

政府采购系列教材之二

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

采购人

政府采购实务



中国财政经济出版社

政府采购系列教材之二

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

# 采购人政府采购实务

中国财政经济出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

采购人政府采购实务/王卫星,朱龙杰,吴小明主编.北京:中国  
财政经济出版社,2006.7

(政府采购系列教材; 2)

ISBN 7-5005-9180-2

I. 采… II. ①王… ②朱… ③吴… III. 政府采购-教材  
IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 069189 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: [cfeph@cfeph.cn](mailto:cfeph@cfeph.cn)

(版权所有 翻印必究)

社址:北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码:100036

发行处电话:88190406 财经书店电话:64033436

北京牛山世兴印刷厂印刷 各地新华书店经销

880×1230 毫米 32 开 6.5 印张 157 000 字

2006 年 7 月第 1 版 2006 年 7 月北京第 1 次印刷

定价:168.00 元(全六册)

ISBN 7-5005-9180-2/F·7978

(图书出现印装问题,本社负责调换)

# 政府采购系列教材编写委员会

顾问:黄晓平 王正喜

主编:王卫星 朱龙杰 吴小明

编委会:(按姓氏笔画排列)

王卫星 王建明 王闯慧 王坤鹏 朱龙杰

石文亚 权丽平 吴小明 吴国英 桂正华

陆斌 韩春蕾 龚云峰 蔡涌啸

各分册编写人员:

《政府采购基础知识》

朱龙杰 王建明 陆斌 韩春蕾

《采购人政府采购实务》

桂正华 王坤鹏 权丽平 吴国英

《采购代理机构政府采购实务》

石文亚 龚云峰

《供应商政府采购实务》

权丽平 吴国英 桂正华 王闯慧

《政府采购案例评析》

蔡涌啸 龚云峰

《政府采购法规选编》

王卫星 王建明 王坤鹏

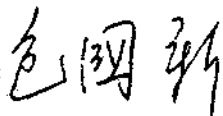
# 序

政府采购制度推行以来,特别是《中华人民共和国政府采购法》颁布实施以来,各采购当事人依法采购的意识不断增强,政府采购规模突破式跃增,政府采购范围巩固式扩大,管理和执行的体制在摸索中逐步理顺,政府采购的各项政策和制度规定在实践中逐步建立和完善,政府采购行为和程序在工作中得到规范和统一,各种政府采购组织形式和采购方式在创新中发展和运用。但是,政府采购人员的专业素质参差不齐,严重影响了政府采购工作向纵深发展。加强对政府采购人员培训、提高采购当事人职业道德素质和专业技能、推动政府采购人员从业资格制度的实施、建立培训和后续教育制度,不仅是《中华人民共和国政府采购法》的要求,也是“十一五”财政规划中的一项重要工作。为此,江苏省财政厅组织一批长期从事政府采购监督管理和实务操作的专业人士和部分专家学者,精心编写了这套政府采购系列教材,为广大政府采购工作者提供一个不断学习、提高的平台。

这套率先在全国编写的系列教材由《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《采购代理机构政府采购实务》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》六册组成。教材全面系统地介绍了政府采购基本知识,注重思考研究和实践创新,从政府采购采购人、采购代理机构、供应商等不同角度对政府采购全过程进行了透视与阐述,不仅介绍了具有实用价值的政府采购操作要求和方法,而且对政府采购的历史与现状、概念与功能、程序与技巧、策划与组织、法律与管理等诸多方面进行了深入的分析与研究,为政府采购工作人员提供了一套以理论为铺垫,侧重实践性,前瞻性与实用性融为一体的专业指导书。

“士不可不弘毅,任重而道远。”提高政府采购人员素质,建立政府采购人员后续培训制度,是一项长期而复杂的系统工程,希望本套教材的出版发行,能够为政府采购事业的发展提供一些有益的帮助。

江苏省财政厅厅长:



2006年1月23日

# 前 言

政府采购作为公共财政框架中不可或缺的重要组成部分,起源于西方市场化国家,经过 200 多年的发展日趋完善。在借鉴国际经验的基础上,中国政府采购最早于 1996 年开始试点,经过短短几年的时间,得到快速发展,制度框架业已建立起来。2002 年 6 月我国颁布了《中华人民共和国政府采购法》,并于 2003 年 1 月 1 日正式实施。随着政府采购工作的逐步开展,对政府采购活动中相关法律知识和操作技能的辅导和培训显得十分迫切,同时也是保证政府采购活动顺利进行的重要环节。

基于上述目的,我们会同一批长期从事政府采购理论研究、监督管理和实务操作的专家学者和专业人士编写了这套政府采购系列教材。本套系列教材由六个分册组成,即《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《采购代理机构政府采购实务》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》。可供四个系列的人员学习时选用:一是“采购人”系列可选用《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法

规选编》；二是“采购代理机构”系列可选用《政府采购基础知识》《采购代理机构政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》；三是“供应商”系列可选用《政府采购基础知识》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》；四是“政府采购监管部门”系列可选用《政府采购基础知识》《采购人政府采购实务》《采购代理机构政府采购实务》《供应商政府采购实务》《政府采购案例评析》《政府采购法规选编》。本套教材也可供其他政府采购实际工作者和理论工作者选读。

在本套系列教材编写的过程中,我们始终坚持理论联系实际的原则,强调实用性,以实战技术为主线,重视技能的培训。

编写过程中,江苏省财政厅领导始终给予了大力的支持,包国新厅长亲自为本系列教材写了序。

限于时间和水平,本套系列教材中的错误和不足在所难免,真诚期待各位读者和同行的批评与指正。欢迎与我们联系:[cdzlj@126.com](mailto:cdzlj@126.com)。

在本系列教材的编写过程中,我们参阅了国内外学者大量的研究成果,在此一并表示感谢!

王卫星、朱龙杰、吴小明

2006年3月20日



# 目 录

# CONTENTS

<b>第一章</b>	<b>采购人的概念及工作职责</b> .....	( 1 )
	第一节 政府采购采购人定义 .....	( 1 )
	第二节 采购人的工作职责 .....	( 4 )
<b>第二章</b>	<b>政府采购预算</b> .....	( 20 )
	第一节 政府采购预算概述 .....	( 20 )
	第二节 政府采购预算编制的原则 和依据 .....	( 27 )
	第三节 政府采购预算的内容 .....	( 29 )
	第四节 政府采购预算的编制 .....	( 31 )
	第五节 政府采购预算的执行 .....	( 34 )
<b>第三章</b>	<b>政府采购实施计划</b> .....	( 56 )
	第一节 政府采购实施计划的概念 及分类 .....	( 56 )
	第二节 政府采购实施计划的内容 .....	( 60 )
	第三节 政府采购实施计划的编报 .....	( 66 )
<b>第四章</b>	<b>政府采购代理机构</b> .....	( 73 )
	第一节 政府采购代理机构的概念及分类 ..	( 73 )
	第二节 集中采购机构简介 .....	( 75 )
	第三节 其他政府采购代理机构简介 .....	( 82 )
<b>第五章</b>	<b>集中采购项目的实施</b> .....	( 85 )

	第一节 集中采购项目的委托采购 .....	( 85 )
	第二节 协议供货 ( 定点采购 ) .....	( 96 )
<b>第六章</b>	<b>部门集中采购及分散采购项目的实施</b> .....	( 111 )
	第一节 部门集中采购概述 .....	( 111 )
	第二节 分散采购概述 .....	( 112 )
	第三节 部门集中采购和分散采购的组织 实施 .....	( 115 )
<b>第七章</b>	<b>政府采购合同的签订及履行</b> .....	( 153 )
	第一节 政府采购合同 .....	( 153 )
	第二节 政府采购合同的履行 .....	( 158 )
	第三节 资金支付 .....	( 167 )
	第四节 监督管理 .....	( 170 )
<b>第八章</b>	<b>政府采购活动中的法律事项</b> .....	( 175 )
	第一节 政府采购活动中适用的法律法规及 派生的法律行为 .....	( 175 )
	第二节 质疑 .....	( 177 )
	第三节 仲裁 .....	( 181 )
	第四节 行政复议及行政诉讼 .....	( 185 )
	第五节 政府采购代理机构的法律责任 .....	( 186 )
	<b>参考资料</b> .....	( 194 )
	<b>后 记</b> .....	( 195 )

# 第一章

## 采购人的概念及工作职责

### 第一节 政府采购采购人定义

#### 一、采购人的定义和特征

##### (一) 采购人的定义

政府采购当事人中的采购人(又称采购机关、采购实体),是指使用财政性资金,对在政府采购法律所规定的集中采购目录以内或者集中采购限额标准以上的工程、货物和服务进行采购的单位,主要是指国家机关、实行预算管理的公共事业单位和团体组织。

采购人是政府采购需方主体,在我国现行有关政府采购的规章制度中,类似的称呼有采购机关、采购单位、采购机构等。《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)规定,采购人不包括集中采购机构。因为,集中采购机构是一个比较特殊的政府机构,其职能主要是国家机关、事业单位和团体组织代理采购事务,享有的权利和义务与其他采购机构不同,应当单独予以规范。

##### (二) 采购人的特征

作为政府采购的采购人,一般具有以下重要特征:

第一,采购人是依法进行政府采购的国家机关、事业单位和团体组织,因此,采购人必须具有现行《中华人民共和国民法通则》规定

的民事行为能力,是独立享有民事权利和承担民事责任的法人组织,而且其不需要办理法人登记,从成立之日起便具有法人资格。政府采购采购人法人不同于一般企业法人,更不同于自然人。

第二,采购人具有行政权利能力。政府采购的采购人代表着国家利益和社会公共利益,在采购意愿发出到实施采购的过程中,处处体现着国家意志和社会公共意志。因此,采购人在实施政府采购行为时具备相当的行政权利,其决策往往能够影响一个国家的产业发展,甚至是经济发展。

第三,采购人的决策具有政策性。由于采购人的政府采购行为是为了实现政府或社会公众的某些特定目标,是为国家和社会公共利益服务的,因此要求采购人的决策不能由某个人或者某个小群体说了算,而是必须经过集体决策,需要经过一系列的论证和一套完整的程序才能完成,这就决定了采购人的决策具有集中性和政策性。因此,采购人的政府采购行为必须从全局出发,兼顾各方面的利益,这同时也有利于发挥政府采购活动的有效性和公平性,实现采购资源利用的最优化。

第四,采购人的政府采购行为从筹划、决策到实施,都必须在有关法律法规的规范内进行。采购人在实施政府采购计划的过程中,无论是决策的制定、方案的实施、资金的拨付、合同的验收等一系列活动,都必须遵从相关的法律规定。

## 二、采购人的义务和责任

政府采购采购人是以实现社会公共利益为己任的单位和实体,采购目的就是高质量、高效率地提供社会公共服务。因此,采购人的行为必须受到政府采购法律、法规的约束。政府采购法律、法规必须明确采购人的义务和责任,而作为采购人则必须按照政府采购方面的法律、法规及政府采购的政策要求办事,遵循国家政府采购的各项规定。具体而言,采购人必须履行的义务和承担的责任包括以下若

于方面:

第一,按照国家法律规定,各级政府的财政部门是政府采购的监督管理部门。政府采购的采购人必须接受政府采购管理监督部门的管理,在实施采购方面要对政府采购监督管理部门负责,同时还要接受国家审计部门、监察部门的监督,有责任积极支持和配合政府采购管理、监督部门的工作。

第二,按照我国相关法律、法规的规定,对《政府采购法》规定的集中采购目录以内的和集中采购限额标准以上的工程、货物和服务的采购,必须由政府采购集中采购机构统一采购,并订立书面委托合同,采购人不得自行采购,否则必须承担相应责任。同时,采购人不得将应该公开采购的货物和服务化整为零或者以其他方式规避公开招标采购;采购人对于需要实施集中统一采购的部分,必须编制政府采购计划和预算。

第三,采购人在采购过程中,必须尊重供应商的正当、合法权益。在参与供应商资格审查时,必须平等对待不同地区、不同规模的供应商,不得以不合理的要求影响供应商获得采购竞争的资格。在采购实施过程中,采购人有义务回答供应商的正当疑问。在各种方式的采购中,采购人都可能遇到供应商为了更好地编制投标文件,增加中标机会,通常还十分关心这些疑问的答复。在这种情况下,只要不属于应该遵守的机密,采购人就必须认真作出回答。当采购人的采购信息已经公开发布,而采购意向有所变动时,必须及时通知已投标的供应商,并相应延长招标期限。在评标和定标的过程中,采购人不得与集中采购机构或其他供应商串通,达到以权谋私或获得其他不正当利益的目的。如果因为一些特殊情况而发生废标,采购人应该将废标事实及废标原因及时通知供应商。同时,采购人确定中标或成交供应商以后,必须及时向参加采购竞争的供应商公布中标结果,以便让未中标的供应商分析和检查自身未中标的原因。

第四,在供应商投标中标或被确定为成交供应商以后,采购人必

须在规定的时间内与供应商签订政府采购合同。我国的《政府采购法》规定,在中标、成交通知发出之日起 30 天内,必须按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。如果中标、成交通知收发出后,采购人改变中标、成交结果的,应当依法承担法律责任。

第五,为了增强透明度,采购人有义务将政府采购结果向社会公布,以便接受社会各界的监督。采购人还必须对政府采购过程作详细的记录,包括采购活动、采购预算、招标文件、投标文件、评标标准、评委人员、评估报告、定标文件、合同文本、验收证明、质疑答复等等。按照我国现行颁布的法律,这些记录至少要保存 15 年,以便相关部门能够根据需要进行查阅和审核。

## 第二节 采购人的工作职责

### 一、采购人的工作职责

作为政府采购活动的主要实施者——采购人,其在政府采购活动中的工作职责主要包括:

#### (一) 编制政府采购预算

当采购申请通过了政府相关部门和采购办公室的批准后,采购人要制定一份《政府采购用款计划表》并交到政府采购中心,在这份计划中把采购需要的资金数额进行了匡算,并提出了采购项目的技术要求。

#### (二) 编制政府采购实施计划

政府采购计划既要满足采购需求,同时也要符合所有相关法规和政策规定。采购计划的制定涉及缔约人员、规划人员、会计人员、法务人员和相关专业的专家等,需要政府采购机构的采购人员协同合作。制定计划前要进行市场调研,估算采购价格。采购计划力求详尽并有较好的指导作用。

### （三）选择政府采购方式

政府采购方式可分为两大类：招标性采购和非招标性采购。采购人要根据采购需求确定不同的采购方式（公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价、其他采购方式）。再根据采购计划提供的技术需求和有关规定编制招标文件。采购人组织政府采购评审专家对招标文件进行论证，并根据论证意见修改招标文件。采购人对修订后的招标文件进行确认，无异议的签字认可，并加盖单位公章。

### （四）供应商资格的确认

为了保护民族工业、支持国有企业发展以及进行国内宏观经济调控和调整优化产业结构，凡是在中国境内外注册登记的企业、公司及其他提供货物、工程、服务的自然人和法人均有资格成为我国政府采购的供应商。

### （五）组织部门集中采购及分散采购

采购中心发招标文件，供应商领取招标文件。采购人组织招投标会，纪检监察、财政审计部门对招投标情况进行监督，评标委员会（小组）确定评标结果。采购人对评标结果签字认可，将意见填写在《政府采购中标结果意见书》中。

### （六）履行政府采购合同

采购人根据不同的采购项目、规模和条件，采用竞争性招标、竞争性谈判或其他方式，以最低价原则或以最佳价值原则确定承包商，并与之签订采购合同。

### （七）发布政府采购信息

根据政府采购制度的要求，将有关达到竞争性采购需要由政府统一招标采购的信息，或是某项政府采购合同的履约详情，在指定的全国性报纸杂志或专门的政府采购信息报刊上通告公布，这是公开、公平、公正原则的体现。

### （八）技术商务答疑

采购人配合政府采购中心做好技术答疑、技术协调等相关事项。

## 二、采购人内部控制制度

政府采购内部控制制度,是指根据国家政府采购法律、法规、规章和制度的规定,结合政府采购业务管理的特点和要求而制定的旨在规范政府采购管理活动、体现政府采购“公开、公平、公正、诚信”原则的制度和办法,它的职能不仅包括授权进行政府采购,招投标活动的各种方式、方法,也包括核算、审核、分析各种信息资料及报告的程序与步骤,还包括对政府采购活动进行综合计划、控制和评价而制定或设置的各项规章制度。因此,建立健全政府采购内部控制制度,是贯彻国家政府采购法律、法规、规章、制度,保证政府采购工作有序进行的重要措施,也是加强政府采购管理的重要手段。

政府采购中采购人的内部控制制度属于自律和内部防范制度,主要通过建立和完善内部采购业务流程和内部管理规章制度,形成采购计划、项目实施、合同审核、资金支付等过程有效的内部制约和控制机制。

### (一) 采购人内部控制制度的目的

政府采购内部控制制度,是国家政府采购法律、法规的必要补充,是贯彻实施国家政府采购法律、法规的重要基础和保证。内部控制制度是政府采购管理制度体系的重要组成部分。《政府采购法》对政府采购工作的原则、基本方法和程序作了规定,为政府采购活动提供了制度保证,但也只是指明工作的方向和目标,要实现目标还需要根据这些规定并结合管理要求进行充实和细化,才能使政府采购法律规定落到实处,进而保证政府采购管理制度体系的完整性和有效性。政府采购内部控制制度的建设,可以使政府采购管理工作的程序、方法、要求等制度化、规范化,保证政府采购管理工作有章可循、有据可依、规范有序,保证政府采购工作在维护市场经济秩序中发挥应有的作用。

政府采购采购人是以实现社会公共利益为己任的单位和实体,



采购目的就是高质量、高效率地提供社会公共服务。政府采购的采购单位偏重“防弊”，采购作业以“按期、按质、按量”为目标。因此，建立有效的内部控制制度，对目标进行监控，保证目标得以实现成为内部控制制度建立的根本目的。

## （二）采购人内部控制制度的范围

### 1. 控制环境

它是指对政府采购内部控制的建立和实施有重大影响的因素的统称。控制环境的好坏决定着其他控制能否实施或实施的效果。它既可增强也可削弱特定控制的有效性。要建立健全适应政府采购特点的内部控制环境，应包括以下几方面内容：（1）建立准入制度。一方面应建立供应商准入制度，加强招投标市场的建设，对不符合要求的取消其供应商资格；另一方面对申请进入政府采购市场的社会中介机构也实行准入制度。（2）加强“透明度”建设，要加强信息披露的透明度，加强适用规则的透明度，加强采购操作过程的透明度，加强仲裁的透明度，保证当事人和公众的知情权、监督权。（3）加快政府采购法律体系建设，做好《政府采购法》与相关法规的衔接，做到相互协调，彼此补充。（4）加强对采购机关采购人才的管理和建设，培养一些既懂招投标、合同、法律、市场调查，又懂机电、建筑的复合型人才，完善评标委员会人才库制度。（5）树立良好的职业道德。要在政府采购工作中形成一种诚信、公正、公平的环境，通过道德的力量约束每个人，使每个人具有良好的动机和思想。

### 2. 控制程序

它是由为合理保证政府采购目标的实现而建立的政策和程序组成。主要包括：（1）建立有效的政府采购流程，一方面请购、采购、验收、付款等环节应有交易授权，有相关主管人员签字；另一方面请购与审批、询价与确定供应商、采购合同的订立与审批、采购与验收、采购、验收与相关会计记录、付款审批与付款执行应适当分离，以确保不相容岗位相互分离、制约和监督。（2）划清政府采购的政策制定、