

《徐州市政府采购非招标采购方式管理办法》解读

为了规范政府采购行为，加强对采用竞争性谈判、单一来源采购、询价采购方式进行采购活动的监督管理，财政部发布了《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号，以下简称《办法》），自2014年2月1日起施行。日前，财政部有关负责人就《办法》有关问题回答了记者提问。

问：为什么要制定《办法》？

答：财政部制定《办法》主要是顺应三个方面的要求：

一是完善政府采购制度建设的需要。政府采购法明确规定政府采购方式包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源、询价和国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式，并规定了各种采购方式的适用情形和基本程序。2004年财政部制定了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号），对采用公开招标和邀请招标方式的采购活动进行规范，但长期以来，对采用竞争性谈判、单一来源采购和询价采购方式的采购活动，依据的只有政府采购法的原则性规定，缺乏全国统一的具体制度规范。

二是规范非招标采购活动的需要。在政府采购实践中，对于非招标采购方式，一些部委和地方制定了适用于本部门、本地区的工作规范、程序、工作手册等，或者适用采购代理机构、采购人的内部工作程序，存在着中央单位及各地理解不一致、操作不统一、监管缺乏依据等问题，执行中甚至出现了不符合政府采购法规定的现象。

三是扩大政府采购范围的需要。随着政府采购范围的进一步扩大，特别是政府向社会力量购买公共服务纳入政府采购范围后，采购标的日趋复杂多样，需要根据采购项目的具体情况，灵活运用各种采购方式实现采购目的。非招标采购方式采购周期较短，选择供应商的方式和评审程序等更为灵活。特别是难以确定详细规格或者具体要求、不能事先计算出价格总额或者需要供应商提供设计方案或解决方案的采购项目，采用竞争性谈判方式更有利于满足采购项目的需要。

问：哪些采购项目可以采用非招标采购方式？

答：对于政府采购货物和服务，《办法》根据政府采购法规定的政府采购范围和以公开招标方式为主的原则，确定了三种具体适用情形：一是依法制定的集中采购目录以内，且未达到公开招标数额标准的；二是依法制定的集中采购目录以外、采购限额标准以上，且未达到公开招标数额标准的；三是公开招标数额标准以上、经批准采用非招标采购方式的。采购货物和服务的，可以采用竞争性谈判和单一来源采购方式，采购货物的，还可以采用询价采购方式。

对于政府采购工程，《办法》规定“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政府采购工程”适用《办法》。具体实践中可能包括两种情形，一是不属于招标投标法及其实施条例规定的必须进行招标的工程建设项目范围的政府采购工程；二是属于必须进行招标的工程建设项目范围，但依据招标投标法第六十六条和招标投标法实施条例第九条规定可以不进行招标的政府采购工程。不进行招标的政府采购工程，应当按照政府采购法及《办法》的规定进行采购。

问：《办法》的主要内容是什么？

答：《办法》共7章62条，在政府采购法规定的原则和范围内，对三种非招标采购方式进行了全面、系统地规范，主要包括：

一是在一般规定中明确了达到公开招标数额标准的采购项目采用非招标采购方式的批准程序，谈判小组、询价小组的组成、职责和义务，保证金的交纳与退还，选择符合资格条件的供应商的方式，成交结果公告等内容。

二是对三种非招标采购方式的整个流程进行了全面规范，包括：竞争性谈判采购方式的适用情形、具体程序、谈判要求、谈判文件可实质性变动的内容、确定成交供应商的标准；单一来源采购的公示要求、协商程序和情况记录；询价采购方式的具体程序和要求、确定成交供应商的标准等等。

三是在政府采购法规定的法律责任的基础上，补充和明确了政府采购当事人和相关人员在非招标采购方式活动中的法律责任。

问：达到公开招标数额标准以上的货物、服务采购项目，如何经批准采用非招标采购方式？

答：政府采购法规定，达到公开招标数额标准以上的货物、服务采购项目，因特殊情况需要采用公开招标以外的采购方式的，应当在采购活动开始前获得设区的市、自治州以上人民政府采购监督管理部门的批准。《办法》对该规定进行了细化：

一是增加了报经主管预算单位同意的环节，并在附则中参照《行政单位财务规则》的规定，明确主管预算单位是指负有编制部门预算职责，向同级财政部门申报预算的国家机关、事业单位和团体组织，主要是为了加强主管预算单位对本部门政府采购工作的统筹管理。即，二级预算单位或者基层预算单位申请改变采购方式的，应当经主管的一级预算单位同意；

二是明确了采购人申请批准改变采购方式时应当提交的材料，包括采购人名称、采购项目名称、项目概况等项目基本情况说明，项目预算金额、预算批复文件或者资金来源证明，拟申请采用的采购方式和理由等，并对材料的真实性负责。

因招标未能成立等情形申请采用竞争性谈判采购方式时，还需提交有关发布招标公告以及招标情况、招标文件没有不合理条款的论证意见等材料。

问：为什么要规定采购人和评审专家分别书面推荐供应商参加采购活动的方式？

答：政府采购法第三十八条和第四十条规定由谈判小组、询价小组从符合相应资格条件的供应商名单中确定不少于三家的供应商邀请参加谈判、询价，但没有规定如何选择符合资格条件的供应商。《办法》明确了三种选择供应商的方式：采购人、采购代理机构通过发布公告、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邀请。为避免供应商库成为变相准入门槛，《办法》还规定符合条件的供应商可以在采购活动开始前加入供应商库，财政部门不得对供应商申请入库收取任何费用，不得利用供应商库进行地区和行业封锁。

其中，书面推荐供应商的方式是《办法》根据竞争性谈判、询价采购的特点规定的，一是对有特殊需求的或者潜在供应商较少的采购项目来说，有利于有足够多的符合条件的供应商参与竞争；二是适当简化采购程序，缩短采购活动所需时间，提高采购效率。同时，为了实现政府采购的公平竞争和公正原则，除了政府采购法规定的“符合采购需求且报价最低”为确定成交供应商的原则以外，

《办法》还要求在采购过程中符合竞争要求的供应商始终不得少于三家，否则即终止采购活动，并对推荐供应商方式进行了相应限制：一是由采购人和评审专家分别推荐供应商，且采购人推荐的供应商的比例不得高于推荐供应商总数的50%，使供应商的推荐来源尽可能多元化；二是引入了社会监督，规定在公告成交结果时同时公告采购人和评审专家的推荐意见。这些规定的综合运用进一步压缩了采购人和评审专家在评审中的自由裁量空间。

问：《办法》对竞争性谈判程序作了哪些规定？

答：《办法》较为详细地规定了竞争性谈判程序的整个流程，包括：制定谈判文件、选择供应商、谈判文件的澄清或者修改、供应商编制提交响应文件、响应文件的澄清说明或者更正、谈判、提出成交候选人、编写评审报告、确定成交供应商、成交结果公告、签订采购合同、终止采购活动、合同验收、采购文件的保存。

其中，《办法》重点明确了如何进行谈判：一是要根据谈判文件规定的程序、评定成交的标准等事项与实质性响应谈判文件要求的供应商进行谈判；二是要给予所有参加谈判的供应商平等的谈判机会；三是明确了谈判小组可以根据谈判文件和谈判情况实质性变动采购需求中的技术、服务要求以及合同草案条款，但不得变动谈判文件中的其他内容。这是体现竞争性谈判程序的灵活性和适应采购复

杂采购标的重要特点；四是根据谈判文件是否能够详细列明采购标的的技术、服务要求，是否需由供应商提供最终设计方案或解决方案，区分两种不同的谈判程序。

关于确定成交供应商，政府采购法第三十八条第五项中规定“采购人从谈判小组提出的成交候选人中根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商”，但实践中对如何判断“质量和服务相等”缺乏可操作性的标准，为此《办法》明确“谈判小组应当从质量和服务均能满足采购文件实质性响应要求的供应商中，按照最后报价由低到高的顺序提出3名以上成交候选人”，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，根据质量和服务均能满足采购文件实质性响应要求且最后报价最低的原则确定成交供应商，也可以书面授权谈判小组直接确定成交供应商”。

问：《办法》对单一来源采购程序作了哪些规定？

答：单一来源采购方式竞争性较低，只有在法定的特殊情况下才可以采用。为了避免采购人随意采取单一来源采购方式，违背政府采购公平竞争的原则，《办法》对达到公开招标数额的货物、服务项目，因“只能从唯一供应商处采购”而拟采用单一来源采购方式的，规定了公示制度，公示内容中要说明“专业人员对相关供应商因专利、专有技术等原因具有唯一性的具体论证意见，以及专业人员的姓名、工作单位和职称”，并规定任何供应商、单位或者个人对公示有异议时可以在公示期内将书面意见反馈给采购人、采购代理机构，并同时抄送相关财政部门。采购人、采购代理机构收到异议后，应当组织补充论证，并将补充论证的结论告知提出异议的供应商、单位或者个人。

采用单一来源采购方式的，采购人、采购代理机构应当组织具有相关经验的专业人员与供应商商定合理的成交价格并保证采购项目质量，同时编写协商情况记录，包括：有关公示情况说明，协商日期和地点，采购人员名单，供应商提供的采购标的成本、同类项目合同价格以及相关专利、专有技术等情况说明，合同主要条款及价格商定情况等。

问：《办法》对询价采购程序作了哪些规定？

答：询价采购程序与竞争性谈判程序相比较为简单，《办法》对询价的整个流程作了规定，除了与竞争性谈判相同的环节外，还包括：发出询价通知书、询价通知书的澄清或者修改、询价、提出成交候选人、确定成交供应商。其中，《办法》还根据询价采购方式的特点规定，询价采购需求中的技术、服务等要求应当完整、明确，符合相关法律、行政法规和政府采购政策的规定；询价小组在询价过程中，不得改变询价通知书所确定技术和服务等要求、评审程序、评定成交的

标准和合同文本等事项。