**中华人民共和国财政部令第87号--《政府采购货物和服务招标投标管理办法》须注意的几点**

**来源《政府采购信息网》**

**http://www.caigou2003.com/s/87haolingshishizaiji/**

**一、取消“招标采购单位”**

18号令将采购人及采购代理机构统称为“招标采购单位”，而87号令对此不再作统称表述，在条款中分别表述为“采购人”、“采购代理机构”或是“采购人或者采购代理机构”，**这进一步明确各自的责任和应当共同承担的责任，有利于落实政府采购的责任主体。**

**二、采购人和代理机构组织评标**

2012年6月财政部就下发了《关于进一步规范政府采购评审工作有关问题的通知》，规定了“采购人、代理机构要依法细化评审工作程序，并按规定程序组织评审。采购人、代理机构要加强评审现场管理，与评审工作无关的人员不得进入评审现场”。

87号令的发布，明确了代理机构工作人员能否进入评标现场的问题。一是进一步提升了规范性文件的效力；二是第四十五条、第六十六条中明确规定了采购人或者代理机构负责组织评标工作，并具有履行维护评标秩序，及时制止和纠正采购人代表、评审专家的倾向性言论或者违法违规行为的职责，**除采购人代表、评标现场组织人员外，采购人的其他工作人员以及与评标工作无关的人员不得进入评标现场。**从上述规定不难看出，采购代理机构工作人员在必要时是可进入评标现场的。

**三、固定价格招标的价格不作评审因素**

87号令第五十五条第五款规定：“执行国家统一定价标准和采用固定价格采购的项目，其价格不列为评审因素。”这是87令对恶意低价投标作出的应对举措之一。明确规定了可以采用固定价格招标，投标人不需要报价，价格不再是评审因素，中标与否都和价格无关。投标人投标竞争的是质量和服务，而不是价格，**从根本上杜绝恶意低价投标。**

**四、关于87号令"禁止授权书作资格要求"的规定**

第十七条 采购人、采购代理机构不得将投标人的注册资本、资产总额、营业收入、从业人员、利润、纳税额等规模条件作为资格要求或者评审因素，也不得通过将除进口货物以外的生产厂家授权、承诺、证明、背书等作为资格要求，对投标人实行差别待遇或者歧视待遇。

87号令关于制造厂家项目授权书的规定，并非禁止制造厂家项目授权书作为评审加分条件，**而是禁止将除进口货物以外的生产厂家授权作为资格门槛，**因此可以在招标文件中要求：如果投标人按照合同提供的主要货物不是投标人自己制造的，投标人应提供制造厂家的项目授权，或者提供合法获得该货物及售后服务支持的有效证明，并将其作为评审打分因素。**这样既可保护采购人合法权益，而且可保护制造厂商的合法要求。**

**五、招标文件增加六项内容**

第二十条增加六项招标文件的内容，分别是：①为落实政府采购政策，采购标的需满足的要求，以及投标人须提供的证明材料；②采购项目预算金额，设定最高限价的，还应当公开最高限价；③采购资金的支付方式、时间、条件；④投标有效期；⑤采购代理机构代理费用的收取标准和方式；⑥投标人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。

第六十九条增加了中标结果公告的内容，包括项目编号、地址和中标金额、主要中标标的名称、规格型号、数量、单价、服务要求、中标公告期限等。邀请招标采购人采用书面推荐方式产生符合资格条件潜在投标人的，还应当将所有被推荐供应商的名单和推荐理由随中标结果同时公告。同时要求，对未通过资格审查的投标人，应当告知其未通过的原因；采用综合评分法评审的，还应当告知未中标人本人的评审得分与排序。

**六、样品提供不能随意要求**

87号令第二十二条规定了依样品采购的要求，**即采购人、采购代理机构一般不得要求投标人提供样品，**但仅凭书面方式不能准确描述采购需求或者需要对样品进行主观判断以确认是否满足采购需求等特殊情况除外。所谓“主观判断”，就是需要通过感官认知对客体进行判断，一般适用于特殊定制的产品，不得扩大依样品采购的适用范围，避免增加供应商的负担。

该条第二款规定，要求投标人提供样品的，应当在招标文件中明确规定样品制作的标准和要求、是否需要随样品提交相关检测报告、样品的评审方法以及评审标准。需要随样品提交检测报告的，还应当规定检测机构的要求、检测内容等。此外对样品的包装、运送和接收也应当在招标文件中明确规定。

**该条第三款规定了对样品的处置方式，即采购活动结束后，对于未中标人提供的样品，应当及时退还或者经未中标人同意后自行处理；**对于中标人提供的样品，应当按照招标文件的规定进行保管、封存，并作为履约验收的参考。特别是对中标人样品的保管和封存，在依样品采购中，样品是进行履约验收的重要依据，如果中标供应商履约时所提供的产品与样品不符，应认定其未提供合同规定的产品，可以依《合同法》追究其违约责任。

**七、投标有效期效力和作用**

87号令第二十三条规定，投标有效期从提交投标文件的截止之日起算。**投标文件中承诺的投标有效期应当不少于招标文件中载明的投标有效期。**投标有效期内投标人撤销投标文件的，采购人或者采购代理机构可以不退还投标保证金。

　　实践中，招标文件通常都规定了投标有效期，而且规定投标人应当在投标文件中作出响应，**未响应或未实质性响应的投标文件将做无效投标处理。**投标有效期的性质、效力和作用，根据合同订立的一般原理，招标文件为要约邀请，投标文件为要约，那么投标有效期即是要约的有效期限，要约人在要约有效期内受要约约束，并不得撤销要约，**受要约人应当在要约有效期内发出承诺，否则承诺无效**。依据合同订立的一般原理，投标人在投标有效期内不得撤销投标文件，否则无权收回投标保证金，**招标人应当在投标有效期内发出中标通知。**

**八、评委会成员禁止参加开标**

87号令第四十条规定，开标由采购人或者采购代理机构主持，邀请投标人参加。评标委员会成员不得参加开标活动。

**修订和补充。**

一是将“采购人、投标人和有关方面代表参加”修订为：“邀请投标人参加”。采购实践中，因投标人未参加开标而不予开标的情况时有发生，而邀请投标人参加开标后，投标人是否参加开标并不影响开标。**87号令第四十二条第三款的明确规定，即投标人未参加开标的，视同认可开标结果。**

二是明确规定评标委员会成员不得参加开标活动。**评标委员会包括采购人代表，参加开标的采购人不得再作为采购人代表参加评审活动。九、项目属性界定依据“有利原则”**

在采购实务中存在混合项目的情况，即一个项目中包含货物、工程、或者服务中两种属性以上的内容，对于这类项目属性的界定常发生争议。而项目属性的确定对实务操作非常重要，不仅影响项目的具体实施，特别是货物、服务与工程的属性界定，还涉及法律的适用问题。

**87号令第七条规定，采购人应当按照财政部制定的《政府采购品目分类目录》确定采购项目属性。按照《政府采购品目分类目录》无法确定的，按照有利于采购项目实施的原则确定。**

财政部于2013年10月印发了《关于印发〈政府采购品目分类目录〉的通知》（财库【2013】189号），并附《政府采购品目分类目录》，将政府采购项目分为了货物类、工程类和服务类三大类，所以在项目实施前难以确定项目属性的，应当查询《政府采购品目分类目录》。如果按照《政府采购品目分类目录》仍无法确定项目属性的，则按照有利于采购项目实施的原则确定，这是原则性规定，采购实践中由采购人按照项目具体情况确定。

**十、期间计算“以上、以下”包括本数**

《政府采购法》及其实施条例，关于**期间**的规定大多采用工作日。而在实际操作中，对于期间的计算有不同的认识，导致期间计算的不一致。实际上，我国法律有关期间的计算已有明确的规定。87号令第八十五条对于期间的计算作了特别的规定，**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。同时，第八十六条对本数也作出了明确的界定，即本办法所称的“以上”、“以下”、“内”、“以内”，包括本数；所称的“不足”，不包括本数。

**十一、投标文件逾期送达或密封不合规将被拒**

投标人应当在招标文件要求提交投标文件的截止时间前，将投标文件密封送达投标地点。采购人或者采购代理机构收到投标文件后，应当如实记载投标文件的送达时间和密封情况，签收保存，并向投标人出具签收回执。任何单位和个人不得在开标前开启投标文件。87号令 第三十三条明确规定，逾期送达或者未按照招标文件要求密封的投标文件，采购人、采购代理机构 应当拒收。

**十二、六种情形视为串通投标**

《政府采购法实施条例》第七十四条规定了恶意串通的七种情形，其中（一）、（二）、（七）属于供应商与采购人或者采购代理机构恶意串通的行为，（三）、（四）、（五）、（六）属于供应商之间恶意串通的行为，但上述恶意串通的行为在取证上均较为困难，故以往对串通投标的认定成为政府采购监督管理和行政处罚的一大难题。

87号令将《招标投标法实施条例》第四十条的规定加以吸收，**并于**

**第三十七条中加以呈现和规定：**（一）不同投标人的投标文件由同一单位或者个人编制；（二）不同投标人委托同一单位或者个人办理投标事宜；（三）不同投标人的投标文件载明的项目管理成员或者联系人员为同一人；（四）不同投标人的投标文件异常一致或者投标报价呈规律性差异；（五）不同投标人的投标文件相互混装；（六）不同投标人的投标保证金从同一单位或者个人的账户转出。

**十三、开标时检查投标文件密封情况**

87号令 第四十一条明确规定，开标时，应当由投标人或者其推选的代表检查投标文件的密封情况；经确认无误后，由采购人或者采购代理机构工作人员当众拆封，宣布投标人名称、投标价格和招标文件规定的需要宣布的其他内容。投标人不足3家的，不得开标。

**十四、监督评委会和核对评标结果**

87号令第四十五条 采购人或者采购代理机构负责组织评标工作，并履行下列职责：

（七）维护评标秩序，监督评标委员会依照招标文件规定的评标程序、方法和标准进行独立评审，及时制止和纠正采购人代表、评审专家的倾向性言论或者违法违规行为；

（八）核对评标结果，有本办法第六十四条规定情形的，要求评标委员会复核或者书面说明理由，评标委员会拒绝的，应予记录并向本级财政部门报告；

评标现场，监督评标委员会是采购人的责任，采购人要改变以往依赖财政部门或者其他行政管理部门监督的心里，切实履行对评标委员会的监督职责。评标现场对评标委员会怠于监督或者监督不到位的后果由采购人承担。

**十五、采购人有确定采购项目属性的自主权**

87号令第七条 采购人应当按照财政部制定的《政府采购品目分类目录》确定采购项目属性。按照《政府采购品目分类目录》无法确定的，按照有利于采购项目实施的原则确定。

　　对既有货物又有服务采购的项目，无法按照《政府采购品目分类目录》确定项目属性的，采购人有权“按照有利于采购项目实施的原则”确定项目属性。**一般情况下，可根据货物或服务的预算金额占比或者采购重点、评标难易等因素来确定项目的属性。**

**十六、集采目录外有权不委托代理机构**

87号令第九条 未纳入集中采购目录的政府采购项目，采购人可以自行招标，也可以委托采购代理机构在委托的范围内代理招标。

　　采购人自行组织开展招标活动的，应当符合的条件有两项：（一）有编制招标文件、组织招标的能力和条件；（二）有与采购项目专业性相适应的专业人员。

**十七、87号令第五条**　采购人应当在货物服务招标投标活动中落实节约能源、保护环境、扶持不发达地区和少数民族地区、促进中小企业发展等政府采购政策。

**解读：节约能源、保护环境。**《国务院办公厅关于建立政府强制采购节能产品制度的通知》（国办发〔2007〕51号）**第二条规定** 各级政府机构使用财政性资金进行政府采购活动时，在技术、服务等指标满足采购需求的前提下，要优先采购节能产品，**对部分节能效果、性能等达到要求的产品，实行强制采购，以促进节约能源，保护环境，降低政府机构能源费用开支；第三条规定 优先采购的节能产品应该符合下列条件：**一是产品属于国家采信的节能产品认证机构认证的节能产品，节能效果明显；二是产品生产批量较大，技术成熟，质量可靠；三是产品具有比较健全的供应体系和良好的售后服务能力；四是产品供应商符合政府采购法对政府采购供应商的条件要求。**在优先采购的节能产品中，实行强制采购的按照以下原则确定：**一是产品具有通用性，适合集中采购，有较好的规模效益；二是产品节能效果突出，效益比较显著；三是产品供应商数量充足，**一般不少于5家，**确保产品具有充分的竞争性，采购人具有较大的选择空间。

**《政府采购促进中小企业发展暂行办法》财库【2011】181号**第二条规定小型、微型企业提供中型企业制造的货物的，视同为中型企业。**第五条规**定对小型和微型企业产品的价格给予6%-10%的扣除，用扣除后的价格参与评审，具体扣除比例由采购人或者采购代理机构确定。参加政府采购活动的中小企业应当提供本办法规定的《中小企业声明函》，关联相关办法规定不得要求提出证明文件资料。

**财政部司法部关于政府采购支持监狱企业发展有关问题的通知(财库〔2014〕68号)第二点**明确在政府采购活动中，监狱企业视同小型、微型企业，享受预留份额、评审中价格扣除等政府采购促进中小企业发展的政府采购政策。

**《残疾人保障法》第三十六条规定：**“政府采购，在同等条件下应当优先购买残疾人福利性单位的产品或者服务”。《残疾人就业条例》、《国务院关于加快推进残疾人小康进程的意见》（国发〔2015〕7号）和《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》（国发〔2016〕47号）也明确规定，政府采购应当优先购买残疾人集中就业单位的产品和服务。

根据《残疾人保障法》的规定，政府采购促进残疾人就业的具体支持对象是“残疾人福利性单位”。《通知》借鉴《财政部国家税务总局关于促进残疾人就业税收优惠政策的通知》（财税〔2016〕52号）的规定，**明确了残疾人福利性单位需要具备的条件：一是**安置的残疾人占本单位在职职工人数的比例不低于25%（含25%），并且安置的残疾人人数不少于10人（含10人）；**二是**依法与安置的每位残疾人签订了一年以上（含一年）的劳动合同或服务协议；**三是**为安置的每位残疾人按月足额缴纳了基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险等社会保险费；**四是**通过银行等金融机构向安置的每位残疾人，按月支付了不低于单位所在区县适用的经省级人民政府批准的月最低工资标准的工资。同时，要求提供本单位制造的货物、承担的工程或者服务，或者提供其他残疾人福利性单位制造的货物。这些条件需要同时满足。

按照“放管服”改革精神，在政府采购活动中，残疾人福利性单位提交《残疾人福利性单位声明函》即可，无须出具证明声明函内容的其他材料，采购人和采购代理机构不对其资格进行审核和认定。

**政府采购支持残疾人福利性单位的主要措施，主要包括三个方面：**

一是享受政府采购促进中小企业发展相关政策。《通知》规定，在政府采购活动中，残疾人福利性单位视同小型、微型企业，享受预留份额、评审中价格扣除、鼓励联合体投标、鼓励分包等促进中小企业发展的政府采购政策。但残疾人福利性单位本身属于小型、微型企业的，不重复享受政策。

二是非招标方式采购。《政府采购法实施条例》规定，采购人需要执行政府采购政策的，经批准可以采用公开招标以外的采购方式。为此，《通知》规定，采购人采购公开招标数额标准以上的货物或者服务，因落实促进残疾人就业政策的需要，依法履行报批程序后可以采用公开招标以外的采购方式。

**三是鼓励采购人优先选择残疾人福利性单位的产品。**残疾人福利性单位的产品满足协议供货或者定点采购要求的，可直接入围。政府采购电子卖场、电子商城、网上超市等设立残疾人福利性单位产品专栏。

为了提高政策的针对性和可操作性，《通知》授权省级财政部门结合本地区残疾人生产、经营的实际情况，细化政府采购支持措施。