

美国的政府采购制度及启示

□ 赵 谦 郭长林 王 宏

近年来,我国在深化政府采购改革方面进行了积极探索,政府采购制度建设取得了长足的进步,但目前仍处于初级水平。美国是世界上政府采购制度体系最完备的国家之一,其政府采购规模居世界第一位,对我国具有重要的借鉴参考价值。概括起来,美国政府采购制度主要有如下特点:

(一) 完备的法律体系

美国政府采购的立法工作可以追溯到1809年。经过200多年的发展,与政府采购直接和间接相关的法律法规已多达4000余部,涉及政府采购的方方面面。

一是形成了法律、条例和实施细则三个层次的法律体系。对于政府采购这一复杂的政府行为,美国联邦政府并非仅仅根据一部法律对其进行规范,而是通过多种法律的互补形成了相对完备的法律体系。这些法律法规涉及政府采购的组织管理、采购过程、行为主体等各个方面和环节,如涉及政府采购合同管理的《合同竞争法案》等,涉及政府采购组织机构管理的《联邦政府采购政策办公室法案》等。为了便于具体的操作,联邦政府将有关法律中所作的规定加以综合和细化,制定了《联邦采购条例》。此外,作为英美法系国家,涉及政府采购的行政和司法判例对政府采购事务有着重要和广泛的约束力。

二是形成了联邦、州两级政府采购法律体系。美国是联邦制国家,各州均具有独立的立法权。因此,规范联邦政府的政府采购法律法规,特

别是《联邦采购条例》无法约束各州的政府采购。美国各州在制定州政府采购法律方面的做法不尽相同,有的制定了专门的政府采购法律,如弗吉尼亚州制定了《弗吉尼亚州公共采购法》;有的则是在相关法律中对政府采购的各个方面进行规范。但是,无论哪种方式,其法律体系构成与联邦政府类似,也是由法律、条例及实施细则三个层次构成。

(二) 规范的治理机制

一是集中采购与分散采购相结合的采购模式。隶属白宫的联邦政府总务署(GSA)在集中采购中行使组织操作职能。联邦政府总务署依据《联邦财产和行政治理服务法》成立,与总统行政和预算办公室(OMB)、人事治理局并称为联邦政府的三大治理机构。联邦政府总务署通过协议供货或接受其它机构委托组织招标等方式提供服务,其它机构可以自行决定是否执行其集中签订的采购合同。联邦政府总务署为其它机构提供服务时收取服务费,因此,它需要不断提高采购效率和服务质量,以争取更多的委托项目。同样,州级和县级政府也通常设立类似的机构以保证政府采购执行治理机制的实现,如加利福尼亚州的所有采购事务统一由加州政府总务局负责。与集中采购相对应,美国政府采购还实行部门采购和委托采购。联邦政府国防部、航空航天局和财政部等采购规模比较大的部门,在部门内设立了政府采购办公室,独立开展本部门的采购工作。采购规模较小、未设立政府采购

办公室的其它部门则实行委托采购。

二是统一的政府采购政策。为保证拥有相对统一的联邦政府采购政策,总统行政和预算办公室内设的政府采购政策办公室(OFPP)负责《联邦政府采购条例》的修订和指导实施,在联邦机关采购制度的制定过程中发挥总体指导和协调功能,发布普遍适用于各个联邦机关的规章制度。需要注意的是,各联邦机构可以依法制定本部门的政府采购规章制度,对《联邦政府采购条例》进行必要的补充。

(三) 完善的监管体制

在立法层面,涉及联邦采购的监督管理机构有下属美国国会的联邦会计总署(GAO),联邦采购规则委员会和众议院政府改革委员会技术与政府采购办公室。其中,美国宪法赋予联邦会计总署处理国家支出情况的权利,有权对行政机关的采购计划进行评估,可以接触所有的政府采购文件,并为行政机关的采购计划提出建议,对政府采购项目进行审计。此外,联邦会计总署还受理承包商的投诉。联邦采购规则委员会的主要职责是监督管理联邦公共采购法律的实施。众议院政府改革委员会技术与政府采购办公室专门对政府采购中的腐败、欺诈等行为进行监督、检查或组织听证会。

在行政层面,政府采购政策办公室是联邦政府采购法规、规章及程序实施和监督的专门协调机构。该机构代表总统参与政府采购及相关政策和法规的制定工作,指导和监督各

联邦机关依法采购。政府采购政策办公室具有监督检查权,当其发现某项政府采购活动可能存在违法行为时,可依法进行询问或直接立案进行调查。此外,联邦政府各部门拥有独立的监察办公室,负责审定是否需要对本部门的公共采购采取纠偏措施。

在司法层面,美国建立了完善的司法救济制度,专门的机构有合同上诉理事会、美国联邦赔偿法院、美国联邦巡回上诉法院。美国政府采购中独立的第三方以及未能签约的供应商的律师随时可以查阅政府的有关采购记录。同时,美国政府还聘请监督人员来定期检查政府机构的采购行为。

(四)明确的政策功能

作为政府的上层建筑,美国政府采购已经由单纯的财政支出控制手段演变成兼有财政支出治理和国家宏观调控双重功能的政策工具。为实现国家社会经济政策目标服务,成为美国政府参与社会经济运行的重要方式之一。

美国联邦政府利用政府采购手段实现的主要社会经济目标有:一是提供就业机会、环境保护、对外限制和保护特殊产业。美国政府在政府采购合同中融入劳动法和环保法的内容,要求承包商采取就业机会平等的雇佣政策,遵守保护环境的相关法律等。联邦政府每两年要向国会报告其绿色采购行动的情况。二是扶持中小企业。美国政府对中小企业下了一个精确的定义,并详细规定了价格优惠的幅度,如对中型企业的价格优惠幅度为6%,小型企业为12%,并要求采购机构将一定比例的政府采购合同授予小型企业和弱势群体拥有的企业,以保证上述企业有机会获得政府采购合同。同样,各州政府也有其政策目标,美国有13个州的政府采购市场未对外开放,当前实施的政策目标与联邦政府相似,例如内华达州规定每年合同总额的10%应授予小企业等。

(五)先进的软硬件条件

一是美国政府采购有着专业的人才队伍、完善的人才培养和考核标准。在政府采

购方式中,联邦政府总务署使用最为普遍的是合同采购。因此,美国政府采购的人员组成中除少量治理职员外,大部分为专业采购(合同)官员。专业化的合同官员制度是美国政府采购的特点之一。在该制度中,采购(合同)官员按级次治理,一般根据直接签署不同金额采购合同的权限将所有官员分为5级,级别越高,可签署合同金额的权限越大。同时,采购(合同)官员有着详细的专业化分工,包括合同谈判官员、合同管理官员、合同终止官员、采购分析官员、成本分析官员、法律顾问等。此外,采购(合同)官员有着严格的审查、聘用标准,同时政府也为其提供良好的培训条件。

二是美国政府采购的良好运转得到了先

作为政府的上层建筑,美国政府采购已经由单纯的财政支出控制手段演变成兼有财政支出治理和国家宏观调控双重功能的政策工具。

进的信息技术、网络技术及电子商务技术的支持。在各级联邦政府总务署的支持和努力下,美国联邦政府和各州政府建立了先进的政府采购信息化交易平台,实现了政府采购的革命。首先,该平台有着由联邦商机信息系统和联邦采购数据系统组成的科学完备的数据库,可以更广泛地了解产品和服务的市场供求情况,几乎所有的政府采购信息均被记录其中,实现了政府采购信息的透明化;其次,通过该平台进行竞价采购,可以进一步扩大采购市场范围,使采购链和供应链更加顺畅,使竞争更完全、更彻底,实现政府采购充分竞争的原则;再次,政府及供应商均通过该平台获得很大的收益,政府能够通过更为彻底的竞争获得更为合理的低廉价格,而供应商也节省了大量的时间成本和人

力成本。最后，政府采购信息系统以较低的交易成本实现采购目标，提高了资金的使用效益，强化了财政资金的监管。

美国政府采购体系的形成与完善与其独特的政治制度、完善的市场经济体制及先进的技术支持是分不开的。我国的政治制度、经济环境、文化传统及技术条件以及政府采购的制度安排和功能定位，均与美国有很大的区别，不能照搬美国政府采购的模式。客观地看，可以从以下几个方面加强我国政府采购体系建设。

（一）构建完备的政府采购法律体系

一是丰富政府采购法律制度体系。我国《政府采购法》实施八年来，政府采购实践中遇到一些具体问题，在现行法律层面并没有具体明确。为规范政府采购工作，很多地方结合工作实际，研究制定了若干规范操作行为的工作规范和操作规程。但目前执行的这些内部工作规范若上升到行政法规层面，缺少上位法律依据。建议尽快出台《政府采购法实施条例》，并就政府采购的相关制度制定具体的办法，进一步丰富政府采购法律制度体系。同时，省级人大、政府和财政部门根据本地政府采购的实际情况制定政府采购的地方性实施条例和细则。

二是保证相关法律之间的协调性，避免相互冲突。《政府采购法》颁布之后，我国制定了涉及政府采购招标投标、政府采购合同、政府采购信息公告等内容的一系列规章，以及有关政府采购的地方性法规或政府规章。这些法律和法规之间存在不相适应或冲突的地方，如《政府采购法》和《招标投标法》在工程建设的招标投

标问题上不统一，这也是我国加入《政府采购协议》(GPA)谈判工作的一个重要障碍。因此，迫切需要尽快做好《政府采购法》和《招标投标法》的衔接工作，明确相关法律的适用范围和情况，明确集中采购机构在代理工程项目的法律地位，明确财政、建设部门工程项目政府采购的主要职责，对不适应或冲突相关法律和法规进行修正。

（二）完善政府采购监督管理机制

我国《政府采购法》规定，政府采购的监督管理机构是各级人民政府的财政部门，即由各级财政部门下属的政府采购管理办公室(局)对负责集中采购的各级采购中心进行监督管理。这种监督管理机制符合我国现阶段政府采购的实际情况，但仍属于行政级别的监督管理，与美国涉及立法、行政和司法的立体式监督管理机制还有一定差距。因此，应该进一步完善政府采购监管机制。首先，财政部门应提升作为政府采购业务主管机关的自我监管能力，加强对采购方式变更审批、合同格式文本、标书编制审核、结算审核、废标备案、合同备案、投诉、质疑处理等操作规范的日常监督检查，积极配合、支持纪检监察等部门对政府采购活动的监督工作。其次，积极发挥各级人大的作用，强化审计部门的独立监督，为人大履行监督管理权提供相关信息。第三，完善司法救济体系，在司法层面建立投诉的渠道，确保供应商在对质疑效果不满意的情况下，可按规定向政府有关部门投诉。

（三）发挥政府采购的政策功能

首先，尽快出台和公布发挥政府采购政策功能的配套措施，使政府采购各执行环节有据可依，便于操

作。特别是尽快公布自主创新产品目录，制定可以量化的标准和细则，让政府采购政策功能在评标环节得到有效落实。其次，对中小企业的扶持需要一个明确的中小企业认定标准，加快建立健全政府采购为企业投标及履约保证金担保政策，鼓励中小企业参与政府采购市场竞争，利用信用报告、政府采购合同等，搭建中小企业新的融资平台，解决中小企业融资难的问题。第三，针对国家发展战略确定政府采购的政策，特别是在当前建设创新型国家战略的指导下，制定对本国高新技术企业进行扶持的具体政府采购措施。

（四）提升政府采购软硬件水平

首先，完善信息化服务平台建设。现阶段我国还没有形成统一的政府采购服务平台，信息不能实现共享。因此，应对全国和各省市电子化采购进行统一规划，建立一个科学、权威的电子化政府采购信息管理系统，推行网上投标、网上评标、网上竞价(反拍卖)等电子化采购方式，积极探索政府采购管理系统与国库集中支付系统的有机结合，整合有关政府采购的信息资源，最终实现预算、采购、支付、统计等信息系统的有机统一。其次，建立专业化的政府采购人才队伍。我国政府采购队伍整体的专业化水平不高，不能及时处理和解决采购中的问题，甚至发生程序不规范等问题。一方面，应加快建立政府采购从业人员执业资格制度；另一方面，可以在有条件的高校设立政府采购专业学位，或开展各种层次的职业培训等。

（作者单位：黑龙江省财政厅 哈尔滨医科大学附属第一医院 黑龙江省审计厅）

责任编辑 李 杰