

21世纪应用型本科财税系列规划教材

政府采购

Government Procurement

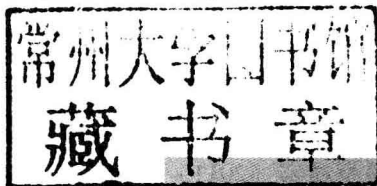
肖建华 编著

 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press



21 世纪应用型本科财税系列规划教材

政府采购



肖建华 编著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大连

© 肖建华 2011

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购 / 肖建华编著. —大连: 东北财经大学出版社, 2011. 12

(21 世纪应用型本科财税系列规划教材)

ISBN 978-7-5654-0591-4

I. 政… II. 肖… III. 政府采购制度-中国-高等学校-教材 IV. F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 231589 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

教学支持: (0411) 84710309

营 销 部: (0411) 84710711

总 编 室: (0411) 84710523

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连美跃彩色印刷有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm×210mm 字数: 173 千字 印张: 8 1/8

2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 田玉海 王昭元

责任校对: 毛 杰

封面设计: 张智波

版式设计: 钟福建

ISBN 978-7-5654-0591-4

定价: 22.00 元

前 言

政府采购在我国发展得非常迅速，尤其是在加入WTO之后。政府采购是一种非常重要的财政支出手段，包括市场经济发达的国家都会利用这一政策工具在有限期间内来保护与促进本国企业的发展，促使其有效参与国际竞争。我国政府采购也不例外，自2003年实施《中华人民共和国政府采购法》以来，我国政府采购活动逐步走上了法制化、规范化的轨道，采购规模日益扩大，政府采购在财政政策体系中占有重要的地位。

政府采购作为一门课程，其主要任务是讲授我国政府采购中的基础知识与基本原理，但受各种条件的制约，庞大的政府采购课程体系没有足够的课时支撑。在实际教学中，授课老师也多是出于自身的学术或者实践偏好，有选择地给学生介绍相关内容。本教材主要是依据我国政府采购法规，融合政府采购理论，以32课时为基本授课计划来进行设计与编写的，主要培养学生对政府采购法的理解与实际运用能力。在共计9章的内容中，建议课时安排大致为：第1章、第2章合计3课时，第3章4课时，第4章5课时，第5

章4课时，第6章5课时，第7章4课时，第8章2课时，第9章3课时，最后2课时为总结复习课时，也可设置为机动课时。

本教材的编写得到了江西财经大学财税与公共管理学院院长匡小平教授的大力支持，也得到了江西财经大学财税与公共管理学院财政系同事们的热情帮助。在教材编写过程中，硕士研究生周晓燕、孙婷、王付雪、蔺莹、莫辰媛、匡丹、汪蓉、黄凌、莫雨璐、范建平做了大量工作，为教材增色不少；研究生部刘操老师也为本教材付出了辛勤劳动。教材能够及时出版，东北财经大学出版社的编辑倾注了大量心血，感谢他们的信任、鼓励与支持。教材在编写过程参考了大量的文献资料，没有这些前辈与同行的研究成果，本教材的编写难以进行，在此表示衷心的感谢。

尽管从主观上说付出了艰辛的劳动，也希望能够编写一本符合本科教学实际的教材，但由于客观上存在的能力缺陷，教材肯定还存在不少缺点，希望各位教授、专家、同学及读者不吝指教，欢迎来信，作者邮箱为 showjianhua@126.com。

作 者

2011年9月

目 录

本书逻辑图	1
第1章 政府采购概论	2
学习目标	2
1.1 政府采购的内涵与基本特征	2
1.2 政府采购与公共财政	10
本章小结	16
复习思考题	17
第2章 政府采购的理论渊源与我国的政府采购制度	18
学习目标	18
2.1 经济理论演变中的政府采购思想	18
2.2 我国政府采购制度的建立与改革	23
2.3 政府采购制度的法律属性	30
本章小结	35
复习思考题	36
第3章 政府采购的经济效应	37
学习目标	37
3.1 政府采购的微观效应	38
3.2 政府采购的中观效应	44
3.3 政府采购的宏观效应	52
本章小结	57
复习思考题	57

第4章 政府采购当事人的权利与义务	58
学习目标	58
4.1 概 述	58
4.2 采购人的权利与义务	61
4.3 供应商的权利与义务	67
4.4 采购代理机构的权利与义务	74
本章小结	80
复习思考题	81
第5章 政府采购的方式	82
学习目标	82
5.1 政府采购方式的内涵与分类	82
5.2 我国政府采购法中的政府采购方式	89
本章小结	109
复习思考题	109
第6章 政府采购程序	110
学习目标	110
6.1 政府采购预算	111
6.2 政府采购的招投标制度	120
6.3 政府采购的信息管理	128
本章小结	142
复习思考题	142
第7章 政府采购合同	143
学习目标	143
7.1 政府采购合同的签订	143
7.2 政府采购项目的验收与结算	160
本章小结	169
复习思考题	169

第8章 政府采购救济制度	170
学习目标.....	170
8.1 政府采购救济制度概述	170
8.2 我国政府采购中的救济制度	173
本章小结.....	188
复习思考题.....	188
第9章 国际组织的政府采购	190
学习目标.....	190
9.1 WTO 与 GPA	190
9.2 世界银行与《政府采购指南》	198
9.3 联合国和相关的政府采购法律	204
9.4 欧盟与《政府采购指令》	212
9.5 我国政府采购的国际化	222
本章小结.....	235
复习思考题.....	236
全书综合训练题	237
主要参考文献	248

本书逻辑图



第 1 章

政府采购概论

学习目标

本章研究的内容立足于《中华人民共和国政府采购法》，通过对其的理解和探讨从不同角度对政府采购进行了介绍。主要掌握政府采购的定义、政府采购的内涵、政府采购的基本特征；政府采购制度、政府采购与公共财政；政府采购理论的发展。

1.1 政府采购的内涵与基本特征

1.1.1 政府采购的内涵

1. 政府采购的定义

政府采购属于财政支出的范畴，购买性支出制度体现为政

府采购制度。各国政府为满足本国的教育、国防、公共基础设施、公共健康和安全之需要，经常购买大量的货物、服务和工程，它在政府支出中占有很大的份额，并在国内经济发展中起着非常重要的作用。

我国政府采购活动相对于西方国家起步较晚，1995年在上海、深圳等几个城市试点以来，目前几乎所有的省市都在试行政府采购，并取得了较好的经济和社会效益。由于文化差异、翻译方式等原因，“政府采购”这一名词只是近几年来才作为一种比较规范的称呼确定下来。与政府采购相近的一个概念是公共采购。通常公共领域的范围要比政府领域宽泛一些。公共领域一般包括政府部门、事业单位、公共组织以及非营利的国有企业，有时还包括社会保障基金。“政府”一词多少有些局限，它是指国家机关及其管理机构，通常不包括由政府组建、资助和经营但不属于政府管理机构内的企业、社会保障基金和为数众多的半自治组织。但就国外政府采购制度的规定来看，政府采购主体通常不仅包括政府部门自身，也包括直接或间接接受政府控制的企事业单位。所以，政府采购与公共采购实际上可以同义使用。

目前，学术界对政府采购尚没有统一、规范的定义，1979年关税与贸易总协定制定的《政府采购协议》将政府采购作了如下定义：成员国的中央政府、次中央政府采购、租赁货物、服务、工程，以及对公共设施的购买营造。

《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）对政府采购的定义是：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。

世界各国都结合本国的实际情况，对政府采购进行了定义，主要有三个方面：一是采购主体；二是采购目的；三是资金来源。

给“政府采购”下定义，需要注意以下几个问题：一是要明确政府采购活动的单向性。政府采购不同于商业性采购，不是为卖而买，而是通过买为政府部门提供消费品或向社会提供公共利益。二是政府采购的主体在使用财政性资金进行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支出、购买本国产品等。三是采购过程要求能够较充分地体现公平、公正、公开的原则，采购方式和程序必须法定化。这是贯彻财政法定主义的必然要求，也是实现财政民主主义的应有之意。四是强调购买方式的转变，将过去的由政府部门供应经费，再由各个单位分散购买所需货物、工程和服务的方式，转变为在财政部门的管理和监督下，按照规定的方法和程序，统一购买的方式。从一定意义上讲，这是建立政府采购制度的实质。

据此，我们将政府采购定义为：政府采购，是指各级国家机关、事业单位和团体组织为了开展日常政务活动或为公众提供服务的需要，依据一定的原则，以法定方式和程序，利用国家财政资金和政府贷款，从国内外市场上购买货物、工程和服务的消费行为。为了规范政府采购行为，防止舞弊和其他不正常现象，西方各国都依据本国的不同情况，按照等价交换的原则及政府活动的公开性、透明性原则，制定专门用于规范政府采购行为中的采购主体、采购范围、采购程序、采购方式及投诉处理等方面的具体规定，这些规定总称为政府采购制度。政府采购的实质是将财政支出管理与市场竞争机制有机结合起来，利用商业管理方法来管理政府公共支出的一种基本手段。

2. 我国《政府采购法》中关于“政府采购”的内涵

我国的《政府采购法》已由第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过，自2003年1月1日起施行。《政府采购法》的颁布和实施对于规范政府采购市场，约束政府采购当事人，执行具有良好秩序的政府采购行为提供了保障。《政府采购法》体现了以下深刻内涵：

(1) 国家维度。首先，政府采购具有维护国家利益的本质属性。《政府采购法》第一条、第八条都指出，政府采购应当维护国家利益，应当有助于国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等。《政府采购法》第十条又指出，政府采购除三种特殊情况外，应当采购本国货物、工程和服务，这充分说明，政府采购是维护国家利益的。其次，政府采购具有维护社会公共利益、保护政府采购当事人合法权益的本质属性。因为政府采购如不能维护采购人、供应商和采购代理机构等的合法权益，就不能生存和发展。《政府采购法》的第二章至第六章都贯穿了维护政府采购当事人合法权益的各项要求。再次，政府采购具有促进廉政、防范腐败的本质属性。《政府采购法》在总则的第一条就指出，政府采购能促进廉政管理。

(2) 财政维度。这从《政府采购法》中所规定的政府采购使用的资金来源可以清楚地看出，政府采购具有财政本质属性。《政府采购法》第一章第二条指出：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。此外，还有三方面能证明政府采购具有财政本质属

性。第一，《政府采购法》第十三条规定：各级人民政府财政部门是负责政府采购管理的部门，负责履行政府采购活动的监督管理职责。第二，《政府采购法》第六条指出，政府采购应当严格按照批准的预算执行。不仅如此，《政府采购法》第三十条又指出：负有编制部门预算职责的部门在编制下一财政年度部门预算时，应当将该年度政府采购的项目及资金预算列出，报本级财政部门汇总，并由财政部门审核后下达执行。这些都充分说明了政府采购应执行财政预算管理职能的属性。第三，政府采购是财政支出管理改革的新形式。过去，各行政事业单位用财政资金自行购买商品和劳务，其支出是零星的、分散的，无法享受批零差价，不能形成规模效益，降低了财政资金使用效益，而推行政府采购制度以后，财政资金效益明显提高，仅2002年，我国实施政府采购1009亿元，就节约财政资金125.8亿元，节约率为12.46%，之所以取得这么好的效益，正是政府采购所具有的财政属性决定的。

(3) 经济维度。政府采购本身既是一种采购管理的制度，也是一种经济业务活动。《政府采购法》也从多方面体现了政府采购的经济属性。例如，《政府采购法》第二十六条规定：公开招标应作为政府采购的主要采购方式，这是由于政府采购采用公开招标方式产生的经济效益比其他任何一种采购方式都好，都能使人口服心服。再如，《政府采购法》在明确采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价采购这五种采购方式所应遵循的程序规定中，都自始至终强调了“符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的经济效益原则”。

(4) 道德维度。所谓道德维度，就是政府采购内涵中具有道德本质属性。这集中反映在《政府采购法》的第三条内，

这一条规定：政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。这也是现实中人们所公认的、所希望的道德准则。正如我们在日常生活中听到的，政府采购是阳光下的交易，是利益对等的相互竞争，是维护买卖双方切身利益，要经得住社会各方监督的规范操作，是讲诚信的供应商大显身手的广阔天地等等，这些正是政府采购道德内涵所产生巨大力量的具体体现。

(5) 先进维度。这主要体现在以下几个方面：首先，前文所述的政府采购是财政支出管理改革的新形式，这同时反映了政府采购本身就是一种先进的管理形式，是 20 世纪才发展起来的“朝阳事业”。其次，政府采购所进行的活动应具有先进性。正如《政府采购法》第十七条所规定的，集中采购机构进行政府采购活动，应当符合采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良和服务良好的要求。再次，政府采购要求参加政府采购活动的采购代理机构和供应商也应具有一定的先进性，即不是所有的采购代理机构和供应商都有资格进行政府采购活动。例如《政府采购法》第二十二条规定：供应商参加政府采购活动应当具备六方面的条件，这六条充分显示了政府采购对供应商要求的先进性，从而反映了其自身的先进内涵。第四，政府采购要求采用现代先进管理技术，这主要表现在政府采购实行信息网络管理和网上采购项目。特别是网上采购已被人们喻为“另类电子商务”，即订货通过邮件（电子邮件），看货通过视频，竞标通过网络，网上采购已成为政府采购的新时尚。

(6) 管理维度。由于政府采购本身就是一种经济活动，就是一种商务活动，显而易见，没有规矩的经济活动，不讲管理的商务活动是进行不下去的。这有力地说明了政府采购具有

管理内涵，这也是政府采购的固有属性，所以从这个角度讲，《政府采购法》的出台正是政府采购管理内涵的全面反映。这里仅举几个方面来说明：一是从《政府采购法》的篇章设置上，可以看出政府采购是一项系统管理工程。二是政府采购实行分级管理。《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。三是政府采购实行规范的程序管理，《政府采购法》第四章专门明确了政府采购的程序管理，仅询价采购就明确了四个方面的程序。此外，政府采购活动中的回避管理、保密（保守供应商的商业秘密）管理、档案管理、监督检查管理、法律责任管理等，在《政府采购法》中都有完整、详细的具体规定，由于篇幅关系，这里不再赘述。总之，政府采购的管理内涵之全面严谨是毋庸置疑的。

1.1.2 政府采购的基本特征

从政府采购的内涵来看，政府采购既是一项政府行为，也是一项市场行为，它是一种特殊的购买活动。通过归纳学者对这一问题的阐述，我们得到政府采购的如下特点：

1. 公共性

政府采购也称公共采购，政府采购活动通过采购公共品、公共服务来确保政府及公共部门的有效运转，满足社会公众的公共需要，因此，从这个意义上来说，政府采购在公共财政职能上体现着公共性。同时，政府采购的资金来源具有公共性。用于政府采购活动的资金来源于财政拨款和需要由财政偿还的公共借款，其最终来源为纳税人的税收和政府公共服务收费，政府使用财政性资金进行政府采购活动，为公共利益服务。

2. 调节性

调节经济发展是政府采购一大功能。政府采购由于范围广、规模大，它在一定程度上能左右经济发展形势，直接影响经济活动效益，能够弥补市场对资源配置的不足，实现政府对经济总量和结构调整的要求，尤其是在调节经济结构和产业结构方面更能发挥出杠杆作用。当政府鼓励某产业发展时，政府通过扩大对这些产业产品或服务的采购量，扶持产业的发展，促进产业的兴盛；当政府限制某产业发展时，则可以收缩采购规模，抑制这一产业的发展，从而实现经济结构或产业结构的优化。

3. 集中性

政府采购实行集中采购和分散采购相结合，集中性是政府采购最为显著的特点，在一定意义上来说，政府采购就是集中采购。其一，实行国库集中支付改革，需要实行商品、服务和工程统一集中采购；其二，只有实行集中采购，才能实现采购规模效益；其三，实行集中采购，有利于采购监督；其四，政府对经济的宏观调控，需要集中采购手段的支持。

4. 公开性

公开是政府采购的生命。人们之所以将政府采购称为“阳光采购”，就是说政府采购的各个环节、各套程序都应该是透明的，没有公开，就没有公平，更不可能会有公正。分散采购存在必须分散的问题，集中采购也很可能出现必须集中的弊端。因此，相关部门已将采购信息的公开当作一项基础性工作来抓，已建立了政府采购信息公告制度，要求将招标、中招、采购目录等信息在指定的媒体予以发布，接受纪检、监察、审计、新闻媒体及社会公众的各种形式的监督活动。