

国家社会科学基金项目

中国政府采购的 市场化运作

王亚星 著

教授王亚星著，此书从政府采购的基本问题研究入手，通过对于我国推行政府采购中存在的主要问题的分析，构想出一个适合我国经济发展的政府采购框架体系。研究的重点是财政支出管理后面的市场化运作问题，对制度的原则、法律法规体现等一系列问题进行了深入研究，对我国建立政府采购制度有一定的参考价值，并为与国

内外市场适
应提供
借鉴

教授王亚星著，此书从政府采购的基本问题研究入手，通过对于我国推行政府采购中存在的主要问题的分析，构想出一个适合我国经济发展的政府采购框架体系。研究的重点是财政支出管理后面的市场化运作问题，对制度的原则、法律法规体现等一系列问题进行了深入研究，对我国

红旗出版社

国家社会科学基金项目

《中国政府采购制度研究》最终成果

中国政府采购的市场化运作

Research on The System of Government Procurement in China

王亚星 著

红旗出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国政府采购的市场化运作/王亚星著.

—北京:红旗出版社,2003.5

ISBN 7-5051-0835-2

I. 中…

II. 王…

III. 政府采购—研究—中国

IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 037420 号

中国政府采购的市场化运作

王亚星 著

责任编辑:潘 平 封面设计:李惠民

红旗出版社出版发行

邮政编码:100727 地址:北京市沙滩北街2号

E-mail: hqpbs@publica.bj.cninfo.net

编辑部:64071348 发行部:64037154

印刷:廊坊市百花印刷有限公司

2003年5月北京第1版 2003年5月河北第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:6.6875 字数:165千字

ISBN 7-5051-0835-2/F·61

定价:12.80元

绪 论

20世纪90年代中期,我国开始试行政府采购,通过引入竞争机制,在节省财政支出和抑制腐败等方面取得了明显实效,引起了社会各方的广泛关注。1998年之后,政府采购在全国各地广泛展开,得到了较快的发展。据不完全统计,在1998年之前,全国政府采购累计金额约为110亿元,而2000年当年,全国政府采购金额就达到328亿元。其中,上海、江苏、广东、辽宁、山东、北京、黑龙江、浙江、云南等9个地区的采购金额均在10亿元以上。

政府采购在西方国家已经有200多年的历史,凯恩斯经济学诞生后,政府采购制度又逐渐成为政府宏观调控的手段。根据发达国家的经验,一个国家的政府采购规模应为GDP的10%或为财政支出的30%左右才能形成规模效益,有效发挥其政策性作用。尽管我国政府采购发展较快,但与之相比还相差甚远。以2000年的政府采购金额来计算,在费改税关系尚未理顺的情况下,即使按财政支出的统计口径计算,也仅为2%,若按GDP的统计口径计算还不足0.4%。由此可见,我国政府采购的规模还是过小,只能在有限的采购范围内节约一定的财政资金,而绝大多数的购买支出还没有列入政府采购的规范管理之中。因此,政府采购的政策性作用还不能得到发挥。

从我国目前政府采购的结构来看,采购项目多为货物,而工程和服务采购的比例相对较低。采购的货物也大都局限于政府办公用品,多数集中在汽车和计算机的购买上面,而对公共物品的采购则少之又少。种种情况表明,到目前为止,我国的政府采购还在试验推广阶段,还没有大规模的普遍展开,更没有形成规范化管理。

我国政府采购的采购规模小、采购范围窄的原因除了推行的时间短外,还受到了来自各方面的阻力和限制,致使政府采购不能在更大范围得到规模性的推广。包括国家财政支出管理体制改革的滞后,使政府采购缺乏立足的根本,只是在采购形式上进行简单模仿;

政府采购缺乏计划,没有实行统一的采购预算,致使采购目标不明确;对专项采购的预算编制不科学,没有细化预算编制,致使对专项采购难以实行规范化管理,也限制了跨部门的采购行为;政府采购管理人员素质低下,缺乏采购专业人员,对大型复杂的货物采购和工程、服务采购难以把握,从而限制了采购的范围和规模;全国各地的政府采购规则不统一,采购的机构设置、采购的程序和行为不太规范等,难以实现充分竞争;地方保护主义致使政府采购资源不能合理配置,造成大量的浪费;政府采购监督机制尚未建立健全,对采购的监督不力,致使采购受到人为的干扰因素较多;集中支付制度没有建立,难以利用采购资金形成对政府采购的有效监督管理制约机制;各方面对政府采购的认识千差万别,致使政府采购制度的建立难以形成合力,使采购难以发挥政策性的作用;政府采购的市场范围不明确,造成对进口的盲目限制或对市场的简单保护。上述问题引发了我们对以下几个方面问题的思考:

第一,如何准确地理解和认识政府采购。从国内现有的研究成果来看,其看法不一,甚至对政府采购基本概念阐述的内涵和外延都出入很大。因此,我们需要系统地对政府采购进行基础性研究,通过对其特征和作用一般规律的准确把握来研究我国政府采购的现实,为我国建立政府采购制度奠定理论基础。

第二,找出我国政府采购中存在的主要问题,对这些问题的症结进行有针对性的研究,以便抓住主要矛盾,收到“纲举目张”的效果,从而找出理顺政府采购中各方面关系的方法,为我国建立政府采购制度创造出一个可行性的环境基础。

第三,我国建立政府采购制度所应遵循的原则是什么,这直接关系到我国政府采购制度的发展目标问题。制度中的规则是一种行为规范,而制度中的原则是制度的灵魂,遵循哪些原则决定了制度将在哪些方面发挥作用。政府采购制度可以在节约国家财政支出方面、在国家宏观经济调控方面、扶植民族工业方面、鼓励科技创新方面、保护国内市场方面以及社会其他方面都能发挥作用,但在我国政府

采购制度建立的初期,不可能面面俱到,必须将其所遵循的原则排列主次,使这些作用在制度不断发展和完善中逐步体现出来。这涉及到当前我国政府采购制度发挥作用的偏重点,实际上也就是确定建立政府采购制度亟待解决的主要问题。

第四,我国建立政府采购制度的结构构成应当是什么样。在推行政府采购过程中,造成秩序混乱的根本性问题是制度上的不健全。各地区的政府采购制度中,就连政府采购的管理部门和采购执行部门的设置都还混在一起,职责不清。因此,没有一整套合理的制度规范政府采购的行为,这些问题都难以得到根本的解决。

第五,我国建立政府采购制度与国际公共规则的关系如何协调。研究现有的国际规则有两方面的意义:一是对国际通行的采购规则的内容进行借鉴,避免我们在建立政府采购制度的过程中过多地走弯路;二是我国建立政府采购制度与国际规则的原则和精神保持一致,可避免二者间可能产生的矛盾冲突,也有利于将来在加入这一协定时能够尽快适应,降低制度适应过程的“成本”消耗。

基于以上几个方面的考虑,本书试图从政府采购的基本问题研究入手,透过政府采购的一般规律来研究中国建立政府采购制度的现实。根据对政府采购遵循的一般原则和基本作用,分析我国建立政府采购制度的现实基础;通过对我国推行政府采购中存在的主要问题的分析,构想出一个适合我国经济发展的政府采购框架体系。

本书主要内容是:

第一章:政府采购的基本概述。从政府采购的最基本概念入手,对政府采购进行了透彻的分析。首先,对政府采购的内涵外延进行了分析,包括概念、特征、遵循的基本原则和主要作用。其次,对政府采购制度进行了阐述,包括政府采购产生发展的来龙去脉,现代政府采购制度职能的转变和建立政府采购制度的一般条件要求等。第三,对政府采购制度的一般性框架体系进行了总结归纳,包括采购模式、采购方式、采购管理机构、采购中介组织、采购仲裁等。

第二章:我国建立政府采购制度的必要性和条件。主要阐述了

三个问题:第一,建立政府采购制度的必要性,包括节约财政资金的要求;财政支出体制改革的迫切要求;发挥宏观调控作用的要求;行政体制改革的要求;市场经济形成法制化管理的要求;打破地方割据的要求;有效保护民族工业的要求;我国企业进一步适应国际市场的要求。第二,建立政府采购制度的条件,包括经济体制改革已逐步深化;财政收入体制改革已初见成效;招投标制度为政府采购制度的建立奠定了基础;政府采购在我国已初步推行;国内市场与国际市场正在逐步接轨。第三,建立政府采购制度的现存问题:一是政府采购的目标单一;二是项目集中;三是操作程序不规范;四是相关的法规制度不配套;五是中介组织没有发挥作用;六是采购人员匮乏、素质低下;七是各部门思想认识模糊。在此基础上分析了现存问题的原因:一是没有明确的政府采购管理机构;二是从事采购的官员尚未实行精选;三是预算单位的会计管理体系和操作方法需要改进;四是国家金库制度需要改革完善。

第三章:我国政府采购制度的基本构成。对我国建立政府采购制度的原则与规范;政府采购市场的建设;政府采购机构的设置;建立政府采购的监督机制;建立我国政府采购的法律法规体系及采购仲裁等问题进行了有益的探索,并指出了我国建立政府采购制度需要处理好的几个重要问题:一是避免出现简单的采购权力转移;二是避免出现集中寻租行为;三是处理好集中采购与分散采购的关系;四是对公共资产的管理与处置;五是采购管理部门与采购各方关系的协调;六是完善采购财政支出的配套改革措施;七是加强政府采购的信息化管理。

第四章:国际政府采购的市场规则和制度。在分别对《政府采购协定》、《示范法》、《采购指南》、《欧盟公共采购条例》及亚太经济合作组织《非约束性原则》的产生背景、用途等进行介绍后,重点对上述国际市场规则的主要内容进行了比较研究。包括对各规则遵循的原则,适用范围,采购方式,技术规格,服务采购的方法及条件,质疑和审查的程序、方法,采购实体和供应商的责任,争端解决的条件和方

法等进行了比较。在此基础上,论述了国际规则的比较研究对我国建立政府采购制度的借鉴意义:一是对所有的财政购买支出采取政府采购管理;二是财政部门应积极参与财政拨款的项目立项;三是采用以公开招标为主的采购方式;四是建立供应商、承包商档案制度,实行严格的资格审查及其程序;五是实行财政资金的统一支付制度;六是发展社会中介机构,对政府采购实行社会监督;七是建立统一规范的法律规章制度。最后,提出了国际规则比较对我国建立政府采购制度的几点重要启示:一是要明确政府采购市场逐渐开放的领域;二是要善于运用国际规则;三是立法要使国际规则与中国特色相结合。

本书在以下方面提出了个人的见解:第一,研究政府采购的市场化运作。我国建立政府采购制度的根本原因是将其作为深化财政支出管理体制改革的举措,建立和完善适应社会主义市场经济发展要求的公共财政体制。本书重点研究的是建立一个什么样的政府采购制度才能进行市场化运作的问题。政府采购本是行政行为,但它又是在市场上的购买行为,又需要遵循市场经济规律。因此,如何将这种行政行为与市场行为有机结合是研究的重点。也就是说,我们所研究的问题是财政支出管理后面的市场化运作问题。第二,构建了一个政府采购制度的体系框架,尤其是对我国建立政府采购制度的原则,政府采购市场的建设,政府采购机构的设置,建立政府采购的监督机制,建立我国政府采购的法律法规体系等一系列问题进行了深入的研究,并突出了政府采购应当发挥宏观调控作用的问题,对我国建立政府采购制度应有一定的参考价值。第三,对现有国际规则进行了全面系统的比较性研究,寻找其一般性规律,为我国建立政府采购制度的合理性和国内外市场的适应性提供了有益的借鉴,这项工作也具有一定的开拓性。

目 录

绪 论	(1)
第一章 政府采购制度概述	(1)
一、政府采购的含义	(2)
二、政府采购制度	(17)
三、政府采购制度的框架体系	(23)
第二章 我国建立政府采购制度的必要性及条件	(32)
一、建立政府采购制度的必要性	(32)
二、建立政府采购制度具备的条件	(47)
三、建立政府采购制度的现存问题	(53)
第三章 我国政府采购制度的基本构成	(68)
一、建立政府采购制度的原则与范围	(68)
二、政府采购市场的建设	(83)
三、政府采购机构的设置	(88)
四、政府采购的监督机制	(97)
五、政府采购的仲裁机构	(102)
六、建立政府采购制度需要处理好的几方面问题	(102)

第四章 国际政府采购的市场规则和制度 (109)

 一、政府采购的国际市场规则 (110)

 二、国际市场规则的主要内容比较 (124)

 三、我国政府采购制度的国际借鉴 (171)

 四、国际规则对建立我国政府采购制度的启示 (174)

参考资料 (180)

附 录：

 中华人民共和国政府采购法 (186)

后 记 (203)

第一章 政府采购制度概述

当前,我国已经进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。顺应这一趋势,在全国范围内全面开展政府采购势在必行。我国已向亚太经合组织承诺于 2020 年开放政府采购市场。加入世界贸易组织后,我国加入其《政府采购协定》的步伐也将加快。因此,深入研究政府采购问题有极为重要的现实意义和作用。

政府采购虽然是一国的内政,但却受到世界经济的影响,是市场经济深化发展的产物。政府采购属于财政学研究的范畴,在财政理论研究中,财政支出按着是否直接在经济上获得等价补偿为标准,可划分为转移支出和购买支出,而购买支出则是我们所研究的政府采购的内容。政府采购因其财政支出与公共品的购买相结合,改变了以往的财政支出模式,具有直接的市场行为,具备了许多商业运作条件,一般条件下需要遵守平等主体间的公平交易规则。因此,仅从财政支出的角度去研究政府采购是不够的,必须结合市场规则和商业运行规律进行深入研究,通过建立政府采购制度使其行为规范化、制度化、法制化。

一、政府采购的含义

(一) 政府采购的概念

在现代社会,政府采购(Government Procurement)为各国普遍采用。一般是指行政主体为了公共财产的供给,从民间购入货物、工程和服务的行为。政府采购与一般性的商业采购(也称私人采购)的购买行为有很大的不同,不仅购买是最终的,还不具有赢利性,因而需要节约国家财政资金的使用。因此,通过规模购买和高度竞争就构成了政府采购的核心内容。但是,由于各国情况的不同,决定了政府采购资金来源有所不同,政府采购主体的范围也有所不同,政府采购的模式也各不相同。因此,政府采购在国际上并无确切统一的定义,各国都依本国的实际情况而定。就一般而言,政府采购的定义中应当包括采购主体、采购物品、采购资金来源、采购目的等内容,我们将其概括为:

政府采购,是政府机构及公共实体为实现政府职能和公务或向社会提供公共物品和公共服务的需要,用国家财政性资金,依法定方式、方法和程序,从市场上采购货物、工程或服务的一种经济行为。

其中,公共实体是指政府机构之外的非营利组织,包括企业。而且,其采购资金来源于国家财政性资金,包括财政预算内资金和预算外的资金。

(二) 政府采购的特征

为了与其他私人采购相区别,研究政府采购的特殊性是必要的,不仅方便于我们对政府采购性质的理解,还将有利于我们对政府采购范围、主体及相关做法的把握。根据我们的研究,政府采购具有以下一些特征:

1. 采购资金来源的公共性

政府采购的资金来源于财政拨款和需要由政府偿还的公共借款,这些资金最终来源于纳税人的税收和政府公共收费。前面讲到,政府采购是财政支出的一个组成部分,它需要通过财政预算,非经财政预算的不得擅自进行采购,不经过财政预算的采购也不能称其为政府采购。财政支出包括转移支出和政府采购。转移支出和政府采购是按财政支出性质分类的一种方式,其区分标准是看财政支出是否直接在经济上获得相等的代价。不直接在经济上获得相等代价的为转移支出,表现为无偿支出或有偿的单方面转移,如养老金、补贴、周转金、公债利息支出和对下级政府的转移支付等;直接在经济上获得相等代价的为政府采购支出,表现为通过支出获得货物、工程和服务。在实际中,最简单的理解,财政支出减去转移支出即是政府采购支出。

2. 采购主体的特定性

政府采购的主体主要是指靠国家财政资金运转的政府机构、社会团体和企事业单位等公共实体。尽管各国确定的政府采购主体范围有所不同,有些国家仅指政府机构,更多的国家包括部分社会团体,还有一些国家,如日本等还包括部分企业。但无论政府采购主体的范围大小如何,其主体的性质都有别于社会其他采购主体。政府采购主体的特定性,是指其主体都是依法专门确定的,即由政府采购法来确定,而不是任何单位都能有资格成为政府采购

的主体的。

3. 采购活动的非商业性

所谓采购活动的非商业性,是指政府采购不以赢利为目的,即政府采购的目的不是为卖而买,而是为了使用,通过采购为政府和公共实体提供使用或向社会提供公共物品和服务。因此,政府采购中的采购是终极的,采购主体是最终用户,不具有商业目的。正因为如此,用于非赢利目的的采购活动很容易滋生滥用资金和贪污腐化现象。所以,许多国建立了政府采购制度,对政府采购行为进行严格的管理,保证采购过程的公开、透明以及效率性。但政府采购的非商业性不等于采购行为的非商业化,政府采购在一般的情况下都要按照市场规则进行商业化运作,采购者与供应者之间结成的关系通常都是地位平等的主体之间的关系。

4. 采购对象的广泛性

政府采购的对象无所不包,凡政府机构和为社会提供的公共服务所需的一切产品和服务都应包括在内。无论是有形产品还是无形产品,价值高的产品还是价值低的产品,民用品还是军用品,标准化产品还是非标准化产品,制成品还是原材料、半成品,国产品还是进口品,无论是货物还是工程、服务等都可以成为政府采购的对象。其中,军用品、国防用品可采用特殊的秘密方式从事采购。

为了方便采购统计和管理,国际上通行的做法是按其采购对象的性质分为货物、工程和服务。世界贸易组织的《政府采购协定》、联合国国际贸易法委员会的《示范法》及世界银行的《采购指南》,对政府采购对象都是作如此划分的。

5. 采购行为的政策性

政府采购的政策性很强,是国家宏观经济政策的一个重要组成部分,包括最大限度地节约国家财政资金、购买本国产品、保护民族工业、扶植中小企业、开发落后地区、鼓励科技创新等政策及

配合其他经济政策实现国家宏观经济调控战略等。由于政府是市场上最大的买主,在很多场合下其行为可以左右市场,政府利用其采购的倾向性可以鼓励或抑制国内产业的发展,从而实现其政策的目的。所以,政府采购的过程也就是执行政府采购政策的过程。而且,由于政府采购的内容都要列入国家的财政预算,凡获得国家财政预算批准的就必须按批准的内容进行采购,采购主体不能随意进行更改或变动。因此,在采购主体必须遵守国家财政预算批准的条件下,更容易实现国家的宏观经济政策。

6. 采购程序的法定性

政府采购不是一般性的购买行为,不是普通的一手钱一手货的交易,而是需要通过一套完整的采购程序来完成,而这套程序是由政府采购法规定的。与民商法中的任意性规则要求的买卖方式不同,政府采购法规定的采购程序主要是非任意性规则。从这个意义上讲,采购部门在采购过程中不能体现个人的意志和偏好自行编制采购程序,必须是严格按着政府采购法律规定的程序进行。因为,政府采购是非商业性采购,是非赢利性的,在没有赢利为标准进行衡量的条件下进行采购,往往导致对财政资金的滥用,因而需要严格依法管理,以提高资金的使用效率,避免浪费和滋生腐败。因此,法制化管理是政府采购最大的特征之一。

7. 采购过程的透明性

政府采购与商业采购不同,不具有商业秘密性。按照政府采购法的有关规定,政府采购的所有内容和程序都必须是透明的,不能有任何的暗箱操作,以便于对采购进行有效的监督。

对政府采购的监督是多方面的,不仅有财政监督、行政监督、法律监督,还有社会舆论监督及大众监督,即所有的监督方式方法都适用。监督的内容既包括对政府采购计划的监督、程序的监督,也包括对采购官员的监督,任何违法行为都必须在监督下得到纠正。

8. 采购效果的高效性

政府采购的高效性即指采购的经济性和有效性。政府采购是一种购买行为,有其经济性。由于采购量比较大,单次采购金额都比较高,因此利用购买规模能够做到物美价廉,使采购具有规模效益。所以,政府采购的经济性是指对采购资金的节约和合理使用。由于采购规模的庞大,也使政府采购能够审慎合理地调动和使用资金;有效性则是指政府采购部门必须在采购合同规定的合理时间内完成所需采购,并使采购“物有所值”,尽量做到“物美价廉”,从而能够及时地满足使用部门的需要。

政府采购的经济性与有效性是紧密联系在一起的,它要求政府采购部门能在最合理的时间内,以最有利的价格采购到质量最符合要求的货物、工程和服务。这是政府采购最基本的和首要的目标。在实践中,政府采购的经济性和有效性大多都是通过公开招标方式的采购来实现的。

(三) 政府采购遵循的基本原则

政府采购是财政支出管理与市场化商业运作的有机结合,有其自己的运行轨迹,因此也有其自身遵循的原则。由于学者们对它的认识和理解的不同,归纳总结的原则也不尽相同。在对国外政府采购法和国际公共规则的研究比较后,我们认为,政府采购所应遵循的基本原则应为公开、公正、公平、竞争和高效等项内容。

1. 公开性原则

公开性原则是指政府采购活动的公开化,即围绕政府采购的一切事项都要公之于众。

首先,政府采购的法律、法规,实施细则和各类政策性文件都必须公开,有关部门、企业、团体或个人,可以及时了解和掌握其内容。在我国,尤其是有关政府采购的政策性文件必须公开。因为

从以往情况看,我国的法律法规都是向全社会公布的,但各类政策性文件透明度往往都不高,公众很难详细了解其内容,成为与政府沟通的障碍。加入世界贸易组织后,我国首先要清理的就是这些文件,清除不合理部分,并将合法性文件公开,否则有违世界贸易组织规则的要求。政府采购政策性文件的公开化程度要求则更高,不仅要提高透明度,还要向社会大众公开,法律文件也要便于公众及时获得。所以,我们除形式上整理“红头文件”并公之于众外,在思想上也应有根本性的转变,否则还会产生新的“红头文件”。

其次,政府采购的程序必须公开。政府采购对其程序公开的程度要求也是非常高的,必须完全透明,以便于社会化监督。所以政府采购的程序也必须依法进行,依法公开。

第三,政府采购的项目必须公开,以便于供应商、承包商提前做好准备,公平竞争。项目的公开主要指公开刊登采购广告、发布采购通告等。为此,国家应有专门的政府采购公报、权威性的报刊杂志及网上公布渠道等。

第四,政府采购的条件必须公开,诸如合同的要求、投标商资格的审查标准、投标的评价标准等也都要事先公布。并且,只能按公布的标准开标评标。

第五,政府采购的开标必须公开,达到公正性的要求。一切采购活动都要做出记录,所有采购信息都是公开的,无任何秘密。

第六,接受投标人的质疑和投诉。

由于政府采购使用的是公共资金,因此对公众产生了管理责任,使得供应商、承包商能够自行评估其投标成本与风险,提出最有利的竞争价格。同时,可以防止采购机构和其上级主管部门做出随意和不正当的决定。因此,公开化是公共支出管理的一个特征。要做到公开性必须要有透明度,通过向社会公开采购资金的使用情况,达到对采购的不当行为进行约束、对采购官员的行为进