

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO
ZHENGFU CAIGOUFA SHISHI TIAOLI SHIYI

《中华人民共和国 政府采购法实施条例》释义

财政部国库司 财政部政府采购管理办公室
财政部条法司 国务院法制办公室财金司 | 编著



中国财政经济出版社

《中华人民共和国政府采购法实施条例》 释义

财政部国库司
财政部政府采购管理办公室
财政部条法司
国务院法制办公室财金司
编著

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国政府采购法实施条例》释义 / 财政部国库司等编著. —北京: 中国财政经济出版社, 2015. 5

ISBN 978-7-5095-6227-7

I. ①中… II. ①财… III. ①政府采购法-法律解释-中国 IV. ①D922.205

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 102117 号

责任编辑: 蔺红英 郁东敏

责任校对: 刘 靖

封面设计: 中通申奥

版式设计: 兰 波

中国财政经济出版社 出版

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

E-mail: 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: 100142

营销电话: 88190912 88190965 88190968 88190406

北京富生印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092 毫米 16 开 24 印张 388 000 字

2015 年 6 月第 1 版 2015 年 7 月北京第 3 次印刷

定价: 56.00 元

ISBN 978-7-5095-6227-7/D·0382

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

打击盗版举报电话: 010-88190492 QQ: 634579818

推动政府采购更加规范透明^{*}

(代序)

财政部副部长 刘昆

2015年1月30日，李克强总理签署第658号国务院令，公布《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《条例》），自2015年3月1日起施行。《条例》的制定实施，是政府采购法制建设进程中具有里程碑意义的一件大事，标志着我国加快建立全面规范、公开透明的政府采购制度迈出了更加坚实的一步。

一、制定《条例》的必要性和紧迫性

自2003年1月1日《中华人民共和国政府采购法》实施以来，政府采购制度改革稳步推进，在规范政府采购行为、创造公平竞争市场环境、实现国家经济社会政策目标等方面发挥了积极作用。但是，政府采购活动中出现的“天价采购”、质量不高、效率低下等问题也引起了社会关注和对政府采购制度的质疑，有必要制定出台配套行政法规，细化法律规定，充实完善政府采购制度，进一步促进政府采购的规范化、法制化。

一是强化政府采购结果导向，改变现行制度“重程序、轻结果”的

^{*} 本文为财政部副部长刘昆同志于2015年3月20日在《人民日报》发表的署名文章。

倾向，程序与目标结果不再偏废。二是提高政府采购政策的执行力和执行效果，在程序科学，公平、公正的基础上做到“物有所值”。三是推进政府采购信息公开，主动接受社会监督，看住采购中“乱伸的权力之手”。四是创新监管方式，构建规范透明、公平竞争、监督到位、严格问责的政府采购制度和统一开放、竞争有序的政府采购市场体系。

二、《条例》引领深化政府采购制度改革的方向

《条例》全面贯彻了党的十八大和十八届三中、四中全会精神，遵循全面深化改革和推进依法治国的总体要求，充分体现了改革的实践经验和时代的发展需要，引领了深化政府采购制度改革的方向。

（一）规范购买服务，明确法律适用。党的十八届三中全会提出，推广政府购买服务。为了推进政府购买服务工作，规范政府购买服务行为，《条例》规定，政府采购服务包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务。公共服务项目应当就采购需求征求社会公众意见并邀请服务对象参与验收，公共服务项目因特殊要求只能从某一供应商处采购的适用单一来源采购方式等。这些规定明确了政府向社会力量购买服务的法律地位和法律适用，对推广和规范政府购买服务工作意义重大。此外，《条例》还明确了财政性资金的定义，确定了政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务的具体范围和法律适用，体现了与时俱进的改革要求和采购实践的现实需要，增强了可操作性。

（二）提高透明程度，加强社会监督。《政府采购法》规定，除涉及商业秘密的以外，政府采购的信息应当及时向社会公开发布。实践中，有时采购当事人隐瞒政府采购信息、擅自改变采购方式、不按采购文件确定事项签订采购合同等手段，进行虚假采购或者明招暗定。为了防止暗箱操作，遏制寻租腐败，《条例》在采购项目信息公开、采购文件公开、中标或成交结果公开、采购合同公开、投诉处理结果公开等方面作了明确规定。这些规定进一步细化了信息公开的要求，将政府采购信息公开的范围扩大到采购预算、采购过程、采购结果、采购合同及履约情况等采购活动的全过程，为全面引入社会监督创造了有利条件。

(三) 强化政策功能，增强调控作用。《政府采购法》规定，政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标。目前政府采购政策功能发挥尚不充分，影响了国家政策目标的实现。针对这一问题，《条例》作了以下规定：一是国务院财政部门会同国务院有关部门制定政府采购政策，通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施，实现节约能源、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展等目标。二是采购人、采购代理机构应当根据政府采购政策编制采购文件，采购需求应当符合政府采购政策的要求。三是采购人为执行政府采购政策，经批准，可以采用公开招标以外的采购方式。四是采购人、采购代理机构未按照规定执行政府采购政策的，要依法追究其法律责任。这些规定明确了政府采购政策的制定主体、实现形式及其法律责任，将大大拓展采购政策发挥作用的空間。

(四) 注重源头管理，加强履约验收。质次价高是政府采购活动中饱受诟病的问题。政府采购监管实践表明，解决这类问题仅依靠加强采购程序监督是不够的，还需要强化政府采购的源头管理和结果管理。为此，《条例》对强化源头管理和结果管理作了规定：采购人应当科学合理确定采购需求。采购需求应当完整、明确，符合国家法律法规以及政府采购政策规定的技术、服务、安全等要求，必要时应当就确定采购需求征求相关供应商、专家的意见；采购人或者采购代理机构应当按照采购合同规定的技术、服务、安全标准组织对供应商履约情况进行验收，并出具验收书。这些规定突出了政府采购的结果导向，实现了政府采购管理链条的前延后伸，有利于将采购监管的重心从采购活动的程序规范调整到采购的绩效评价上来。

(五) 明确时效要求，提高采购效率。政府采购效率低一直是采购工作中反映较为集中的突出问题。为了提高政府采购效率和简化采购程序，《条例》对采购各个环节的时限作了规定；财政部门对采购计划实行备案管理，不再审批；国家实行统一的政府采购电子交易平台建设标准，推动利用信息网络进行电子化政府采购活动。这些规定体现了简政放权要求和行政效能原则，适应了电子化信息化发展的时代潮流。

三、认真贯彻落实《条例》，增强政府采购法治意识

习近平总书记指出，全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施，做到“法立，有犯而必施；令出，唯行而不返”。政府采购工作者应当全面理解、准确把握《条例》精神、原则和具体规定，增强政府采购法治意识，严格依法办事，严肃采购纪律，做到有法必依、执法必严、违法必究。

各级财政部门要对政府采购各项法规制度进行清理，修订与《条例》冲突和不一致的规定，抓紧填补制度空白，细化操作办法，确保《条例》各项规定落到实处。一是落实强化采购需求管理和履约验收的有关规定，加强需求标准研究，积极开展采购结果绩效评价，努力提高采购质量和效益；二是落实采购项目预算、采购合同及履约情况等新的信息公开要求，制定配套措施和细化规定，推进阳光采购；三是完善政府采购政策功能体系，提高采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等措施手段的综合运用能力，不断探索政府采购支持经济社会发展的有效方式和途径；四是对政府采购活动中的各类违法失信行为，按照《条例》有关规定进行严格执法、监督问责、失信惩戒，不断优化政府采购市场秩序和环境；五是研究制定政府采购合同标准文本，完善政府采购电子交易平台建设标准，大力发展电子交易，不断提高政府采购标准化、信息化水平。

目录 Contents

第一部分 释义 / 1

第一章 总则 / 3

- 第一条 [立法依据] / 3
- 第二条 [解释说明财政性资金和服务] / 8
- 第三条 [集中采购目录] / 14
- 第四条 [集中采购和分散采购] / 17
- 第五条 [集中采购目录和采购限额标准的确定] / 18
- 第六条 [政府采购政策的制定主体和实现措施] / 21
- 第七条 [政府采购工程的法律适用] / 26
- 第八条 [政府采购项目信息公开] / 30
- 第九条 [政府采购回避制度] / 32
- 第十条 [电子化政府采购] / 35

第二章 政府采购当事人 / 39

- 第十一条 [采购人的职责和义务及禁止行为] / 39
- 第十二条 [采购代理机构的范围和职责] / 44
- 第十三条 [对采购代理机构的要求] / 51
- 第十四条 [采购代理机构及其工作人员的禁止行为] / 55
- 第十五条 [采购文件编制] / 57
- 第十六条 [委托代理协议] / 63
- 第十七条 [供应商资格条件材料] / 65
- 第十八条 [对供应商的限制] / 70
- 第十九条 [重大违法记录] / 73
- 第二十条 [对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的情形] / 76

第二十一条 [资格预审] / 80

第二十二条 [联合体要求] / 82

第三章 政府采购方式 / 85

第二十三条 [变更采购方式] / 85

第二十四条 [批量集中采购] / 88

第二十五条 [依法不进行招标的政府采购工程的
采购方式] / 91

第二十六条 [竞争性谈判适用情形] / 93

第二十七条 [单一来源采购方式适用情形] / 95

第二十八条 [化整为零的界定] / 97

第四章 政府采购程序 / 99

第二十九条 [政府采购实施计划] / 99

第三十条 [采购项目预算] / 102

第三十一条 [招标文件提供期限、澄清和修改] / 106

第三十二条 [招标文件] / 109

第三十三条 [招标、竞争性谈判和询价的保证金] / 114

第三十四条 [评标方法] / 119

第三十五条 [需求不确定的竞争性谈判程序] / 124

第三十六条 [询价中的合同条款] / 126

第三十七条 [质量和服务相等的含义] / 128

第三十八条 [唯一供应商的公示] / 131

第三十九条 [评审专家的产生] / 133

第四十条 [评审专家的一般要求] / 135

第四十一条 [对评标委员会等评审组织成员的要求]
/ 138

第四十二条 [评审中采购人、采购代理机构的禁止
行为] / 140

第四十三条 [中标、成交的确定和公告] / 142

第四十四条 [重新评审、改变评审结果的禁止性规定]
/ 145

第四十五条 [验收] / 150

第四十六条 [电子档案]	/ 153
第五章 政府采购合同	/ 156
第四十七条 [合同标准文本]	/ 156
第四十八条 [履约保证金]	/ 161
第四十九条 [供应商拒签合同]	/ 164
第五十条 [政府采购合同公开]	/ 168
第五十一条 [采购资金支付]	/ 172
第六章 质疑与投诉	/ 175
第五十二条 [询问和质疑答复]	/ 175
第五十三条 [质疑时效期间的起算]	/ 179
第五十四条 [暂停签订或暂停履行合同]	/ 186
第五十五条 [对供应商提起质疑、投诉的要求]	/ 189
第五十六条 [对投诉事项的调查]	/ 193
第五十七条 [特定情形的投诉处理]	/ 195
第五十八条 [投诉处理期限计算与处理决定公告]	/ 199
第七章 监督检查	/ 202
第五十九条 [采购标准]	/ 202
第六十条 [对集中采购机构的考核]	/ 205
第六十一条 [采购人与采购代理机构之间的相互 监督]	/ 211
第六十二条 [政府采购评审专家库管理与评审专家职责 履行情况的记录]	/ 212
第六十三条 [政府采购信用信息平台]	/ 214
第六十四条 [财政部门的监督检查权]	/ 217
第六十五条 [审计机关、监察机关以及其他有关部门 的监督]	/ 217
第八章 法律责任	/ 221
第六十六条 [罚款的数额]	/ 221
第六十七条 [采购人违法采购的责任]	/ 223

第六十八条 [采购人、采购代理机构违法采购的 法律责任]	/ 229
第六十九条 [集中采购机构违法行为的法律责任]	/ 238
第七十条 [采购人员不依法回避的法律责任]	/ 240
第七十一条 [采购人、采购代理机构的违法行为 影响中标、成交结果的处理办法]	/ 242
第七十二条 [供应商违法行为的法律责任]	/ 245
第七十三条 [供应商以非法手段取证投诉的法律责任] / 251	
第七十四条 [串通行为的法律责任]	/ 252
第七十五条 [政府采购评审专家的法律责任]	/ 256
第七十六条 [政府采购当事人违法行为的民事责任]	/ 260
第七十七条 [财政部门的法律责任]	/ 261
第七十八条 [有关财政管理实行省直接管理的县级人民 政府的特别规定]	/ 262
第七十九条 [生效时间]	/ 264

第二部分 附录 / 267

附录 1	《中华人民共和国政府采购法实施条例》	/ 269
附录 2	《中华人民共和国政府采购法》	/ 282
附录 3	《党政机关厉行节约反对浪费条例》	/ 293
附录 4	《中华人民共和国招标投标法》	/ 304
附录 5	《中华人民共和国招标投标法实施条例》	/ 314
附录 6	《中华人民共和国行政处罚法》	/ 329
附录 7	《中华人民共和国行政复议法》	/ 338
附录 8	《中华人民共和国合同法》	/ 346
附录 9	《中华人民共和国反不正当竞争法》	/ 352
附录 10	国务院法制办、财政部负责人就《中华人民共和国 政府采购法实施条例》有关问题答记者问	/ 357
附录 11	财政部副部长刘昆做客中国政府网解读 《中华人民共和国政府采购法实施条例》	/ 361

第一部分
释 义

第一章 总则

第一条 [立法依据]

根据《中华人民共和国政府采购法》（以下简称政府采购法），制定本条例。

[释义] 本条明确了立法依据。

一、政府采购制度在发挥重要作用的同时也存在急需完善和解决的问题

政府采购制度是公共财政管理的重要内容，也是政府调控经济的有效手段。作为引领公共财政支出管理改革的“三驾马车”之一，我国的政府采购制度在推进社会主义市场经济体制和公共财政体制建设的历史背景下应运而生。2002年6月29日，第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》），自2003年1月1日起施行。十多年来，《政府采购法》在规范政府采购行为、提高政府采购资金的使用效益、促进廉政建设等方面，发挥了重要作用。主要表现在：一是政府采购的范围和规模不断扩大。实施范围从货物类采购向工程类、服务类采购扩展，从传统的通用类货物服务向专业新型货物服务扩展，从满足机关单位办公需要向为社会提供公共服务扩展。全国政府采购规模由2002年的1009亿元上升到2013年的16381亿元，占财政支出的比重也相应由4.6%提高到11.7%。二是政府采购法律制度体系不断健全。目前我国已初步形成了以《政府采购法》为

统领、以部门规章为依托的政府采购法律制度框架，涵盖了体制机制、执行操作、基础管理及监督处罚等各个方面的内容。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。三是政府采购管理体制机制不断完善。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。2013 年全国采购规模中公开招标占比 83.3%，政府集中采购占比 65.6%。四是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。以政府采购促进中小企业发展为例，2013 年，全国政府采购合同授予中小企业的总采购额为 12 454 亿元，占采购总规模的 76%，其中，授予小微企业的采购额为 5 765.3 亿元，占授予中小企业总采购额的 46.3%。五是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，已提交了 6 份出价，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。

政府采购制度的建设完善是个长期的过程，特别是与我国推动国家治理体系现代化要求及国际上成熟的政府采购制度相比，我国的政府采购制度还有很大差距。政府采购无论是在结果评价上还是在活动的规范上，都尚未达到制度的预期目标。主要体现在“规范”与“效率”目标远未实现、高价采购与低价恶性竞争的现象并存、监管需要与监管方式不匹配、统一的采购扶持政策不落实与地方、行业保护主义现象交织等方面，特别是近年来媒体反映的“豪华采购”“高价采购”、质量不高、效率低下等问题，引起社会对政府采购制度的质疑。这些问题如果不能得到有效解

决，将直接影响政府采购事业的进一步健康发展；同时，我国正在进行的加入《政府采购协定》的谈判工作，也需要从制度层面予以策应。

因此，在政府采购的实践日益充分、政府采购改革深入推进的大背景下，认真总结实践经验，出台《中华人民共和国政府采购法实施条例》（以下简称《条例》），细化法律规定，充实完善有关制度规定，是非常必要的。

二、《条例》在政府采购体制机制上的完善和创新

总结政府采购制度实施十多年来的经验，针对政府采购实践中存在的问题，适应我国现阶段经济社会全面发展新的需要，《条例》将目前实践中比较成熟的制度政策整理归纳，并借鉴国际上一些国家的普遍做法，从以下几个方面进行了完善和创新：

（一）完善政府采购市场机制

政府采购从根本上来讲是市场交易行为，其制度的基本功能是保证公平交易。而《政府采购法》制定时，正是我国政府采购制度改革与实践的起步阶段，起草时主要借鉴了联合国《货物、工程和服务采购示范法》（于2014年正式修改为《公共采购示范法》），突出了“阳光法”和“开放法”的立法思想，却淡化了采购目标“保障法”的制度特点。体现在法律内容上，就是重点对采购程序和竞争要求作了规定，而对需求标准及评审规则缺乏基本规范，这是导致目前采购市场诸多问题的重要制度原因。党的十八届三中全会决定，提出了“要推动资源配置依据市场规则、市场价格、市场竞争实现效益最大化和效率最优化”的市场机制建设目标，并指明了市场规则的核心作用。《条例》对政府采购市场规则作了重要弥补与细化。一是明确了采购需求在采购报价竞争中的基础性作用。二是规定了评审规则的基本要求。三是强化了采购评审与采购合同的对应关系。在此基础上，《条例》细化规定了政府采购当事人及其他有关人员在采购需求、评审、合同、履约等各环节的权利和义务，大大促进了政府采购法律体系内容与形式、指导思想与内在逻辑的更好统一，以实现政府采购的良法善治。

（二）提高政府采购的透明度

《政府采购法》之所以称为“阳光法”，就是对采购活动有相当高的透明度要求。但在目前的实践中，采购人、采购代理机构往往通过隐瞒政府采购信息、改变采购方式、不按采购文件确定的事项签订采购合同等手段，达到虚假采购或者让内定供应商中标、成交的目的。针对此类问题，为防止暗箱操作，遏制寻租腐败，保证政府采购公平、公正，《条例》对《政府采购法》第十一条规定作了全面细化：一是将采购全过程的信息公开，包括采购项目信息、采购文件、中标成交结果、政府采购合同、投诉处理结果等；二是对信息公开的具体内容作出了细化规定，如项目信息应包括采购项目预算、中标成交结果的各项具体内容：除涉及国家秘密或商业秘密内容外的合同内容公开等；三是增加了推动政府职能转变的公开事项，如限制行政权力滥用的达到公开招标数额标准的单一来源采购公示，推动服务型政府建设的公共服务需求标准及履约验收情况公开等。

（三）强化政府采购的政策功能

政府采购使用的是财政性资金，发挥政府采购政策的导向作用是各国法律制度的普遍做法。我国《政府采购法》也对政府采购支持节约能源、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展及支持本国产品等作了规定，但在采购方式及采购程序的规定中并无相应制度设计，导致实践中政府采购的政策功能发挥不够充分，削弱了对国家经济和社会发展目标的支持作用。对此，《条例》扩展了政府采购政策的相关规定：一是细化了制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购等实现政府采购政策的具体措施，明确了因实施采购政策而改变采购方式的法律依据；二是规定了采购人、采购代理机构执行采购政策的法律义务；三是明确了政府采购政策的实施范围，对政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务应当执行政府采购政策作出规定；四是明确了统一制定采购政策的主体，防止因采购政策滥用而阻碍统一规范、有序竞争的政府采购市场的形成。通过这些规定，使政府采购政策更好地成为国家宏观调控的手段。

（四）与中央推进政府职能转变要求衔接

《政府采购法》既是采购市场管理法，也是政府职能转变促进法。与