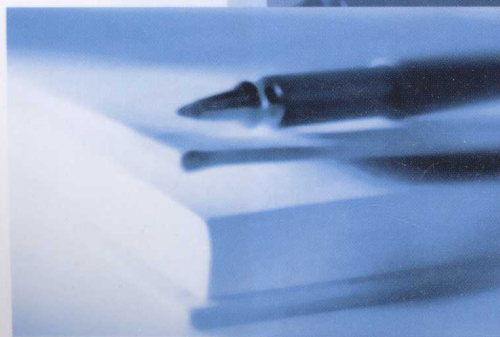


财 政 部 规 划 教 材
全国高等教育应用型财税系列教材

政府采购

施锦明 主编



经济科学出版社

财政部规划教材
全国高等教育应用型财税系列教材

政 府 采 购

施锦明 主编

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购 / 施锦明主编. —北京: 经济科学出版社, 2010. 7
财政部规划教材. 全国高等教育应用型财税系列教材
ISBN 978 - 7 - 5058 - 9423 - 5

I. ①政… II. ①施… III. ①政府采购 - 中国 - 高等学校: 技术学校 - 教材 IV. ①F812. 45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 092527 号

政 府 采 购

施锦明 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材编辑中心电话: 88191306 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esbj3@ esp. com. cn](mailto:esbj3@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

787 × 1092 16 开 16. 25 印张 380000 字

2010 年 7 月第 1 版 2010 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 9423 - 5 定价: 28. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编审说明

本书由财政部教材编审委员会组织编写并审定，同意作为全国高等院校财经类通用教材出版。书中不足之处，请读者批评指正。

财政部教材编审委员会

编写说明

本书是财政部规划教材，由财政部教材编审委员会组织编写、修订并审定，作为全国高等院校财经类教材。

政府采购制度起源于18世纪70年代的欧洲，距今已有200多年的历史。为适应社会主义市场经济体制的需要，政府采购作为构建公共财政体系框架，加强公共财政支出管理和廉政建设的一项重要内容，我国从1996年开始试点，2000年正式全面推行，2003年实施《中华人民共和国政府采购法》。全国各地、各部门认真贯彻落实政府采购法，不断加强制度建设、规范采购行为。政府采购在提高资金使用效益、维护国家和社会公益，以及防范腐败、支持节能环保和促进自主创新等方面取得了显著成效。

当前，随着政府采购制度改革不断深入，政府采购的制度化、规范化和法制化迫切需要一大批政府采购专业人才。为了满足高等院校政府采购课程的教学以及科研需要，为社会培养和提供更多具有国际观、市场观和创新能力的高级政府采购专业人才；满足政府采购管理机构和采购从业人员，以及与政府采购相关人员学习提高和培训辅导参考用书的需要。我们以政府采购法及相关法律法规规章制度为依据，参考WTO《政府采购协议》以及其他国际组织和国家地区经验，借鉴国际惯例，立足于国情，总结十几年来政府采购的实践经验教训，对我国政府采购理论和实务做比较全面系统的阐述和介绍。本教材编写特色主要体现在：

1. 兼顾规范与创新。编写中力求规范、准确、简洁和创新。按照优秀教材编写规范要求写作，力求在教材编写理念、内容和形式上有所创新。在政府采购法、招标投标法和合同法等法律法规规范范围内，根据国内外政府采购的实践经验，寻求和探讨监督方式创新、操作执行创新、采购方式创新等，实现与国际惯例接轨。在教材写作规范统一体例下，创新教材内容和形式。注重教材的编写有利于学生素质教育、创新能力和实践能力的培养。

2. 兼顾完整与实用。按照课程体系、教学内容和教学方法改革等方面要求编写教材。在确保政府采购学科体系完整的前提下，编写出有特色的教材。根据高等院校本科阶段教学规律、学生特点和实际需要，做到教材体系完整，确保学生掌握必需的专业理论知识。同时，贯彻理论联系实际的原则，处理好理论与实务关系，以理论部分够用为限，加大政府采购流程操作的实务应用，特别是加大实际采购案例和基本技能训练的内容。

3. 兼顾专业与普及。写作中，我们参考和借鉴了相关教材和同行专家学者的学术研究成果，力求将政府采购理论研究的最前沿的科研成果体现出来，反映最新的科研和实践成果，并对今后的研究方向和思路有所揭示；围绕政府采购的相关重要问题展开论述，注重理论性、系统性和政策性，并进行了一些专业前瞻性的分析和探讨，把握学科改革方向。同时又能按教学规律、知识体系和阅读习惯编写，力求做到形式活泼多样、语言表达生动、图文并茂、深入浅出、通俗易懂。

全书共分十二章。具体分工如下：集美大学财经学院施锦明编写第一、二、六、八、十章；宋生瑛编写第三、四、五、九章；胡志勇编写第七、十一、十二章；由施锦明担任主编，并对全书进行修改总纂。

本书由黄书猛主审。编著本书的目的，是为了让读者对政府采购理论与操作实务有一个具体的认知和掌握。因此本书的读者群主要为三类：主修或选修政府采购课程的学生；政府采购一线工作者和科研人员、政府采购监督管理机构、采购人、政府采购代理机构工作人员、广大的供应商和政府采购评审专家；其他需要了解政府采购知识的人员。

本书在编写过程中，得到财政部领导、同行专家学者以及出版单位的帮助和指导，同时，借鉴了有关的专著、教材和科研成果等文献资料。在此，一并表示衷心感谢！

由于政府采购是一门综合性、应用性和实务性比较强的边缘学科，而且政府采购涉及经济、法律、管理、财政等多个学科，内容丰富。目前，政府采购学科归属不清，法律制度体系有待进一步完善，我国政府采购理论研究与实务操作仍在改革探索和规范之中，同时，受编者精力、时间及学识所限，书中不妥之处在所难免，敬请同行专家学者、读者和各界人士批评指正，随时赐教。

编者

目 录

第一章 政府采购概述	1
【本章导读】	1
第一节 政府采购的概念和特点	1
第二节 政府采购原则	10
第三节 政府采购制度的产生与发展	12
第四节 政府采购目标、政策和功能	19
本章小结	28
思考题	28
应用训练	28
第二章 政府采购管理体制	30
【本章导读】	30
第一节 政府采购管理体制概述	31
第二节 政府采购监督管理部门	39
第三节 政府采购当事人	41
第四节 政府采购人	42
第五节 政府采购代理机构	46
第六节 政府采购供应商	53
第七节 政府采购评审专家	59
本章小结	63
思考题	64
应用训练	64
第三章 政府采购操作流程	66
【本章导读】	66
第一节 政府采购基本操作流程概述	66
第二节 政府采购操作流程分析与控制	79
第三节 政府采购流程评估与再造	80

本章小结	82
思考题	83
第四章 政府采购预算	84
【本章导读】	84
第一节 编制政府采购预算的意义及作用	84
第二节 政府采购预算的编制方法	86
第三节 政府采购预算的执行和监督	92
本章小结	93
思考题	94
第五章 政府采购计划	95
【本章导读】	95
第一节 政府采购计划的意义	95
第二节 政府采购计划的编制	97
第三节 政府采购计划的下达和实施	101
第四节 政府采购计划的监督管理	102
本章小结	104
思考题	104
第六章 政府采购方式及其程序	105
【本章导读】	105
第一节 政府采购方式的意义及分类	105
第二节 公开招标采购方式	107
第三节 邀请招标采购方式	112
第四节 竞争性谈判采购方式	115
第五节 询价采购方式	120
第六节 单一来源采购方式	124
第七节 其他采购方式	128
本章小结	133
思考题	133
应用训练	134
第七章 政府公开招标采购	136
【本章导读】	136
第一节 政府招标采购概述	136
第二节 政府采购招标	139
第三节 政府采购投标	142
第四节 政府采购开标、评标和定标	146

第五节 政府采购工程招投标·····	151
第六节 政府采购货物与服务招投标·····	157
本章小结·····	160
思考题·····	160
应用训练·····	160
第八章 政府采购合同 ·····	161
【本章导读】·····	161
第一节 政府采购合同概述·····	161
第二节 政府采购合同订立·····	163
第三节 政府采购合同履行·····	169
第四节 政府采购合同变更与终止·····	174
第五节 政府采购合同监督管理·····	175
本章小结·····	177
思考题·····	178
应用训练·····	178
第九章 政府采购绩效评价 ·····	179
【本章导读】·····	179
第一节 政府采购效益评价概述·····	179
第二节 政府采购的经济效益评价·····	183
第三节 政府采购绩效评价原则·····	188
第四节 政府采购绩效评价程序·····	190
第五节 政府采购绩效评价的方法·····	195
本章小结·····	198
思考题·····	198
第十章 政府采购信息管理与统计 ·····	199
【本章导读】·····	199
第一节 政府采购信息管理意义·····	199
第二节 政府采购信息的搜集·····	201
第三节 政府采购信息发布·····	204
第四节 政府采购信息统计与分析·····	210
第五节 政府采购信息发布管理的法律责任·····	217
本章小结·····	218
思考题·····	219
应用训练·····	219
第十一章 政府采购救济制度 ·····	220
【本章导读】·····	220

第一节 政府采购救济制度概述·····	220
第二节 政府采购磋商·····	222
第三节 政府采购供应商质疑·····	223
第四节 政府采购供应商投诉·····	226
第五节 政府采购供应商行政复议·····	229
第六节 政府采购供应商行政诉讼·····	231
本章小结·····	233
思考题·····	233
第十二章 政府采购监督与检查 ·····	234
【本章导读】·····	234
第一节 政府采购监督概述·····	234
第二节 政府采购内部监督·····	240
第三节 政府采购外部监督·····	240
第四节 政府采购社会监督·····	244
第五节 政府采购专项检查·····	245
本章小结·····	248
思考题·····	248
应用训练·····	249
参考文献 ·····	250

第一章 政府采购概述

【本章导读】

“按照政府采购程序去做的项目就是政府采购。”近日，听到某采购单位财务处的两位工作人员在谈政府采购时，其中一位工作人员如是说。另外一位工作人员反驳说：“那难道我们使用财政性资金采购时，程序走错了，不符合政府采购的程序，我们的采购行为就不属于政府采购吗？”对方无语。看来，政府采购虽然在我国已经实施了十多年，但部分采购单位的相关工作人员对政府采购的基本概念依然还没有理解。

什么是政府采购？如何正确理解政府采购概念？政府采购具有什么特点？在政府采购活动中应该遵守哪些原则？政府采购有哪些政策、目标和功能？本章我们将围绕上述问题展开讨论，介绍政府采购最基本的理论和概念。为本课程后续知识的学习打好基础。

第一节 政府采购的概念和特点

一、采购的概念与分类

（一）采购的概念

原始社会，人们要满足生活的需求基本上都是依靠自己的生产，属于“自给自足”的时代。随着人类社会的不断发展和进步，生产出现了剩余，人们满足自己需求的方式不再是简单依赖自己的生产，于是出现了交易的方式。开始是物物交换，当一般等价物——货币出现以后，开始用货币来交换物品，也就是现在普遍采用的购买方式。但现在我们说的采购与购买还不是完全一致的概念。采购与购买的区别：购买是使用货币换取商品的交易过程；采购应当比购买的概念更专业，内涵更广泛，包括选择、购买、储运、运输、接收和检验等。采购就是从众多的对象中选择购买自己所需要的物品活动或行为。

采购（purchase）是指以购买的方式，由买方支付对等的代价，向卖方换取物品的行为过程，在买卖双方的交易过程中，一定会发生所有权的转移及占有。购买者支付货币取得商品，出售者交出商品取得货币的过程或活动。它是任何生产活动和消费活动的前提，是供应链的重要组成部分，包括采购理念、流程和系统。从理论上讲采购是以合同方式有偿取得货

物、工程和服务的行为。采购的目的在于以合理的方式获得必需的工程、货物和服务，以维持正常的生产、生活活动或公共活动，降低成本。从学术角度看，采购的基本含义包括如下三个方面：一是采购都是资源市场获取资源的过程；二是采购既是物流过程、商流过程，也是信息流和现金流的过程；三是采购是一种经济活动或行为。

（二）采购分类

1. 按采购主体分为个人采购、家庭采购、企业采购、政府采购和其他采购。个人采购是指个人生活用品的采购。一般是单一品种、单次、单一决策和随机发生的；家庭采购是为了家庭生活需要发生的采购活动；企业采购是市场经济最常见的采购，企业为了生产和销售，需要进行商品采购；政府采购是政府机构和组织为了开展公共活动所需要各种物资进行的采购，具有规模大和公益性等特点。与政府采购相比，个人、家庭和企业采购常常被称之为民间采购。

政府采购的规模为政府财政支出中政府消费和政府投资的总和，通常占一个国家或地区年度 GDP 的 10% ~ 15%，发展中国家规模较大，一般为 20% ~ 30%。政府采购不同于民间采购，有特定的采购主体，采购资金为政府财政性资金，采购的目的是为自身运转提供消费品或为社会提供公共品，不带商业色彩。政府采购有其特定的交易规则，而且是强制性的，即必须坚持公开、公正、公平原则，按照规定的采购方式、采购程序开展采购活动，并且严格接受财政等部门的监督管理。

2. 按采购性质分为公共采购和商业采购。商业采购是为了销售或生产而进行的采购；公共采购包括中央和地方政府及其他公共服务部门，为了向公众提供公共服务而进行的采购。政府采购与商业采购的最大区别在于：它的目的不是为了谋取商业利润，而是为了实现政府职能和公共利益。民间采购大多是商业性质的采购、采购数量较小、采购商品种类不多，采购资金私有性质等特点，所以也称之为商业采购。政府采购则具有非商业性质、采购数量大、采购商品种类多、采购资金公共性等特点。政府采购不单纯是为了控制成本，还要考虑兼顾政策性、公共性、效益性和经济性，政府采购属于公共政策采购。政府采购是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服务的需要，采用专门的机构管理，以法定的方式、方法和程序，购买货物、工程或服务。因此政府采购也称为公共采购。

3. 按采购来源分为国内采购和国外采购。国内采购指采购人以本币向国内供应商采购所需物资的一种行为，国内采购主要指在国内市场采购，并不是指采购的物资都一定是国内生产的。国外采购又称国际采购或全球采购，主要是指国内采购人，直接向国外厂商采购所需要物资的一种行为。

二、政府采购概念

政府采购（government procurement）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。正确理解政府采购概念应从以下几方面着手：

（一）主体（采购人）范围

政府采购的具体购买行为属于非商业性交易活动，作为交易活动就有需方与供方之分。

政府采购的需方包括使用财政性资金进行采购的各类政府采购机构，规定政府采购的需方主体，将其统称为采购人。在国际上，一般统称为采购实体或者采购机构。我国政府的采购主体（采购人）的范围为依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织。同时也包括专职承办行政事业单位委托采购任务的企业。采购人不包括集中采购机构，但应当包括部门内设的部门集中采购机构。

（二）采购资金范围

政府采购的资金是指使用的财政性资金，财政性资金包括财政预算资金和纳入财政管理的其他资金，如预算外资金和政府性基金。按照政府采购法及其实施条例规定，以财政性资金作为还款来源的借贷资金、以事业单位和团体组织占有或使用的国有资产作担保的借贷资金视同财政性资金。明确规定不包括各类形式的间接投入，如特许权等。采购人全部或部分使用财政性资金进行采购的，都属于政府采购的管理范围，纳入政府采购。

（三）采购项目范围

采购项目范围即纳入集中采购目录以内或者限额标准以上的项目。集中采购目录是指应当实行集中采购的货物、工程和服务品目类别目录；采购限额标准是指集中采购目录以外实行政府采购的货物、工程和服务品目类别的最低金额标准。集中采购目录的含义，一是表明了我国政府采购要实行集中采购与分散采购相结合的采购组织形式；二是纳入集中采购目录的采购项目实行集中采购；三是集中采购目录中既有通用项目，也有带批量性质的特殊采购项目；四是集中采购的形式既有跨部门集中也有部门集中，其中，跨部门集中是指通用采购项目，部门集中是指属于本部门、本系统有特殊要求的采购项目。采购限额标准也有两层含义：一是集中采购目录以外，但在采购限额标准以上的项目也要纳入政府采购范围；二是达到一定采购限额标准要执行公开招标采购程序。

由于各级政府的政治经济文化发展差异性，具体情况各有不同，集中采购目录的范围不宜统一规定，要因地制宜。因此，按政府采购法第7条规定，集中采购目录由省级以上人民政府确定。省级政府可以视情况下放确定集中采购目录的权限，并予以监督。由于各级政府的职责及采购规模不同，全国的限额标准不能搞“一刀切”，因此，政府采购法第8条规定，政府采购限额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

（四）采购方式范围

政府采购是政府行为，采购人为履行政府职能而购买货物、工程和服务的活动必须规范。首先就要规范采购方式，明确各采购方式所适用的范围。政府采购法对政府采购方式作了规定，即政府采购方式为公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价和国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。公开招标依法作为政府采购主要和首选采购方式。

（五）采购标的（对象）范围

采购对象范围是指采购人用财政性资金采购纳入集中采购目录以内的，或者限额标准以

上的采购项目，无论采购对象是货物、工程还是服务，都要依法进行政府采购。政府采购对象范围包括货物、服务和工程。采购项目中含不同采购对象的，以占项目资金比例最高的采购对象确定其项目属性。由于历史原因，按目前相关规定，政府采购货物和服务进行招标投标的，适用于《中华人民共和国政府采购法》（以下简称政府采购法）及其实施条例、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》等政府采购相关法规；政府采购工程进行招标投标的，适用于《中华人民共和国招标投标法》（以下简称招标投标法）及其实施条例、《工程建设项目施工招标投标办法》、《公路工程施工招标投标管理办法》、《〈标准施工招标资格预审文件〉和〈标准施工招标文件〉试行规定》等相关法律法规。但招标投标法没有规定的，应当适用政府采购法。政府采购工程不进行招标投标的，应当按照政府采购法及其条例的规定进行采购。今后随着政府采购相关法律法规完善和规范，工程采购也将全部纳入政府采购法的规范范围。

（六）契约形式范围

政府采购是政府以合同形式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇佣等。政府采购法关于采购行为是按能形成合同为前提、以等价交换为标准做出规定，主要有购买、租赁、委托、雇佣等，此规定符合国际惯例，体现了全面加强财政支出管理的要求。

（七）地域范围

我国政府采购法律管辖的地域范围，是指在中华人民共和国境内从事的政府采购活动。境外采购不属于政府采购管辖范围。如关于社会公共利益、公众安全的基础设施、公用事业等项目中进行国际采购的机电产品，适用《机电产品国际招标投标实施办法》等等。

三、政府采购分类

（一）按公开程度划分

按政府采购的公开程度划分为公开招标采购、邀请招标采购、竞争性谈判采购、询价采购和单一来源采购五种方式。

公开招标采购是指采购人以招标公告的形式邀请不特定的供应商投标的采购方式。邀请招标采购是指采购人依法以投标邀请书的形式从符合相应资格条件的供应商中随机邀请三家以上特定的供应商参加投标的采购方式。以上两种采购方式适用于各级人民政府或财政部门规定的限额标准以上的单项或批量采购项目。竞争性谈判采购是指直接邀请三家以上合格供应商就采购事宜进行谈判的采购方式。询价采购是指只考虑价格因素，要求采购人向三家以上供应商发出询价单，对一次性报出的价格进行比较，最后按照符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则，确定成交供应商的方式。单一来源采购是指采购人直接与唯一的供应商进行谈判，签订合同的采购方式。

（二）按集中程度划分

按政府采购的集中程度划分为集中采购、分散采购和半集中半分散采购三种方式。集中

采购是指采购人将集中采购目录以内的货物、工程和服务委托集中采购机构代理采购、实施部门集中采购或依法自行实施采购的行为；分散采购是指采购人将集中采购目录以外、采购限额标准以上的货物、工程和服务，依法自行实施采购或委托政府采购代理机构采购的行为。在规定限额以上或采购目录范围内的采购应采用集中采购方式。在规定限额以下或采购目录范围之外的采购一般由采购人分散采购。各地推行的定点采购属于半集中半分散采购，即先由政府集中招标采购确定或指定品牌或供应商，然后由采购人根据采购计划向指定的供应商采购。

（三）按政府采购机构的参与程度划分

按政府采购机构的参与程度划分为政府采购机构（集中采购机构）直接组织的采购和委托招投标机构（政府采购社会代理机构）采购两种方式。前者适用于技术规范和要求相对稳定，批量大，规模效益显著的商品、服务和小型工程采购；后者适用于技术性能复杂且升级换代快的大型设备、专用设备和高新技术产品以及大型建筑工程的采购。

（四）按采购对象的不同划分

按采购对象的不同划分为工程采购、货物采购和服务采购三类。工程，是指建设构筑物和建筑物的工程，包括新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮，以及与建设工程相关的勘察、设计、施工、监理等。货物，是指各种形态和种类的物品，包括有形物和无形物。商标专用权、著作权、专利权等知识产权视同货物。服务，是指除货物和工程以外的政府采购对象，包括各类专业服务、信息网络开发服务、金融保险服务、运输服务，以及维修与维护服务等。

（五）按供应商所在地域划分

按供应商所在地域划分为国际性招标采购和国内招标采购。前者是指在世界范围内进行招标时，国内外合格的供应商均可以投标。适用条件是：一是采购实体所在国家或地区已加入国际或区域性政府采购协议，按协议规定必须采用国际性招标采购的；二是采购实体所在国家或地区虽未加入国际或区域性政府采购协议，但国内供应商不能满足采购需求的。后者是指在国内进行招标，可用本国语言编写标书，只在国内的媒体上登出广告，只对国内供应商开放。适用条件是：采购实体所在国家或地区未加入国际或区域性政府采购协议，凡是在本国或地区能够组织生产或承建并能满足采购需求的项目；或采购实体所在国家或地区虽已加入国际或区域性政府采购协议，但预期国外供应商对采购项目明显不感兴趣，或国外供应商在国内没有相应的售后服务机构的。

（六）按采购手段的先进性划分

按采购手段的先进性划分为传统采购方式和现代采购方式。传统采购方式是指依靠人力完成整个采购过程的一种采购方式，如通过报纸杂志发布采购信息，采购实体和供应商直接参与每个采购环节的具体活动等。适用于网络化和电子化程度较低的国家或地区。现代采购方式也称网上采购或电子采购，是指主要依靠现代科学技术的成果来完成采购过程的一种采购方式，一般通过互联网发布采购信息，网上报名，网上浏览和下载标书，网上投标等。适

用于网络化和电子化程度比较发达的国家和地区。

（七）按招标阶段的不同划分

按招标阶段的不同划分为单阶段招标采购和两阶段招标采购。单阶段招标采购是指要求供应商一次性提交包括技术标和价格标在内的投标文件，以确定中标供应商的采购方式。一般招标采购均属单阶段招标采购。两阶段招标采购指采购方在不可能拟定有关货物或工程的详细规格，或不可能确定服务的特点的情况下，要求供应商在第一阶段提交不含价格的技术标，在第二阶段提交最终的技术标和带报价的投标书的采购。其适用条件是：大型复杂或技术升级换代快的高新技术产品和特殊性质的工程。

四、政府采购的特点

（一）资金来源公共性

政府采购的资金来源为财政性资金。财政性资金，包括财政预算资金和纳入财政管理的其他资金。以财政性资金作为还款来源的借贷资金、以事业单位和团体组织占有或使用的国有资产作担保的借贷资金视同财政性资金。这些资金来源于税收和政府部门及所属事业单位依法收取的费用，以及履行职责获得的其他收入，资金来源具有公共性质。

（二）采购主体特定性

政府采购的主体，也称采购实体或采购人，为依靠国家财政资金运作的公共支出单位如国家机关、事业单位和社会团体。包括各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关、政党组织、政协组织、工青妇组织以及文化、教育、科研、医疗、卫生、体育等事业单位。国有企业和国有控股企业不包括在政府采购的采购人之内；军事采购也未纳入政府采购的适用范围，应当按照中央军事委员会制定的军事采购法规执行。

（三）采购活动的经济性和非盈利性

政府采购为非商业性（非盈利性）采购，它不是以盈利为目标，也不是为卖而买，而是通过买为政府部门公共支出提供消费品或向社会提供公共利益。由于政府采购资金来源于财政性资金，来自于纳税人，所以，要求采购人在使用这些资金时要不断提高资金使用效率。

（四）采购对象广泛性、复杂性

政府采购的采购对象是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。政府采购的对象包罗万象，既有标准产品也有非标准产品，既有有形产品也有无形产品，既有价值低的产品也有价值高的产品，既有军用产品也有民用产品。为了便于统计，国际上通行的做法是按性质将采购对象划分为货物、工程和服务三大类。各个国家根据自己的情况规定政府采购的范围。

欧美国家的政府采购范围非常广泛，涵盖了政府及公共部门的所有采购活动，其范围不

仅是政府部门使用政府预算购买货物、工程和服务项目，还包括涉及国计民生的铁路、市政工程、电力、通讯、机场、停车场、港口等公共基础设施项目。尤其是近些年来，欧美国家只要涉及国家利益和社会公共利益的项目，不论资金来源于政府预算还是向私人融资，也不论是政府部门采购还是由私人企业承办，都必须实行政府采购。

（五）采购目标的政策导向性

政府采购人在采购时不能体现个人偏好，必须遵循政府采购政策的要求，如最大限度地节约财政资金、优先购买本国产品、保护中小企业发展、保护环境、保护自主创新产品和节能产品等等。政府采购有时作为干预经济的手段，比如政府在经济萧条时期增加政府采购，实质是采用扩张性的财政政策，期望用政府购买支出的增加通过财政乘数来促使经济产出增加，这是其他经济主体采购所不具备的特点。

（六）采购流程规范性和公开性

政府采购不是简单地一手交钱，一手交货，而是按有关政府采购的法规，根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等，采用不同的采购方式和采购程序，使每项采购活动都要规范运作，体现公开、竞争等原则，接受全社会的监督。政府采购流程主要包括：（1）确定采购需求，包括采购人编报采购预算和采购计划；（2）确定采购组织形式，实行集中采购或分散采购；（3）依法选定采购方式；（4）按采购方式程序组织采购活动；（5）采购合同的签订，履约和验收；（6）申请支付采购资金；（7）政府采购文件的保存；（8）采购效果评价等。

（七）采购结果影响力极大

政府采购不同于个人采购、家庭采购和企业采购，政府采购是一个国家最大的单一消费者，采购规模大，其购买力非常巨大。有关资料统计，通常一国的政府采购规模都会占到整个国家国内生产总值（GDP）的10%以上，因此，政府采购对社会的影响力很大。采购规模的扩大或缩小、财政结构的变化都将对整个社会的总需求和供给、国民经济产业结构的调整等产生举足轻重的影响。

（八）政府采购的强制性

政府采购项目及其资金计划必须编入年度政府采购预算，并经本级财政部门 and 人大审核批准方可实施。未编报政府采购实施计划的临时性采购项目或追加预算的采购项目，由采购人提出申请说明，经财政部门按照职责权限批准后，才能组织实施。

政府采购的强制性还体现在符合政府采购规定条件的项目必须强制纳入政府采购范围。《政府集中采购目录》的采购项目必须实行集中采购。政府集中采购目录之外的采购项目，达到采购限额标准的，实行分散采购；没有达到政府采购限额标准的，采购人才可以采用《政府采购法》以外的其他采购方式。同时，在采购方式上也规定首选采购方式为公开招标，采用其他方式必须经政府采购监督管理部门批准。例如国务院办公厅公布的中央预算单位政府采购管辖的最低限额标准为：货物和服务单项或批量为50万元，工程为60万元；公开招标限额标准为：货物和服务单项或批量为120万元，工程为200万元。政府采购的限额