

现代采购技术丛书

政府采购的有效运作

倪东生 编著

中国物资出版社

现代采购技术丛书

政府采购的有效运作

倪东生 编著

中国物资出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购的有效运作/倪东生编著. —北京:中国物资出版社, 2003.3

(现代采购技术丛书)

ISBN 7-5047-1948-X

I. 政… II. 倪… III. 政府采购—基本知识—中国
IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 005314 号

责任编辑 张冬梅

封面设计 羽人

责任印制 何崇杭

责任校对 孙会香

中国物资出版社出版发行

网址: <http://www.clph.com.cn>

社址:北京市西城区月坛北街 25 号

电话:(010)68392746 邮编:100834

全国新华书店经销

中煤涿州制图印刷厂印刷

开本:880×1230mm 1/32 印张:10.375 字数:289 千字

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

书号:ISBN7-5047-1948-X/F·0712

印数:0001—5000 册

定价:18.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

《现代采购技术丛书》编审委员会

主任委员 丁俊发

副主任委员 陈 宏 丁建一

主 编 沈小静 魏国辰

委 员 (按姓氏拼音字母顺序排列)

丁建一 杜红平 金海水

李舒东 倪东生 沈小静

谭广魁 王槐林 魏国辰

吴元佑 谢德华

总 策 划 张冬梅

序

当前,中国经济领域“采购”也成了热点话题:包括电子商务采购、企业招标采购和公共(政府)采购,跨国公司在我国建立采购中心又把这一热点加温。加强采购与供应管理,降低采购成本是企业价值链中的重要一环,对企业提升核心竞争力具有十分重要的意义。据有关专家预测:中国加入 WTO 以后,将有望在 10 年内成为全球制造中心和采购热点地区。全球在我国采购与中国的国际采购将日趋频繁。然而,由于我国长期以来采用传统的采购模式,致使我国采购管理仍是一个十分薄弱的环节。有关资料表明,目前我国工业企业产品销售成本中,采购成本一般在 60% 左右。我国企业的采购管理水平与国际一流跨国公司相比差距十分明显,如不尽快改善与创新,仅采购环节就将在激烈市场竞争中处于劣势。为此,我国企业如何学习、吸取国际先进企业采购管理理念和经验,改革传统的采购管理模式,加强采购管理,是当前我国广大企业普遍关注和亟待解决的热点问题。实践证明,加强采购管理,是企业降低成本的关键环节,是保证商品质量的重要手段,是提高企业敏捷性的重要前提,是增强企业核心竞争力的重要途径。加入 WTO 后,企业采购环节的地位将更加突出,采购工作将更加严格。

另外一个重要的、引人注意的就是政府采购日益进入经济生活。各个地方政府已经把政府采购列为一项重要的工作内容,而且随着《政府采购法》的出台,预计今后 5 年~10 年将进入中国政府采购的成熟期。政府采购是公共财政支出的重要方面,政府采购对减少采购成本,节约巨额开支,规范采购行为,促进政府采购中的廉洁,增进公众对政府采购制度的信心等具有重要意义。

综上所述,采购管理对企业、政府的贡献是巨大的,但这种贡献能否实现取决于采购管理人员的观念是否更新并落实到具体运作中。为此,编写现代采购技术丛书,推动采购知识的普及与提高,大

力培养采购管理专业人才,对促进新时期采购管理工作就显得非常重要。而从目前企业、政府及事业单位的实际来看,迫切需要能体现最新采购管理动向、理论性强、具有一定权威的采购实际操作技术丛书来指导采购管理实践,为此,中国物资出版社组织长期从事采购管理教学与研究的一线专家、学者、教授,编写了这套内容新颖实用、案例典型的《现代采购技术丛书》,以满足现代采购管理工作的需要,提高我国采购管理现代化水平。

中国物流与采购联合会向大家推荐这套采购系列丛书。本套系列丛书由《采购管理》、《政府采购的有效运作》、《采购实际操作技巧》、《采购商品检验》、《国际采购实务》五个分册构成,可作为企业采购或供应人员、政府及事业单位采购管理人员的培训教材或学习参考用书,也可作为大学本科、专科工商管理专业及相关专业的参考用书。

本套丛书在编写过程中,得到了许多高等院校、科研机构、企业的专家、学者、教授和领导的大力支持,在此一并致谢。由于编者的经验所限,成稿时间仓促,书中难免存在不妥之处,热忱欢迎广大读者提出宝贵的意见,以便进一步修改完善。

中国物流与采购联合会
《现代采购技术丛书》编审委员会

编写说明

千禧年过后,中国人扬眉吐气,中国真正站在了世界舞台的中心。加入世界贸易组织,举办 APEC 会议,成功地申办了 2008 年奥运会、2010 年世博会等。中国是世界的,世界不能离开拥有 1/4 人口的中国。从现在到本世纪中叶,中国会昂首阔步地走向世界,大规模地发展经济,扩大对外贸易,提高综合国力,实现世人的希望,国人的梦想。

政府采购是世界贸易中最大的单边消费,目前约占世界贸易的 10%,占全世界 GDP 的 10%~15%,因此,政府采购也是世界贸易组织协定不可或缺的一部分。发展给我们带来了机会,同时也带来了挑战。入世后,我国一方面要与国际接轨,需要规范各种规章制度、法律、政策,一方面偌大的一个政府采购市场又是我国企业求之若渴,亟需开发的。

2003 年 1 月 1 日,《中华人民共和国政府采购法》正式实施,结束了我国在 APEC 成员中惟一没有政府采购法律这一“窝心”的经历。它可以指导和约束我国的政府采购行为,把纳税人的钱管好、用好,让其物有所值,用在明处,提高效用,保障所需;真正实现资源的优化配置,体现科学与民主精神,保护民族工业,促进技术创新,净化阳光社会。

在过去的三年中,曾几位作者撰写过政府采购方面的书籍,他们对国内相关人士了解国际规范,进行政府采购的探索,建立国内的政府采购制度起到了积极的推动作用。然而,我们发现这几本书有明显的不足:其一,缺少政府采购运作理论与方法的指导,忽略了政府采购的“采购”职能;其二,没有点明说透政府采购在阳光社会下的政治民主意义,经济调节作用,科技创新保障的措施等更体现现代政府管理水准的理念和方法;其三,没有跳出我国自由裁量权过大,条块分割,进行利益寻租的怪圈,没有很好地指出既当教练员又是运动

员,而且还不忘作个监督员的弊端,缺少对采购管理与监督职能客观、科学地拓展;其四,缺乏这几年国内最新的探索、经验、问题积累和权威数据介绍;其五,忽略了政府采购也是企业开拓市场的一条有效的途径。为此,我与国内专门研究采购理论与运作的有关专家学者,利用这些年在政府(公共)采购、制造业采购、商业采购方面的学术成就和国内威望,在搜集了国内外最新的资料、案例、实证的基础上,站在公众的立场上,抛开部门利益,以国际化、现代化视野编写了这本《政府采购的有效运作》书籍,并与其他专家学者一道编写了《采购管理》、《采购实际操作技巧》、《采购商品检验》、《国际采购实务》采购技术系列丛书。衷心希望这些书对您有所帮助,让您一劳永逸,并走入我们这个行列,与我们一道为您的组织,为中国,为世界的阳光事业做出我们每个公民应有的贡献。

编 者

2003 年 1 月

目 录

1 政府的目标与政府采购国际规范形成的原因	(1)
1.1 现代社会政府的工作目标	(1)
1.2 我国公共收入的来源与支出的责任	(16)
1.3 人类的本性和规范的意义	(23)
1.4 政府采购与采购的区别及分段目标	(26)
2 政府采购的历史沿革及其划时代的作用	(41)
2.1 政府采购的历史演变过程	(41)
2.2 政府采购与世界贸易的关联	(49)
2.3 市场开放与民族经济的发展	(51)
2.4 政府采购与技术创新	(58)
3 政府采购方式	(63)
3.1 政府采购方式及分类	(63)
3.2 政府采购方式的发展与规范要求	(68)
3.3 政府采购方式的应用技巧	(72)
4 国际社会政府采购制度	(86)
4.1 世贸组织与《协议》	(86)
4.2 联合国与《示范法》及《立法指南》	(96)
4.3 世界银行与《采购指南》	(102)
4.4 APEC 与《政府采购非约束性原则》	(106)
4.5 欧盟与《政府采购指令》	(111)
5 发达国家和地区政府采购精要	(120)
5.1 发起人美国的政府采购制度	(120)
5.2 急先锋英国的政府采购制度	(133)
5.3 邻近发达国家的政府采购制度	(140)
5.4 特别区域港澳台的政府采购制度	(155)

6 我国政府采购的实践	(173)
6.1 上海的政府采购实践	(173)
6.2 特区深圳的政府采购实践	(178)
6.3 我国政府采购的整体状况与法规建设	(182)
6.4 行政区域之外的公共采购实践	(198)
7 招标采购及其规范	(205)
7.1 招标采购的内涵	(205)
7.2 招标运作程序和方法	(209)
7.3 招标文件的编写	(223)
8 我国政府采购管理体系的构建	(233)
8.1 我国政府采购的管理体系	(233)
8.2 采购人员的事业发展规划与知识结构	(242)
8.3 现代管理方式在政府采购中的应用	(249)
9 政府采购的有效媒介与监督	(269)
9.1 国内外实施政府采购活动的主要媒体	(269)
9.2 国内外政府采购的有效监督	(275)
10 政府采购的有效实践	(285)
10.1 政府采购中的供应商资格审核与认证	(285)
10.2 国际采购商务通则	(304)
11 政府采购中的物流规划	(308)
11.1 物流的概念及其功能	(308)
11.2 物流配送	(312)
参考文献	(321)

政治、经济、科技、教育和法制的进步,不仅仅是创立价值观和文化氛围,而在于有效地运作,实现其追求与承诺。为此,谨将此书献给立足于取得国家实政,政府实效,百姓实惠的人们。

1 政府的目标与政府采购国际规范形成的原因

政府的目标取决于制度的安排。制度是人们获益或受损的利益安排。不同制度的社会根据自己的国情、历史、发展的需要,会做出不同的目标选择。不同的选择,会产生不同的方向,出现不同的结果,会导致不同的社会成本,不同的效率,不同的资源配置与耗费,最终导致社会发展的差异。

随着社会与经济发展理论和实践的成熟,“好政府”已经成为健康社会中经济与社会发展的关键因素。不管是何种发展状态的社会,在上个世纪 80 年代开始,都在实践着重塑政府形象的改革运动。它们的中心目标基本上都是全球经济竞争、民主与公平、信息革命、绩效赤字。这使不同的政府在同一个时代,形成贸易全球化、经济一体化、社会可持续发展的共同思潮和规范。

1.1 现代社会政府的工作目标

过去的社会是个人、集团、阶层、地域、种族利益特别至上的社会。随着科技的进步,文明的进程,社会的进步这些封建传统意识正在逐渐淡化,向着为公众利益、国家利益、全球利益谋求发展的“好政府”社会进化,这是真正意义的现代社会。

1.1.1 现代社会政府的价值取向与目标

日益加剧的全球经济竞争、第三次民主化浪潮、突飞猛进的信息技术革命和政府的绩效赤字是促成全球性政府实施公共行政改革的

动力。这些政府的目标是在全球经济竞争中取得的优势和发展,实施民主化改革,追求民主与公平,建设信息高速公路,挖掘网络经济潜能,开展积极的财政政策,花明天的钱圆今天的梦(绩效赤字)。

1) 全球化和公共行政改革的背景

1979年当选的英国首相撒切尔夫人,1980年当选的美国总统里根以及1984年当选的加拿大总理,他们在竞选中都对官僚机构持严厉批判的态度。随后大部分国家的竞选者均采用这种意识形态。而且像新西兰、瑞典、新加坡、韩国等国的改革向着更加实用和忽略社会性质的方向选择。

20世纪末的全球政府行政改革运动有两个独特阶段。第一阶段主要发生于20世纪80年代,在这一阶段,政府主要集中于经济自由化和国有化产业的私有化。第二阶段发生于20世纪90年代,较少涉及私有化而更多地集中在围绕于国家核心功能建设而进行的改革。在这一阶段这些国家寻求削减政府官僚机构的规模,并同时让政府更有效率,更加现代化,更有人情味。

2) 政府改革运动的共同原因

20世纪80年代以后,世界各国不同程度地实施了政府改革运动,主要原因如下:

(1) 缘于世界范围内的经济竞争。最先开始政府改革运动的国家要算是英国了。虽然首先出现在撒切尔夫人身上,但主要是英国国力、科技力、贸易力、经济力日渐低下,以致于人们在当代发展的模式上找不到英国,而且还戏称其患了“英国病”。在新技术革命兴起的鼓舞下,1987年初,英国议会上院科技特别委员会向政府提交报告,建议采取紧急措施来阻止英国的科技落后,增加资金,恢复英国在世界市场中的地位。

紧接着美国政府也感觉到日本正在成为经济大国,向美国提出严峻的挑战,西欧也步步紧逼,美国经济的国际地位发生严重动摇。在其他国家企业的强有力竞争的挑战下,美国包括汽车、钢铁等产业在内的一系列重要产业陷入了极其困难的境地。到了20世纪80年代中期,国际上这些强有力的竞争力甚至向美国过去具有绝对优势的高技术领域进发,致使美国不得不改变政府的各项经济政策和发

展思路。

随后这种开展“好政府”的运动还常常被作为国际或双边援助的附加条件,强加在发展中国家身上。例如,世界银行在 1990 年已经开始让“法人结构治理”成为它的发展工作的一个关键组成部分,国际货币基金组织要求把国有部门的有效重组作为它的贷款和一揽子紧急援助计划的一部分来执行。由此新一轮的世界范围内政府工作改革运动蓬勃兴起。

(2)政府改革的第二个动力是民主化。这一时期各国政府看到了政府只讲控制,不讲服务的危害,纷纷下放权力,努力调动下级政府的积极性,解放生产力。像南非结束了种族隔离制度,改革官僚机构,实施民主化。波兰、匈牙利、捷克、巴西、智利也相继推行民主化进程。

(3)政府改革的第三个驱动力是信息革命。网络的实现,手机的流行,实现了城乡、境域内外的无缝对接。即时交换信息成为可能,人们有条件及时分享改革的言论和各国发展的现实状况资料。另外,各类企业通过网络实施电子商务,开展 ERP 业务,开展并行工程,即时生产(JIT)使得政府感到了存在、运转和服务于社会的压力,这样促进了各国政府的改革。

(4)政府绩效赤字推动了政府机构改革。政府在积极服务于社会的同时,取得了前所未有的发展和巨大的成就,然而,各国政府都面临着一个赤字的出现,削减臃肿的政府机构,实施政府运作流程再造,满足民众要求,降低运行成本,提高政府工作效率和财政投入的溢出效益,成为世界各国政府追逐的健康目标。

3)政府改革运动的重要过程

过程和程序的指向为:精度、效率、相关度、保障度、可靠性、稳定性、持续性及运作水准和真实性,这是目标实现的充分必要条件。

(1)有别于我们文明古国的做事方法——政治价值与政治文化层面的酝酿和倡导。20 世纪 80、90 年代,国外的“好政府”一般都在实现美好愿望的过程中,做了如下工作:

开展了公共管理改革运动。世界大国中有一半以上在这一时期进行了大规模的全国性改革运动。具体说来,世界上人口超过 340

万的 123 个大国,有 25% 的国家在这一阶段有两次或多次全国性的改革运动;40% 的世界大国在这一时期至少有过一次较大的改革运动,15% 的大国有过某些地方层次的公共管理改革。

(2)建立公共管理改革的发起机构。为了推动已经官僚和臃肿化政府的改革,需要设立专门的办公机构,一般设在行政首脑的办公室。这样做有两个意义,一是引起人们的重视,体现政治的重要性;二是为了实现国家长远目标,而设立非预算性的机构,注重政府绩效的同时,实现降低社会运行成本的目的。

(3)将中央政府权力和权威下放或分散化。权力下放是政府改革的一个关键要素。这项措施的根本意义在于解放生产力,调动下级政府的积极性、主动性、即时性、高效性。这样做的原因在于世界的科技进步,政府的工作流程需再造,生产关系需适应生产力的发展需要。能够这样开展工作的政府,才显出政府的高尚与务实,才会推动民族和国家迈向新层次,跨进高水平,取得长足进步。

(4)政府所有企业实施私有化改造。让财产真正有人负责,让工作真抓实干是政府改革的起点和终点。私有化改革不失为一条行之有效、经过历史检验的有效途径。分权化和私有化是地球上执政的政府推行政治民主化、经济全球化,取得实效的必要步骤的起步,如英国政府为了提高其经济竞争力和国际威望,也将国有企业在国民经济总值中所占的比例从 11% 下调至 2%,其他工业国和发展中国家在过去 20 年间也有着类似经历。

(5)推行公共部门的缩减政策。改革的目的在于使整个社会在现阶段能够优化资源配置,改善经济结构,生产要素便于整合,工作效率能够提高,人们的生活得以提高,热情与人性可以释放。要做到这一点,约束就必须减少,社会运行成本必须减低。这就不可避免地削减低效负担和亏损的部门。大多数情况,缩减同全面减少政府开支的必要性联系在一起,同时也是社会真正实现公平、公正、高效运转的一个有效步骤。

(6)努力改革官本位意识和行为。英国科技史学家李约瑟曾提出过一个难题:就是 15 世纪以后,给世界提供过四大发明的中国出现了一个科技荒漠的时代。什么原因呢?现在人们正在逐渐认识这

一问题,就是生产力要素低层次循环,生产关系高层次封闭运行。也就是创造价值的是被约束的人群,享受价值的是约束别人的人。一个社会长期处于静态状况,就会积沙,留灰,藏污纳垢,人们会消沉、懒惰,就会制约生产力的发展。

摆脱享受别人劳动果实的懒虫,清除蛀虫,削减冗员,提高效率是世界各国都在寻找的动力和目标。改革官宦制度,培养积极向上、训练有素、具有强烈爱国爱民热情和责任感的官员成为大国政府的共识。

(7)树立为公民服务的意识和行为。在封建意识盛行的社会里,当官意味着权力、地位、待遇、人的主宰。在那样的社会里“做官亲民”、“为民高尚”的追求是“大人”的施舍。而现在则有所不同,在现代文明的社会里,当官只是一种事业、理想、抱负的实现,不存在主与仆、高与低、贵与贱之分。“权力在位者”的目标是有效地组织辖区内的资源、信息和利益,使辖区有综合实力,最终提高或保持整体竞争力。目前大多数国家的政府正在兴起“提供更好的政府服务运动”。开展一站式服务,将公众看做是辖区内的顾客,庇护者和国家公民,以便提高政府的效力和威信。

(8)实行财政管理体制变革。财政是制度的保障,是各方利益的调整和再分配的桥梁和纽带。财政改革的动力缘于两个渠道:一个是财政危机;一个是削减预算让其符合财政管理体制改革的利益。前者是为了建立新的社会制度,后者是促进政府的效率、作用与价值。目前普遍推行公共财政管理体制的改革,以实现社会的“三公一高”目标,即公平、公正、公开和高效。

(9)改革规章制度。规章制度改革,亦称其为规制改革是改革的步骤与措施。目前世界大国几乎有 1/4 的政府在着手解决规制改革这一难题,包括日本在内也在进行着适应经济的全球化和一体化浪潮,提高自己的竞争力。对某些发展中国家来说,面临的挑战是建立一个廉洁、高效和可靠的规制范式。在规制改革中,有的是为了增加监督,有的是摆脱限制,促进商业繁荣,有的是围绕程序简化降低规制的运行成本,从强调执行转变为遵从。不同的社会制度、不同的文化背景和诚信状况决定着一个国家的规制程度。

(10)政府引入竞争机制。将竞争机制引入政府的理论相对来说是一个新概念,但这个概念的提出引起了全世界的关注。这个理论强调绩效、考评和管理,希望通过建立内部竞争机制和建立有效的机构,使公共部门能够创新和有效,这是填平公私部门管理和道德鸿沟的一个重要步骤。也就是说一个社会运行的原则和意志应该是统一的。

(11)大力建设信息体系。信息技术是社会关注、交流、传播、交换的保障。目前世界大国都在加强信息设施建设,挖掘其潜能和作用,使社会更加有效地运转。现在公共行政部门都在加大投资力度,建立电子政务网络,力图赶上信息社会的要求,保证政府与企业同步运转,满足时代的要求。

(12)建立“创新”政府。20世纪末,中国政府首脑江泽民同志提出:“创新是一个民族进步的灵魂,是国家兴旺发达的不竭动力。”并召开了建国以来首次全国技术创新大会。美国总统克林顿曾说:“创新是美国经济的发动机”,并制定创造一个有利于私营创新和竞争的商业环境等五项措施。日本首相桥本龙太郎曾宣称本届内阁的使命就是:变革与创新。将日本的科技立国转变为科技创造立国,这种变革被日本人称为“平成维新”。

20世纪末,全球步入了知识经济社会。知识和技术的价值在于实用性、新颖性、独创性和科学性,尤其是当世界经济一体化来临之际,知识产权不容侵犯,国家竞争力的高低全靠科技创新的保障,创新正成为各国政府发展经济、增强国家竞争力的代名词。

1.1.2 影响政府及公用事业采购效率的因素

虽然从理论上说,政府投资于自身及公用事业项目是基于效率与公平目标的考虑,但从实践上看,政府及公用事业项目的采购与投资却比较容易产生效率不高的问题。

效率不高的原因之一,是由于政府及公用事业项目产生间接的或强烈的公共品性和外部性效益,使这些项目缺乏支出与收益的内在联系。因而也就常常无法要求它以收抵支,不能像企业那样要求它自负盈亏。这种状况使公用事业单位一方面在财务上通常实行预

算供给制,所需要的资金全部或部分地靠政府分配,而资金的无偿使用,容易促使政府及公用事业的管理者不关心节省开支、降低成本,反而热衷于想尽办法争取政府不断增加的拨款。由此导致财务约束疲软。另一方面,政府及公用事业是市场机制难以作用的领域,政府及公用事业单位缺乏优胜劣汰的市场竞争压力,容易产生机构繁多、人浮于事和官僚主义习气,缺乏提高效率、改善产品或服务质量的外在压力和内在激励。原因之二,政府及公用事业项目虽然是由政府直接出钱投资,但是追根溯源,这些钱来自自然人和法人单位的纳税。政府和公共部门人员在使用这些纳税人的公共资源的时候,很有可能不像花自己的钱那样关心资源的配置效率,使得公用事业项目在投资决策上和经营管理上草率粗放。从社会公众对这些公共资源的配置和经营的监督有效性上看,由于每个纳税人在其缴付的税款与其从公用事业中所得收益之间并不具有一致性,这就降低了公众中的个人对公用事业进行监督的积极性,加之政府与公民对各个项目所能拥有的有效信息很不对称,公民处于有效信息少的不利地位。因此,即使公民在法律上拥有监督政府的权利,但在实际上很难对政府及公用事业购买和投资项目的得当与否做出恰当评判,难于实施有效监督。总之,这种花公众的钱进行购买和投资,并不承担个人责任和损益的投资体制,既缺乏外在的压力和有效监督,又缺乏内在激励的制度。

各国的实践表明,随着社会经济的不断进步,公用事业的社会需求不断增长,公用事业也必将不断发展。由于公用事业项目的投资额往往很大,投资不当就要蒙受难以挽回的巨大损失。所以,无论是政府机构,还是公用事业部门,都应本着为人民负责的精神,关心公用事业项目的资源配置效率,做好项目的可行性研究及评价工作,真正做到取之于民,用之于民,促进效率与公平。

1.1.3 政府采购及其制度特征

世界各国政府为了本国的教育、国防、公共基础设施、公共健康和安

全等,购买大量的货物、服务和工程,在政府支出中占有很大份额,一般中央政府采购大约占国内生产总值(GDP)的10%~15%。