

大道之行律师理论与实务丛书之三

欧共体 公共采购法

EC PUBLIC PROCUREMENT LAW



中国书籍出版社

大道之行律师理论与实务丛书之三

欧 共 体 公 共 采 购 法

EC PUBLIC PROCUREMENT LAW

原 著：克里斯托夫·波维斯

顾 问：游劝荣 郑惠彬 游克龙

主 编：郭小东 叶 勇

翻 译：张照东

校 译：曹发贵



中国书籍出版社

图书在版编目(CIP)数据

大道之行律师与实务丛书/张照东 郭小东(五本)

—北京:中国书籍出版社,2001.2

ISBN-7-5068-0473-5/C.27

欧共体公共采购法/张照东、郭小东编著

I 欧…… II 张、郭…… III 地方作品综合—中国—书籍

IV .C184.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 73674 号

书 名 /欧共体公共采购法

书 号 /ISBN 7-5068-0473-5 /C·27

编 著 者 /张照东、郭小东

责任编辑 /郝 捷

出版发行 /中国书籍出版社

(北京市丰台区太平桥西里 38 号)

经 销 /各地新华书店

印刷装订 /福州诚信达彩印精装厂

开 本 /850×1168mm 1/32

印 张 /8.375

字 数 /210 千字

版 次 /2001 年 2 月第 1 版 2001 年 8 月第 1 次印刷

印 数 /印数 1-1000 册

定 价 /(全套)125.00

大道之行律师理论与实务丛书

总顾问：陈 卓 薛育卿 庄善裕 柳经纬

总主编：郭小东 张照东

大道之行律师事务所

XIAMEN DADAO LAW FIRM

地 址：中国福建厦门湖滨北路振兴大厦六楼

电 话：5058887 5068887 5157822

5051811 5157811 5157833

传 真：0592-5051833

邮 编：361012

E-mail: dadaolaw@dadaolaw.com

国际网站：<http://www.dadaolaw.com>

大道之行律师理论与实务丛书

编 委 会

- | | | |
|------|-----|--------------------------------|
| 顾 问 | 陈 卓 | 原司法部副部长
原中华全国律师协会副会长 |
| | 薛育卿 | 福建省司法厅副厅长
福建省律师协会会长 |
| | 庄善裕 | 亚洲（澳门）国际公开大学校长
原华侨大学校长、法学教授 |
| | 柳经纬 | 厦门大学法学院副院长
法律系主任、法学教授 |
| 主 编 | 郭小东 | 主任、税务师
福建省首届十大杰出青年律师 |
| | 张照东 | 法学博士生、律师
中华全国律师协经济业务委员会委员 |
| 编 委 | 郭小东 | 张照东 徐长青 |
| | 叶 勇 | 王小婷 张盛利 |
| 本册顾问 | 游劝荣 | 福建省人大常委会法工委副主任 |
| | 郑惠彬 | 厦门特拍拍卖有限公司董事长 |
| | 游克龙 | 福建龙宇企业集团有限公司董事长 |
| 本册主编 | 郭小东 | 叶 勇 |
| 本册作者 | 原著： | 克里斯托夫·波维斯 |
| | 翻译： | 张照东 |
| | 校译： | 曹发贵 |

总 序

律师制度是国家重要的法律制度，也是社会文明的重要标志。作为法律之师的律师，必须精通法律，善于用法律来解决社会的纷争，促进社会发展，为民众提供优质的法律服务。要成为合格的律师，并追求高水平的办案质量，不仅需要扎实的法学基础理论，而且要掌握律师执业理论与实践的知识，具备执业能力。为此，大道之行律师事务所一批既有扎实的法学理论功底，又有丰富的律师执业经验的资深律师，将其执业经验与研究成果，汇集出版了《大道之行律师理论与实务丛书》（以下简称《丛书》）。

《丛书》有三个主要特点：

——研讨热点。《丛书》主要对国内外法学领域中的热点问题和法学界共同关心的问题进行研究探讨。

——论实结合。《丛书》对涉及研究范围的法学基本知识、基本原理进行论述的同时，力求紧密结合市场经济条件下律师执业实务。

——探析未来。《丛书》对现代国际法的重要组成部分，而且是近代发展最快、最新、最富活力的 WTO 法律规则进行探讨和评析。

我接触大道之行律师事务所的同仁，从他们的座右铭“大道之行，天下为公”，可见该所的宗旨和同仁们的抱负，深感敬佩！

对于大道之行律师事务所的同仁们，在律师事务所极为繁忙的情况下，仍不失时机地著书立说，出版系列丛书，为我国的法学研究和律师实务的总结作出自己的贡献，我由衷感到高兴，特为之作序。

庄善裕

2001年5月4日于澳门

庄善裕先生系我国知名法学专家，原任国立华侨大学校长、法学教授、研究生导师，现任亚洲（澳门）国际公开大学校长。

Preface for Chinese Version

The accession of the Peoples Republic of China into the World Trade Organisation (WTO) signals the beginning of a new era for globalised trade. China, with its enormous potential to become a formidable economic power will boost international trade, offer competitive advantages, provide opportunities for investment and present the business world with one of the most sizeable marketplaces.

China would have to construct a framework of industrial policy, which will carry the benefits from the increased international trade and the expected sustainable economic growth. A key part of that framework should be the regulation of Chinese public procurement. Equally important with a liberalised private sector trade, doing business with the public sector in China would present the international business community with massive opportunities. It would also provide an opportunity to the Chinese public sector and the public utilities (transport, energy, water and telecommunications entities) to procure effectively and efficiently works, supplies and services and develop public — private partnerships, which would demonstrate genuine value for money.

The Chinese translation of EC Public Procurement Law has come in the most appropriate time. China needs to open its public markets and at the same time take advantage of the

liberalised regime of public procurement under the auspices of the European Union and the WTO. Chinese companies have a lot to offer in the revolution of globalised public sector trade.

Zhang ZhaoDong and Cao FaGui have provided Chinese audiences with an excellent picture of the spirit and letter of the European Public Procurement Regime. Academics, lawyers, students, researchers and company executives would be benefiting from the comprehensive, accessible and inclusive character of EC Public Procurement Law in understanding the parameters and dynamics of the legal regime and its underlying policies.

I wish the Chinese version of EC Public Procurement Law the best of luck. Finally, I would like to thank Zhang ZhaoDong and Cao FaGui for the effort, commitment, meticulous attention, dedication and hard work they put into the project.

November 20, 2001

Professor Christopher Bovis
Jean Monnet Chair in European and Business Law
Lancashire Law School
University of Central Lancashire — United Kingdom
Tel: 44 (0) 1772893060
Fax: 44 (0) 1772 892972
E-mail: cbovis@uclan.ac.uk

中文版序言

中国加入世界贸易组织标志着全球化贸易新时代的开始。中国有着成为一支强大经济力量的巨大潜能，她将推进国际贸易，展现竞争优势，提供投资机会，并为商业世界提供巨大的市场空间。

中国将构造一个产业政策框架，这将从已经增长的国际贸易和预期的经济持续增长受益。这个框架中的一个重要部分就是中国的政府采购规则。与自由化的私有领域贸易同等重要，与中国和政府部门做的生意将为国际商业社会带来巨大的机遇。同时，这也为中国政府部门和公用事业（交通、能源、水和电信企业）有效而且高效地采购工程、供应品和服务提供一个良好的机会，并促进公私合营的发展，这是物有所值原则的最好写照。

《欧共体公共采购法》中文版在最恰当的时机面世。中国需要开放它的公共市场，同时也要利用欧盟和世界贸易组织公共采购自由化机制的优势。中国企业在公共部门全球化贸易的变革中将大有可为。

张照东和曹发贵为中国读者展示了欧洲公共采购制度的精髓。学者、律师、学生、研究人员以及公司主管在

了解欧共体公共采购的法律机制及其根本政策的影响因素和变迁过程方面，将从本书全面、通俗、深入的相关章节中受益。

我衷心祝福中文版的《欧共体公共采购法》。最后，我对张照东和曹发贵为本书所作出的关注、努力和辛勤致以诚挚的谢意。

2001年11月20日

克里斯托夫·波维斯教授

英国中兰卡郡大学法学院

电话：44 (0) 1772 893060

传真：44 (0) 1772 892972

电子邮件：cbovis@uclan.ac.uk

健全我国政府采购制度的思考

(代译序)

张照东 叶勇 郭小东

一、政府采购概述

随着社会主义市场经济目标的确立，我国的财政体制也相应推出了一系列改革措施。财政体制主要包括两个方面：财政收入和财政支出。在财政收入方面，自1994年实行分税制以来取得了一定成效，规范了中央和地方的分配关系，政府财政收入稳步增长。在财政支出方面，尽管也取得一些进展，但仍存在不少问题：（1）财政供应范围和资金分配的边界界定不清，造成财政支出压力不断增大，支出结构不合理，支出效率低下；〔1〕（2）资源配置的层层审批制随意性大，财政资金的使用过程不透明，财政职能又囿于资金分配领域，无法进行监督管理，容易滋生腐败现象，并造成资金的大量浪费；（3）单位支出自主权缺乏约束，助长了本位主义、小团体主义和地方保护主义，造成财力使用不经济，也是预算外资金管理权难以收归财政所有的重要原因。〔2〕

〔1〕 刘尚希、杨铁山：“政府采购制度：市场经济条件下加强财政支出管理的中心环节”，载于《财政研究》1998年第4期。

〔2〕 李亚珍、陆亨良：“政府采购制度：我国财政支出改革的必然趋向”，载于《财政研究资料》1998年第31期。

在财政供应范围和支出结构难以调整的条件下，加强财政资金具体使用管理对于财政资金的分配和结构优化具有重要促进作用。作为财政支出管理的重要手段，政府采购制度将市场竞争机制和财政支出管理有机结合在一起，一方面可以使政府得到价廉物美的商品和服务，有效地节约财政资金；另一方面使财政管理从价值形态延伸到实物形态，提高财政资金的使用效率。^{〔3〕}

所谓政府采购，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，以法定的方式、方法和程序（按照国际规范一般应以竞争性招标采购为主要方式），从市场上为政府部门或所属公共部门购买商品、服务和工程的行为。^{〔4〕} 政府采购制度是旨在管理政府采购行为，规范政府采购活动的一系列程序和规则，其表现形式是一国管理政府采购活动的法律和惯例，其内容通常包括：（1）采购政策；（2）采购方法和程序；（3）政府采购的组织管理；（4）救济制度。^{〔5〕}

政府采购是与私人采购相对应的概念，又有人分别称之为公共采购和私营采购。从根本目标看，二者具有一致性：“采购之根本目标在于识别所需材料的来源，并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这些商品。”^{〔6〕} 但是，二者也存在着明显的区别。美国学者道布勒（Donbler）精辟地指出：“最重要的区别是公共采购部门履行的是管理人的职能（stewardship

〔3〕 杨雪芳：“政府采购——财政支出管理模式的有效选择”，载于《财政研究资料》1998年第22期。

〔4〕 冯健身：“关于建立我国政府采购制度的探讨”，载于《财政研究》1998年第3期。

〔5〕 曹富国、何景成编著：《政府采购管理国际规范与实务》，企业管理出版社1998年版，第14页。

〔6〕 Herold E. Fearon, Donald W. Dolder and Kenneth H. Killen: The Purchasing Handbook, 5th ed., McGraw-Hill Inc., New York, 1993.

function)。”^[7]具体来讲,政府采购与私人采购相比具有以下特点:(1)非营利性。政府采购的目的不是为了营利,而是为了实现政府职能和公共利益。(2)资金来源的公共性。政府采购资金来源于政府财政拨款,是由纳税人的税收所形成的公共资金(public fund)。(3)公开性。政府采购的整个过程都应该是公开透明的,所依据的法律和规章也应该公之于众。(4)政策性。政府采购作为国家财政支出管理的一种方式,必然会体现政府调控意图,承担执行国家政策使命。(5)重要性。政府采购的范围广、规模大,采购金额巨大,是国内市场最大的消费者,足以影响市场供求关系。

二、我国推行政府采购的必要性

实行政府采购的优点在于:(1)使管钱和管物相结合,能更好地监督、控制财政资金的使用;(2)增加采购中的透明度,保证公开、公平、公正;(3)可以加强对行政事业单位的资产管理,保证国有资产安全完整;(4)提高财政预算管理层次,同时也可以监督和促进财政预算工作。^[8]基于此,在我国推行政府采购,建立相应的政府采购制度有其必要性:

1. 是市场经济体制下加强财政支出管理的客观要求

社会资源的合理配置和有效利用是市场经济的基本要求。财政政策包括收入管理和支出管理两个方面,只有收支政策都是科学、健全的,财政职能才能最有效地发挥,资源才能得到最合理的配置。但是,重收入、轻支出一直是我国财政管理中的突出问题,它导致财政支出结构不合理,效率低下,浪费惊人。推行政

[7] Donald W. Donbler: Purchasing and Supply Management, McGraw-Hill Inc., 1986.

[8] 李达成、段春玉:“建立政府采购制度,加快财政支出改革”,载于《财政研究》1998年第6期。

府采购制度，有利于进行支出控制，强化支出管理，硬化预算约束，并通过引进竞争机制，使政府在国内国外两个市场上取得质高价廉的商品和服务，从而降低政府行政成本，提高财政资金使用效率。“如果说 1994 年的分税制改革更多地是侧重于从财政收入方面搭起一个能与市场经济接轨的框架的话，那么建立政府采购制度，将使我们从财政支出方面也搭起一个能与市场经济接轨的框架。”〔9〕

2. 是强化政府宏观调控的有效措施之一

在市场经济下，政府管理经济运行的主要手段是宏观调控而非直接的行政命令与计划，财政政策和货币政策使政府实现宏观调控两大政策工具，而财政政策的运用又主要是通过收支手段进行的。由于政府采购的数量、规模和周期对社会供求关系和结构平衡有着重大影响，因此政府可以通过调整政府采购支出有效地调节国民经济的运行，体现和支持政府产业政策、区域政策及其他社会经济政策，起到调控国民经济总量和结构的作用。具体地说，政府采购在宏观调控上的作用主要表现为：（1）调节社会供求总量，实现社会总供求平衡；（2）调节产业结构和产品结构，实现经济的协调均衡发展；（3）保护民族工业，支持国有经济的发展；（4）维护生产者和消费者利益；（5）稳定物价；（6）体现政府在环境保护、社会福利等方面的政策。〔10〕

3. 加强政府廉政建设的需要

反腐倡廉是我党在新时期加强党的建设的一项艰巨的任务，

〔9〕 贾康：“建立健全政府采购制度的意义和作用”，载于《中国财政》1998年第1期。

〔10〕 刘运峰：“浅谈建立政府采购制度的必要性”，载于《财政研究资料》1998年第14期；许永化、王绍双：“建立我国政府采购制度的一些设想”，载于《财政研究》1997年第9期；资文整理：“关于政府采购制度的探讨综述”，载于《财政研究资料》1998年第30期。

财政领域的腐败问题同样不容忽视。财政职能被肢解、财政监督机制不健全，是财政腐败的重要原因。推行政府采购制度的核心内容就是通过公平、公开、公正的竞争进行商品或服务的交易行为，从而严肃财经纪律，规范财经秩序，使政府采购行为置身于全方位的监督之下，完善财政资金管理体制。政府采购制度中这种公共资金公众监督的观念，一方面可以培养公众的现代公民意识，另一方面可以增强政府采购官员合理使用公共资金为公众服务的责任感，有利于树立政府官员廉洁奉公的形象，增强公众对政府的信心。

4. 参与国际经济合作的需要

随着世界贸易自由化格局的形成和发展，政府采购制度已经延伸到国际贸易领域。关贸总协（GATT）1979年东京回合多边贸易谈判中签订了第一个政府采购协议，并被纳入为世界贸易组织（WTO）一揽子协议的附件，这标志着政府采购市场由封闭走向开放。我国政府1996年向亚太经合组织（APEC）提交的单边行动计划中明确表示，最迟于2020年向各亚太经济合作组织成员对等开放政府采购市场。在政府采购领域参与国际经济合作的意义在于能够从国际市场上获得价廉物美的产品和服务，实现国际贸易中的比较优势。因此，尽快在我国推行政府采购建立健全政府采购制度，有助于利用从现在到正式开放政府采购市场的时间差，锻炼和培训国内企业，增强其国际竞争能力，逐步适应国际惯例，以开放的姿态迎接国际挑战。

三、我国政府采购的现状

1995年上海市财政局首先开始进行政府采购试点。之后，国家财政部原部长刘仲黎在1996年财政工作会议上提出了“试行政政府采购制度”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用车实行统一采购、公

开招标的办法，很快引起社会的普遍关注。^{〔11〕} 截至目前，全国已有 30 个省、自治区、直辖市和计划单列市不同程度地开展了政府采购试点工作，其中 29 个省、直辖市和计划单列市建立了政府采购管理办公室或专门机构。目前，政府采购的范围由货物采购扩大到服务领域。^{〔12〕}

从近年来我国实行政府采购的实践看，政府采购取得了良好的社会效益和经济效益。政府采购制度实施以来取得明显成效：一是通过公平、公正、公开的招投标方式，增强了采购活动的透明度，消除或减少了“暗箱操作”、索要回扣等弊端，有助于从制度上堵住产生腐败的漏洞；二是加强了资金管理，提高了财政资金的使用效益；三是增强了政府公务员的公仆意识和反铺张浪费意识，促进了观念和作风的转变。^{〔13〕} 以深圳为例，1997 年 1 月深圳市通过招标选择两家保险公司为政府公务用车提供保险服务，节省财政支付的包费 400 多万元，节约率达 20%；1997 年 11、12 月采用招标方式统一购买公务用车 80 辆，平均节约率为 8.6%；1998 年 2 月城市绿化工程招标，有两家公司以低于标底价 52% 的价格中标，节约支出 155 万元；1998 年 3 月政府公务用车定点维修招标，筛选出七家定点维修厂，仅此一项预计一年可节省 2000 万元左右。^{〔14〕} 据各地反映，实行政府采购，一般节约资金在 10% 左右。据有关部门统计，1998 年全国各地政府采购规模为 31 亿元，共节约资金 4 亿多元，平均资金节约率为 13.38%。^{〔15〕}

〔11〕 “重庆推行政府采购制度”，《法制日报》1997 年 11 月 19 日第 1 版。

〔12〕 “政府采购制度成效显著，促进廉政建设预防腐败”，《厦门日报》2000 年 1 月 12 日第 5 版。

〔13〕 同〔12〕。

〔14〕 同〔5〕，第 336 页。

〔15〕 同〔12〕。