

加强我国政府采购监督之我见

武汉行政学院 张华 武汉市财政局 黄勇泉

【摘要】 随着《政府采购法》的颁布施行,我国政府采购制度改革已全面启动。本文针对我国政府采购监督管理的运行现状及存在的不足,提出构建我国政府采购监督的权威领导机构、完善政府采购预算管理体制的一种新思路。

【关键词】 政府采购 监督 执行力度

政府采购制度作为市场经济条件下国家财政制度的重要组成部分,不仅对购买性支出的使用和管理具有重要意义,而且对财政资金分配的合理化也会产生积极影响。但是,政府采购行为本身也可能滋生腐败,因此,全面、规范的监督是政府采购制度有效实施的根本保证,尽快完善政府采购监督管理是强化我国财政支出管理的客观需要,是市场经济条件下加强财政支出管理的必然选择。

一、目前我国政府采购监督存在的不足

1. 政府采购监督管理法规体系不完善。其主要表现在政府采购的一些具体制度设计存在缺陷。比如与《政府采购法》相配套的实施细则至今尚未出台,这在一定程度上影响了《政府采购法》的具体实施;又如工程项目政府采购管理办法不完善,从而导致《政府采购法》和《招标投标法》等相关法律的关系界定不清。可见,政府采购相关法律的可操作性不强,采购人的诚信体系也存在很大的问题,采购人和政府采购监督管理部门之间并没有形成完善而有效的监督机制。

2. 政府采购监督主体不明确。现阶段的财政、监察和审计部门分工协作、共同监督的行政监督管理机制由于人员少、任务重而导致监督不力。事实上已给被监督单位留下了逃避监督的空当。尤为突出的是,由于专业人才缺乏,采购合同的监督机关即财政部门 and 政府采购主管部门对政府采购合同的监督显得有些力不从心。

3. 具体采购监督管理中存在操之过急的现象。推行政府采购制度在我国是一项全新的改革工作,需要一定时期的宣传,相关采购主体也有一个认知和接受的过程,与其他改革一样,政府采购制度改革也需要经历一个由试点逐步推开的过程。

4. 集中采购机构的监督管理力度有待加强。一方面,集中采购机构重采购轻服务的思想比较严重,集中采购的程序还不够公开透明,中标商品和服务质量与用户的客观需求之间还有较大差距。另一方面,集中采购机构的内部监督管理制度不健全。其主要表现在部分集中采购活动的决策和执行程序还不明确,在一定程度上不能相互监督、相互制约。另外,为节省人员经费、降低集中采购机构的运作成本,人为地控制采购人员数量,导致不易分清采购经办人员与采购合同审核人员、采购品验收人员之间的职责。

5. 存在逃避监督的现象。政府采购制度的推行取得了十分显著的社会、经济效益,得到了社会各界的认同,但少数单位和个人因存在本位主义思想,认为实行政府集中采购制度后单位用钱、办事不如以前方便,甚至认为“财路”被堵,因此就想设法逃避监督。如有的单位在执行政府采购合同的过程中,不经审批,随意增加项目、提高标准增加采购款;有的单位上报的采购计划粗略,甚至隐瞒部分项目不报,一旦合同签订并实施后,又提出增加项目、提高标准的要求。

二、加强我国政府采购监督的若干思考

1. 确立具有权威的监督领导机构。目前,政府采购行政监督主体呈多元化态势。《政府采购法》规定,各级政府财政部门依法履行对政府采购活动的监督管理职责,发改委及其他行政主管部门对各自职责范围内的招投标活动进行监督管理,审计和监察部门是政府采购的专业监督管理部门。审计部门依据《政府采购法》、国务院和财政部颁布的有关政府采购的法规和规章,对各部门和各党委政府采购政策执行情况和采购资金使用情况进行审计。监察部门主要是对政府采购的相关人员实施监察,对各个环节发现的违规违纪行为要进行严肃处理。这种监督主体多元化有可能演变成监督主体分散化,各主体都有责任,但各主体都可能不承担责任。因此必须明确一个具有高度权威性的监督领导机构。

2. 加强政府采购预算执行力度。在实际工作中,擅自变更合同项目、先斩后奏、瞒报少报等违法违规行为时有发生。为杜绝此类行为,要尽快完善政府采购预算的编制。

一是必须细化政府采购预算的编制。政府采购预算要与年度部门预算同时编报。各采购人在年度预算编制工作中,要按照财政部门下达的部门预算控制数,编制本单位的部门预算草案,在此基础上,同步编制上报本部门的采购预算草案,要尽可能全面填报采购项目和预算,由财政部门对单位申请的采购项目进行可行性分析,并对各部门报送的政府采购预算草案审核汇总。人大通过预算后,财政部门将部门预算与政府采购预算同步下达。

由于有了详尽的政府采购预算,财政部门就能够将各部门通用的采购物品汇总,整理形成年度政府采购计划目录,逐步对政府采购明细项目实行标准化管理,建立政府采购预算标准目录。

二是必须细化政府采购计划的编制。目前由于政府采购年度预算暂时没有完全落实,无法制定出完整全面的政府采购计划。针对目前这种财政预算改革还没有完全到位的特殊情况,政府采购的监管人员要与财政系统内其他业务部门相配合,主动掌握财政支出中政府采购资金的使用情况,努力编制好政府采购计划。

三是财政拨款审批程序与招标采购程序应协调一致。财政部门可改变现行的申报预算的做法,不再关注设备的品牌、型号,而是站在宏观管理的角度,着重审查项目的可行性,确定投资额、设备数量及满足最低技术要求的技术条件等。待招标程序结束后,按照中标通知书和经济合同等直接拨付资金。

3.加强对政府采购代理机构的监督。目前,政府采购代理机构主要有集中采购机构和社会中介代理机构,它们具体负责政府采购计划的执行,直接操作政府采购的具体业务。加强对政府采购代理机构的监督,关键是要加强对采购从业人员行为的监督。除要求采购从业人员具有较高的政治素质和良好的个人修养外,重点是政府采购代理机构要有一套行之有效的内部监督机制。首先,要制定相应的采购从业人员行为规范或行为准则,建立采购从业人员廉政档案并实行岗位定期轮换制。其次,政府采购代理机构要有一套明确的岗位设置和操作流程规范并对外公开,接受社会各界的监督。

4.加强对政府采购评审专家及评审委员会的监督。评审专家与评审委员会在政府采购活动中担负着非常关键的职责,决定着每一个参与政府采购活动供应商的命运。要克服现行评审委员会制度中存在的不足,一方面,要解决好评审委员会的人员组成问题,要最大比例地安排专家评审人员;另一方面,要建立规模更大的、可操作性强的专家评审数据库。同时要推行评审专家监督管理长效机制,实行评审专家的回避制度和考核制度。政府采购代理机构应在每次政府采购活动结束后,以书面形式对每位评审专家的表现进行客观评价,并及时将有关书面评价报送财政部门的监管机构备案,作为监管机构考核评审专家的重要依据,从而确保政府采购评审工作的公正性、客观性和科学性。

5.加强对分散采购活动的监督。根据《政府采购法》的规定,对集中采购目录以外的、限制标准以上的采购项目通过自行组织的分散采购方式来完成。分散采购方式具有采购项目多、单项采购金额小、采购范围广等特点。在实际工作中,分散采购不仅操作程序不太规范、专业化运作水平低,而且采购效益也不太理想。因此,迫切需要加强对分散采购的监督管理。

目前应主要对开展分散采购活动的采购人进行监督。从采购活动拥有特定程序的角度分析,分散采购操作是不够完善与规范的。尤其是对实行招投标采购的分散采购项目,采购人缺少必要的专业技术水平,操作过程中随意性很大,影响了政府采购的效率。因此,要对采购人员进行理论知识和操作技能方面的培训和考核,对其实务操作要多加指导,以全面规范政府采购操作行为。

6.加强对政府采购的过程监督。政府采购运作过程要严

格按法定、公开透明的原则有序进行,每一个环节既要紧密衔接,又要互相制约。目前应确立和完善以下制度:

一是大力推行公开招标制度。当前,应当进一步确定招标管理机构和操作人员在招标过程中的位置及工作相互衔接和配合的方法,明确技术规格设计的原则、方法和应参照的国家标准等。

二是逐步推行供应商诚信制度。对参加政府采购的供应商建立政府活动诚信档案,推行长效、动态的管理制度。规定进入政府采购市场的供应商必须具备的诚信条件。对参加政府采购活动的供应商的表现,无论是良好还是有违法违规行为,均应形成书面记录。

三是逐步推行交货追查制度。国内部分城市在政府采购代理机构设立“采购货物中转站”,规定供应商必须把中标货物先送达政府采购代理机构验收后再由采购人领回复验,实践证明这是一项防止供应商和采购人串通调包的行之有效的监督措施。

7.加强网络信息技术推广的力度。网络信息技术的推广应用是提高政府工作效率、推行政务公开、接受社会监督的有效措施。从我国目前的情况看,政府采购工作的效率还不尽理想。在今后的工作中,财政管理部门要注意整合采购程序,推广网络信息技术以改进管理方式和方法,促进政府预算管理和政府采购工作的公开透明。集中采购机构要从提高专业水平和熟练程度入手,加快研究政府采购电子化的相关事宜,切实从管理和操作两个层面上提高采购效率。

8.加强法律监督和行政监督。具体做法是加强政府采购的地方立法。为此,应当健全政府采购的法律体系,依据《政府采购法》,并结合本地区实际情况,制定相应的地方法规。一方面,通过法规明确行政监督机关对政府采购进行监督的具体职责;另一方面,通过法规明确政府采购的一些配套操作程序,以规范采购从业人员的行为,确保其在工件中严格按照规定程序操作。除此以外,通过立法确立政府采购监督管理部门定期向人大报告的制度。

9.建立公平、公正的质疑投诉机制。《政府采购法》规定,对供应商的合法投诉事项,政府采购监督管理部门必须按期调查,在规定期限内做出处理决定,并书面通知投诉人和与投诉事项有关的当事人。建立畅通的以供应商为主体的质疑、投诉渠道是促进供应商发挥政府采购监督作用的制度保证。没有完善的政府采购救济制度,供应商等采购当事人就无法通过质疑、投诉、复议和诉讼等方式来监督政府采购机构或其他参与者损害自己正当权益的行为,供应商等采购当事人的监督也不可能真正发挥作用。

因而,应当进一步发挥行政监督和司法监督的作用,供应商对采购过程中出现的问题,在对质疑效果不满意的情况下,可按规定向政府采购监督管理部门投诉;供应商在受到不公平待遇时,如对政府采购监督管理部门的处理决定不服,可按现行的司法程序,向法院提起诉讼,也可向仲裁机构申请仲裁。

主要参考文献

湛中乐,杨君佐.政府采购基本法律问题研究.法制与社会发展,2001;3