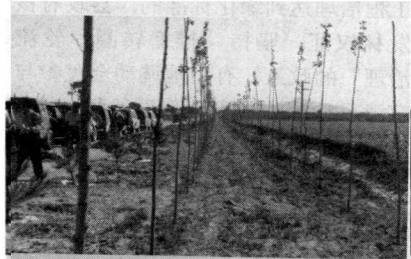


了《关于京津风沙源治理工程国债资金补助范围的通知》，明确了项目资金的使用范围、标准及原则，资金使用严格执行报账制。首先，项目单位到县财政局领取《京津风沙源治理工程费用登记表》和《生态环境建设资金报账申请表》，认真填写汇总工程费用支出情况，支出凭证须经施工单位责任人、项目技术责任人、工程监理等有关人员确认签字；然后，项目单位和县直责任单位审核签字后，送县西部开发办公室审核签字；最后报县财政局予以审核并办理资金拨付。所有项目在报账时，都将费用支出单据、登记表、申请表等一式两份，报县财政局一份记账(复印件)，退申请单位一份记账(原件)。县财政局在办理拨款时，先审核已预拨的项目启动资金的支出情况，再拨付超过启动资金部分的款项。三是严格执行政府采购制度。对工程需用量较大的水管、水泵、变压器、电线、苗木、铡草机、草种、水泥桩、刺线等采取县政府采购办、西部开发办与有关部门共同参与的“2+1”的政府采购模式，进行政府统一采购调拨，既保证了物资质量，又降低了工程成本。根据工程建设需要，统一采购了林木种苗800万株，草籽3.5万斤，柴油机、水泵156台套，塑料水管160吨，购制水泥桩2.3万根，刺线66万延长米，节省工程投资80多万元。四是严格执行国债资金拨款管理制度。根据国债专项资金和生态环境建设资金拨款管理的有关规定，县西部开发办公室下达拨款通知，经分管县长和财政局领导签字后，县财政根据资金情况直接拨付到项目实施单位“生态资金专户”，减少了中间环节，有效地保证了国债资金使用效果。



赤峰市宁城县公路防护林
摄影：崔玉堂 赤峰市财政局

对几种政府采购方式的比较分析

○ 廖颖林

2002年6月29日通过的《中华人民共和国政府采购法》规定我国政府采购可以采取的六种采购方式分别是：公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价采购和国务院政府采购监督管理部门认可的其他采购方式。其中，公开招标应作为政府采购的主要采购方式。

扣除其他采购方式的五种采购方式中，公开招标和邀请招标属于招标采购，竞争性谈判、单一来源采购和询价采购属于非招标采购。其他采购方式形式多样，但最主要的是协议采购，而各地区在具体执行时，又经常采用定点采购的方式，笔者认为，协议采购和定点采购本质上相同，因此将以定点采购作为其他采购方式的代表进行分析。

本文利用某地区政府采购部门近年来的实际采购数据，从采购项目节约金额角度入手，对六种采购方式的节约率平均水平和变动程度进行比较

分析，以对我国政府采购中不同采购方式的使用状况进行初步的评价。

一、节约率、平均节约率、节约率离散系数

1. 节约率

节约率是从采购项目节约资金角度入手对采购项目完成质量进行评价的一个重要指标，是基准金额和实际完成金额的差额与基准金额的比率。

对节约率的理解包括两个方面：节约率的符号和节约率绝对值的大小。节约率的符号反映了采购项目超支或结余的情况。当节约率 >0 ，即节约率取正号，说明实际完成金额低于基准金额，采购项目有所结余；当节约率 <0 ，即节约率取负号，说明实际完成金额高于基准金额，采购项目超支了。节约率绝对值的大小反映了采购项目超支或结余的程度。绝对值越大，说明超支或结余程度越大；

绝对数值越小,说明超支或结余程度越小;当绝对数值等于0时,说明实际完成金额与基准金额相等,项目既没有超支又没有结余。

在计算节约率时,还需要明确一点,即如何确定基准金额。基准金额的确定应使用采购项目的市场公允价格。但由于我国市场经济体制尚不完善,尚未形成明确公认的市场公允价格,以市场公允价格为基准金额是不现实的。考虑到这一点,本文将使用预算金额代替市场公允价格作为基准金额。

2. 平均节约率、节约率离散系数

当有多批采购项目,而各批采购项目的节约率又不尽相同时,可以通过计算平均节约率和节约率离散系数两个指标对这些采购项目的节约率进行大致的了解。平均节约率反映了多批采购项目节约率的平均水平,平均节约率越大,说明采购项目结余程度越大。节约率离散系数则反映了多批采购项目节约率围绕着平均节约率的变动程度,离散系数越大,说明多个采购项目的节约率变动情况越大,平均节约率的代表性越差。

各个采购项目由于采购规模不同,产生的影响也将不一样,因此,本文在计算平均节约率和节约率离散系数时,将采用加权平均的方法,以预算金额为权数。

二、不同采购方式节约率的比较分析

1. 六种采购方式的平均节约率和节约率离散系数

某地区政府采购部门某年度共完成集中采购项目1000多批次,其中,按采购方式分类,公开招标占2.06%,邀请招标占55.64%,竞争性谈判占17.67%,单一来源占1.86%,询价采购占19.04%,定点采购占3.73%。按采购对象划分,货物类项目占84.79%,服务类项目占13.84%,工程类项目占1.37%。

分别计算六种采购方式的加权平均节约率和加权节约率离散系数。平均节约率由高到低分别为:公开招标

(19.01%),竞争性谈判(12.84%),邀请招标(9.28%),询价采购(9.23%),定点采购(6.56%)和单一来源采购(3.68%)。节约率离散系数由低到高分别为:公开招标(0.526%),邀请招标(1.317%),竞争性谈判(1.493%),单一来源采购(1.702%),定点采购(2.583%)和询价采购(3.536%)。

分析两种排序结果,不难得出如下结论:招标性采购的平均节约率高于非招标性采购,同时,招标性采购节约率的差异情况不如非招标性采购明显。这与常识也相吻合。

2. 采购方式与采购金额的交叉分析

按照《中华人民共和国政府采购法》的规定,当单项或批量采购项目的金额超过规定的金额标准时,除特殊情况,均应实行公开招标。在实务中,往往规定在超过一定门槛价后,即实行招标采购方式。那么,是否当采购金额超过规定标准时,招标采购的节约率将高于非招标采购方式的节约率呢?下文以货物类采购项目为例进行分析。

以30万元为分界线,对货物类采购项目按采购金额低于和高于30万元分别计算加权平均节约率。公开招标的加权平均节约率分别为0和15.53%;邀请招标分别为5.88%和3.57%;竞争性谈判分别为8.89%和6.47%;单一来源采购分别为3.58%和0.57%;询价采购分别为10.36%和12.68%;定点采购30万元以下的加权平均节约率为6.56%(没有发生30万元以上的采购)。

比较上述平均节约率,不难发现:公开招标在30万元以上项目的平均节约率高于30万元以下的项目,而邀请招标却相反,30万元以下的项目具有较高的节约率。非招标性采购方式中,除去无法进行比较的定点采购,询价采购在30万元以上项目的平均节约率较高,而竞争性谈判和单一来源采购在30万元以下的项目具有相对较高的平均节约率。

将六种采购方式进行横向对比,在30万元以下的项目上,平均节约率不能体现非招标性采购方式优于招标性采购方式,同时在30万元以上的项

目上,平均节约率也不能体现招标性采购方式明显优于非招标性采购方式。

三、结论

从以上实证分析中可得出以下几点结论:

1. 以预算金额为基准金额计算节约率指标导致计算结果存在一定的偏差。目前,由于我国市场经济体制尚不完善,诸多商品尚未形成明确的市场公允价格,使用预算金额是屈从于现实的一种补偿方式。但我们仍应看到,在我国财政预算体系仍需进一步健全完善的情况下,以预算金额为基准金额存在的偏差主要表现为节约率的高低受到预算水平的影响,即预算的高估或低估将导致节约率的增大或降低。为了保证节约率真实地反映采购项目金额的超支或结余情况,应提高预算的准确度。笔者认为,在制定预算时,可以适当参考过去同类商品同种采购方式实际完成金额的平均水平。这也从一个侧面说明了财政体制改革是一个相互约束、相互促进的渐进式过程。

2. 不同采购方式造成采购项目结余水平不一致。平均而言,招标性采购方式的节约率高于非招标性采购方式,节约率的变动程度也低于非招标性采购方式。按照加权平均的方法,平均节约率较高的采购方式有公开招标、竞争性谈判、邀请招标。节约率离散系数较低的方式有公开招标、邀请招标、竞争性谈判。这说明,单纯从经济角度考虑,公开招标、竞争性谈判和邀请招标是最优的选择。这个结论对进一步指导今后的政府采购工作具有非常重要的意义。在现阶段可以通过不断扩大参与投标供应商的数量来提高政府工作的透明度,提高采购的效率。

3. 通过上文的交叉分析,不能认为招标性采购方式在超过规定金额标准的项目上比非招标性采购方式有优势,同样,也不能认为非招标性采购方式在低于规定金额标准的项目上比招标性采购方式有优势。这说明,我

改革支出管理 深挖节支潜力

○ 杨晓方

近几年,辽宁省锦州市财政支出的增长远远超过了财政收入的增长幅度,刚性支出的增幅与可支配财力的增幅反差较大,财政资金供给的“越位”与“缺位”问题并存,供需矛盾进一步加剧。按照公共财政支出的要求,我市在积极稳妥地进行支出结构调整的同时,更加注重预算支出方式方法的改革,强化微观管理,深挖节支潜力,使有限的财政资金发挥出最大、最优的使用效益。

1. 实施政府采购制度,并逐步完善和扩大

在政府采购制度正式实施之前,针对分散采购中的滥支乱花、吃要“回扣”等腐败行为,为了节减支

出,堵塞支出管理中的漏洞,增强支出的透明度,我市在控制一般弹性支出方面进行了一些有成效的改革。如为控制车辆维修费支出,我市1991年实施了市直行政单位小汽车定点维修管理办法;1997年又出台实施了市直行政单位小汽车固定险种、统一定点投保的车辆保险管理办法,可以说这两个支出管理办法已经具备了政府采购的雏形。1998年,我市正式制发了《锦州市市直政府采购管理办法》,首批纳入政府采购目录的包括车辆维修、保险,同时增加了车辆燃油的采购项目,使得车辆费用支出中的难点问题全部纳入政府采购的范围,有效地遏制了车燃费支出过快过猛的增长势头、杜绝了支出中人为因素造成的支出浪费和腐败现象。到目

前,我市政府采购的范围逐步扩展到货物、服务、工程等领域,2001年全市政府采购支出11600万元,比预算节支1772万元,节支率达13%,其中市直政府采购支出8679万元,比预算节支1240万元,节支率12%。政府采购的节支作用日见明显,并逐步被越来越多的人和单位认知、接受。

2. 行政单位在职、离退休人员工资、离退休费委托银行统一发放

长期以来,我们实行的是分散的理财机制,部门、单位各自开户,财政资金按预算管理级次拨入单位账户,由单位自行支出。这种分散的支出管理方式,致使财政部门难以进行有效的财务管理,很难约束单位的收

们目前确定的招标性采购方式和非招标性采购方式之间的界限并没有经过时间的检验和证明。招标门槛价还需要进一步地总结和分析,才能最终确定我国具有普遍性的招标门槛价。但笔者认为,根据政府采购已经开展得比较成熟的国家的经验,门槛价格不宜过低。考虑到我国有一个从分散采购到集中采购的过程,门槛价格也不宜过高。

4. 在现阶段,竞争性谈判采购方式具有一定的比较优势。虽然节约率指标在选择采购方式时是一个重要的决策因素,但却不是也不可能是唯一的因素。诸如采购时间长短,采购工作量的大小,采购的灵活程度等非经济因素也需要考虑。虽然从节约率方面而言,公开招标方式是首选方式,但由于其耗时长,工作量大,采购缺乏弹性,在实际工作中所占比重不宜

过高。竞争性谈判采购方式的节约率虽然低于公开招标,却高于其他方式,同时节约率变动程度较小,即各项目节约率处在相对稳定的水平上,再加上所需准备期短,工作量相对较小,谈判方式更灵活,可能更适合于我国目前政府采购开展的实际情况。

(作者单位:上海财经大学)