

深化改革 创新制度 努力开创政府采购工作新局面

□ 财政部副部长 刘 昆

一、十年政府采购制度改革的简要回顾

政府采购制度是公共财政管理的重要内容，也是政府调控经济的有效手段。作为引领公共财政支出管理改革的“三驾马车”之一，我国的政府采购制度在推进社会主义市场经济体制和公共财政体制建设的历史背景下应运而生。从1996年开始试点到1998年全面启动，特别是2003年政府采购法开始实施的十年来，政府采购制度步入法制化管理的轨道。沿着扩面增量和规范管理的主线稳步推进，走出了一条从无到有、从点到面、从小到大，具有中国特色的政府采购制度改革之路。

一是政府采购的范围和规模不断扩大。采购实施范围从货物类采购向工程类、服务类采购扩展，从传统的通用类货物服务向专业新型货物服务扩展，从满足机关单位办公需要向为社会提供公共服务扩展。全国政府采购规模由2002年的1009亿元增加到2012年的13977亿元，占财政支出的比重也相应由4.6%提高到11.1%。

二是政府采购法规制度体系不断健全。目前我国已初步形成了以政府采购法为统领、以部门规章为依托的政府采购法律制度框架，涵盖了体制机制、执行操作、基础管理及监督处罚等各个方

面的内容。依据公平、公正、公开原则架构的政府采购制度，改变了传统的政府部门自由随意采购的局面，确立了依法采购的市场规制，有效规范了政府支出行为和政府采购市场交易秩序，奠定了政府采购市场良性发展的基石。

三是政府采购管理体制机制不断完善。基本建立了“管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制，形成了以“集中采购为主、分散采购为辅”的采购格局，确立了以公开招标为主要采购方式的交易模式，促进了统一规范、有序竞争并对外开放的政府采购市场逐步形成。2012年全国采购规模中公开招标占比83.8%，政府集中采购占比65.2%。

四是政府采购政策成效不断显现。探索实行促进节能减排的绿色采购政策，建立了强制采购节能产品和优先采购环保产品的基本制度。支持中小企业发展的政府采购政策框架基本形成，2012年全国政府采购规模中中小企业获得的合同份额近80%。全面加强政府采购进口产品审核管理，全国政府采购总量中进口产品比例保持在3%以内。这些政府采购政策的实践，丰富了财政调控的方式和手段，促进了产业政策落实，显示出其作为宏观调控手段的重要作用。

五是政府采购开放谈判稳步推进。在我国加快融入全球经济一体化并从中受益的背景下，为了履行入世承诺，

2007年底我国向WTO提交了加入《政府采购协定》(GPA)申请书和初步出价，启动了加入谈判工作。目前，已提交了4份出价，按时履行了我国各项承诺，实现了预定的谈判工作目标。与此同时，积极应对中美、中欧高层对话机制下政府采购议题谈判，参与我国与有关国家地区自贸区协定、亚太经济合作组织(APEC)、经济合作与发展组织(OECD)等双边和多边机制下的政府采购磋商和交流。积极谈判和深入交流增进了理解，促进了共识，实现了预计谈判工作目标，也提高了政府采购应对国际化的能力。

十多年的改革实践表明，政府采购法确立的政府采购管理基本制度，顺应了我国社会主义市场经济体制建设的客观要求，符合行政体制改革的方向。政府采购制度确立的公平竞争、管采分离和成本效益原则，已逐步深入到政府采购活动的方方面面，推动了建设法制、责任、廉洁和服务政府的进程。作为公共财政管理的一项重要制度安排，政府采购制度的实施不仅节约了大量财政资金，而且对于创造公平竞争的市场环境、促进反腐倡廉以及推动实现国家经济社会目标发挥着重要的作用，彰显了制度的先进性和蓬勃的生命力。在看到成绩的同时，我们也清醒地认识到，政府采购制度的建设完善是个长期的过程，与行政体制改革要求及国际上比较成熟的政府采购制度相比，我们还有很

大差距。政府采购无论是在结果评价还是活动的规范上,都尚未达到制度的预期目标。

一是“规范”与“效率”目标远未实现。政府采购制度既是财政管理制度,也是预防腐败的“阳光制度”,规范与效率的统一是制度设计的题中应有之义。但从十年来采购监管的实践看,一方面,我们强调公开招标,而公开招标法定时间最快也需40多天,采购效率低的问题饱受社会诟病。而另一方面,不少采购结果却并没有实现“物有所值”的目标,不少公开招标反而出现被操控现象,这种既牺牲效率又未真正实现规范的效果,与政府行政体制改革的效能要求严重不适应。

二是高价采购与低价恶性竞争的现象并存。一方面,媒体多次曝光豪华采购、高价采购事件,特别是2012年社科院的相关报告引起了广泛的社会反响,协议供货采购中高价问题较为突出。另一方面,企业及产业部门又集中反映采购市场低价恶性竞争问题,出现“劣币驱逐良币”现象,不利于产业发展。缺乏有效竞争与没有质量保证的交易价格都是扭曲的价格,这些“高价”与“低价”现象充分说明了政府采购的市场规则并不完善。

三是监管需要与监管能力出现新的矛盾。随着我国经济社会的发展与政府职能的转变,政府采购越来越广泛深入地介入各政府机关单位的履职过程中,加强政府采购监管的呼声日高。而政府采购法与招标投标法并存的格局,特别是部分地方在公共资源交易市场建设中实行的“一委一办一中心”的管理体制,与政府采购法规定的“管采分离”原则不符,大大限制了采购监管部门的监管能力。同时,各级政府财政、审计、监察等监管部门过多关注对采购过程的监管,也导致了监管力量的分散。探索新时期行之有效的监管体系与方式,是当

前政府采购制度改革面临的重大课题。

四是采购扶持政策与公平竞争原则难于平衡。理论上讲,政府采购对特定对象的扶持政策是为了实现更高层次的社会公平正义。但近几年来,政府采购除落实国家层面要求的支持节能环保、购买国货、扶持中小企业、支持自主创新等政策功能外,各部门、各地方提出的扶持政策要求也越来越多。有些考虑不够周全的措施,存在与GPA规则及我国对外开放承诺和政府采购法公平竞争原则不相容的可能性,也容易被作为市场保护的手段。当前的政府采购市场不但存在已有扶持政策不落实的问题,也存在地区或行业保护趋势明显的问题。

五是人员素质与采购专业化要求不相适应。从全球范围看,各国政府采购都在向专业化采购转变。虽然截至2012年底,全国县级以上共设立集中采购机构2345家,从业人员约1.6万人;社会代理机构3000多家,从业人员约4.8万人;纳入专家库管理的评审专家23万多人,政府采购专业人员队伍不断壮大。但从实际情况看,专家不专的现象较为普遍,社会中介代理机构在低水平上代理采购业务,而各级政府设立的集中采购代理机构也缺乏专业化的发展定位,这些机构人员的现状,较大程度上制约了我国政府采购制度功能的发挥。

二、政府采购制度改革面临的新形势和新任务

党的十八届三中全会,是在我国改革进入攻坚期和深水区的关键时刻召开的一次具有重要历史和现实意义的会议。全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),描绘了在新的历史起点上全面深化改革的新蓝图、新愿景,提出了完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标,明确了深化经济体制改

革、加快转变政府职能、深化财税体制改革、构建开放型经济新体制、强化权力运行制约和监督体系等改革部署。这就要求深化政府采购制度改革,必须服从服务于加快完善现代市场体系,坚持公开公平公正的市场竞争原则,明确采购过程中的对等责权,完善公平交易的核心市场规则,推动统一开放、竞争有序的政府采购市场体系形成;必须服从服务于加快政府职能转变,进一步简化程序、改革监管方式,努力推动提高行政效能,提高政府购买公共服务的保障能力;必须服从服务于建立现代财政制度,推动政府采购需求管理与预算经费标准、公共服务绩效标准相结合,丰富政府采购的政策功能,强化财政政策在国家治理体系中的宏观调控能力;必须服从服务于构建开放型经济新体制,遵循GPA的非歧视和透明度原则、加强电子化手段管理等要求,对我国政府采购制度进行必要的改革和重构,注重改革的系统性、协同性、完整性和前瞻性。

当前和今后一段时期,深化政府采购制度改革,就是要围绕贯彻落实党的十八届三中全会精神和财政“十二五”发展改革目标,统筹国内改革和对外开放两个大局,推动政府采购管理从程序导向型向结果导向型的重大变革,更好地发挥政府采购制度在实现经济社会发展目标、提供优质高效公共服务、提高政府治理能力等方面的积极作用。具体地讲,就是要实现“四个转变”:

(一)在制度目标上,要从注重节资防腐向实现“物有所值”转变。政府采购制度在西方市场经济国家二百多年的发展历程中,逐步确立了“物有所值”的价值取向,完成了将评判采购活动的标准从“少花钱”向“花得值”的转变。虽在二战后一度扩大到更丰富的经济社会政策含义,但在上世纪80年代西方各国“新公共运动”后,又逐步回归到政府采购质量、价格与效率核心三要素的平衡

上来。“物有所值”是与服务政府、效能政府相对应的一个概念，借鉴西方发达国家“物有所值”的政府采购理念，就是要调整政府采购制度的管理重心，保障实现政府有关经济社会政策目标，就是要改革监管方式，从根本上提高行政效能。我国现阶段的政府采购制度体系把节约财政资金和预防腐败目标放在突出位置上，过多强调“完全市场竞争”与采购程序限定，轻视对采购需求与验收的管理。这不仅导致目前政府采购效率不高且质量无法保障，也弱化了其他经济社会目标的实现。在新的形势下，推进政府采购改革，就是要确立政府采购“物有所值”制度目标，加强顶层设计，确保制度体系的整体性、统一性、协调性与前瞻性。一是要完善公平交易的市场规则，从根本上夯实政府采购制度的运行基础；二是要推进监督方式改革，适当简化程序，加强对采购结果的评价管理；三是推动政府采购业务向专业化方向发展，实现政府采购质量、价格、效率的内在统一；四是拓展政府采购政策功能，协调处理好政府采购经济与社会目标的平衡关系。

（二）在市场规范上，要从注重公平竞争向完善市场规则转变。十八届三中全会的《决定》，提出了“要推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”的市场机制建设目标，指明了市场规则的核心作用。从西方发达国家政府采购公平交易核心机制来看，均是针对不同的采购对象设定不同的采购程序、评审方法以及不同的合同文本要求，并赋予采购人明确或选择采购需求的权力以及供应商选择合理报价的权力。这种先确立明确需求、后竞争报价的市场交易规则，不仅大大降低了交易成本，也大大降低了采购人员在采购活动中的道德风险。我国政府采购法虽然也确立了公平交易原则，但在制度设计上主要侧重于保障市

场竞争，强调的是给予所有潜在供应商平等参与权，而对保障交易公平的市场规则却缺乏相应的细化规定，导致实践中出现了采购需求不清、采购方式适用错误、评分方法设定混乱、评审标准不明确等一系列问题。要规范交易行为，保障市场有效性，就要重塑我国政府采购制度的市场规则。一是要明确需求特点、采购方式，评审方法、合同文本及评价方式的纵向对应规则，所有采购方式中的程序设计都要符合“先提供或获得明确需求、后竞争报价”的原则要求。二是要明确采购人需求责任。应通过法

的合规性采购转变为重需求的专业化采购。这种专业化主要反映在要求采购人保障需求目标的三个递进层次上：一是需求标准的完整性、准确性和合规性；二是需求标准的经济性及与产业的适应性；三是对产业发展的导向性。为此，美国实行了合同官制度，欧洲一些国家也对采购人员提出了相当高的专业要求。而我国政府采购法及相关制度对采购专业化的要求重视不够，采购人和采购代理机构往往较为注重程序规范以实现采购的合法性，忽视对采购项目需求特点的研究和采购业务专业化水平的

十多年的改革实践表明，政府采购法确立的政府采购管理基本制度，顺应了我国社会主义市场经济体制建设的客观要求，符合行政体制改革的方向。

律制度规定强化采购人在采购活动前或采购活动中提供或获得合理明确需求的责任。三是要改革现行评审制度。对采购人提供明确需求的通用货物或服务，原则上采用最低评标价法；对技术复杂、性质特殊的项目可以采用综合评分法，但评分因素应当设定在与报价相关的技术或服务上，且标准要明确；对无法明确需求需供应商提供解决方案或设计方案的项目，引入两阶段招标或谈判。四是加快政府采购信息化建设。通过信息化手段，推进政府采购标准化建设，提高政府采购效率和政府采购活动透明度，促进形成全国统一的政府采购电子化无形市场。

（三）在操作执行上，要从注重程序合规向专业化采购转变。从国际政府采购发展经验看，要适应提高行政效能要求，关键是在操作执行上将从重程序

提高，这是造成采购结果质次价高的重要原因。目前，社会中介代理机构的主要业务大都停留在程序代理而非需求研究代理，同质化发展恶性竞争问题严重。而一些集中采购机构也将自身定位在采购权的行使上，缺乏专业化的发展动力。下一步，要在通过《政府采购法实施条例》明确新的交易规则及采购人需求责任的基础上，大力推进政府采购行业向专业化方向发展。一是推动采购人加强需求研究管理。特别是结合国务院《关于向社会力量购买服务的指导意见》要求，开展对特殊专用设备及政府购买公共服务品目的需求标准制定工作。二是推动集中采购机构的专业化发展定位。要按照国务院《关于进一步加强政府采购管理工作的意见》要求，推进集中采购机构竞争，促进集中采购机构加强对通用类货物和服务需求标准及

招标文件的研究,改进服务,提高效率,不断提高集中采购的专业化水平。三是鼓励社会代理机构走差异化的发展道路,根据本单位人员的专业特点,确定重点代理领域,提高细分领域代理的专业化水平,真正做大做强。同时,各级采购监管部门也要完善对集中采购机构和社会代理机构的考核及检查体系,建立健全相关考核和检查指标,加强对采购专业人员的培训,停止抽签决定采购项目代理机构的做法,推动采购组织活动从程序合规向专业化采购转变。

(四)在监管方式上,要从注重过程控制向结果评价转变。从长远看,在市场交易规则明确的基础上,应扩大采购人在采购方式选择及需求标准制定方面的自主权,而通过争议处理和结果评价来保障采购行为的规范性,这是提高行政效能的根本途径。目前,我国政府采购法确立了“管采分离”管理体制,虽然符合决策权、执行权、监督权制约协调的行政体制改革方向,但整个监管体系主要针对采购活动设计。不仅在“采”上设定了选择代理机构、专家评审环节,而且在采购方式变更上也作了严格的程序限制。在解决程序空转、效率低下、无人对采购结果负责等问题上制度规范不足,程序上也有改善的余地。必须予以改进,在提高效率和社会效益的同时,还要防范廉政风险。要适应当前行政体制改革要求,在政府采购法修订前,应通过相关制度对现行做法进行调整。一是改革评审专家管理。通过制度调整将评审专家的作用由评审环节前移至采购需求制定环节,对技术复杂、专业性强的专用设备和购买公共服务等项目,适当放宽专家选择来源。二是合理选择采购方式。按照项目的需求特点和效率要求,细化区分各采购方式适用范围,简化审批程序,对技术复杂、专业性强的专用设备和购买公共服务等难以明确需求的项目,应从制度上明确采取

竞争性谈判方式开展采购。三是加大信息公开力度。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。四是逐步建立采购结果评价制度。结合预算绩效评价工作,围绕质量、价格、效率等核心要素,设立科学合理的采购结果评价依据和指标体系,对政府采购的资金节约、政策效能、透明程度以及合法性、公正性进行综合、客观评价。五是充分发挥审计监督作用。通过完善相关信息记录,为审计部门以采购合同为起点倒追采购过程的纵向审计监督提供基础,强化审计监督效果。

三、当前和今后一个时期重点推进的几项工作

全面深化政府采购制度改革的思想已经明确,各地各部门要切实转变思想,提高认识,不能把政府采购制度改革看成是一个部门独立的工作,而应该将其放到经济发展的全局中去考虑,政府采购工作只能加强,不能削弱。要将政府采购制度改革列入重要议事日程,坚定不移地向前推进,保持改革的力度不减、势头不弱、成果不断。当前和今后一个时期,要着力抓好以下几个方面工作:

(一)着力加强政府采购法律制度体系建设。在填补制度空白方面,财政部近年来重点抓了《政府采购法实施条例》《政府采购非招标采购方式管理办法》这两个大的制度立法工作。对于条例,财政部配合国务院法制办已先后进行了十余次的修改完善,目前起草阶段任务已基本完成,按国务院的立法计划,正在履行相关立法程序。对于非招标采购方式管理办法,目前已经财政部部长办公会讨论通过,很快将以部门规章的形式发布,将广泛应用于技术复杂、性

质特殊的货物和公共服务采购。在制度修订完善方面,我们以贯彻落实条例为重点,联合各地财政部门,启动了政府采购货物服务招标投标、投诉处理、信息公告、代理机构认定等部门规章的修订工作,目前这些工作正在进行中。此外,《政府采购本国货物管理暂行办法》、《协议供货管理办法》、《关于政府采购工程执行政府采购政策的通知》等重要管理制度也正在拟定中。上述我们深化改革的有关措施,均在目前起草或修订的制度办法中作了相应规定。希望各地各部门也要高度重视制度建设,结合本地区和本部门实际积极开展制度的填补补齐工作,努力做到“用制度管采”,“用制度管人”。

(二)着力扩大政府采购管理范围。目前,我国政府采购规模小、范围窄,服务项目是主要短板。《决定》提出要加快转变政府职能,推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买。不久前,国务院办公厅印发了《关于向社会力量购买服务的指导意见》,明确要求按照公平、公开、公正原则,建立健全政府向社会力量购买服务机制,并按照政府采购有关规定开展购买工作。财政部正在研究制定《关于推进和规范服务项目政府采购工作的指导意见》,拟在按需求进行科学分类的基础上,按照方式灵活、程序简便、竞争有效、结果评价的原则组织开展政府购买服务工作。这项工作涉及财政工作的方方面面,各地财政部门要高度重视,将其作为党组重要工作来抓,要动员财政部门各处室的力量,按照《指导意见》要求,制定工作方案,细化工作措施,及时研究解决试点工作中出现的新情况、新问题,努力推进政府购买服务工作。

(三)着力丰富政府采购政策体系。政府采购法虽然列出了政府采购政策在

购买国货、支持中小企业等方面的社会发展目标,但实施效果并不理想。究其原因主要是《政府采购法》没有专门规定采购人对落实政府采购政策的相关法律责任,现行采购程序及评审制度规定也不利于采购政策的实施。此外,现行政府采购的法律分割及政府采购适用范围小也是重要原因。要处理好政府采购经济与社会目标的平衡关系,充分利用政府采购政策工具推动经济社会目标全面发展,政府采购法律制度需要推进三个层面的改革:一是要将社会目标要求纳入政府采购的法律规范,在采购需求确定、评审制度选择及绩效评价指标中有相应的明确规定。二是清理社会目标排序。从国外相关制度看,不仅有购买国货、扶持小微企业、支持节能环保再生能源及科技创新等涉及产业发展的领域,还有劳动保护、职业安全、妇女权益、残疾人就业等社会责任方面的目标,要区分不同性质要求分别采用不同的手段予以支持。三是丰富政策工具。要明确采购标准、预算预留、评分优惠及企业或产品清单的政策用途。此外,还应深入研究安全性审查、政府服务等对等开放规则等新的政府采购政策工具。目前,部分地方出台了购买本地产品等针对本地区的政府采购优惠政策,不符合十八届三中全会建立全国统一市场的精神,必须进行清理和废除,以促进形成全国统一的政府采购市场。

(四)着力推进政府采购信息化和标准化建设。政府采购信息化建设的目标是建设全国统一的政府采购管理交易系统。2013年1月,财政部印发了《全国政府采购管理交易系统建设总体规划》和《政府采购业务基础数据规范》,为建设全国统一的政府采购信息管理系统提供了基础规范。我们要力争用三年的时间,建立起全国互联互通的政府采购管理交易系统,实现政府采购业务的全流程、全电子化操作。目前,系统建设进

展顺利,中央本级的管理交易系统、全国共享基础数据库已开始逐步试运行。从我们了解的情况看,各地也在加快管理交易一体化的政府采购系统建设。与此同时,财政部也加大了政府采购标准化建设力度,正在着手研究招标文件、格式合同等标准文本,制定政府采购操作工作规程、需求编制规范等,以推动政府采购的科学化规范化管理和政府采购市场的统一进程。

(五)着力推进各类改革创新试点。围绕贯彻落实中央关于厉行节约,反对浪费的要求,为破解部分政府采购项目价格虚高的难题,财政部目前正在大力推进各类改革试点:一是大力推进批量集中采购改革。中央单位从2011年8月起开始对台式计算机和打印机推行批量集中采购改革试点,有效遏制了协议供货的价格虚高,加强了政府采购需求管理,2013年已将试点品目扩大到便携式计算机、空调、复印机、复印纸等7个品目。2013年8月,财政部出台了《中央预算单位批量集中采购管理暂行办法》。下一步,各级财政部门要根据中共中央、国务院《党政机关厉行节约反对浪费条例》要求,在本级财政推开批量集中采购改革工作。二是改进协议供货方式。目前,我们正借鉴国外简化采购程序的做法,按照市场可选、价格可比、耗材通用、公务卡支付的原则,运用市场选择机制和电子化手段进行新的协议供货改革试点,并同步开展管理办法的研究工作。希望通过新的办法,彻底改变现行协议供货与市场脱节的状况,杜绝政府采购特供产品、专供产品,遏制“豪华采购”与“天价采购”,进一步提高采购效率。三是推行公务机票购买改革。目前,已会同相关部门完成了改革方案的研究起草工作,将通过实行在市场价基础上折上折的“双优惠”票价的方式,促进降低行政成本。该项改革争取2014年中央预算单位全部实施,省

级预算单位逐步实施。四是研究建立统一规范的公共资源交易平台问题。我们的初步意见是,任何一项改革,都应当将遵法守法作为基本要求,公共资源交易平台建设方案应当符合政府采购法规定,应当坚持电子化无形市场的方向。

(六)着力推进专业化队伍建设。建设一支专业素质过硬、知识结构全面、满足职业化要求的高素质队伍,是深化政府采购制度改革的前提条件,也是确保改革任务落实的必然要求。下一步,一是建立从业人员考试培训制度。要提高政府内部采购人员素质,对政府内部采购人员进行职业水平评价;要建立采购代理机构从业人员培训制度,经考试合格后方可上岗。同时,推进评审专家细化分类改革,建立健全对评审专家的准入、培训、评价和清退制度。二是建立政府采购信用体系。加强对政府采购供应商和从业人员信用信息的收集、整理、公示和应用,制定行业信用评价方法和标准,打破地区部门条块分割与行业保护,形成全国范围内政府采购信用信息的互联互通和互认共享。三是成立政府采购行业协会。加强行业自律,强化市场主体的社会公德意识,将诚信建设的要求内化为自身的道德标准和行为准则,自觉担负起法律责任和社会责任;弘扬积极向上的采购文化,大力加强政府领域道德建设,努力形成讲诚信、讲责任、讲是非的强大舆论氛围。

(七)积极稳妥推进GPA谈判工作。国务院对GPA谈判工作高度重视,已于2013年11月初成立了GPA谈判工作领导小组,目的是加强对谈判工作的组织领导,推动谈判工作全面深入开展。加入GPA谈判涉及面广,不仅需要GPA谈判工作领导小组成员单位的全力支持,与其他中央单位和各级地方财政部门也密切相关。下一步,财政部还将召开专题会议就GPA谈判工作进行部署安排。