

政府采购意向公开的国际经验及启示

孟晔

政府采购意向公开制度最早起源于政府采购国际规则，即世界贸易组织制定的《政府采购协议》。在最新一轮的国际政府采购制度改革中，联合国《公共采购示范法》和欧盟《公共采购指令》也引入了该制度，并进一步拓宽了意向公开的功能。世界贸易组织《政府采购协议》和联合国《公共采购示范法》是具有代表性的国际政府采购规制，不仅引领政府采购的发展方向 and 趋势，也与我国政府采购制度的关系最为密切。《政府采购协议》和《公共采购示范法》对于政府采购意向公开制度的设计理念比较相似，但与我国政府采购意向公开有所不同。透过国际视角看政府采购意向公开制度，对完善我国政府采购意向公开制度具有一定的启示意义，有助于推进我国政府采购意向工作的顺利开展。

政府采购意向公开的国际经验

为增进采购过程透明度，提高采购管理水平，1994年《政府采购协议》和2011年《公共采购示范法》都规定了政府采购意向公开制度，分别体现在“计划采购公告”和“未来可能采购活动的信息”条款。通过对上述条款

的立法理念和具体内容分析，可以总结出政府采购意向公开的国际经验。

(一)功能以采购规划预告为主。国际政府采购制度为政府采购意向公开设计了采购规划和市场调查两种预告功能，其中采购规划预告是基本和首要功能，市场调查预告属于辅助功能。采购规划预告，也称为计划采购预告，是指通过采购实体发布未来数月或数年采购规划活动的信息，展示预期的采购需求，可以引起有意参与供应商的关注。计划采购预告主要涉及中长期的采购总体规划，而不是近期采购机会或未来特定采购机会的信息。市场调查预告，是指采购实体在启动采购程序之前发布特定采购机会的预告，调查市场是否会对采购实体的需要做出响应。市场调查预告主要涉及近期采购机会或未来特定采购机会的信息，该信息的发布可以比采购程序稍微提前一些。在市场迅速变化的情况下，这种市场调查对于信息技术等特定采购会非常有益，有助于采购实体了解最新或设想中的创新解决办法。采购实体可以从供应商对采购预告的响应中看出按计划进行采购是否可行或可取，在收集数据的基础上

也可以就未来采购中适用何种采购方法做出更加准确的决定。

(二)制度定位是非强制要求。政府采购作为阳光下的交易，公开透明是其应遵循的基本原则。因为事关具体的商业机会和竞争程度，国际政府采购制度在设计采购程序时，都会对发布采购公告提出明确而具体的要求，将发布具体采购项目信息作为对采购实体的强制性要求，如《政府采购协议》中规定的意向采购公告和简要公告都是与具体采购项目有关的信息，采购实体必须按照相关要求发布。但是政府采购意向的性质不同于具体采购信息，只是对中长期的采购规划，其是否发布不会对具体采购造成直接和严重的影响。虽然采购实体发布采购规划信息有利于提高采购透明度，便于供应商提前做好参与采购活动的准备，可以起到锦上添花的作用，但是要求发布此类信息也会造成很多负担，如可能干扰预算编制工作并影响采购实体处理采购需求所具有的灵活性，还可能无意中为相互串通和游说活动提供便利。所以《政府采购协议》和《公共采购示范法》对具体采购信息和采购规划信息公开的要求有所不

同：对具体采购信息公开的定位是强制性要求，对政府采购意向公开的定位则是鼓励而非强制要求。

（三）实施主体享有自由裁量权。政府采购意向公开，从本质上讲是一种展示预期采购需求计划的工具。不同于具体采购项目信息，预期的采购信息和需求可能会随情况而发生变化，如果提供大量不相关信息或误导性信息，而不是经过仔细计划的有益和相关的信息，可能会损害发布政府采购意向信息的目的。如果强制要求采购实体发布政府采购意向信息，不仅会浪费采购实体的时间和费用，也会给供应商造成不必要的费用。因此，《政府采购协议》和《公共采购示范法》赋予采购实体较大的灵活性，不强制要求采购实体必须发布此类信息，由其在具体采购个案基础上自由裁量决定是否公布此类信息。针对这个问题，《公共采购示范法颁布指南》建议由采购实体参照《联合国反腐败公约》对公共采购的要求，来评估公开政府采购意向是否适当，是否增进透明度。

国际政府采购制度对于政府采购意向公开的灵活性也体现在公开内容和期限上。如《政府采购协议》规定计划采购公告的内容包括采购标的物 and 意向采购公告的计划发布日期，发布期限为意向采购公告发布前40日到12个月内。而且，《政府采购协议》也赋予次中央采购实体和其他采购实体一定的灵活性，允许它们使用计划采购公告作为意向采购公告，条件是该计划采购公告尽可能多地包含采购实体应在意向采购公告中提及的信息，

以及感兴趣供应商向采购实体表达其对该项采购感兴趣的声明。

（四）管理措施以激励为主。在国际政府采购制度中，政府采购意向公开的定位是非强制性要求，采购实体具有发布采购意向的自由裁量权。与之相应，国际政府采购制度对政府采购意向公开的管理思路也发生了转变。《政府采购协议》和《公共采购示范法》均主张对采购主体采取以激励为主的管理措施，推动其主动实施政府采购意向公开。如《公共采购示范法颁布指南》建议颁布国可以对发布计划采购信息提供激励措施；而《政府采购协议》则出台了缩短投标截止期限的具体措施，如果采购实体在意向采购公告发布前至少40日但不超过12个月内已公布计划采购公告，且计划采购公告包括对采购的说明、提交参加采购申请或投标大致的截止日期、感兴趣供应商应向采购实体表明对此项采购感兴趣的说明、获得采购文件的地址、意向采购公告所要求的尽可能多信息时，可以将投标截止时间由原来的40日缩短为不少于10日。

结论及启示

为进一步提高政府采购透明度，优化政府采购营商环境，2020年以来，我国的政府采购意向公开工作也逐步推开。2020年3月2日，财政部印发《关于开展政府采购意向公开工作的通知》（财库〔2020〕10号，以下简称10号文），规定了政府采购意向公开制度，提出政府采购意向公开工作要遵循“试点先行，分步实施”的原则推进实施。目前，中央预算单位和北

京、上海、深圳三个试点城市已经启动意向公开工作，天津、河北、内蒙古和广东等其他省（市）自治区也按照10号文的要求展开部署，陆续开始实施采购意向公开。纵观一年的政府采购意向公开工作，在提高政府采购透明度、调动供应商参与市场竞争的积极性、激发市场活力等方面已逐步显现出积极成效，但也出现了一些问题，例如因采购环节增加引发的重复工作和低效率，采购意向公开不规范，采购意向与项目执行的“脱节”等。因此，根据政府采购意向公开的国际经验，结合我国开展政府采购意向公开工作过程中出现的问题，提出以下结论和启示：

（一）发挥采购规划预告功能，划定与具体采购公告的界限。国际政府采购制度中设计政府采购意向公开的目的是强调适当制定采购规划的重要性，通过公布中长期的计划采购信息，可以增进整个采购过程的透明度，并消除供应商为取得有利地位而采用非正常手段了解采购规划的情况。目前，我国政府采购意向公开仅作为供应商了解各单位初步采购安排的参考，采购项目实际采购需求、预算金额和执行时间以预算单位最终发布的采购公告和采购文件为准，其功能定位以采购计划预告为主。但在政府采购意向公开的实践中，有跨度为数月的采购计划预告，也有提前一个月甚至当月的具体采购项目预告。采购环节中增加了发布采购意向后，很多潜在供应商在发布招标公告前向采购实体了解情况，不仅增加了采购人的工作，也浪费了时间。这也反映出实践



较具体，包括采购项目名称、采购需求概况、预算金额、预计采购时间等，要求政府采购意向应尽可能清晰完整。但是政府采购意向只是未来采购规划的预告，存在着不确定性，而且有些详细采购需求在正式启动采购活动时才能明确。应考虑适当简化政府采购意向公开的内容，在一定程度上也可以防范发生串通投标等违法行为的风险。

中对政府采购意向公开的功能认识不清。财政部门应提供指导，一方面要划定政府采购意向公开与具体采购项目公告的界限，以免造成采购人重复工作，降低工作效率；另一方面也要明确近期采购机会或未来特定采购机会的发布应仅限于市场调查的情况，而不是长期的采购规划信息。

(二)明确政府采购意向制度的定位。国际政府采购制度的立场是鼓励采购实体公布采购规划信息，但对于发布这类采购信息是任意性规定，并不构成任何特定采购程序的组成部分，由采购实体在具体采购个案基础上自由裁量决定是否公布此类信息。根据10号文，因预算单位不可预见的原因急需开展的采购项目，可不公开采购意向。这意味着政府采购意向公开坚持的是“公开为常态、不公开为例外”原则。而且，政府采购意向公开工作遵循的是“试点先行，分步实施”原则。从试点工作安排中可以看到，无论是具体的时间节点，还是“应当按规定”等措辞，都体现出我国政府采购意向公开的定位是对采购人的强制性要求。但在实践中，政府采购意向与项目执行“脱节”问题比较突出，

很多采购意向公告不能找到对应的采购公告和中标公告等信息。由此引发的问题是，采购人需要承担什么责任和义务？我们需要明确政府采购意向制度的定位，将其与具体采购公告的强制定位加以区分，澄清采购人的责任和义务，避免造成采购人在采购意向公开工作中的被动局面。

(三)适当简化政府采购意向公开的内容。国际政府采购制度赋予了采购实体较大的灵活性，由采购实体在具体采购个案基础上自由裁量决定是否公布此类信息。不仅如此，这种灵活性也体现在政府采购意向公开的内容和期限上。《政府采购协议》规定的计划采购公告内容比较简单，包括采购标的物 and 意向采购公告的计划发布日期两项，主要是指引供应商关注具体采购公告，发布期限为限定的期间，既为采购实体预留了灵活的空间，也与具体采购公告进行了区分。计划采购公告发布的信息内容比较简单，而具体采购公告则要求提供尽可能详尽的采购信息。根据10号文，政府采购意向公开是对采购人的强制性要求，没有赋予采购人太多的自由裁量权。而且，政府采购意向公开的内容也比

(四)实行激励措施，推进主动公开。国际政府采购制度对政府采购意向公开实行以激励为主的管理措施。我国政府采购意向公开制度要求各中央主管预算单位应当做好统筹协调工作，及时安排部署，加强对本部门所属预算单位的督促和指导，确保所属预算单位严格按照规定公开采购意向，做到不遗漏、不延误。财政部将结合政府采购透明度评估工作，对采购意向公开情况进行检查并对检查结果予以通报。从上述规定来看，我国对政府采购意向公开的推进主要以外部的监督检查为主，通过中央主管预算单位的督促和指导，结合财政部的检查来落实。除了外部监督外，采购人如果能从政府采购意向公开中获得有效激励，那么将大大增加推进此项工作的积极性和主动性。因此，在下一步完善和细化制度设计时，也可以考虑从激励的角度推动采购人公开政府采购意向，让采购人从采购意向公开工作中获益，积极主动地完成政府采购意向公开工作。□

(作者单位：国际关系学院经济金融学院)

责任编辑 张小莉