

完善政府采购制度研究

杨灿明 白志远 等著

经济科学出版社

序

我国政府采购制度，如果从 20 世纪 90 年代中期在地方上试行起算，至今已有十多年了。现在这一制度正面临越来越多的挑战，制度改革和完善已经不容忽视和延迟。在有关此题目的众多学术研究和著述中，呈现在读者面前的这本《完善政府采购制度研究》，是值得一读的学术佳作。这里我想简要谈一下政府采购制度完善的理由和学术研究对政府采购制度完善的重要作用。

加紧改革和完善我国政府采购制度的理由很多，以下两点应当特别提及。

第一，实行政采购制度是我国建立公共财政制度的一部分，这一制度的构建过程至今尚没有完结。1993 年我国宪法规定实行社会主义市场经济以后，为了建设适应社会主义市场经济的公共财政体制，我国先后进行了财政收入制度和财政支出制度的重大改革，政府采购与国库支付和部门预算一起被列为财政支出制度改革的内容。

财政支出是国家财政服务和反映政府职能最为直接的部分。由于体制转型、市场波动以及经济发展方式的转变，我国政府职能一直在进行不断地调整，新的财政支出制度和整个公共财政制度的建立也一直处于探索之中。在

这种背景下，政府采购的制度改革和调整是不可避免的。无论是在财政学理论上还是在法学理论上，我们都没有理由期望这一制度从建立之日起就是完整的、完美的和完善的。相反，只有根据政府职能和财政支出制度的要求不断进行改革，才能使政府采购制度获得正当性。

第二，政府采购法规定的技术性制度条款未必能充分体现我国的特点和发展需求，更不能说是尽善尽美的了。这一判断大致可以从两个方面来分析。

首先，立法参照文本缺乏充分的本土经验基础。联合国国际贸易法委员会 1994 年通过的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》，在我国政府采购法立法时起了一个参照文本的作用。根据该委员会的《指南》，该《示范法》设计了一个极其广泛的适用范围，既适用于各国对采购法和惯例的评价和更新，也适用于拟定立法的参照。由于各国情况差别极大，这样的文件不可能普遍适合于所有国家的具体情况。这样一来，它就只能是一个框架性文件，内容上也就只能是提供最低限度条款。所以把它作为参照文本的局限性是非常明显的。

其次，当时立法所依据的实践经验有局部性和表面性，假设前提也有一定的推测性。我国在 1996~1999 年的试点工作经验对于立法的参考价值非常有限。从制度近似性上说，1999 年财政部发布《政府采购管理暂行办法》以后的经验才是有立法参考价值的。但是该办法实施的时间与政府采购法的起草工作几乎是并行的。政府采购法的起草工作从 1999 年开始，到 2002 年结束。短暂的经验过于表面和分散，不足以支撑制度构建。

从上可见，当时立法所参考的制度文本和本国经验都有极大的局限性，影响了政府采购法的合理性，所以亟待进行修订和完善。

理论研究对于政府采购制度的改革和完善是非常重要的。

政府采购法 2003 年生效后这几年，政府采购制度经历了严峻的实践检验，无论是优点还是缺陷从经验角度来说都已经比较清楚了。但只是经验结论还不足以支持制度的改革和完善，理性的分析和判断，系统和实用的理论更是不可缺少的。只有经验和理论同时具备的时候，我们才能说制度改革的时机真正到来了。过去我们在制度设计上的不足，不能不说与立法前的理论准备不够有关。

现在我们面前的这本《完善政府采购制度研究》，是全面反映近些年来有关政府采购理论研究的重要成果。该书的主要理论观点和分析工具以当代经济科学成果为主，涉及制度变迁、收入分配、国际贸易、财政管理等诸多学术领域。过去我也读过一些这些方面的论著，但是以政府采购制度完善为主题的论述，这本书是最为系统和全面的。我相信这一著作对于我国政府采购制度的改革完善，加深广大公众对政府采购制度的认识和接受，都将发挥极大的作用。我有幸在印行之前读到此作，深受启发，受益良多，我也为能够有机会将这些感受写在这里告诉诸位读者而感到十分荣幸。

于 安

清华大学公共管理学院教授

全国人大财经委政府采购法起草工作顾问

2008 年 11 月 21 日于北京清华园

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究意义	1
一、现实意义	1
二、理论意义	4
第二节 文献述评	6
一、国外政府采购制度介绍	6
二、政府采购及其制度基本概念研究	9
三、政府采购产生与发展研究	10
四、政府采购与财政改革之间关系研究	12
五、政府采购制度功能与经济效应研究	13
六、政府采购效益及其评价研究	16
七、政府采购过程中寻租问题分析	19
八、政府采购现状研究	20
九、完善中国政府采购制度研究	23
第三节 主要研究方法与创新点	25
一、研究方法	25
二、创新点	25
第二章 政府采购制度理论分析	27
第一节 政府采购制度经济学分析	27

一、政府采购经济效应	27
二、政府采购制度效率分析	39
三、政府采购中委托代理分析	46
四、政府采购中寻租分析	54
五、政府采购博弈分析	61
第二节 政府采购制度法学分析	73
一、政府采购制度法律特征	73
二、政府采购法与相关法律关系	75
三、政府采购合同性质	80
四、政府采购国际规制	87
第三节 政府采购制度管理学分析	94
一、新公共管理运动背景下公共部门绩效管理发展	94
二、新公共管理运动对公共部门绩效管理影响	98
三、政府采购制度中绩效管理内容分析	104
四、绩效管理在政府采购制度中构建现实路径	106
 第三章 中国政府采购制度演进	109
第一节 古代社会的政府采购	109
一、政府采购雏形期	109
二、政府采购原始形态	111
第二节 计划经济时期政府采购	112
一、政府采购的高度计划性	112
二、采购信息几乎对称	113
三、寻租动机被约束	113
四、政府采购局限性	114
第三节 转轨过渡时期政府采购	114
一、政府采购处于无序状态	114

二、政府采购制度试点	115
第四节 政府采购制度试点阶段	116
一、制度摸索期：信息效率、激励约束效率依然 较低	116
二、制度初创期：信息效率、激励约束效率开始 初步提高	117
第五节 政府采购制度全面推行阶段	121
一、制度框架基本建立	122
二、政府采购范围和规模不断扩大	128
三、政府采购方式不断丰富完善	133
四、政府采购信息披露增多	137
五、管采基本相互制约	139
六、人员管理更加规范	143
七、节约开支到政策功能发挥转变	145
八、电子化已成为趋势	146
九、政府采购市场开放步伐加快	149
 第四章 中国政府采购制度现状	151
第一节 政府采购资金管理体系不完善	151
一、政府采购资金预算约束力不强	152
二、政府采购资金运作效益低下	153
三、政府采购资金结算控管不力	154
第二节 集中采购规模的合理趋势	154
一、集中采购规模占绝对优势的必要性	155
二、中国集中采购存在的问题	158
第三节 政府采购人的优势地位	160
一、政府采购人的权利、义务、责任	160

二、影响优势地位合理利用因素	166
三、采购人优势地位不当利用的后果	173
四、政府采购人员专业水平局限	178
第四节 特色的社会中介代理	183
一、中国特色的政府采购社会中介代理必要性	183
二、社会代理资格认证制度有待完善	186
三、社会代理机构存在的问题	188
第五节 政府采购供应商保护有待加强	192
一、供应商权益受侵,妨碍公平竞争	192
二、地方保护影响公平竞争	193
三、救济机制不完善	196
四、存在歧视或拒绝国货现象	197
五、支持技术创新有局限性	198
第六节 政府采购信息披露问题与根源	198
一、信息披露存在的问题	199
二、问题根源分析	201
第七节 政府采购监督体系现状	205
一、法律、规章冲突影响监督力度	205
二、财政部门监管难以到位	206
三、社会中介代理监督缺位	206
四、缺乏约束评标专家的主体	207
五、供应商监督无法保证	207
六、司法审查进退两难	207
 第五章 借鉴国外政府采购制度	 209
第一节 政府采购制度发展阶段	209
一、补充功能阶段	209

二、经济效率功能阶段	209
三、公共政策功能阶段	211
四、经济效率新趋势阶段	213
第二节 集中采购制度分析	216
一、传统集中采购制度	216
二、现代集中采购	222
三、借鉴分析	224
第三节 采购人权责制度	225
一、采购人权责	225
二、采购人权责实现的基础	228
三、采购人不越权的保障	229
四、借鉴分析	231
第四节 供应商激励保护制度	232
一、保护国内企业发展	232
二、救济机制保护供应商权益	242
三、借鉴分析	248
第五节 信息披露制度分析	251
一、一般形式的信息披露	254
二、有所创新的信息披露	255
三、独特的信息披露	259
四、借鉴分析	263
第六节 监督体系分析	265
一、一般监督体系	265
二、独特的监督体系	273
三、借鉴分析	274
第七节 日趋成熟的电子化采购	275
一、美国政府采购电子化	276

二、韩国政府采购电子化	278
三、日本政府采购电子化	280
四、借鉴分析	280
第八节 政府采购市场开放	281
一、美国政府采购市场开放	281
二、日本政府采购市场开放	282
三、加拿大政府采购市场开放	283
四、墨西哥政府采购市场开放	284
五、开放经验分析	284

第六章 完善适应市场开放的政府采购制度

289

第一节 完善开放性政府采购制度前提	289
一、中外政治体制不同	290
二、政府采购规则不同	292
三、管理体系差距悬殊	296
四、政府采购市场不同	300
第二节 经济发展阶段制约市场开放进程	302
一、经济发展程度横向分析	302
二、经济发展差距纵向分析	306
第三节 正确处理核心目标与政策目标关系	319
一、政策性目标	319
二、合理处理核心目标与政策目标的关系	324
第四节 完善准备阶段制度建议	326
一、完善法律规范体系	326
二、扩大政府集中采购规模	331
三、合理确定采购人权益	340
四、建设社会代理外部管理制度	349

五、保护供应商提高竞争力	353
六、建立统一高效的信息披露制度	357
七、建立有效的监督机制	362
八、反腐倡廉遏制商业贿赂	370
第五节 开放与开拓阶段措施探讨	386
一、政府采购市场正式开放阶段	386
二、开拓国际市场阶段	396
主要参考文献	398
后记	413

第一章

导 论

第一节 研究意义

一、现实意义

中国从 1996 年开始政府采购制度改革工作试点，2003 年《政府采购法》正式实施。几年来，政府采购制度改革在全国范围内取得了明显成效，政府采购范围和规模不断扩大，经济效益和社会效益日益显现。但是，改革经验告诉我们，改革越深入，对管理工作的要求就越高越细。当前中国的政府采购制度改革正处于由初创阶段向全面发展阶段转变，依法实施政府采购已成必然之势。无论是财政部门履行管理监督职能，还是采购人、集中采购机构实施具体采购，都面临依法治“采”的新要求。因此，改革开放的深入发展对政府采购制度改革工作提出了新要求。

党的十六届五中全会通过了《国民经济和社会发展“十一五”规划的建议》。《建议》提出了为建设社会主义和谐社会，必须要推动经济结构的调整，转变经济增长方式，提高自主创新能力，节约能源资源，深化财政税收体制改革，调整财政支出结构，加快公共财政体系建设等要求。其中两处提到了政府采购：一是要实施激

励自主创新的政府采购政策；二是要推进政府采购制度改革。这表明，政府采购已不仅是加强支出管理，节约财政资金的制度，还是促进经济社会发展的很重要的政策手段。这就要求我们在完善政府采购制度过程中，要充分运用政府采购制度，促进中国经济模式转变，提高政府行政效率，调控宏观经济，继续发挥政府采购反腐倡廉的重要作用，全面实现政府采购的社会政策功能。这既为全面推进政府采购制度改革工作注入了新的动力，又为加快这项改革和实施政府采购政策功能指明了方向。

中国加入世贸组织之后，与世界经济联系更加紧密。按照入世承诺，中国面临着加入 WTO《政府采购协议》、开放中国政府采购市场的压力。如何应对日益增强的市场开放压力，充分发挥政府采购的政策功能，最大限度地保护和促进国内产业发展，正确处理政府采购市场国际化与国家经济安全的关系，成为政府采购改革面临的一个重大挑战。应对的办法只有一个，就是要加快政府采购制度改革步伐，尽快建立起完善的制度体系和运行机制。

同时，预算体制改革、国库集中支付制度改革的深入推进，特别是中国加入 WTO 后要履行有关承诺，其改革的环境和形势与政府采购制度建立之初相比发生了很大变化，对政府采购工作提出了新的、更高的要求，改革和制度创新的任务更加艰巨。

虽然经过十年的探索，中国政府采购制度改革取得了一定成效，但是，由于政府采购制度的不完善与法律、法规的不统一，导致中国政府采购存在市场还较为混乱、监督管理还不够有力、财政资金使用效率还不太高等问题；而且中国政府采购市场开放的时间在逼近，民族企业竞争力却难以与发达国家相比。政府采购中的问题，对经济持续发展将产生严重的阻碍。

一是财政资金使用效率不高。由于法律和规章的冲突和缺位、操作细则不规范、监督缺乏协调和力度不到位以及采购人的权利过大，在采购过程中采购人不按法规披露采购信息，信息发布混乱而且不透明；谋求部门和个人利益最大化，设租寻租，致使采购货物

和服务、工程等没有达到物美价廉的目的，甚至购买价格高于市场的平均价格，不利于资源的合理配置和生产技术、服务水平的提高以及产业结构的升级，妨碍了质量、价格、技术、服务等效能竞争手段作用的发挥，造成了国家财政资金使用效益低下。

二是影响政府采购市场的统一。政府采购使用纳税人的资金，为了使本地纳税人利益不因经济外部化而受侵蚀，或者为了本地政府的业绩，保护本地供应商的利益，要么使外地供应商无法及时、准确地获得政府采购信息，要么抬高供应商要求条件，有目标地设定标的，使外地供应商没有入围或中标的机会。因此，地方保护主义分裂了政府采购市场，破坏了公平竞争，导致了行政对市场的不当干预，不但影响了市场机制和经济的有效运行，扰乱了投资环境，而且严重败坏了社会道德和行业风气，破坏了政府采购的形象，甚至损害党和国家的形象和威望，影响全局经济的协调发展，不利于社会主义和谐社会的建设，从长远上制约了经济的发展。

三是影响政府采购政策功能发挥。由于采购当事人权益划分不合理或者不明确，在部门利益或个人利益的驱使下，集中采购规模被缩小和分割，使政府采购规模效应和示范效应被减弱，无法充分发挥政府采购政策功效。国货标准缺乏统一和权威，致使国内政府采购市场流失，保护和扶持国内企业政策功能无法实现。应当看到，我们对政府采购政策功能意义的认识，还没有真正落实到实际工作中。至今，相关政策和法规还没有出台。例如，《政府采购法》中强调了保护中小企业，但是，有关问题并没有通过规章制度落实到政府采购日常操作程序中。

四是开放政府采购市场压力巨大。中国属于新兴市场经济国家，民族企业的竞争力先天不足，而中国政府采购制度实施历史不长，经验不足，但是中国政府采购市场即将面临开放。国内企业的竞争力无法与市场经济国家企业相比，非关税壁垒的消除使中国民族企业将会受到很大的冲击。探讨如何支持技术创新和如何开放政府采购市场，使民族企业在开放中成长并壮大，是很重要的课

题。开放的市场将面临更多的国家经济安全的考验。在世界经济一体化条件下运用国际规则保护国家利益,是我们迫切需要研究的问题。

世界上多数国家都非常重视政府采购中的政治和政策问题。为了使政府采购功能的作用得到充分发挥,有些国家制定了更为详细的专门法律法规,成为政府采购法规的配套部分,使政府采购真正成为调节宏观经济、维护国内市场秩序的一个有力杠杆。当然,这些政策同时也成为限制外国产品和企业进入的一个有效工具。从中我们可以看出,政府采购功能发挥得越好,国家经济越有保障。换句话说,政府采购功能发挥得越好,国家经济就越安全。

政府采购制度在市场经济国家已经有 200 多年的历史,而直到最近几年,中国逐步实行市场经济体制后,才开始效仿国外的经验建立政府采购的法律体制。我们应当清醒地意识到,中国的政府采购无论是法规还是具体操作方面都存在很大的不足,主要表现在立法、管理监督机制、集中采购规模、采购人权利以及供应商保护等方面。由于政府采购制度的不完善带来了实际采购活动及经济、安全等方面严重的问题,在此背景下研究政府采购制度,吸取发达国家的经验,并以此来完善中国政府采购制度,使政府采购发挥其应有的作用和功能,同时,知己知彼,使本国经济在政府采购市场开放中实现双赢,都有着重要的意义。

二、理论意义

近年来,学术界从不同的角度对政府采购及其制度进行了研究。这些研究成果对完善中国政府采购制度,推进中国政府采购改革起到了积极的作用。伴随着中国政府采购改革实践的逐步推进,对政府采购的研究也逐步地深化。

政府采购对中国来说由来已久,但作为一项制度,对其进行专门的研究则是近几年的事情。最初是对中国政府采购的概念进行界

定,逐步演进到对采购制度改革意义及作用的讨论,后来又对政府采购中存在的问题、政府采购与公共财政、财政效率之间的关系、政府采购功能和经济效应以及政府采购过程中的寻租行为进行了大量的研究,在研究过程中,许多学者介绍了国外发达国家政府采购的成功经验并借鉴了这些经验。

从目前研究的总体情况来看主要存在以下几个方面的问题:(1)对国外政府采购的研究侧重于采购思想的介绍和有关法律条文及协议范本的描述,没有研究中外政府采购制度存在、发展的前提;(2)对政府采购的现状及问题的研究侧重于现象的概括,没有研究深层次的原因,也就是理论研究和采购部门实践相割裂;(3)对政府采购当事人的研究主要侧重于制度中如何防范寻租问题,没有系统分析当事人的合理权益和理性的选择;(4)以前研究中缺乏对政府采购信息披露问题的探讨,特别是没有对政府采购信息披露存在问题的深层次根源进行研究。

对于以上这些问题,本书在有关章节进行了较为深入的理论分析,它对政府采购研究的理论贡献在于:

一是丰富了制度变迁理论的外延研究。制度变迁理论告诉我们,根据政府采购制度的特点以及由于政府采购制度中存在需要不断发展的因素,推进政府采购制度的改革和创新最好的方式是由中央政府采取强制性措施,从而保证政府采购制度的合理实施和改革。

二是利用了相关经济学原理和理论对政府采购制度中的各种影响进行了规范分析。政府采购制度的实施涉及社会的方方面面,任何一项采购措施都会对经济主体和当事人产生诸多影响,因此对它的影响进行分析是十分必要的。

三是丰富了政府采购中当事人权益理论的研究。由于加入《政府采购协议》对中国政府采购的影响,是通过改变政府采购当事人的权益来实现的,针对中国政府采购当事人权益的理论研究较为薄弱的现状,本书丰富了对政府采购当事人权益的理论分析。

四是从理论角度分析了政府采购国际化的原因。运用新国际贸易理论分析政府采购,解释了市场经济发达国家极力谋求消除非关税贸易壁垒,积极打开国际政府采购市场的动因,以及中国政府采购市场将要开放的必然趋势。

五是扩展了财政收入再分配的政策工具。政府采购行为中政府通过制定采购政策偏向于对本国中小企业的采购、高新技术产业的采购,可以改变利益分配的格局,从而达到收入再分配的目的。这种做法在很多时候也有利于本国企业的壮大和产业结构的调整以及经济的持续发展。

第二节 文献述评

随着中国市场化改革的逐步深入和公共财政框架的逐步建立,公共支出的效率备受关注,而推进政府采购改革不仅是提高公共支出效率的重要举措之一,而且政府采购的公共政策功能对于经济结构的调整与发展有着重要的作用。因此,中国借鉴市场经济国家经验,建立了现代政府采购制度。近年来,中国学者从不同的视角,采用不同的方法对政府采购及其制度进行了研究。

一、国外政府采购制度介绍

许多学者采用比较研究方法,借鉴其他国家的做法,提出建立和完善中国政府采购制度的建议。刘尚希、杨铁山(1999)从政府采购目的与原则、采购模式、机构设置、采购方式、争议与仲裁等方面介绍了国外政府采购制度的基本框架。

张瑞萍(2000)认为中国与欧盟面临的相同问题是如何有效消除内部市场障碍;在对外安排上要像欧盟那样有选择地签署双边协议;要注意《政府采购协议》允许发展中国家实行某些特殊措施。