

跨世纪的
阳光工程

中国政府采购



■ 主编 姚传志 张福来

中国财政经济出版社

跨世纪的阳光工程 中国政府采购

主编 姚传志 张福来

中国商业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

跨世纪的阳光工程：中国政府采购/姚传志等主编. —北京：中国商业出版社，1999.10

ISBN 7-5044-3981-9

I. 跨… II. 姚… III. 政府采购—研究—中国 N.F722.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 66127 号

责任编辑：夏贤明

中国商业出版社出版发行

(100053 北京广安门内报国寺1号)

新华书店总店北京发行所经销

北京北方印刷厂印刷

850×1168 毫米 32 开 9 印张 232 千字

1999 年 10 月第 1 版 1999 年 10 月第 1 次印刷

定价：23.00 元

* * * *

(如有印装质量问题可更换)

编撰委员会

主 编 姚传志 张福来

副主编 戴新汉 刘 勇 陈荣华 胡 阳

审 稿 马怀军 王修才

编撰人员 (按姓氏笔画排名)

马怀军 王修才 卢 群 刘 勇

江羽翔 宋素吾 张福来 陈荣华

姚传志 胡 阳 胡振兴 秦新锋

贾汉春 戴新汉

序

作为一个长期从事财政经济研究的理论工作者，我常常在思索这样一个问题：社会主义市场经济的中国，因其自身的特色决定了她的政体从根本上有别于资本主义国家的模式，但是否因此僵化自身的体制和机制呢？改革开放成功的实践告诉我们：没有，从来没有。共产党人能够认真面对和克服自身的缺点和错误。虽然社会上还存在着腐败现象，但我们完全能够找到克服和消除腐败的正确途径。比如，运用经济的办法医治腐败病痛——在公共财政支出领域实行政府采购制度，使来源于纳税人之贡献的政府公共开支发挥出最佳效益，并公开操作，自觉接受纳税人的民主监督与法制约束。此举定能在某种程度上消减或遏制腐败现象，而且，通过政府公正、公平的采购支出行为来提高行政效率与威信。因此，在我国实行政府采购显得十分必要和迫切。

其实，世界范围内的政府采购已有两百多年的历史，国外的实践也十分成熟和完善；而在我国，政府采购还只是“摇篮中的襁褓”，不仅理论研究上尚待深入、透彻，而且实务操作上更需规范、健全。武汉市财政局在这方面迈出了可喜步伐。在总结实践经验的基础上，姚传志、张福来两同志主持撰写了这部《跨世纪的阳光工程：中国政府采购》专著。通读之后，我觉得该书的逻辑性、系统性很强，且理论与实务紧密相扣，既把握了政府采购的理论精髓，又详略有致、主次分明地阐述了政府采购的操作实务。与其他相关书籍比较，该书更为可贵的是，对政府采购预算编制以及政府采购会计核算这两个极其重要而又关键的问题，进行了系统、完整且独到的论述与探索。

国际上政府采购并非什么新鲜事，我国也已具备了一定的推

行基础。由此，我还想提出一个问题：为何在有如此丰富的国际经验可资借鉴的条件下，政府采购在我国却迟迟未能步入规范化的正式运行轨道呢？这说明还有更深层次的问题有待探索 and 解决。借此，我想在对该问题深思的同时，寄望于广大从事政府采购理论研究与实际工作的同志能更加开拓一些，亦希望本书的出版能起到抛砖引玉的作用。

如果说中国的政府采购是“舶来品”，那么，我相信在经过社会主义市场经济的“实践包装”之后，它还会以更为完美的品质特性和外观形象被我们自豪地“舶”给他人，并在世界经济的一体化中再领风骚！

何盛昭

1999年8月

目 录

1. 热点透视——新变革、新思路.....	(1)
1.1 政府要学会花钱	(1)
1.1.1 政府也是消费者	(1)
1.1.2 政府怎样花钱	(3)
1.2 政府采购认识之一：采购与政府采购	(5)
1.2.1 采购	(5)
1.2.2 采购的分类	(6)
1.2.3 政府采购的概念	(6)
1.2.4 政府采购与私人采购的比较	(8)
1.2.5 政府采购的特点	(10)
1.3 政府采购认识之二：政府采购的目标与原则	(11)
1.3.1 政府采购目标	(12)
1.3.2 政府采购原则	(14)
1.4 政府采购认识之三：政府采购与政府采购制度	(16)
1.4.1 政府采购制度的概念	(16)
1.4.2 政府采购制度的内容	(17)
1.5 政府采购和政府采购制度的认识误区	(20)
2. 关注现实——我国实行政府采购势在必行	(23)
2.1 政府采购的形成与发展	(24)
2.1.1 政府采购制度的形成	(24)
2.1.2 政府采购制度的发展与国际化	(25)

2.1.3 我国政府采购的现状与政府采购方式的变革·····	(27)
2.2 建立我国政府采购制度的必要性·····	(30)
2.2.1 建立我国政府采购制度的特点及其意义·····	(30)
2.2.2 建立我国政府采购制度的必要性·····	(31)
2.3 建立我国政府采购制度应处理好几个关系·····	(35)
2.3.1 处理好实践探索与建立政府采购法律体系的关系 ·····	(35)
2.3.2 处理好扩大采购范围和提高采购收益的关系·····	(36)
2.3.3 处理好政府采购工作与相关工作的关系·····	(37)
3. 总体框架——政府采购的运作过程 ·····	(39)
3.1 政府采购计划的编制与确立·····	(39)
3.1.1 制定政府采购计划的意义·····	(39)
3.1.2 制定政府采购计划的主要依据·····	(40)
3.1.3 制定政府采购计划的方法与程序·····	(41)
3.1.4 编制政府采购计划要讲求综合平衡·····	(42)
3.2 政府采购信息的发布·····	(43)
3.2.1 政府发布采购信息意义·····	(43)
3.2.2 采购信息的发布方式·····	(43)
3.3 供应商的资格审查·····	(45)
3.3.1 资格审查的意义·····	(45)
3.3.2 资格审查步骤·····	(46)
3.4 采购合同条款的确立·····	(50)
3.4.1 合同条款概述·····	(50)
3.4.2 品质、规格和标准条款·····	(51)
3.4.3 数量条款·····	(52)
3.4.4 价格条款·····	(53)
3.4.5 包装条款·····	(55)

3.4.6 运输条款.....	(56)
3.4.7 检验条款.....	(56)
3.4.8 其他有关条款.....	(57)
3.5 采购方式的选择.....	(59)
3.6 合同的履行与管理.....	(60)
3.6.1 合同的修改.....	(60)
3.6.2 合同的中止.....	(61)
3.6.3 合同的取消和终止.....	(62)
3.7 政府采购的审计监督.....	(63)
3.7.1 管理审计.....	(63)
3.7.2 内部审计和外部审计.....	(64)
 4. 具体实务——政府采购的若干方法	 (66)
 4.1 招标采购方法.....	 (67)
4.1.1 招标采购方法概述.....	(67)
4.1.2 公开招标采购方法.....	(71)
4.1.3 两阶段招标采购方法.....	(73)
4.1.4 选择性招标采购方法.....	(74)
4.2 征求建议采购方法.....	(75)
4.2.1 征求建议采购方法的概念与缘由.....	(75)
4.2.2 征求建议采购方法的适用条件.....	(76)
4.2.3 征求建议采购方法运用中的若干注意事项.....	(76)
4.3 谈判采购方法.....	(78)
4.3.1 谈判采购的概念与运用的必要性.....	(78)
4.3.2 谈判采购方法的优缺点.....	(79)
4.3.3 谈判采购方法的适用条件.....	(80)
4.3.4 谈判采购方法运用中应注意的几个问题.....	(80)
4.4 询价采购方法.....	(81)

4.4.1 询价采购方法的概念·····	(81)
4.4.2 询价采购方法的特点及适用条件·····	(82)
4.4.3 询价注意事项·····	(83)
4.5 单一来源采购方法·····	(84)
4.5.1 单一来源采购方法的概念及特点·····	(84)
4.5.2 单一来源采购方法的适用条件·····	(85)
4.6 政府采购方法的发展趋势·····	(86)
4.6.1 公开招标采购仍是主要的采购方法，但其采购量所占的比重却在逐渐下降·····	(86)
4.6.2 谈判采购方法逐步占居主导地位·····	(88)
4.6.3 采购集中化趋势·····	(89)
4.6.4 采购方法中电子化应用趋势·····	(89)
 5. 突出重点——政府采购中的招标与投标 ·····	(90)

5.1 招标与投标概述·····	(90)
5.1.1 招标、投标的概念及特点·····	(91)
5.1.2 招标投标中的主要关系人·····	(93)
5.1.3 招标的适用范围·····	(94)
5.1.4 招标投标的主要方式·····	(97)
5.1.5 招标投标中的权利与义务·····	(98)
5.2 招标投标的运作程序·····	(99)
5.2.1 招标·····	(99)
5.2.2 投标·····	(103)
5.2.3 开标·····	(104)
5.2.4 评标·····	(105)
5.2.5 定标与签订合同·····	(109)
5.3 招标投标制度的建立与完善·····	(109)
5.3.1 发挥政府推动作用，推行强制招标投标制度·····	(111)

5.3.2	加强招标投标立法, 实行法制化管理	(111)
5.3.3	建立有效的招标采购社会监督体系和协调机制	(112)
5.3.4	注重现代信息技术手段在采购和招标工作上的 应用	(113)
6.	完善机构——政府采购机构的设置与管理	(115)

6.1	政府采购的主管机构	(115)
6.1.1	机构设置	(116)
6.1.2	主要职责	(117)
6.1.3	制度建设	(117)
6.2	政府采购中心	(119)
6.2.1	机构设置	(119)
6.2.2	职责要求	(120)
6.2.3	采购中心集中采购的范围	(121)
6.2.4	采购人员的管理	(122)
6.3	政府采购的中介机构	(123)
6.3.1	采购中介机构的类型	(123)
6.3.2	采购中介机构的作用	(124)
6.3.3	社会中介机构代理的政府采购事务	(126)
6.3.4	社会中介机构代理政府采购业务的资格认定 ...	(127)
6.3.5	社会中介机构的管理	(128)
6.4	政府采购的仲裁机构	(128)
6.4.1	政府采购仲裁的范围	(129)
6.4.2	政府采购仲裁机构的设置	(129)
6.4.3	政府采购仲裁机构的任务	(130)
6.4.4	政府采购仲裁的程序	(130)

7. 把握关键——政府采购预算编制	(132)
--------------------------------	-------

7.1 政府采购预算	(132)
7.1.1 政府采购预算的内涵	(132)
7.1.2 政府采购预算的特点	(133)
7.1.3 编制政府采购预算的作用和意义	(133)
7.2 政府采购预算的编制	(135)
7.2.1 政府采购预算编制的原则	(135)
7.2.2 政府采购预算编制的依据	(136)
7.2.3 政府采购预算编制的程序	(137)
7.2.4 政府采购预算编制的方法	(138)
7.3 按政府采购制度的要求,完善配套改革	(141)
7.3.1 建立完整的单位预算管理体系	(141)
7.3.2 改革财政预算拨款方式	(142)
7.3.3 改进财政预算监督方式	(142)
7.3.4 改革现行总预算会计制度,使之与政府采购制度 相适应	(143)
7.3.5 改革现行的行政、事业单位会计管理体系和具体 操作方法	(143)
7.3.6 完善国家金库制度	(144)
7.3.7 建立健全政府采购的基础性工作	(144)
7.4 近期政府采购预算实施建设	(145)
7.4.1 细化政府采购预算,合理编制政府采购目录 ..	(145)
7.4.2 强化对政府采购行为的监督	(145)
7.4.3 严格管理采购资金	(146)

8. 配套改革——政府采购会计核算	(147)
--------------------------------	-------

8.1 现行预算会计管理体系概述	(148)
-------------------------------	-------

8.1.1	预算会计的改革	(148)
8.1.2	现行预算会计体系的外在表现形式	(151)
8.1.3	现行预算会计体系的内在联系方式	(155)
8.2	预算会计核算体系的相应变革	(157)
8.2.1	实行政府采购制度以前财政性资金运动	(157)
8.2.2	实行政府采购制度以后的财政性资金运动	(159)
8.2.3	预算会计核算体系的相应变革	(162)
8.3	政府采购业务的核算	(166)
8.3.1	货物采购业务的核算	(166)
8.3.2	工程采购业务的核算	(173)
8.3.3	服务采购业务的核算	(179)
9.	实践回眸——我国试行政采购的有关情况	(185)

9.1	国内部分地区的做法与经验	(185)
9.1.1	四川省实行政府采购的情况	(186)
9.1.2	河北省实行政府采购的情况	(187)
9.1.3	上海市实行政府采购的情况	(189)
9.1.4	深圳市实行政府采购的情况	(190)
9.2	我国部分政府采购暂行办法与条例简介	(192)
9.2.1	《政府采购管理暂行办法》	(193)
9.2.2	《政府采购招标投标管理暂行办法》	(202)
9.2.3	《政府采购合同监督暂行办法》	(209)
9.2.4	《上海市政府采购管理办法》	(211)
9.2.5	《深圳经济特区政府采购条例》	(217)
9.2.6	《深圳市政府采购资金财务管理试行办法》	(227)
9.3	香港的政府采购制度	(232)
9.3.1	特区政府的采购原则	(232)
9.3.2	政府物料供应处的物料供应及服务	(232)

9.3.3	招标采购	(233)
9.3.4	顾问公司的遴选	(234)
9.3.5	投诉	(235)
9.3.6	香港政府采购与世贸采购协议	(235)
10.	他山之石——国外政府采购制度概览	(236)
10.1	世界各国推行政府采购情况综述	(236)
10.1.1	明确的采购目的和采购原则	(237)
10.1.2	完善的日趋国际化的采购法规体系	(238)
10.1.3	有效的保护本国市场的采购政策	(238)
10.1.4	健全的采购管理体制和采购程序	(239)
10.1.5	专门的政府采购机构和采购队伍	(239)
10.2	政府采购的主要国际规范	(240)
10.2.1	联合国有关《示范法》及其《立法指南》	(240)
10.2.2	世界贸易组织《政府采购协议》	(243)
10.2.3	亚太经济合作组织《政府采购非约束性原则》	(246)
10.2.4	欧共体的政府采购《指令》	(249)
10.2.5	世界银行的《采购指南》	(253)
10.3	发达国家政府采购模式	(257)
10.3.1	英国的政府采购制度	(257)
10.3.2	美国的政府采购制度	(260)
10.3.3	日本的政府采购制度	(263)
10.4	发展中国家政府采购典型介绍	(263)
10.4.1	韩国的政府采购制度	(263)
10.4.2	新加坡的政府采购制度	(266)
	后记	(268)

1. 热点透视——新变革、新思路

商品交换的产生与发展,赋予了人类自身消费的经济意义。市场中各个消费主体为满足各自的消费目的,必须进行采购;为了杜绝政府消费中“炊事员买菜”现象的漏洞,市场经济国家的实践,已将政府为消费而进行的采购提炼成一种科学和规范的行为,即政府采购。政府采购不同于私人采购,有其自身的特点、目标和原则,并建立了一整套管理政府采购行为的规则和惯例,形成了政府采购制度。对政府采购和政府采购制度,国际上的规范比较清楚,同时也有成熟的经验可供借鉴。然而,我国在推行政府采购工作中,还得注意克服传统观念的束缚,并澄清许多认识上的误区。

1.1 政府要学会花钱

1.1.1 政府也是消费者

消费是经济增长的原动力。目前,我国在扩大内需、刺激经济快速发展过程中,将启动消费放在了非常重要的位置。这是在已有的认识中有关生产和消费关系的一个观念性转变。

研究消费就要研究消费主体或者说消费者，因为消费总是消费主体在市场中的经济行为。而消费主体包括个人、家庭、企业和政府。

个人及家庭消费主要是居民个人及家庭成员吃、穿、住、行、乐等基本消费的一些支出，我们最常见、最熟悉的个人消费就是逛商场购物。

企业消费包括企业生产性消费及职工个人生活福利性消费等。

政府也是一个消费者的观念，近些年才明确起来。过去很长一段时间，由于这个消费者比较特殊，大家对它觉察不到。但随着市场经济的发展，人们“纳税人”意识的确立，监督意识的增强，对政府如何花费纳税人的钱日益关心。在纳税人看来，政府应是受纳税人委托在管理公共事务中从事公共开支的一个特殊消费者。

明确政府也是一个消费者的观念，意义重大。

首先，有助于树立政府与纳税人之间契约关系的观念。实行政府采购制度，必须使纳税人与政府之间的契约关系更加明朗，即纳税人是委托方，委托政府在管理公共事务中用其缴纳的税款采购公共产品；政府是受托方，政府在市场上采购货物、工程或服务的行为是集中纳税人意志所进行的公共行为。这种委托与被委托关系的确立，可以增强政府的公仆意识和公民的主人意识。

第二，有助于树立政府以经济手段调控市场的观念。在市场经济条件下，政府具有宏观调控市场的职责。政府对企业 and 生产者的支持不一定非要采取减税让利的方式，而可以在自身消费需求中，通过对适销对路产品的政府采购这一经济手段调整生产结构，促进产品或服务质量的提高，实现增加企业和生产者收入的目的。例如，将国家储备粮作为政府集中采购项目之一，政府就可以通过调整粮食收购保护价和品种、标准等，向农民发出信息，实现既保护农民利益，又更新农副产品品种的目的，而不必再采

用下达播种计划等行政手段。

第三，有助于树立通过商业化途径使政府消费更为便利的观念。我国政府各部门内都设有各种各样的服务机构，其消费供给方式和消费倾向由机构内部提供，这种做法是计划经济体制的产物。虽有其便利之处，但按照市场经济条件下公共财政管理原则来衡量，显然是弊大于利。突出表现在：重复建设，人员、设施闲置浪费，服务态度和服务质量差，机构臃肿，财政供养人口膨胀等。实践证明，依靠部门或系统内部提供服务的做法，不仅享受不到服务的便利和高效，反而增加了财政负担，有损政府的形象。在发达的市场经济国家，政府部门消费不采取由政府内部提供的方式，而是通过市场提供，即向市场购买各种所需服务。通过商业化途径由市场提供政府消费，这样或本低，效率高，服务好。

为保证国家机器的正常运转，保障、促进社会经济的发展，政府不仅要消费，而且是一个国家最大的消费者之一。

1.1.2 政府怎样花钱

政府不是一个抽象的概念，它主要由国家财政资金维持其运转的政府各职能部门、社会团体和其他公共事业部门等组成。政府消费主要是指这些部门所形成的消费行为。

政府消费的对象包罗万象，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；既有军用品也有民用品。国际上通行的做法是按其性质分为三大类，即货物、工程和服务。

货物是指各种各样的物品，包括原料、产品、设备、器具等。工程是指新建、扩建、改建、修建、拆除、修缮或翻新构造物及其所属设备以及改造自然环境，还包括建造房屋、兴建水利、改造环境、修建交通设施、铺设下水道等建筑项目。服务是指除货物和工程采购之外的专业服务、技术服务、维修、培训、劳力提供等。