

王 治 / 著

地方政府采购绩效 综合评价研究

DIFANG ZHENGFU CAIGOU JIXIAO
ZONGHE PINGJIA YANJIU

长江出版传媒
湖北人民出版社

地方政府采购绩效 综合评价研究

王 治 / 著

图书在版编目(CIP)数据

地方政府采购绩效综合评价研究 / 王治 著.

武汉:湖北人民出版社,2015.6

ISBN 978-7-216-08686-8

I. 地… II. 王… III. 地方政府—政府采购制度—评价—研究—中国

IV. ①F812.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第187103号

出品人:姚德海

责任部门:高等教育分社

责任编辑:刘天闻

封面设计:刘舒扬

责任校对:范承勇

责任印制:王超

法律顾问:王在刚

出版发行:湖北人民出版社

印刷:武汉市福成启铭彩色印刷包装有限公司

开本:787毫米×1092毫米 1/16

版次:2015年6月第1版

字数:168千字

书号:ISBN 978-7-216-08686-8

地址:武汉市雄楚大道268号

邮编:430070

印张:10.25

印次:2015年6月第1次印刷

插页:2

定价:39.00元

本社网址: <http://www.hbpp.com.cn>

本社旗舰店: <http://hbrmcbs.tmall.com>

读者服务部电话: 027-87679656

投诉举报电话: 027-87679757

(图书如出现印装质量问题,由本社负责调换)

前 言

地方政府采购绩效问题是我国政府采购实践和财政改革实践中迫切需要解决的课题。本书运用计量经济学、管理学、模糊数学等多种理论和方法,对地方政府采购的绩效问题进行了较为系统和专门的研究。

全书首先界定了政府采购与绩效评价的相关基本概念,在分析地方政府采购绩效评价的本质、主体与功能的基础上,阐述了公共产品理论、平衡计分卡理论、契约理论和新公共管理理论的主要观点及其对于地方政府采购绩效评价的理论启示和借鉴意义。接着从总量上对我国政府购买支出的宏观经济效益进行了分析,采用 EViews 软件对 1978—2003 年我国政府购买支出与国内生产总值(GDP)的相关性问题进行研究。用 Granger 因果性检验没有得出两者间的确切因果关系,但用协整检验得出了两者间存在着长期稳定的均衡关系。然后通过分析我国地方政府采购绩效评价指标体系的原则和思路,以平衡计分卡方法为分析框架,运用“3E”思想和新公共管理理论做指导,从地方政府采购的业绩、成本及其内部管理三个角度构建了我国地方政府采购绩效评价指标体系,从经济绩效指标、社会绩效指标和环境绩效指标方面探讨地方政府采购绩效评价指标体系的内部结构。并对评价指标标准、定性指标的定量化等问题作了较为系统、深入的研究。在构建地方政府采购绩效评价指标体系和多层次多目标模糊综合评价模型的基础上,使用层次分析法确定了绩效评价指标权重,并对 2004 年某省的 11 个地级市的政府采购绩效水平进行评价,分别给出了业绩绩效指数、成本绩效指数、内部管理绩效指数、综合绩效评价指数和综合绩效评价排名。依据阈值原则给定的绩效评价判别标准,对这 11 个市政府采购绩效水平进行了排序和分类,并对结果进行了效度检验,认为选择的模糊综合模型较其他模型具有更强的科学性和实用价值。最后,针对地方政府采购绩效评价体系的特点,研制了模糊评价模型的集成式政府采购绩效多层次多目标模糊综合评价系统。该系统具有通用性、灵活性、智慧性、交互性、集成性和开放性的特点,有机地将

专家群体的判断与知识、数据与信息、相关技术和模型与方法集成于一体，系统可以录入多套多级评价体系，评价体系之间的切换简单，对每套评价体系只需输入其具体各级指标，其他涉及的表和数据窗口均可自动生成，该系统在实践中取得了较好的效果。

在本书写作过程中，研究生程星对政府采购的相关数据、法律法规政策做了大量的收集与整理工作，在此表示衷心的感谢。

政府采购绩效评价需要深入研究的问题有很多，由于时间仓促和水平有限，书中不足和纰漏之处，恳请读者批评指正。

作者

2015 年 3 月于武昌

目 录

1 绪 论	(1)
1.1 问题的提出及研究的意义	(1)
1.2 政府采购的由来与发展	(3)
1.3 地方政府采购绩效评价的文献回顾	(40)
1.4 本书研究的内容与创新之处	(50)
2 地方政府采购绩效评价的理论基础	(54)
2.1 政府采购的基本概念	(54)
2.2 地方政府采购绩效评价的本质、主体与功能	(57)
2.3 地方政府采购绩效评价的理论基础	(64)
2.4 本章小结	(77)
3 我国政府购买支出的宏观经济效益实证分析	(78)
3.1 1978—2003 年我国政府购买支出与 GDP 相关性的实证分析	(78)
3.2 近年来我国政府采购的初步效益分析	(85)
3.3 我国实施地方政府采购绩效评价的可行性分析	(90)
3.4 本章小结	(93)
4 地方政府采购绩效评价指标体系的构建	(94)
4.1 地方政府采购绩效评价指标设计原则	(94)
4.2 地方政府采购绩效评价指标体系的基本内容	(95)
4.3 地方政府采购绩效评价指标的标准及处理	(110)
4.4 本章小结	(113)
5 地方政府采购绩效多层次多目标模糊综合评价模型的构建	(114)
5.1 模糊集合及其运算	(114)
5.2 模糊综合评判与多层次综合评判的基本原理	(117)
5.3 地方政府采购绩效多层次多目标模糊综合评价模型	(121)

5.4	本章小结	(129)
6	某省政府采购绩效多层次多目标模糊综合评价的实证分析	(130)
6.1	评价样本的选择及绩效评价指标权重的确定	(130)
6.2	多层次多目标模糊综合评价的实证分析	(132)
6.3	多层次多目标模糊综合评价的效度检验	(137)
6.4	本章小结	(138)
7	集成式政府采购绩效模糊综合评价支持系统及其实现	(139)
7.1	系统设计思想	(139)
7.2	系统评判机理与总体设计	(141)
7.3	系统的实现方法与技术	(143)
7.4	本章小结	(147)
8	总结与展望	(149)
8.1	全书总结	(149)
8.2	研究展望	(150)
	参考文献	(151)

1 绪 论

1.1 问题的提出及研究的意义

1.1.1 问题的提出

政府采购是随着国家和社会经济生活的发展而产生的。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。近代政府采购制度是随着资本主义生产方式的产生、发展和资本主义制度确立而出现的。它最早形成于 18 世纪末的西方资本主义国家，其主要特点就是对政府采购行为进行法制化的管理。随着经济全球化的发展，由于政府采购潜在的巨大市场，一些欧美国家提出应将政府采购纳入国际协议，并利用关贸协议举行东京回合谈判的机会，在 1979 年制定并签订了《政府采购守则》（简称《守则》），《守则》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。于 1996 年 1 月 1 日世贸组织正式生效实施的《政府采购协议》（简称《协议》）是对《守则》内容的调整。《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、公用事业单位元货物、工程和服务采购的门槛价。一系列国际协议的签署为政府采购的国际化提供了制度保证，推动了世界范围内政府采购的发展。

政府采购制度是市场经济国家普遍推行的一种财政管理制度。西方发达国家很早就实行了政府采购制度，并且制定了一系列相配套的制度体系。政府采购制度的实施，为这些国家带来了巨大的经济、社会效益。在我国政府采购实践中，从 1995 年开始政府采购的试点到 1998 年开始全面推行政府采购制度，我国的地方政府采购规模迅速扩大，从 1998 年的 31 亿元增长到 2002 年的 788 亿元，2003 年全国地方政府采购规模达到 1396.4 亿元，比 2002 年增加 608.4 亿元，增长了 77.2%。2004 年全国地方政府采购规模达

到 1842.3 亿元, 6 年来采购规模平均增长率达到 124%^①。2005 年财政部大力推动县级政府采购工作, 扩大政府采购实施范围和规模, 全国地方政府采购规模达到 2519.8 亿元。根据财政部国库司对外公布的近三年数据来看, 2011 年全国地方政府采购规模为 10649.6 亿元, 较 2010 年的 7855.1 亿元增加了 2794.5 亿元, 增长 35.6%; 2012 年全国地方政府采购规模为 13193.6 亿元, 较 2011 年增加了 2544 亿元, 增长 23.9%; 2013 年因统计年鉴未出, 只能从国库司对外公开文件上得到全国政府采购规模为 16381.1 亿元, 全国地方政府采购规模不超过这一金额。^② 从上述数据可看出我国政府采购规模的增长还是比较明显的, 但按国际惯例一国政府采购规模应占 GDP 的 10%~15% 计算, 2013 年我国 GDP 达到 56.8 万亿的规模, 则相应的全国政府采购规模应达到 5.68 万亿~8.52 万亿的水平才能与国际达成一致, 未来 5~10 年我国地方政府采购的资金还将大幅增加, 如此大笔的地方政府采购资金的绩效如何, 将直接影响社会的稳定、群众满意度的高低和我国财政部门预算改革的成败。另一方面, 当前针对我国地方政府采购所带来的包括地区经济、社会和环境等方面绩效的研究还很欠缺, 针对我国地方政府采购绩效全面、深入系统的理论研究还急需进一步的增强。因此, 研究地方政府采购绩效将是非常有益的一种尝试, 期望能够起到抛砖引玉的作用, 以吸引更多的关注和研究, 继而能迅速提高我国地方政府采购资金的综合绩效水平, 推动和加强我国地方公共财政理论的研究^③。

1.1.2 本书研究的重要意义

本书运用经济学、管理学、社会学、环境与自然资源学、模糊数学、计量经济学等现代科学理论和方法, 站在新公共管理理论的立场上, 针对政府支出研究中的薄弱环节, 选择地方政府采购的绩效问题进行较为系统、专门的研究, 从而初步构建衡量地方政府采购综合绩效的理论, 进而指导地方政府的采购实践。因此本项研究的意义主要体现在以下两个方面。

(1) 理论上, 将提出一个较为全面衡量 (基于平衡计分卡的地方政府采购绩效评价体系) 地方政府采购综合绩效评价的理论构架。本书尝试从

① 财政部国库司政府采购处:《2004 年全国政府采购信息统计分析》,《中国政府采购》2005 年第 7 期,第 75~78 页。

② 中国政府采购年鉴编委会:《中国政府采购年鉴 2013》,中国财政经济出版社 2014 年版。

③ 汪惠芬:《我国政府采购亟待解决的主要问题及对策》,《山西财政税务专科学校学报》2005 年第 5 期,第 3~5 页。

业绩、成本、内部管理的结构层次与经济、社会、环境的角度对政府采购的绩效问题进行分析,提出了用综合绩效来衡量地方政府采购绩效评价的指标体系。全书以地方政府采购绩效评价的理论基础→技术为主线,从理论基础→指标体系、评价模型及实证分析→系统实现等不同层面构建了地方政府采购绩效评价理论体系。由于国内对地方政府采购绩效理论的系统研究还不是很多,本书选择地方政府采购领域备受关注的绩效问题进行探索性研究,这必将引起更多学者对采购绩效乃至公共支出绩效问题的广泛关注,并加入到这一富有挑战性的研究领域中来,使这一问题的研究更加深入,进而推动和加强我国政府采购领域的研究。

(2) 实践上,本书的研究伴有实证分析,将对地方政府采购实践和政府采购绩效管理实践有指导意义。在采购实践方面,我国以往的地方政府采购活动由于缺少全面、合理、实用、科学评价采购绩效的技术和方法,只关注采购资金的节资率,忽视了采购活动所产生绩效的综合性和全面性。本书提出的多层次多目标模糊综合评价方法,是一个包含业绩绩效、成本绩效、内部管理绩效和经济绩效、社会绩效、环境绩效的综合绩效体系和模型。同时通过对我国地方政府采购数据的验证分析,从而为实践中正确、科学、全面评价地方政府采购的绩效提供了指导。期望能够为我国地方政府采购绩效评价标准提供一种较为科学、实用的方法和研究思路。

1.2 政府采购的由来与发展

1.2.1 我国政府采购制度产生的背景

我国政府采购的产生和发展,具有深刻的经济和社会背景,概括起来,这种背景主要包括以下几个方面^①。

(1) 经济转轨使政府财政收支体制发生重大改革。在改革前,我国经济的运行特征是计划经济,物资集中分配,财政统收统支,严重束缚了生产经营组织和预算单位的自主性。从1978年开始改革和探索,到1992年正式确立经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制,并在随后的宪法修正案中将其纳入宪法。在此过程中,我国的统收统支体制,即中央与地方的财政收支主要由国家预算统一安排,各级地方财政没有太多的自主决定权的财

^① 丁文:《我国政府采购制度研究》,中共中央党校论文,2004年。

政体系开始改变。在体制改革过程中，政府开始真正作为社会管理机器发挥作用，财政也按政府事权的要求，划分为各自独立的中央与地方财政。国家先实行财政包干、分灶吃饭的体制继而普遍推行分税制，在划分中央与地方事权的基础上，辅以必要的财权，并在实施过程中不断完善。这种渐进式改革虽然在一定程度上产生了各级地方政府财政分散，中央财政集中程度相对较低的新问题，但从根本上使各级地方政府有了自己独立的财政，各级政府下的各种不同的经济主体都有了自己独立或相对独立的地位和经济利益，地方可以根据自己的生存和发展需要规划本级政府的事权财务安排，充分组织和安排使用财政资源。从事相应的经济和社会活动，使中央与地方的财政安排与经济建设在很大程度上得到协调发展，使整个经济和社会的发展充满活力。

(2) 政府采购制度的试点工作取得重大进展。自 20 世纪 80 年代中期开始，随着改革开放与搞活经济政策的实施，全国经济增长迅速，急需各种建设设备和物资，使各行业各单位的支出规模迅速扩大；另一方面企业实行自主经营后，同一产品的价格差别变得很大，从而使各单位在生产设备的引进采购活动出现了一些不经济的问题。于是我国开始推行招标制度，首先在建筑领域试行，以后逐步扩大到机电设备、科研课题和政府采购等方面。1995 年上海市财政局和卫生局联合下发了《关于市级卫生医疗单位加强财政专项采购经费管理的若干规定》，随后深圳、河北、上海、江苏、辽宁等省市也先后制定了政府采购管理办法并设立了积极摸索政府采购的管理机构及执行机构。这种采购制度是在不完全改变过去采购体制的情况下，将一些大宗的、通用的物资集中由某一个部门统一采购，以形成较大的批量，既保证采购货物的质量，降低采购成本，同时防止在此过程中可能产生的腐败等问题。虽然我国新的政府采购制度起步较晚，采购规模不大，但备受重视，试点工作有效推进，规章制度逐步完善，用于政府采购的资金每年大幅度增长，发展势头良好。经验证明，招标是通过市场竞争提高采购质量、降低采购成本的重要采购方式。目前在建筑领域大部分限额以上的建设项目都实行了招标投标制，一般货物采购的招标大面积推开，科技发展计划中的“863”计划、攻关课题、国家自然科学基金课题等都开始实行招标，在出口商品配额方面，1994 年以来招标范围逐年扩大。以上各个领域招标投标的实践，基本上实现了经济效益的最佳化，促进了政府职能的转变，增强了企业的竞争意识，推动了企业经营机制的转换，维护了市场经济秩序。政府采购在我国政治、经济、社会生活中发挥着越来越大的作用。

(3) 全球政府采购市场进一步开放的需要。1979 年以后, 随着世界经济一体化和全球化进程的加快, 曾经封闭和独立的政府采购市场逐步走向开放, 政府采购开始进入国际贸易领域, 成为国际贸易谈判的重要内容。1979 年, 东京多边贸易谈判在日内瓦举行并签订了《政府采购协议》。《政府采购协议》是世界上第一个规定在政府采购领域各缔约国权利和义务的法律框架, 为政府采购在法律、规则、程序和措施方面设立了统一的国际标准。它将关贸总协定的一些基本原则, 如最惠国待遇、国民待遇和透明度原则延伸到政府采购领域。从此以后, 各个地方经济组织和国际经济组织相继在有关的贸易政策中明确了政府采购的准入条款, 或者专门制定政府采购协议。在这些条款和协议中规定, 缔约方应给予同等机会的市场准入, 建立公平竞争和非歧视性的政府采购机制。在这种背景下, 我国建立政府采购制度就迫在眉睫了。

首先, 是我国加入世界贸易组织的需要。《政府采购协议》本不是各国加入世贸组织必签的文件之一, 但一些发达国家要求我国在加入世贸组织时必须签署这个协议, 即对外开放我国的政府采购市场。另外, 我国在加入世贸组织时, 还须就《政府采购协议》的签署问题进行专门的谈判。如果我国建立了政府采购制度, 就可以制约政府采购行为, 按国际惯例明确规定各采购单位不得随意购买外国产品, 这样既保护民族产业, 给国内企业较为充足的准备时间, 反过来又会促进外国政府重视我国的政府采购市场, 提高我国在世贸组织中的谈判地位。

其次, 是企业生存和发展的需要。企业要生存和发展, 必须走向世界市场。由于开放政府采购市场是相互的, 不能只享受权利不承担义务。因此, 要进一步扩大我国产品的出口, 实际上就需进入其他国家的政府采购市场。这样, 就需建立政府采购制度, 开放我国的政府采购市场。

1.2.2 我国政府采购的建立与发展

1. 全国法制法规的产生

从国际上对政府采购职能的规范和其所辖的范围来看, 我国历史上具有现代意义的政府采购活动规章, 最早应开始于 1980 年 10 月 17 日, 国务院在《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》中首次提出, 为了改革现行经济管理体制, 进一步开展社会主义竞争, 对一些适于承包的生产建设项目和经营项目, 可以试行招标投标的办法。随后, 吉林市和深圳特区率先试行工程招标投标, 并取得了良好的效果。

1984年9月18日,国务院颁发了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》,提出大力推行工程招标投标制。随后,我国许多省市的建筑工程和公共设施工程普遍开展了招投标活动。我国在其他领域,如科研项目、公共设施所需的机械设备等,也实行了实际意义的政府采购活动。所以客观地说,我国政府采购活动已有20多年的历史。

然而,如果站在财政的角度分析,我国的政府采购最早是从1995年开始的。这一年,上海市财政局和卫生局联合下发了《关于市级卫生医疗单位加强财政专项采购经费管理的若干规定》,对已批准立项的项目,预计价格在500万元以上的采购项目,要实行公开招标采购;500万元以下的项目可实行非招标采购形式,用非招标的询价采购形式的,供货方不能少于3家;100万元以上的项目,政府也要参与立项、价款支付、验收使用、效益评价等管理过程。随后,全国各省、市、自治区不同程度地开展了政府采购工作。

1998年,深圳市率先制定了我国政府采购的第一个地方性法规《深圳经济特区政府采购条例》;之后,河北、上海、江苏、辽宁等省、市也先后制定了政府采购管理办法。1998年,国务院明确财政部为政府采购的主管部门,从而在我国初步建立起了政府采购管理机构及执行机构,地方各级人民政府也相继在财政部门设立或明确了政府采购管理机构,监督管理政府采购活动。

1999年4月17日,财政部正式印发《政府采购管理暂行办法》,是我国政府第一部关于政府采购方面的行政规章。之后,财政部又陆续颁布了有关招标投标管理、合同监督、品目分类、信息公告管理、运行规程、政府采购资金财政直接拨付、中央单位政府采购管理等一系列规章制度。与此同时,全国大部分地区也制定了相应的实施办法,为规范政府采购工作提供了制度保障,政府采购的原则框架已基本形成。在此基础上,九届全国人大常委会正式成立了由全国人大财经委员会和有关部门组成的《政府采购法》起草领导小组。此举表明,我国政府采购工作立法正式启动。

自从1998年我国扩大政府采购试点以来,我国政府采购市场的“蛋糕”急速增大。根据财政部统计,1998年政府采购规模为31亿元,1999年为131亿元,2000年中国纳入试点的政府采购支出328亿元人民币,占当

年财政支出 2.07%。2005 年全国政府采购超 2500 亿元^①。我国政府采购的范围也从单纯的货物类逐步扩大到工程类和服务类。随着数十年经济发展, GDP 快速增长的同时我国政府采购规模也随之扩大, 2011 年全国政府采购规模为 11332.5 亿元, 较 2010 年的 8422 亿元有了 2910.5 亿元的增加, 增长了 34.6%; 2012 年全国政府采购规模为 13977.7 亿元, 较上年增长 23.3%; 2013 年全国政府采购规模已经达到了 16381.1 亿元, 比 2012 年增加 2403.4 亿元, 增长率为 17.2%, 增速略有放缓。^②

1999 年 8 月 30 日, 九届全国人大常委会第十一次会议通过并于 2000 年 1 月 1 日实施的《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招标投标法》), 表明了我国境内的所有招投标活动将有法可依。2001 年 2 月 28 日, 财政部和中国人民银行共同制定了《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》, 该办法指出了政府采购资金财政直接拨付分为三种方式,^③ 即: 财政全额直接拨付方式、财政差额直接拨付方式及采购卡支付方式。该办法的通过和实施, 表明我国政府在采购资金监督管理、采购资金及时足额支付、资金使用效益等方面有了明显的进步。2002 年 6 月 29 日, 九届全国人大常委会第二十八次会议正式通过了《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》) 并于 2003 年 1 月 1 日正式实施。我国《政府采购法》的通过和实施, 标志着我国政府采购制度步入了法制化的轨道。

(1) 2003 年制定评审专家与集中采购管理办法

2003 年 11 月 17 日, 财政部和监察部颁布了《政府采购评审专家管理办法》的通知, 通知中规定了评审专家应具备的资格条件、权利和义务, 阐述了评审专家的使用与管理办法, 并对评审专家出现相应的违规情况给予了界定和处罚意见。这项办法的颁布加强了对政府采购评审专家的管理, 提高了政府采购工作质量, 保证了政府采购工作的公正、公平。当日, 财政部和监察部还制定出台了《集中采购机构监督考核管理办法》^④, 该项办法指

① 财政部国库司政府采购处:《2004 年全国政府采购信息统计分析》,《中国政府采购》2005 年第 7 期。

② 乐佳超:《2013 年全国政府采购规模达 16381.1 亿元》,《中国政府采购报》2014 年 7 月 16 日。

③ 财政部、中国人民银行关于印发《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》的通知, 财库〔2001〕21 号。

④ 财政部、监察部关于印发《集中采购机构监督考核管理办法》的通知, 财库〔2003〕120 号。

出：对各级政府集中采购机构的监督考核工作要做到“要求明确，事先通知，程序规范，考核认真”。坚持依法办事、客观公正、实事求是、廉洁奉公的原则。该项办法所列出的考核内容包括：采购范围、采购方式和采购程序的执行情况；集中采购机构建立和健全内部管理监督制度情况；集中采购机构从业人员的职业素质和专业技能情况；日常基础工作和业务基础工作；采购价格、资金节约率情况；集中采购机构的服务质量情况；集中采购机构及其从业人员的廉洁自律情况。该项办法中所列出的考核方法有：定性与定量相结合的考核方式；自我检查与财政检查相结合的考核方式；定期与随机检查相结合的考核方式；专项检查与全面检查相结合的考核方式。同时，通知对考核结果和责任给予了相应的规定。

（2）2004 年制定招标投标管理办法

2004 年 8 月 11 日，财政部通过了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》，自 2004 年 9 月 11 日起施行。该项管理办法分别对自行招标的采购人条件、招标文件主要内容、招标公告的主要内容、评标报告的主要内容等进行了明确的说明。

首先，第十二条规定了可以自行组织招标的采购人条件主要有：①具有独立承担民事责任的能力；②具有编制招标文件和组织招标能力，有与采购招标项目规模和复杂程度相适应的技术、经济等方面的采购和管理人员；③采购人员经过省级以上人民政府财政部门组织的政府采购培训。采购人不符合前款规定条件的，必须委托采购代理机构代理招标。

其次，第十七条明确指出了公开招标公告所需要包括的主要内容有：①招标采购单位的名称、地址和联系方式；②招标项目的名称、数量或者招标项目的性质；③投标人的资格要求；④获取招标文件的时间、地点、方式及招标文件售价；⑤投标截止时间、开标时间及地点。

再次，第十八条指出，招标采购单位根据招标项目的特点和需求编制招标文件，主要内容包括：①投标邀请；②投标人须知（包括密封、签署、盖章要求等）；③投标人应当提交的资格、资信证明文件；④投标报价要求、投标文件编制要求和投标保证金交纳方式；⑤招标项目的技术规格、要求和数量，包括附件、图纸等；⑥合同主要条款及合同签订方式；⑦交货和提供服务的时间；⑧评标方法、评标标准和废标条款；⑨投标截止时间、开标时间及地点；⑩省级以上财政部门规定的其他事项。此外，该项法规说明了投标文件应该包括商务部分、技术部分、价格部分，以及开标、评标与定标过程中的有关注意事项等其他部分。该法规列举了评标综合评分的主要因

素有：价格、技术、财务状况、信誉、业绩、服务、对招标文件的响应程度，以及相应的比重或者权值等。通过运用综合评分法和性价比法，相关个体需要遵循的工作程序有：投标文件资格性检查和符合性检查的初步审查；对投标文件中含义不明确、同类问题表述不一致或者有明显文字和计算错误的内容进行澄清；对资格性检查和符合性检查合格的投标文件进行商务和技术评估及综合比较与评价；推荐中标候选人名单。

最后，在编写评标报告时，所应该包含的主要内容有：①招标公告刊登的媒体名称、开标日期和地点；②购买招标文件的投标人名单和评标委员会成员名单；③评标方法和标准；④开标记录和评标情况及说明，包括投标无效投标人名单及原因；⑤评标结果和中标候选人排序表；⑥评标委员会的授标建议。同时，对招标单位及其工作人员、投标人、中标供应商的行为进行了进一步的规范和法律约束。此项法规意义在于在《政府采购法》和《招标投标法》的基础上，根据政府采购实际情况，规范了政府采购当事人的采购行为，加强了对政府采购货物和服务招标投标活动的监督管理，有利于维护社会公共利益和政府采购招标投标活动当事人的合法权益，从而进一步明确的有关规定，并有了一定的创新。

2004年8月11日，财政部公布了《政府采购信息公告管理办法》，对公开招标公告内容、邀请招标资格预审公告内容、中标公告内容、采购信息更正公告内容、投诉处理决定公告内容等方面进行了规定，公布了政府采购信息公告管理、政府采购信息指定媒体管理以及相应的法律责任等条款。《政府采购供应商投诉处理办法》也于当日公布，其第八条指出：投诉人投诉时，应当提交投诉书，并按照被投诉采购人、采购代理机构和与投诉事项有关的供应商数量提供投诉书的副本。投诉书主要包括：①投诉人和被投诉人的名称、地址、电话等；②具体的投诉事项及事实依据；③质疑和质疑答复情况及相关证明材料；④提起投诉的日期。投诉书应当署名。投诉人为自然人的，应当由本人签字；投诉人为法人或者其他组织的，应当由法定代表人或者主要负责人签字盖章并加盖公章。该项法规的通过和出台，有效地防止和纠正了违法的或者不当的政府采购行为，保护了参加政府采购活动供应商的合法权益，维护了国家利益和社会公共利益，建立了规范且高效的政府采购投诉处理机制。

2006年6月13日，财政部公布了《关于实施促进自主创新政府采购政策的若干意见》，就以下问题进行了探讨：狠抓落实，加强政策实施的组织领导；认真研究，构建政府采购自主创新制度体系；勇于实践，力争在重点

环节有所突破；积极协调，促进自主创新产品认定体系建设工作；加强调研，做好全面实施的前期准备工作；建立和完善监管机制，实行跟踪问效。

2006年9月18日，《中央国家机关政府集中采购信息类产品协议供货实施办法（试行）》出台，该项法规对协议供货合同和货物验收单、权益保护、最高限价、价格动态管理、批量采购程序、验收、支付、网上竞价等方面进行了明确的规定，对中标供应商或协议供货商、采购人及其相关人员可能出现的违规行为所受的罚则进行了说明。

（3）2007年制定集中采购管理办法

2007年1月10日，财政部依据《政府采购法》和有关制度规定，制定了《中央单位政府集中采购管理实施办法》，该项法规主要说明了中央单位与集中采购机构的权利和义务，以及财政部对各机构主体的监督检查内容。首先，第二十五条中，该法规规定了委托代理协议应当就下列事项明确中央单位与集中采购机构双方的权利和义务：①采购需求和采购完成时间的确定；②采购文件的编制与发售、采购信息的发布、评审标准的制定、评审专家的抽取、供应商资格的审查等；③中标或成交供应商的确定和履约验收；④询问或质疑的答复、申请审批或报送备案文件和双方违约责任及争议解决方式等；⑤双方约定的其他事项。因协议内容不清而无法确定权利和义务的，由中央单位承担责任。

其次，财政部的职责也在该规定中作出了明确规范，第四十六条指出，财政部对中央单位监督检查的主要内容是：①政府采购预算编制情况；②政府集中采购项目委托集中采购机构采购情况；③政府采购审批或备案事项的执行情况；④政府采购信息公告情况；⑤政府采购方式、采购程序和评审专家使用情况；⑥政府采购合同的订立和资金支付情况；⑦对供应商询问和质疑的处理情况；⑧有关政府采购的法律、行政法规和规章制度的执行情况。

再次，第四十七条指出，财政部对集中采购机构监督检查的主要内容是：①内部制度建设和监督制约机制落实情况；②政府集中采购项目以及集中采购规定政策的执行情况；③集中采购委托代理协议的签订和履行情况；④政府采购审批或备案事项执行情况；⑤政府采购信息公告情况；⑥政府采购方式、采购程序和评审专家使用的情况；⑦采购效率、采购价格和资金节约率情况；⑧工作作风、服务质量和信誉状况；⑨对供应商询问和质疑处理情况；⑩有关政府采购的法律、行政法规和规章制度的执行情况。

最后，第四十八条指出，财政部对社会代理机构监督检查的主要内容是：①有关政府采购的法律、行政法规和规章制度执行情况；②对供应商询