

第一部分

理论探讨

关于建立中国政府采购 制度的若干问题

19₉₈年机构改革以来，政府采购试点工作已在全国范围内全面展开。大部分地区根据我部印发的《政府采购管理暂行办法》在政府采购工作方面做了大量工作，基本完成了总体原则、方法、步骤的框架制定工作。为了深入开展政府采购工作，想就政府采购实践中的一些突出问题，谈一点看法，希望引起广泛的思考和研究。

一、政府采购与公共财政

政府采购是指各级国家机关、实行预算管理事业单位和社会团体（以下统称采购机关）使用财政预算内资金和预算外资金等财政性资金，以购买、租赁、委托或雇用等形式获取货

物、工程和服务的行为。在国际上，政府采购是包括政府采购政策、采购方式及采购管理在内的对政府采购行为的总称，亦指公共采购的管理制度。

（一）政府采购制度是公共财政的一个重要组成部分

在市场经济条件下，国家对经济的管理，由直接管理转变为间接管理。资源配置由政府配置全部资源方式转变为以市场为主体配置方式。对“市场失灵”领域如国防、外交、行政事务、社会治安、公共设施、基础教育、基础科研、卫生保健、环境保护、物资储备等等，则作为社会公共需要范畴仍需政府继续发挥职能。具体表现就是由政府向广大公众提供公共产品和服务。政府为履行其职能，必须以税收等形式筹集资金，再用这些资金去采购广大公众需要的公共产品和服务，即开展政府采购活动。因此，在市场经济国家的政府财政也称为公共财政，政府采购也称为公共采购。政府本级公共财政支出以是否获得等价物为标准，分为转移支出和采购支出。其中，转移支出主要是指政府对企业的补助、政府对居民的补助，以及上级政府对下级政府的财力补助等；采购支出则是指政府直接用于采购公共工程、货物和服务的支出。在西方国家，采购支出一般占财政支出的 30% 以上，占 GDP 的比重一般在 10% 左右。

政府采购不同于其他消费主体开展的采购活动，它的资金来源于纳税人缴纳的税金，因此，采购资金的使用也要满足纳税人的要求，需要做到配置合理，所以，采购活动要坚持公开、公正、公平的原则。

（二）政府采购制度是实现公共资源优化配置的一种机制

国际经验表明，在公共资源的配置过程中，依靠道德自律或互相监督是不能杜绝小集团与政府部门采购官员之间的合谋和腐败现象的，而公开竞争机制的引入则大大降低了其合谋的概率。

实行政府采购制度，将公开竞争机制引入财政管理后，供应商、采购机关以及资金管理部门相互之间的合谋与不合谋的利益差别已不那么悬殊，而合谋还要承担被揭发或查处的危险。具体来说，由于要通过公开竞争选出最优标，众多供应商在竞标中市场化的成本增大，中标的风险加大，中标概率下降，其合谋的预期收益下降，合谋的欲望受到抑制；同时，采购机关在招标、评标的规范程序中所起的作用较之没有公开竞争的采购方式也大打折扣，其主动合谋的欲望因成功率太低且风险较大而受到制约。由于受供应商与采购机关的合谋欲望下降的影响，供应商、采购机关与资金管理部门间的合谋也受到扼制。这样，一方面形成了三者之间不易再合谋的外部环境；另一方面有利于采购机关、供应商和资金管理部门三者的内在目标的一致性：对采购机关来说，优中选优，获得价格质量比最佳的货物、工程和服务，激励厂商更好地为政府这个最大的消费者服务；对供应商来说，促使其适应市场要求，自觉改善价格质量比，提高竞争实力；对资金管理部门来说，有利于提高资金分配和使用的透明度，节约支出，硬化预算约束。在此基础上，纳税人（公众）也就必然成为最大的受益方。因此，为了减少合谋现象，实现物有所值的目标，政府采购必须坚持

透明度原则和竞争择优原则。

（三）政府采购制度与计划经济体制下财政对实物形态直接管理方式，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

控购的初衷主要是通过直接的行政手段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。随着我国经济体制改革的深化，市场商品日益丰富，政府与民争购的条件不复存在，控购的范围最终集中到几种专项商品，目的是控制集团消费支出。尽管控购方法通过行政手段解决有限商品“该不该买”的问题，在一定范围内实现对支出预算的控制，但没有解决“如何购买”的问题。政府采购制度是通过法律手段，规范公共部门的采购行为，即“如何购买”，以实现政府预期的宏观经济管理目标。

随着我国国家机构改革，政府职能发生转变，中央政府已经取消控购的做法，对部分商品控制购买的问题，将通过细化预算编制工作加以解决。目前，一些地方由于细化预算编制将有一个过程，以及反腐倡廉工作的需要，仍然继续实行对一些商品进行控购。我们考虑，这些地方政府采购管理机关可在确定集中采购目录时，将一些专控商品列入集中采购目录，即将“该不该买”和“如何购买”结合起来管理。这样，既可达到专控的目的，降低控购工作的管理成本，提高监督效果；又可使控购工作纳入市场经济管理的轨道。

财政供给制是战时经济条件下实行的一种特别措施。在财政供给制条件下，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。实行政府采购制度，财政只是监督商品的采

购过程，保证采购过程的公平交易和资金的有效使用，商品的使用者是选购商品的主体（它是所购商品合同签署的甲方）。在符合国家配置标准的前提下，能否满足商品使用者的要求，是选择商品的关键条件。

二、建立我国政府采购制度的必然性和可能性

（一）建立政府采购制度是建立我国公共财政框架的必然要求

改革开放以来，我国的财税体制改革的重点主要放在收入管理上，并已取得巨大的成绩。虽然多年来我国在加强支出管理方面也做了一些改革尝试，但都是局部性的，均未实现预期目标。财政支出管理机制应该是服务于财政管理目标的，财政支出中的采购支出管理目标至少包括三方面内容：一是政策目标明确，合理配置，不能盲目分配和重复分配；二是资金使用效率要高，要做到少花钱，多办事，办好事；三是财政资金的分配和使用要透明，便于财政部门及全社会进行监督。国际经验证明，建立政府采购制度是实现采购支出管理目标的有效管理机制，因此，建立政府采购制度是我国财政支出管理改革的重要内容，是建立与我国社会主义市场经济体制相适应的公共财政框架的客观需要。

（二）建立政府采购制度是为我国政府采购市场开放做必要的准备

1979 年以后，随着世界经济的区域化和全球化进程的加快，曾经是封闭和独立的政府采购市场逐步走向开放。国际上第一个有关政府采购的守则是在东京回合多边贸易谈判期间制定的，它将关贸总协定的一些基本原则，如最惠国待遇、国民待遇和透明度原则延伸到政府采购领域。从此以后，各地区经济组织和国际经济组织相继在有关的贸易政策中明确了政府采购准入的条款，或者专门制定政府采购协议。在这些条款或者协议中规定，缔约方应给予同等机会的市场准入，建立公平竞争和非歧视性的政府采购机制。

1996 年，我国政府向亚太经济合作组织提交的单边行动计划中，明确最迟于 2020 年与各亚太经济合作组织成员对等开放政府采购市场。目前，我国在加入世贸组织时，还面临着签署《政府采购协议》的压力，随着我国加入世贸组织的时间日益临近，我国开放政府采购市场的时间可能要大大提前。

我国的企业要生存和发展，必须走向世界市场。由于开放政府采购市场是相互和对等的，一方面我国产品要进入其他国家的政府采购市场；必须以开放我国的政府采购市场为前提；另一方面，随着我国政府采购市场的对外开放，外国供应商就要与国内企业争夺国内政府需求份额，使我国的企业不出国门也将面临国际竞争。因此，我们应该充分利用从现在起到签署《政府采购协议》这段时间，按国际通行的方法建立政府采购制度并开始运转，在实践中培养我国的政府采购管理人员，让我国的供应商逐步适应按国际惯例，从国内外市场上获取政府

的购买合同。

此外，尽快建立我国的政府采购制度，有利于推动我国加入世界贸易组织。《政府采购协议》本不是各国加入世贸组织必签的文件之一，但一些发达国家要求我国在加入世贸组织时必须签署这个协议，对外开放我国的政府采购市场。我国虽然没有正式声明开放政府采购市场，实际上外国的供应商已经进入了我国的政府采购市场，我国的政府机关早已在国际间采购商品。如果我国按国际惯例在政府采购法律中明确规定各采购机关不得随意购买外国产品，既能保护国内企业，给国内企业较为充足的准备时间，反过来又会促使外国政府重视我国的政府采购市场，达到加快我国加入世贸组织谈判进程的效果。

（三）我国已经具备建立政府采购制度的相关条件

一方面，我国政府采购具有较大的规模。若按国际上政府采购一般占 GDP 的 10% 计算，我国政府采购的规模有 8 000 多亿元。随着国民经济的持续增长、税制的完善和征管力度的加强，以及费改税工作的推进，在未来 3~5 年内，我国政府采购的规模将达到上万亿元。规模庞大的政府采购对供应商有着强大的吸引力。

另一方面，我国企业所有制的多元化，商品结构的多样化，使市场供应丰富，产品质量不断提高，从整体上看，基本上具备了参与市场竞争的客观环境。

因此，从发展趋势上看，我国政府采购活动必然大量增加，客观上要求尽快建立政府采购制度，规范政府采购行为，维护竞争秩序。我国的上海市早在 1995 年就开始了利用国际上通行的规则进行政府采购活动的尝试，到 1998 年底，全国

共有 29 个省、自治区、直辖市和计划单列市都不同程度地开展了政府采购试点工作，取得较为明显的效果。

三、建立我国政府采购制度的重大意义

（一）建立政府采购制度，有利于强化市场意识，促进观念转变

首先，有助于树立政府与纳税人之间契约关系的观念。实行政府采购制度后，纳税人与政府之间的契约关系更加明朗，即纳税人是委托方，委托政府在管理公共事务中用其缴纳的税收采购公共产品；政府是受托方，政府在市场上采购货物、工程和服务的行为是代理纳税人采购。这种委托与被委托关系的确立，可以增强政府的公仆意识和公民的主人意识。

第二，有助于树立政府也是一个消费者的观念。在市场经济活动中，政府不仅要消费，而且是一个国家里最大的单一消费者，其消费量占整个国家消费总量的 $1/10$ 。实施政府采购必将带来生产与消费关系的一次观念转变。在市场经济条件下，政府对经济发展应实施宏观调控方式，政府调控市场，市场引导企业。政府对企业 and 生产者的支持不一定非要采取减税让利的方式，而是可以提出消费要求，通过对生产适销对路产品的政府采购来增加企业和生产者的收入，利用经济手段促进生产结构调整，提高产品质量，改善服务质量。例如，如果将国家储备粮作为政府集中采购项目之一，政府则可以通过调整粮食收购保护价和品种、标准，向农民发出信息，实现既保护

农民利益，又更新农业品种的目的，而不必再采取下达播种计划等行政手段。

第三，有助于树立通过商业化途径提供政府消费更为便利的观念。我国政府部门的内部都设有各种各样的服务机构，其消费供给方式和消费倾向由机构内提供。这种做法是计划经济体制的产物，虽有其便利之处，但按照市场经济条件下公共财政管理原则来衡量，显然是弊大于利，突出表现在：重复建设，人员、设施闲置浪费，服务态度和服务质量差，机构臃肿，增大财政供养人口等。实践证明，依靠部门或系统内部提供服务的做法，不仅享受不到服务的便利和高效，反而增加了财政负担，有损政府形象。在发达或较为发达的市场经济国家，政府部门消费不采取由政府内部提供的方式，而是通过市场提供，即向市场购买各种所需服务。实践证明，通过商业化途径由市场提供政府消费，成本低，效率高，服务周到。

近几年来，我国已在努力推行机关服务实体与机关脱钩的尝试，但效果并不明显，这与缺乏相应的机制密切相关。我国可以以建立政府采购制度为契机，将机关的各种服务实体推向市场，让各机关同类服务体组成一个更大的实体，政府部门需要服务时向这些实体购买，建立起机关与服务实体之间的商业性关系，从根本上解决依靠政府部门自我提供服务的方式，避免可能产生的各种问题。

第四，有助于树立集约理财观念。长期以来，我国财政支出管理一直是采取粗放型的管理方式，存在着预算编制不细，支出管理不严的问题。实行政府采购制度，首先是科学编制采购预算，从而可以从源头上防止重复采购和盲目采购。同时，通过采购预算的编制和执行，也有助于预算单位加强定员、定

额管理和促进工程、货物及服务单价的形成，为改革预算编制方法，细化预算项目创造条件。

实行政府采购制度，财政拨款的依据不再是预算指标而是合同价格，采购资金由财政部门直接支付给供应商而不是采购机关。这种拨款方式的改变，能够减少资金的流通环节，延伸财政管理职能，防止挪用资金以及由此产生的一系列问题。此外，实行政府采购制度可以强化国有资产管理部門的责任，有利于加强行政、事业单位国有资产的管理。

（二）建立政府采购制度，有利于加强支出管理，提高财政资金使用效益

今后一个时期，我国财政收支矛盾将会十分尖锐。一方面，随着经济的发展和各项改革政策的到位，财政收入将会得到一定的增加，政府采购资金达到国际公认的占 GDP 的 10% 是完全有可能的，也就是说我国的财政预算中的政府采购资金将达到上万亿元。另一方面，各部门增加支出的要求也十分强劲。如果我们下决心加强这方面的工作，通过逐步扩大政府采购的范围，可以从预算上控制采购支出，节约预算资金，有利于缓解财政收支矛盾。同时，由于采购制度引入竞标机制，因此，能够最大限度地提高预算资金使用效益。

（三）建立政府采购制度，有利于提高采购活动的透明度，促进廉政建设

按照国际经验，建立完善的政府采购制度将会在采购工作中形成直接监督、行政监督和司法监督机制，即供应商以向招标人质疑的方式、向采购管理机关投诉的方式和向法院诉讼的

方式，对其他供应商、采购机关及采购管理机关形成监督，从而可以全方位形成对政府采购行为的全面监督。

在我国，通过建立政府采购制度，明确公开、公正、公平的原则及要求，有利于提高采购活动的透明度。纪检、司法等部门共同参与采购活动，有利于加强对采购活动的监督和管理。政府采购监督机制的形成，消除了“暗箱操作”存在的弊端，有助于促进我国的廉政建设。

（四）建立政府采购制度，有利于优先购买国内产品，保护国内企业

世界通行的保护国内产业的手段分为关税贸易壁垒和非关税贸易壁垒，后者是前者的补充手段，这两种手段通常是同时发挥作用的。关贸协定签订的目的就是要逐步消除关税贸易壁垒。随着世界贸易投资自由化、全球经济一体化进程的快速推进，各国利用关税手段保护国内企业的作用已经弱化，与此同时，非贸易关税壁垒的作用却不断强化。

政府采购制度是一种非关税贸易壁垒，一直是各国保护本国产业的有效手段。关贸协定形成时，各国刻意把政府排除在投资贸易自由领域之外，目的就是为了不违背当时各国均在利用政府采购保护国内企业这一既成事实。利用政府采购手段保护国内企业方面的主要措施有：一是禁止采购外国产品。如我国台湾地区曾在《政府机关及国营事业机构办理进口签证须知》中规定，对于机械、电子、电机等机器设备的进口，超过 60 万美元时应附工业局无产制说明，否则无法获得进口签证。二是产品原产地的限制，规定产品国产化价值所占的比重。如美国在 1993 年制定的《购买美国产品法》，规定联邦政府在购

买货物或签订公共工程委托合同时，必须有购买美国产品或使用美国物资的要求，即原产地制造比率须超过 50%。此法令不适用于违反公共利益、采购成本高于外国产品 6% 以上、美国境内没有制造等采购项目。三是价格优惠，即在国内外产品性能相同的情况下，允许给予国内产品价格优惠，优先购买本国产品。如欧盟于 1993 年 1 月规定，自来水、能源、运输及通讯等公共事业在采购时，必须采购当地产品 50% 以上，凡 3% 价格差异以内的，应优先采购欧盟产品。四是贸易补偿，采购国为了培育当地产业或是为了改善国际收支，要求得标的外国供应商需达到某个比例的国内采购，或者必须转移某项技术，或者需在国内建厂制造等。如美国根据 1991 年的道路运输效率法规定，各州接受联邦运输部补助采购包括轨道车辆等大众运输机械时，在其采购成本中必须有 60% 以上的美国产品，而且车辆最后须在美国国内组装。

在国际上，政府利用纳税人的钱购买外国产品冲击本国企业，是不符合纳税人利益的。我国长期实行计划经济，没有政府采购市场这个概念，一些政府部门追求采购外国产品。目前，我国企业整体竞争力还不很强，经受不住外国企业的冲击，政府必须进行适当的保护。因此，建立政府采购制度，通过法律形式，强制要求采购机关必须优先购买国内产品，可以促进国内最具竞争力的大、中企业发展，同时起到扩大内需的作用。即使我国加入世界贸易组织（WTO）后，也可以充分利用该组织的一些规则和对发展中国家的一些优惠政策，继续促进国内工业的发展。

四、我国政府采购管理机制

政府采购制度本身就是一个非常庞杂的系统工程，涉及面广，事务多，需要建立一整套管理机制进行管理和协调，才能保证政府采购制度顺利运转并发挥其应有的作用。1999年4月财政部颁发的《政府采购管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）对有关的管理问题作出了规定。

（一）主管机构

我国政府采购的主管机构是财政部，负责全国政府采购的管理和监督工作，中央以下的政府管理主管机构是财政部门，负责本地区政府采购的管理和监督工作。中央政府采购主管部门与地方政府采购主管部门的关系是指导性关系。

在政府采购管理方面，财政部的职责是双重的，一方面是负责全国性的管理事务，主要是：拟定政府采购法律、法规草案，制定政府采购政策和规章；研究确定政府采购的中长期规划；管理和监督政府采购活动；收集、发布和统计政府采购信息；组织政府采购人员的培训等。另一方面是负责中央本级的政府采购的管理事务，具体有：审批进入中央政府采购市场的供应商资格；审批社会中介机构取得中央政府采购业务的代理资格；确定并调整中央政府集中采购目录和公开招标采购范围的限额标准；编制中央采购机关年度政府采购预算；处理中央政府采购中的投诉事项等。

财政部门作为政府采购的主管机构，是由其职能决定的。

按世界银行经验，监督管理采购活动的核心手段是采购资金支付。根据我国《预算法》第四十八条的规定：各级国库库款的支配权属于本级财政部门。因此，在现行的法律体系下，财政部门具有承担起政府采购行为的监督管理手段，在推动政府采购工作方面，能够达到“四两拨千斤”、“事半功倍”的效果。

财政部门的职责是政策制定，对政府采购实施管理和监督，不得参与和干涉政府采购中的具体商业活动，具体商业决策是采购机关的职责。

（二）采购机关

政府采购机关是政府采购的主体，是政府采购事务的实施部门，没有管理职能。根据职责范围，政府采购机关分为集中采购机关和非集中采购机关。集中采购机关是指负责为本级政府各部门统一提供某些采购服务的专门机构，其业务范围主要包括：统一组织纳入集中采购目录的政府采购项目；组织由财政拨款的大型政府采购项目；受其他采购机关的委托，代其采购或组织招标投标事宜等。如政府采购中心就是一个集中采购机关。非集中采购机关是指各预算单位，负责自行组织本单位除集中采购业务范围之外的政府采购项目，主要是小额采购和非通用商品的采购。

目前，上海等地区是将政府采购的主管机构（政府采购办公室）和集中采购机关（采购中心）分开设置的，但也有不少地方是将二者的职责全部放在采购中心，这样财政部门就参与了政府采购的商业性决策。在政府采购的起步阶段，这种现象的存在有一定的客观原因，如机构设置有困难，财政部门希望通过参与具体商业性活动学习招标投标知识，了解监管环节

等。但这种运动员与裁判员兼于一身的情况有碍于公平竞争，不适应市场经济的要求，不宜长期存在，采购中心应逐步与财政部门脱钩。

（三）中介组织

中介组织主要是指具有招标能力的一些招标机构。这些中介组织在我国政府采购的起步阶段将发挥十分重要的作用，因此必须加强管理和引导。在试点阶段，采购机关可以委托社会中介组织承办政府采购具体事务，但委托是有条件的，中介组织不管其现行的隶属关系如何，如果要承办政府采购业务，必须取得财政部门的资格认证。

目前，我国具备组织招标活动能力的机构很多，随着政府采购活动全面开展，有必要成立一个松散组织，研究招标工作中的一些具体问题，例如招标文件的编制规范化和科学化，评标方法的引进、开发、评估和推广等。

（四）供应商

政府采购与商业采购的根本区别之一，在于政府采购对供应商有更高的要求，除了技术要求和能力要求外，政府采购还对准入的供应商有政策性要求，包括纳税情况、环保达标情况、生产规模情况，是否有走私、歧视妇女和残疾人就业情况等。政策性要求是为了推动社会整体进步；从根本上维护公众利益，公平竞争；让供应商在同一起点开展竞争。因此，财政部门及有关部门应对供应商准入政府采购市场的资格进行审核。

外国供应商准入我国政府采购市场，总的要求是依据有关