政府采购制度研究之五：

市场经济呼唤政府采购制度

○ 曹富国

一、建立我国政府采购制度的必要性

(一)建立政府采购制度是合理使用公共资金的要求。长期以来,我国的工程建设和物资采购采取的是行政审批制,缺乏竞争。企业为了获得项目,层层争取,“跑部钱进”。但对项目质量和资金使用缺乏严格的制约和责任落实,不少项目一破再破工程预算,成为“钓鱼工程”。结果,一方面国家急需建设的项目如基础设施建设、教育科技、环境保护等缺乏公共资金支持;另一方面许多项目造成资金使用的巨大浪费,加剧了公共资金短缺的局面。建立政府采购制度,可以使政府采购以最经济有效的方式进行,降低工程造价和

物资采购价格,同时硬化投资约束,把资金限制在预算范围内。西方一些国家的实践证明,实行了政府采购之后,公共资金的节约都在15%左右。我国实行招标制度以来,招标项目的资金节约率也都在10%以上。这都表明,完善的政府采购制度是保证公共资金有效利用的最佳手段。

(二)建立政府采购制度是建立现代市场经济竞争秩序的要求。在现代市场经济中,竞争是促进资源分配和有效利用的重要手段,因此建立有序的竞争是市场经济建设的一个目标。实行了市场经济的国家往往通过反不正当竞争法、反垄断法等管理市场竞争的法律来纠正不正当竞争,促进市场竞争秩

序的形成。同时市场经济国家也通过实施政府采购制度来引导、培育有效的市场竞争秩序。招标采购方法体现了现代竞争的公开、公平、诚信等标准规范,其他采购方法也尽可能体现了这些原则,所以政府采购制度从正面促进了现代竞争秩序的形成。在从计划经济向市场经济转化、市场经济尚处于发育和完善阶段的我国,建立现代竞争秩序更是当务之急。同时,由于我国政府直接投资较多,政府采购市场更大,政府行为对市场竞争秩序的影响更大。因此政府采购制度的建立,对建立我国现代市场经济竞争秩序的意义无疑将更大。

(三)建立政府采购制度是我国对

观,做到管而不死,活而不乱,寓管理于服务之中。辖区内某中学地处城乡结合部,办学条件差,教师待遇低,骨干教师外流情况严重,每年的招生计划难以完成。区财政局在深入了解情况后,积极出谋划策,采取了切实的服务措施。

一方面大力支持该校走特色化道路,为其配备了摄影设备和计算机;另一方面通过资金的重点投入,逐步改善该校设备条件,为学生创造良好的学习环境。除此之外,对校办企业实施优惠政策,使得该校教师月人均收入增加150元,

较前提高了20%。1997年该校不但没有一名教师外流,还调入了4名教师,吸收了5名本科应届毕业生,师资力量显著加强。1997年夏季招生,要求参加面试的学生排起了长队。

(作者单位:北京市宣武区财政局)

经济和社会进行宏观调控的需要。政府采购制度是现代市场经济发展的产物,与市场经济国家干预经济的产生和发展紧密地联系在一起。在现代市场经济国家,政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动。其重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业,如直接兴办公共工程、采购物资等,以克服市场缺陷,纠正市场失灵,调整、干预国民经济的运行和发展。因此,政府采购是国家对经济和社会进行宏观调控的重要手段。美国在30年代经济危机时期正是通过增加政府公共支出,兴办公共工程,来扩大就业、刺激经济恢复的。我国建设的是社会主义市场经济,保证整个社会健康、持续发展是我国政府的一项重要使命。因此,国家可以通过政府采购,调控宏观经济,并通过政府采购政策,促进社会就业,支持困难企业和少数民族、不发达地区的发展,从而实现整个社会的健康发展。

(四)建立政府采购制度是对我国政府采购市场进行保护的需要。由于国际贸易的发展,尽管各国对这一领域的保护已非常有限,但对政府采购市场的保护却有相当高的程度。尤其是在关贸总协定乌拉圭回合之后,政府采购市场是各国对国内市场进行保护的最后一道屏障。因此,对本国政府采购市场进行保护,鼓励在政府采购中优先购买本国产品以促进本国民族工业的发展已成为一项重要的政府采购政策。从政府采购制度对一国经济发展的作用来看,在日本、韩国都曾为其支柱产业的振兴立下过汗马功劳。如日本在振兴汽车工业时,其政府和公共团体的采购资金均投入了本国汽车工业;在振兴电子工业时期,政府办公自动化建设和通讯设备的采购为日本刚刚起步的电子工业提供了一个不小的市场,帮助日本企业顶住了美国跨国公司电子产品的冲击。在我国,国有投资仍占全社会投资的很大部分。可以说,我国的政府采购市场占国内市场的比例可能比任何

一国都大。如何利用这一巨大市场促进民族工业的发展是摆在我国政府面前的一个重要问题。遗憾的是,目前我国的政府采购市场仍处于“自由化”状态,没有一部法律或行政法规进行规范和调整。这种状况不仅谈不上对政府采购市场的有效保护,相反,过早地将政府采购市场同私人市场一样向国外公司开放,在某种程度上使我国的民族工业受到了损害。更有甚者,在有些政府采购中,盲目崇洋媚外使大量本应注入民族工业的公共资金流向了国外企业。因此,只有通过政府采购理论的研究,对我国的政府采购市场进行明确界定,然后通过政府采购立法和建立政府采购制度,才能对我国的政府采购市场进行有效保护。

(五)建立政府采购制度是促进廉政建设的需要。事实证明,在日常工作中,不仅每一级政府都会参与物资和劳务的采购,而且数量可观、金额巨大。但许多官员或一般公众对采购程序却知之甚少,这就给采购人员使用种种方式来操纵结果提供了可能。因此,政府采购中的腐败问题是一个值得十分注意的问题。建立起完善的政府采购制度,增强了政府采购的公开、公平性,使政府采购过程处于公众的监督之下,同时在政府采购立法中增加惩罚欺诈行为和行贿受贿的条款,可以对腐败现象进行有效防治,从而促进政府采购过程的廉洁。政府采购过程的廉洁将有助于增强公众对政府的信心,有利于树立政府形象。

(六)建立政府采购制度是我国加入WTO和参与国际经济合作的需要。随着改革开放的逐步深化和社会主义市场经济体制的不断完善,我国一旦加入WTO,对外开放政府采购市场和加入国际政府采购《协议》将是大势所趋。当今世界,无论是私人领域还是公共领域,国际经济一体化都是不可避免的。因此,只有及早建立我国的政府采购制度,才能更好地参与世界经济合作。

二、对建立我国政府采购制度的几

点政策建议

(一)加强理论研究,界定政府采购市场的范围。私人采购市场和公共采购市场的划分是市场经济的必然产物。我国已将建立社会主义市场经济体制作为经济改革的目标。因此,需要从我国的实际情况出发,进行深入研究,使我国政府采购市场的界定既符合国际惯例,又适合我国的国情,这是建立我国政府采购制度的前提。

(二)加强立法,建立我国政府采购法律体系。国外的政府采购立法已有近两百年的历史,已经形成了严密、完善的政府采购法律制度,值得我们借鉴。我国的《招标投标法》,正在审议之中,对完善我国的招标投标制是十分必要的。但该法的有关规定显然不能满足对整个政府采购市场进行管理的目的。因此,抓紧制定我国的政府采购法,是建立我国政府采购制度的重要一环。

(三)尽快建立我国的政府采购管理体系。在实行较为完善的政府采购制度的绝大多数国家,对本国的政府采购都趋向于实行集中管理。目前我国的政府采购基本上是由机关事务管理局及各个部门自行进行。采购政策不统一,重复采购、采购效率低下等现象十分突出,很难实现经济有效的采购目标。因此,实行政府采购的集中管理,也是我国建立有效的政府采购制度的必然选择。为此,笔者建议,应在最高层设立政府采购委员会。该委员会制定和统一全国的政府采购政策,统一管理全国的政府采购项目。下设专职机构,具体实施政府采购。同时要处理好中央政府采购与地方政府采购的关系问题。在采购政策上,应实行全国统一。至于采购之具体实施,则宜实行分权管理。可根据采购资金的来源决定采购权利之划分。由中央财政支持的采购项目,应由中央政府采购机构进行采购;由地方财政支持的采购项目,则由地方政府采购机构进行采购。(全文完) (作者单位:北京科技大学)