



四川省财政厅“四川省公共资源交易之政府采购状况实证分析与对策研究”资助项目

公共资源交易监督管理的

探索与实践

高中伟 张学龙

主
编

 四川大学出版社

四川省财政厅“四川省公共资源交易之政府采购状况实证分析与对策研究”资助项目

公共资源交易监督管理的

探索与实践

主 编：张学龙 高中伟

副主编：（按姓氏音序排列）

丁忠毅 李建华 李玉峰

刘 肖 张洪松

责任编辑:王 玮

责任校对:王天舒

封面设计:阿 林

责任印制:王 炜

图书在版编目(CIP)数据

公共资源交易监督管理的探索与实践 / 张学龙, 高中伟主编. —成都: 四川大学出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-5614-8516-3

I. ①公… II. ①张… ②高… III. ①政府采购制度—监管制度—研究—中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 082036 号

书名 公共资源交易监督管理的探索与实践

主 编	张学龙 高中伟
出 版	四川大学出版社
地 址	成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行	四川大学出版社
书 号	ISBN 978-7-5614-8516-3
印 刷	郫县犀浦印刷厂
成品尺寸	170 mm×230 mm
印 张	18.5
字 数	305 千字
版 次	2015 年 4 月第 1 版
印 次	2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价	55.00 元

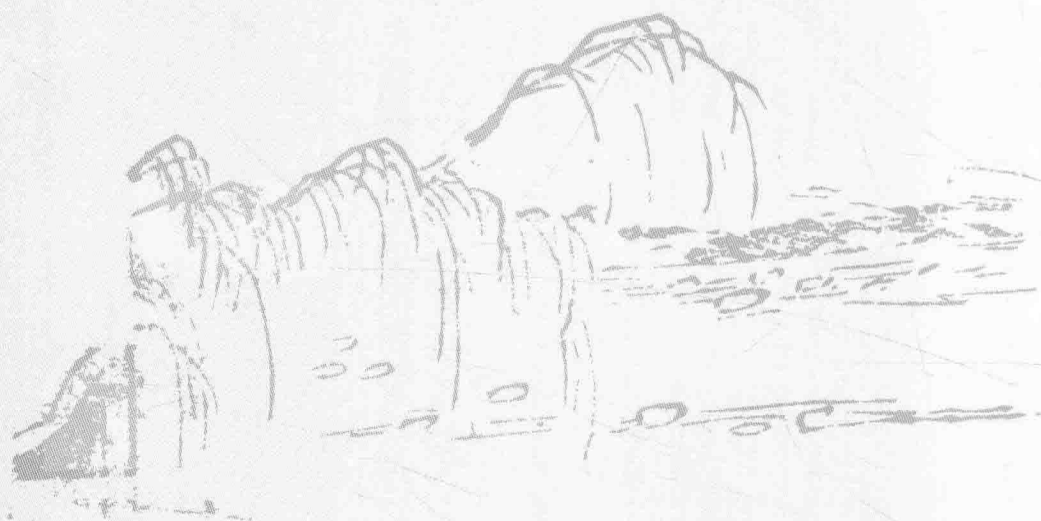
版权所有◆侵权必究

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。

电话:(028)85408408/(028)85401670/
(028)85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请
寄回出版社调换。

◆网址:<http://www.scup.cn>



目 录

Contents

导 论

一、课题研究的背景·····	2
二、课题研究的主要内容·····	4
(一) 公共资源交易的管理 / 4	
(二) 公共资源交易的主体 / 5	
(三) 公共资源交易的规则 / 5	
(四) 公共资源交易的监督 / 6	
(五) 公共资源交易的平台 / 7	
三、课题研究的方法·····	7
(一) 文献研究与实地研究相结合的分析法 / 8	
(二) 微观研究与宏观研究相结合的分析法 / 8	
(三) 历史研究与逻辑研究相结合的分析法 / 8	
(四) 动态研究与静态研究相结合的分析法 / 9	
四、课题研究的价值与意义·····	9
(一) 理顺体制机制, 促进政府职能转变 / 9	
(二) 完善市场经济, 提高资源效益 / 10	
(三) 促进公平交易, 引导社会公正 / 10	

(四) 树立廉政理念, 促进反腐倡廉建设 / 11

五、课题研究的过程 11

(一) 收集资料 / 11

(二) 课题调研 / 12

(三) 课题写作分工 / 12

第一章 公共资源交易的管理

第一节 公共资源交易管理概述 13

一、公共资源交易管理的概念 / 13

二、公共资源交易管理的主体 / 14

三、公共资源交易管理的客体 / 16

四、公共资源交易管理的方式 / 18

第二节 公共资源交易管理的实践 20

一、公共资源交易管理的发展历程 / 21

二、公共资源交易管理的主要问题 / 32

三、公共资源交易管理的发展要求 / 39

第三节 公共资源交易管理的职责 49

一、政府的职责 / 49

二、议事协调机构的职责 / 50

三、行政主管部门的职责 / 51

第四节 公共资源交易管理的责任追究 62

一、公共资源交易管理责任追究的界定 / 62

二、公共资源交易管理责任追究的情形 / 63

三、公共资源交易管理责任追究的处理 / 65

四、公共资源交易管理的责任追究程序 / 67

第二章 公共资源交易的主体

第一节 交易发起人 68

一、交易发起人的概念 / 68

二、交易发起人的权利和义务 / 70

三、交易发起人的违规行为表现形式及行为规范 / 72

四、交易发起人的责任追究 / 78

第二节 交易响应人 83

一、交易响应人的概念 / 84

二、交易响应人的权利和义务 / 85

三、交易响应人的违规行为表现形式及行为规范 / 90

四、交易响应人的责任追究 / 99

第三节 代理机构 103

一、代理机构的概念 / 104

二、代理机构的权利和义务 / 110

三、代理机构的违规行为表现形式及行为规范 / 114

四、代理机构的责任追究 / 123

第四节 评审专家 130

一、评审专家的概念 / 130

二、评审专家的权利和义务 / 133

三、评审专家违规行为的表现形式及行为规范 / 136

四、评审专家的责任追究 / 142

第五节 公共资源交易辅助人员 146

- 一、交易辅助人员的岗位职责 / 147
- 二、交易辅助人员违规行为表现形式及行为规范 / 149
- 三、交易辅助人员的责任追究 / 152

第三章 公共资源交易的规则

第一节	公共资源交易规则概述·····	157
	一、公共资源交易规则的演进 / 157	
	二、公共资源交易规则的原则 / 159	
第二节	公共资源进场交易的运行模式·····	161
	一、分类管理模式 / 161	
	二、流程管理模式 / 162	
	三、综合管理模式 / 165	
第三节	公共资源进场交易中的自主招标·····	170
	一、自主招标概述 / 170	
	二、自主招标的利弊分析 / 173	
第四节	公共资源进场交易的流程·····	175
	一、交易项目的确定 / 176	
	二、交易项目的受理 / 178	
	三、交易项目的组织 / 182	
	四、交易项目的评审 / 187	
	五、交易信息的公布 / 190	
	六、交易合同的签订和履行 / 193	
第五节	公共资源交易中的电子招投标·····	197
	一、电子招投标的优势 / 198	

- 二、电子招投标的平台 / 200
- 三、电子招投标的安全保障 / 203

第四章 公共资源交易的监督

- 第一节 公共资源交易监督概述 206
 - 一、公共资源交易监督的主体 / 209
 - 二、公共资源交易监督的对象 / 211
 - 三、公共资源交易监督的方式 / 216
- 第二节 公共资源交易的现场监督 226
 - 一、公共资源交易的现场监督概述 / 226
 - 二、公共资源交易现场的投诉 / 228
 - 三、公共资源交易现场的异常情况 / 231
 - 四、公共资源交易现场的记录 / 234
 - 五、公共资源现场交易的评价 / 236
- 第三节 公共资源交易的电子监察 237
 - 一、公共资源交易电子监察概述 / 238
 - 二、公共资源交易电子监察的管理 / 239
 - 三、公共资源交易电子监察的运用 / 240

第五章 公共资源交易的平台

- 第一节 公共资源交易平台概述 242
 - 一、公共资源交易平台的职责 / 242
 - 二、公共资源交易平台的性质 / 248
 - 三、公共资源交易平台的设置 / 250

第二节 公共资源电子交易的工作平台·····	254
一、公共资源电子交易工作平台的定义 / 254	
二、公共资源电子交易工作平台的功能 / 254	
三、公共资源电子交易工作平台的使用 / 255	
四、公共资源电子交易工作平台的管理 / 257	
五、公共资源电子交易工作平台的安全 / 260	
第三节 公共资源交易平台的建设·····	266
一、公共资源交易平台的现状 / 266	
二、公共资源交易平台建设存在的问题 / 278	
三、公共资源交易平台的发展要求 / 281	
参考文献·····	289

导 论

人类由猿类进化而来，动物属性是我们人类几乎永远不会变化的属性，伴随着我们的降生而降临，也将会随着我们的去世而流传给子孙后代。人类的动物属性决定了人们的生存需要，即“人们为了能够‘创造历史’，必须能够生活。但是为了生活，首先就需要吃喝住穿以及其他一些东西”¹，而要解决好吃、穿、住、行等生存问题就必然离不开对各种资源的利用与消费。纵观人类社会发展史，其实就是一个对资源分配与利用不断改善的过程。根据产权归属的不同，可以将资源划分为私人资源与公共资源。公共资源指共有和公用的各类资源，是国家经济和社会发展的前提与基础。公共资源的合理配置、科学利用不仅直接关系到民众利益与生活质量的提升，而且在维护社会公平、构建社会主义和谐社会方面发挥着不可估量的作用。然而，作为共有、公用的物品，公共资源并不像私人物品一样有明确的产权拥有者。产权界限的不明晰，极易诱发人们对公共资源的过度消费和在治理公共资源时的“搭便车”行为，致使公共资源面临枯竭耗尽的困境。因此，加强公共资源交易的监督与管理，实现公共资源配置的科学化、有效化就成为我们当前必须攻克的一道难题。

自公共资源交易产生以来，各方围绕如何监管公共资源交易活动的探索方兴未艾。在长期探索和实践基础上，目前公共资源交易监管主要形成了

1 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局：《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社，1995年，第78页。

“以政府为中心的科层制治理”、“以市场为中心的市场机制治理”和“多中心的网络治理”三种模式。在现代行政体系中，“政府失灵”与“市场失灵”的双重困境决定了公共资源的良性治理单纯依靠政府或市场均不可行，必须建立一个由市场、政府和公共资源交易参与者在内的多个主体共同组成的“多中心的公共资源交易治理网络体系”。换言之，公共资源交易监管并非只有政府一个主体，政府仅仅在这个权力网络中发挥主导作用。公共资源交易的监管治理网络实际是指政府部门、私营部门、第三部门及公民个人通过彼此合作、相互依赖、共同管理公共资源的过程，其目的是为了实现公共资源的永续利用，实现公共利益最大化¹。在“多中心的公共资源交易治理网络体系”视角下，如何对公共资源交易进行科学有效的监管，究竟需要监管什么以及由谁具体监管等一系列问题就摆在了每个公共资源交易改革决策者的面前，只有从根本上解决好这些问题，公共资源交易才能进入良性治理状态之中，才能从源头上预防和遏制腐败。

一、课题研究的背景

公共资源交易量大，面广，资金投入多，利益关联度高，是我国经济发展的重要推动力和有机组成部分。近年来，由于监督管理体制、工作机制以及交易方式不科学、不完善、不顺畅，公共资源交易领域成为腐败现象易发、多发的重点领域之一，严重损害了人民群众的基本利益，影响了我国社会进步和经济发展的步伐，阻碍了我国社会主义和谐社会的进程，已成为社会关注度极高的热点问题。

为及时解决公共资源交易领域中存在的腐败问题，进一步加强公共资源交易活动的监督与管理，2009年9月，党的十七届四中全会提出，要“按照加快形成统一开放竞争有序市场体系要求推进相关改革，完善公共资源配置、公共资产交易、公共产品生产领域市场运行机制”。2012年1月，十七届中央纪委第七次全会提出，要“建设统一规范的公共资源交易市场，推动政府

1 唐兵：《公用资源的特性与治理模式分析》，载《重庆邮电大学学报（哲学社会科学版）》2009年第1期，第115页。

投资和使用国有资金的工程项目、土地使用权和矿业权进场交易”。2012年3月，国务院第五次廉政工作会议提出，要“整合各部门分散建立的招标投标市场，加快建立健全统一规范的招标投标和公共资源交易市场”。2012年11月，中央纪委在向党的十八大提交的工作报告中指出，要“建立和完善统一规范的公共资源交易市场，充分发挥市场在资源配置中的基础性作用”。党的十八大报告指出，“必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用”“健全现代市场体系，加强宏观调控目标和政策手段机制化建设”“建立公共资源出让收益合理共享机制”。党的十八届三中全会指出，要“大幅度减少政府对资源的直接配置，推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”，使“市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”。这些决策部署为当前加强和完善公共资源交易监督管理体制机制建设提供了理论指导，指明了前进方向。

近几年，全国各地积极响应中央要求，高度重视公共资源交易监督管理体制机制改革创新，纷纷结合自身实际，对公共资源交易监督管理体制进行了各有特色、富有成效的改革。四川省委、省政府对公共资源交易领域的改革给予了高度重视，在2013年的《四川省政府工作报告》中将公共资源交易领域改革，建立健全省、市、县“三级一体”运行的公共资源交易平台作为重点工作。但公共资源交易监督管理体制机制改革创新作为一项系统工程，仍然难免存在理论上的困惑和实践经验上的不足，甚至遭受既有利益格局的掣肘等诸多难题。如果不能有效化解这些难题，就难以确保公共资源交易监督管理体制机制改革取得预期成效。

对现实问题的理论回应和参与，特别是对重大经济社会发展问题做出理论研究贡献，既是所有理论研究者应该追求的目标，更是所有理论研究者社会价值所在。对于公共资源交易监督管理体制机制改革这一对我国经济社会发展影响深远的改革，理论工作者更应该发挥其独特作用，全力推动这一改革的持续深入。2012年年底，在四川省纪委、四川省招标投标监督委员会办公室相关领导的支持和关心下，在四川大学纪委办公室、监察处的大力支持下，我们以四川大学预防腐败研究中心为研究平台，以中心研究人员为骨干成员，充分发挥四川大学综合性大学多学科的优势，积极吸纳法学、经济

学、政治学、公共管理学等学科的专家学者和优秀博士、硕士研究生，组建了“公共资源交易监督管理的探索与实践”课题组。课题组成立以来，通过对全国公共资源交易监督管理体制机制建设相关文献资料的收集与整理，以及对四川省21个市（州）及其下辖区（市）县公共资源交易监督管理体制改革的深入调研，以四川省公共资源交易监督管理体制改革实践为重点，梳理了我国公共资源交易监督管理的现状以及存在的问题，并针对问题进一步探索、剖析成因，期望研究出“用得上、管得住、见实效”的整体解决办法与措施。

二、课题研究的主要内容

“公共资源交易监督管理的探索与实践”课题组充分结合了法学、经济学、政治学、公共管理学等学科优势，通过利用检索工具收集整理全国公共资源交易监督管理方面的文献资料，并在四川省范围内开展充分调研，以调研资料数据为支撑，主要从公共资源交易的管理、主体、规则、监督以及公共资源交易平台建设5个方面讨论了公共资源交易监督管理体制机制存在的问题及对策建议。本课题研究的主要内容有公共资源交易的管理、公共资源交易的主体、公共资源交易的规则、公共资源交易的监督和公共资源交易的平台。

（一）公共资源交易的管理

本部分主要介绍公共资源交易管理的主体、客体、方式、过程，公共资源交易管理的发展历程、存在的问题、下一步发展要求以及公共资源交易管理主体职责与责任追究。公共资源交易管理的主体主要是政府、相关行政主管部门及其授权行使管理职能的机构，其不参与交易的市场化操作。公共资源交易管理的客体比较广泛，如代理机构及其工作人员、评审专家、交易发起人、交易响应人、各级交易平台等都是管理对象。目前全国公共资源交易管理的方式主要有“管理”与“服务”同举并重、“制度”与“科技”有机结合、“分类”与“流程”统筹兼顾3种。就当前来看，各地在改革探索中逐渐形成的分类管理与流程管理相结合的管理模式对我们有重要的启示价值和

借鉴意义。在这三种方式管理下,按照交易流程的先后顺序,公共资源交易的管理过程主要包括进场流程管理、现场监督管理以及执行结果管理。公共资源交易管理主要经历了由“部门主导型的分类管理→分类管理与相对统一管理的结合→以流程为中心的流程主导型管理”的转型。针对当前公共资源交易管理存在的问题,下一步应着重从理顺管理体制、完善法律制度、构建诚信体系、推行电子化管理等方面来不断加强公共资源交易的管理。

（二）公共资源交易的主体

公共资源交易主体主要包括交易发起人、交易响应人、代理机构、评审专家、公共资源交易辅助人员。公共资源交易发起人一般是指根据职责、职能或者工作实际需要发起公共资源交易,并与交易响应人签署和履行协议的法人,按照公共资源交易项目的种类,交易发起人可以分为招标人、出让(转让)人、采购人等。公共资源交易响应人是指为获得公共资源的承包权、使用权、供货权,按照法律规定的程序应出让主体的要约邀请,参与公共资源竞争交易的单位和个人,按公共资源交易活动参与的对象可分为投标人、竞买人和采购人等。代理机构是指依法设立、从事公共资源交易的代理业务并提供相应服务的社会中介组织,代理机构在招标人委托的范围内承担代理事宜,通过其专业服务发挥着招标人和投标人之间的桥梁纽带作用。评审专家是指符合法律规定条件和要求,以独立身份从事和参加公共资源交易有关评审工作的、具有一定水平的专业人员,其依法对招标文件进行独立评审,提出评审意见,不受任何单位或者个人的干预。公共资源交易的辅助人员主要是指公共资源交易系统的研发、管理、维护人员和网络系统的管理人员,负责交易系统及其网络系统的运行维护工作,以及对现有交易系统和其他相关系统的维护和二次开发工作。

（三）公共资源交易的规则

公共资源交易规则依照社会发展的要求产生,随着交易方式的变化而变化,经历了一个从无到有、从分散到统一的过程。本部分主要从公共资源交易规则的发展演进、公共资源交易规则应当遵循的原则、公共资源进场交易

的运行模式、自主招标、进场交易流程、电子招投标等方面来介绍公共资源交易的规则。公共资源交易规则主要经历了从分类发展到规范统一这两大阶段,设计公共资源交易规则的核心是处理好政府和市场的关系,在这一指导思想下,公共资源进场交易的规则应当遵循统一规范、公平竞争和公开透明等基本原则。公共资源进场交易的运行模式主要有分类管理模式、流程管理模式以及综合管理模式。与前两种模式相比,综合管理模式优势更多,应在综合管理的基础上,制定好公共资源交易项目确定、交易受理、交易组织、交易评审、现场监督、信息发布、签订和履行合同7大流程段中的程序和规则。实践中的“自主招标”模式是指由地方性政策法规规定,公共资源交易平台在特定领域,接受政府的授权,代为行使招标职责、办理招标事宜,公共资源交易平台取代了代理机构的角色进行招标。“自主招标”模式在简便交易程序、防治代理机构腐败和节约交易成本方面意义重大,但政府授权事项不明确易造成自主招标范围的模糊,且其还有很多程序有待完善。公共资源交易电子招投标是指从项目交易受理登记到成交确认全过程实行信息化管理的运行模式,已成为当前预防工程建设领域腐败问题的重要手段和主要措施。

(四) 公共资源交易的监督

本部分着重介绍公共资源交易监督的主体、对象及主要方式,公共资源交易的现场监督、电子监察,公共资源交易平台的内部监督机制与社会监督。公共资源交易监督的主体主要包括监督议事协调机构、审计部门、媒体、群众等,监督对象则主要有中介机构及其从业人员、业主、投标人、评审专家,以及公共资源交易平台工作人员等。公共资源交易监督主体主要采用定期监督检查、联合监督检查、专项监督检查以及用监督检查结果评价等方式对监督对象进行全面监督。在信息化时代,应适应信息化时代的发展趋势,重点依靠网络信息技术手段来加强对公共资源交易的监督。除行政部门的监督外,还应不断完善公共资源交易平台内部监督机制,建立专门监督部门,制定监督规章制度,不断加强行业监督。在“以人为本”的治国理念下,还要加强公共资源交易的社会监督,充分利用网络、电视台、报纸等大

众传播载体对公共资源交易信息及时公开,充分发挥市场主体、普通民众的社会监督功能,努力形成内部监督和外部监督的监督合力,进一步提高公共资源交易的透明度。

(五) 公共资源交易的平台

从国内运行现状来看,公共资源交易平台行使的职能作用并不统一,有的仅仅行使“服务”职能,有的则兼具“管理”和“服务”两大职能。公共资源交易平台以单位性质为标准可分为全额拨款事业单位和自收自支事业单位两类,以行政级别为标准可分为政府直属单位;虽为政府直属单位,但政府委托给一个政府部门实施管理,行政级别也相应比被委托部门低一级;非政府直属单位,与相应的政府部门具有隶属关系,行政级别一般是所隶属部门级别的下一级这三种。公共资源交易电子工作平台是指以数字化信息完成公共资源项目交易活动的信息化平台,是公共资源交易平台开展公共资源交易活动的基础性工作平台。公共资源交易电子工作平台主要有促进公共资源交易竞价机制的形成、规范公共资源交易行为、提供公共资源管理的决策参考、建立公共资源交易合作网络4项基本功能。近年来,全国各地在实践中主要探索形成了全面整合型、升级换代型和依托政务服务中心型这三种平台建设方式,公共资源交易平台的性质、职责、机构设置、人员编制、硬件设施、制度建设等方面也存在较大差异。针对当前公共资源交易平台建设中存在的思想认识不足、体制机制不统一、软件设备滞后、电子交易平台参差不齐、人员队伍与平台发展不相适应等问题,下一步公共资源交易平台必须要做到统一建设、统一管理、统一服务、统一监督四个“统一”,才能有效解决存在的问题,推动公共资源交易的顺利发展。

三、课题研究的方法

科学的研究方法既是课题顺利开展的基础,也是课题取得实效、达到目标的重要保证。本课题高度重视对研究方法的探索与运用,在写作过程中充分做到了“四个结合”,即文献研究与实地研究相结合的分析法、微观研究与宏观研究相结合的分析法、历史研究与逻辑研究相结合的分析法、动态研