

政府采购

楼继伟 主编

经济科学出版社

政 府 采 购

主 编	楼继伟		
副主编	冯健身	李林池	
编 委	翟 钢	王卫星	
	黄达孝	李绣华	
撰稿人	许永化	王绍双	陈诗新
	刘小明	聂常虹	

经 济 科 学 出 版 社

一九九八·北京

责任编辑：张惠敏
责任校对：张惠敏
封面设计：卜建辰、许永化
版式设计：周国强
技术编辑：舒天安

政府采购

楼继伟 主编

冯健身 李林池 副主编

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京新丰印刷厂印刷

出版社电话：62541886 发行部电话：62568479

经济科学出版社暨发行部地址：北京海淀区万泉河路 66 号

邮编：100086

*

850×1168 毫米 32 开 10 印张 260000 字

1998 年 12 月第一版 1998 年 12 月第一次印刷

印数：00001—30000 册

ISBN 7-5058-1614-4/F·1140 定价：23.00 元

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购/楼继伟主编. —北京: 经济科学出版社,
1998. 12
ISBN 7-5058-1614-4

I. 政… II. 楼… III. 政府采购 IV. F713.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 34303 号

Jm80/14

前 言

政府采购，也称公共采购，已有 200 多年历史，作为市场经济国家管理政府公共支出的一种基本手段，最早的法律规范可追溯到 1761 年美国的《联邦采购法》。据我们掌握的资料，各国政府采购的资金一般占 GDP 的 10% 以上，实行政府采购制度可节约资金 10% 左右。政府采购制度不是一成不变的，随着各国政府在市场经济发展过程中角色的不断变化，采购制度的目标和作用也发生着相应的变化。同时，随着政府不断改进其采购方式，采购制度的规则也在不断地更新。

经过 5 年的努力，我国社会主义市场经济体制的框架已基本确立，各项经济体制包括财政体制的改革正在向纵深推进。1994 年，我国实行的税收体制和分税制财政体制改革的各项内容已经到位，且运行正常，国民收入的分配关系和中央与地方政府的收入分配关系得以初步规范，中央和地方财力都有较大增加。但到目前为止，在支出管理方面，还没有形成一套符合市场经济体制要求的管理制度和运行机制，由于缺乏行之有效的办法，因而预算支出管理效果还很不理想。

根据江泽民总书记在中国共产党第十五次全国代表大会上提出的“把社会主义同市场经济结合起来，是一个伟大创举。……

这就需要扩大开放，吸收和借鉴世界各国包括资本主义发达国家的先进技术和管理经验。”的精神，从1996年起，我们通过参加亚太经合组织的政府采购专家组活动、出国专题考察及举办国际研讨会等方式，对政府采购制度有了比较全面深入的了解，同时结合对一些地方财政部门的政府采购试点情况的调查，对在我国建立政府采购制度的可行性问题进行了比较系统地研究，并于1997年12月和1998年5月向国务院法制局提出了制定《政府采购法》的建议。

1998年7月4日的国务院国办发〔1998〕101号“国务院办公厅关于印发财政部职能配置内设机构和人员编制规定的通知”中，将拟定和执行政府采购政策明确作为财政部的主要职责之一。

建立政府采购制度可以使政府与纳税人的关系从观念上得到根本转变。纳税人是委托方（人），委托政府在管理公共事务中用其缴纳的税收采购公共产品；政府是受托方（代理人），政府在市场上购买货物、工程和服务的行为是代理纳税人采购。从而可以增强政府的公仆意识和公民的主人意识。

目前，我国财政改革的一个重点，就是根据建立社会主义市场经济体制的要求，转变财政职能，建立政府公共预算体系。建立政府采购制度，加强对公共支出的管理，规范政府采购行为，是建立我国公共预算体系的重要内容。通过建立政府采购制度，使采购实体、供应商和资金管理部门三者的内在目标能有机的统一起来，促进财政支出管理制度和政府与企业关系的变革。对采购实体来说，为了节约资金，提高所购货物、工程和服务的质量，通过招标竞价的方式，优中选优，符合市场经济竞价的理论——“消费者就是上帝”，激励厂商更好地为政府这个最大的消费者服务，使采购实体实现经济、社会成本-收益的最大化；对供应商来说，实行政府采购制度等于政府向其声明不再保护落后，促使其能适应市场要求，提高所提供的货物、工程和服务的价格质量比，在市场竞争的大潮中学会游泳；对资金管理部门来说，政府采购

制度有利于提高资金效益，节约支出，硬化预算约束。

建立我国的政府采购制度，还是我国经济溶入世界经济的客观要求、落实政府重大政策目标的有效手段、反腐倡廉和整顿财经秩序的重要配套措施、推动并实现政府消费行为市场化的重要途径。

本书系统介绍了政府采购的一般知识、程序和方法，有关国际组织和国家的政府采购法规和制度，我国部分地区实行政府采购试点的情况；系统阐述了我国建立政府采购制度的必要性，我国政府采购制度的初步构想和我国政府采购法规的基本框架。

建立我国的政府采购制度是一项十分繁杂的系统工程，政府采购的实践，须从抓试点开始；政府采购的立法须从制定非约束性规定（即“试点办法”）开始，从试点到最终确立政府采购制度的时间过程，我们考虑大约需要 3~5 年。相信该书的出版，将有助于我们系统地了解政府采购制度的有关知识和情况，对在我国建立符合国际惯例的政府采购制度起到积极的推动作用。

编者

1998 年 12 月 1 日

目 录

第一章	政府采购的历史、程序与管理	(1)
第一节	政府采购的概念及历史 演变过程.....	(1)
第二节	政府采购的目标和程序.....	(6)
第三节	政府采购管理	(14)
第二章	政府采购方式	(20)
第一节	政府采购方式的分类	(20)
第二节	国内竞争性招标采购和国际竞争 性招标采购的区别	(24)
第三节	采购方式的发展趋势	(27)
第三章	竞争性招标采购的程序	(31)
第一节	招标程序及方法	(31)
第二节	投标、开标程序及方法	(40)
第三节	评标、决标程序及方法	(42)

第四章 国际经济组织与政府采购法规 (51)

 第一节 世界贸易组织与《政府采购协议》 (51)

 第二节 亚太经济合作组织与
 《政府采购非约束性原则》 (60)

 第三节 联合国与《贸易法委员会货物、工程
 和服务采购示范法》及《立法指南》 ... (65)

 第四节 世界银行与《采购指南》 (72)

 第五节 欧共体与政府采购指令 (77)

第五章 部分国家的政府采购制度 (86)

 第一节 美国的政府采购制度 (86)

 第二节 英国的政府采购制度 (107)

 第三节 新加坡的政府采购制度 (115)

 第四节 韩国的政府采购制度 (125)

第六章 我国部分省市实行政府采购的情况 (130)

 第一节 上海市实行政府采购的情况 (130)

 第二节 河北省实行政府采购的情况 (136)

 第三节 重庆市实行政府采购的情况 (141)

 第四节 深圳市实行政府采购的情况 (144)

第七章 建立我国政府采购制度的必然性 (148)

 第一节 我国政府采购的现状 & 问题 (148)

 第二节 建立我国政府采购制度的国内原因 (149)

 第三节 建立我国政府采购制度的国际原因 (154)

 第四节 建立我国政府采购制度需要澄清的
 几个问题 (155)

第八章 建立我国政府采购制度的构想..... (158)

 第一节 管理体系..... (158)

 第二节 法规体系..... (164)

 第三节 实施步骤..... (167)

 第四节 配套改革..... (169)

附录..... (171)

 附录一 我国政府采购法规的框架构想..... (171)

 附录二 政府采购协议..... (182)

 附录三 贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法..... (211)

 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..... (253)

 附录五 香港特别行政区政府采购简介..... (293)

第一章 政府采购的历史、 程序与管理

第一节 政府采购的概念及历史演变过程

一、政府采购的概念和特点

政府采购 (Government Procurement)，也称公共采购，是指各级政府及其所属机构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，对货物、工程或服务的购买。政府采购不仅是指具体的采购过程，而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称，是一种对公共采购管理的制度。

政府采购是相对于个人采购、家庭采购、企业采购或团体采购而言的一种采购管理制度，与个人采购、家庭、企业采购或团体采购相比，政府采购具有以下特点：

1. 资金来源的公共性。政府采购的资金来源为财政拨款和需要由财政偿还的公共借款，这些资金的最终来源为纳税人的税收和政府公共服务收费。在财政支出中具体表现为采购支出，即财政支出减去转移支出的余额。

将财政支出划分为采购支出和转移支出 (Transfer)，也是财政支出的一种分类方式，即按支出性质分类，其区分的标准为财政支出是否在经济上直接获得相等的代价。直接获得相等代价的支出为采购支出，表现为通过支出获得商品和劳务；相反，不直接获得相等代价的财政支出为转移支出，表现资金无偿或有偿的单方面的转移，例如养老金、补贴、周转金、公债利息支出以及对下级政府的转移支付等。

2. 采购主体的特定性。政府采购的主体，也称采购实体，为依靠国家财政资金运作的政府机关、事业单位和社会团体、公共事业等。

3. 采购活动的非商业性。政府采购为非商业性采购，它不是以盈利为目标，也不是为卖而买，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。

4. 采购对象的广泛性。政府采购的对象包罗万象，既有标准产品也有非标准产品，既有有形产品又有无形产品，既有价值低的产品也有价值高的产品，既有军用产品也有民用产品。为了便于管理和统计，国际上通行的做法是按其性质将采购对象分为三大类：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。工程是指在新建、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，包括建造房屋、兴修水利、改造环境、修建交通设施、铺设下水道等建筑项目。服务是指除货物或工程以外的任何采购，包括专业服务、技术服务、维修、培训、劳力等。

5. 政策性。采购实体在采购时不能体现个人的偏好，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。

6. 规范性。政府采购不是简单地一手交钱，一手交货，而是要按有关政府采购的法规，根据不同的采购规模、采购对象及采购时间要求等，采用不同的采购方式和采购程序，使每项采购活

动都要规范运作，体现公开、竞争的原则，接受社会监督。

7. 影响力大。政府采购不同于个人采购、家庭采购、企业采购或团体采购，它是指一个整体，这个整体是一个国家内最大的单一消费者，其购买力非常巨大，在很多国家，政府采购金额占一个国家国内生产总值（GDP）的10%以上，因此，政府采购对社会经济有着非常大的影响力，采购规模的扩大或缩小、采购结构的变化对社会经济发展状况、产业结构以及公众的生活环境都有着十分明显的影响。正是由于政府采购对社会经济有着其他采购主体不可替代的影响，它已成为各国政府通常使用的一种宏观经济调控手段。

此外，财政部门实行全方位的监督，也是政府采购的一个重要特征。为了确保政府公共资金能够得到合理有效地使用，即实现物有所值的目标，财政部门对从采购计划的编制到采购项目验收的采购全过程进行监督管理，当然这种监督不是指财政直接参与每项采购活动，而是通过制定采购法规和政策来规范采购活动，并检查这些法规政策的执行情况。财政监督的对象不仅是采购实体，还包括采购中介机构、供应商等参与采购活动的机构和个人。

二、政府采购的历史演变

政府采购是随着国家的出现而产生的，政府采购制度则是国家对政府采购行为的规范化管理而形成的，随着世界经济一体化的形成和发展，政府采购由封闭走向开放，成为世界贸易自由化中的一个重要领域。

（一）政府采购的产生

采购是商品交换中的一个重要环节，即买进或租借。采购历史非常悠久，自从人类社会开始从事商品交换活动，采购活动也就随之产生，当时的采购主体主要是个人、家庭和原始部落。

随着国家的产生和发展，采购主体出现了多元化，包括政权机构、企业、团体、家庭和个人，当时的政权机构的采购就是现

在政府采购的雏形。自政权机构采购出现后的相当一段历史时期，只是存在政府采购行为，而不是一种制度，其主要特点，是采购规模较小、范围窄，而且是分散进行的，没有统一的规范。

（二）政府采购制度的形成

政府采购制度最早形成于 18 世纪末的西方自由资本主义国家，其主要特点就是对政府采购行为进行法制化的管理。如美国早在 1761 年就颁布了《联邦采购法》。英国政府在 1782 年设立了文具公用局，是专门负责对政府部门所需办公用品的采购工作，同时开始对政府采购的管理进行立法。政府机构开始就政府采购问题进行制度建设和机构建设，标志着政府采购制度的初步形成。

我们现在所说的政府采购制度，从根本上说是现代市场经济发展的产物。在自由资本主义时期，由于市场经济国家信奉“看不见的手”理论，政府基本上不参与、干预国民经济活动，政府直接采购的物品和承办的公共工程十分有限，因此，政府采购市场并不发达也不完善。但在现代市场经济阶段，特别是在本世纪 30 年代经济危机以后，市场经济国家认识到市场不是万能的，它本身存在着缺陷。为了弥补市场缺陷，政府开始广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动，其方式之一就是通过扩大政府财政支出举办公共事业，为经济的发展创造条件。由于政府采购规模的迅速扩大，对社会经济产生广泛的影响，为了兴利除弊，各项有关政府采购的法规便应运而生，并在实践中不断得到完善。

（三）政府采购的国际化

政府采购制度本身是财政管理制度的一部分，其管理对象是公共支出，但是由于支出是一种消费行为，这就出现了由谁来提供消费品的问题。正是由于支出与消费存在着非常直接的关系，政府采购制度在加强支出管理的同时，客观上回避不掉与贸易的关系。1979 年以前，政府采购与贸易的关系很好协调，即购买国内产品，因此，各国的政府采购是封闭的，不对外开放。1947 年由各国共同制定的《关税和贸易总协定》（简称《关贸协定》，下

同)时,规模巨大的政府采购却被刻意排除在外,主要是考虑到避免与当时各缔约国普遍采购本国产品、保护本国产业的政策相冲突。

随着贸易自由化呼声越来越强烈,一些工业化国家亟待为本国产品开拓海外市场,部分国家藉以打破贸易壁垒解决本国贸易失衡问题,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,并利用关贸协定举行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。当时有美国等国家签署了《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。

在关贸组织乌拉圭回合谈判期间,对《守则》的内容进行了大幅度的调整,形成了已经取代了关贸组织的世贸组织的《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》。

在原关贸组织开始就政府采购市场的开放问题进行多边谈判的同时,许多区域性组织也将政府采购纳入地区贸易自由化之中。如亚太经济合作组织(简称APEC,下同),根据1995年12月的

APEC 部长级会议和领导人非正式会议通过的《大阪行动议程》，将政府采购列为 APEC 贸易投资自由化与便利化的 15 个具体领域之一。

第二节 政府采购的目标和程序

一、政府采购的重要性

政府采购是政府施政行为的体现，因为政府的运作需要采购来支持，政府的活动通过采购来体现。政府采购工作开展得好与差，直接影响政府政策的落实情况，同时影响政府的信誉和形象。

（一）政府采购为政府运作提供人力和物力保障

政府机构要存在、要开展工作，首先要购买人力，即公务员，当然，这种购买具体体现为雇用，是国家通过用纳税人的钱雇用为政府的工作人员。除了购买人力资源以外，政府还需要购买公务员开展工作所需的设备、设施、器具及其他各种办公用品。

（二）政府采购是政府落实方针政策的关键环节

在市场经济国家，政府称谓公共政府，财政称为公共财政，公共财政为政府履行其职能提供财力保障，可以说，政府采购是政府施政行为的体现，政府的各项方针、政策都可以通过政府采购来实现。政府采购能否科学有效地进行，不仅影响采购成本，还直接影响到政府各项方针、政策的落实情况。

（三）政府采购是体现政府责任的方式

纳税人将钱交给政府，这是纳税人的义务，纳税人也同时有权力监督政府如何使用这些钱，即监督政府如何履行其职责。采购是政府的主要职责之一，政府采购可以理解为政府受纳税人的委托，代表纳税人采购公共产品。通过政府采购这种方式，使作为社会主人的纳税人能够全面了解到政府想做什么，正在做什么，

做得如何。政府也可以通过这种方式，做到廉洁、透明、高效行政，取信于民，服务于民，当好人民的公仆。

二、政府采购的目标

政府采购对单个采购实体而言，是一种微观经济行为，但将政府作为整体而言，政府采购就成为一种宏观经济手段，通过政府采购，政府可以将宏观调控和微观经济行为结合起来，以实现政府的重大政策目标。

（一）加强支出管理，提高资金使用效率

如前所述，政府采购支出数额巨大，如果不进行有效管理，会造成公共支出的严重浪费。通过建立政府采购制度，将政府采购资金的使用商业化，即通过公开竞争，降低采购成本，获得价廉物美的商品。国际经验表明，通过竞争采购，采购资金的节约幅度通常在10%以上，有助于实现少花钱多办事的目标。

（二）宏观调控手段

政府通过调整采购总规模，调节国民经济的运行状况，即为了刺激经济发展，政府可以扩大采购规模，增加内需；为了抑制经济过热，政府可以缩减采购规模，降低消费需求。政府还可以通过调整采购结构，达到调整产业结构的目的，即对政府鼓励的产业，政府可以提高采购量，为该产业的发展开辟市场；对政府控制的产业，政府可以减少对这些产业的产品采购。

（三）保护民族产业

许多国家通过立法，强制要求政府采购购买本国产品，以实现保护民族产业的目标。如美国在1933年颁布了《购买美国产品法》，该法所称的“美国产品”是指最终产品中美国零部件含量不少于50%的产品。该法的宗旨是“扶持和保护美国工业、美国工人和美国投资资本”，要求美国政府购买本国的货物和服务。目前，美国已经加入了世界贸易组织的《政府采购协议》，《购买美国产品法》仍对未加入《政府采购协议》的国家适用，即使是世贸组