

西部地区政府采购的现状及其对策研究

——以甘肃省政府采购为例

张世新¹,李振东¹,张健²

(1.兰州理工大学经济管理学院,甘肃兰州 730050;2.甘肃省财政厅,甘肃兰州 730000)

摘要:在现代市场经济环境下,政府采购不仅能通过大规模采购形成议价优势,还能通过扩大或缩小采购规模形成对市场宏观调控的功能财政作用。但是,由于认识、制度、运行等方面的原因,西部省份政府采购的绩效还与东部省份有较大差距。本文以甘肃省政府采购为例,对西部地区政府采购的现状和问题进行分析,进而从完善采购制度、改善政府采购运行机制和强化政府采购绩效评估等三个方面提出改进西部地区政府采购的对策建议。

关键词:政府采购;现状分析;对策建议

中图分类号:F253.2 **文献标识码:**A

政府采购的对象有三类,一是货物,二是工程,三是服务。例如,各类办公用品、设备、公共设施、政府所需的劳务以及公共工程等。^[1-2]政府采购总体分为需求方、操作方、供给方和监管方四方。需求方是指有采购需求的采购人,我国《政府采购法》第十五条对采购人的定义是指“依法进行政府采购的国家机关、事业单位、社会团体”。操作方是指行使采购行为的政府采购代理机构,如政府采购中心、第三方代理机构等。供给方是指具体满足需求的供应商。此外采购评审专家贯穿于这三方的过程中行使评审功能即监管方。采购人和采购代理机构主要表现为委托和被委托的关系。操作方收取采购需求的

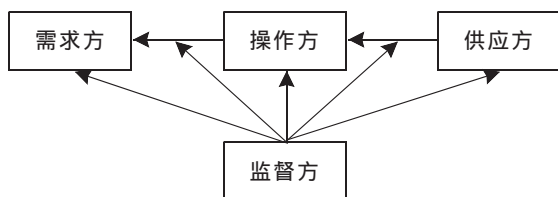


图1 政府采购各方关系图

代理费,为采购需求人行使采购服务工作。^[3]

一、西部地区政府采购现状

1、结构偏低

西部地区政府采购所占 GDP 的比例仍然较低。甘肃省政府 2010 年的政府采购为 18.155 亿元,2011 年为 24.284 亿元,2012 年为 31.024 亿元,三年的政府采购占 GDP 比重都没有超过 5%,¹这低于东部地区,更远低于发达国家政府采购规模普遍占国民生产总值 15% 以上的标准。^[4]

2、采购的构成

目前西部地区政府采购范围偏窄。从具体采购内容看,采购对象主要以货物类采购为主,而一些应纳入政府采购范围的服务项目也还游离于政府采购之外。例如,虽然近年来根据有关资料报道,甘肃省政府采购正处于迅速发展阶段,但从历年来的采购数据分析,货物类采购量一般占采购规模的 60%—65%,工程类采购量占 25%—30%,服务类采购量仅占 5%—10%;²从政府采购结构来看,货物类和

修改日期:2013-11-04

基金项目:本文系 2011 年甘肃省科技厅基金项目“甘肃省政府采购行为方式研究”(项目编号:QRC-011216)

作者简介:张世新(1963-),女,甘肃兰州人,兰州理工大学经济管理学院教授,硕士生导师,工商管理系主任,主要研究方向:市场营销。李振东(1989-),男,山东潍坊人,兰州理工大学经济管理学院。张健(1962-),男,甘肃兰州人,甘肃省财政厅政府采购办公室主任,主要研究领域:公共管理。

1 数据来源于甘肃省财政厅政府采购办公室、甘肃省政府采购中心。

2 同上。

工程类项目采购的规模保持了相对稳定的增长速度,而服务类采购的规模增长速度较慢,并不是呈逐年上升趋势,有些地区政府服务类采购量相对稳定,有些却呈连年下降趋势。从甘肃省一些网站和媒体公告的招标采购信息看,大部分招标采购信息是货物类或工程类,而服务类招标采购信息却少得可怜,有些地区,特别是市、县一级更是没有此类信息。并且从服务类采购项目的结构来看,其构成也不尽合理,服务类采购主要集中在为政府提供公共服务及政府机关的公务消费上,其中主要是会议、公务接待及公务用车保障服务上,其它服务类项目还从未涉及,采购的范围很窄。再从各地服务类采购的结果看,服务类中的会议、公务接待等公务消费项目大多由预算单位自己采购,有的实行经费包干使用,预算单位自行采购,自行结算;有的采取实物分配、统收统支、先开支后报账办法;有的实行定点采购,定点服务,定点结算,对服务类采购“一定了之”,在机制上缺乏竞争性,在运作上形成“简单化”,在监督上随意性倾向严重,造成服务类项目纳入政府集中采购的范围很小,影响政府采购规模的扩大。

3、模式现状

西部地区政府现行主要采用三种采购模式:集中招标、部门及委托代理、供应商参与投标等三种采购模式。

(1)集中招标采购模式。这种模式是西部地区较常见的政府采购模式,也是大多数地区政府采购的常用模式。它以实现“统一进场、资源共享、阳光操作、高效便捷”为工作目标,避免了建筑工程、产权交易、土地、政府采购等在招投标过程中“各自为政”,并建立了政府公共集中交易平台。通过采取一系列配套措施较好的降低了人为因素对招投标过程的影响。”通过报件审查,保证了招标项目的准确性。^[5]但是,集中招标采购制度也有适用范围,小量、专门性强、生产厂家少的物品则需要另谋采购模式。

(2)部门及委托代理采购模式。这是西部省份较为常用的采购模式,因为西部省份的采购规模一般较小,竞价优势不足,并且西部省市在实行政府采购上经验不足,且机构设置不健全,所以将政府采购委托给专业机构进行,有时候更为高效合理。对于部门及委托代理采购模式,西部省份建立了相对完善的操作程序。但是这种采购模式在运用时仍会伴随着产生运作和监督机制不健全的问题,以及在防止中介机构与供应商共同舞弊方面都成为该模式的应用难点。

(3)供应商参与投标的模式。西部地区政府采

购的最后一种模式是买卖双方直接面对面接触的有供应商参与的投标模式。这种有供应商直接参与的投标模式省去了中间环节,有效地降低了采购成本。但在具体实行时也产生了一些问题,比如钱权交易、权利的寻租使这种模式的长处得不到好的利用,这就需要我们制定、完善相关的制度规范。

二、西部地区政府采购存在的问题

1、采、监不分

政府采购应该做到采购和监管相分离,采购方、使用方和监督方三方面力量相互制约、相互监督。但是西部省市政府采购的一些相关部门和单位认为,政府采购就是简单的招投标工作,只要采购方按照招投标法的规定实施招投标就行了,没必要实行其他复杂、繁琐的政府采购法规定的工作流程和监督。因此,政府采购主体和监督主体不明确,相互交叉关联,有利害关系,不能形成有效制约。其深层次原因是,政府采购的一些相关部门认为,实行统一的政府集中采购是权利集中行为,他们担心会限制自己现有的权利。

2、制度的框架尚不完善

首先,缺乏日常操作规范,这使得政府采购成为一种随机行为。第二,缺少采购方面的专家评委。第三,组织机构尚不健全。西部地区省市在设置相关政府采购组织机构时却往往不甚合理合规。比如,甘肃省各级政府在推行政府采购制度过程中,机构设置往往都是在财政部门内部设立机构,即“政府采购管理办公室”和“政府采购中心”。编制上有参考公务员的行政事业单位编制,有全额拨款的事业单位,还有自收自支的事业单位编制,机构设置的随意性大,缺乏科学性。

3、对供应商的遴选范围有待扩大

遴选一定数量可靠实用的独立供应商。没有一个供应商能够满足所有客户的需求。至少应有三个以上的独立供应商合作伙伴,这个范围提高了找到合格供应商的可能性。并且由于招标制度的存在,尽可能的遴选更多的合格供应商加入竞标中,可以使人为制造价格暴涨的风险降到最低。但是,由于西部地区经济发展相对滞后,本地有实力的生产企业较少,而外省市生产企业的引入成本较高,所以导致西部省市在进行政府采购时,可选的供应商较少、采购成本较高。

4、需要强化廉洁机制

政府采购的权力人是产品采购方,以购买人的身份出现在市场上,在市场中进行交换。在权力约束机制不健全的情况下,政府权力将会容易介入市

场,对市场竞争产生影响,从而干预正常市场交易。采购人员利用权力进行设租,对其他经济主体进入某些含有租金的活动设置门槛,限制供给,人为造成市场稀缺。在这种情况下,必然会有一些人为了在交易过程中获得额外收益,争取政府采购项目而与采购方发生寻租权力的行为。

政府采购中形成的“委托-代理”关系和双方信息不对称是产生寻租、设租行为的根本原因。在采购活动中采购活动的主体是代表纳税人行使职能的政府,而真正具有采购决定权的是拥有专业知识、专门负责采购活动的专业代理人,即政府采购人员。“纳税人-采购人”之间形成“委托-代理”。政府采购人员一般是以公有产权代理人身份来行使采购职权的,他们的权力范围大但缺乏有效的约束。委托人与代理人具有不同的利益取向:委托人希望采购的最大受益者是政府,而代理人更希望的是自己利益更大化,这必然会导致他们之间形成目标不一致。此外,在政府采购过程中,委托人与代理人之间的信息严重不对称:“委托-代理”委托人掌握的采购信息较少,而代理人掌握更多的采购信息。利益不一致、信息不对称就有可能导致采购人员和供应商之间通过设租、寻租的方式来使各自的利益最大化。^[6]

5、越位、缺位现象严重

政府采购监督不仅是一项全新的工作,也是一项全新的系统工程。由于西部地区政府采购制度实施的时间短,难免还存在许多问题。如监察、审计等部门在政府采购监管中扮演着重要角色,是监管的主要力量,但在实际采购工作中非财政部门时常会干涉到对具体采购业务的监管活动,这些部门既要承担采购任务又要行使监督职权,这不仅会降低采购效率,而且还会形成监守自盗、权力寻租的行为。此外没有制定明确的规章制度,对于监管职责、监管过程中的问题处理没有给出明确答案,这也大大降低了监管效率。由此造成监管范围重叠,或者导致原本的监管职责出现“空位”,引发政府采购监管职责重叠与缺位并存的新问题,降低了监管效果。在整体层面上,要想让整个系统正常有序的进行,单靠某一个部门是不可能的,必须有一个全面健全的组织系统。而目前西部地区监管机构编制级别低,这就使得其法定职责不能有保障的实施,造成“心有余而力不足”;第二,组织机构的编制规模小,难以承担繁重的监管任务。

三、西部地区政府采购的对策建议

1、健全组织机构

需要吸引一批真正懂得经济、管理、贸易、法律、计算机等方面的人才,建立专业的队伍。这应在三方面努力:第一,吸收一些专业强、综合素质高的采购方面人才充实到政府采购队伍中。第二,提高现有采购人员的整体素质,规范政府采购工作人员的行为,组织干部职工加强对采购政策、采购规章、采购流程、采购监管等方面的培训,培养一批专业化的采购人员和管理人员。第三,加强对政府采购人员的廉洁思想教育,设计科学合理的监督机构,增强政府采购人员的法纪意识,塑造廉洁、高效的政府采购管理队伍。积极构建配套衔接的政府采购法律法规体系。细化具体的操作执行规定,使各项采购活动有法可依、有章可循,努力做到“用制度管采”,“用制度管人”。最后,具体评标、定标程序要规范,减少人为的因素,保障采购活动的客观公正性。

2、完善政府采购的监督机制

强化政府采购行为的监督,防范腐败行为的发生,要严把以下三关:第一,把好事前监督关,合理制定采购计划、科学选取供应商,为政府采购活动的顺利实施打好基础。第二,把好事中监督关,保证政府采购活动公开、公平、公正地进行。第三,把好事后监督关,加强对采购合同、货款结算、验收等环节的监督,确保政府采购工作善始善终。同时,加大寻租成本。要完善政府采购人员的财政福利体系。收入和福利的提高可以有效降低政府采购工作人员的权力寻租欲望,提高权力寻租的成本,减少其利用权力寻租的机会。对利用权力寻租的工作人员,一经发现立即取消其采购权利。严重者送交司法部门,绝不姑息。以此对整个采购系统形成有效地警醒作用。要加强政府采购系统的监督管理,从制度上和人员力量上保障监管的全面高效。要进一步地立法以保证采购制度、流程和评估体系在采购活动中的贯彻实施,防止徇私舞弊,跳过招拍挂等环节,保证一系列保障体系不流于形式。

3、建立采购绩效评估反馈机制

在政府采购绩效评估体系建立之后还应确立如何开展政府采购绩效相关指标数据的收集工作,这就需要建立采购绩效评估的反馈机制,政府采购绩效评估反馈机制应该是一个全面概念,它应该包括验收、结果或效果、影响、绩效评估、项目后评估、问题的不足、改进措施等内容。建立科学合理的绩效评估反馈机制能够有效的保障政府的后续采购立项的合法性、采购计划的科学性,能够使政府发现采购管理工作的不足和问题,为改进政府采购工作、调整相关活动提供强有力依据。

参考文献:

- [1]楼继伟.政府采购[M].经济科学出版社,1998.
- [2]方芳.政府采购招标投标指南[M].上海财经大学出版社,2001.
- [3]马海涛,陈福超,李学考.政府采购手册[M].民主与法制出版社,2002.
- [4]张健.对我国政府采购工作的认识.财会研究[J].2003,(1):54-56.
- [5]陈军.完善制度、依法采购、重视监管——甘肃省力促政府采购事业发展[J].中国政府采购,2009,(8):29-31.
- [6]高成森.政府采购寻租行为及对策探讨[J].福州大学学报(哲学社会科学版),2010,(4):28-32.

The Current Situation and Countermeasures of Government Procurement in Western Region
—Gansu Provincial Government Procurement as an Example

Zhang Shi-xin¹, Li Zhen-dong¹, Zhang Jian²

(1. Economic Management College of Lanzhou University of Technology, Lanzhou, 730050;

2. Gansu Provincial Department of Finance, Lanzhou, 730000)

Abstract: In the modern market economy, government procurement is not only through large-scale of procurement to form bargaining advantage, but also to expand or shrink the scale of procurement through the formation of the financial market, the role of macro-control functions. However, understanding the system, running and other reasons, the performance of the western provinces of government procurement is also a wide gap between the eastern provinces. In this paper, the Gansu provincial government procurement, for example, government procurement in the western region to analyze the current situation and problems, and then raised from the sound procurement system to improve government procurement operation mechanism and strengthening of government procurement to improve three aspects of performance evaluation Western Region Government Procurement Strategies recommendations seem very meaningful.

Key words: government procurement; status analysis; countermeasures and suggestions