

政府采购法实施条例： 公开、竞争与服务

冯俏彬

在现代财政体系中，政府采购是其中一个重要组成部分，特别是对于我国这样一个政府职能较广、政府性支出占比较大的国家而言，就更是如此。因此，规范政府采购行为、提高政府采购效率、强化政府采购的公信力等，是一个直接关系到现代财政管理水平和国家治理能力高低的大事。

以1998年起算，我国政府采购已有了17年的历史。政府采购从无到有、从小到大，成长速度惊人。2002年，我国政府采购的总规模仅为1009亿元，到2013年，已上升到16381亿元，10年间增加了15.23倍。与此同时，全社会对于政府采购从陌生到熟悉，到现在政府采购已成为财政管理的一项常规制度，是我国政府管理的常态。概括而言，现行政府采购制度在规范政府采购行为、提高政府采购资金的使用效益、促进廉政建设等方面发挥了重要作用，取得了巨大成就。但同时也要清醒地看到，现行政府采购的整体情况距离现代财政管理的要求、距离国家治理能力现代化的要求还存在不小的距离，特别是近年来一些地方的政府采购活动时出现“天价采购”、质次价高、效率低下、暗箱操作等问题，常常引发公众质疑甚至社会舆论的狂轰滥炸。究其原因，主要是政府采购在我国的历史还不长，人们对于政府采购的复杂性认识不足，相关思想准

备、制度准备不充分。随着我国财政收支规模的不断扩大，购买性支出的有增无减以及政府职能的日益复杂化，政府采购的作用将越来越重要，面临的任务越来越艰巨。通过制定政府采购法的配套行政法规，细化法律规定，是适应新的形势要求，充实完善政府采购制度，提高现代财政管理水平的正确之举。

正是在这种形势下，《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《条例》）于今年3月1日正式施行。《条例》在总结我国17年政府采购运行与实践的基础上，对原法中的诸多方面进行了细化和阐释，既立足于实践，也展望未来，对未来一个时期政府采购的规范、高效、透明运行必将产生积极深远的影响。

1. 政府采购信息全公开。《条例》最大的亮点之一就是政府采购中的“公开、公平、公正”原则作了进一步明确，相较于以往重点公开政府采购需求信息的要求，此次要求公开的文件、内容、标准十分具体。第一，重申了采购项目的事前信息必须公开。第二，规定采购项目的所有过程信息必须公开，如中标、成交结果，招标文件、竞争性谈判文件、询价通知书、中标结果、成交结果等，而且进一步细化到采购人和采购代理机构的名称、地址、联系方式，项目名称和项目编号，中标或者成交供

应商名称、地址和中标或者成交金额，主要中标或者成交标的名称、规格型号、数量、单价、服务要求以及评审专家名单……等等。第三，规定采购项目的结果必须公开，这既包括中标结果即《条例》中所称的合同公开，也包括投诉处理的结果。特别是关于合同信息公开的要求具有重要的意义，这意味着此前一些政府采购中的暗箱操作、形式公开而暗地里“猫腻”不断等不良现象将无处遁形，有可能从根本上改变政府采购中长期存在的“时间长、价格高、质量次”等问题。有此四个“必须”，政府采购实际上就是全过程公开了。只要操作到位，这对于规范我国政府采购实践将产生重大作用，因此，笔者认为这是《条例》的最大亮点。

2. 适度引入了竞争，弱化了“买方垄断”现象。根据经济学基本原理，只有在相对充分的竞争条件下，一个能真实反映买卖双方利益的均衡价格才能形成，整体社会福利才能最大化。政府采





购说到底是一个买卖行为,因此也需要充分竞争。长期以来,强化政府采购领域的竞争更多体现在“卖方”,即不断向各类供应商开放政府采购市场方面。相对而言,“买方”竞争是明显不足的,而只有卖方之间的竞争而买方存在垄断,同样会影响政府采购市场向纵深推进。由于政府这一“买主”太大、太特殊,因此如何在政府采购上弱化、消除买方垄断始终是一个制度性难题。针对这个问题,《条例》浓墨重彩地重新强调了三类集中采购机构的详细分工与职能范围。第一类是直接服务于各级财政部门集中采购机构,如各地的政府采购中心,主要从事政府各部门共性、标配货品与服务的采购;第二类是各部门的集中采购机构,主要从事满足部门特定需要的货物或服务采购;第三类是依需要和程序可以委托社会中介机构代理采购。这里的实质就是打破政府采购中的“买方垄断”,一方面防止政府采购过度集中所致的低效甚至腐败问题,另一方面适应我

国庞大政府购买性支出的复杂性和多样性,为今后政府采购迈向公共采购打下基础。需要指出的是,多主体采购后的管理难度将有所增加,这对于今后政府采购如何加强执法提出了一个新问题。

3. 扩大了政府采购中“服务”的内涵。《条例》规定,政府购买的服务既包括政府自身需要的服务,也包括政府向社会公众提供的公共服务。这实际上是去年以来政府力推的政府购买服务纳入了政府采购的范围,扩大了原政府采购法中对于“服务”的定义,是适应新形势的应时之举。“政府购买公共服务”的出现和此次入法,将对今后的财政管理产生重大影响,也将成为未来推动政府采购向公共采购转型的先行因素。由于政府购买公共服务在我国还处于起步和探索阶段,因此《条例》中对于政府购买服务的规定还是“粗线条”的,如仅要求“政府向社会公众提供的公共服务项目,应当就确定采购需求征求社会公众的意见,验收时应当邀请服务对象参与

并出具意见,验收结果向社会公告”等,对于政府购买公共服务的类别、适用主体、合同管理、监测评估等,都尚未一一涉及。这主要还是因为我国政府购买公共服务的大潮才刚刚开启,各方面对其认知充分、实践经验不足。展望未来,政府购买公共服务将对我国政府管理、财政运行产生广泛而深刻的影响,也将进一步推动政府采购结果的绩效评价、公众参与等机制的逐步确立,其前瞻意义不容忽视。

总之,此次《条例》融汇了政府采购法运行十多年来形成的有益经验,同时也体现了当前我国政府采购的最新形势,体现了适度竞争、信息公开等现代政府治理的理念,符合全面深化改革的总体要求,能对今后一定时期的政府采购活动进行规范,有利于建设现代财政制度和提高国家治理能力。□

(作者为国家行政学院经济学部教授、博士生导师)

责任编辑 张敏