

Public
Procurement
Theory and Practice of China

中国公共采购
理论与实践

黄冬如 著



经济科学出版社
Economic Science Press

中国公共采购理论与实践

Public Procurement Theory and Practice of China

黄冬如 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国政府采购理论与实践 / 黄冬如著. —北京:
经济科学出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1006 - 7

I. ①中… II. ①黄… III. ①政府采购制度 - 研究 -
中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 180348 号

责任编辑: 白留杰 李 剑 张占芬

责任校对: 杨 海

技术编辑: 李 鹏

封面设计: 马志昌

中国政府采购理论与实践

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

教材分社: 88191354 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: bailiujie518@126.com

北京密兴印刷有限公司印装

787 × 1092 32 开 18 印张 270000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1006 - 7 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

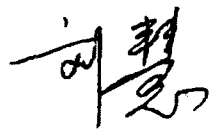
公共采购即政府采购，是政府部门及公共部门利用财政公共资金采购货物、服务和工程，以满足部门消费和提供公共服务的行为。公共采购和政府采购两个不同的称谓没有实质的差别，主要来自于不同国家的习惯和内涵范围的不同理解。例如，在欧盟成员国内被称为“公共采购”（public procurement），在美国被称为“政府采购”（government procurement）。凡是对政府采购有所研究的人都不会把其中的“政府”这个词狭义地理解为只包括国家行政机关。因此，现代的政府采购的概念，应当包括国家行政机关，以及代替国家机关行使公共职能的事业单位和公共组织、公共企业单位。如此说来，“公共采购”更加准确，更加名实相符。

现代的、规范的政府采购强调包括有关法律、规章、程序在内的制度建设，其中有大量的理论问题需要研究。第二次世界大战后，随着公共部门和公共采购作用的发挥，在国际组织的推动下，世界主要发达国家在政府采购规范制度建设方面开展了许多探索。由于现代销售战略、技术的发展和国际市场迅速开放，政府采购理论的研究和理论体系的建设成为经济理论、法律理论、管理和公共管理理论等各界共同面对的挑战。

中国政府采购理论研究是随着政府采购实践的飞速发展而兴起的。

其中研究内容大体可分为三大类：一是关于中国政府采购的改革与政策研究；二是关于政府采购与招标投标的管理与程序研究；三是关于政府采购与招标投标法律及规则研究。通常，这些研究是经济学家、法学家或者管理学家站在某个学科门类角度对政府采购进行系统研究分析的结果（如本人主要从经济贸易与经济管理角度研究政府采购的理论问题）。它们既填补了中国政府采购研究的某一部分空白，又补充丰富了相关学科领域。理论是人们对实践的认知、总结和推理，而政府采购的实践相当广泛，涉及政治、经济、法律、管理、贸易等多个领域。因此，政府采购、公共采购理论问题确属综合性、跨学科研究。我一直认为，如果没有长期的积累和高深的功底，如果没有多方面学者共同参与，对中国政府采购的理论进行完整和系统的研究是困难的。

可喜的是，我所指导的优秀博士生，黄冬如进行了上述高难度探索。黄冬如博士致力于公共采购发展与创新工作，在长达10年的政府采购丰富实践经验总结基础上，通过3年来的埋头钻研，将《中国公共采购理论与实践》这一最新研究成果带给我们。从此书我看到，一个长期从事政府采购实践工作的组织者与管理者，经过博士研究的严谨学习和刻苦修炼，从独特的角度对公共采购的实践问题进行了全面的总结和提炼。此书的可贵之处在于，它以广阔的视野对相关理论进行研究，将综合性、跨学科理论应用于公共采购现实分析和推理，成为我国公共采购理论体系的重要补充。尽管本书的架构和内容仍待深入探究和推敲，但瑕不掩瑜，相信《中国公共采购理论与实践》的出版将推动我国相关理论和实践的发展和深入。



二〇一一年八月八日

导 论

关于研究主题的审视

一、中国公共采购理论与实践：一个亟待研究的重要课题

一个国家公共采购制度的完善与否体现了这个国家民主政治建立的高度、公共市场经济完善的程度、公共管理改革的深度和公共服务推行的广度。

社会主义市场经济体制的建立和完善需要与之相适应的公共采购制度。发端、建立于改革开放初期的中国社会主义招标投标制度已走过 30 年的历程。发展于 20 世纪末 21 世纪初的政府采购制度也走过了 10 余年的历程。多年的实践既积累了丰富的经验，也产生了许多困难和问题。有些困难和问题长期积累，在现有情况和条件下根本无法解决，迫切需要新理念和理论予以支持。令人遗憾的是，至今招标投标和政府采购制度仍未真正形成其全面独立的理论系统。理论的相对匮乏也使实践一直处在摸索之中，制度施行困难可想而知。

中国招标投标与政府采购制度的矛盾与冲突现状表明，迫切需要确立“公共采购”新理念和建立公共采购理论体系。这是呼唤综合、全面的中国公共采购理论体系建立的直接诉求。当前中国政治、经济、社会文化环境和国际化背景给中国公共采购理念确立和理论建立提供了良好的机遇：一是中国政府采购日益受到国际国内关注，给公共采购理论体

系研究完善和创新提供了良好机遇和环境。刘慧教授（著名政府采购理论专家）在 2010 年国际公共采购大会上发表主旨演讲，认为：“中国政府采购的发展成为世界关注的焦点，中国政府采购制度建设的经验和研究理论具备走向国际舞台的基础条件。”^① 二是国际金融危机中公共采购起了“明星”作用，其重要性越来越得到普遍共识。采购经理指数（Purchase Management Index, PMI）、4 万亿元公共采购投入、大规模海外公共采购团等公共采购政策或工具在国际金融危机应对中发挥了关键作用，取得了积极的政治、经济和市场等效果，直接提升了中国的形象和地位。三是中国加入政府采购协定（以下简称 GPA）谈判趋紧，国际组织、欧盟等区域组织和美国等发达国家要求中国开放政府采购市场的压力不断增大，但中国公共采购现状与国际化差距仍然较大。在中国即将加入 GPA、加快融入世界经济一体化的过程中，公共采购作用的发挥将进入一个新的高度。四是“十二五”给公共采购制度和理论创新带来良好机遇。“‘十二五’时期是深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期”^②。远期目标是通过经济、政府和社会转型实现整个国家的战略转型。公共采购制度作为完善公共市场经济的经济体制改革的主要部分；规范所有行政部门中采购人的行政管理体制改革的主要部分；为社会提供公共工程、公共产品和公共服务的社会文化体制改革的主要部分，是实现经济、社会和政府转型的重要载体，起着机制体制的重要保障作用。

在中国可能再出现 30 年科学而又辉煌发展的过程中，在中国加入第二个“WTO”（即 GPA）历史性机遇期，在“十二五”规划全面施行，中国经济、社会、政府和文化面临全面转型的关键时刻，中国公共采购该如何走？构建什么样的中国公共采购理论体系才能适应包括市场经济在内的中国全面发展的需要？中国公共采购理论体系什么时候能在

^① 刘慧：《中国政府采购研究迈向国际理论前沿》，《中国政府采购报》2011 年第 54 期，2011 年 1 月 3 日。

^② 《中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议公报》，（2010 年 10 月 18 日中国共产党第十七届中央委员会第五次全体会议通过）。

世界占有一席之地甚至引领全球理论发展的潮流？这是值得我们认真思考的问题，也迫切需要理论研究的先行和引导。一方面，我们要对近 30 年的中国招标投标制度、10 余年的中国政府采购制度及理论建设做出全面的总结、反思，并积极进行科学的思考和探索；另一方面我们要构建符合 21 世纪发展的中国公共采购理论体系框架。

选择“中国公共采购理论体系研究”这一课题，不仅是因为至今为止尚未有人对这样一个具有重大价值的问题进行全面、系统、深入的研究。更为重要的是，在中国融入世界经济一体化的过程中，在中国实行社会主义市场经济、促进经济社会科学发展的运行过程中，公共采购作为联系政府与市场的桥梁，作为国家公共支出重要手段，起着举足轻重的作用。以中国公共采购理论体系为研究对象，既可以经过理论思考与分析，探索建立适应中国国情的社会主义现代公共采购理论体系，也可以从理论上阐述和诠释我国现行公共领域采购与国家宏观调控等政策功能、规范政府和市场行为、强化社会建设和社会管理等公共服务，对滥用权力行为的制约和中国公共采购国际化应对等诸多问题。这对于弥补这一领域中的研究空白和缺陷具有积极的意义。

二、研究现状综述

(一) 国内研究现状。国内公共采购理论体系研究非常滞后，相关资料非常有限。缺乏可供参考的成体系的相关理论研究成果。笔者对中国知识基础设施工程（中国最权威和全面的硕博论文库），清华大学中国学术期刊（光盘版电子杂志社）主办的网络期刊数据库中国知网进行网络检索，共检索出 30 篇有关政府采购与招投标方面的论文，具体涉及政府采购或招投标的法律、制度、理论、政策以及串标围标、项目法人、工程量清单、合同管理等方面的研究。发现少数几篇政府采购制度创新及政府采购法律制度研究的博士论文，没有发现提出“公共采购”新理念，全面系统开展公共采购理论体系研究的论文。更多的是将公共采购与政府采购等同起来。笔者认为，当前政府采购理论是在财政、管理、经济、法律、GPA 或政策制度框架下进行研究，或者是研究它的基础概念、体制机制和管理内容等，还没有出现在宏观层面，把握公共采

购本质规律，从理论体系构建方面对公共采购进行研究。但前人的理论研究给公共采购理论体系的构建提供了重要借鉴。在具体理论与实践 中，政府采购、招投标、管理、系统理论、法律等研究成果给公共采购理论体系研究提供了可以参考借鉴和使用的地方。本书在上篇各章首部分对中国政府采购相关理论进行了观点归纳和总结。

(二) 国外研究现状。西方国家政府采购制度经过 200 多年来的发展和创新，已经有一套比较完整的政府采购制度体系，形成“公平竞争”、“物有所值”的政府采购价值理念。主要研究人物有美国学者亨瑞芝 (Henriz)、裴季 (Harry Robert Page)、道布勒 (Donald W. Dobler)、采购专家海瑞德·E. 费伦 (Harld E. Fearon) 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。大多数研究仍然是将公共采购与政府采购等同，没有发现对公共采购理论体系进行深入剖析和全面系统研究的专著。

三、研究的方法

本书采用以下研究方法和技术路线：

(一) 多学科理论互动、渗透研究和比较研究的方法。公共采购理论属于应用经济理论，它既有社会属性，又有自然属性；它既受社会制度制约，又同经济发展有密切联系。公共采购作为一门独立理论和学科，必然涉及多种理论与学科，具有综合性和边缘性特点。建立公共采购理论体系必须研究其理论基础，必须涉足哲学、国际贸易学或世界经济 学、公共经济学、公共管理学、公共财政学、公共法学、商学，特别是采购学等诸多领域。所以在研究中注意运用历史学、政治学、经济和管理等观点和方法，并且注意了建立综合的中国公共采购理论体系与其他相关理论学科的比较分析，也注意了建立综合的中国公共采购理论体系需要通过国际公共采购、国际企业采购、中国封建朝廷采购等方面的研究与借鉴，从而构建出具有中国特色的社会主义公共采购理论体系，体现理论的现代性、世界性和先进性特点。

(二) 运用理论研究的基本方法。运用构建理论的基本概念、范围

和关系等方法入手，以动因和逻辑起点为出发点，通过分析公共采购理论的基本概念、特征、本质、功能等内容，逐步衍生出理论基础、基础理论、应用理论、管理理论和发展理论等内容，最终构建综合全面的公共采购理论体系。

（三）运用系统论和管理理论研究方法。运用系统论研究方法，将公共采购理论体系划分为几个子系统理论，并研究公共采购理论体系内部结构及外部系统结构的相互联系与区别，从而保证公共采购理论体系研究的整体性、具体性和结构性等有效研究目标。运用管理理论方法，对公共采购管理理论从管理学角度，对其组织主体及责任管理、组织行为内容管理、组织模式及制度管理进行研究，确保管理理论的完整性和有效性。

除此之外，历史学、发展学、逻辑学等研究方法也在本书中有所体现。值得一提的是，本书最后用发展学的方法和从实践思考的角度对中国构建公共采购制度及其主要运行现状作了分析和研究。

四、研究的主要内容

本书分上、下两篇，就公共采购理论体系与中国公共采购现代化实践进行探索研究与讨论。

导论主要阐述本书的选题背景及意义、研究现状、研究方法、研究主要内容、研究目标及创新性。

上篇从独特视角展开公共采购理论体系研究，内容框架如下：

第一章“公共采购理论体系总论”，主要定义公共采购，界定公共采购与政府采购，提出公共采购理论的概念。对公共采购理论、公共采购与公共采购学科的关系进行研究；提出公共采购理论基础的概念、基本特征和具体内容。

第二章“公共采购基础理论研究”，从公共采购动因与逻辑起点出发，分析公共采购基础理论的结构和要素，研究了公共采购基础理论内容。

第三章“公共采购应用理论研究”，对公共采购应用理论的基本概念、特点和构成要素进行分析。重点分析研究了公共采购基本应用理论

等内容。

第四章“公共采购管理理论研究”，对公共采购管理理论包括基本理论、主体理论及内容制度理论等进行了分析研究。

第五章“公共采购发展理论研究”，对公共采购发展理论的定义、特点和关注点、影响因素、构成要素和内容进行了研究。重点研究了公共采购发展创新理论的具体内容。

第六章“公共采购理论与中国公共采购制度创新”，在理论体系的指导下，指出中国公共采购制度的现状及问题，分析了构建中国公共采购制度的原因，对未来如何构建中国公共采购制度进行了探讨和思考。

下篇就公共采购理论与中国公共采购现代化实践分四个方面探讨，提出观点和建议。

第七章“公共采购理论与国际”，从公共采购面临的国际国内大环境、公共采购理论与学科建设、中国加入 GPA 及其影响、公共采购国际化等方面进行观点分析。

第八章“公共采购政策与法律”，对公共采购在实践过程中的法律亮点及缺失、政策功能及作用、法律救济及公车改革等具体制度开展研究。

第九章“公共采购管理与实务”，从管理与实务的角度，分析管理与执行机构的设置现状；研究公共采购标准化和电子化问题；从正反两个角度就实践中公共采购存在的问题和经验进行阐述。

第十章“公共采购发展与思考”，分析公共采购面临机遇，预测公共采购未来发展趋势。

第十一章“结论”。

五、研究目标及创新性

公共采购实践发展迫切需要理论研究解决问题，出乎意料的公共采购实践发展速度使理论研究明显滞后。本书研究目标是尝试构建独立、全面、完整的中国公共采购理论体系，并期望中国公共采购理论体系早日在世界同类理论中起到“漩涡”与“中心”的作用。本书不想把理论写成“专门术语纠缠在一起的迷宫”，也不想写成是“与现实世界毫无

关联的抽象摘要”。^① 而希望利用笔者的丰富实践、广博的阅读和缜密的思考、较深入的理论研究和极大的热诚去形成理论，将理论实用化，通俗化，实现理论与实务的高度统一。既有理论的创新性，又有实践的指导性。本书研究不可能解答公共采购理论体系构建中的所有问题，只是表明笔者对构建公共采购理论体系的一些思考，以期引起社会各界和经济学界、财政学界、法律学界、管理学界特别是公共采购学界的关注与探讨，也期待着更多的理论研究成果加入其中，使中国特色的公共采购理论更加丰满和充实，推动我国公共采购理论体系的繁荣和公共采购实践的发展。

之前相关理论往往从某一侧面或角度进行阐述，而公共采购理论体系需要综合性和多角度的学科建设。公共采购理论体系的形成是对现有理论进行梳理和总结，是填补空白的体系理论；实践探索对理论提炼不够，对理论体系发展更加缺乏。本书旨在解决理论对实践的凝练和升华。理论体系建设是公共采购理论发展的重要基础，也是今后理论研究的一项重大布局。中国特色的公共采购理论体系创新对于公共服务体系建设，对中国特色社会主义理论体系的发展有重要的现实意义和长远的历史意义。全书的理论突破和方法创新包括但不限于：创新提出公共采购概念，并与政府采购概念进行比较和界定；尝试构建系统、全面的公共采购理论体系；尽可能采用图表形式对公共采购理论体系进行直观的表达。具体创新内容体现在：

一是创新提出公共采购理念，并对公共采购概念、范围、内涵等进行了界定。

二是创新提出综合的公共采购理论体系应该由公共采购基础理论、公共采购应用理论、公共采购管理理论和公共采购发展理论构成。理论基础应该由哲学、国际贸易学或世界经济、公共经济学、公共管理学、公共财政学、公共法学、商学特别是采购学等诸多理论所形成。

三是创新提出公共需求是公共采购的根本动因、公共采购的本质是

^① [美] 纽曼著：《社会研究方法》，中国人民大学出版社2007年版，第54页。

公共采购逻辑起点，它是廉洁性的公共支出选择行为。研究了公共采购基础理论内容从而提出公共采购应用理论，并将其分为公共采购职业规范、公共采购组织、公共采购对象及需求、公共采购程序和方法、公共采购风险与内部控制、公共采购救济与责任、公共采购报告与评价等方面，研究提出公共采购管理理论和公共采购发展理论。

四是对构建中国公共采购制度和具体运行现状提出一些创新观点及思考。

国内公共采购理论体系研究非常滞后，缺乏学术界广泛论证和接受的成熟理论和方法，实证研究也缺乏相应的理论指导，这给公共采购理论体系的构建和研究带来了极大的挑战，但也给理论研究带来丰富的想象和拓展空间。在笔者所处角色和研究方向来开展公共采购理论创新尤其需要勇气和挑战。公共采购理论体系建设课题宏大，涉猎范围广，尽管笔者有多年的实践经验和专业学术研究酝酿思考，但在短时间内把握公共采购理论体系建设仍非常艰难，结构布局难免有不足之处。

上篇 公共采购理论体系研究

第一章

公共采购理论体系总论 / 3

- 第一节 公共采购理论体系基本性研究 / 4
- 第二节 公共采购理论体系相关性研究 / 14
- 第三节 公共采购理论基础研究及内容 / 17
- 第四节 小结 / 24

第二章

公共采购基础理论研究 / 27

- 第一节 公共采购动因及逻辑起点分析 / 27
- 第二节 公共采购基础理论结构及要素分析 / 31
- 第三节 公共采购基础理论内容研究 / 34
- 第四节 小结 / 50

第三章

公共采购应用理论研究 / 53

- 第一节 公共采购应用理论基本概念及特点 / 54
- 第二节 公共采购应用理论构成要素分析 / 56
- 第三节 公共采购职业规范 / 60

- 第四节 公共采购组织 / 64
- 第五节 公共采购对象及需求 / 69
- 第六节 公共采购程序和方法 / 72
- 第七节 公共采购风险与内部控制 / 76
- 第八节 公共采购救济与法律责任 / 79
- 第九节 公共采购报告与评价 / 81
- 第十节 小结 / 85

第四章

公共采购管理理论研究 / 88

- 第一节 公共采购管理基本理论研究 / 89
- 第二节 公共采购管理主体及其责任研究 / 92
- 第三节 公共采购管理内容及制度研究 / 97
- 第四节 小结 / 102

第五章

公共采购发展理论研究 / 103

- 第一节 公共采购发展理论特点及关注点 / 103
- 第二节 影响公共采购发展理论的因素 / 105
- 第三节 公共采购发展理论的构成要素和内容 / 106
- 第四节 小结 / 110

第六章

公共采购理论与中国公共采购制度创新 / 111

- 第一节 中国公共采购制度现状及问题 / 111
- 第二节 构建中国公共采购制度分析 / 120
- 第三节 构建中国公共采购制度的思考 / 125
- 第四节 小结 / 131

下篇 公共采购理论与中国现代化实践

第七章

公共采购理论与国际 / 135

- 第一节 中国站在又一个三十年的转折点上 / 135
- 第二节 中国加入政府采购协定应把握时机和策略 / 138
- 第三节 应重视外国商会影响中国政府采购政策中的作用 / 141
- 第四节 揭开中国欧盟商会关于中国公共采购调查报告的面纱 / 144
- 第五节 应尽快构建 ECFA 下的公共采购协议 / 148
- 第六节 确立公共采购新理念，加快公共采购制度创新 / 153
- 第七节 在中国开展“政府采购学”研究的若干思考 / 159
- 第八节 中国公共采购理论研究与学科建设 / 164
- 第九节 公共采购学科建设远远落后于实践需要 / 175
- 第十节 小结 / 177

第八章

公共采购政策与法律 / 180

- 第一节 政府采购如何有效发挥作用 / 180
- 第二节 充分重视政府采购政策功能作用 / 184
- 第三节 《政府采购法实施条例》（征求意见稿）十大亮点 / 188
- 第四节 《招标投标法》施行十年的尴尬 / 192
- 第五节 科学发展我国公共采购救济制度评析 / 195
- 第六节 公车改革的有效执行与监督 / 200
- 第七节 小结 / 203

第九章

公共采购管理与实务 / 205

- 第一节 设立独立的公共工程采购管理部门迫在眉睫 / 205

- 第二节 集中采购机构正在被蚕食鲸吞 / 210
- 第三节 政府采购最需要确立应用和管理标准体系 / 212
- 第四节 政府采购业务电子化管理与实践 / 215
- 第五节 公共采购领域事件频出，凸显其重要性 / 221
- 第六节 名企告财政案折射政府采购制度缺陷 / 224
- 第七节 科学发展五型队伍，深入实践“智慧南海” / 228
- 第八节 小结 / 238

第十章

公共采购发展与思考 / 240

- 第一节 招投标与政府采购制度将迎来重要改革机遇期 / 240
- 第二节 “十二五” 将是我国政府采购发展的重要机遇期 / 242
- 第三节 公共采购制度设计应纳入“十二五” 规划 / 246
- 第四节 公共采购战略应纳入国家战略发展规划 / 250
- 第五节 《政府采购法》和《招标投标法》8~10年内将融合 / 255
- 第六节 政府采购和招投标的互动与融合催生公共采购新模式 / 257
- 第七节 小结 / 261

第十一章

结 论 / 263

参考文献 / 266

跋 / 270

后记 / 272