



XINXIHUA BEIJINGXIA DE

ZHENGFU CAIGOU WENTI YANJIU

信息化背景下的 政府采购问题研究

芦艳荣 著

国家行政学院出版社

XINXIHUA BEIJINGXIA DE
ZHENGFU CAIGOU WENTI YANJIU

信息化背景下的 政府采购问题研究

藏书章
吕艳荣 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

信息化背景下的政府采购问题研究/芦艳荣著. —北京: 国家行政学院出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-5150-0298-9

I. ①信… II. ①芦… 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(2012)第 121822 号

书 名 信息化背景下的政府采购问题研究
作 者 芦艳荣 著
责任编辑 沈桂晴
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928873
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2012 年 9 月北京第 1 版
印 次 2012 年 9 月北京第 1 次印刷
开 本 650 毫米×980 毫米 16 开
印 张 17.25
字 数 257 千字
书 号 ISBN 978-7-5150-0298-9/F·052
定 价 43.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

前 言

政府采购制度最早产生于 18 世纪末的英国,经过 200 多年的发展,发达国家普遍建成了较为完善的政府采购体系。我国政府采购起步较晚,自 1995 年起开始运行,迄今仅有 17 年,《中华人民共和国政府采购法》颁布实施也只有 9 个年头。与发达国家相比,我国的政府采购还存在规模、效益、范围和结构等方面的问题,有关政府采购的立法及其配套措施还有待健全和完善,采购实践还不能充分体现政府采购政策,政府采购的社会和经济政策功能也没有得到充分发挥。

当今世界发展的特点是信息网络化和经济全球化,信息技术手段和公开透明的网络环境,改变了传统的管理理念和方法,对政府采购而言,有利于降低政府的采购成本,提高采购的运行效率。然而,建立新制度、推广新的技术应用,往往要与旧制度产生冲撞,特别是信息化在政府采购领域的推广,作为一项新的制度建设,可以有效解决交易过程中的信息不对称,促进市场竞争更加充分,运行过程更加透明,因此,信息化应用越来越成为政府采购的必然选择,以有效防范政府采购过程中厂商设租和官员寻租等风险,实现效率与公正的完整统一。基于此,如何在政府采购领域应用信息化手段,提高管理水平和采购的效益、效率及效用,实现政府采购的宏观政策功能,成为理论和实际研究的焦点。

目前由美国次贷引发的金融危机已经对实体经济产生了极其严重的负面影响,导致世界经济复苏缓慢。为了扩大内需,维护市场稳定,世界各国纷纷启动了庞大的经济救援计划,用于基础设施等公共领域建设,这些计划的落实与政府采购活动密切相关,政府采购的执行能力在很大程度上决定了这些资金的使用效果。由此可见,政府采购已经成为危机时

期政府拉动经济增长的重要工具,而信息网络则为更好地发挥工具功能和扩大政府采购市场提供了有效的技术保障。利用好信息化环境发展政府采购,成为克服经济危机的重点研究内容。

2007 年底,我国政府依照加入世贸组织时的承诺,正式启动了 GPA (Government Procurement Agreement) 谈判,谈判的内容涉及政府采购市场开放范围,以及这些机构开放的货物、服务和工程采购项目。依据有关规定,几年后我国将根据谈判结果开放政府采购市场,届时 GPA 将对我国出价清单上的政府采购行为发生效力。按照程序,谈判将依照最新修改的 GPA 文本展开,该文本最大的特点在于增加了对电子化政府采购相关条款的法律规定。因此,我国政府应参照 GPA 规则,在充分借鉴发达国家先进经验的基础上,完善我国政府采购立法及相关配套措施,协调立法间不一致的地方,实现与国际规则接轨,同时也为保护民族产业、扶持国内中小企业、促进技术创新寻找合理的法律手段。这对完善我国现有的《中华人民共和国政府采购法》和《中华人民共和国招标投标法》提出了新的要求,必须在信息化背景下对现有政府采购进行优化和创新,修订相关法律条款,同时也要从可操作性的角度出发,对信息化政府采购模式进行研究和探索。

该书基于系统工程的基本框架,借用经济学的规范分析与实证分析、比较分析与逻辑分析、定量分析与定性分析等研究方法,按照提出问题—分析问题—解决问题的研究思路,将 9 个章节的内容分为三个部分展开论述。

第一部分提出问题。围绕全球信息化发展和 GPA 谈判的国际背景,以政府采购对经济社会日益凸显的宏观调控作用为切入点,引入市场失灵和政府失灵、流程再造和技术进步、委托代理和博弈论及供应链管理理论,通过对政府采购制度、组织结构和信息化应用的国际比较,对信息化背景下我国政府采购现存的主要问题及产生问题的根源进行了系统分析。该部分包括前 3 章内容,其中绪论介绍选题的背景意义、有关国内外理论研究综述、研究思路、基本架构和论文创新点;第 2 章论述政府采购和信息化的基本理论,分析政府采购与经济发展的相互关系;第 3 章从政府采购制度、组织机构、发展现状和信息化应用等方面,对中外政府采购

进行了国际比较,提出了我国政府采购现存的主要问题。

第二部分分析和解决问题。基于目前已经具备的政府采购信息化应用技术环境,对信息化背景下的政府采购的组织结构优化、绩效评估和制度创新,以及 GPA 谈判背景下的供应商选择进行了思考,提出了我国政府采购的组织结构设计原则、基于政府采购价值尺度的政府采购绩效评估思路、统一的跨部门业务协同的政府采购平台架构、政府采购信息化应用的帕累托改进和与 GPA 接轨的政府采购制度构想和供应商管理改进设想,对应对突发事件的政府采购信息联动机制和与国际接轨的供应商救济机制进行了探讨。第二部分包括第 4 章至第 8 章内容,其中第 4 章介绍了政府采购发展的技术环境,说明目前已经基本具备了适宜政府采购发展信息化条件,为未来政府采购信息化应用提供了有利的技术支撑。第 5 章论述政府采购的信息化组织结构优化。首先,对功能牵引的政府采购组织改造需求进行了分析,说明政府采购的信息化应用是未来国家投资和引导的发展方向;其次,给出了信息化改造的政府采购组织结构设计思想;最后,创新性地提出了信息化背景下统一的跨部门业务协同的政府采购信息化服务平台的建设思路。第 6 章介绍构建政府采购绩效评估指标体系。通过对我国政府采购绩效评估现状进行分析,提出了信息化背景下政府采购绩效评估指标体系设置的思路框架。第 7 章介绍创新信息化背景的政府采购制度。在分析现有政府采购制度缺陷的基础上,做出了信息化背景下调整政府采购制度的设想,提出了政府采购信息化应用的帕累托改进思路。第 8 章介绍 GPA 谈判背景下的政府采购供应商选择。在分析发达国家政府采购供应商选择机制的基础上,探讨了 ISO9000 标准体系的应用环境和一般要求,提出了我国加入 GPA 的供应商管理制度改进设想。

第三部分为第 9 章信息化背景下加强政府采购的对策建议。针对信息化发展的背景特点,从健全政府采购法律体系、完善政府采购运行市场机制、构建高效政府采购平台、培育信息化发展环境和对接政府采购国际秩序等方面提出了未来我国政府采购发展的对策建议。在上述研究的基础上,基于目前我国政府采购现状,围绕研究目的,找出了与发达国家在政府采购体系架构上的症结所在,在充分借鉴国际先进经验的基础上,提

出了我国政府采购经济政策目标的实现路径和未来发展趋势。

该书以政府采购制度和行为规范为主线,抓住政府采购的组织结构优化和对经济运行的特有职能,在许多方面进行了较为深入的研究,做出了一些有益的探索,相信随着政府采购规模在 GDP 总量中所占比重的提高和信息化进程的加快,许多潜在的功能和作用及对国际经济的影响力还将不断显现,一些新的问题和矛盾也会伴随出现,希望本书内容能为未来政府采购研究提供有价值的借鉴。

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 选题背景与意义	1
1.2 国内外现有理论研究综述	3
1.2.1 政府采购研究	3
1.2.2 政府采购信息化研究	10
1.3 研究方法	12
1.3.1 规范分析与实证分析	13
1.3.2 比较分析与逻辑分析	13
1.3.3 定性分析与定量分析	14
1.4 本文创新点	14
第 2 章 政府采购与信息化的基本理论	17
2.1 政府采购的含义	17
2.1.1 采购和政府采购	17
2.1.2 目标和基本原则	21
2.1.3 组织模式和采购方式	25
2.2 信息化与政府采购的融合	27
2.2.1 信息化的概念与内涵	27
2.2.2 信息化与政府采购融合的要素分析	30
2.2.3 信息化在政府采购中的功能	32
2.2.4 信息化对政府采购价值尺度的影响与作用	34

2 信息化背景下的政府采购问题研究

2.3	理论研究依据	35
2.3.1	市场失灵与政府失灵	35
2.3.2	流程再造与技术进步	38
2.3.3	委托—代理和博弈论	39
2.3.4	供应链管理理论	42
2.4	政府采购与经济发展	44
2.4.1	政府采购与宏观经济	44
2.4.2	政府采购与产业关联	51
2.4.3	政府采购与区域经济	53
2.4.4	政府采购与应急处置	56
2.4.5	政府采购与经济危机	60
第3章	政府采购发展的国际比较	65
3.1	制度比较	65
3.1.1	国外政府采购制度变迁	65
3.1.2	国内政府采购制度演变	70
3.1.3	政府采购信息化应用的制度保障	72
3.2	组织结构比较	75
3.2.1	采购主体和采购对象	75
3.2.2	采购方式	77
3.2.3	组织方式和组织体系	78
3.3	采购现状和信息化应用比较	80
3.3.1	采购现状比较	80
3.3.2	信息化应用比较	87
3.3.3	未来政府采购的发展趋势	92
3.4	我国政府采购现存的主要问题	93
3.4.1	法律体系尚不健全	93
3.4.2	规模经济效益有待提高	94
3.4.3	供应商权利救济机制亟待完善	96
3.4.4	信息化发展环境建设尚需加强	98

3.4.5	采购实践未能充分体现政府采购政策	100
第4章	政府采购信息化的技术发展环境	103
4.1	电子认证支撑环境	103
4.1.1	新型电子认证服务体系	103
4.1.2	信息化背景下政府采购的安全需求	105
4.1.3	基于电子认证技术的网上招投标 解决方案	106
4.1.4	政府采购电子认证应用	108
4.2	在线支付支撑环境	112
4.2.1	支付工具与支付流程	112
4.2.2	支付的支撑环境	113
4.2.3	基于电子现金的在线支付方案	115
4.2.4	支付技术方向	118
4.3	现代物流支撑环境	118
4.3.1	现代物流信息化环境	118
4.3.2	物流信息化技术发展热点	119
4.4	信用服务支撑环境	121
4.4.1	信用服务是法律的辅助环节	122
4.4.2	电子商务下的信用体系	123
4.4.3	网誉认证	124
4.4.4	国际采购的信用证	125
4.4.5	富有效率的社会信用体系	125
第5章	信息化背景下的政府采购组织优化	127
5.1	功能牵引的政府采购组织改造需求分析	127
5.1.1	政府采购的电子商务应用需求	127
5.1.2	政府采购的绿色产品导向需求	130
5.1.3	政府采购规模的集约价格需求	131
5.1.4	政府采购的“阳光采购”需求	133

4 信息化背景下的政府采购问题研究

5.2 信息化改造的政府采购组织结构设计	135
5.2.1 统分、联动、高效的政府采购 组织架构和职责分工	136
5.2.2 计划、实施、预结算、监管分立的 制约性运行结构	138
5.2.3 信息化背景下的采购与物流互动运行和 契约关联结构	141
5.3 统一的业务协同政府采购信息化平台构建	142
5.3.1 构建统一的业务协同政府采购平台是 趋势	143
5.3.2 统一的具有业务协同功能的政府采购 信息化平台定位	144
5.3.3 政府采购流程的优化与组织再造	148
5.3.4 政府采购服务平台的组织结构	155
5.3.5 政府采购服务平台的运营模式	157
第6章 政府采购绩效评估指标体系构建	159
6.1 我国政府采购绩效评估分析	159
6.1.1 政府采购绩效评估的含义	159
6.1.2 绩效评估现状	162
6.1.3 存在的主要问题	162
6.2 政府采购绩效评估体系的构建思路	165
6.2.1 应注意的问题	165
6.2.2 4E 评价法	166
6.2.3 基本框架	169
6.2.4 指标选取原则	172
6.3 政府采购绩效评估指标体系	174
6.3.1 客观评价指标体系	174
6.3.2 主观评价指标体系	178
6.3.3 定量指标的采集和量化标准	179

第 7 章 信息化背景下的政府采购制度创新	185
7.1 现行政府采购制度的体系缺陷	185
7.1.1 与招标投标法的差异	185
7.1.2 与 GPA 的条款差异	188
7.1.3 在操作条款上的缺陷	192
7.1.4 在惩戒条款上的缺失	196
7.1.5 在供应商救济条款上的不足	199
7.1.6 现行《政府采购法》存在的其他问题	202
7.2 信息化背景下政府采购制度的调整思路	204
7.2.1 调整政府采购方式选择的时效序列	205
7.2.2 调整政府采购电子商务运行主体及 相互关系	207
7.2.3 加快政府采购法与 WTO 采购协议的 柔性耦合	209
7.3 政府采购信息化应用的帕累托改进	211
7.3.1 技术保障与效益优先的制度改造	212
7.3.2 时效提高与效率优先的制度改造	213
7.3.3 质量保证与效用优先的制度改造	214
第 8 章 GPA 谈判背景的政府采购供应商选择	217
8.1 GPA 谈判中的政府采购供应商	217
8.1.1 GPA 谈判中供应商问题的提出	217
8.1.2 ISO9000 标准体系的出现和内容构成	218
8.1.3 相关背景与概念	219
8.2 我国政府采购制度关于供应商管理的发展方向	221
8.2.1 我国政府采购关于供应商管理的 制度规定	221
8.2.2 GPA 关于供应商进入政府采购市场的 有关规定	223

8.2.3	采用 ISO9000 统一供应商进入政府 采购市场的政策取向分析	225
8.3	国际经济贸易质量标准体系的环境及应用	227
8.3.1	ISO9000 系列标准的应用环境	227
8.3.2	世界各地采用 ISO9000 概况	228
8.4	ISO9000 系列标准的特点和应用要求	229
8.4.1	认证制度的贯彻和系列标准的特点	230
8.4.2	推广应用的一般要求	231
8.5	我国加入 GPA 的供应商管理制度改进	233
8.5.1	制度优化的核心内容	233
8.5.2	渐进式改进的安排思路	235
8.5.3	开放政府采购市场与扶持国内产业 发展相结合的政策措施	237
第 9 章	信息化背景下加强政府采购的对策建议	239
9.1	健全政府采购法律体系	239
9.1.1	完善政府采购法律规定	239
9.1.2	完善供应商救济机制	240
9.1.3	构建有效的政府采购监督机制	240
9.1.4	建立政府采购绩效评估机制	240
9.2	完善政府采购市场运行机制	241
9.2.1	建立科学的采购运行机制	241
9.2.2	规范政府采购市场秩序	241
9.2.3	完善政府采购服务体系	242
9.3	构建高效的政府采购信息化平台	242
9.3.1	加强国家政府采购电子商务工程建设	242
9.3.2	建立网络环境下的政府采购信息 披露机制	243
9.4	培育信息化发展环境	243
9.4.1	营造良好的政府采购信用环境	243

9.4.2 健全电子认证服务体系	243
9.4.3 加快在线支付体系建设	244
9.5 对接政府采购国际秩序	244
9.5.1 立足大国的谈判态势	244
9.5.2 把握对等的谈判策略	245
9.5.3 利用信息不对称的谈判时空	245
9.5.4 有得有失但总体有利的谈判出价	245
9.5.5 先易后难的谈判顺序	245
结束语	247
1. 研究结论	247
2. 研究展望	249
参考文献	251
后记	259

图 目 录

图 2-1	政府采购资金节约率	22
图 3-1	政府采购额占 GDP 比重	83
图 3-2	政府采购规模和节约资金	83
图 3-3	政府采购范围和构成比较	84
图 3-4	政府采购规模和集中采购额	85
图 3-5	政府采购规模和公开采购额	86
图 4-1	新型电子认证服务体系结构	104
图 4-2	电子认证招投标应用支撑体系	105
图 4-3	电子认证招投标流程	108
图 4-4	登录处理流程	109
图 4-5	投标处理流程	110
图 4-6	开标处理流程	111
图 5-1	政府采购中心独立采购流程	149
图 5-2	政府采购中心委托中介机构采购流程	150
图 5-3	目前比较普遍的传统业务流程	151
图 5-4	基于电子签名的业务流程	152
图 5-5	政府采购服务平台结构	156
图 6-1	绩效管理流程	160
图 6-2	政府绩效管理、政府绩效评估和政府采购绩效 评估间的关系	161
图 6-3	效率、效益和效用三者的关系	171

表 目 录

表 3-1	政府采购统计表	83
表 3-2	政府采购范围和构成表	84
表 3-3	我国政府采购规模及经济效益	95
表 6-1	政府采购客观评价指标体系	174
表 6-2	政府采购效率评价指标	175
表 6-3	政府采购效益评价指标	176
表 6-4	政府采购效用评价指标	177
表 6-5	政府采购主观评价指标体系	178
表 6-6	“1~5”档标度分布	183
表 6-7	政府采购管理效率评价专家打分表	184

第1章 绪论

1.1 选题背景与意义

信息化是当代社会生产力发展和人类文明进步的强大动力,进入 21 世纪,全球信息技术创新及其广泛应用,正推动世界范围内生产方式、生活方式和经济社会发展观发生前所未有的深刻变革。互联网日益成为信息传播和知识扩散的重要载体,开辟了无限广阔的信息空间。信息资源已经成为与能源、材料同等重要的战略资源。信息化愈益成为国际竞争和各国经济社会发展的战略制高点。^①

政府采购是政府运用财政支出购置公共用品的行为,同时它又作为国家调控宏观经济的重要手段,通过政府对公共产品购买方向的选择和购买量的调整,实现调节经济的作用,以弥补市场失灵。伴随政府采购规模的不断扩大,政府采购对经济发展的影响和作用也越来越被人们所认识。尤其在全球面临金融危机、国际经济形势急剧恶化的情况下,立足国内需求拉动经济稳定增长成为共识,世界各国纷纷加大政府支出力度,投巨资于基础设施和公共领域,政府采购愈益成为各国政府调控宏观经济的重要手段,其对扩大内需、保护本国产业、拉动经济增长的作用更加凸显。目前,发达国家已经开始尝试将信息技术应用于政府采购活动,这不仅可以有效消除信息不对称,而且还可以借助技术上的突破来实现体制上的突破,最终实现制度上的完善。实现网络环境中的政府采购,已经成

^① 国民经济和社会发展信息化“十一五”规划. www.ndrc.gov.cn.