

论我国政府采购监督机制的完善

王 辉

(哈尔滨商业大学, 黑龙江 哈尔滨 150028)

文摘编号: 1005 - 913X (2005) 10 - 0029 - CA

摘 要: 随着我国《政府采购法》的实施, 我国的政府采购工作在法律制度上得到了进一步完善。但从实际情况来看, 由于政府采购制度在我国的实行时间不长, 没有很多经验可借鉴, 各种相应的配套措施不健全, 尤其在采购的监督机制方面存在严重的不足。应建立完善政府采购监督的法律体系、构建完善的政府采购监督的程序机制, 完善我国政府采购的监督机制。

关键词: 政府采购; 监督机制; 完善

中图分类号: D922.291

文献标识码: A

文章编号: 1005 - 913X (2005) 10 - 0029 - 02

政府采购监督机制, 从字面上理解, 就是指监督政府采购活动的方式、方法。从深层次上讲, 是指包括规范政府采购活动的法律制度、政府采购的具体操作程序在内的, 由各种监督主体实施的, 对政府采购活动全过程进行监督规范的各种法律规定、方式方法的总和。

一、完善我国政府采购监督机制的必要性

随着我国政府采购的规模不断增长、范围不断扩大, 国际化程度加深, 政府采购作为财政支出的重要手段之一, 对社会经济、政治的影响越来越大, 国家会愈来愈重视政府采购的制度建设和完善。而对政府采购行为进行再监督的政府采购监督机制的建设, 更显得迫切和重要。这是由于:

(一) 节约使用公共财政性资金, 保证政府采购制度不发生偏差的需要

政府采购采购的是公共产品, 使用的是公共资金, 因此, 如何最节约地使用公共财政, 购买到价廉物美的产品或服务, 是实施政府采购的目的之一, 也是采购监督制度的目的之一。因此, 必须对政府采购行为进行严密的监督, 防止财政资金的浪费和腐败行为的发生, 提高财政性资金的使用效益。

(二) 规范市场竞争秩序的需要

市场经济本质上是法治经济, 强调市场机制对资源配置的主导作用。法律、法规是为了约束市场主体的行为, 是市场正常运行的保障。从国际上看, 市场经济越发达、市场体系越完善的国家, 其政府采购制度也越完善, 监督机制也越健全。随着我国市场经济的发展, 社会主义市场经济体制的逐步完善, 政府采购范围的延伸, 采购规模的扩大, 客观上要求进一步规范政府采购行为, 完善采购的监督机制。

(三) 完善我国政府采购制度的需要

目前, 我国关于政府采购的立法主要有 2003 年 1 月 1 日施行的《政府采购法》和 2000 年 1 月 1 日施行的《招标投标法》。两部关于政府采购的基本法律制度先后实施, 为规范政府采购活动提供了法律依据。初步建立了我国政府采购的法律、法规监督体系。各级政府也大都按法律的要求建立了政府采购中心, 制定了相应的制度。但这并非就是成熟市场经济条件下政府采购制度所应达到的效果。招标、投标, 引入公平竞争确实对原有体制产生冲击作用, 但这种冲击过程并不等同于会产生良好的制度绩效。

(四) 我国政府采购市场国际化的需要

随着我国加入 WTO 和实现与东盟经济贸易一体化, 以及我国政府采购规模进一步扩大, 我国企业有参加政府采购国际自由贸易市场的需求, 我国政府采购市场也有必须对外开放的压力, 政府采购融入国际经济的大潮中, 是一个发展趋势。我国加入 WTO 时, 承诺在成为 WTO 成员国后, 将尽快开展加入《政府采购协议》的谈判, 提高国内政府采购透明度, 并承诺最迟于 2020 年向其他成员国开放国内政府采购市场。为履行我国政府的入世承诺, 适应经济全球化的需要, 政府采购的制度自然要与国际政府采购惯例接轨。

二、我国政府采购的现状

我国政府采购近年来有了很大的发展, 政府采购法规逐步完善, 采购规模逐年扩大, 政府采购的范围也由单纯的货物类扩大到工程类和服务类。但由于我国政府采购大多是一边实践摸索, 一边制定相应的制度方案, 现发现问题现寻找解决办法, 致使政府采购政策法规不健全, 制度的防范性不高, 缺乏严格的操作规程和必要的约束机制。

(一) 政府采购中各种不规范行为突现

首先, 政府采购计划随意性大。政府采购目录

收稿日期: 2005 - 04 - 06

作者简介: 王辉 (1980 -), 女, 哈尔滨商业大学工商管理学院行政管理专业硕士研究生, 研究方向: 公共政策。

和政府采购计划在实际工作中未能得到应有的重视,约束性差。整个计划的编制、审批、执行都有很大的随意性,计划编制不完整、采购项目的确定缺乏科学的论证程序,政府采购计划被随意变更的情况比较普遍,重复采购和浪费现象严重。

其次,政府采购过程存在大量的违规操作现象。没有形成科学有效的竞争机制,不能使所有的潜在供应商参加投标、提出要约,造成纳税人税款和其他公共支出的大量浪费,使“阳光采购”蒙上阴影。

(二) 政府采购招标中介机构日趋失控

《政府采购法》要求各地要根据政府采购工作的需要,建立县级政府采购集中采购代理机构。然而,有很多集中采购机构是人员空白,制度空白,监督更是空白,采购仍是部分领导说了算;一些招标中介机构利用政府采购市场发展时期监管缺失,操纵招标,扰乱正常的政府采购市场秩序,使得有资质、有信誉的供应商无法通过正常渠道中标;有的供应商利用长期与招标中介机构建立的密切关系,在政府采购中屡屡中标,逐渐形成“隐性市场垄断”。招标代理机构人员直接或间接参与评标,对评标结果施加影响。有的供应商和招标中介机构在公开招标中共同制假,多次得手,反映了目前政府采购市场的招标监督机制和投诉处理机制不力,有关部门对此行为的监管严重缺位。造成以上各种现象的根本原因在于我国政府采购监督机制的设计上仍有很大的缺陷。

(三) 执行政府采购制度的理念有错误

执行政府采购制度的理念有错误,致使政府采购的质量难以保证。我国政府采购制度执行中有一种错误认识,认为货物只要交给了采购人,货款交给了供应商,政府采购活动就算完成了,以后几乎不再进行监督。事实上,政府采购不只是购买,更应是一种监督机制。监督供应商的履约情况和采购人对采购品的使用情况,对政府采购标的物的质量提高有重大的作用。

三、完善我国政府采购监督机制的对策

(一) 构建完备的政府采购监督的法律体系

政府采购监督机制的完善,首先要有完善的政府采购监督的法律体系。因为只有具备了完善的监督法律体系,监督主体在行使监督权时有充足的法律依据。2003年1月12日实施的《政府采购法》,对政府采购活动的规定缺乏可操作性,虽然财政部、监察部于2003年12月17日联合颁布了《政府采购评审专家管理办法》和《集中采购机构监督管理办法》,以及先前财政部颁发的《政府采购信息发布管理办法》和《招标投标管理办法》,但与完善政府采购监督的实际需要相比,还很不健全。因此,应尽快制定《政府采购法的实施细则》、《政府采购货物与服务招标采购办法》、《政府采购咨询专家管理办法》、《政府采购质疑与投诉办法》、《政

府采购人员考核与资格认证》等等,同时出台相关的司法解释,对各种采购方式制订相应的标准采购程序,使《政府采购法》中有关政府采购的监督机制进一步完善。各级地方人大和政府,要根据《政府采购法》的规定,制定与当地政府采购相适应的、具有特色的地方性法规和行政规章,规范本地区各级政府的政府采购。

(二) 建立完善的政府采购监督的程序机制

日本著名的程序法学家谷口安平指出:“在正当程序得到实施的前提下,程序过程本身确实能够发挥给结果以正当性的重要作用”。政府采购的规范化操作离不开严格的制度约束,政府采购的推进正是建立在一套严格的制度约束基础上的,即以制度的约束为基础来规范政府采购行为。同时,政府采购程序越详细、越严密,政府采购监督管理越具有针对性,越易到位。要完善的政府监督机制,必须以完善的政府采购机制作为前提的,政府采购监督,本质上就是对政府采购程序的合法性进行监督,同时进行合理性审查。笔者认为应从政府采购程序和政府采购资金流转方向上,在政府采购的纵向层面,完善政府采购的监督机制。

(三) 建立分工明晰、责任明确的政府采购监督管理体系

时下“以人为本”的口号,在政府采购监督机制中,也应加以提倡。虽然我国对政府采购活动的监督安排了多种方式,但任何法律、法规都是通过人具体执行的。目前,我国法律体系不健全是一个不争的事实,而执法主体责任心不强,执法缺位行为更是比比皆是。加强监督主体的责任控制,增强他们的责任感非常必要。我国政府采购监督主体在采购活动中,存在的主要问题是职能部门、机构监督严重缺位,有时媒体好像成了主要的监督机构;权力机关对财政预算的监督和法律、法规执行情况的监督,在理论上是很完善的,只是有时被虚置了;司法监督是被动监督,它奉行不告不理的中立政策,对政府采购不能进行主动地监督。因此,行政监督的责任非常重大。根据《政府采购法》规定,各级财政部门是政府采购的监督主管部门,行使管理和监督职责,监察机关和审计机关对政府采购活动进行专项监督,这些部门与政府采购关系最为密切,监督更为直接、高效。强化这些行政监督主体的职责,防范监督主体的缺位,就变得十分重要和必须。

参考文献:

- [1] 楼继伟. 政府采购 [M]. 北京: 经济科学出版社, 1998.
- [2] 曹富国, 何景成. 政府采购管理国际规范与实务 [M]. 北京: 企业管理出版社, 1998.

[责任编辑: 贾亚东]