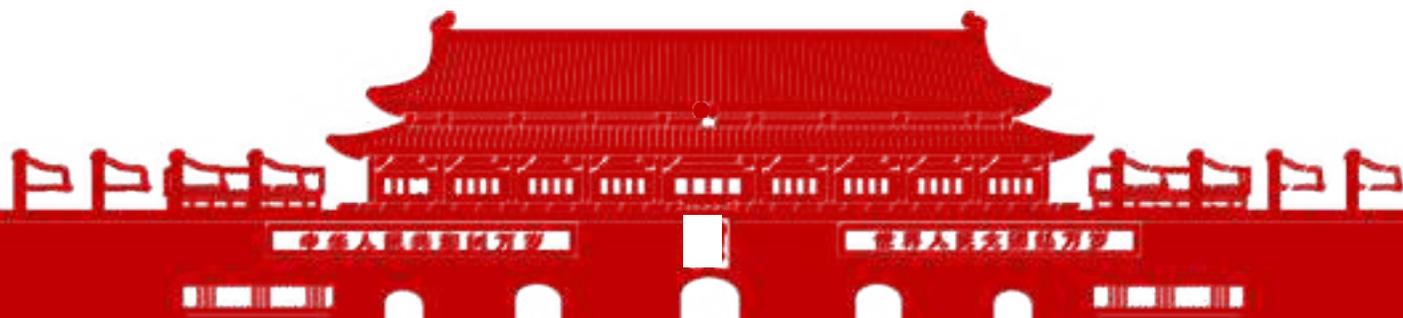




法 律 煉 法 規 煉 條 例 煉 制 度

政府采购框架协议采购方式管理暂行办法

—学习解读《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》全文—



信息



- 【颁布机关】 财政部
- 【发布文号】 财政部令第110号
- 【发布日期】 2022-01-14
- 【实施日期】 2022-03-01
- 【效力级别】 部门规章



财政部制定《办法》的背景情况

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。

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？

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。

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？

《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。



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？

《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。



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？

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。

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？

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。



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？

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。

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？

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。



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？

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。



目录

Contents

01 总 则

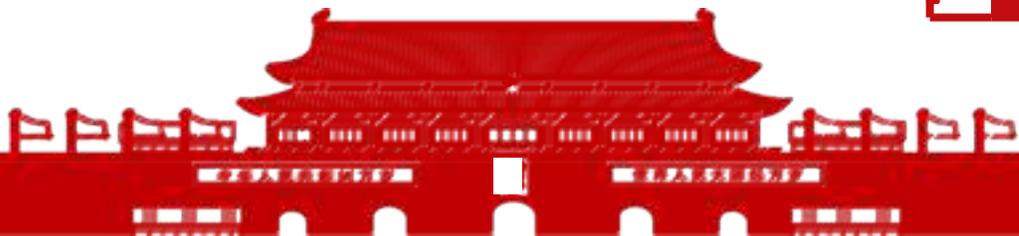
02 一般规定

03 封闭式框架协议采购

04 开放式框架协议采购

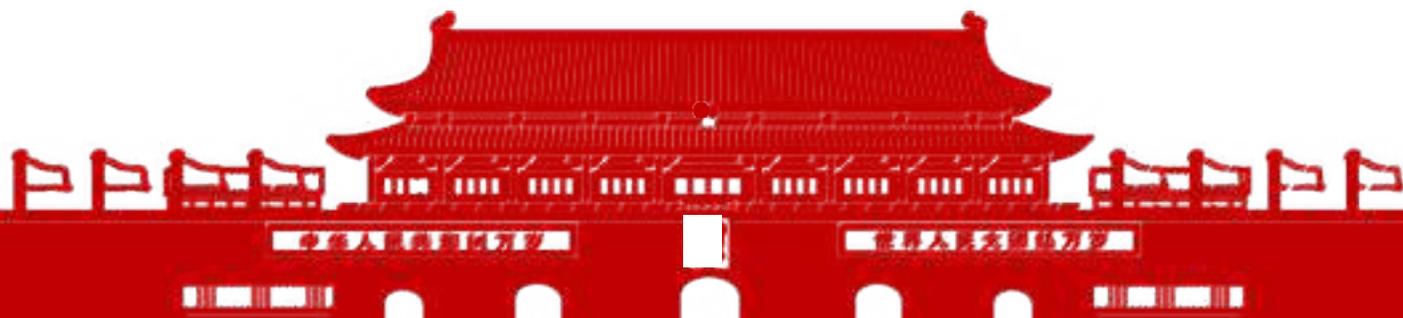
05 法律责任

06 附 则



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。

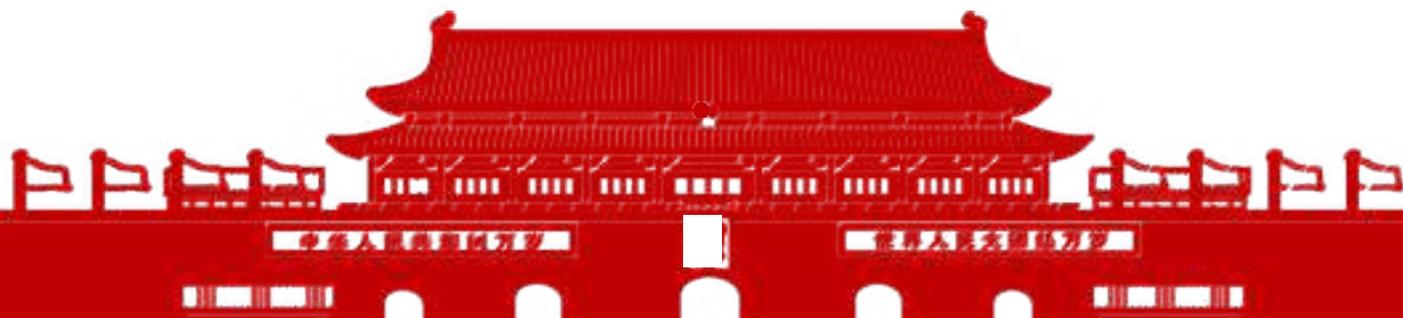


第八条

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

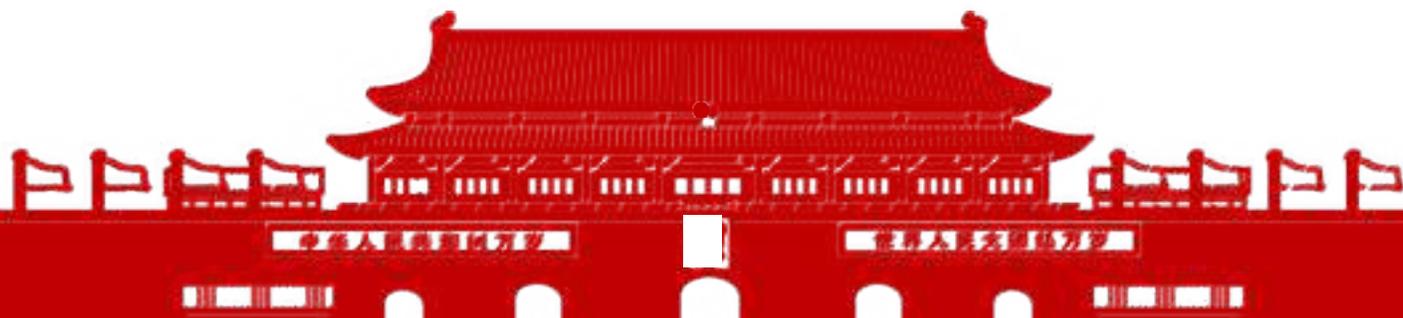
征集人应当建立真实完整的框架协议采购档案，妥善保存每项采购活动的采购文件资料。除征集人和采购人另有约定外，合同授予的采购文件资料由采购人负责保存。

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



以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：
<https://d.book118.com/956122153025010114>