

实施政府采购制度 几个相关问题的再认识

张凯军

政府采购也称公共采购，是指各级政府为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要，在财政的监督下，以法定的方式、方法和程序从市场上为政府部门或所属公共部门购买商品和劳务的行为。政府采购不仅是指具体的采购过程，而是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。从世界范围来看，建立政府采购制度是市场经济发展的必然结果，它对于健全政府财政职能、加强政府支出管理、节约财政资金、防止腐败行为以及增强国家宏观调控能力等方面，都有着十分重要的意义。我国从1995年深圳市率先拉开政府采购的帷幕以后，政府采购制度就正式开始在全国推行。从近几年的实践情况来看，收效是比较显著的，但是由于我国实施政府采购制度的时间毕竟不长，经验也比较欠缺，因此就目前而言，无论是理论界还是实践部门，在对政府采购制度某些问题的认识和作法上，仍存在着一定的偏差，这已经直接和间接地影响着这一制度的顺利实施，因此亟需加以纠正。

一、政府采购制度在市场经济中的作用应客观评价而不能夸大

政府采购制度在市场经济发展过程中的重要作用是毋庸置疑的。对于我国来说，政府采购制度则完全是一个新生事物，也正是因为如此，使得全面、客观地理解和评价这一制度有一定的难度。在实践的过程中，有相当多的人对政府采购制度产生“盲目崇拜”而过分夸大其应有的作用，他们往往把政府采购制度当成了根治我国财政领域诸多问题的“灵丹妙药”，并且认为只要政府采购制度建立和完善起来，我国的腐败问题也就可以得到解决等等。

应该承认，这些对于政府采购制度的片面认识，反映了一部分同志希望尽早解决我国政府财政收支不规范等方面问题的迫切心情，其动机是好的。但是，

在我国目前的经济体制转轨时期，社会经济生活中的许多问题产生的根源是十分复杂的，这就决定了我们无法指望通过依靠一、两种“灵丹妙药”就可以达到“治愈”“疾病”的目的。在政府财政管理领域也是一样，政府采购制度只能在一定程度上起到制约、规范政府财政支出的作用，何况在我国的特殊国情下，这一制度作用的发挥程度还将受到诸多因素的制约，能够基本实现制度设计的初衷就已经算得上是成功的了，根本不可能指望其能够“超常发挥”。因此，不能因为政府采购制度在我国是新生事物而过于夸大它的作用，否则，过高的期望只会误导实践部门一味强调这一制度的重要性而忽视了对其他相关改革措施的贯彻和执行力度，从而无法达到真正解决问题的目的。

二、建立政府采购制度应该循序渐进而不急于求成

与夸大政府采购制度作用的情形相似，我国建立政府采购制度过程中出现的另一个错误倾向就是急于求成。很多同志主张加快政府采购制度的实施进程，在地域上要尽快全国普及，在采购范围上要早日全面化。实际上，我国目前快速推行政府采购制度是不妥当的。这是因为任何一项改革都是一次既得利益的调整过程，政府采购制度改革也不例外，几十年计划经济体制形成的财政管理模式不可能在朝夕间就能得到根本改变，而必须遵循循序渐进的改革进程，逐步调整和理顺各种利益关系，减少改革中的阻力，从而促进改革措施的贯彻实施。况且，我国地区间的社会发展状况差异很大，如果忽视地区间的特殊实情而快速、全面地推行政府采购制度，必然是问题多多。

从国外的相关经验来看，西方发达国家的政府采购制度也都是逐步建立和完善起来的。比如，美国从18世纪中叶开始建立政府采购制度，到全面普及用

了近一个世纪的时间。虽然我国所处的历史时代与美国当时相比较有着较大的不同,不需要经历那么漫长的时间,但是,遵循着“逐步推广”的渐进式改革进程还是十分必要的,最起码也可以减轻对社会经济的震荡影响。

三、政府采购制度的关键是法治化,而不仅仅是“公开、公平、公正”的原则

在政府采购制度的关键问题上,很多人都认为应该是贯彻“公开、公平、公正”的采购原则。我认为,政府采购制度的关键(或核心)应该是法治化,没有法律的规范和制约,“公开、公平、公正”只能是空谈。退一步说,政府采购毕竟是政府部门具体负责实施的,如果没有一个较为完备的政府采购法律体系,政府部门是难以做到采购过程的公平和公正的。因此,建立和健全政府采购的法律体系,实现政府采购的法制化,应是我国今后推行政府采购制度的重中之重。就当前而言,必须尽快制定和颁布《政府采购法》,在制定《政府采购法》时应遵循以下原则:一是从国情出发,实事求是;二是应具有实用性和可操作性;三是必须能够与现有的相关法律法规相互协调。为此,《政府采购法》应包括以下内容:立法宗旨、适用范围、采购应遵循的原则、招标决标的方式和程序、异议与申诉的方式和程序、合约的履行、验收和罚则、管理机关和法律责任等等。只有通过政府采购制度的法治化,才能促使我国政府采购工作“公开、公平、公正”原则的真正实现。

四、对政府采购主体的重视程度应一视同仁而不应有所偏颇

政府采购顾名思义就是各级政府的采购,因此,政府采购的主体也就应该涵盖各级政府。从公共财政的角度分析,建立政府采购制度实际上就是政府履行职能提供公共产品的客观需要,因此只要是承担提供公共产品责任的政府,就应该是政府采购的主体。然而,从我国目前对政府采购主体的关注程度来看,无论是理论界还是国家决策部门,往往非常重视中央和省级政府(计划单列市)的采购工作,而对于(地)市和县(市)级政府的采购工作却未能引起足够的重视,使得这些基层政府在采购过程中过多地依附于上级政府,从而难以调动它们支持政府采购制度改革以及当家理财的积极性。不仅如此,对各级政府采购工作重视程度不同的另一个严重后果就是难以全面发挥政府采购在约束政府支出行为方面的重要作用。这是因为我国目前所存在的财政支出不规范、浪费严重等问

题,在基层政府表现得尤为突出,理应受到重视的环节却被人为了忽视了,这确实是不应该的。所以,在建立政府采购制度的过程中,对于采购主体——各级政府的重视程度必须一视同仁,任何有失偏颇的做法都是不利于推动该项改革的顺利进行的。

五、政府采购制度应该实现由“统一采购”模式向“分类采购”模式的转变

政府采购制度的统一采购模式,指的是政府对于需要采购的商品和劳务,不区分其性质类别而按照统一的程序和方法(通常为公开招标)进行采购和管理的模式;分类采购模式则相反,它是将政府需要采购的商品和劳务先按照其性质分为不同的类别,然后再分别以不同的采购程序和方法进行采购和管理的模式。

先从国外来考察,美国是采取分类采购模式的典型国家。美国的联邦政府采购基于采购性质的不同,形成了民用部门采购和军事部门采购两大类,并且两大类别的政府采购有着不同的立法体系、管理体系和采购方法。美国的州政府和地方政府(都没有军事产品的采购活动),在采购商品和劳务的过程中,也是将采购的商品和劳务区分为“政府使用”、“社会福利”、“市政设施”等几大类,由政府的相关采购部门分别进行采购和管理。分类采购的好处是可以依据采购商品的不同性质进行不同管理,从而提高了政府采购工作的效率和管理水平。

与美国相比较,我国正在建立的政府采购制度所采用的是统一采购模式,使得不同性质的商品和劳务的政府采购工作揉合在一起。从中央政府的采购工作来看,由于现行的相关法律法规并不适用于军事采购,造成我国目前军事部门的采购工作在法律上仍然是一项空白,这就违背了政府采购制度法治化的根本要求,也就无法对中央政府采购的商品和劳务进行分类采购和管理;再从地方各级政府的采购工作来看,同样没有对政府采购的商品和劳务进行分类采购和管理。所以今后一段时期,对于中央政府的采购制度而言,应该加快进行军事采购的立法工作,赋予军事采购的应有法律地位;而地方各级政府的采购工作也应逐步按照“行政采购”、“教科文卫采购”、“社会福利采购”和“市政采购”等几方面进行分类采购和管理。通过一系列的努力,早日实现我国政府采购制度由“统一采购”模式向“分类采购”模式的转变,从而大幅度提高我国政府采购工作的效率和管理水平。

(作者单位:厦门大学财政金融系)