



政府采购体系建设研究

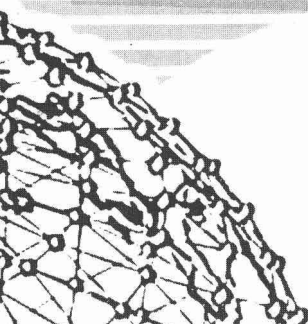
ZHENG FU CAIGOU TIXI JIANSHE YANJIU

主 编◎邹 昊

副主编◎何红锋 王从虎 王晓红 张天维



清华大学出版社

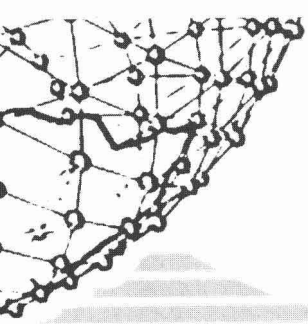


政府采购体系建设研究

ZHENG FU CAIGOU TIXI JIANSHE YANJIU

主 编◎邹 昊

副主编◎何红锋 王丛虎 王晓红 张天维



清华大学出版社
北 京

主 编 邹 昊

副 主 编 何红锋 王丛虎 王晓红 张天维

责任编委 詹 毅 张 柞 赵丹宁 刘明国

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁庶君 于 倩 王宇飞 尹海群 业宏伟 孙含欣

刘红俐 李晓伟 李德新 周 平 赵 刚 姜 威

郭 睿 贾慧丽 程忠亮 裴雁冰 潘志刚

前言

Foreword

著名经济学家斯蒂格利茨曾说过：“某些市场非常需要政府的某些合适的干预形式。”《政府采购协议》是为打破国际贸易壁垒，平衡国家贸易失衡，解决国家间歧视性政府采购冲突问题，而形成的各缔约国自愿签署的非强制性约定，是政府采购制度的雏形。目前，政府采购已成为市场经济条件下，一些国家政府影响与调控经济运行和发展的重要制度，是干预市场失灵的合适形式。我国政府采购制度不仅是公共财政支出改革的重要环节，也与财税、金融一起成为调控宏观经济的重要手段。

沈阳市政府采购中心鉴于工作实践中所困惑的理论与实际问题，提出“政府采购体系研究”课题，对政府采购体系的现状、变动趋势和发展规律进行深入调查和实证研究，从政府采购基本概念和基础理论入手，在对比分析国外政府采购制度经验的基础上，重点对政府采购法律法规、行政管理体制、监督管理措施、电子化运行机制、绩效评价和文化建设等共计十章内容进行了体系研究。从经济学、管理学和法学紧密结合的角度，采用理论与实践相结合、调查与统计分析相结合、定性分析与定量分析相结合的研究方法，全方位、多角度地展现政府采购理论研究成果；对各个视角的体系建设理论，进行了实证分析，验证理论的合理性；使用量化模型进行了政府采购绩效评价，凸显了绩效评价的可操作性；提出政府采购文化建设的研究构架，对建设的核心内容和表现形态进行了尝试性探索。全书以体系建设的视角构建了政府采购体系分析框架，力求系统、全面地反映最新的政府采购理论和实践。

本书每章配有提要、结论、专栏和案例实证分析，内容深入浅出，可以作为政府采购执行部门、政府采购监督管理部门及与政府采购业务相关部门实践工作者的参考用书，也适用于高等院校经济管理类专业本科生和政府采购方向的研究生使用。

由于编者水平有限，书中的诸多不足之处，恳请关注政府采购的理论专家与业界同仁批评指正。

编者

2011年5月

目 录

S

content

第一章 政府采购体系的逻辑起点	1
一、政府采购的内涵界定	1
二、政府采购的演化与发展	6
三、政府采购的基本功能	12
四、政府采购的制度框架	19
第二章 政府采购体系的理论支撑	27
一、法学视角下政府采购的理论基础	27
二、公共管理视角下政府采购的理论基础	34
三、信息化视角下政府采购的理论基础	39
四、绩效评价视角下政府采购的理论基础	45
五、文化视角下政府采购的理论基础	49
第三章 国外政府采购制度比较	53
一、美国政府采购制度	53
二、英国政府采购制度	70
三、德国政府采购制度	74
四、日本政府采购制度	81
五、韩国政府采购制度	89
六、WTO 的《政府采购协议》	93
七、欧盟公共采购指令	106
八、国际公共采购的新发展	112
九、案例实证分析	136



第四章 政府采购体系运行框架	149
一、政府采购当事人	149
二、政府采购流程	156
三、政府采购方式	162
四、政府采购程序	170
五、政府采购合同	177
六、政府采购监督	178
七、政府采购供应商救济	182
八、政府采购法律责任	188
九、案例实证分析	191
第五章 政府采购法律、法规体系	224
一、政府采购市场准入制度	224
二、政府采购的专家评审管理	228
三、政府采购的合同管理	239
四、政府采购的履约验收	254
五、政府采购的供应商救济制度	258
六、《政府采购法》和《招标投标法》关系的分析	266
七、案例实证分析	274
第六章 政府采购的行政体制	296
一、政府采购的行政体制概述	296
二、我国政府采购行政体制现存的问题	305
三、完善我国政府采购行政体制的对策	311
四、案例实证分析	315
第七章 政府采购的监督机制	327
一、政府采购监督机制概述	327
二、我国政府采购监督机制的现状与分析	331
三、完善政府采购监督机制的对策建议	337
四、案例实证分析	351

第八章 政府采购电子化建设	370
一、政府采购电子化建设的意义	370
二、政府采购电子化建设的目标和原则	372
三、政府采购电子化建设的相关技术	374
四、政府采购电子化平台体系结构	381
五、电子化采购建设方法分析	389
六、我国电子化政府采购的现状、问题与对策	405
七、案例实证分析	411
第九章 政府采购绩效评价	421
一、政府采购绩效评价的目的和意义	422
二、政府采购绩效评价的相关界定	424
三、政府采购绩效评价指标体系的构建	430
四、政府采购绩效评价指标的设定及模型	446
五、政府采购绩效评价制度的完善与思考	462
六、案例实证分析	467
第十章 政府采购文化建设	497
一、有关文化的概念	498
二、政府采购文化管理的必然选择	503
三、政府采购文化建设的基本内容	513
四、政府采购文化的塑造	524
五、政府采购文化存在的问题及思考	527
六、案例实证分析	536
后 记	562

第一章

政府采购体系的 逻辑起点

提要:政府采购是政府部门在市场经济中最重要的商业活动之一,也是公共财政支出的一个重要组成部分,在公共管理中扮演着重要的角色,发挥着重要的政策功能。政府采购肇始于近代西方发达国家的市场经济,并在世界范围内得到广泛发展。我国的政府采购起步于 20 世纪末,不久即植根于我国的社会、经济和政治的发展与变革中。本章主要介绍政府采购的基础知识,包括政府采购的内涵、政府采购制度框架、政府采购的功能与经济、社会效应以及政府采购制度的演化历程等方面的内容,是政府采购体系建设研究的逻辑起点和必要前提。

一、政府采购的内涵界定

(一) 政府采购的定义

政府采购(government procurement)在一些西方国家也被称为公共采购“public procurement”。政府采购制度已有 200 多年的发展历史,但在世界范围内,政府采购至今仍未有统一的定义。现代政府采购概念起源于 1947 年关贸总协定(GATT)中有关国民待遇的例外规定条款。20 世纪 60 年代初,经济合作与发展组织(OECD)出台了《关于政府采购政策、程序和做法的文件草案》,将政府采购正式纳入国际组织文件之中。1979 年关贸组织将政府采购纳入贸易投资自由化谈



判领域,并制定了《政府采购协议》(GPA),其基本目标是通过建立一个有效的关于政府采购法律、规则、程序和措施方面的权利与义务的诸边框架,实现世界贸易的扩大和更大程度的自由化。但 OECD 和世界贸易组织(WTO)并没有对政府采购作出概念性的解释,而是将其作为一个约定俗成的名词,只把政府采购的范围概括为:成员国的中央政府、次中央政府租赁、购买货物、服务、工程及公共设施的购买营造。

Jack T. Pitzer 曾作出如下描述:“在美国,没有一个统一的词来准确表明政府‘购买商品、货物和工程’。”尽管措辞并不相同,但各国对政府采购的界定是有其共性特征的。美国《2003 年联邦政府服务采购改革法案》将政府采购界定为:行政机关为了完成其职能,运用财政性资金,通过购买合同或租约的形式,进行购买的过程。国际透明组织将政府采购界定为:所有的在政府(政府部门、公有的企业和其他类型的机构)和公司(公有或私有)或个人之间订立的合同。^①

我国学术界一直对政府采购的界定存在争议,争议的问题主要表现为:其一,使用的资金问题;其二,使用资金额的限度问题;其三,采购的主体问题。正是由于对以上三个方面的不同认识,学者们有不同的概念,其中最大的争议在于是否应当将所有的使用财政性资金的购买行为都列入政府采购之中。据此,可以将政府采购分为广义和狭义两个层面。一部分学者认为,应当将所有的使用财政性资金的购买行为都列入政府采购的范围,例如,孟春将政府采购定义为“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,使用财政性资金在政府的统一管理和监督下获取货物、工程和服务的行为”^②;郑云瑞将政府采购表述为“政府采购是指政府为了开展日常政务活动或为社会公众服务的需要,使用财政性资金以法定的方式和程序从市场上购买货物、工程和服务的行为”^③;王亚星认为,“政府采购一般是指行政主体为了公共财产的供给从民间购入货物、工程和服务的行为”^④。以上定义的共同点在于:不论数额大小,只要是使用财政性资金的购买行为一律界定为政府采购。这实际上是广义的政府采购。广义的政府采购是指所有公共组织的全部购买行为。在此种定义下,政府采购的主体既包括国家权力机关、

① 透明国际编。黄姝华,邓晓梅,朱春雪译。透明国际-公共采购反腐败手册。北京:中国方正出版社,2007.2

② 孟春。政府采购理论和实践。北京:经济科学出版社,2001.3

③ 郑云瑞。政府采购制度若干问题的立法研究。1995.96

④ 王亚星。政府采购制度创新。北京:中国时代经济出版社,2002.3

行政机关、司法机关,也包括社会团体、事业单位,甚至包括国有企业。而采购的内容既包括一些大额的动用财政拨款的购买行为,也包括一些小额的使用自筹资金的购买行为。

我国于2003年1月1日实施了《中华人民共和国政府采购法》(简称《政府采购法》),明确界定了列入政府采购范围的财政性资金必须具备下列两个条件之一:一是必须是采购限额以上的采购行为。至于限额的大小,目前国家尚没有制定统一的标准。各地大多已经制定了当地的限额标准。二是必须是集中的采购行为,即狭义上的政府采购。在《政府采购法》中以法律的形式明确定义政府采购为: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。该法界定的政府采购概念汇总如表1.1所示。

表 1.1 政府采购概念框架

项 目	内 容 界 定
采购目的	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及公共财产的供给
采购人	各级国家机关、事业单位和团体组织,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
采购资金	财政性资金,包括预算内资金和预算外资金(这两类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);政府借贷性资金
采购对象	货物:各种形态和种类的物品,包括原材料、燃料、设备、产品等 工程:指建设工程,包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等 服务:除货物和工程以外的其他政府采购对象,包括会议、印刷、物业管理、软件开发等
采购行为	是指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
限制条件	依法制定的集中采购目录以内的,或者采购限额标准以上

我国《政府采购法》的立法宗旨是:为了规范政府采购行为,提高政府采购资金的使用效益,维护国家利益和公共利益,保护政府采购当事人的合法权益,促进廉政建设。可见,政府采购的内涵不仅包括经济因素,也包括政治管理、社会管理等因素。

综上所述,政府采购的定义为:政府公共部门为了开展日常政务活动,为社会公众提供公共服务及为实现国家政策管理的需要,使用财政性资金以法定的方式和程序,有偿取得货物、工程和服务的行为。



（二）政府采购的特征

1. 资金来源和采购主体的公共性

政府采购与私人采购最明显的区别就是采购资金来源不同。一般的私人采购资金来源于自有资金、借贷资金等,资金完全是个体所有或者个体负责;政府采购的资金是公共资金,属于财政支出中的购买性支出,来源于社会公众(纳税人),具有公共性。政府采购主体(采购人)为政府机关、事业单位、社会团体等公共部门,也具有公共性。根据委托代理理论,政府采购人是财政部门和社会公众的代理人,其职能是为社会提供公共服务,公共性是政府采购的本质属性。

2. 采购活动的政策性

政府采购资金来源和采购人的公共性决定了政府采购活动必须以实现社会职能和政治职能为目标,因此政府采购区别于私人采购和商业活动。政府采购为政府部门提供日常消费品,并承担规模大、周期长、回报低的项目,具有非营利性。政府采购规模巨大,对经济发展、调整产业结构、支持民族产业等都有重要的影响,是政府实现其政策导向功能的有效手段。

3. 采购过程和程序的规范性

政府采购作为一个具体行政行为,其行为的程序有非常严格的要求。政府采购制度建立的基础是现代市场经济的发展与完善,而在此基础上发展起来的政府采购制度是一场公共管理的革命。因此,该制度从产生之日起就具有规范性。这种规范性体现在任何国家的政府采购全过程中。从世界范围看,任何国家的政府采购都对采购的计划、预算、审批、方式、方法、过程和步骤作出了明确的规定,并通过法律的形式固定下来。而从政府采购的全过程看,公开、公平、公正、透明、廉洁等原则是各个国家政府采购过程普遍遵从的原则。政府采购程序的规范性是政府采购行为高效廉洁的保证。

4. 采购客体的广泛性

政府采购的客体(采购对象)包罗万象,具有广泛性和复杂性的特点。政府采购所涉及的范围总体可划分为货物、工程和服务三类,具体包括:①政府日常办公

用品；②外交、国防所需物资；③工程建筑、房屋、水利、环境、交通设施；④劳务、技术、维修、培训服务。

5. 政府采购主体的法定性

不管是集中采购还是分散采购，都对采购主体资格有所要求，即都必须是一个法人单位，具有自己独立的财务系统；在集中采购的条件下，则要求采购主体统一纳入财政预算单位。具体来说，政府采购的主体必须是机关法人、社团法人或者事业单位法人。政府采购主体必须依法成立，资金来源于财政拨款，机构设置和人员编制要受制于相关法律法规的约束，并经相关部门的审批。

（三）多视角的政府采购

1. 公共财政学角度

从公共财政学的角度看，政府采购就是政府支出的安排和使用，是公共财政支出管理的一个重要手段。政府采购作为财政支出的一个重要环节，直接关系到我国财政制度能否得到有效落实。公共财政体系的核心之一，就是要建立政府财政资源的有效使用机制，政府采购制度是该机制的重要组成部分。在市场经济体制下，政府财政资源的基本使用方向是提供基本公共服务所谓“市场失灵”的领域。这些基本公共服务的生产和提供，有的通过以企业和个人为对象的，以收入再分配为目的的转移支付方式来解决；有的必须借助政府采购制度来实现。对于必须通过政府采购实现的这一部分财政资源，如何能建立一种有效的运行机制确保其使用中的宏观效率与微观效率，是公共财政体系中一项十分重要的制度安排。当然，政府采购又不能简单地等同于财政支出管理，它是从价值管理向实物管理转变过程中更为复杂的管理制度。

2. 经济学角度

从经济学的角度看，政府采购是一种交易活动，需要遵循市场交易的有关规则。任何一项交易，交易双方都希望获得等价交换，并且在交换的过程中享有平等的权利和义务。政府采购过程中，尽管采购人一方属于国家公共部门或公共组织，相对于供应商而言处于优势地位，但这并不意味着在采购交易过程中可以随意违约或利用优势进行不公平交易。政府采购也同样应该追求任何一项经济行为都要



使用最小的投入获取最大利益的规则。这样,政府采购的效益分析和效益评估应该成为政府采购的重要内容。充分利用政府采购政策能够有效进行宏观经济调控并合理配置社会资源,如何有效发挥政府采购的宏观经济调控能力也是政府采购的重要目标。

3. 行政管理学角度

从行政管理学的角度看,政府采购是政府的管理过程,也是一场政府治理的变革运动。纵观世界各国,无不在进行着一场政府治理的革新运动。将竞争机制引入政府治理,加大政府的透明度,构建节能型的政府则是各国政府所追求的目标。政府采购作为政府直接进入市场的一种方式,其中既涉及政府的职能转变和政策执行,也涉及政府组织机构、运行机制、新公共管理理念和原则的运用等诸多问题。就我国而言,能否通过政府采购制度的实施为国家和人民用好公共资金是“执政为民”的一个大问题,也是一个体现执政能力和行政能力的具体问题。

4. 行政法学角度

从行政法学的角度看,政府采购是一个行政行为。整个政府采购的过程就是政府采购主体依法行使行政权的一个具体行政行为,即采购机关依照相关的法律法规与供应商(即行政相对人)之间通过规范形式而作出的具体行政行为。在这个行为过程中,采购人的目的就是要通过政府采购合同获得其所需的货物、工程、服务,以实现所承担的公共职能。因此,在政府采购中,涉及了行政法学的行政法主体、行政程序、行政合同、行政监督、行政复议和行政诉讼等问题。

二、政府采购的演化与发展

(一) 政府采购制度的产生

1. 早期的政府购买行为

早期政府购买的基础是自然经济,即以自给自足为特征的经济形式。在这种经济形式下,生产的基本目的是为了直接满足生产者家庭或经济单位本身的需要。在奴隶社会、封建社会的制度下,自然经济都占统治地位,只是到了封建社会末期,自然经济趋于瓦解,资本主义的商品经济才逐渐取代了自然经济。商品交换过程

中的一个重要环节就是购买,或称之为采购。应该说,自从人类社会开始从事商品交换活动以来,采购活动就产生了。在原始社会时期,当时的采购主要是氏族或部落的首领代表其部落买入急需的生活品。到了奴隶社会以后,产品种类增多,剩余产品丰富,交换也频繁起来。奴隶制国家的财政收入主要来源于各地诸侯的进贡,税收手段尚没有真正建立起来,政府可动用的财力很少。所以,在奴隶制国家中,政府的购买行为是非常少见的。

政府有意识的购买行为应该是从封建社会的政府开始。一方面,社会剩余产品比较丰富;另一方面,在封建制社会关系下,农民或手工业者有了一定的人身自由,生产的产品也可以用来交换。这个时期的政府购买行为表现出的基本特点如下:

(1) 由于经济发展水平较低,生产力发展比较低,社会可提供的产品的种类和数量都比较少,导致政府的购买数量比较少、范围比较窄;

(2) 封建国家所需要的物质财富通过赋税和进贡两种形式基本满足了他们的基本需要,而对于一些贵族奢华的用品则无法通过税赋和进贡得到满足,于是便有了政府的购买行为。所以,封建政府购买的目的是为了满足职能的需要,而是为了奢侈消费。

2. 近代资产阶级政府采购的发展

早期的政府购买行为还不能称得上是真正意义上的政府采购行为。现代意义的政府采购是在资产阶级取得政权以后,建立了多种力量参与的民主政府而进行的政府购买行为。

政府采购作为一种制度,最早可以追溯到 18 世纪末和 19 世纪初的西方国家。英国在 1782 年就成立了国家文具公用局,负责政府部门办公用品的采购。文具公用局后来发展成为物资供应部,专门负责政府各职能部门所需要的物资采购,并称为公共采购。

英国政府采购从一开始就非常重视采购预算的管理和监督。英国的财政预算决定权在议会。财政部通过预算制定出收入和借贷额度,对未来三年中每年的公共支出作一个“总预算”,并在各部门支出和应急备用资金之间提出预算分配建议。下议院通过对“供应决议”的投票来批准这些“供应估算”,而议会则是通过“拨款条例”对其进行批准,“拨款条例”赋予各政府部门拨款支出的正式权力。政府部门的所有支出都要求有议会的授权,这是一条基本原则。各政府部门对它们自己的采购决定负责,但这些决定必须在财政预算的范围之内。同时,它们还必须就它们的



所有支出向议会负责。如果有必要,政府部门可通过“追加预算”制度获得资金,但只能专款专用。各部门的支出都要受资金规模的限制,而且只能在资金划拨的财政年度之内支出。在“预算控制”的前提下,政府部门的小部分支出可在法律规定的范围内一次性使用。部门的支出受议会“公共支出委员会”的监控,该委员会受“全国审计办公室”的监督。不难看出,英国的政府采购是在政府政策、预算控制、个人责任和议会监控的前提下进行的。英国的这种体制对政府采购产生了较为深远的影响:政府采购日益职业化,公共部门行为越来越多地通过私有化实现等。

美国的政府采购起源于自由市场经济时期,完善于现代市场经济时代。美国的政府采购开始于国防部门,1792年美国联邦政府第一部民用部门采购制度诞生。1861年美国国会通过法案,要求每一项采购行为至少应该有三个投标人参加。1868年,美国国会又通过了立法,确立了公开招标和公开授予合同的程序。1947年,美国国会通过了《武装部队采购法》,确立了国防采购的程序和方法,并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局,进而在美国的军事国防领域内实现了集中采购。1949年,美国国会通过《联邦财产法和行政服务法》,确立了联邦服务总署为联邦政府进行集中采购的执行机关。随后美国有关政府采购的制度和法规不断完善,成为目前世界上政府采购法律制度规范内容最广泛、条款最多的国家。

专栏 1-1 美国早期政府采购程序烦琐

美国政府在政府采购领域遇到一系列问题,使得美国政府开始重新考虑政府采购制度的革新。如在 20 世纪末,美国前任副总统戈尔在亚特兰大一个会议上碰到这样一个例子。当联邦警察局抓住毒品交易者时,他们可以卖掉毒品犯的房子,并用这些钱资助反毒运动。但是,卖掉这些房子,他们必须先整理房子,包括整修草坪。在亚特兰大,大多数机构可以雇用附近的年轻人整修草坪,这样只需要花费 10 美元。但是,美国政府采购制度要求所有的美国警察局进行招投标,附近的年轻人没有竞争资格。所以,联邦政府整修一个草坪,就要向专业机构支付 40 美元。由此看来,那些旨在节约的规章制度恰恰造成了更多的浪费,而纳税人却要为每个整修的草坪损失 30 美元。同样,在部队中的政府采购也存在类似的问题。如在海军基地中修理汽车和卡车的联邦雇员,当他们需要一个备用零件时,需要通过集中采购才能获得。这一过程可能会使汽车在车库里闲置一个多月,因此有 1/10 的交通设施没有得到利用,也就是说,海军基地多买了 10% 的交

通工具。再如,能源部门的新工程师需要一个特殊的计算器,三个月之后只能得到一个加减器,再过六个月可以得到一个很小的、不能进行复杂计算的且不符合需要的简单计算器。没有办法,这个新工程师最后只好自己买了一个。正是由于采购制度的程序烦琐,美国政府各个业务部门都被这个烦琐的程序所束缚。美国联邦和州的职能部门不得已都建立起了自己的预算办公室、人事办公室和采购办公室,大多数是为了适应拨款委员会而建立的。

(二) 中国政府采购制度演化历程

1. 试点初创阶段(1996 年至 1998 年 7 月)

1996 年,为了搭建公共财政框架并推进财政支出改革,国务院领导指示有关部门将建立我国政府采购制度提上议事日程。财政部在借鉴发达国家公共支出管理和政府采购制度的基础上,实行财政预算、国库拨款、支出管理政策等方面的改革,并承担建设我国政府采购制度的任务。1995 年,上海市财政局借鉴世界银行及市场经济国家的通行做法,把竞争机制引入财政支出管理中,对上海胸科医院的医疗设备按照政府采购的规则进行招标,取得了明显的经济效益和社会效益,成为我国政府采购制度的第一个试点城市,起到了示范先导作用。随后,全国各省、自治区、直辖市不同程度地开展了政府采购工作。1997 年,财政部正式向国务院法制办提出制定政府采购条例的请示,并初步完成了政府采购条例的草稿。

2. 试点扩大阶段(1998 年 7 月至 2000 年 6 月)

1998 年,国务院实行机构改革,在批复财政部的“三定”方案中,赋予了“拟定和执行政府采购政策”的职能,确定了财政部为政府采购主管部门。财政部在预算司设立了专门机构,负责政府采购管理职能。政府采购管理部门和执行部门的确立,为推动和规范我国政府采购工作提供了组织保障。1998 年,深圳市制定了我国政府采购的第一个地方性法规《深圳经济特区政府采购条例》,随后各地方政府也先后制定了政府采购的管理办法。1999 年 4 月 17 日,财政部颁布《政府采购管理暂行办法》,这是我国第一部关于政府采购方面的行政规章,开启了政府采购法制建设的新局面。1999 年 6 月,国务院办公厅印发了《关于在国务院各部门机关实行政府采购的意见》的通知。2000 年 5 月财政部会同监察部和审计署联合颁布



了《关于 2000 年推行政府采购制度工作的意见》。这些举措的推出,极大地推动了政府采购试点工作过程,使全国的政府采购工作迅速展开。

3. 全面推行阶段(2000 年 6 月至 2002 年 12 月)

2000 年 6 月,财政部对内部机构进行改革,政府采购的管理职能由财政部预算司调整到新组建的国库司,国库司内设立了政府采购处,负责全国政府采购的管理事务。各地方政府也先后在财政部门建立了政府采购管理机构。同时,各地区也相继设立了集中采购机构(采购中心),负责组织实施本级政府纳入集中采购目录范围的采购事务,加上各单位按规定进行的分散采购,我国集中采购与分散采购相结合的采购模式初步形成。财政部创办的“中国政府采购网”于 2000 年 12 月 31 日正式开通,2001 年 7 月 30 日《中国政府采购》杂志正式创刊,标志着政府采购信息管理体系建设工作初步完成。2002 年起,中央各单位正式编制政府采购预算并制定政府采购计划,对列入预算的采购项目必须按照采购计划的要求实行政府采购。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》,该法自 2003 年 1 月 1 日起正式施行。这表明政府采购已经走上了法制化、规范化的轨道。

4. 深入发展阶段(2003 年 1 月至今)

《政府采购法》的实施标志着我国政府采购制度全面建立。该法为依法开展政府采购活动提供了制度保障。随后国家和相关部委对政府采购的监督、评审专家管理、信息公告管理、招投标管理、供应商投诉处理、项目价格评审管理、采购自主创新产品和节能环保产品等相关制度均出台了法规,使政府采购制度不断完善,充分发挥了政府采购调节经济、节约资金的功能。我国加入世界贸易组织时,承诺在加入之日起成为《政府采购协议》(GPA)观察员。2005 年 9 月,财政部成立了《政府采购协议》研究工作组,对我国加入 GPA 的相关问题进行专题研究和讨论,这推动了我国政府采购逐渐走向国际化。2010 年 1 月 11 日国务院法制办公布了《政府采购法实施条例(征求意见稿)》,使我国政府采购的法制化、规范化建设又上了一个新的台阶。政府采购制度的变革作为一种世界潮流,已经在全球范围内展开,我国政府采购制度的建立正是顺应了这个潮流,同时也适应了我国的经济发展和行政体制改革。