

政府采购框架协议采购方式暂行管理办法

(财政部令第 110 号)

文 件 汇 编

武汉市政府采购中心 (编印)

2022 年 5 月

目 录

1. 中华人民共和国财政部令第 110 号 -- 《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》	2
2. 财政部关于做好政府采购框架协议采购工作有关问题的通知.....	14
3. 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	17
4. “框架协议采购”和协议供货有何不同?	22
5. 权威解读政府采购框架协议	25
6. 框架协议采购新规是对现行政府采购制度的完善	30
7. 框架协议采购的择优逻辑	35
8. 如何做好框架协议采购和协议供货衔接? 这 20 大要点请注意	39
9. 压实责任、明确职责、节约成本……看框架协议采购方式八大亮点	46
10. 110 号令与其他相关法律法规的衔接适用	49
11. 谈框架协议采购中的绩效理念	54
12. 对于规范使用框架协议采购方式的思考	58

中华人民共和国财政部令 第 110 号 -- 《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》

《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》已经 2021 年 12 月 31 日部务会议审议通过，现予公布，自 2022 年 3 月 1 日起施行。

部长 刘昆

2022 年 1 月 14 日

第一章 总则

第一条 为了规范多频次、小额度采购活动，提高政府采购项目绩效，根据《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国政府采购法实施条例》等法律法规规定，制定本办法。

第二条 本办法所称框架协议采购，是指集中采购机构或者主管预算单位对技术、服务等标准明确、统一，需要多次重复采购的货物和服务，通过公开征集程序，确定第一阶段入围供应商并订立框架协议，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第二阶段成交供应商并订立采购合同的采购方式。

前款所称主管预算单位是指负有编制部门预算职责，向本级财政部门申报预算的国家机关、事业单位和团体组织。

第三条 符合下列情形之一的，可以采用框架协议采购方式采购：

（一）集中采购目录以内品目，以及与之配套的必要耗材、配件等，属于小额零星采购的；

（二）集中采购目录以外，采购限额标准以上，本部门、本系统行政管理所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务，属于小额零星采购的；

（三）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，需要确定 2 家以上供应商由服务对象自主选择的；

（四）国务院财政部门规定的其他情形。

前款所称采购限额标准以上，是指同一品目或者同一类别的货物、服务年度采购预算达到采购限额标准以上。

属于本条第一款第二项情形，主管预算单位能够归集需求形成单一项目进行采购，通过签订时间、地点、数量不确定的采购合同满足需求的，不得采用框架协议采购方式。

第四条 框架协议采购包括封闭式框架协议采购和开放式框架协议采购。

封闭式框架协议采购是框架协议采购的主要形式。除法律、行政法规或者本办法另有规定外，框架协议采购应当采用封闭式框架协议采购。

第五条 集中采购目录以内品目以及与之配套的必要耗材、配件等，采用框架协议采购的，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采用框架协议采购的，由主管预算单位负责征集程序和订立框架协议。其他预算单位确有需要的，经其主管预算单位批准，可以采用框架协议采购方式采购。其他预算单位采用框架协议采购方式采购的，应当遵守本办法关于主管预算单位的规定。

主管预算单位可以委托采购代理机构代理框架协议采购，采购代理机构应当在委托的范围内依法开展采购活动。

集中采购机构、主管预算单位及其委托的采购代理机构，本办法统称征集人。

第六条 框架协议采购遵循竞争择优、讲求绩效的原则，应当有明确的采购标的和定价机制，不得采用供应商符合资格条件即入围的方法。

第七条 框架协议采购应当实行电子化采购。

第八条 集中采购机构采用框架协议采购的，应当拟定采购方案，报本级财政部门审核后实施。主管预算单位采用框架协议采购的，应当在采购活动开始前将采购方案报本级财政部门备案。

第二章 一般规定

第九条 封闭式框架协议采购是指符合本办法第三条规定情形，通过公开竞争订立框架协议后，除经过框架协议约定的补充征集程序外，不得增加协议供应商的框架协议采购。

封闭式框架协议的公开征集程序，按照政府采购公开招标的规定执行，本办法另有规定的，从其规定。

第十条 开放式框架协议采购是指符合本条第二款规定情形，明确采购需求和付费标准等框架协议条件，愿意接受协议条件的供应商可以随时申请加入的框架协议采购。开放式框架协议的公开征集程序，按照本办法规定执行。

符合下列情形之一的，可以采用开放式框架协议采购：

(一) 本办法第三条第一款第一项规定的情形，因执行政府采购政策不宜淘汰供应商的，或者受基础设施、行政许可、知识产权等限制，供应商数量在3家以下且不宜淘汰供应商的；

(二) 本办法第三条第一款第三项规定的情形，能够确定统一付费标准，因地域等服务便利性要求，需要接纳所有愿意接受协议条件的供应商加入框架协议，以供服务对象自主选择的。

第十一条 集中采购机构或者主管预算单位应当确定框架协议采购需求。框架协议采购需求在框架协议有效期内不得变动。

确定框架协议采购需求应当开展需求调查，听取采购人、供应商和专家等意见。面向采购人和供应商开展需求调查时，应当选择具有代表性的调查对象，调查对象一般各不少于3个。

第十二条 框架协议采购需求应当符合以下规定：

(一) 满足采购人和服务对象实际需要，符合市场供应状况和市场公允标准，在确保功能、性能和必要采购要求的情况下促进竞争；

(二) 符合预算标准、资产配置标准等有关规定，厉行节约，不得超标准采购；

(三) 按照《政府采购品目分类目录》，将采购标的细化到底级品目，并细分不同等次、规格或者标准的采购需求，合理设置采购包；

(四) 货物项目应当明确货物的技术和商务要求，包括功能、性能、材料、结构、外观、安全、包装、交货期限、交货的地域范围、售后服务等；

(五) 服务项目应当明确服务内容、服务标准、技术保障、服务人员组成、服务交付或者实施的地域范围，以及所涉及的货物的质量标准、服务工作量的计量方式等。

第十三条 集中采购机构或者主管预算单位应当在征集公告和征集文件中确定框架协议采购的最高限制单价。征集文件中可以明确量价关系折扣，即达到一定采购数量，价格应当按照征集文件中明确的折扣降低。在开放式框架协议中，付费标准即为最高限制单价。

最高限制单价是供应商第一阶段响应报价的最高限价。入围供应商第一阶段响应报价（有量价关系折扣的，包括量价关系折扣，以下统称协议价格）是采购人或者服务对象确定第二阶段成交供应商的最高限价。

确定最高限制单价时，有政府定价的，执行政府定价；没有政府定价的，应当通过需求调查，并根据需求标准科学确定，属于本办法第十条第二款第一项规定情形的采购项目，需要订立开放式框架协议的，与供应商协商确定。

货物项目单价按照台（套）等计量单位确定，其中包含售后服务等相关服务费用。服务项目单价按照单位采购标的价格或者人工单价等确定。服务项目所涉及的货物的费用，能够折算入服务项目单价的应当折入，需要按实结算的应当明确结算规则。

第十四条 框架协议应当包括以下内容：

（一）集中采购机构或者主管预算单位以及入围供应商的名称、地址和联系方式；

（二）采购项目名称、编号；

（三）采购需求以及最高限制单价；

（四）封闭式框架协议第一阶段的入围产品详细技术规格或者服务内容、服务标准，协议价格；

（五）入围产品升级换代规则；

（六）确定第二阶段成交供应商的方式；

（七）适用框架协议的采购人或者服务对象范围，以及履行合同的地域范围；

（八）资金支付方式、时间和条件；

（九）采购合同文本，包括根据需要约定适用的简式合同或者具有合同性质的凭单、订单；

（十）框架协议期限；

（十一）入围供应商清退和补充规则；

（十二）协议方的权利和义务；

（十三）需要约定的其他事项。

第十五条 集中采购机构或者主管预算单位应当根据工作需要和采购标的市场供应及价格变化情况，科学合理确定框架协议期限。货物项目框架协议有效期一般不超过 1 年，服务项目框架协议有效期一般不超过 2 年。

第十六条 集中采购机构或者主管预算单位应当根据框架协议约定，组织落实框架协议的履行，并履行下列职责：

（一）为第二阶段合同授予提供工作便利；

(二) 对第二阶段最高限价和需求标准执行情况进行管理；

(三) 对第二阶段确定成交供应商情况进行管理；

(四) 根据框架协议约定，在质量不降低、价格不提高的前提下，对入围供应商因产品升级换代、用新产品替代原入围产品的情形进行审核；

(五) 建立用户反馈和评价机制，接受采购人和服务对象对入围供应商履行框架协议和采购合同情况的反馈与评价，并将用户反馈和评价情况向采购人和服务对象公开，作为第二阶段直接选定成交供应商的参考；

(六) 公开封闭式框架协议的第二阶段成交结果；

(七) 办理入围供应商清退和补充相关事宜。

第十七条 采购人或者服务对象采购框架协议约定的货物、服务，应当将第二阶段的采购合同授予入围供应商，但是本办法第三十七条另有规定的除外。

同一框架协议采购应当使用统一的采购合同文本，采购人、服务对象和供应商不得擅自改变框架协议约定的合同实质性条款。

第十八条 货物项目框架协议的入围供应商应当为入围产品生产厂家或者生产厂家唯一授权供应商。入围供应商可以委托一家或者多家代理商，按照框架协议约定接受采购人合同授予，并履行采购合同。入围供应商应当在框架协议中提供委托协议和委托的代理商名单。

第十九条 入围供应商有下列情形之一的，尚未签订框架协议的，取消其入围资格；已经签订框架协议的，解除与其签订的框架协议：

(一) 恶意串通谋取入围或者合同成交的；

(二) 提供虚假材料谋取入围或者合同成交的；

(三) 无正当理由拒不接受合同授予的；

(四) 不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定，经采购人请求履行后仍不履行或者仍未按约定履行的；

(五) 框架协议有效期内，因违法行为被禁止或限制参加政府采购活动的；

(六) 框架协议约定的其他情形。

被取消入围资格或者被解除框架协议的供应商不得参加同一封闭式框架协议补充征集，或者重新申请加入同一开放式框架协议。

第二十条 封闭式框架协议入围供应商无正当理由，不得主动放弃入围资格或者退出框架协议。

开放式框架协议入围供应商可以随时申请退出框架协议。集中采购机构或者主管预算单位应当在收到退出申请 2 个工作日内，发布入围供应商退出公告。

第二十一条 征集人应当建立真实完整的框架协议采购档案，妥善保存每项采购活动的采购文件资料。除征集人和采购人另有约定外，合同授予的采购文件资料由采购人负责保存。

采购档案可以采用电子形式保存，电子档案和纸质档案具有同等效力。

第三章 封闭式框架协议采购

第一节 封闭式框架协议的订立

第二十二条 征集人应当发布征集公告。征集公告应当包括以下主要内容：

（一）征集人的名称、地址、联系人和联系方式；

（二）采购项目名称、编号，采购需求以及最高限制单价，适用框架协议的采购人或者服务对象范围，能预估采购数量的，还应当明确预估采购数量；

（三）供应商的资格条件；

（四）框架协议的期限；

（五）获取征集文件的时间、地点和方式；

（六）响应文件的提交方式、提交截止时间和地点，开启方式、时间和地点；

（七）公告期限；

（八）省级以上财政部门规定的其他事项。

第二十三条 征集人应当编制征集文件。征集文件应当包括以下主要内容：

（一）参加征集活动的邀请；

（二）供应商应当提交的资格材料；

（三）资格审查方法和标准；

（四）采购需求以及最高限制单价；

（五）政府采购政策要求以及政策执行措施；

(六) 框架协议的期限；

(七) 报价要求；

(八) 确定第一阶段入围供应商的评审方法、评审标准、确定入围供应商的淘汰率或者入围供应商数量上限和响应文件无效情形；

(九) 响应文件的编制要求，提交方式、提交截止时间和地点，开启方式、时间和地点，以及响应文件有效期；

(十) 拟签订的框架协议文本和采购合同文本；

(十一) 确定第二阶段成交供应商的方式；

(十二) 采购资金的支付方式、时间和条件；

(十三) 入围产品升级换代规则；

(十四) 用户反馈和评价机制；

(十五) 入围供应商的清退和补充规则；

(十六) 供应商信用信息查询渠道及截止时点、信用信息查询记录和证据留存的具体方式、信用信息的使用规则等；

(十七) 采购代理机构代理费用的收取标准和方式；

(十八) 省级以上财政部门规定的其他事项。

第二十四条 供应商应当按照征集文件要求编制响应文件，对响应文件的真实性和合法性承担法律责任。

供应商响应的货物和服务的技术、商务等条件不得低于采购需求，货物原则上应当是市场上已有销售的规格型号，不得是专供政府采购的产品。对货物项目每个采购包只能用一个产品进行响应，征集文件有要求的，应当同时对产品的选配件、耗材进行报价。服务项目包含货物的，响应文件中应当列明货物清单及质量标准。

第二十五条 确定第一阶段入围供应商的评审方法包括价格优先法和质量优先法。

价格优先法是指对满足采购需求且响应报价不超过最高限制单价的货物、服务，按照响应报价从低到高排序，根据征集文件规定的淘汰率或者入围供应商数量上限，确定入围供应商的评审方法。

质量优先法是指对满足采购需求且响应报价不超过最高限制单价的货物、服务进行质量综合评分，按照质量评分从高到低排序，根据征集文件规定的淘汰率或者入围供应商数量上限，确定入围供应商的评审方法。货物项目质量因素包括采购标的的技术水平、产品配置、售后服务等，服务项目质量因素包括服务内容、服务水平、供应商的履约能力、服务经验等。质量因素中的可量化指标应当划分等次，作为评分项；质量因素中的其他指标可以作为实质性要求，不得作为评分项。

有政府定价、政府指导价的项目，以及对质量有特别要求的检测、实验等仪器设备，可以采用质量优先法，其他项目应当采用价格优先法。

第二十六条 对耗材用量大的复印、打印、实验、医疗等仪器设备进行框架协议采购的，应当要求供应商同时对3年以上约定期限内的专用耗材进行报价。评审时应当考虑约定期限的专用耗材使用成本，修正仪器设备的响应报价或者质量评分。

征集人应当在征集文件、框架协议和采购合同中规定，入围供应商在约定期限内，应当以不高于其报价的价格向适用框架协议的采购人供应专用耗材。

第二十七条 确定第一阶段入围供应商时，提交响应文件和符合资格条件、实质性要求的供应商应当均不少于2家，淘汰比例一般不得低于20%，且至少淘汰一家供应商。

采用质量优先法的检测、实验等仪器设备采购，淘汰比例不得低于40%，且至少淘汰一家供应商。

第二十八条 入围结果公告应当包括以下主要内容：

- (一) 采购项目名称、编号；
- (二) 征集人的名称、地址、联系人和联系方式；
- (三) 入围供应商名称、地址及排序；
- (四) 最高入围价格或者最低入围分值；
- (五) 入围产品名称、规格型号或者主要服务内容及服务标准，入围单价；
- (六) 评审小组成员名单；
- (七) 采购代理服务收费标准及金额；
- (八) 公告期限；
- (九) 省级以上财政部门规定的其他事项。

第二十九条 集中采购机构或者主管预算单位应当在入围通知书发出之日起 30 日内和入围供应商签订框架协议，并在框架协议签订后 7 个工作日内，将框架协议副本报本级财政部门备案。

框架协议不得对征集文件确定的事项以及入围供应商的响应文件作实质性修改。

第三十条 征集人应当在框架协议签订后 3 个工作日内通过电子化采购系统将入围信息告知适用框架协议的所有采购人或者服务对象。

入围信息应当包括所有入围供应商的名称、地址、联系方式、入围产品信息和协议价格等内容。入围产品信息应当详细列明技术规格或者服务内容、服务标准等能反映产品质量特点的内容。

征集人应当确保征集文件和入围信息在整个框架协议有效期内随时可供公众查阅。

第三十一条 除剩余入围供应商不足入围供应商总数 70%且影响框架协议执行的情形外，框架协议有效期内，征集人不得补充征集供应商。

征集人补充征集供应商的，补充征集规则应当在框架协议中约定，补充征集的条件、程序、评审方法和淘汰比例应当与初次征集相同。补充征集应当遵守原框架协议的有效期限。补充征集期间，原框架协议继续履行。

第二节 采购合同的授予

第三十二条 确定第二阶段成交供应商的方式包括直接选定、二次竞价和顺序轮候。

直接选定方式是确定第二阶段成交供应商的主要方式。除征集人根据采购项目特点和提高绩效等要求，在征集文件中载明采用二次竞价或者顺序轮候方式外，确定第二阶段成交供应商应当由采购人或者服务对象依据入围产品价格、质量以及服务便利性、用户评价等因素，从第一阶段入围供应商中直接选定。

第三十三条 二次竞价方式是指以框架协议约定的入围产品、采购合同文本等为依据，以协议价格为最高限价，采购人明确第二阶段竞价需求，从入围供应商中选择所有符合竞价需求的供应商参与二次竞价，确定报价最低的为成交供应商的方式。

进行二次竞价应当给予供应商必要的响应时间。

二次竞价一般适用于采用价格优先法的采购项目。

第三十四条 顺序轮候方式是指根据征集文件中确定的轮候顺序规则，对所有入围供应商依次授予采购合同的方式。

每个入围供应商在一个顺序轮候期内，只有一次获得合同授予的机会。合同授予顺序确定后，应当书面告知所有入围供应商。除清退入围供应商和补充征集外，框架协议有效期内不得调整合同授予顺序。

顺序轮候一般适用于服务项目。

第三十五条 以二次竞价或者顺序轮候方式确定成交供应商的，征集人应当在确定成交供应商后 2 个工作日内逐笔发布成交结果公告。

成交结果单笔公告可以在省级以上财政部门指定的媒体上发布，也可以在开展框架协议采购的电子化采购系统发布，发布成交结果公告的渠道应当在征集文件或者框架协议中告知供应商。单笔公告应当包括以下主要内容：

- （一）采购人的名称、地址和联系方式；
- （二）框架协议采购项目名称、编号；
- （三）成交供应商名称、地址和成交金额；
- （四）成交标的名称、规格型号或者主要服务内容及服务标准、数量、单价；
- （五）公告期限。

征集人应当在框架协议有效期满后 10 个工作日内发布成交结果汇总公告。汇总公告应当包括前款第一项、第二项内容和所有成交供应商的名称、地址及其成交合同总数和总金额。

第三十六条 框架协议采购应当订立固定价格合同。

根据实际采购数量和协议价格确定合同总价的，合同中应当列明实际采购数量或者计量方式，包括服务项目用于计算合同价的工日数、服务工作量等详细工作量清单。采购人应当要求供应商提供能证明其按照合同约定数量或者工作量清单履约的相关记录或者凭证，作为验收资料一并存档。

第三十七条 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，且入围供应商不同意将价格降至非入围供应商以下的，可以将合同授予非入围供应商。

采购项目适用前款规定的，征集人应当在征集文件中载明并在框架协议中约定。

采购人将合同授予非入围供应商的，应当在确定成交供应商后 1 个工作日内，将成交结果抄送征集人，由征集人按照单笔公告要求发布成交结果公告。采购人应当将相关证明材料和采购合同一并存档备查。

第四章 开放式框架协议采购

第三十八条 订立开放式框架协议的，征集人应当发布征集公告，邀请供应商加入框架协议。征集公告应当包括以下主要内容：

（一）本办法第二十二条第一项至四项和第二十三条第二项至三项、第十三项至十六项内容；

（二）订立开放式框架协议的邀请；

（三）供应商提交加入框架协议申请的方式、地点，以及对申请文件的要求；

（四）履行合同的地域范围、协议方的权利和义务、入围供应商的清退机制等框架协议内容；

（五）采购合同文本；

（六）付费标准，费用结算及支付方式；

（七）省级以上财政部门规定的其他事项。

第三十九条 征集公告发布后至框架协议期满前，供应商可以按照征集公告要求，随时提交加入框架协议的申请。征集人应当在收到供应商申请后7个工作日内完成审核，并将审核结果书面通知申请供应商。

第四十条 征集人应当在审核通过后2个工作日内，发布入围结果公告，公告入围供应商名称、地址、联系方式及付费标准，并动态更新入围供应商信息。

征集人应当确保征集公告和入围结果公告在整个框架协议有效期内随时可供公众查阅。

第四十一条 征集人可以根据采购项目特点，在征集公告中申明是否与供应商另行签订书面框架协议。申明不再签订书面框架协议的，发布入围结果公告，视为签订框架协议。

第四十二条 第二阶段成交供应商由采购人或者服务对象从第一阶段入围供应商中直接选定。

供应商履行合同后，依据框架协议约定的凭单、订单以及结算方式，与采购人进行费用结算。

第五章 法律责任

第四十三条 主管预算单位、采购人、采购代理机构违反本办法规定的，由财政部门责令限期改正；情节严重的，给予警告，对直接负责的主管人员和其他责任人员，由其行政主管部门或者有关机关依法给予处分，并予以通报。

第四十四条 违反本办法规定，经责令改正后仍然影响或者可能影响入围结果或者成交结果的，依照政府采购法等有关法律、行政法规处理。

第四十五条 供应商有本办法第十九条第一款第一项至三项情形之一，以及无正当理由放弃封闭式框架协议入围资格或者退出封闭式框架协议的，依照政府采购法等有关法律、行政法规追究法律责任。

第四十六条 政府采购当事人违反本办法规定，给他人造成损失的，依法承担民事责任。

第四十七条 财政部门及其工作人员在履行监督管理职责中存在滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等违法违纪行为的，依法追究相应责任。

第六章 附则

第四十八条 除本办法第三十五条规定外，本办法规定的公告信息，应当在省级以上财政部门指定的媒体上发布。

第四十九条 本办法规定按日计算期间的，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。

第五十条 本办法所称的“以上”、“以下”、“内”、“以内”、“不少于”、“不超过”，包括本数；所称的“不足”、“低于”，不包括本数。

第五十一条 各省、自治区、直辖市财政部门可以根据本办法制定具体实施办法。

第五十二条 本办法自 2022 年 3 月 1 日起施行。

财政部关于做好政府采购框架协议采购工作 有关问题的通知

财库〔2022〕17号

各中央预算单位，各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局），新疆生产建设兵团财政局，有关集中采购机构：

《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》）已于2022年3月1日开始施行。为进一步做好政府采购框架协议采购工作，提升《办法》实施效果，现就有关问题通知如下：

一、加强框架协议采购组织协调

《办法》对多频次、小额度采购活动进行了规范，是落实《深化政府采购制度改革方案》的重要内容，也是对政府采购管理制度的一次重要完善与创新。各级集中采购机构、主管预算单位要充分理解把握《办法》对框架协议采购的规范性要求，切实做好需求标准确定、采购方案拟定、供应商入围征集和合同履行管理等工作。各级财政部门要认真做好组织协调，进一步清理违规设置的供应商备选库、名录库、资格库，加强对框架协议采购方案的审核备案管理，切实抓好《办法》确定的公平竞争机制建设，平稳有序推进框架协议采购的实施。

二、处理好集中采购相关问题的衔接

《办法》施行后，财政部关于协议供货、定点采购的规定不再执行，地方各级财政部门要对涉及协议供货、定点采购的制度规定进行清理规范。《办法》施行前订立的协议供货、定点采购协议，可以继续执行至期限届满。已实施批量集中采购的品目，按现有规定继续推进和完善批量集中采购工作。

对一些地方或者部门缺乏专业实施力量的问题，省级财政部门可以结合本地实际，通过修订集中采购目录或者制定专门办法，适当调整相关品目实施的组织形式。有条件的地方，还可以通过跨级次、跨地区统筹确定征集主体推进实施，并同步开展集中采购机构竞争试点。

三、推动采购需求标准的制定

各级财政部门要指导集中采购机构、主管预算单位结合业务特点合理确定各类产品的需求标准，逐步提高标准的科学性和完整程度，做到客观、细化、可评判、可验证，无明确需求标准的不得开展框架协议采购。要合理确定不同等次、规格产品的最高限制单价，综合考虑采购历史成交价格与市场调查情况，平衡采购需求标准与成本价格的关系，做到最高限制单价与采购需求标准相匹配。

集中采购机构、主管预算单位应当高度重视服务项目需求标准的制定工作。对实施开放式框架协议的服务类采购，特别是向社会提供公共服务的项目，各级财政部门要对主管预算单位的市场调查情况及成本构成重点把关，严禁服务内容及其最高限制单价突破预算和其他购买公共服务的政策要求。条件成熟时，省级财政部门可以会同相关部门制定发布统一的服务需求标准。对新开展的公共服务类框架协议采购项目，财政部门可以指导相关部门先以封闭式框架协议采购开展试点，时机成熟后再按规定实施开放式框架协议采购。

四、加强采购方案审核备案管理

集中采购机构、主管预算单位应当按照不同品目分类拟定采购方案，报本级财政部门审核或者备案。各级财政部门要按照公平公正、促进竞争、讲求绩效的原则，加强对集中采购机构框架协议采购方案的审核。重点包括：一是实施范围审核。要认真落实“适用于小额零星采购”以及“以封闭式框架协议为主”的基本原则，严格把控相应实施范围。其中，小额零星采购严格限定在采购人需要多频次采购，且单笔采购金额未达到政府采购限额标准的范围内。严禁出现《办法》对政府限价服务、专用设备、公共服务等采购的一些特殊规定在适用范围上的扩大。二是竞争机制审核。要严格执行“需求明确、竞争价格”的评审要求，同时把握对各品目分级、分类、分包的合理性，防止品目拆分过细带来的竞争不充分等问题。对专用设备采购，要严格控制质量优先法的适用，加强对需求标准、最高限制单价以及竞争淘汰率的匹配性审核。三是其他重要问题审核。包括落实政府采购政策，以及防止政府采购“专供”、高价专用耗材捆绑问题的措施等。

主管预算单位的框架协议采购方案实行备案管理。财政部门在备案中发现存在擅自扩大适用范围、需求标准不合理不明确、开放式框架协议采购缺乏供应商申请办法、公共服务标准及最高限制单价不符合相关规定等问题的，可以要求相关单位改正后实施，也可以通过监督检查或者投诉处理进行监管。

五、落实政府采购政策

框架协议采购要落实政府采购政策，细化政策执行措施。政府绿色采购、促进中小企业发展等采购政策原则上在框架协议采购的第一阶段落实，第二阶段交易不再作要求；政府采购进口产品管理要求在第二阶段落实。在落实绿色采购政策方面，对实施强制采购或者执行强制性绿色采购标准的品目，应当将符合绿色采购政策作为实质性要求，对实施优先采购或者执行推荐性绿色采购标准的品目，应当在评审时给予相关供应商评审优惠；在支持中小企业政策方面，对符合条件的小微企业，应当按照《政府采购促进中小企业发展管理办法》的规定给予价格扣除优惠政策；在进口产品管理方面，对检测、实验、医疗等专用仪器设备，确有采购进口产品需求的，采购方案中可以就相应的进口产品设置采购包，但第二阶段采购人在采购入围进口产品前，需按规定履行相关核准程序。

省级财政部门可以探索选择特定货物、服务品目，专门面向残疾人福利性单位、基层群众性自治组织等特殊主体设置采购包，要求采购人在采购相关货物、服务时，将合同授予该采购包的入围供应商。

六、推进框架协议电子化采购系统建设

省级财政部门应当按照《办法》确定的业务规则、预算管理一体化规范和技术标准,统筹协调电子化采购系统的建设和拓展完善,实现互联互通和业务协同。集中采购目录以外、未达到采购限额标准的采购活动,可以继续通过电子卖场开展,但不得强制采购人通过电子卖场交易。

在框架协议采购全流程电子系统建设完成之前,框架协议采购可以在已有电子采购系统上分阶段实施,第一阶段入围征集活动可以依托项目采购的相关系统,第二阶段确定成交供应商可以依托电子卖场等系统,按照《办法》确定的规则开展。

七、维护供应商合法权益

货物采购中,入围供应商可以委托代理商接受采购人合同授予并履行采购合同,代理商根据与入围供应商签订的委托协议开展活动,其行为的法律后果由入围供应商承担。框架协议有效期内,入围供应商可以根据征集文件的规定调整代理商名单,征集人应当提供便利。对于代理商拒不履行合同义务的,征集人应当依法追究入围供应商责任,并按协议约定解除代理商在该框架协议中接受合同授予的资格。征集人不得未经入围供应商同意,擅自增减变动代理商。

各地区、各部门要加强统筹协调,认真安排部署,全面总结框架协议采购中好的经验和做法,对于执行中发现的问题,要研究完善办法措施,并及时向财政部反映。

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

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。

“框架协议采购”和协议供货有何不同？

（徐舟 上海市财政局）

日前，财政部发布《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110号令）。框架协议采购是国务院政府采购监督管理部门认定的第七种采购方式。笔者梳理出了框架协议采购方式的四大实务方面关键问题，供各位供应商朋友参考。

一、框架协议采购方式相较于一直以来实行的协议供货、定点采购，有哪些重要变化？

由于缺乏统一的制度规范，目前实践中全国各地的协议供货、定点采购差异比较大。一般第一阶段都是通过公开招标方式确定入围供应商及入围产品，第二阶段通过直接选定、比价、二次竞价等方式确定成交供应商。框架协议采购方式与协议供货、定点采购相比，主要有以下变化：

一是采购标的更为明确。框架协议采购要按照《政府采购品目分类目录》，将采购标的细化到底级品目，并细分不同等次、规格或者标准的采购需求，合理设置采购包，明确每个采购包的具体技术和商务要求，而不是笼统的针对某一类采购项目。例如采购打印机，首先要区分激光、喷墨、针式打印机，再根据彩色、黑白、打印幅面、打印速度等，分设采购包，然后再对每个采购包一一拟定参数配置等具体需求。与此相应，每个供应商对每个采购包也只能用一个产品进行响应。而协议供货有些不分设采购包，或者采购包设置比较粗放，例如，对打印机就分设激光、喷墨、针式三个采购包，生产厂商对同一个采购包可以用自己相应类型的多款产品进行响应。

二是价格更具可比性。框架协议采购从确定入围供应商到确定成交供应商、达成合同，都是针对具体采购标的、具体产品确定价格和进行价格竞争，对同一采购包，除征集文件要求同时对产品的选配件、耗材进行报价，运用全生命周期成本理念对产品进行价格评审外，不允许供应商用多个同类产品进行报价。而协议供货有些允许生产厂商对同一采购包用多款产品混合报价，甚至以所谓出厂价或销售指导价为基准，对响应产品报价格折扣率。由于87号令对价格分的计算有统一公式，在多款产品混合报价的情况下，最终必须按招标文件规定的评标价计算规则形成一个评标价，这样就给了供应商进行不平衡报价的机会。有些协议供货做法则更为粗线条，为了便于评审，让生产厂商对多款产品一股脑儿地报一个综合性折扣率。这种让实诚人吃亏、“聪明人”占便宜的定价机制，不仅弱化了竞争，更有失公平。

三是合同授予更加透明。框架协议采购对框架协议订立和合同授予这两个阶段都有相应的规范，对第二阶段，重点要求确定成交供应商的规则事先公开，还有封闭式框架协议的成交结果要公开，让入围供应商彼此都知道，框架协议项下实际成交了多少合同，分别都是谁得到了合同。而协议供货、定点采购一般侧重

于第一阶段的公开招标过程，对第二阶段合同授予各地做法不一。有的虽然要求采用二次竞价方式确定成交供应商，但对于如何选择参与竞价的供应商没有严格约束。有的让采购人自主选择3家入围供应商进行竞价，有的虽然面向所有入围供应商进行竞价，但竞价信息不透明，或者规定的竞价时间异常短，让多数入围供应商来不及响应。由于合同授予上种种“厚此薄彼”的做法，有些入围供应商白白付出了一笔入围代理费，却得不到任何一单实际成交。

四是定价机制更有约束力。框架协议采购针对每一个具体产品，形成“最高限制单价-入围单价（协议价格）-实际成交价格”之间的递减和约束关系。要求根据框架协议约定的单价和实际采购数量确定合同总价，订立固定价格合同。第一阶段的入围单价就是框架协议约定单价，有量价关系折扣的，还包括量价关系折扣。比如，某协议产品入围单价为3000元/台，同时框架协议约定，单笔采购数量达到50台以上的，价格折扣率为1%，则协议价格应为：3000元/台（1-49台）；2970元/台（50台以上）。假设某采购人采购60台该协议产品，则合同单价不得超过2970元/台。单价管住了，还要管住采购数量。对于服务项目，管住采购数量其实并不容易（包括服务项目所涉及货物的价格和数量）。110号令要求，框架协议采购合同中要列明实际采购数量或者计量方式，包括服务项目用于计算合同价的工日数、服务工作量等详细工作量清单。另外，采购人还应当要求供应商提供能证明其按照合同约定数量或者工作量清单履约的相关记录或者凭证，作为验收资料一并存档，以备监督检查。而协议供货、定点采购第一阶段与第二阶段容易脱节，一些采购人甚至不知道入围供应商响应文件中有什么优惠承诺、框架协议到底约定了哪些内容。采购人通常是从入围供应商中挑选一家中意的供应商，然后再与该供应商自行协商确定具体合同条件。框架协议约定的事项难以在采购合同中得到全面落实，合同价格的形成无约束且不透明。有些协议供货、定点采购，即便两个阶段不脱节，严格按照框架协议履行，但合同价格的形成同样具有较大的随意性。比如，那些以出厂价或销售指导价等为基准报综合优惠率的协议供货，协议价格的约束力本就不强，“皮之不存毛将焉附”；还有些服务定点采购，虽然人工单价等管住了，但服务人员数量、工种、服务项目涉及的货物价格等有时候是一笔糊涂账。

二、框架协议采购应实行电子化采购，在公告、征集入围阶段，邀请供应商等环节怎么具体落实？

框架协议采购应当实行电子化采购，这是针对框架协议采购全过程而言的。个人理解，至少应该是从发布框架协议采购征集公告开始，直到入围结果信息展示（不同于入围结果公告）为止。当然，有条件的，前端还可以向采购需求和采购计划管理等延伸，后端可以向合同签订、资金支付等拓展。

封闭式框架协议采购的第一阶段适用公开招标程序，开放式框架协议采购的第一阶段更为简化。从电子化采购角度看，框架协议采购第一阶段的征集公告及征集文件发布、供应商响应文件提交、响应文件开启、入围评审、成交结果公告发布等采购活动，与公开招标方式并无太大区别。与之不同的主要在第二阶段：

首先，除了依法在政府采购指定媒体发布入围结果公告外，框架协议采购还将征集文件和详细入围信息（包括入围供应商名单、地址、联系方式；入围产

品的规格型号、配置或者服务内容、服务标准等能反映产品质量特点的内容，协议价格等) 在实施框架协议采购的电子采购系统公开展示，直到框架协议有效期满为止。公开展示的目的，一是便于采购人和服务对象随时查看这些入围信息，进行比较、下单和签订合同；二是供公众随时查阅，接受社会监督。

其次，电子采购系统要能够支持二次竞价和顺序轮候方式的运行，比如，发布二次竞价公告、接受入围供应商参加二次竞价，实时展示入围供应商轮候顺序，发布二次竞价和顺序轮候的每一笔成交结果公告(还有向非入围供应商采购的每一笔成交结果公告) 等。

第三，电子采购系统要能够接受采购人和服务对象对入围供应商履行框架协议和采购合同情况的反馈与评价，并将用户反馈和评价情况向采购人和服务对象公开，作为选定成交供应商的参考。

三、框架协议采购以直接选定为主的合同授予方式，会不会不利于中小供应商？

框架协议采购的两阶段特征，决定了其在落实促进中小企业发展等政府采购政策功能方面，与其他采购方式有所不同。个人认为，对于促进中小企业发展政策，框架协议采购方式在两个阶段可以各有侧重，分别落实：

在第一阶段，由于具体合同标的尚未确定，预留份额措施难以执行，但价格优惠措施不受影响。因此，第一阶段应当在入围评审时，依法对符合政策条件的中小企业给予价格扣除的评审优惠。

在第二阶段，合同标的(即具体采购项目) 已确定，应当依法执行预留份额措施。即采购人按照主管预算单位制定的预留采购份额方案开展采购活动，如果该具体采购项目适宜由中小企业提供，且预留采购份额方案已将其列入预留采购份额范围的，那么采购人应当将合同授予符合中小企业扶持条件的入围供应商。由于第一阶段已经实施了价格评审优惠措施，在第二阶段合同授予时，即使采用二次竞价方式确定成交供应商，也不必再重复实行价格评审优惠。

四、“确定第一阶段入围供应商时，提交响应文件和符合资格条件、实质性要求的供应商均不得少于 2 家”，突破了不少于 3 家的一般要求。这是否会对类似的立法起到示范作用？

对这个问题，可以从当前和今后两个方面来看。

首先，从现行法律框架看。框架协议采购是财政部依据《政府采购法》第 26 条授权，创设的一种新采购方式。现行《政府采购法》及其实施条例关于竞标供应商不得少于 3 家的规定，是针对招标、竞争性谈判和询价采购方式的，并不当然适用于“国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式”。因此，110 号令的上述规定并未突破上位法。

权威解读政府采购框架协议

（徐舟 上海市财政局）

业界期待已久的《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110号令）赶在牛年岁末与政采同仁相见。与《政府采购框架协议管理办法（征求意见稿）》（以下简称征求意见稿）相比，最终出台的110号令从办法名称、体例结构、到条款内容，都进行了重大调整：从一部参照招标方式、以程序规制为主的法规草案，脱胎换骨为聚焦结果导向、以实体管理为主的采购管理制度。

这样一部与实践密切相关的交易管理制度，注定会见仁见智。下文将介绍110号令起草过程中的一些考虑，以及部分条款的个人理解。以期为法规宣贯略尽绵薄，亦为抛砖引玉。

110号令将框架协议采购的竞争重点放在第一阶段

竞争是政府采购制度的基石，是提高政府采购绩效的根本保障。与其他竞争性采购方式相比，框架协议采购竞争程度偏弱。因此，如何保障并促进竞争是110号令整个制度设计的重中之重。

基于国内协议供货、定点采购实践，框架协议采购第二阶段因受各种因素的制约，竞争性不能充分释放，竞争过程形式大于实质。

鉴于此，110号令将框架协议采购的竞争重点放在第一阶段。考虑到开放式框架协议第一阶段没有竞争，故而110号令将封闭式框架协议定为框架协议采购的主要形式，开放式框架协议仅为框架协议采购的特殊情形，是对封闭式框架协议的一种有益补充。

110号令要求在封闭式框架协议第一阶段一律实行公开竞争，保障潜在供应商广泛参与；要求明确每个采购包的最低需求标准及最高限制单价，每个供应商对每个采购包只能用一个产品进行响应，建立供应商、响应产品与采购需求之间的一一对应关系，确保价格具有可比性，为价格竞争奠定基础；规定最低入围淘汰率（要求在所有有效标中最少淘汰20%，且至少淘汰一家供应商），杜绝“排排坐，吃果果”；采用价格优先法和质量优先法两种评审方法，并确定“价格优先法为一般、质量优先法为特殊”，严格限制质量优先法的适用范围、评审因素设置范围及量化要求，并对质量优先法强制适用更高的入围淘汰率（40%），强化价格和质量竞争，提高竞争透明度等等。

实际上，开放式框架协议中也有一般情形和特殊情形之分。供应商数量众多、市场竞争充分属于开放式框架协议的一般情形，而因执行政府采购政策等原因，供应商数量少且不宜淘汰是开放式框架协议的特殊情形。对于一般情形，成交供

应商由采购人或者服务对象从众多入围供应商中自主选定，通过消费者“用脚投票”来实现竞争。对于特殊情形，因市场本来就缺乏竞争，所以需要通过以量换价，统一确定付费标准，提高政府采购绩效。

除以上措施外，110号令还通过强化采购需求管理（采购需求应当符合市场供应状况和市场公允标准）、限制框架协议有效期、引入全生命周期成本理念等促进框架协议采购的竞争。

开放式框架协议付费标准主要有三种情形

对于开放式框架协议，110号令要求在明确采购需求标准的基础上，事先确定付费标准，即最高限制单价。

付费标准的确定主要有三种情形。第一种，有政府定价的，执行政府定价。比如，车辆加油服务、基础电信服务等。第二种，没有政府定价，采购标的市场竞争充分、有市场公允价格的，由征集人结合采购预算、需求标准和需求调查情况，合理确定付费标准。比如，政府通过购买服务，为老年人提供体检、理发等服务，单次服务费用由征集人根据市场公允价格统一确定。第三种，没有政府定价，并且相关采购市场缺乏竞争，由征集人与供应商协商确定付费标准。比如，购买相关软件、具有垄断性质的数据库的使用权等。此种情形实际是针对单个采购人或者服务对象在面对垄断供应商缺乏议价能力时，由专业机构统一与供应商进行议价，然后实行固定价格（最高限价）采购，防止因没有竞争而出现“店大欺客”的现象。

向非入围供应商采购“开口子”促进框架协议采购在“货真”的基础上“价实”

属于框架协议涵盖范围内的采购，其合同应当授予入围供应商，这是实行框架协议采购的逻辑起点，也是框架协议采购主体对全体协议供应商的一项基本协议义务。110号令第17条第一款规定正基于此。但第37条第一款却规定，“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，且入围供应商不同意将价格降至非入围供应商以下的，可以将合同授予非入围供应商。”之所以通过第37条款向非入围供应商采购“开口子”，意在激起框架协议采购的“鲶鱼效应”。

根据国内采购实践经验，协议供货模式下，入围供应商通常以生产厂商为主导。由生产厂商供货的优势在于产品可靠性有保障，但短板也很明显，即产品在与采购需求匹配度，丰富性，尤其是产品型号及其价格与一般商业市场联动等方面存在明显不足。一些主流品牌一旦入围即可“坐享其成”，随之价格虚高现象久治不愈、屡禁不绝。为破解上述难题，110号令特引入“鲶鱼效应”机制，意在架起框架协议与一般商业市场之间的“溢洪道”，防止倒过来的“水位差”，促进框架协议采购在“货真”的基础上还要“价实”。

需要强调的是，为遵循诚信原则和契约精神，保护入围供应商的“信赖利益”，110号令对启动“鲶鱼效应”机制设置了严格的条件：首先，必须是相同的货物（因服务产品的同质性很难评判，为避免争议，仅限于货物），非入围供应商提

供的更便宜，并且采购人能够提供相关证明，比如协议价格与非入围供应商价格的对比材料；其次，采购人必须先给予入围供应商降价机会，只有当入围供应商不同意将价格降至非入围供应商出价以下的，才可以向非入围供应商采购；最后，必须接受监督，采购人将合同授予非入围供应商的，要在确定成交供应商后1个工作日内，将成交结果抄送征集人，由征集人按照单笔公告要求发布成交结果公告，并且采购人要将相关证明材料和采购合同一并存档备查。

之所以对此进行严格限制，除前述原因外，还有一个重要考虑就是防范道德风险。因为，入围供应商和非入围供应商一个在明、一个在暗，少数别有用心的人有可能盯住协议价格作象征性降价，造成框架协议涵盖下的采购合同外流，损害框架协议采购的严肃性和入围供应商权益，并滋生廉政风险。

将直接选定作为确定成交供应商的主要方式

在征求意见稿中，关于确定第二阶段成交供应商的方式，意在鼓励优先采用二次竞价、比例分配和顺序轮候这样更具竞争性和公平性的方式。但最终出台的110号令却明确将直接选定方式作为确定第二阶段成交供应商的主要方式，此外还删除了比例分配方式。删除比例分配方式的主因是，无论是集中采购机构还是主管预算单位订立的框架协议，都将面向多个采购人或服务对象，而比例分配方式实践操作难度较大。

如前文所述，110号令的制度设计思路，是将竞争的重点放在框架协议采购的第一阶段。将直接选定方式作为确定成交供应商的主要方式，是为了讲求实效，避免形式主义。在强化采购人主体责任的深化改革背景下，关于直接选定应该“怎么选”的问题，110号令只是作出了原则性规定（由采购人或者服务对象依据入围产品价格、质量以及服务便利性、用户评价等因素，从第一阶段入围供应商中直接选定），具体可由采购人通过内控制度进一步规范。

当然，鼓励公平竞争是政府采购最根本的价值取向。110号令虽然将直接选定作为确定第二阶段成交供应商的主要方式，但并不排斥框架协议订立主体“高标准、严要求”，自愿采用二次竞价或者顺序轮候方式。并且，110号令规定采用二次竞价方式的，采购人在明确第二阶段竞价需求（不得低于第一阶段的最低需求标准）后，必须选择所有符合竞价需求的入围供应商、而不是自主选择三家以上供应商参与二次竞价，并给予供应商必要的响应时间。采用顺序轮候方式的，轮候规则应当事先确定并书面告知所有入围供应商，一经确定不得随意调整，每个入围供应商在一个顺序轮候期内，只有一次获得合同授予的机会。以二次竞价或者顺序轮候方式确定成交供应商的，要在确定成交供应商后两个工作日内逐笔发布成交结果公告，以保障供应商的质疑投诉权。主要目的就是要保障所有入围供应商机会公平，促进竞争。

响应供应商必须是生产厂家或有生产厂家唯一授权

110号令第18条规定，“货物项目框架协议的入围供应商应当为入围产品生产厂家或者生产厂家唯一授权供应商。”这意味着，“生产厂家或者生产厂家唯一授权”实际上是货物项目框架协议采购第一阶段的供应商资格条件。110号

令第9条规定，封闭式框架协议的公告征集程序，按照政府采购公开招标的规定执行。对此，部分业内同仁或许会有疑惑：《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号，以下简称87号令）第17条明令禁止将“生产厂家授权、承诺、证明、背书等作为资格要求”。110号令的规定是否与之相矛盾？

对于这一问题，笔者理解如下：首先，站在法理角度，上述两规定并无冲突。87号令与110号令同为政府采购部门规章，二者的法律位阶一样，但适用于不同的采购方式。虽然110号令明确，封闭式框架协议的公开征集程序按照政府采购公开招标的规定执行，但同时也明确“本办法另有规定的，从其规定。”其次，从实践来看，上述两规定对生产厂家授权具有不同要求，符合各自的实际需要。货物项目框架协议采购，一般采购标的众多，如果不加以适当限制，众多标的加众多供应商的组合，评审工作量将难以想象。而单一项目招标，这方面的矛盾并不突出，禁止将生产厂家授权等作为资格条件，更有利于优化营商环境，促进充分竞争。

封闭式框架协议下货物项目每个采购包只能用一個产品进行响应

110号令第24条规定，对于封闭式框架协议，供应商对货物项目每个采购包只能用一個产品进行响应。如此规定的目的是促进公平竞争。框架协议采购不同于单一项目采购，涉及多采购标的和多个入围供应商。采购标的明确，是价格具有可比性和约束力的前提。110号令致力于建立供应商、响应（入围）产品与采购需求（采购包）之间的唯一对应关系，从而为公平竞争奠定基础。假设，允许供应商用多个产品对同一个采购包进行响应，那么对征集人来说，就不必在采购需求管理上费功夫，分设采购包并一一拟定采购需求。而是可以像目前实践中的一些协议供货一样，让生产厂商对自己的产品一股脑儿报价，甚至可以提出所谓的投标报价折扣率。对供应商来说，如果按照响应供应商计算淘汰率，则可以运用不平衡报价策略进行多产品组合报价（如对热销产品报低折扣率、对冷门产品报高折扣率）；如果按照响应产品计算淘汰率，产品线长的厂家，则可以利用其产品数量优势，有保有弃，确保有产品入围。如此一来就会弱化市场竞争，甚至竞争失效，有失公平。

框架协议采购和电子卖场不可混为一谈

根据《深化政府采购制度改革方案》以及《财政部关于贯彻落实<深化政府采购制度改革方案>的实施意见》，框架协议采购和政府采购电子卖场都是适用于小额零星采购，而110号令第8条又规定，“框架协议采购应当实行电子化采购。”这是否意味着框架协议采购就是电子卖场呢？答案是否定的。框架协议采购和电子卖场各有特点和应用场景，二者不可混为一谈。

首先，“框架协议采购应实行电子化采购”，这是针对框架协议采购的特点和实际需要所作出的制度安排，与电子卖场没有必然联系。框架协议采购一般具有多采购标的、多供应商、多用户、运行期限长的特点，框架协议订立主体需要将入围信息告知适用框架协议的所有采购人或者服务对象，征集文件和入围信息要在整个框架协议有效期内随时可供公众查阅，用户反馈和评价情况要向采购人

和服务对象公开，大量成交结果需要公告等。可以说，框架协议采购的透明度要求和运行操作需要，决定了电子化采购是框架协议采购的必要选择。

其次，电子卖场“套不进”框架协议采购的框子。关于电子卖场，目前尚没有法律意义上的严谨界定，但中央和地方层面按照《深化政府采购制度改革方案》要求建设的电子卖场（或称网上超市、网上商城等）有一个共同点，即几乎都采用公开征集、审核入驻方式广泛吸纳各类供应商，从供给侧丰富供应商和商品资源，提高效率，促进竞争。虽然电子卖场运行模式与联合国《公共采购示范法》中的开放式框架协议有类似之处，但与 110 号令所确立的框架协议采购基本机制却有根本不同。110 号令中的框架协议采购必须先明确具体采购标的、再围绕采购标的进行价格和质量竞争。因此，尽管一些地方财政部门曾建议将电子卖场归入框架协议采购范围加以规范，但为了不冲击框架协议采购的基本机制，110 号令没有笼统的将电子卖场纳入框架协议采购的范围。

框架协议采购新规是对现行政府采购制度的完善

（成协中 中国政法大学法学院）

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110号令）总结了实践中普遍运用的协议供货、定点采购经验，借鉴国际经验，对框架协议采购制度作出了具体规范，在赋予框架协议采购方式以法定地位的同时，进一步丰富和完善了我国的公共采购制度，具有重要的制度创新价值。

对多频次小额采购进行规范的必要性

我国现行《中华人民共和国政府采购法》（以下简称政府采购法）并未将所有的政府采购活动纳入监管范围。政府采购法第二条规定：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。根据该规定，纳入监管范围的政府采购活动，必须是纳入集采目录内产品或者采购限额标准以上的货物、工程和服务。那么，对于采购既不属于集采目录内的产品，也未达到限额标准的货物、工程和服务，是否应当以及如何进行监管，一直存在不小的争议。

长期以来，在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，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。较为突出的问题包括：小额零星采购的竞争性、公平性不足；采购产品的质量、价格难以满足采购人的实际需求；入围供应商的淘汰机制不健全等。

在此背景下，不少业内人士呼吁引入国际通行的框架协议采购方式，加强对小额零星采购活动的监管。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》（以下简称深改方案）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。为落实改革方案的明确要求，财政部经过广泛调研、深入论证，结合国内开展协议供货、定点采购等实践经验，借鉴国际政府采购框架协议管理制度，研究制定了110号令。

110号令与政府采购法及其实施条例的关系

从110号令第三条的规定来看，框架协议采购的适用范围具体包括三类：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。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。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。此外，110号令还规定了兜底条款，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。

除了兜底条款外，110号令规定的三类适用情形，都要受到“集中采购目录以内”或“采购限额标准以上”条件的限制。这一限制，也凸显了110号令作为政府采购法及其实施条例的执行规范的法律地位。

在110号令起草过程中，围绕第二类、第三类的适用情形，曾经有过较为深入的讨论。讨论的核心聚焦于如何协调小额零星采购与政府采购法第二条规定的“政府采购限额标准”之间的关系。在先前公布的征求意见稿中，财政部对于第二类情形的适用条件，要求“同一品目或同一采购项目年度采购预算超过政府采购限额标准”，就是此种考虑。最后通过的110号令第二类、第三类适用情形，都规定了“采购限额标准以上”的要求，也是为了与政府采购法第二条衔接。但这里的采购限额标准，并非单一采购活动的采购金额，而是“指同一品目或者同一类别的货物、服务年度采购预算达到采购限额标准以上”。政府采购法及其实施条例，并未将“采购限额标准”限定为单次采购项目的预算金额。110号令将采购限额的判断基准解释为一定期限内同类项目的采购，未超出政府采购法第二条所确定的政府采购含义的辐射范围。

当然，关于110号令的法律地位，还有另一种路径可以选择，即将其定位于财政部门依据法定职权制定的自主性规范。既然政府采购法及其实施条例将集中采购目录以外、限额标准以下的采购活动排除出法定监管范围，那么基于政府采购监管实际需要，财政部门通过规章的形式对小额零星采购活动做出规范，也有相应的法律和现实依据。如此，暂行办法的框架和内容就可以脱离政府采购法及其实施条例的调整范围。当然，基于各种考虑，最后通过的110号令并未选择此种路径。

110号令对政府采购制度的创新与发展

框架协议采购作为一种采购方式，具有不同于公开招标、邀请招标、竞争性谈判（磋商）、询价和单一来源等的特殊之处。其特殊性主要体现在三个方面：一是小额零星的适用范围；二是采购程序的两阶段设计；三是成交供应商的不确定性。基于这些特点，110号令借鉴国际框架协议采购制度，做了诸多具有创新意义的制度设计，极大推动了我国公共采购的制度创新与完善。

第一，扩大政府采购法的调整范围。现行政府采购法主要以集中采购目录和采购限额标准作为判断是否纳入监管的判断基准。实践中大量小额零星采购因不属于集中采购目录内或未达到采购限额标准，难以纳入政府采购法的适用范围，并因此游离于财政部门的监管范围之外。但小额零星多频次的采购活动，对于激发市场活力、优化营商环境依然具有显而易见的影响。为此，深改方案明确提出要对小额零星采购活动进行规范。小额零星采购活动的制度建设，既要满足采购人的采购需求的便利实现，也要强化采购过程的竞争性和公平性。110号令的出台，通过

对采购限额标准的扩大解释，将小额零星采购活动纳入监管范围，对于规范零星采购活动、提升政府采购法的规范效能、优化营商环境具有重要的创新意义。

第二，丰富和完善了政府采购法律关系结构。在政府采购法框架下，政府采购法律关系主要由三方主体构成，采购人、供应商和代理机构。其中，采购人主要负责提出采购需求，明确采购标的；代理机构主要接受采购人的委托负责组织采购程序；供应商负责投标和履约。“采购人—代理机构—供应商”依照采购流程构成了一种线性的三方结构。

基于框架协议的两阶段特征，110号令在这三方主体之外，创设了“征集人”这一法律主体。110号令第五条规定了征集人的类型，包括集中采购机构，主管预算单位及其委托的采购代理机构。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110号令关于主管预算单位的规定执行。“征集人”这一法律主体的创设，使得传统的“采购人—代理机构—供应商”三方线性结构，变成了“征集人—入围供应商”和“采购人—成交供应商”的两阶段四方结构。

在这种两阶段四方法律结构中，征集人在框架协议中具有独立的、特殊的法律地位，其既不同于传统采购方式中代理机构的角色，也不同于采购人。在传统的采购方式中，采购人处于核心地位，采购需求的确定、采购程序的推进、采购合同的管理，都由采购人自主决定。但在框架协议采购中，采购人的某些权利义务为转由征集人承担。具体来说，110号令重点规定了征集人的五项法定职责：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。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 and 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。

第三，区别设定两个阶段竞争性要求。框架协议是分两个阶段完成的采购方式。第一阶段，采购人建立框架协议，与入围供应商签订框架协议。采购人在确定入围供应商的同时，也确定了入围供应商的入围产品及价格。第二阶段，采购人实施采购时从入围供应商和入围产品中确定实际签约供应商，与其签订实际采购合同，或者直接下达订单兑现预约合同的内容。110号令将框架协议采购的竞争重点放在第一阶段，要求在封闭式框架协议第一阶段一律实行公开竞争，保障

潜在供应商广泛参与。为了保障第一阶段的竞争性，110 号令规定了最低入围淘汰率（要求在所有有效标中最少淘汰 20%，且至少淘汰一家供应商）；采用价格优先法和质量优先法两种评审方法，并确定“价格优先法为一般、质量优先法为特殊”，严格限制质量优先法的适用范围、评审因素设置范围及量化要求，并对质量优先法强制适用更高的入围淘汰率（40%），强化价格和质量竞争，提高竞争透明度等等。

与此同时，对于第二阶段的竞争性要求，110 号令并未强制性规定再次竞争要求，而是赋予了采购人直接选定供应商的权利。这一方面是为了落实全面深化改革的要求，压实采购人的主体责任；另一方面，也是为了避免形式主义，提高政府采购效率。采购人或者服务对象依据入围产品价格、质量以及服务便利性、用户评价等因素，从第一阶段入围供应商中直接选定。110 号令虽然将直接选定作为确定第二阶段成交供应商的主要方式，但并不排斥框架协议订立主体“高标准、严要求”，自愿采用二次竞价或者顺序轮候方式。110 号令规定采用二次竞价方式的，采购人在明确第二阶段竞价需求（不得低于第一阶段的最低需求标准）后，必须选择所有符合竞价需求的入围供应商、而不是自主选择三家以上供应商参与二次竞价，并给予供应商必要的响应时间。采用顺序轮候方式的，轮候规则应当事先确定并书面告知所有入围供应商，一经确定不得随意调整，每个入围供应商在一个顺序轮候期内，只有一次获得合同授予的机会。

第四，设立开放的合同授予机制。如前文所析，框架协议采购方式的特殊性之一在于其程序上的两阶段性，在第一阶段通常只确定入围供应商的范围；第二阶段才确定中标或成交供应商。采购人在第二阶段确定中标供应商时，原则上只能在第一阶段确定的入围供应商中进行选择，以确保入围供应商的信赖利益。这也是框架协议采购方式的应有之义。联合国国际贸易法委员会的《公共采购示范法》第六十二条第二款就明确规定：框架协议下的任何采购合同只可授予加入该框架协议的供应商或承包商。110 号令并未照搬这一规定，而是采取了一种开放的、更具创新性的制度设计，即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。当然，开放的合同授予机制具有相对严格的适用条件：首先，必须是相同的货物（因服务产品的同质性很难评判，为避免争议，仅限于货物），非入围供应商提供的更便宜，并且采购人能够提供相关证明，比如，协议价格与非入围供应商价格的对比材料；其次，采购人必须先给予入围供应商降价机会，只有当入围供应商不同意将价格降至非入围供应商出价以下的，才可以向非入围供应商采购；最后，必须接受监督，采购人将合同授予非入围供应商的，要在确定成交供应商后 1 个工作日内，将成交结果抄送征集人，由征集人按照单笔公告要求发布成交结果公告，并且采购人要将相关证明材料和采购合同一并存档备查。这一机制的创设，主要是为了回应先前协议供货和定点采购中存在的采购产品质次价高的问题。这种开放的合同授予机制，一方面，能够保护入围供应商的信赖利益，避免采购人随意规避框架采购协议的约束。另一方面，也能引入外部竞争，通过外部竞争来保护采购人的采购需求和目的得以实现。

第五，建立了入围供应商的清理制度。与既有采购方式相适应，现有政府采购法及其实施条例对中标、成交供应商主要规定了签订政府采购合同的权利以及履约义务，并未过多规定对中标、成交供应商的管理。而框架协议采购的双阶段

性质和履约期限的相对稳定性,决定了对入围供应商进行管理具有现实的必要性。现有协议供货和定点供货出现的诸多弊端,更凸显了建立入围供应商的动态调整机制的迫切性。为此,110号令第十九条规定了对入围供应商的清理制度。该条用两项条款规定了对入围供应商进行清理的情形和清理方式。其中,清理情形主要包括三类:一是在第一阶段竞标过程中存在违法违规的情形,如恶意串通、提供虚假材料等;二是在合同签订和履约阶段存在违法违规情形,如无正当理由拒不接受合同授予、不履行合同义务等;三是存在其他违法违规情形被限制参加政府采购活动。清理的方式包括:取消入围资格、解除框架协议,以及禁止参加同一框架协议。110号令对于供应商的清理制度,将供应商的履约情况评价范围,对于其他采购方式的应用,也具有显著的借鉴意义。

总体来看,110号令通过对采购限额标准的扩大解释,将小额零星采购纳入政府采购法的适用范围,并根据框架协议采购的特点做了大量具有创新意义的制度设计。这些制度设计不仅对于强化对小额零星采购活动的监管、优化营商环境具有显而易见的实践价值,其对于增强政府采购法的规范实效和制度效能,进一步完善我国的公共采购的规范框架,也具有重要的制度探索和创新价值。

框架协议采购的择优逻辑

（岳小川 中国招标投标协会专家）

财政部刚刚发布的《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110号令）将框架协议定义为一种采购方式。框架协议采购分两阶段进行，第一阶段征集入围供应商，采用价格优先法和质量优先法对供应商进行评审、排序，按照供应商排序确定入围供应商。第二阶段采用直接选定、二次竞价和顺序轮候的方法，从入围供应商中确定成交供应商。框架协议采购选择成交供应商遵循的是什么逻辑呢？本文就此谈些粗浅的看法。

一、通过竞争择优是政府采购的本质

公平竞争是政府采购的一项基本原则。公平竞争包括竞争和公平两个要素。政府采购活动如果只有公平没有竞争，就会形成懒政，降低政府采购的资金使用效率，严重的甚至将政府采购引入博彩、赌博、拼运气、轮流坐庄等歧途。有些地方在政府采购中采取不竞争价格、设置最低限价或者规定统一报价等做法限制竞争，然后采用抽签方式确定成交供应商。有些地方建立备选库、名录库、资格库，分配项目时轮流坐庄或随机抽取。这些现象都是只有公平没有竞争的突出表现。而只有竞争没有公平，更是要不得的，与政府采购法配套出台的《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号，以下简称87号令）、《政府采购非招标采购方式管理办法》《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》等部门规章，都是规范政府采购程序、保障政府采购公平的制度。在政府采购中出现违反程序规定，影响采购公平的，采购结果无效。

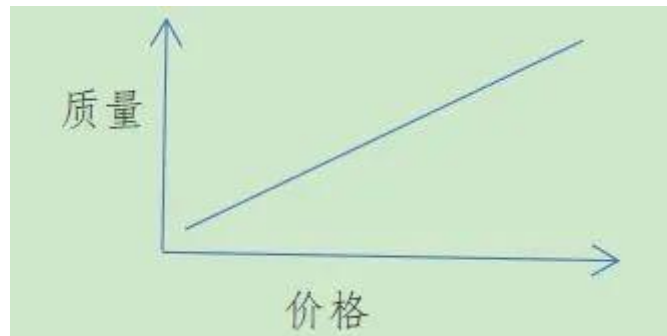
二、竞争性采购方式的择优要素

政府采购的各种采购方式中，除了单一来源采购方式以外，其他都属于竞争性采购方式，当然不同采购方式的竞争强度有所不同。其中竞争强度最高的是公开招标。邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商和询价采购方式，由于采购人可以从符合条件的供应商中选择3家以上的供应商参加竞争，参加竞争供应商的范围受到了限制，供应商之间的竞争强度比公开招标弱。而框架协议采购方式，由于确定入围的供应商不止1家，参加竞争的供应商不一定非要排在第一名才能成交，因此，竞争强度比其他采购方式还要弱。田径比赛百米跑的预赛比赛时，选手不发挥全部水平就是这个道理，因为每个小组的前三名都可以进入决赛。

竞争性采购的择优要素是什么呢？按照竞争性采购的通常理解，竞争性采购的择优要素一定是价格，国际上招标投标中评标方法一般为最低评标价法，不考虑价格以外的因素。而在我国关于竞争采购的有关立法中，都把竞争择优的要素扩大到了价格以外的其他因素，《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）《政府采购货物和服务招标投标管理办法》《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》《政府和社会资本合作项目政府采购管理办法》都规定，评审方

法除了经评审的最低投标价法或最低评标价法以外，还包括综合评估法或综合评分法。综合评估法或综合评分法就是将标的的价格、技术、商务、服务等因素进行综合评估或评价，根据综合评估或评价的结果对供应商进行排序。

对于一个具体的采购标的而言，价格和质量是一对矛盾的因素。价格越低，质量就越差；质量越好，价格就越高。在市场经济环境下，既质量高又价格低的产品是不存在的。



因此，采购人在选择评审方法时，一般都要权衡各方利益，在价格和质量之间取得平衡，选择合适的评审方法和评审标准。采购人选择什么评审方法，就表明了采购人对采购结果的取向。有些采购人对价格敏感、对质量不敏感的项目，即采购人资金有限、采购标的有统一的质量标准或市场产品质量差异不大，采购人可以选择只竞争价格，即采用最低评标价法评审；或者以价格为主要评审因素，即采用综合评分法但价格占比较大的权重。《政府采购需求管理办法》将通用设备、物业管理服务归为这类采购项目，采购人应以价格作为授予合同的主要考虑因素。有些采购人对价格不敏感、对质量敏感的项目，即采购人资金比较充裕而标的的质量极为关键的采购项目，例如，分析仪器、医疗设备、核心部件、控制系统等，应该采用综合评分法，且价格因素的权重可以较低。

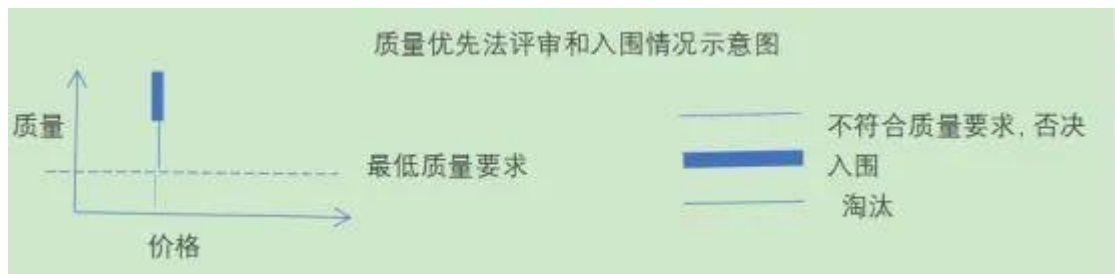
三、框架协议采购的择优要素和评审方法

根据 110 号令，第一阶段的评审方法包括价格优先法和质量优先法。价格优先法就是在评审时只比较标的价格，根据标的价格对供应商进行排序的评审方法，择优要素是价格。价格优先法与《招标投标法》的经评审的最低投标价法、《中华人民共和国政府采购法》的符合采购需求、质量和服务相等且报价最低、87 号令的最低评标价法，都属于同一类评审方法。质量优先法是在评审中不比较价格只比较质量，根据标的的质量对供应商进行排序的评审方法，择优要素是质量。在实际操作中，可以理解为质量优先法是在综合评分法中将价格因素权重降低为 0 的评审方法。质量优先法的评审因素不仅包括狭义的质量因素，也包括广义的质量因素，即与质量有关的所有因素。标的性能指标、技术参数、加工精度、售后服务方案、服务水平、培训、验收方案、交货进度等，都可以归为质量因素。110 号令并没有对质量优先法的质量评价具体方法作出规定，因此，采购人可以采用将质量因素量化为分数、量化为等级、量化为系数等可以比较的参数进行比较，按照总分数、总等级、总系数进行排序。由此可见，价格优先法和质量优先法是以价格择优或以质量择优的比较方法，在多个可能的比较因素中走了两个极端。

价格优先法评审时，符合最低质量要求且价格最低的若干个供应商为入围供应商，不属于价格最低范围的供应商被淘汰。不满足最低质量要求或超过最高限制单价的供应商被否决然后予以淘汰。



质量优先法评审时，通常价格有统一的标准，符合最低质量要求且质量评价最高的若干供应商入围，不属于质量评价最高的供应商被淘汰。不满足最低质量要求的供应商被否决然后予以淘汰。



四、框架协议采购的择优逻辑

框架协议采购方式与政府采购的其他采购方式相比，最大的不同是分两阶段成交。分两个阶段成交，涉及两个阶段择优的安排。由于 110 号令对封闭式框架协议和开放式框架协议两个阶段择优的要求不同，本文将分别进行论述。

(一) 封闭式框架协议的择优逻辑

封闭式框架协议在第一阶段确定入围供应商时，要进行竞争。有政府定价、政府指导价的项目，以及对质量有特别要求的检测、实验等仪器设备，可以采用质量优先法，其他项目应当采用价格优先法。价格优先法是常态，而质量优先法是特例，只有满足特定要求的项目才可以采用质量优先法。

封闭式框架协议在第二阶段确定成交供应商时，采用直接选定、二次竞价和顺序轮候三种方式中的一种。直接选定方式是确定第二阶段成交供应商的主要方式。除框架协议已经明确采用二次竞价或者顺序轮候方式外，确定第二阶段成交供应商应当从第一阶段入围供应商中直接选定。第二阶段采用直接选定方式时，采购人一定会在价格相当的入围供应商中选择最优的供应商或产品标的。二次竞价法是从第一阶段入围供应商中选择符合竞价需求的供应商参与二次竞价，确定报价最低的为成交供应商的方式。

如果第一阶段采用价格优先法，选择符合要求的价格最低的若干供应商入围，则第二阶段采用直接选定法，从价格最低且相差不大的供应商中选择质量最优的供应商成交；如果第一阶段采用质量优先法，选择质量最好的若干供应商入围，则第二阶段采用二次竞价法，从价格相当的供应商中选择质量最优的供应商成交。这种选择成交供应商的方式符合一般人的择优逻辑：价格相当时择选质量最好的，质量相当时选价格最低的，即第一阶段价格优先法+第二阶段直接选定法，或者第一阶段质量优先法+第二阶段二次竞价法。以上方法可以概括为“先选廉再择优，或者先择优再选廉”。

当然，如果第二阶段采购数量很大，足以影响第一阶段价格，则即使第一阶段采用了价格优先法，第二阶段仍可以采用二次竞价的方式选择成交供应商。

（二）开放式框架协议的择优逻辑

开放式框架协议的第一阶段是不进行竞争的，只要符合框架协议的各项要求，供应商随时提出审核要求，征集人都应允许其加入框架协议入围供应商的行列。开放式框架协议第二阶段选择成交供应商采用直接选定的方式。

供应商加入开放式框架协议时虽然没有竞争，但是供应商的价格并不会离谱，其原因是开放式框架协议的入围供应商，要么具有市场垄断性特点，本身就相对于采购人处于强势地位；要么采购人由自然人或企事业单位等数量众多的服务对象组成，这些自然人或企事业单位数量众多，难以统一组织选择成交供应商，或者不应该再为服务对象指定提供服务的单位。此时，服务对象可以通过“用脚投票”的方式对成交供应商进行选择，如果入围供应商的价格离谱，就不会有人选择其成交。

如何做好框架协议采购和协议供货衔接？ 这 20 大要点请注意

（张建芳、包文泉）

《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 110 号令）确立了政府采购的第七种采购方式——框架协议采购。110 号令 2022 年 3 月 1 日起施行后，此前在多频次、小额零星采购中得到广泛应用的协议供货、定点采购（以下以协议供货为例）这两种采购实现形式，在货物和服务的小额零星采购中将被取代。

那么，如何才能做好框架协议采购和协议供货的衔接呢？笔者认为，应当注意以下 20 大要点。

一、及时调整完善采购系统和评审方法

目前，协议供货没有统一的法律制度规范，实践中，各地协议供货制度差异比较大。通常第一阶段都是通过公开招标方式确定入围供应商及入围产品。第二阶段（合同授予阶段）则缺乏明确的程序和规范。为了适应框架协议采购方式的组织实施，建议按照 110 号令，对目前的协议供货电子化采购系统进行如下完善：

结合框架协议采购的“两阶段”对系统进行完善。110 号令明确，框架协议采购分为框架协议订立和合同授予两个阶段。第一阶段：公开征集程序确定一到多家入围供应商并订立框架协议，第一阶段在程序规定上和目前的协议供货相近，基本适用公开招标有关规定；第二阶段：在入围供应商范围内确定成交供应商并订立采购合同。第二阶段和目前的协议供货程序变化较大，要增设直接选定、二次竞价、顺序轮候三种方式。其中，直接选定为主要方式，二次竞价一般适用于采用价格优先法的采购项目，顺序轮候一般适用于服务项目。因此，应对采购系统进行对应调整和完善。

针对框架协议采购明确的“两种类别”对系统进行完善。110 号令明确，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，并分别规定了两种类别的适用情形和程序。封闭式框架协议采购占据主导地位。其中开放式框架协议采购是传统协议采购电子化采购系统不具备的，应当增设相应的程序。

结合框架协议采购明确的“两种评审方法”进行调整：110 号令确立了封闭式框架协议采购第一阶段公开征集程序的两种评审方法：价格优先法和质量优先法，价格优先法为主要方法。而目前的协议供货第一阶段普遍采用综合评分法或者最低评标价法，应依照 110 号令做出相应的调整。

二、注意“限额”是指年度采购预算

目前的协议供货是集中采购的实现形式，因此仅限于集中采购目录内小额零星的项目，包括工程、货物和服务。框架协议采购则包括集中采购目录以内品目的小额零星采购的货物和服务，但并不包括集中采购目录内小额零星的工程项目；框架协议采购还包括集中采购目录以外品目、采购限额标准以上的两类服务：本部门、本系统行政管理所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务（自采自用的智力服务项目），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（自采他用的服务项目），以前此类项目很多地方采用定点采购的形式来实现。因此，框架协议采购和协议供货的适用范围并不一致。

需要强调的是，这里的“采购限额标准以上”，是指同一品目或者同一类别的货物、服务年度采购预算达到采购限额标准以上。这就意味着：每一个框架协议采购项目必须在征集公告和征集文件中载明年度采购预算，而目前的协议供货往往并没有明确的量价关系，也就没有确定的采购预算，因此，在征集入围的公告和文件中预算多载明为：0.00 万元。

三、注意审核、备案程序等要求

目前，组织实施协议供货的主体（征集人）是集中采购机构。并没有统一的审核、备案程序，而 110 号令增加了框架协议采购的主体（征集人），明确了框架协议采购的审核、备案制度和程序，这是我们在协议供货基础上完善框架协议采购电子化平台必须考虑的。

110 号令明确，框架协议采购的组织实施组织主体（征集人）是集中采购机构和主管预算单位（特殊情形还可以授权给采购人），主管预算单位还可以委托集中采购机构、社会代理机构在内的采购代理机构代理框架协议采购。

具体来说，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 110 号令关于主管预算单位的规定执行。

至于审核、备案制度和程序，110 号令是这样规定的：集中采购目录以内品目以及与之配套的必要耗材、配件等，采用框架协议采购的，集采机构应当拟定采购方案，报本级财政部门审核后实施；集中采购目录以外品目采用框架协议采购的，主管预算单位应当在采购活动开始前将采购方案报本级财政部门备案。

四、增设框架协议采购需求模块

110 号令对框架协议采购的采购需求管理做出了明确规定，框架协议采购电子化平台应予以考虑和完善。

110 号令第十一条规定，框架协议采购应当开展需求调查，其方式主要有听取采购人、供应商和专家等意见。面向采购人和供应商开展需求调查时，选择的调查对象一般各不少于 3 个，且应当具有代表性。第十二条还规定框架协议采购

需求的内容应当符合以下规定：要按照《政府采购品目分类目录》，将采购标的细化到底级品目，并细分不同等次、规格或标准的采购需求，合理设置采购包；货物项目应当明确货物的技术和商务要求，包括功能、性能、材料、结构、外观、安全、包装、交货期限、交货的地域范围、售后服务等；服务项目应当明确服务内容、服务标准、技术保障、服务人员组成服务交付或者实施的地域范围，以及所涉及的货物的质量标准、服务标准、计量方式等。

五、注意框架协议采购的定价机制

很多协议供货允许生产厂商对同一采购包用多款产品混合报价，以出厂价或销售指导价为基准，对响应产品报价格折扣率。价格约束性很差。和协议供货相比，框架协议采购针对每一个具体产品，形成“最高限制单价-入围单价（协议价格）-实际成交价格”之间的递减和约束关系。在定价机制上更有约束力。

在组织框架协议采购时，需要特别注意以下五方面的问题：

一是集中采购机构和主管预算单位应在征集公告和征集文件中确定框架协议采购的最高限制单价。开放式框架协议的付费标准、限价即为最高限制单价。

二是征集文件可以明确量价关系折扣。

三是最高限制单价是供应商第一阶段响应报价的最高限价。入围供应商第一阶段响应报价是采购人或者服务对象确定第二阶段成交供应商的最高限价。

四是货物项目单价：按照台（套）等计量单位确定，其中包含售后服务等相关服务费用。

五是服务项目单价：按照单位采购标的价格或者人工单价等确定，服务项目涉及的货物费用，能折入服务项目单价的应当折入，需要按实结算的结算规则。

六、注意框架协议采购对供应商的特定资格

为了有利于项目的实施，110号令还规定了框架协议采购入围供应商的特定的资格条件和要求，这是构建框架协议采购电子化平台必须考虑和完善的。

110号令第十八条规定，货物项目框架协议的入围供应商应当为入围产品生产厂商或者生产厂商唯一授权供应商。这意味着，“生产厂商或者生产厂商唯一授权”实际上是货物项目框架协议采购第一阶段的供应商资格条件。第十八条还规定：入围供应商为入围产品生产厂商或者生产厂商唯一授权供应商的，可以委托一家或者多家代理商，按照框架协议约定接受采购人合同授予，并履行采购合同。入围供应商应当在框架协议中提供委托协议和委托的代理商名单。110号令第二十四条规定，供应商响应的货物应当是市场上已有销售的规格型号，不得搞政府采购专供。对于封闭式框架协议，供应商对货物项目每个采购包只能用一个产品进行响应。

七、电子化平台应包括框架协议采购必备内容

110 号令虽然没有提供框架协议采购征集公告、征集文件、入围结果公告、框架协议的标准文本，但是均规定了它们应当具备的主要内容，这是框架协议采购电子化平台必须具备的内容。

110 号令第二十二条规定了封闭式框架协议采购征集公告应当包括的 8 项主要内容、第二十三条规定了封闭式框架协议采购征集文件应当包括的 18 项主要内容、第二十八条规定了封闭式框架协议采购入围结果公告应当包括的 8 项主要内容、第三十八条规定了开放式框架协议采购征集公告应当包括的 7 项主要内容，第十四条规定框架协议应当包括的 13 项内容。

110 号令第十五条规定：货物项目框架协议有效期一般不超过 1 年，服务项目框架协议有效期一般不超过 2 年。需要注意的是：此处的框架协议期限不等于合同期限。

八、应当建立用户反馈和评价机制

110 号令第十六条规定了集中采购机构或者主管预算单位在组织实施框架协议采购中应当履行的 7 项职责。

其中第四项明确了入围产品升级换代规则。在性能不降低、价格不提高的前提下，入围供应商可以因产品升级换代等原因用新产品替代原入围产品，集中采购机构和主管预算单位负责审核。

第五项要求集中采购机构或者主管预算单位应当建立用户反馈和评价机制，接受采购人和服务对象对入围供应商履行框架协议和采购合同情况的反馈与评价，并将用户反馈和评价情况向采购人和服务对象公开，作为第二阶段直接选定成交供应商的参考。

九、出现 6 种情形之一入围供应商将出局

110 号令第十九条规定了入围供应商应予清退的 6 种情形，尚未签订框架协议的，取消其入围资格；已经签订框架协议的，解除与其签订的框架协议，这包括：恶意串通谋取入围或者合同成交的；提供虚假材料谋取入围或者合同成交的；无正当理由拒不接受合同授予的；不履行合同义务或者履行合同义务不符合约定，经采购人请求履行后仍不履行或者仍未按约定履行的；框架协议有效期内，因违法行为被禁止或限制参加政府采购活动的；框架协议约定的其他情形。

需要强调的是：被清退的入围供应商，不得参加同一封闭式框架协议补充征集，或者报名加入同一开放式框架协议。

十、开放式框架协议供应商可申请退出

110 号令第二十条规定，封闭式框架协议入围供应商无正当理由，不得主动放弃入围资格或者退出框架协议；开放式框架协议入围供应商可以随时申请退出框架协议。集中采购机构或者主管预算单位应当在收到退出申请 2 个工作日内，发布入围供应商退出公告。

十一、使用量大的专用耗材应考虑使用成本

110 号令第二十六条规定了使用量大的复印、打印、实验、医疗等仪器设备专用耗材的报价要求。

适用范围：专用耗材使用量大的复印、打印、实验、医疗等仪器设备框架协议采购。

报价要求：供应商应当对 3 年以上约定期限内的专用耗材进行报价。评审时应当考虑约定期限的专用耗材使用成本，对仪器设备的响应报价或者质量评分进行修正。

征集文件、框架协议和采购合同规定：入围供应商在约定期限内，应当以不高于其报价的价格向使用框架协议的采购人供应专用。

十二、注意淘汰比例的特别规定

110 号令第二十七条规定，封闭式框架协议采购确定第一阶段入围供应商时，提交响应文件和符合资格条件、实质性要求的供应商均不得少于 2 家，淘汰比例一般不得低于 20%，且至少淘汰一家供应商。采用质量优先法的检测、实验等仪器设备采购，淘汰比例不得低于 40%，且至少淘汰一家供应商。

十三、补充征集供应商有特别限制

原则上不允许补充征集入围供应商，110 号令规定在特殊情形下是可以补充征集的，就是剩余入围供应商不足入围供应商总数 70%且影响框架协议执行的。

补充征集规则包括：补充征集规则应当在框架协议中约定；补充征集的条件、程序、评审方法和淘汰比例应当与初次征集相同；补充征集应当遵守原框架协议的有效期；补充征集期间，原框架协议继续执行。

十四、确定成交供应商以直接选定为主要方式

110 号令第三十二条、第三十三条、第三十四条规定了确定第二阶段成交供应商的方式，包括直接选定、二次竞价和顺序轮候，以直接选定为主要方式。二次竞价一般适用于采用价格优先法的采购项目，进行二次竞价应当给予供应商必要的响应时间。顺序轮候一般适用于服务项目。每个入围供应商在一个顺序轮候期内，只有一次获得合同授予的机会。合同授予顺序确定后，应当书面告知所有入围供应商。除清退入围供应商和补充征集外，框架协议有效期内不得调整合同授予顺序。

十五、注意公告期限、公告内容等

单笔公告的适用情形：以二次竞价或者顺序轮候方式确定成交供应商。

发布时间：确定成交供应商后 2 个工作日内。

发布渠道：可以在省级以上财政部门指定的媒体上发布，也可以在开展框架协议采购的电子化采购系统发布，发布成交结果公告的渠道应当在征集文件或者框架协议中告知供应商。

规定二次竞价、顺序轮候确定成交供应商后 2 个工作日内需要单笔公告，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，进而进一步提出投诉，如果救济成功还可以继续参与竞争。

汇总公告的适用情形：框架协议有效期内授予的全部合同

发布主体：征集人

发布时间：框架协议有效期满后 10 个工作日内

发布渠道：省级以上财政部门指定的媒体

发布内容：采购人的名称、地址和联系方式；框架协议采购项目名称、编号；所有成交供应商的名称、地址及其成交合同总数和总金额。

十六、合同应列明实际采购数量或计量方式

110 号令第三十六条规定，封闭式框架协议采购应当订立固定价格合同。根据实际采购数量和协议价格确定合同总价的，合同中应当列明实际采购数量或者计量方式，包括服务项目用于计算合同价的工日数、服务工作量等详细工作量清单。采购人应当要求供应商提供能证明其按照合同约定数量或工作量清单履约的相关记录或凭证，作为验收资料一并存档。

十七、入围外采购注意适用条件

110 号令规定，封闭式框架协议采购中，采购人或者服务对象应当将第二阶段的采购合同授予入围供应商，也就是说，原则上不得将采购合同授予给入围供应商之外的外部供应商，但是 110 号令第三十七条规定：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。

采购人要向非入围供应商采购相同货物时，须注意适用条件：实质要件是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，且入围供应商不同意将价格降至非入围供应商以下的；形式要件是征集人应当在征集文件中载明并在框架协议中约定。

采购人将合同授予非入围供应商的,应当在确定成交供应商后1个工作日内,将成交结果抄送征集人,由征集人按照单笔公告要求发布成交结果公告。采购人应当将相关证明和采购合同一并存档备查。

十八、两种情形可以采用开放式框架协议采购

110号令第十条规定,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。

十九、注意开放式框架协议采购程序要求

110号令第三十八条、三十九条、四十条规定了开放式框架协议采购的程序:征集人发布开放式框架协议采购征集公告——供应商提交申请——征集人收到申请7个工作日内完成审核,并书面通知申请供应商审核结果——征集人在审核通过后2个工作日内发布开放式框架协议采购入围结果公告,并动态更新开放式框架协议采购入围供应商信息。

110号令第四十一条还规定,开放式框架协议采购征集人可以根据采购项目特点,在开放式框架协议采购征集公告中申明是否与供应商另行签订书开放式框架协议。申明不再签订书面开放式框架协议的入围结果公告,视为签订开放式框架协议。

二十、开放式框架协议采购确定成交供应商要注意规则

开放式框架协议采购一般情形,确定第二阶段成交供应商的方式:由采购人或者服务对象从第一阶段入围供应商中直接选定。供应商履行合同后,依据框架协议约定的凭单、订单以及结算方式,与采购人进行费用结算。

开放式框架协议采购特殊情形,因市场本来就缺乏竞争,所以需要通过以量换价,统一确定付费标准,提高政府采购绩效。由集中采购机构与供应商协商确定最高限价,面向供应商或者代理商建立开放式框架协议。

压实责任、明确职责、节约成本……看框架协议采购方式八大亮点

(宋军)

为贯彻落实《深化政府采购制度改革方案》，财政部近期出台了《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“110号令”)。110号令秉承问题导向思维理念，借鉴国际上成熟的采购方式，较好地解决了长期以来定点采购和协议采购概念不清、方式不明，采购人不好掌握、监管部门不便监督、公众不理解的问题，不仅完善和丰富我国政府采购管理制度，而且极大地方便了采购人，因此，110号令有八大亮点。

亮点一：落实了法定委托问题

在过去的实践过程中，由于人们对法律理解的不同，对于集中采购目录采购项目的委托问题，特别定点采购和协议采购项目的委托，一直没有统一的标准和做法。有些是由政府采购监管部门给集中采购机构下函；有些是政府采购监管部门指定或与采购人协商委托，如公务车辆的维修和保险的供应商(服务商)，就有许多地方是由机关事务管理局委托；有些没有委托，直接由集中采购机构自己通过公开招标等方式确定供应商。至于合同的签订，也是五花八门，没有统一的合同当事人。

其实，对于集中采购目录内的采购项目，法律已经规定了，必须委托给集中采购机构代理采购，不存在采购人委托不委托的问题，采购人不委托就是违法行为。而110号令比较明确地解决了法定委托问题。也就是说，集中采购机构有义务、有责任将集中采购目录内的“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”的采购项目，通过公开征集程序“打包”进行一次性采购，并代表采购人与供应商签订框架协议。

同时，110号令还明确了集中采购机构在框架协议采购中的有关责任，如“集中采购目录以内品目以及与之配套的必要耗材、配件等，采用框架协议采购的，由集中采购机构负责征集程序和订立框架协议”，集中采购机构负责框架协议采购信息的统计与公开等，从而更加明确了集中采购机构的职责。

亮点二：压实了采购人的主体责任

推行政府采购制度改革初期，采购人实施政府采购管理，有一种“被强迫”的感觉，并非出自自身完善内控制度、加强廉政建设的客观需要，而是“他人”要求进行的。110号令的出台，通过抓“小采购”、注重“经常发生的采购”，更加明确了主管预算单位、采购人加强政府采购管理的重要性，更加压实了采购人的主体责任，让采购人认识到，加强政府采购内控机制建设，完善政府采购管理应从“小事”做起，应从由政府采购监管部门牵着走、扶着走，到自己走，从

他人要求规范，变成自己要求规范，如 110 号令规定，“集中采购目录以外品目采用框架协议采购的，由主管预算单位负责征集程序和订立框架协议”，使得采购人在采购活动中的主体责任更加明确。

亮点三：探索了生命周期成本管理模式

110 号令最大的亮点就是对政府采购生命周期成本管理进行了探索。110 号令中，在货物采购时，要求供应商对其耗材使用量大或选配件等专用耗材的 3 年期的使用费进行报价，便于评审专家在评审过程对其使用成本进行考虑。它不仅对政府采购生命周期成本中的采购成本进行考虑，还对使用成本加以考虑。这种探索为今后政府采购全面推行生命周期成本概念和开展政府采购绩效管理打下基础。

亮点四：堵塞了监管漏洞

长期以来，对于集中采购目录以内的多次重复采购的货物和服务，由于金额小、频次高、合计金额多，采用定点和协议采购，在实际操作中，定点和协议供应商的产生没有规范的模式，采购人没有认真地履行职责，没有要求供应商按响应承诺时的报价履约，而供应商也是想方设法地规避监管，造成定点和协议采购价格高、质量低，采购人不满意、社会反响强烈、监管部门难监管。而框架协议采购从责任主体、采购范围、采购形式、协议签订、采购实施、采购监管都进行了明确的规定和规范，从而弥补了采购方式的不足，解决了多频次采购问题，更有利于监管部门对采购活动全方位的监管。

110 号令还规定，集中采购机构采用框架协议采购的，应当拟定采购方案，报本级财政部门审核后实施。主管预算单位采用框架协议采购的，应当在采购活动开始前将采购方案报本级财政部门备案。从而要求监管部门加强对框架协议采购活动进行监管。

亮点五：规范了供应商的竞争行为

过去，对于小额度、多频次的政府采购项目，供应商的竞争是十分激烈的。供应商为了拿到合同，可谓各显神通，用尽了手段，免不了有不规范的行为或做法。110 号令出台后，将这种竞争“摆到了桌面上”，让供应商的竞争在公平、公正、规范的情形下进行，而且将采购过程和结果公开，让社会和供应商监督，从而规范了供应商的竞争行为，同时也减轻了供应商的负担。

亮点六：节省了采购成本

在 110 号令出台前，这些小额度的采购，都是由采购人自己采购的，花费了采购人大量的人力和时间。而 110 号令，一方面规定框架协议采购实行电子化采购；另一方面征集人为集中采购机构和主管预算单位，也就是第一阶段采购由集中采购机构和主管预算单位主持完成，避免了大量的重复采购，节省了采购成本。同时，在第一阶段采购中规定了最高限价单价，还在框架协议中也规定了最高限价单价或量价关系折扣。由于先有市场调查、又有最高限价单价或量价关系折扣，

还有采购人第二阶段采购的三种选择,再加上采用网上采购,使采购人十分便利,节省了采购人的时间成本,也节省了采购资金。

亮点七：强调了政府采购项目绩效管理目标

110 号令强调了政府采购要注重绩效管理,明确规定,要提高政府采购项目绩效,并把价格优先法作为框架协议采购方式的主要评审方法。充分落实了《深化政府采购制度改革方案》的意见,秉承了问题导向的理念,较好地坚持了物有所值原则,为深化政府采购制度改革指明了方向。

亮点八：明确了各方职责

110 号令,对实施框架协议采购的主体、客体以及相关参与人的职责规定得十分明确。一方面对采购活动中集中采购机构、主管预算单位、采购人、监管部门的职责进行了规定;另一方面对采购过程各环节中各相关参与人应负的责任、所承担的义务进行了规定。使整个框架协议采购责任明确、环环相扣,避免了职责和监管真空。

110 号令与其他相关法律法规规范的衔接适用

(赵路 北京盈科(沈阳)律师事务所)

《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 110 号令)将于 2022 年 3 月 1 日起施行。110 号令与其他相关法律法规规范如何衔接适用,是政府采购工作中即将面对的问题。笔者希望通过本文,与政府采购相关从业人员探讨分析,共同解决 110 号令与相关法律法规规范的衔接适用问题。

110 号令与民法典的衔接适用

第一,110 号令所规定的“框架协议”应理解为预约合同,即为了订立本约而做准备的合同,受民法典第四百九十五条的规制。

民法典第四百九十五条规定:“当事人约定在将来一定期限内订立合同的认购书、订购书、预订书等,构成预约合同。当事人一方不履行预约合同约定的订立合同义务的,对方可以请求其承担预约合同的违约责任。”

在框架协议采购中,第一阶段签订的框架协议是预约合同,第二阶段授予的政府采购合同是本约合同。任何一方不履行框架协议约定的订立合同义务的,依民法典第四百九十五条规定,应承担框架协议的违约责任。

第二,与民法典规定的预约合同相比,框架协议不具有典型性。

在框架协议采购中,第一阶段签订框架协议的当事人和第二阶段签订政府采购合同的当事人很可能不一致。

两阶段主体不一致,会导致追究框架协议违约责任出现障碍。例如,当框架协议签订主体为集中采购机构和生产厂商,政府采购合同订立主体是采购人和代理商时,如果严格适用民法典第四百九十五条“当事人一方不履行预约合同约定的订立合同义务的,对方可以请求其承担预约合同的违约责任”的规定,当采购人或代理商不履行订立合同义务时,由集中采购机构或生产厂商承担框架协议的违约责任,显然不合理。实践中,如果框架协议采购两阶段参与主体不一致,关于出现违约情形如何承担违约责任,建议在框架协议中预先进行约定。

另外,110 号令第三十七条规定的“鲶鱼效应”条款,允许采购人在特殊条件下将政府采购合同授予非入围供应商,有条件地突破了框架协议的当事人范围,也是有条件地突破了合同相对性。

110 号令与政府采购法及其实施条例的衔接适用

第一,110 号令是政府采购法及其实施条例的下位法。

110 号令第一条规定，为了规范多频次、小额度采购活动，提高政府采购项目绩效，根据政府采购法及其实施条例等法律法规规定，制定本办法。”

因此，政府采购法及其实施条例是 110 号令的制定依据。110 号令属于部门规章，是政府采购法及其实施条例的下位法。根据立法法第八十八条的规定，法律、行政法规的效力高于规章。110 号令所规范的政府采购活动，也应遵循政府采购法及其实施条例的规定。

第二，110 号令属于政府采购法第二十六条规定的“国务院政府采购监督管理部门认定的其他采购方式”。

根据政府采购法第二十六条第一款规定，政府采购方式包括，公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价及其他方式。因此，110 号令属于法定的第七种采购方式。

第三，110 号令设定的部分法律责任需依政府采购法及其实施条例处理。

110 号令第四十四条规定：“违反本办法规定，经责令改正后仍然影响或者可能影响入围结果或者成交结果的，依照政府采购法等有关法律、行政法规处理。”该情形系指依政府采购法第七十三条、政府采购法实施条例第七十一条相关规定处理。

110 号令第四十五条规定：“供应商有本办法第十九条第一款第一项至三项情形之一，以及无正当理由放弃封闭式框架协议入围资格或者退出封闭式框架协议的，依照政府采购法等有关法律、行政法规追究法律责任。”该情形系指依《政府采购法》第七十七条、《政府采购法实施条例》第七十二条相关规定处理。

110 号令与财政部 87 号令的衔接适用

第一，封闭式框架协议公开征集程序按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号，以下简称 87 号令）的规定的程序执行，110 号令另有规定的除外。

110 号令第九条第二款规定：“封闭式框架协议的公开征集程序，按照政府采购公开招标的规定执行，本办法另有规定的，从其规定。”

因此，110 号令原则上是以 87 号令规定的政府采购公开招标程序来执行封闭式框架协议公开征集程序，包括招标、投标、开标、唱标、评标等，110 号令另有规定的除外。

第二，封闭式框架协议公开征集程序中，110 号令“另有规定”包括多种情形。

根据 110 号令第二十七条规定，框架协议征集单位可以确定多个供应商为入围供应商，而不是 87 号令要求的只能确定一个中标人。

根据 110 号令第二十七条规定，确定第一阶段入围供应商时，参加竞争且实质性满足要求的供应商至少为两家，而不是 87 号令规定的合格供应商至少为 3 家。

根据 110 号令第十八条规定，第一阶段入围的供应商和第二阶段实际签约的供应商可以不是同一人，入围供应商可以委托一家或者多家代理商，按照框架协议约定接受采购人合同授予，并履行采购合同，而不是 87 号令规定的中标人和签约供应商为同一人。

根据 110 号令第二十五条第一款规定，确定第一阶段入围供应商的评审方法是价格优先法和质量优先法，而不是 87 号令规定的最低评标价法和综合评分法。

根据 110 号令第二十四条规定，供应商只能用一个产品参加竞争，而不是 87 号令规定的允许多个产品竞争。

110 号令与财政部 74 号令等非招标管理办法的衔接适用

110 号令设定的框架协议采购方式为第七种政府采购方式，与四种非招标采购方式（竞争性谈判、询价、单一来源、竞争性磋商）并无衔接关系，“公开招标转竞争性谈判”“公开招标转单一来源”等情形在框架协议采购方式中并不适用。因此，110 号令与《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第 74 号）《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》无衔接关系。

110 号令与财政部 94 号令的衔接适用

在框架协议采购的两阶段，供应商均可依《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第 94 号，以下简称 94 号令）的规定提出质疑和投诉。

关于框架协议的质疑与投诉如何进行，110 号令未作出明确规定。在财政部答记者问中，给出的意见为：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。

因此，供应商在框架协议采购的两阶段提出质疑、投诉，应按照政府采购法及其实施条例、94 号令等相关规定执行。需要注意的是，第一阶段质疑答复主体应为征集人，第二阶段质疑答复主体则为采购人、采购代理机构。

合同授予阶段，如采用直接选定方式确定成交供应商的，根据 110 号令第三十五条规定，并无逐笔发布成交公告的要求。供应商无法及时获知直接选定的成交结果，也就不能对直接选定的过程提出质疑投诉。

110 号令与《政府采购信息发布管理办法》的衔接适用

第一，110 号令规定的公告信息与《政府采购信息发布管理办法》（财政部令第 101 号，以下简称 101 号令）规定的“政府采购项目信息”不完全一致。

110 号令规定的公告信息包括：第一阶段有征集公告、入围结果公告、入围信息公告、入围供应商退出公告；第二阶段有成交结果单笔公告、成交结果汇总公告。

101 号令规定的政府采购项目信息为，“依照政府采购有关法律制度规定应予公开的公开招标公告、资格预审公告、单一来源采购公示、中标（成交）结果公告、政府采购合同公告等政府采购项目信息”。

101 号令对于政府采购项目信息的规定采取了不穷尽的列举方式，110 号令规定的框架协议采购公告信息与 101 号令列举事项不完全一致。因此，并无明确规定要求 110 号令规定的公告信息需按 101 号令规定进行政府采购信息发布。

第二，110 号令规定的公告媒体与 101 号令规定的公告媒体不一致。

根据 110 号令第四十八条规定，除 110 号令第三十五条规定的“成交结果单笔公告”可以在省级以上财政部门指定的媒体上发布，也可以在开展框架协议采购的电子化采购系统发布之外，其他全部公告信息均应当在省级以上财政部门指定的媒体上发布。

101 号令第八条规定：“中央预算单位政府采购信息应当在中国政府采购网发布，地方预算单位政府采购信息应当在所在行政区域的中国政府采购网省级分网发布。除中国政府采购网及其省级分网以外，政府采购信息可以在省级以上财政部门指定的其他媒体同步发布。”

因此，110 号令规定的公告媒体与 101 号令规定的公告媒体不一致，这进一步说明，并无明确规定要求 110 号令规定的公告信息需按 101 号令规定进行政府采购信息发布。

110 号令与《政府购买服务管理办法》的衔接适用

《政府购买服务管理办法》（财政部令第 102 号，以下简称 102 号令）第二条规定：“本办法所称政府购买服务，是指各级国家机关将属于自身职责范围且适合通过市场化方式提供的服务事项，按照政府采购方式和程序，交由符合条件的服务供应商承担，并根据服务数量和质量等因素向其支付费用的行为。”102 号令第九条规定：“政府购买服务的内容包括政府向社会公众提供的公共服务，以及政府履职所需辅助性服务。”

110 号令第三条规定了框架协议采购的适用范围，其中“本部门、本系统行政管理所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务”“本系统以外的服务对象提供服务的政府购买服务项目”与 102 号令“政府购买服务”的内容和有一定的重合，对于此部分的采购，应同时适用 110 号令和 102 号令。

110 号令与《政府采购需求管理办法》的衔接适用

《政府采购需求管理办法》第四十一条规定：“由集中采购机构组织的批量集中采购和框架协议采购的需求管理，按照有关制度规定执行。”

110 号令第十一条规定了框架协议确定采购需求和采购需求调查的要求，第十二条规定了框架协议采购需求需要符合的规定。

因此，框架协议采购需求管理不受《政府采购需求管理办法》规制，应按政府采购法及其实施条例、110 号令相关规定执行。

谈框架协议采购中的绩效理念

(姜爱华 中央财经大学)

框架协议采购是在我国全面实施预算绩效管理、深化政府采购制度改革的大背景下推出的，因此，其天然地蕴含了诸多绩效理念，彰显了绩效改革导向，可谓在采购绩效管理上迈出坚实步伐。从文字上看，《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》（以下简称《暂行办法》）在立法目的、采购原则以及确定成交供应商依据这三项条款中直接提到“绩效”二字。其中，第一条指出，制定框架协议采购方式的目标之一是“提高政府采购项目绩效”；第六条规定，“框架协议采购遵循竞争择优、讲求绩效的原则”；第三十二条明确，在确定第二阶段成交供应商时，征集人根据采购项目特点和提高绩效等要求，可以不采用直接选定方式。除此之外，笔者认为，框架协议采购还从规模效应、全生命周期成本、动态绩效评价结果应用三个方面体现了绩效理念。

一、将“小碎散”转化为“合纵连横”的规模优势

追求更高的采购资金使用效益是政府采购的重要目标，也是提升政府采购绩效的直接表现，而提高采购资金使用效益的关键在于充分发挥有效竞争下的规模效应。框架协议采购方式引入充分竞争机制，将小额度、碎片化和散落在各采购人处的多频次、小额度采购，转化为采购需求“合纵”（预算年度内同类采购需求叠加）、采购人“连横”（联合部门内部或跨部门采购人）的规范化采购，有助于充分发挥采购的规模效应，提升政府采购绩效。

我国政府采购实行集中采购和分散采购相结合的采购模式，分别通过集中采购目录和限额标准来界定具体的采购范围，意在从“高频次”和“量大”两个方面发挥采购的规模效应。其中，按照《中华人民共和国政府采购法实施条例》第三条规定，“集中采购目录”包括“技术、服务等标准统一，采购人普遍使用的项目”（集中采购机构采购项目）以及“本部门、本系统基于业务需要有特殊要求，可以统一采购的项目”（部门集中采购项目）。而“限额标准”则是指集中采购目录以外、单项或者批量金额（一个预算年度内同品目的采购资金总额）达到一定金额的项目。这样一来，可能会存在以下三类并没有充分发挥规模效应的情况。

1. 集中采购机构采购项目中的单次采购金额小、不同采购主体需要多次重复采购的情况

如前所述，集中采购机构采购项目主要是指“技术、服务等标准统一，采购人普遍使用的项目”。其中，一些量大的采购当前主要通过批量集中采购形成规模优势。但是也存在一些单次采购金额小、不同采购主体需要多次重复采购的采购需求，比如采购计算机软件、汽车维修和加油等。这些需求之前主要是通过协议供货和定点采购方式达成的，并期望形成“量大优惠”优势，但是因为没有规

范的管理办法，在实践中出现价格畸高、“买得起用不起”甚至建立违背公平竞争原则的“供应商库”等现象，所期望的规模效应也难以实现，亟需规范和改进。

2. 部门集中采购项目中的单次采购金额小、不同采购主体需要多次重复采购的情况

又如前所述，部门集中采购项目是指“本部门、本系统基于业务需要有特殊要求，可以统一采购的项目”，近几年这类项目主要由省级以上主管预算单位来自行制定目录并报给省级以上财政部门备案。但是，其中本部门内也存在一些单次采购金额小、不同采购主体需要多次重复采购的采购需求，在实际中有的由部门集中采购机构集中采购，有的没有部门集中采购机构的则委托集中采购机构代理采购，还有的由采购人自行采购。针对这些需求的采购管理同样较为薄弱，更没有充分发挥本部门内部的“规模优势”。

3. 未列入集中采购目录，属于同一品目或者同一类别的货物、服务，单次采购未达到限额标准但年度采购预算达到采购限额标准以上的项目

其主要表现在一些政府购买服务项目上。包括两类：一是政府自身需要的服务，即本部门、本系统行政管理所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务；二是政府向社会提供的公共服务类项目，突出表现在凭单制政府购买服务上，例如，需要由服务对象自主选择的老年人养老、助餐、理发、家政等服务。在实际中有的采购人按照批量加总大于采购限额标准的依据，实施分散采购；有的采购人仅以“单次采购金额未达到限额标准”作为判断标准，未将其纳入政府采购范围，未实现预算年度内采购“合纵”优势，也未实现与本部门其他采购人“连横”优势；有的采购人，为了规避采购风险，虽然单次采购未达到限额标准，但也采用了公开招标、竞争性谈判等采购方式，带来采购管理成本过高、采购金额过低的“不经济”现象；还有的采购人在执行采购中，操作极为不规范，采购合同要件缺失、合同条款前后矛盾、补签合同、倒签合同的现象较为普遍。所有这些，一方面表明采购亟待规范，另一方面也是没有发挥采购规模效应的体现。

针对上述情况，框架协议采购通过制度和机制设计，针对“对技术、服务等标准明确、统一，需要多次重复采购的货物和服务”，规范了采购管理，弥补了部分预算单位此类采购内控薄弱的现状，汇集了多频次、小额度采购的采购量，能够发挥采购规模效应，实现政府采购绩效提升。

二、在采购成本管理中引入全生命周期成本理念

政府采购要实现“物有所值”，就必须关注全生命周期成本(Life-cycle Cost, LLC)，即采购对象在全生命周期内所发生的所有成本，通常包括初始成本、后续投入成本、处置成本等，这也是提高政府采购项目绩效的必然要求。当前我国政府采购中存在较为普遍的重视采购初始成本、忽视后续投入成本的现象，导致采购人“买得起、用不起”，采购预算今年省下来了，可是在接下来的预算年度内与之配套的耗材、配件消耗比较大，综合采购对象的全生命周期来看，采购预算不降反升。

《暂行办法》在多个条款中蕴含了全生命周期成本理念，将其贯穿采购全过程。

1. 在适用情形中考虑了办公设备或资产的“互补品”投入

《暂行办法》第三条规定，框架协议采购的适用情形之一是“集中采购目录以内品目，以及与之配套的必要耗材、配件等，属于小额零星采购的”。可见，在这一情形描述中，不但考虑了集中采购目录中的品目本身，还考虑了其后续投入，类似于经济学中的“互补品”，从而照顾了采购需求的跨周期性和整体性。当前集中采购目录以内的品目，特别是采购人普遍使用的通用类项目，通常需要一些配套的耗材或者配件，其中标准化的耗材或者配件已经被列入到集中采购目录之内，比如打印机需要的复印纸和打印通用耗材，均属于集中采购目录内的产品。但还有些品目如“乘用车”等，其配件多样化，很难列入集中采购目录内，而配件采购与设备或资产又直接相关，因此，框架协议采购将其列入适用情形之中，一定程度上植入了全生命周期成本理念。

2. 明确“最高限制单价”体现成本一体化理念

《暂行办法》第十三条有关征集公告或征集文件的最高限制单价的相关规定中指出，“货物项目单价按照台（套）等计量单位确定，其中包含售后服务等相关服务费用”。服务项目单价按照单位采购标的价格或者人工单价等确定，“服务项目所涉及的货物的费用，能够折算入服务项目单价的应当折入，需要按实结算的应当明确结算规则”。这样的规定，避免供应商报价含混不清，在采购后又提出要求采购人追加服务费用或者货物价款等不合理要求。

在这里，对服务项目作出最高限制单价的规定，其实也有一个重要的绩效管理引导作用。目前，有些地方政府购买公共服务标准过高，甚至超过了当地的财政能力。通过最高限价，可以确保公共服务“保基本”的特点，节省下来的资金用在别处，这也是提升财政资金使用效益的一个重要体现。

3. 对服务类采购规定了较长的框架协议有效期

《暂行办法》第十五条对框架协议有效期作出规定，其中“货物项目框架协议有效期一般不超过1年，服务项目框架协议有效期一般不超过2年”。服务类采购通常需要一定的稳定性，若频繁更换，会带来较高的转换成本，新的服务提供商需要重新进行必要的设备、培训等投入，这些可能会提高服务采购成本，同时，频繁更换服务提供商也可能给服务对象带来一些不适应。而《暂行办法》对货物规定了较长的框架协议有效期，实际上相当于“拉长”服务周期看服务总成本。同时，为了确保框架协议的竞争性，有效期又不能太长，规定一般不超过2年。

4. 报价和评审中引入全生命周期成本理念

《暂行办法》第二十四条第二款中提及“对货物项目每个采购包只能用一个产品进行响应，征集文件有要求的，应当同时对产品的选配件、耗材进行报价”。

第二十六条规定，“对耗材使用量大的复印、打印、实验、医疗等仪器设备进行框架协议采购的，应当要求供应商同时对3年以上约定期限内的专用耗材进行报价。评审时应当考虑约定期限的专用耗材使用成本，修正仪器设备的响应报价或者质量评分”。可见，在报价和评审环节，框架协议采购更是充分践行全生命周期成本理念，有利于采购项目绩效的提升，甚至为精细化行政事业单位国有资产管理提供了详细的采购数据资料，也为政府采购与国有资产管理实现数据共享、大数据应用分析提供了信息基础。

三、建立“用户反馈和评价机制”实现动态绩效评价结果应用

好的制度设计是提升采购绩效的基础，但相对而言，框架协议采购方式条款较多而且程序较为复杂，特别是在采购中存在“采购人—集中采购机构（或主管预算部分及其委托的采购代理机构）—入围供应商—成交供应商—服务对象”等众多主体和多重委托代理关系，给框架协议采购的高效应用带来了挑战。因此，多方主体协同发力，建立顺畅的信息沟通和反馈机制，做好动态绩效监控、即时绩效反馈，对于确保采购绩效提升尤为重要。《暂行办法》第十六条规定了集中采购机构或者主管预算单位的职责，其中一条便是“建立用户反馈和评价机制，接受采购人和服务对象对入围供应商履行框架协议和采购合同情况的反馈与评价，并将用户反馈和评价情况向采购人和服务对象公开，作为第二阶段直接选定成交供应商的参考”。采购人可以根据之前采购经验或者其他采购人的评价，来决定成交供应商的选择，这无疑是绩效评价结果的现实运用，同时，由于评价数据的实时更新，能够确保绩效评价结果的动态运用。

可见，框架协议采购中蕴含着较为丰富的绩效理念，这一新采购方式的启用，对于改进政府采购绩效管理、提升政府采购项目绩效有着重要现实意义。

对于规范使用框架协议采购方式的思考

(杜云峰 上海市财政局政府采购管理处)

《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》(以下简称“财政部令第110号”)于2022年3月1日起施行,框架协议采购作为法定的第七种政府采购方式,近期受到业内广泛关注和热议。框架协议采购源于政府采购实践,对于规范多频次、小额度采购活动具有重要意义。辩证法告诉我们,任何事物都有两面性。如何兴利抑弊,充分发挥框架协议采购的积极作用,有效控制实务工作风险,需要引起我们足够重视,切实采取行之有效的应对措施。

一、对框架协议采购方式的总体把握

(一) 严格限制使用框架协议采购方式

现行《政府采购法》规定,公开招标应作为政府采购的主要采购方式。随着政府采购制度改革不断深化推进,建议对政府采购方式进行分类管理,总体可以分为三类:一是招标类,包括公开招标、邀请招标、询价,主要适用于采购需求明确的项目,供应商投标(响应)之后方案和报价均不可变动;二是谈判类,包括竞争性谈判、竞争性磋商、单一来源采购,主要适用于采购需求不够明确的项目,供应商响应之后经过谈判程序,方案和报价均可以变动;三是框架协议采购类,确定入围供应商适用公开招标程序,确定成交供应商适用简易遴选程序。框架协议采购方式比较特殊,最典型的特征是实行两阶段采购,确定第一阶段入围供应商采用公开征集方式,确定第二阶段成交供应商可以采用直接选定、二次竞价或顺序轮候方式,且以直接选定方式为主,实质上赋权采购人确定成交供应商。政府采购强调以采购需求为引领,按照“先明确采购需求、后竞争报价”的原则,归集同类采购需求形成单一项目进行采购,既有助于实现规模效应,同时尽量减少不确定性,防范采购风险。总之,框架协议采购应当作为限制使用的辅助类政府采购方式,仅适用于无法归并实施的多频次、小额度采购项目,防止故意化整为零滥用框架协议采购方式。

(二) 清醒认识框架协议采购竞争不充分问题

政府采购要求同类型项目尽可能合并实施,通过量价挂钩、以量换价实现规模效应,降低采购成本。由于难以预估采购量,且无法事先确定授予入围供应商的合同金额,框架协议采购只是确定最高限制单价,即使明确量价关系折扣也仅具参考价值,并非真正意义上的带量采购。封闭式框架协议采购虽然规定了供应商淘汰比例和数量要求,但由于是多家供应商入围,且采购人可以直接选定成交供应商,造成竞争机制相对弱化。开放式框架协议采购不设供应商淘汰比例和数量要求,符合条件的供应商全部入围,基本没有竞争。缺乏充分竞争是框架协议采购的先天不足,也是实务工作面临的重大风险,一旦控制不力,将会产生价高质次等一系列问题,甚至存在廉政风险,对此必须要有清醒认识,积极采取措施有效防范框架协议采购风险。

（三）准确区分框架协议采购与设置资格库

2019年7月，财政部印发《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），要求对违规设置“备选库”“名录库”“资格库”（以下简称“资格库”）等妨碍公平竞争的规定和做法进行全面清理。框架协议采购为“确需多家供应商承担的项目”提供了具体操作方法，对各地普遍使用的协议、定点采购方式进行了规范，绝非将违规设置资格库合法化。框架协议采购有明确的采购标的和定价机制，要求供应商针对采购标的提供响应报价，并规定了确定成交供应商的具体方式，入围供应商无需再通过法定采购方式获取成交资格。设置资格库则采用供应商符合资格条件即入库的方法，没有明确的采购标的和定价机制，甚至不公开发布征集入库公告，剥夺了未入库供应商参与政府采购项目竞争的合法权利，违背了公开透明、公平竞争原则。

二、框架协议采购方式的适用范围

框架协议采购方式适用于集中采购目录以内的品目或者采购限额标准以上的部分服务类项目，并要求同时满足两个条件：一是属于多频次、小额度采购活动，且受客观条件所限，无法归集为单一项目实施；二是采购项目的技术、服务等标准明确、统一（即属于通用货物、服务），且能够确定最高限制单价。小额度是适用框架协议采购方式的定量指标，考虑到各地公开招标数额标准普遍较高，建议以采购限额标准作为小额度的上限，单个项目预算金额如果超过小额度标准，不适用框架协议采购方式，应当按项目单独组织实施。有必要系统分析梳理历年政府采购项目，锁定多频次、小额度采购活动涉及的主要品目，如果不存在化整为零、规避公开招标情形，可将相关品目作为框架协议采购方式的主要适用范围。

三、框架协议采购方式的组织实施要点

（一）科学合理确定框架协议采购需求

框架协议采购程序和交易规则相对较为复杂，公开征集阶段的首要问题是编制采购需求。框架协议采购项目社会关注度高、涉及面广，征集人应当根据《政府采购需求管理办法》开展需求调查，广泛征询相关行业主管部门、行业协会等相关方面意见，科学合理地确定技术、服务标准，并设定最高限制单价，这对集中采购机构及主管预算单位的业务水平提出了较高要求，也对财政预算管理提出了全新挑战，亟需根据框架协议采购要求健全完善相应品目的预算定额标准体系。一直以来，协议、定点采购项目通常都不设最高限价，缺少明确、统一的技术、服务标准，供应商投标产品的技术、服务指标及报价差异很大，很多情况下根本不具可比性，无法满足公平竞争要求，导致协议、定点采购难以管控，某种程度上与设置资格库并无本质区别。财政部出台“财政部令第110号”的主要目的就是要对此加以规范，从源头治理整顿协议、定点采购乱象，并配合资格库清理工作，满足采购人的合理需求，体现了堵疏结合的务实作风。

（二）优化完善框架协议采购评审方法

框架协议采购确定第一阶段入围供应商的评审方法包括价格优先法和质量优先法。

1. 价格优先法。价格优先法与最低评标价法类似，除了算数修正和落实政府采购政策需进行的价格扣除外，不能对供应商的响应报价进行任何调整。对于通过资格审查的供应商，如果其响应文件通过符合性审查，则以响应报价作为唯一评判因素。这种评审方法的优点是简单易行，缺点是没有体现供应商响应产品（服务）的差异性，可能会因为技术、服务标准设置较为折中或偏低，导致优质优价的产品（服务）被淘汰。可以考虑参照机电产品国际招标普遍采用的最低评标价法，对于允许偏离的技术指标设置响应报价调整比例（正偏离调减，负偏离调增），根据征集文件确定的规则计算评审价，有助于建立正向激励机制，促进实现优质优价目标。

2. 质量优先法。质量优先法是指对满足采购需求且响应报价不超过最高限制单价的货物、服务进行质量综合评分，在评审时不再考虑报价因素，鼓励供应商在不高于最高限制单价的前提下，提供质量最优的产品或服务。通常情况下，供应商会贴近最高限制单价报价，并尽可能提高产品或服务的质量。与综合评分法相比，质量优先法存在两点差异：一是不计算价格分；二是评审因素必须可量化，即只设客观分不设主观分。这对编制采购需求、设定评审因素、确定最高限制单价等工作环节提出了很高要求，必须严谨细致、考虑周全，否则有可能因为淘汰比例偏低、竞争不充分等因素，造成部分入围产品价格高质次，或者因为最高限制单价偏低，导致入围产品质量、服务差强人意。

（三）细化明确成交供应商选择方法

采购合同授予阶段的难点问题是如何确定第二阶段成交供应商。“财政部令第110号”第三十二条规定，确定第二阶段成交供应商的方式包括直接选定、二次竞价和顺序轮候，并明确以直接选定为主，直接选定方式看似最简单，其实操作性不如二次竞价、顺序轮候，采购人究竟按照何种规则选定成交供应商，这是无法回避的棘手问题。“财政部令第110号”把确定成交供应商的权力赋予采购人并无不妥，有助于落实采购人主体责任，促进提高采购绩效。直接选定方式，应该理解为采购人享有确定成交供应商的决定权，具体按照单位内控程序执行，既可以直接确定成交供应商（例如，为保证品牌的一致性或服务的连续性，在价格合理的前提下，选择履约情况较好的原供应商），也可以采用二次竞价或顺序轮候方式，或者结合单位实际，综合考虑入围产品价格、质量以及服务便利性、用户评价等因素，制定第二阶段成交供应商的遴选方法。只要符合公平公正原则，且落实了相关内控管理制度，应当确认采购人选择成交供应商的方式合法。采购人必须承担相应主体责任，并切实做好合同管理及履约验收等相关工作，实现采购全过程闭环管理，建立责任倒查制度。

四、框架协议采购日常管理工作重点

（一）全面落实采购人主体责任

框架协议采购方式提供了便利化采购渠道，赋予采购人直接选定成交供应商的权力。按照权责对等原则落实采购人主体责任，对于充分发挥框架协议采购方式的优势，防范采购风险至关重要。首先，采购人应了解市场行情，科学合理地编制采购预算；其次，采购人应按照规定方式确定成交供应商，采用直接选定方式的，应当符合内控管理要求，并可以探索制定具体遴选方法；第三，采购人应按规定公告成交结果和采购合同；第四，采购人如果发现入围产品价格偏高，且入围供应商拒绝降价的，可以按内控程序将合同授予非入围供应商，同时将相关情况报送征集人，如果入围供应商涉嫌违法违规，采购人和征集人应及时将问题线索上报财政部门处理；此外，采购人应规范合同管理，重点加强履约验收管理，确保成交供应商提供的产品或服务与合同约定相符，依法处理以次充好等违约行为。

（二）从严开展入围产品更换审核

框架协议采购入围产品升级换代很难避免，应当合理确定框架协议期限，防止频繁发生产品替换。“财政部令第110号”第十六条第一款第（四）项规定，根据框架协议约定，在质量不降低、价格不提高的前提下，对入围供应商因产品升级换代、用新产品替代原入围产品的情形进行审核。由于竞争机制相对缺乏，且存在信息不对称，征集人对入围产品升级换代进行审核存在一定风险，应当尽可能避免频繁发生入围产品更换。入围产品如果确需升级换代，入围供应商应提供充分依据，征集人应开展市场调查并履行公示程序，主动接受其他入围供应商及社会公众监督。此外，可以考虑引入第三方专业机构对入围产品升级换代申请出具评估意见，运用大数据等信息化手段对入围产品价格进行监测，及时对价格虚高等问题进行预警，为征集人加强日常管理提供专业支持，为财政部门监管执法提供参考依据。

（三）牢固树立开放竞争理念

“财政部令第110号”第三十七条赋予采购人将合同授予非入围供应商的权力，目的在于落实采购人主体责任，防止因框架协议采购竞争不充分等原因出现价格虚高等问题，体现了结果导向原则，符合深化政府采购制度改革精神，有助于强化采购人主体责任，具有重要的指导意义和实践价值。如何对采购人将合同授予非入围供应商进行规范，需要在实践中探索符合公开竞争原则的简便操作路径，否则相关规定有可能难以落地。

以上海市为例，我们正在加快建设政府采购网上超市，同框架协议采购方式相配套，如果框架协议采购入围产品存在价格虚高、配置不符合需求等问题，采购人报主管预算单位同意后，可以直接通过网上超市采购。网上超市上架商品拟涵盖框架协议入围产品，各类合格供应商均可申请入驻网上超市，最大限度地还原真实市场场景，保障充分有效的市场竞争，弥补框架协议采购存在的缺陷和不足，促进落实采购人主体责任、实现优质优价目标。网上超市秉持开放竞争理念，采购人如果在网上超市之外发现性价比更高的商品，可通知相应供应商申请入驻网上超市参与公开竞争。实务工作中，必须引入充分有效的竞争机制，通过市场化手段督促入围供应商恪守诚信原则，确保入围产品报价公允合理，防止框架协议采购成为部分入围供应商操控市场、牟取暴利的合法渠道。

五、框架协议采购方案的编制与审核

“财政部令第 110 号”第八条规定，集中采购机构实施的框架协议采购项目，应当将采购方案报本级财政部门审核后实施；主管预算单位实施的框架协议采购项目，应当在采购活动开始前将采购方案报本级财政部门备案。框架协议采购方案可以重点参照《政府采购需求管理办法》第三章采购实施计划编制，主要包括征集人、采购品目、需求调查情况、技术及服务标准、最高限制单价、供应商资格条件、采购活动实施时间、框架协议采购类型、框架协议期限、评审方法及标准、第一阶段入围供应商淘汰率或者数量上限、确定第二阶段成交供应商的方式、合同管理安排（含履约验收方案）、政策功能要求等。财政部门应重点对采购方案的合规性进行审核，技术、服务标准以及评审标准等内容不宜纳入审核范围，应当以相关供应商和社会监督为主，如遇投诉举报，财政部门应依法进行调查处理。



采招云(湖北) 信息科技有限公司

地 址： 武汉市武昌区中北路5号

商务联系： 营销事业部 027-87833006

咨询事业部 027-87833019