

政府采购

(第二版)

实务操作与案例分析

Government Procurement
Practice and Case Analysis

吴小明 著



经济科学出版社
Economic Science Press

政府采购

(第二版)

实务操作与案例分析

Government Procurement
Practice and Case Analysis

吴小明 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

政府采购实务操作与案例分析: 第2版/吴小明著. —北京:
经济科学出版社, 2011. 12

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1301 - 3

I. ①政… II. ①吴… III. ①政府采购法 - 案例 - 分析 -
中国 IV. ①D922. 205

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 240759 号

责任编辑: 刘 瑾 宋艳波

责任校对: 杨 海

版式设计: 齐 杰

技术编辑: 李 鹏

文字助理: 周黎洁

政府采购实务操作与案例分析 (第二版)

吴小明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京中科印刷有限公司印装

787 × 1092 16 开 21.25 印张 370000 字

2011 年 12 月第 2 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1301 - 3 定价: 38.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

谨以此书向

《中华人民共和国政府采购法》

颁布十周年献礼

序

让小明将她用心积攒的政府采购案例集结成书，我是鼓励者之一。

与小明第一次相识，应该是在 2007 年 9 月，财政部条法司在苏州主持召开的政府采购国际研讨会上。当时我还没有分管政府采购工作，而她任江苏省政府采购管理处处长也仅有一年。作为东道主，她给我的印象是考虑问题细致周到，做事认真到位，工作充满活力与激情。分管政府采购工作以后，随着工作接触越来越多，对她的了解也越来越深。而印象最为深刻的还是她对政府采购工作的那一份孜孜不倦的追求和永不消逝的激情。

一个偶然的機會，我读到了她工作之余写就的一组文字。她把自己在江苏省政府采购监管工作中经历的政府采购质疑投诉案例进行了整理，加入分析和思考，大概有 30 多个案例约八万字。我感觉那些案例形式鲜活、内容实用，是对工作体会的记录和经验教训的总结，因此鼓励她继续写，希望能成为采购人必读的专业教材或必备的“活字典”。后来，我发现，其中的部分内容被陆续刊登在《中国政府采购报》她的个人专栏里。应该说，这即是本书的“雏形”。

众所周知，写作是一件劳累活，尤其是在工作之余，更不容易。当她向我讲述，从事政府采购工作以后，经常在办公室工作到深夜 11 点，然后坐末班公交车回家，有时回家以后还再思考，第二天又精神抖擞、充满激情地开始新的工作。为了这本书的写作，近几个月来几乎天天如此。仅此一点，我就自愧不如。我和她开玩笑说：“我是 8 小时服务政府采购，而你是 24 小时。”然而外人看着辛苦，她其实乐在其中，这本厚厚的《政府采购实务操作

与案例分析》，可以说是她从事政府采购工作5年来躬耕的粹。

我是一口气读完她的这本书的。披览全书，不难发现，作者确实是一位专业知识厚实、颇有见地的专家型管理者。她对政府采购法律、政策有着准确把握和广泛实践。书中涵盖的政府采购实务操作和案例分析等各项内容均有不落窠臼的表达。一些投诉案的处理经验很实际、很有针对性，值得从业者借鉴。同时，脑海里也时常浮现出，她在万籁俱寂的办公楼里伏案写作、独自一人穿越夜深人静的街道回家时的情景。假如没有内心的强大定力和静气，没有对政府采购的一往情深，是很难做到的，佩服与感动之情油然而生。

因此，当她拿着这三十多万字的书稿请我写序时，我毫不犹豫地答应了。其实我知道，一本好书，读者的评价比我的这篇序言更有说服力。我之所以欣然答应，一是被她的勤耕精神所感动，二来也想借此机会鼓励更多的同行为政府采购事业的发展积极探索与实践。

明年是政府采购法颁布十周年，对一项改革而言，十年很长又很短。对每一位政府采购人来说，十年是一步一个脚印的历程，既艰辛又倍感自豪。我希望借十周年之机，政府采购从业者们能够理论联系实际，在总结经验教训的基础上，勤于笔耕，开展深化改革的大讨论，掀起一股百花齐放的创作高潮，在经验交流和思想碰撞中，勾勒出未来的发展蓝图。

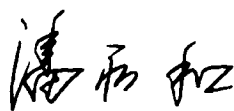
是为序。

王瑛

二〇一一年六月于北京

这是一本前瞻性与实用性相融合的专业指导书，对政府采购法律法规、制度改革进行了深入思考和可贵的探索，凝聚着政府采购工作者的经验和心血。如果没有对政府采购工作的无限热爱和激情，没有对政府采购制度的积极思考和探索，没有对政府采购法律的钻研和精通，没有对财政事业的高度敬业和责任，完成这样一本书显然是不可能的。

江苏省财政厅党组书记、厅长

Handwritten signature in black ink, appearing to read '唐丽红' (Tang Lihong).

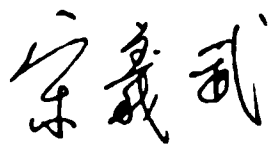
二〇一一年六月二十八日

规范来自法律，经验取自案例，

真知源于实践，灼见出于思考。

阳光事业需要更多充满激情与活力的阳光人物
去耕耘和奉献。

江苏省财政厅党组成员、副厅长

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '宋' (Song), '毅' (Yi), and '威' (Wei).

二〇一一年八月

目 录

第一部分 政府采购实务操作	1
第一章 政府采购方式的选择	3
一、公开招标.....	3
二、邀请招标.....	4
三、竞争性谈判.....	5
四、单一来源采购.....	6
五、询价采购.....	7
六、协议供货采购与定点采购.....	7
七、网上采购	10
第二章 招标采购的程序及注意事项	12
一、采购需求与委托采购协议	12
二、招标公告与投标邀请书	15
三、供应商资格审查	16
四、如何编制招标文件	28
五、招标文件的澄清与修改	63
六、联合体投标	64
七、开标程序与开标记录	67
八、评标委员会与评审专家	70
九、评标程序与评审中注意的问题	73
十、中标人的确认与中标通知书	78

第三章 非招标采购的程序及注意事项	81
一、竞争性谈判	81
二、询价采购	88
三、单一来源采购	92
第四章 政府采购合同及其法律适用	94
一、目前政府采购合同管理存在的主要问题	94
二、政府采购合同的性质与法律适用	97
三、加强政府采购合同管理的措施	99
四、合同订立、履行应注意的主要问题	101
第五章 供应商质疑与投诉的处理	112
一、询问	113
二、质疑	113
三、投诉	117
四、行政复议或行政诉讼	133
第二部分 政府采购案例分析	135
第一章 发生在招标环节的投诉案	137
案例一 合情与合法	137
案例二 招标文件倾向了谁	139
案例三 概念之争	141
第二章 发生在投标环节的投诉案	143
案例四 标书内容粘贴错误该如何处理 ——由一起视频系统投标案例引发的思考	143
案例五 补交的检测报告	146
案例六 错报的价格	148
案例七 20 天之差	149
案例八 合同章与公章的纠结	152
案例九 无据的投诉	155

案例十 错失的质疑权·····	157
第三章 发生在评标环节的投诉案 ·····	160
案例十一 多加的一句话引来的麻烦·····	160
案例十二 少一个环节 多一场官司·····	162
案例十三 样品惹的祸·····	164
案例十四 技术指标是否实质性响应谁说了算·····	166
案例十五 允许迟到供应商投标引发的麻烦·····	168
案例十六 “唯一”的供应商 ·····	170
案例十七 迟来的测试·····	172
案例十八 废标权之争·····	173
第四章 供应商违法违规投诉案 ·····	175
案例十九 可惜！痛惜！ ——对一起家具采购投诉案的思考 ·····	175
案例二十 心软的代价·····	178
案例二十一 罚还是不罚·····	180
案例二十二 真假合同·····	182
案例二十三 “莫须有”的中标产品 ·····	184
案例二十四 “告”出一个中标来 ·····	185
第五章 投诉处理技巧 ·····	187
案例二十五 巧借外力·····	187
案例二十六 依法行政·····	189
案例二十七 用事实说话·····	191
案例二十八 用法律保护自己·····	192
案例二十九 “10%”的艺术 ·····	197
案例三十 以“法”服人 ·····	199
案例三十一 两难的采购项目·····	200
第六章 其 他 ·····	202
案例三十二 “黑锅” ·····	202
案例三十三 分散采购不是自由采购·····	204

案例三十四 遥遥无期的项目	205
案例三十五 “意外”的诉讼	208
案例三十六 评标的“秘密”	210
 典型案例（一）	212
依法处理 不惧“风波” ——江苏省财政厅依法妥善处理 8 家供应商联名投诉	212
 典型案例（二）	290
采购人可否单方中止合同？	290
 后记	321

第一部分 政府采购实务操作

本部分共分五章，分别对政府采购方式的选择、招标采购的程序和非招标采购的程序、政府采购合同及其法律适用以及供应商质疑与投诉的处理等实务问题进行了阐述和释义。

第一章 政府采购方式的选择

采购方式和程序的法定性是政府采购的重要特征之一，因此，采购方式和程序是各国政府采购立法规制的重点内容。我国《政府采购法》第二十六条规定了政府采购的方式有公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价、国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式等。世界贸易组织《政府采购协定》（1994）第七条规定的招标程序包括公开招标程序（Open tendering procedures）、选择性招标程序（Selective tendering procedures）、有限招标程序（Limited tendering procedures）。应该说我国的政府采购方式更加多样化，在实务操作中应根据不同的采购项目慎重选择不同的采购方式。

采购方式选择的一般原则是，公开招标数额标准以上的采购项目应当选择适用公开招标。公开招标限额以上的采购项目如选择非招标采购方式的应当在采购活动开始前经政府采购监督管理部门审批。公开招标数额标准以下的采购项目可以根据不同采购方式的法定情形选择适用相应的采购方式。

一、公开招标

公开招标，是指采购人按照法定的程序，通过发布招标公告的方式，邀请所有潜在的、不特定的供应商参加投标，根据招标文件规定的评标方法和标准，经评标委员会评审推荐并经采购人确认以确定中标供应商的一种采购方式。

公开招标具有如下特征：一是公开透明。公开招标包括公开发布招标公告和招标文件、公开开标、公布评标结果、评标方法和标准事先公布等。二是公平竞争。公开招标邀请所有对该标的感兴趣的、不特定的供应商参加投标，可以最大限度地吸引潜在的供应商，扩大竞争范围，实行充分竞争。供应商之间地位平等，采购人不得限制和歧视供应商，在中标供应商确定之

前，采购人不得与供应商进行谈判。三是程序规范。公开招标程序较为复杂，公开招标的招标文件的公告、开标、评标、中标等主要环节都必须依法定程序进行。基于上述特征，公开招标成为各国开展政府采购的主要方式。我国《政府采购法》第二十六条第二款规定，公开招标应作为政府采购的主要方式。第二十七条明确规定，省级以上人民政府制定采用公开招标的具体数额标准，凡数额标准以上的政府采购项目均应采用公开招标方式采购。因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门的批准。为禁止采购人规避公开招标，《政府采购法》第二十八条规定，采购人不得将应当以公开招标方式采购的货物或者服务化整为零或者以其他任何方式规避公开招标采购。

公开招标的法律适用，因《政府采购法》第四条的规定而在实务中产生不同的理解与争议。《政府采购法》第四条规定，政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。由此产生的问题，一是工程采购是否还适用政府采购法；二是政府采购货物与服务是否适用招标投标法。

《招标投标法》第二条规定：“在中华人民共和国境内进行招标投标活动，适用本法。”可见，招标投标法适用范围更广泛。而政府采购法关于招标投标的程序并未作出具体的规范，这是为了保持国家法制的统一性。所以，我们认为，政府采购货物、服务采用招标投标方式的应适用招标投标法，同样，政府采购工程招标投标程序除适用招标投标法的，其余应按照政府采购法执行。

二、邀请招标

邀请招标，是指采购人以投标邀请书的方式邀请特定的供应商参加投标。邀请招标是除公开招标之外又一种招标方式，也是国际上仅次于公开招标的比较通行的竞争性采购方式。邀请招标与 GPA 中的选择性招标（Selective tendering）相类似。

公开招标在其公开程度、竞争的广泛性等方面比其他采购方式具有较大的优势，但因其邀请所有潜在的、不特定的供应商参加投标可能导致较大的采购成本。对于采购标的较小的采购项目而言，采用公开招标方式往往得不偿失，而且对于有些专业性较强的项目，具备资格的潜在供应商较少。另外，需要在较短的时间内完成采购任务的项目，也不宜采用公开招标的采购方式。邀请招标采购方式则在一定程度上弥补了上述缺陷，同时又能够较充

分地发挥招标的优势。邀请招标采购方式一般具有以下特征：一是采购人在符合资格条件的供应商中邀请特定的供应商参加投标；二是邀请招标无须发布招标公告，采购人只需向特定的供应商发出投标邀请书即可；三是竞争范围有限，采购人的选择余地较小；四是招标的成本相对较低。应当指出，邀请招标虽然在潜在供应商的选择上和通知形式上与公开招标有所不同，但其所适用的原则和程序与公开招标是相同的，其在开标、评标标准等方面都是公开的，因此，邀请招标仍不失其公开性。

招标投标法和政府采购法对邀请招标的适用情形规定不同，招标投标法除第十一条对国家重点项目和省级人民政府确定的地方重点项目采用邀请招标作了必要限制外，允许对两种招标方式自行选择。

《政府采购法》第二十九条规定，符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用邀请招标方式采购：一是具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；二是采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。这里主要是指采购的货物或者服务的标的较小，如果采用公开招标所需时间和费用与拟采购项目的价值不成比例，即采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大，采购人只能通过限制投标人人数来达到经济和效益目的。由此可见，采用邀请招标方式采购的适用条件，其一为符合专业条件的供应商数量有限；其二为考虑到采购的经济有效目标。对于公开招标数额标准以上的项目，如因上述情形采用邀请招标的，根据《政府采购法》第二十六条规定，应当在采购活动开始前获得政府采购监督管理部门的批准。

三、竞争性谈判

竞争性谈判，是指采购人通过与三家以上供应商进行直接谈判，根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则最终确定成交供应商的采购方式。竞争性谈判采购方式与招标采购方式相比其程序的灵活性具有明显的优势。采购人可以按照竞争性谈判文件所确定的谈判程序和要求，与参加谈判的供应商就报价、商务条件和技术需求进行一轮或者多轮直接的面对面谈判。对于技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的，经过谈判，采购人能够进一步明确采购需求。对于不能事先计算出价格总额的，经过谈判，采购人可以进行价格比较，从而选择最低报价的供应商为成交供应商。由于法律对竞争性谈判的时限和程序没有严格的要求，对于紧急采购