

政府采购制度实践与改革政策建议

赵军 | 李琛 | 李喜洲

我国政府采购制度经过近20年的探索和实践,已从单纯的财政支出管理手段升级为体现国家政策性意图的工具,在宏观调控、经济结构调整和提高财政资金使用效益等方面发挥了重要作用。然而在政府采购实践中也面临着许多深层次问题亟待研究解决。本文以新疆为例,基于对政府采购制度的现状及实践中存在的主要问题进行研究和分析,提出进一步推进政府采购改革的政策建议。

一、政府采购制度改革现状

新疆政府采购制度改革起步于1998年,经过十几年的积极探索和有益实践,采购程序逐步规范,管理制度日趋完善,全区政府采购规模从2000年的3.1亿元增长到2013年的232.05亿元,累计节约财政资金96.80亿元。

(一)监督约束制度逐步完善。一是坚持政务公开制度,通过政府采购信息网和财政部指定媒体发布法规制度和政府采购信息,对技术复杂、专业性强的项目,尝试采购需求网上公示论证,确保供应商对政府采购活动的知情权。二是以程序固化制度约束,实行“分段式”操作规程,项目执行按采购环节由不同的人员履行权限,实现了项目受理、采购文件编制、组织开标相分离,达到相互制约和监督。三是规范评审制

度,从采购方式、组织程序、评定标准、评审形式、专家职责五个方面入手,构成完整、符合规范的评标模式。四是建立和完善信息监控制度,对项目开标、评审、监标各环节进行全程信息监控,为处理质疑、投诉、举报提供完整的信息依据。

(二)区域联动机制基本形成。在对全区资源分布和共享需求调研的基础上,因地制宜、推动联动采购,并研究拟定了在全区范围内逐步实现“三资源”共享(产品、信息、服务)的改革总体思路。按照先易后难、稳步推进的原则,于2010年正式启动了全区公务车定点保险、公务车采购、公务车维修和办公自动化联动采购试点项目。目前,联动范围已扩大到15个地州、市,基本达到了全覆盖,初步建立起在分级管理框架下区域联动采购的工作机制。

(三)搭建金融支持融资平台。一是联合金融机构开展“政采贷”项目试点,加强沟通与协调,通过信息发布、座谈推介、政策宣传等方式,争取更多的金融机构为中小企业提供服务,体现企业“信用创造价值”的理念,切实解决中小企业融资难问题。二是通过金融支持提升中小企业的投标能力和履约能力,保障中小企业参与政府采购市场的平等权和有限的优先权,进而提升中小企业获得商业订单份额的能力。

(四)以制度固化自律防线。一是以制度创新约束采购行为,要求采购人、集采机构、评审专家在参与采购活动时必须先签署《廉洁自律承诺书》,投标供应商必须先签署反商业贿赂承诺书,以强化各方当事人廉洁自律意识,从制度上规范采购行为。二是明确职责义务,明确计划审批、任务下达、提供需求、招标组织、资金支付等各采购环节的时限要求,督促各经办部门按完成时限履行职责,提高工作效率。三是加强行业自律,2010年由自治区政府采购中心和全区各地、州、市政府采购中心,共同签署了《“阳光采购”倡议书》,公开承诺接受社会监督,抑制不正当交易。

二、现行政府采购制度存在的主要问题

(一)相关法律规章制度存在缺位。现行法律制度体系主要由《政府采购法》和部门规章组成,缺乏配套的实施条例,缺少承上启下的法规性文件,执行和管理部门有法可依却无细则可循,其公信度易受社会公众质疑。由于《政府采购法》对供应商、采购人、评审专家、政府采购监管部门、执行部门的责任体系缺乏明确细致的划分,易导致采购活动中产生寻租现象,尤其是对采购人、评审专家的责任不够明晰,不能有效约束其违规行为。监督处罚规定不够切合

实际,对监督执行过程中发现的问题难以提供有效的法律支撑和制度依据。扶持本国产品、支持中小企业发展等政策功能的相关制度不明晰,在执行中难以有效实施,尤其对具有市场潜力并需要国家重点扶持的项目,政府采购政策功能悬空。协议供货、批量采购、政府购买服务等创新采购模式在法律制度体系中是空白。

(二)政府采购预算编制不规范。一是采购人编制政府采购预算时,未对拟采购项目品种、规格、价格、供货时间等相关信息进行细化编制详尽的预算,缺乏对项目的前期市场调研和可行性论证,易出现由于市场信息不对称造成预算数与市场实际报价差距较大。二是有些专项资金在编制预算时还没有项目实施计划,有的明显属于政府采购范围的项目而未列入政府采购预算,导致政府采购预算与实际采购相脱节等问题,国库支付资金难以按预算操作。三是政府采购尚未形成统一具体的行政事业单位资产配置标准,不利于采购单位科学合理的编制设备采购预算。四是编制、申报采购预算人员缺乏对政府采购相关理论和商品属性的了解,服务类项目预算未按分类单独编制,对财政支出结构调整、预算资金的有效管理造成困难。

(三)政府采购监管主体、内容不清晰。一是现行制度设计在政府采购执行过程中(采购人、集采机构、评标专家)无责任主体。二是财政、审计、监察等部门所履行的都是监管职责,但没有明确谁是主管部门,这种制度本身设计缺陷易造成监管和约束的缺位。如部分人认为重点应抓住对采购方式和执行环节的监管,因此把监督的视角紧紧盯在采购机构上。但政府采购执行环节的监管仅是实现“阳光采购”的一部分,近年来一些地方出现的“奢侈采购”现象是在预算申报、编制环节就已经埋下了隐

患。因此,政府采购的监管应该注重源头抓起,自上而下,从源到末。

(四)政府采购信息化建设滞后。对于政府采购信息化应用和建设问题,各地区之间差距较大。大部分政府采购信息化系统都是一个简单的信息发布网站,或仅限于政府采购业务管理和执行操作平台,没有达到政府采购计划审批、项目执行、合同签订、资金支付等网络化和信息化管理,部门预算、国库支付、政府采购基础数据缺乏有机衔接。

三、进一步推进政府采购制度改革 的对策与建议

(一)完善法规制度体系建设。对《政府采购法》进行修订和完善,从国家层面规划设计政府采购制度改革的总体思路,以解决《政府采购法》和《招标投标法》法律之间相互冲突以及与《预算法》存在的不协调等问题,为政府采购在法律、规则、程序和措施方面设立统一的执行与管理标准。在法律制度设计上明确政府采购职能作用;在政治层面体现科学发展观;在经济层面体现国家中长期经济发展规划;在政策层面体现配合财税、金融政策发挥宏观调控作用;在技术层面科学设置监管与执行部门职能、职责划分和制度分离,明确和细化对采购人和供应商的监管和处罚制度。尽快出台政府采购法实施条例和全国统一的政府采购工作规范。

(二)加强政府采购预算管理。一是加强政府采购预算编制工作,要把年度内所有政府采购项目及资金全部纳入部门预算管理,对于专项资金、中央转移支付资金、本级追加预算,凡属于政府采购事项的必须下达预算指标,作为财政预算的完善和补充,确保部门政府采购预算的完整、真实。二是加强政府采购预算与采购计划的相互衔接工作,各部门和单位要恪守政府采购预算约束,按照部门预算的编制要求报送政

府采购计划,提前了解市场需求,确保执行部门按政府采购计划实现财政资源优化配置。三是根据中央和地方财政状况研究建立统一的政府资产配置标准,以规范采购人科学合理地编制设备采购预算。

(三)整合政府采购信息化平台。一是从战略高度重视政府采购信息化建设,对制度缺失和技术上安全保障要从国家层面进行相关政策的研究,解决在制度和技術层面影响信息安全的障碍。二是建议建立由财政部监管的以社会投资为依托的全国共享的专家库、供应商库、商品信息库,形成全国统一的政府采购信息化平台,自上而下推行专家远程评标、电子评标、共享供应商信用档案等功能模式,既方便各省规范政府采购行为,也方便财政部对全国政府采购情况的动态掌握和数据收集。三是畅通信息公开渠道,打破地域和部门信息屏障,注重加强各项政策的衔接配合,以促进全国范围内信息数据的互联互通,让潜在的供应商都能平等获取信息,达到公平竞争、机会均等,以降低政府采购执行风险发生的概率。

(四)强化政府采购监督机制建设。进一步完善和明确财政、审计、监察部门在政府采购监管中承担的职责,尤其是在履行监管职责中以谁为主体,这些涉及政府采购全局性的深层次矛盾和问题,应引起高度重视,在进一步推进政府采购制度改革的同时,应当明细监管的内容和执行主体,从政府采购预算编制到采购资金集中支付的所有环节都应当纳入监督检查范围,建议形成以财政部门为主、纪检监察及审计等其他有关部门共同配合的监督机制。同时将政府工程和药品采购纳入政府采购,尝试引入第三方检测验收机制。

(作者单位:新疆大学经济管理学院新疆维吾尔自治区财政厅)

责任编辑 刘永恒