

## 第七章 财政法律制度

## 一、预算法概述

## (一) 预算的基本原则

1. 统筹兼顾、勤俭节约、量力而行、讲求绩效、收支平衡原则
2. 预算法定原则
3. 预算完整原则
4. 预算公开原则——涉及国家秘密除外

(1) 经本级人民代表大会或者人大常委会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表,应当在批准后 **20 日** 内由本级政府财政部门向社会公开,并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明;

(2) 经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表,应当在批复后 **20 日** 内由各部门向社会公开,并对部门预算、决算中**机关运行经费**的安排、使用情况等重要事项作出说明。

5. 制约协调原则

## (二) 预算体制

1. 一级政府一级预算

(1) 五级预算体制。

| 分类   | 具体内容                  |
|------|-----------------------|
| 中央预算 | 中央预算                  |
| 地方预算 | 省级(省、自治区、直辖市)预算       |
|      | 地市级(设区的市、自治州)预算       |
|      | 县级(县、自治县、不设区的市、市辖区)预算 |
|      | 乡镇级(乡、民族乡、镇)预算        |

【提示】县级以上地方政府的派出机关根据本级政府授权进行预算管理活动, **不作为一级预算**, 其收支纳入本级预算。

(2) 各级预算组成。

- ① 全国预算 = 中央预算 + 地方预算。
- ② 地方预算 = 各省、自治区、直辖市 **总** 预算。
- ③ 地方各级 **总** 预算 = 本级预算 + 汇总的下一级 **总** 预算。

## 2. 分税制

(1) 国家实行中央和地方分税制。

(2) 县级以上地方各级政府应当根据中央和地方分税制的原则和上级政府的有关规定, 确定本级政府对下级政府的财政管理体制。

## 3. 财政转移支付

(1) 主要目标: 推进地区间基本公共服务均等化。

(2) 分类。

| 类别      | 具体内容 |   |
|---------|------|---|
| 一般性转移支付 | 性质   | 属于主要转移支付方式  |
|         | 包括内容 | <b>(1) 均衡性转移支付;</b><br><b>(2) 对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的财力补助;</b><br>(3) 其他一般性转移支付 |
| 专项转移支付  | 性质   | 上级政府为实现 <b>特定</b> 的经济和社会发展目标给予下级政府, 并由下级政府按照上级政府规定的用途安排使用                     |
|         | 要求   | <b>(1) 市场竞争机制能够有效调节的事项不得设立专项转移支付;</b>   |

|  |   |
|--|---|
|  | (2) 上级政府在安排专项转移支付时, 除按照国务院的规定应当由上下级政府共同承担的事项外, <b>不得要求</b> 下级政府承担配套资金 |
|--|---|

### (三) 预算管理的职权

#### 1. 种类

编制权、审批权、执行权、调整权、监督权。

#### 2. 人民代表大会的审查与批准权

| 级别   | 审查权                                 | 批准权           |
|------|-------------------------------------|---------------|
| 全国人大 | 中央和地方 <b>预算草案</b> 和 <b>预算执行情况报告</b> | 中央预算和预算执行情况报告 |
| 地方人大 | 本级总预算草案和总预算执行情况报告                   | 本级预算和预算执行情况报告 |

#### 3. 人民代表大会常务委员会的审批权

| 级别      | 审批权            |
|---------|----------------|
| 全国人大常委会 | 中央预算的调整方案、决算草案 |
| 地方人大常委会 | 本级预算的调整方案、决算草案 |

【提示】设立预算的**乡、民族乡、镇**, 不设立人大常委会, 所有的审批权均由人大行使。

## 二、预算收支范围

### (一) 一般公共预算

#### 1. 一般公共预算收入

(1) **税收收入**: 属于一般公共预算收入主体, 占比 80% 以上;

(2) **行政事业性收费收入**;

(3) **国有资源(资产)有偿使用收入**;

(4) **转移性收入**;

①**上级税收返还和转移支付**;

②**下级上解收入**;

③**调入资金**;

④**按照财政部规定列入转移性收入的无隶属关系政府的无偿援助**。

(5) **其他收入**。

①**罚没收入**;

②**以政府名义接受的捐赠收入**

#### 2. 一般公共预算支出

(1) 按功能划分。

①**一般公共服务支出**;

②**外交、公共安全、国防支出**;

③**农业、环境保护支出**;

④**科、教、文、卫、体支出(事业发展)**;

⑤**社会保障及就业支出**。

(2) 按经济性质划分。

①**工资福利支出**;

②**商品和服务支出**;

③**资本性支出**。

#### 3. 中央与地方的一般公共预算项目划分

| 中央一般公共预算 |           | 地方一般公共预算   |          |
|----------|-----------|------------|----------|
| 收入       | 支出        | 收入         | 支出       |
| 中央本级收入   | 中央本级支出    | 地方本级收入     | 地方本级支出   |
| 地方向中央上解收 | 中央对地方的税收返 | 上级政府对本级政府的 | 对上级政府的上解 |

|   |        |           |                 |
|---|--------|-----------|-----------------|
| 入 | 还和转移支付 | 税收返还和转移支付 | 支出              |
|   |        | 下级政府上解收入  | 对下级政府的税收返还和转移支付 |

### (二) 政府性基金预算

| 考点   | 具体内容                                     | 举例                            |
|------|--|-------------------------------|
| 收入来源 | 依照法律、行政法规的规定在一定期限内向特定对象征收、收取或者以其他方式筹集的资金 | 民航发展基金、国家重大水利建设基金、国有土地使用权出让金等 |
| 支出方向 | 专项用于特定公共事业发展                             |                               |

【提示】政府性基金预算应当根据基金项目收入情况和实际支出需要，按基金项目编制，做到**以收定支**。

### (三) 国有资本经营预算

1. 应当纳入国有资本经营预算的收入

- (1) 从国家出资企业分得的利润；
- (2) 国有资产转让收入；
- (3) 从国家出资企业取得的清算收入。

2. 国有资本经营预算的编制要求

(1) **国有资本经营预算按年度单独编制，纳入本级人民政府预算，报本级人民代表大会批准。**

(2) **其预算支出按照当年预算收入规模安排，不列赤字，并安排资金调入一般公共预算。**

(3) **国务院和有关地方人民政府财政部门负责国有资本经营预算草案的编制工作**，履行出资人职责的机构向财政部门提出由其履行出资人职责的国有资本经营预算建议草案。

### (四) 社会保险基金预算

收入来源：社会保险缴款、一般公共预算安排的财政补贴、基金投资收益、利息收入及捐赠收入等。

支出方向：专项用于社会保险。

## 三、预算组织程序

### (一) 预算编制

1. 预算年度——**公历 1 月 1 日至 12 月 31 日**

2. 预算编制的基本要求

- (1) 各级预算收入的编制，应当与经济社会发展水平相适应，与财政政策相衔接。
- (2) 各级政府、各部门、各单位应当依照法律规定，将**所有**政府收入全部列入预算，不得隐瞒、少列。
- (3) 各级预算支出应当依照预算法规定，按其功能和经济性质分类编制。
- (4) 各级预算支出的编制，应当贯彻勤俭节约的原则，严格控制各部门、各单位的机关运行经费和楼堂馆所等基本建设支出。
- (5) 各级一般公共预算支出的编制，应当统筹兼顾，在保证基本公共服务合理需要的前提下，优先安排国家确定的重点支出。
- (6) 涉及举借债务的规定。

| 项目     | 中央一般公共预算举债(国债)         | 省、自治区、直辖市政府举债(地方债)                                     |
|--------|------------------------|--|
| 执行限额管理 | 不得超过 <b>全国人大</b> 批准的限额 | 不得突破 <b>国务院</b> 批准的限额                                  |
| 限额审批   | ——                     | (1) 举借债务的规模，由国务院报全国人大或常委会批准；<br>(2) 省、自治区、直辖市依照国务院下达的限 |

|    |    |  |
|----|----|--|
|    |    | 额举债的债务，列入本级预算调整方案，报本级人大常委会批准                                     |
| 用途 | —— | 只能用于公益性资本支出，不得用于经常性支出  |
| 偿还 | —— | 应当有偿还计划和稳定的偿还资金来源  |
| 监督 | —— | (1) 国务院建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制及责任追究制度<br>(2) 国务院财政部门对地方政府债务实施监督 |

(7) 担保规定。

除法律另有规定外，地方政府及其所属部门不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。

### 3. 扶助金、预备费、周转金与预算稳定调节基金

| 类别       | 具体考点  |                                       |
|----------|---|---------------------------------------|
| 扶助金      | 中央预算和有关地方预算中应当安排必要的资金，用于扶助革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区发展经济社会建设事业 |                                       |
| 预备费      | 设置标准  | 按照本级一般公共预算支出额的 1% 至 3% 设置             |
|          | 用途  | 用于当年预算执行中的自然灾害等突发事件处理增加的支出及其他难以预见的开支  |
|          | 使用  | 各级预算预备费的动用方案，由本级政府财政部门提出，报本级政府决定      |
| 周转金      | 设置标准  | 额度不得超过本级一般公共预算支出总额的 1%                |
|          | 用途  | 用于本级政府调剂预算年度内季节性收支差额                  |
|          | 使用  | 各级预算周转金由本级政府财政部门管理，不得挪作他用             |
|          | 归宿  | 年度终了时，各级政府财政部门可以将预算周转金收回并用于补充预算稳定调节基金 |
| 预算稳定调节基金 | 用途  | 用于弥补以后年度预算资金的不足                       |

## (二) 预算的执行

### 1. 预算执行中的职权

各级预算由**本级政府**组织执行，具体工作由本级政府**财政部门**负责。**各部门、各单位**是本部门、本单位的预算执行主体。

### 2. 预算收支的组织执行

(1) 预算审批**前**可以安排的支出。

①上一年度结转的支出；

②参照上一年同期的预算支出数额安排必须支付的本年度部门基本支出、项目支出，以及对下级政府的转移性支出；

③法律规定必须履行支付义务的支出，以及用于自然灾害等突发事件处理的支出。

(2) 预算收入的组织执行。

预算收入征收部门和单位，必须按照法律、行政法规的规定，及时、足额征收应征的预算收入。

**【提示 1】**各级政府不得向预算收入征收部门和单位下达收入指标。

**【提示 2】**政府的全部收入应当上缴国库。

(3) 预算支出的组织执行。

①各级政府财政部门，必须依照法律、行政法规和国务院财政部门的规定，及时、足额地拨付预算支出资金，加强对预算支出的管理和监督。

②各级政府、各部门、各单位的支出必须按照预算执行，不得虚假列支。并应当对预算支出情况开展绩效评价。

(4) 预算执行中会计核算的基础：收付实现制。

### 3. 国库制度

(1) 国库设立。

①县级以上各级预算必须设立国库。

②具备条件的乡、民族乡、镇也应当设立国库，具体条件和标准由省、自治区、直辖市政府财政部门确定。

(2) 国库业务。

①中央国库业务由**中国人民银行**经理，未设中国人民银行分支机构的地区，由中国人民银行商财政部后，委托有关银行业金融机构办理。

②地方国库业务由中国人民银行分支机构办理。未设中国人民银行分支机构的地区，由上级中国人民银行分支机构商有关地方财政部门后，委托有关银行业金融机构办理。

(3) 库款支配。

各级国库库款的支配权属于本级政府**财政部门**。

### 4. 特定资金专户管理制度

对于法律有明确规定或者经国务院批准的特定专用资金，可以依照国务院的规定设立财政专户。

### 5. 预算执行中的余缺调剂

(1) **超收收入**的管理

各级一般公共预算年度执行中有**超收收入**的，只能用于**冲减赤字**或者**补充预算稳定调节基金**。

(2) **结余资金**的管理

各级一般公共预算的**结余资金**，应当**补充预算稳定调节基金**。

(3) 短收的处理

省、自治区、直辖市一般公共预算年度执行中出现短收，通过调入预算稳定调节基金、减少支出等方式仍不能实现收支平衡的，省、自治区、直辖市政府报本级人民代表大会或者其常务委员会批准，可以增列赤字，报国务院财政部门备案，并应当在下一年度预算中予以弥补。

## (三) 预算的调整

### 1. 调整原因

(1) 需要增加或者减少预算总支出的；

(2) 需要调入预算稳定调节基金的；

(3) 需要调减预算安排的重点支出数额的；

(4) 需要增加举借债务数额的。

【提示】需要进行预算调整的原因无非**超支**、**短收**。

### 2. 不属于预算调整的情形

(1) 在预算执行中，因上级政府**增加不需要本级政府提供配套资金的专项转移支付**而引起的预算支出变化。

(2) 各级一般公共预算年度执行中厉行节约、节约开支，造成本级预算支出实际执行数小于预算总支出的。

## (四) 决算

### 1. 决算草案的编制

决算草案由各级政府、各部门、各单位，在每一预算年度终了后按照**国务院**规定的时间编制。

### 2. 决算草案的审批

国务院财政部门编制中央决算草案，经国务院审计部门审计后，报国务院审定，由国务院提请全国人大常委会审批。

县级以上地方各级政府财政部门编制本级决算草案，经本级政府审计部门审计后，报本级政府审定，由本级政府提请本级人大常委会审批。

乡、民族乡、镇政府编制本级决算草案，提请**本级人大**审批。

#### 四、企业国有资产管理

##### (一) 出资人和履行出资人职责的机构

###### 1. 出资人——国务院和地方人民政府

(1) 关系国民经济命脉和国家安全的大型国家出资企业、重要基础设施和重要自然资源等领域的国家出资企业，由国务院代表国家履行出资人职责。

(2) 其他的国家出资企业，由地方人民政府代表国家履行出资人职责。

###### 2. 履行出资人职责的机构——国资委和授权部门

(1) 国务院国有资产监督管理机构和地方人民政府按照国务院的规定设立的国有资产监督管理机构，根据本级人民政府的授权，代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。

(2) 国务院和地方人民政府根据需要，可授权其他部门、机构代表本级人民政府对国家出资企业履行出资人职责。

##### (二) 国家出资企业类型

**国有独资企业、国有独资公司、国有资本控股公司、国有资本参股公司。**

##### (三) 国家出资企业管理者的选择与考核

###### 1. 履行出资人职责机构的人事任免权

| 企业类型        | 人事任免权                         |
|-------------|-------------------------------|
| 国有独资企业      | 任免经理、副经理、财务负责人和其他高级管理人员       |
| 国有独资公司      | 任免董事长、副董事长、董事、监事会主席和监事（非职工代表） |
| 国有资本控股、参股公司 | 向股东会、股东大会提出董事、监事人选            |

【提示】履行出资人职责的机构依照规定对上述企业管理者进行考核、奖惩并确定其薪酬标准。

###### 2. 国家出资企业管理者的**兼职**限制

(1) 未经**履行出资人职责的机构**同意，**国有独资企业、国有独资公司**的董事、高级管理人员不得在**其他企业**兼职。

【链接】国有独资企业、国有独资公司不设股东会，董事、高管由履行出资人职责的机构任命。

(2) 未经**股东会、股东大会**同意，**国有资本控股公司、国有资本参股公司**的董事、高级管理人员不得在**经营同类业务**的其他企业兼职。

(3) 未经履行出资人职责的机构同意，**国有独资公司的董事长不得兼任经理。**

(4) 未经股东会、股东大会同意，**国有资本控股公司的董事长不得兼任经理。**

(5) **董事、高级管理人员不得兼任监事。**

###### 3. 领导经济责任审计

**国有独资企业、国有独资公司和国有资本控股公司的主要负责人，应当接受依法进行的任期经济责任审计。**

##### (四) 与**关联方**交易的限制

###### 1. 谁是关联方

本企业的**董、监、高**+近亲属+上述人员所有或者实际控制的企业。

###### 2. 禁止事项

(1) 绝对禁止——必然导致国有资产流失。

不得**无偿**向关联方提供资金、商品、服务或者其他资产，不得以**不公平的价格**与关联方进行交易。

(2) 相对禁止——可能导致国有资产流失。

| 企业性质 | 相对禁止事项                | 除外情形          |
|------|-----------------------|---------------|
| 国有独资 | 订立 <b>财产转让、借款</b> 的协议 | 经履行出资人职责的机构批准 |
|      | 提供 <b>担保</b>          |               |
|      | <b>共同出资</b> 设立企业      |               |
|      | 向关联方企业 <b>投资</b>      |               |

(3) 禁止行使表决权。

国有资本控股公司、国有资本参股公司与关联方的交易，公司董事会作出决议时，该交易所涉及的董事**不得行使**表决权，也**不得代理**其他董事行使表决权。

### (五) 企业国有资产及重大事项管理

#### 1. 由国有资产监督管理机构负责的事项

(1) 企业国有资产的产权界定、产权登记、资产评估监管、清产核资、资产统计、综合评价等基础管理工作。

(2) 建立企业国有资产产权交易监督管理制度。

(3) 对其所出资企业的企业国有资产收益、重大投融资规划、发展战略和规划依法履行出资人职责。

(4) 决定国有独资企业、国有独资公司的**分立、合并、破产、解散、增减资本、发行公司债券**。

(5) 决定其所出资企业的国有股权转让。

(6) 拟订所出资企业收入分配制度改革的指导意见，调控所出资企业工资分配的总体水平。

(7) 依法对所出资企业财务进行监督。

#### 2. 报本级人民政府批准的事项

(1) 重要的国有独资企业、国有独资公司**分立、合并、破产、解散**。

(2) 转让**全部**国有股权或者转让部分国有股权致使国家**不再拥有控股地位**。

### 五、行政事业性国有资产管理

#### (一) 行政事业性国有资产的 concept 和适用范围

##### 1. 属于行政事业性国有资产

(1) **使用财政资金形成的资产；**

(2) **接受调拨或者划转、置换形成的资产；**

(3) **接受捐赠并确认为国有的资产。**

##### 2. 行政事业性国有资产管理适用范围的特殊规定

(1) 除国家另有规定外，社会组织直接支配的行政事业性国有资产管理，依照《行政事业性国有资产管理条例》执行。

(2) 货币形式的行政事业性国有资产管理，按照预算管理有关规定执行。

(3) 执行企业财务、会计制度的事业单位及事业单位对外投资的全资企业或者控股企业的资产管理，不适用《行政事业性国有资产管理条例》。

**(4) 公共基础设施、政府储备物资、国有文物文化等行政事业性国有资产管理的办法，由国务院财政部门会同有关部门制定。**

(5) 中国人民解放军、中国人民武装警察部队直接支配的行政事业性国有资产管理，依照中央军事委员会有关规定执行。

#### (二) 行政事业性国有资产管理体制——政府分级监管、各部门及其所属单位直接支配

### 1. 各级人民政府

**各级人民政府**应当建立健全行政事业性国有资产管理机制,加强对本级行政事业性国有资产的管理,审查、批准重大行政事业性国有资产管理事项。

### 2. 国务院财政部门

**国务院财政部门**负责制定行政事业单位国有资产管理规章制度并负责组织实施和监督检查,牵头编制行政事业性国有资产管理情况报告。

### 3. 国管局

**国务院机关事务管理部门和有关机关事务管理部门**会同有关部门依法依规履行相关中央行政事业单位国有资产管理职责,制定中央行政事业单位国有资产管理具体制度和办法并组织实施,接受国务院财政部门的指导和监督检查。

### 4. 各部门

**各部门**根据职责负责本部门及其所属单位国有资产管理工作。

### 5. 各单位

**各部门所属单位**负责本单位行政事业性国有资产的具体管理。

## (三) 行政事业性国有资产的配置、使用和处置

### 1. 配置

(1) 配置方式: 调剂、购置、建设、租用、接受捐赠等。

(2) **调剂优先原则: 各部门及其所属单位应当优先通过调剂方式配置资产。**

### 2. 使用

(1) 除法律另有规定外,行政单位不得以任何形式将国有资产用于对外投资或者设立营利性组织。

(2) 行政单位应当将对外投资形成的股权纳入经营性国有资产集中统一监管体系。

(3) 应当明确资产使用人和管理人的岗位责任。

(4) 接受捐赠的资产,应当按照捐赠约定的用途使用。捐赠人意愿不明确或者没有约定用途的,应当统筹安排使用。

(5) 县级以上地方人民政府及其有关部门应当建立健全国有资产共享共用机制。

### 3. 处置

(1) **应当及时报废、报损的资产。**

①**因技术原因确需淘汰或者无法维修、无维修价值的资产;**

②**涉及盘亏、坏账以及非正常损失的资产;**

③**已超过使用年限且无法满足现有工作需要的资产;**

④**因自然灾害等不可抗力造成毁损、灭失的资产。**

(2) 罚没资产处理。

各部门及其所属单位应当将依法罚没的资产公开拍卖或者按照国家有关规定处理,所得款项全部上缴国库。

## (四) 行政事业性国有资产的基础管理

### 1. 依法设账

按规定设置账簿进行会计核算,不得形成账外资产。

### 2. 定期对账

应当定期或者不定期进行盘点、对账,做到账实相符和账账相符。

### 3. 依法评估

除国家另有规定外,行政事业性国有资产转让、拍卖、置换、对外投资等,应当进行资产评估,市场化方式出售、出租的,可以通过相应公共资源交易平台进行。

### 4. 应当进行财产清查的情形



- (1) 根据本级政府部署要求；
- (2) 发生重大资产调拨、划转以及单位分立、合并、改制、撤销、隶属关系改变等情形；
- (3) 因自然灾害等不可抗力造成资产毁损、灭失；
- (4) 会计信息严重失真；
- (5) 国家统一的会计制度发生重大变更，涉及资产核算方法发生重要变化。

#### 5. 信息共享

国务院财政部门应当建立全国行政事业性国有资产管理信息系统，推行资产管理网上办理，实现信息共享。

### 六、政府采购的原则

#### 1. 公开透明原则

- (1) 政府采购的**信息**应当在政府采购监督管理部门指定的媒体上及时向社会公开发布，但涉及商业秘密的除外；
- (2) 政府**采购目录和限额标准**应当向社会公布；
- (3) 政府采购项目的**采购标准**应当公开；
- (4) 采购人在采购活动完成后，应当将**采购结果**予以公布。

#### 2. 公平竞争原则

(1) 任何单位和个人不得采用任何方式，阻挠和限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场。

(2) 政府采购当事人不得以任何手段排斥其他供应商参与竞争。

(3) **采购人或者采购代理机构不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇，包括：**

- ①**就同一采购项目向供应商提供有差别的项目信息；**
- ②**设定的资格、技术、商务条件与采购项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关；**
- ③**采购需求中的技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品；**
- ④**以特定行政区域或者特定行业的业绩、奖项作为加分条件或者中标、成交条件；**
- ⑤**对供应商采取不同的资格审查或者评审标准；**
- ⑥**限定或者指定特定的专利、商标、品牌或者供应商；**
- ⑦**非法限定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地。**

#### 3. 公正原则

#### 4. 诚实信用原则

### 七、政府采购的当事人

#### (一) 采购人——国家机关、事业单位和团体组织

(1) 采购**纳入**集中采购目录的政府采购项目，**必须**委托集中采购机构代理采购。

- ①属于通用政府采购项目：委托集中采购机构代理采购；
- ②属于本部门、本系统有特殊要求的项目：实行部门集中采购；
- ③属于本单位有特殊要求的项目，经省级以上政府批准，可以自行采购。

(2) 采购**未纳入**集中采购目录的政府采购项目，可以自行采购，也可以委托集中采购机构代理采购。

(3) 采购人可以委托集中采购机构以外的采购代理机构，在委托的范围内办理政府采购事宜。

(4) 采购人有权自行选择采购代理机构，任何单位和个人不得以任何方式为采购人指定采购代理机构。

#### (二) 采购代理机构

### 1.集中采购机构

设区的市级以上人民政府依法设立的**非营利事业法人**，是代理集中采购项目的执行机构。

### 2.集中采购机构以外的采购代理机构

从事采购代理业务的社会中介机构。

### 3.集中采购要求

采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良、服务良好。

#### (三) 供应商

##### 1.概念

向采购人提供货物、工程或者服务的**法人、其他组织或者自然人**。

##### 2.参加政府采购活动的条件

- (1) 具有独立承担民事责任的能力；
- (2) 具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；
- (3) 具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；
- (4) 有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；
- (5) 参加政府采购活动前 3 年内，在经营活动中没有重大违法记录。

##### 3.要求

(1) 单位负责人为同一人或者存在直接控股、管理关系的不同供应商，不得参加同一合同项下的政府采购活动。

(2) 除单一来源采购项目外，为采购项目提供整体设计、规范编制或者项目管理、监理、检测等服务的供应商，不得再参加该采购项目的其他采购活动。

(3) 以联合体方式参加政府采购。

①两个以上的自然人、法人或者其他组织可以组成一个联合体，以一个供应商的身份共同参加政府采购。

②以联合体形式进行政府采购的，联合体各方应当共同与采购人签订采购合同，就采购合同约定的事项对采购人承担连带责任。

③联合体中有同类资质的供应商按照联合体分工承担相同工作的，应当按照资质等级较低的供应商确定资质等级。

④以联合体形式参加政府采购活动的，联合体各方不得再单独参加或者与其他供应商另外组成联合体参加同一合同项下的政府采购活动。

## 八、政府采购方式和程序

### (一) 政府采购的方式

#### 1.公开招标

(1) 招标人以招标公告的方式邀请**非特定**的供应商投标。

(2) 采购人不得将应当以公开招标方式采购的货物或者服务**化整为零**或者**以其他方式规避**公开招标采购。

#### 2.邀请招标——邀请 3 家以上供应商

- (1) 具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；
- (2) 采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。

#### 3.竞争性谈判——与不少于 3 家供应商谈判

- (1) 招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立的；
- (2) 技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；
- (3) 采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；
- (4) 不能事先计算出价格总额的。

【提示】有不确定因素才有谈判的空间，上述四项分别为**原因、要求、时间、金额**的不确定。

#### 4.单一来源——唯一

- (1) 只能从**唯一**供应商处采购的。
- (2) 发生了**不可预见的紧急情况**不能从其他供应商处采购的。

【提示】该**不可预见的紧急情况**非重大自然灾害或其他不可抗力造成。

(3) 必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额 **10%**的。

#### 5.询价

向 **3 家以上** 供应商发出询价单，对**一次性**报出的价格进行比较，最后按照符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则，确定成交供应商的方式。

适用范围：**货物规格、标准统一，现货货源充足而且价格变动幅度比较小**的采购项目。

### (二) 政府采购程序

#### 1.一般性程序

- (1) 采购人应当向本级政府财政部门**报备**采购计划。
- (2) 招标文件、谈判文件、询价通知书中应当**公开采购预算金额**。
- (3) 投标保证金制度。

①**招标文件要求投标人提交投标保证金的，投标保证金不得超过采购项目预算金额的 2%。**

②**投标保证金应当以非现金形式提交。**

③采购人或者采购代理机构应当自中标通知书发出之日起 5 个工作日内退还未中标供应商的投标保证金，自政府采购合同签订之日起 5 个工作日内退还中标供应商的投标保证金。

- (4) 除财政部规定情形外，应当从政府采购评审专家库中**随机抽取**评审专家。

- (5) 文件保存时间。

采购文件从采购结束之日起**至少保存 15 年**。

#### 2.招标采购程序

- (1) 公开招标。

**货物和服务项目采用公开招标方式采购的，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，不得少于 20 日。**

- (2) 应予废标的情形。

- ①符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商**不足 3 家**的；
- ②出现影响采购公正的违法、违规行为的；
- ③投标人的报价**均超过**了采购预算，采购人不能支付；
- ④因重大事故，采购任务取消的。

- (3) 政府采购招标评标方法：最低评标价法和综合评分法。

#### 3.竞争性谈判程序

谈判小组由采购人的代表和有关专家共 3 人以上的单数组成，其中专家的人数不得少于成员总数的 2/3。

#### 4.询价程序

(1) 询价小组：由采购人的代表和有关专家共 3 人以上的单数组成，其中专家的人数不得少于成员总数的 2/3。

- (2) **询价：被询价的供应商一次报出不得更改的价格。**

#### 5.政府采购中的回避

采购人员及相关人员应当回避的情形：

- ①参加采购活动前 3 年内与供应商存在劳动关系。
- ②参加采购活动前 3 年内担任供应商的董事、监事。
- ③参加采购活动前 3 年内是供应商的控股股东或者实际控制人。

④与供应商的法定代表人或者负责人有夫妻、直系血亲、三代以内旁系血亲或者近姻亲关系。

## 九、政府采购合同

### （一）合同的形式

政府采购合同适用民法典合同编的规定，应当采用**书面**形式。

### （二）履约保证金

1.非现金形式提交

2.数额不得超过政府采购合同金额的**10%**

### （三）合同的签订

1.采购人与中标、成交供应商应当在中标、成交通知书发出之日起**30 日内**签订政府采购合同

2.采购人可以委托采购代理机构代表其与供应商签订政府采购合同。由采购代理机构以采购人名义签订合同的，应当提交采购人的授权委托书，作为合同附件

3.自签订之日起**7 个工作日内**，采购人应当将合同副本报同级政府采购监督管理部门和有关部门备案

### （四）公告

采购人应当自政府采购合同签订之日起**2 个工作日内**，将政府采购合同在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公告，但政府采购合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。

### （五）履行

1.经采购人同意，政府采购合同分包履行的，中标供应商的合同主体资格并不改变，**中标供应商就采购项目和分包项目向采购人负责，分包供应商就分包项目承担责任**

2.政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的**10%**

## 十、政府采购的质疑、投诉与监督

### （一）质疑

1.供应商认为采购文件、过程和成交结果使自己的权益受到损害，可以在知道权益受损之日**7 个工作日内**，以**书面形式**向采购人提出质疑

2.采购人委托采购代理机构采购的，供应商可以向采购代理机构提出询问或者质疑，采购代理机构应当就采购人委托授权范围内的事项作出答复

3.政府采购评审专家应当配合采购人或者采购代理机构答复供应商的询问和质疑

4.采购人应当在收到供应商的书面质疑后**7 个工作日内**作出答复，并以书面形式通知质疑供应商和其他有关供应商

### （二）投诉

1.质疑供应商对采购人、采购代理机构的答复不满意或采购人、采购代理机构未在规定时间内作出答复，可在答复期满后**15 个工作日内**向**同级政府采购监督管理部门**投诉

2.政府采购监督管理部门应当在收到投诉后**30 个工作日内**，对投诉事项作出处理决定

### （三）政府采购的监督

1.各级人民政府**财政部门**是负责政府采购监督管理的部门

2.**审计机关**应当对政府采购进行**审计监督**

3.**监察机关**应当加强实施**监察**

4.任何单位和个人对政府采购活动中的违法行为，有权控告和检举