


公共采购评论

马海涛 姜爱华 / 主编

兼外借

中国财经出版传媒集团

 经济科学出版社
Economic Science Press

公共采购评论

马海涛 姜爱华/主编

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

公共采购评论/马海涛, 姜爱华主编. —北京: 经济科学出版社, 2018. 2

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9090 - 8

I. ①公… II. ①马…②姜… III. ①政府采购制度 - 文集 IV. ①F810.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 041635 号

责任编辑: 刘 斌 刘思源

责任校对: 刘 昕

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

公共采购评论

马海涛 姜爱华/主编

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](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 11 印张 220000 字

2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9090 - 8 定价: 36.00 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](mailto:dbts@esp.com.cn))

卷首语

政府采购是建立现代财政制度的主要内容之一，是完善国家治理体系、实现国家治理现代化的重要工具；同时，也是全球化背景下国际交往的重要平台。

我国于20世纪90年代末开始构建现代化政府采购制度。时至今日，无论是政府采购的理论还是实践，都取得了长足发展。理论上，有关政府采购中政府与市场的关系、政府采购的法律属性和政府采购“物有所值”目标等已基本形成共识；实践上，政府采购的规模不断扩大、形式不断创新、制度框架不断完善，在社会经济中的影响越来越广泛，融入全球公共市场开放的步伐也在加快。但与此同时，随着理论和实践的不断深入，新的问题也不断涌现，理论亟待创新，“中国特色”政府采购实践也需要及时总结。政府采购作为一个学科，其跨经济学、管理学、政治学、社会学、法学等的交叉学科属性也日渐凸显。

为了促进中国政府采购学科的进一步发展，推进政府采购理论研究，由中央财经大学财政税务学院、国际关系学院公共市场与政府采购研究所、中国政府采购杂志社联合发起出版《政府采购评论》。《政府采购评论》着眼于政府采购改革实践，着力于解决政府采购实践中的重要理论问题，涵盖“政府采购基本理论”“政府购买服务”“政府采购”“政府与社会资本合作（PPP）模式”“公共资源交易”等研究领域。我们希望，通过《政府采购评论》的出版，能够引领中国政府采购理论研究，推进政府采购实践的科学发展，促进不同学科的思想碰撞，为中国政府采购事业的发展贡献一份微薄之力。

马海涛 姜爱华

目 | 录

Contents

迈上现代治理新台阶的中国政府采购制度

- 回顾与展望 姜爱华 马海涛 (1)
- 公共市场与公共资源交易改革中的风险及安全问题 刘 慧 张睿君 (31)
- 投标报价低于成本的探究与实践 何红锋 徐亚立 (53)
- PPP 项目政府采购中的问题研究 温来成 翟义刚 (69)
- 基于财政风险视角的 PPP 模式采购制度优化 唐祥来 杨 波 李 琳 (79)
- 英国医疗服务采购法研究 曹富国 周 芬 (95)
- 政府公共医疗采购合同的最优路径研究：模型分析与实证检验 刘丁蓉 (110)
- 政府购买公共服务中的组织间管理控制：基于流程观的分析 何 晴 (124)
- 构建基于主体责任的政府向社会力量购买公共服务全过程财政监督机制 杨燕英 (140)
- 治理现代化视角下政府购买涉税服务的标准界定与程序规范 王怡璞 朱婷婷 (156)

迈上现代治理新台阶的中国政府采购制度

——回顾与展望

姜爱华 马海涛*

摘要：我国政府采购制度经过二十多年的发展，框架已基本形成、政府采购范围和规模不断扩大、采购模式与方法体系逐步完善、全链条采购监管体系初步构建、政府采购政策功能逐渐发力以及我国在不断主动融入政府采购领域全球化。但是当前政府采购仍面临诸如顶层设计需完善、采购全链条管理需强化、效率需提高、公开透明需增强、政策功能需提升、监管机制需健全、市场开放需研究以及相关改革需理顺等问题，基于这样的分析，本文基于国家治理视角提出了未来完善我国政府采购制度的具体改革建议。

关键词：政府采购 顶层设计 物有所值 电子化

中图分类号：F8

在构建国家治理体系和推进国家治理能力现代化的背景下，政府采购作为建设现代财政制度的重要内容，是构建国家治理的重要工具之一，也是提升国家治理能力现代化的重要一环。我国于1996年开始政府采购制度改革试点，经过二十多年的发展，从无到有，建立了一套相对完整的政府采购制度和管理体制，推动了政府采购事业的长足发展，促进了财政支出管理的科学化和财政制度建设的现代化。近年来，随着“国家治理”概念的提出，政府采购也逐步迈向现代治理，向具有中国特色的政府采购治理^①转变。政府采购制度设立之初，其主要目标在于“规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益”，政府采购治理体系也主要围绕“程序管理”进行。但随着政府采购制度的发展，政府采购治理理念发生了变化，目标的多元化逐渐显现，治理环境发生了改变，治理手段也在发生变化，治理体系也在逐步做出相应调整。

* 姜爱华：中央财经大学财政税务学院教授、博导；马海涛：中央财经大学副校长、教授、博导。

① 关于“政府采购治理”，目前有两种不同的理解：一种是认为政府采购中存在寻租、腐败等问题，因此需要对政府采购进行治理，如杨燕英、张相林（2011）；另一种观点认为，“政府采购”本身是一种治理工具和治理模式，如黄民锦（2014）。本文采纳第二种观点，并且认为政府采购治理是现代政府治理体系的组成部分，并提出其自身独具体系，涵盖政府采购治理理念、治理目标、治理手段、治理内容等。

本文分析了我国政府采购改革发展取得的成效，分析了当前政府采购制度中存在的问题，在借鉴国际政府采购改革新趋势的基础上，以国家治理的视角对未来完善我国政府采购制度改革提出了对策建议。

一、我国政府采购改革发展取得的主要成效

我国政府采购在短短的二十多年时间里，走过了发达国家政府采购制度 200 多年走过的历程。从制度构建，到落地实施，到效果显现，都得到了飞速发展，其对经济社会的影响也越来越大。这些改革，适应了经济新常态下我国供给侧结构性改革的需要，适应了政府职能转变、“简政放权”的需要，贯彻了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念，也展现了中国作为一个发展中大国主动参与和推动经济全球化的姿态。

（一）政府采购制度框架已初步形成

我国政府采购的立法进程相对较快，从 2002 年《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）颁布至今，仅中央层面专门针对政府采购方面的法律法规就出台了近 60 部，从而已初步形成了以《中华人民共和国政府采购法》为统领，以《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《实施条例》）为支撑，以《政府采购信息公告管理办法》（财政部令第 19 号）、《政府采购供应商投诉处理办法》（财政部令第 20 号）、《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第 74 号）、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）等规章制度为依托，以各级指导性文件为补充的较为完善的政府采购法律制度框架，涵盖了体制机制、程序操作、政策执行、基础管理及监督处罚等各个方面的内容。地方政府也在此框架下结合实际对辖区内的政府采购制度进行了规范。这些法律法规制度有效规范了财政支出行为、维护了政府采购市场交易秩序，奠定了政府采购市场良性发展的基石。与 2000 年颁布的《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）及其相关法律法规相衔接，我国已初步建立了覆盖货物、工程和服务的较为完善的公共采购法律制度框架。

（二）政府采购范围和规模不断扩大

政府采购的对象范围由最初的主要限于货物采购，逐步扩大到了服务以及工程。

货物类采购从通用类货物向专用类货物延伸；服务类采购从传统的专业服务逐步扩展到公共服务、服务外包等新型服务领域；工程类采购开始逐步纳入政府采购管理范围。政府采购的资金范围也明确为“纳入预算管理的资金”^①，而且规定了两种“视同财政性资金”需要进行政府采购的情况^②。

与此相适应，政府采购规模也得到了快速发展，节约资金效果明显。1998年全国政府采购规模为31亿元，到2016年，政府采购规模已经达到了25731.4亿元^③；其占GDP的比重由1998年的0.04%，上升到2016年的3.46%；占财政支出的比重从1998年的0.29%，上升到2016年的13.7%，见表1。特别是，近年来随着政府购买服务改革的推进，服务类采购规模大幅增长。2003年服务类采购规模仅103.8亿元，到2016年同口径增长到4860.8亿元，2015年、2016年增长速度分别为72.9%和45.4%。^④数据显示，我国政府采购规模由2002年的1009亿元增加到2011年1.13万亿元，10年间增长了10倍，累计节约财政资金6600多亿元^⑤，每年政府采购资金节约率都在10%以上^⑥，很好地提高了财政资金的使用效益。

表1 1998~2016年全国政府采购规模情况 单位：亿元

年份	政府采购规模	GDP	财政支出规模	政府采购/GDP (%)	政府采购/财政支出 (%)
1998	31.0	85195.50	10798.18	0.04	0.29
2000	328.0	100280.10	15886.50	0.33	2.06
2001	653.2	110863.10	18902.58	0.59	3.46
2002	1009.6	121717.40	22053.15	0.83	4.58
2003	1659.4	137422.00	24649.95	1.21	6.73

① 2015年出台的《政府采购法实施条例》明确规定：财政性资金是指纳入预算管理的资金。而《中华人民共和国预算法》（2014）中指出，预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。

② 这两种情况包括：以财政性资金作为还款来源的借贷资金；采购项目既使用财政性资金又使用非财政性资金的，且财政性资金与非财政性资金无法分割采购的。

③ 2016年全国采购规模为31089.8亿元，剔除一些地方以政府购买服务方式实施的棚户区改造和轨道交通等工程建设项目相关支出5358.5亿元，全国政府采购同口径规模为25731.4亿元。

④ 财政部网站公开数据。具体网址：http://www.mof.gov.cn/mofhome/guokusi/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201608/t20160811_2385409.html；http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201708/t20170824_2683523.html。

⑤ 《政府采购法颁布10年节约6600亿资金》，载于《中国经济时报》，2012年07月02日。<http://finance.sina.com.cn/roll/20120702/095412453547.shtml>。

⑥ 通过测算，2002~2011年平均节约率为12%左右。另，财政部公开数据显示，2012年政府采购资金节约率为11.7%，2013年资金节约率为10.3%。

续表

年份	政府采购规模	GDP	财政支出规模	政府采购/GDP (%)	政府采购/财政支出 (%)
2004	2135.7	161840.20	28486.89	1.32	7.50
2005	2927.6	187318.90	33930.28	1.56	8.63
2006	3681.0	219438.50	40422.73	1.68	9.11
2007	4660.9	270232.30	49781.35	1.72	9.36
2008	5990.9	319515.50	62592.66	1.87	9.57
2009	7413.2	349081.40	76299.93	2.12	9.72
2010	8420.8	413030.30	89874.16	2.04	9.37
2011	11332.5	489300.60	109247.79	2.32	10.37
2012	13977.7	540367.40	125952.97	2.59	11.10
2013	16381.1	595244.40	140212.10	2.75	11.68
2014	17305.3	643974.00	151785.56	2.69	11.40
2015	21070.5	685505.80	175877.77	3.07	11.98
2016	25731.4	744127.00	187841.00	3.46	13.70

资料来源：1998~2015年各年财政支出和GDP来自《中国统计年鉴》(2016)，政府采购数据来自《中国统计年鉴》和财政部网站，2016年政府采购、财政支出和GDP数据分别来自财政部和国家统计局网站。

(三) 采购模式与方式体系逐步完善

一是从采购模式上看，我国采取了集中采购与分散采购相结合的方式。即列入集中采购目录以内的实行集中采购，不在集中采购目录以内但达到规定限额以上的实行分散采购，这较好地发挥了集中采购的统一性和分散采购的灵活性。其中，集中采购又分为“政府集中采购”和“部门集中采购”两类。表2列示了我国2008年以来不同采购模式所占比重情况。

表2 2008年以来不同采购模式所占比重情况 单位：%

年份	政府集中采购比重	部门集中采购比重	分散采购比重
2008	比上年增长32.6	比上年增长20.8	—
2009	比上年增长26.1	比上年增长22	—
2010	—	—	—
2011	66.5	19.9	13.6
2012	65.2	—	—

续表

年份	政府集中采购比重	部门集中采购比重	分散采购比重
2013	65.5	—	比上年略有上升
2014	84.8		15.2
2015	79.3		20.7
2016	52.9	19.7	27.4

资料来源：财政部公开数据资料，部分年份数据系根据公开资料推断得出，如2014年数据系根据2015年公开资料中提及，“2015年分散采购金额为4365亿元，占全国政府采购规模的比重为20.7%，较上年上升5.5%”。

从实践来看，我国在实施政府采购初期，依托“政府采购中心”这类集中采购代理机构的相对更加规范的集中采购模式被广泛推广，因此集中采购占全部采购金额中的比重呈逐步上升趋势，在2014年集中采购所占比重将近85%，达到峰值。但随着国务院“简政放权”改革的推进，各地政府调整政府集中采购目录，集中采购项目相应减少，相应的，分散采购所占比重逐渐提高。从2015年和2016年看，分散采购所占的比重大幅增加，但即便如此，集中采购占主导地位没有发生改变。

二是针对不同情况设立了多种采购方式，且适用条件越来越清晰。《政府采购法》中规定了公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价五种具体采购方式。同时，法律也规定国务院政府采购监管部门可以规定除此之外的其他采购方式。由于公开招标是政府采购的主要采购方式，为了规范这类采购方式，2004年，在《政府采购法》实施一年后，财政部发布了财政部第18号令《政府采购货物和服务招标投标管理办法》，专门对货物和服务招标投标方式进行了规范。随着非公开招标方式在实践中出现的不规范现象的增多，2013年底，财政部发布了第74号令《政府采购非招标采购方式管理办法》，专门对非招标采购方式进行了比较详细的规定。2014年底，为适应政府购买服务和PPP改革的需要，财政部新增了“竞争性磋商”采购方式。2017年，根据政府采购实践发展，又用第87号令替代了第18号令。多样化的采购方式适应了采购形势发展的需要，健全了政府采购方式体系，规范了政府采购行为。

与“集中采购”所占比重变化趋势一致，在全部政府采购金额中，公开招标所占的份额也经历了一个先升后降的过程，如表3所示。公开招标的比重也基本以2014年为界，经历了先升后降的过程。特别是，2016年以来适应“简政放权”需要，各地大幅提高了公开招标数额标准，公开招标所占比重大幅下降。

表 3

2008 年以来公开招标金额占全部政府采购金额

单位：%

年份	公开招标比重	分散采购比重
2008	71.6	28.4
2009	75.2	24.8
2010	77	23
2011	80.7	19.3
2012	83.8	16.2
2013	83.3	16.7
2014	84.5	15.5
2015	77.9	22.1
2016	64.1	35.9

资料来源：财政部公开数据资料，部分年份数据系根据公开资料推断得出，如 2014 年数据系根据 2015 年公开资料中提及，公开招标“所占比重比上年下降 6.6 个百分点”。

三是从采购手段上看，旨在提高效率的电子化采购方式持续推进。各地政府拓宽电商平台销售渠道，扩大竞争范围，实行全网比价，由采购人进行比对，自由选择。如浙江省的“政采云”平台，安徽省的“徽采商城”等。不少地方还在电子化集中采购推进二次竞价管理模式，大幅提高采购效率、降低采购价格，通过“跟单”模式，让零星采购项目也能享受议价成果。

（四）全链条采购监管体系初步构建

一是建立了“管采分离”的政府采购监管机制。在政府采购监督管理部门统一管理监督下，采购单位、集中采购机构等执行操作部门依法组织具体采购活动。政府采购监督管理部门负责采购政策和规章制度的制定、指导和监督采购单位和集中采购机构开展工作，协调各个采购关系、投诉处理和检查处罚等管理性工作，不参与、不干预具体采购交易活动。采购单位是采购项目需求者和使用者，作为采购主体要执行政府采购各项规章制度，将政府集中采购目录中的项目，委托集中采购机构实施采购，非集中采购目录以内但达到限额标准以上的则委托除集中采购机构外的其他采购代理机构采购或者自行组织采购。集中采购机构是政府设立强制代理政府集中采购目录项目采购活动的代理机构，集中采购机构是采购执行机构，不具有管理职能。

二是将监管链条延伸到需求和结果管理。我国政府采购制度建立之初，其主要目标集中在“节支反腐”，从而政府采购管理的焦点也主要集中在程序管理上，以期用规范化的程序设计卡住“腐败”的关键点，以程序为导向的管理模式在初期对节约

财政资金，扭转原来政府采购不规范现象起到了积极作用。但随着改革的深入，程序导向管理的弊端日渐显现，其忽视了采购需求管理和采购结果管理，导致出现采购效率低、“价高质次”、“低价恶性竞争”、超标准需求等现象。近年来采购管理开始向前端的需求管理和后端的結果管理延伸，全链条采购管理体系逐步构建。在采购准备阶段，要求采购人和采购代理机构科学合理确定采购需求；在采购程序进行中，规范政府采购方式的选择；在采购程序结束后，要求采购人和代理机构严格规范开展履约验收，推进政府采购管理结果导向。例如，从2011年起，结合采购人的现实需要，我国深化了批量集中采购改革，将协议供货价格联动机制扩大到所有批量集中采购品目，努力解决协议供货产品价格虚高问题。2015年《政府采购法实施条例》（以下简称《实施条例》）实施以来，覆盖采购全生命周期过程的采购管理体系逐步形成。

三是强化了政府采购信息公开制度。在《政府采购法》树立“公开透明”原则的基础上，《实施条例》以政府采购全过程信息公开的目标为导向，进一步规定采购项目信息、采购文件、中标成交结果、采购合同和投诉处理结果等都必须在指定媒体上公开。2017年财政部又颁发了《关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知》（财库〔2017〕86号），再次对政府采购信息公开工作提出了更高要求。

四是加强了政府采购内控制度建设。2016年财政部发布了《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》（财库〔2016〕99号），进一步规范政府采购活动中的权力运行，强化内部流程控制，促进政府采购提质增效。

五是围绕“专家和代理机构监管不到位”问题，健全监管体制机制，加强监督检查和警示教育。例如，《实施条例》在原有《政府采购法》的基础上通过进一步明确评审专家的管理主体，确立随机抽取、动态管理的原则，明晰评审专家的权利义务，规范评审专家的行为，并通过对评审专家违法行为的处罚力度等方式加强了对评审专家的规范管理。2016年财政部印发《政府采购评审专家管理办法》（财库〔2016〕198号），着重解决专家不专、专家权利责任不对等、专家数量不足等问题，还发布了《政府采购代理机构监督管理办法（征求意见稿）》，重点解决代理机构无序竞争、专业化能力不足、违规操作、执业能力不足等问题。

六是在“简政放权”与“放、管、服”改革的大背景下，大力减少审批审核数量，简化审批审核流程，加强事中事后监管。如，2014年9月以来，社会代理机构代理政府采购业务不再需要财政部门进行审批，但对代理机构的监管同时得到了加强。财政部门每年都对代理机构进行抽查，推行“双随机一公开”运行机制，强化了对代理机构的监管；提高货物服务的公开招标数额标准和分散采购限额标准；落实和细化了中央关于扩大高校、科研院所采购自主权的政策措施，中央高校、科研院所可自行采购科研仪器设备和自行选择科研仪器设备评审专家，对进口科研仪器设备实

行备案制管理；实行采购单位一揽子申请变更采购方式和采购进口产品“部门集中论证、财政统一批复”，对审批审核实行限时办结制，对符合要求的审批项目5个工作日内完成批复；建立对中央预算单位政府采购预算和计划编报情况、变更政府采购方式审批和采购进口产品审核事项执行情况、政府采购信息公开要求落实情况的常态化动态监管机制；推进联合惩戒，建立健全部门协同监管机制。主动加强与纪检监察、审计部门的协调配合，从信息共享和工作协调等方面，进一步完善政府采购协同监管机制。

（五）政府采购的政策功能逐渐发力

我国《政府采购法》第九条规定：“政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展的政策目标，包括环境保护，扶持不发达地区和少数民族地区发展，促进中小企业发展等。”《中国国民经济和社会发展“十一五”规划纲要》首次把政府采购列为与财税手段、金融手段并列的宏观经济调控手段，使政府采购从单纯的财政支出管理手段上升为国家实现宏观经济和社会目标的公共政策工具。《实施条例》进一步完善了政府采购政策的相关规定，指出应通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施，实现节约能源，保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展、维护国家安全等目标。

目前，我国已经建立起涵盖支持绿色产业、支持中小企业、支持残疾人就业等内容的政府采购政策支持体系。2004年财政部、国家发展改革委发布的《节能产品政府采购实施意见》（财库〔2004〕185号）。2007年财政部和国家环保总局发布《环境标志产品政府采购实施意见财库〔2006〕90号》，国务院办公厅发布《关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》（国办发〔2007〕51号）。截至2017年，“节能产品政府采购清单”和“环境标志产品政府采购清单”分别发布了第二十二期和第二十期，节能环保产品范围不断扩大。2011年财政部发布的《政府采购促进中小企业发展暂行办法》（财库〔2011〕181号）。2017年，我国又发布了《关于促进残疾人就业政府采购政策的通知》（财库〔2017〕141号），以发挥政府采购促进残疾人就业的作用。表4显示了我国政府采购支持节能、环保产品和支持中小企业发展的实现程度。2008~2016年节能产品占同类产品采购额度均占64%以上，环保产品也基本都在60%以上。特别是2013年节能产品占比高达86%，环保产品也在2013年以来呈现较大幅度的增长，主要原因可能在于当年发布了《国务院关于加快发展节能环保产业的意见》（国发〔2013〕30号），提出要“扩大政府采购节能环保产品范围，不断提高节能环保产品采购比例，发挥示范带动作用”。此外，向中小微企业采购的金额占全部采购金额的76%以上，特别是，对小微企业的采购也都在40%以上。

表 4 2007 ~ 2016 年政府采购政策功能实现程度

类别		年份									
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
节能产品	绝对额 (亿元)	108.2	131.9	157.2	721.5	910.6	1280.7	1839.1	2100	1346.3	1344
	同类产品 规模占比 (%)	—	64.00	64.60	77.60	82.21	84.60	86	81.70	71.50	76.20
环保产品	绝对额 (亿元)	—	171.2	144.9	601.7	739.8	939.6	1434.9	1762.4	1360	1360
	同类产品 规模占比 (%)	—	69.00	73.80	55.40	59.59	68.30	82.00	75.30	81.50	81.50
中小微 企业	绝对额 (亿元)	—	—	—	—	9016.5	10830	12454	13179.76	16072.2	24036.2
	占全部采 购金额的 比重 (%)	—	—	—	—	79.60	77.50	76.00	76.20	76.30	77.30
小微 企业	绝对额 (亿元)	—	—	—	—	—	5842.8	5765.3	6020.84	6564.6	10193.9
	占中小微 企业的 比重 (%)	—	—	—	—	—	54.00	46.30	45.70	40.80	42.40

注：2011 年财政部印发《政府采购促进中小企业发展暂行办法》的通知（财库〔2011〕181 号），才对小微企业给予专门支持，故之前的统计年鉴没有专门列示中小企业采购占比。

资料来源：财政部公开数据，2008 ~ 2013 年中国政府采购年鉴。

事实上，近年来，政府采购在支持监狱企业发展上也有所作为，如 2015 年全国政府采购授予监狱企业的合同额为 1.4 亿元^①。同时，为促进自主创新，部分地方已经开始落实政府采购首购、订购政策。

（六）主动融入政府采购领域全球化

我国坚持“改革开放”的基本国策，在不断深化政府采购改革的同时，不断推

^① 财政部国库司，2015 年全国政府采购简要情况，http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigou-guanli/201608/t20160811_2385409.html。

进政府采购市场开放，主动融入政府采购领域全球化。政府采购市场开放，意味着一国财政支出管理已经不囿于国内而是走向世界，同时也表明一国财政在全球的参与权和话语权的增加，是大国财政的重要体现。我国政府采购制度改革发展历程中，非常重视政府采购市场开放、推动经济全球化。1996年我国开始参加亚太经济合作组织政府采购专家组活动，参与政府采购非约束性原则的制定，并积极参与政府采购磋商和交流。2005年以来，财政部先后在政府采购领域与欧盟建立了政府采购对话机制，与美国建立了政府采购技术性磋商机制，并先后与澳大利亚、新西兰和韩国在自由贸易区框架下开展政府采购谈判。2007年，我国启动了加入世界贸易组织《政府采购协议》（Agreement on Government Procurement, GPA）^①的谈判，履行了加入世界贸易组织时的相关承诺，截至2014年年底，已提交了六份载明政府采购市场开放范围的出价清单，并提交了《政府采购国情报告》，请参加方对我国政府采购法律制度进行审议。表5列出了我国加入GPA提交的六次出价清单情况。

表5 我国加入GPA的六次谈判出价情况

出价时间	开放实体	门槛价	采购范围	过渡期
2007年12月	中央实体（50个）：外交部、国家发展和改革委员会、教育部等。 其他实体（14个）：新华通讯社、中国科学院、中国社会科学院等	货物：50万SDR* 服务：400万SDR 工程：2亿SDR	根据我国《政府采购品目分类表》（财库〔2000〕10号）确定的A03（一般设备类）、A04（办公消耗用品）、A05（建筑、装饰材料）、B01（建筑物）、C06（租赁）、C09（培训）	15年
2010年7月	中央实体（65个）：在初次出价清单的基础上，新增国家粮食局、能源局、国防科技财富局、烟草专卖局等15个采购实体	货物和服务：实施后第1年50万SDR逐步降低至第5年起20万SDR。 工程：从实施后第1年1亿SDR逐步降低至第5年起1500万SDR	将初次出价中按照我国《政府采购品目分类表》标准调整至按联合国《主要产品分类》（CPC**）确定的货物、工程和服务明细	5年
2011年11月	除65个中央实体外，地方实体包括：北京、上海、天津、江苏、浙江5个次中央级政府的171个实体被纳入	货物和服务未作调整 工程：中央采购实体，从实施后第1年的8000万SDR，逐步降为第5年起1500万SDR；地方采购实体，从实施后第1年的1.5亿SDR，逐步降为第5年起3000万SDR	未作调整	5年

^① GPA是世界贸易组织（WTO）的一项诸边协议，目标是促进成员方开放政府采购市场，扩大国际贸易。GPA由WTO成员自愿签署，目前有美国、欧盟（共28个成员国）、日本、中国香港和中国台湾地区等15个参加方签署了协议。

续表

出价时间	开放实体	门槛价	采购范围	过渡期
2012年11月	增列了福建、山东、广东等3个省，扩大了地方实体开放范围	货物和服务未作调整 工程：中央实体起始门槛价由8000万SDR下调到5000万SDR，地方实体起始门槛价由1.5亿SDR下调到1亿SDR，其余阶段除最后一年不变外均作了下调	一是增加了货物附件，与参加方新一轮出价形式保持一致；删减和调整了有关例外情形	5年
2014年1月	增列了6个省（市），包括辽宁省、重庆市、河南、河北、湖南、湖北	中央实体工程实施后第1至第2年6000万SDR、第3年5000万SDR、第4年4000万SDR、第5年起降至2000万SDR。地方实体工程实施后第1至第2年8000万SDR、第3年6000万SDR、第4年5000万SDR、第5年起降至4000万SDR		5年
2014年12月	列入大学、医院和国有企业，扩大了中央政府实体覆盖范围，增加了5个省（出价省份达到19个）	门槛价也降至参加方水平。中央实体货物、服务13万SDR，工程50万SDR；地方实体货物、服务20万SDR，工程500万SDR；其他采购实体的货物和服务项目为40万SDR，工程为500万SDR	工程项目全部列入出价；增列了服务项目，调整了例外情形	

注：* SDR，即 Special Drawing Rights（特别提款权）的缩写，自2016年10月1日起，人民币被纳入特别提款权“货币篮子”，一个特别提款权的定值货币及权数分别为：美元（41.73%），欧元（30.93%），日元（8.33%），英镑（8.09%），人民币（10.92%）。

** 联合国主要产品分类（Central Product Classification, CPC）是产品分类的国际标准。CPC覆盖的范围要比一般的产品广。它除了包括一般意义的可运输产品外，还包括不可运输的产品和服务，以及非生产性财产或资产，如土地和具有法律效力的契约合同等形成的无形资产（如专利、商标及版权等）。

资料来源：财政部公布资料。

第六份出价清单中，我国的政府采购市场开放整体出价水平基本已经达到了其他参与方的水平，这既体现了我国参与经济全球化、构建人类命运共同体的决心和信心，也彰显了我国作为世界最大发展中国家的国际地位。

二、当前政府采购制度改革面临的挑战

当前，从国家治理的视角看，我国政府采购的顶层设计仍然不够完善，采购治理

链条仍有短板，采购治理效率、治理手段、治理环境等尚需进一步改进，政府采购制度的政策功能需要进一步发挥，监管体系需进一步健全，市场开放需进一步加强研究与应对，与相关改革的关系需进一步理顺。这些问题的存在，一定程度上阻碍了政府采购改革的进一步向前推进，影响了政府采购的治理效果。

（一）制度顶层设计需进一步完善

如前所述，我国公共采购领域有《政府采购法》与《招标投标法》两部法律，虽然两法立法的目的、宗旨基本一致，《实施条例》和87号令等也对一些冲突内容进行了解释和融合，但目前仍存在有较大的分歧。两法在法律类型、交易主体、适用范围等方面有交叉、有差异，从而导致工程采购领域采购规则相互打架的情形。关于两部法律的融合问题，已经成为政府采购制度改革中一项急需解决的议题。

首先，工程类适用法律选择的问题。《政府采购法》中对我国政府采购的适用范围做了比较明确的规定，其覆盖的采购对象包括货物、服务和工程。而在此之前，我国已经颁布了对工程采购进行规范的《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）。虽然，2015年出台的《政府采购法实施条例》对此作出了努力，规定“政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务，采用招标方式采购的，适用《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例；采用其他方式采购的，适用政府采购法及本条例”，这似乎解决了工程采购适用法律的问题。但由于顶层设计不到位，仍然解决不了一些很现实的问题。比如，一个工程项目达到公开招标标准的，应该适用《招标投标法》，但如果招标失败，那么又涉及适用《政府采购法》，这会带来较高的制度转换成本。

其次，与工程建设相关的“货物”界定仍然模糊。《招标投标法》规范的主要对象包括工程，但也包括“与工程建设有关的货物”。尽管《招标投标法》指出，其涵盖的货物采购是与工程建设有关的货物，是指构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等。但对实际部门而言，仍然会遭遇法律适用不清的问题。如，对于使用财政性资金采购的空调设备到底适用于《政府采购法》还是《招标投标法》，全国各地做法不尽一致。

再次，法律类型不一致带来监管难题。《政府采购法》是实体法，而《招标投标法》是程序法，按照目前二者在工程领域的对接，会出现“招标采购”的工程仅接受了《招标投标法》的程序规范，而“非招标采购”的工程则接受了《政府采购法》从预算安排、需求确定到采购过程直至采购结果管理的全过程规范。为了弥补这一缺陷，《政府采购法实施条例》中尝试规定“政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务，应当执行政府采购政策”，也就是工程即使使用《招标投标法》，也要执