

公共采购研究丛书

中国公共资源 交易管理

——理论、实践及制度创新研究

梁戈敏◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国公共资源 交易管理

——理论、实践及制度创新研究

梁戈敏◎著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共资源交易管理：理论、实践及制度创新研究 /
梁戈敏著. —北京：经济科学出版社，2013. 7

(公共采购研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3554 - 1

I. ①中… II. ①梁… III. ①政府采购制度 - 研究 -
中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 158641 号

责任编辑：段 钢

责任校对：靳玉环

版式设计：齐 杰

责任印制：邱 天

中国公共资源交易管理

——理论、实践及制度创新研究

梁戈敏 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：010 - 88191217 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 11. 75 印张 200000 字

2013 年 7 月第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3554 - 1 定价：45. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

序言一

政府采购等公共领域的资源配置活动历来备受社会关注，2013年中国社会科学院法制蓝皮书指出，八成政府采购价格高于市场平均价。显然这一结论既说明了政府采购存在制度失灵现象，也让我们看到了现实对完善政府采购制度和增强公共资源交易管理的客观要求。

政府采购等公共资源交易活动管理绩效既是一个社会关注度极高的话题，也是政府行政管理的一个新课题，是政府建设的重要内容。增加公共资源交易管理制度供给，关乎法制政府建设、关乎廉洁政府和规范权力运行、关乎降低行政成本的需要、也关乎市场环境建设。近年来，公共资源交易市场建设在一定程度上弥补了上述制度失灵问题。但要从根本上解决政府采购等公共资源交易管理的制度失灵问题，仅仅进行公共资源交易市场建设是不够的，更重要的是进行制度建设乃至制度的创新。

科学的公共资源交易管理的制度创新需要在理论指导下进行，实质上制度创新是一个理论指导下的再实践过程。当前鲜见公共资源交易管理问题作系统研究的专著，无疑，《中国公共资源交易管理——理论、实践及制度创新研究》的出现填补

了这一空白。本书作者对当前政府采购等公共资源交易管理制度缺陷与问题有深刻的了解，同时深谙市场经济理论精髓和公共经济管理原则和方法。《中国公共资源交易管理——理论、实践及制度创新研究》一书应用现代经济学理论、公共管理理论对当前公共资源交易管理的制度环境、制度结构的缺陷和问题进行了比较深入的研究；在处理公共资源交易管理中的政府市场关系、政府市场边界和制度的性质与定位等方面有独到见解。本书将调整政府内部的职权职能关系和权责关系作为公共资源交易管理制度建设的核心内容、将建立权力制衡机制、激励相容机制和监督机制作为制度建设的目标，充分反映出作者准确地把握了公共行政管理的核心要义和公共资源交易管理的内核；本书自觉地将公共资源交易管理制度建设与中央行政体制改革政策导向有机结合，就解决当前公共资源交易管理法律环境的“两法”并行、市场分割、职能冲突和部门冲突和权力寻租问题，提出了整合“两法”及公共资源交易市场建设资源、建立公共采购的制度创新建议，既符合行政体制改革的总体方向和趋势也考虑了现实的情况，合理性与操作性俱强。

特向从事公共资源交易管理改革实践与研究的实务工作者、学者介绍和推荐此书。

张成福

中国人民大学公共管理学院副院长、教授，博士生导师

政府管理与改革研究中心主任

国务院学位委员会第六届学科评议组公共管理组成员

中国行政管理教学研究会副会长

中国行政学会常务理事

中国政治学会常务理事

序言一

中国政策科学学会理事
中国机构与编制学会理事
中央编办多届机构改革顾问

2013 年 7 月 10 日

序言二

为进一步提高党和政府的执政能力与行政效率，有效防止公共消费领域的腐败，树立廉洁、公正的政府形象，适应全球经济一体化和我国将加入 WTO《政府采购协议》（GPA）的竞争形势，根据温家宝等中央领导同志关于“完善政府采购管理体制”的批示意见，从 2008 年 4 月开始，中央财经领导小组办公室联合中纪委、财政部、审计署等相关部门设立了“进一步完善我国政府采购制度”课题组。课题组从制度层面研究如何进一步完善我国政府采购制度，理顺政府采购管理体制，强化政府集中采购体制和政府采购监督机制，探索建立全国统一的公共采购制度，积极推进公共采购信息化建设和统一市场形成，为从源头上抑制腐败和建设阳光政府提供真正有效的制度和措施保障。

五年多来，在中财办领导和各参与单位的指导、支持下，课题组深入开展一系列专题调研，先后选取了来自中央、省、地市的各级政府采购中心共 22 家试点单位，组织实施政府采购制度创新实证调研试点工作，大胆创新、不断探索，取得了一些成效和经验。为更好地适应新时期新形势下经济社会发展的客观需求，贯彻落实十八大“深化行政体制改革、健全权力

运行制约和监督体系”有关精神，进一步深化我国政府采购改革和发展，推进统一规范的公共资源交易市场建设，有必要在认真总结经验的基础上，深刻认识和把握我国政府采购领域中存在的问题和挑战，借鉴发达国家成熟的公共采购实践经验，从国家战略高度，进行公共采购体制创新、制度创新、管理创新、技术创新，确保政府采购公开透明、管理规范、服务高效、技术先进、覆盖全面、有序开放，加快构建既符合国际惯例又具有中国特色的公共采购体系。

正是基于上述改革背景，我们立足于中财办课题组试点研究的工作基础，密切关注我国政府采购改革实践的最新进程，与有关部门共同组织编撰《公共采购研究丛书》。本套丛书将系统总结现阶段我国政府采购领域改革与创新的最新政策、理论研究和改革实践成果，旨在为探索建立中国特色的公共采购体系，深化政府采购体制改革，提供理论依据和实践指导。同时，也希望能为促进实现阳光采购和建设阳光政府的目标，提高政府的公信力和政府执政能力，提供理论支撑和智力支持。

由广西招标投标管理局副局长梁戈敏博士所著的《中国公共资源交易管理——理论、实践及制度创新研究》，列为本丛书之一，是我国公共资源管理研究领域较为系统的首部著作。他长期从事政府采购等公共资源交易管理实务工作及相关管理研究工作，是我国公共采购领域难得的一名知行合一的改革参与者和实践者。该书较为全面地阐述了公共资源交易活动的基本内涵和公共资源管理研究的相关理论，介绍了当前公共资源交易管理的基础制度环境，并全面总结和深刻分析了全国开展的公共资源交易改革实践探索取得的成绩和存在的问题。与此同时，该书结合中外政府公共采购的职权关系比较，从科学发展视角下，提出了公共资源交易管理制度——公共采购制度，以及在当前公共资源交易管理改革中需正确把握的几个关系，

序言二

以期达到本书作者所述的研究目标，最终使公共资源交易管理制度建设服从并服务于我国的政府体制改革和全面建成小康社会的战略目标。

可以这么说，本套丛书的出版，是当前我国政府采购、公共资源交易领域改革实践的重要成果，也是对深化政府采购、公共资源交易改革有益探索。在此，希望能给广大业界人士带来启发和收获，也真诚希望大家能够提出宝贵意见和建议，以便今后进一步修订完善。

程远忠

中国物流与采购联合会副会长

国务院发展研究中心东方公共管理研究所首席研究员

国务院学位委员会“公共管理学科”评议组成员

《公共管理导刊》、《全球采购》杂志社社长

2013年7月于北京

目 录

绪 言	1
第一章 公共资源交易活动的基本内涵	6
一、公共资源交易活动的基本定义	6
(一) 公共资源交易活动的定义及其性质	6
(二) 公共资源交易活动的“两段论”及其含义 ...	13
二、公共资源交易管理制度的基本内涵	16
(一) 公共资源交易中的政府与市场关系	16
(二) 公共资源交易管理制度的性质	20
(三) 公共资源交易管理制度的功能与作用	23
三、公共资源交易市场的基本内涵	25
(一) 市场及市场体系	25
(二) 完善市场体系的基本特征及其意义	26
(三) 公共资源交易市场的定义及其性质	27
第二章 公共资源交易管理研究的相关理论	31
一、公共利益理论主要观点及其政策含义	31
二、委托—代理理论主要观点及其政策含义	33
三、规制俘虏理论主要观点及其政策含义	36

四、寻租理论主要观点及其政策含义	37
五、公共选择理论主要观点及其政策含义	39
六、权力制衡理论主要观点及其政策含义	42
第三章 公共资源交易管理的基础制度环境	44
一、基础法律环境：“两法”并行	45
(一) 财政支出部分由《政府采购法》进行调整	45
(二) 非财政预算支出部分由《招标投标法》	
进行调整	46
二、“两法”中部分条文及概念界定的冲突	47
(一) “两法”的适用范围冲突	47
(二) “两法”规定的监管主体角色冲突	48
(三) “两法”中使用的相关概念界定不一致	48
三、多头管理：治理困境	50
(一) “两法”交叉重叠的管理困境	50
(二) 行业冲突与市场分割	53
四、当前公共资源交易管理法律环境的简要评述	58
第四章 “两法”制度结构缺陷分析	60
一、“两法”价值取向存在误区	60
(一) 《政府采购法》价值取向与公共行政管理	
核心价值不一致	60
(二) 《招标投标法》价值取向模糊，内部逻辑	
缺乏一致性	63
二、治理结构：职权关系与权责关系失衡并存	65
(一) 《政府采购法》：监督与管理兼容一体，	
权力高度集中	65

目 录

(二)《招标投标法》:既“监管不分”又 “管招不分”	67
(三)权责不统一	68
三、执行实施方法:监督缺位成一种常态	70
(一)《政府采购法》:从未形成真正意义 上的集中采购	71
(二)《招标投标法》:执行实施高度分散	75
四、“两法”运行程序缺陷	78
(一)代理机构的自主选择制度与公法逻辑相悖	78
(二)评审专家管理权责失衡、管理粗放	79
(三)执行、管理和监督程序不健全或缺失	81
五、“两法”制度结构性缺陷小结	82
 第五章 全国开展的公共资源交易改革实践	85
一、以建立公共资源交易市场为载体的改革实践	86
(一)公共资源交易市场建设的基本情况	87
(二)公共资源交易市场建设的综合效应分析	92
(三)关于其他公共资源交易市场管理的 改革实践	106
二、“公共采购改革”	107
(一)“公共采购改革”研究和试点工作进展	108
(二)“公共采购改革”效应简要分析	112
 第六章 中外政府公共采购的职权关系比较	115
一、四国政府公共采购职权关系和权责关系的 基本情况	116

(一) 美国政府采购制度	116
(二) 德国政府采购制度	117
(三) 法国政府采购制度	119
(四) 英国政府采购制度	120
二、中外政府(公共)采购的职权关系和 权责关系比较	121

第七章 科学发展视角下的公共资源交易管理制度

制度

一、科学合理的公共资源交易管理制度内涵及其 主要特征	126
(一) 科学合理的公共资源交易管理制度内涵	127
(二) 科学合理的公共资源交易管理制度的 基本特征	128
二、公共资源交易管理改革的科学发展——公共 采购制度	135
(一) 建设“公共采购”的必要性	137
(二) 公共采购制度系统建构的可行性	142
(三) 统一法制的路径选择	145
(四) 公共采购制度系统概要	147

第八章 公共资源交易管理改革中需正确处理 的几个关系

一、如何在改革中正确把握改革中的政府与市场关系	152
(一) 关于公共资源交易市场平台的定义	152

目 录

(二) 关于“交易平台”由政府办 还是市场办的选择	153
(三) 交易执行实施的(政府)集中代理或 市场代理	154
二、正确处理改革中的法理关系和部门职权 冲突问题	156
三、关于公共资源市场服务平台与政务服务 平台的关系	157
四、一个公共资源交易管理改革实践案例及其启示	158
(一) 改革的基本情况	160
(二) 简评	161
参考文献	166
后 记	171

绪 言

世界各国都重视对公共资源配置（交易）活动的管理，一般国际上通常将公共资源配置（交易）活动定义为公共采购（Public Procurement）或政府采购（Government Procurement）。一般认为，世界上主要发达国家的公共采购制度或政府采购制度基本涵盖了所有的公共资源配置（交易）活动。如根据财政部主管的中国政府采购网的资料^①，法国政府采购的调整范围不仅包括政府机构，也包括国有工商企业等所有公共机构的公共合同。而当前我国的政府采购制度无论其内涵还是其外延均小于国际上通行公共采购。根据有关资料数据，2011 年中国政府采购规模为 1.13 万亿元人民币，政府采购规模远远小于欧美发达国家的水平（一般占 GDP 的 10% 以上），按照国际通行政府采购（或公共采购）所定义的范围来估算，我国政府采购

① 中国政府采购网：（2010-8-26）《法国政府采购制度》“法国的政府采购范围十分广泛，不仅包括政府部门所需的物品，还包括了公共工程、公共服务等，所有公共机构发生的公共合同都列入公共采购的范围。纳入政府采购管理的部门，不仅是政府部门，还包括所有的公共部门，如公共交通、公共医疗、公共教育等，同时国有制的工商企业，如铁路运输、供水、电力、邮电等，也要执行政府采购制度。”

规模应该是数倍于 1.13 万亿元人民币，达到 4 万亿元以上。而同年，进入全国公共资源交易市场的公共领域的招标投标活动的交易总额达到 3 万亿元，进入公共资源交易市场的 3 万亿元交易活动有相当大的部分是在《中华人民共和国招标投标法》调整下开展。这表明，当前我国公共领域的资源配置（交易）活动的基本管理现状事实上是《中华人民共和国政府采购法》与《中华人民共和国招标投标法》（以下简称“两法”）并行、共同实施管理。

在公共领域的资源配置（交易）管理的“两法”并行的这一背景条件下，出现了市场机制失灵和政府失灵的情况：高价采购、奢侈采购、“围标串标”、权钱交易等现象不断地被披露出来。国务院发展研究中心东方公共管理研究所首席研究员、中国物流与采购联合会副会长《公共管理导刊》和《全球采购》杂志社社长程远忠研究员指出：“我国公共采购市场是被行政权力和利益关系分割得支离破碎的市场，也是权力寻租和利益博弈的角斗场，是大面积滋生腐败与社会积怨的温床”。^①2013 年，中国社会科学院法制蓝皮书指出超过 80% 的政府采购价格高于市场价格，正是公共资源交易管理众多问题和矛盾的综合反映。

从市场原理角度看，我国的公共资源交易的市场失灵多半是由于政府失灵（即存在制度失灵）所造成的。换句话说，公共资源交易管理的主要矛盾或突出问题是制度失灵或制度功能不全。总体上讲，当前公共资源交易管理制度失灵或制度功能不全的原因主要是：一方面是与基础法律环境的“两法”并行所带来的公共资源交易市场分割、多头管理、监管缺位错位等弊端有关；另一方面是与“两法”的制度系统性和结构性缺陷

^① 程远忠：《公共采购东湖论剑》，载《全球采购》2012 年 11 月刊。

绪 言

所带来的政府与市场边界模糊、内部职权关系及权责关系失衡、权力制衡机制和监督激励机制缺失、权力介入资源配置过程等弊端有关。上述制度失灵的两个方面原因又与以下因素相关：一是基础法律环境问题与公共资源交易管理法制和体制不完善相关；二是“两法”制度系统性和结构性缺陷则与制度建设的理论指导缺失、制度定位模糊、管理逻辑混乱、政府市场关系处理不善相关。所以，实质上公共资源交易管理的制度失灵是公共资源交易管理法制和体制不良与“两法”的制度建设不善（落后）交互作用的结果。

随着我国经济社会发展、公共部门购买支出和资源出让活动日益频繁的新形势、新变化，对增强政府采购等公共资源配置活动管理，降低购买成本、提高配置活动效率及发挥政策功能作用提出了新的要求。无疑，这种要求与当前公共资源交易管理法制和体制不善、与制度建设落后的现状形成了尖锐矛盾。解决这一矛盾的需求，对我国开展公共资源配置相关管理制度的改革来说，是一种内生的动力。近年来，加强公共资源交易市场建设、推动公共采购制度改革不仅成为一种思潮，而且业已形成共识，并已成为各地普遍的行动。以公共资源交易市场建设为代表的制度改革实践在全国不断得到探索和推进，在一定程度上弥补了上述制度功能不足的问题。然而，由于当前各地所推动的市场建设均属于自下而上的一种区域性、自发性改革，是一种实践先于理论的“摸着石头过河”式的改革行动，不同程度地存在：缺乏必要的理论指导，甚至在对公共资源交易市场建设的制度性质尚未认识到位的情况下，开始出现改革动作的情形。理论指导和政策导向的缺位，导致各地公共资源交易管理改革出现了一些新的问题：地方行政法规与国家层面法律的冲突问题、地区内的部门冲突问题、新的集权问题及由此而引发的新的权力制衡缺失问题，以及法律障碍形成的