

# 政府采购法规宣传 简报

(2024年第5期)

济南市政府采购中心

2024年3月11日

## 简报导读

### 一、政策前沿

- 1、中央深改委通过《深化政府采购制度改革方案》 ..... 1
- 2、《深化政府采购机制改革方案》 ..... 2
- 3、《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）》 ..... 7

### 二、政府工作报告解读

- 1、关注！政府工作报告涉及多项政府采购内容 ..... 28
- 2、【政采视角谈政府工作报告】2024年政府采购大有可为 ..... 29
- 3、两会访厅长|李峰：以绿色政府采购推进山东高质量发展 ..... 32

### 三、政策解读

- 1、解读 | 《政府采购法（修订草案征求意见稿）》35个重大改变 ..... 34

### 四、他山之石

- 1、让采购人想负责、能负责、会负责，呼和浩特这场培训超有料 ..... 45
- 2、内蒙古实行政采专员制培养“政采明白人” ..... 46

### 五、问题解读

- 1、物业服务项目可以用询价采购方式吗？ ..... 48
- 2、《政府采购法》大修，解决采购工作的痛难点，低于三家也可开标？ ..... 49



## 政策前沿 Policy frontier

### 中央深改委通过《深化政府采购制度改革方案》

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革委员会主任习近平2023年11月14日下午主持召开中央全面深化改革委员会第五次会议并发表重要讲话。他强调，庆祝改革开放40周年，要以新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻总结改革开放光辉历程和宝贵经验，引导广大干部群众充分认识改革开放重大意义和伟大成就，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，继续高举改革开放伟大旗帜，把握完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的总目标，不断把新时代改革开放继续推向前进。

会议指出，深化政府采购制度改革要坚持问题导向，强化采购人主体责任，建立集中采购机构竞争机制，改进政府采购代理和评审机制，健全科学高效的采购交易机制，强化政府采购政策功能措施，健全政府采购监督管理机制，加快形成采购主体职责清晰、交易规则科学高效、监管机制健全、政策功能完备、法律制度完善、技术支撑先进的现代政府采购制度。

会议强调，庆祝改革开放40周年，要拿出实实在在的行动，在抓改革落实上下更大气力，关键是找准问题、抓住问题、解决问题。既要关注整体面上改革推进落实情况，

也要善于从小处切口、点上发力，确保发现问题一个就能解决一个。地方抓落实要从全局高度把握党中央战略意图，使地方改革更好融入国家改革发展大局，把党中央要求搞准，把存在突出问题搞准，做实改革举措，提高改革效能，切忌形式主义、官僚主义。

会议指出，40年实践证明，越是环境复杂，越要保持战略定力，把得住大局，看得清方向，站得稳脚跟，担得起风险。我们要加强战略研判，既谋划战略性改革，也推动战役性改革，通过改革来释放内需潜力、激发经济活力、培育增长动力。要营造好改革开放社会氛围，加强正面宣传和舆论引导，及时回答干部群众关心的重大思想认识问题，善于听取正确意见，坚定全社会改革信心。

## 《深化政府采购制度改革方案》

深化政府采购制度改革是建立现代财政制度的一项重要举措，对于规范财政资金管理、保障政府公共服务功能、节约政府运行成本具有重要意义。近年来特别是党的十八大以来，政府采购制度不断完善，但仍存在一些采购项目质次价高、采购结果缺乏监督、采购管理忽视用户反馈、采购效率和集中度不高、采购管理制度不健全等问题。为进一步完善政府采购体制机制，深化政府采购制度改革，建立适应高质量发展要求的现代政府采购制度，现制定本方案。

### 一、总体要求

**（一）指导思想。**以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，坚持和加强党的全面领导，坚持稳中求进工作总基调，坚持新发展理念，紧扣我国社会主要矛盾变化，按照高质量发展的要求，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以供给侧结构性改革为主线，按照深化财税体制改革的要求，建立以优质优价采购结果和用户反馈为导向，采购主体职责清晰、交易规则科学高效、监管机制健全、政策功能完备、法律制度完善、技术支撑

先进的现代政府采购制度，加快推动建立现代财政制度。

### （二）基本原则

**——理顺政府采购主体与各方职责。**落实权责对等要求，以确立采购人的政府采购主体职责为重点，理顺采购人、评审专家、代理机构、监管部门等政府采购各方主体的权利与责任，形成授权合理、责任明晰、监督有力、问责严格的政府采购管理机制。

**——强化问题导向与绩效管理。**聚焦政府采购体制机制存在的突出问题，以提高政府采购运行效率和采购绩效为重点，健全全过程绩效管理机制，推动政府采购监管从过程控制为主转向绩效管理为主，促进优质优价采购、落实采购政策、增强政府公共服务功能。

**——坚持系统规划与分步推进。**处理好长期规划与短期目标的关系，加强政府采购制度顶层设计，充分考虑当前管理和技术等现实条件，结合推动修订相关法律法规和落实配套措施分步实施、稳步推进。

**——统筹对内改革与对外开放。**适应推进更深层次、更高水平对外开放的要求，借鉴国际通行做法和成熟经验，优化政府采购市场竞争环境，完善政府采购支持创新产品和服务的政策功能，推动国内政府采购制度与国际通行

规则接轨。

## 二、强化采购人主体责任

发挥采购人在采购活动中的主体作用，建立健全采购人对采购结果负责机制。一是允许采购人自主选择采购方式。除单一来源采购方式外，取消采购方式审批，由采购人按照预算支出标准及保证公共服务功能的原则，根据采购项目需求特点自主确定适宜的采购方式。二是对需求清晰明确、能够通过客观指标量化的采购项目，评审专家的产生方式由随机抽取为主改为由采购人依据项目需求特点自行选择为主；对难以准确描述采购需求，需要在评审过程中进行主观判断的采购项目，严格专家条件和选择程序。专家名单向社会公开，接受社会监督。三是强化采购人管理责任。健全采购需求管理和履约验收制度，强化采购人确立采购需求和履约验收管理的责任，有效执行相关预算支出标准、资产配置标准和绩效管理要求，落实支持创新等采购政策功能目标。四是完善采购人内部控制机制，加强采购人内部控制制度建设，建立与采购活动主体职责相适应的内控管理机制，加强确定采购需求、选择评审专家、落实采购政策、公开采购信息等重点环节的内部控制。鼓励有条件的单位明确专职采购人员，提高专业化采购能力。五是建立政府采购行业自律制度，发挥行业协会在加强行业自律、落实政策功能方面

的职能作用，建立健全政府采购行业组织自律机制。

## 三、建立集中采购机构竞争机制

打破集中采购机构(采购中心)业务范围主要按行政隶属关系划分的格局，集中采购机构代理业务不受行政级次、地区和部门的限制，在全国范围有序竞争，通过竞争提升采购目录内项目的专业化采购能力，为采购人提供优质高效服务。鼓励采购人突破行政级次、地区和部门隶属优选择集中采购机构代理采购业务。规范并逐步在全国统一集中采购目录，按照采购需求一致性、应用普遍性、政策功能性等原则确定集中采购范围。提高政府采购集中度，对经营者集中的产品和服务探索实行全国或省域统一采购定价，共享采购结果，提升服务质量。鼓励采购人自愿联合、集中带量采购，发挥规模优势。

## 四、改进政府采购代理和评审机制

推动采购代理机构业务转型，代理机构从程序代理服务为主转为专业化服务为主，由采购程序控制作用转为专业支撑作用，进一步增强采购代理机构采购需求设定、采购合同拟定等专业化服务能力。强化专家专业咨询，加强专家在需求设定、履约验收等环节的专业建议作用，取消评标委员会、评审小组中对采购人代表的比例限制，合理确定专家意见在采购项目评审结论中的权重。对可通过政府采购电子卖场交易的通用类货物服务项目取消专家评审。对金额较大或关系国计民生的重大采购项目，

逐步探索评审与决策相分离。

## 五、健全科学高效的采购交易机制

适应各类采购对象特点，建立符合市场规律和采购习惯的交易规则，提高采购效率和资金使用效益。一是完善竞争性采购方式体系。较大幅度提高公开招标数额标准，积极稳妥降低公开招标的比重，进一步降低行政成本，提高采购效率，着力完善邀请招标、竞争性谈判等采购规则，在公共服务采购中引入竞争性评审等新的采购方式，促进采购人合理选择与采用。二是健全简易采购程序。适当提高采购限额标准，完善电子反拍、询价等简易采购程序，规范小额零星采购活动，提升小额零星采购的便利性。三是调整低价优先的交易规则。对公开招标、邀请招标等着力推进优质优价采购，简化评标方法，取消综合评分法的价格权重规定；对竞争性谈判等调整最低价成交规则，实行综合评分法。四是完善细化采购评审规则。切实提高采购需求的合规性和完整性，明确采购评审因素及标准与采购需求的对应关系，减少评审过程中的自由裁量权。

## 六、强化政府采购政策功能措施

健全符合国际规则的政府采购政策，落实支持创新、绿色、军民融合、中小企业发展等政策。一是着力建立政府采购需求标准体系。以相关行业标准为基础，在技术、服务、安全、质量等需求要素中嵌

入支持创新等采购政策目标，提升采购人落实采购政策的自觉性和有效性。二是完善政府采购政策实施制度。根据支持对象的市场供给、竞争能力、产业发展等情况，综合运用强制采购、优先采购、首购、订购等措施，强化采购政策实施效果。三是加强政府采购政策实施的电子化工具运用。适应电子化采购趋势，积极探索特色场馆、加挂标识、搜索排序、流量引导等技术支持措施，加强政策引导。四是加强公共采购政策的协同，强化军地采购政策衔接，推动在政府采购、工程招投标、医药采购等公共采购领域落实国家支持创新、绿色、军民融合、中小企业发展等相关采购政策，形成政策合力，更好地支持经济社会发展和维护国家安全。

## 七、着力优化政府采购营商环境

提升政府采购服务水平，规范政府采购市场秩序，激发市场主体活力和创造力。一是降低政府采购供应商交易成本。精简供应商参与政府采购活动所需的财务状况、缴纳税收和社会保障资金等证明材料，取消政府采购投标保证金，确需收取履约保证金的鼓励通过保函方式收取。二是促进政府采购市场公平。清理政府采购领域妨碍统一市场与公平竞争的规定和做法，依法保障各类市场主体平等参与政府采购活动。三是全面推进政府采购领域信用体系建设。建立政府采购信用评价指标和标准，开展代理机构、专家、供应商信用评价及不良行为记录。健全政府采购信用信息公开和共享机

制，将有关信用信息纳入全国信用信息共享平台，强化联合惩戒。

## 八、实施“互联网+政府采购”行动

促进政府采购与互联网深度融合，加强云计算、大数据、电子商务等新技术新业态新模式在政府采购领域的应用。一是推进政府采购活动网上运行。推进和完善采购活动的电子化运行机制，有效衔接采购评审、合同签订、履约验收、信用评价、资金支付、财务报销全过程各环节，实现操作留痕可追溯、过程透明全公开。二是加快建设政府采购电子卖场。推动各地建设的政府采购电子卖场互联互通，统一技术标准和交易规则，纳入统一的公共资源交易平台体系，加强信息技术支撑，切实解决规则不统一、信息不共享和市场分割等问题。着力推进通用类货物服务电子化采购，探索实施电子反拍、网上直采等简易采购程序。三是建立政府采购用户反馈机制，依托信息化系统，开展对代理机构和供应商的用户评价，将代理机构和供应商的信用信息、评价结果作为选择代理机构及开展后续采购的重要依据，四是加强大数据分析应用。推动各类主体建设的政府采购交易平台数据共享，政府采购交易数据与公共资源交易数据实现互联互通，为宏观经济决策提供支撑，为市场主体提供数据服务。五是完善信息公开平台建设。以中国政府采购网为主体，重点推进采购需求、采购过程、采购结果的全流程信息

公开，主动接受社会监督，打造阳光采购。

## 九、健全政府采购行政裁决机制

适应建设法治政府和对外开放要求，完善政府采购行政裁决机制，优化救济程序，进一步提升政府采购投诉行政裁决的法制化水平。一是建立和完善政府采购投诉专业化行政裁决机制。按照受理与审理相分离、随机组成合议庭、岗位互相制约的原则，在中央财政和省级财政建立和完善政府采购投诉行政裁决工作机制，省级以下争议处理向省级集中。二是搭建“一站式”纠纷解决服务平台，确保大幅增长的政府采购争议得到及时处理。研究建立与“互联网+政府采购”相适应的线上裁决通道，为市场主体提供标准统一、便捷高效的公共服务，三是探索建立与投诉裁决并行的约谈、调解等非强制方式的纠纷化解模式。

## 十、健全政府采购监督管理机制

推进政府采购领域简政放权、放管结合、优化服务改革，加强政府采购信息公开和社会监督。减少事前审批审核事项，清理取消财政部门对采购计划、专家抽取、代理机构选择等不必要的审批审核事项，优化必要的审批审核工作流程，简化材料报送要求，推行网上审批，实行限时办结。强化事中事后监管，综合运用信息系统控制、大数据分析、信用评价、监督检查、信息公开等管理方式加强监管，促进社会信用体系建设，提高政府采购资金使用效益。

## 十一、修订完善政府采购法律制度

适时修订《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例，调整完善相关部门规章和规范

性文件，为深化政府采购制度改革提供法律保障。结合加快加入世界贸易组织《政府采购协定》进程的要求，推动修订完善政府采购、工程招投标、医药采购等相关制度，更好适应政府采购市场更深层次、更高水平对外开放需要，积极推进政府采购制度与国际通行规则接轨。

## 十二、加强政府采购制度改革组织实施

各地区、各部门要切实加强政府采购制度改革工作领导，结合实际扎实有效开展工作，抓紧推进本意见确定的各项改革措施。财政部要会同有关部门抓好统筹协调，健全工作机制，密切跟踪督促，确保政府采购、工程招投标、医药采购等涉及公共采购领域政策协同，确保各项工作平稳有序推进。

财政部要按照本方案要求，牵头提出全国深化政府采购制度改革实施意见，明确细化改革措施和具体工作安排，报党中央、国务院审定后印发。中央和国家机关各部门要建立健全政府采购内部控制机制，报财政部备案。各省、自治区、直辖市人民政府根据本方案及财政部制定的实施意见，制定本地区深化政府采购制度改革工作方案；地方采购单位要按照本方案及所在地区深化政府采购制度改革工作方案有关要求，建立健全本单位政府采购内部控制机制。

各地区、各部门要更加紧密地团结在

以习近平同志为核心的党中央周围，加强组织实施，严明廉政纪律，落实各方责任，做好统筹协调，强化沟通配合，完善相关体制机制，按照高质量发展的要求加快推动完善现代政府采购制度，为加快建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度和现代财政制度夯实基础。

## 《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）

### 第一章 总则

第一条【立法宗旨和目的】为了规范政府采购行为，提高财政性资金和其他国有资产的使用效益，维护国家利益和社会公共利益，保护政府采购当事人的合法权益，促进全国统一大市场建设和廉政建设，制定本法。

第二条【适用范围和定义】在中华人民共和国境内进行的政府采购适用本法。

本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位、团体组织和其他采购实体，为了自身履职或者提供公共服务的需要，使用财政性资金或者其他国有资产，以合同方式取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、政府和社会资本合作等。

本法所称财政性资金，是指纳入预算管理的资金。

本法所称货物，是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备等。

本法所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。

本法所称服务，是指除货物和工程以外的其他政府采购对象。

第三条【政府采购的原则】政府采购应当遵循公开透明、公平竞争、公正廉洁、诚实信用和讲求绩效原则。

第四条【供应商自由进入政府采购市场】

国家推进政府采购统一大市场建设。任何单位和个人不得采用任何方式，非法限制和阻挠供应商自由进入政府采购市场。

第五条【政府采购绩效管理】政府采购应当实现绩效目标。使用财政性资金的，应当严格按照批准的预算执行，落实预算绩效目标要求。使用企业国有资产或者开展政府和社会资本合作的，应当有利于降低运营成本，提高公共服务质量和效率，促进国家经济社会发展，防范长期运营风险。

第六条【采购组织形式及集中采购范围】政府采购实行集中采购和分散采购相结合。技术、服务等标准统一，采购人普遍使用的项目应当纳入集中采购目录。集中采购目录由国务院确定并公布。纳入集中采购目录的政府采购项目，应当实行集中采购。

第七条【政府采购限额标准】政府采购项目实行限额标准管理。政府采购限额标准由国务院确定并公布。

第八条【促进经济社会发展】政府采购应当有助于实现经济和社会的可持续发展目标，包括维护国家安全、支持科技创新、促进中小企业发展、支持绿色发展、扶持不发达地区和少数民族地区、维护弱势群体利益等。

第九条【政府采购信息公开】政府采购的信息，包括采购意向、采购公告、采购文



件、采购结果和监督处罚信息等，应当在省级以上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，但涉及国家秘密、商业秘密的信息和依法不得公开的个人信息除外。

**第十条【政府采购监督管理部门】**各级人民政府财政部门是负责政府采购监督管理的部门，依法履行对政府采购活动的监督管理职责。

各级人民政府其他有关部门依法履行与政府采购活动有关的监督管理职责。

## 第二章 政府采购参加人

**第十一条【政府采购参加人】**政府采购参加人包括政府采购当事人和其他参加人。

政府采购当事人是指采购人和供应商。其他参加人包括采购人委托的采购代理机构、政府采购评审专家、专业咨询人员，以及与采购活动有关的第三人等。

**第十二条【采购人】**采购人是指依法进行政府采购的国家机关、事业单位、团体组织和其他采购实体。

本法所称其他采购实体是指为实现公共目的，从事公用事业，运营公共基础设施或者公共服务网络的公益性国有企业。适用本法其他采购实体及其具体采购范围，由国务院确定。

政府和社会资本合作项目涉及多部门职责的，由人民政府授权的机关、事业单位作为采购人或者由相关部门组成联合采购人。

**第十三条【供应商】**供应商是指参加政

府采购活动，有意愿向采购人提供货物、工程或者服务的法人、非法人组织或者自然人。

政府和社会资本合作项目的供应商是指有意愿提供公共服务，承担项目投资、建设、运营风险的社会资本方。

**第十四条【供应商参加政府采购活动的条件】**供应商应当具备履行政府采购合同的能力，包括独立承担民事责任的能力、履行合同所必需的设备和专业技术能力等。法律、行政法规和国家有关规定对供应商从事特定经营活动有资质、资格规定的，供应商应当具备相应条件。采购人可以根据采购项目的特殊要求，规定供应商的特定条件，相关条件应当与合同履行直接相关，并与采购项目特点和实际需要相适应，不得以地域、所有制等不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。

供应商有下列情形之一的，不得参加政府采购活动。但法律、行政法规和国家有关规定另有规定的除外：

- （一）被宣告破产的；
- （二）尚欠缴应纳税款或者社会保险费的；
- （三）因违法行为，被依法限制或者禁止参加政府采购活动的；
- （四）参加政府采购活动前三年内，在经营活动中存在重大违法记录的。

采购人有证据证明有关供应商在参加政府采购活动前三年内，履行与采购人或者与其存在管理关系的单位的采购合同时，发生

过重大实质性违约且未及时采取合理补救措施的，可以拒绝其参加采购活动，但应当在采购文件中载明。

**第十五条【供应商资格审查】**采购人可以要求参加政府采购的供应商提供有关资格证明文件和不存在第十四条第二款情形的承诺，并根据本法规定的供应商条件和采购项目对供应商的特定要求，对供应商的资格进行审查。

**第十六条【政府采购联合体及要求】**两个以上的供应商可以组成一个联合体，以一个供应商的身份参加政府采购，但采购文件规定不接受联合体形式的除外。以联合体形式参与政府采购的，联合体应当满足采购项目的全部要求，并在联合协议中载明联合体各方承担的工作和义务。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联合体资质等级。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。

**第十七条【采购代理机构及其职责】**采购代理机构包括集中采购机构和社会代理机构。

集中采购机构是县级以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立的非营利事业单位法人。

社会代理机构是从事采购代理业务的营利法人。

**第十八条【集中采购机构的工作要求】**

集中采购机构进行政府采购活动，应当符合采购价格低于市场平均价格、采购效率更高、采购质量优良和服务良好的要求。

对于适合实行批量集中采购的集中采购项目，应当实行批量集中采购，但紧急的小额零星货物项目和有特殊要求的服务、工程项目除外。

委托集中采购机构代理采购业务，可以不受行政级次和部门隶属关系的限制。

**第十九条【政府采购项目的委托和组织】**纳入集中采购目录的政府采购项目，应当委托集中采购机构采购；未纳入集中采购目录的政府采购项目，可以自行组织采购，也可以委托采购代理机构在委托的范围内代理采购。

对于本部门、本系统有特殊要求的项目，主管预算单位可以归集所属预算单位需求，统一组织采购。

对于有同类需求的采购项目，鼓励采购人自愿联合进行采购，提高效益。

涉密政府采购项目，采购人不具备自行组织条件的，应当委托集中采购机构代理采购。

**第二十条【委托代理协议】**集中采购目录以外的政府采购项目，采购人可以委托采购代理机构办理，依照本法规定采购委托代理服务。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。

采购人依法委托采购代理机构办理采购事宜的，应当由采购人与采购代理机构签订

委托代理协议，依法确定委托代理的事项，约定双方的权利义务。

**第二十一条【政府采购回避制度】**在政府采购活动中，采购人员及相关人员与供应商有利害关系的，应当回避。供应商认为采购人员及相关人员与其他供应商有利害关系的，可以申请其回避。

前款所称采购人员，是指采购人和采购代理机构的相关工作人员。前款所称相关人员，包括评审专家等。

**第二十二条【政府采购参加人的禁止事项】**政府采购参加人不得以相互串通、行贿受贿等不正当方式和手段，谋取中标、成交、入围或者非法利益，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

### 第三章 政府采购政策

**第二十三条【支持本国产业】**除在中国境内无法获取或者无法以合理的商业条件获取外，政府采购应当采购本国货物、工程和服务。中国境内生产产品达到规定的附加值比例等条件的，应当在政府采购活动中享受评审优惠。本国货物、工程和服务的界定，依照国务院有关规定执行。

**第二十四条【维护国家安全】**政府采购应当落实国家安全要求，执行法律法规有关国家安全的产品标准、供应商资格条件、知识产权、信息发布和数据管理等规定。对涉及国家秘密的采购项目，应当采用公开竞争以外的方式和程序。

国家建立政府采购安全审查制度，对可

能影响国家安全的政府采购活动开展安全审查。

**第二十五条【支持科技创新】**政府采购应当支持应用科技创新，发挥政府采购市场的导向作用，促进产学研用深度融合，推动创新产品研发和应用。

**第二十六条【促进中小企业发展】**政府采购应当促进中小企业发展，提高中小企业在政府采购中的合同份额。

残疾人福利性单位、退役军人企业等按规定需要扶持的供应商，可以视同小微企业享受政府采购支持政策。

**第二十七条【支持绿色发展】**政府采购应当促进绿色低碳循环发展，执行国家相关绿色标准，推动环保、节能、节水、循环、低碳、再生、有机等绿色产品和相关绿色服务、绿色基础设施应用。

**第二十八条【政策执行措施】**政府采购政策目标通过制定采购需求标准、预留采购份额、评审优惠、订购首购等强制采购或者优先采购措施落实。

采购人应当将落实政府采购政策纳入项目绩效目标，在预算编制、需求确定、采购方式和竞争范围选择、项目评审、合同履约管理等环节落实。

**第二十九条【政策统一性要求】**政府采购政策应当由国务院政府采购监督管理部门会同国务院有关部门根据国家经济和社会发展要求统一制定，维护全国统一大市场和公平竞争。

#### 第四章 政府采购需求管理

第三十条【采购人内部控制制度】采购人应当建立健全政府采购的内部控制制度，明确工作程序和岗位职责，强化监督制约机制，落实绩效目标要求、促进市场竞争、维护公共利益、防范采购风险。

第三十一条【采购需求确定依据】采购需求是指采购人为实现项目绩效目标，拟采购的标的及其需要满足的技术、商务要求和其他要求。其中，技术要求是指对采购标的的功能和质量要求，商务要求是指取得采购标的的时间、地点、财务和服务要求，其他要求是指实现项目目标所需的技术、商务以外的要求。

采购人应当根据法律法规、政府采购政策和国家相关标准，结合本部门职责科学合理确定采购需求。采购需求应当合规、完整、明确、可评判、可验证，符合采购项目特点和实际需要。

没有国家相关标准的，采购人可以采用市场公允标准，也可以根据项目目标提出更高的技术要求，但是不得通过特定指标或者技术路线指向特定供应商，妨碍公平竞争。

第三十二条【采购需求确定方法】采购人确定采购需求前，可以根据实现项目绩效目标的需要，开展需求调查。采购金额大、社会关注度高的重大项目应当开展需求调查。

通过对采购项目开展可行性研究或者设计咨询等前期工作已明确的内容，可以不再重复调查。

第三十三条【采购估算价值和采购最高限价】采购估算价值是采购合同的最大估计总价值。采购人应当根据实际需求，结合市场调查和历史成交情况估算采购价值。创新采购的估算价值应当包括创新产品各阶段的研发、生产、改造和后续采购成本。

采购人可以在采购估算价值额度内合理设置采购最高限价。

第三十四条【分类分包】政府采购项目应当综合考虑技术和成本效益、促进有效竞争、支持中小企业发展政策等因素，按照专业类型和专业领域分类采购。因技术、成本等原因不可分割，需要混合采购的，根据货物、工程和服务中估算价值最高的采购标的确定采购方式、评审方法和适用的采购政策等，但是本法采购政策有规定的部分，应当分包或者单独列明需求要求。

创新采购、政府和社会资本合作项目等以解决方案为主要竞争内容的采购项目，遵循服务采购的有关规定。

第三十五条【确定采购方式】采购人应当根据采购项目特点，按照本法规定的适用情形合理确定采购方式。

技术、服务等标准明确、统一的通用货物、服务，已完成设计的工程施工，采用招标或者询价方式采购。

技术复杂的大型装备，实验、检测等专用仪器设备，需要供应商提供解决方案的设计咨询、信息化应用系统建设等服务，创新采购以及政府和社会资本合作等项目，采用

竞争性谈判方式采购。

第三十六条【选择竞争范围】政府采购应当促进有效竞争。采购人根据项目实际需要合理选择公开竞争或者有限竞争。采用有限竞争的，应当邀请所有符合资格条件的供应商或者至少五家供应商参与竞标。采用单一来源方式的，应当按规定履行审批程序。

第三十七条【创新采购】采购人对重大研发项目可以采用创新采购。采购人在采购活动开始前，应当明确拟采购创新产品的主要功能或者绩效目标、最高研发和创新产品购买成本以及最低质量标准，通过合理的风险分担和收益激励机制，鼓励市场主体参与创新活动。

创新采购中，采购人可以与供应商建立长期合作关系。

第三十八条【信息化采购】采购人实施信息化项目，应当加强统筹规划，委托专业力量完成方案设计，编制统一的技术规范和数据标准。对信息基础设施、应用系统、安全防护等建设内容，进行专业分类或者分包采购。

对应用系统建设，应当优先采购市场已有的通用化产品，确需定制开发的，一般应当进行模块化开发，鼓励竞争，并在采购合同中约定源代码、技术文档以及其他知识产权的归属和使用。

信息外包、云服务涉及第三方平台服务采购的，可以签订最多不超过三年的服务合同，并明确业务迁移的技术服务标准和费

用等。

第三十九条【政府和社会资本合作采购】政府和社会资本合作采购，包括涉及特许经营合作的采购以及不涉及特许经营的其他合作模式的采购。

采购人在采购活动开始前，应当完成项目规划、立项、供地方案、环境影响评价等前期工作；根据项目预期收益、投资运营成本、投资回报和财政补贴等因素合理确定合作期限；明确项目最低产出要求，最低质量标准，最高服务收费等基本内容。通过有效竞争，鼓励市场主体提出减少政府支出责任、提高项目运行绩效的解决方案。

采购方案和采购合同应当确定合理的风险分担机制。除根据法律、法规和国家有关规定，可以在合同中约定重大政策变化、自然灾害、通货膨胀、需求减少等外部风险外，不得向政府部门转移融资、运营等商业风险。

第四十条【采购实施计划】采购人应当根据前期工作情况编制政府采购实施计划。采购实施计划包括主要需求内容、采购方式、竞争范围、评审方法、合同定价方式、履约验收方案和风险管控措施等。

采购人按照内控要求对采购实施计划开展内部审核，并按规定将相关内容报本级人民政府财政部门备案。拟采购标的或者采购方案根据国家有关规定需要履行审批、核准程序的，按照有关规定执行。

## 第五章 政府采购方式与程序

### 第一节 一般规定

**第四十一条【政府采购限额标准管理】**

在一个财政年度内，采购人采购同一品目或者同一类别的货物、工程和服务的估算价值达到政府采购限额标准的，应当按照本法规定开展采购活动；未达到政府采购限额标准且未纳入框架协议采购范围的，可以不执行本法关于采购方式、程序、信息公开和履约验收的相关规定。

**第四十二条【竞争范围的适用】**政府采购应当实行公开竞争。公开竞争应当以发布采购公告的形式邀请不特定的供应商竞标。符合下列情形之一的，可以实行有限竞争：

（一）受基础设施、行政许可、确需使用不可替代的专利或者专有技术等限制，只能从有限范围的供应商处采购的；

（二）竞标供应商数量过多的。

有限竞争应当以竞标邀请书的形式邀请特定的符合资格条件的供应商竞标。

本法所称竞标，包括招标方式中的投标、竞争性谈判和创新采购方式中的谈判响应、询价方式中的报价和框架协议采购方式中的征集响应。

**第四十三条【有限竞争的供应商邀请】**实行公开竞争和有限竞争，采购人可以进行资格预审。符合第四十二条第一款第二项情形的，采购人向所有资格预审合格的供应商，或者从资格预审合格的供应商中随机抽取五家以上供应商，发出竞标邀请书。符合第四十二条第一款第一项情形的，采购人也可以直接向所有符合条件的供应商发出竞标邀请

书。

从资格预审合格的供应商中随机抽取供应商参加竞标的，采购人应当在资格预审公告中载明随机抽取的供应商数量。

**第四十四条【竞标供应商数量】**采用竞争性方式采购的，竞标供应商和合格标均不得少于三家。但是实行公开竞争后，竞标供应商或者合格标只有两家或者一家，采购文件没有不合理条款，且采购程序符合规定的，可以继续开展采购活动。

**第四十五条【采购文件要求】**采购文件应当根据采购实施计划编制，包括采购项目基本情况、采购需求、供应商资格条件、采购估算价值或者采购最高限价、合同文本或者合同草案条款、评审方法、等标期等主要内容。国务院有关部门依法制定采购文件标准文本的，应当使用标准文本。

**第四十六条【评审方法及适用】**政府采购的评审方法分为最低评审价法、综合评分法和最优质量法。

最低评审价法，是指竞标文件满足采购文件全部实质性要求，按照评审价由低到高排序确定中标、成交、入围供应商的评审方法。通用货物、服务，内容单一、方案简单的小型工程的招标采购，一般采用最低评审价法。

综合评分法，是指竞标文件满足采购文件全部实质性要求，按照评审因素的量化指标评审得分由高到低排序确定中标、成交供应商的评审方法。招标中技术复杂、性质特

殊的大型装备，专业化服务，大型工程或者混合采购，需要综合评价性价比的，采用综合评分法。竞争性谈判方式一般采用综合评分法，通过单方案谈判明确细化指标的，可以采用最低评审价法。

最优质量法，是指竞标文件满足采购文件全部实质性要求，价格已定，按照质量因素的量化指标评审得分由高到低排序确定中标、成交、入围供应商的评审方法。执行政府定价或者对质量有特殊要求的采购，可以采用最优质量法。

采购人可以在采购文件中规定根据全生命周期成本以及后续专用耗材、升级服务成本等，对供应商报价或者评审得分进行修正。

**第四十七条【评审因素及适用】**采用综合评分法的，采购人应当根据采购标的特点合理设置评审因素。评审因素应当与采购标的直接相关，主要包括价格或者成本、质量、供应商履约能力、商务条件以及采购政策要求等。评审因素中的分值设置应当与可评判、可验证的指标相对应。

设计咨询服务、大型基础设施工程以及创新采购、政府和社会资本合作等项目，需要考虑供应商履约能力中的从业经验的，可以将业绩要求作为评审因素，但是采购人不得提出特定项目的业绩要求。

**第四十八条【评审委员会组成】**采购人依法组建评审委员会。本法所称评审委员会，包括招标方式的评标委员会、竞争性谈判和创新采购方式的谈判小组、询价方式的询价

小组和框架协议采购方式的评审小组。

评审委员会可以全部由采购人代表组成，也可以由采购人代表和政府采购评审专家共同组成。采用竞争性谈判和创新采购方式的，应当由采购人代表和政府采购评审专家共同组成谈判小组，负责谈判和评审工作。

**第四十九条【评审要求】**评审委员会成员应当按照客观、公正、审慎的原则，根据采购文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审，对自己的评审意见承担法律责任。

评审委员会成员应当恪守职业道德，遵守工作纪律，不得泄露尚未公开的采购项目情况。

**第五十条【等标期】**采购人应当根据采购项目的复杂性和供应商准备竞标的实际需要，合理设定等标期。自采购文件开始发出之日起至竞标人提交竞标文件截止之日止，一般不得少于二十日。符合特殊情形的，可以适当缩短等标期，但不得少于十日。采用询价方式采购的，等标期不得少于三个工作日。

**第五十一条【竞标保证金】**采购人可以在采购文件中要求供应商提供竞标保证金。竞标保证金不得超过采购估算价值或者采购最高限价的百分之二。

本法规定的保证金应当以支票、汇票、本票或者金融机构、担保机构出具的保函等非现金形式提交。供应商可以依法自主选择提交保证金的形式。

**第五十二条【异常低价标识别与处理】** 评审委员会认为供应商报价明显低于其他供应商有效报价的，应当要求其对其报价合理性提交必要的证明材料。供应商不能证明其报价合理性的，评审委员会可以将其作为无效竞标处理。

**第五十三条【废标】** 在政府采购中，出现下列情形之一的，应当废标：

（一）竞标供应商或者合格标不足三家的，但本法第四十四条以及国务院政府采购监督管理部门规定的情形除外；

（二）出现影响采购公正的违法、违规行为，纠正违法、违规行为后仍然影响采购公正的；

（三）供应商的报价均超过了采购估算价值或者采购最高限价的；

（四）因重大变故，采购任务取消的。

属于前款第一项至三项情形的，采购人应当重新开展采购活动，需要改变采购方式的，由采购人依照本法确定。

**第五十四条【采购档案】** 采购人、采购代理机构对政府采购项目每项采购活动的文件资料应当妥善保管，不得伪造、变造、隐匿或者销毁。文件资料自采购结束之日起至少保存十五年。

文件资料包括采购活动记录、采购估算价值、采购文件、竞标文件、评审标准、评审报告、定标文件、政府采购合同、验收证明、质疑答复、投诉处理决定及其他有关文件、资料。

采购活动记录至少应当包括下列内容：

（一）采购项目类别、名称；

（二）采购估算价值、资金构成和合同价格；

（三）选择的采购方式及原因；

（四）邀请和选择供应商的方式及原因；

（五）评审标准及确定中标、成交、入围供应商的理由；

（六）评审委员会成员名单及评审专家选取方式；

（七）废标的原因。

**第五十五条【电子化政府采购】** 国家鼓励利用数据电文形式和电子信息网络开展政府采购活动，推动交易流程、公共服务、监督管理的透明化、规范化和智能化，推进电子证照应用，实现政府采购信息资源与其他公共服务平台互联共享。

## 第二节 采购方式和程序

**第五十六条【政府采购方式】** 政府采购采用以下方式：

（一）招标；

（二）竞争性谈判；

（三）询价；

（四）创新采购；

（五）单一来源采购；

（六）框架协议采购；

（七）国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式。

**第五十七条【招标的适用情形】** 通过需求调查或者前期设计咨询，能够确定详细规



格和具体要求，无需与供应商协商谈判的采购项目，应当采用招标方式采购。其中，技术较复杂或者专业性较强的采购项目，采购人可以对供应商投标文件不含报价的部分和报价部分采取两阶段开标和评标。

第五十八条【招标采购程序】采用招标方式采购的，应当遵循下列程序：

（一）招标。采购人、采购代理机构应当编制招标文件。招标文件应当列明采购标的完整的需求标准，明确技术和商务要求，并结合项目实际明确必要的供应商履约能力等要求。

（二）投标。供应商按照招标文件的要求编制投标文件，并按照招标文件确定的投标截止时间、地点和方式，将投标文件密封或者加密送达采购人、采购代理机构。

（三）开标、评标。采购人、采购代理机构在投标截止时间后立即开标。评标委员会按照招标文件规定对投标文件进行评审，并推荐中标候选人。

（四）定标。采购人根据评审结果确定中标供应商，也可以授权评标委员会直接确定中标供应商。

第五十九条【竞争性谈判的适用情形】竞争性谈判是指通过需求调查或者前期设计咨询，确定主要功能或者绩效目标和主要最低需求标准，需就相关内容与供应商协商谈判的采购方式。符合下列情形之一的，应当采用竞争性谈判方式采购：

（一）需要通过谈判细化解决方案，明

确详细技术规格标准、服务具体要求或者其他商务指标的；

（二）需要由供应商提供解决方案，通过谈判确定一种或者多种解决方案，并细化解决方案内容的。

前款所称解决方案包括设计方案、实施方案和研发方案等。

第六十条【竞争性谈判程序】采用竞争性谈判方式采购的，应当遵循下列程序：

（一）成立谈判小组并制定谈判文件。除本法第四十五条规定外，谈判文件还应当明确以下内容：采购项目主要功能或者绩效目标、主要最低需求标准；主要评审因素和

（二）权重；谈判内容，包括已确定解决方案但是需要细化的指标和需要明确的评审、验收标准，或者供应商提供解决方案的各部分内容和相应的评审、验收标准等；减少供应商的规则和标准等。

（二）邀请供应商。采购人、采购代理机构邀请供应商参加谈判，并向其提供谈判文件。

（三）谈判。谈判小组集中与单一供应商分别进行谈判。谈判按照第五十九条规定的适用情形分为单方案谈判和多方案谈判。

按单方案谈判的，谈判小组根据谈判文件明确的主要内容和权重开展谈判，最终形成完整、细化、明确的采购需求与评审规则，并以书面形式通知所有尚在谈判的供应商。供应商按要求提交最终响应文件。谈判小组

可以根据实际情况确定简化流程，确定谈判过程及时间安排、供应商响应时间等，但给予供应商的响应时间应当不少于一日。

按多方案谈判的，谈判小组可以就需谈判的内容整体或者分部分开展谈判，明确供应商解决方案所有技术、商务和其他要求的指标，或者提出解决方案调整建议。谈判结束后，应当将最终确定的全部实质性要求以及细化的评审规则以书面形式通知所有尚在谈判的供应商。供应商按要求提交最终响应文件，给予供应商的响应时间应当不少于三日。

谈判中，谈判小组可以按照约定规则减少供应商数量。

（四）确定成交供应商。谈判小组按照评审规则对响应文件进行统一评审，可以根据谈判文件规定对方案部分和报价部分采取两阶段评审。采购人根据谈判小组推荐的成交候选人确定成交供应商，也可以授权谈判小组直接确定成交供应商。

第六十一条【谈判要求】谈判小组可以根据谈判文件和谈判情况变动采购需求中的技术、商务和其他要求，并相应调整合同草案条款，但不得改变谈判文件中的最低需求标准、主要评审因素及其权重。在谈判中，谈判的任何一方不得透露与谈判有关的其他供应商的技术资料、价格和其他信息。

谈判小组应当客观清晰地记录谈判过程，形成书面文件，详细记载参与谈判的供应商提出的建议或者解决方案，讨论过程、采纳

情况及其理由，供应商的淘汰理由，各轮谈判中采购需求变动情况等。

第六十二条【询价的适用情形】询价是指对需求客观、明确，采购金额不大的货物、工程和服务，邀请供应商进行报价的采购方式。符合下列情形之一的，可以采用询价方式采购：

（一）规格、标准统一，货源充足的现货；

（二）技术、服务标准统一，已有固定市场的服务和工程。

适用询价方式的采购数额标准，由省级以上政府采购监督管理部门确定。

第六十三条【询价程序】采用询价方式采购的，应当遵循下列程序：

（一）询价。采购人、采购代理机构依照本法规定邀请供应商参加报价，并向其提供询价文件。

（二）报价。被询价的供应商在询价文件规定的等标期内进行报价。

（三）确定成交供应商。询价小组采用最低评审价法确定成交候选人。采购人根据询价小组推荐的成交候选人确定成交供应商，也可以授权询价小组直接确定成交供应商。

询价可以采用电子反拍程序实施。

第六十四条【创新采购的适用情形】创新采购是根据国家科技创新规划有关要求，对市场已有产品不能满足部门自身履职或者提供公共服务需要，邀请供应商研发、生产创新产品并共担风险的采购方式。符合下列

情形之一的，可以采用创新采购方式采购：

（一）本部门所需货物含有重大技术突破，且能够推广运用的；

（二）公共交通、智能化城市建设等网络化基础设施建设项目，通过应用新技术或者新理念，形成新的管理模式，能够明显提高绩效目标的。

第六十五条【创新采购程序】创新采购按照研发过程分阶段进行，分为订购和首购两阶段：

订购阶段遵循下列程序：

（一）概念交流。采购人组成谈判小组，邀请符合条件的供应商讨论交流，形成谈判

（二）文件，并向所有参与概念交流的供应商提供。谈判文件应当主要包括创新产品应用场景、主要功能或者绩效目标；项目研发以及购买

创新产品的最高费用、最低质量和服务标准、交付时间；减少供应商规则；研发中期谈判约定；响应文件要求和响应时间等。

（二）研发竞争谈判。谈判小组按竞争性谈判的规定与供应商进行谈判，细化研发方案，采用综合评分法确定至少三个研发供应商并分别签订研发合同。

（三）研发中期谈判。研发中期谈判是采购人与供应商根据研发合同约定，在研发不同阶段就研发时间、标志性成果、成本补偿范围和限额等问题进行谈判。谈判应在每一阶段开始前完成。约定期限到期后，供应商应提交成果报告和成本说明，采购人据此

支付研发成本补偿费用。供应商未按照约定完成阶段性成果目标的，研发合同终止。

（四）创新产品试用及评审。研发期结束后，供应商按照研发合同要求提交创新产品样品或者完整的解决方案等研究成果。采购人组织对创新产品进行试用或者基础设施改造和项目试运行验收。采购人对通过验收的创新产品，应当支付全部研发、试制或者改造费用，并按照约定的最终评审规则，确定性价比最优的创新产品为首购产品。

首购阶段遵循下列程序：

（一）采购人与首购产品供应商签订期限不超过三年的创新产品购买合同。合同有效期内，因技术改进、服务升级需要调整费用的，不得超过合同金额的百分之十。

（二）经国家有关部门论证可推广使用的，可以以首购价格作为最高限价向其他采购人推广应用。

第六十六条【研发合同内容和期限】采购人与供应商应当根据谈判文件和供应商响应文件签订研发合同。研发合同应当包括项目研发以及购买创新产品的最高费用、成本补偿最高金额，最低质量和服务标准、交付时间，最终评审规则的主要内容和权重等基本内容，并明确知识产权的处理原则、研发中期谈判时间和供应商淘汰标准等。

研发和创新产品试用等各项费用总和不得超过合同约定的研发最高费用。

研发合同期限包括创新产品试制、改造和试运行期限，一般不得超过一年，属于特

别重大创新项目的，不得超过三年。

**第六十七条【单一来源采购的适用情形】**单一来源采购是指采购人向唯一供应商采购的采购方式。符合下列情形之一的，可以采用单一来源方式采购：

（一）因需要委托特定领域具有领先地位的机构、自然人提供服务，或者采购艺术作品、特定的文艺表演，或者必须采用不可替代的专利、专有技术，或者公共服务项目具有特殊要求等原因，只能从唯一供应商处采购的；

（二）发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；

（三）因清算、破产或者拍卖等，仅在短时间内出现的特别有利条件下的采购的；

（四）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百分之十的；

符合前款第一项情形的，采购人应当在采购活动开始前进行单一来源采购公示。

**第六十八条【单一来源采购程序】**采取单一来源方式采购的，采购人、采购代理机构与供应商应当遵循本法规定的原则，协商确定采购项目质量、数量、成交价格，以及履约时间、地点和方式等合同条件。

**第六十九条【框架协议采购的适用情形】**采购人对小额零星货物、工程和服务，可以采用框架协议采购，明确采购标的的技术、商务要求。根据框架协议授予的采购合同不

得对该框架协议规定的条款作实质性修改。

**第七十条【框架协议采购程序】**采用框架协议采购方式采购的，应当遵循下列程序：

（一）征集入围供应商。采购人、采购代理机构通过征集程序，确定第一阶段入围供应商并订立封闭式或者开放式框架协议。

（二）确定成交供应商。采购人或者服务对象根据框架协议约定，采用直接选定、轮候或者竞争的方式，从第一阶段入围供应商中选定第二阶段成交供应商并订立采购合同。

## 第六章 政府采购合同管理

**第七十一条【合同的法律适用】**政府采购合同适用民法典，但是创新采购合同、政府和社会资本合同适用行政协议的相关规定。法律、行政法规等对相关领域采购合同的法律适用另有规定的，从其规定。

**第七十二条【合同定价方式】**政府采购合同采取以下合同定价方式：

（一）固定价格。本法所称固定价格，是指合同订立时已经确定合同价格，非由法定或约定事由不得变更的定价方式。对于采购时可以准确估算采购成本的情形，采购人应当选择固定价格的合同定价方式。合同订立时采购数量能够确定的，应当采用固定总价的定价方式；合同订立时采购数量无法确定的，应当采用固定单价的定价方式。

合同履行中因国家政策变化、物价调整等情形可能导致合同价格发生重大变化，不进行调整显失公平的，应当在合同订立时约

定合同价款调整的条件和方法。合同当事人不得通过调整合同价格规避竞争。

(二) 成本补偿。本法所称成本补偿,是指合同订立时无法确定价款,需合同履行完毕后才能够确定的定价方式。对于合同履行中存在不确定性而无法准确估算采购成本,且无法适用任何固定价格的情形时,合同当事人可以按照固定酬金加供应商合同履行过程中产生的可列支成本确定合同价格,但不得超过合同规定的最高限价。合同当事人不得约定按照成本比例支付酬金。

有技术创新、节约资源和提前交付能够更好地实现经济社会效益等情形的,采购人可以在合同中约定绩效激励条款,依据供应商提供的货物、工程和服务质量、满意度或者资金节约率等支付合同价款。

通用货物、工程和服务采购,应当采用固定价格定价方式。创新采购合同、政府和社会资本合作合同可以采用成本补偿定价方式。采购人可以根据项目特点,采用固定价格、成本补偿与绩效激励相结合的组合定价方式。

**第七十三条【政府采购合同条款】** 政府采购合同应当包括当事人名称或者姓名、标的和数量等一般条款,并根据采购需求和内容设置具体条款。法律、法规和国家有关规定对合同条款有特殊规定的,从其规定。

政府和社会资本合作合同应当明确项目资产权属、风险分担、项目运营责任和回报、绩效考核标准、临时接管、直接介入以及合

同变更、中止、解除情形等内容。

**第七十四条【合同的形式】** 政府采购合同应当采用书面形式。

政府采购限额标准以下的采购活动,可以通过发票或者电子支付凭证替代书面合同。

**第七十五条【合同签订时间】** 采购人与中标、成交、入围供应商应当在中标、成交、入围通知书发出之日起三十日内签订政府采购合同或者框架协议。

中标、成交、入围通知书对采购人和中标、成交、入围供应商均具有法律效力。中标、成交、入围通知书发出后,采购人违法改变中标、成交、入围结果的,或者中标、成交、入围供应商无正当理由放弃中标、成交、入围项目的,应当依法承担法律责任。

**第七十六条【合同签订依据】** 采购人应当根据合同或者框架协议文本,采购文件的所有实质性要求以及供应商的竞标文件签订政府采购合同或者框架协议。合同中应当明确验收标准,并且不得对采购文件确定的事项和中标、成交、入围供应商的竞标文件作实质性修改。

**第七十七条【合同备案】** 采购人应当自政府采购合同签订之日起七个工作日内,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。

**第七十八条【转包禁止与合同分包】** 中标、成交供应商不得将合同转包给其他供应商。

采购文件明确规定采购项目允许分包,

且竞标文件提供了分包方案的，中标、成交供应商可以采取分包方式履行合同。政府采购合同分包履行的，中标、成交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。

第七十九条【履约保证金】采购人可以在采购文件中要求中标、成交供应商提供履约保证金。履约保证金不得超过合同总价的百分之十，没有合同总价的，不得超过采购估算价值或者采购最高限价的百分之十。

供应商未按采购文件要求提交履约保证金的，采购人可以按照评审报告推荐的中标或者成交候选人名单排序，确定下一候选人为中标或者成交供应商，也可以重新开展政府采购活动。

供应商有违约行为的，采购人可以按照合同约定行使履约担保的相关权利。合同履行后，采购人应当按照合同约定及时退还履约保证金。

第八十条【追加相同采购标的】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总额不得超过原合同采购金额的百分之十。

第八十一条【合同变更与国家利益、公共利益保护】政府采购合同的双方当事人不得擅自变更、中止或者解除合同。但是本法第八十二条另有规定的除外。

政府采购合同继续履行将损害国家利益

和社会公共利益的，合同当事人应当变更或者解除合同。

政府采购合同变更或者解除的，有过错的一方应当承担赔偿责任，双方都有过错的，各自承担相应的责任。

第八十二条【长期合同的变更】期限较长的创新采购、政府和社会资本合作等合同，符合下列情形之一的，双方当事人经协商一致可以变更合同，但是不得对合同内容进行实质性修改：

（一）采购人在采购文件中明确可能引起合同变更的情形、需要变更的具体内容和变更程序，并在采购合同中载明的；

（二）出现采购人或者供应商不可预见的情形，拟增加的采购金额不超过原合同金额百分之三十的。

第八十三条【验收主体】采购人应当组织对供应商履约的验收，根据采购合同确定的验收标准进行验收。

法律、行政法规规定应当进行质量检验的，采购人应当委托国家认可的质量检测机构检验。政府和社会资本合作项目，应当就项目运营情况开展年度审计，并根据验收方案中的分期考核要求分期验收。

第八十四条【验收小组组成】验收应当按照政府采购内部控制要求组成验收小组，验收人员与采购人员应当分开。

对于采购人与使用人、服务对象分离的采购项目，应当邀请实际使用人、服务对象参与验收。

第八十五条【验收报告】验收结束后，验收人员应当出具验收报告并签字，验收报告应当列明各项标准的验收情况及项目总体评价等事项。

第八十六条【资金支付】验收合格的项目，采购人应当按照政府采购合同约定，及时向供应商支付采购资金。

#### 第七章 争议处理

第八十七条【供应商质疑】供应商认为采购文件，采购过程，中标、成交、入围结果和合同变更、中止、解除使自己的权益受到损害的，可以在知道或者应当知道其权益受到损害之日起七个工作日内，以书面形式向采购人或其委托的采购代理机构提出质疑。

第八十八条【质疑答复】采购人、采购代理机构应当在收到供应商的书面质疑后七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，但答复的内容不得涉及商业秘密。

第八十九条【供应商投诉】质疑供应商对采购人、采购代理机构的答复不满意或者采购人、采购代理机构未在规定的时间内作出答复的，可就质疑事项在答复期满后十五个工作日内向采购人同级政府采购监督管理部门投诉。

第九十条【投诉处理】政府采购监督管理部门应当在收到投诉后三十个工作日内，对投诉事项作出处理决定，并以书面形式通知投诉人和与投诉事项有关的政府采购参加人。

需要检验、检测、鉴定、专家评审、向有关单位调取证据以及需要有关政府采购参加人补正材料的，所需时间不计算在投诉处理期限内。

政府采购监督管理部门受理投诉后，投诉人书面申请撤回投诉的，政府采购监督管理部门应当终止投诉处理程序。

第九十一条【暂停采购活动】政府采购监督管理部门在处理投诉事项期间，可以视具体情况书面通知采购人暂停采购活动，但暂停时间最长不得超过三十个工作日。

第九十二条【对投诉处理的救济】投诉人对政府采购监督管理部门的投诉处理决定不服或者政府采购监督管理部门逾期未作处理的，可以向人民法院提起行政诉讼，并可在诉讼中请求人民法院一并解决相关政府采购争议。

第九十三条【司法救济】在政府采购合同订立和合同变更、中止、解除过程中，供应商认为采购人、采购代理机构的行为侵犯其合法权益的，可以依法向人民法院提起诉讼。人民法院受理后，供应商不得再就同一政府采购争议向政府采购监督管理部门投诉。供应商在投诉处理过程中提起诉讼的，应当及时告知政府采购监督管理部门，终止投诉处理。

#### 第八章 监督检查

第九十四条【监督检查内容】政府采购监督管理部门应当加强对政府采购活动及集中采购机构的监督检查。

监督检查的主要内容是：

（一）有关政府采购的法律、行政法规和规章的执行情况；

（二）采购政策、采购范围、采购方式和采购程序的执行情况；

（三）采购人员和评审专家的职业素质和专业技能；

（四）内部控制制度建设和执行情况。

第九十五条【防范利益冲突】政府采购监督管理部门不得设置集中采购机构，不得参与政府采购项目的采购活动。

采购代理机构与预算单位不得存在隶属关系或者其他利益关系。

第九十六条【采购人、集中采购机构内部监督】采购人、集中采购机构应当建立健全内部监督管理制度。采购活动的决策和执行程序应当明确，并相互监督、相互制约。经办采购的人员与负责采购合同审核、验收人员的职责权限应当明确，并相互分离。

第九十七条【采购人、集中采购机构人员要求】采购人、集中采购机构的采购人员应当具有相关职业素质和专业技能，符合政府采购监督管理部门规定的专业岗位任职要求。

采购人、集中采购机构对其工作人员应当加强教育和培训；对采购人员的专业水平、工作实绩和职业道德状况定期进行考核。采购人员经考核不合格的，不得继续从事政府采购工作。

第九十八条【对采购人的要求】采购人

必须按照本法规定进行采购。任何单位和个人不得违反本法规定，要求采购人或者采购工作人员向其指定的供应商进行采购。

第九十九条【对采购人、集中采购机构的监督】政府采购监督管理部门应当对采购人和集中采购机构执行政府采购制度及政策的情况，履约守信情况，集中采购机构的采购价格、节约资金效果、采购效率、服务质量、信誉状况、有无违法行为等事项进行考核，并公布考核结果。

第一百条【对社会代理机构及其工作人员的监督】政府采购监督管理部门对社会代理机构及其工作人员遵守法律法规情况及履约守信情况进行监督评价，并且将监督评价结果及时向社会公开。

第一百零一条【对重大投资项目的监督】国家重大投资项目或者政府和社会资本合作项目的绩效目标实现情况和执行本法情况，应经专项审计后纳入决算草案，提请本级人民代表大会常务委员会审查和批准。

第一百零二条【配合监督检查的义务】政府采购参加人在监督检查工作中应当如实反映情况，按要求提供有关材料。

第一百零三条【审计机关的监督】审计机关应当对政府采购进行审计监督。政府采购监督管理部门、政府采购参加人有关政府采购活动，应当接受审计机关的审计监督。

第一百零四条【监察机关的监督】监察机关应当对参与政府采购活动的行使公权力的公职人员进行监察。



第一百零五条【政府采购活动的社会监督】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，有关部门、机关应当依照各自职责及时处理。

第一百零六条【信用体系建设】国家加强政府采购市场信用体系建设，建立全国统一规范的政府采购活动当事人及相关人员信用记录和信用评价制度，依法实施失信惩戒和守信激励。

### 第九章 法律责任

第一百零七条【采购人责任】采购人有下列情形之一的，责令限期改正；情节严重的，给予警告，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由其行政主管部门或者有关机关、单位给予处分，并予通报；有违法所得的，并处没收违法所得，构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未制定或者未执行政府采购内部控制规定的；

（二）未严格按照批准的预算执行的；

（三）未依照本法规定确定采购需求、编制采购实施计划的；

（四）未依法执行政府采购政策的；

（五）违反本法规定确定政府采购方式、竞争范围、评审方法、合同定价方式，或者违反本法规定的采购程序的；

（六）未依法在指定的媒体上发布政府采购信息的；

（七）集中采购目录内的政府采购项目，未委托集中采购机构实行集中采购的；

（八）擅自提高采购标准的；

（九）以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的；

（十）违反本法规定设置综合评分法的评审因素的；

（十一）对供应商的质疑逾期未作答复的；

（十二）违法改变中标、成交、入围结果，或者中标、成交、入围通知书发出后在法定或者约定期限内不与中标、成交、入围供应商签订采购合同或者框架协议的；

（十三）违反本法规定，擅自变更、解除政府采购合同的；

（十四）未依照本法规定对供应商的履约进行验收的；

（十五）未依法妥善保存采购活动的文件资料，或者违法伪造、变造、隐匿、销毁文件资料的；

（十六）拒绝有关部门依法实施监督检查的，或者在有关部门依法实施的争议处理、监督检查中提供虚假情况的；

（十七）与其他政府采购参加人相互串通的；

（十八）在采购过程中接受贿赂或者谋取其他不正当利益的；

（十九）泄露国家秘密、商业秘密、依法不得公开的个人信息或者泄露尚未公开的采购项目情况的；

（二十）违反本法其他规定的。

第一百零八条【采购代理机构责任】采

购代理机构有下列情形之一的，责令限期改正，给予警告，并可对采购代理机构处以十万元以上二十万元以下罚款；情节严重的，将采购代理机构及其法定代表人和项目工作人员列入政府采购严重失信名单，一年内不得代理政府采购活动；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）未依法在指定的媒体上发布政府采购项目信息的；

（二）以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的；

（三）非法干预采购评审活动的；

（四）违反本法规定设置综合评分法的评审因素的；

（五）对供应商的质疑逾期未作答复的；

（六）拒绝有关部门依法实施监督检查的，或者在监督检查中提供虚假情况的；

（七）与其他政府采购参加人相互串通的；

（八）在政府采购活动中接受贿赂或者谋取其他不正当利益的；

（九）泄露国家秘密、商业秘密、依法不得公开的个人信息或者泄露尚未公开的采购项目情况的；

（十）违反本法其他规定的。

**第一百零九条【集中采购机构的特别责任】** 集中采购机构有下列情形之一的，责令限期改正，给予警告，有违法所得的，并处没收违法所得，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分，并予以通报：

（一）内部监督管理制度不健全，对依法应当分设、分离的岗位、人员未分设、分离的；

（二）将受委托的采购项目转委托其他采购代理机构采购的，但与其他集中采购机构联合采购的除外；

（三）从事营利活动的；

（四）在考核中虚报业绩，隐瞒真实情况的。

**第一百一十条【评审委员会成员责任】** 评审委员会成员有下列情形之一的，给予警告，列入政府采购严重失信名单，一年内不得参加政府采购评审活动；情节严重的，处以三万元以上十万元以下罚款，并禁止其参加政府采购评审活动；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）与供应商存在利害关系而未依法回避的；

（二）未按照采购文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审的；

（三）与其他政府采购参加人相互串通的；

（四）在政府采购活动中接受贿赂或者谋取其他不正当利益的；

（五）泄露尚未公开的采购项目情况的。采购人自行评审的，其参与评审的工作人员视同前款规定的评审委员会成员。

**第一百一十一条【供应商一般违法责任】** 供应商有下列情形之一的，责令改正，有违法所得的，并处没收违法所得；情节严重的，

可以并处三万元以上十万元以下的罚款，列入政府采购严重失信名单，在一年内不得参与政府采购活动：

（一）无正当理由放弃中标、成交、入围的；

（二）中标、成交、入围供应商在法定或者约定期限内拒绝签订政府采购合同或者框架协议的；

（三）中标、成交、入围供应商转包、违法分包的。

**第一百一十二条【供应商严重违法责任】** 供应商有下列情形之一的，处以采购金额千分之五以上千分之十以下的罚款，有违法所得的，并处没收违法所得，情节严重的，可以列入政府采购严重失信名单，在一年至三年内不得参与政府采购活动，情节特别严重的，由市场监督管理部门吊销营业执照；构成犯罪的，依法追究刑事责任：

（一）提供虚假材料谋取中标、成交、入围的；

（二）采取不正当手段诋毁、排挤其他供应商的；

（三）与采购人、其他供应商或者采购代理机构及采购参加人员相互串通的；

（四）向采购人、采购代理机构及其他政府采购参加人行贿或者提供其他不正当利益的；

（五）在招标采购过程中与采购人进行协商谈判的；

（六）提供假冒伪劣产品的；

（七）拒绝有关部门监督检查或者提供虚假情况的。

供应商有前款第一项至五项情形之一的，中标、成交、入围无效。政府采购货物的制造商有前款第七项情形的，应当承担相应责任。

**第一百一十三条【处理情形】** 违反本法第一百零七条至第一百一十二条规定，影响或者可能影响中标、成交结果的，按下列情况分别处理：

（一）未确定中标、成交供应商的，终止本次采购活动，重新开展政府采购活动；

（二）已确定中标、成交供应商但尚未签订政府采购合同的，中标、成交结果无效，从合格的中标、成交候选人中另行确定中标、成交供应商；没有合格的中标、成交候选人的，重新开展政府采购活动；

（三）政府采购合同已签订但尚未履行的，撤销合同，从合格的中标、成交候选人中另行确定中标、成交供应商；没有合格的中标、成交候选人的，重新开展政府采购活动；

（四）政府采购合同已经履行的，给采购人、供应商造成损失的，由责任人承担赔偿责任。

采用框架协议采购方式，在征集入围供应商或者确定成交供应商阶段出现前款情形的，依照前款规定处理。

**第一百一十四条【恶意投诉】** 供应商通过捏造事实或者伪造材料进行虚假、恶

意投诉的，由政府采购监督管理部门将其列入政府采购严重失信名单，在一年内不得参与采购活动。

第一百一十五条【政府采购监督管理部门工作人员在实施监督检查中违法所应承担的法律责任】政府采购监督管理部门的工作人员在履行政府采购监督管理职责中违反本法规定滥用职权，玩忽职守，徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第一百一十六条【阻挠和限制供应商进入政府采购市场所应承担的法律责任】任何单位或者个人非法限制和阻挠供应商进入政府采购市场的，责令限期改正；拒不改正的，由该单位、个人的上级行政主管部门或者有关机关给予单位负责人或者个人处分。

第一百一十七条【民事责任】政府采购参加人违反本法规定，侵犯他人民事权益的，应当依照民事法律规定承担民事责任。

## 第十章 附则

第一百一十八条【国际条约】中华人民共和国在政府采购方面根据所缔结或者参加的国际条约、协定，给予其他缔约方、参加方最惠国待遇、国民待遇等待遇。

第一百一十九条【关于使用国际组织和外国政府贷款进行政府采购的问题】使用国

际组织和外国政府贷款进行的政府采购，贷款方、资金提供方与中方达成的协议对采购的具体条件另有规定的，可以适用其规定，但不得损害国家利益和社会公共利益。

第一百二十条【紧急采购】因严重自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件所实施的紧急采购，相关规定由国务院政府采购监督管理部门会同相关部门另行制定。

第一百二十一条【关于军事采购问题】军事采购法规由中央军事委员会另行制定。

第一百二十二条【关于政府采购工程招标投标的法律适用问题】政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。

第一百二十三条【本法实施具体步骤和办法的制定】本法实施的具体步骤和办法由国务院规定。

第一百二十四条【日、工作日和最后一日的计算方式】本法规定按日、工作日计算期间的，开始当天不计入，从次日开始计算。期限的最后一日是国家法定节假日的，顺延到节假日后的次日为期限的最后一日。

第一百二十五条【本法的施行时间】本法自2003年1月1日起施行。



## 政府工作报告解读

## Policy work report interpretation

### 关注！政府工作报告涉及多项政府采购内容

3月5日，十四届全国人大二次会议开幕会在北京人民大会堂举行，习近平等党和国家领导人出席大会。国务院总理李强代表国务院，向十四届全国人大二次会议作政府工作报告。其中，2024年政府工作任务涉及政府采购内容。

——**加快全国统一大市场建设。**制定全国统一大市场建设标准指引。着力推动产权保护、市场准入、公平竞争、社会信用等方面制度规则统一。深化要素市场化配置综合改革试点。出台公平竞争审查行政法规，完善重点领域、新兴领域、涉外领域监管规则。专项治理地方保护、市场分割、招商引资不当竞争等突出问题，加强对招投标市场的规范和管理。坚持依法监管，严格落实监管责任，提升监管精准性和有效性，坚决维护公平竞争的市场秩序。

——**加大吸引外资力度。**继续缩减外资准入负面清单，全面取消制造业领域外资准入限制措施，放宽电信、医疗等服务业市场准入。扩大鼓励外商投资产业目录，鼓励外资企业境内再投资。落实好外资企业国民待遇，保障依法平等参与政府采购、招标投标、标准制定，推动解决数据跨境流动等问题。加强外商投资服务保障，打造“投资中国”品牌。提升外籍人员来华工作、学习、旅游便利度。深入实施自贸试验区提升战略，赋予自贸试验区、海南自由贸易港等更多自主权，推动开发区改革创新，打造对外开放新高地。

——**提高医疗卫生服务能力。**继续做好重点传染病防控。居民医保人均财政补助标准提高30元。促进医保、医疗、医药协同发展和治理。推动基本医疗保险省级统筹，完善国家药品集中采购制度，强化医保基金使用常态化监管，落实和完善异地就医结算。深化公立医院改革，以患者为中心改善医疗服务，推动检查检验结果互认。着眼推进分级诊疗，引导优质医疗资源下沉基层，加强县乡村医疗服务协同联动，扩大基层医疗卫生机构慢性病、常见病用药种类。加快补齐儿科、老年医学、精神卫生、医疗护理等服务短板。促进中医药传承创新，加强中医优势专科建设。深入开展健康中国行动和爱国卫生运动，筑牢人民群众健康防线。

## 【政采视角谈政府工作报告】2024年政府采购大有可为

2024年政府工作报告客观总结了过去一年取得的成就，并对2024年工作做出部署，成绩来之不易，未来更需努力，报告求真务实、充满信心和力量。当然，作为一名“政府采购”人，我们能深刻体会到成绩背后政府采购所付出的努力，又感到要实现2024年预期目标，政府采购任重道远。

### 一、创新为魂，政府采购助力科技创新

2024年政府工作报告中有40处提及“创新”，有26处提及“科技”，这些高频词汇恰好说明了政府工作的重中之重。报告提出，要充分发挥新型举国体制优势，“全面提升自主创新能力”“增强原始创新能力”，要充分发挥创新主导作用，“以科技创新推动产业创新”“实施产业创新工程”，报告还特别强调了企业在创新中的主体地位，提出要“强化企业科技创新主体地位，激励企业加大创新投入”“积极支持企业家专注创新发展”。

政府采购是促进科技创新的重要政策工具。我国近年来非常重视政府采购鼓励创新政策，从法律层面为政府采购支持创新奠定了基础。2021年12月修订通过了《科技进步法》，其中第九十一条规定，“对境内自然人、法人和非法人组织的科技创新产品、服务，在功能、质量等指标能够满足政府采购需求的条件下，政府采购应当购买；首次投放市场的，政府采购应当率先购买，不得以

商业业绩为由予以限制。”在刚刚过去的2月份，财政部发布了《政府采购合作创新采购方式管理暂行办法(征求意见稿)》，对合作创新采购方式的概念、适用条件、需求管理、订购首购程序、合同管理等进行了规定。一些地方政府积极实践探索，取得显著成效。例如，上海市通过政府采购首购、订购，医疗设备创新有了新突破，助力上海形成集成电路、人工智能、生物医药三大产业“创新高地”。

今年，我们需要加大创新采购制度建设，扎实推进实施自主创新产品优先采购以及首台（套）重大技术装备等激励政策，引导企业创新投入，加快技术攻关、成果转化和先进适用技术产业化推广应用。

### 二、绩效为本，政府采购加力提质增效

政府采购是财政政策的重要组成部分。2024年政府工作报告提出，“积极的财政政策要适度加力、提质增效”，“要大力优化支出结构，强化国家重大战略任务和基本民生财力保障，严控一般性支出”；“要严肃财经纪律，加强财会监督，严禁搞面子工程、形象工程，坚决制止铺张浪费”；报告还提出，“各级政府要习惯过紧日子，真正精打细算，切实把财政资金用在刀刃上、用出实效来”。报告实际上提出了政府采购政策加力的重点以及要进一步发挥政府采购制度在全面预算绩效管理中的作用。

近年来，我国实施全面预算绩效管理取得实质性进展。政府采购制度目标与预算绩效管理契合，是促进预算绩效管理的重要力量。一些地方政府在政府采购绩效管理方面做出积极探索。如四川省在2015年10月就出台了《四川省政府采购执行情况绩效评价管理暂行办法》，此后，江西、山东日照、滨州、泰安以及四川攀枝花等相继出台了政府采购项目绩效管理或评价的相关文件，大力推进了政府采购绩效管理改革。

今年，一是政府采购资金要向国家重大战略任务和基本民生事项（主要是公共服务事项）方面倾斜；二是各采购单位要切实加强政府采购预算管理，不该采的不采，该少采的要少采，财政部门要做好政府采购预算评审；三是要加强对政府采购项目（政策）的绩效评价，加强绩效评价结果应用，无效的项目（政策）要退出项目（政策）库，低效的项目（政策）要与下年预算安排挂钩。

### 三、公平为基，政府采购推进全国统一大市场建设

政府采购由于规模巨大，是全国统一大市场的重要“子市场”，是推进全国统一大市场建设的重要力量。2024年政府工作报告明确提出，要加快全国统一大市场建设，“出台公平竞争审查行政法规，完善重点领域、新兴领域、涉外领域监管规则”，“加强对招投标市场的规范和管理”，“坚决维护公平竞争的市场，秩序”以及加大吸引外资力度，

“落实好外资企业国民待遇，保障依法平等参与政府采购、招标投标、标准制定”。这对政府采购领域进一步落实公平竞争、优化营商环境、推进全国统一大市场建设提出了要求。

公平竞争是政府采购制度的基本原则之一，我国政府采购法对此有明确规定，政府采购法实施条例以及87号令等对“差别待遇”“歧视待遇”等也有明确规定。近年来我国大力推进政府采购领域公平竞争，2019年财政部专门出台了《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号），要求各地区、各部门全面清理政府采购领域妨碍公平竞争的规定和做法，严格执行公平竞争审查制度，加强政府采购执行管理，加快推进电子化政府采购，进一步提升政府采购透明度。这些举措极大地降低了各类市场主体参与政府采购的成本，较好地促进了政府采购领域公平竞争、优化营商环境，有力推动了构建统一开放、竞争有序的政府采购市场体系。

今年，促进政府采购公平竞争、降低政府采购制度性交易成本、持续优化营商环境仍然是重头戏，要强化采购人在公平竞争方面的主体责任，要推进代理机构在贯彻公平竞争原则上的专业化水平，财政部门要加大公平竞争监管力度。促进公平竞争、构建全国统一大市场，在当前尤为重要，这是促进民营经济发展壮大、促进中小企业发展、促进市场活力提升的重要举措。

#### 四、协同为要，促进政策效果“四两拨千斤”

政府各项宏观政策、产业政策、区域政策等只有“劲儿往一处使”才能产生最好的政策效果。2024年政府工作报告提出，要“增强宏观政策取向一致性”“围绕发展大局，加强财政、货币、就业、产业、区域、科技、环保等政策协调配合，把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估”“强化政策统筹，确保同向发力、形成合力”“实施政策要强化协同联动、放大组合效应，防止顾此失彼、相互掣肘”。可以看得出，政府非常重视各项政策的协同发力。

当前我国已经建立起涵盖支持绿色采购、中小企业发展、残疾人就业、监狱企业发展、乡村振兴和鼓励创新等的政府采购政策支持体系，通过制定采购需求标准、预留采购份额、价格评审优惠、优先采购、首购订购等措施，实现节约能源，保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展、促进创新、维护国家安全等政策目标。数据

显示，近年来我国政府采购节能环保产品占同类产品采购额度85%以上，向中小微企业采购的金额占全部采购金额的70%以上，对小微企业的采购占全部采购金额的38%以上，2022年通过“832平台”采购脱贫地区农副产品达120亿元。但同时，这些不同类型政府采购政策之间要讲究协同发力，政府采购政策与其他财政政策工具也要协调配合，政府采购政策作为财政政策工具的组成部分与就业、科技、环保等政策也要协调一致，才能使各项政策目标同向同行，多措并举。

今年，在不同类型政府采购政策间要讲求合力，如节能环保与鼓励创新之间可以协同，进一步促进绿色创新产品研发；再如，促进中小企业发展与鼓励创新也可以协同，孵化更多的专精特新中小企业；政府采购政策与税收、财政补贴等其他财政政策工具要进一步协同，既要避免重复投入也要发挥放大效应；政府采购政策与就业政策要协调配合，在促进中小企业发展、促进残疾人就业等方面发挥更大作用。



## 两会访厅长 | 李峰：以绿色政府采购推进山东高质量发展

### 优化“绿色布局” 丰富绿色采购应用场景

李峰代表说，2023年是山东全面贯彻二十大精神的开局之年，也是山东绿色低碳高质量发展先行区建设起步之年。山东省财政系统抢抓绿色发展的历史机遇，搭建起了政府绿色采购的“立体格局”。他如数家珍般介绍了绿色采购的四个做法：

一是落实节能环保产品采购政策。指导采购人对节能产品和环境标志产品实施强制采购或优先采购。2023年全省政府采购节能及环保等绿色产品总额达23.75亿元，占同类产品采购额的82.3%。二是执行绿色采购需求标准。严格落实商品包装、快递包装、绿色数据中心、绿色建筑和绿色建材政府采购需求标准，指导采购人规范开展需求管理，在采购文件和采购合同中载明具体要求。在采购需求管理中，重点关注大型活动举办、设备购置、建筑材料、公务用车、数据中心等项目，是否落实绿色采购政策。三是加大新能源汽车采购力度。一般情况下，新增公务用车全部采购新能源汽车，或优先采购提供新能源汽车的租赁服务。2023年全省政府采购新能源汽车717辆，同比增长155.4%。四是推进能源资源绿色低碳利用。推动能源托管服务模式在公共机构落地，会同山东省机关事务局制定《山东省公共机构合同能源管理办法》，指导高校、医院、集中办公机构等采购合同能源管理服务，2023年采购金额6.68亿元。

### 突出“绿色重点” 打造绿色建材齐鲁样板

李峰代表指出，作为全国绿色建材试点城市最多省份，山东财政着力做好三篇文章，打造绿色建材齐鲁样板。

第一篇文章，做好“引领”，建立工作推进机制。制定政府采购支持绿色建材促进建筑品质提升试点工作推进方案，明确试点项目使用《需求标准》中的建材产品的，绿色建材使用率达到100%；对使用未纳入《需求标准》的，鼓励采购获得绿色建材认证或获得环境标志产品认证的绿色建材，确保项目整体使用绿色建材比例不低于40%。

第二篇文章，做好“服务”，推进全省绿色建材采购平台建设。联合山东省住建厅推进平台合同签订、企业入驻等环节工作，推动试点项目全流程在线运行，实现试点项目从设计立项、政府采购到施工、验收、支付等全过程线上、全链条贯通、全过程可溯。

第三篇文章，做好“减负”，开展绿色建材批量集中采购。组织8个试点地市，在平台取得采信的绿色产品中，选取用量较多、适用性普遍、技术规格统一、便于归集的绿色建材品目，开展批量集中采购，以量换价，拉近绿色建材和普通建材的价格差距。截至目前，山东省纳入绿色建材试点的项目超过140个，建筑面积512万平方米，总投资943亿元。

## 筑牢“绿色支撑” 建强财政监管服务体系

山东发挥“制度创新+数智赋能”优势，打出“绿色+管理”组合拳。那么，山东财政如何完善监管机制，为绿色采购提供强力支撑呢？李峰代表介绍了三个做法。

**一是压实主体责任。**坚持“谁采购、谁负责”，将政策功能执行要求内嵌于政府采购活动全流程，加大政府采购项目需求管理，严格落实履约验收，确保绿色采购相关政策功能完整、准确、全面落实。

**二是强化数字支撑。**建立大数据分析模型，完善重要采购节点跟踪模式，多维度反映政策功能落实情况以及企业、产业发展变化趋势，为财政支持全省绿色低碳高质量发展提供决策参考。

**三是健全激励约束。**将政府绿色采购等政策功能落实情况纳入财会监督、部门预算管理绩效考核、营商环境“揭榜挂帅”等事项，加大政策执行的监管力度。定期举办绿色产业供需对接会，做好社会宣传推广，营造有利于绿色采购的良好氛围。

李峰代表强调，绿色是高质量发展的底色，坚持绿色发展功在当代、利在千秋。山东要以“绿色低碳”为指引，走出山东高质量发展的基本路径，为高水平崛起、高标准保护、高品质生活提供有力支撑。



## 解读 | 《政府采购法（修订草案征求意见稿）》35个重大改变

### 一、“推进政府采购统一大市场建设”

《深改方案》提出要“构建更加统一开放、竞争有序的政府采购市场体系”。《意见稿》在第一条【立法宗旨和目的】、第四条【供应商自由进入政府采购市场】、第二十九条【政策统一性要求】均做出相应的规定。

那么，什么是“统一大市场”？个人认为至少应当包括以下方面：

从制度层面来说，全国范围内无论金额大小，无论专业分工管理体制怎么样，无论是货物、工程、服务，只要是政府采购主体实施的采购项目，都应当适用一套法律制度，也就是《政府采购法》；

从监管层面来说，只要是政府采购主体实施的采购项目，都应该纳入以财政部门为主要监管部门的监督管理体系，不存在财政部门之外或者与财政部门并列的主要监管部门；

从市场交易规则层面来说，这种“统一”应当是“竞争有序”的，也是“开放”的。应当鼓励供应商自由政府采购市场，这种“自由”也体现在参与途径和手段的选择多样性、公平竞争性上，不得非法限制和阻挠。不得规定采购人、供应商必须进入某一个统

一的平台交易，打着规范市场的名义搞封闭市场，一些还“搭车”收取各种费用，甚至脱离法律依据自我赋权染指监管，以“监管者”身份对采购人、供应商发号施令，这些做法是对20年来鼓励公平竞争、“管采分离”等政府采购改革成果的公然倒退。

从市场公平竞争层面来说，政府采购扶持政策应当由财政部等统一制定，其他部门、地方均不得自行制定政府采购政策。公平竞争还包括内外资供应商、外地和本地供应商、不同所有制的供应商等之间的公平竞争，不应存在差别待遇。

### 二、扩大了《政府采购法》的适用范围

#### 1. 分散采购取消了“限额标准以上”的限制

现行的《政府采购法》，采购预算金额达到采购限额标准的，才适用《政府采购法》及其实施条例规定的采购方式、程序、信息公开等制度，未达到的按照采购人内控、财务制度实施。

《意见稿》政府采购的范围取消了“限额标准以上”这一限制，意味着即使是分散采购，未达到采购限额标准的，也属于《政府采购法》规制的“政府采购”范围，只是不适用《政府采购法》关于采购方式、程序、

信息公开和履约验收的相关规定的采购方式、程序操作。

## 2. 政府采购工程项目全口径纳入适用范围

现行的政府采购工程以工程招标规模标准为界，分别适用《政府采购法》和《招标投标法》，分别采用非招标和招标方式。20年来的实践中，给市场主体、监管管理、法律适用造成了极大困扰。应当意识到，从全球范围内来说，政府主体采购的工程与自主经营市场主体建设的工程项目在政策功能、合同管理、绩效管理上是完全不同的，应当适用不同的监管制度，政府主体采购工程不管金额大小都应当适用《政府采购法》。

需要指出的是，政府采购工程上“两法合一”、统一到《政府采购法》规制，并不是否定《招标投标法》存在的意义，而是以政府主体采购的工程无论规模大小，一律适用《政府采购法》，自主经营市场主体的招标投标活动包括建设工程招标项目，可以适用《招标投标法》。“两法合一”也不破坏现有的主管部门分工管理体制，主管部门依然可以在投资立项管理环节行使管理职能，只是采购活动应当纳入《政府采购法》规制、财政部门监管。这是对市场主体关切的积极回应，也是政府采购领域推进国家治理体系和治理能力现代化的具体体现，也是我国财政预算一体化、绩效管理一体化的必然要求。

## 3. 把“公益性国有企业”纳入采购人范围

《意见稿》第二条对“采购人”范围在原来的国家机关、事业单位、团体组织基础上新增加了“其他采购实体”，第十二条进一步对“其他采购实体”做出了解释：指为实现公共目的，从事公用事业，运营公共基础设施或者公共服务网络的公益性国有企业。由于我们国有企业公益性、营利性混杂，第十二条明确适用《政府采购法》的公益性国有企业的范围由国务院确定。

## 4. “使用财政性资金”后新增了“其他国有资产”

和第一版“其他公共资源”相比，《意见稿》“其他国有资产”表述更明确、更规范。我们知道，政府部门的执法权也属于“公共资源”性质，一些地方以政府采购或者政府购买服务的名义，将环卫、城管等公共职能的执法权授予给中标供应商，中标供应商为了追逐利益，暴力执法现象频发，在社会上造成了很恶劣的影响。

## 三、集中采购目录由国务院确定并公布

《意见稿》取消了“地方集中采购目录”“部门集中采购目录”的提法，第六条规定：集中采购目录由国务院确定并公布。这就意味着，未来只有一个全国统一的集中采购目录，技术、服务等标准统一，采购人普遍使用的项目应当纳入集中采购目录。

## 四、政府采购限额标准由国务院确定并公布

《意见稿》第七条规定：政府采购限额标准由国务院确定并公布。这就意味着：政

府采购限额标准在全国范围内是统一的。过去的实践中，一些地方逐年提高政府采购限额标准，使得越来越多的项目不再适用现行的《政府采购法》及其实施条例监管，在提高采购效率的同时，也带来冲击项目采购、规避政府采购的制度隐患。根据《意见稿》，未来全国的政府采购限额标准只有国务院确定并公布的一般项目、复杂项目两个明确的数值，显然也是政策统一性的内在要求。

那么，到底什么是达到“政府采购限额标准”呢？此前的政府采购制度中并没有做出规定，通常业内会理解为是对一个政府采购项目采购预算而言的，而《意见稿》第四十一条给出了判断标准：在一个财政年度内，采购人采购同一品目或者同一类别的货物、工程和服务的估算价值达到政府采购限额标准的应当按照本法规定开展采购活动。这就意味着：判断是否达到“政府采购限额标准”，是按照一个财政年度同一品目或者同一类别的估算价值来判断的，而不是按照一个预算项下的采购预算金额判断。

五、政府采购当事人去掉了“采购代理机构”，仅限“采购人、供应商”

《意见稿》第十一条第二款规定，政府采购当事人是指采购人和供应商。去掉了现行的《政府采购法》中规定的一方当事人“采购代理机构”，一方面使得采购人的主体地位更为突出，另一方面也更清晰地理清供采双方的权利义务关系。

《政府采购法》中，采购代理机构和采

购人同为当事人，同是采购活动的组织实施者，而在《意见稿》中，采购人为采购活动当然的组织者，采购代理机构是接受采购人委托的协助者。实践中，采购代理机构是作为市场主体，但是代理费怎么收、向谁收取？采购文件能否收费？存在很大争议。虽然《政府采购代理机构管理暂行办法》（财库〔2018〕2号）第十五条规定：代理费用可以由中标、成交供应商支付，也可由采购人支付。由中标、成交供应商支付的，供应商报价应当包含代理费用。实践中，采购人并不会在项目预算中单独列出代理费这一笔费用，而中标、成交供应商往往会拖欠支付，采购代理机构代理费就没有了下落。而在《意见稿》的制度设计里，采购代理机构是接受采购人替采购人干活的，代理费用自然要由采购人出，而采购人在做项目预算时就必须把代理费用作为单独的科目做到采购预算中去，至于采购文件的制作费用应当算进代理费用，不得单独向供应商索要。

#### 六、简化供应商资格条件

《意见稿》第十四条按照“放管服”改革精神和要求，采用“基本条件+负面清单”的模式，规定供应商资格条件，第十五条规定，采购人可以要求供应商对资格条件所需的证明材料提供承诺。方便供应商参与政府采购活动，进一步降低制度性交易成本。

《意见稿》第十四条还规定：采购人有证据证明有关供应商在参加政府采购活动前三年内，履行与采购人或者与其存在管理关

系的单位的采购合同时，发生过重大实质性违约且未及时采取合理补救措施的，可以拒绝其参加采购活动，但应当在采购文件中载明。

#### 七、联合体不再强调每一成员都满足资格条件

现行的《政府采购法》第二十四条规定“参加联合体的供应商均应当具备本法第二十二条规定的条件”，当时的立法背景是为了更好地保障采购人的项目实施，强调“强强联手”，要求每一个联合体成员都要满足采购文件资格条件、资质要求等，但越来越多的采购实践则是：供应商正是因为不具备采购文件所需的资质要求才去找其他供应商组成联合体。《意见稿》第十六条规定：

“以联合体形式参与政府采购的，联合体应当满足采购项目的全部要求”，不再要求每一个成员都满足资格条件、资质要求，只需联合体满足采购项目的全部要求即可，这是联合体“专业分工、优势互补”制度导向的体现。

#### 八、鼓励集中采购机构展开竞争

《意见稿》第十七条规定：集中采购机构是县级以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立的非营利事业单位法人。这里明确集中采购机构由现在的市级以上下沉设到县级，还规定其性质“非营利事业单位法人”，强调其独立法人地位。

《意见稿》第十八条规定：委托集中采购机构代理采购业务，可以不受行政级次和

部门隶属关系的限制。这实际上是鼓励集中采购机构展开跨级别、跨地域竞争机制。

#### 九、鼓励采购人自愿联合采购

实践中，对于同类需求的项目，多个采购人可以联合一起组织实施采购，中标、成交供应商确定后，每个采购人分别和供应商签订合同。《意见稿》第十八条规定：对于有同类需求的采购项目，鼓励采购人自愿联合进行采购，提高效益。这给采购人自愿联合采购提供了法律依据。第十八条还规定：对于本部门、本系统有特殊要求的项目，主管预算单位可以归集所属预算单位需求，统一组织采购。

#### 十、新增“政府采购政策”一章

《意见稿》第三章新增“政府采购政策”一章。在采购政策目标中增加支持创新、维护弱势群体利益的内容，丰富了各项政策目标的具体内容。第二十四条第二款新设了政府采购安全审查制度，规定：国家建立政府采购安全审查制度，对可能影响国家安全的政府采购活动开展安全审查。《意见稿》第二十五条【支持科技创新】政府采购应当支持应用科技创新，发挥政府采购市场的导向作用，促进产学研用深度融合，推动创新产品研发和应用。更是在第五章“政府采购方式与程序”中新增了一个全新的采购方式：“创新采购”。在政策执行措施方面，第二十八条明确了制定采购需求标准、预留采购份额、评审优惠、订购首购等强制采购或者优先采购措施。

十一、采购需求新提法“其他要求”到底指什么

《意见稿》第三十一条第一款对采购需求的范围做出了规定：“拟采购的标的及其需要满足的技术、商务要求和其他要求”。与《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第六条对于采购需求的定义相比，

“其他要求”属于新增的内容，《意见稿》第三十一条解释称：其他要求是指实现项目目标所需的技术、商务以外的要求。那么到底哪些内容属于“其他要求”呢？个人结合《意见稿》，认为这是指一些特殊的项目，如课题研究、晚会策划组织等采购项目中，采购人很难列出项目的技术、商务要求，只能设置供应商的从业经验、业绩、职称、荣誉证书等要求。

《意见稿》第三十一条第二款对采购需求的要求除了“合规、完整、明确”，还增加“可评判、可验证，符合采购项目特点和实际需要”的要求。

十二、新提法“采购估算价值”到底指什么

《意见稿》第三十三条第一款提出一个全新的重要概念“采购估算价值”，即：采购合同的最大估计总价值。估算采购价值的主体是采购人，主要途径是市场调查、历史成交情况。“采购估算价值”在《意见稿》是一个非常核心价值的概念，《意见稿》共计有十个条款提及“采购估算价值”：“采购估算价值”是设置采购最高限价的依据

（第三十三条第二款）、是确定项目属性、划分采购包的依据（第三十四条）、是采购文件的必备内容（第四十五条）、是设置竞标保证金比例的依据（第五十一条）、是项目废标的依据（第五十三条）、是采购档案文件资料的组成部分（第五十四条），还是设置履约保证金比例的依据（第七十九条）等。现行的《政府采购法》类似的表述均用的是“采购预算”。要求采购人对每个项目都要估算其采购价值，一方面凸显了采购人在项目实施、绩效管理上的主体责任，另一方面也对采购人对于项目的市场情况、竞争业态等专业了解情况提出了更高、更专业的要求。

十三、信息化项目必须分包采购

《意见稿》第三十八条规定：采购人实施信息化项目，对信息基础设施、应用系统、安全防护等建设内容，进行专业分类或者分包采购。这就要求：信息化项目对信息基础设施、应用系统、安全防护不可以一家独揽，应当分包采购。这是为了防止信息化项目，一些供应商低价中标，一家独揽后，在后续的维护过程中即便加价也只能单一来源让它继续干。

十四、重新界定“竞标”“废标”“合格标”“等标期”等

《意见稿》第四十二条第三款规定：本法所称竞标，包括招标方式中的投标、竞争性谈判和创新采购方式中的谈判响应、询价方式中的报价和框架协议采购方式中的征集

响应。也就是说：“竞标”适用于所有的采购方式中，与之类似的还有第四十四条中的“合格标”，第四十五条、第五十条、第六十三条中的“等标期”，第五十三条中“废标”都适用于所有的采购方式。而在现行的政府采购法体系中，“竞标”“废标”“合格标”“等标期”均只适用于招标采购中。

十五、规制竞争范围，界定“公开竞争、有限竞争”

《意见稿》第四十二条规定：政府采购应当实行公开竞争，必须以发布采购公告的形式邀请供应商参与。只有两种情况可以实行有限竞争：（一）受基础设施、行政许可、确需使用不可替代的专利或者专有技术等限制，只能从有限范围的供应商处采购的；

（二）竞标供应商数量过多的。第（二）种情形的，采购人向所有资格预审合格的供应商，或者从资格预审合格的供应商中随机抽取五家以上供应商，发出竞标邀请书。（一）种情形的，采购人也可以直接向所有符合条件的供应商发出竞标邀请书。

《意见稿》第四十四条对竞标供应商数量做出了规定：采用竞争性方式采购的，竞标供应商和合格标均不得少于三家。但是实行公开竞争后，竞标供应商或者合格标只有两家或者一家，采购文件没有不合理条款，且采购程序符合规定的，可以继续开展采购活动。这一规定实际上是解决采购实践中同一项目屡次采购始终都是只有两家供应商，项目无法进行的困局。

十六、评审方法新增加了“最优质量法”

《意见稿》第四十六条规定了三种评审方法：最低评审价法、综合评分法和最优质量法。

其中“最优质量法”为新增的评审方法。是指竞标文件满足采购文件全部实质性要求，价格已定，按照质量因素的量化指标评审得分由高到低排序确定中标、成交、入围供应商的评审方法。第四十六条进一步明确其适用范围：执行政府定价的项目，另外就是对质量有特殊要求的采购，如精密仪器采购，为了“优中选优”，可以采用最优质量法。

十七、明确了“最低评审价法”的适用范围

《意见稿》第四十六条第二款规定：通用货物、服务，内容单一、方案简单的小型工程的招标采购，一般采用最低评审价法。个人认为：这个里的“一般”有倡导、鼓励、优先选用的意思，对于此类项目，采购人如果不采用最低评审价法，最好要在内控管理上解释为什么这个项目不“一般”、不采用最低评审价法。在采购实践中，“通用货物、服务”占据了大多数，所以未来最低评审价法的适用应当会大幅增加。

十八、明确了“综合评分法”的适用范围

《意见稿》第四十六条第三款规定：招标中技术复杂、性质特殊的大型装备，专业化服务，大型工程或者混合采购，需要综合评价性价比的，采用综合评分法。这里规定：



技术复杂、性质特殊、专业化服务等项目才采用综合评分法。实际上是为了限制综合评分法。招标采购实践中，妖魔化最低评标价法、综合评分法应用泛化、投标价格可比性差、评审主观性大，导致利益相关方操控招标的现象层出不穷，这是我国招投标实践中的最大痼疾。第四十六条第三款的规定是对综合评分法适用范围的界定，也是为了防止综合评分法的滥用。

#### 十九、明确竞争性谈判一般采用综合评分法

《意见稿》第四十六条第三款规定：竞争性谈判方式一般采用综合评分法。这是对现行《政府采购法》规定竞争性谈判方式采用最低价成交评审方法的巨大改变。

在《意见稿》中，竞争性谈判方式的适用范围和现行《政府采购法》规定完全不同。

《意见稿》第三十五条规定：技术、服务等标准明确、统一的通用货物、服务，已完成设计的工程施工，采用招标或者询价方式采购。技术复杂的大型装备，实验、检测等专用仪器设备，需要供应商提供解决方案的设计咨询、信息化应用系统建设等服务，创新采购以及政府和社会资本合作等项目，采用竞争性谈判方式采购。也就是说：只有采购需求特别明确，只需要供应商报价就可以一次性搞定的采购项目，才可以用招标或者询价，此外其他项目需要和供应商谈判才能明确需求的，均必须采用竞争性谈判方式。竞争性谈判未来将成为非常主流的采购方式。

#### 二十、强调评审因素必须与采购标的直接相关

《意见稿》第四十七条规定：评审因素应当与采购标的直接相关。强调：评审因素中的分值设置应当与可评判、可验证的指标相对应。我们注意到：第四十七条中没有“量化”表述，而是改为“可评判、可验证”，有人据此解读：《意见稿》不再强调评审因素设置“细化量化”，实际上这是一种误读。

“可评判、可验证”是对“量化”更进一步、更具操作性的要求。并不存在放松“细化量化”要求的提法。

《意见稿》第四十七条第二款规定：设计咨询服务、大型基础设施工程以及创新采购、政府和社会资本合作等项目，需要考虑供应商履约能力中的从业经验的，可以将业绩要求作为评审因素，但是采购人不得提出特定项目的业绩要求。这似乎在表明：只有此类项目，才可以将供应商履约能力中的从业经验设置为评审因素。

#### 二十一、评审委员会组成更突出采购人自主权

《意见稿》第四十八条第二款规定：评审委员会可以全部由采购人代表组成，也可以由采购人代表和政府采购评审专家共同组成。这样的规定是为了增加采购人组建评审委员会的自主权，落实采购人的主体责任。评审委员会既可以全部由采购人代表组成，也可以和评审专家共同组成。至于采购人代表和评审专家的比例，没有限定。采购人代

表能不能当评审组长，没有限定。评审专家是否必须由省级以上财政部门管理的专家库抽取，也没有限定。这样的规定也削弱了评审专家对于评审的决策权，采购人对于评审结果具有决策权，评审专家的作用是辅助的。至于评审专家库的命运，尚有待于进一步观察。

二十二、规定特殊情形“可以缩短等标期”

《意见稿》第五十条规定，要采购项目的复杂性和供应商准备竞标的实际需要，合理设定等标期，一般不得少于二十日。符合特殊情形的，可以适当缩短等标期，但不得少于十日。在等标期设置上，制度导向是兼顾采购效率与公平竞争要求，“该长的更长、该短的更短”。

二十三、采购方式上，限制招标方式滥用

《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第十九条规定：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。第一什么是“采购需求客观、明确且规格、标准统一”，并没有更明确的规定，第二是“一般”。《意见稿》第五十七条则规定的非常明确：通过需求调查或者前期设计咨询，能够确定详细规格和具体要求，无需与供应商协商谈判的采购项目，应当采用招标方式采购。注意这里的表述更进一步是“应当”。对于技术较复杂或者专业性

较强的采购项目，第五十七条还规定：采购人可以对供应商投标文件不含报价的部分和报价部分采取两阶段开标和评标。这样的规定实际上是为了限制招标方式的滥用，提高采购绩效。

二十四、总承包工程、PPP、创新采购不得招标

《意见稿》第三十五条规定：技术、服务等标准明确、统一的通用货物、服务，已完成设计的工程施工，采用招标或者询价方式采购。技术复杂的大型装备，实验、检测等专用仪器设备，需要供应商提供解决方案的设计咨询、信息化应用系统建设等服务，创新采购以及政府和社会资本合作等项目，采用竞争性谈判方式采购。

这一规定实际上是明确：对于工程项目，只有完成设计的施工项目，才可以采用招标；如果包含了设计的工程项目、目前非常流行的工程总承包项目，是不可以采用招标方式采购的，必须适用竞争性谈判。这是建立在政府采购工程项目“两法合一”、统一适用《政府采购法》基础上的制度安排。

对于政府和社会资本合作项目（PPP），实践中存在两个争议：PPP项目到底属于不属于政府采购项目？PPP项目到底适用不适用招标采购方式。《意见稿》均给与了明确的回应。

二十五、新增了采购方式：“创新采购”

《意见稿》第六十四条、第六十五条、第六十六条规定了一种全新的采购方式“创

新采购”采购方式。

第六十四条规定了可以适用“创新采购”采购方式的两种情形：（一）本部门所需货物含有重大技术突破，且能够推广运用的；（二）公共交通、智能化城市建设等网络化基础设施建设项目，通过应用新技术或者新理念，形成新的管理模式，能够明显提高绩效目标的。

第六十五条规定了“创新采购”的程序，分为两个阶段：订购和首购。订购遵循以下程序：概念交流、研发竞争谈判、研发中期谈判、创新产品试用及评审。并按照约定的最终评审规则，确定性价比最优的创新产品为首购产品。

第六十六条规定创新采购研发合同内容和期限。

#### 二十六、细化了竞争性谈判的程序

在界定了招标适用范围、取消竞争性磋商后，竞争性谈判成为《意见稿》中非常突出的采购方式。《意见稿》第五十九条、第六十条、第六十一条详细规定了竞争性谈判适用情形、谈判程序、谈判要求。

《意见稿》第五十九条规定：以下两种情形应当适用竞争性谈判：（一）需要通过谈判细化解决方案，明确详细技术规格标准、服务具体要求或者其他商务指标的；（二）需要由供应商提供解决方案，通过谈判确定一种或者多种解决方案，并细化解决方案内容的。

《意见稿》第六十条规定了竞争性谈判

的程序：成立谈判小组并制定谈判文件、邀请供应商、谈判、确定成交供应商。其中谈判又分为单方案谈判和多方案谈判。谈判小组按照评审规则对响应文件进行统一评审，可以根据谈判文件规定对方案部分和报价部分采取两阶段评审。而现行的《政府采购法》程序规定的第一步是成立谈判小组，让谈判小组主导采购活动进程，这在实践中并不可行，进而造成了主程序和法定程序的悖离。

#### 二十七、询价扩大适用至“工程和服务”

《意见稿》第六十二条规定询价适用于“需求客观、明确，采购金额不大的货物、工程和服务”，而现行《政府采购法》规定询价只是用于“规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小”的货物项目。

在公开招标中，已经取消“公开招标数额标准”的概念，但在询价中，《意见稿》第六十二条规定：适用询价方式的采购数额标准，由省级以上政府采购监督管理部门确定。也就是说：询价方式是存在采购数额标准的。

《意见稿》第六十三条规定了询价采购的程序，同样也纠正了现行《政府采购法》询价采购主程序和法定程序的悖离的错误。第六十三条还规定：询价可以采用电子反拍程序实施。

#### 二十八、框架协议采购适用于“工程”

由于工程项目的复杂性，《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》（财政部令第110号）并没有将小额零星工程纳入框架协议

议采购适用范围。只规定：技术、服务等标准明确、统一，需要多次重复采购的货物和服务，才适用框架协议采购。《意见稿》第六十九条对框架协议采购适用范围做出了突破，规定：小额零星货物、工程和服务，可以采用框架协议采购。应当看出，《政府采购法》的修订可能需要有一段时间框架协议采购届时扩大至工程也是有可能的。

二十九、政府采购合同的性质：民事合同为一般，行政协议为例外

政府采购合同到底是不是民事合同？还是行政协议？学术界、司法界一直存在争议。

《意见稿》第七十一条给出了明确规定：政府采购合同适用民法典，但是创新采购合同、政府和社会资本合同适用行政协议的相关规定。也就是说：普通的政府采购合同属于民事合同，适用民法典。但是创新采购合同、政府和社会资本合同属于行政协议。

三十、规定了四种合同定价方式

《意见稿》第七十二条规定了固定价格合同（包括固定总价合同、固定单价合同）、成本补偿合同（还包括绩效激励合同）以及多种合同的组合运用。

第七十二条规定：合同订立时采购数量能够确定的，应当采用固定总价的定价方式；合同订立时采购数量无法确定的，应当采用固定单价的定价方式。

《意见稿》第七十二条规定，合同履行中因国家政策变化、物价调整等情形可能导致合同价格发生重大变化，不进行调整显失

公平的，应当在合同订立时约定合同价款调整的条件和方法。也就是说：对于固定价格合同，是在合同订立时根据显失公平等情况，提前约定变更的。

《意见稿》第七十二条规定：有技术创新、节约资源和提前交付能够更好实现经济社会效益等情形的，采购人可以在合同中约定绩效激励条款，依据供应商提供的货物、工程和服务质量、满意度或者资金节约率等支付合同价款。比如合同能源管理合同，就可以对供应商节能能源的情况进行绩效激励。

《意见稿》第七十二条还对合同的运用做出了原则性规定：通用货物、工程和服务采购，应当采用固定价格定价方式。创新采购合同、政府和社会资本合作合同可以采用成本补偿定价方式。

三十一、增加了长期合同协商变更条款

在现行的政府采购制度中，政府采购合同有别于一般民事合同，不得变更、中止。由此在采购中也带来了诸多现实问题。《意见稿》第八十二条规定了政府采购合同协商变更的情形：期限较长的创新采购、政府和社会资本合作等合同，符合下列情形之一的，双方当事人经协商一致可以变更合同，但是不得对合同内容进行实质性修改：（一）采购人在采购文件中明确可能引起合同变更的情形、需要变更的具体内容和变更程序，并在采购合同中载明的；（二）出现采购人或者供应商不可预见的情形，拟增加的采购金额不超过原合同金额百分之三十的。

三十二、规定了未按提交履约保证金的处理

《意见稿》第七十九条规定：供应商未按采购文件要求提交履约保证金的，采购人可以按照评审报告推荐的中标或者成交候选人名单排序，确定下一候选人为中标或者成交供应商，也可以重新开展政府采购活动。供应商有违约行为的，采购人可以按照合同约定行使履约担保的相关权利。

三十三、规定了简易政府采购合同文本

《意见稿》第七十四条对合同的形式进行了规定：政府采购合同应当采用书面形式。对于政府采购限额标准以下的采购活动，可以通过发票或者电子支付凭证替代书面合同。而现行的《政府采购法》规定：政府采购合同应当采用书面形式，对于合同的简易形式，没有规定。第七十四条填补了简易合同的空白。

三十四、将合同变更、中止纳入供应商质疑范围

现行的《政府采购法》，供应商可以质

疑的范围是采购文件、采购过程和中标、成交结果，其中的“采购过程”从采购公告开始到中标、成交结果公告止。至于合同变更、中止、解除争议，一般视为民事纠纷，只能通过诉讼去解决。《意见稿》第八十七条将

供应商质疑的范围扩大至“采购文件，采购过程，中标、成交、入围结果和合同变更、中止、解除”，这是建立在立法者对于政府采购合同不同于一般民事合同的理解之上的。

三十五、投诉暂停采购活动的时间改为“三十个工作日”现行政府采购制度，投诉处理的期限为收到投诉后三十个工作日内，

而暂停采购活动的时间却规定为三十日。这样就会造成暂停时间已经结束，而投诉处理还未来得及做出，依照法律规定，采购人必须在中标、成交通知书发出后三十日内签订合同，而此时投诉结论还未可知，采购人就会无所适从。现在投诉处理的期限和暂停采购活动的时间都设为“三十个工作日”，就可以避免此种尴尬。



他山之石

Talent from abroad

## 让采购人想负责、能负责、会负责，呼和浩特这场培训超有料

2024年1月29日，内蒙古自治区呼和浩特市财政局组织全市采购人政府采购业务培训班。来自呼和浩特市采购人以及呼和浩特市各旗县区政府采购监管部门600余名业务骨干积极参加。培训内容主要围绕采购人的主体责任，全面落实呼和浩特市优化营商环境工作部署，提升相关人员专业化水平，推动采购人想负责、能负责、会负责。

呼和浩特市财政相关分管领导出席开班仪式并讲话，对政府采购工作提出具体要求：一是采购人要切实提高政府采购主体责任意识，提高优化营商环境工作意识，在更高站位、更高标准下，推动本单位、本领域政府采购工作高效率高质量，依法依规进行。二是采购人要形成常态化政府采购法律法规政策学习习惯，提升政府采购业务能力，防止触碰政府采购法律红线，有效落实政府采购扶持中小企业的各项政策，同心协力融入优化营商环境的全市重点工作中。三是市本级及各旗县区政府采购监管部门，要充分运用政府采购数字化优势，提升服务意识、创新监管思维、强化管理手段，做好政府采购政策“引领者”，当好政府采购活动“管理者”。

政府采购科室负责人总结了呼和浩特市政府采购工作过去一年取得的成绩和2024年的发力重点。2023年，呼和浩特市政府采购取得了三个全区“第一”，分别是：为政府采购中标供应商融资35笔，融资笔数位居全区第一；开出电子履约保函40笔，开函数量及替代保证金数额均位居全区第一；率先实现跨区域、“1+N跨省”远程异地评标模。她还表示，2024年该市将持续强化采购人主体责任、持续加大政府采购监管力度、持续加强政府采购政策支持力度、持续推进政府采购数字化应用。

“采购人是政府采购的天然主体。”政府采购信息报社社长、高级编辑刘亚利强调，从预算申请开始采购人就必须明确采购项目的必要性、可行性、经济性、目标明确性，做到谁申请谁负责。在预算执行方面从确定代理机构、需求提出、参与评审、确认结果、履约、支付、信息公开到质疑答复、协助投诉要做到谁采购谁负责。最后，目标的实现程度要做到谁实施谁负责。

## 内蒙古实行政采专员制培养“政采明白人”

近日，内蒙古财政厅发布了《关于加强政府采购管理推动建立政府采购专管员制度的通知》（以下简称《通知》），通过建立政府采购专管员制度（以下简称政采专员制），全面提升采购人专业化能力，有效落实采购人主体责任。

“在实践中，我们常会遇到同一单位今天负责采购的是张三，明天可能就换成了李四，好不容易讲清楚的事第二天又要再解释一遍。考虑到人力、时间、精力有限，我们依托政府采购‘全区一张网’，要求各预算单位将建立政采专员制作为提升政府采购管理水平和采购效能、加强政府采购专业人员队伍建设的有效抓手，从而实现‘一单位一专管员’，在全区范围内打造一支政治素质高、业务能力强、工作作风实的政府采购专业队伍，促进预算单位认真落实政府采购政策，全面规范采购程序和过程，维护公平竞争的市场秩序。”内蒙古财政厅政府采购处相关负责人表示。

如何选取政府采购专管员？《通知》明确，由预算单位自行确定至少1名熟悉政府采购法律法规和政策，熟练掌握采购业务流程和操作技能，具有良好的沟通协调能力和团队合作精神，具备较强的分析判断能力和风险防控意识的同志作为政府采购专管员。原则上应选择本单位在编在岗人员，且没有违纪违法等不良记录。预算单位在确定政府采购专管员后，应填写政府采购专管员信息表并向主管部门和同级财政部门备案。政府采购专管员应保持相对稳定，确因工作变动等原因需要调整的，预算单位应当在变更后7日内向主管部门和同级财政部门更新备案信息。

政府采购专管员有何职责？《通知》规定，政府采购专管员负责宣传和落实政府采购法律、法规、规章和制度；参与本单位的政府采购内控制度建设；全程跟踪、指导和监督本单位政府采购项目的各实施环节，审核把关，及时发现纠正问题。包括但不限于：对政府采购预算、意向、需求、计划、采购方式、文件、合同、政府采购委托代理、信息公开、专家抽取、政府采购交易、结果确定、履约验收、询问质疑答复、档案管理是否符合政府采购法律法规等规定进行审核；监督本单位政府采购内控制度执行；负责与财政部门沟通联络，配合财政部门处理投诉、举报和监督检查；及时向财政部门反映采购活动中存在的问题和建议。

如何管理政府采购专管员？《通知》要求，主管部门负责组织本单位和下属单位政府采购专管员信息的收集、汇总、报送；监督管理本部门所属单位政府采购专管员岗位设置情况；督促指导所属单位按照政府采购法律法规及制度统筹安排全年政府采购工作等。财政部门负责本

地区政府采购专管员的监督管理；加强与政府采购专管员“点对点”精准对接，帮助解决政府采购专管员反馈的采购执行中遇到的难点和问题，不断改进和优化采购流程，提高采购效率；以更具灵活性、针对性、时效性的培训方式，加大“线上+线下”培训力度，提升政府采购专管员队伍的专业能力和业务素养；表彰先进，树立学习标杆，激发工作热情和动力等。

此外，《通知》还从四方面为落实政采专员制“保驾护航”。一是统一思想，抓好落实。要求各预算单位择优选配政府采购专管员，确保政采专员制的全面实施；加强本单位政府采购业务培训，为政府采购专管员参加培训提供便利；通过网络、书籍、报刊等方式为分管负责人和政府采购专管员提供业务所需学习资料。二是精准发力，靶向施策。要求各级财政部门准确把握政采专员制建设的重要性，加快建立完善政府采购专管员培训、评价、廉洁自律等制度，细化政府采购专管员规避、退出和轮换机制；建立定期通报机制，对成效明显的预算单位和工作突出的政府采购专管员给予表扬，对未按照要求建立政采专员制的预算单位和履职尽责不到位的政府采购专管员给予批评并督促整改。三是加强协作，形成合力。要求预算单位和财政部门切实建立政府采购专管员管理工作的领导和协调机制，推动政府采购专管员机制建设。四是加大宣传，营造氛围。要求各级财政部门组织好政采专员制政策宣传，从政策执行、采购人主体责任、营商环境等方面，多角度宣传政采专员制，营造良好社会舆论氛围。





## 问题解读 Problem Solving

### 物业服务项目可以用询价采购方式吗？

《政府采购需求管理办法》第十九条规定，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。这是不是意味着，物业管理等标准统一的服务项目可以用询价采购方式？

当然不是。根据《政府采购法》第三十二条，采购的货物规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，可以依照本法采用询价方式采购。

《政府采购需求管理办法》作出这种比较“超前”的规定，为的是和未来政府采购法修订衔接。比如2022年7月财政部公布的《政府采购法（修订草案征求意见稿）》第六十二条规定，询价适用于“需求客观、明确，金额不大的货物、工程和服务”。

但是，在现行政府采购法律体系下，询价只能用于货物采购，不能用于服务和工程项目。如果你仔细读《政府采购需求管理办法》，会发现这样的“超前”规定有好几条。

比如，《政府采购需求管理办法》第十九条规定，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。谈判怎么可能是综合性评审方法呢？这是因为，未来修法很可能将谈判和磋商合并成一种采购方式，统一可以使用综合评分法。

再比如，《政府采购需求管理办法》第十七条规定，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。

有人会担心，不同的采购包使用不同的采购方式，会不会有违反《政府采购法》第二十八条“不得化整为零或者以其他任何方式规避公开招标采购”的风险？

不用担心，未来修法将不再强调公开招标作为政府采购的主要采购方式，改变现行政府采购法律体系下“逢采必招”的弊端，同时将取消“公开招标数额标准”的概念，自然也就不存在“规避公开招标”的说法了。

## 《政府采购法》大修，解决采购工作的痛难点，低于三家也可开标？

财政部再次发布最新版本的《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）》（以下简称《意见稿》），再次向社会公开征求意见。

与2020年12月公布的版本相比，改动之大超乎想象。总的来说，《意见稿》更能鲜明地体现中央全面深化改革委员会《深化政府采购制度改革方案》的谋划和布局，特别是针对我国政府采购20年来发展暴露出来的一些问题，开创了一系列全新的制度设计。

诸如：推进政府采购统一大市场建设；取消限额标准限制，将全口径的货物、工程和服务纳入政府采购定义的范围；将公益性国有企业采购、PPP(政府和社会资本合作项目)纳入政府采购监管范围；不再强调“公开招标数额标准”“工程招标规模标准”等概念，从项目需求角度对招标的适用情形做出规制，遏制滥用招标的做法；规定类似目前流行的工程总承包项目、创新采购项目、PPP项目不得招标；在采购方式上，新增加“创新采购”这一采购方式；

### 1、低于三家也可开标

根据《政府采购法》第三十六条在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标；（一）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三家的；

根据《意见稿》第四十四条【竞标供应商数量】采用竞争性方式采购的，竞标供应商和合格标均不得少于三家。但是实行公开竞争后，竞标供应商或者合格标只有两家或者一家，采购文件没有不合理条款，且采购程序符合规定的，可以继续开展采购活动。

### 2、采购主体扩大

《政府采购法》第二条本法所称政府采购，是指各级国家机关、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。

《意见稿》第二条本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位、团体组织和其他采购实体，为了自身履职或者提供公共服务的需要，使用财政性资金或者其他国有资产，以合同方式取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、政府和社会资本合作等。

这个“其他采购实体”是指什么呢？《意见稿》12条有明确解读本法所称其他采购实体是指为实现公共目的，从事公用事业，运营公共基础设施或者公共服务网络的公益性国有企业。适用本法的其他采购实体及其具体采购范围由国务院确定。

### 3、全国统一采购目录

根据《政府采购法》第七条政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定。

属于中央预算的政府采购项目，其集中采购目录由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

根据《意见稿》第六条【采购组织形式及集中采购范围】政府采购实行集中采购和分散采购相结合。技术、服务等标准统一，采购人普遍使用的项目应当纳入集中采购目录。集中采购目录由国务院确定并公布。纳入集中采购目录的政府采购项目，应当实行集中采购。

#### 4、统一政采限额标准

根据《政府采购法》第八条政府采购限额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

根据《意见稿》第七条【政府采购限额标准】政府采购项目实行限额标准管理。政府采购限额标准由国务院确定并公布。

#### 5、政府采购不再局限于“有偿”

根据《政府采购法》第二条本法所称采购，是指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。

根据《意见稿》本法所称政府采购，是指各级国家机关、事业单位、团体组织和其他采购实体，为了自身履职或者提供公共服务需要，使用财政性资金或者其他国有资产，以合同方式取得货物、工程和服务的行为，包括购买、租赁、委托、政府和社会资本合作等。

#### 6、代理机构不再是政府采购“当事人”

根据《政府采购法》第十四条政府采购当事人是指在政府采购活动中享有权利和承担义务的各类主体，包括采购人、供应商和采购代理机构等。

根据《意见稿》第十一条政府采购当事人是指采购人和供应商。其他参加人包括采购人委托的采购代理机构、政府采购评审专家、专业咨询人员，以及与采购活动有关的第三人等。

#### 7、不再要求供应商有“良好商业信誉”

根据《政府采购法》第二十二条供应商参加政府采购活动应当具备下列条件：

- (一)具有独立承担民事责任的能力；
- (二)具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；
- (三)具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；
- (四)有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；
- (五)参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；
- (六)法律、行政法规规定的其他条件。

根据《意见稿》十四条供应商有下列情形之一的，不得参加政府采购活动。但法律、行政法规和国家有关规定另有规定的除外；

- (一)被宣告破产的；
- (二)尚欠缴应纳税款或者社会保险费的；
- (三)因违法行为，被依法限制或者禁止

参加政府采购活动的；

(四)参加政府采购活动前三年内，在经营活动中存在重大违法记录的。

#### 8、供应商联合体要求降低

根据《政府采购法》第二十四条规定“参加联合体的供应商均应当具备本法第二十二条规定的条件”。

根据《意见稿》第十六条规定“以联合体形式参与政府采购的，联合体应当满足采购项目的全部要求”。

#### 9、集中采购机构可以跨区工作

根据《政府采购法》第十七条规定集中采购机构是县级以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立的非营利事业单位法人。

根据《意见稿》第十八条规定委托集中

采购机构代理采购业务，可以不受行政级次和部门隶属关系的限制。

#### 10、从“本国产品”到“本国产业”

根据《政府采购法》第十条政府采购应当采购本国货物、工程和服务。

根据《意见稿》第二十三条【支持本国产业】除在中国境内无法获取或者无法以合理的商业条件获取外，政府采购应当采购本国货物、工程和服务。中国境内生产产品达到规定的附加值比例等条件的，应当在政府采购活动中享受评审优惠。本国货物、工程和服务的界定，依照国务院有关规定执行。

#### 11、新增维护国家安全内容

根据《政府采购法》：无

根据《意见稿》第二十四条【维护国家安全】政府采购应当落实国家安全要求，执行法律法规有关国家安全的标准、供应商资格条件、知识产权、信息发布和数据管理等规定。对涉及国家秘密的采购项目，应当采用公开竞争以外的方式和程序。

国家建立政府采购安全审查制度，对可能影响国家安全的政府采购活动开展安全审查。