

分类号.....

密级.....

U D C.....

编号.....

中南大學

CENTRAL SOUTH UNIVERSITY

硕士学位论文

论文题目.....政府采购中商业贿赂的治理研究

学科、专业.....公共管理

研究生姓名.....曹 慧

导师姓名及.....李建华 教授 陈仲柏 教授

专业技术职务.....

摘 要

从世界范围来看,不成熟的商品经济和不规范的市场环境是商业贿赂赖以生存的土壤。无论是发达国家还是发展中国家,商业贿赂行为都普遍存在,对各国的政治、经济和社会等方面产生了不同程度的负面影响。政府采购作为市场经济国家普遍推行的一种公共财政管理制度,是公共资金的主要使用途径之一,政府采购领域也必然成为了各国商业贿赂的高发区,我国也不例外。政府采购中的商业贿赂造成了社会资源浪费、采购质量降低、社会风气败坏等严重后果。因此,研究此领域商业贿赂的危害、产生的原因及其治理对策,对完善我国的政府采购制度,加强公共资金的管理,建设廉洁高效的政府都具有十分重要的理论意义和现实指导作用。

本文共分四大部分,运用实证分析和规范分析相结合的研究方法,以系统科学的思想为指导来分析政府采购中商业贿赂的危害、产生的原因,并提出了相应的治理对策。同时借助比较分析法,对治理商业贿赂的发展进行了阐述。在第一章中,本文着重阐述政府采购商业贿赂的概念及其表现形式,从中我们对政府采购商业贿赂有了更进一步地了解,为我们找出政府采购商业贿赂存在的原因及其产生的严重的社会危害找到相应的解决对策,起到标本兼治的效果;第二章中,本文着重分析政府采购中商业贿赂的影响。从经济生活、政治生活和社会生活等三个方面入手进行具体翔实地剖析和阐述,以期让更多的相关部门领导、政府机构、专家学者能尽快地看到政府采购中商业贿赂的影响,并积极找出相应的原因和解决之道;第三章,本文主要从四个方面对政府采购中商业贿赂产生的原因进行剖析,旨在探寻病根,对症下药;第四章,也是本文的最后部分,也是最为重要的一部分,即政府采购中商业贿赂的治理对策。在这一章节中,本文提出四大对策:1、明确现代政府采购制度的认识;2、健全政府采购法律体系;3、建立内部控制机制;4、完善政府采购监督机制等。学识有限,在此班门弄斧旨在通过本文希望能起到抛砖引玉的作用,让更多的专家学者参与其中,让更多的人明白政府采购商业贿赂的严重危害,并一起积极抵制这种消极的、危害社会的行为,让未来的社会更加和谐。

关键词: 商业贿赂, 采购, 政府采购制度

ABSTRACT

From a global perspective, immature commodity economy and regulated market environment for the survival of commercial bribery soil. Both developed and developing countries, commercial bribery is widespread, the national political, economic and social areas have different levels of negative impact. Government procurement as a market economy country launched a widespread public financial management system is the main use of public funds one way, the area of government procurement is bound to become a high incidence area of commercial bribery countries, China is no exception. Government procurement of commercial bribery resulted in a waste of social resources; reduce the quality of procurement, corruption and other serious social consequences. Therefore, on this field against commercial bribery, the causes and treatment measures, to improve China's government procurement system, strengthen the management of public funds, building a clean and efficient government is of great theoretical and practical guidance.

This paper is divided into four parts, and regulating the use of empirical analysis of a combination of research methods, systems science as a guide to the thinking of commercial bribery in government procurement hazards, the causes, and the corresponding control measures. At the same time using comparative analysis of law, governance of the development of commercial bribery described. In the first chapter, the paper focuses on commercial bribery in government procurement concept and its manifestations, from our commercial bribery in government procurement have further understanding, for us to identify commercial bribery in government procurement and the reasons for the existence of the serious Harm to society to find the appropriate solution, tackling both the symptoms and can play the effect of the second chapter, we focus on government procurement in the analysis of the impact of commercial bribery. From the economic system, political system and social life, such as three-pronged approach to a specific detailed analysis and elaboration, with a view to the relevant departments so that more leadership,

government agencies, experts and scholars as soon as possible to see that government procurement in the impact of commercial bribery and To this end actively identify the causes and corresponding solutions Road; Chapter III, the paper from the four main aspects of analysis, divided into root causes of the basic reasons for and production of the internal and external reasons of commercial bribery, aimed at exploring Binger, right; Chapter IV , Is the last part of this paper is the most important part of that governance in commercial bribery in government procurement policies. In this section, the paper proposed four measures: 1, clearly the modern system of government procurement, 2, a sound legal system for government procurement, 3, the establishment of internal control mechanisms, 4, perfects the supervision mechanism, such as government procurement. Knowledge is limited, in this paper Banmennongfu aimed at Paozhuanyinyu hope to play a role, so that more experts and scholars participating to let more people understand that commercial bribery in government procurement serious harm, and to actively resist this negative, Acts harmful to society as soon as possible demise, let the future more harmonious society.

Key words: commercial bribery, procurement, the government procurement system

目 录

摘 要.....	I
ABSTRACT.....	II
目 录.....	IV
引 言.....	1
1.1 选题的背景与意义.....	1
1.2 国内外相关研究综述.....	2
1.2.1 国内研究综述.....	2
1.2.2 国外研究综述.....	4
1.3 研究方法.....	5
1.4 研究思路.....	6
第一章 政府采购中商业贿赂的概念及其表现.....	7
1.1 商业贿赂.....	7
1.1.1 商业贿赂的概念.....	7
1.1.2 商业贿赂的特征.....	7
1.1.3 商业贿赂的主要表现形式.....	8
1.2 政府采购中商业贿赂.....	9
1.2.1 政府采购.....	9
1.2.2 政府采购中的商业贿赂.....	11
1.2.3 政府采购商业贿赂的表现形式.....	13
第二章 政府采购中商业贿赂的影响.....	15
2.1 对经济生活的影响.....	15
2.1.1 严重破坏了公平竞争的市场秩序.....	15
2.1.2 破坏了社会资源的合理优化配置.....	16
2.1.3 隐匿了大量的国家应得税利，扰乱了投资环境.....	16
2.2 对政治生活的影响.....	16
2.2.1 导致腐败滋生.....	16
2.2.2 增加行政成本.....	17
2.2.3 损害政府形象.....	18
2.3 对社会生活的影响.....	19
2.3.1 破坏社会信用体系，丑化了我国的国际形象.....	19
2.3.2 危害职业道德和行业风气，损害了消费者利益.....	19

第三章 政府采购中商业贿赂产生的原因.....	21
3.1 公共财政的不健全和行政的过多干预.....	22
3.2 采购资金所有权和使用权相分离.....	23
3.3 采购人和供应商利益趋同.....	24
3.4 市场失灵、法律不健全和监管不力.....	24
3.4.1 市场失灵，结构有失平衡	24
3.4.2 立法滞后，法律不健全	25
3.4.3 监管不力，监管覆盖面较小	26
3.4.4 管理乏力，制度存在漏洞.....	26
第四章 政府采购中商业贿赂的治理对策.....	28
4.1 加大对政府采购制度的宣传力度，提高工作的透明度.....	28
4.1.1 必须加强思想法制教育，夯实抵制商业贿赂的基础 ...	28
4.1.2 加大透明力度，保证社会和公众的知情权	28
4.2 健全政府采购法，规范政府采购.....	29
4.2.1 完善政府采购法	29
4.2.2 规范采购代理机构资格标准	30
4.2.3 进一步完善招投标机制	31
4.3 建立内部控制机制.....	32
4.3.1 内部控制制度	32
4.3.2 政府采购控制制度	33
4.4 完善政府采购监督机制，加强采购人的内部控制和内部审计	35
4.4.1 强化财政监督	36
4.4.2 加强纪检监察及审计部门的监督	37
4.4.3 完善民主监督机制	37
4.4.4 加强采购人的内部控制和内部审计	39
结 语.....	41
参考文献.....	42
致 谢.....	45
攻读学位期间主要的研究成果.....	47

引 言

政府采购起源于西方发达的资本主义国家，在国外已有上百年的历史。1996年，我国开始在部分地区进行政府采购制度的改革试点。经过十多年的改革实践，采购规模不断扩大，各项制度逐步配套，初步形成了政府采购制度的基本框架。政府采购制度在使用有限的公共资金获得最大的使用效率，促进市场公平竞争，促使公共产品和服务质量的提高等方面发挥着越来越重要的作用。但随着政府采购市场竞争的日益激烈，商业贿赂行为也日趋严重，严重扰乱了市场经济秩序。如何治理政府采购中的商业贿赂，已经成为当下各国政府必须解答的课题。

1.1 选题的背景与意义

2005年5月20日，美国司法部门决定对美国德普公司处以高达479万美元的巨额罚款，原因是根据调查，从1991年到2002年的11年间，德普公司在中国天津的子公司，向中国的医疗机构及医生，进行了总额为162.3万美元的现金贿赂，以换取这些医疗机构购买德普公司的产品，德普公司从中赚取了200万美元。根据美国司法部的判定，德普公司违反了美国《海外反腐败法》有关“禁止美国公司向外国有关人员行贿”的规定。

正是“天津德普案”的发生，在我国引发了一场反商业贿赂风暴。2006年2月24日，在国务院第四次廉政工作会议上，温家宝总理强调，各地各部门要把开展治理商业贿赂专项治理工作作为全年反腐倡廉的工作重点，他指出，“近年来商业贿赂在一些行业和领域蔓延，破坏社会主义市场经济秩序，毒化政风、行风和社会风气，滋生腐败行为和经济犯罪，已成为社会经济生活的一大公害，必须采取切实有力措施坚决加以治理。”在此次会议上，还明确了工程建设、土地出让、产权交易、医疗购销、政府采购及资源开发和经销等六大领域为治理重点。由此可见，商业贿赂虽然发生在经营者的交易活动中，但与政府机关及其工作人员滥用职权，以权谋私有密切关系，商业贿赂最严重的行为与领域都属于行政干预较多，公益性较强，与群众切身利益密切相关的领域。当今世界各国，商业贿赂行为都普遍存在，并已成一种最主要的贿赂形式。在全球范围内治理商业贿赂也已成为一个热点问题。

对于政府采购领域中的商业贿赂，应该说是治理商业贿赂所高度关注的一个重要内容。因为对于市场经济国家的政府来说，干预国民经济活动，重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业，而政府采购作为市场经济国

家管理直接支出的基本手段，其领域存在的商业贿赂对社会经济的危害更为严重。由于政府采购的采购方是以公有产权代理人的身份来行使职权的，撑控着大量资源重新配置的权力，如果政府采购制度不完善、又缺少有效的法律制约和行政监督，这种缺乏约束的公有产权行使就能够提供巨大的权力寻租空间，引发商业贿赂，所以政府采购就成为了世界各国商业贿赂行为发生频率非常高的领域之一。尤其是我国政府采购制度处于刚刚建立的阶段，无论是法的制定、制度的实行、政策的落实都存在着不完善的地方，势必会成为商业贿赂的多发期。在近几年的政府采购中，很多触目惊心的案例也证实了商业贿赂所引发的巨大的社会危害。所以，对政府采购领域中的商业贿赂的产生以及相关对策进行研究，是相当紧迫的，其研究成果将对节约社会财富、提高财政资金的使用效率、提高政府采购质量水平、树立良好社会风气、建立廉洁高效的政府等各方面产生积极的影响。

1.2 国内外相关研究综述

1.2.1 国内研究综述

1. 关于商业贿赂的研究

商业贿赂是贿赂的一种形式，是随着商品经济的发展而逐步产生和发展起来的经济现象，在当今世界各国，商业贿赂行为普遍存在，已成为最主要的一种贿赂形式。近年来，随着我国改革开放和经济建设的不断发展，经济交往中的商业贿赂潜流开始悄悄在我们的周围滋生蔓延，甚至有愈演愈烈之势。商业贿赂在我国已经成为“潜规则”，其广泛存在于我国的经济生活中。在我国学者专家届，无论是法学界还是公共行政管理领域的都有很多专家都致力于研究反商业贿赂方面的问题，其中有代表性的主要有：

南开大学法学院的程宝库教授提出，治理商业贿赂是我国反腐败斗争的必然要求，他客观地分析了当前我国商业贿赂的现状，指出“商业贿赂的本质是腐败^①”，商业贿赂已经成为许多行业的潜规则，形成了严重的市场腐败，即经营者或其雇员背弃市场或权利人的信仰和自己的诺言，违背对他人财产或事物妥善管理的义务，商业贿赂破坏了公平竞争的市场秩序、损坏政府形象、滋生洗钱和有组织犯罪，妨碍政府职能转变。程宝库教授通过对我国反商业贿赂法律的分析，指出当前我国法律对商业贿赂的规定存在着主体范围狭隘、主观方面规定不详细、客观方面不全面、行贿手段规定不具体、法律责任有待完善等问题。他提出，我国应将散见于《刑法》、《反不正当竞争法》及其他部门法中关于商业贿赂行为的零散条文加以整合，将实体性法律规范（包括刑事、行政和民事及程序性法律规

^①程宝库：《关于我国反商业贿赂立法的反思》，求实学刊，2006年第2期

范)统一在一部法律之中,制定一部统一的《反商业贿赂法》,以维护我国公平竞争的市场环境和投资环境。他认为,在新的《反商业贿赂法》中,要清晰界定商业贿赂的构成,通过扩大商业贿赂受贿罪的主体范围和完善商业贿赂法律责任的方式,强化对商业贿赂的打击力度。同时,他还主张在治理商业贿赂的同时要不断强化政府对市场的监管,完善市场主体的会计账目规定,做好治理商业贿赂的配套措施建设^①。

中国行政管理学会课题组高小平等人在调查研究的基础上,从四个方面提出了对商业贿赂的治理。一是从法律上进一步加重对商业贿赂的惩处,即将行贿者和受贿者放在同一标准中进行考量;强化对行贿者的处罚力度,加重对以贿赂方式取得的“不当得利”制裁。二是要转变对监察机关绩效考评的价值取向,即转变监察机关查办案件与工作业绩考评紧密相连的传统考核办法,实行遏制优先于查处,防范优先于惩治的考评取向。三是对公款行贿的犯罪行为要加重惩罚。即:是公款行贿的惩处进入到司法程序中,并重于对私款行贿的量刑。四是要赋予行政监察机关侦查、处理行贿案件的权利^②。

2. 关于政府采购领域治理商业贿赂的研究

由于我国引进政府采购制度的时间比较短,相应的理论和实践都不够丰富。虽然这一制度在我国的迅速成长,但依然难以遏制包括商业贿赂在内的腐败行为的滋生,政府采购领域中商业贿赂行为的出现及其所产生的巨大损失,已经引起了学术界对该领域管理隐患和腐败防治的关注。其中,具有代表性的研究成果主要有:

水利部预算执行中心主任牛志奇认为,分析、探讨政府采购领域治理商业贿赂工作中存在的问题,找出对策,采取有力措施,对政府采购领域更好地开展治理商业贿赂工作具有十分重要的推动作用。牛志奇提出当前政府采购领域治理商业贿赂工作的几个难点:一是相关法律法规不健全;二是制度执行不严格;三是惩处不严厉;四是教育不深入等,并对此提出了设置三道防线,从源头、过程和事后进行预防控制;控制十个环节,通过对政府采购过程十个环节的控制,达到预防或治理商业贿赂的目的;加大惩治力度,疏通质疑渠道,建立信用体系。要运用各种法律武器,严肃查处政府采购领域各种商业贿赂行为,增大采购人、招标代理机构、供应商和专家群体违纪违法成本,增强商业贿赂治理的威慑力等几点建议^③。

①程宝库:《治理商业贿赂是我国反腐败斗争的必然要求》,中国工商研究,2006年第2期

②高小平等:《严惩商业贿赂的几点建议》,中国行政管理,2006年第2期

③牛志奇:《政府采购领域治理商业贿赂工作对策研究》,中国招标,2007.2

1.2.2 国外研究综述

国外的政府采购已有 200 多年的历史,无论是政府采购理论还是政府采购的时间都比较成熟,在政府采购实践上已经建立了比较完善的政府采购制度和比较规范的政府采购市场,理论上也进行了大量而细致的研究。由于国外对商业贿赂的治理有专门的法律法规,因此,国外学者便常把对政府采购领域商业贿赂行为的研究与政府采购管理制度的完善结合起来进行。其中有代表性的包括:

费伦(Herold E. Fearon)等人指出:“采购之根本目标在于识别所需材料的来源,并在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得这些商品。采购部门必须能够快速有效地满足需求,并且采购政策和程序必须同商业惯例相吻合。采购部门利用专业技术和现代方法,聘用专业采购员和管理人员,以保证采购项目能完全符合使用部门的需要”^①。

道布勒(Donald W. Donbler.)在《采购与供应管理》一书中指出这种差别所在:“最重要的区别是公共采购部门履行的是管理人的职能,因为受雇的管理员花费的资金是来自于别人的捐助或税收,雇主依靠这些资金代表他们的客户或捐助者提供服务。因此非赢利的机构或政府的采购职能就成为了一个受管制的然而却透明的过程,受到无数个法律、规则和条例、司法或行政决定,以及政策和程序的限定和控制。另一些差别包括非赢利机构和政府采购信息的公开性以及部门之间的协作效率。通常情况下,非赢利机构和政府采购的记录可以进行公开审议,任何人都可以提出问题并期望得到解答。尤其是在政府采购中,受到不公正待遇的任何一方都可以在采购过程的任何阶段提出投诉。州政府和地方政府常常进行联合或合作采购,因此,在州政府和地方政府采购中,共享信息更是一条原则^②”。

让-雅克·拉丰(Jean-Jacques Lafont)与让-梯若尔(Jean Tirole)创建了一个激励性规制的一般框架,将激励理论应用于政府采购中,认为组织中的串谋行为对激励机制造成的扭曲是导致经济组织效率低下的一个最为根本的原因,因此在设计一个组织的激励机制时,必须考虑防范串谋的激励机制。这里边所说的串谋也可以看作是商业贿赂行为中,行贿人与受贿人之间的预谋行动,即行贿者获得采购项目,受贿人收取贿赂^③。

美国经济学家麦克切斯内(Mcchesney)提出“政治创租”和“抽租”的概念,前者是指政治官员利用行政干预的办法来增加私人企业的利润,人为创造租,诱使私人企业向他们提供利益作为得到租的条件;后者是指政府官员故意提出某项

^① Herold E. Fearon, Donald W. Dolder and Kenneth H. Killen. The Purchasing Handbook. New York: McGraw-Hill, 2003, 7.

^② Donald W. Donbler. Purchasing and Supply Management. New York: McGraw-Hill Companies, 2002, 63

^③ 让-雅克·拉丰, 让-梯若尔. 政府采购与规制中的激励理论. 上海: 上海三联书店, 2003, 351-357

会使私人企业利益受损政策作为威胁,迫使私人企业割让一部分既得利益给政府官员^①。

裴季(Harry Robert. Page)在《政府采购与物料管理》提出:由于政府采购所支出的资金是公共资金,而不是公司业主或公司法人的资金,因此只能按法律的规定进行开支;为此,要实施严格的预算限制和公共审计程序。采购和分配的物品是为了满足采购机关或部门之用,通常它们不是用于制造或转售之目的;从事和管理采购职能的人员没有公司雇员需要赢利的动机;采购过程是或者应该是在完全公开下进行的;所做的任何事情都要做出记录,没有秘密可言。在私营领域,管理当局没有必要透露采购的要求、规格、来源、招标条款或支付的价款。采购程序事先经过严格规定;公共官员、管理者受到公众和新闻媒介的监督;政府可以而且具有至上的能力等^②。

以上是国内外学者从不同角度对政府采购和商业贿赂问题进行的探讨,笔者认为,对于国外的关于政府采购运行机制的研究,因为存在国情适应性的问题,所以应该有所选择的进行借鉴。而对于国内关于政府采购反商业贿赂的研究成果,因为当前我国对商业贿赂的治理还处于初始阶段,许多相关的法律法规还不齐备,所以国内学者的研究成果多数只能从一般性的角度出发来论述,缺乏深厚的理论基础和实践证明。因此,本文拟在国内和国外学者研究成果的基础上,结合部分地区反商业贿赂的实践经验,探求具有较强适应性、能满足未来发展需要的政府采购领域反商业贿赂机制。

1.3 研究方法

本文坚持运用马克思辩证唯物主义思想、观念和方法来分析和探讨。在研究方法上以政府采购中的商业贿赂行为为主线,对国外的反商业贿赂措施采取有选择和批判的吸收、借鉴;运用实证分析和规范分析相结合,逻辑推理与案例分析相结合,经济学分析与管理学分析性结合,比较性研究和规律性研究相结合的研究方法;采用从抽象分析到具体分析,从一般性分析到个案分析,从宏观分析到微观分析的方式,以系统科学的思想为指导来分析政府采购中商业贿赂的危害、产生的原因,并提出了相应的治理对策。

① McChesney. Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation. *Journal of Legal Studies*, 2004 (20): 73-90.。

② Harry Robert Page, *Public Purchasing and Material Management*. New York: Mass. D. C. Heath&Company, 1998, 34-35, 39

1.4 研究思路

本文研究的主要内容：

引言 首先介绍本文的研究背景与意义，交待了本文采用的研究方法和研究思路，并对国内外政府采购领域治理商业贿赂的研究进展、现状及不足进行简要总结评述，为下一步的分析研究打下基础。

第一章 在对商业贿赂概念、特征和主要表现形式进行概述的基础上，对政府采购相关理论进行综合论述，并对政府采购中的商业贿赂的基本内涵以及我国政府采购中商业贿赂的现状进行了分析。

第二章 从经济制度、政治制度和社会生活三个方面分析政府采购中商业贿赂所造成的不良影响和危害。指出政府采购中的商业贿赂，严重破坏了公平竞争的市场秩序，破坏了社会资源的合理优化配置，隐匿了大量的国家应得税利，扰乱了投资环境；造成政府采购领域腐败行为的滋生，政府采购成本的增加，公众心中政府形象的损害；破坏社会信用体系，危害职业道德和行业风气。

第三章 深入分析了政府采购中商业贿赂产生的各种因素，即根本原因是公共资金和政府干预，基本原因是资金所有权和使用权相分离，内部原因采购人和供应商利益趋同，外部原因是市场失灵、法律不健全和监管不力。

第四章 是本文的重点部分。在前面深入总结分析的基础上，提出了对政府采购中商业贿赂的治理对策即：加大对政府采购制度的宣传力度，提高透明度；健全政府采购法律体系，规范政府采购；建立内部控制机制；完善政府采购监督机制。以期对我国政府采购领域商业贿赂的治理有所帮助。

第一章 政府采购中商业贿赂的概念及其表现

对政府采购中商业贿赂的内涵进行分析,首先就要明确商业贿赂的概念。本章首先对商业贿赂概念的产生和演变进行阐述,从而进一步解释政府采购中商业贿赂的内涵。

1.1 商业贿赂

1.1.1 商业贿赂的概念

“贿赂”的定义在美国的法律演进中,经历了从仅指公职人员的贿赂到包括私人雇员贿赂的发展。19世纪60年代,美国对商业贿赂的规定已经比较全面,到20世纪,英国通过的《防止贿赂法案》把针对代理人及雇员的商业贿赂确定为刑事犯罪。我国刑法中一直有贿赂罪,但专门的“商业贿赂”概念出现却较晚,1996年11月15日国家工商总局颁布的《关于禁止商业贿赂行为的暂行规定》,最早正式提出并界定了“商业贿赂”概念。其中第二条规定:商业贿赂是指经营者为销售或者购买商品而采用财物或者其他手段贿赂对方单位或者个人的行为。该《规定》还对这一定义中的“其他手段”概念做了解释——“其他手段是指提供国内外各种名义的旅游、考察等给付财物以外的其他利益的手段”。在工商总局的《暂行规定》之前,1993年12月1日施行的《中华人民共和国反不正当竞争法》就对商业贿赂行为做出了禁止性规定(只是没有明确“商业贿赂”概念),其中第8条规定:“经营者不得采用财物或者其他手段进行贿赂以销售或者购买商品。在帐外暗中给予对方单位或者个人回扣的,以行贿论处;对方单位或者个人在帐外暗中收受回扣的,以受贿论处。经营者销售或者购买商品,可以以明示方式给对方回扣,可以给中间人佣金。经营者给对方折扣、给中间人佣金的,必须如实进帐。接受折扣、佣金的经营者必须如实进帐。”

1.1.2 商业贿赂的特征

1. 从主体上看,行贿主体是从事商业活动的经营者。所谓经营者,是指从事商品经营或者营利性服务的法人、其他经济组织和个人。这种特定的行贿主体是商业贿赂区别于其他贿赂的一个重要特征。受贿主体则是与行贿方相关联的不特定单位和个人,其中较为突出的是拥有公共权力的组织和个人。从领域上看,商业贿赂行为体现于商业领域,但大都发生竞争激烈的行业,如房地产开发、矿产资源开发、医药用品购销、教辅教材购置等等。

2. 从商业贿赂行为侵犯的客体看,商业贿赂行为具有很大的危害性,它违反

了国家经济、财务、会计、廉政等方面的法律、法规，破坏了市场经济秩序、社会资源分配和行政管理规范等。

3. 从主、客观方面看，商业贿赂是行为人主观上出自故意，以排挤竞争对手为目的，客观上通过秘密的方式向个人或单位支付财物的行为，其所支付的金额款项通常以伪造财务会计帐册等非法形式进行掩盖，具有较强的隐蔽性。

1.1.3 商业贿赂的主要表现形式

1. 贿赂。较为常见的有以下几种形态：

其一是货币现金。包括人民币、外币等，这是最主要也是最常见的贿赂物。其表现形式多种多样，如各种名义的费用（宣传费、赞助费、信息费、科研费、劳务费、咨询费、佣金）、红包、礼金等等。

其二是有价证券。包括债券、股票、股票认购券、现金支票、代金券等，有时也表现为各种各样的证、卡、提货单等，如护照、信用卡、高级娱乐场所会员卡、折扣券、打折卡等等。

其三是物品、礼品。包括各种高档生活用品、奢侈消费品、工艺品、收藏品等，有时也表现为房屋、车辆等大宗商品。

其四是“其他”形态。这里所说的“其他”范围很广，也是目前刑法理论界争论比较多的问题。一般情况下包括减免债务、提供担保、免费娱乐、旅游、考察等财产性利益，以及就业就学、荣誉、特殊待遇等非财产性利益两大类。

2. 回扣，即在商品购销中卖方明确标出的应支付价款外，暗中向买方退还钱财及其报偿以争取交易机会和交易条件的行为。回扣常常表现为现金形式，但也不尽然。其复杂性是由“帐外暗中”的特征所决定的。对给予回扣的经营者而言，以实物或者其他方式支付回扣，处理帐目的手段更多，更“方便灵活”；对收受回扣的单位或个人而言，也常常以收取现金违法而感到不安，要求以实物或其他方式收受回扣。因此，回扣的表现形式远远不只是货币形态。

折扣与回扣有所不同，主要表现为两点：

第一、“帐外暗中”与“明示和如实进帐”是回扣与折扣的本质区别。“明示并如实进帐”即为折扣，“帐外暗中”即为回扣。

第二、当事人上的差别。折扣发生在购销双方当事人之间，只能给交易对方当事人，而不能给其经办人员；回扣既可能给交易对方当事人，落入单位小金库，也可能给对方单位的主管人员或者经办人员，落入其个人腰包。

3. 佣金，即具有独立地位和经营资格的中间人在商业活动中为他人提供中介服务所得的报酬。由商业活动的中间人或经纪人收取，可以是卖方给付也可以是买方给付。与折扣、回扣不同的是，佣金不发生在交易双方之间，而是中间人的劳务报酬。但应当注意，该中间人必须有独立的地位，要有合法的经营资格。经

营者给予佣金必须以明示的方式。给予和接收佣金的都必须如实进帐，这一规定与折扣的有关要求相同。给予或接收佣金不如实进帐的，情况比较复杂，可能是商业贿赂行为，也可以是一般性的违反财经纪律行为。在现实生活中，假借佣金之名行商业贿赂之实的现象屡见不鲜。

1.2 政府采购中商业贿赂

1.2.1 政府采购

1. 采购的含义。政府采购是采购的一种形式。采购，又称购买、采办或采买，是指采购人或采购实体基于生产、转销、消费等目的，购买商品或劳务的交易行为。美国学者亨瑞芝在《采购原理与应用》一书中，认为采购概念的范围大于交易行为的本身，它包括采购需要的原料与物资之行为及应用职责，而且包括有关物资及其供应来源、计划、安排，以及研究与选择，保证正确交货之追查，及于接受前之数量与品质检验^①西方学者多根据不同的标准对采购进行划分并加以比较。如英国采购学者贝雷依据采购职能的范围将采购分为商业领域的采购、公共领域的采购和制造业的采购。“商业领域是为了转售而进行采购和储存货物；公共领域包括中央和地方政府以及其他公共服务部门，是为了向公众提供公共服务而进行的采购；而制造业领域是为了制造、加工货物或材料进行的采购和销售。”^②但通常依据采购主体的不同，将采购划分为政府采购和私人采购，政府采购是以政府机构为主题进行的采购，而私人采购是以私人或企业为主体进行的采购。

2. 政府采购与私人采购。首先要明确政府部门与私人部门的区别。从经济学的角度看，两者的差别至少表现在以下三个方面：

（1）产权基础。私人部门的产权基础是私有产权，政府部门即公共部门的产权基础是公有产权。两种产权最大的不同，就在于其产权基础是否清晰，是否可以细分。由于产权的界定需要一定的成本，那些界定产权成本大于收益的产权项目，自然就成为了公共产权。

（2）激励与约束机制。私人部门的行为目的是私人利益最大化，消费者在收入约束下、生产者在资本的约束下实现效用最大化；而公共部门的行为目的是公共利益最大化，其预算约束是全社会拥有的公共资源。两者的区别不仅仅表现为“公”与“私”，真正体现在两者由此而引起的实现目标的途径和行为特征的极大差异。

（3）交易机制。私人部门的交易机制是市场机制。产权通过有偿方式在私人部门内让渡，这种有偿让渡确保了产权对行为主体的有效激励和约束，从而使

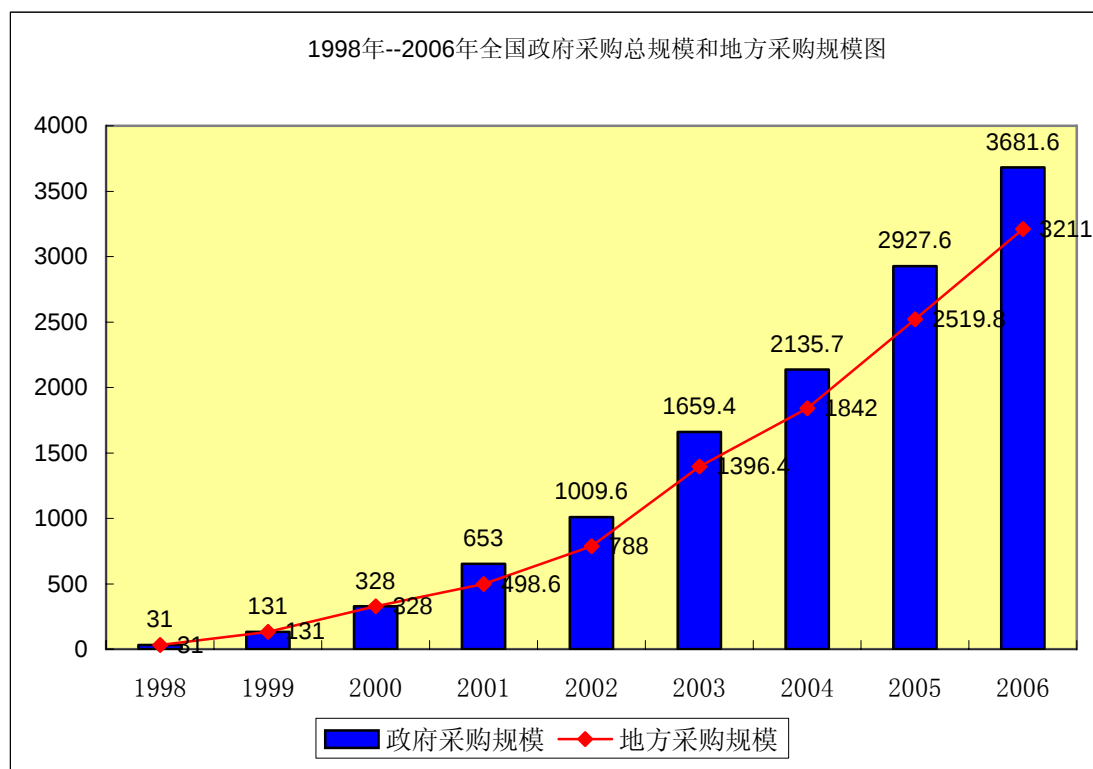
^① 曹富国：《政府采购管理—国际规范与实务》，企业管理出版社，1998年9月第1版，第27页

^② 曹富国：《政府采购管理—国际规范与实务》，企业管理出版社，1998年9月第1版，第27页

私人部门的资源配置至少在微观上具有了效率；而公共部门的经济活动的交易机制一般是非市场机制。产权的让渡可以无偿地进行，一方面，无偿地从私人部门取得一定的资源；另一方面，又无偿地为公众提供消费的商品和劳务。由于两个部门本质上的差异，导致了公共部门与私人部门在商品和劳务采购上的极大不同，公共部门的采购最突出的特点表现在它的公共性上。

3、政府采购。政府采购最根本的特点就是：采购主体的公共性和采购客体的公共性。采购主体的公共性是指政府采购的主体是公共部门；采购客体的公共性是指采购资金来源的公共性。由此，我们可以这样理解政府采购，即公共部门为满足公共需要，利用公共资金取得货物、工程和服务的行为。而政府采购行为作为一种制度是在长期的政府采购实践中形成和确立的，其主要表现为一国政府管理政府采购活动的法律和惯例。政府采购制度最早形成于 18 世纪末和 19 世纪初的西方自由资本主义国家。1782 年，英国政府首先设立文具公用局，作为特别负责政府部门所需办公用品采购的机构，该局以后发展为物资供应部，专门采购政府各部门所需物资。美国联邦政府民用部门的采购历史可追溯到 1792 年，而真正的制度形成是在 19 世纪中期，其标志为 1861 年制定的一项要求每一项采购至少要有三个投标人的法案，直到 1949 年美国才确立了集中采购的管理制度。可见，西方国家政府采购起源于自由市场经济时期，但完整意义上的政府采购制度是在现代市场经济发展的过程中逐渐建立和完善的。我国的政府采购从 1996 年在部分地区试行开始，正式的《政府采购法》于 2002 年 6 月通过，2003 年 1 月 1 日起实施，这也标志着我国现代政府采购制度的正式建立。^①相对于其他招标采购方式，政府采购与国家的政策导向相连更为紧密。在这短短的 4 年中，我国陆续出台了不少有关政府采购的法律法规或文件，成为政府采购市场发展的风向标。2006 年出台的一些新政将对政府采购方方面面产生深远影响。政府采购制度建立的最大变化在于采购规模的不断扩大，据统计，1998 年我国的采购规模只有 31 亿元，而 2006 年全国实施政府采购预算 4122.2 亿元，实际采购规模 3681.6 亿元，比 1998 年增长了 100 倍多，比 2005 年就增长了 25.8%，节约资金 440.6 亿元，节约率为 10.7%（图一）。

^①中华人民共和国财政部国库司编：《政府采购》，中国方正出版社，2004 年第 1 版，第 1 页



1.2.2 政府采购中的商业贿赂

1. 我国政府采购中商业贿赂的表象

长期以来,我国的政府采购模式是与我国传统的计划经济体制相适应的,表现为财政预算分配后各购买单位自行分散采购的形式,即由财政部门每年根据预算和各财政预算单位的用款进度层层下拨经费,各使用单位根据需要自由支配购买权。此种政府采购模式还停留在采购的原始阶段,并没有形成现代意义上的政府采购制度,与社会主义市场经济建设要求严重脱节。

这种政府采购行为缺乏有效的运行机制以及相应的政策法规的约束,也不存在相关机构和部门的监督、管理和评议,这就使得采购部门手中掌握了无人监管的采购特权,运行中就不可避免地要引发其采购行为的不规范性甚至违法性。据报道,广州市近年查处的工程发包中行贿受贿案件,占全市经济案件总数的34%。湖北省襄樊市纪委监察局查处的严重索贿案件70%与工程建设有关。从河北省查处的经济违法案件中,80%的问题都是发生在招标投标、工程发包过程中。^①据统计,2003年以来,湖南省查办商业贿赂犯罪案件1184件,涉案人员1315人,其中,查处厅级干部15人、处级干部140人。

据湖南省人民检察院副检察长、新闻发言人石时态介绍,近年特别是2006

^①数据来源于 <http://www.zfcg.org.cn/>, 政府采购网

年以来,全省各级检察机关不断加大对商业贿赂的办案力度,取得了明显成效。在近3年查办的千余案件中,工程建设领域就占去了793件881人。^①2006年5月查处的原湖南省郴州市委书记李大伦案件更是怵目惊心。据调查,1999年至2006年,李大伦利用其担任郴州市委书记的职务便利,在承揽工程、项目开发、干部提拔升迁等方面为他人或其他单位谋取利益,涉嫌单独或伙同其妻子陈立华、儿子李宏瑞等人共同收受他人钱物共计折合人民币1434.4001万元。其中李大伦直接收受钱物折合人民币800.272万元,伙同其妻子陈立华、儿子李宏瑞等人收受他人钱物共计折合人民币634.1281万元;除去正常收入和违法所得,李大伦尚有共计1765.2958万元人民币的财产不能说明来源。

而作为政府采购的供应商业也不得不承认其向政府采购部门贿赂的事实。一位承包过大桥和高速公路建设的包工头详细解释了承包工程过程中行贿的流程。为了拿到一个工程,包工头必须从上到下的进行“打点”,在这一过程中花去大量的钱,而且费时费力。这位包工头说:“我曾经请主管官员到北京洗过3000块一次的头”。包工头拿到工程后,为了找回损失,只好通过降低工程质量,来赚回成本,“如果保证质量,我们就只能做亏本生意了,一般就是保证不会出大事就可以了。过段时间,像高速公路这样的工程就会出现质量问题,这时候,上至腐败官员,下至包工头都迎来了又一次赚钱的好机会,损失的只有国家”。这样通过行贿受贿建造的“豆腐渣”工程,受损的不仅仅是国家资源,更是人民群众的生命安全,杭州钱塘江的“豆腐渣”工程、昭通地震都震出的大量的“豆腐渣”工程、云南的昆禄公路、辽宁沈四高速公路出现的严重质量问题都是政府采购中违规、违法行为所引发的严重后果。^②

2. 政府采购中商业贿赂的内涵

将商业贿赂概念具体到政府采购中的商业贿赂中,本文认为可以这样定义:政府采购领域的商业贿赂是指在采购货物、工程和服务的过程中,供应商以追求企业利益最大化为目的,以牺牲国家利益和社会公共利益为代价,向政府采购相对人及其职员或代理人进行的提供或许诺某种利益,从而实现采购交易的不正当竞争行为。这种行为实质上就是建立在权钱交易的基础上。对于供应商来说,获得了供应权就获得了由此带来的利润;对于政府采购人员来说,掌握着采购权就掌握了“权-钱”交易的砝码。在商业贿赂过程中,供应商的目的是在自身能力的范围内最大限度的活的供应权,政府采购人员的直接目的则是最大限度的谋取自主采购权和最大限度的安全度,根本目的是寻求采购特权换取的利益最大化。根据市场规律,公共物品和公共资源具有不排他性、公共资源的外部性、公共资源(含公共消费)的不可分和产权虚置等特征,导致了政府采购领域成为商业贿

^①资料来源: <http://news.qq.com>

^②资料来源于: <http://finance.qianlong.com>, 千龙网

赂的天然生存环境，同时也导致采购当事人个体的“搭便车”行为、采购当事人个体对政府采购制度的抵触的动机和倾向政府采购的公共动机消费需求易被扭曲等现象，这对治理政府采购领域商业贿赂制度强制性都提出了客观的要求。

1.2.3 政府采购商业贿赂的表现形式

我国的政府采购活动以买方市场为主导，供应商为了推销商品，实现利润最大化，就可能采取包括贿赂在内的各种手段，能够决定和影响政府采购进程和结果的单位和个人自然就成为供应商实施贿赂的对象，包括采购人、采购代理机构和评审专家等。由于政府采购相关制度尚处于完善阶段，在实际工作中，仍有诸多环节易产生商业贿赂。下面就简要列举一下政府采购领域不正当交易行为的主要表现形式：

一、采购人是“商业贿赂”首要攻击目标

采购人在整个采购活动中始终是“主角”——从采购需求的拟定到采购结果确定直至货物验收，采购人的意见具有决定性作用，采购人的不正当采购行为表现为：

1、未履行集中采购手续而自行采购、自行采购后再履行政府采购审批程序或虽履行了审批手续而未按照规定程序进行采购。

2、在递交采购申请时就“一再声明”系急需所用，其用意多是为了规避公开招标而使“非行贿供应商”得不到采购信息而没有充分时间作应标准备。

3、采购计划未批准前自行与特定供应商进行实质性联系，导致采购信息泄露。

4、采购需求和特殊资格条件的拟定。作为对供应商丰厚“回扣”的回报，采购人员以一些冠冕堂皇的理由要求指定采购某种品牌某种型号产品，在特殊资格条件设定上为个别供应商“量身定做”。

5、在进行供应商资格审核时提高或降低“入围门槛”，在制定评分标准时将“心仪”供应商的优势项目分数值加大等等，这些皆有利于行贿供应商。

6、委托不具备政府采购业务代理资格的机构办理采购事务，一些以盈利为目的的代理机构为了盈利，凡事皆听从采购人的“指示”，造成采购过程的不公正性。

7、在评标时和评委私下接触，发表倾向性意见，影响评审专家独立决策，诱导评审专家推荐行贿供应商中标。

8、当评委建议的中标成交供应商不是“意中人”时，对中标供应商进行百般刁难，试图推翻评委意见，最终由“意中人”取而代之。

9、履约项目验收工作由采购单位代表负责，这对采购人来说也是一项很大的权力，这直接导致了采购人可能对“心仪”的中标供应商未能履行合同约定

务或履行不当的行为不予追究。

10、定点采购与协议供货同品牌之间采购人有自由选择供货权，不像招标方式中标人是唯一性的，因此一旦与供应商“充分沟通”以后，采购人就能决定与谁保持良好关系，选用哪个品牌。

二、采购代理机构是“商业贿赂”攻击的重要目标

目前代理机构承担着我国政府采购业务的大部分份额，“自负盈亏”的性质要求代理机构必须在中标服务费之外另谋财路，一些供应商在掌握代理机构的这种心理后，便以利相诱，许诺除标书规定的服务费外将再给数额不菲的“赞助费”，受利所惑，代理机构为促成该供应商中标定会“不遗余力”。采购代理机构不正当采购

行为表现为：

1、采购活动组织松散、混乱，内部缺乏监督机制。一些以盈利为目的的代理机构为了盈利，凡事皆听从采购人的“指示”，造成采购过程的不公正性。

2、依特定供应商的价格、质量、规格、技术指标、售后服务等情况设定评标标准，为特定供应商参与采购活动提供有利条件。

3、专家的选取过程不规范：或人数不符合规定，或所选评委不具备专家资格，或未注意评审专家的保密工作，这些不正当行为很容易为商业贿赂的发生提供孳生的温床。

4、在开标前、评审过程中泄露标底或透露对供应商有利的评审情况、中标候选人供应商的推荐情况以及有关商业秘密。

5、在评标现场发表带有倾向性意见，以影响评标结果。

6、当评审结果不是“意中人”时，反复要求评委对中标供应商的投标文件进行再审查。

三、握有“生杀大权”的评审专家更是“商业贿赂”密集攻击的目标之一

供应商也深知抓住了评审专家就是抓住了“要害”，因而会不惜重金投入，力求“突破”。评审专家不正当采购行为表现为：供应商在政府采购评审前做评审专家的“公关”工作，在评标时全力为行贿供应商寻找亮点，增加其中标或成交的筹码；对其他供应商则极力找出其瑕疵，以帮助行贿供应商排除竞争对手。

第二章 政府采购中商业贿赂的影响

政府采购制度是我国在建立社会主义市场经济中从国外借鉴先进经验建立的先进制度。而政府采购领域商业贿赂的目的是“为了获得交易机会或有利交易条件”，是一种不正当的竞争行为，其滋生和蔓延不仅给这项制度的执行带来难度，更是对政府采购制度的根本性损坏。如果采购过程中存在商业贿赂，供应商势必降低货物质量，降低服务水平，从而侵害国家利益和社会公众利益，损害政府形象，降低百姓对政府的信任度。正如南开大学法学院教授程宝库说的“商业贿赂的盛行会使我们的商业环境变成一个关系网配置资源的环境”。据国家工商行政管理总局统计，2000-2005 年，全国工商机关共查处医药购销、商业零售、建筑、旅游等领域的商业贿赂案件 1.5 万多例，案值 57.5 亿元，罚没款 9.1 亿元；其中，仅 2005 年就查处 2400 多例商业贿赂案件，案值 9 亿余元，罚没款 1.9 亿余元；在药品行业，仅药品回扣一项，每年侵吞国家资产 7.72 亿元，约占全国医药行业全年税收的 16%。银监系统 2005 年“三项清理”（工作人员个人贷款、经商办企业、入股农信社），清理出 8406 万元。被查处和被曝光的案件仅仅是冰山一角，可以说，商业贿赂目前已经成为某些行业和领域的“潜规则”。^①

本文认为政府采购中商业贿赂的影响主要有以下三个方面：

2.1 对经济生活的影响

2.1.1 严重破坏了公平竞争的市场秩序

商业贿赂损害了政府采购的客观公正性，影响了政府采购市场的健康发展，阻碍了企业产品质量技术的提高，降低了企业的竞争力。市场经济是竞争经济，通过公平竞争，不断增强企业的竞争力，促进社会经济健康发展。政府采购中的商业贿赂从根本上扭曲了市场公平竞争的规则，破坏了正常的市场交易秩序，使市场竞争变成贿赂、人情及其关系网的恶性博弈。商业贿赂导致的恶性竞争剥夺了其他竞争者公平交易的机会，一些企业通过商业贿赂，用不正当的手段，使守法经营的企业沦为受害者。

政府采购的正常目的是在比商品质量、比价格、比服务的过程中，通过公平竞争，实现优胜劣汰，从而促进社会经济健康发展。而政府采购商业贿赂的出现，使正常的比质、比价扭曲为比回扣、比私下所得“好处”，构成了对其他诚实经营者的排挤和不公，使诚信的企业在竞争中处于劣势，影响企业技术进步和产品

^① 孟庆文：《建立治理商业贿赂的长效机制》，中国信息报网络版，2006 年 11 月 9 日

质量的提高,从而使其他守法经营者对正当竞争丧失信心,并容易造成恶性循环。

2.1.2 破坏了社会资源的合理优化配置

政府采购作为市场经济国家管理政府公共支出的一种基本手段,在国民经济中起着重要的作用。国际经验表明,世界各国的政府采购支出一般占财政支出的30%,占GDP的比重一般都在10%到20%,按照这一比例我国政府采购的规模应在10000亿元左右,这样大规模的采购足以影响产品的市场份额和消费者的消费取向。如果这个领域的商业贿赂蔓延,势必将严重影响国家对宏观经济的调控,破坏了市场资源的合理配置,形成地区封锁和行业垄断,导致资源浪费和经济落后。公平合理的竞争能准确的反映市场状况,使生产者知道生产什么、生产多少,为谁生产以及在什么时候生产,有利于实现资源配置的最优化,防止资源的浪费。但是,商业贿赂违背了市场价值规律和市场竞争规律的要求,使商品和服务不能按本身质量的好坏、服务水平的高低进行交易,为不法生产和经营者大肆制造、销售假冒伪劣商品提供了销售渠道,大开方便之门,损害了广大消费者的合法权益,对我国经济的可持续发展产生了消极影响。损害了采购人和消费者的利益。政府采购领域商业贿赂的盛行,除国家利益之外,更直接的则是采购人和广大人民群众合法利益。

2.1.3 隐匿了大量的国家应得税利,扰乱了投资环境

危害了国家税收体制。为使商业贿赂活动逃脱法律制裁,行贿者往往通过做假账虚报成本抵税,受贿者则采取收受贿赂不入账的手法逃避纳税,从而使国家和地方税收大量流失。商务部的统计资料表明,仅在全国药品行业中作为商业贿赂的回扣,每年就侵吞国有资产约7.72亿元,约占该行业全年税收收入的16%。商业贿赂行为的泛滥,使供应商热衷于找关系,走后门,寻求政治庇护,一方面给政府采购相关人行贿,耗费大量交易成本,国家税利白白流失,另一方面使更多的官商勾结,利用行政手段来干预政府采购市场内的交易活动,扰乱了投资环境。损害我国的国际形象和声誉。在国际贸易中,中国开放政府采购市场已是大势所趋,届时中国政府采购将面对的是整个世界市场。而商业贿赂对我国政府形象的损害是不言而喻的。特别是当外资企业或外国公司在我国的商业贿赂行为在外国被查处而在我国得不到法律制裁时,这种正反效应将严重影响国际评估机构对我国腐败程度的印象。

2.2 对政治生活的影响

2.2.1 导致腐败滋生

政府采购中的商业贿赂严重破坏了国家廉政制度建设,败坏了社会风气,助

长了不正之风。商业贿赂为损公肥私，侵犯国家、集体利益提供了方便条件，成为滋生腐败犯罪的温床。由于商业贿赂而导致的腐败现象大量存在。

比如，目前我国政府采购市场活跃着一大批以营利为目的的招标代理公司，这些招标公司为了赢利，非常注意和政府有关部门或人员建立联系。据介绍，一些政府部门都有自己相对固定的三五家招标代理公司，这些代理公司在招标时会接受政府部门的暗示选取指定的供应商中标。现在很多社会中介机构都是有政府背景的，有些代理公司甚至就是政府部门有关人员的亲戚甚至是政府部门的离退休人员开的。一般说来，招标公司每拿到一个项目会给政府部门的有关人员 20%—40% 的回扣，但并不是马上兑现，而是通过很隐蔽的手段，比如给股份，通过年终分红兑现。这些招标公司也通过寻租毫不费力地赚得大把利润，有人甚至因为一个大项目一夜之间成为百万甚至千万富翁。按国家规定，代理公司要通过公开招标方式，并提前把内容公示，公示后有很多公司竞争，经过专家评标决定谁中标，这看上去很公正透明，但据介绍，评标专家往往由招标公司或要采购的政府部门聘请，由招标公司付报酬，这导致专家往往很难独立站在第三方的中立立场。2003 年 1 月 1 日，《政府采购法》实施，按理所有的政府采购都应全部纳入统一管理，由各级政府采购中心负责。但 4 年多过去了，以赢利为目的的招标代理公司依然大量存在。

腐败是政府采购商业贿赂产生的社会土壤。同时，商业贿赂又对进一步加深政府采购腐败起着催化剂的作用。由于商业贿赂面广、腐蚀性强，其污染和破坏社会风气的恶劣程度有目共睹，不可低估的商业贿赂行为破坏了正常的政府采购制度，使国家的财产大量流失，造成国家、集体财产被私人大量侵吞的严重后果。政府采购商业贿赂行为已经成为政府采购领域孳生贪污、受贿等经济犯罪的温床。由于政府采购商业贿赂行为的存在，收受贿赂、损公肥私、中饱私囊，败坏政府采购风气，腐蚀了政府采购干部队伍，严重影响了政府采购制度的有效实施。

2.2.2 增加行政成本

商业贿赂也会破坏市场竞争，从而导致公共资金使用效率的降低，从而加大社会与公共的成本，所以从经济学的角度来说，商业贿赂实质上是外部不经济的一种现象，商业贿赂与外部不经济效应两者是个别与一般的关系。政府采购成本或政府采购活动经济性与商业贿赂高度关联，因此，发生在政府采购活动中的商业贿赂必然以政府采购成本的提高和政府采购活动的经济性的降低为结局。所以从某种程度上说，政府采购成本和政府采购活动的经济性状况可以从另一个角度反映了商业贿赂在政府采购的活动情况。通过对政府采购成本和经济性统计数据的实证分析，我们可以了解政府采购活动中的商业贿赂的迹象及其对政府采购活动所产生的影响作用。

采购经济性就是采购所得效用与所投入的采购成本的比率。用公式来定义即：采购经济性 = 采购量 / 采购成本。由于采购所得效用不仅涉及到数量而且涉及到主观评价因素，目前尚无法解决效用的评定标准问题，且影响采购所得效用的因素众多且许多因素与本文的主题关系不大，为了简化分析过程同时为了将分析重点集中于与商业贿赂有关联的采购成本上，在此设定一个单位的采购量等于一个单位的采购所得效用，即我们用采购量来表示采购所得效用。

实现一项采购(消费)活动必须包括两项支出：(1)是直接支出——成交价格(是为购买或获得一定量的消费品或效用所必须产生的货币支出)；(2)是间接支出——交易成本，是所完成政府采购的交易活动所发生的系列管理费用(如工资福利费、市场信息调查费、会议费、律师费、交通费、交易过程若委托服务机构代理所支出的代理费等)。因为采购成本等于成交价格与交易成本之和，所以采购经济性=采购量/(采购成交价格+交易成本)。

从上述公式[采购经济性=采购量/(采购成交价格+交易成本)]可知，如采购量和交易成本给定(不变)，影响采购经济性的变量就是采购成交价格，采购成交价格与采购经济性存在以下关系：采购成本与采购经济性负相关。采购成交价格越低，采购经济性就越高，反之反是。目前在政府采购活动中，通常用“采购预算节约率”来评价采购成交价格，“采购预算节约率”越高，采购就成交价格越低。根据上述定义，采购就成交价格与政府采购活动的经济性反相关。

政府集中采购机构(“政府手段”)和社会中介代理机构(“市场手段”)是我国政府采购活动的主要载体和主要的组织基础。“政府手段”(通过政府集中采购目录强制代理)和“市场手段”(自主选择委托社会中介代理)的双轨运行是目前我国政府集中采购活动的基本方式。“政府手段”和“市场手段”的经济性存在不容忽视的双轨差异。

在采购项目规模相当条件下，等量的采购活动，“政府手段”的“采购预算节约率”远远低于“市场手段”的“采购预算节约率”。“采购预算节约率”、采购就成交价格与政府采购活动经济性的关系——“采购预算节约率”越低，采购就成交价格越高，政府采购活动的经济性就越低。

损害了国家利益和社会公共利益。供应商除支出正常的生产经营成本和相关费用外，要额外支付一笔贿赂费用，增加了交易的成本，实质上“羊毛出在羊身上”，最终转嫁给了财政，无形增大了采购成本，背离了提高财政资金使用效益，节约财政支出的政府采购初衷，也大大削弱了公共支出的效益。

2.2.3 损害政府形象

政府采购中商业贿赂的蔓延会严重损坏政府形象，影响社会稳定。特别是那些依靠商业贿赂中标的大型公路和市政项目，都在不同程度上成为“豆腐渣”工

程。比如，已查处的湖南省政府原副秘书长兼省重点项目办公室负责人王道生，在修建总投资 7 个多亿、长 166 公里的永连高速公路时，从中收受巨额贿赂，严重影响工程质量，通车未到一年，永连高速公路已开始大规模返修，是一例典型的“豆腐渣工程”。

在商业贿赂中，供应商为了谋求自己的最大利益，千方百计拉拢国家机关工作人员，这在一定程度上增大了政府采购的风险性。政府采购中发生的腐败案件，其危害和负面影响都是很大的。商业贿赂行为严重损害了社会公众对政府的信任程度，从信用结构来看，政府信用始终是最大的信用。没有良好的政府信用，就绝不可能建立起良好的社会信用。

2.3 对社会生活的影响

2.3.1 破坏社会信用体系，丑化了我国的国际形象

现代市场经济是信用经济，没有成熟的信用社会就没有成熟的市场经济。市场经济条件下，从信用主体角度来看，社会信用体系由政府信用、企业信用和个人信用融合而成。其中政府信用是社会信用的基石，个人信用是社会信用的基础，而最关键、最活跃和最具影响力的是企业信用。因为，企业信用不仅在金融市场被投资人或贷款人所关注，而且在一般交易市场上也被多方重视，随着经济契约化的发展，企业信用将成为合作与交易的先决条件。市场经济呼唤诚信，整个社会关注诚信。但商业贿赂的存在，就会导致假冒伪劣、偷税漏税、骗汇逃债等不讲信用的现象的出现。据研究，我国企业由于信用问题，导致直接和间接的经济损失达 6000 亿元人民币。信用缺失导致生产经营者和消费者购买成本提高，并最终导致社会总成本的提高。同时，也造成消费者对市场的不信任，导致市场的萎缩，对社会的投资和消费产生严重的负面影响。可以说，信用缺失严重地阻碍我国社会经济的正常运转，是直接关系群众切身利益的突出问题。在国际贸易中，中国开放政府采购市场已是大势所趋，届时中国政府采购将面对的是整个世界市场。而商业贿赂对我国政府形象的损害是不言而喻的。特别是当外资企业或外国公司在我国的商业贿赂行为在外国被查处而在我国得不到法律制裁时，这种正反效应将严重影响国际评估机构对我国腐败程度的印象。正如本文在引言中提到的“天津德普案”就在国际社会造成了很坏的影响。

2.3.2 危害职业道德和行业风气，损害了消费者利益

商业贿赂也会助长行业不正之风，滋生多种违法犯罪行为，为社会突发事件埋下隐患，更为严重的是有了关系网的保护，还会助长黑社会性质犯罪多发。公正、公开、透明是政府采购的重要原则，而商业贿赂对社会公平、公正秩序和规

则的腐蚀冲击极大。纵观当前政府采购商业贿赂行为已经成为滋生贪污、受贿等经济犯罪的温床。商业贿赂虽然发生在经营者的交易活动中，但与一些政府机关及其工作人员滥用职权、以权谋私有密切关系。商业贿赂是大量腐败行为的一个现实载体，会滋生大量的腐败现象，腐蚀了党和国家的政治肌体，损害党和政府的形象，削弱党和政府的公信力。长此以往，会对公平价值观念形成倾覆，损害公正的社会心态，直接危害社会和谐。当少数人利用公权与不法经营者勾结，获取不正当利益时，正常的交易方式就没有了立足之地。商业贿赂使市场资源不合理地倾向于行贿者，使得交易成本增加，行贿费用最终都转嫁给消费者，增加消费者负担，阻碍市场资源利用最优化目标的实现。例如我国医疗费用和药品价格普遍虚高，其中很大一部分被用来支付给予医院采购主管人员的高额回扣，提高了医疗费用的成本，并转嫁到患者身上。

第三章 政府采购中商业贿赂产生的原因

政府采购领域商业贿赂的滋生，既有深层次的原因，也有管理上的原因。一方面，政府采购制度建立时间较短，一些法律、制度、规定尚未健全，如公共性资金建设工程的政府采购管理尚未纳入政府采购的范畴，政府采购监督管理在此还是盲区；地方政府采购专家评委库容量也还很有限。另一方面，供应商对政府采购法律法规不够了解，采购机构内部管理制度不严密。同时，商业贿赂也与我国行政干预过多的普遍存在等有着密切的关系。

那么在进行政府采购行为中，谁最易受贿呢？这里的“谁”包括个人及政府机构。政府设立的政府采购执行机构，除了《政府采购法》规定成立的政府集中采购代理机构的政府采购中心外，还包括各地负责政府采购项目的如行政服务中心或综合招投标中心的操作人员，这部分人是较易“受染”人群；招标代理机构或政府采购中心具体操作人员；采购设备使用操作科、室负责人；采购单位该采购项目具体经办人员及相关领导；相关监督部门的现场监督人员；具有监管职能部门相关主管科、室负责人；参与评标的评委。为此，我们可以清晰地看到，以上的这些是便是进行政府采购行为的具体操作人员，也是较易被行贿或受贿的对象。而采购单位的一些技术“权威”一方面直接与供应商接触，另一方面为领导决策提供重要依据。因此项目经办人拥有左右采购项目总体方案的特权。履约项目验收工作由采购单位代表负责，采购代理机构不参与，采购单位提供书面验收报告即给予撰写付款申请。验收，对采购人来说是一项很大的权力，因此验收环节变成了供应商追逐的热点。其次，定点采购与协议供货同品牌之间，采购人有自由选择供货权，因此一旦与某供应商“充分沟通”后，采购人就能决定与谁保持良好关系，选用哪个品牌。此外，政府设立的“行政服务中心”或有从事政府采购具体采购业务的“综合招投标中心”，如果该机构是自负盈亏的营利性社会中介机构，那么是最容易“受染”的机构之一；采购单位负责设备采购、管理的科、室；招标代理机构或政府采购中心；具有政府采购监督职能部门的相关科、室。为此，以上所提到的单位部门也是属于较易受贿或易被行贿的部门。目前监管部门拥有很多权力，这些权力直接与采购人、供应商有关系，如采购方式的决定权、付款权、票据审核权、项目委托权、分散采购决定权。如监管部门有采购方式的决定权，公开招标可以定竞争性谈判，甚至单一来源，那么所谓的招标就变成了指定供应商中标；或对监管部门没有任何监督，如把集中采购目录内的项目委托给社会中介代理机构代为进行等。对供应商与采购人而言，看中的是监管部门的特权，有权力就有寻租资本。

分析这些易受贿或易被行贿的个人及部门,有利于我们更进一步分析和探讨政府采购商业贿赂的产生原因。

3.1 公共财政的不健全和行政的过多干预

公共财政作为履行政府职能的重要手段,在一些重要行业和关键领域必须有所为。具体来讲,公共财政在不违背市场规律和公平竞争的前提下,通过收入政策(如增值税由生产型转变为消费型,实行以产业技术导向为主的、多样化的税收优惠政策等)和支出政策(如增加资本金投入、财政贴息等),逐步壮大这部分国有经济的实力。应该说,只要有公共领域存在,只要有公共资产存在,只要有公共权力存在,就有腐败的空间。权力对市场的干预:体制转轨时期,行政干预经济的现象依然存在,使以各种手段获得行政的支持、获得项目、获得特许、获取资源成为可能。特别是目前政府对经济过多的干预,无疑给行贿者创造了商业贿赂的机会,对于不完善的市场制度,政府过多地强调国情的需要,强调对经济干预的必要性,过多地参与经济活动。在政府采购活动中,政府干预采购活动而又缺乏有效的监督和约束,手中的行政权力容易成为商业贿赂的目标。公共资金的使用和行政审批制度的存在是商业贿赂发生的客观原因。从经济学的角度分析,公共资金的分配使用和行政权力对市场进行干预等人为因素的存在,必然影响市场对资源配置的基础性作用的发挥,为商业贿赂行为提供了运作的空间。法律赋予采购人过大的自由裁量权,必然导致公权泛滥,为供应商提供了寻租的可能。政府采购法规定,只要项目有特殊要求,就可以设定供应商特定条件。至于哪些条件下才能构成特殊要求,哪些特殊要求对应哪些特定条件法律没有界定,在实践中这种界定权交由采购人行使。由于采购人的知识能力、业务水平和道德素质等方面的差异性,导致了设定供应商条件标准的多样性。而招标投标法赋予招标人的自由裁量权更大。比如,招标投标法规定招标人可以根据项目本身要求设定投标人条件,连项目特殊性问题都未加以强调。公共属性使政府采购活动存在经济外部效应,外部不经济的结果是公共成本的增大,公共成本的增大与外部不经济存在着因果关系,因此说,外部不经济效应是导致市场经济条件下,“市场手段”配置资源效率低,并在政府采购消费代理活动中的采购成本的加大和经济性表现不如“政府手段”的主要原因。外部不经济效应与商业贿赂的依存关系使我们不得不将此(采购成本的加大和经济性差)与商业贿赂联系上。

其次,商业贿赂的一个重要动机是在交易中获取超额利润。市场经济的原理告诉我们,在没有外部效应市场环境中,供应商是不可能获得超额利润。公共属性使政府采购过程存在经济外部效应环境,这恰好给供应商获得超额利润留下了

空间,从经济均衡的角度来说,供应商所追求并获得的这部分超额利润必须要有出处,由于公共财政资金的不排他(公共资源的本质特征),此出处理所当然地落在了公共财政资金身上。无疑,供应商获得超额利润必然会以增加政府采购成本和经济性的降低为代价。采购经济性降低与超额利润的因果关系,以及超额利润与商业贿赂的目标与手段之间的依存关系使我们不能忽视商业贿赂在其中的作用。

此外,随着《政府采购法》的全面实施,政府采购作为资金量大、支付有保障的商品交易,倍受国内外供应商的重视,甚至有人认为,“一次中标、救活一厂”,“获取政府采购项目,解决一年生产任务”。此外,成为政府采购项目中中标代应商,能够极大提高企业和社会上的知名度和信誉度,为企业带来巨大的无形资产。经济利益的驱动使不法分子通过贿赂等各种途径获得中标机会。

综上所述,个体成本的外部化,公共利益的内部化和超额利润是采购经济性降低的直接原因,而“市场手段”不能适应存在外部不经济效应环境却是导致采购成本升高和采购经济性降低的根本原因。进而说,外部不经济效应这一本质与其外在的表象之一——商业贿赂现象的依存关系,使我们有充分的理由说:上述“市场手段”所表现出来的采购成本高和采购经济性差与商业贿赂高度相关。然而,由于“政府手段”在消除经济外部效应的有效作用以及消除了不同个体在“公共地”的寻租空间,打破了不同个体在政府采购活动中业已形成的利益链条,目前“政府手段”(强制的集中采购制度)受到了来自不同个体的抵制和阻力。要从根源上治理政府采购领域的商业贿赂,笔者认为,适应市场规律的政府集中采购制度的结构调整与制度演进是根本途径,制度结构的调整与制度演进需从国家层面上的推进。

3.2 采购资金所有权和使用权相分离

众所周知,政府采购的资金来源是财政性资金,是纳税人的钱,这部分资金的所有权属于国家,管理权属于各级人民政府。依法进行政府采购的国家机关、事业单位或团体组织是采购人(《政府采购法》第十五条),而不是业主。在这种资金所有者与使用者分离的情况下,公共资金的最终使用者就可以拥有使用决策权,虽然在采购中也引进了公开竞争机制,但由于在公共资金的最终使用者与采购之间缺乏一种“隔离”机制,公开竞争机制缺乏必须的“外部环境”,即这种条件下公开竞争难于保证资金使用者、公共资金分配与管理者和供应商之间内在目标上的一致性,往往难以杜绝小集团与政府采购官员之间的合谋和腐败现象。由此可以说,由于公共物品和公共资源的非排他特征和公共资源的外部性、

公共资源(含公共消费)的不可分性和产权虚置特征,政府采购领域成为商业贿赂的天然生存环境。

3.3 采购人和供应商利益趋同

一是供应商唯利是图。政府采购制度在西方市场经济国家已发展了 200 多年,但在我国才发展短短几年,由于市场经济的不成熟,导致了我国的市场经济体制不完善,商业贿赂成为经济活动中的“潜规则”,人们发现通过商业贿赂能获得比正常交易更大的利益,或者竞争对手的商业贿赂行为使自己处于弱势,于是各经济利益主体调整“营销方式”,从而使商业贿赂成为一种更为普遍的经济行为。

二是政府官员是理性人。而“理性人”的基本行为特征是约束条件下的自身效用最大化。政府官员(不否认有道德高尚舍己为人的官员)的行为都建立在自身的成本收益分析的基础上,建立在对自身行为风险估价的基础之上。当政府官员的消极行为(法学上称为“不作为”)的代价和风险很小,反而可以通过消极行为增加自身稳定性的时候,官员就会自然而然地选择消极行动。这也不难解释为什么,在政府采购中会出现采购人的“权力寻租”的现象,规避政府集中采购、规避公开招标、采购人评为倾向性意见、验收时玩忽职守、敷衍塞责、导致公共利益受损等等问题屡见不鲜。而财政部门作为监管部门权力过大,也成为不公平竞争和商业贿赂的主“战场”。

三是角色意识非常淡薄。面对政府采购领域商业贿赂案件时有发生现实,笔者认为:除了外部环境、监管机制缺位和相关当事人的思想境界政治素质等因素外,当事人的角色意识淡薄也是重要原因之一。所谓“角色意识”,说到底就是经常反省和解剖自身,对正在做和将要做的工作认真想一想:自己是干什么的,应该找准定位,提醒从事的这项工作有怎样的社会和行为要求,逐步形成一种良好的工作自觉性。而现在有些当事人,经不起诱惑,私欲膨胀,违规违纪,失去社会 and 群众的信任甚至违法犯罪,一个重要原因就是角色意识淡薄,不知道哪些事干得,哪些事干不得,没有负起政府采购工作应有的责任。

3.4 市场失灵、法律不健全和监管不力

3.4.1 市场失灵,结构有失平衡

一般来说,市场机制充分发挥作用的有效范围是产权明晰的私人物品领域,而对于公共领域,市场的基本规律之一就是——市场机制在公共领域有缺陷,甚

至会失灵。政府采购制度如果不能适应市场经济有关规律、特征的要求,不能有效规制当事人个体的“搭便车”行为和倾向,不能有效地消灭政府采购领域商业贿赂的空间、阻断商业贿赂的途径,就必然导致“公共地悲剧”,这就是政府采购领域商业贿赂的根源之一。现阶段,我国真正意义上的生产资料市场、生产要素市场等还不健全,各类市场发育程度差异大,以致市场体系结构失衡,多种经济成分并存,市场主体素质不高。大量私营企业和个体工商户成为市场主体中最活跃的因素,原有计划经济体制下的一些国营、集体生产流通企业,由于种种原因转轨滞后,还没有发育成为与社会主义市场经济体制相适应的现代企业。市场主体在结构上的不完整和发育上的不成熟,使其极易在竞争中运用商业贿赂等不正当交易手段争取交易机会和交易条件。这成为了政府采购领域商业贿赂现象滋生的重要因素。

3.4.2 立法滞后, 法律不健全

我国的政府采购还没有建立一个良好健全的政府采购制度,且法规的权威性和前瞻性较弱,虽然目前《政府采购法》及4个财政部令已陆续实施,但更加便于操作的细则迟迟还未出台。另外针对商业贿赂行为的法律也非常有限,仅在《刑法》、《反不正当竞争法》中有所规定。特别是在预防方面立法非常欠缺。我们现有《党员领导干部廉洁从政若干准则》、《领导干部个人重大事项报告制度》等,也有一些地方性法规,但这些多数是以政府文件形式发文,没有上升到法律的层面,强制性、可操作性及执行力度不够。西方发达国家多数建立以事前防范为主的廉政立法体系,是预防性规定,而不是惩罚性规定。他们重视立法对事项做出具体规定,重视可操作性和实用性,重视用法律规范公职人员的行为。如韩国的《实名制法》、新加坡的《没收贪污所得法》、澳大利亚《公共利益公开法》、美国的《政府行为道德法》,等等。由于制度上存在漏洞、操作中存在过大的自由裁权,为政府采购商业贿赂提供了客观条件和可乘之机。根据我国现有的反商业贿赂法律体系,以1993年《中华人民共和国反不正当竞争法》第8条、第22条为核心,由一系列法律、法规和国务院部委规章及其他规范性文件组成。实践证明这一反商业贿赂法律体系还存在着一些不足,例如法律体系内部一般法与特别法之间存在不衔接甚至相互冲突的问题,没有形成协调统一的有机整体;商业贿赂的界定过于狭窄,法律适用中有漏洞;主管机关不统一,职权不明确,产生揽权或推诿的副作用等。政府采购制度建设也相对滞后,依法合理设定和审查供应商特定条件的机制尚未建立,政府采购过程的某些环节也存在漏洞,如采购信息没公开发布、受理指定品牌、滥用单一来源采购方式、评审过程无实时监控、专家库成员少等,其结果是为个别人钻法律缺位的空子造成了可乘之机。

3.4.3 监管不力，监管覆盖面较小

对行政权力的应用环节缺乏有效监督。《政府采购法》已颁布实施 4 年，但政府采购法实施细则至今尚未出台，对违反《政府采购法》的行为如何处罚目前没有具体的、统一的、切实可行的操作办法，有些虽然有规定，但无法操作，从而导致监管工作不到位。纵观当前的商业贿赂犯罪多发生在政府采购、医疗、电信、金融、建筑、土地等行业，主要原因在于这些行业是高度垄断行业，经济资源由少数人控制，而对这些人的监督往往形同虚设。特别是对行政审批权运用的监督和规范不到位。主要表现为：一是对垄断行业或部门“一把手”的监督不到位。目前许多商业贿赂犯罪的涉案人员大都是垄断行业或部门的“一把手”。许多重大项目安排和大额度资金的使用，不是按照民主集中制及领导班子议事规则做出决定，而是“一把手”个人说了算。二是对重点环节、重点部位的权力行使监督不到位。有的单位或部门对资金的运行或大宗交易监督缺位，导致犯罪分子有机可乘，大肆受贿；对国有资产和金融的监管不力，造成管理部门人员大肆受贿，国有资产大量流失。三是监督主体作用发挥不够，监督的整体效能不高。各行业、各部门内部的纪检机关以及检察、公安等部门都有监督、查处商业贿赂的职责，但相互间沟通、联络协调机制尚不完善，难以形成监督合力，在一定程度上削弱了监督的力度，客观上给商业贿赂犯罪提供了空间。

有法不依，执法不严，处罚力度小，监管不到位，缺乏威慑力，是形成政府采购领域内商业贿赂的重要因素。一些监管机构各自为政，分散执法，缺乏相互之间的有效协作，不能形成惩治反商业贿赂的合力作用；又因部分监管人员素质不高，缺乏必备的知识、能力和职业道德。此外，在过去相当长的时间里，政府实行财政资金拨款制，政府采购处于分散采购、分散管理的状态，既不能产生良好的批量和规模效益，也不能采取招标投标等科学的竞争采购方法。而这种状况的背后，存在着大量请客送礼、行贿受贿的歪风。这种风气遗留到现在的集中采购制度中，消除需要过程。因此，要进一步加强制度建设，积极探索有效的监督管理措施，扩大对外监督面，加大对各环节、各种手段、各种方式中产生商业贿赂的监管力度，推动预防和治理商业贿赂法律、法规体系的建设，扩大防范面。

3.4.4 管理乏力，制度存在漏洞

政府采购领域商业贿赂的滋生，除了有深层次的原因，即与正处在新旧体制转轨时期，市场体系发育还不够成熟有关，也有管理层面上的原因。一方面，政府采购制度建立时间较短，一些法律法规、制度规定尚未健全，如财政性资金建设工程的政府采购管理尚未开展，政府采购监督管理存在盲区；又如地方政府采购专家评委库容量有限、使用不科学等。另一方面，供应商对政府采购法律、法规等不掌握，对政府采购程序了解熟悉程度不够；个别专家评委、采购人思想不

健康，采购代理机构内部管理制度不严密。同时，这也与行政干预经济现象的遗留存在等有密切关系。政府采购是按程序进行的，某个项目的采购过程可以按进行的阶段分“环节”。一个完整的采购项目大概分为以下几个环节：采购人业务委托、采购方式审批、信息发布、采购人落实需求、编写招标文件、抽取专家、评标办法制定、招标投标、专家评审、履约验收、资金支付、项目验收等。如果仔细琢磨，每一个环节目前而言都可能存在可钻的“空子”，这首先是制度上、人员素质的问题，同时也与外界环境、整个社会氛围有关。我国对反腐败工作、廉政建设任务一直狠抓不放，一方面体现了国家对此重视与治理，另一方面也证明这项工作并不容易，从根源上消除腐败需要各方的智慧

第四章 政府采购中商业贿赂的治理对策

治理政府采购领域商业贿赂,首先要充分认识到治理商业贿赂是完善社会主义市场经济体制的必然要求,是维护广大人民群众切身利益、构建社会主义和谐社会的重要措施,是树立我国良好的国际形象、在参与全球竞争中争取有利地位的客观需要,是惩治腐败、推进党风廉政建设的重要内容。治理政府采购领域商业贿赂,必须明确治理目标。我认为,治理政府采购领域商业贿赂应达到下列目标:加强政策宣传,扎实开展治理工作,进一步增强对商业贿赂危害性的认识,促进政府采购工作人员廉洁奉公,依法采购,依法行政;促使政府采购相关人员遵纪守法,按章采购,认真评标,从而健全政府采购市场,净化采购环境,使政府采购工作沿着健康的轨道发展。

4.1 加大对政府采购制度的宣传力度,提高工作的透明度

我国长期以来的政府采购就是公共部门利用公共资金取得货物、工程和服务的一种行为,表现为财政预算分配后各采购单位自行分散采购的形式,这是与我国的计划经济体制相适应的。经济体制转轨后,这种落后的采购制度逐渐暴露出各种弊端,比如在上文中所分析的,其中最大的一个弊端就是:出现商业贿赂的频率高,程度重。在社会主义市场经济条件下,我们逐步建立了现代意义上的政府采购制度。在我国,这项制度的建立还刚刚起步,我们尚处于一个借鉴与摸索并行的时期,对于政府采购制度的建立对商业贿赂的抑制作用首先要加大宣传教育力度,使相关人员对此有一个明确深入的认识。

4.1.1 必须加强思想法制教育,夯实抵制商业贿赂的基础

治理政府采购领域商业贿赂的基础措施在于通过宣传教育提高政府采购相关人员的政治思想素质,增强抵御“腐蚀”的能力。一方面要加强政治思想教育使他们树立正确的世界观、人生观、价值观和荣辱观,自觉抵制不良思想的侵蚀;另一方面要加强法纪教育,使他们懂得什么行为是违法犯罪,违法犯罪的后果是什么,,增强他们遵纪守法的自觉性既要进行正面教育,树立典型,使他们学习有榜样,前进有方向,又要进行反面教育,使他们知道违法犯罪后的下场,警钟长鸣。

4.1.2 加大透明力度,保证社会和公众的知情权

透明度原则是指政府采购机关和公务人员使用公共资金、实施公共支出时,要向纳税人负责,依法采购、防止腐败、维护政府形象。政府采购透明度原则要

求有关采购的法律、政策、程序和采购活动都要公开，采购双方的行为要在公众的监督之下进行。我们可以通过以下方法提高政府采购的透明度，实行政府采购的事务公开，体现真正意义上的“阳光采购”：

第一，颁布有关采购程序的法律和规章制度，使政府采购人（或代理机构）和供应商明确知道该怎样进行和参与政府采购活动。以公开招标方式为主，从严控制使用非招标采购方式，确实需要采用非招标方式的必须符合法定情形，并按规定程序审批。

第二，公开政府采购需求信息，采购信息在更广阔的范围内传播，广大供应商平等地获取政府采购信息，采购人或代理机构不指定品牌和型号，保证供应商之间的公平竞争。逐步推行电子化政府采购，减少人为干预，防止暗箱操作。政府采购的需求、方法和标准、过程、结果记录、纠纷处理结果都要全过程公布，接受社会公众监督。

第三，规范对供应商的评估方法，将评审专家的打分情况公开，让各参与竞争的供应商准确把握自己的竞争地位。在不公开打分的情况下，评审专家有可能不负责地随便打分，出了问题也不好追究责任，容易形成商业贿赂，影响公平竞争。如果评审专家对资格评审和其他打分情况公开、透明，在各方面的监督下，商业贿赂发生的几率将会减少。

第四，向未签约的供应商及感兴趣的公众公布与政府签约的供应商名单及签约数量，公开采购结果，保证社会和公众的知情权。聘请监督人员定期检查政府采购行为，避免政府采购的黑箱操作和违规操作。

4.2 健全政府采购法，规范政府采购

4.2.1 完善政府采购法

现代意义上的政府采购制度是在长期的政府采购实践中形成的旨在管理政府采购行为的一系列规则和惯例，其表现形式是一国管理政府采购活动的法律和惯例。实际上，各国正是通过管理政府采购活动的立法确立其政府采购制度的。治理商业贿赂，首先要健全政府采购法，我国的《政府采购法》实施，意味着我国的政府采购活动从此有了法律的准绳。就整体效果而言，这部法律的立法质量比较高，既能满足现实的需要，又具有一定的前瞻性。但作为一部新法律仍存在着一些值得继续探讨的地方，在抑制商业贿赂方面也存在着需要健全和完善的地方。在实际工作中，《政府采购法》的很多条款操作性不强，难以规范。如《政府采购法》没有具体明确采购合同的条款内容，对中标商的“分包履行合同”行为未进行明确的规范，对供应商资格条件的规定有的难以进行实际操作，对采购

工作岗位任职条件的衡量尺度和考核标准也未具体规定，等等。此外，《政府采购法》与《招标投标法》的规定有不一致之处，还需进一步修改完善。

众所周知，政府采购使用的是公共资金，凡是有公共资金使用权的部门都应该受本法的制约。除本法规定的采购主题，一些公用事业部门也使用公共资金，也应将其纳入主体范围内。将主题定义为公共资金的使用者比单独列举政府采购主体更具有普遍适用性。其次，本法规定采购所使用的是财政性资金，但更具我国的实际情况，财政资金统称之预算内资金。而大量预算外资金以及其他方式筹集到的公共资金的流动不受此法的限制，势必为商业贿赂的产生提供了源头。用公共资金代替财政性资金，将其作为判断政府采购的重要标准已经是部分发达国家通行做法了。在此，采购范围的界定，集中采购目录内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务。这种规定就把小额的政府采购排除在外，考虑到对小额政府采购的监督成本，如何加强对其的管理仍是一个值得商榷的问题，但从目前立法的状况来看，的确为小额政府采购留下了权力寻租的空间。

4.2.2 规范采购代理机构资格标准

政府采购法确定了集中与分散相结合的采购方式，在集中采购中，涉及一个采购代理机构的问题，设区的市、自治州以上的人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立集中采购机构。集中采购机构是非营利事业法人，根据采购人的委托办理采购事宜。但本法中并未对代理机构的资格进行规定，地方政府无审核的依据，很容易造成采购机构设立的不规范。采购法第十八条，采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目，必须委托集中采购机构代理采购；未纳入集中采购目录的政府采购项目，可以自行采购，也可以委托集中采购机构在委托的范围内代理采购。可以看出，采购代理机构在政府采购中发挥的作用是相当重要的，如果设置不规范，必然会使某些供应商以及意图合谋的采购方有机可乘。因此，规范、统一政府采购标准迫在眉睫。我们知道，政府采购是政府介入经济运行的最直接方式之一，统一配置标准，实行强制集中采购可以保证有关政策有效地实施。采购标准的统一性从质量上给予了各个供应商公平竞争的机会，采购人能够灵活掌握的余地比较小，“有机可乘”的可能性就会大大减少。这样，可以减少采购人与评审专家、监管机构接触的几率，减少了评审专家的权力寻租。

一般情况下，采购代理机构的资格标准应包括：依法设立并具有法人资格的组织，财务状况良好；熟悉并执行国家有关政府采购方面的法律、法规和政策；直接获得有关部门颁发的招标代理资格证书并通过年检，具有独立完成政府采购代理业务的能力；具有与其开展政府采购代理业务相适应的固定场所和配套措施；具有健全的组织机构和完善的内部管理和控制制度；具有一定数量能胜任工作的专业人员，其中具有技术、经济、法律专业中级和高级专业技术职称的人员要占在

职人员总数的一定比例；需要一定比例的接收省级专业技术部门组织的政府采购业务培训人员；具有较完备的供应商信息库和招标业务资料库；在申请代理机构资格前三年内，没有发生违法行为，没有受到过通报批评、停业整顿等不良记录，高级管理人员没有职业犯罪记录。

各地方政府可以此为准绳，制定适合本地方的政府采购代理机构的资格审核标准。

4.2.3 进一步完善招投标机制

我国在 1999 年 8 月已经颁布了《中华人民共和国招标投标法》，部分条款对防止商业贿赂，规范招标投标行为做出了明确的规定。例如第十四条，招投标代理机构与行政机关和其他国家机关不得存在隶属关系或者其他利益关系；第二十二条，招标人不得向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量以及可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况；第四十三条，在确定中标热钱，招标惹不得与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判等。但从实施的现状来看，虽然厚了严格的立法，但执行实施情况并不很乐观，温州第一烂尾楼就是最具说服力的一个事例。温州第一烂尾楼中银大厦是当今温州最出名的楼，位于全市最值钱的地段，高 22 层。工程停工时，整楼质量不合格程度达 75%，返修了 8 年之久，终因无法使用，于 2004 年 5 月 18 日爆破，成为国内定向爆破的第一烂尾高楼。这栋大楼创造了温州的一项纪录，带出了温州有史以来最大的一桩腐败案件。涉案金额 3000 多万元，涉案人员 43 名。大峡工程建设的施工方式通过招投标程序来确定的，然而在案件调查中发现，施工方并不具备招投标资质。

本文认为完善政府采购的招投标机制，抑制商业贿赂，可从严格供应商的准入制度和强化政府采购咨询专家职能两方面入手。

严格供应商准入制度。政府采购实行供应商准入制度是国际惯例，在我国市场经济秩序规范程度不高的情况下，建立并严格这种制度尤显必要。除对供应商的资质进行了最基本的规定，还要对其纳税情况、环保达标情况、生产规模情况进行全面的考察，以保证供应商提供产品、服务的质量水平，也在一定程度上避免了在公平竞争上不占优势的实力薄弱的企业为取得供应权“走后门”的现象的发生。而具备条件的供应商，可向当地政府采购管理机构申请获得政府采购供应商的资格。此外，对供应市场还应该进行动态管理，实行长期监督制度，在稳定供应商队伍的同时，要清除“害群之马”，不合格者要取消其供应商的资格。2004 年最高人民检察院、建设部、交通部、水利部四部门联手推出了名为《关于在工程领域开展行贿犯罪档案查询试点工作的通知》，该通知明确指出“为适应深入开展反腐败斗争的需要，加大从源头上预防和治理工程建设中的职务犯罪的力度”。按《通知》规定，自 2004 年 4 月 15 日起，在江苏、浙江、四川、重庆和

广西五地境内的建筑商,一旦被法院认定行贿犯罪成立,将被列入专门档案的“黑名单”,限制或禁止其承揽工程项目。我们可以借鉴这种做法,通过立法建立供应商的长期监督考核机制,避免“一次考核、终身受用”的等级现象的出现,从一个方面减少商业贿赂产生的机会。

动态管理供应商。控制不合格供应商的中标资格,不完全依赖采购代理机构和专家评分,减少评标过程中可能出现的不公正情况。有意向政府部门提供商品和劳务的供应商,可以向有关部门提出申请注册,然后由相关部门按照有关标准来分析、评断供应商,剔除不合格的供应商,把合格供应商进行分类、归档,并公布合格供应商名单。对供应商进行动态管理,定期和不定期考核、评审,给供应商一定的压力,保证其产品的质量。

强化政府采购咨询专家职能。政府采购咨询专家职能不仅仅是家简单的咨询、评标和监理,确切地说是参与政府采购项目的评标工作,并对整个项目前期的准备、中期实施与项目采购完成后的维护和使用都要进行全程的“跟踪”,为政府采购活动提供全方位、多层次服务,以此来提高政府采购的效益。(1)在政府采购的初级阶段,制定科学合理可行的项目总体规划、技术方案和射击项目运作及维护管理制度时,可邀请专家帮助提供好的专业意见,并制定出切实可行的完整方案。(2)在政府采购活动的中期阶段,招投标时尤其是邀请邀请性招标和对市场进行准确地分析和对承包商单位能力进行评标。(3)在政府采购活动的后期阶段,对项目的实施进行监控时,更需要咨询专家的参与和监理,特别是一些大的工程或高科技的信息系统工程更是如此。

4.3 建立内部控制机制

政府采购制度有了立法上的保证,更为重要的是如何使有关部门和人员严格依法办事,这就需要在政府采购运行的过程中,有一套完备的内部控制系统。尤其是在防止商业贿赂方面,政府采购法中仅在第十二条、第二十五条做出“不得存在利害关系、不得相互串通损害国家利益”的规定,但在实际的运行中如何达到防止商业贿赂引发的腐败问题,还需要建立完善的内部控制机制。

4.3.1 内部控制制度

1905年,美国人最早提出了“内部牵制”的概念,发展至今内部控制已经进入了整体框架阶段。1994年,由美国注册会计师协会、内部审计师协会、美国会计学会和管理会计协会等成立的“发起组织委员会”提出了一份专题报告《内部控制——整体框架》,该报告描叙了内部控制的“五大要素”即:1、控制环境,包括员工的正直、道德标准和诚信的原则、管理哲学和经营风格、管理当局树立

权威性和责任，组织和开发员工的方法等；2、风险评估，分析和辨认视线所定目标可能发生的风险；3、控制活动，是确保管理当局的指令得以执行的政策及程序，如核准、授权、验证、调节、复核营业绩效、保障资产安全及职务分工；4、信息与沟通，指为保证员工履行职责而从最高管理层获得的信息，以及与有关方面的沟通；5、监督，即对内部控制质量的评估，以确保内部控制制度的有效运行，监督活动由持续监督、个别评估所组成。

4.3.2 政府采购控制制度

1、政府采购内部控制

第一、政府采购的组织规划控制。组织规划是对政府采购过程中组织机构设置、职务分工的合理性和有效性进行控制。政府采购的组织结构有两个层面，一是采购体系架构，涉及管理部门、预算部门、执行部门、验收部门、资金拨付部门、监督部门的设置及相互关系。二是各部门的内部业务程序的设置及相互关系。例如，对采购资金的拨付要实行不相容职务分离。所谓不相容职务分离是指那些有一个人担任，既可能发生错误又不容易逃避检查的职务。政府采购拨付资金业务中的不相容职务主要有：授权批准职务、办理支付职务、会计记录职务、支付复核职务、审核监督职务。这五种职务之间应实行如下分离：（1）授权批准职务与办理支付职务分离；（2）会计记录职务与审核监督职务分离；（3）办理支付职务与会计记录职务分离；（4）支付符合职务与审核监督职务分离；（5）办理支付职务与支付复核职务分离。

第二、政府采购文件记录控制。健全正确的政府采购过程文件记录既是组织规划控制、授权批准控制的手段，又是保证工作效率，增加工作透明度基础。政府采购文件记录内容主要是：（1）建立政府采购组织机构职能图和政府采购授权审批权限一览表。（2）建立全员岗位说明书，对每个工作岗位都应有相应的书面描述，其内容包括：岗位内容、岗位职责、岗位上下关系和岗位任职条件等。（3）政府采购业务程序守则。政府采购业务流程应让相关人员知晓，使每个员工都知道本人在处理业务时所处的地位，前后作业环节，业务程序守则的编制可采用流程图的方式。（4）凭证编号。对业务处理的凭证应编制相应的号码，凡有条件的均应事前编号，凭证编号便于业务的查询，也可避免业务记录的重复和遗漏，并在一定程序上可防范舞弊的发生。（5）统一政府采购会计科目。在实行国家统一一级会计科目的基础上，还应根据管理需要，统一设定明细科目，以便统一口径、统一核算、有效分析。

第三、政府采购职工素质控制。内部控制的成效关键在于职工素质的高低程度。职工素质控制的目的在于保证职工忠诚、正直、勤奋、有效的工作能力，从而保证其他内部控制有效实施。职工素质控制包括：（1）建立严格的招聘程序，

保证应聘人员符合招聘要求。实行政府采购需要大量的采购人才，特别是工程和设备方面的采购专业人才，随着政府采购规模、范围和领域的延伸，如果缺乏专业知识，采购人员在一些关键环节和问题上可能被供应商欺骗。(2)定期对采购人员进行培训，帮助其提高业务素质，更好的完成规定的任务。特别是要培养一些既懂得招投标、合同、法律、市场调查、又懂机电、建筑的复合型人才。(3)加强考核和奖惩力度，定期对采购人员的业绩进行考核。对重要岗位的员工可建立职业信用保险机制，如签订信用承诺书，保荐人推荐等。(4)实行工作岗位轮换制，可以定期或不定期的进行工作岗位的轮换，尤其是一些有“利益”的岗位，通过轮换及时发现存在的问题，甚至可以抑制部分采购人员的不良动机。(5)加强职业道德建设。扎实有效地在政府采购人员中推动职业道德建设纵向发展，深入持久地进行人生观、世界观、价值观的教育，开展爱国主义、集体主义、社会主义教育，进行以廉洁、勤政、正直、务实、公正、明察为主要内容的“官德——教育”。

第四、政府采购全面预算控制。全面预算是政府采购管理的重要组成部分，它是为达到既定目标编制的采购资金年度收支总体计划，从某种意义上讲，全面预算也是对采购业务规划的授权批准。全面预算控制应抓好以下环节：(1)政府采购预算体系的建立，包括预算项目、标准和程序；(2)政府采购预算的编制和审定；(3)政府采购预算指标的下达及相关责任人或部门的落实；(4)政府采购预算执行的授权；(5)政府采购预算执行过程的监控；(6)政府采购预算差异的分析与调整；(7)政府采购预算业绩的考核。

第五、政府采购内部报告控制。为满足单位内部管理的时效性和针对性，相关单位应当建立内部报告体系。内部报告体系的目的是反映各部门(人员)的管理责任。常用的内部报告有：(1)政府采购资金分析报告，包括资金日报、月报、季报；政府采购资金来源表；银行账户及印鉴管理表。(2)政府采购资产分析报告，包括所购资产价格、质量、使用寿命、部门分布情况等。

第六、政府采购内部审计控制。内部审计是内部控制的一种特殊形式，它是一个单位内部经济活动和管理制度是否合法、合理和有效的独立评价机构，在某种意义上讲是对其他内部控制的再控制。内部审计内容十分广泛，按其目的可分为财务审计、经营审计和管理审计。政府采购内部审计在采购过程中应保持相对独立性，应独立其他管理部门，最好受单位最高行政长官的直接领导。

2、限制和减少权力寻租

权力寻租是指握有公权者以权力为筹码谋求获取自身经济利益的一种特定腐败现象。它是中纪委、监察部严厉纠正打击的三种不正之风活动之首要(权力寻租，霸王条款，各种潜规则)，权力寻租现象在地方各部门的行政权利上表现

的淋漓尽致，群众怨声载道，客商饱受刁难。在政府中，权力寻租则是指政府官员或企业的高层领导利用手中的权力，避开各种控制、法规、审查，从而达到寻求或维护既得利益的一项活动。权力寻租的本质是权钱交易，即能过具体的政府权力影响社会资源配置和收入分配，改变普通法律公平分配的目的和意志，以浪费社会资源为代价来实现非生产性利益的腐败行为。在政府采购中，权力寻租的机会俯首皆是，我们可以通过以下方式限制减少权力寻租：

第一，政府采购执行严格的财政预算程式。深化财政预算编制制度，增强政府采购预算管理的刚性和透明度。强化部门预算的编制与执行管理，确保政府支出严格按照预算编制执行。财政部门通过一年一度的财政预算后，由监管部门监督财政预算执行。通过严格的预算程序，确保政府机关在财政支出上遵守法律要求，提高财政资金的使用率，约束采购人或代理机构的权利，从而限制权利寻租的可能性。

第二，贯彻“集体选择”原则。“集体选择”能够满足政府采购公共性和强制的要求，也能够满足政府采购活动的公平、公正和公开原则的要求，可以避免政府失灵。我国目前政府采购活动的运行机制是实行双轨制，一方面，对集中采购目录内采购项目实行政府强制行为的运行机制；另一方面，对集中采购目录以外的采购项目实行采购人自行采购和自主委托市场中介代理的市场机制。这就给采购人留存了选择市场机制的空间，采购人会趋利地选择市场机制，政府采购代理的市场机制在一定程度上给采购人留有控制采购方向和采购结果、实现商业贿赂目的的空间和隐患。市场化的分散特征，加大了监督的难度和成本，造成了监督无效的经济后果，因此，我们应该大量运用集体选择机制，减少权利寻租的机会。同时，产品采购分别做出不同的制度规范，采购文件由采购人和集中采购机构共同参与制度，并且引入外部力量参与。严禁采购人直接委托市场中介代理的，委托过程也要集中统一办理并按规程进行，杜绝权利进入市场。

第三，统一政府采购配置标准。政府采购是政府介入经济运行的最直接方式之一，统一配置标准，实行强制集中采购可以保证有关政策有效实施。采购标准的统一性从质量上给予了各个供应商公平竞争的机会，采购人能够灵活掌握的余地比较小，“有机可乘”的可能性就会大大减少。这样，可以减少采购人与评审专家、监管机构接触的机率，减少了评审专家的权利寻租。

4.4 完善政府采购监督机制，加强采购人的内部控制和内部审计

建立健全有效的监督制约机制，是建立公开、公平、公正的政府采购制度的重要保证，也是抑制政府采购商业贿赂问题的有效手段之一。

4.4.1 强化财政监督

财政部门是政府采购管理监督部门，它与政府采购的预算审批、资金拨付管理存在着密切的关系。根据监督管理与执行相分离的原则，《政府采购法》第六十条明确规定：政府采购监督管理部门不得设置集中采购机构，不得参与政府采购项目的采购活动。这就确保了监督管理机构有效的监督管理和集中采购机构的独立运作。

(1) 进一步推行国库集中支付制度。作为构成财政集中支付制度的重要一环，没有政府采购，就不会有健全、完整的财政集中支付制度；没有财政集中支付制度，政府采购也只能停步于小规模、小范围的政府采购规模。国库集中支付往往能够起到为政府采购“保驾护航”的重要作用。两者在实践中应有机的结合起来，其基本思路就是建立和实行政府采购资金的国库集中支付制度。制度运作要点可概括为。设立一个专户、实行两个分离、强化三个控制、建立四项制度”。

“一个专户”即各单位和部门的政府采购资金支付都通过指定代理银行的一个账户集中办理；“两个分离”一是政府采购资金与业务经费相分离；二是预算编制与预算执行相分离；强化“三个控制”指强化预算控制、强化资金使用控制、强化项目决算控制；建立“四项制度”即建立预算编制制度、建立项目审批制度、建立操作控制制度、建立项目会计核算制度。

夯实推进政府采购制度，必须深化和完善财政集中支付制度改革，规范政府的收支行为。财政部门应通过预算和对资金的拨付管理对政府采购实施有效的监督，对不符合预算规定和采购规程的，财政部门可拒绝拨付。同时，要进一步落实。收支两条线”管理的各项规定，继续清理整顿行政事业单位银行账户，坚决查处设立“小金库”、账外账、违规开设银行账户的行为。

(2) 完善政府采购预算编制。政府采购预算是编制财政预算的重要部分，是财政预算的完善和补充。政府采购预算的编制，不仅可以全面提高预算编制的准确性，而且为政府采购范围和标准提供了资金上的依据。因此在编制政府采购预算时，一是首先确定政府采购预算的范围和品目，将现行财政支出中的一部分专门用于单位或部门的设备购置、工程建设、车辆购置等专项资金，按价值管理和实物管理相结合的办法在总预算中单独编制；二是采购机构应当会同财政部门，深入市场进行调研，充分利用采购工作中积累的信息，建立包括各类物品的价格、质量、性能等信息在内的数据库。三是财政部门、主管部门、采购管理机构等应切实履行在政府采购各环节中的相应职责，督促、指导各预算单位按时、按质地完成政府采购计划编制等工作；四是政府采购预算一经确定，原则上一般不做大的修改和调整，以维护政府采购预算的严肃性，而且整个预算编制程序要简单易行，便于实施。

4.4.2 加强纪检监察及审计部门的监督

国家监察机构的设立与审计制度的推行可以更有效地控制与消除政府采购中易出现的徇私舞弊等腐败现象。

切实加大监察机构对政府采购的监督力度,首先要敢于、善于监督同级政府的采购活动,同时也要真正负起监督下级政府采购活动的职责,对采购活动中的违法违纪人员按现行有关规定进行依法严格的处理;其次,要不断改进、改良自己的监督方式、方法,确保其独立性、公正性、准确性;再次,建议监察部门提前介入政府采购活动,与其他政府采购的管理部门、执行部门等进行协作,参与政府采购全过程,对其实施全面监察。

各级政府审计部门的审计监督。各级政府审计部门定期对政府采购工作进行审计,并向各级政府和人民代表大会反映检查情况。审计监督的内容应包括以下几个方面:一是采购预算审计。包括采购预算的编制是否遵循法定程序,执行中是否有悖于预算的编制;二是采购程序审计。包括各种采购方式是否按规定进行,财政资金是否按规定程序拨付等;三是采购管理审计。包括预算单位是否对采购来的固定资产或物品进行登记,会计记录是否正确,预算单位是否对政府采购的物品质量、性能等方面满意;四是采购效益审计。包括经济性审计,即是否实现了货币价值最大化;效率性审计,即必要的财产物资保障及办公设备的改善是否提高了工作效率;效果性审计,即政府采购制度的实施是否切实加强了财政支出的管理。同时还要将大量的、非集中采购的小额或非通用商品的采购纳入审计部门的监督范围。

4.4.3 完善民主监督机制

完善现代政府采购制度是抑制商业贿赂的前提。实行政府采购制度本身就是从源头上治理腐败的重要举措,从几年的实践看,效果是很明显的,但也还有很多地方需进一步加以完善。只有通过不断完善制度,才能使受贿者在整个采购过程中无处下手、无缝可钻。目前以《政府采购法》和财政部四个部长令为标志,我国政府采购制度的基本框架已经形成,但有些规定还不具体、不明确,在实际工作中,不同的人对《政府采购法》的同一条款有不同的理解,给执行带来很大难度,也给受贿者提供了广阔的活动空间,这就要求当前应尽快出台一些具体制度和实施办法来解决矛盾。

监督机制的完善需要法律制度的支持,建立健全社会公益诉讼制度和第三人权利救济制度对抑制商业贿赂、保护供应商权利,节约社会财富都能起到积极的作用。

(1) 社会公众监督。社会公众监督是政府体制外的约束,是权利对权力的监控。本文认为。只有增强公众的监督欲望,公众对政府采购的监督才能真正收

到实效。公众监督欲望的增强有赖于公众法律素养的提高,而且更有赖于法律激励机制的建立和健全,如建立社会公益诉讼制度。社会公益诉讼制度的建立健全将对社会公众的监督起到极大的推动作用。

社会公益诉讼不同于一般的行政诉讼制度。一般意义上的行政诉讼,即私益诉讼,行政诉讼的原告若与案件没有直接的利害关系依法则不可以起诉,这是防止滥诉原则的必然结果。而社会公益诉讼是一种独特的诉讼程序,其目的在于维护国家经济利益和社会经济秩序,它在控制政府采购领域的寻租问题方面有着积极的作用。美国《联邦采购规则》规定任何人均可代表美利坚合众国对腐败和有害于美国公众利益的行为提起诉讼,在获胜之后,还可以在诉讼收益中获得一个相应的比例,同时,参与诉讼的公民将被提供法律保护以免遭到报复。

目前我国现行的行政诉讼制度框架内还没有明确关于公民能够提起公益诉讼的规定,所以常常会出现某些主体侵犯了公共利益,公然违反普通法律或宪法,但有关国家机关既不追究责任又不接受投诉,或虽接受投诉而又不做处理的情况。在现行的法律框架下,很显然公民丧失了维护公共利益的权力,具体到政府采购领域,也就无从监督了。因此,充分发挥社会公众的监督力量,必须首先从法律上赋予其监督的权力和监督的途径。

(2) 第三人权利救济制度。英国著名 SueArrowsmith 曾指出:对于一个有效的采购制度而言,仅仅制定一套合适的规则是不够的,要采取措施确保规则能够被有效的适用,而制定完善的权利救济制度就是一种防止和纠正违反规则行为的有效手段。。建立政府采购中第三人权利救济制度,这里所指的第三人是所有参加采购程序但能成为政府采购契约一方当事人,或者有权参加采购程序但未能获准参加的供应商;救济制度指当第三人认为采购人的采购行为违背了公开、公平、公正原则,或者违反了法定的采购程序,从而导致第三人未能参与采购过程或丧失了签约机会,并因此受到直接的经济利益影响时,第三人有权向有关部门寻求救济。

在我国《政府采购法》出台之前,我国政府采购的救济模式明显是监督机构主导型救济模式。政府主导型救济方式具有简便、快捷、有强制力的优点,然而在监督、检查和纠正采购人的违法行为方面,监督部门永远都不可能像当事人一样地对权利尽最大程度的注意,正如同亚当·斯密所说的一样,“每个人作为他本身,都是自身利益的最佳判断者”。我国《政府采购法》在这方面已经有了很大的进步,赋予了供应商向采购人质疑,向采购监督管理部门投诉,申请行政复议和向人民法院提起行政诉讼的权力,当事人在救济中的主导地位正在树立。

但是应当看到,作为一部新出台的法律,《政府采购法》在涉及第三人权利救济制度方面还存在着急需完善的地方。《政府采购法》对救济权利人的资格、

质疑事由的范围与举证责任没有明确的做出限定；审理机关的独立性不强，接受投诉机关和行政复议机关均与采购人存在行政上的管理关系和财政上的利益关系；单一救济方式的做法忽略了不同的采购程序和社会环境对经济方式要求的多样性；当发生民事赔偿时，民事赔偿的主体忽略了政府采购的政府行为性，不利于保护供应商的利益。逐步完善第三人权利救济制度，对提高政府采购的透明度，健全政府采购制度将起到积极的推动作用。

（3）建立廉政保证制度及“黑名单”制度。供应商是政府采购的重要参与者，是市场行为主体，需要对他们进行规范和引导。如何进行规范和引导呢？不妨建立供应商参与政府采购的廉政准入制度，让供应商在进入当地政府采购市场时进行廉政方面的承诺，承诺不向采购单位、采购代理机构及其工作人员进行商业贿赂。若通过商业贿赂行为而取得中标的，应追究其责任，终止其中标资格。并给每一个参加政府采购项目的供应商建立廉政档案，将投标供应商平时政府采购廉政情况纳入档案管理，作为第二年招标时评标的依据。同时，除了供应商以外，最好能形成参与该项目的所有相关人员，如采购人、采购代理机构、评审专家等，都共同签署一份协议，保证在参与项目时不受贿、不行贿。

建立行贿“黑名单”库 此项工作应由检察院统抓，主要目的是控制以钱权交易为特征的公职人员贿赂犯罪和商业贿赂行为，在一定时间段内集中法院已判决生效的个人行贿犯罪、向单位行贿犯罪、介绍贿赂犯罪等案件，建立“黑名单”向社会公布，并建立网络查询系统，有利于预防同类犯罪发生。我们知道，有过行贿犯罪经历的人很可能再到招标采购单位去找突破口，“黑名单”公开以后，招标采购单位就可以从内部堵死这个缺口。在当前社会交往缺乏信用体系的背景下，这样的查询系统能够起到警示预防作用，帮助人们从经济风险角度对某个人作出客观的评价，有利于建立整个社会的信用体系。

4.4.4 加强采购人的内部控制和内部审计

采购人要加强控制采购关。采购人或代理机构建立采购与付款业务的岗位责任制，明确相关部门和岗位的职责、权限，确保办理采购与付款业务的不相容岗位相互分离、制约和监督，尤其是对询价与确定供应商等不相容的职务应予以分离。在具体业务处理中，建立健全财务核算制度和内部控制制度，强化“收支两条线”，使商业贿赂行为没有可以利用的财物空间。同时，采购人要加强内部审计。内部审计的具体内容主要包括：

第一，资金预算的编制、执行情况，以及由于客观环境的变化，各单位是否已经根据客观实际对已编制的资金预算进行了调整。

第二，采购业务是否由集体决策，并按照有关内部控制制度的要求进行。

第三，尚未制定有关内部控制制度的采购活动，是否按照有关内部控制制度

的形成机制和内部控制要求进行。

结 语

目前,我国社会经济正处于一个高速发展时期,市场经济体制还有待于进一步完善,在相当长的时期内新旧体制必然会发生冲突,产生矛盾和问题是不可避免的,这使得各种市场主体有机可乘,不正当竞争行为大行其道,而商业贿赂正是一种典型的不正当竞争行为。我们深深地感觉到商业贿赂现象已普遍存在于我国的各行各业,不但损害了正常的市场竞争秩序,是竞争脱离了价格、质量和售后服务等标准,也损害了其他正当竞争者和消费者的合法权益,打击了市场主体的积极性和主动性,给我国的市场经济发展带来了不可估计的损害。商业贿赂的泛滥更是助长了腐败的滋生,破坏了社会风气,直接危害我国国家公职人员的职务廉洁性。因此,对商业贿赂进行规制对我国而言具有特殊的紧迫性和必要性。特别是现阶段将政府采购列为治理商业贿赂的重点领域,对净化政府采购市场非常有帮助,对政府采购来说,这既是挑战又是机遇!政府采购中的商业贿赂不是政府采购制度改革带来的,正如前面所说,在出台政府采购制度之前,各个单位自行购买时其实就已经存在着商业贿赂行为,这是由政府购买行为能带来巨大利益所决定的,不能将政府采购领域存在商业贿赂归罪到政府采购制度本身。而实际上,政府采购制度的实施在一定程度上有力地遏止了商业贿赂的扩散,并取得了很明显的成效。从这个角度看,将政府采购领域作为治理商业贿赂的一个重要领域,更是对“政府采购是治理商业贿赂的一种有效手段”观点的认可,对政府采购来说是一大机遇。另一方面,我国与 1996 年向亚太经合组织提交的单边行动计划中,明确最迟于 2020 年与亚太经合组织成员对等开放政府采购市场,特别是加入 WTO 后,《政府采购协议》的签署已迫在眉睫,这势必要求我国必须按照国际惯例建立健全我国的政府采购制度,在实践中培养我们的政府采购管理人员,让我国的供应商尽早适应从国内外市场获得政府采购购买合同,使我国能更成功地融入世界经济的大循环。本文也正是从政府采购中商业贿赂的表现形式、危害、原因和治理对策等方面作了一些粗浅的研究,以期有效的改进和完善我国既有中国特色又能与国际惯例接轨的政府采购制度的建设。

参考文献

（一）著作类：

- [1] 孙多勇主编：《公共管理学》，长沙：湖南人民出版社，2005 年版
- [2] 孙多勇著：《管理经济学》，长沙：湖南人民出版社，2002 年版
- [3] 李建华主编：《行政伦理导论》，长沙：中南大学出版社，2005 年版
- [4] 程宝库著：《商业贿赂-社会危害及其治理对策》，北京：法律出版社，2006 年版
- [5] 程宝库著：《商业贿赂-全球治理的立法与实践》，北京：法律出版社，2006 年版
- [6] 程宝库著：《商业贿赂-法律与典型案例解析》，北京：法律出版社，2006 年版
- [7] 李昌麟著：《经济法—国家干预经济的基本法律形式》，成都，四川人民出版社，1999 年版
- [8] 孔祥俊著：《反不正当竞争法的适用于完善》，北京，法律出版社，1998 年版
- [9] 让-雅克·拉丰，让-梯若尔：《政府采购与规制中的激励理论》，上海，上海三联书店，2003 版

（二）论文类：

- [1] 唐东会：《政府采购国内理论研究综述》，贵州商业高等专科学校学报, 2007, (01)
- [2] 贾建军, 顾磊：《政府采购中寻租行为的经济学分析》，安徽工业大学学报(社会科学版)，2007, (02)
- [3] 曾彬彬, 叶先宝：《工程招投标中的博弈模型分析》，重庆建筑，2005, (10)
- [4] 郭建民, 毛家强：《寻租理论与反腐败分析》，西北工业大学学报(社会科学版)，2003, (04)
- [5] 祖艳, 苏文明：《加强内部会计控制的思考》，江西有色金属，2005, (01).
- [8] 陈丽莉, 董淑兰：《政府采购中的寻租行为及防范研究》，理论观察，2006, (06)
- [9] 王欣：《政府采购中的寻租行为及其防范》，科技创业月刊，2005, (07)
- [10] 黄金珠：《寻租活动的博弈分析》，内蒙古农业大学学报(社会科学版)，2006, (04)
- [11] 程宝库：《治理商业贿赂是我国反腐败斗争的必然要求》，中国工商管理研究，2006, (02)

- [12] 许安拓:《政府采购中的寻租行为》。中国政府采购, 2004, (06)
- [13] 陈勃:《论政府采购中的寻租及其法律控制》, 学术探索, 2004, (02)
- [14] 白留杰, 刘瑾:《政府采购领域治理商业贿赂专项工作座谈会综述》, 中国政府采购, 2006, (05)
- [15] 朱建山:《政府采购领域反商业贿赂研究》, 湖南大学, 2007
- [16] 陈晓春, 张娟:《反商业贿赂与政府采购机制的完善》, 财经理论与实践, 2006 (05)
- [17] 王曙光, 王元忠:《政府采购制度的比较及其研究》, 黑龙江财专学报, 2000, (01)
- [18] 张健:《对我国政府采购工作的认识》, 财经研究, 2003, (01)
- [19] 陈勃:《对我国〈政府采购法〉若干问题的探讨》, 内蒙古大学学报(人文社会科学版), 2003, (03)
- [20] 周云波:《寻租理论与我国体制转轨过程中的非法寻租问题》, 南开经济研究, 2004, (03)
- [21] 程宝库, 林楠南:《关于我国反商业贿赂立法的反思》, 求实学刊, 2006, (02)
- [22] 周家贵:《商业贿赂行为及其法律管制》, 法律科学——西北政法学院学报, 1995, (02)
- [23] 李健:《西方寻租理论探析》, 经济学家, 1997, (04)
- [24] 魏磊:《商业贿赂行为研究》, 郑州大学, 2003
- [25] 湛中乐:《浅谈政府采购中的反商业贿赂问题》, 中国政府采购, 2007, (02)
- [26] 李晶:《对我国政府采购的问题研究》, 华中师范大学, 2008
- [27] 丁兆君:《政府采购中的寻租问题及对策选择》, 东北财政大学, 2005
- [28] 李安泽:《关于政府采购合理规模分析》, 当代财经, 2004, (04)
- [29] Donald W. Donbler. Purchasing and Supply Management. New York: McGraw—Hill Companies, 2002, 63
- [30] Donald W. Donbler. Purchasing and Supply Management. New York: McGraw—Hill Companies, 2002, 63
- [31] McChesney. Rent Extraction and Interest-Group Organization in a Coasean Model of Regulation. Journal of Legal Studies, 2004 (20)。
- [32] Harry Robert Page, Public Purchasing and Material Management. New York: Mass. D. C. Heath & Company, 1998

(三) 法规文件类:

- [1] 《中华人民共和国政府采购法》, 2002 年
- [2] 《中华人民共和国招标投标法》, 1999 年

- [3] 《关于禁止商业贿赂行为的暂行规定》，1996 年
- [4] 《中华人民共和国反不正当竞争法》，1993 年
- [5] 《中华人民共和国刑法》，1997

致 谢

又一个桂花飘香、硕果累累的金秋到了，而此时，四年前的那个秋天，为备考而在长沙时热时冷的天气中疲惫煎熬的情形，一幕幕又都清晰的呈现在我的眼前：为备考而放弃的国庆长假参加中南大学辅导班，每天沉浸在一摞摞厚厚的书本和考试资料当中，与我同屋的小我 13 岁的小妹妹刘敏夜夜挑灯夜读；放弃了与家人庆祝 36 岁的生日，与爱人、一双女儿共聚天伦的机会，放弃了节假日，离别了所有朋友的聚会和娱乐……一切的努力和付出都是为了赢得这份无可比拟的荣耀——中南大学首届 MPA。

近四年的在职攻读，在我人生中铭刻了最宝贵、最难忘的一段记忆！经历了废寝忘食、身心疲惫，经历了顾此失彼、左右为难，但为了执着追求的理想，我付出二十年的青春，自参加工作起，一直在不断地学习，从中专生到本科生，从本科生再到硕士生，目标一步步临近，梦想即将成为现实的时候，回想一路走来的艰辛，我从不后悔。四年里，我珍惜着每一次课程学习的机会，积极参与讨论，热心服务同学，认真完成老师安排的作业。在学习过程中，与各位教师结下了深厚的师生情谊，与同学们结下了难得的同窗情谊，我将铭记在心，终身受益。

时光荏苒，四年时间一晃而过，正当我回味着聆听的一场场精彩学术报告和老师们谆谆教诲，感受师弟师妹们的意气奋发给我带来的无尽力量和曲径通幽的校园环境给我带来繁忙工作之外难得的宁静的时候，才发现毕业的钟声即将敲响，离别的脚步近了，留下了太多遗憾和感叹，感叹时间如飞、转瞬消失，遗憾的是在浩瀚的知识面前自己的吸取竟是如此渺小。

当所有的付出就要定格的毕业论文时除了感慨，更多地是焦虑和彷徨，论文的撰写工作，需要查阅大量文献资料，需要深入细致的比较与分析，多少不眠之夜才使论文初具雏形。我的硕士论文从选题、思路到总体架构，乃至标题、参考书目，以及论文的规范化等都是在中南大学政治学与行政管理学院李建华老师和常德市纪委的领导、同事的悉心指导、关心和帮助下完成的，他们给予了我耐心的指导和具体的帮助，没有导师们的辛勤劳动与无私奉献，我的论文可能无法完成。

衷心感谢常德市妇联主席龚美爱、副主席沈明莉的支持与帮助，感谢常德市纪委、监察局的副局长胡以军、监督检查室主任唐成模、研究室副主任杨名军为我进行论文研究提供好的思路和素材。感谢市财政局的副局长姜远军同志为我的论文研究大量的文件数据和相关资料。

衷心感谢班导周五香老师和中南大学 MPA 管理中心的许源源老师、刘红老师及学院全体老师，你们不仅给予了我本人学习和为同学服务的机会，让我得到了

更多锻炼，而且给予了 04 级全体同学的关心和支持，你们严谨的教学和细心的工作态度，让我受益匪浅。

感谢 04 级 MPA 的全体同学，在 MPA 的学习生活中，你们的帮助与关怀，令人难忘，结下的深刻友谊地久天长。

我要特别感谢的是一直以来默默地在精神上鼓励我、支持我的爱人颜学金双胞胎女儿颜思琪、曹思瑜，没有你们理解和关爱，我难以完成学习任务，也无法取得今天的成绩。

另外还要感谢在我论文可能引用却由于疏忽没有注明出处的前辈们的观点和论述，你们的研究与理论为我的论文撰写提供了非常有益的帮助，如有不便之处，敬请原谅，谢谢！

最后，由衷地希望在未来的日子里，各位导师和朋友们一如既往地各方面给予我更多的指教，以期取得新的进步。谨向帮助过我的各位师长、同事、同学及其他人表示我衷心的感谢。

攻读学位期间主要的研究成果

《政府采购中商业贿赂的治理探讨》，《湖南行政学院学报》，2008. 1