

图书在版编目(CIP)数据

政府采购实务/李进编著. —南京:江苏科学技术出版社, 2005. 11

ISBN 7-5345-4785-7

I. 政... II. 李... III. 政府采购 IV. F810.45

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 125858 号

政府采购实务

编 著 李 进

责任编辑 刘屹立

责任校对 苏 科

责任监制 曹业平

出版发行 江苏科学技术出版社(南京市湖南路 47 号, 邮编: 210009)

网 址 <http://www.jsjpub.com>

集团地址 凤凰出版传媒集团(南京市中央路 165 号, 邮编: 210009)

集团网址 凤凰出版传媒网 <http://www.ppm.cn>

经 销 江苏省新华发行集团有限公司

照 排 南京展望文化发展有限公司

印 刷 通市印刷总厂有限公司

开 本 850 mm×1168 mm 1/32

印 张 23.75

字 数 586 000

版 次 2006 年 1 月第 1 版

印 次 2006 年 1 月第 1 次印刷

标准书号 ISBN 7-5345-4785-7/F·226

定 价 45.00 元

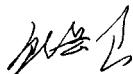
图书如有印装质量问题, 可随时向我社出版科调换。

序

作为一名财政管理工作 者,我庆幸自己见证了我国财政制度改革的一系列重大成果;作为一名政府采购从业者,我庆幸自己见证了政府采购事业发展的一系列重大成果。然而,更值得庆幸的是,作为一名同人,我亲眼见证了本书作者的勤奋与执著。《政府采购实务》的面世,可以毫不夸张地说,这是政府采购理论和实践的又一重大尝试!因为我读过许多相关的理论专著,真正“以案说法”的实在不是太多。

有人说,政府采购是“阳光工程”;也有人说,政府采购工作者是“阳光天使”。美好赞誉的背后,实际上就是一种法律的期待,更是一种责任的体现。政府采购当事人的一举一动,犹如金鱼缸里游来游去的小鱼,千万只眼睛在盯着你。作为构建和谐社会的重大举措,政府采购当事人必须抱有强烈的社会责任意识,必须谨慎从事、规范言行。遗憾的是,总有那么一些采购人与供应商“私订终身”,总有那么一些供应商与评标专家“场外交易”,总有那么一些操作人员借制作标书之机“巧设机关”,总有那么一些监管部门与操作机构“暗渡陈仓”。这些不透明、不公开的不正常行为,使得“阳光下的交易”出现了“日偏食”或者“日全食”现象,实在是违天下纳税人,真的是藐视政府采购法律!

但愿《政府采购实务》能为从事政府采购理论与实践的人士奉上一份可口的精神大餐。因为,这是作者的心愿,也是我们政府采购从业者的心愿!



2005 年 11 月于南京

前言

政府采购制度是我国近年来财政制度配套改革的重大举措之一。2003年1月,随着《中华人民共和国政府采购法》(以下简称《政府采购法》)的正式颁布执行,我国的政府采购规模逐年扩大,人们对政府采购的熟知程度也越来越高。但是由于该项工作的开展时间较短,《政府采购法》的各项配套实施细则还不够完善,人们要真正了解政府采购工作还需要一定的过程。因此,如何进一步规范政府采购操作,维护政府采购活动中各当事人的合法权益,积极营造公开、公平、公正的采购环境,维护国家利益和社会公共利益,值得我们广大的政府采购工作者进一步探索。本书正是基于这样一种思路所进行的一种尝试。

本书以《政府采购法》、《招标投标法》为主线,结合政府采购的三大采购对象——货物、工程和服务,立足政府采购活动中的相关规定、做法以及出现的各种实际问题,突出操作实务,以案说法,法案关联,努力使广大读者对政府采购的做法和规定有一个清晰、明确的印象。

本书共分5章。各章内容在安排上以实用为主,既有简单的理论阐述,又有相关的操作案例,并且对操作过程的介绍占据了相当的篇幅。

第1章除了对政府采购的概念以及我国的政府采购制度作了简要阐述外,突出了对《政府采购法》条文的解释。只有对《政府采购法》的深层理解才能维护各政府采购当事人的合法权益以及行为的规范,否则会由于对《政府采购法》的一知半解,造成采购活动中的各种纠纷与不公。本章还对我国集中采购的流程作了简介,特别是对采购人的采购工作流程作了一定的概括,使采购人更加明确自己在集中采购中的定位、任务及责任。

第2章主要是对《合同法》的相关内容介绍,这实际上是对政府采购具体内容的拓展与强调。根据《政府采购法》的有关

规定,政府采购合同适用《合同法》,而政府采购活动中,到处充斥着合同的关系,各政府采购当事人之间无不依靠合同来约束彼此的行为,无不按照合同来保证行为的规范,因此对合同及合同关系的了解对于各政府采购当事人就显得十分必要。

第3章介绍的是政府采购的具体操作办法。主要包括两个方面的内容,一个是公开招标的流程与相关规定,另一个是供应商的质疑与投诉。《政府采购法》规定,公开招标是政府采购的主要形式,财政部对此规定了具体管理办法,因此如何规范公开招标的行为就显得十分必要。而对于供应商来说,由于在政府采购活动中相对处于“弱势”地位,如何用法律武器保护自己的合法权益也是至关重要的。此外,对于竞争性谈判、询价、单一来源采购等其他非公开招标采购方式,由于国家目前没有正式的操作规程,因此本书除了在第1章中进行法理阐述外,还在第5章中给出了一些操作范例,供大家在工作中借鉴参考。

第4章主要介绍的是工程采购,特别是工程招标投标的相关规定,着重介绍了工程招标投标的程序、方法、要求以及工程量清单报价的相关知识,并在附录中提供了工程招标的全套表格与资料。这一章对于政府采购工作者来说较为重要,也是急需了解的。我们知道,尽管我国的政府采购工作已经开展了几年,但工程采购却由于各种各样的原因开展得并不尽如人意,起点较低,再加上目前政府采购工作中的专业人员较少,因此各地对于工程招标投标的相关了解还不够深入。本书中尽管对此介绍得较为简洁,但还是希望尽可能地满足读者的需要。

为了更好地让大家熟悉政府采购活动,加深对政府采购操作程序及相关规定的印象,第5、6章无疑是本书的重点。在第5章中,介绍了7个操作范例,涉及公开招标、竞争性谈判、询价等几种采购方式,以及货物、工程和服务各类采购对象,既可以作为采

购的模板,也可以让大家对采购流程有一个总的了解。

第6章是本书的重中之重,为了激发大家的思考,该章选编了75个较有代表性的政府采购案例,既有工程采购也有货物和服务采购,通过对案例情境的描述与分析,希望对大家能有所启迪,并对法规理解得更加透彻。案例素材主要来源于一些资料以及作者的操作实践,尽管没有真名实姓,但这并不影响内容的真实性以及案例分析的可读性。

本书附录选编了与政府采购内容相关的文件格式,主要起资料作用,供大家参考使用。

编著本书的目的,是为了让政府采购当事人对政府采购操作实务有一个具体的了解。因此本书的读者群主要为三类:采购人、集中采购机构(含社会招标代理机构)工作人员和广大的供应商,特别是对供应商有较大的帮助。通过对本书的学习,供应商将会利用手中的法律武器,更好地在今后的采购活动中维护自己的合法权益。此外,对于政府采购活动的相关政府监督部门以及相关专业的学生,本书也不失为一本了解操作实务的参考书。

本书在编写过程中参考了大量的书籍与资料,谨向这些文献的作者表示衷心的感谢。江苏省政府采购中心顾岳良主任欣然为本书题序,江苏省政府采购中心的付钢同志、黄海同志帮助我做了一定的辅助工作,在此表示诚挚的谢意。最后,也衷心地感谢江苏科学技术出版社对本书的指导与支持。

作 者

2005 年 11 月

目录

1 政府采购与《政府采购法》	1
1.1 政府采购概述	1
1.1.1 采购的概念	1
1.1.2 政府采购的概念与特点	2
1.1.3 政府采购制度	4
1.1.4 政府采购法	5
1.1.5 政府采购管理的目标与原则	6
1.2 我国的政府采购制度建设	8
1.2.1 我国政府采购制度改革基本情况	8
1.2.2 我国政府采购制度建设的内容及要求	9
1.3 《政府采购法》精要	11
1.3.1 总则	11
1.3.2 政府采购当事人	27
1.3.3 政府采购方式	37
1.3.4 政府采购程序	43
1.3.5 政府采购合同	57
1.3.6 质疑与投诉	63
1.3.7 监督检查	68
1.3.8 法律责任	75
1.4 集中采购操作流程简介	77
1.4.1 采购人工作流程	77
1.4.2 集中采购机构操作流程	79
2 政府采购合同	83
2.1 合同法律关系	83
2.1.1 合同法律关系的构成	83
2.1.2 合同法律关系的产生、变更与消灭	87
2.1.3 代理关系	88
2.2 合同担保	91

2.2.1	担保的概念	91
2.2.2	担保方式	91
2.2.3	保证的应用	96
2.3	《合同法》概述	98
2.3.1	合同的概念	98
2.3.2	《合同法》的基本原则	99
2.4	合同的订立	100
2.4.1	合同的形式和内容	100
2.4.2	要约与承诺	103
2.4.3	格式条款	106
2.4.4	缔约过失责任	107
2.5	合同的效力	109
2.5.1	合同的生效	109
2.5.2	无效合同	113
2.5.3	可变更或可撤销的合同	115
2.5.4	当事人名称或者法定代表人变更不对合同效力 产生影响	117
2.5.5	当事人合并或分立后对合同效力的影响	117
2.6	合同的履行、变更和转让	117
2.6.1	合同的履行	117
2.6.2	合同的变更	122
2.6.3	合同履行中的债权转让和债务转移	123
2.6.4	合同的转让	124
2.7	合同的终止	125
2.7.1	合同终止概述	125
2.7.2	债务已按照约定履行	126
2.7.3	合同解除	126
2.7.4	债务相互抵消	128
2.8	违约责任	129
2.8.1	违约责任的概念	129

2.8.2	承担违约责任的条件和原则	130
2.8.3	承担违约责任的方式	131
2.8.4	因不可抗力无法履约的责任承担	133
2.9	合同争议的解决	134
2.9.1	解决合同争议的方法	134
2.9.2	仲裁	135
2.9.3	诉讼	139
3	政府采购货物和服务采购	141
3.1	政府采购程序	141
3.1.1	政府采购程序在政府采购制度中的地位	141
3.1.2	政府采购的基本程序	142
3.1.3	政府采购方式的程序	145
3.1.4	有关政府采购程序的特别规定	146
3.2	公开招标	147
3.2.1	公开招标采购程序	148
3.2.2	编制招标文件	149
3.2.3	技术规格问题	150
3.2.4	合同条款的确定	152
3.2.5	发布招标采购公告	160
3.2.6	资格预审程序	160
3.2.7	投标	164
3.2.8	开标	165
3.2.9	评审和比较	166
3.2.10	定标与授予合同	171
3.3	质疑和投诉	172
3.3.1	政府采购活动事项的询问	172
3.3.2	政府采购活动事项的质疑	173
3.3.3	政府采购活动事项的投诉	175

4 政府采购工程类项目采购	179
4.1 概述	179
4.1.1 法律、法规规定的工程招标范围	180
4.1.2 建设工程招标投标的分类	182
4.1.3 政府采购工程招标投标活动应遵循的原则	183
4.1.4 建设工程招标应当具备的条件	184
4.1.5 建设工程招标的方式	185
4.2 工程施工招标投标程序	188
4.2.1 工程施工招标投标活动主要程序	188
4.2.2 工程施工招标投标流程图	188
4.3 招标资格与招标备案	193
4.3.1 招标资格	193
4.3.2 招标备案	200
4.4 招标人开标前的准备工作	204
4.4.1 发布招标公告或发出投标邀请书	204
4.4.2 投标申请人资格审查	209
4.4.3 资格预审	211
4.4.4 招标文件的编制	213
4.4.5 工程量清单	216
4.4.6 招标文件的备案	218
4.4.7 工程标底的编制	218
4.4.8 招标文件的发出	222
4.4.9 招标文件的澄清或修改	222
4.4.10 踏勘现场与答疑	223
4.5 投标人开标前的准备工作	224
4.5.1 编制、送达与签收投标文件	224
4.5.2 投标文件的补充、修改或撤回	228
4.5.3 联合体投标	229
4.6 开标	230
4.6.1 开标的有关法律规定	230

4.6.2	开标程序	231
4.7	评标、定标	233
4.7.1	评标组织	233
4.7.2	建设工程招标评标定标原则	235
4.7.3	评标标准	237
4.7.4	评标	245
4.7.5	投标文件的澄清或说明	250
4.7.6	评标报告	251
4.7.7	招标投标情况书面报告	256
4.7.8	定标与发出中标通知书	257
4.8	合同签署与合同管理	259
4.8.1	签署合同的有关规定	259
4.8.2	合同的签署	260
4.8.3	建设工程合同的特点和分类	261
4.8.4	建设工程合同应当具备的内容	262
4.8.5	建设工程合同的组成	263
4.8.6	合同的作用	264
4.8.7	合同计价方式的选择及重要条款的确定	265
4.8.8	合同范本	267
4.9	工程量清单投标报价的原则与技巧	269
4.9.1	编制清单报价的准备工作	269
4.9.2	工程量清单的费用构成	271
4.9.3	企业定额	274
4.9.4	投标报价的策略与技巧	276
4.10	工程索赔与竣工结算	279
4.10.1	工程索赔	279
4.10.2	工程竣工结算	283
5	政府采购操作范例	286
5.1	电梯采购操作范例(委托招标代理机构招标)	286

5.2 家具采购操作范例(委托政府采购中心采取实物招标)	350
5.3 锅炉采购竞争性谈判文件范例	410
5.4 办公设备网上采购询价范例	419
5.5 工程建设监理招标投标范例	426
5.6 机关、事业单位公务用车定点维修招标文件范例	449
5.7 物业管理服务采购操作范例	480
6 政府采购典型案例分析	526
 附录 1 采用资格预审方式的工程公开招标资料格式	642
附录 2 工程标底文件格式	734
附录 3 供应商投诉受理与处理通知书格式	745
 参考文献	747

1

政府采购与《政府采购法》

1.1 政府采购概述

1.1.1 采购的概念

从原始意义上来讲,采购是指采购人或采购实体基于生产、转售、消费等目的,购买商品或劳务的交易行为。采购同销售一样,都是市场上一种常见的交易行为。随着时代的发展,采购的意义与内涵越来越丰富,采购工作越来越引起各方面的重视,采购本身也逐步上升为现代工商业管理中的一种专门学问与技能。

对于采购的概念,不同的人有不同的理解。我国台湾采购专家叶彬在其《采购学》一书中认为采购乃是一种技术,“采购者即是以最低总成本,于需要时间与地点,以最高效率,获得适当数量与品质之物资,并顺利交于需用单位及时使用的一种技术”。而英国采购学者贝雷在其《采购与供应管理》一书中更是将采购描述为一种过程(process),“组织采购是这样一个过程,组织确定它们对货物与服务的需要,确认和比较现有的供应

商和供应品,同供应商进行谈判或以其他方式同其达成一致的交易条件,签订合同并发出订单,最后接收货物或服务并支付货款”。

1.1.2 政府采购的概念与特点

1) 政府采购的概念

要介绍政府采购,首先得提到公共采购。

与政府采购相近的一个概念就是公共采购。公共领域一般包括中央政府及其许多部门和机构、地方政府、国有化企业,有时还包括社会保障基金。政府采购则由于在采购前加了一个前缀——“政府”而使其涉及范围受到了一定的局限,主要指国家机关及其管理机构所进行的采购活动,通常不包括由政府组建、资助和经营但不属于政府管理机构内的企业、社会保障基金和为数众多的半自治组织,因而公共领域的范围要比政府领域宽泛一些。但就国外政府采购制度的规定来看,政府采购主体通常不仅包括政府部门自身,也包括直接或间接接受政府控制的企事业单位。所以,政府采购与公共采购基本上可以同义使用。

为此,我们可以给政府采购下这样一个定义:政府采购乃是一国政府机构或其他直接或间接接受政府控制的企事业单位,为实现其政府职能和公共利益,使用公共资金获得货物、工程和服务的行为。

政府采购所涉及的内容包罗万象,国际上通行的做法是按其性质将采购内容分为三大类:货物、工程和服务。

货物是指各种各样的物品,包括原料、产品、设备、器具等。

工程是指在地面上下新建、扩建、改建、修建、拆除、修缮或翻新构造物与其所属设备及改造自然环境的行为,包括建造房屋、兴修水利、改造环境、兴建交通设施、铺设下水道等建

设项目。

服务是指除货物或工程以外的任何采购,包括专业服务、技术服务、资讯服务、营运管理、维修、培训、劳力等。

2) 政府采购的特点

政府采购除具有采购的一般性质外,还具有政策性、公平性、守法性和社会责任性等特点。

(1) 政策性

如果说私人采购以近期或长远利润为出发点的话,政府采购则是以实现公共政策为主要出发点。此外,政府采购还是一种集体性决策,不能像一些私人企业那样,鼓励发挥采购人的主观能动性和创造性,而是要求在采购过程中遵守组织的规则、制度及程序,体现集体的作用。所以进行政府采购管理的过程中,无论在国内还是在国外,都或多或少地具有政策和行政的色彩。

(2) 公平性

在私营部门的采购中,公平不是一个重要的决定因素。而在政府采购中,公平或者说平等待遇是需要强调的重要因素。例如,政府采购运用公开招标时,应向符合标准的企业发出邀请,要有一致的标书评价标准,不得对供货企业或承包企业实行歧视。

(3) 守法性

私营部门在采购、销售等经济活动中以不违法为准则,只要是不触犯法律的行为都可以去做。而对于政府部门来说,守法则是第一位的,必须依法办事。

(4) 社会责任性

政府采购也是一种政府行为,因而也要承担社会责任或公共责任。比如,政府采购不但要满足社会在某一时期对一种服务的需要,同时还要考虑环境问题、扶持本国中小企业等其他对社会

的影响。为此,政府采购必须要强调社会责任性,同时政府采购还应当受到社会的监督。

1.1.3 政府采购制度

1) 政府采购制度的起源

政府采购制度最早形成于 18 世纪末和 19 世纪初的西方自由资本主义国家。1782 年,英国政府首先设立文具公用局,作为特别负责政府部门所需办公用品采购的机构,该局以后发展为物资供应部,专门采购政府各部门所需物资。

美国联邦政府民用部门的采购历史可以追溯到 1792 年,当时有关政府采购的第一部法律将为联邦政府采购供应品的责任赋予美国首任财政部长亚历山大·汉密尔顿。之后,美国不断完善其政府采购立法。1861 年制定的一项法案要求每一项采购至少要有三个投标人。1949 年美国国会通过《联邦财产与行政服务法》,该法为美国总务管理局 (General Services Administration,简称 GSA) 提供了统一的采购政策和方法,并确立了 GSA 为联邦政府绝大多数民用部门组织集中采购的权利。直到今天,GSA 仍然保留着为联邦政府的民用部门集中采购的责任。

2) 国际政府采购制度的形成

国际政府采购制度的形成是伴随着国际贸易一体化的进程而来的,但却落后于这一进程。1946 年在起草关税与贸易总协定时,仍将政府采购的问题排除在外。

但是随着国际贸易的发展,政府采购的规模越来越大,每年政府采购金额达数千亿美元,占国际贸易总额的 10% 以上。同时,在政府采购中的歧视性做法也越来越明显,歧视性政府采购已成为国际贸易的一个严重障碍。于是,在 1976 年的东京回合

多边贸易谈判中,成立了专门小组,讨论政府采购问题。1979年东京回合多边贸易谈判在日内瓦签订了《政府采购协议》(以下简称《协议》)。《协议》的形成,标志着国际政府采购制度的初步形成。

而欧共体在其区域内建立国际政府采购制度的尝试却要比关税与贸易总协定通过《协议》要早13年。欧共体早在1966年就在《欧共体条约》中对政府采购做出了专门规定。后来欧盟在该条约的指导下,相继颁发了关于公共采购各领域的《委员会指令》(以下简称《指令》),构成了独具特色的公共采购法律体系。在这个体系中,有四部《指令》是关于政府采购的实体性法律,有两部是程序性法律,欧共体通过这六部《指令》建立了其范围内的国际政府采购制度。

世界银行为了保证其贷款资金的有效利用和管理借款国的政府采购行为,于1985年颁布了以强化对招标采购的严密监管而著称的《国际复兴开发银行贷款和国际开发协会贷款采购指南》(以下简称《指南》),并且采取了一系列监管措施,从而在世界银行成员国范围内大大促进了政府采购的实践工作。

联合国国际贸易法委员会于1994年在其第27届年会上通过了关于货物、工程及服务采购的《示范法》。

目前,《协议》、《指令》、《指南》和《示范法》这四部国际政府采购规则代表了国际政府采购的标准规范。

1.1.4 政府采购法

政府采购法是指国家为规范政府采购行为,建立、健全政府采购制度,提高财政资金使用效益,加强对国内产业的保护,促进政府采购过程的顺利实现,通过法定程序制定的关于政府采购的一部基本法律。

政府采购法的基本内容大致包括以下几个方面：总则；采购方法；质疑及投诉的处理；履约及验收的管理；法律责任；附则等。

总则部分主要说明制定政府采购法的依据、目的，政府采购法的适用范围，政府采购法的原则，参与采购过程的主体、客体，政府采购法的文本要求（法律语言）及政府采购的结算、支付方式等。采购方法部分主要包括采购方法的种类、适用条件及操作程序等。质疑及投诉的处理部分对质疑与投诉的条件、时限及裁定程序等做出规定。履约及验收的管理部分对合同履行的要求、验收机构及合同履行的验收过程等有关问题进行处理的原则等方面做出规定。法律责任部分对在采购过程中具有不当行为的机构、供应商及个人做出相应处罚的规定。附则部分对政府采购的其他有关事宜做出规定。

1.1.5 政府采购管理的目标与原则

1) 政府采购的目标

① 经济性和有效性目标。这是政府采购最基本和首要的政策目标。政府采购的经济性和有效性目标是指以最有利的价格等条件采购到质量合乎要求的货物、工程或服务。

经济性是指采购资金的节约和合理使用。基于公共资金的性质，采购机构必须谨慎合理地使用采购资金。

有效性是指在使采购的货物、工程、服务具有良好的质量、合理的价格的同时，还要注意采购的效率，要在合同规定的合理时间内完成招标采购任务，以满足使用部门的需求。

② 协调和改善世界贸易运行的环境，促进国际贸易的扩大和自由化。

③ 促进采购中的廉洁和公众对政府采购制度的信心。

④ 其他特定的社会经济目标。