

罗道胜 ○ 编著

政府采购

实务操作简明手册

ZHENGFU CAIGOU
SHIWU CAOZUO JIANMING SHOUCHE



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

政府采购

实务操作简明手册

罗道胜 编著

ZHENGFU CAIGOU

SHIWU CAOZUO JIANMING SHOUCHE



江西人民出版社
Jiangxi People's Publishing House
全国百佳出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购实务操作简明手册 / 罗道胜编著. -- 南昌:
江西人民出版社, 2018. 8

ISBN 978 - 7 - 210 - 10726 - 2

I. ①政… II. ①罗… III. ①政府采购制度 - 中国 -
手册 IV. ①F812.2 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 179767 号

政府采购实务操作简明手册

罗道胜 编著

责任编辑:吴艺文

封面设计:同异文化传媒

出 版:江西人民出版社

发 行:各地新华书店

地 址:江西省南昌市三经路 47 号附 1 号(邮编:330006)

编辑部电话:0791—86898470

发行部电话:0791—86898893

网 址:www.jxp-ph.com

2018 年 8 月第 1 版 2018 年 8 月第 1 次印刷

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:39.5

字 数:700 千

ISBN 978 - 7 - 210 - 10726 - 2

赣版权登字—01—2018—673

版权所有 侵权必究

定 价:88.00 元

承 印 厂:赣州市祥和印刷厂

赣人版图书凡属印刷、装订错误,请随时向承印厂调换

《政府采购实务操作简明手册》编委会

主 任

黄宏洲

副主任

刘晓群

委 员

严福斌 陈 斌 刘惠良 张晓清

黄华飞 严晓云 彭小宝

序 言

这是我的第一本编著,也是我第一次写序。

原本想请名家或领导写序,但转念一想,这样做不太合适。道理很简单,尽管我非常虔诚而恭敬地向名家或领导呈上我的书稿,但名家或领导也很难为情,我的书稿写得咋样不说,那厚厚的文稿总也算得上我心血的凝聚,经过几年才积累下来的,名家或领导也是人,哪能没有同情之心,于是或直言说好,或转弯抹角说同样的意思,也不好说书写得不咋样、不太好之类的序言。因此,可想而知,请名家或领导给自己写序,那是逼人家捧自己。何必呢!

于是,我决定:不麻烦名家或领导作序。既然能够出书,自己写个序应该是件简单的事,也是自己的一大幸事。

几年前,我就想写一本关于政府采购方面的书。也就从萌生这个想法时开始,虽然时不时有动笔的欲望和冲动,但始终没有动笔,因为工作忙、压力大,担心因写作而分心影响了工作。所以,念兹在兹的写作,只得再往后推。

我自 1995 年 1 月进入县财政局以来,先后在预算外资金管理局(现更名为非税管理局)、监督股、办公室、监察室、采购办等五个股室工作过,其中采购办工作时间最长,自 2003 年至现在,长达十五年。这种工作岗位工作角色的变换,使我对每个领域的学习很难深透。这主要是时间上不允许。每个岗位都有自己的“正差”,那正差的工作量还相当可观,没有大块时间让你去从容思考一个问题。不过,对于政府采购,我接触时间较长,实践体会较深,倾注的心血较多,情有独钟,我学之、做之、思之、悟之,在不耽误本职工作的前提下,搜集有关资料信息,写写停停,停停写写,抓一把撩一把,经过两个月的紧张编辑、修改和校对,终于完成属于本职工作的副产品——这本《政府采购实务操作简明手册》手稿。全书约 70 万字,计十章。

编写《政府采购实务操作简明手册》的目的,是希望将我的采购学习心得和采购实践体会与同行交流,为政府采购当事人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。

拙作《政府采购实务操作简明手册》,以理论梳理和实践应用为原则,围绕政府采购运行规程展开分析、论述,注重政策性、操作性、实务性、系统性。重点阐述了政府采购管理工作的程序性特征,包括政府采购制度的形成和发展,政府采购当事人的权利和义务,政府采购当事人的法律责任、政府采购的管理程序、执行程序、实务流程等内容。为了突出实用性,本书介绍了一些被实践证明和认可的政府采购参考文本。同时,在总结提炼政府采购实践经验的基础上,用浅显易懂、简明扼要文字进行梳理、汇总、比较,说明复杂的采购程序,指导政府采购当事人全面掌握政府采购每一环节的内涵和外延,提高政府采购当事人应对和解决实务问题的能力。此外,对于一些采购实践中常见的问题,充分尊重政府采购当事人体验,进行简明扼要的解答,使政府采购当事人在面对层出不穷的实务问题时,能够做到心中有数,手中有招,胸有成竹,底气十足。

拙作《政府采购实务简明操作手册》有幸与大家见面,确实要感谢众多领导、同事的热情帮助,更要感谢广大读者的支持。现在我只遗憾自己才疏学浅,拙笔在表现政府采购的深度、广度等方面还很不够,聊以自慰的是,我尽力写了。不足之处,尚希不吝赐教,实乃愚之幸也。

编者

写于宁都

2017年11月

目 录

第一章 政府采购制度概论	1
第一节 政府采购制度在中国的发展	1
第二节 我国政府采购监管体系主流模式的形成	7
第三节 我国政采监管体系的非主流模式及变化动态	12
第四节 准确界定政府采购监督管理范围	17
第五节 政府采购制度的改革和创新	23
第二章 政府采购当事人的权利和义务	32
第一节 采购人的权利和义务	32
第二节 采购代理机构的权利和义务	35
第三节 供应商的权利和义务	37
第四节 评标委员会成员的权利和义务	37
第三章 政府采购当事人的法律责任	39
第一节 采购人的法律责任	39
第二节 采购代理机构的法律责任	41
第三节 供应商的法律责任	44
第四节 评标委员会成员的法律责任	45
第五节 政府采购行政监督管理部门的法律责任	47
第六节 其他单位或者个人的法律责任	48

第四章 政府采购操作规程	49
第一节 政府采购总体程序	49
第二节 政府采购业务基本程序	50
第三节 政府采购预算程序	53
第四节 政府采购计划程序	53
第五节 政府采购公开招标程序	53
第六节 政府采购邀请招标程序	55
第七节 政府采购竞争性磋商程序	56
第八节 政府采购竞争性谈判程序	64
第九节 政府采购询价程序	66
第十节 政府采购单一来源程序	66
第十一节 政府采购协议供货程序	68
第十二节 政府采购定点采购程序	69
第十三节 政府采购网上竞价(电子商城)操作程序	70
第十四节 采购人自行采购操作程序	72
第十五节 政府采购批量集中采购程序	76
第十六节 政府采购开标评标操作规程	77
第十七节 投标保证金、履约保证金的缴纳、退还程序	80
第十八节 电子化政府采购程序	82
第五章 政府采购管理运行规则	84
第一节 政府采购监督管理部门运行规则	84
第二节 采购人实施政府采购的运行规程	101
第三节 集中采购机构实施政府采购运行规程	102
第四节 政府采购代理机构实施政府采购操作规程	104
第六章 政府采购领域需要厘清的关系	108
第一节 《政府采购法》与《招标投标法》的不同	108
第二节 《招标投标法》与《政府采购法》对 PPP 项目的适用性比较	114

第三节	政府集中采购机构与社会中介代理机构的区别	117
第四节	竞争性谈判与竞争性磋商的区别	119
第五节	电子招标与传统采购的区别	125
第六节	政府购买服务与采购服务的区别	127
第六节	重新评审的书面报告和审批、备案的区别	128
第七节	重新评审、重新开展采购活动、重新组建评标委员会的区别	128
第八节	分散采购与集中采购的区别	132
第九节	中标无效与中标结果无效的区别	133
第七章	PPP 项目(政府和社会资本合作项目)	135
第一节	现行规定中的 PPP 概念	135
第二节	政府采购 PPP 流程(财政部规定的 5 阶段 19 步骤)	135
第三节	政府采购 PPP 项目采购的基本程序	139
第四节	政采 PPP 项目七大法律难题	148
第五节	如何计算 PPP 模式项目的政府补贴	154
第八章	政府采购注意事项	158
第九章	政府采购常见问题简答	201
第十章	政府采购参考文本	351
附录:政府采购负面清单		623
参考文献		626

第一章 政府采购制度概论

第一节 政府采购制度在中国的发展

政府采购一词虽出现于现代,但政府采购行为却在中国历史上由来已久。按东西方政治文化融合的角度分析,可将政府采购在中国的发展划分为两个阶段:古代的“政府采购”(公元前 1046 年至 1840 年),以及现代的政府采购(1949 年以后至今)。

一、古代社会的政府采购

一是政府采购的雏形期。政府实物性财政支出主要通过贡纳和赋税来满足,有一部分支出所需的物资要政府在市场上采购来满足。这是西周、春秋战国、秦、汉、唐时期。

二是政府采购的原始形态。从宋朝开始,政府购买成为政府消费物资的主要方式,占有主导地位,并形成了一套初具体系的管理制度。如宋代实行的市易制度、政府购买的预算制度等。当时购买预算主要有 3 种形式:“年额”购买,即年度定额的购买计划。“泛抛收买”,即经常性下达的采购指令。“非泛抛买”即不经常下达的、临时性安排的购买任务。其中,以“年额”购买和“泛抛收买”为基本常态。此外,还设立了一些职司购买的决策执行机构,建立了价格反馈系统,采取了多种付款方式,实行了招标承包的买扑制等。

清朝末期,为了抵御外国入侵,政府采购以军需采购为主。北方的军需物资的采购,被以乔致庸为代表的晋商钱庄所垄断;而南方军需物资的采购被以胡雪岩为代表的徽商钱庄所垄断。这两大钱庄,基本控制了清政府的军需采购,晋商和徽商从中也获取了巨大利益。

二、现代社会的政府采购(1949年至现在)

一是计划经济时期的政府采购。自1949年新中国成立至1979年改革开放这一时期的政府采购完全实行计划控制。社会主义制度建立以后,因为当时实行计划经济,公共需要由计划调拨来满足,没有必要进行采购。

新中国成立后,经历6年左右的建设与改造,我国基本确定了“生产要素由国家统管统分,产品由国家统购报销”的计划管理模式。然而,由于经济生产能力的不足、抗美援朝战争等因素的影响,国民经济在短缺中的“紧运行”状态依然未能改观。

到了二十世纪五十年代末,在“大跃进”、人民公社化运动中的严重“左”倾错误和大量自然灾害影响下,商品需求与供应之间的矛盾变得更加突出。在这种情况下,如何渡过难关,实现供求的平衡呢?现实的困境考验着新中国的执政智慧,也直接催生了一种常态化管理方式的兴起。

1960年至1965年兴起

计划经济模式下,行政手段是破解问题的不二之钥匙。解决经济中的供求不平衡问题,自然也是采用这种方式。

1960年8月,党中央发出了《关于大力紧缩社会集团购买力的指示》(以下简称《指示》),直指购买力同商品货源不平衡的问题。《指示》要求全国一切机关、团体、部队、学校、企业、事业单位,都要压缩公用经费中的商品性支出部分的20%左右。为了保证压缩社会集团购买力任务的实现,《指示》要求各单位应当节约的支出经费,要由财政部门在拨付经费时预先扣除。

《指示》下达后,行政手段的优势得到了充分的体现,全国各地都认真地进行贯彻执行。在此后的5年中,中共中央和国务院对于控制社会集团购买力每年都会作出专门的规定,“控购”方式渐趋成为一种调节经济矛盾的主导手段。

1961年1月,中共中央和国务院作出了《关于进一步压缩社会集团购买力的决定》。该《决定》要求国家财政部门对所有机关、团体、部队、学校和事业单位拨付经费的时候,应当在核定的1961年预算支出的基础上,事先扣除设备购置费和大部分房屋修缮费,扣除一部分办公费、杂资费、会议费;所有单位一律停止非生产性购置,企业单位要自行核减有关支出;对各部门、各单位主要商品实行计划管理,凭证供应。

从1962年起,“控购”的办法逐渐趋于完善。是年3月,国务院发出《关于

进一步压缩和控制社会集团购买力的紧急通知》，规定实行核定限额，发给购物证，凭证按限额供应的管理办法。同时，这个《紧急通知》奠定了此后3年的购买“基础”，即一律不许购买家具和各种非生产性设备，更不许购买摩托车、汽车、电视机等高级物品。

为了贯彻《紧急通知》的各项规定，全国各省、市、自治区相继发出了补充通知，要求成立压缩社会集团购买力办公室，办公室设在财政厅（局），并要求各专署和市、县人民委员会，抽调若干有关单位工作人员组成办事机构，负责压缩和控制社会集团购买力日常工作。

1963年至1965年，国务院简化了有关的审批手续，将各单位按月向当地财政部门编报购物计划改为编报年度分季的集团购买力计划。在此基础上，各省、市、自治区根据自身情况对操作手续作出了修订。比如，废止到外地购买商品须携带购物证的办法；凡一次购物不满10元者，可由单位自行登记等等。

1966年至1976年颠覆

从1966年起，我国进入10年动乱时期。期间，中共中央、国务院对控制社会集团购买力作了一些规定，在这些规定中，“革命当头”的时代特色尽显无遗。

例如，1967年8月，中共中央、国务院、中央军委、中央文革小组联合发出了《关于进一步实行节约闹革命、控制社会集团购买力和加强资金、物资和物价管理的若干规定》，其中要求各单位要全面检查上半年的生产、商品流转、基本建设和财务收支计划的执行情况；全体职工加强劳动纪律，全面执行8小时工作制；外出人员的途中食宿费和会议伙食费按原标准降1/3等。

应该讲，这些规定的初衷是没有任何问题的，但是缺乏稳定的政治基础，关于“控购”的规定也难逃被颠覆的命运。在实际执行中，由于林彪、“四人帮”的严重干扰破坏，许多地区和单位财经纪律松弛，社会集团购买力缺乏认真的控制和管理。

1977年至1991年复兴

粉碎“四人帮”以后，历经十年动乱、颠覆殆尽的“控购制”也同这个时代一起迎来了“拨乱反正”的曙光。

1977年3月，国务院批转了国家计委、财政部、商业部、供销合作总社联合发出《关于坚决压缩和严格控制社会集团购买力的请示报告》，要求各专区、各单位严格控制社会集团购买力，坚决纠正讲排场、摆阔气、请客送礼的作风。

同年12月,财政部、商业部、供销合作总社共同拟定了《社会集团购买力管理办法》和《关于社会集团购买力包括范围的规定》《关于社会集团购买力专项控制商品的规定》2个附件。

从1978年1月1日起,《管理办法》开始试行。该办法的诞生,标志着控制社会集团购买力措施正式以制度的形式确定了下来。它重新肯定了计划管理、限额控制、凭证购买、定点供应、专用发票和对某些商品实行专项审批的办法,要求县以上各级设立控制社会集团购买力的管理机构,以加强社会集团购买力的管理工作。从这时起,控制社会集团购买力办公室(简称“控办”)作为一种全国各地普见的机构走上了历史舞台。

二是转轨过渡时期的政府采购。1979—1995年期间,我国的政府采购处于无序状态。1980年11月,全国控制社会集团购买力领导小组对《社会集团购买力管理办法》作了修订,其基本点是取消原管理办法中规定的“购货本”、“定点供应”和“专用发票”等项措施,将原来由买卖双方共同控制限额的方法,改为以花钱单位控制为主的方法。

1981年至1983年,“控购”的执行步入了一个相对平稳的时期。在“控购”相关文件中,除了对具体控制商品项目和相关措施进行了微调外,没有发生重大的变化。

1984年7月,国家计委、国家经委、国家统计局、财政部、中国人民银行、商业部发布了《关于改革控制社会集团购买力管理办法的通知》,对社会集团购买力管理办法进行了改革,主要是取消社会集团购买力控制指标,对各地区、各单位不再实行限额控制;缩小专项控制商品的管理范围;下放审批权限,简化手续。

这次改革带来的直接影响是“控购”执行的松动。在此后的3年里,除少数单位取得了一些成效外,总的来看收效不大。一些地方、部门和单位有令不行、有禁不止,集团购买力增长过快。1987年实现的社会集团购买力大大超过同期生产增长的幅度。这不仅扩大了供求矛盾,加重了市场压力,增加了财政开支,而且也助长了奢侈浪费之风。为此,1988年2月,国务院发布《关于严格控制社会集团购买力压缩开支的紧急通知》,要求各级党政机关、人民团体、部队、全民和集体企事业单位以及基本建设单位1988年的社会集团购买力指标,一律在实际支出的基础上压缩20%。

同年10月,国务院出台《关于从严控制社会集团购买力的决定》,以法规

的形式对“控购”作出了严格规定,明确提出要实行直接控制和间接控制两种管理办法,实行首长负责制,对突破控购指标的,应根据情节轻重,处以超指标数额 50% 以下的罚款。

从今天看来,这个《决定》的颁布意味着“控购制”达到了步入衰亡前的最后一个高峰。

1992 年至 1998 年衰亡

1992 年,党的十四大提出了建立社会主义市场经济体制的要求。一只“看不见的手”开始主导经济的运行,行政手段不再是只手遮天。而两者的矛盾斗争让“控购制”走向衰亡的进程大大加速了。

1992 年 3 月 12 日,全国控制社会集团购买力办公室下发《关于调整专项控制商品品目问题的补充通知》,确定了八大类 29 种控购商品。包括:交通工具类、家具设备类、电器用品类、现代化办公用品类、文体用品类、高档通信设备、呢绒、毛料、丝绸、皮革及其制品、名烟、名酒类等。机关事业单位要采购控购商品,就要由购货单位先行到控办办理控购审批手续,控办按规定审查批准后,开具“专控商品准购证”。“准购证”不再交给购货单位,直接转交采购中心,由采购中心纳入采购计划统一组织采购。采购完成后,交货时将控购商品“准购证”交给购货单位。

此后,在中国经济模式不断向社会主义市场经济转轨过程中,与大的改革环境严重脱节的“控购制”开始“江河日下”。其中,最突出的表现是社会主义市场经济蓬勃发展,买方市场逐步成长壮大,以控制购买方式实现市场供求平衡已经没有了现实必要。同时,各购买实体的自主权明显扩大,购买牵涉的范围更加广泛,“控购制”越来越力不从心。

1994 年,我国实行了分税制改革。此后,财政改革的重心开始向支出方面倾斜,建立与社会主义市场经济相适应的政府支出管理制度已经提上议事日程。

三是政府采购制度的试点阶段:1996—2002 年期间。其中:1996—1997 年为制度摸索期。1994 年制定了我国第一个政府采购管理办法,从而拉开了我国政府采购试点的序幕。1995 年,上海市场开始政府采购试点。1996 年,深圳市、河北省也开始了政府采购试点。从 1997 年开始,我国现代政府采购的试点范围开始逐步扩大。1998—2002 年为制度初创期。1998 年,国务院根据建立政府采购制度和国际惯例,明确财政部为政府采购的主管部门,履行拟订和执行

行政府采购政策的职能。1998年,作为一种全新的制度,政府采购开始在全国推行。而随着这项制度的兴起,“控购制”的丧钟已经敲响。这年4月,财政部党组会议决定,各级控制社会集团购买力办公室立即停止对社会集团购买力的行政审批;对行政事业单位控购事宜要强化预算约束;对亏损企业的控购事宜交由稽查特派员和审计机关监管。此后,全国各省、市、自治区相继下发了停止办理社会集团购买力行政审批的通知。

也正是从1998年起,两种本质完全不同的制度却在历史中形成了交集。此后,在各级财政部门政府采购管理办公室的门牌上,一般都会出现两个名字,一个是“采购办”,另一个是“控购办”。透过这两个名字,我们看到的是两种不同的命运:一个代表了正在兴起的力量;而另一个已经名存实亡,黯然走到了历史的尽头。

1999年后,财政部相继颁布了《政府采购管理暂行办法》《政府采购招标投标管理暂行办法》《政府采购资金财政直接拨付管理暂行办法》《政府采购信息公告管理办法》《政府采购供应商投诉处理办法》《政府采购品目分类表》《政府采购合同监督暂行办法》《政府采购公证处公告管理暂行办法》《政府采购运行规程暂行规定》等一系列规章制度。地方政府则制定了一系列地方性法规、规章、政策,贯彻和执行中央的法律法规,其中省、市级政府的采购管理办法,对于完善基本程序和监督管理,规范地方政府采购行为方面发挥了重要作用。2000年,我国政府采购试点工作已经在全国范围内铺开,各地政府采购机构建设已基本完成,绝大多数地方政府设立了政府采购管理机构和执行机构。集中采购与分散采购相结合的政府采购模式已初步确立。政府采购信息管理系统框架初步建成。为了实现政府采购工作的公开和透明,并按照国际惯例,中央和省级财政部门都指定了政府采购招标中标信息发布媒体。

四是政府采购制度全面推行阶段:2003年—现在。法律体系的建立。我国的《政府采购法》于2002年6月29日由全国人大常委会审议通过,自2003年1月1日正式生效,我国采购制度领域开始有了自己的基本大法。随后,财政部颁布了《政府采购评审专家管理办法》《集中采购机构监督考核管理办法》《政府采购代理机构资格认定办法》《政府采购非招标采购方式管理办法》(财政部第17号令2007年制定)《政府采购供应商投诉处理办法》《政府采购分散采购管理办法》《软件政府采购管理办法》和《节能产品政府采购实施意见》《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部第87号令2017年修订)、

《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》等办法,2015年1月30日,国务院总理李克强签署国务院令公布《中华人民共和国政府采购法实施条例》(以下简称《条例》),至此我国政府采购制度框架已基本形成。依据公开、公平、公正、诚实信用原则架构的政府采购制度,改变了传统的政府部门自由随意采购的局面,确立了依法采购的市场规制,有效规范了政府支出行为和政府采购市场交易秩序,奠定了政府采购市场良性发展的基石。基本建立了“管采分离、机构分设、政事分开、相互制约”的工作机制,确立了以公开招标方式为主、集中和分散组织形式相结合的采购格局,促进了统一规范、有序竞争并对外开放的政府采购市场逐步形成。政府采购政策成效不断显现。政府采购政策的实践,丰富了财政调控的方式和手段,促进了产业政策落实,显示出其作为宏观调控手段的重要作用。政府采购开放谈判稳步推进。在我国加快融入全球经济一体化并从中受益的背景下,为了履行加入世界贸易组织(WTO)承诺,2007年底我国向世界贸易组织提交了加入《政府采购协定》(GPA)申请书和初步出价,启动了加入谈判工作。目前,按时履行了我国各项承诺,实现了预定的谈判工作目标。与此同时,积极应对中美、中欧高层对话机制下政府采购议题谈判,参与我国与有关国家或地区自贸区协定、亚太经济合作组织(APEC)、经济合作与发展组织(OECD)等双边和多边机制下的政府采购磋商和交流。政府资本与社会资本合作(PPP)积极推进、公共资源交易平台规范整合,加强采购人内部管理制约,健全采购人对采购结果负责的制度机制,电子商城采购模式启动运行、国有企业将纳入政府采购管理、《政府采购质疑和投诉办法》(财政部94号令)、《政府采购代理机构管理暂行办法》已出台等,政府采购制度全面推进。

第二节 我国政府采购监管体系主流模式的形成

改革开放以来,随着市场经济体制的建立以及买方市场的形成,各种经济主体对采购管理科学化的要求也逐渐强化,一些具有广泛竞争意义的方式,如招标等开始应用。二十世纪九十年代初,我国部分政府工程采购开始使用招标方式。也正是在这一背景下,诞生了我国第一部涉及采购方式规范的法律——1999年出台的《招标投标法》。

《招标投标法》立法的本意是对招标投标这种特殊的竞争采购方式进行规范。值得一提的是,对招标投标行为进行法律规定,一般是针对公共采购进行的,且基本包含在政府采购法律框架内。而我国《招标投标法》在起草时却针对几乎所有的招标投标行为,即“在中华人民共和国境内从事招标投标的,适用本法”。也就是说,《招标投标法》并不只规范政府采购中的招标行为,而是一种规范所有招标投标的程序法。1999年《政府采购法》尚未出台,《招标投标法》就成了政府项目采购特别是政府工程进行招标的主要法律依据。

从法律角度看,《招标投标法》是一种规范招标投标程序的法律,只能规范招标采购行为,并不能代替成为规范政府采购这种涉及政府这一特定主体进行采购的公共行为的法律规范。1996年,我国立法部门也开始着手《政府采购法》的起草工作。在《政府采购法》不能及时出台的情况下,1999年,财政部出台了《政府采购暂行管理办法》。这是我国历史上第一部有关政府采购的管理办法,其对政府采购的运行模式、监督管理都做了比较具体的规定。

《政府采购暂行管理办法》执行三年后,《政府采购法》于2002年6月29日由全国人民代表大会常务委员会正式通过。《政府采购法》对政府采购法律规范的范围,政府采购的运行模式、运行机制、监管主体和职责等予以规范,明确了政府采购各方当事人的权利、义务和责任。其中,重点明确了监管机构及其职责,监管程序、方式与重点内容,基本上形成了目前政府采购的监管结构、体系和方式。

《政府采购法》,对政府工程采购发挥着重要规范作用的《招标投标法》,涉及规范政府采购合同的《合同法》,以及后来国务院办公厅、发改委、财政部、商务部、交通部等部委相继颁发的大量管理办法、政策措施等,地方政府制定的地方法规、政策和操作实施办法,构成了我国政府采购法律制度体系,形成了我国独特的政府采购监管模式。

经过十几年的制度建设和实践,我国初步形成了具有中国特色的政府采购制度框架、运行模式(含政府工程采购的大采购)、监管体系与模式,基本形成了政府工程采购与货物、服务采购两个监管主体多元化的特殊体系。

由于《招标投标法》和《政府采购法》并存,《政府采购法》第四条又明确政府采购工程招标的适用《招标投标法》,虽然该条并没有说明,政府工程采购究竟只是在程序方面适用《招标投标法》,还是在监管方面也适用《招标投标法》,但实际操作中,人们往往自觉不自觉地将政府工程采购的操作程序和监管都纳