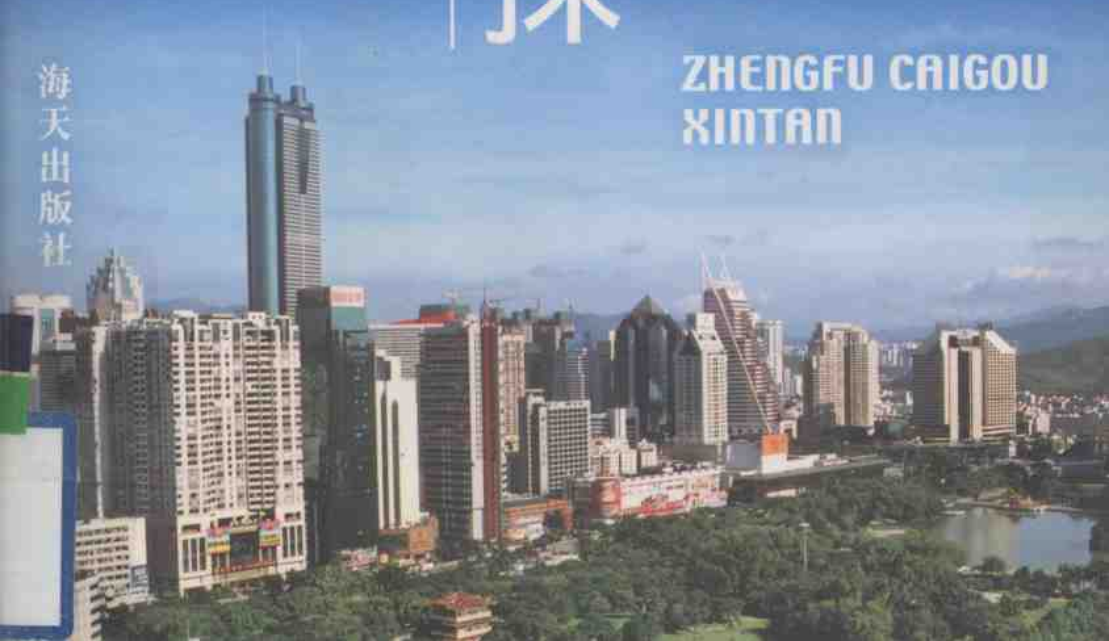


李健成 主编

政府采购 新探

ZHENGFU CAIGOU
XINTAN

海天出版社



李健成

主编

政府采购 新探

海天出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府采购新探/深圳市政府采购中心编. —深圳:海天出版社, 2006

ISBN 7-80697-839-9

I.政... II.深... III.政府采购—中国—文集
IV.F812.45-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第100332号

海天出版社出版发行

(深圳市彩田南路海天大厦 518033)

<http://www.htph.com.cn>

责任编辑:丁放鸣

责任技编:卢志贵 装帧设计:海天龙

深圳市海天龙广告有限公司制作输出 Tel:83461000

深圳市鹰达印刷包装有限公司印刷 海天出版社经销

2006年8月第1版 2006年8月第1次印刷

开本:787mm×1092mm 1/16 印张:19.375

字数:252千字 印数:1-4000册

定价:33.00元

海天版图书版权所有,侵权必究。

海天版图书凡有印装质量问题,请随时向承印厂调换。

《政府采购新探》编委会

主 编 李健成

副主编 蓝志雄 刘 丽 麦庆发

编 委 刘新国 黄长山 刘尔华

高 峰 罗良燕 黄粤燕





2005年5月20日，中共中央政治局常委、中央纪委书记吴官正(前排中)在中共中央政治局委员、广东省委书记张德江(前排右三)、省长黄华华(前排左三)、省委副书记、省党委副书记王华元(前排右一)、广东省委常委、深圳市委书记李鸿忠(前排左一)、市长许宗衡(二排左二)、市委副书记、市纪委书记谭国栋(三排左二)等领导同志陪同下亲临深圳市政府采购中心视察。



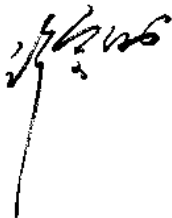
吴官正同志在省市领导陪同下步入深圳市政府采购中心服务大厅。



深圳市政府采购中心党组书记、主任李健成(前二)向吴官正同志介绍中心情况。

序 XU

深圳市市长



改革开放以来，深圳在短短二十几年的时间里从一个边陲小镇迅速发展成为一个现代化的都市、中国南海之滨的一颗明珠。在不到10年的时间里，深圳政府采购改革在这片热土上结出了累累硕果，成为全国的一面旗帜。

政府采购制度是市场经济条件下加强财政支出管理、规范政府采购行为、发挥对国民经济宏观调控作用的一项制度，而且是WTO框架下各国保护民族产业和作为非关税壁垒的重要手段。1997年以来，深圳从事政府采购改革事业的同志们，充分发扬特区人敢想敢干，敢为天下先的精神，率先进行招标采购，率先完成地方立法、率先设立政府集中采购机构、率先实现采购监管机构与执行机构的分离，实现了“四个率先”。深圳市政府采购中心成立后，继往开来，锐意创新，实现了政府采购全程网上运行，使采购过程更加透明、更加规范，采购效率明显提高，实现了又一“率先”。中共中央政治局常委、中纪委书记吴官正在视察中心后高兴地说：“实行网上阳光采购，效果确实不错。”市政府采购中心成立三年多来，采购金额连年攀升，采购领域不断拓展，采购方式持续创新，政策功能初步发挥。中心的运作对于规范政府行为，提高执行力，建立透明政府、廉洁政府，很有借鉴作用。

业精于勤荒于嬉，行成于思毁于随。尤为可贺的是，深圳市政府采购中心的同志们，在圆满完成繁重的采购任务的同时，积极思考，笔耕不辍，扎实开展理论研讨活动，编成了这本《政府采购新探》。本书既有对改革实践的综合论述，又有对具体业务的细致思考，还有对深化和完善改革的深层探索，理论联系实际，具有前瞻性、全局性、可操作性。相信本书对全国的同行具有一定的交流和借鉴价值，也能对关心和关注政府采购改革的领导和同志们提供参考。

深圳是改革开放的窗口，开拓创新的试验田。实施政府采购制度在发达国家已有二百多年历史，在我国尚属新生事物。希望从事深圳政府采购改革事业的同志们，继续以科学发展观为指导，充分发挥“窗口”和“试验田”作用，为建设和谐深圳、效益深圳，不断开拓进取，大胆创新，立足于建立公共财政体系，立足于建设公共服务型政府，立足于积极与国际惯例接轨，继续深化和完善政府采购改革做出新的贡献。

桐花万里丹山路，雏凤清于老凤声。政府采购是一项浩大的阳光工程。我相信，政府采购改革事业一定会有一个光辉灿烂的未来！

目 录

综合篇

在阳光下采购 从体制上创新

——深圳市政府采购改革的实践与思考 李健成 / 3

深圳政府采购加快自主创新推进循环经济的若干思考 ... 刘 丽 / 18

浅谈政府采购的意义和作用

——如何更好地发挥政府采购的政策功能 黄粤燕 / 27

政府采购与廉政建设刍议 刘尔华 / 38

保持共产党员先进性 当好政府采购排头兵 李健成 / 47

从深圳实践谈集中采购机构干部队伍建设 陈 春 / 57

从深圳的实践谈集中采购机构制度建设 陈立新 / 66

供应商在政府采购中的诚信履责初探 麦庆发 / 76

关于货物类协议采购监管的实践与思考 熊晓明 / 88

加强服务类协议采购监督管理的实践与思考 郑可尧 / 98

业务篇

政府采购创新与服务 李健成 / 107

深圳推行网上政府采购的绩效与思考 蓝志雄 / 115

深圳网上政府采购系统持续创新刍议 朱冠华 / 125

关于建立政府采购标准的若干思考 黄 鸣 / 133

发挥政府采购计划在政府采购中作用的探讨	李文锋 / 140
关于规范招标文件制作的认识与思考	赵 珺 / 148
确保评标公正性、严肃性、权威性的实践与思考	张 山 / 156
做好政府采购验收工作的若干思考	翁乐航 / 166
政府采购评审专家管理使用的实践与思考	桂 凤 / 173
妥善处理政府采购质疑的探讨	黄长山 / 180
政府采购业务档案管理的实践与思考	李春红 / 187

探索篇

关于《深圳经济特区政府采购条例》若干问题的探讨 ...	刘新国 / 197
政府采购与物有所值	高 峰 / 208
关于健全政府采购责任体系的若干思考	韩 薇 / 217
应大力维护集中采购机构的主导地位	
——对我国地方政府采购模式的思考	肖香玉 / 226
浅析集中采购机构与社会中介机构的本质区别	罗良燕 / 235
关于充分发挥政府集中采购机构优势作用的思考	贺文迪 / 243
在规范的前提下提高政府采购效率的思考	李 力 / 253
深圳政府投资项目纳入政府集中采购的若干思考	李子华 / 261
我国政府采购专家评审制度浅议	兰召华 / 271
政府采购如何应对代建制项目管理模式	高 峰 / 281

附 录

深圳市政府采购中心网上政府采购系统简介	/ 289
深圳市政府采购中心网上协议采购与监管系统简介	/ 294
编后语	/ 300

政 府
采 购 新 探

ZHENGFUCAIGOUXINTAN

● 综合篇

在阳光下采购 从体制上创新

——深圳市政府采购改革的实践与思考

李健成

为规范财政支出，防止暗箱操作，实现阳光下的采购，从源头上防治腐败，深圳市于1997年初开始政府采购改革探索。几年来，我们在市委、市政府的正确领导下，发扬了敢想、敢干、敢为天下先的精神，取得了可喜的成绩，得到了各级领导的肯定和社会各界的好评。

一、深圳市政府采购改革实践回顾

政府采购改革以前，深圳是由财政部门将资金划拨给政府各部门自行采购。这种分散采购模式的弊端主要有：一是没有规范的采购程序，缺乏透明度，容易滋生腐败；二是成本高，支出大，容易造成浪费；三是部门之间苦乐不均，预算外收入多的部门享用的物料和服务档次高，反之则相反；四是缺乏统一管理，物料使用效益差。

多年来，深圳在加强财政支出管理方面想了很多办法，采取了许多措施，也取得了一些阶段性的成绩。但这些措施大多是一些临时性或局部性的措施，并不是治本之策。推行政府采购制度改革，就是试图在体制创新上寻求突破。

（一）勇于先行先试 实现“五个率先”

1997年初，深圳率先实行政府公务用车统一投保，同年11月底

又进行了公务车的招标采购，国内十几家新闻媒体进行了现场采访，在全国引起了巨大反响，央视《焦点访谈》称这次招标采购吹响了政府采购制度改革的号角；与此同时，深圳充分利用特区立法权的优势，注重制度建设，巩固改革成果，1999年1月1日，《深圳经济特区政府采购条例》（以下简称《政府采购条例》）颁布实施，是全国最早的政府采购地方立法，它为政府采购改革保驾护航，对改革起到了巨大的促进作用；1999年3月，深圳市政府物料供应中心应运而生，是在全国率先成立的专职政府采购机构；2002年10月，深圳市政府采购中心成为直属于市政府的专职政府采购机构，实现了监管机构与操作机构的分设，是财政部向全国推荐的模式；2003年9月，深圳启用网上政府采购系统，又率先实现了政府采购在互联网上全程操作。

“五个率先”是深圳几年来大胆改革、逐步深化的主要成果。这是深圳在建立政府采购制度、拓展采购范围、扩大采购规模、规范采购行为、改进采购手段等方面迈出的坚实步伐，在全国推进政府采购改革的过程中起到了较好的探索和示范作用。

（二）完善组织架构 体现相互制衡

深圳政府采购的组织架构经历了从无到有、从简单到完善的过程。改革之初，深圳主要是财政部门委托中介机构组织招标，但这有很大的局限性。因为中介机构只能承担招标组织工作，而政府采购包括从采购计划到组织采购再到合同履行三个阶段诸多环节。单就组织采购来说，除招标外，还有竞争性谈判，询价采购和单一来源谈判等多种法定方式，这些采购方式如果交由中介机构采购会有许多问题，根本原因是中介机构以利润最大化为目标而不是以效益最大化为目标，包括经济效益和社会效益。因此，借鉴国际经验尤其是香港的做法，深圳在市财政局内部成立了物料供应中心。最初的设想是像香港一样，不但负责组织采购，还要负责物料配送。同时，经市财政部门授权，物料中心还兼负监管职能。实践证明，这

种做法对推行改革起到了积极作用。在打开一定局面之后，应“裁判员与运动员分开”的要求，深圳先是在财政局内部将监管与操作职能分开，成立了政府采购办公室，负责政府采购的管理工作。此后不久，物料供应中心升格为直属于市政府的专职政府采购机构，同时更名为市政府采购中心。

至此，深圳已基本形成了比较完善的相互制约的架构体系。一方面，在政府采购各环节内部表现为三个层次：一是市政府采购中心与财政局脱钩，实现了“裁判员”和“运动员”分开；二是在财政局内部，政府采购预算、计划和政府采购资金支付由不同的业务处执行；三是在市政府采购中心内部也进行了职责分割，相互制衡。业务部按标前和标后划分，一个部负责制作标书，一个部负责开标评标，制标者不评标，评标者不制标。另一方面，在政府采购流程外部，有人大、纪检、监察、审计、新闻媒体及社会各界的事中或事后监督。

通过内外两个方面，对政府采购形成了多角度、全方位的监督，可以较好地保证公开、公平、公正原则的执行。

（三）健全配套法规 规范采购行为

深圳从改革之初就非常重视法律法规的保障和促进作用。《政府采购条例》的率先出台，实践证明效果非常好，是具有前瞻性和科学性，符合深圳政府采购实际的。深圳一直将健全政府采购的法律法规作为重要工作，一方面大胆改革，勇于先行先试，另一方面注重及时总结，将成功的经验上升为法规制度，同时也为进一步改革提供强有力的支持。比如，在改革之初，大量的小额零星项目申报采购极大影响了采购效率，为避免“一事一招”的重复采购，深圳率先尝试了协议采购，并通过网上协议采购和网上监管，提高了采购效率，规范了协议采购行为。在此基础上，中心专门制定了《深圳市货物类协议采购管理暂行办法》，将协议采购纳入规范化、制度化管理轨道。

国际透明组织认为：“没有几种行为比政府采购产生的诱惑更大，或提供腐败的机会更多”。在我国以前分散采购的体制下，腐败现象比较突出，而分散采购的监督成本太高。但政府采购改革不是简单地变分散采购为集中采购，而是在集中采购的过程中要遵循严格的程序和明确的规则，铲除“变分散腐败为集中腐败”的土壤。因此，法律法规的完善在政府采购改革中的地位极其重要。在政府采购制度较为成熟的国家，关于政府采购的法规较为完备，这是我国需要学习的重要经验。

几年来，深圳市围绕《政府采购条例》制订了一系列配套措施，初步形成了比较完善的制度体系。在监督管理方面的制度有《深圳政府采购集中采购目录及采购限额标准》、《深圳市政府采购投诉管理暂行办法》、《深圳市政府采购监督管理暂行办法》等；在采购业务方面的制度有《深圳市网上政府采购管理暂行办法》、《深圳市政府采购申报须知》、《深圳市政府采购中心评审专家使用管理办法》、《深圳市政府采购评标定标方法暂行规定》、《深圳市政府采购中心开评标操作规程》等；市政府采购中心成立以来制订了包括领导决策管理、人事管理、业务管理、财务管理、作风建设和廉政建设等内部管理制度40多项，并不断完善，做到有章可循，有规可依，规范管理。

（四）拓展采购范围 发挥规模优势

政府采购改革的核心内容之一是建立以集中采购为主的采购模式，以充分发挥规模效益。深圳市通过大胆改革探索，采取以下几个措施扩大采购规模：一是出台集中采购目录，明确集中采购范围。深圳市于2003年首次颁布了《2003年集中采购目录》，以后逐年扩大完善。集中采购目录明确要求各采购单位必须按目录范围办理集中采购，加大了集中采购机构执行集中采购的力度。二是推进国库集中支付，防止规避集中采购。深圳市专门制订了政府采购资金集中支付办法，将应进行政府集中采购的资金直接划拨到国库，所有集中采购项目必须经集中采购机构采购后，其资金直接由财政部

门支付给供应商，此举推动了政府采购范围的扩大，同时有效防止了规避集中采购行为的发生。三是充分发挥计划作用，实现规模采购效益。市政府采购中心在执行计划中，注重发挥计划的统筹、规模和约束作用。在计划下达的第一时间里，中心组织专门人员对计划进行全盘的分析、整理，制定全年的采购方案，使采购计划更科学、严谨，更具可操作性，以此发挥计划统筹作用；对计划进行科学打包，分别按单位、部门、品目、金额和采购方式等进行合理组合，以提高规模效益；在计划执行的不同阶段，对计划进行系统整理，检查核对，尤其是采购单位申报计划时，逐条、逐项核对，以防止采购单位拆分、化整为零，规避集中采购，以发挥计划的约束作用。通过以上措施，规模效益发挥明显，以2005年为例，平均每个项目的预算金额达到216万元，较上年106万元增长了103.8%。四是勇于探索新的领域，不断扩大采购范围。中心成功尝试了南坪高速铁路代建制采购、物业管理、招标代理机构服务招标、绿化管养资质招标、交通车租赁、企业所得税汇算清缴和节能改造等新项目，拓展了政府采购范围。2004年1月，市政府采购中心组织的首届“深圳国际文化产业博览会”承办权采购项目，是深圳政府采购首次进入文化体制改革领域，通过政府采购，进行市场公开竞争，使原计划由政府承办、花费不下5000万元的文化盛会，交由市场运作，不用政府掏一分钱。其模式受到了国家和省文化部门领导的肯定。全国知名会展专家花建教授满意地说：“整个‘文博会’的招标和评审工作组织得很好，十分规范有效，可将这一做法运用到其他与文化相关的重大项目及招投标工作中去。”

（五）改进服务质量 提高采购效率

政府采购制度通过必要的程序来保证公平，这在一定程度上需要时间，不可避免地会遇到阻力。对此，我们一方面加强宣传，争取理解和支持，另一方面是苦练内功，做好服务，提高效率，尽量满足采购单位的要求。