

防范政府采购中的寻租行为研究

袁持平，辛桓

(中山大学港澳珠三角研究中心，广东 广州 510275)

摘要：政府采购是当今世界各国管理社会经济生活的一种重要手段，也是我国公共财政支出改革的一个重要环节，但我国在这方面还缺乏经验和配套制度措施。本文首先分析了政府采购中由委托-代理链引起的寻租行为产生的根本制度因素及激励不相容、信息不对称、契约不完备、代理成本高等几大重要原因。然后通过博弈论的研究方法分析了政府采购中各主体的行为选择，并阐述了我国政府采购制度发展现状，最后就如何防治政府采购中的寻租行为提出了法律规范、信息显示、完善监督等三方面建议。

关键词：政府采购 寻租 委托代理

中图分类号：F

文献标识码：A

政府采购制度最早形成于18世纪末的西方国家，至今已有200多年历史，尤其以英国和美国的政府采购制度比较完善和成熟。到20世纪末，防范政府采购腐败成为政府采购制度建设的一个突出问题，各国学者就这个问题展开了多方面的研究。寻租即在利用稀缺资源中，通过政治过程获得特权，从而构成对他人的伤害大于租金获得者收益的行为，其实际为一种“权--钱”交易过程。一般表现为与采购相关的政府官员设租和参与采购的供应商寻租两者的结合。

一、寻租行为产生的原因分析

政府采购过程中参与主体主要分为采购方和供应方。一方面，采购方则较为复杂，在政府采购的过程形成了一个四级的委托代理链，即公民--政府各部门--政府财政部门--采购代理机构--采购负责人员这样的委托-代理链条。在这个委托代理链条中，实际起作用的只有两种人，一种是决策官员，他们决定公共采购的种类、数量，另一种是政府采购代理机构人员，他们决定招标投标的具体采购事务，选择供应商和最终的公共品。另一方面，采购方和供应方的关系也可以被理解为委托-代理关系。由于政府采购的多级委托代理关系，使得寻租行为发生的机率很高，其具体原因表现在以下四方面：

第一，激励不相容。在西方经济学理论看来，作为个人，无论它处于什么地位，人的本性都是一样的，都以追求个人利益、极大化个人的满足程度为基本的动机，即使是政府官员，也与其他人的行为没有任何不同，采购人员作为理性人，他们会追求自身利益最大化，因此他不可能自然而然地严格执行政府采购法规，不折不扣地保证政府采购职能的实现。所以两者存在利益冲突，委托人希望代理人能多努力，而代理人希望少努力，因此除非委托人能够提供足够的激励，否则代理人将会消极怠工。所以正是由于委托人和代理人不同的利益取向，天然地会产生委托人和代理人激励不相容的问题。

第二，信息不对称性。一般情况下代理人的行为是很难被观测到的，即存在信息不对称的问题。由于政府采购的专业性很强，代理人特别是政府采购官员是政府采购方案的设定者，他们一般拥有比委托人更多的私人信息，委托人除非付出很高的成本，否则无法获得相应的信息。由于搜寻有关信息需要付出成本，因此在政府采购中，委托人的决策往往受制于信息

提供者的代理人。可见,这种信息不对称使得激励不相容有可能成为代理人偏离委托人目标的现实表现。且在政府采购中由于公务员工资的相对缺乏弹性,负责的官员很难获得足够的激励。

第三,契约不完备。委托人和代理人在实施政府采购过程中通常通过契约方式规范双方的行为。但因为突发事件存在的可能性,委托人和代理人在签约中不可能预料到未来所有的情况,也不能严格规定各种情况下各方的责任,因此有必要给采购负责人以充分的自由处置权。且在政策执行的每个阶段都必然要有人解释一些法规,但法规不可能十分精细,尤其是对于我国来说,政府集中采购实行时间尚短,法律体系不购健全。因此,人为因素影响很大,在执行过程中会产生与原始法律意图发生偏差的累进效应。此类的不完备的契约和政府采购中的机动权存在使得代理人的行为更加难以被委托人所观察,委托代理双方的信息严重不对称为代理人谋求个人效用的最大化提供了可乘之机。

第四,代理成本高。代理成本具体包括三部分:一是委托人的监督成本,即委托人激励和监控代理人以使后者为前者利益尽力的成本。虽然社会公众是政府采购的最终委托人,但每个公众监督采购权力执行要花费时间和精力,这部分机会成本对个人来说非常大,而个人因此所获得的利益非常小,这对于每个公众来说是得不偿失的。因此,每个人都会采取搭便车的态度,从而最终导致了无人监督。所以必须由政府负起对职能机构和政府采购官员进行统一全面的严格监督控制的责任,但监督的成本可能非常之高。二是代理人的担保成本,即代理人用以保证不采取损害委托人的行为的成本,以及如果采取了那种行为将给予赔偿的成本。三是剩余损失,即委托人因代理人代行决策而产生的一种价值损失,它等于代理人决策和委托人在假定具有代理人的相同信息和能力的情况下自行效用最大化决策之间的差异。

综上所述,政府采购中由于多级代理关系形成的委托代理链条的存在,链条间都会存在不同程度的信息不对称,且每一级代理关系都会因代理人与委托人效用函数的不一致而发生代理问题,再加上契约不完备和代理人拥有的机动权,其代理成本总和有可能很大,这些都是导致寻租行为产生的重要原因。

二、政府采购中主体寻租行为的经济学分析

我们主要运用博弈论的方法来对政府采购过程中主体的行为选择进行分析。从运行机制来看,政府采购本身就包含有多个局中人,如主管部门、各供应商、采购单位、中介组织等等。我们假定所有的局中人都都是理性的,都是风险中性的。政府采购过程中各局中人的经济行为之所以表现出较大的差异,是因为各自的制度规范或博弈环境不同。就政府采购制度而言,规范的博弈规则可节约采购成本,改变局中人的选择变量,激励出各方期望的均衡结果。

(一) 政府与采购官员博弈分析

寻租即一种由于政府管制或垄断而产生的非生产性的寻利行为,会导致社会资源的浪费,市场公平被破坏,经济效率降低。寻租行为可以分为三个层面:第一层面为,通过向政府官员游说、疏通、走后门等手段促成政府对经济的行政干预,从而产生租金并获取该租金的活动;第二层面为,由于第一层面的寻租活动给政府官员带来了好处,从而吸引人们耗费精力和钱财去争夺政府官员职位的活动;第三层面为,政府采取措施将暗租变为明租,如许可证拍卖、征收资源垄断税等,使部分或全部租金转化为政府的财政收入,各个利益集团为了使这笔财政收入的分配有利于自己而展开的竞争。

政府采购官员作为前面一系列委托代理关系的最后一环,是公众赋予的采购权力的最终执行者,是与供应商直接发生接触的人。前面的效率分析已经说明了由于激励不相容、信息不对称和契约不完备等问题,政府采购存在着道德风险和逆向选择的隐患。且政府采购过程的公众监督很难实现,必须由政府来代为实行,即由政府部分官员来监督另一部分官员的采

购行为。我国实行政府采购制度，即变过去的分散采购为集中采购，实现规模效益，降低了交易费用，节约了财政资金，同时也提高了资金利用水平。但由于政府采购支出数额巨大，随着政府采购在全国面上的展开，那么在制度不完备的情况下，政府的监督职能很难被有效执行，因此政府采购过程中就容易出现寻租现象。

前面分析已经说明了监督采购官员应由政府负责，而非个人负责，因此政府对待采购中的设租行为可以有两种态度 -- 打击和不打击。假设政府打击设租需要付出的成本为 C ，官员设租可以获得的租金为 R ，若官员寻租成功而不受打击则政府会有 tR 的损失，官员在不设租情况下可以从政府获得的薪水及福利为 S ，如果官员设租被抓需要受到的惩罚为 A ，则我们可以得到以下的策略组合：

图 1 政府与采购官员静态博弈策略组合示意图

		采购官员	
		设租	不设租
政府	打击	($-C, -A$)	($-C, S$)
	不打击	($-tR, R+S$)	($0, S$)

注：其中 t, R, A, C, S 均大于 0

从采购官员角度分析可得，若假设官员设租行为没有被征服打击到的概率为 P_i ，则打击到的概率为 $1-P_i$ ，假设采购官员的设租预期效用为 $E_{i1}(U)$ ，不设租的预期效用为 $E_{i2}(U)$ ，则有：

$$E_{i1}(U) = (1-P_i)*(-A) + P_i*(R+S) = P_i(A+R+S) - A, E_{i2}(U) = S$$

可知当 $E_{i1}(U) \leq E_{i2}(U)$ 时，即 $E_{i1}(U) \leq S$ 采购官员预期设租行为不会带来任何额外收益时，他们会选择不设租，即 $P_i \leq \frac{A+S}{A+R+S}$ 时政府官员会放弃设租，此时的临界状况为

$$P_i = \frac{A+S}{A+R+S} = 1 - \frac{R}{A+R+S}。$$

从政府角度分析可得，若假设采购官员设租的概率为 P_g ，则不设租的概率为 $1-P_g$ ，假设政府选择打击设租的预期效用为 $E_{g1}(U)$ ，选择不打击的预期效用为 $E_{g2}(U)$ ，则有：

$$E_{g1}(U) = -C, E_{g2}(U) = -tR * P_g$$

可知当政府打击的成本大于不打击的损失 $E_{g1}(U) \geq E_{g2}(U)$ 则有 $P_g \geq C/tR$ 时政府会选择不打击，此时临界状况为 $P_g = C/tR$ 。

综上所述可见，政府打击成本 C 、设租的惩罚 A 及官员的正常收入 S 的作用是单一的，打击成本越小，惩罚越重，官员正常收入越高，选择设租的官员就越少，因为他们会考虑到

政府采取打击的可能性会很大，而且被抓到后果严重，得不偿失。但是租金却有双重作用，一方面高额租金会刺激采购官员铤而走险，另一方面高额租金也会使他们更加警惕，因为越高额租金意味着被政府打击到的可能性越大。所以，政府应当从提高惩罚力度、提高采购官员福利、减少打击运作成本三方面入手来降低政府采购官员设租行为的发生概率。

(二) 采购官员单方行为分析

在以上关于 t, R, A, C, S 假设不变的情况下，若假设采购官员设租而不被发现的概率为关于 R 的函数 $P_i(R)$ ，根据以上分析可知随着 R 增大，采购官员被发现的机率增大，所以得到 $P_i'(R) < 0$ ，则得到采购官员的设租预期效用 $E_i(U)$ ：

$$E_i(U) = (1 - P_i(R)) * (-A) + P_i(R) * (R + S) = P_i(R)(A + R + S) - A$$

设 $P_i(R)$ 处处可微，根据库恩-塔克条件对 R 求导并令结果为 0 得：

$$\frac{\partial E_i(U)}{\partial R} = P_i'(R)(A + R + S) + P_i(R) = 0$$

定义 $P_i(R)$ 的弹性系数为 δ ， $\delta = -\frac{\partial P/P}{\partial R/R} < 0$ ，其含义为采购人员进行寻租时，受到社会约束条件的制约程度。若 $\delta < 1$ 则认为社会约束作用强，相应的 $\delta > 1$ 则认为社会约束作用弱，则由上式我们可以得到：

$$P_i'(R)(A + S) + P_i(R)(1 - \delta) = 0$$

由于 $P_i'(R) < 0$ ， $A < 0$ ， $S < 0$ ， $P_i(R) > 0$ ，则可以看出只有在 $\delta > 1$ 的情况下才有解，即社会约束作用弱时设租行为才有可能发生。可见虽然监督责任应当由政府来负，但是全方位提高社会监督意识，加强社会约束作用，也是减少政府采购中设租行为的主要办法之一。

(三) 采购官员与供应商的行为分析

若假设不存在政府的监督系统，仅仅由采购官员和供应商作为采购活动的局中人。那么两者都有两种行为模式选择，采购官员可以选择设租或不设租，供应商可以选择寻租或不寻租。在政府采购中，一般来说采购方处于垄断地位，即买方市场是垄断的。其交易的方式大都遵循一定的制度、政策，按照一定的程序和规则，进行市场交易。在这种不完全的市场交易环境中，寻租方和设租方在交易中的地位是不对等的，设租方处于有利地位，各供应商往往为了获得采购资金和采购项目而自愿或非自愿的进行寻租活动。但是设租方也并非处于一个完全支配的地位，因为采购官员也仅仅是代理者他们在设租的同时必须履行完自己的职责，最终采购合同一定要达成。如果采购官员设租金额超过了整个采购计划的租金总额与供应商参与正常市场买卖可获得的利润的差额，那么供应商会退出采购计划，则采购任务无法完成，所以供应商可以就利益分配与采购官员进行讨价还价。如果政府采购人员有多个供应商可以选择，那么在多次博弈过程中最终他选定的必定是让出利益最接近租金总额与供应商参与正常市场买卖可获得的利润的差额的供应商。

在过去的分散采购体制下,大多实行政府支出的控制管理制度,这种制度下监管成本极高,采购官员和供应商可以通过暗箱操作达到“合谋”,形成合作博弈下的利益共同体,共同对付政府,损害国家利益。在这种情况下政府采购不仅无效率,寻租行为屡禁不止,而且常常出现财政支出超过预算等情况。

(四) 政府、采购人员、供应商三方行为分析

若考虑政府的监督系统,则政府采购变成了政府、采购官员、供应商的三方博弈。三方的行为选择分别为:政府打击或不打击、官员设租或不设租、供应商寻租或不寻租。

假设为信息不完全的三方博弈,政府要采购某种物品,设该物品在正常情况下的市场价格为 X , 最终政府采购时的采购价格为 Y , 一般企业会挑选 X 和 Y 当中的较高者来出售产品, 即当企业能以 $X(X \leq Y)$ 出售产品时, 企业就不会参与政府采购。则当 $Y - X = 0$ 时我们认为政府采购人员是有效率的, 尽了自己的职责; 当 $Y - X > 0$ 时我们认为政府采购人员是没有尽责的。设采购人员从供应商获得的额外收益为 R , 则一般有 $Y - X - R \geq 0$ 。令 C 为政府打击成本, A 为被抓捕的设租官员受到的惩罚, B 为被抓捕的寻租供应商受到的惩罚, 且惩罚带来的收益完全为政府所获得, P_1 为政府进行打击的概率, P_2 为采购人员和供应商进行寻租活动的概率, P_3 为政府在打击活动中成功打击到寻租活动的概率。采购人员和供应商达成采购协议时只存在两种情况, 一是采购人员设租且供应商寻租, 一是采购人员不设租且供应商也不寻租, 其情况如下图所示:

图 2 采购人员、供应商、政府三方博弈示意图

		政府		
		实施打击 (P_1)		不打击
采 购 人 员 和 供 应 商	设租与寻租 (P_2)	打击成功 (P_3)	打击失败 ($1 - P_3$)	$(1 - P_1)$
		既不设租也不寻租 ($1 - P_2$)	0	
		-A	R	R
		-B	$Y - X - R$	$Y - X - R$
		$A + B - C$	$X - Y - C$	$X - Y$
		0	0	0
		0	0	0
		-C	-C	0

注:方框中的三个数值由上而下分别代表采购人员的收益、供应商的收益、政府的收益

根据上图, 我们可以得到政府选择打击和不打击情况下的预期收益 B_1, B_2 分别为:

$$B_1 = P_2 [(A + B - C)P_3 + (X - Y - C)(1 - P_3)] - C(1 - P_2)$$

$$B_2 = P_2(X - Y)$$

当 $B_1 = B_2$ 时, 即政府进行稽查和不进行稽查的预期收益无差异时, 就得到了政府在博弈均

衡时，采购人员和供应商进行寻租活动的最优概率，此时有 $P_2^* = \frac{C}{P_3(A+B+Y-X)}$ 。

令采购人员设租和不设租情况下的预期额外收益为 B_3 ， B_4 ，则有：

$$B_3 = P_1[-AP_3 + R(1-P_3)] + R(1-P_1)$$

$$B_4 = 0$$

当 $B_4 = B_3$ 时，即采购人员参与寻租活动和正常工作的预期收入无差异时，可得到采购人员

在博弈均衡时政府进行打击的最优概率，此时有 $P_1^* = \frac{R}{AP_3 + RP_3}$ 。

令供应商进行寻租和不进行寻租活动情况下的预期额外收益为 B_5 ， B_6 ，可以得到：

$$B_5 = P_1[-BP_3 + (Y-X-R)(1-P_3)] + (1-P_1)(Y-X-R)$$

$$B_6 = 0$$

当 $B_5 = B_6$ 时，即供应商进行寻租活动和不进行寻租活动的预期收入无差异时，可得到供应

商在博弈均衡时，政府进行稽查的最优概率，此时有 $P_1^* = \frac{Y-X-R}{P_3(B+Y-X-R)}$ 。

综合以上结果可以得到图 2 建立的博弈模型的混和战略均衡解为：

$$P_1^* = \frac{R}{AP_3 + RP_3}, P_2^* = \frac{C}{P_3(A+B+Y-X)}$$

$$\text{或 } P_1^* = \frac{Y-X-R}{P_3(B+Y-X-R)}, P_2^* = \frac{C}{P_3(A+B+Y-X)}$$

其中的 P_2^* 表示采购人员和供应商将以最优概率 P_2^* 选择是否合作寻租并获取相应的额外收益。如果采购人员和供应商选择以概率 $P_2 \leq P_2^*$ 进行寻租活动，那么政府的最优选择就是严厉打击寻租；若是 $P_2 > P_2^*$ ，政府的最优选择就是不进行打击；若采购人员和供应商选择以概率 $P_2 = P_2^*$ 进行活动，那么打击或不打击对政府来说是无差别的。从影响 P_2^* 的几个因素来看，与前面分析结果基本一致，只是多了 P_3 这个因素，可见降低打击成本，提高打击效率，提高惩罚力度是减少寻租行为发生概率的主要手段。两个不同的 P_1^* 意味着政

府选择的最优打击概率取决于采购人员或供应商的价值取向,以及寻租活动中利益最大化的

倾向性。若倾向于首先打击采购人员的利益则应选择 $P_1^* = \frac{R}{AP_3 + RP_3}$, 由此可以看出加大

惩罚力度和提高打击效率是有效打击采购人员设租的主要手段。若倾向于首先打击供应商的

利益则应选择 $P_1^* = \frac{Y - X - R}{P_3(B + Y - X - R)}$, 由此可以看出,最有效的手段仍是提高打击效率和

加大对寻租行为的惩罚力度。

以上我们主要分析的是采购过程中采购官员进行采购这个环节的设租和寻租行为,但是实际上在整个采购过程中,还有许多环节都有发生寻租现象的可能性,如:首先,负责采购的部门与物品使用的部门之间可能存在寻租行为,因为我国目前政府采购模式的一个重要特征是将以前的分散采购变为集中采购,其实质是对部门利益的一次重新调整,物品使用单位可能会希望能通过向政府采购主管部门的寻租,提高采购限额标准,缩小采购范围,或者变集中采购为分散采购,目的在于增加自己向供应商设租的机会。其次,供应商与物品使用部门可能存在寻租行为,因为物品使用单位掌握着验收物品的权力,当供应商的供货不符合采购合同约定的规格、质量要求时,物品使用单位便获得了以减轻或者豁免供应商本应承担的在物品规格、质量方面的违约责任为条件的设租机会。再次,供应商和结算中心之间可能存在寻租行为,因为政府采购并非现金交易,而是由物品使用单位验货合格,由结算中心负责结算货款,而供应商为了加快资金周转,往往需要向结算中心寻租,以便尽早拿到货款。以上政府采购活动的多个环节中存在的寻租行为不仅使寻租者浪费了一部分资产用于非生产用途,而且增大了政府采购部门防范设租和寻租行为的成本,扭曲了政府采购活动对社会资源的合理配置功能,降低政府采购活动的经济效益和社会效益。由此可见防范政府采购中的寻租行为是完善政府采购的关键问题。

三、我国政府采购制度

(一) 我国政府采购的演变历程

在我国政府采购起步较晚,有组织的政府采购活动开始于 1995年,而相应制定有关政府采购的制度也就成为我国政府采购制度建立的起始。1998年,国家成立政府采购工作领导小组机构,设在财政部预算司,后改设在国库司,称政府采购管理处,并选择河北、安徽等地进行政府采购的试点,从此,政府采购由试行进入试点阶段。试点经验得到中央肯定后,政府采购的范围迅速扩大。各省市陆续成立了政府采购机构,几乎全部设在财政部门,为了使政府采购工作有章可循,各地陆续制定出台了本地区的政府采购规章,据不完全统计,当时仅省级政府采购机构制定的《办法》、《规定》就达 180多个。政府采购进入了各自为战的状态。1999年 4月,为了进一步统一规范政府采购活动,为采购活动提供政策和理论支撑,《政府采购管理暂行办法》出台。该“办法”为全国的政府采购活动确定了统一的政策和规范,是我国政府采购制度发展过程中的第一个阶段性标志。随着政府采购规模的不断扩大,国务院要求所有中央单位都要正式编制政府采购预算,使采购工作从操作环节延伸到财政预算的编制环节,我国的政府采购制度在不断的规范和完善。2002年 6月 29日,第九届全国人民代表大会常务委员会,第二十八次会议通过了《政府采购法》于 2003年 1月 1日起实施。标志着我国的政府采购制度建设进入了法制化的轨道。2005年 4月 1日,《中华人民共和国电子签名法》的正式实施,标志着我国政府采购电子化的大幕即将拉开。目前,广东省的政府采购电子化处在全国前列,2005年 1月开始运行的电子化政府采购操作平台由用户注

册系统、信息发布系统、电子订单系统、反向拍卖系统、电子合同系统、电子招标系统、履约诚信系统及商品行情库等八大系统组成，在便利采购操作，降低采购成本的同时，也实现了信息共享、减少采购中间环节，防止寻租行为的目的，值得全国各地区借鉴。

（二）我国政府采购的主体分析

我国《政府采购法》对于参与政府采购的主体有明确的规定。我国的政府采购的采购方可以分为三类，分别为国家机关、事业单位和团体组织。供应商为向采购人提供货物、工程或者服务的法人、其他组织或者自然人。一般供应商应当具备以下条件：具有独立承担民事责任的能力；具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；有依法缴纳税收和社会保障资金的良好纪录；参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法纪录；法律、行政法规规定的其他条件。而采购的代理机构一般分两种情况，一是强制委托代理，一般适用于政府采购目录中规定必需集中采购的情况，这种采购代理由政府采购主管部门决定，使用方无决定权力；二是使用人或自行采购人委托集中采购机构代为采购的代理，一般适用于未纳入集中采购目录的项目。若纳入集中采购目录属于本部门、本系统有特殊要求的项目，经省级以上人民政府批准，可以自行采购。我国的代理机构一般可分为中央、省、市（自治州）三级，其中中央一级设集中采办代理机构及中央各部门集中采办代理机构，其余两级设采办代理机构。中央国家机关政府采购办的职能不仅包含通用项目的集中采购，还包括制定中央机关政府采购工作的实施办法，制定采购目录，对定点单位进行监督检查，审批社会中介机构代理政府采购业务资格和供应商资格认定，政府采购网络建设，采购人员培训，对各部门自行采购进行审批、监督、检查，处理采购有关投诉事项等等。根据《政府采购法》规定，我国的政府采购的监督主管部门为各级政府财政部门，财政部门享有询问权、查询权、复制权、处罚权，且一些采购相关行政机关也可对政府采购过程进行内部监督，简要规定了集中采购机构的工作程序和职责分工，采购人员的培训和考核制度等，司法机关可以从采购合同履行中的民事纠纷，供应商诉讼，追究采购当事人刑事责任等方面进行司法监督。

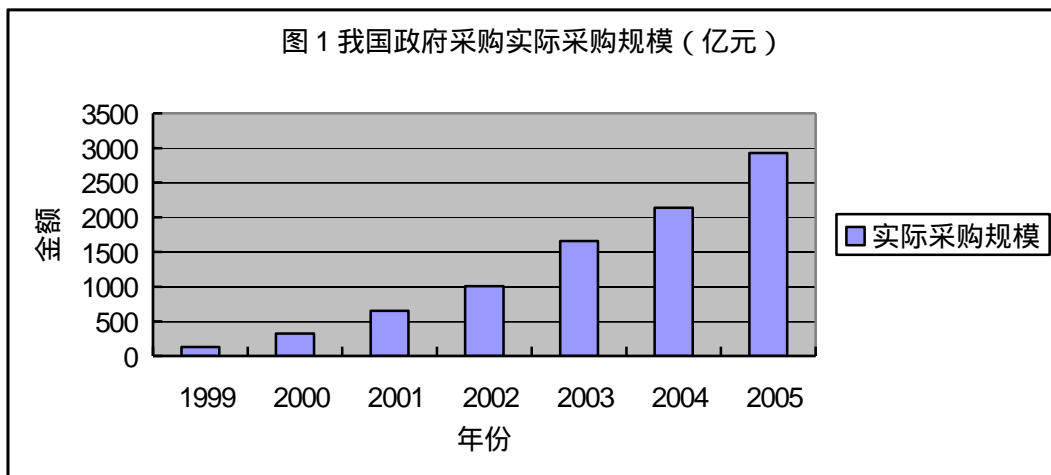
从以上采购方、供应商、采购代理机构、监督机构的分析来看，我们可以得到以下结论：第一，我国的政府采购存在和前面分析的一致多级委托代理链，即存在发生寻租行为的制度前提，而信息不对称、激励不相容、契约不完备、代理成本高等问题是所有政府采购中共有的现象，因此，可以说我国的政府采购存在着发生寻租行为的前提条件。第二，我国的财政部门是政府采购监督管理的最重要的部门，相对于其他国家的采购监督部门分散化来说，我国财政部门集多种职能于一身，使得寻租的风险加大。第三，立法监督和社会监督在《政府采购法》条文中没有被很好的体现，行政监督虽有提到，但是对很多需要具体细则的部分仅仅做出简要规定，不利于政府采购制度的规范化，且应当更加强调政府采购中的外部监督。

（三）我国政府采购的流程分析

我国的政府采购主要由八个基本程序组成。第一，采购单位填报政府采购申报表。填报的表格中应包括使用单位的产品性能、规格、技术参数、售后服务、时间等具体要求，但需要符合经批准的采购预算。第二，由采购代理机构制定政府采购的实施方案，包括选择采购的方式，采购的程序及人员分工，采购预算等，方案制定后需要报主管的财政部门审批，通过方可实施。第三，由代理机构发布政府采购信息，主要包括三方面：采购项目信息公告；投标邀请函；资格预审公告。第四，对供应商进行资格审查。第五，编制政府采购文件，即详细介绍采购过程中的有关条件、要求和标准的文件。第六，组织实施政府采购，即按照事先制定的采购实施方案，进行采购，此过程可依法自主自行组织或再委托给社会中介机构组织。第七，履行与管理合同，在第六个步骤结束后，即与供应商签订采购合同，并对采购合同履

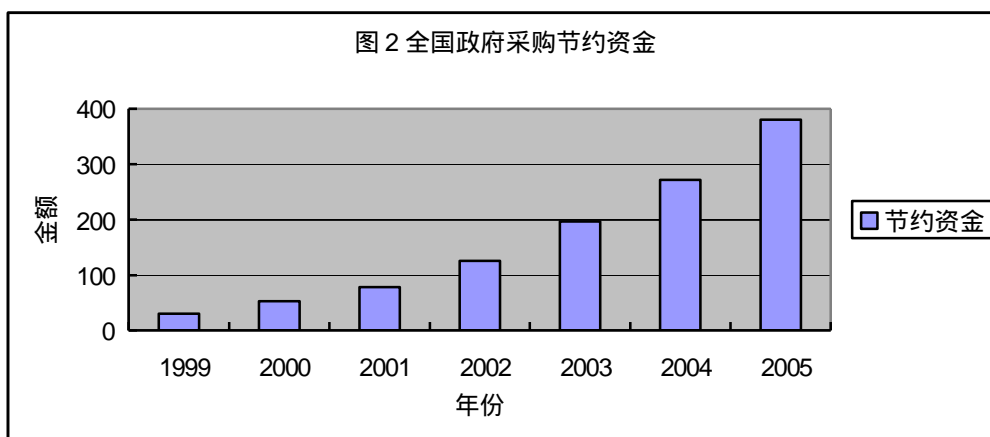
行状况进行管理，最后一个程序为对合同中规定货物或服务的验收，至此采购结束。

从以上流程来看，采购代理机构对于采购具有很大的控制力，主管的财政部门一旦在第二个步骤通过审批，那么此后的几个步骤都将由代理机构进行主持，由负责的采购人员实施，存在很大的寻租风险。且由于我国采购制度建立时间较短，仍有待完善，采购流程的各个环节存在着不同程度的制度漏洞，如在采购方式的确定，美国法律规定 25000 美元以上属于大额采购，适用投标招标方式，而我国则没有关于采购规模界定的明确标准。由于法律没有明确规定，那么相关负责人的决定就显得尤为重要，也为寻租行为的产生创造了条件。



数据来源：中国政府采购网（<http://www.ccgp.gov.cn/>）

从我国采购的实际情况来看：一方面，政府采购总体规模发展非常迅速（见图 1），1998 年政府采购的规模才 3 亿元，而此后的 7 年中，全国政府采购规模年均增长 77%。2006 年中纪委驻财政部纪检组和监察部驻财政部监察局联合发布的《政府采购领域预防和治理商业贿赂行为的调研报告》及财政部国库司发布的《2005 年全国政府采购统计信息分析》显示，2005 年全国实施政府采购实际采购规模 2927.6 亿元，比上年增长 37.1%。另一方面，政府采购改革以来集中采购和分散采购模式相结合的规范化管理，且公开招标方式被广泛采用，节约采购资金的效果也越来越明显（见图 2）。2005 年通过公开招标进行的政府采购规模为 1916.6 亿元，占采购总规模的 65.5%，比上年增长近 6 个百分点，全年共节约资金 380.2 亿元¹。



数据来源：中国政府采购网（<http://www.ccgp.gov.cn/>）

虽然采购总体情况发展良好，但是政府采购相关人员因商业贿赂问题受到惩处的案例时有发生，并且近年来有蔓延趋势。对于这种情况我国政府采取了一方面不断提高采购监管、

操作质量和水平，2004年8月财政部令第20号颁布了《政府采购供应商投诉处理办法》，《办法》于2004年9月开始实施，以在保护供应商合法权益的同时，打击采购中的寻租行为。2005年中央和地方政府采购监督管理部门共接到供应商投诉736起，受理590起，其中，做出处理决定的51起，撤诉73起。受理的投诉中，从被投诉人的角度看，采购人被投诉的有146起，招标代理机构被投诉的有16起，集中采购机构被投诉的有293起。可见《办法》的实施取得了一定成效，供应商在逐渐习惯用法律的武器保护自己。另一方面我国政府近年来在各个领域都加大了惩治腐败的工作力度。据统计，到2006年1到9月全国共查处商业贿赂案件10992件，涉案金额32.86亿元。通过对查处案件的分类可以看出，工程建设、土地出让、产权交易、医药购销、政府采购、资源开发和经销是案件集中的六大区域，而政府采购就是其中之一。2007年财政部印发的政府采购工作要点，也特别强调了加强监管和严厉打击两点。

由以上分析可知，我国政府在打击政府采购中的寻租行为方面作了很多的努力，并取得了一定成效。但是政府采购领域商业贿赂易发环节基本涵盖了采购项目委托、采购文件编制、采购信息公开、采购评审、确认中标、合同签订、履行合同和验收、采购方式审批、代理机构准入和投诉处理等政府采购行为的全过程。且寻租行为具有贿赂动机趋利性、贿赂形式多样性、贿赂手段隐蔽性等特点。寻租行为不仅破坏了公平竞争秩序，阻碍市场规律的有效运行，而且直接导致了行政对市场的干预，削弱了政府公共支出的经济调控功能，造成了国家财政资金使用效益低下。因此完善的监督机制对于控制政府采购中的寻租行为显得非常重要。

四、规制寻租行为的对策

（一）完善政府采购的相关法制建设

目前，地方性和部门性的法规和《政府采购法》共同构成了我国政府采购的法律体系。但是这个法律体系还存在许多问题亟待解决，这些问题表现在以下几方面：

首先，各个法律法规之间需要进一步整合，减少法律冲突和漏洞。虽然我国已经有一部统摄政府采购全局的《政府采购法》，但是由于政府采购的复杂性政府采购的法律法规之间还存在某些漏洞和某种程度的不兼容性。因此政府采购必须有详细配套的法规体系，在做门类齐全，保证各类采购行为有法可依的同时，注意法律间的协调统一，以防这些冲突和漏洞被人利用。

其次，应当尽快在采购指南、代理机构管理、采购从业人员管理等方面做出严格明确的法律规定。第一，我国目前关于哪些产品和服务必须公开招标，哪些可采取其它方式采购，哪些应集中采购，哪些应分散采购，大额采购和小额采购的界限如何划定等问题并没有明确规定；第二，虽然2006年财政部颁布了《政府采购代理机构资格认定办法》，但由于过去政府采购代理机构往往与政府有千丝万缕的联系，因此仅仅是这样的“认定办法”还是存在许多政策漏洞，应当尽快以法律形式规定下来；第三，通过立法方式对专业采购人员行为进行严格规范和管理，可以使得在供应商获得合法利润的同时，政府的合法利益不受到侵害，采购人员不能在购买活动中投机取巧或者利用政府采购的机会为个人谋私利。

（二）完善政府采购中的信息显示机制

完善政府采购中的信息显示机制，可以有效的通过减少或消除政府采购中的信息不对称现象，防止采购中的寻租行为，提高采购效率。因此，建立一个统一的政府采购信息系统显得尤为重要。

第一，建立政府采购的数据库系统。以电子计算机为中心，建立具有现代技术与手段的政府采购数据库系统，可以汇集全国各级政府采购项目数据、供应商资料、各个采购项目进

度以及完成情况等等，便于各级政府、各种采购管理机构、投标者、科研等部门查询、研究决策及运用。这样做一方面可以拓宽政府采购信息流通渠道，让政府更多了解供应商的私人信息，另一方面可以让供应商能更加及时准确的获得政府采购项目信息，更方便的参与采购。且政府采购管理部门还可以通过开办专业的政府采购信息报纸或刊物，定期发表关于政府采购的项目信息、统计数据、专家意见、政府政策等，和电子数据库系统配合使用。

第二，全面推行政府采购电子化、网络化。现在基于电子贸易系统平台实现政府采购管理是国际上比较流行的利用计算机网络、发布政府采购信息并进行网上交易的一种现代化采购方式。网络技术不仅可以打破政府采购的时空限制，加快信息采集速度，可以最大限度体现政府采购的公平、公开、公正原则，增加政府采购的透明度。我国政府采购要全面推行电子化、网络化不仅仅要各地建立自己的政府采购网络平台，更重要的是要构建一个统一的国家级的采购平台，实现全国政府采购资源的共享。这样不仅有利于防止采购中的寻租行为，还有利于提升我国政府采购系统的整体效率，打破区域分割，更有效的实现政府采购的宏观调控功能。

（三）健全政府采购的监督机制

从前文的经济分析可以证明，无论从提升政府采购的效率，发挥政府采购的作用还是从政府采购推行力度来看，都离不开有效的监督机制。我国政府采购制度尚处于发展初期，建立并完善我国政府采购的监督机制是保证我国政府采购健康运行，减少和防止政府采购中的腐败行为，保证政府和供应商合法利益的必要措施。因此我们必须作到以下几点：

第一，完善法律监督机制。法律监督机制是一种全面广泛、外在和刚性的监督机制，可以大大提高政府采购制度的权威性，有效遏制并预防潜在的违规行为。完善法律监督机制首先要做到各个层次的法律条文相配合，严格规定采购的程序和监督责任人。其次要对于采购中的欺诈行为和寻租行为有关主体，做出相应的惩罚，且惩罚力度应当适当从严。

第二，完善内部监督机制。这里的内部监督机制是指贯穿于政府采购活动始终的内部监督机制，主要通过参与主体间的相互监督实现。从前文分析可以看出作为采购方的政府实际上存在一个长长的委托-代理关系链，因此链上的每一个政府主体都应当在内部监督机制中负有监督责任。这些监督责任主要包括：各级财政部门应当对采购资金使用进行监督；使用采购品的各级行政事业单位应当对采购商品的质量监督；采购职能部门主管应当对购程序进行监督；供应商之间应当可以通过举报、上诉等方式维护自身利益。

第三，完善各级纪检、监察、审计等外部监督机制。由于政府采购涉及范围很广，监督者不仅需要财会业务知识，更需要有工程预算决算、国际贸易、国际金融等多方面的专业知识，仅靠财政部门的预算监督以及相关采购部门的监督是远远不够的。而且单纯的内部监督容易产生部门内部进行串谋，集体寻租的隐患。因此，必须借助第三方的力量来充实和加强政府采购监督队伍，充分发挥社会中介组织的作用，加强对政府采购效益的评估和跟踪检查。

第四，完善社会监督机制。社会监督机制是一种对政府采购的体制外约束机制，主要包含公众监督和舆论监督。公众监督即可以接触到采购项目的群众通过日常观察、私人信息传播等方式了解采购过程，如果发现寻租行为可以向有关部门进行举报的监督方式。舆论监督即众多新闻媒体通过采访报道等方式，对政府采购项目进行监督。在这种情况下，众多群众的眼睛和无孔不入的新闻记者构成一张严密的监督网，政府采购人员稍有不轨就会被发现并公之于众，且严厉的社会谴责，无形中会对采购官员形成心理压力，促使他们放弃寻租行为。且各级财政部门可以建立必要的举报奖励制度，形成对广大公众的激励机制，发动群众参与政府采购工作的监督检查。

参考文献

- [1] Dieter Bös, Inefficient R&D in Public Procurement: Negative Consequences of A Separation Between Award and Actual Contract, CESifo Working Paper Series, Working Paper No. 208, November 1999, p.1.
- [2] J.H. Baily, Purchasing and Supply Management, The McGraw-Hill Inc., 1986
- [3] Harold E. Fearon, Donald W. Dobler, Kenneth H. Killen, The Purchasing Handbook, 5th edition, The McGraw-Hill Inc., New York, 1993
- [4] Donald W. Donbler, David N. Burt, Purchasing and Supply Management: Text and Cases, The McGraw-Hill Inc. , 1986
- [5] Campell Donald, Incentives: Motivation and the Economics of Information, London, England: Cambridge University Press, 1995
- [6]马志强,刁云薇主编:《公共支出管理》,南开大学出版社,2005年版
- [7]陈安宁:《公共资源政府管理初论》,《资源科学》,1998年第2期
- [8]李鸣,马建臣,毛景立等著:《公共采办研究》,经济科学出版社,2005年1月版
- [9]丘亚琴编著:《政府采购与行政权力救济》,人民法院出版社,2004年7月版
- [10]让·雅克·拉丰,让·梯若尔:《政府采购与规制中的激励理论》,上海三联书店,上海人民出版社,2004年版
- [11]《财经时报》,2002年6月3日
- [12]财政部国库司:《2005年全国政府采购统计信息分析》,《中国政府采购》,2006年第9期
- [13]吴正合:《高度集中的美国政府采购管理体制及其启示》,《中国政府采购》,2006年第8期
- [14]朱蓓:《从寻租经济学角度论政府采购制度》,《科教文汇》,2006年06月(上半月刊)
- [15]中纪委驻财政部纪检组,监察部驻财政部监察局:《政府采购领域预防和治理商业贿赂行为的调研报告》,《中国政府采购》,2006年第9期
- [16]张维迎:《博弈论与信息经济学》,上海三联书店,上海人民出版社,2003年4月版
- [17]杨灿明,赵福军:《政府采购及其制度研究文献综述》,《中国政府采购》,2006年第4期
- [18]孙辉:《美国联邦政府采购制度及其经验启示》,《全球科技经济瞭望》,2006年第9期
- [19]徐焕东:《完善政府采购法律制度的国际新趋势》,《中国政府采购》,2006年第7期
- [20]何红峰,黄倩:《美国政府采购法中的反商业贿赂条款》,《中国政府采购》,2006年第5期
- [21]鲍芳修,岳林琳:《英国、法国政府采购的运作及对我国的启示》,《科技创业月刊》,2005年第3期
- [22]翟小武:《美英政府采购及启示》,《中国物流与采购》,2004年2月
- [23]于明奎,陈龙:《政府采购中的设租、寻租行为分析》,《中国政府采购》,2006年第7期
- [24]吴总建,张小南:《我国政府采购制度中的缺陷及对策探讨》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2006年第5期
- [25]邓东亮:《关于政府采购管、采、用制衡模式的思考》,《中国政府采购》,2006年第9期
- [26]岳世平:《西方国家公共物品供给制度改革及其启示》,《国家行政学院学报》,2006年5月
- [27]程宗璋:《美英日三国公共财政法律体系及其特点》,《山东理工大学学报(社会科学版)》,2003年5月
- [28]张健:《完善政府采购制度充分发挥政府采购的宏观调控作用》,《财政研究》,2004年12月
- [29]刘慧,时光:《实现使用价值的最大化——英国政府服务采购改革的探索》,《中国政府采购》,2002年第1期
- [30]贺卫:《寻租经济学》,中国发展出版社,1999年版
- [31]王小能:《政府采购法律制度初探》,《法学研究》,2000年第1期
- [32]问清泓:《对我国政府采购法有关问题的反思》,《统计与决策》,2004年第3期
- [33]胡杰:《政府采购招投标依项目类型选择法律法规》,《中国招标》,2006年54期
- [34]吴葵:《商业贿赂的危害及治理》,《实事求是》,2006年第5期

The Research on Prevention of Rent-seeking in Government Procurement

YUAN Chi-ping, XIN Huan

(Research Center for Hongkong, Macao & Pearl River Delta,
Sun Yat-sen University, Guangdong, Guangzhou, 510275)

Abstract: Government procurement is an important approach for every government in the world to manage social economic life. It is also a crucial part of Chinese public finance payout reform. However, in China, there's still a lack of experience and related institution and measures. This article first analyzes the key reasons of the rent-seeking behavior caused by principal-agent chain, including incentive incompatibility, information asymmetry, bargain faultiness and high agent cost. Then the author analyzes the behavior of main body in government procurement basing on game theory and expatiates on the actuality of Chinese government procurement institution. At last, the article gives some advices on how to prevent the behavior of rent-seeking in government procurement, including normalizing law, showing information and perfecting supervision.

Keywords: government procurement, rent-seeking, principal-agent

收稿日期：2007-01-15

¹中纪委驻财政部纪检组，监察部驻财政部监察局：《政府采购领域预防和治理商业贿赂行为的调研报告》，《中国政府采购》，2006年第9期