



全国人大财经委  
组织编写

# 《中华人民共和国政府采购法》 《中华人民共和国招标投标法》 条文释义与理解适用

朱少平 主编

中国方正出版社

666

D922.205

285

《中华人民共和国政府采购法》  
《中华人民共和国招标投标法》  
条文释义与理解适用

全国人大财经委组织编写

主编 朱少平

中国方正出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国招标投标法》条文释义与理解适用/全国人大财经委编. - 北京: 中国方正出版社, 2002

ISBN 7-80107-580-3

I. 中… II. 全… III. ①政府采购法-法律解释-中国 ②政府采购法-法律适用-中国 ③招标投标法-法律解释-中国 ④招标投标法-法律适用-中国 IV. D922.205

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 050834 号

### 《中华人民共和国政府采购法》 《中华人民共和国招标投标法》 条文释义与理解适用

中国方正出版社出版发行 新华书店经销  
(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

北京京安印刷厂印刷

开本: 890×1240 毫米 A5 印张: 13.5 字数: 356 千字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 23.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

# 编 辑 委 员 会

- 主 编** 朱少平 (全国人大财经委法案室主任)
- 副主编** 袁炳玉 (《招标投标法》起草小组成员、国信招标  
有限责任公司总经理)
- 朱建元 (全国人大财经委、亚洲开发银行聘请的  
《政府采购法》国内首席专家、中国采购  
与招标网总裁)

## 编 委 (按姓名笔划为序)

马龙滨 马 璐 冯 力 朱少平  
朱建元 陆 通 袁炳玉

## 撰稿人 (按撰写章节先后为序)

朱建元 孙雪珍 袁炳玉 冯 力 徐帅华  
张弘力 楼继伟 戴桂英 张玉卿 甘智和  
肖渭明 荆贵锁 刘 慧 许 健 王绍双  
周越群 杨大伟 唐广庆 马龙滨 李 强  
贾 康 于 安 盛杰民 彭 刚 黄民锦  
赵向华 杨汉平 刘春庭 何忠山 田 俊  
何录华 游五洋 罗 青 郑金富 刘长友  
杜云峰 岳有志 牛忠民 刘 嫱 段文生  
王 峰 杜迈驰 陈 林

# 目 录

## 上篇 《中华人民共和国政府采购法》 条文释义与理解适用

绪 论	(3)
第一章 总 则	(16)
第二章 政府采购当事人	(82)
第三章 政府采购方式	(125)
第四章 政府采购程序	(139)
第五章 政府采购合同	(167)
第六章 质疑与投诉	(184)
第七章 监督检查	(202)
第八章 法律责任	(232)
第九章 附 则	(258)

## 下篇 《中华人民共和国招标投标法》 条文释义与理解适用

绪 论	(269)
第一章 总 则	(271)
第二章 招 标	(285)
第三章 投 标	(314)
第四章 开标、评标和中标	(326)

第五章 法律责任·····	(346)
第六章 附 则·····	(392)
附录:	
中华人民共和国政府采购法·····	(397)
中华人民共和国招标投标法·····	(412)

# 上 篇

## 《中华人民共和国政府采购法》 条文释义与理解适用





# 绪 论

政府采购制度作为一种先进的政府支出管理制度，在市场经济国家已经有了 200 多年的历史。随着 1994 年部分世界贸易组织成员国签署《政府采购协议》和联合国贸易法委员会通过的《货物、工程和服务采购示范法》的实施，市场经济发达国家的政府采购进一步向规范化、国际化发展，采购规模不断扩大，采购过程更加透明，一些国家每年用于政府采购的支出已达财政总支出的 30%，甚至更高，政府采购已成为许多国家，包括发展中国家的政府管理公共支出、调节经济运行、维护本国国家和

社会公共利益的基本制度。从各国实行政府采购和我国进行政府采购试点的情况看，实行政府采购一是有利于提高财政资金的使用效益，节省采购开支；二是保证采购对象的质量，采购单位通过政府采购能购买到质量有保证、价格合理的货物、工程和服务，从而更好地保障政府机关行使职能；三是有利于发挥政府在国民经济运行中的宏观调控作用，推进保护国内产业、保护环境、扶持不发达地区和中小企业发展等政策措施的实施；四是促进财政预算制度改革，强化支出管理；五是有效抑制腐败，遏制政府采购中的权钱交易和损公肥私等丑恶行为，净化政府形象。正因为如此，世界各国都十分重视政府采购的制度建设，不少国家和国际组织都制定了政府采购方面的专门法律。我国不仅在试点的基础上大规模推进政府采购制度，并根据采购规范的需要，适时出台了规范政府采购行为的基本性法律——《中华人民共和国政府采购法》（简称《政府采购法》）。

### 一、关于政府采购法的立法背景与必要性

《政府采购法》是规范政府采购活动的一部重要法律，它的出台对于规范我国政府采购活动，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人各方的合法权益等方面，都将发挥重要作用。所有与政府采购相关的部门和人员都要深入学习和贯彻这一法律，规范有关的政府采购行为，并据以维护自身的合法权益。

（一）立法背景。学习和深入理解《政府采购法》，首先应对其出台的背景有一个大致的了解。《政府采购法》作为我国市场经济体制下规范政府采购活动的一部基本性法律，是在我国实行社会主义市场经济体制，普遍推行政府采购制度等条件下出台的，它的出台具有深刻的经济和社会背景，概括起来说，这种背景主要包括以下几个方面：

1. 实行社会主义市场经济体制。建国以后的很长一段时间，我国实行计划经济体制。在这种体制下，整个经济的运行特征是计划大包大揽，生产政府调度，物资集中分配，财政统收统支，严重束缚了生产经营组织和预算单位的自主性。经过十余年的改革和探索，到1993年，党的十四大正式确立实行社会主义市场经济体制，并在随

后的宪法修正案中将其纳入宪法。市场经济体制的一个基本点就是市场在社会资源配置中起基础性作用，它根本改变了计划经济体制下形成的经济运行模式，使企业成为独立的市场主体，政府真正作为社会管理机器发挥作用，财政也按政府事权的要求，划分为各自独立的中央与地方财政。各种不同的经济主体都有了自己独立或相对独立的地位和经济利益，能够完全根据自己的生存和发展需要从事相应的经济和社会活动，使整个经济和社会的发展充满活力。

2. 政府财政收支体制发生重大改革。在计划经济体制下，我国的预算收支实行的是统收统支体制，中央与地方的财政收支主要由国家预算统一安排，各单位履行职务支出只要纳入预算，资金拨付到位，即可根据计划进行自行采购，各级地方财政没有太多的自主决定权。在体制改革过程中，国家首先实行“财政包干”，“分灶吃饭”的体制，继而普遍推行分税制，在划分中央与地方事权的基础，辅以必要的财权，并在实施过程中不断完善。这种改革虽然也在一定程度上产生了地方财政分散过多，中央财政集中程度相对较低的问题，但从根本上说，却使各级地方政府有了自己独立的财政，能够根据本级政府的事权划分，充分组织和安排使用财政资源的职能。

3. 试行政府采购制度取得重大进展。在统收统支的预算体制下，财政部门对各预算单位的支出实行的是预算控制，各单位每年根据本单位政府履行职能的需要提出支出计划，纳入预算后即按照预算支出，一般货物、工程和服务的采购由有关机关事务管理局或各单位自行负责，只是对于一些高档消费物品，如汽车、照相机等，才由财政按照控制集团购买力的制度加以控制。这种支出管理体制是与计划经济体制相适应的。在此条件下，物资极度匮乏，供应企业比较单一，生产与交易活动相对简单，通过这样的体制也能够控制乱支出等情况。但随着改革开放与搞活经济政策的实施，一方面经济的发展，使各单位的支出规模迅速扩大；另一方面企业实行自主经营后，供应渠道五花八门，价格千差万别，从而使各单位的采购活动出现了一些不经济的现象。加之伴随自主权扩大和一些单位不正当竞争手段的使

用，在政府采购活动中也出现了一些以权谋私，权钱交易等腐败现象。根据这种情况变化和政府采购活动发展的需要，我国从1996年开始试行新的政府采购制度。这种采购制度是在不完全改变过去采购体制的情况下，将一些大宗的，通用的物资集中由某一个部门统一采购，以形成较大的批量，既保证采购货物的质量，降低采购成本，同时防止在此过程中可能产生的腐败等问题。虽然我国新的政府采购制度起步较晚，采购规模不大，但这项工作得到各级政府和有关方面的高度重视，试点工作有效推进，规章制度逐步完善，用于政府采购的资金每年大幅度增长，发展势头良好。到2000年，纳入试点的政府采购支出达到320亿元人民币，占当年财政支出的2.07%，2001年这一数字扩大一倍，达到650亿元，占当年的财政支出比例也进一步提高到近5%左右，2002年政府采购量预计可达千亿元以上，其中集中采购就可达600亿元左右。政府采购在我国政治、经济、社会生活中发挥着越来越大的作用。

4. 普遍推行招标投标制度。招标是指采购人通过发布招标公告，吸引有关厂家前来投标，然后在投标者中根据择优的原则选择中标人并签订采购合同的采购方式。经验证明，招标是通过市场竞争提高采购质量，降低采购成本的重要采购方式。我国自八十年代中期开始推行招标制度，首先在建筑领域试行，以后逐步扩大到机电设备，科研课题和政府采购等方面。目前在建筑领域大部分限额以上的建设项目都实行了招标投标制，一般货物采购的招标大面积推开，科技发展计划中的“863”计划、攻关课题、国家自然科学基金课题等都开始实行招标，在出口商品配额方面，1994年以来招标范围逐年扩大。以上各个领域招标投标的实践，基本上实现了经济效益的最佳化，促进了政府职能的转变，增强了企业的竞争意识，推动了企业经营机制的转换，维护了市场经济秩序。

5. 反腐败政策深入人心。在改革开放，经济搞活过程中，由于企业自主权的扩大，市场竞争的日益激烈，一些生产经营单位为了获取竞争优势，不惜采用不正当的竞争手段，请客送礼，行贿受贿，一

些掌握某种权力的人也乐此不疲，大搞权钱交易，不仅严重败坏党风，损害国家利益，而且造成分配不公，破坏社会风气，引起人民群众的严重不满。根据这种情况，党和国家积极倡导廉政建设，加大力度，抑制和打击各种形式的贪污腐败现象，上到陈希同、成克杰，下到慕绥新、马向东，以及一些具体的经办人员，该杀的杀，该关的关，并通过一系列制度建设铲除滋生腐败的土壤，这种反腐倡廉政策日益深入人心。

以上几个方面可以说是我国政府采购法出台的经济和社会背景，了解这种背景，对于我们学习和理解这一法律具有深刻意义。

(二) 立法必要性。通过上述背景可以看出制定政府采购法的必要性，概括起来说，这种必要性主要有以下几个方面：第一，提高财政资金的使用效益，节省开支，需要制定政府采购法。实践证明，政府采购制度是一种适当集中与分散采购相结合的公开透明的采购制度，从国际经验来看，实行政府采购一般资金节约率为 10% 以上。我国每年政府采购支出资金目前为上千亿元，以后逐步可达数千亿元，推行政府采购制度，通过法律规范采购行为，能极大地提高采购资金的使用效益。第二，保证采购质量，保障政府机关有效行使职能需要制定政府采购法。政府采购对象的使用者是各级政府部门和有关单位与社会团体。他们依法设立并承担有关公共职能，采购货物与服务等质量与否直接影响到他们的工作效率和有关职能的有效发挥，通过法律规范采购程序，采购准则，能使采购单位采购到质量有保证、价格合理的货物、工程和服务。第三，发挥政府在国民经济发展中的宏观调控作用，推进保护国内产业、保护环境、扶持不发达地区和中小企业等政策的实施需要制定政府采购法。我国是社会主义国家，在计划经济条件下，国家通过计划安排整个社会的经济运行和发展。实行社会主义市场经济体制后，国家不再直接管理与安排经济的运行，但仍需根据经济和社会发展的需要，对经济运行进行必要的调控和引导。然而在市场经济条件下，整个社会资源的配置主要由市场通过竞争来实现，国家，即政府手中可供支配的资源已经很少。但政

府采购却是市场经济条件下政府控制的一种重要的和有效的调控资源，国家每年采购数千亿元的货物、工程和服务，他完全可以通过这种资源的使用来达到自己的某些调控意图。这在其他市场经济发达国家的情况也是相同的，这种做法既不违反市场经济的原则，又能体现国家的调控意图。为此，制定政府采购法，国家可以通过政府采购向中小企业倾斜的政策，促进中小企业的发展；通过向西部倾斜的政策，鼓励资本向不发达的西部流动等。第四，促进财政预算制度改革，强化财政支出管理需要制定政府采购法。随着预算体制的变化，国家经常性支出和建设性支出已经分离，经常性支出主要用于政府正常行使职能所需的开支。这方面的资金一是数量有限，每年不可能有太多的增长；二是要办的事情很多，每年新增的事业发展开支并不依资金数量的限制而减少。这就要求我们通过立法，不断强化支出管理，提高资金的使用效益，以有限的资金做更多的事。第五，有效抑制腐败，遏制采购中的权钱交易和其他腐败行为需要制定政府采购法。腐败象一种瘟疫，腐蚀着我们的部分公职人员，意志薄弱者一有接触就可能感染。如果没有有效的措施，就难于从根本上消除腐败。世界各国的经验证明，抑制腐败的最有效措施是制度，是立法，通过立法，规定采购的程序和强有力的监督，以及对于腐败的惩处措施，加之严格执法，就能给腐败分子以震慑力，从而从制度上根本消除腐败产生的温床。

## 二、关于政府采购单独立法的制度安排

由于政府采购与招标的密切关系，使不少人认为两者不能相互分离，世界上不少国家和国际组织都是将两者放在一起加以立法，因而当九届全国人大常委会立法规划确定要单独制定政府采购法时，他们表现出较大的不解，包括一些参与过有关法律讨论的外国专家也对此抱有较大的不理解。他们认为，既然制定招标投标法，就应当一并规范政府采购的内容，为什么要将本应由一部法律规范的内容人为地分成两部法律呢？以致于在政府采购法草案起草活动中也持比较强烈的分歧意见。经过反复讨论，大家的意见逐步趋于统一，认为，政府采

购与招标投标虽然具有密切的关系，但两者还是完全独立的两个问题，尤其在目前我国目前，不具有将两者相融立法的条件。因此，对两者分别立法既是必要的，也是可行的。第一，招标投标法难以解决所有政府采购需要解决的问题。从招标投标法的名称、立法宗旨和实际内容来看，它只规范招标投标行为，虽然该法也涉及强制招标的内容，但这部分内容是既可以在招标法中加以规定，也可以在政府采购法中加以规定的，而除此以外的政府采购内容，如政府采购的资金来源渠道，以及招标以外的政府采购，如竞争性谈判采购、询价采购等却是无论如何也不能在招标法中做出规定的，否则就与招标投标法的名称不相符合。第二，在招标投标法起草过程中，我国刚刚开始从过去的自行采购和控制集团购买力的采购体制向新的政府采购制度转变，一方面在政府采购方面没有太多的经验，难以在招标法中做出明确而具体的规定；另一方面，从当时政府采购的一些做法来看，也超出了当时招标投标法草案所设定的范围。第三，就当时和现行管理体制而言，难以通过招标投标法对政府采购体制加以规定，如监督管理部门及其与其他有关部门的关系等。第四，我国的招标投标法不同于外国或国际组织的有关法律。国外一些政府或有关国际组织制定有自己的采购法或招标采购法。这种立法都是将招标与采购放在一起进行立法的，这种立法一是资金已定；二是采购只以招标采购为限，这种立法只保证采购资金使用的合理性即可，而我国的政府采购法则不仅要保证资金使用的合理，还要规范资金来源范围、渠道和申请程序。而且从招标投标法的内容看，将两者分别立法，能将所有的招标采购活动，包括政府采购中的招标，国有企业采购的招标，以及其他招标均纳入法律规范。对政府采购而言，单独制定政府采购法，也可以将所有的政府采购，包括招标以外的政府采购也纳入法律调整范围，从而使我国的政府采购和招标投标制度成为两种全面规范相关行为的完事性的法律。这种制度设计从国际立法经验来看也是少有的。从一定意义上说，也是最好的采购与招标制度设计。

### 三、关于政府采购法的起草与审议情况

根据我国政府采购试点情况和人大代表提出的制定政府采购法的议案，九届全国人大财经委于1998年向全国人大常委会提出单独制定政府采购法的建议，经全国人大常委会研究并报经中央批准，正式纳入九届全国人大常委会立法规划，并确定由全国人大财经委负责组织起草该法草案。

按照立法规划要求，全国人大财经委自1999年4月开始组织政府采购法草案的起草工作。为了便于起草，全国人大财经委组织部分委员和财政部、国家计委、外经贸部、中国人民解放军总后勤部、国务院机关事务管理局等部门和清华大学、国际关系学院等教学与科研机构的专家学者组织起草组。

起草组在广泛调查研究，总结国内政府采购试点经验，分赴德国、美国、韩国、泰国、挪威、新加坡、澳大利亚等国进行实地考察，广泛听取有关部门和地方意见的基础上，起草出政府采购法大纲，继而形成初稿，然后多次召开国际国内研讨会，就草案进行深入讨论和修改，对于一些争议较大的问题，起草组反复听取有关部门的意见，最后形成送审稿，经财经委员会全体会议审议通过后，于2001年9月提交全国人大常委会。

九届全国人大常委会于分别于2001年10月、12月和2002年6月三次常委会上组织对草案进行了审议。审议中就政府采购的概念、法律调整范围、业务监督管理部门、政府采购当事人、集中与分散采购等问题进行了深入讨论和修改，并在2002年6月第三次审议后正式通过这一法律。正式通过的政府采购法全文共9章88条，分别规定了立法宗旨、调整范围、政府采购原则、主管部门、采购当事人、采购方式、采购程序、政府采购合同、质疑与投诉、监督以及法律责任等内容。

### 四、关于草案起草的审议中几个争议较大的问题

立法是一个制度形成过程，也是一个利益协调过程。在政府采购法草案的起草和修改中，各种不同的部门和有关利益主体以致有关学



者，由于所站角度不同，意见分歧较大，在整个起草和审议过程中，争议问题较多，虽然这些问题最终都达成了共识，但为便于大家加深理解，我们在此就几个争议较大的问题做一些简要介绍。

(一) 关于政府采购法的调整范围。对于政府采购法调整范围的争议是最大的，不同意见主要包括：一是主张将本法调整所有的政府采购活动；二是主张将所有的利用财政资金进行的采购都纳入本法调整，这势必包括一些国有企业的采购；三是认为工程招标采购已由招标投标法进行规范，并建立了监督体系，为避免职能交叉，主张将所有的建设工程都排除于本法调整范围以外。

经过反复讨论后，本法从我国实际出发，参照国际通行做法，将采购单位规定为各级国家机关、事业单位和团体组织。考虑到我国国有企业和国有控股企业面广量大，其职能和国家机关、事业单位、团体组织不同，为了保证企业经营自主权的落实，将国有企业和国有控股企业的采购，包括使用部分来源于财政资金进行的采购均排除于调整范围之外。对于军事装备和军用物资的采购，由于涉及国家的安全和机密，其采购过程不可能完全遵循透明、公开等原则，对于这部分采购也基本未纳入调整范围，只在附则一章中规定军事采购法规由中央军事委员会另行制定。考虑到政府部门、事业单位和有关社会团体进行的采购活动，大部分资金来源于财政，但也有部分来源于其他方面，本法限定这些机构利用财政性资金，即利用财政预算内资金和预算外资金进行的采购纳入本法，而非以这种资金进行的采购则不应纳入本法。

工程采购是否纳入政府采购法调整范围，是起草过程中争议最大的问题之一，经过慎重研究，考虑到，一则工程建设是国家机关、事业单位、团体组织需要的一类不可缺少的重要采购活动，只有将工程采购与货物、服务采购都纳入政府采购，才能保证采购单位有效履行职责，这样制定的政府采购法其调整范围才是完整的；二则世界上其他国家、国际组织制定的有关政府采购法律、规则大多都将工程纳入政府采购，我国大多数省、自治区、直辖市在政府采购试点中也包括