

政府采购理论 与政策研究

■ 刘汉屏 李安泽 编著

ZHENG FU CAIGOU LILUN
YU ZHENG CE YANJIU



中国财政经济出版社

政府采购理论与 政策研究

刘汉屏 编 著
李安泽

中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购理论与政策研究/刘汉屏, 李安泽编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.12

ISBN 7-5005-7726-5

I. 政… II. ①刘… ②李… III. ①政府采购-理论研究-中国 ②政府采购-经济政策-研究-中国 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 116859 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 10 印张 253 000 字

2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月北京第 1 次印刷

定价: 25.00 元

ISBN 7-5005-7726-5/F·6779

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

第六章 政府采购的国际贸易效应	(109)
第一节 国际贸易与政府采购	(109)
第二节 歧视性政府采购与国际贸易的冲突	(117)
第七章 政府采购与约束激励机制	(130)
第一节 理论基础	(131)
第二节 政府采购中的寻租	(141)
第三节 政府采购与约束激励机制	(149)
第八章 政府采购制度的基本框架	(159)
第一节 政府采购的制度体系	(159)
第二节 政府采购的组织体系	(167)
第三节 政府采购方式	(174)
第九章 政府采购的效益评价	(179)
第一节 政府采购效益及其评价体系	(179)
第二节 政府采购的效益评价	(186)

下篇：政府采购实践

第十章 政府采购的政策法规	(213)
第一节 外国与国际组织的政策法规	(213)
第二节 我国的政策法规	(234)
第三节 评述与结论	(237)
第十一章 政府采购的法规建设	(240)
第一节 立法宗旨与原则	(240)
第二节 立法程序和适用范围	(245)
第十二章 政府采购的招投标	(250)
第一节 招投标概述	(250)
第二节 招标	(258)
第三节 投标	(264)

第四节	开标与评标·····	(267)
第五节	授与合同·····	(273)
第六节	采购合同·····	(276)
第七节	现场竞标·····	(278)
第十三章	政府采购的监督管理与法律责任·····	(282)
第一节	政府采购的监督管理·····	(282)
第二节	政府采购的法律责任·····	(287)
第十四章	我国政府采购的发展·····	(290)
第一节	政府采购的历史演变·····	(290)
第二节	我国政府采购产生的背景·····	(294)
第三节	我国政府采购绩效·····	(297)
第四节	我国政府采购存在的问题·····	(299)
第五节	我国政府采购的改革·····	(301)
第六节	政府采购的发展趋势·····	(306)
主要参考文献	·····	(308)
后记	·····	(312)

上 篇

政府采购理论

第一章

政府采购概论

被世人誉为“阳光工程”的政府采购越来越受到世界诸多国家的高度重视，与此同时，政府采购作为财政支出管理中的重要组成部分，也成为各国政府调节经济的有效手段之一。

在公共财政体系下，政府采购作为一种财政调控手段具有其特殊性：一是政府采购的目的是保障政府职能及满足国民共同利益；二是政府采购对履行财政资源配置、收入分配、稳定经济职能至关重要；三是政府采购具有特定的原则、程序和法律规范，其影响也是巨大的。

第一节 政府采购的概念

一、政府采购的概念

（一）政府采购的特征

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。采购,又称购买、采买或采办,是指采购人或采购实体基于生产、转销、消费等目的,购买商品或劳务的交易行为。采购同销售一样,都是市场上一种常见的交易行为。西方学者多根据不同标准对采购进行划分并加以比较。如英国采购学者贝雷(P. J. H. Baily)依据采购职能的范围将采购分为商业领域采购、公共领域采购和制造业采购。“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;而制造业领域是为了制造、加工货物或材料进行采购和销售。”^①

但通常依据采购主体之不同,将采购划分为政府采购和私人采购,政府采购是以政府机构为主体进行的采购,而私人采购是以私人或企业为主体进行的采购。

政府采购与私人采购在许多方面是相似的。美国著名采购专家菲朗指出了两者根本目标的一致性:“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。”^②

但是政府采购与私人采购又有相当大的差别。与私人采购相比,政府采购具有以下特征:

1. 采购资金来源的公共性。政府采购商品、工程和劳务的资金来自于政府预算和官方贷款,主要包括纳税人的税收收入、国际

① P. J. H. Baily, *Purchasing and Supply Management*, Chapman and Hall Ltd. 1978, p6.

② Harold E. Fearon, Donald W. Dobler and Kenneth H. Killen, *The Purchasing Handbook*, 5th ed, McGraw-Hill, Inc., New York, 1993, 819-820.

金融组织和政府间贷款及其他债务收入。

2. 采购范围的广泛性。从汽车、办公用品、办公设备到学校、医院等公益基础设施，再到飞机、导弹等武器装备无所不包，涵盖商品、工程和服务各个领域。

3. 采购规模巨大。政府作为国内市场的最大消费者，其购买数额相当大。就目前来看，西方国家每年的政府采购支出大体相当于 GNP（或 GDP）的 10%—20%，如美国政府采购支出约占 GNP 的 20%，欧盟大致为 15%—20%，日本约为 10%。

4. 采购的政策性、非赢利性。政府采购作为市场经济条件下的重要调控手段，具有许多经济、社会目标。由于政府采购的根本目的是为了实现在政府职能，提供社会公共产品和服务，因而具有明显的政策性特征。政府采购和分配的物品是为了采购机关或部门之用。通常它们不是用于制造或转售之目的。从事和管理政府采购职能的人员没有公司雇员需要赢利的动机。

5. 采购管理的公共性、公开性。政府采购管理是对公共资金使用的管理，因而政府采购在管理上具有鲜明的公共性特征。由于政府采购所支出的资金是公共资金，而不是公司业主或公司法人的资金，政府具有至上的能力，甚至可以左右市场，这就使得公共采购官员处于一个具有相当大影响力的位置，有可能滥用他们的职权。因此，政府采购程序事先经过严格规定、政府采购必须在严格的法律和管理限制下操作。同时政府采购活动必须在有关部门和社会公众的监督下进行，具有公开性和透明性。

（二）政府采购的概念

政府采购的定义具有多种表述方式，实际差异并不大，鉴于《中华人民共和国政府采购法》已于 2003 年 1 月 1 日起正式实施，我们认为应该按照政府采购法中的有关规定来进行规范，即：政府采购是指国家机关、事业单位和团体组织，使用财政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。这一概念主要包括以下内涵：

1. 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。一般说来，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，不参与和干涉政府采购中的具体商业活动的行政管理机构。

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、事业单位等。

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、工程和服务的自然人、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。

2. 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。

(1) 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：

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。

(2) 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。

(3) 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。

二、政府采购目标

政府采购目标是指有效使用公共资金实现政府职能和公众利益。随着政府在各市场经济发展中职能和作用的不断变化，政府采购的目标也发生着相应的变化。就一般情况而言，政府采购主要包括以下目标：

（一）货币价值的最大化

这是各国政府采购的首要目标。货币价值最大化目标要求采购商品、工程和服务获取最优的价格—质量比，不仅要充分考虑价值因素，节约使用财政资金，还要保证商品、工程和服务的质量。

（二）调控经济

由于政府采购活动对整个经济具有影响，许多国家都把对国民经济的宏观调控作为政府采购的重要目标。

具体包括：通过采购总量的伸缩保持宏观经济稳定；通过采购品种的选择，加快相关产业的发展，促进产业结构的优化、升级；扶持中小企业发展；促进转让和推广等。在政府采购市场对外开放的情况下，政府采购的经济调控目标还包括有效保护民族工业和国内政府采购市场，促进国际经济协调与合作这一重要内容。

（三）社会目标

许多国家还把政府采购与其他一些政策相结合，实现环境保护，促进就业，防止腐败和维护政府形象等社会目标。如澳大利亚的政府采购制度将环保、为土族人创造就业机会、消除私人企业的就业歧视等作为其政府采购的目标之一。

第二节 政府采购与政府采购制度、政府采购市场

一、政府采购制度

政府采购制度是指政府采购实体、采购范围、采购方式、采购政策及采购管理等一系列规定的总称。一般来讲，政府采购制度往往以政府采购法的形式来体现。

政府采购制度作为一种约束和规范政府购买活动的财政支出管理制度，在西方国家已有两百多年的历史。1782年，英国政府最先成立了文具公用局，负责政府办公用品的采购，并规定了一套政府采购的程序和规章制度。虽然美国在1778年制定的第一部宪法中也规定了政府采购的条款，但直到1949年才逐步健全了其政府采购法律体系，建立了较为完善的政府采购制度。可以说，政府采购制度是随着政府对市场干预的发展，特别是二战以后才逐步制度化、法律化的。在自由市场经济条件下，政府作为守夜人，是廉价政府或最低纲领政府，基本上不干预国民经济，财政支出和政府采购规模也非常有限。随着国家对经济干预的不断加强和政府采购规模的逐渐扩大，政府采购制度作为财政支出管理的重要法律制度，也在实践中不断地发展和完善。

二、政府采购市场

政府采购市场是指各级政府及其所属实体通过中介机构或直接从供应商那里采购商品、工程和服务所形成的市场。在政府采购市场中，供给方是各种商品、服务和工程的生产商或承包商；需求方是各级政府及其所属实体，并且政府始终作为需求一方，这有别于

一般市场中交易主体地位的不确定性。此外，政府采购市场的规模也主要由政府需求量所决定。

在一国经济中，政府采购市场是整个市场中一个独特的子系统，对整个市场系统和国民经济产生重要影响。政府作为市场中份额最大的需求者，通过自身需求总量和结构的变化使政府采购市场的规模和结构发生相应的变化，进而对国民经济总量和结构及社会发展产生重要调控作用。可以说，政府采购市场基本上反映了政府采购活动对经济的影响或效应，政府采购市场的扩大正是政府对经济干预加强和购买性支出增加的重要体现。

随着世界经济区域化、全球化的发展，政府采购市场已成为双边、多边及地区贸易的重要领域。一国政府在购买本国产品和服务的同时，也必须向外国企业开放本国的政府采购市场。但由于各国经济实力等方面的差距和贸易保护主义的影响，各国在开放本国政府采购市场的同时，也在积极采取措施对国内政府采购市场进行有效保护。因此，政府采购市场并不是同等程度的开放。

三、政府采购和政府采购制度、政府采购市场的基本关系

通过以上分析，我们可以看出政府采购、政府采购制度与政府采购市场之间的关系：政府采购活动是一种规范化的政府购买行为；政府采购制度是对政府购买行为进行管理的一系列法律规定的总称，它把一般的政府购买活动规范成为政府采购；政府采购市场是政府进行商品、工程和服务采购所形成的市场。在实行政府采购制度的情况下，政府采购政策是通过政府采购活动在政府采购市场实现的，政府采购市场的规模伸缩和结构变化是政府采购政策调控效应的重要体现。

四、政府采购制度的运行基础

政府采购制度运行基础的分析对于深入研究国外政府采购制

度，建立和完善我国政府采购制度具有极为重要的意义。

(一) 以市场为基础，政府与企业保持平等的商业地位

政府采购制度建立在市场经济的基础上，其制度规定与市场经济的内在要求和原则相一致。

1. 政府采购的制度规定以企业之间的公平竞争为基础。政府在市场上进行采购活动，通过企业之间的公平竞争机制实现商品、工程和服务的最优价格—质量比。就各国的情况来看，政府采购制度要适应市场经济公平竞争的要求，保证企业在政府采购活动中享有平等参与的权利，为企业之间的公平竞争创造条件。

2. 政府所需的商品和服务通过市场由企业提供，政府（采购实体及其代理机构）与企业（供应商）之间保持对等的商业主体地位和平等的商业关系。政府在采购所需商品和服务的过程中，并没有凌驾于企业之上的特权，企业根据成本状况和自身实力，提出最具竞争力的投标，参与采购竞争，政府根据所需商品、工程和服务的性能、技术等要求，选择中标供应商。如果企业发现采购过程中，采购机构或参与采购的企业有欺诈、腐败等不正当行为，可以向采购实体提出质疑，也可向财政部门、法院或其他专门机构投诉，申请仲裁。在这种情况下，采购实体或采购机构与企业（供应商）合谋易于发现、查处，所以采购实体或采购机构与供应商很难合谋成功。以博弈论的观点来看，这时为非合作博弈，即采购实体或采购机构与供应商各自为取得最大收益而采取不合作策略，有利于减少和杜绝寻租现象，从而提高财政资金的使用效益。

(二) 政府采购制度的运行体现了政府与纳税人之间的契约关系

在政府采购活动中，税收是基本的收入来源。税收由纳税人缴纳，政府受纳税人之托为社会提供公共产品，运用税款进行各种开支也要对纳税人负责，做到物有所值。因而，为纳税人创造最高价值是各国政府采购制度的共同宗旨。同时，政府采购活动要公开、

透明，便于社会公众监督。反过来，纳税人还要求享有平等参与政府采购活动的商业机会。政府采购制度作为政府采购活动的制度规定，体现了政府与纳税人之间的这一重要关系。参与政府采购的机构中，财政部门、采购实体和采购机构分工协作，各司其职，共同为纳税人创造最高价值。财政部门制定采购政策，编制采购预算，对采购活动进行管理和监督；采购机构受托为采购实体购买符合要求的商品、工程和服务；采购实体在财政监督下，依照法律规定自行采购，以实现政府采购制度的高效运作。

根据契约理论，政府与纳税人之间确实应体现这样一种关系：纳税人有纳税的义务，但同时具有监督税款使用的权利；政府具有依法征税的权利，但同时负有合理、有效使用税款的责任；纳税人与政府都是权利和义务的对等统一体。如果政府享有凌驾于纳税人和企业之上的特权，就必然存在大量的寻租现象。

（三）政府采购制度运行的法律基础

就各国的情况来看，政府采购制度是通过政府采购法来体现的。实行政府采购制度的国家都有一套与政府采购相关法规构成的完整法律体系。如新加坡的《政府采购法案》、瑞士的《公共采购法》等。通过政府采购法及与之相关的法律、法规对政府与企业的关系、采购管理部门与采购实体、采购机构之间的关系以及政府采购活动进行全面、系统地规定，为政府采购制度的运行提供了法律保证，体现了市场经济法制化的重要特征。

第三节 政府采购与公共财政

一、公共财政下的政府采购

在市场经济条件下，国家对经济的管理由直接管理转变为间接