# 对建立政府采购制度的思考

来源：网络 作者：寂夜思潮 更新时间：2025-01-27

*\" [摘 要] :政府采购是政府影响国民经济的一种强有力的宏观调控手段。建立规范的政府采购制度是规范政府采购行为 ,保障我国经济健康发展的需要。我国应从国情出发 ,按照国际惯例 ,借鉴国外成功经验 ,从以下四个方面推进我国政府采购制度的建立...*

\" [摘 要] :政府采购是政府影响国民经济的一种强有力的宏观调控手段。建立规范的政府采购制度是规范政府采购行为 ,保障我国经济健康发展的需要。我国应从国情出发 ,按照国际惯例 ,借鉴国外成功经验 ,从以下四个方面推进我国政府采购制度的建立 :一是构建有中国特色的政府采购制度框架 ;二是建立健全政府采购的法规体系 ;三是稳健起步 ,积极推进从试点到全面推行政府采购制度的进程 ;四是统一思想 ,加强预算监督 ,改革现行行政、事业单位会计管理体系 ,完善国家金库制度。

政府采购 ,是指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 ,从市场上购买商品或劳务的行为 ,又称为政府统一采购或公共采购。为了规范政府采购行为 ,防止舞弊和其他不正常现象发生 ,西方各国都依据本国的不同情况 ,按照等价交换的原则及政府活动的公开性、透明性原则 ,制定专门用于对政府采购行为中的采购主体、采购范围、采购程序、采购方式及投诉处理等方面进行规范的具体规定 ,这些规定总称为政府采购制度。比较规范的政府采购制度一般以《政府采购法》的形式体现。

在我国 ,财政部已正式颁布了我国的《政府采购管理办法》及其有关管理规定 ,明确由各级财政部门具体负责组织实施政府采购工作 ,政府采购将逐步走向正规化和法制化的轨道。我国在建立市场经济体制的过程中 ,要从自身实际出发 ,借鉴国外经验 ,并根据国际惯例 ,建立适合我国国情的政府采购制度。

构建有中国特色的政府采购制度框架我国在政府采购法律体系尚未确立之前 ,应按财政部制定的《政府采购办法》进行管理。政府采购具体政策的制定应由财政部门负责 ;工作规划、组织和管理由财政部门牵头 ;供应商的资格确认、采购预算和项目管理 ,由财政部门及其他部门共同协商办理 ;采购货款 ,在供应商履约后 ,由财政部门按合同支付 ;采购中发生的争议应按现行规定处理 ,由其他有关部门负责 ;对采购中介组织、采购人员的管理和监督 ,应按各有关部门的职责分别负责 ,财政部门可以起协调作用。,其管理模式的基本设想如下 :

1 .建立规范的政府采购管理体制。政府采购属于本级预算支出管理制度 ,因此 ,各级政府可在不违反中央政府制订的采购管理办法的前提下 ,制定各自的采购管理规则。但是 ,如果地方政府进行的采购项目 ,含有中央政府的专项拨款 ,应与中央政府协商确定采购主体。

2 .建立政府采购主管机构。

根据国际惯例 ,结合我国的实际情况 ,政府采购中的集中采购项目应由一个专职机构如政府采购中心统一组织采购。政府采购中心是由政府组建并根据政府授权负有组织行政事业单位重大和集中采购事务 ,并直接开展采购业务的事业单位。政府采购中心要严格按照政府采购法规以及其他有关采购政策规定开展业务。政府采购中心根据实际情况可以将一些招标事务委托社会中介组织承办。

政府采购中心应当组织开展的主要工作是 :工程采购。主要负责组织专家对由财政拨款的公共工程的概、预算进行评估论证 ,核定建设成本 ;参与公共工程招投标。服务采购和货物采购。主要负责项目预算 ,确定标的底价 ,开展商务谈判、合同签订 ;监督合同执行 ,参与验收等事务。行政保障。主要负责各采购项目的资金结算 ;中心的财务管理 ,中心行政事务。采购中心的人员应以专业人员为主 ,要特别重视吸纳工程设计、工程预决算、工程管理、国际贸易、经济法、质量监管等方面的人才。科学选拔和安排政府采购中心人员 ,是为了确保采购队伍的专业化 ,提高采购效率 ,保证采购质量 ,最大限度地降低采购风险。

采购中心的经费来源于向委托方收取的服务费。关于服务收费问题 ,考虑到政府采购中心既可自行直接组织采购 ,也可委托招投标中介组织采购 ,同时采购中心要承担履约、验收工作和采购风险这些特点 ,可参考国内现行招标机构向委托采购方收取代理服务费做法。所收费用 ,主要用于业务开支(包括纳税 )、工资、人事培训及补充风险基金等。

3 .明确具体的采购模式。

目前 ,国际通行的采购模式大致有三种 :集中采购模式 ,即由财政部门或政府采购管理部门负责本级政府所有的采购 ;分散采购模式 ,即由各单位自行采购 ;半集中半分散采购模式 ,即财政部门或专职机构直接负责对支出单位大宗、大批量或单项价值较高的商品或服务的采购 ,其他商品 (主要是低价值和特殊商品 )或服务则由各支出单位自行采购。结合我国的具体情况 ,应实行集中与分散相结合的采购模式。

4.加强对招标代理机构或采购代理机构的管理。

招投标是政府采购的主要方式之一 ,由于招投标技术性很强 ,因此应当允许借助招标代理机构来办理。另外 ,有的支出单位出于种种原因 ,不愿意或不能自行采购 ,如果实行分散采购模式 ,他们就可以委托给采购代理机构来办理。因此 ,我国建立政府采购制度后 ,要鼓励社会上建立招标代理机构和采购代理机构。一般来说 ,这些机构属于社会中介组织 ,主要是帮助采购单位组织招投标等。财政部门应建立相应的机构并制定办法对这些社会中介机构进行管理。

5.建立仲裁机构。

实行政府采购制度后 ,必然会产生许多矛盾 ,需要进行仲裁。仲裁的主要内容是招投标和履约中的疑义和有争议的问题。在招投标和履约的过程中 ,招投标双方和履约双方在一些程序、协议条款和运作方式上会产生这样或那样的疑义和争议 ,当这些问题无法通过协商解决时就需进行仲裁 ,如遇国际贸易合同纠纷还涉及到国际仲裁问题。从国际看 ,政府采购仲裁机构 ,有由财政部门负责的 ,如新加坡、韩国等 ;也有设立独立的采购仲裁机构的 ,如加拿大国家贸易仲裁法庭、日本政府采购审查委员会等 ;还有不少国家是由地方法院来进行仲裁的。我国也需要建立或明确政府采购的仲裁机构 ,以解决政府采购过程中发生的争议 ,确保政府采购公正、公平原则的落实 ,维护政府采购的信誉。

建立和健全政府采购的法规体系国家财政部已正式出台《政府采购管理办法》 ,明确规定统一由财政部门负责政府采购管理事宜 ,要求各级政府的货物、商品、服务采购主要通过竞争招标方式进行。同时 ,我国的《招标法》也明确规定行政机关、事业单位、国有和集体所有制单位及控股企业在购买一定规模以上的货物、服务和工程时必须实行招标 ,这样就把部分政府采购纳入招标投标管理 ,强制性地对招标范围进行规范 ,因此有一种观点认为 ,我国有了招投标法 ,无需再制定政府采购法。事实上这两个法有着本质的区别 :

1 .调整对象不同。政府采购法的调整对象是政府采购商品、工程和服务的经济行为 ;招投标是指招标人发出邀请 ,要求投标人对所采购物品或服务的质量、价格、售后服务进行承诺的行为 ,因此招标投标法调整的对象是订立合同的行为。

2 .法的类别不同。按法律的性质分类 ,政府采购法为行政法范畴 ,招投标法为民法、经济法范畴。

3 .立法目的不同。政府采购法通过对采购的政策性和技术性进行规定 ,有利于加强支出管理 ,实现资源的合理、有效配置 ;有利于充分发挥财政政策的宏观调控作用 ,并与其他有关政策结合 ,使政府的有关政策目标得以贯彻。招投标法是为了规范市场竞争秩序 ,主要是从技术上明确招投标的具体程序及相关要求 ,保证采购活动能够公开、公正、公平和透明地运作。

4.适用对象不同。从适用对象的覆盖面上看 ,招投标法要比政府采购法宽得多 ,政府采购法的适用对象是所有的行政单位、事业单位及使用财政资金的社会团体。招投标法的适用对象为行政单位、事业单位、社会团体、国有和集体企业及其控股的企业。如从涉及的业务来看 ,政府采购法包括适用对象所有采购活动 ,而招投标法只涉及到适用对象中采购金额达到一定数额以上且又适合于公开招标的\" 采购活动。另一方面 ,政府采购法只强调买进行为 ,而招投标法应该包括买进和卖出两种行为。

政府采购法除包含招投标法的主要内容之外 ,还要规范政府采购的主体、政府采购方式及各自的适用条件、政府采购政策、政府采购管理机制等内容。招投标法主要规定招投标程序和规则或规范企业的招投标行为 ,但不涉及采购实体、采购政策、管理机制等方面的内容。总之 ,两法在政府采购领域的关系是 :政府采购法为实体法 ,招投标法为程序法。我们考虑 ,政府采购的立法应与政府采购实践的进程相结合 ,政府采购立法工作应以现行的《政府采购管理办法》为基础 ,在经历大量实践的完善后 ,最终完成人大立法 ,形成《政府采购法》。“办法”属行政法规 (规章 ) ,只是将政府采购行为统一于规范于国内的行政管理范围之内 ,使这项工作在国际谈判中仍有较大的灵活性 ;《政府采购法》属于国家法律 ,是规范政府采购行为的最高形式。这需要一个时间过程 ,但最终必须以法的形式出现。由于政府采购法涉及国际贸易关系 ,因此 ,在政府采购立法中 ,应充分尊重相关国际法的有关准则。

联合国贸易法委员会的《货物、工程和服务采购示范法》、《立法指南》 ,世界贸易组织的《政府采购协议》 ,亚太经济合作组织的《政府采购非约束性原则》 ,国际复兴开发银行和国际开发协会的《贷款、信贷采购指南》应作为我们重要的参考依据。制定我国的政府采购法 ,应把握以下基本原则 :政府采购法中的有关政策性条款 ,要从国情出发 ,结合国际惯例加以明确 ;对采购行为的规范和管理 ,要有利于强化财政的主导地位 ;国内已有成文法中对采购行为进行规范、但不影响财政对采购工作管理的 ,仍应维持其有效性。稳健起步 积极推进政府采购的实践应从政府采购的试点工作开始 ,目前 ,上海、重庆、深圳、河北、安徽、沈阳等地财政部门已经在进行政府采购的试点工作。中央财政也将适时地对一些专项购置按照政府采购方式进行。我们将力争用 3～ 5年时间完成从试点到全面推行政府采购制度的进程。

关于试点问题 ,各级政府应根据《政府采购管理办法》 ,结合各地的具体情况制定本级的采购管理办法 ,同时还要注意以下几个方面的问题 :

1 .政府采购工作的范围 ,应严格控制在行政单位和事业单位的范围之内 ,不应包括国有企业。按国际惯例 ,国有企业可以不包括在政府采购管理的范围之内 ;如将国有企业纳入政府采购范围 ,等于扩大了我国政府采购市场 ,将来在国际贸易中会使国家利益受到严重损害。

2 .政府采购工作中 ,在采购项目和方式上要注意多样性和全面性 ,既要安排标准产品的采购 ,也要安排一些非标准产品的采购 ;既要安排竞争性招标采购 ,也要安排分阶段采购、限制性招标采购、询价采购、单一来源采购、竞争性谈判采购 ,以及集中采购和批量采购。这样做的目的是 ,可以积累经验 ,锻炼干部。

3 .在采购工作中 ,财政部门的工作重点应该放在制定采购政策和采购管理方法 ,监督采购政策、管理办法的落实 ,处理采购工作中产生的采购机关与供应商之间的纠纷及采购管理人员的培训等方面 ,不应干预 (参与 )采购机关与供应商之间的具体采购事务。各地在制定政府采购管理办法时 ,对供应商的限制性规定中 ,不应也不能出现地区垄断和地区保护性条款。

4.在政府采购工作中 ,财政部门要做好与有关部门的协调工作。政府采购工作不仅与预算编制、支出管理和财政总预算会计工作紧密相关 ,而且还涉及产业政策、国际贸易政策及外汇管理等项工作。按现行我国政府的职责分工 ,这些工作涉及到许多部门。因此 ,财政部门在工作中 ,应主动加强与有关部门的协调 ,共同把工作做好。切实搞好配套改革政府采购制度是现行财政管理方式的转变和延伸 ,它的实施需要相应的内部和外部条件。从财政系统来说 ,它需要改革现行的预算管理体制。

第一 ,统一思想 ,提高对政府采购制度的认识。虽然政府采购制度在西方已有相当长的历史 ,但在我国还是新生事物。各方面能否对建立这一制度的紧迫性、必要性及其在市场经济条件下的重要作用形成统

一、深刻的认识 ,将从主观上影响我国政府采购制度的建立。因此 ,需要大力宣传和普及政府采购制度的基本知识和基本理论 ,使社会各方面达成共识。另外 ,由于预算外资金的大量存在 ,我国用于政府采购的资金既有预算内又有预算外 ,建立政府采购制度把各种采购资金纳入统一账户 ,各部门预算也必须细化 ,财政对各部门资金使用的监督将大大强化 ,这必将触动各部门的既得利益。同时 ,统

一、公开的政府采购活动对行业垄断将构成相当威胁 ,也必然会遇到部门、行业的阻力。就地方政府来看 ,公开的政府采购将使其采购活动对本地区的保护难以奏效 ,从而影响地方政府的利益。因而 ,实行政府采购制度也需要地方政府的积极配合。

第二 ,加强预算监督。实行政府采购制度以后 ,财政监督将由价值形态向实物形态延伸 ,从而改变目前财政监督乏力 ,财政支出管理弱化的现状。而要真正实现这一目标 ,财政部门不仅要制定政府采购政策 ,而且要参与指导采购管理。这就意味着财政部门的工作领域将得到拓宽 ,财政干部的知识结构也要做相应的调整和改进 ,既要懂政策、懂技术 ,还要懂市场经济 ,真正做到事前、事中和事后全方位的监督。

第三 ,改革现行的行政、事业单位会计管理体系和具体操作方法。现行的行政事业单位的会计管理体系一般分为主管会计单位、二级会计单位和基层会计单位三种 ,构成了各级政府会计的核算网络。每年预算一经批准 ,财政部门即按预算和各单位的用款进度层层下拨经费 ,年度终了后 ,又层层上报经费使用情况 ,汇编决算。实行政府采购制度后 ,财政部门可以不再简单按预算拨款经费 ,而按批准的预算和采购合同的履约情况直接向供货商拨付货款(支出 )。由于这部分支出采取了直接付款形式 ,支出的决算也不需再层层上报 ,财政总会计可以根据支出数直接编报决算。

实行政府采购制度的开始阶段和今后的相当长时间内 ,各单位预算支出中 ,一部分支出如设备购置等将通过政府采购方式实现 ,另一部分支出如人员工资等仍将由各部门 (单位 )办理 ,这样客观上预算经费的层层下拨和直接支付方式将长期并存。根据这一现状 ,行政、事业单位的会计制度在不改变现行的核算方式的前提下 ,要明确允许直接支付方式并规范核算的具体方法。财政部门内的总预算会计账户也要做相应的调整 ,即要设置一个专门的明细账或开设一个专门的账户 ,用于核算各部门 (单位 )经核准用于政府采购的支出预算。

第四 ,完善国家金库制度。按现行国家金库的有关规定 ,国家的一切预算支出 ,一律凭各级财政机关的拨款凭证 ,经国库统一办理拨付。目前 ,国库的拨款体系与预算会计管理体系是匹配的 ,即国库办理的财政拨款按会计管理体系在银行结算 ,再层层拨至用款单位。实行政府采购制度后 ,国家金库的有关规定中应明确允许财政办理直接拨款的方式 ,并制定相应的具体操作方法。这种方式与正在探索的国库单一账户的管理方式基本吻合。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找