

政府采购专业系列教材 || 刘 慧 · 主编

RESEARCH ON
INTERNATIONAL RULES
OF PUBLIC PROCUREMENT

公共采购 国际规则研究

孟 晔 / 编著

国经济出版社
A ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

政府采购专业系列教材 || 刘 慧·主编

RESEARCH ON
INTERNATIONAL RULES
OF PUBLIC PROCUREMENT

公共采购 国际规则研究

孟 晔 / 编著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共采购国际规则研究 / 孟晔编著.

—北京: 中国经济出版社, 2019. 3

ISBN 978 - 7 - 5136 - 5525 - 5

I. ①公… II. ①孟… III. ①政府采购制度—研究—中国 IV. ①F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 014642 号

责任编辑 伏建全 孙喆浩

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文工作室

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京科信印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 23.5

字数 417 千字

版次 2019 年 3 月第 1 版

印次 2019 年 3 月第 1 次

定价 78.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010 - 88386794

总序

政府采购（国际上也称公共采购），是利用财政或公共资金、按照规范获取货物、工程和服务的形式。现代国家制度要求政府采购在系统的法律、规章制度下，通过专门的机构或规范的形式运行。因而，广义的政府采购（制度）包括政府采购的法律、规章、程序和实际运行。2003年实施的《政府采购法》标志着我国现代政府采购制度的诞生。政府采购一方面是公共经济管理和公共财政制度的组成部分，通过规范运行保证公平和透明；另一方面，政府采购制度的政策功能在宏观经济和社会发展中发挥着十分重要的作用。《政府采购法》实施以来，我国政府采购规模从2002年的1000亿元迅速增长到2016年的3万亿元，在政府采购制度体系、体制机制、执行操作、政策功能、基础管理、监督检查及市场开放等方面实施了一系列具有里程碑意义的重要改革举措。在国内相关制度逐渐完善的基础上，我国于2007年底正式启动了加入世界贸易组织《政府采购协定》的谈判。2018年习近平主席在出席博鳌亚洲论坛年会开幕式并发表主旨演讲时宣布，中国将加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程。这标志着我国在政府采购市场对外开放方面迈出新的重大步伐，政府采购市场对外开放已经成为我国构建开放型经济新体制的重要组成部分。

与此同时，随着政府采购政策的实施和改革的深入及我国政府采购市场逐渐走向开放，实践中不断出现新情况、新问题，深层次的理论问题远比《政府采购法》出台时更加繁多也更加复杂，急需进行专门、系统地探索和研究，为中国特色社会主义政府采购制度的建设和完善提供理论支撑。此外，政府采购专业化管理和运行在我国已经形成了新的职业领域，专门人才培养不仅成为当前紧迫的任务，并且将随着制度建设和改革的发展而持续增加。特别是随着政府采购制度的不断发展，政府采购工作面临的内外部环境发生深刻变化，政府

采购人员素质与采购专业化要求不相适应的矛盾更加突出。从全球范围看，各国政府采购都在向专业化采购转变。建设一支专业素质过硬、知识结构全面、满足职业化要求的高素质政府采购从业人员队伍，已经成为实现政府采购事业持续健康发展的迫切要求。

另外，政府采购研究是在经济、管理、法律等理论基础上开拓的新兴理论领域，是适应中国特色社会主义市场经济建设而创新的综合学科，非单独传统学科可以涵盖。国际关系学院前瞻时代发展需要，在理论探索和人才培养方面进行了 20 多年的艰苦尝试和不懈探索。早在 1994 年开始培养招标投标方向硕士研究生；2001 年成立政府采购研究中心，2006 年更名为公共市场与政府采购研究所；2008 年设立政府采购本科专业，并分别于 2009 年和 2012 年获批取得高等院校本科特色专业建设点和国际公共采购学硕士专业点。经过 20 多年的不懈努力，国际关系学院在政府采购理论研究和学科专业建设方面取得了丰硕成果，初步摸索出政府采购专业人才培养模式，形成了一批政府采购教学科研实践基地。在持续多年专业建设的基础上，公共市场与政府采购研究所凝聚了一批跨学科的政府采购理论与实务研究的专家，积累形成了大量的教学研究成果，为课程和教材建设奠定了坚实的基础。

尤其值得称道的是，国际关系学院汇聚了一批长期关注并热心政府采购事业发展的专家、学者，他们舍弃在其他理论领域大展鸿图的机会，密切跟踪现实问题，勤于思考，静心传授，孜孜以求，朝夕不倦，为政府采购理论研究和人才培养倾注了多年的精力和心血，他们的这份执着令人钦佩。“政府采购专业系列教材”汇集了公共市场与政府采购研究所学者们理论研究和专业教学实践的精华，形成了政府采购理论、管理、实务、法规规章、国际规则、案例分析等方面研究的较为完整的体系模块，是国际关系学院多年以来坚持不懈探索和推动政府采购专业建设及教材建设丰硕成果的集中体现。

本套专业系列教材编写坚持理论前沿性和创新性原则，一方面考虑政府采购系统理论的布局，另一方面适应读者和专业学习的需要，以问题研究为导向，通过对大量实际问题的剖析，提炼原理、构建理论框架，构建起了政府采购专业系列教材全面完整的理论体系和丰富立体的知识内容。

出版在即，衷心希望这套专业系列教材能对政府采购人才培养发挥作用，

对政府采购制度建设有所贡献！同时，愈是深入研究政府采购问题，愈加感到政府采购领域“海水难量”，一套系列教材难以盖全，每部著作也难以尽美。唯盼教材能够对读者有所启发，能够为政府采购理论研究和专业建设增砖添瓦。

刘 慧

于国际关系学院

公共市场与政府采购研究所

2018年夏

前言

公共采购 (Public Procurement), 也称政府采购, 是指公共部门为履行职能或实现公共利益的需要获取货物、工程和服务的行为。作为政府管理社会生活的工具, 公共采购不仅在各国经济中发挥着重要作用, 而且在国际贸易中也占有重要地位。随着经济全球化进程加快和采购规模不断扩大, 公共采购成为促进国际贸易自由化的一个重要领域。世界贸易组织、联合国和世界银行等国际组织纷纷出台了公共采购国际规则, 以规范各国公共采购行为, 推动公共采购国际化, 促进国际贸易的发展。世界贸易组织制定的《政府采购协议》确立了政府采购贸易权利与义务的国际性法律框架, 降低和消除了政府采购贸易壁垒, 对推动政府采购贸易自由化和扩大化具有重要意义。联合国国际贸易法委员会制定的《公共采购示范法》作为协调和统一公共采购规则的示范性法律文件, 为各国和地区制定和完善公共采购法律提供了良好示范, 促进了公共采购国际立法的统一。世界银行制定的《贷款采购规则》强化了对招标采购的严密监管, 促进了公共资金的有效利用, 在成员方范围内推动了公共采购的实践工作。这些“公共采购国际规则”既有共同特点, 又有独特之处, 在各自的适用范围内推动着公共采购国际化的发展。

在中国经济进一步融入全球化的进程中, 公共采购市场的逐步开放和公共采购活动的国际化将构成我国经济改革与发展的一大宏观趋势, 主要涉及我国公共采购市场与国际采购市场的融合以及公共采购制度与国际采购制度的接轨。这意味着“公共采购国际规则”将对我国公共采购制度和实践产生广泛而深远的影响。在国际市场融合方面, 我国正在进行加入《政府采购协议》的谈判, 准备开放政府采购市场。《政府采购协议》作为谈判规则的重要性和加入后受其约束的必然性要求我们深入研究其内容。在国际制度接轨方面, 我国规范公共采购的《政府采购法》和《招标投标法》在很大程度上借鉴和融合了《公共采购示范法》《贷款采购规则》等国际规则的内容。尽管《公共采购示

范法》从本质上看不完全具备法律性质，但其提供了一种综合和示范性的立法理念和制度模式，为包括中国在内的许多国家所借鉴和吸收。《贷款采购规则》虽然主要规范借款人利用世界银行投资项目贷款进行采购的行为，不具有完全意义上的公共采购国际规范性质，但其对规范公共资金的有效使用具有极强的启示意义。近年来，国际组织对“公共采购国际规则”进行了大规模的现代化改革，代表了公共采购立法的先进理念和发展趋势，也为我国公共采购法律改革提供了有益的经验 and 启示。

2013年11月，中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出适应经济全球化新形势，构建开放型经济新体制。2015年5月，中共中央、国务院发布《关于构建开放型经济新体制的若干意见》提出要推动我国加入《政府采购协议》谈判，加快自由贸易区的政府采购议题谈判。2017年10月，党的十九大报告明确提出要“推动形成全面开放新格局”，支持多边贸易体制，积极参与《政府采购协议》等谈判。2018年4月，习近平主席在博鳌亚洲论坛年会开幕式上提出“主动扩大进口”的四项重大举措之一就是加快加入《政府采购协议》进程。从我国深化改革、构建开放型经济新体制的总体要求来看，政府采购已经成为我国经济战略布局的重要组成部分，政府采购市场开放和国内改革是重要举措之一。随着我国政府采购国际化进程的加快，上述“公共采购国际规则”对我国公共采购理论研究和实践操作的重要性日益凸显，我们非常有必要对这些公共采购国际规则进行科学梳理和系统研究。

为了便于我国公共采购领域的从业人员全面了解和掌握公共采购国际规则，同时为了满足公共采购教学和科研工作的需要，作者编写了《公共采购国际规则研究》一书，全面系统地梳理了与我国密切相关的公共采购国际规则，以适应政府采购国际化的新形势和新要求。《公共采购国际规则研究》一书以《政府采购协议》《公共采购示范法》和《贷款采购规则》等公共采购国际规则最新修订版本为基础，重点讲述了公共采购国际规则的历史沿革、目标和原则、采购方式和程序、救济机制等内容，完整呈现了国际组织对公共采购的改革理念以及公共采购国际规则的最新发展。

本书体系新颖完善，内容深入浅出，语言通俗易懂，适合于高等院校政府采购专业、经贸类、管理类本科生及研究生使用，也可以作为政府管理部门和公共采购业务部门工作者的参考用书。我们衷心希望本书的出版对于我国公共

采购法律研究和实践具有一定的理论价值和参考作用。

在本书的写作过程中，参考并借鉴了国际组织对公共采购国际规则的说明以及国内外专家学者的研究成果，在此表示诚挚的谢意！由于水平有限，书中难免存在诸多不足，恳请读者批评指正。

孟 晔

2019年3月1日

目 录

第一部分 世界贸易组织《政府采购协议》

第一章 《政府采购协议》历史沿革	3
第一节 世界贸易组织概述	3
第二节 《政府采购协议》的诞生和发展	15
第二章 《政府采购协议》的性质和原则	23
第一节 诸边性质	23
第二节 目标和原则	28
第三节 适用范围	43
第三章 《政府采购协议》采购方式和程序	57
第一节 采购方法	57
第二节 采购程序	63
第四章 《政府采购协议》救济机制	79
第一节 国内审查程序	79
第二节 争端解决	82

第二部分 联合国《公共采购示范法》

第五章 《公共采购示范法》历史沿革	89
第一节 国际贸易法委员会概述	89
第二节 《公共采购示范法》诞生和发展	95
第六章 《公共采购示范法》的性质和目标	102
第一节 法律性质	102
第二节 立法目标	105
第三节 政策平衡	110

第七章	《公共采购示范法》总则	116
第一节	采购制度框架	116
第二节	采购程序适用原则	125
第八章	《公共采购示范法》采购方法和程序	165
第一节	采购方法	165
第二节	采购程序	186
第九章	《公共采购示范法》质疑程序	232
第一节	质疑基本要求	232
第二节	质疑主要程序	239

第三部分 世界银行《贷款采购规则》

第十章	《贷款采购规则》历史沿革	251
第一节	世界银行概述	251
第二节	《贷款采购规则》的诞生和发展	259
第十一章	《贷款采购规则》的性质和原则	264
第一节	法律性质	264
第二节	核心采购原则	266
第三节	适用范围	271
第十二章	《贷款采购规则》治理	274
第一节	角色和职责	274
第二节	反腐败	288
第三节	投诉处理	293
第十三章	《贷款采购规则》采购程序	301
第一节	导则	301
第二节	采购过程	308
第三节	批准的采购方法	334
参考文献		360

第一部分 世界贸易组织《政府采购协议》

政府采购市场规模相当庞大，不仅在各国（地区）经济中占有重要地位，而且在国际贸易中也占有重要份额。各国（地区）政府为了保护国内产业，实现经济和社会发展目标，在政府采购领域普遍实行歧视性政策，严重阻碍了国际贸易的发展。随着经济全球化的深入和政府采购规模的日趋扩大，关税与贸易总协定致力于研究和推进政府采购贸易自由化，达成了第一个有关政府采购贸易权利与义务的国际性法律框架——《政府采购协议》（*the Agreement Government Procurement, GPA*）。

《政府采购协议》在世界贸易组织框架下建立了规则统一的政府采购大市场，打破了国家（地区）间的歧视性采购政策，提高了政府采购透明度，逐步降低了各国（地区）保护国家或地区的产品和供应商的程度，对推动政府采购贸易自由化和扩大化具有重要意义。通过对《政府采购协议》的历史沿革、性质和原则、采购程序以及救济机制等内容的介绍和分析，可以系统了解采购协议的背景和性质，全面掌握采购协议的规则内容。

第一章 《政府采购协议》历史沿革

《政府采购协议》是世界贸易组织法律框架下的一个诸边协议，受其管理和约束。了解世界贸易组织的基本内容，以及《政府采购协议》的建立背景和发展历程，可以为进一步掌握采购协议的内容打下坚实基础。

第一节 世界贸易组织概述

世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）作为专门协调和管理世界贸易问题的国际经济组织，不仅是综合表现各国贸易权利和义务的法律体系，也是涉及多个国家、地区和区域组织谈判和关系的协调场所，对世界贸易发展起着不可替代的作用。世界贸易组织负责实施管理的贸易协定与协议是指导世界各国从事国际经济与贸易的规范，是各国制定国内经济贸易政策、从事国内立法的重要参照原则，在国际经济贸易领域起着至关重要的作用。世界贸易组织的立法宗旨、管辖范围、组织机构、职能和运作等内容，是我们学习和研究《政府采购协议》的背景和基础。

一、世界贸易组织建立

（一）关税与贸易总协定概述

世界贸易组织的前身是关税与贸易总协定（General Agreement on Tariffs and Trade, GATT），简称“关贸总协定”。关贸总协定是一项“临时适用”的关税和贸易规则多边国际协定，其宗旨是通过削减关税和其他贸易壁垒，消除国际贸易中的差别待遇，促进国际贸易自由化，以充分利用世界资源、扩大商品的生产与流通。《政府采购协议》的产生和建立与关贸总协定密不可分，是关贸总协定多次谈判成果的结晶。因此，追溯世界贸易组织和《政府采购协议》的历史背景，必先要了解关贸总协定的产生和发展。

1. 产生背景

第二次世界大战之后，国际经济严重萧条，国际贸易秩序混乱，1944年7月在

美国布雷顿森林召开的国际货币与金融会议上，与会各国建议在成立国际货币基金组织、国际复兴开发银行的同时，成立一个国际贸易组织（International Trade Organization, ITO），使它们共同成为支撑世界经济的三大支柱。1946年2月，联合国经济和社会理事会成立了筹备委员会着手筹建国际贸易组织。同年10月，筹备委员会召开第一次会议，讨论美国提出的国际贸易组织宪章草案，并决定成立起草委员会对草案进行修改。1947年4—8月，美国、英国、法国和中国等23个国家召开了第二次筹委会会议。会议期间，缔约方通过了宪章草案，还就具体产品的关税减让进行了谈判，并达成了协议。这次谈判后来被称为关贸总协定第一轮多边贸易谈判。1947年11月—1948年3月在哈瓦那举行的联合国贸易和就业会议上审议并通过了《国际贸易组织宪章》，又称《哈瓦那宪章》。《哈瓦那宪章》共九章和一个附件，其目标是建立一个全面处理国际贸易和经济合作事宜的国际组织，主要内容包括宗旨与目标、就业和经济活动、经济发展与复兴、一般商业政策、限制性贸易措施、政府间商品协议、国际贸易组织的建立、争端解决和一般规定。由于美国国会认为《哈瓦那宪章》限制了美国的立法主权，因不符合美国利益而不予批准。受其影响，绝大多数国家没有批准《哈瓦那宪章》，国际贸易组织最终未能建立。

第二次世界大战给世界经济造成了很多困难，大多数国家希望尽快排除战争时期产生的贸易障碍，早一点实施1947年谈判达成的关税减让协议。起草委员会将《哈瓦那宪章》中的贸易政策条款和达成的关税减让协议加以合并，形成了单一的《关税与贸易总协定》文本。1947年11月15日，美国联合英国、法国、比利时、荷兰、卢森堡、澳大利亚和加拿大，签署了关贸总协定《临时适用议定书》，于1948年1月1日起开始实施。关贸总协定一直以临时适用的多边协定形式存在，到世界贸易组织1995年1月1日正式运行，共存在和延续了47年。截至1994年底，关贸总协定共有128个缔约方。

2. 贸易谈判

关贸总协定的主要活动是进行多边贸易谈判和协调缔约方贸易事宜。1947—1995年，关贸总协定共进行了八轮多边贸易谈判，取得了一定成果。

（1）前七轮多边贸易谈判。

① 第一轮（回合）。

第一轮多边贸易谈判于1947年4—10月在瑞士日内瓦举行，有23个创始国参加。这一轮谈判的主要成果是达成123项双边关税减让协议，关税水平平均降低35%，影响世界贸易额100亿美元。关贸总协定也作为第一轮谈判成果而产生。

② 第二轮（回合）。

第二轮多边贸易谈判于1949年4—10月在法国安纳西举行，谈判目的是给处于创始阶段的欧洲经济合作组织成员提供进入多边贸易体制的机会，丹麦和意大利等10个国家进行了加入谈判。这轮谈判共有33个国家参加，主要成果是达成了147项关税减让协议，关税水平平均降低35%。

③ 第三轮（回合）。

第三轮多边贸易谈判于1950年9月—1951年4月在英国托奎举行，重要议题是讨论奥地利和韩国等6个国家的加入问题。这轮谈判共有39个国家参加，主要成果是达成了150项关税减让协议，关税水平平均降低26%。

④ 第四轮（回合）。

第四轮多边贸易谈判于1956年1—5月在瑞士日内瓦举行，参加国28个。由于美国国会对其政府谈判权限进行了限制，使谈判成效受到影响，关税水平平均降低15%，涉及25亿美元贸易额。

⑤ 第五轮（回合）。

第五轮多边贸易谈判于1960年9月—1962年7月在瑞士日内瓦举行，主要议题是美国与欧洲经济共同体国家间的关税减让谈判。这轮谈判共有45个国家参加，主要成果是关税水平平均降低20%，涉及49亿美元贸易额。

⑥ 第六轮（回合）。

第六轮多边贸易谈判于1964年5月—1967年6月在瑞士日内瓦举行，参加国54个，使关税水平平均降低35%，涉及400亿美元贸易额。这轮谈判首次涉及非关税壁垒，美国、英国和日本等21个国家签署了实施关贸总协定第六条有关反倾销的协议，该协议于1968年7月1日生效。为使发展中国家承担与其经济发展水平相适应的义务，关贸总协定新增了第四部分“贸易与发展”，规定了对发展中缔约方的特殊优惠待遇。

⑦ 第七轮（回合）。

第七轮多边贸易谈判于1973年9月—1979年4月在日内瓦举行，因发动这轮谈判的贸易部长会议在日本东京举行，又称“东京回合”（Tokyo Round）。这轮谈判共有73个缔约方和29个非缔约方参加，谈判成果是将全部工业品和部分农产品关税削减25%~33%，涉及3000多亿美元贸易额，产生了只对签字方生效的技术性贸易壁垒、进口许可程序、政府采购和海关估价等一系列非关税措施协议，通过对发展中缔约方的授权条款，允许发达缔约方给予发展中缔约方普遍优惠制待遇。

(2) 第八轮多边贸易谈判。

关贸总协定前七轮谈判，大大降低了各缔约方的关税，促进了国际贸易的发展。但进入 20 世纪 80 年代，以政府补贴、双边数量限制、市场瓜分等非关税措施为特征的贸易保护主义重新抬头。为了遏制贸易保护主义、避免全面的贸易战发生，1986 年 9 月关贸总协定缔约方在乌拉圭埃斯特角举行部长级会议，正式启动第八轮多边贸易谈判，也称“乌拉圭回合”（Uruguay Round）。

“乌拉圭回合”是关贸总协定的最后一轮谈判，参加谈判的国家和地区从最初的 103 个，增至谈判结束时的 128 个。谈判的主要成果：一是强化了多边贸易体制的法律框架，并加强了争端解决机制。二是进一步降低关税，达成内容更广泛的货物贸易市场开放协议，改善了市场准入条件，将农产品和纺织品纳入贸易自由化的轨道。同时就服务贸易和与贸易有关的知识产权达成协议。三是建立世界贸易组织，取代关贸总协定。根据国际贸易发展需要，突破原有谈判议题达成《建立世界贸易组织协定》，成立世界贸易组织。

(二) 世界贸易组织建立

关贸总协定在降低关税及非关税壁垒，消除国际贸易障碍和解决国际贸易争端等方面都做出了巨大的贡献，有力地推动了国际经贸关系的发展。但由于关贸总协定产生背景的特殊性，在其发展过程中不可避免地存在着一些局限性，最终导致被世界贸易组织所取代，这是历史发展的必然。

1. 组织地位不高

关贸总协定是根据《临时适用议定书》生效的临时协议，并不是正式生效的国际公约。从传统的法律和组织来看，关贸总协定是众多国际机构中级别较低的一个，没有自己的组织基础，不是一个正式的国际组织。

2. 法律约束力不强

关贸总协定是各缔约方在经贸利益关系调整过程中妥协的产物。一方面，《临时适用议定书》规定，缔约方在不违背国内现行立法的最大限度内临时适用关贸总协定的第二部分。也就是说，如果缔约方国内立法规定与关贸总协定规定产生抵触时，国内立法优先。这个规定直接导致缔约方在自己的贸易立法中常常偏离关贸总协定的基本原则，反映在国际贸易实践中就体现为各国非关税壁垒的泛滥。另一方面，关贸总协定包含大量例外原则，对许多重要问题也缺乏严格定义，致使许多原则不能得到很好的贯彻实施，助长了缔约方对关贸总协定基本原则的背弃。

3. 管辖范围过窄

伴随经济全球化进程的展开，服务贸易快速增长并在经济发展中呈现更积极的