

建立健全政府采购制度的意义和作用

○ 贾 康

在政府支出中,物品与劳务的采购支出占有相当大的比重(有别于转移支付和对政府公务人员的工薪支付)。对于政府采购支出如何形成合理而明晰的制度规范,自然成为财政理论政策与财政实际工作的一大课题。西方发达市场经济国家对此进行了多年探索。在改革开放的中国,特别是在1994年财税改革之后,建立和健全政府采购制度,已成为各方关注的热点。“两个转变”的历史性任务和党的“十五大”后的形势发展,都迫切要求我们从实际出发,同时借鉴西方发达国家的经验,积极探索能够与社会主义市场经济相配套的政府采购制度,即政府以公开招标为主要方式实行统一采购的一整套规范及其在机构、运作等方面的严密安排。其特点在于规范性强,透明度高,与市场兼容。说到建立和健全政府采购制度的意义和作用,笔者认为可归纳为如下三个大的方面。

(一)在市场化导向中提高财政资金的使用效益。招标投标是一种面向市场、鼓励竞争的运作方式。可以把市场范围设定为宽广的国内统一市场甚至国际市场。通过来自多方面的生产者的公平而充分的竞争,使政府取得价廉、物美、质高的商品与劳务供给。政府的消费品从性质上说归属于公共产品范畴,或者是为形成公共产品而所需的投入。但公共产品的生产并不一定完全由政府部门、国有企业进行。市场经济国家公共产品的一个可观的份额,往往来自私人部门的生产,而政府招标

可成为一座很好的桥梁,把私人部门或非政府部门的产出置换为公共产品,同时也对公共产品的供给或投入,注入了健康的竞争因素,促成那些最具竞争力的厂家对政府“薄利多销”,从而降低政府行政成本,提高财政资金使用效益。我国过去没有实行统一的政府采购,而是把资金完全拨付到各个预算单位手中,分散采购。今后如果能转为市场经济的通行做法,开展公开、统一、规范的政府采购,则一方面可以起到培育、规范统一市场的作用,另一方面可以挖掘巨大的资金效益潜力,从而“少花钱多办事”。这也将是缓解财政困难和压力的有效途径之一。

(二)在法制化导向中加强政府系统的廉政建设。统一的政府采购,特别是公共招标方式,可以依托于法制而明显地提高政府采购过程的透明度和严密性,减少产生“权钱交易”等腐败行径的土壤。在不够成熟、不够完善的市场经济中,法制的严密性,交易过程的不透明,最易引起大量“寻租”行为。厂商暗中从政府权力掌握者那里争取到慷国家之慨的优惠待遇,而政府工作人员则从厂商那里获得私下的“好处”;政府分散采购中常常发生的“回扣”,正是这种情况下防不胜防的弊端。统一、透明的政府采购制度之所以能够提高资金效益,固然一方面是由于可促成供给方的“薄利多销”,另一方面则是由于可减少消费方工作人员因暗中“吃回扣”等行为引发的政府财力误配置。我国近年来政

府系统廉政建设成为各方十分关注的重大问题,勿庸讳言是由于转轨时期寻租和腐败行为具有高发趋势。为了加强廉政建设,减少腐败,除了思想教育之外,关键是要加强法规制度建设,依靠制度的力量强化预算约束和规范工作人员的行为。积极建立和健全政府采购制度,正是这方面的一个十分重要、带有某种战略性意义的事项。

(三)在科学化导向中提高政府的调控管理水平。市场经济的健康发展离不开政府合理、适度的宏观调控与科学的财力分配管理,这一点在现代社会已大体成为共识。但如何使政府的调控管理合理化、科学化,却是一个重大的挑战,需要形成一套能够适应市场经济客观规律的方式方法。统一、公开的政府采购制度,可以使政府在这方面获得一个比较有效的方式和手段。因为政府统一采购属于与市场规则、市场运作兼容的间接调控,既可以加强科学化导向,又有助于实现一系列政府所追求的调控目标。

首先,通过统一的政府采购,可以贯彻政府在总量调控方面的意图。政府根据宏观经济冷热程度及其发展态势,在可利用的弹性区间内适时、适量地安排政府采购行为,并产生政府支出的乘数效应,是调节总量的一种可选方法。比如,当经济偏热时,可适当压缩和推迟政府采购,减少社会总需求;反之在经济偏冷时,可适当增加和提前进行政府采购,刺激总需求的增长。这样,便通过经济手段(必要时也可配之以其它手段)调控了社会总供需的平衡关系。

其次,通过统一的政府采购,可以贯彻政府在结构调节方面的一些意图。政府采购客观上对于不同的产品和行业有一定的选择余地,可以据此体现不同的政策倾向。比如,对于那些政府根据合理的产业政策和技术经济政策认为需要给予一定扶持的新兴产业或技术项目,可以考虑在政府采购招标方案安排中多包含它们的产品。这样对这些产业或项目,既可形成财力的注入,又可在社会上产生政府作出的示范效应,从而鼓励、刺激其发展。

第三,通过统一的政府采购,可以发挥稳定物价的调控作用。政府采购具有“成规模”的特点,是市场供求平衡关系中较大的砝码,对市场价格的水平和走向可以起到一定影响。政府在统一采购中

以招标竞争方式压低供给价格的行为和效应,一般将体现为对同类商品价格乃至价格总水平的平抑和稳定。政府也可以有意利用这种调节能力,在某些商品的购买时机、数量等方面作出选择,在一定范围和程度上形成积极的价格调控。

第四,通过统一的政府采购,可以体现政府的某些特定政策。政府在环境保护、社会福利等方面所追求的一些特定政策目标,可以纳入政府采购的通盘考虑。比如,在政府统一采购的安排中,可以适当向生产有利于环境保护的新产品或运用有利于环境保护的新工艺的厂商倾斜,还可以适当向较多吸收残疾人就业的厂商倾斜,等等。

上述这些,都着眼于实现国民经济与社会的持续、健康、协调发展,并依靠能够适应市场经济要求的间接调节手段。所以,健全政府采购制度也是在科学化导向中提高政府调控管理水平的重要途径。

总之,在我国建立、健全政府采购制度,利国利民,意义重大,应当积极推行。从现实情况看,如果说1994年的分税制改革更多地是侧重于从财政收入方面搭起一个能与市场经济接轨的框架的话,那么建立政府采购制度,将使我们从财政支出方面也搭起一个能与市场经济接轨的框架。这样,财政改革才是全面的,才能重塑财政职能和运行机制,实现振兴国家财政的战略任务。

对于政府采购制度,也有一些同志表示了疑虑,担心这会使政府系统从“分散的设租行为”转为“集中的设租行为”。笔者认为,产生这种疑虑,是由于没有看到政府统一采购制度所内含的制度性变革的内容和意义:原来的分散采购之所以产生寻租,其要害在于交易过程的不透明、不规范、缺乏制约,而转为政府统一采购,实质性的变革就是要依靠新的制度形成透明、规范、具有强有力制约和监督的交易过程,从而最大限度地去除寻租的可能。因此,不应当把政府采购看作是设租行为由分散变成集中。当然,作为一种实质性的制度变革,必然要遇到既得利益的阻力,并且在一定情况下,也可能于现实生活中发生扭曲变形,即某些人偷梁换柱,以政府采购之名,行设租寻租之实。这是我们应当予以高度警惕并坚决反对的。同时,还要建立一套与之相配套的制约机制。

从河北、重庆、深圳等地政府采购制度的试验

政府采购制度亟待改革

○ 何振一

政府采购制度乃是国家预算经费供给方式的组成部分。在具体实施方式上,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,进行自我组织服务和供给的办法。如办公需要文具则自行采买;交通需要则自购汽车;文印需要则自购印刷设备等。这种办法在传统的计划经济下有其特殊的适应性,然而与发展社会主义市场经济却很不适应,弊端颇多。

1.造成财政资源使用的非效率性。这种分散购买、自我服务、自给自足办法,不仅与社会化大生产不相适应,而且由于失去规模效应,造成设备能力不能充分利用,加大了各行政事业单位的业务成本,额外增加了财政资源的耗费,降低了财政资源使用效率,增加财政负担。例如,各单位自备公务用车的情况下,常常是送人到市内或附近地区去开

会,车停在那里一等就是半天,甚至一天。如果改为社会化办法,则一辆车可为更多人服务,一辆就顶数辆用,这将会给财政和社会带来极大的节省。养一辆公车,包括人头费、油耗、维修、保养和折旧,加起来一年至少也要三四万元,现在全国公用小汽车超过200万辆,如果实行社会化后,节省一半车,就可节省财政开支达数百亿元之巨。

2.不能发挥规模购买优势,不利于运用市场竞争机制的好处。在市场经济下,各供应商为扩大自己的市场占有份额,竞争十分激烈。政府采购完全可以充分运用这种竞争条件,降低购买成本,提高财政效益。而现在实行的各家各户分别采购,由于购买批量小、零星,不仅无法利用这个竞争好处,而且由于难以从厂家直接进货,享受不到节省批、零两道环节成本负担的好处,极大地提高了采购成本。如果改为集中采购方式,不仅可节省大笔支

来看,已经很快收到了“立竿见影”的效果。如河北省1996年仅在省直机关事业单位中对办会、购车、保险、修车、购油五个单项试行招标竞价的统一采购,当年就节省财政支出近2000万元。“万事开头难”,而起步伊始就见成效,值得欣喜,更要下决心由点到面,逐步推开。大至成套的固定资产和办公设备,小至批量化的一般办公用品,都可以并应

尽量采用规范、公平、透明的招标制度来采购。只要我们明确把握“两个转变”的大方向,借鉴他山之石,积累实践经验,不断摸索完善,那么这种意义重大、作用显著、前景广阔的政府采购制度,一定能够在建设有中国特色社会主义的进程中,结出它丰硕的果实。

(作者单位:财政部科研所)