

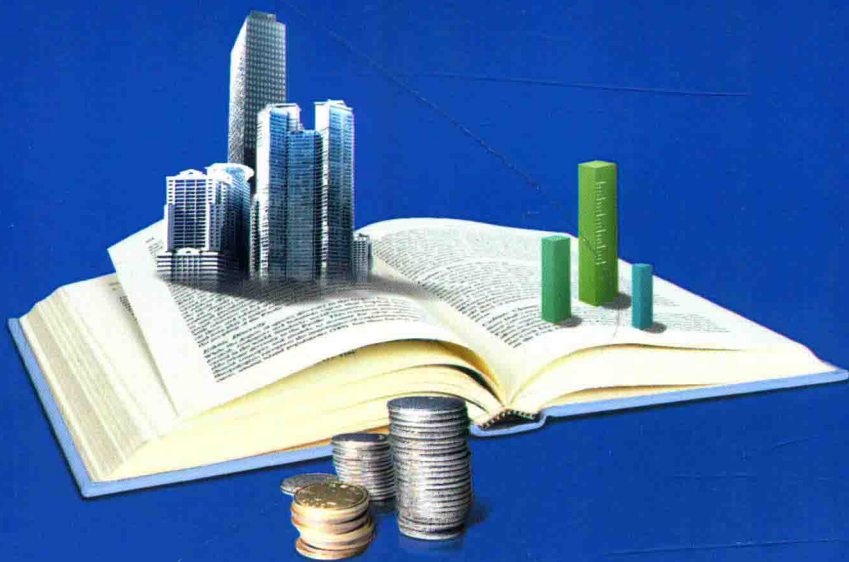
普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材

政府采购

【第二版】

主 编 宋丽颖

副主编 常向东 胡克刚



赠送
电子课件



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

F812.2
S-497

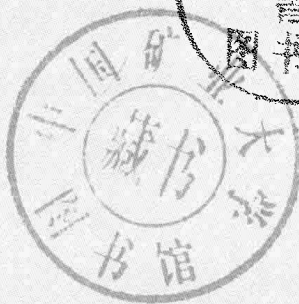
 普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材

政府采购

【第二版】

主 编 宋丽颖

副主编 常向东 胡克刚



中国矿业大学图书馆藏书



C02323215



西安交通大学出版社
XI'AN JIAOTONG UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府采购/宋丽颖主编. —2版. —西安:西安交通大学出版社,2018.1

普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材
ISBN 978-7-5693-0392-6

I. ①政… II. ①宋… 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(2018)第 016285 号

书 名 政府采购(第二版)

主 编 宋丽颖

责任编辑 魏照民

出版发行 西安交通大学出版社
(西安市兴庆南路 10 号 邮编:710049)

网 址 <http://www.xjtupress.com>

电 话 (029)82668357 82667874(发行中心)
(029)82668315 (总编办)

传 真 (029)82668280

印 刷 陕西时代支点印务有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16 印张 22.125 字数 526 千字

版次印次 2018 年 2 月第 2 版 2018 年 2 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5693-0392-6

定 价 49.80 元

读者购书、书店添货,如发现印装质量问题,请与本社发行中心联系、调换。

订购热线:(029)82665248 (029)82665249

投稿热线:(029)82668133

读者信箱:xj_rwjg@126.com

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

政府采购是研究公共财政支出管理的经济学分支，主要分析市场经济条件下政府购买性支出活动及规律。本教材主要探讨政府采购理论，厘清政府采购当事人的权利和义务以及法律规范，分析政府采购运作、管理和监督的规律，探索提高我国政府采购效益及发展的途径。

政府采购是一门实践性和操作性很强的课程。本教材内容上改变了第一版将案例集中的编排方法，而是在每一章设置了“资料链接”与“案例分析”，通过案例及资料分析，将抽象的理论与实务有机结合在一起。这样既丰富了教学内容，拓宽了教学空间，为教师组织课堂讨论提供了便利；又可以使学生根据每个教学单元所学知识，在课后对案例与资料进行分析，开展自学。

本教材内容覆盖面广，系统性强，不仅适合高等学校财政与税收专业使用，也可供公共管理等经济和管理类相关专业使用，还可作为政府工作人员自学参考书，也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。

普通高等教育“十三五”财政与税收专业规划教材

编写委员会

学术指导：刘尚希

总主编：邓晓兰（西安交通大学经济与金融学院财政系
教授，博导，全国高校财政学教学研究会理事）

编委会委员（按姓氏笔画排序）：

王满仓	王俊霞	王建喜	申嫦娥
刘明	李兰英	李社宁	李爱鸽
张思锋	张雅丽	宋丽颖	贺忠厚
徐谦	胡克刚	铁卫	段玉宽
咎志宏	温海红		

策划：魏照民

总序

中国作为发展中国家,正处于由计划经济向市场经济转型的历史阶段。经济转型不只是经济体制的转变,而是整个社会结构的一场深刻变革,国家、社会、市场以及个人之间的复杂关系正在被重新诠释和构建。伴随着以市场经济为基础的中国新型社会结构的形成过程,必然衍生出新的财政关系,“公共财政”这一新提法便是中国特定语境下新型财政关系的概括。在中国大地上展开的公共财政建设,无疑是借鉴人类共同文明成果基础上的一种制度创新,因为中国从来没有过“公共财政”,而发达国家的“public finance+”也难以照搬到中国来。中国公共财政的制度建设必将带有中国的特色,那就是地域广袤、人口众多的大国特征和经济社会发展阶段性的历史印迹。

中国的改革、开放、发展进入到一个新阶段,面临着经济全球化的新形势,我们如何从理论上对纷繁、复杂、多彩的财政经济现象做更透彻的理解与把握,如何科学地解释、解决经济社会发展和改革中的问题、矛盾与挑战,是理论工作者和实际工作者共同面对的重要任务。中国的发展,中华民族复兴伟业的实现,需要一代又一代人的努力。未来是不确定的,需要我们做好全方位的准备。人才的准备则是最重要的。作为培养各类高素质财经人才的财经类院系,其首要任务就是让学生——未来的财经理论工作者和实际工作者,能够得到科学、严格的专业训练,系统而深入地掌握财经学科的基本原理、基本方法,使之具备足够的能力,为他们将来能够科学地解释和有效地解决复杂的现实财经问题奠定扎实基础。

财经人才的培养,离不开财经教材的建设。这套财政学本科专业系列教材正是从这一宗旨出发,在这方面做了有益的探索。在阐述西方财政基本理论、基本方法的同时,该套教材紧密结合中国财经改革的实践,从理论与现实的结合中尝试形成对中国公共财政的科学诠释和合理的学科体系构架。要做到这一点,其实是很不容易的。其困难在于社会学科是介于科学与艺术之间的学科门类,尽量往“科学”一端靠,也只能是“软科学”。社会科学具有太多的不确定性,包括以价值判断为基础的假设前提、概念的语境变化,以及被观察对象的多变性和在时间维度上的随机性等等,使之难以“放之四海而皆准”和永远“正确”。财政学科自然也不例外。例如,自打“公共财政”这个概念提出,争议从来就没有停止过,一个重要的原因就是对其语境的理解不同。“公共财政”的中国语境和“public finance”的西方语境有很大差异,语境不同,那么,“公共财政”就不等于“public finance”,反之亦然。抽象掉语境,这两个概念是可以互译的,但作为学术概念,则无法互译。因

此,在教材建设中,要恰到好处地把中外学术成果融合起来,是相当困难的一件事情。

尽管如此,该系列教材还是尽可能地“三个结合”上下功夫。

第一,中外理论与现实相结合。该系列教材尽可能吸收国内外同类教材的理论和方法,在此基础上,适当运用一些现实案例进行解读,以使读者有一定的感性认识,并和理性认识相融合。第二,中外已有成果与最新研究成果相结合。在一定意义上,教材是对“比较成熟”的理论和方法的系统梳理,比较稳定,而学术研究则是日新月异,教材很难处于理论前沿。该套教材在介绍已成熟理论与方法的同时,也尽力阐述相关理论、方法的创新点,以使读者感受学术研究的新动向。第三,写作范式上“国际规范”与“中国特色”相结合。学术界一直在讨论经济学在中国发展的“规范化”、国际化、现代化与“本土化”的关系问题。在没有“定论”以前,该系列教材尽力“土洋结合”,以适合国人理解的方式来阐述基本理论和方法,努力做到深入浅出,通俗易懂。

该系列教材的作者来自全国十几所院校,他们接受过现代经济学、管理学的系统训练,大都是经济学博士,而且从事教学科研工作多年,他们对中外理论研究和现实状况有较全面和深入的了解,为这套系列教材在融合中外学术成果的基础上再上新台阶提供了条件。教材建设是一个长期的动态过程,同样需要与时俱进。该套教材也许还有种种不足之处,甚至存有缺陷,但以发展的眼光看,任何尝试都是值得的,都是对学界的一份贡献。

刘尚希

2007年3月26日于北京

第二版前言

这本《政府采购》教材是编者在2007年编写并由西安交通大学出版社首次出版的基础上,进行结构和内容大规模调整、更新和补充后的第二版。这次修订教材的指导思想主要是:一方面与时俱进,根据我国政府采购法律、法规不断健全,政府采购范围不断扩大以及政府采购实践的不断深入,突出了政府采购法治规范的内容,增设了政府采购救济制度和政府购买公共服务相关等内容,使其在理论体系和内容方面更加完善和适应政府管理的需要;另一方面强化了案例分析与教材内容的联系性,希望通过案例教学巩固学生对政府采购基本理论知识的掌握,培养学生运用政府采购基本理论分析和解决现实中政府采购问题的能力,引导学生对现行政府采购法律和规章制度从专业角度进行分析评价,从而提高学生对政府采购课程学习的热情,克服教学中填鸭式死板僵化的弊端,使学生通过学习掌握的不仅仅只是政府采购的基本原理,更重要的是能够培养学生运用政府采购基本理论知识解析现实社会经济现象,用学到的知识规范地分析社会经济问题的能力。

将政府采购行为制度化是市场经济国家强化财政支出管理,增进国家治理的通行做法。我国1995年开始了政府采购实践探索,1998年全面推行政府采购制度,时至今日,政府采购制度不断健全,运作管理越来越规范,实践活动不断创新,采购规模和范围持续扩大,政策功能日益显现,在实现经济社会发展目标、提供高效优质公共服务和提高政府公共治理能力等方面发挥了越来越积极的作用。特别是2003年,我国《政府采购法》实施以来,我国先后颁布实施了《政府采购法实施条例》、《招标投标法实施条例》、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》等,将政府实施的批量采购、政府购买服务、政府与社会资本合作改革纳入进来,极大地拓展了政府采购的内涵和外延。与此同时,政府采购的国际规则近年来也在不断规范与调整,我国政府采购的国际化进程也在不断加快。因此,根据政府采购理论与实践的深入,本教材进行了结构体系的调整和内容上的更新。同时,结合教学中推行政采购案例教学的意图,本教材在课后思考题的形式上进行了变革。具体来看,本教材主要修订内容如下:

一是适当调整了教材结构体系,将第一版的第三章内容精简合并到第一章中,将原第四章侧重政府采购当事人的职能划分改为突出政府采购当事人的权利义务与法律规范,章节调整为第三章,增加了政府采购救济制度和政府购买公共服务两章内容,取消了中国政府采购制度的实践这一章。

二是教材内容较大规模的更新。除了在内容上增加了新的章节,更新了理论与数据,针对上一版将案例集中在最后一章,不便于在教学中拓展思维和开展案例思考的不足,第二版在每一章中以资料链接的形式融入了专栏资料或案例,增强教材的分析视角,强化教材在教学中的案例教学功能。

三是变革教材每章末尾复习思考题形式。第一版各章后的复习思考题是以关键词和思考练习题的形式,让学生对本章教材的理论内容进行理解和把握,第二版改为要求学生根据所学理论知识阅读专栏资料或案例,通过发散思维写出研究或分析报告。这种题型改变了学生课后练习题主要考察书本知识的把握,可以起到调动学生学习的主动性,通过拓展式练习,培养学生将理论知识运用于分析社会活动现实问题的思维方式和能力。

四是为了便于学生进行专栏资料和案例的思考,在书后以附录的形式增加了与政府采购活动密切相关的法律和规章。

本教材由长期从事政府采购理论教学科研工作的高校教师担任主编和副主编。第二版框架由西安交通大学经济与金融学院宋丽颖教授设计,并进行总纂定稿,兰州财经大学财税与公共管理学院常向东教授和西安财经学院财税学部胡克刚副教授配合协作完成教材修订的组织编撰工作。各章具体分工为:第一章由西安交通大学经济与金融学院宋丽颖教授修订,第二章由西安邮电大学经济与管理学院麻元元讲师修订,第三章由西安外事学院商学院郭敏副教授修改重写,第四章由西安交通大学经济与金融学院杨潭博士和钟飞博士修订,第五章由西安交通大学经济与金融学院刘源博士和张伟亮博士修订,第六章由西安财经学院财税学部胡克刚副教授修订,第七章由西北大学经济管理学院马小勇副教授和刘肖楠硕士研究生修订,第八章由西安交通大学经济与金融学院宋丽颖教授和高旭博士重新补充,第九章由湖南大学经济与贸易学院唐明副教授修订,第十章由兰州财经大学财税与公共管理学院常向东教授重新补充,第十一章由西安交通大学经济与金融学院宋丽颖教授和荀阳博士修订,第十二章由兰州财经大学财税与公共管理学院常向东教授修订,附录部分由张伟亮博士和张安钦硕士修订。

本教材在编写与修订过程中广泛参考并汲取了国内外学者与媒体的论著、教材、文献等研究成果,在此表示诚挚的谢意。本教材的出版是在西安交通大学出版社对我国财政改革与发展的重视、关心和支持下得以实现的,特别是魏照民编辑一如既往地关注、支持该教材的编撰修订工作,为该教材的出版与再版付出了辛劳,在此深表感谢。

本书难免存在不足与疏漏,恳请读者批评指正。

宋丽颖

2017年9月于西安

第一版前言

政府采购制度最早源于18世纪西方国家,其发展已有二百多年的历史。从政府采购的原则到具体的操作方法,乃至采购合同的具体细节,西方国家已经进行了比较深入的研究。我国的政府采购工作试点始于1996年。2000年在全国铺开。经过几年试点,初步形成了政府采购的制度框架。我国的《政府采购法》于2002年6月29日全国人民代表大会通过,于2003年1月1日起正式实施。这进一步规范和完善了政府采购制度,有力推进了我国政府采购的健康、稳定发展。

随着我国社会主义市场经济的建立和发展,市场经济的推动作用逐渐发挥出来,客观上也推动了我国政府职能及财政职能的转变,政府的职能逐渐从侧重于微观的具体事务性的管理模式向侧重于宏观调控性的管理模式转变,财政职能逐渐从侧重于财政资金的分配向注重财政资金的使用效率和强化财政资金支出管理转变。公共支出日益成为政府实现对社会经济进行宏观调控的重要杠杆,政府采购作为公共支出的一种重要方式,在加强财政支出管理,实现政府宏观调控,反腐倡廉和整顿财经秩序,抑制政府过度消费,减轻财政负担,提高公共支出效益等方面发挥着重要作用,同时政府采购制度的建立又保证了这些作用的发挥,使得政府采购成为规范化、制度化的政府公共支出方式。如何面对财政改革现实,科学地解释、有效地解决经济活动过程中业已存在或即将面临的一系列公共财政支出问题,不仅是实际经济工作者面对的重要任务,也是作为培养各类高素质经济建设人才的经济类院系教育工作者的责任和义务。然而,相对于迅速发展、内容丰富的中国政府采购制度改革实践,中国的政府采购理论更新,尤其是高校的教学内容与教材的更新却相对落后。基于这种认识,西安交通大学经济与金融学院财政系联合国内多所院校,作了积极探索,博采众长,编写了这本政府采购教材。

本教材的主要特点是:

第一,在结构体系上博采众长,分为政府采购理论篇、政府采购运作篇、政府采购管理效益篇和政府采购借鉴探索篇。以探讨政府采购的内涵,政府采购的起源和国际政府采购制度的形成,以及政府采购在公共经济中的职能为基础;以介绍政府采购的组织体系,政府采购模式与方式及其具体的运作程序为主体;以分析政府采购招标投标管理,政府采购审计与监督以及政府采购中的博弈与效益为核心;以借鉴国际经验并探索我国政府采购制度的完善为终篇。

第二,在内容创新方面,本书力图广泛吸收国内外政府采购理论与制度及政策研究的最新成果,力求全面反映当代政府采购一般原理、制度与政策,同时,尽

量贴近中国现实,在政府采购制度、政策的介绍上努力使一般经济原理与中国现实经济生活相结合。为此,本书附设了案例,试图以鲜活的案例弥补教材内容的抽象性缺陷。同时,也给教师灵活的课堂教学开辟新的空间。教师可以灵活地利用案例资料,对教学内容进行选择充实,培养学生分析解决问题的能力。

第三,在适用对象上,本书力图兼顾通用性与专业性,不仅适用于经济管理类学科的专业核心课程或选修课程,也适用于非经济管理类的其他学科作为选修课教材或自学参考书。因此,教材内容的覆盖面广,系统性强。

本书由西安交通大学经济与金融学院硕士生导师宋丽颖教授提出编写意图与编写大纲,在听取校内外学者意见后,对编写框架几经调整。初稿编写工作由西北大学王满仓教授、西安财经学院胡克刚副教授、西安交通大学经济与金融学院徐谦博士、组织安排。初稿完成后,由宋丽颖负责总撰。参加本书编写的人员与分工是:西安交通大学宋丽颖教授(第一章、第三章、第十二章、案例部分),西安邮电学院麻元元讲师(第二章),西安交通大学徐谦讲师(第四章),陕西行政管理学院王淑玲副教授(第五章、第八章),西安财经学院周宝湘副教授(第六章),西安财经学院胡克刚副教授(第七章、第十章),中南财经政法大学博士唐明(第九章),西安财经学院陈俊亚副教授(第十一章),西北大学王满仓教授(第十二章)。西安交通大学经济与金融学院2005级硕士研究生李霄同学负责了书稿的校对工作。

这本《政府采购》教材是教师们在总结多年的教学实践,广泛汲取国内外学者研究成果的基础上完成的。对于参考引用的成果我们将标列在脚注和书尾参考目录中,在此,对相关作者表示诚挚的敬意和谢忱。本书的出版得到西安交通大学出版社的大力支持,尤其是魏照民编辑自始至终关心、关注教材的编写,全力协调一切事项,为该书顺利出版付出了大量心血,对此,我们特别感谢西安交通大学出版社及其各位编辑所付出的辛勤劳动。

作者 2007年3月于西安

目 录

1	第一章 政府采购基本理论
1	第一节 政府采购概述
7	第二节 政府采购与公共财政
10	第三节 政府采购制度的起源与发展
17	第四节 政府采购思想的理论渊源
24	第二章 政府采购的职能、目标与原则
24	第一节 政府采购的职能
28	第二节 政府采购的目标
32	第三节 政府采购的原则
38	第三章 政府采购当事人及其法律规范
38	第一节 政府采购当事人及其法律规范概述
42	第二节 采购人及其法律规范
47	第三节 供应商及其法律规范
54	第四节 代理机构及其法律规范
64	第五节 监督管理部门及其法律规范
70	第四章 政府采购方式
70	第一节 政府采购方式分类
75	第二节 发达国家政府采购方式分析
80	第三节 我国政府采购方式分析
94	第五章 政府采购运作程序
94	第一节 政府采购预算编制
98	第二节 政府采购计划确定
102	第三节 政府采购市场准入及审查制度
106	第四节 政府采购合同订立和履行
112	第五节 政府采购项目验收与结算
117	第六章 政府采购规范管理
117	第一节 政府采购信息管理
120	第二节 政府采购评审专家管理
127	第三节 政府采购代理机构管理
137	第四节 政府采购供应商管理
150	第五节 政府采购档案管理

155	第七章 政府采购审计与监督
155	第一节 政府采购的审计
161	第二节 政府采购监督
174	第八章 政府采购救济制度
174	第一节 政府采购救济制度概述
176	第二节 我国政府采购救济制度
184	第九章 政府采购中博弈与效应分析
184	第一节 博弈论与政府采购
187	第二节 政府采购中博弈关系
205	第三节 政府采购经济效益评价
214	第四节 政府采购政治效益评价
216	第五节 政府采购社会效益评价
221	第十章 政府购买公共服务
221	第一节 政府购买公共服务概述
227	第二节 政府购买公共服务实践
234	第三节 政府购买公共服务推进
242	第十一章 发达国家政府采购制度
242	第一节 英国政府采购制度
249	第二节 美国政府采购制度
261	第三节 其他国家政府采购制度
266	第四节 发达国家政府采购制度的启示
270	第十二章 国际经济组织与政府采购法规
270	第一节 世界贸易组织与《政府采购协议》
277	第二节 世界银行与《采购指南》
282	第三节 联合国与《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》
286	第四节 欧盟与《政府采购指令》
294	第五节 亚太经合组织与《政府采购非约束原则》
296	第六节 我国政府采购国际化
304	附录 政府采购案
304	案例一 资质非 往日不可追
305	案例二 “何时”用“何法”
306	案例三 询价中的价格及深层问题探讨
308	案例四 “服”“货”单行
310	案例五 竞争性谈判结果缘何“难产”
312	案例六 投标是否一定得携带资质原件
315	案例七 两起投诉彰显评标问题
317	案例八 监管部门要及时处理投诉事件
319	案例九 带“病”的成交通知书该如何处理

320	案例十 供应商投标具“伪证”，“裁判”怎么办
323	案例十一 买方权益谁来过问
325	案例十二 标书售卖时间岂可随意延长
326	案例十三 采购行业“乱收费”何时了
326	案例十四 政府采购能否舍“贱”求“贵”
327	案例十五 供应商投标资格条件不能搞“拿来主义”
328	案例十六 为何状告采购监督机构失察之过
330	案例十七 透过价格问题质疑协议制度
331	案例十八 供应商投诉的要诀
331	案例十九 能否改为竞争性谈判
332	案例二十 “任性”的采购人
334	参考文献

第一章 政府采购基本理论

学习目标:本章从不同角度对政府采购进行介绍,回顾政府采购制度的历史渊源,分析政府采购思想演变与经济理论发展的关系。通过本章的学习,重点掌握政府采购的内涵与政府采购的基本特征,政府采购制度的起源与发展,我国政府采购制度的发展历程,政府采购与公共财政的内在关系,政府采购理论的发展。

第一节 政府采购概述

一、政府采购的概念

(一) 采购的概念

政府采购是采购的一种形式。阐述政府采购的含义有必要先弄清采购的基本含义。采购是一个简单而又复杂的概念,它基本上随着私有制的出现而同时诞生的,有很长的历史渊源。因此,对于“什么是采购”,不同的人有不同的理解和回答。随着人类经济的不断发展,对采购的认识也不断深化。特别是进入资本主义自由竞争时期后,采购已经发展成为一种经常性行为。它既是一项实实在在的实践活动,又是一项的的确确的行为艺术。不可否认的是,采购已经成为现代工商业管理中的一种专门的学问和技能。

正是由于对采购的认识仁者见仁,智者见智,所以首先介绍一些有代表性的论述,以便对政府采购有一个多角度的认识。

其一,亨瑞芝的观点。美国采购学者亨瑞芝在其《采购原理与应用》一书中认为采购概念的范围远远大于交易行为本身,包括采购交易前的计划、供应货源的研究以及采购交易后的合同管理,比如交货之追查、货物之检验等。即“采购者不仅为取得需要的原料与物资之行为负责任,而且包括有关物资及其供应来源,计划、安排、决策以及研究与选择,确保正确缴获之追查,及与接受前之数量与品质检验。”

其二,利恩德斯和费伦的观点。加拿大学者米歇尔·R. 利恩德斯和美国学者哈罗德·E. 费伦在其《采购与供应管理》一书中更是将采购描述为一种过程(process)。“组织采购是这样一个过程,组织确定它们对货物与服务的需要,确认和比较现有的供应商和供应品,同供应商进行谈判或经其他方式同其达成一致的、交易条件,签订合同并发出订单,最后接收货物或服务并支付货款。”

其三,叶彬的观点。台湾采购专家叶彬在《采购学》中认为,采购乃是一种技术。“采购者即是以最低总成本,于需要时间与地点,以最高效率,获得适当数量与品质之物资,并顺利交于需用单位及时使用的一种技术。”

不同的采购专家和学者基于不同的角度对采购的概念进行分析,为我们提供了一个对采购的多视角认识。在当今经济全球化和迅速变化的市场环境中,人们对采购的认识也更深刻。作者倾向于不仅仅把采购理解为一种行为,即采购人或采购实体基于生产、转售、消费等目的,购买商品或劳务的交易行为。或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。同时也包括为了保证采购行为的有效实施,相应地实行合理的制度安排和必要的过程和绩效控制程序。随着经济的发展,采购不再仅仅被看作是一种操作层面的职能,而且是参与市场决策的不可或缺的一部分;不再仅仅被看作是降低成本的途径,而且是一个重要的“增值”过程;不再仅仅被看作是采购人员的日常工作,而且是需要各个相关部门积极参与的一个综合性的管理过程;不再仅仅局限于某个国家或地区,而是超越国界和自由贸易区界限的全球的采购与供应。

(二) 政府采购的概念

过去由于翻译等方面的原因,有许多我们曾经用过的名词和“政府采购”在含义和内涵上差不多,只不过是表述不同罢了。而只有近几年来,“政府采购”这个概念作为一种比较规范的称呼才确定下来。与政府采购相近的一个概念是“公共采购”。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、国有化企业,有时还包括社会保障基金。“政府”一词多少较为局限,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来看,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。

目前,国际上对政府采购尚没有统一的定义,1979年关税与贸易总协定制定的《政府采购协议》将政府采购作了如下定义:成员国的中央政府、次中央政府采购、租赁货物、服务、工程,以及对公共设施的购买营造。

中华人民共和国《政府采购法》的定义是:政府采购,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。

世界各国都结合本国的实际情况,对政府采购进行定义。主要从四方面进行定义,一是采购目的,二是采购实体,三是资金来源,四是采购方式。

给“政府采购”下定义,应当抓住关键:一是,要明确政府采购的目的,即实现政府职能或向公众提供公共服务。二是,实行政府采购制度的,不仅仅是政府部门,还应包括其他各级各类国家机关和实行预算管理的所有单位。三是,强调使用财政性资金。使用属于财政性资金的预算外资金进行政府采购活动,也必须纳入政府采购制度管理。四是,强调购买方式的转变。将过去的由政府部门供应经费,再由各个单位分散购买所需货物、工程和服务的方式,转变为在财政部门的管理和监督下,按照规定的方法和程序,统一购买的方式。从一定意义上讲,这是建立政府采购制度的实质。不论如何表述,在给“政府采购”下定义的时候,上述关键问题必须有所体现。

在这里我们将政府采购定义为:政府采购,乃是一国政府及政府机构或其他直接和间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、工程或服务的行为。政府采购是社会集团购买的主要内容,既包括购买货物,也包括购买劳务。它是世界上大多数国家加强公共支出管理的一种手段,也是政府的一种强有力的宏观调控手段。政府

采购的实质是将财政支出管理与市场竞争机制有机结合起来,利用商业管理方法来管理政府公共支出的一种基本手段。

二、政府采购的特点

政府采购既是一项政府行为,也是一项市场行为。因此,它是一种特殊的购买活动。归纳总结中西方采购专家和学者对这一问题的阐述,它有如下特点。

(一)公共性

政府采购的公共性体现在三个方面。首先,政府采购目的的公共性。政府采购也称公共采购,政府采购活动通过采购公共物品和公共服务,保证政府及公共服务部门的有效运转,实现为社会公众提供公共需要的目标。从这个意义上来说,政府采购在公共财政职能上体现了充分的公共性。其次,政府采购主体的公共性。政府采购的主体是行使国家权力或履行公共职能的国家机关、事业单位和社会团体。国家机关指的是负责国家管理和能够行使国家权力的机关。事业单位通常是指从事教育、卫生等相关的活动的组织,如国家创建的高等院校、医院等。团体组织包括基金会、行业性社团、联合性社团、学术性社团等,通常分为社会团体和民办非企业单位两类。第三,政府采购资金的公共性。根据公共财政理论,作为现代财政体系框架中的一部分,政府采购资金来源于政府财政拨款和由财政偿还的公共借债,即最终由纳税人的税收和公共服务收费形成的公共资金,政府使用财政性资金进行政府采购活动,为公共利益服务。由此可见,政府采购无论从目的,还是采购主体和资金来源方面都具有公共性。

(二)调节性

一国政府可利用政府采购作为调节本国经济的重要手段。由于政府采购对象涉及范围广,采购规模巨大,从而对一国的经济发展具有不可替代的作用,可以直接影响经济活动的效益,弥补市场对资源配置的不足,发挥政府对经济总量和结构调整的作用。通过公共采购计划,以保护民族工业,促进产业结构调整和优化,对鼓励的产业,政府可以通过扩大对这些产业产品或服务的采购量,扶持产业的发展,促进产业的兴盛;对限制的产业,政府可以减少采购规模,抑制该产业的发展,从而实现经济结构与产业结构的优化。

(三)管理性

政府采购具有公共管理性,现代各国都制定了系统的政府采购法律和条例,并建立了完善的政府采购制度,将政府采购纳入到严格的法制管理轨道。政府采购活动几乎毫无例外地在严格的法律和管理限制下进行。政府采购不仅是指具体的采购过程,而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称,是一种对公共采购管理的制度。

(四)公开性

公开是政府采购的生命。人们之所以将政府采购称为“阳光采购”,就是因为政府采购的各个环节和程序都是透明的,没有公开就没有公平,更不可能有公正。政府采购的有关法律和程序都是公开的,采购过程也是在完全公开的情况下进行的,一切采购活动都要作公开记录,所有的采购信息都是公开的。在政府采购中,通过公开保证“公平”或者说“平等待遇”是需要强调的重要因素。例如,政府采购运用公开招标时,应向符合标准的企业发出邀请,要有一致的标书评价标准,不得对供货企业或承包企业歧视。

(五)竞争性

一般来说,政府采购没有既定的供应商,供应商的地位都是平等的,任何供应商都不能垄