

我国政府采购制度研究

马海涛摇姜爱华摇著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

前摇摇言

政府采购是市场经济国家强化财政支出管理的普遍做法,我国于1998年开始全面推行政府采购制度。九年来,在借鉴国外经验的基础上,我国的政府采购制度在摸索中不断走向完善。特别是2002年12月,我国颁布了《中华人民共和国政府采购法》,使政府采购从此有法可依,规范性大大提高。

伴随着政府采购制度的推行,也不断出现了一些理论与实践中的问题。作者有幸从政府采购制度引入就参与此项研究,且取得了一定的成果。我国目前的政府采购制度在理论和实践中还有很多问题和困难,在以往研究的基础上,我们对政府采购相关重大理论与实践问题进行了重新梳理,形成了本书,希望能够对厘清当前的问题有所裨益。

本书的突出特点有两方面:一是重视理论与实践的结合。很多研究是基于政府采购推行过程中出现的热点问题进行的。二是内容深入浅出、语言通俗易懂。因此本书既可以作为政府采购部门工作人员的阅读材料,也可以作为在校大学生和研究生加深政府采购理论知识的课外辅导书。

本书共分六章。前四章分别为政府采购的定位、政府采购管理、政府采购绩效和政府采购市场的开放,分别就政府采购理论中的概念性问题、运作监督、绩效评价和开放政府采购市场问题进行了探讨。第五章专门探讨了政府采购制度的改革方向,第六章研究了与政府采购相关的其他财政改革问题。

当然,由于作者知识水平有限,书中难免存在错误和不当之处,敬请广大读者批评指正。

马海涛摇姜爱华

2002年12月16日于北京

摇录

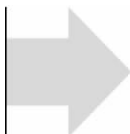
目录

第一章 政府采购的定位	轶
论题一 政府采购的两面性	轶
论题二 政府采购在财政支出中的地位举足轻重	轶
论题三 关于政府采购主体范围的界定	轶
论题四 政府采购功能论	轶
论题五 政府采购政策功能探析	轶
论题六 如何贯彻政府采购的原则	轶
第二章 政府采购管理	轶
论题一 严把政府采购资格预审关	轶
论题二 关于政府采购中的信息不对称	轶
论题三 定点采购并非定点垄断	轶
论题四 “破窗理论”的启示	轶
论题五 难道“透明”不合国情吗	轶
论题六 如何应对高价围标	轶
论题七 话说政府采购监督	轶
论题八 政府采购立法的必要性	轶
论题九 纳税人——别放弃你的权利	轶
论题十 政府采购预算是保证	轶
论题十一 尽快实现《政府采购法》和《预算法》的对接 ——兼论修订《预算法》的几点意见	轶

目录

第三章 政府采购绩效	209
摇论题一 关注政府采购绩效	209
摇论题二 科学构建政府采购绩效的评价指标	210
摇论题三 我国政府采购绩效评估及绩效偏低的原因分析	212
摇论题四 一些国家(地区)提高政府采购效率的做法 与经验	214
摇论题五 规范政府采购方式,提高政府采购绩效	216
摇论题六 改善我国政府采购绩效的措施与建议	217
摇论题七 政府采购公平与效率的权衡	218
摇论题八 政府采购为中小企业“开绿灯”	219
摇论题九 政府绿色采购制度的国际比较与借鉴	220
摇论题十 美国政府采购驱动绿色计算机市场 —— 启示及其启示	221
第四章 政府采购市场的开放	222
摇论题一 我国加入 宰裁的《政府采购协议》的基本对策	222
摇论题二 政府采购市场开放 迫近的问题与应对策略	223
摇论题三 用政府采购保护建筑市场 —— 兼论工程采购应纳入政府采购的范围	224
摇论题四 完善政府采购制度,促进企业自主创新	225
摇论题五 政府采购直面绿色贸易壁垒	226

第五章 政府采购制度的探索与完善	202
论题一 我国推行政府采购制度的建议	202
论题二 深化政府采购制度改革研究	203
论题三 政府采购难点问题研究	204
第六章 政府采购与其他财政改革的关系	205
论题一 三大改革共筑公共支出管理新体系	205
论题二 我国公共财政基本框架的构思	206
论题三 建立国库集中支付制度	207
论题四 部门预算制度改革刍议	208
论题五 完善我国部门预算监督问题的思考与建议	209
论题六 构建和谐社会的财政政策	210
主要参考文献	211



第一章

政府采购的定位

导论

政府采购最早形成于 19 世纪末、20 世纪初的自由资本主义时期。当时(即 1701 年)英国设立了政府文具公用局,作为政府部门所需办公用品采购的机构,从而开始了最初的政府采购。但是,随着社会经济的发展,政府采购的适用范围逐步扩大,当今西方发达国家政府采购的含义已经同过去大不相同了,可以说,真正完整意义上的政府采购,是现代市场经济发展的产物。

长期以来,我国财政理论界和实践部门只重视收入管理、不重视支出管理的现象比较严重。而实际上,财政收入和财政支出如同财政这个“蓄水池”的“进水阀”和“出水阀”一样,不可偏废。从 1995 年开始,我国逐步推行财政支出方面的改革,政府采购制度的推行是其中重要的一环。

近几年来,随着我国经济发展及财政改革的推行,“政府采购”这个名词备受关注。特别是在 2001 年 12 月 29 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了《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》),并于 2002 年 1 月 1 日起实施之后,政府采购更是成为人们讨论的热门话题之一。

《政府采购法》第二条中给出了政府采购的定义:本法所称政府采购,是指各级国家机关、事业单位、团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。这一定义包含如下几个要点:(1) 政府采购的实体是各级国家机关、事业单位、团体组织,不包括国有企业;(2) 政府采购所使用的资金是财政性资金,这种财政性资金包括预算内资金、预算外资金和单位自筹资金;(3) 政府采购的对象必须是集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、

播录

工程和服务。

本章将对政府采购的性质、定位、功能、地位与作用等主要问题进行讨论。

论题一 政府采购的两面性

论题二 政府采购在财政支出中的地位举足轻重

论题三 关于政府采购主体范围的界定

论题四 政府采购功能论

论题五 政府采购政策功能探析

论题六 如何贯彻政府采购的原则

论题一 政府采购的两面性

当政府处于市场之外时,政府采购是政府的一种调控手段,具有计划性、宏观性;当政府处于市场之内时,政府采购是一种交易行为,具有市场性、微观性。市场内的政府是为市场外的政府能够更好地弥补市场失灵服务的。

伴随着市场经济的发展和财政改革的不断推进,我国已经明确要建设适合社会主义市场经济体制的公共财政体系。在公共财政的框架下,市场是起基础性资源配置作用的,而政府的基本职能则主要集中在弥补市场失灵上,包括提供公共产品、矫正负外部效应、消除垄断等。政府采购是财政支出管理改革的一项重大举措,也是公共财政建设的重要内容之一。历史地看,财政活动的主要目的都是为了保证政府履行其职能的需要,向社会提供必需的公共产品或服务,政府采购活动也不例外。而在市场经济体制下,其倡导的公共财政的任务则突出地表现为对国民经济进行宏观调控,从而弥补市场失灵上。那么,推行政府采购制度的最终目的,自然也就与弥补市场失灵密切相关。这就不难理解为什么政府可以通过政府采购的方式向全社会提供公共产品和服务了。

但与此同时,政府采购又是一个很“市场”的行为(或制度)。政府采购遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则,这是市场经济所要求的;政府采购的程序,特别是其经常采用的招投标的竞争机制也是市场竞争机制的

重要表现,就像企业采购物品要求“物美价廉”一样,政府采购也追求以最低价格获得最优质产品或服务的目标。所以,从这些方面来看,政府采购又完全是一种市场行为。

政府用很“市场”的政府采购来弥补“市场失灵”,这看上去似乎有些矛盾,但实际上,这并不矛盾,其原因在于,在政府采购活动中,政府同时具有两种身份,扮演着双重角色。

在市场经济条件下,政府扮演着双重角色:市场外的政府(宏观全局的政府)和市场内的政府(微观具体政府部门)。作为前者,政府可以凌驾于市场之上,时刻观望市场,当发现市场有缺陷时,就充分研究,拟订计划,采取相应的措施及时补救,这些措施中就包括政府采购。在这种情况下,政府采购是政府宏观调控的一种手段,是政府弥补市场失灵的一项重要措施。比如,当经济处于低谷时期,需求不足时,政府可以通过实施政府采购政策,扩大需求,同时向社会提供公共物品或服务,从而拉动经济增长。再比如,为了促进中小企业的发展,政府有时会放松市场准入条件,给中小企业中标创造一定的优惠条件。但是,政府在具体的采购过程中,其身份已然变成了后者:市场内的政府。作为市场内的政府,它同私人、企业一样,是市场中的采购主体,而且是市场中最大的消费者。由此得出的对应关系是:当政府处于市场之外时,政府采购是政府的一种调控手段,具有计划性、宏观性;当政府处于市场之内时,政府采购是一种交易行为,具有市场性、微观性。市场内的政府是为市场外的政府能够更好地弥补市场失灵服务的。

政府的双重身份决定了政府采购的两面性,从微观层次看,政府采购是一种市场行为,它与私人采购一样,追求效益最大化、物有所值,体现市场经济的竞争原则,为市场经济注入活力。从宏观层次看,它是一种宏观调控手段,要发挥杠杆作用,体现政府的多重目的:政府可以利用政府采购来保护民族产业,如政府采购可以优先购买国内产品;政府可以利用政府采购来扶持某些产业的发展,如国家规定,政府采购只能购买正版软件;政府可以通过扩大某一时期政府采购的总额,来达到扩大内需的目的,等等。由此可见,政府采购把政府的双重身份体现得淋漓尽致。正因为如此,政府采购就具有了活跃市场经济、实施宏观调控等功能。

如果把市场比作一条大船,那么,当政府处于市场之外时,政府是掌舵的,它把握着整个国民经济发展的全局,这里的“政府”是作为一个政府进行决策的;但是,当政府处于市场之内时,政府又变成了划船者,这里的“政

府”则是指具体的政府部门。但这并不矛盾,因为“掌舵”只是指明了方向,而“划船”才能驱动船的前行。就像我们用政府采购进行宏观调控一样,假如我们试图通过政府采购来扩大内需,那么只有在执行了政府采购、签订了政府采购合同以及真正履行了政府采购合同之后,内需才真正扩大了,政府的宏观调控目标才真正得以实现,这就是政府采购的两面性。

论题二:政府采购在财政支出中的地位举足轻重

在西方国家,政府采购支出的比例和数量都是很高的,一国的政府采购通常可占财政支出的 $1/3$ 以上。政府采购不但可以节约财政支出,还能够提高财政资金的使用效益,同时也是政府实施财政政策的重要工具之一。

整个国家财政就像一个蓄水池,收入是它的“进水阀”,支出是它的“出水阀”。如果出水阀失控,蓄水池必将有干涸的一天。财政效益的高低主要体现在支出的效益上,支出效益低下,必将导致整个国家财政效益的低下。长期以来,我们在财政理论和实践中都存在着重收入、轻支出的状况,几次大的财政改革也主要集中在收入方面,在实际工作中各部门花钱大手大脚、暗箱操作、吃回扣以及贪污腐败等现象是常有之事。所以要想管好财政,就必须双管齐下——既要重视收入,又要重视支出。而且在当前的形势下,尤其要重视后者。

政府采购正是在这种背景下被逐渐提上议程的。政府采购是一国财政支出的重要组成部分。在西方国家,政府采购支出的比例和数量都是很高的,一国政府采购通常可占财政支出的 $1/3$ 以上。因此,搞好政府采购实质上就控制了财政支出的一个重要阀门。当前在我国虽然政府采购的数量还不是很大(1999年接近 1000 亿元,约占财政支出的 $1/5$),但应该看到,我国政府采购在数量上增长得相当快,在刚刚推行政府采购的 1998 年,全国政府采购的规模仅为 100 亿元,7年增加了 10 倍!因此,把推行政府采购制度称为公共财政支出领域中的一场革命一点儿都不过分。

一、节约财政支出,提高财政资金的使用效益

竞争机制的引入、操作过程的透明、流转环节的简化、规模效应的发挥

是实现资金节约的主要因素,市场经济比较发达的国家的实践表明,政府采购这几方面的特点的确可以大幅节约财政资金,提高财政资金的使用效益。

西方国家的实践表明,采购支出占一国的财政支出比重一般在15%左右,节支率约为15%。按照这个比例计算,我国1995年财政支出已达1.5万亿元,如果我们全面推行政府采购,可节约资金1500亿元,这是一笔相当可观的数字,尤其是对于我国这样一个人口大国而言。

政府采购不仅可以节约财政资金,而且可以提高财政资金的使用效益。这主要是指在花同样多的钱或少花钱的情况下,政府采购能够提高采购的商品、服务或工程的质量。政府采购多采用竞争性招标采购的方式,使政府掌握了选取质优产品的主动权,而且由于政府采购的数量特别巨大,政府实际上在交易中处于“买方垄断”的地位,在评标的过程中遵循公开、公平、公正、科学择优的原则,即在政府采购过程中,政府只认“货”,不认“人”,只有那些质量过关的产品,才可能得到政府部门的青睐。

另外,随着预算管理方法的改进及国库集中收付制度的推行,政府采购预算编制会越来越细,准确程度也将越来越高。可以预见,政府采购资金节约率将会逐步降低,这不仅是正常的,而且恰恰是政府采购成熟的表现。

二、政府采购是政府实施财政支出政策的重要工具之一

财政政策寓于财政收支之中,与收支相对应,财政政策也分为财政收入政策和财政支出政策。政府采购是财政支出政策的重要工具之一,政府采购的数量、品种和频率,直接影响到财政支出的总量和结构,反映一定时期财政支出政策的取向。

首先,政府采购有助于实现社会总供需的平衡。社会总需求主要由消费需求、投资需求和政府购买需求组成。通过调整政府采购的购买总量可以调整社会总需求,促进社会总供需的平衡。当社会总供给大于社会总需求时,政府可以扩大政府采购,以增加居民消费,促进企业扩大投资,提高社会总需求水平;反之,当社会总供给小于社会总需求时,政府则可以缩减政府采购的规模。政府采购作为一项相机抉择的财政政策,与税收政策、转移支付等政策相比,具有收效大、时滞短的特点,能够有效地实现调节社会总供求的目的。

其次,政府采购有助于产业和产品结构的调整。政府是国内最大的单

一消费者,政府采购的数量、品种和频率的改变,不仅能够影响社会总供需的平衡,而且还能影响国民经济的产业结构和产品结构。对需要鼓励的产业,可以采取扩大相对购买量等方式增加对该产业的购买力度,如绿色环保产业;而对一些需要限制的产业,则可以采取不购买或少量购买的策略。具体到产品结构也是一样,可以通过决定是否购买某些产品、调整购买量的大小及提前或推迟政府采购的时间来达到鼓励或限制这些产品生产的目。

再次,政府采购有助于平衡地区间经济的发展。地区间经济发展的不平衡不但影响整个国民经济的发展,还易于引发社会动荡不安,因此,各国在经济发展的过程中都非常重视正确处理这一问题。政府采购制度的推行则可以有效地缓解这一矛盾。例如,当某地区的经济严重落后于其他地区的发展时,政府可以有意识地增加对该地区的政府采购量,以刺激该地区生产的扩大,并以此带动该地区经济的整体攀升。

最后,政府采购有利于实现对民族产业的保护。当今世界是一个开放的世界,各国的发展都不可能置身于国际经济之外。但与此同时,各国又都有其自身特色的民族产业,这些民族产业的发展需要政府给予一定的扶持。政府采购制度在引入竞争机制的同时,实行国货优先的原则,可以有效地保护民族产业。关贸总协定(GATT)形成时,各国刻意把政府采购排除在投资贸易自由化领域之外,原因就在于当时各国均在利用政府采购保护国内企业。

论题三:关于政府采购主体范围的界定

对政府机关而言,将其采购活动纳入政府采购管理显然是理所当然的。对于财政全额拨款的事业单位,应该纳入政府采购的范围;对于“自收自支”的事业单位,不应纳入政府采购的范围;而对于介于二者之间的事业单位,要具体情况具体分析。我国的社会团体组织大多数是为社会公众服务的,由政府财政提供活动经费,所以应纳入政府采购管理的范围。对于政策性的国有企业,应该逐步纳入政府采购的范围;而对于国家投资入股的国有企业,不应包含在政府采购的范围内。

我国是社会主义国家,生产资料以公有制占有形式为主。从理论上

讲,凡是公共资金和财产的使用、消费都应由政府统一进行监督管理,但实际运作中对于政府采购主体范围的确定是有争议的。《政府采购法》明确规定了国家机关、事业单位和社会团体是政府采购的主体。

对政府机关而言,将其采购活动纳入政府采购管理显然是理所当然的。但是,对于事业单位、社会团体的采购是否应该纳入政府采购的规范范围,人们存在不同的认识。特别是对于国有企业的采购是否要纳入政府采购的范围,不同的人也有不同的看法。因为国有企业的资产是全民所有的,这与行政事业单位没有多大区别,但是它作为自负盈亏的经营实体,在财务开支上必定拥有自主权,否则就无法承担相应的责任。

首先,我国公共事业单位的运作方式和预算管理方式存在较大的差别,有些事业单位主要依靠国家财政拨款的方式供应资金;有些事业单位既依靠财政拨款供应,也有自己的事业收入;还有一些事业单位是所谓的“自收自支”单位。这些自收自支的事业单位长期实行企业化管理。因此,同样是事业单位,由于管理方式不同,在政府采购管理中是否应该区别对待呢?《政府采购法》对此并没有明确的说明,所以在政府采购的实际操作中,各地处理这一问题的方式、方法存在着较大的差异。笔者认为,对于事业单位要区别对待,对于财政全额拨款的事业单位(类似于国家机关的性质),应该纳入政府采购的范围;对于“自收自支”的事业单位,也就是实行企业化管理的事业单位,由于其性质类似于企业,所以不应纳入政府采购的范围;而对于介于二者之间的事业单位,也就是既有财政拨款,又有事业收入的事业单位,就需要严格把关,根据具体的采购行为具体对待。如果是为了向社会提供公共产品或服务的采购行为,使用的是财政拨款的资金,就应该纳入政府采购的范围;而如果纯粹是为了本单位利益的投资或消费行为,则应由事业单位自己采购,不纳入政府采购的范围。

其次,就社会团体组织而言,世界上大多数国家的社会团体属于非政府性的团体,其经费一般由团体成员筹集,或者由企业或社团赞助,因此,其采购不纳入政府采购的范围。我国实行的是以公有制为基础的社会主义制度,国家的国体和政体有别于其他国家。我国的社会团体组织大多是为社会公众服务的,由政府财政提供其活动经费,所以这些社会团体组织的采购普遍被纳入政府采购管理的范围。但是,对于一些非社会公共性的但又合法存在的其他团体,如同乡会、俱乐部等,其采购则不可以纳入政府采购管理的范围。

再次,世界上的某些国家和地区,还将民营企业——主要是一些带有

公益性、垄断性的国有独资企业,如自来水公司、国家管理的电力公司等——纳入政府采购规范的范围之内。其理由在于,国营企业的资产是政府投资形成的,且又带有公益性和垄断性,政府有责任促进其提高服务质量,降低社会公共服务的成本,如我国的台湾地区对国营企业的采购就实行政府采购管理。但目前在我国内地,由于多方面的原因,在政府采购制度建设中,并没有将国有企业的采购纳入政府采购制度的约束范围之内。笔者认为,对国有企业也应区别对待。国有企业有政策性的,还有非政策性的,后者主要是我国计划经济体制下的产物。我国近几年的国有企业改革对后者基本放开,国家投资入股,不再具体干涉其具体活动。所以,对于政策性的国有企业,因为其存在的主要目的是贯彻国家政策,所以应该逐步纳入政府采购的范围,而对于国家投资入股的国有企业,应将其交给市场,不应包含在政府采购的范围内。

论题四:政府采购功能论

从财政的角度来看,政府采购具有节约财政支出的功能;从政府的角度看,政府采购具有强化宏观调控的功能;从经济的角度看,政府采购具有活跃市场经济的功能;从政治的角度看,政府采购具有推进反腐倡廉的功能;从国际的角度看,政府采购具有保护民族产业的功能。政府采购的五大功能之间不是相互独立的,而是有内在联系的。

改革开放以来,尤其是1995年以来,我国初步建立了分税制的财政管理体制,财政政策的运行已逐步开始适应市场经济的需要,迈出了向公共财政转变的第一步。但是,整个财政体制的改革是一项系统工程,过去的改革重点主要放在“收入”管理上,相比之下,“支出”管理改革还很滞后。因此,作为财政支出管理改革重要内容之一的政府采购制度的推行就显得十分迫切。而且,实践表明,政府采购的功能和作用已经远远超出了财政支出的领域,集多重功能于一身。

政府采购是财政的一项重要内容,具有重要的财政意义。政府采购又是政府的一种经济行为,政府是政治的代表,因此,政府采购又会对一国的经济和政治产生一定的影响。同时它在跨国的经济交往中也能发挥重要作用。归纳起来,政府采购的功能如下:从财政的角度来看,政府采购具有

节约财政支出的功能 ;从政府的角度看 ,政府采购具有强化宏观调控的功能 ;从经济的角度看 ,政府采购具有活跃市场经济的功能 ;从政治的角度看 ,政府采购具有推进反腐倡廉的功能 ;从国际的角度看 ,政府采购具有保护民族产业的功能。

一、财政角度 :节约财政支出

推行政府采购的初衷就是为了加强财政支出管理 ,因此 ,节约财政支出是政府采购的首要功能。节支主要表现在两个方面 :一是从投入的财政资金量上看 ,政府采购可以适当节约资金 ;二是从采购的对象上看 ,政府采购可以提高财政资金的使用效率。而且 ,政府采购的节支功能源于这一制度本身固有的利益激励和约束机制。

(一) 政府采购可以适当节约财政资金

如前所述 ,由于竞争机制的引入、操作过程的透明、流转环节的简化、规模效应的发挥等 ,政府采购的确可以大幅节约财政资金 ,缓解各级财政的压力。

那么 ,为什么要提出节支率的“适当性”呢 ?这是因为 :

$$\text{节支率} = \frac{\text{政府采购预算金额} - \text{实际政府采购金额}}{\text{政府采购预算金额}}$$

伊秉绶

$$\text{越员原} = \frac{\text{实际政府采购金额}}{\text{政府采购预算金额}}$$

伊秉绶

因此 ,节支率的高低取决于实际政府采购金额与政府采购预算金额的比值 ,该比值越接近于 1 ,节支率越低。目前我国正在推行部门预算、国库集中支付制度 ,这些都将使政府采购预算编制的准确程度逐步提高 ,而且对财政资金的监控力度也将进一步加大。可以预见 ,随着部门预算的进一步推行 ,预算编制方法的进一步改进 ,以及财经人员素质的进一步提高 ,政府采购的实际金额与政府采购的预算金额会越来越接近 ,政府采购的节支率会越来越低。这不仅是正常的 ,而且恰恰是政府采购制度成熟的表现。如果那时政府采购的节支率还很高的话 ,则只能说明一点 :没有做好政府采购预算。

(二) 政府采购可以提高财政资金的使用效率

从政府“投入”的角度看 ,政府采购可以节约财政支出 ,但从“产出”的角度看 ,政府采购可以采购到质量好的货物、工程或服务 ,可以明显提高财政资金的使用效率。比如 ,在采购原则上 ,政府采购引入竞争机制和信息

披露制度,使更多的供应商有机会参与竞争,从而使政府掌握了选取质优产品的主动权。再如,政府采购多采用竞争性招标采购的方式,在评标过程中遵循公开、公平、公正、科学、择优的原则,即在政府采购过程中,避免以前各单位分散采购中的“暗箱操作”、贪污腐败等现象。另外,政府还可以建立和完善供应商的市场准入机制,对供应商的履约情况进行定期评估,以降低采购风险,确保获得质优价廉的产品、工程或服务。诸如此类措施的采取都会提高特定财政资金的使用效率,反过来实际上也节约了财政支出。

(三) 政府采购的节支功能源于激励和约束机制

一项制度,若其本身蕴含着一种激励约束的利益机制,那么它的监督成本将会大量减少。增值税制度就是一个很好的例证,其中的销项税额减进项税额抵扣制度实际上就是为买卖双方自动建立了一种监督机制,在这里,无须税务机关亲临交易现场监督增值税专用发票的正确开具,因为不管税款多开还是少开,都会损害其中一方而不是税务机关的利益。

再比如,一日笔者随同几个好友乘坐国营旅游大巴前去长城游玩,来回车票共预付 200 元,途中经过三个游览景点,每到一处乘务员都会给大家留出一定的时间,并指出“过时不候”。起初,笔者还替乘务员担心会不会有些乘客赶不回来,但后来发现,大家都比预定的时间要提前 10 分钟。说怪也不怪,因为之前预付的 200 元往返路费实际上就是对大家的一种约束。

相对于以前的分散采购制度而言,政府采购无疑能节约大量资金,因为其本身也蕴含着一种利益激励和约束机制。多家供应商的参与,以及高度的透明化,尤其是招投标制度的引用,能很好地实现节支的功效。政府采购实际上是政府与供应商之间的交易,交易之所以能够顺利进行,在于这一交易是双赢的,政府节约了资金,买到了好产品,而供应商则获得了利润。在这场交易中,应该说,主动权是掌握在政府手中的,因为政府是全社会最大的消费者,一笔交易的资金对政府(财政)来说可能是个小数目,但对供应商来说就是个大买卖了,而且更重要的是:政府绝不会赖账。供应商正是看中了这些,才会蜂拥而至,而且还会不停地降价,因为在质量相同的情况下,倘若某一供应商坚持不降价,买卖就可能从手中溜走。而政府呢?可以完全“坐山观虎斗”,可谓“鹬蚌相争,渔翁得利”。因此,在政府采购中,具有权威性的“政府”这块招牌实际上就为供应商构建了一个利益激励和约束机制,政府节支的功能也就自动产生了。

当然,激励约束机制作用的充分发挥有赖于完善的制度设计,假如制度

本身是支离破碎的,那么这种内在的激励约束机制就很难发挥作用。例如,如果政府采购制度不透明,那么,一来供应商就没有了参与的热情,二来政府官员可能会从中做手脚,那么政府采购的节支功能就会大打折扣了。

二、政府的角度 强化宏观调控

财政政策和货币政策是政府实现宏观调控的两大传统政策工具。财政政策寓于财政收支之中,与收支相对应,财政政策也分为财政收入政策和财政支出政策,政府采购是财政政策(具体地说是财政支出政策)的重要组成部分。

(一) 政府采购宏观调控功能的可行性

政府采购是一种政府行为,政府在政府采购的过程中具有一定的主动性,而政府的重要职责之一就是対国民经济进行宏观调控,以弥补市场失灵。因此,从道理上讲,政府可以把它的一些宏观调控政策意图体现在政府采购之中。

那么,政府采购能否很好地贯彻政府的这些意图呢?也就是说,政府采购到底能不能发挥其宏观调控功能呢?答案是肯定的。因为,政府是市场中最大的消费者,它的某项消费行为足以对整个国民经济产生举足轻重的影响。政府可以通过调整采购总量来实现对经济的总量调控;可以通过选择采购对象对国民经济各产业进行调控;也可以通过对采购地区的选择以实现支持某些特殊地区发展的目的。因此,政府采购能否科学有效地进行,不仅影响采购成本,还直接影响到政府各项方针、政策的落实。政府采购的数量、品种和频率,直接影响到财政支出的总量和结构,反映出一定时期的财政政策取向。

从政府的角度看,政府采购具有强化宏观调控的功能,此时,政府是“掌舵者而非划船者”。

(二) 对社会总供需进行调控

一定时期,如果社会总供给远远大于社会总需求,会导致物价下跌、工人失业、投资锐减、经济萎靡不振等一系列的不良后果;如果社会总供给远远小于社会总需求,则会导致物价大幅上涨、投资过旺,从而引发泡沫经济。因此,社会总供需的极度不平衡会给社会带来不良影响。

政府宏观调控的重要目标之一就是实现社会总供给和社会总需求的平衡。社会总供给主要由消费品供给(悦)、储蓄供给(杂)、税收(裁)和进口(酝)组成;社会总需求(阅)由消费性需求(悦)、投资性需求(隰)、政府购买