

法律法规释义系列

# 中华人民共和国 政府采购法 释 义

全国人大常委会法制工作委员会

扈纪华 赵 雷 裘敬梅  
刘淑强 王 翔 等 著

中国法制出版社

D922.205  
H69

法律法规释义系列

- \* 中华人民共和国行政复议法释义
- \* 中华人民共和国产品质量法释义
- \* 中华人民共和国土地管理法释义
- \* 娱乐场所管理条例释义
- \* 中华人民共和国执业医师法释义
- \* 中华人民共和国会计法释义
- \* 中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义
- \* 中华人民共和国立法法释义
- \* 中华人民共和国电信条例释义
- \* 中华人民共和国专利法释义
- \* 中华人民共和国药品管理法学习辅导
- \* 中华人民共和国婚姻法释义与实证研究
- \* 中华人民共和国税收征收管理法释义
- \* 中华人民共和国信托法条文诠释
- \* 印刷业管理条例释义
- \* 城市房屋拆迁管理条例问答
- \* 中华人民共和国防沙治沙法实用问答
- \* 中华人民共和国工会法问答
- \* 中华人民共和国著作权法新释
- \* 中华人民共和国商标法释义
- \* 行政法规制定程序条例释义
- \* 计算机软件保护条例释义
- \* 医疗事故处理条例释义
- \* 规章制定程序条例释义
- \* 中华人民共和国政府采购法释义

ISBN 7-80182-005-3



9 787801 820051 >

ISBN 7-80182-005-3/D · 971 定价16.00元

# 中华人民共和国政府 采购法释义

全国人大常委会法制工作委员会

扈纪华    赵  雷    裘敬梅  
刘淑强    王  翔    等  著

中国法制出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国政府采购法释义/扈纪华等编写. - 北京:  
中国法制出版社, 2002. 7  
ISBN 7 - 80182 - 005 - 3

I. 中… II. 全… III. 政府采购法 - 法律解释 - 中国  
IV. D922.205

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 045673 号

## 中华人民共和国政府采购法释义

ZHONGHUARENMINONGHEGUO ZHENGFU CAIGOUFA SHIYI

编写/扈纪华等

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.875 字数/210 千

版次/2002 年 7 月第 1 版

2002 年 7 月第 1 次印刷

---

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 005 - 3/D·971

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031)

定价: 16.00 元

(发现印装问题请与本社发行部联系

电话: 66062752)

(发现内容误差请与本社编辑部联系

电话: 66062738)

# 前 言

九届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国政府采购法》。这部重要法律的颁布施行，对于规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉政建设，有着重要意义。

为配合政府采购法的学习、宣传，帮助读者理解这部重要法律各条规定的内容，全国人大常委会法制工作委员会从事立法工作的同志编写了此书，供学习参考。由于时间仓促，不足之处请读者批评指正。

本书作者写作内容分工如下：

扈纪华（第一章）

赵 雷（第二章、第三章、第四章）

裘敬梅（第五章、第六章）

刘淑强（第七章）

王 翔（第八章、第九章）

2002 年 7 月

# 《中华人民共和国 政府采购法》释义

2002年6月29日九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国政府采购法》是规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护国内产业发展，保护政府采购当事人的合法权益，反腐倡廉的一部重要法律。

我国政府采购的试点工作始于九十年代中期，1998年将试点范围逐步扩大，2000年试点工作在全国范围内铺开。总结这几年的试点工作，其特点是：第一，一些规范制度初步形成。1999年4月财政部颁布了《政府采购管理暂行办法》，这是我国第一部全国性有关政府采购的部门规章，以后又陆续颁布了10个配套办法，各地区也相继制定了有关政府采购的地方性法规或政府规章，这些规范制度为推动和规范试点工作提供的法制保障。第二，机构建设初具规模。截止到目前，县级以上政府都在财政部门内设立了政府采购管理机构，负责制定政府采购制度，确定本级政府集中采购目录，编制政府采购预算，收集、发布和统计政府采购信息，培训和管理采购人员，受理供应商对本级采购活动的投诉等，不参与政府采购的具体商业性活动。各省级和副省级地区均设立了负责本级集中采购的执行机构，具体承担集中采购事务，没有政府采购的行政管理职责。绝大部分地区的执行机构设立或挂靠在财政部门，河北、湖北及湖南等少数地区执

行机构设在省机关事务管理局，东北三省在财政部门 and 机关事务管理局各设一个。大多数市县也设立了集中采购机构。目前，执行机构设立在财政部门的地区，正在按照现行有关规定办理与财政部门脱勾手续。专门机构的设立为政府采购法规或规章的施行和监督了组织保障。第三，集中采购与分散采购相结合的组织形式已经确立。各地都制定了集中采购目录，规定实施集中采购的范围，并成立了专门的执行机构组织活动。中央单位由于缺乏跨系统、跨部门的集中采购机构，仍然实行分散采购。第四，政府采购的规模和范围逐步扩大。目前政府采购的范围已经由试点初期的简单货物扩大到工程和服务领域。工程采购项目主要有楼房建造、房屋装饰维修、道路修建、市政工程、环境改造等；服务项目主要集中在网络开发、车辆保险、会议接待、车辆加油和维修等。政府采购规模快速增长，1998 年约为 31 亿元，1999 年为 130 亿元，2000 年达到 328 亿元，2001 年全国政府采购规模计划为 600 亿元。目前，我国政府采购方式基本得到了统一，形成了以公开招标方式为主，以邀请招标采购、竞争性谈判采购、询价采购以及单一来源采购为辅的采购方式体系。通过政府采购工作的试点及逐步推广，其成效日益显现，主要表现在：提高了资金的使用效益，有效地抑制了政府采购活动中的腐败行为，初步形成了公平竞争、促进优势企业发展的社会环境。在试点工作中仍然存在一些问题，主要有：第一，政府采购的范围仍嫌偏窄、规模偏小；第二，政府采购工作的开展很不平衡；第三，政府采购队伍的专业化水平不高。政府采购工作的全面深入发展，已使制定政府采购法势在必行。

根据九届全国人大常委会立法规划，全国人大财经委员会于 1999 年 4 月在全国人大财经委部分委员和全国人大常委会预算工委、财政部、国家计委、国家经贸委、外经贸部、国务院机关事务管理局、解放军总装备部有关负责同志的领导下，组织工作

人员和专家学者开始政府采购法的起草工作。起草组考察了十多个省、市政府采购试点及地方立法情况，搜集、整理、翻译了国内外相关的资料，举行国际研讨会，组团赴国外进行立法考察，广泛征求了中央有关部门，各省、自治区、直辖市，各研究单位、院校、企业和专家学者的意见，在这些工作的基础上，对草案稿进行反复修改完善，形成了《中华人民共和国政府采购法（草案）》。2001年9月下旬，全国人大财政经济委员会将草案提交九届全国人大常委会第二十四次会议并对草案作了说明。九届全国人大常委会第二十四次会议对全国人大财政经济委员会提出的政府采购法（草案）进行了初步审议。会后，法制工作委员会将草案印发各省、自治区、直辖市、中央各部门和有关单位以及一些大专院校、专家广泛征求意见。法律委员会、财经委员会和法制工作委员会联合召开中央有关部门和有关专家座谈会，听取意见；法制工作委员会的负责同志带领调查组赴上海进行了调查研究，征求政府有关部门、采购机构以及一些供应商和专家学者的意见。法律委员会、法制工作委员会的负责同志与国务院有关部门的负责同志还就草案中的若干重要问题进行了研究、讨论。法律委员会于2001年12月12日召开会议，根据常委会的审议意见和各方面的意见，对草案进行了逐条审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。12月19日法律委员会再次进行了审议并建议全国人大常委会再次审议。九届全国人大常委会第二十五次会议二次审议时，许多委员认为，草案二次审议稿对政府采购的范围、采购当事人的基本关系、加强对政府采购活动的监督管理等作了修改，改得比较好，建议再征求意见，进一步修改完善。会后，法制工作委员会又征求了国务院有关部门的意见；法律委员会、法制工作委员会与财经委员会和国务院有关部门的负责同志还就有关重要问题进行了研究、协商。法律委员会于2月4日召开了会议，根据常委会的审议意见和有关方面

的意见，对草案要修改稿进行了审议。财经委员会和国务院有关部门的负责同志列席了会议。6月6日、19日法律委员会再次进行了审议，认为，政府采购法草案经过常委会两次审议和修改，基本规范是可行的，能适应我国当前逐步建立政府采购制度的需要，在对草案提出了一些修改意见的基础上，建议九届全国人大常委会第二十八次会议审议通过。

《中华人民共和国政府采购法》经全国人大常委会三次审议后于2000年6月29日通过。法律共分九章，八十八条，规定了总则、政府采购当事人、政府采购方式、政府采购程序、政府采购合同、质疑与投诉、监督检查、法律责任和附则。

# 目 录

|                  |       |
|------------------|-------|
| 《中华人民共和国政府采购法》释义 | ( 1 ) |
| 第一章 总 则          | ( 1 ) |
| 第二章 政府采购当事人      | (35)  |
| 第三章 政府采购方式       | (62)  |
| 第四章 政府采购程序       | (77)  |
| 第五章 政府采购合同       | (95)  |
| 第六章 质疑与投诉        | (122) |
| 第七章 监督检查         | (139) |
| 第八章 法律责任         | (159) |
| 第九章 附 则          | (179) |

附：

|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 中华人民共和国政府采购法                           | (184) |
| 全国人大财政经济委员会关于提请审议《中华人民共和国政府采购法（草案）》的议案 | (201) |
| 关于《中华人民共和国政府采购法（草案）》的说明                | (202) |
| 中华人民共和国政府采购法（草案）                       | (210) |
| 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国政府采购法（草案）》修改情况的汇报   | (225) |
| 中华人民共和国政府采购法（草案）（二次审议稿）                | (233) |

|                                                |       |
|------------------------------------------------|-------|
| 全国人大法律委员会关于《中华人民共和国政府采<br>购法（草案）》审议结果的报告 ..... | (249) |
| 中华人民共和国政府采购法（草案）（三次审议稿） .....                  | (256) |

# 第一章 总 则

总则规定了政府采购法所应遵循的总的法律原则，是整个法律的精神所在。总则共有十三条，主要规定立法目的，适用范围，政府采购应遵循的原则，招投标法的适用，法律禁止的行为，严格按照批准预算采购，集中采购与分散采购及目录的确定，采购限额标准的确定，采购应有助于实现国家经济和社会发展政策目标，保护本国产业以及采购本国货物、工程和服务的除外情形，采购信息的发布，政府采购中的回避制度及政府采购的监督。

**第一条** 为了规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进廉政建设，制定本法。

**【释义】** 本条是关于政府采购法的立法目的的规定。

政府采购在市场经济国家已有 200 多年的历史，随着 1994 年一些世界贸易组织成员国签署 WTO《政府采购协议》和联合国贸易法委员会当年通过的《货物、工程和服务采购示范法》，市场经济发达国家的政府采购进一步向规范化、国际化的方向发展，法律制度越来越完善，采购规模也越来越大，一些国家每年用于政府采购的支出已达财政支出的 30% 左右。政府采购已成为许多国家包括发展中国家管理公共支出、调节经济运行、维护本国利益的基本制度和重要手段。从各国实行政府采购和我国几年来的政府采购试点工作的情况看，政府采购的作用表现在以下

几个方面：一是有利于提高财政资金的使用效益，节省开支，一般资金节约率为 10% 左右，我国近些年试点单位资金节约率为 11%—13%。二是保护采购项目质量，采购单位可以得到质量保证、价格合理的货物、工程和服务，保障国家机关有效行使职能。三是有利于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措施的实施。四是促进财政预算制度改革，强化财政支出管理。五是有利于促进公平竞争，增强企业的竞争能力和自我发展能力。六是有效抑制腐败，遏制采购中的权钱交易和其他腐败行为。正是由于政府采购具有这些重要作用，使得这项制度在世界范围内得以广泛推行和不断完善，并引起了国际组织的重视，同时也是我国政府采购试点工作进展较快的原因。

政府采购作为一种高效、先进、符合市场经济发展规律的财政资金分配、使用、管理制度，其有效运行和迅速发展，必须要有法律作保证。从国际上看，凡是政府采购规模大、发展快、运行规范的国家，都建立了比较完善、健全的政府采购法律制度。我国近些年政府采购的规章制度和地方性法规的制定，对我国政府采购的试点和推进发挥了重要作用，但从总的情况看，政府采购中还有着采购规模不大，采购的货物、工程、服务范围偏小，机构的设置及其职责不够明确，运作不规范，各地发展不平衡，以及政府采购制度难以推进等问题。这些问题的解决需要采用政策、法律、行政、经济、宣传等多种手段，其中加强政府采购的法制建设是一种最基本、最有效的手段。只有通过国家立法的形式，制定政府采购的基本法律，才能保证全国政府采购法制的统一，更加有力地推进我国政府采购工作的规范运行和健康发展。

关于政府采购法的立法目的，法律第一条规定的十分明确，即：

## 一、规范政府采购行为

政府采购法，顾名思义就是规范政府的采购行为的法律。政府采购的主体是各级国家机关、事业单位和团体组织，所使用的资金是国家财政，采购对象是货物、工程和服务，采购的目的不是为了赢利而是为了实现政府职能和公共利益。政府采购的目的在于通过公平、公开的程序，寻求适当的供应商，以适当的价格取得适当品质与数量的货物、工程和服务，以满足政府机关工作需要或政策落实。分析各国政府采购的实践，可以看出政府采购所具有的特点是：1. 政府采购的资金来源于政府的财政拨款，也就是由纳税人缴纳的税收所形成的财政资金，因此具有公共性；2. 政府采购的目的是为了实现政府职能和公共利益，没有私利性；3. 政府采购各个环节和行为都要在一系列法律及制度管理下进行，有严格的限定性；4. 政府采购的有关法律和程序都是公开透明的，一切采购活动都在公开的状态下进行，所有采购信息都是公开的，具有最大程度的公开性；5. 政府采购要符合国家经济与社会发展的需要和计划，是实现国家政策的组成部分，具有很强的政策性；6. 政府采购的对象非常广泛，包括汽车、办公用品、家具等，同时也涉及工程和各种服务，具有广泛性和复杂性；7. 政府采购动用的资金一般占本国当年 GDP 的 10% 左右，有的甚至达 30% 之高，具有资金使用的大宗性。所有这些特性，都决定的政府采购在国家经济管理与社会发展过程中的重要性及不可忽视性。政府采购制度是在长期的政府采购实践中形成的一系列管理政府采购行为的法律制度。制定政府采购法实际上就是将政府采购行为以法律的形式作出规范，使采购行为有法可依。政府采购的内容一般包括：采购政策、采购方法和程序、政府采购的组织管理、政府采购的监督，具体包括采购计划、目录的制定，采购资金的预算和划拨，采购方法的选择，采购程序的控制和管理，采购合同的管理等等。因此，一些学者将

政府采购法喻为“采购阳光法”。制定政府采购法的最重要的立法目的就是 will 将政府采购置于法律的规范之下，使政府采购的每一行为都有明确的行为规范可以遵守。

## 二、提高政府采购资金的使用效益

建立政府采购制度是合理有效地使用公共资金的要求，而公共资金支出管理的核心问题是公共资金资源的合理配置与有效利用，而政府采购是公共资金管理的执行环节，是公共资金管理的一种重要手段，公共资金管理要求对资金的使用一定要经济有效。提高政府采购资金的使用效益实际上就是政府采购所体现的经济性，也就是资金使用的节约性和合理使用性，换句话说，是指以最有利的价格等条件采购到质量合乎要求的货物、工程或服务。由于政府采购使用的是国家财政支出，又具有大宗性的特点，因此采购机构必须谨慎合理地使用采购资金，使采购的货物、工程或服务具有良好质量的基础上确定和选择最合理的价格。采购的经济性如何，直接关系到采购资金的节约和浪费。政府的资金是有限的，在政府采购中无论是建设项目，还是机关的办公设备的开支，都受到财政预算的约束，客观上需要将有限的资金用在急需和就优先解决的地方，如果政府采购资金使用效益低下，缺乏经济性，不仅可能使采购达不到预期的目的，而且可能导致宏观经济的失衡与混乱，因此提高政府采购资金的使用效益，对所有国家，特别是资金并不充盈有国家尤其重要。为了实现这一立法目的，法律在一些条文中也有具体规定，例如法律的第十七条规定，“集中采购机构进行政府采购活动，应当符合采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购服务质量优良和服务良好的要求。”第三十九条规定，“采取单一来源方式采购的，采购人与供应商应当遵循本法规定的原则，在保证采购项目质量和双方商定合理价格的基础上进行采购。”法律中关于询价及价格方面的规定，都是为了保证实现政府采购法中的提高采购

资金使用效益的目的。能否提高政府采购奖金的使用效益，最关键的问题在于采购中的价格的确定，而价格又不是唯一所要考虑的因素，采购对象的质量及其他因素也是不可忽视的，在综合考虑各方面因素的情况下，价格的考虑是应当引起足够的注意的，保证政府采购资金得到经济有效的利用。

### 三、维护国家利益和社会公共利益

政府采购是一项政策性很强的工作，它直接关系到国家的利益和社会公共利益。政府采购的活动，不但关系到相关企业的生存与发展，对于人民的生活环境，产业结构及到国家的发展，均有十分重大的影响。法律草案最初规定的内容是：“维护公共利益”，没有将“维护国家利益”明确写在立法目的里，但在具体条文中在这方面内容的体现。财经委在提交草案说明中也对这方面的规定有一些涉及，“草案结合我国实际，规定政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族，促进中小企业发展等。”“关于保护国内产业问题，WTO《政府采购协议》虽然规定签字国相互之间给予最惠国待遇和国民待遇，但允许对发展中国家实行特殊与差别待遇，包括适用“国民待遇原则的例外。”“考虑到我国加入世贸组织后两年内启动加入WTO《政府采购协议》的谈判，我国政府采购市场如何对外开放，将依照谈判的结果而定，因此，我国目前制定的政府采购法应当按照未开放政府采购市场的情况规定对国内产业的保护。草案第九条规定：政府采购应当采购本国货物、工程和服务，同时规定了四种例外情况。这既体现了维护国家利益，又不排除在特定的情况下可以采购非本国货物、工程和服务。”

尽管对此已作了说明，但在常委会的审议过程中仍有一些常委委员建议在法律的第一条，即立法目的中将“维护国家利益”明确写在里面。法律委员会根据常委委员提出的“制定政府采购

法的一个重要目的就是维护国家利益和促进廉政建设，对此应当在草案中作出明确表述。因此，法律委员会建议将草案第一条修改为“为了规范政府采购行为，提高政府采购资金的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，……。”关于维护国家利益也可以说是国内产业的保护，各国政府采购法中一般都规定国内产业保护原则，随着全球经济一体化和贸易自由化进程的发展，各国对政府采购这一巨大的市场越来越关注，纷纷制定有关立法和政策来保护国内政府采购市场，支持本国产业发展。这也是美国、欧洲等各国政府采购所遵循的原则。在国际上，政府利用纳税人的钱购买外国产品冲击本国企业是不符合本国纳税人利益的。因此，即使是《政府采购协定》的签字国，在实践中也通过制定有关政府采购的法规、程序和措施，使用各种方法对本国产口供应商或承包商提供优惠待遇。使用立法手段保护国内采购市场，支持本国产业发展是政府义不容辞的责任。实践中，主要国家通过立法保护国内采购市场和扶持本国企业的方式主要有：规定国际采购的本地含量，给予本国企业以优惠，优先购买本国产品，一些领域限制或禁止外国企业进入等。

实践中我国政府要求各政府机构购买国产车，虽然比购买一些外国车贵，但可以培养自己的汽车产业，能够取得社会和经济效益。立法目的确立维护国家利益和社会公共利益，实际上是具体表明政府采购的政策取向，具体体现在购买国内产品，扶持中小企业，支持少数民族地区和经济不发达地区，保护环境等。

#### 四、保护政府采购当事人的合法权益

政府采购当事人是指在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体，包括采购人、供应商和采购代理机构。

1. 采购人。依照本法的规定，采购人是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织。国家机关包括各级国家权力机关、行政机关、审判机关、检察机关；事业单位包括文化、