

论我国政府采购监督体系的重构

黄芬 张静中

(河海大学商学院,江苏南京 210098)

摘 要 政府采购监督体系有助于我国廉政建设,有助于维护市场竞争秩序,节约采购资金,还有利于实现自主创新等政策目标。然而我国现有的政府采购监督法律体系不完善,还存在政府采购仅限于流程监督,缺乏专业的外部监督,缺乏有效的质疑投诉体系等问题。必须完善政府采购监督法律法规,重新构建包括内部监督、外部专业监督、社会监督、有效的投诉质疑救济制度在内的监督体系,以确保政府采购市场规范、高效的运行,实现政府采购的各项政策目标。

关键词 政府采购 监督体系 政府管理

中图分类号:F811.4

文献标识码:A

文章编号:1671-4970(2007)04-0044-04

由于财政资金来源的公共性,政府采购的目标不仅要维护国家利益和社会公共利益,实现其宏观调控的功能,而且要做到经济上的节约。也正因为资金的公共性决定了经济租的存在,建立一套完善且行之有效的监督体系是实现政府采购目标的保障。目前,我国政府采购监督主要集中于政府采购部门内部,缺乏专业监督和社会外界力量的有效监督,这样就容易造成政府采购部门集运动员与裁判员于一身的现象。

一、我国政府采购监督体系重构的必要性

1. 有利于政府的廉政建设

“一切有权力的人都是容易滥用权力,这是万古不变的经验。有权力的人使用权力一直遇到有界限的地方才休止。”^[1]如果不能通过监管来保障政府采购规则的执行,那么,过度追求自利的倾向将不可避免。一方面,政府采购规模大,范围广,致使政府采购市场成为众多企业竞相追逐的地方,他们想方设法参与,寻租就不可避免。另一方面,政府采购是一项使用公共资金过程,从纳税人到政府财政部门再到政府采购办,一直延伸到具体的采购人,这中间存在层层采购代理关系^[2],由于经济人的理性,他们追求自身的利益,想方设法在政府采购过程中设租。采购人员和企业的设租和寻租,共同导致了商业贿赂、腐败现象屡禁不止。实践中,缺乏政府采购部门的专业监督,增加了采购部门的不确定性和采购过程的交易费

用,使政府采购的监管公正性、监督的效率难以得到保障,使得政府采购变分散腐败为集中腐败。可见,有效的监督是建设廉洁高效政府的需要。

2. 有利于维护公开、公正、竞争的市场秩序

政府采购市场是由国家直接发挥政府宏观调控作用的市场,但它依旧要服从市场经济公平竞争的原则。政府采购监督机制的存在就是要规范政府采购行为,真正实现“阳光下的采购”。从采购目录的编制到政府采购预算,一再对政府采购合同的签订完成,每一个环节都必须体现“公平、公开、公正”的原则。采购主体往往为了自身的利益,在供应商的选择上存在歧视,搞地方保护主义,限制外来供应商进入本地区的政府采购市场,招标信息只是有选择地提供给一些供应商,为避免公开招标而将采购化整为零等等行为都不同程度地存在着,这无疑违背了市场公开竞争的原则。同时,地方保护主义、行政干预过多、长官意识等也严重扭曲了市场竞争秩序。新的政府采购监督体系不仅要采购主体进行监督,为供应商提供一个有序、公平、公正的竞争环境,而且对供应商和政府采购合同也起到一定的约束作用,能有效地防止供应商恶意串标、非法寻租等行为,确保政府采购合同按质按量按时完成,维护公平竞争的原则。

3. 有利于节约采购资金

政府采购的首要目标是节约资金,大规模采购可以节省财政开支。一方面,我国政府采购资金还

收稿日期:2007-06-27

基金项目:南京市科技局软科学基金(编号:200602008)

作者简介:黄芬(1979—),女,安徽巢湖人,硕士研究生,从事企业管理研究。

存在严重的浪费现象。由于现有的政府官员考核制度以政绩为依据,导致大量官员不顾实际情况,大搞“政绩工程”,重复建设现象严重,大量地浪费财政资金。如果没有有效的监督机制作为保障,1100元的打印机经“政府采购”就变成了1500元^[3]。另一方面,我国政府采购节约资金还有提高的巨大空间。2004年我国分散采购规模为408.2亿元,部门集中采购规模为457.2亿元,两者共占当年采购总规模的40.4%^[4]。分散采购在政府采购中占有重要比例,但分散采购在实际管理工作中由于项目多、范围广、金额小,资金节约率大多仅在3%~5%,与13%以上大的集中采购资金节约率相比差距还很大^[5],迫切需要加强对分散采购的监督管理。因此,必须将政府采购进行严格监督,确保每年近千亿的采购资金合理发挥效用。

4. 有利于实现促进自主创新政策目标

政府采购不能仅满足于资金的节约,还应有助于国民经济和社会发展政策目标的实现,包括保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展、促进自主创新等。以扶持自主创新为例,如果没有强有力的监督,那么采购主体考虑到产品质量、价格、品牌形象等因素就不采购自主创新产品,一些人会滥用职权将原本给予自主创新企业的优惠政策给予一些不符合条件的企业,获取自主创新产品支持的企业就可能不按照政府采购合同来履行义务,即使获得扶持的企业其扶持自主创新的效果也无法得到保障,这些都扭曲了扶持自主创新政策。而这些问题是不可能依靠企业和采购主体的自律来解决的,必须引入外界独立的约束机制,而目前的监督体制中没有将政府采购政策功能纳入监督的对象,因此,重构一套有效的监督制度是实现社会经济发展目标的保障。

5. 有利于与国际政府采购接轨

我国政府采购制度于2001年开始形成,虽然我国还没有正式加入WTO的《政府采购协议》(以下简称GPA),但是我国政府采购市场正在不断开放,已经或多或少地出现了一些国外供应商参与我国政府采购以及我国企业参与国外政府采购的问题。对国外供应商的监督以及有国外供应商参与我国政府采购的招标程序的监督都是一个全新的问题。这些客观环境的变化,要求我国政府采购相应的法律法规也应作适当的调整。

二、我国政府采购监督存在的问题

我国政府采购监督在过去几年中,无论是在节约资金、规范政府采购管理,还是在防止腐败等方面都作出了突出贡献,为我国政府采购工作的顺利开

展起到保驾护航的作用,但政府采购监督中依然存在不少问题,需要我们加以重视。

1. 现有政府采购监督法律体系不完善

①政府采购的一些具体制度设计存在缺陷。《政府采购法》规定各级人民政府的财政部门是监督部门,人大、纪检等部门也依法享有监督的权力和义务,但政府采购相关法律法规的可操作性不强,鲜见对上述政府采购监督主体的职责和义务作出明确的解释,致使政府采购监督权力的虚置^[6]。②相关法律之间界定模糊。譬如《政府采购法》和《招标投标法》之间关于招投标的范围界定不清,工程项目政府采购管理办法不完善,从而导致工程项目政府采购出现多头管理,互相推诿。③各监督法律法规之间缺少统一性。我国政府采购的监督基本上分散在不同的法律之中,各法律之间缺少统一性,更多的是各部门之间的利益冲突,致使各监督主体在实行依法监督时往往会造成政出多门,不能形成监督的合力,监督效率大大降低。

2. 政府采购仅限于流程监督

政府采购监督是实现政府采购经济及政策性功能的保障,政府采购监督不仅要监督各采购主体及企业是否按相关的法律法规办事,更应注重的是对采购进行实质性的监督。但是现实操作中,由于受到多方面因素的影响,政府采购监督往往是流于形式。主要表现在:①对采购主体缺乏有力监督。采购主体按照相关流程取得某项目的批准后,具体的采购事宜则是由采购人说了算,这就很容易出现采购人权力过大,监督失控。②对预算外资金采购监督难。政府采购资金分为预算内和预算外资金。由于按时编制计划难度大,资金的来源渠道不同,资金何时到位具有不确定性,资金一旦到位,采购人又急于采购,这时往往就会造成监督上的困难。③缺乏对招标过程的实质性监督。由于受到专业知识的限制,政府采购监督在招标过程中主要是对信息的发布、公开性、透明性的监督,而对于评标的标准监督往往流于形式。④对采购合同及合同执行效果缺乏监督。一项政府采购合同的签订并不意味着政府采购的结束,采购资金的使用效果、各项扶持政策落实情况直接关系到下一轮的政府采购。在大多数情况下政府采购的执行情况没有具体明确的受益人,而在不当的政府采购行为危害了社会的利益时,各个部门往往都持事不关己高高挂起的态度,这就使得对政府采购合同的监督一度出现真空。

3. 缺乏专业的外部监督

政府采购涉及的范围广,涉及各行各业的方方面面,单单依靠政府财政部门的监督是不可能做到的。一方面由于财政部门人力、物力等监督成本的

限制,必然使得政府采购监督是抓大放小,粗枝大叶。另一方面,由于受到技术上的限制,政府财政部门不可能对每个采购项目都精通,没有足够的专业知识,做不到外行监督内行。在发生不良的政府采购行为,尤其是涉及技术问题时,即使申诉到相关部门,他们也往往是做一些形式上的或者流程上的监督,对于涉及一些技术参数方面的内容,他们在很大程度上是依赖政府采购相关部门提供的数据,没有起到实质性的作用。

4. 缺乏有效的质疑投诉体系

质疑投诉制度是确保政府采购目标实现的关键,也是政府采购监督的关键和精髓所在。没有有效的质疑投诉机制,就无法保障供应商的合法权益,也难以实现政府采购的公平、公开、透明的原则。然而,目前政府采购监督的投诉程序还存在很多问题。

①投诉的范围过于狭窄。《政府采购法》及《政府采购供应商投诉处理办法》仅规定供应商认为采购过程和中标、成交结果使自己合法权益受到损害时可以向采购人提出质疑。这无形中给投诉质疑设置了严格的限制性条件:一是投诉的范围在上述采购文件或者采购过程和中标、成交结果之内,二是投诉的主体仅限于供应商,而且必须是供应商自己的合法权益受到侵害。然而,政府采购中的每个过程的合法权益都可能受到侵害,政府采购实行公共政策,受害者往往不仅仅是供应商,而是整个社会,这样的质疑投诉体制限制其他个人或单位履行维护社会利益的权力。②投诉渠道不畅通,效率低下。供应商是先经过质疑程序才能向同级政府财政部门提出起诉。整个流程下来,要经过50个工作日左右^[7],供应商采购才有可能依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼。GPA要求即时处理质疑程序,这种繁琐的规定既违背了GPA的原则,也违背了《政府采购供应商投诉处理办法》的高效原则。

三、构建我国政府采购监督体系的途径

结合我国国情和WTO对未来我国政府采购的影响,完善我国政府采购监督体系可以从4个方面着手。

1. 完善政府采购监督的法律法规

我国现有政府采购监督机制不完善,限制了政府采购政策性功能和经济性功能的发挥,不断出现新情况、新问题,要求现有政府采购法律制度必须作出及时和合理的调整:①采用结合型的政府采购监督立法原则。根据法律的稳定性原则要求任何一部法律法规一旦生效就不能频繁修改《政府采购法》也不例外。相比出台单行的政府采购监督法律法规而言,结合型的立法原则,特别是在保持原有法律的

情况下制定相关附属规定,不仅能够及时、灵活地弥补现有法律的缺陷和不足^[8],同时又可以保障现有法律体系的稳定性。②明确政府采购监督的主体以及各监督主体之间的关系。应明确划分政府采购各监督主体的地位,做到各监督主体之间的职责分工明确、避免多头检查、重复检查的现象,在检查计划上要相互衔接、信息共享,节约人、财、时间,从而降低监督成本,提高监督效率。③以立法形式扩大政府采购监督的范围及其权限。要实现全方位立体化的监督,还应进一步扩大政府采购监督的范围,加强对政府采购全过程的监督。不但要做好对采购源头即政府采购预算的监督,对招投标的全过程进行监督,包括对政府采购合同的监管,还要加大对分散采购的监督。另外对政府采购监督人的再监督也是政府采购监督的重要一环,对政府采购监督的再监督的对象客体主要包括政府采购监督管理部门、各专业监督机构和从业人员,尤其对监督管理部门的领导干部的再监督是重中之重。

2. 加强政府采购监督体制建设

政府采购监督不仅仅是政府采购部门的事,监督的效果如何还需要全民参与。将政府采购视为己任,只有这样政府采购监督才能顺利进行。这就要求不断完善政府采购的内部监督,而且需要外部专业监督的介入,发挥社会舆论监督的作用。①完善政府采购的内部监督机制。财政部门是政府采购的管理部门,同时在政府采购的监督体系中处于核心地位。由于政府财政部门的监督具有经常性、主动性,能起到防患于未然的效果,做好内部监督是政府采购监督至关重要的一环。财政部门对政府采购的监督主要是针对资金的流动,采用事前预算控制、事中政府采购执行监督和事后采购结果及效果检查相结合,日常监督与专项监督相结合。完善政府采购内部监督制度需要做好以下工作:一是加强财政部门内部各种规章制度的建设,加强对政府集中采购中心、采购代理机构的管理,规范财政工作秩序,严肃财政工作纪律。二是完善预算编制、执行和决算的审核制度,加强政府机关预算制度管理,提高预算编制的科学性和合理性、减少预算编制的随意性。三是加快电子政务建设,扩大政府采购过程的透明度,杜绝暗箱操作,完善政府采购的统计工作,以便政府采购接受外界监督。四是注重对政府采购执行权力部门的监督,尤其是对政府采购人员的监督,不仅要加强对政府采购人员业务素质和道德素质的考核,还应建立干部定期轮岗制度。②加强政府采购的专业监督。与财政内部监督不同的是,专业监督具有立场的公正性、业务的专业性,能够不偏不倚,它主要是针对单位和个人,以事中监督和事后补救

为主。专业监督主要有人大、审计、监察、纪检以及其他专业监督机构。要使专业监督发挥应有的作用,重点要从以下几个方面确保专业监督的有效性。一是培养各级人大及其他外部监督部门敢于和善于监督同级政府的采购活动,同时也要真正负起责任监督下级政府的采购活动。这就要求赋予人大和其他外部监督拥有足够的话语权。二是不断改进专业监督的方式、方法,确保其独立性、公正性和进取性。三是监督部门和审计机关在一些情况下还应提前介入政府采购活动,与其他政府采购的管理部门、执行部门等进行协作,参与政府采购的全过程,并对其实施全面监督。特别是在重大项目的招标和实施过程中,这样做对维护政府采购“公开、公平、公正”的原则显得尤为重要。四是成立专业政府采购监督委员会,建立特约监督员制度。让技术更专业的人员有组织地参与到政府采购监督中,可以弥补常规监督中存在的由于技术上的问题使监督流于形式的不足。^③充分发挥社会监督的作用。社会监督是对目前政府采购监督的有效补充,对政府采购的监督也是广大人民群众享有的权力和义务,制定一套完善的人民监督和新闻舆论监督的保障机制,有利于法律过程的公开化、操作过程的透明化。信息公开化有利于维护市场秩序。发挥社会监督的作用要做到以下几点:一要发挥新闻舆论的公开性、广泛性、及时性和公正性等特点,对政府采购的制度、原则、目标等进行宣传,让广大人民群众能够掌握政府采购的精神。二要let新闻拥有独立的话语权。新闻舆论是一条有效的监督途径,但是新闻机构是否具有充分自由的监督权关系到其监督效果。要最大程度地杜绝政府干预新闻、政府办新闻。三要明确举报者的权利和义务,对举报者采取保护措施,严格规范政府机关接受人民群众监督的职责权限、工作程序,确保人民群众的批评、建议、申诉、控告和检举等监督权利得到有效落实。四要借鉴过去经验,坚持完善行之有效的监督制度,如信访制度、行风评议制度等。

3. 建立多渠道的投诉质疑救济制度

无论监督制度规定得再全面,涉及的部门再广泛,目标如何明确,若没有有效的投诉机制,监督只能是一纸空文,无法落实,政府采购也将无法走上法制化、秩序化的轨道。在借鉴GPA协定、《示范法》以及《欧盟采购指令》等救济制度安排的经验上,建立层层递进,互相配合的多层次、多形式的救济制度是政府采购监督体制改革的方向。^①完善现有的政府采购内部的投诉救济制度。制定合理供应商投诉的程序和处理投诉的程序,采取专人接待、定期回访

等措施。并通过各种媒体对外公开财政等政府采购监管机关的投诉质疑操作规程等。尽可能地使投诉在政府采购实体与供应商之间进行磋商解决,这样既降低成本又能提高行政效率。^②进一步完善行政诉讼中的客观诉讼制度。目前我国财政行政诉讼制度中仅规定了主观诉讼制度,未涉及客观诉讼,即《行政诉讼法》规定原告必须是认为行政机关和行政机关工作人员的具体行政行为侵犯了自己合法权益的公民、法人和其他组织。而政府采购在大多情况下行使的是公共政策,没有具体明确的受益人,而当不当的政府采购行为危害了国家社会的利益,同样没有具体的受害人^[9]。在这种情况下,建议借鉴美国的公益代位诉讼制度,允许非直接利害关系的私人和社会团体代位政府人站在社会和国家的立场上,对政府采购不法行为除提出一般检举外,允许其通过法律程序提起告发诉讼,并实行奖惩制度。^③将司法引入政府采购监督中,对政府采购中严重违反经济运行或存在刑事犯罪的政府采购由人民检察院进行立案侦查,追究当事人的刑事责任,并将司法审查结果认定为终局性结果。

此外,建立政府采购绩效评价体系,对政府采购监督效果进行客观评价,总结经验、吸取教训,才能更深入地发现问题,进一步规范政府采购行为,提高政府采购监督管理水平。

参考文献:

- [1] 孟德斯鸠.论法的精神:上册[M].张雁深,译.北京:商务印书馆,1961:154.
- [2] 刘清恩,赵树宽.政府采购的寻租经济学分析[J].工业技术经济,2006(1):114-115.
- [3] 董学清,张晓晶.政协委员:政府采购应变定点为定价[N].新华每日电讯,2007-02-13.
- [4] 财政部国库司.2004年全国政府采购信息统计分析[EB/OL].[2005-06-17].http://www.cccp.gov.cn/tongji/2004_report.htm.
- [5] 周洁.论完善政府采购监督机制[J].经济前沿,2005(5):56.
- [6] 杨玉梅.论我国政府采购监督机制的完善[J].经济问题探索,2006(4):153-156.
- [7] 何红锋,张璐.我国政府采购质疑与投诉制度的不足与完善[J].北京行政学院学报,2005(5):49-52.
- [8] 胡伟,程亚萍.我国政府采购监督制度之重构[J].甘肃政法学院学报,2005(9):106-113.
- [9] 赵肖筠,沈国琴.建立政府采购监督制度之构想[J].山西大学学报:哲学社会科学版,2001(6):65-68.