

——对搞好政府采购审计的一点建议

马丽丽

我国的政府采购法申明确规定了供应商有质疑和投诉的权利。但在目前的政府采购监督管理体系下，受理投诉的并非与采购结果没有利害关系的独立机构，因此供应商在自己的权益受到损害时往往选择不投诉。笔者认为，审计部门应充分发挥独立监督机构的作用，受理供应商的投诉，以保证政府采购能真正实现公开、公平、公正、高效。

一、现行投诉管理机制下供应商的选择：宁吃亏，不投诉

供应商如果认为其权益受到损害，可用书面形式向采购人或采购代理机构提出质疑，如果供应商对采购人或采购代理机构的回答不满意或他们没有在规定时间内作出答复，供应商还可以向政府采购监督管理部门投诉。这是政府采购法提供的供应商投诉管理机制。但是，目前在我国的政府采购活动中，供应商即使认为自身权益受到损害也往往选择默认采购结果。供应商并非乐于接受有可能损害了自身权益的政府采购行为，而是在比较投诉的成本与可能的收益后作出的选择。

供应商投诉首先面对的是受理机构，受理机构对供应商的投诉能否得到公正的处理起关键作用。世界贸易组织《政府采购协议》中规定投诉管理体制应遵循一些基本原则，其中重要的一点是受理机构应由法院或采购结果无利害关系的独立公正的机构进行审理。由对采购结果无利害关系的公正独立的机构进行审理时，其机构成员在任职期间应不受外部影响，且该机构应接受司法监督。我国虽未承诺加入《政府采购协议》，但其要求受理机构具有独立性的原则对我国的政府采购制度也是具有借鉴意义的。

我国当前将财政部门作为政府采购监督管理部门受理供应商投诉。从我国政府采购1995年开始试点后，地方政府采购机构的监管部门和执行机构的设置采用过多种形式。一般监管部门称为采购办，执行机构称为采购中心。有的一地方财政部门内分别设采购办公室和采购中心，有的地方是只在财政部门内设采购中心，采购工作委托代理机构进行，有的只在政府部门设采购中心，同时行使采购和监管两种职能，还有的采用在财政部门设采购办公室，在国资管理部门设采购中心。无论是哪种模式，都有一个特点，那就是与财政部门的联系较为紧密。而同时由于人员的不足，有些地方存在着一个人身兼监管和执行机构两个部门职务的情况。在这种情况下，有很多地方受理机构并不能保证形式上的独立性，而实质上的独立性更是无从谈起。受理机构与采购实体、代理机构存在一定的利害关系，供应商无法确认自己的投诉能够得到公正的处理，同时投诉还有可能触动某些人或某些部门的利益，在今后的行业竞争中受到有关行政部门的歧视性待遇。

供应商不投诉是作为市场竞争中的经营实体的选择，但供应商的这种选择却会使采用不正当方式取得政府采购合同的行为蔓延，使政府采购制度背离公开，公平、公正、高效的原则，最终损害社会公众利益。

二、发挥现有监督资源作用：由审计部门受理供应商投诉

审计部门是现有行政监督体系中具有独立性的监督资源，政府采购法已明确规定由审计部门负责对政府采购活动的真实、合法、效益情况进行审计监督，审计部门也依法开展了政府采购审计的探索，但基本还限于事后的监督。笔者认为，由审计部门受理政府采购中的供应商投诉有利于保护供应商的利益，进而保证政府采购的公开、公正、公平、高效，起到扼制财政性资金使用的腐败，提高其使用效益的作用。

由审计部门受理供应商的投诉的方式也已经为一些国家所采用。美国是政府采购制度相对较完善的国家。按美国现行政府采购法律规定，供应商对联邦政府部门采购合同有争议的，可以通过以下三种方式解决：一是向合同争议委员会申诉。合同争议委员会独立性强，类似法院。二是向审计总署投诉。三是向联邦索赔法院起诉。审计总署在处理政府采购合同纠纷方面费用低、权威性强，供应商通常选择审计总署。2000年审计总署受理的投诉案件为1200件，而上法院的则

不足 100件。审计总署作出处理决定，如果判定投诉人胜诉，被投诉人要对投诉人给予补偿。2000年有63个案件判投诉人胜诉。审计总署提出的处理意见，政府部门一般会落实，否则审计总署将向议会报告。为保障供应商的合法权益，审计总署一旦受理投诉，采购活动必须中止。

美国审计总署隶属于立法机构，对政府部门提出的处理意见更具有权威性。美国审计总署有大约40人专门处理供应商的投诉，他们都是资深的政府采购法律专家，其中大部分是律师。美国审计总署有权力介入政府采购合同的形成前和授予阶段，可以对行政机关的采购计划进行评估，可以接触所有的政府采购文件，为行政机关的采购计划提出建议。目前，虽然我国的审计部门还没有充分具备这些内部和外部的条件，但在政府采购审计中，应不断进行理论、实践和立法上的探索和努力，从法律制度和行政监督体系中寻找新的切入点，充分发挥独立监督机构的作用，受理供应商的投诉，保证财政资金使用的真实、合法、有效。

——摘自《中国审计报》2003. 11. 3

中国内部审计协会. 版权所有 LT科技制作
协会地址：北京市海淀区中关村南大街4号
联系电话：010-82199846/47 电子邮件：xinxibu@263.net
Copyright (C) 2003 . All rights reserved