

湖北省社会科学基金重点项目

效益财政：政府采购

童道友 等著

XIAOYI CAIZHENG ZHENGFU CAIGOU

XIAOYI CAIZHENG ZHENGFU CAIGOU



经济科学出版社

湖北省社会科学基金重点项目

效益财政：政府采购

童道友 等著

经济科学出版社

责任编辑：樊曙华
责任校对：董蔚挺
版式设计：周国强
技术编辑：潘泽新

效益财政：政府采购

童道友 等著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

850×1168 32 开 9.25 印张 230000 字

2002 年 2 月第一版 2002 年 2 月第一次印刷

印数：0001—6000 册

ISBN 7-5058-2883-5/F·2251 定价：19.80 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

图书在版编目 (CIP) 数据

效益财政：政府采购 / 童道友等著 .—北京：经济科学出版社，2002.1

ISBN 7-5058-2883-5

I . 效… II . 童… III . 政府采购 IV . F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 002341 号

目 录

第一章 政府采购与效益财政.....	(1)
第一节 效益财政的内涵.....	(1)
第二节 政府采购的实质	(16)
第三节 政府采购与效益财政的关系	(23)
第二章 政府采购与制度创新	(27)
第一节 政府采购是市场经济的客观要求	(27)
第二节 政府采购与计划经济下的实物分配	(37)
第三节 政府采购对制度的创新	(41)
第三章 政府采购的社会经济功能	(45)
第一节 政府采购与总需求管理	(45)
第二节 政府采购与结构调整	(50)
第三节 政府采购与市场发育	(54)
第四节 政府采购与 WTO	(60)
第五节 政府采购与廉政建设	(66)

第四章 政府采购与公共财政	(72)
第一节 政府采购在公共财政体系下的 地位与作用	(72)
第二节 政府采购与部门预算、国库集中 支付制度的协调	(84)
第三节 政府采购的配套改革	(98)
第五章 政府采购制度的基本框架	(109)
第一节 政府采购的制度结构	(109)
第二节 政府采购的组织结构	(114)
第三节 政府采购与招投标的关系	(123)
第六章 政府采购预算和计划	(128)
第一节 编制政府采购预算和计划的意义及作用	(128)
第二节 政府采购品目的分类	(133)
第三节 政府集中采购目录的制定	(138)
第四节 政府采购预算的编制方法	(144)
第五节 政府采购计划的编制方法	(150)
第六节 政府采购预算的执行和监督	(156)
第七章 政府采购的执行	(161)
第一节 政府采购方式	(161)
第二节 政府采购方式的执行	(165)

第三节	政府采购合同·····	(175)
第四节	政府采购资金管理·····	(179)
第五节	政府采购网络及信息管理·····	(184)
第六节	政府采购区域性大市场建设·····	(187)
第八章	政府采购的效益评价·····	(192)
第一节	效益与政府采购效益评价·····	(192)
第二节	政府采购的经济效益评价·····	(203)
第三节	政府采购的政治效益评价·····	(216)
第四节	政府采购的社会效益评价·····	(224)
第九章	我国政府采购的发展·····	(233)
第一节	政府采购的历史演变·····	(233)
第二节	我国政府采购产生的背景·····	(240)
第三节	我国政府采购工作存在的问题·····	(244)
第四节	我国政府采购发展的趋势·····	(252)
第十章	新世纪效益财政下的湖北政府采购·····	(264)
第一节	政府采购实践的评估·····	(264)
第二节	政府采购中长期规划的基本原则·····	(271)
第三节	政府采购中长期规划的基本目标·····	(275)
第四节	实现政府采购中长期目标的对策建议·····	(277)

参考书目.....	(281)
后记.....	(283)

第一章

政府采购与效益财政

第一节 效益财政的内涵

一、公共财政框架中的效益财政

(一) 效益财政思想的概述

在我国，改革和完善传统的财政理论体系已提上议事日程。传统的财政理论体系之所以需要改革，在于这一理论体系乃是旧的计划经济体制的产物，它认为政府有充分理性，不仅无所不知而且无所不能，可以不借助市场机制就能把整个社会资源配置到最优状态；它认为市场是绝对无效的，政府要将资源配置到最优状态必须尽可能限制乃至削减市场机制的作用。简言之，传统财

政理论的假设前提就是政府绝对有效，市场绝对无效。在今天看来，这个假设前提显然是错误的。计划经济的实践已充分证明，政府并非具有充分理性，因而不可能对社会资源做到充分有效地配置。同样，国内外市场经济的实践也证明，市场虽然不是万能的，但不是绝对无效无能，在资源配置中，市场的作用是基础性的、首要的。也就是说，政府与市场都存在有效和失效的领域。一般来讲，在公共产品的提供方面，政府是有效的，市场是失效的；而在私人产品的提供方面，政府是低效或无效的，而市场是有效的。这个看似简单却长期被我们忽视的事实，应该构成现代财政理论体系的假设前提。在计划经济向市场经济转轨的今天，我们必须重新审视传统财政理论的前提性假设，构筑适应社会主义市场经济要求的财政理论基石。在社会主义市场经济条件下，市场机制的作用是首要的、根本性的。一切财政活动都应市场机制充分有效地运作创造条件，因而现代财政理论体系的构建也应围绕着促进市场经济的发育与发展这一中心任务来展开。

效益财政有如一切经济工作必须以经济效益为中心一样，把效益作为财政工作的基本取向，求得财政效益最大化和结果最优化。社会资源有两种配置渠道：一个是市场，一个是政府。市场配置的是私人产品，政府配置的是公共产品。私人产品的生产存在效率问题，公共产品的生产与提供同样也存在效率问题，即如何在公共部门有效地配置资源，如何以最小的成本提供最大限度的公共产品和公共服务。在技术上，分析经济效率的方法主要是成本—收益法则。尽管目前对公共产品进行像私人产品那样的经济分析有许多困难，但仍然可以应用这种方法。公共部门提供公共产品需要相应的成本，需要考虑消费者的受益，需要对资源配置的机会成本进行比较。因此，这里讲求的效率实际上是与经济效益近似的概念。但财政不仅是一个经济范畴，同时还是一个政

治范畴和社会范畴。作为经济范畴的财政主要讲求的是效率，而作为政治范畴和社会范畴的财政主要强调的是公平。公平职能是由国家履行的，市场机制无能为力。在一定意义上，公平实际上是政治效益和社会效益的一种体现形式，公平与效益是密切相连、相互作用的。因此，把效益与财政联系起来，提出“效益财政”概念，在理论上既有新意也有根据，在实践上既有经济意义也有政治意义和社会意义。

国外文献虽很少见到“效益财政”这一概念，但在理论上仍有一定的研究。这方面有两个重要变化值得重视：一是现代经济学和现代政治学、社会学等多学科的相互渗透和融合，为财政学的发展提供了新的理论框架。它要求财政研究不能仅仅局限于财政收支本身，更要注重财政收支对经济、政治和社会等多方面的影响，这种研究趋向和转变已在新制度经济理论、理性预期经济理论、新发展经济学中有不同程度的体现，正在逐步成为公共经济学的研究热点。二是将经济分析方法特别是成本—收益的分析方法引入政治行政领域，从而形成现代财政学的新的分析方法，这是西方宏观经济学的新发展，也是当代经济学研究的新潮流。这两大变化实际上构建起了财政活动讲求经济效益、政治效益和社会效益的理论基础和方法体系。

因此，效益财政所包含的基本思想可以表述如下：在社会主义市场经济体制下，把效益思想贯穿于地方财政工作的全过程，以实现财政效益的最大化、结构最优化为根本目标，建立一个能够调动和激励各级、各地、各部门、各单位积极性的财政运行机制和财务体制。把以最少的投入实现的财政收入及时足额地收起来，在保证国家机器和行政职能正常运转的同时，强化财政宏观调控能力。充分发挥财政职能，优化财政支出结构，合理安排财政支出，保证资源配置的优化、经济结构的优化、社会宏观环境

的优化、企业经营环境的优化、生态环境的优化和国民经济持续、稳定、协调、高效地发展，以创造更多的国民收入和财政收入，实现财政经济的良性循环。

在这个基本思想表述中，我们可以把握效益财政的主要要素：（1）根本要求：把效益思想贯穿于财政工作的全过程；（2）直接目标：实现财政效益最大化、结构最优化；（3）基本手段：建立能调动和激励各级、各地、各部门、各单位积极性的财政运行机制与财务体制，及时足额收缴财政收入，强化财政宏观调控能力，充分发挥财政职能，优化财政支出结构，合理安排财政支出；（4）指导原则：在保证国家机器和行政职能正常运转的同时，做到经济效益优先，兼顾社会效益与生态效益；（5）基本目标：保证资源配置的优化、经济结构的优化、社会宏观环境的优化、企业经营环境的优化、生态环境的优化和国民经济持续、稳定、协调、高效地发展，创造更多的国民收入和财政收入，实现财政经济的良性循环。

（二）效益财政的基本定义

综上所述，我们可以给效益财政下一个比较确切的定义：效益财政是以结构最优化、效益最大化作为财政工作的基本取向，以促进社会主义市场经济健康发展为根本目的，筹集和运用财政资金，制定和实施财政政策，履行和维护财政职能的一种新型财政运行机制。

随着我国市场经济体制改革的深入和市场经济的发展，政府理财当中如何提高效益已迫在眉睫。效益财政就是对政府理财如何提高效益从思想、原理到机制、方法进行深入、系统的研究。它把经济学中的成本—收益分析方法延伸运用于政府行政领域，是一种全新的财政思想和目标模式。它要求以财政效益最大化作

为一切财政工作的基本取向，来筹集和运用财政资金，制定和实施财政政策，履行和维护财政职能。

（三）效益财政的核心内涵

财政效益是效益财政理论的基本概念。准确地把握这一概念是全面理解效益财政理论的前提。正如企业理财的效益称为企业效益一样，财政作为政府的综合理财部门，政府理财的效益也就应称作财政效益。财政效益来源于对政府运行绩效和政府运行成本的比较。政府运行绩效就是政府功能的实现程度和实现效果。政府功能主要包括经济功能、政治功能和社会功能。因此，政府运行的绩效包括经济绩效、政治绩效和社会绩效。政府运行成本包括经济成本、政治成本和社会成本。这样，财政效益也就主要表现为财政活动的经济效益、政治效益和社会效益三个方面。江总书记指出：做好财税工作，不仅要算经济账，同时还要算政治账、社会账，不仅要算眼前账，还要算长远账。可以认为，算账就是讲效益。江总书记的这一指示精神实际上是要求我们在财税工作中，不仅要讲经济效益，还要讲政治效益和社会效益，不仅要讲短期效益，还要讲长期效益。这一指示精神是在对社会主义市场经济条件下财税运行规律准确把握的基础上，对财税工作基本准则的科学论断，为财政效益概念提供了准确、全面、丰富的内涵，是科学构建和发展效益财政理论的基本依据。

财政活动的经济效益包括：（1）如何科学合理地确定财政支出范围，优化支出结构，确定支出规模，从而提高财政资金的使用效益；（2）如何增强财政投资的引导和吸附作用，提高财政投资收益，拉动经济增长，以获得更多的财政收入；（3）如何减少财政收入征管成本，以最少的财政收入成本和适宜的征管速度实现法定的财政收入目标；（4）如何公平税负和“费”负，改善投

资环境，以促进经济增长；(5) 如何严肃财经纪律，减少财政资金的浪费和损失；(6) 如何加强机构改革，提高广大财政干部的素质，以提高财政工作效率，等等。

财政活动的政治效益包括：(1) 如何确保工资兑现，以维护政府正常运转和社会稳定；(2) 如何建立收支平衡机制，消化财政赤字和政府不良债务，化解和规避财政风险；(3) 如何加强社会保障管理，特别是如何有效解决失业保险、下岗人员再就业等问题，以维护国家的长治久安；(4) 如何搞好财政转移支付，加强财政扶贫，减少地区发展差距，化解社会矛盾，巩固民族团结；(5) 如何确保党和国家各项重大改革方针政策资金的落实，实现党和国家的各项政治目标，等等。

财政活动的社会效益包括：(1) 如何将农业、科技、教育等各项法定支出的资金落实到位，以促进社会文明和进步；(2) 如何加强对生态环境保护的投入，特别是江河治理、退耕还林等，以提高生态效益，促进社会可持续发展；(3) 如何加强基础设施、公共服务、公共安全的建设，以提高广大人民群众的生活水平和生活质量，等等。

财政活动的经济效益、政治效益和社会效益是互相联系的。某些经济效益中也包含着政治效益和社会效益，某些政治效益和社会效益中也包含着经济效益。但三者之间有时也会不一致。有的经济效益明显，但政治效益和社会效益不高，比如有些贫困山区将财政用于发放工资的资金搞建设就是如此；有的政治效益和社会效益显著，但经济效益不高，比如将财政资金用于对民族地区和贫困地区转移支付，有利于政治稳定和社会进步，但却丧失了投入发达地区搞建设的机会收益，等等。正因财政效益的这三个部分存在上述关系，才提出了如何使财政效益最大化的问题，即如何处理财政活动的经济效益、政治效益和社会效益三者之间

的关系，以使整体结果最优、效益最大。

财政效益不仅是效益财政理论的基本概念，而且是其核心概念。在当今的财政理论体系构建中，应首先确定这一理论体系中起基础性作用的核心概念，这是整个财政理论推演的逻辑起点。作为效益财政理论的核心概念，至少要具备以下几个属性：（1）它必须是经济学概念，这是因为效益财政理论属于经济理论的组成部分；（2）它必须是与市场经济密切相关的概念，因为效益财政理论是以社会主义市场经济为背景的，效益财政是市场经济的财政理论；（3）它根植于传统财政理论的科学内涵之中，同时又适应专门研究政府理财效益的特定要求。

基于以上分析，效益这一概念既是构成市场经济财政理论分析的逻辑起点，也是市场经济的核心概念。首先，效益是经济学的核心概念之一，整个经济学都是围绕如何求得宏观经济效益和微观经济效益最大化来展开的；其二，效益反映了市场经济的本质特征，是市场经济活动的永恒主题；其三，效益本身包含在传统财政理论的效率与公平之中，把效益独立出来分析，是对传统财政理论的继承和发展。在传统的财政理论中，特别是社会福利学派认为，社会福利是公平与效率的函数，由此产生了评价一切财政经济活动的两个基本准则，一个是效率准则，一个是公平准则。在这里，效率属于生产力范畴，它是以投入与产出、成本与收益之比来计量的。什么是公平呢？公平是与分配相联系的概念。根据马克思主义原理，生产条件的分配决定生产成果的分配，所以生产资料占有关系是实现公平分配的根本前提。在效益财政学看来，公平实际上是财政活动的政治效益和社会效益的体现形式，公平之中也包含着效益。效率与公平的关系实质上是经济效益与政治效益和社会效益的关系。因此，财政效益涵盖在传统的财政理论之中。在构建新的财政理论体系的过程中，将之独

立出来加以专门研究，是有理论根据的。同时，财政效益这一概念对帮助分析和研究政府如何提高效益，从而全面建立科学的效益财政理论体系大有益处。科学地界定财政效益的内涵，并明确地将之作为效益财政理论的核心概念，是效益财政理论的新发展。

二、效益财政运作机制

效益财政的运作机制是坚持以效益最大化为基本取向的财政运作机制。这一机制包括以下四个方面的内容。

（一）效益决定机制

财政效益是在财政活动中形成的，那么，什么样的活动范围和活动领域以及多大的活动规模才能产生财政效益并实现效益最大化呢？这方面，市场具有决定性作用。

在市场经济条件下，一切经济活动都要受到市场运行规则的制约，效益财政也不例外。市场决定着效益财政分配的范围和作用的领域。这些范围和领域主要包括：（1）因存在市场价格信号的失真，只能由政府提供公共产品和公共服务的领域。财政在这一领域活动能弥补市场存在的缺陷，并促使整个社会资源配置达到最优状态。同时，在提供公共产品和公共服务过程中也需要把成本降到最低程度。（2）社会产品的再分配领域。社会分配不公是市场经济自发运行的必然结果。财政在这一领域活动可以获得较高的政治和社会效益。（3）在市场机制还不能充分发挥作用的其他领域。比如，交通、通讯、能源、研究与开发（R&D）以及前期投入大、风险大，但前景光明的高新技术产业等领域，这些都需要财政的参与和支持，这些领域也存在着较高的财政效

益。

市场还决定着效益财政的运作规模。当财政活动的规模过大时,尽管可以为市场运作提供较好的外部条件和环境,但它是以减少企业和个人用于市场竞争的社会资源为代价的。这必然会抑制整个市场经济的快速发展,从而使财政效益难以达到最大化,这时市场就会要求财政减小活动规模。相反,当财政活动的规模过小时,尽管为企业和个人保留了较多的用于市场竞争的社会资源,但因政府财力不足,难以为市场运行提供良好的外部条件和环境,整个市场经济的正常运行便会受阻,财政效益也不可能实现最大化,这时市场又会要求财政扩大活动规模。总之,效益最大化的财政运作规模是由市场决定的。

(二) 效益激励机制

效益的激励是通过财政体制实现的。财政体制确定了各级政府之间的财政分配关系,也确定了各级财政的效益边界。一个科学的财政体制能使各级财政自主理财、自求平衡、自我发展,对追求效益最大化能实现自我激励。财政体制对效益的激励是通过以下途径和方式实现的:(1)明确责、权、利,使各级财政所得到的收益与自身努力相适应,从而激励其努力提高自身的工作质量与资金运作的效益,调动其生财、聚财的积极性。财政体制要达到这种激励效果就必须科学划分税种和财政支出范围。在财政收入上如果税种划分不合理,不仅影响财政收入的征管效益,而且会减弱对发展经济的激励。在支出上如果不合理划分各级的支出范围,就会使财权与事权不相统一,也将严重影响各级财政对效益的主观追求。(2)财政体制通过相对稳定的、规范的分配关系,使各级财政对追求效益有一个理性的预期,从而合理调整自己的行为,作长远打算,追求更高、更久远的效益,从而实现效