

提高政府采购预算透明度的思考

■ 马海涛 姜爱华

近年来,我国政府采购预算信息公开取得一定成效。2007年,北京市本级在全国范围内率先公开政府采购项目预算金额;2008年,浙江、江苏、内蒙古、吉林、江西、珠海等地先后将政府采购项目预算金额载入采购文件中,推动了政府采购预算透明度的提高。但从当前情况看,政府采购预算透明度仍然较低,主要表现在:

1. 政府采购预算公开的级次低。2010年,中央财政预算公开了12个账本,国土资源部、财政部、住房和城乡建设部、科技部等14个部门也相继晒出了自己的家账,但从这些公开的预算中均找不到政府采购相关信息,支出项目是否应按政府采购来执行,也没有明确说明。目前,政府采购预算内容只能在已经公开政府采购项目的省、市采购文件中找到,政府采购预算信息公开的级次尚低。

2. 政府采购预算公开的内容很有限。目前实际单位公开的政府采购预算基本上都是狭义的项目预算,这些项目预算通常是针对招标采购的,而竞争性谈判采购、单一

来源采购、询价采购等更容易出现问题的采购形式的预算信息没有向公众公开。在中标信息公告中反映的政府采购预算金额,是经批准了的预算金额还是经调整之后的预算金额,也没有任何说明。政府采购预算公开的内容基本限于招标采购中的项目资金预算,相对于应包括采购项目、资金来源、资金数量、型号、单价、项目截止时间等内容在内的全面的政府采购预算而言,公开的内容还相当有限。

3. 政府采购预算公开的范围较窄。从公开的对象范围看,通常只有看到招标公告或者购买了采购文件的潜在投标人才能了解到相应的采购预算,大多数纳税人难以获取采购预算信息。从公开的地域范围看,只有少数省、市公开了政府采购项目预算。此外,由于我国政府采购大市场还未完全形成,政府采购实际上还具有地方保护主义色彩,其公开的地域范围较窄。

4. 政府采购预算公开的时间滞后。政府采购预算通常是在每年4月份随部门预算的下达而下达,到6月份开始较集中地实施,采购预

算信息也是从此时开始陆续见诸于采购公告或者采购文件之中,因此,政府采购预算公开的时间还是相当滞后的。如果能够在年初就公布采购预算,供应商就能够尽早知道政府采购规模有多大、采购的对象有哪些,可以提早安排供给策略。尽早公开政府采购预算,也有利于民众依照采购法初步判断预算金额大小和采购对象是否与所选用的采购方式相匹配,从而加强政府采购的社会监督。

5. 政府采购预算的政策意图公开程度低。政府采购的重要功能之一是贯彻落实宏观调控政策措施,这在政府采购预算编制和审批时是有所体现的。但从我国目前的情况看,政府采购的政策意图通常没有在预算中体现出来,而是在预算实际执行时才突然显现,而且政策倾向性明显。一些地方甚至指定供应商中标,或是以中小企业实力不够、资金不足、信用不良为借口,限制其参与政府采购竞标。

当前,制约政府采购预算透明度提高的因素主要有:

一是政府采购预算透明的法律



中央国家机关政府采购中心组织召开部分中央单位政府集中采购工作座谈会

基础还比较薄弱。政府采购预算是部门预算的组成部分，其透明与否、如何透明，应在预算法中找到依据，但由于预算法的颁布先于政府采购制度的实施，其中便没有有关政府采购预算透明的法律依据。当前的政府采购法也没有直接、明确地提出“政府采购预算应该公开或者透明”。政府采购实施条例中规定的“政府采购预算公开”也仅指招标采购中的“采购项目预算”，没有囊括全部法定政府采购支出的政府采购预算。

二是政府采购预算编制不规范。当前，政府采购预算编制过于粗糙，采购项目不够明确。大部分单位在编制政府采购预算项目时只列示大类，如电脑、复印机等，技术指标则含糊不清，有的甚至没有。在编制项目造价时，很少或者根本不考虑采购项目的市场参考价，经常是人为地进行估算，给政府采购计划的执行带来相当的难度，客观上影响了政府采购效果。有些单位在编制政府采购预算时存在漏报等行为，在部门预算审核过程中，一些明显属于政府采购范围的项目没有

在政府采购预算中体现。

三是政府采购预算受制于部门预算。政府采购预算只是部门预算的一部分，当前一些影响部门预算透明度的因素也影响着政府采购预算。部门预算公开的内容还不细化，更没有反映到政府采购预算项目。此外，部门预算实行公历年度，审查批准在每年的三月中旬，这种预算年度障碍所导致的“预算空白期”也同样体现在政府采购预算上。

提高政府采购预算透明度，是提高政府采购资金效率和规范性的需要，是提高财政管理科学化精细化水平的需要，是提高政府透明度和公信力的需要。当前，必须进一步提高政府采购预算透明度。首先，要在政府采购预算编制上“下功夫”。全面编制政府采购预算，做到“应采尽采”；细化预算编制，科学地设定采购技术指标、选择采购预算价格；在预算编制时就将政府的宏观调控政策意图体现其中。其次，要逐步夯实政府采购预算透明的法律基础。当前政府采购法实施条例征求意见稿中关于政府采购预算公开的条款范围较窄，应放宽为

全面的政府采购预算公开。今后，在预算法修订时，应将政府采购的相关规定纳入其中。政府采购法修订时，也应明确提出政府采购预算公开的相关条款。再次，从公开的级次上看，应采取“从中央到地方”的策略。国务院提出，三年内公开中央部门预算。作为部门预算的重要组成部分，政府采购预算也

应该同步公开。由中央部门做出示范，解决政府采购预算公开的对象和地域范围过窄的问题。最后，从公开的内容上看，应采取“由粗到细”的方案，即先公布到“类”级科目，再逐步细化。

世界贸易组织《政府采购协议》(GPA)将透明度列为政府采购应遵循的原则之一，“只有执行了透明度原则的一方才能获得政府采购委员会观察员的身份”，政府采购透明度成为加入GPA的重要“门槛”，政府采购预算公开化成为解决国际政府采购争端的基本前提。提高我国政府采购预算透明度，应加强与GPA对接，全面公开政府采购相关政策、法规和措施，详尽地公布采购条件，按公认的技术规格规定合同的内容，确保在一项采购中不改变采购规则。同时，适当借鉴国际上其他国家政府采购预算公开和透明的经验，加强政府采购预算信息网络平台建设，确保政府采购预算信息高度公开透明。

(作者单位：中央财经大学)
责任编辑 廖 奎