



公共经济管理学术文库

公共经济管理学术文库

onggong jingji guanli xueshu wenku

政府采购风险 及其控制

ZHENGFU CAIGOU FENGXIAN JIQI KONGZHI

章 辉 ■ 著



中国财政经济出版社

本书由上海金融学院资助出版

公共经济管理学术文库

政府采购风险及其控制

章辉 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购风险及其控制/章辉著. —北京: 中国财政经济出版社, 2009. 11

(公共经济管理学术文库)

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1888 - 5

I. 政… II. 章… III. 政府采购 - 财务管理: 风险管理 - 研究 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 202424 号

责任编辑: 赵 力

责任校对: 杨瑞琦

封面设计: 郁 佳

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×960 毫米 16 开 15.75 印张 234 000 字

2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 1888 - 5/F · 1576

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

总序



自 20 世纪 30 年代的世界性经济大危机以来，关于公共经济管理的地位与范围的争论就一直没有停止过。市场原教旨主义在经济大危机的残酷现实面前受到极大的质疑，历史给予了凯恩斯主义产生、发展的土壤，也使经济学理论尤其是公共经济学有了长足的发展。国家干预的政策理念，伴随着提供公共产品与服务、应对自然垄断、解决外部性、调节收入分配、促进经济增长与充分就业等诸多公共经济范畴与政策大行其道。直至 20 世纪 60 年代，凯恩斯主义由于不能解释“滞胀”现象而受到自由经济学派的批评，凯恩斯主义也开始丧失其经济学领域的“垄断地位”，随之而来的是“百家争鸣”的经济学“春秋时代”，凯恩斯主义似乎要不“吃香”了。然而，诚如“三十年河东，三十年河西”的中国民谚所说的轮回规律，从近年的全球性金融危机与经济萧条发生后各国政府纷纷采取的应对措施来看，国家干预的凯恩斯主义理念又大有卷土重来、重执牛耳之势，世界似乎又迎来了公共经济学的春天。

撇开可能相当长时间内都难以有定论的理论争论，我们也不去讨论公共经济管理与私人经济管理的“你进我退”问题，而专注于属于公共经济管理范围内应该如何履行其公共职责的研究，又何尝不是一种务实的治学之道。令人欣喜的是，上海金融学院公共经济管理学科的一批名不见经传的年轻学子，有志于潜心研究公共经济管理问题，并将部分先期研究成果以“公共经济管理学术文库”冠名集结出版，这将为公共经济管理研究园地带来一批丰硕的果实。“公共经济管理学术文库”的作者都是近年来获得博士学位的青年学者，他们都接受过经济学的系统训练，能够紧跟理论与现实的发展动态，熟练驾驭经济学的研究方

2 政府采购风险及其控制

法，其成果无论是关于政府公共活动的研究，还是非政府公共机构的研究，无不反映出作者深厚的理论功底与严谨的治学态度。

构建“公共经济管理学术文库”，是上海金融学院在财政经济学学科建设中的一个大胆尝试。作为一个文库建设，不能期待一蹴而就，它必将是一个长期的、不断推陈出新的过程。我们正处在一个社会急剧变革的时代，我国的经济与社会发展和改革开放事业也正面临着许多新问题。其中，公共经济管理领域的改革与发展更是方兴未艾，这为我们从事公共经济管理领域的研究提供了丰富的选题。从大的方面来说，公共经济、公共管理与公共政策都是公共经济管理研究应该关注的领域；从小的方面来说，政府理财、公共预算、财政收支、财政管理、财政分权、社会保障、收入分配、财政政策、国有资产经营管理、公共事业、城市治理、非营利组织、政府创新等等，都可以成为公共管理问题研究切入的视角。我期待着“公共经济管理学术文库”的选题进一步丰富，内容进一步充实，水平进一步提升。有道是“众人拾柴火焰高”，我也期待着有更多的有志于从事公共经济管理研究的学者加入这一行列。

古人云“学无止境”，同样，研究亦无止境。希望“公共经济管理学术文库”的各位作者能够矢志不渝，继续深化与拓展研究。也期待着能够看到更多新人和更精彩后续研究成果。

是为序。

储敏伟

2009年9月24日

前言



健全的政府采购制度，不仅有利于实现政府采购功能在经济、社会与政治等各个层面的协调，而且有利于促进我国财政体制的顺利转型。从某种意义上说，政府采购制度的完善与否是公共财政体制建设成功与否的重要标志。然而，政府采购实践中各类风险因素的存在及其对采购功能的冲击，无时无刻不在改变着政府采购相关主体对政府采购制度建设的预期。因此，健全政府采购制度的核心就是如何实现对政府采购风险的控制。

基于政府采购制度建设成功与否的关键在于能否有效控制风险，以及政府采购制度完善与否攸关我国公共财政体制建设效果这一认识，本书通过规范研究与实证分析相结合，遵循“探寻风险—识别风险—评估风险—控制风险”的研究思路，借助大量生动的政府采购案例和范围广泛、对象全面的问卷调查，来实现对政府采购风险的解析、模型演化与控制系统构建。在整个研究过程中，多次有效实现从理论到实践、由实践提升理论的顺利转化。

本书的主要内容包括五大部分。第一部分是研究的前提与基础。主要介绍选题的背景、价值与意义；国内外研究现状；关键概念界定与基本假设；研究方法、结构安排与创新之处；政府采购过程与潜在风险；政府采购风险的形成原因与传导机制。第二部分分析政府采购的风险体系。详细解析政府采购的制度风险、封闭风险、采购方式选择风险、委托—代理风险以及寻租风险，等等。第三部分研究政府采购功能与风险冲击以及如何对政府采购风险进行评估。第四部分研究政府采购风险的控制。该部分的研究方法分别采取贯穿政府采购全过程的水平线形路径和以政府采购为中心的立体空间路径。从贯穿政府采购全过程的水平线

2 政府采购风险及其控制

形路径考量，政府采购全过程实际上包括三个阶段：即采购前、采购中和采购后。因此，从该路径来研究的政府采购的风险控制必然包括采购前风险控制、采购中风险控制和采购后风险控制；从以政府采购为中心的立体空间路径考量，政府采购风险控制主要是发挥两种力量，即健全并完善的政府采购法规体系的内在力量和完善并强化政府采购管理与监督的外在力量。第五部分是总结与展望。对研究的主要结论进行梳理与归纳，总结全书，指出本书研究可能存在的不足，并展望今后可以进一步研究的方向。

本书研究的主要结论包括以下几个方面：

其一，政府采购风险不是孤立的，而是一个风险体系。政府采购风险体系包括制度风险、封闭风险、方式选择风险、委托—代理风险、寻租风险。其中，制度风险和封闭风险是外部风险；方式选择风险、委托—代理风险、寻租风险是内部风险。从理论上说，外部风险只是一种阶段性风险，它将随着政府采购活动所要求的制度环境的日益优化而逐步消散，并最终不复存在。因此，阶段性风险也可以理解为政府采购制度的建设成本。而内部风险则不同，它将与政府采购制度长期共存，因此可称为共存性风险。当政府采购活动产生风险诱因时，共存性风险就会随时发生并给政府采购活动造成损失；而当政府采购制度健全、风险防范措施到位的情况下，共存性风险就会被有效抑制，对政府采购活动不会产生任何不利的影响。因此，共存性风险也可理解为政府采购制度运行的或有成本。

其二，政府采购功能不是单一的，而是一个涵盖多维目标的功能体系。政府采购功能在不同层面甚至同一层面内部的不同表现形式，既有统一性，又有对立性。政府采购风险的危害性从本质上说就是对政府采购功能体系的冲击，因此，准确把握、科学认识政府采购的功能体系对于识别与防范政府采购风险的意义十分重大。

其三，政府采购风险评估是在政府采购活动实施之前或实施过程中，针对某项采购活动的各种可能实施方案，并充分考虑采购活动中各种不确定性因素发生的概率，评估在各种可能环境中政府采购效益发生损失概率或程度的大小或风险等级，从而为政府采购方案的最终取舍提供决策依据。政府采购风险评估离不开对政府采购风险的准确识别，同

时，也是对政府采购风险识别的加深与明晰。政府采购风险评估也提出了控制政府采购风险的必要性问题。

其四，政府采购风险控制系统包括采购前风险控制、采购中风险控制和采购后风险控制，是对贯穿政府采购的预算编制、采购过程、采购对象交付、采购信息反馈和售后服务全过程的风险控制。采购前的风险控制主要涉及政府采购的体制风险与委托—代理风险，解决的重点是政府采购预算编制不合理与采购资金的落实情况。采购中的风险控制主要是针对采购周期长、逆向选择、串谋与勾结，涉及政府采购的方式选择风险、寻租风险与委托—代理风险。采购后的风险控制目标主要针对采购对象交付不及时、供应商售后服务差、采购信息反馈不灵，涉及政府采购中的体制风险与委托—代理风险。

目 录

■■■■■■■■■■

前 言	(1)
第一章 导 论	(1)
第一节 选题的背景、价值与意义	(1)
第二节 政府采购理论研究视角综述	(4)
第三节 本书的关键概念界定与基本假设	(14)
第四节 本书的研究方法、结构安排与创新之处	(21)
第二章 政府采购方式、程序与潜在风险	(27)
第一节 政府部门自行购买的效率损失	(28)
第二节 政府采购方式与程序	(36)
第三节 政府采购风险的形成原因与传导机制	(43)
第四节 本章小结	(53)
第三章 政府采购的风险体系	(54)
第一节 引言	(54)
第二节 政府采购的制度风险	(56)
第三节 政府采购的封闭风险	(70)
第四节 政府采购的方式选择风险	(78)
第五节 政府采购的委托—代理风险	(86)
第六节 政府采购的寻租风险	(93)
第七节 本章小结	(106)

2 政府采购风险及其控制

第四章 政府采购功能与风险冲击	(108)
第一节 我国政府采购的功能	(108)
第二节 政府采购风险对其功能冲击的案例分析	(115)
第三节 政府采购风险对其功能冲击的调查问卷分析	(122)
附录 政府采购资金使用效益的因子分析	(138)
第五章 政府采购风险的评估	(144)
第一节 政府采购风险评估的方法	(144)
第二节 政府采购风险的评估——以 H 市办公用纸采购 为例	(162)
第三节 本章小结	(168)
第六章 基于政府采购过程的风险控制	(169)
第一节 引言	(169)
第二节 采购前的风险控制	(170)
第三节 采购中的风险控制	(182)
第四节 采购后的风险控制	(195)
第五节 本章小结	(198)
第七章 基于政府采购制度依赖的风险控制	(200)
第一节 健全并完善政府采购的法规体系	(201)
第二节 规范并强化对政府采购的管理与监督	(210)
第八章 总结与展望	(215)
第一节 本书所取得的研究成果	(215)
第二节 需要进一步讨论的问题	(217)
附 录 政府采购问卷调查表	(218)
政府采购问卷（面向管理部门）	(218)
政府采购问卷（面向采购代理机构）	(220)
政府采购问卷（面向采购单位）	(222)

政府采购问卷（面向供应商）	(224)
参考文献	(228)
后 记	(238)

第一章

导 论

第一节

选题的背景、价值与意义

一、选题的背景

最早形成于西方市场经济国家的政府采购制度，经过 200 多年的发展与完善，已成为西方发达国家执行政府预算、加强支出管理和实施宏观调控的一个行之有效的政策工具。20 世纪 30 年代以后，西方国家的政府采购进一步法律化与制度化，采购范围不断扩大，采购支出占 GDP 的比重大大提高。从采购范围来看，凡政府所需而自身又不能生产和提供的商品与劳务（包括民用品和军需品）均向社会采购，并且，公共工程也被纳入到政府采购范围中来；从采购支出占 GDP 的比重来看，西方国家政府采购支出占 GDP 的 10%—20%，其中欧盟约占 GDP 的 15%^①；美国政府采购支出占 GDP 的比重近年来保持在 20% 左右^②。

① 参见罗伯特·埃斯纳（1994）：《被误解的经济》，新华出版社 1997 年版，第 9 页。

② 数据来源：U. S. Bureau of Economic Analysis（2006）。美国政府采购支出占 GDP 的比重在 1990 年、1995 年、2000 年和 2005 年的比重分别是 20.36%、18.54%、17.54% 和 18.92%。

2 政府采购风险及其控制

在我国,政府采购虽然起步晚^①,但发展十分迅速。采购规模已由1998年的31亿元增加到2005年的2927.6亿元,平均每年递增77.9%,政府采购支出占财政支出的比重也由1998年的0.29%上升到2005年的8.69%(见表1-1)。采购对象遍及货物、工程和服务等各类领域。毋庸置疑,对象广泛且数量巨大的政府采购活动不仅有效拉动了社会总需求、保障了国民经济持续增长、促进了就业与社会公共事业的发展,而且大大提高了财政资金的使用效益。以2001年至2005年为例,政府采购累计节约资金1052.19亿元,平均节约率为11.04%(见表1-2)。

表1-1 我国分年度政府采购规模及其占财政支出的比重

年 份	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
规模(亿元)	31	131	328	653	1009.6	1659.4	2135.7	2927.6
比重(%)	0.29	0.99	2.06	3.47	4.58	6.73	7.53	8.69

资料来源:根据各年份《中国统计年鉴》整理。

表1-2 我国政府采购资金使用效益表

单位:亿元

年 份	采购预算	采购金额	节约资金	节约率(%)
2001	731.6	653.2	78.5	10.7
2002	1135.42	1009.6	125.82	11.08
2003	1855.96	1659.43	196.53	10.67
2004	2406.86	2135.72	271.14	11.27
2005	3307.8	2927.6	380.2	11.49

资料来源:根据相应年份《全国政府采购信息统计分析》资料整理。

随着我国政府采购规模与范围的日益扩大,政府采购风险也日益增多,主要表现为:采购预算膨胀风险、采购方式替换风险、招投标中勾结与合谋、监管方道德风险、市场风险以及地方保护主义引起的资源流动风险,等等。显而易见,政府采购风险的危害程度与政府采购规模及

^① 1995年,上海市财政局和卫生局联合下发了《关于市级卫生医疗单位加强财政专项修购经费管理的若干规定》,要求对预算价格在500万元以上的采购项目,要实行公开招标采购;500万元以下的项目可实行非招标采购形式。这标志着我国政府采购工作试点的开始。

范围呈正相关，因此，控制政府采购风险对于政府采购的扩张具有十分重要的意义。然而，要控制政府采购风险，首先必须正确认识政府采购风险，研究政府采购风险可能发生的环节或领域，只有这样，才能有的放矢，从源头上化解与控制风险的发生，保证政府采购功能的实现。

我国的政府采购制度建设是在明确提出建立社会主义市场经济体制目标的背景下进行的，并成为我国公共财政体制建设的一个重要组成部分。因此，健全社会主义市场经济体制、促进财政体制的转型（由建设性财政向公共财政转型）离不开一个完善与健康发展的政府采购制度，这也正是本书研究的宏观背景。

二、选题的价值与意义

本选题的价值与意义主要表现在三个方面，即理论方面、实践方面和政策方面。

（一）选题的理论价值与意义

本选题以风险及控制理论为支撑，并综合运用效用理论、委托代理理论、博弈论、寻租经济学、信息经济学和公共管理理论等分支学科的最新研究成果。因此，本选题的研究将在理论上极大地拓展和丰富政府采购理论研究的空间，使政府采购理论能够在借鉴现有的基础经济学、管理学研究最新成果的基础上形成突破。

（二）选题的实践价值与意义

本选题的研究将有助于科学认识政府采购风险可能发生的环节、政府采购风险发生的内因和外因，并据此研究政府采购风险的控制系统，从源头确保政府采购活动在预定轨道上运行。

（三）选题的政策价值与意义

本选题的研究结论将为规范政府采购活动政策的制订提供理论借鉴，有助于政府采购真正成为“阳光下的采购”，确保“公开、公平、公正”原则的体现，促使政府采购走上规范化发展的道路。另一方面，政府采购制度建设成功与否，直接关系到我国的公共财政体制建设，

4 政府采购风险及其控制

关系到公共资金的效率和廉洁高效政府的建设。而政府采购制度能否成功的关键又在于能否防范和控制风险。所以，从该意义上说，本选题的研究由于直接触及公共财政的核心问题——政府采购制度，从而对于我国正在实施的公共财政体制改革同样具有一定的政策借鉴价值。

第二节

政府采购理论研究视角综述

经济学理论研究从某种意义上说就是一种视角的选择，政府采购研究也不例外。尽管关于政府采购研究的选题千差万别，但我们仍可以通过归纳的方法，将其分别归属于政府采购研究的不同视角。虽然不同视角研究的范围有交叉，但其研究的侧重点却明显不同。如图 1-1 所示，政府采购研究大致可以区分为四大视角，即公共财政视角、新制度经济学视角、功能视角和技术视角。图中 A、B、C、D 四个区域表示从不同视角出发研究政府采购问题，但并非泾渭分明，而是有研究内容的交叉。

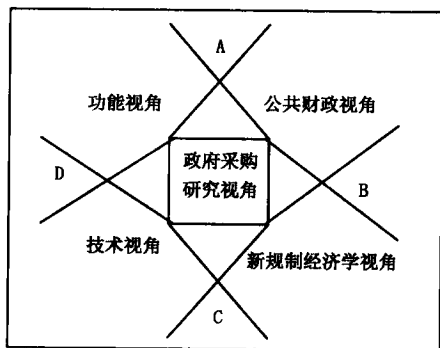


图 1-1 政府采购研究视角区分示意图

一、政府采购研究的公共财政视角

从公共财政视角来研究政府采购问题，主要是基于政府采购资金的

公共性、政府采购客体的公益性以及政府采购决策的民主性。同时，政府采购支出规模巨大，已成为影响公共财政体制建设的关键。以美国为例，在 1960—1999 年间，政府采购支出占 GDP 的比重最高的年份达到 22.8%（1975 年），最低的年份也达到了 17.46%（1998 年）^①。

从公共财政视角来研究政府采购问题又可分为三种路径：其一，通过政府采购与私人采购的比较，说明政府采购的公共性与公益性；其二，主张回归古典财政预算平衡的理念，研究政府采购的规模问题；其三，从政府采购与公共财政建设的相关性出发，说明政府采购制度建设对公共财政体制建设的重要性。

（一）政府采购与私人采购比较路径

美国学者 Herold E. Fearon, Donald W. Dolder and Kenneth H. Killen 等人（1993）认为政府采购与私人采购的根本目标是一致的：“采购之根本目标在于识别所需材料的来源，并在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得这些商品。采购部门必须能够快速有效地满足需求，并且采购政策和程序必须同商业惯例相吻合。采购部门利用专业技术和现代方法，聘用专业采购员和管理人员，以保证采购项目能完全符合使用部门的需要。”^② Donald W. Donbler（1986）和 Harry Robert Page（1998）指出两者的差别主要在：“政府采购部门履行的是管理人的职能……因此非营利的机构或政府的采购职能就成为了一个受管制的然而却透明的过程，受到无数个法律、规则和条例、司法或行政决定，以及政策和程序的限定和控制。另一些差别包括非营利机构和政府采购信息的公开性以及部门之间的协作效率。”^③

Harry Robert Page（1998）又进一步从政府采购与私人采购比较分析中得出政府采购的七大特点：采购主体是公共机构和组织，采购支出

① 转引自 Khi V. Thai and Rick Grimm（Summer 2000），“Government Procurement：Past and Current Development”. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, pp. 231 - 247.

② Herold E. Fearon, Donald W. Dolder and Kenneth H. Killen, The Purchasing Handbook, 5th ed, McGraw - Hill, Inc., New York 1993, P7.

③ Donald W. Donbler, Purchasing and Supply Management, The McGraw - Hill Companies, INC. 1986, P63.

6 政府采购风险及其控制

资金的公共性，采购目的的非营利性，采购原则的公开性，采购范围的广泛性，采购规模的巨大性，采购的政策性^①。

（二）主张回归古典财政预算平衡的分析路径

20 世纪中叶以后，在凯恩斯主义经济学（Keynesian Economics）的冲击下，西方各国开始陷于由长期的赤字财政政策而引起的经济发展困境。于是，西方财政理论的研究重点便开始从市场失灵转向政府失灵。出现了回归古典财政预算平衡理念的思潮，主张削减政府采购支出的规模，反对盲目利用政府采购刺激经济发展，反对用预算赤字实行政府采购。这方面的代表人物是公共选择学派的布坎南（Buchanan, J. M.）。

布坎南认为，私人如果轻率采购，就得为此付出代价，而在公共部门，同样自私而有理性的决策者却不承担轻率采购的风险。因此，布坎南反对有财政伸缩能力的政府部门自行采购，主张将其委托给私人代理机构进行采购决策，以使资源得到有效配置。布坎南认为必须制订周密而严格的采购程序，如规定尽可能实行公开招标，实行公平竞争的招标程序和严谨的支付办法，从制度上最大限度地防止政府采购中贪污浪费等腐败现象的发生。同时，还要求公众对它实施有效的监督。

布坎南以后的公共选择学派学者继承和发展了布坎南的思想，他们通过对政治市场上经济人的研究，探讨了政府采购中的寻租行为。他们的研究对于西方发达国家在政府采购体制的健全方面起到一定的促进作用，尤其是在选取有经验的专职人员担任政府采购工作，防止政府采购人员的政治化，以消除政治对政府采购效率的干扰等方面产生了积极的影响。

（三）政府采购与公共财政体制建设的相关性路径

布坎南（1987）在论及公共财政的主题时指出，公共财政涉及政府如何组织收入，如何消费，以及相关的决策是如何作出的，这些行为

^① Harry Robert Page, *Public Purchasing and Material Management*, Mass. D. C. Heath & Company, 1998, P39.