



全国高等院校财政学专业主干课程教材

政 府 采 购

廖少纲 熊小刚 主编



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

全国高等院校财政学专业主干课程教材

政 府 采 购

廖少纲 熊小刚 主编

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购 / 廖少纲, 熊小刚主编. —北京: 对外
经济贸易大学出版社, 2013

全国高等院校财政学专业主干课程教材

ISBN 978-7-5663-0710-1

I. ①政… II. ①廖… ②熊… III. ①政府采购制度
—中国—高等学校—教材 IV. ①F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 128658 号

© 2013 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

政 府 采 购

廖少纲 熊小刚 主编

责任编辑: 赵 昕 史伟明

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

山东省沂南县汇丰印刷有限公司印装 新华书店北京发行所发行

成品尺寸: 185mm × 230mm 11.5 印张 230 千字

2013 年 7 月北京第 1 版 2013 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-0710-1

印数: 0 001 - 3 000 册 定价: 21.00 元

目 录

第一章 政府采购概述	1
第一节 政府采购的概念	1
第二节 政府采购的内容	5
第三节 政府采购的意义	7
第四节 政府采购的目标、原则和特点	15
第二章 中国政府采购制度的演进	21
第一节 古代社会的政府采购	21
第二节 计划经济时期的政府采购	23
第三节 转轨过渡时期的政府采购	24
第四节 政府采购制度全面推行阶段	27
第三章 政府采购的方式	31
第一节 政府采购方式的分类	31
第二节 公开招标采购方式	36
第三节 邀请招标采购方式	39
第四节 竞争性谈判采购方式	40
第五节 单一来源采购方式	43
第六节 询价采购方式	45
第四章 政府采购流程	47
第一节 政府采购预算	47
第二节 政府采购基本流程	49
第三节 政府采购合同及其履行	58
第四节 政府采购流程的控制与监督	63

第五章 政府采购合同	71
第一节 采购合同概述	71
第二节 合同的主体和客体	76
第三节 采购合同的类型及选择依据	78
第四节 采购合同的内容	84
第五节 采购合同的管理	91
第六章 政府采购监督检查	107
第一节 政府采购的监督机构	107
第二节 政府采购的监督检查机制	108
第三节 政府采购的法律责任	110
第七章 国际政府采购的规定	113
第一节 国际政府采购的概念与特征	113
第二节 国际政府采购的程序和方法	115
第三节 国际政府采购应注意的事项	118
第八章 主要国际组织的政府采购制度	121
第一节 世界贸易组织的《政府采购协议》	121
第二节 世界银行的《采购指南》	128
第三节 联合国的《示范法》	132
第四节 欧盟的政府采购公共指令	140
第九章 国外政府采购制度	145
第一节 英国的政府采购制度	145
第二节 美国的政府采购制度	149
第三节 新加坡的政府采购制度	155
第四节 韩国的政府采购制度	157

第十章 我国政府采购制度	161
第一节 我国政府采购制度现状	161
第二节 我国政府采购制度存在的问题	164
第三节 完善我国政府采购制度的对策	167
参考文献	176

第一章

政府采购概述

第一节 政府采购的概念

政府采购制度起源于欧洲。1782 年，英国政府成立了“文具公用局”，负责采购政府所需货物和投资建设项目，并建立了一套政府采购特有的采购程序以及规章制度，其中包括超过一定金额的政府采购合同必须使用公开的、竞争的程序，即公开招标。瑞士政府是世界上较早具有完善的政府采购体系的国家之一，他们制定和实施采购制度已有 200 多年的历史。1861 年，美国通过了一项联邦政府采购法，规定了采购机构、采购官员所应遵循的程序和方法。如今，政府采购制已经成为西方市场经济国家普遍推行的国际惯例。政府花纳税人的钱要尽可能取得最大效益，这是世界各国政府采购制度的共同宗旨。

一、政府采购的定义

国际上对政府采购没有统一的定义，世界贸易组织的《政府采购协议》中将政府采购定义为：成员国的中央政府及次中央政府采购、租赁、有无期权购买货物、服务、工程、公共设施的购买与营造。世界各国都结合本国的实际情况，对政府采购进行定义。主要从两方面进行定义：一方面是从资金来源；另一方面是从采购实体。根据我国的经济发展情况，我国的政府采购应定义为：一国政府部门及政府机构或其他直接或间接接受政府控制的企事业单位，为实现其政府职能和公共利益，使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。与政府采购相近的一个概念是公共采购。政府采购最早起源于公共采购（集中采购）。通常公共领域的范围要比政府领域宽泛一些。公共领域一般包括中央政府及其许多部门和机构、地方政府和国有化企业，有时还包括社会保障基金。“政府”一词多少有些局限，它是指国家机关及其管理机构，通常不包括由政府组建、资助和经营，但不属于政府管理机构内的企业、社会保障基金和为数众多的半自治组织。但就国外政府采购制度的规定看，政府采购主体通常不仅包括政府部门自身，也包括直

接或间接受政府控制的企事业单位。所以，政府采购与公共采购实际上可以同义使用。依据采购职能的范围和目标以及采购职能在实现组织目标中的重要性可将采购分为商业性采购、公共性采购和制造业采购。商业领域是为了转售而进行采购和储存货物；公共采购领域包括中央和地方政府以及其他公共服务部门，是为了向公众提供公共服务而采购；而制造业是为了制造、加工货物或材料而进行采购和销售。

依据采购主体之不同，可将采购划分为私人采购或商业采购、公共采购或政府采购。

政府采购与私人采购在许多方面是相似的。采购之根本目标在于识别所需材料的来源，并在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得这些商品。采购部门必须能够快速有效地满足需求，并且采购政策和程序必须同商业惯例相吻合。采购部门利用专业技术和现代方法，聘用专业采购员和管理人员，以保证采购项目能完全符合使用部门的需要。

最重要的区别是公共采购部门履行的是管理人的职能，因为受雇的管理员花费的资金来自于别人的捐助或税收，雇主依靠这些资金代表他们的客户或捐助者提供服务。因此非盈利机构或政府的采购职能就成为了一个受管制的然而却透明的过程，受到法律、规则和条例以及政策和程序的限定和控制。

政府采购有以下特点：

- (1) 政府采购主体为依靠国家预算资金运作的政府机关、事业单位、社会团体等。
- (2) 政府采购为非商业性、非盈利性购买行为，即只能买不能卖。政府采购的消费者为政府部门及公众。
- (3) 政府采购的方式很多，既可以买，也可以租赁；政府采购的范围也很广，既包括机关用办公用品和设备，又包括建桥筑路、能源交通等基础设施的建设，还包括技术、专利等服务；采购的内容既包括民用产品，也包括军用产品。
- (4) 财政部门对政府采购的款项实行直接支付方式，即财政部门不是将采购款项支付给支出单位，而是按采购单位与供应商签订的合同将资金直接支付给供应商。
- (5) 政府采购有其特定的目的、特定的形式。政府所有的采购项目必须按规定的形式进行，并实现特定的政策目标。

政府采购是政府施政行为的体现，因为政府的动作需要采购来支持，政府的活动通过采购来体现。政府采购工作开展得好与差，直接影响政府政策的落实，同时影响政府的信誉和形象。因此，政府采购具有如下重要作用：

1. 政府采购为政府运作提供人力和物力保障

政府机构要存在要开展工作，首先要购买人力，即公务员。当然，这种购买具体体现为雇用，是国家通过用纳税人的钱雇用为政府工作的工作人员。除了购买人力资源以

外,政府还需要购买公务员开展工作所需的设备、设施、器具及其他各种办公用品。

2. 政府采购是政府落实方针政策的关键环节

在市场经济国家里,政府被称为公共政府,财政被称为公共财政,公共财政为政府履行其职能提供财力保障。政府采购是政府施政行为的体现,政府的各项方针、政策都可以通过政府采购来实现。政府采购能否科学有效地进行,不仅影响采购成本,还直接影响到政府各项方针、政策的落实。

3. 政府采购是体现政府责任的方式

纳税人将钱交给政府,这是纳税人的义务,纳税人也同时有权力监督政府如何使用这些钱,即监督政府如何履行其职责。采购是政府的主要职责之一,政府采购可以理解政府受纳税人的委托,代表纳税人采购公共产品。通过政府采购这种方式,使作为社会主人的纳税人能够全面了解到政府想做什么,正在做什么,做得如何。政府也可以通过这种方式做到廉洁、透明、高效行政、取信于民、服务于民,当好人民的公仆。

二、政府采购制度

政府采购行为的规范和政府采购原则的实现需要依靠法律制度,用合理、严格的制度管理政府采购,才可能规范政府的采购。

制度是在一定历史条件下形成的、旨在为人类行为设定制约和控制的、为人们所接受或公认的规则和习惯,它作用于各种社会主体并由权威予以保障。其外在表现形式是规则和习惯。基于对制度的一般认识,我们不妨对政府采购制度做出一个概念性的描述:政府采购制度是在长期的政府采购实践中形成的旨在管理政府采购行为的一系列规则和惯例,其表现形式是一国管理政府采购活动的法律和惯例。实际上,各国正是通过管理政府采购活动的立法确立其政府采购制度的。

(一) 政府采购制度的起源及发展

政府采购制度最早形成于18世纪末和19世纪初的西方自由资本主义国家。1782年,英国政府首先设立文具公用局,作为特别负责政府部门所需办公用品采购的机构。该局后来发展为物资供应部,专门采购政府各部门所需物资。美国联邦政府民用部门的采购历史可以追溯到1792年。当时有关政府采购的第一部法律将为联邦政府采购供应品的责任赋予美国首任财政部长亚历山大·汉弥尔敦。之后,美国不断完善其政府采购立法。1862年制定的一项法案要求每一项采购至少要有三个投标人。1868年国会又通过立法确立公开开标和公开授予合同的程序。1947年,国会通过《武装部队采购法》确立了国防采购的方法和程序,并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局,在军事国防领域内实现了集中政府采购。1949年美国国会通过《联邦财产与行政服务法》,该法为联邦服务总署提供了统一的采购政策和方法,并确立了联邦服务总署为联邦政府的绝大

多数民用部门组织集中采购的权利。所以自 1949 年起,美国确立了集中采购的管理体制,直到今天仍然保留着联邦服务总署为联邦政府的民用部门集中采购的责任。

可见,西方国家政府采购制度起源于自由市场经济时期,但完整意义上的政府采购制度是现代市场经济发展的产物。这又与市场经济国家中政府干预政策的产生和发展紧密地联系在一起。

在近代市场经济(自由市场经济)阶段,市场是配置资源的绝对支配力量和方式。市场经济国家信奉“看不见的手”原理,政府基本上不参与、干预国民经济活动,政府直接承担的公共工程和物资采购也十分有限。因此,政府采购市场并不发达和完善。

在现代市场经济阶段,市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业。这样,政府采购制度就大范围地发展起来。

(二) 国际政府采购制度的形成

国际政府采购制度的形成是伴随着国际贸易一体化的进程而来的,但却落后于这一进程。1946 年在起草关税与贸易总协定时,将政府采购的问题排除在外。由于国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大,每年政府采购金额达数千亿美元,占国际贸易总额的 10% 以上。同时,在政府采购中的歧视性做法也越来越明显,歧视性政府采购已成为国际贸易的一个严重障碍。于是,在 1976 年的东京回合上,成立了专门小组,讨论政府采购问题。1979 年东京多边贸易谈判在日内瓦签订了《政府采购协议》(以下简称《协议》)。《协议》的形成,标志着国际政府采购制度的初步形成。

然而,欧盟在其区域内建立国际政府采购制度的努力却要比关税与贸易总协定通过《协议》要早 13 年。为了实现在欧盟范围内消除贸易壁垒,促进货物、资本和人员的自由流动这一欧盟条约目标,欧盟早在 1966 年就在《欧盟条约》中对政府采购做出了专门规定。后来欧盟在该条约的指导下,相继颁布了关于公共采购各领域的“委员会指令”,构成了独具特色的公共采购法律体系。在这个体系中,有四部指令是关于政府采购的实体性法律,有两部是程序性的法律。前四部分别是 1992 年颁布的关于协调授予公共服务合同的程序的指令,1993 年颁布的关于协调授予公共供应品合同的程序的指令,关于协调授予公共工程合同的程序的指令和关于协调水、能源、交通运输和电信部门采购程序的指令;后两部分别是 1989 年颁布的关于协调有关对公共供应品合同和公共工程合同授予审查程序的法律、规则和行政条款的指令和 1992 年颁布的关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门采购程序执行共同体规则的法律、规则和行政条款的指令。这六部指令是适用于欧盟范围内的公共采购的主要规则,欧盟通过这六部指令建立了其范围内的国际政府采购制度(以下统称为《指令》)。

世界银行为了保证其贷款资金的有效利用和管理借款国的政府采购行为,于 1985

年颁布了以强化对招标采购的严密监管而著称的国际复兴开发银行贷款和国际开发协会贷款采购指南（以下简称《指南》），并且采取了一系列监管措施，从而在世行成员国范围内大大促进了政府采购的实践工作，使越来越多的人认识到完善的政府采购制度对促进公共资金的有效利用、对一国经济的发展以及对树立廉洁、公正的政府形象的重要意义。

联合国国际贸易法委员会自 1966 年成立以来，一直致力于通过制定国际协定或示范法等基本法律的形式促进国际贸易法律的规范化和统一化。采购法律由于涉及各国的民事、刑事法律规定、文化传统以及国家的对外贸易政策，很难达成一致。因此为了促进各国政府采购立法的统一和帮助正在进行政府采购立法的国家建立一个经济有效的政府采购法律体系和运行制度，1994 年，在其第 27 届年会上通过了关于货物、工程及服务采购的示范法（以下简称《示范法》）。

三、政府采购法

政府采购法是指国家为规范政府采购行为，建立、健全政府采购制度，提高财政资金使用效益，加强对国内产业的保护，促进政府采购过程的顺利实现，通过法定程序制定的关于政府采购的一部基本法律。

实行政府采购制度的国家，基本上都制定了一套政府采购法或类似的法律。政府采购法的基本内容大致包括以下几个方面：（1）总则；（2）采购方法；（3）疑义及投诉的处理；（4）履约及验收的管理；（5）法律责任；（6）附则等。

总则部分主要说明制定政府采购法的依据、目的，政府采购法的适用范围，政府采购法的原则，参与采购过程的主体、客体，政府采购法的文本要求（法律语言）及政府采购的结算、支付方式等。采购方法部分主要包括采购方法的种类、适用条件及操作程序等。疑义及投诉的处理部分对疑义与投诉的条件、时限及裁定程序等做出规定。履约及验收的管理部分对合同履行的要求、验收机构及合同履行的要求、验收机构及合同履行和验收过程等有关问题进行处理的原则等方面做出规定。法律责任部分对在采购过程中具有不当行为的机构、供应商及个人做出相应处罚的规定。附则部分对政府采购的其他有关事宜做出规定。

第二节 政府采购的内容

一、建设公共设施

公共设施是指那些归国家或人民所有、供民众共同使用的建筑或场所，如大型公

路、铁路、港口、桥梁、水利设施、公立学校或医院、国家公园和公共娱乐场所等。这些公共设施的建设有如下特点：（1）通常投资较大，个人或私营企业较难有实力承担类似项目的建设；（2）资金回收困难，公共设施一般收费较低或不收费，要想在短时间内收回投资几乎难于做到，因此，以盈利为目的的私人企业一般不会对投资公共设施感兴趣；（3）有些项目关系国计民生，当基础设施建设涉及国家经济命脉，特别是基础设施的建设已成为当地国民经济发展的基础和经济起飞的前提时，政府更需要对这类项目的建设直接投资和控制。当建设以上项目时，政府就要采购物资、设备、工程等。

二、提供公共服务

世界各国政府由于不同的历史、社会传统和经济实力，负责提供的社会产品和服务有所不同，政府采购的数量和范围也有不同。但总的说来，各国的政府采购主要包括国防、公安、交通、通讯、医疗、教育、城市建设、消防等。为了满足社会需要，促进社会经济发展，政府需要提供一些投资大、回报时间长、收益率低或无法归个人使用和拥有的产品或服务，总之，提供私人企业不愿意或不能提供的服务。有些公共服务是由政府直接生产和经营，如一些大的国防企业、能源工业、政府金融业、国家基础工业或项目等，属于上述政府和生产职能。

第二次世界大战后，世界各国经济增长最快的部门是服务业，而服务业中增长最大的是公共服务。1929年，美国公共服务在全社会产品和服务采购总值中占12.5%，到1963年达27%以上。1929年，美国有446.5万人受雇于政府和公共服务机构，占劳动力总数的9.7%，而到1960年，有1358.3万人在公共服务机构工作，占美国总就业人数的20%。在1950年到1960年10年间，在美国经济领域内增加的每10个新职位中，有9个属于公共部门。

各个国家由于不同的传统和经济实力，政府为社会所提供服务的內容有所不同。但总的说来，包括如下方面：

（一）国防

国防是一个国家的人民享受的安全服务，因此是公共服务的一部分，也是当今世界各国政府采购中所占比例最大的一项内容。出于对国家利益的保护、保密、国家安全的需要，国防项目的政府采购是由军方单独执行的。因此，国防采购不在我们讨论的范围之内。

（二）基础设施的建设与维护

基础设施的建设是政府采购的一项重要内容。交通运输、邮电通讯、供水供电、环境保护等公共设施和公用事业以及一些市政设施，是从事各种生产活动所不可缺少的基础条件，是社会发展的条件之一。这些部门具有投资规模大，建设周期长，利润少甚至

没有,投资风险大,社会效果显著等特点。在体现市场经济条件下,单纯依靠利润引诱是不可能达到基本设施建设项目齐全、布局合理的目的。因此需要政府参与这些部门的投资。

(三) 教育

政府部门向社会提供的另一项重要的公共服务是教育。由于教育事业有投资大、周期长、利润少的特点,私人企业很难有能力办教育(高收费的私立学校除外),因此,政府就要承担这项任务。

(四) 医疗卫生服务

在西方发达国家里,政府一般负担公民的医疗费40%到50%左右。政府向社会提供医疗卫生服务表现在两个方面:一是投资建立医院和地方医疗机构;二是维持这些公共医疗机构的运转。通常,医疗卫生服务是由地方政府直接向民众提供。

(五) 公共秩序服务

公共秩序服务包括警察事务、城市监察、消防等。地方政府在维持这项服务的过程中需要有一定的经济实力来投资购置各种设备。

第三节 政府采购的意义

一、政府采购的经济意义

从某种意义上说,政府采购工作是财政管理职能的延伸和加强,实行政府采购,有如下的经济意义:

(一) 直接经济效益

1. 降低采购成本,节减财政支出,提高财政资金的使用效益

招标投标是一种面向市场、鼓励竞争的运作方式。可以把市场范围设定为宽广的国内统一市场甚至国际市场。通过来自多方面的生产者的公平而充分的竞争,使政府取得价廉、物美、质高的商品与劳务供给。政府的消费品从性质上说归属于公共产品范畴,或者是为形成公共产品而所需的投入。但公共产品的生产并不一定完全由政府部门、国有企业来进行。在市场经济国家里,公共产品的一个可观的份额往往来自私人部门的生产,而政府招标可成为一座很好的桥梁,把私人部门或非政府部门的产出置换为公共产品,同时也对公共产品的供给或投入,注入了健康的竞争因素,促成那些最具竞争力的厂家对政府“薄利多销”,从而降低政府行政成本,提高财政资金使用效益。

2. 增加消费者剩余,减少社会福利的额外损失

政府购买最终形成的是公共物品,其消费对象为全体公民。假定消费者对某种公共

品的需求量为 10, 愿意支付的价格为 15。在政府采购制下, 假定政府以价格 5 向社会提供公共品, 那么, 消费者享有的消费者剩余为 $10 \times (15 - 5) = 100$ 。但是, 在传统的采购制下, 采购权掌握在政府官员手中, 采用谁的供货由政府官员相机决定, 供货商就会动用额外资源去影响采购权的分配概率和预期规模。如用行贿等手段去讨好官员, 这样权钱交易便不可避免。政府官员就会把一部分消费者剩余变成私人的贿赂收益, 于是他便设法提高公共品的供给价格。

(二) 宏观经济效益

这主要是指通过政府这种有目的的、导向性的采购, 在一定程度上成为引导生产和消费的“指挥棒”, 实现对社会生产和消费的宏观调控和示范作用。如可以通过公开招标和中标来体现国家的产业政策, 促进产业结构的调整。能使资源配置达到帕累托最佳状态, 从而让经济在生产可能性曲线以外也可运行, 社会福利取得最大值; 也可以通过适当扩大或缩小、提前或推后政府采购来调节社会需求。在当前实行拉动内需的宏观调控政策时运用好政府采购这一手段, 是必不可少的。具体如下:

1. 通过统一的政府采购, 可以贯彻政府在总量调控方面的意图

政府根据宏观经济冷热程度及其发展态势, 在可利用的弹性区间内适时、适量地安排政府采购行为, 并产生政府支出的乘数效应, 是调节总量的一种可选方法。比如, 当经济偏热时, 可适当压缩和推迟政府采购, 减少社会总需求; 反之在经济偏冷时, 可适当增加和提前进行政府采购, 刺激总需求的增长。这样, 便通过经济手段(必要时也可配之以其他手段)调控了社会总供需的平衡关系。

2. 可以贯彻政府在结构调节方面的一些意图

政府采购客观上对于不同的产品和行业具有一定的选择余地, 可以据此体现不同的政策倾向。比如, 对于那些政府根据合理的产业政策和技术经济政策认为需要给予一定的扶持的新兴产业或技术项目, 可以考虑在政府采购招标方案中适当多包含它们的产品。这样对这些产业或项目, 既可形成财力的注入, 又可以在社会上产生政府做出的示范效应, 从而鼓励、刺激其发展。

3. 可以发挥稳定物价的调控作用

政府采购具有“成规模”的特点, 是市场供求平衡关系中较大的砝码, 对市场价格的水平和走向可以起到一定影响。政府在统一采购中以招标竞争方式压低供给价格的行为和效应, 一般将体现为对同类商品价格乃至价格总水平的平抑和稳定。政府也可以有意利用这种调节能力, 在某些商品的购买动机、数量等方面做出选择, 在一定范围和程度上形成积极的价格调控。

4. 可以体现政府的某些特定政策

政府在环境保护、社会福利等方面所追求的一些特定政策目标, 可以纳入政府采购

的通盘考虑。比如，在政府统一采购的安排中，可以适当向生产有利于环境保护的新产品或运用有利于环境保护的新工艺的厂商倾斜，还可以适当向较多吸收残疾人就业的厂商倾斜，等等。

上述这些，都着眼于实现国民经济与社会的持续、健康、协调发展，并依靠能够适应市场经济要求的间接调节手段。所以，健全政府采购制度也是于市场经济条件下在科学化导向中提高政府调控管理水平的重要途径。

二、政府采购的社会意义

政府采购是我国经济领域的一次实质性变革，但它的意义和作用却远远超出了经济范畴。在取得经济效益的同时，它还带来了良好的社会效益。

（一）加强政府系统的廉政建设

统一的政府采购，特别是公开招标方式，可以依托于法制而明显的提高政府采购过程的透明度和严密性，减少产生“权钱交易”等腐败行径的土壤。在不够成熟、不够完善的市场经济中，法制的的不严密，交易过程的不透明，最易引起大量“寻租”行为。厂商暗中从政府权力掌握者那里争取到慷国家之慨的优惠待遇，而政府工作人员则从厂商那里获得私下的“好处”。政府分散采购中常常发生的“回扣”，正是这种情况下防不胜防的弊端。统一、透明的政府采购制度之所以能够提高资金效益，固然一方面则是由于可促成供给方的“薄利多销”，另一方面则是由于可减少消费方工作人员因暗中“吃回扣”等行为引发的政府财力误配置。我国近年来政府系统廉政建设成为各方十分关注的重大问题，毋庸讳言是由于转轨时期寻租和腐败行为具有高发趋势。为了加强廉政建设，减少腐败，除了思想教育之外，关键是要加强法规制度建设，依靠制度的力量强化预算约束和规范工作人员的行为。积极建立和健全政府采购制度，正是这方面的一个十分重要、带有战略性意义的事项。

（二）促进社会的持续发展

作为制度的制定者和执行的“裁判”，政府有着独特的权力资源，在改革过程中，由于新旧体制的摩擦更加大了这种权力资源作用的空间。如果拥有政府采购权的政府职员以权谋私，搞权钱交易，不仅会给经济活动本身带来危害，使不法供货商有可乘之机，使行贿成为“交易费用”最小的路径选择，更重要的是传统采购制使社会付出了巨大的成本。这种“成本”首先表现在对政府机能的侵蚀和对社会资源的巨大耗费上。权钱交易进一步刺激了官本位意识在新的社会条件下的畸形发展。这种体制衍生出大量官商及依附于权力阶层的“中介人”，使社会中间组织发展不起来或迟迟不能到位，阻碍社会转型。其次则表现在意识形态方面。在与政治、经济权力共生的庞大“关系网”笼罩下，破坏了制度的公正性和合法性，败坏了社会风气。而且，从长远来看，这会在

社会发展主体意识中形成与工业化趋势背道而驰的社会预期，于社会的持续发展极为不利。实施政府采购制度，通过规范和约束政府行为的“游戏规则”，界定政府的选择空间，就能使推进社会持续发展关键主体的政府，在制度的规约下，提供更多更好的社会“公共品”，为社会公众所“享有”，促进社会的持续发展。同时，还能使社会大众对政府行为和以后国家的政治、经济、社会发展抱有较强信心，增强社会群体的凝聚力和责任感，形成平和、稳定、向上的社会心态，为社会的持续发展提供良好的社会心理支撑。

三、建立政府采购制度的重要意义

（一）政府采购制度是一种由政府承办的社会事物，在社会经济生活中举足轻重

所谓政府采购，也称政府公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动的需要，或为公众提供公共服务，在财政监督下，以法定的方式、方法和程序（按国际规范，一般以竞争性招标采购为主要方式），对货物、工程或服务的购买。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且它是指采购政策、采购程序、采购过程和采购管理的总称。它是西方发达国家公共支出管理普遍采用的一种手段。完整意义上的政府采购制度是现代市场经济发展的产物。在现代市场经济中，随着政府活动范围扩大，特别是对经济干预职能的增强，政府对社会商品和劳务的需求呈扩大趋势，政府采购占社会总采购的比重也在不断上升。

（二）政府采购制度是落实政府重大政策目标的有效手段

政府采购实质上就是政府支出的安排和使用行为，将政府采购政策与其他政策相结合，能够实现政府的各项重大政策目标。其作用首先体现在政府对某些重点行业发展的直接支持和刺激。财政的调控方式，在收入方面主要是通过税收政策来体现的，在支出方面，则主要是通过政府采购来体现的。政府作为国内最大的单一消费者，政府采购的数量、品种和频率，对整个国民经济有着直接的影响。通过大量的政府采购，从而支持了重点产业和高科技行业的迅速发展；其次，政府通过对某些商品的示范性采购，对这些行业的发展起到一种间接导向作用，维护生产和消费者的利益。市场不是万能的，它本身也存在缺陷。市场波动会直接影响产品的供求关系和价格变化，在此情况下，如果政府不采取必要的手段，就会损害生产者和消费者的利益。政府采购就是政府弥补市场不足的手段之一。就是由于政府采购较私人采购具有价格相对较低、规模较大、货款支付有绝对保证等优势，政府这种有目的的、导向性的、示范性的采购，在一定程度上成为引导生产和消费的“指挥棒”。

（三）政府采购制度是推动并实现政府消费行为市场化的重要途径

在发达的市场经济国家，政府部门消费不是由政府内部提供的。而是通过市场提供

的,即向市场购买各种所需服务。但是,我国政府部门的消费行为和消费倾向非常独特,它是由部门内部提供的。因此,几乎每一个政府部门或每一个系统内部都设有各种各样的服务机构,这种作法符合计划经济体制的要求。目前,虽有其便利之处,但无社会效益,其直接后果,就是增加财政负担,影响政府形象。近几年,我国在努力推行机关服务实体与机关脱钩的尝试,但效果并不明显,这与缺乏相应的机制是密切相关的。我国可以以建立政府采购制度为契机,将机关的各种服务实体推向社会,从根本上解决依靠政府部门自己提供服务的方式及产生的各种问题。

四、我国政府采购的效益分析

所谓效益,从经济学的一般意义来讲是经济过程中消费与所得的对比关系。而财政效益则是指在既定的约束条件下,以最低的社会成本和财务成本实现政府目标最优化的收支状况。试行并推广政府采购制度,作为我国财政改革中的一次重大举措,对提高我国财政支出效益,节约有限的财政资金,缓解当前的收支矛盾,无疑具有重要的现实意义。

采购支出和其他财政支出一样,都是为了实现一定的政府职能和提供公共服务的需要而付出的资金成本。这类支出所产生的效益,不同于一般物资资料生产领域企业的支出效益,它不仅仅表现为微观领域的直接经济效益,而且还包括宏观领域的间接经济效益,涉及到许多因素。因此,政府采购支出效益的评价就较为复杂。下面我们主要分析政府采购的微观经济效益和政府采购的宏观经济效益。

(一) 政府采购的微观经济效益

政府采购的微观经济效益主要表现为采购过程中支出的节约和采购成本的降低:

1. 规模采购降低了采购成本,节约了财政资金

长期以来,我国没有建立起规范的政府采购制度。我国政府采购的一般模式是:先由政府根据支出的需要和可能确定的各种预算,然后将财政资金拨付给各有关单位,这些预算单位再自行实施采购。这种采购是在计划经济体制下形成的,其特点是财政拨款,由各单位分散采购。在旧体制下,由于实行的是计划调配,一切都在统一的计划掌握之中。但是,改革开放以来,尤其是在实行市场经济体制之后,市场定价代替了计划价格,这种政府采购模式的不适应性日益明显。首先,这种分散采购无法使政府享受由厂商直接供货所带来的价格优势;其次,这种分散采购还导致了重复建设和支出浪费,加大了采购成本。实行政府采购后,一方面由于统一的采购具有金额大、数量多的特点,采购部门可以充分利用这种集中统一的优点,发挥规模采购优势,在规模采购中获取批、零的差价优惠。另一方面,由于集中采购的规模较大,采购部门在与供应商谈判时占有一定的优势。采购部门可以利用来自多方面厂商激烈的竞争,使厂商或承包商降