

政府采购中专家独立评审问题研究*

陈立,陈晓姗

(浙江工商大学公共事务管理处,浙江杭州 310018)

摘要: 尽管政府采购中专家独立评审的必要性问题不乏政策法规依据和学术探讨,但评审中围标、串标现象却时有发生,其关键原因在于,评审专家、采购人及代理机构并没有发挥独立评审的有效作用,只追求表面合规,甚至在评审中相互“合作”。该文基于成本收益理论对评审专家、采购人及代理机构的行为进行分析,提出设立匿名互评、第三方互审、违规档案、连带责任的有效激励机制,且创造独立评审环境,以确保评审独立性,提高财政资金的使用效率。

关键词: 政府采购;评审独立性;成本收益;激励机制

中图分类号: F253 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2019)90-0046-04

引言

自政府采购法实施以来,招投标制度在货物、服务及工程采购中得到快速普及。它采用了市场竞争机制,依据公开、公平、公正三原则,由采购人或委托招标代理机构采用招投标方式,择优选择承包商或供应商^[1]。评审环节在采购制度中处于极其核心的地位,评审工作的好坏将直接影响采购质量,而评审专家的独立性问题则是其中关键。依据采购管理办法,评审专家从“评审专家库”中一经抽取,便相对独立,其只对法律法规和招标文件或采购文件负责,不对采购人、代理机构负责,也不依附于采购人、代理机构。《政府采购评审专家管理办法征求意见稿》(2016)第二十九条第一款第二项再次突出了独立评审的义务,另外强调了,若采购文件违反强制性要求、存在歧义及重大缺陷而导致评审不能正常进行,要主动中止评审,同时向监管部门报告采购人、代理机构或评审专家存在误导性或倾向性,评审过程受到非法干预等违法行为。

1 政府采购中评审工作独立性问题

关于独立评审问题,刘涛(2018)^[2]从法律层面讨论了专家独立评审权,指出专家应坚持自己原有的评审意见,评标委员会不能强制评审专家改变自己的评审意见。冯艺、张静远(2014)^[3]讨论了独立评审权利不应滥用等相关问题,逢顺勇(2018)^[4]讨论了专家独立评审时行使量裁权出现的问题,并提出细化裁量权、量化标准、压缩自由裁量空间等三方面解决方案。李承蔚(2018)^[5]指出,评审专家的独立性具体体现在法律地位的独立性、评审过程的独立性和责任承担的独立性。

尽管政府采购中专家独立评审的必要性不乏法规依据、政策支持 and 学术探讨,然而在实际评审过程中,却经常遇到这样的情况:不同标书中犯错误惊人一致;在投标材料中只有一家供应商提供的材料认真且符合用户需求,其他供应商的投标文件都有缺陷也不合理;有些标书中看不出供应商对所提供的产品或服务有合理的成本分析;不同投标人的投标文件存在异常一致或者报价呈规律性变化;招标人(招标代理机构)编制的招标文件、资格审查文件有明显倾向性;等等。对于这些状况,原则上专家应该将其列为废标处理,但评审过程中,代理机构、采购人、评审专家似乎都心照不宣地达成“合作”,只要不出现在客观性的违规,一般都将评标过程进行下去避免流标。

专家之所以在采购评审中不能做到独立,从一定程度上说,在促成“合作”的重要因素中,利益是

收稿日期:2018-12-29

作者简介:陈立,工程师,硕士,主要从事高校仪器设备采购及管理工作、计算机技术应用研究等方面的研究;陈晓姗,助理工程师,硕士,主要从事环境工程及工程采购等方面的研究。

E-mail:clmghy@163.com

* 基金项目:浙江工商大学2016年度校高等教育研究课题第二批(Xgy16070)。

最为关键要素。经济学的理性主义观点认为,任何一个行为主体都会用比较成本收益的方式对自身行动进行评估,在采购中从理性的角度出发,考虑所需要付出的资源与成本,它们可能包括人力、物力、技术支持等。从成本收益的角度来看,目前政府采购中评审环节不能独立,是谋求利益最大化的结果。如果成本大于预期收益,政府采购中的各个行为人自然趋向于降低自身的成本。运用经济学成本与收益分析理论,可以更好地解读采购评审中“合作”的成因,便于决策者对症下药,采取措施,防止和消除腐败,防止低效率的产生,从而推进政府采购工作。本文试图基于成本——效益分析方法,分析政府采购独立评审的成因,进而找出加强评审独立性的解决办法。

2 政府采购评审过程中的“合作”行为成本收益分析

美国经济学家尼古拉斯·卡尔德和约翰·希克斯对前人的理论加以提炼,提出了“成本——效益”分析理论。在此理论中,每一个分析对象都都看作是寻求最大化自身利益的主体,这其中的利益最大化不仅体现在货币收入或财富水平的高低,更包括参与人希望获得的有形、无形等利益。当参与人从事某种活动(寻求某种非法利益、腐败等也包括在内)的成本小于收益时,就会增加参与人对该种活动的激励,当然这并不是说该参与人一定会从事该种活动,只是说这种活动出现的概率的增加与随着收益高于成本的水平增加成正比;相反,如果从事某种活动的收益小于成本时,则产生负向激励,就会减少该种活动^{[6][7]}。

2.1 评审专家行为分析

政府采购中的参与人也是理性经济人,无一例外都具有公共性和自然人的双重属性。一方面,他们要履行公共职能且维护公共利益;但另一方面,受个人能力和素质的制约,他们具有较明显的经济性和自利性。正如公共选择理论所说,政府官员也属于理性经济人,在特定制度的约束下,寻求着自身利益的最大化,有利可图会选择积极行动,如果无利则可能表现出消极、敷衍和懈怠等行为。

就目前的采购评审而言,专家的收益相对固定,如某地评审按评审时间发放费用,分为4小时以内、4~6小时、6~8小时以及超过8小时四个档次,另外

再加上误餐费、交通费(较远距离)等。而专家评审成本则包括两部分,一部分是实际付出的成本,另一部分是机会成本。专家要将评审工作做好,需要开展大量的工作,不光要对采购人的需求认真领悟,而且要对所采购的商品逐一分析评判,需花费大量的时间。这些对评审专家的素养要求也很高,他们不但要熟悉专业知识,而且对采购政策、流程,甚至市场情况都要熟悉,因此做好评审工作的实际成本是很高的。而机会成本则包括所耽误的其他工作所带来的收益,花费更多时间在采购的专业知识上并耽误了学习其他知识带来的收益等。

虽然按照评审管理办法规定对弄虚作假有相应的处罚,但对于采购质量的好坏并没有明确的评判标准,特别是投标中的缺陷、歧义、倾向性等很难界定,因此专家评审的质量是很难衡量的。在此前提下,专家评审时为了简化程序、降低其付出的成本,往往只关注采购流程是否符合规定、供应商的投标文件是否有错误等这些表面合规要求,同时也非常“乐意”接受采购人或代理机构在评审中的暗示,有意无意地去迎合采购人的需求等。在实践中甚至存在,评审委员会成员仅单独对某位供应商提交的文件或招标文件中的某一项进行评审,评审结果被其他评委“分享”后形成评审报告的做法,其结果对于评审专家而言,既降低了时间、精力等成本,也没有带来收益损失。

2.2 采购人行为分析

采购人即项目目标的使用方。财政资金很多是以项目的形式下拨给采购人的,政府对项目的执行情况则是相关考核,而考核指标往往是项目资金的使用情况、项目有无达到预期效果等。一旦考核达标,采购人便可获得职称、晋升、收入等奖励。可以发现,对于项目与采购有关的情况并没有相关考核,采购负责人采购过程中也没有额外的收益。项目组人员有很多,大家往往只是注重项目的申报、检查和验收,对采购情况的好坏并不重视,往往把采购部分交予某一人去完成,若将采购工作完成好需要付出大量劳动,这些构成了对其的采购成本,其中包含对市场做详细调研,包括对市场同类商品进行对比,了解商品售后服务、使用成本,甚至还需考虑不同的商品对项目实施的匹配情况等。对其而言机会成本则包括了其花费时间去做其他事情获得的收益。为了降低成本,采购人常常选择只是将需求提出,不去做

详细的市场调研,只要能将财政资金使用完即可。甚至有些采购人更是将需求交给熟悉的供应商,让其拿方案。这样做出来的需求必定是有倾向性的,极易导致采购中的串标现象,而采购评审中为了防止评审专家提出异议,或是将采购工作完成,则采购人会有意无意的透露其中意的商家,以此达到自身利益的最大化。

2.3 代理机构的行为分析

代理机构的收益往往是收取的代理费用,一般为标的金额的0.01%~1.5%左右。由于代理机构的业务十分依赖于采购人的支持,使得代理机构往往迎合采购人的采购需求,因此采购评审中代理机构会依据采购人的意图去影响评审专家,导致评审不能独立。另一方面,代理机构的成本包含其在组织采购过程中,比如,对采购人提出的需求制定相应的招标文件,安排场地,相关的场地费、水电费等支出,工作人员的工资等。对其而言机会成本则包括其利用场地、人员去做其他事情获得的收益。相反,若是流标则需要再次采购,对代理机构而言,不仅不能增加其收入,反而又会增加其成本,因此代理机构往往也是倾向于在符合规定的情况下一一次性完成采购,并不希望流标。

综上所述,政府部门作为委托人,将采购任务交于评审专家、采购人和代理机构,从财政资金的配置效率出发,希望他们采购到性价比高的商品,而评审专家、采购人、代理机构在评审时,为了降低成本往往采取“合作”的方式,最终导致政府采购达不到应有的目的,究其原因是没有有效的激励机制来制约评审中的“合作”现象。

3 对政府采购中评审工作的建议

3.1 建立有效的激励机制

激励机制是指通过特定的方法与管理体系,将员工对组织及工作的承诺最大化的过程。评审工作的独立性与采购质量紧密相关,也影响到政府采购效益,因此有必要将专家、采购人、代理机构的利益与政府对采购行为的预期收益进行挂钩,建立强化评审独立性的激励机制:

第一,设立匿名互评机制。专家、采购人、代理机构可以在每次评审工作结束后采用独立匿名的方式相互打分,对于采购人的采购内容是否有倾向性、合理性、规范性、调研情况、违规行为,专家的评审水

平、经验、能力、公正性、违规行为,以及代理机构的环境设置、服务水平、政策尺度的把握、公正性、有无违规行为等进行评价,再由监管部门依据评价结果按照采购标的金额大小给予奖惩。

第二,引入第三方复审机制。设立方案,在评审中引入第三方,对专家、采购人、代理机构进行盲审。第三方由采购监管部门确定,可以定期或不定期抽检,完全独立地对评审内容进行复审,并根据复审结果给予奖励或处罚。

第三,建立评审违规档案。这一档案对于专家、采购人、代理机构在评审中是否有暗示行为,对有倾向性的标的是否未做废标处理,评审工作是否有简化程序,是否走过场等行为进行记录,严重违规的进行公开曝光,以此增加评审非独立行为的成本。

第四,实行连带责任制。为了减少上述“合作”行为的发生,不妨采取集体性惩罚。代理机构、采购人、专家中,若有人实行了影响评审独立性的行为,则任一方都有责任指出并加以制止。一旦评审不独立被发现,所有项目参与者均将受到惩罚。虽然评审责任连带机制有异于有些学者(李承蔚,2018)所理解的评审独立性,但本文认为,连带机制利用社会关系网络的延展性既能加大独立评审的收益,又能增加非独立评审成本,从而有利于实现更有效的激励。当然,这一方式也存在一定风险,过度惩罚也可能导致“集体隐瞒”行为,所以惩罚也需适度。

3.2 建立有效的独立评审环境

为防止在评审现场某一评审会成员发表倾向性意见,造成人为因素影响评审结果,可以考虑设立经隔音处理的评审室,实现专家与专家分离、专家与供应商分离、专家与采购人分离的“三分离”;同时把评标区、办公区、公用区分隔开来,使评审小组能在完全隔离的情况下公正评标;另外,专家评审室应设置信号屏蔽系统,使评标区内外实现信息隔离,从而杜绝评审工作人员在评审过程中与外界的联系,确保评审工作的保密性。

参考文献

- [1] 中华人民共和国财政部. 政府采购货物和服务招标投标管理办法[J]. 中国政府采购,2004(9):7-15.
- [2] 刘涛. 独立评审权产生的基础、内涵及其规范行使[J]. 中国政府采购,2018(5):25-28.
- [3] 冯艺,张静远. 独立评审权利不应滥用[N]. 中国政府

- 采购报,2014-12-02(10).
- [4] 逢顺勇. 基于综合评分法采购评审专家自由裁量权研究[J]. 中国物流与采购,2018(10):74-75.
- [5] 李承蔚. 评审专家得法律地位[J]. 中国招标,2018(31):21-24.
- [6] Massiani J. Cost-Benefit Analysis of Policies For the Development of Electric Vehicles in Germany: Methods and Results[J]. TransportPolicy,2015(38):19-26.
- [7] Shapiro S.,Lii J. F. M. The Triumph of Regulatory Politics:Benefit-Cost Analysis and Political Salience[J]. Regulation & Governance,2012,6(2):189-206.

Research on Independence of Expert Evaluation in Government Procurement

CHEN Li, CHEN Xiaoshan

(Public Affairs Administration Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang Province310018, China)

Abstract: Although the need for independent evaluation of experts in government procurement has been supported by policies, regulations and academic discussions, the phenomenon of bidding enclosure and bidding strings occurs from time to time. The key reason is that the evaluation experts, purchasers and agencies do not play an effective role in independent evaluation, only pursue superficial compliance, and even "cooperate with each other" in the evaluation. Based on the cost-benefit theory, this paper analyses the behavior of evaluation experts, purchasers and agents, and proposes to establish an effective incentive mechanism for anonymous mutual evaluation, third-party mutual review, irregularities files, joint liability, and create an independent evaluation environment to ensure the independence of evaluation and improve the efficiency of the use of financial funds.

Key words: government procurement; independence of evaluation; cost-benefit; incentive mechanism