

# 南通市财政局文件

通财购〔2024〕26号

## 关于印发南通市政府采购文件编制 指引“双清单”的通知

市各有关单位，各县（市）、区财政局，各政府采购代理机构：

为推进采购人、采购代理机构提升政府采购文件编制能力和水平，提高政府采购质效，进一步夯实采购人主体责任，根据《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例等法律法规规章，研究制定南通市政府采购文件编制指引“双清单”，现予印发，并就有关事项通知如下：

### 一、采购文件编制的基本原则

#### （一）以法律法规规章为基准

采购人、采购代理机构应当依据《中华人民共和国政府采

购法》等法律、法规、规章和文件的规定制作采购文件。资格预审文件、招标文件、谈判文件、询价通知书、磋商文件、框架协议征集文件的内容应对照《政府采购货物与服务招标投标管理办法》、《政府采购非招标采购方式管理办法》、《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》、《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》等规章和文件要求及苏采云政府采购交易系统设置的格式文本逐项设列，不缺失、不遗漏。

## （二）以讲求绩效目标为宗旨

采购文件的编制应当以实现采购标的功能和物有所值为目标，在采购预算限额内讲求采购绩效。采购人、采购代理机构应当在全生命周期分析基础上，科学准确地确定采购需求和设定资格、技术、商务条件，充分利用合同约定，维护采购人的合法权益。

## （三）以贯彻“三公”原则为前提

采购文件的编制应当贯彻公开透明、公平竞争、公正廉洁的原则，坚守诚实信用，采购人、采购代理机构应当加强公平竞争审查，依法保障民营企业、外商投资企业、个体工商户等各类市场主体平等参与政府采购活动的权益。

## （四）以落实政策功能为取向

采购文件的编制应当贯彻落实支持创新、绿色发展、中小企业发展有关优先采购、强制采购、首购、订购、预留份额采购、价格评审优惠等政策，以及网上办理履约保证保函（险）、

政采贷和不得收取投标保证金与质量保证金等助企政策。

### （五）以准确达意表述为标准

采购文件应当合法、规范、完整。采购人、采购代理机构应当加强采购文件发布的信息审查，确保采购文件内容表述清晰、准确，同一事项表述前后一致无歧义，杜绝敏感信息、涉密信息、错别字等。

## 二、采购文件编制的注意要点

### （一）应当体现前置审批（查）的结果

1. 采购文件应列示采购预算，设列的最高限价不得高于批准的预算金额。

2. 采购货物或者服务达到公开招标数额标准的，因特殊原因需要采用公开招标以外的采购方式的，应依法获得批准。

3. 允许采购进口产品的采购项目，应当遵循《关于加强政府采购方式变更和进口产品采购管理的通知》（通财购〔2022〕50号）的规定，并在采购文件中载明相关要求。

4. 在发布采购公告前，应当按照《关于开展政府采购文件公平竞争审查的通知》（通财购〔2023〕32号）要求，经“南通市公平竞争e审查”平台对采购文件进行公平竞争基本要素审查后生成相应二维码，确保采购文件条款设置合理、符合实际需要，消除限制市场公平竞争风险。

### （二）采购需求的确定应科学合理完整明确

采购文件应当根据采购项目的特点和实际需求制定，采购

人委托采购代理机构编制采购需求的，应当在采购活动前对采购需求进行书面确认。采购文件的内容应当以满足实际需求为原则。

采购人应当建立审查工作机制，在采购活动开始前，针对采购需求管理中的重点风险事项，按照《政府采购需求管理办法》进行一般性审查和重点审查，确保采购需求确定的程序、内容和实施计划符合规定，确保不存在歧视性、非竞争性、采购政策不落实、违约等风险。

### （三）投标（响应）及程序规定应符合法律规定

采购文件的提供期限、投标（响应）的截止时间、委托（授权）代理手续材料等规定均应遵守法律规定。

投标（响应）文件编制要求的内容应当具体、明确，且与采购文件规定的评审因素和评分标准衔接一致。

### （四）资格条件的设置应依法合规

采购文件应当依法规定供应商参加政府采购活动应具备的条件，可以根据采购项目的特殊要求规定供应商的特定条件，但不得以不合理的条件对供应商实行差别或者歧视待遇。

### （五）评审因素、评分标准的设置应依法合理

评审因素及评分标准的设定应当与供应商所提供的货物服务的质量相关，包括投标报价、技术或者服务水平、履约能力、售后服务等；评审因素应当细化、量化，且与相应的商务条件和采购需求对应。

#### （六）应当告知供应商相关事项和权利

根据实际情况，需要组织现场考察或者召开答疑会的，采购文件应当告知现场考察和答疑会的时间、地点。

采购文件应当告知供应商询问、质疑的权益、方式和途径。

采购文件应当列示中标（成交）供应商可以办理履约保函（保险）代替履约保证金缴纳、办理‘政采贷’等相关内容。

#### （七）采购合同应当依法拟定，内容应公平合理，维护公共利益

采购合同应根据《中华人民共和国民法典》、《中华人民共和国政府采购法》等法律依据拟定，合同条款应当详细、明确、具体。采购需求、项目验收标准和程序应当作为采购合同的附件。履约验收的主体、时间、方式、程序、内容和验收标准等事项应当明确约定，验收内容要包括每一项技术和商务要求的履约情况，验收标准要包括所有客观、量化标准，分期实施的采购项目，应当结合分期考核的情况明确相应验收要求。资金支付方式、时间、条件和逾期支付资金的违约责任应当明确约定。货物类的采购合同，应当使用财政部统一制发的合同格式文本。

### 三、采购文件编制的责任主体

采购人要高度重视，切实担负起本单位采购文件编制的主体责任。以苏采云系统固化的采购文件格式文本为基础进行编制，切实加强采购文件完整性和合法性、规范性审查，对委托

代理机构编制的采购文件应签字确认,确保各项要求落到实处。法律、法规、规章和上级文件关于采购文件编制的规定,如未在双清单中体现的,仍须遵守;法律、法规、规章和上级文件的相关规定发生变化时,应以法律、法规、规章和上级文件的规定为准。



# 南通市政府采购文件编制指引正面清单

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
一、资格条件部分				
1	参加政府采购活动的供应商应当具备的条件	<p>(1) 具有独立承担民事责任的能力；</p> <p>(2) 具有良好的商业信誉和健全的财务会计制度；</p> <p>(3) 具有履行合同所必需的设备和专业技术能力；</p> <p>(4) 有依法缴纳税收和社会保障资金的良好记录；</p> <p>(5) 参加政府采购活动前三年内，在经营活动中没有重大违法记录；</p> <p>(6) 法律、行政法规规定的其他条件。</p>	《政府采购法》第二十二条第一款	
2	特定资格要求	<p>(1) 根据采购需求特点提出的供应商资格条件，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。</p> <p>(2) 如项目接受联合体投标，对联合体应提出相关资格要求；如属于特定行业项目，供应商应当具备特定行业法定准入要求。</p>	<p>《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第十八条第一款</p> <p>《政府采购公告和公示信息格式规范（2020年版）》（财办库〔2020〕50号）</p>	
3	落实政府采购政策要求	<p>(1) 属于专门面向中小企业采购的项目，供应商应为中小微企业、监狱企业、残疾人福利性单位，并出具符合规定的《中小企业声明函》。</p> <p>(2) 采购限额标准以上，400万元以下的货物、服务和工程采购项目，适宜由中小企业提供的，采购人要专门面向中小企业采购；超过400万元的货物、服务和工程采购项目中适宜由中小企业提供的，采购人要预留该部分采购项目预算总额的30%以上专门面向中小企业采购，其中预留给小微企业的比例不低于60%。</p> <p>(3) 主管预算单位应当组织评估本部门及所属单位政府采购项目，统筹制定面向中小企业预留采购份额的具体方案，对适宜中小企业提供的采购项目和采购包，预留采购份额专门面向中小企业采购，并在政府采购预算中单独列示。</p> <p>(4) 预留份额的采购项目或者采购包，应明确该项目或相关采购包专门面向</p>	<p>《政府采购促进中小企业发展管理办法》第六条、第八条、第十一条、第十二条第（一）、（二）项</p> <p>《关于促进残疾人就业政府采购政策的通知》</p> <p>《关于政府采购支持监狱企业发展有关问题的通知》</p> <p>《政府采购公告和公示信息格式规范（2020年版）》（财办库〔2020〕50号）</p> <p>《关于进一步加大政府采购支</p>	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
		中小企业采购，以及相关标的及预算金额。 (5) 要求以联合体形式参与或者合同分包的，明确联合协议或者分包意向协议中中小企业合同金额应当达到的比例，并作为供应商资格条件。	《支持中小企业力度的通知》（苏财购〔2022〕45号）	
二、采购需求部分				
4	采购需求应包含的要素	<p>(1) 采购需求中的技术要求是指对采购标的的功能和质量要求，包括性能、材料、结构、外观、安全，或者服务内容和标准等；商务要求是指取得采购标的的时间、地点财务和服务要求，包括交付（实施）的时间（期限）和地点（范围），付款条件（进度和方式），包装和运输，售后服务，保险等。</p> <p>(2) 采购需求应当清楚明了、表述规范、含义准确。技术要求和商务要求应当客观，量化指标应当明确相应等次，有连续区间的按照区间划分等次。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，应当说明采购标的的功能、应用场景、目标等基本要求，并尽可能明确其中的客观、量化标准。</p> <p>(3) 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。政府向社会公众提供的公共服务项目，应当就确定采购需求先行征求社会公众的意见。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，采购需求应当完整、明确，具有后续采购的竞争性。必要时，应当就确定采购需求征求相关供应商、专家的意见。</p>	<p>《政府采购法实施条例》第十五条第二款</p> <p>《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第六条、第九条第一、二款</p>	
5	落实政府采购政策需满足的需求	<p>(1) 涉及中小企业采购的，采购文件应当明确采购标的对应的中小企业划分标准所属行业。</p> <p>(2) 拟采购的产品属于节能环保产品政府采购品目清单范围的，应当依据国家确定的认证机构出具的、处于有效期之内的节能产品或环境标志产品认证证书，对获得证书的产品实施优先采购或强制采购。</p> <p>(3) 政府采购项目中涉及涂料、胶黏剂、油墨、清洗剂等挥发性有机物产品的，属于强制性标准的，应当在采购文件中明确要求供应商执行国家和江苏省挥发性有机化合物（VOCs）含量限制标准；属于推荐性标准的，应当在采购文件中载明使用低VOCs的优惠幅度、评审标准等。</p>	<p>《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第五条</p> <p>《政府采购促进中小企业发展管理办法》第十二条第（六）项</p> <p>《关于调整优化节能产品环境标准产品政府采购执行机制的通知》（财库〔2019〕9号）第二条</p>	



序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
			《关于加强政府绿色采购有关事项的通知》（苏财购〔2023〕65号）	
6	应确定核心产品	非单一产品采购项目，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。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第三十一条第三款	
7	应执行的需求标准	<p>(1) 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。</p> <p>(2) 涉及商品包装和快递包装的，在采购文件中明确政府采购供应商提供产品及相关快递服务的具体包装要求；</p> <p>(3) 涉及数据库、操作系统、通用服务器、工作站、一体式计算机、便携式计算机、台式计算机的，根据需求标准确定采购需求，明确功能、质量等质量指标，并据此编制采购文件；</p> <p>(4) 涉及绿色数据中心的，根据需求标准提出的指标编制数据中心相关设备、运维服务政府采购项目的采购文件；</p> <p>(5) 采购的密码产品应当符合国家标准，并通过国家密码管理局指定的检测机构的检测认证。供应商应提供有效期内的《商用密码产品型号证书》。</p>	<p>《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第九条三款</p> <p>《商品包装政府采购需求标准、快递包装政府采购需求标准》（财办库〔2020〕123号）</p> <p>《数据库政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕35号）</p> <p>《操作系统政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕34号）</p> <p>《通用服务器政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕33号）</p> <p>《工作站政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕32号）</p> <p>《一体式计算机政府采购需求标准（2023年版）》（财库〔2023〕31号）</p> <p>《便携式计算机政府采购需求标准（2023年版）》（财库</p>	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
			(2023) 30号) 《台式计算机政府采购需求标准(2023年版)》(财库(2023)29号) 《绿色数据中心政府采购需求标准》(财库(2023)7号) 《关于加强密码产品采购管理工作的通知》(苏财购(2017)29号)	
三、投标(响应)部分				
8	联合体投标(响应)	(1)以联合体形式参加政府采购,参加联合体的供应商应当向采购人提交联合协议,载明联合体各方承担的工作和义务。联合体中有同类资质的供应商按照联合体分工承担相同工作的,应当按照资质等级较低的供应商确定资质等级。 (2)招标公告、资格预审公告或者投标邀请书中应当载明是否接受联合体投标。如未载明,不得拒绝联合体投标。	《政府采购法》第二十四条 《政府采购法实施条例》第二十二条第一款 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第十九条	
9	相同品牌产品的投标	(1)采用最低评标价法的采购项目,提供相同品牌产品的不同投标人参加同一合同项下投标的,以其中通过资格审查、符合性审查且报价最低的参加评标;报价相同的,由采购人或者采购人委托评标委员会按照招标文件规定的方式确定一个参加评标的投标人,招标文件未规定的采取随机抽取方式确定,其他投标无效。 (2)使用综合评分法的采购项目,提供相同品牌产品且通过资格审查、符合性审查的不同投标人参加同一合同项下投标的,按一家投标人计算,评审后得分最高的同品牌投标人获得中标人推荐资格;评审得分相同的,由采购人或者采购人委托评标委员会按照招标文件规定的方式确定一个投标人获得中标人推荐资格,招标文件未规定的采取随机抽取方式确定,其他同品牌投标人不作为中标候选人。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第三十一条第一、二款	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
10	以醒目方式标明不允许偏离的实质性要求和条件	对于不允许偏离的实质性要求和条件，应当在招标文件中规定，并以醒目的方式标明。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第二十条第二款	
11	样品与报价要求	(1) 对耗材使用量大的复印、打印、实验、医疗等仪器设备进行框架协议采购的，应当要求供应商同时对3年以上约定期限内的专用耗材进行报价。 (2) 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。对采购活动结束后未中标人和中标人提供的样品，明确相应处理方式。	《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》第二十六条第一款 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第二十二条二、三款	
四、评审部分				
12	评审标准	(1) 评审因素的设定应当与投标人所提供货物服务的质量相关，包括投标报价、技术或者服务水平、履约能力、售后服务等。 (2) 评审因素应当细化和量化，且与相应的商务条件和采购需求对应。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相应区间，并设置各区间对应的不同分值。 (3) 采购需求客观、明确的采购项目，采购需求客观但不可量化的指标应当作为实质性要求；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。 (4) 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。 (5) 采用综合评审方法的，评审因素应当按照采购需求和与实现项目目标相关的其他因素确定。 (6) 采用综合评分法的，评审标准中的分值设置应当与评审因素的量化指标相对应。	《政府采购法实施条例》第三十四条 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第五十五条第二款、第三款，第六十条 《政府采购需求管理办法》(财库〔2021〕22号)第二十一条第一款、第二款	招标文件评分细则要求：“根据投标人室内仓库横向比较：优得35-45分，中得20-34分，一般得0-19分” (财政部指导性案例9号) 招标文件要求：“7. 投标人投标报价低于其他通过符合性审查投标人平均报价的20%，有可能影响产品质量或者不能诚信履约的，评标委员会可以要求其在规定的时间内提供书面说

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
		(7)评标委员会认为投标人的报价明显低于其他通过符合性审查投标人的报价,有可能影响产品质量或者不能诚信履约的,应当要求其在评标现场合理的时间内提供书面说明,必要时提交相关证明材料;投标人不能证明其报价合理性的,评标委员会应当将其作为无效投标处理。		明,必要时提交相关证明材料;投标人不能证明其报价合理性的,评标委员会将其作为无效投标处理”(财政部指导性案例19号)
13	评审方法	<p>(1)政务信息系统采用招标方式的,应当采用综合评分法;采用非招标方式采购的,应当依法采用竞争性磋商或者单一来源方式采购;除单一来源外,政务信息系统采购货物的,价格分值占总分值比重设置应为30%。采购服务的,价格分值应为10%。无法确定项目属于货物或服务的,按有利于采购项目实施的原则确定项目属性。</p> <p>(2)招标方式采购采用综合评分法的,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%;竞争性磋商采购货物项目的价格分值占总分值的比重(即权重)为30%至60%、服务项目的价格分值占总分值的比重(即权重)为10%至30%。</p> <p>(3)综合评分法中的价格分应当采用低价优先法计算,即满足招标(磋商)文件要求且投标(最后)报价最低的供应商的价格为评标(磋商)基准价,其价格分为满分。</p> <p>(4)对未预留份额专门面向中小企业采购的,以及预留份额项目中的非预留部分采购包,货物和服务采购项目中,对符合规定的小微企业报价给予10%—20%的扣除;政府采购工程项目中,对符合规定的小微企业报价给予3%—5%的扣除。</p> <p>(5)接受大中型企业与小微企业组成联合体或者大中型企业向小微企业分包的,对联合协议或者分包意向协议约定小微企业合同份额占到合同总金额30%以上的,对联合体或者大中型企业的报价给予4%—6%(工程项目为1%-2%)的扣除。</p>	<p>《政务信息系统政府采购管理暂行办法》(财库〔2017〕210号)第九条</p> <p>《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第五十五条第五款、第六款</p> <p>《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库〔2014〕214号)第二十四条第三款、第四款</p> <p>《政府采购促进中小企业发展管理办法》第九条</p> <p>《关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知》(苏财购〔2022〕45号)第三条</p>	
14	落实政府采购政策功能	(1)非预留份额的采购项目或者采购包,采购文件应当明确有关价格扣除比例或者价格分加分比例。	《政府采购促进中小企业发展管理办法》第十二条第(三)	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
		<p>(2) 残疾人福利性单位视同小型、微型企业，享受预留份额、评审中价格扣除等促进中小企业发展的政府采购政策。</p> <p>(3) 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。</p> <p>(4) 采购进口产品的采购文件中应当载明优先采购向我国企业转让技术、与我国企业签订消化吸收再创新方案的供应商的进口产品。</p>	<p>项</p> <p>《关于促进残疾人就业政府采购政策的通知》（财库〔2017〕141号）第三条</p> <p>《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）第二条</p> <p>《政府采购进口产品管理办法》（财库〔2017〕119号）第十五条</p>	
15	确定中标(成交)人	<p>(1) 采用招标方式采购的，采购人在评标报告确定的中标候选人名单中按顺序确定中标人。中标候选人并列的，由采购人或者采购人委托评标委员会按照招标文件规定的方式确定中标人；招标文件未规定的，采取随机抽取的方式确定。逾期未按评标报告推荐的中标候选人顺序确定中标人，又不能说明合法理由的，视同按评标报告推荐的顺序确定排名第一的中标候选人为中标人。</p> <p>(2) 采用竞争性谈判方式采购的，采购人从谈判小组提出的成交候选人中根据符合采购需求、质量和服务相等且报价最低的原则确定成交供应商，并将结果通知所有参加谈判的未成交的供应商。</p> <p>(3) 采用询价方式采购的，采购人从评审报告提出的成交候选人中，根据质量和服务均能满足采购文件实质性响应要求且报价最低的原则确定成交供应商，也可以书面授权询价小组直接确定成交供应商。采购人逾期未确定成交供应商且不提出异议的，视为确定评审报告提出的最后报价最低的供应商为成交供应商。</p> <p>(4) 采用竞争性磋商方式采购的，磋商小组应当根据综合评分情况，按照评审得分由高到低顺序推荐3名以上成交候选供应商（符合规定情形的，可推荐2名），并撰写评审报告。评审得分相同的，按照最后报价由低到高的顺序推荐。评审得分且最后报价相同的，按照技术指标优劣顺序推荐。采购人从评审报告提出的成交候选供应商中，按照排序由高到低的原则确定成交供应商，</p>	<p>《政府采购法》第三十八条第（五）项</p> <p>《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第六十八条第二款、第四款</p> <p>《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号）第四十九条第二款</p> <p>《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》第二十五条、第二十八条第二款</p>	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
		也可以书面授权磋商小组直接确定成交供应商。采购人逾期未确定成交供应商且不提出异议的，视为确定评审报告提出的排序第一的供应商为成交供应商。		
五、合同部分				
16	签订合同时限与事项	应当在中标（成交）通知书发出之日起三十日内，按照采购文件确定的事项签订政府采购合同。	《政府采购法》第四十六条、第七十一条第（五）项 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第七十一条第一款 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号）第十九条第一款 《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》第三十条第一款	
17	合同文本应含要素	（1）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。采购需求、项目验收标准和程序应当作为采购合同的附件。 （2）框架协议应当包括集中采购机构或者主管预算单位以及入围供应商的名称、地址和联系方式，采购项目名称、编号，采购需求以及最高限制单价，封闭式框架协议第一阶段的入围产品详细技术规格或者服务内容、服务标准、协议价格，入围产品升级换代规则，确定第二阶段成交供应商的方式，适用框架协议的采购人或者服务对象范围，以及履行合同的地域范围，资金支付方式、时间和条件，采购合同文本，包括根据需要约定适用的简式合同或者具有合同性质的凭单、订单，框架协议期限，入围供应商清退和补充规则，协议方的权利和义务，需要约定的其他事项。	《中华人民共和国民法典》第四百七十条 《政府采购法》第二十四条第二款、第五十条第二款 《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》第十四条 《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第二十三条 《关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》（财库〔2016〕205号）第二条第（四）项	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
		<p>(3) 采购项目涉及采购标的的知识产权归属、处理的,如订购、设计、定制开发的信息化建设项目等,应当约定知识产权的归属和处理方式。采购人可以根据项目特点划分合同履行阶段,明确分期考核要求和对应的付款进度安排。对于长期运行的项目,要充分考虑成本、收益以及可能出现的重大市场风险,在合同中约定成本补偿、风险分担等事项。</p> <p>(4) 合同权利义务要围绕采购需求和合同履行设置。国务院有关部门依法制定了政府采购合同标准文本的,应当使用标准文本。合同文本应当经过采购人聘请的法律顾问审定。</p> <p>(5) 以联合体形式进行政府采购的,联合体各方应当共同与采购人签订采购合同,就采购合同约定的事项对采购人承担连带责任。</p> <p>(6) 因不可抗力原因延迟签订合同的,应当自不可抗力事由消除之日起7日内完成合同签订适宜。</p> <p>(7) 政府采购合同继续履行将损害国家利益和社会公众利益的,双方当事人应当变更、中止或终止合同。有过错的一方应当承担赔偿责任,双方都有过错的,各自承担相应的责任。</p>	《关于进一步提高政府采购透明度和采购效率相关事项的通知》(财库〔2023〕243号)第四条	
18	进口产品合同要素	<p>(1) 政府采购进口产品合同应当将维护国家利益和社会公共利益作为必备条款。</p> <p>(2) 合同履行过程中出现危害国家利益和社会公共利益问题的,采购人应当立即终止合同。</p>	《政府采购进口产品管理办法》第十八条	
19	预留中小企业采购合同要素	对于通过预留采购项目、预留专门采购包、要求以联合体形式参加或者合同分包等措施签订的采购合同,应当明确标注本合同为中小企业预留合同。其中,要求以联合体形式参加采购活动或者合同分包的,应当将联合协议或者分包意向协议作为采购合同的组成部分。	《政府采购促进中小企业发展管理办法》第十四条	
20	约定资金支付条款	<p>(1) 政府采购合同应当约定资金支付方式、时间和条件,明确逾期支付资金的违约责任。</p> <p>(2) 对于有预付安排的合同,鼓励采购人将合同预付款比例提高到30%以上。对于满足合同约定支付条件的,采购人原则上应当自收到发票后10个工作日内将资金支付到合同约定的供应商账户。</p>	<p>《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》(财库〔2019〕38号)</p> <p>《关于进一步提高政府采购透明度和采购效率相关事项的通知》(财库〔2023〕243号)第</p>	

序号	应设置条款	具体内容	主要依据	案例
			五条	
21	约定履约验收条款	<p>(1) 履约验收方案应当在合同中约定。履约验收方案要明确履约验收的主体、时间、方式、程序、内容和验收标准等事项。验收内容要包括每一项技术和商务要求的履约情况，验收标准要包括所有客观、量化标准。分期实施的采购项目，应当结合分期考核的情况，明确分期验收要求。</p> <p>(2) 货物类项目可以根据需要设置出厂检验、到货检验、安装调试检验、配套服务检验等多重验收环节；服务类项目或以根据项目特点对服务期内的服务实施情况进行分期考核，结合考核情况和服务效果进行验收；工程类项目的验收方案应当符合行业主管部门规定的标准、方法和内容。</p> <p>(3) 应当注明验收时，采购人或代理机构组成验收小组，按照采购合同的约定对每一项技术、服务、安全标准的履约情况进行确认。验收结束后，出具验收书，列明各分项标准的验收情况及项目总体评价，由验收双方共同签署。验收结果与采购合同约定的资金支付及履约保证金返还条件挂钩等。</p> <p>(4) 政府向社会公众提供的公共服务项目，验收时应当邀请服务对象参与并出具意见，验收结果应当向社会公告。</p>	<p>《政府采购法实施条例》第四十五条</p> <p>《关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》（财库〔2016〕205号）第三条</p> <p>《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第二十四条</p>	
六、供应商权益告知部分				
22	质疑与投诉	<p>(1) 应当告知供应商认为采购文件、采购过程和中标、成交结果使自己的权益受到损害的，可以在知道或者应知其权益受到损害之日起七个工作日内，以书面形式向采购人提出质疑。可以要求供应商在法定质疑期内一次性提出针对同一采购程序环节的质疑。并告知提出质疑的供应商应当是参与所质疑项目采购活动的供应商、权益受到损害之日的计算口径。</p> <p>(2) 应当告知质疑供应商对采购人、采购代理机构的答复不满意或者采购人、采购代理机构未在规定的时间内作出答复的，可以在答复期满后十五个工作日内向同级财政政府采购监管部门投诉。</p> <p>(3) 应当告知供应商质疑、投诉应有明确的请求和必要的证明材料，投诉事项不得超出已质疑事项的范围。</p>	<p>《政府采购法》第五十二、五十五条</p> <p>《政府采购法实施条例》第五十三条、五十五条</p> <p>《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第十条、十一条、十二条、十七条、十八条</p>	



# 南通市政府采购文件编制指引负面清单

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
一、资格条件部分			
1	以特定行政区域或者特定行业的业绩、奖项作为中标、成交条件。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（四）项	
2	设定的资格条件与采购项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（二）项	
3	对供应商采取不同的资格审查标准。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（五）项	
4	（1）阻挠或限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场。 （2）非法限定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地。	《政府采购法》第五条 《政府采购法实施条例》第二十条第（七）项	
5	除小额零星采购适用的框架协议采购以及财政部另有规定的情形外，通过入围方式设置备选库、名录库、资格库作为参与政府采购活动的资格条件。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
6	要求供应商在政府采购活动前进行不必要的登记、注册，或者要求设立分支机构，作为参加政府采购活动的条件。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
7	将注册资本、资产总额、营业收入、从业人员、利润、纳税额等规模条件和财务指标作为资格要求，在企业股权结构、经营年限、经营规模和财务指标等方面对中小企业实行差别待遇或歧视待遇。	《政府采购法》第七十一条第（三）项 《中小企业促进法》第四条第三款 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第十七条	招标文件将特定金额的业绩作为供应商资格条件，例如供应商资格要求“自2013年-2015年须具有1个以上合同金额在100万元以上物业管理服务业绩”（财政部指导性案例4号）； 招标文件将特定金额的合同业绩作为评审因素，例如“管理同类型项目合同金

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
		《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库〔2020〕46号）第五条 《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	额 100 万以上一个得 2 分、管理同类型项目合同金额 150 万元以上一个得 3 分”（财政部指导性案例 17 号）
8	要求供应商购买指定软件,作为参加电子化政府采购活动的条件。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
9	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。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第十七条	
10	涉及政府采购政策支持创新产品采购的,提出同类业务合同、生产台数、使用时长等业绩要求。	《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第十八条第二款	
二、采购需求部分			
11	(1) 擅自提高经费预算和资产配置等采购标准。 (2) 采购需求不符合预算、资产、财务等管理制度规定。	《政府采购法》第七十一条第二项 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号）第十条第一款 《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库〔2014〕214号）第八条第一款 《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第三十条	
12	(1) 采购需求不完整、不明确（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）。	《政府采购法实施条例》第十五条第二款	采购的车辆识别系统、限非系统需与现有系统对接,供应商需了解现有系统接口的

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
	(2) 未按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》的规定编制采购需求。	《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	具体要求,并根据接口工作量评估相关费用,但招标文件并未明确现有系统接口的具体信息(财政部指导性案例21号)
13	设定的技术、商务条件与采购项目的具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行无关。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第(二)项	项目采购的X光机用于对货物进行安全检查,部分用于机场,部分用于港口、公路口岸等,招标文件将“具备民用航空安全检查设备使用许可”设置为“▲”条款,不满足扣4分(财政部指导性案例23号)
14	(1) 采购需求中的技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品或特定的专利、商标、品牌、技术路线等。 (2) 谈判文件、询价通知书、磋商文件要求或者标明供应商名称或者特定货物的品牌,含有指向特定供应商的技术、服务等条件。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第(三)项 《政府采购非招标采购方式管理办法》(财政部令第74号)第十条第二款 《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》(财库〔2014〕214号)第八条第二款 《政府采购需求管理办法》(财库〔2021〕22号)第三十一条第(一)项	招标文件限定或指定特定的专利、商标、品牌或者供应商,例如“货物采购清单中列明了75种设备,每种设备均指定三种品牌,并要求投标人按照所列品牌进行报价”(财政部指导性案例22号)
15	财政部门审核同意购买进口产品的项目,采购文件限制国内产品参与竞争。	《关于政府采购进口产品管理有关问题的通知》(财办库〔2008〕248号)第五条第二款	
16	凭书面方式能够准确描述采购需求或者无需对样品进行主观判断以确认是否满足采购需求的,要求投标人提供样品。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》(财政部令第87号)第二十二条第一款	
17	要求供应商提供赠品、回扣或者与采购无关的其他商品、服务。	《政府采购法实施条例》第十一条第二款 《政府采购货物和服务招标	

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
		《招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六条第二款、第七十七条第（二）项	
18	<p>（1）招标文件、资格预审文件的内容违反法律、行政法规、强制性标准、政府采购政策，或者违反公开透明、公平竞争、公正和诚实信用原则。</p> <p>（2）未落实支持创新、绿色发展、中小企业发展等政府采购政策要求。</p>	<p>《政府采购法实施条例》第六十八条第（三）款</p> <p>《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第二十五条第一款</p> <p>《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第三十一条第（三）项</p>	
三、投标（响应）部分			
19	货物和服务项目实行招标方式采购的，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少于二十日。	《政府采购法》第三十五条	招标文件规定：“本项目自招标文件开始发出之日 2017 年 7 月 3 日 9 点，至投标人提交投标文件截止之日 2017 年 7 月 21 日 9:30 止”（财政部指导性案例 5 号）
20	提交资格预审申请文件的时间自公告发布之日起少于5个工作日。招标文件的提供期限自招标文件开始发出之日起少于5个工作日。澄清或者修改的内容可能影响投标文件编制的，未在投标截止时间15日前以书面形式通知所有获取招标文件的供应商，未顺延提交首次响应文件截止时间。	《政府采购法实施条例》第二十一条第二款、第三十一条	
21	从谈判文件、询价通知书发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止少于3个工作日。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制的，未在提交首次响应文件截止时间5日前以书面形式通知所有接收文件、通知书的供应商，未顺延提交首次响应文件截止时间。	《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号）第二十九条、第四十五条	
22	从磋商文件发出之日起至供应商提交首次响应文件截止之日止少于10日；磋商文件的发售期限自开始之日起少于5个	《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214	

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
	工作日。澄清或者修改的内容可能影响响应文件编制的，未在提交首次响应文件截止时间5日前，以书面形式通知所有获取文件的供应商，未顺延提交首次响应文件截止时间。	号) 第十条	
23	只能从唯一供应商处采购的单一来源采购，采购项目信息和唯一供应商名称在省级以上人民政府财政部门指定的媒体上公示少于5个工作日。	《政府采购法实施条例》第三十八条	
24	规定按日计算期间的，开始当天即计入，而非从次日开始计算。期限的最后一日是国家法定节假日的，不顺延到节假日后的次日为期限的最后一日。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第八十五条	
25	除必要的原件核对外，对于供应商能够在线提供的材料，要求供应商同时提供纸质材料。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
26	对于供应商法人代表已经出具委托书的，要求供应商法人代表亲自领购采购文件或者到场参加开标、谈判等。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
27	对于供应商依法按照规定提交各类声明函、承诺函的，要求其再提供有关部门出具的相关证明文件。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
28	因为投标（响应）文件的装订、纸张、文件排序等非实质性格式和形式问题，限制和影响供应商投标（响应）。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号）	
29	设定最低限价。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第十二条、第七十八条第（二）项	
30	限定或者指定特定的专利、商标、品牌或者供应商。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（六）项	
31	非法限定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地。	《政府采购法》第七十一条	

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
		《政府采购法实施条例》第二十条第（七）项	
32	以其他不合理条件限制或者排斥潜在供应商。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（八）项	招标文件将非国标检测项作为实质性条款，并且招标文件要求提供的检测报告未给予供应商准备检测报告的必要时间（财政部指导性案例 23 号）
33	招标文件售价未按照弥补制作、邮寄成本的原则确定。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）第二十四条、第七十八条第（四）项	
34	要求中标（成交）供应商提交履约保证金的数额超过政府采购合同金额的 10%。	《政府采购法实施条例》第四十八条	
四、评审部分			
35	未按规定组建评标（审）委员会（小组）。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第 87 号）第四十七条、七十八条第（七）项 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第 74 号）第七条、五十一条第（二）项 《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214 号）第十四条	
36	采用综合评分法时评审标准中的分值设置未与评审因素的量化指标相对应。	《政府采购法实施条例》第六十八条第（七）项 《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214 号）第二十四条第一款	

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
37	评审因素的设置具有倾向性。	《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第三十一条第（一）项	
38	（1）资格条件作为评审因素。 （2）将注册资本、资产总额、营业收入、从业人员、利润、纳税额等规模条件和财务指标作为评审因素。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第十七条、第五十五条第二款 《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库〔2020〕46号）第五条	1.招标文件资格条件中已经设定“不能有重大违法记录”，却将守信红名单作为评审因素（财政部指导性案例22号）； 2.招标公告“投标人的资格要求”规定：“投标人具有软件能力成熟度集成模型4级（CMMI LEVEL4）及以上证书（财政部指导性案例5号）； 3.招标文件评审因素设置：“交换机生产厂商通过CMMI 4级（或以上）国内认证且时间不少于3年”（财政部指导性案例18号）
39	采购需求客观、明确的采购项目，采购需求客观但不可量化的指标作为评分项。	《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）第二十一条第二款	
40	以特定行政区域或者特定行业的业绩、奖项作为加分条件。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（四）项	招标文件将“提供合作并服务于W部直属院团舞台设备的售后维护保养的用户反馈意见作为评审因素”（财政部指导性案例12号）
41	对供应商采取不同的评审标准。	《政府采购法》第七十一条 《政府采购法实施条例》第二十条第（五）项	
42	综合评分的采购项目，评标过程中，去掉报价中的最高报价和最低报价。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第五十五条第七款 《竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214号）第二十四条第六款	招标文件中设置“当有效投标文件≥7家时，去掉最高和最低后进行平均”（财政部指导性案例22号）

序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
43	以对样品进行检测、对供应商进行考察等方式改变评审结果。	《政府采购法》第七十一条、七十八条 《政府采购法实施条例》第四十四条、第六十八条第（九）项	
五、合同签订及履约部分			
44	未按照招标（采购）文件确定的事项和中标人投标文件签订政府采购合同，或者与成交供应商另行签订背离合同实质性内容的协议。	《政府采购法实施条例》第六十七条第（四）项 《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第七十一条第一款 《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号）第十九条第二款、第五十二条第（三）项 《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》第三十条第二款	
45	涉及中小企业采购的，未明确依据《政府采购促进中小企业发展管理办法》规定享受扶持政策获得政府采购合同的，小微企业不得将合同分包给大中型企业，中型企业不得将合同分包给大型企业。	《政府采购促进中小企业发展管理办法》第十二条第（四）项	
46	政府采购合同履行中追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的采购金额超过原合同采购金额10%。	《政府采购法》第四十九条 《政府采购法实施条例》第六十七条第（五）项	
47	擅自变更、中止或者终止政府采购合同。	《政府采购法实施条例》第六十七条第（六）项	
48	向中标人提出不合理要求作为签订合同条件。	《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第	



序号	禁止行为及内容	主要依据	案例
		87号)第七十一条第二款、第七十七条第(四)项	
49	合同没有围绕采购需求和履行设置权利义务,没有明确知识产权等方面的要求,履约验收方案不完整、标准不明确,合同文本未按规定由法律顾问审定。	《政府采购需求管理办法》(财库〔2021〕22号)第三十一条第(四)项	
50	以机构变动、人员更替、政策调整等为由作为延迟付款的条件。	《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》(财库〔2019〕38号)	
六、询问与质疑答复部分			
51	对供应商的询问、质疑逾期不作处理。	《政府采购法》第七十一条、七十八条 《政府采购法实施条例》第六十八条第(八)项	

注：1.法律、法规、规章和文件所做的规定，如未在双清单中体现的，仍是编制政府采购文件必须遵守的；  
2.双清单所依据的法律、法规废止或修改后，按新的规定执行。

信息公开选项：主动公开

南通市财政局办公室

2024年5月30日印发