

财政法治视阈下政府采购预算公开的制度张力及克服路径

陈 宇¹ 董玉莹²

(1.广西壮族自治区财政厅,南宁 530021;2.广西壮族自治区司法厅,南宁 530021)

内容提要:政府采购预算公开构建起以《中华人民共和国预算法》为基础的政府采购年度预算公开制度和以《中华人民共和国政府采购法》为主体的政府采购项目预算公开制度,呈现出总体与细分双维制度轮廓。然而,现行政府采购年度预算公开制度和项目预算公开制度规定间存在罅隙,制度张力突出,表现为总体维度规定不清、细分维度力度不强、总体与细分维度衔接不畅等。我国推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,增强法治对政府采购预算公开的引领,完善制度规定、克服制度张力是建设财政法治、深化财税体制改革、保障公共监督、履行国际条约义务的现实需要。财政法治视阈下,应夯实政府采购预算公开的法律基础,建立全流程政府采购预算信息公开机制,谋划年度预算公开与项目预算公开的制度耦合,细化政府采购预算公开执行制度,增强制度刚性,筑牢政府采购“阳光下交易”的制度之基。

关键词:财政法治 政府采购 预算公开 制度张力

中图分类号:F812.42 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0004-08

政府采购是现代财政管理制度的重要内容。2020年全国政府采购规模为36970.6亿元,占全国财政支出和GDP的比重分别为10.2%和3.6%。随着全面深化改革不断推进,提升预决算公开水平、增强政府采购信息公开已成为我国政府采购管理发展大势。近年来,以《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)为核心的政府采购制度愈发强调信息公开的重要性,公开政府采购预算成为要素之一;以《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)为核心的预算法规要求加大预算公开,政府采购情况成为预算公开内容之一。然而,当前政府采购预算公开处于预算体系和政府采购体

系交叉地带,规制断层、规范欠自治等问题日渐突出,亟待完善解决。

一、政府采购预算公开的制度现状

近年来,财政信息公开成为公共财政制度体系改革的重要内容,不同层次制度文件均对预算公开、政府采购信息公开作出规定,共同构成政府采购预算公开的主要依据。法律层面,《政府采购法》和《预算法》有关政府采购信息公开、预算公开的规定成为政府采购预算公开的法律基础。2014年修订的《政府采购法》首次明确政府采购信息应当向社会公开;2018年修订的《预算法》明确了预算公开原

[收稿日期]2021-05-30

[作者简介]陈宇,法规处(行政审批办公室)四级主任科员,法律硕士,研究方向为财税法、行政法;董玉莹,行政规范性文件审查处四级主任科员,法律硕士,研究方向为政府法制、财税法。

则,强调政府采购预算情况应当及时向社会公开。行政法规方面,《政府采购法实施条例》《政府信息公开条例》《预算法实施条例》等从不同角度提出推进政府采购信息公开、加强社会监督、保障公民知情权的新要求,进一步明确政府采购全过程信息公开的目标导向。部委规范层面,国务院各部门,特别是财政部出台一系列涉及政府采购预算公开的文件,细化预算公开、政府采购信息公开的规定。如《关于做好政府采购信息公开工作的通知》(财库〔2015〕135号)要求各地区、各部门实现从采购预算、采购过程到采购结果的全过程信息公开,依法公开政府采购项目信息,并按财政预决算公开的要求,公布政府采购预算安排及执行的总体情况。地

方规范层面,部分省份根据《政府采购法》和《预算法》,针对本地实际出台关于政府采购预算公开的规定。如内蒙古财政厅2019年印发《关于做好自治区本级部门政府采购预算公开工作的通知》(内财购〔2019〕692号),要求自治区本级各部门在门户网站公开政府采购预算情况,并将其纳入部门预算公开工作中,与部门预算公开工作同部署、同落实,在法定时限内公开。总体而言,现有规定搭建起政府采购年度预算公开和政府采购项目预算公开的双维制度体系,成为规范我国各级政府采购预算管理的重要抓手和管好“乱伸的权力之手”的重要手段(见表1)。

表1 政府采购年度预算公开与项目预算公开对比

内容		政府采购年度预算公开	政府采购项目预算公开
制度目的		公开政府采购预算总体情况和当年本部门采购活动的总体情况,保障人民群众知晓、参与、监督政府采购活动的权利。	公开具体的单个政府采购项目信息,便利政府采购供应商公平获取信息、参与具体的政府采购项目。
制度依据		《预算法》《预算法实施条例》等。	《政府采购法》《政府采购法实施条例》等。
制度内容	公开主体	各级政府、部门、单位,其中本级政府由财政部门负责,政府部门由各部门负责。	采购人、采购代理机构。
	公开内容	政府采购情况公开按有关规定向社会公开。	招标公告、资格预审公告、竞争性谈判公告、竞争性磋商公告和询价公告等采购公告,以及招标文件、谈判文件、磋商文件、询价通知书等采购文件中公开。
	公开阶段	一般为政府采购活动开展事前、事后。	一般为政府采购活动开展事中、事后,试点事前公开。
	公开平台	本级政府预决算公开平台或者本部门网站主动公开板块公开。	国务院财政部门或省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布。
	公开时限	预算经批准后20日内向社会公开。	自中标、成交供应商确定之日起2个工作日内,签订合同2个工作日内,政府采购意向应不晚于采购活动开始前30日。

资料来源:作者自行整理。

(一)政府采购年度预算公开制度

政府采购年度预算公开制度,指的是以《预算法》为核心的预算管理制度中关于政府采购信息公开的规定,通常由负有预算公开责任的部门公布本系统的政府采购情况。

制度目的方面,政府采购年度预算公开目的在于强化预算监督,重在要求预算公开主体公布经批复的政府采购预算总体情况或本部门年度采购总

体情况,促进公众了解政府采购活动的总体计划和整体执行情况,充分发挥预算公开透明对政府部门的监督和约束作用,保障人民群众知晓、参与、监督政府采购活动的权利。

制度依据方面,政府采购年度预算公开的制度框架以《预算法》《预算法实施条例》《关于深化预算管理制度改革的决定》(国发〔2014〕45号)《关于进一步推进预算公开工作的意见》(中办发〔2016〕13

号)《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)《地方预决算公开操作规程》(财办库〔2016〕143号)等配套规定为“骨架”搭建而成,明确了政府采购情况应及时向社会公开的要求。

制度内容方面,当前预决算公开制度概括规定了政府采购情况应予公开,但对公开内容、流程等实操性问题着墨甚少,而是重点通过政府采购领域的制度另行细化。具言之,公开内容方面,《预算法》第十四条、《预算法实施条例》第六条、《党政机关厉行节约反对浪费条例》第五十四条、《中华人民共和国政府信息公开条例》第二十条等规定,明确政府采购预算属财政预决算公开的范围,应适用预决算公开的相关规定,政府采购情况公开应按有关规定,按照及时、方便、多样的原则,以适当方式向社会公开。《财政预决算领域基层政务公开标准指引》(财办发〔2019〕77号)对政府采购部门预算总金额和货物、工程、服务采购的预算金额等情况予以明确。公开主体方面,《预算法》规定政府采购预算公开的主体为各级政府、部门、单位,其中本级政府的预算公开由财政部门负责,各政府部门的预算公开由各部门负责。《财政部关于推进部门所属单位预算公开的指导意见》(财预〔2021〕29号)进一步明确部门所属单位的预决算公开主体为负责编制单位预决算的预算单位。公开时限方面,《地方预决算公开操作规程》(财预〔2016〕143号)第二十条规定,政府采购情况应在地方各部门公开预决算的同时进行公开。公开平台方面,政府采购情况与其他预决算信息在本级政府预决算公开平台或者本部门网站主动公开板块公开。

(二)政府采购项目预算公开制度

政府采购项目预算公开制度,指的是以《政府采购法》为核心的政府采购领域关于具体项目预算信息公开的规定,由政府采购信息公开主体负责公开政府采购项目的预算信息。

制度目的方面,政府采购项目预算公开重在要求采购人公开具体政府采购项目的预算信息,其主要目的在于便利潜在供应商公平获取信息、参与采购活动,保证供应商公平竞争、保障政府采购项目顺利推进,促使具体政府采购项目的公平、公正、公

开,提升政府采购透明度,进而优化营商环境。

制度依据方面,政府采购项目预算公开的制度框架由《政府采购法》《政府采购法实施条例》《关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知》(财库〔2017〕86号)《关于开展政府采购意向公开工作的通知》(财库〔2020〕10号)等系列规定搭建而成,对采购预算、资金审核、招标投标、采购合同授予与履行、采购项目支付、采购资金支付及涉及采购争议的质疑、投诉、处罚等政府采购程序中的政府采购项目信息公开进行了较为细致的规定。

制度内容方面,政府采购预算公开的要求已依次在预算编制、招标投标、采购合同、争议解决、行政处罚等程序链条中有所体现。然而,现有制度对招标投标结果公示、采购合同等政府采购项目事中事后环节规范已相对细致,而对政府采购项目预算编制、意向公开等政府采购事前预算信息及一定时期政府采购项目预算总体情况的公开约束则相对薄弱。

具言之,公开主体方面,《政府采购法实施条例》等规定了采购人、采购代理机构的公开主体责任。公开内容方面,《政府采购法实施条例》要求采购人或者采购代理机构应当在招标文件、谈判文件、询价通知书中公开采购项目预算金额。《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》(财库〔2015〕135号)进一步规定,政府采购项目预算金额应当在招标公告、资格预审公告、竞争性谈判公告等采购公告,以及招标文件、询价通知书等采购文件中公开。此外,《关于开展政府采购意向公开工作的通知》(财库〔2020〕10号)要求按项目公开采购需求、预算金额、预计时间等信息。公开标准方面,《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》(财库〔2015〕135号)等文件对政府采购预算标准公开进行了界定,包括经批复的部门预算中政府采购预算等数据。公开时限方面,包含政府采购预算信息的招标文件、竞争性谈判文件、询价通知书等文件应于中标、成交供应商确定之日起2个工作日内予以公告,政府采购合同应当在签订合同2个工作日内进行公告,同时政府采购项目原则上不得晚于采购活动开始前30日公开采购意向。公开平台方面,政府采购项目信息应当在国务院财政部门或省级

以上人民政府财政部门指定的媒体上发布,实践中多为中国政府采购网和各地的政府采购网站。

二、完善政府采购预算公开制度的逻辑证成

(一)建设财政法治的要求

1.新时期财政法治建设需要通过制定良好的财政制度规范财政行为,形成较为完备的财政法律制度规范体系保护公共利益。尽管当前预算公开工作着重对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算以及社保基金预算等预算信息的公布,但是《预算法》《政府采购法》及新修订的《预算法实施条例》已开始将视线投向政府采购预算领域,对政府采购预算公开作出规定,彰显了政府预算公开的法治导向。因此,贯彻落实《预算法》《政府采购法》及其实施条例的要求,强化政府采购预算公开相关规定,规范政府收支行为,是贯彻落实财政法治,建立严密立法体系要求的具体体现。

2.“法治化”要求由形式意义的“财政法治”实现实质意义的“法治财政”,即构建执法体系、保障体系,而良好执法的关键是建立有效的外部监督,由公众及其代表对政府进行监督。现代政府预算公开行为在动态层面,则包括社会主体对公共预算全过程的监督与管理,若监督主体缺乏监督所必须的信息则会导致监督机制空置,不利于良好执法体系、保障体系的建立。因此,完善政府采购预算信息公开规定是财政良好执法的前提,有利于把权力关进制度笼子,为优化资源配置、维护市场统一、促进社会公平提供保障。

(二)深化财税体制改革的需要

完善政府采购预算公开的制度规定,有助于确保改革和法治同步推进,促进改革决策和立法决策相统一、相衔接,增强改革的穿透力,确保预算管理制度改革和政府采购改革顺利完成。

1.完善政府采购预算公开制度是预算管理制度改革的必然要求。预算公开贯穿公共财政改革之中,是当前预算管理改革的重点。党的十八届三中全会要求“改进预算管理制度”“实施全面规范、公开透明的预算制度”。党的十九大要求加快建立现代

财政制度,建立全面标准科学、规范透明、约束有力的预算制度。2021年,国务院印发的《关于进一步深化预算管理制度改革的意见》(国发〔2021〕5号)将增强财政透明度作为重点改革措施,提出推进政府采购意向等信息按规定向社会公开。政府采购作为财政治理和财政支出管理改革的重要内容之一,必然需要遵循愈发深入的预算管理制度改革要求,将其作为预算改革的突破点,能够起到以点带面的作用。

2.完善政府采购预算公开制度是推动政府采购制度改革的重要方式。一方面,公开透明是政府采购制度的内在要求,只有强化采购人对政府采购项目预算信息的公开,才能在政府采购程序中便利政府采购活动的供应商,为供应商参与政府采购活动提供可预计的计划,引导更多市场主体参与政府采购活动,为其提供公平竞争的环境,促使政府采购更加公平、公正、公开。另一方面,完善预算公开制度是强化采购人主体责任的重要措施。强化采购人主体责任是当前深化政府采购改革的重点内容,完善预算公开制度有助于增强对采购人的制度约束,倒逼采购人提高政府采购资金效率和规范性,提升财政管理科学化、精细化水平。

(三)保障公共监督的要求

政府采购预算体现着政府支出的指向、范围和结构,与国家利益、社会利益和公民利益紧密相关,政府预算信息公开是外部政府采购监督的起点,是实现预算民主、预算参与的先决条件,有助于加强公众对政府财政收支监督。完善政府采购预算公开机制,统一政府采购预算公开的操作标准,提升政府预算公开信息可理解性,提升预算信息公开的方式和深度,从制度层面保障民众知情权的实现。具体体现在两方面:

1.有助于保障政府采购参与者对政府采购活动的监督。政府采购项目参与人对政府财政收支的监督机制体现为对采购文件、采购过程的监督和质疑、投诉,对参与政府采购项目过程进行监督。从制度层面明确政府采购预算信息公开的规定,细化政府采购预算的公开标准、要求,倒逼采购人提升政府采购预算编制的准确性,规范财政支出和政府采购活动,对保障政府采购供应商的参与权、公平参

与政府采购活动具有推动作用。

2. 有助于保障公众对政府采购活动的监督。社会公众对政府采购的监督强调公民对政府预算的监督权、参与权,通过参与式预算、预算公开等方式不断拓展公民预算知情权的广度和深度,倒逼各级政府进一步提升预算使用合理性和合法性水平。完善预算公开制度,进一步规范政府采购预算的公开,促使预算信息接受公众监督,在建立责任政府、保障公民知情权和防治腐败方面具有重要价值,如政府采购预算公开有利于公众依照《政府采购法》初步判断预算金额大小和采购对象是否与所选用的采购方式相匹配,从而保障公民监督权利的实现。

(四) 践行国际条约的现实需要

为提升政府采购的国际竞争力,我国正谋求加入《世界贸易组织政府采购协定》(GPA)和倡导签订《区域全面经济伙伴关系协议》(RCEP)。在此背景下,完善政府采购预算公开制度是践行国际条约公开透明原则的重要体现和现实需要。

1. 完善政府采购预算公开制度是我国加快加入 GPA 进程的前提。GPA 高度重视政府采购透明度问题,专门规定了参加方的透明度原则。如协定序言明确“本协议参加各方应认识到政府采购透明性措施的重要性,以透明和公正方式实施政府采购的重要性,按照《联合国反腐败公约》等可适用的国际文件避免利益冲突和腐败行为的重要性”,第四条“一般原则”第四款明确“采购实体应当以透明和公正的方式进行被涵盖的采购”,第十六条详细规定“采购信息的透明”相关措施。2018 年 4 月,习近平总书记在博鳌亚洲论坛上宣布我国将加快加入 GPA 进程,随后财政部代表中国政府表示了开放政府采购市场、加入 GPA 的积极主动态度,希望搭建公共采购的国际交流平台,在合作中与各方实现共同发展、共同繁荣。2019 年 10 月,我国向 WTO 提交了加入 GPA 第 7 份出价,开放程度进一步加深,GPA 的谈判主要涉及市场开放程度以及国内法律的调整,加入前的法律调整迫在眉睫。因此,《预算法》《政府采购法》的政府采购预算公开相关内容成为制度完善的重要调整对象。

2. 完善政府采购预算公开相关规则,有助于政

府采购国际合作,共享 RCEP 政府采购资源。RCEP 是我国有史以来首次签署具有承诺责任义务政府采购章节的区域性国际协定,是我国首次在国际协定中对政府采购开放的主动作为。透明度是 RCEP 中关于政府采购承诺的核心内容,通过政府采购专章突出政府采购的重要性,其中专门规定政府采购透明度问题,推动政府采购开放和国际合作。RCEP 第四条专门约束透明度,规定“每一缔约方应当:在尽可能的情况下就缔约方的法律、法规和程序以及其中任何的修订交换信息。努力使其政府采购相关程序可被公开获取,其中包括采购机会公布地址的信息”“每一缔约方努力在尽可能且适当的情况下,通过电子方式使第一款所涉信息可被获取并更新”等内容。虽然 RCEP 与 GPA 相比较,信息公开程度停留在政策法规和公告层面,但鉴于 RCEP 对于亚太地区特别是中国与东盟合作的重大意义和重要影响,我国为推动 RCEP 的顺利实施,应主动完善政府采购预算公开的相关规则,以公共采购规则完善为契机,在国际舞台上发挥更大的作用,成为信息共享、交流合作、融合国内外公共市场的重要桥梁纽带。

三、现有政府采购预算公开的制度张力

综合考察政府采购年度预算公开和项目预算公开制度的目的、依据、内容,我国现行政府采购预算公开制度框架呈现出总体维度和细分维度的双维制度轮廓。总体维度是以《预算法》为核心的政府采购年度预算公开制度,强调对年度部门预算中政府采购总体情况予以公开。细分维度是以《政府采购法》为核心的政府采购项目预算公开制度,侧重在执行阶段对单个具体政府采购项目的预算信息予以公开,如《政府采购法》和《政府采购信息发布管理办法》中的政府采购信息指的是依照政府采购有关法律制度规定应予公开的公开招标公告、资格预审公告、中标(成交)结果公告等政府采购项目信息,以及投诉处理结果、监督检查处理结果、集中采购机构考核结果等政府采购监管信息。政府采购预算公开是衔接总体维度和细分维度的“齿轮”,既是总体维度的有力补充,便于公众对预算公开信息的

全面掌握和理解,又是细分维度政府采购程序链的前置环节,便于政府采购参与人全面了解政府采购项目信息。财政法治视阈下,政府采购预算公开制度规范应实现内部自洽,构成统一的整体,总体与细分双维度制度共同构筑政府采购预算公开的制度之基。然而,现有政府采购预算公开制度虽形成了总体维度与细分维度轮廓,但双维度规定协调性、衔接性有待提升,制度间存在明显张力。

(一)总体维度规定不清

总体维度政府采购年度预算公开的规定过于宽泛、操作性不强。《预算法》《预算法实施条例》等预算管理领域的制度对政府采购公开的要求为“将政府采购的情况向社会公开”,从文义解释的角度,相关规定仅笼统要求公开年度政府采购的基本情况,对“政府采购的情况”表述存在多种理解。此外,《预算法》各项配套规定亦未规定政府采购执行情况的具体内容及操作要求,对年度预算信息的公开程度、是否应当公布至具体采购项目等影响公开效果的重要内容未予明确。由于《预算法》及其实施条例的“模糊化”规定,实践中公开主体对政府采购预算公开缺乏明确的操作指引,部分公开主体囿于缩减行政成本、规避行政责任等原因,缺乏公开详细政府采购预算编制信息的责任和动力,往往仅粗略公开政府采购预算总额等简要信息以完成任务。

(二)细分维度力度不强

细分维度政府采购项目预算信息公开力度还有所不足。政府采购项目预算公开制度的公开范围仅指单个具体采购项目的预算,未涵盖采购主体政府采购支出的整体预算信息。尽管不少规定已明确要求政府采购程序各环节公开采购预算金额等执行情况的信息,但该类采购预算信息往往“零散”分布在各类公开文件之中,且不同环节的文件对采购预算信息公开要求的尺度、刚性程度皆不相同,公开的预算信息呈现碎片化,导致政府采购项目的整体预算信息未能得到及时有效监督。此外,虽然财政部正强力推动政府采购意向公开,期望将其打造成落实采购人主体责任、增强政府采购透明度的重要抓手,要求公开采购项目的名称、需求概况、预算

金额、预计采购期限、公开平台及公示时间等信息,北京、上海、广西、深圳等多地已逐步试点,呈现政府采购信息公开向政府采购程序前端链条推进的态势,但该制度存在缺乏基础法律的规定及试点期间出现的采购意向与项目执行“脱节”等问题,形成系统完整的政府采购项目预算公开制度仍任重道远。

(三)总体与细分维度衔接不畅

政府采购预算公开总体维度和细分维度的制度规定未能形成相互呼应的制度体系。一方面,政府采购年度预算公开制度与项目预算公开制度的公开范围存在偏差,两维度的基础法律对政府采购情况(信息)的界定存在差异,对政府采购公开事项范围规定不尽相同。另一方面,总体维度年度预算公开制度虽明确了政府采购预算信息应予公开,但未就政府采购年度预算公开的标准、金额、期限等方面与细分维度相应规定衔接问题予以回应,而是概括要求“按相关规定公开政府采购的总体情况”,即按照以《政府采购法》为核心的政府采购制度相关规定予以明确。然而,细分维度层面项目预算公开制度仅针对单个具体项目的预算信息,涉及预算信息公开之规定零散见于部分政府采购程序,对特定采购人特定时期内具体项目预算整体信息公开的规定尚待完善,对政府采购年度预算公开要求不尽具体。如此一来,政府采购预算公开两维度制度间呈现出制度罅隙,两维度规定衔接不畅,无法相互呼应。实际上,预算编制后的年度预算信息与执行过程中的信息公开相衔接并无技术障碍。以广西为例,广西财政部门严格开展政府采购预算编制,各部门政府采购预算的编制,实行“五统一”的编报方法,“一上”时由预算单位上报自治区财政厅,各部门预算管理处对项目进行初审,“二上”时送政府采购监督管理处终审。政府采购监督管理处比照采购目录和限额,对政府采购预算的具体时间、数量和范围进行逐一审核,形成政府采购预算,送部门预算管理处统一编制自治区本级政府采购预算,因此,财政部门、预算单位在预算批复后公开部门预算、决算及报表时,是可以公开政府采购预算编制表的。两维度规定衔接不畅导致实践出现失调与脱

节,预算单位政府采购年度预算金额情况与所属各部门项目预算汇总情况存在偏差、年度预算信息和项目预算信息不匹配等现象层出不穷。虽然北京等部分地区在部门预决算公开时通过政府采购预算表等方式克服此类问题,但由于缺乏全国层面的有效规定,公开内容存在明显差异,公开范围及程度不一。

四、政府采购预算公开制度张力的克服路径

面对政府采购预算公开的制度张力现状,着眼于完善政府采购预算公开制度的重要性,需进一步谋划两方面制度的有机耦合,形成制度合力,推动提升政府采购透明度。总体而言,优化政府采购预算公开的现实之策应着眼于法律制度体系的协调性、统一性等,完善政府采购预算公开制度规定,并加强政府采购预算公开配套措施和执行管理。

(一)完善政府采购预算公开制度规定,夯实法律制度基础

政府采购是财政预算的执行环节,政府采购公开透明实际上是将总体维度的年度预算公开向下演进到细分维度的项目预算公开。政府采购预算信息公开取得实效需同时具备两方面的条件,其一是预算信息公开及时,其二是信息具有可读性、可理解性。因此,应夯实政府采购年度预算公开和政府采购项目预算公开的法律规定,通过科学化、系统化、法治化的制度安排加强两维度因应和互动,加强政府采购年度预算公开和项目预算公开的制度耦合,克服政府采购预算公开规定中存在的制度罅隙,织密织牢现有制度网,增强制度间的衔接性、协调性。

1.细化政府采购预算公开规定。以《政府采购法》修订为契机,加强政府采购法律制度与以《预算法》为核心的政府采购年度预算公开制度的因应与互动。如针对预算公开信息中“政府采购的情况”存在多种解释结果的问题,《政府采购法》修订时可增加相应条款对预算公开“政府采购情况”的内容加以明确,以法律的形式统一认识。另外,针对政府采购预算公开事前环节薄弱的现象,《政府采购法》修

订可增加政府采购预算事前公开制度,将正在试行的政府采购意向公开制度上升为法律安排,以法律形式明确政府采购预算需在采购活动开始前予以公开。同时,修法时可增加对采购人一定时期内整体项目预算信息公开的规定,统一与政府采购年度预算公开规定的认定标准。

2.以统一性、可操作性为目标完善预决算公开的制度规定。为解决预算公开不够、公开程度不一的问题,预决算公开制度应加强与政府采购法律制度的协调,从中央层面细化部门预决算公开环节对政府采购信息的披露,统筹考虑政府采购年度预算公开和项目预算公开的内容,增强两维度信息的衔接性,倒逼两维度预算公开准确、有效。注重将地方层面政府采购预算公开行之有效的实践上升为全国统一层面的制度,将政府采购预算公开表作为每年预决算公开的法定内容之一,以简洁、明了、直观为标准编制统一的部门政府采购预算公开表,并明确政府采购预算公开表的文字说明事项内容,同时将每年公开政府采购预算信息的时间制度化,进一步制定统一政府采购预算公开的相关操作标准,克服各地预决算公开自行其是、过度自由裁量的困局。

(二)加强政府采购预算公开配套措施,促进预算信息全链条管理

应进一步加强政府采购预算公开关键环节的管理,包括政府采购预算编制、政府采购意向公开、政府采购预算公开信息平台等,促进政府采购预算信息的全链条管理,提升政府采购预算公开的标准化、透明化水平。

1.进一步加强政府采购预算编制、执行管理。大力推进预算管理一体化系统建设,推动政府采购与部门预算编制的融合与衔接,形成统一的政府采购预算编制业务规范、控制规则和技术标准,夯实政府采购预算公开的预算编制基础,促进预算单位编实编细编准采购预算。同时,全面实施“互联网+政府采购”行动,强化政府采购信息化系统的实施运用,提升政府采购电子化的水平,全面实行政府采购全流程电子化,通过技术设置、网络监测等手段

增强政府采购电子化采购的监督水平,提升政府采购预算编制、执行的融合程度。

2.扎实推进政府采购意向公开工作。一方面,推动《预算法》及其实施条例等规定与政府采购意向公开试点的耦合,促进预算年度公开进一步向后延伸到执行层面,以推进政府采购意向公开工作为抓手,搭建政府采购年度预算公开与项目预算公开的“连接桥”,形成政府采购预算公开全链条管理。另一方面,加强政府采购意向公开制度的可操作性和实效性,在公开主体、公开时间、公开标准等方面进一步制定细化规定,增强可操作性,如采购意向公开的内容应当包括采购项目名称、采购需求概况、预算金额、预计采购时间等;采购意向公开时间应当尽量提前,从而促使公众有效监督预算执行过程,提升采购绩效。此外,在现有试点每个项目意向公开的基础上,提升意向公开的深度,定期公开一定期限内的政府采购总体意向。

3.整合政府采购预算公开平台。要加快整合预决算公开平台和政府采购网所公布的信息,共享两平台的数据,提升公开数据的匹配性、可读性和可查询性,方便信息查询和公众监督。

(三)强化政府采购预算公开制度执行,增强预算公开的制度刚性

强化政府采购预算公开关键在于政策执行,应以强化监管和提高效率为重点,提升政府采购预算公开制度的执行力。

1.积极发挥财政部门的引领监督作用。一方面,财政部门作为政府采购的采购人之一,应积极发挥引领和示范作用,在政府采购预算公开执行流程标准化等方面先行先试,形成可复制样本,并推广至各采购主体。另一方面,财政部门作为政府采购监督管理机构,应加强对政府采购预算公开违法违规活动的监督管理,通过细化监管流程,通过日常考核、专项考核等多种方式提升政府采购预算公开制度的执行,增强政府采购预算公开的行政监督,严格按照《预算法》《政府采购法》等法律法规开展执法工作,对采购主体达到处罚标准的违法行为依法处理,增强政府采购预算公开法律法规的刚性约束。

2.强化采购人政府采购预算公开的主体责任。以内控制度作为加强采购人主体责任的重要抓手,明确采购人的政府采购预算公开职责、权限,特别是厘清业务主管部门与所属预算单位政府采购权限和信息公开职责。同时,增强意向公开的约束力,推动政府采购意向公开成为预算单位落实采购主体责任的重要抓手,倒逼预算单位加强采购活动的计划性。此外,将采购人政府采购信息公开的情况与采购人信用信息记录相挂钩,定期通报政府采购预算公开责任的履行情况,实现与社会信用体系的信用共享。

3.提升政府采购预算公开的公众监督水平。一方面,着力提升公众对政府采购预算公开的监督能力,通过发布政策解读、知识问答等形式宣传政府采购预算公开政策规定。另一方面,着力拓宽公众对政府采购预算公开的监督渠道,定期公布政府采购预算公开监督渠道,以“线上+线下”等方式接受公众对政府采购预算公开违法行为的举报投诉。

参考文献:

- [1] 全国人大常委会法制工作委员会等.中华人民共和国预算法释义[M].中国财政经济出版社,2015:41.
- [2] 广西财政厅课题组.广西自治区本级部门预算编制规范化研究[J].经济研究参考,2014(70).
- [3] 邓淑莲.我国财政法治进程及改进建议[J].财政监督,2019(6).
- [4] 刘昆.推进全面依法治国加快财政法治建设[J].中国财政,2020(4).
- [5] 刘慧,王日升.从《区域全面经济伙伴关系协议》看政府采购的历史跨越[J].中国政府采购,2020(12).
- [6] 马海涛,姜爱华.提高政府采购预算透明度的思考[J].中国财政,2010(13).
- [7] 肖京.国家治理视角下的财政预算法治化[J].法学论坛,2015(6).
- [8] 许诺,凌思远,贾婧.国家预算信息公开的本质及其实现路径[J].北京工商大学学报(社会科学版),2018(2).
- [9] 财政部:2020年全国政府采购简要情况[EB/OL].http://www.mof.gov.cn/jrtts/202109/t20210903_3750627.htm. 2021年9月15日.
- [10] 北京市财政局.2019年度市级部门预算公开水平进一步提升[EB/OL].http://czj.beijing.gov.cn/zwxx/czyw/201912/t20191209_971193.html.2021年5月22日.

【责任编辑 张经纬】