

■ 政府社会管理与公共服务丛书
ZHENG FUSHE HUI GUAN LI YU GONG GONG FU WU CONG SHU

政府采购 方法与实务

于安 宋雅琴 万如意 编著

 中国人事出版社

政府社会管理与公共服务丛书

政府采购方法与实务

于 安 宋雅琴 万如意 编著

中国人事出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购方法与实务/于安, 宋雅琴, 万如意编著. —北京: 中国人事出版社, 2011

(政府社会管理与公共服务丛书)

ISBN 978-7-5129-0251-0

I. ①政… II. ①于…②宋…③万… III. ①政府采购制度-基本知识
IV. ①F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 282826 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 12.25 印张 196 千字

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

定价: 30.00 元

读者服务部电话: 010-84643933/64929211/64921644

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.renshipublish.com>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

前 言

政府采购是一项与广大公务员的日常工作息息相关的事务。作为我国公共财政支出管理的重要组成部分，政府采购不仅仅是专业政府采购从业人员的本职工作，其制度运行的效果还直接关系到政府公共行政的廉洁、高效和公正。因此，广大公务员有必要了解政府采购制度及其运行情况。

我国的政府采购制度建设始于20世纪90年代末，至今仅有十多年的时间。在这十多年间，尽管政府采购事业取得了长足的发展，但是距离世界上较为成熟的政府采购制度仍然有巨大的差距，无论是政府采购的范围、政府采购的监管体制、采购方式和程序，还是救济体制，都还有巨大的改善空间。在进行自我完善的同时，政府采购制度的命运还与我国的整体发展战略调整紧密联系在一起，在发挥稳定宏观经济、促进经济结构调整、维护社会公平正义等公共政策功能方面扮演着重要的角色。因此，政府采购制度应在多重制度目标之间进行平衡，实现自洽。这不仅需要理论层面的构建，还需要实践层面的制度创新和磨合。

要推动政府采购制度的发展和改革，离不开广大公务员对政府采购事业的理解和支持。本书以现行的政府采购法律制度为基本框架，通过引用大量生动、鲜活的案例，向公务员呈现我国政府采购制度的现状、存在的问题以及发展的趋势。希望通过本书的介绍，能够使广大公务员在对政府采购的基本业务流程有所了解的前提下，对政府采购的认知从个人工作经验的层面提升到政府采购的全景层面，能够用发展的眼光看待政府采购制度，看待我国政府采购的事业。

本书在撰写过程中援引了大量的案例和学术观点，在这里向引文的作者及引文发表的刊物，尤其是《政府采购信息报》《中国政府采购报》《中国政府采购》等报刊表示衷心的感谢。

目 录

第一讲 认识政府采购	(1)
一、政府采购的由来.....	(1)
二、政府采购的规制和法律.....	(5)
三、公共服务型的政府采购.....	(9)
第二讲 政府采购的目标与原则	(13)
一、政府采购的目标.....	(13)
二、政府采购的原则.....	(31)
第三讲 政府采购的管理体制	(39)
一、采购监督管理部门.....	(39)
二、政府采购的当事人.....	(42)
第四讲 政府采购的流程	(60)
一、项目批准阶段.....	(60)
二、采购合同形成阶段.....	(67)
三、采购合同管理阶段.....	(68)
第五讲 政府采购的信息管理	(72)
一、政府采购信息管理的重要意义.....	(72)
二、政府采购信息公告的范围与内容.....	(73)
三、政府采购信息公告的方式.....	(75)
四、政府采购信息公告示例.....	(76)
五、政府采购文件的保管.....	(83)
第六讲 政府采购的方式与程序	(86)
一、公开招标.....	(86)

二、邀请招标	(110)
三、竞争性谈判	(114)
四、询价	(118)
五、单一来源采购	(121)
六、协议供货	(123)
第七讲 政府采购的合同管理	(130)
一、合同订立	(131)
二、合同履行	(139)
第八讲 政府采购的救济与监督	(147)
一、政府采购的救济制度	(147)
二、政府采购的监督体系	(158)
三、政府采购的法律责任	(165)
第九讲 政府采购全球化的挑战	(170)
一、世界贸易组织《政府采购协议》简介	(170)
二、中国加入《政府采购协议》的机遇与挑战	(176)
三、中国加入《政府采购协议》与中国政府采购制度的发展 ...	(178)
附：中华人民共和国政府采购法	(179)
主要参考文献	(190)

第一讲 认识政府采购

【要点提示】

- 以历史的视角阐述现代政府采购制度的核心理念，理解我国政府采购制度所处的发展阶段以及发展现状
- 介绍我国政府采购法律体系，根据法律所规制的政府采购的范围确定本书的讨论对象和范围
- 探讨政府采购在建设服务型政府过程中的重要角色，打开政府采购的制度视野

一、政府采购的由来

政府采购，是指政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为社会公众提供公共服务的需要，以法定方式、方法和程序，采购货物、工程和服务的行为。现代政府采购制度是以市场机制为基础、以强制竞争制度为核心构建起来的一整套法律关系。这一制度肇始于西方资本主义国家，至今已有 200 多年的历史。而在我国，政府采购制度的建立只有十余年的历史，还处在不断完善和发展的过程中。因此，要把握我国政府采购制度的宏观面貌，不妨从更为长久的历史中寻找制度发展的规律。

（一）现代政府采购制度在西方的建立与发展

现代意义的政府采购制度产生于 18 世纪末的西方自由资本主义时期，至今大致经历了制度形成、发展完善和全球规制三个发展阶段。回顾这一历

史发展轨迹，有助于对政府采购制度有一个整体而全面的认识。

1. 形成时期

18 世纪末至第二次世界大战前，是西方自由资本主义发展的黄金时期，也是政府采购制度的早期形成时期。产业革命带来了经济的飞速发展，为政府带来了稳定收入的同时，也要求政府提高财政支出的效益；与此同时，商品经济的发展，在客观上为政府采购提供了必要的竞争性市场环境。1782 年，英国设立了文具供应局，采用招标的方式采购政府所需的办公用品，这是第一个现代意义上的政府采购机构。这一时期，政府对市场和社会的干预较少，政府采购自身规模不大，相应地，政府采购制度限于强化财政支出管理，对经济和社会发展的影响十分有限。

2. 发展时期

第二次世界大战至 20 世纪 70 年代中后期，是政府采购制度的发展时期。20 世纪 30 年代席卷资本主义世界的大萧条，淋漓尽致地展现了“市场失灵”的危害，促使各国政府动用政府力量来试图驾驭市场这只“看不见的手”。凯恩斯主义的“有效需求理论”要求政府扩大公共支出，通过公共工程创造投资需求，通过福利措施创造消费需求，这使得政府采购从单纯的财政支出管理手段上升为国家宏观经济调控的工具和提供公共服务和福利的工具，因而受到世界各国的普遍重视，政府采购对经济和社会的影响也与日俱增。在这一时期，政府采购制度的发展主要体现在制度内涵的扩张，作为一种政策工具的政府采购制度在关注资金使用效率的同时，更加关注政府采购对经济和社会的调节作用。通过政府向少数民族、妇女等弱势群体，高失业率地区等特殊地区以及中小企业等特定企业进行采购，政府采购本身成为提供社会福利的工具，从而对经济增长起到“稳定器”的作用。

3. 全球化时期

20 世纪 70 年代中后期，西方资本主义国家陷入滞胀泥沼，政府普遍陷入财政危机，迫切需要通过降低财政支出改善财政状况，政府采购制度再次被推到改革前沿。与前述两个阶段不同，此次变革在进行内部制度改革之外，还寻求通过国际战略来摆脱危机。在国内层面上，政府采购强调物有所值原则的首要性，通过强化以公开招标为核心的竞争机制提高财政资金的使用效率；在国际层面上，经济合作与发展组织（OECD）国家启动了政府采购贸易自由化规则的制定和谈判，旨在强化非歧视原则和透明度原则，从而拉开了政府采购贸易自由化的序幕。

4. 历史的启示

简要勾勒现代政府采购制度在西方的发展历程对于理解中国的政府采购制度有多重意义。

首先，有助于理解政府采购制度的使命。政府采购是政府公共财政支出的组成部分，是一种重要的政府行为。这就决定了政府采购制度与私人采购制度不同，不可能成为一项以追求单一效率为目标的、纯粹的技术性工作。一国政府采购制度的主旨和目标是随着国家的政治、经济和社会发展阶段进行相应调整的。不了解政府采购制度的政策属性，是无法从宏观层面把握政府采购制度的实质的。当然，在技术层面，公开、公正、公平、有效的采购技术和管理是政府采购制度能够承担各种政策目标的根基，如果根基不牢，政策目标只能成为空谈。

其次，有助于理解中国政府采购制度的发展历程。政府采购制度在中国的引入具有外国法律移植的属性，其发展过程又受到政府采购全球化浪潮的冲击。因此，中国政府采购制度的发展历程就是政府采购的国际规则与中国现实的发展需求之间的冲突与磨合。

（二）中国政府采购制度的建立与发展

1. 财政支出管理改革时期

现代政府采购概念是在 20 世纪 90 年代起草《中华人民共和国招标投标法》的过程中从国外引入中国的，这是中国由计划经济转向市场经济过程中建立公共财政制度的内在需要和反腐倡廉运动的制度选择。

在我国逐步建立社会主义市场经济体制改革的过程中，国家通过实行“财政包干”“分灶吃饭”推行财政分权，使地方政府有了自己独立的财政。1994 年财税改革基本实现了财政收入制度的规范化和法制化，然而财政支出管理上的弊端却日益突出。由于采购部门财政自主性没有得到必要约束，在政府采购活动中出现了滥用公共资金中饱私囊、采购物品质次价高等腐败浪费现象。财政支出管理滞后的问题日益突出，相关改革被逐步提上议事日程。

在建立公共财政的改革框架内，公共财政支出管理改革由三部分组成，即实行部门预算、建立国库集中收付和推行政府采购。部门预算通过两上两下的编制流程，按照定员定额确定人员经费、按照支出标准确定公务经费，从而细化部门收支预算；国库集中收付改变了按照资金层层下拨的方式，由集中支付机关根据部门预算实际支出的时间和金额从国库统一支付，有利于

监督部门预算的执行情况,提高财政资金配置效率以及保证预算资金的及时足额支付。部门预算制度为确定政府采购的品目目录,编制政府采购预算和采购计划提供了基础;国库集中收付制度建立了国库“政府采购资金支付专户”向供应商直接支付的机制,在限制采购单位任意、违规采购的同时,保障了供应商的合同利益。在此基础上,政府采购制度通过建立全方位的政府采购缔约过程管理模式,保证采购行为的公开化、规范化、程序化。三项改革相互联系、彼此促进,共同推动了中国公共财政支出改革。

4 1996年财政部开始在对比较研究的基础上探索现代政府采购制度。在一系列中央和地方的探索和试点的基础上,2003年《政府采购法》正式实施,这标志着我国政府采购制度进入全面推行阶段。这一时期,我国政府采购制度将提高财政资金使用效益的物有所值原则作为制度建设的核心价值,相关规则均以此为中心进行构建。形成这样的局面有两个原因,第一,契合公共财政支出改革的目标;第二,我国当时强调制度上“与国际接轨”。由于中国长期以来并没有使用市场竞争进行政府采购的传统,中国政府采购制度的建立过程是在对西方较为成熟的政府采购制度进行引进和消化的基础上,结合中国利用国际组织和外国贷款开展招标投标工作的经验而进行的制度移植与创新。这其中,联合国贸易法委员会1994年颁布的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》(以下简称《贸易法委员会示范法》)是中国《政府采购法》立法过程中的重要参照。《政府采购法》的核心内容“采购方式”和“采购程序”均是对《贸易法委员会示范法》的移植和中国化。而当时的《贸易法委员会示范法》在核心理念和基础制度设计上强调政府采购的首要价值是“物有所值”,较少涉及政府采购作为政策工具的价值。

2. 采购制度转型时期

2005年,党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》指出:“调整财政支出结构,加快公共财政体系建设……继续深化部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理制度改革,实行有利于增长方式转变、科技进步和能源资源节约的财税制度。”政府采购作为战略性的政策工具开始受到决策层的重视。

2006年,《国家中长期科学和技术发展规划纲要(2006—2020年)》公布,其中第八章“若干重要政策和措施”部分规定了“实施促进自主创新的政府采购”,要求制定《政府采购法》实施细则,鼓励和保护自主创新;建立政府采购自主创新产品协调机制;对国内企业开发的具有自主知识产权

的重要高新技术装备和产品，政府实施首购政策；对企业采购国产高新技术设备提供政策支持；通过政府采购，支持形成技术标准。随后，国务院《实施〈国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006—2020年）〉的若干配套政策》，将政府采购与科技投入、税收激励、金融支持、引进消化吸收再创新、创造和保护知识产权、人才队伍、教育与科普、科技创新基地与平台以及加强统筹协调作为促进技术进步的十大配套措施。具体实施性措施包括建立自主创新产品认证制度、明确自主创新产品购买预算、采购自主创新产品作为申报国家重大项目的条件、在政府采购评审过程中给予自主创新产品优惠、建立首购和定购制度、建立本国货物认定制度和购买外国产品审核制度以及发挥国防采购扶持自主创新的作用。

中国的政府采购制度在自我完善的同时，与国家的发展命运紧密联系在一起。

二、政府采购的规制和法律

（一）政府采购的法律框架

2002年6月，第九届全国人大常委会通过了《政府采购法》。这一阶段，为了配合《政府采购法》的实施，财政部、监察部于2003年制定了《政府采购评审专家管理办法》《集中采购机构监督考核管理办法》；财政部于2003年制定了《财政部国库管理制度改革试点年终预算结余资金管理暂行规定》，2004年制定了《中央单位政府采购管理实施办法》《政府采购货物和服务招标投标管理办法》《政府采购信息公告管理办法》《政府采购供应商投诉处理办法》，2006年制定了《政府采购代理机构资格认定办法》。以《政府采购法》为中心的政府采购制度架构基本形成。

随着“十一五”规划对政府采购的公共政策功能的强调，自2005年年底以来，财政部、国家发改委等部门制定了一系列执行性行政规定，落实政府采购中采购本国产品、节能环保产品和自主创新产品的规定。在采购本国产品方面，2007年财政部制定了《政府采购进口产品管理办法》，明确规定了进口产品的定义以及采购审批程序。在节能环保采购方面，2005年12月，财政部和国家发改委联合印发《节能产品政府采购实施意见》；2006年10月，财政部、国家环保总局联合印发《关于环境标志产品政府采购实施的意

见》；2007年7月，国务院办公厅下发《关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》，当年12月，财政部、国家发改委调整节能产品政府采购清单，确定对9类产品实施强制采购；2008年1月，《环境标志产品政府采购实施意见》和《环境标志产品政府采购清单》在全国全面实施。以产品清单管理为核心的节能环保产品政府采购以及部分产品的政府强制采购制度建立。

2006年6月，财政部发布《关于实施促进自主创新政府采购政策的若干意见》；2007年4月，财政部制定了《自主创新产品政府采购预算管理办法》《自主创新产品政府采购评审管理办法》《自主创新产品政府采购合同管理办法》，自主创新产品采购的制度框架基本确立。2007年12月，财政部正式发布了《自主创新产品政府首购和订购管理办法》和《政府采购进口产品管理办法》两部规章，明确鼓励政府优先采购国内自主创新产品，并规定政府采购进口产品将实行审核管理。

2009年5月，为了应对全球经济危机对中国经济造成的困难，国家发改委联合工业和信息化部、监察部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部和国务院法制办等部门，联合发布了《关于贯彻落实扩大内需促进经济增长决策部署，进一步加强工程建设招标投标监管工作的意见》。该意见强调，“政府投资项目属于政府采购的，除需要采购的工程、货物或者服务在中国境内无法获取或者无法以合理的商业条件获取等法定情形外，应当采购本国产品。确需采购进口产品的，必须在采购活动开展前，按照国家规定报经有关部门审核同意”，此外，还应“落实国务院装备制造业调整和振兴规划有关加强投资项目设备采购管理的要求，研究制定规范中央预算内投资项目设备采购管理的具体措施，确保自主创新设备采购方案的落实”。

（二）《政府采购法》的适用范围

本书所讨论的政府采购，是指受到政府采购制度规范的政府采购，而不是囊括所有政府采购行为。在我国，《政府采购法》适用于在中国境内进行的，由各级国家机关、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。《政府采购法》的适用范围由地域、采购主体、采购对象、资金来源、采购项目范围和例外事项等要素组成。

1. 地域

政府采购制度规范的空间效力，只限于在中国境内进行的政府采购行

为。在我国境外进行的采购活动不在我国政府采购法律的规范范围之内。

2. 采购主体

《政府采购法》规定的采购主体是指各级国家机关、事业单位和团体组织。国家机关包括国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关和军事机关，这其中军事机关进行的军事采购是不适用《政府采购法》的。事业单位是指国家为了社会公益目的，国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织，如学校、医院、科研机构等。团体组织是指各党派以及政府批准的社会团体，目前我国由财政拨款的社会团体约 200 个，如全国总工会、共青团、全国妇联等团体组织。目前，国有企业尚未纳入政府采购的范围，但是那些承办政府工程的项目法人企业应作为政府采购人的延伸纳入制度范畴。

【延伸阅读】

政府工程与项目法人

自实行工程项目法人制以来，多数政府工程项目改由法人承办，基本上一个工程就建立一个法人来承办。这类法人均为临时机构，工程完工后就解散。因此，这类法人是采购人临时转换的身份，不能将其与其他生产经营性企业混为一谈。例如，国家大剧院，属于文化部的工程，工程预算列在文化部的部门预算中，根据现行有关规定，工程建设都要实行法人制，因此文化部不能直接开展建设活动，而是由包括文化部在内的有关部门组成的业主委员会负责采购事务的具体办理，该业委会需对文化部负责。这类形式的政府工程建设项目，虽然具体承建单位发生了变化，但部门是工程的立项单位，工程建设资金主要来源于财政性资金，部门对工程采购活动具有决策权，工程的所有权也没有发生变化。因此，政府采购工程项目不能因为实行法人制改变实施主体从而改变政府采购的性质。

3. 采购对象

《政府采购法》规定的采购对象是货物、服务和工程三大类。其中，货物是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等，商标专用权、著作权、专利权等知识产权视同货物。工程是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等，以及与建设工程相

关的勘察、设计、施工、监理等。服务是对货物和工程以外的其他政府采购对象的概括性表达，服务采购的范围极其广泛，除了常见的交通运输、会务服务、金融保险服务之外，还涉及劳务、咨询、信息网络开发服务、维修维护等服务内容。随着社会分工的日益细化，政府服务采购在整个采购中所占的比重会逐渐增大。

在采购实务中，采购对象的属性会影响采购方式和采购程序。采购项目中包含不同采购对象的，以占项目资金比例最高的采购对象确定其项目属性。

4. 资金来源

- 8 在我国，只有使用财政性资金进行采购的项目才适用《政府采购法》。根据现行的财政管理制度，用于政府采购的财政性资金，在结构上是指预算内资金、预算外资金以及与财政资金配套的单位自筹资金的总和。其中，预算内资金是指年初预算安排的资金和预算执行中财政追加的资金；预算外资金是指政府批准的各类收费或基金等；单位自筹资金则是指采购人按照政府采购项目要求，按照规定用单位自有资金安排的资金。由于法律没有明确财政性资金占采购金额的比重，在实践中，采购项目只要含财政性资金，不管比重大小，都受到政府采购制度的规制。

【延伸阅读】

解开采购资金的面纱

在严格的财政预算和支出管理制度下，用于政府采购的资金与用于最终支付的资金应该是一致的。然而，在我国目前的国情下，存在以非财政性资金采购但最终却是用财政性资金支付的项目。一些采购人，尤其是地方政府，经常出现先贷款或借款采购之后再使用财政性资金偿还的现象，这种现象本质上还是使用财政性资金进行采购的活动，依法应当受到规制。在法律上，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。

5. 采购项目范围

在我国，使用财政性资金进行的采购活动，需要纳入集中采购目录以内或者采购限额标准以上的项目，才按照《政府采购法》进行规范。在实务

中，要确定一项采购是否属于采购项目范围之内，应采取两阶段判断。首先，判断采购项目是否纳入集中采购目录，纳入集中采购目录的项目应进行集中采购；没有纳入集中采购目录的，如果达到了采购限额标准，也应适用政府采购的规则，在采购方式上可以根据项目实际情况选择集中或分散采购。

集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定，其中属于中央预算的政府采购项目，其集中采购目录由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。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。

6. 例外事项

目前，有四种情形不受《政府采购法》的约束。一是上文已经提及的军事采购。二是采购人使用国际组织和外国政府贷款进行的政府采购，如果贷款方、资金提供方与中方达成的协议对采购的具体条件另有规定的，可以适用其规定，但不得损害国家利益和社会公共利益。三是对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实施的紧急采购和涉及国家安全和秘密的采购，不适用《政府采购法》。四是香港和澳门两个特别行政区的政府采购不适用《政府采购法》。

三、公共服务型的政府采购

随着我国政府采购制度的基本建立，政府采购制度从最初的自我完善逐步转向关注国家发展的整体战略，将制度使命与国家发展紧密联系在一起。在政府由全能政府向服务型政府转型的过程中，政府采购在提供公共服务和维护社会公平正义方面将扮演积极的角色。

（一）政府采购与公共服务供给

传统上，公共服务是由政府直接提供的。随着中国公民社会的崛起，社会组织在提供公共服务方面具有越来越明显的优势。社会组织集结了行业、组织和专业力量，有利于提供专业化的服务；同时，社会组织之间存在一定的竞争关系，从而有利于提高服务的质量。

【延伸阅读】

北京出资上亿元购买 300 个社会公益项目

2010 年,北京市出资 1 亿元,购买由北京社会组织申报的社会公益服务民生类的 300 个项目,每个项目将给予 3 万~30 万元的资金支持。这是北京首次将社会组织公益项目纳入统一规划,并形成“购买服务”的新模式。

北京市民政局副局长谢延智表示,购买服务的方式分为 4 种。一是全额购买,比如市民政局提出购买民办博物馆、图书馆、文化馆免费向青少年和老年人开放的项目。二是购买服务成本,这将成为最常见的方式,指社会组织运作时已经筹到部分资金,项目又是非营利性的,政府将经过核定后购买其活动成本。三是对部分实施项目提供资助补贴。四是对服务民生方面实施项目最好的 100 家社会组织进行奖励。

在这 300 个项目中,有“蚁族”群体贫困毕业生自强就业帮扶工程项目(北京高校毕业生就业促进会)、北京市重性精神疾病底数现状调查(北京市社区卫生协会)、社区机动车停车环境优化(北京市海淀区停车服务行业协会)、居家养老助残员培训项目(北京市老年学学会)、外来务工人员子女支教(农民工教育促进会)等。

资料来源:北京将出资上亿元购买 300 个社会公益项目. 新京报, 2010-07-13.

政府依靠完善的采购机制向社会组织购买服务,一方面提高了公共服务资金的使用效率,避免了官僚机构的膨胀,让公众能够切实体会到公共服务质量的提高;另一方面也从需求层面上支持和培育社会组织的发展,有助于实现政府与社会之间的良性互动。不过,政府购买公共服务这一制度的良好运转还依赖于有关采购方式、采购程序、履约机制和监督机制的不断完善。

【延伸阅读】

向 NGO 买服务打破“政府全能”

2009 年 12 月,一笔来自财政部的 5 000 万元拨款划入中国红十字基金会旗下“小天使基金”的账户。这是小天使基金首次获得政府资助,直接受益人是等待救助的 1 548 名白血病患者。如果运作顺利,则意味着这些排队

等待救助的患儿家庭，每个可以获得3万元医疗救助金。这是政府的钱通过基金会的渠道向社会输送福利资源，是一件有重大进步意义的事件。

按照传统的做法，由政府部门亲自去做白血病救助，就得建立“一竿子插到底”的机制，专门的预算会先拨到民政部，接下来到各省民政厅，再到各市县的民政局，最后到各街道乡镇的民政科。这个体系存在效率低、成本高、不专业的问题，各地民政干部并不一定具有针对白血病患者家庭的专业知识和经验，业务能力、服务意识更是参差不齐。而各级建立的“对口办公室”，不管一个行政片区内是不是有很多白血病患者，下拨一批钱都要增加不少公务员编制，这些公务员都得用纳税人的钱来养。

政府向NGO组织购买公共服务，背后的理念就是一个负责任的政府并非要做包办一切的全能政府。比如小天使基金是一个关注白血病患者福利的专业机构，它多年以来积累了这方面的专业经验，尽管曾经出现过被骗取善款事故，但在公众的监督下这正可以推动其完善管理。它显然是比政府部门更合适开展对白血病患者家庭帮扶的机构。在这样一个领域，以后如果有更多的专业机构产生，对于公益服务的投标进行良性的竞争会更加健康。

这次红基会旗下的小天使基金一次性从财政部得到5000万元拨款，也让人感到一丝隐忧。如果在一个民间组织和公益文化发育非常充分的社会，这不是什么问题。而在中国，各级政府缺乏财政透明度和外部监督，就连人大代表也只能看到一个极为粗略的预算大项表，动辄几百亿几千亿元的预算，只有笼统的解释，根本无从具体了解钱是怎么花的。人们非常担心这样的不透明也会渗透到NGO组织，以往红基会在向捐款人作交代方面，做得比较出色，这次红基会拿到的虽是政府拨款，而非社会捐款，但财务公开应继续践行下去。

常理来说，拿谁的钱，就要给谁一个交代，也许政府没有要求红基会，但红基会应该提醒自己，他们得到的钱，是纳税人的钱，是中国公众的钱，这才是它最终要交代的对象。

资料来源：向NGO买服务打破政府全能。新京报，2010-01-12。

（二）政府采购与社会公平正义

以竞争和机会均等为基础的市场经济无法消弭实质差异和不均等，市场