

政府采购

实务手册

石安琴 主编



暨南大学出版社
Jinan University Press

政府采购实务手册

主编：石安琴

编者：刘其晖 赵海俊 梁 轶
付小承 朱 珊

暨南大学出版社
Jinan University Press

中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购实务手册/石安琴主编. —广州: 暨南大学出版社, 2007. 1
ISBN 978 - 7 - 81079 - 804 - 4

I. 政… II. 石… III. 政府采购—中国—手册 IV. F812.45 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 159294 号

出版发行: 暨南大学出版社

地 址: 中国广州暨南大学

电 话: 总编室 (8620) 85221601

营销部 (8620) 85227972 85220602 (邮购)

传 真: (8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)

邮 编: 510630

网 址: <http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版: 暨南大学出版社照排中心

印 刷: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 25.5

字 数: 589 千

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次

书 号: ISBN 978 - 7 - 81079 - 804 - 4/F · 406

定 价: 48.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换)

主 编 简 介

石安琴，女，2006年任广州金鹏律师事务所主任，高级合伙人，二级律师。全国律师协会知识产权委员会委员，广州市律师协会民事专业委员会副主任。1994年开始执业，执业期间，成功办理过多宗在全国范围内有重大影响的案件。曾被评为山西省首届十佳律师，被山西省司法厅荣记二等功、三等功，还参加过全国首届律师辩论大赛，荣获三等奖。目前主要从事政府采购、招标投标、知识产权和企业并购等法律事务。

联系电话：(020) 3988 9339

电子邮箱：anqin9056@sina.com



本书主编石安琴（左三）和编者们

序 言

政府采购是我国市场经济发展的客观需要，是我国经济体制改革的必然产物，在吸收和借鉴国际经验的基础上，我国于1996年开始推行政府采购的试点工作。1999年颁布《招标投标法》，于2000年1月1日正式实施；2002年颁布《政府采购法》，于2003年1月1日正式实施。至此，我国政府采购改革步入了法制化的轨道。

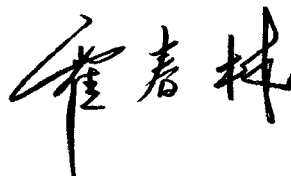
随着经济建设的飞速发展和法制建设的不断完善，尤其是在《招标投标法》《政府采购法》相继颁布和实施以后，政府采购在优化公共资源配置、加强公共财政监督等方面发挥着重要作用。在短短的几年里，我国政府采购制度改革取得了明显成效，政府采购规模快速增长，政府采购范围不断扩大。1998年全国政府采购金额为31亿元人民币，2004年达到了2136亿元，年平均增长率为89%。政府采购的经济效益和社会效益日益凸显。据初步统计，2005年政府采购金额超过2500亿元，按照年平均采购节资率为11%左右估算，仅2005年全国就节约财政资金300亿元，与此同时，腐败行为也得到了明显的遏制。

当前，政府采购作为市场经济条件下政府公共财政支出和财政监督的基本途径和重要手段已深入人心。伴随着政府采购体制的不断完善和政府采购范围的不断扩大，以及我国加入世界贸易组织《政府采购协议》的不断临近，政府采购更成为国人和世界关注的焦点。

《政府采购法》的颁布和施行，使政府采购事业得到了蓬勃发展，为公共财政管理的科学化、规范化、制度化提供了法律依据。但是，《政府采购法》相对于政府采购政策的滞后性，需要更多更优秀的法律工作者投身到政府采购法律服务的工作中来。此书作者石安琴同志以其10余年从事政府采购法律服务的实践经验，结合目前政府采购缺少参考性实务手册的现状，组织专业人士，共同研究并撰写了《政府采购实务手册》一书。

此书以理论梳理和实践应用为原则，围绕政府采购与法律服务的相关重要问题展开分析、论述，注重政策性、操作性、实务性、系统性。希望此书的出版能够为各级行政事业单位采购人、供应商以及代理机构在组织实施政府采购工作中提供参考，为政府采购监督部门加强管理，以及为关心政府采购的同志学习和研究提供借鉴。

中国招标投标协会常务副会长



2007年1月23日于北京

目 录

序言	(1)
第一章 政府采购的发展历史	(1)
第一节 概 述	(1)
第二节 政府采购的起源与发展	(3)
第三节 政府采购的发展趋势和我国政府采购的现状	(5)
第二章 政府采购的法律框架	(8)
第一节 我国政府采购的相关法律规定	(8)
第二节 政府采购的相关国际条约	(16)
第三节 各国政府采购的相关立法	(28)
第三章 我国政府采购当事人的权利和义务	(33)
第一节 采购人的权利和义务	(33)
第二节 供应商的权利和义务	(38)
第三节 采购代理机构的权利和义务	(41)
第四章 我国政府采购的基本流程	(44)
第一节 我国政府采购的基本流程	(44)
第二节 五种政府采购方式的操作流程	(48)
第五章 法律风险及其防范	(68)
第一节 采购准备阶段的法律风险	(68)
第二节 采购合同形成过程中的法律风险	(76)
第三节 履行采购合同中的法律风险	(81)
第四节 权利救济中的法律风险	(84)
第五节 法律风险的综合防范	(88)
第六章 政府采购与法律服务	(91)
第一节 政府采购与法律服务	(91)



第二节 政府采购法律服务的特征和价值目标	(92)
第三节 政府采购法律服务的主要内容	(97)
第四节 政府采购与法律服务存在的问题及成因	(101)
第五节 完善政府采购与法律服务的对策	(108)
 第七章 法律责任和权利救济途径	(114)
第一节 法律责任	(114)
第二节 权利救济途径	(122)
 第八章 法律法规选编	(138)
第一部分 法律	(138)
中华人民共和国政府采购法	(138)
中华人民共和国招标投标法	(146)
第二部分 部门规章	(153)
政府采购运行规程暂行规定	(153)
政府采购货物和服务招标投标管理办法	(156)
政府采购信息公告管理办法	(165)
政府采购供应商投诉处理办法	(169)
中央单位政府采购管理实施办法	(172)
计划生育避孕药具政府采购目录编制办法	(178)
委托会计师事务所审计招标规范	(180)
工程建设项目招标范围和规模标准规定	(182)
招标拍卖挂牌出让国有土地使用权规定	(184)
水利工程项目招标投标管理规定	(187)
通信建设项目招标投标管理暂行规定	(194)
工程建设项目施工招标投标办法	(200)
工程建设项目勘察设计招标投标办法	(211)
工程建设项目货物招标投标办法	(217)
招标公告发布暂行办法	(225)
工程建设项目自行招标试行办法	(226)
国家重大建设项目招标投标监督暂行办法	(228)
评标专家和评标专家库管理暂行办法	(230)
工程咨询单位资格认定办法	(232)
中央预算内投资补助和贴息项目管理暂行办法	(237)
中央投资项目招标代理机构资格认定管理办法	(241)
工程建设项目招标代理机构资格认定办法	(245)
建筑工程设计招标投标管理办法	(247)



房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法	(250)
招标代理服务收费管理暂行办法	(256)
机电产品出口招标办法	(257)
机电产品国际招标机构资格审定办法	(260)
公路工程勘察设计招标投标管理办法	(264)
水运工程施工监理招标投标管理办法	(270)
公路工程施工监理招标投标管理办法	(276)
公路工程施工招标投标管理办法	(281)
科技项目招标投标管理暂行办法	(287)
科技评估、科技项目招标投标工作资格认定暂行办法	(294)
国家科研计划课题招标投标管理暂行办法	(296)
第三部分 地方性法规、规章、规定	(301)
广东省重点建设项目监督暂行规定	(301)
广东省跨市客运标志牌招标投标暂行办法	(303)
广州市经营性公路建设项目法人招标投标管理办法	(309)
深圳市建设工程施工招标评标委员会和评标方法规定	(315)
深圳市建设工程自行招标管理办法	(319)
广东省省级政府采购协议供货办法	(320)
广东省治理政府采购领域商业贿赂专项工作实施意见	(323)
关于省直单位公务用车实行协议维修办法的通知	(326)
关于 2006 年度省直单位采购计算机等日常办公设备及办公用品实行协议供货办法的通知	(327)
关于 2006 年度省直单位印刷业务实行协议（定点）供货办法的通知	(328)
关于印发《广东省 2006 年政府集中采购目录及政府采购限额标准》的通知	(329)
广东省政府采购项目档案管理暂行办法	(335)
广东省政府采购评审委员会组建暂行办法	(336)
广东省政府采购评审委员会工作暂行规程	(339)
广东省省级政府采购计划管理暂行办法	(342)
广东省政府采购当事人行为规范	(344)
广东省政府采购公开招标采购方式暂行实施规程	(348)
广东省政府采购信息公告管理暂行办法	(352)
关于省直单位公务用车采购实行协议供货办法的通知	(355)
关于印发《广东省政府采购非公开招标采购方式实施暂行规程》的通知	(356)
广东省省级政府采购项目评审专家管理暂行办法	(360)
关于当前政府采购工作若干事宜的通知	(362)
关于进一步加强省级政府采购工作的通知	(363)
北京市工程建设项目招标范围和规模标准规定	(365)



北京市城市基础设施特许经营招标投标程序性规定	(367)
北京市建设工程施工分包招标投标管理办法	(367)
湖南省医疗机构药品集中采购评标记分标准（试行）	(370)
湖北省建设工程工程量清单招标投标实施办法	(373)
江苏省省级工程类政府采购操作流程	(377)
南京市大宗货物道路运输招标投标管理办法	(379)
南京市市级建设工程政府采购项目管理暂行办法	(384)
山东省实施《中华人民共和国招标投标法》办法	(385)
浙江省招标投标条例	(391)
参考文献	(399)
后记	(401)

第一章 政府采购的发展历史

第一节 概 述

他是某地政府采购中心负责人。作为政府采购官员，几个月前，他还大讲在政府采购中，廉洁是重中之重。几个月后，他却因涉嫌受贿而锒铛入狱……

作为投标公司，他为了让自己的图书发行公司能够中标，在某高校图书馆图书采购项目中大肆采取“回扣”战术。被审查时，他一脸茫然——“在图书投标过程中，送回扣是‘行规’呀！”……

作为供应商，你对政府采购了解多少？你知道政府采购的风险是什么？怎样防范？……

作为执业律师，你对政府采购的相关法律掌握多少？你知道政府采购的法律责任和权利救济途径吗？……

作为一个读者，你知道政府采购吗？……

一、我国政府采购制度框架初步形成

政府采购（Government Procurement）是指国家各级机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的，或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。通过政府采购，能够降低采购商品的管理成本，促进政府公共预算支出透明化，并有利于扩大公共竞争，维护商业交易的公正性。

1996 年我国率先在上海市开展政府采购的尝试，1998 年扩大试点范围，随后，其他地方政府纷纷开始成立采购机构，负责政府采购。随后便陆续颁布了《政府采购管理暂行办法》《政府采购招标管理暂行办法》等一系列相关办法与规定，配合切实可行的相关措施，使得政府采购工作于 2000 年在全国铺开。随着《中华人民共和国招标投标法》和《政府采购法》的相继实施，我国政府采购制度框架已初步形成。

二、我国政府采购规模不断扩大，为供应商创造了巨大的商机

政府采购是市场经济条件下国家管理政府支出的一种基本手段，政府每年都要投入巨额财政资金用于政府采购。在很多国家，政府采购金额占国内生产总值（GDP）的 10%



以上。据统计,欧盟各成员国政府采购总额占 GDP 的 12%^①;美国政府在 1989 至 1992 年间每年仅用于货物和服务的采购就占其 GDP 的 26%~27%,每年有 2 000 多亿美元的政府预算用于政府采购。全世界的政府采购金额每年达数千亿美元,占世界贸易总额的 10% 以上。^②我国政府采购虽然起步较晚,但随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立和不断完善,短短几年之内,政府采购的规模逐年翻番。1998 年为 31 亿元,1999 年为 130 亿元,2000 年,全国 31 个省区市和 306 个地(市)、772 个县(市)开展了政府采购工作,采购金额达 328 亿元。特别是在 2003 年 1 月 1 日《中华人民共和国政府采购法》正式开始实施后,政府采购的发展更加迅猛。2003 年,我国政府采购的金额就达到人民币 1 600 亿元,2004 年为人民币 2 200 亿元,^③2006 年约为人民币 3 000 亿元。同时,政府采购的范围非常广泛,小到纸、笔等办公用品,中到办公设备、医疗设备、汽车、空调,大到通讯系统、卫星、核反应堆、轮船和飞机以及工程建设等,并逐步从最初单一的货物采购拓展到工程和服务采购。政府采购量已成为广大供应商争先恐后的一个巨大销售市场。

值得一提的是,根据我国加入世界贸易组织(WTO)的承诺,我国将会尽快启动加入 WTO 的《政府采购协议》谈判,随着中国政府采购市场开放程度的逐步提高,我国政府采购将逐渐融入全球经济一体化的进程当中,为国内外供应商带来商机。

三、政府采购的法律监督亟待加强

我国政府采购规模迅速扩张,如何加强法律监管,规范政府采购的各个环节,是保证政府采购健康发展的重大课题。我国《政府采购法》规定,各级人民政府财政部门负责政府采购的监督管理,依法履行对政府采购活动的监督管理职责。近年来,随着政府采购争议案件的不增多,国家财政部于 2004 年 8 月 11 日颁发了《政府采购供应商投诉处理办法》。它对于防止和纠正违法或者不当的政府采购行为,保护参加政府采购活动供应商的合法权益,维护国家利益和社会公共利益,具有非常重大的意义。

政府采购制度是市场经济条件下加强财政支出管理、规范政府机构采购行为、发挥对国民经济宏观调控作用的一项制度。《政府采购法》无疑使政府采购行为有法可依。然而,在政府采购的具体工作中,却依然没有做到有法必依。

值得注意的是,政府采购已成为商业贿赂的案件多发区。中央治理商业贿赂领导小组办公室通报有关案件情况显示,从 2005 年 8 月至 2006 年 6 月期间,全国共查处商业贿赂案件 6 972 件,涉案金额 19.3 亿元,案件涉及厅局级干部 49 人。其中,政府采购被列为商业贿赂案件六大领域之一。^④政府采购部门相关人员涉案的事实不断提醒人们,政府采

① Daubler-Gmelin, Herta, Vergabewesen endlich europagerecht ausgestalten, Sueddeutsche Zeitung, 1998, Nr. 224, p. 22.

② Dr. Gray J. Zenz and Dr. George H. Thompson, Purchasing and Management of Material, AEI, p. 345.

③ 《中国经济时报》,2005-05-13。

④ 信息来源: <http://www.gd.xinhuanet.com>。



购领域的廉政建设和预防职务犯罪任重道远，政府采购的法律监管亟待加强。

四、政府采购的过程面临多种法律风险

从本质上来说，对政府采购的管理，其实就是对政府采购过程中存在的各种潜在风险进行识别、分析和评估，并及时采取相应的措施对风险加以防范和管理。

目前，我国已制定了《行政诉讼法》《行政复议法》《行政处罚法》《刑法》《民事诉讼法》《招标投标法》《政府采购法》《建设工程质量条例》等大量的法律、法规和规章。政府采购必须依法进行，整个采购过程涉及的法律问题越来越繁杂和专业化，增加了政府采购中出现法律风险的可能性。如在签订合同时，不注意合同条款的完整、严密、准确、合法，容易导致双方对合同条款的不同理解，形成争议，甚至掉进“法律陷阱”，造成重大的经济损失。

本书在介绍政府采购一般理论的基础上，通过对其他国家或地区的政府采购管理理论和实践的研究，并结合我国一些地方在进行政府采购试点以及《政府采购法》实施过程中所暴露的问题，对我国政府采购活动中所面临的各种潜在风险因素进行识别、分析、评估，进而提出切实可行的风险管理制度及相应的风险预防措施，保证采购目标的充分实现。

本书分为八部分，详细介绍了政府采购的起源、发展以及今后的发展趋势，并对我国政府采购的现状作了简单介绍。作为实用型的书籍，系统地介绍了我国政府采购的基本流程，在阐述我国政府采购当事人的权利和义务的基础上，详细介绍了政府采购在采购准备阶段、采购合同形成阶段、合同履行阶段以及法律的救济等各阶段的法律风险，并提出了相应的防范措施。

第二节 政府采购的起源与发展

政府采购制度是伴随着市场经济国家干预政策的产生而发展起来的。政府采购起源于自由资本主义市场经济时期的西方国家，迄今已有两百多年的历史。

1782年，英国政府首先设立国家文具公用局，负责政府部门办公用品的采购。该局以后发展成为物资供应部，专门采购政府各部门的所需物资。之后，英国不断完善其政府采购制度，历经两百多年的发展和实践，目前英国政府采购的法律、法规已经相当完善。英国政府采购的法律、法规主要有1991年12月制定的《英国公共工程合同规则》，1993年1月制定的《英国公共设施供应的公用事业工程合同规则》，1994年1月制定的《英国公共服务合约法规》，1995年1月制定的《公共供应合同管理条例》等。

美国实行政府采购的历史也很久远，早在独立战争时期，美国的一些军事机构就从事和现在政府采购部门相似的工作。由于战时的需要及物资和劳动力的匮乏，这种采购大多



采用直接采购的方式，同时由于采购数目巨大，故政府采购领域一直丑闻不断。而联邦政府民用部门的采购历史亦可以追溯到 1792 年，当时有关政府采购的法律将联邦政府采购供应品的责任赋予了美国首任财政部长亚历山大·汉弥尔顿。1861 年，美国制定了关于政府采购的联邦法案，明确规定凡达到一定金额的政府采购，联邦政府必须使用公开招标的方式，并对招标的形式、程序作了详细的规定。1868 年美国国会又通过了立法确立公开开标和公开授予合同的程序。1947 年，美国通过《武装部队采购法》确立了国防采购的方法和程序，在国防领域实行了集中的政府采购。1949 年美国国会通过了《联邦财产与行政服务法》，该法为美国总务管理局（General Services Administration）提供了统一的采购政策和方法。1962 年美国国会通过了《合同竞争法案》，特别强调了公开竞争对于政府采购制度的重要性，并在此后颁布了大量的法律、法规以配合该法案的实施。

政府采购制度随着政府职能的加强和完善而逐步得到完善和发展，政府采购制度的内涵、作用也是逐渐丰富和深化的。早期的政府采购制度的建设、政府采购行为的运作，主要是为了开展日常的事务活动，其目的和作用都非常单一。制度建设的本身不够规范和科学，同时缺乏深度和广度。随着工业化进程的加快，市场经济在发展出现了许多市场本身不能解决的问题，必须由政府解决。作为政府公共支出重要内容的政府采购，便以新的姿态出现，其采购的目的不再局限于为政府日常事务服务，而更强调为公众提供公共物品和公共服务，其作用更倾向于作为政府宏观调控手段而出现在社会经济生活中，成为政府加强预算管理的一个重要手段。随着世界经济一体化的形成，政府采购市场日益成为争夺的焦点，但是政府采购的制度建设明显落后于世界经济一体化的进程。在 1979 年以前，各国政府采购市场是封闭的、不对外开放，政府采购主体只能在国内购买商品和劳务。1947 年由各国共同制定的《关税和贸易总协定》刻意将规模庞大的政府采购排除在外，主要是考虑避免与当时各缔约国普遍采购本国产品、保护本国产品的政策相冲突。但随着一些工业化国家经济的繁荣，他们亟须为本国产品开拓海外市场，在贸易自由化呼声的掩护下，以打破贸易壁垒为借口，提出应将政府采购纳入国际协议，于是在 1979 年制定了《政府采购守则》（以下简称《守则》）。《守则》的形成标志着国际政府采购制度的初步形成。根据《守则》的规定，各国政府在国际市场上进行政府采购时，除了国防通讯和部分能源设备外，凡是超过一定金额的，都要使用竞争性的国际招标方式进行采购。该《守则》是非强制性的，是各缔约国在自愿的基础上签署的，通过相互谈判确定政府采购开放的程度。《守则》于 1981 年开始生效，涵盖的政府采购市场仅是各国政府采购总额的一小部分，其在国际贸易中发挥的作用是非常有限的，但毕竟走出了政府采购迈出国门的第一步。在 1986—1993 年举行的“关贸协定乌拉圭回合”谈判期间，参加谈判的各成员国对《守则》进行了大幅度的调整，并最终形成了取代《关税和贸易总协定》的世界贸易组织的《政府采购协议》，该协议规定了政府采购适用对象及范围、政府采购适用项目及门槛金额、政府采购的方式，明确了在政府采购中实行国民待遇与非歧视性原则以及保护发展中国家的条款和签署成员国的义务。WTO 的《政府采购协议》于 1996 年 1 月 1 日正式生效实施，仅对签字成员国有约束力，许多发达国家先后签署了该协议。

联合国方面，联合国国际贸易法委员会在 1986 年第 19 届会议上决定对各国和各地区



的政府采购进行统一规范,1993年通过了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》及配套文件《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法立法指南》。1994年又通过了《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》及配套文件《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法立法指南》的修订。世界银行则在1985年就制定了《国际复兴开发银行和国际开发协会信贷采购指南》,并在1992年和1996年进行了修订。

在原关贸组织开始就政府采购市场的开放问题进行多边谈判的同时,许多区域性组织也将政府采购纳入地区贸易自由化之中,如亚太经济合作组织(APEC),根据1995年12月的APEC部长级会议和领导人非正式会议通过的《大阪行动议程》,将政府采购列为APEC贸易投资自由化与便利的15个具体领域之一。

由此,政府采购制度日臻完善,而且政府采购市场已由区域市场向世界市场转化。

第三节 政府采购的发展趋势和我国政府采购的现状

一、政府采购的发展趋势

从各国的政府采购实践来看,政府采购的发展呈如下趋势:

1. 政府采购电子化

电子化政府采购,是政府利用信息技术,确立公共部门采购货物、工程和服务的一种采购形式。其核心内容是打破传统采购方式的时间和空间障碍,增强采购信息透明度,为政府采购活动提供便利。政府采购电子化是一个世界性的趋势,目前有许多国家和地区已开始运用。

传统的采购方式主要是以纸质为媒介,依靠人工操作,面临着效率低、采购成本大的难题。随着电子商务系统和网络技术的不断发展,互联网广泛深入人类生活的各个领域,极大地提高了办公效率。在此背景下,如何把电子采购系统推广到政府采购活动中,大力提高工作效率、降低采购成本,必将成为未来一段时期我国政府采购改革的方向。21世纪以来,各国都在积极探索、规划并大力推行电子化政府采购。比如韩国、新加坡、马来西亚等国家以及我国的台湾、香港地区电子化政府采购应用较广。美国的电子商务虽然比较发达,但电子化政府采购还处于试点阶段。

国际实践表明,电子化政府采购的效果非常显著:大大节省了时间和费用,提高了效率。若考虑到从网上下载标书和无纸化因素,节省的时间和资金更多;与传统的纸质采购方式相比,一般可节约高达30%左右的采购成本;给更多的供应商带来了投标机会,增强了竞争,使采购机构有了更大的选择空间;规范了政府采购行为,最大限度地避免了人为因素的干扰;提高了透明度,抑制了腐败现象的发生;节省了人手,减轻了工作压力。

此外,从宏观的角度来考虑,电子化政府采购同样具有巨大的作用。首先在经济效益方面,降低了价格和管理成本,缩短了招标准备时间,减少了人为因素的干扰,增强了



采购及时性,提高了采购的准确性和质量,健全完善了统计体系。其次,在监督管理方面,实现了全过程的公开透明,避免了纸质文件易出错的缺点,方便监督。同时还可以打破地域限制,特别是为中小企业提供平等竞争的机会。总之,实现电子化政府采购有着重大的现实意义和深远的历史意义,所以,可以说,所有已经实行了政府采购制度的国家和地区,都在积极地研究、规划和探索电子化政府采购。各国的电子化政府采购虽然发展不平衡,但是国际政府采购电子化是大势所趋,也是我国政府采购发展的方向。目前,我国政府已将政府采购电子化列入改革计划,并致力于相关政策的研究和探索。

2. 政府采购国际化

随着国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大,无论在发达国家还是在发展中国家,政府都成为货物贸易和服务贸易中的最大买主。据估计,国际政府采购总额每年都达数千亿美元,占世界贸易总额的10%以上。但由于一些国家把政府采购作为保护本国民族工业和本国产品的一个手段,致使政府采购领域对外开放程度极低。特别是一些发展中国家认为开放政府采购市场只能为它们带来少量的出口收益,大部分收益将被发达国家的制造业和服务业所获得。这样在政府采购领域,优待本国产品或某外国产品而歧视他国产品,歧视性政府采购已日益成为国际贸易中的一个严重障碍。

随着世界经济一体化程度的加深,WTO《政府采购协议》、联合国《国际贸易法律委员会货物、工程和服务采购示范法》、世界银行《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会信贷采购指南》、亚洲太平洋经济合作组织的《政府采购非约束性原则》、欧盟《公共采购指令》等国际条约都在为促进政府采购国际化方面作出努力并取得了卓越的成效。并且随着越来越多的国家和地区的加入,各国政府采购市场正在逐步走向开放。政府采购市场的国际化和非歧视性原则将是未来政府采购的发展方向。

3. 政府采购节能和环保化

随着人们对生存环境和生活质量的重新认识,节能和环保意识已经深入人心,节能和环保理念也相应地引入政府采购领域。在政府节能采购的多种方式中,绿色标准法是常见的方式之一。所谓标准法,是指由国家相关标准管理部门根据政府节能环保的需要,对政府需要采购的工程、货物或服务,制定统一的节能与环保标准。这个标准不仅要求末端产品符合环保技术标准,而且规定产品研制、开发、生产、运输、使用、循环再利用的全过程均需符合环保要求。政府要求政府采购人及采购机构,在采购时,必须采购或优先采购达到政府节能环保标准的产品、工程或服务。对于参与政府采购的供应商而言,当其提供涉及节能环保的产品时,必须接受由具有节能环保认证资格认证机构的认证。只有达到政府规定的节能环保标准,才能获得或者优先获得政府采购合同。

按照是否必须强制执行,可以将其划分为强制性标准和指导性标准。强制性标准是政府在涉及节能采购时,必须无条件采购符合标准的产品;而指导性标准是作为一种政府节能采购的指导标准,它要求政府采购涉及节能环保产品时,应该采购或优先采购达到节能环保标准的产品,而不是法律或行政强制性要求。一般而言,为了保证政府采购符合节能环保要求,特别是在节能环保形势严峻的情况下,标准法大多是采取强制方式的。

目前,世界各国对于政府采购都提出了节能环保要求,而最基本的方式,就是采用标



准法。如 2002 年美国修改联邦政府采购有关法令时就作出明确规定，政府采购必须采购经过认证符合政府规定的节能环保标准的产品。我国台湾地区的《政府采购法》规定，优先采购取得政府认可的节能环保产品，不仅如此，对于具有节能环保优势的产品还规定可以享受价格上的优惠。但是，标准法要成为一种完善的、可操作性强的节能环保控制方法，显然还有大量的工作要做，尤其是制度建设和操作管理方面。但它所蕴涵的节能环保理念完全契合当今的时代精神，这决定了其成为各国完善政府采购的发展方向。

二、我国政府采购的现状

我国没有通过市场竞争进行政府采购的传统，实行以公开的市场竞争为主要标志的政府采购制度是近些年的事情。以前的政府采购，主要是靠行政审批控制各个需求单位分散的自行采购，容易造成政府采购质次价高、浪费严重，并不可避免地产生了一些腐败现象。但在政治、经济体制改革的进程中，政府采购制度引起了国家政府的高度重视，在短短时间里就得到了很大的发展。

在 1999 年以前，我国没有统一的、规范的政府采购法律，也没有集中的政府采购管理制度，政府采购只能靠个别规范工程或设计招标投标的规范性文件来调整，整个政府采购市场十分混乱。而在 1999 年和 2002 年，我国相继出台了《招标投标法》和《政府采购法》，作为政府采购的基本法来规范货物、工程以及服务等政府采购活动。其中《招标投标法》，虽然仅就工程范围的招投标加以规范，但它是我国第一部与政府采购有关的统一立法。这两部法律的颁布意味着我国目前政府采购制度基本框架的形成，政府采购已经步入法制化轨道。与此同时，财政部、国家计划发展委员会等纷纷发布了相应的行政规章对采购制度加以完善，如 2004 年的《政府采购信息公告管理办法》，2004 年的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》，2005 年的《政府采购代理机构资格认定办法》，2004 年的《工程建设项目招标范围和规模标准规定》、《工程建设项目自行招标试行办法》和《招标公告发布暂行办法》等。

在中央政府的领导下，各级地方政府开展政府采购试点工作，同时加快相关的立法步伐。从 1996 年开始，上海、深圳等地方政府率先实行政府采购制度。随后，其他地方各级政府也纷纷成立专门的采购机构履行政府采购职能，取得了较好的经济与社会效益。1998 年 10 月，深圳市人大常委会率先发布了我国第一个政府采购的地方性法规——《深圳经济特区政府采购条例》。此后，安徽省、云南省、上海市、北京市等省、直辖市地方人民政府相继发布了有关政府采购的地方规章，其后还有河北省 2001 年的《河北省政府采购招标投标管理暂行办法》、广东省 2004 年的《广东省省级政府采购计划管理暂行办法》等。到目前为止，全国已有几十个地区发布了关于政府采购的地方性法规、政府规章或者行政管理办法。

至此，我国已形成了由《政府采购法》和《招标投标法》两部基本法、国务院部门规章、地方性法规和政府部门规章组成的较为完善的政府采购法律体系。政府采购已经基本纳入法制轨道。各地政府采购工作也在此法律体系的规范下取得了长足的进步。

第二章 政府采购的法律框架

第一节 我国政府采购的相关法律规定

目前,我国政府采购制度由《政府采购法》和《招标投标法》两部基本法性质的法律、国务院各部门特别是财政部颁布的一系列的部门规章,以及由各省和较大城市颁布的地方性法规和政府规章组成。应该说,这些法规在数量上已经较为庞大,同时也形成了一个从中央到地方、从上位法到下位法都衔接得较为严密的制度体系。

一、《政府采购法》

《政府采购法》于2002年6月制定,并于2003年1月1日起施行。它是规范政府采购活动的一部基本性法律,在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,都发挥着非常重要的作用。

(一) 立法背景

政府采购法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。

(1) 实行社会主义市场经济体制。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,它从根本上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。故市场经济体制为政府采购立法提供了制度基础。

(2) 政府财政收支体制发生了重大改革。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,再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。改变了以往我国统收统支的预算收支形式下各级地方财政没有太多的自主权而只能依计划采购的格局,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了重大进展。我国从1996年开始试行新的政府采购制度,虽然采购规模不大,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,用于采购的资金每年大幅度增长,发展势头良好。同时,普遍