# 杭州市政府采购制度的实践与思考

来源：网络 作者：红叶飘零 更新时间：2025-02-04

*\" 一我国的政府采购工作开展于20世纪90年代中后期，杭州市的政府采购工作于1998年起步，在有关部门的密切配合和支持下，工作按照“先易后难，稳妥起步，逐步推进”的方法，循序渐进，从基础抓起，不断完善制度，规范管理，基本实现了由试点初创向全...*

\" 一

我国的政府采购工作开展于20世纪90年代中后期，杭州市的政府采购工作于1998年起步，在有关部门的密切配合和支持下，工作按照“先易后难，稳妥起步，逐步推进”的方法，循序渐进，从基础抓起，不断完善制度，规范管理，基本实现了由试点初创向全面推行的转变，政府采购工作取得了较大的进展。

1.构筑体系，初步形成政府采购制度框架

①加强制度建设。《政府采购法》颁布实施以来，我市根据《政府采购法》和财政部三个部长令 的有关规定，紧密结合我市实际，积极研究制定了各项政府采购操作规程和管理办法，基本形成了一套制度体系。这些制度主要包括编制政府采购预算、委托采购、专用仪器设备采购、公务用车采购、公车定点加油、维修和保险、办公用纸张定点采购、办公设备定点供货、信息化项目采购、分散采购管理、招投标管理、投诉处理以及政府采购信息发布、政府采购内部工作流程、政府采购咨询专家库建设与管理、政府采购供应商库建设与管理、政府采购协管员队伍建设与管理、政府采购社会监督管理等一系列规章文本。

②构建监管体系。市财政局、采购办与纪检、监察、审计等部门密切配合，共同研究推动政府采购工作的措施，逐步形成了政府采购的运行机制、内控机制和监督机制基本形成了财政部门、纪检监察部门和审计部门分工协作、各司其职、共同监督的行政监督管理机制。特别是采购办与采购中心进驻公共资源交易中心办公后，市监察部门通过网络和招投标活动的实时监控，使这种监督机制更趋成熟。如为了防止招投标过程中的舞弊行为，体现评标公正公平，对评标咨询专家名单实行计算机自动抽取短信通知的方式，同时产生密封名单，采购实施机构工作人员只有在评标当日专家报到时才能拆封专家名单。

③实行管办分离。政府采购工作开展初期，采购办与采购中心虽然是两个机构，但为了减少环节，调配力量，因此是合署办公的。采购办行使政府采购的计划编制与管理监督职能，采购中心承担政府集中采购计划的实施。区、县（市）的采购机构也相继建立。一批有影响，并经过资格认定的社会中介机构提供有关中介服务，代理政府采购业务。从全国看，管采分离，职责清晰、运转协调的政府采购管理体制初步形成。我市也不例外，2025年《政府采购法》实施后，把采购监管工作与具体办理采购业务划分开来，特别是采购办、采购中心进驻市公共资源交易中心办公后，采购办与采购中心的工作职责作了彻底划分，采购办主要负责政府采购预算的管理、采购计划的编制及采购实施的监管，采购中心作为事业法人独立开展采购业务，完成了政府采购的管办分离。

④提高队伍素质。大多数地区的政府采购工作是从控制社会集团购买力办公室职能转变过来的，一般都存在人员少力量弱的情况。经过7~8年的探索，这支队伍普遍实行了管办分离，人数和人员素质都有了很大的提高。我市还建立了政府采购协管员队伍，通过他们在各预算单位的具体监管，将政府采购工作推向规范化、制度化。采购监管部门还定期组织培训班，学习有关的政策法规和政府采购具体业务知识，公布操作流程，既提高人员素质，又接受社会监督。

2.努力实践，积极探索政府采购新方法

①政府采购预算编制工作得到了加强。政府采购作为公共财政制度框架的一个重要组成部分，与部门预算、国库集中收付制度相互依存、互为作用，密不可分。然而，在《政府采购法》颁布之前，政府采购预算并不能引起各预算单位甚至财政部门的重视，办理政府采购手续需要预算单位逐项填写申报表，相应也延长了采购周期。2025年6月29日九届人大第28次常务会议通过《政府采购法》后，市财政部门及采购办抓住机遇，在部门预算全面实施的第一年就将政府采购预算作为部门预算的组成部分，紧密结合部门支出预算的编制工作，颁布集中采购目录，单独设立指标体系。通过几年的努力，政府采购预算已能较全面反映预算单位的年度集中采购规模，并且与部门预算可合可分，不仅简化了过去繁杂的申报手续，而且提高了预算的准确性和采购效率。

②严格预算执行，减少临时性采购。过去一些预算单位采购无预算无计划，或随意调整采购预算的现象比较普遍。这种现象成为政府采购不规范的重要因素。《政府采购法》的实施，使政府采购监管部门有法可依，先后制定了一系列的管理办法。在实践中，采取没有预算不予采购、调整单位政府采购预算须事先经过财政部门审核批准后方可实施等工作措施，使政府采购预算的编制工作和执行工作都得到了加强。

③政府采购资金实行国库直接支付。国库直接支付制度在政府采购工作中的运用，对推进政府采购制度的实施和扩大采购范围起到了很好的作用。从2025年起，我市对集中采购项目的资金支付由会计结算中心直接支付给商品或劳务供应商，减少了资金流通环节，增强了政府采购的透明度。2025年市财政又作出规定，将政府采购项目完成后的结余资金全部上交财政，不再由单位自行调剂。这些措施对节约财政资金起到了促进作用，同时对防止擅自改变采购项目、挪用财政资金等现象的发生也起到了一定的遏制作用。 ④规范采购行为，防范商业贿赂。通过几年的实践，我市采购监管部门制订了一套采购规程。一是按照上级的采购监管部门的指示，结合我市的实际情况，每年修订政府集中采购目录，逐步扩大政府采购范围；二是根据《政府采购法》的规定，对五种采购形式的选择进行严格区分，非公开招标采购的一律实行报批制度；三是完善政府采购工作流程，明确采购单位、财政部门、采购办、采购中心和供应商在政府采购活动各阶段所承担的工作职责；四是公开政府采购招投标操作程序，对资格审查、编制招标文件、发布信息、接受投标文件以及开标、评标、决标和公布采购结果等各环节都作出详细规定。通过一系列的规程控制，防范商业贿赂在政府采购监管机构和采购机构发生，自觉接受社会监督。

⑤利用信息技术，减少人为因素对政府采购活动的干扰。建立采购信息系统的意义不仅仅在于提高办事效率，更在于通过信息系统规范采购工作程序，减少非正常的人为干扰。例如，建立评标专家库自动抽取通知系统，使采购项目评标活动实现一定的公信度，大大减少了投标单位“公关”因素的干扰；设置计算机操作流程，记录了政府采购管理、执行和监督流程中各个环节的工作状态，让所有的工作人员都树立自律意识，规范采购行为。

3.不断进取，经济效益与社会效益得到了体现

②推动了财政改革。我市的政府采购预算是与部门预算的编制工作同步进行，并寓于部门预算之中的，政府采购预算又必须细化到具体的采购项目，因此政府采购预算的不断完善也促进了部门预算的细化和完整；而政府采购资金实行国库直接支付又为国库管理制度的改革打了前站。

③有效促进了反腐倡廉工作。实行政府采购，引进竞争机制，通过以公开招投标为主要方式的政府采购交易，政府采购的透明度不断提高，采购制度日益健全，既方便了社会各界的监督，也使过去单位采购\" 中一些不规范的行为得到了有效遏制，从源头上防范商业贿赂等腐败行为的发生。今年全国开展治理商业贿赂专项工作，杭州市政府采购监管机构和采购中心均没有发现违纪的问题，应该是这些年来严格管理规范采购的可喜成效。

二

在取得成绩的同时，还应该清醒地看到我市政府采购工作还处于初级阶段，与国内先进地区和国外发达地区相比仍存在很大差距，与《政府采购法》的规定和上级的目标要求还存在不少问题。这些差距和问题主要表现在以下几个方面：

1.对政府采购理论的认识上还存在一定的偏差。目前，社会上把节约资金当作政府采购的唯一职能，甚至认为只要政府采购就一定能够节省财政资金。这是对政府采购表象化的误解。从总体上说，政府采购比没有实行政府采购更节约资金，这种节约是建立在公平交易基础上实现的。而具体到某一个项目，政府采购所花费的资金高于非政府采购价格的现象也是客观存在的。如果就事论事谈政府采购达不到节约资金的情况，必然导致对政府采购制度认识上的偏颇。

3．政府采购预算约束力不强。一是政府采购预算还比较粗放，特别是一些工程项目，既有土建、安装工程，又有设备和材料采购内容，采购预算编制时还不能达到细化的目标。二是预算批复还比较滞后，有时人代会

三、四月份召开，财政预算批准后再下达到各预算单位，真正实施采购计划只有

七、八个月的时间。三是预算调整随意性大，一些单位计划考虑不周，采购项目调整或增加时常发生。

4．政府采购的时效性不够强。由于政府集中采购要走程序，有法定的时间规定，而预算单位总是习惯于要用的时候才考虑采购，这个时间差成为预算单位反映比较大的一个问题。

5．政府采购行为还有待进一步规范。目前，在政府采购活动中仍然存在一些不规范的行为，既有政府采购当事人和评标专家的问题，也有政府采购监管人员的业务素质和管理水平问题。行政事业单位的分散采购没有列入政府采购统一管理的范围。今年治理商业贿赂专项工作自查自纠中所反映出来的问题，主要是分散采购行为的不规范。

三

“十一五”期间，对政府采购工作的要求是《政府采购法》规定的所有货物、工程和服务，都实行政府采购 。这一目标要求对杭州市目前的政府采购规模现状来说是很重的任务。要达到这一目标，必须深化改革，加大《政府采购法》的宣传力度，进一步完善政府采购制度，健全监管体系，规范采购行为。

1.正确认识政府采购的重要作用，提高预算单位实施政府采购制度的自觉性

政府采购的重要作用，姚振炎同志曾经作过一个详细阐述：一是有利于提高财政资金的使用效益，节省开支；二是保证采购项目质量，采购单位可以得到质量有保证、价格合理的货物、工程和服务，保障国家机关有效行使职能；三是有利于发挥政府在国民经济发展中的宏观调控作用，推进保护国内产业、保护环境、扶持不发达地区和中小企业等政策措施的实施；四是促进财政预算制度改革，强化财政支出管理；五是有利于促进公平竞争，增强企业的竞争能力和自我发展能力。六是有效抑制腐败，遏制采购中的权钱交易和其他腐败行为 。也有学者提出，节约财政资金不是政府采购的首要职能，政府采购的首要职能是要建立一种长期的财经制度，将所有政府购买行为都纳入到公平交易的市场经济范畴中去，使得政府的消费行为也要受市场经济规律的制约 。

无论专家学者对政府采购职能及作用怎样阐述，政府采购作为国家财经管理的一项重要制度已经建立起来，并且在实践中发挥着上述各个作用。要将政府采购制度全面贯彻执行，加大宣传力度和对政府采购法规政策的普及教育是非常需要的。政府采购监管机构要做好政府采购法规政策的宣传工作。要通过普法教育，使社会各界认识、理解和支持政府采购，为政府采购工作的改革发展创造良好的环境。各预算单位领导更要从加强党风廉政建设的高度出发，重视政府采购工作，提高本单位执行政府采购法规的自觉性。

2.进一步完善政府采购制度

政府采购涉及的环节和利益主体非常广泛而复杂，要使政府采购行为依法进行，就必须对涉及采购制度的每一个配套环节予以制度化。例如，从政府采购工作流程看，涉及到预算编制、下达计划、采购方式确认、信息公布、供应商投标、专家评标、履约、验收、资金结算和采购评估等；从政府采购行为主体看，涉及到采购人、政府采购监管部门、采购中心或中介机构、供应商、监察和审计部门等；从采购中心内部流程看，也涉及到多个环节和岗位。

可以借鉴发达国家政府采购的成功经验，依据《政府采购法》及其3个部长令的要求，建立相应的采购质疑机制、信用追索机制、申诉仲裁机制等。对所涉及的采购人、采购监管机构、采购中心或中介机构、供应商和社会公众等行为主体制订相应的制度，明确各自的职责；对采购所经历的预算编制、下达计划、采购方式确认、信息公布、供应商投标、专家评标、履约、验收、资金结算和采购评估等环节的流程应进一步细化，充分体现政府采购活动的公开、公平、公正，确保物有所值。同时也应制订一些相应的配套法规，形成比较完善的制约机制，防范政府采购领域的商业贿赂。

3.完善办法，把政府采购预算推向标准化

杭州市的政府采购预算编制工作起步比较早，也没有出现有些地区与部门预算“两张皮”的脱节现象，但是在政府采购预算的指标体系与实际操作的衔接上仍然存在不够细化、不够规范的情况。因此，要完善现有的部门预算编制办法，着力解决政府采购预算简单粗糙和滞后的问题。

①要认真研究采购预算的指标体系。采购监管部门要根据政府收支分类的新要求，按照部门预算功能科目和经济科目的规范分类，制订出标准化采购预算指标体系。对不同商品、工程和劳务等采购项目提出各自的专业化、标准化技术指标，以便于按各自特点归类，为扩大采购规模，提高采购效率打好基础。

②要解决政府分散采购的预算编制问题。从杭州市的情况看，政府分散采购的数量还相当大，与政府集中采购的现有规模相接近，同时部门预算中分散采购预算反映不全、不细、不实的情况普遍存在。政府集中采购走上规范化路子后，加强分散采购应该作为政府采购监管机构下一阶段的工作重点。首先要从规范预算编制抓起，把预算编实了，管理和监督也就有了根据。要充分发挥各部门政府采购协管员队伍的作用，建立经常性的沟通联络制度，落实监管责任。

③要协同审核政府采购预算。政府采购预算在部门预算实际编制中处于配角地位，采购单位在部门预算中往往注重预算经费的数量，对政府采购预算难免不够重视。用个不十分恰当的比喻：部门预算与采购预算是“钞票”与“粮票”的关系，部门预算解决的是资金的问题，采购预算解决的是指标问题。没有采购预算，即使有了资金也是不能实施政府采购的。因此，在年度预算编制阶段，采购监管机构与预算分配部门要协同审核，共同把关，才能把政府采购预算做细做实做规范。

4.调整监管范围，扩大政府采购规模

①调整政府采购监管范\" 围，加快政府采购扩面工作。调整政府采购监管范围，就是要按照《政府采购法》的要求，将工程建设项目列入政府采购程序管理。杭州市财政支出规模在全省各城市间排列第一，但政府采购规模偏小，占财政支出的比重也很小，其主要原因是工程建设项目未列入政府采购监管范围。根据《政府采购法》第二条规定，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，均应列入政府采购范围。并进一步解释：工程是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩大建、装修、拆除、修缮等。就市本级情况看，2025年地方财力安排的行政事业单位基本建设规模就有4.9亿元。这类项目毫无疑问应纳入政府采购法的监管范围。每年还有数十亿元财政资金用于城市基础设施建设，这部分投资情况比较复杂。它涉及城建资产经营公司、运河集团、地铁公司、交通集团等多家国有公司，资金组成也较复杂，既有财政支出安排，又有社会融资和银行贷款。这些公司都是代表政府为社会提供公共产品，这些建设项目无论筹资渠道、还款方式如何，最后形成的资产都是国有资产，都是城市的不动产。《政府采购法》对此类项目是否列入政府采购范围没有作出明确的规定，这是值得进一步研究的问题。用财政资金或以政府名义向社会筹集资金举办的各种文化产品也应列入政府采购范围。我市在这方面已经出台了规定，但要进一步深化，进行实质性的操作。例如重大节庆、重大活动所举办的文艺演出，就可以通过招投标的方式向全国征集，甚至可以反向拍卖。同时对会议、印刷、公务考察等也可研究作为服务类项目列入政府采购范围，进行各种形式的政府采购。

②加强分散采购的规范化管理。政府分散采购是相对于政府集中采购而言的。有的地区把政府集中采购分两个层面做，一个层面是由政府综合集中采购机构直接实施，另一个层面是政府授权由主管部门设立集中采购机构实施。有的地区则把由主管部门实施的政府采购，包括预算单位自行采购都列为分散采购。无论集中采购还是分散采购都属于政府采购，不存在哪个重要哪个次要的问题。因此，都要执行政府采购法的规定。政府采购监管机构对分散采购应加大具体指导，研究制订一些分散采购的具体操作办法与工作流程，建立报告制度、公开信息制度、定期检查制度，让分散采购也实施“阳光采购”工程，推进分散采购的规范化建设，接受政府监管机构和社会的监督。

③完善政府采购统计制度。政府采购统计工作要在两个方面进行完善。一是对政府采购工程项目的统计。《政府采购法》第四条规定，政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。这一规定主要是为了避免与招标投标法的冲突。但是，在实际工作中，正是这一原因，政府采购工程没有实质性列入政府采购监管范围，政府采购规模占财政支出比重过小，这是一个重要原因。政府采购工程是否应该列入政府采购的统计范围，我们把“政府采购”的前提条件搞清楚，就有了明确答案。二是对政府分散采购项目的统计。《政府采购法》第七条规定，政府采购实行集中采购和分散采购相结合。这里明确了我国政府采购的基本模式。不言而喻，分散采购也应列入政府采购的监管与统计范围。这方面的统计工作杭州市还很弱，需与各有关部门做好协调工作，将杭州市的政府采购规模实事求是地反映出来。

5.加快信息化建设步伐，提高政府采购效率

信息化建设推进了财政管理制度的改革，同时也深化了政府采购工作。从政府采购预算编制到完成采购任务进行资金结算，我市已初步实现了信息化。但是与兄弟城市相比，我市的信息化程度依然较落后，还有很多方面需要加快开发和建设。

①整合信息资源。要通过对现有的部门预算编制系统、政府采购信息系统、国库管理信息系统、会计结算信息系统实行联网，形成财政预算编审部门（采购办）、采购机构（采购中心）、国库监管部门（会计结算中心）、采购单位的信息传输网络，实施信息实时传递，提高政府采购信息的准确性和及时性。

②实行网上申报。要改革采购人纸质传递申报采购项目的方式，利用财政会计结算、资产管理信息系统与主管部门及预算单位联网的条件，实行网上申报。采购单位只要按照年度部门预算中确定的采购预算通过网上点击填报，需要采购的项目即可进入采购信息系统，由采购办列入采购计划，采购机构实施程序采购，供应商送货上门。减少采购单位与采购机构的往来奔波，提高工作效率。

③开拓网络采购。政府网络采购是一个大趋势，是我国政府采购改革的方向。实施政府网络采购的好处在于，通过设置规则和程序，使那些精通于灰色操作的供应商失去幕后活动的空间，减少传统的面对面采购活动中常见的人为干扰因素，充分体现政府采购的公正性，降低政府采购成本，提高政府采购效率。政府网络采购的难度在于网络安全与供应商的信用问题。现在有些地区已经先走一步试行了政府网络采购，如广州市。根据我市信息技术在政府采购领域的推广应用和规范化管理程度，我认为应该考虑开辟政府网络采购的新领域。既然有地区敢当“第一个吃螃蟹的人”，我们不妨从他们的实践中获取一些有益的经验，用于我市的政府网络采购开发工作。

总之，政府采购制度将随着经济体制改革的深入而不断得到完善，政府采购的方式、手段也将在实践中不断得到创新。只要我们坚持以制度管理采购、以制度规范行为，政府采购制度一定会发挥出应有的作用，政府采购活动一定会成为“阳光下的交易”。

本文档由范文网【dddot.com】收集整理，更多优质范文文档请移步dddot.com站内查找