

将政府采购的“三公”与诚信原则落到实处

陈志勇

我国政府采购制度的建设和发展,大体上经历了上世纪九十年代末到新世纪初的形成阶段和2003年政府采购法实施之后的发展阶段,今年施行的《政府采购法实施条例》(以下简称“《条例》”)标志着以规范和完善为主的政府采购制度发展新阶段的到来。《条例》的内容与政府采购法相配套,涉及总则、政府采购当事人、采购方式、采购程序、采购合同等方面,其核心是将政府采购法所规定的公开透明、公平竞争、公正和诚实信用原则在政府采购活动中具体化。实际上,政府采购制度在我国的建立与发展过程,从一定意义上看就是该原则的不断彰显与有效落实的过程,而《条例》的实施将使该原则的落实更具有保障性。

公开、公平、公正、诚信是政府采购制度的核心理念

完善及有效运行的政府采购制度是现代政府治理的重要支柱之一。其基本目标,就是在市场体系下,使政府所掌握的公共资金获得公正、节约和有效的使用,并合理引导市场行为。因此,公开、公平、公正和诚信自然成为政府采购制度的核心理念。

首先,该理念体现了政府采购市场性与公共性的统一。政府采购是政府在市场体系中对公共资金的一种运用,在这一过程中,政府以市场活动的一方主体出现,因此,其行为必须符合市场的规范和要求,也就是平等参与、公平竞

争、公正交易。与此同时,政府采购运用的是公共资金,又称为“公共采购”,所体现的是一种委托代理关系,以满足社会的公共需要为依归,据此,采购活动还需符合公共性原则,包括公开透明、物有所值、社会监督等。这就要求政府采购的相关信息要通过规定的渠道和方式公开披露,诸如采购内容、标准、要求等;采购对象物从结果看应当“价廉物美”;采购过程应公开透明,接受社会监督。

其次,体现政府的采购活动与市场引导的统一。政府采购首先是政府的市场交易行为,其直接目标是获取商品与劳务以满足公共需要。但与此同时,由于这类活动规模庞大,在市场中占有的份额较高,又影响、引导着相关经济主体的行为,尤其是对有关的生产商、供应商及其他经济主体。因此,在政府采购法规中制定有关市场主体、政府及相关人员的行为与责任标准,对于打造法治经济、诚信经济是十分重要的。比如,在政府采购活动中的“排斥性”、“回避性”规定,有助于促进企业自觉遵守法律法规,公平竞争,诚信经营;对政府及相关人员的诚信与公正提出了规范性要求,有助于合理引导市场行为,促进公共资源公正、节约和有效使用。

第三,体现节约资金与反腐倡廉的统一。政府采购理论和实践均证明,通过采购活动的规模化、采购程序的规范化、采购行为的市场化,能有效节约财政资金。同时,采购过程的“阳光化”可以有效防范和治理采购过程中利用公共

权力设租寻租的行为,为廉洁政府的建设提供重要的支撑。

《条例》的推行是将公开、公平、公正和诚信原则具体化

《条例》将政府采购法实施十余年的成功经验纳入到法规条文中,解决了一些规定过于原则和抽象在执行中产生的矛盾和困惑,为政府采购活动的有序开展提供了可操作的依据。

一是促进了政府采购市场机制的完善。《条例》明确了采购需求在采购报价竞争中的基础性地位,细化了采购方式使用的具体情形,规定了评审规则运用的基本要求,强化了评审与合同的对应关系,界定了政府采购当事人及其他有关人员在采购需求、评审、合同、履约等环节的权利和义务,进一步理顺了政府采购市场运作的内在关系,从而为政府采购市场依照公开、公平、公正和诚信原则有效运行提供了依据。

二是扩大了政府采购规制的范围。《条例》明确将政府采购规制范围覆盖到“以财政性资金作为还款来源的借贷资金”,更加符合政府采购的实践需要。近年来,随着积极财政政策的实施,财政开支尤其是地方投资性购买支出中源于借贷资金的部分相应增加,将这部分支出明确纳入政府采购规制范围,有利于堵塞购买活动中的漏洞,促进政府采购整体行为的规范化。实际上,在新预算法实施的背景下,由于“跨年度预算平衡机制”的构建以及允许省级地方政

府公开举债,运用债务资金安排各级财政的部分支出将成为一种“常态”,《条例》的这一规定有效扩大了政府采购的覆盖面,更加彰显了政府采购制度的原则要求。

三是强化了采购人的职责。采购人是采购活动的主体,是采购对象的使用者或管理者,在采购活动中居于主导地位。但长期以来,由于制度不完善,采购人在政府采购活动中的主导地位并未得到有效落实。本该由采购人决策、处理和承担责任的事项,因政府采购各阶段工作职责不够明确,以及监管部门和代理机构的权责不清,造成了推诿、推责的局面。为此,《条例》对相关事项加以明确和细化,包括采购人在采购项目预算、采购实施计划的编制和报批、采购方式的确定、采购活动的组织实施、采购结果的确定与公布、采购合同的签订、采购项目的组织验收和绩效评估等方面的职责与任务,等等,并规定了相应的法律责任。

四是突出了公平竞争的原则。《条例》通过将政府采购中“例外”方式的具体化,强调了公开招标在政府采购中的重要性,使政府采购法所规定的“公开招标应作为政府采购的主要采购方式”进一步落到实处。显然,完善的公开招标制度能充分体现政府采购公开、公平、公正与诚信原则,维护公共利益。由于公开招标在政府采购中不可能做到“全覆盖”,将邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价采购等方式纳入到政府采购体系中并加以规范化,是十分必要的。因此,《条例》对相关采购方式及运用范围的具体界定,是对政府采购法的重要补充。此外,《条例》不仅明确了采购人员及相关人员与供应商有利害关系回避制度,而且赋予了供应商为维护自身权益提出申请回避的权利,从主动和被动两个方面促进了供应商间的公平竞争。

五是完善了协同监管体系。为防止在采购过程中设租寻租,《条例》对采购当事人提出了明确的行为规范要求,为建立相互配合、相互监督、相互制约的监控机制进行了一系列的规制,并在加强采购程序监管的同时,强调了对源头和结果的监管,有利于压缩违规操作的空间。为提高采购效率和增强采购人的责任,《条例》规定除特殊情况下采购方式的改变需要审批外,都改为报备的形式。为了保障供应商的权益,还具体规定了供应商提出质疑、投诉的渠道和程序,细化了操作规程,体现了政府采购应有的公正与诚信的要求。

六是明确了公开透明的具体要求。《条例》依据预算法、政府采购法的有关规定,将采购活动各环节的信息公开工作有机衔接起来,对政府采购需求、采购文件、采购结果、采购合同等的公开都做出了具体规定,包括有关信息发布的时间、方式等。如:要求在采购前公开采购项目信息和项目预算金额,在采购实施中公开中标或者成交结果及政府采购合同,等等。

尚需解决的一些问题

《条例》的实施标志着我国政府采购制度向规范和完善的方面迈出了重要的步伐,但受各种环境因素的制约,以及对政府采购规律的认识不够深入,目前还存在一些需要进一步解决的问题。

采购绩效的改善和提高还需要有健全的制度支撑。新预算法强调:各级预算应当遵循统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效和收支平衡的原则。政府采购预算是政府预算的重要组成部分,虽然《条例》规定了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,但对于如何落实预算的绩效原则,特别是防止采购人豪华采购、重复采购、低效采购等问题的发生,还缺乏有力的制度保障。因此,需要对政府采

购结果的评价制定较为具体的办法,特别是对数额较大的采购项目,或公众关注度大、社会影响面广的项目提出评价要求,并作为采购问责和下一轮采购预算安排的依据。

代理机构的退出机制没有涉及。我国的政府采购实行的是集中采购与分散采购相结合的模式,主要以委托代理的方式进行。《条例》实施后,采购代理机构由审核制改为登记制,既优化了政府的相关管理模式,又促进了采购体系的完善。但《条例》尚未涉及到采购代理机构的退出问题,特别是对违反采购法规的采购代理机构及其相关人员,除了追究行政与法律责任外,在行业准入上没有相应的限制性规定。

采购需求征求公众意见模式需要健全。《条例》规定政府向社会提供公共服务项目需要向社会公众征求采购需求意见,体现了政府采购的公共性,有利于加强社会监督。但这仅是原则性规定,没有具体的操作规定,易使采购需求意见的征询或流于形式,或只覆盖特定范围内的特定人群,而不具广泛的代表性。

回避规定有待完善。在政府采购活动中,供应商处于弱势地位,特别在买方市场情况下更是如此。《条例》虽然对应该回避的人员进行了界定,但如何回避并不明确,在执行中易产生矛盾和问题。如在具体实践中,评审专家在确定是否参加评审活动前,不知晓所有投标供应商的情况,只有到场后或开标后才能知晓,而供应商在评审前也不知晓参与评审专家的情况。所以,不管是评审专家的主动回避,还是应供应商要求的被动回避,其时机都不好把握。采购结果公布之后,供应商如果认为某评审专家应该回避而没有回避,整个评审工作就得重新进行。

(作者为中南财经政法大学财政税务学院院长)

责任编辑 张敏