**军队依托社会代理机构承担采购任务存在的问题与对策**

■ 王锐 李建锋 閤希阳 曹葆华

今年4月，在军队采购网处罚公告中，又有2家代理机构因未按规定组织招标，分别受到禁止一年和三年参加部队采购活动的处罚。自2020年5月中央军委下发通知允许委托社会采购力量组织实施军队采购以来，社会代理机构发挥了重要作用，委托代理项目越来越多，效益越来越明显。但是，一些承担军队采购任务的社会代理机构由于对军队采购法规不够熟悉等原因，在实施代理业务中还存在一些问题。

**军队依托社会代理机构承担采购任务存在的主要问题**

**——代理机构遴选不够规范。**笔者了解到，有一些采购单位在遴选代理机构时，不能按照军队委托地方代理机构的规定要求进行遴选。一是遴选组织不够严格。不能按照军队招标代理机构服务采购要求的程序实施，组织不够规范。二是合同签订不够规范。有的合同不能结合军队采购代理业务实际，并且有的只签订框架协议，没有约定违规条款，还有的不能正确约定代理费用和代理范围，在合同中只写明“按××文件规定费率执行”等。

**——代理军队采购业务水平不容乐观。**军队采购是一个程序性、政策性、法律性和规范性较强的决策过程，并承载着较多的社会责任，要求从业人员必须具备一定的执业能力。目前，有一些代理机构在代理军队采购业务时还存在一些问题。一是对业务不够熟悉，导致代理不够规范，从采购文件编制、信息公告发布，到评审现场组织，不能遵守军队法规。二是业务人员能力不足。多数从业人员虽从事过政府采购工作，但对军队采购了解不多，工作也仅局限于基础层面，且缺乏实际操作经验。三是不遵守军队采购有关要求。一些代理机构代理程序不够规范、场所不标准、保密活动不严谨，不能按军队采购要求组织采购。

**——代理军队采购业务具体操作不够规范。**部分代理机构缺乏军队采购经验，不了解军队采购相关的法律法规，导致采购过程存在一些问题。一是采购文件编制不符合要求。有的代理机构在编制采购文件时不能按军队统一的格式模板编制，有的采用政府采购模板，甚至还有的为特定企业量身定制技术参数。二是评审标准不够科学。如评审内容主观分值设置太高；有的通过带有倾向性不合理的条件“迎合”采购人。三是专家抽取不够规范。一些单位“迁就”采购人，在没有监督和现场录音、录像监控环节的情况下，在有限的专家资源库里，不按规定提前设置条件挑选。

**——代理军队采购服务保障参差不齐。**代理机构是一个服务型机构，应具备相应的服务能力，但在实际中一些代理机构存在服务保障水平不足的现象。一是缺乏服务规范。有的代理机构怕麻烦、图省事，服务不够规范，随意性比较大。二是代理缺少服务内容。一些代理机构虽然有固定办公场所、开评标场地等硬件，但业务人员不知道如何与军队采购单位对接，对于如何指导、协助采购人制定采购需求、编制采购文件、签订合同、依法合规处理供应商质疑等专业化“一条龙”服务等事项不熟悉。三是没有服务条件。一些代理机构不具备独立开展军队采购代理业务的人员、设施条件，挂靠其他代理机构开展业务，使监督管理、责任追究和采购档案保存、质疑投诉、投标保证金等许多事项都难以落到实处。

**——军队采购代理监督机制不够健全。**军队采购委托代理主要集中在单个项目规模小、预算少的自行采购领域，各级关注度不是很高，对代理机构的监督考核还不够健全。一是监督流于形式。在代理机构遴选确定后，由于受限于缺乏专业力量监管，对监督力不从心，缺乏独到的“穿透力”去发现问题，无法进行有效监管。二是缺乏刚性制约。从目前各个层面制定和颁布的采购法规制度来看，虽然有《军队物资工程服务采购联合监管规定》，但缺乏具体操作性内容，特别是对采购结果的运用措施不够明确、不够具体，直接影响监督效能发挥，在实际监督过程中，关注专项性监督和突击性检查，而忽视了日常监督；重视某一事项或环节的检查，而忽视了全方位的跟踪检查；侧重于事后监督，而忽略了事前、事中监督。三是问责力度不够。军队采购监督法规的不健全性和奖惩措施不够有力，使监督与被监督者之间无法制约。

**主要对策措施**

军队采购是一项政策性、技术性很强的跨学科综合性工作，需要具有军事、经济、法律等方面的专业知识和一定的管理、协调能力，要求代理机构必备和掌握采购、合同、商业谈判等方面的知识和技能，遵循军队采购运行秩序。

**——规范承担军队采购代理机构遴选秩序。**为规范军队委托地方代理机构采购行为，推进采购领域深度军民融合，提高军队采购效率效益，笔者认为，一是要严格执行遴选条件。代理机构必须满足《军队物资工程服务供应商管理规定》明确的有关服务类供应商条件，同时应当具备完善的采购内部监督管理制度；能够固定1个以上专门部门和5名以上的专职人员负责代理军队采购业务，专职人员熟悉采购相关法律法规、具备编制采购文件和组织采购活动等相应能力；具备独立固定的办公场所、代理军队采购业务所必需的设施设备及其他办公条件；建立军事安全保密制度，配备符合保密要求的专用设备用于代理军队采购业务。二是要通过竞争方式遴选。通过招标或者竞争性谈判方式，对采购代理机构进行遴选，选择较优秀的、专业性强的代理机构作为自己的代理人，必要时现场勘查办公场所、对从业人员信息进行身份识别核对等，达到优中选优。三是要明确标准范围。在设置合同条款时，明确标注代理机构在代理过程中的关键要素和重点环节，严格按采购文件、投标文件设定合同内容，明确约定代理范围和收费标准等条款，确保合同文本与采购文件需求、投标文件相关内容的一致性。

**——压实代理机构代理军队采购主体责任。**代理机构是一个独立性的服务型第三方，是受采购人的委托，通过公平、公正、合理、合法、规范的程序，编制采购文件，发布采购公告，主持开标、评标、定标等工作，必须建立代理机构对采购结果的负责机制，压实其主体责任。一是规范代理业务。代理机构入围后，委托单位应组织必要的政治审查、保密教育，并签订保密协议。同时，必须接受军队采购业务知识、法规政策的全方位培训，特别要对具体从事军队采购工作人员的执业资格、职业道德教育、法律法规政策进行培训，才能上岗。二是明确责任主体。建立健全议事决策机制，落实好“谁采购、谁负责”工作要求，严格执行军队采购各项法规制度，强化代理机构在代理过程中对其所实施的行为应当承担法律后果的主体责任。三是建立追责机制。实行“终身责任追究制”，建立起有效风险追责制度。对于所代理的军队采购业务，全部登记造册，在项目执行过程中不按规定程序操作,违反有关政策法规规定，造成失误的；因操作不当，给采购单位或供应商造成经济损失等违规行为，应当承担赔偿责任，依法取消其代理采购资格，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**——严格代理机构代理军队采购业务管理。**军队采购法规无法涵盖的，可执行政府采购有关法规。政府采购法规与军队法规有冲突的，执行军队采购法规。一是严格采购文件编制。按照军队委托地方代理机构采购管理办法要求，接受委托的代理机构，应当按照军队采购有关制度标准和采购需求，在委托单位的指导下编制采购文件。这就要求代理机构在编制采购文件时，应严格依据军队采购文件标准文本，参照商务技术评审模板，立足客观量化原则编制采购文件，区别于标准文本或评审模板的任何调整变化，必须逐项说明理由及依据；委托单位应加强监督指导，重点审核有无不合理提高采购文件购买费用、为特定企业量身定制商务资质要求、采购公告中不明确项目概况等问题隐患，发现问题及时整改。二是规范评审专家抽取选用。要严格按照军队物资服务采购评审有关规定要求，通过军队专家库或驻地政府专家库抽取，特殊项目等也可通过驻地政府部门、科研院所、行业协会等推荐选取。抽取过程应当全程录音录像并保证清晰可辨，抽取记录由抽取、监督人员共同签字确认。三是严肃采购现场组织。代理机构应严格军队采购有关要求组织实施，并保证在现场音视频采集存储设备齐全可靠保密的情况下进行。对评审区域实行封闭管理，采取必要措施保证专家评审全程与外界隔离。严格专家独立评审，认真评审复核，做到评审得分有据、评价准确、打分合理。

**——提升代理机构代理军队采购服务能力。**代理机构是采购活动的操作者，其整体素质和服务能力的高低，决定和影响采购的结果和质量。一是规范服务保障程序。代理机构在采购过程中应自觉强化服务意识，主动与采购单位对接协调，进行“纵横结合、多边协作、立体服务”，制定完善优质的服务标准与考评方法，对采购工作的每个环节都要有相应的服务措施，真正使代理机构、供应商对采购单位实现“零距离”服务。二是夯实服务保障基础。优质服务主要包括丰富的服务知识、娴熟的服务技能、快捷的服务效率等，夯实服务基础，要求代理机构具备掌握政府采购和军队采购政策法规、熟悉相关行业规定和标准、熟练掌握采购代理业务的能力，能快速高效、保证质量地完成采购任务。三是注重全程服务保障。督促代理机构注重全程“零距离”服务，特别是完善后续服务各项制度，抓好采购合同拟制和档案管理与移交等工作；推进电子化采购工作，让“数据上高速”，采购人和投标供应商少跑路、少费时、少花钱，实现采购全流程电子化。

**——抓好代理机构代理军队采购全域监管。**地方代理机构在承担军队采购任务时，应当在委托单位的监督下，按照军队采购有关规定组织实施采购活动。这就要求采购单位应建立健全对代理机构的管控流程，加强对程序和过程的监督，通过事前明确要求、事中加强控制、事后进行评价的机制强化对代理机构的有效监管。一是建立综合监管体系。加强对代理机构的考核，并制定详细的考核管理办法和科学合理的评分细则，重点考核代理机构的业务能力、信用建设、守法情况、采购文件制作情况等，及时发现处置各种违法违规行为，对存在严重违法违规行为的实行一票否决制，提高正向激励力度。二是实施常态监管机制。落实《军队物资工程服务采购联合监管规定》，开展定向抽查和不定向抽查相结合的随机抽查机制。对存在违法违规线索的采购项目开展定向检查；对日常监管事项，通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员等方式开展不定向检查，监督项目人员是否守规守纪，压紧、压实各类人员责任。通过综合运用大数据、区块链、人工智能等现代技术，不断创新监管方式和加大监管力度，及时跟踪督促代理机构依法代理、规范代理、精细代理军队业务。三是严肃处置违规行为。对发现的问题要严格依法进行处理处罚，将结果抄报给地方财政部门，并在军队采购网进行通报；对逾越红线、触犯禁令、顶风违纪的，发现一起，查处一起，严肃追究直接责任人的责任；对典型案例通报曝光，狠刹不正之风，促进采购代理专业化、采购程序合法化、采购行为规范化。

（作者单位：联勤保障部队战勤部采购计划处，空军航空大学保障部，郑州联勤保障中心临潼疗养院采购中心）