

# 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开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 and 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，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、

用财各个环节。长期以来，我国财政监督职能被淡化，存在重分配轻监督的倾向，特别是对财政资金使用环节的监督被忽视，甚至存在模糊的认识。有些同志认为财政部门只管分配，对支出资金的使用不应该监督。这导致财政部门仅仅是一个“出纳”机构，显然不符合市场经济发展的客观规律，也因此削弱了财政的职能。事实证明，忽视监督是造成财政支出管理长期不力的关键原因之一，政府财政支出浪费、资金使用效率低下及腐败行为产生，都直接反映了监督环节的薄弱。

国外的实践证明，实施统一的政府采购制度在节支方面有显著的效果，公开的公共购买一般可节支 10% 左右。近年来我国政府采购发展较快，政府采购规模已从 1998 年的 31 亿元、1999 年的 130 亿元、2000 年的 328 亿元，发展到 2001 年的 653 亿元，平均资金节约率介于 11% ~ 13% 之间。从我国部分地区政府采购的实践来看，在节支方面也收到了“立竿见影”的效果。由此可见，实施政府采购制度是控制财政支出规模、加强财政支出管理和提高资金使用效益的有效方式。

## 二、实行政府采购是增强国家宏观调控能力的重要手段

节约支出，提高效率并不是建立政府采购制度的惟出发点，因为，政府采购是社会总需求的一个很重要的组成部分，它对社会经济的流通、生产、分配和消费环节均有重要影响这个制度的建立和发展，直接反映政府介入社会经济的规模和深度，也反映着公共财政在经济生活和社会生活中的地位。因此，政府采购制度的实行不仅具有财政意义，更具有广泛的社会意义和政治意义：

第一，调节产业结构和产品结构。政府是国内最大的单一消费者，政府采购的数量、品种和频率的改变，能够通过对社会的需求施加影响来调节宏观经济。比如，我们想发展什么产业和产品，就

可以通过增加政府购买来刺激经济的发展，想紧缩或限制什么产业和产品，可以通过采取少买或者不买来实现因为政府采购行为的变化会通过社会总需求的相应变动而导致社会生产规模的扩大或收缩，从而实现结构调整的目标。

第二，保护民族工业，支持国有经济的发展。政府通过购买国内企业或国有经济的商品和服务，以给予企业购买合同的方式来保护民族工业，支撑国有企业的发展。同时，以公开招标方式来确定供应商，对国有企业也会形成一定压力，可促使国有企业的战略性改进，从整体上提高国有经济在国内、国际市场上的竞争能力

第三，实行公平交易。政府的购买行为必须公开进行，以使责任明确因此，大多数国家预算法规定，要建立完整的程序以保证必要的透明度。这种透明度可以通过招标等形式获得。政府财政部门对供应商品的选择有严格的标准，并对其经营行为实施监督这种招标形式的民主管理，既引进了竞争机制，增强了透明度，又促进了公平交易，并能在一定程度上抑制腐败行为的发生。

通过政府采购制度，可以调节社会供求总量，实现社会总供求的平衡比如，当经济过热、供求矛盾加剧时，可通过压缩和推迟政府采购来减少社会总需求；反之，在经济偏冷时，可适当增加和提前进行政府采购，以刺激总需求的增长，带动经济复苏

三、实行政府采购有利于提高采购活动的透明度，促进廉政建设

在由各行政事业单位采取自行分散采购的情况下，由于采购的透明度低，且缺乏有效的监督手段，加上政府采购往往数量较多，金额巨大，致使采购活动中出现许多腐败现象。一些厂商为了销售

产品，采取高额回扣、请客送礼等手段贿赂采购人员。而些素质低下的采购人员为一己私利，购买质次价高的商品，给国家造成损失。。政府采购制度相对于分散采购有实质性的突破，最突出的是透明度大大提高，监督机制健全。如财政直付货款方式使财政部门可以对采购资金实行全过程监督，可以清楚了解资金的使用方向和效益。统一的政府采购，特别是公开招标方式，严格按照规定程序进行，并且要接受财政、审计、供应商和社会公众的全方位监督，公开性强，透明度高，可以从根本上消除滋生腐败的温床。

按照国际经验，建立完善的政府采购制度，将会在采购工作中形成直接监督、行政监督和司法监督机制，即供应商以向招标人质疑的方式、向采购管理机关投诉的方式和向法院诉讼的方式，对其他供应商、采购机关及采购管理机关形成监督，从而可以全方位形成对政府采购行为的全面监督。在我国，通过建立政府采购制度，明确公开、公正、公平的原则及要求，有利于提高采购活动的透明度。纪检、司法等部门共同参与采购活动，有利于加强对采购活动的监督和管理。政府采购监督机制的形成，消除了“暗箱操作”存在的弊端，有助于促进我国的廉政建设。

#### 四、建立政府采购制度是推动并实现政府消费行为市场化的重要途径

与其他国家相比，我国政府部门的消费行为和消费倾向非常独特。在发达或较为发达的市场经济国家，政府部门消费不是由政府内部提供的，而是通过市场提供的，即向市场购买各种所需服务。我国政府部门则是倾向由部门内部提供，因此，几乎每一个政府部门或每一个系统内部都设有各种各样的服务机构，从电话班到司机班，从医务室到招待所甚至高级宾馆，从印刷厂到培训中心甚至副食生产基地，等等。而且，现在这种力图通过内部部门提供全方位服务的倾向仍然非常明显。这种做法符合计划经济体制的要求，虽

有其便利之处，但按照市场经济条件下公共财政管理原则来衡量，显然是弊大于利。突出表现在：重复建设，人员、设备闲置浪费，服务态度和服务质量差，机构臃肿，大幅度增加了财政供养人口等。很显然，依靠由部门或系统内部提供服务的做法，既无经济效益，也无社会效益，其直接后果就是增加财政负担，影响政府形象。

近几年来，我国在努力推行将机关服务实体与机关脱钩的尝试，但效果并不明显，这与缺乏相应的机制是密切相关的。我国可以以建立政府采购制度为契机，将机关的各种服务实体推向市场，让各机关同类服务体组成一个更大的实体，政府部门需要服务时就向这些实体购买，建立起机关与服务实体之间的商业性关系，从根本上解决依靠政府部门自己提供服务的方式及产生的各种问题。

五、建立政府采购制度，是有利于我国开拓国际、国内市场，壮大民族经济的必然选择

选择政府采购制度是一种非关税贸易壁垒，一直是各国保护本国产业的有效手段。关贸总协定形成时，各国刻意把政府排除在投资贸易自由领域之外，目的就是为了不违背当时各国均在利用政府采购保护国内企业这一既成事实。利用政府采购手段保护国内企业的主要措施有：一是禁止采购外国产品；二是对产品原产地的限制，规定产品国产化价值所占的比重；三是价格优惠，即在国内外产品性能相同的情况下，允许给予国内产品价格优惠，优先购买本国产品；四是贸易补偿，即为了培育当地产业或是为了改善国际收支，要求中标的外国供应商须达到某个比例的国内采购，或者必须转移某项技术，或者须在国内建厂制造等。目前，我国企业的整体竞争力还不很强，经受不住外国企业的冲击，政府必须进行适当的保护。因此，建立政府采购制度，通过法律形式强制要求采购机关

必须优先购买国内产品，可以促进国内最具竞争力的大、中企业的发展，同时可起到扩大内需的作用。现在我国已加入 WTO，我们仍可以充分利用该组织的一些规则和对发展中国家的一些优惠政策继续促进国内工业的发展。

### 第三节 着力推进我国政府 采购的发展

近几年来，我国各地区财政部门及中央有关部门开展政府采购试点的实践表明，推行政府采购制度与建立我国公共财政框架的要求是吻合的，也是从源头上治理腐败的有效途径。因此，推行政府采购制度已经引起了社会各界的高度重视。《政府采购法》已于 2002 年 6 月 29 日经全国人大常委会第 28 次会议审议通过，并于 2003 年 1 月 1 日起正式实施。这是我国财政体制改革和财政法制建设中的一件大事，是政府采购工作法制建设所取得的重要成果。当前和今后我们面临的重大任务是，以《政府采购法》出台为契机，调整政策，完善制度，规范运行，从而真正贯彻落实好政府采购的立法精神，着力推进我国政府采购的发展。

#### 一、深入学习、宣传、贯彻《政府采购法》

《政府采购法》的出台，为我们大力推进政府采购工作提供了难得的机遇和条件，是我国政府采购事业发展的里程碑，政府采购工作有法可依的局面即将形成，对我国新兴的政府采购事业的发展具有深远意义。各部门、各单位要认真学习领会这部法律的精神实质，掌握基本要求，对下属单位开展层层培训工作。同时要组织形式多样的普法宣传工作，如座谈研讨、撰写文章、知识竞赛等，充分利用部门或系统的宣传媒体，广泛传播政府采购法的基本知识和

有关规定，使政府采购法深入人心，并自觉地按照政府采购法的要求指导我们的实践。

## 二、切实健全相关配套法规制度

作为一部规范政府采购行为的基本法律，《政府采购法》对政府采购的各个方面都作出了规定，这些规定有些比较具体，也有一些比较原则，因此，要使《政府采购法》得到全面贯彻落实，就必须加强配套法规规章制度建设。为此，财政部门需会同有关部门研究起草《政府采购法》的具体实施办法。此外，还需抓紧研究制定政府采购信息管理、政府采购具体程序管理、政府采购活动文件管理、政府采购合同管理、政府采购质疑与投诉管理、政府采购活动监督检查、政府采购人员专业岗位任职要求、集中采购机构考核等方面的单行办法或具体规定。地方各级人民政府财政部门也要按照本级政府的要求，根据国家有关规定，结合本地实际情况，研究制定本地区贯彻落实《政府采购法》的具体措施和办法。

同时，在《政府采购法》出台前，财政部门曾陆续制定了有关政府采购的一系列规章制度，这在依法开展政府采购中曾发挥了重要作用，但其中的有些规定可能与《政府采购法》不够衔接一致，从而会在一定程度上对《政府采购法》的实施带来不利影响。因此，各级财政部门要从维护国家法制统一和尊严的高度，对《政府采购法》出台前制定的有关规章制度着手进行全面治理，凡与《政府采购法》规定相抵触的规章制度，应当自行或提请本级政府予以废止；凡需要修改或者补充的规章制度，应当抓紧在根据《政府采购法》的规定进行修改、补充和完善后，自行或者提请本级政府重新予以公布。

## 三、进一步扩大政府采购的规模和范围

近年来我国政府采购发展很快，但总体上仍处于起步阶段，规

模偏小，范围有限，政府采购的发展潜力还远远没有得到发挥。今后要在总结现有经验的基础上，不断扩大政府采购的规模，进一步拓宽政府采购的范围，可以将政府采购的范围拓展到基础设施、城市公共设施建设、国防、教育、科研等直接支出的各个方面和领域。当前政府采购的范围，还仅仅限于有限的一些品种，主要是围绕着对行政事业单位的日常办公用品等一些非生产性开支的采购活动，而对大型工程与劳务的采购活动还很少。而政府对关系国计民生的基础设施的大型工程的采购活动，不仅数额巨大，且直接关系到政府的宏观调控政策的实施和贯彻，通过对这些领域的活动进行政府采购，不仅可以促进工程效率和工程质量的提高，节约预算开支，而且可以防止腐败的滋生，最大限度地体现政府采购目标和原则。

#### 四、切实搞好政府的采购招标工作

根据国外情况，政府采购招标方式大体有三种，即公开招标、有限招标和单一招标。结合我国国情，我们应该有针对性地做好招标工作。在这方面，要注意把竞争机制引入招标中；要实行多方招标，至少有五个以上的竞争者才能从中进行选拔；要增加招标的透明度。当然，对一些批量采购、限额以下的政府采购行为，亦可以采取询价采购的方式。

各国的经验表明，公开招标最能体现政府采购的“三公”原则（即公开、公正、公平），而且最富有竞争力，有利于实现集中采购，提高采购资金使用效益。因此，国外一般把公开招标作为政府采购的主要方式，我国也不例外。由此决定，做好公开招标工作也显得更为重要。具体考虑，在公开招标时必须做到以下几点：一是采购货物或服务数额达到一定标准的，以及符合招标的工程，都必须采用公开招标方式；二是采购人必须将采购信息以公告形式在指定媒体上发布；三是必须面向一切潜在的对采购项目感兴趣的供应

商，不得人为限定招标范围；四是所有采购活动必须严格按照预先规定并为多方所知的程序和标准公开进行。

## 五、财政应在政府采购中发挥主导作用

政府采购制度本身是一种控制支出、加强支出管理的手段，它的运作涉及到预算资金的安排、预算会计、国库拨款、支出管理政策等多方面的财政事务。因此，财政部门应主动取得这项工作的主导权，切实加强对政府采购的财政监督管理。这与国际惯例是一致的，也是政府采购法规赋予财政部门的一项重要职责。

具体讲，财政部门作为政府采购的监督管理部门，其承担的职责主要有：（1）政府采购预算管理，如编制政府采购预算、支付采购资金等。（2）政府采购信息管理，如指定政府采购信息发布媒体等。（3）政府采购方式管理。审批采购人因特殊情况需要采用招标以外的采购方式。国务院政府采购监督管理部门还可在政府采购规定的五种方式之外，认定其他采购方式。（4）政府采购合同管理，包括制定合同必备条款和受理合同备案。（5）受理供应商投诉。供应商提出投诉的，要受理并及时作出处理。（6）规定政府采购专业岗位任职要求，包括对政府采购人员的任职要求、资格认证和业务培训。（7）监督检查，包括对政府采购活动及集中采购机构的监督检查。监督检查的主要内容：有关政府采购的法律、行政法规和规章的执行情况；采购范围、采购方式和采购程序的执行情况；政府采购人员的职业素质和专业技能等。（8）处理违法违规行。对采购人、采购代理机构和供应商的违法行为进行处理。当事人对监督管理部门的处理不服申请复议的，还应办理行政复议事项。当事人对监督管理部门的处罚不服到人民法院起诉的，还应办理应诉事项。此外，财政部门还将依法参与制定或单独制定实施有关实施或监督管理办法。

## 六、建立健全政府采购的基础性工作

首先，要建立一支合格的政府采购队伍。政府采购是一项系统性—专业性很强的工作，从事政府采购活动需要具备专门的招标投标知识以及外语、国际商法、国际贸易、商务谈判等方面知识，并且对市场行情、商品和劳务的特性要有准确、细致的了解。因此，要求从事政府采购的人员应该是既具备扎实的专业理论知识，又具有很强的业务操作能力的复合型人才。目前各国都有大量的政府采购人员和经办人员。政府采购制度在我国总体上处于起步阶段，因此，加强业务专业培训，提高人员素质，将有利于推进政府采购的顺利开展。其次，要建立全国统一的政府采购数据库管理信息系统，要将与政府采购有关的数据信息登记入库，供使用者（包括政府采购管理机构、供应商、中介机构等）随时进行调用，这对于政府采购的发展无疑也是十分有益的。

## 本章小结

本章首先概述了政府采购的发展变化过程。政府采购起源于 19 世纪初的西方自由资本主义国家，经过 200 年的历程，政府采购制度日趋完善，这是现代市场经济发展的产物，也是政府宏观经济调控的重要手段。随着国际贸易一体化的加速，国际政府采购制度也被提上日程并得到规范。接下来，论述了中国实行政府采购的重大意义，它不仅有利于加强财政支出管理，贯彻国家政策调控意图，而且通过将竞争机制引入采购领域，有利于促进政府的廉政建设。今后中国如何以《政府采购法》出台为契机，进一步推进政府采购的发展，本章进行了概略分析，其总体

思路包括：要深入学习、宣传、贯彻《政府采购法》；要切实健全相关配套法规制度；要进一步扩大政府采购的规模和范围；要切实搞好政府的采购招标工作；财政应在政府采购中发挥主导作用；要建立健全政府采购的基础性工作。

## 第二章 政府采购与公共财政

重点提示：

1. 正确区分采购、政府采购及政府采购制度的概念；
2. 政府采购的基本特征；
3. 我国政府采购法的适用范围及其与国际惯例的区别；
4. 政府采购与公共财政的关系。

### 第一节 政府采购的涵义和特征

#### 一、什么是政府采购

##### （一）采购的概念

采购是现代工商管理中的一种专门学问与技能，是指采购人或采购实体基于生产、销售、消费等目的购买商品或劳务的交易行为。可以说，采购同销售一样，都是市场上一种常见的交易行为。

国内外学术界对采购的界定有不同的描述。美国采购学者亨瑞芝在其《采购原理与应用》一书中，认为采购概念的范围远远大于交易行为本身，包括采购交易前的计划、供应货源的研究以及采购交易后的合同管理，比如交货的追查、货物的检验等。“采购者，不仅应为取得需要的原料与物资之行为负责，而且包括有关物资及

其供应来源，计划、安排、决策以及研究与选择，确保正确缴获之追查，及与接受前之数量与品质检验。”

台湾采购专家叶彬在《采购学》中认为采购乃是一种技术：“采购者即是以最低总成本，于需要的时间与地点，以最高效率，获得适当数量与品质之物资并顺利交于需用单位及时使用的一种技术。”

而英国采购学者贝雷在其《采购与供应管理》一书中更是将采购描述为一种过程（process）：“组织采购是这样一个过程，组织确定它们对货物与服务的需要，确认和比较现有的供应商和供应品，同供应商进行谈判或以其他方式同其达成一致的交易条件、合同并发出订单，最后接收货物或服务并支付货款。”

国内外学术界的看法为我们提供了一个对采购的多视角认识。

从采购的类型来看，可以依据不同标准对采购进行分类。如英国采购学者贝雷在其《采购与供应管理》一书中，依据采购职能的范围和目标以及采购职能在实现组织目标中的重要性将采购分为商业领域采购、公共领域采购和制造业采购。书中写道：“商业领域是为了转售而进行采购和储存货物；公共领域包括中央和地方政府以及其他公共服务部分，是为了向公众提供服务而采购；制造业是为制造、加工货物或材料而进行采购和销售。”

商业采购包括批发和专业代理，但商业中最大的部分是贸易，它将大宗货物从农场或工厂销往最终消费者。采购是所有零售业组织中极其重要的职能，因为整个企业的业务都是采购、储存和销售。采购也是制造业中的重要职能，制成品的大部分成本来自于所采购的原料。随着政府活动和政府干预程度的增加，政府采购机构成为世界上最大的采购商。美国可能是世界上最大的单一货物和服务采购者，英国每年都采购本国制造业产值的 10%。有些产业，比如航空和计算机，主要依赖公共采购。

但是从本质上来说，商业采购和制造业采购有其一致性，即二