

编者按：

2009年4月10日国务院办公厅发布了《关于进一步加强政府采购管理工作的意见》，从七个方面对加强政府采购管理工作提出了新的要求。为了准确把握当前政府采购制度改革面临的形势和任务，研究深化政府采购制度改革的政策措施，充分发挥政府采购政策功能，本刊特此专题与广大读者共同探讨。

进一步加强政府采购管理工作

■本刊记者

2008年，面对国际国内复杂多变的经济环境，我国财政部门、集中采购机构以科学发展观为统领，不断创新，在规范操作运行、提高采购透明度、加强监督管理、提升采购效率和采购质量，以及GPA谈判等方面都取得了新的进展，在实现政府采购由规范财政支出行为、提高资金使用效益向发挥政策功能和市场导向作用转变方面迈出了坚实的步伐，政府采购制度改革工作取得了新的突破。2009年，为应对国际金融危机，国务院出台了一系列政策措施，政府采购的作用进一步发挥，政府采购制度进入新的发展期。4月10日国务院办公厅发布了《关于进一步加强政府采购管理工作的意见》，要求要着力提高政府采购法规制度的执行力，充分发挥政府采购的政策功能作用，加强管采分离管理体制建设，注重发挥集中采购机构的作用，加快政府采购电子化建设，完善信息统计工作，为进一步加强政府采购工作指明了方向。

一、加强政府采购法律制度建设

建立和完善以《中华人民共和国政府采购法》为核心的规章制度体系，不仅是深化政府采购制度改革的客观需要，也是实现依法行政、依法采购的必然要求。《政府采购法》实施六年多来，政府采购制度体系一直是由法律、若干财政部门规章和规范性文件组成，缺少承上启下行政法规层面的制度规范。为改变行政法规的缺失与政府采购制度快速发展不相适应的状况，2005年，财政部向国务院上报了《中华人民共和国政府采购法实施条例（送审稿）》，但由于种种原因，条例一直未能出台。随着形势的发展，各有关方面包括人大代表、政协委员都强烈呼吁尽快出台政府采购法实施条例，以适应政府采购发展需要。今年，该项工作已列入《国务院2009年立法工作计划》，力争年内完成。由于条例送审稿上报时间较长，

这期间又有新的情况和问题需要解决，所以，下一步完善和修改条例送审稿是一项重要工作。要通过完善和修改，一方面，尽可能解决目前《政府采购法》和《招标投标法》的不协调问题，清晰两法适用范围和管理职责；另一方面，要解决目前政府采购法中一些规定不明确、不具体、不好操作的问题。为此，财政部已向国务院法制办建议，将两法实施条例送审稿同步进入立法程序，同步征求意见，同步修改。当然，并不是出台一个条例就能解决政府采购制度改革面临的所有问题，但条例的出台对于在政府采购的各个环节上形成完整、系统的制度管理及操作执行链条，进一步推进改革工作具有重要意义。针对实际处罚工作中出现的处罚规定缺乏可操作性和处罚规定不完备，而造成违法难究的问题，还要会同监察等有关部门研究制定《政府采购违法违纪行为处分处罚办法》、《政府采购供应商监督管理办法》，以加强对采购人、采购

代理机构、评审专家和供应商违规违纪行为的处罚。为规范政府采购活动和填补政府采购管理制度的缺失,要研究制定政府采购文件编制规范指南、采购合同格式文本和《政府采购非招标采购方式管理办法》。此外,还要修订政府采购代理机构资格认定办法,货物、服务招标投标,投诉处理等部门规章制度。地方可根据实际工作需要制定相关配套办法。

二、充分发挥政府采购政策功能

发挥政府采购政策功能,对于扩大政府采购影响力和提升政府采购制度地位有着重要作用。从国家目前出台的一系列产业发展规划等宏观调控措施和两会代表、委员提出的议案来看,重视和发挥政府采购政策功能作用,已经在全社会形成了一定的共识。所以,政府采购不仅是一般的行政机关购买行为,而且具有很强的行政性和政策性。因此,各级财政部门要抓住正在实施的扩大内需、建设节约型社会等宏观政策这一机遇,研究制定相关政府采购制度规定,不断拓宽政府采购政策功能实施领域。要严格规范进口产品审核工作,凡国家明令禁止进口的产品一律不批,对需要进口的产品要严格手续和程序。要将政府采购政策功能落实情况作为重要的监管、监察和审计内容,对规避政府采购、违反政府采购政策规定的单位和个人,依照有关规定予以处理。要建立科学的评价机制,把政策功能取得的成效反映出来,宣传出去。要继续做好自主创新政府采购政策落实工作。目前,财政部正在会同科技部、工业和信息化部研究自主创新产品标准制定和认定工作,当前许多地方在落实自主创新政策上采取了积极措施,有的地区还出台了本地区的自主

创新产品目录。各地区应在法律和制度规定框架下,继续研究落实自主创新政策的配套措施,坚持充分竞争,反对地区保护和行业垄断,实现好本地区局部改革与全国整体发展相结合的目标。集中采购机构要不折不扣地将实施的各项政策规定贯彻到每个采购项目和活动中,严格执行节能环保等产品清单(目录)等政策规定,确保政策规定落到实处。同时,注意总结和搜集政策规定在实际操作执行中的效果和存在问题,及时向财政部门提出建议,以增强政策规定的实际作用。

三、加快电子化政府采购建设

政府采购电子化是规范政府采购操作执行、提高监管水平的有效手段。要进一步加大电子化政府采购工作力度,加快研究全国电子化政府采购管理交易系统建设规划工作,明确系统建设思路、框架,明确统一建设与各地方管理程序、集中采购自动化操作流程相互关系和运行机制。要以管理功能完善、交易公开规范、管理操作数据统一、网络安全可靠为目标,建设全国统一的电子化政府采购管理交易系统,逐步实现政府采购管理交易信息共享和全流程电子化操作。根据国际通行做法和成功经验,在全国范围内统一是建设电子化政府采购系统的一个基本原则。全国统一是指在全国范围内,政府采购管理基本原则和要求、交易规则、采购方式、评审标准以及采购文件和采购合同标准格式、有关专家、供应商产品信息等系统模块标准统一、格式统一和交易平台统一。至于各地或中央系统内部的预算编制、计划报送、方式审批和进口产品审核、资金支付、监督等具体管理流程以及提交采购需求、发布采购公告、采购文件上传下载等采购操作执

行流程,甚至各采购单位的用户管理及信息维护等系统模块可由各地区依据全国统一标准,根据本地实际和管理水平建立相应系统,与统一平台链接后形成全国政府采购管理交易平台,实现信息互动、信息共享。所以,建立全国统一的管理交易系统,不是一个系统代替另一个系统,也并不意味着地方各级政府采购监管部门和集中采购机构无事可做。今年,财政部将此作为一项重点工作,国库司在2月已以文件形式作了问卷调查,准备在收集整理各方意见的基础上召开座谈会,充分论证,尽快形成思路和规划,以加强电子化政府采购工作的指导与规划。近几年,中央和地方在实践中都不同程度开发了一些系统,发挥了相应的作用,积累了有益的经验,但目前这些系统彼此独立,存在标准不统一、内容不完整、格式程序不一致等问题。下一步将重点研究全国统一系统与各地区、各集中采购机构已有系统的整体规划和发展步骤问题。

四、加强管采分离管理体制建设

无论是从建立相互监督制约机制和制度理念设计,还是从具体实践效果上看,现阶段实行政府集中采购和管采分离管理体制是正确选择。政府采购实行集中采购与分散采购相结合的管理模式,既是法律规定,也是符合我国政府采购管理水平的客观要求。当前不是要不要取消这种管理体制的问题,而是如何进一步加强管采分离管理体制建设,推动政府采购健康发展的的问题。一是要履行好监督管理职责,以监督促管理。财政部门要履行好监督管理职责,以监督促管理,在制度规则、管理环境、经费保障等方面为集中采购机构提供支持和保障,真正做到寓管理于服务之中。集中采购机构在采

购活动第一线,要通过专业化操作,将各项制度规定落实到每项具体采购活动中,确保采购各个环节程序规范合法,对采购人超出法规制度规定的不合理要求也不迁就。只有通过管理与操作执行双方互动,形成合力,才能有效实现公开透明、高效和采购结果最佳等政府采购制度目标。二是要鼓励在法律框架下进行改革和创新。十多年来政府采购制度改革的成就充分证明,依法建立的管采分离、机构分设、政事分开、相互制约的管理体制和工作机制是正确的,其他任何这方面的创新,必须围绕和坚持管采分离这一管理体制。三是要引入集中采购机构竞争机制。集中采购通过对通用产品的归集并统一组织实施,可以实现规模效益。但由于现行集中采购运行机制上缺乏竞争,采购单位对集中采购价格、效率、服务等方面的问题也时有反映。为了从机制上解决这一问题,国务院办公厅《关于进一步加强政府采购管理工作的意见》明确提出:“在集中采购业务代理活动中要适当引入竞争机制,打破现有集中采购机构完全按行政隶属关系接受委

托业务的格局,允许采购单位在所在区域内择优选择集中采购机构,实现集中采购活动的良性竞争。通过在集中采购业务中引入竞争机制,采购单位可以在所在区域内优选集中采购代理机构,有利于逐步形成省、地、县之间集中采购活动的竞争,改变现有的完全按照行政隶属关系划分业务范围格局,通过竞争机制来推进、壮大集中采购工作,在竞争中促使集中采购机构改进服务,提高效率,降低价格。竞争机制应当突出绩效和服务的竞争,这样更有利于集中采购机构的发展,各地要充分考虑这一点,做到有计划、有步骤,既积极又稳妥,逐步实施。

五、在制度建设中发挥集中采购机构的作用

为了落实好国务院和财政部关于加强操作执行规范化管理工作的要求,财政部门要加强相应的规章制度建设,这也是确保操作执行规范化、精细化的基础和依据。集中采购机构多年在采购第一线承担具体的采购活动,对

操作执行环节的情况和问题比较清楚,在财政部研究制定办法的力量相对比较薄弱的情况下,可以发挥集中采购机构的作用。因此,在研究制定涉及具体操作执行方面的制度办法时,应当听取集中采购机构的意见,或者委托集中采购机构帮助研究起草,这样既可以发挥集中采购机构的优势,增强制度建设的组织力量,也可以增强制度办法的可操作性,加快制度建设的速度。政府采购制度建设是一项综合性很强的工作,涉及方方面面,各级财政部门都应该充分重视集中采购机构的意见。在今后制度研究等工作中,财政部将加强与集中采购机构的沟通与联系,充分听取意见,组织集中采购机构研究制定有关办法,共同做好集中采购工作。

六、完善政府采购信息统计工作

当前,政府采购正处于由规范财政支出行为、提高资金使用效益向发挥政策功能和市场导向作用转变过程中,采购规模越来越大,科学、准确地收集整理基础信息显得尤为重要。但现行的政府采购信息统计报表和系统是改革之初制定的指标体系和编报方式,反映政府采购政策功能发挥情况的指标欠缺,已有的政策功能指标也存在指标设计不科学、难于填报等问题,不能很好地反映政府采购制度改革和管理的需要和水平。为此,财政部将在前期已经开展调查研究的基础上,认真修改完善政府采购的信息统计指标和报表格式,进一步改进政府采购信息统计系统。各地区各部门也提高对政府采购信息统计工作的认识,加强对该项工作的组织和领导,将其作为一项重要工作抓实抓好。

责任编辑 常嘉

