

冲突、缺失与重构

——自主创新产品政府采购政策探析

彭鸿广, 骆建文

(上海交通大学 安泰经济与管理学院, 上海 200052)

摘 要:为了充分发挥政府采购扶持自主创新的功能,中央政府和地方政府制定了相应的各种政策。分析了中央政府和地方政府制定的政策之间存在的冲突,指出了政策中存在的缺失,从自主创新产品的认定、评审中的扶持力度、地方保护主义思想和无歧视原则、监督机制、公开招标方式、合作机制6个方面就政策的重构提出了建议。

关键词:自主创新;政府采购;政策冲突

中图分类号:DF37

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)13-0034-03

0 引言

充分发挥政府采购的职能,实现促进我国自主创新的政策目标,已经成为政府、学术界和企业界的共识。为了使政府采购激励自主创新的功能和政策精神能够落至实处,科技部、财政部相继发布了《国家自主创新产品认定管理办法》、《关于实施促进自主创新政府采购政策的若干意见》、《自主创新产品政府采购评审办法》、《自主创新产品政府采购预算管理办法》、《自主创新产品政府采购合同管理办法》、《自主创新产品政府首购和订购管理办法》等多个文件。与此同时,很多的省市也制定了各自的自主创新产品认定办法和自主创新产品政府采购管理办法等。

这些政策的制定标志着政府采购的政策功能从政策精神进入实质性操作阶段。自主创新政府采购的预算、评审及合同规范等具体的措施,使政策具有实实在在的可操作性。正是这种可操作性,使得政府采购政策功能产生现实的意义,并为其它方面的政策功能实施规范提供了良好的示范^[1]。但是经过仔细研究之后不难发现,这些政策之间,特别是中央政府与各级地方政府制定的政策之间,存在着许多的冲突,而且各政策自身还存在很多的缺失或漏洞,需要进一步补充和完善。刘小川^[2]认为,目前有关我国政府采购政策由于政策制定的思路不清晰,政策目标的不协调,造成各层次政府的政府采购政策之间的衔接与配合关系不甚合理,有关政策的范围不全面、政策的功能表述过于原则,另外中央、地方与行业之间有关政府采购政策

的主次关系以及相互的配合关系不顺。徐焕东^[3]指出,在自主创新产品政府采购中,必须克服和防止可能出现的政策性矛盾,如何在通过价格优惠、评分优惠等手段实施政策功能的同时,不致影响其它目标实现,是一个必须处理好的现实问题。黄卫、唐顺元^[4]则提出了更具体的建议:在相关政策中应明确规定,在自主创新产品的评审过程中,应针对产品所属领域、产品的技术含量实行不同的优惠政策,即对不同领域、不同技术含量的自主创新产品规定有差别的优惠政策^[4]。

本文试图通过比较和分析中央和地方制定的自主创新政府采购的相关政策,发现其中的冲突与缺失,然后就政策的重构提出建议。

1 中央和地方政府制定的自主创新产品政府采购政策之间的冲突

无论是中央政府还是地方政府制定的自主创新政府采购政策,都在自主创新产品的认定标准和条件、采购方式、评审中对自主创新产品的价格扣除、采购预算和监督检查等方面作了规定。这些规定之间,大部分是一致的,但也存在着许多的矛盾和冲突。

1.1 自主创新产品认定上的冲突

自主创新产品的认定是政府采购扶持自主创新政策落到实处的基础。科技部和国家发展改革委、财政部联合发布的《国家自主创新产品认定管理办法(试行)》中除规定了国家自主创新产品的条件之外,还规定了产品的申报

收稿日期:2008-04-08

基金项目:国家哲学社会科学基金项目(07BJY036)

作者简介:彭鸿广(1976-),男,湖北天门人,上海交通大学博士研究生,浙江科技学院讲师,研究方向为政府采购、物流与供应链管理;骆建文(1966-),男,浙江杭州人,上海交通大学教授,博士生导师,研究方向为政府采购、激励与规制。

程序。但是该《办法》中没有明确说明地方政府是否能够认定自主创新产品。《自主创新产品政府采购评审办法》中指出,该办法所称自主创新产品是指纳入财政部公布的《政府采购自主创新产品目录》(以下简称目录)的货物和服务,目录由财政部会同科技部等有关部门在国家认定的自主创新产品范围内研究制订。可见,中央政府制定的文件中所指的自主创新产品是国家科技部等认定的自主创新产品。

事实上,越来越多的地方政府包括省、省会城市和直辖市政府部门,也纷纷制定了当地的认定自主创新产品的办法,说明自主创新产品认定的条件、程序等。例如:①《北京市自主创新产品认定办法(试行)》规定,企业申请自主创新产品认定应具备的条件有:北京地区内注册的具有独立法人资格的高新技术企业;企业拥有专门的研究开发机构或部门,上年度用于高新技术及其产品研究开发的经费投入占上年销售收入的5%以上。②《江苏省自主创新产品认定管理办法(试行)》规定,“申请认定的自主创新产品,应具备下列条件:产品的生产企业为依法在江苏省登记注册的企业法人;产品符合国家有关法律法规和产业政策的规定;产品的技术水平在同类产品中处于国内领先并达到国际先进。”

可以看出,各地方政府认定的自主创新产品的基本条件之一是产品的生产企业为在当地依法登记和注册的企业法人,认定的主体为当地的科技部门会同有关部门。如果每个省每个市都认定自己的自主创新产品,就会造成多种不同级别、不同地区的自主创新产品共存的局面。试想,如果出现这样一种局面:在江苏省的某次政府采购过程中,同时参与投标的有国家认定的自主创新产品、北京市认定的自主创新产品、江苏省认定的自主创新产品和没有经过认定的产品,在这种情况下,对这3种不同的自主创新产品,是应该给予不同的优惠政策,还是应该一视同仁?另外,各地方政府仅对在当地注册的企业法人生产的产品进行认定,能否被认为是构成了对外地注册企业生产的产品的一种歧视和差别待遇?

1.2 评审过程中扶持力度上的冲突

对自主创新产品的扶持力度体现为在评审过程中给予自主创新产品的价格扣除和加分比例上。《自主创新产品政府采购评审办法》第14条规定,采用综合评分法评标的项目,对自主创新产品应当增加自主创新评审因素,并在评审时,在满足基本技术条件的前提下,对技术和价格项目按下列规则给予一定幅度的加分:①在价格评标项中,可以对自主创新产品给予价格评标总分值的4%~8%幅度不等的加分。②在技术评标项中,可以对自主创新产品给予技术评标总分值的4%~8%幅度不等的加分。而在《深圳市财政局关于通过政府采购扶持自主创新的配套政策》中,却规定“以综合评标为主的招标项目,对自主产品给予10%的价格扣除,并按扣除后的投标报价计算其价格得分”。《广东省促进自主创新若干政策》中明确“采用综合评分法的采购项目评审,对自主创新产品给予5%~10%

的价格扣除,并按扣除后的报价计算其价格得分。”

由上例可见,在评标时给予自主创新产品的价格扣除比例和技术因素的加分比例方面,中央政策和各地方政策之间,存在着较大的冲突,类似的冲突还有很多。财政部的相关文件中也没有规定各地方政府设定的价格扣除比例和加分比例应该和《自主创新产品政府采购评审办法》中的比例保持一致还是可以有所不同。

1.3 地方保护主义与无歧视原则的冲突

《自主创新产品政府首购和订购管理办法》第13条规定,采购人应当通过政府采购方式,面向全社会确定订购产品供应商,签订订购产品政府采购合同,确保充分竞争,政府订购活动应当以公开招标为主要采购方式。该办法表明,自主创新产品的订购应该面向全社会公开招标,这符合政府采购法规定的“不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇”。而某些地方政策,如《安徽省自主创新产品政府采购管理暂行办法》却规定:对需要研究开发的重大自主创新产品或者技术,应当通过公开招标的采购方式,面向本省择优确定研究开发单位。《江苏省自主创新产品政府采购实施意见》中政府首购的产品是江苏省内企业或科研机构生产或开发的试制品和首次投向市场的产品。

将首购和订购产品的生产或开发单位限制在本省或本市范围之内,显然构成了差别待遇与歧视。这种政策之间的不一致体现了某些地方政府的地方保护主义的思想与政府采购的无歧视原则之间的冲突。

2 自主创新产品政府采购政策中的缺失

从总体上看,当前的自主创新产品政府采购政策在体系上已经比较完整,能够指导各级政府采购部门的执行与操作,但是仍存在如下的一些缺失,需要补充和完善。

2.1 监督机制上的缺失

根据我国《政府采购法》,对政府采购活动进行监管的机构是各级财政部门。财政部《自主创新产品政府采购评审办法》第18条也规定:各级财政部门应当加强对自主创新产品政府采购活动的监督管理。因此,财政部门既要负责对采购部门的自主创新产品采购计划进行审批,又要负责对采购部门的采购资金使用情况决算审核,同时还负责处理各类自主创新产品政府采购方面的投诉案件。这一方面造成了审批与监督职能不分,另一方面造成了监管体系的“体内循环。”虽然在政府采购监管制度中,形式上有纪检监察机关、主管部门、社会组织、人民群众等多层的监管系统,但实际上大多数的监管是贯穿于政府采购活动整个过程中的“内部监管”。在这种情况下,“外部监管”显得尤为重要,但这目前尚未引起有关部门的高度重视。^[5]而且目前的政策中,对财政部门在监督管理过程中的失职和不作为行为,缺乏应有的监督和惩罚措施。

《自主创新产品政府采购评审办法》中规定了对招标文件等方面的监督检查,但是缺乏对评审标准和评标过程

监管方面的规定。在政府采购自主创新产品中,采用何种评标方法、采取多大的优惠幅度、选择哪些评标专家,对中标结果有着很大的影响,对评审过程监管的缺乏很可能导致有损公正与公平的结果。

2.2 招标方式上的缺失

《自主创新产品政府采购评审办法》中规定的招标方式是公开招标和邀请招标。对于重大的自主创新产品和技术订购活动,《自主创新产品政府首购和订购管理办法》规定,应当以公开招标为主要采购方式,因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的,按照政府采购有关规定执行。该规定中没有引入两阶段的招标方法。

两阶段招标方法,即将技术招标与价格招标分开进行,在进行技术招标时采用的是谈判的方式,而进行价格招标时完全采取了公开招标的形式。因此集中了招标与谈判的优点,对于那些高科技、技术难度大的采购,而又须保证其充分竞争性的采购来说它非常适用。这种招标方式与公开招标相比,最大的区别就是允许采购实体在招标合同达成以前与供应商或开发商展开谈判。^[6]

2.3 合作机制上的缺失

自主创新产品特别是政府首购的产品,上市的时间较短,产品所使用的技术可能并不成熟,需要更新和改进,政府订购的重大创新技术也可能会遭遇到研制上的失败,因此政府采购自主创新产品和技术中会面临着巨大的风险。政府采购要实现促进自主创新这一政策目标,并不意味着完全置政府采购的经济性目标于不顾,政府采购也要讲求采购的投入、效率与经济效益。

当面对具有不同投资规模、不同技术风险的自主创新产品和技术时,各级政府采购部门就面临着如何合理选择的问题,中央与地方政府必须考虑如何对有限的资源进行最优配置,例如投资规模庞大、技术的风险也较大,但是一旦成功后效益很显著,对整个国民经济的发展有带动作用的重大的创新技术,更适合由中央政府来组织采购,毕竟各地地方政府的财力有限,承担风险的能力相对较弱。而那些主要是对本省或本市的经济有重大贡献的自主创新技术,最好由地方政府来组织采购。目前所有政策中,并没有关于中央政府与地方政府之间,以及各地方政府之间在政府采购自主创新技术中的合作机制。

2.4 采购预算上的缺失

《自主创新产品政府采购预算管理办法》规定,采购人在编制年度部门预算时,应当按照目录的范围编制自主创新产品政府采购预算,标明自主创新产品。但是该办法中没有规定自主创新产品政府采购预算的比例应该是多少,在当前国家自主创新产品目录并未出台的情况下,这个比例对各地方政府而言很难把握。另外,该办法也没有规定自主创新产品政府采购预算中是否应明确各细类自主创新产品的采购比例,这就给财政部门的监督带来一定的困难。

以汽车行业为例,因为《自主创新产品政府采购预算

管理办法》中并没有明确的规定预算的比例,因此采购人编制的自主创新产品政府采购预算中完全可以不包含自主品牌的车辆,或者将自主品牌车辆的政府采购预算占整个公务用车采购预算的比例设置得非常低,这就从根本上违背了制定有关政策的初衷。^[7]

3 自主创新产品政府采购政策的重构

要解决上述的中央制定的政策和地方政策之间的冲突,对现有的政策中缺失的部分进行补充,必须对现有的政策体系进行重构。考虑到管辖权的问题,重构的组织机构和协调机构应为国家财政部。对政策的重构主要应从以下6个方面展开。

3.1 统一自主创新产品的认定

为了消除各地方政府在自主创新产品认定上的各自为政现象,笔者认为应制定全国统一的自主创新产品的认定要求和条件,由国家科技部对国家自主创新产品进行认定,各地方政府无权认定自主创新产品。各地方政府根据《国家自主创新产品申报说明》规定的条件和要求,对本地区申报的符合条件的产品择优向科技部推荐,提交推荐产品的推荐意见及产品申报材料,然后由科技部等对国家自主创新产品进行认定并公布《国家自主创新产品目录》。

3.2 明确评审过程中的扶持力度

财政部制定的政策应明确,在地方政府制定的政策中,给予自主创新产品的价格折扣幅度和加分幅度应该和财政部政策完全一致,还是根据各地的实际情况可以进行适当的调整。

3.3 完善和健全监督机制

目前的政策中应完善监督机制方面的规定,以保证在采购过程中,监督能够贯穿采购的全过程,应加强事前监督。涉及到自主创新产品的政府采购招标投标活动,都应当置于纪检监察、审计等部门的监督之下,以保证招标工作的合法性、合理性。

3.4 引入两阶段招标方法

对重大的创新产品和技术,政府采购人员并不具备相关专业方面的优势,采用两阶段的招标方法,在技术招标时,通过吸引更多的开发机构参与投标,可以更准确地预见技术的发展方向和确定创新产品的功能、技术指标与技术规格。在价格招标时通过公开招标的方式降低采购成本。现有的政策中应将两阶段招标方法引入。

3.5 明确自主创新产品的采购预算比例

采购预算政策中,应明确规定自主创新产品政府采购预算的比例,以及各细类自主创新产品的采购比例。考虑到采购部门在作采购预算时,符合首购和订购的自主创新产品可能尚处于研制过程中,未来的市场价格和研制成功的可能性仍然是不确定的,因此很难预见首购和订购产品的采购数量与金额,在政策中也应增加相关的规定。

3.6 构建各级政府间的合作机制

由于我国幅员辽阔,各省市的经济发展总体状况、产

中美新科技创新政策比较

董 娟,陈士俊

(天津大学 社会科学外国语学院,天津 300072)

摘 要:2006年几乎在同一时间,中美两国分别发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要》和《美国竞争力计划》,研究在未来的探索、发明及创新上的国家科技发展的新政策,以及为此而提出的变革构想及发展路径。通过考察两国新政策的制定背景和主要内容,比较分析各自特点,提出我国未来科技创新政策应当注意的问题。

关键词:科技创新;政策;竞争力;中国;美国

中图分类号:DF37

文献标识码:A

文章编号:1001-7348(2009)13-0037-05

1 中美科技创新政策制定及背景分析

中国国务院2006年2月发布了《国家中长期科学和技术发展规划纲要》(以下简称《纲要》),制定了国家科学和技术长远发展规划。与此同时,美国于2006年2月由白宫科技政策办公室(OSTP)国内政策委员会发布了一份题为《美国竞争力计划——在创新中领导世界》(American Competitiveness Initiative:leading the World in Innovation,以下简称ACI)的计划报告。这两份科技战略计划,在相当程度上反映了中美两国社会各界,尤其是两国政府对国家

在未来国际竞争中的国际竞争力的极大重视,以及他们为此而提出的变革构想及发展路径。创新已经成为世界各国应对和解决社会面临巨大挑战的方式。美国ACI开宗明义地指出:“美国的经济力量及其在全球范围的领导地位,很大程度上取决于我国生产并利用最新科技开发成果的能力。”ACI将这种能力归因于3类力量:科学研究、强大的教育体系和一个鼓励企业家成长、鼓励冒险与创新的社会环境。它将国家竞争力建立在两块基石上:一是科学与技术;二是整体国民素质。这是一份旨在通过加大对研发的投入力度和促进创新而提高国家实力的中长期计划,对

业结构与经济实力各不相同,中央政府与各地方政府在选择首购和订购的重大的自主创新产品和技术时,应加强合作,有所侧重,合理分配利用有限的资源。中央政府采购对国家总体贡献最大的自主创新产品和技术,各地方政府则根据各地的经济发展状况,可以选择对本地区经济发展贡献度最大的产品或技术,避免公共资源的浪费。

能,提高我国的自主创新能力。

参考文献:

- [1] 徐焕东.让政府采购的功能作用落到实处[J].中国政府采购,2007(5):7.
- [2] 本刊编辑部.中国政府采购的政策功能及其政策定位[J].中国政府采购,2007(10):17-21.
- [3] 徐焕东.激励自主创新谨防“对策”对抗“政策”[J].中国招标,2007(27):29-30.
- [4] 黄卫,唐顺元.强化政府采购政策功能的对策和建议[J].中国政府采购,2007(4):41-45.
- [5] 赵雪峰.政府采购监管体系研究[D].上海交通大学,2007.
- [6] 肖北庚.政府采购及国际规制[M].北京:法律出版社,2005.
- [7] 杨大威.把关预算源头落实扶持政策—解读《自主创新产品政府采购预算管理办法》对汽车采购的影响[N].政府采购信息报,2007-5-23(007)

(责任编辑:陈晓峰)

4 结论

当前中央政府和地方政府制定的扶持自主创新的政府采购政策之间,在自主创新产品的认定方面、评审中的扶持力度方面、地方保护主义与无歧视原则之间存在着种种冲突;各政策自身还存在着监督机制、合作机制、采购方式方面的缺失。要解决这些冲突和消除这些缺失,必须对相关的政策从上述的各个方面进行重构。只有统筹协调好中央和地方制定的政策,才能使各项政策具备可操作性并落到实处,真正发挥政府采购促进自主创新强大的政策功

收稿日期:2008-04-03

基金项目:国家软科学研究计划项目(2007GXQ4D143)

作者简介:董娟(1964-),女,天津市人,博士,天津大学副教授,硕士生导师,研究方向为科技法、科学政策与管理;陈士俊(1946-),男,河北省人,天津大学教授,博士生导师,研究方向为科学学与科学技术管理。