

新公共管理视角下政府采购 监管创新机制研究

张晓丹¹ 高焱燊²

(1.大连大学,辽宁 116622;2.辽宁工程技术大学,辽宁 125000)

内容提要:新公共管理背景下,中国政府采购被赋予了新的内涵,以强大的信息化为平台,更加注重自身职能分权化以及结果的绩效化。与此同时,新内涵要义下的中国政府采购监管问题逐渐暴露,事前、事中以及事后的监管均对现有的监管体制提出了更高的要求,需要我们在实践中进一步积极探索政府采购的监管体系。

关键词:新公共管理 政府采购 监管体系

中图分类号:F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)12-0025-06

一、新公共管理视角下的政府采购

(一) 新公共管理视角下政府采购被赋予新的内涵

我国政府采购虽然起步时间较晚,从2003年具有标志性的《政府采购法》颁布实施以后进入快速发展阶段至今不到二十年的历程,但在国民经济中的重要性越来越突出(见表1),并围绕着“程序、结果、绩效”的路径不断进行改革与发展,在制度完善和采购规模上实现了跨越式发展。尤其是《深化政府采购制度改革方案》的通过以及现今财政部将政府采购法及其实施条例修订列入2020年立法工作的安排等一系列新举措的实行,政府采购作为宏观调控的重要手段之一,更加赋予了新时代的内涵。一是将更加注重政府采购执行过程中的政策功

能。拥有公权力的政府,能够有效的利用优势资源,将体量庞大的政府采购资金与当前供给侧改革中去产能、去库存的要求相结合,更好的体现政府的决策意图。二是实现“物有所值”的价值目标,从注重“过程驱动”向注重“结果驱动”转变,以顾客需求为导向,使得资金利用效率最大化,为公众提供优质的公共服务。这承接了新公共管理理论中政府注重政策执行的要义。与传统管理途径不同,新公共管理理论中的政府职能重在执行,通过明确的执行标准与措施,以绩效为基础,注重结果控制,来为社会提供专业化的管理。在这个管理过程中,政府不仅是公权力的享有者,更充当着为公众提供优质服务的角色,在这个角色中尤其注重分权制衡原则,将政策的制定与执行相分离,更加注重结果,保证政府作为服务机构能够为社会效益高效运行提供保障。

[收稿日期]2020-07-07

[作者简介]张晓丹,经济师、会计师,研究方向为财政政策、财务管理;高焱燊,管理科学与工程专业博士研究生,研究方向为财务管理。

表 1 2014 年-2018 年中国政府采购情况统计

年份	采购金额(亿元)	占财政支出的比重(%)	占 GDP 的比重(%)
2014	17305.0	11.4	2.7
2015	21070.5	12.0	3.1
2016	31089.8	11.0	3.5
2017	32114.3	12.2	3.9
2018	35861.4	10.5	4.0

资料来源:2014 年-2017 年数据来源于各年《中国政府采购年鉴》;2018 年数据来源于财政部网站发布的《2018 年全国政府采购简要情况》,详见 http://gks.mof.gov.cn/tongjishuju/201909/t20190903_3379360.htm。

(二)新公共管理视角下政府采购的特征

1. 政府采购职能分权化

新公共管理理论下,政府在执行过程中注重授权与分权,把政策的制定者与执行者相分离。体现在政府采购中,即作为采购主体的政府在执行采购时将采购职能划分至相互制衡的部门,建立完善的采购流程与体系。政府采购与一般市场行为不同,其特殊性表现在:一方面政府采购连接着政府与市场。政府既是参与者,又是管理者。而市场则遵循着自身的交易原则与规律。这一特殊性要求政府在执行采购过程中必须找准工作的着力点,平衡参与者与管理者之间的关系。另一方面表现在政府采购中政府作为购买方,由于在任务驱动下,具有天然的市场主导优势,与其相对应的供应商在参与市场交易前的地位不对等。这一特殊性要求必须建立完善的政府采购交易规则。即使政府具有优势地位,也更加要发挥好市场的决定性作用,在政府采购过程中坚持平等、自愿、公平原则,在采购职能的部门之间以及供应商之间形成健康有序的利益相关者互动良好的市场体系。政府采购职能的分权化,要求比以往任何时候都要注重对政府采购的监管,在采购过程中更要落实“谁采购、谁负责”的原则。

2. 政府采购信息化加强

政府采购信息化加强主要表现在两方面:一是

政府采购网络化建设逐步加强。随着信息化进程的加快,政府采购的网络化建设越来越成熟,成为实现政府采购规范化、透明化管理的重要途径。近些年互联网技术被越来越多的运用到了政府采购工作中,网络采购成为了政府采购变革的新趋势(见表 2),政府采购网络化建设的完善,受到了越来越多供应商的青睐。二是政府采购信息公开更加透明。公共采购发达国家或地区充分利用电子采购信息传播范围广、便捷的功能,促进公私互动,提高透明与竞争^①。注重政府采购信息的公开,不仅能在政府对项目进行招标时取得向公众进行广泛宣传的作用,让更多的供应商能够更细致的了解采购项目,同时在公开透明的环境下,能够让供应商无负担的参与采购活动,即通过选择范围的扩大促进竞争氛围的加强,以达到政府采购提升财政资金利用率,在满足过程中更加追求绩效的结果。根据财政部发布 2019 年政府采购透明度第三方评估结果^②,我国政府采购信息公开整体水平明显提升。报告显示,我国各地区对政府采购信息平台的建设给予了高度的重视,和以往比较,网站建设更加完善,电子化采购迅速推进。

3. 政府采购结果绩效化

一般认为,新公共管理理论是以理性经济人为假设,其核心点在于:“强调经济价值的优先性、强调市场机能、强调大规模使用企业管理的哲学与技术、强调顾客导向的行政风格。”^③而现今政府采购中,是必然要坚持政府采购公共价值的,而绩效化

①孙景怡.电子化公共采购制度比较研究[M].电子政务,2017(3):66.

②http://www.ccg.gov.cn/news/202003/t20200317_14018535.htm.

③张成福,党秀云,编著.公共管理学概论[M].北京:中国城市出版社,2004:10.

表 2 某市 2019 年度政府采购执行情况

采购方式	项目数(个)	变化幅度(%)
公开招标	1227	-25.59
竞争性谈判	62	-56.34
单一来源	94	-54.37
预选竞价	457	-69.76
网上商城	8182	24.4

的结果正是实现这一价值的必然要求。追求政府采购绩效化主要是通过服务社会来进行,由于政府采购资金来源于具有公共性的税收部分,其采购任务、采购过程等特点决定了政府采购是我国经济宏观调控的一种重要手段。在新公共管理理论中,政府面对的当事人称为顾客,在与顾客建立关系时,要和市场关系中的普通交易规则一样,都要遵循方便、透明的交易规则,面对公众的特定需求。我国现行的政府采购方式,突出强调程序的公平合法性,作为采购活动人的政府是民事主体,行使民事权利,是合同的主体。与处于另一主体的供应商同样要遵循市场规律,这就弱化了政府作为公权力的角色,倒逼政府作为合同当事人,遵循契约精神,通过增强程序公平感,使更多的交易者自愿采取所选择的交易方式。但综合实际采购效率和结果来看,政府采购部门作为使用财政资金的单位,其采购项目应建立在合法合理的基础上并着力实现公共服务的职能,有效实现稳经济、调结构、保创新、增就业等政策目标^①。

二、政府采购监管存在的问题及原因

(一)当前存在的问题

我国经济发展已经进入新常态,经济形势创新与多样化的趋势为政府采购监管带来了一定程度的不确定因素。而我国对政府采购的监管依然存在

着事前监管形式化、事中监管不到位、事后监管不及时的现象,主要集中在:

1.事前监管形式化

我国政府采购中的审批流程仍存在流于表面形式的缺陷。在政府采购立项的阶段,部分机构对实际采购需求没有进行调研,列出的采购清单缺乏实证性,而进行审批时虽然也要经过专家委员会进行审批工作,但是由于实践中专家委员会组成人员水平未能全部满足审批所需的专业化要求,往往提不出可行的建设性意见,不能起到事前监管的作用。另一方面,由于专家组地位的设立不明确,监管责任不清晰,即使与政府立项内容不一致,也很难在实际中强行改变政府后续立项的工作。此外,我国现行关于政府采购法律法规中,对政府立项变更流程没有具体的规定,在实际操作中为政府采购部门在立项变更时带来很大的风险。

2.事中监管不到位

政府采购涉及的环节较多且利益相关主体众多,这对每个采购环节与利益相关主体的风险把控提出了更高的要求。目前我国政府采购各个环节中利益相关主体之间的冲突时有发生,折射出我国对政府采购的事中监管不到位,一些风险监督环节存在法律法规没有规定的地方,也缺少社会监管。尤其是对政府采购工程建设监管这部分,政府采购工程从招标到建设过程中,涉及的环节众多,仅仅靠现行生效的《招标投标法》等法律法规并不能对整个工程做到有效的监督,在合同履行阶段,应加强对政

^①白志远.论政府采购政策功能在我国经济社会发展中的作用[J].宏观经济研究,2016(3):3-7.

府采购项目进程、工程或货物质量、验收标准及程序等方面的监督,尤其是应落实分段汇报制度^①,但在实践仍缺少对设立飞检、巡检等全程监理工作方式的探索。事中监管不到位致使事后发生的风险增多,甚至出现无人监管区的现状,严重影响了政府采购工作的顺利开展。

3.事后监管不及时

政府采购方与供应商达成采购协议后,根据合同所约定的权利与义务,双方民事主体均应按约定全面履行合同权利义务。对于采购人来说,在本次民事活动中的权利与义务就是对采购项目进行验收并支付价款,对于供应商来说,就是根据合同约定,提供符合约定内容的商品或服务。实践中,我国政府采购存在“轻事后监督”现象,我国政府采购监管不能仅停留在事前审批监管,也要延伸到其他监管阶段之中^②,特别是事后监管不及时。例如在大宗型政府采购项目中,合同约定的付款方式一般为阶段性的付款方式,在合同中也会体现最终对项目的验收以及质保期,如果政府采购部门对事后监督不及时,往往导致项目的验收以及在质保期内对项目享有的保修范围的缺失,这就影响了政府采购项目最终的效果。即使后续项目出现问题,采购方有权追责或者需要赔偿,在实际操作中由于对签订合同后续履行的监管不及时,致使重要证据没有及时留存,出现维权困难等问题。

(二)造成监管缺位的主要原因

1.政府采购监管法律制度不健全

一是法律依据缺位。对我国政府采购进行监管的法律依据主要是适用于全国的法律规定,多为原则性、抽象性的规定,例如《中华人民共和国政府采购法》及《中华人民共和国招标投标法》,以及特定问

题出现后出台的部门规章以及地方性法规。目前尚未形成统一的防范政府采购风险与解决政府采购纠纷的法律制度,抽象性的规定与分散性的地方性法规在实践中导致各个地方的“自由裁量权”太大,标准不统一,在解决政府采购纠纷时存在法律空白的困境,容易产生具有倾向性的裁判观点。二是惩处力度不足。我国政府采购目前正处于飞速发展时期,采购规模、采购物品和采购服务范围随着我国经济体量的增加逐步扩大,多样化的交易形式以及多边的利益相关主体,使政府采购领域内出现的失信违法行为逐年增多,而目前我国政府采购法律体系中对失信违法行为的惩处力度明显不足,很多地方仍然只是采取上失信名单这种简单方式用于警告惩处失信行为,并不能足够保护各方参与主体的利益。失信违法成本低,导致采购主体以及供应商在对违法违规成本和收益之间进行比较衡量后,用较轻的违约成本来规避政府采购合同中应尽的义务,致使在履约过程中出现价高质次、以次充好等现象,增加了政府采购中的履约风险,归根到底损害了社会利益。

2.政府采购权责不对等

权责不对等是制约政府采购向规范化、科学化发展的重要因素之一,权力的集中是计划经济时代不得已的选择,在资源相对匮乏的时期,需要依靠有力的调度实现政府管理目标^③。而当前市场经济为主导的时代背景以及我国服务型政府的转变,政府采购的职能也逐渐回归到服务公共利益的本位,在这一过程中就要求权责逐渐回归对等,也与我国政府采购的发展历程由最开始的重视对公权的控制与维护,最终发展为要探索制衡拥有公权力的采购人权利相一致。但是目前我国政府采购由于“管采分离”制度的实施,采购主体还存在责任不清晰,权责不对等的问题。根据《政府采购法》要求,各地组建了以非营利、具有独立法人地位的集中采购机构——“政府采购中心”,作为政府采购的代理机

^①王东,刘妍.COSO 框架下政府采购风险监管体系的构建[J].新疆财经大学学报,2019(4):64.

^②李国强.中国政府采购制度与运行机制研究[M].北京:中国发展出版社,2014年版,第111页.

^③黄健仓.建设企业多项目管理中的资源调度问题研究[J].中国软科学,2016,(1):176-183.

构,在采购人委托下代理采购人行使采购工作,并与政府采购主管机构实施“管采分离”制。这一制度的推行,从一定程度上保障了采购中心的独立性,使得采购中心能够从采购程序开始就防控腐败风险。但是从这一制度在实际运行过程取得的效果来看,政府采购中心既要接受采购人对其“业务”的领导与监管,又因为隶属与委托代理关系要接受采购人“行政”的领导与监管,这一双重领导与监管模式,实际与“责权对等”的要求相背离,导致在实践中出现权责不对等的矛盾。这一矛盾主要凸显在,采购人和评审专家与代理机构的权责不对等。

三、完善政府采购监管的创新机制

我国政府采购要按照社会主义市场经济高质量发展模式的要求,实现采购权益回报率稳步提升、结构不断优化、负面舆情持续减少等目标,均需完善基于风险管理的政府采购风险监管制度^①。建立良好运行的政府采购机制,不仅要完善我国政府采购的监管制度,做到事前事中对采购方、供应商等利益相关主体的约束,还要在实践中建立明确的纠纷解决机制,形成完整的监管链。

(一)建立健全政府采购监管的长效机制

1.明确政府采购风险监管主体及其权利义务

制度的顺利运行除了需要执行力外,还需要有监管制度作为保障。而监管主体的明确有利于保障政府采购风险监管法律制度的有效实施。在我国政府采购监管体系中,作为该体系重要组成部分的是主体的确立,不同的监管主体对应的监管内容有所不同,当前我国政府采购监管主体主要分为三个部分:行政机关、司法机关和人大代表。这三个不同的

机关分别对各自领域内的风险进行监管。但是在行政机关中的行政监督部分,由于权力的界限不清晰、机构设置模糊等原因,在监管中常会出现各自为政、执行监管不分离的现象。在司法机关的监管中,由于纠纷机制设置不明确、法律空白等原因,导致部分纠纷无法顺利解决。在人大监管部分,由于机构不畅通、开会设置时间间隔长等原因,供应商出现的问题也不能得到很及时的反馈。因此,在政府采购中,只有事先制定明确的监管主体的法律规定,确定其权利义务,才能将风险监管落到实处。

2.规制政府采购参与主体的行为

一是要加强采购人内控管理。政府是采购活动的核心,也是制定采购需求、公开采购信息等采购各环节的第一责任人^②。在政府采购中,为了提高采购人员的防风险能力,要定时对其进行提高风险能力的培训,并设置定期的考核来检验培训效果。首先要提升采购人员的专业能力,过硬的专业能力是做好采购工作的前提。落实到内控管理中,在提高业务能力的同时加强法律知识培训,使其在政府采购过程中,形成遵法守法的良好习惯,为政府法律监管体系的完善提供素质保障。除了对业务能力和法律知识进行提升外,还应构建政府采购绩效评价指标体系,为具体绩效评价工作提供指引^③,并引导政府采购的政策功能,积极探索建立激励约束机制。激励约束机制的建立,主要以设置多元化考评体系为主,将采购人的日常评价、定期测验以及外部评价相互结合起来,并加强对该激励约束机制的运用,在运行过程中不断进行修正与完善,从而提高对采购人的管理效率。

二是对其他政府采购参与主体的规制。其他政府采购参与主体在这里主要是指专家主体。专家主体因为自身有着比普通人更为专业的知识,并能够结合经验,在政府采购工作中,提供相对较为准确的可行性分析报告。对政府采购工作进行

^①章辉.政府采购风险及其控制[M].北京:中国财政经济出版社,2009.

^②盛韬.深圳市本级预算单位采购意向公开试点[J].中国政府采购报,2020,(6),17.

^③白积洋.政府采购支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的思考[J].中国政府采购,2020,(6),30.

评审时,一方面要求每一位专家自身的素质必须过硬,具备评审所需要的专业能力。在具体评审过程中,对专家主体的约束主要体现在对其资质进行合理审查以及对其工作进行监督,其在工作中或可能出现的违法违规行为也要及时进行漏洞监管。另一方面,对于专家参与政府采购的行为制定相应的法律法规文件。

3.规范政府采购投诉处理流程

目前,对政府采购投诉主要根据的是《政府采购法》以及《政法采购法实施条例》,其中关于投诉书的审查、投诉处理决定要点以及暂停采购活动等规定都需要在执行过程中进行具体规范。例如2019年3月深圳市印发的《深圳市财政局政府采购投诉处理规程》,建立“双人执法,律师审核,集体研究,限时办结”的投诉处理工作机制。自从开展上述投诉处理规程,依据投诉及时高效的对近百家供应商经过调查认定存在违法行为,并作出了行政处罚决定。可以看到该市投诉处理流程的推出,为及时、快速解决在政府采购过程中产生的投诉提供了有效解决手段。

(二)建立政府采购行政裁决机制

行政裁决相较行政诉讼来说更能方便、权威的对政府采购过程中发生的纠纷进行化解,因此要积极探索发挥行政裁决在化解政府采购纠纷中的重要作用。例如,深圳市2020年5月29日制定印发的《深圳市财政局政府采购行政裁决规程》,该规程的流程制作详细、考虑充分,为我国政府采购行政裁决机制的建立提供了良好的经验。“三随机两公开一横一纵相互制衡”的内控制度的形成,在实践中又引入调解纠纷解决机制,这为行政裁决的顺利进行提供了全方位的保障,为在全国范围内建立行政裁决机制,为政府采购纠纷快速高效权威的解决提供了借鉴经验。

(三)利用大数据形成多方发力监管机制

一是要积极创新大数据全覆盖的政府采购监管模式。充分利用政府采购电子化平台,将大数据、云检测等新型智能系统集中进行装备,并建设关于政府采购的大数据监督分析系统,对事前、事中、事后的采购项目做出全覆盖的电子化大数据研判分析。二是积极建立审计纪检部门综合监管机制,形成监管合力。在此过程中要积极搭建信息化平台,第一时间将政府采购项目中发生的违规违法问题及时与审计、纪检监察等部门同步,形成多方发力的政府采购综合监管局面。三是建立健全信用评价制度。对于政府采购的参与主体,包括采购单位、代理人、供应商、专家等,均应纳入信用评价制度体系,为采购全程中的参与人做信用评分,并将信用评分的影响渗透到其工作中,督促其加强自我约束,主动规避不诚信行为。

参考文献:

- [1] 孙景怡.电子化公共采购制度比较研究[M].电子政务,2017(3):66.
- [2] 王东,刘妍.COSO框架下政府采购风险监管体系的构建[J].新疆财经大学学报,2019(4):64.
- [3] 张成福,党秀云编著.公共管理学概论[M].北京:中国城市出版社,2004:10.
- [4] 白志远.论政府采购政策功能在我国经济社会发展中的作用[J].宏观经济研究,2016(3):3-7.
- [5] 李国强.中国政府采购制度与运行机制研究[M].北京:中国发展出版社,2014年版,第111页.
- [6] 黄健仓.建设企业多项目管理中的资源调度问题研究[J].中国软科学,2016(1):176-183.
- [7] 章辉.政府采购风险及其控制[M].北京:中国财政经济出版社,2009.
- [8] 盛韬.深圳市本级预算单位采购意向公开试点[J].中国政府采购报,2020(6):17.
- [9] 白积洋.政府采购支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的思考[J].中国政府采购,2020(6):30.

【责任编辑 陆成林】