

ZFCG

政府采购 理论与实务

ZHENG FU CAIGOU
LILUN YU SHIWU

施锦明 / 主

ZHENG FU CAIGOU LILUN YU SHIWU

政府采购
理论与实务

PDF

厦门大学出版社

政府采购 理论与实务

施锦明 /

厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购理论与实务/施锦明主编. —厦门:厦门大学出版社,
2003.7

ISBN 7-5615-2069-7

I. 政… II. 施… III. 政府采购-研究 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 053450 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门市新嘉莹彩色印刷有限公司印刷

(地址:厦门市岭兜新村工业园 邮编:361009)

2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:8.25

插页:2 字数:206 千字

定价:19.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

前 言

政府采购,也称公共采购,在西方国家已有 200 多年的历史。政府采购制度是市场经济条件下加强财政支出管理、规范采购行为的一项制度,作为市场经济国家管理政府公共财政支出的一种基本手段,被许多国家广泛采用。我国建立政府采购制度的根本目的是为了维护政府采购市场竞争秩序,完善社会主义市场经济体制,其作用:一是规范政府采购行为;二是提高政府采购资金的使用效益;三是维护国家利益和社会公共利益;四是保护政府采购当事人的合法权益;五是促进廉政建设。建立政府采购制度也是我国融入经济全球化和加入 WTO 的必然要求。因此,我国政府从 1996 年开始进行政府采购制度改革,并先后出台了《中华人民共和国政府采购法》等法律、规章和制度。我国政府采购制度的建立虽然比较迟,但发展比较快,1996 年我国开始按照国际惯例进行政府采购制度试点工作,1998 年逐步推广试点范围,2000 年试点工作在全国范围内推广,目前正处于由试点向全面推行、规范的过渡阶段。1996 年政府采购规模为 10 亿元,2000 年为 330 亿元,2002 年约为 1000 多亿元;采购范围由原来仅涉及有限的几个品目,主要是计算机小汽车

等标准商品,拓展到现在包括货物、工程和服务;政府采购法律法规也在不断完善当中。随着政府采购制度改革的不深入,政府采购的制度化、规范化和法制化迫切需要一批专业化的政府采购人才。但目前我国由于缺乏大量通晓国际和国内通行采购方式的采购管理人员和采购专业人员,也缺乏政府采购方面的书籍,造成政府采购工作中存在许多诸如采购程序不规范,采购透明度不高等问题。

为了满足院校政府采购管理课程教学和省市县政府部门采购人员培训学习用书的需要,满足政府采购管理监督机构、采购人、采购代理机构和供应商等参与政府采购活动的部门单位人员专业知识学习的需要,我们根据联合国贸易法委员会《货物、工程和服务采购示范法》、WTO《政府采购协议》和《中华人民共和国政府采购法》等国际国内法律法规制度,以及政府采购活动的实践成果,组织富有教学科研与实务经验的中青年教师编写了《政府采购理论与实务》一书。本书以社会主义市场经济理论和公共财政理论为指导,既借鉴国际惯例,又立足于我国国情,将理论与实务相结合,对我国政府采购制度作了比较全面系统的阐述。

本书既保持政府采购管理学科体系的完整,又具有一定的特色,力求规范、准确、简洁和创新;既注重政府采购基本理论的介绍,又有大量的案例和实务。本书语言通俗易懂,涉及面广,适用性强,可以作为高等院校教材,也可以作为参与政府采购活动人员的重要参考读物。我

们相信该书的出版,将有助于院校政府采购的教学和科研,有助于广大读者了解政府采购制度,有助于参与政府采购活动的部门单位人员系统掌握政府采购的专业知识和技能。

本书由集美大学财经学院施锦明老师负责设计全书的编写提纲,其他参编人员都是从财经学院财税系精选出来的。全书共分 11 章,其分工如下:第一章和第五章由胡志勇老师编写,第二章和第三章由陈庆海老师编写,第四章、第六章和第七章由罗昌财老师和宋生瑛老师共同编写,第八章至第十一章由施锦明老师编写。全书由施锦明老师总纂定稿。

本书在编写过程中,得到集美大学、集美大学财经学院领导的关心、支持和指导,得到财税系领导和同仁的支持和帮助,同时也得到福建省财政厅、厦门市财政局等省市政府采购办领导的关心和支持,并参考了已有的政府采购方面的实践和研究成果,在此不一一列举,一并表示谢意!

由于作者水平有限,编写时间仓促,书中不足和错误之处在所难免,敬请广大师生和各位读者批评指正!

编 者

2003 年 7 月 16 日

目 录

前 言

第一章 总论	(1)
第一节 政府采购的意义	(1)
第二节 政府采购的产生与发展	(5)
第三节 政府采购原则	(16)
第四节 政府采购运行规程	(18)
第五节 政府采购管理	(20)
第二章 政府采购管理机构和当事人	(25)
第一节 政府采购管理机构	(25)
第二节 采购人	(27)
第三节 集中采购机构	(29)
第四节 供应商	(32)
第三章 政府采购方式	(34)
第一节 政府采购方式意义及分类	(34)
第二节 公开招标采购方式	(36)

第三节	邀请招标采购方式	(38)
第四节	竞争性谈判采购方式	(40)
第五节	询价采购方式	(51)
第六节	单一来源采购方式	(53)
第四章	我国政府采购的运作规程	(57)
第一节	政府采购程序	(57)
第二节	政府采购模式、金额标准和采购目录	(59)
第三节	政府采购计划的特点和意义	(71)
第四节	政府采购计划的编制、下达和实施	(73)
第五节	政府采购合同	(78)
第五章	政府采购的招投标程序	(90)
第一节	政府采购的招标程序	(90)
第二节	政府采购的投标程序	(97)
第三节	政府采购的开标、评标与定标程序	(100)
第四节	工程招标采购的分析	(111)
第五节	货物招标采购的分析	(123)
第六章	政府采购预算	(136)
第一节	编制政府采购预算的意义及作用	(136)
第二节	政府采购品目的分类	(139)
第三节	政府采购预算的编制方法	(143)
第四节	政府采购预算的执行和监督	(147)

第七章 政府采购效益评价	(152)
第一节 政府采购效益评价概述	(152)
第二节 政府采购的效益评价	(157)
第八章 政府采购监督	(172)
第一节 政府采购监督的意义	(172)
第二节 政府采购监督的内容	(174)
第三节 政府采购监督的方法	(195)
第九章 政府采购资金管理	(207)
第一节 政府采购资金管理	(207)
第二节 政府采购资金支付方式及支付程序	(210)
第三节 财政直接拨付方式管理程序	(212)
第十章 现行国库制度下的政府采购会计核算	(216)
第一节 财政总预算会计的会计核算	(216)
第二节 政府采购专户会计核算	(224)
第三节 主管部门会计核算	(227)
第四节 行政单位会计核算	(230)
第五节 事业单位会计核算	(234)
第十一章 国库单一账户下政府采购会计核算	(239)
第一节 国库制度改革的意义	(239)
第二节 国库单一账户的主要内容	(241)

第三节	财政直接支付一般程序	(246)
第四节	工程采购支出管理	(247)
第五节	货物、服务采购支出管理	(249)
第六节	政府采购会计核算	(250)
参考文献		(255)

第一章

总 论

第一节 政府采购的意义

一、政府采购的含义

按照通俗讲法,采购就是“购买”,是购买者支付货币取得商品,出售者交出商品取得货币的过程或活动。从理论上讲采购是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为,包括购买、租赁、委托、雇用等。按照《中华人民共和国政府采购法》(下面简称政府采购法)的定义: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。

一般认为政府采购(government procurement)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服务的需要,采用专门的机构管理,以法定的方式、方法和程序,购买货物、工程或服务的行为。政府采购有别于其他经济主体(个人、家庭、企业或团体)采购,其主体一般是公共支出单位如国家机关、事业单位和团体组织,因此政府采购也称为公共采购。正确理解政府采购这一含义应从以下几方面着手:

(一) 政府采购与政府购买支出的关系

政府采购与政府购买支出既有联系又有区别。

1. 两者的联系

政府采购属于政府购买支出,是政府购买支出的重要组成部分。政府的支出可划分为转移支出和购买支出,这种划分适用于任何时代任何国家。政府采购产生于资本主义社会初期,成熟于经济一体化的当代,属于政府购买支出的范畴。因此政府采购与政府购买支出一样,是有别于其他经济主体(个人、家庭、企业或团体)的采购。

2. 二者的区别

首先,政府采购是特定历史时期的产物,是指具有明确的采购政策、采购程序、采购方法等管理制度约束的政府购买。政府购买支出(具体又可分为社会消费性支出和财政投资性支出)不是特定历史时期的概念,因此它不具有特定经济制度的特征。其次,政府采购与政府购买支出的范围存在差别。从联合国规定的政府采购商品代码(commodity codes)看,政府采购涉及货物类(goods)和服务类(services)两种,各个国家根据自己的情况规定政府采购的范围,比如我国将政府采购的种类划分为货物(goods)、服务(services)、工程(engineering)三类^①,但是,这三类并没有覆盖所有我国政府购买的商品与服务。因此,就我国而言,政府购买支出的范围大于政府采购的范围。

(二) 政府采购与其他经济主体(个人、家庭、企业或团体)采购的差别

其他经济主体采购大多是商业性质的采购,具有采购数量较小,采购的商品种类不多,采购资金私有等特点。政府采购则具有

^① 工程(engineering)属于服务类(services)的范畴,严格地讲,我国政府采购的种类只有货物与服务两类。

非商业性质,采购数量大,采购商品种类多,采购资金公共性等特点。政府采购有时作为干预经济的手段,比如政府在经济萧条时期增加政府采购,实质是采用扩张性的财政政策,期望用政府购买支出的增加通过财政乘数来促使经济产出增加,这是其他经济主体采购所不具备的特点(在经济萧条时期,其他经济主体的采购急剧萎缩)。

(三) 政府采购的内容

政府采购包括货物、服务和工程。货物是指各种形态和种类的物品,包括原材料、燃料、设备、产品等。工程是指建设工程,包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。服务是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。

二、政府采购的意义

在全球经济日趋一体化的今天,在我国市场经济建设日渐深入的时候,我国推行政府采购制度具有深远的政治与经济意义。下面我们将从政府资金使用效率、加强宏观调控、保护民族产业与促进国内企业发展等角度认识我国实行政府采购的意义。

1. 政府采购有利于对政府行为的规范管理,提高公共资金的使用效率。

市场经济要求政府讲究公共开支的效益,衡量政府开支的“效益”指标主要是“社会净效益”^①,采用政府采购制度可以节约公共项目支出成本,从而增加公共项目社会净效益。此外,政府采购制度有别于先前的“供给制”和“控购制”,它有一套专门的管理机构、法定的方式、方法和程序对政府的购买行为进行管理,从而有利于对政府行为的规范管理,在一定程度上减少了政客与官吏的权力寻租机会,有利于我国防腐、反腐的制度建设。

① 社会净效益 = (内在效益 + 外在效益) - (内在成本 + 外在成本)

2. 政府采购有利于加强政府对经济的宏观调控能力。

政府采购的统一管理制度有利于政府对经济的宏观调控。从理论上讲,在经济衰退时,调整政府采购的数量(有其他宏观经济政策的配合)在一定程度上是可以刺激经济的发展;而在经济过热时,调整政府采购的数量(有其他宏观经济政策的配合)在一定程度上可以抑制经济过热。另外,政府可以调整采购的产品的品种结构、技术结构、地区结构等,从而改变全国、地区的产业结构(必须配合其他产业政策)。

3. 政府采购有利于保护民族产业,促进国内企业的发展。

政府采购这两方面的作用如果处理不好就会自相矛盾,换句话说,政府采购制度如果过度保护民族产业可能就意味着保护落后,那么它就不能促进国内企业的发展。因此,我们这里的保护是有行业限度、时间限度、区域限制等前提的保护。首先,从国际上看,不论是发达国家还是发展中国家的政府采购制度,都存在一定程度的民族产业保护,譬如美国在 1933 年颁布《购买美国产品法》,旨在扶持和保护美国工业、美国工人、美国投资资本,美国加入 WTO 组织的《政府采购协议》(以下简称《协议》)后,此法对未加入《协议》的国家仍然适用。泰国的法律规定,本国类似的产品,只要其价格不高过国外产品的 10%,政府必须先考虑购买本国产品。^① 其次,从各国加入 WTO 组织的《协议》的目的来看,各国政府有意引入国际标准促进国内企业提高技术。一个国家开放国内的政府采购市场,换来其他 WTO 组织成员国市场的对等开放,从而将产生两种效果:一是为国内企业开辟一定的国际市场;二是国外企业加入本国政府采购市场,加剧国内企业的竞争。两种效果都能促进国内企业的发展。

^① 参看楼继伟主编:《政府采购》,经济科学出版社 1998 年 12 月版,第 7~8 页。

政府采购的积极意义远非上述三条,还有稳定物价,促进就业,促进国际贸易,加强对国有资产管理等作用。^①但是,事物都有其正反两面,要发挥政府采购的正面意义有其前提,即政府采购的一整套制度要得以正确执行。否则,政府采购只能流于形式,就会与其他时期的政府购买制度没有两样。进而,政府采购的反面意义也就会突显出来,比如机构增设与人员增加等。

第二节 政府采购的产生与发展

一、政府采购的产生

政府采购制度产生于资本主义初期,有两条最好的证明:一是在这一时期已有相关的立法,如美国 1761 年的《联邦采购法》;二是在这一时期已有专门的政府采购部门,如英国在 1782 年设立的文具公用局(文具公用局专门负责采购政府部门所需的办公用品)。根据以上两条,我们说,政府采购在资本主义初期已经产生了。

政府采购制度的发展与成熟有其特定的历史契机,这一契机就是 1929 - 1933 年的资本主义世界的经济大危机。在大危机前,资本主义世界的经济实践与理论都奉行“市场万能”理论,政府在这种实际与理论的氛围中充当所谓“夜警”、“守夜人”的角色,政府的职能是提供有限的公共物品,因此政府采购在相当长的时期里未得到发展。大危机后,凯恩斯理论产生并指导资本主义国家政府干预经济运行,资本主义国家的政府职能从此扩大,政府采购

^① 参看楼继伟主编:《政府采购》,经济科学出版社 1998 年 12 月版,第 8 ~ 9 页。

随之增长。为了加强对增加的公共购买的管理,政府采购制度在实践中不断改进与完善。

二、政府采购的发展

我们所说的“进一步发展”是指政府采购制度国际化。政府采购国际化对一国的经济与财政政策影响很大。对经济的影响正如上述提到的是多方面的,这里就不再赘述。对财政政策的影响,简单讲是政府采购国际化使一国的财政政策效应存在“外溢”现象。所谓的“外溢”现象是,政府购买支出会促进经济的发展,当一国政府购买外国产品时,它促进其他国家经济的发展。然而,今天各国并不因存在财政政策效应的外溢而拒绝开放市场。其原因有:一是加入《协议》的各国的市场是相互开放的,外溢现象是普遍的现象;二是各国看到的是开放对本国经济的积极影响。正因如此,政府采购制度国际化逐渐深入。下面就世界范围政府采购的发展作一些回顾。

(一)《政府采购守则》——《协议》的前身

1979年,关贸总协定东京回合谈判制定并通过了《政府采购守则》。加入《政府采购守则》的方式是自愿方式,并通过谈判方式决定市场的开放度。当时加入的主要是少数的发达国家。直到20世纪80年代末期,《政府采购守则》所涉及的国际贸易市场份额仍占当时国际贸易市场份额很小的部分。

(二)《协议》诞生——政府采购国际化深入的标志

《协议》是在乌拉圭回合谈判中形成的,1996年1月1日起生效。许多发达国家都加入该《协议》。《协议》涉及中央与地方政府两级购买主体,包括货物与服务两大类的采购。至此,政府采购制度国际化已达到相当的程度,对世界经济的影响相当广泛。随着更多的发展中国家的加入,这种影响将继续加深加大。

三、我国政府采购制度现状

(一)我国政府采购制度现状

对我国而言,政府采购还是一件新事物,起步较晚,但进展很快。全国实行公开竞争采购方式的采购规模 1998 年约为 31 亿元,2001 年全国政府实际采购金额为 653.2 亿元。目前政府采购工作正处于由初创阶段迅速转向规范完善阶段,主要表现在以下几个方面:

1. 政府采购的原则框架、制度已基本形成。根据《预算法》的有关原则规定,财政部从 1999 年以来先后颁布了《政府采购管理暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》、《政府采购合同监督暂行办法》、《政府采购品目分类表》、《政府采购公证处公告管理暂行办法》、《政府采购运行规程暂行规定》等一系列规章制度,对政府采购的范围、管理机构、采购模式、采购预算(计划)编制、采购方式、招标投标程序、采购合同签订、采购资金拨付以及采购监督等有关问题作出了明确规定,并对政府采购业务代理机构(即中介组织)准入政府采购市场的条件、程序,政府采购合同的签订和验收,政府采购资金预算和支付形式,政府采购信息管理以及政府采购的运行程序等,都作出了原则性规定。2002 年 6 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《政府采购法》,于 2003 年 1 月 1 日起施行。《政府采购法》的颁布,充分体现了党中央、国务院和全国人大对推进政府采购制度改革的信心和高度重视。这是我国财政法制和政府采购法制建设取得的又一重要成果,标志着我国政府采购制度改革将进入一个全面规范发展的时期。《政府采购法》的颁布,对于落实十六大精神和中央纪委反腐倡廉措施,促进廉政建设,树立党和政府的良好形象,全面提高财政依法行政水平,促进财政改革目标的实现,以及广泛发挥政府采购市场在经济中的作用,都具有十分重大的现实