



中央级行政事业单位 政府采购实务

安徽省淮河会计学会 编著

 长江出版社



中央级行政事业单位 政府采购实务

安徽省淮河会计学会 编著



长江出版社

图书在版编目(CIP)数据

中央级行政事业单位政府采购实务 / 安徽省淮河
会计学会编著. — 武汉 : 长江出版社, 2017.10
ISBN 978-7-5492-5404-0

I. ①中… II. ①安… III. ①行政事业单位—
政府采购制度—中国 IV. ①F812.45②D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 249438 号

中央级行政事业单位政府采购实务

安徽省淮河会计学会 编著

责任编辑:郭利娜

装帧设计:蔡丹

出版发行:长江出版社

地 址:武汉市解放大道 1863 号

邮 编:430010

网 址: <http://www.cjpress.com.cn>

电 话:(027)82926557(总编室)

(027)82926806(市场营销部)

经 销:各地新华书店

印 刷:武汉市首壹印务有限公司

规 格:787mm×1092mm 1/16

38.25 印张

820 千字

版 次:2017 年 10 月第 1 版

2017 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5492-5404-0

定 价:118.00 元

(版权所有 翻版必究 印装有误 负责调换)

《中央级行政事业单位政府采购实务》

编 写 委 员 会

主 编 张居帅

副 主 编 刘远军

编写人员 褚鑫鑫 孟昭瑞 马茵 夏璐

张 杰 张先华 王文荣 李小梅

郭守元 赵 锐 姜胜林

前 言

加强政府采购活动的内部控制管理,是贯彻《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的重要举措,也是深化政府采购制度改革的内在要求,对落实党风廉政建设主体责任、加强采购活动中的权力制约、推进依法采购具有重要意义。为做好此项工作,2016年6月,财政部印发了《关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》(财库〔2016〕99号),对加强政府采购内部控制工作提出了具体要求。但由于政府采购管理涉及的政策多、环节多、单位多、岗位多,与单位各项业务联系紧密,政府采购内部控制的建立和实施难度较大,不少单位有畏难情绪,个别单位甚至尚未启动。如何将内部控制理念有效融入政府采购操作的全过程,将相关管理要求和责任落实至每一个岗位,使每一个岗位都能准确把握政府采购操作要领,以较好地实现单位内部控制目标,仍是当前和将来一个较长时期政府采购工作的重点和难点。

中央级行政事业单位数量较多、种类较全,管理链条长达6级,执行的制度多由财政部制定,制度体系较为权威和健全,其政府采购操作在国内具有较强的代表性和指导性,可为国内其他单位提供参考和借鉴。为使相关单位和人员理解和掌握政府采购的操作要领,更好地实现单位内部控制目标,安徽省淮河会计学会根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》及财政部最新政府采购管理要求,以中央级行政事业单位的政府采购操作为重点,在综合多个单位政府采购管理经验的基础上,组织编写了《中央级行政事业单位政府采购实务》(以下简称《实务》)一书。在编写过程中,安徽省淮河会计学会高度重视,组织相关专家组成工作组,针对政府采购操作的关键环节和重点难点,广泛开展调查研究,深入开展解决方案比选,经过酝酿、调研、内容起草、咨询修改、专家审查等程序,数易其稿,组织编制完成《实务》。

《实务》共分上篇、中篇、下篇和附录四个部分。上篇为政府采购相关规定。该篇立足于行政事业单位使用视角,论述了政府采购的历史沿革、管理体制、制度体系等内容,并在对政府采购相关规定进行分析凝练的基础上,将每一项政府采购主要业务按“定义及法律依据、管理内容及管理职责、管理流程及管理要求、法律责任及注意事项”等进行归纳论述,可使相关人员系统了解相关政策;中篇为政府采购分业务操作指南。该篇立足单位内部控制视角,通过岗位职责分析和业务流程梳理优化,归纳形成政府采购预算管理、计划管理等14个主要业务的操作指南,每一操作指南分“管理内容及内部职责划分、单位内部管理流程及说明、

审核要点及注意事项、管理表格或文件范本”四部分,可使相关人员熟悉和掌握政府采购的各主要业务的操作要领;下篇为政府采购分岗位实用手册,该篇在上篇和中篇的基础上,从不同单位、不同部门、不同岗位视角对政府采购主要业务进行归集和细化,共形成基层预算单位业务部门、各级主管单位业务部门等6个实用手册。每一个实用手册以列表为主,分“政策要点及禁止事项、管理内容及业务流程、内部分工及岗位职责、各岗位审核要点及法律责任”四部分,可使相关人员较快掌握本部门、本岗位的政府采购操作要领;附录收录了中央级行政事业单位主要的法律法规及相关规定,以供相关人员在实际工作中查阅。

《实务》具有以下特点:一是充分融入内部控制理念。《实务》利用内部控制理论和方法,通过制度分析、职责划分和流程梳理,将政府采购业务细化至四级流程,管理要求落实至每一个单位、每一个部门、每一个岗位。二是政府采购业务全覆盖。《实务》的上篇、中篇和下篇,均涵盖政府采购管理的全过程,对政府采购的重要业务尽量做到无一遗漏。三是适用单位和人员的范围广。《实务》不仅适用于基层预算单位,还适用于各级主管单位;不仅适用于财务部门,还适用于业务部门和单位领导;不仅适用于政府采购管理岗位,还适用于业务部门经办等涉及岗位。四是实用性强。《实务》中设计的操作指南、实用手册以及其中的管理表格、文件范本、岗位审核要点等,无不以突出实用性为己任,以便于相关单位、部门、岗位政策掌握和操作为出发点。

相关人员在使用《实务》过程中,应充分注意以下问题:一是《实务》对有关问题提供的解决方法,只是一种参考的方法,不一定与各单位实际管理需要完全相适应,切不可照搬照抄;二是《实务》虽然遵循现行有关制度编写,但不能替代现行制度,若与现行制度存在差异,应以国家规定为准。书中所引制度或规定如发生变化,应以新制度新规定为准;三是由于时间紧迫和编者水平有限,一些问题还未及深入分析,有待进一步研究探讨。

《实务》是团结协作的产物和集体智慧的结晶,汇集了编写人员政府采购操作方面的宝贵经验和见解。在《实务》即将出版之际,对在本书编写过程中提出指导意见或建议的专家学者表示衷心感谢,对关心、支持本书出版的有关人士表示诚挚的谢意。本书在编写过程中,参阅了相关业务领域专家学者的著作、教材、论文等理论和学术成果,吸纳了其中很多的有益营养,恕不一一注释,在此谨向相关作者致以歉意!

《实务》内容翔实,直观,简明,分析问题由浅入深,循序渐进,具有一定的专业性与知识性、较强实用性与可操作性,可为中央级行政事业单位的业务部门、财务部门、单位领导在政府采购操作中提供指导和参考,可为地方行政事业单位政府采购操作提供借鉴,所附有关制度可作为工具书使用。由于编者水平有限,加之成书时间仓促,书中错误及不足之处在所难免,敬请读者批评指正。

编者
2017年1月

目 录

上篇 政府采购相关规定

第一章 概 论	2
第一节 政府采购管理的体制及制度体系	2
第二节 政府采购管理的主要内容	12
第三节 我国政府采购实施情况概要	20
第二章 政府采购综合管理	26
第一节 政府采购基础知识	26
第二节 政府采购的政策功能管理	43
第三节 政府采购方式	51
第四节 政府采购专家管理	62
第五节 政府采购信息系统的建设管理	65
第三章 政府采购预算管理	71
第一节 政府采购预算概要	71
第二节 管理内容及管理职责	75
第三节 管理流程及具体管理要求	76
第四节 法律责任及注意事项	81
第四章 政府采购计划管理	83
第一节 政府采购计划概要	83

第二节	管理内容及管理职责	85
第三节	管理流程及具体管理要求	87
第四节	法律责任及注意事项	89
第五章	政府采购审批管理	90
第一节	政府采购审批管理概要	90
第二节	管理内容及管理职责	92
第三节	管理流程及具体管理要求	94
第四节	法律责任及注意事项	98
第六章	政府采购实施管理	101
第一节	政府采购实施管理概要	101
第二节	管理内容及管理职责	104
第三节	管理流程及具体管理要求	107
第四节	法律责任及注意事项	108
第七章	政府采购合同管理	117
第一节	定义及法律依据	117
第二节	管理内容及管理职责	120
第三节	管理流程及具体管理要求	121
第四节	法律责任及注意事项	122
第八章	政府采购质疑与投诉管理	124
第一节	定义及法律依据	124
第二节	管理内容及管理职责	125
第三节	管理流程及管理要求	127
第四节	法律责任及注意事项	130

第九章 信息管理	131
第一节 信息管理概要	131
第二节 管理内容及管理职责	133
第三节 管理流程及具体管理要求	137
第四节 法律责任及注意事项	140
第十章 政府采购监督管理	143
第一节 定义与法律依据	143
第二节 监管内容与监管职责	144
第三节 对所属单位行政监督	145
第四节 对所属单位的专项检查	148
第五节 法律责任及注意事项	150
第十一章 政府采购与其他财务业务的衔接	151
第一节 政府采购与预算及执行的衔接	151
第二节 政府采购与资产管理的衔接	154
第三节 政府采购与国库集中支付和会计核算的衔接	155

中篇 政府采购分业务操作指南

第十二章 操作指南制定及使用说明	159
第一节 制定依据及思路	159
第二节 制定路径及要求	161
第三节 使用说明	164
第十三章 政府采购预算管理操作指南	165
第一节 管理内容及内部职责划分	165

第二节	单位内部管理流程及说明	169
第三节	内控风险点及防控措施	174
第四节	审核要点及注意事项	177
第五节	管理表格	180
第十四章	政府采购计划管理操作指南	182
第一节	管理内容及内部职责划分	182
第二节	单位内部管理流程及说明	185
第三节	内控风险点及防控措施	188
第四节	审核要点及注意事项	189
第五节	管理表格	191
第十五章	变更政府采购方式批操作指南	194
第一节	管理内容及内部职责划分	194
第二节	单位内部管理流程及说明	197
第三节	内控风险点及防控措施	198
第四节	审核要点及注意事项	199
第五节	管理表格及文件范本	203
第十六章	进口产品审批操作指南	209
第一节	管理内容及内部职责分工	209
第二节	单位内部管理流程说明	211
第三节	内控风险点及防控措施	214
第四节	各岗位审核要点及注意事项	214
第五节	管理表格或文件范本	216
第十七章	政府集中采购操作指南	219
第一节	管理内容及内部职责划分	219

第二节	单位内部管理流程及说明	221
第三节	风险点查找及应对	227
第四节	审核要点及注意事项	227
第五节	管理表格或文件范本	229
第十八章	批量集中采购操作指南	230
第一节	管理内容及内部职责划分	230
第二节	单位内部管理流程及说明	232
第三节	风险点查找及应对	234
第四节	审核要点及注意事项	235
第五节	管理表格或文件范本	237
第十九章	部门集中采购操作指南	238
第一节	管理内容及内部职责划分	238
第二节	单位内部管理流程及说明	241
第三节	风险点查找及应对	244
第四节	审核要点及注意事项	246
第五节	管理表格或文件范本	248
第二十章	分散采购操作指南	249
第一节	公开招标及邀请招标操作指南	249
第二节	竞争性谈判操作指南	257
第三节	单一来源采购操作指南	264
第四节	询价操作指南	268
第五节	竞争性磋商操作指南	272
第二十一章	专家抽取操作指南	279
第一节	管理内容及内部职责划分	279

第二节	单位内部管理流程及说明	284
第三节	内控风险点及防控措施	285
第四节	审核要点及注意事项	286
第五节	管理表格或文件范本	287
第二十二章	政府采购合同管理操作指南	292
第一节	管理内容及内部职责划分	292
第二节	单位内部管理流程及说明	296
第三节	内控风险点及防控措施	297
第四节	审核要点及注意事项	298
第五节	管理表格或文件范本	301
第二十三章	政府采购信息管理操作指南	305
第一节	管理内容及内部职责分工	305
第二节	单位内部管理流程及说明	309
第三节	内控风险点及防控措施	311
第四节	审核要点及注意事项	313
第五节	管理表格或文件范本	318
第二十四章	公开招标行政监督操作指南	331
第一节	管理内容及内部职责划分	331
第二节	单位内部管理流程及说明	333
第三节	公开招标行政监督风险点及应对措施	336
第四节	公开招标行政监督审核要点及注意事项	337
第二十五章	其他政府采购专项业务操作指南	339

下篇 政府采购分岗位实用手册

第二十六章 实用手册制定及使用说明	344
第一节 制定依据及思路	344
第二节 制定路径及要求	346
第三节 手册使用说明	348
第二十七章 基层单位负责人实用手册	349
第二十八章 基层单位业务部门实用手册	365
第二十九章 基层单位财务部门实用手册	389
第三十章 各级主管单位负责人实用手册	411
第三十一章 主管单位业务部门实用手册	426
第三十二章 主管单位财务部门实用手册	441

附 录

中华人民共和国政府采购法	465
中华人民共和国政府采购法实施条例	476
中华人民共和国招标投标法	488
中华人民共和国招标投标法实施条例	497
政府采购货物和服务招标投标管理办法	510
政府采购信息公告管理办法	525
政府采购供应商投诉处理办法	530
政府采购代理机构资格认定办法	534
政府采购非招标采购方式管理办法	541
中央单位政府采购管理实施办法	552

中央单位政府集中采购管理实施办法	560
政府采购进口产品管理办法	567
中央预算单位变更政府采购方式审批管理办法	576
政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法	579
中央预算单位批量集中采购管理暂行办法	586
财政部关于进一步做好中央预算单位批量集中采购有关工作的通知	588
财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知	589
政府采购评审专家管理办法	594

上 篇 政府采购相关规定

本篇以现有法律法规、财政部及相关主管部门的规范性文件为依据,立足行政事业单位使用视角,首先,介绍中央级行政事业单位政府采购的历史沿革、管理体制、制度体系和管理内容,并根据中央级行政事业单位管理需要,将政府采购管理分为综合管理和业务管理两部分。其次,从政府采购业务管理的全过程对政府采购相关制度进行分析凝练,对政府采购预算、计划等重要业务,均细化至二级流程,并按“定义及法律依据”“管理内容及管理职责”“管理流程及管理要求”“法律责任及注意事项”等方面进行论述;最后,对近年来政府采购的实施情况、存在问题及面临形势进行分析,并提出相关改进建议。此篇可使读者系统地了解政府采购的程序及相关政策要点。

第一章 概 论

政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。政府采购不仅是指具体的采购过程,而且是采购政策、采购程序、采购过程及采购管理的总称。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从1996年开始试点到1998年全面启动,特别是2003年《中华人民共和国政府采购法》实施以来,政府采购制度步入法制化管理的轨道,沿着扩面增量和规范管理的主线稳步推进,取得了显著的成效。

中央级行政事业单位,是指与财政部发生预算缴款、拨款关系的国家机关、事业单位。中央级行政事业单位的数量、种类和管理级次较多,按预算管理权限和经费领报关系,可分为基层预算单位和各级主管单位、业务主管部门多个级次。中央级行政事业单位除执行国家法律法规、财政部规范性文件外,还应执行业务主管部门、各级主管单位的相关政府采购规定。

第一节 政府采购管理的体制及制度体系

一、政策采购的历史沿革

政府采购制度在西方发达国家起步较早,至今已有200多年的历史。从18世纪后期,西方国家开始推行政府采购制度,政府采购逐步由中央政府、地方政府向其他承担公共服务的组织扩展,并成为政府干预经济的有效手段。自1979年开始,政府采购又有了地区性及国际性的规定,如1979年世界贸易组织成员国签订了《政府采购协定》,1994年联合国国际贸易法委员会通过的《贸易法委员会货物、工程和服务采购示范法》等,使政府采购逐步走向国际范围。

我国与世界其他各国一样,历来就存在政府采购行为。在计划经济体制下,政府采购是通过计划进行管理。改革开放后,社会主义市场经济体制逐步建立,但由于没有及时进行与其适应的政府采购制度改革,政府采购行为缺乏相应的约束,采购活动基本处于分散、自由状态,采购资金使用效益不高。为此,自1996年起,一些地区开始按照国际上通行做法开展政府采购试点工作。

（一）1999 年以前

我国政府采购试点工作始于 1996 年。试点工作从上海开始,继之以深圳、河北,财政部从 1996 年开始支持上海等地试行政府采购制度。1999 年 6 月,国务院办公厅转发了《国务院机关事务管理局关于在国务院各部门机关试行政府采购的意见》,中央国家机关也开始实施政府采购试点工作,但当时我国没有制定统一的政府采购政策,也没有集中的政府采购管理机构。

（二）1999—2002 年

财政部密集出台多部规范政府采购的行政规章,建立了中国政府采购制度的规则框架。1999 年,财政部发布的《政府采购管理暂行办法》《政府采购合同监督暂行办法》《政府采购招标投标管理暂行办法》等;2000 年,财政部发布《政府采购信息公告管理办法》《政府采购品目分类表》《政府采购运行规程暂行办法》等,并把政府采购预算纳入了 2001 年中央单位的部门预算。同年,与监察部、审计署联合颁布了《关于推行政府采购制度工作的意见》,将政府采购制度纳入从源头上反腐败的重要措施。

地方政府采购的制度建设进展顺利。1996 年上海市出台了我国第一个政府采购试行办法,1998 年深圳市人大常委会发布《深圳经济特区政府采购条例》,1999 年北京市发布《北京市政府采购办法》,上海市发布《上海市政府采购管理办法》等,截至 2001 年底,全国绝大多数省级行政区均发布了关于政府采购的地方性法规、政府规章或者行政管理办法,我国政府采购开始走向规范化、普遍化和制度化。

在此期间,政府采购机构建设工作也取得突破。2000 年 6 月,财政部进行内部机构改革,在国库司内新设成立政府采购处,负责全国政府采购管理工作。2003 年 1 月,中央国家机关政府采购中心成立。各地财政部门根据管理需要,也先后成立了政府采购专职机构和政府集中采购中心,为顺利推行政府采购工作提供了组织保障。

（三）2002 年以来

在中央和地方政府采购试点的基础上,2002 年 6 月全国人大常委会通过了《中华人民共和国政府采购法》。《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的作用。2015 年 1 月,李克强总理签署第 658 号国务院令,出台了《中华人民共和国政府采购法实施条例》。《中华人民共和国政府采购法实施条例》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。

二、实施政府采购的目的和作用

政府采购制度是在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