



国际规范与实务



企业管理出版社

政府采购管理 国际规范与实务

曹富国 何景成 编著

企业管理出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购管理国际规范与实务/曹富国,何景成编著. - 北京:企业管理出版社,1998.8

ISBN 7-80147-081-8

I. 政… II. ①曹… ②何… III. 国家干预-收购-规范-世界 IV. F 713.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 23196 号

**政府采购管理
国际规范与实务**

曹富国 何景成 编著

企业管理出版社出版

发行部电话:(010)68414644

(社址:北京市海淀区紫竹院南路 17 号 100044)

*

新华书店北京发行所发行

北京鑫正大印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 1/32 开 14.625 印张 350 千字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数:10100 册

定价:26.50 元

ISBN 7-80147-081-8/F·079

序

政府采购在我国是个新生事物，是在我国开始建立社会主义市场经济时出现的。政府采购将市场竞争机制引入到财政资金的分配和使用中来，通过公开招标采购，从而控制政府支出，保证采购资金的节约使用，实际上是在市场经济条件下对公共支出管理的一种重要手段。

建立政府采购制度，首先要认真总结十多年来我国在许多领域里进行招标投标的实践经验；同时，要借鉴国际上政府采购的先进管理经验；特别是，要使政府采

购行为法制化,加强约束和监督;还有,要
抓紧培养大批招标采购人才。

正因为政府采购在我国还是个新生物,
要大力加强对政府采购管理的研究工作。
《政府采购管理》一书的出版,在这方面带个好头,一定会推动对这一问题研究工作的开展。特赞数语,聊申贺忱。

袁宝华 1998.9.4.

引 言

1997年11月19日中央电视台、法制日报等新闻媒体都报道了重庆市政府实行政府采购的消息，由重庆市政府机关事务管理局对市级机关公务用车实行政府统一采购。这是重庆市政府首次以政府采购的名义通过公开招标方式采购政府需用物资。之后不久，1998年1月13日，北京青年报等新闻媒体又报道了山东潍坊市举行首次全市政府采购竞标会，为市直机关采购价值约300万元的物资。此次潍坊市直机关政府采购竞标会也是山东省首次政府采购活动。据称，此次物资采购支出比预算标底节省了40万元。

政府采购正悄悄地出现在国人面前。但对许多人来说，政府采购仍是一个陌生的概念。

简单地说，政府采购是一国政府部门及政府机构或其它直接或间接接受政府控制的企事业单位，为实现政府职能或公共利益，使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。它是西方市场经济国家对公共资金支出进行管理的重要手段。政府采购公共资金管理的性质，一方面要求政府采购机构要保证采购的经济有效性；另一方面又要保证采购过程的公正和透明。西方市场经济国家都通过制定政府采购法规，建立政府采购制度来对政府采购进行管理。

国际政府采购制度的建立是随着国际贸易一体化的进程而来的。国际金融机构、世界贸易组织、国际贸易立法机构以及区域经济同盟都制定了政府采购规则来促进政府采购各项目标的实

现。目前这些规则主要包括：WTO 的政府采购协议、欧盟制定的一系列采购指令、联合国贸易法委员会制定的关于货物、工程及服务采购的示范法和世界银行的国际复兴开发银行贷款和国际开发协会贷款采购指南。这四个规则构成了政府采购的国际标准规范。

在我国，政府采购的观念才刚刚引入，对政府采购制度的研究更是十分薄弱。我国也尚未制定政府采购法规和建立政府采购制度。但我国自 80 年代初开始推行招标投标制度时实际上已开始了政府采购的实践。随着我国建立社会主义市场经济目标的确立和我国《招标投标法》的制定，近几年来人们越来越认识到建立我国政府采购制度的重要性。因此如何借鉴国际政府采购规范和经验，是摆在我们面前的一个重要课题。

本书正是通过对市场经济条件下政府采购及其管理的一般理论的分析，及对上述四个国际政府采购规则的比较研究，来探索政府采购及其管理的一般规范，以对建立我国政府采购制度提供有益的借鉴。

由于政府采购在我国是一个全新的事物，对这一问题的研究也是个十分前沿的课题，可资借鉴之成果和资料又十分有限，研究难度可想而知。加之作者水平有限，本书从体系到内容都存在某些缺陷、不当甚至谬误之处，我们恳切地期待着专家、学者，从事政府采购的实践者以及广大读者的批评指正，以便有机会再版时进行修订。

愿以此拙作抛砖引玉，为我国建立有效之政府采购制度略尽微薄之力，愿以不懈之努力，广结天下有识之士，共同促进我国政府采购制度之早日成就。

作 者

1998 年 8 月

目 录

第一编 政府采购管理总论

第一章 绪论	(3)
1.1 政府采购及其特点	(3)
1.2 政府采购及其公共管理特征	(8)
1.3 政府采购与公共支出管理	(13)
1.4 政府采购制度	(14)
第二章 政府采购职能	(18)
2.1 采购的重要意义	(18)
2.2 政府采购机构	(21)
2.3 政府采购周期	(26)
2.4 政府采购组织问题：集中采购与分散采购	(33)
2.5 政府采购中的伦理问题	(34)
2.6 采购员专业发展问题	(38)
2.7 竞争与谈判问题	(40)
2.8 自行制造或采购决策 (Make or Buy)	(40)
2.9 政府采购中的保证金制度	(42)
2.10 降低采购成本的技术	(42)
第三章 政府采购管理的目标与原则	(44)
3.1 在政府采购制度中确立政府采购的目标和	

原则的重要性	(44)
3.2 政府采购目标	(45)
3.3 典例分析：美国政府采购的目标	(49)
3.4 政府采购原则	(56)
第四章 政府采购组织	(60)
4.1 采购战略、管理和控制系统	(60)
4.2 采购组织模型：集中与分散采购	(62)
4.3 采购组织集中化趋势	(65)
4.4 美国政府采购组织体制	(68)
4.5 其它国家和地区实行集中采购组织概况	(78)
4.6 结语	(81)
第二编 国际政府采购规则	
第五章 世界贸易组织与《政府采购协议》	(85)
5.1 《政府采购协议》的形成	(85)
5.2 《协议》的特点	(88)
第六章 欧共体与《指令》	(95)
6.1 《指令》的形成	(95)
6.2 《指令》的共同特点	(97)
6.3 公共工程指令	(110)
6.4 公共供应指令	(116)
6.5 公共服务指令	(121)
6.6 公用事业指令	(129)
6.7 救济指令	(138)

第七章 《示范法》的形成及特点 (143)

7.1 《示范法》的形成 (143)

7.2 《示范法》的特点 (144)

第八章 世界银行与《指南》 (157)

8.1 世界银行及《指南》的形成 (157)

8.2 《指南》的特点 (159)

第三编 政府采购方法

第九章 政府采购方法概论 (171)

9.1 国际政府采购规则的采购方法及其分类 (171)

9.2 美国联邦政府采购方法的演变 (176)

第十章 公开招标采购 (180)

10.1 公开招标概述 (180)

10.2 编制招标文件 (186)

10.3 技术规格问题 (216)

10.4 发布招标采购公告 (224)

10.5 资格预审程序 (230)

10.6 投标 (242)

10.7 开标 (251)

10.8 评审和比较投标书 (252)

10.9 决标与授予合同 (258)

第十一章 征求建议 (263)

11.1 征求建议的概念及特点 (263)

11.2 征求建议的适用条件 (264)

11.3 采用征求建议的原则 (264)

11.4	征求建议程序的管理在美国计算机采购 程序中的应用	(267)
11.5	采购过程的职能分解: 责任与约束	(272)
11.6	案例研究: 美国农业部办公室计算机化采 购案	(274)
第十二章	谈判程序	(287)
12.1	谈判采购的一般特点	(287)
12.2	国际政府采购规则对谈判采购的态度	(291)
12.3	国际政府采购规则对采用谈判程序的 限制	(292)
12.4	采用竞争性谈判程序应遵循的基本原则	(297)
第十三章	两阶段招标	(300)
13.1	概念及其主要特点	(300)
13.2	两阶段招标的适用条件	(302)
13.3	两阶段招标案例(台湾)	(303)
第十四章	选择性招标	(306)
14.1	概念及特点	(306)
14.2	适用条件	(306)
第十五章	询价采购	(308)
15.1	概念及特点	(308)
15.2	适用条件	(309)
第十六章	单一来源采购	(310)
16.1	概念及特点	(310)

16.2 适用条件	(310)
-----------------	-------

第四编 我国的政府采购

第十七章 我国的政府采购	(315)
---------------------------	-------

17.1 我国招标投标制度的历史与现状	(316)
---------------------------	-------

17.2 我国政府采购实践与研究之现状	(335)
---------------------------	-------

第十八章 借鉴国际政府采购规范，建立我国的政府 采购制度	(348)
---	-------

18.1 完善的政府采购制度的特点	(348)
-------------------------	-------

18.2 建立我国政府采购制度的必要性及其重要 意义	(351)
-------------------------------------	-------

18.3 对建立我国政府采购制度的几点建议	(356)
-----------------------------	-------

附 录

附录一 购买美国产品法	(363)
--------------------------	-------

附录二 关贸总协定乌拉圭回合政府采购协议	(376)
-----------------------------------	-------

附录三 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会贷款 采购指南	(407)
---	-------

后 记	(451)
------------------	-------

参考文献	(453)
-------------------	-------



第一编 政府采购管理总论

第一章 绪 论

1.1 政府采购及其特点

1.1.1 采购的概念

采购是现代工商业管理中的一种专门学问与技能。对于采购的概念,不同的人有不同的理解。一般地认为,采购是指采购人或采购实体基于生产、转售、消费等目的,购买商品或劳务的交易行为。采购同销售一样,都是市场上一种常见的交易行为。而美国一位采购学者亨瑞芝在其《采购原理与应用》一书中,认为采购概念的范围远远大于交易行为本身,包括采购交易前的计划、供应货源的研究以及采购交易后的合同管理,比如交货之追查、货物之检验等。“采购者,不仅为取得需要的原料与物资之行为及其应负职责,而且包括有关物资及其供应来源,计划、安排、决策以及研究与选择,确保正确缴获之追查,及与接受前之数量与品质检验。”

台湾采购专家叶彬在《采购学》中认为 采购乃是一种技术。“采购者即是以最低总成本,于需要时间与地点,以最高效率,获得适当数量与品质之物资,并顺利交于需用单位及时使用的一种技术。”

而英国采购学者贝雷在其《采购与供应管理》一书中更是将采购描述为一种过程 (process)。“组织采购是这样一个过程,组

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它方式同其达成一致的交易条件，签定合同并发出定单，最后接收货物或服务并支付货款。”

不同的采购专家和学者基于不同的角度对采购的概念仁者见仁，智者见智，为我们提供了一个对采购的多视角认识。

1.1.2 采购之分类

可以依据不同标准对采购进行分类。如英国采购学者贝雷在其《采购与供应管理》一书中依据采购职能的范围和目标以及采购职能在实现组织目标中的重要性将采购分为商业领域采购、公共领域采购和制造业采购。“商业领域是为了转售而进行采购和储存货物；公共领域包括中央和地方政府以及其它公共服务部门，是为了向公众提供公共服务而采购；而制造业是为了制造、加工货物或材料进行采购和销售。”

商业采购包括批发和专业代理，但是商业中最大的部分是零售贸易，它将大宗货物从农场或工厂销往最终消费者。采购是所有零售业组织中极其重要的职能，因为整个企业的业务都是采购货物、储存和销售。采购也是制造业中的重要职能，制成品的大部分成本来自于所采购的原料。随着政府活动和政府干预程度的增加，政府采购机构成为世界上最大的采购商。美国可能是世界上最大的单一货物和服务采购者，英国每年都采购本国制造业整个产值的 10%。有些产业，比如航空和计算机，主要依赖公共采购。

但是从本质上来说，商业采购和制造业采购有其一致性，即他们都是为了赢利，这一点与政府采购有着本质的区别。因此可以依据采购主体之不同、赢利性等标准，将采购划分为私人采购或商业采购和公共采购或政府采购。政府采购是以政府机构为主体进行的采购，而私营采购是以私有企业为主体进行的采购。

1.1.3 政府采购与私营采购之比较

政府采购与私人采购在许多方面是相似的。美国著名采购专家 Harold E. Fearon 等人在《采购手册》中指出了两者根本目标之一致性：“采购之根本目标在于识别所需材料的来源，并在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得这些商品。采购部门必须能够快速有效地满足需求，并且采购政策和程序必须同商业惯例相吻合。采购部门利用专业技术和现代方法，聘用专业采购员和管理人员，以保证采购项目能完全符合使用部门的需要。”

但是政府采购与私人采购又有相当大的差别。美国学者道布勒 (Donald W. Dobler) 和裴季 (Harry Robert Page) 对此论述得最为精辟和详尽。

道布勒在《采购与供应管理》一书中指出了这种差别所在：“最重要的区别是公共采购部门履行的是管理人的职能 (Stewardship function)，因为受雇的管理员花费的资金来自于别人的捐助或税收，雇主依靠这些资金代表他们的客户或捐助者提供服务。因此非赢利机构或政府的采购职能就成为了一个受管制的然而却透明的过程，受到无数个法律、规则和条例、司法或行政决定，以及政策和程序的限定和控制。另一些差别包括非赢利机构和政府采购信息的公开性以及部门之间的协作频率。通常情况下，非赢利机构和政府采购的记录可以进行公开审议，任何人都可以提出问题并期望得到解答。尤其是在政府采购中，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投诉。州政府和地方政府常常进行联合或合作采购，因此，在州政府和地方政府采购中，共享信息更是成为一条原则。”

比如，私营公司的采购部门可以随意将投标机会限制在少数几个供应商之间，但通常政府采购机构就必须公布其采购特定商