

# 部分国家和地区

○ 徐志

## 政府采购管理制度综述



我国政府采购制度起步较晚，机制还不很健全，实践中不可避免地会出现这样或那样的问题，因此，有必要学习国外政府采购制度管理方面的经验，取其所长，为我所用，以确保我国政府采购制度的健康发展。

### 政府采购的法律保障

政府采购若要做到制度规范，各项程序落实到位，就必须有法可依。因此，各国都十分重视政府采购的法律保障。美国是政府采购法律体制建设最为完善的国家，它的采购法规可分为三个层次：一是政府采购基本法律。主要有《联邦财产与行政服务法》、《联邦采办政策法》、《联邦采购合理化法案》等。二是与政府采购相关(或配套)的法律。主要有《合同纠纷法案》、《公共工程法案》、《小企业法》、《购买美国产品法》等。三是政府部门制定的实施条例。主要有联邦事务总局颁布的《联邦政府采购条例》、国防部制定的《武装部队采购条例》、《国家航空航天采购条例》、《联邦采购文件管理规定》、《联邦采购规定》中的部门采购办法、联邦采购改革、计算机采购等。欧盟对政府采购的法律规定是以“指令”的形式出现的。它包括：货物采购指令、公共工程采购指令、公用事业采购指令以及公共服务采购指令等。英国没有一部

全国统一的政府采购法律，但政府采购的法律依据及规定都散见于各类法律法规之中，且英国作为欧盟成员，也可以以欧盟的“指令”作为法律依据。

### 政府采购的组织形式

目前通行的政府采购组织形式大致有三种：集中采购形式、分散采购形式、集中与分散相结合的采购形式。美国政府当前所采用的是集中与分散相结合的采购组织形式，即联邦政府的一个专职机构直接负责对部分货物、服务、工程的采购，部分特殊货物、项目或低价值货物则由各政府部门自行采购。韩国和香港地区也采用这种组织形式。欧盟各国的情况有所不同，如法国、意大利等6个国家集中采购程度仍然比较高。不过，从世界范围看，政府采购组织形式的发展历程为：分散→高度集中→适度集中，发展趋势是逐步走向分散，这主要是为了平衡效益与效率之间的关系。

### 政府采购的方式

目前国际上通行的政府采购方

式主要是招标和谈判两种。欧盟通用的采购方式有四种，即公开招标、邀请招标、竞争性谈判及单一来源。其中后两者统称为谈判采购。美国在2500美元以上的大额采购金额中采用了公开招标和协商招标两种方式。新加坡的招标方式有公开招标、选择性招标和有限性招标三种。香港普遍采用公开招标采购方式。

### 政府采购的程序

各国的政府采购程序大体相同，略有差异。美国的采购程序包括两个阶段10个程序，第一阶段为合同形成阶段，含6项程序：确定采购需求、预测采购风险、选择采购方式、对供应商进行资格审查、执行采购方式、签订采购合同。第二阶段为合同管理阶段，含4项程序：履行采购合同、以合同执行的阶段性结果和最终结果进行验收、结算、效益评估。英国的采购程序为：制定采购计划、确定采购需求、执行采购方式（选择供应商）、签订采购合同、合同履行、采购评估。新加坡的政府采购主要包含7个程序：制定采购要求、获取购买资格、估算购买经费、依照协定确定项目性质、制定采购方案、实施采购计划、处理采购活动中出现的其他问题。

### 政府采购的管理与技术保障

1. 制定采购计划。像英国，其预算支出部门一般要制定一个3年的采购计划，使政府采购具有一定的预期性，避免盲目采购现象的出现。比利时、芬兰等国也有这种做法。

2. 加强采购监督。意大利政府规定，任何形式的采购合同都要报国家审计院审查、注册。审计院隶属经济财政部，主要负责对政府采购

活动的监督。英国通过对采购的评估来加强监督，一般是聘请独立的财务分析公司和专家进行抽查，被抽查的采购项目从采购计划制定到合同履约的全过程都要进行严格和仔细的审查。

3. 重视采购中的争议与诉讼的处理。欧盟规定，凡在采购过程中出现的异议或违法行为，有关人员（如供应商等）可以向欧洲法院投诉。新加坡也专门设立了政府采购裁决法庭，对采购过程中出现的违法行为和争议诉讼进行裁决。

4. 运用电子手段来加强政府采购的技术保障。意大利通过建立公共信息技术服务公司在网上收集用户需求，并组织网上招标，以提高采购效率，降低成本，并使意大利成为欧盟第一个实现政府采购电子化的国家。韩国政府采购目前基本上是在网上完成的。韩国政府每年都将采购信息在因特网上公布，供应商根据所获取的信息，在网上投标。投标结果由电子计算机自动排位确定，并自动向社会公告，所有的物资采购都在网上进行。目前通过因特网进行的政府采购品目达12000多个，金额4兆韩元。新加坡政府也在互联网上专门设立了招标信息服务网站，采购和供应双方可以非常方便、迅速地获取自己所需的采购项目、日程、报价及合同授予等信息。政府还利用互联网建立了一种双向的、交互式的电子交易系统，大大提高了政府采购工作的技术保障。

### 政府采购的管理机构及人员的管理

美国的政府采购管理机构比较完善，它由四个层次构成：联邦政府采购机构——联邦事务服务总局；美国州政府和地方政府采购机构；政府采购专业协会；政府采购人员资格认证机构。韩国在财政经济部

下设调达厅负责专职采购工作。调达厅下设2室、3局以及10个地方厅、5个海外购买办公室，主要负责政府公务用商品的采购和管理。香港的政府采购主管机构为财政司，具体操作事务由其下属物料供应处负责。

在人员管理方面，美国的经验是：首先政府采购人员必须持证上岗。也就是说，只有通过资格认证考试的人员才能成为政府采购人员。目前美国政府采购人员资格认证称号有：专业公共采购员、注册公共采购官员、注册采购管理员、注册专业合同官员、注册专业后勤师等。要获得这些资格认证称号，就必须掌握政府采购的相关理论和知识。其次要进行上岗培训和在职培训。负责大宗商品或具有高风险商品和服务的采购官员，要经联邦政府培训，受过高等教育；负责小额商品采购的官员也要通过部门培训方可上岗。在职人员若想得到晋升还必须通过在职培训。在香港，政府物料供应处招募人员的最基本条件为高中毕业生，实际上主要是招收大学毕业生。进入物料供应主任系列的人员，要求持有公认机构发放的物料采购与供应文凭，如英国特许采购与物资协会学位或香港理工大学采购与物料证书等。为了不断提高采购人员的专业水平，政府物料供应处为他们提供持续的教育和培训，主要形式有：资助物料供应主任级别人员进修专业课程；为职员提供课堂培训，包括采购专业知识、审计、会计、仓库管理等；安排高级职员进修专门技能课程，如高级谈判课程、采购技巧以及采购法律课程等；派遣高级职员参加本地及国际会议，掌握国际上政府采购发展的最新动态。

（作者单位：中南财经政法大学财税学院）