

预防和治理政府采购领域 商业贿赂行为的对策

中央纪委驻财政部纪检组 监察部驻财政部监察局

1996年至今,我国政府采购从试点初创到全面实施,不断发展壮大,采购规模由改革初期的十几亿元增长到2005年的2927亿元。在取得成效的同时,政府采购相关人员因商业贿赂问题受到惩处的案例时有发生,政府采购“阳光工程”正面临着商业贿赂行为的侵蚀。因此,有效开展政府采购领域预防和治理商业贿赂工作,对于提高政府采购工作的质量和效率,保障和促进国家大政方针的落实,有着十分重要的意义。

规范运作 完善政府采购运行机制

加强制度建设,建立相互制衡机制。在外部制衡方面,进一步建立和完善以政府采购法为核心的规章制度体系,从机制上管好事、管好人,实现依法行政、依法采购。特别是要加强管理运行机制的建设,明确地(市)和县级政府采购机构设置要求,做到“管采分离”,真正解决管理上“缺位”和执行上“越位”的问题,确保政府采购的公开、公平和公正,防止分散腐败演变成集中腐败。在内部制衡方面,集中采购机构、采购社会代理机构的内部机构和岗位设置要体现权力制衡的基本要求,建立健全内部控制制度和重大问题集体审议制度,防止权力过分集中。尤其是要加强立项环节的管理,实行管理者、组织者、使用者相分离;严格履行程序,在采购环节上坚持组织者、定标者、使用者相分离;坚持从严要求,在验收环节上保证组织者、验收者、付款者相分离。

规范政府采购运行程序,建立标准化政府采购市场。逐步完善政府采购预算编制、采购项目立项、采购方式申报审批、资金结算、合同备案、投诉处理等工作程序,建立项目立项监督、采购行为约束、采购资金结算“三环节一主线”的监督制约机制。建立健全政府采购评审规则,完善专家库制度和抽取使用管理;资金拨付中,要实行集中支付和按进

度拨款,加强采购结束后的项目绩效审计。

强化督查 健全政府采购监督体系

从本质上讲,政府采购制度本身就是政府对其购买性支出实施监控的一种有效形式,但政府采购行为在运行过程中容易发生偏差,因此,必须加强对政府采购行为的监督,建立多层次的监督体系和渠道:

1. 加强财政监督。财政部门作为政府采购的主管部门,要根据政府采购政策、原则、采购预算和计划、采购反馈信息等加强对政府采购全过程的监督。其中,要侧重于对采购计划的执行、采购资金的使用、采购方式的运用、采购过程及行为进行监督;将各部门政府采购带来的新增资产和原有的旧资产全部纳入资产信息库进行管理,当采购人在申请购买新资产代替旧资产时,预算管理部门就可以根据信息库里的信息加强对政府采购预算的审批和立项的审核,这样不但使财政部门能够掌握国有资产的全面情况,防止国有资产的流失、闲置和浪费,还能有效引导各单位从工作的需要出发适度编制政府采购预算,有效解决盲目采购,有助于从源头上防治政府采购中的奢侈浪费现象。

2. 完善法律监督。法律监督机制可以大大提高政府采购规则的权威性,有效遏制和预防潜在的违规行为。要以现行有关法律为基础,研究建立政府采购领域反商业贿赂法律法规体系,明确界定商业贿赂行为,规范政府采购当事人的商业交易行为,使政府采购活动有章可循、有法可依、违法可究。

3. 重视专业监督。纪检、监察、审计、技术监督等专业部门的监督是保证政府采购制度改革健康发展不可缺少的手段,财政部门要与这些职能部门形成相互协调配合的监督合力。同时,还要注意发挥招投标代理机构、会计师事务所、审计师事务所、资产评估机构等社会中介组织的作

用,加强对政府采购效益的评估和跟踪检查,促进政府采购行为的规范和采购质量的提高。

4. 接受社会监督。采取有效措施,提高政府采购的透明度,凡是能公开的信息,如招标信息、采购法规、评标办法等内容及时通过媒体向社会公开;要逐步建立政府采购廉政监督员制度,从社会各界聘请部分人员参与政府采购监督活动;建立不良记录“黑名单”制度,并予以曝光和严肃处理,以保证政府采购工作规范进行,促进反腐倡廉。

改革创新 建立防治商业贿赂长效机制

1. 进一步深化财政管理制度改革。把治理商业贿赂工作与深化财政管理体制改组结合起来,在政府采购预算和计划编制方面,继续深化预算编制改革,强化部门预算特别是政府采购预算的编制与执行管理,完善政府采购预算和政府采购资金支付管理办法,确保政府采购项目支出严格按照政策制度规定和采购计划批复的内容、标准、方式执行,从源头上规范支出行为;完善政府采购资金专户管理制度,规范对采购单位申请拨付采购资金的审核,确保政府采购资金使用的安全和规范。

2. 建立政府采购信用体系。坚持诚实守信的原则,依靠全社会建立广泛的信用评价体系,审核参加政府采购活动的供应商(包括企业及其委托代理人)在信用档案中是否有不良纪录,建立信用考核信息反馈制度,将供应商在政府采购活动中的信用表现纳入全社会信用评价指标。对于严重的违规违纪行为,记入不良记录档案,对于屡屡失信违规的单位,列入“黑名单”,实行市场禁入;对于连续良好执行政府采购合同的供应商,在以后的政府采购中优先考虑。

3. 积极推进电子化政府采购制度建设。经验表明,在公共资源配置过程中,仅仅依靠道德自律或互相监督,无法从根本上解决腐败问题。因此,需要创新政府采购方式,建立电子化政府采购平台,逐步实现网上受理政府采购方式审批、评审专家抽取和考核、政府采购代理资格审批和供应商资信管理等功能,通过网络采购公开竞价、自动报价和竞标,形成高度透明的采购行为自动监督机制,降低合谋腐败的概率。如吉林省长春市建立了评审专家自动抽取系统和语音自动通知系统,由采购人、供应商现场随机抽取评审专家并进行语音自动通知,对本年度连续抽取使用三次的专家,系统自动予以屏蔽,切断了供应商贿赂专家的渠道;在评标区设置视频监控系統、通讯设备屏蔽系统、会务沟通系统、通话变声系统,以及独立评审室等措施,保证了评标现场的公正;现场公布评审结果后,未中标的供应商可以通过会务系统,在双方不见面的情况下,就自己未中标的原因和招投标的程序咨询评委会,有利于供应商了解自身不足和

消除猜疑。通过以上措施,长春市政府集中采购取得了三年“零投诉”的良好成效。网络采购带来的廉洁,有助于提高公众对采购机构及有关方面的信任程度,有助于推进电子政务建设,提高政府管理效率,提升政府形象和促进政府机构改革。

鼓励竞争 充分发挥市场机制的作用

政府采购作为实现公共资金资源有效利用的一个重要制度手段,很大程度上同样受到市场机制的影响。政府采购的政策制定与监管部门在政策和制度安排中,要充分发挥市场在配置政府采购资源中的基础性作用,凡市场能解决的问题,尽量通过市场解决,通过减少行政对市场的干预,尽可能压缩“权力寻租”的空间。通过充分竞争,一方面,可以真正发挥价格、质量、技术、服务等效能竞争手段的作用,实现政府采购的经济性。另一方面,加快培育我国企业在政府采购领域的国际竞争力。应当认识到,我国政府承诺最迟2007年底前启动《WTO政府采购协议》的谈判工作,从总的发展趋势看,开放政府采购市场是迟早的事。因此,重视发挥市场机制的作用,鼓励、支持所有有意于参加政府采购市场的企业依法开展充分竞争,不断培育和规范我国的政府采购市场,有利于提高我国企业的全球竞争意识和综合实力,在今后世界范围内的政府采购市场竞争中取得主动。

营造政府采购良好的外部环境

加大宣传培训力度,提高政府采购监管部门和采购人依法行政、依法采购意识,引导供应商树立诚实守信、公平竞争和遵纪守法意识;对于采购代理机构的人员和评标专家,不仅要学习政府采购相关规章制度,提高业务能力,还应加强管理和考核,持证上岗。通过持续加大宣传培训力度,打造一支高素质的政府采购队伍,进而在全社会形成一种自觉学法、用法、守法和执法的良好氛围。

采取多种措施,严厉打击商业贿赂行为。充分调动广大群众参与治理商业贿赂的积极性,以信息技术为依托,畅通信访举报渠道,建立有奖举报、保护举报人等制度,形成有效的激励机制,提高群众参与反腐败工作的积极性、主动性,使治理政府采购领域商业贿赂工作成为全社会共同参与的自觉行动。充分运用法律、行政、经济、纪律等各种手段,加大对商业贿赂的查处力度。同时,通过案件的查处,及时发现体制、机制、制度和管理方面存在的漏洞和薄弱环节,探索加强防范的途径和办法,把查办案件成果转化为治本资源,充分发挥案件查办工作的后续效应。●

(执笔人:王琦章)