

# 我国采购规则改革方向: 基于新结构经济学分析

师俊国 毛 军

(1.北京大学,北京 100871;2.海南师范大学,海口 571158)

**内容提要:** 面临国际上加入《政府采购协议》和国内企业公司治理体系深化改革的双重压力,推动我国采购规则改革迫在眉睫。基于新结构经济学的视角,探讨了我国采购规则的改革方向:应立足于我国经济发展阶段,把国际采购规则的普遍性与我国禀赋结构、产业结构的特殊性统一起来;应服务于我国产业结构升级战略,使其成为推进我国技术升级和产业升级的有力抓手;应充分考虑我国企业的国际竞争力,积极参与全球竞争,降低采购成本。此方案源于总结了众多发展中国家成功失败经验的新结构经济学,同时又广泛借鉴国内外的采购规则实践。最后从公开竞争采购、限制性采购、资格审核以及招标代理制度方面给出了政策建议。

**关键词:** 采购规则 新结构经济学 要素禀赋结构 产业结构

**中图分类号:**F720 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)12-0004-10

## 一、引言

悄然变化的世界经济格局引发新一轮的国际贸易规则改革。互联网+、数字经济、科技金融等新技术革命的冲击,我国的快速发展,再加上国际金融危机的影响以及以美国为首掀起的贸易保护主义,推动世界经济格局发生新的变化。世界经济格局的变化和经济全球化引起的企业组织、管理方式的深刻变化,逐渐对传统的国际贸易规则提出挑战,包括实施零关税、零壁垒、零补贴在内的国际贸易规则改革呼声日盛。我国虽进出口贸易总额位居

世界第一,但国际贸易规则话语权并不高,因此这次改革对我国是挑战,也是机遇,通过海外投融资规则改革提升国际规则话语权对我国至关重要。

此外,“一带一路”建设资金缺口巨大,仅亚洲地区每年缺口至少 8000 亿美元<sup>①</sup>,但据中国人民银行统计,2019 年 1-4 月我国社会融资规模月均增量仅为 2.38 万亿元人民币,单单依靠我国资本远不能满足其资金需求。迫切需要联合国际资本共谋“一带一路”倡议,但我国在联合国际资本方面进展缓慢,而采购规则的差异是影响我国联合国际资本的重要因素。亚开行早在 2009 年 5 月 4 日就与中国

[收稿日期]2020-07-05

[作者简介]师俊国,国家发展研究院博士后,研究方向为新结构经济学;毛军,数学与统计学院讲师、博士,湖南省现代服务业研究基地成员,研究方向为应用统计分析。

[基金项目]国家自然科学基金“城市化过程对土壤质量影响的研究”(40471060)。

①参见:“‘一带一路’基建资金缺口大 如何破解资金难题?”,网址:<http://m.china1baogao.com/news/20150605/3423883.html>。

进出口银行签订了联合融资协议<sup>①</sup>,但历经十年,双方合作仍没有显著进展,原因之一就是采购规则的差异。

我国的采购规则体系以《政府采购法》和《招标投标法》为核心,兼顾《预算法》《合同法》《反不正当竞争法》、国务院行政法规和国务院相关部门及有地方立法权的地方人民政府颁发实施的部门规章和地方政府规章在内。而国际上(包括大多数“一带一路”国家)奉行的采购规则体系是基于国际咨询工程师联合会(Fédération Internationale Des Ingénieurs Conseils, 法文缩写 FIDIC)合同条款的联合国《公共采购示范法》、WTO《政府采购协议》、欧盟“公共采购指令”体系、世界银行(简称“世行”)“采购规则”四大公共采购规则为主体的采购规则体系(姜爱华,2018)。这两个采购规则体系在资质审查、中标人选择标准、规则适用性、投标竞争性判断标准、评标过程、采购过程复杂性和时间长度、招投方法、反欺诈腐败规则、合同管理体系等方面存在诸多差别,下文将对这些差异作详细分析。

面临国内外采购规则如此显著且广泛的差异,一方面,美国等国家试图通过逼迫我国加入《政府采购协议》的方式接受国际规则;另一方面,美国、欧盟等国际市场的仍然对我国大门紧闭,奉行经济霸权主义。在此背景下,如何基于我国经济发展水平和国际发展局势推进采购规则改革至关重要。对内,采购规则是检验企业市场竞争力以及企业是否有自生能力的核心机制,只有那些具备先进生产力、管理能力和不断创新的企业,才能通过采购规则在激烈的市场竞争中生存下来。许多国内供应商借助国家“走出去”春风,通过企业联合出海等方式获取中资海外项目。长此以往,可能会造成市场竞争意识不强、创新动力缺乏、公司治理体系改革缓慢等后果,适度的采购规则改革可缓解这一状况。国内很多大型企业,尤其是大型央企,在国内无人与之匹敌,一旦走出海

外,就会面临各种不顺,这其中固然有国家政策因素和缺乏海外经验的原因,但更多的是缺乏国际规则下的竞争意识。推动采购规则国际化改革将会推动我国企业科技创新能力、公司治理体系提升和产业结构转型升级。对外,“一带一路”国家基建资金缺口巨大,需要联合多边开发银行等国际资本共建,但采购规则差异是我国联合国家资本的一个阻碍因素,推动我国采购规则改革刻不容缓。

推进我国采购规则改革,一方面,需要广泛借鉴基于 FIDIC 的国际四大公共采购规则以及国际各区域、各发达国家的先进采购规则体系和实践;另一方面,需要充分考虑到我国处于社会主义初级阶段以及发展中国家的这个最大事实,以及我国的经济发展阶段和产业结构现状,将我国采购实践所面临的特殊性与采购规则的一般性结合起来。作为我国首次自主理论创新的新结构经济学,来自于众多发展中国家成功失败的经验教训,强调投融资规则等软硬基础设施需要与经济体所处的经济发展阶段相适应,需要与该经济发展阶段的要素禀赋结构及其所决定的产业结构相匹配,以此为依据推进采购规则改革能够在广泛借鉴国际采购规则的基础上,充分考虑到我国经济发展阶段的特殊性及其产业结构和国民经济现状。本文试图从新结构经济学的视角探讨我国采购规则的改革方向,从而为政府相关决策提供理论支持。

本文的创新点在于运用新结构经济学理论解决了我国采购规则改革的理论难题,统筹处理了国际采购规则的一般性与我国国情的特殊性。首先,可以有效解决国内外采购规则不一致所带来的国际投融资领域对话不通顺、联合国际资本发展缓慢等问题,为撬动国际资本共建“一带一路”奠定基础;其次,可以基于我国现有的经济发展阶段与国民经济发展现状,将采购规则改革与国内禀赋结构、产业结构、金融结构有机统一起来,减轻采购规则改革对我国经济的不利影响;最后,拓展新结构

<sup>①</sup>参见“亚行和中国进出口银行签署联合融资协议”,网址:<https://www.adb.org/zh/news/adb-china-exim-bank-ink-cofinancing-agreement>。

经济学的实践应用,作为我国首次自主理论创新的新结构经济学,其影响力在本文中得到充分体现。

余下安排如下:第二部分介绍了国内外采购规则的发展现状;第三部分阐述了新结构经济学下采购规则改革的基本理论及普遍事实;第四部分基于新结构经济学探讨我国采购规则的改革逻辑;第五部分基于新结构经济学分析了我国采购规则的改革思路;第六部分提出了我国采购规则改革的政策建议。

### 二、国内外采购规则发展现状分析

#### (一)我国采购规则发展现状分析

目前我国已建立起以《政府采购法》和《招标投标法》为核心,兼顾《预算法》《合同法》《反不正当竞争法》、国务院行政法规和国务院相关部门及有地方立法权的地方人民政府颁发实施的部门规章和地方政府规章在内的采购规则体系。根据规则位阶不同,分为三个层次。第一层次是全国人大及其常委会颁布并实施的法律,例如《政府采购法》《招标投标法》和《预算法》。第二层次是国务院以及有立法权的地方人民代表大会颁布的行政法规、地方政府文件,例如《政府采购法实施条例》《招标投标法实施条例》和《政府投资条例》。第三层次是国务院部门规章和地方政府规章,如《建设工程质量管理条例》(建设部)、《山东省关于中华人民共和国招标投标法实施办法》(山东省人民政府)等。

涉及到海外采购规则体系,可划分为三类,即援外项目采购、投资项目采购和融资项目采购。首先,我国援外项目的采购规则,实行公开招标程序,在国内各采购规则体系中处于领先水平。其次是融资项目的采购规则,并没有达成一致。国开行在2007年第三次全国金融工作会议上,被明确为实行商业化运作和公开采购规则,但长期以来我国进出口银行的优惠贷款并没有走招标程序。进出口银行

优惠贷款有两种方式,一是受援国提出,二是企业提出。对第二种,实行“谁申请谁授予”,但最终形式上还是由受援国政府提出函件。最后是投资项目,与融资项目并无二致,也未形成统一的采购规则。例如,《中国对外投资合作发展报告(2017)》提到“优先采购国产或自贸伙伴国原材料”。中国土木工程集团南太平洋有限公司在施工材料上,始终坚持“最大限度的从当地采购材料”的原则,以促进当地经济发展,间接创造就业机会<sup>①</sup>。《中央企业境外投资监督管理办法》规定“中央企业境外投资应当遵守我国和投资所在国(地区)法律法规”。

#### (二)国际采购规则发展现状分析

目前,国际上形成了基于国际咨询工程师联合会(Fédération Internationale Des Ingénieurs Conseils, 法文缩写 FIDIC)<sup>②</sup>以联合国《公共采购示范法》、WTO《政府采购协议》、欧盟“公共采购指令”体系、世行“采购规则”四大公共采购规则为主体的采购规则体系,其他还包括《北美自由贸易区协定》《示范法》《联邦采购条例》等。目前国际上先进的采购规则基本都由 FIDIC 领衔并倡导,世行和欧盟的合同条款基本都由 FIDIC 提供,尤其是世行,其合同条款的相关规定由 FIDIC 专门制定。此外,区域多边开发银行的采购规则也对本区域投融资产生了重要影响,例如亚开行《采购政策》、非洲开发集团的《新采购政策》等。

除这些国际性、区域性的采购规则以外,美国、英国、德国、法国等国在公共采购规则的基础上,又都建立了自己的采购规则体系。例如美国建立了以《联邦采购条例》(Federal Acquisition Regulation, FAR)为核心,包括《武装部队采购法案》《联邦采购合理化法案》《合同竞争法案》《小企业法案》等 500 部法律在内的采购规则体系。FAR 明确规定了联邦政府采购的方式、计划、类型、合同相关内容等,各联邦机构可依据 FAR 的规定,经联邦采购政策办公室批准后制定本部门的实施细则。如国防部有《国

<sup>①</sup>参见《中国土木工程集团南太平洋有限公司》2017 和 2018 年年报。  
<sup>②</sup>FIDIC 于 1913 年由欧洲 5 国独立的咨询工程师协会在比利时根特成立,是国际上最权威的被世行认可的咨询工程师组织。

防部补充条例》(Department of Defense FAR Supplement)。在实践中,FAR约束了除联邦航空管理局和美国造币局等少数几家机构之外的几乎所有的政府采购,甚至包括地方各级政府<sup>③</sup>。

2011年-2016年之间,这些国际采购规则以可持续发展、抑制欺诈和腐败、物有所值、公开透明、借款国裁量权、电子信息化为导向,先后进行了新一轮修订(姜爱华,2018)。修订后的采购规则较之以前,并没有实质性变化,多是一些非关键性规则的创新。预期未来国际采购规则不会有太大变动,对我国构成挑战的是,一是我国在海外投资中缺乏系统化的采购规则,多以借款国规则或者合作国际金融机构规则为主;二是我国海外投资的采购活动在招标采购流程、公开竞争程度、投诉反馈机制等方面还有较大提升空间。

### (三)国内外采购规则差异分析

采购规则的差异是国际社会对我国经贸规则攻讦的主要领域之一,也是我国通过联合贷款和银团贷款撬动国际资本面临的主要障碍之一。国内外采购规则体系的差异主要体现在资质审查、中标人选择标准、规则适用性、投标竞争性判断标准、评标过程、采购过程复杂性和时间长度、招投方法、反欺诈腐败规则、合同管理体系等方面。例如国际规则在资质审查中,更加重视投标人过往的经验和业绩,而我国的资质审查显得大而全,以投标人的资质等级为基础进行资质审核;我国对投标人的评审标准往往以是否具备相应资质作为基础,但这样极容易因过度依赖资质要求,而忽略对投标人是否能够完成项目的实质评审,而且容易滋生转包分包现象,而国际上对投标人的评审往往会依据项目的不同专业进行采购,只是在专业上对投标人设置详细评审标准,不论投标人资质如何、身份如何,只要能够基于各细分项目得分较高,就会被授予项目;我

国评标委员会成员来源广泛,依赖集体决策,对个人责任规定不够清晰,而国际评标机制会将标书内容(造价、技术、商务等)分给不同的人负责,分别进行决策,责任划分到人;我国招标文件要求内容宽泛,导致投标人需要花费大量时间准备材料,而国际招标文件则相对实事求是,在初期往往会对一些暂时不确定因素留有相应余地,以待后期补充。

## 三、新结构经济学下采购规则的基本理论及普遍事实

### (一)采购规则在新结构经济学中的定位论述

“新结构经济学”由林毅夫提出并倡导,主张采用新古典经济学的方法研究经济结构的决定因素及其变迁。要素禀赋结构决定最优的产业结构和创新结构,因此需要与产业结构和创新结构相匹配的软硬基础设施也内生决定于要素禀赋结构(林毅夫,2012),例如金融结构需要与要素禀赋结构决定的产业结构相适应(林毅夫等,2009;Lin et al., 2013)。因此,软硬基础设施结构的改进,是实现产业结构和技术结构升级的必备条件,是提高生产率和要素禀赋积累的重要途径(林毅夫,2017)。金融和贸易规则是一个整体,是软性基础设施规则的重要组成部分,采购规则只是其中之一,其他还有汇率规则、并购规则、关税规则、补贴规则、知识产权规则等。这些规则密切联系、互相影响,成为一个有机整体。应将我国采购规则改革作为金融和贸易规则整体改革的一个组成部分,统筹推进。自生能力是新结构经济学微观分析的基础,只有当软硬基础设施与要素禀赋结构及其所决定的产业结构和创新结构相匹配时,企业才能获得最低的成本、最高的收益,形成自生能力,无需政府补贴也能在市场竞争中生存下来(林毅夫,2017)。

### (二)有关采购规则的国际普遍事实

基于经济发展阶段推行不同开放程度的采购规则,是国际普遍事实,也是世界各国权衡利弊得

<sup>③</sup>参见:《美国政府采购制度》。网址:[http://www.mof.gov.cn/mofhome/guojisi/pindaoliebiao/cjgi/201406/t20140627\\_1105396.html](http://www.mof.gov.cn/mofhome/guojisi/pindaoliebiao/cjgi/201406/t20140627_1105396.html)。

失后的结果。工业化以前,各国为保护本国企业,政府采购开放程度普遍较低;工业化的发展使得经济发展水平不断提高,产业国际竞争力逐渐增强,政府采购市场也得到逐步开放。采购规则随经济发展阶段的演变特性体现在各国的立法实践之中,例如美国 20 世纪 30 年代初出台的《购买美国产品法》,充分展现了保护本国市场的理念<sup>①</sup>。现在国际上发达国家倡导的采购规则体系不是当然存在的,是在漫长的历史演进过程中,发达国家根据其所处的经济发展阶段不断调整形成的。例如国际公开竞争性采购规则,原来并不存在,OECD-DAC 也只是在 2001 年才逐渐从捆绑援助转向非捆绑援助,而且只针对低收入国家<sup>②</sup>。只是随着大型跨国公司的发展和西方发达国家供应商国际竞争力的提升,实行限制性采购的成本逐渐增加、收益逐步减少,国际公开竞争性采购逐渐成为国际主流。

事实上,有限竞争采购仍然存在于个别区域性多边开发银行。资金来源对采购范围的影响在国际上普遍存在,欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行都会根据其资金来源限制采购范围。目前整个欧洲市场基本封闭,只有一家我国企业具有经营资格,一些东欧国家加入欧盟之前,市场对我国开放,但进入欧盟之后,逐渐关闭。同样,美国工程市场开放度也极低,只有一家我国工程企业在那里经营。因此,我国采购规则改革应在借鉴世界主流规则的基础上,立足于经济发展阶段,而不能盲从世界主流规则。除国际公开竞争性采购之外,还有投标人资格审核、评标方法、评标委员会组成、投诉反馈机制等均如此。

二十世纪五十年代以后,发达国家海外投资推行的是限制性援助(tied-aid),而不是国际公开竞争

性采购,不仅是因为限制性援助(tied-aid)可以促进援助国相关产业发展和增加出口,而且可以降低成本。但随着这些援助国经济实力的增强和大型跨国公司的发展,一方面,援助国企业的国际竞争力大幅加强;另一方面,来自价格垄断和采购运输的成本也逐渐增加<sup>③</sup>,使限制性援助(tied-aid)项目成本增加了 15%–30%,具体数额取决于贷方的产业发展阶段(Bhagwati, 1967;Jepma, 1991)。因此,以 OECD 为首的发达国家联盟开始推行非限制性援助,因此从 1987 年到 2011 年,全球限制性援助比重从 48% 下降到 15%(Kim and Kim, 2016)。世界银行也是 1951 年才引入国际竞争性采购,而且是国际竞争性采购与其他采购程序并存(孟晔, 2019),从而打破了美国供应商对世行招投标项目的垄断。1956 年世行决定只有成员国(和瑞士)才有资格参与国际竞争性采购,后来才逐渐允许所有国家的公司和个人参与竞标。来自西欧、美国、加拿大和日本的供应商和承包商占国际复兴开发银行 1966 年至 1970 年间支出的 62%,以及 1971 年国际开发协会支出的 80%(Górski, 2016)。

### (三)新结构经济学下我国采购规则的历史沿革

联合贷款和银团贷款是利用国际资本解决资金短缺问题的重要手段。然而,我国在利用联合贷款和银团贷款撬动国际资本方面仍有很大的发展空间,一个重要原因是部分欧美国认为我国海外投资招投标规则对国际公开竞争性采购的推广程度还有待提高,具有优惠或补贴利率的中资项目呈现偏好我国企业的趋势,例如在战略与国际研究中心(Center for Strategic and International Studies, CSIS)提供的有关“一带一路”相关的资金来源已定的 34 个中资项目中,有 21 个项目仅向我国供应商授予;在该数据库中报告的中资合同样本中,有五分之三(21/34)仅授予我国企业,而 10 个非中资项目中只有 3 个授予我国企业。对于“一带一路”项目,超过 60% 的中资“一带一路”项目分配给我国企业

<sup>①</sup>参见“美国修改《购买美国产品法》:政府采购美国货优先”,网址:[http://www.sohu.com/a/327190597\\_100191015](http://www.sohu.com/a/327190597_100191015)。

<sup>②</sup>参见“Untied aid”,网址:<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>。

<sup>③</sup>参见 OECD 官网:<http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/untied-aid.htm>。

(Ghossein et al., 2019)。

在我国改革开放初期,工业基础薄弱,在采购规则定位不清及国际企业对我国政策优惠知悉较少的背景下,推动民族企业的发展和刺激出口的增加有其固有的历史依据。然而随着我国经济发展水平的提高,国内企业的国际竞争力逐渐增强,采购规则也需要随之发生转变。同时要认识到,我国的一些主要产业还不成熟,缺乏国际竞争力,尤其需要保护。此时可以借鉴国际上发达国家在发展道路上对待采购规则的处理方法,应对符合潜在比较优势或者战略性的产业,在采购规则上给予一些过渡时间的政策倾斜,随着这些产业的成长成熟,逐步走向全面开放的采购政策,通过采购市场开放和市场竞争,降低生产和交易成本,提高经济发展水平。

#### 四、基于新结构经济学的采购规则改革逻辑分析

基于新结构经济学理论,我国的采购规则改革应该与我国的要素禀赋结构及其所决定的产业结构相匹配,同时又要充分考虑到海外投资中企业自生能力的高级形式——国际竞争力。因此,本部分分别阐述了采购规则基于经济发展阶段、产业结构、产业国际竞争力及企业国际竞争力的改革逻辑。

##### (一)采购规则改革应立足于我国经济发展阶段

一个国家的软硬基础设施建设取决于一国所处的经济发展阶段,应采用动态视角探讨对国际公开竞争性采购的应用。为推动产业结构和技术创新从一个阶段升级到另一个阶段,不仅需要禀赋升级以及基础设施等不断改进,还需要在软的制度安排方面不断完善。经济发展阶段不同,产业结构不同,所需要的与之最相匹配的采购规则就会随之变化。

在要素禀赋结构较高的经济发展阶段,资本相对丰富,土地相对较少,例如欧美等发达国家,由于其技术创新主要依靠原始创新,在世界领先产业中具有比较优势,例如航空航天、大型飞机、核心芯片

等,综合国力和企业国际竞争力在国际上位居前列,为在未来保持最大化的收益,适合采用能够在世界范围内激发人力、物力、财力的采购方式,从而实现世界范围内最优的资源配置,供给到这些部门的禀赋能够实现最大化收益,比如需要大量资本投资的智能制造、数字经济等。这样做对于发达国家的好处是,可以促进发达国家的企业加强研发,从而保持原始技术创新的国际领先,并通过专利及垄断等方式获得超额利润,同时推动全世界的产业结构升级。

在要素禀赋结构较低的经济发展阶段,资本相对稀缺,土地相对丰富,例如拉美等国家,其禀赋供给和生产结构并不足以使其进入资本密集型的重工业化阶段和金融业现代化等产业获得最大回报,而应该充分发展劳动密集型的轻工业,形成稳定结构后再由劳动密集型手工业结构向技术密集型重工业结构转化。由于其技术创新能力、综合国力、企业国际竞争力在国际上处于相对落后水平,如果跟随发达国家,贸然在所有产业采用以激发全世界要素活力为核心的采购规则,则容易出现抑制国内相关产业发展,最终导致国内相关产业衰退,甚至沦为国际市场的附庸。这样将会为发展中国家的经济安全带来极大威胁。因此发展中国家应采取保持适度竞争同时又不至于打压国内相关产业的采购规则,具体的衡量标准应该为具有国内竞争力的企业能够通过完善公司治理体系、生产率改进以及市场化运营获得自生能力的水平。而达到这一水平就需要对采购规则施加适当限制,但这个限制一定要以上述准则为限。

而对于部分产业具有较强国际竞争力的发展中国家,例如我国,可以鼓励具有比较优势的纺织、电信等行业“走出去”,在全世界范围内采用先进的采购规则,同时对于需在国内重点扶持具有潜在比较优势技术密集型的飞机与新能源汽车行业,以及智能制造等新兴产业,则需要采取与经济发展阶段

较低国家类似的策略,使得我国的该类产品能够在参与适当的市场竞争活动中存活并不断改进技术、提高生产效率和不断升级。

而对于要素禀赋结构和生产结构供给极低的经济发展阶段,例如非洲,土地等自然资源相对极为丰富,资本极为稀缺,尤其是缺乏启动规模化生产产业所需的工业基础,不能盲目推行实现规模化生产等违背自身比较优势的现代企业和公共基础设施建设。而应该充分发挥劳动力资源丰富等比较优势,侧重于发展劳动密集型产业,积极吸引包括我国企业在内的外资企业投资建厂,将比较优势变成竞争优势。其采购规则应以限制性采购和倾斜性采购为核心,甚至是定向采购,充分扶持国内相关产业发展。同时不仅其本国海内外的采购规则应该以限制性采购和倾斜性采购为主,同时也应当积极争取来本地区投资的投资方实行对本国企业倾斜或者照顾的采购规则,从而逐步实现禀赋积累、产业发展转型甚至升级,推动国民经济逐步发展。

(二) 采购规则改革应立足于我国产业结构升级战略

金融和贸易规则改革,应立足于长远,以发展我国高端技术产业、制造业、服务业和国防安全产业为核心,以提高我国企业创新能力、市场竞争力和激发要素活力为抓手,不能仅局限于眼前利益。应建立完善的采购规则改革管理体系,从改革前预测、改革中实施和改革后跟踪评估综合考量采购规则改革在整体金融和贸易规则改革中的贡献和不足。

对我国具有比较优势的产业,采购规则改革应立足于能够最大化激发人力、物力、财力等要素进行改革,首先在全球范围内推行先进的采购规则,降低项目成本,获得最大收益;其次,充分发挥我国该产业的国际竞争力,并通过资本技术等禀赋结构的改善,在激烈的国际竞争中进一步推进该产业的转型升级;最后,通过这些产业向世界充分展示我国愿意加入《政府采购协议》的决心和态度。例如我国的基

础设施建设行业,在国际上具备相当强的竞争力,就可以推行国际先进的采购规则,包括某些捐助性质的项目采购,例如我国的对外发展援助等。

而对于我国具有潜在比较优势的产业,这些产业中的企业现在并不具备足够强的自生能力,更无从谈起国际竞争力,但这些企业却是推进我国产业结构转型升级所必需的前期工作。对于这些产业的采购就应该对投标人的范围做相应的限制,缩小投标人的范围,从而给予这些产业企业相应的保护,避免被扼杀在摇篮之中。例如在资质审核上稍加限制;实现限制竞争性招标甚至邀请招标等等。同时应该在相对小的范围内实行公开公平的采购规则,充分利用市场机制,促进小范围内的竞争,不断增强企业的自生能力和产业的国际竞争力。一旦该产业从具有潜在比较优势转化为具有比较优势,即拥有相当的国际竞争力之时,就可以逐步向第一类的采购规则改革方向迈进。

而对于我国需要重点发展的战略性项目,尤其是涉及到我国经济安全和国防安全的战略型项目。如核心芯片、新材料等,短期看并不符合我国比较优势,但如不现在开始研发和攻克关键技术,将来进入这类产业要付高昂专利费,甚至影响我国经济安全(林毅夫,2019)。由于这些产业本就属于高科技尖端产业,属于各国的重点类战略产业,不适合走招标采购流程,而应该以维护我国经济金融安全为主旨进行采购,通过限制性竞标的方式大力扶持国内相关产业的发展。

(三) 采购规则改革应立足于我国企业国际竞争力

企业国际竞争力源自新结构经济学企业自生能力的概念,只有处于比较优势的产业的企业才具有自生能力,同样在国际竞标市场上才有竞争力。因此采购规则改革应立足于我国具有国际竞争力的企业发展现状,能够充分发挥这些企业的国际竞争力参与市场竞争,同时又让这些企业通过市

场竞争进一步提高国际竞争力，并同时淘汰一些不符合比较优势产业的企业以及不具有国际竞争力的企业。

随着我国国力的增强，我国企业在国际市场上的竞争力逐步提高，限制性采购和竞争采购的差距逐渐缩小，大范围推广竞争采购并不会降低我国企业的中标数量和金额。因为竞争采购中投标人能否中标的关键在于企业的报价和实力，而随着我国企业国际竞争力的提升，其投标实力也与日俱增。我国企业在国际上

的竞争优势突出表现在价格、速度和创新，一方面，许多时候我国企业提供的价格优势与建设速度是许多国际企业难以望其项背的；另一方面，我国企业在国际工程中的创新能力逐步提高，并获得了国际认可，只是通过专利表达出来的创新相对较少。根据图 1 和图 2<sup>①</sup>，可知，在世界银行 2004 年-2018 年的项目公开竞标中，我国企业年中标量和中标金额世界占比平均为 4.71% 和 18.37%，均位居世界第一。而且我国企业中标的世行项目中，70% 以上在境外<sup>②</sup>。

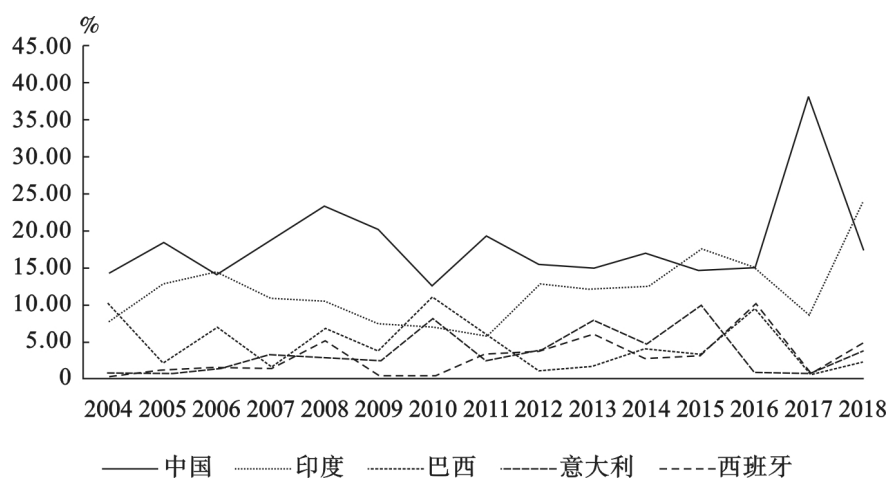


图 1 2004 年 -2018 年世行项目中标合同金额国别占比统计分析  
数据来源: World Bank 数据库。

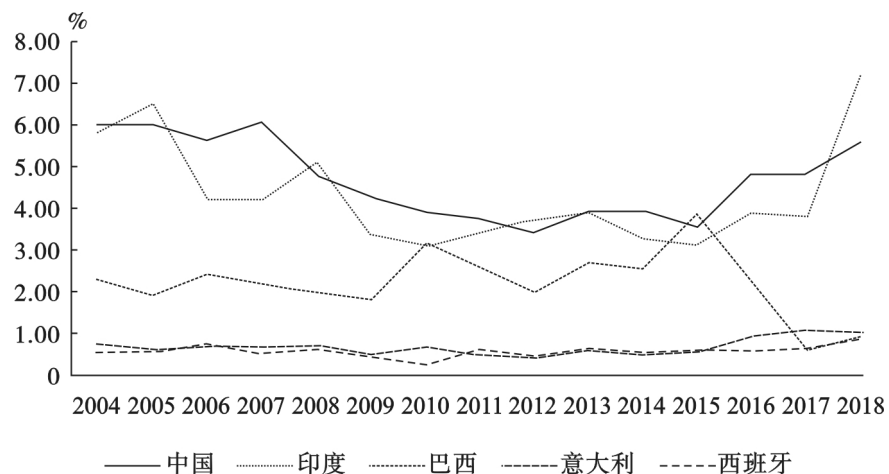


图 2 2004 年 -2018 年世行项目中标量国别占比统计分析  
数据来源: World Bank 数据库。

①考虑篇幅限制，图中仅展示年均中标量和金额前 5 名的国家。

②参考“Who wins World Bank-financed government contracts? Four things we learned from the data”，网址：<https://www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2015/06/24/who-wins-world-bank-financed-government-contracts-four-things-we-learned-from-the-data-1-lingering-question/>。



此外，在现有国际主流 FIDIC 的合同条款之下，我国企业也具备相当的竞争力。但由于各方面的原因，我国没有加入 WTO 的《政府采购协议》，导致欧美市场不对我们开放。在此背景下，无论我国的产品在国际市场上多么有竞争力，都难以打入欧美市场。因此我们需要核算一下加入《政府采购协议》给我国带来的收益和损失，这个收益和损失不应局限于眼前，而应从更长远的角度进行衡量。而且“一带一路”中的很多国家奉行的也是 FIDIC 的条款以及《政府采购协议》，在计算的时候，也需要把因为我国没有加入《政府采购协议》而增加的与这些国家的协调成本计算在内。

### 五、基于新结构经济学我国采购规则的改革思路分析

基于新结构经济学理论，我国采购规则的改革思路可简要梳理如下：参考 WTO《政府采购协定》、世行等多边开发银行制定的采购规则，立足我国当前的产业竞争力现状和未来结构升级需求，以及“一带一路”海外投资现状，稳健推进采购规则改革。主要基于以下考虑：

一是以增强我国高端技术和服务业为核心。推进产业结构转型升级是我国供给侧改革的核心要义，也是我国采购规则改革的最终归宿，现阶段的我国已经步入了改革的深水区，迫切需要通过大力发展战略性新兴产业、夯实传统强势工业基础以及通过技术创新实现禀赋结构升级，推动我国进入新的经济发展阶段。因此我国采购规则改革要围绕“中国制造 2025”，以推动我国产业结构调整 and 升级为核心，利用采购规则改革迫使国内企业直面全球竞争，从而更加注重技术创新，向高端技术和服务业转型。

二是兼顾国际标准和区域差异化。现有的国际主流采购规则，包括 WTO《政府采购协定》和世行制定的采购规则，没有考虑到不同地区和国家经济发

展阶段的差异性，尤其是对于广大的“一带一路”国家而言，没有考虑到其所处的经济发展阶段对最优采购规则的影响。若忽略地区经济发展阶段的差异性，在“一带一路”大力推行现行主流的国际采购规则，最大化激发全球要素活力，必然会出现发达国家产业抑制发展中国家产业的局面，造成地区和国家间贫富差距的扩大，有违“一带一路”宗旨。作为“一带一路”的发起国，我国采购规则的改革动向必将对“一带一路”国家的采购规则体系产生重大影响，因此我国的采购规则改革应该充分考虑到“一带一路”的特殊性，兼顾国际标准和区域差异化。

三是充分利用采购规则改革过渡期间的灵活性。采购规则改革不会是一改到底，都会遵循一个循序渐进的过程。尤其是面临国内外的强大压力，外有发达国家的咄咄逼人，内有采购规则滞后实践发展的燃眉之急，同时国内经济又面临着较大的下行压力，采购规则改革需要充分考虑三个压力之间的权衡。权衡的关键之一就是利用好采购规则过渡期间的灵活空间，可通过对采购规则的适当设计和变通，利用采购规则改革的阶段性和趋势性，既满足国际上对我国采购规则改革的期许，又给国内企业足够的缓冲空间。

### 六、政策建议

“一带一路”建设资金缺口巨大，联合国际资本共建是必由之路，因此包括采购规则在内的投融资规则改革亟待进行。尽管短期看，规则改革对我国而言是被迫接受。但从长远看，采购规则改革对内可以激发企业市场活力和助力产业结构转型升级，对外可以作为参与国际金融和贸易规则重构的契机，增强我国的话语权。

#### （一）在海外投资中试点推广竞争性采购

海外投资中需要将项目种类划分为两类，第一类项目只限本国企业竞标；第二类项目可以全球招标，而只有全球招标的项目才具备与国际多边开发

银行合作的基础。第一,对海外投资项目中我国具有绝对竞争优势的行业实行国际公开竞争性采购。对于这些项目,我国企业在国际公开竞争性采购中具有绝对优势,实施时机较为成熟。第二,对海外投资项目中我国具有相对竞争优势且不涉及国计民生和国防安全的行业实行“公开竞争性采购和严格资格审核”的组合策略。对于这些项目,我国企业在国际公开竞争性采购中并不具有绝对优势,需要在投标人资格审核环节稍加限制,以在不破坏公开竞争性采购机制的前提下实现预期目标。第三,对海外投资项目中涉及到国计民生和国防安全的项目实行有限竞争采购。这些投资项目事关国家利益,需要严加监管投标人,适合实行有限竞争性采购。第四,对海外投资项目中长期经营状况不佳且不涉及国计民生和国防安全的行业实行国际公开竞争性采购。预期希望通过国际公开竞争性采购降低项目成本,改善项目经营状况。

### (二)适当运用限制性竞争

许多“一带一路”国家会对外国公司参与采购进行限制。在几乎所有“一带一路”国家,都规定外国公司有资格投标,但在采购合同的类型或规模方面可能存在限制。在所有“一带一路”国家中,40%国家存在这种局限性。在经合组织的高收入经济体中,75%国家允许外国公司投标;在东亚太平洋地区,仅有25%国家允许外国公司投标。因此,在“一带一路”战略实施初期,可适当允许“一带一路”项目根据其借款国经济发展阶段,对除借款国和我国外的企业实行相应限制,促进借款国经济发展和吸引更多国际资本,随着经济发展阶段的升级逐步放开。

### (三)改革资格审核制度

首先应做到公平严格。对于确定实行国际竞争采购的项目,基于物有所值的原则,应允许来自任何国家的任何企业和个人为项目提供采购,此为公平。但对于联合国宪章禁止的国家/地区的企业或借

款国法律法规明文禁止与之发生贸易的国家/地区的企业,应该限制在竞争之外;对于国有企业、大学、研发机构提供的唯一性的采购,在找不到可替代的私人部门方案的情况下,可酌情授予合同,并做到及时披露,此为严格。其次,应该降低对投标人资质级别的要求,削弱招标竞争的排他性,赋予过往经验和实际能力更高的评选权重,从而改善目前国内市场违法分包转包的乱象,并吸引更多的投标人参与竞争。再次,逐步完善分项资质审核机制,而非以总包视野观察投标人资质等级,甚至逐步推广分项审核、分项评选的招标机制。

### (四)创新招标代理机制

我国的招标代理业务一般由专门公司负责,而对招标代理机构的管理,由国家行政部门依据其资格认定划分为甲级、乙级、暂定资质三个等级。但国际上的招标代理业务一般由咨询公司负责,通过建立行业信誉获得招标代理业务,资质好坏一般由信用评价体系评判,而没有实行资质限制。另外,国际拥有招标代理业务的公司,通常都有自己的研发中心,提供技术支持;并建立自己的招标代理业务专业分析人员,而非一味聘请外部专家,以及通过营销增强自己的核心竞争力。但我国的招标代理机构大多数缺乏营销观念和研发意识。我国的招标代理机制还处于初级发展阶段,目前并没有建立对招标代理机构的信用评价体系,在信用评级方面还存在诸多问题,但国际上的招标代理机构将其信用评价摆在尤为突出的位置。招标代理是采购规则的重要组成部分,提高了采购活动的效率。对于国内外的采购项目,可以在招标代理机制设计上进行创新,例如逐步引入国际先进的招标代理机构,带动国内招标代理市场的发展。加强招标代理行业的信用体系建设,通过引入国际信评公司等方式完善招标代理行业的信用评级体系,引导国内招标代理行业加强品牌建设工作,树立一批国内外知名的招标代理企业。

(下转第36页)

的互联网和大数据技术,加快推进各级政府采购程序和评审环节电子化应用,加强对采购单位、评审专家、供应商、集中采购机构和社会代理机构的考核评价大数据分析。

4.加快供应商诚信体系大数据建设,识别、防范供应商围标、串标和欺诈等行为

信息不对称是政府采购电子化中的重要障碍。针对参与政府采购电子化平台的围标、串标和欺诈等行为,不仅需要建立围标评估系统,不断提高政府采购人员识别能力,而且要加快构建供应商诚信体系,积极对接“信用中国”、“全国企业信用公示系统”,利用大数据的信息搜集和分析能力,对存在失信行为、围标、串标和欺诈行为的供应商重点标识,并利用法律法规,对破坏政府采购市场规则的不法分子采取惩治措施。

5.加强监管,提高政府采购电子化信息安全

升级完善现有省市级系统财政监管相关功能,补充管理界面,实现监管角色分配、监管功能设置前台化,增强完善模糊查询、数据统计、报表定制、自动对比、大数据分析、预测预警等功能,增加供应商投诉线上处理功能,完善对专家库、

代理机构库、供应商库的监管功能,实现信息查询、线上培训等功能。进一步采取技术手段,增强信息安全,采用成熟、严格的安全体系和安全技术,确保数据传输处理全过程的安全、准确、完整,确保网络、应用、数据信息等多个层面安全高效,有效规避网络系统被非法侵入、破坏和数据丢失、泄密风险。

### 参考文献:

- [1] 宋熙文.疫情防控对深化政府采购制度改革的几点启示与思考[J].中国政府采购,2020(04):26-28.
- [2] 张宇航.深刻认识深化政府采购制度改革新形势切实履行采购人的主体责任[J].中国政府采购,2019(11):13-15.
- [3] 姜爱华.中国政府采购制度改革:成就、挑战与对策[J].地方财政研究,2018(04):60-65.
- [4] 章辉,张翼飞.OECD发达国家政府采购管理经验与启示[J].地方财政研究,2018(09):99-107.
- [5] 刘涛.深化政府采购制度改革应稳步推进[J].中国政府采购,2019(06):68-70.
- [6] 鄂秀丽.深化政府采购制度改革促进经济高质量发展[J].中国政府采购,2019(05):20-22.

【责任编辑 张经纬】

(上接第13页)

### 参考文献:

- [1] 姜爱华.2018.招标投标采购的新趋势及启示——来自国际采购规则修订的经验[J].招标采购管理(9):22-23.
- [2] 林毅夫.2019.新结构经济学视角下的国有企业改革[J].社会科学战线(1):41-48.
- [3] 林毅夫,孙希芳,姜焯.2009.经济发展中的最优金融结构理论初探[J].经济研究(8):4-17.
- [4] 林毅夫.2017.新结构经济学、自生能力与新的理论见解[J].武汉大学学报(哲学社会科学版)(6):5-15.
- [5] 林毅夫.2012.新结构经济学:反思经济发展和政策的理论框架[M].北京:北京大学出版社:5-10.
- [6] 孟晔.2019.世界银行采购制度改革五大亮点[J].中国财政(6):63-65.
- [7] Bhagwati J N.1967.The tying of aid[J].UNCTAD Secretariat.TD/7/supp.4.New York:United Nations,1-57.
- [8] Ghossein T M.Hoekman B.Shingal A.2019.Public Procurement,Regional Integration and the Belt and

Road Initiative.Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper No.RSCAS 2019/63.

- [9] Górski, J.2016.The World Bank's New Procurement Regulations[R].European Procurement and Public Private Partnership Law Review(4)301; The Chinese University of Hong Kong Faculty of Law Research Paper No.2016-36.
- [10] Jepma C J.1991.The tying of aid[R].OECD Development Centre,Paris.
- [11] Kim S.K, Kim, Y.H.2016.Is tied aid bad for the recipient countries? [J].Economic Modelling, 53:289-301.
- [12] Lin J Y, Sun X, Jiang Y.2013.Endowment, Industrial Structure and Appropriate Financial Structure:A New Structural Economics Perspective[J].Journal of Economic Policy Reform, 16(2):1-14.

【责任编辑 寇明风】