

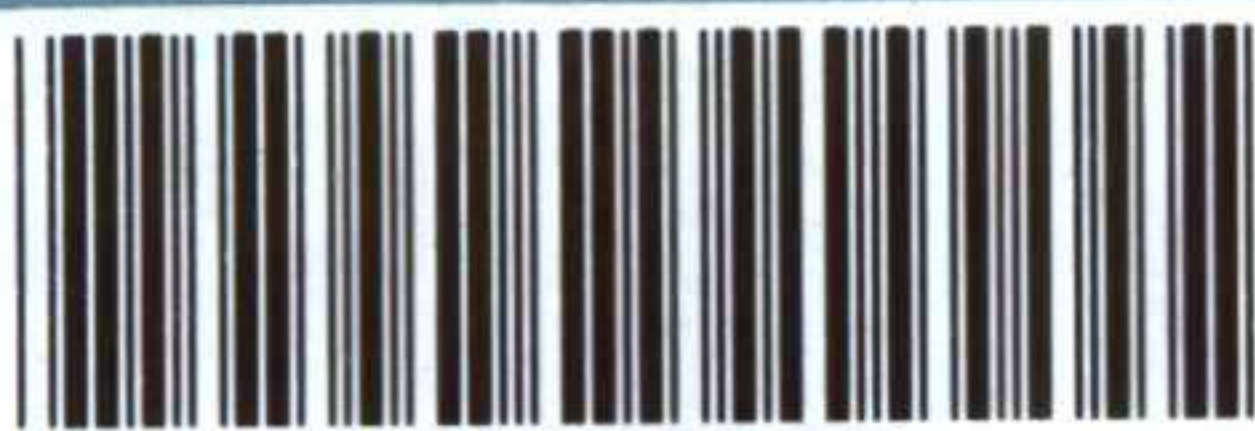
辽宁大学学术著作出版基金资助项目

政府采购研究

胡家诗 杨志安 著



F812.45
H572



A1001682

辽宁大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政府采购研究 / 胡家诗 杨志安著 . - 沈阳 : 辽宁大学出版社 , 2002.5

I S B N 7 - 5 6 1 0 - 4 3 5 1 - 1

. 政... . 胡... 杨... . 政府采购—研究
. F810.45

中国版本图书馆CIP数据核字 (2002) 第045872号

辽宁大学出版社出版

网址 : <http://www.lnupress.com.cn>

Email:mailer@lnupress.com.cn

(沈阳市皇姑区崇山中路66号 邮政编码 110036)

沈阳新华印刷厂印刷

辽宁大学出版社发行

开本 : 850 × 1168毫米1/32 字数 : 220千字 印张 : 8.25

印数 : 1 - 1000册

2002年5月第1版

2002年5月第1次印刷

责任编辑 : 韩行章 黄 祝

责任校对 : 金 强

封面设计 : 邹本忠

版式设计 : 晓 力

定价 : 20.00元

前 言

政府采购是我国财政支出管理的一场革命。长期以来，我国财政支出采取分散采购的价值管理，没有从根本上建立起财政支出的追踪问绩机制，不但浪费了大量的财政资金，达不到预期效果，而且在一定程度上滋生了腐败现象。这种传统的财政支出管理，不仅有悖于财政管理体制的改革，而且与我国入世后的形势要求相距甚远。

“入世”后，按照世贸组织的相关协议，我国要对成员国相继开放政府采购市场。因此，实施政府采购制度，不仅是我国财政支出领域的重大变革，而且是“入世”后我国融入世界经济主流的必然选择。

透视这个大的背景，从改革财政支出管理体制的角度出发，加强政府采购理论与实践的研究，推进我国政府采购的规范运作，不仅具有经济意义，而且具有深远的现实意义和政治影响。出于对财政管理体制改革的必要性的深刻认识，特别是迎接“入世”挑战与积极参与对策研究的历史责任感，胡家诗、杨志安两位作者对政府采购这一有重大理论和现实意义的课题

进行了深入系统的研究和充分的论证，经过通力合作，形成了这部理论著作。

《政府采购研究》共由八章和附录组成。第一章分析了我国实行政府采购的必要性与可行性。本章运用布坎南的寻租理论为政府采购奠定了理论基础，实施政府采购可有效地避免和减少寻租行为，提高经济运行的效率；同时，财政管理体制和运行机制的实践及相对健全的法律体系为实现政府采购提供了现实及法律基础。第二章论述了政府采购的起源及其历史沿革。本章从纵向的角度描绘了政府采购的历史演变，通过对政府采购发生发展的历程分析，说明了我国构建政府采购制度的客观必然性。从这一点上看，第二章是第一章的立意延伸。第三章主要对部分典型国家政府采购制度进行了简介。与第二章不同的是，第三章从横向角度透析了国际典型国家政府采购制度的内涵，具体地介绍了英国、德国、新加坡、韩国等国家的政府采购制度，从而为我国建立政府采购制度提供有益的启示与借鉴。第四章阐述了政府采购的原则、程序及方式。这一章是政府采购制度构建的核心，也是政府采购体系的最基本问题。原则、程序和方式的确立，为政府采购制度的操作提供了最基本的框架。第五章简要介绍了政府采购制度体系。这一章是第四章内容的具体化和现实升华。它主要说明了政府采购体系的基本框架、法律体系和配套改革。尤其是从建立我国政府采购制度出发，分析了必须解决的现实问题，并

提出了具体的对策选择；第六章论述政府采购资金专户财务会计核算与管理。具体地分析政府采购的财务会计核算操作问题。该章的特点在于结合辽宁省的实际操作情况予以展开，更加通俗易懂，便于具体实务的操作。第七章较为全面地阐述了招标投标管理。招标投标是政府采购的核心步骤。为此，本书将其作为重要一章来加以论述，通过阐释招标、投标、开标、评标、定标的具体环节及相应规定，使内容更具现实性。第八章主要介绍与我国政府采购相关的法律。从法律视角为政府采购做了具体的诠释，使全书的体系趋于完善。最后为附录部分。目的是使读者在更广的层面加深对政府采购的了解，特别是能在世贸组织政府采购的框架协议内增进理解，多视角透析政府采购制度的内涵。

应该说，全书从理论概括到实践总结、从国内分析到国际比较、从历史追踪到现实研究、从经济剖析到法律规定，全方位、多层面、较系统地分析阐释了当前人们比较关注的政府采购问题，其研究论证还呈现了以下几个方面的特点。

第一，前沿性。实施政府采购是我国财政支出管理的一场革命。就目前看，我国政府采购制度仍处于探索阶段，政府采购制度还在实践中不断完善与发展。本书围绕政府采购这一核心，深入地分析了我国构建政府采购制度所面临的理论与实践问题，并提出相应的战略选择，具有理论与实践探索的前沿性质。

第二，系统性。本书从我国实施政府采购的必要性与可行性出发，论述了我国构建政府采购的原则、程序及方式，透析了我国政府采购实践面临的具体问题并提出解决方案。既有纵向的历史发展的轨迹，又有横向的典型国家的介绍；既有招标投标的运作管理，又有财务会计核算的具体操作。

第三，现实性。该书紧密围绕我国政府采购制度构建而展开论证。特别是具体介绍了我国政府采购的试点情况，分析了我国建立政府采购制度所面临的具体问题并进行了相应的对策研究，提出了切实可行的解决办法，从而使本书具有较强的现实意义。

第四，可操作性。我们在设计本书的具体章节时，为了使本书具有一定的可操作性，在一些章节的内容上进行较为具体的分析阐释，比如本书在政府采购的具体环节上予以较为详尽的说明，对政府采购的程序、招标投标管理以及政府采购资金专户财务会计核算管理等进行实证分析，从而使其具有直接操作的指导意义。

第五，借鉴性。本书通过介绍国际典型国家政府采购的具体做法，为我国政府采购制度构建提供了有益的启示和借鉴。尤其是我国“入世”后，如何遵循世贸组织的游戏规则、规范政府行为是我们当前必须面对的现实问题。本书对世贸组织《政府采购协议》进行了介绍，并在附录部分刊载了世界贸易组织《政府采购协议》，以期读者对政府采购的相关国际框架有

一个较为详尽和全面的了解，这对读者充分认识我国政府采购制度建立与完善的客观必然性无疑是大有裨益的。

本书被列入2002年辽宁大学学术著作出版基金资助项目。本书的顺利出版，得到了辽宁大学学术著作出版基金的鼎力资助，为此，特向辽宁大学学术著作出版基金领导小组致以深深的谢意。此外，还得到了辽宁大学出版社张琢石社长、韩行章书记、黄永恒编审、祝恩民、邹本忠、李佳、贾莉等同志的大力支持与帮助，在此一并致谢。

作 者

2002年5月于沈阳

目 录

第一章	我国实行政府采购的必要性与可行性	1
第一节	我国实行政府采购的必要性	1
一	政府采购制度存在的重要经济支点——寻租理论 ...	1
二	实行政府采购的必要性及其现实意义	6
第二节	我国实行政府采购的可行性	11
一	国际经验可资借鉴	12
二	国内试点实践积累了经验	12
三	财政管理体制和运行机制的实践提供了现实基础 ...	13
四	现行相对健全的法律体系提供了相关的法律保障 ...	14
五	我国商品、生产要素市场的发育和逐步成熟为实现政府采购提供了市场基础和竞争环境	15
第二章	政府采购的起源及历史沿革	16
第一节	政府采购的起源与发展	16
一	政府采购的产生与政府采购制度的形成	16
二	政府采购的国际化——《政府采购协议》	17
第二节	我国政府采购试点概况及主要成效	22
一	我国政府采购试点概况及主要成效	22
二	深圳市、河北省、陕西省政府采购工作情况简介 ...	26
第三章	国际典型国家政府采购制度简述	31
第一节	英国政府采购	31
一	政府采购实施的前提	31

二	政府采购的具体操作程序	32
三	完善政府采购的措施	34
第二节	德国政府采购	35
一	政府采购的基本原则	35
二	政府采购的目标	36
三	政府采购的组织管理	37
四	政府采购的基本程序	37
五	政府采购的方式	38
六	政府采购的监督	38
七	政府采购的法律法规	39
八	德国政府采购的主要特点	39
第三节	新加坡政府采购	40
一	历史发展与组织结构	40
二	政府采购招标程序	41
三	采购信息的公布	42
第四节	韩国政府采购	43
一	加入世界贸易组织采购协议	43
二	韩国政府采购的法律体系	43
三	建立韩国政府采购法规体系的原则	44
四	实施政府采购活动的政府机构	45
五	政府采购的行政管理	45
六	实施政府采购的具体做法	46
第四章	政府采购的原则、程序及方式	48
第一节	政府采购的原则	48
一	公开、公平、公正原则	48
二	效率原则	49
三	适度集权原则	50
四	与政府政策目标相一致原则	50

五	财政主导原则	51
第二节	政府采购的程序及方式	51
一	政府采购的程序	51
二	政府采购的方式	54
第五章	政府采购制度体系	59
第一节	政府采购制度基本框架	59
第二节	政府采购法律体系	62
第三节	建立政府采购制度的配套改革	63
一	必须提高对我国实行政府采购制度的思想认识	64
二	加强行政事业单位机构改革	66
三	做好制度的衔接工作，提高制度的可操作性	67
四	建立和完善政府采购调控机制	68
五	有序开放我国的政府采购市场	69
六	加强人员培训，提高采购质量	70
七	协调处理好财政部门与其他部门的关系	71
第六章	政府采购资金专户财务会计核算与管理	72
第一节	政府采购财务会计核算一般原则	72
第二节	政府采购会计核算	75
一	政府采购管理办公室的财务会计核算	75
二	政府采购中心的账务处理	80
第七章	招标投标管理	84
第一节	政府采购招标投标的基本条件及其程序	84
一	政府采购招标投标的基本条件及构成要素	85
二	政府采购招标投标程序	88
第二节	招标	89
一	前期准备工作	90
二	发布招标公告或者向特定供应商、承包商 发出投标邀请	92

三	供应商、承包商资格审查	93
四	发售招标文件	95
五	招标阶段招标人的责任	95
第三节	投标	95
一	投标文件的编制	96
二	投标文件的送达	97
三	投标文件的补充、修改和撤回	98
四	投标人分包或者组成联合体投标的有关规定	99
五	重新招标的有关规定	100
六	投标人的禁止行为	100
第四节	开标	101
一	开标的工作原则	101
二	开标的主持	103
三	开标的程序	103
第五节	评标	104
一	组成评标委员会	105
二	评标内容	107
三	评标方法	108
四	评标程序	110
五	评标的组织要求	112
六	招标人的禁止行为	113
第六节	定标	113
一	确定中标人	113
二	订立合同	114
三	中标人的法定义务	115
第七节	法律责任	116
第八章	我国政府采购的相关法律介绍	120
第一节	招标投标法	120

一	招标投标法概述	120
二	招标投标法的调整对象	121
三	招标投标管理体制	122
四	招标的规范	122
五	投标的规范	124
六	开标、评标和中标的基本规则	125
七	法律责任	128
第二节	合同法	129
一	合同法概述	129
二	合同法的调整对象	130
三	合同的订立	130
四	合同的效力	134
五	合同的履行	136
六	合同的变更和转让	139
七	合同的权利义务终止	140
八	违约责任	142
九	合同法分则与总则的法律联系	144
第三节	反不正当竞争法	145
一	反不正当竞争法概述	145
二	反不正当竞争法的调整对象	146
三	不正当竞争行为的类型	146
四	对不正当竞争行为的监督检查	148
五	法律责任	149
六	当事人的权利	150
附录		151
	中华人民共和国招标投标法	151
	中华人民共和国合同法	165
	财政部关于印发《政府采购管理暂行办法》的通知	186

财政部关于印发《政府采购招标投标管理暂行办法》
和《政府采购合同监督暂行办法》的通知.....198

财政部关于印发《政府采购品目分类表》的通知.....210

世界贸易组织《政府采购协议》221

第一章 我国实行政府采购的 必要性与可行性

第一节 我国实行政府采购的必要性

一、政府采购制度存在的重要经济支点——寻租理论

（一）政府采购的基本内涵

政府作为社会公共权力机关，是一个超大社会组织，其正常运作和履行职能离不开对各种物品和劳务的消费，因此，政府在社会经济的运行过程中也扮演了一个特殊的采购者的角色。政府采购行为早已存在，但政府采购的实现在不同的条件下有不同的形式。这里所要论证的政府采购是指各级政府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，以法定的形式、方法和程序，通过公开招标、公平竞争和财政部门直接向供货商付款的方式，从国内外市场上为财政开支单位购买商品、服务和工程的经济行为。政府采购制度是指为了使政府采购合理有效、经济节省、公开透明，国家制订法律或规定，要求采购实体用一种公开的、竞争的方式和程序完成采购活动，主要的采购方式是招标投标。为了实现上述目标，国家建立了一系列审查、管理和监督机制。这与一般意义上的采购，即采购人或采购实体基于生产、转售、消费等目的购买商品或劳务的交易行为是有较大差异的，虽然二者的根本

目标都是保证在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得使用者所需要的商品或劳务。相比之下，政府采购具有以下明显的特点：一是公开性，即采购机构定期发布采购项目招标公告，各厂商可根据自己的条件进行投标，公开竞争，同时也有利于财政部门的监督和控制，这也是政府采购与以前的政府部门的采购行为最明显的不同之处；二是资金来源的公共性，即政府采购资金主要来源于财政拨款；三是非盈利性，即政府采购的目的主要是为了实现政府的职能和公共利益，而不是为了盈利；四是广泛性，即政府采购范围比较广、规模比较大，其采购对象从日常的办公用品到军工产品等几乎是无所不有；五是政策性，即政府采购制度一般是围绕国家发展目标而制定的；六是强制性，即政府采购制度属于国家行政法，要求有关采购部门和人员必须按照法律授权的范围工作。这里所说的政府采购制度，从一般意义上讲，是在政府采购过程中以法律形式表现的采购法规、采购政策、采购程序和采购管理等一系列规章制度的总称。

政府采购在西方国家已有200多年的历史，在成熟的市场经济国家，“政府采购”是人们比较熟悉并十分关切的话题。由于政府采购所遵循的公开、公平、公正原则及其支出所达到的规模效益，它的影响已超过单纯的支出管理，并涉及到对国民经济的宏观调控以及国内国际经济合作领域。目前，虽然我国许多地方政府在建立以公开招标为主要特征的政府采购制度方面正在进行积极的尝试，如深圳、北京、沈阳、上海、重庆等城市先后从1997年开始公开招标采购，迈出了政府统一采购实际操作的第一步；中央国家机关政府采购试点工作也随着1999年1月26日北京万寿宾馆多功能厅中央国家机关计算机采购招标大会的如期举行而正式启动。但我国政府采购制度的改革还处在初级阶段，还面临着很多问题和困难，诸如相当一

部分比较大的服务项目政府统一采购尚未开展；政府统一采购中标原则还不统一；缺乏政府统一采购的管理体系；没有建立完整的监督体系；法律保障还不健全；财政部门的人才结构不能适应政府采购专业化管理的要求等等。与许多地方政府方兴未艾的实践相比，许多人对政府采购这一概念还十分陌生，学术界、理论界对政府采购理论的研究可以说还处于起步阶段，无法为财政管理活动提供科学的理论指导。由此可见，我国在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，尽快建立既具有中国特色又能与国际惯例接轨的政府采购制度已经成为一个不可回避的问题。

（二）布坎南的寻租理论是政府采购制度存在的重要经济支点

政府采购制度与我们的经济生活关系密切，但目前对其存在的理论渊源还缺乏深入的研究。这里，我们将布坎南的寻租理论作为实行政府采购必要性的一个重要经济理论支点。综合来看，布坎南的寻租理论包括以下5个要点：

1．基本概念。租金、寻利和寻租是其理论模型中的三个基本概念。租金指的是付给产权主体的超过该资产在任何可替代用途中所得到的那一部分收益，换句话说，租金是超过机会成本的那部分收入。只要产权主体希望多得而不是少得，那他就会去寻求租金，在这个意义上，寻求租金同寻求利润实际上是同义语。但是，在模型中，这两个概念被区别开来。寻利指的是正常市场秩序下人们依据自己的资本、能力和机会所进行的利益最大化努力，其结果能够产生有利于社会的正外部效应，使社会边际产品超过私人边际产品。而寻租则是指在某种政府保护的制度环境中个人寻求财富转移造成资源浪费的活动。使寻利与寻租区别开来的不是在个人决策层次上的利益最大化动机，而是个人最大化行为的制度环境和派生效果（暂不考虑寻利活动可能产生的负外部效应）。

2. 进入限制与资源浪费。寻利与寻租还可以从是否存在进入市场的限制这一点上进一步区别开来。在市场体系中，对任何居垄断地位的企业家支付超过成本的租金必定会吸引其他寻利主体进入相同或相关的行业，除非存在限制进入的公开障碍，否则其他厂商将生产和出售新的同类商品或替代品，市场上的产品将增多，竞争加剧，价格朝着有利于消费者的方向下降。在理论意义上，随着时间的调整，所有租金将趋向于零。由于不确定性的存在，现实中也可能出现负的租金。布坎南认为，负租金的存在给调整过程增加了对称性，有利于加快资源的再分配过程。以上描述表明了进入市场的自由对资源配置效率的重要性。寻租之所以会造成浪费，原因在于政府在授与某种权利时，往往把其他潜在的进入竞争者拒之门外（如实施投资许可证制度）。这种制度安排一方面导致从消费者转向寻租者的价值转移，另一方面鼓励潜在竞争者投入本来可能用于其他生产目的的资源去进行寻租。人们或者是去获得某种人为稀缺机会的权利的最初分配，或者是当别的特权所有者被取消资格时去取而代之。宣传、吹嘘、奉承、说服、哄骗成了寻租行为的特点。总之，问题主要在于政府运用自身的权力制造出某种垄断利益，并防止了所有其他寻利主体进入竞争，打破原来的垄断状态。

3. 产生租金的两种类型。在以上的情况中，租金的出现是因为不允许通过新生产者的进入来扩大供给，以使价格降低到竞争水平。这实际上是使租金所有者真正地将供给价格降到了实际价格之下，并使需求价格去适应实际价格。但是，存在着另一种政府干预市场的情形，即，真正的需求价格高于经政府批准的实际需求价格，并且允许供给价格去适应实际需求价格而不是真正的市场需求价格。在第一种类型中，受挫的潜在进入者在供给方面，如果不是因为进入限制，潜在的供给者将