



普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

政府采购

主 编 宋丽颖 王满仓

副主编 胡克刚 徐 谦



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

F812. 2/11

2007



普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材

政府采购

主 编 宋丽颖 王满仓

副主编 胡克刚 徐 谦

撰稿人 (以编写章节顺序排列)

宋丽颖 麻元元 徐 谦 王淑玲 周宝湘

胡克刚 唐 明 陈俊亚 王满仓



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

· 西安 ·

内容提要

政府采购制度是目前我国财政改革的一个重点,是公共财政体系中的一项重要内容。本书主要探讨了政府采购理论,介绍了政府采购的运作,分析了政府采购的管理与效益,探索了我国政府采购制度的完善,并附有大量案例材料。

本书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。

图书在版编目(CIP)数据

政府采购/宋丽颖等主编. —西安:西安交通大学出版社,
2007.10

普通高等教育“十一五”财政与税收专业规划教材
ISBN 978-7-5605-2581-5

I. 政… II. 宋… III. 政府采购-中国-高等学校-教材 IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 155948 号

书 名	政府采购
主 编	宋丽颖 王满仓
出版发行	西安交通大学出版社
地 址	西安市兴庆南路 10 号(邮编:710049)
电 话	(029)82668357 82667874(发行部) (029)82668315 82669096(总编办)
印 刷	西安市新城区兴庆印刷厂
字 数	435 千字
开 本	727 mm×960 mm 1/16
印 张	23.625
版 次	2007 年 10 月第 1 版 2007 年 10 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5605-2581-5/F·163
定 价	29.00 元

版权所有 侵权必究

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的基础。

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

前 言

政府采购制度最早起源于 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,政府职能逐渐从侧重于微观的具体事务性的管理模式向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,由宋丽颖负责统稿。参加本书编写的人员与分工如下: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;西安交通大学博士徐谦讲师第四章;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讲师第六章;西安财经学院胡克刚副教授第七章、第十章;中南财经政法大学唐明博士第九章;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本书书稿的校对工作。

这本《政府采购》教材是各位作者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。

由于我们水平有限,而且时间紧迫,所以书中不足之处在所难免,请各位读者不辞吝教。

作者

2007年6月于西安

目 录

	第一篇 政府采购理论与制度
	第一章 政府采购概论
1	第一节 采购的概念和分类
5	第二节 政府采购的内涵和特征
13	第三节 政府采购的范围与内容
	第二章 政府采购职能目标与原则
18	第一节 政府采购职能
22	第二节 政府采购目标
25	第三节 政府采购原则
	第三章 政府采购制度
30	第一节 政府采购制度的涵义与历史变迁
36	第二节 国际与区域性政府采购制度的形成
39	第三节 政府采购制度的特点和意义
	第二篇 政府采购方式与程序
	第四章 政府采购组织体系
45	第一节 政府采购管理与监督机构及职能
49	第二节 政府采购执行代理机构及职能
55	第三节 政府采购的供应商
	第五章 政府采购模式与方式
64	第一节 政府采购模式划分及选择

68	第二节	政府采购方式的分类
73	第三节	国际政府采购规则中采购方式的规定
79	第四节	几种主要的采购方式
	第六章	政府采购运作程序
89	第一节	政府采购预算的编制
92	第二节	政府采购计划的确定
98	第三节	政府采购信息管理
101	第四节	政府采购市场准入及审查制度
105	第五节	政府采购合同的订立和履行
108	第六节	政府采购项目的验收与结算
	第三篇	政府采购管理与效益
	第七章	政府采购招标投标管理
112	第一节	政府招标采购概述
117	第二节	政府采购的招标投标运作过程
128	第三节	政府采购招标投标的相关法律问题
132	第四节	工程建设项目政府招标采购管理
146	第五节	物资设备政府招标采购管理
154	第六节	服务项目政府招标采购管理
	第八章	政府采购审计与监督
160	第一节	政府采购审计
165	第二节	政府采购监督
	第九章	政府采购博弈与效益分析
178	第一节	政府采购制度中有关博弈论的基本理论
181	第二节	政府采购中委托代理行为的博弈分析
191	第三节	政府采购中寻租的博弈分析
200	第四节	政府采购效应分析

第四篇 政府采购借鉴与探索

第十章 国际经济组织与政府采购法规

- 218 第一节 世界贸易组织与《政府采购协议》
- 225 第二节 世界银行与《采购指南》
- 230 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》
- 235 第四节 欧盟与《政府采购指令》
- 246 第五节 亚太经济合作组织与《政府采购非约束性原则》

第十一章 部分国家和地区政府采购制度

- 250 第一节 英国政府采购制度
- 257 第二节 美国政府采购制度
- 269 第三节 其他国家和地区政府采购制度

第十二章 中国政府采购制度实践

- 280 第一节 中国政府采购的实践历程
- 284 第二节 中国推行政府采购制度的成效及问题
- 292 第三节 健全中国政府采购制度的条件
- 295 第四节 完善中国政府采购制度的思考

政府采购案例

- 324 案例一 江苏省某公司综合办公楼工程施工招标案例
- 326 案例二 一起投诉引发两次重审
- 328 案例三 询价中的价格及深层问题探讨
- 331 案例四 采购合同何时签订最适宜?
- 333 案例五 竞争性谈判结果缘何“难产”?
- 336 案例六 投标是否一定得携带资质原件?
- 340 案例七 两起投诉彰显评标问题
- 343 案例八 监管部门要及时处理投诉事件
- 345 案例九 带“病”的成交通知书该如何处理?

347	案例十 供应商投标具“伪证”，“裁判”怎么办？
351	案例十一 买方权益谁来过问？
353	案例十二 标书售卖时间岂可随意延长？
354	案例十三 采购行业“乱收费”何时了？
355	案例十四 政府采购能否舍“贱”求“贵”
355	案例十五 供应商投标资格条件不能搞“拿来主义”
357	案例十六 为何状告采购监督机构失察之过
360	案例十七 透过价格问题质疑协议制度
360	案例十八 供应商投诉的要诀
361	案例十九 能否改为竞争性谈判
362	案例二十 到底是谁的错
364	参考文献

第一章 政府采购概论

政府采购制度在国外发达国家起步较早,发展较为成熟。政府采购制度最早形成于 18 世纪末 19 世纪初的自由资本主义时期,至今已有两百多年的历史,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。我国政府采购活动相对来讲起步较晚,1995 年在上海、深圳等几个城市开始试点以来,目前几乎所有省市都在试行政府采购,并取得了较好的经济和社会效益。在我国深化财政支出改革的重要历史时期,政府采购制度的规范与完善显的尤为重要。为了对政府采购有一个比较全面深入的了解和思考,我们首先必须明确采购与政府采购的内涵、政府采购与私人采购的区别、政府采购的职能以及我国政府采购的领域界定等基本问题。

第一节 采购的概念和分类

一、采购的概念

政府采购是采购的一种形式。阐述政府采购的涵义有必要先弄清采购的基本涵义。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。

(一)有关采购概念的一些论述

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与交易行为本身,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职责,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。”

(二)采购的一般含义

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、采购的分类

由于采购行为的复杂性,采购主体的多样性、采购客体的不确定性,导致采购的繁杂。要真正比较深入地了解采购活动,有必要对它进行分类。

加拿大学者利恩德斯和美国学者费伦依据采购职能的范围和目标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存储;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;而制造业是为了制造、加工货物或材料进行采购和销售。”从本质上讲,商业采购和制造业有共同之处,即它们都是为了赢利,这一点与公

共领域采购有本质的区别。

依据采购主体的不同和赢利性等标准将采购划分为私人采购(商业采购)和政府采购(公共采购)。政府采购是以政府机构或履行政府职能的部门为主体进行的采购,而私人采购是以自然人或私有企业为主体进行的采购。它们之间既有共同之处,也有不同之处。

三、政府采购与私人采购的比较

政府采购比私人采购的历史显然要短得多。但是,政府采购相对来讲比较规范,有其自身一整套不断成熟和完善的游戏规则,这与私人采购的相对随意性,发展空间大等特点相得益彰。它们共同组成了采购这个概念。当然,它们之间有其相似和不同之处。

(一)相似之处

美国著名采购专家弗瑞斯等人在《采购手册》中指出了两者根本目标之一致性:“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。”^①

美国斯坦福大学教授李(Lamar Lee, Jr.)与美国科罗拉多州立大学商学院教授道布勒(Donald W. Dobler)于1977年合著的《采购和供应管理》一书比较了政府采购和私人采购的异同。关于相同点,他们认为政府采购和私人采购都是从合适的地方,在合适的时候,以合适的价格,购买质量和数量都合适的商品和服务。所以私人采购中的成本分析、质量控制、存货预测、产品评审法、物料管理、团队谈判都在政府采购中得到推广。此外,私人采购领域引入的价值分析、标准化、集中采购、部门合作采购、积累和分析采购知识的专业协会、出版专业杂志和专业贸易通告、提高专业人员的综合采购能力等等,都为政府采购提供了可资借鉴的经验。

总之,政府采购和私人采购之所以有相似的地方,在于它们的基本目标、运作程序和步骤,所遵循的一般市场法则是基本一致的。

(二)不同之处

政府采购与私人采购之间由于它们的目标取向、操作主体等的迥异,造成了

^① Herold E. Fearon, Donald W. Dolder and Kenneth H. Killen, *The Purchasing Handbook*, 5th ed., New York: McGraw-Hill, Companies Inc., 1993. 3

它们存在着许多本质的不同。对此许多学者都有较为精辟和详尽的表述。下面,选择其中比较有代表性的两位学者裴季(Harry. Robert. Page)和道不勒(Donald W. Dobler)的观点。他们二位都是在美国比较有名的政府采购方面的专家。

裴季的观点。裴季在《公共采购与物料管理》一书中详尽地区分了政府采购和私人采购的区别:

其一,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,因此只能按照法律的规定进行开支。为此,要实施严格的预算限制和公共审计程序。

其二,采购和分配物品是为了几个请购机关或部门之用。通常他们不是用于制造或转售之目的。

其三,从事和管理采购职能的人员没有公司雇员需要赢利的动机。

其四,采购过程是或者应该是在完全公开下进行的。所做的任何事情都要做出记录,没有秘密可言。在私营领域,管理当局没有必要透露采购的要求、规格、来源、招标条款或支付的价款。

其五,采购程序事先经过严格规定。公共采购和物料管理者几乎毫无例外地在严格的法律和管理限制下操作。同他们私营领域的同行相比,他们没有多少灵活性。因此,在公共领域,创新发展得相当缓慢。

其六,公共官员、管理者受到公众和新闻媒介的监督。渎职、失误都要曝光。在私营领域,只有重大的失误或欺诈才被曝光,其他则内部处理。

其七,政府可以而且确实具有至上的能力。政府也可以左右市场。这些条件使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。而私营企业。则很少有这样的影响力^①。

道不勒的观点。道不勒在《采购与供应管理》一书中指出了这种差别所在:“最重要的区别是公共采购部门履行的管理人的职能(Stewardship function)。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人提供服务。因此非营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,受到无数个法律、规定和条例、司法或行政规定,以及政策和程序的限定和控制。另一些差别包括非营利机构和政府采购信息的公开性以及部门之间的协作频率。通常情况下,非营利机构和政府采购的记录可以进行公开审议,任何人都可以提出问题并期望得到回答。尤其是在政府采购中,受到不公正待遇的任何一方都可以在采购过程的任何阶段提出投诉。

^① Harry Robert Page, Public Purchasing and Material Management, Mass. D. C. Heath Company, 1998. 7

州政府和地方政府常常进行联合或合作采购,因此,在州政府和地方政府采购中,共享信息更是成为一条原则。”^①

为了使人们对这个问题有一个更为深刻的认识,道布勒还进一步的举例。比如,私营公司的采购部门可以随意将投标机会限制在少数几个供应商之间,但通常政府采购机构就必须公布其采购特定商品和接受任何投标和建议的意图并允许尽可能多的公司进行投标。采购部门不仅给予任何一个感兴趣的供应商平等的机会竞争特定合同,而且也允许他们从采购机构办公室获得任何其竞争者可以获得的信息。这也是二者的不同之处。

第二节 政府采购的内涵和特征

一、政府采购的内涵

(一) 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。只是在近几年来,“政府采购”这个概念才作为一种比较规范的称呼确定下来。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。

政府采购的理论基础是“公共物品”理论。在社会总产品中,消费资料中用于公共需要的部分,就是我们经常所说的公共物品。马克思指出:用于公共需要的部分可分为三部分:第一,和生产没有关系的一般管理费用。第二,用来满足共同需要的部分,如学校、保健设施等。第三,为丧失劳动能力的人等设立的基金。马克思科学地预言:用于满足共同需要的那部分,将会立即显著增加,并随着新社会的发展而日益增加。

美国经济学家斯蒂格利茨谈到:“我们把政府支出区分为对收入进行再分配的政府支出(它影响何人消费什么物品)和直接购买物品和服务的政府支出。对

^① Donald W. Dobler, Davil N. Burt, Purchasing and Material Management: Text and Cases, The McGraw-Hill, Companies Inc. 5

于后者,我们把它划分为纯公共物品和为公众提供的私人物品。前者实际上是指公众共同消费的物品(如国防),而后者在原则上是而且经常是指私人能够提供的物品,教育和医疗保健是为公众提供的私人物品中的两个例子。在美国政府的总支出中,约2/3用于购买,1/3用于再分配。在联邦政府一级,再分配占政府支出的60%,购买占40%。”^①为了规范政府的采购行为,市场经济国家专门提出了政府采购这个概念。

政府采购属于财政支出的范畴,各国政府为满足本国的教育、国防、公共基础设施、公共健康和安全之需要,经常购买大量的货物、服务和工程,它在政府支出中占有很大份额,并在国内经济发展中起着非常重要的作用。

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^②。

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^③。

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,一是资金来源,二是采购实体。

给“政府采购”下定义,应当的抓住关键: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

① 斯蒂格利茨. 政府为什么干预经济. 中国物资出版社, 1998. 102

② 美、日等二十多个国家的《政府采购协议》, 1979

③ 中华人民共和国. 政府采购法. 2002