

论采购需求明确化之必要性

周锦宇

新疆财经大学法学院, 新疆 乌鲁木齐

收稿日期: 2024年3月11日; 录用日期: 2024年3月26日; 发布日期: 2024年4月30日

摘要

财政部发布的第21号政府采购指导性案例主要反映当采购需求设定不明确时引发的政府采购方面的问题纠纷。根据对本案例的理论和实务问题的探讨, 分析采购需求完整、明确的重要性, 探讨在信息化时代下政府采购如何进行新老系统对接项目, 并对如何选择合适的采购方式提出建议。根据该案例, 发现采购需求管理在整个采购过程中的首要地位, 既是落实公平竞争原则的重要方面, 也是实现采购目标的重要源头。

关键词

采购需求管理, 采购人主体责任, 采购方式

On the Necessity of Clarifying Procurement Needs

Jinyu Zhou

Law School of Xinjiang University of Finance and Economics, Urumqi Xinjiang

Received: Mar. 11th, 2024; accepted: Mar. 26th, 2024; published: Apr. 30th, 2024

Abstract

Guiding Case No. 21 on Government Procurement released by the Ministry of Finance mainly reflects disputes over government procurement issues arising from unclear procurement requirements. Based on the discussion of the theoretical and practical issues of this case, this paper analyzes the importance of complete and clear procurement requirements, discusses how to connect the old and new systems in government procurement in the information age, and puts forward suggestions on how to choose appropriate procurement methods. According to this case, it is found that the primacy of procurement demand management in the whole procurement process is

not only an important aspect of implementing the principle of fair competition, but also an important source for achieving procurement goals.

Keywords

Procurement Requirements Management, The Main Responsibility of the Purchaser, Procurement Method

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 引言

本案例来自财政部发布的第 21 号政府采购指导性案例。财政部指导性案例的发布具有普遍的指导意义，同时也是响应党的十九大提出的“以良法促进发展、保障善治”的重要举措之一。本次指导性案例的发布具有以下两方面意义：一是有利于减少司法实践中偶尔出现的“同案不同判”以及个别的“同错不同罚”现象。由于地方各个财政部门处理案件的尺度可能会有差异，加上最近几年政府采购举报案件数量居高不下，上述现象时有发生，指导性案例的发布可以促进地方各财政部门形成统一的案件处理尺度。二是对弥补我国现行政府采购法律规范的不足具有积极意义。由于法律的滞后性，法律规范无法做到完全的与时俱进。当出现现行法律规定不明确甚至空缺的情况时，指导性案例可以起到判例的作用，为实践工作作出具体指引。鉴于政府采购指导性案例的重要意义，无论是对其涉及理论问题的思考还是实务问题的探究都是十分有必要的。

2. 案情简介

本案例主要涉及《中华人民共和国政府采购法》第二十二条、第二十六条至第三十二条；《中华人民共和国政府采购法实施条例》第十一条、第十三条、第十五条、第二十条；《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第 87 号)第十一条、第二十条、第五十五条、第七十七条的相关规定。

J 大学委托代理机构 D 公司进行 J 大学 T 校区车辆识别系统项目的公开招标。招标公告于 2018 年 9 月 4 日发布，但在 9 月 7 日，供应商 X 公司提出了一些质疑。为回应这些质疑，代理机构 D 公司在 9 月 18 日答复了质疑并对招标文件进行了修改，随后发布了变更公告。项目于 10 月 11 日开标，评标于 10 月 17 日进行。中标结果在 10 月 18 日公布，中标供应商为 C 公司。然而，在 10 月 15 日，供应商 X 公司向财政部提起了投诉：招标文件要求与“进校证管理平台”、“T 校区北门车牌识别系统”和“W 校园一卡通”进行对接，但相关系统的数据信息以及技术统计并未公布，导致供应商难以响应招标要求。

在调查中，有关供应商 X 公司提出的招标文件未公布系统信息的投诉，本项目明确要求采购的车辆识别系统和限非系统需与现有系统对接。供应商需要对该系统项目的一系列技术数据进行了解，并且相关费用的估算也是由数据信息等工作量来确定的。然而，调查发现招标文件并未明确阐述现有系统接口的具体信息，此违反了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第 87 号)第十一条和第二十条的规定。根据该法规以及《政府采购质疑和投诉办法》(财政部令第 94 号)第三十一条第(二)项的规定，投诉事项被认定为成立。因此，中标结果被判定为无效。根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第 87 号)第七十七条第(一)项的规定，责令采购人 J 大学就采购需求编制问题限期改正。

3. 本案涉及政府采购法相关问题

从本案的具体情况来看，主要反映以下政府采购法的理论和实务问题，一是采购人应当提出怎样的采购需求；二是采购人和财政部门应如何应对对接信息化时代；三是在信息化时代下如何选择合适的采购方式。

3.1. 采购需求应完整明确

在本案例中，突显了采购需求的完整性和明确性是至关重要的核心要点。强调了在招标过程中，确保采购需求的清晰度和完整性对于项目成功的关键性。未提供足够信息可能导致供应商无法充分理解需求，进而影响招标结果。在此背景下，本案例所表达的核心要点也反映了积极的立场，通过指出招标文件中对现有系统接口信息的缺失，突显了对完整、明确采购需求的必要性，为将来的采购活动提供了有益的引导。

法律角度而言，根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(以下简称《管理办法》)第十一条的规定，对于采购需求的要求强调了其必须是完整且明确的。在《管理办法》第二十条中规定了招标文件的必要内容，包括项目的技术规格、数量、服务标准、验收等详细要求，同时还要包括相关附件和图纸等补充信息。此外，《中华人民共和国政府采购法实施条例》(以下简称《实施条例》)第十五条第二款明确规定，采购需求应当符合法律法规以及政府采购政策规定的技术、服务、安全等要求。对于政府向社会公众提供的公共服务项目，有义务就确定采购需求征求社会公众的意见。在一般情况下，除非因技术复杂或性质特殊而难以确定详细规格或具体要求，否则采购需求应当是完整且明确的。在需要的情况下，应当就确定采购需求征求相关供应商和专家的意见。总体而言，这些法规强调了确保采购需求清晰、完整以及合乎法规 and 政策的必要性，为公共采购活动提供了明确的指导。

实践角度而言，采购需求的完整、准确编制对于实现项目目标至关重要^[1]。采购人在起草采购需求时，必须严格遵循政府采购法、政府采购法实施条例以及政府采购需求管理办法中的规定。对于采购的目标和所需技术、商务要求，必须确保清晰、完整、明确。然而，在实际工作中，采购人可能由于能力或时间等方面的限制，导致在市场调查上存在不足，从而使得采购需求不够科学，不符合预算、资产、财务等管理规定；未能提出完备的采购实施计划和风险防控计划，也无法明确采购需求，使得文件编制不规范，这常常导致政府采购项目遭到质疑的情况频发。为了确保采购需求的完整性和明确性，应先从采购目的来进行采购需求的制定，之后再根据具体制定的目的性采购需求来考虑其功能方面的参数。总的来说，合理准确地编制采购需求是确保政府采购项目顺利进行的关键所在，同时也为供应商提供了公平竞争的平台。

事实上，采购需求的明确与完整在影响公平竞争的同时也影响采购人主体责任。中央全面深化改革委员会第五次会议通过的《深化政府采购制度改革方案》明确了将履行采购人主体责任作为改革的重要内容。制定明确、完整的采购需求是采购人履行主体责任的主要方面。基于此，各单位的采购人在委托他人进行项目采购之前应当进行全面、全方位的市场调研，充分了解采购项目在整体市场上的服务情况、收费情况以及技术情况等。之后再根据相关的调研情况对项目的技术需求相关情况进行掌握，使采购需求的制定尽可能的科学规范。只有采购人的目标性需求、功能性需求和技术性需求，能够做到完整、明确、具体、客观，供应商才能有针对性地响应，政府采购活动才能实现公平性、竞争性的目标^[2]。¹

3.2. 信息化时代的对接

在科学技术进步与信息化发展的进程中，政府采购项目中对于新旧平台对接的需求不断增大。然而，在实际工作中，采购人往往面临被原软件开发商“绑架”的困境，导致难以做出明智的选择。这意味着在

¹ 参见成协中，2019年12月23日答《中国政府采购报》记者问。

项目实施过程中, 采购人可能受制于原软件开发者的限制, 难以灵活地应对变化或选择更适合的解决方案。

之所以会出现此种情况, 这是因为在面对旧系统时, 原供应商往往对项目有更深入的了解, 而且由于旧系统可能分担一部分成本, 原供应商的报价也相对较低。此外, 采购人也更倾向于相信原供应商能够提供更优质的产品。在这样的背景下, 原有系统的相关技术信息、数据统计等应该被公开, 这样一些符合招标要求的供应商都会有均等的中标可能性。虽然原系统的供应商可能在招标中更被在采购人所青睐, 但如果最终选择了其他供应商, 这并不违背采购人的意愿, 而是说明有其他供应商能够更好地满足采购人的需求。

在本案中, 涉及到拟采购的新系统需要与现有不同的系统进行对接, 与上述“绑架”情况有些不同。在这种情况下, 采购人虽未因为原系统与旧系统的供应商绑定而“被绑架”, 但仍应该在采购需求中对本次项目的具体技术数据、对接信息等具体参数进行明确, 以便供应商来据此估算项目费用。信息化时代的政府采购中, 虽然会涉及大量系统对接的项目, 但各个项目之间可能存在一些差异, 因此在招标文件中详细区分这些差异是至关重要的。总体而言, 不论是对老系统的扩展更新还是与一个全新系统进行对接, 采购人的核心要求都是实现对接前后的系统统一。一旦采购需求得到明确, 后续的问题便可以更加顺利地解决。

3.3. 选择合适的采购方式

在适应信息时代的变革时, 确保采购需求的明确和完整性是至关重要的, 同时在选择适当的采购方式方面也需要进行深入考虑。正如前文所述, 针对不同的采购项目需要进行具体区分。如果原有系统在市场上有统一规范, 并在系统接口或技术数据方面有详细规定, 除了在采购文件中公开接口信息和明确需求外, 通常情况下, 符合《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第 87 号)第十一条规定的情况下, 采用公开招标的方式有助于更多供应商参与竞争, 从而有利于采购人获取更符合要求、质量更优、价格更合理的项目产品。

然而, 在一些系统采购项目没有统一规范, 且在系统接口和技术数据方面也没有详细规定的情况下, 最佳的采购方式要视情况而定。《实施条例》第十五条规定了一个例外情况: “除因技术复杂或者性质特殊, 不能确定详细规格或者具体要求外”, 也就是说, 在这种情形下, 公开招标并不适用。案例中提到, 根据采购项目需求的特点确定适合的采购方式, 通常是针对采购需求难以明确的情形。因此, 采购人应根据项目的具体情况确定是否采用竞争性谈判或者单一来源采购等方式^[3]。对于信息化类项目中的二期采购项目, 可能涉及到对先前技术的延续性要求, 因此在采购活动中更灵活的谈判方式能够更好地满足项目需求。后续采购项目和售后服务类采购通常需要在项目实施后进行, 而这些需求往往难以在一开始通过具体的技术指标完全明确。在这种情况下, 通过竞争性磋商或竞争性谈判, 可以更灵活地就技术细节和服务要求进行深入讨论, 以便更好地满足实际需求。

至于指向专利产品的采购需求, 由于其特殊性, 采购人可能很难量化和细化具体需求。在这种情况下, 通过单一来源采购方式, 能够更直接地从特定供应商处获取所需产品或服务, 以确保项目的技术要求得到满足。

在选择采购方式时, 不应仅凭主观意愿, 而应根据项目特点和采购需求做出合理决策。政府采购的主要方式依然是公开招标, 但作为广为使用的采购方式, 公开招标并非唯一, 而且也不一定完全适合所有情况。

4. 关于本案的理论分析

根据以上分析, 本案所涉及的《政府采购法》中的主要理论问题就是在采购招标过程中采购需求管理的相关问题。在整个政府采购链条中, 采购代理机构通常负责从编写采购文件一直到签署采购合同为

止的中间采购环节，主要涉及政府采购的程序性工作。借助采购代理机构执行采购任务，对规范政府采购程序发挥着至关重要的作用。由于政府采购监管部门对采购人监督力度的不断加强，以及部分采购人规避责任，采购人在政府采购活动中的主体责任没有得到很好的落实，逐渐形成了政府采购重采购程序轻采购需求和履约验收的倾向[4]。为了贯彻党中央《深化政府采购制度改革方案》，并解决政府采购中过于强调采购程序而忽视采购需求和结果的问题，财政部于2021年4月30日发布了《政府采购需求管理办法》。该办法自2021年7月1日起生效。这一法规的颁布正值《政府采购法》和《政府采购货物和服务招标投标管理办法》修订的关键时期，对我国政府采购产生了深远的影响[5]。在造纸行业，有一句广受认可的格言：“纸是打浆机打出来的而不是抄纸机抄出来的。”同样地，政府采购工作也遵循相同的逻辑：“评估政府采购工作的优劣不仅取决于采购程序，更关键的是前期的采购需求管理和后期的履约验收，其中，采购需求管理至关重要。”

4.1. 采购需求管理关系着公平竞争

在政府采购中，遵循公平竞争原则是确保合理权益和促进竞争机制发展的基础。公平竞争有助于确保政府采购过程中所有相关方都能在公正、透明的环境中参与，并提高资源配置的效率。其中，采购需求管理作为政府采购工作的重要组成部分，直接关系到项目的质量、成本和最终效果。近期，财政部发布的《政府采购需求管理办法》详细规定了采购需求管理的内容、要求以及执行措施，强调了其在政府采购活动中的关键作用。然而，如果采购人在编制采购需求时未能与项目特性或实际需求相匹配，或者与项目合同的履行无关，可能引发一系列问题。这包括可能对特定供应商或产品偏袒，或者限制性地指定某个专利、商标或品牌，这种情况可能构成对供应商施加不合理条件或歧视待遇的违法行为。

对此，加强采购需求管理至关重要，以确保公平竞争原则的贯彻。具体措施包括：需求与项目特点和实际需求相符，采购人在编制采购需求时应深入了解项目的特性和实际需求，确保需求的合理性和科学性；避免偏袒特定供应商或产品，采购需求管理应公正、中立，不得有意或无意地对特定供应商或产品表现出偏袒；避免限制性指定专利、商标或品牌：采购需求中不应设置过于狭窄的专利、商标或品牌要求，以鼓励更多供应商参与竞争。

通过这些措施，政府可以维护公平竞争的环境和秩序，确保采购活动能够更好地服务公共利益、提高资源利用效率，同时防范违法行为对采购过程的负面影响。这不仅有助于合法权益的保护，也促进了政府采购机制的健康发展。

4.2. 采购需求管理关系着实现采购目的

我国政府采购法律和制度的建立旨在规范政府采购行为，采购需求管理在政府采购中扮演着至关重要的角色。它是确保采购项目能够对接实际需求、高效使用资金、维护公平竞争的关键环节[6]。在政府采购中，明晰、科学、合规地确定采购需求直接决定着最终采购目标的实现程度。

首先，采购需求管理直接关系到资源的优化配置和使用效率。通过仔细分析和明确定义采购需求，政府机构可以更好地规划和利用资金，确保资源投入更加精准和高效。这意味着采购需求管理的质量将直接影响到公共资源的合理利用，从而在有限的预算内实现更多的公共利益。其次，采购需求管理关系着项目实施的顺利进行。清晰的需求定义和管理能够有效降低后续项目变更的风险，避免不必要的延误和成本增加。科学合规的需求管理有助于建立稳定的采购计划，提高项目执行的效率和可控性，确保采购目标按时达成。此外，采购需求的科学管理对公平竞争和市场开放至关重要。明确的需求可以为供应商提供明确的参考和指引，增加市场透明度，鼓励更多合格的供应商参与竞争，从而促进价格竞争和品质提升，确保政府获得物有所值的产品和服务。

因此, 采购需求管理的科学性和合规性直接影响着政府采购活动的效率、公平性和成本效益。通过严格管理采购需求, 政府机构可以更好地控制风险、提高采购质量, 并确保公共资源的最大化利用, 从而实现更广泛、更深远的社会公共利益[7]。因此, 对于政府采购来说, 重视并有效管理采购需求是确保整个采购过程合法、公正、高效进行的重要保证。

综上所述, 政府采购需求管理是一个综合而系统的过程, 要求政府采购人员在法规规定的框架内, 全面考虑采购需求的各个方面, 灵活运用信息技术手段, 科学选择采购方式, 确保公平竞争的原则得以贯彻。只有在这样的前提下, 政府采购项目才能真正实现高效、透明、公正的管理, 最终为社会公共利益服务, 达到采购目的。在未来, 政府采购需求管理将继续面对新的挑战, 需要政府采购人员不断学习创新, 与时俱进, 以更好地适应时代发展的潮流, 为国家和社会的发展做出更为积极的贡献。

参考文献

- [1] 吴小明. 采购人应当科学合理确定采购需求[J]. 中国政府采购, 2015(10): 16.
- [2] 于安. 政府采购需求管理制度的系统化[J]. 中国政府采购, 2021(6): 9-11.
- [3] 赵文淼. 政府采购需求管理办法实施问题与改进[J]. 实验技术与管理, 2023, 40(S1): 101-104.
- [4] 岳小川. 采购需求管理是政府采购的关键——浅谈《政府采购需求管理办法》对政府采购工作实践的影响[J]. 中国政府采购, 2021(6): 12-15.
- [5] 张华丽, 李瑞挺, 刘卉. 政府采购需求管理标准化探讨[J]. 中国金融, 2022(3): 94-95.
- [6] 吴如周. 政府采购需求管理的重要性分析与思考[J]. 河北企业, 2022(10): 83-85.
- [7] 翟止歌. 探究政府采购需求管理的改革核心及可行路径[J]. 中国政府采购, 2022(12): 26-39.