
根据项目特点 依法实施政府采购

2016. 6. 22.

一、什么是政府采购？

《政府采购法》第二条规定：

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。

● **条例第二条明确了财政性资金：**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，使用财政性资金部分采购的部分，适用政府采购法及条例；无法分割采购的，统一适用政府采购法及条例。

政府采购的原则（三公一诚）

《政府采购法》第三条规定：

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。

自由进入 公平竞争

《政府采购法》第五条规定，企业可以**自由进入**本地区和本行业的政府采购市场，任何单位和个人不得采用任何方式**阻挠和限制**。

供应商参加政府采购活动的基本条件（6条）

《政府采购法》第二十二条明确规定，供应商参加政府采购活动应当具备以下六个条件：

- （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。

条例对《政府采购法》第二十二条的细化

扩大了政府采购供应商范围。第十七条规定“（一）法人或者其他组织的营业执照等证明文件，自然人的身份证明”，即依法设立的企业，具有营业执照等证明文件即可参加政府采购，而不必具有法人资格。

增加了需要提交的证明材料。第十七条规定“（二）财务状况报告，依法缴纳税收和社会保障资金的相关材料；（三）具备发行合同所必须的设备和专业技术能力的证明材料……；（四）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的书面证明”。以及法律法规规定及其他特殊要求的。

明确了不得参加政府采购活动的供应商。第十八条规定“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。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，不得再参加该项目的其他采购活动”。

明确了什么是重大违法记录。第十九条规定“供应商因违法经营受到刑事处罚或者责令停产停业、吊销许可证或者执照、较大数额罚款等行政处罚”。如不如实提供，将承担提交虚假材料谋取中标、成交的法律后果。

规定了禁入期满可以参加政府采购活动。第十九条规定“供应商在参加政府采购活动前3年内因违法经营被禁止在一定期限内参加政府采购活动，期限届满的，可以参加政府采购活动”。

规定了以联合体参加政府采购活动的要求。第二十二条规定“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。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”。

《条例》规定属于不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的8种情形：

- （一）就同一采购项目向供应商提供有差别的项目信息；
- （二）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；
- （三）采购需求中的技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品；
- （四）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；
- （五）对供应商采取不同的资格审查或者评审标准；
- （六）限定或者指定特定的专利、商标、品牌或者供应商；
- （七）非法限定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地；
- （八）以其他不合理条件限制或者排斥潜在供应商。供应商发现采购公告、采购文件、采购过程存在上述情况的，可以依法提出质疑、投诉。

为什么要实行政府采购？

政府调控经济的手段和工具：引导、约束，体现价值导向

规范财政支出管理：提高资金使用效率 程序规范 物有所值

二、了解基本规则 严格招标程序

政府采购有法定的程序。

应当严格程序规范操作。

按照招标文件要求实质性响应。

案例：十分钟一疏忽的代价（实质性条款）

案例：助听器-心软的代价（非实质性条款）

政府采购基本程序（一、二、三、四、五）

一、编制采购预算

二、制定采购计划

三、审核采购计划

四、委托代理机构

1. 分散采购（目录外限额下）

2. 部门集中采购（部门特殊需要）

3. 集中采购机构代理（国家机关事业单位团体组织；使用财政性资金；目录内、限额上）

4. 社会中介机构（目录外、限额下；进口产品）

五、制定招标文件

六、选择采购方式

政府采购基本程序（七、八、九、十、十一）

七、发布采购信息（在指定媒体发布，公开招标不少于20天）

八、抽取评审专家（在专家库内随机抽取）

九、组织实施采购

十、签订合同（中标通知书发出30天内）

《政府采购法》第四十六条规定：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。中标、成交通知书均具有法律效力。中标、成交通知书发出后，采购人改变中标、成交结果的，或者中标、成交供应商放弃中标、成交项目的，应当依法承担法律责任。

●**采购合同需要公告。**《条例》第五十条规定：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，但合同中涉及国家秘密、商业秘密的内容除外。防止私下签订合同。

应当组织对供应商履约的验收，大型或者复杂的政府采购项目，应当邀请国家认可的质量检测机构参加验收工作。验收方成员应当在验收书上签字，并承担相应的法律责任。

《条例》第四十五条规定：

十一、资金支付（国库集中支付）

三、科学合理确定采购需求

采购需求制定应当科学合理，合规、完整、明确。

《政府采购法》第二十二条规定：“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或者歧视待遇”。

条例十五条规定：采购需求**应当符合法律法规**以及政府采购政策规定的技术、服务、安全等要求。政府向社会公众提供的公共服务项目，**应当**就确定采购需求征求社会公众的意见。除因技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求外，采购需求**应当完整、明确**。必要时，**应当**就确定采购需求征求相关供应商、专家的意见。

质量、服务指标设计科学合理。

关于采购需求完整、明确的具体要求（18号令2016征求意见稿）

第十条 采购人应当对采购标的的市场技术或服务水平、供应、价格等情况进行市场调查，根据调查情况科学、合理地确定采购需求，进行价格测算。

第十一条 采购人确定的采购需求应当符合国家相关法律法规和政府采购政策的规定。采购需求应当完整、明确，主要包括：

（一）采购标的执行的国家相关标准、行业标准、地方标准或者其他标准、规范

（二）采购标的所要实现的功能或目标，以及需落实的政府采购政策；

（三）采购标的需满足的质量、安全、节能环保、技术规格、服务标准等性能要求；

（四）采购标的的物理特性，如尺寸、颜色、标志等要求；

（五）采购标的的数量、采购项目交付或执行的时间和地点，以及售后服务要求

（六）采购标的的验收标准；

（七）采购标的的其他技术、服务要求。

提出采购需求、制定招标文件需要注意的事项

合法合规（案例：乙肝疫苗）。

科学合理（案例：档案盒）。

完整明确（案例：欧盟证书）。

不得有限制性。如地域限制、行业限制等。技术参数不得针对某一品牌、某一供应商的特定条件。

采购进口产品需经核准。经过专家论证、主管部门同意、监管部门核准。

编制采购文件

条例第十五条：采购人、采购代理机构应当根据**政府采购政策、采购预算、采购需求**编制采购文件。

18号令征求意见稿**第十七条**：采购人、采购代理机构不得将投标人的注册资本、资产总额、营业收入、从业人员、利润、纳税额等指标列为资格要求，也不得将除进口货物外的生产厂家授权作为投标人的资格要求。

18号令征求意见稿**第六条**：同一招标项目中含有货物、服务不同采购对象的，以占项目资金比例最高的采购对象确定项目属性。

关于合理报价

18号令五十四条（四）1. 采用最低价评标法的，按投标报价由低到高排列。投标人报价相同的，按技术指标优劣顺序排列。评标委员会认为，排在前面的中标候选供应商的最低报价或者某些分项报价明显不合理或者低于成本，有可能影响商品质量和不能诚信履约的，应当要求其在规定的期限内提供书面文件予以解释说明，并提交相关证明材料；否则，评标委员会可以取消该投标人的中标候选人资格，按顺序由排在后面的中标候选供应商递补，以此类推。

征求意见稿**第五十五条** 评标委员会认为投标人的报价明显低于成本，有可能影响产品质量或者不能诚信履约的，应当要求其在评审现场合理的时间内提供书面说明，并提交相关证明材料；投标人不能证明其报价合理的，评标委员会应当否决其投标。（不限最低价评标法）

征求意见稿**第十二条** 采购人根据价格测算情况，可以在采购预算额度内设定最高限价，但不得设定最低限价。

四、根据项目特点，依法采用合适的采购方式

青少年是祖国的未来、民族的希望。青少年的营养健康状况，不仅关系着个人的成长发育和全面发展，也关系着整个民族素质的养成和提升。

党中央、国务院始终关心青少年的健康成长，高度重视中小學生特别是贫困地区农村学生营养改善工作。2011年10月26日，国务院常务会议决定启动农村义务教育学生营养改善计划，国务院办公厅下发了《关于实施农村义务教育学生营养改善计划的意见》（国办发[2011]54号），教育部等15个部门先后下发了通知。

根据项目的重要性和特殊性（国家高度重视，国务委员刘延东出席会议并讲话，国办发文；资金量大，每天每生3元，每年财政资金160亿元；覆盖面广，涉及699个国家试点县（包括兵团）、656个地方试点县、13万所学校、3200万学生），依法采用符合项目特点的采购方式和评标办法，充分体现产品技术质量和服务要求，确保产品质量和优质服务。

需进行政府采购招标的项目

食堂建设（食堂改造、厨具招标）

供餐企业（没有食堂的需通过招标方式选择供餐企业）

购买公益岗位（招聘食堂工作人员）

食品采购（米、面、油、肉、蛋、奶等大宗食品及原辅材料）等

政府采购方式

《政府采购法》第二十六条规定：

政府采购采用以下方式：

- （一）**公开招标**（主要采购方式，达到公开招标数额标准的，公告不少于20天，）
- （二）**邀请招标**（邀请特定的供应商参加）；
- （三）**竞争性谈判**（采用最低评标价法。质量和服务相等的前提下，报价最低中标）；
- （四）**单一来源采购**（唯一、紧急、添购10%以内）；
- （五）**询价**；
- （六）国务院政府采购监督管理部门认定的**其他**采购方式。
（如《条例》批量集中采购、74号令非标采购、竞争性磋商等）

公开招标综合评标法

采用公开招标综合评分法时，可将评审因素重点放在技术质量服务水平和履约能力上。

《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（以下简称18号令）第五十二条规定：

采用综合评分法的，货物项目的价格占总分值的比重（即权值）为30%—60%（征求意见稿调整为不得低于40%）；

服务项目的价格分值占总分值的比重（即权值）为10%—30%（征求意见稿调整为不得低于20%）。

关于评审因素设定（征求意见稿）

第五十二条 评审因素的设定应当与投标人所提供**货物服务质量**相关，包括**投标报价、技术或服务水平、履约能力、售后服务**等。资格条件不得作为评审因素。

评审因素应当**细化和量化**，且与相应的商务条件和采购需求对应。商务条件和采购需求 指标有区间规定的，评审因素也应当量化到区间。评审因素应当在招标文件中规定。

报经财政部门批准，采用其他采购方式，如竞争性磋商

根据政府采购法实施条例第十二三条“采购人采购公开招标数额标准2以上的货物或者服务，符合政府采购法第二十九条、第三十条、第三十一条、第三十二条规定情形或者有需要执行政府采购政策等特殊情况的，经设区的市级以上财政部门批准，可以依法采用公开招标以外的采购方式”。

竞争性磋商—适用情形

《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库[2014]214号）

第三条 符合下列情形的项目，可以采用竞争性磋商方式开展采购：

- （一）政府购买服务项目；
- （二）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；
- （三）因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的；
- （四）市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目；
- （五）按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目。

竞争性磋商—如何审批

第四条 达到公开招标数额标准的货物、服务采购项目，拟采用竞争性磋商采购方式的，采购人应当在采购活动开始前，报经主管预算单位同意后，依法向设区的市、自治州以上人民政府财政部门申请批准。

竞争性磋商—供应商产生

第六条 采购人、采购代理机构应当通过发布公告、从省级以上财政部门建立的供应商库中**随机抽取**或者采购人和评审专家分别**书面推荐**的方式邀请**不少于3家**符合相应资格条件的供应商参与竞争性磋商采购活动。

采取采购人和评审专家书面推荐方式选择供应商的，采购人和评审专家应当**各自出具书面推荐意见**。采购人**推荐**供应商的比例不得高于推荐供应商总数的**50%**。

竞争性磋商—制定采购文件要求

第八条 竞争性磋商文件（以下简称磋商文件）应当根据采购项目的特点和采购人的实际需求制定，并经采购人书面同意。采购人应当以满足实际需求为原则，不得擅自提高经费预算和资产配置等采购标准。

磋商文件不得要求或者标明供应商名称或者特定货物的品牌，不得含有指向特定供应商的技术、服务等条件。

第九条 磋商文件应当包括供应商资格条件、采购邀请、采购方式、采购预算、采购需求、政府采购政策要求、评审程序、评审方法、评审标准、价格构成或者报价要求、响应文件编制要求、保证金交纳数额和形式以及不予退还保证金的情形、磋商过程中可能实质性变动的内容、响应文件提交的截止时间、开启时间及地点以及合同草案条款等。

竞争性磋商—评审专家产生

第十四条 磋商小组由采购人代表和评审专家共3人以上单数组成，其中评审专家人数不得少于磋商小组成员总数的2/3。采购人代表不得以评审专家身份参加本部门或本单位采购项目的评审。采购代理机构人员不得参加本机构代理的采购项目的评审。

采用竞争性磋商方式的政府采购项目，评审专家应当从政府采购评审专家库内相关专业的专家名单中**随机抽取**。符合本办法第三条第四项规定情形的项目，以及**情况特殊**、通过随机方式难以确定合适的评审专家的项目，经主管预算单位同意，**可以自行选定**评审专家。技术复杂、专业性强的采购项目，评审专家中应当包含1名法律专家。

第十七条 采购人、采购代理机构不得向磋商小组中的评审专家作倾向性、误导性的解释或者说明。

竞争性磋商一评分方法：综合评分法

第二十三条 经磋商确定最终采购需求和提交最后报价的供应商后，由磋商小组采用综合评分法对提交最后报价的供应商的响应文件和最后报价进行综合评分。

综合评分法，是指响应文件满足磋商文件全部实质性要求且按评审因素的量化指标评审得分最高的供应商为成交候选供应商的评审方法。

第二十四条 综合评分法评审标准中的分值设置应当与评审因素的量化指标相对应。磋商文件中没有规定的评审标准不得作为评审依据。

评审时，磋商小组各成员应当独立对每个有效响应的文件进行评价、打分，然后汇总每个供应商每项评分因素的得分。

综合评分法**货物**项目的价格分值占总分值的比重(即权值)为**30%至60%**，**服务**项目的价格分值占总分值的比重(即权值)为**10%至30%**。采购项目中含不同采购对象的，以占项目资金比例最高的采购对象确定其项目属性。符合本办法第三条第三项的规定和执行统一价格标准的项目，其价格不列为评分因素。有特殊情况需要在上述规定范围外设定价格分权重的，应当经本级人民政府财政部门审核同意。

综合评分法中的价格分统一采用低价优先法计算，即满足磋商文件要求且最后报价最低的供应商的价格为磋商基准价，其价格分为满分。

五、委托专业代理机构代理

根据项目特点，选择专业水平高、服务质量好的代理机构代理，签订委托代理协议，明确代理采购的范围、权限和期限等具体事项。

六、加强履约验收，强化后续监管

1. **加强履约验收。**严格按照采购合同规定的技术、质量、服务、安全标准组织验收，并出具验收书。验收书应当包括每一项技术、服务、安全标准。必要时可邀请专业人员或质量检测机构参与。

2. **强化后续监管。**国家项目办组织对质量、安全等进行抽检，并定期通报抽检结果；各项目省（市、区）加强质量控制，指定专门机构、人员负责质量安全工作；委托有资质的检验机构定期抽样检测。

发现问题及时反馈，依据相关法律法规及招标文件规定等予以处罚。报请监管部门列入不良行为记录，一地受罚，处处受制。处理问题要依法有据，注意保留相关证据。

关于合同、验收（征求意见稿）

第六十七条 政府采购合同应当包括采购人与供应商的名称和住所、标的、数量、质量、价款或者报酬、政府采购政策要求、履行期限及地点和方式、违约责任、解决争议的方法等内容。

第六十八条 采购人与供应商应当根据合同的约定依法履行合同的义务。

政府采购合同的履行、违约责任和解决争议的方法等适用合同法

第六十九条 采购人可以邀请参加本项目的其他投标人参与验收，参与验收的投标人意见作为验收书的参考资料一并存档。

七、依法处理质疑投诉

1. 供应商有权提起质疑投诉，这是法律赋予供应商的权利，但一般的质疑投诉不影响中标。
2. 经调查出现了违法违规行为，影响中标成交结果的，财政部门可以暂停政府采购活动，但不得超过30天。
3. 中标结果已经公告，改变中标、成交结果的，应当根据18号令报财政部门认定；因供应商质疑导致中标结果改变的应当报财政部门备案。
4. 处理质疑投诉应依法有据，注意方式方法。

质疑投诉—供应商在什么情况下可以维权

《政府采购法》赋予供应商维护合法权益的权益。

质疑：《政府采购法》五十二条规定：“供应商认为采购文件、采购过程和中标、成交结果使自己的利益受到损害的，可以在知道和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”。

投诉：《政府采购法》第五十五条规定：“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管部门投诉”

行政复议或行政诉讼。《政府采购法》第五十八条规定：“投诉人对政府采购监管部门的投诉处理决定不服或者政府采购监管部门逾期未作处理的，可以依法申请行政复议或者向人民法院提起行政诉讼”

注意：必须是参加政府采购活动的供应商；
先质疑，再投诉；
提供相关证据。

质疑投诉一范围

可以质疑的采购文件：

- 采购公告和资格预审公告
- 招标文件、竞争性谈判文件、竞争性磋商文件、询价文件以及包含的评判标准和合同文本
- 相关的澄清

不可质疑的采购文件：

- 采购活动记录、定标文件是采购人或采购代理机构的内部资料
- 采购预算是国家有关部门按照有关预算管理的规定对采购人的批复
- 质疑答复、投诉处理决定是不可质疑的采购文件
- 供应商如果对验收证明有异议，应当按照解决合同争议的途径处理
- 投标文件不属于可质疑的采购文件

质疑投诉一方式

根据《政府采购法》规定，供应商在政府采购活动中权益受到损害时，可以通过以下途径维护自身权益：

（一）**询问**。询问是供应商针对政府采购活动中不清楚、不明白、不了解的事项，向采购人或采购代理机构提出问题、征求意见或者了解情况；

● 条例五十二条规定了询问的答复期限：采购人或代理机构应当在3个工作日内作出答复。

（二）**质疑**。质疑是供应商认为在政府采购活动中自己的正当权益受到侵害而向采购人或采购代理机构提出的，并要求其必须给予明确答复的疑问；书面形式；

● 条例第五十四条规定：询问或质疑事项可能影响中标、成交结果的，采购人应当暂停签订合同，已经签订合同的，应当中止履行合同。

（三）**投诉**。投诉是供应商对采购人或采购代理机构对其质疑的答复不满意或没有在规定时间内答复而向同级政府采购监管部门提出的申诉；

（四）**申请行政复议**。是供应商对政府采购监管部门所作出的处理决定不服，而向本级人民政府或上级政府采购监管部门提出的复议请求；

（五）**提起行政诉讼**。提出行政诉讼是供应商对政府采购监管部门作出的处理决定不服而向人民法院提出的控告。

质疑投诉一时机

法第五十二条“供应商应知其权益受到损害之日”，条例五十三条明确了标准：

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。应知其权益受到损害之日，是指：

对可以质疑的采购文件提出质疑的，为收到采购文件之日或者采购文件公告期限届满之日；

对采购过程提出质疑的，为各采购程序环节结束之日；

对中标或者成交结果提出质疑的，为中标或者成交结果公告期限届满之日。

质疑投诉一要求

应当有明确的请求：明确对采购文件还是对采购过程还是对中标、成交结果提出质疑、投诉；

想要达到的结果：如中标、成交无效、废标、重新采购、赔偿、追究法律责任等。

必要的证明材料：包含营业执照、授权委托书、委托代理人身份证明、参加采购项目的证明、权益受到损害的证明材料、证明提出质疑的事实存在的材料。此条所规定的是“必要”的证明材料并非“充分”的证明材料，即供应商不负责证明质疑、投诉是否属实、是否成立。质疑、投诉是否属实、是否成立由处理质疑、投诉方调查后才能决定。

提供的证明材料必须真实合法：投诉人捏造事实、提供虚假材料或者以非法手段取得证明材料进行投诉的，财政部门应当予以驳回，并由财政部门将该供应商列入不良行为记录名单，禁止其1至3年内参加政府采购活动。

投诉事项不得超出已质疑事项的范围。

质疑投诉一时间

质疑：7个工作日内

按照《政府采购法》规定，必须在知道或者应当知道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或采购代理机构提出；

投诉：15个工作日内

质疑人对采购人或采购代理机构答复不满意或采购人采购代理机构未在规定时间内答复的，应在收到答复或答复期满（答复期为7个工作日）后15个工作日内向同级政府采购监管部门投诉；

申请行政复议：60天内；

提起行政诉讼：3个月内

投诉人对政府采购监管部门的处理决定不服的或政府采购监管部门逾期未作处理的，应在收到处理决定或处理期满（处理期为30个工作日）后60天内向本级人民政府或上级政府采购监管部门申请行政复议，或在3个月内向人民法院提起行政诉讼。

质疑投诉—质疑投诉期间可否暂停采购活动

《政府采购法》第五十七条规定：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。（案例：真假合同）

不良行为记录—纳入统一的信用平台

条例第六十三条 各级人民政府财政部门和其他有关部门应当加强对参加政府采购活动的供应商、采购代理机构、评审专家的监督管理，对其不良行为予以记录，并纳入统一的信用信息平台。