

从制度上防止“天价采购”

何红锋

“天价采购”是政府采购制度中受到诟病最多的一个现象。防止“天价采购”必然成为《政府采购法实施条例》需要解决的主要问题之一。

要求采购需求科学合理

许多“天价采购”都是由于没有科学合理的采购需求导致的，科学合理确定采购需求是一项技术含量较高的工作，《条例》从多个方面进行了规范。

第一，科学合理确定采购需求应当厉行节约。《条例》第11条规定：“采购人在政府采购活动中应当维护国家利益和社会公共利益，公正廉洁，诚实守信，执行政府采购政策，建立政府采购内部管理制度，厉行节约，科学合理确定采购需求。”厉行节约，首要的要求是，与工作无关的需求或者超标、过高的需求不应当在采购时提出。目前，很多政府采购的对象都已经有了标准，如汽车，在采购时不能超出标准；有的政府采购对象还没有标准，但不能提出过高的需求。

第二，采购代理机构应当提高确定采购需求的专业化服务水平。一般而言，最初的采购需求应当是采购人提出的，但是，采购需求在采购文件中应当体现为技术标准和技术要求，这一转变工作往往需要采购代理机构完成。而这一转变需要采购代理机构具备较高的专业化水平才能完成，因为每一个采购项目从专业技术的角度看都是比较复杂的。因此，《条例》第13条规定，采购代理机构应当提高确定采购需求的专业化服务水平。

第三，对采购需求的具体要求。一是采购需求应当完整、明确。所有的采购需求都应当在采购文件中提出来，不能到了评审时临时进行改变；采购需求以外的其他要求，不应当在评审中得到鼓励。二是采购需求的合法性要求。采购需求应当符合法律法规以及政府采购政策规定的技术、服务、安全等要求。三是采购需求的公开性要求。对于一般的政府采购项目，必要时应当就确定采购需求征求相关供应商、专家的意见。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。政府采购的实践证明，公开性是保证采购需求合理的基础，许多不合理的采购需求都是被供应商、潜在供应商、甚至是看到采购文件的普通社会公众发现的。

第四，对采购需求合理性的监督。供应商、潜在供应商、社会公众，如果发现采购需求不合理，都可以对采购人、采购代理机构、采购监督机构提出意见，供应商还可以提出质疑和投诉。采购代理机构发现采购人的采购需求存在以不合理条件对供应商实行差别待遇、歧视待遇或者其他不符合法律、法规和政府采购政策规定内容，应当建议其改正。采购人拒不改正的，采购代理机构应当报财政部门依法处理。当然，政府采购监督机构（包括财政部门 and 财政部门以外的审计、监察等部门）可以直接对采购需求的合理性进行监督。

取消性价比这一评标方法

《条例》第34条规定：“政府采购招

标评标方法分为最低评标价法和综合评分法。”这就意味着，《条例》实施后，政府招标采购项目不应当再采取性价比法进行评标。取消性价比法进行评标，也是从制度上防止“天价采购”的重要努力。性价比法，顾名思义，是性能与价格的比（也是经济学对性价比的基本定义），采用这样的评标方法意味着采购人在发布招标文件时，对采购标的性能（至少包括技术）的要求是不明确的。如果性能的要求是不明确的，完全没有必要去除以各个投标供应商的报价，直接比较报价即可，这样就成为最低评标价法了。并且，在性价比这种评标方法中，供应商提高性能的做法是被鼓励的，因为性价比高的供应商更容易中标。这样，就可能出现价格高、性能也高却仍然中标的可能性。这实际上是对“天价采购”或者“豪华采购”的一种支持。事实上，拒绝豪华采购、超配采购不仅仅是个口号，对于没有必要的采购需求，多花1块钱也是豪华采购。这在本质上与下面的采购现象是一样的：一个人去市场上去买粮食，结果看到衣服便宜，就把本不需要的衣服买回来了。如果是个人采购，花的是自己的钱，可以“任性”；但政府采购，花的是财政资金，不能“任性”。

还有一点需要注意，在评审时考虑产品的全寿命周期成本是允许的、甚至是应该的。但全寿命周期法，不是性价比法，甚至不是一种评标方法，一般是指在最低评标价法中采取的一种评标价计算方法。这种方法要求在评标时不能只考虑售价本身，而是要考虑全寿命

周期的成本。以汽车采购为例。在采购时,不仅要考虑汽车售价,还要考虑汽车的使用年限(如5年就淘汰的汽车与10年才淘汰的汽车当然不一样)、耗油量(每百公里6升与每百公里10升的差别当然很大)、维修(保养)周期以及配件价格等等。所有这些因素都是可以折算成价格的,并且也只有折算成价格才最合理,当然,采购时花的钱与后来的加油等花的钱不是一个时点的,在评标时需要进行折现计算。所有这些因素考虑,以外行的角度看是很困难的,但实际上,对于内行,都不算太困难。如果政府采购代理机构能够做到这些,才是真正做到了专业化,也才能在评标方法上避免“天价采购”。

鼓励进行批量采购

《条例》第24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,但紧急的小额零星货物项目和有特殊要求的服务、工程项目除外。”在我国,被公众质疑为“天价采购”的现象大量出现在协议供货(定点采购)中。例如,中国社科院《法治蓝皮书(2013)》的调查结论:部分地方政府采购办公用品过程中,有79.86%的商品高于市场价格。根据报告提供的数据,高于市场价1.5倍(不含1.5倍)以内的商品占总采购数量的56.1%,高于市场价达到3倍以上(不含3倍)的占总采购数量的1.5%。这次调查的原始数据是通过主动公开和按要求公开方式获得,虽然这一调查结论的准确性和作为比较市场价的依据普遍受到质疑,但公众感受到协议供货中大量存在“天价采购”问题则是不争的事实。

协议供货在我国曾经大量被采用,如中央国家机关政府采购中心总的政府采购金额中一度近2/3是由协议供货进行采购的。彻底取消协议供货是不现实的,如紧急的小额零星货物项目用其他

的采购方式可能都不合适。协议供货实际上是分两阶段完成采购的:第一阶段是通过公开招标确定入围供应商的大名单,采购人只要在这些人入围供应商中采购,就算作政府采购;第二阶段是由采购人直接去找入围供应商采购,可以实现很快完成采购的要求。由于入围的供应商数量有限,这些供应商容易形成价格联盟。比如采购IT类产品,虽然IT类产品降价较快,但这些入围供应商坚持按照最初的中标价供货(中标价或者中标时的优惠率一般都是价格高限),这确实会有价格虚高的情况。也有一些情况是:由于第二阶段的采购等同于原来的分散采购,即使供应商降价,去采购的具体人员仍然按照预算价格付款,然后个人或者小团体获取非法利益。但不论哪种情况,“天价采购”的后果都是由政府采购制度承担的。

破解这一现象的有效方法就是采用批量采购。因为批量采购能够实现规模采购的价格效益,并且批量集中采购是集中采购,也强化了采购中的监管。批量采购本是招标采购的应有之义,但针对我国政府采购协议供货带来的不利影响,《条例》专门对此作出了鼓励性规定。要顺利地推广批量采购,需要采购人树立这样的观念:财政性资金不论是否完成了采购,都不属于采购人的,应该一直受到监督。并且,批量采购不能允许采购人提出太多个性化的采购需求,否则无法形成批量采购的规模。以采购计算机为例,绝大多数政府部门采购的计算机都应该是通用性的,并且一般都是由监督部门规定几种标准的计算机,采购人只能在这几种标准中进行选择。

加强对供应商履约的验收

还有一种“天价采购”是由于对供应商履约验收不严格导致的。由于对供应商的履约验收不严,甚至没有验收,导致投标时的产品符合招标文件要求,

但履行时交货的产品质量不符合要求,其结果是履行的产品质次价高,这样不仅会引发其他供应商的关注,也会给公众留下“天价采购”的感觉。《政府采购法》中对履约验收有明确规定,但实际上采购人往往把政府采购,尤其是集中采购看成是采购代理机构的事情,不组织验收,也很少对供应商的违约责任追究责任。而在我国政府采购制度设计中,集采机构只是采购人的代理人,无法单独对供应商的违约责任追究责任。这样,就构成了事实上的职责不清,特别是缺乏对不履行履约验收职责的违约责任追究制度,使得供应商履约验收情况十分不好。

为此,《条例》在以下几个方面加强了对供应商履约验收的规定:第一,规定了验收的依据。《条例》第45条第1款规定:“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。”这样相当于细化了履约验收中的具体要求,便于对履约验收工作的监督检查。第二,规定了验收的公开性。《条例》第45条第2款规定:“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。”对于一般的政府采购合同,《条例》要求进行公告,这会大大增加社会公众对政府采购合同履行的监督,也是对供应商履约的一种约束。第三,规定了不组织履约验收的法律责任。采购人、采购代理机构,如果由于编制的采购需求不明确导致无法组织对供应商履约情况进行验收或者国家财产遭受损失、未按照规定组织对供应商履约情况进行验收,应当承担行政责任甚至刑事责任。□

(作者为南开大学法学院教授、博士生导师)

责任编辑 张小莉