

政府采购有关政策和操作指南

（2020 年版）

一、政府采购相关概念

1.什么是政府采购？

答：《中华人民共和国政府采购法》所称的政府采购，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。

2.国有企业、军队要不要办政府采购手续？

答：《中华人民共和国政府采购法》规定的采购主体是指“国家机关、事业单位和团体组织”，国有企业、军

队等均不属于《中华人民共和国政府采购法》规定的采购主体，不适用《中华人民共和国政府采购法》，不需向财政部门办理政府采购手续。**3.财政性资金指哪些？**

答：《政府采购法实施条例》第二条规定：财政性资金是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。国家机关、事业单位和团体组织的采购项目既使用财政性资金又使用非财政性资金的，使用财政性资金采购的部分，适用政府采购法及其实施条例；财政性资金与非财政性资金无法分割采购的，统一适用政府采购法及其实施条例。

4.政府购买服务与政府采购是什么关系？

答：政府采购制度是财政支出管理的一项基本制度，也是处理政府和市场交易关系的制度体系之一，包括采购需求确定、交易

管理、采购程序、履约验收、信息公开、政策功能等一系列制度规范。政府购买服务是创新政府公共服务提供方式、推动政府职能转变、全面实施绩效管理的一项重要改革举措。两者之间的关系，可以从以下三个方面来理解：

首先看二者的含义在相关法律法规中的规定。《中华人民共和国政府采购法》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。《政府购买服务管理办法》第二条则规定：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 - 3 -

行为。

其次看政府购买服务与政府采购的区别和联系。一是政府购买服务要按照政府采购的方式和程序来进行，而不能脱离《中华人民共和国政府采购法》的相关规定进行购买；二是政府购买服务与政府采购的目的是基本一致的，不同的地方只是侧重点有所差异，政府购买服务强调的是投入的方式，而政府采购强调的则是程序的规范；三是政府采购服务的采购主体与政府购买服务的购买主体不同。政府采购服务的主体是指国家机关、事业单位、社会团体。而按照《政府购买服务管理办法》第五条规定：各级国家机关是政府购买服务的购买主体。当然财政部有**《政府购买服务管理办法》**答记者问时也指出，党的机关、政协机关、民主党派机关、承担行政职能的事业单位和使用行政编制的

群团组织机关使用财政性资金购买服务的，可以参照执行。由此可以看出政府购买服务的购买主体资格取决于是否承担行政职能。公益一类事业单位不具有行政管理职能，其功能定位是负责直接提供特定领域公共公益服务的主体，与行政机关性质不同，因此就不宜作为政府购买服务的购买主体。同时需要注意的是，根据《政府购买服务管理办法》（财政部令 第 101 号）规定，公益一类事业单位也不得作为政府购买服务的承接主体。

最后看政府购买服务与政府采购怎么衔接。《政府采购法实施条例》规定：政府采购法所称服务，包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务；除上述《政府购买服务管理办法》第二条规定外，《办法》第七条也同时明确，政府购买服务项目采购环节的执行和监督管理按照政府采购法律、行政法

规和相关制度执行。

5.哪些属于政府采购的工程，此类工程适用的政府采购方式有哪些？

答：工程招标限额标准以上，与建筑物和构筑物新建、改建、扩建项目无关的单独的装修、拆除、修缮项目，以及政府集中采购目录以内或者政府采购工程限额标准以上、工程招标限额标准以下的政府采购工程项目，不属于依法必须进行招标的项目，政府采购此类项目时，应当按照《政府采购法实施条例》第二十五条的规定，采用竞争性谈判、竞争性磋商或者单一来源方式进行采购。

6.如何执行采购限额标准与公开招标数额标准？

答：采购限额标准、公开招标数额标准按一下情形执行。

(1) 采购限额标准

政府采购 预算金额	集中采购目录以外	集中采购目录 以内
采购限额 标准以上	纳入政府采购管理， 分散采购	纳入政府采购 管理，集中采 购
采购限额 标准以下	不纳入政府采购管理	

(2) 公开招标数额标准

政府采购 预算金额	采购方式	备注
公开招标 数额标准 以上	公开招标	如采用公开招标 以外采购方式的， 需要报设区的市 以上财政部门 审批。
公开招标 数额标准 以下	公开招标、邀请招 标、竞争性谈判、 竞争性磋商、询 价、单一来源	根据项目实际需 要选择。

同一财政年度、一个预算项目下、同一品目或类别的采购预算金额，不能拆分项目规避政府采购或者公开招标。

7.委托采购和自行组织采购的适用情形有哪些？

答：适用情形如下：

	集中采购		集中采购目录以外	
	集中采购机构采购项目内的项目	部门集中采购目录内的项目	采购限额标准以上（分散采购）	采购限额标准以下
委托或自行组织采购的情形	委托集中采购机构	相关部门经编制管理部门批复同意设立有专门的部门集中采购机构的，应当由部门集中采购机构自己组织开展采购，不得将部门集中采购项目转委托；未设立部门集中采购机构的，具备自己组织开展采购条件的，可以自己组织开展采购，不具备自己组织开展采购条件的，也可以委托采购代理机构代为采购。	分散采购的组织主体是各采购人，采购人可以自己组织开展采购，也可以委托采购代理机构代为采购。	不纳入政府采购管理

8.公开招标数额标准以下的项目是否可以公开招标？

答：公开招标数额标准以下的项目可以采用公开招标方式采购，但不是强制要求。此类项目采购人可根据项目实际，按照有利于项目实施的原则，在公开招标、邀请招标、竞争性谈判、竞争性磋商、询价、单一来源等方式中，选择适当的政府采购方式开展采购活动。

9.重新评审、配合协助答复如何进行？

答：重新评审，是指评审委员会、谈判小组、磋商小组和询价小组成员签署了评审报告后，原评标委员会、谈判小组、磋商小组和询价小组成员对自己评审意见的重新检查。《政府采购法实施条例》规定，除国务院财政部门规定的情形外，采购人、采购代理机构不得以任何理由组织重新评审。

配合协助答复，是指当参与政府采购活动

的供应商对评审过程或者评审结果提出质疑时，原评标委员会、谈判小组、磋商小组和询价小组除重新评审情形外，配合协助采购人或者代理机构处理质疑事项，对质疑事项出具意见的活动。《政府采购法实施条例》第五十二条第三款规定：政府采购评审专家应当配合采购人或者采购代理机构答复供应商的询问和质疑。

10.供应商的哪些行为属于严重违法失信行为？

答：供应商以下行为属于严重违法失信行为：

- （1）提供虚假材料谋取中标、成交的；
- （2）采取不正当手段诋毁、排挤其他供应商的；
- （3）与采购人、其他供应商或者采购代理机构恶意串通的；

(4) 向采购人、采购代理机构行贿或者提供其他不正当利益的；

(5) 在招标采购过程中与采购人进行协商谈判的；拒绝有关部门监督检查或者提供虚假情况的。

11. 哪些行为属于以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇？

答：以下行为属于以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇：

(1) 就同一采购项目向供应商提供有差别的项目信息；

(2) 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；

(3) 采购需求中的技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品；

(4) 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；

(5) 对供应商采取不同的资格审查或者评审标准；

(6) 限定或者指定特定的专利、商标、品牌或者供应商；

(7) 非法限定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地；

(8) 以其他不合理条件限制或者排斥潜在供应商。

12. 供应商的哪些行为可以被认定为恶意串通？

答：以下行为可以被认定为恶意串通：

(1) 供应商直接或者间接从采购人或者采购代理机构处获得其他供应商的相关情况并修改其投标文件或者响应文件；

(2) 供应商按照采购人或者采购代理机构

的授意撤换、修改投标文件或者响应文件；

（3）供应商之间协商报价、技术方案等投标文件或者响应文件的实质性内容；

（4）属于同一集团、协会、商会等组织成员的供应商按照该组织要求协同参加政府采购活动；

（5）供应商之间事先约定由某一特定供应商中标、成交；

（6）供应商之间商定部分供应商放弃参加政府采购活动或者放弃中标、成交；

（7）供应商与采购人或者采购代理机构之间、供应商相互之间，为谋求特定供应商中标、成交或者排斥其他供应商的其他串通行为。

13.政府采购合同签订后，是否可以变更？

答：《中华人民共和国政府采购法》第五十条规定：政府采购合同的双方当事人不得擅自变更、中止或者终止合同。政府采购合同是根据采购文件确

- 13 -

定的事项签订的，采购人和供应商应当严格按照合同的规定履行合同义务，双方任何一方都不得变更、中止或者终止合同，也不得通过协商变更、中止或者终止合同，供应商违反

《中华人民共和国政府采购法》关于合同的规定应当承担相应的法律责任。

合同变更的内容包括合同的标的、规格、型号、数量、质量等；中止是无正当理由暂停履约；终止就是不再履行合同义务。合同当事人一方擅自变更、中止或者终止合同均属于违约行为，应当承担相应的违约责任。现实中，变更、中止或者终止合同可能是合同当事人双方协商一致的行为，也可能是合同当事人单方的行为，无论哪一种情形都是《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例禁止的行为，应承担相应的法律责任。

二、集采目录相关问题

14.如何判断是否属于集中采购项目？

答：云南省政府采购集中目录内的货物、服务和工程，不论金额大小，都属于集中采购项目。一个项目是否属于集中采购目录内的项目，还需要对照财政部政府采购品目分类目录（财库〔2013〕189号）来进行判断。例如：键盘是不是集中采购项目，具体的判断方法是：

①在政府采购品目分类目录中搜索键盘，其所属的品目代码为“A0201060701 键盘”；②查找“A0201060701 键盘”的上几级品目（“A”为一级，“0201060701”每两位为一级，上一级项目包含下一级所有项目），发现其不在2020年的集中采购目录中；③作出判断：键盘不属于集中采购项目。

（各采购人应按照我省当年执行的集中采购目录，判断项目是否纳入集中采购）

15.在申报政府采购计划时，集中采购的组

组织形式如何进行选择？

答：集中采购包括两种组织形式，即政府集中和部门集中。集中采购机构采购项目应当选择“政府集中”组织形式；部门集中采购项目应当选择“部门集中”组织形式。按照中央要求，从 2020 年起，省级人民政府印发的集中采购目录仅指集中采购机构采购目录，部门集中采购目录由省级各部门根据工作需要自行制订。省级部门应当将其制订的部门集中采购目录向省财政厅备案并在云南省政府采购网公布，未备案和公布的，部门及其所属二、三级预算单位，在开展采购活动时一律不得选择“部门集中”组织形式。

16.在 2020 年的集中采购目录中，物业服务由原来的部门集中采购目录调整为集中采购机构采购目录，相关采购要求有何不同？

答：

(1) 在申报政府采购计划时，组织形式应选择为“政府集中”，需要委托集中采购机构（采购中心）组织采购；小额、零星的也可以通过云南省政府采购电子卖场的网上服务市场进行采购。

(2) 与物业管理相关的保安服务应作为物业管理项目采购。

(3) 一采三年、合同一年一签的物业服务项目，2020 年以前已经按照部门集中组织形式委托社会代理机构采购，且三年执行期未届满的，2020 年以后须委托集中采购机构组织采购，集中采购机构应当接受委托。委托事项主要是合同公告、合同鉴证（如无需要，可以在委托代理协议中不选择该项）、合同备案。

17.未设立集中采购机构的县、市，是否可以将集中采购项目委托社会代理机构？

答：按照财政部《关于贯彻落实整合建立

统一的公共资源交易平台工作方案有关问题的通知》（财库〔2015〕163号）以及《云南省人民政府办公厅关于印发云南省2020年政府集中采购目录及标准的通知》（云政办函〔2020〕25号）的相关规定，纳入集中采购机构采购项目的项目应当按照规定委托集中采购机构（采购中心）代理采购。未依法独立设置集中采购机构的地区，可以将集中采购项目委托给上级或其他地区集中采购机构代理采购，也可以引入市场竞争机制，将集中采购项目择优委托给集中采购机构以外的采购代理机构代理采购。

三、采购方式相关问题

18.采购预算超过公开招标数额标准以上的货物、服务项目，采购人可否选择非公开招标方式进行采购？

答：采购预算超过公开招标数额标准以上的货物或服务项目可以选择非招标方式采购，

但前提是采购人应当在采购活动开始前，报经主管预算单位同意后，向设区的州（市）以上人民政府财政部门申请批准。

19.竞争性谈判采购方式与竞争性磋商采购方式之间有何区别？

答：主要有以下三个方面的区别：

（1）适用情形不同。除了共同的适用情形外，竞争性谈判方式还适用：“招标后没有供应商投标或者没有合格标的，或者重新招标未能成立的”“非采购人所能预见的原因或者非采购人拖延造成采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的”两种情形；竞争性磋商还适用“政府购买服务项目”“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”“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”。

（2）评分方法不同。竞争性谈判比照最低

评标价法确定中标、成交供应商，竞争性磋商采用综合评分法。

（3）响应时限不同。竞争性谈判从采购文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止不得少于3个工作日；竞争性磋商不得少于10日。

20.政府采购六种采购方式的适用情形（一般情形）是什么？

答：六种采购方式的适用情形分别为：

（1）公开招标：达到公开招标数额标准以上的项目。

（2）邀请招标：①具有特殊性，只能从有限范围的供应商处采购的；②采用公开招标方式的费用占政府采购项目总价值的比例过大的。

（3）竞争性谈判：①招标后没有供应商投标或者没有合格标的或者重新招标未能成立

的；②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；③采用招标所需时间不能满足用户紧急需要的；④不能事先计算出价格总额的。

（4）竞争性磋商：①政府购买服务项目；②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；③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；④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；⑤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。

（5）询价：采购的货物规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，可以依照本法采用询价方式采购。

（6）单一来源：①只能从唯一供应商处采

购的；②发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；③必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额百分之十的。

四、采购活动监管相关问题

21.在一个财政年度内，采购单位不得将一个预算项目下的同一品目或者类别的货物、服务，以化整为零方式规避公开招标，“化整为零方式规避公开招标”行为如何断定？

答：《政府采购法实施条例》第二十八条规定：在一个财政年度内，采购人将一个预算项目下的同一品目或者类别的货物、服务采用公开招标以外的方式多次采购，累计资金数额超过公开招标数额标准的，属于以化整为零方式规避公开招标，但项目预算调整或者经批准采用公开招标以外方式采购除外。

22.采购单位使用自筹资金的，是否需要按照《中华人民共和国政府采购法》的规定进行采购，并在政府采购管理信息系统编报采购实施计划？根据《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例规定，“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”“财政性资金是指纳入预算管理的资金”。同时，根据《预算法》以及《财政部预算管理一体化规范》规定，单位资金收入，包括事业收入（不含教育收费）、上级补助收入、附属单位上缴收入、事业单位经营收入及债务收入、投资收益等其他收入应当全部编入单位预算。因此，采购单位的自筹资金属于上述范畴，且使用自筹资金采购集中采购目录以内或限额标准以上的货物、服务和工程，应当按照《中华人民共和国政府采购法》**22**进行采购，在

云南省政府采购管理信息系统编报采购实施计划，由同级财政部门监管。

23.财政部门判定投诉事项不成立，但发现采购活动存在其他违反政府采购法律法规规定的情况时，应当如何处理？

答：财政部门在投诉处理过程中发现采购活动有违法情形的，可以同时启动监督检查程序，依据法律法规进行处理。

24.采购公告中违规设置供应商资格条件，限制供应商参加政府采购活动，潜在供应商是否可以质疑？

答：可以。理由是：（1）采购公告是采购文件的组成部分。（2）《中华人民共和国政府采购法》^{第二十七}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遇或者歧视待遇；第五十二条规定：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。《政府采购质疑和投诉办法》（财政部第94号令）第十一条规定：提出质疑的供应商应当是参与所质疑项目采购活动的供应商。潜在供应商已依法获取其可质疑的采购文件的，可以对该文件提出质疑。对采购文件提出质疑的，应当在获取采购文件或者采购文件公告期限届满之日起7个工作日内提出。

25.省级单位需要采购进口产品的核准流程是什么？采购人在云南省政府采购管理信息系统中上传报审的进口产品材料包括哪些？

答：采购人拟采购需要按财政部文件规定进行专家论证的进口产品（限制进口或者其他进口）申报项目，在采购活动开始前应报经财政部门核准。流程是：首先由采购单位根据云

财采〔2013〕15号的规定，自行选择符合条件的专家，组织论证，并由专家出具论证意见和论证报告；然后，采购单位将专家论证意见和拟采购进口产品名称、数量等在云南省政府采购网上公示不少于五个工作日；最后，若公示无异议，采购单位按照流程在云南省政府采购管理信息系统中进行申报。申报时，采购人应同时在系统中上传以下材料：

（1）《政府采购进口产品申请表》和《政府采购进口产品清单》；

（2）《政府采购进口产品专家资格审查表》；

（3）《政府采购进口产品专家论证意见》；

（4）《政府采购进口产品论证报告》；

（5）公示网页打印件的扫描件（空白处应注明公示期间的异议情况，并加盖公章）。

省属高校、科研院所如果需要采购进口科研仪器设备，可按照《云南省财政厅关于进一步做好省属高校、科研院所科研仪器设备政府采购工作的通知》（云财采〔2017〕23号）相关规定执行，提高采购效率。

26.车辆维修和保养服务、车辆加油服务、机动车保险属于政府集中采购项目，县市各乡镇间集中采购不便，应如何解决？

答：当地财政部门 and 集采机构可以根据工作需求和政府采购相关政策开展定点采购工作，通过竞争性方式（招标、竞争性谈判、竞争性磋商）选择一批车辆维修企业、加油企业、保险公司进入定点范围，采购人在定点范围内按规定选择服务企业为其服务。驻州（市）、县（市、区）的省直管单位可以参照当地采购结果执行，选择各地定点企业为其服务。

27.没有列入预算的项目，可否先进行采购

再申请预算？

答：政府采购应当严格按照批准的预算执行，不得无预算、超预算采购。

28.一个公开招标的政府采购项目分为 A、B、C 三个标段，若 A 标段招标成功，B、C 标段流标，在开展采购活动之前是否需要重新申报采购计划？政府采购活动应当如何实施？

答：（1）如果流标的 B、C 标段再次发起招标活动的，则不需要重新申报采购计划。（2）符合变更规定的，需要重新办理相关采购方式变更手续后才可开展采购活动。

29.县级政府采购评标专家库专家数量少、专业较单一，有的政府采购项目专家抽取比较困难，在项目评审前，能否抽取省内其他地方政府采购评审专家库中的专家？

答：能。采购人除可以抽取本地专家外，还可以抽取云南省政府采购评审专家库省级分

库或其他州（市）分库的专家；需要注意的是，如果抽取外地专家评审项目的，可能会产生并需支付外地专家的差旅、住宿等费用。另外，采购人也可以报主管预算单位同意后，自行选定相应的评审专家。

五、系统操作问题

30.计划审核通过后，在采购活动开展前发现采购方式选择错了,如何变更？

答：计划审核通过后，如果采购单位在管理系统中还没有将项目委托给代理机构，那么可以在委托前变更/作废菜单里，点击新增变更，填写好相关信息后，保存并提交。如果采购项目已在系统中委托代理机构，则需要采购人和代理机构在系统中分别操作，解除委托后，再对采购方式进行变更。

31.使用 IE 浏览器，发起委托代理协议时，选择乙方时系统一直在加载，怎么办？

答：云南省政府采购网建议使用 360 浏览器（极速模式）浏览，或直接使用谷歌、火狐浏览器进行操作。

32.保存计划时，提示有资金使用金额为零，怎么办？

答：计划编报时，如果选择了多笔资金，但是采买品目标段少于使用的资金数量时，会出现该提示。一种是点击“上一步”按钮，删除多余的资金。另一种是新增一个标段，把多余的资金给关联上。

33.财政资金管理处审核采购方式为“其它-在线询价”、“其它-反向竞价”、“其它-在线询价”的采购计划时，提示：政采云异常：单位编码 XXX 在此区划下不存在，怎么办？

答：三种情况会导致出现这个问题

（1）采购单位没有政采云系统的账号。

（2）采购单位在政府采购网上的预算级次发生了变化。

(3) 采购单位修改了本单位在政采云系统上“单位预算编码”这个数据项的值，导致政采云系统和政府采购系统，无法通过这个值进行单位匹配，从而出错。

解决方法：

情况（1）（2），可以联系云南省政府采购网的运维人员（电话：0871-63611953），代为联系政采云系统的工程师申请账号或调整预算层级。

情况（3），采购单位登陆政采云系统，修改“单位预算编码”这个数据项为单位在政府采购网上的单位编码即可。云南省政府采购网账号规则为：单位编码 + 02=单位登陆账号

34.已经通过的采购计划，是否可以撤回？

答：采购计划一经通过，就不能撤回。但尚未开展采购活动的，且未委托采购代理机构的采购计划，采购单位可以使用“委托前变更作

废”功能新增变更，进行采购方式的变更。如果采购单位要变更采购的内容，只能通过“委托前变更作废”功能，作废采购计划后重新进行申报。

35.采购单位想要变更或作废采购计划，为什么在“委托前变更作废”菜单里，看不到可以操作的采购计划编号？

答：采购单位使用“委托前变更作废”功能的前提，是没有发起过委托代理协议。如果采购单位已将项目委托代理机构，则应该先通过“撤销委托代理协议”菜单，撤回已经发起的委托代理协议，成功撤回后，委托代理协议的状态为“未提交”，此时可以删除该委托代理协议，然后就可以发起“委托前变更作废”。