

第10章 政府采购

继2014年中国政府采购相关法律法规有较大变动之后,2015年中国政府采购政策变化主要集中在“政府和社会资本合作(PPP)模式”上,成为了2015年度政府采购政策中最为引人注目的内容之一。除此以外,“完善政府采购法规制度体系”、“推进政府购买服务等各项改革工作”、“进一步发挥政府采购政策功能”、“强化政府采购监督管理”、“加强信息化和标准化建设”、“提高政府采购透明度”、“做好政府采购宣传和研究工作”、“积极稳妥开展《政府采购协定》(GPA)谈判和其他相关谈判”等也是各级政府财政部门2015年政府采购工作的重点。

2015年出台的相关政策及动向

中国加入WTO《政府采购协议》(GPA)的谈判工作

继中国在2014年12月22日向WTO提交加入GPA的第六份出价清单以后,在2015年度内并没有提出第七份出价清单,GPA的谈判工作也没有实质性的进展,可见虽然第六份出价清单的出价范围已经与GPA其他参与方的一般出价水平相当,但是GPA其他参与方对于中国政府作出的让步并不满足。中国政府尚需在政府采购覆盖范围、出价方式等相关方面作出调整。

与政府和社会资本合作模式(PPP)相关政策陆续出台

财政部于2014年12月30日出台了《关于规范政府和社会资本合作合同管理工作的通知》后,关于PPP模式的政策陆续发布,为PPP模式提供更加规范的操作指引,扩大了PPP模式的适用范围。

PPP模式操作程序更加规范

财政部于2015年4月14日出台的《政府和社会资本合作项目财政承受能力论证指引》规定了开展PPP项目要进行财政承受能力论证,有利于规范PPP项目财政支出管理,有序推进项目实施,有效防范和控制财政风险并实现PPP可持续发展。于2015年12月18日出台的《政府和社会资本合作综合信息平台运行规范》要求实现PPP项目的政府采购资格预审公告、采购文件、确认谈判备忘录、预中标或成交结果、项目合同文本、中标或成交结果等采购信息的共享,提高政府运用PPP大数据进行政府服务、监管的水平 and 效率。

PPP模式的适用范围扩大

财政部分别于2015年5月6日、5月7日、5月22日出台四部关于鼓励和扩大PPP模式的实施意见,提出在水污染防治、收费公路、公共服务、公共租赁住房投资建设和运营管理领域推进PPP模式。随后又于2015年6月26日出台了《关于进一步做好政府和社会资本合作项目示范工作的通知》,要求各

地加快推进首批PPP示范项目实施,在公共服务领域广泛征集适宜采用PPP模式的项目。除此以外,国家其他有关部门也陆续出台相关意见,鼓励推广PPP模式,如国家发改委于2015年7月10日发布《关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》支持社会资本以独资、合资等多种投资方式建设和运营铁路,向社会资本开放铁路所有权和经营权。国务院于2016年2月17日印发《关于进一步健全特困人员救助供养制度的意见》,鼓励运用PPP模式,采取公办民营、民办公助等方式,支持供养服务机构建设。

PPP模式的项目和总投资金额大幅增长

截至2015年12月16日,国家发改委总计推广介绍PPP项目数2,529个,总投资金额达到约42,443亿元;财政部总计推广介绍PPP示范项目233个,总投资金额达到约8,170亿元;至此,在中国范围内的PPP示范、推广介绍项目总投资金额已达到约4.95万亿元。除此以外,全国各地也有大量未经财政部和国家发改委公开发布的PPP项目推广介绍给各类资本提供方。PPP模式将成为中国基建项目融资模式设计的主流。

中国与联合国欧洲经济委员会正式签署PPP领域合作协议

国家发改委于2016年1月与联合国欧洲经济委员会正式签署合作谅解备忘录,双方将在合作推广PPP模式方面加强合作交流,标志着中国推广PPP模式进入了国际合作新阶段。按照该备忘录,国家发改委将与联合国欧洲经济委员会在PPP理论研究、经验交流、业务培训、实际操作等方面开展全方位合作。

政府采购引入竞争性磋商采购方式

根据财政部于2014年12月31日发布的《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库〔2014〕214号),满足规定条件的项目可采用竞争性磋商方式。引入竞争性磋商机制后,政府采购程序将更加完善,有利于实现资源优化配置、充分调动供应商参与政府采购的积极性。

政府采购信息公开程度将进一步加大

财政部于2015年7月17日发布《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),要求各相关政府部门高度重视政府采购信息公开工作,建立健全统一的发布渠道,明确必须公开信息的范围,规范公开信息的各项标准及要求等。政府采购信息作为确保供应商参与政府采购公平性的重要一环,政府采购信息公开程度的加大将对从源头上降低政府采购暗箱操作等违法、违规行为的可能性。

2016年的展望

继续推进加入GPA的各项工作

希望中国政府有关部门能够积极稳妥地开展中国加入GPA的各项工作,统筹多双边政府采购议题谈判。加强对重大问题谈判的研究及政府采购国际交流与合作,以期尽早加入GPA。

继续推广PPP模式

从2015年中国政府持续出台的有关PPP模式的政策文件来看,2016年将是PPP模式更加广泛推广的一年。做好PPP综合信息平台相关工作、统一PPP模式交易规则体系、推动PPP模式综合信息平台与政府的采购平台之间的信息共享、落实信息公开、扩大适用范围等,将是2016年中国政府针对PPP模式的工作重点。

利用互联网技术为政府采购提供便利

政府采购管理交易系统及PPP综合信息平台的广泛运用,更加表明互联网技术在为政府采购提供服务中的优势作用。完善政府采购电子交易平台建设,利用互联网平台实现政府采购大数据分析,实现将政府采购项目及采购全过程纳入政府采购管理交易系统等将是今后的趋势。

强化政府采购的监督管理

2015年财政部出台多项通知,涉及政府采购信息公开、政府采购行政处罚、政府采购中心质疑处理办法,释放出中国政府强化政府采购监督管理的信号。按照财政部的计划,2016年中国政府将继续加强信息公开、落实相关政策等方面的考核,依法处理政府采购投诉举报,加大对违法行为的处罚力度等。

<建议>

① 希望尽早加入WTO《政府采购协议》(GPA)

中国政府为加入GPA所采取的各项积极举措值得肯定,但在2007年向WTO提交加入GPA的首次出价清单后,一直未能成功加入GPA的原因也值得重视并考虑改善方法。若中国不能尽早加入GPA,则在华外资企业参与GPA其他成员国的政府采购也将受限。建议中国政府在认识加入GPA对于中国政府以及中国企业的重大影响的基础上,做出更大的让步,如进一步扩大政府采购商品和服务的范围等,以期早日实现加入GPA。

② 政府采购活动的透明化

2015年3月1日起施行的《政府采购法实施条例》中要求将政府采购信息、采购标准、中标结果、采购合同等在指定媒体上公示,随后,财政部又于2015年7月17日发布了《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》,对政府采购信息公开的主体、范围、渠道、要求等内容进行了进一步要求,值得肯定。但是,政府采购中不规范的行为和现象依然存在,表明政府采购过程中可能存在信息公示不足、采购过程不透明等问题。希望将上述条例、通知中规定的政府采购信息公示落实到位,同时

减少对进口产品、外资企业参加招标行为的限制,实现政府采购的公开、公平和公正。

③ 加大对政府采购不规范行为的处罚力度

2015年3月1日起施行的《政府采购法实施条例》中对于政府采购违法行为的处罚力度大幅强化,随后,财政部于2015年8月20日发布了《财政部关于规范政府采购行政处罚有关问题的通知》,要求各级人民政府财政部门在进行政府采购行政处罚中做到证据确凿、适用法律法规正确,并将对于政府采购供应商、代理机构、评审专家的行政处罚决定予以公示,对政府采购严重违法失信行为记录名单等,值得肯定。但实务操作中,目前对于企业提出的政府采购行为不规范的举报却并未引起相关部门的重视。建议相关政府部门拓宽采购供应商与采购主体的沟通、交流渠道,同时对于采购供应商提出的政府采购不规范行为的举报、投诉等予以妥善处理。

④ 扩大PPP模式的适用范围,保障外资企业平等参与的权利

从今年政府采购的总体情况可以发现,PPP模式将是政府采购的重要模式。2015年中国政府出台了在收费公路、市政公用、公共租赁住房投资建设和运营管理等领域推进PPP模式的相关文件,值得肯定。虽然中国国内的相关文件并没有明确禁止外资企业参与PPP模式,但是由于当前PPP试点领域的特殊性,外资企业很难直接参与其中。建议进一步扩大PPP的范围,同时鼓励或者允许外资企业参与PPP模式,为中国政府采购注入新鲜血液。

⑤ 法律的执行

- 《政府采购法实施条例》中对于参加采购的供应商要求较高,且在采购中需要提交的材料较多、程序繁琐。建议在保障政府采购公平性、合法性的前提下适当简化相关手续。
- 比起内资企业,外资企业注册手续非常繁琐。实务中,外资企业在参加政府采购更新资格时均需要提交大量的证明文件,且给予的准备时间较短。为了尽量减轻企业的负担,希望中国政府能够考虑降低更新的频率,并为准备资料预留充足的时间等。
- 因《政府采购法》、《政府采购法实施条例》等的配套法规以及《招标投标法》的配套法规在监管部门、内容、程序等方面存在差异,在实际操作中容易引起混乱,建议相关部门能够对上述法律法规进行梳理,使企业在参与政府采购行为时有更加明确、规范的指南。在去年的白皮书中也曾提到过上述问题,希望引起相关部门的重视并作出实质性的改善。

⑥ 其他

- 去年的白皮书中提出希望就要求中国公务员在因公出国购买机票时优先选择中国航空公司的规定进行改善。今年继续建议中国政府修改上述规定,或者采取其他较为公平的竞争方式,如取消

优先选择中国航空的规定,而突出机票价格、服务质量等综合性因素在政府采购中的作用等。

- 去年的白皮书中提到,相关咨询窗口等体制对于法律法规的事前公告及事后监督并不完善,希望予以改善。今年继续提出上述建议,希望引起相关政府部门的重视。