

国家社会科学基金项目（编号：00EJL001）

通过政府采购支持高新技术产业 发展及其配套政策研究

课题负责人：赵建春（教授、副校长）

主要参加者：张治学 刘花果 司福亭

王其江 蒋书君

二〇〇一年八月十六日

课题组主要成员

课题负责人：

赵建春 郑州市委党校副校长、教授

主要参加者：

张治学 郑州市委党校经济学教研室主任、讲师

刘花果 郑州市财政局局长

司福亭 郑州市计划委员会主任

王其江 郑州市委党校教务处副处长、讲师

蒋书君 郑州市委党校管理教研室主任、副教授



通过政府采购支持高新技术产业发展及其配套政策研究（提纲）

一、通过政府采购支持我国高新技术产业发展的必要性

（一）从高新技术产业高投资、高风险、高竞争的特点

看

（二）从我国政府采购存在的问题看

1. 财政资金的紧缺与物质浪费并存

2. 国际政府采购市场的开放与我国政府采购市场的封闭并存

3. 反腐倡廉与腐败滋生并存

（三）从我国经济发展对技术创新有效需求不足的现状

看

1. 角色错位

2. 投入不足

3. 人才机制不完善

4. 宏观调控不力

（四）从政府作为巨大的购买者和消费者的地位看

（五）从国际经济组织对政府采购的限制看

1. WTO《政府采购协议》

2. APEC《政府采购非约束性原则》

二、政府采购政策对高新技术产业发展的支持作用

（一）政府采购政策对高新技术产业发展的支持作用理

论依据

(二) 通过政府采购政策支持高新技术产业发展的国际借鉴

(三) 政府采购对高新技术产业拉动作用的主要表现

1. 降低高新技术产品早期进入市场的风险
2. 提高高新技术企业的效益
3. 加速高新技术产品向民用市场的扩散，较快地提高规模效益

4. 刺激高新技术企业进行技术创新

三、建立政府采购制度，加大政府采购对高新技术产业支持力度的政府建议

(一) 建立我国政府采购制度的政策建议

1. 确定政府采购的管理体系
2. 制订政府采购的法规体系
3. 搞好配套改革

(二) 加大政府采购政策对高新技术产业发展支持力度的政策建议

- 1、明确“中国高新技术产品”的范围
2. 在政府采购的有关法律和制度中，明确各级政府用政府采购手段扶持高新技术产业发展的任务

3. 必须明确的几项具体规定。确定各级政府对高新技术产品的采购占全国高新技术产品的比例及占当地高新技术产品的比例；明确各级政府采购中高新技术产品在本级政府总采购中的比例；建立各级政府高新技术产品采购的财政专

款制度；等

4. 加快政府采购的信息化建设，尽快形成全国统一的科技市场和信息平台

5. 实行较为灵活的高新技术产品价格政策

6. 客观认识有关国际经济组织对政府采购的限制，保护我国政府采购市场

7. 运用舆论宣传手段，积极引导使用国货

8. 运用政府采购政策扶持高新技术产业发展应注意的几个问题。建立完善风险投资机制；突出重点，坚持“有所为，有所不为”；国家利用技术壁垒和反倾销有效管理进口，并打击走私；防止高新技术企业依赖政府采购

一、通过政府采购支持我国高新技术产业发展的必要性

世纪之交，我国产业发展已进入全面买方市场开始出现的新阶段，产业发展日益增长的技术需求与技术供给能力不足的矛盾日益突出，投资、出口对产业发展的拉动作用日趋减弱，技术“瓶颈”已成为制约产业发展的主要因素。同时，国际经济环境也发生了重大变化。一方面，经济全球化导致国内市场国际化，这使得我们不出国门就要和世界一流的大企业相抗争，而大型跨国公司主导世界经济的力量在上升，这在客观上加大了我们引进先进技术的难度；我国加入 WTO，一些产品关税将大幅度下降，由此会使我国产业发展面临更加不利的竞争局面。因此，提高产业技术创新能力，降低物耗、能耗，增强国际竞争力的任务十分迫切。另一方面，知识经济的兴起，必将在世界范围内掀起一场新的科学技术革命，传统产业将向知识型产业转移，科技与经济结合更加紧密，产品生命周期缩短，国际竞争的优势将向拥有较强的技术创新能力的国家和地区倾斜，我国的资源和劳动力成本比较优势将会减弱，世界范围内人才争夺更加激烈，发达国家对知识的垄断趋势将进一步加强，我国与发达国家的产业技术创新能力的差距可能进一步拉大。

面对如此严峻的国际经济势态，为从根本上提升我国的科技能力，实现我国高新技术及其产业的迅速发展，延缓或缩小与发达国家可能进一步拉大的距离，一方面要继续深化体制改革，转变政府职能，推进社会主义市场经济的发展。另一方面，通过健全财政职能，规范资金运作，创建与市场经济和公共财政的内在机制相符合的政府采购制度。通过政府采购，扩大高新技术产品需求，刺激或保护高新技术供给。从而形成

具有生机和活力的政策支持氛围，拉动高新技术及其产业的发展。

（一）从高新技术产业高投资、高风险、高竞争的特点看

当今世界，高新技术及其产业迅猛发展。发展高新技术产业已成为解决我国经济发展面临的深层次问题，进一步提高国民经济整体素质和综合国力，实现跨越式发展的紧迫要求。

应该看到高新技术产业的发展具有高投入、高风险、高竞争和高收益的特点。所谓高投入，一方面是指高新技术在其形成现实生产力之前，需要一定的资金投入；另一方面，是指高新技术企业在其发展的不同阶段，随时都伴有大量的资金投入。高新技术是知识、人才和资金密集的新兴技术集群，知识、人才、资金的投入均明显地高于一般的传统技术，由此也就决定了高新技术必然是一种高投入的技术类型。高新技术的这种高投入性，不仅表现在资金的高投入上，而且也表现在知识、技术、人才和智力的高投入上。高新技术的研究与开发活动需要有大量的高、精、尖设备以及对这些设备的使用、控制与组合，从而决定了它需要大量的资金和人才的投入，同时，由于高新技术产品的更新周期缩短，为了抢占市场，往往也需要一次性的快速、大量投入。对于一些重大的高新技术工程来讲，其资金、技术与人才的投入更是国家级的，更非某一单个企业所能承受。比如，美国的“星球大战”计划，原计划投入就在 1 万亿美元以上，而近年来美国提出的“信息高速公路”计划，其计划投入也将达到 4 千多亿美元。由此可见，如果没有大量的、有保证的资本投入，高新技术产业的发展只能是一句空话。

高风险是高新技术及其产业发展的突出特征。其内容是多方面的，既包括高新技术研究活动的不确定性风险，也包括因估算偏差而带来的投资分析风险以及高新技术产品的市场风险、政策风险、企业风险、利

率风险、财务风险等等，其中最主要的有四种：其一，高新技术研究的不确定性风险。这是因为高新技术研究具有很大的偶然性，失败率高。据有关资料统计，在一般的高新技术企业中，只有 60%左右的研究开发计划能够获得技术上的成功，失败率约占 40%，其风险之大、失败率之高可见一斑；其二，高新技术的投资分析风险。高新技术多为刚刚问世的最新技术，投资中没有可供借鉴的历史资料和数据，人们只能根据估计和经验统计资料进行投资分析和决策，这就很容易对高新技术产品各个不同发展时期的资金需要量的估算产生偏差，使投资决策的精确度受到影响，一旦这种偏差过大，就可能为投资埋下隐患；其三，高新技术产品的市场风险。这方面涵盖的内容比较宽泛，诸如，消费者不能接受高新技术企业开发的新产品、消费者需求发生了变化、促销渠道不畅、销售网点不健全、新产品的扩散速度事先难以预测、替代技术的出现以及竞争对手的出现与增加等等。美国的一项统计资料显示：即使技术获得成功的研究开发计划也只有 30%能够推向市场，而在推向市场的产品中也仅有 12%是最终成功的；其四，政策风险。这包括国家的产业政策、进出口政策、投资与信贷政策、税收政策、政府采购等的变化或调整所造成的风险。虽然，世界各国都对高新技术及其产业的发展给予一定的政策优惠（中国也不例外），但对企业来说，政策风险仍然存在。由政策调整或变化造成高新技术企业陷入逆境的例子在国内外并不少见。

高竞争指的是高新技术及其产业已经成为当今世界经济发展的动力，成为世界大国争奇的战略制高点。一方面高新技术及其产业的发展水平，不但决定着国际竞争力的高低，而且决定着一个国家在世界经济中的分工地位。高新技术产业已经成为影响世界经济、政治格局变化的重要因素，是发达国家推行经济全球化的重要基础，其借助高新技术产

业发展之优势，进一步巩固了控制世界经济秩序的地位。另一方面，高新技术产业使发展中国家实现工业化的途径和内容发生了根本性变化。发展中国家必须把发展高新技术产业作为推进工业化的重要内容，走信息化带动工业化的道路。我国是一个发展中的大国，在今后一段时间内，必须在扩大开放、加速引进的同时，强化引进技术基础上的创新，提高自主创新能力，使我国高新技术产业建立在牢固的技术基础上，掌握发展的主动权。

与上述特征相对应的是高收益。所谓高收益，乃是指高新技术产品开发一旦获得成功，其高附加值可以带来极高的超额收益。从企业角度来看，它表现在利润上，据统计，一个成功的高新技术项目，3年内可回收10倍的投入，其投入产出的最终比例约为1:20~25，风险投资机构的利润率可达25%~35%，甚至高达50%。从政府税收来看，高回报率可使政府税收大大增加，远远超过政府的优惠政策所引起的税收损失。

从对这些特征的认识可以看到，高新技术产业已成为一个国家乃至国际社会的支柱产业，但要从根本上发挥其在经济社会中的重要作用，政府的支持是必要的，而且是不可缺少的。因此，发达国家的政府非常重视通过财政（含政府采购）、信贷、税收等政策，扶持高新技术产业的发展。我国上海等地已开始注意到运用包括政府采购政策在内的政策措施，扶持高新技术产业发展。

（二）从我国政府采购存在的问题看

政府采购，也称公共采购，是指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序，利用国家财政性资金和政府借款，从市场上为政府部门或所属公共部门购买商品、工程及服务的行为。政府采购不仅是指具体的采购过

程，它是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。

政府采购制度作为政府财政支出的管理的重要制度，已在西方发达国家广泛应用。由于政府采购支出所遵循的公开、公正、公平的原则和购买支出所达到的规模效益，它的影响已超过单纯的支出管理，并涉及到对国民经济的宏观调控以及国内国际经济合作领域。鉴于此，我国政府采购工作从 1995 年开始在上海、河北省等地区进行试点，1998 年在全国范围推广，在实践的基础上进行了认真的总结。到 1999 年止，我国已有 30 个省、自治区、直辖市和计划单列市不同程度地开展了政府采购试点工作，并相应制定了政府采购规章制度，为实施政府采购提供了有利条件。为了适应进一步推动和规范政府采购试点工作的需要，1999 年 4 月 17 日，财政部通过了《政府采购管理暂行办法》，这是我国第一部关于政府采购的规章，其对统一指导全国的政府采购试点工作，积极推动我国政府采购制度的建立具有重大的意义。但这毕竟只是一个指导性文件，在进一步研究制订《政府采购法》的同时，财政部于 1999 年 7 月又制定下发了《政府采购招标投标管理办法》和《政府采购合同监督暂行办法》等两个配套办法，以继续深化我国各地政府采购的制度建设。可以说，建立政府采购制度已成为在制度上强化财政监督、规范政府行为、预防和治理腐败的重要改革方向。

我国政府采购资金通常占 GDP 的 10%，据此推算，2000 年我国用于各级政府日常政务活动的费用可达近 9000 亿元。尽管我们进行的政府采购实践活动在一定范围内起到了节约支出，提高效率，加强财政监督的作用，但并非严格意义上的政府采购制度，仅仅是一种规范政府采购办法的尝试，而且，我国现行的政府采购方式，仍是由财政部门根据预算和各预算单位的用款进度层层下拨经费，各支出单位根据需要自

行购买。这一方式虽然有利于用款单位灵活使用资金，但却使财政资金分散使用，脱离财政监督。因此，这种方式只能是政府购买性支出的一种形式，是一种分散的公共采购行为，它已不适应社会主义市场经济的发展和需要，其特点表现为“三多三差”。其一，支出数额多。政府分散采购支出数额惊人，且呈刚性增长。其二，“暗箱操作”多。采购行为更多的是在给回扣的情况下进行。其三，“闲置浪费多”。部门采购缺乏统一规划，国有资产闲置、浪费多。其四，预算约束差。各部门为了争项目“跑部钱进”，预算追加是“家常便饭”。其五，规模效益差。分散采购成本高，缺乏规模效应。其六，规范性差。没有建立政府采购制度，缺乏制度约束，采购不够规范。与之相应的，在现实生活中出现了如下主要问题：

1. 财政资金的紧缺与物质浪费并存

一方面由于财政资金的分散使用，部门采购商品和服务过程中容易出现盲目性、随意性、隐蔽性和不公平竞争等问题，购买质次价高甚至被骗的现象时有发生，导致了公共支出的浪费和资金使用效益低下；另一方面，行政事业单位在财务上重资金管理，轻资产管理。多数单位往往重视购置，而忽视管理，资产流失、闲置浪费现象比较严重，不能最大限度地发挥现有资产的使用效益，而且资产使用的调剂功能差，重复购置现象严重，这些与我国现行的财政资金紧张，财政支出压力大是相悖的。

2. 国际政府采购市场的开放与我国政府采购市场的封闭并存

随着对外开放力度加大，我国政府部门采购商品和服务的领域已经延伸到国外，如汽车、大型先进设备的购买等。但由于我国迄今为止还没有建立全国统一、规范的政府采购制度，一是政府采购缺乏制度约束，

随意性较大；二是不能足够引起外国政府重视我国的政府采购市场，影响和延缓了我国加入世贸组织的谈判进程。

3. 反腐倡廉与腐败滋生并存

我国一贯主张和执行反腐倡廉，但腐败现象仍然存在，这不能不说是与我们缺乏一定的制度约束有关。现行的政府采购由于本身所存在的缺陷，如随意性、隐蔽性强，透明度低，很容易成为腐败的温床。因此，现行制度的缺陷是最大的缺陷，要反腐倡廉必须从制度建设抓起。

4. 外国供应商已部分地占领我国政府采购市场

这在客观上迫使我们的急需通过制定政府采购法律、法规和制度，规范政府采购行为。按照国际惯例，各采购单位不得随意购买外国产品。事实上，许多国家通过政府采购立法，强制性要求在同等条件下购买本国产品，以实现保护国内企业的目标。例如，美国 1933 年就颁布了《购买美国产品法》，其宗旨就是要“扶持和保护美国工业、美国工人和美国投资资本”，要求美国政府购买本国的货物和服务。当然，政府采购对国内企业的保护并不意味着保护落后，而是以竞争为基础实行优胜劣汰，从整体上提高国内企业的竞争力，重点培养有实力的国内产业和产品。

（三）从我国经济发展对技术创新有效需求不足的现状看

目前，我国的技术创新水平低下，科技对经济增长的贡献率仅徘徊在 30% 左右。这里，关键的问题就在于经济主体（主要是国有企业）缺乏支付能力、消化能力及技术创新的动力，没有形成对技术创新的有效需求，导致国内技术创新供给的相对过剩。具体来说，主要表现在以下几个方面：

1. 角色错位

实际运作中国有企业没有成为技术创新的主体。一方面国有企业没

有成为技术创新的利益分配主体。在发达国家，企业技术创新更多表现为企业行为，不用政府去管，企业自然就会追求技术创新，究其原因，主要是因为不技术创新，企业就没有生存的余地，就要被市场淘汰，同时，技术创新能够为企业带来超额利润，因此企业具有技术创新的内在动力和压力。而在我国，国有企业名义上是全民所有，实际上是谁也没有，国有企业是否搞技术创新，以及技术创新的成功与否，与企业特别是企业领导者没有生死攸关的关系，谁也不对国有企业的保值增值负责。由于技术创新利益分配不明确，一些企业认为，技术创新形成的资产和效益是国家的，债务和风险是企业的，责任是经营班子的，负担是职工的，对技术创新的积极性不高。回顾国有企业的改革历程，实际上是国家和企业利益分配的调整过程，如放权让利、第二步利改税，企业承包经营责任制，税利分流，股份制改造等。每一次改革都伴随着国家和企业新的利益关系的调整，但至今仍然没有找到二者利益的平衡点，国有企业仍然没有成为利益分配的主体。1994年实行新税制后，国有企业税负名义上是降低了，实际上整体税负水平却有所提高。据测算，实行股份制后，试点企业所得税加上国家股分红的比重占企业实现利润的60%以上，大大高于其他企业的所得税率。另一方面，国有企业没有成为技术创新的风险主体。在明确了企业的利益分配主体之后，还必须使企业成为技术创新的风险主体。因为只有使企业与技术创新的“风险”挂钩，企业才有压力，才会兢兢业业去搞好技术创新。否则，谁也不对技术创新投资效果负责，谁也不对企业的呆坏帐、亏损负责，借了银行的钱可以不还，如此状况是不可能搞好技术创新工作的。同时，国有企业没有成为技术创新的投资主体、决策主体、开发主体。首先，国有企业自我投资能力严重不足。由于没有成为利益分配的主体，国有企业自有资金

普遍很少，没有技术创新能力。其次，目前国有企业还没有成为决策主体，政企不分的现象依然存在。再次，国有企业没有成为技术开发的主体。1997 年企业研究开发经费占全社会投入的比重为 42.9%，比发达国家低 20 个百分点以上。如 1997 年美国企业研究开发经费占研究开发经费总数的 72.7%，日本为 65%，德国为 65.8%，法国为 61.5%，英国为 65.5%，俄罗斯为 69.2%，韩国为 73.7%。1997 年，我国企业从事研究开发的人员占全社会研究开发人员 38.5%，高中级职称或大学以上人员占 33.6%，比发达国家平均低 20 个百分点以上。

2. 投入不足

随着我国经济体制和科技体制改革的不断深入，目前初步形成了国家、企业、个人技术创新投入多元化格局，建立了直接融资和间接融资等多种投资渠道。然而，当前技术创新资金投入不足仍是阻碍我国企业技术创新活动的最大障碍，这说明我国技术创新投融资体制还不适应我国企业技术创新活动的需要。一方面，R&D 占国内生产总值的比重呈下降趋势。根据 1998 年度 IMD 世界竞争力报告，我国 1997 年 R&D 支出总额在 46 个国家中名列 17 位，相当于美国的 2.13%，R&D 支出占 GDP 的比重为 0.64%，相当于瑞典的 13.43%；企业 R&D 支出总额为 24.93 亿美元，位居第 15 位，相当于美国的 1.86%。另一方面，风险投资不发达。尽管技术创新有高收益，但也蕴涵着高风险，因此，发展风险投资，实现高投入、分担高风险、共享高回报，是推进技术创新的必然选择。在我国，风险投资发展步履维艰。截止 1995 年底，我国共有 47 家风险投资公司，从业人员约有 200 人，管理风险投资金额约 34.58 亿美元。由于管理不规范、风险投资人员缺乏等原因，我国风险投资没有达到促进技术创新的预期目标，一些公司违背风险投资的初衷，去炒房地产、股

票，甚至违规经营。同时，我国证券市场的发展还处于初级阶段。证券市场的建立为企业技术创新提供了一个筹资渠道，但由于目前我国企业要受上市指标的限制，所以能够到证券市场筹集技术创新的资金很少。

3. 人才机制不完善

企业技术创新的成功与否，创新的效果如何，从根本上说取决于人才，尤其是科技人才和企业家。应该说，我国并不缺乏技术创新人才，而是缺乏适合技术创新人才成长的机制。一方面，国有企业还没有形成有效的技术创新激励机制。工资、住房等分配上的平均主义、大锅饭依然存在，这是造成国有企业科技人才大量流失的一个重要原因。另一方面，国有企业没有形成优胜劣汰的竞争机制。在这方面，最突出表现在企业管理者的任命上，目前我国企业负责人主要由上级任命，很多人只不过是换了“包装”的政府官员，他们可以随时根据上级的需要在厂长、经理与处长、局长之间变换身份，其不利结果是：第一，企业家队伍不稳定；第二，采用任命制的办法很难选出真正会经营、善管理的企业负责人，却会遇到“选人风险”，事实上，我国目前“辛辛苦苦赔钱不少”的厂长经理大有人在，败德谋私利者也不少，民众对此意见极大。而且这样选出来的人往往是“不怕市场怕市长”，只对行政部门负责；第三，真正的企业家（潜在的）可能流落民间。更重要的一点是国有企业没有形成有效的监督机制和约束机制。技术创新的收益与科技人员、企业管理者挂钩，应该说技术创新的风险也应与科技人员和企业管理者挂钩。也就是不仅要使技术创新人员有技术创新的动力，而且要有技术创新的压力。

4. 宏观调控不力

这主要表现在四个方面：其一，政企不分的现象依然存在。在国家

技术创新系统中，企业是技术创新的主体，政府只是为企业的技术创新活动提供一个良好的外部环境，因此，他们的作用是不一样的。从目前看，尽管我国政府早就提出要实现“政企分开、产权清晰、权责明确”，但现在国企改革还没有达到这一目标。其二，技术创新主管部门间协调不够。目前，我国主管技术改造或技术创新相关的政府部门有多个，相互之间的合作还不够。以国家科技计划为例，现有十几项国家科技计划，分属不同部门，各项科技计划之间缺乏有效的协调配合，有些计划目标相似，造成投入分散，重点不突出。其三，目前我国政府对技术创新的管理主要侧重项目管理，而在技术创新软、硬环境构造、创新激励政策等方面做得不够。从发达国家看，政府的主要工作是：一是创新文化建设。一个国家，一个企业创新能力的高低与其有没有创新文化有很大关系，江泽民同志指出：“创新是民族之魂”。应该说，对于今天的中国经济和社会发展来说，我们太需要创业精神了。二是创新法制建设，为技术创新营造公平的市场竞争环境；三是技术创新基础设施建设，如建立信息基础设施，为企业技术创新提供及时信息，等等。在这方面，我国政府还做得不够，几次有技术创新的调查都表明，“信息不畅”、“缺乏良好的技术创新环境”是制约我国企业技术创新的重要障碍。四是建立政府技术创新资助、政府购买等政策。其四，审批手续繁琐、时间长。在市场经济条件下，时间就是金钱，效率就是生命。它要求企业必须根据市场需要，及时进行技术改造，及时开发新产品，及时推向市场。而我国现行的技术创新管理不适应这一要求。以新产品开发为例，目前我国在新产品开发管理方面存在诸多问题：一是审批时间长，有关企业反映，一般新产品审批至少需要 9 个月时间；二是没有新产品统一标准，造成企业对原产品稍微改进一下就得上报，有的企业一年新产品多达 70 多项，

比美国全国还多。如上问题不仅耽误企业新产品推向市场的时间，而且给企业增加负担，因为每报一个新产品，企业必须交4万元管理费用。

综上所述，要从根本上解决产业创新能力不足，提高科技对经济增长的贡献比率，形成和增强经济发展对技术创新的有效需求，一方面要深化企业改革，建立以企业为主体的技术创新机制，构筑产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度，建立适应社会主义市场经济的政府管理体制、投融资机制、人才机制，使企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体；另一方面，要培养和完善科技产品市场，并建立健全与之相适应的管理机制，实现科技创新与经济发 展的有机结合，推进高科技产品及时、有序、有效地转化，逐步提高其转化的比率，更重要的是通过政府对高新技术产品的采购，拉动技术创新的需求。

（四）从政府作为巨大的购买者和消费者的地位看

消费是经济增长的原动力。目前，我国在扩大内需、刺激经济快速发展过程中，将启动消费放在了特别重要的位置上。这是在人们的认识中有关生产和消费关系的一个观念性转变。同时，随着市场经济的发展，人们“纳税人”意识的确立，监督意识的增强，对政府如何花费纳税人的钱日益关心。在纳税人看来，政府应是受纳税人委托在管理公共事务中从事公共开支的一个特殊消费者。它主要由国家财政资金维持其运转的政府各职能部门、社会团体和其他公共事业部门等组成。政府消费主要是指这些部门所形成的消费行为。

政府消费的对象包罗万象，既有标准产品也有非标准产品；既有有形产品也有无形产品；既有价值低的产品也有价值高的产品；既有军用品也有民用品。国际上通行的做法是按其性质分为三类，即货物、工