

竞争性装备采购论

张跃东 王锦娜 武文光 于永辉 著



国防工业出版社

National Defense Industry Press

竞争性装备采购论

张跃东 王锦娜 武文光 于永辉 著

国防工业出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书主要从三个方面对竞争性装备采购问题进行研究。一是“市场特点·适用范围”,研究装备市场有何不同于普通商品市场的特点和对开展竞争性装备采购产生的影响、竞争性装备采购分类和方式及其适用条件和环境等基本问题。二是“效率优势·潜在风险”,讨论到底为什么要大力推行竞争性装备采购、竞争性装备采购过程中究竟蕴含哪些风险及应如何发挥竞争性装备采购效率优势和规避风险等问题。三是“市场条件·市场建设”,探讨顺利开展竞争性装备采购需要哪些基本市场条件、我国装备市场建设现状及如何加快竞争性装备市场条件建设等问题。

图书在版编目(CIP)数据

竞争性装备采购论/张跃东等著. —北京:国防工业出版社, 2015. 5

ISBN 978-7-118-10165-2

I. ①竞... II. ①张... III. ①武器装备—采购管理
IV. ①E144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 085589 号

※

国防工业出版社出版发行

(北京市海淀区紫竹院南路 23 号 邮政编码 100048)

北京嘉恒彩色印刷有限责任公司印刷

新华书店经售

*

开本 710 × 1000 1/16 印张 13¼ 字数 179 千字

2015 年 5 月第 1 版第 1 次印刷 印数 1—2000 册 定价 56.00 元

(本书如有印装错误,我社负责调换)

国防书店: (010)88540777

发行邮购: (010)88540776

发行传真: (010)88540755

发行业务: (010)88540717

前 言

竞争是市场经济的灵魂和基本特征之一,是提高经济资源配置和使用效率的有效手段。纵观世界主要国家装备采办制度改革的历程,大力推行竞争性装备采购自始至终被当作基本策略,被当作提高装备建设资源效率和效益、强化装备建设物质技术基础的根本措施之一。尤其是近些年来,随着武器装备研发制造维修保障成本的不断攀升,各主要国家越发强调通过竞争途径减轻巨额装备采办支出的经济压力。

在我国,竞争性装备采购和竞争性装备市场建设实践开始得比较晚、时间比较短,晚于我国市场化经济体制改革,更晚于西方发达国家竞争性装备采购和竞争性装备市场建设实践。目前,我国竞争性装备采购和竞争性装备市场建设实践仍处于摸索阶段,与美、英等西方军事强国相比,竞争性装备采购的范围、程度、质量和效果等都有很大差距,竞争性装备采购市场条件建设仍任重道远。在这样一个摸索阶段,迫切需要理论的指导。然而,在中国,对竞争性装备采购问题的研究是近些年才开始的。由于时间比较短,而且缺乏足够的实践基础,这方面研究在广度、深度、体系性等方面都还有很长的路要走。在此背景下,系统研究竞争性装备采购问题具有特别重要的意义。

本研究立足竞争性装备采购普遍规律,结合我国具体国情和军情,借鉴已有相关研究成果和外国有效的做法,对竞争性装备采购几个主要问题进行相对系统和深入的研究,并针对我国竞争性装备采购和装备市场建设实践中存在的问题,提出加快我国竞争性装备市场建设的举措。一方面,研究成果对相关部门科学决策具有一定的参考价值,进而有利于我军装备建设又好又快发展;另一方面,可以深化和拓展理论研究,完善和丰富相关理论。

在本书撰写中,德高望重的国防大学马克思主义教研部原主任、中国国

防经济学开拓者之一库桂生将军给予了无私的指导,中国人民解放军装备学院装备采办系白海威主任对书稿提出了有价值的参考意见,海军装备部天津军事代表局高级会计师宫世贵、总装备部工程兵军事代表局贾志欣、装备学院研究生艾希平做了一定的工作。

在本书撰写过程中,作者参考了大量国内外相关研究成果,从中得到了启示并借鉴了其中一些有益的观点。除书后列出的参考文献外,还有一些恕不一一列出。在此,对相关研究人员一并表示诚挚的谢意。

竞争性装备采购是一个复杂的命题,不仅涉及经济因素,更涉及装备建设物质技术基础、国家军事安全、装备建设长远发展等非经济因素,需要宏观、中观和微观层面的改革,需要生产力和生产关系、经济基础和上层建筑的调整。由于各种客观和主观因素限制,尽管本书从构思到最终付梓反复修改,但难免有不当甚至是错误之处,恳请读者不吝赐教。

作者

于中国人民解放军装备学院

2015年3月1日

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景和意义	1
1.1.1 研究背景	1
1.1.2 研究意义	2
1.2 相关概念界定	3
1.2.1 装备采购和竞争性装备采购	3
1.2.2 装备市场和竞争性装备市场	4
1.3 内容体系	5

第一篇 市场特点·适用范围

第 2 章 装备市场特点及其对竞争性装备采购的影响	8
2.1 装备市场特点	8
2.1.1 主体市场势力较大	8
2.1.2 市场进入壁垒较高	11
2.1.3 装备市场其他特点	13
2.2 装备市场特点对竞争性装备采购的影响	17
2.2.1 影响竞争性装备采购适用范围和程度	17
2.2.2 影响竞争性装备采购方式和方法选择	17
2.2.3 影响竞争性装备采购实施效率和效益	18
第 3 章 竞争性装备采购适用范围	23
3.1 竞争性装备采购分类	23
3.1.1 完全竞争采购和不完全竞争采购	23

3.1.2	最终产品竞争采购和中间产品竞争采购	24
3.1.3	一体化竞争采购和分阶段竞争采购	24
3.1.4	传统竞争采购和电子竞争采购	24
3.1.5	集中竞争采购和分散竞争采购	29
3.1.6	国内竞争采购和国际竞争采购	29
3.2	竞争性装备采购方式	29
3.2.1	公开招标	30
3.2.2	邀请招标	34
3.2.3	竞争性谈判	35
3.2.4	询价采购	36
3.2.5	其他方式	37
3.3	竞争性装备采购方式和类型适用	41
3.3.1	影响适用的采购项目因素	41
3.3.2	竞争性装备采购方式适用	42
3.3.3	竞争性装备采购类型适用	48

第二篇 效率优势·潜在风险

第4章	竞争性装备采购效率优势	58
4.1	提高装备采购费效率和效益	58
4.2	提升装备建设资源配置效率	63
4.3	减少供应商 X - 无效率现象	64
4.4	推动武器装备建设军民融合	64
4.5	抑制和减少供应商寻租行为	66
第5章	竞争性装备采购风险(I):特点成因	68
5.1	竞争性装备采购风险内涵和特点	68
5.1.1	竞争性装备采购风险内涵	68
5.1.2	竞争性装备采购风险特点	69
5.2	竞争性装备采购风险一般成因	71

5.2.1	相关主体利益关系复杂	71
5.2.2	相关主体间信息不对称	72
5.2.3	相关主体素质存在缺陷	73
5.2.4	装备采购制度存在缺陷	74
第 6 章	竞争性装备采购风险(Ⅱ):典型风险	77
6.1	竞争性装备采购过度竞争风险	77
6.1.1	过度竞争的概念和表现	77
6.1.2	过度竞争对军方的危害	78
6.1.3	过度竞争发生前提条件	80
6.2	竞争性装备采购串谋风险	83
6.2.1	串谋的概念和表现	83
6.2.2	串谋对军方的危害	84
6.2.3	串谋发生前提条件	86
6.3	竞争性装备采购合谋风险	94
6.3.1	合谋的概念和表现	94
6.3.2	合谋对军方的危害	95
6.3.3	合谋发生前提条件	96
6.4	竞争性装备采购“钓鱼”风险	102
6.4.1	“钓鱼”的概念和表现	102
6.4.2	“钓鱼”对军方的危害	104
6.4.3	“钓鱼”发生前提条件	104
6.5	竞争性装备采购其他风险	105
6.5.1	失密风险	105
6.5.2	供给风险	106
6.5.3	规模经济效率损失风险	106
第 7 章	竞争性装备采购风险(Ⅲ):风险规避	107
7.1	加强装备采购相关信息管理	107
7.1.1	加强对需求和供应商信息管理	107
7.1.2	加强对采购实施情况信息管理	108

7.1.3	加强对装备采购人员信息管理	108
7.2	加强采购人员和供应商素质建设	109
7.2.1	加强采购人员素质建设	109
7.2.2	加强供应商素质建设	111
7.3	优化装备采购管理体制	112
7.3.1	优化装备采购组织体系	113
7.3.2	优化驻厂军事代表制度	113
7.3.3	加大依法依规惩戒力度	114
7.3.4	大力推行项目管理制度	115
7.4	完善竞争性装备采购相关机制	115
7.4.1	完善装备采购竞争机制	115
7.4.2	完善装备采购评价机制	116
7.4.3	完善装备采购监督机制	116
7.4.4	完善装备采购激励机制	117
7.4.5	完善装备价格形成机制	120
7.5	科学开展竞争性装备采购	120
7.5.1	遵循市场竞争一般原则	120
7.5.2	符合装备市场特有规律	121
7.5.3	追求综合效益最大化	121
7.5.4	循序渐进,适时适度	121
7.5.5	顺应全球化发展趋势	122

第三篇 市场条件·市场建设

第8章	竞争性装备采购市场条件	128
8.1	装备市场主体发育成熟	128
8.1.1	装备供给主体发育成熟	128
8.1.2	装备采购主体发育成熟	131
8.2	市场平台适度开放	132

8.3	市场运行规范有序	135
8.4	市场主体地位平等	143
第9章	我国装备市场现状分析	145
9.1	装备市场建设取得的主要进展	145
9.1.1	市场主体逐步成熟	145
9.1.2	市场平台加速开放	148
9.1.3	政策法规日益完善	149
9.1.4	市场主体走向平等	151
9.2	装备市场存在的主要问题	153
9.2.1	市场开放程度低	153
9.2.2	纵向一体程度高	157
9.2.3	供给主体不成熟	158
9.2.4	采购主体不成熟	160
9.2.5	市场秩序不规范	164
第10章	竞争性装备市场建设举措	166
10.1	深化国防科技工业体制改革	166
10.1.1	加快所有制多元化步伐	166
10.1.2	完善现代军工企业制度	168
10.1.3	规范相关政府部门行为	169
10.1.4	优化军工集团公司职能	170
10.1.5	整合装备科研生产能力	177
10.2	创造开放装备市场技术条件	184
10.2.1	开发推广军民通用技术	185
10.2.2	开发推广先进制造技术	185
10.2.3	推动军民技术标准融合	186
10.2.4	加快信息网络平台建设	187
10.3	健全和完善法律法规体系	190
	参考文献	196

第1章 导 论

1.1 研究背景和意义

1.1.1 研究背景

竞争是市场经济的灵魂和基本特征之一,是提高经济资源配置和使用效率的有效手段。纵观世界主要国家装备采办制度改革的历程,大力推行竞争性装备采购自始至终被当作基本策略,是提高装备建设资源效率和效益、强化装备建设物质技术基础的根本措施之一。尤其是近些年来,随着武器装备研发制造维修保障成本的不断攀升,各主要国家越发强调通过竞争途径减轻巨额装备采办支出的经济压力。美国国会于1984年颁布的《合同竞争法》(Competition in Contracting Act)规定政府采购合同的签发必须采用全面、开放的竞争方式。美国国防部要求在装备寿命周期所有阶段开展竞争性采购,在各级装备采办部门建立了竞争倡议人制度,对不采用竞争性采购的项目实行严格的申报审批制度。美国参议院军事委员会颁布的《2009年武器装备采办改革法案》明确要推行装备全寿命周期竞争机制,确保一个项目从研制、部署到退役处理的整个寿命周期内都要有相互竞争的承包商。美国总统奥巴马提出,要把提高好国防采办效益作为美国政府优先解决的问题之一,国防采办合同要通过竞标完成。据统计,美国国防部采办陆海空三军装备中竞争性采购经费比例,目前已超过60%并继续增大,电子信息装备竞争性采购经费比例已超过80%,高级研究项目竞争性采购经费比例已超过90%。英国国防部从1983年开始以竞争为核心的一系列装备采办制度改革,竞争性采购合同金额比例从1980/81财年的36%增加到1995/96财年的83%,目前一直稳定在85%左右。法国武器装备总署明确提出装备“黄金三法则”——竞争法则、主承包商完全责任

法则和一揽子采购法则,把竞争采购列为首条。俄罗斯《俄罗斯联邦国家国防订货法》明确规定:国防订货任务的分配应在平等竞争基础上进行,无论何种所有制形式的单位,经过审查许可后均可成为国防订货任务的承包商。目前,世界主要军事强国均已建立起了比较完整、统一、有序、开放的竞争装备市场。

改革开放之后,为适应市场经济体制改革和装备建设与发展的需要,我国逐步开始了以市场竞争为导向的装备采购制度改革,尤其是进入 21 世纪之后,改革的步伐明显加快。2000 年 8 月,江泽民明确提出要积极适应市场经济的要求,建立和完善以竞争为核心的“四个机制”,努力改变传统军工行业封闭建设和军工科研生产的垄断局面。胡锦涛主持军委工作后,多次强调要积极推进装备采购制度改革,加快建立“四个机制”,大力推行竞争性采购、集中采购和一体化采购。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“健全国防工业体系,完善国防科技协同创新体制,改革国防科研生产管理和武器装备采购体制机制,引导优势民营企业进入军品科研生产和维修领域”。习主席进一步要求:“必须建立公平、公正、公开的竞争环境,充分发挥优势民营企业的作用,引导社会资源有序进入装备建设领域,形成开放式发展的武器装备科研生产新格局。”按照党中央、中央军委和三位军委主席的指示精神,军队和国防科技工业部门积极推进以竞争为核心的装备采购制度改革,开展了一系列竞争性装备采购实践探索活动,并取得了一定的成效。不过,与美、英等西方军事强国相比,我国竞争性装备采购的范围、程度、质量和效果等都有很大的差距,竞争性装备采购市场条件建设仍任重道远,尤其是存在着为了竞争性采购而开展竞争性采购、将手段当成目的盲目开展竞争性采购的倾向。

在此背景下,研究竞争性装备采购问题具有特别重要的意义。

1.1.2 研究意义

1. 理论意义

在我国,对竞争性装备采购问题的研究是近些年才开始的。由于时间比较短,而且缺乏足够的实践基础,这方面研究在广度、深度、体系性等方面都还有很长的路要走。本研究通过对竞争性装备采购几个主要问题进行相对系统和深入的研究,可以在某种程度上深化和拓展研究,完善和丰富相关

理论。

2. 实践意义

在我国,竞争性装备采购和竞争性装备市场建设实践开始得比较晚、时间比较短,晚于我国市场化经济体制改革,更晚于西方发达国家竞争性装备采购和竞争性装备市场建设实践。目前,竞争性装备采购和竞争性装备市场建设实践仍处于摸索阶段。在这样一个摸索阶段,迫切需要理论的指导。本研究立足竞争性装备采购普遍规律,结合我国具体国情和军情,借鉴已有相关研究成果和国外有效的做法,对竞争性装备采购几个基本问题进行研究,并针对我国竞争性装备采购和装备市场建设实践中存在的问题,提出加快我国竞争性装备市场建设的举措。研究成果对相关部门科学决策具有一定的参考价值,进而有利于我军装备建设又好又快发展。

1.2 相关概念界定

1.2.1 装备采购和竞争性装备采购

1. 装备采购

有关装备这一概念的解释有许多。本书所说的装备等同于武器装备,它们具有相同的内涵和外延,采用2011年《中国人民解放军军语》对其所作的定义:“武器装备的简称。用于作战和保障作战及其他军事行动的武器、武器系统、电子信息系统和技术设备、器材等的统称。主要指武装力量编制内的舰艇、飞机、导弹、雷达、坦克、火炮、车辆和工程机械等。分为战斗装备、电子信息装备和保障装备。”^①

装备采购,有广义和狭义之分。广义的装备采购涉及装备整个寿命周期,是指军队装备采购部门以支付货币方式获取装备及其技术和相关服务保障的活动,包括装备预研、研制、购置、维修保障等阶段的采购活动。而狭义的装备采购仅指装备购置,即特指军队选择购买装备的行为。

本书所说的装备采购指广义装备采购。

^① 全军军事术语管理委员会. 中国人民解放军军语[M]. 北京:军事科学出版社,2011,第524页。

2. 竞争性装备采购

竞争性装备采购有广义和狭义之分^①。狭义竞争性装备采购是指包含卖方竞争的装备采购活动,与单一来源采购(卖方垄断)对应。其具体表现形式和分类多种多样,如分散、集中或联合竞争性装备采购,一体化或分阶段竞争性装备采购,最终产品或中间产品竞争性装备采购等。从狭义角度看,推行竞争性装备采购的实质就是通过对传统采购方式进行市场化改革,在装备采购过程中引入和建立卖方竞争机制,在卖方即武器装备供应商之间制造竞争,达到提高装备经济资源效率和效益,进而推动装备建设又好又快发展的目的。

广义的竞争性装备采购是指包含卖方竞争、买方竞争或买卖双方竞争的装备采购活动,主要与计划经济或战时经济条件下指令性计划采购或调拨对应。卖方竞争是指两个或两个以上的装备供应商,为了获得军方订单,围绕特定的装备采购项目进行的竞争。买卖双方竞争是指装备供应商与采购方,为了各自利益最大化,围绕装备价格、质量、交付时间等问题展开的竞争。买方竞争是指同一装备的不同采购方,为了采购到该装备展开的竞争,主要出现在国际装备市场。

我们通常所说的竞争性装备采购,大多是从狭义角度理解的。

本书主要从狭义角度研究与竞争性装备采购问题。

1.2.2 装备市场和竞争性装备市场

1. 装备市场

装备市场是交换武器装备过程中,相关方形成的交换关系的总和。装备市场构成要素包括装备市场客体、装备市场主体、交换场所、装备市场管理者、装备市场中介等。装备市场客体是指用于交换的对象,包括看得见摸

^① 相关文献中,除“竞争性装备采购”外,还有“装备竞争性采购”的提法。有观点认为,竞争性装备采购中的“竞争性”是修饰“采购”的,语义重心落在“采购”二字上,与非竞争性装备采购相对,是指引入卖方竞争的装备采购。也有观点认为,这一提法中,“竞争性”是修饰“装备”的,意思是“适合采用竞争方式采购的装备”的采购。这样解释也未尝不可,因为不适合通过竞争方式获取的装备一般不采用竞争性采购方式获取。本书采用第一种观点,即将“竞争性”看作修饰“采购”,是指引入卖方竞争的装备采购。“装备竞争性采购”与本书所说的“竞争性装备采购”具有同样的内涵和外延,只是表达方式不同而已。

得到的实物对象(如飞机、坦克、舰船等)和看不见摸不到的对象(如无形技术、服务等)。装备市场主体是指买方和卖方^①,买方一般是指政府(军队),卖方是指向政府(军队)出售装备的供应商(也称作装备承研承制单位、军工企业等)。在技术手段落后的传统交易模式下,交换场所一般是一个较为清晰的物理空间。随着现代信息技术尤其是计算机网络技术的不断发展和在装备市场的广泛应用,交换场所呈现出日益虚拟化和模糊化的趋势。市场管理者分为政府组织和非政府组织。现代市场经济条件下,政府管理职能主要是市场宏观管理和调控及行业管理;非政府组织主要是行业协会等,其职能主要是行业管理及向企业和政府(军方)提供服务。装备市场中介是以提供各种中介服务获取利益的经济组织或非盈利机构,主要提供装备市场信息、提供相关培训服务、提供装备交易平台、方便和促成交易等。

2. 竞争性装备市场

竞争性装备市场可分为广义的和狭义的。广义的竞争性装备市场是指具备展开买方竞争、卖方竞争或买卖双方竞争条件的装备市场。狭义的竞争性装备市场是指具备开展狭义竞争性装备采购条件的装备市场,与供应商独家垄断装备市场相对。狭义竞争性装备市场可分为完全竞争、垄断竞争、寡头垄断(竞争)等市场类型。

本书主要从狭义的角度研究竞争性装备市场。

1.3 内容体系

本书主要内容分为三篇。

第一篇“市场特点·适用范围”包括第2章和第3章。第2章“装备市场特点及其对竞争性装备采购的影响”,就装备市场有何不同于普通商品市场的特点及其对开展竞争性装备采购产生的影响等最基本问题进行分析。第3章“竞争性装备采购适用范围”,在前一章基础上,研究竞争性装备采购

^① 市场是商品交换过程中买卖双方形成的交换关系的总和。只要具备用于交换的商品(市场客体)、买方和卖方(市场主体)这三个基本要素,市场就得以形成。政府作为市场的管理者,行业协会等非政府组织作为市场的行业管理者或服务者,虽然对现代市场经济的稳定运行起着不可替代的作用,但不是市场形成的必要条件,因此政府及行业协会等非政府组织不是市场主体。

分类和方式及其适用条件和环境。

第二篇“效率优势·潜在风险”包括第4章、第5章、第6章和第7章。本篇系统研究为什么要大力推行竞争性装备采购、竞争性装备采购过程中究竟蕴含着哪些风险及应如何发挥竞争性装备采购效率优势和规避风险等问题。具体讲,第4章“竞争性装备采购效率优势”,探讨竞争性装备采购可能带来的好处;第5章“竞争性装备采购风险(Ⅰ):特点成因”,探讨竞争性装备采购风险不同于普通商品采购风险的特点及一般成因;第6章“竞争性装备采购风险(Ⅱ):典型风险”,就几种典型的竞争性装备采购风险可能造成的危害及发生机理进行分析;第7章“竞争性装备采购风险(Ⅲ):风险规避”,提出避免风险发生或降低风险发生概率的基本途径。

第三篇“市场条件·市场建设”包括第8章、第9章和第10章。第8章“竞争性装备采购市场条件”,探讨顺利开展竞争性装备采购所需的基本市场条件主要有哪些。第9章“我国装备市场现状分析”,分析我国装备市场建设情况,尤其是市场建设中存在的制约开展竞争性装备采购的问题。第10章“竞争性装备市场建设举措”,针对装备市场建设中存在的问题,瞄准装备市场建设目标,提出竞争性装备市场条件建设的具体措施。

第一篇 市场特点·适用范围

本篇导读

作为社会统一大市场的组成部分,装备市场既有所有市场都具有的共同点,也有不同于其他市场的自身特点,主要是买方独家垄断、卖方市场势力强大、市场进入壁垒高、市场管控力度大、安全利益关联度高、信息不对称现象严重、市场需求不确定性大、市场客体种类繁多且层次复杂、市场结构多样等。这些特点直接或间接地对竞争性装备采购实施产生影响,主要表现为影响竞争性装备采购适用范围和程度、影响竞争性装备采购方式和方法选择、影响竞争性装备采购实施效果。

竞争性装备采购有不同的分类和多种具体方式。依据不同的标准,竞争性装备采购可分为一体化竞争采购和分阶段竞争采购、集中竞争采购和分散竞争采购、完全竞争采购和不完全竞争采购、最终产品竞争采购和中间产品竞争采购、传统竞争采购和电子竞争采购、国内竞争采购和国际竞争采购等。在世界各国竞争性装备采购实践中,所采用的具体方式不尽相同且多种多样和不断发展变化,比较通行的方式主要有公开招标采购、邀请招标采购、竞争性谈判采购、询价采购等。竞争性装备采购每一类型和方式都有着自身的特点、优点和缺点,因此也都有着各自的最佳适用范围。在装备采购中,就某一具体采购项目是否采用竞争性装备采购方式及采取何种竞争性采购类型和方式,除要符合具体的装备市场特点影响外,还必须综合考虑采购项目本身的特点,如保密等级、采购周期、采购金额、需求明确性、供应商数量等。此外,装备的可替代性、通用性、规格和标准统一程度及范围、采购项目风险可控性等都影响竞争性采购类型和方式的适用和选择。