

新加坡政府采购经验推介

张惠彬

(西南政法大学民商法学院 重庆 401120)

【摘要】新加坡政府采购制度以其严格的采购程序和较高的透明度在全球供应商当中赢得了良好的声誉,为世界各国提供了一个绝妙的范例。本文详细介绍了新加坡政府采购的一些有益经验,以期为我国政府采购提供参考。

【关键词】新加坡 政府采购 公私合营

一、用完备的法律体系保障政府采购的有序进行

新加坡是亚洲较早实行政府采购制度的国家之一,考察新加坡的政府采购制度发展史,不难看出,新加坡政府采购制度之建立与完善是以完整、严密的政府采购法律体系为基础的。新加坡政府采购法制主要包括:

1. 《新加坡宪法》。该法第37条规定,新加坡政府有取得、处分任何种类财产以及签订契约的权力。同时,宪法授权新加坡政府可以从综合基金和发展基金支出政府采购费用。综合基金,指的是在新加坡法律的规制下,由一切不作为特定目的之用的资金成立的。发展基金则是根据《新加坡发展基金法》设立,仅用于改善与新加坡经济发展和人民福利相关的工作。

2. 《新加坡政府采购法》。在诸多的法律法规中,《政府采购法》作为一部专门性的法律详细规定了新加坡政府采购的

各项制度。《政府采购法》包括序言、政府采购规则、质疑程序、其他事项等四章,共26节的内容。

3. 《新加坡政府合同法》。新加坡在1966年制定的《政府合同法》中对政府签订合同的有关事宜作出了详细规定。该法第4条明确规定,任何与《新加坡宪法》和《新加坡政府合同法》相抵触的合同是不具有约束力的。

4. 《拨款法案》。根据《新加坡宪法》第148条规定,每年新加坡政府的预算计划要列入《拨款法案》,该法案规定了新加坡政府每年可用于政府采购的资金额度。根据2010年的《拨款法案》,新加坡政府为公共服务之用,可从综合基金中支出不超过555亿美元,从发展基金中支出不超过260亿美元,其中2560万美元应该用来应对特别风险分担计划。

二、运用灵活的采购技巧,提高政府采购效益

近年来,新加坡政府在政府采购方法和技巧上进行革

目前广西开设会计本科教育的院校还不足8所,发展潜力很大。各类学校要大力开展多层次的会计专业教育,既要重数量、重规模,更要重特色、重质量,切实提高广西财会领域的学历教育水平。

3. 改善广西会计人才结构。目前广西全区41万会计从业人员中,大专以上学历占59%,本科以上学历占19.10%,硕士以上仅有0.76%;具有高级会计师职称的仅2919人,执业注册会计师不足2000人;中级以上职称的也占6.01%,初级职称的占24.33%,近七成会计人员没有任何专业技术职称。根据《广西壮族自治区会计行业中长期人才发展规划(2010~2020年)》,到2020年,广西大专以上学历会计人才比例占67%,而硕士以上会计人才应达到1200人。因此,应加大对广西高级会计人才队伍的建设工作,加大对“十百千会计人才”的培养和注册会计师的栽培。通过5~8年,使硕士以上会计人员数量达到1200~1600人,高级会计师、注册会计师翻一番,使得广西会计人才队伍学历、职称结果得到显著改善。

4. 促进区域内合理分布与流动。根据广西注册会计师协

会发布的“2012年度广西会计师事务所综合评价”数据,目前近七成高级会计师和注册会计师集中在南宁、柳州、桂林等中心城市和国有大中型企业。北部湾经济区的新业务和新产业集中的城市的企业、行政事业单位的中高层次会计人才严重不足。为服务北部湾经济区、西江经济带的开放开发,有必要在加大会计人才培养力度的同时,促进人才在区域内合理流动,使广西会计人才队伍将逐步朝着重点开放开发的城市和地区扩散,使会计人才资源实现最优配置。

主要参考文献

1. 武义青. 计量经济模型在人才预测中的应用——河北省工业专门人才总量需求预测. 河北机电学院学报, 2006; 12
2. 姚青, 刘彦良, 张斌. 基于因素重构分析的人才总量预测模型. 曲阜师范大学学报(自然科学版), 2008; 4
3. 国家统计局. 中国会计年鉴(2010). 北京: 中国统计出版社, 2011
4. 张鲁雯. 高校会计人才培养存在的问题与对策. 财会月刊, 2010; 6

新,在维护政府采购信誉的前提下,引导政府采购往更高效益的方向发展。新加坡政府采购的方法主要分为:

1. 小额采购。在新加坡,三千新元以下的采购项目可以不通过招投标,由采购人员直接从供应商处购买。具体分为以下两种情况:①如果将要采购的货物或服务的价格是已知的,或者以前购买过的,该价格被可靠的信息证明是合理,政府采购机构可以直接向供应商购买。②如果将要采购的货物或服务的价格是未知的,政府采购应该本着物有所值原则,选择多个供应商进行对比以确定最佳的购买价格。可以通过电子邮件、传真或者互联网进行询价。对于小额采购,政府采购机构是无须发出采购订单的。但是,如果采购订单被发出的话,政府采购机构就应该要按照《新加坡政府合同法》的规定进行操作。

2. 询价采购。在新加坡,询价采购适用于采购三千新元以上,七万新元以下的货物。询价的工作由询价接收专员负责,询价接收专员对采购项目的价格构成和评定,成交标准等事项作出规定,并为询价采购做好充分的事前准备,如确定采购的需求、预测采购的风险等。而批准报价、确定成交供应商的工作则由报价审批部门负责。需要强调的是,询价接收专员与报价审批部门是各自独立的,这种独立性很好地降低了政府采购中腐败风险的发生。

3. 招标采购。在新加坡,采购货物或服务总额在七万新元以上的,必须通过招投标的程序进行。招标方式主要有三种:公开招标、选择性招标、限制性招标。

公开招标,是指采购机关或其委托的政府采购业务代理机构以招标公告的方式邀请不特定的供应商或承包商投标的采购方式。新加坡所有公开招标的公告都将在政府采购网(www.gebiz.gov.sg)上公布,任何有兴趣的符合规定的供应商都可参加投标。

选择性招标,指只有符合条件的供应商才被采购机构邀请参与投标的采购方法。这种投标方式其实是公开招标的变种。新加坡政府采购的选择性招标一般适用于复杂的采购程序,具体分两个阶段:首先,采购机构会根据供应商的条件或资格,筛选出一批合适的供应商加入到清单当中。随后,采购机构通过政府采购网向清单上的供应商发出邀请,供应商随后按照要求提交标书。

限制性招标,是指采购机构只与其选择的一家或数家供应商联系的采购方式。新加坡的限制性招标需要在相关部门负责人在以下三种情况下授权进行:①经公开招标或选择性招标,但没有供应商投标;②属于艺术品或涉及保护专利权,或因技术原因,该货物只能由某一特定供应商提供;③发生了采购机构无法预见的非常紧急事故,所需货物或服务通过公开招标或选择性招标程序难以及时获得。

三、坚持公开透明原则,促进政府采购的商业竞争

新加坡《政府采购法》遵循公开、公平、透明的原则规定政府采购的基本程序,系统地规定了各种政府采购方式不同

的操作流程,从立法上切实保护和体现了政府采购当事人的合法权利和法定义务,对政府采购的具体施行和法律风险的防范起着重要的指导和监督作用。新加坡政府采购程序主要包括采购项目的审批、采购合同的授予、采购合同的履行和监管三个步骤。

1. 在政府采购项目的审批阶段,新加坡政府财政部在编制下一财政年度预算时,列出了政府当年可以从综合基金和发展基金中支出的资金,并以《拨款法案》这种立法的形式赋予其法律约束力。各政府部门、法定委员会等采购机构则遵循《拨款法案》的要求,结合实际所需制定采购计划,并按《政府采购法》的要求报有关部门审批。

2. 在政府采购合同的授予阶段,一般要经过以下步骤:

(1)采购前政府采购模式的选择。根据采购标的标准的不同,新加坡政府采购分为集中采购和分散采购。其中,集中采购的数量仅占新加坡政府采购总额的极少部分。而分散采购则是目前新加坡在政府采购中采用的最主要模式。

(2)采购过程中供应商的确定。新加坡《政府采购法》对参与政府采购活动的供应商的资格作了规定,发生以下状况的供应商将被排除在招投标之外:①作为个人的供应商,已破产或为其债权人的利益达成和解或作出安排;②作为公司的供应商,已通过一项决议或成为法院清算公司指令的对象,除为善意目的而进行的重组或合并,或就公司业务或其任何部分,已存在为债权人利益而指定接收方、经理人或管理者;③供应商被裁定犯有关于其业务或职业行为的刑事罪行;④供应商在提供订约机关要求的信息时存在严重虚假陈述的过失;⑤在经批准的媒介上公布的有关合同和采购程序的指导手册中列明的其他取消承包商资格的依据。

(3)评标与确定中标的供应商。新加坡政府采购由专门的标书评估委员会负责,标书评估委员会由采购人员、采购机构的代表、技术专家组成。除了价格的因素外,标书评估委员会还将严格地遵照招标文件,对供应商是否符合特定的标准、条件和规格进行审核。投标文件经过标书评估委员会评议后,应该按要求递交给标书批准委员会作出中标的决定。

标书批准委员会由不同于标书评估委员会的人员组成,有权在不影响公共利益的前提下,建议政府采购机构将合同授予符合以下两项要求的供应商:①报价最低的,根据公告或招标文件规定评标标准,评定为最有优势的投标;②能够最大限度地满足招标文件中规定的各项基本要求。如果采购机构收到的投标文件报价,非正常地低于其他供应商的,应要求该供应商对遵守供应商资格条件以及履行合同能力作出保证。同时,为了确保投标人在政府采购活动遵守政府采购法律的规定,保护招标人的利益,新加坡政府要求中标人提交采购项目预算一定比例的保证金。

3. 在政府采购合同的履行与监督阶段,对于采购机关而言,应该依照政府采购合同的约定,按时向供应商支付价款;而供应商则应该按时按质的完成采购任务。在供应商应约履

行之后,采购机关应当组织相关人员对政府采购合同的履行情况进行验收。供应商如与政府采购机关在履约过程中发生争议,还可向政府采购仲裁法庭申请解决。

同时,为了确保政府采购政策得以有效执行,新加坡《审计法》第4条规定:审计长应当按照成文法的规定审计公共权力机构的账目;若无法律规定,应某公共权力机构或公共基金管理机构的请求,经财政部长同意,可以对该机构进行审计。审计的内容主要包括:采购项目的立项情况、采购计划有无实现详细预测与安排、采购资金的来源、管理和采购预算执行情况等。

四、积极推动公私合营模式

公私合营模式(Public Private Partnership,以下简称“PPP”),是指政府与私营商签订长期协议,授权私营商代替政府建设、运营或管理公共基础设施并向公众提供公共服务。PPP的融资是以政府工程项目为主体的融资活动,是项目融资的重要实现形式,主要根据项目的预期收益、资产以及政府扶持的力度而不是项目投资人或发起人的资信来安排融资。目前,该模式在发达国家被广泛运用于城市基础设施和学校等非盈利设施的投资建设,或是国有控股企业的市场运作中。新加坡的PPP模式作为发达国家中的佼佼者,目前盛行于体育设施、教育投资、环境保护、饮水设施等方面。通过PPP项目,新加坡政府很好地利用了私人资本,弥补了政府财政资金不足的问题;同时,私人公司带来的先进的技术和管理经验,大大提高了公共服务的质量。下表为新加坡近年比较成功的PPP项目简介。

新加坡PPP项目成果

项目名称	相关简介
新加坡体育城	新加坡体育城占地35公顷,包括一座能容纳5.5万人的国家体育馆、一座水上运动多用途运动场,还建有3.4万平方米的商业城。体育城由新加坡体育城财团中标,负责融资建造和经营。兴建体育城费用估计133 000万新元。政府分25年,每年支付一笔经营费给该财团
新加坡工艺教育西区学院	工艺教育西区学院的项目合同在2007年11月授予了Gamon Capital,由其负责设计、建造、运营27年,总值约1.9亿美元
大士海水淡化厂	大士海水淡化厂是目前全球最大型的使用反向渗透薄膜科技的海水淡化厂,每天可供应1亿3500万公升的淡化海水。淡化厂的合同于2003年1月授予了由法国公司Ondeo和新加坡水务工程公司Huflex组成的新泉财团,合同期限20年,总值约1.2亿美元
吉宝西格斯大士垃圾焚烧厂	吉宝西格斯大士垃圾焚烧厂是新加坡国家环境局首个国家与私人合作的垃圾处理项目。吉宝组合工程集团于2005年11月14日中标的该项目,合同期限为25年,总值约5亿新元
TradeX - chang 平台	新加坡首个采用PPP模式的IT项目,合同于2005年12月8日授予劲升逻辑公司,由该公司为新加坡海关创建一个一站式的综合物流信息网络平台。合同的内容是开发、维修、运作系统,期限是2007到2017年

五、构建便捷的政府采购信息管理系统

政府采购网是新加坡财政部推出供国内外商家用以查询政府招标与采购项目、下载和提呈竞标文件、了解招标结果

的一站式电子商务场所。它把新加坡政府各部门和机构的财务系统和采购软件整合到一起进行工作。政府部门的贸易伙伴可以在网上得到政府招标的邀请并购买招标文件,供应商可以在网上索要发票、检查付款、提交产品目录和参与竞标。

此外,某些政府采购项目还需要注册为费用和采购策略部(以下简称“EPPU”)的供应商或建设局(Building and Construction Authority,简称“BCA”)的供应商,才能参与报价和投标。这些项目在发布招标信息时会要求供应商对象仅限于EPPU和BCA的供应商,才可购买标书和参与投标。

1. 参加新加坡政府的采购,供应商首先要在政府采购网注册成为“政府电子商务网贸易伙伴”。注册是一个对注册者资格、真实性检查的过程,注册者需要真实的填写公司名称、电话、国家地区、所提供产品和服务的名称、类别、详细规格等方面的信息。注册成功后,用户将可以查看新加坡政府发布的招标公告、网上进行投标、查询授予合同的细节、查看竞争对手的商品信息等等。从2005年4月1日开始,供应商可以在政府采购网上免费注册一个账号,如需额外再注册一个账号的话,则每年需缴纳320新元(含税)。

2. 查看政府采购网上的采购计划。从2003年10月开始,新加坡政府在政府采购网上发布政府采购的采购计划,该计划详细列明了新加坡政府计划在下一财政年度的采购项目。政府采购网的用户可以通过浏览该计划,从而提前了解采购计划里感兴趣的项目,并早做好投标的准备。

3. 是否需要EPPU或BCA资格。EPPU是负责评估提供货物或服务的供应商是否有足够的财力来承接政府合同的部门。建设局则负责评估和批准所有政府合同中与建筑和建筑工程有关的项目。在某些政府采购中,招标文件明确要求投标人除了要求是“政府电子商务网贸易伙伴”之外,还必须在EPPU或BCA注册才能获得投标资格,当然EPPU或BCA对注册用户用特定的资格要求。因此有意向的供应商必须要看清采购项目要求,看是否需要提前在EPPU或BCA注册。

4. 通过政府采购网提交标书。在新加坡,无论是询价采购中的报价接收,还是招投标的标书提交都是在政府采购网上完成的。供应商必须在招投标截止日期之前,在政府采购网上传相关文件。参与竞标的供应商在日期截止前,还可以随时修改报价。提交成功之后,系统会自动生成提交完成指示,供应商需要把这一页打印出来以备日后证明之用。在招投标期限到来之后,政府采购就进入评标等前文所述的后续程序。需要注意的是,无论招投标的结果如何,政府采购网随时都会向竞标的供应商反馈招投标过程中的信息,如:评标的事项、中标的情况等,以确保程序的公开、透明、公正。

主要参考文献

1. 张惠彬. 反腐倡廉与政府采购: 新加坡的经验及启示. 东南亚纵横, 2012; 12
2. 丁芳. GPA框架下完善我国政府采购制度的建议. 财政研究, 2012; 11