



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

政府采购

中华人民共和国财政部国库司 编写

中国方正出版社



改革、制度建设与反腐倡廉知识读本

政府采购

中华人民共和国财政部国库司 编写

中国方正出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购/中华人民共和国财政部国库司编写. —北京: 中国方正出版社, 2004.9

(改革、制度建设与反腐倡廉知识读本)

ISBN 7-80107-899-3

I. 政… II. 中… III. 政府采购-中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 093092 号

政府采购

中华人民共和国财政部国库司 编写

责任编辑: 王相国 邹楠

责任校对: 张蓉

责任印制: 郑新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66560933 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.fzpress.com

责编 E-mail: zounan@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 3.625

字 数: 60 千字

版 次: 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-899-3

定价: 7.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

序 言

由十多个中央部门共同编写的这套丛书，介绍了改革和制度建设方面的专题。这些问题是深入开展党风廉政建设和反腐败工作涉及的重要内容，也是建成完善的社会主义市场经济体制、发展社会主义民主政治需要解决的重大课题。

我们党是全心全意为人民服务的好党，从诞生之日起，就一直高度重视反腐倡廉问题。在革命战争年代，毛泽东同志就教导我们，搞革命就是要建立“廉洁政治”。在改革开放和现代化建设的新形势下，邓小平同志强调，对于腐败问题，“如果我们党不严重注意，不坚决刹住这股风，那末，我们的党和国家确实要发生会不会‘改变面貌’的问题。这不是危言耸听。”江泽民同志指出，“不解决好反腐倡廉的问题，改革、发展、稳定就没有坚强的政治保证，党和政府就会严重脱离群众，就有亡党亡国的危险。”进入新世纪新阶段，以胡锦涛同志为总书记的新一

届中央领导集体,十分重视反腐倡廉工作,明确提出按照“为民、务实、清廉”的要求,依靠广大人民群众,坚定不移地推进党风廉政建设和反腐败斗争,不断增强广大党员干部特别是各级领导干部拒腐防变和抵御风险的能力。

反腐倡廉要靠教育,也要靠制度。制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性。我国正处在改革深化、体制转轨、结构调整的社会大变革时期,客观上存在滋生腐败的土壤和条件,腐败现象在一些领域呈现易发多发的态势。因此,深入开展党风廉政建设和反腐败斗争,必须坚持标本兼治、综合治理,惩防并举、注重预防,在保持查办违纪违法案件强劲势头,重点查处领导干部滥用权力、以权谋私问题的同时,积极推进体制机制制度改革,建立健全有利于防范腐败的新体制,逐步铲除滋生腐败的土壤。

党的十六大指出:“加强教育,发展民主,健全法制,强化监督,创新体制,把反腐败寓于各项重要政策措施之中,从源头上预防和解决腐败问题。”十六届三中全会提出,要“建立健全与社会主义市场经济体制相适应的教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系。”按照党中央、国务院的要求,近几年中央纪委全体会议和国务院廉政工作会议都明确提出,要进一步推进行政

审批制度改革、财政管理体制改革、投资体制改革、干部人事制度改革和金融体制改革,严格执行建设工程招标投标、经营性土地使用权招标拍卖挂牌出让、产权交易进入市场、政府采购等制度,建立健全社会信用制度,深入开展政务公开、厂务公开、村务公开。这些重大改革和制度建设措施的提出,反映了我们党对社会主义市场经济条件下反腐倡廉规律认识的深化。在全党全社会的共同努力下,随着反腐败各项部署和措施的落实,一定能够有效遏制和预防腐败问题的发生,把消极腐败现象减少到最低限度。对此,我们要有充分的信心。

中央有关部门发挥职能优势和业务专长,撰写了这套丛书,有助于广大党员干部特别是纪检监察干部更好地学习和掌握专业知识,也有助于社会各界全面了解、支持和参与反腐倡廉工作,是一件有意义的事情。

吴官正

二〇〇四年九月八日

目 录

第一章 政府采购概述	(1)
第一节 政府采购的概念和特点	(1)
第二节 政府采购的演变	(4)
第三节 政府采购的功能	(6)
第四节 政府采购管理	(8)
第二章 政府采购制度改革的背景和内容	(14)
第一节 政府采购制度改革的背景	(14)
第二节 政府采购制度改革的进程	(19)
第三节 政府采购制度改革的内容	(25)
第三章 政府采购制度改革的成效和经验	(31)
第一节 我国政府采购改革的基本成效	(31)
第二节 政府采购改革取得的经验	(43)
第三节 当前政府采购制度改革存在的 问题	(47)
第四章 政府采购制度改革的紧迫性和困难	(53)
第一节 改革工作的紧迫性	(53)
第二节 深化改革面临的困难	(58)
第五章 政府采购制度改革的目标和任务	(61)
第一节 政府采购制度改革目标	(61)

第二节	政府采购制度改革近期 工作任务.....	(68)
第三节	当前政府采购工作重点和措施.....	(72)
第四节	有关部门职责分工.....	(77)
附 录:		(84)
	中华人民共和国政府采购法.....	(84)
后 记		(106)

第一章 政府采购概述

第一节 政府采购的概念和特点

政府采购是国际比较通行的做法，被称为“阳光政策”，既能节约政府采购支出，又能有效防止采购中的腐败现象，是中央确定的从源头上治理腐败的重要举措之一。

政府采购（Government Procurement）是个外来词，是西方经济学里的一个专业词汇。政府采购不完全是指采购行为，更侧重于规范采购行为的管理制度。国际上没有政府采购的定义，而是以法律形式对政府采购行为进行约束。为了便于对政府采购的理解，财政部通过对国际文献规定和发达国家实践的总结和提炼，形成了政府采购的定义，即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社会公众提供公共服务的需要，在财政部门、其他有关政府部门和社会公众的监督下，使用财政性资金，以法定方式、方法和程序，采购货物、工程和服务的行为。在这个定义中，浓缩了政府采购的基本要素，包括规范的主体、范围、方式、程

序以及监督管理等。鉴于对政府采购在理解上容易将行为和制度混淆,我国将实行政府采购规范地表述为“政府采购制度改革”或“推行政府采购制度”。

政府采购与私人采购相比较,其共同之处在于:一是从本质上讲,都是一种商品交易活动,均以消费者的身份出现;二是均是通过订立合同而实现其采购目的;三是在具体交易活动中都要遵守市场规则和商品等价交换原则。

但政府采购也有其自身的特点:

一、主体的特定性

政府采购的主体是政府部门,是社会公众的服务机构,其资金来源于政府财政拨款,即由纳税人的税收所形成的公共资金,这些资金的使用必须向公众负责,代表公众利益。从本质上讲,正是采购资金来源的不同将政府采购与私人采购区别开来。特定的资金来源决定了政府采购与私人采购在采购管理、采购目的、采购人员责任等方面的差别。

二、公共性

政府采购不是以营利为目的,也不是为卖而买,最终目的是为了提供公共服务。由于政府采购是为满足广大社会公众的需要,因此,政府采购不能有个人偏好,要用有限资金提供更多更好的公共服务,在保证质量的同时,

要注重经济实用,通常是满足需要而不是追求档次。

三、公开性

政府采购既然是使用纳税人的钱,必须让纳税人了解他们的税金是如何使用的。因此,政府采购要公开,不仅程序要公开,采购过程也要在完全公开的情况下进行,一切采购活动都要作记录,所有采购信息都要公开,广泛接受监督。政府采购被誉为“阳光下的交易”,即源于此。

四、政策性

公共支出管理是国家管理经济的一个重要手段,政府采购是公共支出管理的一项重要内容,在市场经济条件下具有其他管理手段所不可替代的宏观调控功能。

政府采购规模大,具备调控的能力。政府始终是各国国内最大的单一消费者,采购资金规模较大,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% 以上,发展中国家规模还要大一些,一般为 20% 左右。庞大的资金对市场具有重大的影响力,通过政策引导,可以使各部门在实现国家经济和社会发展政策等方面发挥合力作用。

政府采购资金的可控性决定其具备实施调控的可能性。政府采购资金来源于财政资金,虽然通过预算分配给了各预算单位甚至是企业,但政府通过法律和行政管

理权力，保证采购资金按既定要求使用，实现政府采购预定的政策目标。

政府采购需求广泛，调控空间十分广阔。政府采购的采购需求从汽车、家具、办公用品到武器、航天飞机等无所不包，涉及货物、工程和服务等各个领域。因此，政府采购政策的影响力可以渗透社会经济的方方面面。

第二节 政府采购的演变

政府采购随着国家的出现而产生，政府采购制度则伴随着国家对政府采购行为的规范化管理逐步形成和完善。随着世界经济一体化的形成和发展，政府采购由封闭走向开放，成为世界贸易自由化中的一个重要领域。

一、早期自由分散采购

采购属于商品交换行为，采购的历史非常悠久，自从人类社会出现商品交换活动，采购活动就随之产生。当时的采购主体主要是个人、家庭和原始部落。

随着国家的产生和发展，采购主体出现了多元化，包括政权机构、企业、团体、家庭和个人。当时的政权机构的采购就是现在的政府采购的雏形。自政权机构采购出现后的相当一段历史时期，只存在政府采购行为，没有专门制度。当时政府采购的特点是规模小、范围窄，采购形式自由，分散进行，没有统一规范。

二、政府采购制度初步形成

随着社会经济的发展，自由分散的政府采购行为逐步得到规范，并初步形成一种制度。政府采购制度最早形成于 18 世纪末的西方自由资本主义国家，其主要特点就是对政府采购行为进行法制化的管理。主要表现为：一是加强立法。例如美国在 1761 年颁布了《联邦采购法》。二是实行集中采购。例如英国政府在 1782 年设立文具公用局，负责为政府部门采购办公用品。此阶段的政府采购制度主要是规范用财政资金进行采购的行为，确立使用财政性资金的规则，目的是节约资金，防止贪污腐败。这些规则的确立，标志着政府采购制度的初步形成。

三、政府采购政策性功能逐步发挥

在自由资本主义时期，由于市场经济国家信奉“看不见的手”理论，政府基本上不参与、不干预国民经济活动。政府直接采购的物品和承办的公共工程也十分有限，因此，政府采购的影响力不大。但在现代市场经济阶段，特别是 20 世纪 30 年代经济危机以后，市场经济国家认识到市场不是万能的。为了弥补市场的缺陷，政府开始广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动，其方式之一就是通过扩大政府财政支出兴办公共事业。政府采购规模迅速扩大，对社会经济的影响日益加大。各国逐渐认识到政府采购的政策功能作用，开始广

泛运用政府采购手段干预国民经济活动。

四、政府采购的国际化

随着世界经济一体化，政府采购潜在的巨大市场在国际贸易领域日益受到重视。一些工业化国家急欲为本国产品开拓海外市场，打破贸易壁垒以解决本国贸易失衡问题，以经济的全球化和一体化为借口，将政府采购纳入了国际贸易领域。自 1979 年关贸总协定的“政府采购原则”形成后，许多区域性组织也将政府采购纳入地区贸易自由化谈判领域，政府采购市场开始由封闭走向开放。

第三节 政府采购的功能

政府采购的初衷是加强财政支出管理，随着政府采购的演变，其功能不断拓展。目前，政府采购的功能已超出了单纯的支出管理范畴，呈现多样性。

一、财政支出管理功能

在市场经济国家，为了有效地加强财政支出管理，将财政支出划分为转移支出和购买支出，并分别制订管理办法，建立各自运行机制。其中，转移支出实行财政转移支付制度；购买支出实行政府采购制度。政府采购资金主要来源于财政性资金，政府采购是财政支出的物

化过程，实现财政管理由预算分配向支出使用、由货币形态向实物形态延伸，通过采购资金的管理来规范采购行为，同时通过采购行为的规范促进采购资金的管理。实行政府采购制度，确保采购资金的预算按规定用途使用，并引入竞争机制，提高了资金的使用效益。根据西方国家经验，实行政府采购制度，采购资金节约率一般在10%左右，成为科学配置财政资源、提高财政资金使用效益的有效方式。

二、廉政建设功能

完全竞争的政府采购市场事实上并不存在，政府作为经济主体参与市场活动的过程中，由于自身的特殊性，用权力配置资源，容易产生寻租行为，导致腐败现象大量出现。实行政府采购制度，政府采购活动必须按照法定的方式和程序进行，而且采购活动必须公开，在完全透明的环境中运作，同时接受财政、审计、供应商和社会公众的监督，加大了腐败暴露的可能性。实行政府采购，规范操作，提高透明度，加强监督，可以从源头上有效抑制公共采购活动中的腐败现象，有利于保护政府信誉，维护政府部门廉洁奉公的良好形象。

三、经济和社会政策功能

根据市场经济国家的做法，财政支出的宏观调控功能形式多样，调控力度大，在社会和经济中广泛发挥作

用。其经济和社会政策功能的主要形式，一是通过采购规模的增减调节经济运行，促进产业结构调整。如美国联邦政府为了克服 20 世纪 30 年代经济危机的影响，大幅度增加采购支出，主要用于兴办公共工程，拉动了经济增长，增加了就业机会，提高了居民收入水平，扭转了经济萧条的局面。二是通过优先购买本国产品，保护国内产业，支持国内企业发展。利用政府采购手段保护国内产业、支持国内发展是国际通行的做法，许多国家通过立法，强制要求政府采购购买本国产品，以实现保护民族产业的目的。三是扶持中小企业发展。在政府采购活动中，中小企业因规模小，竞争力不强，处于弱势地位，通常难以拿到相应的采购合同，但中小企业是社会就业的重要渠道，对维护社会稳定至关重要，应当给予必要的扶持。

政府采购的政策功能十分灵活，政府可以利用政府采购手段实现其他社会和经济政策目标。

第四节 政府采购管理

一、主管机构

由于政府采购制度是财政支出管理制度的组成部分，国际上政府采购的主管部门基本上都是财政部门，主要职责包括法规政策的制定和监督执行，采购计划的编制，供应商、采购代理机构的资格标准制定和审查，

采购官员的培训和他理，采购争端仲裁，采购信息统计和分析等。

财政部门内部通常设置专门机构负责政府采购的管理和协调。例如，美国在总统行政预算办公室设立了联邦采购政策办公室，该机构的负责人由总统提名、国会通过。联邦采购政策办公室负责制定采购政策，协调立法机构、采购单位、产业界等部门的关系。英国财政部的采购局，负责采购政策的制定、执行情况的监督和监察、采购专业人员的培训和他理等。西班牙财政部的国家采购司，统一管理全国的政府采购事务。

二、法律体系

为了加强对政府采购的管理，实现政府采购的政策目标，各国都制定了一系列有关政府采购的法律和规章。各国的基本法规为政府采购法或合同法，如韩国的《政府采购合同法案》，美国的《联邦采购办公室法案》、《联邦采购条例》、《合同竞争法案》等，新加坡的《政府采购法案》，英国的《通用合同及商业法》等。除了基本法规以外，各国还制定了大量的配套法规，如美国的《购买美国产品法》、新加坡的《政府采购指南》、英国的《非公平合同条款》等。

各国的各部门、单位根据政府采购的基本法规和配套法规的精神，结合本部门、本单位的实际情况和特定需要，制定补充条例。地方政府根据中央政府的政府采