

第一章

总 则

内容提要

本章共 13 条，对本法立法宗旨、适用范围、政府采购原则、政府采购组织形式、政府采购政策取向、政府采购信息管理，以及政府采购的监督管理部门等作出了阐述和规定。

一、立法宗旨

本法第一条对此作出了规定，即为了规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉政建设，制定本法。

（一）立法目的

明确制定本法的目的。

规定立法宗旨是立法的基本要求，每部法律都有其特定的立法目的。政府采购因其采购主体和采购资金来源都具有特殊性，采购主体的行为对采购资金的使用状况以及政府形象等方面都具有强烈的影响，因此，必须从法律上予以规范。

政府采购制度是市场经济条件下加强财政支出管理、规范政府机构采购行为、发挥对国民经济宏观调控作用的一项制度。从国际上看，凡是市场经济比较发达的国家，政府采购的历史就比较悠久，法律和制度就比较完善。虽然在政府采购立法宗旨的表述上不尽相同，但基本精神和内容是一致的。主要有：加强对政府采购行为的规范化管理，提高政府采购活动的透明度，努力节约采购支出，提高效率；鼓励供应商参与采购活动，促进充分竞争；保证

给予供应商公平和平等的待遇；政府采购要保护社会公共利益，做到诚实守信，提高公众对采购活动的信任度。

当前，政府采购法的出台和实施将有效推动政府采购制度向广度和深度发展。我国与世界其他国家一样，历来就存在政府采购行为。在计划经济体制下，政府采购是通过计划进行管理。改革开放后，计划经济体制不断改革，社会主义市场经济体制逐步建立，但由于没有及时进行适应我国社会主义市场经济体制要求的政府采购制度改革，政府采购行为缺乏相应的约束，采购活动基本处于分散、自由状态，政策目标单一，采购资金使用效益不高，采购活动中行为不规范甚至行贿索贿等腐败现象经常发生。随着我国社会主义市场经济体制和财政体制改革的不断深入，迫切需要国家加强财政支出管理，规范政府采购行为，并在此基础上，建立和实行政府采购制度。为此，从1996年起，一些地区开始按照国际上通行做法开展政府采购试点工作，财政部也陆续颁布了《政府采购管理暂行办法》等规章制度，以推动和规范政府采购试点工作。实践表明，推行政府采购制度在提高财政支出管理水平、节约财政资金、规范政府采购行为、促进廉政建设等方面效果比较显著。随着政府采购工作的深入开展，政府部门的规章制度层次较低、约束力不强，再加上制度本身也存在许多不完善的地方，政府采购工作遇到了许多难以有效克服和解决的困难和问题，在一定程度上阻碍了政府采购制

度的进一步发展。与此同时，世界经济一体化进程加快，我国所面临的开放政府采购市场的压力越来越大，必须尽快建立起与国际惯例接轨的政府采购制度。因此，迫切需要加强我国政府采购的立法工作。

我国要通过政府采购的立法，将政府采购纳入法制化管理，维护政府采购市场的竞争秩序，并依法实现政府采购的各项目标，最终建立起适应我国社会主义市场经济体制需要并与国际惯例接轨的政府采购制度。

（二）本法规定的含义

本法第一条规定是整个法律的纲，法律的所有条款都是围绕着这个纲制定的。本法第一条从五个方面提出了立法目的。

1. 规范政府采购行为。

规范政府采购行为是建立我国社会主义市场经济体制和依法行政机制的需要。市场经济的基本特征之一是公平竞争，通过公平竞争实现资源的合理配置和依法行政。在政府采购制度运行中，政府行为具有双重性。政府从事管理时，是代表国家履行管理职责，而在采购交易时，作为采购的一方，又是市场的参与者。如果缺乏法律规范和刚性约束，则这种双重性在实际采购中常常被混淆，所以出现了一些部门凭借手中的权利，凌驾于市场规则之上，从而损害了正常的市场秩序和政府采购制度。正因如此，政

府的采购行为对市场和宏观经济运行有着举足轻重的影响，与单纯的商业行为是有本质区别的。政府采购法的建立，可以明晰管理职能与采购职能，一方面要使政府采购受市场规则和法律的约束，实现交易行为平等；另一方面又要保证政府通过采购政策调控经济，维护市场秩序，真正形成管理职能与采购职能相分离的管理机制。

规范政府采购行为也是提高依法理财水平的客观要求。政府采购资金都是财政性资金，采购过程实际上是财政支出的使用过程，从硬化预算约束，加强财政支出管理，提高财政资金使用效益的要求出发，必然要求采购行为规范。采购行为规范化管理，体现了依法理财的要求，有利于依法理财水平的提高。

本法将规范政府采购行为作为立法的首要目标，目的是要求适用本法调整范围的政府采购主体在采购货物、工程和服务时，必须按照本法制定的规则，即政府采购应当遵循的基本原则、采购方式、采购程序等开展采购活动。要通过这些规则，将政府采购纳入法制化轨道，实行政府采购的法制化和规范化管理，改变原来政府采购行为无法可依、自由、分散、随意采购的局面，有效解决或抑制现行采购中存在的各种问题和弊端，维护政府形象。

2. 提高政府采购资金的使用效益。

政府采购资金主要是指财政性资金，通俗地讲就是预算资金。长期以来我国受传统经济体制制约，在财政管理

中存在重预算安排、轻支出管理，重货币分配、轻实物购买等问题，严重影响了财政管理的均衡发展。推行政府采购制度，制定法律规范，就是使财政管理不仅重预算，也要重视支出分配及其使用，将财政监督管理延伸到使用环节，从货币形态延伸到实物形态，增强财政履行分配职能的力度和水平，保证政府采购资金按预算目标使用，做到少花钱，多办事，办好事，从而降低采购成本，提高财政资金的使用效益。国际经验表明，实行政府采购后，采购资金的节约率一般都在 10% 左右。从目前我国开展的政府采购工作看，推行政府采购制度，在节约财政资金方面取得了明显效果，平均节约率一般在 10% 以上，其中工程项目的节支幅度最高，有的项目达到了 50%。2001 年全国政府采购预算资金为 731 亿元，实际采购资金为 653 亿元，资金节约率为 11% 左右，基本上与国际经验相吻合。如果按照国际上政府采购一般占 GDP10% 的口径计算，2001 年我国政府采购规模应该达到 9 000 多亿元。若全面实行政府采购，并且按照 10% 的资金节约率计算，能够节约资金 900 多亿元。由此可见，我国政府采购的潜力非常大，建立健全政府采购法制，可以充分发挥政府采购的积极效应，有利于提高财政资金的使用效益。

3. 维护国家利益和社会公共利益。

政府采购的一个重要特征，就是它不同于一般商业采购活动，也不同于企业和个人采购，是政府行为，要体现

国家利益和政策要求；同时，一个国家和政府可以通过政府采购制度的实施，发挥宏观调控作用。换句话说，就是政府采购有着维护国家利益和社会公共利益的责任和义务，其行为要符合人民大众的意愿，应当在维护国家利益和社会公共利益方面作出贡献。因此，要通过制定本法，将政府采购的政策性作用法律化，为政府发挥政府采购的宏观调控作用、维护国家利益和社会公共利益提供法律依据和保障。

4. 保护政府采购当事人的合法权益。

按照本法规定，政府采购的当事人包括各级政府的国家机关、事业单位、团体组织、供应商以及采购代理机构（集中采购机构、招标代理公司等社会中介机构），政府采购活动在进入采购交易时，政府和供应商都是市场参与者，其行为属于商业性行为，并且各当事人之间是平等的。但是，在实际工作中，由于采购人都是政府单位，处于强势，容易出现政府采购人将政府行为和行政权限带到交易活动中，个别采购人甚至受利益的驱动，出现欺诈、钱权交易、不按合同履行等行为，给一方或多方当事人造成损失，造成事实上的不平等。而其他当事人因有求于采购机构，处于被动地位。制定本法的目的之一，就是要规定政府采购必须遵循公开透明、公平竞争、公正和诚实信用原则，建立政府采购各当事人之间平等互利的关系和按规定的权利和义务参加政府采购活动的规则。从保护弱者

角度考虑，还特别赋予供应商对采购机构和采购活动投诉的权利，加强监督和制约，在保护采购机构合法权益的同时，也要保护供应商和中介机构的合法权益。

5. 促进廉政建设。

由于政府采购项目多，规模大，其采购合同成为各供应商的竞争目标，所以，在具体采购活动中，经常出现采购人将政府行为与商业行为混淆的现象。如果缺乏完善的监督机制，就极容易出现索贿、行贿、钱权交易等贪污腐败问题。从 1999 年开始，中央纪委就把推行政府采购制度作为从源头上预防和治理腐败的重要措施之一加以执行，党的十五届六中全会通过的《中共中央关于加强和改进党的作风建设的决定》中明确提出，推行政府采购制度是党风建设的一项重要内容。政府采购纳入法制范围内后，强化了对采购行为的约束力，增强了有效地抑制政府采购中各种腐败现象滋生的可行性，进而有助于上述措施和决定的落实，净化交易环境，使政府采购成为名副其实的“阳光下的交易”，从源头上抑制腐败现象的发生，促进廉政建设。同时，为惩处腐败提供了法律依据和手段。

（三）执行中应注意的问题

立法宗旨看似比较原则，但其内涵非常丰富，每一条立法宗旨的重要性与本法中其他任何条款都同等重要。它简明扼要地阐述了本法立法的原因和目的，指出了建立我

国政府采购制度的方向，其他各条款都是围绕实现这些目的而制定。在实践中，各个方面的行为必须做到有利于立法宗旨的实现，本法中有规定的要按照规定执行，本法中没有规定或者规定不够明确的，在采取具体措施时不得违背立法宗旨的规定。

二、适用范围

本法第二条对此作出了规定，即在中华人民共和国境内进行的政府采购适用本法。本法所称政府采购，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。政府集中采购目录和采购限额标准依照本法规定的权限制定。本法所称采购，是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇用等。本法所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。本法所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。

（一）立法目的

规定本法的适用范围。

明确法律的调整范围，是本法最基本、最重要，也是最核心的内容，它直接涉及本法的适用范围和管理力度。

在立法期间，政府采购范围始终是重点研究和讨论的问题之一。各有关方面从不同角度对政府采购范围提出了各种建议和意见，有的提出，工程不应当纳入政府采购范围；还有的提出，应当以资金性质作为标准，只要是使用财政性资金，不管采购主体是谁，都要进行政府采购。总的来看，这些意见分为两种情况：一种是适用范围要宽；另一种是适用范围要小。持宽范围的意见是，不仅包括货物和服务采购，还要包括工程采购。认为本法的适用范围越宽，规范面越广，发挥政府采购政策性作用的力度就越大，在加入 WTO 《政府采购协议》谈判时也更加有利。如果适用范围小，大量应当受到约束的采购行为就得不到规范，国内企业也得不到应有保护。本法适用范围定宽一些，可以全面封闭国内政府采购市场，增加谈判筹码，争取主动。同时可以延长利用政府采购手段保护国内企业的时间。这是国际上通行的谈判策略。持小范围的意见是，在我国目前市场条件不成熟、管理环境还未完全改善的条件下，范围不宜过宽，应当先小后大，逐步实施，随着改革的深入，逐步放宽采购范围；适用范围小容易实施。

国际法及有关国家和地区对采购范围的规定。从国际通行规定看，对政府采购一直没有一个通用的定义，通常是用法律形式确定依法规范的范围。联合国贸易法委员会

的《货物、工程和服务采购示范法》中规定，采购是以任何方式获得货物、工程和服务的行为。而采购实体一是本国从事采购的任何政府部门、机构、机关或其他单位或其他任何下属机构；二是本国认为有必要，也可以增加企业等其他类别的实体。WTO《政府采购协议》规定的适用范围是通过列出清单的方式确定的，其采购不仅指购买，还包括租赁、委托、雇用等。欧盟《政府采购指令》规定的适用实体范围是指各成员的政府机构和公用事业公司。台湾省《政府采购法》规定，政府采购的范围为政府机关、公立学校、公营事业办理的采购。上述这些法律对政府采购范围的建议或规定有两个共同特点：一是在确定政府采购的范围时都未涉及资金问题，也就是说，只要属于政府采购事权范围内的采购，不论资金性质和来源，一律实行政府采购。二是政府采购的范围由三个要素构成：采购实体范围、采购行为范围及采购对象范围。采购实体范围主要是指公共部门，这是确定政府采购范围的前提条件。采购实体既有政府机构又有公用事业单位；采购行为既包括购买，还有租赁等方式；采购对象既有货物和服务，也包括工程。国外法律不涉及资金来源的主要原因：一是政府采购是财政支出管理范围，政府采购机构主要是公共部门，而公共部门的资金主要来源于财政拨款，不需要另行规定。二是有时公共部门虽然不直接使用财政性资金而获得采购对象，但其途径是行使政府特权，如特许

权、资产转让权、政府担保等，目的是履行政府职能，权利也是政府的间接支出，其形成的采购活动自然要受到法律约束。

本法在确定适用范围时，充分借鉴了国际法有关规定，并结合我国实际作了研究。如果完全按照国际通行做法，将凡是用政府财政支出中的政府消费支出和投资支出项目，具体地讲，就是用财政性资金安排或者含部分财政性资金的所有采购项目，无论采购机构是政府单位还是国有企业或者民营企业，都要纳入本法适用范围，开展政府采购活动，会导致政府采购范围定得过宽。尤其是将企业等市场主体的采购行为纳入政府采购，在现阶段不利于企业发展和社会主义市场经济体制的建立。再有，政府采购制度在西方国家已经有 200 多年的历史，而在我国是一项新制度，适用范围应当根据我国目前的条件，按照循序渐进、逐步规范的原则确定。本法适用范围排除了企业采购，但今后的发展方向应当是与国际惯例相衔接。

（二）本法规定的含义

本法第二条从地域、采购人、采购资金、采购形式、采购项目以及采购对象等方面，确定了本法的适用范围。凡是同时符合这些要素的采购项目，都属于政府采购项目，必须依照本法开展采购活动。

1. 地域范围。

根据第二条规定，在中华人民共和国境内发生的政府采购活动，统一按照本法规定进行。

除此之外，本条还有一个含义，就是在全国境内政府采购政策和市场是统一的。在本法起草期间，社会上有一种意见认为，政府采购资金来源于各级政府的预算资金，主张分级立法，但这种意见最终被建立全国统一政府采购市场和政策的意见所取代。主要原因：一是政府采购市场应当是全国统一的，分级立法容易造成市场分割，不利于生产要素的自由流动，阻碍了全国统一市场的形成。二是政府采购政策必须统一。政府采购是一种宏观调控手段，各级政府都必须围绕调控对象通力合作，实现调控目标。如果分级立法，不仅难以形成合力，而且造成政策不统一、政出多门，降低政府采购制度效力。三是我国政府采购市场迟早要开放，而且开放是以全国为基础的，不可能以地区为单位开放。所以，一旦开放，其影响是全国性的，因此，必须统一规则，并适用于各级政府的政府采购当事人。但统一立法并不是搞一刀切，既要有统一性，还要有灵活性。根据本法规定，政府采购的目标、范围、政策、方式、程序等都是统一的，但有关的具体实施方法如限额标准的制定、集中采购目录的确定等，由不同级次的政府因地制宜地作出规定。当然，地方政府在作出这些规定时，不能与本法的有关规定相违背。

2. 例外规定。

鉴于政府采购客观上存在一些特殊情况，本法在确定适用范围时，在其他条款中作了必要的例外规定。一是军事采购。按照有关规定，军队也属于国家机关，但本法考虑到我国军事采购的特殊性，在附则中规定，“军事采购法规由中央军事委员会另行制定”，表明军事采购要根据本法有关原则性规定另行制定管理和实施办法。二是采购人使用国际组织和外国政府贷款进行的政府采购，贷款方、资金提供方与中方达成的协议对采购的具体条件另有规定的，可以适用其规定。三是对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实施的紧急采购和涉及国家安全和秘密的采购，不适用本法。四是我国的香港、澳门两个特别行政区的政府采购不适用本法。由于我国的香港和澳门地区实行的是“一国两制”，根据《香港特别行政区基本法》第十八条、《澳门特别行政区基本法》第十八条规定，全国性法律除列入“基本法”附件三者外，不在特别行政区实施。

3. 采购人范围。

本法规定的采购人是指各级国家机关、事业单位和团体组织，不包括国有企业。根据我国宪法规定，国家机关包括国家权力机关、国家行政机关、国家审判机关、国家检察机关、军事机关等。事业单位是指政府为实现特定目的而批准设立的事业法人。团体组织是指各党派及政府批准的社会团体。本法规定的采购人不包括国有企业，主要

是考虑到企业是生产经营性单位，其购买行为在某种意义上属于生产行为（为制造某产品而购买，不是消费性的），其资金来源多元化，企业作为市场主体应当按照市场规律自主经营，所以，无论从理论上还是实际操作上都不宜将企业纳入政府采购范围。同时，我国政府采购工作还处于起步阶段，将企业公益性采购和投资性采购全面纳入政府采购范围的条件还不成熟。因此，本法确定的采购人，都是采购资金主要来源于财政性资金的预算单位。

4. 采购资金范围。

明确采购人，并非说明只要是采购人，其采购活动都要执行本法，是否适用本法还要看采购项目的资金来源。按照本法规定，采购人按照本法规定开展采购活动的采购项目，其项目资金应当为财政性资金。

根据现行财政管理制度，财政性资金包括财政预算资金和预算外资金。财政预算资金是指年初预算安排的资金和预算执行中财政追加的资金。预算外资金是指政府批准的各类收费或基金等。本法所称的使用财政性资金的含义是“全部或部分用财政性资金进行采购的”，即采购人的采购项目只要含财政性资金，都要执行本法规定。采购人全部用非财政性资金开展的采购活动，不受本法约束。非财政性资金主要是指事业单位和团体组织的自有收入，包括经营收入、捐赠收入、不用财政性资金偿还的借款等。

5. 采购项目范围。

按照本法规定，采购人用财政性资金组织采购活动，是否适用本法，还要视具体项目而定。只有纳入了集中采购目录以内或者限额标准以上的项目，才要求按照本法规定执行。

由于政府购买的项目品种很多，性质各异，数额大到工程项目，小到铅笔，既有采购公务用车，又有因公临时和随时购买支出，在当前情况下，本法不可能将所有购买性支出项目列入政府采购法适用范围，要通过设定科学标准予以界定。本法规定了两个标准：一是纳入集中采购目录的采购项目；二是排除在集中采购目录之外，但在规定的采购限额标准以上的采购项目。前者实行集中采购，后者实行分散采购。集中采购目录的确定方法在本法第七条中作了规定，其中，属于中央预算的政府采购项目，其集中采购目录由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购预算项目，其集中采购目录由省、自治区和直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。本法第八条规定了限额标准的确定方法，即属于中央预算的政府采购项目，由国务院确定并颁布；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

按照本条规定，采购人用财政性资金采购限额标准以下的采购项目，可以不执行本法规定。

6. 采购形式范围。

本法所称采购是指以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇用等。此规定有三个要点：一是采购活动必须是能够以签订的合同形式来体现。二是采购活动必须是有偿的，确切地讲就是实现等价交换原则的所有方式，不包括赠送、采购人之间无偿调剂等行为。三是采购的方式不仅是购买，还包括租赁、委托、雇用等。

按照本法规定，采购人接受赠送、采购人之间无偿调剂等无偿获得货物、工程和服务的行为，不受本法规范。

7. 采购对象范围。

采购对象是指采购人无论是采购货物还是工程或者是服务，都要执行本法规定。也就是说，符合本法规定的货物、工程和服务都是该法的采购对象范围。

本条所称货物，是指各种形态和各种类型的物品，包括有形和无形物品（如专利），固体、液体或气体物体，动产和不动产。

本法所称工程，是指建设工程，专指由财政性资金安排的建设工程，不包括网络工程、信息工程等与土建无关的工程项目。工程的范围很广，涉及采购人因自身工作以及提供社会公共服务需要而采购的各类建设工程，包括适合人类居住的工程项目，即建筑物，以及非人类居住需要而建造的公共工程项目，即构筑物。工程的采购行为不仅仅指新建，还包括改建、扩建、装修、拆除、修缮以及