

政府采购

招标投标法的适用

曹富国 李庭鹏 李爱斌 编著



企业管理出版社

ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

政府采购与 招标投标法的适用

曹富国 李庭鹏 李爱斌 编著

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购与招标投标法的适用/曹富国等编著. - 北京: 企业管理出版社, 2002.10

ISBN 7-80147-763-4

I. 招… II. 曹… III. 政府采购—招标投标法—法律适用—西方国家 IV. D912.204

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 075602 号

书 名: 政府采购与招标投标法的适用

作 者: 曹富国 李庭鹏 李爱斌

责任编辑: 申先菊 技术编辑: 穆子 晓光

书 号: ISBN 7-80147-763-4/F·761

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 邮编: 100044

网 址: <http://www.ccc-ccda.org.cn/cbs>

电 话: 出版部: 68414643 发行部: 68414644 编辑部: 68428387

电子信箱: 80147@sina.com emph1979@yahoo.com

印 刷: 北京海事印刷厂

经 销: 新华书店

规 格: 850 毫米×1168 毫米 大 32 开 18.375 印张 454 千字

版 次: 2002 年 12 月第 1 版 2002 年 12 月第 1 次印刷

印 数: 5000 册

定 价: 36.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

前 言

政府采购是政府为履行其职能以各种方式获得货物、工程和服务的行为。政府采购的范围非常广泛，从办公用品到飞机、导弹，从建筑物到街道清洁，从汽车保养到信息技术服务，对大多数国家来说，政府采购具有巨大的社会经济政策功能，转型国家尤为如此，因为政府支出占其国内生产总值的比例往往很大。随着国际经济一体化进程的加快，无论对一国的政府组织还是国际组织而言，政府采购都正在成为一个具有战略意义的组织职能。因而政府采购被认为已经和正在发生着一场“全球重组”或者“全球革命”。一些国家基于提高公共财政资金的使用效益和更好地提供公共服务，以及防止腐败和支持国内产业发展等政策的需要，正在进行大规模的政府采购改革。同时，随着国际贸易自由化的发展，出现了日益增多的政府采购国际协定，以消除各国在公共采购方面的歧视待遇，并将私人领域的自由贸易规则扩展到公共采购领域。

自 1998 年以来，中国政府采购改革浪潮席卷了中华神州大地，在短短一年多的时间里，中央政府有关部委及全国大部分省市都设立了政府采购机构，并颁布了政

府采购法规和规章。政府采购这个对中国来说曾经很陌生的事物，一时间成为全国各大新闻媒体的焦点。1999年4月全国人大将政府采购法正式立项。1999年8月《中国招标投标法》获全国人大常委会通过。2002年6月《中国政府采购法》也由最高立法机关通过。中国正在酝酿着一场更大和更深入的政府采购改革。

然而，一个健全的、运行良好的政府采购制度却决非一朝一夕能够建成。成功的政府采购制度变革不仅取决于一个良好的政府采购政策和精心设计的政府采购法律框架，而且还依赖于这些法律规则得以运行的制度环境，包括政府采购的组织、采购人员的职业素养等。随着我国政府采购改革的不断深入，这些问题都必将最终被提到议程上来。本书的选题及其研究正是基于我国政府采购改革实践的这一需要。

本书分上下两编讨论。上编讨论政府采购的一般问题，下编讨论招标投标法在政府采购中的适用问题。鉴于作者水平所限，本书的框架和内容都可能存在不足，敬请专家和读者指正。

作者

2002年9月21日

目 录

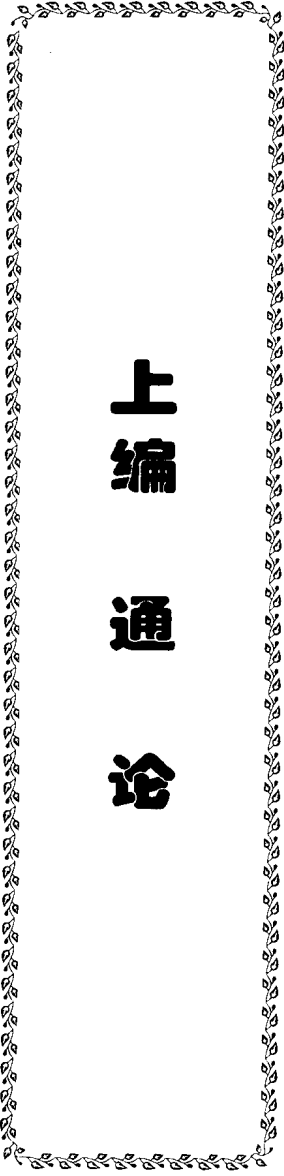
上 编 通 论

第一章 政府采购与现代政府采购职能·····	(3)
第一节 政府采购及其管理特征·····	(3)
第二节 现代政府采购职能·····	(24)
第二章 政府采购组织与人事·····	(49)
第一节 政府采购组织原理·····	(49)
第二节 政府采购组织：美国模型·····	(57)
第三节 政府采购人事管理与教育·····	(86)
第四节 政府采购中的道德问题·····	(96)
第三章 政府采购政策与战略·····	(111)
第一节 政府采购政策·····	(111)
第二节 确定新标准：英国政府采购战略白皮书·····	(155)
第四章 政府采购方法与程序·····	(201)
第一节 政府采购方法概论·····	(201)
第二节 公开招标及其他价格决定型政府采购决策 模型·····	(207)
第三节 竞争性谈判·····	(225)
第四节 非竞争性谈判·····	(265)

第五节 政府采购中的其他采购方法	(279)
第五章 政府采购合同管理	(289)
第一节 政府采购合同类型	(289)
第二节 政府采购合同管理	(314)
第六章 政府采购的国际与国内立法	(338)
第一节 WTO 政府采购协议	(338)
第二节 《示范法》的形成及主要特点	(354)
 下编 招标投标法在政府采购中的适用	
第七章 导论	(371)
第一节 中国招标投标改革与立法	(371)
第二节 招标采购的目标与原则	(381)
第三节 招标投标法的适用范围	(395)
第四节 招标投标法在政府采购中的适用	(405)
第八章 招标采购方法与招标组织	(411)
第一节 招标采购方法及其适用	(411)
第二节 招标投标法适用例外项目的采购方法	(423)
第三节 招标采购的组织与代理	(426)
第九章 招标公告与投标邀请	(433)
第一节 招标采购公告与法律管制	(433)
第二节 我国政府采购法律对招标公告的要求	(437)
第十章 招标文件	(445)
第一节 招标文件及其法律意义	(445)

第二节	招标文件的编制原则与法定内容	(448)
第三节	招标文件的提供、澄清与修改	(452)
第四节	政府采购标准招标文件	(456)
第十一章	技术规格	(459)
第一节	技术规格及其意义	(459)
第二节	政府采购法律对技术规格的规范	(463)
第十二章	资格审查	(467)
第一节	资格审查的类型	(467)
第二节	资格审查的内容要求	(471)
第三节	资格审查的程序要求	(476)
第四节	招标投标法关于资格审查的规定	(481)
第五节	对联合体投标的资质要求与审查	(486)
第十三章	投标	(490)
第一节	投标人资格	(490)
第二节	投标准备与投标文件的编制	(493)
第三节	投标作为一项要约的法律问题	(497)
第四节	投标截止时间与投标有效期	(501)
第十四章	开标与评标	(508)
第一节	开标	(508)
第二节	评标委员会独立评标制度	(511)
第三节	评标准备和对投标文件的审查	(518)
第四节	评标与授予合同标准	(522)
第五节	确定中标人与拒绝所有投标	(531)

第十五章 招标合同的成立、生效与履行	(538)
第一节 中标通知及其法律效力	(538)
第二节 招标采购合同的成立与生效	(542)
第三节 招标采购合同的履行	(546)
第十六章 招标投标法的实施与法律责任	(550)
第一节 实施招标投标法的行政监督	(550)
第二节 法律责任	(558)



上 编 通 论

第一章 政府采购与 现代政府采购职能

第一节 政府采购及其管理特征

一、采购的概念

(一) 狭义的采购概念

狭义的采购是指限于以“购买”的方式，由买方支付对等的代价，向卖方换取物品的行为过程。即商场上所谓的“银货两讫”，或“一手交钱，一手交货”。在狭义的采购概念下，卖方将货物转移给买方，而买方将货款交付给卖方，在买卖双方的交易中，一般会发生所有权的转移。因此，一般地认为，采购如同销售一样，都是市场上一种常见的交易行为，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。只要有市场的存在，就有买卖交易的存在。

简单的个人购买行为可能是简单、即时的，通过交易行为本身就可以对其进行描述。但是组织采购往往都是复杂的，尤其是大型组织采购，决非一个“一手交钱，一手交货”的简单行为所能够实现的。组织采购活动的内容可能因组织规模、采购的性质、采购市场的状况等因素的不同而有很大区别，但一般地讲都要包括采购交易前的计划、供应货源的研究以及采购交易后的合

同管理等，比如交货的追查（追单）、货物的检验等。正如美国采购管理学者亨瑞芝在其《采购原理与应用》一书中所述，“采购不仅包括为取得需要的原料与物资之行为及其应负的职责，而且还包括有关物资及其供应来源、计划、安排、决策以及研究与选择，确保正确交货之追查及与接受前之数量与品质检验。”^①

因此，组织采购往往表现为一个过程，如英国采购学者贝雷在其《物料与采购管理》一书中认为，“组织采购是这样一个过程，组织确定它们对货物与服务的需要，确认和比较现有的供应商和供应品，同供应商进行谈判或以其他方式同其达成一致的交易条件，签订合同并发出定单，最后接收货物或服务并支付货款。”^②

（二）广义的采购概念

虽然狭义的采购活动可能包含许多内容，涉及到购买为实现组织目标所需的所有材料、供应品和服务等一系列完整的活动，但它仅指一种购买行为。我们在谈到采购的时候，也习惯于指这种购买行为。但除了以购买方式占有物品之外，还可以以其他方式取得物品的使用权，以达到满足采购需求的目的。在这种意义上谈采购，就是指广义的采购。广义的采购是一种取得（procurement）行为，指以任何方式获得组织采购需求的满足，因此可以采用购买以外的方式来进行。广义的采购行为，除了购买外，还包括租赁、借贷、易货交换、征收等方式。无论是企业采购或是政府采购，现代意义上的采购一般都指广义的概念。我们了解广义的采购概念，目的在于研究如何以各种不同的途径，包

① Stuart F. Heinrits, *Purchasing Principles and Applications*, Printice Hall, 1986.

② J. H. Baily, *Purchasing and Supply Management*, Chapman and Hall, 1978.

括购买、租赁、借贷、易物交换以及征收等手段，取得物品或服务的使用权或所有权，以满足采购需求。

1. 租赁

租赁即一方以支付租金的方式取得他人物品的使用权。比如一方以租赁方式向另一方提供设备的使用。一般而言，功能日新月异或使用次数很少但价值较高的物品，以租用比购买较为有利。

2. 易货交换

即一方以以物易物的方式取得物品的所有权或使用权。若双方交换价值有别，一方需向另一方补贴若干价款。比如如果某工厂因制造过程或生产技术发生改变，必须使用新原料，则可将多余的旧原料同业交换其他物料来使用。国际贸易中也常用易货贸易的方式来满足双方的采购需求。

3. 借贷

一方以无须支付任何代价的形式取得他人物品的使用权，使用后仅需返还原物。比如当面临物料短缺时，可以向同业者借料以度过难关。国际性企业母、子公司之间经常有调节材料的案例。政府部门之间也会发生借贷行为。

4. 征收

政府以有价或无价方式取得民间物品的使用权或所有权。比如以支付价款的形式征收人们的土地用以建设机关、学校或道路等。战争时期，政府也会征用民间的物品，以满足其对军事用品的需求。

（三）采购概念的发展

进一步的研究发现，即使我们在广义上讨论采购的概念，对组织采购概念的理解也不可能脱离采购职能的范围。对组织中采购职能的不同认识，直接影响到对采购概念本身的认识——而组织采购职能本身又是不断变化的。

传统上大多数的采购学者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。这实际上是从较狭窄的意义上认识采购活动，代表了组织采购职能虽已独立但仍属于一般辅助性职能的现实，实属传统采购职能范畴。在此职能范畴下讨论采购的概念，无论如何它也只是描述了一个被动的、机械的购买过程，即使这一过程也包含了对组织需求和市场状况的关注，但这决不是传统采购活动的主要内容。

采购职能的提升意味着采购活动已经超出了采购过程本身。此时，尽管采购活动仍然是这样一个专业活动，包括了与以最低成本获得物料、运输、存储，直至将其交付生产过程有关的所有活动，但它更多地覆盖了一系列与规划和政策有关的活动，包括适当选择物料和供应来源所需的研究和开发；确定交货；检查到货单据以保证质量和数量的相符；制定推行采购政策的程序；同其他内部部门协调采购活动；保持同高层管理有效的交流，以保证对采购职能业绩有一个完整的评估。它 also 包括了在获得物料过程中对供应、需求、价格和国际环境的分析，甚至将有效使用剩余物品和副产品也包含在采购职能中。这意味着，采购职能和活动被赋予了战略的内涵。美国采购学者曾子在《采购与物料管理》中这样描述采购职能的这一转变：“在过去，许多采购活动都集中于交易处理。今天，采购活动集中于分析最佳的战略货源，从专注现有供应商转向关注整个供应市场。就在不久以前，采购管理人员所采用的采购方法只是旨在降低生产成本，但是今天，他们已经在制定一个采购战略，通过国际采购而寻求和维持一个持续的竞争优势。”^① 采购职能不仅从物料管理中解放了出来，而且具有了战略色彩，成为了一个关乎组织目标实现和组织

^① David Zenz, *Purchasing and Material Management*, The AEI Press, 1991. 第3页。

存亡的战略职能。因此，组织采购的职能和范围得到了扩展。

组织采购的战略职能源于组织外部日益复杂的经济形势。竞争压力的提高迫使组织寻求外部资源和能力，采购在组织生命中的作用也随之变得越来越重要。在采购具有战略职能的组织里，采购决策首先始于确定组织目标和制造或采购（MAKE OR BUY）问题。为了经济有效地实现组织目标，保证组织采购职能对实现组织目标作出最大的贡献，采购部门必须与高层管理共同决定，从组织外部获得组织所需资源是否是经济有效的。最终形成的共识是通过最好的采购职能，组织可以获得满足自身需求的外部能力。

美国一位采购学者曾经对这种采购战略职能进行了比较详细的描述。^① 他首先通过确定采购职能与组织外部和组织内部的其他部门的关系入手分析这一职能。采购职能必须同组织环境的一部分——供应商和承包商进行交流，并且同组织的其他内部职能部门交流。采购的活力来自于这种内部交流和关系，它所激发出的信息可以有助于对从外部获得供应来源的支持。在这种战略采购职能下，为了实现组织的总体目标，采购职能的主要工作是将合同或采购定单作为组织的主要工具，将外部资源变为组织系统的一部分。因此，采购管理人员必须超越其眼前工作，从战略的高度来考虑采购问题。这些战略问题包括市场趋势、经济力量因素、外部供应来源是否可以获得、外部供应来源的开发、竞争和生产率问题、技术革新机会以及通过组织边界的信息流等一般问题。

因此，组织战略中的采购使命是生产力的获得。采购通过激发组织乃至整个经济中的生产力利益在获得经济效率中起着至关

^① Stanley N. Sherman, Government Procurement management, Wordcrafters Publications, 1981, 第3~5页。

重要的作用。首先，它具有促进竞争实践的能力。其次，它具有动员外部资源的能力。这些贡献极大地刺激了企业的进取行为。采购的定义被赋予了更高深的战略内涵，采购是为了获得支持组织工作的物料或服务而同外部来源达成协议并对协议进行管理的一个经济职能，是为了实现组织使命而通过合同和定单从外部获得资源和能力的一种管理手段。在这种意义上，采购已从具体的采购业务中解脱出来，并超脱了传统采购概念中一般的管理职能意义，上升为与组织命运休戚相关的战略职能。在西方政府组织改革中，这一新的理念起到了重要的作用。

通过以上分析，我们可以认为，采购的概念，完全是一个多层面、多视角，不断发展的概念。它可以指一个具体的采购行为，一个以一定的价格获得所有权的特定的买卖双方的交易行为；也可以指一个较为宽泛和广义的概念，指获得财产和服务的过程或一系列相关活动，或者是指通过具体的采购、租用或实物交换等手段，获得财物和劳务来满足组织需要的行为。它包括如下相互关联的活动：确定特定公共需求、采购邀请、来源选择、签订合同、合同支付及合同履行。我们更可以从为实现组织使命而获取组织外部资源和能力的手段的战略高度来认识采购，而这正代表了现代采购职能的新的提升和新的趋势。现代组织采购战略职能无论对私营组织还是公共组织都有极其重要的作用。

二、政府采购与私人采购的比较

可以依据不同标准对采购进行分类。如英国采购学者贝雷在其《采购与供应管理》一书中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；公共领域包括中央和地方政府以及其他公共服务部门，是为了向公众提供公共服务而采购；而制造业是为了制造、