

政府采购制度改革思路及政策建议

□ 罗勇 李厚喜

自推行政府采购制度以来,我国政府采购范围和规模持续扩大,制度和法律逐步完善,政策功能不断拓展,在规范财政支出行为、提高财政资金使用效益、促进宏观政策落实、发挥源头治腐作用等方面取得了显著成效。但与国外成熟的政府采购制度、现代财政制度目标等相比,我国政府采购还存在突出问题,一些深层次体制机制障碍也亟待破解。

一、当前政府采购领域存在的问题

(一)政府采购法律体系不够健全。首先,政府采购法律适用范围过窄,《政府采购法》仅规定了各级国家机关、事业单位和团体组织使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为,未将提供基础公共服务的国有企业纳入政府采购法律框架。其次,政府采购配套性体系不完整,政府采购立法存在严重的部门分割,《政府采购法》与《招标投标法》不一致、不协调,在法律适用范围、招标适用条件、供应商资格、废标条件及其处理、监督主体和法律责任等诸多方面,实际是分别依据“资金性质”和“项目性质”将政府采购关系割裂,造成事实上的两部采购法。再次,《政府采购法》载明的政策功能没有具体化、条文化,缺乏具体操作性法律规

定,如购买本国货物、促进落后地区发展、要求供应商创造公平劳动条件、维护国家安全等政策性条款仍然缺失,在支持国内产业发展、促进自主创新、推动区域协调发展、维护弱势群体利益等方面存在欠缺。另外,大量政府采购政策功能的法律条款主要是部门规章或地方政府规范性文件,保障就业、促进中小企业发展等政策性规定层级较低,不利于形成全国统一的市场体系。

(二)政府采购制度执行存在漏洞。首先,政府采购管理层级较低且不统一,难以协调不同部委间政府采购分歧,不易从国家层面构建长远性、整体性的政府采购制度框架,不能及时修正制度漏洞。其次,政府采购管理运行不完善。各级政府集中采购机构设置、管理模式和隶属关系混乱,有的尚未从财政部门独立出来,有的将政府采购纳入公共资源交易体系,部分省份推动实现不同类型、不同目的的政府活动的统一操作,整合的形式重于实质,混淆了各类公共机构的应有职责。另外,政府采购组织模式不科学,过分强调集中采购,且采购需求信息滞后,专家评审权力过大,造成采购权责不对等。

(三)政府采购监督体系不健全。各层面、各环节的监督主体缺乏有机整合,监管力量分散,缺乏效力。一是政府采购预算编制的监督管理薄弱,编制不完整、不细化,有的仅在基本支出中编报政府采购预算,而采购金额更大的项目支出则未编报政府采购预算,且编

制的政府采购预算只有分预算支出科目的汇总金额,缺乏具体采购项目和采购金额明细。二是政府采购预算执行监督不到位,政府采购预算编制与采购计划、组织实施脱节,政府采购预算的控制和约束功能弱化,无预算、超预算采购问题普遍。三是对采购方式和程序的监管尚存在空白,化整为零规避公开招标、随意改变采购方式、违规变更中标结果、随意追加合同、违规采购进口产品以及集中采购制度执行不严格等问题突出。

(四)采购市场开放缺乏有效统筹。应对《政府采购协议》(GPA)的各层面力量有待进一步整合,GPA高层次谈判应对与协调机构还有待健全,各行业企业、专家学者、民间团体、地方政府等群体的应对策略中缺乏有效的信息共享。

二、推动政府采购改革的主要思路

(一)以国家治理体系建设为依托对政府采购制度进行顶层设计。一是推动理清政府与市场的关系,公共采购市场和私人采购市场共同构成完整的市场体系,政府采购制度建设既要充分发挥政府创造良好发展环境、维护公平正义、激发市场活力的作用,又要进一步健全政府采购市场规则,发挥市场在政府采购资源配置中的决定性作用,净化市场环境,健全公正公平公开的市场机制。二是与经济社会重点领

域改革相协同,通过政府采购制度改革促进全面深化改革,比如细化政府采购预算编制,增强政府采购透明度,促进建立公开、透明、规范、完整的预算制度,又注重发挥政策功能,有效推动产业优化升级、促进中小微企业发展、改善生态环境、扶持弱势群体,促进国家经济社会协调发展。三是以提高政府治理能力、构建科学的政府职责体系为目标,注重理顺政府采购各相关部门职责,明确财政、发展改革、建设、审计等部门在政府采购制度中的应有责任,合理划分集中采购机构、部门集中采购机构、采购人之间的采购职责,理顺政府采购机构与公共资源交易平台之间的关系。

(二)以构建开放型经济新体制为依托推进政府采购市场对外开放。一是尽快掌握相关国际规则,强化吸收借鉴,充分利用GPA规则的发展中国家条款、例外条款与模糊条款,学习各参加方在不同发展阶段利用政府采购实现各种政策目标的做法,对国内政府采购制度进行必要重构。二是研究GPA参加方合法规避GPA规则的措施,合理评估各国政府采购市场开放的依据、现状、后果,尤其是地方政府采购市场开放规则,利用加入前时间出台扶持政策,建立更符合我国现实国情的制度。三是通过自贸区建设、中美战略与经济对话、中欧政府采购对话、亚太经济合作组织等双边和多边谈判机制,提升我国政府采购法律体系的透明度、公平性,提升政府采购实践中改善民生、保护环境、扶持弱势群体等政策的有效性,形成改善人类生存与发展条件的国际共识,进而提升我国在政府采购国际规则体系中的话语权。

(三)以全面深化改革为依托完善现行政府采购制度。一是注重系统布局,服务于国家总体发展战略需要和长远发展目标,构建长期改革框架,避免

改革政策的反复,更要防止陷入部门之间、地区之间或中央与地方之间利益博弈的恶性循环。二是健全完善政府采购基础性制度,如完整的规则体系、采购流程的标准化、统一采购商品目录标准及信息发布平台,形成规范各采购人具体操作行为的严谨缜密规则,确保政府采购整体制度设计与运行的有效性。三是从国家治理现代化的战略思维理顺政府采购制度与公共资源交易平台的关系,着眼构建现代市场体系和现代政府治理体系,既建立公平公开公正的市场规则,整合分散的公共资源交易机构,更加尊重市场规律,又要发挥好政府的调控管理作用,更好维护公共利益,保障社会发展的公平正义。

三、完善政府采购制度的建议

(一)健全政府采购健康运行的基础性制度。首先,形成系统完整的政府采购法律体系。整合《政府采购法》和《招标投标法》,形成统一完整的公共采购法律,建立涵盖所有政府采购实体与所有“政府目的”采购活动的法律体系,逐步将提供基础公共服务、从事公用事业的电力、电信、自来水等国有企业纳入政府采购范围,促进规范各类政府采购活动,解决两法在适用范围、废标条件、信息披露、权利救济和监督管理等诸多方面的矛盾和冲突。其次,构建与国家长期发展目标相一致的政策体系。不断健全促进节能减排、支持中小微企业发展政策,加快制定本国产品认定办法,制定政府采购支持老少边穷地区发展、保护残疾人等社会弱势群体的政策措施,研究出台政府采购促进自主创新的有效政策,推动采购中小企业产品。

(二)形成相对完整的政府采购运行体系。首先,完善高层次政府采购决策机构。增强中央决策层在政府采购改革中的顶层设计、统筹谋划、协调各方

利益得失的权力,统一领导和规划政府采购立法、政策制定、监督管理、GPA谈判等工作,协调处理政府采购改革与公共资源交易平台建设的关系。其次,健全政府采购管理运行机制。明确政府采购监督管理和操作执行的职能分工,解决部分集中采购机构与财政部门不分的问题。正确处理政府采购与公共资源交易的关系,构建公益性政府采购与盈利性公共资源交易分开操作的制度框架,不搞简单的机构整合或撤并。还要加快推进政府采购电子化,构建统一的基础数据库系统,合理界定集中采购、部门集中采购、分散采购等操作程序,建立统一的信息发布平台和商品目录标准。

(三)加强相关领域改革。一是推动政府预算改革。尽快出台新预算法,对政府采购预算完整性、绩效等进行明确规定,对公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保障预算、政府债务预算等全口径预算中的政府采购资金及活动进行全面详细规定。二是理顺政府与市场的关系,明确政府内部各机构在相关领域的职责分工。准确定位政府采购中各机构的职责,形成既合理分工又相互制约的管理体系,构建政府采购监管全覆盖框架。三是深化国有企业改革。推进政府采购与深化国有企业改革相协调配合,为界定政府采购范围、规范政府采购行为创造条件。四是推动政府活动标准化,提高政府活动透明度。严格“三公”经费支出明细、资产配置标准等维持公共活动运行的基本标准体系,有效规范公共部门工作机制和业务流程;并逐步将上述信息编制政府活动运营及绩效报告,向公众提供全面、完整、真实、细化的政府活动信息。

(作者单位:新疆社会科学院
审计署审计科研所)

责任编辑 李杰