



An Introduction to
Government Procurement



政府 采购概论

朱龙杰·编著

 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

政府采购概论

朱龙杰 ◎编著



 东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府采购概论 / 朱龙杰编著. —南京: 东南大学出版社, 2018. 6

ISBN 978 - 7 - 5641 - 7846 - 8

I. ①政… II. ①朱… III. ①政府采购制度-概论
IV. ①F810.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 146130 号

政府采购概论

出版发行 东南大学出版社

地 址 南京市四牌楼 2 号 邮编:210096

出 版 人 江建中

网 址 <http://www.seupress.com>

经 销 全国各地新华书店

印 刷 兴化印刷有限责任公司

开 本 787 mm×1092 mm 1/16

印 张 24

字 数 578 千字

版 次 2018 年 6 月第 1 版

印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5641 - 7846 - 8

定 价 58.00 元

本社图书若有印装质量问题,请直接与营销部联系。电话(传真):025-83791830。

前言

FOREWORD

政府采购制度作为财政支出管理的重要措施,最早形成于18世纪末和19世纪初的西方资本主义国家,至今已有二百多年。我国的政府采购制度,始建于20世纪90年代中期。

二十多年来,我国政府采购制度从无到有,从摸着石头过河到逐步实现制度化、规范化和科学化,从单纯满足政府采购需要到发挥政府采购政策功能的转变,取得了长足进步和发展。特别是2003年1月1日我国第一部《中华人民共和国政府采购法》的正式实施,标志着我国政府采购工作已进入了法制管理阶段。但是,随着近些年来我国政府采购制度改革不断深化,政府采购工作正面临着前所未有的机遇和挑战。一方面,我国政府采购在发挥宏观经济政策功能、促进经济结构调整、维护社会公平正义等方面正扮演着愈加重要的角色;另一方面,我国政府采购的规模与范围、程序和方法,以及理论与实践探索、监督管理与操作体制,目前与世界发达国家还存在着很大的差距。我国的政府采购不仅需要实务操作程序上不断固化和完善,还需要不断加强在理论领域的继续构建与创新。

本书是笔者十多年来在政府采购理论和实践方面的思考和总结,并作为教材,已在南京财经大学国际商务等专业教学中使用了三个学期。书中援引了大量的案例、图表和理论学术观点,目的是通过教学和实训,让学生能清晰了解政府采购制度的基本架构和熟练掌握政府采购操作流程、方法和技巧。本书系统阐述了我国政府采购的基本理论和方法,并从多角度透视与重塑了政府采购预算、采购方式、信息管理、专家评审、质疑投诉、电子采购等政府采购实务的全过程;详细介绍了政府采购的实务技能和方法,吸收和运用了我国政府采购理论与实践的最新研究成果,适当借鉴世界先进发达国家的政府采购经验,对我国政府采购的历史和现状、程序和技巧、策划与组织、法律与管理等诸多方面进行了深入的剖析和研究,为读者全景式地展现了我国政府采购制度改革的主要历程和生动画面。

政府采购在我国还是一项刚刚起步不久的年轻实践,随着政府采购改革的进一步深

入,理论创新和实践创新都亟待发展。本书此次正式出版,笔者在原教材书稿基础上又做了认真修订和补充,旨在抛砖引玉,为有志学生和从事政府采购工作的读者提供一本更加翔实的以理论为基础,以实践为重点,将前瞻性与实用性融会一体的专业指导书,以共同推动我国政府采购事业的新发展。借此,笔者谨向书中引文作者及引文发表刊物表示衷心的感谢,并真诚期望各位读者和专家同行批评指正。

笔者邮箱:cdzlj@126.com。

朱龙杰

2018年3月

于南京财经大学仙林校区德经楼

目 录

CONTENTS

第一章	政府采购概述	001
第一节	政府采购的起源与制度建立	002
第二节	政府采购的概念和类型	007
第三节	政府采购的原则与功能	011
第四节	政府集中采购目录和限额标准	018
第二章	政府采购当事人	022
第一节	政府采购采购人	023
第二节	政府集中采购机构	032
第三节	政府采购社会代理机构	041
第四节	政府采购供应商	047
第三章	政府采购预算	063
第一节	政府采购预算的内涵与分类	064
第二节	政府采购预算编制的原则和依据	065
第三节	政府采购预算的编制与执行	066
第四节	政府采购预算问题评析	072
第四章	政府采购模式与方式	074
第一节	政府采购模式	075
第二节	政府采购方式	091
第五章	政府采购招标实务及技巧	115
第一节	招标	116
第二节	投标	124
第三节	开标、评标和定标	127
第四节	政府采购招标评标方法	130
第五节	政府采购废标及处理	133

第六章	政府采购非招标实务与技巧	135
第一节	非招标采购概述	136
第二节	竞争性谈判采购	137
第三节	询价采购	143
第四节	单一来源采购	147
第七章	政府采购评审实务与技巧	150
第一节	评审活动在政府采购中的地位	151
第二节	政府采购评审专家职责与行为规范	152
第三节	政府采购各当事人在评审活动中的角色定位	157
第四节	政府采购评审专家的法律责任	160
第八章	政府采购合同	162
第一节	政府采购合同的概念与特点	163
第二节	政府采购合同的签订与履行	170
第三节	政府采购合同的验收与结算	172
第九章	政府采购信息公开与档案管理	182
第一节	政府采购信息公开	183
第二节	政府采购档案管理	195
第十章	政府采购风险与救济	205
第一节	政府采购风险与控制	206
第二节	政府采购救济	219
第十一章	政府采购监督检查	230
第一节	政府采购监督检查概述	231
第二节	政府采购内生监督与外生机制	231
第三节	政府采购监督检查的程序与方法	246
第四节	政府采购监管的责任与控制	251
第十二章	政府采购法律法规	253
第一节	政府采购有关法律规范	254
第二节	政府采购监管部门规章	265
第三节	政府采购当事人行为规范	270
第四节	政府采购当事人内控制度	282
第五节	政府采购法律责任	284

第十三章 国际政府采购与政府采购电子化	295
第一节 国际政府采购	296
第二节 政府采购电子化	316
附录一 练习及案例分析训练题	328
(一) 选择题	329
(二) 思考题	352
(三) 案例题	359
附录二 主要参考文献	370
后记	373

第一章

政府采购概述

第一节 政府采购的起源与制度建立

一、政府采购的起源

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,作为负责政府部门所需办公用品采购的特别机构,该局以后发展成为物资供应部,专门采购政府各部门所需物资。

美国联邦政府民用部门的采购历史可以追溯到 1792 年。当时有关政府采购的第一部法律将为联邦政府采购供应品的责任赋予美国首任财政部部长亚历山大·汉密尔顿。之后,美国不断完善其政府采购立法。1861 年制定的一项法案要求每一项采购至少要有三个投标人。1868 年国会又通过立法确立公开开标和公开授予合同的程序。1947 年,美国国会通过《武装部队采购法》,确立了国防采购的方法和程序,并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局,在军事国防领域内实现了集中政府采购。1949 年,美国国会通过《联邦财产与行政服务法》。该法为联邦政府总务署(GSA)提供了统一的采购政策和方法,并确立 GSA 拥有为联邦政府的绝大多数民用部门组织集中采购的权力。所以自 1949 年起,美国确立了集中采购的管理体制。直到今天,GSA 仍然负有为联邦政府的民用部门集中采购的责任。

可见,西方国家政府采购制度起源于自由市场经济时期,但完整意义上的政府采购制度是现代市场经济发展的产物,这又与市场经济国家中政府干预政策的产生和发展紧密地联系在一起。在近代市场经济(自由市场经济)阶段,市场是配置资源的绝对支配力量和方式。市场经济国家信奉“看不见的手”的原理,政府基本上不参与或不干预国民经济活动,政府直接承担的公共工程和物资采购也十分有限。因此,当时的政府采购市场并不发达和完善。在现代市场经济阶段,市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动,其重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业。这样,政府采购制度就大范围地发展起来。

二、政府采购制度的建立

国际政府采购制度是伴随着国际贸易一体化的进程而形成的,但却落后于这一进程。1948 年生效的《关税与贸易总协定》(以下简称“关贸总协定”)将政府采购的问题排除在外。由于国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大,每年政府采购金额达数千亿美元,占国际贸易总额的 10% 以上。同时,在政府采购中的歧视性做法也越来越明显,歧视性政府采购已成为国际贸易中的一个严重障碍。

随着贸易自由化呼声越来越高,一些工业化国家亟待为本国产品开拓海外市场。政府采购潜在的巨大市场在国际贸易领域日益受到重视,一些欧美国家提出应将政府采购纳入国际协议,并利用关贸总协定“东京回合”谈判的机会,在1979年制定了《政府采购守则》(简称《守则》,下同),但其性质是非强制性的。该《守则》由各缔约国在自愿原则基础上签署,通过相互谈判确定政府采购开放的程度。当时美国等国家签署了《守则》,成为“守则成员”。

《守则》于1981年开始生效,《守则》仅适用于门槛价达到15万特别提款权以上的中央政府采购项目,1988年门槛价降为13万特别提款权。尽管如此,《守则》涵盖的政府采购市场仅是各国政府采购总额的一小部分,其在国际贸易中发挥的作用是非常有限的。

在关贸总协定“乌拉圭回合”谈判期间,对《守则》的内容进行了大幅度的调整,形成了取代关贸总协定的世界贸易组织的《政府采购协议》(简称《协议》,下同)。《协议》中规定,采购实体不仅包括中央政府,还包括地方政府以及公用事业单位,并相应规定了中央政府、地方政府、公用事业单位货物、工程和服务采购的门槛价。

《协议》于1996年1月1日正式生效实施。《协议》仅对签字成员有约束力,许多发达国家先后签署《协议》。《协议》成员希望有更多的国家加盟,并采取一些强制措施迫使想加入世界贸易组织的国家签署《协议》。

欧洲共同体(简称“欧共体”)在其区域内建立国际政府采购制度的努力要比关税与贸易总协定通过的《守则》及WTO的《政府采购协议》要早。为了实现在欧共体范围内消除贸易壁垒,促进货物、资本和人员的自由流动这一欧共体条约目标,欧共体早在1966年就在《欧共体条约》中对政府采购作出了专门规定。后来欧盟在该条约的指导下,相继颁布了关于公共采购各领域的“公共指令”,构成了独具特色的公共采购法律体系。在这个体系中,有四部指令是关于政府采购的实体性法律,有两部是程序性法律。前四部分别是1992年颁布的《关于协调授予公共服务合同的程序的指令》和1993年颁布的《关于协调授予公共供应品合同的程序的指令》《关于协调授予公共工程合同的程序的指令》和《关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门的采购程序的指令》;后两部分别是1989年颁布的《关于协调有关对公共供应品合同和公共工程合同授予及审查程序的法律、规则和行政条款的指令》和1992年颁布的《关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门的采购程序执行共同体规则的法律、规则和行政条款的指令》。这六部指令是适用于欧共体范围内的公共采购的主要规则,欧共体通过这六部指令建立了其范围内的国际政府采购制度。

世界银行为了保证其贷款资金的有效利用和管理借款国的政府采购行为,于1985年颁布了以强化对招标采购的严密监管而著称的《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》(以下简称《采购指南》),并且采取了一系列监管措施,从而在世界银行成员国范围内大大促进了政府采购的实践工作,越来越多的人认识到完善的政府采购制度对促进公共资金的有效利用、对一国经济的发展以及对树立廉洁、公正的政府形象的重要意义。

联合国国际贸易法委员会自1966年成立以来,一直致力于通过制定国际协定或示范法等基本法律的形式促进国际贸易法律的规范化和统一化。采购法律由于涉及各国

的民事、刑事法律规定,文化传统以及国家的对外贸易政策,很难达成一致。因此,为了促进各国政府采购立法的统一和帮助正在进行政府采购立法的国家建立一个经济有效的政府采购法律体系和运行制度,1994年,在其第27届年会上通过了《联合国国际贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》(以下简称《采购示范法》)。目前,《协议》、“公共指令”、《采购指南》和《采购示范法》这四类国际政府采购规则代表了国际政府采购的标准规范。

三、我国政府采购制度的改革历程

我国政府采购行为历来就有,但作为一种政府采购制度还只是近二十年的事。实行政府采购制度,是建立社会主义市场经济的必然要求,同时也是我国融入全球化的必然选择。

从1979年改革开放至1994年,我国财政改革的重点是理顺收入分配关系,1994年分税制的实施标志着我国收入分配改革工作基本结束,改革重心开始转移到支出管理上来。我国在财政支出管理方面进行了许多探索,如试行零基预算、支出定额管理等,但这些改革不仅推行困难,而且效果也不理想。究其原因,这些支出改革的一个共同点是只局限于支出分配的调整,未涉及支出使用方面。在这种背景下,加强财政支出使用管理——政府采购管理便不可避免地提了出来。

1995年11月,APEC(亚洲太平洋经济合作组织,以下简称“亚太经济合作组织”)在日本大阪召开领导人会议,在这次会议上,政府采购被列入了APEC贸易和投资自由领域,并写进了《大阪行动议程》。在当时APEC的18个成员国中,除我国外,其他成员国都建立了政府采购制度。为了尽快缩小与APEC发达成员国的差距,国务院领导指示有关部门要建立我国政府采购制度,从此政府采购制度改革提上我国财政制度改革的重要议事日程。

政府采购制度改革从1996年研究开始,截至目前,经历了以下四个阶段。

(一) 研究探索阶段(1996年—1998年7月)

1996年,财政部开始研究国际上通行的支出管理制度——政府采购制度,并于1996年10月完成了第一阶段的研究任务。研究表明,政府采购是加强财政支出管理的一种有效手段。财政部提出将推行政府采购制度作为我国财政支出改革的方向的意见。1997年,财政部正式向国务院法制办提出制定政府采购条例的建议,与此同时,初步完成了政府采购条例的草拟稿。

1998年4月,财政部首次在国内组织召开了政府采购制度国际研讨会,会上介绍了美国、英国和新加坡的政府采购制度,为我国政府采购制度的研究和试点提供指导和借鉴。与此同时,上海市对用财政资金安排的一批医疗设备实行公开招标采购方式,效果显著。财政部总结上海经验,借鉴国际惯例,提出了我国实施政府采购的思路和框架。

(二) 试点初创阶段(1998年7月—2000年6月)

1998年,国务院批复的财政部“三定”方案中,赋予其“拟定和执行政府采购政策”的职能。为此,财政部在预算司设立了专门机构,负责履行政府采购管理职责。政府采购管理职能的确立以及专门机构的建立,拉开了政府采购制度改革的序幕。试点初创阶段

的主要改革措施和工作有：

1. 政府采购知识的宣传与普及。1998年8月，财政部指定《中国财经报》作为发布政府采购信息的媒体，通过这一媒体全面介绍政府采购知识、政策制度和试点效果，指导全国的政府采购宣传和实践活动。1998年12月，时任财政部副部长楼继伟主编的《政府采购》一书出版发行，这是我国第一部关于政府采购的专著，首次系统地阐述了政府采购理论，提出了建立我国政府采购制度的框架体系。

2. 加强制度建设。1999年4月，财政部颁布了《政府采购管理暂行办法》，明确我国政府采购试点的框架体系。这是我国第一部有关政府采购的全国性部门规章，改变了我国政府采购长期以来无法可依、无章可循的局面。在此之前，深圳市人大于1998年10月颁布了《深圳经济特区政府采购条例》，成为我国第一部政府采购的地方性法规。截至2000年6月，全国绝大部分地区都颁布了地区性的政府采购管理办法。

3. 政府采购机构建设。实行政府采购制度改革，必须有专门机构负责推动和指导。1998年下半年，已有部分地区在财政部门建立了管理机构。到2000年，各地区一致明确政府采购的管理职能由财政部门承担，并相应设立或明确了行政管理的职能机构。其中，财政部门独立设置政府采购管理机构的地区有19个。与此同时，全国绝大部分地区继上海、深圳设立集中采购机构后，纷纷建立了负责集中采购事务的机构。除河北、重庆等少数地区的集中采购机构设置在职务管理部门外，其他地区都设在财政部门。

4. 推动政府采购试点工作。1999年6月，国务院办公厅印发了《国务院机关事务管理局关于在国务院各部门机关试行政府采购的意见》的通知，推动国务院各部门的试点工作。1999年10月，财政部组织召开了首次全国政府采购工作会议，确立了我国政府采购制度改革的方向和阶段性目标，有力地促进了政府采购试点工作。2000年5月，财政部会同监察部和审计署联合颁布了《关于2000年推行政府采购制度工作的意见》，政府采购试点工作掀起了新的高潮。在这些措施的推动下，全国政府采购范围不断扩大，规模迅速增长。政府采购的范围由简单的标准商品扩大到部分复杂品目，政府采购规模由1998年的31亿元扩大到1999年的128亿元。

在试点初创时期，已经初步展现了政府采购的优越性，推行政府采购制度引起了全国人大和中央纪委的高度重视。1999年4月，全国人大将政府采购法列入了“九届全国人大常委会立法规划”，计划在2002年颁布。在1999年年底中央纪委召开的第四次全会上，把推行政府采购制度列为反腐倡廉的一项治本措施。

（三）试点向全面推行阶段（2000年6月—2002年12月）

2000年6月，财政部对内部机构进行改革，政府采购的管理职能由预算司调整到新组建的国库司，国库司内设立了政府采购处，负责全国政府采购的管理事务。

新机构组建以来，在继续扩大政府采购范围和规模的同时，重点抓了以下几个方面的工作：

1. 加强规范化建设。确立采购模式，硬化采购规程，从制度上、管理上和操作上规范采购行为。

2. 加大推行政府采购制度的力度。从 2001 年开始编制政府采购预算并制订政府采购计划,凡是列入政府采购预算的采购项目,都必须按照政府采购计划的要求实行政府采购。建立政府采购资金财政直接拨付制度,规定政府采购资金财政直接拨付的方式和程序,开设了政府采购资金专户。通过改变资金管理方式,促进政府采购制度的推行。

3. 进一步加强透明度建设。开通了“中国政府采购网”,创办了《中国政府采购》杂志,从而丰富了政府采购信息指定发布媒体;明确了政府采购信息发布内容及程序,规范了政府采购信息发布行为;改进了政府采购统计体系,开发了统计软件,扩大了统计范围,增加了统计内容,统计结果在指定媒体上向社会公告。

4. 会同有关部门研究拟定中央国家机关全面推行政府采购制度的方案。2002 年 10 月,国务院办公厅印发了《中央国家机关全面推行政府采购制度的实施方案》,对中央国家机关全面推行政府采购制度作出部署,提出要求。

5. 探索适合政府采购要求的招标方法,确立并推广了政府采购协议供货制度。

6. 参加政府采购立法活动。在政府采购法出台前,参与立法的各项活动,提出立法意见和建议。2002 年 6 月,《中华人民共和国政府采购法》出台后,财政部门全面开展了政府采购法的宣传和贯彻实施工作,从制度上、舆论上和组织上为政府采购法的全面贯彻实施做好准备工作。

(四) 全面实施阶段(2003 年 1 月至今)

2003 年 1 月 1 日,《中华人民共和国政府采购法》正式实施。该法的颁布实施,充分体现了党中央、国务院和全国人大对推进政府采购制度改革的决心和高度重视,也是对几年来政府采购试点工作的肯定,标志着我国政府采购制度改革试点工作至此结束,进入了全面推行阶段,全国政府采购工作开始步入新的发展时期。

四、我国政府采购的成效

政府采购制度改革的基本成效可概括为:

1. 政府采购范围和规模不断扩大,经济效益和社会效益大幅提高。采购范围已由单纯的货物类采购扩大到工程类采购和服务类采购。一些公益性强、关系民生的采购项目,也纳入了政府采购范围。全国政府采购规模从政府采购法颁布前 2002 年的 1 009 亿元增加到 2016 年的 31 089.8 亿元,占财政支出和 GDP 的比重分别为 11%和 3.5%^①。

2. 初步建立了以《政府采购法》为统领的政府采购法律制度体系,为政府采购工作提供了制度保障。以政府采购法为基础,财政部陆续颁布了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》《政府采购评审专家管理办法》《政府采购信息公告管理办法》等一系列制度。这些规章制度为依法开展政府采购活动提供了法律保证。

3. 政府采购政策功能实施取得重大突破,初步实现了由单一管理目标向政策目标的转变。从 2004 年开始,财政部先后在扶持采购节能产品、环境标志产品、自主创新产品

^① 财政部国库司. 2016 年全国政府采购简要情况[EB]. 财政部网站, 2017-08-25.

和保护国家信息安全等领域实施了政府采购政策,取得了积极的成效。政府采购促进了节能、环保、自主创新等政策的贯彻实施,增强了采购人及社会各界的政策目标意识,促进了公共资源的合理配置,加强了宏观调控。政府采购制度在维护国家利益和社会公共利益上的政策功能逐步实现。

4. 依法采购水平全面提升,公开透明的采购运行机制逐步形成。政府采购法律制度的颁布,使政府采购活动有法可依,采购人依法采购意识普遍增强,采购行为不断规范,公开、公平和公正的市场竞争秩序逐步形成。许多地方实现了政府采购管理与操作的电子化,建立了不同层次和内容的电子系统,促进了政府采购“阳光工程”的建设。政府采购预算基本实现了与部门预算同步统一编制,预算内容趋于完整、科学和规范,无预算采购等现象明显减少。评审专家管理更加科学合理。此外,采购方式、组织实施、招标采购、合同审核等采购过程方面的管理程序、审批环节也更加规范。

5. “管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制基本形成。全国各地区(省、自治区、直辖市、计划单列市)中的30个地区和大部分地级市设置了集中采购机构,基本形成了以集中采购为主、部门集中采购和分散采购为辅,三种形式并行、相互补充的采购格局。立体监督管理机制不断完善,基本上形成财政部门、纪检监察部门和审计部门分工协作、各司其职、共同监督的行政监督管理机制。机构和队伍建设日益加强。截至2011年年底,全国县级以上共设立集中采购机构2353家,从业人员约1.6万人,社会代理机构2785家,从业人员约4.8万人,纳入专家库管理的评审专家23万余人。

6. 对外交流不断拓展,应对政府采购的国际化能力不断提高。我国先后建立了中国-欧盟政府采购对话机制、中国-美国政府采购技术性磋商机制;参加了APEC政府采购专家组、联合国国际贸易法委员会政府采购工作组会议,并以观察员身份参加WTO政府采购委员会活动;积极应对中美战略与经济对话、中欧政府采购对话等有关政府采购议题的谈判,参与中美商贸联委会、中美创新对话高官会、中国与有关国家和地区自贸区协定、亚太经济合作组织等双边和多边机制下的政府采购磋商和交流等等。

第二节 政府采购的概念和类型

一、政府采购的概念

政府采购是个外来词,是西方经济学里的一个专业词汇。采购是指采购人或采购单位基于各种目的和要求购买货物、工程和服务的交易行为。政府采购是以政府机构或履行政府职能的部门为社会提供公共服务或满足日常政务活动为目的的交易行为。在实践中,政府采购不仅仅指其采购行为,更侧重于规范采购行为的管理制度。

政府采购可表述为:各级政府及其所属机构为开展日常政务活动或满足社会公共需要,以法定的方式和程序,使用公共资金获取货物、工程和服务的行为^①。

我国政府采购法对政府采购作了如下定义: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。从政府采购定义可以看出:政府采购人是指各级国家机关、事业单位和经国家机关批准依法设立的团体组织,国有企业等不在政府采购范畴之内;政府采购所使用的资金只局限于财政性资金;政府采购可以是集中采购目录以内的货物、工程和服务的集中采购,也可以是指采购集中采购目录以外、采购限额标准以上的货物、工程和服务。

政府采购与其他采购活动相比较,具有以下显著特征:

1. 资金来源的公共性。政府采购的资金来源为财政拨款和需要由财政偿还的公共借款,这些资金的最终来源为纳税人的税收和公共服务收费。

2. 采购主体的特定性。政府采购的主体(也称“采购实体”)为依靠国家财政资金运作的国家机关、事业单位和社会团体。

3. 采购活动的非商业性。政府采购为非商业性采购,它不是以盈利为目的,也不是为卖而买,而是通过购买为政府部门提供消费品或向社会提供公共服务。

4. 采购对象的广泛性。政府采购的对象包罗万象,既有标准产品也有非标准产品,既有有形产品也有无形产品,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。为了便于统计,国际上通行的做法是按性质将采购对象划分为货物、工程和服务三大类。

5. 政策性。采购实体在采购时不能体现个人偏好,必须遵循国家政策的要求,包括最大限度地节约财政资金、优先购买本国产品、保护中小企业发展、保护环境等等。

6. 规范性。政府采购不是简单地一手交钱,一手交货,而是要按有关政府采购的法规,根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求,采用不同的采购方式和采购程序。每项采购活动都要规范运作,体现公开、竞争等原则,接受全社会的监督。

7. 影响力大。政府采购不同于其他采购,其购买力非常巨大,有关资料统计,通常一国的政府采购规模要占到整个国家国内生产总值(GDP)的10%以上,因此,政府采购对社会的影响力很大。政府采购与政府的宏观调控政策相协调,可以起到调节经济运行的作用。

二、政府采购的类型

(一) 集中采购和分散采购

按照政府采购项目可集中的程度,政府采购可以分为集中采购和分散采购^②。

① 韩宗保. 政府采购基础与实务[M]. 北京:中国财政经济出版社,2010.

② 《政府采购法》规定:“纳入集中采购目录的政府采购项目,应当实行集中采购。”“采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目,必须委托集中采购机构代理采购。”“纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目的,应当委托集中采购机构代理采购;属于本部门、本系统有特殊要求的项目,应当实行部门集中采购;属于本单位有特殊要求的项目,经省级以上人民政府批准,可以自行采购。”

集中采购和分散采购范围的划分是以政府公布的集中采购目录^①为依据的。集中采购是指纳入政府集中采购目录项目的采购。纳入集中采购目录的采购项目,都要进行集中采购。

集中采购分为集中采购机构的采购和部门集中采购两种。集中采购机构的采购对象主要指纳入集中采购目录的通用项目;而一个部门或者一个系统有特殊要求,其他采购单位不使用或者很少使用的,则可实行部门集中采购。对于实施部门集中采购的单位,应由专门的人员或是机构,有较完善的管理制度或操作办法,如果不具备一定的条件,需要委托给集中采购机构代理采购。

分散采购是指采购政府集中采购目录以外、采购限额标准以下的货物、工程和服务的行为。分散采购是政府采购的一种形式,必须按照政府采购规定进行。应当实行分散采购的项目,采购人可以实行自行采购,可以委托集中采购机构代理采购,也可以委托依法取得政府采购业务资格的采购代理机构代理采购。

当然对于未纳入集中采购目录,又达不到采购限额标准的采购项目,不属于《政府采购法》调整的范围。

集中采购目录和采购限额标准是政府采购的重要依据。集中采购目录是以采购项目来界定的,限额标准是以采购项目的金额来界定的,二者不能交叉。采购限额标准是指集中采购目录中没有的采购项目,只要达到规定的金额,就必须按照《政府采购法》的规定执行。所以,在具体执行中,凡是应当集中采购的,不能进行分散采购;属于分散采购范围的,如果能够适当集中的可以适当集中采购。

集中采购和分散采购是辩证统一、相辅相成的关系。首先,无论是集中采购还是分散采购,都属于政府采购,都要遵守政府采购的法律、法规。其次,集中采购与分散采购相互配合、相互补充。对于大宗通用项目强调集中,体现政府采购的强制性和效率性原则;对于单位有特殊要求的项目,可以适度分散,体现单位的自主性和特殊性。

如果把采购限额标准定得过低,将所有的购买行为都纳入政府采购目录,或者把采购限额标准定得过高,使政府集中采购范围过窄,大量采购行为脱离法律的监督制约,都有悖于《政府采购法》的精神实质。因此,在政府采购实践中,要充分考虑我国各级政府采购的实际情况,科学合理地确定政府采购目录和限额标准,将集中采购与分散采购有机地统一起来。

(二) 自行采购和代理采购

按照执行采购的主体不同,政府采购可以分为自行采购和代理采购。

自行采购是具体采购项目由采购人自己进行采购的行为。实行自行采购的只有两种情况:一是采购人采购未纳入集中采购目录的政府采购项目,可以自行采购。就是说,只要没有纳入集中采购目录的采购项目,采购人可以选择自行采购,当然也可以选择代

^① 《政府采购法》第七条规定:“属于中央预算的政府采购项目,其集中采购目录由国务院确定并公布;属于地方预算的政府采购项目,其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。”