



德国及欧盟政府采购与招标投标管理制度的现状及发展趋势

梁婷婷 摘自：《中国招标》第4期

欧洲是政府采购和招标投标制度的发源地，一百多年来在此领域建立了很多行之有效的管理制度。欧盟的统一也进一步推动了政府采购与招标投标制度的新发展。为了学习和了解当前欧盟，特别是德国这样的经济发达的成员国有关政府采购和招标投标管理的新制度和新趋势，经国家发展改革委批准，中国机电设备招标中心在系统内组团，对德国和瑞典进行了专题考察。此次参团的基本都是各地招标机构主要负责人，通过为期10天的考察和学习，使大家开阔了眼界，直观地与德国等发达国家的相关管理制度接触，了解到许多新的管理理念和发展趋势，感受很深，在此向大家介绍该次考察的考察报告，希望能对各招标机构今后的业务工作发展起到参考和借鉴作用。

为进一步开阔视野,学习和借鉴发达国家在政府采购领域的管理措施和先进作法,以及招标投标在这一领域发挥的作用,努力提高中国机电设备招标中心系统内各招标机构的政策适应能力和服务水平,真正发挥招标投标在政府采购工作中的积极作用,经国家发展和改革委员会批准,中国机电设备招标中心于2006年9月11日至21日组团赴德国和瑞典进行了为期10天的政府采购与招标投标管理考察。考察团成员分别来自中国机电设备招标中心、浙江省机械设备成套局、天津国际招标有限公司、云南招标股份有限公司、安徽省机械设备成套局、江西省机械设备成套局、福建省机械设备成套局、青海省机电设备招标中心、甘肃省机械设备成套局、湖北省机械设备成套局、北京国际招标有限公司、上海机电设备招标公司等单位。为保证圆满完成考察任务,考察期间安排了各种类型的活动,主要是聘请德国有关政府采购管理部门的官员、为欧盟国家企业提供政府采购信息和招标咨询服务的中介机构负责人等与考察团成员进行座谈、研讨,同时也组织团员对一些欧洲知名的跨国企业,如西门子公司等参观,全面了解欧洲发达国家在政府采购管理以及招标投标管理方面的历史及最新发展趋势。

此次考察活动时间有限,大家对欧盟国家,特别是德国有关政府采购的管理措施、政府采购项目的招标操作、监察等都有了较好的了解。欧盟内部一些从事政府采购和招标投标信息咨询的中介企业特别引起了大家的关注,它们的一些运行模式、服务方法都对大家很有启发。大家一致认为,这次考察活动很有收获,开阔了眼界,基本达到了预期的效果。以下是本次考察活动对德国以及欧盟政府采购和招标投标管理的相关情况的报告。

一、德国政府采购的概况

德国是高度发达的工业国家,经济实力位居欧洲首位,在国际上仅次于美国和日本为第三大经济强国,也是仅次于美国的第二大贸易国,这主要得益于德国经济在二战后的强劲复苏。最近十年来,德国经济随着欧洲经济发展速度整体的放缓,增长速度也大大降低,失业率居高不下。由于历史的原因,德国东西部经济的发展很不平衡,东部经济重陷困境,产业结构调整对象相对滞后。但是,作为欧洲和欧盟经济中最重要的成员,WTO最早的成员国,德国在经济、法律及行政管理制度建设方面有很多值得我们借鉴的地方。

在德国,政府采购是指所有的国家机关和公共部门的集中购买。采购对象包括物品、服务和两者之间的结合物(例如:道路和房屋建筑)。联邦德国政府采购管理体制比较集中,发展水平很高,政府采购范围很广。在政府采购监督管理方面,机构设置比较完善,职能比较健全。德国注重发挥政府采购在经济管理中的作用,注重政府采购项目的预算管理,注重采购人员的管理;其发展方向是现代集中采购,即电子化政府采购。

(一) 德国政府采购活动的运作机制

德国政府采购法律体系也是在发展中逐步完善的。德国政府采购原来由《预算法》调整,但缺陷是投标人的投诉权得不到保障,同时遭到欧盟和美国的反对。基于这两方面的压力,德国内阁通过了《政府采购更新法》,于1999年1月1日生效。《更新法》规定,在《反对限制竞争法》中增加关于政府采购的内容,共33条。将《政府采购法》归入《反对限制竞争法》,基础在于两法维护正当竞争的目的和作用相同,同时,改变了《预算法》对政府采购法律关系调整不当的局面。《政府采购法》制订了详细的采购法规,作为政府采购活动的具体依据和规则充分保障市场竞争的公平性,确保守法企业不受歧视地参与政府采购活动。

德国政府编制动态、滚动的5年财政计划,以便协调年度间乃至上下届政府间的财政安排。5年财政计划的内容也随情况变化,不断调整、更新。更重要的是,5年财政计划要向社会公布。在5年财政计划的指导下,编制年度财政预算。每年10月份,在向议会提交下一年度财政预算草案的同时,就已开始着手下年度财政预算的编制工作了,如2004年10月开始编制2006年度财政预算,2005年10月提交议会通过。提早编制细致的财政预算,为德国政府采购活动的计划性提供了前提和依据。

二) 联邦德国的政府采购目标及原则

1、联邦德国《采购法》规定了政府采购的目标:

①从经济性角度，要利用预算资金完成特定的任务；

②当市场出现混乱的竞争局面时，作为一种调控经济的保护性手段从预算中列支。

《采购法》还规定了政府采购在国民经济发展中需达到的三个目标：公开性和透明度目标；促进和利用世界竞争的目标；使私人公司处于平等竞争水平的目标。

2、联邦德国政府采购的基本原则：

①私法原则。国家需要采购时，不能以国家身份出现，而要以私人身份出现；与私人公司打交道，要着眼于经济性角度与其签订采购合同。

②竞争原则。即国家要创造竞争环境和条件并采取招标方式，不能不通过招标而将合同送出。

③长期效益原则。要从长远的角度考虑，以最经济的方式采购设备。并不是说买最便宜的，而是着眼长远，多家比较，寻找最经济的产品。

④分散采购原则。每个有权采购的部门，都应自己招标，将合同进行分配。

⑤保守原则。政府应本着自身的经济能力，按照稳健的原则进行采购。

⑥预算法原则。采购项目和金额应严格按照批准的预算法进行。

（三）对政府采购的监督管理措施

1、法律监督体系

德国政府采购法律体系比较健全，并在进一步的完善。1999年1月联邦德国政府通过了《政府采购更新法》，将此法律归入《反对限制竞争法》，两法维护正当竞争的目的和作用相同。《政府采购法》制订了详细的采购法规，作为政府采购活动的具体依据和规则，充分保障市场竞争的公平性。

2、财政预预算计划

滚动编制不断动态调整的5年财政计划，是政府采购活动的计划制定依据，同时也是重要的监督、审查标准。财政计划内容向全社会公开，更有利于民众对政府行为的监督。

3、专门的政府采购监督机构

德国政府设立审计署，作为政府采购的专门监管机构。审计署不隶属政府，只对议会直接负责，可直接签署逮捕令。审计署对所有的官方账目都有审查权，惯用突击审查或抽查的工作方式，也根据需要对要害环节进行完整审计，并随时接受其核查。

4、其它监督措施

为了防止政府采购活动出现问题，德国出台了一些规定，如对确定容易产生问题的敏感领域进行风险分析，制订防范措施；采取“多只眼”原则，增加透明度；实行人员轮换制；将计划、发标、结算“三权分立”；将每一细节记入档案；制订特殊表格填写采购情况归档。

德国对政府采购违规的处罚相当重。政府采购官员一旦违规，舆论监督、媒体曝光，将迫使其引咎辞职，不菲的工资收入和相当高的社会保障也将随之失去。

二、德国政府采购中的招标制度

招标制度是联邦德国政府采购制度的最重要的组成部分。欧盟的《欧洲投资项目管理法》规定：交通项目超过20万欧元的；建筑项目超过500万欧元的；服务性项目超过20万欧元的；区域性项目，如水力/电力项目超过40/60万欧元的都必须以招标方式采购。因此，德国的《发标法》也对招标制度进行了详细的法律规定：政府采购合同金额在20万欧元以上的项目，必须在欧盟范围内招标，登载在欧盟的一本每天都出版的招标杂志上，一天登载约300项招标信息；合同金额在20万欧元以下的项目在德国国内招标，德国也出版了一份联邦招标报，登载国内招标信息。

但是，欧盟作为一个有29个成员的经济共同体，各国的历史文化、法律体系、语言不同，以及一部分国家由于经济原因没有进入欧元区，要想将一个项目公开在各成员国中进行以公开、平等的方式进行招标是件很不容易的事。这也是欧盟统一和经济共同发展的一个主要障碍，是欧盟一直以来不断完善和调整的核心。

从考察的情况来看，欧盟以及德国政府对政府采购项目招标的管理重点主要是放在招标信息的公开和对投标人平等权利的保护方面。一般情况下，政府采购项目都是由各级采购政府自行组织招标的。法律对招标的操作程序并没有很严格的规定。这一点与我国专门颁布《招标投标法》对整个招标投标操作程序进行严格规定不尽相同。当然，正如与我们座谈的德国政府审计署官员所说，任何一届政府都不可避免的会存在腐败和贿赂。因此，德国的审计署是专门对政府采购活动进行审计和监督的。“人人平等”是欧盟法律的宗旨，因此德国政府不得不放弃过去对项目利润的关注。由于政府采购的经费是来自于纳税人，并由议会通过的财政预算确定，所以现在审计署关注的重点并不是采购费用的节余，而是采购过程的公平、公正性和投标人权益是否得到保护。这与我国当前建立的政府采购及招标投标体系体现出的，仅关注政府出资人、业主利益的指导思想相比，是有很大区别的，更能体现招标投标采购方式的平等、公平和科学的宗旨。

由于对政府采购项目的事后调查是很困难的，因此德国政府更注重事前预防和所有采购程序、信息的公开。据统计，这样可以有效防止50%以上采购过程中贿赂问题。根据上一次柏林会议公布的数据显示，仅有19%的政府采购招标项目中存在信息不透明的情况。

三、德国及欧盟的电子招投标业务发展情况

（一）德国政府采购的发展方向

21世纪以来，主要国际组织和发达国家都在积极探索、规划和大力推行政府采购电子化。虽然发展很不平衡，但是采购电子化是大势所趋。重要的是，主要国际组织不仅注重采购电子化方法的立法，而且普遍在其实

中实现了电子化。新兴工业化国家和一些中等发达国家也都在采取积极措施，推动政府采购及其电子化的发展。德国在欧盟各国中在采购电子化发展卓有成效。德国联邦内政部在今年内，由联邦内政部、经济、交通及建设部共同研发的网络招标系统，将所有政府采购相关作业完全统一电子化，并计划陆续扩展到国防、各邦及各级地方政府采购。未来联邦政府部门所需的商品或服务将全部通过网络招标采购。德国联邦政府要求政府采购信息系统具有统一性，要全部实现电子化。联邦州政府通过法律、决议保证其操作性。并在全面实施前搞了一些实验项目，第一项是数据收集项目；第二项是由财政部组织、在互联网上完成150项采购计划；第三项是观察社会效应，确定5000欧元以下项目，通过电子邮件或手机采购；第四项改变过去单一在报纸上公布政府采购计划，增加在互联网上发布的比率，看反映情况。经过一段时间的试验，最终，德国联邦内政部宣布，未来联邦政府部门所需的商品或服务将全部以电子招标方式采购。这套由联邦内政部、经济、交通及建设部共同研发的网络招标系统，将所有政府采购相关作业完全统一电子化，并计划陆续扩展到国防、各邦及各级地方政府采购。

（二）欧盟国家政府采购电子化现状

欧盟进行了很多的电子化政府采购(e-GP)的工作，欧盟是一个由29个国家组成的国家组织。在其实施e-GP的时候也碰到了一些困难，相信这与中国的情况也是相近的。欧盟有一个法律框架，包括建立框架合同，投标过程的一部分。在招标的过程中，实施电子签名非常困难，比如说丹麦的供应商要在德国投标，就必须要在德国注册。

在欧盟2002年大约有1500亿欧元的政府采购规模，欧盟的主要经济市场是德国、法国、意大利、英国，他们代表了大概政府采购市场60%。主要的领域就是军事工程、以及办公用品的采购、以及一些卫生部门的采购。

1、欧洲国家的e-GP策略

根据2004年的调查报告，欧盟25个成员国中的21个已经制订了e-GP运行实施策略，拉脱维亚和英国有独立的e-GP策略，其他国家的e-GP应用范围还涉及公共采购等更广泛的领域。23个国家建立了全面的电子化公共采购运行实施目标；但大多数缺乏具体的、量化的目标，通常没有关键的效果评估指标和年度执行方案。

2、欧盟电子化公共采购目标

- 里斯本计划：在2010年将欧盟建成世界上最富活力和竞争力的经济体
- 国际市场策略（2003-2006年）：扩大国内市场，使市场扩张收益最大化，增加欧盟竞争力、增长和景气
- 行动计划将确保2006年前采购交易的重要部分是通过电子化运行
- 2010年将实现电子采购的普遍应用

四、信息咨询机构在政府采购中的作用

从事信息咨询服务的中介机构在欧盟国家政府采购过程中的作用是我们这次考察的又一个关注重点。此次考察我们与德国几家知名的信息咨询中介机构进行了座谈和交流，了解到它们都是欧盟内专业从事政府采购和招标信息发布的权威网络机构（www.infodienst-ausschreibungen.de和www.Lsndgraf-Marketing-Projects.de等）。这些机构专门为欧盟内部的投标人提供全面的政府采购信息，包括限额以上及限额以下的项目。

信息披露是否公开透明，是政府采购和项目招标公开、平等的前提。但是在一个有29个成员国的欧盟内部，关于政府采购和招标的法律规定非常之多，即使是欧盟设立了一个专门的网站，但还是很少有人能够搞明白这么多的内容。那些分散于各成员国中的政府采购及招标信息更是多之又多，欧盟专门的政府采购网站上也只公布限额以上的项目。因此，一些专门搜集欧盟内部政府采购信息，公布招标公告，为分散于各成员国的投标企业提供相关信息咨询服务的中介机构应运而生。它们通过设立于各成员国的分支机构和众多的合作伙伴，将各国政府发布的无论限额上下的项目信息分类传递给有需求的企业，使企业可以直接得到最有价值的采购信息，及时参与投标。当然这些服务是收费的，但成为其会员每年所支付的费用并不高，而由此给企业带来的便利和利益是可观的。

由此，我们不由得想到我国目前招标行业发展的现状。众多的，各种类型的专职招标机构不断涌现，以组织项目招标作为唯一发展业务，而忽略了项目信息的积累。当今社会被誉为“信息社会”，信息是有价值的资源。但作为信息处理量庞大的专职招标机构，除了关注每个招标项目操作取得的招标服务费之外，很少有机构能意识到身边堆积的巨大信息所蕴藏的价值。我国招标行业的发展是与国家政策有着紧密联系的，所以现状并不代表整个行业可以一直繁荣发展下去。作为中介服务机构，拓宽自己的服务领域，提高服务水平和质量才是长久发展之计。因此，大家都认为我们可以借鉴欧洲国家同行们在信息资源利用上的先进经验，也着手开始建立适合我们国情和社会经济发展需要的综合的信息咨询服务业务，为专职招标机构开拓一个新的业务发展领域，更好地为政府、企业和整个社会经济建设服务，以实现我国招标行业的长久、持续和健康的发展。

【出处】
《中国招标》第4期

更新日期:2010-5-15
阅读次数:694

上一条:  陈新民 德国行政法学的先驱者——谈德国19世纪行政法学的发展

下一条:  特里·奥尔森 法国行政诉讼中的原告



==本栏目相关文章==

[中心简介](#) | [联系我们](#) | [加入收藏夹](#) | [设为首页](#)

Copyright 中国人民大学行政法与行政诉讼法精品课程网 2005-2010 All rights reserved.