

政府采购立法与 财政法制建设

王家林 著



A0967871

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购立法与财政法制建设/王家林著. —北京: 中国财政经济出版社, 2002.3

ISBN 7-5005-5616-0

I. 政… II. 王… III. ①政府采购-财政法-立法-研究-中国②财政法-研究-中国 IV. D922.201

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 012297 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com>

E-mail: cfeph@dr.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

北京市密云县印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 10.625 印张 249 000 字

2002 年 3 月第 1 版 2002 年 3 月北京第 1 次印刷

印数: 1—5 000 定价: 22.00 元

ISBN 7-5005-5616-0/F·4945

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

序 言

王家林同志是学法律的，大学毕业后做过政法工作，以后长期从事财政工作，曾任河北省财政厅副厅长、党组副书记，1991年调财政部任条法司司长。在主持条法司工作期间，参与了《预算法》、《税收征收管理法》、《注册会计师法》的起草和《个人所得税法》、《会计法》的修订工作，在财务会计制度和税收制度改革的进程中参与了大量立法工作。从1999年4月开始，应邀参与全国人大财经委负责起草的政府采购法的起草工作，担任起草工作组副组长。他对待立法工作认真负责，坚持理论联系实际，注意从实际情况出发，勇于提出不同意见，多次受到有关部门领导同志的好评。他热爱财政法制工作，积极开展财政法制宣传教育，被中央宣传部、司法部评为全国“二五”普法先进个人，他主持工作的条法司被评为全国“二五”普法先进单位。

《政府采购立法与财政法制建设》一书，是他从事政府采购立法和财政法制工作的体会。为了搞好政府采购立法，他先后到黑龙江、吉林、辽宁、河北、深圳和新疆等地进行调查研究，并随全国人大财经委代表团考察了德国、挪威、韩国、澳大利亚和美国有关政府采购立法和实施政府采购制度的情况。从起草政府采购法大纲到起草全国人大财经委报送全国人大常委会的政府采购法送审稿，他都参加了。退下来之后继续关心财政法制建设。为了促进依法理财，他写了不少文章。为了适应加入世界贸易组织的新形势，进一步做好财政法制工作，他对过去写的文章又认

真进行了修改，很多地方重新改写，汇集成册出版，这种敬业精神值得称赞，他的许多意见和建议，对于关注财政法制建设和依法理财的读者，是有参考价值的。

邊海濱

2002年2月28日

目 录

政府采购立法

关于我国“政府采购”的定义·····	(3)
政府采购立法问题调研报告·····	(6)
借鉴国际经验, 结合中国国情, 搞好政府采购立法	
——1999 年 12 月 16 日在政府采购立法	
国际研讨会上的主题发言·····	(12)
再谈政府采购立法必须充分考虑中国实际·····	(24)
招投标法代替不了政府采购法	
——再谈工程采购应当纳入政府采购法的	
调整范围·····	(30)
关于集中采购和分散采购问题·····	(33)
关于加强政府采购监督的几点建议·····	(38)
要全面认识实行政府采购制度的目的·····	(42)
关键是规范化和透明度·····	(44)
关于政府采购法与有关法律衔接问题·····	(49)
德国、挪威实行政府采购制度的特点及对我们	
的启示·····	(53)
我国不宜过早加入 WTO 政府采购协议 ·····	(58)

加强法制建设，促进依法理财的建议

关于认真贯彻十五大精神，进一步加强财政

法制建设的建议…………… (65)

认真学习中央领导同志的重要论述，提高

对依法理财重要性的认识…………… (75)

关于深化财税改革，完善财政立法的建议…………… (80)

适应加入 WTO 的新形势，进一步加强

财政法制建设…………… (92)

围绕振兴财政这个中心做好财政法制工作…………… (111)

依法理财，从严治财…………… (114)

规范财经秩序的根本在于完善法制…………… (120)

搞好自我革命，切实推进依法理财…………… (130)

实施预算法的重要意义…………… (134)

教育经费管理改革要坚持事权、财权相统一的原则

——在北京市海淀区教育经费预算管理

综合改革法律问题论证会上的发言…………… (138)

我国个人所得税法修订和遗产税立法情况和问题

——在个人所得税法修订国际研讨会

上的发言…………… (140)

修改耕地占用税暂行条例必须考虑大环境、大政策

——在耕地占用税暂行条例修改

座谈会上的发言…………… (147)

扶持中小企业发展要从多方面努力

——在中法中小企业税收问题国际

研讨会上的发言…………… (149)

研究财税法制建设发展趋势，必须正确认识我国当前

的经济政治形势及发展趋势

——在北京大学税法研究中心财税法制

建设展望研讨会上的发言…………… (152)

正确处理几种关系,用好手中税权…………… (155)

新会计法的突出贡献…………… (161)

对国有企业破产做特别规定并不违背公平原则

——在企业破产法国际研讨会上的发言…………… (164)

关于借用外债和财政担保情况的调查报告…………… (167)

对广州中院一审判决财政部败诉一案的剖析…………… (173)

关于我国加入 WTO 法制对策的几点建议

——2001 年 10 月 10 日在河北省法学会

“加入 WTO 法制对策研讨会”上的发言…………… (178)

如何做好财政法制工作

一、财政法制概述…………… (187)

(一) 财政法制的概念及作用…………… (187)

(二) 财政法制工作的基本内容…………… (193)

(三) 提高财政法制工作质量的方法…………… (203)

二、财政立法…………… (206)

(一) 财政立法的概念和原则…………… (207)

(二) 财政立法体制…………… (212)

(三) 财政立法程序…………… (215)

(四) 财政立法技术…………… (219)

(五) 对其他法律、法规和规章草案的

审核与协调…………… (225)

(六) 财政法规的清理、汇编与编纂…………… (229)

三、财政执法…………… (233)

(一) 广义的财政执法	(233)
(二) 狭义的财政执法	(237)
(三) 认真贯彻行政处罚法	(246)
四、财政法制监督检查	(250)
(一) 财政法制监督检查的概念和意义	(250)
(二) 财政立法监督检查制度	(254)
(三) 财政行政执法的监督检查制度	(260)
五、财政行政复议	(265)
(一) 制定行政复议法的历史背景	(266)
(二) 行政复议法的重要发展	(268)
(三) 要正确对待财政行政复议	(272)
(四) 努力做好新形势下的财政行政 复议工作	(275)
六、财政行政诉讼	(278)
(一) 什么叫财政行政诉讼	(278)
(二) 财政行政诉讼的受案范围和管辖	(281)
(三) 财政行政诉讼参加人	(283)
(四) 财政行政诉讼程序	(284)
七、国家赔偿费用管理	(293)
(一) 国家赔偿与国家赔偿费用	(293)
(二) 国家赔偿费用在各级财政预算 中的编列	(295)
(三) 返还财产的具体方式	(295)
(四) 国家赔偿费用的申请、审核和拨付	(297)
(五) 国家赔偿费用的监督管理	(298)
八、财政法制宣传教育	(300)
(一) 开展财政法制宣传教育的意义	(300)

(二) 开展群众性的财政普法教育·····	(304)
(三) 财政法制宣传教育要经常化、制度化·····	(311)
九、财政法律服务·····	(314)
(一) 财政法律服务概述·····	(314)
(二) 财政法律服务工作内容·····	(318)
后记·····	(328)

政府采购立法

关于我国“政府采购”的定义

政府采购制度，在国际上已经广泛建立和应用。在我国，现在已有 29 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。根据形势发展的需要，九届全国人大常委会已经将《政府采购法》作为本届任期内要完成的一个重要立法项目，列入其立法规划。

最近，我看到几个地方制定的《政府采购管理暂行办法》或者《政府采购管理条例》，对“政府采购”的定义界定各不相同，有的定义不是很确切。如有的这样表述：“本办法所称政府采购，是指政府为了开展日常的政务活动或者为社会公众提供公共服务的需要，以确定、规范的方式和程序，购买货物、工程和服务的行为”。有的将“政府采购”定义为：“纳入本省预算管理的国家机关、事业单位和社会团体，为了完成本单位管理或者开展业务活动以及为公众提供公共服务的需要，购买商品或者接受服务的行为。”有的则是在《政府采购管理条例》或《暂行办法》中回避给“政府采购”下定义。

为了正确指导当前各地正在开展的政府采购工作，为了搞好政府采购立法，我认为有必要对我国的“政府采购”作出一个正确的定义。

要给“政府采购”作出一个正确的定义，必须结合中国的国情，把“政府采购”这个舶来品的真正涵义搞清楚。政府采购制度，最早形成于 18 世纪末、19 世纪初的自由资本主义时期。当

初，实行政府采购制度的目的，确实是政府为了开展日常政务活动或者为社会公众提供公共服务的需要。如英国于 1782 年首先设立了政府文具公用局，作为政府部门所需办公用品采购的机构。但是，随着社会经济的发展，政府采购的适用范围逐步扩大，当今西方发达国家政府采购的涵义已经同过去大不相同了。也可以这么说，真正完整意义上的政府采购，是现代市场经济发展的产物。

什么是中国的国情，我在这里不能全面论述，但是，仅就实行政府采购制度而言，我国起码有这么三点应当注意：一是由各级财政供应经费、实行预算管理的单位，不仅仅是政府机关，还包括权力机关、司法机关、检察机关，以及政党组织、社会团体和事业单位等等。二是在我国不仅有预算内资金，还有大量的属于财政性资金的预算外资金。三是在我国需要纳入政府采购管理的各个预算管理单位，现在绝大多数是由财政以货币形式向其供给经费，再由各个单位分散采购，损失浪费很大。除了财政上的这些特点外，还有一个加入世界贸易组织，开放政府采购市场，保护民族工业的问题。

我国在发展社会主义市场经济的今天，借鉴西方发达国家的经验，建立政府采购制度，必须充分考虑现代市场经济条件下政府采购的真正涵义，不能照搬他们过去给“政府采购”下的定义。特别是要充分考虑我国的国情，这是我们制定政策和法律、法规的前提。如果有的地方在制定政府采购管理暂行办法的时候，已经注意到现在有的对“政府采购”概念的定义不够确切，而自己一时又想不出理想的替代办法，暂时回避给“政府采购”下定义，也不是不可以的。但是，这不是长远之计，从长远来看，这个问题是回避不了的。

那么，根据形势发展的需要和我国的国情，应当给“政府采

购”下一个什么样的定义呢？我建议这么表述：“所谓政府采购，是指各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位，使用财政性资金获取货物、工程和服务的行为”。这里没有提及各级国家机关和实行预算管理的各个单位为什么要进行采购，因为这个问题在定义当中不可能列举很全。而且，各级国家机关和实行预算管理的各个单位使用财政性资金，购买货物、工程和服务的目的是不言而喻的，可以避而不谈。我认为，给“政府采购”下定义，应当抓住关键。关键是什么呢？一是，实行政府采购制度的，不仅仅是政府部门，还应包括其他各级各类国家机关和实行预算管理的所有单位。二是，强调使用财政性资金。使用属于财政性资金的预算外资金进行政府采购活动，也必须纳入政府采购制度管理。三是，强调购买方式的转变。将过去的由财政部门供应经费，再由各个单位分散购买所需货物、工程和服务的方式，转变为在财政部门的管理和监督下，按照规定的方法和程序，统一购买的方式。从一定意义上讲，这是建立政府采购制度的实质。不论如何表述，在给“政府采购”下定义的时候，上述关键问题必须有所体现。

我们给“政府采购”下的这个定义，不一定确切、不一定全面，只是抛砖引玉，希望引起大家的重视，以便进一步探讨。总之，给“政府采购”作出一个科学的定义，有利于全面规范政府采购活动，有利于明确政府采购的主管机关，切实加强对政府采购的管理和监督，使其健康发展。

政府采购立法问题调研报告

(1999 年 6 月 29 日)

根据全国人大财经委政府采购法起草工作小组的安排，本人作为起草工作小组副组长带领由财政部、国家计委的同志组成的调研小组，于 1999 年 5 月 24 日至 6 月 7 日赴吉林、黑龙江、辽宁三省就《政府采购法》的立法问题进行调研。在调研期间，分别同三省政府财政、计划、教育、卫生、科技、法制部门和人大财经委、法工委的同志进行了座谈，重点了解了长春、哈尔滨、大庆、沈阳和锦州等几个城市开展政府采购工作的情况，并收集了有关资料，主持起草了调研报告。

一、政府采购工作的基本情况

辽、吉、黑三省均已不同程度地开展了政府采购工作。所到之处的党政领导和财政部门都非常重视政府采购工作，都已把这项工作列入重要的议事日程。其中，辽宁省和哈尔滨市 1997 年就开始试行政府采购，其他地方是从今年开始的。虽然开展政府采购工作的时间不长，但效果十分显著。不仅提高了采购质量，而且较大幅度地节约了财政资金，平均资金节约率（与计划支出相比）在 15% 到 25% 之间。并结合当地实际制定一些管理办法和规章制度，从三省的实践情况看，全面推行政府采购工作是大势所趋。三省开展政府采购工作的具体情况如下：

1. 建立了政府采购的规章制度。

各地首先从抓规章制度入手，注重用法律手段指导和规范政府采购工作。长春、大庆、沈阳和锦州等市已经制定发布了政府采购管理办法。三省和大连市的政府采购管理办法都已起草完毕，准备分别以政府规章的形式发布。吉林和辽宁两省已经制定了一些配套制度和办法。如吉林省《关于省直机关事业单位实施政府采购制度后有关账务处理问题的通知》、《吉林省财政厅政府采购工作管理暂行办法》，《长春市政府采购管理工作程序》、《长春市政府采购会计核算暂行规定》，《辽宁省货物政府采购暂行办法》、《辽宁省服务政府采购暂行办法》、《辽宁省工程政府采购暂行办法》、《省直行政事业单位专用设备政府采购暂行办法》、《辽宁省政府采购财务会计核算暂行办法》、《省直政府采购资金财政厅内部流转程序（试行）》。锦州市财政局制定了《行政事业单位政府采购业务的账务处理规定》。

2. 成立了政府采购机构。

1998年10月，辽宁省建立了“政府采购管理办公室”和“政府采购中心”。办公室的主要职责是：（1）拟订地方性政府采购法规草案，制定地方性政府采购政策和规章；（2）研究确定政府采购的长期规划；（3）管理监督政府采购活动；（4）收集、发布和统计政府采购信息；（5）审批进入本级政府采购市场的供应商资格；（6）审批招标机构取得本级政府采购业务招标代理资格；确定并调整本级政府分散采购和集中采购的限额标准；（7）处理本级政府采购中的投诉事项；（8）指导下级政府的政府采购工作；（9）办理其他有关政府采购的行政事务。中心的主要职责是：（1）编制本级政府集中采购的计划和目录；（2）设立本级政府采购资金专户，负责政府采购资金的会计核算与管理；（3）确定采购方式；（4）组织集中政府采购业务；（5）培训政府