

政府采购中存在的主要问题及对策分析

牛海霞

(浙江大学 经济学院 浙江 杭州 310027)

【摘要】到目前为止,我国还没有建立系统的符合国际惯例的政府采购制度,没有开放政府采购市场。实践中也存在许多问题,严重阻碍了我国政府实现宏观调控的职能和市场体系的进一步完善,导致腐败等一系列问题的产生。因此,如何规范政府采购市场,已成为当前我国理论界和实际工作部门的迫切问题。

【关键词】政府采购制度 政府采购市场 法律规范

【中图分类号】 D035.5 ;D912.1 ;C931.2 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1008-942X(2000)02-0125-06

A Probe into the Major Existing Drawbacks in Governmental Procurement : Analysis and Treatment

NIU Haixia

(School of Economics, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang, 310027)

Abstract : So far, no governmental procurement system consistent with international customs has been set up in China, nor is there any open governmental procurement market. This, together with a number of drawbacks in practice, constitutes a serious hindrance for the improvement of the Chinese government's macro-economic controlling functions and China's market system, bringing about a series of concomitant problems like corruption. Therefore, the regulation of governmental procurement market has become an urgent issue for the economic theory circle as well as the concerned departments.

Key words : governmental procurement system ; governmental procurement market ; legal regulation

政府采购起源于欧洲。早在1782年,英国就开始研究、制定并实施政府采购制度。1996年,我国在上海进行政府采购的试点。截至1999年上半年,我国已有15个地区建立了政府采购管理办公室或专门机构,17个地区制发了政府采购法规或规章。1999年4月17日,财政部正式出台了我国政府第一部政府采购方面的规章——《政府采购管理暂行办法》(以下简称《办法》)。从各地开展的政府采购工作来看,确实起到了节约财政支出、缓解财政资金调度紧张的矛盾。但到目前为止,我国还没有开放政府采购市场,实践中也存在如采购主体不统一、现行财政管理不适应建立政府采购制度的要求等问题,严重阻碍了我国政府实现宏观调控的职能和市场体系的进一步完善。因此,如何规范政府采购市场,已成为当前我国理论界和实际工作部门的迫切问题。正因为此,本文拟通过对现行政府采购中存在的主要问题的分析,提出规范政府采购市场的对策建议,旨在加快我国政府采购的市场化,完善预算管理工作,并有效地贯彻国家的财政政策、货币政策和产业政策,抑制政府采购中的各种腐败现象。

[收稿日期] 1999-10-20

[作者简介] 牛海霞(1964-)女,甘肃庆阳人,浙江大学经济学院国际经济法系副教授,硕士,主要从事经济转型、企业制度创新和国际经济研究。

一、政府采购中存在的主要问题

(一)政府采购缺乏相应的配套法规

虽然财政部已出台了《办法》，一些地区和部门也制定了政府采购法规或规章，并根据各自的实际情况进行采购，但由于《政府采购资金拨款管理办法》、《政府采购招标投标程序暂行规定》、《政府采购履约监督及验收工作办法》等配套法规正在草拟之中，完整的政府采购法律体系还没有建立起来，因此在实际操作中，出现了使数额巨大的国家财政支出化整为零，不能形成规模效益，而且还脱离了财政监督等问题。主要表现在：

一是预算资金使用效率不高。在编制预算时，各支出单位都积极争支出、争项目。项目立项后，财政按计划拨款，支出单位自行安排资金的使用。这一方面不利于预算资金的有效使用和监督管理以及国家宏观政策的统一和协调，另一方面也不能实现集中采购的规模效益，重复采购、过度采购现象十分严重。

二是存在着大量的不公平竞争现象。受地方、部门利益机制的驱动，一些地方政府常常强制本地区的支出单位购买本地区产品，大型工程也由本地区自行承担，基本不进行价格与质量的比较。行业采购也存在这类问题，利用权力搞不公平竞争。因此，购买质次价高产品甚至被骗的现象屡屡发生。地区封锁和行业垄断现象的存在，不利于政府购买到价廉物美的商品和服务，阻碍了全国统一市场的形成，不利于企业在竞争中成长，也不利于培养名牌产品和扶持重点国有企业。

三是决策透明度不高，存在着腐败现象。虽然《办法》中有关招投标的规定与《招标投标法》是一致的，但单位采购最终还是由少数行政领导作出购买决定，在商品、服务购置的价格谈判中，往往是个人因素起决定作用，在确定工程承包时，也常常是搞假投标、人情标。由于购买决策方式很不透明，因而出现了大量的权钱交易、人情交易，在商品购置和工程承包活动中，贪污、受贿、损公肥私现象时有发生。另外，在采购环节，也存在大量的“回扣”和“折扣”现象，这不仅使公共财产和政府资金受到损失，损害了公共利益，同时也严重地损坏了政府形象。

(二)缺乏有效的政府采购管理制度

目前，财政部门不是我国管理与政府采购相关事务的唯一部门，与此相关的部门还有：国家经委，负责主要靠财政拨款的全国大型项目的规划、审批和管理；对外经济贸易合作部，负责我国采购政策与世贸组织和亚太经合组织衔接的谈判工作，及对外招标的谈判工作。另外，现行的行政、事业单位会计制度和财务管理体制与政府采购的直接支付方式相矛盾。实行政府统一采购制度的前提条件之一是实行国库单一账户，即实行账款分离制，预算拨款不是给支出方，而我国现行的行政事业单位会计管理体制和具体操作方法是按照政府机构的建制和经费领报关系确定的。每年预算一经批准，财政部门即按预算和各单位的用款进度层层下拨经费，用款结余也留在本单位。而中介机构和供销商不属于拨款单位。由于存在这一矛盾，对政府采购的实施也带来了一些困难。

操作机构也不统一。目前，大多数实施政府采购的省市没有成立专门的机构，有的由财政部门的业务处室代为运作，有的委托会计师事务所等一些中介机构进行操作，因此在工作中难免出现顾此失彼的现象。即使有的省市成立了相关的机构，但因其机构的性质、业务范围不十分明确，很难发挥其应有的作用。

(三)对招投标制度缺乏正确的认识

目前我国整体上还没有从政府采购和公共支出管理的角度认识招投标制度，而且《办法》和《招标投标法》只能管理一定采购金额之上的采购项目，这会导致一系列问题的产生。如表现在建筑行

业招标中出现的贿赂评委、泄露信息、领导施压、暗中交易、私订“终身”等，影响了竞争的公平性。这种“招标”，只有形式，没有实质，败坏了招标的声誉。其原因首先是因为政府采购在我国还是一种新事物，部分单位对实行政府采购、规范财政支出管理的必要性认识不足；其次是因为政府采购对财政资金的管理由价格形态延伸至实物形态，触动了一些部门和单位的切身利益，使地方对本地区的保护难以奏效，因此对政府集中采购有抵触情绪。加之实行政府采购后许多矛盾都集中在财政部门，对此财政部门也有畏难情绪。这些阻力对政府采购制度的成功实施将是一大考验。

（四）政府采购未市场化

目前，全国性的政府采购市场还没真正形成，政府所需的物资和服务主要由各地各部门分散采购，这既不能实现批量采购的价格效应，其采购方式又难以规范，而且还容易导致地方保护主义、贪污腐败等，国家的财政政策、货币政策、产业政策也难以真正得到贯彻执行。

另外，随着国际贸易在政府采购中的渗透，以及世界贸易自由化程度的提高，政府采购已成为一个国家对外开放程度的标志之一。美国、日本、欧盟成员国、加拿大、韩国等24个国家，就对外开放政府采购已签署了《政府采购协议》，世界贸易组织也将其作为规定政府采购各方面权利义务的国际框架。但到目前为止，我国还没有开放政府采购市场，没有签定《政府采购协议》，而且美国、加拿大以及一些欧盟国家一直要求将我国必须加入《政府采购协议》作为入关的必备条件之一。事实上，许多外国产品已进入我国的政府采购领域（如政府机关购置的汽车、办公设备等），一定程度上已对我国的民族工业造成实质损害或损害威胁，但到目前为止我国还没有制定开放政府采购市场和各国供应商在中国市场的竞争行为的相关法律。

（五）政府采购项目比较单一

目前我国大部分省市实施政府采购的领域主要围绕一些大宗通用设备的购置和各类定点服务展开的。设备购置主要包括：公务用车、办公设备、医疗设备等，定点服务主要包括公务用车定点维修、公务用车统一保险、定点会议、定点加油等。除此之外，只有深圳还在城市维护、绿化项目、修缮工程等支出项目上进行了政府采购的尝试，而其他领域，则很少涉及。

二、政府采购的特点分析

我国政府采购占国内生产总值的10%以上，数额巨大，可以说是国内最大的集团消费者。在政府其他经济政策的配合下，可以通过扩大或缩小政府采购规模实现宏观调控，影响经济发展速度，从而促进国民经济持续快速健康发展。另外，政府采购公开招标还可以节约公共支出，有效遏止采购中的各种腐败现象。因此，政府采购不同于私人采购。但在市场经济条件下，实际运行中的政府采购与规范的政府采购之间还存在一定的差异，表现出一系列的特点。

（一）政府行为目标与社会公共利益之间存在差异

作为采购主体的政府，其行为目标应该与社会公共利益相一致。由于采购的商品是公共物品，通过政府采购可以更好地实现政府的宏观目标和各项政策。当市场协调在公共物品领域表现为“失灵”时，政府自然要充当纠正、弥补或者恢复市场功能的角色。但事实上政府不是一个超脱于现实社会经济利益关系的机构，而各个机构又是由各层官员组成。无论是政府官员还是政府机构，其行为目标与社会公共利益之间是存在差异的。

首先，政府官员也是经济人，也要追求自身的利益。在市场经济中，政府官员的行为目标同经济主体在市场上的行为目标有类似的一面，在可能的条件下，他们都要追求利益的最大化，并且政府官员甚至比企业主更有条件谋求自身利益。因此，政府官员更有可能，而且有条件无所顾忌地谋

求私利,而不管其结果是否符合社会利益。

其次,政府机构也不是一个没有自身利益的超利益组织,而是将政府官员的利益内在化为政府的利益。政府发挥经济功能有效性的隐含前提是,政府完全是一个大公无私的代表社会利益的组织,事实上并非如此。政府机构有自己的利益,这种利益是政府机构工作人员,主要是政府官员的个人利益的内在化。政府行为目标之一是实现预算最大化。预算的增加可以有更多的支配权力,可以控制更多的领域,而随着支配权力的增大和控制领域的扩展,政府地位得到巩固和加强,政府官员的收入、地位也随之提高。另外,预算最大化的结果是,政府机构扩张,整个社会的公共支出增大,而这是由社会成员共同负担的。政府在社会生活和经济生活中的特殊地位,又为政府机构借社会公共利益之名行政府机构私利之实,提供了有利的客观环境条件和可能性。

政府官员对自身利益的追求、政府的预算最大化等,都表现出政府行为决策与社会公共利益之间存在着很大的差异。正是这种差异的客观存在,导致政府在发挥经济功能过程中的“失灵”。政府的活动结果与社会公共利益之间的差异越大,“政府失灵”也就越为严重,最终使政府采购的宏观目标不能更好地实现。

(二)政府机构效率低下

政府机构往往是高成本、低效率,而这种低效率又是政府机构内生的。首先,政府是一个非市场机构,其收入来源于税收,支出则用于公共开支等,收入状况如何对政府来说并不很重要,因此缺乏像企业那样的硬预算约束和硬市场约束。非市场活动使得政府在对待其收入和成本问题上与市场活动截然不同。在非市场活动中,当要获得一个给定的产出时,往往会用更多的资源或者为了弥补市场缺陷而采取更多的非市场行为,结果导致非市场产出超过其需求。其次,政府机构的扩张,不仅使政府用于维持自身运转的开支增大,从而政府运行成本增加,而且机构之间互相推诿、扯皮,降低了办事效率。

(三)不完全信息导致政策失效

政府制定并实施正确的经济政策的前提是,政府必须获得和掌握有关整个国民经济运行状况的全面、准确的信息。然而,由于缺乏有效的动力机制和约束机制,政府机构要得到全面准确的信息十分困难,而且获得信息的成本也是非常高的。事实上,大多数情况下政府都是在不完全信息状态下进行决策,因而其采购并不能达到效率最优化。

(四)政府行为派生的外在性问题

这主要表现在两个方面:一是政府行为有时会产生没有预料到的后果,而政府对于这种后果又缺乏控制力。二是寻租现象的普遍存在。如果政府采购不是市场化的,那么它就可能被某些有势的公司所垄断,从而使赢利机会减少,使资源不能达到最有效率的配置。寻租者为了获得寻租机会,必然花费一定的“影响力成本”,政府工作人员为了对付寻租者以及为惩治与寻租者同流合污的腐败分子也必须付出一定成本,这都会造成采购效率的下降。

(五)采购范围的特点

政府采购范围包括货物、工程和服务三大类。政府采购范围属于公有产权的范围,因此公有产权的特点同样表现在政府采购范围上。由于政府采购主体的特点以及市场竞争的不完全性、信息不对称、未来具有不确定性等,采购范围具有以下特点:一是采购物品在法律上是公众所有的,但构成公众的每一成员却不能对采购物品声明所有权;二是采购物品没有排他性使用权,即对任何当事人来说,使用采购物品的权利是没有界限的;三是任何人都无权排斥他人使用采购物品,大家都可为使用采购物品而自由地进行竞争,但每一成员在对采购物品行使权利时,会影响和损害别的成员的利益,即存在外部性,因此搭便车行为和产权拥挤现象就难以避免;四是采购物品具有不可转让性,即任何一个公众成员都无权转让采购物品;五是存在收费困难等。

三、规范政府采购的对策和建议

(一) 纠正“政府失灵”

政府能够通过立法和行政手段等弥补市场的不足,但也存在着诸如机构效率低、行为目标与社会公共利益之间有差异、不完全信息和寻租行为等,因此需要引入市场力量,以帮助政府、矫正政府,提高政府机构效率,即政府采购市场化。

1. 建立竞争激励机制。一是在政府采购中引入竞争机制,通过公开招投标制度使政府支出最小化;二是强化各地方政府之间的竞争;三是允许采购机构负责人把他们在采购中节省的成本以奖金的形式发给官员或用作预算外开支。

2. 完善约束机制。政府采购合同金额巨大,已成为各国经济中的最大黑洞。如果没有严格的政府采购制度的约束,腐败就会层出不穷,严重干扰国际经济秩序,妨碍国际贸易的公平竞争。因此,近年来各类国际组织都在谴责腐败问题,呼吁国家规章制度的公开化。这就要求:一是应对政府的税收和支出进行约束,这样就从根本上限制了政府的行为;二是加强社会的监督与约束。这里一个重要的前提是必须确定一种合理评价政府投入产出效率的标准,最有效的方式是强化对政府预算的监督和约束,通过遏止政府预算增长,防止政府机构膨胀、扩张,以及由此造成的低效率。

(二) 加强法制化管理

按照西方契约政府理论,政府为了实现政府职能和向公众提供公共服务而向纳税人征税从而形成公共资金。政府在分配和使用公共资金资源的过程中履行的是公共托管人的角色,因此确保资源的有效使用则是政府采购的使命。这样,政府采购职能就成为了一个受管制的然而却透明的过程,受到无数个法律、规则和条例、司法或行动决定,以及政策和程序的限定和控制。加之政府采购的非赢利性和政府采购数额巨大,因此必须通过政府采购立法对政府采购实施严格的管理,即建立一套由立法机构制定的政府采购基本法律以及由其他行政部门制定的实施细则相结合。这里可参考发达国家如英国、美国等国的做法,以及世贸组织的《政府采购协议》、亚太经合组织的《政府采购非约束性原则》、联合国的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》、世界银行的《采购指南》等,完善已出台的《办法》加紧制定系列法规。因为实行法制化管理,采购环节就要以公开、公正、公平原则进行,就能有效抑制采购中的腐败行为,重塑廉正之风。另外,也可确定政府是代理人、是公仆,纳税人是我们的委托人这一观念,这样才能使政府采购的预算报告受到国民的重视。

(三) 尽快制定政府采购的具体规定

《办法》对采购原则、政策作了明确规范,对采购的操作问题只作了方法、程序上的原则规定,具体规定还未出台。因此,目前还需作好以下工作:对供应商竞标资格要求的具体规定,对招标、投标中介组织管理的具体规定,对采购人员资格要求、行为规范的具体规定等。另外,应尽快完善我国的预算管理体制,加强人民代表大会、审计、统计、法律等部门对财政、预算执行的监督管理,保证采购支出的有效性、合理性,建立政府与供应商之间的相互监督机制以及社会舆论的监督机制,保证政府采购的公开、公平、公正,抑制采购中的各种腐败现象。

(四) 集中采购为主

将国家政府机关所使用的一切物资或服务的采购都集中于政府所设立的特定机构进行,这已成为各国实行政府采购组织管理的统一模式。因为集中采购首先可以集中供应品使用机关的需要,使采购数量增多,因此可以降低采购价格,同时集中采购便于采购程序的标准化,减少分散采购的重复和浪费,从而降低采购成本。其次,集中采购还有利于国家制定和实施统一的采购政策和方

针,在政府其他经济政策的配合下,通过扩大或缩小政府采购规模,实现宏观调控,影响经济发展速度,有效地贯彻国家的财政政策、货币政策和产业政策。

集中采购过程中应发挥财政部门的职能作用。因为在政府采购活动中财政部门既是采购的管理者,也是采购活动的监督者,对于某些量大面广的通用物资集中采购,它还是采购活动的实施者。由于采购活动是公开进行的,符合资格的供应商都可以公平地参加竞争,最后由评标委员会决定入选者,实际的供应者只能是在竞争中获胜的供应商。同时,集中采购,统一招标,使采购渠道单一化,便于财政、监察等部门的监督,还增加了参加竞争的众多供应商的监督。

实行集中采购,还要改革现行财政预算会计管理体系,即调整总预算会计账户,开设专门账户或设置专门明细账,用来核算政府采购的支出预算。另外,完善国家金库制度,与集中采购相适应,允许财政直接拨款到供货单位,并制定具体操作办法。因此,集中采购不能不搞,但应有一个范围的限制。目前情况下,可将以下项目纳入集中采购的范围:汽车、锅炉、电梯、计算机及其辅助设备、复印机、传真机、空调器、办公家具等物资;投资额在50万元以上的非生产性修缮工程;大型会议接待、车辆保险维修等服务项目等。在特殊情况下,不能纳入政府采购的项目应搞分散采购或分级采购,没有采购经验的可以找中介组织,但要经有关主管局同意。

(五)明确政府采购的目标,维护国家利益

完善的政府采购制度应将促进政府采购经济有效的目标及其它特定的社会经济目标的实现作为其根本使命。促进政府采购的经济有效性是政府采购的首要目标,完善的政府采购制度必须保证政府采购资金得到经济有效地利用。其次,通过政府采购进行宏观调控,增加社会就业,扶持中小企业的发展,促进政府采购中的廉洁和公众对政府的信心,则是政府采购要达到的社会目标。

政府采购还将协调和改善世界贸易运行的环境,促进国际贸易的扩大和自由化。政府采购制度体现政府的各项政策,逐步开放政府采购市场,以带动产品出口、增加我国企业参与国际市场竞争的机会,同时,利用开放的市场,促使我国企业不断创新、提高服务和质量、提高国际竞争能力。为了保护民族工业的发展,目前我们还应做好法律建设、机构建设、企业发展、市场完善等方面的工作,对本国政府采购市场进行有效保护,在比较适宜的条件下逐步开放政府采购。如美国的政府采购法就有配套规定——《购买美国货法》,规定较小金额的政府合同,若无特殊情况,必须购买本国产品。因此,《办法》还有待进一步的具体和完善。

【参考文献】

- [1]楼继伟.政府采购[M].经济科学出版社,1998.
- [2]许永化.关于我国实行政府采购制度的思考[N].中国财经报,1997-02-04.
- [3]唐富国.论政府采购及其管理特征[J].新华文摘,1998(9).
- [4]张喜为.政府采购“热”中的“冷”思考[N].中国财经报,1998-10-06.
- [5]政府采购管理暂行办法.中国财经概[N],1999-04-21.
- [6]中国政府采购第2次研讨会发言摘要[N].中国财经报,1999-04-07;1999-04-14.
- [7]陈秀山.政府失灵及其矫正[J].经济学家,1998(1).
- [8]国务院办公厅.稳步施行政府采购[N].经济日报,1999-07-01.

[责任编辑 庄道鹤]