

中国民主治理案例研究丛书

---

# 地方政府创新与善治： 案例研究

---

---

俞可平 主编

---

社会科学文献出版社



## 序 摇摇言

1999年，中共中央编译局比较政治与经济研究中心和中共中央党校世界政党研究中心联合组织发起了首届“中国地方政府创新奖”的评选和奖励活动，总共有140多个地方政府的创新项目参加了该奖项的申请。申请项目的内容涉及村民自治、社区服务、政务公开、司法公开、警务公开、政府上网、任前公示、离任审计、行政诉讼、两票直选、市长热线、领导下访、公开听证、开发式扶贫等。根据项目的创新程度、重要程度、自愿程度、效益程度、推广程度和节约程度六个主要评选标准，全国专家委员会和全国选拔委员会严格依据科学的评选程序，最终评选产生了100名优胜奖获得者。这些获得优胜奖的地方政府创新项目，在相当程度上反映了改革开放以来，特别是20世纪90年代以来，县级以上地方政府在推进基层民主治理方面的最新成就，体现了地方政府在建设社会主义政治文明的生动实践。在颁奖大会结束后，我们立即组织专家学者对获得优胜奖的100个项目进行了较长时间的实地跟踪研究，在这个基础上完成了100个案例的研究报告。本书即由这100个案例的研究报告汇编而成。我们所从事的“中国地方政府创新

研究和奖励计划”，以及呈现在读者面前的这些研究报告，体现了课题组同志用现代政治学理论和方法分析现实中国政治的努力，以及推动我国政治学理论研究和民主政治实践的意愿。我们希望这些案例研究资料能为政治学研究者、各级党政干部、大专学校学生以及 酝孕学员提供关于中国民主治理方面的基本素材，以有助于大家更好地理解中国政治的发展。

俞可平

圆年 圆月 圆日

## 目摇摇录

### 规范地方政府公共支出的治理变革

——南宁市实施“政府采购”的个案研究…………… 陈家刚（105）  
以制度创新推动地方治理转型

——海口市推行“三制”实践的个案分析 …… 陈家刚（108）  
弱势群体公共参与：准行政性组织的  
摇作为空间

——河北迁西妇代会直选个案报告 …………… 陈雪莲（119）  
公共行政体制的创新

——深圳市行政审批制度改革 …………… 陈雪莲（120）  
完善审计监督摇促进廉政勤政

——以浙江省金华市领导干部经济责任制  
摇摇审计为例 …………… 丁开杰（124）

南京市下关区“政务超市”调研报告及  
摇分析 …………… 王勇兵（128）

发挥制度绩效，拓展公民有序参与的渠道  
——贵阳市人大常委会市民旁听制度所引发的  
摇摇联动性创新 …………… 杨雪冬（130）

局部创新和制度瓶颈  
——四川省遂宁市市中区“公推公选”  
摇摇乡镇长和乡镇党委书记 …………… 杨雪冬（134）

理念、范式、制度：面对社会矛盾纠纷时的  
摇政府选择

——以上海市浦东新区司法调解中心

摇摇为个案 ..... 钟开斌 (圆)猿

使农村民主运转起来

——湖北广水“两票制”案例分析 ..... 周红云 (猿)圆

# 规范地方政府公共支出的治理变革<sup>\* \* \*</sup>

## ——南宁市实施“政府采购”的个案研究

陈家刚

政府采购也称为公共采购，它指的是各级国家机关、事业单位和群团组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为<sup>①</sup>。相对于个人、家庭、企业和团体采购而言，政府采购具有以下特征：资金来源的公共性，采购资金来源于国家或地方财政收入，是纳税人的钱；采购主体的特定性，采购者是依靠财政开支的行

---

\* 本报告是经过 1997 年 1 月 15 日、1997 年 1 月 15 日至 1 月 20 日两次到南宁市进行实地调查完成的。感谢南宁市市长林国强同志的关怀、南宁市财政局长黄伟京同志的工作安排，笔者的调查是在南宁市政府采购管理处安排下进行的，吉海宁同志的安排为我们提供了很多便利。笔者还要感谢政府采购管理处的曾肄业及其他工作同志，以及参加过座谈的“政府采购”项目组织者、企业代表和群众。与他们的座谈使笔者亲身感受到“政府采购”创新实践的成效。本报告资料来自南宁市政府采购管理处。报告中的观点由作者负责。

① 《中华人民共和国政府采购法》1997 年 1 月 15 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过。1997 年 1 月 15 日实施。

政机关、事业单位或其他社会团体；采购活动的非商业性，采购不以赢利为目的，只是为了消费；采购对象的广泛性，采购没有体积与数量的限制，它主要涉及货物、工程、服务三个领域，等等。

政府采购制度最早形成于 19 世纪末的西方资本主义国家，其目的在于对政府采购行为进行法制化管理。美国在 1846 年颁布了《联邦采购法》，英国 1870 年设立了专门采购政府办公用品的文具公用局，并对政府采购管理立法<sup>①</sup>。我国政府采购的实践开始于 20 世纪 80 年代的试点运作，北京、上海、广州、深圳、广西和珠海等地相继开始了政府采购的尝试，并取得了相当的成效，政府采购制度逐步形成和完善<sup>②</sup>。在各地的政府采购实践中，1988 年开始的广西南宁市政府采购实践比较完整、系统地反映了我国公共财政支出管理的治理变迁与创新。

—

1995 年，原财政部部长刘仲藜在全国财政工作会议上提出“试行政府采购制度”。经过比较充分的准备，深圳、河北、上海、重庆等地开始试行“政府采

① 《中国公务员》1988 年 9 月号。

② 中国的政府采购已逐渐走向规范。1999 年 3 月 1 日正式实施《中华人民共和国政府采购法》；2000 年实施政府采购节约财政资金 28 亿元；2001 年政府采购规模将达到 1000 亿元，各级国家机关、事业单位和团体组织将全面推行政府采购。来源：转引自曾建忠、曹英、陈耀、曹建中《中国政府采购网》。

购制”<sup>①</sup>。经过几年的实践，政府采购取得了相当的成效。最明显的就是节约了财政支出，缓解了财政收支的紧张，有效遏制了传统采购制度不规范所引起的权钱交易等腐败现象。随后，政府采购制度开始在全国较大范围内施行。南宁市也于 1995 年开始了“政府采购”的实践。

南宁市实行“政府采购”制度既有宏观的背景，也存在着地方层面的诱致因素。“实行政府采购制度，是我国融入世界经济的必然要求，是拓展政府职能、加强财政支出管理、提高资金使用效益的必由之路，是实现宏观调控和保护支柱产业的重要手段，也是避免盲目购置、重复购置、随意购置和不公平交易，杜绝‘回扣’、权钱交易、贪污受贿、损公肥私等腐败行为发生的有效举措”<sup>②</sup>。从大的方面讲，实行“政府采购”是与世界经济的融合和本国经济结构紧密结合在一起，而地方因素主要集中于如何有效地实施政府公共财政支出的管理方面。

首先，南宁市实行“政府采购”制度是我国经济结构调整、适应世界经济发展、融入世界经济的战略组成部分。20 世纪 90 年代末，政府采购制度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。在我国成功加入世界贸易组织之后，实施政府采购制度既必要也紧迫。经济发展的客观要求推动

① 刘宏：《政府采购制：一道亮丽的风景》，载《四川统一战线》1995 年第 9 期。

② 韦英思、吉海宁：《在推行政府采购制度上突破——南宁市实施政府采购制度的经验与做法》，南宁市政府采购管理处资料。

南宁市政府必须在财政收支管理上创新制度安排<sup>①</sup>。

其次，市场经济的进一步发展也要求实行政府采购。传统的控购办法已经远远不能适应市场经济的客观要求，财政支出的分散使用为地区封锁、行业垄断提供了便利，造成大量不平等竞争。出于自身利益的考虑，一些地方政府和部门往往迫使其支出单位购买本地区、本部门的商品和劳务，而对商品和劳务的质量很少考虑。这不仅使公共产品和服务的有效提供受到很大影响，还严重阻碍了全国统一大市场的形成和发展，限制了市场配置资源的基础性作用的发挥。通过政府采购可以调节社会供求总量，实现社会总供求平衡；也可以在一定程度上调节产业结构和产品结构；还可以有利于保护民族工业，并通过公开竞争的方式形成对民族工业的压力，促使其不断改进技术和加强管理，提高公平竞争能力。要建立社会主义市场经济体制，必须从实际出发，处理好政府与企业之间的关系，利用政府采购这一财政杠杆调节经济，促进企业发展，不再通过拨款、政策等行政手段干预或支持企业，真正实现市场经济的运作<sup>②</sup>。

再次，实施政府采购可以节约财政支出，缓解财政紧张状况。在南宁，长期以来是按照计划经济体制的财政模式来运用政府财政资金的，没有形成一种统

① 经济愈发展，联系愈紧密。与世界经济接轨，也包括实行政府采购制度。南宁市不可能脱离这个大环境；为了解决财政部门与其他利益相关部门如建委的矛盾，市财政部门工作人员的说服工作也都多次强调加入 宰藉韵对中国政府、企业的影响。圆园园年 愿月 圆日座谈会。

② 胡志崇：《南宁市政府采购制度出台前后》，载《政府采购》总第 员期，员圆

一的采购制度。因此，在相当程度上无法对政府财政支出的具体使用进行有效的管理，进而导致了一系列严重问题，如财政资金的分配与使用相脱节，难以实现财政资金由价值形态向实物形态的延伸管理等。作为广西壮族自治区的首府城市，南宁市的财政状况与其他城市一样不太好，没有摆脱困境。政府财政依然是“吃饭”财政，发展事业与建设的资金非常紧张<sup>①</sup>。政府采购要求以公开招标、公平竞争的方式购买货物、工程与服务，可以大幅度节约财政支出，减少资金流通环节，提高资金使用效率，强化财政监督。据相关统计资料，政府采购规模一般占财政支出的 10%~15%，节约率大约为 10%。1997 年南宁市财政支出为 100 亿元，按照 10% 节约率来计算，在 100 亿元政府采购支出中可以节省 10 亿元，占南宁市地方财政收入的近 10%<sup>②</sup>。因此，实行政府采购也是很紧迫的。

另外，消除财政资金使用的随意性所导致的权钱交易等腐败现象是实行政府采购的另一个关键性因素。由于财政资金使用是各单位分散的、自主的，采购过程不公开、不透明、随意性强，这就滋生了许多腐败现象<sup>③</sup>。

① 政府采购管理处吉海宁处长：南宁市年财政收入 100 亿元左右，而政府的财政支出则会达到 120 亿~130 亿元，资金缺口很大。1997 年 10 月 10 日座谈会。

② 和立强：《政府采购任重道远》，载《政府采购》总第 1 期，1998 年。

③ 在调研中，南宁市财政部门的官员反映，因为没有制度性的规范，财政支出管理很混乱，权钱交易的腐败现象也很严重。“政府采购”项目发起者座谈会，1997 年 10 月 10 日。

采购环节的权钱交易如“回扣”与“让利”等腐败现象严重影响了政府形象。1995年初，南宁市政府采购管理处与《南宁晚报》、《南宁早报》联合对南宁市市场进行暗访，采购环节腐败现象惊人。在市内及市郊的数家加油站、电脑、复印机等办公用品销售点、汽车维修厂等地，汽车加1元升的油可以开1.4元升的发票；购买一台夏普复印机可以拿1400元的回扣；买一台电脑可以获得1400元的商场购物券；如果定点汽车维修可以获得更多的好处<sup>①</sup>。

在计划经济体制向市场经济体制转轨过程中，南宁市一些政府部门在市场采购中吃回扣的风气滋长很快。1995年，南宁市因回扣受贿被查处的党员干部已多达1500人，比1994年增长150%<sup>②</sup>。因为吃回扣，政府官员蓄意加大采购开支，增加财政负担，从而使全市财政陷入困境。在林国强市长看来，传统的政府财政支出方式是“专供”或者分散采购行为。这样的方式很容易滋生腐败；政府行为不规范，不透明，容易出现幕后交易和腐败行为；其次是政府花钱效益低，浪费很大；再次是纵容企业的低效率经营。因此，“为了很好地克服这些弊端，切实加强财政支出管理，增加政府采购环节的透明度，杜绝过去公务分散采购中存在的‘吃回扣’等损公肥私行为，有效抑制各种腐败现象，使政府花更少

① 《南宁晚报》1995年 1月 14日。

② 中共广西区纪律检查委员会、广西区监察厅：《南宁市实行政府采购制度情况的调查报告》，1995年 1月。

的钱办更多的事，必须实施政府采购制度”<sup>①</sup>。

## 二

为了走出财政支出管理的困境，有效遏制腐败现象，平息群众对政府部门及其工作人员吃回扣的强烈不满，南宁市政府根据中央关于要建立公开、公正、公平竞争制度的要求，借鉴国外近 四十年 的政府采购经验，于 1995 年对各个部门自行开展的采购活动进行大胆改革，在全市范围内推出了由政府统一管理的公开采购制度。

### 制度导入

与其他地方政府通过归纳政府实践活动而开启制度创新不同的是，南宁市“政府采购制度”一开始就把制度建设摆在了各项工作的首位，力图以制度创新带动政府实践。制度作为一整套带有规制性的规则、行为规范，其作用在于提供框架，并确定行为主体的活动方式、范围和界限。而在南宁市实行政府采购制度的创新性实践中，制度很多时候是以政府令、办法、规定和措施等比较规范的形式表现出来的，制度规定了政府采购活动的基本方向和内容。

为了规范政府采购行为，建立、健全政府采购机制，南宁市从本地实际情况出发，认真研究了国外的政府采购制度，借鉴外地经验，制定了一系列政府采购政

<sup>①</sup> 林国强：《政府采购，大势所趋》，载《政府采购》总第 1 期，1995

策、法规。如 员愿年 源月 猿日，南宁市政府颁布了《南宁市政府采购实施办法（试行）》和《南宁市政府采购制度实施细则》，成立了政府采购管理机构，开始施行政府采购制度；员愿年 缘月 员日，南宁市政府《关于对市级行政事业单位公务用车及专用设备实行公开招标采购的通知》出台，要求对各单位用财政资金购买的公务用车及专用设备，采取统一向社会公开招标的方式购买；员愿年 员月 猿日，南宁市政府采购管理处发出了《南宁市行政事业单位实行办公设备定点采购的通知》，通过向社会公开进行办公设备采购定点招标，确定了 猿家办公设备定点商家，从 员愿年 员月 员日至 员愿年 缘月 员日，各单位按规定购置列入政府采购范围的办公设备，均凭政府采购管理处签发的“采购证”到任一采购定点单位自行采购；员愿年 员月 源日，南宁市政府采购管理处发出《关于对南宁市级行政事业单位实行公务用车定点采购的通知》，确定了广西区机电设备总公司等 苑家公务用车定点商家，从 员愿年 员月 员日到 员愿年 员月 猿日，各单位按规定购置列入政府采购范围的公务用车，均凭采购管理处签发的“采购证”到任一采购定点单位购买；员愿年 远月 愿日，南宁市政府采购管理处发布了《南宁市政府采购“网上竞价采购”管理暂行办法》，通过互联网发布招标采购信息，接收供应商投标电子邮件，网上定价，网上公布中标供应商和中标价格；圆四年 员月 员日，南宁市政府发布第 猿号政府令，即日起开始实施《南宁市政府采

购管理办法》，规定南宁市的党政机关、人大、政协、公检法司机关及其他事业单位或者其他社会组织（采购单位）使用财政性资金采购工程、货物或者服务时，应当遵循公开、公平、公正和效益优先的原则，在同等质量情况下，应优先购买价格低的工程、货物或者接受费用低的服务；~~四四年~~ 猿月 猿日，南宁市财政局印发了《南宁市政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》和《南宁市政府采购管理程序规定》，对政府采购资金实行财政直接拨付，统一管理，统一核算，专款专用，同时对政府采购管理程序做了相应规定，内容包括采购申请、集中审批、编制采购计划、资金汇集、实施采购、支付申请、支付等<sup>①</sup>。

南宁市政府制定的各项政策、法规并没有局限于某个特定的阶段，而是具有很强的连续性，制度建设推动了政府采购活动，在政府采购活动过程中，制度建设也在不断地完善和发展。制度创新表现出很大的持续性。

这些规章、制度对政府采购的范围、原则、管理机构、管理模式、采购方式、招投标和履约验收、采购资金的拨付，以及采购监督检查等问题做了明确的规定，并对中介机构准入政府采购市场的条件、程序也做了原则性规定，为南宁市全面开展政府采购工作，使之不断走上规范化、法制化的管理轨道提供了有力的保障。

首先，政府采购应该遵循的原则是“公开、公平、

<sup>①</sup> 资料来源：南宁市政府采购管理处。

公正和效益优先”，在同等质量情况下，应优先购买价格低的工程、货物或接受费用低的服务。

其次，南宁市政府采购只限于行政事业单位用财政性资金（包括预算安排资金、预算外资金、单位事业收入等）支出的采购，其范围主要集中在：基础设施和公共工程建设；办公设备、通讯工具、交通工具以及构成固定资产的专用设备、房产和使用较多、规格一致的低值耗品等；为开展公务而发生的大额、大宗、批量性的财政公共消费行为及部分可以利用市场竞争开展的业务。

再次，政府采购采用招标采购和非招标采购两种方式，达到财政部门规定金额以上的采购项目，一律采用招标采购方式；不足规定金额的采购项目，可以采用非招标采购方式。前者分为公开招标采购、邀请招标采购和定点采购。后者主要有询价采购、竞争性谈判采购、单一来源采购；采购金额在一定数额以下的项目，采用批量采购、小额采购等方式<sup>①</sup>。

### 机构保证

南宁市实行政府采购之初，就建立了政府采购的管理机构、执行机构，从而保证了政府采购活动的健康运行。1998年12月20日成立了政府采购管理委员会，作为政府采购的管理机构。市长任主任，成员包括政府办、财政、物价、监察、审计、国资、预算外资金管理等部门。

<sup>①</sup> 南宁市政府第10号政府令：《南宁市政府采购管理办法》，1998年12月20日。

