

问计问策 提高政府采购效率

——财政部国库司赴大连、上海与部分全国人大代表座谈

□本刊记者 李杰

7月16日，从大连飞往上海的飞机降落在浦东机场时已近晚上11点，财政部国库司政府采购办公室主任王瑛一行匆匆走下飞机与上海市财政局同志汇合。夜幕渐沉，车子飞快地行驶在高速路上，外面已是一片寂静，而车内关于第二天与全国人大代表座谈的安排及讨论仍在继续。短短几日，从北京到大连再到上海，王瑛一行分别就第6592号《关于解决政府采购法实施过程中与合同法等相冲突的建议》、第5110号《关于改进政府采购工作的建议》与提案人进行面对面的交流沟通，听取代表们对

政府采购工作的意见及建议。

“让科研经费使用管理更加高效”

大连理工大学依山傍水，绿树成荫。全国人大代表、大连理工大学副校长宁桂玲对于自己的建议被财政部列为重点，并特意到大连来与自己进行面对面的座谈，十分感动。就高校实际采购中遇到的一些问题，宁桂玲说到：“高校采购主要满足两方面的需求，即日常教学活动办公和学科建设、科学研究及社会服务。采购所用资金按来源可以分为纵向经费（政府性拨款）和横向经费（企业性拨款），这些经费进入学校再支出即视为财政性资金，其使用必须符合

政府采购法的相关要求，然而在实际中，将政府采购法应用于高校一些采购项目时，却遇到与合同法等相矛盾的问题。”为此，她举例说：“比如政府采购法要求采购项目必须在资金落实的情况下才能组织实施，而像‘985’、‘863’、‘973’、自然基金等科研项目，专项经费按照国家申报要求，申请书中必须明确填报采购仪器设备名称、品牌、价格等，超过一定金额的仪器设备还需组织专家论证，项目一旦获批，必须按照申请方案执行，若变更还需报项目主管单位重新审批，这类项目无法执行招标采购程序。再比如，横向科研经费基本是通过谈判或参与企业组织的招投标方式获





得。对于招标合同而言,投标文件中明确要求要标明选用设备的品牌和价格,一旦中标,投标文件将成为合同附件一并执行。此类情况也无法组织招标,否则将违背合同。”

“能否对高校采购或大宗采购区别对待,”宁桂玲代表建议,“一是组织专家对高校政府采购情况进行调研和论证,制定相关实施细则,以更好地满足高校实际需求和发展需要。二是高校采购按照经费来源进行管理,对于校内常规预算可依据政府采购法执行。而通过申报或投标获取的经费,申报书或投标书中有约定的,按照约定执行,无特殊约定的,仍依据政府采购法执行。”

对此,王瑛答复道:“感谢宁校长对财政工作的关心、支持以及对政府采购工作的关注,并就如何完善政府采购制度、加强高校政府采购工作提出了很好的建议,我们进行了认真学习并加以研究。此行目的之一便是与您进行面对面的交流,希望结合财政实践及现实法律,对这一问题进行解释和澄清,以达到统一认识、规范科研经费的使用与管理的目的。”

王瑛指出,目前,我国高校在日常教学活动、办公、学科建设、科学研究以及社会服务等方面存在大量采购活动。尤其近些年来,科技创新日益受到重视,高校等科研机构获得的财政资金投入与日俱增,采购活动更加频繁。所以,有效管理这部分财政资金尤为重要。她说:“纵向科研经费源自国家财政,作为财政资金的一部分,其使用应当严格遵循政府采购法的要求,同时接受审计监督。鉴于其特定属性和目的,多年来,财政部门对这部分资金采取申报制来进行管理,对于符合条件的高校直接拨付资金,而非通过政府采购合同的形式实施管理。因此,在申报过程中,申请书约定内容并不适用《合同法》,二者之间不存在真正意义上的法

律冲突。就横向科研经费而言,需区别对待,对于其中高校通过参与市场竞争的方式获得的横向科研经费,在招投标文件中,当事双方对于所涉及采购项目都有着明确要求,从法律上看,双方所达成的合同以及中标文件,是双方在自愿基础上的市场行为,有别于纵向科研课题负责人的首次申请,资金也并非直接来源于财政部门,所以,此类采购可以不适用《政府采购法》。”

“当然,诚如代表所言,目前政府采购制度还存在一些不衔接不协调的问题,可能还难以满足高校采购的实际情况。为此,我们将进一步推进政府采购工作,”王瑛谈到,“一是将进一步明确政府采购法的适用范围,通过法律制度界定,澄清高校经费使用及管理中的一些误区,也解决这部分资金使用和管理中存在的盲点。二是正在研究简化程序,提高效率等改革新举措。如今年颁布的《关于推进和完善服务项目政府采购有关问题的通知》中,在审批程序、审批方式、延长采购周期等方面予以宽免措施,在需求管理、合同履行以及绩效评价等方面亦有改革新举措。此外,财政部也将会同教育部组织力量对高校政府采购情况进行联合调研,简化优化政府采购审批程序、创新采购方式,实现政府采购制度与财政资金管理的有效协同。”

“优化政府采购制度 完善政府采购平台”

全国人大代表、中科院上海分院常务副院长朱志远对王瑛一行特意到上海来听取自己的建议,表示十分感谢。他说:“政府采购平台的高效便捷对科研工作者来说十分重要,因为小到研究试剂,大到专业仪器设备,科研工作存在大量政府采购项目。目前,在实际工作中感到还存在一些问题,如部分政府采购商品价格高于市场均价,政府采购程序繁冗、周期较长,政府采购制度欠完

善,监督机制不到位等。”

为此,他建议:“一是引入竞争机制,建立政府采购网上商城。随着政府采购内容的多样化以及网络购物平台的迅速发展,政府采购应紧跟电子商务发展形式,开发网上交易平台。除具有其他购物网站的商品展示、查询等功能外,还应具备采购计划审批、产品价格对比、监督部门在线监管及评价等功能。二是优化政府采购程序,减少流转环节和时间。应健全高效的内部工作机制,整合采购程序,明确各环节时间节点,简化审批程序,减少审批环节,下方审批权力。三是加强宏观指导与顶层设计,完善监督机制。如政府采购管理部门应建立有效的监督机制与内控机制,完善项目评审制度,在采购、验收、付款各个环节形成相互约束的监管体系,堵塞采购漏洞。”

“朱院长的建议,所提问题很准、思考很深入、建议很实。”王瑛由衷地说到,“我们认真拜读了您的建议,感受到您对政府采购工作的关注和支持,对此表示敬佩和感谢。”

“诚如代表所言,自2003年《政府采购法》正式实施以来,全国政府采购规模从2002年的1009亿元增加到2013年的约16100亿元,政府采购范围从满足政府自身运转需要向为社会提供公共服务扩展,政府采购管理也从规范性监管向支持国货、节能环保、促进中小企业发展等调控政策推进。毋庸讳言,建议中反映的政府采购价格偏高、采购程序繁冗、采购周期较长、监管机制缺位与失位等问题,都是客观存在的,也是政府采购亟待解决的重要课题。”王瑛表示,“对于下一步政府采购制度改革,总体思路是‘抓两头,简中间’,即从‘程序导向型’向‘结果导向型’变革。将采购开始前的需求管理、采购结束后的履约验收管理摆到更加突出的位置,简化中间交易流程,逐步平衡政府采购质量、价格与效率三要素。

概括起来就是要推动‘四个转变’：即在制度目标上，要从注重节资防腐向实现‘物有所值’转变；在市场规范上，要从注重公平竞争向完善市场规则转变；在操作执行上，要从注重程序合规向专业化采购转变；在监管方式上，要从注重过程控制向结果评价转变。”

“对此，我们将加大工作力度，逐步加以完善，并有针对性的采取一系列措施，更好地推进政府采购工作。”王瑛说，“一是调整和完善政府采购法律制度，着力加强采购需求和履约管理。如去年颁发的《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号），将评审专家的作用前移到需求管理环节，并对履约验收管理提出了明确的要求；在即将出台的《政府采购法实施条例》中，将进一步明确加强采购需求和履约验收管理的要求。此外，我们还将进一步推进政府采购标准化建设，推动各类通用货物和服务的需求标准研究及招标文件格式文本的制定工作。二是优化政府采购程序，努力提高政府采购效率。按照国务院推动政府购买服务的要求，财政

部已经明确了对服务类采购要简化采购方式变更的审核程序。下一步，我们将研究出台一揽子措施，简化采购方式变更和进口产品审核的程序，尽量缩短审批时间。三是探索建立批量集中采购与电子商城相结合的模式，实现价格和效率的统一。认真落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》，对于通用类货物的采购，原则上应采用批量集中采购方式。有紧急或零星采购需求的，可在上年采购额10%的范围内通过协议供货或网上商城采购。为解决公开招标方式采购时间较长的问题，对批量集中采购，鼓励根据实际需要探索采用竞争性谈判、询价、单一来源等非公开招标方式提高执行效率。此外，财政部正在积极研究，组织开展试点，拟将网上商城作为协议供货采购方式的替代措施，并作为批量集中采购方式的有益补充。四是通过‘三个依托’，完善监督机制。一方面，依托主管部门，在监督机制设计上充分发挥主管部门的主管能动性。目前已在专家抽取监管、批量集中采购管理和采购超过限价标准的通用软件等方面

给予主管部门一定管理权限。下一步，将探索建立采购需求制定、采购内部监控、采购结果评价等方面的管理制度，在目前采购人需求责任的基础上，加强主管部门的采购管理责任。另一方面，依托审计监督。建立财政与审计部门定期沟通机制，定期开展监督检查，以促进政策执行机制的完善和采购行为的规范。同时，依托社会监督，进一步加大政府采购信息公开力度，在即将出台的《政府采购法实施条例》中作出规定，并将修改《政府采购信息公告管理办法》，推动强制性公开政府采购项目的预算情况、采购过程、采购结果及采购合同，确保各项信息及时、完整、规范披露，主动接受社会各方的监督，在降低监督成本的同时提升监督效果。”

听了王瑛的介绍，朱志远代表频频点头。他表示，感谢王瑛主任全面系统地介绍了政府采购制度设计及改进方向，这样的沟通方式既亲切又受益匪浅，领悟很多，使自己对政府采购改革充满期待，十分乐于见一个更加公开、透明、日臻完善的政府采购制度。□

【图片新闻】



千岛园葡萄喜获丰收

近年来，江苏省兴化市缸顾乡积极调整农业生产结构，向现代化高效农业、生态农业发展，为增加农民收入提供了产业平台。位于千垛菜花风景区西侧的千岛园果蔬专业合作社大力发展葡萄产业，并积极开发农家乐产业链，“夏黑”、“雨优一号”、“醉金香”等众多品牌的原生态绿色水果受到了消费者的青睐。

（薛宏金 摄影报道）