

苏道俨 席鸿康 黄明锦 编著

政府 采购

体系 · 过程 · 政策

广西民族出版社

政府采购 体系·过程·政策

苏道俨 席鸿康 黄明锦 编著

广西民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购体系·过程·政策 / 苏道俨, 席鸿康, 黄明锦编著.——南宁:

广西民族出版社, 2007.7

ISBN 978-7-5363-5308-4

I. 政… II. ①苏…②席…③黄… III. 政府采购 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 094089 号

政府采购 体系·过程·政策

苏道俨 席鸿康 黄明锦 编著

出版发行	广西民族出版社 (地址: 南宁市桂春路 3 号 邮政编码: 530028)
发行电话	(0771) 5523216 5523226 传真: (0771) 5523246
E-mail	CR@gxmzbook.cn
责任编辑	王绍安
封面设计	张海丽
责任印制	余秀玲
印 刷	广西飞翔特种印务股份有限公司
规 格	890 毫米×1240 毫米 1/32
印 张	27.75
字 数	680 千
版 次	2007 年 7 月第 1 版
印 次	2007 年 7 月第 1 版印刷

ISBN 978-7-5363-5308-4/Z · 598

定价: 55.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社联系调换。

电话: (0771) 5523216

导 言

我国经济体制由计划向市场的转轨，楔入了市场机理和价值规律，追求财政支出效益最大化是财政支出管理的根本目标。同时市场经济是法制经济，其管理的方式必须符合法制化和规范化要求。随着市场化改革的深入，我国的财政体制也在不断地创新和完善，特别是1994年推行的财税体制改革，在财政收入制度和管理方面适应了市场经济的客观要求，进一步规范了中央与地方的分配关系；但在财政支出制度和管理方面改革相对滞后。公共资源的分配和有效利用是公共支出管理的核心问题，也是社会公众关注的焦点问题。目前我国财政支出管理中所存在财政资金的使用过程不透明、不公开、缺乏监督等诸多问题，不仅造成资金的大量浪费，而且滋生出许多腐败现象，其根本原因是公共产权得不到有效保护，财政预算执行没有公共竞争压力，财政资金的使用阶段缺乏公开、有效的管理制度，使财政资金的使用游离财政部门和社会公众的监督，导致行政权力很大程度上代替了公共法权，传统管理代替了科学管理。

现代社会越来越呈现多样化特征，多元化的阶层集团、利益群体，分化整合速度日益加快，使社会公众对公共产品的需求也日益多样化。作为对社会多元化需求回应的财政支出改革实践，政府与社会的有效互动，发挥政府采购在特定群体利益实现上的优势，可以有效缓解社会不同利益群体对公共需求的压力。财政资金的供给范围、财政资金的分配和使用管理构成财政支出管理的完整阶段和全部过程，三者相互联系，紧密衔接。探索新的途

径,实现公共产品配置上的合理分配,是新形势下采用创新思维解决财政支出结构调整的有效手段和战略措施。

现代政府采购不仅是财政管理手段,同时更是国家在市场经济条件下实行宏观调控的一种有效工具。国际经验表明,政府采购制度作为市场经济条件下国家财政制度的重要组成部分,不仅对购买性支出的管理具有关键意义,而且对财政资金分配的合理化亦会产生积极影响。因此,建立政府采购制度是强化我国财政支出管理的客观需要,是市场经济条件下加强财政支出管理的必然选择。政府采购制度作为我国财政改革的重大举措,已经用法律的形式固定下来。这表明政府采购制度的实施是一种政府主导型强制性制度变迁。当政府采购越来越朝着法制化、规范化的方向迈进时,其必将在公共产品的合理分配环节中起到关键作用。

政府采购制度在很多国家有着相当长的历史,尤其是在市场经济发达的西方国家已经形成了相对完善的制度体系,不仅历史久远,而且采购范围也极其广泛。我国建立起现代意义上的政府采购制度的时间不长,随着《政府采购法》的出台,形成了相对完善的政府采购法律体系,政府采购实践在收到较好效果的同时也存在着诸多问题。加入世贸组织以后,我们所面临着空前的挑战与机遇,对我国政府采购制度提出了更高的要求。因此,研究和完善政府采购制度,对转变政府职能、进行宏观调控、优化经济结构、促进企业的国际竞争力、实现社会经济政策目标具有重要的意义。

该书具有以下几个特点:一是既有理论性知识,又有操作技巧。全书以招投标的起源为逻辑起点,系统地介绍了招投标的基本知识和政府采购方式的基本概念,深入揭示了政府采购的规律、特点和本质,对《招标投标法》与《政府采购法》进行了比

较和分析，从经济学和博弈论等不同视角厘清了政府采购原理，阐述了构建现代政府采购制度的设想。同时，通过典型案例的研究剖析，结合政府采购实践中存在的问题，提出了解决问题的对策意见。二是援引了大量的背景材料，以丰富政府采购的理论来指导实践工作，有助于我们更加深刻地理解政府采购制度的本质。三是在附录中收集了政府采购法律、法规、规章和规范性文件，并作进一步分析、解读，帮助读者深入研究政府采购制度。总之，这是一本研究、学习政府采购理论，指导政府采购工作，具有可读性、实用性和指导性的教材。

本书在编写过程中，不同程度地参考、节录、引用了国内外许多重要的政府采购文献，因涉及面广（原始资料达4000多页），限于篇幅，不能一一注明出处。在此，我们谨向所有为我们提供资料的作者表示崇高的敬意并表示诚挚的谢意。在本书编写过程中，得到了曾向平、袁仕洪、陈日成、唐海涛等同志的帮助和支持，在此，谨向各位同仁表示诚挚的谢忱。

虽然这本书从理论与实务的角度，对政府采购管理制度作了一些有益的研究和探索，但由于时间紧，加之水平所限，书中定有不妥和遗漏之处，敬请各位同仁、专家和读者批评指正。

目 录

导言

上部 政府采购管理制度综述

第一章 政府采购制度概述	1
第一节 政府采购管理制度	1
第二节 政府采购目标和原则	58
第三节 招标投标立法与政府工程招投标监督管理	68
第四节 政府采购立法与实践	108
第五节 《政府采购法》与《招标投标法》的分析比较	166
第二章 政府采购当事人行为规范	186
第一节 政府采购人行为规范	186
第二节 政府采购供应商行为规范	223
第三节 政府采购代理机构行为规范	277
第四节 政府采购评审专家及专家库管理	303
第三章 政府采购制度监督管理	315
第一节 政府采购制度管理概述	315
第二节 政府采购方式和招标、评标、定标管理	326
第三节 政府采购监督管理	395

第四章 政府采购基础工作管理	431
第一节 政府采购制度建设	431
第二节 政府采购信息的建设与管理	445
第三节 政府采购绩效管理	468
第四节 政府采购档案管理	489
第五节 政府采购成本管理	498
第六节 政府采购队伍建设管理	505
第七节 县(乡镇)级政府采购管理	530
第八节 政府采购目录的管理	536

下部 法律法规和制度汇编及解读

一、法律法规和制度汇编	541
中华人民共和国政府采购法	541
中华人民共和国招标投标法	559
中华人民共和国合同法	573
中华人民共和国建筑法	608
政府采购评审专家管理办法 (财政部 监察部财库〔2003〕119号)	624
集中采购机构监督考核管理办法 (财政部 财库〔2003〕120号)	632
政府采购货物和服务招标投标管理办法 (财政部 第18号令)	638
政府采购信息公告管理办法 (财政部 第19号令)	660

政府采购供应商投诉处理办法 (财政部 第20号令)	668
政府采购代理机构资格认定办法 (财政部 31号令)	675
关于加强政府采购货物和服务项目价格评审管理的通知 (财政部 财库〔2007〕2号)	686
关于加强政府采购供应商投诉受理审查工作的通知 (财政部 财库〔2007〕1号)	689
关于自主创新产品政府采购预算管理办法的通知 (财政部 财库〔2007〕29号)	691
关于自主创新产品政府采购评审办法的通知 (财政部 财库〔2007〕30号)	695
关于自主创新产品政府采购合同管理办法的通知 (财政部 财库〔2007〕31号)	700
工程建设项目施工招标投标办法 (国家发展计划委员会、建设部、铁道部、交通部、信息 产业部、水利部、中国民用航空总局 第30号)	705
广西壮族自治区实施《中华人民共和国招标投标法》 办法	728
关于公布 2007 年广西壮族自治区政府采购集中采购目录 及采购限额标准的通知 (桂政发〔2006〕26 号)	742
广西壮族自治区政府采购供应商投诉处理工作规程 (桂财采〔2006〕6号)	752
广西壮族自治区政府采购信息公告管理实施办法 (桂财采〔2006〕8号)	758

广西壮族自治区政府采购供应商质疑处理办法 (桂财采〔2006〕11号)	768
广西壮族自治区政府采购评审专家管理实施办法 (桂财采〔2006〕13号)	772
广西壮族自治区集中采购机构监督考核管理实施办法 (桂财采〔2006〕14号)	793
关于指定我区政府采购信息公告媒体的通知 (桂财采〔2006〕3号)	803
广西壮族自治区本级政府采购管理实施办法 (桂财采〔2007〕59号)	805
广西壮族自治区政府采购工程项目监督管理暂行办法 (桂财采〔2007〕64号)	835
广西壮族自治区政府采购当事人行为规则 (桂财采〔2007〕65号)	839
 二、法规解读	 858

上部

政府采购管理制度综述

第一章

政府采购制度概述

第一节 政府采购管理制度

一、招投标制度起源

招标是一种商品交易行为，它是在商品经济比较发达的阶段上出现的，它是商品经济高度发展的产物，随着商品经济的发展而发展，并在市场经济的条件下日趋完善。在商品经济发展到一定的阶段，交易竞争便产生了招标投标。商品经济的进一步发展，分工的逐渐扩大，使得商业与生产出现了分离，同时银行业也逐渐发展起来了。此时，商品交换便出现了现货交易和期货交易两种方式。现货交易是买卖双方商品市场上相遇，通过讨价还价，达成契约，进行银货授受的行为，即进行交割，或在极短的期限内履行交割的一种交易。通过交割后，交易即告结束。期货交易是交易成立时，约定一定时期，实行交割的一种买卖。这种方式适用于大宗商品、外汇、证券等交易。期货交易方式的出

现，客观上要求成立之前的洽谈具有广泛性质，交易成立之后的契约具有约束性，这就促使了招标的产生。招投标作为一种具体交易的特殊程序，是国际通行做法。它或许不是最好的方式，但目前还没有更好的方式可以代之。

在市场经济国家，采购招标形成的起因是政府和公共部门或政府指定的有关机构的采购开支主要来源于法人和公民的税赋和捐赠，必须以一种特别的采购方式来促进采购尽量节省开支、最大限度地透明和公开以及提高效率目标的实现。招投标制度最早起源于英国，它是作为一种公共采购或集中采购的手段出现的。由于公共采购的开支主要来源于税收，因此政府和公用部门必须对公众负责，使资金花费合理有效，并主动接收公众监督，招标投标便应运而生。1890年美国通过了第一部要求密封投标的法律。第二次世界大战以来，投标影响不断扩大，相当多的国家进行深入研究和探索，认为招标不仅是服务，而且是对规范行为的约束和制约。因此，使招标投标由一种交易过渡为政府强制行为，这一升华，使招标投标在法律上得到保证，成为“政府采购”代名词。目前，招标在国际上广泛采用。不仅政府、企业、事业单位用它来采购原材料、器材和机械设备，而且各种政府工程项目也常常采用这种形式进行物资采购和工程承包。招标投标工作日益职业化，如美国拥有3万名招标投标专家，1.5万名职业采购官员。招标采购不仅实现了产业化，而且已实现法制化、规范化。

二、招标投标的基本概念

（一）招标

招标是一种特殊的交易方式和订立合同的特殊程序，它是应用技术经济的评价方法和市场经济的竞争机制，有组织地开展

择优成交的一种高级的、规范化的交易方式。广义的招标是指由招标人发出招标公告或通知、邀请潜在的投标商进行投标，最后由招标人通过对各投标人所提出的价格、质量、交货期限、技术水平、财务状况等因素进行综合比较，确定其中最佳的投标人为中标人，并与之签订合同的过程。招标具有程序的公开性、竞争性、公平性的特点。

（二）投标

投标是指投标人接到招标通知后，根据招标通知的要求填写投标文件（也称标书），并将其送交给招标人的行为。

（三）招标投标

招标投标作为平等的当事主体之间就某项权益进行协商以达到预期后果的行为，是当事人双方经过要约和承诺两阶段订立合同的一种竞争性程序。从采购交易过程来看，它包括招标和投标两个最基本的环节。招标与投标是一对相对应的范畴，相互对应存在。招标制度作为在长期的经济活动中形成的一种成熟的交易方式，在经济学上具有特殊的意义。招标制度由于其一次性报价的特点，形成投标方之间的博弈，从而有利于消减买卖双方的信息不对称，有利于买方以较低的价格购买商品。

（四）开标

开标就是在预先规定的时间和地点将各个投标人的投标文件正式启封揭晓。良好的开标制度与规则是招标成功的重要保证。

三、招标投标与拍卖实质性区别

拍卖是买卖的一种特殊形式，即拍卖人将委托人的物品或者财产权利以竞买的方式卖给竞买人的行为。它与招标投标实质性区别是：

1. 标的不同。拍卖的标的是物品或财产权利；招标投标的

标的（即合同的权利义务所指向的对象，不同于招标投标的“标底”）除物品外，主要是行为，即招标人为让他人完成一定的工作而通过招标投标的方式确定完成工作的人。

2. 目的不同。拍卖的目的是选择最高竞价者，将拍卖的物品或者财产权利转让给他，合同成立后所体现的是委托人向买受人转让财产的关系。在招标投标中，招标人是买主，在买卖的方向上与拍卖正好相反。

3. 串通招标投标行为与串通拍卖行为使用的法律不同。

四、政府采购制度的发展轨迹

（一）采购的概念

采购又称购买、采买或采办，是指采购人或采购实体基于生产、转售、消费等目的，购买商品或劳务的交易行为。采购是市场经济条件下社会产品交换的一种必然过程，是社会消费的前置环节。采购同销售一样，都是市场上一种常见的交易行为。传统意义的采购大多都将采购作为物料管理中的一项活动对待，在物料管理的环境下讨论采购活动，即以最低的成本获得物料运输存储，直接将其交付生产过程的有关的所有活动。

西方学者根据不同标准对采购进行划分并加以比较。如英国采购学者贝雷（P.J.H.BAILY）依据采购职能的范围和目标以及采购职能在实现组织目标中的重要性将采购分为商业领域采购、公共领域采购和制造业采购。商业领域是为了转售而进行采购和储存货物；公共领域采购包括中央和地方政府以及其它公共服务部门，是为了向公众提供公共服务而采购；而制造业采购是为了制造、加工货物或材料进行采购和销售。但通常依据采购主体不同，将采购划分为政府采购和私人采购，政府采购是以政府机构为主体进行的采购，而私人采购是以私有企业为主体进行的采

购。政府采购与私人采购在许多方面是相似的。美国著名采购专家菲朗指出了两者根本目标之一致性：“采购之根本目标在于识别所需材料的来源，并在需要的时候以尽可能经济的方式按可接受的质量标准获得这些商品。采购部门必须能够快速有效地满足需求，并且采购政策和程序必须同商业惯例相吻合。采购部门利用专业技术和现代方法，聘用专业采购员和管理人员，以保证采购项目能完全符合使用部门的需要。”

（二）政府采购制度概述

1. 政府采购溯源。

（1）我国政府采购的兴起与发展。在我国的古代社会，政府实物性财政支出需求主要通过贡纳和赋税来满足，但并不是所有的实物都可以通过贡税来取得，不排除有一部分支出所需的物资通过政府在市场上采购来满足，这可以说是我国政府采购的原始形态。如在西周时期，政府为了稳定经济，在市场上收购一些多余的物资，用以调节物价。如《周礼·地官·廛人》记载：“凡珍异之滞者，（廛人）斂而入膳府。”《周礼·地官·泉府》记载：“掌以市之征布（币），斂市之不售、货之滞于民用者，以其贾买之，物而书之，以待不时而买者，买者各从其抵。”春秋战国时代，政府的购买行为日益影响到社会的方方面面。《太平御览》记载：“秦始皇四年七月，立太平仓，丰则籴，欠则粜，以利民也。”而真正的政府大量采购即均输制度（均输就是官府把各地贡物运到卖价高的地方出卖，交给中央或购买所需的物资）。始于汉代，《汉书》记载：“诸官各自市，相与争，物故腾跃，而天下赋输或不偿其僦费，乃请置大农部丞数十人，分部主郡国。各往往县置均输、盐铁官，令远方以其物贵时商贾所转贩者以为赋而相灌输。”后汉时，均输的平准的对象已由粮食扩

大到所有货物，采购的时间对象相当复杂。在宋代，实行市易制度。以后，历朝历代都有此类制度。

对于我国现代政府采购制度的起始问题，学术界有两种观点：一是始于1980年的招投标制，其主要依据是招投标制符合政府采购的基本特征；二是始于1995年的上海市。

（2）现代政府采购制度起源。西方政府采购制度起源于自由市场经济时期，产生和发展经历了200多年的探索和实践，并随着西方自由市场经济向现代市场经济的过渡而逐步完善。从时间上来划分，可分为三个阶段。第一阶段，从18世纪末至第二次世界大战前，是政府采购制度的形成时期。1782年，英国政府出于对自由市场的控制，首先从规范政府采购行为入手，设立了文具公用局，作为负责部门所需的办公用品的机构。这一机构逐步发展成国家物资供应部，专门对政府各部门物资需求的采购工作，开了政府采购先河。政府采购制度之所以首先发源于英国，是因为其18世纪60年代开始的产业革命，经济发展为政府采购提供了物质基础，具体表现为财政性支出规模的扩大。1755年，英国的关税超过150万英镑，消费税超过350万英镑，与1688年相比，分别增加近1倍和5倍，财政支出的扩大，客观上要求财政提高支出效益。美国的政府采购可最早追溯到独立战争，由于战时的需要及物资和劳动力的匮乏，采购大多采用直接采购，且采购数额项目巨大，由此而引起的采购腐败案例不断。美国在1778年制定第一部宪法时，就制定了有关规范政府采购行为的条款。美国建国后，十分关注财政支出管理问题，财政审计系统在《1789年财政部门法》中作出规定。1792年，美国联邦政府第一部民用部门采购制度诞生，之后各种有关政府采购的制度和法规不断完善，以至美国目前已成为世界上政府采购法律制度规范内容最广、条款

最多的国家。1861年，美国通过了一项联邦法案规定，超过一定金额的联邦政府采购都必须使用公开招标的方式，同时还规定了招标的形式。继美国、英国之后，许多西方国家通过了专门规范政府和公共部门招标采购的法律，形成了西方国家具有惯例色彩的“公共采购市场”。世界其他各国也相继建立了规范政府采购行为的法律制度。第二阶段，从第二次世界大战至20世纪70年代，这是政府采购制度发展时期。第二次世界大战以后，人们对招标、投标有了更深刻的认识，一些国家将政府采购奉为“国策”，因而纷纷通过法律，使政府的招标、投标由一种交易手段而过渡为一种政府的强制手段。在自由资本主义时期，英、美等国主要强调政府采购节约资金和预防腐败的功能。在近代市场经济阶段，由于市场经济国家奉行“看不见的手”理论，政府基本上不参与、干预国民经济活动，政府直接承担的公共工程和物资采购十分有限。在经历了20世纪30年代的世界性经济危机后，随着凯恩斯经济理论的诞生，市场经济国家的政府广泛运用经济手段和法律手段干预国民经济活动，其重要手段之一就是财政支出兴办公用事业，这时政府采购制度才得到不断发展和完善。而到了现代市场经济阶段，政府采购政策成为各国政府经济政策的重要组成部分。1969年美国行政会议指出，政府采购是政府调节经济和社会的基本手段，它是政府解决贫困、种族歧视、环境破坏的有力武器。第三阶段从20世纪70年代中后期开始，主要特点是政府采购的国际化。20世纪70年代以来，招标采购在国际贸易中比例的迅速上升，招标投标制度已经成为一项国际惯例，并形成了一整套系统、完善的为各国政府和企业所共同遵循的国际规则，各国政府加强和完善了本国相应的法律制度和规范体系，对促进国家间贸易和经济合作的发展发挥了重大作用。