

《政府采购货物和服务 招标投标管理办法》解读

—18 号令和 87 号令差异对比

岳小川 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

《政府采购货物和服务 招标投标管理办法》解读

——18 号令和 87 号令差异对比

岳小川 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

《政府采购货物和服务招标投标管理办法》解读：
18 号令和 87 号令差异对比/岳小川著. —北京：经济
科学出版社，2018. 4

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9169 - 1

I. ①政… II. ①岳… III. ①政府采购制度 - 招标
投标法 - 法律解释 - 中国 IV. ①D922. 297. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 062311 号

责任编辑：陈昶彧

责任校对：杨 海

版式设计：齐 杰

责任印制：王世伟

《政府采购货物和服务招标投标管理办法》解读

——18 号令和 87 号令差异对比

岳小川 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

电子邮件：esp@ esp. com. cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http: //jjkxcbs. tmall. com

北京季蜂印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 17. 5 印张 320000 字

2018 年 5 月第 1 版 2018 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9169 - 1 定价：58. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话：010 - 88191586)

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

序 一

为了贯彻《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例，规范政府采购货物和服务招标投标行为，财政部对2004年颁布的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）作了修订，公布了新的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）。

87号令公布以后，为了做好87号令的贯彻落实，财政部通过中国政府采购网、中国财经报、中国政府采购报、中国政府采购杂志等媒体，对87号令进行广泛宣传，全力做好培训工作。中国招标投标协会也配合财政部组织了近十期87号令的培训班，参加培训学员共2000多名。

在配合财政部宣传和贯彻87号令的过程中，很多学员都反映，光听课不过瘾，希望能够有更详细、更具体、更有针对性和权威性的书面解读材料，以便能够更加准确理解和把握87号令的内容和要求。

中机国际招标有限公司岳小川同志做了一件非常有意义的事情。他以政府采购的法律法规为依据，结合自己20多年来从事招标投标和政府采购的实际工作经验，编写了《〈政府采购货物和服务招标投标管理办法〉解读》一书。在该书中，岳小川同志对87号令的88个条款逐条进行了解读。

岳小川同志是我国招标投标和政府采购领域的著名专家。曾参加了招标投标和政府采购有关法律法规的制定，是招标师培训教材《招标采购专业实务》和招标采购行业规范《招标采购代理规范》、《非招标方式采购代理服务规范》的主要编写人员。岳小川同志还参加编写了《标准施工招标文件》和《标准工程总承包招标文件》等范本招标文件。

《〈政府采购货物和服务招标投标管理办法〉解读》，是一本有

《政府采购货物和服务招标投标管理办法》解读

很高学术价值、对实际工作具有指导意义的工具书。当然，这本书仅仅是岳小川同志的个人观点，可供政府采购人员作为工作中的参考。

中国招标投标协会副会长 李小林

2018年1月31日

序 二

财政部于2009年就开始启动了对2004年出台的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（18号令）的修订工作。自2009年以来，财政部先后几上几下征求各方面对18号令的修订意见。在多方征求意见的基础上，财政部于2016年基本形成了《政府采购货物和服务招标投标管理办法（讨论稿）》。2016年4月，财政部在其网站上刊登了公开征集对《政府采购货物和服务招标投标管理办法（讨论稿）》意见的通知。作为从2001年就开始从事政府采购工作的“政采人”，我责无旁贷地领受了对讨论稿进行审查并提出意见的任务，并且提出了共26条具体修订意见。

2017年7月11日，财政部正式颁布了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（87号令）。87号令采纳了我提出的26条意见中的大部分内容，这令我感到非常欣慰。

87号令是一部亮点很多的部门规章，提出了很多新的要求、新的做法。新的要求包括采购需求和价格测算、邀请招标选择供应商的方式、采购人负责资格审查、国产产品不得把产品制造厂商的授权作为资格条件、同一品牌参加投标的处理、要对开标评标过程录音录像、赋予采购人组织重新评审和重新评标的权利、可以邀请未中标的供应商参加项目验收等，都属于创新性的制度安排。为了帮助政府采购从业人员准确理解87号令，用好87号令赋予采购人的权利，从2017年7月20日，我就开始在自己的微信公众号岳老师有话说（citcyuexiao-chuan）上对87号令进行逐条的解读，我的解读受到了读者的热烈响应和欢迎。很多读者都提出，希望我把解读的内容结集出版。为了满足读者的要求，我把所有内容进行整理后出版，以飨读者。

在解读87号令中，我没有拘泥于条款本身的内容，而是借对条款的解读，把招标投标的基本原理、相关知识和国际国内招标采购行业

状况告诉大家。可以说，87号令解读本身也是一本招标投标理论知识的教科书。

在解读87号令的过程中，对于有些疑难问题，我得到了业内专家的指导。给予我指导的专家包括：中国招标投标协会李小林副会长、财政部国库司王文虎处长、原中国通用咨询投资有限公司总法律顾问黄瑞女士、南开大学何红锋教授、国际关系学院赵勇教授、国信招标集团高志刚副总裁、上海市政府采购中心徐舟副主任等。

本书的出版得到了中国政府采购杂志社殷亚红社长的大力支持，在此，一并表示感谢。

岳小川

2018年1月31日于北京

目 录

第一章 总则

第一条	立法目的	1
第二条	适用范围	4
第三条	招标方式	6
第四条	公开招标数额标准	7
第五条	政府采购政策	9
第六条	采购人内部控制	12
第七条	政府采购品目分类	14
第八条	委托采购代理机构	17

第二章 招标

第九条	采购人自行招标	20
第十条	确定采购需求	22
第十一条	采购需求的内容	24
第十二条	最高限价	27
第十三条	招标公告	29
第十四条	邀请招标	30
第十五条	资格预审公告	34
第十六条	公告期限	35
第十七条	中小企业政策和货物生产厂家授权	37

第十八条	招标文件提供期限	40
第十九条	联合体投标	42
第二十条	招标文件	44
第二十一条	资格预审文件	50
第二十二条	投标样品	53
第二十三条	投标有效期	55
第二十四条	招标文件售价	57
第二十五条	招标文件违法	59
第二十六条	组织现场考察	60
第二十七条	招标文件澄清或修改	62
第二十八条	潜在投标人信息保密	65
第二十九条	终止招标	67

第三章 投标

第三十条	投标人	70
第三十一条	相同品牌投标	72
第三十二条	编制投标文件	77
第三十三条	接收投标文件	78
第三十四条	补充修改或撤回投标文件	81
第三十五条	分包	83
第三十六条	对投标人的要求	85
第三十七条	视为串通投标情形及处理	87
第三十八条	退还投标保证金	90

第四章 开标、评标

第三十九条	开标时间和地点	93
第四十条	参加开标的人员	95
第四十一条	检查密封	96

第四十二条	开标过程	100
第四十三条	投标人不足三家	103
第四十四条	资格审查	108
第四十五条	组织评标	111
第四十六条	评标委员会职责	113
第四十七条	评标委员会组成	116
第四十八条	评审专家确定	119
第四十九条	评审专家的更换	121
第五十条	符合性审查	123
第五十一条	澄清	125
第五十二条	评标的依据	127
第五十三条	评标方法	129
第五十四条	最低评标价法	130
第五十五条	综合评分法	132
第五十六条	最低评标价法的投标人排序	137
第五十七条	综合评分法的投标人排序	139
第五十八条	评标报告	141
第五十九条	修正价格	143
第六十条	异常报价	147
第六十一条	不同意见	150
第六十二条	评标委员会成员的七项规定	152
第六十三条	投标无效	154
第六十四条	重新评审	158
第六十五条	停止评标	162
第六十六条	评标保密	165
第六十七条	重新评标	168

第五章 中标和合同

第六十八条	确定中标人	172
第六十九条	中标公告	176

第七十条 改变中标结果 179

第七十一条 签订合同 181

第七十二条 合同内容 183

第七十三条 合同适用法律 185

第七十四条 履约验收 187

第七十五条 支付采购资金 189

第七十六条 采购文件保存 190

第六章 法律责任

第七十七条 采购人责任 193

第七十八条 采购人和采购代理机构责任 195

第七十九条 影响中标结果 199

第八十条 民事责任 202

第八十一条 评标委员会成员责任 204

第八十二条 政府工作人员责任 205

第七章 附则

第八十三条 电子招标和国际招标 207

第八十四条 名词解释——主管预算单位 209

第八十五条 名词解释——日 210

第八十六条 名词解释——以上 212

第八十七条 授权立法 213

第八十八条 87 号令施行和 18 号令废止 214

附录一 《中华人民共和国政府采购法》 217

附录二 《中华人民共和国政府采购法实施条例》 229

附录三 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》 243

附录四 简评新版《政府采购货物和服务招标投标管理办法》 261

第一章 总 则

第一条 立法目的

第一条 为了规范政府采购当事人的采购行为，加强对政府采购货物和服务招标投标活动的监督管理，维护国家利益、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，依据《中华人民共和国政府采购法》（以下简称政府采购法）、《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称政府采购法实施条例）和其他有关法律法规规定，制定本办法。

【87 号令解读】

一、制定《政府采购货物和服务招标投标管理办法》的目的

如果读者认真学习《政府采购法》就会发现，2003 年颁布的《政府采购法》对竞争性谈判、询价和单一来源采购等三种非招标采购方式的采购程序做了比较详细的规定，但是对招标采购的程序除了关于邀请招标选择被邀请供应商的方式和招标文件从发出到投标截止不得少于 20 日的规定以外，基本没有对招标程序做任何规定。这是为什么呢？

原因是，在颁布《政府采购法》之前的 2000 年，国家已经颁布了《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）。《招标投标法》对于招标采购程序作出了详细的规定。既然如此，《政府采购法》当然就没有必要对招标采购程序做重复规定了。但是，由于政府采购资金和采购主体的特殊性，政府采购货物和服务采购项目对于招标的程序又有很多特殊的要求。例如，政府采购应当

体现国家的政策功能、政府采购应当采购本国货物、参加政府采购的供应商应当是中国纳税人并且为单位员工缴纳社保资金等。由于政府采购对于货物和服务招标有这些特殊的要求，财政部于2004年9月11日颁布了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部18号令，以下简称18号令）。

二、为什么要修订18号令

18号令颁布以后，对于推动政府采购的规范、透明起到了明显的作用。政府采购货物和服务采购的公开招标比例越来越高，已经成为政府采购的主要采购方式。

随着政府采购的不断深化，采购中也不断出现新的问题。针对这些问题，财政部不断地以部门规章和规范性文件的形式出台各种新的规定，及时调整对政府采购程序的各项要求。2004年以来财政部制定的与政府采购货物和服务招标有关的规定包括：《财政部、国家发展改革委关于印发节能产品政府采购实施意见的通知》（财库〔2004〕185号）《财政部、国家环保总局联合印发关于环境标志产品政府采购实施的意见》（财库〔2006〕90号）《财政部关于加强政府采购货物和服务项目价格评审管理的通知》（财库〔2007〕2号）《财政部关于印发政府采购进口产品管理办法的通知》（财库〔2007〕119号）《财政部关于印发政府采购促进中小企业发展暂行办法的通知》（财库〔2011〕181号）《财政部关于进一步规范政府采购评审工作有关问题的通知》（财库〔2012〕69号）《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》（财库〔2015〕135号）《财政部关于转发国务院法制办公室对政府采购工程项目法律适用及申领施工许可证问题的答复的通知》（财办库〔2015〕352号）《政府采购评审专家管理办法》（财库〔2016〕198号）《财政部关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》（财库〔2016〕99号）《财政部关于在政府采购活动中查询及使用信用记录有关问题的通知》（财库〔2016〕125号）《财政部关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》（财库〔2016〕205号）《财政部关于进一步做好政府采购信息公开工作有关事项的通知》（财库〔2017〕86号）等。这些部门规章或政策性文件都对政府采购货物服务招标提出了新的要求。但是这些要求从立法角度考虑，层级较低。2015年出台的《政府采购法实施条例》更是对政府采购货物和服务招标做了很多新的规定。这些新的规定改变了18号令的很多规定，例如取消了性价比法的评标方法、对投标保证金的收取由必须收取改为可以根据项目的具体情况决定是否收取、投标保证金的限额由项目预算的1%提高到2%、增加了采购人的主体责任要求、增加了采购需求和履约验收的有关要求。因此，必

须对 18 号令中不适应新的改变的内容进行修改、补充和完善。

三、关于《政府采购法》和《招标投标法》的冲突

18 号令一出台，就出现了“两法”打架的说法。很多人对于政府采购项目招标投标活动应该遵守《招标投标法》还是《政府采购法》出现了认识不一致。很多人认为，政府采购工程招标应遵守《招标投标法》，而政府采购货物和服务招标应遵守《政府采购法》，不受《招标投标法》的约束。这种观点是错误的。

《招标投标法》作为招标投标活动的特别法，作出的关于在中华人民共和国境内进行的招标投标活动适用《招标投标法》的规定，确立了其对政府采购招标投标活动的管辖权。而《政府采购法》及其实施条例并没有排除《招标投标法》对政府采购招标投标活动的管辖，因此，政府采购项目的招标投标活动应当受《招标投标法》的约束。同时，2012 年出台的《中华人民共和国招标投标法实施条例》（以下简称《招标投标法实施条例》）规定，政府采购的法律、行政法规对政府采购货物、服务的招标投标另有规定的，从其规定。这就很好地厘清了“两法”对政府采购项目招标投标活动的管辖边界。政府采购主管部门可以根据政府采购货物和服务项目的特点对其招标投标做专门规定。87 号令就是在此背景下出台的。87 号令属于部门规章，其上位法是《政府采购法》和《政府采购法实施条例》。87 号令的立法依据除了《政府采购法》和《政府采购法实施条例》以外，《招标投标法》和《招标投标法实施条例》也是其立法依据。

简而言之，政府采购工程、货物和服务进行招标投标，应受《招标投标法》的约束。其中达到公开招标数额标准的工程、货物和服务，属于《招标投标法》第三条所述依法必须招标的项目。政府采购货物和服务的招标投标活动，还应遵守 87 号令的规定，且如果《招标投标法》和 87 号令的相关规定不一致时，应按照 87 号令的特殊要求执行。

【18 号令的内容】

第一条 为了规范政府采购当事人的采购行为，加强对政府采购货物和服务招标投标活动的监督管理，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，依据《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）和其他有关法律、法规，制定本办法。

第二条 适用范围

第二条 本办法适用于在中华人民共和国境内开展政府采购货物和服务（以下简称货物服务）招标投标活动。

【87号令解读】

一、87号令的适用范围

87号令的适用范围应从四方面理解。

第一是项目性质。87号令只适用政府采购项目。企业采购和军事采购不适用87号令。军事采购虽然属于政府采购项目，但是《政府采购法》对军事采购作出了例外规定，《政府采购法》第八十六条明确，军事采购法规由中央军事委员会另行制定，因此军事采购不受87号令的规范。

87号令的规定与招标投标法相比，对采购人的限制更多，对招标程序的规定更细，更符合国有企业和军队的特点，在实施企业和军队招标采购项目时，可以参照87号令的要求规范招标程序。但是应该注意，87号令中授权采购人或采购代理机构可以对投标文件进行资格审查的规定是不可以参照执行的。

第二是采购方式。87号令只规范政府采购项目中货物和服务招标采购方式。采用竞争性谈判、竞争性磋商、询价和单一来源等非招标采购方式的，也不受87号令的规范。但是，非招标采购可以参照87号令的一些要求，例如对于同一品牌产品的规定。同样，非招标采购不得由采购人或采购代理机构对响应文件进行资格审查。

第三是开展采购活动的地域。87号令只规范在中国境内开展的政府采购活动。这个境内指的仅是行政边境，而不是主权边境。香港、澳门和台湾地区虽然主权属于中国，但是中国政府没有对其进行行政管理，因此香港、澳门和台湾地区的政府采购活动不属于87号令的管辖范围。

中国政府驻外机构的采购，虽然从采购主体和采购资金方面符合政府采购的特征，但由于其采购活动是在中国境外开展的，也不属于87号令的管辖范围。

第四是采购内容。政府采购的内容包括工程、货物和服务。而 87 号令只规范政府采购中的货物和服务招标，政府采购工程招标不适用。

二、工程项目的适用

特别需要注意的是，政府采购工程中也包含了部分货物和服务。根据《政府采购法实施条例》，政府采购工程中与工程建设有关的货物和服务招标，属于《招标投标法》的管辖范围；与工程建设无关的货物和服务招标，则属于 87 号令的管辖范围。那么，哪些货物和服务与工程建设有关，哪些货物和服务与工程建设无关呢？

与工程建设有关的货物，是指构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等。例如：工程中的电梯、空调、水泵等设备和钢材、木材、水泥、沙石、油漆等材料，都将成为工程的组成部分，且不可分割。这些设备和材料就属于与工程建设有关的货物。而同样为工程中采购的货物，例如办公家具、窗帘、电器等与工程可以分割，是否采购或者其质量的好坏不影响工程的质量和功能使用，因此属于与工程无关的货物。

与工程建设有关的服务，是指为完成工程所需的勘察、设计、监理等服务。完成工程所需的服务，除了勘察、设计、监理以外，还包括工程建设中的项目管理服务、造价咨询服务、招标代理服务、跟踪审计服务等。而工程前期的编制项目建议书、可行性研究报告、环境影响评价报告、规划或方案设计服务，项目后期的决算审计、评估、保洁、物业管理等服务，虽然与工程有关，但不是完成工程所必需的服务，不属于与工程建设有关的服务。

三、自愿采用公开招标方式的法律适用

87 号令与招标投标法不同，在招标程序设计时没有区分达到公开招标数额标准必须采用公开招标方式的项目和没有达到公开招标数额标准但是自愿采用公开招标方式的项目。因此，政府采购货物和服务采购时只要选择采用招标方式，就应当遵守 87 号令的各项程序要求。有些采购人认为其政府采购项目没有达到公开招标数额标准，自愿采用公开招标方式时，有些条件可以放宽，这种认识是错误的。政府采购项目没有达到公开招标数额标准时，可以选择采用邀请招标式适合的非招标采购方式。但是一旦选择公开招标方式采购，就应遵守 87 号令的相关规定。

四、招标采购单位术语的使用

87 号令改变了 18 号令采用招标采购单位代指采购人和采购代理机构的做法。

用招标采购单位代指采购人和采购代理机构，虽然从文字表述上很简化，但是混淆了采购人和采购代理机构的责任、权利和义务。为此，87号令在同时有关采购人和采购代理机构的地方，采用采购人、采购代理机构的名称。例如第六十六条规定，采购人、采购代理机构应当采取必要措施，保证评标在严格保密的情况下进行。保证评标保密进行既是采购人的责任，也是采购代理机构的责任。87号令在仅涉及采购人和采购代理机构一方的地方，采用了采购人或者采购代理机构的名称。例如第二十条规定，采购人或者采购代理机构应当根据采购项目的特点和采购需求编制招标文件。编制招标文件的具体责任属于采购人还是属于采购代理机构，需要根据委托代理协议确定。明确采购人、采购代理机构双方责任后，采购中供应商、评审专家和监督部门可以根据责任的归属，或者找采购人，或者找采购代理机构办理有关事宜。

【18 号令的内容】

第二条 采购人及采购代理机构（以下统称“招标采购单位”）进行政府采购货物或者服务（以下简称“货物服务”）招标投标活动，适用本办法。

前款所称采购代理机构，是指集中采购机构和依法经认定资格的其他采购代理机构。

第三条 招 标 方 式

第三条 货物服务招标分为公开招标和邀请招标。

公开招标，是指采购人依法以招标公告的方式邀请非特定的供应商参加投标的采购方式。

邀请招标，是指采购人依法从符合相应资格条件的供应商中随机抽取3家以上供应商，并以投标邀请书的方式邀请其参加投标的采购方式。

【87 号令解读】

国际上对于招标方式一般是按照参与竞争的供应商地域范围划分的。如世界