

财政部有关负责人就制定《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》答记者问

2022年1月27日 来源：条法司

近日，财政部公布《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，以下简称《办法》），自2022年3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：请介绍一下财政部制定《办法》的背景情况。

答：中央全面深化改革委员会第五次会议审议通过的《深化政府采购制度改革方案》明确提出，规范小额零星采购活动，提升小额零星采购的便利性。为贯彻落实《改革方案》要求，促进小额零星采购效率和规范的有机统一，财政部研究制定了《办法》。

长期以来，在政府采购实践中存在大量单次采购金额小、不同采购主体需要多次重复采购的需求，例如，采购计算机软件、汽车维修和加油等。这类采购不同于单一项目采购，难以适用现行政府采购法规定的公开招标、邀请招标、竞争性谈判（磋商）、询价和单一来源等采购方式，目前一般通过集中采购机构的协议供货和定点采购来实施。这种做法为小额零星采购活动提供了便利，但也因缺乏专门的制度规范，暴露出一些问题，社会多有反映。比如，有的以资格入围方式选定供应商，造成市场分割，影响公平竞争；有的搞政府采购专供产品，采购价格远超市场价；还有的在设备采购中以本机低价入围，后续耗材价格却远超市场价格。因此，《办法》借鉴国际经验，明确了框架协议采购方式的管理制度，以期从根本上系统性解决相关问题，构筑长效机制。考虑到在实践中小额零星采购遇到的问题可能比较多，框架协议采购又是一种全新的政府采购方式，为稳步推进相关工作，我们将《办法》定为暂行办法，经过一段时间的实践后再作进一步完善。

问：什么是框架协议采购方式？哪些情形可以采用框架协议采购方式？

答：框架协议采购方式与其他采购方式相比，主要有以下特点：一是适用范围不同。框架协议采购适用于多频次、小额度采购，不适用于单一项目采购。二是程序不同。框架协议采购具有明显的两阶段特征，第一阶段由集中采购机构或者主管预算单位通过公开征集程序，确定入围供应商并订立框架协议；第二阶段由采购人或者服务对象按照框架协议约定规则，在入围供应商范围内确定成交供应商并订立采购合同。三是供应商范围不同。采用其他采购方式的，一个采购包只能确定一名中标（成交）供应商，而框架协议采购可以产生一名或多名入围供应商。

《办法》规定框架协议采购的适用范围具体包括：一是集中采购目录以内品目，以及与之配套的必要耗材、配件等，采购人需要多频次采购，单笔采购金额没有达到政府采购限额标准的。既包括集中采购机构采购项目中的小额零星采购，也包括纳入部门集中采购范围的本部门、本系统有特殊要求的小额零星采购。比

如，中央预算单位单笔采购金额小于 100 万元的计算机、复印机、扫描仪等。二是集中采购目录以外、采购限额标准以上，本部门、本系统所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务，采购人需要多频次采购，单笔采购金额没有达到政府采购限额标准的。从前期财政部清理违规设置备选库、名录库、资格库的情况看，采购人在法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务领域订立框架协议的需求比较突出，因此专门将这类服务中的小额零星采购纳入了适用范围。三是集中采购目录以外、采购限额标准以上，为本部门、本系统以外的服务对象提供服务的政府购买服务项目，为了方便服务对象选择，需要确定多家供应商的。例如，实践中的凭单制政府购买服务。《办法》同时还规定了兜底条款，今后随着实践的发展，财政部还可以规定其他适用框架协议采购方式的情形。

执行中需要注意的：一是框架协议采购方式不能滥用，以免妨碍市场秩序，冲击项目采购。对前述第一种适用情形，按规定要实施批量集中采购的，不能实施框架协议采购。对前述第二种适用情形，主管预算单位能够归集需求形成单一项目采购，通过签订时间、地点、数量不确定的采购合同满足需求的，不能采用框架协议采购方式。二是框架协议采购为多频次、小额度采购提供了一种可供选择的采购方式。符合前述适用情形的，集中采购机构或者主管预算单位可以实施框架协议采购，也可以按项目采购来执行，并非强制其采用框架协议采购方式。但一旦选择框架协议采购方式，就应当执行《办法》的规定。

问：什么是封闭式框架协议采购？什么是开放式框架协议采购？二者有什么区别？

答：《办法》将框架协议采购分为封闭式框架协议采购和开放式框架协议采购两种形式，并明确以封闭式框架协议采购为主。封闭式框架协议采购强调通过公开竞争订立框架协议，除经框架协议约定的补充征集程序外，不能随意增加协议供应商。开放式框架协议采购则是由征集人先明确采购需求和付费标准等条件，凡是愿意接受协议条件的供应商都可以申请加入。

封闭式框架协议和开放式框架协议都要通过公开征集程序订立，二者的主要区别在于：一是入围阶段有无竞争。在封闭式框架协议采购中，确定入围供应商必须有竞争和淘汰，淘汰比例一般不低于 20%，而且至少要淘汰一家供应商；而在开放式框架协议采购中，供应商提出加入申请后，征集人会对申请文件进行审核，如果供应商符合资格条件，并对征集公告中的框架协议内容和付费标准进行了响应，就可以入围，不存在竞争和淘汰。二是能否自由加入和退出。在封闭式框架协议有效期内，不能随意增加协议供应商，入围供应商无正当理由不允许退出；而在开放式框架协议有效期内，供应商可以随时申请加入和退出。

问：封闭式框架协议采购和开放式框架协议采购分别适用于什么情形？

答：《办法》规定，框架协议采购原则上应当采用封闭式框架协议采购，只有两种情形可以采用开放式框架协议采购：一是前述框架协议采购第一种适用情形中，因执行政府采购政策不适合淘汰供应商的，比如疫苗采购；以及受基础设施、行政许可、知识产权等限制，供应商数量在 3 家以下，并且不适合淘汰供应商的，比如在一些地方，电信服务商不足 3 家。二是前述框架协议采购第三种适用情形中，能够确定统一付费标准，并且为了更好地向公众提供服务，需要让所

有愿意接受协议条件的供应商都加入的政府购买服务项目。比如，政府购买失业培训、养老、体检等服务，服务对象可持政府发放的代金券等凭单或其他证明，从入围供应商中自主选择服务机构。

问：封闭式框架协议采购选择入围供应商的评审规则有哪些，在执行中需要注意什么？

答：封闭式框架协议采购的入围评审规则是根据框架协议采购的竞争特点来设置的，包括价格优先法和质量优先法。

《办法》规定，价格优先法是封闭式框架协议采购选择入围供应商的主要方法。如果产品的质量和服务标准明确、统一，就可以在满足这些要求的基础上，只围绕价格开展竞争，这是国际通行的竞争方法，也是最直接、最公平、使用最普遍的方法，有利于推动明确产品的需求标准。例如，电脑等产品有明确的标准，采用价格竞争既保障了基本功能和质量，也有效控制了高价问题。使用价格优先法要注意结合实际需要，细分领域和等次，合理确定需求标准。这里需要说明的是，实践中确定会计、审计等服务需求标准有一定的难度，主管预算单位、行业协会和相关企业要共同努力，推进服务标准的研究制订工作，逐步确立针对产品质量、能够开展竞争评判的具体要求，而不仅仅是依靠会计准则、审计准则等行业通用规范。在第二阶段确定成交供应商时，采购人可以综合考虑质量、价格因素直接选择，也可以通过顺序轮候或者二次竞价的方式来确定。

《办法》对质量优先法的适用范围是严格限制的，仅适用于两类项目：一是有政府定价或者政府指导价，无法竞价的；二是对功能、性能等质量有特别要求的仪器设备，例如，一些检测、实验设备，主要是为了满足科研需要，鼓励高新技术产品应用，可以在一定限度内减少对价格因素的考虑。使用质量优先法应当在需求调查的基础上，结合需求标准科学确定最高限制单价和质量竞争因素。在第二阶段确定成交供应商时，可以不再竞争价格。

问：框架协议的订立主体是谁？订立主体应当如何落实《办法》的规定？

答：框架协议主要由集中采购机构和主管预算单位订立。对于集中采购目录以内品目以及与之配套的必要耗材、配件等，由集中采购机构负责征集程序和订立框架协议；集中采购目录以外品目，由主管预算单位负责征集程序和订立框架协议。其他预算单位，如医院、高校等，确有需要的，经其主管预算单位批准，也可以作为征集人组织实施框架协议采购，并按照《办法》关于主管预算单位的规定执行。

集中采购机构和主管预算单位要加强内控管理，结合《办法》规定建立健全相关内控制度和操作规程，在采购需求确定、采购实施计划编制、公开征集活动组织和框架协议履行管理等环节全面落实主体责任，做好有关工作。一是做好框架协议采购前期准备。摸清不同采购单位对框架协议采购的基本需求。集中采购机构要拟订采购方案，报财政部门审核；主管预算单位要将本部门、本系统有特殊要求、需统一配置的小额零星采购列入部门集中采购项目，拟订采购方案，报财政部门备案。同时，要做好电子化采购相关准备，已有电子采购系统的，根据《办法》规定优化功能设置；没有电子采购系统的，为避免重复建设，可选择已

开发相关功能的第三方平台实施框架协议采购。二是加强需求标准的制定，组织开展需求调查，充分听取采购人、供应商和专家等的意见，合理确定采购需求，并逐步形成各类采购的需求标准。三是科学确定最高限制单价，充分开展需求调查，形成与货物、服务需求标准相对应的最高限制单价，为供应商竞争报价提供基础。四是根据工作需要和采购标的市场供应及价格变化情况，合理确定框架协议有效期。货物项目价格变化较大，有效期一般不超过 1 年；服务项目相对稳定，有效期一般不超过 2 年。五是开展框架协议履行管理，包括对第二阶段最高限价、需求标准的执行情况和确定成交供应商情况进行管理，为第二阶段合同授予提供工作便利，对入围产品升级换代进行审核，建立用户反馈和评价机制，公开封闭式框架协议第二阶段成交结果，办理入围供应商清退和补充事宜等。

问：针对以往协议供货、定点采购中存在的质次价高、“买得便宜用得贵”等问题，《办法》规定了哪些举措？

答：解决协议供货、定点采购中的突出问题，关键是要落实好《办法》确立的核心竞争机制，包括前面提到的加强需求管理、增强评审客观性、两阶段选择等。除此以外，《办法》还规定了一些措施：一是集中采购机构、主管预算单位要尽可能确保采购需求标准与最高限制单价相匹配。二是对封闭式框架协议供应商入围设置不同淘汰率，一般不得低于 20%。但是对于采用质量优先法的仪器设备采购，由于没有政府定价、政府指导价，评审环节又未开展价格竞争，为更好地平衡质量与价格的关系，将最低淘汰率提高到 40%。三是要求供应商响应的货物原则上是市场上已有销售的规格型号，不能采用专供政府采购的产品，避免同一货物因使用专供政府采购的型号导致价格不可比。同时，要求货物项目的每个采购包只能用一个产品响应，避免多产品响应形成报价组合，干扰价格竞争。四是对耗材使用量大的复印、打印等仪器设备，引入全生命周期成本理念，要求供应商同时对 3 年以上约定期限内的专用耗材进行报价，并在评审时考虑专用耗材使用成本。五是引入外部竞争机制，当采购人证明能够以更低价格向非入围供应商采购相同货物，而入围供应商又不同意将价格降至非入围供应商报价以下的，可将合同授予该非入围供应商。

问：供应商对框架协议采购活动有异议的，如何救济？相关违法行为如何处理？

答：在框架协议采购的两阶段，供应商均可依法提出质疑和投诉。框架协议订立阶段，供应商如认为征集相关的文件、过程和入围结果使自己权益受损的，可依法向征集人提出质疑，对质疑答复不满意或征集人未按时答复的，可依法向财政部门提出投诉。合同授予阶段，供应商如认为二次竞价、顺序轮候过程和成交结果使自己权益受损的，可依法向采购人、采购代理机构提出质疑，对质疑答复不满意或采购人、采购代理机构未按时答复的，可依法向财政部门提出投诉。采购合同履行过程中产生的争议，按照合同约定和民法典等法律法规规定处理，不属于质疑和投诉范围。质疑、投诉的具体要求按照政府采购法及其实施条例、《政府采购质疑和投诉办法》等规定执行。

为保障《办法》的有效实施，《办法》根据政府采购法及其实施条例，规定了不同情形的处理措施，以及主管预算单位、采购人、采购代理机构、供应商、财政部门及其工作人员等各方主体的法律责任。