

DOI:10.12361/2661-3263-05-09-116118

关于影响我国政府采购意向公开政策 功能发挥的几点思考

李 婧

中国人民银行鹤岗市中心支行, 中国·黑龙江 鹤岗 154101

【摘要】加强采购意向的公示,是我国进一步深化采购制度改革和优化营商环境的一项重大措施。政府采购意向的公布有利于增强政府采购的透明度,有利于政府采购人在政府采购活动中及时掌握政府采购的情况,对确保各种市场主体平等参加政府采购活动、提升采购绩效、防范抑制腐败均具有重要作用。文章就目前政府购买意向的现状和实施过程中存在的一些问题进行了探讨,并对此进行了探讨。

【关键词】 政府采购; 意向公开; 功能发挥; 思考

On the Influence of the Government Procurement Intention Public Policy Function

Li Jing

Hegang Central Branch, People's Bank of China, Hegang, Heilongjiang 154101, China

[Abstract] Strengthening the publicity of procurement intention is an important measure to further deepen the reform of procurement system and optimize the business environment. The announcement of government procurement intention is conducive to enhancing the transparency of government procurement, helping government purchasers to timely grasp the situation of government procurement in government procurement activities, and playing an important role in ensuring equal participation of various market players in government procurement activities, improving procurement performance and preventing and suppressing corruption. This paper discusses the current situation of the government's purchase intention and some problems existing in the process of implementation.

[Keywords] Government procurement; Disclosure of intention; Function play; Think

1 政府采购意向公开的现状

1.1 政策推动层面

1.1.1 财政部力推采购意向公开,推进政府采购公平竞争

《财政部关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》(财库[2019]38)在2019年9月1日发布的文件中着重指出,要提高政府采购的透明度,其中提到了“采购意向”,并建议从2020年开始,将在全国范围内选取一些中央单位和地区进行公开招标。《关于开展政府采购意向公开工作的通知》(财政部[2020]10号),对政府采购意向公开有关工作进行了具体安排,明确了采购意向公开的主体、内容等,并决定采取“试点先行、分步实施”的战略,先行在深圳市、上海市、北京市试点,然后在其他地区、各级预算单位全面推行。

1.1.2 各部门各地方相继行动,细化政策促进落地实施

自2020年四月起,有关“北京市”,“天津市”,“四川省”,“广东省”,“广西壮族”,“深圳市”等有关政府采购意向的公告,已在全国范围内公布。一般说来,在政府购买意愿披露方面,地方政府往往把政府购买意愿的披露视为政府的责任;在出版的时间上,尽量提前,最晚30天;在公开渠道上,中国政府采购网将其公布在网上;采购项目的公开内容包括:采购项目名称、采购需求概况、预算金额、采购时间预计等。“有了更多的供应商参加竞标,更多的是政府采购的透明度,以及更高的采购效率。”在对采购意愿的公开进行采访时,该工作得到了采购人的一致好评。也有人说,一旦公布了采购意向,他们就会对自己的产品有

“底”,可以“随行就市”,对自己的产品和服务进行优化。在公开采购计划的过程中,可能会有潜在的供货商与采购方进行沟通,以便于采购人及时掌握有关采购项目的最新情况,包括价格、服务体系等等。

1.1.3 部分地区紧密结合实际,探索特色创新机制

北京市和天津市采取“双结合”的方式,就是将采购意向公开和分散公开两种形式进行,每年的采购意向都会集中公布。深圳市积极推动“三同步”,中国深圳政务网深圳分公司将在全国各部门门户网站和网络上进行推广。无论是北京市还是广东省,都是“讲绩效”的标准。比如,北京市发布了一份政府财政公开采购意愿的通知,将政府采购意愿和财政部相关部门的信息公开相结合。广东省明确表示,未确定采购意向的,不得再进行后续招标,并对未明确投标意向的项目予以警示和限制。这一体系的建立,对于推动采购意愿的落实、采购公平竞争、优化营商环境,都有着积极的作用。

1.2 具体实施层面

1.2.1 采购意向公告的数目及时间范围

根据中国政府采购网公布的数据,2020年5月7日至2020年9月25日,中央单位政府采购意向公告数目共6920条。根据可查询到的中国政府采购网地方分网公布的数据,全国31个省、市、自治区(不含港澳台)中有12个地区在中国政府采购网地方分网上公开了政府采购意向,表1列示了全国部分地方政府政府采购意向公告数目及时间范围。其中,深圳市自2020年4月23

日起即开始公开采购意向，时间跨度最长；四川省采购意向公告数目最多，为1005条。

1.2.2 采购意向公告公开的“提前期限”

图1列示了中央层面意向采购项目预计采购时间和采购意向公告发布时间的间隔。73.4%的意向采购项目时间差值为1至2个月。有16条意向采购项目预计采购时间晚于公告发布时间，可能是由于公告发布延迟或数据录入错误。11.4%的意向采购项目预计采购时间和公告发布时间间隔小于1个月，这说明部分单位并未完全遵照10号文的规定——不得晚于采购活动开始前30日公开采购意向。同时，也存在公开时间过长的情况，有4项意向采购项目提前10个月公布了采购意向。

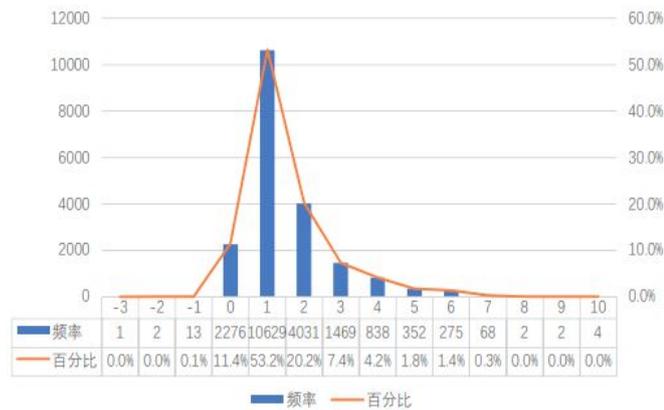


图1 中央单位政府意向采购项目预计采购时间和公告发布时间间隔（月）

2 政府采购意向公开实施中的主要问题

2.1 意向公开的法律属性不明确

由于深化改革、促进公平竞争、优化营商环境等实际要求，我国的政府购买意向披露具有重大的意义和价值，但10号文件自始至终都未对其法定性质作出清晰的规定。10条明确指出，采购意向只是供货方对采购计划的一个参照，采购计划的实际需求、预算金额和实施时间将以采购机构最后公布的采购公告和采购文件为依据。如果预先发出的购买意向与最后的公告不符，是否有必要对已公开的采购计划负责？无论是从10号文本还是已有的经验来看，政府购买意向的公布仅仅是一个起点，目的就是让供应商能够更好地掌握政府采购的情况，而在发布之前又增加了一项信息公开，这一过程没有很好的把握到政府采购体系的本质，也没有考虑到“物有所值”这一最终的采购目的，更没有考虑到在招标过程中如何有效地与供应商对接，如何防范廉政风险，如何有效监督。如果没有法定的保证，以程序化为基础的体制设置，其实施效果就会大打折扣。

2.2 预算单位综合治理能力遭受考验

无论是制定意图披露的内容，限制时间，以及与供货商之间的沟通，还是防止贪污的风险，都必须严格遵守10条。尽管将政府购买意向的公布看作是一个信息披露过程，但它仍然是一个对综合评价预算部门综合管理的过程。首先，对意图披露的内容进行全面、深入的理解是其面临的首要问题。而政府采购需求包括工程、服务和货物等多种类型，即使是相同类型的采购，需求也不尽相同。在设计和开发意图公开的过程中，采购人不仅要符合10号文件的规定，而且要符合各部门的技术指标，同时要确保与后续的采购合同保持一致，任何一点差错都可能引发对招标人的不满。其次，在项目执行前，要在30天之内实现意图的披露是一件很困难的事情。公布购买意愿会增加采购环节，而在公布招标公告之前，可能会有许多工作要做。“我们现在按照惯例，将我们的采购意向公布出来，上面并没有我们的联系方式，不过，很多人都会通过我们公司的

公告，找到我们的联系方式，让我们知道更多的信息。”一名中央部门的负责人说，这一切都是按照流程来的，但如果是供应商的话，会增加采购人的很多工作，耽误很多时间。

3 现阶段优化政府采购意向公开的对策建议

3.1 赋予采购意向公开应有的法律地位

首先，应该将政府采购意向纳入到《政府采购法》及《政府采购法实施条例》内，使其在法律层面上达到了新的水平。其次，为使公开工作更加规范化，保证公开工作的实效，根据各地的经验，适时制定《政府采购意向公开的实施指导意见》，包括公开时间、公开范围、公开渠道、反馈渠道、反馈结果、监督管理、争议解决等内容。第三，注重将供应商的主体职责落实到公共部门。对未公布的购买意向进行惩罚，并对通过公开的采购要求进行改进的供应商给予一定的奖励，以此实现购买意向公布工作的公开透明化。

3.2 构建意向公开的绩效评价体系

首先，建立目标开放的业绩评价指标，加强对企业的业绩评价。主要检查政府采购意向公开的及时性、完整性、准确性、精密性、公开形式规范性、组织实施有效性和社会公众评价。其次，在每年的政府购买过程中，引入意向披露的过程。10号文规定，采购意向由预算单位负责公开，主管预算部门可汇总本部门、本系统所属预算单位的采购意向集中公开。关于政府采购意向公开渠道，10号文规定中央预算单位在中国政府采购网中央主网公开，地方预算单位在中国政府采购网地方分网公开，也可在省级以上财政部门指定的其他媒体同步公开，有条件的部门可在其部门门户网站同步公开。广东在具体实践中规定省级预算单位的采购意向在广东省政府采购网的采购意向专区予以公开，地方预算单位的采购意向在广东省政府采购网地方分网的采购意向专区予以公开。按照现有规定，预算单位是政府采购意向公开主体，让预算单位掌握主动权，有利于调动他们的积极性，但过于分散的信息会在一定程度上增加供应商查阅筛选信息的工作量和难度。另外，10号文并没对公开主体责任的落实进行规定，未明确预算单位不主动公开的处置规则，目前的实践也未能摸索寻求一套有效的平衡机制。政府采购意向公开的时间节点和政府采购需求的正确性、完整性取决于采购人的正确处理。对于简单、通用、标准、最低价成交的项目应一次性公开；对于复杂、非标准、非通用的项目应区别对待，不搞一刀切。采购人应充分调研市场，稳扎稳打、项目成熟后再公开采购需求。第三，健全监管机制，充分利用信息化技术“助推”功能，例如：要利用“网络+大数据”等信息技术，在网络环境下对于采购绩效进行跟踪、实时预警和反馈评估，从而对采购人的采购活动进行评估和纠正。利用信息手段，有效运用好大数据，进一步探索建立评价指标与评价机制，以促进政府购买行为的信息化建设。

4 结语

文章在对现有的政府采购意向披露标准进行剖析的基础上，从真实的公布的购买意向入手，对公布的信息进行详细的剖析，改为利用信息手段，有效运用好大数据，进一步探索建立评价指标与评价机制，以促进政府购买行为的信息化建设。

参考文献：

[1]唐绪琳. 政府采购意向公开的难点和关键点有哪些?[J]. 中国招标, 2019(42): 49-52.
[2]岳小川. 公开采购意向优化政府采购营商环境[J]. 中国政府采购, 2019(12): 18-19.
[3]唐世青, 张艳, 高雅楠. 财政监管视角下对政府采购意向公开制度的认识[J]. 水利发展研究, 2020, 20(8): 49-50.