

国资委、发改委联合规范中央企业采购

近日，国务院国有资产监督管理委员会（简称“国资委”）与国家发展和改革委员会（简称“发改委”）共同发布了《关于规范中央企业采购管理工作的指导意见》（以下简称“《指导意见》”）。《指导意见》从合理选择采购方式、强化采购寻源和供应商管理、完善采购执行和评审机制、推动采购活动公开透明、提升采购数智化水平、加大集中采购力度、发挥采购对科技创新的支撑作用、鼓励更好履行社会责任、组织实施等九个方面对既有中央企业采购管理工作相关的规则作出了补充及修订。本文将简要分析和介绍《指导意见》的主要内容。

一、明确中央企业非招标采购方式的含义及适用条件

非招标采购方式的相关内容是在《指导意见》的主要亮点。招标采购方式已经有较为完善、明确的法律法规，但对于非依法必须进行招标的项目，具体应该选择何种采购方式，此前在中央企业采购领域并无明确权威的法律法规或政策规定，导致该领域实践中普遍存在交易方式和交易行为不统一、不规范等问题。

今年3月15日，国家市场监督管理总局和国家标准化委员会发布了国家标准《电子采购交易规范 非招标方式》（GB/T 43711-2024）（以下简称“《非招标方式规范》”）。该标准是我国首个非招标方式实施的电子采购交易的国家标准，适用于国有企业使用非招标方式实施的电子采购交易活动。

《非招标方式规范》广泛吸纳了国有企业特别是各类中央企业采购实践中的有效经验和典型做法，填

补了该领域中的空白。不过该标准并非强制性国家标准，其效力、权威性相对较弱，而《指导意见》作为发改委和国资委联合发布的政策文件，效力、权威性较强，将对规范中央企业非招标方式采购起到重要作用。

《非招标方式规范》中提出了询比采购、竞价采购、谈判采购、直接采购四种非招标采购方式，《指导意见》同样采用了这四种非招标采购方式的表述，并对四种方式的含义及对应的适用条件进一步加以明确。

1、四种非招标采购方式的含义

直接采购是指与特定的供应商进行一轮或多轮商议，根据商议情况确定成交供应商的非竞争采购方式。

询比采购是指由3个及以上符合资格条件的供应商一次报出不得更改的价格，经评审确定成交供应商的采购方式。

竞价采购是指由3个及以上符合资格条件的供应商在规定时间内多轮次公开竞争报价，按照最终报价确定成交供应商的采购方式。

谈判采购是指同时与2个及以上符合资格条件的供应商分别进行一轮或多轮谈判，经评审确定成交供应商的竞争采购方式。

2、四种非招标采购方式的异同

直接采购方式是《指导意见》规定的唯一一种非竞争采购方式，而询比采购、竞价采购、谈判采购

均为竞争采购方式。从前述定义可以看出，除了后文将提及的适用条件的不同外，后三者的异同如下：

非招标的 竞争采购 方式	符合资格条件的 供应 商家数	报价/谈价方式	确定成交供 应商的方式
询比采购	3个及以上	一次报出不得更改的价格	经评审确定
竞价采购	3个及以上	在规定时间内多轮次公开竞争报价	按照最终报价确定
谈判采购	2个及以上	分别进行一轮或多轮谈判	经评审确定

3、适用条件

四种非招标采购方式有各自的适用条件。根据《指导意见》，我们将选择适用的条件和步骤归纳如下：

第一步，判断是否符合以下 9 种情形之一，如是，可适用直接采购方式：

- (1) 涉及国家秘密、国家安全或企业重大商业秘密，不适宜竞争性采购；
- (2) 因抢险救灾、事故抢修等不可预见的特殊情况需要紧急采购；
- (3) 需采用不可替代的专利或者专有技术；
- (4) 需向原供应商采购，否则将影响施工或者功能配套要求；
- (5) 有效供应商有且仅有 1 家；
- (6) 为保障重点战略物资稳定供应，需签订长期协议定向采购；
- (7) 围绕核心主业需集团内相关企业提供必要配套产品或服务，确需采用直接采购方式；
- (8) 采购原创技术策源地企业、创新联合体、

启航企业等产生的创新产品和服务，工业和信息化部等部门相关名录所列首台(套)装备、首批次材料、首版次软件，以及《中央企业科技创新成果推荐目录》成果；

(9) 国家有关部门文件明确的其他情形。

对于上述第(7)种情形，《指导意见》要求这种情形应当由集团总部采取有效措施，加强集中管理，采购人分级履行决策程序后报上级企业备案。对于第(8)种情形，须兼顾企业经济性，这种情形下，中央企业也可采用谈判采购方式。

如前述共计 9 种情形都不符合，则需考虑采用竞争采购方式。

第二步，判断以下 3 种情形是否能够同时满足：

- (1) 采购人能够清晰、准确、完整地提出采购需求；
- (2) 采购标的物的技术和质量标准化程度较高；
- (3) 市场资源较丰富、竞争充分，潜在供应商不少于 3 家。

如果以上 3 种情形不能够同时满足，则应当采用谈判采购方式。此外，如果采购须由供需双方以联合研发、共担风险模式形成的原创性商品或服务，也可以采用谈判采购方式。

第三步，如果前述 3 种情形能够同时满足，则可以采取询比采购方式。此外，在前述 3 种情形同时满足的前提下，如果同时也满足采购标的物以价格竞争为主，则可以采取竞价采购方式。

4、小结

从《指导意见》可以看出，竞价采购方式需要满足标的物以价格竞争为主的条件，如果标的物（尤其在采购服务时）较为复杂或非标准化，并非以价格竞争为主，则不应当采用竞价采购方式。

对于在同时满足前述第二步中的 3 种情形且同

时满足采购标的物以价格竞争为主的情况下，是否只能选择竞价采购方式，即是否可以不采取竞价采购方式，而采取询比采购方式？可能有观点会认为前述情形下只能选择竞价采购方式。我们认为，可以采取询比采购方式，理由如下：其一，《指导意见》中要求询比采购同时满足第二步说明的3种情形，但在适用询比采购时，《指导意见》并未排除标的物以价格竞争为主的条件；其二，询比采购方式下供应商只有一次报价机会，相较于竞价采购需要多轮公开竞争报价而言更有效率，因此，即使在标的物以价格竞争为主的情况下，如果遇到采购需求较为紧迫等合理情形，应该允许采购人可以选择询比采购方式。

整体而言，《指导意见》虽然沿用了《非招标方式规范》中四种非招标方式的表述，但对于四种非招标方式的各自定义及对应的适用条件均进行了一定的补充及修订。例如，在直接采购部分，《非招标方式规范》仅说明了直接采购适用于因资源或客观条件限制等因素需要直接向单一来源或特定供应商采购的项目，表述较为原则；而《指导意见》中明确列举了共计9种适用情形，对采购人更具有指导意义。但也有《非招标方式规范》中的部分内容，在《指导意见》中未予以规定。例如，《非招标方式规范》第6.2.3条中将谈判采购方式进一步区分为竞争谈判采购与合作谈判采购，而《指导意见》未加以区分；又如，遇到评审小组认为竞争性不足或所有响应文件均无效的情形时，应该如何处理，《指导意见》中并未规定，而《非招标方式规范》第7.4.2.7条及第7.4.2.8条中规定了应依据原采购文件是否有误等不同情形，分别采取修改采购文件重新组织采购或采取按采购文件的约定转为谈判采购或直接采购，或终止采购。综上所述，建议有关中央企业在后续修改采购制度及具体细则时，优先适用《指导意见》的相关内容，并在《指导意见》未规定的部分充分参考适用《非招标方式规范》。

二、强化采购寻源和供应商管理

《指导意见》提出了充分利用全国企业采购交易寻源询价系统等数智化手段，广泛开展寻源比价的要求。在供应商管理方面，《指导意见》要求建立合格供应商名录并做好动态管理，强化中央企业之间的供应商信息共享，探索建立行业内部的高风险供应商名录。

同时我们注意到，《指导意见》也明确了不得将未纳入高风险供应商名单作为参与采购的基本资格条件，不得将有解决纠纷诉求的合规供应商纳入高风险供应商名单管理，不得排斥或限制潜在供应商。

我们认为，高风险供应商名单的建立将有助于中央企业识别串标、围标、弄虚作假、履约能力不足等情形的供应商，有利于降低中央企业采购风险；但另一方面也有可能成为减少、限制竞争或者成为部分企业打压与其产生纠纷的供应商的工具，可谓是一把双刃剑。如何正确建立并合理利用高风险供应商名单机制还有待在实践中进一步探索。

三、完善采购执行和评审机制

一个完整的采购执行流程应包括：制定采购计划、编制采购文件、发出采购公告或邀请书、发送采购文件、组织采购评审、确定成交供应商、签订合同。《指导意见》中明确了小额零星采购可适当简化采购流程，此外，应急采购项目的采购流程应当根据情况专门加以制定。采购执行机制的相关内容在《非招标方式规范》中第7部分“采购交易程序”中有更为详细的规定，建议中央企业参考相关规定对本企业的采购执行机制加以完善。

对于采购执行流程中至关重要的采购评审环节，《指导意见》中强调了完善评审专家机制的重要性。关于是否组建评审小组，《非招标方式规范》第7.4.1.1条中提出采用竞价采购交易方式或全部采用智能化方式评审响应文件的，一般不组建评审小组，

而《指导意见》进一步提出中央企业应该综合判断采购事项重要程度，考量组成专家评审小组的必要性，将组建专家评审小组的标准纳入采购制度范围，具体需要考量的因素包括技术标准、金额大小、采购方式等。我们认为，《指导意见》的该项规定将有助于指导企业结合自身实际情况决定是否引入专家评审，有助于提高效率、减轻企业的负担。

关于外部评审专家，《非招标方式规范》第7.4.1.2条中要求询比采购和谈判采购项目至少包括1名外部评审专家，简单小额采购可不选聘外部评审专家。《指导意见》进一步提出，鼓励专家评审小组包含采购企业外人员，探索在同行业中央企业间共建评审专家库，采用行业共享等方式扩大评审专家队伍。我们认为，这将有助于中央企业发挥外部评审专家的客观中立作用，使得采购评审结果更加客观公正。

四、推动采购活动公开透明

《指导意见》中明确，除直接采购及其他采购方式中涉密等特殊项目外，企业应当根据行业属性，结合实际情况确定公开采购限额基准线，对于限额以上的采购项目，原则上应当采用采购公告的方式公开采购信息，并在采购结果确定后公开采购结果。

“阳光是最好的防腐剂”，我们相信，公开透明的采购活动有助于防止腐败行为滋生，同时也使得更多供应商有机会参与到中央企业采购活动中，促进市场竞争，有利于采购到物美价廉的商品和服务。

五、提升采购数智化水平

《指导意见》提出中央企业应深化电子采购系统应用，大力推广企业电子商城，从而提升采购数智化水平。其中，中央企业依托电子采购交易网络搭建的交易平台，应实现业务公开、过程受控、全程在线、永久可追溯，从而实现公开公正。

目前实践中很多中央企业已经自建交易平台。对于暂未自建交易平台的中央企业，《指导意见》提出，该企业可以选择提供合理收费和服务的其他中央企业、地方或第三方电子交易系统。

此外，为了避免出现重复收费、费用过高等提高供应商成本等情况，《指导意见》中要求各中央企业应严格规范电子采购平台收费行为，合理确定收费标准，不得重复收费，不得将收费作为前置条件排斥或限制潜在供应商。

六、加大集中采购力度

《指导意见》提出集团总部可以汇总各子企业一定时期内所需的工程、货物或服务，按照分类分级集中采购目录清单，统一组织多项目联合打捆采购或框架协议采购，可采用“统谈统签”或“统谈分签”的模式。但中央企业在开展联合采购时，需注意违背反垄断市场竞争规则的合规风险。

七、发挥采购支撑科技创新作用、履行社会责任

为了发挥中央企业采购对于科技创新的支撑作用，前文第一部分第3点已提及对于原创技术策源地企业、创新联合体、启航企业等产生的创新产品和服务，工业和信息化部等部门相关名录所列首台(套)装备、首批次材料、首版次软件，以及《中央企业科技创新成果推荐目录》成果，在兼顾企业经济性情况下，中央企业可采用直接采购或谈判方式采购。

实践中，采购文件中的评审标准通常会包括市场占有率、使用业绩等要求，而首台(套)装备、首批次材料、首版次软件等相关创新产品不可能满足该等标准，因此，为支持创新，《指导意见》提出，前述创新产品仅需提交相关证明材料，即视同满足市场占有率、使用业绩等要求，中央企业不得再另外设置歧视性评审标准。

此外,《指导意见》要求中央企业应当支持中小企业参与采购活动、坚决落实政策性采购要求,履行好扶持中小企业发展、扶贫、推进乡村振兴等社会责任。

以上内容是对国务院办公厅于今年5月2日发布的《国务院办公厅关于创新完善体制机制推动招标投标市场规范健康发展的意见》(国办发〔2024〕21号)中“健全支持创新的激励机制”“完善支持中小企业参与的政策体系”“探索将支持中小企业参与招标投标情况列为国有企业履行社会责任考核内容”等内容的进一步落实,将有助于中央企业发挥采购支撑科技创新作用,更好地履行社会责任。

八、健全采购管理制度体系

《指导意见》要求各中央企业要按照该文件的要求,参考相关国家标准、行业标准,抓紧制定或修订采购管理制度和实施细则,明确采购计划、采购实施、合同签订与履行等操作程序和全流程管控要点,建立健全覆盖各类采购方式的采购管理制度体系,切实抓好内部采购制度建设,确保采购有章可循、规范管理。

《指导意见》将成为指导中央企业全面提升采购与供应链管理水平的纲领性文件,我们预计,在未来一段时间内将迎来各中央企业制定或修订采购管理制度及实施细则等采购管理制度体系的热潮。

李海浮 合伙人 电话: 86 10 8553 7983
李霞 律师 电话: 86 10 8553 7945

邮箱地址: lihf@junhe.com
邮箱地址: lixia@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息,敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

