

南宁市财政改革

NANNINGSHI CAIZHENGGAIGE

林国强 主编

中国财政经济出版社

《南宁市财政改革》

编辑委员会

主 编：林国强

副主编：黄伟京 秦赣江

编 委：林国强 黄伟京 秦赣江

边作新 潘园园

序

90年代以来，我国以建立社会主义市场经济为目标的经济体制改革不断向纵深方向发展。在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中，财政改革率先突破。在顺利完成以分税制为主要内容的财税体制改革的同时，包括运用财政政策杠杆、加强财政收支管理、培育特色财源等方面的制度创新取得了重大进展，有力地支持了国家重大改革措施的出台和方针政策的顺利实施，促进了国民经济和社会各项事业的发展。党的“十四大”以来，党中央、国务院更明确地把财政改革和体制创新作为宏观经济政策改革的核心内容，进一步提出了构建公共财政基本框架的改革目标。在财政改革与发展全面推进的过程中，南宁市财政局在市委、市人民政府的正确领导下，从实际出发，着眼于建立“科学决策、依法理财、民主监督”为核心内容的财政运行机制。从1996年起，陆续推行了政府采购、会计委派、工程预决算审核、行政事业收费、社会保障、财政投融资、预算管理等方面的制度改革和创新，在节约财政资金、增加政府支出透明度、提高会计信息质量、规范行政事业收费、消除“三乱”现象和遏制腐败行为、建立公平效率兼顾的财政分配秩序、有效运作

财政资金支持经济和社会发展等诸多方面，进行了有益的尝试和积极的探索。本书详细地介绍了“九五”期间南宁市财政几项重大改革的背景、内容、成效及进一步完善措施，收录了南宁市财政改革相关的重要规章制度，从理论和实践结合的不同视角，对进一步理顺分配关系、创新管理制度提出了许多新的设想。

“路漫漫其修远兮，吾将上下而求索”。在新世纪的财政改革与发展进程中，以构建公共财政为基本目标的财政改革必将向更深层次、更新阶段不断推进。希望南宁市财政局继续积极探索，大胆实践，勇于创新，开拓进取，扎实工作，在财政改革和发展中收获更丰硕的成果，为南宁市社会经济发展的新纪元做出更加积极的贡献！

南宁市市长：林國強

2000年12月20日

目 录

序	(1)
第一章 政府采购	(1)
第一节 政府采购基本知识	(1)
第二节 实行政府采购制度的必要性及改革情况	(9)
第三节 南宁市政府采购管理机构及职责	(15)
第四节 南宁市政府采购制度的主要内容	(26)
第五节 南宁市政府采购工作的成效及进一步完善的措施	(30)
第二章 会计委派	(37)
第一节 实行会计委派制的必要性	(37)
第二节 南宁市会计管理公司	(39)
第三节 南宁市委派会计制度的主要内容	(45)
第四节 南宁市会计委派工作的成效及进一步完善的措施	(53)
第三章 工程预决算审核	(57)
第一节 工程预决算审核基本知识	(57)
第二节 工程预决算审核的必要性及改革动态	(58)
第三节 南宁市财政局基建科及工程预决算审核所	(61)
第四节 南宁市工程预决算审核制度的主要内容	(64)
第五节 南宁市工程预决算审核工作的成效及进一步完善的措施	(67)
第四章 行政事业性收费管理	(72)
第一节 行政事业性收费基本知识	(72)

第二节	行政事业性收费管理体制改革的必要性	(77)
第三节	南宁市预算外资金(收费)管理局	(80)
第四节	南宁市行政事业性收费管理制度的主要内容	(88)
第五节	南宁市行政事业性收费管理改革成效与进一步 完善的措施	(100)
第五章	财政投融资	(104)
第一节	财政投融资的概念、地位和作用	(104)
第二节	财政投融资改革的必要性	(107)
第三节	南宁市财政投融资管理中心	(111)
第四节	南宁市财政投融资管理制度的主要内容	(118)
第五节	南宁市财政投融资管理工作的成效及进一步完 善的措施	(127)
第六章	社会保障	(139)
第一节	社会保障基本知识	(139)
第二节	社会保障制度改革的必要性及改革的动态	(143)
第三节	财政与社会保障	(149)
第四节	南宁市财政局社会保障科	(151)
第五节	南宁市社会保障制度主要内容	(152)
第六节	南宁市社会保障工作的成效及进一步完善的 措施	(155)
第七章	预算管理	(162)
第一节	预算管理基本知识	(162)
第二节	南宁市预算管理改革的必要性及拟出台的改革 措施	(167)

第三节 南宁市财政统一发放工资制度	(170)
附录 规章制度	(178)
1、南宁市人民政府令第 33 号《南宁市政府采购管理办法》	(178)
2、南宁市政府采购管理处关于印发《南宁市政府采购竞争性谈判采购管理暂行办法》的通知	南政采字[2000]2 号(186)
3、市人民政府办公室关于印发《南宁市国有企业会计委派管理办法(试行)》的通知	南府办[1999]57 号(189)
4、市人民政府批转市国有资产管理委员会关于在市属国有企业全面推行会计委派制度意见的通知	南府发[1999]48 号(195)
5、关于印发南宁市企业财务总监委派及工作规则(暂行)的通知	南国资委[1998]17 号(198)
6、南宁市企业财务总监委派及工作规则实施细则	南国资委[2000]38 号(203)
7、市人民政府关于对南宁市行政事业性收费实行统一征收管理的通知	南府发[1998]64 号(210)
8、市人民政府关于印发《南宁市国有企业下岗职工基本生活保障基金筹集使用管理办法》的通知	南府发[1998]82 号(213)
9、南宁市城镇企业从业人员养老保险条例	(217)
10、市人民政府关于印发《南宁市财政统一发放工资管理暂行办法》的通知	南府发[2000]59 号(227)
11、关于印发《南宁市财政统一发放工资管理暂行办法实施细则》的通知	南财字[2000]20 号(231)
后记	(238)

第一章 政府采购

第一节 政府采购基本知识

一、政府采购的概念和特点

(一) 政府采购的概念

政府采购也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，利用财政性资金和政府贷款，在财政监督下，以法定的方式、方法和程序，购买货物、工程和服务。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种对公共采购管理的制度。

政府采购所涉及的内容包罗万象，既有有形的，也有无形的。为了便于管理和统计，国际上通常按其性质将采购内容分为三大类：货物、工程和服务。货物是指各种各样的物品，包括原料、产品、设备、器具等。工程是指在地面上新建、扩建、拆除、修缮或翻新构造物及其所属设备以及改造自然环境的行为，包括建造房屋、兴修水利、改造环境、交通设施、铺设下水道等建筑项目。服务是指除货物或工程以外的任何采购，包括专业服务、技术服务、咨询服务、营运管理、维修、培训、劳力等。

(二) 政府采购的特点

政府采购是相对于个人采购、家庭采购、企业采购或团体采购而言的一种采购管理制度，与个人采购、家庭采购、企业采购或团体采购相比，政府采购具有以下 5 个特点：

1. 资金来源的公共性。政府采购的资金来源于财政拨款或需要由财政偿还的借款，这些资金的最终来源为纳税人的税收和政府公共服务收费。

2. 采购主体的特定性。政府采购的主体，也称采购实体，是指依靠国家财政资金运作的政府机关、事业单位和社会团体等。

3. 政策性。政府采购以实现公共政策为主要出发点。政府采购从最初开始计划的制定到合同的履行，都要体现当时的国家政策的要求，实现政府某一阶段的工作目标，为国家经济和社会公众利益服务。

4. 规范性。政府采购要按照有关政府采购的法规，根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等，采用不同的采购方式和采购程序，使每项采购活动都要规范运作，体现公平、公正、公开的竞争原则，同时接受社会监督。财政部门对政府采购整个过程实行全方位的监督，即对从采购计划的编制到采购项目验收的全过程进行监督管理。

5. 涉及面宽、影响力大。政府采购是一个整体，这个整体是一个国家内最大的单一消费者，其购买力相当巨大。在很多国家，政府采购金额占一个国家国内生产总值（GDP）的10%以上。政府采购规模的扩大或缩小、采购结构的变化，对社会经济发展状况、产业结构以及公众的生活环境都有着十分明显的影响。

二、政府采购的目标、方式分类和程序

（一）政府采购的目标

政府采购对单个采购实体而言，是一种微观经济行为，但将政府作为整体而言，政府采购就成为一种宏观经济手段，通过政府采购，政府可以将宏观调控和微观经济行为结合起来，以实现政府的重大政策目标。

1. 经济性和有效性目标。这是政府采购最基本的和首要的政策目标。政府采购的经济有效性目标是指以最有利的价格等条件，采购到质量符合要求的货物、工程或服务。经济性是指采购

资金的节约和合理使用；有效性是指在确保采购的货物、工程、服务具有良好的质量和合理的价格的同时，还要注意采购的效率，要在合同规定的合理时间内完成招标采购任务，以满足使用部门的需求。

2. 协调和改善世界贸易运行的环境，促进国际贸易的扩大和自由化。国际贸易领域的相关条约都将这一目标的实现作为自己的使命。政府通过加入国际性或区域经济组织政府采购协议，使国内企业以较优惠的条件进口原材料，同时也为国内企业开辟了新的市场，让国内企业到外国政府采购市场上争取合同，增加出口，促进国际贸易，通过国际贸易的扩大，可以扩大投标商的竞争，从而使采购机构可以获得投标之比较价格的利益。

3. 促进采购的廉洁，增强公众对政府采购制度的信心。公共采购往往会对腐败行为起到较大的诱惑作用或者说提供更多的机会。在实践中，公共采购中的腐败问题具有广泛性，这是众所周知的事实。因此，采购过程的廉洁将有助于提高公众对采购机构及有关方面的信任程度，只有建立了这种信任关系，潜在的投标商才会积极参与政府组织的采购活动，进而实现采购的经济性。对政府采购中腐败问题的防治，一方面通过增强政府采购公开、公平、公正的原则，使政府采购过程处于公众的监督之下；另一方面在政府采购立法中增加惩罚欺诈行为和行贿受贿的条款。

4. 其他特定的社会经济目标。政府采购除了实现上述目标之外，还可以根据社会经济的发展 and 对外贸易的需要等情况，利用政府采购的法律和程序来促进一国或某地区的经济和社会目标的实现。这些目标主要包括：推动国民经济的发展，提高宏观调控能力，提高民族工业的竞争力，保护环境，稳定物价，促进就业，加强国有资产管理等。从这些目标出发，一般在国际政府采购中往往给予本国或本地区投标商以政策上的优惠，或优先考虑

采购国产或本地区的货物和服务。

（二）政府采购分类

政府采购计划中必须确定进行采购的具体方式。政府采购的程序、规则的制定都必须根据采购方式的选择来安排，采购方式的确定是政府采购计划中的一个重要内容。

1. 按招标范围分类。根据招标范围可将政府采购方式统一规范为公开招标采购、选择性招标采购和限制性招标采购。

（1）公开招标采购，是指通过公开程序，邀请所有有兴趣的供应商参加投标。

（2）选择性招标采购，是指通过公开程序，邀请供应商提供资格文件，只有通过资格审查的供应商才能参加后续招标；或者通过公开程序，确定特定采购项目在一定期限内的候选供应商作为后续采购活动的邀请对象。

（3）限制性招标采购，是指不通过预先刊登公告程序，直接邀请至少三家以上的供应商参加投标。实行限制性招标采购方式，必须具备相应的条件，这些条件包括：公开招标或选择性招标后没有供应商参加投标；无合格标；供应商只有一家，无其他替代选择；出现了无法预见的紧急情况；向原供应商采购替代零配件；因扩充原有采购项目需要考虑到配套要求；属于研究用的试验品、试验性服务；追加采购必须由原供应商办理，且金额未超过原合同金额的 50%；与原工程类似的后续工程，并在第一次招标文件已做规定的采购等。

2. 按是否具备招标性质分类。按是否具备招标性质，可将采购方式分为两大类：招标性采购和非招标性采购。采购金额是确定招标性采购与非招标性采购的重要标准之一。一般来说，达到一定金额以上的采购项目，采用招标性采购方式，不足一定金额的采购项目，采用非招标性采购方式。

（1）招标性采购方式，是指通过招标的方式，邀请所有的或

一定范围的潜在的供应商参加投标，采购实体通过某种事先确定并公布的标准从所有投标中评选出中标供应商，并与其签订合同的一种采购方式。

(2) 非招标性采购方式，是指除招标采购方式以外的采购方式。通常采取的方式有：国内或国外询价采购、单一来源采购、竞争性谈判采购、自营工程等。

国内或国外询价采购，是指采购实体向国内外有关供应商（通常不少于三家）发出询价单让其报价，然后在报价的基础上进行比较并确定中标供应商的一种采购方式。这种方式只适用于采购现货或价值较小的标准规格的设备，或者小型、简单的在建工程。

单一来源采购，是指达到了竞争性招标采购的金额标准，但所购商品的来源渠道单一，或属专利、首次制造、合同追加、原有项目的后续扩充等特殊情况，在此情况下，只能由一家供应商供货。

竞争性谈判采购，是指采购实体通过与多家供应商进行谈判，最后从中确定中标供应商的一种采购方式。这种方法适用于紧急情况下的采购或涉及高科技应用产品和服务的采购。

自营工程，是指采购实体或当地政府不通过招标或其他采购方式而直接使用当地的施工队伍来承建的在建工程。

3. 按采购规模分类。按采购规模分类可将采购方式分为小额采购方式、批量采购方式和大额采购方式。

(1) 小额采购是指对单价不高、数量不大的零散物品的采购。具体采购方式可以是询价采购，也可以直接到商店或工厂采购。

(2) 批量采购，即小额物品的集中采购，其适用条件为：在招标限额以下的单一物品由个别单位购买，而且数量不大，但本级政府各单位经常需要；或单一物品价格不高，但数量较大。具

体采购方式可以是询价采购、招标采购或谈判采购等。

(3) 大额采购是单项采购金额达到招标采购标准的采购。适用的具体采购方式有招标采购、谈判采购等。

4. 按采购手段分类。采购方式按运用的采购手段可分为传统采购方式和现代化采购方式。

(1) 传统采购方式，是指依靠人为来完成整个采购过程的一种采购方式，如通过报刊杂志来发布采购信息，采购实体和供应商直接参与采购每个环节的具体活动等。

(2) 现代化采购方式，是指主要依靠现代科学技术的成果来完成采购过程的一种采购方式，如采购卡采购方式和电子贸易方式。采购卡类似于信用卡，与信用卡的不同点在于，采购卡由财政部门统一发放给采购实体，采购实体的采购人员在完成采购后付款时，只需划卡就行。采购卡一般适用于小额采购，由于这种方式不需要签订合同，对于每年数以万次的小额采购来说，能够节约大量的纸张费用。电子贸易是指运用电子技术进行业务交易，包括电子邮件、电子信息、国际网络技术以及电子信息交换等。通过电子贸易来发布采购信息并完成采购交易，解决了传统采购方式下难以克服的时间和空间问题，使采购活动更加方便、快捷，大幅度地降低了采购成本，提高了采购效率。

5. 按招标阶段分类。按招标所经历的阶段，可将招标采购分为单阶段招标采购和两阶段招标采购。

(1) 单阶段招标采购，是指通过一次性招标，让投标商提交价格标和商务的采购方式。

(2) 两阶段招标采购，是一种特殊的招标采购方式，即对同一采购项目要进行两次招标。第一次招标是采购实体要求供应商提交不含价格的技术标，目的是征求各供应商对拟采购项目在技术、质量或其他方面的建议。第二次招标是采购实体根据第一阶段征求的建议修改招标文件，要求供应商按修改后的招标文件提

交最终的技术标和价格标。两阶段招标采购只是对大型复杂或技术升级换代快的货物如大型计算机和通讯系统等，以及特殊性质的在建工程，事先准备好完整、准确的技术规格，有困难或不易实现时才采用。

（三）政府采购的程序

国际经验表明，各项采购无论采取什么方式，也不论涉及多大金额，都要按规定的步骤进行。一个项目的完整采购程序包括以下 10 个阶段：

1. 确定采购需求。采购需求由各采购实体提出，报财政部门审核。财政部门在审查各采购实体的采购需求时，既要考虑采购预算的限额，同时还要考虑各采购实体采购要求的合理性，包括整体布局、产品原产地、采购项目的社会效益等，从源头上解决盲目采购、重复采购等问题。

2. 预测采购风险。采购风险是指采购过程中可能出现的一些意外情况，包括支出增加、推迟交货、供应商的交货是否符合采购实体的要求、采购人员工作失误或采购实体和供应商之间存在不诚实，甚至违法行为。这些情况都会影响采购预期目标的实现，因此，事前要做好防范措施。

3. 选择采购方式。选择采购方式的总原则是，要有助于推动公开和有效竞争及物有所值目标的实现。采购方式选择得当，不仅可以加快采购速度，而且还可以节约投资，减少不必要的人力和物力消耗。

4. 资格审查。即对供应商的资格进行审查，只有合格的供应商才能参加竞标。

5. 执行采购方式。一旦确定了采购方式，就必须严格按照已定采购方式的程序和要求操作，采购实体不得在执行过程中自行改变采购方式。如果确有必要改变采购方式，必须报有关部门批准，同时告之供应商。

6. 签订采购合同。无论通过何种采购方式，最终都要签订采购合同。合同给予符合采购实体事先公布评审标准的供应商，供应商在签订采购合同的同时，须按标准交纳一定数额的履约保证金，以保证合同商能够按合同的规定履行其义务。

7. 履行采购合同。合同签订后，采购进入了合同执行阶段。在此阶段，合同商必须按合同的各项规定，向采购实体提供货物、工程或服务，采购实体和合同商都不得单方面修改合同条款，否则属于违约。违约方必须按合同规定向合同的另一方赔偿损失。

8. 验收。在合同执行过程中或执行完毕，采购实体对合同执行的阶段性结果或最终结果进行检验和评估。合同验收一般由专业人员组成的验收小组来进行，验收结束后，验收小组要做验收记录，并分别在验收证明书和结算验收证明书上签字。

9. 结算。财政部门按验收说明书、结算验收说明及采购合同的有关规定，与合同商进行资金结算。如果合同执行情况基本上符合要求，在财政部门办理结算后，采购实体应将事先收取的履约保证金归还合同商。

10. 效益评估。采购实体及有关管理、监督部门对已采购项目的运行情况及效果进行评估，检验项目运行效果是否达到了预期目的。

在以上 10 个阶段中，前 6 个阶段即确定采购需求、预测采购风险、选择采购方式、资格审查、执行采购方式及签订合同，称为合同形成阶段；后 4 个阶段即履行合同、验收、结算和效益评估称为合同管理阶段。合同形成阶段和合同管理阶段构成了整个采购过程。对于复杂或高成本的采购项目，还需要进行市场调研、选址、评估等工作。

第二节 实行政府采购制度的 必要性及改革情况

一、实行政府采购制度的必要性

作为财政管理的重要制度和手段，政府采购制度在国际上已被广泛应用，最早创立政府采购的是英国，已有 200 多年的历史。随着时间的推移和这项工作的广泛应用，政府采购越来越显示出强大的生命力。根据统计，在国际上实行政府采购制度，可以实现 2 个“10%”的目标，即政府采购支出占 GDP 比重为 10% 左右，采购资金平均可节约 10% 以上。到目前为止，在我国还没有完全建立符合国际惯例的政府采购制度，大部分地区采购货物、工程和服务，都是在财政核定预算后，由各单位自行组织实施，这种采购方式本身存在许多弊端。

党的十四届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标的建议》（简称《建议》）中明确指出：“实现今后十五年的奋斗目标，关键是实现两个具有全局意义的根本性转变，一是从传统的计划经济向社会主义市场经济转变，一是经济增长方式从粗放型向集约型转变。经济增长方式的转变要靠改革的深化，要靠增强经济的宏观调控能力。”财政部门是重要的宏观经济调控部门，要实现《建议》中提出的加强财政的宏观调控能力、强化财政职能、基本消灭财政赤字等振兴财政的目标，就要建立起适应我国社会主义市场经济体制要求的财政管理制度，由粗放型管理转向集约型管理。而建立符合市场经济运行机制的政府采购制度，既是财政适应两个根本性转变的必然要求，也是促进财政两个根本性转变的重要措施。

（一）实行政府采购制度是强化预算约束，加强财政支出管理的需要

改革开放以来，随着国民经济的快速发展，财政实力明显增强，对经济建设和社会发展的支持力度不断加大，但同时财政收支矛盾一直比较突出，财政始终处于紧运行状态。这其中除了改革与发展要求财政不断增加支出以外，财政本身的支出结构不合理、支出效率不高、资金浪费严重等问题，也是造成财政紧张的一个重要原因。

目前，各级财政对各部门和单位预算经费的管理，实际只在拨款阶段进行真正的控制，而款项拨出去之后，各单位购买什么、买多少，都难以控制。即使有些大额消费品，如汽车等实行专控商品审批制度，但效果并不明显。项目的建设、办公用品的采购，都由各部门和单位分散采购，盲目购置、重复购置、随意购置的现象十分普遍，资金浪费严重。分散购买，自我服务，不仅与社会化大生产不相适应，而且由于失去了规模效应，资源不能有效充分利用，额外增加了财政资源的耗费，降低了财政资金的使用效率，增加了财政负担。而在市场经济条件下，各供应商为扩大自己的市场份额，竞争十分激烈，政府采购完全可以充分运用这种竞争环境，降低购买成本，提高财政资金使用效益。由于我国财政支出中建设性支出所占比重较大，同时，与预算内资金规模相当的预算外资金基本用于购买性支出，采购支出总额占预算内、外支出总数的比重超过三分之一，若按 10% 的节支率计算，节支效果也是非常明显的。

由于实行政府采购制度，在管理范围上，把各单位用财政性资金购买商品和劳务的经济活动，都纳入统一采购管理范围，有利于全面加强部门采购行为的管理和控制。在预算编制方法上，把预算单位的一般预算支出和采购预算支出区分开来，分别编制，在编制每一年的采购预算时，充分采用零基预算法，执行过程中由财政部门直接把关，既有利于对采购支出总量进行源头控制，也能够硬化预算约束，防止决算超预算现象的出现。在采