

多议政府采购市场的开放

陈军华 陈祝平

摘要： 政府采购市场的开放，有利于提高采购质量，降低采购成本，推动本国供应商增强竞争力，同时也有利于政府采购行为的规范化和监督。

关键词： 政府采购市场；开放；对策

中图分类号：F 74 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-1894(2001)06-0068-03

我国加入 WTO 以后，整个市场将进一步对外开放，其中包括政府采购市场的开放。本文对政府采购市场开放的利弊作一探讨，并提出若干对策。

一、什么是政府采购市场

政府的职能是提供公共服务。公共服务的提供需要投入资源，包括物质资本、人力资本、技术、信息等。在市场经济条件下，政府用以提供公共服务的资源是通过市场方式从供应商那里购买的。这就形成政府采购市场：政府是买方，而供应商是卖方。

整个政府采购市场是由政府采购机构、供应商、政府管理机构和仲裁机构 4 方面的行为主体组成的。其中，政府采购机构和供应商是交易主体，政府管理机构代表政府的采购政策和制度，而仲裁机构代表交易的规则。

政府采购市场的规模取决于政府公共服务的规模。对一些大国来说，公共服务的规模是巨大的：从中央政府到地方政府，从国防、公安、外交、民政、环境保护、公共基础设施到教育、卫生、文化、科学，以及社会中介服务、电信、邮政、铁路、航空等，都是公共服务或准公共服务。政府大规模地提供公共服务，需要大规模地采购公共服务资源，这就形成大规模的政府采购市场。如按 GNP 支出表计算，美国政府采购市场的规模占美国市场总规模的 20% 以上。按美国近 10 年 GNP 的平均数 6 万亿美元计算，美国政府采购市场的规模是 1.2 万亿美元，这是一个相当大的市场。这个市场不仅是美国供应商争夺的市场，也吸引了国外供应商。例如，许多国外顶级的大公司为美国的国防采购市场供货。如“爱国者”导弹的零部件和元器件中有相当部分是欧洲公司提供的，曾经发生的“爱国者”导弹技术泄密事件就与欧洲的一家供货公司有关。又如，美国军队换一次装就有上百亿美元的服装订单，这对世界各地的服装厂商有很大的吸引力。20 世纪 80 年代末，美国军队大换装需要采购 200 多亿美元的服装，国内外厂商蜂拥而至。我国当时的服装出口总额是每年 80 亿美元左右，在世界上排第 3 位，理应在这 200 多亿的市场中占一席之地，但因为去得晚了和技术上有某些差

距而没有争取到份额,丧失了一次极好的市场机会。

二、政府采购市场为什么要开放

政府采购市场的开放,就是一个国家(或一个地区)的政府采购市场对国外(或地区外)的供应商开放。政府采购市场的开放总的来说是市场经济条件下政府改革的需要。现在,政府改革已经成为一个世界性潮流。政府改革的目标之一是政府职能从传统的公共管理转向公共服务。政府公共服务的能力或公共服务的质量和水平,已经成为一个国家(或一个地区)的综合竞争力之一。而政府公共服务的质量和水平首先取决于公共服务的投入和与投入有关的政府采购的质量和水平。那么,怎样提高政府采购的质量和水平呢?一个重要的途径就是开放:

1. 开放有利于提高政府采购的质量 政府采购市场一旦开放,国内外供应商会大量涌入,整个供应商数量会大大增加,供应商之间争夺采购市场的竞争会加剧,处在“买方市场”的政府采购者可以有更大的挑选余地,采购到质量较高的公共服务资源。如近10年来上海市政府许多大的公共设施之所以建设得比较成功,质量达到国际一流水平,一个重要原因就是将采购市场对国内外开放,并由此对国内外供应商(包括承包商)进行了优选。

2. 开放有利于降低政府采购的成本 政府采购市场开放后,随着政府买方市场的形成和国内外供应商竞争的加剧,政府对公共服务资源不仅可以进行质量选优,而且可以进行定价选优,采购到较便宜的公共服务资源。这就降低了采购成本,提高了采购资金使用率。如从国外情况看,欧盟各国间开放政府采购市场后,采购资金的使用效率提高了10%。

3. 开放有利于推动本国供应商增强竞争力 政府采购市场开放后,随着国外供应商的大量涌入,对本国供应商造成很大的压力,而这种压力将推动本国供应商改善供应质量,增强在政府采购市场的竞争力。同时,政府之间采购市场的开放是对等的,本国采购市场向他国开放的同时,他国采购市场也向本国开放,这就为本国供应商进入他国政府采购市场创造了条件。本国供应商可以利用这样的条件在他国政府采购市场的竞争中更好地锻炼自己,增强竞争力。如有研究表明:以色列一些政府采购市场的供应商国际竞争力比较强,与以色列和美国相互开放政府采购市场有一定关系。

4. 开放有利于政府采购行为的规范化 地区政府之间采购市场的开放,有利于建立全国统一的政府采购规范。国家政府之间采购市场的开放,有利于加强政府采购市场之间的经验交流,促进一国政府采购的制度与国际规范接轨,从而更快地完善政府采购制度。如《WTO政府采购协议》中就明确规定:发达国家有义务为发展中国家完善政府采购制度提供帮助。我国加入WTO后,就可以通过政府采购市场的开放和与发达国家的交流更快地建立和完善自己的政府采购制度。

5. 开放有利于对政府采购的监督 政府采购市场具有一定的“买方”垄断性,有产生“寻租”行为和腐败的可能,而后者存在会大大增加政府采购的成本或交易费用。政府采购市场一旦开放,政府采购行为将接受国外供应商和国际机构的监督。由于国外供应商和国际机构的行为一般比较规范,因此,对他们开放后,整个采购环境的公开性、公平性、公正性将大大增强,采购中因暗箱操作(包括寻租和腐败)而引起的交易成本就会大大降低。如美国、日本、韩国等开放政府采购市场后,政府采购的腐败行为大大减少,交易成本大大降

低。又如,我国一些城市引进德国供应商——麦德龙后,由于麦德龙的发票很详细、很规范,透明度很高,没法进行暗箱操作(如开具“模糊”发票,用公款购买私人用品),因此失去了不少政府所属机构客户。^①这里,国外供应商麦德龙的发票正是起到了对政府采购行为的“监督”作用。我们可以设想:如果这些城市的政府管理部门要求所属机构都到像麦德龙这样比较规范的供应商那里去采购,那么,就能比较有效地加强对政府采购活动的监管。

三、开放政府采购市场面临的问题和对策

政府采购市场的开放,将使政府采购机构面临业务格局转变的问题,即从原来单纯的国内采购转向国内采购和国际采购并重的业务格局。因此,(1)政府采购机构要加紧学习和掌握国际贸易业务;(2)政府采购机构要重视国际公共服务资源市场的调研,建立这方面的市场信息系统,以便优化采购决策,提高采购质量和降低采购成本;(3)政府采购机构要建立开放条件下的采购决策系统,包括决策者、参谋者、执行者以及决策方案的评估体系等;(4)政府采购机构要建立采购的国际招投标系统;(5)政府采购机构要建立国际融资和信用系统,以便保证国际采购活动的进行;(6)政府采购机构要利用各种国际交流活动来发展与国际供应商的联系,以便拓展采购渠道;(7)政府采购机构要加强对采购人员的培训,提高适应国际市场的业务素质。

政府采购市场的开放,将使政府管理机构面临调整政策、法规和加强监管的问题。政府管理机构要制定开放条件下的政府采购政策和法规,比如开放条件下有关保护本国供应商的政策。美国政府制定的《购买美国产品法》规定:在同类产品国内厂商价格超过国外产品6%以内的条件下,政府采购机构应优先购买本国产品。政府管理机构还要学习和参照他国的经验建立和完善政府采购的制度并加强对政府采购机构的监管,制止国际采购活动中的寻租行为和腐败行为。

政府采购市场的开放,将使本国供应商面临国外供应商的冲击和挑战。对策是:(1)本国供应商要发挥本土优势,大力保持原有的供应—采购渠道和关系。(2)本国供应商要利用政府采购市场之间对等开放的机会,“走出去”,积极参与国际政府采购市场的竞争,并注意充分发挥我国的比较优势。

政府采购市场的开放,将使采购仲裁的问题国际化,因此,(1)国际采购的仲裁要参照国际间双边或多边的政府采购协议,如《WTO 政府采购协议》(其中有国际采购仲裁的案例)。(2)可考虑成立独立的仲裁机构来仲裁政府采购市场中的国际争议。如日本政府采购审查委员会,美国会计总长办公室和政府合同上诉委员会等都是这样的独立仲裁机构。(3)仲裁机构要加强人员培训,学习和掌握政府采购的国际规则和国际商贸知识。

(作者单位:上海大学)

注释:

① 任争荣:冷遇“透明发票”为哪般?《经济学消息报》,2001-9-14