# 控制和防范政府采购风险的思考

来源：网络 作者：心旷神怡 更新时间：2024-05-07

*\" 我国政府采购制度的建立顺应了公共财政体制的内在要求，增强了国家宏观调控能力，同时也从源头上、机制上预防了腐败，并在引导市场经济秩序、规范企业竞争行为等方面发挥了重要作用。但随着采购范围的不断扩大、采购规模的飞速增长，政府采购在管理和执行...*

\" 我国政府采购制度的建立顺应了公共财政体制的内在要求，增强了国家宏观调控能力，同时也从源头上、机制上预防了腐败，并在引导市场经济秩序、规范企业竞争行为等方面发挥了重要作用。但随着采购范围的不断扩大、采购规模的飞速增长，政府采购在管理和执行制度方面存在的一些缺陷也日渐暴露出来，由此导致采购失败以及引来的质疑和投诉事项逐渐增多，政府采购一样存在风险。深入研究和分析这些风险产生的原因，建立科学、有效的政府采购风险防范机制，及时预防、控制和转移风险是当务之急。

一、政府采购风险的表现形式

实施政府采购的基本目标:一是经济性和有效性，二是鼓励竞争，三是加强预算资金的管理，防止其被挪用和流失。另外通过政府采购,政府可以实现宏观调控、预防腐败、推动社会就业、诚信建设、减少公共购买中的权力寻租等目标。政府采购风险就是实施政府采购的结果未能达到上述预期目标或与目标相背离，是由于政府采购运作过程中因制度设计和运行失当、管理缺陷以及外部事件冲击等不确定因素导致采购失败，从而造成直接或间接损失。

政府采购风险从大类可以划分为系统风险和个别风险两类。系统风险是指国家的政局变动、制度改革、政策变化、国民经济的剧烈变动等因素带来的风险，具有不可控制性，难以防范和控制；个别风险是由于不确定因素影响带来的，它是由于集中采购机构的运行、管理等方面的原因给集中采购机构带来损失的可能性，个别风险如能采取有效措施是可以防范的。实践中政府采购风险可以归纳为运行管理风险、人员道德素质风险、信息风险、决策风险、监管风险和市场风险等几种。具体表现形式有：采购信息没公开，采购政策不合理，采购程序不规范，评标过程不公正，节资率低，采购成本过大，招标后废标，合同执行中出现预算大幅度增加或减少，产生履约纠纷等等。

一般而言，政府采购风险具有隐藏性、突发性和连续性等特点，是市场经济的必然现象，在国外政府采购运行中是经常发生的，我国有些地方也已发生，但通过不断完善制度等手段还是可以规避风险的。

二、政府采购风险产生的原因

从政府采购目标来看，推行政府采购制度本身已有效地降低了政府的采购风险，但是政府采购是一种购买行为，又以公开招标为主，从招标信息的公开到履行合同的整个采购过程是一个复杂的过程，所面临的社会经济环境复杂多变，采购过程中存在的各种不确定性不可避免地导致存在某种潜在的风险。分析政府采购风险产生的原因主要有以下几个方面。

（一）法制体系有待完备。政府采购管理体系通常由法律、法规、规章、制度四个层次构成。在我国《政府采购法》实施三年后的今天，随着各项法规陆续出台，整个政府采购法律体系正在逐步建立，对政府采购工作的原则、基本方法做出了明确的规定，为政府采购活动指明了工作方向和目标。但现有的有关制度建设只是搭起了基本框架，而政府采购各环节的有效运作和“链接”，还需根据这一基本框架并结合管理要求进行充实和细化，使政府采购管理制度体系更加完整和有效，保证法律规定落到实处。由于我国《政府采购法》出台后关键的政府采购法实施条例还没有出台，各地为了规范采购管理，结合当地实际采购活动对信息发布、采购评审、专家管理、代理机构资格认定和供应商投诉处理等关键环节，以及非招标采购、协议供货、采购方式申报审批等重要行为积极探索，制定了一些单行规定来指导具体的采购实践。这些规定在指导采购活动的某一关键环节起到了重要的控制作用，但由于各地情况不同致使这些规定缺乏权威性、统一性、科学性、完整性或衔接性，对采购过程中可能出现的风险无法系统、全面和有效地防范和控制。

（二）内部控制机制尚存缺陷。从我国推行政府采购制度情况来看，存在执行采购预算不够严谨；缺乏操作性强的政府采购内部控制评价工具,采购带有主观随意性、权力干预性；尚未理顺和整合采购内部控制的职责、权限管理的关系,相互推诿扯皮；注重采购范围(目录、项目)的内部控制,而轻于对内部违规现象的处罚，存在 “避重就轻”和做“老好人”思想;虽然出台和制定了一些相关的法律、制度和章程,但往往执行难,一些单位或人员为了小团体或个人利益，损害国家和社会公众利益，也对政府采购活动的推行和管理带来消极影响，等等。这说明内控制度没有渗透到采购活动的各个环节、各个方面，没有形成有章可循、有据可依、规范有序的政府采购内部管理控制机制，没有把内部控制细化到实务操作中具体责任人,细化到详尽的政府采购每一个步骤。

（三）监督机制有待加强。一是监督检查机制缺乏独立的监督主体。我国《政府采购法》在第七章规定了监督检查制度，明确规定各级财政部门为政府采购对象的主管机关，是政府采购监督主体。但依据《招投标法》，各级发改委和相关的行政机关各自制定相应的公共采购行政规章，分别管辖属于自己的公共采购项目。可见，公共采购市场中的监督主体实际上尚未统一，有关基础设施建设、供水、供电、供热等政府公用事业的采购项目，涉及公共安全和公共利益的采购项目，涉及国家稀缺资源和国家利益的公共采购项目等，存在多元监督主体，大部分还没有进入各级财政部门的监督视野。二是监督检查机制缺乏统一的监督规则。采购法虽赋予各级财政部门对政府采购活动进行监督管理的权力，但缺乏监督的实质性内容和具体程序规则，对各级财政部门如何进行监督没有具体的、有效的、强制的监督措施，因此，不能将监督落到实处，也不能制约权力、防止权力的滥用，更何况财政部门与采购部门与采购人（政府机关）行政层级平行，缺乏行政管理的权威性，难以实施有效监督。三是审计、纪检、监察等监督难以保证实质性效果，腐败、商业贿赂、吃回扣等现象或多或少地禁而不止。政府采购管理部门作为法定的监督主体发挥着重要的监督作用，纪检、监察部门只是在招标活动中被财政部门邀请参与现场监督，没有充分发挥其监督作用。政府采购管理部门因监督范围广、内容多、工作量大，不可能面面俱到，可能会出现监管“缺位”。

（四）预警机制没有建立。目前我国对政府采购目标的实现没有科学的指标评价体系。有些地方过分强调政府采购节资的效果，走入重视经济效益而忽视其社会效益的误区；对政府采购的政策功能，如购买节约环保产品、保护中小企业、支持地方经济事业发展等没有充分考虑；对采购方式的使用没有科学的界定标准，如过多过滥的定点采购实际上是赋予了供货商一种市场特权，形成了与公平竞争相左的市场垄断，最终暴露出价格高、服务差、买卖双方私下串通等问题；对办公设施的配备没有合理的标准，超标准配置办公设施虽然就市场价格而言节约了大量资金，但整体而言造成了资金的浪费；衡量一件采购产品的好坏，没有行业内提供的参考标准和第三方评测机构做出的产品评测，只听厂商的一面之辞，面对厂商提供的看不见、摸不着的性能指标，比如虚报的打印机硒鼓寿命、笔记本电脑电池使用时间，不能做出正确的判断，等等。对于这样的问题如果能建立一套科学合理的政府采购指标评价体系，对政府采购的目标结果做出科学合理的评价，建立政府采购预警机制，相信就可以避免其带来的风险。

（五）宣传教育不到位。政府采购涉及的方面多、金额大，在我国又是一项新的改革，起步较晚，应加大宣传力度，争取社会各方面的支持，才能得以顺得推行。目前从我国政府采购的实践看，对政府采购宣传的深度和广度还不够，一是还存在对推行政府采购制度认识不足，尤其是基层的领导不重视，导致政府采购改革在某些地方或单位推行困难；二是对政府\" 采购工作人员的宣传教育不足，致使其综合素质和能力不高，抵御风险的意识不强，采购行为不规范；三是对供应商的宣传教育不够重视，供应商是政府采购的当事人之一，是政府采购不可缺少的，给政府采购活动带来了竞争和活力，但是在采购活动中为了争取更大的利益，供应商违反公平竞争原则、相互串通、在采购活动中陪标等风险问题，一直以来是难以提前了解和解决的，也没有很好的办法进行处理。

三、控制和防范政府采购风险的对策

针对以上政府采购风险存在的原因，要有效地控制和防范政府采购风险应做好以下几个方面。

（一）完善法制体系，规范操作程序。加快政府采购法律体系建设，尽快制定与政府采购法配套的单行办法或具体规定，包括政府采购具体程序管理、政府采购活动文件管理、政府采购合同管理、政府采购质疑与投诉管理、政府采购监督检查、政府采购人员专业岗位任职要求、集中采购机构考核等，形成以政府采购法为核心、以财政部相关办法为主干、以政府采购招标、投标等环节控制为重点的统一的政府采购制度体系。省级政府采购管理部门要积极发挥省级主动性，依据大的法律框架原则，结合本地实际注重配套制度的建设和完善，抓紧制定内容完善、操作性强的政府采购工作规范，重点研究制定“集采机构的考核”、“评审专家管理”、“政府采购责任追究”、“采购方式审批和特殊采购事项管理”及“集中采购机构内部管理和控制”等办法，用小的规章制度最大可能地补充、指导具体操作，形成一套完整的、实用的、可操作性强的政府采购法律法规体系。同时，做好政府采购法与相关法规的衔接，做到相互协调，彼此补充。在法制化的基础上，实现优化操作流程、公开办事程序、严格责任追究、加强风险防范、提高采购效率和质量。有完备的法律、法规和规章规范政府采购行为，若采购当事人在采购过程中违规操作，就可能承担法律的风险，受到严厉的处罚。

（二）狠抓源头管理，完善预算编制。一是加强政府采购预算和计划的管理，严格按照政府采购目录及限额标准编制政府采购预算并做好预算编审工作，提高采购预算质量。二是把部门预算与政府采购工作有机结合起来，将政府采购预算细化到每个部门和项目。三是强化政府采购年初预算的约束力和在操作上的指导性，控制有关采购人临时追加采购预算，严格预算的执行。 四是对工程项目的全过程实施概算、预算及决算控制，预决算及资金控制应贯穿于工程项目的全过程，实施有效的事前、事中和事后控制。

（三）健全内部风险控制体系,规范采购行为。首先，严格职权划分和不相容岗位的分离。政府采购涉及多个利益主体，对代表政府利益的各方之间，应明确各自职责，如财政部门负责采购计划、采购预算审定，但不直接参与具体采购事务，仅凭采购中心和采购人签单支付采购款；而政府采购管理办公室负责制定政府采购政策、采购规章制度、协调有关部门关系；政府采购中心主要负责组织实施各级政府集中采购目录中的项目采购，制定集中采购操作规程、负责采购人员培训等。其次，实现政府采购不相容岗位的分离。即采购、付款、验收三权分离；政府采购活动的招标人、使用人与定标人相互分离；采购中心机构内部采购、合同审核、验收岗位的分离。第三，要督促各集中采购机构建立健全内部管理和内部控制制度，优化操作流程，公开办事程序，全面推行岗位责任制、服务承诺制、责任追究制，防范采购过程中的风险。第四，完善政府采购决策、实施阶段内监管措施。在政府采购决策立项阶段，严格按法定程序进行审核、审批，保证政府采购预算的规范性；要把政府采购预算和计划向社会公布，接受社会监督；在实施阶段，则应建立、健全“监标委员会”制度，合理划分合同签订权与合同质量验收权。

（四）加强监督体系建设，实施有效监督。建立健全有效的监督制约机制是建立公开、公平、公正的政府采购制度的重要保证。政府采购内部监督、外部监督和社会监督共同构成完整的政府采购监督体系。实现内部监督制衡主要靠相互监督、相互制约内部控制机制来完成，这里所强调的主要是外部监督控制。政府采购法对外部监督机构的监督范围作了明确的规定，“政府采购监督管理部门应当对集中采购机构的采购价格、节约资金效果、服务质量、信誉状况、有无违法行为等事项进行考核，并定期如实公布考核结果。”“审计机关应当对政府采购进行审计监督。政府采购监督管理部门、政府采购各当事人有关政府采购，应当接受审计机关的审计监督。”“监察机关应当加强对参与政府采购活动的国家机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察。”

从以上可以看出不同的监督主体的监督内容和角度是不同的，财政部门对政府采购活动的监督负有举足轻重的责任。所以，要强化财政部门法定的政府采购监督管理职能，建立职责定位准确、分工合理明确、程序清晰合理和协调配合有序的政府采购监督管理体制，做到监管到位。一方面以审核、备案、反馈制度为主要形式，实现对政府采购活动的全过程监督；另一方面建立集中采购机构监督考核制度和供应商质疑投诉管理制度，完善事后监督，形成事前、事中、事后相结合的监督体系。政府采购监督管理部门应该清楚自己的职责，将着力点放在制度建设、预算编制、计划审批、代理机构考核以及违规处罚等方面，而不是将过多的精力陷于标书审查、现场监督等环节，抓住监管工作的主要矛盾，提高工作质量和效果。另外，纪检、监察、新闻舆论和社会公众也要明确监督责任，充分发挥其对政府采购不可替代的监督作用。

（五）建立指标评价体系，完备预警机制。要建立政府采购评价制度和评价体系，促进政府采购经济效益、社会效益、政治效益的综合、全面、协调提高。对政府采购的效益评价，主要考虑以下因素：一是该采购项目是否必要，总额是否适度。二是采购方式是否适当，成本和效益之间的投入产出之比是否实现最大化。三是在采购项目的购买标准上，如制定行政事业单位办公用品配备标准，严格在标准内配备能满足单位需要的货物、服务等，避免浪费。四是注重政府采购的成本分析，既重视其显性成本又不忽视隐性成本。五是注重政府采购经济效益的同时更要重视政府采购的社会效益，发挥政府采购制度的政策功能，引导购买国产品牌、自主创新产品、保护中小企业发展及注重环境保护等。

（六）健全信息共享体系，构建电子化政府采购。信息风险是目前政府采购风险的一个重要方面，要实现信息公开、及时、准确，最大限度地避免信息风险，应积极构建电子化政府采购，其存在的潜在价值有助于更好地实现政府采购的基本目标和原则。与传统采购相比，电子化采购在提高采购效率、降低采购成本和促进公平竞争等方面更有优势，而且也是增强采购透明度的有效工具。从国际上政府采购发展趋势看，电子化是政府采购发展的方向，目前已经有许多国家和地区开始应用电子技术来实施政府采购，如韩国。我国政府已经将电子化政府采购列入改革计划，并已开始做相关政策的研究和探索。一些地方电子化政府采购的做法也取得了较好的效果，值得借鉴，如我省邯郸市已将政府采购法规定的所有采购方式全部通过采购网络平台实现，做到了行政权力公开透明。其它地方也在尝试网上信息公告、网上采购计划申报、网上竞价、网上协议供货管理等，大大提高了工作效率，进一步提高了政府采购的管理水平。

（七）建立信用体系,加强供应商诚信管理。建立供应商诚信制度，一方面要实行注册登记制度，规定供应商准入政府采购市场的资格和条件，制定供应商资格申报、审查、认定管理办法，对供应商准入资格进行审批、备案、年检；另一方面要建立供应商信息库，做好供应商履约情况记录，建立健全其经营业绩考核资料，并定期将记录及考核资料汇总报送管理机构，以便对其进行全面监督。对违规的供应商，可以借鉴香港有关部门的做法，通过行业协会条例来对其进行处罚。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！