

□ 范瑗瑗

## 建立我国政府采购制度的探讨

### 引 言

现阶段,我国财政支出制度和管理方面存在着不少矛盾和问题,突出地表现在两个方面:一是财政供应范围和资金分配的边界界定不清,二是财政资金的使用过程不透明、不公开,缺乏监督,不仅造成资金的大量浪费,而且容易滋生出许多腐败现象。

针对这两方面的问题,在财政供应范围和支出结构难以调整的条件下,加强财政资金具体使用的管理对于财政资金的分配和结构优化具有重要促进作用。国际经验表明,统一的政府采购制度不仅对支出使用管理具有关键意义,而且对整个财政资金分配的合理化亦会产生积极影响。因此,改革现行财政购买性支出的管理模式,实现政府对社会公共物品的管理由单纯的价值管理向价值管理与实物管理相结合的方式转变,使财政支出改革逐渐向科学化、市场化、规范化迈进,建立政府统一采购制度已势在必行。

### 何谓政府采购

按照现代财政理论,政府的财政支出从性质上,可划分为购买性支出(也称消耗性支出)和转移性支出两大类。政府采购是针对购买性支出而言的。

政府采购,也称公共采购,是指各级政府及其所属实体为了开展日常政务活动和为公众提供社会公共产品或公共服务的需要,在财政的监督下,以法定的方式、方法和程序(按国际规范一般应以竞争性招标采购为主要方式),从国内、国际市场上为政府部门或所属公共部门购买所需商品和劳务的行为。

政府采购制度是指政府采购政策、采购程序、采购过程、采购管理等的总称。一般来说,是以《政府采购法》的形式来体现的。从形式上看,它是国家预算经费的一种供给方式;从本质上看,它是一项非常重要的宏观经济政策手段。政府采购制度与计划经济体制下财政对实物形态的直接管理方式,如控制社会集团购买力(以下简称“控购”)和财政供给制有着根本的区别。与“控购”的区别在于,“控购”主要是通过直接的行政性的财政计划抑制社会集团对某些商品的需求,实现社会商品的供求平衡;政府采购制度是通过法律手段和竞争机制,规范公共采购部门的采购行为,以实现政府预期的宏观经济管理目标。控购针对的是某些具体的商品(品目是有选择的),而政府采购针对的是政府对所有商品、工程和服务的购买,没有品目的限制。与财政供给制的区别在于,在实物供给制的条件下,财政是选购商品的主体,商品的使用者只能被

动地接受商品。而实行政府采购制度,财政只是参与、监督商品的采购过程,保证采购过程的公平交易和资金的有效使用;商品的使用者是采购商品主体(它是所购商品合同签署的甲方),所购商品的性能、质量、主(附、软)件、到货期限、安装及售后服务等技术和物理指标都要满足商品使用者的要求。

政府采购制度作为财政制度的组成部分,在很多国家已有相当长的历史,是财政支出改革的必然趋势。而且,随着世界经济一体化格局的形成和发展,政府采购制度已经延伸到贸易领域,成为贸易自由化谈判的一个重要方面。

政府采购制度最早形成于18世纪末的西方自由资本主义国家,而完整意义上的政府采购制度则是现代市场经济发展的产物。在现代市场经济阶段,市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,重要手段之一就是政府通过财政支出兴办公用事业。这样,政府采购制度就得到了不断发展和完善。30年代世界性经济危机之后,政府采购制度逐步制度化、法律化。

随着西方国家政府活动范围的扩大,特别是对经济干预职能的增强,政府对社会商品和劳务的需求呈扩大趋势,政府采购占社会总采购量的比重也不断上升。据统计,目前西方发达国家政府采购占GNP的比重在10—20%,在政府预算总支出中约占1/3。具体来看,美国的政府采购约占GNP的20%,欧盟大致为15—20%,日本约为10%,东亚国家大体保持在5%左右的水平。美国联邦预算中,政府采购支出约占30%以上。在这种情况下,政府采购额发生任何大的变化都会引起社会生产和分配相应的反应。如果说政府公共开支中转移性支出作用的主要目标在于“公平”的话,则政府购买性支出(特别是采购支出)的主要作用目标则是“效率”。由此可以看出政府采购的作用和地位。

70年代末以来,随着世界贸易自由化格局的形成和发展,政府采购制度已经延伸到国际贸易领域,《政府采购协议》已成为各国加入世界贸易组织必须签署的文件之一。

目前,我国还未建立符合国际惯例的政府采购制度,但随着我国社会主义市场经济体制的建立和加入双边、多边国际经济组织的需要,尽快建立我国的政府采购制度已经成为一个不可回避的问题。

## 政府采购会给中国带来什么

### (一) 我国现行分散采购的弊端

现行的政府购买所需物品的方式,是由财政部门每年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。这种办法在传统的计划经济下有其特殊的适应性,然而与发展社会主义市场经济却很不适应,弊端颇多:

1. 造成财政资源使用的非效率性。在分散采购方式下,采购资金脱离了财政监督,出现了盲目采购、重复采购、随意采购、不公平竞争等种种问题,购买质次价高产品的现象时有发生。
2. 不能发挥规模购买优势,不利于运用市场竞争机制的好处。
3. 给以公谋私者提供可乘之机,成为滋生腐败和经济犯罪的温床。
4. 财政分钱后由各单位自行采购,增加了支出控制的难度。

因此,无论是从强化财政管理、节约财政资源、提高财政支出效率方面来说,还是从加强财政监督、规范市场秩序、反腐倡廉角度来看,完善政府采购制度,都是十分必要和有意义的。

### (二) 政府采购制度将带来的裨益

### 1. 在市场化中提高财政资金的使用效益。

建立效益型财政是我国财政改革的目标,而效益型财政最明显的标志是实现财政支出的效益最大化,尤其是财政的购买性支出和投资性支出。

建立政府采购制度,一方面可以保证专款专用,另一方面按规定的方式统一进行采购,能降低单位业务成本,实现规模经济效益;而且政府可以在公开、公平、公正的原则下,通过引进竞争机制,以公开招标的方式,用有限的财政资金在国内外市场上取得质高价廉的商品和劳务供给,通过商情的汇集,节约采购费用,同时,因公开竞争而得到的优质、全面的售后服务,还能大幅度地减少事后支出,从而提高财政资金的使用效益,实现货币价值的最大化。

### 2. 在制度化中严格财政支出的资金管理。

目前,财政收支矛盾已经成为困扰财政工作的主要矛盾,财政支出范围和方式的改革势在必行。市场经济条件下,财政支出的管理要从主要依靠行政命令转变到主要依靠市场经济规律、运用经济手段上来,充分发挥价值规律、竞争规律对财政支出管理的作用。实行政府采购制度就是运用价值规律、竞争规律的有效途径。

由于财政支出中政府采购所占的比重日益加大,政府采购制度,要以财政预算资金的直接支付方式和国库的单一帐户为前提,实现了预算指标和预算资金的分离,财政就能对政府部门和公共部门的商品和服务的采购行为实行有效的监督,保证财政对预算资金的流量和流向的控制;一般需要采用公开招标方式,按招投标的程序,项目预算就可通过合同法律化,从而解决项目决算突破项目预算的老问题,财政管理职能因而将由资金分配环节延伸到资金的使用环节;通过国有资产管理部人介入对所采购商品的验收工作,可对行政、事业单位的实物形态的国有资产进行有效管理。

一些国家实行政府采购的直接动因,就是为了控制支出规模,削减赤字,提高资金的使用效率。政府采购一般是通过公开招标进行的,招标的竞争性使政府能够获得价廉物美的商品和服务,从而达到降低支出的目的。从国际上一般情况看,资金节约率为10—15%。据有关资料反映,欧盟实行政府采购后,资金的使用效率净提高10%以上。我国目前财政总支出8000亿元,按购买性支出占总支出50%计,仅对购买性支出中的一半实行政府采购制,保守估计1年可节省200亿元经费支出。

### 3. 在科学化中完善政府宏观的调控水平。

市场经济的健康发展离不开政府合理、适度的宏观调控与科学的财力分配管理。政府采购制度可以更有有机地把各政府部门和公共单位的消费行为组织起来,进而更有效地将国家确定的财政政策、产业政策、货币政策及社会发展计划的总体要求具体地落到实处。

#### (1) 调节国民经济运行。

财政政策实施经济宏观调控的方式,在收入方面主要是通过税收政策来体现的,在支出方面,则主要是通过政府采购来体现的。政府采购是社会总需求的重要组成部分,它对社会的生产、流通、分配和消费均有重要的作用。政府作为国内最大的单一消费者,政府采购的数量、品种和频率,对整个国民经济有着直接的影响。因此,通过政府采购计划或者调整采购行为,能够起到刺激或是稳定宏观经济的效果,还能实现产业结构调整的目标。这就是典型的市场调节经济的效应。

首先,通过建立政府采购制度,调节社会供求总量,实现社会总供求的平衡。政府根据宏观经济冷热程度及其发展态势,在可利用的弹性区间内适时、适量地安排政府采购行为,并产生

政府支出的乘数效应,调节供求总量。比如,当经济偏热时,可适当压缩和推迟政府采购,减少社会总需求;反之,在经济偏冷时,可适当增加和提前进行政府采购,刺激总需求的增长。这样,便通过经济手段(必要时也可配之以其他手段)调控了社会总供求的关系。

其次,通过建立政府采购制度,调节产业结构和产品结构,实现经济的协调、均衡发展。政府采购客观上对于不同的产品和行业有一定的选择余地,可以据此体现不同的政策倾向。比如,想发展什么产业和产品,就可以增加政府购买来刺激经济的发展,想紧缩或限制什么产业和产品,可以采取少买或者不买来实现。因为政府采购行为的变化会通过社会总需求的相应变动而导致社会生产规模的扩大或收缩,从而实现结构调整的目标。

#### (2) 保护民族工业,支持国有经济发展。

在市场经济条件下,政府与企业关系的连接点应该是市场,通过对市场的调控来影响企业的行为,其方式之一就是政府采购。政府通过购买国内企业产品和重点购买国有企业的产品,尤其是国有名牌产品,来保护民族工业,支持国有企业;同时,以公开招标方式来确定供应商,对国有企业也会形成一定压力,促使国有企业的战略性改进,从整体上提高国有经济在国内、国外市场上的竞争能力。

#### (3) 弥补市场缺陷,稳定物价。

市场不是万能的,它本身也存在一些缺陷。市场的波动会直接影响产品的供求关系和价格变化,在此情况下,如果政府不采取必要的手段,就会损害生产者和消费者的利益。政府采购就是政府弥补市场不足的手段之一,即通过存货(如粮食、石油等)的吞吐,来平抑或稳定市场物价。

此外,政府采购政策与环境保护政策相结合,可以实现保护环境的目标;与就业政策相结合,可以促进就业特别是残疾人、妇女和下岗工人就业的政策目标,等等。

#### 4. 在法制化中建立廉洁有序的财经秩序。

在不够成熟、不够完善的市场经济中,法制的严密,交易过程的不透明,最易引起“寻租”行为。目前的政府购买支出环节,由于存在大量的“回扣”和“折扣”,成为滋生腐败的温床。而治本之路,就是要通过制度创新,形成一种“制度监督”,规范政府的“消费行为”。

政府采购制度是财政监督机制的重要组成部分,可以对支出的使用进行监督和管理。它通过招投标方式进行交易,使政府的各项采购活动在公开、公正、公平、透明的环境中运作,而且形成了财政、审计、供应商和社会公众等全方位参与监督的机制,从而可以从源头上有效地抑制公共采购活动中的幕后交易、暗箱操作等腐败现象。

按国际惯例,对进入政府采购市场的供应商极其高级管理人员可以规定相应的法律和税收条件,这就有利于增强他们自觉履行税法及有关法律的意识。

#### (三) 建立政府采购制度的迫切性

1979年,东京回合多边贸易谈判中签订了第一个政府采购协议,这标志着政府采购市场由封闭走向开放。此后,各区域经济组织也相继制定了政府采购协议或明确了市场准入的条款。1995年世贸组织成立后,其政府采购协议也正式生效。1996年,我国政府向亚太经济合作组织提交的单边行动计划,明确最迟于2020年与各亚太经合组织成员对等开放政府采购市场。但是,应该注意的是我国在加入世贸组织时,必须签署《政府采购协议》,虽然开放的行业、产业及时间仍可以有所选择,但我国实行政府采购的实际时间可能要大大提前。

由于开放政府采购市场是相互的,我国产品要进入其他国家的政府采购市场,扩大贸易,

必须以开放政府采购市场为代价。随着政府采购市场的开放,国外厂商就要与国内企业争夺国内政府需求份额,即使企业不出国门也将面临国际竞争。我们应该充分利用从现在起到履行《政府采购协议》这段时间差所带来的机遇,按国际通行的方法建立我国的政府采购制度并开始运转,在实践中提高政府采购管理人员的素质,让厂商逐步适应按国际惯例的要求获取政府的购买合同,以适应未来政府采购市场残酷竞争的环境。

### 我国试行政府采购现状

前财政部部长刘仲黎在1996年财政工作会议上提出“试行政府采购制度”的要求,这是借鉴西方发达国家公共支出管理经验而提出的,是当前市场经济的必由之路。目前,我国的一些部门和地区从商业利益和管理需要出发,对一些大型设备的采购和建设项目采取了统一购买或以招标方式采购,取得了显著的成效。

1. 车辆管理方面。重庆市实行“招标竞价、统一购车”,1997年节约财政资金350万元,节资率达20%;深圳市通过招标方式购买汽车27辆,节约资金70多万元;安徽省实行“招标竞价、统一保险”,1996年全省节约资金440万元;苏州市实行“招标选定、定点修车”,使修理费的增长控制在10%以内;河北省实行“招标竞争、定点购油”,每年可节约资金200万元左右。

2. 设备购置方面。上海市财政局按政府采购的基本原则和一般做法指导市胸科医院采购双探头CT(ECT),最终节约资金13%;浦东新区财政局采取批量采购的办法采购电扇、计算机等物品,提高资金使用效益10%左右。

3. 房屋修缮方面。安徽省1996年对省直部分单位19个维修及购置项目试行了政府寻价制度,共核减单位报价477万元,综合核减率达20.3%。

4. 会议费管理方面。吉林省实行定点开会,定点宾馆,收费标准实行最高限价,再按限价的70%收费,节省了大笔财政资金。

### 中国应建立怎样的政府采购制

我国每年都要进行规模庞大的政府采购,而建立政府采购制度的着力点则在于通过制度的力量,来规范政府的消费行为。

#### (一) 遵循适合我国国情的采购原则

1. 适度集权的原则。即政府采购管理体制在集中、统一的过程中要注意发挥部门、地方的积极性。在我国当前财权分散、各部门各地方存在大量预算外资金的情况下,实行政府采购制度后,制定采购法规和支出政策等事物将由财政来完成,各种采购资金也将纳入统一帐户进行管理,各部门预算随之被细化,资金的使用受到财政部门全方位的监督,部门的既得利益、行业垄断和地方保护主义将受到强有力的触动和冲击,如果采购执行上再过于集权,必将遭到各部门的激烈反对。所以,在初始阶段采购执行上可适当发挥各部门的自主性,即在对主要商品和劳务进行集中采购的前提下,小型采购可由各部门在财政监督下完成。此外,我国区域众多,再加之预算分级管理的需要,在采购问题上也应给地方一定的管理权限,以发挥地方的积极性。

2. 立足国情与遵循国际惯例相结合的原则。国际贸易的一体化要求逐步开放政府采购市场,但开放的程度各国却存在很大差异,原则是应与各国具体国情相适应。中国作为发展中国家,在资本、技术及服务等方面很难与发达国家竞争,出口产品大多属于劳动密集型产品。因此,推行政府采购制度,必须立足国情,充分考虑我国生产力水平低、技术落后、竞争能力弱等

特点。同时,由于政府采购已成为一项重要的国际贸易政策,因此,有关政府采购法律法规的制定和执行必须遵循国际惯例。

3. 政府采购市场自由化与政府产业保护政策相结合的原则。在世界经济全球化大趋势下,政府采购作为整个市场的一部分,也在向自由化方向发展,即开放经济国家的政府采购市场,都要逐步向国内外厂商开放。尽管如此,各国对国内产业的保护政策并非彻底放弃,都在不同程度上存在甚至强化了产业保护措施。许多国家除在签署 AGP 时讨价还价外,还鼓励国内企业按国外厂商标准生产、提供产品,并制定了诸如“一定价差范围内优先采用国货”等政策。所以,开放政府采购市场是一个逐步推进和完善的过程,根据国际经验不可能也不应该一步到位。因此需要制定相应的政府采购市场开放政策,主要内容应包括:一是产业(行业)的选择。这种选择具有很强的策略性和技术性,需要进行系统的研究比较才能作出最大限度符合我国利益的选择。二是“门槛价”和实体的确定。按照国际惯例,在加入世贸组织的政府采购协议的谈判中,“门槛价”(即实行政府采购办法的起始价)的标准可随不同层次的政府(中央、省级和其他地方政府)和不同的采购实体(国有的工业、商业、建筑企业)有所不同。这些都需要认真研究和选择,以便争取到最符合和最有利于我国实际情况的结果。

#### (二) 选择适当的采购范围

我国的政府采购市场将控制在行政、事业单位范围之内,并不包括国有企业的采购。这意味着我国政府采购的范围将界定在政府消费及非生产性建设支出,亦即政府的购买性支出上。采购对象将是商品、劳务或服务,以及用于政府管理的某些技术和技术成果。具体而言,目前政府采购的对象主要应包括:公务用车、大宗办公设备、燃油、车辆维修、会议接待等。

此外,除了政府消费品,政府投资品的购买即凡属应由政府提供的公共工程、公共基础设施,如水资源的开发和利用、能源、通信、交通等公共设施的提供、环境保护、安居工程等,都可以政府采购的方式来完成。

#### (三) 制定《政府采购法》

鉴于政府采购对政府行为以及国民经济的重大影响,按照依法行政的原则,制定我国的政府采购法以及相应的配套法规势在必行。

由于政府采购工作涉及国际贸易关系,因此,在制定政府采购法的过程中,应充分尊重相关国际法的有关准则,如联合国贸易法委员会的《货物、工程和服务采购示范法》、《立法指南》,世界贸易组织的《政府采购协议》,亚太经济合作组织的《政府采购非约束性原则》,国际复兴开发银行和国际开发协会的《贷款、信贷采购指南》等。

按国际惯例,《政府采购法》应包括总则、招标(包括询价、直接采购)、决标、异议及申诉、履约管理、验收、罚则等内容,主要是明确政府采购的有关政策性和技术性的问题,包括适用范围、采购应遵循的原则、采购方式及其适用条件、各种采购方法的具体程序及要求、采购申述和仲裁条件及程序、合同履约要求、验收要求、违约处罚等。

#### (四) 进行相应的配套改革

1. 改进预算监督。实行政府采购制度后,财政监督将由价值形态向实物形态延伸,改变目前财政监督形同虚设、财政支出管理弱化的现状。而要真正实现这一目标,财政部门不仅要制定政府采购政策,而且要参与采购管理,这意味着财政部门的工作领域将得到拓宽,财政部门干部的知识结构也要作相应的调整。

2. 改革现行行政事业单位的会计管理体系和具体操作方法。现行行政事业单位的会计管

理体系和具体操作方法,是按国家机构的建制和经费领报关系确定的,一般分为主管会计单位、二级会计单位和基层会计单位三种。每年预算一经批准,财政部门即按预算和各单位用款进度层层下拨经费,年度终了后,又层层上报经费使用情况,汇编决算。实行政府采购制度后,财政部门不再简单按预算下拨经费,而是按批准的预算和采购合同的履约情况直接向供货商拨付货款(支出)。由于采取直接拨付形式,支出的决算也不需再层层上报,财政总会计可以根据支出数直接办理决算。

考虑到实行政府采购制度的开始阶段和今后的相当时间内,各单位预算支出中,一部分如设备购置等将通过政府采购方式实现,另一部分如人员工资等仍将由各部门(单位)办理,这样客观上预算经费的层层下拨和直接支付方式将长期并存。根据这一现状,行政、事业单位的会计制度在不改变现行的核算方式的前提下,要明确允许直接支付方式并规范核算的具体方法。财政部门内的总预算会计帐户也要作相应的调整,即要设置一个专门的明细帐或开设一个专门的帐户,用于核算各部门(单位)经核准用于政府采购的支出核算。

3. 完善国家金库制度。按现行国家金库的有关规定,国家的一切预算支出,一律凭各级财政机关的拨款凭证,经国库统一办理拨付。目前,国库的拨款体系与预算会计管理体系是匹配的,即国库办理的财政拨款按会计管理体系在银行结算体系中层层拨至用款单位。实行政府采购制度后,国家金库的有关办法中应明确允许财政办理直接拨款的方式并制定相应的具体操作方法。

---

#### 主要参考文献:

1. A. Premchand Public Expenditure Management 1993 International Monetary Fund.
2. 冯健身:《关于建立我国政府采购制度的探讨》,《财政研究》1998年第3期。
3. 刘尚希、杨铁山:《政府采购制度:市场经济条件下加强财政支出管理的中心环节》,《财政研究》1998年第4期。
4. 何振一:《政府采购制度似亟待改革》,《中国财政》1998年第1期。
5. 傅志华:《国外政府采购制度及其在我国的应用》,《地方财政》1998年第4期。
6. 杨容珍:《WTO中的政府采购问题初探》,《国际经贸探索》1997年第5期。

(作者单位:上海财经大学财政系;邮编:200083)