# 美国政府采购支持科技创新的体制分析及启示

文/张晓杰

当今世界，科技创新是促进国家经济发展的主要动力，各个国家都将加强自主创新能力作为科学技术发展的主要方向。在市场经济条件下，科技创新涵盖了从设计、研发、试制到生产、商业化的整个过程。不确定性带来的投资风险，客观上需要一个健康、快速发展的高新技术产品市场。大多数发达国家都非常重视高新技术产业市场的培育和引导，其中以政府采购来支持科技企业是通用的做法。本文主要分析美国政府如何通过政府采购制度支持科技创新和科技企业的发展,并结合我国政府采购的现状提出可借鉴的措施。

## 一 美国支持科技创新和科技企业发展的政府采购体制

政府采购具有公共政策的功能，要求政府在采购活动中调节宏观经济的供求关系，承担起实现社会公共利益的责任。由于政府采购的巨大金额是任何企业无法比拟的，所以政府往往是市场上最大的单一消费者，它对新产品初期市场的培育起着至关重要的作用。从20世纪90年代初期开始，美国经济在高新技术推动下出现的快速发展很大程度上得益于美国政府通过政府采购的方式对高新技术产业的支持、对新产品市场的培育。因此，了解并借鉴美国政府采购对科技企业支持的做法有一定的现实意义 。

### 1 完善的政府采购体系

美国是最早采用政府采购的国家之一。从其1761年第一部《联邦采购法》的颁布开始，美国政府相继以立法的形式规范政府采购，建立了一个由法律规则、组织体系、采购程序与方法以及申述制度等方面构成的较为完善的政府采购体系。

（1）健全的法规体系

美国的法制高度发达，有关政府采购的法律规章已相当完备和严密，形成了以法律（法案、法令）、规章制度、行政和司法三个部分组成的制度体系。美国国会和有关部门制定了大约500种政府采购法规，其中《联邦政府采办法案》和《联邦政府采购条例》是政府采购法规体系的核心，统一规范了政府各机构的采购政策、标准、程序和方法。该法规体系不仅对政府采购的社会经济目的、采购人与纳税人的关系、采购组织形式进行了界定，而且对采购的合同形式、不同采购方式的适用性、操作步骤、采购商品目录等工作细节进行了规范，是政府采购部门和供货商共同遵守的准则。其中在《联邦采购法》中，有专门针对技术创新成果采购方面的内容。更为重要的是这些制度法规在实际操作中得到了严格的遵守，体现和保证了美国政府采购的总原则。

（2）规范、透明的采购程序与方式

美国传统的优先采购方式是密封招标方式，1984年后开始向多种竞争招标方式和竞争性谈判方式方向发展。但无论采用什么样的方式，也无论多大的金额，都必须按照一定的步骤进行，一个完整的项目采购过程包括合同形成阶段和合同管理阶段，共10个程序。规范、透明的采购程序与方式有利于供应商之间的公平竞争，节省了信息成本。

对于一些高科技项目，美国政府会在项目的研发期就通过政府采购的方式予以支持。美国军队的科研管理中目前正在运行的小企业革新研究计划和小企业技术转化计划就是政府采购项目。它们都按照三阶段来进行，第一阶段为初始研发阶段，经招标后由政府资助研究，但时间控制在半年，经费控制在7万美元；第二阶段是一个连续的研发活动，第一阶段成功的项目，邀请进入第二阶段，由政府与企业或投资人共同出资研究；第三阶段是研究成果的商业化阶段，成功的项目研究承担者向政府或商业领域推销其开发的产品或服务。联邦政府还将科研服务中有关“咨询和辅助服务”项目也纳入了政府采购。

（3）申述制度

在政府采购招标结束后，任何认为自己受到不公平、不公正待遇的供应商均可提出申述，维护自己的权益。申述原则不仅能保证政府采购的公正性和透明性，维护竞争原则在采购中的贯彻实施，还能有效遏制采购中黑色行为的发生。

### 2 设立专门的机构

美国联邦政府总务管理局（General Service Administration,GSA）是负责美国政府采购（除国防采购外）的专门机构。它有权制定和颁布联邦政府采购条例，有权为几乎所有的联邦政府机构进行采购，有权设立标准和规范等。美国联邦政府总务管理局代表联邦政府许多民事机关购买货物和服务、处理房地产购买、租用和建设等工作。联邦政府中的许多小机构也可以委托美国联邦政府总务管理局进行采购。

### 3 优先制度

美国于1933年颁布了《美国产品购买法》，其立法宗旨是："扶持和保护美国工业、美国人和美国投资资本。"该法规定联邦各政府机构除在境外使用、价格过高、对国产品优惠不符合公共利益以及国产品数量不够或者质量不高等特殊情况外，必须购买国产品，工程和服务必须由国内供应商提供。同时规定,在政府采购项目的国外报价中,只要本国供应商的报价不超过外国供应商报价的6%,则优先交由本国供应商采购。《联邦采购条例》中就美国产品做出了进一步界定。美国预算补充法案等法律都规定了执行《购买美国产品法》的义务。

这种优先购买本国产品的做法，在一定程度上刺激了市场需求，特别是对新产品进入市场提供了条件，起到了引导作用。在克林顿政府的"全面经济计划'中，为扶植创新产品的初期市场，仅就计算机相关新产品的政府购买支出就达90亿美元。这一时期的美国经济表现为高增长、低膨胀，经济学家用"新经济"来形容这种现象，并将其根源归结为高新技术，特别是信息技术的巨大发展。

4 扶持中小企业的有关措施

在美国，中小企业是重要的经济组成部分，也是最具活力和创新精神的部分。但在争取政府采购定单过程中,大型企业由于技术先进等因素,可能对采购信息产生垄断,其资金雄厚和专业化水平极易通过超低报价挤压中小企业,从而使中小企业在信息、报价竞争中处于劣势。为了维护政府采购公开、公平原则,为中小企业分享政府采购利益创造条件,美国在扶持中小企业参与政府采购方面在法律上作了相关规定。《美国产品购买法》规定,在政府采购项目的国外报价中,只要本国供应商为中小企业，其报价不超过外国供应商报价的12％,则优先交由本国供应商采购。

美国的地方政府为了扶持中小企业发展,也通过一系列优惠计划鼓励中小企业参与政府采购。这些地方优惠计划归纳起来主要有以下三个方面:一是在政府采购的报价、信息披露方面,为中小企业降低竞争门坎,并扩大信息网络和提供社会化服务。二是降低政府采购项目的标的,增强中小企业竞争。三是制定面向中小企业的政府采购目标。例如新泽西州经过对供应商的调查,发现中小企业有能力占有7%的政府采购份额,即在次年的采购计划中专门做出规定:政府采购支出的7%,必须支付给中小企业供应商。

在高科技产业中，大多数企业属于中小企业，这种优先购买政策和优惠计划有利它们参与市场竞争，促进企业的发展，也极大的提高了中小企业技术创新的能力和水平。

二 我国政府采购制度的现状及存在的问题

我国的政府采购制度开始建立于上个世纪90年代中期，当时主要是在上海、深圳等城市开展改革试点工作。1998年，国务院明确财政部作为政府采购的主管部门。随后，地方各级政府在财政部门也设立了相应的政府采购管理机构。到2000年，各地的政府采购机构建设基本完成。就政府采购规模而言，自我国政府采购制度实行以来，各级政府的采购规模迅速增长。1998年全国政府采购的规模仅为31亿元，至2005年则已达到2500亿元。同时，为了规范政府采购行为，政府采购制度的法规框架也已初步建立。其中《中华人民共和国政府采购法》是我国政府采购制度的法律基础。

但也应该认识到，我国政府采购制度在快速发展的同时也不可避免的暴露出一些问题。主要有以下几点:

1 政府采购缺乏统一的组织管理

我国各地方所建立的政府采购机构多是财政部门或机关事务管理局与财政部门联合参与进行的，到目前为止尚未建立全国统一的负责政府采购管理与监督的专门机构。如果政府采购仍以财政直接参与为主，将会使财政权力有无限扩大的趋势。财政部门作为政府采购的监督管理部门，又直接从事政府采购的具体操作，既是运动员，又是裁判员，将难以保证政府采购的公平、透明和高效。

2 政府采购立法需要完善

目前与《政府采购法》相配套的实施细则还不健全，各地方政府采购实践的范围、内容和方法存在很大的差异。同时，政府采购尚缺乏一个规范、统一的操作程序，因此对很多地方政府采购的不合理程序还不能进行依法约束，不能确定其程序是否合法，从而导致一些采购者可以利用程序上的缺陷进行违规操作。

3 政府采购的范围狭窄

虽然我国政府采购的范围扩大到工程类、服务类项目，但货物类占的比重仍然很大。2003年政府采购支出中货物、工程和服务三大类项目所占的比例分别为54.4%、39.3%以及6.3%。而发达国家对工程类和服务类项目的采购所占比重一般较大。特别是我国对本国高科技产品的采购比重还比较很小，尚没有充分体现出对高技术产业的倾斜。

4 对本国中小企业的扶持力度不够

我国政府采购法规定，政府采购应当有助于促进中小企业发展。并且规定，除特殊情形外，政府采购应当采购本国货物、工程和服务。当前我国的许多企业，特别是中小企业在资金实力上根本无法与国外大企业相抗衡。而许多地方的政府采购"门槛"过高，如在采购中要求供应商提供的保证金比例为采购金额的2％－20％，让符合资格的中小企业难以承担。并且在采购过程中，没有

给予本国中小企业一定的优惠,使得许多中小企业面对政府大宗采购望而却步，从而失去了进一步扩大发展的机会。

三 美国政府采购体制对我国科技创新的启示

政府采购对一个国家的科技创新有巨大的推动作用，这在很多发达国家得到了充分的证明。我国的政府采购活动起步晚，有许多不成熟、不完善的地方。在如何以政府采购作为导向手段支持科技创新和高科技企业发展的方面，我们需要借鉴美国等发达国家的经验，并结合我国的实际，来制定高效合理的政府采购制度。

1 建立完善的法律体系，将鼓励技术创新的目标法律化

我国在2002年颁布了《中华人民共和国政府采购法》，标志着我国政府采购走向了法制化和规范化。在此法中，第一条中应进一步明确促进技术创新的目标，使政府采购成为引导科技创新的手段的法律依据。在关于采购方式、采购程序、监督管理等具体规定中，应结合技术创新的特点，做出适当的调整，有助于技术创新的发展。另外，要建立配套的法规制度，完善对技术创新产品进行政府采购的相关规定。例如，由2004年底微软中标北京政府软件采购而引发的国产软件优先采购问题的争论，导致了有关部门出台《软件政府采购管理办法》，这不仅完善了对本国软件产品的界定，也使国内软件开发生产企业获得政府采购的优先权。

2 优先购本国科技创新型产品，加大政府采购的规模

通过政府采购的方法来支持自主科技创新、自主技术创新是我国目前政府采购工作的重点。我们可以借鉴美国政府采购扶持高新科技产业的经验，优先购买本国科技型产品，特别是拥有自主知识产权或品牌的产品，以支持中国企业创造自己的品牌，鼓励企业进行自主知识创新。同时还要加大对本国高新科技产品的采购规模，提高这些产品在政府采购中的占有比例，以对社会其他采购主体形成重要的导向作用，进而扩大市场对本国高新科技产品的需求，使企业获得更多的发展资金。

3 充分发挥政府集中采购机构的作用

首先是统一各地集中采购机构的设置，将政府采购管理机构和集中采购机构分别设立，以保证集中采购机构的独立性。其次是要明确集中采购机构的职能和采购范围，即对机构的设置原则、业务范围、管理体制以及预算体制等内容做出明确规定。第三要尽快建立专业政府采购人员队伍，提高采购机构的工作效率。第四是建立有效的政府采购监督管理体制，对政府采购形成直接监督、行政监督和司法监督的全面监督机制。

4 制定优惠政策，促进科技创新型企业的发展

借鉴美国优先购买制度，利用政府要在质量、技术相近，价格差距不大的情况下优先购买本国的高科技产品，特别是国家重点发展的高科技领域,如信息技术、生物技术、新材料、新能源、航空航天等领域,要进行重点扶持。对于科技型的中小企业给予必要的扶持，可以采取降低有关招标门槛、优先支付购买金额等方法。如在采购中要求供应商提供的保证金比例为采购金额的2％－20％，让符合资格的中小企业难以承担，可以根据项目适当地降低中小企业采购保证金，使其能参与竞争，促进其发展。特别是在采购时可以以高于同类但不具有自主知识产权产品的价格购买拥有自主知识产权的新产品，从而使企业获得进一步技术创新的能力。此外，也可以规定中小企业在政府采购中的份额，以保证其分享政府采购政策性功能的权利。

技术创新已成为决定一个国家经济能否快速、持续发展的关键因素，越来越受到政府的重视。温家宝总理在第十届全国人民代表大会第四次会议上作的《政府工作报告》中提到：“提高产业技术水平，关键是要全面增强自主创新能力。要在一些重要产业尽快掌握核心技术和提高系统集成能力，形成一批拥有自主知识产权的技术、产品和标准。”而要提升产业水平可采取的主要措施之一就是“完善自主创新的激励机制，实行支持企业创新的财税、金融和政府采购等政策。”因此，我们应不断完善政府采购制度，充分发挥政府采购在推动技术创新、增强自主创新能力上的巨大作用（作者单位：山东理工大学经济学院）

相关链接

美国对外资银行的监管及其启示
战国中山国城市商业发展研究
借鉴香港经验发展深圳总部经济
日本农业金融体系及其对我国的启示
美国政府采购支持科技创新的体制分析及启示

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心