

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

织的成员，对某些领域仍在进行保护。又如泰国的法律规定，如果本国的产品符合国家标准，只要价格不高于其他国家产品的10%，则要优先购买本国产品。当然，政府采购对国内产业的保护，并不是对每个企业都实行同等水平的保护，而是保护先进企业，而不保护落后企业。政府通过购买本国产品，是以竞争为基础的，实行优胜劣汰，从整体上提高国内企业的竞争力，重点培育一批有实力的企业和产品。

（四）保护环境

在现代社会，环境问题引起了各个国家的高度重视，并制定了大量的相关法规，以保护人类赖以生存的环境。保护环境的法规落实情况与多种因素有关，但在公众意识尤其是法人意识不强的情况下，还需要采取必要的手段促使他们执行国家的环境法规和政策。政府采购就是必要手段之一，政府对所采购的产品或拟建的工程，提出有利于环境保护的指标和要求，不符合规定指标和要求的产品不得采购，例如规定政府购车的排量、明确不能购买在生产过程中产生污染的厂家的产品等。

（五）稳定物价

根据国际惯例，这里的稳定物价主要是指粮食价格和原材料价格，政府通过对储备物资的采购和吞吐，调节物价水平。在粮食方面，政府按保护价从农民手中收购粮食，同时规定市场售价的最高价，如果出现投机，政府可以动用储备粮，平抑市场价格。在原材料方面，政府在某些原材料充裕或国际市场上价格合理的情况下，进行储备采购，一旦这些材料出现短缺或者国际市场上价格偏高时，政府将按合理价格出售。一般来说，政府对能够购买储备原材料的企业有一定的规定，主要是中小企业。政府通过对储备物资的吞吐，既能稳定物价，又能保护生产者和消费者的利益。

（六）促进就业

政府采购对就业的促进主要体现在以下几个方面，首先是鼓

励向一些特殊企业购买产品，这里的特殊企业包括残疾人企业、妇女企业以及少数民族企业。二是对参与采购竞争的企业进行资格审查，如果该企业存在歧视妇女和残疾人就业的情况，则取消其资格。三是对于拿到政府采购合同的企业，要求其接收一定数量的人员就业，或不接受就业，但需要交纳一定人员的社会保障费。在特殊时期，尤其是经济萧条时期，政府可以通过扩大基本建设来增加就业机会。

（七）促进国际贸易

政府通过加入国际性或区域经济组织政府采购协议，使国内企业以较优惠的条件进口原材料，同时也为国内企业开辟了新的市场，让国内企业到外国政府采购市场上争取合同，增加出口，促进国际贸易。

（八）加强对国有资产的管理

政府采购的对象中，相当一部分属于国有资产。这些资产包括存量资产和新增资产，都包含在政府采购信息库之中。因为每一项采购合同包括品名、数量等在合同形成前要报财政部门立项，在合同形成后要报财政部门备案，采购实体在申请购买新资产替代旧资产时，在申请立项时也要做出说明，资产的处理收入都要上交国库。这些规定和要求，使财政部门能够全面掌握国有资产的情况，有利于对国有资产的管理，防止国有资产的流失、闲置和浪费。

此外，规范交易行为，促进公平竞争也是政府采购的重要政策目标之一。通过建立和完善政府采购制度，使各种交易活动在公开、公正、公平和竞争的基础上开展，消除歧视行为，保护广大供应商和政府的利益。

三、政府采购的原则

为了保证政府采购目标的实现，必须明确政府采购遵循的主要原则：

1. 公开、公平、公正和有效竞争原则，这是政府采购的核心原则。公开是指采购活动具有较高的透明度，要公开发布采购信息，公开开标，公开中标结果，使每个有兴趣的或已参与的供应商都能获得同等的信息；公平就是要求给予每一个有兴趣的供应商平等的机会，使其享有同等的权利并履行相应的义务，不歧视任何一方；公正是指评标时按事先公布的标准对待所有的供应商；有效竞争是指要求邀请更多的供应商参与竞争。该原则的核心是要求采购方法和过程都必须透明，具有竞争性。

2. 物有所值原则 (Value for Money)。这是西方国家通用原则之一，它是指投入（成本）与产出（收益）之比，这里的投入不是指所采购物品的现价，而是指物品的寿命周期成本，即所采购物品在有效使用期内发生的一切费用再减去残值。政府采购追求的就是寿命周期成本最小而收益最大。目前，物有所值原则的内涵在发达国家和发展中国家之间引起了激烈的争论，争论的焦点为对物有所值中的“值” (Value) 的理解，发展中国家认为这个“值”应是广义的，它不仅应包括资金的使用效率，还应包括为国内产业发展提供的机会以及促进技术转让等。

3. 推动国内竞争和促进产业发展原则。通过政府采购，打破垄断和地区封锁，促进企业降低成本，提高产品技术含量，为企业的发展创造良好的环境。同时，政府采购活动要公平进行，要照顾和鼓励中小企业的参与。

4. 防腐倡廉原则。通过公开、竞争的透明机制，消除采购活动中的腐败现象，促使政府官员依法行政，维护政府形象。

5. 支持政府其他政策的原则，即通过采购活动实现诸如环境保护、促进残疾人 and 妇女就业、扩大对外贸易、加强国有资产管理等。

此外，国民待遇原则和非歧视性原则是已经加入世界贸易组织的《政府采购协议》的成员必须遵循的两个重要原则。

四、政府采购的程序

国际经验表明，各项采购无论采取什么方式，也不论涉及多大金额，都要按规定的步骤进行。一个项目的完整采购程序包括以下几个阶段：

（一）确定采购需求

采购需求由各采购实体提出，报财政部门审核，只有被财政部门列入年度采购计划的采购需求才能执行。财政部门在审查各采购实体的采购需求时，既要考虑采购预算的限额，同时还要考虑各采购实体的采购要求的合理性，包括整体布局、产品原产地、采购项目的社会效益等，从源头上控制盲目采购、重复采购等问题。确定采购需求是整个采购过程中的一个非常关键的环节。

（二）预测采购风险

这是采购工作中的一个重要步骤。采购风险是指采购过程可能出现的一些意外情况，包括支出增加、推迟交货、供应商的交货是否符合采购实体的要求、采购人员工作失误或采购实体和供应商之间存在不诚实甚至违法行为。这些情况都会影响采购预期目标的实现，因此，事前要做好防范措施。

（三）选择采购方式

采购方式很多，具体采用何种方式的总原则是，要有助于推动公开和有效竞争及物有所值目标的实现。

目前，国际上通用的采购方式很多，有招标采购、询价采购、单一来源采购、谈判采购等。一般来说，一个国家对于国内使用的采购方式及适用条件都有明确的规定，但这些规定都是相对而言的，因为每个项目的情况都不一样。在过去相当长一段时期内，招标采购非常流行，这种方式确实是非常有效、非常经济的，但是招标采购也有其内在局限性，尤其是在采购货物批量较小或土建工程很分散的情况下，招标采购的优势就体现不出来，另外，在紧急情况下的采购，用招标的方式会延误时机。正因为如此，采

用非招标采购方式有时是非常必要的。

选择适当的采购方式是非常重要的，采购方式选择得当，不但可以加快采购速度，而且还可以节约投资，减少不必要的人力和物力消耗。

（四）资格审查

即对供应商的资格进行审查，只有合格的供应商才能参加竞标。

（五）执行采购方式

一旦确定了采购方式，就必须严格按照已定采购方式的程序和要求操作，采购实体不得在执行过程中自行改变采购方式。如果确有必要改变采购方式，必须报有关部门批准，同时告诉供应商。

（六）签订采购合同

无论通过何种采购方式，最终都要形成一个合同。合同给予符合采购实体事先公布评审标准的供应商，供应商在签订采购合同时，须按标准交纳一定数额的履约保证金，以保证合同商能够按合同的规定履行其义务。

（七）履行采购合同

合同签订后，采购进入了合同执行阶段。在此阶段，合同商必须按合同的各项规定，向采购实体提供货物、工程或服务，采购实体和合同商都不得单方面修改合同条款，否则属于违约，违约方必须按合同规定向合同的另一方赔偿损失。

（八）验收

在合同执行过程中或执行完毕，采购实体对合同执行的阶段性结果或最终结果进行检验和评估。合同验收一般由专业人员组成的验收小组来进行，验收结束后，验收小组要做验收记录，并分别在验收证明书和结算验收证明书上签字。

（九）结算

财政部门按验收证明书、结算验收证明书及采购合同的有关

规定，与合同商进行资金结算。如果合同执行情况基本上符合要求，在财政部门办理结算后，采购实体应将事先收取的履约保证金还给合同商。

（十）效益评估

采购实体及有关管理、监督部门对已采购的项目的运行情况及效果进行评估，检验项目运行效果是否达到了预期目的。通过效益评估，还可以判定采购实体的决策、管理能力及供应商的履约能力。如果采购项目运行效益差，而原因是出在采购实体的身上，财政部门在以后该采购实体上报采购计划时，会严格审查，或者禁止该采购实体自己执行采购活动；原因如果出在供应商身上，也要予以通告，该供应商以后会失去很多拿到政府采购合同的机会。

在以上 10 个阶段中，前 6 个阶段即确定采购需求、预测采购风险、选择采购方式、资格审查、执行采购方式及签订合同，称为合同形成阶段；后四个阶段即履行合同、验收、结算和效益评估称为合同管理阶段。合同形成阶段和合同管理阶段构成了整个采购过程。

对于复杂或高成本的采购项目，还需要做以下工作：市场调查、选址、评估为产业发展提供的机会等。通过进行广泛的市场调查和 market 分析，掌握有关采购内容的国内外最新行情，了解采购物品的来源、价格、货物和设备的性能参数以及可靠性等，并提出切实可行的采购清单和计划，为下一步确定采购方式和供应商资格提供可靠的依据。否则，如果不进行市场调查、价格预测，就会增加采购风险，甚至导致错误采购，严重影响项目的执行情况。选址也非常重要，如果选址有误，同样会增加采购风险，为国家带来损失。为产业发展提供机会应在确定采购需求时做周全考虑，否则会降低采购效益。

第三节 政府采购管理

一、主管机构

政府采购按使用对象，可分为民用产品采购和军用产品采购，军用产品采购的主管机构为国防部门，而民用产品的主管机构一般都是财政部门，中央政府为财政部，地方政府为财政厅局。但在很多国家，看不出政府采购是由财政部管理，而是由国库部或其他机构进行管理，这主要是由于国外的政府机构设置与我国不同造成的。如果按职能来比较，我国由财政部承担的职能在很多国家是由两个或两个以上的部门来负责，如英联邦国家的财政部、国库部、收入部，美国的财政部、美国总统行政预算办公室等。

财政部主要负责政府采购法规、政策的拟定和监督执行，采购计划的编制，供应商、采购代理机构的资格标准的制定和审查，采购官员的培训和管理，采购争端的仲裁，国有资产的管理，采购信息的发布，采购统计和分析，部分甚至全部本级政府消费的货物、工程和服务的直接采购、分配和管理，等等。

财政部内通常设置专门机构负责政府采购的管理和协调。如韩国财政经济院政府采购厅（副部级机构），负责政府采购法规、政策的制定和全面、具体地执行。新加坡财政部预算署的采购和支出政策处，负责制定采购法规政策，统一采购部分物品，审查供应商资格，处理供应商的上诉并进行仲裁。美国总统行政预算办公室的联邦采购政策办公室，负责制定采购政策，协调立法机构、采购委员会、产业界、法庭等部门之间的关系。英国财政部的采购局，负责采购政策的制定、执行情况的监督和检查、采购专业人员的培训和管理等。

二、法律体系

为了加强对政府采购的管理，实现政策采购的政策目标，各国都制定了一系列有关政策采购的法律和规章。各国的基本法规为政府采购法或合同法，如韩国的《政府采购合同法案》，美国的《联邦采购办公室法案》、《联邦采购条例》、《合同竞争法案》等，新加坡的《政府采购法案》，英国的《通用合同及商业法》等。除了基本法规之外，各国还制定了大量的配套法规，如美国的《合同纠纷法案》、《小额采购法案》、《购买美国产品法案》等近 20 个配套法规，新加坡的《政府采购指南》，英国的《非公平合同条款》、《贪污礼品法案》等。

各国的各部门、单位根据政府采购的基本法规和配套法规的精神，结合本部门、本单位的实际情况和特定需要，制定补充条例。地方政府根据中央政府的政府采购基本法规，制定地方实施细则。

此外，许多国家为多边国际贸易协议（如世界贸易组织、联合国发展和贸易组织等）或双边国际贸易协议（如澳大利亚—新西兰、美国—以色列等）的成员，也都相应制定了对外贸易中应遵循的政府采购的法规，如美国贸易协议法规定，禁止联邦政府购买未加入世界贸易组织国家的商品，或明确在对外贸易中应遵守的国际性或区域性政府采购协议，如世界贸易组织的《政府采购协议》等。

三、政府采购模式

各国的政府采购模式不尽相同，有的国家实行集中采购模式，即本级政府所有的采购均由一个部门负责，如韩国财政经济院的政府采购厅，负责对中央政府以及中央政府驻地方机构的所有货物、工程和服务的采购、分配和管理。有的国家实行分散采购模式，即采购由需求单位自己进行。完全实行分散化采购的国家不

多。多数国家实行半集中半分散的采购模式，即部分物品由一个部门统一采购，一部分物品由需求单位自己采购。如新加坡财政部对具有批量的产品如计算机、纸张等实行集中采购，其他的则由各部门自己采购。美国联邦综合服务局统一负责为联邦各政府部门提供办公用房、办公设备及内部服务，其他物品由有关的联邦政府部门自己采购。英国负责集中采购的机构有两个，一是中央电脑通信局，代表其他各部门统一购买电脑；二是中央采购处，集中采购急救、消防和家俱等设施 and 物品。

在带有集中采购性质的国家，集中采购机构有的设在财政部，如韩国、新加坡等，有的设有专门的部级或副部级机构，如美国的联邦综合服务局、澳大利亚的采购局、加拿大的工程和服务采购部等。

从采购模式的历史来看，很多国家的采购模式都经历了从集中采购模式到半集中半分散模式的过程，如新加坡，在 1995 年以前一直实行集中采购，由财政部中央采购处统一购买政府各部门所需的物品和服务，1995 年中央采购处关闭，除了少数物品考虑到经济效益依旧采取集中采购外，其他的由各部门自行采购。随着电子贸易的普及，估计政府采购模式将又会走向集中，因为所有的采购信息均可由一个部门输入因特网，合同商按要求将物品直接交付给采购实体。

四、质疑和申诉机制

供应商质疑和申诉是采购活动中经常遇到的问题，如果这些问题得不到妥善的解决，不仅会影响采购活动的正常开展，还会影响政府的信誉，影响政府与供应商之间的关系。正因为如此，世界贸易组织的《政府采购协议》以及许多国家的政府采购制度中包括了对处理质疑和申诉问题的特殊规定，包括申诉程序、有效时间、负责处理此类问题的机构等。

关于处理质疑和申诉的机构设置，《政府采购协议》要求设立

一个独立的机构，但这只是将来的趋势，目前各国的做法差异很大。有的国家将这类机构设在财政部门，如新加坡、韩国等；有的国家如英国等由法院负责；有的国家或地区另设独立机构，如澳大利亚的联邦政府调查委员会，日本的政府采购审查委员会，香港的申诉管理委员会；有的国家由负责管理贸易申诉的行政法庭来负责，如加拿大的国际贸易仲裁法庭，美国的会计总长办公室和服务管理总局合同上诉委员会，美国的法院也可以受理。

同属于行政审议模式的加拿大和美国，也是存在差异的。加拿大国际贸易仲裁法庭设有一个秘书处专门处理政府采购的调查申诉。所有的质疑需由原上诉机构和被质疑的采购机构提交书面材料进行非正式调查，若上诉人有要求还将举行非正式听证会。仲裁法庭有判决胜诉方支付诉讼费，包括与投标有关的诉讼费的权利。当质疑在审理时，采购行为还可以继续。法庭的决定对采购机构的约束力只限于采购机构在切实可行的程度范围内执行法庭的决定。实际上，法庭的决定通常都得到了执行。美国服务管理总局合同上诉委员会有类似法院的权利，并也有类似法院的正式听证程序，上诉人和采购机构都有权利出席。它的法官有权中止合同行为并且将相当大的诉讼费判给胜诉的质疑方。提出质疑的费用通常很高，一般约为 7 万美元，质疑必须在 45 个工作日内解决。

成功地解决申诉问题的补偿机制有：道歉、重新审查采购决定、取消采购决定、终止合同、重新招标、补偿损失、修正有关的采购规划或程序、暂停采购活动等等。

为了减少采购活动中争端，很多国家都制定了内部或外部审计和监督程序，以确保政府采购活动的正常进行。

发达国家的经验表明，合同上诉的情况不多。以前上诉人经常胜诉，但随着政府采购行为变得越来越有效率并逐步遵守《政府采购协议》，上诉人获得胜诉的比率在不断下降。