**解读｜《政府采购法（修订草案征求意见稿）》35个重大改变**

7月15日，财政部再次发布最新版本的《中华人民共和国政府采购法（修订草案征求意见稿）》（以下简称《意见稿》），再次向社会公开征求意见。与2020年12月公布的版本相比，改动之大超乎想象。总的来说，《意见稿》更能鲜明地体现中央全面深化改革委员会《深化政府采购制度改革方案》（以下简称《深改方案》）的谋划和布局，特别是针对我国政府采购20年来发展暴露出来的一些问题，开创了一系列全新的制度设计，诸如：推进政府采购统一大市场建设；取消限额标准限制，将全口径的货物、工程和服务纳入政府采购定义的范围；将公益性国有企业采购、PPP(政府和社会资本合作项目)纳入政府采购监管范围；不再强调“公开招标数额标准” “工程招标规模标准”等概念，从项目需求角度对招标的适用情形做出规制，遏制滥用招标的做法；规定类似目前流行的工程总承包项目、创新采购项目、PPP项目不得招标；在采购方式上，新增加“创新采购”这一采购方式；……为我们描绘了未来政府采购制度改革的远大图景。

**一、“推进政府采购统一大市场建设”**

《深改方案》提出要“构建更加统一开放、竞争有序的政府采购市场体系”。《意见稿》在第一条【立法宗旨和目的】、第四条【供应商自由进入政府采购市场】、第二十九条【政策统一性要求】均做出相应的规定。

那么，什么是“统一大市场”？个人认为至少应当包括以下方面：

从制度层面来说，全国范围内无论金额大小，无论专业分工管理体制怎么样，无论是货物、工程、服务，只要是政府采购主体实施的采购项目，都应当适用一套法律制度，也就是《政府采购法》；

从监管层面来说，只要是政府采购主体实施的采购项目，都应该纳入以财政部门为主要监管部门的监督管理体系，不存在财政部门之外或者与财政部门并列的主要监管部门；

从市场交易规则层面来说，这种“统一”应当是“竞争有序”的，也是“开放”的。应当鼓励供应商自由政府采购市场，这种“自由”也体现在参与途径和手段的选择多样性、公平竞争性上，不得非法限制和阻挠。不得规定采购人、供应商必须进入某一个统一的平台交易，打着规范市场的名义搞封闭市场，一些还“搭车”收取各种费用，甚至脱离法律依据自我赋权染指监管，以“监管者”身份对采购人、供应商发号施令，这些做法是对20年来鼓励公平竞争、“管采分离”等政府采购改革成果的公然倒退。

从市场公平竞争层面来说，政府采购扶持政策应当由财政部等统一制定，其他部门、地方均不得自行制定政府采购政策。公平竞争还包括内外资供应商、外地和本地供应商、不同所有制的供应商等之间的公平竞争，不应存在差别待遇。

**二、扩大了《政府采购法》的适用范围**

1.分散采购取消了“限额标准以上”的限制

现行的《政府采购法》，采购预算金额达到采购限额标准的，才适用《政府采购法》及其实施条例规定的采购方式、程序、信息公开等制度，未达到的按照采购人内控、财务制度实施。

《意见稿》政府采购的范围取消了“限额标准以上”这一限制，意味着即使是分散采购，未达到采购限额标准的，也属于《政府采购法》规制的“政府采购”范围，只是不适用《政府采购法》关于采购方式、程序、信息公开和履约验收的相关规定的采购方式、程序操作。

2.政府采购工程项目全口径纳入适用范围

现行的政府采购工程以工程招标规模标准为界，分别适用《政府采购法》和《招标投标法》，分别采用非招标和招标方式。20年来的实践中，给市场主体、监管管理、法律适用造成了极大困扰。应当意识到，从全球范围内来说，政府主体采购的工程与自主经营市场主体建设的工程项目在政策功能、合同管理、绩效目标管理上是完全不同的，应当适用不同的监管制度，政府主体采购工程不管金额大小都应当适用《政府采购法》。

需要指出的是，政府采购工程上“两法合一”、统一到《政府采购法》规制，并不是否定《招标投标法》存在的意义，而是以政府主体采购的工程无论规模大小，一律适用《政府采购法》，自主经营市场主体的招标投标活动包括建设工程招标项目，可以适用《招标投标法》。“两法合一”也不破坏现有的主管部门分工管理体制，主管部门依然可以在投资立项管理环节行使管理职能，只是采购活动应当纳入《政府采购法》规制、财政部门监管。这是对市场主体关切的积极回应，也是政府采购领域推进国家治理体系和治理能力现代化的具体体现，也是我国财政预算一体化、绩效管理一体化的必然要求。

3.把“公益性国有企业”纳入采购人范围

《意见稿》第二条对“采购人”范围在原来的国家机关、事业单位、团体组织基础上新增加了“其他采购实体”，第十二条进一步对“其他采购实体”做出了解释：指为实现公共目的，从事公用事业，运营公共基础设施或者公共服务网络的公益性国有企业。由于我们国有企业公益性、营利性混杂，第十二条明确适用《政府采购法》的公益性国有企业的范围由国务院确定。

4.“使用财政性资金”后新增了“其他国有资产”

和第一版“其他公共资源”相比，《意见稿》“其他国有资产”表述更明确、更规范。我们知道，政府部门的执法权也属于“公共资源”性质，一些地方以政府采购或者政府购买服务的名义，将环卫、城管等公共职能的执法权授予给中标供应商，中标供应商为了追逐利益，暴力执法现象频发，在社会上造成了很恶劣的影响。

**三、集中采购目录由国务院确定并公布**

《意见稿》取消了“地方集中采购目录” “部门集中采购目录”的提法，第六条规定：集中采购目录由国务院确定并公布。这就意味着，未来只有一个全国统一的集中采购目录，技术、服务等标准统一，采购人普遍使用的项目应当纳入集中采购目录。

**四、政府采购限额标准由国务院确定并公布**

《意见稿》第七条规定：政府采购限额标准由国务院确定并公布。这就意味着：政府采购限额标准在全国范围内是统一的。过去的实践中，一些地方逐年提高政府采购限额标准，使得越来越多的项目不再适用现行的《政府采购法》及其实施条例监管，在提高采购效率的同时，也带来冲击项目采购、规避政府采购的制度隐患。根据《意见稿》，未来全国的政府采购限额标准只有国务院确定并公布的一般项目、复杂项目两个明确的数值，显然也是政策统一性的内在要求。

那么，到底什么是达到“政府采购限额标准”呢？此前的政府采购制度中并没有做出规定，通常业内会理解为是对一个政府采购项目采购预算而言的，而《意见稿》第四十一条给出了判断标准：在一个财政年度内，采购人采购同一品目或者同一类别的货物、工程和服务的估算价值达到政府采购限额标准的应当按照本法规定开展采购活动。这就意味着：判断是否达到“政府采购限额标准”，是按照一个财政年度同一品目或者同一类别的估算价值来判断的，而不是按照一个预算项下的采购预算金额判断。

**五、政府采购当事人去掉了“采购代理机构”，仅限“采购人、供应商”**

《意见稿》第十一条第二款规定，政府采购当事人是指采购人和供应商。去掉了现行的《政府采购法》中规定的一方当事人“采购代理机构”，一方面使得采购人的主体地位更为突出，另一方面也更清晰地理清供采双方的权利义务关系。

《政府采购法》中，采购代理机构和采购人同为当事人，同是采购活动的组织实施者，而在《意见稿》中，采购人为采购活动当然的组织者，采购代理机构是接受采购人委托的协助者。实践中，采购代理机构是作为市场主体，但是代理费怎么收、向谁收取？采购文件能否收费？存在很大争议。虽然《政府采购代理机构管理暂行办法》(财库〔2018〕2号) 第十五条规定：代理费用可以由中标、成交供应商支付，也可由采购人支付。由中标、成交供应商支付的，供应商报价应当包含代理费用。实践中，采购人并不会在项目预算中单独列出代理费这一笔费用，而中标、成交供应商往往会拖欠支付，采购代理机构代理费就没有了下落。而在《意见稿》的制度设计里，采购代理机构是接受采购人替采购人干活的，代理费用自然要由采购人出，而采购人在做项目预算时就必须把代理费用作为单独的科目做到采购预算中去，至于采购文件的制作费用应当算进代理费用，不得单独向供应商索要。

**六、简化供应商资格条件**

《意见稿》第十四条按照“放管服”改革精神和要求，采用“基本条件+负面清单”的模式，规定供应商资格条件，第十五条规定，采购人可以要求供应商对资格条件所需的证明材料提供承诺。方便供应商参与政府采购活动，进一步降低制度性交易成本。

《意见稿》第十四条还规定：采购人有证据证明有关供应商在参加政府采购活动前三年内，履行与采购人或者与其存在管理关系的单位的采购合同时，发生过重大实质性违约且未及时采取合理补救措施的，可以拒绝其参加采购活动，但应当在采购文件中载明。

**七、联合体不再强调每一成员都满足资格条件**

现行的《政府采购法》第二十四条规定“参加联合体的供应商均应当具备本法第二十二条规定的条件”，当时的立法背景是为了更好地保障采购人的项目实施，强调“强强联手”，要求每一个联合体成员都要满足采购文件资格条件、资质要求等，但越来越多的采购实践则是：供应商正是因为不具备采购文件所需的资质要求才去找其他供应商组成联合体。《意见稿》第十六条规定：“以联合体形式参与政府采购的，联合体应当满足采购项目的全部要求”，不再要求每一个成员都满足资格条件、资质要求，只需联合体满足采购项目的全部要求即可，这是联合体“专业分工、优势互补”制度导向的体现。

**八、鼓励集中采购机构展开竞争**

《意见稿》第十七条规定：集中采购机构是县级以上人民政府根据本级政府采购项目组织集中采购的需要设立的非营利事业单位法人。这里明确集中采购机构由现在的市级以上下沉设到县级，还规定其性质“非营利事业单位法人”，强调其独立法人地位。

《意见稿》第十八条规定：委托集中采购机构代理采购业务，可以不受行政级次和部门隶属关系的限制。这实际上是鼓励集中采购机构展开跨级别、跨地域竞争机制。

**九、鼓励采购人自愿联合采购**

实践中，对于同类需求的项目，多个采购人可以联合一起组织实施采购，中标、成交供应商确定后，每个采购人分别和供应商签订合同。《意见稿》第十八条规定：对于有同类需求的采购项目，鼓励采购人自愿联合进行采购，提高效益。这给采购人自愿联合采购提供了法律依据。第十八条还规定：对于本部门、本系统有特殊要求的项目，主管预算单位可以归集所属预算单位需求，统一组织采购。

**十、新增“政府采购政策”一章**

《意见稿》第三章新增“政府采购政策”一章。在采购政策目标中增加支持创新、维护弱势群体利益的内容，丰富了各项政策目标的具体内容。第二十四条第二款新设了政府采购安全审查制度，规定：国家建立政府采购安全审查制度，对可能影响国家安全的政府采购活动开展安全审查。《意见稿》第二十五条【支持科技创新】政府采购应当支持应用科技创新，发挥政府采购市场的导向作用，促进产学研用深度融合，推动创新产品研发和应用。更是在第五章“政府采购方式与程序”中新增了一个全新的采购方式：“创新采购”。在政策执行措施方面，第二十八条明确了制定采购需求标准、预留采购份额、评审优惠、订购首购等强制采购或者优先采购措施。

**十一、采购需求新提法“其他要求”到底指什么**

《意见稿》第三十一条第一款对采购需求的范围做出了规定：“拟采购的标的及其需要满足的技术、商务要求和其他要求”。与《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第六条对于采购需求的定义相比，“其他要求”属于新增的内容，《意见稿》第三十一条解释称：其他要求是指实现项目目标所需的技术、商务以外的要求。那么到底哪些内容属于“其他要求”呢？个人结合《意见稿》，认为这是指一些特殊的项目，如课题研发、晚会策划组织等采购项目中，采购人很难列出项目的技术、商务要求，只能设置供应商的从业经验、业绩、职称、荣誉证书等要求。

《意见稿》第三十一条第二款对采购需求的要求除了“合规、完整、明确”，还增加“可评判、可验证，符合采购项目特点和实际需要”的要求。

**十二、新提法“采购估算价值”到底指什么**

《意见稿》第三十三条第一款提出一个全新的重要概念“采购估算价值”，即：采购合同的最大估计总价值。估算采购价值的主体是采购人，主要途径是市场调查、历史成交情况。“采购估算价值”在《意见稿》是一个非常核心价值的概念，《意见稿》共计有十个条款提及“采购估算价值”：“采购估算价值”是设置采购最高限价的依据（第三十三条第二款）、是确定项目属性、划分采购包的依据（第三十四条）、是采购文件的必备内容（第四十五条）、是设置竞标保证金比例的依据（第五十一条）、是项目废标的依据（第五十三条）、是采购档案文件资料的组成部分（第五十四条），还是设置履约保证金比例的依据（第七十九条）等。现行的《政府采购法》类似的表述均用的是“采购预算”。要求采购人对每个项目都要估算其采购价值，一方面凸显了采购人在项目实施、绩效管理上的主体责任，另一方面也对采购人对于项目的市场情况、竞争业态等专业了解情况提出了更高、更专业的要求。

**十三、信息化项目必须分包采购**

《意见稿》第三十八条规定：采购人实施信息化项目，对信息基础设施、应用系统、安全防护等建设内容，进行专业分类或者分包采购。这就要求：信息化项目对信息基础设施、应用系统、安全防护不可以一家独揽，应当分包采购。这是为了防止信息化项目，一些供应商低价中标，一家独揽后，在后续的维护过程中即便加价也只能单一来源让它继续干。

**十四、重新界定“竞标”“废标”“合格标”“等标期”等**

《意见稿》第四十二条第三款规定：本法所称竞标，包括招标方式中的投标、竞争性谈判和创新采购方式中的谈判响应、询价方式中的报价和框架协议采购方式中的征集响应。也就是说：“竞标”适用于所有的采购方式中，与之类似的还有第四十四条中的“合格标”，第四十五条、第五十条、第六十三条中的“等标期”，第五十三条中“废标”都适用于所有的采购方式。而在现行的政府采购法体系中，“竞标”“废标”“合格标”“等标期”均只适用于招标采购中。

**十五、规制竞争范围，界定“公开竞争、有限竞争”**

《意见稿》第四十二条规定：政府采购应当实行公开竞争，必须以发布采购公告的形式邀请供应商参与。只有两种情况可以实行有限竞争：（一）受基础设施、行政许可、确需使用不可替代的专利或者专有技术等限制，只能从有限范围的供应商处采购的；（二）竞标供应商数量过多的。第（二）种情形的，采购人向所有资格预审合格的供应商，或者从资格预审合格的供应商中随机抽取五家以上供应商，发出竞标邀请书。（一）种情形的，采购人也可以直接向所有符合条件的供应商发出竞标邀请书。

《意见稿》第四十四条对竞标供应商数量做出了规定：采用竞争性方式采购的，竞标供应商和合格标均不得少于三家。但是实行公开竞争后，竞标供应商或者合格标只有两家或者一家，采购文件没有不合理条款，且采购程序符合规定的，可以继续开展采购活动。这一规定实际上是解决采购实践中同一项目屡次采购始终都是只有两家供应商，项目无法进行的困局。

**十六、评审方法新增加了“最优质量法”**

《意见稿》第四十六条规定了三种评审方法：最低评审价法、综合评分法和最优质量法。

其中“最优质量法”为新增的评审方法。是指竞标文件满足采购文件全部实质性要求，价格已定，按照质量因素的量化指标评审得分由高到低排序确定中标、成交、入围供应商的评审方法。第四十六条进一步明确其适用范围：执行政府定价的项目，另外就是对质量有特殊要求的采购，如精密仪器采购，为了“优中选优”，可以采用最优质量法。

**十七、明确了“最低评审价法”的适用范围**

《意见稿》第四十六条第二款规定：通用货物、服务，内容单一、方案简单的小型工程的招标采购，一般采用最低评审价法。个人认为：这个里的“一般”有倡导、鼓励、优先选用的意思，对于此类项目，采购人如果不采用最低评审价法，最好要在内控管理上解释为什么这个项目不“一般”、不采用最低评审价法。在采购实践中，“通用货物、服务”占据了大多数，所以未来最低评审价法的适用应当会大幅增加。

**十八、明确了“综合评分法”的适用范围**

《意见稿》第四十六条第三款规定：招标中技术复杂、性质特殊的大型装备，专业化服务，大型工程或者混合采购，需要综合评价性价比的，采用综合评分法。这里规定：技术复杂、性质特殊、专业化服务等项目才采用综合评分法。实际上是为了限制综合评分法。招标采购实践中，妖魔化最低评标价法、综合评分法应用泛化、投标价格可比性差、评审主观性大，导致利益相关方操控招标的现象层出不穷，这是我国招投标实践中的最大痼疾。第四十六条第三款的规定是对综合评分法适用范围的界定，也是为了防止综合评分法的滥用。

**十九、明确竞争性谈判一般采用综合评分法**

《意见稿》第四十六条第三款规定：竞争性谈判方式一般采用综合评分法。这是对现行《政府采购法》规定竞争性谈判方式采用最低价成交评审方法的巨大改变。

在《意见稿》中，竞争性谈判方式的适用范围和现行《政府采购法》规定完全不同。《意见稿》第三十五条规定：技术、服务等标准明确、统一的通用货物、服务，已完成设计的工程施工，采用招标或者询价方式采购。技术复杂的大型装备，实验、检测等专用仪器设备，需要供应商提供解决方案的设计咨询、信息化应用系统建设等服务，创新采购以及政府和社会资本合作等项目，采用竞争性谈判方式采购。也就是说：只有采购需求特别明确，只需要供应商报价就可以一次性搞定的采购项目，才可以用招标或者询价，此外其他项目需要和供应商谈判才能明确需求的，均必须采用竞争性谈判方式。竞争性谈判未来将成为非常主流的采购方式。

**二十、强调评审因素必须与采购标的直接相关**

《意见稿》第四十七条规定：评审因素应当与采购标的直接相关。强调：评审因素中的分值设置应当与可评判、可验证的指标相对应。我们注意到：第四十七条中没有“量化”表述，而是改为“可评判、可验证”，有人据此解读：《意见稿》不再强调评审因素设置“细化量化”，实际上这是一种误读。“可评判、可验证”是对“量化”更进一步、更具操作性的要求。并不存在放松“细化量化”要求的提法。

《意见稿》第四十七条第二款规定：设计咨询服务、大型基础设施工程以及创新采购、政府和社会资本合作等项目，需要考虑供应商履约能力中的从业经验的，可以将业绩要求作为评审因素，但是采购人不得提出特定项目的业绩要求。这似乎在表明：只有此类项目，才可以将供应商履约能力中的从业经验设置为评审因素。

**二十一、评审委员会组成更突出采购人自主权**

《意见稿》第四十八条第二款规定：评审委员会可以全部由采购人代表组成，也可以由采购人代表和政府采购评审专家共同组成。这样的规定是为了增加采购人组建评审委员会的自主权，落实采购人的主体责任。评审委员会既可以全部由采购人代表组成，也可以和评审专家共同组成。至于采购人代表和评审专家的比例，没有限定。采购人代表能不能当评审组长，没有限定。评审专家是否必须由省级以上财政部门管理的专家库抽取，也没有限定。这样的规定也削弱了评审专家对于评审的决策权，采购人对于评审结果具有决策权，评审专家的作用是辅助的。至于评审专家库的命运，尚有待于进一步观察。

**二十二、规定特殊情形“可以缩短等标期”**

《意见稿》第五十条规定，要采购项目的复杂性和供应商准备竞标的实际需要，合理设定等标期，一般不得少于二十日。符合特殊情形的，可以适当缩短等标期，但不得少于十日。在等标期设置上，制度导向是兼顾采购效率与公平竞争要求， “该长的更长、该短的更短”。

**二十三、采购方式上，限制招标方式滥用**

《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第十九条规定：采购需求客观、明确且规格、标准统一的采购项目，如通用设备、物业管理等，一般采用招标或者询价方式采购。第一什么是“采购需求客观、明确且规格、标准统一”，并没有更明确的规定，第二是“一般”。《意见稿》第五十七条则规定的非常明确：通过需求调查或者前期设计咨询，能够确定详细规格和具体要求，无需与供应商协商谈判的采购项目，应当采用招标方式采购。注意这里的表述更一步是“应当”。对于技术较复杂或者专业性较强的采购项目，第五十七条还规定：采购人可以对供应商投标文件不含报价的部分和报价部分采取两阶段开标和评标。这样的规定实际上是为了限制招标方式的滥用，提高采购绩效。

**二十四、总承包工程、PPP、创新采购不得招标**

《意见稿》第三十五条规定：技术、服务等标准明确、统一的通用货物、服务，已完成设计的工程施工，采用招标或者询价方式采购。技术复杂的大型装备，实验、检测等专用仪器设备，需要供应商提供解决方案的设计咨询、信息化应用系统建设等服务，创新采购以及政府和社会资本合作等项目，采用竞争性谈判方式采购。

这一规定实际上是明确：对于工程项目，只有完成设计的施工项目，才可以采用招标；如果包含了设计的工程项目、目前非常流行的工程总承包项目，是不可以采用招标方式采购的，必须适用竞争性谈判。这是建立在政府采购工程项目“两法合一”、统一适用《政府采购法》基础上的制度安排。

对于政府和社会资本合作项目（PPP），实践中存在两个争议：PPP项目到底属于不属于政府采购项目？PPP项目到底适用不适用招标采购方式。《意见稿》均给与了明确的回应。

**二十五、新增了采购方式：“创新采购”**

《意见稿》第六十四条、第六十五条、第六十六条规定了一种全新的采购方式“创新采购”采购方式。

第六十四条规定了可以适用“创新采购”采购方式的两种情形：（一）本部门所需货物含有重大技术突破，且能够推广运用的；（二）公共交通、智能化城市建设等网络化基础设施建设项目，通过应用新技术或者新理念，形成新的管理模式，能够明显提高绩效目标的。

第六十五条规定了 “创新采购”的程序，分为两个阶段：订购和首购。订购遵循以下程序：概念交流、研发竞争谈判、研发中期谈判、创新产品试用及评审。并按照约定的最终评审规则，确定性价比最优的创新产品为首购产品。

第六十六条规定创新采购研发合同内容和期限。

**二十六、细化了竞争性谈判的程序**

在界定了招标适用范围、取消竞争性磋商后，竞争性谈判成为《意见稿》中非常突出的采购方式。《意见稿》第五十九条、第六十条、第六十一条详细规定了竞争性谈判适用情形、谈判程序、谈判要求。

《意见稿》第五十九条规定：以下两种情形应当适用竞争性谈判：（一）需要通过谈判细化解决方案，明确详细技术规格标准、服务具体要求或者其他商务指标的；（二）需要由供应商提供解决方案，通过谈判确定一种或者多种解决方案，并细化解决方案内容的。

《意见稿》第六十条规定了竞争性谈判的程序：成立谈判小组并制定谈判文件、邀请供应商、谈判、确定成交供应商。其中谈判又分为单方案谈判和多方案谈判。谈判小组按照评审规则对响应文件进行统一评审，可以根据谈判文件规定对方案部分和报价部分采取两阶段评审。而现行的《政府采购法》程序规定的第一步是成立谈判小组，让谈判小组主导采购活动进程，这在实践中并不可行，进而造成了主流程序和法定程序的悖离。

**二十七、询价扩大适用至“工程和服务”**

《意见稿》第六十二条规定询价适用于“需求客观、明确，采购金额不大的货物、工程和服务”，而现行《政府采购法》规定询价只是用于“规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小”的货物项目。

在公开招标中，已经取消“公开招标数额标准”的概念，但在询价中，《意见稿》第六十二条规定：适用询价方式的采购数额标准，由省级以上政府采购监督管理部门确定。也就是说：询价方式是存在采购数额标准的。

《意见稿》第六十三条规定了询价采购的程序，同样也纠正了现行《政府采购法》询价采购主流程序和法定程序的悖离的错误。第六十三条还规定：询价可以采用电子反拍程序实施。

**二十八、框架协议采购适用于“工程”**

由于工程项目的复杂性，《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》（财政部令第110号）并没有将小额零星工程纳入框架协议采购适用范围。只规定：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，才适用框架协议采购。《意见稿》第六十九条对框架协议采购适用范围做出了突破，规定：小额零星货物、工程和服务，可以采用框架协议采购。应当看出，《政府采购法》的修订可能需要有一段时间框架协议采购届时扩大至工程也是有可能的。

**二十九、政府采购合同的性质：民事合同为一般，行政协议为例外**

政府采购合同到底是不是民事合同？还是行政协议？学术界、司法界一直存在争议。《意见稿》第七十一条给出了明确规定：政府采购合同适用民法典，但是创新采购合同、政府和社会资本合同适用行政协议的相关规定。也就是说：普通的政府采购合同属于民事合同，适用民法典。但是创新采购合同、政府和社会资本合同属于行政协议。

**三十、规定了四种合同定价方式**

《意见稿》第七十二条规定了固定价格合同（包括固定总价合同、固定单价合同）、成本补偿合同（还包括绩效激励合同）以及多种合同的组合运用。

第七十二条规定：合同订立时采购数量能够确定的，应当采用固定总价的定价方式；合同订立时采购数量无法确定的，应当采用固定单价的定价方式。

《意见稿》第七十二条规定，合同履行中因国家政策变化、物价调整等情形可能导致合同价格发生重大变化，不进行调整显失公平的，应当在合同订立时约定合同价款调整的条件和方法。也就是说：对于固定价格合同，是可以在合同订立时根据显失公平等情况，提前约定变更的。

《意见稿》第七十二条规定：有技术创新、节约资源和提前交付能够更好实现经济社会效益等情形的，采购人可以在合同中约定绩效激励条款，依据供应商提供的货物、工程和服务质量、满意度或者资金节约率等支付合同价款。比如合同能源管理合同，就可以对供应商节能能源的情况进行绩效激励。

《意见稿》第七十二条还对合同的运用做出了原则性规定：通用货物、工程和服务采购，应当采用固定价格定价方式。创新采购合同、政府和社会资本合作合同可以采用成本补偿定价方式。

**三十一、增加了长期合同协商变更条款**

在现行的政府采购制度中，政府采购合同有别于一般民事合同，不得变更、中止。由此在采购中也带来了诸多现实问题。《意见稿》第八十二条规定了政府采购合同协商变更的情形：期限较长的创新采购、政府和社会资本合作等合同，符合下列情形之一的，双方当事人经协商一致可以变更合同，但是不得对合同内容进行实质性修改：（一）采购人在采购文件中明确可能引起合同变更的情形、需要变更的具体内容和变更程序，并在采购合同中载明的；（二）出现采购人或者供应商不可预见的情形，拟增加的采购金额不超过原合同金额百分之三十的。

**三十二、规定了未按提交履约保证金的处理**

《意见稿》第七十九条规定：供应商未按采购文件要求提交履约保证金的，采购人可以按照评审报告推荐的中标或者成交候选人名单排序，确定下一候选人为中标或者成交供应商，也可以重新开展政府采购活动。供应商有违约行为的，采购人可以按照合同约定行使履约担保的相关权利。

**三十三、规定了简易政府采购合同文本**

《意见稿》第七十四条对合同的形式进行了规定：政府采购合同应当采用书面形式。对于政府采购限额标准以下的采购活动，可以通过发票或者电子支付凭证替代书面合同。而现行的《政府采购法》规定：政府采购合同应当采用书面形式，对于合同的简易形式，没有规定。第七十四条填补了简易合同的空白。

**三十四、将合同变更、中止纳入供应商质疑范围**

现行的《政府采购法》，供应商可以质疑的范围是采购文件、采购过程和中标、成交结果，其中的“采购过程”从采购公告开始到中标、成交结果公告止。至于合同变更、中止、解除争议，一般视为民事纠纷，只能通过诉讼去解决。《意见稿》第八十七条将供应商质疑的范围扩大至“采购文件，采购过程，中标、成交、入围结果和合同变更、中止、解除”，这是建立在立法者对于政府采购合同不同于一般民事合同的理解之上的。

**三十五、投诉暂停采购活动的时间改为“三十个工作日”**

现行政府采购制度，投诉处理的期限为收到投诉后三十个工作日内，而暂停采购活动的时间却规定为三十日。这样就会造成暂停时间已经结束，而投诉处理还未来得及做出，依照法律规定，采购人必须在中标、成交通知书发出后三十日内签订合同，而此时投诉结论还未可知，采购人就会无所适从。现在投诉处理的期限和暂停采购活动的时间都设为 “三十个工作日”，就可以避免此种尴尬。