

政府采购

知识读本

齐小乎 沈建阳 张雷宝 著

中国财政经济出版社



政府采购知识读本

齐小乎 沈建阳 张雷宝 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购知识读本/齐小乎, 沈建阳, 张雷宝著. 北京:
中国财政经济出版社, 2000

ISBN 7-5005-4913-X

I. 政… II. ①齐… ②沈… ③张… III. 政府采
购-基本知识-中国 IV. F722.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 74557 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京东城大佛寺东街 8 号 邮政编码: 100010

发行处电话: 64033095 财经书店电话: 64033436

财经图书发行中心电话: 88119132 88119130 (传真)

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 8.25 印张 181 000 字

2001 年 1 月第 1 版 2001 年 1 月北京第 1 次印刷

定价: 19.00 元

ISBN 7-5005-4913-X/F·4407

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

NAK 12/02

前 言

目前，我们正处在一个非常重要的新的历史时期。随着市场经济的发展、体制改革的深入，以及政府职能的不断转变，我国的财政管理体制正在发生深刻的变化，其变化的重要方向就是健全财政职能，规范资金运作，努力创建与市场经济和公共财政的内在机制相符合的政府采购制度。这无疑是在我们面前的重大现实课题。

政府采购是经过 200 多年发展才逐渐形成的复杂而有效的一种财政支出制度安排。可以说，政府采购制度是公共财政制度的重要组成部分，是市场经济国家强化政府支出监管的重要手段。我国虽然存在大量的政府采购行为，但却未建立起对政府采购行为进行规范的政府采购制度。我们认为，建立健全我国的政府采购制度可以而且应当借鉴国外的相关经验，但不能无视或忽视不同国家之间背景条件的差异而简单地照搬外国的模式，同时，也不能违背市场经济规律。我们必须结合我国实际情况，积极而稳妥地进行体制改革或制度创新。需要指出的是，作为一种“阳光下的交易制度”，政府采购对从源头上治理和预防我国传统财政支出模式下的各种腐败现象具有重要意义。

任何制度改革往往是对旧制度的改变、否定或调整。在我国，目前实行的政府采购制度很大程度上是被“逼迫”出来的，这主要表现在：第一，就国际上而言：我国即将加入

世界贸易组织，我国领导人已向亚太经济合作组织成员国承诺，到2020年开放中国的政府采购市场，从而使我们对采购市场的国际一体化有了一定的危机感。这也是大势所趋。随着加入“世贸”的日益临近，我国开放政府采购市场的时间也会大大提前。第二，政府财政围绕：从中央到地方各级政府，无一例外不被财政支出的不断加大所困扰，一贯以来沿用的支出管理的模式已不能适用新时期的财政支出管理。因此，推行政府采购无疑成为改革财政支出管理的一个突破口。换个角度谈，财政资金充足，才是我国政府改革开放的最终目标之一，但是，“钱多也需省着花”，因为财政资金是一种公共资源，来自纳税人，必须要规范高效地使用，这是公共财政理论的客观要求。第三，腐败现象愈演愈烈，传统的采购支出管理制度已经成为许多腐败行为滋生的“土壤”和“温床”。因此，必须迫切建立一套能够从源头上抑制和防范腐败行为发生的政府采购制度。第四，随着我国经济的不断发展，物质极大丰富将形成较为强大的卖方市场，这也为作为买方的政府提供了充分的选择权力。通过充分竞争，政府可以购买到价廉物美的商品，同时也可以促进我国企业不断进步，增强实力，最终走向国际市场。总之，从主观和客观、从理论到实践，都要求我们尽快建立完善和规范的政府采购制度。

然而，政府采购在我国基本上还是一个新事物，尚处于摸索实践过程。虽然近年来各地财政部门在政府采购方面已经进行了不同程度上的探索和实践，政府采购象雨后春笋般在全国各地蓬勃兴起，但其规模较小、层次较低而且还不够规范，远远不能满足转变政府职能、加强财政支出管理、反腐倡廉以及整顿财经秩序的客观需要。因此，我们必须在改

革和发展过程中全面加强政府采购的理论研究和制度建设。

问题在于,改革实践需要相关理论知识、政策法规以及各有关部门的支持和配合。实行政府采购虽在短期内可能会取得立竿见影的效果,但在我国建立完善的政府采购制度则是一项十分复杂和艰巨的系统工程,不可能一蹴而就。因此,这在客观上需要我们进行持之以恒的理论研究和实践探索。为了普及政府采购的理论知识,增强对政府采购的政策理解,推动我国政府采购制度的建立和完善,我们编写了《政府采购知识读本》一书。本书在一定程度上适应了我国政府采购形势发展的客观要求,在总体上具有以下几方面的特点和优点:

(1) 涵盖面广。

实际上,本书中关于政府采购的阐述都是中外理论和实践不断发展所取得的重要成果,我们按照特定的逻辑关系作了归纳整理并构成了一个整体框架。在此基础上,本书以简明的方式进行了分析和描述,以求通过本书能使广大读者全面系统地了解和理解政府采购制度中的基本原理、基本知识和基本技能。

(2) 比较实用。

1999年我国财政部先后出台了《政府采购管理暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》和《政府采购合同监督暂行办法》,这些规章制度虽然使得各级财政部门在实施政府采购过程有章可循、有据可查,但其与具体的实践操作还有一定距离,许多刚刚实行政府采购的政府采购管理部门、采购单位和众多供应商一时还无法准确把握。因此,本书特别注重了实践操作方面的要求,从我国现阶段实际情况出发,总结了各地政府采购的实践经验,提出了完善政府采

购制度的建设性措施。这对了解和研究政府采购具体实践的组织、部门和个人将有较好的帮助作用。特别对政府采购管理部门而言，如何合理合法地界定自己的位置，科学而有效地对政府采购进行管理和监督，本书也具有重要的实际指导意义。

(3) 通俗易懂。

本书在兼顾理论高度概括性、系统性的同时，在文体风格方面则主要突出政府采购的通俗性和现实性，尽量做到简洁明快，思路清楚。在写作过程中，将具体案例和理论描述进行适当融合，也有利于增强读者对政府采购行为的感性认识。

此外，每章节后的观点小结及附加的思考题，对深化对政府采购的理解和认识无疑具有直接或间接的推动作用。

当然，我国在政府采购方面的实践经验尚少，政府采购制度也尚处于初创阶段，政府采购的理论研究及政策观点也必然存在一些不完善和不成熟之处。从不完善、不成熟走向完善、成熟，这是常见的规律性现象，市场经济条件下的政府采购制度、理论和政策也如此。重要的是，我们已走在了不断开拓实践的道路上。只要我们勤于思考，积极探索，勇于从实践中不断汲取经验，我国的政府采购制度就会日臻完善和成熟。

作 者

2000年9月

目 录

1. 绪论	(1)
1.1 政府采购的理解和界定	(1)
1.2 为什么要实行政府采购	(10)
1.3 政府采购制度与廉政建设	(16)
1.4 我国的政府采购：实践与问题	(20)
1.5 政府采购：我国进入 WTO 后的机遇 和挑战	(33)
小结	(42)
思考题	(43)
2. 政府采购：目标、程序和原则	(44)
2.1 政府采购目标	(44)
2.2 政府采购程序	(46)
2.3 政府采购原则	(51)
小结	(53)
思考题	(54)
3. 政府采购的过程管理	(56)
3.1 政府采购的主管机构	(56)
3.2 政府采购的管理模式	(58)
3.3 政府采购人员管理	(61)

3.4 政府采购方式：比较与选择	(64)
3.5 供应商的质疑和申诉机制	(68)
3.6 政府采购信息管理	(70)
小结	(72)
思考题	(73)
 4. 政府采购的监督约束机制	(74)
4.1 建立政府采购监督约束机制的必要性	(74)
4.2 如何建立政府采购制度的监督约束机制	(77)
4.3 应注意的几个问题	(86)
4.4 经验介绍	(89)
小结	(98)
思考题	(100)
 5. 政府采购与招投标制度	(101)
5.1 招投标制度的基本程序和基本方法	(102)
5.2 招投标制度是政府采购的重要手段	(116)
5.3 招投标在我国政府采购中的有效应用	(124)
5.4 如何建立规范的评标制度和程序	(135)
小结	(139)
思考题	(141)
 6. 政府采购的国外实践	(142)
6.1 香港特别行政区的政府采购制度	(142)
6.2 美国的政府采购制度：科学严密的管 理	(150)

6.3 韩国的政府采购制度：做法和成效	(157)
6.4 英国的政府采购制度：特色与发展	(161)
6.5 澳门特别行政区的政府采购制度	(167)
小结	(171)
思考题	(173)
7. 如何构建完善规范的政府采购制度	(174)
7.1 我国建立政府采购制度的必然性和重 要性	(175)
7.2 我国的政府采购管理体制	(181)
7.3 政府采购制度的法律保障	(192)
7.4 政府采购制度的人才保障	(200)
7.5 建立我国政府采购制度应注意的问题	(204)
小结	(212)
思考题	(213)
附 录	(214)
附录一 政府采购管理暂行办法	(214)
附录二 政府采购招标投标管理暂行办法	(226)
附录三 政府采购合同监督暂行办法	(235)
附录四 关于印发《政府采购信息公告管 理办法》的通知	(239)
附录五 政府采购运行规程暂行规定	(246)
参考资料	(254)

1. 绪 论

1.1 政府采购的理解和界定

对概念进行科学的界定是研究问题的重要前提，唯此，讨论问题才能具备统一的基础。目前，由于我国有些地方及领导对政府采购制度缺乏正确的认识，对政府采购不了解、误解甚至不知道，各方面对建立这一制度的紧迫性、必要性及其在市场经济条件下的重要性尚未形成统一、深刻的认识，无疑在主观上大大影响了我国政府采购的工作实践和制度建设。因此，有必要澄清各种模糊认识，正确地理解政府采购的科学内涵及其外延。

政府采购是指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，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，以法定的方式、方法和程序，使用财政性资金获取货物、工程和服务的行为。理论上，由于政府部门（Government Sector）往往是公共部门（Public Sector）的核心以及代表，所以，政府采购又称公共采购。政府采购不仅仅是指具体的采购过程，它是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。为了使政府采购合理有效、经济节省，国家往往制定专门的法律或法规要求用一种公开竞争的方式、方法和程序来完成，为此而建

立的一系列的审查、管理、监督机制就是政府采购制度。而现代政府采购制度就是有关政府采购政策、采购实体、采购范围、采购管理及采购方式等具体规定的总称。从历史角度来看,政府采购制度最早形成于 18 世纪的西方自由资本主义国家,其发展至今已有 200 多年,目前已被世界各国政府广泛采用。美国早在 1761 年就颁布了《联邦政府采购法》。英国政府在 1782 年建立政府采购制度,设立了皇家文具公用局,采取公开招标的形式采购办公用品,同时开始对政府采购的管理进行立法,设立专门机构具体承办政府采购,其采购对象也逐步拓展,大至工程设备,小到纸张铅笔,范围广泛。政府采购已成为许多发达国家公共支出管理中普遍采取的一种行之有效的手段。据资料反映,各国政府采购的资金一般占到 GDP 的 10% 以上。美国联邦政府每年采购规模为 2000 亿美元;欧盟成员国的政府采购金额占到 GDP 的 15%,韩国、新加坡、日本等亚洲国家的政府采购规模也比较大。

通常,依据采购主体的不同,可将采购分为政府采购和商业采购。政府采购是以政府机构为主体进行的采购,而商业采购是以企业为主体进行的采购。政府采购是相对于一般的商业采购而言的一种采购管理制度,其实质是一种规范和约束政府经济行为的机制。科学地理解政府采购的特殊规定性,必须看到,与商业采购及我国现行的政府分散封闭式采购相比,现代政府采购制度具有如下主要特点:

(1) 政府采购制度的理论基础是公共产品既可以采取公共生产、公共提供方式,又可以采取私人生产、公共提供方式。

在此情况下,政府需要通过采购方式将私人产品转化为

公共产品，以满足政府各职能部门的日常政务活动及其向社会提供公共服务的需要。通常，政府不可能花钱买自己生产的东西。也就是说，只有在公共产品私人生产、公共提供的情况下，才会产生真正意义上的政府采购问题。

(2) 由于政府采购主体都是公共部门，而且政府采购的资金来源也具有公共性，才有必要和可能对政府采购实行财政监督、审计监督、法律监督以及社会监督。

政府的各项职能是通过相应的行政职能部门（部、委、厅、局、办等）及其所属的事业单位来实现的，虽然各行政事业单位在具体的业务管理内容上有较大区别，但至少有两点共性：第一，都属于一种公共部门，也就是说，其存在的合理性在于提供各种类型的公共产品或公共服务；第二，其资金来源或主要来源是财政性资金（包括预算外资金），而财政性资金又最终来自税收、政府收费以及公共借款等。这意味着政府采购主体及其运作成本负担都与社会公共利益息息相关，因此，必须对政府采购进行严格的监督和管理。事实上，政府采购所支出的资金是财政资金，或说公共资金，不是私营业主或公司法人的资金，也不是政府部门的自有资金。按照政府契约理论，政府为了实现行政职能和向公众提供公共服务而向纳税人征税，从而形成了公共资金。政府在分配和使用公共资金资源的过程中，履行的是公共托管人的角色。如果说编制预算是有关资源分配的话，那么确保资源的有效利用则是政府采购的使命和目标。政府采购正是政府使用公共资金采购政府所需的货物、工程和服务的行为，因此，政府采购资金之公共性及其政府托管人的角色构成了政府采购制度的一个重要理论基础。

(3) 与商业采购的盈利性相比，政府采购活动具有非盈

利性，这是政府采购与商业采购之间的最大不同。

对于一般性的商业采购而言，其采购活动往往服务于利润最大化的经营目标，是为卖（如商品销售）而买（如原料采购），即采购商品的类型、规模、价格、方式等都依据自身经济利益而定。政府采购虽然也要讲求一定的经济效益，但其根本目标不在盈利性，而在于保障公共部门健康运行并提供良好公共服务的社会效益性，同时，政府采购还须严格遵循国家的有关政策，如最大限度地节约财政性资金，防范政府官员的腐败行为，支持民族产业的发展，贯彻国家的产业政策等等。事实上，从政府采购计划的制定、批准到采购合同的履行，从采购价格、类型及规格的确定到采购方式的择优选择，政府采购都要体现国家的相关政策，服务于政府特定阶段的战略目标，最大可能地实现社会公共利益。由上可见，与商业采购的利润最大化目标不同，政府采购的目标往往是非盈利性并多元化的。

值得指出，政府采购与商业采购也存在共性：即在商品采购过程中，政府和其他非政府主体都是市场上的“买方”（需求者或消费者），并不存在等级贵贱之分，都必须遵循市场经济下自愿平等的市场交易规则。

（4）规范的政府采购具有公开、公平和公正的制度特征。

政府采购制度的核心原则是确保政府采购活动的公开、公平和公正。从各国的实践和我国政府采购的试点来看，政府采购所具有的多重的积极的社会经济作用，都是以政府采购活动的公开、公平和公正为基本前提的。公开、公平和公正原则应当是我国政府采购市场具有生机活力与创新机制的根本特征，是确保这一制度高效运转、经济可持续增长和就

业机会增加的关键，这也正是我国在传统计划经济体制下所缺乏的。政府采购过程应该公开地进行，有关政府采购的法规、文件，采购过程的各个环节，都要向公众公开，并接受公众的监督。政府采购的记录也应公开进行审议，人们可以提出问题并期望得到解答，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起诉，负责采购的公共官员受到公众和新闻媒介的监督，渎职、失误都要曝光。而我国现行的行政事业单位分散采购体制，只是出现重大的失误或欺诈后才被曝光，其他问题则在内部处理，这显然是违反公开原则的。

公开原则有广义和狭义之分。广义的公开原则是指与政府采购立法、以及政府采购活动有关的所有信息原则上都应当公开。狭义的公开原则即政府采购活动的信息公开。为确保信息公开制度的可操作性，政府采购法应当要求政府采购信息的公开符合全面性、真实性、最新性、易得性、易解性和合法性标准，并规定违反公开原则的法律责任。

信息公开的全面性标准，是指采购方应当将与采购合同招标有关的信息完全记载于公开文件，并公之于众。同时为了确保政府采购活动的公平性与公正性，应当规定与政府采购有关的特定信息应予保密。例如，除非经政府采购主管机关批准，政府采购招标的标底在开标之前应予保密；开标之前对领标和投标供应商的名称和数量应予保密；为了国防和军事安全而开展的国防采购活动应予保密等。例外的保密规定有利于保护和维持供应商之间的竞争，有利于维护国家利益和社会公共利益。因此，依法保守秘密与信息公开制度所追求的根本目标是一致的，两者并不矛盾。

信息公开的真实性标准，是指采购方所披露的信息必须

是真实、准确的，不得存有虚假、遗漏、欺诈或误导的内容。如果采购方披露的信息不真实，则其披露的信息越多，对广大供应商的危害愈深。为了确保信息公开的真实性标准得到落实，应规定由于采购方披露的信息和文件存有虚假、误导成份或重大遗漏致使供应商蒙受损失的，供应商有权向有过错的采购方提起损害赔偿。

信息公开的更新性标准，是指采购方必须保证其所披露的信息是最新的，能够随时反映出政府采购活动的现实变动和变化情况。例如，在招标采购过程中变更招标条件的，要及时公诸于众。如果在某一特定的事实发生之后，采购方未能在一定的合理期限内予以披露，或者怠于履行信息持续披露义务，致使其披露的信息不具有最新性，则应对因此而蒙受损害的供应商承担损害赔偿责任。

信息公开的易得性标准，又称供应商接近采购方真实信息的容易性，是指采购方所公开的信息能够比较容易地为一般供应商所接近或者获得。

信息公开的易懂性标准，是指披露的信息应当使一般的供应商能够较为容易地理解和利用，从而合理地作出是否参与投标、是否与采购方缔约的判断。根据这一标准，公开的资料和文件应当内容完整而又明晰，语言尽量平实、易懂，不得使用过于专业化、复杂化的用语。

信息公开的合法性标准，是指采购方在履行其应尽的信息公开义务时，应当遵守政府采购法有关信息公开的内容、格式、程序的规定。

政府采购制度中的公平原则是指政府采购活动中各方当事人之间的权利与义务应当是大体对等的。它既适用于采购方与供应商之间的合同关系，也适用于采购方与采购方代理

人之间的代理关系。立法中应当尽量把公平原则细化为若干具有强制性、引导性的具体行为规则。世界各国的政府采购法普遍都规定有违反公平原则采购行为的法律后果。

政府采购制度中的公正原则，主要是指采购方及其代理人相对于作为投标人、潜在投标人的若干供应商而言，政府采购主管机关相对于若干相对当事人而言，应当站在中庸、公允、超然的立场上，对于每一位相对人都应当一视同仁，不得因其身份不同而施行差别对待。公正原则有别于公平原则之处在于，公平原则调整双方当事人之间的权利义务关系，公正原则调整一方当事人与其余多方当事人之间的权利义务关系，强调的是一方当事人与其余多方当事人之间保持等边距离。强调政府采购活动必须体现公正原则，主要是因为政府开展采购活动的法律基础是供应商之间的法律地位平等原则和采购方与供应商之间的等价交换原则。此外，为了增强我国企业在国内外市场中的竞争力，必须强调政府采购行为的竞争性和开放性，鼓励企业踊跃参与政府采购活动。只有这样，才能使供应商自由地加入政府采购市场，使采购者有充分机会挑选最佳的合同当事人。因此，在开展政府采购活动时，要公正和平等地对待所有供应商。

(5) 政府采购具有类型多样、规模巨大、有效竞争、法律强制等重要特征。

这里，类型多样是指政府采购的对象十分广泛和庞杂，按其性质国际上通常可分为三类：货物（即各种原料、产品、设备、用具等物品）、工程（即需要新建、改建、扩建、修缮的各种房屋、水利、交通设施等项目）和服务（即各种专业维修、技术服务、人力培训等无形产品）。规模巨大是指政府采购在各国经济中往往占据着重要的地位。据世界贸