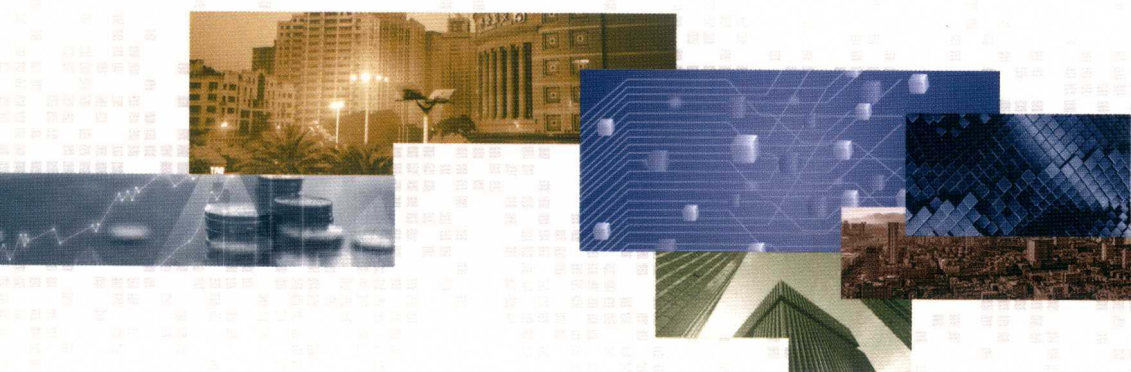


Strategic Choice of Reform of Modern Government Procurement System in China



中国现代政府采购 制度改革战略选择

黄冬如 / 著



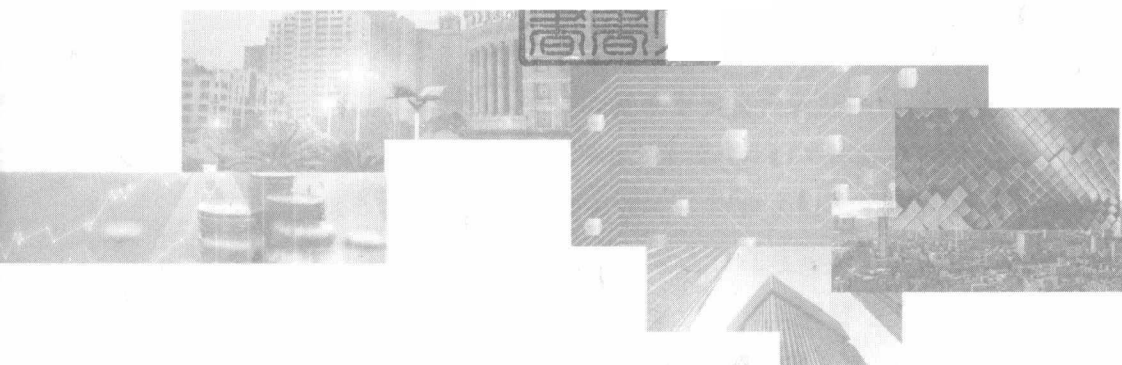
中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

中国现代政府采购 制度改革战略选择

黄冬如 / 著



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

中国现代政府采购制度改革战略选择 / 黄冬如著.

—北京: 经济科学出版社, 2019. 1

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0192 - 7

I. ①中… II. ①黄… III. ①政府采购制度 - 研究 - 中国 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 014365 号

责任编辑: 齐伟娜 杨 梅

责任校对: 隗立娜

技术编辑: 李 鹏

中国现代政府采购制度改革战略选择

黄冬如 著

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 - 88191540

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://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 9.5 印张 130000 字

2019 年 2 月第 1 版 2019 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 0192 - 7 定价: 35.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究 举报电话: 010 - 88191661)

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

Strategic Choice of Reform of Modern Government Procurement System in China

序

中国现代政府采购制度改革战略选择研究是基于现阶段我国深化改革现状以及政府采购制度发展现状、主要特点和主要任务而提出的一种发展思路。作者通过调查、比较、实证等研究方法的综合、交叉运用，通过建立现代政府采购制度改革框架。

著作的理论突破和方法创新包括但不限于：以党的十九大和十八届三中全会为指引，重点研究中国现代政府采购制度改革的战略性问题，丰富和健全中国现代政府采购制度内容，最终演绎和体现中国政府采购制度现代化的关键路径及方法。

著作提出一些学术创新观点：研究认为中国现代政府采购制度改革战略选择需要突破三大战略关口，即界定政府采购中的政府与市场的关系；推进政府采购转型与发展；维护公平与正义问题。并对这些方面结合实际做了细致的分析。研究中，作者将亲身经历的实践中的实证试点或者具体案例通过比较研究吸收到中国现代政府采购制度中来，使改革路径更具有现实意义和可操作性。作者将党的十九大中提到的“新时代”“建立现代化经济体系”“新发展理念”等内容与政府采购制度创新紧密结合形成独特创新观点也是著作的亮点之一。

作者长期在地方开展政府采购实践和研究，作为他的博士后合作导师，我一直关注他的研究及成长。本书是作者在博士研究基础上的深化，希望能得到读者的青睐，共同推进政府采购理论和制度创新。



研究员

全国政协委员、财政部原财政科学研究所所长

摘 要

党的十九大报告指出：要深刻领会习近平新时代中国特色社会主义思想，以新发展理念引领现代化经济体系建设。党的十八届三中全会指出：“推进国家治理体系和治理能力现代化”，“到 2020 年，在重要领域和关键环节改革上取得决定性成果”^①。政府采购是现代化经济体系建设中的重要领域和关键环节，它在国家体制中起到“脉络”作用。在新时代下如何实现政府采购治理体系和治理能力现代化显得非常迫切，建立中国现代政府采购制度及其改革战略选择显得尤其重要。它既要在招标投标、政府采购、公共采购、公共资源交易等历史、现状中去探求现代政府采购的活动规律，也要从现代动态的经济改革、社会改革以及战略的、国际的视野及角度去掌握现代政府采购改革的发展趋势。本书通过调查、比较、实证等研究方法的综合、交叉运用，拟建立现代政府采购制度改革框架。

导论首先对现代政府采购制度进行定义和概念界定；通过分析认为中国现代政府采购制度改革战略选择需要突破三大战略关口，即界定政府采购中的政府与市场的关系；推进政府采购转型与发展；维护公平与正义问题。这是本书的重点，分章节做了详细分析：政府与市场问题主要界定现代政府采购主体和资金行为、界定政府采购管理模式和执行方式问题、界定政府采购政策功能。还探究了 PPP 模式（公私合作制）在政府与市场中的关系。转型与发展问题重点研究法律制度、管理制度和基础制度的同

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社 2013 年版，第 7 页。

一性；公平与正义问题研究主要以广东省佛山市南海区政府采购作为实证案例剖析，重点分析了人的专业化、业务的标准化、手段的电子化等基础性制度和科技手段。

中国现代政府采购制度是在中国经济体制改革基础上的重要创新，涉及政治、法律、行政管理和社会管理体制等多方面的问题。本书在制度建设和改革战略上尝试填补空白。

目 录

Contents

导论 关于中国现代政府采购制度改革研究的审视 / 1

一、中国现代政府采购制度改革战略选择	1
二、研究现状综述	2
三、研究方法	4
四、研究主要内容	4
五、研究目标及创新性	5

第一章 中国现代政府采购制度改革战略研究的基础 / 6

第一节 战略的定义、内涵及特征	6
一、战略的定义	6
二、战略的内涵	7
三、战略的特征	9
第二节 战略选择的功能框架及机理分析	11
一、战略选择的功能框架分析	11
二、战略选择的机理分析	11
第三节 中国现代政府采购制度分析	13
一、中国现代政府采购制度的定义	13
二、与其他相关概念的分析	15
三、中国现代政府采购制度的意义	18

第二章 中国现代政府采购制度改革研究 / 20

第一节 新时代的改革	20
------------------	----

一、新时代的改革概述	21
二、远期改革的路径及挑战	25
三、新时代改革的思考	27
第二节 新时代的经济及财政改革	32
一、新时代经济体制改革	32
二、新时代现代化经济体系概述	35
三、新时代财政体制改革	45
第三节 新时代的中国现代政府采购制度改革	49
一、中国现代政府采购制度改革机遇	49
二、中国现代政府采购制度改革内容	52

第三章 现代政府采购制度改革的政府与市场问题研究 / 56

第一节 现代政府采购中的政府与市场概念	56
一、政府和市场的关系	56
二、正确认识现代社会中的政府和市场	58
三、以 SWOT 分析法推进我国经济体制改革	58
第二节 现代政府采购中如何界定政府与市场	59
一、界定现代政府采购主体及资金行为	60
二、界定政府采购管理模式及执行方式	61
三、界定公共服务性采购	64
四、界定政策功能	67
第三节 以 PPP 模式为例分析政府采购中政府与市场的关系	69
一、PPP 模式的概念及内涵	69
二、PPP 与 GP、BOT 的关系	70
三、PPP 模式的国际国内发展	72
四、PPP 模式的优势及注意问题	73

第四章 现代政府采购制度改革的转型与发展问题研究 / 77

第一节 法律制度的同一性	77
一、《政府采购法》和《招标投标法》的现状	77

二、两法的冲突与制约	79
三、两法同一的路径及方法	85
第二节 管理制度的同一性	89
一、管理制度的现状	89
二、管理制度同一的路径及方法	91
第三节 基础制度的同一性	94
一、基础制度的现状	94
二、基础制度同一的路径及方法	96
三、政府采购电子化标准体系研究	96
四、公车改革与政府采购基础制度分析	104
五、政府采购基础制度同一性思考	107

第五章 现代政府采购制度改革的公平与正义 / 109

第一节 公平正义中产生的问题	109
一、采购管理主体问题	110
二、采购主体问题	111
三、采购代理主体问题	112
四、评审专家问题	113
五、采购对象供应商问题	114
第二节 解决公平正义所采取的方法	115
一、人员专业化	116
二、业务标准化	117
三、操作电子化	126

结 论 / 131

参考文献	134
跋	138
后 记	140

关于中国现代政府采购 制度改革研究的审视

一、中国现代政府采购制度改革战略选择

作为重要领域和关键环节的政府采购制度，要在短期内取得决定性成果，面临着艰巨的任务，也昭示重大机遇。必须以战略思维面对新时代下的政府采购制度改革与发展。

多年法律制度化发展为政府采购及招标投标事业成效奠定了重要基础，但也出现了许多问题，有的问题严重影响党和国家、政府的形象。即使最基本的定义问题，实践中就有公共资源交易、公共采购、招标投标等不同于政府采购的名称和含义，不同的名称出现交叉和混淆，必然影响政府采购工作导向和推进方式。例如，公共采购是公共型的采购，现行政府采购的法律制度、运行模式、效益效果等还未达到公共采购的公共性及服务型政府要求，若在新时代下将政府采购定义为公共采购阶段就有点理想化，名不符实。从法律上看，现行政府采购法律制度执行时间不长，面临自身法律的调整和相关法律的交叉结合问题；从运行模式上看，政府采购运行机制经历了强集中采购、相对分散采购、强化采购主体责任等几个阶段，现在又面临政府采购与公共资源交易平台的博弈与优化，模式还没有成熟稳定。从效益效果看，政府采购追求“价格、质量、服务”三者最优

原则，但实践中价格高、质量差、服务弱的现象时有发生，即使开展了物有所值目标，以及结果导向的采购效益等工作，但由于采购主体广泛、采购类别繁多、采购方式多样，以及采购管理职能弱化等，效益效果要求体现不佳。政府采购制度在中国推进和发展，必须准确作出这一阶段的定义，定义过高、过于超越现实或者过于理想化会损害人们对这项制度的心理或价值预期。若仅仅依赖过去的发展思维和模式推进方式，又使政府采购制度难以摆脱过去存在的一些弊端和毛病，对政府采购事业的可持续发展多有不利。所以，如何在现阶段对政府采购作出准确判断，影响着这项事业长期稳定的发展。

从战略上看，在深化改革的新阶段，政府采购也需要重新定位。如何相对区分之前的政府采购发展历程，以全新的理念和思维应对新时代的政府采购工作，是我们迫切需要考虑的问题。按照党的十八届三中全会“财政是国家治理的基础、建立现代财政制度”的精神和要求，结合实际，将这阶段定义为“现代政府采购制度”是个较为合适的选项。建立现代政府采购制度意味着以“国际视野”及“国家治理”的角度即战略思维看待当前的政府采购工作，又必须以改革的态度深入推进政府采购的现代化进程。

深化现代政府采购制度改革需要寻找切入点，抓住其基础、重要且紧迫又关键的部位。无论从理论还是实践上可以发现，中国现代政府采购制度改革战略研究既适应形势需要，属于经济体制改革中的重要一环，同时研究又具创新性和理论价值。

二、研究现状综述

中国政府采购理论研究目前还是滞后于实践发展。这既有政府采购的实践应用性强的原因，也有政府采购实践发展飞速的原因，当然也有政府采购理论研究复杂且未形成合力等原因。当前对政府采购的研究一般分为

四类：第一类是中国政府采购的改革及政策研究。如贾康认为，政府采购是对财政监督的强化，必须冲破既得利益的障碍^①；黄群慧从产业政策的角度认为，应设立制造业专项扶持性基金，加大财政预算与政府采购支持力度，利用政府采购和国防军工合同为新兴技术创造市场以促进先进技术突破^②；邹进文认为，现代政府采购制度是一种典型的诱致性制度变迁，它是古代政府采购制变更或替代而来^③。第二类是政府采购及招标投标的管理与程序研究。杨灿明、李景友通过对政府采购制度从经济学角度进行系统化分析，理顺政府采购现状问题及解决办法^④。如何朝盛、孙多勇从项目的角度，分析政府采购的流程及政府采购中的招投标程序，并认为引进反拍卖控制技术可以优化政府采购工作。^⑤ 一类是政府采购与招标投标的法律及规则研究。如王周欢将政府采购合同区分为行政行为 and 民事行为两种不同性质，将政府采购争议界定成“招标争议”与“履约争议”两种不同类型。^⑥ 第四类是政府采购的外国经验及国际化进程。如对欧美国家的公共工程、货物及服务采购研究，或者对中国加入 GPA（政府采购协定）的研究等。如肖北庚认为，质疑程序是独立于 WTO（世界贸易组织）争端解决机制之外为保障 GPA 协定而实施的具有自身独特性的一种特有的程序设计，其本质是非歧视的、及时的、透明且有效的程序。^⑦ 于安认为，加入《政府采购协定》会加大我国市场完整地对外开放程度，也会极大促进国内政府采购制度的完善和行政体制改革的发展。^⑧

笔者认为，当前政府采购理论研究进一步深入，理论内容广泛，

① 贾康：《政府采购制度改革要冲破既得利益的障碍》，载于《中国政府采购》2001年第3期。

② 黄群慧：《真实的产业政策 发达国家促进工业发展的历史经验与新实践》，经济管理出版社2015年版。

③ 邹进文：《政府采购的经济学透视》，载于《当代财经》2002年第2期。

④ 杨灿明、李景友：《政府采购问题研究》，经济科学出版社2004年版。

⑤ 何朝盛、孙多勇：《政府采购的流程分析与控制技术》，载于《当代财经》2004年第2期。

⑥ 王周欢：《政府采购救济机制比较研究》，载于《当代财经》2004年第2期。

⑦ 肖北庚：《GPA 协定独特的实施机制设计》，载于《湖南城市学院学报》2004年第4期。

⑧ 于安：《加入〈政府采购协定〉对我国国内制度的影响》，载于《法学》2005年第6期。

研究成果丰富，理论体系的建立正进入纵深阶段，政府采购的成熟期即将到来。但单纯从政府采购改革战略这一角度的理论研究来看，还只是在基本实践和初步层面，没有真正进入理论研究范畴，不够系统、深入和全面。

在国际上，特别是发达国家和国际组织，政府采购实践建设相对到了一定的成熟度。政府采购理论研究也进入新的阶段。国外主要研究政府采购人物有美国学者亨瑞芝（Henriz）、裴季（Harry Robert Page）和英国采购学者贝雷（Belley）等。研究者主要涉及政府采购制度的基本概念、目标、规律、法律制度、内容和政府研究等。政府采购战略主要着重于项目发展的采购战略而言，更多在企业战略中予以体现。没有发现对政府采购国家战略改革进行深入剖析和全面系统研究的著作。

三、研究方法

本书主要通过调查研究、比较研究和实证研究方法。研究内容是在博士论文的基础上，通过对战略、新时代下的经济财政改革、政府采购现代化制度改革等的比较研究，通过政府采购具体案例的实证分析，建立适合中国的政府采购现代化改革路径和方法，体现研究的现代性、国际性、先进性和实践性特点。

四、研究主要内容

中国现代政府采购制度的建立，具体涵盖现代政府采购制度转型与发展、政府与市场、公平与正义等内容。这些内容是在战略、制度及改革的分析基础上，结合当前政府采购出现的热点难点问题综合考虑而成。重点研究政府采购中如何界定政府与市场关系的问题特别是采购模式如何确立的问题；政府采购法律制度、管理制度和基础制度的同一性问题；现代政

府采购制度中如何确保公平与正义的内容等。

五、研究目标及创新性

本书研究是博士论文《公共采购理论体系研究——兼论中国公共采购制度设计》的深化。研究目标是在应用理论的基础上完善,尝试构建现代政府采购制度。本书的理论突破和方法创新包括但不限于,以党的十九大和十八届三中全会为指引,重点研究中国现代政府采购制度改革战略性问题,丰富和健全中国现代政府采购制度内容,最终演绎和体现中国政府采购制度现代化的关键路径及方法。

总体而言,中国现代政府采购制度改革战略选择研究是基于现阶段我国深化改革现状以及政府采购制度发展现状、主要特点和主要任务而提出的一种发展思路。它是中国现代化和国际化发展趋势的必然产物,具备其客观规律性,其理论研究具有前瞻性。从实践角度看,它是深化政府采购制度改革和确立国际话语权,实现跨越式发展,引领国际潮流的最基础、最直接和最关键的过程,现实意义十分突出,作用和影响不容忽视。对于政府采购本身而言,现代政府采购制度研究即是转变职能方式,解决行政权力运行规范的重要途径,也是实现政府采购现代化、科学化、精细化发展的重要内容。

如何将战略研究与改革研究结合产生现代政府采购制度改革研究是关键;如何将政府采购、招标投标中存在的问题进行分析归纳、同时借鉴国际政府采购经验通过比较研究,吸收到中国现代政府采购制度中来是研究关键及难点;如何将实践中的具体案例或者实证试点通过比较研究吸收到中国现代政府采购制度中来是研究关键。这些也是研究的创新点。

第一章

中国现代政府采购制度改革 战略研究的基础

第一节 战略的定义、内涵及特征

战略（strategy）来源于希腊语“strategos”，最初是指军事战斗中的将领，逐渐演变成军事中的专用术语，是军队战斗及谋略的总称。“战”的意义为战争，“略”的意义为“谋略”。《孙子兵法》是距离现今 2500 年前的孙武所作，它是中国最早的战略专著。其全局性、思想性和实践性对当今军事战争等都有重要影响。推演开来，战略已经渗透引申到政治、经济和文化管理等领域，内涵也发生根本变化，它成为一项系统的、全局的规划论和方法论。

一、战略的定义

战略既可以称之为思想，也是一种文化和理念。具体来说，战略的类别有军事战略、文化战略、管理战略以及企业战略等。本书所讨论的战略既 not 指军事战略，也不指企业战略，而是经济领域的某一重大项目的战