

公共资源交易管理

王丛虎 著



公共管理

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中国人民大学“中央高校建设世界一流大学（学科）和特色发展引导专项资金”支持

公共资源交易管理

王丛虎 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公共资源交易管理/王丛虎著. —北京: 经济科学出版社, 2018. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9301 - 5

I. ①公… II. ①王… III. ①政府采购制度 - 监管制度 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 093088 号

责任编辑: 陈昶或

责任校对: 杨海

版式设计: 齐杰

责任印制: 王世伟

公共资源交易管理

王丛虎著

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 28 号 邮编: 100042

总编辑部电话: 010-88191217 发行部电话: 010-88191522

网址: www.lib.shu.edu.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 16.5 印张 290000 字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9301 - 5 定价: 52.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: dbts@esp.com.cn

PREFACE 前言

包括工程建设招投标、政府采购、国有产权交易、土地出让等在内的“公共资源交易”领域发生的变化在全面深化改革的中国看得到、摸得着、感觉得到，实实在在、真真切切。然而，“公共资源交易”如何定位？这倒是值得实践部门和理论学者思考的问题。

从实践上看，公共资源交易是连接公共部门和市场主体最紧密的纽带和桥梁，同时，也是公共部门感知市场、了解市场和把握市场最好的途径，我们可以从不同视角来表达。从理论层面看，公共资源交易既是政府通过市场配置公共资源的具体实现途径，也是政府职能转变和制度创新的表现形式，更是政府契约精神以及合同式治理的标志，我们可以从不同学科寻找到可以对话的理论。

然而，公共资源交易作为一个领域，作为一个社会现象，能够成为一个独立学科的研究对象吗？或者说，公共资源交易管理能够成为一门独立学科吗？“一般而言，一门独立学科的评判标准如下：第一，是否独有话语体系；第二，是否有完整的逻辑体系；第三，是否有明确的研究领域；第四，是否有强烈的实践需求；第五，是否有明确的理论基础。公共资源交易管理具备一门独立学科的所有特质，而且完全可以在一些大学开设这门学科；考虑到公共资源交易的管理属性与应用性，在公共管理一级学科下设置为二级学科更为适当。”^①这也是笔者一直以来希望能介绍给大家的。当然，我只是从公共管理学的角度思考，我们还有很多角度，譬如经济学、法学等都可以考虑将“公共资源交易”作为一个独立学科研究对象。

^① 王丛虎：《公共资源交易管理能够成为一门独立学科？》，载于《中国政府采购》，2017年第2期。

当前，如何实现市场配置资源的决定性作用是一个重要课题。尽管大家都喜欢说：“有形的手”制定规则，“无形的手”配置资源。其实，政府和市场的关系远不是那么简单，行政手段和市场工具也并不总是对立的。多维视角、多元利益、多类工具、多轨并行、协同治理将是公共资源交易领域持续呈现的特征。

CONTENTS 目录

第一章 | 公共资源交易管理概论 / 1

第一节 公共资源交易及管理 / 1

第二节 公共资源交易的产生与发展 / 7

第三节 公共资源交易的性质与意义 / 14

第二章 | 公共资源交易管理的基础理论与基本原则 / 21

第一节 公共资源交易的经济学理论依据 / 22

第二节 公共资源交易管理的管理学理论 / 27

第三节 公共资源交易管理的法学理论 / 39

第四节 公共资源交易管理的原则 / 45

第三章 | 公共资源交易的制度基础与组织运行 / 55

第一节 公共资源交易的制度基础 / 55

第二节 公共资源交易的组织环境 / 64

第三节 公共资源交易的组织运行 / 71

第四章 | 公共资源交易的运行过程 / 84

第一节 公共资源交易的规划 / 84

第二节 公共资源交易项目的实施 / 90

第三节 公共资源交易的合同履行 / 97

第五章 | 公共资源交易的类别与特征 / 116

第一节 政府采购 / 117

- 第二节 工程建设招投标 / 123
- 第三节 经营性土地使用权出让和国有矿业权交易 / 130
- 第四节 国有产权交易 / 136
- 第五节 医疗采购 / 141

第六章 | 公共资源交易的方式与方法 / 146

- 第一节 竞争性招标 / 146
- 第二节 竞争性谈判与竞争性磋商 / 154
- 第三节 拍卖与挂牌 / 163
- 第四节 询价与反拍 / 169
- 第五节 单一来源、定向委托及其他 / 174

第七章 | 公共资源交易的监督 / 187

- 第一节 公共资源交易监督概论 / 188
- 第二节 公共资源交易的信用监督 / 199
- 第三节 公共资源交易绩效监督 / 207

第八章 | 公共资源交易的冲突化解与合作发展 / 216

- 第一节 公共资源交易的纠纷解决 / 216
- 第二节 公共资源交易的法律責任 / 229
- 第三节 公共资源交易的合作发展 / 237

后记 / 254

第一章

公共资源交易管理概论

【导读】

现实中，经常有人问我：公共资源交易管理是否能成为一门学科？公共资源交易管理能否独立成为一门课程？我会反问他：公共管理是一门学科吗？公共管理什么时候才成为一门课程？

任何事物都在发展变化中！任何一门课程或学科的产生与发展都来自实践的需要。公共管理学如此，作为公共管理学科下的一个分支——公共资源交易管理也是如此。几年前，公共资源交易这个概念还是那么陌生，而现在公共资源交易已成为一个热词。二十几年前，公共管理这个概念还刚刚产生，而现在不管是作为学科的公共管理，还是作为研究对象的公共管理已经发展成熟，并正如日中天。为什么？来自现实世界的许多新现象、新问题需要解释和预测。实践推动了知识和理论的产生与发展。当然，不可否认，随着现实世界的不断变迁，原本用于解释或分析的知识或理论又需要不断更新。公共资源交易作为当下的最新实践助推了公共资源交易管理理论研究的产生与发展，而新的理论也必将又反推实践的变革与发展。

本章的内容力图界定这样几个基本问题：什么是公共资源交易、公共资源交易管理？公共资源交易和管理从哪里来，要到哪里去？公共资源交易管理现在在哪里等基本问题。

第一节 公共资源交易及管理

一、公共资源

资源是当下最为流行的词语之一，而至于如何界定资源的定义，则不是一件

容易的事。《辞海》对于资源的解释有三层意思：一是资财的来源。一般指天然的财源；二是一个国家或地区内拥有的物力、财力、人力等物质要素的总称。分为自然资源和社会资源两大类，前者如阳光、空气、水、土地、森林、草原、动物、矿藏等。后者包括人力资源、信息资源以及劳动创造的物质财富；三是用作地名。^① 一般意义上所讲的资源多指有形的资源，如房产资源、水资源、土地资源、矿产资源等等。这些资源按照所归属的主体不同，可以简单分为私有资源和公有资源。私有资源是相对于公有资源而言的，其所属的主体为私人企业、私人个体；公有资源所属的主体有国家、各级政府部门、各人民团体等公共部门。当然，私有资源和公有资源也只是一个相对概念。

公共资源也称公有资源（public common resource），其涵义比较宽泛。最为宽泛的定义如：公共资源是指一切能为人类提供生存、发展、享受的自然物质与自然条件，及其相互作用形成的自然生态环境、人文资源和相关延伸资源。也有较为中观层面的界定，如公共资源是指属于社会的公有公用的生产或生活资料的来源，主要包括社会资源、自然资源和行政资源；^② 开放性的百度网对其定义为：公共资源是指在国家或地区范围内，在法律上不属于个人或私人组织的全部资源（如公路、桥梁、河流、港口、水源、航道、森林、矿藏、空气、阳光、文物古迹、自然景观、文化典籍、科技成果等）^③。

具体到不同的学科背景，公共资源的含义有不同的特征。在经济学中，公共资源被定义为具有公共物品性质的资源，即具有满足效用的不可分割性、消费的非竞争性及收益非排他性的资源；^④ 在法学中，有学者将其定义为一种虚拟的资产，即“为了公共事业更好地满足生产和生活需要而依一定的方式拟制出来的财产利益”；^⑤ 从行政学的角度看，有学者将公共资源界定为“政府掌握和控制的经济资源，它包括政府支出、政府投资形成的资产以及由于社会管理形成的专有权益。它是社会共有的生产或生活资料，包括社会资源、自然资源和行政资源”^⑥。有学者将其定义为“政府所拥有或须经政府有关部门许可的有形资产和

① 《辞海》：上海辞书出版社2002年版，第2273页。

② 吴盛光：《公共资源市场化配置：理论基础、风险分析及路径选择》，载于《中共南宁市委党校学报》，2008年第1期。

③ 词条解释，百度百科。

④ 陈安宁：《公共资源政府管理初论》，载于《资源科学》，1998年第2期。

⑤ 孟勤国：《物权二元结构论》，人民法院出版社2002年版。

⑥ 马壮昌：《建立统一规范的公共资源交易市场》，载于《价格与实践》，2011年第6期。

无形资产的总称,包括土地使用权、公共设施经营权、行业特许经营权和行政许可等资源”;^①还有学者进一步将这种政府层面的公共资源分为两类,一类是基于公益事业,通过行政手段进行的配置,即不需通过交易进行分配的政府资产,如政府公务人员的酬金、公益部门所需的资金、国有土地使用权等;另一类是从市场取得的、用于公共事业的产品(包括工程、货物)和服务所花费的政府财政资金和作为经营性单位生产要素的社会经济资源,如经营性土地使用权、国有资产经营权、国家特许经营权等。^②

从学者们不同的解释中不难看出,目前对于公共资源的界定还难以达成一致意见。但是,就其主体属性而言,所有学科则高度一致,也能达成共识。考虑到公共交易管理实践性特点,我们需要回到具体实践部门的界定中。如2013年3月27日,安徽省合肥市人大常委会通过的《合肥市公共资源交易管理条例》则把公共资源界定为“机关、事业单位和经授权的其他组织拥有、控制或管理的具有专业性、公益性的以及其他关系社会公共利益、公共安全的资产、资金和资源”。《湖北省公共资源招标投标监督管理条例》第2条:“本条例所称公共资源招标投标是指使用国有资金的项目、国家融资的项目、国际组织或者外国政府贷款及援助资金的项目和其他涉及公共安全、公共利益的项目的招标投标活动。”显然,这是从公共资源交易范围的明确性、可操作性出发而进行的定义。综上,我们更倾向于从公共管理的角度界定,即从公共部门使用公共资源层面界定,是指公共部门所拥有或经公共部门授权管理的有形资产和无形资产的总称,包括有形的不动产(建筑物、构筑物)、货物等,无形的服务、土地使用权、公共设施经营权、行业特许经营权和行政许可等资源。

二、公共资源交易

依据《辞海》,交易有两层含义,一是指物物交换。《易·系辞下》:“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所”,即买卖。二是指往来。如《公羊传·宣公十二年》:“君之不令臣,交易为言。”^③不难看出,交易,或

^① 《关于普陀区公共资源开发管理的若干规定》,载于中华产权交易网。

^② 李维存:《设立政府公共资源交易中心的思考——从有形建筑市场设立说开去》,载于《建筑市场与招标投标》,2006年第1期。

^③ 《辞海》:上海辞书出版社2002年版,第812页。

称贸易、交换等，是指买卖双方对有价物品、服务等进行互通有无的行为。它可以是以货币为交易媒介的一种过程，也可以是以物易物的行为。现代的交易是在市场出现之后，才有了市场交易的。由于交易已经有了确切的含义，一般都不会再对“交易”本身做出解释，而是对“交易”附加上了众多的内容，如加上名词，则将“交易”变成一个动词，表达一个过程或行为，权力交易、权钱交易、黑箱交易等等；而加上动词，则交易变成了名词，如交易成本、交易失败、交易成功等等。随着世界范围内实行市场经济的国家越来越多，交易已经成为全球化的问题。

公共资源交易是从交易的对象而进行的分类，区别于私人资源的交易。毫无疑问，有关公共资源的交易是在市场经济出现之后才开始的，在计划经济下，没有交易市场当然也就谈不上公共资源的交易。从公共资源交易的主体层面看，公共资源所进行的买卖问题，既应该包括公共部门与私人部门之间的交易，也包括公共部门之间交易问题。当然，公共资源交易作为一个极具中国特色的名词，我国学者从不同角度给出了不同的解释。蔡小慎、刘存亮从产权交易的视角阐述了公共资源交易的概念，他认为“公共资源交易属于产权交易的新兴领域，指通过非行政指令化的方式，以实现自然资源和社会资源的最优配置为目标，依托市场力量对公共资源进行调节的供给方式”^①。但是，他同样认为公共资源具有公共的属性，在能够交易和可以交易的环节里，都不可避免地存在利益冲突和腐败的风险。在明确了哪些资源属于可交易的公共资源后，预防腐败可以从交易的环节入手。纪杰以重庆市J区政府为例，认为公共资源交易应该通过制度防腐路径解决，采用科技与制度的结合方式，比如建立完善的电子监察系统，通过主观与客观的双向努力改变这一现象^②。此外，考虑到公共资源本身的特性，真正容易产生腐败的是交易行为这一观点，公共资源交易还需要有严密的规则体系支持，规则宽松、自由裁量权大必然会会影响违反交易原则的惩处力度。因此，理解公共资源交易这一概念的重点在于了解什么是交易以及怎么交易才能防止腐败。

从公共资源交易的运行方式视角看，学者和实践领域普遍认同的观点是采用公共资源交易的管理与管办分离的方式进行交易，监督、管理、管办分离并形成

^① 蔡小慎、刘存亮：《公共资源交易领域利益冲突及防治》，载于《学术界》，2012年第3期。

^② 纪杰：《公共资源交易防腐机制新探索——以重庆市J区为例》，载于《中国行政管理》，2013年第7期。

“一委、一办、一中心”等各种公共资源交易的新形式^①。王丛虎则从实证角度描述了公共资源交易，即是将原本各自独立运行的政府采购、医疗采购、工程建设项目招投标、土地使用权出让、国有产权交易等涉及公共资源类交易项目集中到一个平台进行的交易即为公共资源交易^②。

通过以上的文献梳理，学者对公共资源交易的概念尽管切入点不同，但大都围绕着公共性、资源性、交易性。为此，我们认为，公共资源交易的概念应当从三个层面理解：一是公共性，包括公共界限与权利主体问题；二是资源性，包括界定何为公共资源，何为自然资源；三是交易性，包括交易的特点、规律等问题。不可否认，交易的产生原因是由公共物品具有使用上的竞争性决定的，有竞争的交易必然带来各个分散的交易机构降低交易成本的动机，整合成统一的公共资源交易中心则会在促进交易成本降低的同时，实现最大程度的交易公平。

本教材所界定的公共资源交易，是站在公共部门的立场并基于现实进行描述性界定，即包括公共部门对公共资源的购买，如日常我们所提到的政府采购、政府投资或国有性资金投资的建设工程招投标、政府购买服务、医疗采购等；当然也包括公共部门对公共资源的出售行为，如国有土地的招拍挂、矿业权和矿产品出让，国有林权和林产品的出售、国有文化企业（股权、实物、无形资产）权益出售、国有金融资产处置、环境权益的交易，以及其他涉及公众利益、公共安全领域的公共资源的销售行为；还有公共部门的买和卖融合，如我们日常所说的狭义的 PPP 项目就属于这一类。

三、公共资源交易管理

管理是人类社会中最普遍的活动。对于这个最为基本的概念的界定，古今中外的学者们经历了一个漫长的争论过程。早期的管理实践者们从不同的角度出发对管理进行不同的界定。有人从管理的职能出发，认为管理就是为了特定的目的而实现的计划、组织、指挥、协调和控制；有人从管理中的人际关系出发，认为管理就是协调人际关系，激发人的积极性，以达到共同的目标；有人从管理的内容出发，认为管理包括管理主体、管理对象、管理方法和工具、管理的评价、

^① 赵立波、朱艳鑫：《公共资源交易管办分离改革研究》，载于《中国行政管理》，2014年第3期。

^② 王丛虎：《公共资源交易综合行政执法改革的合法性分析——以合肥市公共资源交易综合行政执法改革为例》，载于《中国行政管理》，2015年第5期。

管理的责任等；也有人认为，管理就是决策，包括决策的环境、决策资源、决策主体、决策过程、决策的实现，等等。尽管人们对管理的含义并没有形成绝对统一的看法，但是，我们还是能够找到其共同点，那就是管理是由管理者为了实现特定的目的，在一定的环境中通过调动一定的人力和物力资源而进行的社会实践活动。根据管理所涉及的领域不同，我们把管理分为公共领域的管理和私人领域的管理。公共领域是指涉及到公共生活，代表公共利益，承担着社会公共事务的领域。这一领域要遵循公共生活的规则和制度；私人领域则是相对于公共领域而言，不涉及公共利益，仅局限于私人利益或者某个组织利益问题。公共领域的管理就是公共管理。公共管理属于管理的一种类型，其特点在于公共性，即通过公共权力或者公共资源来对公共领域的事务进行管理或者服务的行为。公共管理作为一项活动或者过程，自有公共领域或者公共事务的时候就存在了。

就公共管理的视角来看，公共资源交易管理显然从属于公共管理，也是属于公共管理之下的分支，并包含在公共资源管理范畴中。为此，公共管理所具有的特征、理论、原则和逻辑体系都可以适用于公共资源交易管理。当然，作为一个特定的领域，公共资源交易管理也有其自身的特点，如交易性、程序性和政策性等等。公共资源交易管理的原则精神贯穿于交易的全过程、全流域和各方面。

公共资源交易活动的载体包括有形的市场和无形的市场两大类，或者说表现为公共资源交易有形平台，即公共资源集中交易的有形场所；还有无形的交易平台，即多个、多类交易的线上交易电子平台。这些平台共同构成的公共资源交易平台体系，它具有多平台层级、电子交易服务信息化系统、场所设施设备、统一的制度规则和完善的监管工具等公共资源交易活动的环境特征。公共资源交易管理则更多关注交易平台或交易市场的公共服务职能定位、电子化的发展方向，以及遵循的开放透明、信息共享、高效便民、守法诚信的运行原则，等等。

互联网时代背景下，公共资源交易管理要充分利用信息网络推进交易电子化，实现全流程透明公开、规范运行。具体说来，公共资源交易的信息化内容包括电子服务系统、电子交易系统、电子监管系统。这三大系统就是要确保公共资源交易项目按照全国或地方统一标准依法进场立项、公开信息、综合评标、专业评审、合同管理和履约验收等一系列活动，并充分利用已有的各类场所资源，为

公共资源交易合法、有序、有效进行提供必要的现场服务设施。^①

第二节 公共资源交易的产生与发展

一、西方公共资源交易的产生与发展

公共资源交易肇始于西方发达国家的政府集中采购制度的实施。我国学者多数认为英国是最早开展政府集中采购活动的国家。英国在 1782 年就成立了国家文具公用局,负责政府部门办公用品的采购。文具公用局后来发展成为物资供应部,专门负责政府各职能部门所需要的物资采购。美国的政府采购起源于自由市场经济时期,完善于现代市场经济时代。美国的政府集中采购最早开始于国防部门。1861 年,美国国会通过法案,要求每一项采购行为至少应该有 3 个投标人参加。1868 年,美国国会又通过了立法,确立了公开招标和公开授予合同额程序。1947 年,美国国会通过了《武装部队采购法》,确立了国防采购的程序和方法,并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局,进而在美国的军事国防领域内实现了集中采购。1949 年,美国国会通过了《联邦财产和行政服务法》。正是通过该部法律,确立了联邦服务总署(General Services Administration,简称 GSA)为联邦政府进行集中采购的权力。法国的政府采购可以追溯到 19 世纪的运河、道路、铁路等重要工程建设。^②

20 世纪中后期西方发达国家的新公共管理运动,则为公共资源交易进一步展开奠定了基础。在美国学者萨瓦斯看来,新公共管理运动的核心就是民营化,即将市场机制引入公共部门的改革中。而另一位美国学者马克·霍哲则总结到,当下的政府改革正沿着两条变革的路径进行:一是高举民营化的大旗,利用民间部门的高效率、低成本的治理方式来提供社会必需的公共服务;另一条是公共部门提出一系列创新方案,以改善政府提供的公共服务,并赢得民众的满意与信任。但是这两个途径都不约而同地指向了民营化的战略。民营化的核心内容就是

^① 参考了江顺龙编著的《公共资源交易知识小问题》白皮书。

^② 王丛虎:《我国政府采购制度研究》,中国戏剧出版社 2006 年版,第 6~17 页。

要建立公私合作伙伴关系 (Public Private Partnerships, PPP)。所要建立的公私伙伴关系包括公共部门与社区伙伴 (公民和志愿者) 关系、公共部门与私营部门伙伴关系、公共部门与非营利组织的伙伴关系等。所以, 作为新公共管理运动的主要标签之一的公私伙伴关系已经成为世界各国政府改革的主要策略。

基础设施领域的公私合作伙伴关系区别于传统的政府采购, 又为政府采购注入了不同于以往的激励机制。这主要表现为, 用一个包括设计、建造和运营维护的一揽子整体合同形式给予了私营部门一定的控制力, 并有利于在基础设施采购活动中引入激励措施, 以提高效率。同时, 在公私伙伴合同的架构下, 公共部门往往把项目超支的风险部分或者全部转移给了私营部门。正是基于公私伙伴关系的一些优势, 一些处在公私伙伴关系前沿的国家, 如英国、澳大利亚等, PPP 模式的应用领域正在发生变化。PPP 从最初的更多集中在经济基础设施, 如道路、高速公路、铁路、桥梁、机场、电力、电信等, 随后逐步推广应用于社会基础设施领域, 如医院、学校、政府办公楼、住宅、供水、污水处理、监狱等; 目前, 公私合作伙伴关系已经在经济服务领域, 如研究开发、技术转移、职业培训、囚犯改造和社会服务领域, 如社区服务、社会福利、安全保障、环境规划、基础教育等所有领域得到了普遍运用。正是由于 PPP、政府购买服务等多种形式的公共资源交易难以用政府采购来概括, 为此西方学者也提出不同的称谓, 如 Public Procurement, Government Procurement, Public Purchasing, Public Acquisition,^① 等等。

二、中国的公共资源交易产生与发展

“公共资源交易”一词来自中国本土, 但不可否认, 政府采购、招标投标制度则借鉴了西方发达国家。所以, 要了解中国的公共资源交易的历史发展过程还需要从政府采购和建设工程招投标谈起。

(一) 政府集中采购的产生与发展

1996 年 10 月, 财政部在广泛深入研究了西方国家公共财政支出管理以及各

^① Jack T Pitzer, Khi V Thai. Introduction to Public Procurement, National Institute of Government Purchasing, Inc. 2009, P. 4.

国政府的采购规则之后，建议将推行政府采购制度作为我国财政支出改革的方向，并于1997年向国务院提出了制定政府采购条例的请示。与此同时，上海市、河北省、深圳市等地先后开展了政府采购试点活动，为推进改革提供了宝贵的实际操作经验。

1998年国务院将“拟定和执行政府采购政策”的职能赋予财政部，迈出了政府采购制度改革的第一步。1999年4月，财政部制定发布了《政府采购管理暂行办法》，这是我国有关政府采购的第一部部门规章，明确了我国政府采购试点的框架体系。自此后我国政府采购范围不断扩大，采购规模由1998年的31亿元扩大到1999年的约130亿元。2000年6月，财政部在国库司内设立了政府采购管理处，负责全国政府采购的管理事务，继续扩大政府采购试点范围和规模，同时注意加强规范化管理建设；2001年我国开始编制政府采购预算并制定政府采购计划，凡是列入政府采购预算的采购项目，都必须按照政府采购计划的要求实行政府采购。在一系列措施的推动下，2002年全国政府采购规模突破了1000亿元，政府采购各项机制不断完善，为全面推行这一制度奠定了坚实基础。^①

2003年1月1日《政府采购法》正式实施，这标志着我国政府采购制度改革进入了全面实施阶段，政府采购制度开始步入法治化、规范化道路，而且政府采购制度体系也正日趋完善。全国政府采购规模和范围不断扩大，资金使用效益不断提高。2009年为了抵御国际经济环境对我国的不利影响，我国出台了旨在扩大内需、促进经济增长的多项措施，这些措施都与政府采购密切相关。2010年1月8日在中央纪委监察部召开的新闻通气会上，中央纪委副书记李玉赋表示政府采购规模不断扩大，政策功能逐步体现。^②随后，我国政府集中采购活动得以长足发展，政府采购规模不断扩大、政府采购的方式不断创新，政府集中采购的政策效果不断凸现，也得到了越来越多人的理解和支持。2015年，国务院颁布了《政府采购法实施条例》，使得政府集中采购的法律体系更加完备。2015年之后，PPP项目成为我国经济发展的新引擎，也成为政府采购的新领域。而我国财政部门在不断强化政府购买服务、政府和社会资本合作等项目的同时，也客观地把我国的政府采购推向了发展的新阶段。

① 参见《政府采购改革历程回顾》，载于《中国政府采购》，2009年第10期。

② 中央纪委监察部召开2009年反腐倡廉工作情况新闻通气会，中华人民共和国监察部网。

（二）招标投标的产生与发展

与政府采购制度并行的招标投标制度也是在 20 世纪末开始进入政府的政策议程的。1984 年国务院颁布暂行规定，提出了改变行政手段分配建设任务，实行招标投标，推行工程招标承包制。与此同时，原城乡建设环境保护部印发了建筑安装工程施工和设计招标投标的试行办法。根据这些规定，各地也相继制定了适合本地区的招标管理办法，开始探索我国的招标投标管理和操作程序；在实践层面，各地在 20 世纪 80 年代中期陆续成立了招标投标的相关机构。当时，招投标实践中基本以议标为主，在纳入招标管理项目当中约 90% 是采用议标方式发包的，工程交易活动比较分散，没有固定场所，这种招标方式很大程度上违背了招标投标的宗旨，不能充分体现竞争机制。

20 世纪 90 年代中后期，全国各地普遍加强了对招标投标的管理工作，也相继出台一系列法规和规章，招标方式已经从以议标为主转变到以邀请招标为主。这一阶段是我国招标投标发展史上最重要的阶段，招标投标制度得到了长足的发展，全国的招标投标管理体系基本形成，为完善我国的招标投标制度打下了坚实的基础。正是在这个基础上，1999 年 8 月 30 日，第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）。《招标投标法》于 2000 年 1 月 1 日正式实施，它标志着我国招标投标的发展进入了全新的历史阶段。

2011 年 12 月 20 日，国务院颁布了《中华人民共和国招标投标法实施条例》，该条例于 2012 年 2 月 1 日起施行。2013 年 2 月 4 日，为了规范电子招标投标活动，促进电子招标投标健康发展，国家发展改革委、工业和信息化部、监察部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部联合制定了《电子招标投标办法》及相关附件，并予以发布，同年 5 月 1 日起施行。

不同于《政府采购法》，《招标投标法》的适用对象为：中华人民共和国境内工程建设项目，即项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等采购；具体如大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目等等。这样，从 20 世纪末至今，我国公共采购一直并行着两套法律法规体系：一个是以国家发展改革委为主导，以《招标投标法》为核心的工程建设项目法律法规体系；一个是以财政部为主导，以