

GZ0320220001

广州市财政局文件

穗财规字〔2021〕3号

广州市财政局关于印发广州市政府采购文件 编制指导意见（2021年修订）的通知

市直各单位，各区财政局，广州公共资源交易中心，各政府采购代理机构：

为进一步规范政府采购文件的编制，提高财政资金使用效益，保护政府采购当事人的合法权益，落实政府采购政策功能，优化我市营商环境，结合我市实际，我局修订了《广州市政府采购文件编制指导意见》。现印发给你们，请遵照执行。执行中遇到问题，请及时反馈我局（政府采购监管处）。



2021年12月31日

广州市政府采购文件编制指导意见

(2021 年修订)

第一条 为进一步规范政府采购文件的编制，保障政府采购项目依法顺利实施，优化营商环境，根据政府采购法律法规和规定，结合我市实际制定本指导意见。

第二条 纳入我市市区两级预算管理的行政事业单位和团体组织使用财政性资金且以项目形式采购货物、服务，编制采购文件适用本意见。

属于涉密政府采购的，按照涉密政府采购有关规定办理，本意见的规定符合涉密政府采购的，可以参照本意见执行。

第三条 政府采购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。

公益一类事业单位不得通过政府采购方式将自身职责范围的公共服务事项交由供应商承担。

第四条 采购文件应符合公开透明、公平竞争、公正和诚实信用原则，内容应合法、规范、完整，表述清晰、准确、无歧义。

第五条 采购文件一般应包括采购邀请、供应商须知、采购项目预算金额、采购需求、合同格式、采购评审方法和标准、供应商响应文件格式等内容。

第六条 采购文件应按经批准的年度采购预算项目编制，

列出采购预算金额，可以在采购预算额度内合理设定最高限价，但不得设定最低限价。跨年采购、一签多年的采购项目应按整体项目确定采购金额，在采购文件中明确当年预算数，以后年度预算拟安排数。

第七条 采购文件中应准确界定采购项目属性和品目类别，按照财政部《政府采购品目分类目录》无法确定的，按照有利于项目实施的原则确定。

第八条 采购人可按照有利于采购项目实施的原则，明确采购包。采购项目划分采购包的，每个采购包应确定采购方式、竞争范围、评审规则和合同类型、合同文本、定价方式等相关合同订立、管理安排。

第九条 政府采购合同履行期限不得超过3年。

第十条 采购代理费用可以由中标（成交）供应商支付，也可以由采购人支付。由供应商支付的，供应商报价中应当包含代理费用。

采购文件应明示代理费用收取方式及标准。

第十一条 除单一来源以及涉密采购之外，采购文件在广东省政府采购网公开并免费向供应商提供下载。

第十二条 采购项目不得要求供应商提交投标保证金。鼓励对信用良好的供应商（特别是中小企业）免收履约保证金。确需收取履约保证金的，以保函等非现金形式缴纳或提交，金额不得超过合同金额的10%，对中小企业的金额不得超过合同金额的5%，且需在采购合同中约定履约保证金退还的方式、时

间、条件和不予退还的情形，明确逾期退还履约保证金的违约责任。采购货物和服务的项目文件不得设置质量保证金条款。

其他政府采购方式中要求参与采购活动的供应商提交保证金的，参照上述规定执行。

第十三条 确需采购进口产品的，采购文件应明确要求供应商在“货物清单”中注明拟提供产品是否为进口产品。不得拒绝国内产品投标（响应），不能在评审中歧视国内产品，不能拒绝国内产品中标（成交）。

第十四条 采购人对采购需求管理负有主体责任，对采购需求和采购实施计划的合法性、合规性、合理性负责。采购需求应当符合法律法规、政府采购政策和国家有关规定，遵循预算、资产和财务等有关管理制度规定，并遵循科学合理、厉行节约、规范高效、权责清晰的原则。

采购需求可以直接引用相关国家标准、行业标准、地方标准等标准、规范，也可以根据项目目标提出更高的技术要求，不得擅自提高标准进行奢侈采购。

第十五条 采购人在确定采购需求前，可开展需求调查。面向市场主体开展需求调查时，选择的调查对象一般不少于 3 个，并应当具有代表性，根据调查的情况、资产配置标准等科学、合理地确定采购需求，并进行价格测算。

以下项目应当开展需求调查并形成书面记录：

（一）1000 万元以上的货物、服务采购项目；

（二）涉及公共利益、社会关注度较高的采购项目，包括政府向社会公众提供的公共服务项目等，政府向社会公众提供

公共服务的采购项目，采购人应当在确定采购需求前至少 10 个工作日在广东省政府采购网公开征求社会公众意见，公告期限不得少于 5 个工作日；

（三）技术复杂、专业性强的项目，包括需定制开发的信息化建设项目、采购进口产品的项目等；

（四）主管预算单位或采购单位认为需要开展调查的其他采购项目。

编制采购需求前一年内，采购人已就相关采购标的开展过需求调查的可以不再重复开展。按照法律法规的规定，对采购项目开展可行性研究等前期工作，已包含规定的需求调查内容的，可以不再重复调查。

采购人应根据法律法规、政府采购政策和国家有关规定，围绕实现采购需求，对合同的订立和管理所做的安排，编写采购实施计划。

第十六条 采购需求内容包括：采购标的需实现的功能或者目标，以及为落实政府采购政策需满足的要求；需执行的相关国家标准、行业标准、地方标准等标准、规范；需满足的质量、安全、技术规格、物理特性；采购标的的数量、采购项目交付或实施的时间和地点；标的的验收标准、其他技术、服务等；以及需满足的服务标准、期限、效率等要求。

第十七条 采购人应当根据采购需求特点提出供应商资格条件，要与采购标的的功能、质量和供应商履约能力直接相关，且属于履行合同必需的条件，包括特定的专业资格或者技术资

格、设备设施、业绩情况、专业人才及其管理能力等。

以联合体形式参加投标的，联合体各方均应满足政府采购法第二十二条规定的条件。

第十八条 非履行合同不可或缺的条件不得作为资格条件。不得将供应商的注册资本、资产总额、营业收入、从业人员数量、利润、纳税额等规模条件以及涉及供应商股权结构、经营年限、财务指标、经营范围的具体事项作为资格条件。

不得将申请条件中有对企业规模条件作出限制的有关资格许可、认证证书或者奖项作为资格条件、实质性要求，但法律法规另有规定的除外。

不得以要求供应商设立分支机构或其它限定供应商的所有制形式、组织形式及所在地等条件，设定或者变相设定市场准入障碍，但法律法规另有规定的除外。

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。

非国家有关职能机构强制性的资质、资格、认证范围等规定不得作为资格条件。不得将国务院已明令取消的或国家行政机关非强制的许可、认定、资质、资格、认证、目录等作为资格条件、实质性要求。

业绩情况确需作为资格条件时，要求供应商提供的同类业务合同一般不超过 2 个，并明确同类业务的具体范围。涉及政府采购政策支持的创新产品采购的，不得提出同类业务合同、生产台数、使用时长等业绩要求。

第十九条 采购文件应明确供应商参加政府采购活动的资

格条件，负责资格审查的主体应通过中国政府采购网（www.ccgp.gov.cn）、“信用中国”网站（www.creditchina.gov.cn）查询的供应商信用记录信息，对纳入严重失信主体名单的，依法拒绝或限制其参与政府采购活动。

可通过“粤省事”“粤商通”等系统获取供应商相关信息的，不得要求供应商提供可查询信息的纸质材料。除核对原件需要外，对于供应商能够在线提供的证明材料，不得要求供应商线下提交。允许供应商提交承诺函替代有关证明材料。

允许供应商参加政府采购活动时，不再提交财务状况报告、依法缴纳税收和社会保障资金等相关材料。

第二十条 采购人或采购代理机构应根据采购项目的实施要求，在采购文件中载明是否接受联合体投标。如未载明的，不得拒绝联合体投标。

联合体投标的，必须提供各方签订的联合体协议。由同一专业的单位组成的联合体，按照同一项资质等级较低的单位确定资质等级。已参与联合体的供应商，不得再单独作为同一采购项目的投标人，也不得再与他人组成另外的联合体参与同一采购项目的投标。

第二十一条 法人、非法人组织或自然人可以参与采购活动。依法设立登记的分支机构以自己的名义参加政府采购活动，产生的民事责任由法人承担。

第二十二条 法定代表人或单位负责人为同一人或者存在直接控股、管理关系的不同供应商不得同时参加同一项目或者

同一子项目的采购活动，采购文件应当明确关联企业同时参加的法律后果。

第二十三条 同一供应商可以同时承担项目的整体设计、规范编制和项目管理、监理、检测等服务。除单一来源采购项目外，已为采购项目提供了上述服务的供应商，不得再参加该采购项目的其他采购活动。信息化项目法规政策另有规定的，从其规定。

第二十四条 非单一产品采购项目，采购人应当根据采购项目技术构成、产品价格比重等合理确定核心产品，并在招标文件中载明。核心产品的数量原则上不超过 3 个。

第二十五条 采购文件中的技术、服务等要求不得指向特定的供应商、特定产品，至少应当有 3 家以上供应商通过资格性审查或符合性审查。使用综合评分法的项目，属于单一产品采购的，提供相同品牌产品的不同投标人参加同一合同项下采购活动的，按一家供应商计算。非单一产品采购项目，多家投标人提供的核心产品品牌相同的，按上述规定处理。

第二十六条 符合性审查中要求供应商作实质性响应的条款，应当在该条款前以“★”等醒目标识予以明示；没有标明的视为非实质性响应条款。

凡打“★”号的必须完全满足指标，要集中统一列入《实质性响应一览表》，供应商应一一响应并提供相关证明，评审委员会应逐一核对确认。非实质性的技术要求和商务条款，可规定允许负偏差的最大范围和最高项数，以及对这些偏差进行调整的办法和评分标准。

第二十七条 采购方式应当符合法定适用情形和采购需求特点。采购需求客观、明确且规格、标准统一的项目,一般采用招标或询价方式采购。采购需求客观、明确且技术复杂或专业性较强的项目,一般采用招标、竞争性谈判、磋商方式采购。不能完全确定客观指标,需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案的采购项目,一般采用竞争性谈判、磋商方式采购。

第二十八条 采购需求客观、明确的采购项目,采购需求中客观但不可量化的指标应当作为实质性要求,不得作为评分项;参与评分的指标应当是采购需求中的量化指标,评分项应当按照量化指标的等次,设置对应的不同分值。不能完全确定客观指标,需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案的采购项目,可以结合需求调查的情况,尽可能明确不同技术路线、组织形式及相关指标的重要性和优先级,设定客观、量化的评审因素、分值和权重。

采购项目涉及后续采购的,如大型装备等,要考虑兼容性要求。可以要求供应商报出后续供应的价格,以及后续采购的可替代性、相关产品和估价,作为评审时考虑的因素。

需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案,且供应商经验和能力对履约有直接影响的,如订购、设计等采购项目,可以在评审因素中适当考虑供应商的履约能力要求,并合理设置分值和权重。需由供应商提供设计方案、解决方案或者组织方案,采购人认为有必要考虑全生命周期成本的,可以明

确使用年限，要求供应商报出安装调试费用、使用期间能源管理、废弃处置等全生命周期成本，作为评审时考虑的因素。

第二十九条 评审因素应当在采购文件中规定，评审因素的设定应当与参与采购活动供应商所提供货物服务的质量相关，可以包括投标报价、技术力量支持或者服务水平、履约能力、售后服务等，但不得非法直接或变相将供应商的规模条件设为评审因素。

商务评审因素一般包括供应商的信用信誉、业绩、履约能力等。技术评审因素一般包括对采购文件的响应程度、项目实施能力、质量控制、保障措施、项目实施计划或交货有效性、科学性及严谨性等。

第三十条 供应商的资格条件不得列为评分因素，实质性响应的技术参数一般不能作为评分因素。评审因素应当细化和量化，且与相应的商务和采购需求对应，不得以供应商响应文件情况横向对比评分。商务条件和采购需求指标有区间规定的，评审因素应当量化到区间，并设置各区间对应的不同分值，不得设置区间分。

技术参数有具体数值要求的，采购文件可要求供应商提供响应产品彩页、检验检测报告、厂家使用说明书等证明材料，要求供应商在技术参数响应表中标注产品实际参数数值，照搬照抄采购文件参数、不注明实际数值者视为未响应。

第三十一条 商务分权重不得高于技术分权重，项目经验分值不超过商务总分的 25%，现场演示（含提供样品）分值不超过总分值 15%，与项目无关的资质不得作为评分因素。确需

设置厂商或经销商等特别授权的，应在采购文件中详细说明理由，分值设置不能超过综合评分总值的 5%，且不得设置为资格性条件。

第三十二条 采用综合评分法的，原则上要设置价格评分。执行国家统一定价标准和采用固定价格采购的项目，价格不列为评审因素。在协议供应等类似项目中无法确定价格的，可不设置价格评分。

采用综合评分法的，价格分应当采用低价优先法计算，且评标过程中不得去掉报价中的最高报价和最低报价。投标人报价是否合理，应当由评标委员会根据供应商的报价情况综合评判，采购文件不得以供应商的平均报价或者最高限价的特定比例作为启动报价合理性评审的依据。

货物项目的价格分值占总分值的比重不得低于 30%；服务项目的价格分值占总分值的比重不得低于 10%。政务信息系统采购货物的，价格分值占总分值比重应当为 30%；采购服务的，价格分值占总分值比重应当为 10%。

第三十三条 一般不得要求供应商提供样品。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。

确需供应商提供样品的，应当在采购文件中明确规定递交样品的时间、数量、单位和规格；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。

采购文件应当载明中标人提供的样品将按规定进行保管、封存，并作为履约验收的参考。

第三十四条 邀请招标及其他资格预审公告，提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于 5 个工作日；政府和社会资本合作项目采购资格预审公告，提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起不得少于 15 个工作日。采购流程应当严格按照法定的时间节点进行，不得随意提前或推后。

第三十五条 招标文件、竞争性磋商文件提供期限自信息公告发布之日起不得少于 5 个工作日。除招标文件、竞争性磋商文件以外采购文件提供期限为自信息公告发布之日起至供应商递交响应文件截止时间前一天止。

第三十六条 公开招标项目，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止不得少于 20 日；竞争性谈判项目，自竞争性谈判文件开始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；询价项目，自询价文件开始发出之日起至供应商提交响应文件截止之日止不得少于 3 个工作日（不含网上竞价）；竞争性磋商项目，自竞争性磋商文件开始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 10 日。采购流程应当严格按照法定的时间节点进行，不得随意提前或推后。

第三十七条 发布采购公告后，确需变更采购标的、项目预算、供应商资格条件的，应当重新开展政府采购活动。其他内容变更的，在开标前可以进行必要的澄清或修改，开标后原

则上不得修改。

采购人或采购代理机构对已发出的招标文件、资格预审文件，以及采用公告方式邀请供应商参与的竞争性谈判文件、竞争性磋商文件进行必要的澄清或者修改的，应当在原公告发布媒体上发布更正公告，并通知所有获取采购文件的潜在供应商，并按规定顺延提交投标文件、资格预审申请文件、响应文件的截止时间。

采购文件发生修改的，除在采购更正公告中明确澄清或者修改的具体内容，还应将澄清或者修改后的整份采购文件作为更正公告的附件，便于供应商下载使用。

第三十八条 评审委员会按照采购文件规定的方法和标准独立评审，各成员得分均应汇总计入。

对采购失败的采购项目，评审委员会应出具采购文件是否存在不合理条款的论证意见。

第三十九条 竞争性谈判，谈判小组可以根据谈判情况，分轮次对采购需求和谈判要点进行相应修改和完善，谈判需按照先商务和技术条件、后价格的顺序进行。如谈判小组没有对谈判文件作实质性变动、增加新的需求，后一轮报价不得高于前一轮报价。

第四十条 有下列情况之一的，采购响应无效：

（一）供应商不具备《中华人民共和国政府采购法》第二十二条规定的条件、不符合采购文件规定的资格条件；

（二）采购响应文件没有按采购文件的要求盖章或签名；

(三) 采购响应文件提供虚假材料;

(四) 采购响应文件未完全满足采购文件中带“★”号的实质性条款或指标;

(五) 供应商报价不确定或超过采购文件中列出的采购预算(最高限价);

(六) 联合体的供应商未提交各方共同签署的协议;

(七) 评审期间, 供应商没有按评标委员会的要求提交有效的澄清、说明、补正或改变了采购响应文件的实质性内容;

(八) 供应商对采购人、采购代理机构、评标委员会及其工作人员施加影响, 有碍公平、公正;

(九) 法律法规规定属于响应无效的其他情形。

在政府采购活动中, 供应商因不符合资格性审查或符合性审查而被排除在外时, 采购代理机构应在资格审查报告或评标报告中以书面形式解释其排除的具体原因。

第四十一条 中标人(成交人)数量严格按采购文件明确的数量推荐。采用招标方式进行采购的, 第二中标候选人报价高于第一中标候选人报价 20% 以上的, 只推荐 1 名中标候选人。

第一中标(成交)候选人无正当理由不得随意放弃中标(成交)资格。中标(成交)候选人放弃中标(成交)资格的, 采购人可以按照评审报告推荐的中标(成交)候选人名单排序, 确定下一候选人为中标人(成交人), 也可以重新开展政府采购活动。

第四十二条 采购文件应载明对产品的节能要求, 对节能产品的优惠幅度, 以及评审标准和方法等, 并应当明确采购的

具体产品是否属于《节能产品政府采购品目清单》和《环境标志产品政府采购品目清单》范围中的节能、环保产品类别。

项目涉及强制节能采购产品类别的，采购文件中应明确具体的产品并将节能产品认证证书明确为实质性响应条件，不再享受评审优惠。涉及优先采购产品类别的，采购文件可对获得节能产品认证证书或环境标志产品认证证书的产品给予1%~5%的价格扣除或1~5分的技术得分评审优惠。

第四十三条 采购文件应按《政府采购促进中小企业发展管理办法》的规定通过预留份额、价格评审优惠、优先采购等措施，支持中小企业发展。

采购项目整体面向中小企业、设置采购包面向中小企业、联合体中中小企业承担部分、项目部分分包给中小企业，均属于专门面向中小企业预留采购份额。

对于不专门面向中小企业预留采购份额的项目，采购文件应当说明具体原因和情形。

第四十四条 监狱企业、残疾人福利性单位视同小型、微型企业，享受预留份额、评审中价格扣除等政府采购促进中小企业发展的政府采购政策。

第四十五条 食堂及农副产品采购的项目，采购文件应要求供应商按采购人要求落实运用政府采购政策支持乡村振兴。

第四十六条 采购文件和中标（成交）通知书应告知供应商政府采购合同融资相关政策，采购人应为供应商融资提供便

利，协助变更合同约定银行账号。

第四十七条 中标（成交）结果公告内容应当包括采购人和采购代理机构的名称、地址、联系方式，项目名称和项目编号，中标（成交）供应商名称、地址和中标（成交）金额，主要中标（成交）标的的名称、规格型号、数量、单价、服务要求、中标（成交）公告期限以及评审专家名单。设置核心产品的，应当公布中标（成交）供应商提供核心产品的相关信息。

第四十八条 采购合同是采购文件不可或缺的重要组成部分。采购合同条款应明确规定项目的验收要求、与履约验收挂钩的资金支付条件及时间、争议处理规定、采购人及供应商各自的权利和义务等内容，并应与采购文件及投标（响应）文件一一对应，确保合同履约执行。

合同文本应当包含法定必备条款和采购需求的所有内容，包括但不限于标的名称，采购标的质量、数量（规模），履行时间（期限）、地点和方式，包装方式，价款或者报酬、付款进度安排、资金支付方式，验收、交付标准和方法，质量保修范围和保修期，违约责任与解决争议的方法等。

完善对供应商的利益损害赔偿和补偿机制。采购人和供应商应当在政府采购合同中明确约定双方的违约责任。对于确因采购人原因导致变更、中止或终止政府采购合同的，采购人应当依照合同约定对供应商受到的损失予以赔偿或者补偿。

第四十九条 采购文件应约定采购人有及时支付采购资金的义务。政府采购合同应当约定资金支付的方式、时间和条件，明确逾期支付资金的违约责任。不得将采购文件和合同中未规

定的义务作为向供应商付款的条件。

第五十条 除因不可抗力和继续履行将损害国家利益和社会公共利益外，合同双方当事人不得擅自变更、中止或者终止合同。

第五十一条 采购文件应载明供应商询问的途径、接收质疑函的方式、联系部门、联系电话和通讯地址等信息，应标明由采购人所属预算级次同级财政部门受理投诉，并公布接收投诉的财政部门联系电话和办公地址。

第五十二条 政府采购监管部门可根据需要不定期对采购人、政府采购代理机构编制和使用的采购文件进行检查，并将检查情况予以公开或通报。

采购人和政府采购代理机构应重视处理对采购文件编制中的违法违规行为提出的检举、控告，做好解释、协调工作，指引供应商依法向采购人同级的审计、监察或财政部门反映。

第五十三条 采购人、政府采购代理机构应完善采购文件内部控制制度，采购需求制定与内部审核、采购文件编制与复核、合同签订与验收岗、质疑投诉答复岗与操作执行岗原则上应当分开设置。

经单位和个人的检举、控告、投诉以及政府采购监管部门的检查，发现采购人和政府采购代理机构未按规定编制采购文件，责令改正；拒不改正的，由政府采购监督管理部门依法进行处理；采购文件违反法律规定的，造成损失的，由当事人承担法律责任。

第五十四条 本意见自 2022 年 1 月 1 日起施行，有效期为 5 年。《广州市财政局关于印发广州市政府采购文件编制指导意见的通知》（穗财规字〔2019〕2 号）同时废止。

公开方式：主动公开

广州市财政局办公室

2021 年 12 月 31 日印发
