

我国政府采购制度之初探

任 宇

(厦门大学法学院 福建 厦门 361005)

摘 要 政府采购制度具有资金来源公共性、目的非营利性、原则公开性等特点,由于我国政府采购制度发展历史较短,存在认识上的偏见、采购人员素质偏低、监督体系不完善、立法有冲突等缺陷,需要从多方面进行完善。

关键词 政府采购;公开招标;监督;政府采购法

1 政府采购的概念和特点

政府采购又称公共采购,是指各级政府及所属单位为了日常政务的开展或者为公众提供服务,按照法定的程序和方式从市场上购买商品和服务的行为。从其概念可知,与私人采购行为相比,有以下特点:

1.1 采购资金来源的公共性。政府采购的资金主要表现为政府性资金,即由纳税人的税收所形成的公共资金,而不是私人资本。因此只能按法律规定进行开支,并要实施严格的预算限制和公共审计程序。

1.2 采购目的的非营利性。政府采购的目的主要是为了实现政府职能和公共利益,而不是赚取利润。政府采购和分配的物品是为了请购机关或部门之用。通常它们不是用于制造或转售之目的。

1.3 采购原则的公开性。政府采购的有关法律和程序都是公开的,采购过程也是在完全公开的情况下进行的,而且要作公共记录,所有的采购信息也是公开的,政府官员、管理机构的活动受公众和新闻媒介的监督。

1.4 政府采购程序事先经过严格规定。政府采购和物料管理者几乎毫无例外地在严格的法律和管理限制下操作。同他们私营领域的同行相比,他们没有多少灵活性。因此,在公共领域,创新发生得相当缓慢。

2 我国政府采购制度的现状以及存在的问题

政府采购的实行在西方国家已有二百多年的历史。西方国家一向鼓励自由市场竞争,而且政府行为受到议会检查机构和舆论的多重严格监督。很久以来,一直以公开招标的形式进行其政府机关的物品采购,因此,逐渐形成了一套成熟的政府采购模式与规则。对于我国来说,政府采购是一个崭新的国家财政管理理念。近年来,全国各地都进行了政府采购的有益尝试,取得了可喜的成绩。但由于我国推行政府采购制度的时间不长,尚存在这样那样的问题。

2.1 认识上存在误区和偏见。一项新的制度能否顺利实施,认识是第一位的。政府采购制度在我国作为新生事物和改革举措,了解的人不多,误解的人却不少。有人认为这是财政部门想垄断采购事务,也有的把政府采购等同于计划经济时代几十年一贯制的“统分统购”。甚至有的领导至今还没有弄清楚什么是政府采购制度,以及为什么要推行政府采购制度。有的领导则认为目前财政困难,能保证正常工资发放就不错了,哪里有钱来安排物资采购资金。另外,社会民众则认为政府采购只不过是各单位分散的采购资金简单汇总,集中采购而已,是换汤不换药,等等。这样就从根本上影响到政府采购制度的顺利推行。

2.2 政府采购工作人员的素质较低,专业人才缺乏。政府采购是一项系统工程,由于政策性强、涉及面广,需要采购人员掌握社会科学、自然科学等多方面的知识。商品的采购活动关系到经济、法律方面,也与商品的生产性能等有关。然而,各地在成立政府采购机构时,对人员配备的专业素质考虑较少,或受人员编制的限制,往往只是在财政部门内调剂产生,虽然他们有一定的财政工作经验,但政府采购工作于他们是一个全新课题。缺少大量通晓国际通行采购方式的采购管理干部、招标投标人员、机关采购人员,这成为建立政府采购制度的一个难题。

2.3 政府采购缺乏完整的监督体系。政府采购区别于以往分散采购的最大特点便是它的程序性和规范性。政府采购工作的每一个层次、阶段和环节,都有其明确规范的职责分工和操作程序,都应受到相关监督主体的跟踪监督。只有接受明确的、系统的监督,才能保证政府采购工作的公开、公正、公平。目前,我国不少地方将政府采购的管理机

构和操作机构职责全部交由采购中心,财政部门参与了政府采购的编制、采购支出资金的管理和监督。虽然这种采购中心既是裁判员,又是运动员的现象存在一定的客观原因,但随着政府采购工作逐步走向深入和大规模推开,这种“政事不分”的做法应得到规范。

2.4 立法之间存在冲突。就《政府采购法》本身而言,我国《政府采购法》运行多年来,为我国政府采购走向规范化的轨道发挥了重要的作用,但是也存在这里发冲突。其中最为典型的是《招标投标法》和《政府采购法》之间冲突和矛盾。其冲突和矛盾主要在于两法界定不清引发了政府某些部门或利益集团间的利益之争,从而影响了法律的执行。

3 改善我国政府采购制度的具体措施

3.1 加强宣传和教育。实践证明,进行改革,如果各级领导的认识跟不上,推行起来就必然会遇到阻力。推行政府采购制度也同样如此。如领导存在不理解的现象,那很能谈起公众的理解和支持呢?因此,提高各级领导对推行该制度的认识水平是非常有必要的。为此,可以通过办培训班等方式引导和提高他们的思想认识和有关知识水平。在此基础上,可以利用相关的报纸、网络、杂志三位一体的政府采购信息发布体系,引导公众对政府采购的理解、支持和信任。

3.2 加强培训和提高从业人员的业务水平。政府采购从业人员应当精通政府采购理论,熟悉政府采购法规,在思想上重视保护国内产业,在实际操作中具有相应的业务能力。为使我国政府采购制度顺利、有序实行,必须对现有从事政府采购工作人员进行政府采购理论、市场经济理论、招标投标理论和其它法律法规等方面的专业培训,建立一支思想过硬、业务精湛的政府采购队伍。

3.3 完善政府采购监督体系。首先,建立政府采购的监督法规体系。各级人民政府要根据国家已颁布的《政府采购法》等法律制定相应的管理办法。在此基础上,财政部门应制定政府采购监督检查工作配套法规。其次,建立健全政府采购操作过程的监督。一方面财政部门作为政府采购的主管机关,应增强对所属部门的业务监督,提高政府采购职能部门的自我监管能力;另一方面,各级政府部门应将政府采购纳入政务公开的重要内容,促进政府与公众之间的信息对称。建立必要的举报奖励制度,保证政府采购的高度透明,充分调动和激发社会公众的公共监督意识。最后,将整个采购过程应处于供应商的监督之下,供应商发现操作过程存在违法行为,可以向招标人提出质疑,如对质疑效果不满的,可以向政府采购部门投诉,也可允许政府采进入行政诉讼,保证政府采购活动的三公原则和保障当事人的合法权益。

3.4 实现政府采购法的完整性。在解决《政府采购法》与《招标投标法》问题时,凡属于政府采购范围内的内容应统一纳入《政府采购法》中,一方面明确政府采购招标投标程序;另一方面,工程类采购尽快纳入政府采购体系,逐步形成统一的政府采购市场,进一步完善我国工程类采购活动。最后实现我国政府采购体系的完整性,做到有法可依。

参考文献

- [1] 张养珍.借鉴国外政府采购的经验完善我国政府采购制度[J].中国市场, 2011(19).
- [2] 刘源.完善我国政府采购制度研究:一个文献综述[J].财税纵横, 2011(4).
- [3] 李卓, 航程, 伟孙静.我国政府采购制度现状分析[J].决策 & 信息, 2008(5).
- [4] 郑万师.浅析 政府采购现状及对策[J].经济参考报, 2005.