

# 政府采购应重视需求规划和预算控制

徐焕东 夏冰月

目前的政府采购存在注重过程与方式、忽视采购计划与预算、注重采购环节的评价和考核、缺乏计划和预算环节对需求的评估、缺乏是否“物有所需”的控制和考核等情况,基本是采购人(需求方)提出需要,政府采购机构就照单采购,导致采购中出现“物非所需”、“物超所需”甚至奢侈浪费等现象。因此,笔者认为,必须加强需求规划与预算控制,以提高政府采购管理的科学性。

## 一、树立必要功能观念,坚持一切从必要出发

人们的采购行为表面看是某种形式的产品和服务,而实质是某种特定的功能。由于资源的有限性,人们通常只采购必要功能。即采购有客观需求、采购费用在支付能力范围以内、在多种需求中必要程度和相对效益高的功能。因此,采购者在采购过程中,必须确定和保障必要功能并剔除不必要功能,以尽可能低的成本获得必要的功能,实现采购最优化。

政府采购源于履行社会公共职责而产生的功能需求,虽然还有其他如调节经济平衡、促进环境保护等特定作用,但首先是为了获得社会公共所要求的必要功能。包括通过功能分析,确保政府履行职责的必要功能;不断剔除政府采购可能出现的多余和过剩功能;以尽可能少的开支获得必要的功能等等。以众所周知的圆明园湖底铺膜为例,人们对该项工程的疑问首先是有无必要?如果必要,是否应由政府支出?如果不必要,即便采购过程和结果再完美,同样没有意义。事实证明,花费两亿巨资的湖底铺膜不仅没有必要,反而会对环境产生危害。从我国目前的情况看,政府采购中出现一方面必要功能没有及时采购,一些为社会公共所需要的功能得不到有效的采购保障;另一方面,大量的多余、过剩功能被无意采购的现象比较普遍。因此,科学的政府采购管理,必须紧紧围绕必要功能进行,一切从“必要”出发,切实解决好政府采购什么、采购多少、为何采购、为谁采购等一系列问题,从而保障社会公共必要的功能,剔除多余和不必要的功能,使政府采购成为优化需求组合、控制奢侈浪费的有效“闸门”。

## 二、以必要功能分析为核心,加强政府采购需求评估和规划

政府采购必须一切从必要出发,有效保障社会公共必要功能需求。但界定哪些是社会公共必要功能,哪些属于多余、不必要功能,并不是一件容易的事情,需要明确的依据。只有围绕功能必要与不必要的主题,通过科学思维与方法,对政府工程、货物和服务的实际需求进行论证,才能在必要功能评价和整合的基础上,制订科学的采购需求规划。从采购原理与政府性质综合考虑,确定政府采购必要功能的思路主要包括以下几个方面。

第一,以采购人公共职责为依据确定必要功能。我国政府采购人包括政府机关、公共事业单位及相关社会团体,采购行为都是为履行其特定的公共职责。因此,履行公共职责而产生的工程、货物和服务等方面的功能需求,是确定政府采购需求的根本依据。包括明确界定各采购人的公共职责,评估其完成职责的必要功能需求,如功能的定义和类型、功能的性质是否属于公共需要,功能需求的数量和时间等。在必要功能需求分析中,最重要的是从履行公共职责的需要出发,使功能需求定位在“必要”和“恰当”的状态。围绕“必要”和“恰当”,不断添加和补充不足功能,如一些地方中小学校舍破旧,教学设备短缺,必须纳入必要功能采购规划,满足正常的教学需要;还要不断清理和剔除不必要功能,如一些地方和部门脱离公众要求动辄盖豪华办公楼,购豪华汽车,显然是多余、不必要的功能,必须清理和剔除。

第二,以采购成本依据确定必要功能。功能必要与不必要,不仅取决于对功能的需求,也取决于获得功能的成本高低,即支付能力和相对效益。实际上,公共所需要功能的质量与数量,也是相对成本支付能力而言的。有些功能虽然也有必要,但开支过大,属于公共支出难以承受的项目,同样属于不必要功能。此外以采购成本确定必要功能,也存在一个比较成本效益标准。如有些功能虽然是社会公共所需要的,但相对付出的代价而言却得不偿失,也是不必要功能。如一些地方为使城市夜景景观,不惜装饰大量的灯具,耗费

大量能源,甚至产生多种污染,同样属于不必要功能。

第三,以功能必要度为依据确定必要功能。各采购人为履行公共职责,总会有多种多样的功能需求,而公共经费是有限的,因此,确定必要功能,还必须根据必要程度的不同,按轻重缓急的顺序,优先采购公共必须的、紧急的功能。一些单位对公共所急需的功能不及时满足,而热衷于采购供自身奢侈的楼堂馆所或高档豪华消费品,显然不符合必要度原则。

第四,从动态角度考虑和确定必要功能。政府采购中的功能必要与不必要,并不是绝对的、一成不变的。社会经济的发展以及公共需求不断变化,功能的需求也会因时间地点不同而不断发生变化。如目前九年制义务教育是公共采购中的必要功能,随着社会经济的发展,今后高中甚至高等教育也会变成公共必要的功能。同样,一些功能对于一些地方是必要的,而在另一些地方可能是多余的、不必要的。

通过对必要功能的分析、整理和规划,实现对政府采购需求的评价,最后制定政府采购需求计划,是实现政府采购管理科学的必然步骤。正如人们所普遍认知的结果:事前的、计划上的节约,才是最大的节约!

### 三、建立公共产品使用和采购标准体系,实施采购标准控制

政府采购除了按正常程序进行功能需求评估外,在日常采购中,对于一些重要且经常性采购的产品与服务,应该制订使用和采购标准。如有些国家对政府公务用车的功率要求控制在1.4以下,公务员使用空调的室内温度在26℃左右,等等。标准明确,政府采购需求确立、预算编制和执行、结果评价与考核等,都会有依据。我国目前的情况是,一方面,人们对政府部门某些超标准、超豪华采购等浪费现象表示不满,另一方面,对于什么是奢侈浪费,如采购超高功能电脑做打字、编排等简单工作,是否属于奢侈浪费,并没有技术和法定判断依据。因此,实现政府采购科学化,防止采购不必要功能,抑制奢侈浪费,必须建立政府货物、工程和服务的使用与采购标准,形成严格的标准控制体系。

首先,建立政府工程使用和采购标准。政府工程项目耗资巨大,与人民利益密切相关。因此,应该成为采购领域控制的重点对象。工程采购在确认工程性质及其必要性之后,至少要有以下方面的标准控制:占地标准、人均办公面积标准、单人最大办公面积标准、办公用品标准、资金预算和成本开支标准、节能环保标准、后续维护费用标准、建筑材料标准,等等。工程标准的制订应与工程的性质、用途、功能要求、政府级次、地区人口、综合经济实力、后续适应性等相结合。标准一旦确定,就应严格执行,严禁地方和部门突破。

其次,建立货物和服务使用与采购标准。对于一些政府部门常用的货物与服务,如汽车、电脑、办公设备、软件系统、装饰装修材料等,制订多重使用和采购控制标准。包括功能标准、国货标准、自主创新率标准、节能环保标准、成

本开支标准等等。功能标准可以控制产品和服务的实际用途;国货标准、自主创新和节能环保标准保障政府采购政策目标实现;成本开支标准有助于实现直接的费用控制。

第三,形成多层次标准控制体系。货物、工程、服务使用 and 采购标准可以分全国性统一标准与地方标准多个层次。全国性统一标准由中央政府相关部门制订,由全国人大审定,在全国范围内生效。在全国总体标准控制下,各地方可以根据地方实际制订地方标准,但不得超过或违反国家标准。如果因为时代发展等因素导致标准需要改变,同样需要人民代表大会调整和修订。

### 四、加强政府采购预算管理和控制

对于政府采购需求的评估和控制,最终还是要依靠具有法律约束意义的政府采购预算管理和控制。《政府采购法》规定“负有编制部门预算职责的部门在编制下一财政年度部门预算时,应当将该财政年度政府采购的项目及资金预算列出,”“政府采购应当严格按照批准的预算执行。”但是,目前政府采购预算存在科学性、公开性、严肃性不足及约束力软化等问题:一些地方和部门基本没有编制政府采购预算,更没有进入审批程序;或者只是一种采购统计的汇总,而不是建立在科学需求评估基础上的科学预算,使预算既不能全面保障必要功能的采购,也不能有效剔除多余功能的采购,失去了预算本有的计划、监管和控制作用。这也是导致采购领域产生奢侈浪费的重要原因。

加强预算管理和发挥预算的监控作用,必须建立和完善政府采购预算制度,包括明确的预算编制、审批和执行监控等多方面的制度和政策措施。其中,重点应该做好以下几方面的工作。

首先,采购预算必须建立在采购需求分析和评估的基础上,而不是一种简单的采购需求汇总。需求评估应通过采购人、管理机构及社会公众等多方面的人员参与,并设置专业的评估机构和人员,按照规定的程序进行。明确规定评估机构和人员的职能、权限,对评估结果负责。

其次,采购预算需要对资金来源、采购的产品与服务估价、执行时间、采购项目和资金调整、采购项目和规格变动、编制和审批程序、权限与责任等,做出详细的规定,充分保障预算的科学性和有效性。如目前预算编制应该是先安排采购单位预算资金再安排采购,还是先根据采购预算,再安排资金等程序问题,都需要科学的规范。

第三,对采购预算的调整,要设置合理合法的程序。采购预算审批通过之后,必须严格按照预算执行。由于采购预算可能存在一些计划与实际需要方面的变化,因此必然会存在一些预算执行中的调整问题,对各种调整要设置合理合法的程序。对于不按预算执行的行为,特别是滥采滥购的行为,必须依法追究责任。

(作者单位:中央财经大学 北京体育大学)

责任编辑 赵军