

完善 约束 促进 采购 规范 监督 机制 政府 工作 发展

姚 莉

(黑龙江省水利厅水利局, 哈尔滨 150010)

摘 要:建立政府采购制度,对提高财政资金的使用效益、防治腐败意义重大。对当前政府采购工作中存在的不规范、不透明、不科学、不健全等问题,应从加强立法、加强管理、加强监督三个方面入手,建立以《政府采购法》为核心的法律法规体系,完善采购规程,健全监督约束体系和机制,以促进政府采购工作的规范发展。

关键词:政府采购;监督约束;机制;规范

中图分类号:F812.2 **文献标识码:**C **文章编号:**1672-6995(2005)04-0044-02

建立政府采购制度,是财政支出管理制度改革的重要内容,几年来的实践证明,对规范政府采购行为,提高财政资金使用效益,从源头上防止和治理腐败,具有十分重要的意义。同时也应看到,当前在政府采购工作中还存在着采购行为不规范、不透明,采购程序不够科学严密,采购管理制度不健全等问题,影响了政府采购工作的规范健康发展。在国土资源系统内,完善监督约束机制,促进政府采购工作规范发展具有极为重要的现实意义。

1 从加强立法入手,加快建立以《政府采购法》为核心的法律法规体系,为促进政府采购工作规范发展提供制度保障

社会主义市场经济是法制经济,完善监督约束机制,促进政府采购工作规范发展,必须把制度建设摆在更加突出的位置。目前,《政府采购法》以及与政府采购相关的《招标投标法》、《合同法》都已颁布实施,这为政府采购工作的规范发展提供了根本法律制度。同时,还应以《政府采购法》为核心,加快制定与之相配套的法规、规章和规范性文件,为政府采购工作提供可操作性的制度规定。近年来,尽管国家、省和各地结合工作实践相继出台了一些规章制度和管理办法,但还远远适应不了政府采购工作发展的需要,今后采购立法的任务仍然相当繁重。

一是应当由国务院抓紧制定出台《政府采购法实施条例》,为全面推进政府采购制度改革提供更加明确的指导意见,为规范政府采购活动提供更加具体的法律规定。同时,地方也可根据政府采购实践的需要,加强政府采购立法调研工作,尽快颁布贯彻执行政府采购法实施条例,以使政府采购法规更加具有地方特色,更有针对性。

二是根据《政府采购法》所确定的原则,结合政府采购实践,加快制定配套的规章制度和管理办法。如制定有关货物和

服务招投标、政府采购的预算和计划编制、政府采购信息管理、政府采购专家管理、资金拨付、供应商投标和集中采购机构考核等方面的管理办法,制定涉及市场准入、社会中介组织、采购从业人员资格、质疑和投诉、信息发布与电子贸易等方面的管理制度,以更好地指导和规范政府采购活动。

三是作为政府采购的具体实施单位,如集中采购机构、采购人和供应商,也都应当依据相关法律法规和政策规定,制定本单位的管理制度,建立健全相应的监督约束机制,从而使政府采购工作真正纳入到规范化、制度化、法制化的轨道。尤其是集中采购机构要制定内部审核、监督措施,建立健全集中采购操作规程,完善相关制约制度,以保证集中采购机构作为执行机构严格执行有关政策,确保政府采购活动公开、公平、公正、高效。

2 从加强管理入手,不断完善采购规程,为政府采购工作规范发展创造机制条件

完善政府采购规程,是加强采购工作管理,确保政府采购工作规范发展的关键环节。围绕加强政府采购工作管理,近年来,特别是《政府采购法》颁布实施以来,国家和各省、市、自治区相继出台了一些管理措施和具体要求,使政府采购的可操作性得到了明显增强,但还需要进一步完善。

一是要进一步加强和改进政府采购预算管理。政府采购预算是政府采购工作的基础,政府采购的规模、结构都必须通过政府采购预算来控制,所以政府采购预算编制办法是否完善,直接关系到政府采购活动的质量,关系到政府采购工作能否规范健康发展。加强和改进政府采购预算管理,一方面要建立和完善政府采购预算编制办法,使所有政府采购活动都纳入到财政预算和计划管理。对已经实行部门预算的地区和单位,要将政府采购预算纳入部门预算统一编制、统一管理;对还没

有实行部门预算的地区和单位,也要单独编制政府采购预算。由采购人根据需求和可能确定本年度的政府采购需求,提出年度政府采购预算申请,包括采购资金数额、采购资金构成、采购项目、采购数量等内容,上报同级财政部门。财政部门则要对各单位采购预算编制的全面性、合理性、有效性进行审核,在此基础上按品目归类汇总编制本地区政府采购计划,报同级人大审批。只有经人大批准后的采购项目,才有资金保障。另一方面,要大力推行政府采购资金国库统一支付办法。凡是纳入集中采购范围的政府采购项目,其资金都必须实行国库集中支付;分散采购活动中具备国库集中支付条件的,也要实行国库集中支付办法;同时对其它分散采购支付行为通过采购计划加强监管,从总体上加强对政府采购的宏观控制,有效防止无预算采购、重复采购、盲目采购和超标准采购等现象的发生,保证政府采购预算和计划的顺利实施。

二是加大实施政府采购公开招标的力度。公开招标的基本特点是把政府各预算单位所需购买的物品与劳务整合到一起,按照规范的程序组织招标、投标、开标、评标,最终使那些最具竞争力、综合评价最好的供应商向政府“薄利多销”。其最大的优势就是有利于形成一套透明的、有效的,体现公开、公平、公正,使政府资金提高使用效益,抑制腐败,增强政府调控能力的新机制。所以,要切实把公开招标作为主要的政府采购方式,坚决制止将应当以公开招标方式采购的货物或者服务化整为零或者以其它任何方式规避公开招标采购的行为。加强对公开招标的规范管理,实行公开发布信息、公开运作程序、公开招标结果,做到阳光操作,杜绝暗箱操作。招标中禁止设置任何歧视性条款,为供应商创造一个公平竞争的机会。严格按照程序操作,使供应商真正凭资质、价格、质量和信誉中标,确保招标结果公正。

三是建立、健全评标委员会制度。要建立科学、规范的政府采购聘用专家管理办法,并经过一定程序,从各类专业技术人员中严格挑选,形成一个评标专家库。在政府采购活动中,集中采购机构不直接参与评标,而主要是起组织协调作用,负责向评标小组介绍项目要求、内容及招标程序等。至于具体评标、开标的决策权,则属于以专家为主组成的评标小组。评标前,从专家库中随机抽取一定数量的专家,并且评标专家要占到评标小组的2/3以上。这样,可以最大限度地从制度上防止采购当事人相互之间事先通气,减少供应商事先与评委接触,有效防止徇私舞弊现象,从而增强公开招标的公正性。

四是进一步完善政府采购程序。总的原则应当是实现规范采购与简便高效相结合,使采购的每一个环节既相互制约又紧密衔接,严格按照法定、公开的原则有序进行,从而保证政府采购工作规范操作、健康发展。

3 从加强监督入手,进一步健全采购监督体系,为促进政府采购工作规范发展构筑有效的监督防线

健全采购监督体系,全面加强政府对政府采购事前、事中、事后的监督,有利于促进政府采购工作的规范健康发展,有利于更

好地预防治理腐败。因此,在推进政府采购制度改革过程中,一定要高度重视健全采购监督体系,完善采购监督机制,注重加强对政府采购活动的有效监督。

一是加强集中采购机构对政府采购活动的监督。发挥集中采购机构的执行职能,在“事前”加强对招标文件技术公正性的审核,检查技术规格是否带有倾向性,防止招标人与投标人事先串通。在“事中”加强对评标过程和合同签订过程的监督,一方面有效防止评标小组成员构成不合理,评标小组成员与投标人通气,以及中标结果违背评标结果;另一方面制止利用合同签订机会随意改变招标、中标内容。在“事后”要加强对采购合同执行情况的监督,包括配合技术质量监督部门对供应商提供的商品和服务质量进行监督,检查供应商是否按照招标文件要求和投标文件承诺供货,防止其用低质量的商品和服务替代在投标承诺中提供的商品和服务;对有欺诈行为的供应商要坚决予以制止,甚至可以取消其参与政府采购的资格,以保证政府采购工作的健康发展。

二是加强采购人对政府采购活动的监督。采购人作为政府采购项目的使用者,对采购活动最关心、最瞩目,监督的愿望也最强烈;而且采购需求是由采购人提出来的,采购项目的最终验收也是由采购人进行的,采购人自始至终都参与了政府采购活动。所以,发挥采购人的作用,加强对政府采购活动的监督至关重要。在政府采购活动中,采购人的监督主要体现在两个方面:一方面充分行使自己的权力,从招标、评标、询标到合同谈判过程中,监督集中采购机构是否规范操作,用好预算资金,最大限度地满足自己的采购需求;另一方面依法成立验收小组,确定验收人和验收监督人,对大型复杂的项目还要聘请国家认可的质检机构参与,按照合同规定的技术指标、规格、服务承诺等要求,对履约情况进行直接监督,监督供应商是否真正按照合同规定提供质量保证、服务到位、价格合理商品和服务,以节约采购成本,保护自身的合法权益。

三是加强供应商对政府采购活动的监督。政府采购所特有的规模优势、持续购买力、资金支付保障、程序公开规范以及信用高度可信,对供应商形成了巨大的吸引力。所以,供应商对政府采购活动十分关注,有积极性对政府采购活动进行监督。而且供应商对政府采购业务一般都较熟悉,也有能力有效参与监督。供应商的监督是多方面的,包括对招标文件的监督,监督是否有歧视性条款;对评标过程的监督,监督评标委员中有无需要回避的,有无与其它供应商串通有损自身利益的;对中标结果监督,监督有无搞虚假形式投标、以次充好中标以及操纵政府招投标等问题。虽然供应商监督的目的是为了维护自身的经济利益,但它监督的核心是要求创造一个公平竞争的机会,获得一个公正、透明的结果,这客观上有利于促进政府采购工作的规范发展。加强供应商对政府采购活动的监督,最终还要落实到建立完善有效的质疑、投诉和救济机制上,使质疑真正能够转化成双方的磋商,使投诉真正能够转化成客观公正的仲裁,使复议和诉讼真正能够转化成有效的救济途径。

只有这样,才能调动供应商的监督积极性,才能真正保护好供应商的合法利益。同时,针对供应商的质疑、投诉等救济要求,还应相应建立起诸如道歉、重新审查采购决定、重新招标、终止合同、补偿损失、暂停采购活动等救济机制,以有效解决采购争端,保护采购当事人各方的合法利益。

四是加强政府各有关职能部门对政府采购活动的监督。要建立以财政部门为主,监察、审计及其他有关部门共同配合的有效监督机制,充分发挥监察、审计等部门的监督职能,强化对政府采购行为的约束,确保各项政策的落实,防止和消除政府采购中的腐败现象及各种逃避政府集中采购的行为。加强对政府采购工作情况的监督检查,重点检查各单位是否编报政府采购预算和采购计划,是否执行规定的采购范围、采购方式、采购程序和集中采购目录,有无违反规定规避政府采购的问

题,切实做到严格执法。尤其是作为政府采购监督管理主管部门的财政部门,要切实做好政府采购的政策制定、预算编制、资金支付、信息管理、聘用专家管理、合同履行、供应商投诉处理、集中采购机构业绩考核和政府采购管理人员培训等工作,从各个方面加强对政府采购活动的监督。

五是加强社会各方面对政府采购活动的监督。这里的关键是充分发挥新闻媒体和社会公众的监督作用,而其前提又是强化政府采购的透明度建设。要建立政府采购专家信息库和供应商信息库,设立采购项目受理台帐、采购台帐及履约台帐,完善政府采购信息公告制度,从而提高政府采购的透明度,促进社会监督,促进政府采购工作进一步规范、健康发展。

收稿日期:2005-01-23

(责任编辑:孙君)