

# 政府采购电子化趋势及推进对策

姚明明<sup>1</sup> 杨西水<sup>2</sup>

(1.辽宁社会科学院,沈阳 110031;2.辽宁大学,沈阳 110036)

**内容提要:**政府采购电子化是国内外政府采购的主要趋势,已经成为我国政府采购制度改革的主要方面,对完善新时代政府采购制度、提高政府采购效率和提升现代化治理水平具有重要意义。当前我国政府采购电子化仍存在政府采购环节不畅通、电子化采购门槛高、信息安全程度存忧、电商化模式不明朗等问题,为此需要明确政府采购电子化发展的基本原则,进一步优化政府采购电子化方式,健全政府采购电子化的体制机制,增强政府采购电子化的信息安全等。

**关键词:**政府采购 电子化 信息安全 互联网+

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)12-0031-06

近年来,我国积极深化政府采购制度改革,实现政府采购的电子化已经成为政府采购的主要趋势。实际上,国家对实施“互联网+政府采购”行动高度重视。早在几年前,财政部已经提出推动“互联网+政府采购”行动方案,2017年、2019年连续两次召开的全国政府采购工作会议上都对此进行讨论并征求意见,特别是在这次深化政府采购制度改革当中,更是将“互联网+政府采购”行动纳入了改革方案。面对本次新冠肺炎疫情,在暴露我国传统政府采购形式问题和短板的同时,也侧面凸显了政府采购电商化的优势。因此,完善政府采购电商化制度,是适应国家治理现代化的需要,也是提升政府采购现代化监管水平的主要途径。

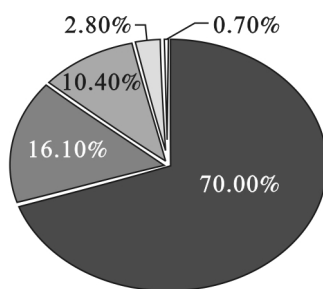
## 一、政府采购电子化的趋势

根据财政部数据,我国政府采购规模持续快速

增长。2002年我国政府采购规模为1009.6亿元,2015年、2016年全国政府采购规模连续突破2万亿和3万亿;2018年全国政府采购规模进一步增长,达到了3.59万亿元,占财政支出的比例为10.5%,占当年GDP的比重为4%。以办公物资采购为例,国有企业、事业单位参与全国企业电商化采购规模达到475.2亿元,占2018年全国政府采购规模的1.33%,占全国企业电商化采购规模的13.2%。根据工信部赛迪研究院发布的《中国企业电商化采购发展报告(2018)》,2018年我国企业电商化采购规模约为3600亿元,同比增速高达80%。在办公物资电商采购平台上,各类企业的采购占比依次为:民营企业70.0%、外资/合资企业16.1%、国有企业10.4%、事业单位2.8%、其他0.7%。近年,随着我国政府采购制度保障机制逐渐完善,政府采购电子化趋势明显。

[收稿日期]2020-07-10

[作者简介]姚明明,社会学研究所助理研究员,经济学博士,研究方向为宏观经济调控、财政政策、城镇化;杨西水,国际关系学院博士研究生,研究方向为金融体系与区域金融发展。



■ 民营企业 ■ 外资/合资企业 ■ 国有企业 □ 事业单位 □ 其他

图 1 办公物资电商采购各类企业采购占比分布

## (一) 政府采购电子化的政策体系逐渐完善

### 1. 国家政策指引政府采购电子化

以 2003 年颁发的《中华人民共和国政府采购法》为基础,2015 年 3 月我国再颁发《中华人民共和国政府采购法实施条例》,在政府采购的回避、公开、追责等方面作出了明确规定。此后,我国对政府阳光采购、电子采购的规范政策频出,《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》《整合建立

统一的公共资源交易平台工作方案》《深化政府采购制度改革方案》《“互联网+”招标采购行动方案(2017-2019 年)》等相关政策逐步颁布实施,政府采购阳光化、电子化进程持续推进。据统计,2015 年以来国务院层面颁发的关于约束政府采购的政策文件共 8 个,财政部层面颁布的包括规章和规范性文件超过 60 个。

表 1 政府采购阳光化、电子化、规范化相关重大政策

时间	部门	政策	核心内容
2020-02	财政部	关于疫情防控期间开展政府采购活动有关事项的通知	推进采购项目电子化实施,提出要根据各地区的实际条件,开展在线采购、在线提交投标,以及电子化开标和评审。
2019-07	财政部	关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知	提出以增强政府阳光采购、透明化采购为目标,加快推进电子化政府采购。
2019-05	国家发改委	关于深化公共资源交易平台整合共享的指导意见	提出进一步健全电子平台系统,将中央电子招标采购交易系统与公共资源交易平台对接。
2018-02	财政部	国有金融企业集中采购管理暂行规定	提高国有金融企业集中采购效率,规范国有金融企业集中采购行为
2018-01	财政部	政府采购代理机构管理暂行办法	提出进一步规范政府采购代理机构行为以及加强政府监督管理,侧重在重点环节完善内部控制管理。
2017-04	财政部	关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知	强调各地要推进政府采购信息发布网络平台建设。
2017-02	财政部	“互联网+”招标采购行动方案(2017-2019 年)	提出到 2019 年实现招标投标行业向信息化、智能化转型。
2015-03	国务院办公厅	中华人民共和国政府采购法实施条例	明确提出国家实行统一的政府采购电子交易平台建设标准,推动利用信息网络进行电子化政府采购活动。

资料来源:政府官网公开文件整理所得。

### 2. 国有企业网上集中采购逐步展开

随着政府层面采购阳光化、电商化的展开,国企也开始加入到其中。2018年2月,财政部发布了《国有金融企业集中采购管理暂行规定》,要求国有金融企业应按采购计划实施集中采购,并纳入年度预算管理。国务院国资委近几年一直在开展“采购管理提升”行动。根据国务院国资委印发的《采购管理专项提升对标指标》,上网采购率、公开采购率等均纳入考核指标。央企层面的集中采购正逐步放开。采购方式上,国务院国资委允许集团总部进行一级采购,也允许二级采购(只能截止到总部直属的二级集团)。但目前国有企业采购无规可循,不少国有企业下属机构仍是自行采购,国企具体采购方式视具体企业而定。国资委推进央企开展电子招标采购,促进国企采购管理水平提升。2015年6月起印发《采购管理专项提升对标指标》,将央企采购电子化水平纳入提升指标。大部分央企建立了网上集中采购平台。

#### (二) 政府采购电子化优势突出

政府采购电子化是基于互联网的开放性,打破区域、时空限制,使更多的投标人参与政府采购的充分竞争新形式。与传统的实体线下采购方案相比,政府采购电子化的优势突出表现在三个方面:一是有效降低了政府采购过程的市场交易成本。政府线上的电子化采购,使得采购信息和招投标更加便捷、高效,信息传递的高速化,降低了采购信息发布的时间成本;规范的电子化采购平台,使得“电子化”交易成为可能,不仅节省了大量财政资金,而且使得政府采购中的零星采购项目更加简便、规范,同时降低了招标过程中的显性成本(纸质标书印刷、纸质招标文件印发等)。二是提高了政府采购的效率和质量。政府采购的电子化使得采购过程的信息实现共享,有效减少了信息不对称的负面影响,采购行为全过程接受政府采购监管部门及社会公众双重监督,不仅使“阳光采购”落到实处,而且通过充分竞争更容易获得合理

的标的。三是有助于推动形成全国统一的政府采购平台。各地政府采购的电商化,不仅有利于推动政府职能转变和党风廉政建设,规范采购管理,而且在实现政府采购“全国上下一盘棋”方面发挥重要作用,是实现政府采购跨区域、跨时空的重要举措。

#### (三) 受疫情影响政府采购电子化更加紧迫

自新冠肺炎疫情爆发以来,疫情防控的政策举措限制了采购过程中面对面的沟通与交流,财政部也对疫情防控期间的政府采购活动进行了有关事项的通知,包括紧急项目采购的便利化通知以及日常采购的酌情暂停或延期通知,并鼓励各省市自治区推进政府采购电子化进程,采取“不见面”采购,比如在线提供采购文件、提交投标(响应)文件,并采取电子化流程(电子开标、电子评审等)。可见,政府采购电子化成为当前紧迫的任务和未来政府采购形式的大趋势。虽然现行政府采购规章制度,对公共采购流程提出了严格要求,但是随着数字化综合服务平台在政府采购领域的布局和发展,为数字化采购的创新、升级带来了巨大动力,不仅助推政府采购电商化转型,而且使实现采购全流程闭环管理的电子化成为可能。

## 二、政府采购电子化面临的问题

政府采购电子化,是政府采购行为与互联网深度融合的结果,并随着云计算、大数据、区块链等新技术的发展,呈现出“互联网+政府采购”“智慧采购”“全程电子化采购”等新业态(宋熙文,2020)。虽然国家已经将政府采购电子化(“互联网+政府采购”)纳入深化政府采购制度改革方案,中央开通了“中国政府采购网”,各地政府也开发和建设了各具特色的政府采购信息系统。但是在全国推广和建设过程中仍面临较多问题,集中体现在以下几个方面。

(一) 政府采购环节与公共资源交易平台要求的不一致

公共资源交易平台是包括政府采购活动在内

的公共资源交易的重要场所,政府采购是其重要组成部分,同时也为政府采购电子化提供了平台支撑。各地组建的公共资源交易中心,涵盖政府采购、招标投标、药品采购、医疗器械采购、矿业权等多方面内容,并在国家出台的规范性文件的约束下,遵循统一的交易规则和运行机制(张宇航,2019)。但是,政府采购以《政府采购法》为法律依据,明确界定了政府采购范围和交易执行程序。政府采购在执行环节的一些规定与公共资源交易的统一要求不一致,常常引起在公共资源交易平台投标时出现废标,影响政府电子化采购的效率、增加了政府电子化采购成本。

### (二)政府采购电子化门槛过高

政府采购电子化,从企业供应的角度而言,首先要建立对外联系的供应网络,实现与中国政府采购网或各地方政府采购网的接入。电子化公开招标提高准入门槛,提高龙头企业中标几率、降低了中小企业参与率。批量集中采购政策实施以来,明显降低了对小微企业的支持力度(姜爱华,2018)。政府采购阳光化、电子化意味着政府及央企从协议供货方式向集中采购方式转变,通过引入市场竞争、电子化操作等方式,使采购过程阳光透明,这导致政府及大型企业采购门槛明显提升。部分中小企业,特别是小微企业因为规模、资质等原因将无法参与政企公开招标,从而造成政府采购的供应方可选择性降低。

### (三)政府采购电子化应用程度参差不齐

目前,全国政府采购电商化、大数据等信息化应用程度参差不齐,与蓬勃发展的互联网和大数据技术形成反差。与单个企业的信息化相比,政府采购涉及面广,采购金额大,采购对象多,采购专业性强,受专业水平、采购手段、市场环境、供应商庞杂等多种因素限制,部分地区缺失采购预算、投诉在线处理、合同管理等功能,财政业务上,也尚未实现上联预算、下接国库的财政业务一体化,同时,由于政府采购监管部门重视程度、管理理念、财力保障

不同和差异等多方面因素影响,造成省级与市县电子化水平存在较大差距,特别是贫困地区,财力保障可能是制约政府采购信息化发展的关键因素,这都对政府采购全流程电子化的推进带来了较大阻碍。不少政府采购单位在电子化采购方面仍面临采购服务“贵慢差”等现象,造成这些现象的根源在于政府采购电子化的信息化应用程度高低不同,引致采购商品比价不足、招投标效率不高、供需双方沟通低效等,有悖于政府采购电子化的初衷和目的。

### (四)政府采购电子化信息安全仍存在顾虑

政府采购电商平台需要与国库支付系统、各部门财务管理系统和供应商网站联网,对信息安全有非常高的要求。政府采购电子化,涉及到的部门系统较多,特别是国库支付系统、各部门财务管理系统等,均需要与政府采购平台、供应商网站等互联互通,不仅需要专业化安全程度极高的技术开发及运营维护,而且需要对交易环节、身份验证、数据加密及数字签名等采取更多安全性措施,确保政府采购电子化的信息安全。面对当前参差不齐的政府电子化平台,各地方政府在信息安全性方面仍存在较多顾虑,也亟须依托网络安全领域专业机构,参与政府采购的电商化平台建设。

### (五)政府采购电子化模式不明朗

当前,我国政府采购电子化的途径/模式较为模糊,各级政府没有形成统一的政府采购电子化方向,形成多种模式并存。总体而言,目前存在四种形式的政府采购电子化模式(刘涛,2019)。一是定点电商作为政府采购的供应方,政府采购平台与电商平台链接。优点在于解决了市场可买性,但流程规范化、价格可比性、数据同步化等较差。二是政府利用电商平台,设立专属政府采购模块。优点在于降低了政府采购电子化平台建设与维护成本,借助采购供应方平台实现商品采购;不足之处在于政府难以监管,采购统计数据获得有困难,并且不能排除特供和专供型号。三是与电商达成协议供货系统,建立政府采购电子市集。优点是数据资料丰富且可

得,缺点在于数据的时效性差,并且可能出现政府专供或特供产品型号。四是以政府主导电子化平台建设,多家电商通过统一标准接口融入政府采购电子平台。相对比较便捷高效的政府采购电子化模式,优点在于可以实现价格实时同步、交易全程记录、同步电商下单、实时监管;缺点是建设和运营维护成本高。综合而言,第四种是政府采购电子化的主模式,也是“智慧采购”的基础。

### 三、加速推进政府采购电子化的对策建议

政府采购电子化,不仅是我国政府采购制度建设和深化政府采购制度改革的确切任务,也是时代进步、科技进步和国家治理现代化的内在要求,特别是受本次新冠肺炎疫情影响,“线上采购”优势凸显。针对政府采购电子化的趋势以及当前存在的问题,从两个方面提出加速推进政府采购电子化的对策建议,一方面明确政府采购电子化的基本原则;另一方面完善政府采购电子化的体制机制安排。

#### (一) 政府采购电子化的基本原则

##### 1. 坚持政府主导

政府采购电子化,必须以政府财政部门或政府采购中心为主导建立电子化交易平台,在政府严格监管下,可以委托第三方机构负责平台建设、运营、维护,同时制定统一的标准、明确规范的采购流程指导各地方政府在统一平台从事政府采购行为,这是确保信息安全的必要基础。

##### 2. 坚持第三方机构的独立性

负责政府采购电子化平台建设、运营、维护的第三方机构,必须是独立的第三方。政府采购方接入电商平台或与电商共建政府采购电子平台,不仅容易滋生寻租等腐败行为,而且扰乱市场竞争秩序,同时威胁到政府信息安全。独立第三方机构能够相对降低类似风险,并实现政府采购的公平、公正。

##### 3. 坚持价格竞争

政府采购电子化平台,要在保证基本准入条件的前提下,引进更多电商参与政府采购,不仅

可以做到各种政府采购用品的充足供应,而且能够利用价格竞争,实现价格比较、质量评价及资金节约。

#### (二) 完善政府采购电子化体制机制

##### 1. 进一步优化电子化采购方式,无缝对接公共资源交易平台

政府采购电子化,已经在全国部分地区开展了试点工作,并取得了可供推广的成功经验,特别是在招标公告、电子化投标文件、网上评审及中标公告等流程中,实现了电子化应用。但是,与 OECD 部分发达国家相比,在政务部门之间的信息共享、绩效管理方面仍需要进一步优化。具体而言,一方面要进一步推进政府采购电子化系统与其他电子政务系统的互联互通,如公共资源交易平台、工商管理部门、社会保险及政府预算等电子政务,促进政府工作运行效率的提高(章辉、张翼飞,2018)。另一方面要探索建立基于电子化采购系统的绩效管理与评价机制。政府采购电子化系统,具备政府采购行为的信息收集优势,未来需要根据这一优势,建立科学、规范、有效的政府采购项目的绩效评价机制。

##### 2. 探索政府采购电子化过程中促进中小微企业成长的新举措

建议在政府采购电子化平台,设置有利于中小微企业参与竞标的便利机制或特定模块,并针对中小微企业提供政府采购电子化培训和讲座辅导,同时对中小微企业参与政府电子化采购给予一定的简化程序,提供其参与政府采购的现实性。

##### 3. 完善政府电子采购程序和评审制度

在坚持加大“放管服”力度的前提下,进一步在采购产品、采购标准、采购方式上适度放宽标准,“抓大放小”提高政府电子采购限额标准和公开数额标准(鄂秀丽,2019)。对采购环节的评审前移,向采购需求确定、采购合同备案、支付审核等环节延伸,监督落实政府采购主体责任。开展对政府电子化采购程序的透明度、规范性和采购结果的综合性评价,推动政府采购提质增效。同时,利用蓬勃发展

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】