

同济大学经济与管理学院

---

硕士学位论文

---

温州地方政府采购问题及对策研究

---

姓名：梁凯

---

申请学位级别：硕士

---

专业：公共管理

---

指导教师：陈松

---

20070701

## 摘要

政府采购（Government Procurement），也称公共采购，是指一国使用财政性资金或公共资金的国家机关社会团体、企业事业单位以及其他社会组织为了开展日常政务活动、实现其行政或社会管理职能或提供公共服务、取得公共利益等社会公共利益的需要，依照法定方式和程序，用财政性资金或公共资金获得货物、工程、服务的交易行为。<sup>[1]</sup>根据我国制定的《政府采购法》规定：本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。<sup>[2]</sup>由于这种制度以公开招标为原则，从决策到监督体现了广泛的公平性、公正性和规范性，因此被称之为“阳光下的交易”。温州政府采购工作始于1998年末，并于2000年全面铺开，应该说起步是比较晚的，但是发展却十分迅速。目前，我国一些大城市如上海、广州以及部分较大的城市如宁波、武汉都有相关针对他们本地政府采购问题及对策的研究论文，这些文章所分析出来的问题代表了我国经济发达大城市的政府采购特点，而中等城市和较小城市政府采购的研究论文目前较少。温州属于我国一个中等规模城市，还没有相关的学术论文来对温州政府采购存在的问题及对策进行较为系统和完整的研究分析，所以本文是第一篇比较系统完整的研究温州地方政府采购的论文。在我国全面铺开政府采购工作之际，占我国城市比重最大的中等城市的政府采购现状，其实就是我国政府采购工作的一个缩影，很大程度上反映了我国政府采购的总体概况和特点。所以，总结温州在政府采购理论与实践方面的一些经验和做法，同时挖掘其中存在的问题和原因，探讨其解决的办法，为今后我国尤其是我国经济发达中等城市政府采购工作的进一步开展可以提供借鉴意义是本论文的目的所在。

**关键词：**政府采购，问题及对策，温州地方政府采购

## ABSTRACT

Government Procurement is also called Public Procurement, referred to an exchange activity to gain goods, project or services by state organs, social organizations, enterprises, institutions and other social organizations, which use financial funds and public funds in a country, according to lawful means and procedures, using financial funds or public funds, in order to meet the social public interests demands of holding routine government affairs, realizing administrative or social administration functions, proving public services, or gaining public interests, etc. According to the regulation specified in "Government Procurement Law of People's Republic of China": Government Procurement in this Law is referred to the activity of procuring the goods, project and services stated in lawful Concentrated Procurement Catalogue, by state organs, institutions and organizations at all levels, using financial funds. For this system taking open bidding as its principle, and it is widely fair, just and specified, it is called "Exchange in Sun". Wenzhou government procurement started at the end of 1998 and developed fully in 2000, so we can say it begins very late but develops quite fast. At present, there are some study papers on local government procurement problems and policies in some big cities of China, such as Shanghai and Guangzhou and partly big cities such as Ningbo and Wuhan. The problems analyzed in these papers reflect the government procurement status quo and characteristics in these economic developed big cities of China, but now, as the author known, papers on government procurement of middle-small cities are relatively few. Wenzhou is a middle scale city with a relatively developed economy in China. Until now, there is no academic paper to systematically and completely study and analyze the problems and policies existing in Wenzhou government procurement activities. So this is the first paper to study Wenzhou local government procurement systematically and completely. At the time of full government procurement in China, the government procurement status quo in middle-small cities which covers a big proportion in the cities of China is an epitome of China government procurement activities, and reflects the general situation and characteristics of China government procurement. Therefore, it is the aim of this paper's to provide a reference for further development of government procurement in China, especially in the economic developed middle cities, through summarizing the theoretic and practical experiences

## Abstract

---

and methods on Wenzhou government procurement, looking for the existing problems and reasons and discussing solutions.

**Key Words:** Government procurement, problems and policies, Wenzhou local government procurement

## 学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版；学校有权保留学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名：梁凯

2007年7月5日

-----

经指导教师同意，本学位论文属于公开，在 一 年解密后适用本授权书。

指导教师签名：		学位论文作者签名：	梁凯
年 月 日		2007年7月5日	

## 同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：梁凯

二〇〇七年七月五日

## 第1章 引言

### 1.1 问题的提出

政府采购（Government Procurement），也称公共采购，是指一国使用财政性资金或公共资金的国家机关社会团体、企业事业单位以及其他社会组织为了开展日常政务活动、实现其行政或社会管理职能或提供公共服务、取得公共利益等社会公共利益的需要，依照法定方式和程序，用财政性资金或公共资金获得货物、工程、服务的交易行为。根据我国制定的《政府采购法》规定：本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。由于这种制度以公开招标为原则，从决策到监督体现了广泛的公平性、公正性和规范性，因此被称之为“阳光下的交易”。温州政府采购工作始于1998年末，并于2000年全面铺开，应该说起步是比较晚的，但是发展却十分迅速。目前，我国一些大城市如上海、广州以及部分较大的城市如宁波、武汉都有相关针对他们本地政府采购问题及对策的研究论文，但这些文章所分析出来的问题只是能够部分代表我国经济发达大城市的政府采购特点，温州属于我国一个中等规模城市，还没有相关的学术论文来对温州政府采购存在的问题及对策进行较为系统和完整的研究分析，所以本文是第一篇比较系统完整的研究温州地方政府采购的论文。在我国全面铺开政府采购工作之际，占我国城市比重最大的中等城市的政府采购现状，其实就是我国政府采购工作的一个缩影，很大程度上反映了我国政府采购的总体概况和特点。所以，总结温州在政府采购理论与实践方面的一些经验和做法，同时挖掘其中存在的问题和原因，探讨其解决的办法，为今后我国尤其是我国经济发达中等城市政府采购工作的进一步开展可以提供借鉴意义是本论文的目的所在。

## 1.2 国内外相关研究现状

### 1.2.1 国外对政府采购的研究状况

国外对政府采购的理论研究发展可追溯到 20 世纪 20 年代，1920 年，庇古（Pigon）出版了《福利经济学》，将政府支出分为购买支出和转移支出并且运用边际效用价值论的基本原理来考察公共支出的最佳安排问题；1929 年，美国的福布斯（Russell Forbes）出版了《政府采购》一书，这是第一部系统论述政府采购问题的理论专著。其后，经过凯恩斯、鲍莫尔（W. J. Baumol）、李（Lamar Lee, Jr.）、多布勒（Donald W. Dobler）、佩奇（Page）、麦克阿菲（R. Preston McAfee）、麦克米兰（John McMillan）、普雷姆詹德、麦肯尼（Jerome B McKinney）等人的进一步发展，目前的政府采购理论研究呈现多方面深入发展的迹象，政府采购的理论研究体系也逐渐完善。

根据研究的对象和内容，国外对政府采购的研究进程和方向可以归纳为以下三个方面：

#### 1. 对政府采购基本理论问题的研究

政府采购的基本理论问题是早期的政府采购理论内容，主要包括政府采购的性质界定，与私人采购的区别，政府采购的特点、目标和原则等。例如，福布斯在《政府采购》一书中讨论了政府集中采购的优缺点。美国学者佩奇（Page）在 1980 年出版的《公共采购和物料管理》一书中详尽分析了政府采购和私人采购的区别，分别从采购资金的性质、采购目的、采购过程公开化程度、采购程序、采购监督和采购对市场的作用等角度进行了具体的研究。普雷姆詹德在 1993 年出版的《公共支出管理》一书中认为，政府采购本质上是公共支出管理的一个重要环节和手段，是公共支出管理的一个重要执行阶段。此外，大部分的研究都认为，政府采购的原则主要是经济有效性、竞争性、公开性和公平性。

#### 2. 对政府采购制度问题的研究

在明确了政府采购的一些基本理论问题后，政府采购研究的重点主要是放在政府采购的制度上。即研究如何设计采购制度，以符合政府采购的各项原则，提高财政支出的效率，以及制止政府采购中的腐败和寻租。制度研究的内容主要包括采购程序、招标投标机制的设计、评价和监督机制、激励和约束机制等。



例如美国斯坦福大学教授李 (Lamar Lee, Jr) 与美国科罗拉多州立大学商学院教授多布勒 (Donald W. Dobler) 于 1977 年合著的《采购和物料管理》一书在第 28 章中专门论述了有关政府采购的问题。美国匹兹堡大学公共管理和政策教授麦肯尼 (Jerome B. McKinney) (1995) 对于政府采购寻租和腐败的进行了研究。他于 1995 年出版了《公共部门和非赢利机构的有效财务管理》一书, 着重论述了政府采购部门或采购代理公司中的舞弊问题及其控制与防范对策; 对寻租活动的经济学分析等。

### 3. 对政府采购政策问题的研究

由于认识到政府采购不仅仅是作为一项财政支出上节约资金和提高支出效率的制度安排, 同样可以成为政府的一项经济和社会政策工具。这样, 将政府采购与各项现实的经济和社会问题联系起来的研究也逐渐增多, 表现为对政府采购与经济增长、与国际贸易、与国内市场保护、与国内企业发展、与就业问题、与环境保护等问题的研究。例如鲍莫尔 (W. J. Baumol) 于 1947 年在英国《经济法》杂志上发表了《政府购买论》一文, 在政府采购理论史上第一次探讨政府购买与物价及宏观经济的关系。其将政府购买的方法分成四种: 公开市场购买法、招标法、商讨价格购买法和公布价格购买法, 并认为, 不同的政府购买方法对宏观经济运行的效果是不一样的。麦克阿菲 (R. Preston McAfee) 和麦克米兰 (John McMillan) 也于 1989 年在《国际经济学》杂志上发表了《政府采购与国际贸易》一文, 从国际贸易角度探讨了政府采购在国际贸易中的地位与作用。

总体来看, 国外政府采购理论研究的特点为: 第一, 在研究重点上, 逐渐从政府采购制度设计转向将政府采购作为一个促进经济社会发展的重要政策工具, 研究如何通过政府采购来实现相关的经济、社会的目标; 第二, 在研究的方法上, 国外的研究重视实证分析, 注意了对现代管理学和经济学的先进思想和成果的吸收和运用。

## 1.2.2 国内对政府采购的研究状况

虽然政府采购对中国来说由来已久, 但作为一项制度进行专门研究却是近几年的事。因此, 在 1996—1998 年的国内文献中, 有不少作者称之为“新生事物”。但随着发展, 目前国内对于政府采购的研究已经逐步深入, 研究层次和深

度也有了一定的提高。

我国目前对政府采购的理论研究内容，归纳起来，可以分为以下几个方面：

### 1. 介绍政府采购的基本理论和国外政府采购的实践经验

对于政府采购的基本知识，除了大量的论文，相关的专著也不少。如楼继伟主编的《政府采购》、孟春主编的《政府采购：理论与实践》、刘小川和王庆华所著的《经济全球化的政府采购》等。对于国外政府采购制度经验与借鉴的讨论，主要从各国的政府采购原则、目标模式、采购方式、门槛价的确定、采购程序、采购中质疑与申诉、采购的法律责任等方面进行分析的，尤其是注重介绍国际性组织有关政府采购的协议及其范本，如王长江的《政府采购制：国际经验及其借鉴》、肖渭明的《从国际背景看我国政府采购市场的开放战略》、吴振合的《2005年中央国家机关政府采购培训团赴美考察报告》等等。

### 2. 根据国情开始考虑我国政府采购制度的设计和完善问题

关于政府采购制度设计与完善的讨论，主要从政府采购范围、政府采购管理体制、政府采购目标、政府采购方式、政府采购程序、政府采购的仲裁、政府采购改革的相关配套措施、政府采购法律制度等方面进行分析与探讨的。其主要有：王亚星的《政府采购制度创新》、王亚琴的《行政权利救济与政府采购》、徐志、王俭、倪学军、王玉建的《我国现行政府采购制度实施的现状分析及对策研究》、张雷宝的《政府采购监督机制的构建》等等。此外，还有从法律角度进行的研究，主要从我国政府采购的立法模式、立法主体、立法的基本原则、政府采购立法的国际比较等方面进行探讨的。其主要有：曹富国的《政府采购法主体之比较研究——兼谈我国政府采购法主体之立法对策》、肖建的《中华人民共和国政府采购法辅导读本》等等。

### 3. 有关政府采购的经济学分析和相关政策研究也逐渐出现

在政府采购的经济学分析方面，如张得让的《关于政府采购支出综合效益分析》、纪昀、李永的《转轨时期的寻租行为与外贸体制改革》、许安拓的《政府采购中的寻租行为》、贺卫的《寻租经济学》、陈裔金的《设租和寻租行为的经济学分析》等等。

在将政府采购作为一项经济和社会政策的方面，开始有关于政府采购与经济发展、中小企业发展、保护民族产业、促进就业、促进技术创新、环境保护的关系等研究文章出现。其主要代表作有：陈又星的《政府采购及其对经济发展的作用》，司春林、王善造、王安宇的《宏观经济学理论模型与中国经济》；

彭纪生的《政府采购在推进技术创新中的功能及实践思考》；毕克新，郭文刚的《中小企业技术创新财税支持体系中外比较》、吕国胜的《中小企业研究》、郑季良的《循环经济的技术实现和机制研究》；万秋山的《全球政府绿色采购政策发展现状和我国的对策》、张得让的《政府推行绿色工程采购案例》等等。

### 1.3 本论文的主要内容和研究方法

#### 1.3.1 本论文的主要内容

论文共分为五章，除第一章导言外，第二章为我国及温州政府采购概述，让读者大致了解掌握我国政府采购现状以及介绍温州政府采购现状和存在的问题。第三、四章均为温州政府采购问题原因及对策的理论实践分析，力图将温州的实践与理论应用相结合。第五章对全文研究进行总结，得出结论。

第一章：导言。从理论和实践意义上说明了研究温州政府采购的原因，并总结了政府采购的研究现状，提出了研究目标和研究的内容以及研究方法。

第二章：温州政府采购概述。本章分别从我国政府采购的模式和方式、现状、存在的主要问题以及国外政府采购在解决问题时对我们的启示等几个方面进行了分析和研究，同时详细分析了温州政府采购现状及主要问题。

第三章：温州政府采购存在主要问题的原因。本章深入分析了温州政府采购存在问题的主要原因，重点运用微观经济学并结合宏观经济学当中的理论工具进行分析论述。

第四章：完善温州政府采购对策及建议。本章在前面三章的问题及原因分析的基础上，对温州政府采购的现状及隐患提出了具体解决的对策建议。

第五章：结论。对全文进行总结，得出本文的主要结论。

#### 1.3.2 本论文所采用的研究方法

##### 1. 从实践出发，理论和实际相结合

政府采购既是一种基本制度，又是一种政府运作和政府公共支出管理的理论体系。这就要求在研究上必须坚持理论和实际相结合的方法，一方面坚持从实践出发，详细考察政府采购的过去、现状及存在的问题，并在此基础上提出

解决办法，结合相关政策的要求和时代发展的需要，使其具有可行性和操作性，真正适合我国国情。其最终目的也是要应用于实际，为时代的发展服务。另一方面又要不断及时总结经验，概括新的实践和新的思考，不断丰富和完善理论，深化思想，达到更好地指导实践的目的。

### 2. 比较研究

研究离开了比较就不能区分事物，也就不能认识事物的规律。通过政府采购不同阶段的时间对比，有助于考察政府采购在不同的历史条件下表现出的特点；通过政府采购在不同国家的空间对比，便于区分在不同的社会制度、文化传统下政府采购表现出的差异。从国内与国外，历史与现实，局部与整体的对比中可以发现一般和个别，从重复的问题中可以发现规律，从明显的差距中可以明晰方向。政府采购发展已有 200 多年的历史，在这个过程中，不同的民族国家和地区，在不同的时代都有过不同程度的成功经验和失败教训，经过不断总结其发展的历史过程和规律，已逐渐形成了较完善的理论和管理体系，其中不乏合理和优秀的思想，对我国的政府采购具有重要的借鉴意义。

### 3. 综合研究

政府采购是由采购制度、竞争机制、管理体制、实施机制、信息发布、监督机制等组成的一个复杂系统，其中每一个组成部分都有其自身相对独立的发展规律和实现途径，如果只注重政府采购的整体研究，而忽视了各个子系统的特点，就会造成各个子系统之间或者整体与部分之间的矛盾和冲突。因此，研究时必须综合考虑。另外，政府采购是一个涉及多个方面、多种领域的问题，研究时也要借助自然、社会科学研究的方法和成果，从多角度把握。

## 第2章 温州政府采购现状及主要问题

### 2.1 我国政府采购现状

#### 2.1.1 政府采购规模

我国政府采购工作试点始于 1996 年，1998 年试点范围迅速扩大，2000 年起在全国铺开。目前，我国集中采购与分散采购相结合的政府采购模式已基本确立，政府采购规模和范围不断扩大。1998 年全国政府采购规模为 31 亿元，1999 年为 131 亿元，2000 年达到 328 亿元，2001 年突破 653 亿元，2002 年比上年增长了 55%，达到 1009.6 亿元，2003 年全国实施采购的预算为 1856 亿元，实际支付（采购规模）1659.4 亿元，节约预算资金 196.6 亿元，资金节约率为 10.6%，采购规模比上年同期增长 64.4%，分别占当年财政支出和 GDP 的 6.7%和 1.4%，比上年同期分别增长 2 个百分点和 0.4 个百分点。中央单位和地方分别为 262.8 亿元和 1396.6 亿元，分别占全国采购规模的 15.8%和 84.2%<sup>[3]</sup>，2004 年政府采购规模为 2135.7 亿元，资金节约率约为 10%<sup>[4]</sup>。（见图 2.1）

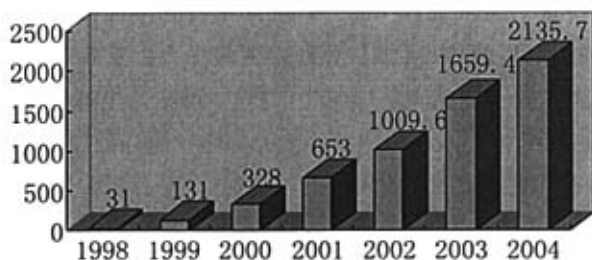


图2.1 1998—2004年中国政府采购规模 单位:亿元

#### 2.1.2 行业和部门采购情况

我国政府采购的范围已经由从试点初期的简单货物扩大到许多工程和服务

领域。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。

2003年货物、工程和服务项目明显增加，采购规模分别为897.3亿元、658.3亿元和103.8亿元，占全国政府采购规模的比重分别为54.4%、39.3%和6.3%，分别比上年增长43.3%、115%和34.3%。

按照采购人的行业分类，2003年政府采购规模排在前三位的分别是行政管理、教育和卫生等三个系统，这三个行业的采购规模共计878.7亿元，分别为422.1亿元、271.5亿元和185.1亿元，占全国采购规模的53%。公检法司、农林水气象、工业交通、文体广播、科学部门、抚恤社保部门采购规模分别为138.9亿元、127.8亿元、97.2亿元、81.6亿元、54亿元、28.7亿元，分别占全国采购规模的8.4%、7.7%、5.9%、4.9%、3.3%和1.7%<sup>[5]</sup>。

### 2.1.3 合同授予和采购资金管理情况

2003年增加了政府采购合同授予情况指标<sup>[6]</sup>。由于目前尚无国货认定标准，国内合同是指在中华人民共和国境内注册的企业获得的政府采购工程和服务项目合同和非进口的货物采购合同。除此之外，都归并为国外合同。该指标反映国内外供应商和本国货物的竞争能力。省内与省外合同是指一个省（市）内获得政府采购工程和服务合同的供应商为省（市）内还是省（市）外供应商，以及货物合同的产品来自省（市）内还是省（市）外。该指标反映地区市场的开放程度和地区间的竞争能力。2003年在1659.4亿元的全国政府采购规模中，国内合同额为1561.7亿元，国外合同额为97.7亿元，省内合同额为1079.7亿元，省外合同额为316.8亿元。目前，政府采购以财政性资金为切入点带动配套的其他资金管理。2003年使用财政性资金开展采购的规模为1225.7亿元，占全国政府采购规模的73.9%，节约资金143.6亿元。配套的自筹资金为433.7亿元，占全国政府采购规模的26.1%，节约资金53亿元。<sup>[7]</sup>

## 2.2 温州政府采购现状

### 2.2.1 发展概况

温州市政府采购始于 1998 年末，到 2000 年，下辖的四区二市六县政府采购工作全面展开；2004 年，温州市政府成立温州市招投标中心，将政府采购从原来的财政局下属的一个部门分离出来纳入整个招投标中心的业务范畴，成为了招投标中心下面的一个科室——政府采购科，采购机构与财政部门完全脱钩，改为政府独立设置的非营利性事业法人（招投标中心），财政局主要负责政府采购的管理和监督工作，真正做到了政府采购管理机构和采购机构的分离，进一步明确采购机构的职能定位。采购机构作为采购代理人不具备管理职能，它与采购人、供应商处于平等地位，其职能限于通过招标等采购方式进行集中采购。至 2005 年，还将实行部门集中采购的市卫生和教育系统纳入到政府采购的业务统计范畴（实际业务操作还并未纳入）。

### 2.2.2 基本制度框架

根据财政部的有关规定和市政府的相应要求制定的《温州市政府采购管理暂行办法》，近几年来陆续制定了一系列相应的制度、办法和规定，主要有：《温州市级政府采购资金核算管理暂行办法》、《政府采购协议供货管理办法》、《政府采购管理与执行操作协调机制暂行规定》、《关于实行单一来源政府采购方式公示制度的通知》、《关于指定政府采购信息发布媒体的通知》和《温州市政府采购供应商投诉处理办法》，会同温州市建设局、温州市交通局、温州市水利局、温州市市政园林联合制定并颁布了《温州市招标投标评标专家管理暂行办法》、《政府采购非招标采购方式管理办法》。这些制度及措施的出台，标志着政府采购工作的制度框架已初步形成，为依法开展政府采购活动提供了制度保证。

### 2.2.3 业务流程框架

温州市政府采购的运作流程大体分为四个阶段：

第一阶段是申报阶段。温州市直行政事业单位需采购政府采购目录中规定

的货物、工程和服务时，根据预算和采购计划，填报项目审批表，报市财政局业务科室（采购办）落实资金，然后将审批表转交市政府采购中心（现为招投标中心政府采购科，但对外仍称采购中心）；

第二阶段是采购阶段。市政府采购中心根据采购单位的需求，向社会发布招标公告和编制招标文件（文件主要由指定的代理公司编制），投标单位按标书要求的规定时间投标；开标时，由工作人员现场拆封，公开唱标，大宗物品和工程类采购项目请公证处现场公证；每次都邀请有关技术和经济等方面的专家组成评审小组，实行封闭式标书评定，确定合格的中标人；中标结果在第一时间向中标人、落标人及各有关方面通告，并通过温州招投标网站向全社会公布；

第三阶段是验收阶段。根据招标结果，市政府采购中心组织使用单位与中标供应商签定政府采购合同，并由使用单位进行验收；市财政局从政府采购资金专户将资金直接拨付给中标供应商；使用单位根据市政府采购中心开具有关凭据，办理财政入账、编制财务报表；

第四阶段是受理投诉阶段。各单位可对政府采购工作执行中的违纪违规问题，向市财政局或市招管办督查处等有关部门投诉举报，有关部门应记载投诉内容并组织力量查证，对查证的问题要按照有关规定予以严肃处理，情节严重的，将依法追究刑事责任。（具体流程，见图 2.2）

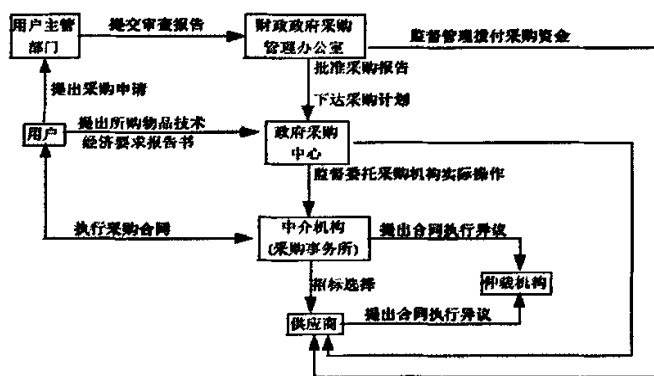


图 2.2 温州市政府采购业务流程图

## 2.2.4 采购原则

坚持公开、公平、公正、效益及维护公共利益的原则。



### 2.2.5 财务核算

目前温州市财政局已出台了《温州市级政府采购资金核算管理暂行办法》，对政府采购的资金收付、会计核算、监督管理等都作了明确的规定。

①核算范围。《暂行办法》适用于市级采购单位用财政性资金进行采购活动的资金财务管理，政府采购财政性资金是指预算内资金、预算外资金；采购单位是指使用财政性资金采购货物、工程和服务的实行预算管理的市级国家机关、事业单位和社会团体。

②资金拨入。因为所有市级行政事业单位财政户头现都纳入市级会计核算中心实行统一管理、统一核算，所以所有政府集中采购资金都必须通过会计核算中心专户结算（使用自筹资金进行采购的采购不包括在内），该专户由于是财政局设立，所以不存在资金专门拨入的问题，而是财政局根据所有单位上报的采购预算统一拨入。

③资金结算。中标供应商按照合同条款向采购单位提供采购需求，经采购单位验收确认后，中标供应商凭验收单、发票等有关凭证向市财政局会计核算中心申请付款（采购资金来源全部为单位自筹的，由采购单位直接向供应商支付）。

### 2.2.6 采购规模

从1998年实际采购金额1084.51万元，1999年的3131.65万元，2000年的1.23亿元，2001年的4.97亿元，2002年的8.78亿元，2003年的11.37亿元，2004年的22.3亿元。到了2005年，采购规模达到了24.93亿元，占当年财政支出的18.5%，占当年GDP的1.6%。<sup>[8]</sup>采购金额迅猛扩张，政府采购横向覆盖到行政机关、事业单位和社会团体组织，纵向覆盖到市、县、区、乡镇、街道，采购资金来源覆盖到预算内、预算外和自筹资金，采购范围从单一的货物类向服务类和工程类采购、服务类采购拓展。（见图2.2所示）

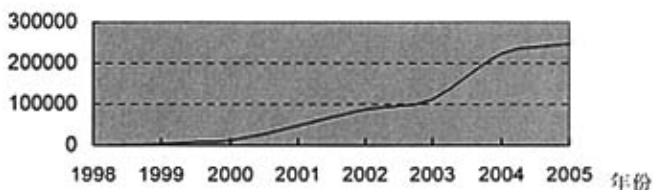


图2.2 1998—2005年温州市政府采购规模 单位：万元

### 2.2.7 采购模式及方法

目前，温州政府采购主要是采用集中与分散混合采购的模式，以获得集中采购和分散采购的双重便利。以集中采购为主，有利于制订和实施统一的采购政策，有利于对高价值和高分线采购进行管理；以分散采购为辅，保持低价值和低风险采购的灵活性和采购速度。2005 年全市集中采购机构规模为 10.93 亿元，占采购总规模的 43.9%，部门集中采购规模为 11.09 亿元，占采购总规模的 44.5%，分散采购规模 2.9 亿元，占采购总规模的 11.65%。<sup>[9]</sup>（见图 2.3 所示）以招标采购为主，其他采购方法为辅的方式进行，对于那些不适合招标或无法采用招标采购的情况，采用竞争性谈判、询价、单一来源等采购方式。2005 年全市采用公开招标的采购规模为 23 亿元，采用邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源采购方式进行采购的规模分别为 0.44 亿元、0.26 亿元、0.76 亿元和 0.43 亿元。<sup>[10]</sup>（见图 2.4 所示）

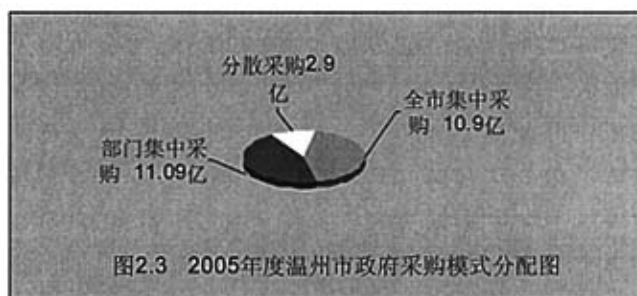


图2.3 2005年度温州市政府采购模式分配图

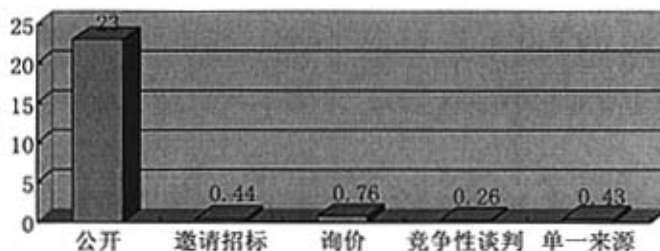


图2.4 2005年度温州市政府采购方法图 单位：亿元

### 2.2.8 采购范围及构成

主要采购范围以货物类、工程类、服务类为主。2005年，全市政府采购货物类规模为 17.26 亿元，其中前三位的是一般设备、专用设备和其他，采购金额分别为 2.16 亿元、3.18 亿元、10.14 亿元；工程类规模为 7.34 亿元，其中前三位的是建筑物（指新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等）、市政建设工程和其他工程，采购金额分别为 2.77 亿元、2.1 亿元、1.9 亿元；服务类采购规模为 0.33 亿元；服务类规模为 0.33 亿元，其中前三位的分别是系统集成网络工程（服务采购超过 50% 的系统集成网络工程项目）、维修和其他，采购金额分别为 235 万元、76 万元和 2892 万元。<sup>[11]</sup>（见表 2.1）

表 2.1 2005 年度温州市政府采购范围及构成

单位：亿元

范围	构成	金额
货物类	一般设备	2.16
	专用设备	3.18
	其他	10.14
工程类	建筑物	2.77
	市政建设工程	2.1
	其他工程	1.9
服务类	系统集成网络工程	0.0235
	维修	0.0076
	其他	0.2892

### 2.2.9 合同授予情况

以扶持国产品牌为主。2005年在24.9亿元的政府采购规模中，几乎全部采购“国货”，进口的只有80万元。

## 2.3 温州政府采购存在的主要问题

### 2.3.1 政府采购人员的综合素质参差不齐

政府采购机构的运作离不开一批业务素质高、道德素质好的采购人员。在政府采购过程中，政府采购人员往往以政府的“面目”出现来进行各种采购活动，其被授予了相当大的权力并要求同时承担相应的职责。如果管理不严、不力，就容易导致政府采购人员滥用权力、玩忽职守。现实中，政府采购实施的比较好的地市一般对采购人员的要求是非常高的，至少应该具备以下三方面的基本素质：①政治思想素质。政府采购工作人员的政治思想素质主要包括：一是端正政府采购工作的指导思想，强化服务意识，树立热诚为各政府采购主体服务的思想；勤政、廉政，对本职工作有强烈的事业心和责任感。二是要忠实执行党的基本路线，党性强、作风正；能够用马克思主义和邓小平理论武装自己的头脑，能够运用辩证唯物主义、历史唯物主义的观点和方法分析问题、研究问题和解决问题。三是具有较强的法制观念，知法、懂法、守法并依法办事。在工作中能够以身作则，严格遵守政府采购的行业工作规范。四是热爱政府采购工作，有浓厚的兴趣。作为政府采购工作的主体，只有感兴趣的东西，才会去自觉认真钻研业务和技能。②理论水平和政策水平。政府采购是加强财政支出的重大举措，又是政府实施宏观管理和宏观调控的政策工具。从事政府采购工作人员必须具有较高的理论水平和政策水平。从本质上讲，政策是正确理论和工作实践相结合的产物。理论是制定政策的重要基础；政策是理论在工作实践中的具体化，是实践经验的原则化。政府采购工作人员具有较高的理论水平主要表现在能够把握社会主义市场经济理论，精通财政、税收、政府采购和国有资产管理的原理和知识，熟悉经济法律和法规，有较强的改革开拓意识，并能熟练运用它们分析和解决问题。政策水平主要表现在对现行财政经济政策、政府采购政策法规的熟悉、理解和运用程度的能力达到了举一反三、触类旁通

的程度。同时，对新的经济学理论和财政经济工作动态都要有相当程度的了解。

③专业知识和业务技能。政府采购涉及面广，涉及到招标、决标、履约管理、仲裁等许多环节，同时还要求对市场行情、商品和劳务的特性有深入、细致的了解，这是一种技术性、法律性都很强的事务，对政府采购从业人员的专业知识和业务技能要求很高，只有具备相应的业务修养和技能才能胜任这项工作。政府采购专业知识和业务技能主要包括：一要精通政府采购的基本理论、招投标理论以及工程、技术方面的基础知识；二要掌握政府采购实务操作技术；三要知晓党委、政府不同时期对政府采购工作的具体要求；四要掌握社会科学和了解自然科学的基本知识，随时掌握各学科的最新科技成果、各种市场信息等。

### 2.3.2 政府采购程序不规范

1. 采购信息发布不是很规范公平。1) 发布的面不广。目前温州市虽然建立了政府采购网（其实是温州市招投标网：<http://www.wzzbtb.com>，政府采购网是其下面的一个子网），通过网络向全国供应商广泛发布招标信息和公布中标结果，同时按照省里的有关要求，对所有的公开采购项目和 20 万以上的采购项目的相关公告转发到中国政府采购网和浙江省政府采购网。但是低于 20 万的采购或小额零散的采购却没有通过公开招标的形式而是通过协议（若采购商品是采购目录上有的）或者询价的方式进行，虽然采购公告也是通过招投标中心网站对外发布，但温州市招投标中心网站毕竟设立时间不长（2004 年开通），覆盖面不是很广，知道的人也不是很多。这样使采购主体未能通过多种方式在社会上公布采购信息，导致应标的供应商过少，不仅有失公平，而且也未能充分发挥竞争机制的作用。2) 采用询价时没有真正做到多方比较后择优选取（虽然规定是至少三家），而是直接选取个别比较熟悉或者经常在政府采购中心“转悠”的几家供应商（实则是为了和采购经办人员搞好关系以获取信息）的有关商品。这种做法弊端很多：首先，按温州市现有的政府采购规模，市级政府一年询价采购金额大概在 7570 万左右，大部分的询价采购都是只对少数几家进行综合比较，或向几家关系比较好的供应商直接采购，并没有达到向全方位多方比较的程度，其透明度有限，不能排除产生腐败的可能性；其次，目前温州的供应商有 300 多家，但仅以电话通知其中的几家（做的好点的最多也就通知十几家），这种信息不对称对于其他广大的供应商来讲也是不公平的；另外，被

通知的供应商往往是与采购中心关系较好，这实际上把多方比较择优采购的招标变成了直接指定，在这种前提下的采购往往并不能达到最好的采购目标。政府采购的“公开、公正、公平”没有完全体现出来。3) 采购信息公告未能严格执行财政部颁布的《政府采购信息公告管理办法》的规定，许多公告未在指定的报刊和网络等有关媒体上公开披露采购信息，或发布时间不及时，使实际发布的公告因为时间滞后，导致公告内注明的报名时间提前于发布的时间，使公告无意义；或信息公告内容过于简单且不完整，如对参加投标的资格条件规定模糊、采购商品技术标准不清、数量用“一批”等含糊字眼；4) 有时政府采购中心未按规定公告中标信息。这种情况存在极少，但也应该引起重视。温州市政府采购中心由于所有业务流程都是通过电脑来完成，故中标信息也是设计好由电脑自动生成，但有时也会由于操作人员有意或无意的遗漏使中标信息未能及时公布于众，使其他没有中标的投标人失去了进行监督的机会，给腐败埋下了可能性；5) 在采购项目因某种原因导致无法进行需要重新发布信息时，公告信息未能及时做好提醒功能，使应标人误以为该条采购信息已经结束，错过了参加投标的机会，也使政府采购的“公开、公正、公平”没有完全体现出来。

### 2. 政府采购合同不规范

采购合同的形成一般包括确定采购需求、预测采购风险、选择采购方法、供应商资格审查、执行采购方式、签订采购合同等六个环节，是政府采购的前期准备阶段。采购合同的管理包括采购合同的履行、验收、结算、效益评估等四个环节，是政府采购的完成阶段。由于目前温州市政府采购人员不足，采购业务量大，所以相关合同全部是由代理公司负责编写。存在的主要问题有：

1) 一些合同内容不完整，特别是一些带有技术性的服务合同，内容过于笼统，不符合《合同法》的规定。

2) 采购单位需求过细或过于模糊，但在合同的制定时没有实际考察需求的真实性而盲目的照搬，造成采购合同的订立不科学，从而与实际采购项目存在偏差。

3) 采购合同验收工作、合同履行的监督工作不到位。目前温州政府采购合同履行质量验收，大部分未邀请国家认可的专业质量检测机构进行专业验收，许多验收在合同上直接注明由采购方自行验收，这样把责任都推给了采购方，而采购方由于受各方面条件的限制，对验收并不内行，致使许多供应商抓住这个漏洞，在采购商品的质量做文章，使一些采购单位纷纷反映采购商品质量不

佳。同时，采购采购合同履行的监督工作也并不到位，以致一些供应商未按约定期限供货。

3. 对政府采购供应商审核程序、管理制度不规范。目前在我国缺乏有效的政府采购市场环境，规范有序的政府采购供应商市场没有建立。温州市现有近 500 多家供应商组成的供应商库，但是对供应商的资质检查和审核不是很完备。供应商只要申请就可以直接入库，没有进入资质审核筛选，只是在供应商参加招投标购买标书时必须带公司的资质证明审查。这种方式下，采购中心大部分供应商的资质水平和公司信誉等都不太了解，采购的对象基本局限于小范围内。

此外，政府采购过程中受地方和部门利益机制的驱使，一些政府或部门常常强制本地区（部门）的预算单位购买本地区（部门）的产品和服务或对欲购买的产品和服务指定采购对象。例如，温州定点加油只有 2 家、汽修厂只有 1 家、保险公司 2 家。分布区域又过于集中，都是集中在市区主要地段。比如说定点加油，由于太少且集中于某一路段的 2 家，导致很多公车只能绕道去该点，有时遇到高峰期，一等就是 1 个多小时，浪费时间不说，有时遇到紧急情况还误事，而且由于定点的供应商少，造成变相的垄断业务，服务质量也就存在严重不足，给采购单位造成不便。

### 2.3.3 政府干预严重，容易孳生“权力寻租”行为

我们从合同授予情况看，温州市政府干预采购，偏重于购买省内或本地的产品，采购外省产品比率相对较低（表 2.2）。

表 2.2 2005 年温州市政府采购合同授予情况一览表

单位：万元

政府采购合同授予情况								
国内外			省内外			省内		
合计	国内	国外	合计	省内	省外	合计	本地	外地
249307	249226	81	249226	219426	29800	219426	125727	93699

注：数据来源于温州市财政局《温州市政府采购信息统计报表》，2005

从社会效益的角度看，人类追求自身经济利益的行为大致可以分为两大类：一类是“寻利”，即生产性的增进社会福利的活动，如人们从事的生产活动、研究与开发活动，以及在正常市场条件下的公平交易买卖等等；另一类是“寻

租”，即非生产性的、有损于社会福利的活动，如个人或利益集团为了牟取自身经济利益而对政府决策或政府官员施展影响的活动。<sup>[12]</sup>经济租金在市场经济中是一个动态的剩余，它有助于企业家进行创新活动，会通过市场竞争而消失，人们通过竞争来寻利，这种寻利对于他人是有好处的；寻租意义上的租金，则不是动态的，不会通过竞争而消失，在特定的制度背景中，寻租活动非但不能增进社会财富，反而会白白消耗社会经济资源。也就是说，寻租和寻利两大类活动，之所以会对社会产生截然不同的社会福利效应，主要是因为产生这些活动的社会经济体制条件不一样，而不是因为寻利者的行为动机比寻租者高尚纯洁。在我国目前市场经济体制不完善、政府行政行为不完全规范条件下，寻租往往表现为利用行政法律的手段来维护既得的经济利益或是对既得利益进行再分配。在政府采购活动中，寻租一般包括设租和寻租两个方面，设租指采购方利用手中的权力，人为设置需求障碍，进而营造获取租金的环境和条件；寻租指供应商利用合法和非法手段获得供应特权，以占有垄断利益的活动。<sup>[13]</sup>实际上设租是指用“权力”获取“租金”，寻租是指用“租金”获取“权力”，再用“权力”获取更多的“租金”。具体来讲，我国政府采购中的寻租行为主要表现为三个方面：一是政府采购的相关官员滥用手中的行政权力设租，将“明制度”变成“暗规定”，设置障碍，控制政府采购的全过程，对政府采购进行“暗箱操作”。二是采购代理机构向采购人寻租，谋取部门利益和个人利益。三是供应商为获得供应特权或合同，向采购人、采购代理机构、评标委员会的组成人员、询价小组的组成人员等行贿或采取其他不正当手段谋取中标或者成交。

通过以上分析，我们可以得出：在政府采购活动中，由于存在着“纳税人—政府—财政部门—专门政府采购机构—采购官员”这样一条长长的委托代理链，寻租行为的发生在所难免。作为政府采购资金提供者的纳税人在这一过程中并无相应的决策或管理权利，真正起到决定作用的是具有专业知识、专门负责采购的政府官员。作为理性经济人的采购主体为了追求利益最大化，往往采用阻碍自由竞争的办法来维护或攫取既得利益。于是，在市场经济发育不成熟、监管体系不健全的情况下，寻租行为在一定程度上客观存在。<sup>[14]</sup>

我们承认，地方政府从保护本地产业和企业的角度出发，在政府采购中同等质量和价格下优先考虑本地或本省，这无可厚非。但是，怕就怕一些官员打着保护本地企业和产业的牌子，私下却为自己谋求权力寻租。



### 2.3.4 政府采购缺乏有效的监督制约机制

由于体制方面的问题，温州市政府采购监督制约机制也并不健全。①对资金监督管理不规范。特别是对预算外资金用于政府采购的监督缺乏有效手段。主要原因是监管机构无法及时有效了解该财政性资金的来源、数额及用途，致使监督效率大为降低。从2005年温州市政府采购金额来看，预算外资金用于采购的为11057.58万元，占整个用于采购金额（249306.45万元）的4.4%，这与我国目前预算外资金在财政性采购资金中所占的比重相去甚远。②对采购商品的售后服务管理不规范。在温州市现行的政府采购实践中，一般在商品交付给采购单位、贷款结算给供应商之后，政府采购活动便视为完成，对商品的采购质量和售后服务的保障程度缺乏必要的监督、保证措施。导致政府采购管理机构、采购机关和采购单位、供应商之间产生一定的矛盾，直接影响了政府采购的声誉，加重了推行政府采购制度的阻力。③管理机构内部制衡机制不规范。有的把政府采购中所有管理、采购职能高度集中于一部分，没有形成一定的内部制衡机制。虽然温州现在“采管”已经分离，但是“采”处于招投标中心下面的一个科室，运行还算顺利，但“管”却分为两块，一块仍是由财政局的采购办实行监督管理（事实是根本没有起到应有的作用），一块由于采购中心隶属于招投标中心，所以招投标中心也有担负起监督管理的职能，但他们又属于“一家人”，所以有走回原来“采管”不分家的老路的嫌疑。④对政府采购的社会监督制度不健全。目前还没有制定一套完整的监督管理制度，监督网络未建立，没有真正建立政府采购的全方位监督网络；其次是监督力度不大，没有完全实行政府采购的全过程监督，造成个别地方在短时间内难以从原来的采购方式中完全摆脱出来，加之一些个人利益和部门利益的影响，致使“明制度”变成了“暗规定”，少数领导以言代法，人为影响了政府采购活动的客观公正性。也有一些供应商，面对政府采购这种新生事物，挖空心思钻政策制度方面的漏洞，在财政部门、政府采购中心、招投标代理机构、供应商之间产生一定的矛盾，直接影响了政府采购的声誉，加大了推行政府采购制度的阻力。

### 2.3.5 政府采购效益评价缺乏客观性

我们注意到，我国立法中未规定经济有效性原则，即效益原则。政府采购的效益原则是指利用政府采购的竞争性实现国家财政支出的节约，利用政府采

购各环节和全过程的透明，对财政资金实行有效的管理和监督。同时，有效性还指采购的“物有所值”。事实上，政府采购和私人采购一样，其最终目的是要买到物有所值的货物、服务和工程，所以物有所值应该是政府采购的核心理念之一。<sup>[15]</sup>

凯尔曼在其《采购与公共管理》一书中，就曾指出：作为政府采购制度的经济效率原则就是采购主体力争以尽可能低的价格采购到质量理想的物品、劳务或服务。<sup>[16]</sup>通过政府采购活动，应实现物有所值的目的，对政府采购的效益评价，涉及如下三个问题：一是该不该采购，包括总额是否适当，每一笔采购是否必要；二是采购的方式是否适当，在政府采购的成本和效益之间，投入产出之比是否最大化；三是就整体和个体考察，节支率是否足够高，即是否最大限度节约了采购资金。

但是目前我国许多地方的政府采购的效益评价主要是看采购资金节约率，而政府采购节约额、节约率到底以什么口径计算，没有明确规定，各地采用的统计口径也不一致，有的按市场价与合同价的差额计算，有的按最高报价与合同价的差额计算。现在温州市是以资金预算和实际使用资金相比较计算节约额和节约率。由于口径不一致，节约额、节约率也不一致。没有一个统一评定政府采购效益体系的标准。这样与相当的其他地市没有一个可比性，无法很好的评估对比温州政府采购的效益。另外，对节约资金的计算上，往往注重所获得的价格的优惠，而没有以整个采购活动的投入及预期目标的实现程度进行综合评价，同时这种比照并没有兼顾采购质量、性能以及政府采购的多种目标和原则，因此缺乏必要的合理性和客观性。

从温州各种新闻媒体所报道的有关政府采购情况看，都突出宣传了政府采购节约率，而忽略了实行政府采购制度的社会效益。这种片面强调和宣传政府采购资金节约率认识是极不科学的，因为随着政府采购工作的开展，商品的价值与价格会逐步接近，政府采购机构通过制定更准确的采购预算，会使节约率越来越趋于平淡。因此，评价政府采购效益应当把政府采购行为所带来的社会效益放在第一位，以防止评价政府采购效益产生偏差。

### 2.3.6 专家评委信息库不够完备，相关管理机制不够健全

在政府采购领域，评审专家的作用众所周知。从某种程度上说，他们的评

审意见直接决定着政府采购的最终结果，他们的工作质量直接影响着政府采购的声誉。近年来，政府采购评审专家执业的规范性和公正性日益受到社会各界的高度重视。目前温州市专家评委信息库存在着以下五个方面的问题：①专家数量还不能充分满足要求。由于受人口、文化和地域等条件所限，在温州这样一个地市级范围内具备这样条件的专家人才相对贫乏，很难满足本地政府采购评审工作的需要。据有的供应商戏称，他们所在的某一领域称得上专家型的人才最多只有一、二十人，即使在投标前不知道他们当中的哪几个人会做评审专家，只要在饭店摆上两桌，就可以把市里这一领域所有的专家立马“搞定”。虽然这仅是笑谈，但在温州这样一个地级市内专家资源相对贫乏却是不争的事实。温州市地区的专业技术人材本来就不是很多，尤其在涉及货物、工程、服务三大领域的采购技术专家更是相对缺乏，招标项目评标工作必须要有技术专家参加，而愿意参加政府采购评审工作且水平达到要求的更是屈指可数，所以在实际工作中，经常参加评标的总是那么几个人，抽签评标的余地不大，这必将影响评标的质量，也难以避免评标中可能产生地腐败现象。②专家素质的审查机制不够健全，专家评委的水平参差不齐。采购中心对于专家评委属于“拿来就用”，专家的评审能力很大程度上取决于专家的自身素质，因此专家的评审水平有高低，而采购中心片面注重评审专家的专业技术资质，而忽视评审专家政府采购相关政策法规水平。尽管在评审专家的管理办法中有评审专家应当熟悉政府采购、招投标相关政策法规和业务知识等相关规定，但在实际操作过程中，由于未实行考试、考评制，因此这一规定大都流于形式。造成政府采购专家库中的部分评审专家虽然具备专业知识，但却因政府采购相关知识匮乏导致不能胜任评审工作的现象，从而影响了评审工作的质量。③采购中心对专家评委没有自主权。采购中心现有的专家评委是分散在各个单位的，受单位的管理机制制约，采购中心不能强求其一定参加某个政府采购项目的评审工作。致使许多项目所需专家不能按时到位参加评审。④相关专家的考核机制不够健全。专家评委管理的到位与否，直接影响政府采购活动能否很好地顺利开展，但是温州在政府采购评审专家的资格审查中，存在评审专家在政府采购的评审活动中的能力未能得到有效的考核。政府采购管理机构与执行机构的职责分工规定，管理机构负责专家认定和专家库管理，执行机构负责专家使用，由于管理机构不能直接参与政府采购的具体活动，因此评审专家在政府采购活动中的能力往往得不到及时有效的考核。⑤专家评委的报酬太低，难以调动专家参评的积极

性。评审专家的报酬是政府采购评审专家参加项目评审的合法劳动收入，及时支付合理报酬是对政府采购评审专家的劳动成果的肯定和激励。目前温州市政府采购评审专家的报酬是由代理机构支付，标准由代理机构根据项目情况和专家资质确定。这种模式的优点是可以保证专家报酬能及时得到支付。报酬来源是代理公司靠出售标书、收取中标服务费中提取。据不完全统计，温州市政府采购代理公司每年支付采购评审费用占代理收入的 15%—25%，经济压力较大。随着经济的发展和人民生活水平的提高，采购评审专家的报酬也有递增的趋势，据了解，温州市政府采购代理公司 2005 年支付采购评审费用同比增长了 5%。但代理机构代理政府采购业务的费率却有逐步下降的趋势，以温州较大的浙江成套代理公司温州分公司为例，他们 2005 年的代理项目的平均费率就比 2004 年下降了 3%。受此影响，代理机构不得不采用各种降低成本和费用的措施来减轻压力，比如以采取规避公开招标的方式来降低采购活动支出，或将多个政府采购项目合并实施以降低费用。规避公开招标违反政府采购法的规定，将多个政府采购项目合并虽然降低了采购成本，但容易导致政府采购项目庞大，组成复杂，采购周期过长的的问题，难以保证采购质量，给采购人和供应商带来很多不便。

## 2.4 国外发达国家政府采购制度的特点及启示

### 2.4.1 英国的政府采购制度

英国政府采购已经有 200 多年的历史，从 1782 年英国文具公用局的设立开始。英国政府采购目的是实现物有所值，要达到价值因素和质量因素的有机结合，以满足使用者需要。政府在采购中会公平对待所有企业，但是也要执行一定的社会经济政策，比如，对于登记注册的残疾人工人，在投标合同时出价可以低于欧共体规定的最低价，享有竞争最优标的机会。

英国的政府采购制度的设计是在政府政策、预算控制、个人责任和议会监控的前提下进行的。具体地说：①中央政府各部门的采购都是在政府政策指导的基础上进行的。②政府部门对他们自己的采购决定负责。但这些决定必须在财政预算的范围之内，同时，他们还必须就他们的所有支出向国会负责。③财政部通过预算制定出收入的借贷额度，对未来三年中每年的公共支出做一个“总

预算”，并对各部门支出和应急备用资金作出预算分配建议。这些建议，即世人所知的“供应估算”，最终成为政府向议会提出的资金要求，在每年的“公共支出核算”中得到解决。下议院通过对“供应决议”的投票来批准这些“供应估算”，而议会则通过“拨款条例”对其进行批准，“拨款条例”赋予各政府部门拨款支出的正式权力。④政府部门所有支出都要有议会的授权，这是一条基本原则。如果政府不满，可通过“追加预算”制度获得资金，但只能专款专用。各部门的支出都要受资金规模的限制，而且只能在资金划拨的财政年度内支出。在“预算控制”的前提下，政府部门的小部分支出可在法律规定的范围内一次性使用。⑤每个部门都有一名议会官员，对公共财政的恰当管理和使用负责。该官员必须保证财政支出的各方面都周全合理，做到物有所值。根据政府会议条例，议会官员们必须密切注视财政部颁布的《政府采购指南》和《采购实施指南》。第六，各部门的支出受议会“公共支出委员会”的监督。

### 2.4.2 新加坡政府采购制度

1995年之前，新加坡政府实行集中采购政策，由中央采购处负责采购，而法定机构则自行采购。1995年5月后除个别项目外，实行分散采购制度，即由各个政府机构自行采购。1997年9月，新加坡签署了国际贸易组织的《政府采购协定》。该协定适用于所有新加坡政府部门和25个法定机构。新加坡政府采购活动是由三部分负责：政府机构，包括政府行政机关；法定机构，依特定设立的法案成立的，执行特定的政府政策；审计总长，负责政府采购的审计，确保政府采购政策的有效实行。新加坡政府采购过程有九方面：①确定购买要求。政府采购机关根据所规定的程序确定所需购买的项目、数量及品质等要求。②取得采购批准。③计算采购价值。这通常利用《政府采购协定》规定的计算方法来估计所需采购的价值。④确定采购项目性质。要明确确定所需采购项目的类型，是属于商品、服务还是其他。⑤确定《政府采购协定》的实施过程。只有三种情况不受《政府采购协定》的限制。第一种是政府机构没有列入新加坡对《政府采购协定》的承诺之中。第二种是采购项目的估计价值低于最低采购限额。第三种是《政府采购协定》中所允许的特殊情况。⑥采购程序。可以依采购金额不同分三个档次，根据金额不同采用不同方法进行采购。⑦执行采购过程。⑧重复订货。⑨合同延长。如果解决需要购买附加项目时要延长

合同，必须向有关部门的常务秘书或法定机构的执行总裁证明其经济效率。<sup>[17]</sup>新加坡政府采购的基本原则是公平、公开和竞争。因新加坡的政府采购条例是在世界贸易组织帮助下于1994年由各个党派所达成的共识。根据政府采购大体价值标准、所采用采购程序可以划分为低价值购买、邀请购买和招标采购三种方式。对于《政府采购协定》本身无法调节的投诉，新加坡政府专门设立政府采购仲裁法庭。处理程序：①提出申诉的供应商必须在事端发生后的15天内向仲裁法庭提出投诉。②仲裁法庭决定正式听审的情况。有争议的采购项目应在法案规定的范围内，申诉的供应案被法庭认可，申诉请求符合规定。③除非该项目涉及公共利益或已经裁决，否则申述者可以要求暂时中止有争议的采购项目的执行。④听审时，双方可由律师代表。听审后，仲裁庭需要在45天内完成裁决。⑤仲裁法庭的裁决内容包括：命令政府采购机构采取补救措施，赔偿供应商的损失和仲裁费用；命令采购供应商支付仲裁法庭的费用；如果任何一方不服仲裁法庭的裁决，可以要求法庭进行司法复审。

### 2.4.3 国外政府采购的启示

#### 1. 基本法与实施细则相结合的完善的公共采购法律体系

在政府采购方面都制定了基本法律，并在基本法律原则的指导下制定了实施条例。美国联邦政府的采购法律明确分为基本法律和实施细则两部分，实施细则必须遵守基本法律确立的基本制度和原则。欧盟各国的采购立法也都是以《指令》为基础的，尽管各国可以在某些程序性问题上有不同的规定，但也必须符合欧盟法律总的原则。

#### 2. 有明确的目标及原则

各国政府采购制度的建立都以促进政府采购经济有效的目标及其他的社会经济目标的实现作为其根本使命。同时，各国政府采购法律又都规定了采购过程应遵循的一般原则，包括采购的透明度原则、竞争性原则、公平性原则等。这些原则贯穿在整个采购程序中，成为管理政府采购活动的灵魂。

#### 3. 以招标为主，有各种采购方式的完整的采购程序

各国政府有关采购的法律都对政府采购的主要方式作出明确规定，将招标采购方法作为政府采购的首选方法，规定在一般情况下都适用的采购程序，各国采购的首选方法在一般情况下采购机构必须采用。同时考虑到公开招标方法

并不是在任何情况下都适用的采购程序，各国的采购法律又都规定了适应其他采购环境的一揽子程序，并规定了它们适用的条件。从而，既保证了政府采购的竞争、公开、公平等原则，又最大限度地促进了政府采购经济有效目标的实现。

### 4. 有效的采购管理体制

将国家政府机关所使用的一切物资或服务的采购与供应都集中于政府所设立的特定机构进行，也即集中采购制，已成为各国实行政府采购组织管理的统一模式。集中采购可以集中供应满足使用机关的需求，使采购数量增多，从而可以降低采购价格；同时集中采购便于采购程序标准化，减少分散采购的重复和浪费，从而降低采购成本。集中采购有利于国家制定和实施统一的采购政策和方针。因此，集中化政府采购已成为现代政府采购制度发展的一个趋势。

### 5. 完善而有效的救济程序

在制度的某些方面受到损害出现“失灵”的情况下，完善而有效的救济程序是保证制度健康运行的重要保障。因此，救济程序成为有效的政府采购制度必不可少的一项内容。各国都在其采购法律中规定了这种程序，允许采购双方通过司法的、行政的手段对不正当的采购行为提出质疑。同时由于采购活动的特殊性，救济程序更重视协商、仲裁和调解手段的重要性，以减轻对簿公堂的麻烦。

### 6. 注重对本国政府采购市场进行有效保护

对本国政府采购市场的保护是一国政府采购制度的一项政策目标。各国都通过其政府采购立法对其政府采购市场进行保护。美国至今仍执行着1993年制定的《购买美国产品法》，规定联邦政府在签订购买物资采购合同或公共建设项目合同时，必须承担购买美国制造的产品的义务。国内产品优先是美国政府采购政策中的一条重要原则。

即使参加了《政府采购协议》的国家，在政府采购中采购外国产品的数量也极为有限。统计表明，美、日、加、西欧13万特别提款权以上的政府采购中，外国产品所占比重都不高，加拿大为20%，日本为16%，美国为9%，西欧只有1%。可见即使在对政府采购已作出国民待遇承诺的国家，仍然大量采购的是本国的产品。更何况，目前只有12个国家和地区参加了《政府采购协议》，在政府采购领域内实现国际贸易的自由化尚需相当一段时间。

### 7. 有专门的公共采购机构和采购队伍

美国联邦政府总务管理局专门负责联邦政府民事部门的采购供应工作，国防部、宇航局等也设立了专门采购机构，负责本部门的采购业务。韩国政府设立的供应厅，是从事政府采购的专门机构。其他国家都有由政府设立的专门从事政府采购的机构。这些机构的设立，为政府采购法律的执行和采购业务的开展，提供了有力的保障。随之而来的是采购队伍的不断完善和发展，美国、奥地利、比利时都有一支业务素质较高的专业采购队伍。如美国目前拥有一支近 30000 名采购专家和 1500 名采购官员的庞大的采购队伍。



## 第3章 温州政府采购存在主要问题的原因

### 3.1 采购人员综合素质参差不齐

#### 3.1.1 知识水平、业务技能基础薄弱

温州市政府采购起步较晚，发展速度也不是很快（近两年来上升速度很快），从事政府采购的工作人员都未经过专门培训，现采购中心定为行政事业混合编制，行政数 2 个，事业编制数为 10 人，现有人数 10 人。主要来源是原社控办的全部事业编制人员和其他部门的抽调，这些部门有银行、法院、建设局、国有公司、宾馆等等。这些人对市场经济条件下，形成的卖方市场采购方式所必须具备和掌握的招投标、合同、商业谈判、市场调查及商品、工程和服务等方面的有关的基础知识和技能知之甚少。

#### 3.1.2 专业知识和技能的更新提高面临严峻的考验

政府采购范围规模的扩大，广度与深度急剧增加，使采购人员的专业知识和技能的更新提高面临严峻的考验。2005 年温州市政府采购范围涉及到的一些新的领域和专业，如重点增加了工程采购项目，体现节能、环保等政策要求的项目，而这些新型领域和专业方面的技能不是以前一个普通的政府采购人员日常所应具备的，但现在却又是急需掌握的。2005 年采购规模更是达到 24.9 亿元，与 1999 年成立后的第一年的 3228.28 万元相差 77.1 倍，与政府采购法颁布后的 2003 年的 13.32 亿元相比也翻了一番多。

#### 3.1.3 依法行政依法采购的能力要求更高

随着我国加入 WTO，加入《政府采购协定》日趋临近，政府采购法规制度日趋完善，政府采购要求更加规范化，对政府采购管理人员依法行政依法采购的能力提出更高要求。目前，温州市财政局及温州市招投标中心为贯彻落实政府

采购法，推进改革工作，着力进行了配套制度建设。组织研究起草了《温州市政府采购管理暂行办法》、《温州市级政府采购资金核算管理暂行办法》、《政府采购管理与执行操作协调机制暂行规定》、《温州市政府采购供应商投诉处理办法》，会同有关部门联合制定并颁布了《温州市招标投标评标专家管理暂行办法》、《政府采购非招标采购方式管理办法》等等。政府采购规范化运作机制在一定程度上遏制了违规违纪行为的发生，促进了廉政建设，使政府采购公开公正透明，实现公平交易。这也对温州市政府采购人员的政治思想素质和政策水平提出了更高的要求。

#### 3.1.4 政府采购手段与模式向电子化与全球化采购等新型手段与模式转变

温州市的政府采购手段与采购模式将逐步向电子化采购与全球化采购等新型手段与模式转变。所谓电子化政府采购，是政府利用信息技术，确立公共部门采购货物、工程和服务的一种采购形式，核心内容是打破了传统采购方式的时间和空间障碍，增强采购信息透明度，为政府采购活动提供便利。这种采购方式将是今后政府采购发展的方向。从我国一些发达城市如上海、深圳等地推行电子化政府采购的实践来看，无论是效率还是效益，都会有较大提高。目前温州市政府采购用的是一套招投标中心统一开发的 OA 系统，政府采购只是这套系统中的一个模块，但平日任何业务处理都要通过这套系统来进行操作，在逐步向电子化实施过程中，基于这套系统的改造将势在必行，所以对采购人员的计算机操作水平提出了极高的要求。

## 3.2 政府采购中寻租行为的经济学分析

### 3.2.1 政府采购中寻租行为多发的原因

①市场发育不成熟使寻租成为一种更为普遍的经济行为。我国的市场经济体制刚刚建立，市场的不完善导致寻租会获得比寻利更大的收益，各经济利益主体在寻租与寻利之间做出寻租的调整。②政府干预经济为寻租行为的产生提供了可能。我国特殊的国情况决定了政府对国民经济的干预比较多，市场配置资源的有效性遭到破坏，造成采购过程中政府“无意”、“被动”、“主动”

创租。③政府采购当事人组成的寻租链条完整，使政府的矫正措施收效甚微。政府采购官员对采购的干预产生了租金；供应商以礼品或金钱向政府采购官员寻租；政府采购官员回报给供应商供应特权或合同，供应商获得垄断利润，政府官员获得贿金，寻租双方为保持原有的租金制度和设立更有利可图的租金制度，紧密结合，共同抵制政府对寻租行为的矫正措施，从而使得寻租行为屡禁不止。所以，作为理性经济人的采购官员和供应商很容易达成“共谋”，共同对付政府和纳税人，损害国家和纳税人的利益。采购官员和供应商之间的博弈是合作博弈，其合作博弈矩形可用表 3.1 表示：

表 3.1 采购官员和供应商之间的博弈矩形

供应商	采购官员				
		合谋		不合谋	
	合谋	1000	1000	500	900
	不合谋	0	800	500	600

### 3.2.2 政府采购中寻租的基本博弈模型

政府采购中的寻租包括设租与寻租两个方面，实际上是一个过程的两个方面。政府采购中的设租是指采购方①利用权力对采购全过程进行控制，人为设置需求障碍，进而营造获得非生产性利润的环境与条件；政府采购中的寻租是指供应商利用合法或非法手段获得供应特权以占有租金的活动。因此，政府采购中的寻租过程实际上是一种“权—钱”交易过程，设租是从“权”到“钱”，寻租则是“钱—权—更多的钱”。<sup>[18]</sup>为了研究的方便，这里我们先做一些假设：

(1) 假设政府采购为分散性的政府采购，它包括一定规模的相对集中的政府采购，而集中性的政府采购为在一定制度约束条件下的政府采购，我们假定集中性的政府采购为一种相对较优的制度安排。所以，我们这里讨论的寻租主要是针对分散性政府采购而言的。(2) 假设作为寻租方的供应商是同等的，也就是说，不管是国内供应商，还是国外供应商，都是以追求利润最大化为目标向政府采购主体或机构进行寻租，其寻租能力差别暂不考虑。(3) 公共部门内部因争预算而形成的寻租现象不属于本问题的讨论范围。(4) 分散性政府采购主体或机构都是具有利己心的理性“经济人”。(5) 整个市场为充分或比较充分竞争的市场，供应商对市场的垄断成份较少或根本不可能垄断市场。

采购方设租时，他与供应商之间的关系构成如图 3.1 所示的基本博弈模型。假定分散的采购方为甲（即设租人），供应商为乙（即寻租人）；L 代表甲乙双方讨价还价后的最低竞租价（设为 100 单位货币），H 代表甲乙双方讨价还价后的最高竞租价（设为 200 单位货币）。图 3.1 显示了四种设租与寻租策略，左边的数字表示甲方在不同竞租价下能够取得的租金，右方的数字表示乙方在不同竞租价下能够取得的租金。对于策略空间 A 来说，采购方与供应商均获得 100 单位的租金，甲方是通过“权—钱”交易获得，乙方是通过“钱—权—更多的钱”获得（扣除支付给采购方租金后的余额）。如果甲方事前预测到乙方会从寻租中获得非生产性利润总额为 200 单位，则甲方会利用其采购特权，将策略空间移至 C，选择 H 策略，因此获得 150 单位的租金；此时，乙方只能获得 50（100-50）单位的租金。

		L <sub>z</sub>	H <sub>z</sub>
L <sub>甲</sub>	A	100 100	-50 150
H <sub>甲</sub>	C	150 -50	0 0

图 3.1 寻租的基本博弈模型

同理，从乙方来看，为了追求自身利润最大化，一开始就想向 B 策略空间移动，如果供应商的利润空间不易被采购方观察到，即存在信息不对称情况下，采购方会同意移动到 B 策略空间，此时，双方所获得租金与 C 策略空间正好相反。在一次性静态博弈情况下，上述三种策略空间可能都是均衡策略，实际政府采购中的工程采购或个别服务采购往往表现为一次性采购，它就符合一次性静态博弈。然而，在重复静态博弈情况下，B 策略空间并不是均衡策略，因为一旦采购方知道供应商的收益情况后，就会断绝与之交易而选择其他供应商；同理，对于 C 策略空间来说，由于采购方获得的租金太多，供应商可能会通过某种渠道告发或披露，因此，C 策略空间也不是均衡策略。如果要移回 A 策略空间，虽然供应商愿意，但采购方因其具有特权并不心甘，所以，A 策略空间也不是真正的均衡策略（由于政府采购官员与供应商均属于“经济人”，前者为了个人利益，往往只好选择 A 策略空间，即与供应商共谋，平分租金。这种均衡与分散性政府采购的实际情况一般是吻合的）。只有移动到 D 策略空间，采购方与供应商相互处于威胁点上，任何一方采取既定策略，另一方均无法寻

找更好的策略。此时，D 策略空间属于纳什均衡策略（H 甲，H 乙）。之所以将 D 策略空间设置为常量 0，是因为采购方的设租本来就是凭借特权，使用纳税人的资金进行采购的，对于采购方来说属于无成本采购；供应商虽然表面上支付了采购方一定量的“寻租成本”，但并不是从其固有的成本中支付的<sup>[19]</sup>，而是寻租成功后所获得租金的一种扣除而已，并且往往表现为获得租金后的支付（在重复性的政府采购情况下，供应商本次支付给采购方的租金往往是上一期所获得寻租租金的一部分）。因此，从博弈均衡解来看，A 和 D 两种可能的均衡解可以用公式表示如下：

假设  $r_{甲}$  表示采购方获得的租金额， $r$  表示供应商获得的租金额， $R$  为租金总额（供应商获利总额 - 正常生产利润）， $f$  为设租的风险系数（ $0 < f < 1$ ）， $M$  为采购方获得的常量租金，则策略空间 A 可以用公式（3.1）表示为：

$$r_{甲} = R \div 2 \times f + M \quad (3.1)$$

此时，采购方与供应商各自获得一半的租金，形成共谋均衡，虽然它比较接近实际，但并不是真正意义上的纳什均衡。

对于策略空间 D 来说，由于  $f$  和  $M$  均为 0，则（3.1）式演变为：

$$r_{甲} = r_{乙} = 0 \quad (3.2)$$

此时，如果采购方在没有另外寻找供应商的情况下，则会中止与乙方的共谋，而采取公事公办的态度，因此，达到纳什均衡。

对于一次性静态博弈 B 和 C 而言，在实际分散性政府采购中可能会同时存在，但作为采购方或供应商总是通过其他途径找回“补偿”。比如：在 B 策略空间，采购方可能会在事后再向供应商索取“好处”，此时，如果供应商想继续与采购方共谋的话（在货物或服务采购中，这种情况比较多见），则其会投其所好，给予采购方索要的“好处”甚至是更多的“好处”，以利于采购方下次向其订货；如果供应商不想继续与采购方共谋或者只是一次性采购的话（一次性采购通常表现为工程采购或重大资产购置），则其会拒绝采购方的要求或者只象征性支付一些“好处”了事。如果采购方索取不成功的话，则其会在下次采购中提高租金，将策略空间移至 C，因此，加大租金是分散性政府采购博弈的一个结果。在 C 策略空间，供应商如果感到“吃亏”，就会降低货物、服务或工程质量，以找回“补偿”。其结果也导致名义租金不变，实际租金提高。

### 3.2.3 政府采购中寻租的外溢效应

在多次寻租博弈中，会出现三种外溢效应：一种是溢向社会，导致社会成本增加，关于这方面的详细讨论将在后文中分析；第二种是溢向另一采购方（即设租人），产生新的设租人；或者是溢向另一供应商（即寻租人），产生新的寻租人；第三种是溢向采购方的上级管理部门或上级官员，这是设租人为了降低设租风险、寻求保护使然。下面让我们来具体分析后二种外溢效应。

#### 1. 新设租人和寻租人的产生

上面讨论的 D 策略空间虽然属于纳什均衡策略，但对于分散性政府采购来说，并不是采购方和供应商所追求的最优解。C 策略空间为采购方的最优解，B 策略空间为供应商的最优解，A 策略空间为双方的次优解。

对于采购方而言，由于其具有政府采购特权，正如上述分析的那样，他不甘愿于 A 策略空间，重复博弈的结果，必然导致其提高租金直至 C 策略空间，此时，如果供应商不愿意合作，即不愿意支付采购方所索要的租金额，则采购方会另寻愿意合作的供应商，导致新的寻租人产生。对于 B 策略空间，如果采购方感到吃亏，于事后向供应商索取“好处”未成功的话，他可能也会拒绝与该供应商继续合作而另外寻找新的寻租人。这样一来，采购方可能会面临两种风险：一是其设租范围的扩大，被发现的机会增多；二是与其共谋的供应商增多，被告发的概率增加，即面临着不合作供应商的检举与揭发风险。

对于供应商而言，由于其利润空间不易被采购方观察到，所以，他也不甘心于 A 策略空间，试图向 B 策略空间转移。然而，其利润空间迟早会被采购方知道，加之在重复博弈中，供应商始终处于较为被动的地位，为了保持与采购方的长期共谋并从中获得非生产性利润（即寻租租金），只好向采购方提供更多的租金，直至 D 策略空间。此时，由于不存在寻租租金，同时，也面临着被采购方拒绝继续采购的风险，只好另寻愿意合谋的采购方，导致新的设租人产生。对于 C 策略空间，如果供应商因不愿意支付采购方所索要的租金额而被抛弃的话，则供应商也会另外寻找新的设租人（“经济人”假设决定了他必然这样做）。对于 B 策略空间，如果采购方感到受骗的话，会事后向供应商索要一定的“好处”，此时，如果采购是一次性的，则供应商也会拒绝采购方的要求，自然就不会存在再次博弈，供应商也会另外寻找新的设租人。此时，如果供应商因被采购方拒绝继续采购其货物（服务或工程），则其有可能检举揭发

采购方，但其也面临着“检举有效”和“检举无效”的博弈，以及“检举危及自身利益”和“检举不危及自身利益”的博弈<sup>[20]</sup>。在法律制度相对健全的情况下，“检举有效”但“检举危及自身利益”和“检举无效”且“检举危及自身利益”比较符合实际。因此，博弈的结果，供应商检举揭发采购方的情况一般比较少。

## 2. 寻租保护

采购方（设租人）由于存在被发现风险和被检举揭发风险，如果要进行长期设租，则其风险成本问题比较突出，这种风险成本包括采购方未露“马脚”时用于预防的费用和露“马脚”后收拾“败局”的费用等<sup>[21]</sup>，所以，为了降低设租风险或更好地进行采购设租，采购方会作为寻租人向其上级官员或机构寻求保护，进而形成了采购过程中的租金外溢，即设租外溢或寻租保护。由于分散性政府采购的委托代理链较长，这种寻租成本相应也比较大。当采购方的风险成本（ $F = \text{预防成本} + \text{收拾败局成本}$ ）小于其所获得的租金（ $r$ ），即  $F < r$  时，采购方才会继续设租；反之，当  $F \geq r$  时，采购方由于无法继续下去而停止设租（这并不排除偶而或临时出现  $F \geq r$  的可能，由于存在设租外溢或寻租保护，采购方会通过再次设租将寻租成本弥补回来。但从长期来看，上述分析结果成立）。在寻租保护过程中，由采购方的风险成本、时间成本等构成的寻租保护成本或设租“投资”<sup>[22]</sup>与其所获得租金之间的关系可以用图 3.2 表示如下：假定其他条件既定不变，则风险成本和时间成本等越大，单位寻租保护成本的租金相对越小，因此，使得单位租金曲线由左上方向右下方倾斜，直至 0（单位租金等于单位寻租保护成本）为止。在这过程中，由于存在上一级设租人（采购方的上级机构或官员）的保护，作为寻租人的采购方会在寻租保护过程中边投资边受益，因此，其总租金会随着寻租保护成本的增加而相应地增加，当单位租金等于单位寻租保护成本时，其总租金达到最大值。所以，总租金曲线是一条由左下方向右上方倾斜的曲线，其中的  $M$  线为某一常量租金线。

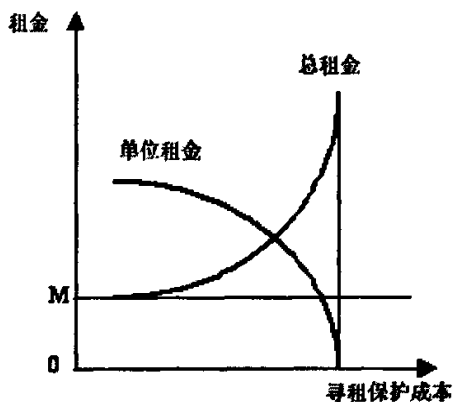


图 3.2 寻租保护成本与租金间的关系

### 3.2.4 温州政府采购容易发生寻租的原因分析

1. 温州因为地方小，本地企业多，又是一个极其讲人情世故的地方，当地的政府采购官员及经办人员难免会在八小时与这些企业产生联系，有些企业甚至能够拐弯抹角的搞点沾亲带故的关系去拉拢政府采购相关人员；

2. 温州的政府采购部门又过于强调对本省本地区的企业的保护，对政府采购功能目标的定位过于单一，过多地为了强调其节支效益而干预经济过多，从而造成采购过程中政府“无意”、“被动”、“主动”创租；

3. 温州政府采购缺乏有效的监督管理机制，比如对采购人、采购代理机构、评标委员会的组成人员、询价小组的组成人员等等的监督机制尚未建立或健全。于是，这种激励不相容、信息不对称和合同的不完备增加了政府采购官员和供应商寻租的机会。

## 3.3 政府采购监督机制缺陷分析

### 3.3.1 “监督漏洞”及其成因

一是制度规定本身存在问题。一些制度过于笼统，可操作性不强。一些制度的内容落后于实践，没有随着形势的变化而加以修改和完善。二是执行制度不严格。执行制度的随意性大，少数当事人利用制度操作程序的漏洞钻空子。



三是责任追究力度小。对违反制度的行为如何处理，缺少配套规定，责任追究不到位。

《政府采购法》要求各地要根据政府采购工作的需要，建立县级政府采购集中采购代理机构。然而，有很多集中采购机构是人员空白，制度空白，监督更是空白，采购仍是部分领导说了算；一些招标中介机构利用政府采购市场快速发展时期监管缺失，操纵招标，扰乱正常的政府采购市场秩序，使得有资质、有信誉的供应商无法通过正常渠道中标；有的供应商利用长期与招标中介机构建立的密切关系，在政府采购中屡屡中标，逐渐形成“隐性市场垄断”。招标代理机构人员直接或间接参与评标，对评标结果施加影响。有的供应商和招标中介机构在公开招标中共同制假，多次得手，反映了目前政府采购市场的招标监督机制和投诉处理机制不力，有关部门对此行为的监管严重缺位。

#### 3.3.2 “监督弱化”及其成因

一是各种监督部门和监督力量各自为政，缺乏沟通和协调，没有形成纵横交错的网式监督，造成监督力量分散。二是各种监督机构和监督力量由于隶属关系等原因，执行的是特定的职能，监督的是特定的对象，在监督过程中要么各执一端，要么相互推诿，甚至形成矛盾，造成监督力量相互抵消。三是重点不突出，防范不及时。对在一定条件下容易发生的违规违法行为，不能做到重点监督防范，对已出现的苗头性问题不能及时察觉，使许多本来可以得到纠正的问题没有及时得到纠正。

采购人是政府采购法的执法主体，应担负起自觉执法的责任。但现在不少单位一提政府采购的不足，就是政府采购监管部门的工作，没有考虑到自己本身就是执法主体。目前一些分散采购项目，包括部门集中采购项目，由采购人依法组织实施，这就要求采购单位要有一套内部采购监督管理控制程序和制度。但实际中，不少实施分散采购的单位极少制定有关采购操作规程和监管制度。同时对实行集中采购的项目，单位也疏于对评委进行监督。根据规定用户评委由采购人选定，其目的是合理地表达用户的需求和意愿，但往往评标过程中一些用户的打分明显违反评分办法，给希望中标的投标人打分很高，其他投标人的分压得很低，影响评标结果的公正性。

## 第4章 完善温州政府采购对策及建议

### 4.1 引入“胜任力评价指标”设计理念

#### 4.1.1 胜任力的基本含义

胜任力（competence）这一概念之所以能够引起学术界以及管理实践者们普遍的关注，是因为哈佛教授 McClelland 教授 1973 年在《测量胜任力而非智力》一文中提出用评价胜任力来取代传统智力测量。他认为，用智力测验（如智商）等来预测工作绩效或职业生涯的成功时，其预测的准确度比较差。因此，他提出评价人的胜任力。经过多年的研究和实践，他提出了 20 多种胜任力特征，如获取信息的技能、分析思考的技能、概念思考的技能、策略思考的技能、人际理解和判断的技能、服务导向的技能、影响他人的技能、发展下属的技能、团队工作技能、领导技能等等。<sup>[23]</sup>

管理者的综合素质是影响管理行为和组织绩效的主要因素之一，主要体现在管理者的胜任力特征方面。只有具备与组织战略目标及岗位要求相匹配的胜任力特征，才能高效地为企业工作，实现组织的长远目标。因此，胜任力特征分析一直是人力资源管理与管理心理学研究与应用关注的一个焦点。这里所说的胜任力特征是指导致高工作绩效的知识、技能能力以及价值观、个性、动机等特征（K S A O S），即胜任力。<sup>[24]</sup>美国管理协会（2000 年）对 921 名管理人员的管理技能和管理胜任力进行了调查，该调查将管理胜任力分为四个维度：概念技能、沟通技能、效率技能和人际技能。

#### 4.1.2 政府采购管理人员胜任力评价指标的设计原则

政府采购管理人员胜任力评价指标体系作为政府采购部门实用的评价指标体系，体现以下原则：

1. 目的性明确。即此评价指标是要为政府采购部门选拔、培训合适的政府采购管理人员服务的；

2. 简约性。在反映较全面的情况下，尽量选取较少的批标。胜任力指标体系是一个具有树型结构的指标集合，指标集合由若干子集构成，为了便于评价，只设两级批标，第二级指标可以直接测试。

3. 可操作性要强。如果操作复杂，无论多么完美的评价体系，也不可能被广泛使用并真正推动政府采购管理手段的提升。直接用分值和权重的简单运算就可以计算出评价结果，不用难于操作和计算的模糊评价法或层次分析法等一些系统工程方法。

4. 适应性要广泛。即指标体系适用各级政府采购部门的政府采购管理人员的评价。

### 4.1.3 胜任力评价指标体系的设置及考核

#### 1. 良好的政治思想道德素质

政府采购工作性质和特点决定了从事政府采购的人员应当具备较高思想道德和品质修养。经常在市场经济环境中与供应商打交道，如果没有正确的价值观念，就很可能在工作中出现问题。政府采购管理人员要把握好自己，保持思想道德的纯洁性，发扬艰苦奋斗的作风，不能成为金钱的奴隶，不能利用工作之便为己谋私。另外，政府采购管理人员要不断地提高思想道德素质，努力钻研业务，使自己的知识和技能能够适应所从事工作的要求。

#### 2. 理论水平和政策水平

要以全心全意为人民服务为根本宗旨，全面贯彻党和国家的各项路线方针政策；要具有世界眼光，入世本质上是本国经济融入全球，不但要了解本国国情，还要了解世界，了解其它国家解决社会、经济问题的手段和方法；要有高尚的道德情操和理想信念，具有廉政勤政的行政品德，做到正确运用人民赋予的权力，公正廉洁，忠诚积极；要知晓党和政府不同时期对政府采购工作的具体要求。

#### 3. 复合型知识结构

首先，要学习法律法规和 W T O 规则知识，树立法律意识，维护宪法和法律的权威，依法行政；再次，要学习专业基础知识，包括市场经济理论、管理理论、具体业务知识和现代科学技术知识等公共管理中所需运用的知识；最后，学习人文社会科学知识，包括各种文史知识、语言知识，提高政府采购管

理人员的文化修养，随时掌握工程、技术方面的最新科技成果、掌握各种市场信息等，建立宽广合理的知识结构，以适应复杂多变的社会环境的需要。

#### 4. 过硬的身体心理素质

政府采购管理人员需要有强壮的体魄、健康稳定的心理、顽强的意志品格，才能承受外来的挑战压力和实现内在的自我价值。

#### 5. 合理的业务技能结构

政府采购涉及面广，涉及到招标、决标、履约管理、仲裁等许多环节，同时还要求对市场行情、商品和劳务的特性有深入、细致的了解，这是一种技术性、法律性都很强的事务，对政府采购管理人员的专业知识和业务技能要求很高，只有具备相应的业务技能才能胜任这项工作。

政府采购专业知识技能主要包括以下几点：

1. 信息收集、管理能力。政府采购，实质上是通过向全社会发布政府采购信息，潜在供应商反馈信息，由政府采购管理机构对反馈信息进行公开、公正、公平处理，完成采购的过程。政府采购管理人员对采购信息收集、管理能力决定着政府采购的效率。

2. 与团队协作能力。政府采购是一项高效、复杂的经济活动。政府采购不单涉及繁多货品的性能、价格、标准和品牌，还有服务与工程项目的采购，牵涉到政治、外交、科技进步和保护民族产业重任。如何在规定的时间内组织起有效的人、财、物、信息，保证政府采购的高效运作，团队管理模式已成为当然的选择，政府采购管理人员要想提高政府采购运行效率，与团队的良好协作必不可少。

3. 文字语言沟通能力。学习与掌握一门外语，提高获取、发布信息和对外交流的能力。电子政务的热潮一浪高过一浪，随着全球经济一体化浪潮中各大洲相继建立起地区性国际联盟组织，超越民族国家范围的某些政府管理事务正在出现，公务员教育、培训领域的国际合作交流也日趋活跃，学习与掌握一门外语可大大提高我国政府采购人员获取信息、开展对外交流的能力，取长补短，紧跟时代潮流，不断提高整个队伍的综合素质和业务管理水平，与国际接轨。

4. 计算机运用能力。学习计算机、网络知识、运用现代科技进行公共管理的必备技术手段。电子化政府采购的全面启动和快速发展，使运用计算机、国际互联网等先进的科学技术成果来搜索、分析、管理信息成为政府采购管理的重要手段，政府采购管理的自动化程度提高，管理方式日益科学化、信息化，

必然要求政府采购管理人员知识化、信息化。

5. 依法行政的能力。21世纪的我国是一个法制越来越健全的国家，政府采购工作也将面临越来越复杂、越来越完善的法律环境。而且在实际工作中，政府采购涉及的法律，不仅有国内法律，也涉及国际法律、国际公约（条约）和有关国家与地区的法律。因此，提高依法行政，依法采购的能力十分重要。

6. 领导与组织能力。政府采购工作是一项新的事业，工作领域宽、困难大，需要协调和解决的问题多，政府采购管理人员应具有科学决策的能力，提高决策的科学化、民主化、法制化水平；驾驭全局的领导能力，入世以后，机构进一步精简，需要更多的具有全局观念和综合协调能力的政府采购管理人员。

7. 招标采购能力。招标采购是现代国际社会公共采购通用的采购方式，以其过程的公开透明、开放有序、公平竞争被推荐为最先进适用的采购方式，了解和把握了这种采购方式，就意味着掌握了政府采购的最主要和最常用的方式。

8. 商业谈判能力。政府采购管理人员的主要工作之一，是要降低采购成本。因此政府采购管理人员必须懂得如何谈判。

9. 报表统计与档案合同管理能力。从工作中提取数字，汇总生成报表，以备各种查询和生成各种图表功能；公文管理，包括文件、法规、标书及其它必要资料的归档管理。合同管理，政府采购合同的登记、查询及删改等，并对合同履行情况进行实时监督。

10. 学习能力。政府采购管理人员只有树立终身学习意识才能赶上时代的步伐，才能成为新时期、新阶段所需的人才。

11. 创新能力。创新是发展的永恒主题，政府采购工作也不例外。政府采购管理人员要勤于思考，勇于探索，结合工作实际，在思维方式、工作方式、工作方法以及领导方式和方法上不断开拓创新，不断研究新情况、新问题，创造性地开展工作。

通过以上分析，我们可以建立一个胜任力特征模型（competency model），来进一步论述对政府采购业务人员胜任力评测指标体系进行的量化考核。

1. 确定所要考核的对象集  $X = \{X_1, X_2, X_3, \dots\}$ ，对象集中的元素即为我们所要考核的政府采购业务人员。

2. 建立一个二级评判指标体系。首先定义主要因素集  $U = \{U_1, U_2, U_3, \dots, U_n\}$ ， $U_i (i = 1, 2, 3, \dots, n)$  为指标体系中的一级评判指标。再将主要因素集中  $U_i$  所包含的因素确定为  $U_i = \{U_{i1} > U_{i2} > U_{i3} \dots U_{im}\}$  指标体系的二级评判指标。

本模型中的主要因素集  $U = \{\text{思想道德素质, 知识素质, 专业技能素质, 身心素质}\}$ , 二级评判指标中如  $U_1$  道德素质 = {政治素养, ……}, 具体见(下表1)

3. 确定权重集  $P = \{P_1, P_2, P_3, \dots, P_n\}$ , 其中  $0 \leq P_i \leq 1 (i=1, 2, \dots, n)$ ,  $\sum_{i=1}^n P_i = 1$ ,  $P_i$  表示一级指标  $U_i$  在测评中所占的权重。再确定一级指标  $U_i$  的下一级指标权重集  $P_i = \{P_{i1}, P_{i2}, P_{i3}, \dots, P_{im}\}$   $P_{ij}$  表示二级指标  $U_{ij}$  在所属的一级指标  $U_i$  中所占的权重。同样的,  $0 \leq P_{ij} \leq 1 (i = 1, 2, \dots, n, j=1, 2, \dots, m)$ ,  $\sum_{j=1}^m p_{ij} = 1$ 。

因素集中的各项因素对评判结果所起的作用是不相同的, 有些因素对评判结果所起的作用较大, 其各因素的权重会直接影响到评估的结果, 为此, 各因素应按其对评判结果的影响程度而赋予相应的权数。如本模型中  $P = (0.2, 0.2, 0.4, 0.2)$ ,  $P_1 = (0.2, 0.2, 0.3, 0.3)$ 。详见表 4.1。

表 4.1 政府采购业务人员胜任力特征量化模型

U <sub>1</sub> 思想道德素质 (0.2)	U <sub>11</sub> 政治素养(0.2)
	U <sub>12</sub> 遵纪守法, 廉洁自律(0.2)
	U <sub>13</sub> 社会公德与社会责任感(0.3)
	U <sub>14</sub> 敬业精神(0.3)
U <sub>2</sub> 知识素质 (0.2)	U <sub>21</sub> 政策水平 (0.2)
	U <sub>22</sub> 法律法规 (0.3)
	U <sub>23</sub> 基础知识 (0.3)
	U <sub>24</sub> 人文社会科学知识(0.2)
U <sub>3</sub> 专业技能素质 (0.4)	U <sub>31</sub> 信息收集管理能力 (0.2)
	U <sub>32</sub> 团队协作能力(0.2)
	U <sub>33</sub> 文字语言沟通能力(0.2)
	U <sub>34</sub> 计算机运用能力(0.2)
	U <sub>35</sub> 招标采购能力(0.2)
	U <sub>36</sub> 商业谈判能力 (0.2)
	U <sub>37</sub> 报表统计与档案合同管理能力 (0.2)
	U <sub>38</sub> 学习能力 (0.2)
	U <sub>39</sub> 创新能力 (0.2)
U <sub>4</sub> 身心素质 (0.2)	U <sub>41</sub> 身体健康状况(0.3)
	U <sub>42</sub> 精力和精神状态(0.35)
	U <sub>43</sub> 意志坚强程度(0.35)

4. 确定用于评价对象的评语集  $V = \{V_1, V_2, V_3, \dots, V_t\}$ ，定量集  $B = \{B_1, B_2, B_3, \dots, B_t\}$ 。本模型中评语集设定为 4 个等级(优、良、中、差)，以百分制对其赋值后的定星集  $B = (100, 85, 70, 55)$ 。

5. 建立模糊隶属矩阵。从  $U_i$  到评语集的模糊隶属矩阵为  $R_i = (r_{jk})$ ，其中  $r_{jk}$  ( $j=1, 2, \dots, m, k=1, 2, \dots, t$ ) 表示一级因素指标  $U_i$  下属的二级因素指标  $U_{ij}$  对于评语为  $V_k$  的隶属度。 $r_{jk}$  的取值方法为：对各专家的评分结果进行统计整理，得到对于指标  $U_{ij}$  有个  $V_{j1}$  评语  $V_1$  评语， $V_{j2}$  评语  $V_2$  评语， $\dots, V_{jk}$  评语  $V_t$  评语，则对于  $j=1, 2, \dots, m$  有  $r_{jk} = V_{jk} / \sum_{k=1}^t V_{jk}$ 。

6. 利用模糊矩阵合成运算，求出决策集。将一级因素指标  $U_i$  的模糊矩阵  $R_i$  与其下属二级因素指标权重  $P_i$  进行模糊合成运算，得到一级因素指标  $U_i$  对评语集  $V$  的隶属矩阵  $W_i$ ， $W_i = P_i \circ R_i$ 。 $\circ$  为普通乘法算子  $\circ (\cdot \oplus)$ 。

把所得结果作归一化处理得修正隶属度矩阵  $R = [W_1, W_2, W_3, \dots, W_m]'$ ，再对  $R$  进行模糊矩阵运算，得到一级因素指标  $U$  对评语集  $V$  的隶属矩阵  $W$ ， $W = P \circ R$ ，作归一化处理后，矩阵  $W$  中的元素分别表示一级因素指标对于评语  $V_1, V_2, V_3, \dots, V_t$  的隶属度。

7. 评判结果。根据评语集  $V$  中各等级对应的标准分数，通过与矩阵相乘得出模糊评判结果的量化值。

我们通过一个实例来分析以上的论述：

我们请 10 位专家对本单位政府采购业务人员  $X$  进行评分，并对其结果进行归一化处理，得标准化后的得分情况如表 4.2 所示。

表 4.2 标准化后的政府采购业务员得分表

一级因素	二级因素	优	良	中	差
U <sub>1</sub>	U <sub>11</sub>	0.7	0.1	0.1	0
	U <sub>12</sub>	0.6	0.1	0.1	0.1
	U <sub>13</sub>	0.5	0.2	0.2	0
	U <sub>14</sub>	0.4	0.2	0.2	0
U <sub>2</sub>	U <sub>21</sub>	0.5	0.2	0.2	0
	U <sub>22</sub>	0.4	0.2	0.3	0
	U <sub>23</sub>	0.4	0.3	0.1	0
	U <sub>24</sub>	0.6	0.1	0.1	0.1
U <sub>3</sub>	U <sub>31</sub>	0.3	0.2	0.1	0.3
	U <sub>32</sub>	0.2	0.2	0.2	0.2
	U <sub>33</sub>	0.4	0.2	0.2	0
	U <sub>34</sub>	0.5	0.1	0.1	0.2
	U <sub>35</sub>	0.5	0.2	0.1	0
	U <sub>36</sub>	0.4	0.3	0.3	0.1
	U <sub>37</sub>	0.4	0.2	0.2	0
	U <sub>38</sub>	0.3	0.2	0.1	0.1
	U <sub>39</sub>	0.4	0.3	0.2	0.2
U <sub>4</sub>	U <sub>41</sub>	0.7	0.2	0.1	0
	U <sub>42</sub>	0.6	0.2	0.2	0
	U <sub>43</sub>	0.5	0.3	0.2	0

具体计算过程如下：

首先，对各个二级因素集分别进行综合评价。

例如，对 P<sub>1</sub> 有：
$$W_1 = P_1 \circ R_1 = (0.2, 0.2, 0.3, 0.3) \circ \begin{pmatrix} 0.7 & 0.1 & 0.1 & 0 \\ 0.6 & 0.1 & 0.1 & 0.1 \\ 0.5 & 0.2 & 0.2 & 0 \\ 0.4 & 0.2 & 0.2 & 0 \end{pmatrix}$$

这样计算得： $W_1 = (0.53, 0.16, 0.16, 0.02)$ 。

同理可得其他三个二级因素集，如下： $W_2 = (0.46, 0.21, 0.18, 0.02)$ ；



$W_3=(0.38, 0.18, 0.14, 0.14)$ ;  $W_4=(0.595, 0.235, 0.17, 0)$ 。

$$\text{由此, 有: } R=(W_1, W_2, W_3, W_4)' = \begin{pmatrix} 0.53 & 0.16 & 0.16 & 0.02 \\ 0.46 & 0.21 & 0.18 & 0.02 \\ 0.38 & 0.18 & 0.14 & 0.14 \\ 0.595 & 0.235 & 0.17 & 0 \end{pmatrix}$$

其次, 对一级因素进行综合评价, 得出该对象的最终综合评判结果  $W$ 。

$$P=(0.2, 0.2, 0.4, 0.2); W=P \circ R=(0.469, 0.193, 0.158, 0.064)$$

此时, 若存在第二个评判对象, 需要将二者进行比较, 则应同时也对第二个对象依同样的方法进行评价, 假设其评判的结果为:

$$W'=(0.45, 0.182, 0.192, 0.055)$$

最后, 将评价的结果与模糊评语集进行复合, 即得被评判对象的最后得分:

$$\begin{pmatrix} W \\ W' \end{pmatrix} = (100, 85, 70, 55) = \begin{pmatrix} 77.88 \\ 76.93 \end{pmatrix}$$

由此不难看出, 对象一的得分高于对象二, 对象一的表现略占优势, 说明在一定程度上, 对象一比对象二更具备政府采购业务人员的胜任素质, 更适合于这一职位的工作。

## 4.2 建立供应商信用管理机制

### 4.2.1 政府采购供应商的资格审查

确定供应商资格审查的方式主要有事前预审、开标或询价前审查、供应商资格注册登记制度, 目前我国主要采取后两种方式。2003 年底中央国家机关政府采购中心制定了《中央国家机关政府采购中心供应商资格登记管理暂行办法》, 详细规定了准入政府采购的供应商资格条件, 要求一次性预交一定的诚信保证金(暂定一万元), 并相应建立供应商信息库。同时可利用当地工商、财政、金融机构等的信用记录快速有效地淘汰不合格的供应商。这样, 对供应商信用的严格的事前资格登记管理, 能有效规范政府采购供应商行为, 提高政府采购的效率和质量, 建立公开、公平、公正、有序的政府采购市场。

#### 4.2.2 建立政府采购供应商的专管员制度

由于目前我国政府采购管理机构与政府采购活动存在人员不足的矛盾较突出，为加强对政府采购供应商的管理，笔者认为，政府采购中心应按行业先对供应商进行分类，同时按类别和采购中心工作人员的充足与否设置供应商专管员制度，专管员根据已进入政府采购市场的供应商在参与政府采购项目竞标过程中的表现和履约记录，每半年或一年对每个供应商的信用情况进行考核和评价，进行信用评分和划分信用等级。在专管员制度下，要求专管员严格奉行“公平、公正、公开、廉洁”的原则办事，政府采购中心应加强对专管员复核、监督管理，以杜绝专管员腐败行为的发生。

#### 4.2.3 政府采购供应商信用管理的综合评分法

政府采购有较多的评分方法，本文着重关注政府采购的综合评分法，即在收集供应商有关资料的基础上，确定几个重点指标数据进行评分，并对每一指标按其对应信用的影响程度进行加权平均，从而得出供应商综合的信用分数。该信用评分的前提是认为参加政府采购的都是较好的供应商，对新供应商与老供应商一视同仁，公平竞争，对于刚进入政府采购市场的供应商均给予基本分70分，随着供应商参与采购后的履约情况再适当地给予加减分或保持不变。公式如下：供应商信用综合分 =  $\Sigma$  [基本分（70分）±政府采购中心信用加减分] × 权数。应视以下几种情况给予信用等级加减分：一是应参加招投标的供应商有没有参加，可以反映其对政府采购支持与否即对政府采购认真与否的态度问题；二是中标次数，中标次数本身是一个信用好的信号，可以反映采购部门对其肯定的程度；三是履约情况，可以反映其提供合同标的物的质量、售后服务、承诺等问题是否严格执行，可以反映其是否诚信；四是投诉有没有诬告，供应商有权进行投诉，但决不能无中生有，应根据实际情况依法投诉。每项信用加减分应控制在满分100分与基本分70分的差额范围内，并参考下文的信用等级，在具体进行各项项目的信用加减分也分为七个档次，每档次的间隔分为5分。（如表4.3所示）

表 4.3 供应商在考核期间信用加减分情况表

项目	特优	优	良	较好	尚可	一般	差
对政府采购支持与否	+(20~30)	+(21~25)	+(16~20)	+(11~15)	+(6~10)	+(1~5)	0~-30
中标次数	+(20~30)	+(21~25)	+(16~20)	+(11~15)	+(6~10)	+(1~5)	0~-30
履约情况	+(20~30)	+(21~25)	+(16~20)	+(11~15)	+(6~10)	+(1~5)	0~-30
是否依法投诉	+(20~30)	+(21~25)	+(16~20)	+(11~15)	+(6~10)	+(1~5)	0~-30

#### 4.2.4 划分政府采购供应商的信用等级

按照国际惯例，企业信用等级一般划分为三等九级（AAA、AA、A、BBB、BB、B、CCC、CC、C），但是，由于政府采购作为公共管理领域的政府活动与一般社会主体相比有更大的责任，为促进全社会建立诚实信用规则树立典范，对供应商的信用要求会更高，因此，笔者认为，只需将供应商的信用等级划分为 A、B、C 三等七级（AAA、AA、A、BBB、BB、B、C），其中在 C 级中不必再划分为 CCC、CC、C 级，而直接以 C 级来表示（如表 4.4 所示）。政府采购中心应每年在媒体上公布信用等级发生显著变化（15 分以上）的供应商名单，对于信用等级分达到 80 分以上的 AAA、AA 级供应商，还要予以公开表扬，这样可以起到比商业广告更有效的宣传推广作用，以弘扬诚实守信；只获 C 级的供应商坚决要求其退出政府采购市场，一年内不得再次进入政府采购市场。

表 4.4 政府采购信用等级和信用度的关系

评级分数	信用等级	信用度	说明	信用管理
90~100 或 100 分以上	AAA	特优	信用良好。积极参加政府采购，中标次数多，履约情况良好，依法投诉，无污告情况发生	大力支持，优先审批
85~89 分	AA	优		
80~84 分	A	良		
70~79 分	BBB	较好	信用较好。较支持政府采购，中标率一般，履约情况一般	严格管理，加强监督
65~69 分	BB	尚可		
60~64 分	B	一般		
60 分以下	C	差	信用差。不支持政府采购，中标次数少，履约能力差，经常被投诉	强制要求退出政府采购市场

### 4.3 构建完备的监督约束机制

从经济学角度讲, 监督机制是通过提高相关责任人的违规风险成本或预期风险损失, 以促使政府采购规则得到应有的重视和有利的执行。<sup>[25]</sup>制度风险必须控制, 但核心还是人的问题。而在政府采购制度中, 监督约束机制在各相关主体间的有效设定和合理分布, 则是保证政府采购制度健康运行的重点和关键。根据上述政府采购运行关系示意图, 构建政府采购的监督约束机制应考虑设置四重监督机制(如图4.1所示)。

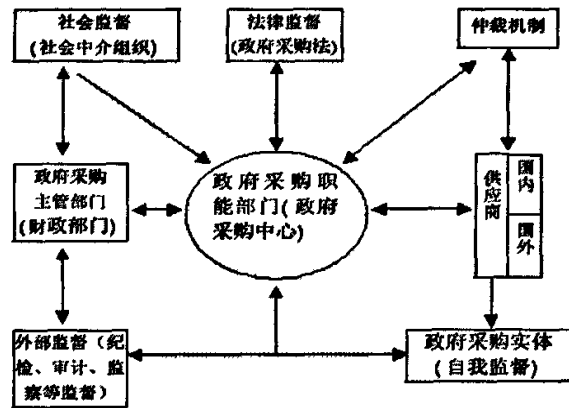


图 4.1 政府采购相关主体间关系及其监督约束示意图

#### 4.3.1 法律监督机制

完善的政府采购体制需要法律作为强有力的保证; 运用法律来监督, 更具权威性, 也就更有效。目前国家颁布实施了《中华人民共和国政府采购法》, 地方政府也有一些相关的地方性管理办法, 财政部门也制定了一些配套法规和统一的管理办法。在政府采购执行中, 要严格遵照各项法律法规, 加强执法力度, 使法律监督真正发挥作用。

#### 4.3.2 内部监督机制

内部监督机制是贯穿政府采购活动始终的监督机制, 它是包含在制度执行当中的, 涉及到财政部门、政府采购办、政府采购中心、采购单位及供应商之间的相互监督关系。政府采购办对全过程, 从政策规则的制定、采购的执行到

采购反馈信息及资金使用进行监督。政府采购中心严格监督供应商的商品供给及采购单位对商品的供货及使用情况。采购单位则进行商品或服务的质量监督。还要建立供应商投诉机制,及时受理和处理供应商的投诉,保护供应商合法权益,维护公平竞争。在采购实施机制上,做到采购、付款、验收三个关键环节相互分离,形成相互衔接、相互制约、多方参与、共同采购的局面。

### 4.3.3 外部监督机制

由于政府采购活动涉及的范围很广,需要监督人员具有各方面的知识,而仅仅靠财政部门不可能配备足够的专业人才,所以需要财政部门联合审计、纪检、监察、技术等部门一起参与到政府采购活动中,以使政府采购活动更规范、更有效。比如可邀请审计部门监督采购过程及财务审计,邀请纪检监察部门监督政府采购活动等,同时也要发挥采购单位的纪检监察力量监督政府采购活动。

### 4.3.4 社会监督机制

要借助社会力量监督政府采购。首先做到媒体监督,要通过网站、报刊、杂志、电视定期向全社会公布有关政府采购的信息,接受舆论和群众的监督。其次做到群众监督,要创造条件允许查阅政府采购大档案,旁听政府采购招标投标大会,这样既可保证较高的透明度,又可促进反腐倡廉,维护政府部门形象。

## 4.4 规范政府采购效益评估制度

一般地讲,经济效益是指经济活动中所费和所得的对比关系。所费是活劳动和物化劳动的耗费和占用。所得是经济活动取得的满足社会需要的有用成果。<sup>[26]</sup>提高经济效益,就是以尽量小的活劳动和物化劳动的耗费和占用取得尽可能大的满足社会需要的有用成果。

政府采购效益是政府采购中所费和所得的对比关系,有狭义和广义之分。狭义的政府采购效益,即一般意义上的经济效益,是指费用与效用的比较,是指具体的采购过程中劳动消耗与劳动占用所带来的贡献,即采购成本与财政资金节约额之间的对比关系。广义的政府采购效益,是指采购支出取得的商品和劳务的状况符合和满足客观需要的程度,即资源分配的合理性。<sup>[27]</sup>

政府采购资金的使用效率是指每一单位资金投入所获取的实物价值，即产出，包括货物、工程和服务。这里的投入包括采购物本金和采购管理费用。其公式是： $\text{资金使用效率} = \text{产出} / \text{投入} = \text{实物的社会平均价格} * \text{实物量} / (\text{本金} + \text{费用})$

政府采购资金使用效率也可以用资金节约率来表示，其公式是： $\text{资金节约率} = (\text{实物的社会平均价} - \text{实际采购价}) * \text{实物量} / \text{投入}$

值得说明的是，政府采购的目的就是花较少的钱办较大的事。所以通过政府采购，同样多的资金，可以用比市场平均价低的价格买到更多的实物；或者说，获取同样的实物，可以比一般购买者花费更少的资金。

政府采购的经济效益从微观视角看，主要体现为采购活动的节约率；而从宏观角度来看，评价政府采购资金的适用是否有效率，可以从采购资金使用上的有效性来体现，具体体现在对宏观经济增长的贡献量。

政府购买性支出，可以对全社会的国民生产总值增长产生主要的刺激和诱导作用，这是政府采购支出宏观经济效益的实质。政府购买性资金对国民经济增长的作用，即在短期中以直接的形式表现出来，也在长期中以直接或间接的形势持续发挥作用。这是因为，政府对商品和服务的购买，是一种国家消费，它主要形成了当期需求，其对宏观经济增长的影响与西方宏观经济模型中的消费是一致的；而政府对工程方面的采购，是一种国家投资行为，这部分支出一方面构成了当前的需求，另一方面有力地促进了未来的供给，其对宏观经济增长的影响与西方宏观经济学中的投资是完全一样的。这样，政府采购支出的宏观经济效益可从近期效益和远期效益两个方面来分析，其效益的高低可用以下两种形式来衡量。

##### ①相对指标

它是单位政府采购性支出所支持的国民生产总值增长的相应份额来表示，它说明了以政府采购资源投入作为社会再生产过程的起点，对社会财富增长形成的影响。显然，单位政府采购所能过得新的社会财富增加越多，说明政府采购资金投入越有意义，政府采购支出的宏观经济效益越好；反之，效益越差。

##### ②弹性指标

它是国民生产总值增长率与政府购买性支出增长率之比来表示，其实质是政府购买性支出的产出弹性系数，它说明政府采购支出增长的相对变化与其

相应产出相对变化影响的关系。如果该弹性系数大于1,则说明政府购买性支出每增加1%所能创造的国民生产总值增长超过了1%,政府购买性支出效益是好的;如该弹性系数小于0,则说明政府购买性支出增长带来了国民经济总产值的下降,其支出效益是差的;若该弹性系数介于0与1之间,则说明虽然存在着一定的效益,但并不十分明显。上述分析可用公式表示如下。

政府购买支出的近期宏观经济效益:

$$\text{相对指标: } E_r = \frac{\Delta Y_t}{F_t} * 100\%$$

$$\text{弹性指标: } e_r = \frac{\Delta Y_t / Y_t}{\Delta F_t / F_t} * 100\%$$

式中:  $E_{rt}$  表示以相对数量表示的近期政府购买支出宏观经济效益;  $e_{rt}$  表示以弹性系数表示的近期政府采购支出宏观经济效益;  $Y_t$  表示当年国民生产总值;  $\Delta Y_t$  表示当年国民生产总值增加额。  $F_t$  表示当年采购支出总额;  $\Delta F_t$  表示当年采购支出增长额。

政府购买支出的远期宏观经济效益:

$$\text{相对指标: } E_f = \frac{\Delta Y_{t+3}}{F_t} * 100\%$$

$$\text{弹性指标: } e_f = \frac{\Delta Y_{t+3} / Y_{t+3}}{\Delta F_t / F_t} * 100\%$$

式中:  $E_{ft}$  表示以相对数量表示的远期政府购买支出宏观经济效益;  $e_{ft}$  表示以弹性系数表示的远期政府采购支出宏观经济效益;  $\Delta Y_{t+3}$  表示滞后三年的新增国民生产总值增加额;  $Y_{t+3}$  表示滞后三年的新增国民生产总值。

#### 4.5 健全专家评委信息库,完善专家评委管理工作

由于政府采购招投标涉及的行业、内容多,议标决策需要较高的专业水平,成立和完善专家评委会和专家评委人才库是搞好招投标工作的前提和基础。因此,专家评委的选定不能受区域的限制,应开阔视野,选聘职业道德和专业素质高,具有实际经验的行家里手进入政府采购专家评委人才库,使招投标的运作体系高层次、高水平,真正体现招投标的合理性、合法性和权威性,实

现政府采购的初衷。

#### 4.5.1 筹建由省级政府采购监管部门统一组建的专家库

政府采购评审专家应当具有较高的业务素质和良好的职业道德，精通本行业务，熟悉产品情况，在其专业领域享有一定声誉等条件。如果由省级政府采购监管部门组建全省统一的专家库，不仅可以解决地市级专家资源贫乏的问题，而且还可以使专家在各市之间进行交叉评审，做到专家库资源共享，确保政府采购的工作质量。

#### 4.5.2 做好专家库的管理、维护工作

建立《评审专家信息反馈制度》和《评审专家定期联络制度》，听取有关各方对评审专家业务水平、工作能力、职业道德等方面的意见，核实并记录有关内容；通过定期组织专家进行政府采购法律法规和政策方面的学习，不断提高专家的自身素质和政策水平。同时严把评审专家的“出局关”。对在政府采购评审工作中有违规行为、不再胜任评审工作、检验复审不合格的专家，或者本人提出不再担任评审专家申请的，应当随时办理有关解除资格聘用手续，并通过指定的政府采购信息发布媒体对外公布。

#### 4.5.3 将评审专家的职能不局限于采购过程中的评审工作

评审专家不应只负责评标，而应把职能从单纯的评标延伸到采购项目的前期论证和后期的咨询甚至监理领域，这样更有利于提高政府采购项目的质量和效果，更好地维护政府采购声誉和形象。对于技术含量高、采购金额大的政府采购项目，评审专家应全过程参与前期论证、中期评审和后期的咨询、监理工作。评审专家在项目论证阶段，可以根据采购人的需求、项目的总体规划，对技术方案以及设备选型意向等方面，提出一套较为实际、可行、完整的方案，为科学编制招标文件打下良好的基础。在招标或谈判阶段，评审专家在相关的领域具有丰富的学识、阅历和实践经验，对供应商的声誉、产品质量和服务情况颇为了解，因此可以确保政府采购产品的质优价廉。在后期的咨询、监理阶段，评审专家所起的作用也非常重要，因为他们参与了前期论证和中期评审工



作,对所中标的货物、工程和服务情况比较熟悉,如果采购人在验收、维护和使用过程中出现问题,可以及时与各评审专家联系,利于问题的解决。

#### 4.5.4 建立“评审专家独立发表书面评审意见”的规定

评审专家在评标过程中,应该独立发布书面评审意见,切实履行自己的评审职责。目前,温州市政府采购评标的程序一般是这样进行的。开标仪式结束后,评审专家先是审阅投标文件,再对标书中不清晰的地方向投标供应商提出询问,最后逐一发表口头意见,待意见最后统一后,再由评审专家出具一个集体评审意见。在评标过程中,评审专家的意见相同,一致看好某一供应商的产品,是很正常的事情;反之,出现评审专家的意见大相径庭的情况,这也是很正常的情况。但如果不是让评审专家独立出具书面的评审意见,而是采取逐一口头发表意见的办法,可能就会使有不同观点的评审专家碍于面子,不能够坚持自己的观点和意见,出现“人云亦云”的情况。所以应该建立“评审专家独立发表自己的书面评审意见”的规定,然后由采购代理机构汇总整理,按照少数服从多数的原则,出具最后评审意见。

#### 4.5.5 提高政府采购专家评委的吸引力

专家评委参与政府采购招投标评审工作,要付出脑力与时间,在给予适当评委费用的同时,要使其有一定的荣誉感。可采取每年组织召开一次评委集中会议、发放评委证书、利用宣传媒体报道专家评委等形式,形成社会各界认同政府采购评审专家局面,参与政府采购评审是对其技术水平、职业道德、表述能力的肯定。

#### 4.5.6 合理统筹安排专家评委的报酬

可在政府采购预算中对评委报酬实行单列由政府采购管理机构通过国库集中支付的方式支付给评审专家。其有利之处共四点:**a**符合我国社会主义市场经济建设和政府采购制度的发展方向。随着我国社会主义市场经济建设的不断深化,金融体系逐步完善,金融业务不断拓展,目前经济活动中以现金进行支付的方式将发生极大变化,通过金融机构进行支付将成为一种规范的、并为大多

数经济活动所采取的方式。在此基础上，随着政府采购范围的不断扩大和个人帐户的逐步建立，个人劳务报酬的支付纳入政府采购的范围，并通过金融机构由国库进行集中支付已经成为发展趋势。从这个意义上讲，由财政部门支付评审专家报酬是符合社会主义市场经济建设和政府采购制度的发展方向的。b 符合谁受益谁付费的原则。政府采购活动，无论采购人是国家机关、事业单位还是团体组织，其使用的资金全部是财政性资金，属于政府所有，而政府采购节约的资金，同样也属于政府所有，各级政府是政府采购的受益人，由财政支付合情合理。c 各级财政部门作为各级政府资金的管理者和政府采购活动的监管部门，对政府采购预算和计划有充分的了解，能够较为精确地测算年度政府采购活动将要发生的政府采购评审专家支出，进而提出准确的支出预算，有利于加强预算管理。d 有利于减轻政府采购业务代理机构的经济压力，使其能够严格按照政府采购的相关规定实施政府采购活动，保证政府采购评审专家费用能及时支付，尊重政府采购评审专家的劳动成果，保证其积极性，进而有利于政府采购评审专家的管理。

## 第5章 结论

我国政府采购起步较晚，而且目前颁布的《政府采购法》在技术层面尚存在许多急需解决的问题，如果单纯依靠国家颁布的各类政府采购方面的法规制度，各个地方政府还是不能很好的解决政府采购存在的所有问题。所以，地方政府要根据各自政府采购的特点，以《政府采购法》和相应的政策法规为基础，制定对策和措施。本课题研究表明：

1. 地方政府采购业务人员素质的参差不齐极大地限制了政府采购的发展和壮大。

2. 地方保护主义以及激励不相容、信息不对称和合同的不完备等因素是导致采购中的发生寻租行为的经济根源。

3. 监督机制的缺陷甚至缺失的客观存在为政府进行制度干预提供了依据。

4. 采购效益评价缺乏客观性和标准是导致政府采购工作效率低下的主要原因。

5. 对供应商管理的不规范、专家评委信息库不完备相关管理机制的不健全也不符合一个公开、公平、公正、有序的政府采购市场的要求。

6. 地方政府部门针对采购中存在的问题和产生的原因可以采取适当措施加以解决或预防，来更好地推动政府采购的发展。主要有以下几个方面：①建立供应商信用管理机制；②构建完备的监督约束机制；③建立和推行政府采购效益评估制度；④健全专家评委信息库和完善专家评委管理工作；⑤构建采购业务人员评价指标体系。

## 致谢

在我攻读同济大学公共管理硕士研究生的三年时间里，得到同济大学经管学院、MPA 中心和温州教学点各位老师的热情帮助和耐心教导，使我形成了系统的公共管理知识结构，养成了良好的学风。在此，向他们表示崇高的敬意和衷心的感谢！

在我的研究生课程学习和硕士论文撰写过程中，我的导师陈松教授给予我悉心的指导和帮助，他科学严谨的治学态度、敬业负责的工作作风、广博精深的学术知识令我终生受益。

在论文资料收集和论文撰写过程中，我还得到陶小马教授、朱德米副教授、周向红副教授以及我的同学陆千帆、张素琴等人的大力帮助，在此一并表示感谢！

2007年3月于温州

## 参考文献

- [1] 王亚琴. 行政权利救济与政府采购. 北京: 人民出版社, 2004. 2
- [2] 《中华人民共和国政府采购法》第 2 条
- [3] 财政部国库司. 2004 年全国政府采购工作统计分析报告, 2004, 5
- [4] 财政部国库司. 2004 年全国政府采购工作统计分析报告, 2004, 5
- [5] 财政部国库司. 2004 年全国政府采购工作统计分析报告, 2004, 5
- [6] 财政部国库司. 2004 年全国政府采购工作统计分析报告, 2004, 5
- [7] 财政部国库司. 2004 年全国政府采购工作统计分析报告, 2004, 5
- [8] 温州市财政局. 温州市政府采购信息统计报表, 2005
- [9] 温州市财政局. 温州市政府采购信息统计报表, 2005
- [10] 温州市财政局. 温州市政府采购信息统计报表, 2005
- [11] 温州市财政局. 温州市政府采购信息统计报表, 2005
- [12] 纪昀, 李永. 转轨时期的寻租行为与外贸体制改革. [J]. 国际贸易问题, 1999 (4)
- [13] 卢现祥. 论政府行为中的设租与寻租问题[J]. 中州学刊, 1999 (6)
- [14] 贺卫. 寻租经济学. 北京: 中国发展出版社, 1999
- [15] Arrowsmith, Susan L. *Regulating Public Procurement: National and Perspectives*, Kluwer Law International, 2000, pl
- [16] Steven Kelman, *Procurement and Public Management*, Publisher for American Enterprises, Washington 1990, p11
- [17] 让·雅克·拉丰, 让·梯若尔. 政府采购与规制中的激励理论. 上海: 上海人民出版社, 2004
- [18] 刘汉屏, 李安泽. 政府采购理论与政策研究. 北京: 中国财政经济出版社, 2004
- [19] 陈裔金. 设租和寻租行为的经济学分析[J]. 经济研究 1997 (4)
- [20] 郭全. 博弈论在政府采购中的意义. 经济论坛, 2005 (2)
- [21] 贺卫. 寻租经济学[M]. 北京: 中国发展出版社, 1999
- [22] 许安拓. 政府采购中的寻租行为[J]. 中国政府采购, 2004 (6)
- [23] 王重鸣, 陈民科. 管理胜任力特征分析: 结构方程模型检验. 心理科学, 2002 (5)
- [24] 叶龙, 张文杰, 姜文生. 管理人员胜任力研究. 中国软科学, 2003 (11)
- [25] 孟春. 政府采购: 理论与实践. 北京: 经济科学出版社, 2001
- [26] 张得让. 政府采购支出综合效益分析. 北京: 经济科学出版社, 2004
- [27] 申书海, 陈学安. 财政支出效益评价[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2003
- [28] 张维迎. 博弈论与信息经济学[M]. 上海: 上海三联书店, 1997
- [29] 楼继伟. 政府采购. 北京: 经济科学出版社, 1998
- [30] 刘小川, 王庆华. 经济全球化的政府采购. 北京: 经济管理出版社, 2001
- [31] 曹富国, 何景成. 政府采购管理国际规范与实务[M], 北京: 企业管理出版社, 1998

## 参考文献

- [32] 张雷宝. 政府采购中的博弈:理论分析及其监管模型. 财经论丛, 2002
- [33] 肖建. 中华人民共和国政府采购法辅导读本[M]. 北京: 经济科学出版社, 2002
- [34] 司春林, 王善造, 王安宇. 宏观经济学理论模型与中国经济. 北京: 东方出版中心, 2002
- [35] 郑季良. 循环经济的技术实现和机制研究. 昆明理工大学学报, 2003, vol.30(3)
- [36] 王亚星. 政府采购制度创新[M]. 北京: 中国时代经济出版社, 2002
- [37] 张素琴, 丁向东. 构建温州政府采购市场的思考. 温州大学学报 2004, vol.17(5)

## 外文部分:

- [1] Arrowsmith, Susan L., *Regulating Public Procurement: National and Perspectives*, Kluwer Law International, 2000
- [2] Steven Kelman, *Procurement and Public Management*, Publisher for American Enterprises, Washington 1990
- [3] B. J. Reed and John W. Swain, *Public Finance Administration*, Sage Publication, Inc. 1997.
- [4] David N. Hyman, *Public Finance (Sixth Edition) :A Contemporary Application of Theory to Policy*, Harcourt, Inc. 1999
- [5] Donald W. Donbler, *Purchasing and Supply Management*, The McGraw-Hill Companies, INC. 1986.
- [6] James M. Buchanan and Richard A. Musgrave, *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, The Massachusetts Institute of Technology Press, 1999.
- [7] Joseph L. Cavinato and Ralph G. Kauffman, *The Purchasing Handbook: A guide for The Purchasing and Supply Professional*, bed, The McGraw-H — 11 Education, 2000 Ch. 41.
- [8] H. Ahmed, Stephen M. Miller, *Crowding-out and Crowding-in Effects of The Components of Government Expenditure*, *Contemporary Economic Policy* Vol. 18, No. 1, January 2000.
- [9] Clements M.P. and Hendry D.F., *Toward a Theory of Economic Forecasting*. In C. Hargreaves (ed) , *Nonstationary Time Series Analysis and Cointegration*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- [10] Phillips P.C.B., *Understanding Spurious Regression in Econometrics*, *Journal of Econometrics*, 33:1986.
- [11] Fuller, W.A., *Introduction to Statistical Time Series*, Newyork, Wiley and Sons, 1976.
- [12] Dickey, D.A. and W.A. Fuller, *Likelihood Ration Statistics for Autoregressive Time With a Unit Root*, *Econometrica*, 1981, V.49
- [13] Shand, David, *The Role of Performance Indicators in Public Expenditure Management*, IMF Working Paper, Washington: International Monetary Fund. 1998.
- [14] Cherish Karoway, *Simplifying Government Procurement*, *NAPM Insights*, September 1994.
- [15] Amelia Carr, *Private-VS. Public Sector Purchasing*, *NAPM Insights*, April 1995.
- [16] Harry Robert Page, *Public Purchasing and Material Management*, Mass. D.C. Heath & Company, 1998

## 个人简历 在读期间发表的学术论文与研究成果

### 个人简历:

梁凯,男,1976年7月出生于浙江温州。1999年毕业于桂林电子工业学院计算机及应用专业。2000年3月至2005年3月,在温州市纪律检查委员会工作,主要从事案件管理分析以及网络应用等工作。2005年3月因工作需要调温州市招投标中心工作至今,主要从事政府采购及建设工程交易相关信息的管理工作。

### 已发表论文:

- [1] 梁凯. 法院执行具体行政行为中的合法性审查初探. 长春: 吉林人民出版社, 2006:446~450
- [2] 梁凯. 数字证书在网络招投标应用可行性初探. 经济技术协作信息, 2007, Vol. 12:81

作者: [梁凯](#)

学位授予单位: [同济大学经济与管理学院](#)

## 相似文献(10条)

### 1. 期刊论文 [朱芳芳](#) [西方地方政府采购方法创新综论](#) -[财经问题研究](#)2004,“(5)

本文对政府采购的传统和最新方法进行了分析,尤其关注服务承包、合作采购、循环使用及价值分析等新方法的意义,并结合中国地方政府采购实际提出改革建议。

### 2. 学位论文 [王治](#) [我国地方政府采购绩效综合评价研究](#) 2006

地方政府采购绩效问题是我国政府采购实践和财政改革实践中迫切需要解决的课题。本文运用计量经济学、管理学、社会学、环境与自然资源学、模糊数学等现代科学理论和方法,对地方政府采购的绩效问题进行了较为系统和专门的研究。

本文首先界定了政府采购与绩效评价的相关基本概念,在分析地方政府采购绩效评价的本质、主体与功能的基础上,阐述了公共产品理论、平衡计分卡理论、契约理论和新公共管理理论的主要观点及其对于地方政府采购绩效评价的理论启示和借鉴意义。接着从总量上对我国政府购买支出的宏观经济效益进行了分析,采用Eviews软件对1978-2003年我国政府购买支出与国内生产总值(GDP)的相关性问题进行研究。用Granger因果性检验没有得出两者间的确切因果关系,但用协整检验得出两者间存在着长期稳定的均衡关系。然后本文通过分析我国地方政府采购绩效评价指标体系的原则和思路,以平衡计分卡方法为分析框架,运用“3E”思想和新公共管理理论做指导,从地方政府采购的业绩、成本及其内部管理三个角度构建了我国地方政府采购绩效评价指标体系,从经济绩效指标、社会绩效指标和环境绩效方面指标探讨地方政府采购绩效评价体系的内部结构。并对评价指标标准、定性指标的定量化等问题作了较为系统、深入的研究。在构建地方政府采购绩效评价指标体系和多层次多目标模糊综合评价模型的基础上,使用层次分析法确定了绩效评价权重,并对2004年我国某省11个地级市的政府采购绩效水平进行评价,分别给出了业绩绩效指数、成本绩效指数、内部管理绩效指数、综合绩效评价指数和综合绩效评价排名。本文依据阈值原则给定的绩效评价判别标准,对这11个市政府采购绩效水平进行了排序和分类,并对结果进行了效度检验后,认为选择的模糊综合模型较其他模型具有更强的科学性和实用价值。最后,本文针对地方政府采购绩效评价体系的特点,研制了模糊评价模型的集成式地方政府采购绩效多层次多目标模糊综合评价系统。该系统具有通用性、灵活性、智能性、交互性、集成性和开放性的特点,有机地将专家群体的判断与知识、数据与信息、相关技术和模型与方法集成于一体,系统可以录入多套多级评价体系,评价体系之间的切换简单,对每套评价体系只需输入其具体各级指标,其它涉及的表和数据窗口均可自动生成,该系统在实践中取得了较好的效果。

### 3. 期刊论文 [刘芳](#) [雷水秀](#) [推进地方政府采购制度向纵深发展](#) -[商场现代化](#)2008,“(20)

推行政府采购制度是国家的一项重大决策,自《政府采购法》颁布实施五年来,政府采购工作取得了显著的成绩,但我国的政府采购制度还很不成熟,各级地方政府采购仍存在明显的不足,值得我们认真研究,分析原因,提出对策,确保这项工作顺利进行。

### 4. 期刊论文 [储济安](#) [孟园](#) [CHU Ji-an](#) [MENG Yuan](#) [我国地方政府电子采购的经济学分析](#) -[嘉兴学院学报](#)2008,20(4)

在网络经济条件下,政府采购的必然趋势就是利用电子商务平台,实现采购过程的电子化。文章在介绍我国地方政府电子采购现状的同时,对传统政府采购方式和电子采购方式的成本效益进行了比较分析,从交易过程、企业办事、政府采购动作三方面得出电子采购的成本优势:可以降低交易成本、服务成本和动作成本,为我国地方政府电子采购提供依据。

### 5. 学位论文 [游进](#) [地方政府集中采购机构绩效管理研究——以四川省泸州市政府采购中心为例](#) 2006

随着我国市场经济体制的逐步建立,政府采购制度得到了不断的发展和完善,特别是我国公共财政体制的建立,对政府采购工作提出了越来越高的要求。地方政府集中采购机构作为各地政府采购的执行机构,面临着既要规范采购行为、提高采购效益和效率,又要维护国家、社会的利益以及供应商的合法权益,还要促进廉政建设等多重任务。因此,对地方政府集中采购机构这种特定公共部门进行绩效管理研究具有十分重要的现实意义。

本文主要以泸州市政府采购中心为例,对地方政府集中采购机构的绩效管理问题进行实证研究,通过对国内外公共部门绩效管理基本理论及研究现状进行综述,查找理论基础,找到了合适的绩效管理模型。通过从社会发展、政治发展和技术发展等三个方面的分析,指出在地方政府集中采购机构中引入绩效管理具有充分的现实可行性。并通过泸州市政府采购中心绩效管理现状的研究,指出有绩效管理存在与采购工作结合不紧密、考核主体单一、缺乏沟通与激励、反馈机制不健全等问题。针对这些问题,应用现代公共部门绩效管理理论和模型,应用问卷调查、比较分析、文献调研以及层次分析等方法,对采购中心的绩效管理体系的各个环节进行了认真研究,得出的结论是地方政府集中采购机构的绩效管理问题是一个系统工程,它与机构的实际工作状况、环境、人员素质等因素密切相关,只有通过设计并实施完整的绩效管理体系,才能真正发现存在的问题,提高管理效率,找准发展方向。

### 6. 期刊论文 [林炳发](#) [“政府采购审计问题”系列研究报告之七](#) [政府采购资金的会计核算](#) -[中国审计](#)2002,“(1)

四、政府采购程序(续)

(十一)政府采购相关会计核算

截止发稿时止,财政部尚未专门就政府采购会计核算问题作出统一的相应规定。一些地方政府的财政部门在总结当地政府采购会计核算工作实践经验的基础上,制订了一些在本行政区域适用的会计核算办法,如《江苏省政府采购资金会计核算办法(试行)》、《深圳市政府采购资金财务管理试行办法》(深财[1999]9号)等。现将《江苏省政府采购资金会计核算办法(试行)》中部分内容摘录如下:

### 7. 学位论文 [张泽平](#) [WTO《政府采购协议》的采购范围研究](#) 2003

全文共分四章。第一章介绍了政府采购的概念、特征以及政府采购的国际立法。目前对何为“政府采购”尚无统一的定义,实践中各国及一些国际组织都是根据资金来源、采购主体或是采购目的来给“政府采购”下定义。

第二章对政府采购的范围问题进行了比较研究。

第三章中探讨WTO《政府采购协议》的采购范围问题。该协议的采购范围是通过附件清单的形式从采购实体和采购标的两方面来确定的。采购实体主要包括中央政府实体、地方政府实体和其它实体。由于各国国家结构形式的不一样,在联邦制国家中,地方政府在国际条约下的法律地位有一定的复杂性。公用事业部门是协议所规范的第三类实体,即“其它实体”的主要构成部分,协议并不要求私有化的公用事业部门遵守协议规则,但何为私有化,私有化是否要求政府取消所有控制尚存争议。

第四章指出研究政府采购范围对我国的指导意义。

### 8. 期刊论文 [李莎莎](#) [地级市政府采购的发展及改革方向——以湖北省宜昌、十堰地级市为例](#) -[经济师](#)2009,“(2)

完善科学的政府采购体制,是坚持和落实科学执政、民主执政、依法执政要求的重大课题。我国自2003年1月1日起开始实施政府采购制度,虽已时达5年,但我国的采购制度仍然是处于不断完善的状态,而地级市由于其特殊性,在政府采购过程中仍然存在不少问题。文章选取湖北典型地区的两个地级市政府作为重点调查的对象,通过对其决策状态和特点的动态分析,总结一般地级市的政府采购制度以及存在问题,以期对全面认识和把握我国地方政府政府采购制度的发展提供实际参考。

### 9. 学位论文 [邱金荣](#) [山东黄河河务局政府采购问题探讨](#) 2006

政府采购制度作为一种先进的财政支出管理制度,在市场经济国家迄今已有200多年的历史。上世纪90年代中后期,我国为适应国内外形势发展开始推行政府采购制度,2002年6月,全国人大通过了《中华人民共和国政府采购法》,2003年1月1日正式实施。在社会主义市场经济体制下,建立起符合市场经济要求的现代政府采购制度对政府改革和市场经济都具有十分重要的意义,一是可以节约大量的政府支出,避免沉重的财政赤字;二是通过采购资金的严格程序使用,可以有效遏制贪污受贿行为,提高政府在公众中的形象。山东黄河河务局作为中央预算单位,更应该积极认真的落实国家政府采购



制度。但是尽管政府采购已经立法,中央及地方政府也在大力推进政府采购,对于比较特殊的驻地的中央预算事业单位如何执行政府采购法,在政府采购实践中还存在不少问题,实现与中央政府采购制度和地方政府政府采购规定的对接具有非常强烈的现实意义。为此,本文研究的主要目的是:概括政府采购的基本理论,科学、客观地分析研究单位的政府采购现状,影响因素,找出存在的问题,针对存在的问题,提出山东黄河河务局政府采购组织设计和完善的设想,建立具体可行的采购程序和操作规程,并对定点采购、电子采购、采购绩效评价的发展和运用进行了论述,以全面提高山东河务局的政府采购效率和规模。

结构安排及主要内容。本文共分六章:第一章:绪论。主要是选题背景和理论综述,以及政府采购理论概述。第二章:政府采购模式及管理。通过分析,提出宜使用集中采购的模式,对经常项目的采购方式进行明确。第三章:山东黄河河务局政府采购基本状况。本章介绍山东河务局基本概况与历史,山东河务局政府采购简要发展历程和现状,政府采购存在的问题及原因分析。第四章:山东河务局政府采购组织设计与制度约束。第五章:山东河务局政府采购制度的完善与创新。主要包括建立程序、完善预算管理、发展定点、电子采购、开展绩效评价等。第六章:结论。根据前面的理论论述和实证分析,提出建立采购机构、建立责任制度、开展政府采购绩效评价等政策建议。

#### 10. 期刊论文 彭鸿广, 骆建文. Peng Hongguang. Luo Jianwen 冲突、缺失与重构——自主创新产品政府采购政策探

析 - 科技进步与对策2009, 26 (13)

为了充分发挥政府采购扶持自主创新的功能,中央政府和地方政府制定了相应的各种政策。分析了中央政府和地方政府制定的政策之间存在的冲突,指出了政策中存在的缺失,从自主创新产品的认定、评审中的扶持力度、地方保护主义思想和无歧视原则、监督机制、公开招标方式、合作机制6个方面就政策的重构提出了建议。

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis\\_Y1197190.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Thesis_Y1197190.aspx)

授权使用:温州大学图书馆(wzdxtsg), 授权号: 2d6c2d98-d9eb-47b2-b93d-9d9f0089ba08, 下载时间: 2010年6月

24日