]-[实验室研究与探索](#) 2009(9)
6. [杨志兵](#), [喻金田](#) [面向自主创新的政企联动方式及其选择](#) [期刊论文]-[华中农业大学学报\(社会科学版\)](#) 2009(3)
7. [唐东会](#) [政府采购促进自主创新的机理探析](#) [期刊论文]-[现代管理科学](#) 2008(2)
8. [常超](#), [王铁山](#), [王昭](#) [政府采购促进企业自主创新的经验借鉴](#) [期刊论文]-[经济纵横](#) 2008(8)
9. [郝瑞利](#) [政府采购对我国自主创新的促进作用](#) [期刊论文]-[企业科技与发展](#) 2008(10)

10. [王铁山](#). [冯宗宪](#) [政府采购对产品自主创新的激励机制研究](#)[期刊论文]-[科学与科学技术管理](#) 2008(8)
11. [杨晓群](#) [完善政府采购, 促进企业自主创新](#)[期刊论文]-[价值工程](#) 2008(8)
12. [叶伟巍](#). [郑锦宜](#) [激发高技术企业自主创新的政府采购制度研究](#)[期刊论文]-[科学学研究](#) 2007(z1)

本文链接: http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_kxyj200606028.aspx