



政府采购基本制度与实践难点概述

省财政厅政府采购管理处



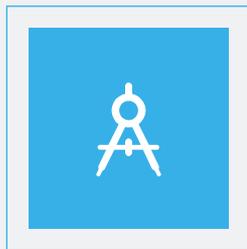
2021.6.5

目录

CONTENTS



01 | 演进脉络



03 | 集采目录



05 | 政策功能



02 | 基本概念



04 | 实践难点



01 | 演进脉络

- ✓ 背景起源
- ✓ 理论渊源
- ✓ 制度雏形
- ✓ 区域化与国际化
- ✓ 我国政府采购发展历程

政府采购制度最早形成于18世纪末和19世纪初的西方国家。

为了开展日常政务活动或为公众提供公共服务，世界各国政府利用公共资金获取货物、工程或服务的行为，我们称之为政府采购，也称公共采购。政府采购不仅仅是指具体的采购过程，还包括采购政策、采购方式、采购程序、监督机制、救济途径等采购规范的总称，是一种对公共采购进行规范管理的制度。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

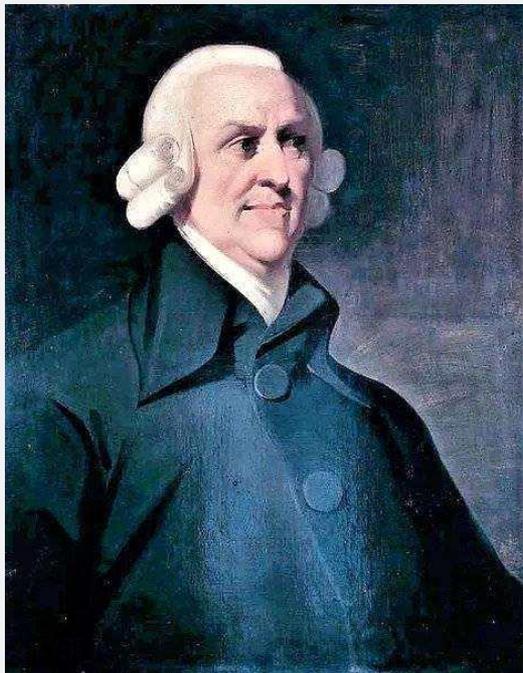
亚当·斯密

Adam Smith

1723 ~ 1790

《国富论》，1776年

An Inquiry into the Nature and
Causes of the Wealth of Nations



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

让·巴蒂斯特·萨伊

Jean-Baptiste Say

1767 ~ 1832

《政治经济学概论》

A Treatise On Political Economy



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

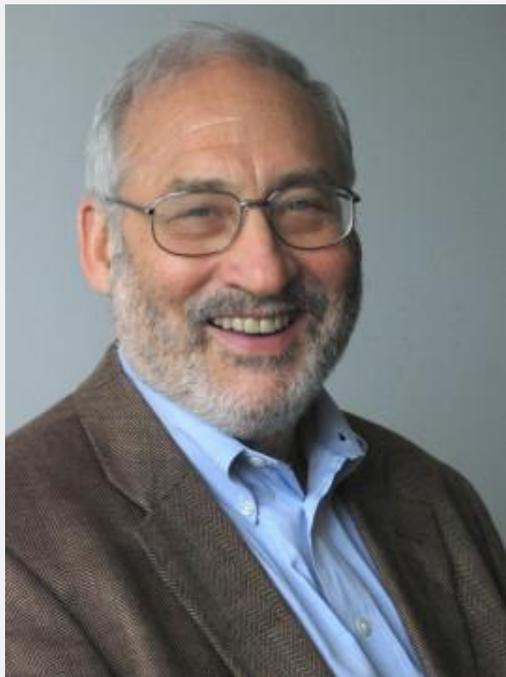
政策功能

约瑟夫·斯蒂格利茨

Joseph Eugene Stiglitz

《政府为什么干预经济》

the economic role of the state



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能



★自由竞争的市场体系

★对廉洁高效的追求

★法治建设、舆论监督、信息技术

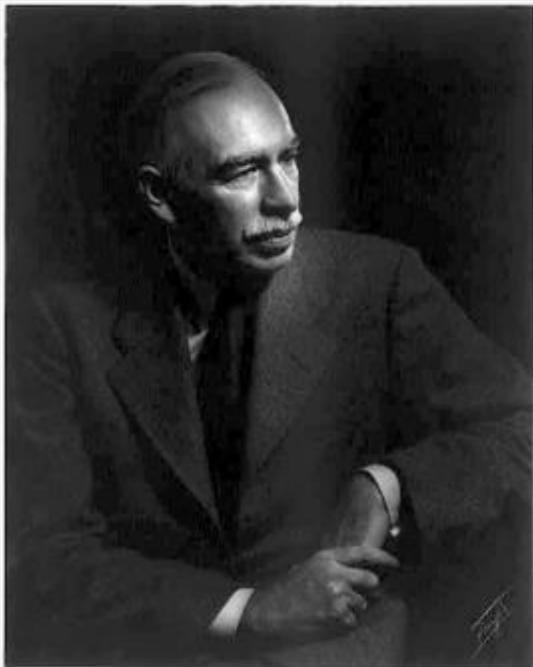
约翰·梅纳德·凯恩斯

John Maynard Keynes

1883 ~ 1946

《就业、利息和货币通论》

The General Theory of
Employment, Interest and Money



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

詹姆斯·布坎南

James M. Buchanan

1919 ~ 2013

经济人"假定-寻租

"Economic man" assumption



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

1782年，英国政府设立了国家文具公用局，负责政府部门办公用品的采购，后来发展为物资供应部，专门负责政府各职能部门所需物资的采购。

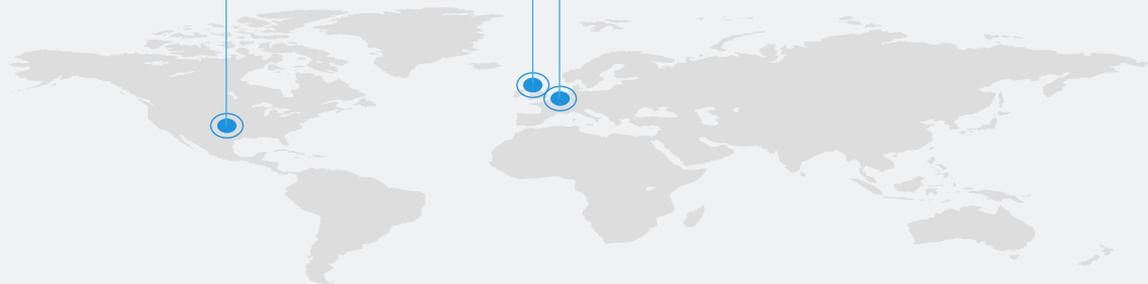
01

03

19世纪期间，法国进行运河、道路、铁路等重要工程建设，大量进行公共征收，按法定形式实行公平补偿为原则，以强制形式采购私人不动产。

美国政府采购有200多年的历史。起初是在国防部门实行，实行直接的自由采购，后来扩大到联邦民用机构。

02





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

1994年，联合国国际贸易法委员会第27届年会通过了关于货物、工程及服务采购的示范法。

04

03

1985年，世界银行的贷款采购指南对政府采购资金的监管做出规定。

01

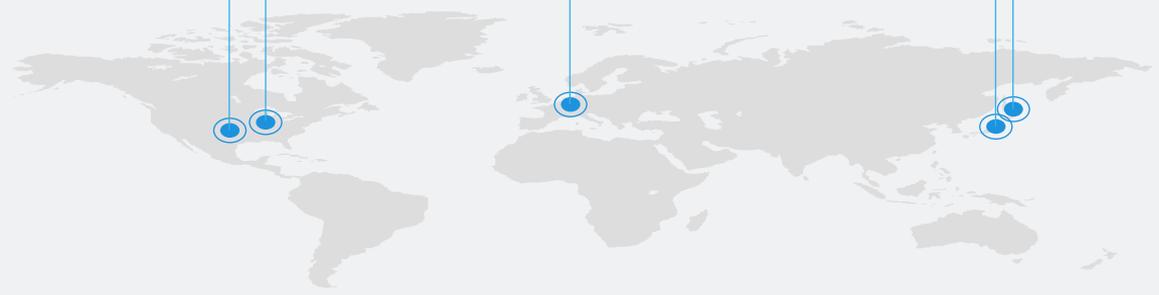
1966年，欧共体在《欧共体条约》中对政府采购作了专门规定。

1995年，亚太经合组织《大阪行动议程》列入政府采购内容。

05

02

1979年，WTO东京多边贸易谈判签订了《政府采购协议》（GPA）。



01 财政部

1995年财政部研究财政支出改革问题时，把政府采购制度作为一项重大课题进行研究。

02 上海

1995年对部分行政事业单位大额财政拨款的设备购置实行了集中采购，在市级卫生系统试行招标采购；1996年将试点扩大到教育、科研等系统和区、县级政府。

03 深圳

1996年先行试点，1998年10月27日颁布《深圳经济特区政府采购条例》，是我国政府采购领域第一部地方性条例。

04 重庆

1997年11月重庆市对市级行政事业单位的65辆公务用车，采取公开招标的方式统一采购。



演进脉络

基本概念

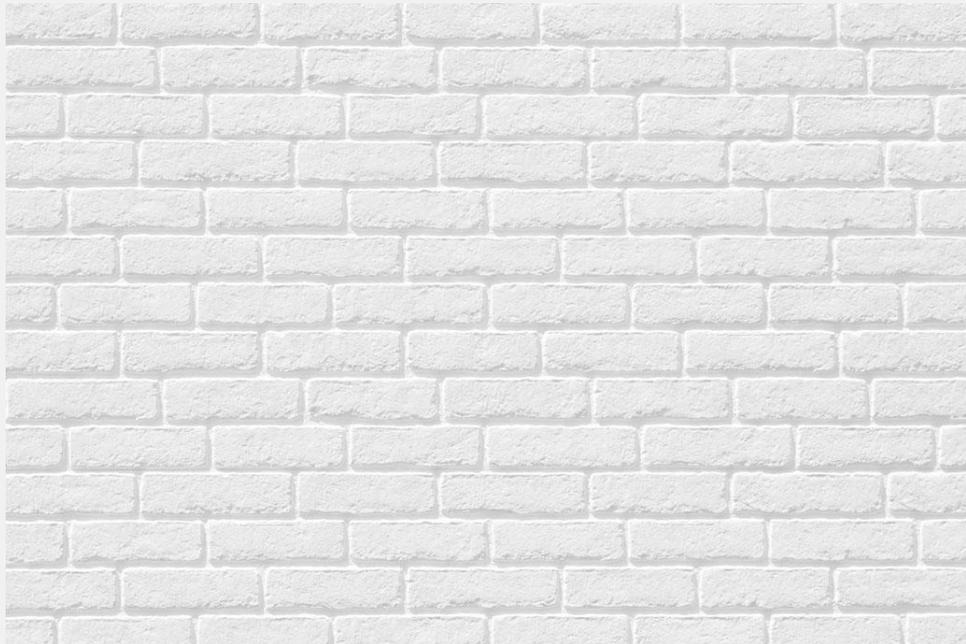
集采目录

实践难点

政策功能

重要时间节点

- 1997年，制定《政府采购条例》立法请示
- 1999年，颁布《政府采购管理暂行办法》
- 2001年，我国加入WTO，成为GPA观察方
- 2002年，《政府采购法》颁布，2003年实施
- 2006年，启动加入GPA的对话机制
- 2009年，《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》
- 2010年，国库司加挂政府采购管理办公室牌子
- 2014年，《政府采购法》通过修订
- 2015年，《政府采购法实施条例》颁布实施



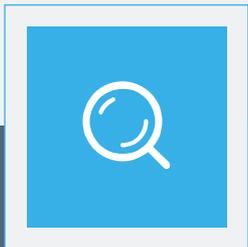
演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



02 | 基本概念

- ✓ 政府采购四个要素
- ✓ 政府采购当事人
- ✓ 政府采购组织形式
- ✓ 政府采购方式
- ✓ 采购人主体责任
- ✓ 政府采购救济



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

采购主体

各级国家机关、事业单位和团体组织。现行法律体系中不包括企业。



资金性质

财政性资金。是指纳入预算管理的资金，以财政性资金作为还款来源的借贷资金，视同财政性资金。既使用财政性资金又使用非财政性资金的，使用财政性资金采购的部分，适用政府采购法及条例；财政性资金与非财政性资金无法分割采购的，统一适用政府采购法及条例。



采购范围

依法制定的集中采购目录以内或者采购限额标准以上。



采购标的

货物、工程和服务。货物包括原材料、燃料、设备、产品等；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；服务包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务。





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

依法进行政府采购的国家机关、
事业单位、团体组织。

02

包括集中采购机构和集中采
购机构以外的社会采购代理
机构

04



采购人



供应商



采购代理机构



采购专家

01

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。

03

在政府采购活动中提供专业
咨询、论证、评审等服务的
专业人员

集中采购

- ◆ 批量集中采购
- ◆ 网上商城协议供货
- ◆ 网上商城定点采购
- ◆ 部门集中采购

VS

分散采购

- ◆ 自行采购
- ◆ 委托代理机构采购

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

◆ 政府采购法第二十八条：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。

◆ 政府采购法实施条例第二十八条：在一个财政年度内，采购人将一个预算项目下的同一品目或者类别的货物、服务采用公开招标以外的方式多次采购，累计资金数额超过公开招标数额标准的，属于以化整为零方式规避公开招标，但项目预算调整或者经批准采用公开招标以外方式采购除外。

◆ “同一品目或者类别”：品目以《政府采购品目分类目录》中最低级次品目（末级品目）为准。原则上鼓励同类项目合并执行采购，不得随意拆分。





演进脉络



基本概念



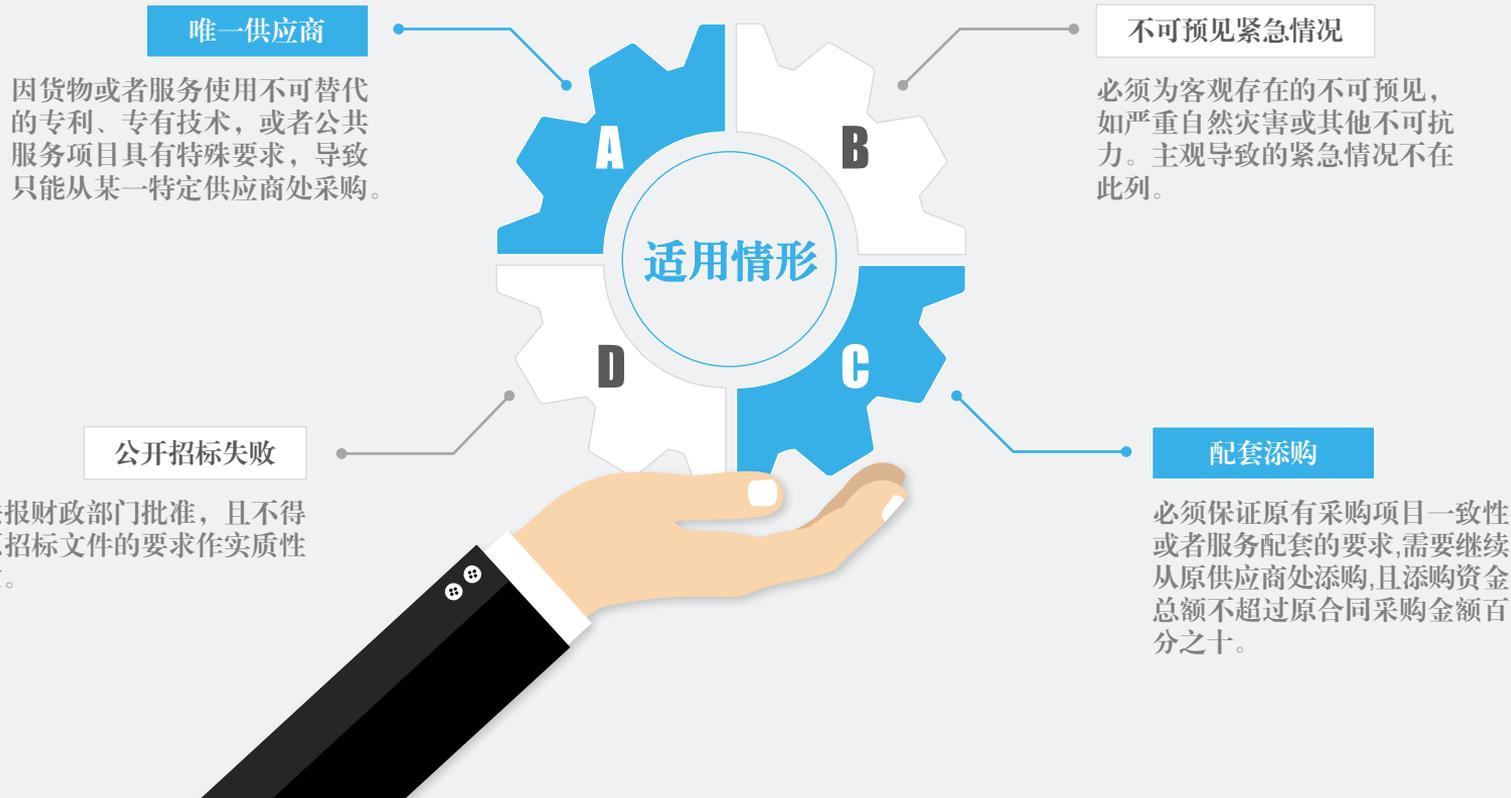
集采目录



实践难点



政策功能





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

鄂财采规〔2020〕1号

采购人应将拟采用单一来源采购方式采购的达到公开招标数额标准的货物或服务项目，列入“三重一大”事项决策范围，形成会议纪要或会议记录。

“百分之十”

◆ 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。这里的添购,前提是保持项目一致性或配套要求确有必须,不得擅自扩大其适用情形。此类追加不要求与原合同标的完全相同。

◆ 政府采购法第四十九条: 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百分之十。这里的追加, 需要满足四个条件: 一是合同正在履行; 二是追加的货物、工程或服务与原合同标的相同; 三是不改变合同其他条款; 四是追加额度在原合同额的10%以内。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

内控管理

- ◆明晰事权，依法履职尽责。
- ◆合理设岗，强化权责对应。
- ◆分级授权，推动科学决策。
- ◆优化流程，实现重点管控。

信息公开

- ◆完整全面发布政府采购信息。
- ◆实现政府采购项目的全过程信息公开。
- ◆对于信息公开薄弱环节，应当进一步完善相关工作机制，切实履行公开责任。

需求拟定

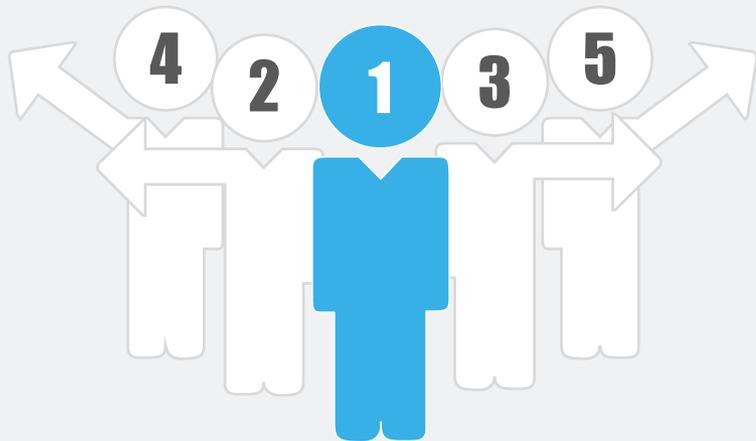
- ◆采购需求应当合规、完整、明确、规范。
- ◆严格依据采购需求确定采购实施计划。
- ◆加强风险管理。

履约验收

- ◆完整细化编制验收方案。
- ◆完善验收方式。
- ◆按照采购合同开展验收。
- ◆严格落实履约验收责任。

执行政策

政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等。





演进脉络



基本概念



集采目录

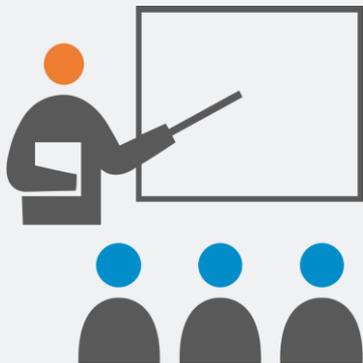


实践难点



政策功能

财政部政府采购行政裁决指导性案例21号——基本案情



◆采购人J大学委托代理机构D公司就“J大学T校区车辆识别系统项目”（以下称本项目）进行公开招标。2018年9月4日，代理机构D公司发布招标公告。9月7日，供应商X公司提出质疑。9月18日，代理机构D公司答复质疑，修改招标文件并发布变更公告。10月11日，本项目开标。10月18日，代理机构D公司发布中标公告，供应商C公司为中标供应商。

◆10月15日，供应商X公司向财政部提起投诉。投诉事项为：1.招标文件缺少验收标准，违反了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第十一条、第二十条的规定。2、3、4.招标文件要求与“进校证管理平台”“T校区北门车牌识别系统”和“W校园一卡通”进行对接，但未公布上述系统的相关信息，供应商无法响应。

财政部政府采购行政裁决指导性案例21号——调查取证

◆“附件”中“四、项目概述及总体要求”的序号1内容为“J大学现有一套车辆进校证管理平台，对所有进入校区的车辆进行审核登记管理。T校区车牌识别系统安装好以后，进校证平台里面进行了登记的已授权车辆信息能实时同步自动下发到该车辆识别管理收费系统，确保平台登记的授权车辆能自由进出T校区各个校门。此类车辆无需再单独到识别收费系统进行授权”。序号2内容为“与现有T校区北门车牌识别系统兼容的目标及要求：T校区北门于2017年安装2进2出识别系统，目前收费和运营状态良好。新安装识别系统后，所有正门或者西门出入的临时收费车辆，能经北门通行进行收费。反之，从北门进入校区的临时车辆，亦能从西门或者正门通行并正常收费。确保整个校区的车辆各个大门自由通行及计时计费”。序号3内容为“与W校园一卡通对接：限非摆闸系统能自动实时从W一卡通平台获取经授权的所有持校园卡的人员的卡片信息，自动同步授权给新安装限非门禁系统，确保持有校园卡人员能刷卡顺利通过摆闸。无需人工进行更新和授权”。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

财政部政府采购行政裁决指导性案例21号——处理理由及结果

◆本项目采购的车辆识别系统、限非系统需与现有系统对接，供应商需了解现有系统接口的具体要求，并根据接口工作量评估相关费用。本项目招标文件并未明确现有系统接口的具体信息，违反了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第十一条、第二十条的规定。

（ 采购需求应当完整、明确；采购人或者采购代理机构应当根据采购项目的特点和采购需求编制招标文件。 ）

◆根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第十一条、第二十条，《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第三十一条第（二）项的规定，投诉事项2、3、4成立，认定中标结果无效，责令重新开展采购活动。责令采购人J大学就采购需求编制问题限期改正。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

质疑投诉



中华人民共和国财政部令
第94号《政府采购质疑和
投诉办法》。

信访举报



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。

行政复议

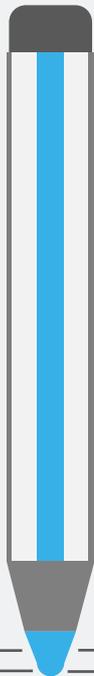


投诉人对政府采购监督管
理部门的投诉处理决定不
服或者政府采购监督管理
部门逾期未作处理的，可
以依法申请行政复议。

行政诉讼



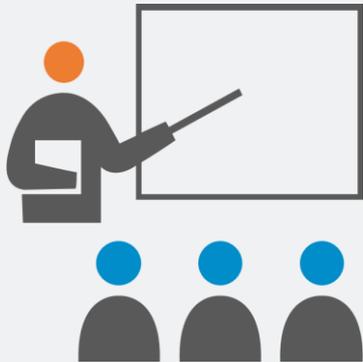
投诉人对政府采购监督管
理部门的投诉处理决定不
服或者政府采购监督管理
部门逾期未作处理的，可
以依法向人民法院提起行
政诉讼。



财政部政府采购行政裁决指导性案例26号——基本案情

◆ 采购人M研究院委托代理机构G公司就“M研究院空调及电力改造项目”（以下称本项目）进行公开招标。8月13日，代理机构G公司发布中标公告，供应商A公司为中标供应商。8月14日，供应商B公司提出质疑。

◆ 8月30日，供应商B公司向财政部提起投诉。投诉事项为：本项目招标文件“投标产品的资质要求”规定，所投产品必须具有《全国工业产品生产许可证》，生产许可证应能覆盖全容量段制冷量25kW~300kW，并提供相应生产许可证容量段证明文件。供应商B公司投标文件中提供的《全国工业产品生产许可证》中直膨机的全容量段制冷量为25kW~160kW，全新风处理机的全容量段制冷量为24.5kW~204kW，无法满足招标文件实质性要求，不应通过符合性审查。本项目通过符合性审查的供应商不足3家，应当废标。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

财政部政府采购行政裁决指导性案例26号——调查取证

- ◆ 财政部依法受理本案，并向相关当事人调取证据材料。
- ◆ 采购人M研究院称：已暂停本项目采购活动。
- ◆ 代理机构G公司称：供应商B公司提起的质疑事项不属于《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第十条规定的“中标结果使自己的权益受到损害”的情形，不符合提出质疑的前提条件。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

财政部政府采购行政裁决指导性案例26号——处理理由及结果

◆ 供应商在自己投标失误后又以此为由寻求对采购项目结果的改变，属于滥用质疑和投诉权利损害政府采购秩序，影响政府采购效率的行为，违反了公平竞争、诚实信用的基本原则。根据《中华人民共和国政府采购法》第五十二条、第五十五条的规定，供应商认为采购文件、采购过程和中标、成交结果使自己的权益受到损害的，可以提出质疑和提起投诉。本案中，供应商B公司的主张并不涉及对供应商B公司自己权利的损害。因此，供应商B公司不具备针对该事项提出质疑和提起投诉的资格。

◆ 根据《中华人民共和国政府采购法》第五十二条、第五十五条、《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第十条、第二十九条第（一）项的规定，驳回投诉。



演进脉络

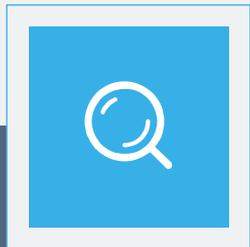
基本概念

集采目录

实践难点

政策功能





03 | 集采目录

- ✓ 目录制定背景
- ✓ 与上年目录比较
- ✓ 统一范围及标准
- ✓ 其他事项



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

标准指引

《财政部关于印发〈地方预算单位政府集中采购目录及标准指引（2020年版）〉的通知》（财库〔2019〕69号）要求，各地应逐步规范集中采购范围，取消市、县级集中采购目录，实现集中采购目录省域范围相对统一，确保2021年起按规定实施。

制定原则

依据财政部《标准指引》，结合省直部门2019-2020年政府采购预算执行情况，参照中央预算单位政府集中采购目录及外省的做法，在征求省直单位、市县财政部门等意见的基础上制定湖北省政府集中采购目录及标准（2021年版）。

| 对比项目 | 具体内容 |
|------------|--|
| 调增6个品目 | 增加“信息安全软件”“LED显示屏”“触控一体机”“碎纸机”“云计算服务”“工程造价咨询服务”。 |
| 调减24个品目品目 | 一是调减总体采购金额相对较小或采购数量、采购次数少的品目（12个）；二是调减适合部门集中采购的品目（10个）；三是调减已有预算支出标准的品目（2个）。 |
| 级次上调的品目 | 将“A02030601小型客车”调整为“A020306客车”；将“A0602台、桌类”“A0603椅凳类”“A0604沙发类”“A0605柜类”“A0606架类”“A0609组合家具”调整为“A06家具用具”；将“C08140199其他印刷服务”调整为“C081401印刷服务”。 |
| 名称改变的品目 | 将“C030102增值电信服务”改为“C030102互联网接入服务”。 |
| 增加部门集中采购项目 | 明确部门集中采购项目范围由各省级主管预算单位结合自身业务特点自行确定，报省财政厅备案后组织实施采购。 |


 演进脉络


 基本概念


 集采目录


 实践难点


 政策功能



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能



◆ 《湖北省政府集中采购目录及标准（2021年版）》适用全省各级预算单位，不再区分汉内汉外。各地不再单独制定市县政府集中采购目录及标准。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

公开招标数额标准

2021年起将省级公开招标数额标准从300万元调整到400万元，市级标准200万元不变，县级由100万元调整到200万元。

VS

分散采购限额标准

货物、服务类项目：省级和武汉市本级为100万元市州级为60万元、县级为40万元。
工程类项目：全省统一为60万元。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

意向公开

省级预算单位2021年1月1日起实施的采购项目，应当按《湖北省政府采购意向公开工作方案》要求公开采购意向。

扩大采购人采购自主权

为保障部门正常运转、履行工作职能、提供公共服务，须在党媒、党报、党刊等特定媒体发布的广告宣传及水、电、天然气、土地等项目暂不编入年度政府采购预算，不纳入政府采购管理。

紧急采购与涉密采购

因突发事件确需紧急采购的，应在确保采购时效的同时，提高采购资金的使用效益，保证采购质量。涉密政府采购项目按照财政部和国家保密局印发的《涉密政府采购管理暂行办法》相关规定执行。





04 | 实践难点

- ✓ 政府采购工程法律适用
- ✓ 合同分包与转包
- ✓ 差别待遇或者歧视待遇的情形
- ✓ 紧急采购和涉密采购
- ✓ 优化政府采购营商环境
- ✓ 一些概念及情形
- ✓ 禁止供应商参加政府采购活动的管控
- ✓ 政府采购时间节点

政府采购法

◆政府采购法第二条：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。

◆政府采购法实施条例第七条：前款所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等；所称与工程建设有关的货物，是指构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等；所称与工程建设有关的服务，是指为完成工程所需的勘察、设计、监理等服务。

招标投标法

◆招标投标法实施条例第二条：招标投标法第三条所称工程建设项目，是指工程以及与工程建设有关的货物、服务。

◆前款所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等；所称与工程建设有关的货物，是指构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等；所称与工程建设有关的服务，是指为完成工程所需的勘察、设计、监理等服务。

VS

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能





内涵和外延

- ◆ 建筑物和构筑物。通俗的说，是否用来居住或办公。
- ◆ 建设工程包括但不限于构筑物 and 建筑物。外延至土木工程、建筑工程、线路管道工程和设备安装工程及装修工程。
- ◆ 不得对工程做扩大化理解。如：“信息网络工程”“爱心帮扶工程”等。



“建设”

强调时间节点。工程建设过程中与工程有关的货物和服务和工程竣工验收完成后，再采购与工程有关的货物和服务，不是同一概念。



“不可分割”

不可分割是指离开了建筑物或构筑物主体就无法实现其使用价值的货物，如门窗属于不可分割，而家具等就属于可分割。不可将“不可分割”简单理解为是否固定在建筑物或构筑物上。



“基本功能”

- ◆ 是指建筑物、构筑物达到能够投入使用的基础条件，不涉及建筑物、构筑物的附加功能。
- ◆ 与工程建设有关的服务，应当是完成整个工程所必不可少的服务。若不是完成该工程所必不可少的，即使与工程有关，也不能认定为是与工程建设有关的服务。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

政府采购法

- ◆ 政府采购法第四条：政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。
- ◆ 政府采购法实施条例第七条：政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务，采用招标方式采购的，适用《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例；采用其他方式采购的，适用政府采购法及本条例。

招标投标法

- ◆ 招标投标法第三条：在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：……
- ◆ 招标投标法实施条例第三条：依法必须进行招标的工程建设项目的具体范围和规模标准，由国务院发展改革部门会同国务院有关部门制订，报国务院批准后公布施行。

VS

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



★政府采购法规定政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法，仅仅是招标投标活动（或程序）上的适用，只是政府采购法与招标投标法在政府采购工程适用法律上所作的衔接性规定，与政府采购工程以及与工程建设有关的货物和服务属于政府采购并不矛盾。在招标投标程序之外的其他活动及管理，还应当遵循政府采购法，否则与政府采购范围相冲突。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

政府采购法

◆ 政府采购法实施条例第二十五条：政府采购工程依法不进行招标的，应当依照政府采购法和本条例规定的竞争性谈判或者单一来源采购方式采购。（方式的强制性）

◆ 《国务院法制办公室对政府采购工程项目法律适用及申领施工许可证问题的答复》：与建筑物和构筑物的新建、改建、扩建无关的单独的装修、拆除、修缮不属于依法必须进行招标的项目。政府采购此类项目时，应当按照政府采购法实施条例第二十五条的规定，采用竞争性谈判或者单一来源方式进行采购。

◆ 财政部《关于政府采购工程项目有关法律适用问题的复函》：工程招标限额以上，与建筑物和构筑物新建、改建、扩建项目无关的单独的装修、拆除、修缮项目，以及政府集中采购目录以内或者政府采购工程限额标准以上、工程招标限额标准以下的政府采购工程项目，不属于依法必须进行招标的项目。政府采购此类项目时，应当按照政府采购法实施条例第二十五条的规定，采用竞争性谈判、竞争性磋商或者单一来源方式进行采购。

招标投标法

◆ 《必须招标的工程项目规定》第五条：……达到下列标准之一的，必须招标：（一）施工单项合同估算价在 400 万元人民币以上；（二）重要设备、材料等货物的采购，单项合同估算价在 200 万元人民币以上；（三）勘察、设计、监理等服务的采购，单项合同估算价在 100 万元人民币以上。

◆ 关于进一步做好《必须招标的工程项目规定》和《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》实施工作的通知：……各地方应当严格执行16号令和843号文规定的范围和规模标准，不得另行制定必须进行招标的范围和规模标准。

VS

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



政府采购法

◆政府采购法实施条例第七条：政府采购工程以及与工程建设有关的货物、服务，应当执行政府采购政策。

◆财政部《关于政府采购项目实行电子招投标问题的复函》：公共资源交易平台……不得介入各行业主管部门法定监管职责，不得改变各行业法定交易规则，也不得强制进场交易。政府采购项目交易及监管规则应当按照《政府采购法》及其实施条例和财政部有关规章制度的规定执行，不适用《电子招标投标办法》（发展和改革委员会20号令）。政府采购法规定了多种采购方式，很多政府采购项目涉及多轮谈判磋商，采购程序非标准化，不宜“一刀切”的按某一种采购方式流程实行全电子化交易。

招标投标法

◆招标投标法实施条例第四条第三款：财政部门依法对实行招标投标的政府采购工程建设项目的政府采购政策执行情况实施监督。

◆发改委办公厅关于进一步做好《必须招标的工程项目规定》和《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》实施工作的通知：……其中，涉及政府采购的，按照政府采购法律法规规定执行。

VS

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能



政府采购法

第四十八条 经采购人同意，中标、成交供应商可以依法采取分包方式履行合同。

财政部令第87号

第三十五条 投标人根据招标文件的规定和采购项目的实际情况，拟在中标后将中标项目的非主体、非关键性工作分包的，应当在投标文件中载明分包承担主体，分包承担主体应当具备相应资质条件且不得再次分包。

政府采购法实施条例

第七十二条 供应商有下列情形之一的，依照政府采购法第七十七条第一款的规定追究法律责任：

……（四）将政府采购合同转包；



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

依法分包

政府采购中分包履行合同，应按政府采购法、民法典、招标投标法相关规定执行。

执行政策

按照政府采购支持中小企业发展的规定将符合条件的项目分包给中小微企业履行合同。

按约定分包

是否可以分包履行或怎么分包，应按采购文件约定进行，采购人同意是必要条件。

依法签订合同

明确中标、成交供应商和分包承担主体的责任。中标、成交供应商就采购项目和分包项目向采购人负总责，分包承担主体就各自分包的项目或部分承担责任。

权利义务平等

采购人可禁止中标、成交供应商分包履行合同，也不允许强迫要求中标、成交供应商分包履行。

承担主体资质

分包承担主体应当具备相应资质条件。符合采购文件所要求的履行合同的基本资格条件和履约能力。



分包内容

中标、成交供应商只能将采购人允许分包履行的中标项目中非主体或非关键的部分再分给其他供应商。

分包层级

只能进行一次性分包，即承接分包工作的主体不得将其承接的项目或部分再分包给下一级的承担主体。

同一项目向供应商提供差别信息

如公告内容与采购文件内容不一致；采购人差别地向潜在供应商介绍需求目标和采购文件的澄清与修改内容等。

设定条件与合同履行无关

如非涉密或不存在敏感信息的采购项目，要求供应商有从事涉密业务的资格。

技术、服务等指向特定供应商

如按照自身的喜好或者不正当利益关系设定某一特定供应商或特定产品独有的技术或服务要求。

以特定区域、特定行业的业绩、奖项作为加分、中标、成交条件

不能一刀切地禁止，如可以设置全国性的非特定行业的类似业绩或奖项，但是必须注意的是要保证具有类似业绩条件的潜在供应商的数量，以确保采购项目的竞争性。

其他

如要求供应商缴纳各种不合理参与采购活动费用以及超过规定比例的保证金；资格预审文件和采购文件的发售期限、投标截止时间和采购文件澄清或者修改的通知时间不符合规定。

非法限定所有制形式、组织形式或者所在地

为了维护国家安全，或者保证公共服务的质量，对于特定项目，有可能依法设定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地。

限定专利、商标、品牌或者供应商

如果必须引用某一品牌或生产商才能准确清楚地说明项目需求，则应当在名称前加上“参照或相当于”的字样，且所引用的品牌或生产商具有可替代性。

采取不同的资格审查或者评审标准

如对新供应商采取更加苛刻的资格审查或评审标准；对合作过的供应商采用宽尺度的资格审查或评审标准等。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

财政部政府采购行政裁决指导性案例23号——基本案情

◆采购人K单位自行就“K单位X光机采购项目”（以下称本项目）进行公开招标。2018年10月18日，K单位发布招标公告。10月26日，供应商G公司提出质疑。11月2日，K单位答复质疑。11月8日，因本项目投标供应商不足3家，K单位发布废标公告。

◆ 11月23日，供应商G公司向财政部提起投诉，投诉事项为：1.招标文件将“具备民用航空安全检查设备使用许可”设置为“▲”条款，不满足扣4分，属于“以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇”的情形。2.招标文件要求带“★”和“▲”条款需提供CMA或CNAS认证的第三方检测机构出具的检测报告，但部分“★”和“▲”条款技术指标并非国标检测项，只有个别制造商对此作了专项检测，且国内大多数制造商准备上述检测报告时间不足，属于“以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇”的情形。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



财政部政府采购行政裁决指导性案例23号——调查取证

◆ 经查，招标文件“第二部分投标人须知”显示，“（10）★投标人须出具由国家指定或第三方公认的检测机构对本次投标货物的检测报告（检测报告中的货物类型须和投标货物类型一致）”。“第四部分项目需求书”中“重要提示”显示，“带★条款为必须满足条款，否则作为无效投标处理；带▲条款为重要条款，不满足将影响评分。带★条款和带▲条款需提供CMA或CNAS认证的第三方检测机构对本次投标货物的检测报告”“为方便被检物品的取放，需加配2个无动力不锈钢辊道传送装置”。其中，两种规格的X光机（1500*1800mm、1000mm*1000mm）的技术需求中均要求“具备民用航空安全检查设备使用许可”，并设置为▲条款。“四、配备方案”显示，安装地点包括“A公路口岸货检大厅”“B口岸码头群进出口查验场地”“C新机场航站区”等。“第五部分评分标准”显示，评审因素“投标货物对招标文件第四部分‘技术要求’的响应程度”的评分标准为“不满足‘▲’项的，每项扣4分”。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



财政部政府采购行政裁决指导性案例23号——处理理由及结果

◆关于投诉事项1，本项目采购的X光机用于对货物进行安全检查，部分用于机场，部分用于港口、公路口岸等。根据《民用航空安全检查规则》（交通运输部令2016年第76号）第二十一条的规定，用于民航安检工作的民航安检设备应当取得“民用航空安全检查设备使用许可”。若非应用于民用机场，将“民用航空安全检查设备使用许可”设置为技术条件进行评审，属于《中华人民共和国政府采购法实施条例》第二十条第（二）项规定的“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”的情形，违反了《中华人民共和国政府采购法》第二十二条第二款的规定。

◆关于投诉事项2，本项目招标文件“第四部分项目需求书”中所列部分“★”条款和“▲”条款技术指标并非国标检测项，招标文件将上述指标对应的检测报告作为实质性条款，且自发布招标公告至开标仅有20天时间，未给予供应商准备检测报告的必要时间，属于《中华人民共和国政府采购法实施条例》第二十条第（八）项规定的“以其他不合理条件限制或者排斥潜在供应商”的情形，违反了《中华人民共和国政府采购法》第二十二条第二款的规定。

◆责令重新开展采购活动。责令K单位就以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的问题限期改正。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

政府采购法

第八十五条：对因严重自然灾害和其他不可抗力事件所实施的紧急采购和涉及国家安全和秘密的采购，不适用本法。

突发事件应对法

第三条：本法所称突发事件，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。



公共采购法典

法国2019年颁布，认定重大紧急情况的三项标准，即，事件的不可预测性、与现有程序性时限规定的不可调和性、该事件与紧急情况之间的因果关联性。

鄂政办发〔2020〕56号

采购人应当建立健全紧急采购内控机制……因突发事件确需紧急采购的，应在确保采购时效的同时，提高采购资金的使用效益，保证采购质量。市场供应能力、供应时间能满足应急救援需要的，采购人不得因紧急采购排除竞争。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

涉密确定

单位保密委审核同意，由法定定密责任人或保密委主要负责人确定，定密坚持最小化原则。

保密管理

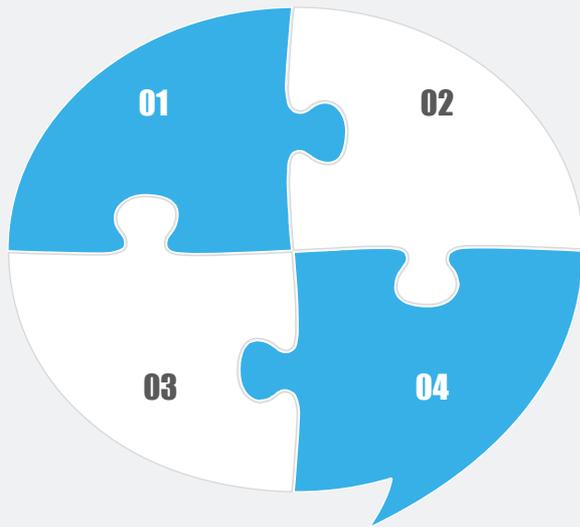
采购人对保密管理工作负总责。集采机构、供应商根据要求采取相应的保密管理措施。

采购管理

绝密级自行确定采购方案并实施；秘密、机密级以自行组织为主，委托集中采购代理机构采购为辅。

法律责任

采购人、供应商、集采机构、评审（谈判、磋商、询价）小组成员、财政部门、保密部门。





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

01

财库〔2019〕38号

除小额零星采购适用的协议供货、定点采购以及财政部另有规定的情形外，通过入围方式设置备选库、名录库、资格库作为参与政府采购活动的资格条件，妨碍供应商进入政府采购市场。

02

执行原则

此类项目的采购执行，原则上均应在明确服务标准、定价原则等采购需求的前提下，依照法定程序择优选择具体供应商，遵循量价对等的原则签订政府采购合同。

03

具体操作

可由一家供应商承担的采购项目，可与其签订单价固定、数量不确定的采购合同。确需多家供应商共同承担的，可根据业务性质、服务区域等要素，进行合理分包，通过竞争择优，将相应采购业务明确到具体供应商。

04

代理机构选择

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。采购人可以自行建立“代理机构库”备选，也可采用其他方式自主选择，任何第三方不得强制干涉。

按法理约定



◆《政府采购法》第七十七条: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,列入不良行为记录名单,在一至三年内禁止参加政府采购活动……(三)与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的;

◆《政府采购法》第三条:政府采购应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则。第二十二條: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,但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。

◆可以通过采购文件的实质性要求,对供应商法定代表人或主要负责人的不诚信行为说“不”。

◆有的地方市场监管部门已经规定,“凡进入‘黑名单’的企业,其法人代表三年内不得担任新企业负责人”。

◆监管部门在细化政府采购的相关要求时,可以对政府采购供应商的法人代表提出相应的要求,避免其随意“变身”。

演进脉络

基本概念

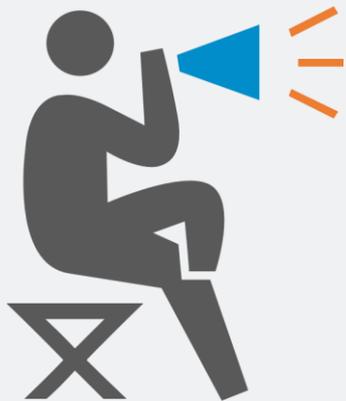
集采目录

实践难点

政策功能



政府采购法



第三十五条 货物和服务项目实行招标方式采购的，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，不得少于二十日。

第四十二条 采购文件的保存期限为从采购结束之日起至少保存十五年。

第四十六条 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三十日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。

第四十七条 政府采购项目的采购合同自签订之日起七个工作日内，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。

第五十二条 供应商认为采购文件、采购过程和中标、成交结果使自己的权益受到损害的，可以在知道或者应知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提出质疑。

第五十三条 采购人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。

第五十五条 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，可以在答复期满后十五个工作日内向同级政府采购监督管理部门投诉。

第五十六条 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当事人。

第五十七条 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日。

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

政府采购法实施条例

第二十一条 提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于5个工作日。

第三十一条 招标文件的提供期限自招标文件开始发出之日起不得少于5个工作日。

第三十三条 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。

第三十八条 达到公开招标数额标准，符合政府采购法第三十一条第一项规定情形，只能从唯一供应商处采购的，采购人应当将采购项目信息和唯一供应商名称在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公示，公示期不得少于5个工作日。

第四十三条 采购代理机构应当自评审结束之日起2个工作日内将评审报告送交采购人。采购人应当自收到评审报告之日起5个工作日内在评审报告推荐的中标或者成交候选人中按顺序确定中标或者成交供应商。采购人或者采购代理机构应当自中标、成交供应商确定之日起2个工作日内，发出中标、成交通知书。

第五十条 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。

第五十二条 采购人或者采购代理机构应当在3个工作日内对供应商依法提出的询问作出答复。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



财政部令第87号

第十六条 招标公告、资格预审公告的公告期限为5个工作日。

第十八条 提供招标文件或者资格预审文件期限自招标公告、资格预审公告发布之日起计算不得少于5个工作日。

第二十九条 终止招标的……采购人或者采购代理机构应当在终止采购活动后5个工作日内，退还所收取的招标文件费用和所收取的投标保证金及其在银行产生的孳息。

第三十八条 投标人在投标截止时间前撤回已提交的投标文件的，采购人或者采购代理机构应当自收到投标人书面撤回通知之日起5个工作日内，退还已收取的投标保证金，但因投标人自身原因导致无法及时退还的除外。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人的投标保证金，自采购合同签订之日起5个工作日内退还中标人的投标保证金或者转为中标人的履约保证金。

第六十八条 采购代理机构应当在评标结束后2个工作日内将评标报告送采购人。采购人应当自收到评标报告之日起5个工作日内，在评标报告确定的中标候选人名单中按顺序确定中标人。采购人自行组织招标的，应当在评标结束后5个工作日内确定中标人。

第六十九条 采购人或者采购代理机构应当自中标人确定之日起2个工作日内，在省级以上财政部门指定的媒体上公告中标结果。中标公告期限为1个工作日。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能

财政部令第74号

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



第十八条 采购人或者采购代理机构应当在成交供应商确定后2个工作日内，在省级以上财政部门指定的媒体上公告成交结果。

第二十条 未成交供应商的保证金应当在成交通知书发出后5个工作日内退还，成交供应商的保证金应当在采购合同签订后5个工作日内退还。

第二十九条 从谈判文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止不得少于3个工作日。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制的，采购人、采购代理机构或者谈判小组应当在提交首次响应文件截止之日3个工作日前，以书面形式通知所有接收谈判文件的供应商，不足3个工作日的，应当顺延提交首次响应文件截止之日。

第三十六条 采购代理机构应当在评审结束后2个工作日内将评审报告送采购人确认。采购人应当在收到评审报告后5个工作日内，从评审报告提出的成交候选人中确定成交供应商。

第三十八条 达到公开招标数额的货物、服务项目，拟采用单一来源采购方式的，应当在省级以上财政部门指定媒体上公示，公示期不得少于5个工作日。

第四十条 采购人、采购代理机构收到对采用单一来源采购方式公示的异议后，应当在公示期满后5个工作日内，组织补充论证。

第四十五条 从询价通知书发出之日起至供应商提交响应文件截止之日止不得少于3个工作日。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制的，采购人、采购代理机构或者询价小组应当在提交响应文件截止之日3个工作日前，以书面形式通知所有接收询价通知书的供应商，不足3个工作日的，应当顺延提交响应文件截止之日。

第四十九条 采购代理机构应当在评审结束后2个工作日内将评审报告送采购人确认。采购人应当在收到评审报告后5个工作日内确定成交供应商。

财政部令第94号



第十条 供应商认为采购文件、采购过程、中标或者成交结果使自己的权益受到损害的，可以在知道或者应知其权益受到损害之日起7个工作日内，以书面形式向采购人、采购代理机构提出质疑。对采购文件提出质疑的，应当在获取采购文件或者采购文件公告期限届满之日起7个工作日内提出。

第十三条 采购人、采购代理机构不得拒收质疑供应商在法定质疑期内发出的质疑函，应当在收到质疑函后7个工作日内作出答复。

第十七条 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时间内作出答复的，可以在答复期满后15个工作日内向本办法第六条规定的财政部门提起投诉。

第二十一条 财政部门收到投诉书后，应当在5个工作日内进行审查，审查后按照下列情况处理：（一）投诉书内容不符合本办法第十八条规定的，应当在收到投诉书5个工作日内一次性书面通知投诉人补正。（二）投诉不符合本办法第十九条规定条件的，应当在3个工作日内书面告知投诉人不予受理，并说明理由。

（三）投诉不属于本部门管辖的，应当在3个工作日内书面告知投诉人向有管辖权的部门提起投诉。（四）投诉符合本办法第十八条、第十九条规定的，自收到投诉书之日起即为受理，并在收到投诉后8个工作日内向被投诉人和其他与投诉事项有关的当事人发出投诉答复通知书及投诉书副本。

第二十二条 被投诉人和其他与投诉事项有关的当事人应当在收到投诉答复通知书及投诉书副本之日起5个工作日内，以书面形式向财政部门作出说明。

第二十六条 财政部门应当自收到投诉之日起30个工作日内，对投诉事项作出处理决定。

演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



05 | 政策功能

- ✓ 政府采购促进中小企业发展
- ✓ 政府采购支持消费帮扶
- ✓ 支持创新产品和服务
- ✓ 绿色采购



演进脉络



基本概念



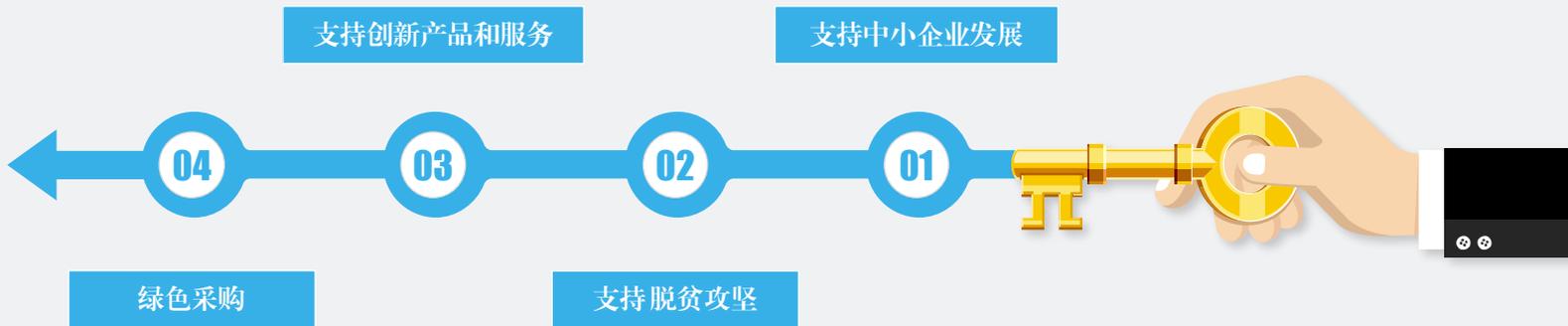
集采目录



实践难点



政策功能





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能





演进脉络



基本概念



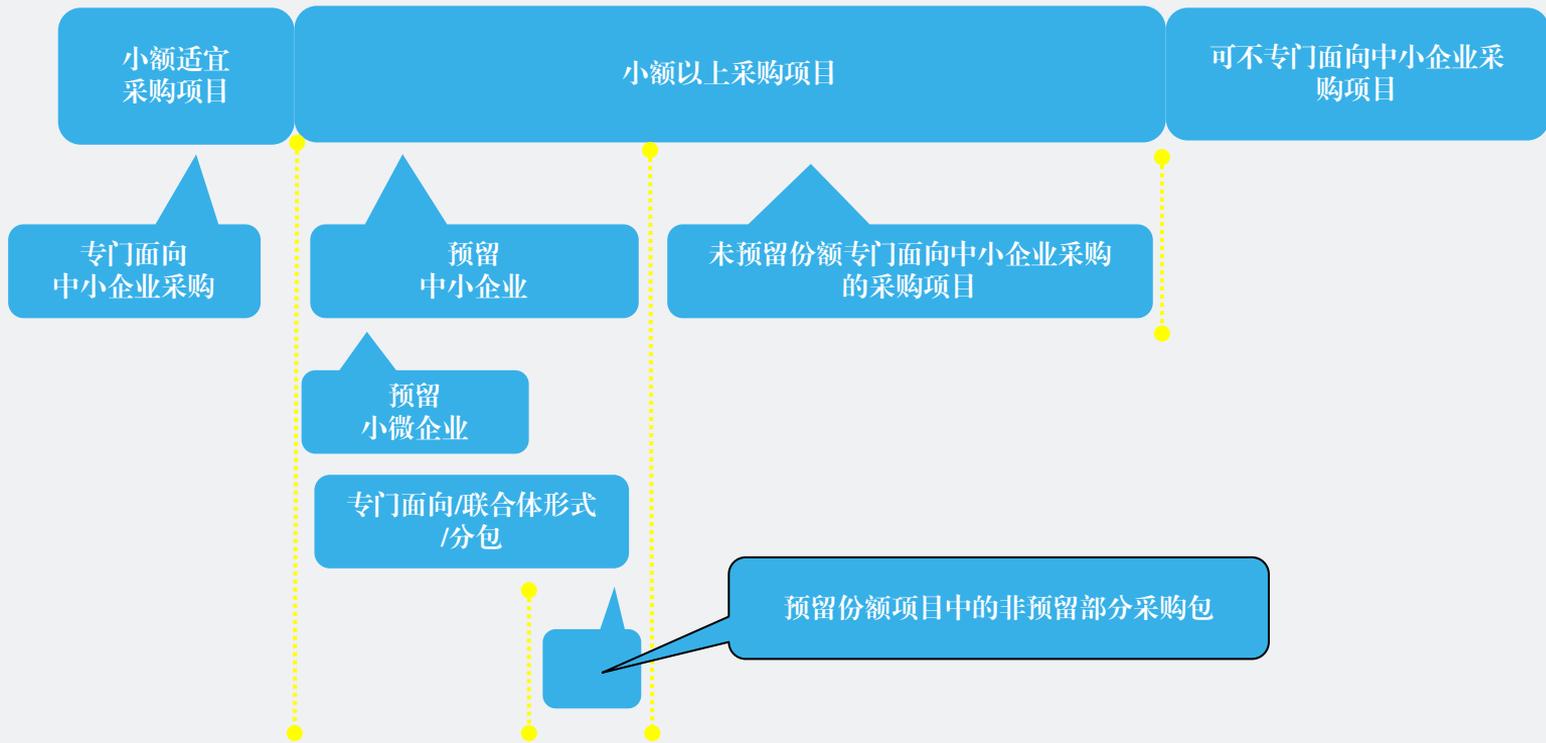
集采目录



实践难点



政策功能





演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

具体支持措施

预留采购份额

小额适宜采购项目(专门面向); 小额以上适宜采购项目(专门面向、联合体形式、分包)。

评审优惠

(价格/加分) 评审优惠; 联合体形式、分包的
(价格/加分) 评审优惠。

其他

资金支付; 信用担保; 合同融资。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

不再限制“双小”（即直接参与采购活动的企业是中小企业，且货物由中小企业制造）。

在货物采购项目中，货物应当由中小企业制造，不对其中涉及的服务的承接商作出要求；在工程采购项目中，工程应当由中小企业承建，不对其中涉及的货物的制造商和服务的承接商作出要求；在服务采购项目中，服务的承接商应当为中小企业，不对其中涉及的货物的制造商作出要求。



供应商只要出具《中小企业声明函》，即可在政府采购活动中享受相关扶持政策，任何单位和个人不得要求供应商提供声明函之外的中小企业身份证明文件。

超过200万元的货物和服务采购项目、超过400万元的工程采购项目中适宜由中小企业提供的，预留该部分采购项目预算总额的30%以上专门面向中小企业采购，其中预留给小微企业的比例不低于60%。



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

统筹制定方案

主管预算单位应当组织评估本部门及所属单位政府采购项目，统筹制定面向中小企业预留采购份额的具体方案。

加强需求管理

在采购文件中明确本项目面向中小企业采购或者对小微企业给予评审优惠的具体措施。



采购人责任

定期开展绩效监控和评价，强化绩效评价结果应用。

自2022年起向省财政厅报告本部门上一年度面向中小企业预留份额和采购的具体情况，并在湖北政府采购网公开预留项目执行情况。未达到本办法规定的预留份额比例的，应当作出说明。

实施绩效管理

报告执行情况



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

**“832”平台预留
采购份额**

预留比例

应明确通过“832平台”采购农副产品金额不低于年度采购农副产品总额的15%。

优先引导采购脱贫地区农副产品

在完成既定预留比例的基础上，鼓励更多采购脱贫地区农副产品。

优先鼓励工会组织实施购买脱贫地区农副产品

专项用于购买脱贫地区农副产品的工会福利，优先通过“832平台”采购。

调整优化预留份额填报口径

“832”平台交易模式



直购

直购是指采购人根据采购需求，在平台上直接选择商品和供应商的采购行为



竞购

采购人在线发布商品竞购单，供应商在线响应，双方协商成交价格、交付方式、交付时间等



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能

国发〔2018〕32号

★完善创新创业产品和服务政府采购等政策措施。完善支持创新和中小企业的政府采购政策。发挥采购政策功能，加大对重大创新产品和服务、核心关键技术的采购力度，扩大首购、订购等非招标方式的应用。

★发展改革委、财政部、工业和信息化部、科技部等和各地方人民政府按职责分工负责。



演进脉络

基本概念

集采目录

实践难点

政策功能



演进脉络



基本概念



集采目录



实践难点



政策功能



政府采购节能产品、环境标志产品实施品目清单管理。依据品目清单和认证证书实施政府优先采购和强制采购。



对于已列入品目清单的产品类别，采购人可在采购需求中提出更高的节约资源和保护环境要求，对符合条件的获证产品给予优先待遇。



对于未列入品目清单的产品类别，鼓励采购人综合考虑节能、节水、环保、循环、低碳、再生、有机等因素，参考相关国家标准、行业标准或团体标准，在采购需求中提出相关绿色采购要求，促进绿色产品推广应用。

谢谢

THANK YOU

省财政厅政府采购管理处

电话：67818851