



北京市高等教育精品教材立项项目

政府采购管理

GOVERNMENT PROCUREMENT MANAGEMENT

马海涛 姜爱华 / 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



21世纪 经济与管理规划教材
财政学系列

政府采购管理

GOVERNMENT PROCUREMENT MANAGEMENT

马海涛 姜爱华 / 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府采购管理/马海涛,姜爱华主编. —北京:北京大学出版社,2008.7

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-13797-0

I. 政… II. ①马… ②姜… III. 政府采购-财政管理-高等学校-教材
IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 066501 号

书 名: 政府采购管理

著作责任者: 马海涛 姜爱华 主编

策 划 编 辑: 张 燕

责 任 编 辑: 贾米娜

标 准 书 号: ISBN 978-7-301-13797-0/F·1916

出 版 发 行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926
出版部 62754962

电 子 邮 箱: em@pup.pku.edu.cn

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 25.5 印张 458 千字

2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 0001—4000 册

定 价: 39.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

作者简介

马海涛，中央财经大学财政学院院长，教授，博士生导师。现为中国财政学会理事、中国国有资产管理学会理事、北京财政学会常务理事及副秘书长、北京地方税务学会理事、全国高校财政学教学研究会会长、中国法学会财税法研究会常务理事、中国农村财政研究会常务理事。已出版《政府采购管理》、《财政教育投资研究》、《国库集中收付制度研究》等多部专著和教材，发表学术论文110余篇。主持或参与10余项省部级以上课题研究，9项科研成果获省部级奖励。曾被评为教育部“新世纪优秀人才”、财政部“跨世纪青年学科带头人”、北京市“教学名师”、北京市“优秀教师”。

姜爱华，中央财经大学财政学院院长助理，讲师，经济学博士。2004年9月—2005年2月受德国政府资助，赴柏林参加德国国际继续教育与发展协会（INWENT）“宏观经济政策研究”培训项目，获结业证书。主要研究方向为财政税收理论与政策、政府采购理论与实务。已在《财贸经济》、《财政研究》、《中国政府采购》等国内公开出版的刊物上发表学术论文数十篇，参与多项省部级课题研究。

内容简介

本书全面、系统地阐述了政府采购管理的理论、方法与政策，全书框架清晰，内容深入浅出，语言通俗易懂。全书共包括四大政府采购管理模块：基本理论、运作流程、规范管理和国际经验。政府采购管理基本理论部分主要介绍了政府采购的相关概念、发展与演变、原则与功能、范围与当事人等；政府采购运作流程部分介绍了政府采购预算与计划、政府采购方式、政府采购合同及项目的验收与结算，重点介绍了政府采购招标投标制度；政府采购规范管理部分包括市场准入管理、信息管理、监督机制、绩效评价和救济机制；政府采购国际经验部分主要介绍了国际经济组织和美国、新加坡的政府采购制度及其对我国的借鉴意义。

本书适合于高等院校经济类、管理类本科生及研究生使用，也可以作为政府管理部门、财政部门 and 涉及政府采购业务的其他部门的理论和实务工作者的参考用书。

前 言

政府采购是市场经济国家强化公共财政支出管理的普遍做法。我国自 1998 年全面推行政府采购制度以来,政府采购的规模不断扩大,制度不断健全,运作管理不断规范,政府采购在节约财政支出等方面的作用也日益彰显。相应地,加强政府采购管理也成为近几年国内理论界和实务工作者研究的重要课题。

为了便于关注政府采购管理的有关人员更好地了解和掌握政府采购管理的理论与政策,同时为了满足政府采购管理教学和科研工作的需要,我们组织编写了这部《政府采购管理》,力求全面、系统地反映最新的政府采购管理理论与政策。全书从政府采购管理的基础理论入手,详细介绍了政府采购的运作流程和规范管理,并对国外的政府采购管理经验进行了总结。本书对各章内容进行了精心设计,配有本章小结、思考题、案例分析和非常具体的课外阅读材料等。

本书由长期从事政府采购管理教学科研工作的马海涛和姜爱华担任主编,负责编写大纲、总纂定稿。各章具体分工为:第一章、第二章由殷瑞锋执笔,第三章由姜爱华、许文静执笔,第四章、第七章、第八章由岳林执笔,第五章、第六章由尚元君执笔,第九章、第十章、第十一章由姜爱华、秦强执笔,第十二章、第十三章由向飞丹晴执笔,第十四章、第十五章由刘玮娜执笔。

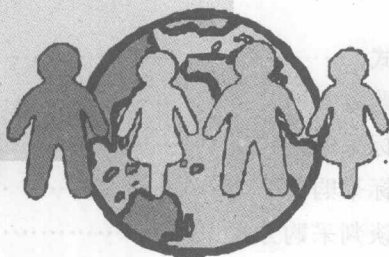
本书框架清晰,内容深入浅出,语言通俗易懂,适合于高等院校经济类、管理类本科生及研究生使用,也可以作为政府管理部门、财政部门 and 涉及政府采购业务的其他部门的理论和实务工作者的参考用书。我们衷心希望本书的出版对我国政府采购乃至公共财政改革具有一定的参考价值。

本书在编写过程中,参考并借鉴了国内外有关政府采购管理领域专家学者的论著、教材等研究成果,在此表示诚挚的谢意。本书的出版,仰仗北京大学出版社对中国财政改革与发展的重视、关心和支持,特别是贾米娜编辑,为本书付出了辛劳,在此深表感谢!

由于作者水平有限,书中难免存在诸多不足,恳请读者批评指正。

编 者

2008 年 5 月



目 录

第一部分 政府采购基本理论

第一章 政府采购管理概论	(3)
第一节 政府采购的概念与特征	(4)
第二节 政府采购制度	(8)
第三节 政府采购与公共财政	(14)
第二章 政府采购的发展与演变	(18)
第一节 政府采购的思想演变	(18)
第二节 国外政府采购实践的发展	(24)
第三节 我国政府采购制度的建立与发展	(28)
第三章 政府采购的原则与功能	(34)
第一节 政府采购原则	(34)
第二节 政府采购的功能	(40)
第四章 政府采购的范围与当事人	(55)
第一节 政府采购的范围	(55)
第二节 政府采购的当事人	(62)

第二部分 政府采购运作流程

第五章 政府采购预算与政府采购计划	(87)
第一节 政府采购预算	(88)
第二节 政府采购计划	(97)



第六章 政府采购方式	(112)
第一节 政府采购方式的分类	(113)
第二节 公开招标采购方式	(118)
第三节 邀请招标采购	(121)
第四节 竞争性谈判采购方式	(123)
第五节 询价采购方式	(126)
第六节 单一来源采购方式	(128)
第七章 政府采购招标投标制度	(137)
第一节 政府采购招标投标概述	(137)
第二节 政府采购招标	(142)
第三节 政府采购投标	(152)
第四节 政府采购开标、评标与决标	(158)
第八章 政府采购合同及项目的验收与结算	(176)
第一节 政府采购合同的订立	(176)
第二节 政府采购项目验收	(190)
第三节 政府采购项目结算	(198)

第三部分 政府采购规范管理

第九章 政府采购市场准入管理	(209)
第一节 政府采购中介机构市场准入管理	(210)
第二节 政府采购供应商市场准入管理	(219)
第十章 政府采购信息管理	(233)
第一节 政府采购信息管理的意义	(233)
第二节 政府采购信息收集	(237)
第三节 信息公开发布	(240)
第四节 政府采购信息的记录与保存	(246)
第十一章 政府采购监督机制	(249)
第一节 政府采购监督的意义	(249)
第二节 政府采购监督机制的主要内容、环节及方式	(251)
第三节 政府采购的监督机构及监督对象	(256)
第四节 对政府采购过程的监督	(259)

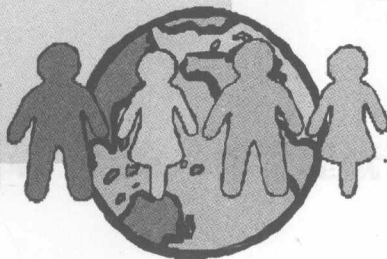
第十二章 政府采购绩效评价	(266)
第一节 政府采购绩效评价的意义	(267)
第二节 政府采购绩效评价体系的构建	(270)
第十三章 政府采购救济机制	(284)
第一节 政府采购救济机制概述	(284)
第二节 我国政府采购救济制度的法律依据	(286)
第三节 国外政府采购救济制度	(294)
第四节 我国政府采购救济机制存在的问题	(301)

第四部分 政府采购国际经验

第十四章 国际经济组织政府采购管理介绍	(311)
第一节 《政府采购协议》	(312)
第二节 《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》	(321)
第三节 《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会贷款采购指南》	(330)
第四节 《公共指令》	(337)
第五节 《政府采购非约束性原则》	(348)
第六节 国际政府采购规则比较	(353)
第十五章 外国政府采购制度介绍	(360)
第一节 美国的政府采购制度及其借鉴	(360)
第二节 新加坡的政府采购制度及其借鉴	(365)

附 录

中华人民共和国政府采购法	(377)
中华人民共和国招标投标法	(390)
主要参考文献	(399)



政府采购基本理论

第一章 政府采购管理概论

第二章 政府采购的发展与演变

第三章 政府采购的原则与功能

第四章 政府采购的范围与当事人

第一章 政府采购管理概论

本章重点

1. 政府采购管理研究的意义
2. 政府采购的含义和特征
3. 政府采购制度的概念和特征
4. 政府采购在公共财政框架中的地位

导语

长期以来,我国财政理论界和实践部门往往只重视收入管理,不重视支出管理。然而,财政收入和财政支出就如同财政这个“蓄水池”的“进水阀”和“出水阀”,两者都不可偏废。从1998年开始我国逐步推行财政支出方面的改革,政府采购制度的推行是其中重要的一环。

近几年来,随着我国经济的发展和财政改革的推进,“政府采购”这个名词受到越来越多人的关注。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《中华人民共和国政府采购法》,并于2003年1月1日起实施。在这之后,政府采购更是成为人们讨论的热门话题之一。

2007年10月召开的中国共产党第十七次代表大会将“完善公共财政体系”作为下一步改革的方向。公共财政目标实现的关键在于改革和完善一系列财政收支制度,推行政府采购制度是其中的重要环节。

掌握政府采购、政府采购制度等基本概念是研究政府采购问题的前提,本章在阐述基本概念的基础上,进一步分析了政府采购在公共财政制度框架中的作用和地位,以及政府采购管理与公共预算改革的关系。

关键词

政府采购 政府采购制度 政府购买 公共财政 公共预算



第一节 政府采购的概念与特征

一、采购的含义

“采”字在《现代汉语大辞典》中的释义为:① 摘,如采莲、采茶;② 开采,如采煤、采矿;③ 搜集,如采风;④ 选取、取,如采购、采取。购的释义即购买。“采购”的释义就是:① 选择购买(多指为机关或企业),如采购建筑材料;② 担任采购工作的人,如采购员。“政府采购”中的“采购”所指的是第一种释义,即“选择购买”。

目前,学界对采购的定义有着各种不同的看法,有的学者将采购视为一种购买行为,有的学者将其视为一种过程甚至技能。从不同的认识角度出发,政府采购的含义大致有以下几个层次:一是采购直接表现为一种购买行为,即在现代市场经济商品极大丰富的条件下,对商品的选择性购买;二是采购是现代工商管理中一门专门的学问和功能;三是从经济效率的角度,将采购看成一种以最低的总成本在一定的时间和空间条件下获得适当数量与品质的物资和技术;四是从系统管理的角度,认为采购的概念范围大于交易行为本身,包括采购前的计划、供应和管理的整个过程。美国学者亨瑞芝在《采购原理与应用》一书中认为“采购者,不仅为取得需要的原料与物资之行为及应负职责,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,确保正确交货之追查,以及与接受前之数量与品质检查”^①;五是认为采购是一个过程:“组织采购是这样—一个过程,即组织确定它们对货物与服务的需要,确认和比较现有的供应商和供应品,同供应商进行谈判或以其他方式同其达成—致的交易条件,签订合同并发出订单,最后接受货物或服务并支付货款。”^②

《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政策采购法》)对采购的定义是“以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为,包括购买、租赁、委托、雇用等”。这里的采购指的是一种交易行为。

二、政府采购的含义

根据采购主体的不同,采购可以分为私人采购和公共采购。由于政府是最重要和最典型的公共部门,公共采购一般又称为政府采购,但是公共部门比政

① Stuart F. Heinrits, *Purchasing, Principles and Applications*, Prentice Hall, 1986, p. 4.

② 同上。

府部门涵盖的范围要广,在理解政府采购的概念时,要认识到二者的区别,知道政府采购不仅是指政府部门的采购。

如何定义政府采购,学界也有不同的观点。《政府采购法》的定义是:“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。”有的学者认为政府采购等同于政府的购买性支出,认为“政府采购是各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位,使用财政性资金获取货物、工程或服务的行为”^①。还有学者将政府采购定义为受政府采购制度约束的政府购买行为,认为“政府采购,也称公共采购,是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要,在财政的监督下,以法定的形式、方法和程序,对货物、工程或服务的购买”^②。

从以上各种定义可以看出,理论界对于政府采购主体的界定是比较一致的,认为政府采购的主体是公共机构,具体包括“各级国家机关、事业单位”,“团体组织”,“各级政府及其所属机构”;对政府采购的资金来源也没有太大的分歧,尽管有些定义没有指明,但都认为政府采购资金的来源具有公共性,主要是“财政性资金”;并且,这些观点都认为政府采购是一种行为。

除此之外,以上对政府采购的定义也各有侧重,有的将政府采购对象严格限定在“制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上”,这是一种严格的法律条文规定;有的强调了政府采购的资金来源,认为政府采购是使用财政性资金并以公共部门为主体的购买行为;有的突出了政府采购的制度性特征,强调政府采购活动要依照“法定的形式、方式和程序”。

政府采购到底是什么?我们认为,要理解政府采购的实质不仅要从政府采购的主体、采购对象和采购所遵循的具体程序和规则来考虑,还要从“采购”的定义出发,认清“政府采购”与“政府购买”、“政府采购制度”的区别,认识政府采购产生的背景和条件。

(一) 政府采购与政府购买

不管是封建专制国家,还是现代民主制国家,政府的存在都必须建立在占有一定物质资料的基础上。它们的区别只在于政府获得物质资料所采取的手段有所不同,主要有以下四种:

一是用暴力方式进行掠夺。在奴隶制社会和封建社会时期,由于私有产权制度缺失,私有财产得不到保护,私有产权服从于皇权。统治者为了满足自身

① 边俊杰:《“政府采购”新论》,载《财政与税务》,2001年第1期。

② 杨灿明、李景友编:《政府采购问题研究》,经济科学出版社2004年版,第26页。



需要,往往利用国家暴力机器,从私人手中无偿获得物质资料或者服务,如中国古代的征用、徭役制度。

二是政府自行生产。中国古代就有很多官营工厂,都是政府出资设立的,其目的就是为统治者供应产品,或者为统治机构提供物质资料。直到今天,还有许多政府出资设立的工厂和企业进行公共生产或者私人生产,但其性质已经与封建社会为了满足统治者需要设立的官营工厂有所不同。

三是政府用自有的物品与私人物品进行交换,如白居易《卖炭翁》中的“二两红绡三尺素,系向牛头充炭直”就生动地描述了统治者代表用政府所有的产品与私人产品进行交换的场面。这是在统治阶级与民众之间地位不平等的情况下出现的不平等交易。

四是商品和货币制度产生之后,政府运用自身掌握的货币购买物品。其直接的表现形式是商品和货币的交换,是一种交易行为,这就是政府购买。

采购活动是随着市场经济活动的产生而产生的,由前面关于采购的释义可以看出,采购活动的基础是采购者有了选择的可能,在商品经济不发达、没有形成至少是一国范围内的统一大市场的前提下,就无法针对其所需购买的商品进行充分的比较和选择,谈不上“采购”。随着商品经济的发展,特别是在形成全国甚至世界统一大市场的情况下,政府就可以根据商品的价值和品质,在市场上选择符合条件的商品。因此,政府采购是和市场经济的发展联系在一起的,市场的建立是其基础性条件。

政府采购与政府购买都是政府获得物质资料或服务的一种方式,政府采购突出了“选择购买”的特点,是在商品经济高度发达、物质产品极大丰富、公平竞争的市场经济体制建立之后形成的,它比政府购买的历史短,是一种特殊的政府购买形式。

(二) 政府采购与政府采购制度

政府采购制度是为规范政府采购行为而制定的一系列法律、规章和办法的总称。简单地讲,政府采购制度就是规范和约束政府采购行为的一系列制度安排。

政府采购过程需要相应制度的规范和约束,但并不意味着“有了政府采购制度就有好的政府采购”。政府采购制度只能说是将政府采购纳入到一定的规范框架之内,包括采购范围、采购方式、采购程序等多项规定,但是衡量政府采购的好坏、认识政府采购的性质,并不能仅看是否制定了政府采购制度,还要看设计和实施了什么样的政府采购制度。中国古代官府的“采办”、“购置”制度,计划经济时期政府的“调配”等都属于政府获得所需物质资料的制度安排,但在该制度下运行的政府获得物质资料的行为却不是理想的政府采购。

（三）政府采购与政府采购管理

政府采购管理是指特定的政府采购管理机构,为规范政府采购行为,依据法律、法规,按照一定的政府采购模式,形成的一整套政府采购管理制度和管理行为,是施行政府采购制度的关键。

我们可以从多个角度理解政府采购:从微观经济学的角度,大宗商品的政府采购与分散采购相比,具有更高的规模经济效益;现代制度经济学中的交易理论也认为,规范的政府采购制度能够大大节省交易成本;从公共选择理论的角度看,政府采购的目的是为了满足公众的利益,政府采购制度可以约束政府的经济行为,在具体采购制度设计上要以是否满足公众利益为衡量标准;社会契约理论认为,政府和公众之间关系的基础是一系列契约,政府采购从实质上来说,是一种委托-代理关系,由于激励不相容、信息不对称和契约不完备等问题,政府采购制度的具体设计必须重在约束政府行为。尽管有上述特点,政府采购的直接表象归根到底是一种购买行为,在政府采购模式和机制设计上,必须体现市场经济规律对社会资源配置的基础性作用。

三、政府采购的特征

（一）政府采购的公共性

政府采购是以政府为代表的公共机构为主体进行的购买活动。政府采购的公共性可以从两个方面具体分析:一是政府采购资金来源的公共性,政府采购资金主要是以税收为主的财政性资金;二是政府采购的目标具有公共性,我们看到政府采购中有相当部分的物品是由政府部门或机构直接使用和消费的,因此政府采购的公共性受到了质疑,但实际上政府使用这些物品是为了履行其职能,间接为公共利益服务。现在越来越多的公共产品采用私人生产、公共提供的方式,今后将有更多的政府采购直接为公众提供公共产品和服务。

（二）政府采购的经济主体性

政府采购直接表现为一种对商品物资的购买活动。政府在市场上与其他经济主体的地位相同,不存在等级贵贱之分,都要遵循市场经济自愿平等的市场交易规则。从这个意义上来说,政府采购是政府作为经济主体进行市场交易的经济行为。

（三）政府采购的经济性

政府采购的经济性和经济主体性既有区别又有联系。政府采购的经济主体性是指政府采购主体在采购过程中,不会由于政府属于特殊部门就在采购市场上享受特殊待遇,而是与其他经济主体一样,遵循市场行为规则。政府采购的经济性是指政府采购追求效益最大化目标,这是由政府采购的经济主体性所



决定的。

一般的商品采购是为了满足私人需求,政府采购则是为了满足公众的需求,尽管服务的对象不同,但经济性是二者共同追求的目标。这里的经济性指的是收益最大化,私人采购要注重资金使用效益的最大化,政府采购注重的是财政资金使用效益的最大化,追求质优价廉的产品和服务,通俗地讲就是“少花钱,多办事,办好事”。

(四) 政府采购的非营利性

政府采购的非营利性是指政府采购活动本身并不以营利作为目标,这是由政府采购的公共性决定的。政府采购的目的与一般的商业性采购不同,一般的商业性采购是为卖而买,其目的是追求商业利润最大化,商品的购买者并不是商品的最终使用者。虽然有些政府采购活动中,政府不是商品的最终使用者,如政府向灾区人民提供食品和药品,但是由于政府采购资金来源具有公共性,采购本身是为了履行政府职能,为纳税人提供公共品或服务。因此,政府采购本身具有非营利性。

第二节 政府采购制度

一、政府采购制度

(一) 政府采购制度的内容

政府采购制度是为规范政府采购行为而制定的一系列规则、法律、规章和办法的总称。从政府采购产生起,各国就制定了相应的政府采购制度对它进行规范和约束。随着政府采购实践的发展,政府采购制度的内容变得越来越丰富和全面。一般来说,政府采购制度的基本内容包括^①:

(1) 政府采购法规,主要表现为各国分别制定的适合本国国情的《政府采购法》。该项法规主要包括总则、招标、决议、异议及申诉、履约管理、验收、处罚等内容。

(2) 政府采购政策,即有关政府采购的目的,采购权限的划分,采购调控目标的确立,政府采购的范围、程序、原则、方式方法、信息披露等方面的规定。

(3) 政府采购程序,即有关购买商品或服务的政府采购单位采购计划拟订、审批、采购合同签订、价款确定、履约时间、地点、方式和违约责任等方面的规定。

^① “我国政府采购制度研究”课题组:《我国政府采购制度研究》,载刘尚希主编,《政府采购制度研究文集》,经济科学出版社2000年版,第61—78页。