

ZHONGGUO
ZHENGFU CAIGOU
ZHENGCE YANJIU

中国政府采购 政策研究

刘小川 唐东会 著



人民出版社

ZHONGGUO
ZHENGFU CAIGOU
ZHENGCE YANJIU

中国政府采购 政策研究

刘小川 唐东会 著



人民出版社

策 划:张小平

责任编辑:吴焰东

封面设计:肖 辉

图书在版编目(CIP)数据

中国政府采购政策研究/刘小川 唐东会 著. —北京:人民出版社,2009.4
ISBN 978-7-01-007636-2

I. 中… II. ①刘…②唐… III. 政府采购-财政制度-研究-中国
IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 006741 号

中国政府采购政策研究

ZHONGGUO ZHENGFU CAIGOU ZHENGCE YANJIU

刘小川 唐东会 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.25

字数:290 千字 印数:0,001-3,000 册

ISBN 978-7-01-007636-2 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

目 录

第一章 中国政府采购的实践及其总结	1
第一节 政府采购的制度及法规建设 / 1	
第二节 政府采购的组织建设 / 5	
第三节 政府采购实践的业绩 / 8	
第四节 政府采购实践中的问题及分析 / 13	
第二章 政府采购在经济政治生活中的地位与作用	17
第一节 资源配置的政府采购效应分析 / 17	
第二节 经济结构配置的政府采购效应分析 / 26	
第三节 经济增长过程中的政府采购效应分析 / 29	
第四节 保护环境的政府采购效应分析 / 37	
第五节 基于腐败机理分析的政府采购思维 / 69	
第六节 基于保护民族经济的歧视性政府采购效应分析 / 81	
第三章 政府采购政策的一般理论分析	90
第一节 政府采购政策的一般概念 / 90	
第二节 政府采购的政策类型 / 96	
第三节 政府采购政策的原则及其目标 / 98	
第四节 政府采购政策的评估标准 / 104	
第五节 政府采购政策的物质与制度基础 / 112	
第六节 政府采购政策的功能界定 / 114	
第七节 政府采购政策功能实现的理论基础 / 119	
第四章 中国政府采购政策的应用缺陷分析	129
第一节 政府采购体系缺陷分析 / 129	
第二节 政府采购的运行机制缺陷分析 / 135	

第三节	法律法规体系缺陷分析 / 144	
第五章	国外及国际政府采购政策分析	152
第一节	美国政府采购政策 / 153	
第二节	英国政府采购政策 / 176	
第三节	亚太国家的政府采购政策 / 181	
第四节	国际组织的政府采购政策 / 189	
第五节	国际政府采购政策比较及其借鉴 / 202	
第六章	中国政府采购政策的体系定位	210
第一节	政府采购政策体系基础:范围制度的清晰 / 210	
第二节	政府采购政策的目标定位 / 219	
第七章	中国政府采购政策的思路与框架	226
第一节	配合宏观经济良性运行的政府采购政策 / 226	
第二节	促进科技创新的政府采购政策 / 233	
第三节	扶持中小企业发展的政府采购政策 / 245	
第四节	有助于深化对外开放的政府采购政策 / 247	
第五节	反腐倡廉的政府采购政策 / 260	
第六节	保护环境的绿色政府采购政策 / 267	
第七节	政府采购政策的组织模式探讨 / 272	
主要参考文献		283
后记		288

第一章 中国政府采购的实践及其总结

与国外 200 多年的政府采购历史相比,中国政府采购的实践自 2000 年全国推行以来,迄今仅短短 8 年时间。虽然我国的政府采购工作起步较晚,但发展势头十分迅猛,成效十分明显。

第一节 政府采购的制度及法规建设

1995 年我国开始政府采购的试行工作,经过约 7 年的试点,2002 年 6 月 29 日全国人民代表大会通过了《中华人民共和国政府采购法》,政府采购基本法的确立,为我国政府采购的发展奠定了坚实的法制基础。

一、政府采购的制度建设

1995 年上海尝试用国际通行的规则来规范政府采购活动,1998 年试点范围逐步扩大,2000 年试点工作在全国铺开。

我国最早的政府采购案例发生在上海。1994 年上海利用世行贷款引进了一批计算机设备,根据世行的规定,由世行提供援助购买设备时,必须进行公开招标采购,采购贷款实行直接支付制度,即由世行直接将货款支付给供货商。上海市政府由此得到启示,发现采购招标具有省钱的特点。同年上海市财政局提出了试行政府采购的想法,并明确以“抓住重点、各个突破、以点带面、取得实效”为指导原则,以此来加强和优化财政资金支出的管理,提高资金的使用效果。1995 年上海市财政局在卫生系统率先进行了政府采购的试点,规定对于卫生医疗单位经政府批准的立项项目,预计价格在 500 万元以上的,必须要实行公开招标采购,规定竞标的供货方不能少于 3 家;100 万元以上的采购项目,财政也要参与立项、价款支付、验收使用、效益评估等管理过

程。在第一次市胸科医院购买项目时,6家公司参加了竞标,其中报价最高的是65万美元,最低的报价为40万美元,最后成交价为43.5万美元,比医院的预算低13%。

随后,中国的其他一些省市如河北、深圳、重庆等地陆续开始了政府采购的实践。河北省最初在行政部门开展试点工作,通过公开招标,从30多家竞标单位中选出了13家定点单位,省直机关事业单位开会或接待等工作,都必须到定点单位进行采购,之后又逐步扩大采购范围,涉及公务用车、定点维修、加油、保费等多个领域。深圳市财政部门对行政事业单位公用物资的采购实行了公开招标的方式,凡用财政性资金(预算内、预算外、单位事业收入等)购置单台设备超过10万元的,除特殊物资外,一律通过公开招标的方式进行。它们先后对汽车投保、政府公务用车、城市绿化、国土信息管理以及图书馆管理系统等进行了招标,取得了较好效果。1997年1月,通过邀请招标及谈判竞争等方式,选择了两家保险公司,为政府用车提供保险服务,企业的售后服务质量大大提高,政府财政保费节省了20%,金额达400万元。1997年11月,深圳第一次采取招标的方式购买公务用车,实际中标价与市场价格相比节约了7.1%。1998年2月,深圳开始对公用设施实行招标采购,在首次城市绿化工程招标中,300万元的绿化工程,有34家专业公司投标,结果有两家公司以低于底价52%的价格中标,节约财政支出155万元。1997年11月,重庆市首次对市级行政事业单位65辆公务用车采取公开招标的方式,结果成交价比财政预算价低350多万元,节约财政资金20%左右。1999年中央国家机关的政府采购工作也逐步展开,民政部、卫生部、国务院机关事务管理局、国家测绘局、国家税务总局、海关总署等部门开展了政府采购的尝试,国务院机关事务管理局等部门还制定了具体办法。政府采购工作的全面开展,一方面强化了财政支出管理,提高了财政资金使用效益,节减了财政支出;另一方面有效地抑制了腐败,加强了廉政建设,同时初步营造了一个公平交易的市场环境。

根据财政部调查表明,从1995年至1998年年底,全国文教行政财务部门有23个省(区、市)共373个地市(县)开展了政府采购工作。据不完全统计,截至1999年年底,各地共签订采购合同13000多份(1998年为2000份),采购规模约为110.35亿元(1998年约为31亿元),共节约资金14.37亿元,平

均资金节约率为 13.02%。^① 2004 年全国有 36 个省、自治区、直辖市和计划单列市开展了政府采购工作,加上中央部门的政府采购,其总规模达到 1659.4 亿元,采购规模比上年同期增长 64.4%,分别占当年财政支出和 GDP 的 6.7% 和 1.4%,比上年同期分别增长 2 个百分点和 0.4 个百分点,节约预算资金 196.6 亿元,资金节约率为 10.6%。在 36 个地方单位中,有 30 个地区在政府部门内建立了政府采购专门机构,23 个地区颁布了政府采购地方性法规。2003 年地方政府共实现采购规模 1396.6 亿元,占同年地方财政支出的 8.1%,比上年同期增长 77.2%。2003 年中央政府共实现采购规模为 262.8 亿元,占同年中央财政支出的 3.5%,比上年同期增长 18.6%。^②

二、政府采购的法规建设

我国政府采购活动的顺利发展是和相关法律法规的建设分不开的。有关政府采购法规建设基本与我国政府采购的试点过程相对应,即由地方政府先行立法或立规。在地方立法方面,上海市于 1995 年制定了我国第一个《政府采购试行办法》。1999 年 4 月,几经修改正式制定了《上海市政府采购管理办法》、《上海市政府采购管理办法实施细则》、《上海市政府采购招标中介业务资格认定暂行办法》、《上海市政府采购招标投标暂行办法》以及《上海市政府采购合同履约和验收暂行规定》等 5 个相关法规。1998 年深圳市出台了我国第一个政府采购的地方性法规《深圳经济特区政府采购条例》。在各地立法实践的基础上,1999 年我国财政部颁布了《政府采购管理暂行办法》,对政府采购定义、原则、招标程序、管理监督等作了原则性的规定,从而标志着我国政府采购开始走向规范化、普遍化和制度化,大大促进了我国政府采购的立法工作。在财政部《暂行办法》规定的框架内,各地根据自身的特点,开展了较为系统的立法工作。随后,全国有近 30 个地区制定了政府采购的规章和制度,例如,江苏省制定颁布了《江苏省政府采购预算管理办法》等 5 个办法,深圳市颁布了《深圳市政府采购评标委员会评标细则》等 4 个办法。

① 楼继伟:《2000 年全国政府采购工作会议上的讲话》。

② 财政部国库司:《2003 年全国政府采购工作统计分析报告》。

各地根据财政部颁布的《政府采购管理暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》以及《政府采购合同监督暂行办法》等有关规定,普遍加大了建设政府采购制度的力度。2000年年初,财政部有关部门对此进行了调查、统计,其结果说明,政府采购工作已在全国较大规模地开展起来。

各地方已颁布的法规大致可分为5类:一是对政府采购原则框架的规范。主要是各地区以政府令形式发布的政府采购管理条例或办法及其实施细则,对政府采购的范围、方式、管理等方面做出原则性规定。二是对采购主体的规范。如上海、深圳、云南等地区颁布的对招标中介机构资格认定等办法。三是对采购资金的规范。如江苏、上海、深圳、安徽等地制定的政府采购预算管理、政府采购资金财务管理等办法。四是对某些具体采购品目的规范。如深圳市关于政府办公用印刷品进行定点印刷的规定等。五是对政府采购有关工作的规范。如上海市颁布的《政府采购咨询专家管理办法》、《政府采购招标投标暂行办法》,辽宁省关于省直政府采购的《财政厅内部处(室)职责分工暂行规定》等。

与此同时,全国性的政府采购立法工作也在紧锣密鼓地进行,1998年11月九届全国人大常委会第五次会议将制定《政府采购法》列入立法规划。1999年4月依据《中华人民共和国预算法》立法原则,财政部颁布了《政府采购管理暂行办法》。同年7月颁布了《政府采购合同监督暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》和《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》。监察部、财政部、审计署联合发文提出了《关于2000年执行政府采购制度工作的意见》。2002年6月29日全国人民代表大会常务委员会第28次会议正式通过了《中华人民共和国政府采购法》,并于2003年1月1日起实行。

为了保证《中华人民共和国政府采购法》中规定的政府采购政策功能在政府采购实践中顺利执行,2004年财政部和国家发改委印发了《节能产品政府采购实施意见》,并发布了政府采购节能产品清单,规定在技术、服务等指标同等条件下,应当优先采购节能清单所列的节能产品。在政府采购活动中,采购人应当在政府采购招标文件(含谈判文件、询价文件)中载明对产品的节能要求、合格产品的条件和节能产品优先采购的评审标准。2006年财政部发

布了《关于实施促进自主创新政府采购政策的若干意见》,要求构建政府采购自主创新制度体系,重点研究制定了《自主创新产品预算管理办法》、《自主创新产品评标细则》和《自主创新产品政府采购合同管理办法》等,同时对重大建设项目、装备和产品项目采购、政府采购的首购及订购、国货认定标准和采购进口产品等方面的管理办法进行研究。2006 年财政部、国家环保总局还联合印发了《关于环境标志产品政府采购实施的意见》,发布了《环境标志产品政府采购清单》,规定采购人采购的产品属于清单中品目的,在性能、技术、服务等指标同等条件下,应当优先采购清单中的产品。在政府采购活动中,采购人或其委托的采购代理机构应当在政府采购招标文件(含谈判文件、询价文件)中载明对产品(含建材)的环保要求、合格供应商和产品的条件,以及优先采购的评审标准,并要求 2007 年 1 月 1 日起在中央和省级(含计划单列市)预算单位实行,2008 年 1 月 1 日起全面实行。2007 年 4 月,财政部发布了《自主创新的政府采购预算管理办法》、《关于自主创新的政府采购评审办法》和《自主创新的政府采购合同管理办法》3 个文件,力图使政府采购促进自主创新的政策功能发挥落实到实处。

第二节 政府采购的组织建设

按照政府采购的管理和操作两个层面角度分析,我国政府采购的组织结构可以划分为两个系统,即管理组织系统和操作组织系统。

一、政府采购的管理组织系统

政府采购管理组织的基本职能包括:拟定和执行政府采购政策、制定政府采购相关法规以及政府采购计划、行使对政府采购活动的管理和监督。《中华人民共和国政府采购法》第十三条规定:“各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门,依法履行对政府采购活动的监督管理职责。各级人民政府及其他有关部门依法履行与政府采购活动有关的监督管理职责。”所以,行使我国政府采购管理,是以财政部门为主,辅以其他政府部门协助的管理组织体系(见图 1—1)。

财政部具体负责政府采购管理的机构是国库司,其主要管理职能有:

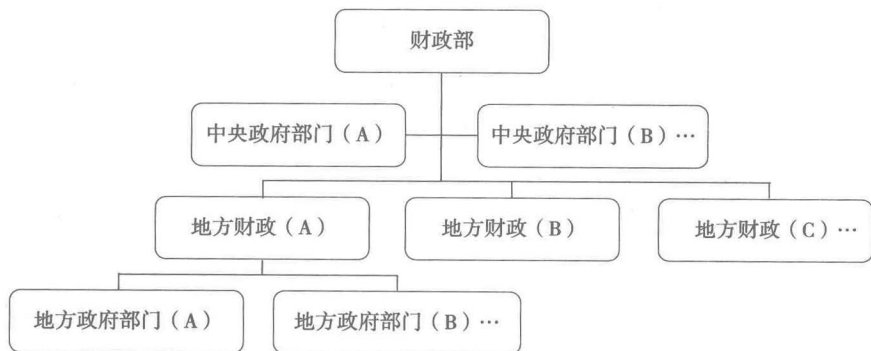


图 1—1 政府采购管理组织结构

- (1) 拟定政府采购法律、法规草案,制定政府采购政策和规章;
- (2) 研究确定政府采购的中长期规划;
- (3) 管理和监督政府采购活动;
- (4) 收集、发布和统计政府采购信息;
- (5) 组织政府采购人员的培训;
- (6) 审批进入中央政府采购市场的供应商资格;
- (7) 审批社会中介机构取得中央政府采购业务的代理资格;
- (8) 确定并调整中央政府集中采购目录和公开招标采购业务的代理资格;
- (9) 编制中央采购机关年度政府采购预算;
- (10) 处理中央政府采购中的投诉事项;
- (11) 办理其他有关政府采购的事务。

地方财政部门具体负责政府采购管理的机构是政府采购处,其主要管理职能有:

- (1) 拟定地方政府采购法规、政策;
- (2) 研究拟定地方政府采购的中长期计划;
- (3) 管理和监督地方政府采购活动;
- (4) 搜集、统计、发布地方政府采购信息;

- (5)组织地方政府采购人员的培训;
- (6)确定并调整地方政府集中采购目录和公开招标范围的限额标准;
- (7)编制地方政府采购机关年度政府采购预算;
- (8)处理地方政府采购中的投诉事宜;
- (9)负责控制地方社会集团购买力的有关工作。

二、政府采购的操作组织系统

我国政府采购的最高管理层是财政部和国防部,省一级财政部门则主要负责制定地方性采购条例。执行层是各级政府部门及其下属的财政部门,具体事务则由政府采购机关操作。我国政府采购活动主体是由三方当事人形成,根据《中华人民共和国政府采购法》第十四条规定:“政府采购当事人是指在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体,包括采购人、供应商和采购代理机构等。”围绕政府采购活动的各当事人组织之间的关系构成了政府采购操作的组织系统(见图1—2)。在政府采购的组织系统中,采购人是指依

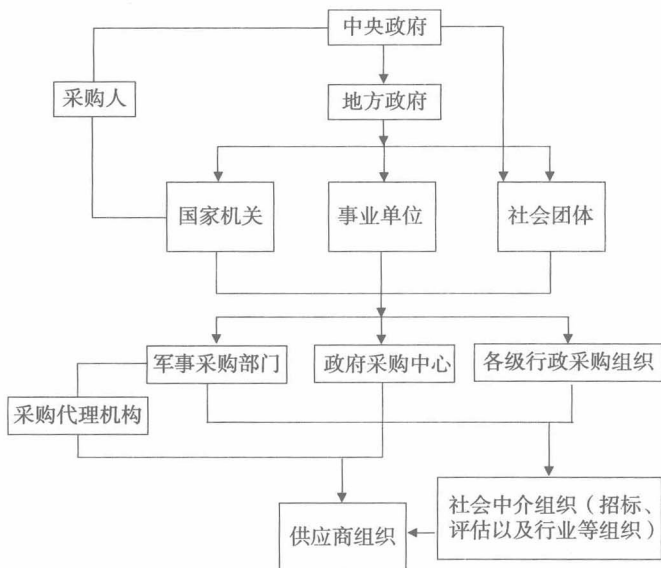


图 1—2 政府采购操作组织结构

法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织,采购代理机构是指根据采购人的委托办理具体采购事宜的组织,供应商是指向采购人提供货物、工程或者服务的法人、其他组织或者自然人。

政府采购操作的核心组织是采购代理机构,各级政府采购中心是我国最主要的政府采购代理机构。除了国防采购和部门的分散采购,绝大部分的政府采购均由各级政府的采购中心负责。根据《中华人民共和国政府采购法》的解释,各级政府采购中心独立于政府部门之外,其性质属于非营利性事业法人,由政府授权,从事各级政府及所属单位交办的大中型工程、货物和服务的集中采购事务。考虑到政府采购有关技术因素的限制,政府采购中心可以委托中介机构从事采购事宜,这种中介机构是具有独立行使政府采购资格的各种采购事务所或有能力从事该业务并经政府采购中心审查认可的其他机构。中介机构必须接受政府采购中心的委托和监督,通过招、投标或其他有效的竞争方式选择合格的供应商推荐给用户。

第三节 政府采购实践的业绩

自 1999 年全国实行基本统一的政府采购制度以来,时间虽然很短,但是发展速度很快,无论是政府采购的规模还是社会经济效益,均有很大的增长和提高,同时政府采购的结构也不断地得到了优化调整。

一、政府采购的规模

虽然我国的政府采购起步比较晚,但发展速度很快。1999 年至 2003 年的五年间,我国政府采购的总额从 131 亿元增加到 1659 亿元,年均增长速度高达 88.6%,节约财政资金共计 457.27 亿元,政府采购额占 GDP 与财政支出的比重提高很快,提高的幅度分别为 3 倍强和近 7 倍(见表 1—1)。我国政府采购规模不断增大,政府采购额与采购节约额呈同步并高速增长,标志着我国政府采购发展的良好势头。政府采购与 GDP 及财政支出的占比指标水平虽然较低,但增长幅度很大,预示着政府采购将在我国政治经济以及社会生活中发挥越来越大的作用(见图 1—3、图 1—4、图 1—5)。

表 1—1 1999 ~ 2005 年政府采购基本数据表

项目 年份	采购额 (亿元)	增长速度 (%)	节约额 (亿元)	增长额 (亿元)	采购额的 GDP 占比 (%)	采购额的财政 支出占比 (%)
1999	131.0	—	14.4	—	0.16	1.00
2000	328.0	150.4	42.5	28.1	0.37	2.06
2001	653.0	99.1	78.0	35.5	0.68	3.45
2002	1009.6	54.6	125.8	47.8	0.99	4.59
2003	1659.4	64.1	196.6	70.8	1.42	6.74
2004	2135.7	29.0	271.2	74.6	2.00	8.00
2005	2927.6	37.1	380.2	109.0	1.60	9.00
合计	8844.3	—	1108.7	—	—	—

资料来源:根据《2005 年全国政府采购工作统计分析报告》、《2004 年全国政府采购工作统计分析报告》、《2003 年全国政府采购工作统计分析报告》、《2002 年全国政府采购工作情况统计分析》、《肖捷副部长在全国政府采购工作会议上的讲话》以及历年的《中国统计年鉴》数据整理。

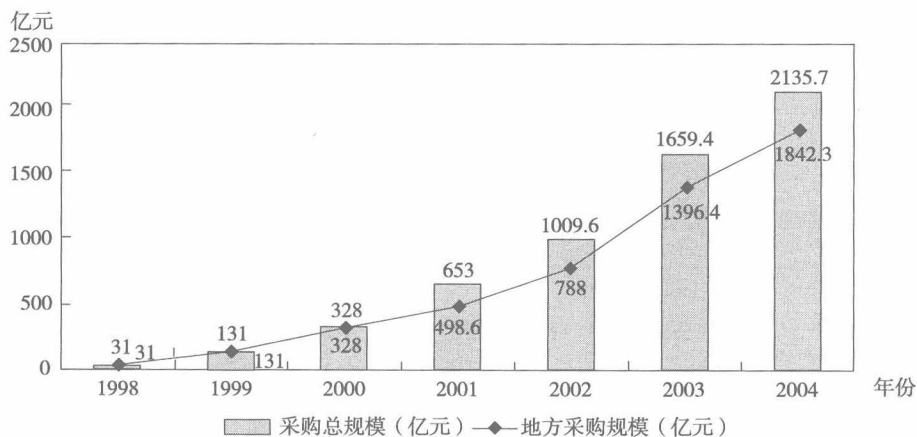


图 1—3 全国政府采购总规模和地方政府采购总规模

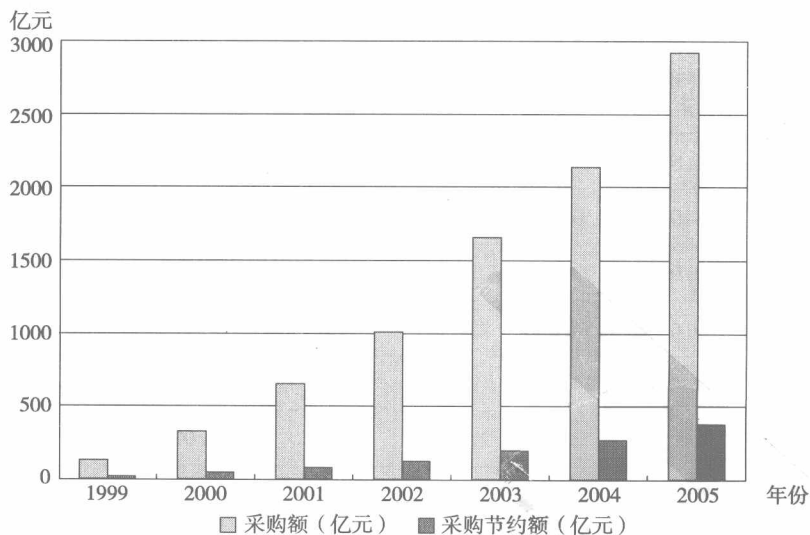


图 1—4 政府采购额度与节约额规模

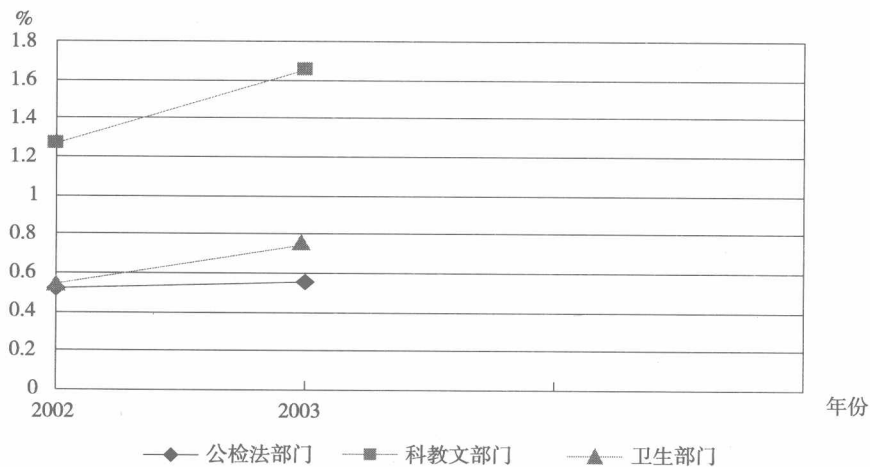


图 1—5 2002 年与 2003 年的宏观政府采购比重

二、政府采购结构

政府采购结构是指不同采购主体、采购形式以及采购机构的采购数量组合,主要有政府采购区划结构、政府采购方式结构、政府采购类型结构和政府

采购行业结构等。无论我们是将政府采购作为财政支出的手段还是执行国家宏观经济政策的工具看待,除了需要一定的数量规模为支撑,而且还要求形成不同层次的政府采购合理结构。近年来,随着政府采购规模的大幅度增长,我国政府采购结构也逐渐趋向合理与有效。表 1—2 是 2002 年和 2003 年的政府采购结构简况,从中可以得到下述几点结论:

表 1—2 政府采购的结构及其比较

年份	项目 指标	采购区划结构		采购方式结构		采购类型结构			采购行业结构		
		中央	地方	集中	分散	货物	工程	服务	公检法	科教文	卫生
2002	规模(亿元)	221.6	788.0	735.3	274.3	626.2	306.2	77.3	116.7	280.0	113.2
	增长(%)	43.4	58.0	70.8	23.2	51.6	62.8	48.1	—	—	—
	比重(%)	21.9	78.1	73.0	27.0	62.0	30.3	7.7	11.6	27.7	11.2
2003	规模(亿元)	262.8	1396.6	1308.2	351.2	897.3	658.3	103.8	138.9	407.1	185.1
	增长(%)	18.6	77.2	77.9	28.0	43.3	115.0	34.3	19.0	45.4	63.5
	比重(%)	15.8	84.2	78.8	21.2	54.4	39.3	6.3	8.4	24.5	11.2
2004	规模(亿元)	293.0	1842.3	1727.5	408.2	1048.7	948.3	138.4	—	—	—
	增长(%)	11.1	31.9	32.1	16.2	16.9	44.1	33.3	—	—	—
	比重(%)	13.7	86.3	81.0	19.0	49.0	44.0	7.0	—	—	—

资料来源:根据中国财政部发布的《2002 年全国政府采购工作情况统计分析》、《2003 年全国政府采购工作统计分析报告》和《2004 年全国政府采购工作统计分析报告》有关数据资料整理。

1. 行政级次规模比结构

中央与地方政府采购的规模比结构日趋合理。比较而言,地方政府采购的发展要快于中央政府采购。从两级政府的采购规模看,虽然均呈两位数的增长,标志着政府采购发展的势头,但地方政府采购的增长明显快于中央的政府采购。尤其在 2003 年,与上年的同比增幅,中央政府采购下降了约 3 个百分点,而地方政府采购增长了 19 个百分点。所以,中央与地方的政府采购比重也出现同趋势的变化,即中央政府采购比重下降(降幅 6 个百分点)、地方政府采购比重上升(升幅 6 个百分点)。以上分析表明,中央政府采购的发展速度慢于地方政府采购的现象,与中央财政支出比的下降基本是呈一致性的。

2. 采购组织方式结构

政府采购的组织方式大体上分为集中采购和分散采购,集中采购呈现为

政府采购的主导方式。近年来,从集中采购和分散采购的增量比来看,集中采购大约要比分散采购的增幅高出近 50 个百分点(2002 年的增幅高出 47.6%, 2003 年的增幅高出约 50%),很明显以集中采购方式的政府采购规模的快速增加,必将会对形成一个规范性较强的政府采购运行机制起到强力的推动作用。再从静态角度观察,集中与分散方式的政府采购比例结构,显然是以集中采购方式为主导,并且呈现集中水平上升的现象,与上年水平相比,2002 年提升了 7 个百分点,2003 年又提升了近 6 个百分点。

3. 采购对象类型结构

一般意义上说,政府采购的类型结构主要是根据财政支出的方向确定的,但是,由于各政府采购类型的技术及管理的客观要求不同,所以现实中的政府采购合同授予计划必须加以综合考虑,即按照货物、工程和劳务采购三类安排。当然政府采购类型结构的合理性标准,除了由采购活动本身的特征要求所致以外,而且还应与对应的采购支出规模相适应。根据政府采购的便利性特征,由高至低的各政府采购类别的规模,应当是按货物、工程、劳务排序。2001 年至 2003 年,我国政府采购类型结构平均为 60:33:7,基本遵循了这一规律。从政府采购各类项目的增长情况而言,虽然增长幅度不同,^①但其规模结构的基本格局没有变化,表明了我国政府采购在高速发展的同时,仍然注重其结构的稳定性。

政府采购的类型结构与财政支出结构相匹配是其合理性的另一个标准,因此需要在估计出财政购买性支出基础上,划分出货物的、劳务以及工程的支出,然后将分别求出的比例指标作为政府采购结构的合理参照标准。由于我国财政支出与政府采购的分类标准不一致,我们只能大致推测出年度的财政购买性支出和财政用于工程类的支出。2002 年我国财政的总支出为 22053.15 亿元,购买性支付大约是 12941.72 亿元^②,其中工程类的财政支出为 4111.36 亿元^③。财政性的工程支出占购买性支出的比重为 31.8%,此值

① 2002 年至 2003 年的平均增长速度为:货物采购 47.3%,工程采购 85%,劳务采购 40.6%。

② 此数据由财政总支出扣除社会保障补助、政策性补贴、国内外债务付息、社会保障基金等转移性支出以及国防支出后的余额构成。

③ 此数据由财政的基本建设支出与挖潜改造支出构成。