

建立和完善政府采购 监督约束机制

○ 季步江

近年来,政府采购制度在全国各地得到迅速推广,既取得了良好的节支效果,又有力地促进了廉政建设。政府采购工作在我国起步较晚,政策法规尚不健全,对政府采购的监督管理还存在着不少薄弱环节。因此,迫切需要建立与之相应的监督约束机制,保证政府采购工作规范化运行。

一、建立政府采购监督约束机制必须坚持的原则

1. 监督者与操作者相互分离。政府采购一般有三个当事主体:管理监督者、操作者和使用者。管理监督者主要是财政部门,操作者一般指政府采购中心或其他招标中介组织,使用者主要是指采

购单位。如果管理监督者与操作者不能相互分离,既当裁判员,又当运动员,便很难保证其监督工作的客观公正性。

2. 依法监督。尽管经济手段、行政手段是不可缺少的监督手段,但不是主要手段。建立健全必要的政府采购法规和政策制度体系,依据法律开展监督工作,应当成为政府采购监督工作的努力方向。

3. 专业监督和群众监督相结合。借助现有的纪检、监察、审计等部门的监督力量,建立以财政监督力量为主,其他专业监督部门力量为辅,社会中介机构监督力量为补充的监督队伍体系,做到内外结合,专兼结合。

4. 事前和事中监督为主。对政府采

购活动的监督,要从编制采购计划环节就开始实施,在采购过程中,要保证有相应的监督力量参与采购活动全过程,注重“防”和“堵”,使监督的关口前移,不能把主要监督力量放在事后的“查”和“罚”。

二、建立政府采购监督约束机制的基本内容

1. 建立政府采购的监督法规体系。主要包括三个层次:一是国家制订统一的《政府采购法》。二是地方各级人民政府根据国家的《政府采购法》制订相应的管理办法。目前,国家《政府采购法》尚未出台,地方政府可以根据财政部已出台的《政府采购管理暂行办法》制订相应

以改革和整顿。对企业的各种不合理收费,要坚决取消;对部分合理收费,要通过严格收费权限和标准、加快费改税和费税归并步伐等措施加以规范,切实减轻企业负担,为企业深化改革、加快发展创造有利条件。

3. 规范企业财务管理。虽然我国国有企业管理水平有了长足进步,但不少企业财务管理状况仍然存在许多问题。部分企业由于内部法人治理结构不健全,有效的监督约束不力,财务行为不同程度地存在失控现象,企业财会信息失

真,违纪行为屡禁不止。这说明国有企业目前的管理水平离建立现代企业制度的要求还相差很远。江总书记在华东七省市国企改革和发展座谈会上指出,要真实编制资产负债表、损益表和现金流量表,建立高效、准确、及时的信息系统和财务管理系统。财政部门作为财务主管部门,必须认真贯彻落实中央的指示精神,规范财务管理体系,强化财务管理职能,帮助国有企业进一步提高财务管理水平。要把推行厂务公开与建立企业内部法人治理结构结合起来,健全企业

内部财务运行机制和监督约束机制,确保企业会计核算和财务监督管理依法正常开展。要进一步规范和加强社会中介机构建设,尽快实现会计师事务所全部脱钩的目标,确保社会中介机构的相对独立性和执法公正性,加强对企业财会工作的监督。要认真总结部分市地派驻财务总监的成功经验,对重点国有大中型企业逐步分级派驻财务总监,积极做好重点国有大型企业选派稽查特派员工作,强化对企业的日常监督。

(作者系山东省财政厅厅长)

的地方性政策法规。三是财政部门制订的政府采购监督检查工作配套法规。目前,要加强对政府采购的监督检查工作,关键就是要制订这些配套法规,这是财政部门在建立政府采购监督法规体系工作中的主要任务。

2.在规范政府采购操作程序的基础上,建立重点采购环节的日常监督制度。一个科学规范的政府采购操作程序应当包括以下几个主要环节:制订较为详细的政府采购目录;编制全面的政府采购计划(或称政府采购预算);选择合适的采购方式;审查供应商的资格;执行采购方式;签订采购合同;履行采购合同;验收商品;结算货款。上述采购程序中的每一个环节都须有相应的监督措施来保证其客观公正性。当前,在政府采购刚刚起步运行阶段,重点要把握好对以下四个主要环节的监督:(1)建立政府采购预算制度,提高政府采购计划约束力。政府采购的计划编制程序应该采取“由下到上”和“由上到下”相结合的方式,即由各采购单位向财政部门申报年度采购计划,财政部门审核汇总报政府审批,然后再层层批复下达。对计划编制环节的监督,一是要监督采购单位计划编制的全面性,保证各采购单位将应该实行政府采购的项目全部纳入采购计划。二是监督采购计划的合理性。同样的政府采购单位,不能有钱的就采购高标准的,没钱的就采购低标准的。三是监督采购计划的有效性。采购计划一经确定,不得随意更改,如遇特殊情况确需调整,必须按规定程序重新上报审批。只有列入政府采购计划的采购活动,财政部门才能下达给有关部门操作实施。(2)建立供应商市场准入制度,加强对竞标主体的监督。要保证政府采购活动健康有序地开展,供应商能否遵守政府采购制度的各项规定十分重要。当前,需要建立供应商资格审查制度,规定进入政府采购市场的供应商必须具备一定的条件,符合条件的供应商发给市场准入资格证书,并实行年检制度。所有参加政府



采购活动的供应高,必须凭其资格证书方能进入政府采购市场。对在政府采购活动中有违纪违规行为的,可以视其情节轻重,采取在资格证书上记载违纪情况、限制其在一定的年限内不准进入政府采购市场、吊销其资格证书等处罚手段。(3)建立评委库制度,加强对招标投标环节的监督。招标采购是政府采购的主要方式,加强对招标工作的监督管理是抓好政府采购监督工作的核心环节。当前,要保证招标工作做到客观公正,除需要认真执行招投标现有的各项制度外,迫切需要建立评委库,即政府采购中心聘请有一定资格水平的各类专业技术人员,作为招投标的评审委员,分类编号,评标时,临时从评委库中随机抽取一定数量的评委,以此减小供应商事前与评委接触的可能性。与此同时,要提高定标的透明度,整个评标、定标过程应当允许参与竞标的所有供应商参加,同时可以邀请公正机关现场监督,防止出现徇私舞弊行为。(4)建立采购与付款相分离制度,加强货款结算环节的监督。必须使商品的采购、验收、付款三个环节相互分离,建立财政、政府采购中心和采购单位相互制约机制,即财政部门负责采购计划审批,但不直接参与具体采购事务;政府采购中

心负责组织招标等采购工作,但无权支付货款;采购单位不直接采购,但有最后验收签单权,财政部门只能凭采购单位的签单才能支付货款,这样就使购买、验货、付款三权分离,形成相互制约机制。

3.建立专职与兼职相结合的政府采购监督队伍。财政部在出台的《政府采购管理暂行办法》中,明确规定了各级财政部门在政府采购活动过程中开展监督的权利和义务。但是,由于政府采购牵涉的商品范围很广,监督者不仅需要财政与财会业务知识,更需要有工程预决算、国际贸易等方面的专业知识,而目前财政部门内部又缺乏这样的人才。因此,必须借助外部力量来加强政府采购监督,邀请审计、监察、技术监督等部门参与政府采购市场的监督,充分发挥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。在此基础上,进一步理顺财政部门内部各职能科室在政府采购管理和监督工作中的职责分工,明确财政部门现有的财政监督机构在政府采购监督工作中应承担的责任和相应的权力,落实目标责任制,建立考核监督制度,确保把政府采购的监督工作落到实处。

(作者单位:江苏省盐城市财政局)