

不断提高政府采购法的市场适应力

■ 于 安

2002年6月29日,第九届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了《中华人民共和国政府采购法》。自此,我国的政府采购事业正式步入法制化轨道。

政府采购是规制公共市场的重要制度之一,政府采购法是规制公共市场的基本法律。政府采购法规定了政府订单的授予方式和程序,使社会供应商通过平等竞争获得政府订单的权利得到了法律上的确认和保障。这种以竞争为核心特征的制度不但为供应商提供了商业机会,而且可以提高政府采购资金的使用效益。这两个方面是政府采购法以法律方式确认政府采购制度的基本出发点。

市场及其竞争是实现政府采购法立法的现实基础,市场及政府与市场关系的变化会极大地影响政府采购法的实施。政府采购法颁布十年来的市场供求关系发生了持续不断的变化,它考验着政府采购法的适应力,也加深了短暂十年的历史凝重感。2003年中央提出科学发展观,政府公共服务职能和推动可持续发展的职能得到了极大的增强,政府采购的需求结构、采购人结构也相应地出现与以前不同的情形。在市场供应和供应商方面,2001年中国加入世界贸易组织后,国有企业布局、经营机制和管理体制,民营经济在国民经济中的比重都展现了新格局。外国的产品和服务、基于外国投资的产品和服务及其供应商也占据了一定市场份额。在政府采购市场的发展中,某些产品的垄断倾向以及各类供应商之间的竞争力分层现象都陆续出现。对此需要充分和及时的政策调整和制度性回应,以实现实质意义上平等的市场竞争权,维护市场竞争的有效性。

政府采购的市场竞争,在法律上主要体现于以公开招标为中心的政府采购合同订立过程。在立法结构上

重心放在采购合同订立过程是正确的,但是政府采购法颁布十年来的实践经验说明,需要给予合同履行制度以更重要的位置和制度建设方面的投入。这不但对于维持竞争结果、实现竞争目的是必要的,而且对于保证各种合同及时正确的履行,特别是对提高政府政务、公共服务的产品、服务的质量以及降低采购供应风险也是必需的。合同履行制度的中心是对合同履行过程的监督和对交付验收程序的遵守。建设工程的监理、产品生产过程的检查、对最终产品质量的检验都应当有政府采购的特殊规则和必要制度,以次充好、假冒伪劣以及拖延交付等行为都应当予以禁止和杜绝。

我国政府采购市场面临着不断扩大对外开放的国际环境,包括多边和双边的、全球和区域的政府采购市场的开放,尤其是面对加入世界贸易组织政府采购协定的国际压力。加入世界贸易组织政府采购协定的条件,除了通过谈判确定该协定的适用范围以外,就是实现国内相关制度与该协定要求的一致化。前不久公布的新版《政府采购协定》的重要变化之一就是以新的方式定义了政府采购的法律特征,强调政府采购为实现政府目的的实质功能,而不同于政府采购的资金来源和采购者的法律身份。这一重要变化,为国内制度的一致化改革提出了具有挑战性的制度发展新议题和理论研究新课题。

政府采购法为我国政府采购制度奠定了法律基础,颁布十年来为保证政府及时履行法定职能和保护供应商的合法权益发挥了重要作用,同时也面临着市场变化和政府职能调整提出的新问题。我们要在科学发展观的指引下,加强理论研究,为提高政府采购法应对市场变化和政府职能调整的能力,为逐步完善政府采购制度而继续努力。