



政府采购培训丛书

中华人民共和国政府采购法

讲 座

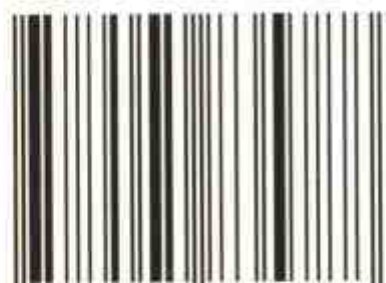
顾问 肖 捷
主编 张 通



经济科学出版社
Economic Science Press



ISBN 7-5058-3578-5



9 787505 835788 >

ISBN 7-5058-3578-5

F·2889 定价：18.00 元

政府采购培训丛书

中华人民共和国政府采购法

讲 座

顾 问 肖 捷

主 编 张 通

副主编 林 燕 周成跃

王彦欣 王 瑛

经济科学出版社

2003年6月

责任编辑：黄璟莉 白留杰

责任校对：徐领弟

版式设计：波视鑫通

技术编辑：刘 军 袁 雷

中华人民共和国政府采购法讲座

顾问 肖 捷 主编 张 通

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

北京天宇星印刷厂印刷

三河德利装订厂装订

890×1240 32 开 8.25 印张 160000 字

2003 年 6 月第一版 2003 年 6 月第一次印刷

ISBN 7-5058-3578-5/F·2889 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

编 者 序

政府采购制度是公共财政的重要组成部分，是加强财政支出管理的一项有效措施。我国自 1996 年开展政府采购试点工作以来，推行政府采购在加强财政支出管理、提高财政支出使用效益以及促进廉政建设等各方面均起到了积极作用，取得较好效果。随着政府采购工作的深入开展，迫切需要通过立法予以进一步推动和规范。众所期盼的《中华人民共和国政府采购法》于 2002 年 6 月 29 日由全国人大常委会审议通过，已于 2003 年 1 月 1 日正式施行。政府采购法的颁布实施，是我国财政法制建设的一件大事，是政府采购工作法制化建设所取得的重要成果，对于更好地贯彻落实党的十五届六中全会精神和中纪委确定的反腐倡廉措施，全面提高依法行政和依法理财水平，开创政府采购工作新局面，都具有十分重要的现实意义和深远的历史意义。

法律重在实施。实施的前提是知法，只有知法才能更好地执法和守法。知法必须先学好法，准确地掌握法律的精神和各项规定。因此，为了帮助、指导社会各界准确理解和贯

彻执行政府采购法，财政部国库司继编写出版了《中华人民共和国政府采购法辅导读本》（简称《读本》）后，又编写了《中华人民共和国政府采购法讲座》（简称《讲座》）。《讲座》共分十四讲，以专题形式分别阐释了我国政府采购制度的发生发展、政府采购立法的过程及重大意义、政府采购法与财政管理、政府采购法的适用范围、政府采购的监督管理、政府采购的宏观调控功能、政府集中采购、政府采购信息发布管理、政府采购当事人权利与义务、政府采购方式、政府采购程序、政府采购的质疑与投诉、政府采购的监督检查以及法律责任等重要问题。《讲座》与《读本》相得益彰，互为补充，是一本指导学习领会政府采购法并指导实践工作具有权威性和严肃性的工具书。

财政部领导对《讲座》的编写工作非常重视，并对编写工作作出了重要指示和具体指导。国库司副司长周成跃对全书作了总纂，全国人大政府采购法起草顾问小组成员、国库司张通司长对全书作了最后审定。全国人大政府采购法起草工作小组成员杨晋明、王绍双、徐国乔具体承担本书的编写工作。

经济科学出版社为本书出版做了大量工作，在此表示感谢。

编 者

2003年5月16日

目 录

第一讲 政府采购立法是经济改革发展的必然 1

- 一、国外政府采购制度基本情况 (2)
- 二、我国政府采购改革基本情况 (7)
- 三、政府采购立法的必要性和紧迫性 (20)

第二讲 制定政府采购法的重大意义 24

- 一、政府采购立法的基本过程 (24)
- 二、政府采购立法的基本指导思想和法律的主要内容 (27)
- 三、政府采购立法的重大意义 (34)

第三讲 政府采购法与财政管理 39

- 一、政府采购法完善了财政管理的
法制体系 (39)
- 二、政府采购法确立了采购支出管理改革的
方向和要求 (43)
- 三、政府采购法对财政管理和财政
工作的影响 (48)

第四讲 政府采购法的适用范围 54

- 一、政府采购法的适用范围不同于政府
采购的范围 (54)
- 二、我国政府采购法的适用范围是特定
历史条件下的产物 (58)
- 三、准确把握我国政府采购法适用范围的
几个关键要素 (61)
- 四、扩大政府采购法适用范围是我国改革
开放的必然要求 (67)

第五讲 政府采购的监督管理 70

- 一、政府采购的监督管理部门 (70)
- 二、政府采购的监督管理体制 (74)
- 三、政府采购工程的监督管理 (76)

第六讲 政府集中采购管理 81

- 一、集中采购是政府采购的重要组织
 实施形式 (81)
- 二、集中采购的形式及业务范围 (84)
- 三、集中采购机构的设置及职能 (86)
- 四、集中采购机构的工作要求 (90)
- 五、集中采购机构的考核 (92)
- 六、集中采购机构的分离 (94)

第七讲 政府采购的宏观调控功能 96

- 一、政府采购是市场经济条件下的重要
 宏观调控方式 (96)
- 二、发挥政府采购的宏观调控作用是
 国际上的通行做法 (98)

- 三、我国依法发挥政府采购宏观调控作用的紧迫性日益增强 (101)
- 四、我国政府采购法规定的宏观调控目标 (104)
- 五、积极创造条件,充分发挥政府采购的宏观调控作用 (107)

第八讲 政府采购信息发布管理 111

- 一、加强政府采购信息发布管理的必要性和紧迫性 (111)
- 二、政府采购信息发布方式 (115)
- 三、政府采购信息发布的主要内容 (118)
- 四、进一步加强和完善我国政府采购信息管理的重点 (123)

第九讲 政府采购当事人权利与义务 126

- 一、政府采购当事人的范围 (127)
- 二、规范政府采购当事人的管理意义重大 (129)
- 三、采购人的权利与义务 (131)
- 四、供应商的权利与义务 (138)
- 五、政府采购代理机构的权利与义务 (140)

第十讲 政府采购方式 145

- 一、规定政府采购方式是建立政府采购制度的首要内容 (145)
- 二、政府采购方式是贯彻落实政府采购目标和原则的基本途径 (148)
- 三、我国法定的政府采购方式及适用条件 (152)
- 四、努力强化公开招标的主导地位 (158)

第十一讲 政府采购程序 163

- 一、政府采购程序在政府采购制度中的地位 (163)
- 二、政府采购的基本程序 (165)
- 三、政府采购方式的程序 (174)
- 四、有关政府采购程序的特别规定 (181)

第十二讲 政府采购的质疑和投诉 185

- 一、政府采购活动事项的询问 (185)
- 二、政府采购活动事项的质疑 (187)
- 三、政府采购活动事项的投诉 (190)

第十三讲 政府采购监督检查 197

- 一、政府采购监督管理部门的监督 (198)
- 二、政府其他有关部门的监督 (203)
- 三、集中采购机构和采购人的内部监督 (208)
- 四、政府采购活动的社会监督 (216)

第十四讲 政府采购法律责任 218

- 一、采购人、采购代理机构的法律责任 (219)
- 二、供应商的法律责任 (226)
- 三、政府采购监督管理部门及其工作
 人员的法律责任 (228)
- 四、其他有关单位和个人的法律责任 (229)

附： 中华人民共和国政府采购法 231

第一讲

政府采购立法是经济 改革发展的必然

《中华人民共和国政府采购法》已由第九届全国人大常委会第二十八次会议于2002年6月29日通过，自2003年1月1日起施行。该部法律的颁布实施，对于规范政府采购行为，提高财政资金使用效益，维护国家利益和社会公共利益，落实反腐倡廉措施，全面提高政府依法行政水平，具有十分重要的作用，意义重大而深远。

政府采购制度是公共财政的重要组成部分，是加强财政支出管理的一项有效制度，也是从源头上预防和制止腐败的重要措施之一。经过6年的改革实践，我国政府采购制度推进工作取得了显著成效，政府采购制度优势不断得到发挥，为建立社会主义市场经济条件下的公共财政体制奠定了基础。

一、国外政府采购制度基本情况

政府采购，也称公共采购，是指各级政府及其所属机构为了开展日常政务活动或为社会公众提供公共服务的需要，在财政部门和其他有关政府部门和社会公众的监督下，以法定方式、方法和程序，采购货物、工程和服务的行为。政府采购制度是指对政府采购行为进行管理的制度，也称公共采购管理制度。

政府采购属于政府行为，由于体现了行政管理权力的特性，所以，有国家就有政府采购。但真正成为政府采购制度是来源于财政支出管理需要，诞生于18世纪，已经有200多年历史了。国际资料表明，政府采购规模一般占本国当年GDP的10%~15%，为了加强和规范庞大的政府采购活动，世界上一些市场经济国家一般都是通过制定法律和制度来进行的，这些法律和制度就形成了政府采购制度。国外政府采购制度最突出的特点就是以立法形式确定的。其目的，是要建立科学完善的政府采购管理制度和运行机制，规范采购行为，实现加强公共资金管理，提高采购活动的透明度，发挥政府采购政策导向等目标。

从目前国际情况看，一些国家的法律制度体系非常完善，制度作用也越来越明显。各国或地区政府采购法律制度归纳起来主要有以下几个主要方面：

关于采购目标。采购目标，就是采购人要通过采购行为实现自身的目标。从国家角度看，除了要保证采购人的局部利益之外，还需要对国家和社会总体目标有所实现。因此，在政府采购中，政府应将社会效益与经济效益、宏观调控与微观自采、对外开放与有效保护国内产业等诸多矛盾统一起来，以实现政府采购的总体目标。概括国际做法，采购目标主要有：经济效益目标（经济有效性和竞争性）、宏观调控目标（政府通过调整采购政策或规模，间接调节国民经济运行状况）、保护民族产业、促进采购中的规范与廉洁目标、加强国有资产管理目标、促进国际贸易自由化和其他社会目标（就业、环境保护、稳定市场秩序等）。

关于适用范围。国外政府采购法律的适用范围包括采购主体范围和采购对象范围。采购主体范围一般采用两个标准：一是使用公共资金的机构；二是垄断经营单位。美国政府采购法律的适用范围包括联邦政府机构、联邦附属机构。德国和挪威等欧盟国家政府采购法律适用范围，主要是使用财政预算资金的政府部门。还有些国家或地区将依靠政府授予许可证或专属经营权的企业纳入法律适用范围。我国台湾省政府采购法规定，政府机关、公立学校、私营事业都属于适用范围。采购对象范围均为货物、工程和服务，有的将工程的设备划为货物，将设计等划为服务。其中，工程包括办公楼、桥梁、公路、环境改造等投

资性项目。

关于基本原则。各国政府采购法律中规定的采购原则不尽一致，表述也不一样，但核心原则基本上是相同的。通用原则主要有：公开竞争原则、公平交易原则、物有所值原则、透明度原则、效益原则、诚实信用原则、维护公共利益原则、国民待遇原则和非歧视性原则。国际上所称的物有所值原则，有其特殊含义，是指投入（成本）与产出（收益）之比。该原则主要是针对政府采购的政策取向，包括购买国产品、扶持中小企业等。

关于管理机构。大多数国家或地区法律规定，政府采购管理机构为财政或与财政管理事务有关的政府机构。如美国在总统行政与预算办公室下设立联邦采购政策办公室，法国和英国等国家在财政部内专门设立了政府采购管理司，德国政府采购管理机构设在联邦经济部。各国政府采购管理机构职责差别较大，有的只是政策制定，有的还负责监督，有的还承担集中采购职能，但在财政部内部管理机构与执行机构是分开设置的，如韩国以及我国的香港特区等。

关于集中采购与分散采购。各国在政府采购法律中都规定或曾经规定了负责集中采购的机构及其职责。以前集中采购程度比较高，随着科技进步和采购专业队伍的扩大，集中采购范畴逐步缩小，分散采购成为发展方向。美国 2000 年集中采购机构承担了 76 亿美元的采购任务，只

占联邦政府采购总额的4%。而且，现行法律规定，原来强制集中采购的部分项目改为选择性采购。目前，集中采购程度最高的国家是韩国，分散采购最彻底的国家是澳大利亚。20世纪80年代以前，集中采购机构主要设在财政部门，有些国家是独立设置，均为行政单位，采购人员实行公务员管理。自80年代以来，集中采购机构呈现向企业化和民营化发展。

关于政府采购政策取向。政府采购法律规定的社会经济政策主要有：购买国产品、实行经济合作、扶持中小企业、保护环境等。美国《购买美国产品法》开宗明义规定：“扶持和保护美国工业、美国人和美国投资资本”。并规定联邦各政府机构除特殊情况外，必须购买国产品，工程和服务必须由国内供应商提供。德国和挪威等欧盟国家规定，采购金额达到500万欧元以上的工程、20万欧元以上的货物和服务，都必须在欧盟范围内采购。美国中小企业法规定，10万美元以下的政府采购合同，要优先考虑中小企业，通过价格优惠方式对中小企业给予照顾。加拿大、澳大利亚、以色列等国家还规定了外国供应商参加投标的采购，要规定技术转移、投资等经济合作方式或条件。

关于政府采购监督。政府采购监督一般分为行政监督、国会监督、司法监督和供应商监督。其中，最主要和最有效的监督力量是供应商，其方式主要是供应商投诉，