



财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

政府采购

苏 明 主编



中国财政经济出版社

财政部“十五”规划教材
财政干部教育培训教材

政 府 采 购

苏 明 主 编

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购/苏明主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2003.4
财政部“十五”规划教材. 财政干部教育培训教材
ISBN 7-5005-6472-4

I. 政… II. 苏… III. 政府采购—中国—干部教育—教材
IV. F812.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字·(2003) 第 023259 号

中国财政经济出版社出版

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

E-mail: cfeph@drcc.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京财经印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 15 印张 382 000 字

2003 年 5 月第 1 版 2003 年 8 月北京第 2 次印刷

印数: 3061—6560 定价: 23.50 元

ISBN 7-5005-6472-4/F·5648

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

第四届财政部教材编审委员会

主任委员：项怀诚

副主任委员：廖晓军 王建国

委 员：王 军 王保安 杨 敏 解学智
张弘力 张 通 翟 钢 冯秀华
张少春 胡静林 丁学东 路和平
贾 湛 徐放鸣 邹加怡 刘玉廷
申书海 耿建云 王 征 苏金秀
李 赤 丁向阳 贾 康

序 言

近年来，我国的财政改革和财政工作取得了显著成绩，特别是按照党中央、国务院的指示精神实施积极的财政政策，成功地抵御了亚洲金融危机的冲击以及世界经济增长减缓的不利影响，为我国经济保持良好的发展势头作出了重要的贡献。随着国内外经济形势的不断发展变化和经济体制改革的不断深入，财政工作面临着一些新的情况和问题。我国正式加入世界贸易组织将给财政改革与发展带来新的机遇，同时也对财政干部的理论素养、业务水平和领导能力提出了新的要求。在不断引进高素质人才的同时，通过加强对在职干部的教育培训工作，培养和造就一支政治过硬、业务熟练、作风优良的财政干部队伍，已成为当前乃至今后一个时期重要而紧迫的任务。

为了及时更新、丰富财政工作者的理论知识，不断提高各级领导干部驾驭财经工作的本领和能力，财政部干部教育中心组织国内知名专家、教授，编写了本套培训教材。这套教材紧密围绕财税体制改革和财政中心工作，立足于财政干部岗位培训和学习的需要，其内容既包含世界贸易组织相关知识和基本规则，又涵盖了财政工作的具体业务运作，努力做到理论与实践相结合。教材力求在总体

结构上体现完整性和系统性，在具体分册上体现独立性和专业性，比较适合广大财政干部特别是领导干部在实际工作中学习和应用，对财政教育工作者和理论工作者的教学与科研也有参考价值。

希望通过新理论、新观念、新知识的培训，使广大财政工作者能够更娴熟地掌握和运用社会主义市场经济条件下的财政理论和业务知识，更好地贯彻执行国家有关政策，积极探索新形势下财政改革的新思路。也希望这套教材能够发挥抛砖引玉的功用，带动财政工作者和科研人员进一步加强对当前财经重大理论和实践问题的研究和探索，树立公共财政观念，实现财政管理制度的创新。

項懷誠

2002年4月18日

前 言

本书是受财政部干部教育中心委托，作为全国财政系统干部的培训教材而编写的，同时也可供社会有关方面（包括科研、教学部门及实际部门）关心政府采购的同志学习和研究参阅。

政府采购是市场经济发展的必然产物，也是财政管理改革的客观需要，从而成为中国建立公共财政框架不可或缺的重要组成部分。政府采购制度起源于西方市场化国家，经过二百多年的发展而日趋完善。在借鉴国际经验的基础上，中国政府采购最早于1996年开始试点，经过短短几年的时间，得到快速发展，制度框架业已建立起来。特别是2002年6月我国颁布了《政府采购法》，并于2003年1月1日正式实施。这是我国财政体制改革和财政法制建设的一件大事，是政府采购工作法制建设所取得的重要成果。以此为契机，今后中国的政府采购将会进一步走上快速推进、规范发展的道路，这对于加强财政支出管理，提高财政资金使用效率，促进廉政建设，更好地发挥宏观调控的职能和作用，具有重大和深远的意义。

本书贯彻理论联系实际的原则，围绕政府采购的相关重要问题展开论述，注重理论性、系统性和政策性，并进

行了一些前瞻性分析。本书涉及范围较宽，其逻辑顺序和结构安排是：第一章为政府采购的导论，阐述了政府采购的历史演变，论述了中国实行政府采购的重大意义，提出了推进政府采购发展的总体设想。第二章侧重对政府采购的有关基本理论进行探讨，在阐述政府采购涵义、特征和适用范围的基础上，着重对政府采购与公共财政的关系进行了深入研究。其基本结论是，在建立公共财政框架的过程中，必须高度重视和推进政府采购制度创新。第三至第六章分别就政府采购的目标和程序、政府采购方式、政府采购招标投标制度、政府采购的管理与监督等相关问题进行了详细、深入的分析。第七、八章属于国际比较研究，其内容包括国际经济组织政府采购的规则和要求，部分国家和地区的政府采购制度。在概略介绍、分析上述内容的基础上，进一步概括论述了政府采购国际化的基本要求，提出了政府采购的国际经验及借鉴意义。第九章着重阐述中国政府采购制度的实践和展望，其主要内容包括我国政府采购制度改革的总体发展情况，当前我国政府采购的成效与问题，中国政府采购立法的背景及基本框架精神，政府采购制度改革面临的形势，中长期政府采购的改革设想和政策思路及我国近期政府采购的工作目标。

承担本书写作任务的成员包括：第一、二章由苏明撰写；第三章由赵全厚撰写；第四、五、六章由马海涛、陈泉倩、王永杰、李霖撰写；第七章由唐龙生撰写；第八章由赵福昌撰写；第九章由王绍双撰写。最后由苏明总纂、修改和定稿。

在本书研究和写作过程中，财政部干部教育中心王建国主任、李赤副主任给予了关心和指导，教材处穆赛男处长提供了很多具体帮助，国库司政府采购处王绍双处长不仅亲自撰写了相关部分，而且对全书有关内容提出了重要指导意见。特别是项怀诚部长亲自为本套丛书作序，体现了部领导对财政科研和财政干部教育培训工作的高度重视和关心，使我们深受鼓舞。在此，对诸位领导、专家及接受我邀请参与写作此书的各位同仁表示深深的谢意。同时，对本书写作时参考的多种书目的作者一并表示感谢。

在本书的写作过程中，恰逢《政府采购法》颁布出台，我们对本书有关内容和表述作了不少调整，使之符合法律规范。虽然我们下了很大力气，但仍感有不足之处，恳请读者给予批评指正。

朱 明

2002年11月14日于北京

目 录

第一章 政府采购导论	(1)
第一节 政府采购的历史沿革.....	(1)
第二节 我国实行政府采购的重大意义.....	(5)
第三节 着力推进我国政府采购的发展.....	(10)
第二章 政府采购与公共财政	(16)
第一节 政府采购的涵义和特征.....	(16)
第二节 政府采购的适用范围.....	(22)
第三节 政府采购是公共财政的重要组成部分.....	(27)
第三章 政府采购的目标和程序	(31)
第一节 政府采购的目标和原则.....	(31)
第二节 政府采购的基本程序.....	(46)
第四章 政府采购方式	(78)
第一节 政府采购方式的分类.....	(78)
第二节 竞争性招标采购方式.....	(86)
第三节 竞争性谈判采购方式.....	(94)
第四节 单一来源采购方式.....	(99)
第五节 询价采购方式.....	(106)
第六节 采购方式的发展趋势.....	(108)
第五章 政府采购招投标制度	(115)
第一节 政府采购招投标概述.....	(115)
第二节 政府采购招标.....	(121)

第三节	政府采购投标·····	(131)
第四节	政府采购开标·····	(136)
第五节	政府采购评标与定标·····	(137)
第六节	招标投标的相关法律问题·····	(143)
第六章	政府采购的管理与监督 ·····	(150)
第一节	政府采购管理体制·····	(150)
第二节	政府采购管理的内容·····	(163)
第三节	政府采购的监督·····	(179)
第七章	国际经济组织政府采购的规则和要求 ·····	(189)
第一节	世界贸易组织的《政府采购协议》·····	(190)
第二节	世界银行的《采购指南》·····	(201)
第三节	联合国的《贸易法委员会货物、工程和服务 采购示范法》·····	(207)
第四节	欧共体(欧盟)的政府采购公共指令·····	(220)
第五节	亚太经济合作组织的《政府采购非约束性 原则》·····	(235)
第六节	政府采购国际化的基本要求·····	(239)
第八章	部分国家和地区的政府采购制度 ·····	(243)
第一节	发达国家的政府采购制度·····	(243)
第二节	发展中国家的政府采购制度·····	(285)
第三节	中国香港和澳门地区的政府采购制度·····	(298)
第四节	国际经验比较与借鉴·····	(303)
第九章	我国政府采购制度的实践与展望 ·····	(309)
第一节	我国政府采购制度改革的总体发展状况·····	(309)
第二节	当前我国政府采购的成效与问题·····	(315)
第三节	我国政府采购立法的背景及基本框架精神·····	(318)
第四节	政府采购制度改革面临的形势分析·····	(324)
第五节	中长期政府采购的改革设想和政策思路·····	(328)

第六节 我国近期政府采购工作目标·····	(330)
附录一 中华人民共和国政府采购法·····	(337)
附录二 世界贸易组织《政府采购协定》·····	(353)
附录三 联合国《贸易法委员会货物、工程和服务采购 示范法》·····	(382)
附录四 国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采 购指南·····	(424)
参考文献·····	(466)

第一章 政府采购导论

重点提示：

1. 政府采购的发展变化；
2. 我国实行政府采购的重要意义；
3. 今后推进我国政府采购发展的总体思路。

第一节 政府采购的历史沿革

一、政府采购的起源及发展

政府采购也称公共采购，是指各级政府及其所属实体为提供社会公共产品和服务及满足自身需要，在财政的监督下，以招标方式从国内外市场上为政府部门或所属公共部门购买所需商品和服务的经常性活动。

政府采购制度最早形成于 18 世纪末和 19 世纪初的西方自由资本主义国家。1782 年，英国政府首先设立文具公用局，作为特别负责政府部门所需办公用品采购的机构，该局以后发展为物资供应部，专门采购政府各部门所需物资。

美国联邦政府民用部门的采购历史可以追溯到 1792 年。当时有关政府采购的第一部法律将为联邦政府采购供应品的责任赋予美国首任财政部长亚历山大·汉密尔顿。之后，美国不断完善其政府

采购立法。1861年制定的一项法案要求每一项采购至少要有三个投标人。1868年国会又通过立法确立公开招标和公开授予合同的程序。1947年，美国国会通过《武装部队采购法》，确立了国防采购的方法和程序，并将军事采购的责任赋予国防部的后勤局，在军事国防领域内实现了集中政府采购。1949年美国国会通过联邦财产与行政服务法。该法为联邦服务总署（CSA）提供了统一的采购政策和方法，并确立CSA拥有为联邦政府的绝大多数民用部门组织集中采购的权力。所以自1949年起，美国确立了集中采购的管理体制。直到今天，CSA仍然负有为联邦政府的民用部门集中采购的责任。

可见，西方国家政府采购制度起源于自由市场经济时期，但完整意义上的政府采购制度是现代市场经济发展的产物，这又与市场经济国家中政府干预政策的产生和发展紧密地联系在一起。在近代市场经济（自由市场经济）阶段，市场是配置资源的绝对支配力量和方式。市场经济国家信奉“看不见的手”原理，政府基本上不参与或不干预国民经济活动，政府直接承担的公共工程和物资采购也十分有限。因此，当时的政府采购市场并不发达和完善。在现代市场经济阶段，市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动，重要手段之一就是政府通过财政收入和财政支出兴办公用事业。这样，政府采购制度就大范围地发展起来。

二、国际政府采购制度的形成

国际政府采购制度是伴随着国际贸易一体化的进程而形成的，但却落后于这一进程。1946年的关税与贸易总协定将政府采购的问题排除在外。由于国际贸易的发展，政府采购的规模越来越大，每年政府采购金额达数千亿美元，占国际贸易总额的10%以上。同时，在政府采购中的歧视性做法也越来越明显，歧视性政府采购已成为国际贸易中的一个严重障碍。

随着贸易自由化呼声越来越高，一些工业化国家亟待为本国产品开拓海外市场，政府采购潜在的巨大市场在国际贸易领域日益受到重视。一些欧美国家提出应将政府采购纳入国际协议，并利用关贸总协定“东京回合”谈判的机会，在1979年制定了《政府采购守则》（简称《守则》，下同），但其性质是非强制性的，由各缔约国在自愿的基础上签署，通过相互谈判确定政府采购开放的程度。当时美国等国家签署了《守则》，成为《守则成员》。

《守则》于1981年开始生效。《守则》仅适用于门槛价达到15万特别提款权以上的中央政府采购项目，1988年门槛价降为13万特别提款权。尽管如此，《守则》涵盖的政府采购市场仅是各国政府采购总额的一小部分，其在国际贸易中发挥的作用是非常有限的。

在关贸总协定“乌拉圭回合”谈判期间，对《守则》的内容进行大幅度的调整，形成了已经取代了关贸总协定的世界贸易组织的《政府采购协议》（简称《协议》，下同）。《协议》中规定，采购实体不仅包括中央政府，还包括地方政府以及公用事业单位，并相应规定了中央政府、地方政府、公用事业单位货物、工程和服务采购的门槛价。

《协议》于1996年1月1日正式生效实施。《协议》仅对签字成员有约束力，许多发达国家先后签署《协议》。《协议》成员希望有更多的国家加盟，并采取一些强制措施迫使想加入世界贸易组织的国家签署《协议》。

欧共体在其区域内建立国际政府采购制度的努力要比关税与贸易总协定通过的《守则》及WTO的《政府采购协议》要早。为了实现在欧共体范围内消除贸易壁垒，促进货物、资本和人员的自由流动这一欧共体条约目标，欧共体早在1966年就在《欧共体条约》中对政府采购作出了专门规定。后来欧盟在该条约的指导下，相继颁布了关于公共采购各领域的《委员会指令》，构成了独具特色的

公共采购法律体系。在这个体系中，有四部指令是关于政府采购的实体性法律，有两部是程序性法律。前四部分别是1992年颁布的《关于协调授予公共服务合同的程序的指令》和1993年颁布的《关于协调授予公共供应品合同的程序的指令》、《关于协调授予公共工程合同的程序的指令》和《关于协调水、能源、交通运输和电信部门采购程序的指令》；后两部分别是1989年颁布的《关于协调有关对公共供应品合同和公共工程合同授予审查程序的法律、规则和行政条款的指令》和1992年颁布的《关于协调有关水、能源、交通运输和电信部门采购程序执行共同体规则的法律、规则和行政条款的指令》。这六部指令是适用于欧共体范围内的公共采购的主要规则，欧共体通过这六部指令建立了其范围内的国际政府采购制度（以下简称《指令》）。

世界银行为了保证其贷款资金的有效利用和管理借款国的政府采购行为，于1985年颁布了以强化对招标采购的严密监管而著称的《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会贷款采购指南》（以下简称《指南》），并且采取了一系列监管措施，从而在世行成员国范围内大大促进了政府采购的实践工作，越来越多的人认识到完善的政府采购制度对促进公共资金的有效利用、对一国经济的发展以及对树立廉洁、公正的政府形象的重要意义。

联合国国际贸易法委员会自1966年成立以来，一直致力于通过制定国际协定或示范法等基本法律的形式促进国际贸易法律的规范化和统一化。采购法律由于涉及各国的民事、刑事法律规定、文化传统以及国家的对外贸易政策，很难达成一致。因此为了促进各国政府采购立法的统一和帮助正在进行政府采购立法的国家建立一个经济有效的政府采购法律体系和运行制度，1994年，在其第27届年会上通过了《关于货物、工程及服务采购的示范法》（以下简称《示范法》）。目前，《协议》、《指令》、《指南》和《示范法》这四部国际政府采购规则代表了国际政府采购的标准规范。

第二节 我国实行政府采购 的重大意义

我国的财政改革面临两个大的背景，一是建立公共财政框架，二是加入世界贸易组织。这将对我国财政的收入行为、支出行为及其管理行为产生广泛、长远、深刻的影响，也在客观上要求整个财政制度进行创新，实现规范化、科学化、透明化。而实行政府采购则是财政制度创新和财政改革的必要组成部分，具有重大而深远的意义。

一、实行政府采购有利于加强财政支出管理，提高财政资金使用效益

建国以来，我国一直采取财政以货币形式向各预算单位供给经费，再由各预算单位分散采购所需物品的办法。正是由于缺乏有效统一的政府采购制度，财政对占财政支出较大比重的购买性支出难以实施有力的控制，对资金使用的监督形同虚设，致使资金使用浪费严重，效益低下，收支矛盾突出。建立统一的政府采购制度，可以从根本上改善这种状况。首先，完善的政府采购制度，在公开、公正的原则下，引进竞争机制，以公开招标的方式进行，可极大地增强采购过程的透明度，规范政府及其所属机构的支出行为，从而达到细化预算和强化预算约束的目的。其次，政府采购能实现以较低成本获得预期质量的物品和服务的目标，避免分散采购所出现的盲目采购、重复采购等问题，提高政府财政资金的使用效率。再次，完善的政府采购制度，可以使财政监督从过去的分配环节扩大到资金的使用环节。财政管理包括收入管理和支出管理，这两个方面处于同等重要的地位。财政监督职能应充分体现在生财、聚财、