

# 加快法律制度建设步伐 促进政府采购全面发展

财政部部长助理 张 通

## 一、我国政府采购法律制度框架基本形成

政府采购法律制度建设，对于规范政府采购制度、促进政府采购改革与发展具有重要意义。我国自推行和实施政府采购制度改革以来，始终把法律制度建设作为一项重要工作来推进，并取得了一定成效。

(一) 完成了《政府采购法》立法工作。1999年4月，《政府采购法》正式列入了全国人大立法规划；2002年6月，九届全国人大常委会第28次会议审议通过了《政府采购法》，自2003年1月1日起正式实施。短短4年多的时间，我国完成了政府采购立法工作，成为我国政府采购法律制度建设的里程碑。政府采购法是政府采购工作的基本法，从国家法律层面解决了政府采购的宗旨、原则、管理体制、方式方法以及法律责任等重大问题，我国政府采购工作从此有法可依，步入了法制化管理轨道。

(二) 与法律配套的规章制度逐步完善。财政部作为政府采购监督管理部门，为贯彻实施《政府采购法》，推进政府采购改革，着力进行了配套的规章制度建设工作。比如，在规范招标行为，实现公开、公正、公平采购方面，以部长令的形式颁布了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》、《政府采购信息公告管理办法》、《政府采购供应商投诉处理办法》和《政府采购代理机构资格认定办法》等四个部门规章，以及加强政府采购货物服务项目价格评审管理的规定；在明确采购范围，加强采购管理方面，先后发布了《政府采购品目分类表》、《政府采购评审专家管理办法》、《集中采购机构监督考核管理办法》、《政府采购运行规程暂行规定》、《政府采购资金财政直接拨付管理暂行规定》和《中央单位政府集中采购管理实施办法》，以及加强政府采购供应商投诉受理

审查工作的规定等；在发挥政府采购政策功能作用，促进经济社会发展方面，制定下发了自主创新产品政府采购预算、采购评审和合同管理等三个办法，并先后与有关部委联合制定了《节能产品政府采购实施意见》、《关于环境标志产品政府采购实施意见》、《无线局域网产品政府采购实施意见》和《政府采购部门购置计算机办公设备必须采购已预装正版操作系统软件产品的规定》等。初步建立了以《政府采购法》为核心的规章制度体系，为《政府采购法》的贯彻实施奠定了基础。

(三) 地方法规制度建设取得重大进展。有的地方通过人大立法颁布实施本区域的政府采购条例，不少地方以政府令或者政府文件的形式制定了本地区政府采购管理实施办法，绝大部分地方财政部门都结合本地实际，根据《政府采购法》的规定制定了一些专项管理办法和具体操作规程。地方法规制度建设使《政府采购法》及其配套规章制度的实施更具针对性和可操作性。

目前，以《政府采购法》为中心的政府采购法律制度基本框架已初步建立，有法可依、有章可循的政府采购工作局面基本形成。法律制度框架的建立，大大推动了政府采购的发展。具体表现在：一是规范了政府采购行为。随着政府采购法律制度不断完善，政府采购管理和操作的规范性不断增强，透明度不断提高，政府采购公开、公平和公正性日趋强化。二是促进了政府采购规模持续增长。2006年全国政府采购规模达到3681.6亿元，比2002年增加了2600多亿元。三是促进了政府采购政策功能的实现。随着促进自主创新以及节能环保等政府采购政策的实施，政府采购支持经济和社会发展的政策功能开始显现。仅从政府采购节能产品情况来看，2006年达到同类产品采购总额的66.7%。四是提高了政

府采购资金使用效益。依法实施政府采购,促进了部门和单位预算管理、财政资金支付管理等环节的规范化,政府采购资金节约率持续增长,资金使用效益不断提高。2006年全国节约资金440.6亿元,节约率为10.7%。五是促进了廉政建设。政府采购操作行为日益规范,随意干预政府采购活动的行为逐渐减少,在一定程度上遏制了违规行为的发生。

## 二、我国政府采购法律制度建设面临新的形势和问题

法律制度建设是一个永无止境、不断完善的过程。目前,尽管我国政府采购法律制度建设取得了很大进展,但还不能满足全面推进政府采购制度改革的需要,与世界上一些发达国家健全的政府采购法律制度相比还有较大差距,政府采购法律制度建设面临新的形势和一些问题:

(一) 政府采购法律制度体系还不够健全。目前,在《政府采购法》之下,缺少更具操作性的下位法规范,包括承上启下的政府采购行政法规,以及更为健全的政府采购规章制度,这不利于通过多层次的制度规定,全方位规范政府采购活动。

(二) 政府采购行为还不够规范。最近一段时间,在政府采购执行操作过程中反映出质次价高、采购效率低、代理机构操作不规范、服务态度差、方式审批不严格、采购人规避和干预政府采购活动等问题。同时,在招标文件编制、采购程序、专家管理、中标确定和合同验收等环节也存在不规范和监督管理弱化等问题。解决这些问题,需要从法律制度层面进一步加以规范和完善。

(三) 政府采购管理体制和运行机制还不够完善。经过几年改革,政府采购监督与操作职能分离工作取得了明显进展,但一些地方仍存在“管采合一”现象,管理机构和操作机构已经分离的,在职能细化、形成相互促进、相互协调和相互制约的管理体制方面尚需进一步落实到位。在采购操作规程、供应商诚信建设、评审专家管理、集中采购机构考核和监督处罚等方面规范有效的工作机制和监督体系也亟待建立健全。

(四) 政府采购规模和效益还有待进一步扩大。我国政府采购规模虽然多年大幅度增长,节约了大量的采购资金,但与依法应达到的水平及国际水平相比,还有很大潜力有待挖掘,法律规定范围内的采购项目还未完全纳入政府采购制度范围内,政府采购在节能环保、激励企业自主

创新等方面的政策功能,还有更加充分的实现空间。

此外,我国政府采购法律制度还需要根据加入WTO《政府采购协议》进程,按照WTO《政府采购协议》要求适时予以调整。

## 三、我国政府采购法律制度建设下一步的主要工作

面对新形势、新问题,我们要充分借鉴国际先进经验和做法,进一步建立和完善相关法律制度,尽快形成一套完整的政府采购法规制度体系。为此,应重点做好以下几个方面的工作:

(一) 加快《政府采购法实施条例》立法步伐,健全政府采购法律制度体系。《政府采购法实施条例》是承上启下的政府采购行政法规,应使法律规定的主要内容和要求具体化,以增强法律规定的严密性和可操作性。目前,由财政部组织起草的《政府采购法实施条例(草案)》已报国务院法制办,国务院法制办正在重点研究并进一步修改完善。

(二) 完善政府采购支持经济社会发展的制度措施,发挥政府采购政策功能作用。继续研究并完善促进自主创新的政府采购相关政策,启动制定国货认定标准和购买管理办法,研究制定促进中小企业尤其是小企业发展的制度办法,健全政府采购促进节约能源、保护环境的政策措施,重点研究政府强制采购节能产品的实施办法。

(三) 加大政府采购管理与运行的规章制度建设力度,规范政府采购行为。主要是围绕深化改革和解决问题两方面开展规章制度建设工作。在采购操作执行环节,从采购程序、信息公开、采购文件格式文本、专家评审和合同签订等方面制定有关规章制度。同时,在提高采购效率、理顺管理体制、强化采购监督管理、严格集中采购机构考核、构建供应商诚信体系和电子化采购平台等方面作出制度规定,为规范政府采购市场提供制度依据。

(四) 加强《政府采购协议》规则研究,为加入《政府采购协议》做好制度准备。启动《政府采购协议》谈判和加入《政府采购协议》对我国来说是一项崭新而又艰巨的工作,必须组织专家力量加强对《政府采购协议》的研究,熟悉《政府采购协议》规则,逐步缩小我国政府采购法律制度与《政府采购协议》规则的差距,为加入《政府采购协议》奠定基础。●

(本文是作者在财政部举办的政府采购法律制度建设国际研讨会上的讲话,本刊略有删节。)