

政府采购意向公开与企业跨区竞争*

武威¹ 王敏² 曹畅¹

(1.首都经济贸易大学财政税务学院,北京 100070;

2.北京物资学院会计学院,北京 101126)



内容提要: 政府采购意向公开作为优化政府采购营商环境的有效举措,对于维护政府采购市场公平竞争环境、推动统一大市场建设具有重要意义。本文以政府采购意向公开试点政策实施为准自然实验,以2017—2022年地(市)级政府部门作为研究对象,运用渐进双重差分模型,分析政府采购意向公开对企业跨区竞争水平的政策影响效果。研究发现,政府采购意向公开政策有效提升了政府采购市场中的企业跨区竞争水平,政策效果主要体现在较高预算级次政府部门以及集中采购代理机构、社会中介代理机构组织实施的采购活动中。政府采购意向公开主要通过改善信息公开质量、打破区域制度调控障碍以及强化政策支持包容程度来实现政策效应。关注宏观制度因素影响,地方政府的数字化发展水平越高、政府采购监督力度越大,则政府采购意向公开促进企业跨区竞争的政策功效越显著,但地方政府财政压力对政府采购意向公开政策实施起到一定程度的制约效果。应充分注重利用政府采购意向公开政策来优化政府采购市场竞争规则,强化公平性政策支持导向,为企业跨区竞争营造高质量政府采购市场运行环境,有效落实统一大市场建设要求。

关键词: 政府采购 意向公开 跨区竞争 统一大市场

中图分类号:F812.2;F272.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2025)02—0084—19

一、引言

以2022年发布的《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》等政策文件为标志,全国统一大市场建设成为国家经济发展战略的核心内容,是构建新发展格局的基础支撑以及转变经济发展方式的内在要求。政府采购因其规模逐步壮大、实施规则不断健全、政策功能日益完备,作为全国统一大市场建设组成部分的重要性日益凸显。据财政部公布的全国政府采购简要情况统计数据,2010—2022年全国政府采购市场规模由0.84万亿元扩大到3.49万亿元,2022年政府采购支出占全国财政支出和GDP的比重分别达到9.4%和2.9%。可见,政府采购的国内市场规模、经济发展地位及政策支持效果不容忽视,企业能否通过竞争获取政府采购市场份额,不仅直接关乎国内市场利润,也决定着实际能够享受的需求侧政策支持程度。但受经济转轨和追赶型增长体制所带来的行政激励及政策干预因素影响,通过限定或者指定特定的专利、商标、品牌、零部件、原产地、供应商,设定资格、技术、商务条件,限定投标人所在地、所有制形式、组织形式,以及设定

收稿日期:2023-11-08

* 基金项目:国家社会科学基金一般项目“中小微企业脆性风险演变公共风险的测度与财政政策体系研究”(23BGL088);北京物资学院2025年校级青年科研基金项目“政府采购对产业链供应链现代化影响研究”。

作者简介:武威,男,讲师,管理学博士,研究领域为财政政策评估与风险治理,电子邮箱:qinwu18@126.com;王敏,女,讲师,管理学博士,研究领域为财会监督与公司治理,电子邮箱:wangmin202020@163.com;曹畅,男,博士研究生,研究领域为财政政策评估与资产评估,电子邮箱:caochangedu@163.com。通讯作者:王敏。

其他排斥、限制经营者参与招标采购活动的不合理条件,政府采购市场广泛存在着违反统一大市场建设的规定和做法。在财政部2023年以来发布的政府采购信息公告中,就屡见因采购文件涉嫌制定歧视性市场竞争评审标准而被处罚的采购事件,处罚原因包括认定本地纳税、社保缴纳情况等。上述因素使得企业参与跨区政府采购竞争同时承受着地理位置劣势所带来的交通运输成本,以及行政垄断干预所带来的较高的制度性交易成本。围绕企业经营扩张发展过程中的收益成本权衡,形式多样的制度性交易成本因素始终制约着企业开展跨区域政府采购活动的内在动力及扩张发展效率。而以参与政府采购市场为核心,企业能否顺利实现跨区域发展,不仅在微观层面决定着企业的高质量发展实力,也在宏观层面关乎着我国经济能否实现区域均衡、充分发展(曹春方和贾凡胜,2020)^[1]。

据此,在政府大力施策推动经济高质量发展转型及强化统一大市场建设要求背景下,促进政府采购市场统一开放、公平竞争的重要性也凸显出来。针对当前政府采购市场存在的广泛、多样的有违公平竞争现象,政府采购意向公开政策的功能作用不容忽视。2020年3月财政部发布了《关于开展政府采购意向公开工作的通知》,将推进政府采购意向公开作为优化政府采购营商环境的重要举措,并采取试点探索、逐步推广的策略加以实施。政府采购意向公开较早在世界贸易组织制定的《政府采购协议》等国际政府采购制度中得到运用。此次我国正式引入政府采购意向公开制度,既体现了积极接轨国际政府采购规则来深化改革开放,也体现了对改善政府采购营商环境、助推统一大市场建设的核心关切。那么,以企业参与跨区政府采购市场竞争作为分析切入点,政府采购意向公开制度的引入是否真正改善了政府采购市场的公平竞争环境呢?其具体作用机理如何?在实施过程中受到哪些关键政策制度因素影响?上述问题的解决对于总结提炼政府采购意向公开制度改革的有益经验,优化政府采购市场竞争环境,推动全国统一政府采购大市场建设具有重要理论支撑与现实意义。

梳理现有文献研究进展发现,在政府采购宏观经济调控影响后果方面,主流文献主要聚焦分析政府采购促进科技创新、稳定经济发展预期、推动产业结构转型升级等(Slavtchev和Wiederhold,2016^[2];Czarnitzki等,2020^[3];Beraja等,2023^[4]),部分研究就政府采购意向公开的属性特征及功能定位进行理论阐述(孟晔,2021)^[5],但尚未有相关文献就政府采购意向公开政策效果进行直接检验。当前研究尚未围绕政府采购市场中企业跨区竞争的制约因素及政策改善途径展开深入剖析,对政府采购市场中企业跨区竞争行为的意义认识也未能上升到统一大市场建设层面,相关研究仅关注到政府采购订单分配本地偏好现象的成因(Tang等,2025)^[6],区域因素对整体政府采购支持创新政策效果及本地企业创新动力的制约性作用(胡凯等,2013^[7];武威和刘玉廷,2020^[8]),以及跨区政府采购对企业跨国竞争的促进效果(武威和刘杰,2024)^[9]。也有研究认为,在政府创新采购中实行适当的“本地优先”支持策略可能具有正向的创新激励效果,应重点针对处于发展初期的地区和行业给予政策支持(孙薇和叶初升,2023)^[10]。整体上,国内外现有研究聚焦政府采购经济调控政策的影响后果,对区域因素的影响考虑较少,鲜有研究就如何改善政府采购市场运行中的地方保护现象及提升政府采购市场中企业跨区竞争水平加以系统探索。据此,以《关于开展政府采购意向公开工作的通知》的发布实施为准自然实验,本文就政府采购意向公开制度改革所带来的营商环境改善效果加以分析,以地(市)级政府部门作为研究对象,就政府采购意向公开制度改革对政府采购市场中企业跨区竞争水平的影响展开研究。

本文可能的研究贡献在于:第一,本文深化了政府采购经济调控政策的影响后果研究。政府采购意向公开是政府采购经济调控政策功能的重要组成部分,但现有文献针对政府采购意向公开政策研究侧重理论阐述与经验总结(姜爱华和刘乙岑,2020)^[11]。本文以政府采购意向公开政策作为切入点所展开的效果检验、机制挖掘及异质性特征分析,有效拓展了政府采购经济调控政策的

理论研究范围,提供了有关政府采购意向公开制度改革效果评估的直接经验证据。第二,本文丰富了企业跨区竞争行为的影响因素研究。现有政府采购政策效果评估研究普遍忽视跨区政府采购交易事项的存在(武威和刘玉廷,2020)^[8],本文以政府采购市场中企业跨区竞争行为作为核心分析对象,深入挖掘了制约企业跨区域经营发展的信息、制度及政策约束因素,明确了支持企业跨区竞争的政策改进路径。第三,本文为运用政府采购制度改革支持统一大市场建设提供了政策启示。依据政府采购意向公开政策对企业跨区竞争行为的作用机理及宏观制度调节因素影响分析,本文研究结论为建立健全政府采购制度体系、优化政府采购市场公平竞争环境提供经验支撑。

二、制度背景与理论假设

1. 制度背景

政府采购意向公开政策是在统一大市场建设背景下提出的。2022年发布的《中华人民共和国政府采购法(修订草案征求意见稿)》专门在第二十九条提出了政策统一性要求,即“政府采购政策应当由国务院政府采购监督管理部门会同国务院有关部门根据国家经济和社会发展要求统一制定,维护全国统一大市场和公平竞争”。2022年4月发布的《中共中央、国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》明确提出要“持续清理招标采购领域违反统一市场建设的规定和做法”。财政部2019年9月出台《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》,明确了促进政府采购领域公平竞争、优化营商环境的相关事项安排,重点清理了10项政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法。围绕破解政府采购市场中广泛存在的有违公平竞争现象,为有效落实统一大市场建设要求,政府采购意向公开政策立足优化营商环境的重要改革举措的功能定位,政策标准体系逐步得以建立健全。2020年3月,财政部进一步制定发布《关于开展政府采购意向公开工作的通知》,通过采取试点探索、逐步推广的策略,实现了政府采购意向公开制度的真正落地。政策文件明确规定了政府采购意向的信息公开范围、公开内容及公开时限等。在具体部署实施方面,第一批试点已于2020年在中央预算单位和北京市、上海市、深圳市市本级预算单位先行开展,全国各地省级预算单位原则上自2021年开始公开采购意向,省级以下各级预算单位自2022年开始按规定全部公开采购意向。当前,政府采购意向公开已成为我国政府采购的重要法定程序,深刻塑造着政府采购市场竞争环境及政企关系,影响着政府采购的政策功效。

聚焦政策功能,政府采购意向公开本质上是一种展示预期采购需求计划的工具。与正式执行政府采购程序过程中所形成的明确采购需求标准信息相比,政府采购意向公开所披露的采购信息并不涉及明确的采购品目及技术标准,仅向市场传递较为模糊的采购意愿,体现为较为粗略的采购需求计划。政府采购意向公开主要依托采购规划与市场调查两种预告功能来改善政府采购市场营商环境,促进企业开展跨区竞争。采购规划预告功能是基本功能,主要涉及中长期的采购总体规划,强调通过采购实体发布未来数月或数年采购规划活动信息,展示预期的采购需求,由此引起有意参与的供应商的关注。市场调查预告功能作为辅助功能,是指采购实体在启动采购程序之前发布特定采购机会的预告,调查市场是否会对采购实体的需要做出响应。市场调查预告主要涉及近期或未来采购机会的信息,信息发布时点处于采购程序实施之前,有助于采购实体了解最新或设想中的创新解决办法。采购实体可以从供应商对采购预告的响应中看出按计划进行采购是否可行或可取,在收集数据的基础上也可以就未来采购中适用何种采购方法做出更加准确的决定(孟晔,2021)^[5]。结合试点改革实际进程,我国政府采购意向公开在定位上侧重发挥采购规划预告功能,强调政府采购意向公开服务于供应商了解初步采购安排需要,即采购意向仅作为供应商了解各单位初步采购安排的参考,采购项目实际采购需求、预算金额和执行时间以预算单位最终发布的采购公告和采购文件为准。同时,为了保障政府采购意向公开信息的严谨性、及时性,我国政

府采购意向公开采取强制执行方式,试点单位必须严格按照改革要求准确、完整、及时进行政府采购意向信息公开。

总体来看,立足规划预告的功能定位、详细全面的公开内容、强制执行的推进方式,政府采购意向公开制度深刻地改变着政府采购市场运行的制度环境,调整了政府采购需求部门及供应商之间的交易关联。

2. 理论分析与研究假设

统一大市场建设的本质是要在国内市场形成高度开放、充分竞争和运行有序的发展格局,依托规模巨大、结构完整、功能强大、机制完善和环境优化等市场优势特征,以此来顺利实现社会扩大再生产(刘志彪,2021)^[12]。作为改善营商环境的重要改革举措,政府采购意向公开给破解政府采购市场上广泛存在的设定资格、限定投标人所在地等有违市场公平竞争问题提供了解决契机,对于推动企业跨区竞争、深化政府采购领域统一大市场建设进程具有重要支持作用。从采购规划及市场调查预告功能发挥角度,针对供应商企业,政府采购意向公开向市场提前释放了政府未来一段时间内的采购需求信号,为参与跨区竞争企业提供了充足的时间窗口进行战略规划和产能调整。通过合理布局生产与服务网络,政府采购意向公开政策支持下的跨区竞争企业可以更好地响应政府采购需求,其成功竞争概率自然得以提升。针对政府采购实施主体,政府采购意向公开强化了政府采购部门的规范程序执行意识,弱化了地方保护动机给政府采购市场公平竞争环境带来的不利影响。据此,政府采购意向公开有效打破了政府采购市场竞争中的地域壁垒及制度阻碍,使得具备竞争力的企业无论身处何地,均能公平获取政府采购订单,最终有效促进资源和要素在全国范围内的优化配置。基于政府采购意向公开的政策实施定位及当前实施进展,本文提出如下假设:

H₁:在其他条件不变情况下,政府采购意向公开政策可以有效提升企业跨区竞争水平。

结合统一大市场建设要求下企业跨区竞争所面临的发展局限,政府采购意向公开促进企业跨区竞争的作用机制可以总结如下:

第一,针对企业跨区竞争所面临的制度性交易成本,政府采购意向公开有助于改善信息公开质量,确保统一政府采购市场运行的充分开放。

受地理位置、区域间信息传递效率等因素影响,企业跨区参与政府采购市场竞争往往面临着采购需求信息获取方面的制约(Gordon和Bovenberg,1996^[13];Gao等,2008^[14];García和Norli,2012^[15]),获取采购信息的及时性难以得到保障,这也进一步抑制着跨区竞争企业合理运用生产经营、研发创新资源来匹配采购需求标准和满足稳定供应要求(孟望生等,2024)^[16],使得政企信息不对称成为制约政府采购市场中企业跨区竞争的重要因素。

针对上述问题,政府采购意向公开政策通过畅通政企信息传递渠道、拓展信息传递范围、提升信息传递质量,有效改善了政府采购市场的信息治理环境,使得企业跨区竞争所面临的政府采购市场环境愈发公开、公平、公正。从企业信息获取的及时性角度,政府采购意向公开政策要求政府部门在政府采购正式程序实施之前及时公开采购计划信息,使得异地供应商能够较早获知标的区域的政府采购订单招标信息,进而有更为充分的时间调配生产资源、匹配订单竞争要求,切实提升获取政府采购订单的概率、维持政府采购市场份额(孟晔,2021)^[5]。从企业信息获取的准确性角度,通过发挥采购规划预告功能,政府采购意向公开能够提升政府部门的采购规划意识,在保障各项政府采购程序规范执行的同时,也使得整体政府采购活动的信息披露质量得到提升。据此,异地企业能够在更为公平的采购信息环境中参与竞争,稳步提升政府采购市场份额(姜爱华和刘乙岑,2020)^[11]。从企业信息获取的全面性角度,政府采购意向公开政策进一步丰富了政府采购信息公开范围,要求政府部门在采购计划层面公开采购项目名称、采购需求概况、预算金额、预计采购

时间等信息,降低了异地企业在政府采购市场竞争中所面临的信息获取阻碍,提升了异地企业成功竞争获取政府采购订单的能力。因此,本文提出如下假设:

H₂:在其他条件不变情况下,政府采购意向公开政策可以通过改善政府采购信息公开质量来促进企业跨区竞争。

第二,针对企业跨区竞争所面临的歧视性制度环境,政府采购意向公开有助于理顺区域制度调控关系,确保统一政府采购市场竞争的公平有序。

受地方政府竞争过程中政治晋升博弈因素影响,地方政府有充分的激励来支持本地企业和发展本地经济,缺乏区域合作积极性(周黎安,2004)^[17],由此,给区域内外企业带来差异性的政策支持环境,促使政府采购市场中产生大量限制性竞争行为,具体表现为以保护本地企业生存发展名义来扭曲公平竞争环境,滥用行政权力排除、限制外地企业竞争,在信息发布及竞争参与标准设定方面倾向于本地企业,而对与本地主导产业构成竞争的外来企业设置更高的进入壁垒(刘志彪和孔令池,2021)^[18],使得企业参与跨区政府采购活动不得不付出更多的精力、成本来抓住竞争机会、满足竞争标准,以致于难以公平获取政府采购订单及维持稳定市场份额。现有研究也表明,相比于区域内发展,跨区域发展由于存在信息劣势、缺乏信任等诸多问题(方军雄,2008^[19];潘红波和余明桂,2011^[20]),企业难以构建稳定的异地商业关系,为规避企业履约风险,企业参与跨区政府采购可能面临更为严格的投标保证金和履约保证金等附加实施要求,增加了企业资金被占用的概率和规模,抬高了融资约束风险。总体来看,在政府主体内在履职偏好的驱动影响下,地方政府运用政府采购政策拉动区域经济发展过程中,普遍存在对本地企业发展的支持偏好,而额外设置或抬高了异地企业参与门槛,给异地企业参与政府采购市场竞争带来额外的成本负担。

针对上述问题,政府采购意向公开政策通过发挥采购规划与市场调查预告功能,可以促使政府部门更为妥善地规划年度政府采购行为,强化政策统一要求落实意识,弱化区域本位主义发展思想,更为明确、有效地落实有关维护政府采购市场公平竞争、改善政府采购营商环境的政策要求,由此改善了异地企业参与政府采购市场竞争的制度环境。同时,政府采购意向公开政策强化了政府采购程序实施的透明度,配合强化了政府采购领域的公平竞争审查监督效果,使得地方政府对政府采购政策运用的自由裁量权限受到明显约束,本异地企业获取政府采购政策支持的公平性得以保障。在公平的政府采购政策支持环境引领下,具有跨区经营实力及竞争能力的企业发展预期更为稳定,更具动力去开展跨区经营行为,积极拓展异地政府采购市场份额。据此,通过抑制有违政府采购市场公平竞争的局限性及排他性规则的制定与实施,政府采购意向公开政策可以有效促进企业跨区竞争。因此,本文提出如下假设:

H₃:在其他条件不变情况下,政府采购意向公开政策可以通过打破区域制度调控障碍来促进企业跨区竞争。

第三,针对采购实施过程中公共价值冲突问题,政府采购意向公开可以有效提升政策支持包容程度,确保统一政府采购市场运行的高效规范。

企业跨区参与政府采购市场竞争面临着差异化的政策支持环境,本异地政府采购市场中政府政策支持的包容程度有所不同。立足政府采购的内部管理与公共政策双重属性,政府主体分配政府采购订单,除了达成内部履职目的,同时也承载着多样化的政策支持要求,这就导致政府采购实施过程存在效率性与公平性间的公共价值冲突(武威和刘国平,2021)^[21],落实对企业的政策支持要求会在不同程度上加大政企互动协调成本,降低政府采购执行效率。除了政治晋升博弈因素影响,面对公共价值冲突,可供利用的政府采购政策支持资源的有限性,也使得地方政府面向异地企业分配政府采购政策支持资源持更为谨慎态度(张国胜和刘政,2016)^[22]。现有研究也发现,地方政府在发挥政府采购政策功能过程中存在鲜明的地域特色(张国胜等,2018)^[23],例如,创新实施的

政府采购订单融资政策重点施惠于区域内的中小企业等市场主体。因此,营造公平的政府采购市场竞争环境,还需要妥善处理好在政府采购内部的公共价值冲突问题。相比于本地供应商,政府部门筛选、沟通、评审异地供应商需要付出更多的协调成本、承担更大的履约风险。地方政府部门出于提高政府采购实施效率、规避合同履行风险,往往在政府采购市场竞争中给予异地企业歧视性评价标准及差异政策支持待遇。

针对上述问题,政府采购意向公开政策实施则可以有效改善对异地企业的政策包容、支持程度。具体地,政府采购意向公开政策可以吸引更多异地供应商主动、提前地与需求政府部门就产品标准、供给能力等情况进行充分的事前沟通,提高需求政府部门对异地供应商的认同程度,进而强化政策支持的公平性、有效性,提高异地供应商的中标水平。同时,政府采购意向公开政策可以促使政府部门更为妥善地规划年度政府采购行为,更为主动地获取具有竞争实力、契合采购需求的异地供应商企业资质信息。加大与异地供应商的沟通互动力度,持续维护包括异地供应商在内的供应商信息库,从而有效改善政府采购市场中企业跨区参与竞争的规范性。因此,本文提出如下假设:

H₄:在其他条件不变情况下,政府采购意向公开政策可以通过提高政策支持包容程度来促进企业跨区竞争。

综上,本文研究的逻辑框架如图 1 所示。

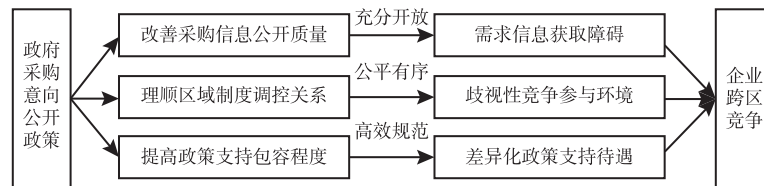


图 1 政府采购意向公开政策促进企业跨区竞争的逻辑框架

资料来源:作者整理

三、研究设计

1. 实证策略与相关说明

政府采购意向公开制度改革采取了“试点先行,分步实施”策略,第一批试点于 2020 年在中央预算单位和北京市、上海市、深圳市市本级预算单位先行开展,要求上述地区预算单位针对 2020 年 7 月 1 日起实施的采购项目及时公开采购意向。同时,政策要求“各试点地区应根据地方实际尽快推进其他各级预算单位采购意向公开。其他地区可根据地方实际确定采购意向公开时间,原则上省级预算单位 2021 年 1 月 1 日起实施的采购项目,省级以下各级预算单位 2022 年 1 月 1 日起实施的采购项目,应当按规定公开采购意向”。试点政策发布实施后,政府采购意向公开工作进入了紧锣密鼓地部署实施中,各地接连发布具体工作要求和推进时间安排。政府采购意向公开政策按照试点分步实施,为本文检验政府采购意向公开对企业跨区竞争行为的影响提供了检验契机。考虑到不同层次政府采购意向公开政策实施时间存在差异,本文主要聚焦地(市)级层面加以研究。参照各省份针对地(市)级政府部门落实政府采购意向公开政策所做出的安排部署,2020 年有 8 个省份要求在全部分或市区域政府部门公开政府采购意向,包括河北、吉林、浙江、河南、湖北、广东、广西及甘肃;2021 年新增 9 个省份要求在市级区域政府部门中全部或部分公开政府采购意向,包括北京、天津、山西、内蒙古、上海、山东、海南、陕西和新疆。结合政府采购意向公开政策实施安排,为检验政府采购意向公开对企业跨区竞争行为的政策影响效果,以地(市)级政府部门作为研究对象,本文建立如下多时点双重差分模型(1):

$$Eproc_size_{i,t}/Eproc_num_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 Policy_{i,t} + \alpha_n Controls_{i,t} + \sum Year + \sum Department + \varepsilon_{i,t} \quad (1)$$

被解释变量为企业跨区竞争水平,包括企业跨区竞争获取订单金额及个数,本文以“政府采购人与供应商是否处于同一城市”作为判定标准,在识别异地企业获取政府采购订单金额和个数情况基础上,分别以地(市)级政府部门总体政府采购订单金额中由异地企业获取的比例(*Eproc_size*)、地(市)级政府部门总体政府采购订单个数中由异地企业获取的比例(*Eproc_num*)来衡量,这两个指标越大,说明地(市)级政府部门所处区域的异地企业成功竞争获取政府采购订单能力越强。更为广泛地,各地(市)级区域下辖的政府部门如果倾向于将政府采购订单分配给异地供应商,则该地区的整体政府采购市场运行环境就会表现出更为突出的公平性及竞争性。

解释变量为政府采购意向公开(*Policy*),如果地(市)级政府部门*i*在第*t*年进行了政府采购意向公开,则*Policy*取值为1,否则取值为0。

*Controls*为控制变量。借鉴赵涛等(2020)^[24],在宏观地区层面,本文控制了财政预算支出(*Expend*)、社会消费水平(*Consume*)、金融发展支持(*Finance*)、医疗保障条件(*Hospital*)、科学技术支持(*Science*)、教育基础水平(*Educat*)等因素的影响。结合政府采购部门与供应商的交易互动关系,在政府部门层面,本文控制了各政府部门政府采购订单分配对象企业的平均注册资本(*Regist*)、平均参保规模(*Insure*)、获取订单稳定性(*Continued*)以及平均融资能力(*Finan_times*)。另外,本文同时控制了政府部门层面的个体固定效应以及时间固定效应。*i*代表政府部门个体,*t*为年度时间, ε 为独立同分布的随机误差项。

本文变量的具体定义如表1所示。

表1 变量定义和说明

变量类型	变量名称	变量符号	变量定义和说明
被解释变量	企业跨区竞争获取订单金额	<i>Eproc_size</i>	地(市)级政府部门总体政府采购订单金额中由异地企业获取的比例
	企业跨区竞争获取订单个数	<i>Eproc_num</i>	地(市)级政府部门总体政府采购订单个数中由异地企业获取的比例
解释变量	政府采购意向公开	<i>Policy</i>	如果地(市)级政府部门 <i>i</i> 在第 <i>t</i> 年进行了政府采购意向公开,则 <i>Policy</i> 取值为1,否则取值为0
控制变量	企业平均注册资本	<i>Regist</i>	获取政府部门采购订单的企业平均注册资本(万元)取对数
	企业平均参保规模	<i>Insure</i>	获取政府部门采购订单的企业平均参保人数(千人)
	企业获取订单稳定性	<i>Continued</i>	存在连续获取政府采购订单的企业取值为1,否则为0
	企业平均融资能力	<i>Finan_times</i>	获取政府部门采购订单的企业平均股权融资次数
	财政预算支出	<i>Expend</i>	城市年度财政一般公共预算支出与GDP的比值
	社会消费水平	<i>Consume</i>	城市年度社会消费品零售总额与GDP的比值
	金融发展支持	<i>Finance</i>	城市年度金融机构人民币各项存款余额与GDP的比值
	医疗保障条件	<i>Hospital</i>	城市年度医院数量(万个)
	科学技术支持	<i>Science</i>	城市年度科学技术支出总额与GDP的比值
	教育基础水平	<i>Educat</i>	城市年度教育支出总额与GDP的比值
		年度	<i>Year</i>
	政府部门	<i>Department</i>	个体固定效应

2. 研究样本与数据来源

本文以2017—2022年全国地(市)级层面政府部门作为研究对象,就政府采购意向公开政策对

企业跨区竞争水平的政策影响效果进行了分析。综合考虑到地(市)级层面政府采购意向公开试点工作的推进时间安排,以及为有效规避过长研究区间所可能带来的其他政策影响,本文选定 2017—2022 年作为研究区间。在数据来源方面,企业跨区竞争数据来自中国政府采购网,在实际数据收集处理过程中,本文首先手工爬取了 2017—2022 年全国各地全部政府部门公布的政府采购协议信息;其次,本文基于采购方名称信息与全国地(市)级政府部门名录进行匹配,获取全部以地(市)级政府部门作为需求方的政府采购协议数据;最后,通过在城市层面匹配比对采购方政府部门与供给方企业的地址信息,本文筛选获取各地(市)级政府部门对应的由异地供应商企业供货的政府采购协议数据后,按照各政府部门进行汇总计算。财政预算支出、社会消费水平、金融发展支持、医疗保障条件、科学技术支持、教育基础水平等宏观经济层面控制变量来自中经网数据库。企业平均注册资本、平均参保规模、获取订单稳定性、平均融资能力等政府部门层面控制变量来自全国企业信用查询系统(企查查)。在进一步删除数据缺失样本基础上,本文最终获取 346477 个研究样本。

表 2 列示了主要变量的描述性统计分析结果。*Eproc_size*、*Eproc_num* 的均值依次为 0.0386、0.0270,异地政府采购订单金额与订单个数占整体政府采购的比例均值依次为 3.86%、2.70%。可见,当前在政府采购部门分配政府采购订单过程中,异地企业所获订单比例仍相对较小,对异地企业公平参与竞争的支持力度仍有待提升。

表 2 主要变量的描述性统计分析

变量名称	样本量	平均值	标准差	最小值	中位数	最大值
<i>Eproc_size</i>	346477	0.0386	0.1924	0	0	1
<i>Eproc_num</i>	346477	0.0270	0.1533	0	0	1
<i>Policy</i>	346477	0.2604	0.4388	0	0	1
<i>Regist</i>	346477	0.0497	0.4999	0	0	11.7271
<i>Insure</i>	346477	0.0003	0.0131	0	0	4.4014
<i>Continued</i>	346477	0.0244	0.1544	0	0	1
<i>Finan_times</i>	346477	0.0004	0.0229	0	0	3
<i>Expend</i>	346477	0.1993	0.1056	0.0595	0.1664	1.4002
<i>Consume</i>	346477	0.4017	0.1140	0.0753	0.3938	1.0126
<i>Finance</i>	346477	1.7298	0.7986	0.6637	1.5811	20.1002
<i>Hospital</i>	346477	0.0126	0.0103	0.0005	0.0096	0.0892
<i>Science</i>	346477	0.0034	0.0031	0.0001	0.0026	0.0229
<i>Educat</i>	346477	0.0326	0.0163	0.0123	0.0285	0.1921

四、实证研究分析

1. 基准回归分析

表 3 列示了政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的影响。列(1)~(3)依次列示了逐步加入控制变量、政府部门固定效应、年度固定效应后的回归分析结果。*Policy* 的回归系数均在 1% 的水平上显著为正。这表明,政府采购意向公开政策有效提升了地(市)级政府部门分配给异地企业的采购订单金额比例,揭示出企业跨区竞争水平得到显著提升。列(3)中 *Policy* 的实际回归系数为 0.0566,可以看出,政府采购意向公开政策实施使得试点地区地(市)级政府部门分配给异地企业的订单金额比例平均增加了 5.66%。为更为全面地反映试点政策对地(市)级政府部门采购行为的影响,本文以地(市)级政府部门总体政府采购订单个数中由异地企业获取的比例(*Eproc_num*)作

为被解释变量进行补充分析,列(4)~(6)同样列示了逐步加入控制变量、政府部门固定效应、年度固定效应后的回归分析结果。*Policy*的回归系数也均在1%的水平上显著为正。依据列(6)来挖掘实际政策内涵可知,政府采购意向公开试点政策实施使得试点地区地(市)级政府部门分配给异地企业的政府采购订单个数比例平均增加了1.93%。综上,无论是在金额还是个数层面,政府采购意向公开政策均显著促进了异地企业获取政府部门采购订单份额的增加,使得地(市)级政府部门所在区域内的政府采购市场中企业跨区竞争水平得到显著提升。

表3 基准回归分析结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_num</i>
<i>Policy</i>	0.0349*** (0.0056)	0.0510*** (0.0093)	0.0566*** (0.0093)	0.0271*** (0.0030)	0.0142*** (0.0033)	0.0193*** (0.0034)
<i>Regist</i>	0.1768*** (0.0063)	0.1797*** (0.0067)	0.1800*** (0.0059)	0.1701*** (0.0055)	0.1685*** (0.0057)	0.1691*** (0.0055)
<i>Insure</i>	-0.1578 (0.1996)	-0.1984 (0.2090)	-0.1551 (0.1998)	-0.0958 (0.1911)	-0.1134 (0.1930)	-0.0970 (0.1910)
<i>Continued</i>	0.5112*** (0.0518)	0.1257*** (0.0126)	0.5117*** (0.0519)	0.3156*** (0.0536)	0.0568*** (0.0053)	0.3181*** (0.0535)
<i>Finan_times</i>	0.4536*** (0.0373)	0.6051*** (0.0316)	0.4489*** (0.0355)	0.0785*** (0.0238)	0.1205*** (0.0250)	0.0787*** (0.0236)
<i>Expend</i>	-0.0217 (0.0765)	-0.1003*** (0.0380)	0.0598 (0.0929)	0.0019 (0.0460)	-0.0470** (0.0232)	0.0234 (0.0502)
<i>Consume</i>	-0.0617*** (0.0215)	-0.0422** (0.0164)	-0.0798*** (0.0239)	-0.0461*** (0.0135)	-0.0272*** (0.0098)	-0.0528*** (0.0154)
<i>Finance</i>	0.0026 (0.0016)	0.0122* (0.0067)	0.0042* (0.0023)	0.0026** (0.0012)	0.0064* (0.0036)	0.0026** (0.0013)
<i>Hospital</i>	-0.2909 (0.6263)	-0.0619 (0.2490)	-0.3824 (0.6239)	-0.2844 (0.3714)	0.0030 (0.1501)	-0.2254 (0.3732)
<i>Science</i>	-4.2381** (1.9683)	-0.5591 (0.7313)	-3.8081** (1.8675)	-1.5780 (0.9948)	-0.5653 (0.4576)	-1.6598* (0.9839)
<i>Educat</i>	1.7872*** (0.5563)	1.0570*** (0.2646)	1.6655*** (0.5723)	0.6842* (0.3921)	0.5831*** (0.1618)	0.7702** (0.3829)
常数项	-0.0072 (0.0195)	-0.0027 (0.0112)	-0.0212 (0.0205)	0.0041 (0.0126)	0.0057 (0.0066)	0.0013 (0.0129)
政府部门固定效应	否	是	是	否	是	是
年度固定效应	否	否	是	否	否	是
观测值	346477	346477	346477	346477	346477	346477
R ²	0.4437	0.2530	0.4476	0.4645	0.3298	0.4653

注:括号内为聚类到城市层面的标准误;*、**、***分别代表在10%、5%、1%水平上显著,下同

2. 内生性与稳健性检验

(1)平行趋势检验及动态效应分析。为检验基准回归是否满足平行趋势假设,借鉴 Amore 和 Minichilli(2018)^[25]的检验思路,本文在基准回归模型基础上加入一系列政策时点虚拟变量来构建动态双重差分模型。其中,*Before_i*被界定为试点城市辖区内政府部门在试点政策实施时点前的第*i*年取值为1,否则取值为0。*After_j*则被界定为试点城市辖区内政府部门在试点政策实施时点后的第*j*年取值为1,否则取值为0。图2的分析结果表明,以政策实施前1年为基准期,在政府采购意向公

开政策实施以前,试点与非试点地(市)级政府部门支持下的企业跨区竞争水平并不存在显著差异,符合平行趋势假设,满足双重差分模型运用的前提要求。另外,动态效应分析表明,政府采购意向公开政策的实施除了在当年产生显著促进效果外,随着时间推移还呈现出先升后降趋势。

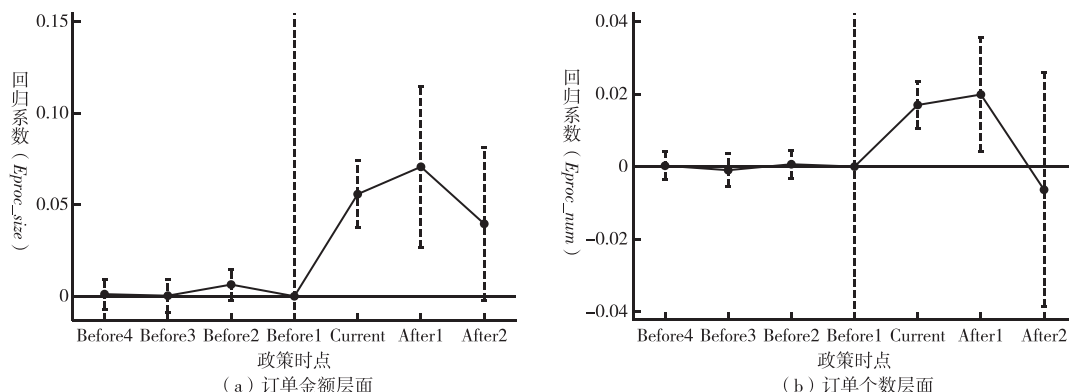


图2 平行趋势检验

(2)安慰剂检验。为降低其他随机性因素对政府采购意向公开政策实施效果所产生的影响,本文进行安慰剂检验。借鉴 La Ferrara 等(2012)^[26]的检验路径,本文依据基准回归中试点政策变量 *Policy* 的分布情况,通过随机抽样 500 次来构建“伪政策虚拟变量”,重新对基准回归模型进行回归分析,对其系数及 *P* 值分布情况进行检验。基于图 3 中的安慰剂检验结果可知,企业跨区获取订单金额或个数对政府采购意向公开政策变量的回归系数均值接近于 0,估计系数基本符合正态分布,在真实事件下 *Policy* 的回归系数为 0.0566 和 0.0193,处于随机实验回归系数分布之外。*P* 值绝大部分高于 0.1,在 10% 的水平上并不显著。因此,政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的影响并非由其他随机因素所引发的,本文研究结论保持稳健。

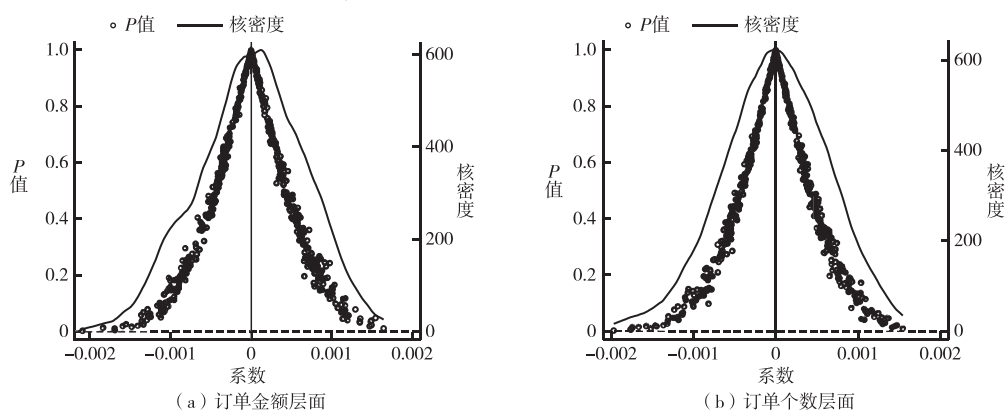


图3 安慰剂检验

(3)PSM+DID 检验。考虑到在推动开展政府采购意向公开政策过程中,受所处城市的经济发展水平、外商投资水平、数字化发展水平、交通运输能力以及企业自身竞争实力等因素影响,各政府部门开展采购活动时可选本地供应商范围、产品供给质量以及异地供应商竞争优势水平可能存在差异,由此带来样本选择问题。为克服样本选择偏误对研究结论可能产生的影响,本文进一步采用倾向评分匹配方法(PSM)为处理组政府部门重新匹配控制组。在实际匹配过程中,本文采取逐年进行一对一最近邻匹配、半径匹配、卡尺匹配方法,以地(市)级的数据基础设施建设(*Digit*)、城镇就业率(*Employ*)、外商投资水平(*Foreinv*)、地区生产总值(*GDP*)、客运量(*Traffic*)、城市创新水平(*RD*)以及政府部门层面的企业平均注册资本(*Regist*)、平均参保规模(*Insure*)、获取订单稳定性

(Continued)等作为协变量加以匹配,由此来控制政府部门处理组与控制组之间的系统性差异因素,并依据匹配成功样本重新对基准回归模型加以检验。表4列(1)~(6)列示了基于PSM匹配样本的回归分析结果,*Eproc_size*作为被解释变量时,*Policy*的回归系数分别为0.0374、0.0566、0.0374,均在1%的水平上显著为正。*Eproc_num*作为被解释变量,*Policy*的回归系数分别为0.0134、0.0185、0.0134,均在1%的水平上显著为正。这都表明在控制样本选择偏误问题后,政府采购意向公开政策仍表现出对企业跨区竞争水平的显著促进效果,研究结论保持不变。

表4 稳健性检验结果

变量	最近邻匹配		半径匹配		卡尺匹配	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>
<i>Policy</i>	0.0374*** (0.0108)	0.0134*** (0.0040)	0.0566*** (0.0109)	0.0185*** (0.0038)	0.0383*** (0.0113)	0.0132*** (0.0042)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
政府部门/年度固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	186697	186697	328927	328927	184453	184453
R ²	0.4323	0.4361	0.4448	0.4519	0.4321	0.4359

(4)稳健性检验^①

第一,替换为省级政府部门样本。考虑到政府采购意向公开试点工作分阶段、分步骤同时在省市县等多层级政府部门中得到推动实施,其实施效果必然会在不同层级的政府部门中都有所体现。据此,为进一步增强本文研究结论的稳健性,本文将市级层面政府部门样本替换为省级层面政府部门样本重新进行检验。同时,为匹配省级层面政府部门样本,本文将跨区采购事项识别标准设定为“政府采购人与供应商是否处于同一省份”。检验结果支持研究结论。

第二,剔除营商环境创新试点政策因素影响。为营造有利于统一大市场建设的高质量发展环境,国务院于2022年发布《关于开展营商环境创新试点工作的意见》,采取试点先行、逐步推进的策略,选取北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市作为首批试点地区,大力推动开展了营商环境试点改革工作。考虑到营商环境创新试点工作同样将改善政府采购市场运行环境作为重要改革内容,为排除营商环境试点改革对政府采购意向公开政策实施效果所带来的影响,本文在剔除北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市的政府部门样本后,重新对基准回归模型进行检验。研究结论依然稳健。

第三,替换被解释变量。本文分别以政府部门分配给异地企业的政府采购订单金额/政府部门机构实际编制人数(*Eproc_organsize*)、政府部门分配给异地企业的政府采购订单个数/政府部门机构实际编制人数(*Eproc_organnum*)、政府部门分配给异地企业的政府采购订单金额/政府部门机构实有人数(*Eproc_actualseize*)以及政府部门分配给异地企业的政府采购订单个数/政府部门机构实有人数(*Eproc_actualnum*)重新对被解释变量衡量后进行检验。研究结论同样成立。

第四,滞后解释变量。考虑到政府采购意向公开政策所带来的影响可能存在滞后性,因此,本文将解释变量分别滞后一、二期,以更好地反映该政策对企业跨区竞争的影响。研究结论保持不变。

第五,补充控制变量。考虑到企业竞争获取政府采购订单规模及类别可能与所在地区产业结构等因素存在紧密关联,据此,本文在基准回归模型中补充加入产业结构比例(*Structure_indu*,衡量方式为“第三产业增加值/地区生产总值”)、产业结构高级化水平(*Advanced_indu*,衡量方式为“第三

^① 因篇幅所限,上述稳健性检验结果未列示,详见本刊网站登载扩展资料中的附录。

产业增加值/第二产业增加值”)作为控制变量重新进行检验。研究结论仍不变。

3. 政府部门特征的异质性影响分析

政府采购意向公开政策以政府部门为实施主体,其对企业跨区竞争水平的影响与政府部门内在履职动机及实际履职环境存在紧密关联。据此,本文结合政府部门特征进行异质性影响分析。

(1)政府部门所处预算级次。政府部门所处预算级次体现着我国预算管理体制要求以及财政资金的分配使用关系。我国现行预算管理分为三个级次:一级预算管理单位既与财政发生缴拨款关系,又与所属单位发生缴拨款关系;二级预算管理单位同时与主管部门、所属单位发生缴拨款关系;三级预算管理单位对应为基层会计核算单位。处于不同预算级次,政府部门与财政部门发生缴拨款关系的强弱程度有所差异,借助财政资金分配使用渠道传递政策功能的实际效果也程度不一。预算级次越低,则预算管理单位与财政部门的资金缴拨关系相比越弱,在感知财政部门分配资金时所传递的政策实施要求的敏感性也相对越低。本文预计,政府部门所处预算级次较低时,落实政府采购意向公开政策的认同程度及主动意识较弱,对应实施的政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的影响效果相对较差。据此,本文通过将所有地(市)级政府部门样本划分为一级、二级、三级预算管理单位,更为通俗地,一级预算管理单位直接向同级财政部门编报预算,领拨缴销预算资金。有些一级预算单位,同时负责核定所属单位预算,向所属单位转拨汇缴预算资金,也称为主管预算单位。二级预算管理单位向上一级预算管理单位或上级预算管理单位编报预算,领拨缴销预算资金,并负责核定所属单位的预算。三级预算管理单位向二级预算管理单位或直接向一级预算管理单位编报预算,领拨缴销预算资金,没有所属预算单位。例如在地(市)级层面的水利部门归口管理下本溪市水务局、本溪市农村水利管理中心、本溪市水务局后勤服务中心就分别对应为一级、二级、三级预算管理单位。运用基准回归模型进行了检验,表5列示了具体回归分析结果。列(1)、(2)中一级预算管理单位对应的 *Policy* 的回归系数依次为 0.0201、0.0055,均在 1% 的水平上显著;列(3)、(4)中二级预算管理单位对应的 *Policy* 的回归系数依次为 0.0342、0.0133 且均在 1% 的水平上显著;列(5)、(6)中三级预算管理单位对应的 *Policy* 的回归系数不显著。可见,政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的促进效果主要在一级、二级预算管理单位中体现出来。这也表明,政府部门所处预算级次较高时,财政部门与预算管理单位之间就财政政策要求的传递效率也较高,从而使得政府采购意向公开政策的影响效果相对较为突出。

表 5 不同预算级次影响下的回归结果分析

变量	一级预算管理单位		二级预算管理单位		三级预算管理单位	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>
<i>Policy</i>	0.0201*** (0.0038)	0.0055*** (0.0017)	0.0342*** (0.0068)	0.0133*** (0.0027)	0.0023 (0.0029)	-0.0002 (0.0003)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
政府部门/年度固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	346477	346477	346477	346477	346477	346477
R ²	0.3562	0.3562	0.3566	0.3152	0.1667	0.4285

(2)政府部门采购组织类型。基于采购组织类型,政府采购可以划分为集中采购机构执行采购、社会中介机构执行采购和自行采购三种类型。考虑到不同的政府采购组织形式下,政府采购部门实施所需遵循制度程序、所需贯彻的政策调控要求程度、所享受自由裁量空间均存在较大差异性,由此给企业跨区参与政府采购市场竞争带来不同程度的制度准入限制及竞争约束,使得政

府采购意向公开政策的功能发挥存在差异。比较而言,在集中采购机构执行采购、社会中介机构执行采购组织形式下,政府采购需求规模较大,且委托专业代理机构组织实施,在具体执行过程中更容易统一落实地方政府调控辖区经济发展的政策意图,由此更容易给企业跨区参与政府采购市场竞争带来较高的准入标准及竞争阻碍,其在统一大市场建设要求下更迫切需要政府采购意向公开政策实施加以改进,且存在较大的政策改进空间。而自行采购由各政府单位基于独特履职需求进行灵活、分散采购,更多体现各政府单位的内部管理诉求,在实际执行过程中,其所承受的地方政府调控辖区经济发展的政策要求压力相对较小,其受地方政府追求经济绩效履职压力影响所造成市场竞争环境扭曲程度相比较低,使得政府采购意向公开政策实施带来的改进空间相比较小。对比来看,相比于自行采购,政府采购意向公开政策在集中采购机构执行采购、社会中介机构执行采购组织形式下更容易表现出显著政策成效。

据此,本文将企业跨区参与获取的政府采购订单按照采购组织类型进行划分,区分出集中采购机构执行采购、社会中介机构执行采购和自行采购三种组织形式所对应的企业跨区竞争水平,运用基准回归模型对不同组织类型下政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的影响展开了分析,表6列示了具体回归分析结果。列(1)、(2)中集中采购机构执行采购对应的 *Policy* 的回归系数分别为 0.0084、0.0037,至少在 5% 的水平上显著;列(3)、(4)中社会中介机构执行采购对应的 *Policy* 的回归系数分别为 0.0552、0.0177,在 1% 的水平上显著;列(5)、(6)中自行采购对应的 *Policy* 的回归系数不显著。可见,政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的促进效果主要在集中采购机构执行采购、社会中介机构执行采购程序实施过程中体现出来,在自行采购实施过程中则不显著。这表明,政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的改进效果在地方政府经济调控政策意图体现程度更高的采购组织形式中更有效。

表6 采购组织类型因素影响下的回归结果分析

变量	集中采购机构执行采购		社会中介机构执行采购		自行采购	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>
<i>Policy</i>	0.0084*** (0.0020)	0.0037** (0.0015)	0.0552*** (0.0098)	0.0177*** (0.0037)	0.0002 (0.0002)	0.0002 (0.0001)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
政府部门/年度固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	346477	346477	346477	346477	346477	346477
R ²	0.5350	0.5529	0.3535	0.2769	0.2699	0.2354

五、机制检验

为深入揭示政府采购意向公开政策的实施规律、提炼有益制度改革经验,借鉴江艇(2022)^[27]所总结的机制检验思路,本文进一步剖析检验政府采购意向公开政策推动企业跨区竞争的内在机制。

1. 改善信息公开质量的机制检验

政府采购意向公开政策对企业跨区竞争带来的直接改善效果即体现在信息治理方面。为检验政府采购意向公开政策实施的“信息公开质量提升”作用路径,本文定义变量政府采购信息公开质量(*Tran*),以中国政府采购网中标公告中合同名称、签订时间、发布时间、采购人、供应商、合同编号、项目编号、采购人地址、采购人联系方式、供应商地址、供应商联系方式、主要标的名称、规格型

号或服务要求、主要标的数量、主要标的单价、合同金额、履约期限和地点等简要信息、采购方式、所属地域、所属行业、代理机构等字段信息的实际披露情况进行衡量。如果政府部门准确披露了对应字段内容取值为 1,部分披露取值为 0.5,否则取值为 0,再对所有字段的披露结果评分汇总,得到各项政府采购订单对应的整体采购信息公开质量得分,最后针对各地(市)级政府部门年度签订的全部政府采购订单的信息披露质量计算均值。*Tran* 得分越高,表明政府采购的信息公开范围越大,实际公开质量越高。本文在基准回归模型的基础上,以政府采购信息公开质量为被解释变量进行机制分析。表 7 列(1)列示了政府采购意向公开政策对政府采购信息公开质量的影响。回归结果显示,*Policy* 的回归系数为 0.8418 且在 1% 水平上显著为正,这表明政府采购意向公开政策以规划性、前瞻性的需求信息有效改善了整个执行过程中政府部门的政府采购信息公开质量,使得异地企业参与政府采购市场竞争具有更为畅通的信息获取渠道,具备更为充分的筹备时间、更为公平的竞争条件来开展跨区经营行为,最终显著提高企业获取跨区政府采购订单的概率,逐步扩大异地政府采购市场份额。由此,政府采购意向公开政策改善政府采购信息公开质量的机制得以验证。

表 7 内在机制

变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	<i>Trans</i>	<i>Priproc_size</i>	<i>Priproc_num</i>	<i>Smallproc_size</i>	<i>Smallproc_num</i>	<i>FluidEproc_size</i>	<i>FluidEproc_num</i>	<i>Support1</i>	<i>Support2</i>
<i>Policy</i>	0.8418*** (0.1441)	0.0501*** (0.0082)	0.0165*** (0.0030)	0.0346*** (0.0062)	0.0536*** (0.0094)	0.0554*** (0.0093)	0.0499*** (0.0127)	0.0208*** (0.0058)	0.0006*** (0.0002)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
政府部门/ 年度固定 效应	是	是	是	是	是	是	是	是	是
观测值	346477	346477	346477	346477	346477	346477	346477	346477	346477
R ²	0.3411	0.4580	0.4858	0.3291	0.3466	0.3634	0.2155	0.3011	0.2782

2. 打破区域调控制度障碍的机制检验

政府采购市场中企业跨区竞争同时面临着政府部门内在履职动机及区域性政策调控行为的深刻影响。为验证政府采购意向公开政策实施对区域调控制度障碍的破解作用,一方面,从静态竞争参与标准视角,考虑到在参与跨区政府采购竞争过程中,民营企业及中小企业往往处于弱势竞争地位,其对区域调控制度的敏感性更为突出。本文通过筛选各政府部门中由民营企业及中小企业获取采购订单的金额(个数)情况,构建了民营企业支持水平(*Priproc_size*、*Priproc_num*)和中小企业支持水平(*Smallproc_size*、*Smallproc_num*)作为机制变量。另一方面,从动态竞争参与结果视角,政府采购市场统一开放程度的衡量标准主要在于供应商能否享有公平竞争机会,实际成功中标供应商是否尚未固化而始终处于动态更替状态。据此,本文分别以当年政府部门采购活动中新供应商(之前年度未获取过该政府部门采购订单的企业)订单金额占总订单金额比重、新供应商数量占当年总体供应商企业数量的比重作为衡量方式,构建机制变量供应商流动性(*FluidEproc_size*、*FluidEproc_num*)。*FluidEproc_size* 和 *FluidEproc_num* 指标值越大,表明政府采购市场竞争中的供应商企业更替程度越高,其所隐含的区域调控制度障碍对政府采购市场竞争环境带来的抑制性影响越弱。依托上述机制变量,本文在基准回归模型基础上继续进行机制检验。表 7 中列示了政府采购意向公开政策对民营企业支持水平、中小企业支持水平以及供应商流动性影响的回归分析结果,列(2)~(7)中 *Policy* 的回归系数均在 1% 水平上显著为正,表明政府采购意向公开政策实施有效强化了对民营企业、中小企业的支持力度及供应商流动性。可见,政府采购意向公开政策实施带

来了显著的区域调控制度转变,降低了区域调控制度障碍影响,使得异地企业参与政府采购竞争面临着更为公平、有效的发展环境,其获取异地政府采购订单的概率及市场份额也逐步得到提升。由此,政府采购意向公开政策打破区域调控制度障碍的机制得以验证。

3. 提升政策支持包容程度的机制检验

政府采购意向公开政策发挥对企业跨区竞争水平的支持作用还需克服政府采购的公共价值冲突问题,表现出政府采购对异地企业参与竞争的政策支持包容程度。为验证政府采购意向公开政策实施对异地企业政策支持包容程度的影响,本文定义变量政策支持包容程度1(*Support1*),以政府部门采购合同开始签订到最终公告的平均时间间隔作为衡量方式;政策支持包容程度2(*Support2*),以政府部门采购合同开始签订到最终公告时间间隔与订单金额比值的均值作为衡量方式。考虑到政府部门评审异地企业存在更大的信息不对称性、需要更多的信息收集成本,*Support1*和*Support2*的实际取值越大,表明在异地企业成功中标的政府采购订单评审协商过程中,政府部门与异地企业的沟通互动周期越长,其所体现的政策支持包容程度越高。本文在基准回归模型的基础上,以政策支持包容程度作为被解释变量进行机制分析。表7列(8)、(9)列示了政府采购意向公开政策实施对异地企业政策支持包容程度的影响效果。回归结果显示,*Policy*的回归系数均在1%水平上显著为正,说明政府采购意向公开政策显著提高了政府部门对异地企业的政策支持包容程度,使得异地企业能够在政府采购市场竞争环境中更为公平地获取政府采购政策支持,享受同等的评审约束标准。在此基础上,供应商开展跨区经营动机得以增强,政府采购统一大市场建设进程得以逐步推进。由此,政府采购意向公开提升政策支持包容程度的机制得以验证。

六、宏观制度因素的调节影响

政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的影响隐含着深刻的政府履职偏好、政企互动关系,并与政府财政运行体制、监督环境存在紧密关联。据此,本文围绕地方政府数字化发展水平、地方政府财政压力以及政府采购监督水平的影响加以分析。

1. 地方政府数字化发展水平的影响

随着新兴数字技术的推广运用以及数字政府建设理念的广泛认同,地方政府在运用财政政策手段履职过程中普遍注重运用数字化手段,这在政府采购过程中得到突出体现。截至到目前,全国各地纷纷启动政府采购电子化建设,政府采购数字化转型已经步入了发展快车道。在政府采购意向公开政策实施过程中,政府采购意向公开的渠道同样也是建立在政府采购数字化转型的基础上。政府采购数字化转型程度越高,则政府采购意向公开的内容质量、及时性程度就越高,由此,企业跨区竞争的信息获取障碍就越少。因此,地方政府数字化发展水平在理论层面会对政府采购意向公开的政策效果起到推动作用。为检验地方政府数字化发展水平的影响,本文在手工整理全国各省份政府工作报告文本的基础上,选取数字化相关维度核心词汇,从数字技术、数字应用等方面整理有关数字化文本及其分词结果,统计出每个词汇出现频率,计算数字化整体词频数量占比,以此来衡量地方政府数字化发展水平(*Dig*)。表8列(1)、(2)列示了地方政府数字化发展水平影响的回归分析结果。*Dig*与*Policy*交乘项的回归系数分别为0.5087、0.0841,至少在5%的水平上显著为正。可见,地方政府数字化发展水平越高,则政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的促进作用越显著。

2. 地方政府财政压力的影响

受新冠疫情冲击、经济高质量发展转型、社会福利保障需求提升等多重因素冲击影响,各地政府普遍面临较大的财政收支平衡压力,由此带来较为突出的内部平稳运行与公共服务供

给质量之间的冲突,这进一步加剧了政府采购实施中效率性与公平性之间的公共价值冲突问题。一般来讲,地方政府所面临的财政压力越大,在保障基本的内部管理需求基础上,其运用政府采购的政策功能发挥空间就越小,这使得地方政府财政压力会给政府采购意向公开政策的实施效果带来抑制性影响。据此,为检验地方政府财政压力带来的影响,借鉴孙开和张磊(2019)^[28]的研究,本文以“(一般公共预算支出-一般公共预算收入)/一般公共预算收入”来衡量各省份财政压力水平(*Press*)。表8列(3)、(4)列示了地方政府财政压力影响的回归分析结果。*Press*与*Policy*交乘项的回归系数分别为-0.0237、-0.0074且显著为负。可见,地方政府财政压力越高,则政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的促进效果相比越弱。因此,为强化试点政策实施效果,应充分考虑政府采购意向公开政策实施过程中地方政府所面临的财政收支平衡状况。

3. 政府采购监督水平的影响

在运用政府采购政策手段拉动地区经济社会发展过程中,地方政府囿于维护区域经济发展思维,在实际执行政府采购过程中往往缺乏动力主动调整政策发挥方式,制约着政府采购市场竞争机制的高效运作,影响着异地企业的公平参与机会。而有效的政府采购监督可以弱化政府部门的保护倾向,强化政府部门实施政府采购程序过程中的规范性及政策要求落实意识,确保政府部门在组织采购评审等程序时能够公平对待异地企业,不额外设置违规参与标准条款,并在政策支持方面给予异地企业公平获取机会。因此,政府采购监督可以有效提升政府采购意向公开政策的实施效果。为检验政府采购监督水平所带来的影响,本文以北大法宝数据库作为数据来源,采用“年度政府采购行政处罚事项数”来构建政府采购监督水平变量(*Pena*)。表8列(5)、(6)列示了政府采购监督水平影响的回归分析结果。*Pena*与*Policy*交乘项的回归系数分别为0.0604、0.0313且在1%的水平上显著。可见,政府采购监督水平越高,则政府采购意向公开政策对企业跨区竞争水平的促进效果越强。因此,有力的政府采购监督水平是政府采购意向公开政策发挥的坚实保障。

表8 宏观制度因素的调节影响分析

变量	政府数字化发展水平		政府财政压力		政府采购监督	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>
<i>Dig</i> × <i>Policy</i>	0.5087*** (0.1358)	0.0841** (0.0351)				
<i>Press</i> × <i>Policy</i>			-0.0237*** (0.0058)	-0.0074** (0.0037)		
<i>Pena</i> × <i>Policy</i>					0.0604*** (0.0118)	0.0313*** (0.0078)
<i>Policy</i>	0.0106 (0.0110)	0.0116*** (0.0044)	0.0827*** (0.0125)	0.0272*** (0.0058)	0.0163 (0.0107)	-0.0016 (0.0056)
<i>Dig</i>	0.0375*** (0.0110)	0.0412*** (0.0063)				
<i>Press</i>			-0.0188 (0.0128)	-0.0344*** (0.0085)		
<i>Pena</i>					-0.0095** (0.0044)	-0.0020 (0.0022)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制

续表 8

变量	政府数字化发展水平		政府财政压力		政府采购监督	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>	<i>Eproc_size</i>	<i>Eproc_num</i>
政府部门/年度固定效应	是	是	是	是	是	是
观测值	346477	346477	346477	346477	346477	346477
R ²	0.4518	0.4660	0.4495	0.4664	0.4506	0.4666

七、结论与建议

1. 研究结论

在双循环协调发展新格局下,为推动构建高度开放、充分竞争和运行有序的国内统一大市场,增强国内大循环内生动力和可靠性,政府采购亟待优化营商环境、提升市场运行效率、改善微观经济政策治理效果。本文以《关于开展政府采购意向公开工作的通知》的发布实施为准自然实验,运用渐进双重差分模型,以2017—2022年地(市)级政府部门作为研究对象,就政府采购意向公开对企业跨区竞争水平的政策影响效果进行了研究。分析发现,政府采购意向公开政策有效提升了政府采购市场中的企业跨区竞争水平,政策效果主要体现在较高预算级次政府部门以及集中采购代理机构、社会中介代理机构组织实施的采购活动中。政府采购意向公开主要通过改善信息公开质量、打破区域制度调控障碍以及强化政策支持包容程度来实现政策效应。关注宏观制度因素影响,地方政府的数字化发展水平越高、政府采购监督力度越高,则政府采购意向公开促进企业跨区竞争的政策功效越显著,但地方政府财政压力对政府采购意向公开政策实施起到一定程度的制约效果。

2. 政策建议

基于本文结论,遵循市场化、法治化、国际化的政府采购改革方向,可以得出如下政策启示:

第一,持续推动政府采购意向公开制度体系建立健全及政策功能提质增效,有效落实统一大市场建设要求。在当前政府采购意向公开政策试点工作开展基础上,持续巩固政策改革成效,紧密结合政府采购顶层法律法规修订,及时补充完善有关政府采购意向公开的相关制度要求。同时,将政府采购意向公开政策功能定位提升到统一大市场建设高度,注重利用政府采购意向公开政策发挥来破除有违公平竞争现象,有效加快统一大市场建设进程。

第二,围绕市场信息披露、竞争规则改进及政策包容强化来持续夯实政府采购意向公开政策作用渠道,为企业跨区竞争提供全方位政策支持保障。围绕政府采购市场中企业跨区竞争所面临的各类制约因素,进一步完善政府采购意向公开的信息披露标准,提升信息披露的全面性、及时性及准确性。注重强化区域间政府采购制度规则的统筹设计与统一衔接,切实保障本异地企业、国企与民企、内外资企业等各类市场主体均具有畅通渠道获知政府采购竞标信息,享受公平、公正的竞争评审标准,切实维护市场主体参与政府采购的公平竞争环境。同时,紧密结合政府采购程序实施,综合考虑政府采购订单规模、采购品目、履约周期等特质因素,设立有利于提升竞争效率的政府采购规则,切实提升政府采购支持企业跨区竞争发展的政策包容程度,稳定异地企业经营发展信心并形成平稳发展预期。

第三,统筹制度环境及技术手段,为政府采购意向公开政策功能发挥提供稳定可靠基础条件。一方面,应充分重视政府采购部门所处预算层级、具体采购组织形式及面临外部财政压力对政府采购市场运行公平性的实际影响,切实加强政策宣贯、督导,为各层级、各类型政府部门运用政府

采购意向公开来支持企业跨区参与政府采购市场竞争提供有利的政策实施环境。另一方面,应紧密结合数字政府建设要求,加强数字技术在政府采购业务活动领域的全面运用,深入推进数字化政府采购建设,为政府采购意向公开政策实施提供更为畅通、优质的信息公布渠道,持续提升政府采购意向公开支持企业跨区竞争的政策实施效果。

参考文献

- [1]曹春方,贾凡胜.异地商会与企业跨地区发展[J].北京:经济研究,2020,(4):150-166.
- [2]Slavtchev, V., and S.Wiederhold.Does the Technological Content of Government Demand Matter for Private R&D? Evidence from US States[J].American Economic Journal: Macroeconomics, 2016, 8, (2): 45-84.
- [3]Czarnitzki, D., P.Hünermund, and N.Moshgbar.Public Procurement of Innovation: Evidence from a German Legislative Reform[J]. International Journal of Industrial Organization, 2020, 71, (3), 102620.
- [4]Beraja, M., A.Kao, D.Y.Yang, and N. Yuchtman.Ai-Tocracy[J].The Quarterly Journal of Economics, 2023, 138, (3): 1349-1402.
- [5]孟晔.政府采购意向公开的国际经验及启示[J].北京:中国财政,2021,(18):76-78.
- [6]Tang, W., Y. Wang, and W. U. Jiameng. Local Favoritism in China's Public Procurement: Information Frictions or Incentive Distortion?[J].Journal of Urban Economics, 2025, 145, 103716.
- [7]胡凯,蔡红英,吴清.中国的政府采购促进了技术创新吗[J].上海:财经研究,2013,(9):134-144.
- [8]武威,刘玉廷.政府采购与企业创新:保护效应和溢出效应[J].上海:财经研究,2020,(5):17-36.
- [9]武威,刘杰.跨区政府采购与跨国经营发展[J].成都:经济学家,2024,(1):108-117.
- [10]孙薇,叶初升.政府采购何以牵动企业创新——兼论需求侧政策“拉力”与供给侧政策“推力”的协同[J].北京:中国工业经济,2023,(1):1-19.
- [11]姜爱华,刘乙岑.政府采购意向公开现状及主要问题分析[J].北京:中国政府采购,2020,(12):75-78.
- [12]刘志彪.建设国内统一大市场:影响因素与政策选择[J].上海:学术月刊,2021,(9):49-56.
- [13]Gordon, R.H., and L.Bovenberg.Why is Capital so Immobile Internationally? Possible Explanations and Implications for Capital Income Taxation[J].American Economic Review, 1996, 86, (5): 1057-1075.
- [14]Gao, W.L., L.Ng, and Q.H.Wang.Does Geographic Dispersion Affect Firm Valuation?[J].Journal of Corporate Finance, 2008, 14, (5): 674-687.
- [15]García, D., and Ø.Norli.Geographic Dispersion and Stock Returns[J].Journal of Financial Economics, 2012, 106, (3): 547-565.
- [16]孟望生,范鼎浩,李丁.政府数据开放对城市绿色创新效率的影响——基于政府数据开放平台上线的准自然实验[J].北京:技术经济,2024,(9):1-17.
- [17]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].北京:经济研究,2004,(6):33-40.
- [18]刘志彪,孔令池.从分割走向整合:推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J].北京:中国工业经济,2021,(8):20-36.
- [19]方军雄.政府干预、所有权性质与企业并购[J].北京:管理世界,2008,(9):118-123.
- [20]潘红波,余明桂.支持之手、掠夺之手与异地并购[J].北京:经济研究,2011,(9):108-120.
- [21]武威,刘国平.政府采购与经济发展:转型效应与协同效应——基于产业结构升级视角[J].上海:财政研究,2021,(8): 77-90.
- [22]张国胜,刘政.属地经营、省际市场扩张与产能过剩治理[J].北京:财贸经济,2016,(12):116-132.
- [23]张国胜,匡慧妹,刘政.政府采购如何影响产能利用率?——来自中国制造企业的经验发现[J].北京:经济管理,2018, (9):41-58.
- [24]赵涛,张智,梁上坤.数字经济、创业活跃度与高质量发展——来自中国城市的经验证据[J].北京:管理世界,2020,(10): 65-76.
- [25]Amore, M., and A.Minichilli.Local Political Uncertainty, Family Control, and Investment Behavior[J].Journal of Financial and Quantitative Analysis, 2018, 53, (4): 1781-1804.
- [26]La Ferrara, E., A.Chong, and S.Duryea.S soap Operas and Fertility: Evidence from Brazil[J].American Economic Journal: Applied Economics, 2012, 4, (4): 1-31.
- [27]江艇.因果推断经验研究中的中介效应与调节效应[J].北京:中国工业经济,2022,(5):100-120.
- [28]孙开,张磊.分权程度省际差异、财政压力与基本公共服务支出偏向——以地方政府间权责安排为视角[J].北京:财贸经济,2019,(8):18-32.

Disclosure of Government Procurement Intentions and Cross-regional Competition among Enterprises

WU Wei¹, WANG Min², CAO Chang¹

(1.School of Public Finance and Taxation, Capital University of Economics and Business, Beijing, 100070, China;

2.School of Accounting, Beijing Wuzi University, Beijing, 101126, China)

Abstract: In view of the extensive and diversified phenomenon of violating fair competition in the current government procurement market, the function of the government procurement intention disclosure policy can not be ignored. In March 2020, the Ministry of Finance formulated and issued the Notice on the Disclosure of Government Procurement Intention, which took the promotion of government procurement intention as an important measure to optimize the business environment of government procurement, and adopted the strategy of pilot exploration and gradual promotion. The disclosure of government procurement intention has earlier been used in the international government procurement systems such as the Government Procurement Agreement formulated by the World Trade Organization. The formal introduction of the government procurement intention disclosure system not only reflects China's active integration with international government procurement rules to deepen reform and opening up, but also reflects the core concern of improving the business environment of the government procurement market and boosting the construction of a unified market. Then, as an important measure to strengthen the construction of the business environment in the government procurement market, with the analysis of enterprises participating in the competition in the cross-regional government procurement market as the entry point, does the introduction of the disclosure system of government procurement intention really improve the fair competition environment in the government procurement market? What is the specific improvement path? In the actual implementation process, what policy and institutional factors serve as the focus of strengthening the institutional reform?

Accordingly, this paper takes the release and implementation of the Notice on the Disclosure of Government Procurement Intention as the natural experiment, uses the gradual double difference model, and studies the effect of the municipal government departments in 2017–2022 as the research object of the government procurement intention disclosure on the cross-regional competition level of enterprises. The analysis shows that the policy of disclosing government procurement intention has effectively improved the level of cross-regional competition among enterprises in the government procurement market, and the effect of the policy is mainly reflected in the procurement activities organized and implemented by sub-government departments at a higher budget level, centralized procurement agencies and social intermediary agencies. The disclosure of government procurement intention mainly plays the effect of policy by improving the quality of government procurement information disclosure, breaking the barriers of regional system regulation and strengthening the role mechanism of inclusiveness of policy support. Pay attention to the influence of macro system factors, the higher the level of digital development of local governments and the higher the supervision of government procurement, the more effective the policy of government procurement intention disclosure to promote cross-regional competition of enterprises will be, but the financial pressure of local government has a certain restrictive effect on the implementation of the policy of government procurement intention disclosure.

Based on the conclusion of this paper, following the direction of market-oriented, law-based and international government procurement reform, the following policy enlightenment can be drawn: First, to promote the establishment and improvement of the system of government procurement intention disclosure and improve the quality and efficiency of policy functions. Second, based on market information disclosure, competition rules improvement and policy inclusion strengthening to effectively support the cross-regional competition of enterprises. Third, coordinate the institutional environment and technical means to provide stable and reliable basic conditions for the disclosure of government procurement intention policies.

The possible research contributions of this paper are as follows: First, this paper deepens the research on the influence consequences of government procurement economic regulation policy. Second, this paper enriches the research on the influencing factors of cross-regional competition behavior of enterprises. Third, this paper provides policy inspiration for using government procurement to support the construction of a unified large market.

Key Words: government procurement; disclosure of intentions; cross-regional competition; unified large market

JEL Classification: D50, D22

DOI: 10.19616/j.cnki.bmj.2025.02.005

(责任编辑:闫梅)