

7-812.2
7386

政府采购 ABC 及其相关法规

Zhengfu Caigou ABC Jiqi Xiangguan Fagui

邓顺华 胡 云 主编

人民交通出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

政府采购 ABC 及其相关法规/邓顺华, 胡云主编.
北京: 人民交通出版社, 2002.1

ISBN 7-114-04170-5

I . 政… II . ①邓…②胡… III . ①政府采购-基
本知识-中国②政府采购-财政法-中国
IV . F812.45 ② D922.209

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 001751 号

政府采购 ABC 及其相关法规

邓顺华 胡 云 主编

正文设计: 孙立宁 责任校对: 戴瑞萍 责任印制: 杨柏力

人民交通出版社出版发行

(100013 北京和平里东街 10 号 010 64202891)

各地新华书店经销

北京牛山世兴印刷厂印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12.125 字数: 317 千

2002 年 3 月 第 1 版

2002 年 3 月 第 1 版 第 1 次印刷

印数: 0001 — 3000 册 定价: 30.00 元

ISBN 7-114-04170-5

D · 00073

前 言

中国政府采购是一项全新但发展迅猛的事业。为适应社会主义市场经济体制的发展要求和加入世界贸易组织的需要,1996年我国财政工作会议提出试行政府采购制度。

为什么要实行政府采购呢?这是国际世界贸易一体化的要求,是我国经济走向的必然要求。我国政府向亚太经合组织提交单边行动计划,明确最迟于2020年与亚太经合组织成员对等开放政府采购市场。同时,加入世贸组织,必须签署《政府采购协议》。2000年我国在加入世界贸易组织(WTO)谈判中,分别与美国和欧盟签订了“中美WTO双边协议承诺义务”和“中欧WTO双边协议承诺义务”,在这两个承诺中均对我国政府采购市场开放提出了要求。由此,国际惯例,势在必行。

而且,实施和推行政府采购制度是构筑社会主义市场经济体制和公共财政体制框架的必然要求。实施政府采购可以拓展政府职能,加强财政支出管理,是提高资金使用效率的必由之路。建立政府采购制度,加强对政府公共支出的管理,规范政府采购行为,是建立我国公共预算体系的重要内容。今年,在以中国财政改革为主题的新闻发布会上,财政部部长项怀诚提出:财政部已经把积极推进政府采购制度确定为今后一个时期财政支出改革的重点之一。2001年试编政府采购计划,2002年将正式编制、批复政府采购预算,进一步促进各部门规范采购行为,提高资金使用效益。

此外,政府采购是有效实现宏观调控和保护支柱产业的重要手段,是反腐倡廉和整顿财经秩序的重要措施。政府采购制度所主张的公开、公平、公正的精神,可以使当前商品社会中市场的诚信原则和竞争原则有效地结合起来。政府采购之所以重要是因为政府采购是政府施政行为的体现,政府的运作需要采购来支持,政府的活动通过采购来体现。政府采购工作开展的好与差,直接影响政府政策的落实情况,同时影响政府的信誉和形象,政府采购确

实是我国经济生活中的诚信工程,社会生活中的公平工程,更是政治生活中的廉政工程。因此,建立我国的政府采购制度和形成一套完整的政府采购理论是一项十分繁杂的系统工程。

自 1995 年上海市正式提出试行政府采购制度的设想并产生第一个规范的政府采购案例至今,中国政府采购的实践在我国已取得很大的社会效应。这对于刚刚起步,但潜力巨大的中国政府采购事业来说还是一个新鲜事物。在全国范围里,从中央到地方,从建章立制,设立机构,到具体的覆盖面愈加广泛的采购活动,以及全社会对它的关切之深而又知之甚少,这就需要全方位的支持、宣传、理解和参与。

该书是在近几年悉心学习研究有关领导、政府采购研究人员的研究成果及国内外政府采购制度的基础上,结合实际情况编写的有关政府采购基本知识、政府采购实务操作知识和国内外相关法规,以飧读者,以引起交通系统及全社会对政府采购的普遍关注,旨在宣传和参与,并希望能够对中国政府采购事业的发展尽一点微薄之力。

在资料收集和编辑过程中,曾得到国家国内贸易局消费品流通司、国家财政部国库司、国家交通部财会司、交通部海事局有关领导和朋友,尤其是中交企协物资管理委员会的许俊功、张智尧主任、武汉理工大学的吴立扬教授、重庆交通学院的敖得萨教授、交通部水运司姚飞先生对书稿提出了许多好的建议和帮助,并参考了许多领导和专家编写、编著的相关资料及政府部门制订的相关法规和文件,在此深致谢意和敬意。

胡扬政副教授也参与了部分内容的编写。全书由付新平教授、胡扬政副教授审定。

编 者

2001 年 11 月

目 录

上篇 政府采购 A、B、C

一、我国政府采购工作的回顾	4
二、为什么要实施政府采购制度	9
三、我国政府采购工作取得哪些成绩	12
四、我国政府采购管理机构和政府采购模式	13
五、政府采购目前存在的问题	14
六、2001 年全面推行政府采购制度	16
七、什么是政府采购和政府采购制度	17
八、政府采购的核心原则是什么	18
九、政府采购和其他采购的区别	18
十、如何划分政府采购对象	19
十一、如何界定政府采购的“工程”范围	20
十二、政府采购制度和控制社会集团购买力及财政 供给制有何区别	21
十三、一次成功政府采购的案例分析	22
十四、各国政府采购制度的形成	25
十五、WTO 与政府采购协议	28
十六、我国与《政府采购协议》	32
十七、《政府采购协议》主要内容和规定	33
十八、《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷 采购指南》简介	34
十九、联合国贸易法委员会《关于货物、工程和服务 采购示范法》简介	36
二十、欧盟政府采购指令简介	37
二十一、《中华人民共和国招标投标法》的实施,标志着 我国的政府采购制度告别了无法可依的年代	38
二十二、如何对政府采购进行管理	39

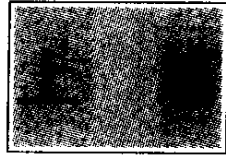
二十三、政府采购运行规程和政府采购程序主要包括	
哪些内容	41
二十四、如何发布政府采购信息公告	41
二十五、如何开展政府采购业务代理机构登记备案	
工作	42
二十六、如何对政府采购资金进行财政直接拨付	43
二十七、对中央单位政府采购计划有哪些要求	44
二十八、中央单位政府采购目录及范围	46
二十九、我国建设项目招标范围和规模标准	47
三十、为什么说我国国库支付制度应当改革	48
三十一、政府采购与国库支付制度的关系	49
三十二、我国财政国库管理制度改革的指导思想、原则	
及主要内容	51
三十三、我国将如何建立国库单一账户体系	52
三十四、我国国库管理体制改革要求国库单一账户体	
系中各类账户应具备哪些功能	53
三十五、我国国库管理体制改革要求如何规范支出拨	
付程序	54
三十六、我国与国家财政国库制度改革的配套措施有	
哪些	56

下篇 与政府采购有关的国内、外相关法规

《中华人民共和国招标投标法》	61
工程建设项目招标范围和规模标准规定	74
招标公告发布暂行办法	77
工程建设项目自行招标试行办法	80
中华人民共和国合同法(节选)	83
中华人民共和国刑法(节选)	86
关于印发《政府采购管理暂行办法》的通知	89
关于印发《政府采购招标投标管理暂行办法》和《政府	

采购合同监督暂行办法》的通知	100
关于印发《政府采购运行规程暂行规定》的通知	112
关于印发《政府采购信息公告管理办法》的通知	119
关于中国政府采购网有关管理问题的通知	125
关于印发《政府采购品目分类表》的通知	130
关于开展政府采购业务代理机构登记备案工作的通知	139
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	142
财政部关于印发《中央单位 2001 年政府采购计划》 的通知	152
财政部关于印发《中央单位政府采购管理实施办法》 的通知	165
关于进一步加强地方政府采购管理工作的通知	174
深圳经济特区政府采购条例	177
上海市政府采购管理办法	188
关于制发《上海市政府采购管理办法实施意见》的 通知	194
北京市政府采购办法	199
北京市政府采购供应商入围资格规定	205
北京市政府采购工作程序	207
财政部关于印发《中央单位 2002 年政府采购预算编 制的补充规定》的通知	212
财政部关于印发《关于加强国有金融企业集中采购 管理的若干规定》的通知	214
监察部、财政部、审计署关于 2001 年进一步加强推行 政府采购制度工作的通知	219
关贸总协定乌拉圭回合政府采购协议	222
贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法	250
国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购	

指南	294
《美国法典》选编(节选)购买美国产品法*	335
《联合国国际货物销售合同公约》	347
中国政府采购工作大事记	374
参考文献	377



政府采购 A、B、C

政府是市场上最大的买家,就中国国情而言,每年政府的采购资金应占国民生产总值的 10%,按 2000 年国民生产总值 110000 亿元计算,政府采购资金应达到 11000 亿元左右。如在“九五”期间五年中,我国交通基础设施建设总投资达 10209 亿元。其中公路交通基础设施建设完成投资 8858 亿元,沿海港口建设完成投资 231 亿元。在国家“十五”计划纲要中对交通基础设施建设和发展都有很大的篇幅论述,在通篇仅有的 38 个数字中,涉及交通系统的有 3 个,即 2005 年公路通车里程 160 万公里,其中高速公路 2.5 万公里,沿海港口深水泊位达到 800 个。据初步测算,“十五”期间,我国交通基础设施建设总投资将不少于 20000 亿元。仅就交通系统各大海区的航测系统,包括 VTS 每年的基本建设费、航标维护和测绘业务经费、“专项”、“三项”费用,每个局少则百万,多则上千万,直属海事系统的固定资产总投资额已达到 177 亿之多。再如北京市计划用于 2008 年奥运会的投资多达 2800 亿元,其中 1800 亿元用于基础设施建设。这么大的投资对北京和全国的经济都会起到拉动作用。据测算,7 年间全国国民生产总值平均每年能增加 0.3 至 0.4 个百分点。整个国家不仅能加快发展经济,而且也有利于改革开放,有利于中国进一步融于国际社会。政府采购资金如此庞大,采购数量如此惊人,这对企业来说,意味着无限商机;对政府采购来讲,有效地利用财政资金、节约采购成本、达到反腐倡廉的目的。

政府采购制度是公共财政体系管理中的一项重要内容,是市场经济国家管理直接支出(如政权建设、公共设施等)的一项基本手段。现代政府采购制度最早产生于 18 世纪末的西方资本主义国家,其发展至今已有 200 多年,它是一系列政府采购政策、程序、过程及管理的总称,通过强化财政部门对政府采购行为的管理和监督作用,对采购行为进行法制化管理,被称为“阳光下的交易”。世界贸易自由化和经济一体化格局的形成和发展,使政府采购逐步延伸到国际贸易领域。1996 年 1 月 1 日正式生效实施的《政府采购协议》,是世贸组织的诸项协议之一。随着现代市场经济的发

展,政府采购的影响已涉及到国民经济宏观调控,以及国内、国际经济合作等重要方面,同时也走进了军事领域。

近几年,我国财政改革的一个重点,就是根据建立社会主义市场经济体制的要求,转变财政职能,建立政府公共预算体系。1998年国家政府机构改革时,国务院在批准的财政部的“三定”方案中,把政府采购职能纳入了财政部的“三定”方案,将拟定和执行政府采购政策明确作为财政部的主要职责之一。迄今,政府采购在我国实行六年多的实践中已取得很大的社会效应,逐渐地成为国家管理政府公共支出的一项重要手段。

一、我国政府采购工作的回顾

我国政府采购工作经历了三个阶段。

从1995年~2001年。在这六年中,我国政府采购工作经历了三个阶段。

第一阶段:1995年~1998年,以上海市第一个规范的政府采购案例为标志。

1994年上海市利用世界银行贷款引进了一批计算机设备,因此受世界银行设备招标采购办法的启发,1995年,上海市正式提出了试行政府采购制度的设想,并确定首先在市级卫生系统进行试点。

根据世行规定,由世行提供援助购买设备时,必须进行公开招标采购,采购贷款实行直接支付制,即由世行直接将贷款支付给供应商,由此而看到了对加强预算支出管理很有成效。

启发之二是受财政管理方法的启示。1994年,上海与英国财政部联合开展一个有关预算监督方面的课题。英国财政专家介绍了英国政府采购的大致做法,即在财政机构中设立采购部门,下设预算中心、采购中心、会计中心和结算中心。上海市财政局的同志认为,英国的做法为财政部门直接参与支出管理和监督提供了一条可行的途径。

1995年,上海市市、区(县)两级财政分别从1995年开始试行对财政专项安排的设备购置,采用政府采购办法。当年,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经费管理的若干规定》,对已批准立项的修、购项目,预计价格在500万元以上的,要实行公开招标采购;500万元以下的可实行询价采购形式,供货方不能少于3家;100万元以上的修、购项目,财政要参与立项、价款支付、验收使用、效益评估等管理过程。以后,试点范围逐步扩展到区、县。实践证明,凡是按政府采购要求实施的支出项目,基本上都达到了节约支出10%~15%的预期项目。

1998年,上海市按照党中央、国务院尽快组织推行政府采购的指示,加快政府采购的制度化、规范化进程,加速与发达国家政府采购制度接轨,提出了上海市政府采购的总体思路,并相继颁布了《上海市政府采购管理办法》及其配套办法,成立政府采购委员会及其下设办公室,组建政府采购中心,从法规体系和组织管理制度两个方面规范政府采购制度。在这一阶段,上海市提出了“先大后小、先易后难、先增(量)后存(量)、分步实施、三年到位”的政府采购制度的总体要求,争取三年内基本形成覆盖面较为广泛、运作较为规范、制度较为完善的政府采购格局。

北京、天津、深圳、湖北、河北、山西、内蒙、重庆等地也相继进行了政府采购试点工作。如深圳市政府于1997年11月以公开招标方式采购27辆公务用车,有7家汽车供应商参加投标竞争,中标成交价比市价低7.1%,市财政因此节省70多万元。12月份,第二次招标采购53部公务用车,实际中标价与市场价相比节约10.2%,达239万元,产生了很好的效果。重庆市于1997年底第一次以公开招标的方式为市级行政事业单位统一采购65辆公务用车,成交额比原来财政预算安排资金节约350万元,开支节约率达到20%。从试点地区的情况看,招标采购节约率普遍为10%~15%,少数项目达到30%,甚至50%。

1996年,国家组织代表团参加亚太经合组织的政府采购专家组活动、出国专题考察及举办国际研讨会等方式,对政府采购制度

有了比较全面深入的了解,同时结合对一些地方财政部门的政府采购试点情况的调查,对在我国建立政府采购制度的可行性问题进行了比较系统的研究。为适应社会主义市场经济的发展要求和加入世界贸易组织的需要,1996 年我国财政工作会议提出试行政政府采购制度,并于 1997 年 12 月和 1998 年 5 月向国务院法制局提出了制定《政府采购法》的建议。1998 年,《政府采购法》正式列入《九届全国人大常委会立法规划》,并确定为全国人大财经委员会起草的一部重要法律,该法拟于 2002 年由全国人大常委会审议通过。可以说实施政府采购制度是我国面对 WTO 和经济发展必须作出的选择。

第二阶段:1998~1999 年,试点范围迅速扩大,并在全国铺开,初步形成了政府采购制度框架。

1998 年,国家政府机构改革时,国务院在批准的财政部的“三定”方案中,把政府采购职能纳入了财政部的“三定”方案,将拟订和执行政府采购政策明确作为财政部的主要职责之一。

1999 年,国家财政部根据《预算法》的有关原则规定,先后颁发了《政府采购管理暂行办法》、《政府采购招标投标管理暂行办法》和《政府采购合同监督暂行办法》等全国性法规;对采购的范围、管理机构、采购模式、采购预算(计划)编制、采购方式、招标投标程序、采购合同签订、采购资金拨付以及采购监督等有关问题作出了明确规定,并对中介组织准入政府采购市场的条件、程序,政府采购合同的履行和验收,以及政府采购资金预算单列和支付形式等,都作了原则性规定。这些《暂行办法》的出台,标志着推动我国政府采购试点工作的原则框架已初步形成,为依法开展采购活动提供了法律保障。

各地区财政部门根据财政部颁布的《暂行办法》的有关规定,在地方 36 个地区中,有 23 个地区颁布了政府采购地方性法规,一些地区开展了较为系统的立法工作。如上海、江苏、深圳等地,除了制定了政府采购的“管理办法”外,还先后制定了政府采购预算、集中采购目录、采购资金管理、评标委员会、专家库、中介业务资格

认定、招投标、合同履行等“办法”。1998年深圳市人大常委会发布了第一个地方性政府采购法规《深圳经济特区政府采购条例》。1999年4月北京市人民政府发布了《北京市政府采购办法》。1999年4月上海市发布了《上海市政府采购管理办法》和作为配套措施的六个办法。

有30个地区在财政部门内建立了政府采购专门机构(政府采购办公室或政府采购中心),为政府采购法规或规章的施行和监督从组织上提供了保障。

1999年6月国务院办公厅转发了《国务院机关事务管理局关于在国务院各部门机关试行政府采购的意见》。与此同时,国务院一些主管部门也积极实施政府采购。如海关先后对发动机、造船、汽车等项目组织了6次招标活动,合同金额为12.5亿元,节约资金1.67亿元。民政部对救灾帐篷实行了招标采购,有58家企业参与了竞标,最后有7家企业中标,中标金额为3328万元,比预算安排资金5000万元的专项资金节约1672万元,节约率高达33%。卫生部、国家中医药管理局对直属医院的电梯更新改造,也是通过公开招标方式进行的。这次电梯更新改造涉及47家直属医院的195部电梯,财政部安排了5000万元的专项资金,其余资金由医院自筹。通过公开招标,有13家厂商参加了投标,中标金额为9404元,比市场正常平均低25%,节约资金3000多万元。此外,国家税务局、国家统计局等部门也组织了一些采购活动。

但是政府采购的意义是规范,而不仅仅是省钱。政府采购能够节约财政资金,这是政府采购在规范操作后的结果。在政府采购工作的推进过程中,能真正做到规范是很不容易的,为此国家付出了很多努力。1999年4月9日,全国人大财经委员会设立的政府采购法起草组成立,标志着政府采购法起草工作正式开始。

第三阶段:2000年至今,我国政府采购工作进入到全面推行阶段,我国政府采购工作已经具有良好的社会环境,政府采购制度逐步被社会所认识和接受。

2000年1月中央纪委决定将推行政府采购制度列入廉政建

设的重要措施之一,2000年2月,国家派代表团参加了在文莱召开的 APEC 政府采购专家组谈判活动。2000年4月,财政部与监察部、审计署联合颁布了《关于2000年推行政府采购制度工作的意见》。随后,又参加了在香港特区召开的“第10届国际公共采购协会会议”,这是我国第一次参加国际公共采购协议的活动。2000年6月,在北京召开了中央国家机关政府采购工作会议。财政部副部长楼继伟在会上作重要讲话,提出要推进政府采购工作,严格中央国家机关经费管理,同时,要求各部门对事业费中安排的采购项目要积极实行政府采购。6月,财政部进行内部机构改革,成立了国库司政府采购处。7月财政部研究建立了中央单位政府采购预算编制办法,并纳入2001年中央单位的部门预算。7月,我国就政府采购领域提出了我国加入WTO的意见。财政部在短短几个月内出台了《关于加强政府采购信息统计报表编报工作的通知》、《政府采购信息公告管理办法》、《政府采购品目分类表》、《关于进一步加强地方政府采购管理工作的通知》,颁布了《政府采购运行规程暂行规定》。

据财政部资料统计,政府采购规模和范围不断扩大。到2000年全国已有34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工作,平均节约率达到13%。1998年,政府采购资金约为31亿元,1999年约为110.35亿元,2000年约为327.9亿元,比1999年增长约1.5倍,节约资金42.5亿元。其中,预算资金节约25.7亿元,节约率为11.6%。从资金构成看,预算资金采购221亿元,占采购资金总额的3%。其中,地方104亿元,中央3亿元。从地区情况看,采购规模超过10亿元以上的地区有9个,这些地区的采购规模为196亿元,占全国的60%。其中,上海、江苏、广东、辽宁、山东等地区均超过20亿元;采购规模在10~20亿元之间的有北京、黑龙江、浙江、云南等地区。从项目构成看,政府采购项目主要为各种货物类采购,其次为工程类采购和服务类采购。这三大类采购在政府采购中所占的比重分别为67%、23%和10%。从采购品种看,多数集中在汽车、计算机、复印机等一些大