

学校编码: 10384
学 号: 200115009

分类号: _____ 密级 _____
UDC _____

学 位 论 文

政府采购制度的实践与研究 The Practice And Study of Government Procurement System

罗林生

指导教师姓名: 郑栅洁 教授

申请学位级别: 硕 士

专 业 名 称: 工商管理 (MBA)

论文提交日期: 2005 年 3 月

论文答辩时间: 2005 年 3 月

学位授予单位: 厦 门 大 学

学位授予日期: 2005 年 月

答辩委员会主席: _____

评 阅 人: _____

2005 年 2 月

厦门大学学位论文原创性声明

兹提交的学位论文，是本人在导师指导下独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考的其他个人或集体的研究成果，均在文中以明确方式标明。本人依法享有和承担由此论文而产生的权利和责任。

声明人（签名）：

年 月 日

内容摘要

政府采购制度是构建公共财政的重要组成部分，是财政支出管理和宏观调控的重要手段。在市场经济国家得到完善发展的政府采购制度在我国还是新生事物，理论和实践都正在完善。如何在公平、公开、公正的原则指导下，建立符合我国国情的政府采购制度，加强对公共支出的管理，规范政府采购行为，是目前理论研究的一个重要课题。笔者通过对政府采购的实践和理论研究，对政府采购制度进行了一番探讨。

第一章：政府采购基本理论。首先，界定了政府采购的概念，阐述了政府采购的特点、原则；其次，介绍了政府采购的历史演变和我国政府采购的发展状况。

第二章：政府采购方式与政府采购法。选择适当的采购方式对于政府采购的顺利实施、真正体现国家的政策意图，是至关重要的。本章的主要内容就是对政府采购方式的分类及其各自的内涵进行介绍，然后对政府采购方式和所采用的手段在今后的发展趋势做出分析；最后介绍了政府采购法与招投标法的关系。

第三章：外国政府采购制度及其借鉴意义。政府采购制度自 1782 年在英国实施以来已经有 200 多年的历史，相当一部分国家已经建立起一套较为完整和成熟的政府采购制度。本章着重介绍美国和韩国的政府采购制度及其对我国建立法制化、规范化的政府采购制度的借鉴意义。

第四章：我国政府采购存在的问题及完善的对策。政府采购在我国是一件新生事物，这项改革工作在探索中推进，虽然进展很快，但难免出现这样或者那样的问题。笔者结合从事政府采购工作的实践对政府采购存在的问题提出一些完善对策。

第五章：政府采购案例。根据政府采购几年来取得的一些经验教训，编制案例，通过案例的分析，进一步强调政府采购规范化管理的必要性和紧迫性。

关键词： 政府采购； 政府采购法； 问题及对策

Abstract

The system of government procurement is an important component in building up the public finance. Meanwhile, it's a critical instrument both in financial expenditure management and in Marco-adjustments and controls. Such system that has fully developed in the market economy countries is still new to our country. Its theories and practices are still being developed in China. One of the main subjects in our current theoretical research is how to set up a system of government procurement that can be up to Chinese Situation under the rules of justice, open and equity, and can strengthen the public expenditure management and standardize the action of government procurement. The writer makes researches on the practices and theories and then probes into the system of government procurement.

The first chapter: Basic theories of government procurement. Firstly, it defines the conception of government procurement and expatiates on its characteristics and principles; Secondly, it introduces its historical evolvement and its development status in China.

The second chapter: The government procurement mode and law. Choosing a proper purchasing mode is crucial to the implementation of government procurement and is also significant to embody the intention of the national policy. This chapter is to assort the purchasing mode and introduce their connotation, and then it analyzes its future development tendency. Finally, it describes the relationship between government procurement law and bidding law.

The third chapter: Foreign government procurement systems and their reference values to China. The system has a history of over 200 years since from 1782. And many countries have built up their own completed and mature systems. This chapter lays stress on introducing the systems both from America and Korea and indicates their reference significance to China on setting up a legal and standardized system of government procurement.

The fourth chapter: Problems in our government procurement and the effective countermeasures. Government procurement is totally new to China. It's a reformation work and is being pushed under exploration. Although its development speed is very fast, some kinds of problems will happen inevitably. The writer brings forward some countermeasures to resolve the problems depending on his own working experience in government procurement.

The Fifth chapter: Cases of government procurement. Regarding these years' experiences and lessons in government procurement, the writer organizes some cases of government procurement. After analyzing these cases, he emphasizes the necessity and the urgency of standardizing government procurement management.

Key words: Government Procurement; Government procurement law; Current status and countermeasures.

目 录

第一章 政府采购的基本理论	1
第一节 政府采购的概念和特点	1
一、政府采购的概念	1
二、政府采购的特点	2
三、政府采购原则	4
第二节 政府采购的历史演变	6
一、政府采购的历史演变	6
二、我国政府采购制度改革的总体发展状况	8
三、当前在实践中要注意处理好以下几个关系	12
四、开放政府采购市场应注意的问题	14
第二章 政府采购方式和政府采购法	15
第一节 政府采购方式的种类	15
一、政府采购方式的种类	15
二、公开招标	16
三、邀请招标	17
四、其他采购方式	18
五、采购方式的发展趋势	20
第二节 政府采购法与招标投标法的关系	21
一、政府采购法的概念及调整对象	21
二、政府采购法与招标投标法的关系	23
第三章 外国政府采购制度及其借鉴	26
第一节 美国的政府采购制度及其借鉴	26
一、基本情况	26

二、采购原则.....	27
三、采购方法.....	28
四、美国政府采购制度对我国的借鉴意义.....	30
第二节 韩国的政府采购制度及其借鉴	31
一、采购机构.....	32
二、政府采购制度规定.....	33
三、集中招标采购的效果.....	34
四、韩国政府采购制度对我国的借鉴意义.....	34
第四章 政府采购存在的问题及完善对策	36
第一节 政府采购改革面临的形势分析	36
一、加入 WTO 后，我国加快推行和完善政府采购的任务更加紧迫.....	36
二、政府采购法的颁布和实施对政府采购工作提出了更高要求...38	38
三、社会各界对政府采购的期望越来越高.....	38
第二节 当前我国政府采购存在的问题	38
一、对政府采购制度认识不足.....	38
二、政府采购实践中存在的问题.....	40
第三节 完善我国政府采购的对策	43
一、充分认识实行政府采购制度的重要意义.....	44
二、逐步扩大政府采购规模和范围.....	46
三、合理调整政府采购结构.....	48
四、健全政府采购预算和计划制度.....	50
五、完善相关配套制度建设.....	51
六、细化政策功能，发挥政府宏观调控作用.....	51
七、健全政府采购监督机制.....	53
八、建立政府采购执业资格管理制度，提高政府采购专业化水平.....	

.....	54
第五章 ××区行政事业单位公务车辆统一投保招标案例	
.....	55
主要参考书目	60
后 记	61

厦门大学博硕士论文摘要库

第一章 政府采购的基本理论

第一节 政府采购的概念和特点

一、政府采购的概念^①

政府采购从概念上说，即指政府及其部门所进行购买货物、服务以及工程建设的行为均属于政府采购。但这种只是普通意义上的政府采购。它自我国政府建立以来就存在，只不过那时不叫这个名称，也实行与现行政府采购所不同的采购方式。为此讲到政府采购的概念必须将这种一般意义的政府采购与政府采购法所规范的政府采购相区别。政府采购法所指的政府采购（Government Procurement）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。这一概念限定了三个要素，第一，采购的主体是政府及其所属部门。按照该条限定，这种主体包括三种组织，一是政府及其所属部门。二是事业单位，即依法设立的从事某种公共职能的社会组织，如学校、医院、科研机构等。三是社会团体，即依法设立的从事某种社会活动的团体组织，如企业联合会、有关行业协会等。这些机构属于社会公共机构，他们的职能是依据法定职责开展活动，业务具有非盈利性质。第二，使用财政性资金。政府及有关上述机构进行采购的资金来源是多方面的，有的来源于财政，有的来源于预算外资金，有的来源于贷款或者捐赠等。根据上述规定，这些机构只有使用财政性资金（包括预算外资金），才属于本法所指的政府采购，如果采购资金来源于贷款等，则不属于本法所指的政府采购。第三，属于集中采购目录以内或采购限额标准以上。为了提高政府采购质量，降低采购成本并加强监督，国家规定对一些通用的、大批量的政府采购进行集中采购，从而规定由国务院和省级

^① 朱少平：《关于政府采购法实施的若干问题》，《中国政府采购》杂志 2003 年第 2 期。

人民政府制定集中采购目录，故纳入集中采购目录的采购应属于本法所称的政府采购。同时，由于政府采购还包括一般日用低值易耗品的采购，或不宜进行集中采购的货物等采购，这种采购点大面广且规模不大，就目前的管理能力而言，即无必要、也无可能纳入集中采购，根据本法第八条规定，对这部分采购也有相当部分要纳入政府采购监督范围，为此法律规定省级人民政府或授权单位可以规定有关政府采购的限额标准。按照这一要求，凡一次性采购的数量达到或超过上述限额标准的采购方属于政府采购法所称的政府采购，由此可见，只有符合上述三方面要求的采购方属于本法所指的政府采购，此范围以外的采购，如各单位工作人员乘出租车、买几把扫把等日常采购虽从理论上讲也属于政府采购的范畴，但与我们所讲的政府采购是不同的概念。

二、政府采购的特点^①

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：

第一资，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。

^① 朱少平、张通主编：《中华人民共和国政府采购法与政府采购项目运作实务全书》，中国财政经济出版社，2002年7月版，第265页。

第二，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动作的政府机关、事业单位和社会团体、公共事业等。

第三，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。

第四，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，即有有形产品又有无形产品，即有价值低的产品也有价值高的产品。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。

第五，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。

第六，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动作，体现公开、竞争的原则，接受社会监督。

第七，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民生产总值（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。

三、政府采购原则

政府采购原则是政府采购制度在设计和运行过程中应遵循的基本思想和准则，同时，也是衡量和判断一国政府采购制度的重要标准和尺度。理论和实践表明，为了更有效地实现政府采购目标，政府采购行为应坚持以下原则。

（一）公开、公平、公正和有效竞争原则

公开、公平、公正和有效竞争原则是世界各国常见的采购原则，同时也是政府采购的核心原则。《政府采购法》规定，政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。这里，公开是指采购活动应具有较高的透明度，公开发布采购信息，公开竞争规则及其结果，向每一个有举或已参与政府采购的供应商提供相同的资料信息；公平是指对待各供应商应具有非歧视性并机会均等；公正是指不存在内幕交易和虚假交易，应按事先公布的标准择优确定采购合同的供应商；有效竞争是指在采购过程透明的情况下，应邀请较多的供应商参与采购竞争，打破垄断和地区封锁，充分引入并体现市场平等竞争机制。这样，政府采购既适应了市场经济的客观要求，又有利于发挥市场机制在政府支出管理中的重要作用，实现政府与市场在财政支出管理领域的最佳结合。

（二）货币价值最大化原则

货币价值最大化原则是政府采购的基本原则，通俗地理解，就是指政府采购制度的设计和运行应有助于实现财政资金“小花钱、多办事”的效益目标。这里，西方国家对价值的理解，是指所采购物品在寿命周期内的成本最小而收益最大。而发展中国家则通常认为“价值”一词是广义的，即除了投入（成本）与产出（收益）之比外，还包括为国内产业发展提供更多机会、促进企业技术进步和技术转让、加强国有资产管理、保护生态环境、扩大对外贸易。促进残疾人和妇女就业等内容。

（三）非盈利性原则

非盈利性原则既政府采购是一种非商业性采购行为，具有内在的非盈利性。因此，政府采购管理部门在向采购实体供给办公设施、办公物品等时应采取成本价原则。不难发现，政府采购的真正意义是在于满足公共服务的客观需要，在于实施宏观调控，以政府采购诱导资源的优化配置。

（四）效率改进原则

效率原则也是较为常见的政府采购原则，其包括经济效率和管理效率两个方面。其中，经济效率要求政府在采购过程中，能大幅度节约开支，细化预算并强化预算约束，有效地提高资金使用效率，实现市场机制和财政政策的较好搭配；管理效率则要求政府经常公布采购信息，减少中间环节，及时购买物美价廉的商品和劳务，使财政管理从价值形态延伸到实物形态，规范支出管理并提高管理效能。

（五）防腐倡廉原则

防腐倡廉原则是指一国的政府采购制度应尽量弱化“人治”约束，有利于促进政府官员依法行政，消除采购过程中的腐败现象。为此，政府采购制度的设计就少不了制度约束机制，即制度安排上要形成一个各行为主体之间的责、权、利相互约束的力量。

（六）适度集权原则

适度集权原则是基于我国目前市场经济还不完善、财政支出管理秩序较为混乱的国情而提出的，即政府采购管理体制在集中、统一的过程中要注意发挥各部门、各地方的积极性。国际上通行的做法是由财政部门归口管理政府采购，而在我国，政府采购则是由许多部门协调配合来进行的。结合我国具体国情实施政府采购制度时，在对主要物品和劳务进行集中采购的前提下，各部门可在财政监督下完成小型、分散的采购，并要有一定的管理权限，以发挥地方的积极性。

总之，政府采购行为应当遵循必要的原则。而另一方面上述政府采购原则只具有相对性，并不具有绝对性，即随着背景条件的变化、财政经济的发展会有不同程度的应用和体现。例如，在开放经济条件下，一国的政府采购制度往往遵循国内产品优先采购原则，从而对外国产品产生一定的歧视性。

第二节 政府采购的历史演变

一、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开成的，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。

（二）政府采购的国际化

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强烈，一些工业化国家亟待为本国产品开拓海外市场，部门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 万元特别提款权以上的中央政府采购项目，1988 年门槛价降为 13 万元特别提款权。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》。

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期，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《大版行动议程》，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。

二、我国政府采购制度改革的总体发展状况

我国政府采购行为历来就存在，在计划经济时期，政府采购行为是通过计划进行管理的。改革开放后，随着计划手段的淡化，没有及时建立起适合我国社会主义市场经济体制要求的政府采购制度，政府采购行为缺乏相应的约束，从而导致了盲目采购、重复采购等现象。为了加强财政支出管理，规范政府采购行为，在广泛借鉴国际经验基础上，我国 1996 年开始了国际上通行的政府采购试点工作，国家财政部原部长刘仲梨在 1996 年财政工作会议上提出了“试行政府采购制度”的要求。1997 年 11 月，新组建的重庆直辖市通过新闻媒介发布信息，对政府机关购置的公务和车实行统

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库