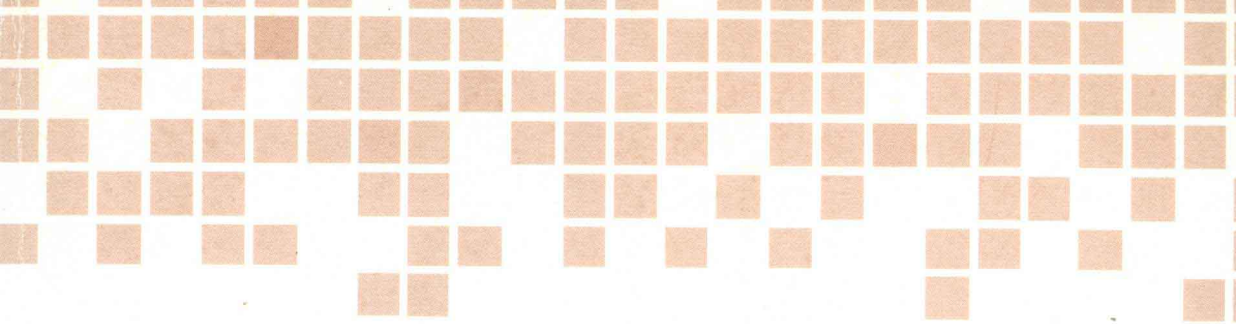




政府采购的 产权经济学分析

An Analysis of Government
Procurement in Perspective of Property
Rights Economics

王 宏 著

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购的产权经济学分析/王宏著. —北京: 企业管理出版社, 2010. 9

ISBN 978 - 7 - 80255 - 682 - 9

I. ①政… II. ①王… III. ①政府采购—产权—经济学—研究 IV. ①F810. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 189686 号

书 名: 政府采购的产权经济学分析

作 者: 王 宏

责任编辑: 尤 颖

书 号: ISBN 978 - 7 - 80255 - 682 - 9

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100048

网 址: <http://www.emph.cn>

电 话: 出版部 68701719 发行部 68467871 编辑部 68414643

电子信箱: 80147@sina.com zbs@emph.cn

印 刷: 北京天正元印务有限公司

经 销: 新华书店

规 格: 170 毫米×240 毫米 16 开本 10.75 印张 210 千字

版 次: 2010 年 10 月 第 1 版 2010 年 10 月 第 1 次印刷

定 价: 59.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

摘 要

本书为上海市哲学社会科学规划办公室 2004 年青年课题（课题编号：2004EJL004）“政府采购的产权经济学分析”的总结性研究成果。个别数据在本次出版前作了更新。

政府采购，作为规范政府支出行为、加强公共支出管理的一种基本手段，是指政府或其代理人作为消费者为其自身消费或者全社会提供公共品的一种重要的市场购销活动。政府采购因为能够起到鼓励和扶持国内企业、进行宏观调控、节约财政资金、加强自身廉政建设、为政府实现一些重要社会目标等作用，所以受到世界上越来越多国家的高度重视。

我国从 1995 年开始政府采购工作试点，到 2000 年全面展开以来，一方面取得了很大的成效，另一方面在法律、制度、程序和实际工作中还存在着很多问题。这些问题影响了政府采购功能的发挥，它们从根本上都是由于政府采购制度中的公共产权制度不完善、公共产权结构不合理和监督机制不健全等原因造成的。因此，对于政府采购中出现的问题，必须从产权经济学的角度，从根本上探究其内部的产权关系，建立合理的产权结构，解决监督和激励的问题，进而提高政府采购的效率。

政府采购的产权经济学分析关注国际上经济学界特别是产权经济学和公共经济学界最新理论动态，在对公共经济学现存政府采购理论进行主线式描述的基础上，运用产权经济学的相关理论和分析工具（包括博弈论方法），尝试系统地从事产权角度对政府采购进行研究，揭示政府采购行为的产权特征，分析政府采购过程中的产权机制，对政府采购的理论创新和制度建设进行探索。本书对政府采购的产权经济学分析从以下几个方面展开：

1. 公共财政理论和公共产权理论是政府采购的基本理论铺垫。公共财政理论的一些基本原理如财政支出增长和梯度增长理论等，都适用于政府采购的研究。产权经济学中的委托—代理、交易费用等基本理论和新进展为政府采购研究的深入创造了条件。

2. 双层次互动博弈模型揭示了国内外财政支出制度变迁和政府采购制度

生成的基本规律。从国内外财政支出制度变迁的脉络及其趋势,可以总结出一个政府采购制度变迁规律(双层次互动进化博弈模型),这个模型解释了财政支出制度变迁的根本原因——在宏观和微观两个层次的博弈基础上,制度的变迁过程就是进化安定均衡状态被打破和重新建立的过程。

3. 基本产权问题研究是政府采购产权分析的基础。本书界定了政府采购的产权主体和客体及其相互关系,论述了政府采购过程中的委托-代理问题,明确了政府采购过程中的委托-代理链条,特别对于出现频率较高的“共谋”等问题进行了深入思考。

4. 政府采购交易费用是政府采购产权分析的核心问题。政府采购过程中发生的费用本身就是交易费用。政府采购交易费用,按照不同的标准可以分成若干个类别,我们应该尽量减少政府采购交易费用中的不合理部分,适度保持其合理部分的规模以免影响采购绩效。从不同角度进行研究发现政府采购交易费用存在两个相反的趋势:一方面交易费用会出现节省,一方面又会有攀升。在上述分析的基础上,对于政府采购交易费用进行了初步测度。

5. 政府采购的产权监督是政府采购产权分析的实际应用之一。在分析政府采购产权监督成本收益的基础上,构建了优化政府采购监督机制的博弈模型和政府采购过程中的外部监管模型,并据此提出了相应建议。

6. 政府采购的产权激励是政府采购产权分析的实际应用之二。由于传统的公共支出制度中激励不足,必须分析其激励不足的原因。在分析政府采购激励不相容问题的基础上,构建了一个存在委托人道德风险的博弈模型,借以进行政府采购主体内在满足和外在满足两个方面的激励制度设计。同时阐述了政府竞争对于政府采购激励机制建立的作用。最后,尝试提出了建立政府采购激励制度的构想。

在全文深入研究和系统分析的基础上,为了提高我国政府采购行为的整体效率和建立具有中国特色的政府采购制度,我们应该:完善政府采购制度中有关各行为主体责、权、利的行政和法律制度;要使政府采购的监督制度化、规范化;要建立促进政府采购官员高效廉洁工作的激励机制;要健全科学的政府采购评价机制和相关的技术要求等等,最终实现降低交易费用、提高采购绩效的目标。

关键词: 政府采购; 产权分析; 交易费用; 政府采购产权监督; 政府采购产权激励

Abstract

This dissertation is the final results of Shanghai Social Science Planning Office 2004 young scholar's project (Number 2004EJL004): " An Analysis of Government Procurement from the Angle of Property Rights Economics".

As the basic means of constraining government public expenditure and strengthening its management, government procurement means a kind of important purchase activity in the market which is conducted by the government or its principal for the sake of its consumption or to provide public goods for the whole society. More and more countries in the world attach more importance to the government procurement because it can save public financial expenditure, encourage and support the development of domestic enterprises, regulate national economy and reduce the occurrence of government corruption.

Started from 1995, China chose some local governments to try out government procurement, which swept the whole country in 2000. This reform, on the one hand, made great achievement; on the other hand, many problems also existed in the relevant institution, law and program which strongly baffled the function of government procurement. Lots of reasons but mainly the following three: (1) the incomplete of public property rights institution. (2) the unreasonable public property rights structure. (3) the incomplete of supervising mechanism answer for the above problems. So, from the angle of property rights economics, we must research the inner relationship of its property rights, establish the reasonable structure, and solve the question of supervision and incentive and finally increase the efficiency of government procurement.

The analysis of government procurement from the angle of property rights economics pays attention to the latest advancement of property rights economics and public economics in the world. On the basis of reviewing the existed theories of government procurement in the field of public economics, this dissertation tries to

use the principles and analytical tools of property rights economics, for example, game models, systematically and innovatively analyze the behavior and the property rights mechanism of government procurement, besides tentatively put forward the new theory of government purchase plus the establishment of new institution. The discussion is extended as following:

1. Theories of public finance and public property rights are theoretical basis of government procurement. Some basic principles of public finance theory such as theory of the increase financial expenditure and stepping increase all apply into the research on government procurement. The fundamental theory and its recent development of property rights economics like, principal-agent theory and transaction cost idea offer the powerful weapon for further research.

2. The reciprocal two-level game model indicates the basic law of institutional change of the governmental financial expenditure plus the origin of government procurement. In addition, this model explains the fundamental reason for the institutional change of governmental financial expenditure, namely, based on the macro-micro two level games, the process of institutional change is the one during which the evolutionary stable equilibrium is destroyed and re-established.

3. From the angle of property rights research, this dissertation defines the subject and object of government procurement and their relationship, discusses the principal-agent question and explores the long principal-agent chain during the process of government procurement. This dissertation also studies the problem of principal-agent. Especially, it takes pains to explore the problem of collusion which occurred frequently.

4. The problem of transaction cost is the core of analysis of property rights of government procurement. According to different criterion, the transaction cost of government procurement could be divided several parts. We should do our best to reduce the unreasonable part of transaction cost, and try to secure the reasonable part of it in a appropriate limit so as not to affect the performance of government procurement. We also find out that viewed from different angles, transaction cost of government procurement will show two opposite trends: on the one hand, it increases; on the other hand, it decreases. On the basis of the above analysis, we try to estimate the scale of transaction cost of government procurement.

5. The supervision of the property rights of government procurement is the first application of our research results. Based on the cost-benefit analysis for the

supervision of the property rights of government procurement, we put forward the optimized game model for the supervising institution of government procurement and the outer supervising model. Accordingly, we bring forward the related suggestions.

6. The incentive of property rights of government procurement is the second application. We should find out the reasons for the absence of incentives of the past institution of public expenditure. On the basis of unsymmetrical incentive of government procurement, we establish a game model focusing on principal's moral hazard for designing the relevant mechanism concerning behavior features of government procurement. Besides, we discuss the function of government competition for the establishment of incentive mechanism of government procurement. In the end, we tentatively put forward the relevant suggests about the establishment of incentive mechanism of government procurement.

Based on the discussion above, for the aim of improving the whole efficiency of China government procurement and establishing the relevant institution with Chinese characteristics, we should complete the pertinent administrative and legal regulations concerning the charge, rights and interests of the subject in the government procurement, institutionalize and regulate the supervision of government procurement, etc. After having taken those measures, we expect to achieve the goal of reducing transaction cost and improving the performance of government procurement.

Key Words: government procurement; property rights analysis; transaction cost; property rights supervision of government procurement; property rights incentive of government procurement

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 问题的提出	(2)
一、政府采购是现代的政府购买制度	(2)
二、政府采购制度的功能	(3)
三、我国政府采购的现状	(5)
四、我国政府采购的问题与产权因素	(9)
第二节 国内外政府采购研究现状	(15)
一、国外有关政府采购的理论研究	(15)
二、国内政府采购研究现状	(18)
三、国内外研究的不足	(20)
第三节 政府采购引入产权分析的意义	(21)
一、政府采购研究引入产权分析的理论意义	(21)
二、政府采购研究引入产权分析的实践意义	(22)
三、本书政府采购产权分析的基本方法与研究思路	(23)
四、本书政府采购产权分析的创新之处	(25)
第二章 政府采购产权分析的理论基础	(26)
第一节 公共财政理论与公共部门产权	(26)
一、公共财政与公共部门产权的基本含义	(26)
二、公共财政基本理论主张	(27)
三、市场失灵与公共产权	(29)
四、公共财政理论、公共部门产权与政府采购	(30)
第二节 公共选择理论和公共供给竞争理论	(31)
一、公共选择理论	(31)
二、公共供给竞争理论	(31)
第三节 产权经济学及其新进展	(32)
一、产权的性质与产权制度的作用	(32)
二、发挥产权作用的主要决定因素	(35)

三、交易费用理论·····	(36)
四、资产专用性理论及其发展·····	(38)
五、委托-代理理论及其发展·····	(38)
第四节 马克思、恩格斯的国家公共支出理论·····	(39)
第三章 从财政支出制度到政府采购制度的变迁·····	(41)
第一节 财政制度变迁的脉络及其分析·····	(41)
一、公共财政的生成·····	(41)
二、政府采购制度的形成·····	(45)
第二节 我国财政支出制度变迁·····	(45)
一、计划时期的财政支出制度 (1949 ~ 1978 年) ·····	(45)
二、转型时期的财政支出制度·····	(49)
三、市场经济体制下的财政支出制度·····	(54)
四、我国政府采购制度的形成·····	(57)
第三节 双层次互动进化博弈——政府采购制度变迁模型·····	(58)
一、模型的基本假设·····	(58)
二、模型的构建·····	(59)
三、财政支出制度变迁与交易费用的关系·····	(63)
第四节 政府采购的国际化·····	(65)
第四章 政府采购中的产权问题·····	(67)
第一节 政府采购部门产权的定位和属性·····	(67)
一、政府采购部门产权的体系相位·····	(67)
二、政府采购部门的产权特征·····	(69)
第二节 政府采购中的产权主体和客体·····	(72)
第三节 政府采购中的委托-代理关系·····	(73)
一、委托-代理理论的基本分析模型·····	(73)
二、政府采购中的委托-代理关系界定·····	(75)
三、政府采购中的委托-代理问题·····	(77)
四、政府采购中的委托-代理问题案例分析·····	(79)
第四节 政府采购中典型的委托-代理问题——共谋问题·····	(82)
一、委托-代理关系的问题之一——共谋·····	(82)
二、我国政府采购各实体之间共谋的博弈模型分析·····	(83)
三、政府采购中可能的共谋形式·····	(85)
四、政府采购中共谋行为的解决思路·····	(87)

第五章 政府采购中的交易费用	(89)
第一节 政府采购中交易费用的广泛性.....	(89)
第二节 政府采购过程中交易费用的分类.....	(91)
一、政府采购中交易费用的一般划分.....	(91)
二、对两方交易费用和多方交易费用划分的尝试.....	(92)
第三节 政府采购部门交易费用的两个相互矛盾的趋势和特点.....	(93)
一、政府采购中交易费用的降低.....	(93)
二、政府采购部门交易费用的“攀升”	(95)
三、政府采购交易费用的特点.....	(99)
四、政府采购制度中交易费用的合理规模分析.....	(100)
五、政府采购绩效分析.....	(102)
第四节 政府采购中交易费用的测度.....	(104)
一、交易费用和转换费用.....	(104)
二、政府采购中交易费用测度的基本框架.....	(106)
三、我国政府采购中交易费用情况的测度.....	(107)
第六章 政府采购中的产权监督	(110)
第一节 政府采购的产权监督与监督的相关主体.....	(110)
一、政府采购产权监督的含义及其本质.....	(110)
二、政府采购产权监督的相关主体.....	(114)
第二节 政府采购中产权监督的成本 - 收益分析.....	(117)
一、政府采购的监督成本.....	(117)
二、政府采购的监督收益.....	(118)
三、政府采购监督成本与收益分析.....	(118)
第三节 优化政府采购监督制度的博弈分析.....	(119)
一、模型的构建.....	(119)
二、博弈双方最优行为选择的策略分析.....	(121)
三、政府采购监督主、客体的行为规律分析.....	(122)
第四节 政府采购过程中的外部监督模型.....	(123)
一、政府采购市场准入的监管博弈模型.....	(124)
二、政府采购业务运作的监管博弈模型.....	(125)
第五节 我国政府采购监督制度构想.....	(127)
一、政府采购监督效益的确定和评价.....	(127)
二、政府采购监督的基本分析依据.....	(127)

三、降低交易成本的监督机制架构·····	(128)
第七章 政府采购中的产权激励·····	(133)
第一节 政府采购中的产权激励不相容问题·····	(133)
一、传统公共支出激励机制的缺失·····	(133)
二、政府采购产权主体的激励不相容问题·····	(134)
三、双因素理论对政府采购产权激励的解释·····	(135)
第二节 政府采购各产权主体的满足激励·····	(137)
一、政府采购产权主体的外在满足激励·····	(137)
二、政府采购产权主体的内在满足激励·····	(138)
第三节 委托人道德风险影响激励机制的博弈模型·····	(139)
一、模型的基本假设·····	(140)
二、模型的构建·····	(141)
三、基本结论·····	(142)
第四节 政府采购激励机制的基本框架·····	(143)
一、物质激励和精神激励并重·····	(143)
二、组织激励和科学考评并重·····	(144)
三、竞争激励和晋升激励并重·····	(145)
四、传统激励和现代激励并重·····	(146)
第八章 结 论·····	(147)
参考文献·····	(149)
致 谢·····	(159)

第一章 导 论

政府采购作为规范政府支出行为、加强公共支出管理的一种基本手段，是指政府或其代理人作为消费者为其自身消费，而不是为商业转售所进行的采购行为。在当今国际社会任何一个国家中，政府每年的采购额约占世界贸易总额的10%^①以上。作为最重要的市场购销活动，政府采购市场的健康发展在很大程度上能起到鼓励和扶持国内企业，进而促进一国国民经济的迅速增长的作用，因而受到世界诸多国家的高度重视。

政府采购的实行在国外已有 200 多年的历史。美国政府早在 1761 年就颁布了《政府采购法》，英国政府 1782 年就设立了文具办工局，专门负责政府集中采购工作。由于西方国家的政府行为受到议会检查机构和舆论的多重监督，很久以来一直以公开招标的形式进行其政府机关的物品采购，因此逐渐形成一套成熟的政府采购模式与规则。我国从 1995 年开始政府采购工作试点。从实践上看一方面取得了很大的成效，另一方面在法律、制度、程序和实际工作中还存在着很多问题，这些问题影响了政府采购的绩效发挥。从根本上看，这些问题是由于政府采购制度中的公共产权制度不完善、公共产权结构不合理和监督机制不健全等原因造成的。产权制度对于资源使用决策的制度会产生至关重要的影响，因此会影响经济的行为和绩效（加里·D·利贝卡普，2001）。因为产权制度不完善，就会给利益集团重新分配时提供有意规避的空隙；因为产权制度不健全，使一些官员可能利用政府采购机制“寻利”和一些供应商的“寻租”以及各个利益主体的共谋；因为产权监督不力，使采购机构中的工作人员没有高效率 and 廉政工作的压力和动力；等等。因此，对于政府采购中出现的问题，必须从根本上探究其内部的产权关系，建立合理的产权结构，解决监督和激励的问题，进而提高政府采购的效率。

在深入研究和系统的产权分析基础上，为了提高我国政府采购行为的整体效率水平，应该建立起具有中国特色的政府采购制度。要完善政府采购制度中各行为主体责、权、利的行政和法律制度规定；要使政府采购的监督制度化、规范

① 世界贸易组织秘书处：《乌拉圭回合协议导读》，法律出版社 1999 年版。

化；要形成促进参与政府采购官员高效廉政工作的激励机制；要建立健全科学的政府采购评价机制和相关的技术要求；要建立完善一支思想过硬、技术专业的政府采购官员队伍，最终实现降低政府采购中的交易费用、提高公共支出效率的总体目标。

第一节 问题的提出

一、政府采购是现代的政府购买制度

政府采购，也称公共采购或者政府购买，是各级政府及所属单位为日常政务的开展或者为公众提供公共产品，按照法定的程序和方式从市场上购买商品、工程和服务的行为。按照现代财政理论，政府的财政支出从性质上可划分为购买性支出和转移性支出两大类。政府采购和政府购买性支出不同。政府购买性支出是随着国家的出现就产生的，而政府采购是特定历史时期的产物，是指有明确的采购政策、采购程序等管理制度约束的政府购买。公元前 2800 年到公元前 2400 年的叙利亚就出现了写在陶制木板上的采购单，公元前 3 世纪的雅典也有政府购买的纪录，人们还发现了凯撒军团的采购订单，但是，这些政府的购买行为都未能形成统一、规范的制度，因而也不是现代意义上的政府采购。政府采购的范围是各国政府根据实际情况规定的。政府购买性支出的范围大于政府采购的范围。真正意义上的政府采购应该包含如下内容：完善的政府法律体系；有明确的目标及原则；有完整的政府采购程序；有一套有效的采购管理体制；有完整而有效的救济程序；注重对本国政府采购市场进行保护；有专门的公共采购机构和采购队伍等。

因此，笔者认为，政府采购制度绝非一般的行使采购职责进行政府购买，而是对政府购买进行管理的制度。

作为公共支出管理的一项重要制度，政府采购在英国建立后，其他国家也纷纷效仿。美国的政府采购历史可以追溯到 18 世纪末。二战以来，先是发达国家相继建立了政府采购制度，近二三十年发展中国家也开始了这项制度的建设。西方国家政府采购的范围极其广泛，金额十分巨大。绝大多数国家的政府采购支出占本国当年 GDP 的比重为 10% ~ 15% 左右^①，已经成为影响本国经济发展的重要因素。在国际贸易中，政府采购也占有重要的地位。最具代表性的是世界贸易组

^① 詹静涛，《现代财政国库管理制度理论与实践》，地方财政国库管理政策与制度培训班上的讲话，2005 年 11 月 25 日。www.hnczt.gov.cn，2007 年 7 月 20 日。

织的《政府采购协议》，它是加入世界贸易组织的国家和地区需要签署的诸边协议之一，虽然不是必须加入但却是各国共同关心的重要问题之一。

二、政府采购制度的功能

政府采购的功能是指使用公共资金实现政府职能和公众利益所带来的综合效果。政府采购是政府购买性支出的改革方向。政府购买性支出对国民收入的影响是很大的。凯恩斯乘数理论认为，在假定消费的收入边际倾向一定的情况下，政府购买与国民收入之间存在倍数增长的关系，即：

$$k = dY/dG = [1 - b(1 - t)] < 1,$$

由于 $0 < b < 1$ ，则 $0 < 1 - b < 1$ ；又 $0 < t < 1$ ，故 $0 < 1 - b(1 - t) < 1$ ，因此消费性购买支出乘数始终是一个大于 1 的数（这也是政府实行扩张性财政政策的理论依据）。据郭杰（2003）^① 计算，政府转移性支出每增加 1%，GDP 增加 0.17%；购买性支出增加 1%，GDP 增加 0.355%，可见政府支出中购买性支出比转移支付对 GDP 增长的贡献更大。

我国政府采购的数额在连年上升，在政府购买中的比例也是越来越大。按国际惯例一国政府采购规模应占 GDP 的 10% ~ 15%^②，2009 年中国国内生产总值为 335 353 亿元^③，政府采购规模应在 3.4 万亿元 ~ 5.1 万亿元之间，如此大笔采购资金的使用，对于一国的经济、社会和政治的影响将是空前巨大的。

随着政府在各国市场经济发展中职能和作用的不断变化，政府采购的功能也发生着相应的变化。结合世界上很多实施政府采购的国家的实际而言，笔者认为政府采购应该主要有以下几个功能。

高效——实现货币价值的最大化。货币价值最大化是政府采购在世界各国推行的主要目标。要求采购商品、工程和服务获取最优的价格 - 质量比，不仅要充分考虑价格因素，节约使用财政资金，还要保证商品、工程和服务的质量。由于规模效应的实现，政府采购制度节约了财政资金，提高了资金的利用率，实现了财政支出效益的扩大化。由于政府支出的公共性质，所以对于财政支出资金效益的最大化应理解为社会效益（包括经济效益）的最大化。财政收支矛盾是财政工作的主要矛盾，通过政府采购，可以使有限的财政资金购买到物美价廉的商品，大大缓解了这一矛盾。

① 郭杰：《政府支出对 GDP 的影响》，《财经科学》，2003 年第 4 期。

② 苏明等：《鼓励和促进我国节能事业的财税政策研究》，<http://www.crifs.org.cn>，2005 年 7 月 15 日。

③ 《中华人民共和国 2010 年国民经济和社会发展统计公报》，中华人民共和国国家统计局，2010 年 2 月 25 日。

调控——调控社会经济。由于政府采购活动对整个经济具有影响，许多国家都把对国民经济的宏观调控作为政府采购的重要目标。政府采购制度使政府对整个国民经济的宏观调控能力增强，实现政府的调控目标。政府作为一国最大的消费者，其采购的规模、倾向和频率将对宏观经济运行产生较大的影响，主要表现如下。第一，贯彻政府在总量控制方面的意图。政府根据宏观经济态势，在可利用的弹性区间，适时适量安排政府采购行为。当经济过热时，可适当压缩或推迟政府采购，减少总需求，反之亦然。第二，贯彻政府在结构调节方面的意图，体现政府的政策倾向。政府采购对不同产品和行业的选择，可以反映不同的政策倾向。对于需要扶持的产业或技术项目，可以在政府招标方案安排中多包含它们的产品。第三，政府采购可以发挥其他调控作用，如对价格的调控、扶持中小企业的发展、促进转让和推广等。许多国家把政府采购与其他一些政策相结合，实现环境保护、促进就业等社会目标。政府在集中采购中采取的招标竞争方式，会压低供给价格，就会对同类商品价格甚至价格总水平，产生平抑和稳定的作用。政府可以利用这种调节能力，在商品的购买时机、数量方面做出选择，对价格进行积极地调控。

支持协调——支持民族产业的发展和国际协调。政府采购的资金来自于本国的税收，所以政府采购应为本国企业谋福利，这也是世界各国的通行做法。在经济全球化的今天，我们同时又面临着国际协调的挑战，保护民族产业，同时又要协调保护民族产业与国际贸易，是政府采购的一个重要的效应和课题。中国作为世界贸易组织（WTO）的成员国，必须向其他成员国开放政府采购市场。据统计，在临界值以上的政府采购市场中，外国产品所占的比例，日本为16%；美国为9%；加拿大为20%；加拿大、欧盟、日本和美国，政府采购的90%是由国内供应商提供的，而其他成员国国内采购约占60%，一些小的成员国的购买反而更加国际化^①。1995年12月，我国领导人在日本大阪召开的亚太经济合作组织（APEC）部长级会议和领导人非正式会议上曾明确承诺，中国最迟也要在2020年之前向APEC成员对等开放政府采购市场^②。1996年我国政府向APEC提交的单边协议计划明确表示，最迟于2020年向亚太经济合作组织成员对等开放政府采购市场^③。因此，建立和推行政府采购制度已势在必行。我们必须积极培育、扶持我国国内政府采购市场，积累国际政府采购的经验，为迎接国际挑战做好充分准备。

廉政——促进廉政建设。许多国家把政府采购与防止腐败和维护政府形象等

① 《国内外政府采购制度的政策研究》，《市场与电脑》，2003年第6期。

② 柯建刚：《制定〈政府采购法〉完善政府采购制度——全国人大常委会副委员长成思危谈政府采购》，《中国公务员》，2002年5月号。

③ 李长虹、剂乎：《政府采购：市场中看得见的手》，《人民日报》，2000年8月3日。

政策相结合起来。有效地实行政府采购制度可增加采购中的透明度,消除政府在购买性支出中的腐败现象,促进我国的廉政建设。政府采购遵循“三公”(公开、公正、公平)原则,应尽量以招标的形式公开竞价、公平竞争,并按严格的采购程序进行。而在不完善的市场法制环境中,供应商会采用“寻租”的方式,暗中从政府官员那里争取到优惠待遇,使分散采购过程中的设租、寻租行为时有发生,扰乱了市场秩序,影响了政府购买过程中的效率。实施政府采购后,期望形成财政、审计、供应商和社会公众全方位的监督机制,财政资金由财政部门直接拨付给供应商,减少了分散采购环节的寻租行为,促进了廉政建设。

社会目标——如推进国家的循环经济战略,进行政府绿色采购。进行政府绿色采购,就是通过政府庞大的采购力量,优先购买对环境影响较少的环境标志产品,促进企业环境行为的改善,推动国家循环经济战略及其具体措施的落实,同时对社会绿色消费起到巨大的推动和示范作用。目前,世界上有许多国家实施了政府绿色采购制度,在已有的政府绿色采购计划中都要求产品与服务达到特定环保标准并给予较高的价格,对产品的环保特性提出具体要求,并规定政府必须采购符合国家绿色认证标准的产品和服务等。

三、我国政府采购的现状

我国政府采购工作取得了很好的社会效益和经济效益。试点始于1995年上海市财政局,2000年起在全国铺开。自1998年扩大试点以来,我国政府采购从1998年的31亿元到2009年的7 000亿元,增长了226倍。范围也由单纯的货物类扩大到工程类和服务类。货物采购由车辆、计算机设备、医疗设备等标准商品逐步扩大到电梯、取暖用煤、建材等非标准商品。工程采购项目由办公楼建造、房屋装修维修扩大到道路修建、市政设施等大型建设项目。服务项目由会议接待、车辆加油扩大到网络开发、项目设计等技术含量较高的领域。成就令世人瞩目。

1. 采购规模:2009年全国政府采购规模达到7 000亿元,在2008年总规模5 990.9亿元的基础上提高比例接近16.84%,2006年全国政府采购规模达到3 500亿元,是1998年改革之初的113倍^①。2008年全国政府采购规模5 990.9亿元,比上年增加1 330亿元,增长28.5%,占当年财政支出的9.6%,占当年全国GDP的2%,资金节约率11.2%。2008年全国货物类采购规模为2 559.2亿元,比去年同期增长29.7%;工程类采购2 978.4亿元,比上年同期增长27.8%;服务类采购453.3亿元,比上年同期增长27%。2008年通过公开招标

^① 张静:《2007年政府采购六大工作重点锁定》,《中国财经报》,2007年5月9日。

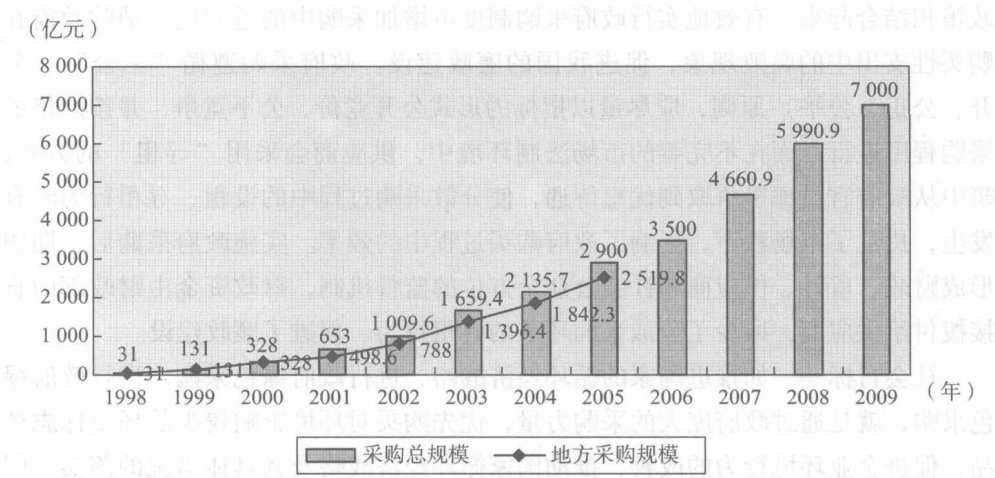


图 1.1 1998 ~ 2009 年全国和地方政府采购规模

数据来源：根据财政部国库司数据整理。

采购方式进行的政府采购规模为 4 289 亿元，占采购总规模的 71.6%，比上年增长 1.5 个百分点。全国集中采购机构采购 4 050.7 亿元，比去年同期增长 32.6%；全国部门集中采购 1 098.4 亿元，比去年同期增长 20.8%。2008 年全国节能、节水产品政府采购金额为 131.9 亿元，环保产品采购金额为 171.2 亿元。^① 2009 年相对于 2006 年，三年的时间又翻了一番。

2. 采购范围及构成：2004 年全国政府采购货物类规模为 1 048.7 亿元，占采购总规模的 49%，比上年增长了 17%。工程类采购规模为 948.3 亿元，占采购总规模的 44%，增长了 44%。服务类采购规模为 138.4 亿元，占采购总规模的 7%，增长了 33%。

货物类采购 货物类采购规模前三位的是一般设备、专用设备和交通工具，其采购金额分别为 263.5 亿元、257.9 亿元和 203.8 亿元，这三类项目的采购总额占到了货物类采购的 69%。

表 1.1 2004 年全国政府采购货物类采购明细 单位：亿元

	2003 年	2004 年	增长率 (%)
土地	6.4	7.1	11
建筑物	6.4	12.1	89
一般设备	232.0	263.5	14
办公消耗用品	20.0	23.2	16

① 张栋天：《充分发挥政采对节能减排的示范引导作用》，中国政府采购网，2009 年 8 月 12 日。