



国家智库报告 2016 (41)  
National Think Tank

法治指数与法治国情

# 政府采购透明度评估报告 (2016)

中国社会科学院法学研究所 国家法治指数研究中心 著  
法治指数创新工程项目组

ASSESSMENT REPORT ON TRANSPARENCY OF GOVERNMENT  
PROCUREMENT IN CHINA (2016)

中国社会科学出版社

# 政府采购透明度评估报告 (2016)

中国社会科学院法学研究所 国家法治指数研究中心 著  
法治指数创新工程项目组

ASSESSMENT REPORT ON TRANSPARENCY OF GOVERNMENT  
PROCUREMENT IN CHINA (2016)

## 图书在版编目(CIP)数据

政府采购透明度评估报告. 2016 / 中国社会科学院法学研究所国家法治指数研究中心, 中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 10

(国家智库报告)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9119 - 4

I. ①政… II. ①中…②中… III. ①政府采购制度—研究报告—中国—2016  
IV. ①F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 252561 号

---

出版人 赵剑英  
责任编辑 王茵  
特约编辑 王琪  
责任校对 王斐  
责任印制 李寡寡

---

出版 中国社会科学出版社  
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号  
邮编 100720  
网址 <http://www.csspw.cn>  
发行部 010 - 84083685  
门市部 010 - 84029450  
经销 新华书店及其他书店

---

印刷装订 北京君升印刷有限公司  
版次 2016 年 10 月第 1 版  
印次 2016 年 10 月第 1 次印刷

---

开本 787 × 1092 1/16  
印张 6.25  
字数 65 千字  
定价 29.00 元

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

**项目组负责人：**

田 禾 中国社会科学院法学研究所研究员、  
国家法治指数研究中心主任、法治指  
数创新工程项目组首席研究员

**项目组成员：**

吕艳滨 王小梅 栗燕杰 徐 斌 刘雁鹏  
赵千羚 刘 迪 刘永利 庞 悦 周 震  
宁 妍 徐 蕾 宋君杰 等

**主要执笔人：**

吕艳滨 田 禾 刘永利 刘 迪 等

感谢为此次评估提供专业咨询和付出辛劳的机构与  
人士！

**摘要：**根据《政府信息公开条例》和政府采购信息公开相关规定，中国社会科学院国家法治指数研究中心及中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组开展了政府采购透明度的第三方评估。评估分析了3家中央级政府集中采购机构以及31家省级政府、93家地市级政府的财政部门与集中采购机构，公开政府采购的批量集中采购模式、协议供货采购模式、投诉处理及违规处罚结果信息的情况。评估结果显示，尽管评估对象普遍公开了招标公告、中标公告、投诉处理与违规处罚结果信息，且有的地方积极创新信息发布方式，但政府采购信息公开情况仍不理想，主要表现为地市级政府公开情况不佳，协议供货模式的信息公开情况不好，且普遍存在发布渠道混乱、信息更新不及时、信息内容不详细、部分重要信息未发布等问题。提升政府采购透明度，还需要不断提升行政机关对政府采购信息公开的认识，规范政府采购工作机制，完善政府采购信息发布平台建设，建立考核问责机制。

**关键词：**法治指数、第三方评估、政府采购、透明度、政府信息公开

**Abstract:** In accordance with the relevant provisions of the Regulation on the Disclosure of Government Information and regulations on the disclosure of information of government procurement, the CASS Center for the Studies of National Indices of the Rule of Law has carried out a third-party assessment of the transparency of government procurement in China. The assessment covers three centralized procurement agencies under the Central Government and the financial departments and centralized procurement agencies of 31 provincial-level governments and 91 prefectural-level governments and has analyzed the disclosure situation of government information by these government organs in the fields of bulk centralized procurement, procurement upon supply of goods by agreement, and the handling of complaints and investigation of violations. The assessment shows that government agencies covered by the assessment have generally been able to disclose information about notices of invitation for bids, notices of winners of bids, the results of handling of complaints and investigation of violations, and some local governments have been actively innovating the methods of disclosure of information.

Nevertheless, the general situation of disclosure of government information in the field of government procurement is still unsatisfactory: the situation of disclosure of information by prefectural-level governments is poor, so is the situation of disclosure of information in the field of procurement upon supply of goods by agreement. Moreover, problems such as chaotic channels of disclosure, undue delay in updating the information, lack of details in disclosed information, and non-disclosure of some important information are prevalent. The report points out that, in order to increase the transparency of government procurement, it is necessary to continuously enhance government officials' awareness of disclosure of information in the field of government procurement, standardize the mechanisms of government procurement, improve the relevant information release platforms, and establish related evaluation and accountability mechanisms.

**Key words:** indices of the rule of law; third-party assessment; government procurement; transparency; disclosure of government information

# 目 录

一	评估的对象、内容和方法 .....	(6)
	(一) 评估对象 .....	(6)
	(二) 评估指标 .....	(7)
	(三) 评估方法 .....	(18)
二	评估的总体情况 .....	(20)
	(一) 总体得分情况 .....	(20)
	(二) 政府采购信息公开工作的主要亮点 .....	(26)
	(三) 政府采购信息公开存在的主要问题 .....	(28)
三	各板块评估结果 .....	(36)
	(一) 批量集中采购模式的信息公开情况 .....	(36)
	(二) 协议供货模式的信息公开情况 .....	(45)



(三) 投诉、处罚信息的公开情况 .....	(49)
<b>四 对策建议 .....</b>	<b>(51)</b>
(一) 提高对公开政府采购信息的认识 .....	(51)
(二) 规范政府采购活动和提升政府采购透明度 同步推进 .....	(53)
(三) 加强政府采购公开平台建设 .....	(53)
(四) 加强政府采购信息公开的标准化 建设 .....	(54)
(五) 建立社会评议及严格的考核问责 机制 .....	(55)
<b>五 余论：评估中发现的其他问题 .....</b>	<b>(56)</b>
附件一 本次评估的中央级政府集中采购机构及其 采购模式 .....	(63)
附件二 本次评估的省级政府集中采购机构及其 采购模式 .....	(64)
附件三 本次评估的地市级政府集中采购机构及其 采购模式 .....	(67)
附件四 关于做好政府采购信息公开工作的 通知 .....	(79)

2002年,《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)的颁布,标志着中国政府采购步入迅猛发展阶段。据财政部国库司发布的消息,2002年,全国政府采购的规模为1009亿元,占全国财政支出的比重为4.6%;<sup>①</sup>2014年全国政府采购规模增长为17305.34亿元,占全国财政支出和GDP的比重分别达11.4%和2.7%;<sup>②</sup>2015年全国政府采购规模为21070.5亿元,首次突破2万亿元,比上年增加3765.16亿元,增长21.8%,占全国财政支出和GDP的比重分别达到12%和3.1%。<sup>③</sup>

政府采购 (Government Procurement) 是政府机关以

---

<sup>①</sup> 《财政部召开2013年全国政府采购工作网络视频会议》,2013年11月28日 ([http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/gongzuodongtai/201311/t20131128\\_1017919.html](http://gks.mof.gov.cn/zhengfuxinxi/gongzuodongtai/201311/t20131128_1017919.html),最后访问时间为2016年5月16日)。

<sup>②</sup> 《2014年全国政府采购简要情况》,2015年7月30日 ([http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201507/t20150730\\_1387257.html](http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201507/t20150730_1387257.html),最后访问时间为2016年5月16日)。

<sup>③</sup> 《2015年全国政府采购简要情况》,2016年8月12日 ([http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201608/t20160811\\_2385409.html](http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfucaigouguanli/201608/t20160811_2385409.html),最后访问时间为2016年8月13日)。

法定的方式、方法和程序，购买货物、工程或服务的活动。按照《政府采购法》的界定，政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。美国公共管理学专家史蒂文·凯尔曼教授曾在其《采购与公共管理》一书中指出，政府采购制度的经济效率原则就是采购主体力争以尽可能低的价格采购到质量理想的物品、劳务或服务，换言之，政府采购应以有效利用公共资金为前提。追求货币价值的最大化是各国实施政府采购制度的首要目标，即要求采购过程中既要节约使用财政资金，又要确保所采购商品、工程和服务的质量，实现性价比的最优。此外，政府采购还具有其他一些功能，如对国民经济进行宏观调控、扶持中小企业、加强环境保护、促进就业等。无论是从哪一项功能来看，政府采购都应当做到有效使用财政资金、规范采购行为并维护公平竞争的采购环境。

但是近年来，政府采购经常被曝出“天价采购”“只买贵的”“价高质次”等问题，还存在“在审批环节，为参与单位‘私人订制’标准；在招投标环节，为参与单位‘暗度陈仓’提供合法机制；在公告环节，让

社会公众‘雾里看花’，难以实施监督”<sup>①</sup>等现象，容易滋生腐败，影响政府采购的健康有序发展。

由于政府采购具有公共性，其运行过程中存在的不规范乃至腐败的现状会严重影响社会公共利益和政府采购的公信力。因此，有必要公开政府采购的相关信息。首先，政府采购资金来源于政府财政收入，或是需要由财政资金进行偿还的公共借款，从根本上讲花的都是纳税人的钱，因此，这些经费是如何使用的，必须向社会做出充分的说明。这也是防止政府采购过程中滋生腐败所必需的。其次，政府采购本身具有公共政策功能，如节约财政支出、提高采购资金的使用效益、保护国内产业、保护环境、扶持不发达地区和中小企业、活跃市场经济、构建公平有序的市场环境等，这些功能的实现也需要最大限度地公开政府采购的全过程。我国相关法律、法规等对此也做出了明文规定。

(1) 《政府采购法》中明确将公开透明作为政府采购制度的基本原则之一（第三条），并要求，除涉及商业秘密的外，政府采购的信息应当在政府采购监督管理

---

<sup>①</sup> 庄德水：《堵住政府采购腐败的黑洞》，《检察日报》2015年3月3日第五版。

部门指定的媒体上及时向社会公开发布（第十一条）。

（2）《政府采购信息公告管理办法》（财政部令第19号）还进一步规定，除涉及国家秘密、供应商的商业秘密，以及法律、行政法规规定应予保密的政府采购信息以外，有关政府采购的法律、法规、规章和其他规范性文件，省级以上人民政府公布的集中采购目录、政府采购限额标准和公开招标数额标准，政府采购招标业务代理机构名录，招标投标信息（包括公开招标公告、邀请招标资格预审公告、中标公告、成交结果及其更正事项等），财政部门受理政府采购投诉的联系方式及投诉处理决定，财政部门对集中采购机构的考核结果，采购代理机构、供应商不良行为记录名单，法律、法规和规章规定应当公告的其他政府采购信息都需要公开（第八条）。

（3）《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《政府采购法实施条例》）也规定，政府采购项目信息应当在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上发布，采购项目预算金额达到国务院财政部门规定标准的，政府采购项目信息应当在国务院财政部门指定的媒体上发布（第八条）。

（4）《中华人民共和国政府信息公开条例》（以下简

称《政府信息公开条例》)第十条第六款规定,县级以上人民政府及其部门应重点公开政府集中采购项目的目录、标准及实施情况。

(5)《关于印发2015年政府采购工作要点的通知》(财办库〔2015〕27号)也明确指出,要着力推进放管结合的政府采购监管模式,着力提升政府采购透明度。

(6)《关于做好政府采购信息公开工作的通知》(财库〔2015〕135号)则对做好政府采购信息公开工作提出了更为详细的要求。

为了推动政府采购信息公开工作,中国社会科学院国家法治指数研究中心及中国社会科学院法学研究所法治指数创新工程项目组对政府采购信息的公开情况进行了评估。本次评估将有助于公众了解中国目前政府采购信息公开的状况,也有助于通过公开的政府采购信息分析政府采购的规范性现状。

## 一 评估的对象、内容和方法

### （一）评估对象

本次评估共选取了三类对象。第一类为部分中央级政府集中采购机构。目前，中央一级共有六大政府采购中心，分别是中央国家机关政府采购中心、中共中央直属机关采购中心、全国人大机关采购中心、国家税务总局集中采购中心、海关总署物资装备采购中心、中国人民银行集中采购中心。其中，中央国家机关政府采购中心、中共中央直属机关采购中心、全国人大机关采购中心的采购量大、采购范围广、代表性强，因此，项目组选取上述三家采购中心作为此次评估的对象（见附件一）。第二类是省、自治区、直辖市（以下统称为“省级政府”）的财政部门和集中采购机构（其列表及网站地址见附件二）。第三类为省与自治区下属的部分设区的市（含自治州）、直辖市下属的区县（以下统称为“地市级政府”）的财政部门和集中采购机构。省与自治区的地市级政府包含三类对象：第一类为各省会及自治区首府所在城市。第二类为《中华人民共和国立法法》修

改前规定的较大的市。除省会城市及自治区首府所在城市外，一个省内有多家较大的市或无较大的市的，项目组则依据通过公开渠道获取的各省、自治区 2013 年的统计数据，选择其国民生产总值（GDP）居前的城市。第三类则选择各省、自治区 2013 年 GDP 统计数据显示的居末位的城市。各直辖市下属的区县选择的是 2013 年 GDP 统计数据显示的居前两位的区县与居末位的区县。据此，本次评估的地市级政府共包括 93 家（其列表及网站地址见附件三）。

## （二）评估指标

对中央级政府集中采购机构、省级政府及地市级政府三级集中采购机构进行预调查后，项目组发现，各评估对象的采购模式适用不一，各具特色，无法用现有法律、法规中所规定的采购模式进行明确划分。在具体操作中，目前大致有两种模式。一种是将日常办公设备等标准化货物集中在一起进行公开招标、询价、电子竞价等。此种模式所具有的显著特点是：采购量大且集中、不指定品牌、竞争较为充分。第二种模式是在指定品牌的前提下，通过询价、电子竞价、协议等方式或者以电



子商城、网上超市等名义进行采购。此种模式的特点是：可以指定品牌、项目较为零散、竞争相对不充分。本次评估暂且将上述两种采购模式分别称之为“批量集中采购模式”和“协议供货模式”。

本次评估以计算机、打印机、电视、空调等标准化货物的采购为样本进行评估和研究，工程、服务类采购活动均不在评估范围内。本次评估的内容包括批量集中采购模式的信息公开、协议供货模式的信息公开、投诉处理结果及违规处罚结果的公开，其权重分别为45%、45%、10%，总值为100分（见表1）。

表1 政府采购透明度评估指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
批量集中采购模式（45%）	预公告（20%）	网站是否提供预公告（35%）
		预公告的征集意见（35%）
		预公告征集意见的反馈（30%）
	招标信息（40%）	招标公告（40%）
		招标文件（60%）
	采购结果（40%）	中标公告（30%）
		采购合同（30%）
		采购结果详细内容（40%）