

政府采购需求管理的 意义与应用

《政府采购需求管理办法》解读



目录

Contents

01

背景与概念

02

采购需求的内容及要求

03

采购需求的编制准备与需求调查

04

采购实施计划

05

风险控制管理

06

监督检查与法律责任

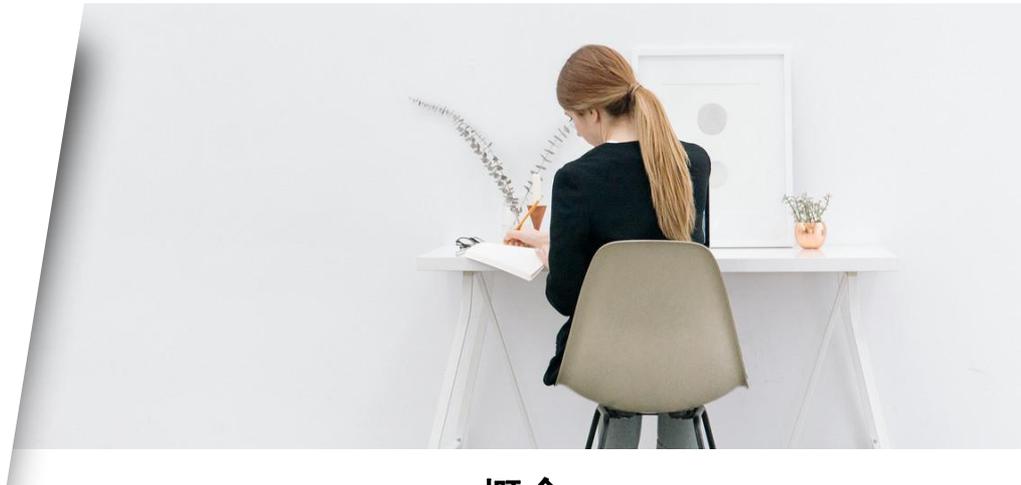


01

背景与概念

背景

2021年4月30日，为落实《深化政府采购制度改革方案》加强政府采购需求管理的有关要求，财政部制定了《政府采购需求管理办法》（财库[2021]22号），于2021年7月1日施行。



概念

政府采购需求管理，是指采购人组织确定采购需求和编制采购实施计划，并实施相关风险控制管理的活动。

采购需求管理应当遵循的原则：科学合理、厉行节约、规范高效、权责清晰。

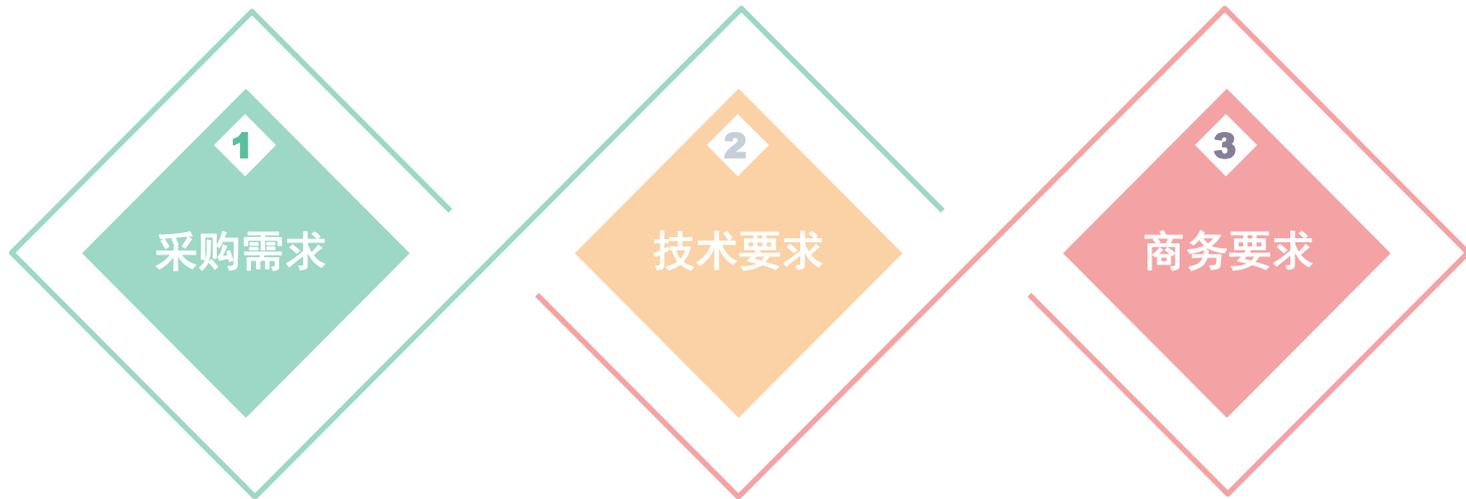
采购需求管理的责任主体是采购人，即采购单位。按照本办法的规定开展采购需求管理各项工作，对采购需求和采购实施计划的合法性、合规性、合理性负责。主管预算单位负责指导本部门采购需求管理工作。



02

采购需求的内容 及要求

采购需求的内容及要求



是指采购人为实现项目目标，拟采购的标的（货物、服务和工程）及其需要满足的技术、商务要求。

指对采购标的的功能和质量要求，包括性能、材料、结构、外观、安全，或者服务内容和标准等。

指取得采购标的的时间、地点、财务和服务要求，包括交付（实施）的时间（期限）和地点（范围），付款条件（进度和方式），包装和运输，售后服务，保险等。

- ◆ 采购需求应当符合法律法规、政府采购政策和国家有关规定，符合国家强制性标准，遵循预算、资产和财务等相关管理制度规定，符合采购项目特点和实际需要。

采购需求的相关要求

■ 采购需求应当依据部门预算（工程项目概预算）确定。

■ 确定采购需求应当明确实现项目目标的所有技术、商务要求，功能和质量指标的設置要充分考虑可能影响供应商报价和项目实施风险的因素。

■ 采购需求应当**清楚明了、表述规范、含义准确**。

■ 技术要求和商务要求应当客观，量化指标应当明确相应等次，有连续区间的按照区间划分等次。需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案的采购项目，应当说明采购标的的功能、应用场景、目标等基本要求，并尽可能明确其中的客观、量化指标。

■ 采购需求可以直接引用相关国家标准、行业标准、地方标准等标准、规范，也可以根据项目目标提出更高的技术要求。

示 例

■某单位印刷项目，付款方式为动态支付、据实结算，但报价方式是总价报价，未对各印刷品目的单价作出细致、明确的要求，会导致结算付款环节出现障碍。

■某单位办公设备采购项目，采购需求某些参数中标注了▲，但未明确该符号的意义。

■某单位系统开发项目，评分标准中“满足某条件”与“完全满足某条件”分别给予了不同的分值。

■某单位物业项目，需求中明确要求了某岗位的人员配置数量要求，但在评分标准中又作为加分项，满足人员数量要求给予加分。

■某单位车辆租赁服务项目，采购标对应的中小企业划分标准所属行业应为租赁和商务服务，而采购单位却标注为交通运输业。

正面清单与负面清单

济南市财政局制定的政府采购正负面清单（济财采办【2020】1号），正面清单主要是规定落实政府采购相关政策，如支持环保节能产品、支持中小企业发展、优化营商环境等。具体的比如针对中小企业落实预留采购份额、对小微企业落实价格扣除、对节能环保产品落实政策加分等，这是采购人在进行政府采购活动时，在制定采购需求环节必须要落实的。

负面清单是对政府采购项目采购需求禁止性要求的具体化，包括对项目资格条件的设定、采购需求的设定（包括技术条款、商务条款）、评审因素的设定等，均规定了相应的禁止性要求。如以企业规模作为资格条件，限制中小企业参与政府采购，以企业注册资本、资产总额、营业收入、从业人员、利润、纳税额等规模条件作为评审因素即加分项，再如以一些特定荣誉、证书等作为加分项，差别对待潜在供应商的行为，都是不允许的，这是采购人要规避的。避免出现因采购需求设置违规造成采购文件不合规而影响采购项目的正常进行，减少项目废标，或造成供应商质疑投诉。



03 采购需求的编制准备 与需求调查



咨询

论证

问卷
调查

采购人可以在确定采购需求前，通过咨询、论证、问卷调查等方式开展需求调查，了解相关产业发展、市场供给、同类采购项目历史成交信息，可能涉及的运行维护、升级更新、备品备件、耗材等后续采购，以及其他相关情况。面向市场主体开展需求调查时，选择的调查对象一般不少于**3**个，并应当具有代表性。

（注意廉政风险）

需求调查的适用情形

对于下列采购项目，应当开展需求调查：

- （一）1000 万元以上的货物、服务采购项目，3000 万元以上的工程采购项目；
- （二）涉及公共利益、社会关注度较高的采购项目，包括政府向社会公众提供的公共服务项目等；
- （三）技术复杂、专业性较强的项目，包括需定制开发的信息化建设项目、采购进口产品的项目等；
- （四）主管预算单位或者采购人认为需要开展需求调查的其他采购项目。

编制采购需求前一年内，采购人已就相关采购标的开展过需求调查的可以不再重复开展。

按照法律法规的规定，对采购项目开展可行性研究等前期工作，已包含本办法规定的需求调查内容的，可以不再重复调查；对在可行性研究等前期工作中未涉及的部分，应当按照本办法的规定开展需求调查。



04 采购实施计划

采购实施计划的定义

采购实施计划，是指采购人围绕实现采购需求，对合同的订立和管理所做的安排。采购实施计划根据法律法规、政府采购政策和国家有关规定，结合采购需求的特点确定。

采购实施计划



合同订立安排

合同订立安排，包括采购项目预（概）算、最高限价，开展采购活动的时间安排，采购组织形式和委托代理安排，采购包划分与合同分包，供应商资格条件，采购方式、竞争范围和评审规则等。

合同管理安排

合同管理安排，包括合同类型、定价方式、合同文本的主要条款、履约验收方案、风险管控措施等。

采购实施计划

政策落实

采购人应当通过确定供应商资格条件、设定评审规则等措施，落实支持创新、绿色发展、中小企业发展等政府采购政策功能。

项目委托

采购人采购纳入政府集中采购目录的项目，必须委托集中采购机构采购。政府集中采购目录以外的项目可以自行采购，也可以自主选择委托集中采购机构，或者集中采购机构以外的采购代理机构采购。

法规条文解读

时间安排

采购人要根据采购项目实施的要求，充分考虑采购活动所需时间和可能影响采购活动进行的因素，合理安排采购活动实施时间。

项目分包

采购人要按照有利于采购项目实施的原则，明确采购包或者合同分包要求。采购项目划分采购包的，要分别确定每个采购包的采购方式、竞争范围、评审规则和合同类型、合同文本、定价方式等相关合同订立、管理安排。

采购实施计划

资格
条件

业绩
情况

设置
要求
与禁
止性
条款

※根据采购需求特点提出的供应商资格条件，要与采购标的的功能、质量和供应商履约能力直接相关，且属于履行合同必需的条件，包括特定的专业资格或者技术资格、设备设施、业绩情况、专业人才及其管理能力等。

※业绩情况作为资格条件时，要求供应商提供的同类业务合同一般不超过 2 个，并明确同类业务的具体范围。涉及政府采购政策支持的创新产品采购的，不得提出同类业务合同、生产台数、使用时长等业绩要求。

采购实施计划

采购方式、评审方法和定价方式的选择应当符合法定适用情形和采购需求特点

招标、询价

采购需求客观、明确且规格、标准统一的采购项目，如通用设备、物业管理等，一般采用招标或者询价方式采购，以价格作为授予合同的主要考虑因素，采用固定总价或者固定单价的定价方式。

招标、谈判、磋商

采购需求客观、明确，且技术较复杂或者专业性较强的采购项目，如大型装备、咨询服务等，一般采用招标、谈判（磋商）方式采购，通过综合性评审选择性价比最优的产品，采用固定总价或者固定单价的定价方式。

采购方式选择

谈判、磋商

不能完全确定客观指标，需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案的采购项目，如首购订购、设计服务、政府和社会资本合作等，一般采用谈判（磋商）方式采购，综合考虑以单方案报价、多方案报价以及性价比要求等因素选择评审方法，并根据实现项目目标的要求，采取固定总价或者固定单价、成本补偿、绩效激励等单一或者组合定价方式。

公开方式

除法律法规规定可以在有限范围内竞争或者只能从唯一供应商处采购的情形外，一般采用公开方式邀请供应商参与政府采购活动。



评审因素的确定（一）

■采用综合性评审方法的，评审因素应当按照采购需求和与实现项目目标相关的其他因素确定。

■采购需求客观、明确的采购项目，采购需求中客观但不可量化的指标应当作为实质性要求，不得作为评分项；参与评分的指标应当是采购需求中的量化指标，评分项应当按照量化指标的等次，设置对应的不同分值。

■不能完全确定客观指标，需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案的采购项目，可以结合需求调查的情况，尽可能明确不同技术路线、组织形式及相关指标的重要性和优先级，设定客观、量化的评审因素、分值和权重。价格因素应当按照相关规定确定分值和权重。



评审因素的确定（二）

■采购项目涉及后续采购的，如大型装备等，要考虑兼容性要求。可以要求供应商报出后续供应的价格，以及后续采购的可替代性、相关产品和估价，作为评审时考虑的因素。

■需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案，且供应商经验和能力对履约有直接影响的，如订购、设计等采购项目，可以在评审因素中适当考虑供应商的履约能力要求，并合理设置分值和权重。需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案，采购人认为有必要考虑全生命周期成本的，可以明确使用年限，要求供应商报出安装调试费用、使用期间能源管理、废弃处置等全生命周期成本，作为评审时考虑的因素。

采购实施计划

合同类型

合同类型按照民法典规定的典型合同类别，结合采购标的的实际情况确定。

合同文本

合同文本应当包含法定必备条款和采购需求的所有内容，包括但不限于标的名称，采购标的的质量、数量（规模），履行时间（期限）、地点和方式，包装方式，价款或者报酬、付款进度安排、资金支付方式，验收、交付标准和方法，质量保修范围和保修期，违约责任与解决争议的方法等。

合同管理

合同权利义务

合同权利义务要围绕采购需求和合同履行设置。国务院有关部门依法制定了政府采购合同标准文本的，应当使用标准文本。属于本办法第十一条规定范围的采购项目，合同文本应当经过采购人聘请的法律顾问审定。

履约验收

■ 履约验收方案要明确履约验收的主体、时间、方式、程序、内容和验收标准等事项。采购人、采购代理机构可以邀请参加本项目的其他供应商或者第三方专业机构及专家参与验收，相关验收意见作为验收的参考资料。政府向社会公众提供的公共服务项目，验收时应当邀请服务对象参与并出具意见，验收结果应当向社会公告。

■ 验收内容要包括每一项技术和商务要求的履约情况，验收标准要包括所有客观、量化指标。不能明确客观标准、涉及主观判断的，可以通过在采购人、使用人中开展问卷调查等方式，转化为客观、量化的验收标准。分期实施的采购项目，应当结合分期考核的情况，明确分期验收要求。货物类项目可以根据需要设置出厂检验、到货检验、安装调试检验、配套服务检验等多重验收环节。工程类项目的验收方案应当符合行业管理部门规定的标准、方法和内容。

■ 履约验收方案应当在合同中约定。



采购过程与合同履行风险

■对于应该开展需求调查的采购项目，要研究采购过程和合同履行过程中的风险，判断风险发生的环节、可能性、影响程度和管控责任，提出有针对性的处置措施和替代方案。

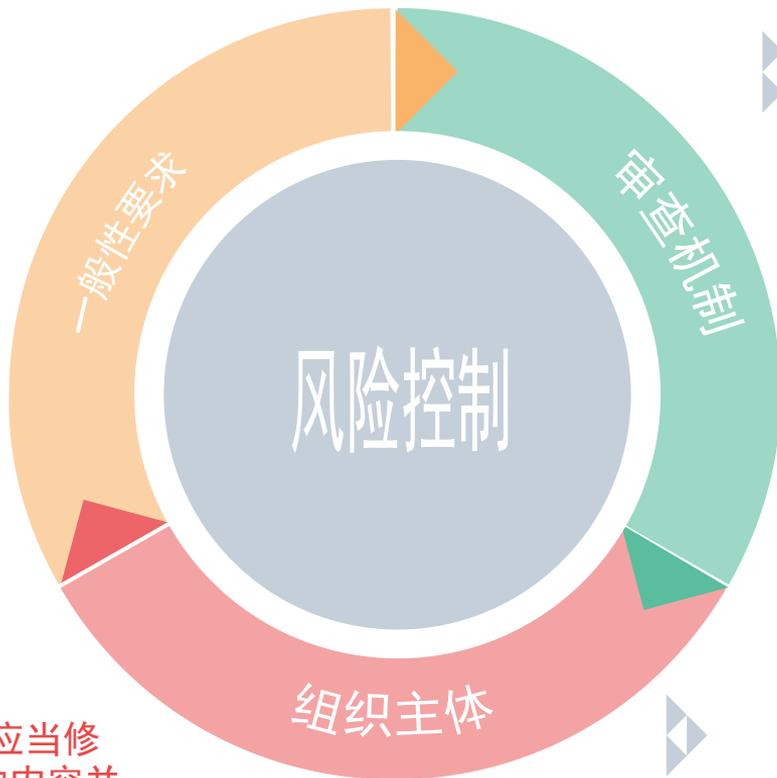
■采购过程和合同履行过程中的风险包括国家政策变化、实施环境变化、重大技术变化、预算项目调整、因质疑投诉影响采购进度、采购失败、不按规定签订或者履行合同、出现损害国家利益和社会公共利益情形等。



05 风险控制管理

采购人应当将采购需求管理作为政府采购内控管理的重要内容，建立健全采购需求管理制度，加强对采购需求的形成和实现过程的内部控制和风险管理。

■对于审查不通过的，应当修改采购需求和采购实施计划的内容并重新进行审查。



采购人应当建立审查工作机制，在采购活动开始前，针对采购需求管理中的重点风险事项，对采购需求和采购实施计划进行审查，审查分为一般性审查和重点审查。

■一般性审查主要审查是否按照本办法规定的程序和内容确定采购需求、编制采购实施计划。审查内容包括，采购需求是否符合预算、资产、财务等管理制度规定；对采购方式、评审规则、合同类型、定价方式的选择是否说明适用理由；属于按规定需要报相关监管部门批准、核准的事项，是否作出相关安排；采购实施计划是否完整。

采购人可以自行组织确定采购需求和编制采购实施计划，也可以委托采购代理机构或者其他第三方机构开展。

重点审查的内容

非歧视性审查

主要审查是否指向特定供应商或者特定产品，包括资格条件设置是否合理，要求供应商提供指向特定的专利、商标、品牌、技术路线等；评审因素设置是否具有倾向性，将有关履约能力作为评审因素是否适当。

1

竞争性审查

主要审查是否确保充分竞争，包括应当以公开方式邀请供应商的，是否依法采用公开竞争方式；采用单一来源采购方式的，是否符合法定情形；采购需求的内容是否完整、明确，是否考虑后续采购竞争性；评审方法、评审因素、价格权重等评审规则是否适当。

2

采购政策审查

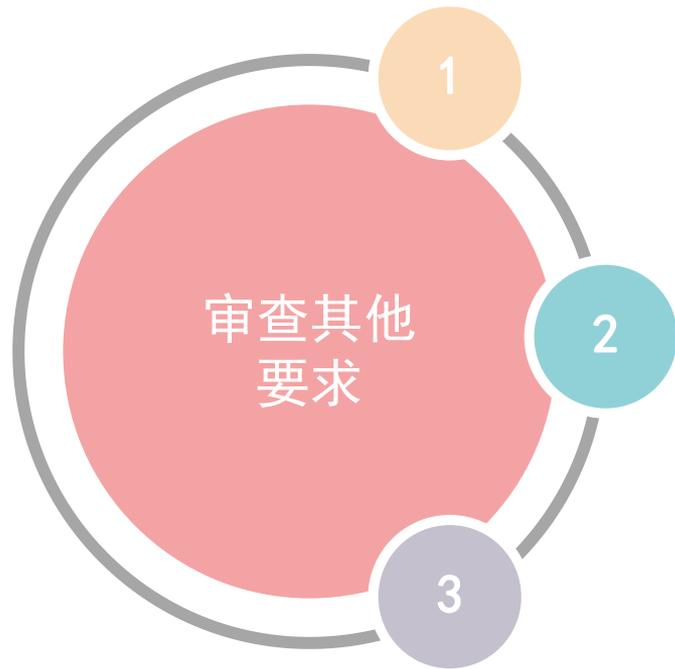
主要审查进口产品的采购是否必要，是否落实支持创新、绿色发展、中小企业发展等政府采购政策要求。

3

履约风险审查

主要审查合同文本是否按规定由法律顾问审定，合同文本运用是否适当，是否围绕采购需求和合同履行设置权利义务，是否明确知识产权等方面的要求，履约验收方案是否完整、标准是否明确，风险处置措施和替代方案是否可行。

4



审查工作机制成员构成

审查工作机制成员应当包括本部门、本单位的采购、财务、业务、监督等内部机构。采购人可以根据本单位实际情况，建立相关专家和第三方机构参与审查的工作机制。参与确定采购需求和编制采购实施计划的专家和第三方机构不得参与审查。

审查范围的确定

一般性审查和重点审查的具体采购项目范围，由采购人根据实际情况确定。主管预算单位可以根据本部门实际情况，确定由主管预算单位统一组织重点审查的项目类别或者金额范围。属于本办法第十一条规定范围的采购项目，应当开展重点审查。

资料存档

采购需求和采购实施计划的调查、确定、编制、审查等工作应当形成书面记录并存档。

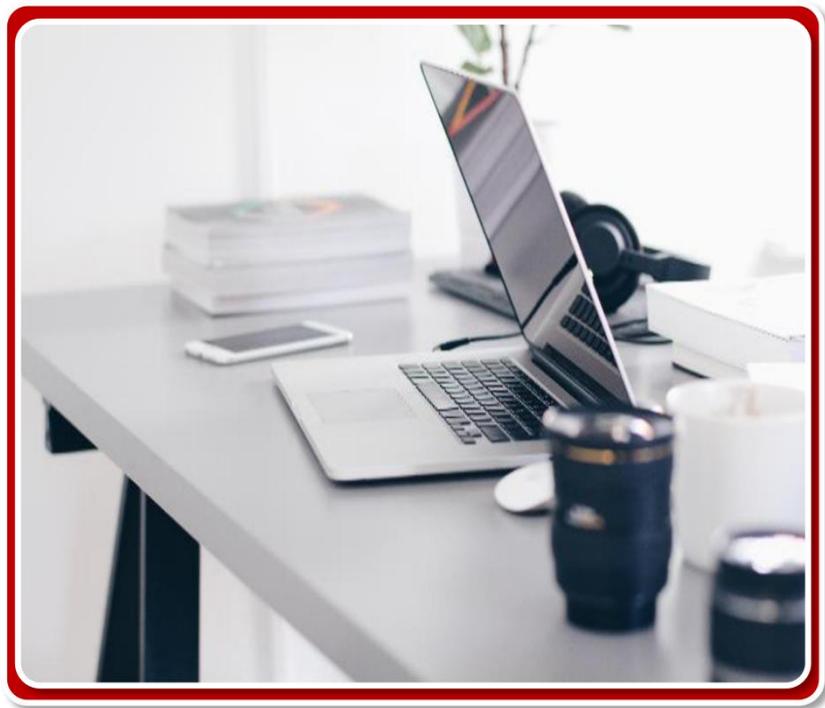
■ 采购文件应当按照审核通过的采购需求和采购实施计划编制。



06 监督检查与法律责任

财政部门与采购人的义务

财政部门应当依法加强对政府采购需求管理的监督检查，将采购人需求管理作为政府采购活动监督检查的重要内容，不定期开展监督检查工作，采购人应当如实反映情况，提供有关材料。



违反需求管理

在政府采购项目投诉、举报处理和监督检查过程中，发现采购人未按本办法规定建立采购需求管理内控制度、开展采购需求调查和审查工作的，由财政部门采取约谈、书面关注等方式责令采购人整改，并告知其主管预算单位。对情节严重或者拒不改正的，将有关线索移交纪检监察、审计部门处理。

歧视性、限制性错误

在政府采购项目投诉、举报处理和监督检查过程中，发现采购方式、评审规则、供应商资格条件等存在歧视性、限制性、不符合政府采购政策等问题的，依照《中华人民共和国政府采购法》等国家有关规定处理。

违反预算管理规定

在政府采购项目投诉、举报处理和监督检查过程中，发现采购人存在无预算或者超预算采购、超标准采购、铺张浪费、未按规定编制政府采购实施计划等问题的，依照《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国预算法》、《财政违法行为处罚处分条例》、《党政机关厉行节约反对浪费条例》等国家有关规定处理。



情形一



情形二



情形三

以上是我个人一些粗浅的认识，不当之处，请大家批评指正。
谢谢大家！

李成文 13853191949