

杨占武 著

政府采购

寻租行为
与最优
监管



中国商务出版社

CHINA COMMERCE AND TRADE PRESS

政府采购——寻租行为与最优监管

杨占武 著

中国商务出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购：寻租行为与最优监管/杨占武著. —北京：中国商务出版社，2008.1

ISBN 978-7-80181-848-5

I. 政… II. 杨… III. 政府采购—研究—中国 IV. F812.45

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第009485号

政府采购——寻租行为与最优监管

杨占武 著

中国商务出版社出版

(北京市东城区安定门外大街东后巷28号)

邮政编码：100710

电话：010-64269744 (编辑室)

010-64295501 (发行部)

64266119

零售、邮购：010-64263201

网址：www.cctpress.com

E-mail: cctp@cctpress.com

北京中商图出版物发行有限责任公司
发行

北京天马昊翔广告有限公司 排版

北京盛兴文豪彩色印刷有限公司 印刷

850毫米×1168毫米 32开本

6.25 印张 150 千字

2008年1月 第1版

2008年1月 第1次印刷

印数：3000册

ISBN 978-7-80181-848-5

F · 1113

定价：21.00 元

版权专有 侵权必究

举报电话：(010) 64218847

序

冯之浚

多年来，我在上海交通大学、北京交通大学、上海大学等高校做博士生导师，先后有二十几位博士，其中多数是在职博士生与我共同学习、共同探索。这些博士的特点是学问功底扎实，为人处世练达，实际经验丰富，他们敢于学习、善于学习、苦于学习，又多适逢不惑之年，工作压力大，家庭负担重，社会活动多，能挤出时间来充实自己、提高自己，实在是很不容易的。在物欲之风张扬、精神层面式微的今天，尤其显得难能可贵。先贤孔子说“教学相长”、“后生可畏”，我从他们身上学到拼搏的精神、笃实的学风，吾之今日，所以能老而未衰，盖是被自己的学生一路推着拉着向前，使之不敢懈怠，杨占武博士，就是其中的一位代表。占武作为一名党政领导干部，在攻读博士的过程中，努力提高自己的学术水平。他的学业进步，还得到黄培清、陈景艳、许定、于冷等教授的指导。今天，从他的博士论文中修改提炼而成的这本《政府采购——寻租行为与最优监管》得以出版，作为师长的我

们，是由衷感到欣慰和欢愉的。

十年前，我在主编的《国家创新系统的理论与政策》（经济科学出版社，1998年）一书中就曾经指出，考察一些新兴产业的早期发展史，政府采购对创新的作用甚至大于政府提供R&D投入资助的作用。这仅是从国家创新系统的角度讲这个问题的。我国已于2002年6月29日公布了《中华人民共和国政府采购法》。几年来，政府采购的实践有很大的成就。目前我国的政府采购制度还存在一些有待完善的地方，比如相关配套法律、措施跟不上；政府采购政策也没有发挥其应有的效用，特别是各地方政府似乎比较专注于用来节约资金和防止腐败。实际上，政府采购政策还可以用足用活，用得很好。“运用之妙，存乎一心”，这都有待于在实践中不断地提高。因此，从我国发展实际来看，政府采购理论这一选题是十分重要的。

占武的《政府采购——寻租行为与最优监管》一书对我国政府采购中的寻租行为进行了界定分析、历史分析、政策分析和比较分析，对于建立适合我国国情的政府采购制度有很高的参考价值，是一部理论与实践相结合的佳作。我记得，当初占武准备博士毕业论文的时候，计划对政府采购问题进行全面研究。不过，作论文讲究窄题深作、小题大作。对这样一个大问题全面铺陈，显然时间和精力都不够。所以，最后斟酌，应该结合他自己的工作实践，把着力点聚集在这样一个题目上。政府采购法律制度的最初宗旨正是为了抑制腐败而设计的。运用公共资金采购工程、物资或服务是公共组织的一种公共权力，而且是一种经济上的权力，因而具有强大的诱惑

力。加之政府采购所涉金额巨大，一些腐败案件的社会影响很大。为签定货物或工程、劳务合约而行贿受贿，是当今政府腐败行为的突出表现形式，同时，它以惊人的速度蔓延。在一些案例中，政府开支的流失高达全部费用的30%或者更多。所以，选定这样一个方面进行深入研究，是十分有意义的。本书作为一部学术著作，其学术价值和社会价值正如答辩委员会（上海交通大学安泰管理学院）所说：

选题和研究成果具有重要的现实意义和理论价值。论文结合经济学、管理学、博弈论、法学、审计学等理论和方法，系统阐述了我国政府采购寻租行为发生的经济及制度背景，并通过构建博弈模型分析了政府采购领域中寻租行为的产生机理，进而探讨了减少寻租行为的可行政策。论文提出了最优监管力度的设想，并以模型分析的结论为依据，结合目前我国政府采购中的制度安排和管理机制，通过案例详细分析了政府采购中寻租行为的特点和现状。论文理论联系实际，研究成果具有创新性。

我个人认为，占武同志的这一研究，其创新点主要体现在：提出了最优监管力度的思想，说明当完全杜绝腐败行为的目标不可实现或者不为最优时，委托人如何确定最优的监管力度以实现抑制腐败行为的成本和监管投入成本总和的最小化；采用定量模型分析的方法阐述政府采购中寻租行为的机理，构建更符合实际的以采购人员为主导者的动态博弈模型，并以变量刻画双方的支付，能够说明各参数变化对博弈均衡结果的影响；以模型分析的结论为依据，同时结合目前我国政府采购中的制度安排和管理机制，对典型的案例进行分析，详

细阐述实践中政府采购中寻租行为的特点和现状，弥补了前人研究中理论分析较多而实证研究较少的不足。

占武是20世纪60年代出生的人，而今已过不惑之年。我知道他做着行政工作，同时，他又属于勤奋好学的那一类。记得我在某个场合说过，官员不必做学问家，但应该有做学问的底色，这有利于培养个人做事时的科学态度和科学精神。我当然期望他自己培养和保持这样一种底色。

学业自在，本无主人，有心者即是主人，一切精微，悉由悟入。工具理性固然重要，价值理性更是高远。“为学日进，为道日损”，不断升华境界，以求立命之本。染缘易就，道业难成。书中漏万之处，切望方家绳衍纠妙，毋吝教之，是为序。

冯之浚

2008年1月于北京

摘 要

政府采购 (government procurement) 是当今世界各国管理社会和经济生活的重要手段, 各主要市场经济国家都建立了完善的政府采购制度。在我国, 由于管理经验、制度设计等方面的不足, 政府采购在实践中出现了较为严重的权力寻租与腐败现象, 成为了目前我国腐败行为的六大“重灾区”之一。因此, 如何有效地遏制我国政府采购中的寻租行为, 以提高政府采购的功能和效率成为值得研究的重要问题。

目前学术界对于如何避免我国政府采购中存在的寻租等腐败行为以及如何健全我国政府采购制度进行了较多的研究, 取得了一定的研究成果。然而, 这些研究多以定性分析为主, 缺乏对采购人员和供应商等微观主体行为的研究, 因此所提建议的可操作性不强。针对上述不足, 本书结合经济学、管理学、博弈论、法学、审计等理论和方法系统地阐述我国政府采购中寻租行为发生的经济及制度背景, 并通过构建动态博弈模型分析政府采购领域中寻租行为产生的机理, 进而给出了降低寻租行为的可行的政策建议。

本书首先通过对市场失灵和政府失灵的分析,阐述了政府采购的内在理论基础,以进一步明确政府采购的目的及职能作用。公共产品、外部性、信息不对称与机会主义行为等原因导致了市场的失灵,从而为政府干预经济提供了理论基础。然而,政府对市场的过度干预出现了所谓的政府失灵,其原因在于混淆了政府提供公共产品与政府生产公共产品之间的区别。实际上,公共产品由私人生产后,政府再运用公共财政资金进行采购,才是政府干预经济的最好形式。除干预经济外,当前政府采购的功能又进一步扩展到了调节经济运行、优化产业结构、保护民族产业、提高财政资金的使用效率、推行环保和节能政策等多个方面。

随后,本书对我国政府采购相关的制度设计和管理实践进行探讨,以明确当前制度与管理机制的不足和缺陷,为深入分析采购中的腐败寻租行为提供支持。研究发现欧美及日韩等国的政府采购在法律保障、制度安排、监督与申诉机制和审计等方面均比较完善,形成了较为成熟的制度和体系。而我国的政府采购存在着一系列的问题,表现在:法律、法规的可操作性较差;政府采购监督机制不完善;缺乏政府采购制度效益评价标准;政府采购人才匮乏;尚未建立配套的现代财会制度、审计制度;市场体系不完善,政府采购制度缺乏相应的市场环境;运行机制不健全,政府采购的透明度不高;地方保护主义严重,地区间存在一定的市场封锁现象等。这已经成为目前我国政府采购中寻租行为滋生的土壤。

在明确我国采购的宏观环境后,我们进一步以定量模型深入分析政府采购中的寻租腐败行为,以剖析其产生的机

理，同时提出了政府最优的监管力度和监管投入。以委托代理理论为理论依据，通过构建离散和连续的动态博弈模型，阐明腐败行为发生的内在逻辑以及相关影响因素。同时进一步说明，在一定情况下完全杜绝寻租及腐败行为的产生往往得不偿失或者难以实现，进而给出最优的政府监管投入以及在该投入下期望的腐败程度，并通过详细的算例阐明模型结论的含义和适用性。

接着，我们以苏州市医药行业的案例、北京市的电梯采购案例以及某省锅炉采购案例，深入分析当前我国政府采购的实践，同时验证和解释定量模型的结论。通过对苏州市医药采购领域中一连串腐败行为进行分析，验证了模型的结论，案例同时表明科学有效的制度设计比个人的道德修养更有助于抑制腐败行为，此外与政府采购中相关的制度安排对于遏制腐败行为也有一定的影响作用。其次，以北京某部门的电梯采购案例，按照采购的流程，从预算编制、采购程序以及政府管理各个方面进行详细的论述与分析，并指出了其中可能导致寻租行为产生的环节。以某省政府锅炉采购的案例，重点讨论了其在采购程序中存在的问题以及可供借鉴的成功方法。

最后本书从法律、法规和管理制度、监管机制和人员选拔与培训三个方面给出了较为详细的抑制当前我国政府采购中腐败行为的措施和政策建议。

本研究的创新点主要体现在：提出了最优监管力度的思想，说明当完全杜绝腐败行为的目标不可实现或者不为最优时，委托人如何确定最优的监管力度以实现抑制腐败行为的

成本和监管投入成本总和的最小化；采用定量模型分析的方法阐述政府采购中寻租行为的机理，构建更符合实际的以采购人员为主导者的动态博弈模型，并以变量刻画双方的支付，能够说明各参数变化对博弈均衡结果的影响；以模型分析的结论为依据，同时结合目前我国政府采购中的制度安排和管理机制，对典型的案例进行分析，详细阐述实践中政府采购中寻租行为的特点和现状，弥补了前人研究中理论分析较多而实证研究较少的不足。特别是本书提出的最优监管力度的思想和相关计算模型，对于深入理解和预防我国政府采购中的寻租行为具有一定的理论和实践意义。

ABSTRACT

Government procurement plays an important role in managing the society and economy throughout the world. Most of the developed countries have established sound government procurement systems. In China, because of the lack of management experience and the flaw of the related system, government procurement is in a very serious situation of power abuse and corruption. The corruption appeared in government procurement has become one of the six major "disastrous" fields. Therefore, it is an important issue to study how to effectively contain corruption and rent-seeking behaviors in China's government procurement.

At present, a certain amount of studies have been conducted on how to avoid such corruptions and how to perfect China's government procurement system. However, these studies were primarily based on qualitative analysis and lack the analysis

of microeconomic behaviors of the supplier and the officials, and thus the proposals in these studies are not so strongly operational. In view of these shortcomings, this paper combines economics, management, game theory, law, auditing theory and methods to expound the mechanism of rent-seeking behavior and its environment of China's government procurement by building a dynamic game model. Some advice is introduced to reduce rent-seeking behavior.

First, in this paper, market failure and government failure are introduced to explain the inherent theoretical basis of government procurement and to further clarify the purpose and functions of government procurement. Public goods, external, asymmetric information and opportunistic behavior of the market and other factors provide the theoretical basis for government intervention in the economy. However, excessive government intervention in the market leads to government failure. The reason lies in the confusion of the provision and manufacture of public goods. In fact, government procures public goods manufactured by the private sector is the most efficient way. And the functions of government procurement have extended to regulate the operation of the economy, optimize industrial structure, protect national industries

and raise efficiency in the use of public funds, and many other aspects of environmental protection and conservation policies.

Then, in order to clear the flaw of current system and management mechanisms, we explore the management practices and system design of China's government procurement. It found that there are mature systems of law, audit, supervision, complaints mechanism and other institutional arrangements in Europe, the United States, South Korea and other countries. While in China, there are a series of problems such as the poor operable laws and regulations, imperfect government procurement mechanism, lack of effectiveness evaluation and talents, imperfect of the matched financial and audit system, incomplete market system, the lack of transparency, serious local protectionism etc. These problems become breeding grounds for corruption in government procurement, and to some extent, provide a clue to curb corruption.

After that, we establish a quantitative model to analyze the rent-seeking and corruption in government procurement and their inherent mechanism. We also present the optimal level of government's regulation and supervision. With principal-agent theory, we construct discrete and continuous dynamic game models to

explain the inherent logic of corruption and related factors. Meanwhile we further show that, under certain circumstances, eradicating acts of corruption and rent-seeking will be either difficult or worthless. So, the optimal input and the corresponding level of corruption are presented and detailed numerical examples are given to clarify the meaning and application of model conclusions.

Then, the pharmaceutical industry cases in Suzhou, the elevator procurement case of Beijing and boiler procurement case in a province are presented to show the China's government procurement practices and certify the conclusions of the quantitative models. The series of acts of corruption in Suzhou City of medicine procurement is analyzed to verify that the model conclusions. The case also demonstrates that a scientific and effective design of the system rather than relying on personal morality is helpful to curb corruption. In addition, some related institutional arrangements have certain effect in curbing corruption. Secondly, the article gives a lift procurement case, according to the procurement process, from the aspects of budgeting, procedures and management government procurement, we conduct a detailed exposition and analysis. Finally, a brief case of government procurement boilers is

presented in accordance with the same method of the former case.

Finally, detailed measures and policy recommendations are given to curb corruption in the current government procurement from aspects of the laws and management system, staff selecting and training and monitoring mechanism.

The major innovations of this book are demonstrated from three aspects. Firstly, the optimal input of regulation is brought forward when eradicate corrupt is impossible or not appropriate. Secondly, quantitative analysis models are used and more realistic models are established in studying the procurement. Finally, typical cases analyses are used to demonstrate the practice of the corruptions in government procurement.

In this book, the rent-seeking behavior, the optimal input and related regulatory model of government procurement are proposed. And it will have some theoretical and practical significance in deeply understanding and preventing the rent-seeking behavior in China's government procurement.

目 录

8	摘 要
12	ABSTRACT
1	第一章 绪 论
1	1.1 研究背景及意义
1	1.1.1 背 景
17	1.1.2 意 义
18	1.2 研究内容及方法
18	1.2.1 研究内容
22	1.2.2 研究方法
23	1.3 创新点
27	第二章 相关文献回顾
27	2.1 政府采购基础理论研究文献回顾
41	2.2 寻租理论与政府采购中寻租行为的研究回顾
48	2.3 政府采购监管研究文献回顾