

政府采购制度的国际比较与借鉴

<http://www.crifs.org.cn> 2008年12月11日 万玉勤

摘要:随着政府采购工作的不断深入,其节约政府财政资金、提高资金使用效益、促进企业主体之间公平竞争、减少政府购买支出中的腐败以及作为调节政府经济等方面作用愈加明显。但相对于发达国家而言,我国政府的采购制度在法规、管理机构及方式方法等问题上还有待于进一步完善。

关键词:政府采购法律; 政府采购管理机构; 政府采购方式和决策

一、国外主要的政府采购制度

(一) 美国政府采购制度。美国的政府采购是国家预算中公共支出管理的重要手段。

1. 政府采购过程规范。在政府采购过程上包括确定采购需求, 签订采购合同和管理、执行采购合同; 在具体的采购方式上分为小额采购和大量采购两种类型。一般情况下, 如果采购金额在2500—25000 美元之间, 实行小额采购, 金额超过25000 美元的采购, 实行大量采购。政府机构购买力的大小或所得拨款的多少取决于一年一度的财政预算, 而预算过程既涉及美国政府的行政机构, 又涉及美国政府的立法机构。因此, 整个采购过程和各种采购行为都有一定的法律规范和比较切合实际的操作方式。

2. 政府采购政策统一。联邦政府采购政策管理办公室(the Office of Federal Procurement Policy) 简称OFPP, 为总统行政和预算办公室(the Office of Management and Budget) 简称OMB的下设职能机构, 负责联邦政府采购的统一政策管理, 不负责有关法律法规的具体执行和监督工作。美国国会下设联邦会计总署(General Accounting Office) 简称GAO, 履行政府预算支出和政府采购监督管理职能。根据美国宪法, GAO 有权力处理国家支出情况, 并对政府采购活动实施监督。GAO 负责对行政机关的采购计划进行评估并提出建议, 可以获取所有的政府采购文件, 对政府采购项目进行审计。此外, GAO 还是受理供应商投诉的权威机构。3. 政府采购法律。主要有《联邦财产和行政管理服务法》、《合同竞争法》、《诚实谈判法》、《购买美国产品法》、《小企业法》、《信息自由法》、《及时支付法》、《WTO 政府采购协议》。此外, 还要遵循《联邦采购条例》(Federal Acquisition Regulation) 简称FAR。它是专门的政府采购法规, 比较详细地规定了最重要的采购制度、政策和程序, 政府机构按照该法规具体实施政府采购。

(二) 英国政府采购制度

英国政府采购政策是针对政府各部门及其机构提出的, 同时也要求政府采购职责范围内的其他机构加以遵循。

1. 政府采购决策。从决策程序上看,各政府部门的政府采购都实行自我决策,各部门可以根据本部门的需要采取最符合合同要求的竞争形式进行采购,公平竞争仍是政府采购的一条核心原则。但各部门在采购决策中要受到两方面的制约:一是这些部门所有采购商品和服务都必须在财政部授权支出的范围之内;二是他们的所有支出都必须向议会负责。另外,采购的每个部门都有一名会计官员,主要负责公共财政秩序和法规,同时保证财政支出周全合理,物有所值,各部门的支出受议会“全国帐户委员会”的监控。

2. 政府采购的基本方式。英国政府采购的基本方式有以下几种:(1)精心挑选供应商,要求他们以各自的生产产量、产品规格和生产执行情况竞争性投标;(2)对于以价格为主要因素又相对容易些的合同,采取公开招标方式;(3)对较复杂的合同,采取协商和竞争招标相结合的方式;(4)对于极少数极为复杂的合同,采取竞争性的协商谈判方式;(5)对于极廉价的采购或极例外的特殊情况,采取单方面招标方式等。

3. 政府采购的法律法规。英国的政府采购是建立在相应的法律法规基础上的。其内容大致包括:(1)一般合同与商业法律;(2)法定职责,如遵守国际条例等;(3)专门法律规定,如对行贿受贿或不公正合同条款的处理;(4)旨在消除国别歧视、增强欧洲单一市场内商品和服务自由流动的欧共体条约及规定;(5)世贸组织政府采购协议和其他国际协定等。

二、对完善我国政府采购制度的借鉴

相对西方发达国家我国政府采购工作起步甚晚,虽然九十年以来取得了较快的发展,但问题也不少,主要表现在:一是由于政府采购的有关法规不具体,政府采购的规章制度和管理体系尚不明确。二是采购范围窄、规模小。三是政府采购管理的制约机制还不健全。如招标过程的监督、招标机构的监督、评委的监督、评标、定标的原则等仍不完善,整个采购过程缺乏有效的仲裁和监督。因此,借鉴国外政府采购的理论与方法,发展和完善我国的政府采购制度,以促进我国科学规范的政府采购制度的建立是十分必要的。

1. 完善政府采购的法规法律体系。政府采购法规法律体系的特点是由立法机关制定的政府采购基本法律以及由它们行政部门制定的实施细则相结合,共同管理政府采购行政管理工作。以美国为例,美国国会为了管理联邦政府的采购行为,通过了一系列管理政府采购的基本法律。这些基本法律主要包括1949年联邦财产与行政管理服务法。另外,国会还制定了与政府采购相关的一系列法律,如1933年通过购买美国产品法,对美国的采购市场进行保护;小企业法案要求在政府采购中对小企业进行优惠。以上述法律为基础,由各行政部门制定的实施细则包括:联邦服务总署制定和颁布的联邦政府采购条例以及国防部制定的武装部队采购条例。

2. 改进政府采购机构的设置。政府采购主管机构的职责包括:制定采购法规政策,管理和协调政府采购事务,采购预算审查、批准和拨付采购款等。根据我国实际情况,这一机构设在各级财政部门,如财政部下设政府采购管理办公室,各省成立政府采购管理局,代表省政府管理全省的政府采购工作。各县市比照设立自己的政府采购管理机构,上级政府采购管理机构对下级采购管理机构进行业务指导。另外设置专司日常政府采购事务的“政府采购中心”。根据我国国情,应成立专门的政府采购中心,独立于政府部门之外,其性质属于非赢利性事业法人由政府授权,从事各级政府及所属单位交办的大中型工程、货物和服务的采购事务。考虑到政府采购的技术因素的限制,采购中心可以委托中介机构从事采购事宜,这种中介机构是具有独立行使政府采购资格的各种采购事务所或有能力从事该业

务并经政府采购中心审查认可的其他机构。中介机构必须接受中心的委托和监督,通过招、投标或其他有效的竞争方式选择合格的供应商推荐给用户。这样,政府采购运行机制形成即:采购单位(用户)上报采购计划,由政府采购主管机构审查、批准,批准后政府采购主管机构向政府采购中心下达采购计划,委托其进行采购,由用户向中心提出具体采购要求,中心则充分利用市场机制,通过招标、投标,选定供应商,合同履行后由用户验货,财政部门根据各行政事业单位的验收单据支付货款、通过这种设置形成财政部门、供应商和购买主体三者之间的分离、相互监督的机制,抑制腐败现象的产生。

3. 完善监督机制,体现“三公”原则,规范和制约政府采购行为。

建立政府采购的监督法规体系,按照《政府采购法》等法律法规的要求加强对政府采购的监督检查工作,建立重点采购环节的日常监督制度,以保证在采购程序中的每一个环节上都有相应的监督措施来保证其客观公正性。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,并积极配合,支持纪检、监察等部门对政府采购活动的监督工作。同时,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。另外,整个采购过程应处于供应商的监督之下,供应商如发现违反“三公”原则的人和事,应立即向招标人提出质疑,在对质疑效果不满意的情况下,可按规定向政府采购管理部门投诉,以保证政府采购行为的公平、公开、公正。最后,建立专职与兼职相结合的政府采购监督队伍,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调查。

参考文献:

- [1] 曹富国1 中华人民共和国政府采购法释义[M] . 机械工业出版社, 2002.
- [2] 马海涛,姜爱华. 我国政府采购制度研究[M] . 经济科学出版社, 2007.
- [3] 杨灿明,李景友. 政府采购问题研究[M] . 经济科学出版社, 2004.
- [4] 北京市财政局政策研究室1 实行政府采购制度中要深入研究的几个问题[J] .
- [5] 我国政府采购制度研究课题组. 我国政府采购制度研究[R] .

文章来源: 全国商情 (责任编辑: x1)