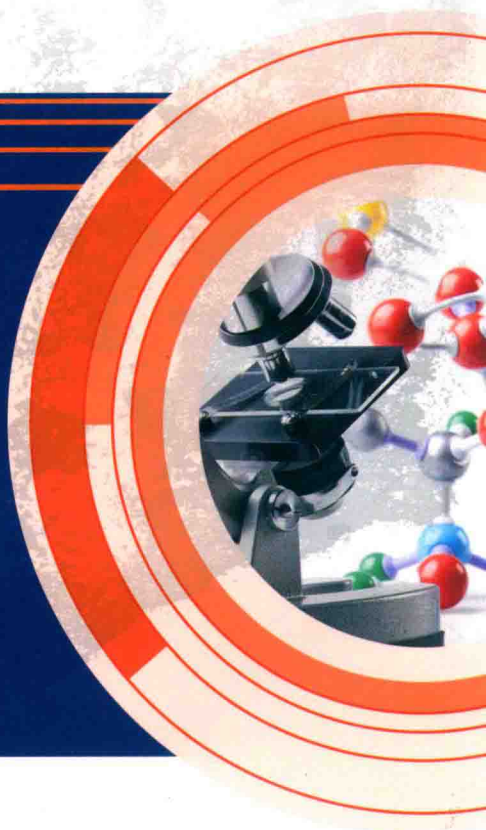


主 编 张兴凯 胡 萍 副主编 周建新

THEORY AND PRACTICE OF
GOVERNMENT PROCUREMENT IN
SCIENTIFIC RESEARCH INSTITUTIONS

科研事业单位 政府采购

管理理论与实务



非
外
借



冶金工业出版社
www.cnmp.com.cn

科研事业单位政府采购 管理理论与实务

主 编 张兴凯 胡 萍
副主编 周建新

北 京

冶金工业出版社

2019

内 容 提 要

本书共分十章，围绕政府采购的相关知识理论与理论，根据政府采购相关法律法规的规定与要求，结合科研事业单位政府采购的特点，介绍了采购制度的起源与发展，发达国家政府采购经验，采购方式的特点与选择等。在总结科研事业单位政府采购特点的基础上，介绍了政府采购预算管理，采购计划的制定与审批；梳理了集中采购、分散采购等政府采购方式的特点、流程、时间节点、内部控制风险点与防控措施；介绍了进口产品采购管理和减免税政策；并以某科研事业单位为实例，详细描述了科研事业单位政府采购合同的履行与管理、采购信息管理、人员与岗位管理、代理机构管理、质疑与投诉的处理以及采购管理辅助决策系统的主要功能等实务。

本书适合科研事业单位、高等院校、采购代理机构相关人员参考和使用。

图书在版编目(CIP)数据

科研事业单位政府采购管理理论与实务/张兴凯，
胡萍主编. —北京：冶金工业出版社，2019.5

ISBN 978-7-5024-8103-2

I. ①科… II. ①张… ②胡… III. ①科学研究组织
机构—政府采购制度—研究—中国 IV. ①F812.2
②G322.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 064721 号

出 版 人 谭学余

地 址 北京市东城区嵩祝院北巷 39 号 邮编 100009 电话 (010)64027926

网 址 www.cnmp.com.cn 电子信箱 yjcs@cnmp.com.cn

策划编辑 张耀辉 责任编辑 张熙莹 美术编辑 郑小利 版式设计 孙跃红

责任校对 石 静 责任印制 李玉山

ISBN 978-7-5024-8103-2

冶金工业出版社出版发行；各地新华书店经销；三河市双峰印刷装订有限公司印刷

2019 年 5 月第 1 版，2019 年 5 月第 1 次印刷

169mm×239mm；15.5 印张；368 千字；227 页

89.00 元

冶金工业出版社 投稿电话 (010)64027932 投稿信箱 tougao@cnmp.com.cn

冶金工业出版社营销中心 电话 (010)64044283 传真 (010)64027893

冶金工业出版社天猫旗舰店 yjgycbs.tmall.com

(本书如有印装质量问题，本社营销中心负责退换)

编辑委员会

主 编：张兴凯 胡 萍

副 主 编：周建新

编 委：赵 阳 林 静 刘晓宇

姜秀慧 尹永明

主要撰写人：周建新 赵 阳 林 静

刘晓宇 姜秀慧 尹永明

徐欣然 周 洋 郭衍亮

序

——谈“入门”

2019年春节，根据刘慈欣的同名小说改编的电影《流浪地球》又像他当年的鸿篇巨作《三体》一样席卷了神州大地乃至海外。我不由得想起了自己上小学的时候，一口气读完了郑文光的《飞向人马座》之后，那怦然心动、心驰神往的使命感终生难以忘怀，从此立志要当一名“科学家”。随着年龄的增长，一本本好书仿佛将我带到古今中外的大师们面前，让我领略到人类智慧的精华。如果说，是科幻小说引领我在变幻莫测的科学世界徜徉，那么《西方的智慧》《论法的精神》《竞争优势》《枪炮、病菌与钢铁》《人类简史》等书籍则让我领会到哲学、政治学、管理学、地理及历史等波诡云谲的社会学的博大精深。从某种程度上说，书对我的影响甚至要超过毕生从事航天事业的父母。书，是一扇门。数以亿计的青少年，就像当年的我一样，在入门之后，投身于文学、科学、艺术、社会学的缤纷世界。

同样在春节期间进入我生活的，是一本即将出版的《科研事业单位政府采购管理理论与实务》。睹物思人，本书的主要撰稿人之一，周建新主任温文尔雅的形象又浮现在脑海。我们相识于几年前的一次政府采购法律法规和实务操作培训班。那个班的学员年轻人居多。当时，作为一名“半路出家”的政府采购新入门者，周主任渊博的学识、虚心的态度以及对于政府采购知识如饥似渴的钻研精神，给我留下了深刻的印象。

几年过去，周主任及其团队不仅成为了科研事业单位政府采购领域的专家，更加难能可贵的是，他们还为此行业开启了一扇新门——眼前的这本《科研事业单位政府采购管理理论与实务》。我国的政府采购事业，用了30余年的时间，走过了发达国家200余年的历程。我试着用四句话来概括一下我国当前政府采购的现状：（1）采购实践方兴未艾。正如本书中所列举的，我国政府采购自1995年试点以来，采购规模由1998年的31亿元增长到2017年的

3.21 万亿元，增加了一千多倍。据我所知，中国还没有哪个行业能在如此长的时间跨度内保持如此之高的增速，而且还看不出增长势头减缓的迹象。(2) 法制建设初具规模。自 2002 年《中华人民共和国政府采购法》颁布后，《中华人民共和国政府采购法实施条例》于 2015 年 3 月 1 日起施行，此后《政府采购货物和服务招标投标管理办法》《政府采购非招标采购方式管理办法》《政府采购信息公告管理办法》《政府采购供应商投诉处理办法》等部门规章陆续颁布实施。与此同时，《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国招标投标法》等法律及其配套法规的颁布、完善，与《中华人民共和国政府采购法》法律体系一道，共同构成了我国政府采购活动的法制基础。(3) 理论研究星星之火。政府采购作为一门交叉学科，涉及法学、经济学、管理学、工学等多个学科。相关的理论文章虽然有一些，还远未形成燎原之势。有关专著和学术期刊更是屈指可数。在政府采购实践以及政策制定中遇到的许多难题，无法直接从法律法规中找到答案，而有待于广大科研工作者从理论的高度予以解答。(4) 人才培养嗷嗷待哺。“正确的路线确定之后，干部就是决定的因素。”我国的政府采购制度的制定主要是借鉴国外经验，但我们必须清醒地认识到，在一个如此错综复杂的涉及技术、经济、制度的采购活动中，规则是不可能依靠其自身来完成的。当前政府采购领域中出现的一些问题乃至乱象，并非由于制度的缺失，而是源于相关人员能力和/或道德水准的不匹配。在电影《流浪地球》中，人类的科技已经进化到了可以“携带”地球旅行的程度，车辆的驾驶却依旧由人来执行，就不要说比驾驶车辆要复杂千万倍的采购活动了。只要采购工作依靠人来完成，只要电脑取代不了人，那么如何培养、引导和规范采购人员的采购行为，从他律到自律、从自发到自觉、从依法合规到物有所值、从简单机械到有效平衡各种矛盾，就始终是政府采购制度的设计者必须考虑的重要内容。在此背景下，具备一定理论价值，同时定位于人才培养的《科研事业单位政府采购管理理论与实务》一书就因稀缺而彰显出了价值。

回想起 1993 年，毕业于高分子材料与工程专业、从事招标采购工作的自

己，遍寻书店及图书馆，找不到一本招标采购相关的书籍或培训资料，只能抱着《世界银行采购指南》及招标文件范本死啃，一边工作一边琢磨。多年来，逐步从政府采购专业中找到了乐趣以及自身的定位与价值。但令人遗憾的是，也有许多同行因为缺少好书或高人的指点而没有走进政府采购这扇门的里面。26年过去，以国际关系学院为代表的高校政府采购专业建设和人才培养工作刚刚有一点起色，但与全国上百万公共采购（含政府采购、军事采购、国有企业采购及医疗采购等）从业人员的需要相比简直是杯水车薪。大部分从业人员依旧是非公共采购科班出身。在许多单位（的领导）看来，政府采购无非是“走流程”“非核心工作”的代名词。《科研事业单位政府采购管理理论与实务》一书，对于政府采购的基本知识、起源与发展、国外情况、原则与功能、组织形式与方式进行了系统的介绍，并特别提炼出了科研事业单位政府采购“政策性强、采购需求多变且复杂、价格差异大、设备选择面小且有一定风险”的特点，全面梳理了与科研事业单位预算、采购及合同管理相关的最新的法律制度，同时还结合了具体的实例，很好地做到了理论、制度和实践的有机统一。本书适合作为政府采购从业人员，特别是在科研事业单位从事采购实践及采购管理工作的专业人员的培训资料及工具书。

合抱之木，生于毫末；九层之台，起于累土。在新书即将出版之际，我也能感受到并一同分享作者的幸福！期待越来越多的读者，在阅读了本书之后，能够像当年看着《我们爱科学》《飞碟探索》《小灵通漫游未来》，投身于探索宇宙空间的那代人一样，进入并且热爱政府采购这个专业。同时也期待着作者以及更多的科研人员，能够致力于政府采购的理论研究和人才培养工作，开启我国政府采购的辉煌之门，奠定政府采购的长青基业，建设政府采购的琼楼玉宇。



二〇一九年春节

前 言

政府采购是当前世界各国规范公共资金使用的一种重要方式，它对提高公共资金使用效率、抑制腐败、调节经济运行、维护国家利益起着重要的作用。近年来，随着国家对科技创新重视程度越来越高，投入科学技术的财政资金不断增加，各科研单位对先进的科研仪器设备的需求，特别是对高、精、尖的设备投入也日益增大，政府采购作为使用科研资金购买货物、服务及工程的一种重要方式，其执行力度和合法合规程度对科研经费的合理支出起着举足轻重的作用。在科研事业单位管理中，采购管理和科研项目管理、预算管理、资产财务管理等有着密切的关联，地位举足轻重，科研事业单位已成政府采购管理主要规范的对象之一，因此，研究科研事业单位政府采购管理具有重要的意义。

本书共十章。第一章介绍了政府采购基本知识理论与理论、政府采购的含义、采购制度的起源与发展、原则与功能、组织形式、发达国家政府采购经验、采购方式的特点与选择等。第二章在总结科研事业单位政府采购特点的基础上，介绍了政府采购预算管理、采购计划的制定与审批。第三章详细介绍了网上竞价、协议供货、定点采购、批量集中采购、网上商城等几种集中采购方式的组织与实施。第四章介绍了公开招标、邀请招标、竞争性谈判、询价、单一来源、竞争性磋商等几种分散采购方式的组织与实施。第五章介绍了进口产品采购管理和减免税政策。第六章介绍了政府采购涉及代理机构的规范与管理。第七章介绍了政府采购的质疑与投诉处理。第八章详细描述了科研事业单位政府采购合同的履行与管理。第九章介绍了某科研事业单位政府采购工作管理实务。第十章以某科研事业单位为例，介绍了政府采购信息化管理。

本书将政府采购工作新的法律法规的规定与要求融汇于各个章节之中，结合科研事业单位政府采购的特点，注重实务，实例丰富，图表直观，可操作性

强。本书适合科研事业单位、高等院校、采购代理机构相关人员参考和使用。

政府采购活动是政策性、计划性、程序性和时效性很强的一项工作，同时具有知识性、复杂性、多样性等特点。本书在编写过程中，参考了大量有关政府采购方面的文献资料，在此对原作者一并致谢。

由于作者水平所限，书中不足之处，敬请广大读者批评指正。

作 者

2019年1月

目 录

第一章 政府采购基本知识与理论	1
第一节 政府采购的基本知识	1
一、政府采购的含义	1
二、政府采购的主体	2
三、政府采购的客体	2
四、政府采购的资金	3
五、政府采购的特点	3
第二节 政府采购制度的起源与发展	3
一、国际政府采购制度的起源与发展	4
二、政府采购制度的主要内容	4
三、我国政府采购制度的发展	5
四、我国政府采购制度体系及建设成果	6
第三节 国外政府采购	6
一、美国政府采购	7
二、英国政府采购	13
三、日本政府采购	17
第四节 政府采购的原则与功能	19
一、政府采购的基本原则	19
二、政府采购的主要功能	20
第五节 政府采购的组织形式	21
一、集中采购	22
二、分散采购	22
三、两种形式比较	22
第六节 政府采购方式	24
一、公开招标	24
二、邀请招标	25
三、竞争性谈判	26
四、单一来源采购	27
五、询价	28
六、竞争性磋商	28
第七节 政府采购方式的选择	30
一、前提与基础	30

二、确定原则	31
三、政府采购方式的选择	31
第二章 科研事业单位政府采购预算与计划	33
第一节 科研事业单位政府采购的特点与要求	33
一、科研事业单位的定义	33
二、科研事业单位政府采购的特点	33
三、科研事业单位政府采购现状	34
四、科研事业单位政府采购政策要求	35
五、科研事业单位政府采购基本程序	37
第二节 科研事业单位政府采购预算管理	37
一、政府采购预算管理的必要性	38
二、科研事业单位政府采购预算管理的作用	38
三、科研事业单位政府采购预算编制的原则	38
四、政府采购预算编制的内容	39
五、政府采购预算的上报及审批	40
第三节 科研事业单位政府采购计划的制定与审批	40
一、政府采购计划的制定	40
二、采购计划的审核与风险防控	41
三、科研事业单位采购管理专项政策	42
第三章 集中采购	43
第一节 集中采购概述	43
一、集中采购相关规定	43
二、集中采购的范围	44
三、集中采购的执行主体	47
四、集中采购的方式	48
五、集中采购的组织实施	48
第二节 批量集中采购	48
一、适用范围	48
二、相关管理制度	48
三、组织实施	59
第三节 定点采购	61
一、适用范围	61
二、组织实施	62
三、定点采购的优缺点	62
第四节 协议供货	63

一、适用范围	63
二、组织实施	64
三、相关要求	64
四、协议供货与定点采购的不同	65
第五节 网上竞价	66
一、适用范围	66
二、相关的管理制度	66
三、组织实施	67
四、相关要求	68
第六节 网上商城	69
一、适用范围	69
二、定点供应商	69
三、操作步骤	70
第七节 集中采购操作要点与注意事项	71
一、操作要点	71
二、注意事项	72
三、集中采购的优缺点	72
四、采购双方利弊分析	73
第四章 分散采购	74
第一节 公开招标	74
一、公开招标的数额标准	74
二、公开招标节点时限	74
三、公开招标业务流程	76
四、风险与防控措施	78
五、操作要点与注意事项	79
第二节 邀请招标	80
一、邀请招标适用范围	80
二、邀请招标供应商选择	81
三、邀请招标节点时限	81
四、邀请招标业务流程	82
五、风险及防控措施	85
六、操作要点及注意事项	85
第三节 竞争性谈判	86
一、竞争性谈判适用范围	86
二、竞争性谈判供应商选择	86
三、竞争性谈判节点时限	87
四、竞争性谈判业务流程	88

五、风险及防控措施	90
六、操作要点及注意事项	91
第四节 单一来源采购	91
一、单一来源采购的适用范围	91
二、单一来源采购基本要求与原则	92
三、单一来源采购业务流程	92
四、风险点及防控措施	94
五、操作要点及注意事项	94
第五节 询价	95
一、询价适用范围	95
二、询价采购节点时限	96
三、询价采购业务流程	96
四、风险及防控措施	97
五、操作要点及注意事项	97
第六节 竞争性磋商	100
一、竞争性磋商适用范围	100
二、竞争性磋商的特点	100
三、竞争性磋商与竞争性谈判的区别	100
四、竞争性磋商节点时限	100
五、竞争性磋商业务流程	101
六、风险及防控措施	103
七、操作要点及注意事项	105
第五章 进口产品采购	106
第一节 政府采购进口产品的相关规定	106
一、进口产品的定义	106
二、相关法律法规对政府采购进口产品的限制与管理	106
三、进口产品采购的法律责任	108
第二节 进口产品采购管理	109
一、申请报批	110
二、专家论证	110
三、采购计划报备	111
四、进口产品国际招标	111
五、履约保证金	118
六、合同	118
七、货款支付	120
八、报关入境	121
九、验收	121

十、售后服务	121
第三节 科研事业单位进口产品减免税	121
一、减免税政策	121
二、减免税清单	122
三、减免税备案	126
四、减免税申请	127
五、按“科教免”进口产品的管理	128
第六章 政府采购代理机构行为规范与管理	129
第一节 政府采购代理机构的作用与职责	129
一、代理机构的作用	129
二、代理机构的权利与义务	131
三、代理机构的工作职责	131
四、采购代理的主要工作内容	132
第二节 政府采购代理机构的规范与管理	132
一、代理机构的选择与管理	133
二、代理机构的行为规范	134
三、代理机构的法律责任	137
第七章 政府采购质疑与投诉处理	140
第一节 质疑	140
一、质疑主体与答复主体	140
二、质疑的提出	140
三、质疑及答复期限	140
四、质疑及答复方式	141
五、质疑处理	142
六、注意事项	143
第二节 投诉	143
一、投诉的提起	143
二、投诉的受理	143
三、投诉条件	144
四、投诉形式	144
五、投诉期限	145
六、投诉处理和结果	146
七、注意事项	147
第八章 政府采购合同管理	148
第一节 法律法规要求	148

一、法律	148
二、法规	149
三、部门规章要求	150
四、违法责任	151
第二节 合同的内容	153
一、集中采购的格式合同	153
二、国家正式发布的合同范本	153
三、通过标准招标文件规定的合同条款及格式	156
四、政府采购合同建议内容	156
第三节 合同管理	158
一、合同签订	159
二、合同备案、公告	160
三、合同履行	166
四、合同的补充、变更、中止和终止	167
五、合同验收	170
六、合同归档	172
第九章 科研事业单位政府采购管理实例	173
第一节 采购管理部门与岗位职责	173
一、采购管理部门职责	173
二、采购工作岗位设置	174
三、采购工作岗位职责	174
四、采购管理部门人员基本素质与要求	175
五、“1234”采购管理工作原则	175
六、“2+7”采购管理制度体系	176
第二节 采购管理工作流程与审核要点	178
一、国产货物采购管理工作流程与处置要点	178
二、进口产品采购工作流程与要点	180
三、工程项目类采购管理工作流程与要点	182
四、服务类采购管理工作流程与要点	186
五、批量集中采购、定点采购管理工作流程与要点	193
第十章 科研事业单位政府采购信息化管理	194
第一节 政府采购信息管理	194
一、政府采购信息管理的内容	194
二、政府采购信息管理的作用	194
第二节 科研事业单位采购管理信息化	195

第三节 采购管理辅助决策系统设计要点·····	200
一、系统设计总体要求·····	200
二、系统结构设计·····	202
三、系统要求·····	219
四、采购管理信息系统示例·····	220
参考文献 ·····	226

第一章 政府采购基本知识 with 理论

政府采购是以政府为主导的采购行为，是市场经济条件下国家管理政府公共支出的一种重要手段，是合理配置资源、促进产业发展的强有力工具。政府采购是为遏制腐败、节省财政资金以及对国民经济进行宏观调控发挥积极作用的公共服务行为。随着经济体制改革和公共服务需求多样化大趋势的影响，政府作为国内最大的单一消费者，其政府采购的数量、品种和频率，对整个国民经济有着直接的影响，政府采购在社会经济生活中有着举足轻重的地位。

第一节 政府采购的基本知识

一、政府采购的含义

政府采购是采购的一种形式，阐述政府采购的含义有必要先弄清采购的基本含义。

(一) 采购的定义

采购，一般是指采购人或采购单位基于生产、销售、消费等各种目的和要求，按等价有偿的原则获取商品或劳务的行为。《中华人民共和国政府采购法》（以下简称《政府采购法》）在法律上将采购定义为：以合同方式有偿取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、雇用等。

(二) 政府采购的定义

政府采购，顾名思义就是以政府（广义）为主体进行的一种市场购买行为。政府采购在国内外没有一个统一的定义，其含义因各国的国情不同而不同，在理解和具体施行中也有较大的差别，世界各国一般都是根据自己的实际情况对政府采购进行界定。国际上，政府采购一般又称“公共采购”，是指政府部门及直接或间接受政府控制的单位，为实现政府职能或向公众提供公共服务，以法定的方式、方法和程序使用公共资金，获得货物、服务、工程的行为。

目前，我国政府采购定义有以下两种代表性的观点。

在《政府采购法》出台以前，“政府采购”基本上是根据财政部印发的《政府采购管理暂行办法》及各省、直辖市制定的各级政府采购规章来进行界定的。其中比较有代表性的定义为：“政府采购是指各级国家机关和实行预算管理的政党组织、社会团体、事业单位，使用财政性资金获取货物、工程和服务的行为。”

2002年《政府采购法》出台后，学术界从不同的角度，依据不同的理论或法规对政府采购进行了定义。主要有：“政府采购，也称公共采购，是指各级国家机关、事业单位