

政府采购系列教材之三

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

CAIGOU  
采购代理机构

政府采购实务



中国财政经济出版社

政府采购系列教材之三

王卫星 朱龙杰 吴小明 主编

# 采购代理机构 政府采购实务

中国财政经济出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

采购代理机构政府采购实务/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;3)

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 069181 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 6.375 印张 158 000 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,前瞻性与实用性融会一体的专业指导书。

“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>政府采购代理机构的概念及分类</b> .....	( 1 )
	第一节 政府采购代理机构概述 .....	( 1 )
	第二节 政府采购代理机构在政府采购 活动中的权利和义务 .....	( 6 )
	第三节 政府采购代理机构的法律责任 .....	( 13 )
<b>第二章</b>	<b>集中采购机构</b> .....	( 22 )
	第一节 集中采购机构的设置 .....	( 22 )
	第二节 政府集中采购的业务流程 .....	( 31 )
	第三节 集中采购机构的内部监督管理 .....	( 43 )
	第四节 国外政府采购模式介绍 .....	( 48 )
<b>第三章</b>	<b>其他政府采购代理机构</b> .....	( 84 )
	第一节 其他政府采购代理机构概述 .....	( 84 )
	第二节 其他政府采购代理机构的 资格认定 .....	( 88 )
	第三节 其他机构在政府采购中的作用 .....	( 95 )
<b>第四章</b>	<b>政府采购业务操作实务和技巧</b> .....	( 104 )
	第一节 公开招标方式 .....	( 104 )
	第二节 邀请招标方式 .....	( 128 )
	第三节 竞争性谈判采购 .....	( 134 )

	第四节 单一来源采购方式 .....	(141)
	第五节 询价采购方式 .....	(144)
	第六节 其他采购方式 .....	(148)
<b>第五章</b>	<b>采购代理机构对供应商救济事项的处理</b> .....	(173)
	第一节 询问 .....	(173)
	第二节 质疑 .....	(175)
	第三节 投诉 .....	(178)
<b>第六章</b>	<b>政府采购代理机构的考核和检查</b> .....	(183)
	第一节 政府集中采购机构的监督考核 .....	(183)
	第二节 其他政府采购代理机构的检查 .....	(188)
	<b>参考资料</b> .....	(189)
	<b>后 记</b> .....	(190)

# 第一章

## 政府采购代理机构 的概念及分类

西方国家 200 多年的历史证明,政府采购制度是一种高效、先进、符合市场经济发展规律的公共支出管理制度。2003 年 1 月 1 日《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)实施以来,政府采购和依法承担这项功能的采购代理机构越来越被人们关注。那么,采购代理机构在政府采购中究竟扮演什么样的角色、有这样的权利和义务、该承担何种责任、怎么去完成使命呢?这些就是本书要讨论和解决的问题。

### 第一节 政府采购代理机构概述

#### 一、政府采购代理机构的概念

政府采购代理机构,是指具备一定条件,经政府有关部门批准而依法拥有政府采购代理资格的行政事业单位和社会中介机构。

#### 二、政府采购代理机构的分类

根据《政府采购法》,我国的政府采购代理机构分为两类:一是集中采购机构;二是其他政府采购代理机构。

尽管集中采购机构和其他政府采购代理机构共同在政府采购业务中起着营造诚实信用、公开透明、公平竞争的规范市场氛围,引导整个社会商业行为和经济运行质量与国际接轨等作用,但在颁布的《政府采购法》中,仅对政府采购代理机构的职责进行了规定,而对不同的政府采购代理机构的性质、权利和义务、运作方式等未作出明确定位。要深入探讨和研究这些问题,必须从政府采购代理机构的特性入手。

### (一) 集中采购机构的定义和特性

#### 1. 集中采购机构的定义。

集中采购机构是指由各级政府依据《政府采购法》的规定成立的负责本级政府机关、事业单位和社会团体纳入集中采购目录项目采购的非营利性事业单位。

#### 2. 集中采购机构的特性。

(1) 集中采购机构的属性。我国《政府采购法》第十六条明确规定,政府集中采购机构不是政府机构,是非营利事业法人。从《政府采购法》对政府集中采购机构的定位来看,其应属于准行政组织,也就是通常所说的行政性事业单位。准行政组织是指,不具备国家行政机关性质而实际承担着某些行政管理职能的非政府公共组织。也就是说,由政府设立,虽不属于行政系列但拥有行政职能,经由政府授权,实际承担一定行政管理职责的公共机构。从国外情况来看,政府集中采购机构属于政府行为,集中采购机构也基本是准行政组织。中央国家机关政府采购中心是由中央机构编制管理委员会办公室(以下简称“中编办”)批准成立的中央政府的集中采购机构,为中央政府采购的执行机构,行使国家行政权力,依法执行公务。2003年6月,经国家人事部、财政部和中编办批准,采购中心列入依照公务员制度管理的范围。这就意味着中央国家机关政府采购中心虽然属于事业单位,但其基本管理制度与国家公务员并无原则性区别。

(2) 集中采购机构的目标。《政府采购法》规定,集中采购代理

机构是非营利性事业法人,根据采购人的委托办理采购事宜。因此,集中采购机构属于为党政机关各部门办理采购事务的服务性机构。同时,行政性事业单位的性质也决定了集中采购机构属于公益性组织,不以营利为目标,其运行和从事的集中采购活动全部依靠国家财政来维持。

(3) 集中采购机构的职能。集中采购机构作为一种准行政组织,与一般的事业单位最大的区别在于它有一定的行政职能。一般事业单位行使的主要是专业化的社会服务职能。《国务院办公厅转发财政部关于全面推进政府采购制度改革意见的通知》(国办发[2003]74号)对集中采购机构的职能作出了明确的规定:“集中采购机构要接受委托,认真组织实施政府集中采购目录中的项目采购,制定集中采购操作规程,负责集中采购业务人员的培训。”《政府采购法》第十八条规定,采购人采购纳入集中采购目录的政府采购项目,必须交由集中采购机构组织采购。这是带有法律强制性的,采购人对此没有选择权,不能擅自将纳入集中采购目录的项目委托社会中介机构办理。集中采购机构要认真履行其职能,研究制定集中采购操作规程,抓紧建立政府采购运行网络系统,并加强集中采购业务人员的培训,为进一步扩大采购规模、提高采购质量和服务水平创造必要的条件。

另外,集中采购机构的集中采购活动不仅包括组织招投标,还包括前期采购需求计划的汇总整合、采购方案的统一制定,以及后期采购合同的督促履行、采购效益的评估分析等一系列环节。这些职能是一个有机的整体,环环紧扣,为充分发挥集中采购的规模效应提供了有力的保障。

(4) 集中采购机构的作用。

第一,政府集中采购是深化财政支出体制改革的重要组成部分。它能够有效规范采购人的行为,提高财政资金的使用效益,有效地实现国家宏观调控目标。在我国推行政府集中采购制度的意义重大。

《政府采购法》规定,设区的市、自治州以上人民政府根据需要设立集中采购机构,由该机构具体办理集中采购事宜。集中采购机构的服务对象是本级政府机关、事业单位和社会团体。它的设立为政府采购制度改革提供了组织保障。

第二,集中采购的优势还体现在规模效应上。政府集中采购机构将各部门上报的政府采购需求计划汇总,分门别类地进行整合,制定统一的政府采购方案,化分散零星采购为集中批量采购,减少了采购次数,降低了采购成本,在很大程度上提高了财政资金的使用效益。

第三,实行政府集中采购还可以引导诚实信用、公开透明和公平竞争的社会商业行为。政府集中采购制度是一把“双刃剑”,它为供应商发展带来无限商机的同时,也对它们提出了更高的要求 and 新的挑战。政府消费市场的巨大需求可以产生强烈的市场竞争导向作用,可以使真正具有实力、能够提供优质产品、工程和服务的供应商在竞争中脱颖而出。对于广大供应商来讲,为了不断增强竞争实力,就必须树立质量意识,以质量求生存、求发展,改善经营管理,提高产品质量,降低产品成本,完善售后服务,抓住时机,苦练内功,实现自身的发展,逐渐在政府采购市场中赢得一定份额。这样的良性竞争在很大程度上能够有效地遏制那些假冒伪劣、侵犯知识产权的产品和未能执行环境及劳动保护的产品流入市场,从而极大地改善我国的经济运行质量和竞争秩序。同时,我国加入世界贸易组织之后,打破政府采购非关税壁垒是必然趋势。面对更加开放和透明的国际政府采购市场,供应商在增强自身竞争实力的同时,还要熟悉国际政府采购市场的具体情况。集中采购机构通过规范的招标活动、科学的管理方式和与国际接轨的运行模式,引导国内供应商逐渐了解并适应国际市场的游戏规则,充分发挥自身优势,在与国际知名企业竞争的同时,不断推动企业的自我发展。

第四,实行集中采购制度有助于政府机关的廉政建设。据有关

专家测算,政府公共部门的消费约占社会总消费支出的1/4。如此庞大的消费市场如果没有有效的制度规范和监督制约机制,难免会出现钱权交易。集中采购机构的设立使监督对象相对集中,可以通过公开透明的采购程序、严格有效的监督管理机制和约束制衡机制,有效地规范采购行为,抑制政府采购活动中腐败现象的发生。

## (二) 其他政府采购代理机构的定义和特性

### 1. 其他政府采购代理机构的定义。

其他政府采购代理机构是指在国家工商行政管理部门登记注册的,经国务院有关部门或省级人民政府有关部门认定资格的,已取得招标投标代理资格的招标公司和设计、检验等社会中介机构。其他政府采购代理机构是营利性组织,是得到省级以上人民政府财政部门审批或者确认的、除集中采购机构以外的从事政府采购代理业务的社会中介机构。

### 2. 其他政府采购代理机构的特性。

(1) 其他政府采购代理机构的属性。其他政府采购代理机构是经国家工商行政管理部门登记注册的营利性组织,不具有准行政组织的属性,属于企业法人。

(2) 其他政府采购代理机构的目标。其他政府采购代理机构作为一个市场经济条件下的理性经济人,追求利润最大化是其根本目标。它很难像政府集中采购机构那样,较好地做到经济效益和社会效益兼顾。

(3) 其他政府采购代理机构的职能。其他政府采购代理机构与采购人之间只是一种单纯的民事主体关系。委托代理行为的展开完全是建立在平等自愿基础上的,并通过签订民事合同来约定双方的权利和义务。它只需在委托人的授权范围内,以代理人的身份办理招标业务,通过合法规范的程序为委托人采购到所需的货物、服务或工程。

(4) 其他政府采购代理机构的作用。其他政府采购代理机构面

向的是社会上各类市场主体,除了公共部门以外,更多的是为企业提供中介代理服务,其行为准则主要是参与市场活动,遵守市场活动的基本规则。可见,其他政府采购代理机构对规范市场行为有一定的作用,但它对抑制政府内部的权力寻租很难发挥集中采购机构那样的作用,因而不具备像政府集中采购代机构那样多的功能和作用。

## 第二节 政府采购代理机构在政府采购活动中的权利和义务

政府采购代理机构作为一种特殊的利益主体,必须对采购人的委托负责,对自身的行为负责,最终表现为对社会公众负责。鉴于此,政府采购代理机构首先要明确自身在政府采购活动中的权利和义务。

### 一、集中采购机构的权利和义务

#### (一) 集中采购机构的权利

1. 有权接受纳入政府采购集中采购目录中的通用政府采购项目。

《政府采购法》第十八条规定,纳入集中采购目录属于通用的政府采购项目的,应当委托集中采购机构;属于本部门、本系统有特殊要求的项目,应当实行部门集中采购;属于本单位有特殊要求的项目,经省级以上人民政府批准,可以自行采购。这就强制性地明确了集中采购代理机构有权接受纳入政府采购集中采购目录中的通用政府采购项目,而采购人和其他采购代理机构却没有这种选择权。

2. 有权拒绝和防范任何单位和个人对采购过程的非法干预。

《政府采购法》第十六条规定,集中采购机构为采购代理机构。这就明确了集中采购代理机构不得设立在政府采购监督管理部门,也不得与行政机关存在隶属关系或者其他利益关系。换句话说,集



中采购机构不得设立在行政机关内,没有主管部门,应当独立设置。也就是说,集中采购机构作为政府采购的执行机构,可以独立依法行使国家行政权力完成政府采购任务,而不受任何单位和个人的非法干预。

3. 有权接受采购人可以自行采购但想委托集中采购机构进行采购的项目。

如果法律没有明确禁止,集中采购机构有权为其他社会主体如企业、自然人等代理采购事宜,但前提是在保证国家集中采购目录中的通用政府采购项目完成的情况下。

4. 有权向采购人收取法定的代理费用。

因为集中采购机构是非营利事业单位,因此收费以不营利为标准。根据我国现行的预算体制,集中采购机构实行下列任何一种体制都是以非营利为目的:一是实行全额拨款;二是实行自收自支,没有财政拨款,收入全部来源于代理服务费;三是部分财政拨款、部分收费,即在以前曾实行过的差额预算体制下,财政负担一部分费用,集中采购机构适当收取委托费。上述三种体制中,除全额拨款外,都应严格执行“收支两条线”的规定,不能实行收入与支出挂钩的模式。

## (二) 集中采购机构的义务

1. 有义务接受政府采购人的委托代理采购事宜。

凡是由政府出资设立的政府采购代理机构,都有义务接受采购人的政府采购委托,承办政府采购项目的采购事宜。《政府采购法》第十九条规定,采购人有权自行选择采购代理机构,任何单位和个人不得以任何方式为采购人指定采购代理机构。那么,非本级政府出资设置的政府采购代理机构是否有义务接受跨级别、跨地区采购人的委托呢?答案显然是否定的。《政府采购法》第十六条规定,设区的市、自治州以上人民政府根据本级政府采购项目集中采购的需要设立集中采购机构。集中采购机构是非营利事业法人,根据采购人