



北京高等教育精品教材

BEIJING GAODENG JIAOYU JINGPIN JIAOCAI



21世纪经济与管理规划教材

财政学系列

2nd edition

政府采购管理

(第二版)

Government
Procurement
Management

马海涛 姜爱华 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

政府采购管理 (第二版)

Government
Procurement
Management

马海涛 姜爱华 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

政府采购管理/马海涛,姜爱华主编. —2版. —北京:北京大学出版社,2016.9

(21世纪经济与管理规划教材·财政学系列)

ISBN 978-7-301-27393-7

I. ①政… II. ①马…②姜… III. ①政府采购制度—高等学校—教材 IV. ①F810.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第188431号

书 名 政府采购管理(第二版)

ZHENG FU CAIGOU GUAN LI

著作责任者 马海涛 姜爱华 主编

责任编辑 贾米娜

标准书号 ISBN 978-7-301-27393-7

出版发行 北京大学出版社

地 址 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址 <http://www.pup.cn> 新浪微博: @北京大学出版社

电子信箱 em@pup.cn

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750667

印 刷 者 三河市博文印刷有限公司

经 销 者 新华书店

787毫米×1092毫米 16开本 24.25印张 546千字

2008年7月第1版

2016年9月第2版 2016年9月第1次印刷

定 价 48.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题,请与出版部联系,电话:010-62756370

丛书出版前言

作为一家综合性的大学出版社，北京大学出版社始终坚持为教学科研服务，为人才培养服务。呈现在您面前的这套“21 世纪经济与管理规划教材”是由我国经济与管理领域颇具影响力和潜力的专家学者编写而成，力求结合中国实际，反映当前学科发展的前沿水平。

“21 世纪经济与管理规划教材”面向各高等院校经济与管理专业的本科生，不仅涵盖了经济与管理类传统课程的教材，还包括根据学科发展不断开发的新兴课程教材；在注重系统性和综合性的同时，注重与研究生教育接轨、与国际接轨，培养学生的综合素质，帮助学生打下扎实的专业基础和掌握最新的学科前沿知识，以满足高等院校培养精英人才的需要。

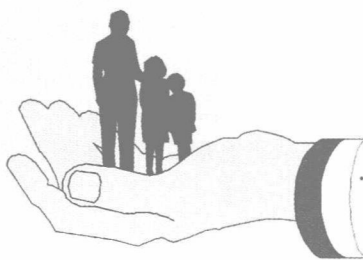
针对目前国内本科层次教材质量参差不齐、国外教材适用性不强的问题，本系列教材在保持相对一致的风格和体例的基础上，力求吸收国内外同类教材的优点，增加支持先进教学手段和多元化教学方法的内容，如增加课堂讨论素材以适应启发式教学，增加本土化案例及相关知识链接，在增强教材可读性的同时给学生进一步学习提供指引。

为帮助教师取得更好的教学效果，本系列教材以精品课程建设标准严格要求各教材的编写，努力配备丰富、多元的教辅材料，如电子课件、习题答案、案例分析要点等。

为了使本系列教材具有持续的生命力，我们将积极与作者沟通，争取三年左右对教材不断进行修订。无论您是教师还是学生，在使用本系列教材的过程中，如果发现任何问题或者有任何意见或建议，欢迎及时与我们联系（发送邮件至 em@pup.cn）。我们会将您的宝贵意见或建议及时反馈给作者，以便修订再版时进一步完善教材内容，更好地满足教师教学和学生学习的需要。

最后，感谢所有参与编写和为我们出谋划策提供帮助的专家学者，以及广大使用本系列教材的师生，希望本系列教材能够为我国高等院校经管专业教育贡献绵薄之力。

北京大学出版社
经济与管理图书事业部



前言

政府采购是市场经济国家强化公共财政支出管理、增进国家治理的普遍做法。我国自 1998 年全面推行政府采购制度以来,政府采购制度不断健全,运作管理不断创新、规范,规模和范围持续扩大,政策功能日益显现,在实现经济社会发展目标、提供高效优质公共服务、提高政府治理能力等方面发挥了积极作用。特别是 2015 年颁布实施的《政府采购法实施条例》,将近几年实施的批量集中采购、政府购买服务、政府与社会资本合作改革等纳入其中,极大地拓展了政府采购的内涵和外延。与此同时,政府采购的国际规则近年来也在不断规范与调整。

为了便于关注政府采购管理的有关人员更好地了解和掌握政府采购管理的理论与政策,同时为了满足政府采购管理教学和科研工作的需要,我们组织编写了这部《政府采购管理》,力求全面、系统地反映最新的政府采购管理理论与政策。全书从政府采购管理的基础理论入手,详细介绍了政府采购的运作流程和规范管理,并对国外的政府采购管理经验进行了总结。本书对各章内容进行了精心设计,配有本章小结、思考题、案例分析和非常具体的课外阅读材料等。

本书由长期从事政府采购管理教学科研工作的马海涛和姜爱华担任主编,负责编写大纲、总纂定稿。各章具体分工为:第一章由马海涛、姜爱华执笔,第二章、第三章、第四章、第五章由姜爱华、刘燕、王威、王晨执笔,第六章、第七章、第八章由姜爱华、郭子珩执笔,第九章、第十章由姜爱华、张雨婷执笔,第十一章、第十二章、第十三章由姜爱华、王龙执笔,第十四章、第十五章由姜爱华、于京扬、李浩执笔。

本书框架清晰,内容深入浅出,语言通俗易懂,适合高等院校经济类、管理类本科生及研究生使用,也可以作为政府管理部门、财政部门 and 涉及政府采购业务的其他部门的理论和实务工作者的参考用书。我们衷心希望本书的出版对我国政府采购乃至公共财政改革具有一定的参考价值。

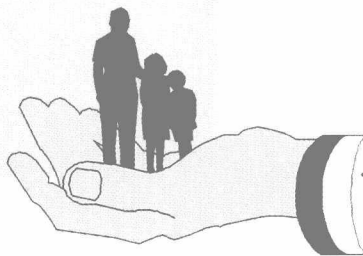


本书在编写过程中，参考并借鉴了国内外有关政府采购管理领域专家学者的论著、教材等研究成果，在此表示诚挚的谢意。本书的出版，仰仗北京大学出版社对中国财政改革与发展的重视、关心和支持，特别是贾米娜编辑，为本书付出了辛劳，在此深表感谢！

由于作者水平有限，书中难免存在诸多不足，恳请读者批评指正。

编 者

2016年3月



第一部分 政府采购基本理论

第一章 政府采购管理概论 / 3

第一节 政府采购的概念 / 4

第二节 政府采购制度 / 12

第三节 政府采购与财政改革 / 17

第二章 政府采购的发展与演变 / 22

第一节 政府采购的思想演变 / 23

第二节 国外政府采购的实践发展 / 29

第三节 我国政府采购制度的建立与发展 / 34

第三章 政府采购的原则与功能 / 43

第一节 政府采购的原则 / 44

第二节 政府采购的功能 / 48

第四章 政府采购的范围与当事人 / 62

第一节 政府采购的范围 / 63

第二节 政府采购的当事人 / 68

第二部分 政府采购运作流程

第五章 政府采购预算与政府采购计划 / 89

第一节 政府采购预算 / 90

第二节 政府采购计划 / 98

第六章 政府采购招标采购方式 / 110

第一节 公开招标 / 111

第二节 邀请招标 / 135



第七章 政府采购非招标采购方式 /141

第一节 竞争性谈判 /142

第二节 单一来源采购 /146

第三节 询价 /151

第四节 竞争性磋商 /153

第八章 政府采购合同履行 /160

第一节 政府采购合同 /161

第二节 政府采购合同的订立及履行 /167

第三节 政府采购项目验收 /173

第四节 政府采购项目结算 /176

第三部分 政府采购规范管理

第九章 政府采购市场准入管理 /183

第一节 政府采购中介机构市场准入管理 /184

第二节 政府采购供应商市场准入管理 /192

第十章 政府采购信息管理 /204

第一节 政府采购信息管理的意义 /205

第二节 政府采购信息收集 /206

第三节 政府采购信息公开发布 /209

第四节 政府采购信息的记录与保存 /215

第十一章 政府采购监督机制 /219

第一节 政府采购监督的意义 /220

第二节 政府采购监督机制的主要内容、环节及方式 /222

第三节 政府采购的监督机构及监督对象 /226

第四节 对政府采购过程的监督 /228

第十二章 政府采购绩效评价 /235

第一节 政府采购绩效评价的意义 /236

第二节 政府采购绩效评价目标 /239

第三节 政府采购绩效评价体系的构建 /242

第十三章 政府采购救济机制 /254

第一节 政府采购救济机制概述 /255

第二节 我国政府采购救济制度的法律依据 /256

第四部分 政府采购国际经验

第十四章 国际经济组织政府采购管理介绍 /269

第一节 世界贸易组织的《政府采购协议》 /270

第二节 联合国的《公共采购示范法》 /279

第三节 世界银行的《贷款采购指南》 /288

第四节 欧盟的公共指令 /294

第五节 亚太经济合作组织的《政府采购非约束性原则》 /307

第六节 《跨太平洋伙伴关系协定》框架下的政府采购 /311

第十五章 外国政府采购制度介绍 /318

第一节 美国的政府采购制度及其对我国的借鉴意义 /319

第二节 新加坡的政府采购制度及其对我国的借鉴意义 /323

附 录

附录 1 中华人民共和国政府采购法 /333

附录 2 中华人民共和国招标投标法 /343

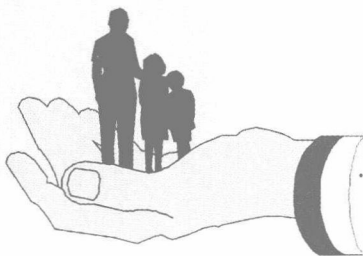
附录 3 中华人民共和国政府采购法实施条例 /351

附录 4 中华人民共和国招标投标法实施条例 /362

主要参考文献 /374

21世纪经济与管理规划教材

财政学系列



第一部分

政府采购基本理论

- 第一章 政府采购管理概论
- 第二章 政府采购的发展与演变
- 第三章 政府采购的原则与功能
- 第四章 政府采购的范围与当事人

第一章 政府采购管理概论

本章重点

1. 政府采购的含义
2. 政府采购的模式与方式
3. 政府采购制度的概念和特征
4. 政府采购在财政改革中的地位

导语

长期以来,我国财政理论界和实践部门往往只重视收入管理,不重视支出管理。然而,财政收入和财政支出就如同财政这个“蓄水池”的“进水阀”和“出水阀”,两者都不可偏废。从1998年开始我国逐步推行财政支出方面的改革,政府采购制度的推行是其中重要的一环。

随着我国经济的发展和财政改革的推进,“政府采购”这个名词受到越来越多人的关注。2002年6月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国政府采购法》,并于2003年1月1日起实施,使得政府采购有法可依。2015年3月1日起实施的《中华人民共和国政府采购法实施条例》更是将我国的政府采购改革进一步推向深入。

掌握政府采购、政府采购制度等基本概念是研究政府采购问题的前提,本章在阐述基本概念的基础上,进一步分析了现代政府采购产生的原因以及政府采购在财政改革中的作用和地位。

关键词

政府采购 政府采购制度 政府购买 公共财政 国家治理



第一节 政府采购的概念

一、采购的含义

“采”字在《现代汉语词典》（第6版）中的释义为：①摘，如采莲、采茶；②开采，如采煤、采矿；③搜集，如采风、采矿样；④选取、取，如采购、采取。购的释义即购买。“采购”的释义就是：①选择购买（多指为机关或企业），如采购建筑材料；②担任采购工作的人，如采购员。“政府采购”中的“采购”所指的是释义①，即“选择购买”。

目前，学界对采购的定义有着各种不同的看法，有的学者将采购视为一种购买行为，有的学者将其视为一种过程甚至技能。从不同的认识角度出发，政府采购的含义大致有以下几个层次：一是采购直接表现为一种购买行为，即在现代市场经济商品极大丰富的条件下，对商品的选择性购买；二是采购是现代工商管理中一门专门的学问和功能；三是从经济效率的角度，将采购看成一种以最低的总成本在一定的时间、空间条件下获得适当数量与品质的物资和技术；四是从系统的管理角度，认为采购的概念范围大于交易行为本身，包括采购前的计划、供应和管理的整个过程。美国学者亨瑞芝在《采购原理与应用》一书中认为“采购者，不仅为取得需要的原料与物资之行为及应负职责，而且包括有关物资及其供应来源、计划、安排，以及研究与选择，确保正确交货之追查，以及于接受前之数量与品质检查”^①；五是认为采购是一个过程：“组织采购是这样一过程，即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以其他方式同其达成一致的、交易条件，签订合同并发出订单，最后接受货物或服务并支付货款。”^②

《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）对采购的定义是“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”。这里的采购指的是一种交易行为。

二、政府采购的含义

根据采购主体的不同，采购可以分为私人采购和公共采购。由于政府是最重要和最典型的公共部门，因此公共采购一般又称为政府采购，但是公共部门比政府部门涵盖的范围要广，在理解政府采购的概念时，要认识到二者的区别，知道政府采购不仅是指政府部门的采购。

如何定义政府采购，学界也有不同的观点。《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。”有的学者认为政府采购等

① Stuart F. Heintz, *Purchasing, Principles and Applications*, Prentice Hall, 1986, p. 4.

② Stuart F. Heintz, *Purchasing, Principles and Applications*, Prentice Hall, 1986, p. 4.

同于政府的购买性支出,认为“政府采购是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,使用财政性资金获取货物、工程或服务的行为”^①。还有学者将政府采购定义为受政府采购制度约束的政府购买行为,认为“政府采购,也称公共采购,是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务的需要,在财政的监督下,以法定的形式、方法和程序,对货物、工程或服务的购买”^②。

从以上各种定义可以看出,理论界对于政府采购主体的界定是比较一致的,认为政府采购的主体是公共机构,具体包括“各级国家机关、事业单位”“团体组织”“各级政府及其所属机构”;对政府采购的资金来源也没有太大的分歧,尽管有些定义没有指明,但都认为政府采购资金的来源具有公共性,主要是“财政性资金”;并且,这些观点都认为政府采购是一种行为。

除此之外,以上对政府采购的定义也各有侧重,有的将政府采购对象严格限定在“集中的集中采购目录以内或者采购限额标准以上”,这是一种严格的法律条文规定;有的强调了政府采购的资金来源,认为政府采购是使用财政性资金并以公共部门为主体的购买行为;有的突出了政府采购的制度性特征,强调政府采购活动要依照“法定的形式、方式和程序”。

政府采购到底是什么?我们认为,要理解政府采购的实质不仅要从政府采购的主体、采购对象和采购所遵循的具体程序及规则来考虑,还要从“采购”的定义出发,认清“政府采购”与“政府购买”“政府采购制度”的区别,认识政府采购产生的背景和条件。

(一) 政府采购与政府购买

不管是封建专制国家,还是现代民主制国家,政府的存在都必须建立在占有一定物质资料的基础上。它们的区别只在于政府获得物质资料所采取的手段有所不同,主要有以下四种:

一是用暴力方式进行掠夺。在奴隶制社会和封建社会时期,由于私有产权制度缺失,私有财产得不到保护,私有产权服从于皇权。统治者为了满足自身需要,往往利用国家暴力机器,从私人手中无偿获得物质资料或者服务,如中国古代的征用、徭役制度。

二是政府自行生产。中国古代就有很多官营工厂,都是政府出资设立的,其目的就是为统治者供应产品,或者为统治机构提供物质资料。直到今天,还有许多政府出资设立的工厂和企业进行公共生产或者私人生产,但其性质已经与封建社会为了满足统治者需要设立的官营工厂有所不同。

三是政府用自有的物品与私人物品进行交换,如白居易《卖炭翁》中的“二两红绡三尺素,系向牛头充炭直”就生动地描述了统治者代表用政府所有的产品与私人产品进行交换的场面。这是在统治阶级与民众之间地位不平等的情况下出现的不平等交易。

四是商品和货币制度产生之后,政府运用自身掌握的货币购买物品。其直接的表现形式是商品和货币的交换,是一种交易行为,这就是政府购买。

① 边俊杰:《“政府采购”新论》,《财政与税务》,2001年第1期。

② 杨灿明、李景友编:《政府采购问题研究》,经济科学出版社2004年版,第26页。



采购活动是随着市场经济活动的产生而产生的，由前面关于采购的释义可以看出，采购活动的基础是采购者有了选择的可能，在商品经济不发达、没有形成至少是一国范围内的统一大市场的前提下，就无法针对其所需购买的商品进行充分的比较和选择，谈不上“采购”。随着商品经济的发展，特别是在形成全国甚至世界统一大市场的情况下，政府就可以根据商品的价值和品质，在市场上选择符合条件的商品。因此，政府采购是和市场经济的发展联系在一起的，市场的建立是其基础性条件。

政府采购与政府购买都是政府获得物质资料或服务的一种方式，政府采购突出了“选择购买”的特点，是在商品经济高度发达、物质产品极大丰富、公平竞争的市场经济体制建立之后形成的，它比政府购买的历史短，是一种特殊的政府购买形式。

（二）政府采购与政府采购制度

政府采购制度是为规范政府采购行为而制定的一系列法律、规章和办法的总称。简单地讲，政府采购制度就是规范和约束政府采购行为的一系列制度安排。

政府采购过程需要相应制度的规范和约束，但并不意味着“有了政府采购制度就有好的政府采购”。政府采购制度只能说是将政府采购纳入到一定的规范框架之内，包括采购范围、采购方式、采购程序等多项规定，但是衡量政府采购的好坏、认识政府采购的性质，并不能仅看是否制定了政府采购制度，还要看政府采购制度的内容和实施情况。中国古代官府的“采办”“购置”制度，以及计划经济时期政府的“调配”等都属于政府获得所需物质资料的制度安排，但在该制度下运行的政府获得物质资料的行为却不是理想的政府采购。

综上，我们认为，政府采购的一般定义可表述为：政府采购（Government Procurement），是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为了满足社会公共需要，以法定的方式和程序，利用财政性资金在国内外市场上购买货物、工程或服务的行为。当然，不同国家或地区因为体制、改革路径等方面的不同，在采购主体的设定、方式的确定、财政性资金的界定以及具体购买对象的选择上会有所不同。

（三）政府采购与政府采购管理

政府采购管理是指特定的政府采购管理机构，为规范政府采购行为，依据法律法规，按照一定的政府采购模式，形成的一整套政府采购管理制度和管理行为，是施行政府采购制度的关键。

我们可以从多个角度理解政府采购：从微观经济学的角度，大宗商品的政府采购与分散采购相比，具有更高的规模经济效益；现代制度经济学中的交易理论也认为，规范的政府采购制度能够大大节省交易成本；从公共选择理论的角度看，政府采购的目的是满足公众的利益，政府采购制度可以约束政府的经济行为，在具体采购制度设计上要以是否满足公众利益为衡量标准；社会契约理论认为，政府和公众之间关系的基础是一系列契约，政府采购从实质上来说，是一种委托代理关系，由于激励不相容、信息不对称和契约不完备等问题，政府采购制度的具体设计必须重在约束政府行为。尽管有上述特点，政府采购的直接表象归根到底是一种购买行为，在政府采购模式和机制设计上，必须体现市场经济规律对社会资源配置的基础性作用。

三、政府采购的特征

（一）政府采购的公共性

政府采购是以政府为代表的公共机构为主体进行的购买活动。政府采购的公共性可以从两个方面具体分析：一是政府采购资金来源的公共性，政府采购资金主要是以税收为主的财政性资金；二是政府采购的目标具有公共性，我们看到政府采购中有相当部分的物品是由政府部门或机构直接使用和消费的，因此，政府采购的公共性受到了质疑，但实际上政府使用这些物品是为了履行其职能，间接为公共利益服务。现在越来越多的公共产品采用私人生产、公共提供的方式，今后将有更多的政府采购直接为公众提供公共产品和服务。

（二）政府采购的经济主体性

政府采购直接表现为一种对商品物资的购买活动。政府在市场上与其他经济主体的地位相同，不存在等级贵贱之分，都要遵循市场经济自愿平等的市场交易规则。从这个意义上来说，政府采购是政府作为经济主体进行市场交易的经济行为。

（三）政府采购的经济性

政府采购的经济性和经济主体性既有区别又有联系。政府采购的经济主体性是指政府采购主体在采购过程中，不会由于政府属于特殊部门就在采购市场上享受特殊待遇，而是与其他经济主体一样，遵循市场行为规则。政府采购的经济性是指政府采购追求效益最大化目标，这是由政府采购的经济主体性所决定的。

一般的商品采购是为了满足私人需求，政府采购则是为了满足公众的需求，尽管服务的对象不同，但经济性是二者共同追求的目标。这里的经济性指的是收益最大化，私人采购要注重资金使用效益的最大化，政府采购注重的是财政资金使用效益的最大化，追求质优价廉的产品和服务，通俗地讲就是“少花钱，多办事，办好事”。

（四）政府采购的非营利性

政府采购的非营利性是指政府采购活动本身并不以营利作为目标，这是由政府采购的公共性决定的。政府采购的目的与一般的商业性采购不同，一般的商业性采购是为卖而买，其目的是追求商业利润最大化，商品的购买者并不是商品的最终使用者。虽然有些政府采购活动中，政府不是商品的最终使用者（如政府向灾区人民提供食品和药品），但是由于政府采购资金来源具有公共性，采购本身是为了履行政府职能，为纳税人提供公共品或服务，因此，政府采购本身具有非营利性。

四、政府采购的模式与方式

（一）政府采购模式

政府采购主要有集中采购和分散采购两种模式。

1. 集中采购

集中采购是指由政府设立的职能机构统一为其他政府机构提供采购服务的一种采购组织实施形式。一个部门统一组织本部门、本系统的采购活动，也称为集中采购。实行集中采购有利有弊。其有利之处是，能够集中采购要求，取得规模效益；减少重复采购，降低采购成本；统一策划，统一采购，统一配置标准，便于维修和管理；容易培养一支专业化采购队伍，保证采购质量；方便管理和监督；推动政府采购有关政策取向的贯彻落实。其弊端主要是，不易适应紧急情况采购；使用单位没有采购自主性；难以满足用户多样性的需求；采购程序复杂；采购周期较长；等等。

2. 分散采购

分散采购是指由各预算单位自行开展采购活动的一种采购组织实施形式。分散采购不是随意采购，必须按照政府采购程序实施。与集中采购相反，分散采购的有利之处主要是，增强了采购人的自主权，易于沟通，能够满足采购对及时性和多样性的需求，手续简单。不利之处主要是，失去了规模效益，加大了采购成本，不便于监督管理等。

实际上，没有 100% 的集中采购或分散采购。大多数采购都是混合形式的采购，一个组织究竟在多大程度上实现集中采购和分散采购没有标准模式。采购实体的目标、文化、资源和管理需求都会对采购组织的集中化与分散化产生作用。

从采购模式的历史来看，很多国家的采购模式都经历了从集中采购模式到半集中半分散模式的转化过程，如新加坡在 1995 年以前一直实行集中采购，由财政部中央采购处统一购买政府各部门所需的物品和服务，1995 年中央采购处关闭，除了少数物品考虑到经济效益依旧采取集中采购外，其他的则由各部门自行采购。随着电子贸易的普及，政府采购模式可能又将会走向集中，因为所有的采购信息均可由一个部门输入互联网，合同商可按要求将物品直接交付给采购实体。

在我国的实践中，为进一步发挥集中采购的规模优势，我国于 2011 年开始推行“批量集中采购”模式，即对一些通用性强、技术规格统一、便于归集的政府采购品目，由采购人按规定标准归集采购需求后交由政府集中采购机构统一组织实施的一种采购模式。批量集中采购使得主流品牌参与的积极性大大提高，供应商之间的竞争更加激烈；投标均价持续走低，中标价格比较优惠。

（二）政府采购方式

无论是商业采购还是政府采购，其采购的目的都是以经济有效的方式采购到所需物品。但是，由于公共资金的花费需要承担管理责任，所以在政府采购和商业采购实践中形成了截然不同的采购方式或程序。目前，国际上通用的采购方式很多，按照不同的标准，可分为五大类 17 种方式，如招标采购、询价采购、单一来源采购、谈判采购等。一般来说，一个国家对于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。具体采用何种方式的总原则是：该方式要有助于推动公开、有效竞争和物有所值目标的实现。