

心動

龚云峰政府采购文集

龚云峰 / 著

XinSui CaiDong

—GongYunFeng ZhengFu CaiGou WenJi



经济科学出版社
Economic Science Press

心随采动

——龚云峰政府采购文集

龚云峰 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

心随采动: 龚云峰政府采购文集 / 龚云峰著. —北京:
经济科学出版社, 2015. 8

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5959 - 2

I. ①心… II. ①龚… III. ①政府采购 - 中国 - 文集
IV. ①F812.45 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 184861 号

责任编辑: 王 洁

责任校对: 靳玉环

版式设计: 齐 杰

责任印制: 王世伟

心随采动

——龚云峰政府采购文集

龚云峰 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京市季蜂印刷公司装订

710 × 1000 16 开 32 印张 600000 字

2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 5959 - 2 定价: 55.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010 - 88191586)

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

序 言

龚云峰同志的这本政府采购文集，其中的各篇成文、结集前后经历了十余年时间，与我国政府采购改革历程基本相应。不同时期的文章体现了当时政府采购的状况，连缀着政府采购不断前行的方向。龚云峰同志用敏锐的眼光、冷静的思维，把政府采购实践工作与理论研究有机地结合在一起，从集中采购从业人员、评审专家、理论研究者等多个角度表达自己的观点。一篇篇文章连成思维跳跃的浪花，生动务实，言之有物，时而也显现出历史的沉重，特别是其中对三种非招标采购方式的论述、《从历史的角度辩证地看待采购中心的设立》、《十年政府采购工作的反思——关于定牌采购深层次原因分析及对策研究》等文章，值得深入探讨交流。当然，限于个人工作经历或当时的历史条件，文集中的某些论述也难免会有偏颇之处。

但读完龚云峰同志这本《心随采动》文集，我仿佛看到了一位长期在政府采购工作一线的从业人员不断探索、不断追求的执着脚步。龚云峰同志在政府采购一线工作十多年，发表文章数十万字，他对政府采购法规和理论的研究，对政府采购实践和探索的热情，是值得我们学习和赞赏的。

合抱之木，生于毫末；百尺之台，起于垒土。只有全国政府采购从业人员的不断努力，只有实践、理论文章的不断积累，才能推进政府采购事业的不断完善和健康发展。希望龚云峰同志和全国政府采购从业人员继续坚持对政府采购工作的关注和研究，不断取得新的成绩。



目 录

法规篇

《政府采购法》对集中采购机构的影响	3
《政府采购法实施条例（征求意见稿）》尚未解决的几个问题	17
《政府采购法实施条例（征求意见稿）》对十八号令的影响	26
钝化矛盾留空间 细化操作可借鉴	
——谈《〈招标投标法〉实施条例》对政府采购工作的影响和借鉴	33
政府采购三种评标方法之评析	53
论竞争性谈判	67
论单一来源采购	90
论询价	117
浅议《非招标采购方式管理办法》	130
政府采购基础规范性工作迈出重要一步	
——解读《关于进一步规范政府采购评审工作有关问题的通知》	140

理论篇

从历史的角度辩证地看待采购中心的设立	
——谨将此文献给自己从事政府采购工作十二年之际	149
打造集中采购机构诚信品牌	177
建立内部监督制衡机制	
——关于集中采购机构内部机构设置的探讨	179

分与合，孰重孰轻？

——关于江苏省省级集中采购机构并存现象的启示	189
关于集中采购机构在评审过程中相关权力的探讨	198
推广集中采购是政府采购制度前行的基础	204
十年政府采购工作的反思	
——关于定牌采购深层次原因分析及对策研究	207
协议供货并非终极采购方式	221
“七结合”推进批量集中采购	232
借鉴政府采购制度 加强国企采购管理	240
如何加强政府采购评审专家管理	246

实战篇

以法律规定为依据 靠细节取胜

——关于招标文件发售和投标文件接收环节应注意的事项	257
开标环节易发问题及处理方式	262
评审现场值得关注的几个细节问题	267
没有厂家授权能参加政府采购吗？	
——关于参加政府采购的代理商是否必须生产厂商授权问题的探讨	275
完善联合体投标，促进中小企业参与政府采购	
——关于联合体投标有关问题的探讨	282
中标候选人：一个定义不明的缓冲区	288
不完善法律法规，中标人可能永远拿不到通知书	
——有感于《中标了 为何拿不到通知书》	295
“习惯性流标”之会诊处方	
——关于多次废标项目实施政府采购的探讨	301
督查让“阳光工程”更灿烂	312
采购人如何选择定点供应商	316
江苏省良种政府采购的启示	322
论专用设备的政府采购	331
关于做好服务类政府采购项目的探讨	339
换个角度看政采：7 小时评审经历全记录	346

经验篇

因地制宜,适时推行批量集中采购

- 江苏省级单位首次批量集中采购的实践与探索 353

集中采购让农民二次受益

- 江苏省在全国率先对水稻良种补贴项目实施阳光操作 362

“政府采购阳光”再照“三农”

- 江苏省政府采购中心对全省畜禽疫苗成功实施政府采购 364

江苏加速启动“民生采购服务专列”

- 江苏对全省2008年小麦良种推广补贴项目组织实施政府采购 365

农机招标启动江苏“民生专列”

- 367

江苏政府采购为新农村建设“添砖加瓦”

- 369

服务财政大局 情注民生采购

- 江苏省政府采购中心五年民生采购回顾 372

乐器采购奏出和谐音符

- 江苏省政府采购中心首次进行乐器集中采购 381

出国买机票 五家可比选

- 江苏因公出国定点采购国际机票项目一波三折后花落五家 384

一堂生动的招标采购课

- 江苏省2004年省级公务用车定点维修暨全省政府采购招标观摩会 390

抓大放小 灵活运用各种采购模式

- 江苏省政府采购中心2007年家具采购回顾 392

2009年江苏全省联动公务用车协议供货凸显政府采购宏观政策导向功能

- 396

江苏政府首购“龙芯”电脑

- 398

百尺竿头 更进一步

- 江苏省政府采购中心连续四年采购规模高位增长 400

历史性的突破

- 江苏省政府采购中心2004年采购规模首次突破10亿元大关 409

用先进性助服务专列飞驰

- 江苏省政府采购中心上半年采购规模又创历史新高 418

扩大规模 开创新局面	
——江苏省政府采购中心明确 2007 年六项工作重点	421

供应商技巧篇

供应商获取政府采购订单的“七种武器”	427
--------------------------	-----

案例篇

解读家具采购投诉第一案（首例江苏省政府采购行政诉讼案）	451
创下五个“第一”的政府采购项目	
——某单位办公家具项目采购案例评析	460
江苏省省级机关、事业单位因公出国定点采购国际机票项目案例解析	469
××省公共卫生体系建设项目疾病预防控制和应急医疗救治设备采购 项目案例分析	488
后记	505

法规篇

本篇主要收集了作者自2002年6月29日《中华人民共和国政府采购法》颁布以来，对《政府采购法》、《政府采购法实施条例（征求意见稿）》、《招标投标法实施条例》、《非招标采购方式管理办法》等法规、制度的一些个人观点，多为近年所著。然积十余年之功，后有小成，跨度久远，往事依稀，循理而言，惶遑求是。

《政府采购法》对集中采购机构的影响

本文为笔者关于政府采购的开篇之作。时已在江苏省政府采购中心工作三年多，受时任采购中心副主任（主持工作）顾岳良同志影响，感《政府采购法》对集中采购机构之不公、对当时政府采购工作影响之大，搜肠刮肚，历时两月始得成文。当年九月进京培训，曾将本文稿亲手交于某期刊编辑，后答曰：文佳，然与改革方向不符，再议。至今仍为笔者唯一未被采用的文章。但文中一些预测，不幸而言中，其中一些内容被笔者引用到《从历史的角度辩证地看待集中采购机构的设定》（详见第二章首篇）一文。

随着近几年政府采购工作的不断探索和深入，政府采购对我国国民经济的影响力越来越大，政府采购的立法工作也受到越来越多的社会关注，尤其我国各级政府采购监督管理机构和执行机构对《政府采购法》的出台期盼已久。2002年6月29日，《政府采购法》的颁布结束了政府采购工作无法可依的现状，将政府采购活动纳入法律规定范围内运行，从事政府采购工作的监督管理机构、集中采购机构、监督机构、采购人、采购代理机构、供应商的行为都要受到法律的规范和约束，对建立适应我国国情的责权清晰、行为规范的政府采购管理体制和运行机制具有重大现实意义和深远历史意义。

通过对《政府采购法》的深入学习和研究分析，笔者认为该法对我国现行政府采购整个管理体系重新进行了调整，不仅对政府采购管理机构，尤其对集中采购机构（即该法定义的集中采购机构）带来根本性影响。《政府采购法》颁布后，具体对集中采购机构带来哪些影响，集中采购机构如何根据该法规定重新定位，认清面临困境，厘清工作思路，以适应《政府采购法》的要求呢？

一、

《政府采购法》对集中采购机构的影响

《政府采购法》对集中采购机构的影响，不仅体现在直接对集中采购机构的性质、机构设置、运行程序、参与采购的环节、发挥的作用，对政府采购合同性质和集中采购机构在政府采购合同中的主体地位产生了重大影响，而且对政府集中采购的效益性、公平性和权威性，以及集中采购机构的长远发展，都将带来间接的深远影响。

（一）《政府采购法》对集中采购机构的直接影响

1. 否定了集中采购机构的机关性质

《政府采购管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）中，集中采购机构作为一种采购机关，在政府采购活动中作为政府采购主体，统一组织纳入集中采购目录和由财政拨款的大型政府采购项目的采购，参与政府采购活动每个环节，在政府采购活动中直接代表采购人办理政府采购业务，机构性质类似美国、中国香港等地的政府采购机构，集中采购机构按照政府采购预算和采购人提出的具体要求负责所有采购事务。而《政府采购法》明确规定集中采购机构为采购代理机构，在政府采购活动中作为接受采购人委托办理采购事务的当事人，只能在委托范围内代理采购。综合分析《政府采购法》相关条款，可以理解这种当事人应是目前尚以一种特殊身份在政府采购活动中从事采购业务的中介代理机构，而不是以采购机关的政府采购主体身份参与政府采购活动。

2. 影响了集中采购机构的设立

（1）明确了集中采购机构的合法设立

按照财政部 2002 年年初统计，全国共设立了 43 个省级集中采购机构，其中 24 个设在财政部门。根据《政府采购法》第十六条规定：“设区的市、自治州以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立集中采购机构”，明确可以依法设立集中采购机构。第十八条规定：“采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目，必须委托集中采购机构”，可以理解为设区的市、自治州以

上人民政府必须设立集中采购机构，否则采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目，将出现委托无门的现象，即使委托其他采购代理机构也违法。按照该法规定，设区的市、自治州以上人民政府目前尚未设立集中采购机构的，应抓紧时间尽快设立。

（2）改变了集中采购机构的隶属关系

按照《政府采购法》第十六条规定：“集中采购机构为采购代理机构”，第六十条又规定：“采购代理机构与行政机关不得存在隶属关系或者其他利益关系”。按照目前实际情况，集中采购机构无论设在财政部门、机关事务管理局，或其他行政机关，都因隶属行政机关而不合法。同时《政府采购法》第十六条明确规定：“集中采购机构是非营利事业法人”，既然定性为非营利，将集中采购机构归类于企业化管理的事业单位，或将目前已成立的集中采购机构推向市场都不妥，至少应参照非营利性的医疗机构，定性为差额拨款的事业单位。按照《事业单位登记管理暂行条例》（中华人民共和国国务院令 252 号）第二条规定：“事业单位……由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的……”明确事业单位一定隶属某个国家机关或某级组织，不可能存在与任何国家机关或组织没有隶属关系、独立的事业单位。既不能隶属行政机关，又必须隶属某个国家机关或组织，集中采购机构究竟应设在什么地方才既不违法，又符合现行的事业单位管理体制呢？笔者推测：仅有的可能是集中采购机构由各级人民政府设立，成为政府垂直管理的事业单位，才能既不违背《政府采购法》，又符合现行的事业单位管理体制。如推测成立，目前已设立的集中采购机构将全部变更隶属关系。

3. 改变了集中采购机构的采购程序

目前我国多数省、市、自治区的政府采购监督管理机构和集中采购机构已根据财政部有关文件规定进行分设，按照财政部 2000 年制定的《政府采购运行规程暂行规定》（以下简称《运行规程》）中第四条规定：“各级财政部门要建立健全政府采购计划管理体制，保证各项政府采购活动按计划进行”，同时第十三条规定：“政府采购程序包括下列主要步骤：编制政府采购预算，汇编政府采购计划，确定并执行采购方式，订立及履行采购合同，验收，结算。”现行各省、市、自治区的政府采购程序一般已按照规定程序进行操作，即实行计划管理体制：采购人在编制下一财政年度部门预算时，同时编制该财政年度的政府采购预算，作为部门预算的组成部分；在该财政年度中，采购人可在政府采购预算内根

据实际需要，向财政部门提出具体的政府采购计划和采购清单，财政部门对政府采购预算和采购清单审核无误后，将各采购人的采购计划汇总下达集中采购机构，集中采购机构按照采购计划具体负责组织实施采购。而《政府采购法》明确采购人有权直接委托采购代理机构办理采购事宜，采购代理机构在委托范围内代理采购，这种方式就是市场化的委托代理体制：采购人与集中采购机构一旦签订委托代理协议，集中采购机构应立即按照《政府采购法》规定程序办理采购，既无权过问该项采购是否纳入年度政府采购预算，也无法了解采购资金是否落实。两种管理体制反映在采购程序之间的差异如图1所示：

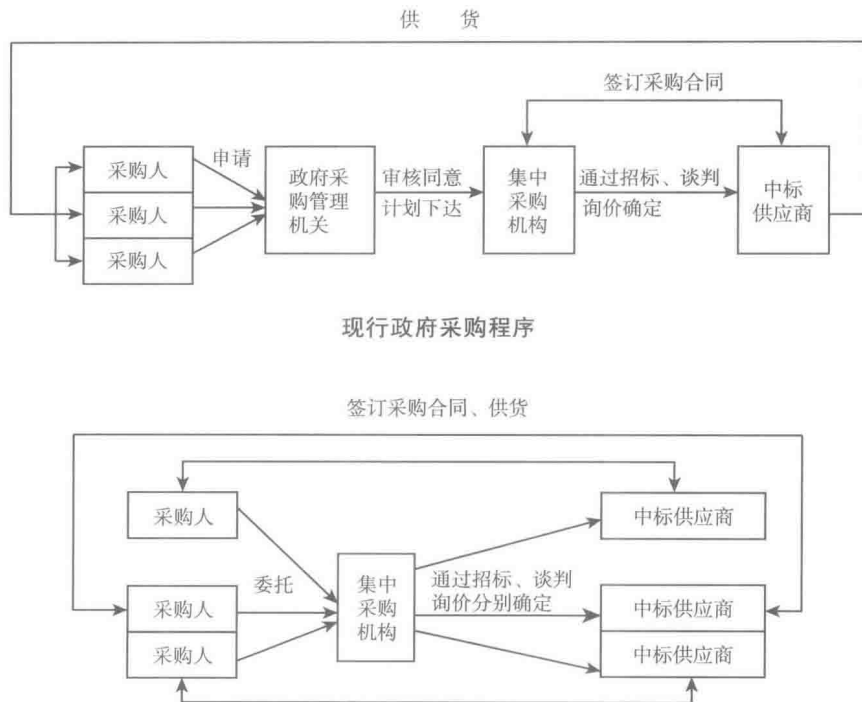


图1 《政府采购法》实施后的政府采购程序

4. 限制了集中采购机构的活动范围

《政府采购法》出台前，集中采购机构根据财政部制定的《暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》、《政府采购合同监督暂行办法》、《政府采购运行规程暂行规定》（以下简称《运行规程》）有关规定，作为具体实施集中采购的采购机关，主要负责组织的政府采购活动有：

(1) 按照采购项目的不同,向政府采购管理机关申请采取公开招标以外的其他采购方式进行采购;

(2) 要求参与政府采购的供应商提供资质证明,并对其资格进行审查;

(3) 拟定招标文件、谈判文件或询价单,招标、谈判、询价采购的现场组织,向中标人发出中标通知书;

(4) 代表采购人签订政府采购合同;

(5) 参与采购项目的验收;

(6) 对实行财政统一集中支付的采购项目,向财政部门提出资金支付申请;

(7) 对无法实施的政府采购项目,可再委托其他有资质的代理机构进行采购。

目前《政府采购法》已明确规定第(1)、(2)、(6)项活动由采购人负责,集中采购机构除可依法组织第(3)项活动外,如参与第(4)、(5)、(7)项活动,必须在签署委托代理协议时得到采购人的授权,否则无权参与相关政府采购活动,与普通的招标代理中介机构一样。

5. 剔除了政府采购合同的行政特征

《政府采购法》出台前,有关法学专家一般认为政府采购合同与民事合同有所不同,兼有民事性和行政性特征,即政府采购合同的订立、履行、变更或解除适用于《合同法》的一般规定,关键在政府采购合同履行过程中应当保证采购人行使主导性权利,具体体现在:(1) 采购人对供应商履行合同时享有一定的监督干预权;(2) 政府采购格式合同的使用权;(3) 对违约供应商的制裁权。政府采购合同的行政性特征已经体现在一些已出台的地方性政府采购管理办法中。

《政府采购法》彻底否定了政府采购合同的行政性特征,第四十三条规定:“政府采购合同适用合同法。采购人与供应商之间的权利和义务,应当按照平等、自愿的原则以合同方式约定”,明确了政府采购合同的民事性特征,对行政性特征并没有明示,具体体现在:(1) 没有明确政府采购监督管理机构或采购人可以对中标供应商履行合同享有任何监督干预权;(2) 政府采购合同必备条款由国务院政府采购监督管理部门会同国务院有关部门规定,即政府采购合同需以格式合同形式出现,但没有明确赋予政府采购监督管理部门对合同条款的解释权,在对合同条款存在不同理解时,将出现不利于采购人的解释;(3) 《政府采购法》没有任何条款明确采购人或政府采购监督管理部门拥有对违约供应商的制裁权,在第八章法律责任中涉及对供应商的法律责任仅有第七十七条,但又没

有明确处罚主体，仅能按照民事法或刑法进行处理。

6. 取消了集中采购机构的主体地位

《运行规程》第二十条规定：“集中采购项目的合同原则上由集中采购机关与中标供应商签订，也可以由集中采购机关会同采购单位（用户）与中标供应商签订”。目前集中采购机构在实际运行过程中，根据集中采购机构在政府采购合同地位的不同，一般采取以下三种方式订立政府采购合同：（1）对两个以上（含两个）采购人同批次采购同一种物品，由集中采购机构直接代表采购人作为合同甲方；（2）对单一采购人且采购资金由财政统一集中支付的采购项目，由集中采购机构与采购人共同作为合同甲方；（3）对于单一采购人且采购资金由采购人自行支付的采购项目，由采购人作为合同甲方，集中采购机构作为合同见证方。目前我国各省级集中采购机构签订政府采购合同时，在何种情况下以何种地位在合同中出现，可能与以上三种情况不尽相同，但有一点很明确，即集中采购机构按照财政部规定，在政府采购合同中以合同主体或合同监督的第三方出现，需要承担合同约定的权利和义务，或拥有对合同履行的监督职能，体现出集中采购机构在政府采购活动中的主体地位。

《政府采购法》的出台，改变了集中采购机构在政府采购合同中的主体地位，第四十三条规定：“采购人可以委托采购代理机构代表其与供应商签订政府采购合同”，明确集中采购机构不能再以合同主体或合同监督的第三方名义出现。采购人可不委托集中采购机构，自行与供应商签订合同，也可委托集中采购机构代表其与供应商签订合同，无论以何种方式签订合同，集中采购机构都不能以合同主体，更无资格以合同监督的第三方出现，仅能依据委托协议，以代理人的身份签订合同，不承担合同约定的权利和义务，对合同履行既无权力也无义务进行监督管理。集中采购机构仅仅是个采购代理机构。

7. 降低了集中采购机构的桥梁作用

《政府采购法》出台后，由于集中采购机构在政府采购活动中的地位变化和参与政府采购活动程度的限制，目前集中采购机构除组织采购活动以外的沟通、协调、控制、监督作用也将大大降低。以笔者所在单位为例，几年来政府采购实际工作证明，集中采购机构的工作人员有相当一部分时间和精力用于协调采购人和供应商之间的供需矛盾。如采购人以不正当理由拒绝对采购项目及时组织验收、签署验收意见；供应商由于客观原因变化需要适当变更采购合同，而此变更对采购人有利，且采购人能够接受；采购人提出合同之外的服务要求，而供应商

如满足要求需有一定成本,等等。这些矛盾发生时,集中采购机构可以第三方的名义出面进行沟通、协调,起到缓冲作用,避免供需矛盾进一步扩大,维护供需双方合法权益。在政府采购工作初期,集中采购机构在采购人与供应商之间的沟通、协调为政府采购工作深入发展起到了推动作用。

控制纳入政府采购预算项目资金的支出,按照《运行规程》规定,财政部门 and 采购人对采购机关按规定报送的拨款申请书及有关文件进行审核无误后,按合同约定向中标供应商付款。采购人如未通过集中采购机构擅自采购的,集中采购机构将拒绝办理资金拨款申请手续,财政部门不予支付采购资金,才能真正有效控制政府采购预算项目资金支出,维护政府采购预算的严肃性。

集中采购机构只有作为政府采购合同的主体,直接跟踪监督供应商的合同履行情况,对履约情况进行登记备案,并通过各级集中采购机构之间的信息交流,建立供应商在政府采购活动中的信用评价系统,才能将本地乃至全国供应商履约情况直接与政府采购活动联系起来,避免供应商之间重投标、轻履约的不正当竞争,督促供应商完整、及时履约,真正促进供应商讲求诚实信用。

《政府采购法》实施后,由于集中采购机构在政府采购合同中的地位发生变化,一旦供需双方发生矛盾,只能通过行政或法律手段解决,集中采购机构的沟通、协调、缓和矛盾作用将无法发挥,容易引起供需矛盾激化。政府采购预算资金支付由采购人自行向财政部门提出拨付申请,财政国库支付执行机构无法、也无义务去核实采购项目是否通过合法方式和程序进行采购,采购人存在规避政府集中采购,自行采购或委托非集中采购机构采购的可能,造成政府集中采购流于形式,政府采购预算资金的使用失去控制。同时由于集中采购机构无法直接参与政府采购合同履行的监督,对供应商的商业信誉和履行政府采购合同情况无法知晓,在政府采购活动过程中也无法考核供应商诚实信用状况。

(二)《政府采购法》对集中采购机构的间接影响

1. 难以体现出集中采购的规模效应

政府采购目的之一是要提高政府采购资金使用效益,虽然采用公开招标作为政府采购的主要采购方式可节约一定的财政资金,但真正实现提高财政资金使用效益这一目的,关键应集中各采购人的相同需求,以大批量的规模采购引起相关供应商的关注,在降低供应商成本的基础上,引导其降低价格、提高服务,才能真正体现出政府采购的规模效应,维护采购人的利益,提高社会综合效益。以笔