

编者按:近年来,政府采购一词越来越多地出现在各种媒体上,本刊也曾做过这方面的报道。但对许多人来说,这仍是一个比较陌生的概念。为了使大家更加详细地了解什么是政府采购,西方市场经济发达国家是怎样对政府采购进行管理的,以及如何借鉴国外经验建立起我国的政府采购制度,等等,本刊从这一期开始,连续刊登曹富国撰写的文章,就政府采购及政府采购制度的有关问题加以探讨。

政府采购制度研究之一

政府采购与 政府采购制度

○ 曹富国

一、政府采购的特点及概念

采购是指采购人或采购实体基于生产、转售、消费等目的,购买商品或劳务的交易行为。采购同销售一样,都是市场上一种常见的交易行为。依据采购主体及采购资金来源之不同,采购可分为私人采购和政府采购。政府采购是政府机构或其它公共机构使用公共资金进行采购的行为,而私人采购则是私营企业使用自有资金进行采购的行为。政府采购与私人采购在许多方面是相似的,如两者之根本目标是一致的,都是要保证在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得使用者所需的物品。但是它们之间又有相当大的差别。与私人采购相比,政府采购具有以下明显的特点:

(1)资金来源的公共性。政府采购资金来源于政府财政拨款,即由纳税人的税收所形成的公共资金。

(2)非赢利性。政府采购的目的不

是为了赢利,而是为了实现政府职能和公共利益。

(3)公共管理性。由于采购部门使用公共资金进行采购,所以政府采购部门履行的是信托人的职能,因此政府采购具有明显的公共管理特征,政府采购过程是一个受管制的然而却透明的过程,在严格的法律和管理限制下进行。

(4)公开性。政府采购的有关法律和程序都是公开的,采购过程也是在完全公开的情况下进行,一切采购活动都要作出公共记录,所有的采购信息都是公开的,公共官员、管理者受到公众和新闻媒介的监督。

(5)政策性。公共支出管理是国家管理经济的一个重要手段,而作为公共支出管理一个重要执行环节的政府采购,必然承担着执行国家政策的使命。同时,一国政府也可利用政府采购作为保护本国产品和企业的手段。

(6)广泛性。政府采购对象从汽车、办公用品到武器等无所不包,涉及

货物、工程和服务等各个领域。

(7)采购数额巨大。政府始终是各国国内市场最大的用户。据统计,欧共体各国政府采购的金额占其国内生产总值的14%左右(不包括公用事业部门的采购);美国政府在1989—1992年间每年仅用于货物和服务的采购就占其国内生产总值的26—27%。

总之,政府采购乃是一国政府及政府机构或其它直接或间接接受政府控制的企事业单位,为实现其政府职能和公共利益,使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。从公共支出管理的角度看,政府采购是公共支出管理的一个重要执行环节,是合理利用公共资金资源的重要保证。

二、西方政府采购制度的形成及特点

政府采购制度最早形成于18世纪末的西方自由资本主义国家。1782年,英国政府首先设立文具公用局,作为特

别负责政府部门所需办公用品采购的机构。美国联邦政府的采购历史可以追溯到 1792 年。但直到 1949 年,美国才逐步完善了其政府采购法律体系,确立了集中采购的管理体制,建立了较完善的政府采购制度。

完整意义上的政府采购制度是现代市场经济发展的产物。在近代市场经济阶段,由于市场经济国家信奉“看不见的手”原理,政府基本上不参与、干预国民经济活动,政府直接承担的公共工程和物资采购十分有限,因此,政府采购市场并不发达和完善。但在现代市场经济阶段,市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,重要手段之一就是政府通过财政支出兴办公用事业。这样,政府采购制度就得到了不断发展和完善。从目前西方市场经济国家推行政府采购制度看,具有如下特点:

(1)有一套完善的政府采购法律体系,对政府采购实行法制化管理。以美国为例,美国国会为了管理联邦政府的采购行为,通过了一系列管理政府采购的基本法律。这些基本法律主要包括 1949 年联邦财产与行政服务法和 1948 年武装部队采购法。另外,国会还制定了与政府采购相关的一系列法律,如 1933 年通过购买美国产品法,对美国的采购市场进行保护;小企业法案要求在政府采购中对小企业进行优惠。以上述基本法律为基础,由各行政部门制定的实施细则包括:联邦服务总署制定和颁布的联邦政府采购条例以及国防部制定的武装部队采购条例。

(2)有一套有效的集中采购组织管理体制。国家政府机关的一切物资或服务的采购与供应都集中于政府所设立的特定机构进行,即集中采购制。这是目前各国实行政府采购组织管理的统一模式。政府采购集中制是由政府采购的经济性和有效性目标决定的。同时,集中采购较之于分散采购更能实现采购的经济性和有效性目标。集中

采购有利于国家制定和实施统一的采购政策和方针,实现其社会和经济目标。

(3)有明确的政府采购目标及原则。这些目标包括:促进政府采购的经济有效性;促进政府采购中的廉洁和公众对政府采购制度的信心;促进实现其它特定的社会经济目标,如扶持小型企业和少数民族企业、对本国政府采购市场进行有效保护等。政府采购中应遵循的基本原则包括竞争性原则、公开性原则、公平性原则等。

(4)合同授予方式(采购方式)是政府采购管理的核心。尽管公共支出管理是一个连续的过程,但对政府采购而言管理的核心是政府合同的授予方式或程序。大多数政府采购法规都以规范政府采购方法为主要内容,而不涉及采购计划和采购后之合同管理阶段。这些采购方法包括:公开招标、两阶段招标、选择性招标、寻价采购、单一来源采购、谈判采购等。

(5)注重对本国政府采购市场进行有效保护。这是一国政府采购制度的一项政策目标。如美国至今仍执行着其 1933 年制定的《购买美国产品法》,规定联邦政府在签定购买物资采购合同或公共建设项目合同时,必须承担购买美国制造的产品的义务。国内产品优先是美国政府采购政策中的一条重要原则。即使参加了《政府采购协议》的国家,在政府采购中采购外国产品的数量也极为有限。实际上,通过对政府采购市场的有效保护,鼓励采购本国产品,对本国经济发展极为有利。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。

三、我国的政府采购及其管理

政府采购的观念是在近几年从国外引入我国的。由于我国的国民经济

长期在计划体制下运行,根本没有公共市场和私人市场之分,更无政府采购和私人采购之别,因此我国还谈不上建立真正现代意义上的政府采购制度,对政府采购进行有效的管理。

从公共资金支出管理的角度看,我国尚缺乏有效的政府采购制度,保证公共财政资金的有效使用。我国自建国以来一直采取财政以货币形式向各预算单位供给经费,再由各预算单位分散采购所需物品,进行自我服务和供给的办法。国家预算资金的使用采用行政审批的方式,财政只能在分钱(分配公共资金资源)时实施真正的控制,而钱分出去后,则无法控制,使资源之有效使用得不到保障。国家在不得已时常采取控制集团购买力的办法规定什么能买,什么要审批等。由于缺乏有效的政府采购制度,对公共资金资源的管理存在着重分配管理、轻使用监督的现象。

从我国现在正在制定的招标投标法和建立的招标投标制度来看,招标投标制的建立和完善,对保证我国政府投资资金的有效利用起到了很好的作用,朝市场经济方向迈进了一大步。但是我国整体上还没有从政府采购的角度以及公共支出管理的角度认识招标投标制,并且,招标投标法只能管理一定采购金额之上的采购项目,没有提供足够的适合各种采购情势的一揽子采购方法和程序,具有很大的局限性。

从我国地方政府的实践来看,政府采购制度的建立正呈现方兴未艾之势。继深圳市、河北省之后,1997 年 11 月,重庆市政府机关事务管理局对市级机关公务用车实行政府统一采购;1998 年 1 月,山东潍坊市举行首次全市政府采购竞标会,为市直机关采购价值约 300 万元的物资。不仅节约了大量的政府行政开支,而且有力地促进了政府廉政建设。

(作者单位:北京科技大学)