

DRC

国务院发展研究中心
Development Research Center of the State Council

国务院发展研究中心研究丛书 2014

丛书主编 ■ 李 伟

中国政府采购制度 与运行机制研究

Study on the Institution
and Operating Mechanism
of Chinese Government
Procurement

李国强 袁东明 等著



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

014060532

国务院发展研究中心研究丛书 2014

丛书主编·李 伟

F812.2
131

中国政府采购制度 与运行机制研究

Study on the Institution
and Operating Mechanism
of Chinese Government
Procurement

李国强 袁东明 等著



北航

C1747915



中国发展出版社
CHINA DEVELOPMENT PRESS

F812.2

131

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府采购制度与运行机制研究/李国强, 袁东明等著. —北京:
中国发展出版社, 2014. 8

(国务院发展研究中心研究丛书/李伟主编. 2014)

ISBN 978-7-5177-0186-6

I. ①中… II. ①李… ②袁… III. ①政府采购制度—研究—中国
IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 142735 号

书 名: 中国政府采购制度与运行机制研究

著作责任者: 李国强 袁东明 等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-5177-0186-6

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京科信印刷有限公司

开 本: 700mm × 1000mm 1/16

印 张: 18

字 数: 180 千字

版 次: 2014 年 8 月第 1 版

印 次: 2014 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网络订购: <http://zgfcbs.tmall.com/>

网购电话: (010) 88333349 68990639

本社网址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有 · 翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

DRC

2014

国务院发展研究中心研究丛书

编 委 会

主 编：李 伟

副主编：刘世锦 韩 俊 张军扩 张来明 隆国强

编 委：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 马 骏 卢 迈 叶兴庆 包月阳

吕 薇 任兴洲 米建国 刘世锦 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济 张军扩

张来明 张承惠 陈小洪 侯永志 赵晋平

赵昌文 高世楫 夏 斌 郭励弘 隆国强

程国强 程秀生 韩 俊 葛延风

“完善我国政府采购制度与运行机制研究”

课题组



课题组负责人

王佩亨 国务院发展研究中心公管所所长，高级经济师

课题组组长

李国强 国务院发展研究中心公管所副所长，研究员

课题组副组长

袁东明 国务院发展研究中心办公厅处长，研究员

课题协调人

陈国堂 国务院发展研究中心公管所所长助理，高级经济师

王雄军 国务院发展研究中心社会发展研究部室副主任，副研究员

课题组成员

王怀宇 国务院发展研究中心企业研究所室主任，研究员

杨晓东 国务院发展研究中心公管所博士，副研究员

黄 斌 国务院发展研究中心公管所博士

宗芳宇 国务院发展研究中心对外经济研究部博士，助理研究员

宋伯珈 国务院发展研究中心公管所室副主任，助理研究员

刘如菲 国务院发展研究中心公管所研究人员

马超群 国务院发展研究中心公管所研究人员

田 甜 国务院发展研究中心行政处研究人员

总 序

积极发挥智库作用 全力为改革服好务

国务院发展研究中心主任、研究员

李伟

去年 11 月召开的党的十八届三中全会，掀开了中国改革开放新的篇章，标志着中国进入全面深化改革的历史新阶段，对于全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴的中国梦具有重大而深远的指导意义。

改革的成功，需要正确的方向和可行的方法。过去三十多年的实践表明，中国特色的改革道路，以“三个有利于”为标准，既坚持了正确的方向，又找到了可行的方法。进入新时期的改革，涉及面更为广泛，调整利益格局更加艰难。我们必须以全球视野、战略思维，深化改革理论研究，密切结合世情国情，积极关注社情民意，科学认识全球结构调整和体制变革的方向、趋势，正确认识和把握民众诉求，遵循经济社会发展的规律，提升驾驭改革的综合能力，确保三中全会提出的各项改革任务圆满完成。为此，需要特别

处理好理论指导与实践探索、加强党的统一领导与发挥各方创造性、积极果敢与稳妥推进、效率与公平、经济体制改革与社会体制改革等方面关系。

经济体制改革是全面深化改革的重点，其核心是处理好使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用的关系，而使市场发挥决定性作用是当前改革的主要矛盾方面。当前，我国经济正处在向中高速增长阶段转换的关键期。增长阶段转换表面上看是速度的换挡与调整，但在本质上是增长动力的转换与接续。我国经济能否在一个新的增长平台上良好运行，规模与质量、速度与效益的关系达到一种新的平衡，关键在于切实转变发展方式和着力培育经济增长新动力。

今年以来，我国在经济下行压力加大、局部风险开始显露的同时，结构调整取得积极进展，表现为服务业发展势头良好，消费对经济增长的贡献提高，就业状况不断改善等。这些积极变化也反映了我国经济正在向新常态平稳过渡。在此情况下，我们要充分地认识到改革举措有供给侧和需求侧之分，有见效慢和见效快之别。在抓好相对慢变量重大改革的同时，适当加大需求侧的改革措施，进一步发挥扩需求、稳增长的作用，与促进需求政策形成合力效应，通过换机制、调结构，着力培育增长新动力。

具体而言，近期，应以调整投资结构、稳定投资增速、化解金融风险为重点，积极推进相关重点领域改革和政策调整。如清理规范地方融资平台，推进地方政府合规融资；发挥政策性金融机构对住房和基础设施建设的支持作用；推动资产证券化，盘活存量；做好舆论引导、风险隔离、社会保障等配套工作，积极化解局部风

险；与结构性减税政策相结合，积极推进加速折旧；治理产能过剩，推动产业结构调整等等。

中长期，则应把有利于稳增长、调结构、促转型的重大改革放在优先位置。推动以破除行政性垄断、促进竞争为重点的基础产业领域改革，提高非贸易部门的效率；围绕降低企业综合成本，推动土地、金融、流通、知识产权保护等领域改革，增强企业盈利能力，促进企业转型升级；加快服务业的对内、对外开放，破除各种隐性壁垒，形成平等进入、公平竞争的市场环境；适当提高中央政府债务占 GDP 的比重和当年财政赤字率，利用中央政府的负债潜力，加大社会公共服务设施建设，缓解地方政府和企业现实的债务压力。

十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度。去年4月和今年1月，习近平总书记两次对智库建设和国务院发展研究中心的工作作出重要批示，明确指出智库是国家软实力的重要组成部分，要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式；要求我们要紧紧围绕推进全面深化改革等重大任务，不断增强综合研判和战略谋划能力，提高决策咨询服务质量和水平。

国务院发展研究中心作为直接为党中央、国务院重大决策提供研究咨询服务的智库机构，在过去一年中，紧紧围绕中央的工作中心，牢牢把握为中央决策服务的根本方向，立足全局、突出重点、发挥优势、创新体制，以深入开展党的群众路线教育实践活动为契机，以全面推进“一流智库”建设为抓手，以提高政策咨询研究的

质量和水平为重点,坚持中长期重大课题研究与当前经济社会发展热点难点问题研究相结合,完成了一批具有较高政策价值和较大社会影响力的研究成果,推动形成了一系列经济社会发展新政策新举措,为中央决策服务取得了新成绩。

“国务院发展研究中心研究丛书”迄今已是连续第五年出版。五年来,我们获得了各级领导同志和社会各界读者的热情关注与支持。特别是去年的丛书出版后,受到国务院领导同志的高度肯定。这是对我们继续做好工作的重要鼓励与鞭策。

今年的“国务院发展研究中心研究丛书”共16部著作。其中:《追赶接力:从数量扩张到质量提升》是国务院发展研究中心2013~2014年度的重大研究课题报告,深入分析了中国经济增长方式的转变路径与方法;《中国新型城镇化:道路、模式和政策》、《从城乡二元到城乡一体:我国城乡二元体制的突出矛盾与未来走向》等10部,是国务院发展研究中心各研究部(所)的重点课题研究报告;此外,还有《中国电子商务的发展趋势与政策创新》等5部优秀招标课题研究报告。

这套丛书是国务院发展研究中心过去一年研究成果的优秀代表,但其中可能还存在着种种不足。衷心期望社会各界提出宝贵意见和建议,帮助我们在建设中国特色新型智库、开创政策研究咨询工作新局面、努力为全面深化改革服好务的道路上不断前进,为实现中华民族伟大复兴的中国梦做出新的更大贡献。

2014年8月18日

前 言

Preface

政府采购是各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。建立政府采购制度是市场经济国家强化公共财政支出管理的普遍做法和重要内容，在经济社会发展中具有重要地位和作用。

我国政府采购制度是社会主义市场经济体制改革和积极发挥公共财政职能作用的历史背景下的产物，是现代国家治理体系建设的重要内容。1996年我国先后在上海、深圳、河北等地开始以集中采购为核心的政府采购制度试点，1999年财政部在总结试点经验的基础上，颁布了《政府采购管理暂行办法》，政府采购工作在全国启动。2003年《政府采购法》正式实施，我国政府采购逐步进入依法采购管理轨道，政府采购的地位和作用日益突出，政府采购工作取得显著成效。

《政府采购法》实施十年来，我国政府采购面对的国际国内环境，发生了以下许多重大变化：十八届三中全会《决定》明确提出

加快加入世界贸易组织《政府采购协定》(GPA)新议题谈判、推广政府购买服务、电子采购新技术发展带来的影响,以及随着我国政府采购规模快速增长和公共财政体制改革的推进,实现政府采购政策功能的要求等,都对政府采购制度改革提出了新要求。我国政府采购由此将进入一个新阶段,政府采购制度改革进入新时期。

为了正确评估我国政府采购制度实施以来的成效,全面了解当前政府采购制度与运行机制存在的突出矛盾和重大问题,适应政府采购新时期新要求,进一步完善政府采购制度体系与运营机制,推动政府采购法律法规完善进程和政策调整,2013年国务院发展研究中心立项开展“完善政府采购制度与运行机制研究”重大课题,由国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所(以下简称“公管所”)具体承担完成。

课题研究和成果主要有以下特点:注重贯彻三中全会《决定》精神;注重政府采购阶段性变化特征,在总结《政府采购法》实施十年基础上前进;注重政府采购制度宏观架构的顶层设计;注重发现和解决重大问题,以问题导向为出发点;注重研究方案符合国情具有可操作性;在研究方法上,注重深入实际调查研究,广泛搜集国外相关资料;注重问卷调查分析。课题组研究过程中,将所发现的重大问题和研究意见及时上报,得到国务院领导的重视和批示。

本报告按照“抓紧解决老问题、逐步实现新目标”两条主线,深入研究了新阶段我国政府采购的功能、定位、目标和主要原则;提出了完善我国政府采购管理体制和运行机制的改革框架和思路;研究了完善监督考核机制、采购预算管理、供应商管理、信息化建设若干保障机制问题;以及国外可资借鉴的经验;本报告根据我国

政府采购新阶段、新形势的要求,建议尽快修改《政府采购法》等。

本研究形成了一个总报告、十个专题报告。总报告及执笔人是“完善我国政府采购制度与运行机制研究报告”(李国强)。十个专题报告及执笔人分别是:政府采购的主要成效和问题(袁东明);政府采购的功能、定位和目标(王雄军);调整和完善政府采购管理体制(王雄军);完善我国政府采购的监督考核机制(黄斌);我国政府采购的若干保障机制(杨晓东、刘如菲);我国政府采购发挥政策功能的制度要求(袁东明);加入GPA对中国的影响和应对建议(王怀宇);国外政府采购发展历程中若干重要问题及启示(宗芳宇);政府采购的法律体系建设,建议尽快修改《政府采购法》(王怀宇);完善政府采购制度体系与运行机制问卷调查报告(宋侑珈)。本研究成果应该说是一个阶段性成果,许多问题还有待深入研究。本报告由课题组文责自负。

本书作者主要是国务院发展研究中心公管所和中心相关单位研究人员。课题组负责人:王佩亨所长;课题组长:李国强副所长;课题副组长:袁东明处长;课题协调人:陈国堂所长助理、王雄军副研究员;课题组成员:王怀宇、杨晓东、黄斌、宗芳宇、刘如菲、宋侑珈、马超群、田甜等。王佩亨所长负责了选题及课题组的组织等工作。李国强副所长负责主持课题研究写作、统稿、审稿等;袁东明处长负责课题研究统筹等;袁东明处长、杨晓东博士负责问卷设计的主要工作;陈国堂所长助理负责协调工作等;王雄军参与负责统稿等工作。

本课题研究得到财政部政府采购管理办公室王瑛主任、杜强处

长等同志，海关总署物资装备采购中心肖志刚主任、万荣祥处长等同志的大力支持和热忱帮助。本课题调研安排、问卷设计发放等得到财政部、海关总署的大力支持和帮助。本课题调研得到海关总署物资装备采购中心、国务院发展研究中心行政处、中央国家机关政府采购中心、北京市财政局、北京市朝阳区财政局、中关村政府采购促进中心、上海市财政厅、浙江省财政局、浙江省政府采购中心、深圳市财政厅、深圳市政府采购中心、深圳海关、河南省财政厅等省市、部委相关机构和专家朋友的大力支持。在此对课题研究给予支持和帮助的部门和同志一并谨表诚挚感谢。

李国强

2014年7月1日

目 录

Contents

总报告 完善我国政府采购制度体系与运行机制研究报告	1
一、我国政府采购制度改革取得的进展和成效	1
二、我国政府采购存在的问题及根源	4
三、我国政府采购进入了一个新阶段	7
四、政府采购的总体思路	8
五、完善政府采购管理体制的框架设计	12
六、加快加入 GPA 谈判问题	14
七、“绩效最优”与“物有所值”问题	15
八、建议修改《政府采购法》	16
专题一 我国政府采购的主要成效和问题	18
一、十多年来政府采购取得的主要成效	19
二、存在的主要问题	38
专题二 政府采购的功能、定位和目标	48
一、政府采购的功能、定位和目标	48

二、政府采购的发展历程回顾和发展阶段分析	51
三、西方发达国家政府采购功能、定位和目标的发展历程 和特点	55
四、以“五个适应”统领新阶段的政府采购发展目标 和发展方向	56
五、新阶段政府采购的发展理念、目标和思路	60
专题三 调整和完善政府采购管理体制研究	64
一、政府采购的管理体制初步建立, 制度建设渐成体系	64
二、政府采购管理体制存在的主要问题	66
三、政府采购管理体制建设的国际经验借鉴	72
四、完善政府采购管理体制的理念、思路和建议	78
专题四 完善我国政府采购的监督考核机制	85
一、我国政府采购监督考核机制的执行现状	86
二、当前我国政府采购监督考核机制的问题与原因	90
三、国外政府采购监督考核的经验	98
四、新时期提升我国政府采购监督考核机制的总体思路	105
五、完善我国政府采购监督考核机制的政策建议	106
专题五 我国政府采购的若干保障机制研究	113
一、推动预算规范化, 加强政府采购源头管理	113
二、完善供应商管理, 维护政府采购市场秩序	120
三、推进电子化采购, 保障政府采购公开透明	134

专题六 我国政府采购发挥政策功能的制度要求	146
一、政府采购应该发挥政策功能	147
二、我国政府采购发挥政策功能已取得一定成就	151
三、我国政府采购发挥政策功能存在的问题及其原因	156
四、欧美国家政府采购发挥政策功能的具体做法	163
五、发挥我国政府采购政策功能的建议	171
专题七 加入 GPA 对中国的影响和应对建议	178
一、GPA 主要内容	179
二、加入 GPA 对我国的主要影响	181
三、发达国家加入 GPA 的主要实践	188
四、建议	192
专题八 国外政府采购发展历程中若干重要问题及启示	197
一、国外政府采购发展历程中的若干重要问题	198
二、国外经验对我国深化政府采购体制改革的启示	215
专题九 政府采购的法律体系建设	224
一、政府采购法的发展历程和主要内容	224
二、《政府采购法》存在的重大不足	228
三、《政府采购法》应尽快修改	231
四、修法的几个具体原则和方向	236

专题十 完善政府采购制度体系与运行机制调查报告 … 241

- 一、政府采购制度框架基本建立，但也存在较多问题，
制度体系仍需完善 …………… 241
- 二、政府采购的政策功能逐渐受到重视，但政策功能发挥
仍存在较多障碍 …………… 245
- 三、健全政府采购的制度体系和配套措施 …………… 247
- 四、下一步政府采购的改革重点 …………… 253

附：完善政府采购制度体系与运行机制研究调查问卷

- （采购监管部门卷） …………… 255

参考文献…………… 267