

政府购买公共服务与国际接轨势在必行

刘薇

《政府采购法实施条例》(以下简称《条例》)进一步明确了政府采购服务包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务,首次赋予这一要求明确的法律效力。从政府采购的国际实践看,服务采购在各个国家政府采购中占相当大的份额,但多年来我国政府采购法侧重于采购货物、产品和工程服务等实体产品,对于服务的采购规定不够清晰。《条例》有针对性地解决了政府采购法中对政府购买服务的模糊界定,明确了政府购买服务的法律地位,并进一步规范了政府采购服务的相关行为,这对提高公共产品供给质量和效率,激发社会资本活力,促进政府职能加快转变,完善财政投入及管理方式,建立现代财政制度等都有十分重要的意义。同时,我国正在加入世界贸易组织《政府采购协议》(GPA)的进程当中,《条例》的出台对于我国加快该进程,在法律制度方面进一步与《政府采购协议》的相关规定接轨具有重要的促进作用,从制度层面推动并表明我国加入GPA谈判、遵守该协议规定的态度和决心。

一、政府购买公共服务的发展背景

政府购买公共服务是指政府利用财政资金,通过发挥市场机制作用,把政

府直接向社会提供的一部分公共服务事项,按照一定的方式和程序,以购买的方式交由具备条件的社会力量承担,政府根据服务的数量和质量向其支付费用。即政府是公共服务的提供者,是义务主体;政府改变以往直接作为生产者、提供者的角色,改为通过向社会力量购买的方式,由相应的社会力量来提供公共服务,而政府主要履行出资义务和监管职能。

政府购买公共服务起源于20世纪60年代的西方市场经济国家,80年代以来,主张社会广泛参与的政府购买公共服务开始应用到美国、欧盟、日本等国家和地区。近些年,我国上海、北京、南京等地方政府陆续开展购买服务工作,深圳、天津、广州、无锡和宁波等地也开始政府购买公共服务的试点。2012年以来,国家先后印发《国家基本公共服务体系“十二五”规划》、《国务院机构改革和职能转变方案》等政策文件,对进一步转变政府职能、推进政府购买公共服务提出了新的要求;2013年9月,国务院办公厅发布《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,明确了到2020年在全国基本建立比较完善的政府向社会力量购买服务制度;2013年11月,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》先后四次提到“政府购买服务”,引发全社会的广泛

关注;2014年,约80%的地方政府把“政府购买服务”写进其工作报告中,政府购买服务全面开展。尽管我国政府购买公共服务已经全面启动,但是相关的法律制度、体制机制尚不健全,采购规模较小,采购范围和主体过窄,总体而言,与完整意义上的政府购买服务还有较大差距。

二、《条例》明确政府购买服务法律地位的意义和影响

(一)为提高公共产品供给质量和效率,建立现代财政制度奠定立法基础。推广政府购买服务是党的十八届三中全会确定的加快转变政府职能、创新社会治理、改进政府提供公共服务方式的一项重要举措,也是深化财税体制改革、建立现代财政制度的重要内容。现代财政制度是与国家现代化建设相适应的制度、适应动态财政治理需要的法治化财政制度。政府购买服务法律地位的明确,必将推动政府采购法律制度体系的完善,促进政府部门职能的成功转型。政府购买通过在公共服务领域引入竞争机制,逐步打破政府垄断,把市场管理手段、方法、技术与专业化的优势引入公共服务之中,让市场主体和第三部门充分发挥生产优势,而政府将职责聚焦于确定购买公共服务的范围、数量、标

准、选择公共服务提供者，并监督公共服务生产过程，评估公共服务的效果，必将大大提高公共产品供给质量和效率，使公共服务供给更高效灵活。

(二)为政府采购范围的拓宽和规模的扩大打开新境界。政府采购范围和规模是衡量一个国家政府采购制度是否完善和健全的重要标志。从采购规模看，以2013年的数据为例，我国政府采购规模占GDP比重不到3%，而欧美发达国家基本在10%—15%左右。无论是政府运转所需的服务还是公共服务仍主要由政府直接提供和生产，虽然全国服务类政府采购规模从2003年的104.5亿元增长到2013年的1534.4亿元，增加了近15倍，但在整个政府采购规模中的占比仍然不足10%，服务采购规模较小。从采购范围看，西方国家政府采购公共服务涵盖了大多数公共服务领域，比如，教育、职业教育和特殊教育；公共卫生；养老服务；残疾服务；社区服务；文化与传统保护；就业促进、保障性住宅和其他社会问题解决；城市规划、交通、环境和其他政策咨询方面等。而我国，尽管自2003年实施政府采购法以来，政府采购的实施范围逐渐从货物类采购向工程类、服务类采购扩展，从满足机关单位办公需要向为社会提供公共服务扩展，但是，由于长期以来政府采购重点放在货物和工程方面，对服务的采购重视不够，采购结构不合理。此次《条例》明确界定了政府购买服务的内容范围，对推动政府采购范围的拓宽、政府采购结构的优化以及采购规模与国际接轨，都将有积极的促进作用。

(三)从制度层面有力推动政府采购开放谈判，提升政府采购应对国际化的能力。我国加入GPA的谈判自2007年年底启动以来已进入关键阶段，在国务院GPA谈判工作领导小组的统一领导和组织协调下，我国政府已经提交了

第六份出价，按时履行了各项承诺。面对有200多年政府采购法制发展史的西方发达国家，政府采购制度才刚起步的中国在加入GPA谈判进程中压力巨大，欧盟等参加方多次要求中国政府完善政府采购法律制度，实现政府采购制度与GPA的接轨，与此同时，我国政府在参与中美、中欧高层对话机制下政府采购议题谈判，参与我国与有关国家地区自贸区协定、亚太经济合作组织(APEC)、经济合作与发展组织(OECD)等双边和多边机制下的政府采购磋商和交流，这些国际交流与合作都要求加快改革我国政府采购法律之间的协调、监管的有效性等诸多矛盾和问题。此次《条例》出台，彰显了我国与GPA的透明度、公平、公开、程序合理、第三方监督等规则接轨的积极态度，有助于从制度层面促进我国政府采购体系的完善，并对推动政府采购实践和政府采购市场应对国际化的新趋势产生重要的现实意义。

三、全面推进政府购买公共服务的具体建议

全面推进政府购买服务是加快转变政府职能，建设精简、高效、服务型政府的重要手段之一，也是应对经济新常态、提高公共产品供给质量和效率，激发社会资本活力，建立完善现代财政制度的必然选择。

(一)以规范的PPP模式推进政府购买公共服务

在规范的PPP模式中，政府公共部门与民营部门、外资机构在合理分工、优势互补的基础上进行合作，民营部门、外资机构更多地负责项目和服务的融资以及具体生产与经营，政府公共部门主要负责项目和服务标准的制定以及生产经营过程的监督。因此，在政府提供基本公共服务的过程中，利用PPP模式积极引入民营部门、外资机构参与，

不仅可以吸引社会资本，还可以利用民营部门、外资机构先进的技术和灵活高效的管理机制，提高公共产品和服务的供给效率和质量，优化内部投资结构，提高资金的使用效率，降低政府债务水平，促进多方共赢机制的建立。以规范的PPP模式推进政府购买公共服务，需要重点考虑推进以下事项：

第一，以《条例》出台为契机，着重从体制机制方面形成一套有利于促进PPP健康发展的制度体系，培养一个高效、规范、透明的PPP市场，提高PPP推广运作的规范性。

第二，合理分担风险，通过科学的风险分担制度安排，将不同风险分配给最有能力承受此风险的一方，从而分散和降低公共工程项目和服务的整体风险。

第三，建立规范系统的监督管理机制，防范财政风险。完善法律、建立监管机构 and 加强社会监督，包括积极推进编制权责发生制的政府财务报告，至少当前应考虑运用国际公共会计准则32(IPSAS 32)的原则对包括BOT在内的PPP项目进行监管，发挥政府作为“监管者”的职责作用。

(二)以完善的制度机制提高政府购买公共服务绩效

从操作层面看，政府购买公共服务的核心内涵是公共服务提供的契约化，政府与社会组织之间构成平等、独立的契约关系。这种平等的市场主体法律关系的实现需要依托于健全的管理制度机制。完善管理制度机制，提高政府购买公共服务绩效需要考虑：

第一，建立完善政府购买公共服务的法律制度，严格规范政府购买行为。建立完善的购买程序，明确相关主体责任关系，确定购买范围、方式、内容及评估标准，为购买过程中出现的问题提供弥补的机会。政府购买程序正当合理的程度直接影响到购买的效果。合理

规范的购买程序可以节省时间与资金成本,减少政府随意购买行为。

第二,落实《条例》关于“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”(第十五条)的要求,建立采购需求回应机制,尽可能了解公众的真实需求,并积极回应公众的需求,根据购买需求制定购买范围和购买计划,减少公共资源浪费。

第三,加快建设全国统一的政府采购管理交易系统,通过信息化技术手段,推进政府采购标准化建设,提高政府采购效率和政府采购活动透明度,促进形成全国统一的政府采购电子化无形市场。健全应急预案体系,建立统一高效的应急信息平台,对服务购买出现的问题及时采取补救措施。

(三)健全政府购买公共服务监督与评估制度和风险防范机制

第一,围绕质量、价格、效率等核心要素,设计科学合理的采购结果评价制度和指标体系;坚持抓大放小的原则,适当提高政府采购的限额标准和公开招标的数额标准;鼓励采购人根据项目特点采用竞争性谈判、询价等非公开招标方式;大力推进电子采购,着力提高采购效率;清理、优化程序性审核与管理事项,取消代理机构资格行政许可,实行政府采购计划备案管理,优化政府采购进口产品审核程序。

第二,努力推进放管结合的政府采购监管模式,建立常态化的监督检查工作机制,探索建立全国联动的监督检查机制;积极推进代理机构管理从“进入控制”向“执业评价”的转变;逐步培养相对固定的政府采购监督检查专业化队伍;依托主管部门和审计部门形成监管合力。

第三,坚持“管采分离”和“管办分离”的基本原则,依法保留集中代理机构的法定代理权;财政部门依法加强对

政府采购活动的监督管理。

第四,着力提升政府采购透明度,不断完善政府采购信息公开的配套制度和细化规定,努力将政府采购信息公开的范围扩大到采购预算、采购过程、采购结果、采购合同及履约情况等方面,重点加强政府采购监督检查结果的信息公开和政府采购结果评价的信息公开。

(四)重构政府采购制度体系,与国际惯例和规则接轨

第一,健全既符合国际规则,又具有中国特色的政府采购法律制度体系。现行政府采购法律制度设计,以节约财政资金和预防腐败为主要目标,过多强调“完全市场竞争”和采购程序限定,忽视了对采购需求、履约验收和结果评价的管理。结合GPA谈判进程,重构我国政府采购法律制度体系,重新确定政府采购制度的适用范围,以采购实体及项目性质作为标准,执行国家统一的政府采购制度和政策。

第二,完善公平交易核心机制,以“物有所值”价值目标为采购核心理念,质量、价格和效率的统一为政府采购制度设计的核心要素。要重塑我国政府采购制度的公平交易核心机制,制度设计从程序导向型向结果导向型转变,以政府采购合同为采购活动的基础,实现明确需求条件下的合理报价交易规则,将政府采购制度功能聚焦到“物有所值”目标。一是明确需求特点、采购方式、评审方法、合同文本及评价方式的纵向对应规则。所有采购方式中的程序设计都要符合“先提供或获得明确完整需求、后竞争报价”的原则要求。二是明确采购人的需求责任,通过法律制度规定强化采购人在采购活动前或采购活动中提供或获得合理需求的责任,推动采购人加强需求研究管理。三是改革现行评审制度,创新政府采购方式,鼓励采购人根据采购项目特点和实际需要,合理选择最优的政府采购方式和评审制度。

第三,完善政府采购政策功能体系,强化政策的执行机制和实施效果。我国经济进入新常态,为适应新常态,政府对扶持中小企业、加强社会保障、支持节能环保、促进科技创新、化解债务风险等方面的定向调控和政策倾斜力度将进一步加大,也对政府采购政策功能的运用方向、实施效果以及运作方式提出了新的要求。适应推动服务业发展的需要,健全和完善服务类政府采购制度政策,大力推进政府购买服务,研究通过服务需求标准制定、附加合同约定等手段,实现经济和社会政策目标。推广应用非招标采购方式,提高政府采购扶持政策执行的灵活性和效率;进一步丰富政策工具,明确采购标准、份额预留、评审优惠及企业或产品清单的政策用途,开展安全性审查、政府服务对等开放规则、采购价格限制等新型政府采购政策工具和隐性“壁垒”的运用。将各项政策目标纳入政府采购的法律规范要求,清理和明确各项经济社会目标排序;在赋予采购人一定自主权的同时,在相关法律法规中明确其执行采购政策的法律责任,并对采购人执行采购政策的情况进行考核。

第四,建立和完善政府采购管理机制。建立健全政府采购预算制度;建立适应GPA相关规定的招投标程序,并加强对招标代理机构或采购代理机构的管理,适应国际政府采购市场开放的需要;建立政府采购审查与仲裁机构,完善申诉机制,明确申诉的有效时间、答复期限以及成功解决申诉问题的补偿机制等;加强政府采购的监督管理和政府采购过程中争议的解决,确保跨国采购的各种纠纷得到公平、公正、公开地解决。□

(作者单位:财政部财政科学研究所金融研究中心)

责任编辑 张小莉