

33⁹⁷

5810.2
1183

政府采购：理论与实践

孟 春 主编

经济科学出版社

责任编辑:杨 静
责任校对:徐领弟
版式设计:代小卫
技术编辑:邱 天

政府采购:理论与实践

孟 春 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址:北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编:100036
总编室电话:88191217 发行部电话:88191540

网址:www.esp.com.cn

电子邮件:esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

河北三河新路装订厂装订

850×1168 32 开 13.25 印张 340000 字

2001 年 5 月第一版 2001 年 5 月第一次印刷

印数:0001—5000 册

ISBN 7-5058-2425-2/F·1817 定价:22.80 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

第一篇

政府采购理论

第一章 政府采购基本原理

第一节 政府采购概述

一、政府采购的涵义

政府采购是采购的一种形式。阐述政府采购涵义有必要先弄清采购的基本涵义。所谓采购,一般认为是指采购人或采购单位基于各种目的和要求购买商品或劳务的交易行为,它具有明显的商业性。依据采购的目的可将采购分为商业采购、公共物品采购。商业采购是以盈利为目的的交易行为;公共物品采购是以为社会提供公共服务为目的的交易行为。采购的主体,可分为政府和私人两种。政府采购是以政府机构或履行政府职能的部门为采购主体;私人采购则是以自然人或私有企业为采购主体。一般来说,政府采购属于公共物品采购,而私人采购属于商业采购性质。

政府采购的涵义因各国的国情不同而不同,在理解和具体实行中也有较大的差别。但一般认为,政府采购是指一国政府部门

或其他直接或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、工程和服务的交易行为。

关于我国政府采购的涵义,应立足于中国国情,从我国的实际情况出发,对“政府采购”进行具有中国特色的解释和定义。由于我国实行政府采购制度还在探索阶段,因此各地对“政府采购”的定义各不相同。如有的这样表述:“政府采购,是指政府为了开展日常的政务活动或者为社会公众提供公共服务的需要,以确定、规范的方式和程序,购买货物、工程和服务的行为”。有的将“政府采购”定义为:“纳入本省预算管理的国家机关、事业单位和社会团体,为了完成本单位管理或者开展业务活动以及为公众提供公共服务的需要,购买商品或者接受服务的行为。”这些定义缺乏科学和准确性,难以全面反映我国政府采购的真正涵义。

要给我国的“政府采购”做出一个正确的定义,把“政府采购”的真正涵义搞清楚,必须明确以下几个问题:一是采购单位的范围界定。由于各级财政供应经费、实行预算管理的单位,不仅仅是政府机关,还包括权力机关、司法机关、检察机关,以及政党组织、社会团体和事业单位等等,在范围中应把这些性质单位概括进去。二是纳入政府采购的资金范围界定。在我国不仅有预算内资金,还有大量的属于财政性资金的预算外资金。预算外资金是中国的一大特色,而且是实行预算管理单位的一项很大支出,因此在资金来源上应包括这部分资金。预算内资金和预算外资金并不是都纳入采购的管理范围,具体界定还须根据资金的使用方向。三是采购管理模式的选择。长期以来,我国政府采购管理一直处于分散采购管理状态。各个预算管理单位的采购绝大多数由财政以货币形式向其供给经费,再由各单位实施自由分散采购。由于监督力度小,管理松散,因此损失浪费很大。除了这些问题外,还有一个加入世界贸易组织(WTO)、开放政府采购市场、保护民族工业的问题。

借鉴西方发达国家的经验,结合国情,应给我国政府采购这样

下定义:政府采购是指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。上述定义包括了以下几层涵义:一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。二是政府采购资金不仅包括预算内资金,同时把使用预算外资金进行政府采购活动也纳入政府采购统一管理范围。三是强调购买方式的转变。将过去的由财政部门供应经费,再由各个单位分散购买所需货物、工程和服务的方式,转变为在政府的管理和监督下,按照规定的方法和程序,集中和分散购买相结合统一的管理模式。

虽然政府采购在西方已有 200 多年的历史,但在我国政府集中采购还是新生事物,各方面对建立这一制度的紧迫性、必要性、重要性以及其在市场经济条件下的客观必然性还没有完全形成统一的认识和共同的认识。因此,需要大力宣传和普及政府采购制度的基本知识和基本原理,使政府各部门和社会各方面达成共识,从思想上打好基础。由于预算外资金的大量存在,建立政府采购制度时必须把这部分资金纳入统一账户,财政对各部门资金使用的监督力度将大为加强,这必将触动各部门的既得利益。同时,统一、公开的政府采购活动对行业垄断构成很大威胁,这必然会遇到获得垄断利益的部门和行业的阻力。因此,要达成共识,统一思想,必须做大量细致的说服和教育工作,尤其要澄清一些思想上的错误认识:

(一)认为实行政府采购制度是财政想垄断采购事务,减少支出单位的既得利益

建立政府采购制度,并不影响各支出单位对所需货物、工程或服务的采购,他们仍是采购主体,而财政部门只是加强对财政资金的管理从价值形态延伸到实物形态,改变目前财政部门对实物形态支出管理基本失控的状况。

有些人担心政府财政部门包揽采购事务会产生新的垄断和腐败,其实这是不可能,这是因为:第一,财政部门不包括具体采购事务,在规范采购行为中,只是起到一个裁判员的作用,在商品的价格、质量和财政资金的使用方向把关;第二,政府采购依照公开、公平、公正的原则进行公开性招标,大大降低了采购环节中出现的舞弊可能;第三,在整个采购过程中,由多家部门进行监督,采购部门只是其中之一,如通过采购委员会审定采购计划、制定采购政策,招标过程邀请人大、纪检等执法监督部门参加,并进行公正,同时,对采购机构、人员违规行为建立处罚制度,以保证采购过程公正、透明。

如果把政府采购比作一种活动,活动的双方,一方是采购单位,另一方是供应商;活动的规则:政府采购制度;活动的裁判应由政府采购管理机关即财政部门承担,因为财政部门掌握制约活动的主要手段——支付手段,可使裁判工作事半功倍。

(二)认为政府采购制度就是政府控购制度

政府采购与计划经济体制下财政对实物形态的直接管理方式有着根本的区别。政府控购是政府通过直接的行政手段抑制社会集团对某些商品的需求,实现社会商品的供求平衡。政府采购制度则是通过经济手段和法律手段相结合,规范政府购买行为,以取得价廉物美质优的货物、工程和劳务。一个是“允不允许买”的问题,一个是“如何购买”的问题。两者在管理上的目的、手段、范围等都不一样。从目的看,政府控购是控制集团需求,平衡供求矛盾,避免政府与民争夺商品,而政府采购主要是细化预算,节约支出,提高资金使用效率,抑制采购中的违法违纪行为;从管理手段上看,政府控购主要是通过直接的行政性的采购计划来实现的,而政府采购主要是通过间接的规范的购买方式和财政监督来实现;从管理范围看,政府控购针对的是某些具体的商品,政府采购针对的是政府对所有商品、工程和服务的购买,没有品目的限制。

(三)认为实行政府采购就是恢复供给制时代的做法

这是一种错误的认识。在供给制条件下,财政是采购商品的主体,商品的使用者只能是被动地接受商品,而实行政府采购制度,财政只是参与、监督商品的采购过程,使采购工作在公开、公平、公正的条件下进行,保证采购过程的廉洁和资金的有效使用。实行政府采购制度,作为商品使用者的采购单位是采购商品的主体,商品使用者可以按照政府采购的有关规定确定自身的采购需求,通过政府采购所购商品的性能、质地、到货期限、安装及售后服务等技术和物理指标都能满足商品使用者的要求,即由供给制下的被动获得转为采购制下的主动取得。

(四)认为政府采购会影响行政事业单位的正常工作,单位所需的商品和劳务在时间上不像以前及时、便捷

这是对政府采购制度理解不深透所造成的。其实,政府采购是一项经常性的采购活动,只不过是把原来单位分散采购变为集中规模的经常性采购,在时间上没有阶段性。

只有澄清以上的错误认识,才能更好地统一思想,达成共识,减少阻力。

二、政府采购的主体

政府采购的主体是指在政府采购过程中负有直接职责的参与者。从我国政府采购的实践看,政府采购的主体包括:政府采购管理机关、政府采购机关、采购单位、政府采购社会中介机构、供应商和资金管理部门。

政府采购管理机关是指在财政部门内部设立的,制定政府采购政策、法规和制度,规范和监督政府采购行为的行政管理机构。不参与和干涉政府采购中的具体商业活动。

政府采购机关是具体执行政府采购政策,组织实施政府采购

活动的执行机构。采购机关分为集中采购机关和非集中采购机关。狭义的采购机关即我们平时所称的采购机关主要是指集中采购机关。政府采购机关组织实施采购活动可以自己组织进行,也可以委托社会中介机构代理组织进行。

采购单位即政府采购中货物、工程和服务等的直接需求者。主要包括各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位及政策性的国有企业。

社会中介机构就是取得政府采购业务代理资格,接受采购机关委托代理政府采购业务的中介组织。

供应商是指在中国境内外注册的企业、公司及其他提供货物、工程、服务的自然人、法人。采购单位的任何采购都必须从合格的供应商处获得。

资金管理部门是指编制政府采购资金预算、监督采购资金使用的部门。我国现阶段政府采购资金管理部门包括财政部门和各采购单位的财务部门。

三、政府采购的客体

政府采购的客体也就是政府采购的内容,它包括的种类和项目非常广泛,既有标准产品也有非标准产品,既有有形产品又有无形产品,既有价值低的产品也有价值高的产品,既有军用产品也有民用产品,按照国际上的通常做法,我们粗略的将采购客体分为三类:货物、工程、服务。

(一)货物

货物是指各种各样的物品,包括原料产品、设备、器具等。具体可分为四类:

1. 通用设备类:大、中型客车、面包车、吉普车、小轿车、微型车、摩托车、电梯、大型工器具等。
2. 专用设备类:医疗设备、教学仪器、体育器材、大型乐器、摄

影器材、农机机械、水利设施、警用器材、环保设备、消防设备等。

3. 办公家具类: 办公桌、办公椅、文件柜、保险柜、电风扇、空调、沙发等。

4. 现代化设备类: 电视机、扩音器、电话机、寻呼机、移动电话、电脑及网络设备、稳压电源(UPS)、打字机、传真机、复印机、打印机、速印机、碎纸机、软件及系统集成等。

5. 日常办公用品类: 大宗的纸、笔、墨、文件袋、钉书机、磁盘、电源插座、照明器材、工作服装等。

6. 药品类: 成品药、注射器等。

(二) 工程

工程是指在新建、扩建、改建、修建、拆除、修缮或翻新构造物及其所属设备以及改造自然环境, 包括兴修水利、改造环境、建造房屋、修建交通设施、安装设备、铺设下水道等建设项目。具体包括:

1. 工程投资与房屋维修类: 道路、桥梁、房屋建设和维修等。

2. 设备安装类: 设备购置及安装。

3. 锅炉购置改造工程类: 锅炉、管道等。

4. 市政建设类: 植树、花草种养、街道养护等。

(三) 服务

服务是指除货物或工程以外的任何采购, 包括专业服务、技术服务、维修、培训、劳动力等。对财政拨款的机关事业单位所需的各类服务, 应在财政部门的指定服务地点取得服务。对各类指定服务地点, 每年要组织一次公开竞标, 不搞终身制。具体包括:

1. 车辆的维修、保险和加油类: 对修配厂、保险公司、加油站等进行公开竞标后定点。

2. 会议、大型接待及医疗保健服务类: 对宾馆、医院、疗养院等进行公开竞标后定点。

四、政府采购周期

政府采购周期是指完成一次政府采购的整个过程和各个组成环节。一个项目的完整采购周期可分为以下几个阶段：

(一)确定采购需求

采购需求由各采购单位提出，报政府采购管理机关审核。政府采购管理机关在审查各采购单位的采购需求时，既要考虑采购预算的限额和财务规章制度的制约，同时还要考虑各采购单位采购要求的合理性，把可能和需要两方面结合起来，从源头上控制盲目采购、重复采购等问题。

(二)采购立项

采购单位根据本地区政府采购目录及自身工作需要，将年度内所需购置的货物、工程和服务向主管部门申报，由主管部门根据行业特点及实际情况汇总上报本级政府采购管理机关，政府采购管理机关根据本年度预算方案和财力状况，对各单位所申报的项目进行审核和综合分析，汇总编制本地区的政府采购项目计划草案，连同本级财政预算草案报同级人民代表大会审查批准立项。

(三)预测采购风险

采购风险是指采购过程可能出现的一些意外情况，致使采购行为难以达到预期目的。包括支出增加、推迟交货、供应商的交货不符合采购单位的要求、采购人员工作失误或采购单位和供应商之间存在不诚实甚至违法行为。这些情况都会影响采购预期目标的实现，因此，事前要做好防范措施。

(四)选择采购方式

采购方式很多，具体采用何种方式，要看其是否符合政府采购

原则和充分实现政府采购目标。目前,国际上使用的采购方式很多,有招标采购、询价采购、单一来源采购、谈判采购等。一般来说,一个国家对国内使用的采购方式及适用条件都有明确的规定,但这些规定都是相对而言的,因为每个项目的情况都不一样。总的标准是按照政府采购的原则来进行选择。

(五)进行采购操作

即进入具体的采购过程,包括采购的前期准备如市场调查等,发布采购信息、组织招标评标或与供应商进行协商谈判、解决采购过程中的质疑与争端问题等,最后确定中标供应商。

(六)签订采购合同

即采购单位与中标供应商签订合同。合同的签订必须遵守《合同法》。

(七)采购合同的履行

即采购合同的执行,供应商按合同的规定,按期交货、竣工或提交服务成果;采购单位则采用科学的方法按合同的规定进行验收。

(八)资金结算

根据合同规定和验收结算报告,由采购管理机关向供应商支付资金。

对于复杂或高成本的采购项目,还需要市场调查,评估其为产业发展提供的机会等。

五、政府采购的特点

政府采购与私人采购相比较,具有以下特点:

(一)行政性

私人采购可以按照个人的爱好、企业的需求做出决定。但是,政府采购作为组织的选择就不能凭个人意志行事。因此,政府采购决策运用的是政府部门办公的决策过程,是一种行政运行过程。例如采购中要遵守组织的规则、制度及程序,体现集体的作用,而不能像一些私人企业那样,鼓励发挥采购人的主观能动性和创造性。尽管现代政府的决策提倡运用现代化的管理手段,但是,公共采购要买什么、怎么买,需要以国家利益实现为目的,完成多重目标,符合多重标准,所以,在进行政府采购管理的过程中,无论在国内还是国外,都或多或少地具有较强的行政色彩,代表集体或政府的意志。

(二)社会性

政府要承担社会责任或公共责任,也就是说,政府部门的所作所为,包括采购行为,要向国家和社会负责,并且要在工作的同时,为人民树立一种良好的形象和榜样。比如,政府采购不但要满足社会在某一时期对一种服务的需要,同时还要考虑环境问题、就业问题等其他对社会的影响。为此,政府采购首先强调采购部门的责任性,即部门内部的上下级负责制、采购结果对社会对国家的负责制。总之部门对所作的工作承担全部责任,而不管这项工作最终是属于那个办事人员。其次,政府采购要受到社会的监督。采购过程随时受到外界的监督和检查,政府管辖区的社会成员有权利对采购的程序和结果进行评论。相比之下,私营企业董事会虽然也要向股东负责,向股东大会解释,但就受监督和检查的广泛性和程度来说,都远不及公共部门所要承担的责任。

(三)公共管理性

由于采购部门使用公共资金进行采购,所以政府采购部门履

行的是委托人的职能,因此政府采购具有明显的公共管理特点,政府采购过程是一个受管制的然而却是透明的过程,在严格的法律和管理限制下进行。

(四)广泛性

由于政府一方面是财力的最大拥有者和分配者,另一方面管理事务广,需求量大,涉及的范围宽,政府始终是各国国内市场最大的用户。据统计,欧共体各国政府采购的金额占其国内生产总值的14%左右(不包括公用事业部门的采购);美国政府在1989~1992年间每年仅用于货物和服务的采购就占其国内生产总值的26%~27%。政府采购对象从汽车、办公用品到武器等无所不包,涉及货物、工程和服务等各个领域,具有明显的广泛性。

第二节 政府采购原则

政府采购原则是为了实现政府采购目标而设立的,贯穿政府采购全过程的一般性规则。根据我国的实践经验,借鉴国外的成功典范,我们认为政府采购应遵循以下几个最重要的原则,这些原则是实现政府采购目标的重要保障。

一、公开原则

政府采购的公开原则是指政府采购的法律、政策、程序和采购活动的有关信息和要求都要公开。由于采购机关组织实施政府采购使用的是公共资金,因此就对公众产生了一种管理的责任,也即谨慎地执行采购政策并使采购活动具有透明度。因此公开原则是政府采购的一个重要原则。透明度高、规范性强的采购法和采购程序具有可预测性,使投标商可以计算出他们参加采购活动的代价和风险,从而提出最有竞争力的价格;公开原则还有助于防止采购机关及上级主管部门做出随意的或不正当的行为或决定,从而

增强潜在供应商参与采购并中标的信心。

在政府采购制度中,公开原则贯穿在整个采购过程中。首先,有关采购的法律和程序要公布于众,并严格按照法律和程序办事。这些法律文件也要便于公众能及时获得。采购项目的要求和合同的条件要公开,使采购单位与供应商双方履约明晰化;采购活动要做好采购记录,以备公众和监督机构的审查和监督;为保证采购透明度的实现,要接受供应商的质疑和申诉。当然对一些特殊的采购项目,由于采购物品的性质和国家保密的需求,使得采购过程不能公开,但即使如此,采购机构也必须做出说明和记录,并需经严格审批和授权。一项采购活动的公开程度与采购主体的法律意识、监督力度和传媒手段有着密切的关系等。

二、公平原则

政府采购中的公平性首先是指所有参加竞争的供应商机会均等,并受到同等待遇。允许所有有兴趣参加政府采购的供应商、服务提供者参加竞争;资格审查和投标评价对所有参加政府采购的供应商使用同一标准;采购机关向所有投标人提供的信息都应一致。公平性的另一个重要表现是,合同的授予要兼顾政府采购社会目标的实现。由于在政府采购的竞争中,小企业、少数民族企业、困难企业等处于不利的地位,如果按其实力,他们很难能赢得政府采购合同。因此在政府采购制度中,制定出一些规则和采取一些措施,使小企业等也能分得政府采购合同的一部分,从而促使社会经济的协调发展。

三、公正原则

公正原则是建立在公开和公平的基础上的,只有公开和公平,才能使政府采购得到一个公正的结果。公正原则主要由政府采购管理机关、采购机关和中介机构来执行的。作为政府采购的管理机关,除制定统一的政策、法规和制度外,还必须坚持这些规则在

执行中不偏不倚、一视同仁。因为政策、法规和制度都只是一些文字性的说明,很多只是原则性的规定,没有很具体、很详细的解释。因此,不同管理者,不同时间,对不同的对象,就会出现不同的理解程度和思维方式,在执法的掌握尺度上就会不同。为了避免这种过大的差异而导致不公正性,管理机关尽可能要统一思想和认识,统一执法的力度,尽量做到公正合理。作为采购机关,要达到公正原则,首先必须对各供应商提出相同的供货标准和采购需求信息,对物品的验收要实事求是、客观公正、严格执行合同的标准,不得对供应商提出合同以外苛刻的要求或不现实的条件。作为政府采购的中介机构,主要是参与采购中的开标和评标,因此贯彻公正原则必须体现在开标和评标的过程中。在评标时,对各供应商提供的标书进行客观、科学的评价,既要看到各种标的优点,也要指出其缺陷和不足,尽可能采用评分的方法进行评价,用分数的高低来评出优劣及等次,为决标提供显而易见的依据,尽量使各供应商达到口服心服,得到真正的公正结果。

四、效率原则

政府采购效率包括经济效率和管理效率两个方面。经济效率主要表现在两个方面,一是宏观经济效率,即切实强化财政支出调控、有效提供公共产品、保持宏观经济稳定、实现经济结构调整、促进民族工业发展,以实现市场机制与财政政策的最佳结合;二是微观经济效率,即该政府采购实施后是否节约财政资金,财政资金的使用效率是否有了提高。管理效率原则要求政府经常公布招标信息,及时购买物美价廉的商品和劳务,缩短采购时间,降低采购成本。同时便于支出控制和财政监督,实现支出由价值领域向实物领域的延伸管理。管理效率主要体现在实施政府采购所花费的成本上,具体表现为节约的财政资金与实施政府采购的成本比率。一般来说,采购成本越低,节约财政性资金的比例就越大,管理效率也越高,反之则管理效率就低,甚至出现管理无效率的情况。

五、物有所值原则

物有所值是指购买“物”的投入(成本)与产出(收益)之比,这里的投入不是指所采购物品的现价,而是指物品的寿命周期成本,即所采购物品在有效使用期内发生的一切费用再减去残值。政府采购追求的主要是寿命周期成本最小而收益最大。目前,物有所值原则的内涵在发达国家和发展中国家之间引起了激烈的争论,争论的焦点为对物有所值中的“值”的理解,我们认为它不仅应包括资金的使用效率和物品在使用过程中的满意程度,还应包括为国内产业发展提供的机会以及促进技术转让等。

第三节 政府采购制度

一、政府采购制度的涵义

政府采购制度是指为了使政府采购合理有效、经济节省、公开透明,国家制定法律和规定,要求采购机关用一种公开的、竞争的方式和程序完成采购活动,主要的方式是招标投标。为了实现上述目标,国家建立了一系列审查、管理和监督机制。政府采购制度是国家为规范政府采购行为而形成的。

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,并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。其外在表现形式上是规则和习惯。基于对制度的一般认识,我们认为政府采购制度是一国政府根据本国经济体制和具体国情而制定的旨在管理政府采购行为的一系列规则。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。

政府采购制度因各国经济制度、政治制度的不同而有所差异。

在一些国家,政府采购制度内容涵盖了管理政府采购活动各个方面的所有规则和惯例。就采购管理而言,包括采购政策的制定及实施、采购的组织管理、采购活动的监督和审查、采购不当之补救等;就具体的采购活动而言包括采购计划的制定、采购资金的预算和划拨、采购方法的选择、采购程序的控制和管理、采购合同的管理等。美国的政府采购制度正是如此,它涵盖了政府采购的整个周期,包括采购计划、货物或服务采购、识别或组织供应源、确定供应源、确定采购合同授予方法及合同管理。

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,该局以后发展为物资供应部,专门采购政府各部门所需物资。

长期以来,我国政府采购一直处于一种分散无序状态,存在诸多问题。究其原因,主要是没有一套完善的政府采购制度约束。为此,必须适应社会主义市场经济的要求,尽快制定具有中国特色的政府采购制度。我国的政府采购制度应主要包括以下内容:

1. 政府采购的主体。即整个采购过程的组织实施者,包括管理机关、采购机关、采购单位、供应商和中介机构等。

2. 采购政策法规。最重要的是采购目标和原则的制定,它是政府采购的灵魂。

3. 采购模式的选择。

4. 采购程序的规范操作。

5. 政府采购的组织管理,它是制度有效运作的基础。

6. 政府采购的监督。它是采购活动规则运行的外在“监控网”。

二、我国建立政府采购制度的意义和作用

政府采购制度,是国家财政管理制度的一个重要组成部分。从本质上看,它是一项非常重要的宏观经济政策手段。因此,借鉴