

# 发达经济体政府采购制度借鉴及启示

周波

2015年3月1日起,《中华人民共和国政府采购法实施条例》(以下简称《条例》)正式施行,我国政府采购工作步入新阶段。作为《政府采购法》的实施细则,《条例》进一步对我国政府采购工作进行了规范。在加入WTO政府采购协定(GPA)的背景下,为稳妥推进我国政府采购制度改革,履行2020年向亚太经合组织(APEC)成员对等开放政府采购市场的承诺,研究借鉴发达经济体政府采购制度的经验,取长补短,对于我国建立与国际惯例接轨的政府采购制度具有重要意义。

## 发达经济体政府采购制度实践

(一)建立适应不同发展阶段的政府采购管理体制

发达经济体政府采购的管理体制有很大差别。一般而言,所采取的政府采购制度与该经济体所处的发展阶段和设立的政策目标相适应。以美国为例,1948年以前,美国主要采取分散采购的模式,并没有建立完整的制度体系。直到1949年美国颁布《联邦财产与行政服务法案》,才统一了政府采购的政策和方法,建立了政府集中采购的管理体制。“新公共管理”运动兴起后,美国政府采购制度作了较大调整。在简化程序扩大采购自主权的同时,政府采购目标相应从“低成本”向“最大价值”演进。评审制度从以低价中标法和公开招标为主,向以强调需求完备的竞争性谈判为主过渡。同时,美国建立并完善了职业

化的合同官制度。随着市场经济体制的完善和网络技术的发展,政府采购管理体制更加灵活。1994年《联邦采购合理化法案》、1996年《克林格尔—科亨法案》颁布以后,采购模式由集中采购向集中与分散相结合方向发展。

英国在加入欧共体之后,政府采购体系和运作规则逐渐完善。在“最优绩效”采购目标的指导下,英国公共部门的采购活动可以自主决定,但采购行为须符合财政部授权支出的范围,所有采购支出都要接受议会全国公共支出委员会的监督。

从采购方式看,发达经济体政府采购制度,普遍经历了从追求资金节约到“最优绩效”等多元化目标的转变。随着法制的健全和制度体系的完善,很多国家将采购方式从集中采购转变为集中和分散相结合。

(二)健全的政府采购法律体系

美国没有专门的政府采购法,但与政府采购直接和间接相关的法律法规多达4000多部,形成了法律、法规、实施细则三个层次以及联邦和州两级的政府采购法律体系。为了便于执行和操作,美国联邦政府把散见于众多法律之中的有关政府采购的条款汇总形成了《联邦采购条例》。《联邦采购条例》以采购合同订立、履约为主线,对联邦政府的采购计划、采购需求、评审方式、合同类型、合同条款、合同管理等都作出了明确规定。经联邦采购政策办公室批准,联邦各机构可以依法制定本部门的采购

实施细则,如国防部的《国防部补充条例》。地方政府也可以制定当地的采购法规或政策,但不能与联邦有关法律法规相冲突。此外,美国各级法院的判例也是指导政府采购的法律依据。

英国是最早确立现代意义政府采购制度的国家,政府采购法律法规体系臻于完备。主要由以下几部分组成:一是民商法方面的法律法规,包括《公共服务合约法规》、《公共供应合同管理条例》等;二是各级法院有关政府采购方面的判例;三是有关国际条约,如欧盟政府采购指令、GPA和其他国际条约等。

政府采购制度对欧盟建立统一大市场、促进成员国间贸易和投资一体化进程起到积极作用。欧盟通过“指令”的形式对各成员国的政府采购行为进行规范。“指令”是一种比较灵活的法律形式,包括货物采购指令、公共工程采购指令、公用事业采购指令、公共服务采购指令和救济指令等。欧盟对“指令”实施期限作出规定,但“指令”的贯彻和执行方式的选择等由各成员国自主决定。

(三)机构设置合理,权责体系清晰

美国政府采购的组织机构分为决策机构、执行机构、监督机构和争议处理机构。联邦政府采购政策办公室是联邦政府采购的政策主管机构,负责政府采购政策的制定和业务指导;民用机构采购委员会和国防采购法规委员会负责编制、修改《联邦采购条例》。联邦中小企业局负责与各部门磋商确定授予中小企业合同的份额,确保实现支持

中小企业的政策目标。隶属于国会的联邦会计总署负责对政府采购项目进行监督和审计,有权对各部门的采购计划进行评估,并提出修改建议。争议处理机构则包括合同上诉理事会、联邦索赔法院。合同上诉理事会负责裁定各采购部门与供应商间的合同纠纷;联邦索赔法院则负责受理供应商或采购部门发起的合同诉讼。联邦总务署和联邦各部门负责采购的具体执行。联邦总务署负责联邦各部门通用货物及服务的集中采购工作,在联邦政府采购政策办公室的指导下,为联邦各部门提供货物和服务采购的合同范本,并为联邦各部门提供统一的采购平台。联邦各部门负责本部门的采购活动,一般内设专门的采购业务管理机构,并指派合同官具体负责采购活动。

英国的政府采购体制是政府指导、分散决策、部门责任、议会监督相结合的制度体系。财政部负责编制资金需求计划并报议会批准。内阁办公室下设的政府商务办公室负责制定政府采购的政策与标准,通过准入评审对政府采购进行指导和监督。政府各部门根据自主需求自主决策。

#### (四) 趋于多元的政府采购政策功能

为实现政府采购的政策目标,美国强调通过政府采购引导和促进经济社会发展。一是支持购买国货。《购买美国产品法》要求联邦政府采购本国产品。尽管加入GPA后该法不再适用于对等开放的地区,但对其他国家和地区仍然适用。二是扶持中小企业和残疾退伍军人等弱势群体所在的小企业。包括设定小企业法定采购目标、小企业预留、小企业分包等。如《联邦采购条例》规定,大于50万美元的货物、服务采购项目,以及大于100万美元的工程采购项目,都要给予中小企业最大的机会,其中23%的合同金额必须授予中小企业。三是推行绿色采购。《联邦采购条例》对绿色采购作

出了专门的规范。四是支持技术创新。

英国将“最优绩效”作为制定政府采购政策首要的价值取向,除此之外,英国政府还十分注重政府采购其他的政策功能,如通过政府采购引导企业加强研发和创新,通过公务车采购支持节能环保产业,促进中小企业发展等。如英国设定了目标,将中央层级25%的政府采购合同金额授予中小企业。此外,英国政府还精简和优化政府采购流程,以减少中小企业繁冗的项目文件准备,降低其投标成本。如英国自2012年起对10万英镑以下的采购项目免除资格预审程序。

欧盟在政府采购政策设计上更强调环境保护和支持中小企业。如2011年欧盟发布了《绿色公共采购手册》(第二版),为各成员国实施绿色政府采购提供了指南;2008年通过了《小企业法》,要求欧盟各成员国的公共采购须支持中小企业。同年,欧盟又颁布了《欧盟促进中小企业参与政府采购法典》,通过细化政府采购合同类别、鼓励分包、合理确定资质条件等措施扶持中小企业发展。

### 借鉴和启示

在加入GPA的背景下,我国应加强对发达经济体政府采购制度的研究和借鉴,稳妥推进政府采购制度改革。

#### (一) 逐步实现“最优绩效”的目标

发达经济体普遍将“最优绩效”作为政府采购的主要原则,但推行“最优绩效”理念需要建立一套规范科学的制度体系。当前,我国政府采购总体上仍处于初级阶段,法律法规仍不健全,制度体系还不完善。政府采购工作应逐步从注重节支反腐向实现“最优绩效”转变,出发点和监管重点应从程序规范合理向注重结果转变,加强对“最优绩效”原则为核心的研究和制度设计,进一步规范政府采购的流程管理制度、绩效评价制度和相关保障制度,加强政府采购

的履约及结果评价,渐进地实现“最优绩效”。

#### (二) 重视政府采购制度的政策功能

政府采购的政策功能源于美国和欧盟,并在GPA中得以确立。加入GPA,接受GPA的某些规定,可以促进我国政府采购市场的规范和公平。同时,须加强对防护性制度的研究,妥善处理支持国货、环境保护、促进创新等方面的政策功能。既认真兑现国际承诺,又为我所用,最大程度维护好国家利益。

#### (三) 健全政府采购的法律体系

应尽快对政府采购法进行修订,对采购行为进一步规范。刚施行的《条例》是对政府采购法的细化和补充,作为行政规章,《条例》的法律级次低于法律,也无法解决政府采购法与招投标法之间的冲突。此外,现有的政府采购法规也未能充分体现政府采购的政策功能,亟待立法和制度设计上予以完善。

#### (四) 支持中小企业参与政府采购市场

鼓励和支持中小企业参与政府采购市场是发达经济体政府采购的通行做法。中小企业在参与政府采购合同竞争方面处于弱势,支持其参与政府采购市场,不仅有利于促进公平,也有利于经济的可持续发展。对我国而言,应从以下四方面予以完善:一是完善中小企业预留制度,必要时通过法制手段保障中小企业获取合理比例的政府采购合同金额(美国、英国等发达经济体约为25%);二是推行中小企业分包制度,超过一定规模的政府采购合同承包商须将一定比例的合同金额分包给中小企业;三是适当减免中小企业参与政府采购的费用,降低中小企业参与政府采购的门槛;四是构建全国统一的政府采购大市场,禁止设置排他性的条款,减少各种形式的地方保护主义。□

(作者单位:财政部亚太中心)

责任编辑 黄悦