

抓需求管理 重结果导向 构建政采监管新机制

姜爱华

近年来，政府采购中频现“天价采购”、“豪华采购”、“黑心采购”等现象，引发社会广泛关注。究其原因，往往并不在于采购交易本身，而在于前期的采购需求制定以及后期的合同履行验收。这与我国政府采购过多强调采购过程管理，忽视源头管理和结果管理相关。此次出台的《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《条例》），将法律监管覆盖政府采购全过程，将采购过程管理，向前延伸到采购需求源头管理，向后拓展到合同履行验收管理。同时，大幅拓展了政府采购信息公开的范围，为监督管理机制运行提供了保障。

一、强化了政府采购源头管理

《条例》对采购需求的内容及管理做了比较全面的规定，其中10个条款中

14次提及“采购需求”，极大地强化了需求源头管理；对“批量集中采购方式”的规定，体现了需求“量”上的源头管理；对“采购标准”进行了界定，使采购需求与部门预算管理、国有资产管理等财政管理改革紧密结合。

（一）明确了采购需求内容要求，确保需求合法、清晰、公平。确定采购需求是政府采购规范化的起点和关键点，《条例》第十五条明确指出，采购需求的内容应符合法规、政策要求，描述应完整、明确，且无歧视性待遇。由于竞争性谈判采购方式的特殊性，谈判文件有时无法完整、明确地列明采购需求，针对此种情况，第三十五条补充规定，“需要由供应商提供最终设计方案或者解决方案的，在谈判结束后，谈判小组应当按照少数服从多数的原则投票推荐3家

以上供应商的设计方案或者解决方案，并要求其在规定时间内提交最后报价。”第二十条规定，采购人或者采购代理机构如果将采购需求中的技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品的，属于以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。这能够有效防止采购人或者采购代理机构通过采购需求设定来选择特定的供应商或产品，以及由此导致的不公平竞争。

（二）将政策目标寓于采购需求之中，确保政策执行效果。为实现政府采购的政策功能目标，需将政府的宏观调控意图体现在采购需求之中。《条例》将“制定采购需求标准”作为落实政府采购政策的首要手段。第六条规定，“国务院财政部门应当根据国家的经济和社会发展政策，会同国务院有关部门制定政

府采购政策,通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施,实现节约能源、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展等目标。”

(三)明晰了采购人、采购代理机构在采购需求管理方面的责任。加强采购需求管理,必须清晰地界定政府采购当事人在需求管理中的责任。首先,《条例》第十一条明确,“科学合理确定采购需求”是采购人的责任。其次,采购人确定的采购需求要委托采购代理机构代为实现,因此代理机构确定采购需求的专业化水平直接影响采购效果。第十三条规定,“采购代理机构应当提高确定采购需求,编制招标文件、谈判文件、询价通知书,拟订合同文本和优化采购程序的专业化服务水平”。再次,第六十一条规定赋予采购代理机构对采购人提出的采购需求进行监督的职责,采购人有违法违规行且拒不改正的,采购代理机构应当向采购人的本级人民政府财政部门报告,财政部门应当依法处理。最后,第十五条还明确了采购需求的征求意见机制。即,采购人和采购代理机构在制定和确认采购需求时,可根据采购项目情况,征求社会公众、供应商和专家的意见,从而使采购需求能够更加科学、合理。

(四)明确了采购需求的重要性,使需求管理贯穿采购全过程。采购以提出需求为起点,以满足需求为终点,因此需求管理应贯穿在政府采购全过程之中,《条例》部分条款体现了这一点。首先,采购需求是采购文件的编制依据之一。第十五条规定,采购人、采购代理机构应当根据政府采购政策、采购预算、采购需求编制采购文件。其次,有资格预审程序的,采购需求应在资格预审公告中列示。第二十一条规定,“资格预审公告应当包括采购人和采购项目名称、采购需求、对供应商的资格要求以

及供应商提交资格预审申请文件的时间和地点。”再次,明确采购需求是招标文件的内容之一。第三十二条规定,“招标文件应当包括采购项目的商务条件、采购需求、投标人的资格条件、投标报价要求、评标方法、评标标准以及拟签订的合同文本等。”最后,规定询价通知书中的合同条款应按照采购需求确定。第三十六条规定,“询价通知书应当根据采购需求确定政府采购合同条款。”实际上,按照政府采购的程序,无论采用何种采购方式,最后的合同条款均必须与采购需求相呼应。

(五)明确批量集中采购的应用,体现需求“量”上的源头管理。为解决协议供货采购方式存在部分品目协议价格高于市场价、采购人超标采购、化整为零规避公开招标等问题,2011年起,我国逐渐开始推广批量集中采购。实践证明,批量集中采购通过汇总采购需求数量,明确采购需求标准,能够实现充分竞争、规模效益,且能够有效控制“超标”采购。为进一步推广批量集中采购,《条例》第三十四条规定,“列入集中采购目录的项目,适合实行批量集中采购的,应当实行批量集中采购。”如果说,采购需求标准是实现采购“质”上的源头管理,这条规定则保证了采购需求“量”上的源头管理。

(六)明确“采购标准”概念,将需求标准内置于财政管理改革中。政府采购法第六十三条规定,“政府采购项目的采购标准应当公开。”《条例》第五十九条则进一步作出规定,“政府采购法第六十三条所称政府采购项目的采购标准,是指项目采购所依据的经费预算标准、资产配置标准和技术、服务标准等。”笔者理解,这实际上就是广义的政府采购需求标准概念,即采购需求标准不但包括狭义的“技术和服务标准”等,还包括经费预算标准、资产配置标准。这一广义概念将财政支出管理中

的政府采购、部门预算和国有资产管理紧密结合起来,使财政支出改革环环相扣,提升改革合力。

二、《条例》体现了政府采购结果导向

当前政府采购管理过多地侧重对采购过程的约束和规范,即偏重于对具体采购环节、政府采购过程与方式的规范和管理。对此,《条例》进行“纠偏”,在强化政府采购需求管理的同时,强调结果导向。

(一)推动合同文本标准化,实现合同文本公开。合同文本标准化对于加强政府采购管理、实现管理规范化具有重要的现实意义。《条例》第四十七条规定,国务院财政部门应当会同国务院有关部门制定政府采购合同标准文本。这将使制定政府采购合同标准文本进入实质性阶段。为进一步加强合同管理,《条例》还规定了“合同公告”程序。第五十条规定,“采购人应当自政府采购合同签订之日起2个工作日内,将政府采购合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告,但政府采购合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。”而政府采购法第四十七条仅规定,政府采购项目的采购合同自签订之日起七个工作日内,采购人应当将合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案。此次《条例》在备案前加了一个时间节点,要求对政府采购合同进行公告。这一条款能够有效避免采购人与供应商之间可能出现的签订合同的随意性,避免“阴阳合同”、“虚假合同”,同时也保证了以法律文本的形式向全社会公开采购资金的最终去向。

(二)明确验收的依据、内容,引入服务对象评价机制。政府采购法对于验收的依据以及具体内容并没有作出具体说明。《条例》第四十五条提出了履约验收的细化要求,“采购人或者采购代理

机构应当按照政府采购合同规定的技术、服务、安全标准组织对供应商履约情况进行验收,并出具验收书。验收书应当包括每一项技术、服务、安全标准的履约情况。”第四十五条还规定,“政府向社会公众提供的公共服务项目,验收时应当邀请服务对象参与并出具意见,验收结果应当向社会公告。”这对于公共服务项目来说,能够彻底遏制“黑心采购”、“虚假采购”等现象,使社会公众能够清楚地看到政府采购资金的来龙去脉及其使用效果,从而能够评判政府采购的绩效。

三、树立了全流程公开透明理念

政府采购法作为《条例》的母法,已在其第七条、第八条、第十一条、第六十三条、第六十六条分别规定政府采购应公开的内容,包括:集中采购目录和限额标准、政府采购信息、项目采购标准、采购结果、集中采购机构的考核结果五项。《条例》在此基础上,大幅度拓展了公开透明的规定,使“公开透明”理念渗透政府采购全过程,为建立包括“源头管理——程序管理——结果管理”在内的完整的政府采购监管机制提供了保障。

《条例》列示了政府采购应该公开的内容,有13条涉及政府采购公开。其中,第八条、第三十条、第三十八条、第四十三条、第四十五条、第五十条、第五十八条共7个条款中用“发布、公开、公示、公告、通报”等字眼明确列示了政府采购应该公开的内容;第六十三条、七十二、七十三共3个条款中提出要加强供应商、采购代理机构、评审专家的监督管理,以及对供应商违规行为的责任追究,对其不良行为列入“不良行为记录名单”,并纳入统一的信用信息平台,这实际上也是政府采购信息公开的重要内容;第六十七条、第六十八条共2个条款中分别对供应商“未按照规定公告政府采购合同”、采购

人和采购代理机构“未依法在指定的媒体上发布政府采购项目信息”的情况提出要追究一定的法律责任,从而确保相关信息公开得以履行。此外,第六十条中规定,除按政府采购法中规定的事项对集中采购机构进行考核外,另外增加了需考核的六项内容,而按政府采购法规定,这种考核结果应定期如实公布,据此可推定,《条例》扩大了集中采购机构考核结果公开的内容,从而也在实质上扩展了政府采购信息公开的内容。

因此,从政府采购法和《条例》两方面看,截至目前,政府采购公开的内容至少包括两大类:采购过程信息和采购管理信息。其中,采购过程信息包括:项目信息、项目预算金额、项目采购标准、采购结果、采购合同、(公共服务项目)验收报告;采购管理信息包括:集中采购目录和限额标准、集中采购机构的考核结果、不良行为记录名单、投诉处理决定。

四、后《条例》时代应进一步采取的措施

当前,应认真按照《条例》的规定,进一步构建科学化、规范化、现代化的结果导向型政府采购监督管理新机制。

(一)采购需求应体现“物有所值”制度目标。无论从经济学、公共管理学,还是从全球公共采购的发展趋势来看,“物有所值”均为政府采购制度所追求的目标。当前我国在实现政府采购管理由程序导向型向结果导向型转变的同时,政府采购的制度目标也应从单纯的节支防腐转变为“物有所值”。要从采购需求的设定上充分体现“物有所值”理念,即充分考虑采购对象的生命周期成本、产品或服务的质量、可能的风险、政策目标的实现等多维目标。在随后的评标以及履约验收时也应对照考虑“物有所值”目标的实现。

(二)推进政府采购需求标准化建设。政府采购对象复杂,相应的需求也

非常复杂,如果不对政府采购需求进行标准化控制,需求管理混乱的情况还会存在,所以在加强采购需求管理中,最关键的就是要实行需求标准化改革。围绕《条例》中提出的“采购标准”包括“经费预算标准、资产配置标准和技术、服务标准等”,应分类建立相应的标准体系。对于其中的“经费预算标准”关键要设定预算总额控制或单价控制。对于其中的“资产配置标准”,结合国有资产管理,要设定资产类别、型号和应配备的数量,防止高标准、高档次、高功能的资产配置。对于其中的“技术、服务标准”,应根据需求功能设定采购对象的技术规格、参数等。

(三)引入对采购结果的第三方评估机制。《条例》规定,公共服务类政府采购项目验收时应邀请服务对象参与并出具意见。事实上,未来可探讨建立更为广泛意义上的第三方评估机制,围绕质量、价格、效率等核心要素,设立科学合理的采购结果评价依据和指标体系,根据结果评价指标体系,对政府购买服务项目的资金节约、政策效能、透明程度以及合法性、公正性进行“独立、客观、公正”的评价,以帮助政府采购监督管理部门和社会公众识别采购项目是否“物有所值”。

(四)进一步推进政府采购信息公开。政府采购公开透明改革是一个过程,不断的信息公开是为了政府采购的“公开透明”。尽管《条例》在政府采购公开透明改革方面迈出了一大步,但有些条款还比较保守,比如规定中标、成交结果公告的同时要将采购文件公告,实际上不少地方已经在发出采购公告的环节就将采购文件同时公告了。伴随着我国预算公开改革的推进,政府采购信息公开改革还将继续,政府采购公开作为监管机制的保障将发挥更大的作用。

(作者单位:中央财经大学财政学院)

责任编辑 张敏