

Series on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

高培勇 主编

政府 采购管理

Government Procurement Management

马海涛 徐焕东 李燕 崔军 编著

经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：卢元孝
责任校对：徐领弟
版式设计：代小卫
技术编辑：潘泽新

政 府 采 购 管 理

马海涛 徐焕东 李 燕 崔 军 编著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲28号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

华丰装订厂装订

760×990 16开 16.75印张 280000字

2003年2月第一版 2003年2月第一次印刷

印数：0001—5000册

ISBN 7-5058-3391-X/F·2735 定价：26.00元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

《公共管理学科系列教材》

编辑委员会

主 编

高培勇 中国人民大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

编委 （按姓氏笔画排列）

马海涛 中央财经大学教授

马敬仁 深圳大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

王俊蒙 浙江财经学院教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

计金标 中央财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

邓大松 武汉大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任
委员

尹庆双 西南财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

丛树海 上海财经大学教授
教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

李成智	北京航空航天大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
曲福田	南京农业大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
曲德森	首都经济贸易大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
杨灿明	中南财经政法大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
张凤荣	中国农业大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
武彦民	天津财经学院教授
周 鸿	西南师范大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
郑功成	中国人民大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
耿庆茹	西安交通大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
崔运武	云南大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员
寇铁军	东北财经大学教授
董克用	中国人民大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员
鞠晓峰	哈尔滨工业大学教授 教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员

《公共管理学科系列教材》

总序

一

经济科学出版社邀我出面组织编写一套公共管理学科领域的系列教材。经与有关同志商议，大家颇有信心和兴趣。于是，欣然接受了这一不算轻松的任务。

二

说起来，我们之所以乐于承担这套系列教材的编写任务，是颇有些缘由的。

1997年和1998年，教育部先后调整了研究生和本科生专业目录。其中的一个重大变化，就是管理学从经济学中分离出来，成为一个独立的学科门类。并且，在管理学门类项下，公共管理单设，同工商管理、农林经济管理 etc 并列作为一级学科而存在。可以说，中国的公共管理学科，就是从那时起真正步入蓬勃发展轨道的。

管理学和经济学相分离，特别是公共管理作为一级学科单设之后，相关学科的学科建设与发展问题也随之提上了议事日程。

1999年秋天，中国国际税收研究会在深圳市举行年会。会议间

隙，我同一道赴会的王传纶教授讨论财政学科的建设与发展方向问题。王传纶教授告诉我，可以从经济学和管理学互相交融的线索上做些事情。此后不久，我即到英国卡迪夫大学商学院做访问学者。利用这个机会，我旁听了卡迪夫大学商学院的公共管理类课程，查阅了卡迪夫大学图书馆几乎所有的公共管理类书籍，也通过卡迪夫大学图书馆从大英图书馆等处调阅了不少相关的文献。从这些课程、书籍和相关文献中，我看到了公共管理和公共财政之间的相通之处，亦感受到了将管理学和经济学分析范式共同引入政府治理领域的挑战性。事实上，支撑公共管理学科的理论基础就是经济学和管理学的复合物。进一步说，在当今的世界上，按照政府部门实质上是一个特殊的产业部门（即所谓“产业型政府”）的理解，有关公共管理的全部事项，说到底，就是生产或提供公共物品或服务。通过公共财政收支所折射、所反映的，正是公共管理领域的核心内容——围绕政府为生产或提供公共物品或服务而筹集财源、而拨付经费的活动。公共部门管理，或者说，“公共物品或服务业”的管理，既需要经济学——特别是其中的财政学——的思维，也需要管理学的理念。

一旦将财政学科融入于公共管理学科，在公共管理和公共财政互相交融的大棋局中探询财政学科以及公共管理学科的建设与发展道路，许多在过去看得不那么清楚、心中不那么有底的事情，似乎一下子看得清楚了，心中也变得有底了。其实，公共管理本来就是一门建立在多个学科基础之上、由多个视角进入的综合性的边缘学科。美国路易斯安纳州立大学公共管理学教授托马斯·D·林奇博士所开出的有关公共管理学覆盖内容的清单——“公共管理学 = 政治学 + 经济学 + 会计学 + 行为科学 + 财务学 + ……”^①，便是对公共管理学科内涵与外延的一个极好概括。所以，公共管理学科领域的耕耘者确实需要一个广阔的多学科、多视角的知识背景。财政学科也好，

^① 参见欧文·E·休思：《公共管理导论》中译本，77页，北京，中国人民大学出版社，2001。

参见托马斯·D·林奇：《美国公共预算》中译本，7页，中国财政经济出版社，2002。

其他别的什么相关学科也罢，亦确实需要融入于公共管理学科，在多学科、多视角的交融之中确立学科建设和发展的方向。我想，这正是我们进行研究生和本科生专业目录调整的目的所在，这也正是我们下大气力建设和发展中国的公共管理学科的目的所在。

基于这样的认识，出于如此的判断，我们对公共管理学科的兴趣日渐浓厚了，我们投入于公共管理领域的精力越来越多了。而且，随着时间的推移，研究的深入，以至于萌发了一种念头：编写一套适合中国高等学校公共管理类专业教学和政府部门公务员培训需要的系列教材。

也可以说，这就是我们接受这一任务的背景。

三

追根寻源，作为一门独立的学科，公共管理学诞生于20世纪初期，至今已有近百年的历史。但是，在中国，前面已经述及，无论从哪方面讲，公共管理学都属于一门新兴的学科。从20世纪80年代部分高等学校开设行政管理学专业，到此后陆续设立劳动和社会保障、土地资源管理、公共事业管理等专业，再到1997年和1998年研究生和本科生专业目录调整进而形成一个独立的公共管理学科，加总求和，不过二十多年的时间。引进和发展的历史既短，对于它的研究自然是不很充分的。具体到高等教育领域，无论专业设置、课程安排、教材建设，都尚处在探索过程之中。探索中的中国公共管理教育，固然要立足于中国的国情背景，但也有一个学习、借鉴国外思想成果和实践经验的任务。因此，编写公共管理学科领域的教材，首先要做的一件事，就是要尽可能地将国外使用多年且较为成熟的教材收入视野。在广泛汲取营养的基础上，按照中国人的思维习惯，结合中国的具体实践，给予中国化的阐释。

公共管理学科覆盖的范围极为宽广。从大的方面说，它包括公共行政管理、公共政策管理、国民经济管理、财政税收管理、土地

资源管理、教育管理、城市与规划管理、劳动和社会保障管理、外交政策与管理、科技管理、非营利组织管理、国防与国家安全管理以及电子政务管理等十几个专业方向。而且，这些专业方向所涉及的课程，可区分为基础课、专业基础课、专业方向课和选修课等几个类别，每个类别又分别由几门或多门课程所组成。如此宽广的专业方向和如此众多的课程门数，所需要的教材编写量当然不会是一个小数。就我们的人力资源和我国公共管理学科的发展现状而论，一次性地组织编写所有的教材，既不可能，也不必要。现实的选择只能是：“循序渐进，拾遗补阙。”所谓循序渐进，就是有选择、有重点地确定选题，分期分批地组织编写。所谓拾遗补阙，就是根据现时教学的情况，缺少什么教材，编写什么教材；什么教材急需，先着手编写什么教材。

我们相信，循着这样的路子走下去，一套既立足于中国国情，又可同国际接轨，准确反映公共管理领域理论与实践的最新动态，并且，以前沿性、启发性、权威性和实用性为基本特色的公共管理学科系列教材，将会展现在我们面前。

四

这套教材，主要是为高等学校公共管理类专业的教学和政府部门公务员培训的需要而编写的。高等学校的教师和学生以及政府部门工作人员，是这套系列教材的主要读者群。

作为主编，我最希望看到的社会效果是：这套系列教材能对我国公共管理学科的发展有所推进，能对我国高等学校公共管理类专业的教学有所贡献，能对我国政府部门公务员队伍的建设有所裨益。

这是我本人、编委会成员以及所有编写人员的目标。我们朝着这些目标努力了，但是否做到了，则要留待广大的读者朋友去评判了。

编写公共管理学科教材，本来就是一件新鲜事物。编写建立在

规范化的课程体系基础上的公共管理学科系列教材，难度就更大了。我们深知，这一批以及今后陆续出版的系列教材，肯定存在着这样或那样的不足之处，还需在使用过程中不断充实、完善。期望读者朋友喜欢这套系列教材，更期望读者朋友帮助我们编好这套系列教材。

高培勇

2002年7月于第一批《公共管理学科系列教材》发排之际

前 言

所谓政府采购，就是为满足社会公共需要及政府正常运转的需要，而由政府部门或法定组织进行的采购。政府采购制度则是对政府采购行为的制度化和规范化。政府采购制度自产生迄今已有200多年的历史，而在我国则刚刚起步。

为什么要实行政府采购呢？这得从政府采购所独有的区别于个人采购和企业采购的某些特性说起。实行政府采购的目的归根到底是为了满足社会公共需要，所运用的资金是公共性资金——财政资金，而且金额之大是其他主体采购所无法比拟的。正是这些特性的存在，世界各国政府极为重视政府采购工作并将其视为提高公共支出效率、体现政府政策意图的行之有效的手段。随之而来的自然是政府采购管理也上升到一个宏观决策的高度。

政府采购管理的核心内容包括采购计划与预算管理、供应商管理、采购信息管理、采购方式管理、采购人员执业资格管理等方面。应该说，政府采购管理的规范化程度如何、科学化程度如何，将直接影响政府采购活动的质量和效率，并借此影响到社会公共需要的满足程度和政府社会经济政策效用的发挥程度。

政府采购管理正是一门以政府采购、政府采购制度以及政府采购监督管理为研究对象的新兴学科。应用性强、涉及面广是它的突出特征，纸上谈兵是其最大忌讳，广博的知识体系是其客观要求。这也无形中增加了学习这门课程、学好这门课程的难度。本书正是

力图牢牢把握住政府采购管理的这些特点，从基础理论研究和实际工作探讨两个方面同时努力，既不单纯地搞理论概念抽象，又不简单地做工作流程介绍，而是理论与实践相结合，力求全面完整又不忽略重点突出，竭力为以不同视角来考察政府采购管理的广大读者提供有益的帮助。

本书作为中国人民大学“公共管理学科系列教材”的组成部分，既适于高等院校的本科生、研究生（尤其是财税方向的公共管理硕士）选作教材之用，又能够作为政府采购管理者、政府采购中介机构以及政府采购供应商的知识读本。当然也可以为有志于此方面研究的同行们当作参考资料。

本书的主要内容共分为七章和一个法律法规汇集，这七章分别是：第1章，采购基本原理；第2章，政府采购与政府采购制度；第3章，政府采购制度的规范范围与采购当事人；第4章，政府采购方式；第5章，政府采购管理；第6章，国际政府采购规则；第7章，外国政府采购制度及其借鉴。各章具体分工如下：第4章由马海涛教授、陈泉倩撰写；第1章、第2章、第3章、第5章由徐焕东副教授、王霞撰写；第6章和第7章由李燕教授、姜建华撰写；全书由马海涛教授、崔军博士负责总纂。

在本书的写作过程中，参考并借鉴了有关政府采购管理的教材、著作、报刊和杂志中的部分研究成果，特此说明，并表示诚挚的谢意。限于作者的理论水平和实践经验，书中难免存在疏漏和不足之处，这些均由作者负责，并恳请广大读者和专业人士批评指正。

马 海 涛

2002年12月于中央财经大学

策 划 人 卢元孝

责任编辑 卢元孝

封面设计 张卫红

版式设计 代小卫

内 容 简 介

本书系统地阐述了政府采购基本原理、管理监督机制、采购方式运用和制度安排。本书把立脚点置于社会主义市场经济、公共财政体系和经济全球化进程之中。重点研究了政府采购管理、监督机制，并对政府采购实践中的问题在理论上做了回答，特别是对我国政府采购制度的完善提出了建议。本书力求做到理论与实践相结合，对政府采购制度的完善和国际规则的接轨进行了前瞻性的探讨。

Series on Public Management
公·共·管·理·学·科 系列教材

Seris on Public Management

公·共·管·理·学·科 系列教材

第一批计划书目

- ◎ 公共管理导论
- ◎ 公共行政学
- ◎ 城市财政管理
- ◎ 公共预算管理
- ◎ 公共债务管理
- 政府采购管理
- ◎ 公共部门经济学
- ◎ 社会保障管理
- ◎ 税收管理
- ◎ 国有资产管理

Government Procurement Management

目 录

第 1 章	采 购 基 本 原 理	1
1.1	采 购 与 采 购 管 理	1
1.1.1	个人采购	2
1.1.2	企业采购	3
1.1.3	政府采购	3
1.2	采 购 管 理 及 其 科 学 化	4
1.2.1	采购管理科学化趋势	4
1.2.2	采购管理科学化的目标	6
1.2.3	采购管理科学化的原则	8
	本章小结	10
	关键概念	11
	复习思考题	11
第 2 章	政 府 采 购 与 政 府 采 购 制 度	12
2.1	政府采购的概念与特征	12
2.1.1	政府采购的概念	12
2.1.2	政府采购的特征	15
2.2	政府采购制度及其发展与演变	16
2.2.1	政府采购制度	16
2.2.2	建立政府采购制度的目标与意义	20
2.3	建立政府采购制度的原则	32
2.3.1	符合中国国情，借鉴国际经验原则	32
2.3.2	公开透明原则	34
2.3.3	公平竞争原则	35
2.3.4	公正平等原则	36

2.3.5 诚实信用原则37

本章小结.....37

关键概念.....38

复习思考题.....39

第 3 章 政府采购制度的规范范围与采购当事人 40

3.1 政府采购制度的规范范围.....40

3.1.1 政府采购制度规范的空间范围40

3.1.2 政府采购制度规范的主体范围41

3.1.3 政府采购制度规范的对象范围42

3.1.4 政府采购制度规范的资金范围44

3.1.5 政府采购制度规范的集中程度范围.....45

3.1.6 例外事项.....48

3.2 政府采购当事人及其权利与义务48

3.2.1 政府采购的采购人及其权利、义务和责任.....48

3.2.2 政府采购供应商及其权利、义务和责任.....53

3.2.3 政府采购代理机构及其权利、义务和责任.....60

本章小结.....68

关键概念.....70

复习思考题.....70

第 4 章 政府采购方式 71

4.1 政府采购方式的内涵及分类.....71

4.1.1 招标性采购和非招标性采购.....72

4.1.2 小额采购、批量采购和大额采购76

4.1.3 传统采购和现代化采购.....76

4.1.4 集中采购和分散采购.....77

4.1.5 单阶段招标采购和两阶段招标采购.....78

4.2 竞争性招标采购79

4.2.1 竞争性招标采购的概念.....80

4.2.2 竞争性招标采购的特点及优缺点80

4.2.3 竞争性招标采购的适用范围.....84

4.2.4 竞争性招标采购的采购程序.....84

4.3	竞争性谈判采购	86
4.3.1	竞争性谈判采购的概念与特点	86
4.3.2	竞争性谈判采购的适用条件	87
4.3.3	采用竞争性谈判程序应遵循的基本原则	88
4.3.4	竞争性谈判采购程序	89
4.4	单一来源采购	91
4.4.1	单一来源采购的概念及特点	91
4.4.2	单一来源采购的适用条件	92
4.4.3	单一来源采购的采购程序	94
4.5	询价采购	97
4.5.1	询价采购的概念及特点	97
4.5.2	询价采购的适用条件	98
4.5.3	询价采购的采购程序	99
4.6	政府采购方式与手段的发展趋势	100
4.6.1	政府采购方式的发展趋势	100
4.6.2	政府采购手段的发展趋势	100
	本章小结	103
	关键概念	107
	复习思考题	107
第 5 章	政府采购管理	108
5.1	政府采购计划与预算管理	109
5.1.1	政府采购目标与计划	109
5.1.2	政府采购预算的编制	111
5.1.3	政府采购资金的拨付	114
5.2	政府采购供应商管理	116
5.2.1	加强政府采购与供应商的合作与交流	117
5.2.2	建立供应商资格审查与管理制度	121
5.3	政府采购信息管理	129
5.3.1	政府采购信息收集	130
5.3.2	信息公开发布	132
5.3.3	政府采购信息记录与保存	134
5.4	政府采购执业资格管理	136
5.4.1	建立政府采购资格制度的背景	136

5.4.2	政府采购执业人员的资格要求.....	139
5.4.3	政府采购执业资格模式构想.....	142
5.4.4	建立政府采购执业资格制度的意义.....	153
5.4.5	建立政府采购资格制度的条件与步骤.....	155
本章小结		155
关键概念		157
复习思考题		158
第 6 章 国际政府采购规则		159
6.1	世界贸易组织与《政府采购协议》	159
6.1.1	《政府采购协议》的形成与特点.....	159
6.1.2	《政府采购协议》的主要内容.....	163
6.2	世界银行与《采购指南》	167
6.2.1	《采购指南》的形成.....	167
6.2.2	《采购指南》的主要内容	169
6.3	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》	173
6.3.1	《采购示范法》的形成与特点.....	173
6.3.2	《采购示范法》的主要内容.....	174
6.4	欧盟与《政府采购指令》	179
6.4.1	《政府采购指令》的形成及共同特点.....	179
6.4.2	《政府采购指令》的主要内容.....	182
6.5	国际政府采购规则比较	191
6.5.1	约束范围比较.....	192
6.5.2	适用采购方法比较.....	192
6.5.3	采购目标比较.....	193
6.5.4	采购原则比较.....	194
6.6	亚太经济合作组织与《政府采购非约束性原则》	194
6.6.1	《政府采购非约束性原则》的形成与特点	194
6.6.2	《政府采购非约束性原则》的主要内容.....	195
本章小结		197
关键概念		199
复习思考题		199