政府采购审计研究

李　硕

(山东省审计厅科研所 ,山东 济南　250012)

[摘　要]　对政府采购行为实施审计监督 ,一方面可以促进规范政府采购行为 ,有效节约财政资金 ,加强财政支出管理 ,提高财政资金使用效益 ;另一方面可从源头上杜绝公共采购活动中的各种腐败行为 ,有利于维护政府形象、保护政府信誉 ;同时 ,通过对政府采购进行审计 ,可以掌握财政资金走向 ,使审计对财政的监督由过去的分配环节扩大到资金的使用环节 ,有利于深入开展预算执行审计 ;也是进一步加强和发挥宏观调控的杠杆作用和功能的重要手段。

[关键词]　政府采购 ;延伸审计 ;政府采购审计

[中图分类号]F239　　[文献标识码]A　　[文章编号]1000 - 971X(2005)04 - 0115 - 03

政府采购也称政府公共采购 ,是指各级政府及所属机构为了开展日常政务活动的需要 ,在财政的监督下 ,通过公开招标、公平竞争和财政部门直接向供货商付款的方式 ,从市场上为财政开支单位购买所需商品和劳务的行为。政府采购制度是财政管理的重要组成部分 ,主要目的是为了保证执行政府职能和满足实现公共利益的需要 ,其资金来源主要是财政性资金及政府贷款。本文试就政府采购审计的有关问题进行探讨。

一、政府采购审计的对象和内容

《政府采购法》明确规定“审计机关应当对政府采购进行审计监督。政府采购监督管理部门、政府采购各当事人有关政府采购活动 ,应当接受审计机关的审计监督 ”。也就是说政府采购审计的对象是指政府采购监督管理部门、政府采购代理机构、政府采购单位、供应商四者之间的有关政府采购活动。政府采购监督管理部门、政府采购代理机构、政府采购单位、供应商是审计的实体 ,四者之间的有关政府采购活动是审计的内容。

(一) 对政府采购监督管理部门的审计。

《政府采购法》明确规定 :“各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门 ,依法履行对政府采购活动的监督管理职责。”财政部门是政府采购监督管理部门 ,对财政关系隶属于本级财政部门的政府采购相关活动行使管理和监督职能 ,采购管理办公室是否依法履行职责 ,对确保财政预算支出的真实性、合法性、效益性具有重大影响。因此 ,依法对政府采购监督管理部门的审计 ,是对政府采购工作的“再监督 ”。其审计内容包括 :1. 审查政府采购年度预算是否合理 ,是否符合国家产业政策。2. 审查政府采购监督管理部门是否按采购预算要求采购单位编制采购计划 ,是否按规定审核采购单位提交的采购清单并汇总。3. 审查政府采购监督管理部门是否按规定审查政府采购代理机构报送的拨款申请书及有关文件 ,是否按规定审批进入政府采购的供应商资格及政府采购代理机构的代理资格 ;是否按规定检查了政府采购代理机构报送的合同草案等招标有关文件。4. 审查政府采购监督管理部门是否按规定处理政府采购过程中的投诉事项 ;有无参与、干涉政府采购中的具体商业活动。

(二) 对政府采购单位的审计。

政府采购单位是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织。对政府采购单位的采购事项进行审计 ,是财政预算支出审计的一项重要内容 ,应结合部门预算执行审计和对其他行政事业单位财政财务收支审计一并进行。1. 审计政府采购单位是否按规定编制年度政府采购计划 ,了解政府采购单位年度政府采购的商品类型、采购品目、数量、价格 ,是否存在应通过政府采购的支出而未实行的现象。2. 审查政府采购单位采购资金来源、使用及账务处

[作者简介]李　硕(1976 -　) ,男 ,山东济南人 ,山东省审计厅科研所审计师。主要研究方向 :国家审计。

© 1995-2005 Tsinghua Tongfang Optical Disc Co., Ltd.　All rights reserved.

理情况,主要包括预算资金、财政专户资金和单位自筹资金三个方面,看其采购资金来源是否合规,有无擅自扩大采购规模,提高采购标准,挤占、挪用其他财政专项资金的问题;是否存在支付政府采购经费的问题。3.审查政府采购的商品是否经验收合格并按规定及时登记入账;采购物品的使用、报废等有无违反财务管理制度的问题;是否符合政府采购单位的工作需要,价格是否合理,质量如何,时效如何。

(三)对政府采购代理机构的审计。

政府采购代理机关是政府采购的执行机构,负责具体组织实施各项政府采购活动。因此,政府采购代理机构是否依照法律、行政法规、规章制度的规定组织政府采购,是政府采购审计的核心。对政府采购代理机构的审计,主要是围绕政府采购代理机构是否按规定办理政府采购相关事项及自身的财务收支情况。

1.审查政府采购方式。政府采购方式有公开招标、邀请招标、竞争性招标、单一来源招标、询价和其他采购方式,其中公开招标是政府采购的主要方式。审查政府采购方式,主要看所选择的采购方式是否符合法定的条件,是否存在将应当以公开招标方式采购的货物或服务化整为零或者以其他任何方式规避公开招标采购的问题。

2.审查政府采购程序。了解开展政府采购业务情况,包括组织招标、竞标、评标和定标,看其组织采购过程是否公正、公平、公开,程序是否合法、规范。应着重审查政府采购过程的关键环节:一是招标的公开性,看其是否通过采用新闻媒体公开和招标现场公开相结合的办法,将招标事宜公布于众。二是竞标的程序性,审计人员应在适当时候到竞标现场观察,看其是否按规定程序进行,有无在竞标过程中随意增加或减少或间断的现象。三是评标的科学性,应审查评标方法是否科学、合理;能定量考核的指标是否全部量化,不能量化的指标是否分解细化,按项打分。四是定标的公正性,看其定标人员是否符合法定人数(至少三人以上),其中专家人数是否达到不少于成员总数的三分之二。五是废标的公平性,看其废标是否符合法定情形,是否存在人为因素,且废标后是否重新组织招标(除采购取消情形外)。

3.审查政府采购合同,看其是否按规定与中标供应商签订采购合同,是否符合法律政策以及采购预算的要求;是否按规定监督供应商履行采购合同,是否及时按规定向政府采购监督管理部门报告采购合同变更、终止、解除情况;是否按规定组织政府采购合同履行验收,是否按规定提出采购资金支付申请;采购资金的拨付和使用是否符合有关规定和合同要求。

4.审查政府采购代理机构的财务收支情况,看其是否真实、合法、合规,有无乱收费和收受回扣等问题。审查其是否按期供货,有无先支付价款、延迟供货、打时间差的问题。

(四)对供应商的延伸审计或审计调查。

供应商是政府采购的重要角色,其经营状况、诚信程度在一定程度上影响着政府采购质量。因此,对供应商的延伸审计或审计调查,是十分必要的,也是政府采购审计的重要环节。其延伸审计或审计调查应着重审查五个方面的线索:是否存在提供虚假材料谋取中标、成交的行为;是否采取不正当手段诋毁其他供应商;是否存在与政府采购单位、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的问题;是否存在向政府采购单位、采购代理机构提供不正当利益的问题;是否存在在招标过程中与政府采购单位进行协商谈判的现象。

二、政府采购审计的重点与方法

随着市场经济条件下公共财政体制的建立和政府采购制度的发展与完善,政府采购支出占财政总支出的比重越来越大,影响面也越来越广。通过对政府采购活动的审计,可以对集中采购的项目确认其采购计划和预算制定的全面性和合理性,审查招投标程序和采购合同的合法性和合规性,以及合同履行的效益性,并对其采购行为是否符合公开、公平、公正的原则进行审查,从而促进、健全、完善科学规范的政府采购制度,进一步强化财政支出管理,提高财政资金的使用效益。

(一)对政府采购内部控制进行审计。

通过对政府采购内部控制进行测试,可以了解和评价政府机关办理采购作业的控制环境、控制程序、控制系统,以及实际操作情况,从而找出政府采购机关内部控制系统的薄弱环节,确定审计的重点及实施审计的着手点,并提出有针对性的改进意见和建议,督促有关机关健全和完善内部控制制度,预防违法违规问题的发生,并应建立相互制约和相互支持的协调机制。

(二)对政府采购的预算和计划的编制情况进行审计。

主要审查财政部门采购资金筹集和供应的年度预算是否合理,是否符合国家产业政策,具体实行采

© 1995-2005 Tsinghua Tongfang Optical Disc Co., Ltd. All rights reserved.

购的各部门是否按规定编制年度政府采购计划,是否将列入政府采购目录的项目都按规定报送集中采购机关统一采购,有无未经批准自行采购的问题。

(三)审计采购资金的筹集和管理情况。

主要审查采购单位的采购资金来源是否合规,有无擅自扩大采购规模,提高采购标准,挤占、挪用其他财政专项资金的问题;对集中采购项目的资金,如属于全额财政拨款的,审查财政部门是否按年初政府采购预算将采购专项资金划入政府采购专门账户;如属于既有财政拨款又有单位自筹的,审查单位是否先行将自筹资金拨入政府采购专门账户,由采购机关统一支付。

(四)审计政府采购方式和采购程序的执行情况。

主要审查选择的政府采购方式是否符合规定,是否存在应采用公开招标方式进行采购的项目采用询价方式进行;公开招标采购中参与招投标的市场供应商是否具备代理资格、竞争资格,有无违背公开、公平、公正原则的问题;实行招标方式进行采购的,招标文件的编制和招投标程序是否符合规定。从查阅档案入手,实施事后审计,从招标文件的编制方面获取比较全面完整的审计证据,依此作出专业判断。

(五)审查采购合同的履行情况。

审查采购合同是否符合法律政策以及采购预算的要求;采购价格是否低于市场零售价,商品质量是否过硬,售后服务是否完善;采购机关是否认真履行采购合同及不履行采购合同的原因;采购资金的拨付和使用是否符合有关规定和要求。目前,采购中心这一环节的工作分为两种方式,一种是资金由财政拨付进行采购的,采购中心直接参与合同签订、货物验收、资金支付,通过"采购资金专户"由采购中心向供应商支付货款;另一种是资金由采购单位自筹且资金尚未到位的,采购中心不参与合同签订,只负责公开招投标,合同签订及资金支付由采购单位与供应商双方自行完成。审计情况表明,后一种合同履行情况较差。今后审计应侧重于采购中心资金管理环节,督促其建立、健全资金管理办法,并加强采购项目的后续管理,避免资金支付脱离监督之外。对于批量、大宗商品采购项目,审计部门应尽可能直接参与,进行事前、事中和事后审计。

(六)审计政府采购新增国有资产的管理情况。

主要审查采购物品是否经验收合格并按规定及时登记入账,采购物品的使用、报废等有无违反财务管理制度的问题。

三、政府采购审计中存在的困难与问题

政府采购制度是公共财政体系管理中的一项重要内容,是市场经济国家直接支出的一项基本手段。其核心是公开竞争,将竞争机制引入公共支出的使用过程,可以提高采购数量、质量、价格和采购活动的透明度,起到规范市场行为、促进平等竞争的作用。在市场经济国家,政府采购被称为"阳光下的交易"。但由于政府采购是一项新制度,尚处于推行实验阶段,工作中还存在不少困难和问题,需要进一步完善。

(一)部分单位和部门对政府采购的认识不足,规避政府采购。

因过去一直实行自行分散的采购方式,采购什么,向谁采购,由各单位确定。实施政府采购,要由采购中心按规定方式为各单位统一采购,增加了监督制约,采购人员也失去了与供货商的业务联系,加之招标采购也需要一定的时间,在没有提前计划好的情况下,难以满足部分物品采购的临时需要,因而不少单位采取各种方式规避政府采购。

(二)采购中心基础工作尚不完善,采购的规模小、范围窄。

政府采购制度还不够完善,经验不足,招标采购中的评标办法不十分具体,采购手段落后,供应商的范围窄,并且缺乏受托开展各类物品采购的专业知识和专门人才。从采购的品目看,目前主要是对部分货物的采购,基建工程因涉及现行的基建程序,服务项目难度较大,多数尚未纳入政府采购的范围。

(三)缺乏有效的监督制约。

虽然一些招标活动也请纪检、监察、审计、工商和公证机关参与监督,但受专业知识和参与政府采购活动的局限,有效监督机制还未形成,外部监督并不十分到位。

(四)资金拨付方法不科学。

大额采购资金直接拨付给供应商,这与预算法的有关规定不符。同时,小额资金由采购办支付,年终因部分采购项目没有完成的结余,实质上形成了对预算支出的虚列行为。

总之,政府采购审计是政府采购制度的有机组成部分。只有形成包括审计监督在内的全方位监督机制,才能使政府采购在"透明"的环境中运行,从而最大限度地提高财政资金的使用效益,有效地遏制政府采购活动中腐败现象的滋生,成为名副其实的"阳光采购"。

© 1995-2005 Tsinghua Tongfang Optical Disc Co., Ltd. All rights reserved.