

# 论政府采购法律制度的完善

吕艳滨

**【提要】**通过对中央政府采购以及26个省、直辖市政府采购信息公开情况的分析,可以观察到当前政府采购的政府信息公开情况不佳,且部分商品的采购成交价格显著高于市场价格,原因主要在于当前政府采购监管面临着监管理念认识错位、政府采购透明度不高、监管缺位等问题,为此应当注意加强政府采购法律制度的修改与完善。

**【关键词】**政府采购 廉政建设 协议供货制度

**【中图分类号】**D912.2 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2013)05-0094-05

2002年中国颁布《政府采购法》,目标是提高政府采购资金的使用效益,维护国家利益和社会公共利益,保护政府采购当事人的合法权益,促进廉政建设。2012年国务院发布《机关事务管理条例》,明令禁止政府机关采购奢侈品、超标准的服务,并要求政府集中采购机构建立健全管理制度,降低采购成本,保证采购质量。十余年来,我国政府采购发展迅速,监管政府采购取得了一定成效,但实践中也暴露出一些问题。

## 一、我国政府采购制度的运行现状

笔者所在的调研组曾于2012年对协议采购价格和集中批量采购的成交价格进行了抽样分析,比较分析的样本主要是电子产品,尽管其占政府采购的总比例不大,但窥其一斑可见全貌。电子产品在类别和形式上具有可比较优势,而政府采购的其他商品,比如劳务、家具、建设工程由于其商品类别的复杂性、随机性和地域性,很难以统一价格对其进行分析和比较。

调研组通过主动公开和依申请公开共获得4个省2012年1月1日至9月30日之间119299件协议供货商品的成交记录。这些成交记录中,有28608件政府专供商品和涉密商品(占全部商品的23.98%),46307件描述不清晰或市面上无零售的商品(如警务用具、消防用具等),25342件不便于比较的公车、家具、印刷品、政府办公软件等商品,以及22件采购成交价明显低于市场价且有悖常理的商品。为此,我们将上述商品全部从

样本中提出,对剩余的总计92606261.3元人民币的19020件商品进行了价格比对。

此外,调研组还根据中国政府采购网在首页显著位置所公开的2012年年初至11月底十一次中央国家机关批量集中采购公告,<sup>①</sup>获取了85963件商品的成交信息,排除掉无法进行比较的涉密产品与特供产品17005件以及配置描述不清晰的商品933件后,剩余商品68025件,共计185370988元人民币。

《政府采购法》第17条规定,进行政府采购活动,应当符合采购价格低于市场平均价格的要求,据此,应以市场平均价格为价格比较的基准。但当前并没有市场平均价格的权威算法,<sup>②</sup>因此,我们在调研中选择以京东商城、淘宝天猫等电子商务网站上的同品牌、同型号商品的价格作为价格比对的参照系。之所以这样选择乃是因为,电子商务网站的商品型号、价格等透明公开便于截取,政府采购由于采购的“集中性”和规模效应,在销售过程中产生的成本应低于实体零售商,是一种批发,与电子商务过程中的商品交易接近,而且近年来不少地方的协议供货等也已经普遍采用网上竞价交易。为了确保比对价格的客观性,我们还排除下列情况:第一,经营者为了排挤竞争对手报出的低于成本的价格;第二,经营者逃避纳税义务,报出的非开具发票的价

<sup>①</sup> www.ccgp.gov.cn/zydwplcg/.

<sup>②</sup> 参见颜晓岩、吴小明主编《协议供货及其价格监控机制初探》,中国财政经济出版社2012年版,第39~40页。

格；第三，销售者给予采购者低价的同时，附带强制购买其捆绑产品或服务而报出的价格，此种情况下，产品价格不代表真实的产品报价；第四，用“水货”或“二手货”冒充正规渠道商品诱惑采购者而报出的价格。

价格比对发现，批量集中采购成交价格具有一定优势，本次样本中的中央机关批量集中采购商品的成交价全部低于或者等于市场均价，总支出节省 5543185 元（见表 1）。

表 1 中央机关批量集中采购成交价格比较情况

| 商品类别  | 采购数量 (件) | 政府采购总支出 (元) | 按市场均价采购的支出 (元) |
|-------|----------|-------------|----------------|
| 台式计算机 | 52189    | 164110947.0 | 168025122      |
| 工作站   | 287      | 2934597.0   | 3164197        |
| 打印机   | 15549    | 18325444.0  | 19724854       |
| 总计    | 68025    | 185370988   | 190914173      |

但与集中批量采购成交价格形成显著对比的是，调研样本中总采购件数 79.86% 和占总支出 85.79% 的协议供货商品价格高于市场均价，这一批商品实际多支出了 20743897.5 元（见表 2）。

表 2 按照不同商品类别的协议供货价格比较情况

| 序号 | 大类别         | 采购数量 (件) | 政府采购总支出 (元) | 按市场均价采购的支出 (元) |
|----|-------------|----------|-------------|----------------|
| 1  | 不间断电源 (UPS) | 148      | 515596.0    | 337763.5       |
| 2  | 笔记本电脑       | 2098     | 18015035.8  | 13739350.1     |
| 3  | 抽湿机         | 6        | 17028.0     | 14085.5        |
| 4  | 传真机         | 237      | 510283.6    | 421722.0       |
| 5  | 磁盘阵列 (RAID) | 4        | 268745.3    | 180402.3       |
| 6  | 打印机         | 3823     | 6667695.9   | 5134131.0      |
| 7  | 电冰箱         | 157      | 562820.4    | 499352.7       |
| 8  | 电视机         | 545      | 2207714.2   | 1949760.8      |
| 9  | 服务器         | 329      | 6329889.0   | 4005244.9      |
| 10 | 复印机         | 215      | 4666457.8   | 3437791.2      |
| 11 | 耗材          | 1946     | 806218.2    | 601072.2       |
| 12 | 会议器材        | 20       | 56212.1     | 42087.5        |
| 13 | 交换机         | 298      | 2140800.3   | 1493824.8      |
| 14 | 空调          | 2732     | 13199259.4  | 12912248.3     |
| 15 | 录音笔         | 8        | 5326.0      | 3753.1         |
| 16 | 路由器         | 39       | 294950.0    | 237958.9       |

续表

| 序号 | 大类别     | 采购数量 (件) | 政府采购总支出 (元) | 按市场均价采购的支出 (元) |
|----|---------|----------|-------------|----------------|
| 17 | 平板电脑    | 14       | 63893.7     | 52107.1        |
| 18 | 扫描仪     | 177      | 1110977.3   | 685957.8       |
| 19 | 摄像器材    | 236      | 1478282.4   | 1177632.8      |
| 20 | 碎纸机     | 277      | 373335.8    | 293318.5       |
| 21 | 台式计算机   | 4003     | 21860205.9  | 16600320.6     |
| 22 | 投影机     | 373      | 4695457.6   | 3154277.6      |
| 23 | 网络审计设备  | 1        | 22800.0     | 14500.1        |
| 24 | 洗衣机     | 4        | 5505.6      | 3160.0         |
| 25 | 显示器     | 176      | 566419.3    | 431722.0       |
| 26 | 移动存储    | 12       | 8550.0      | 4412.7         |
| 27 | 硬件防火墙   | 85       | 217400.0    | 139162.7       |
| 28 | 照相器材    | 985      | 5672722.2   | 4080508.0      |
| 29 | 其他难以归类的 | 72       | 266679.5    | 214735.1       |
| 总计 |         | 19020    | 92606261.3  | 71862363.8     |

有 3830 件商品价格低于或等于市场均价，实际支出合计 13257519.1 元人民币，占全部商品总件数 20.14%，占全部商品总支出的 14.32%。有 15190 件商品高于市场均价，实际支出合计 79348742.2，占全部商品总件数 79.86%，占全部商品支出的 85.68%，多支出了 20743897.5 元。

在所有样本中，高于市场均价 1.5 倍（不含 1.5 倍）以内的商品所占比重最大，有 10678 件，占 56.1%；高于市场均价 1.5~2 倍（不含 2 倍）的商品 3237 件，占 17%；高于市场均价 2~3 倍（不含 3 倍）的商品 993 件，占 5.2%；高于市场均价 3 倍以上的 282 件，占 1.5%。高出市场均价 3 倍以上的主要为：移动储存类（移动硬盘、U 盘等），照相器材（储存卡、相机电池、记忆棒等）、耗材（硒鼓、内存、投影机灯泡等）。

## 二、我国政府采购监管面临的问题

1. 监管理念认识错位。在政府采购监管上存在明显的认识错位问题。在同政府采购监管部门的人士交流过程中，他们往往主张政府采购不应只考虑价格问题，而应该考虑到其他因素，比如扶持中小企业、鼓励节能环保

保等,买贵情有可原。这样的观点看上去很有道理,却存在严重的谬误。从各国各地区实践看,政府采购的确要发挥诸如扶持中小企业、鼓励节能环保等功能,但制度设计的前提都是要提升公共资金的使用效率,在不做好价格控制的情况下妄谈上述功能,显然是舍本逐末、南辕北辙,甚至会导致制度异化。况且,扶持中小企业、鼓励节能环保等只能是在同等价位下优先考虑,而不能只买贵的、不买好的,甚至用纳税人的钱为个别企业交学费。如果不坚持这样的态度,很可能不是鼓励创新而是保护落后。

2. 政府采购的透明度有待提升。笔者所在调研组2012年的调研发现,政府采购信息的公开存在问题,尤其是成交记录不透明,本该主动公开的信息未主动公开,通过依申请公开也难以获得有效信息。

第一,政府采购的信息公开平台不一致。首先,相关部门指定的纸质媒体不一致。财政部依据《政府采购法》的规定,指定《中国财经报》、《中国政府采购》杂志等作为发布媒体;国家发展和改革委员会则依据《招标投标法》,在《招标公告发布暂行办法》中直接指定了《中国日报》、《中国经济导报》、《中国建设报》等作为发布招标公告的媒介。其次,信息的网络发布平台也不一致。目前授权公开政府协议供货信息的政府采购网站有三家,一是财政部主办的“中国政府采购网”(www.ccgp.gov.cn),二是国务院机关事务管理局中央国家机关政府采购中心主办的“中央政府采购网”(www.zycg.gov.cn),三是“中国采购与招标网”(www.chinabidding.com.cn)。受此影响,23个省、直辖市有两个或以上的政府采购网站,往往是财政厅(局)主办的“XXX政府采购网”和政府采购中心主办的“XXX政府采购中心网”。多家平台共存的格局并未实现其相互配合促进公开,反而出现公开途径不统一、内容和更新速度不统一、政府采购信息不统一的情形,人为地增加了获取信息与监督的难度。

第二,政府采购信息的主动公开避重就轻。调研组选取了协议供货采购这一政府采购中的重要形式,对相关部门公开信息的情况进行分析。中央部委及21个省、直辖市在其政府采购网站上主动公开了协议供货商品目录,有20个省、直辖市在其政府采购网站上主动公开了协议供货最高限价,但仅有2个省在其政府采购网站上主动公开协议供货有效成交记录。除此以外,中央部委、个别省和直辖市的协议供货成交公告均不提供或不同时提供采购的商品型号、具体配置和对应单价等关键信息,无法据此对协议供货价格的合理性进行判断。一些政府采购中心的中标公告仅列明了采购货物的大类别和数量,既不给单价也不给型号,对于公众而言,仅知

道中标金额毫无意义。有的中标公告只公布商品型号和配置、告知总中标金额,却不公布采购数量和单价。还有的以采购特供商品为由,不提供商品的配置和品级。这些做法都有规避监督之嫌。

第三,政府采购信息的依申请公开阻力重重。首先,违法设置申请条件。调研组向24家未主动公开协议供货成交记录的地方政府财政部门提交了信息公开申请。结果显示,尽管调研组在信息公开申请中附上了法学研究所出具的科研用途证明,但仍有6家地方政府财政部门违反《政府信息公开条例》的规定,要求申请者进一步提供信息公开的目的和用途,并承诺不向媒体公开。其次,政府信息公开申请不能得到按期答复。24家地方政府财政部门中,仅有4家在法定的答复期限内向调研组反馈了信息。有7家未能在法定时限内作出答复,其中有2家表示延期反馈,但是截至2012年12月31日调研结束,仍未收到其提供的信息。另外,拒绝公开的比例较高。有13家地方政府在反馈中明确表示拒绝。其中,有3家地方政府称因为协议供货成交记录涉及商业秘密,不便公开;有10家地方政府称财政主管机关不掌握协议采购的信息,这是地方政府拒绝公开的最主要理由。最后,对公开申请的答复缺乏实质内容。4家按时反馈信息的地方政府中,有2家提供了有效数据,另外两家提供的信息缺乏关键数据(例如未给出商品型号、配置和单价等)。

第四,特供产品价格不透明、不合理。特供产品在目前协议供货中占有相当比例,调研组所取得的协议供货成交记录中将近四分之一(23.98%)是特供产品及涉密产品。为了规避《政府采购法》第17条关于采购价格低于市场价格的规定,不排除部分供货商采取为政府提供不在市场销售的特供商品的办法。许多特供产品仅仅具有细微配置的区别,甚至仅是外观、包装或者型号的区别,但其价格却远高于同类型商品,并未体现出与采购高价对应的产品性能和附加值。特供产品不但价格普遍偏高,而且定价机制不透明,往往以“特供”掩盖商品配置和型号,使其脱离监管。特供产品本质上是一种市场分割和价格歧视,对政府和消费者实行不同的价格标准,使政府承担较高的采购成本。现实中,不少企业主动为政府采购市场提供普通消费市场根本无法找到的特供产品,企业对这些产品所报的价格根本无法通过普通消费市场进行验证。供货商为了在政府采购招投标中中标往往报出较高的优惠率或者优惠价,但虚高的报价又使得采购人根本无法享受到优惠,也给监管带来了相当的困难。

3. 政府采购的监管缺位。首先,从现实反映出的问题看,政府采购运行中的不少问题都与监管者的缺位、

不作为有关。《政府采购法》实施多年，其中所规定的监督政府采购成效的“市场平均价”制度至今没有得到落实。我们国家既不缺少经济学家，也不缺少数学家，但市场平均价如何核算迟迟没有定论，不知是专业人士水平不够，还是有关部门制度落实不到位。其次，政府采购主管部门普遍缺乏完善的信息汇总机制。政府采购部门不掌握政府采购运行的真实情况，采购价格是否合理未纳入有效监管的范围。笔者所在调研组 2012 年的调研显示，有 10 家省、直辖市政府采购中心与财政部门的信息沟通机制非常不完善，财政部门不掌握政府采购中心采购活动的关键信息，因此难以进行监管。由于不掌握当年商品的细节信息，财政主管部门能否制定科学、合理的采购预算令人质疑。按照目前一些省份现行的政府采购管理体制，财政部门对政府采购计划审核后，由采购人登陆各省主办的政府采购网查询商品名称、型号和配置等相关信息，并自行与协议供货商签订采购合同，执行采购。财政主管部门缺位，不掌握成交记录，造成作为监管方的财政主管部门和政府采购执行方之间的信息不对称。(1) 信息时效不对称：没有即时的协议供货信息备案和汇总机制，财政部门无法即时获得信息；(2) 信息数量不对称：政府采购中心掌握详尽的原始成交合同，财政部门仅有经过统计汇总后的总表；(3) 信息质量不对称：政府采购中心信息质量高、内容全面，包括决策、招标、中标等全流程在内的全部细节信息以及分类统计，而财政部门却没有这样的原始信息。在信息不对称的情况下，政府采购中心既是信息的制造者，又是信息的垄断者和占有者，作为拨款者和监管者的财政部门只掌握不完全的商品信息，增加了监管的难度和成本，容易造成政府采购失控，滋生腐败。再次，监管部门的价格比对机制存在严重缺陷。《政府采购法》要求采购成交价格低于市场平均价，这意味着监管部门必须能够准确掌握并科学核算出市场平均价。但《政府采购法》实施十余年，相关部门并没有研发出市场平均价的核算方法。实践中，监管部门比对价格往往采用所谓的“媒体报价”。媒体报价是厂商在媒体上公布的报价，但媒体报价并不能真正反映市场价格，绝大多数商品的实际价格会低于甚至远远低于媒体报价。某省政府采购中心 2013 年 3 月的协议供货成交记录显示，其购买的某品牌复印机的媒体报价为 41000 元，政府采购成交价格为 20000 元，政府采购部门声称节约了 51.21%，节约资金比例之高，令人咂舌，但在电子商务网站上，该商品同期同型号同配置的销售价格仅为 14999 元。此外，政府采购部门往往乐于与采购预算比较资金节约情况。据相关部门的数据，至 2012 年《政府采购法》颁布 10 年来，我国政府采购累计节约财政

资金 6600 多亿元。但政府采购信息统计中的节约资金，是指采购金额与采购预算的差额。<sup>①</sup> 这无疑是一种不怎么高明的数字游戏。如此监管只能是营造一派歌舞升平的假象，远远不能达到制度设计的目的，甚至可能误导决策。最后，政府采购存在多头监管问题。如前所述，政府采购有多家部门同时监管，不仅各自指定的信息发布渠道不一致，具体的监管也容易被分割开来。这种状况人为割裂了一般市场与政府采购市场以及不同地区、不同系统的政府采购市场，给政府采购本身带来诸多不便，不仅起不到简化手续、节约成本等的作用，反而分散了监管力量，制约了监管效果，给政府监管造成困难。

### 三、完善政府采购监管的思路

1. 应明确政府采购功能定位。政府采购具有多重功能，而且，不同时期和阶段，其功能定位也会有所调整。比如，我国引入政府采购制度之初，所关注的更多是如何预防政府采购过程中的腐败行为，而随着政府采购制度的实施，加强宏观调控、扶持中小企业、支持环保事业、鼓励技术创新等也逐步被作为政府采购制度的重要目标。因此，实施政府采购制度必须根据经济社会发展，适时调整其功能定位。但确保财政资金的使用效率仍是实现政府采购各项功能的前提。

2. 落实监管责任。政府采购实行的是政府采购中心提供集中采购平台，财政部门予以监管的运行模式，作为监管者的财政部门应当履行什么职责，国家已有明确的规定。有权就要有责，监而不管、放任自流，或者无视监管效果，都已经背离了法律的要求。因此，加强政府采购监管，关键是把已有的监管责任切实落实好，加强对监管者的问责力度。

3. 理顺政府采购管理体制。由于《政府采购法》、《招标投标法》等自身规定存在一定的问题，现实中多家政府机关都在对政府采购进行实质性的管理，且从中央到地方已经形成了 2 家以上的政府采购平台。因此，完善政府采购的管理，必须从管理体制入手，统一政府采购平台，让政府采购活动真正在统一的平台上开展有序竞争，尽快整合政府采购监管力量，实行集中统一监管。

4. 统一办公用品标准。制定统一的办公用品标准，一是为了杜绝天价采购，二是为了杜绝豪华采购。政府采购办公用品是用于满足基本的办公需求，而不是满足于普通消费者的个性化需求，因此，除了特定部门特定岗位的特定需求外，一般部门采购办公用品均应按照统

<sup>①</sup> 《财政部：拒绝“专供”遏制超标采购》，《新京报》2012 年 7 月 10 日。

一的标准。这有利于减少采购浪费、提高采购预算科学性、发挥采购的规模优势、降低采购价格,并且有助于政府采购领域的反腐倡廉。统一办公用品标准可由国家在聘请专业机构进行调研的基础上,统一发布,并进一步建立动态监测、预警分析和反馈建议等环节,将标准由静态转为动态,提升标准的科学性。目前统一办公用品标准已经开始试点,根据财政部国库司《关于更新中央单位批量集中采购试点台式计算机和打印机基本配置参考的通知》(财库便函[2012]620号),中央批量集中采购按照限价和限配原则,将中央单位的台式计算机统一为6款基本配置、打印机统一为7款基本配置,对于确有需要的特殊配置,须经过主管部门审批。该做法有效杜绝了天价采购和豪华采购现象的发生,应借鉴其经验,在全国范围推动地方政府统一办公用品标准。

5. 提升政府采购的透明度。提高政府采购的透明度是加强政府采购监管、提高其公信力的关键所在。首先,应当在理顺管理体制的基础上,统一政府采购信息的公开媒介,方便公众获取政府采购信息。其次,对于具体采购信息的公开,则应当严格按照法律法规等的要求,准确全面地公开政府采购信息,尤其是采购结果方面的信息。再次,应当加强政府采购重点信息的公开力度,商品型号、商品配置、采购数量、成交单价等是信息公开不可或缺的内容。另外,应当明确政府采购信息公开与不公开的界限。比如,应明确政府采购信息的公用性,杜绝滥用商业秘密等理由拒绝公开的情况。最后,应当加强对政府采购信息公开的监督和问责。对于那些不依法做好政府采购信息公开工作,以及管理中不对政府采购的基本信息进行收集、整理、汇总、统计,不认真对待公众的公开申请的单位和责任人,应当严格问责,强化其公开意识,提升其公开水平。

6. 建立科学的市场价格衡量标准。只要价格衡量标准是科学的,协议供货价格总能与市场价格趋于一致。由于协议供货商品成千上万,一一比对显然是不可行的,集中采购机构在制定采购计划时可以直接借鉴社会

上已经形成并具有一定公信力的价格指数,或者在此基础上进一步制定更符合政府采购用途的指数,分类别、分配置和分价格区间指导协议供货价格的确定。对于专供产品的价格衡量,可以采用类推的方式,以与专供产品功能或配置基本相同的公开销售产品价格作为参照物,以杜绝专供产品变相涨价、谋取暴利的现象。

7. 提升政府采购的信息管理水平。政府采购的各个环节都需要信息支持。招投标的质量与信息越来越密不可分。采购的货物是满足公共需要,应尽量提高公共资金的利用价值和使用效率,为此,必须要掌握准确的市场信息,了解所采购货物和服务的技术标准、质量、价格、供应商情况等。政府采购是一个巨大的工程,从国家的财政预算到各项采购的最终完成,需要统筹安排,工作繁杂,工作量大。如果不能通过信息对其进行管理,在现代采购中是难以想象的。对采购进行信息管理不仅是发布信息,还包括对采购各项信息的收集和处理,及时检查和纠正采购中的问题,保证采购的高效完成。因此,信息管理今后将成为政府采购制度中的一个重要组成部分。提升政府采购监管绩效,必须建立科学的政府采购信息系统,及时掌握、汇总、分析、传递政府采购的各类信息,打破政府采购供货商、采购方、监管者之间的信息不对称。

这意味着,政府采购主管部门的职责不应仅限于搭建政府采购的平台,更应当对进入政府采购平台的政府采购行为实施有效监管。在此过程中,应当充分利用信息化手段,形成采购单位、供货商等主体之间实时准确的信息交换和共享机制,并在建立市场价格衡量标准的基础上,形成科学的价格比对机制。在提高监管能力过程中,还要特别处理好采购监管机制的固定性与采购活动的灵活性之间的关系,不能因噎废食,为了从形式上履行监管职责,而忽视财政资金的实际使用效率。

本文作者:中国社会科学院法学所法治国情调研室  
副主任、副研究员  
责任编辑:赵俊

## On the Improvement of Government Procurement Law

Lu Yanbin

**Abstract:** By analyzing the disclosed information about the procurement process ranging from central government to 26 major provinces and municipalities, it is noted that the status quo of the disclosure of government procurement information is insufficient and that the purchasing prices for certain commodities are significantly higher than the market values. The reasons that account for this phenomenon are as follows: the conceptual misunderstandings of the regulatory system, the lack of transparency in the procurement process and the absence of regulatory agencies. Therefore, it is essential to modify and improve the current government procurement law.

**Key words:** Government Procurement; Establishment of Anti-corruption Mechanism; Contract Purchasing System