

实施政府采购制度 强化财政支出管理

○ 楼继伟

政府采购将竞争机制引入公共支出的使用中,符合纳税人对政府少花钱、多办事的愿望,同时提高了采购活动的透明度,便于纳税人监督公共资金的分配和使用。这一制度在市场经济国家已有两百多年的历史,被称为“阳光下的交易”。在我国起步较晚,并取得了初步成效。

一、工作回顾及成效

去年,国务院明确授予财政部“拟定和执行政府采购政策”的职责。一年来,各级财政部门为履行这一职责做了大量卓有成效的工作:努力探索和研究政府采购的理论,积极宣传政府采购知识;全面启动政府采购的立法工作,制定颁布了《政府采购管理暂行办法》及其一系列配套办法;切实指导和推动了政府采购的试点工作。

1. 提高了财政资金的使用效率。在政府采购试点工作中,采购机关充分利用政府采购的规模优势,采用公开招标采购方式,将竞争机制引入到预算管理中,“物有所值”的原则得到了充分体现,节支效果非常明显。如今年6月份民政部组织的救灾专用帐篷采购,节约资金1600万元,节支率为32%。据统计,1998年地方的政府采购规模为31亿元,共节约资金4亿多元,平均节约率为13.38%。今后一个时期,随着经济的发展和各项改革政策的到位,财政收入占GDP的比重将会逐步提高,政府采购资金实现国际公认的占GDP10%是完全有可能的。那时,我国的财政预算中的政府采购资金将达上万亿元,如果平均节支率也按10%计算,可节约财政资金近千亿元。因此,从发展的角度看,开展好政府采购工作,逐步扩大采购范围,节约预算资金,

是缓解财政收支矛盾、减轻债务负担的重要途径。

2. 强化了财政支出的管理监督力度。一方面,延伸了财政监督。在政府采购工作中,财政部门从部门预算中将一些采购项目单列出来,强制要求采购机关进行公开招标,并要求提交阶段性报告备案,随时掌握进展和动态。采购合同履行完毕后,要求提供由第三方签名的验收报告,财政部门根据采购合同及验收情况,直接将采购资金拨付给供应商。这些措施改变了长期以来“重分配、轻管理”的局面,使财政监督由分配环节延伸到使用环节,由货币形态延伸到实物形态,杜绝了采购机关截留和挪用财政资金,将《预算法》中有关财政监督的规定落到了实处。另一方面,由于坚持了“公开、公平、公正”原则,对采购行为的监督机制正在形成。一是直接监督。现行的采购方式主要是公开招标,招标公告发布后,整个采购过程全部处于供应商的监督之下。供应商为了保护自己的正当利益,自觉地进行相互监督。对违反“三公”原则的人和事,供应商就会向招标人提出质疑。二是行政监督。供应商对采购过程中出现的问题,在对质疑效果不满意的情况下,可按规定直接向政府采购管理部门投诉。三是司法监督。供应商在受到不公平待遇时,如对政府采购管理部门的处理决定不服,可按现行的司法程序,向法院提请诉讼,也可向仲裁机构申请仲裁。四是社会监督。一些部门或地区在采购活动中,经常邀请纪检、法院、公证、新闻机构的代表参加开标和评标监督。可以说,这是一项融业务工作与监督工作于一体的制度。有利于消除政府采购的暗箱操作,提高采购活动的透明度,有效地遏制了以往采购活动中经常发生的各种腐败(如拿回

扣、开大发票等等)现象,促进了反腐倡廉工作,有利于树立政府部门廉洁、高效的良好形象。

3. 增强了我国加入世贸组织谈判中的地位。政府采购市场是一个比较特殊的消费市场,它的封闭是暂时的,开放是必然趋势,当然开放必须是对等的。由于我国至今还未签署国际性或区域性的政府采购协定,并在《政府采购管理暂行办法》中作出了强制性购买国货的规定,在采购实践中,采购机关也基本上做到了优先购买国货。这种局面明显地限制了跨国公司的商业机会,引起了国际社会的广泛关注。德国、加拿大、韩国等国家的有关政府部门及亚欧、亚太、国际政府采购协会等组织,先后组团来华考察,希望全面了解我国的政府采购情况。目前,具有多边约束力的国际性政府采购协定是世贸组织的《政府采购协议》,按该协议的规定,签署协议的成员首先必须是世贸组织的成员。在我国正努力加入世贸组织的同时,推行政府采购制度,逐步形成有秩序的采购市场,有利于有序的对外开放。

二、明年及今后一个时期的工作重点

经过近两年的试点工作,我们在政府采购管理和实施方面已经取得了一些经验。《政府采购管理暂行办法》及其配套实施办法的出台,以及大部分地区政府采购法规或规章的颁布,基本上结束了我国政府采购工作无法可依的局面。今后一个时期,我国政府采购工作应从国情出发,以建立与国际法要求相衔接的,符合市场经济规范和公共财政框架要求的政府采购制度为目标,逐步确立政府采购的法律体系,并依法管理、监督政府采购行为,从制度上强化财政支出管理和杜绝采购中的腐败现象。各级财政部门要进一步统一认识,加强领导,切实转变观念,继续把推行政府采购制度作为全面提高预算管理水平和强化廉政建设的一个突破口来抓,取得更大成效。

1. 进一步扩大政府采购规模。目前,我国的政府采购工作已由初创阶段向全面开展阶段过渡,采购范围已由货物采购扩大到工程及服务领域。货物采购由单一的公务用车逐步扩大到计算机、办公用品、医疗设备、电梯、家电等多种标准商品。工程和服务采购项目也开始走向多样化,包括项目有房屋修缮、市政工程、建材、会议接待、汽车加油、车辆保险、汽车维修、工程设计、网络开发和建筑设计等。采购方式逐步走向规范,主要是竞争性招标和邀请招标。今年7月份,李岚清副总理在致财政会议信中,明确指示要加快我国政府采购制度建设步伐。财政部也明确指出,今后政府各部门的各类办公用品、设备、公共设施及政府所需的其他劳务,在条件允许的情况下都要通过公开竞争的方式向社会购买。各地可根据当地实际,按照先易后难、先大后小的原则,确定采购目录和制定实行招标采购的最低限额标准。招标限额以下的小额采购项目,可试行采购卡制

度,即以资金卡代替现金支付。小额采购尽管单项合同价值很低,但由于合同数量多,统一到指定商业企业购买也能获得资金的规模效益。尤其在城市,可以尝试利用银行的城市结算网络进行资金结算。各地可根据采购实践的进展情况,逐步降低招标限额,扩大招标范围。招标限额的下降与采购卡制度相结合,就能对政府采购行为进行全面的规范。在不影响国家安全的前提下,军队的一般货物、工程和服务也应积极实行规范的政府采购制度。

2. 逐步建立并完善政府采购的监督管理机制。财政部门 and 采购机关都要严格按《政府采购管理暂行办法》的有关规定,各负其责,相互监督。政府采购管理部门要做好以下几个方面的工作:要加快制定政府采购的有关法规和政策。随着预算编制细化以及政府采购工作的推进,要将采购预算中易于实行集中采购的项目纳入采购目录,交集中采购机关(即各地的采购中心)统一组织实施,并对采购过程进行监督。未纳入采购目录的采购项目,仍由各单位(即各主管部门及所属行政、事业单位和社会团体)按《暂行办法》自行组织采购,财政部门要按《暂行办法》加强对采购行为进行监督。根据采购合同和履约情况,由财政总会计申请拨款事宜,货款要直接支付给供应商。采购资金应由财政总会计统一管理,不得游离于预算管理之外。集中采购机关是政府采购事务的实施部门,没有管理职能。目前,很多地区成立的采购中心应该行使集中采购机关的职责,各级财政部门要采取相应的措施,促使采购中心向采购主体转换。在初始阶段,采购中心可将招标工作委托给中介组织承办,但要创造条件,尽快掌握独立编制标书和组织招标投标活动的的能力。

3. 强化采购监督工作,促进廉政建设。各级财政部门要切实负起采购的监督管理职责,并积极配合、支持纪检、监察等部门对政府采购的监督。政府采购工作中的一些事项要向他们通报,还应主动邀请他们参与政府采购的有关工作,这不仅是对他们履行对采购行为中违法乱纪行为惩处职责的需要,他们的参与也是对政府采购工作的有力支持。今后,各采购机关对纳入采购预算的采购项目,不按规定实行公开招标的,应向财政部门负责政府采购管理事务的职能机构报告并说明理由,对应实行公开招标采购而未按规定办理的,财政部门可以拒绝拨款。财政部门应定期向纪检和监察部门通报采购机关采购行为的履行情况。在采购过程中,采购机关须将标书文本、开标报告、评标报告、合同文本等阶段性文件提交财政部门备案,财政部门通过这些文件随时掌握采购进程及动态。为了体现平等竞争的原则和有利于监督管理的需要,按规定凡实行公开招标的,招标公告必须在规定媒体上刊登。对于供应商的投诉,财政部门要及时予以处置。并要定期向纪检和监察部门通报有关情况。采购合同履行完毕后,原则上都要由第三方进行检

验。质量得不到保证的,财政部门一律不予拨款,有关部门对相关的责任人要作出相应的处理。

4. 继续做好立法工作。此前,在中央和地方的政府采购法规或规章中,对政府采购的范围、管理机构、模式、预算(计划)编制、招标投标程序、合同签订、资金拨付以及监督等有关问题作出了明确规定,并对中介组织准入采购市场的条件、程序,合同的履行和验收,以及政府采购资金预算单列和支付形式等,都作出了原则性规定。一些地区政府采购法规和规章的制定也在不断具体化。如江苏省制定了《政府采购预算管理办法(试行)》和政府部门办公设备配置标准,为合理、准确编制采购预算作好了准备。上海市于1995年制定了我国第一个政府采购试行办法,几经修改,今年4月,正式制发了《上海市政府采购管理办法》和配套措施等6个办法。今年7月份发布了《上海市2000年政府采购目录》,进一步明确了2000年政府采购的实施范围。9月份又制定了政府采购咨询专家选聘资格标准,开始为建立政府采购专家库选拔专家。云南省在8月份颁布了《关于在实施政府采购制度中接受审计的通知》,对省级国家机关事业单位政府采购资金的审计内容和审计方法作出了规定。目前,全国已有近30个地区制发了政府采购规章或制度,其中深圳市在1998年制定的《深圳经济特区政府采购条例》,是我国第一个政府采购的地方性法规。今后,需要制定的法规大体有:对供应商准入政府采购市场管理的规定,对社会中介组织政府采购业务代理资格管理的规定,对政府采购官员和从业人员资格的规定,对政府采购投诉或仲裁程序的规定,对集中采购目录编制和实施的的规定,对政府采购投标保证金和合同履约保证金的规定,对政府采购电子商务管理的规定,对小额采购的规定,对大型复杂设备采购的规定,对大型工程采购的规定,对服务采购的规定,对本国产品采购的规定,等等。随着我国政府采购的范围和规模的不断扩大,需要通过法律规范的对象将更加具体。明年,财政部将与有关部门配合,研究制定政府采购行政投诉的受理程序、供应商和中介组织准入政府采购市场资格

等一系列办法。

5. 做好相关的配套改革工作。细化预算编制是实行政府采购制度的前提,在细化预算编制未突破之前,政府采购只停留在对专项预算的货物、工程和服务的采购上,无法对预算支出中的所有物品和跨部门的采购行为实行规范化管理。建立集中支付制度是推行政府采购制度的保障,这项改革完成之前,政府采购还不可能建立有效的制约机制。所以,财政部已经开始这两项改革,并作为今后一个时期工作的重点。

6. 研究、开发政府采购网络系统。一是信息窗,通过它可以查找任何有关政府采购法律、法规、规章制度,各级政府机构(行政、事业和社会团体),各种相关法律(如合同法、民法等)及其他相关的电子资料,等等;二是采购服务库,包括供应商及相关资料库,采购预算、采购项目及相关资料库,招标书和评标专家及相关资料库,采购案例库,电子培训系统,等等;三是电子商务,包括电子招投标系统,电子交易系统,等等。按先易后难的原则,明年我们将首先建立信息窗,并积极做好其他方面的研究准备工作。在建立这个网络系统中许多工作需要各地财政部门的密切配合,希望得到大家的积极支持和合作。

7. 加强政府采购队伍建设。政府采购是一项管钱管物的工作,虽然我们要建立的政府采购制度本身就是要在资金使用上健全有效的监督管理机制,但是再好的制度也需要人去执行,所以决不能放松政治思想和廉政教育。同时,政府采购工作因涉及到财政政策、产业政策和贸易政策,要求采购管理人员不仅要了解财政预算管理方面的知识,如预算编制、国库管理、政府会计等,还必须掌握招投标、合同、谈判、市场调查及商品、工程和服务等方面的有关知识和技能。因此,各级财政部门要通过各种途径和方式,充实更新政府采购管理部门和采购中心干部职工的知识,尽快掌握政府采购的专业知识和技能,为全面、规范地推进政府采购工作打下坚实的基础。

(作者为财政部党组副书记、常务副部长)

