



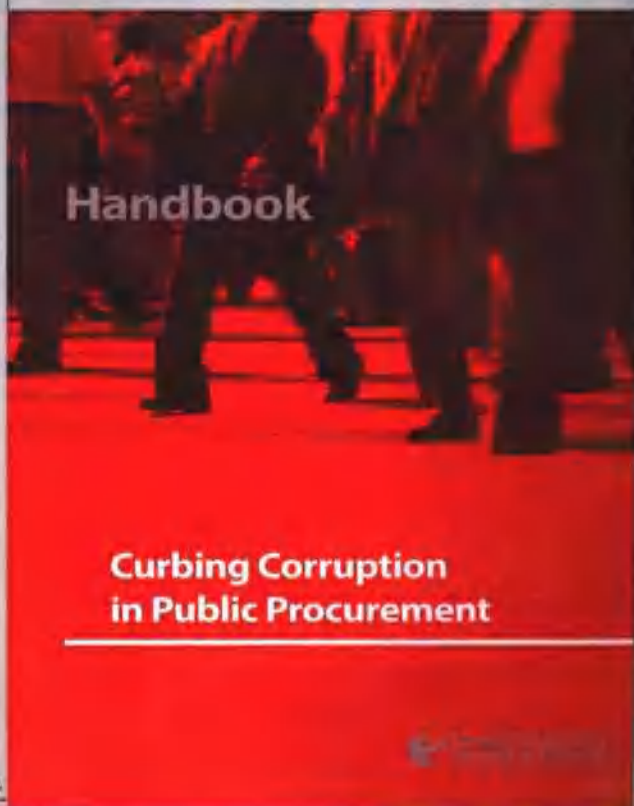
海外廉政译丛

# 公共采购 反腐败手册

透明国际 编

黄焯晔 邓晓梅 朱春雪 译

- 公共采购中的腐败问题—分析
- 我们能做什么？公共采购反腐败战略和举措
- （政府，企业和公民社会）减少或预防腐败的协作工具



中国方正出版社

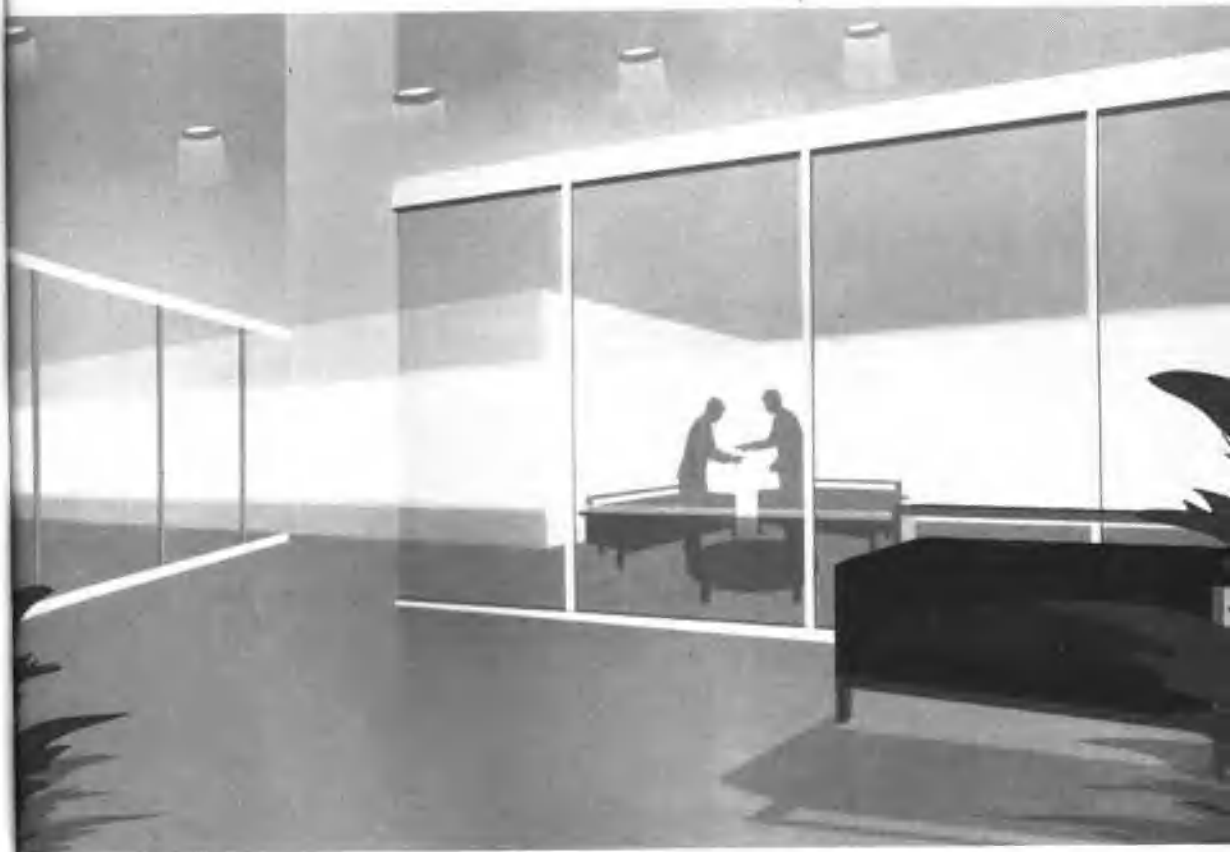


海外廉政译丛

# 公共采购反腐败手册

● 透明国际 编 ●

黄焯晔 邓晓梅 朱春雪 译



中国方正出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

公共采购反腐败手册/透明国际编;黄焱晔,邓晓梅,朱春雪译. —北京:中国方正出版社,2007.4

(海外廉政译丛)

ISBN 978-7-80216-258-7

I. 公… II. ①透…②黄…③邓…④朱… III. 国家行政机关—采购—廉政建设—手册 IV. D036.1-62 F810.2-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第049421号

**公共采购反腐败手册**

透明国际 编

黄焱晔 邓晓梅 朱春雪 译

---

责任编辑:王相国 谢文华

责任校对:张 蓉

---

出版发行:中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街41号 邮编:100813)

发行部:(010)66560933 门市部:(010)66562755

编辑部:(010)59596620 出版部:(010)66510958

网 址:www.FZPress.com.cn

责编E-mail:XWH@fzpress.com.cn

经 销:新华书店

印 刷:北京中兴印刷有限公司

---

开 本:787毫米×960毫米 1/16

印 张:6

字 数:86千字

版 次:2007年5月第1版 2007年5月北京第1次印刷

(版权所有 侵权必究)

---

ISBN 978-7-80216-258-7

定价:15.00元

---

(本书如有印装质量问题,请与本社发行部联系退换)

## 《海外廉政译丛》编委会

---

主 编 程文浩

委 员 任建明 过 勇



海外廉政译丛

## 序 言

经济全球化的不断发展和深化，促使各国日益变成一个相互依赖而又密切合作的整体。在这种情况下，腐败行为往往也会跨越国界，如贪官和赃款外逃、国际洗钱等新型腐败行为层出不穷。要想解决这些跨国腐败问题，任何国家都不能再关起门来反腐败，而是必须与其他国家和国际组织密切合作，共同构建全球反腐之网。新的形势使得各国的廉政建设必须有全球视野，必须有开放的心胸。

开展廉政建设国际合作的前提，是全面系统地了解全球廉政建设的现状与发展趋势。虽然各国的廉政建设在组织体系、战略和举措等方面千差万别，但近年来确实也出现了一些明显的趋势，如各国日益重视预防腐败、反商业贿赂、社会廉洁教育等基础性工作。全面了解这些国际发展趋势，不仅有利于优化中国的廉政建设战略和布局，促进我国反腐倡廉工作与国际接轨，而且便于我们使用全球通行的概念和语汇，向国际社会大力宣作我们的工作成果，争取外部的支持和认可，从而为中国廉政建设创造良好的国际舆论环境。

我国的反腐倡廉工作目前面临的很多困难和问题，其实并非中国所独有，而是很多国家过去或现在面临的共同问题。解决这些问题，固然需要中国进行自主的制度和机制创新，但同

时也应大胆借鉴其他国家的成熟经验。“他山之石，可以攻玉”。只有首先了解国际实践，才能最终超越这些实践，从而走出一条有中国特色的反腐倡廉之路。

基于以上考虑，我们决定编辑这套“海外廉政译丛”，满足国内廉政政策研究和学术研究的需要。

海外的廉政著作汗牛充栋，我们只能择其精华。在甄选作品时，我们牢牢把握三条标准，即作品应同时有前沿性、针对性和实用性。前沿性，是指该书一般应为围绕某个廉政前沿问题的国际最新研究成果；针对性，是指该书一般应为针对某个具体问题而进行的深入探讨，而不是泛泛而论；实用性，是指书中的政策建议应中肯、客观、可行。今后，我们将本着成熟一部、推出一部的原则，陆续出版一些高水平的海外廉政著作，并使其最终形成一个整体。

初次进行这样的工作，我们的经验非常缺乏，恳请社会各界给予指导和帮助，同时也希望热心读者能够向我们推荐好的海外作品。

需要说明的是，本丛书各部作品仅代表原作者的观点，而不代表编委会和出版社的观点。中外国情不同，观点差异不可避免，请广大读者理解并注意鉴别。

衷心希望这项工作能够得到社会各界的支持与鞭策！

丛书编委会

导言 .....	1
第一章 公共采购中的腐败问题—分析 .....	2
1.1 采购 .....	2
1.2 腐败的定义 .....	3
1.3 腐败的形式 .....	4
1.4 公共采购腐败的采现 .....	5
第二章 我们能做什么？公共采购反腐败战略和举措 .....	19
2.1 采购全周期透明度的关键步骤 .....	19
2.2 公共机构反腐败策略和举措 .....	32
2.3 私人部门的反腐举措 .....	49
第三章 (政府,企业和公民社会)减少或预防腐败的协作工具 .....	60
3.1 透明国际的廉洁公约 .....	60
3.2 廉洁条款 .....	68
3.3 公众听证 .....	69
3.4 对发包过程的外部监督 .....	70
3.5 价格比较 .....	74
3.6 政府机构或者公司的风险分析(风险地图) .....	75
3.7 术语表 .....	76
参考文献 .....	84

# 导 言

公共机构对货物、劳务和其他服务的独立采购总额平均占国内生产总值（GDP）的15%~30%，在一些国家这个比例甚至更高。对于腐败者而言，几乎没有任何行为能像公共部门采购一样有如此大的诱惑和提供如此多的机会。通常估计腐败带来的危害占合同总价的10%~20%，而在某些情况下甚至高达40%~50%。

公共采购的程序通常是复杂的。其过程的透明度有限，而暗箱操作难以被察觉。知道腐败的人很少公开检举，因为被浪费的是政府的钱，而非他们个人的。

本手册对公共合同中的腐败问题进行了概述（第一章），并对如何处理这些问题提供了建议和经验（第二章和第三章）。它既涉及公共机构，也涉及私营部门参与者，例如投标人、供应商、承包商和咨询专家。



## 第一章

# 公共采购中的腐败问题一分析

### 1.1 采购

“采购”是指对消费性或投资性货物或服务的获取，从铅笔、医院使用的床单和阿司匹林、政府用车的汽油、购置汽车和卡车车队、学校和医院使用的设备、政府部门自营使用的机械、其他轻型重型设备或不动产，到建设、咨询和其他服务（从建设水电站或高建公路，到雇用工程、财务、法律或其他咨询顾问）。

手册中所指的“采购”广义地定义为，准备、获取和执行/管理货物、劳务和其他服务的合同。这不仅包括采购主体选择合同伙伴，以及双方实质性签订合同这一狭义范围，而且也包括对货物、劳务和其他服务（例如科技、财政、法律或其他属性的咨询服务）合同从准备阶段的需求评估到合同发包，以及执行/管理的全过程。

本手册为净化采购过程所提出的建议经必要修正后也适用于发放执照（例如针对某些公用或准公用服务的经营）、许可证（建筑、餐饮、酒类或居住或其他许可），特许权（针对特殊的自然或其他资源的开发），以及在国营私有化的过程中为公共财产选择买主等。

“公共采购”指所有在政府（政府部门、公有的企业和其他类型的机构）和公司（公有或私有）或个人之间订立的合同。

最后，尽管本手册主要关注公共采购，但这些观点与处理私对私合同关系方面非常相似。

## 1.2 腐败的定义

透明国际（TI）把腐败定义为“为了私人利益滥用委托权利”。“私人利益”的范围很广，包括与经济参与者关系密切的家庭成员、政党，甚至某些情况下还包括独立组织或慈善机构所获得的利益，只要经济参与者在其中享有经济的或社会性的利益。这是“私人利益”用于本手册时的定义。

刑法中很少给出腐败的定义。取而代之的是，刑法规定通常包括一系列均可被视作腐败的犯罪，例如对本国或外国政府官员和私营公司的贿赂（包括行贿和受贿），给好处费、欺诈、投标欺诈、挪用、偷盗、串标、对议员的贿赂等等。在一国被视作非法的行为在另一个国家可能并不构成犯罪，但它们可能在两个国家都被视作“腐败”。

政治腐败通常伴随着选举周期并主要涉及竞选经费，也包括直接收买政客选票或决定的行为，无论是在议会表决中或表决之外（例如在议会委员会中）。政治腐败往往表现为游说或勒索，但也包括使政界高层直接进入商界高层的“旋转门”运动，通常这发生在那些之前受该政客管制或控制的公司。在本手册中，“政治腐败”指政客（而非公务员）对采购过程的介入。

腐败往往被称为“控制性犯罪”：因为行贿方和受贿方都是犯罪分子，都尽力隐藏罪行，并且只有当局的控制性努力能够揭露事实并最终进行检举。

## 1.3 腐败的形式

公共采购领域的腐败有许多不同的发生方式。这包括从最常见的直接支付的贿赂和好处费，到政治腐败那样更微妙的形式。

### 贿赂与好处费

贿赂通常是向高级官员（决策人）支付大笔金额以获取不公正或无根据的有利决定。“好处费”则通常是向级别较低的官员支付较小的金额以加速、推动其做出支付人本有合法权利要求的决定（如行李或机械的通关），但这些决定可能被不当拖延或扣留以索要某些费用。它们都是腐败的形式，并在大部分国家都构成违法行为。

### 供给与需求

贿赂可能由行贿人或受贿人发起；后者（也称为索贿）通常被称为“被动腐败”，但这一词常令人误解，因为索贿者通常并不“被动”。

### 企业卡特尔或串标

投标人通常形成企业卡特尔，以试图操纵使合同发包给他们其中的一员，这可能包括也可能不包括内部官员一方的腐败。串通协议中，例如可能包括一种“轮标制”，使卡特尔内部成员依次有机会中标，或包括一种对提交较高标价或其他“失败”标书的企业提供内部补偿支付的协议。

### 结构性与临时性腐败

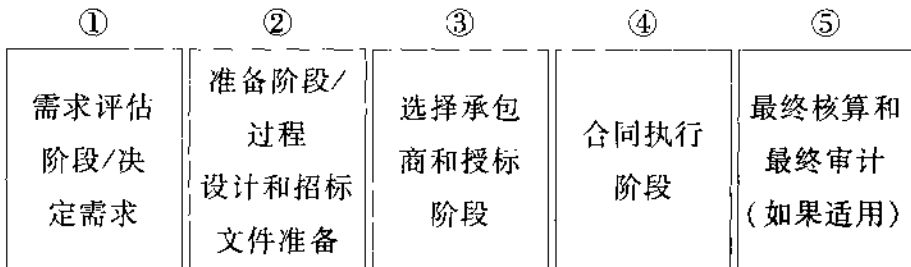
4 商务方面的腐败通常是“结构性”的，即它通常被很好地计划、

准备并加以系统地实行。“临时性”腐败的发生通常是无计划的，例如当一个人酒后驾车被警察发现后向警察行贿以促使其不开罚单。

## 1.4 公共采购腐败的表现

### 1.4.1 采购周期中的腐败风险和表现

腐败和腐败风险在公共采购的全周期都可能发生。该周期包括下列最常见的阶段：

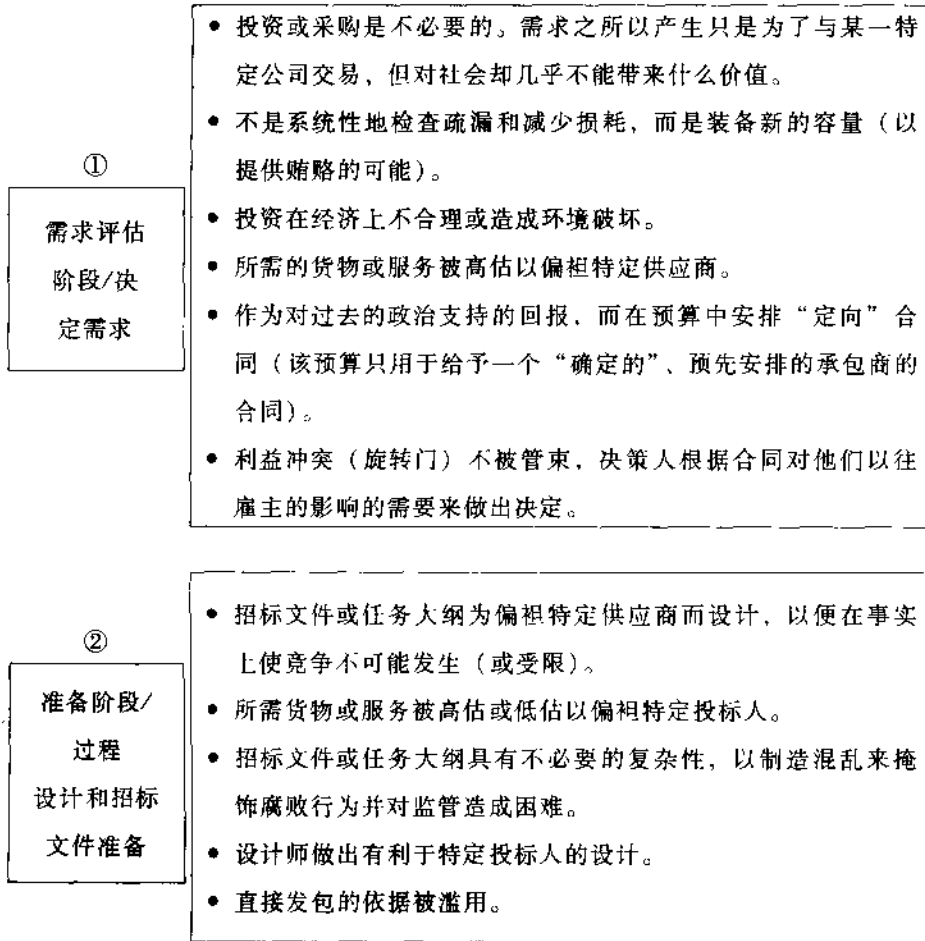


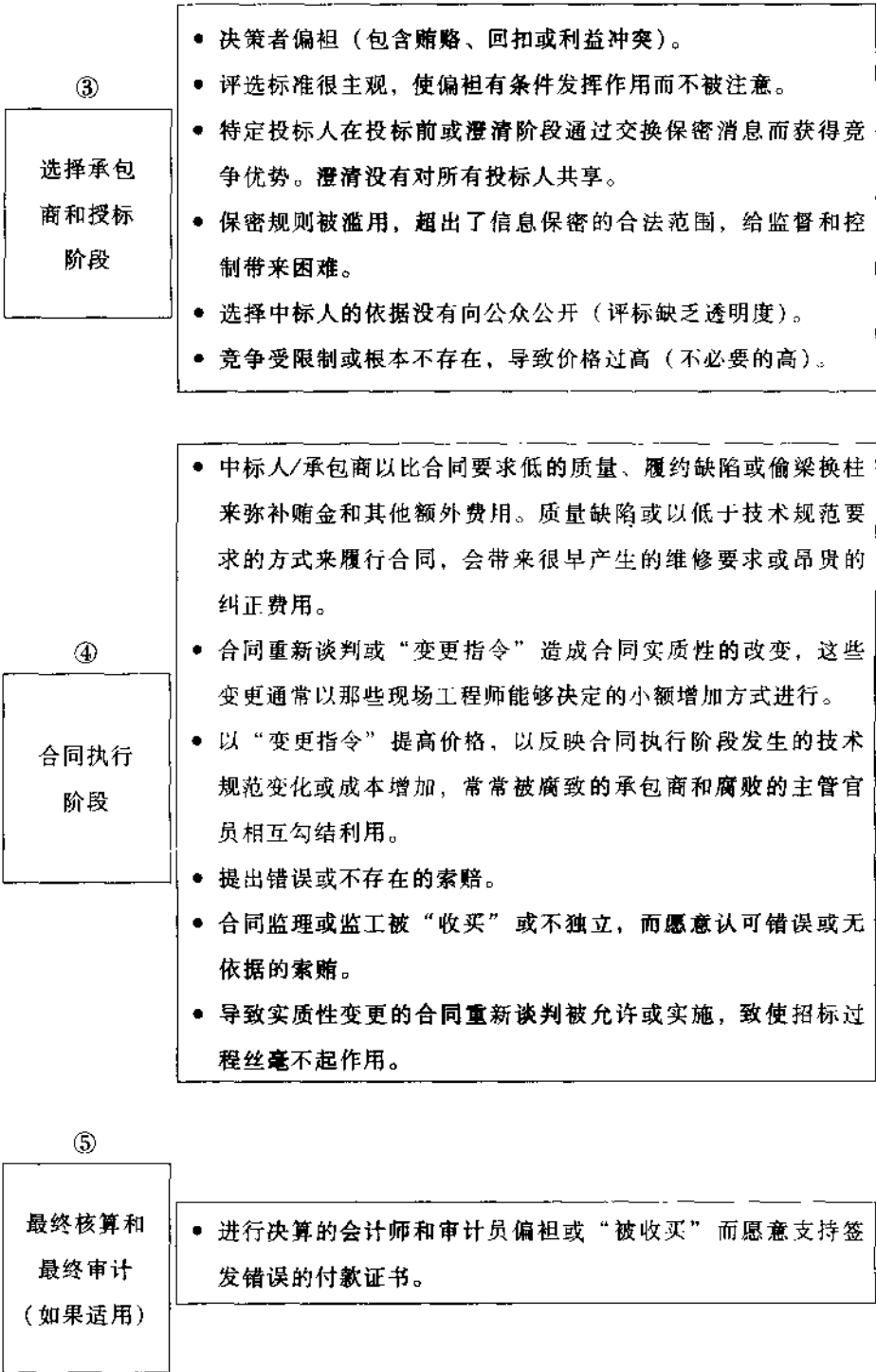
腐败的风险和表现在每个阶段有所不同。在该领域防止和控制腐败的明智策略是识别这些阶段的不同，并注意那些作为纠正行为（或尽职审查）触发器的“红灯信号”，这稍后将在本手册中说明。

在分析腐败风险时要考虑的一个非常重要的方面是要将缺乏效率或缺乏基本能力（错误）导致的问题同纯粹的腐败区分开来。“坏”结果可能源自三种情况的任何一种，选择何种手段来改变它需要更加准确地思考为什么这个问题会发生，特别是当可能涉及刑事犯罪的时候。并非所有效率问题都与腐败有关，反之亦然；而一些看似腐败的问题可能也只是很简单的错误。这种区分也很重要，因为一些以提升效率为目标的改单可能会破坏提升透明度的努力。例如，如果一项特

殊改革的目的是加速采购进程，而透明度问题没有获得足够的重视的话，就可能出现尽量缩短公示和评标时间的错误做法。相反的问题也可能发生，如倡导使用一些使采购过程丧失效率的透明措施也不会达成其目标。

下面是每一阶段中腐败和腐败风险最常见的一些表现。





在透明国际的经验和研究中，采购周期的早期和晚期阶段更容易发生腐败。

其中导败风险增加的最重要方面是<sup>①</sup>：

- 获取信息受限或受阻；
- 滥用免除公开招标程序的例外情况；
- 合同发包过程的控制和监管缺乏或低效，尤其在合同执行阶段；
- 预算阶段透明度不足或缺乏。

## 1.4.2 特殊风险因素

除了采购周期的内在腐败风险和表现方式外，还有一些特殊因素和情况可能导致这些风险的增加。以下对最常见的一些情况进行描述：

### 发生在财政年度末尾的“紧急购买”

发生在财政年度末尾的紧急购买通常受腐败行为支配，这很可能上归咎于该阶段的交易所受控制往往较不严格。许多公共机构未用完的公共预算将在财政年度结束后失效，这就产生了在此之前花费掉未耗尽的金钱的压力。有时这也被作为采用直接发包程序的所谓“紧急情况”，否则只有走公开招标程序。

---

<sup>①</sup> 公共合同监管系统效果详述：一套透明国际开发的用于测量公共采购系统中的腐败风险的方法，可以在以下网址找到：[http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contrataciones\\_publicas/diagnostico\\_y\\_medicion](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion)。

## 处理自然灾害和其他类似事件的“紧急情况”<sup>①</sup>

由于通常涉及巨额金钱，在灾难情况下的采购和后勤被普遍认为具有特殊的腐败风险，尤其在资金密集部门，例如供应临时帐篷、水和卫生设施的部门。这种观念导致人道主义组织为采取减少相应风险的措施作了相当大的投资，包括加强后勤系统，招募专业后勤人员和职员训练等<sup>②</sup>。

紧急情况下的采购行为往往发生在困难环境中，包括战争地区——其间的援助需要在冲突动态的间隙中进行，并且承受迅速发放救济的巨大压力，这增加了腐败的潜在风险。

紧急情况下的腐败问题应与其他与之竞争并具有优先性的管理目标联系在一起，并且可能极其需要精心权衡其利弊并书面记录下来，例如在效率性和经济性之间的权衡。但是，这些腐败风险，本质上应当通过对这些受灾人口提供良好的管理、更高水平的问责度和透明度来加以解决。<sup>③</sup>

### 无法充分获取信息

腐败总是在不透明处发生。只要政府既没有实施动态主动发布信息的政策、也没有实质性实施自由信息法，关于政府行为和决策信息的缺乏就可以很轻易地在这些决策中隐藏腐败。因此透明度和获取信息被认为是降低一个社会中的腐败的任何努力的重要因素。通过使用互联网，以及在本地运用广告牌、电台广播等传统手段，自由获取信息实际上可以是高效的，并且在许多情况下是低成本的。

---

① 在灾害救济和其他紧急情况下处理和预防腐败的更详细的推荐策略，还可参见 <http://www.u4.no/themes/ces/main.cfm> (Corruption and public procurement in aid-funded emergency relief)。

② 托马斯洛克、康帕扎克，2005。

③ 伊温斯、彼特、哈维、保罗、斯维基、凯文雅各布、阿利克斯，2006。关于这方面的补充信息，请查阅本章末的参考文献。



## 使用标准招标文件

标准的招标文件和其他采购文件提供了可预见性和系统的处理方法。

如果使用非标准招标文件，则为暗箱操作提供了可能，并导致不透明决策。

## 对特定中标人的优惠

给予某些特定投标人群体的任何优惠总是带来破坏采购过程公平性的风险，且必然增加买方的成本。如果规定了优惠，则保证这些优惠是根据明确规则制定的、并受到明确控制和透明的管理，是非常重要的。例如，当国家或组织给予“本地购买”优惠，如世界银行给予发展中国家的供应商和承包商的那种，他们应当从一开始就在数量、百分比以及谁有资格享受优惠条件等方面对所有投标人做到完全透明。

## 官员拥有的公司的参与

如果透明度和问责制的适当系统得不到保证，政府官员全部或部分拥有的投标人的参与就可能引起额外风险。特别容易产生问题的是有时公司的公共所有权并不公开。对这些投标人就需要特别尽职审查，以使他们确实被和其他投标人同等看待；如果公有制投标人在准备标书的时候可能获得内部消息，该公司就应被排除在投标范围之外。一些红灯信号应触发针对官员所拥有的公司的额外谨慎审查，包招<sup>①</sup>：

---

① 这些红灯信号被从以下文章直接引用或从中获得启示：“Corruption in Public Procurement: A perennial Challenge.” by Ed. Campos et al, in “The Many Faces of Corruption” World Bank. Forthcoming 2007.

该文章包含关于危险信号和腐败行为的更多详细情况，同时其出版物是不同部门有关腐败和反腐败方面很好的参考读物。