

关于《政府采购货物和服务招标投标管理办法（修订草案征求意见稿）》的说明

为促进《深化政府采购制度改革方案》要求尽快落地，我们在全力推进《政府采购法》修订的同时，在不突破现行《政府采购法》及其实施条例的前提下，贯彻《深化政府采购制度改革方案》精神，对《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号，以下简称87号令）进行了修订。现就修订思路与主要修订内容说明如下：

一、完善评审机制，减少评标操控风险，促进“优质优价”采购

完善评审机制是87号令本次修订的核心内容。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。87号令修订稿（以下简称修订稿）遵循国际通行的“需求明确基础上竞争报价”“符合需求情况下低价中标”的公平竞争原则，建立采购需求、采购方式、评审方法之间的内在联系，对评审机制进行了重大调整，旨在重构我国政府采购货物和服务招投标评审制度，有效破解招投标实践中的这一顽疾。首先从源头上规范招标的范围，防止需求不清的项目滥用招标。强调对采购需求客观、明确的项目，才采用招标方式采购；对于不能确定客观指标，需由供应商提供细化方案、设计方案或者解决方

案的项目，则引导采购人依法采用谈判、磋商等非招标方式采购。其次是完善评审制度，在需求客观、明确的基础上，着力增强评审规则的刚性约束，包括强调最低评标价法的应用，强化综合评分法评审因素的客观量化要求等，减少人为因素影响。实践中的低价恶性竞争和质次价高等现象，主要原因是采购需求不清、不宜招标的项目“被招标”以及履约验收环节职责失守等，不能简单化地让最低评标价法来“背这个锅”。为了实现“优质优价”目标，促进高质量发展，修订稿还建立了“优质基础上优价”的评审机制。主要包含以下内容：

1. 强化采购人主体责任，提高采购人在评标中的话语权。具体包括以下几个方面：一是放开评标委员会成员中的专家比例限制。取消了评标委员会中评审专家不得少于成员总数三分之二的限制，要求采购人必须委派代表参加评标委员会（第五十三条），并取消了采购人代表不得担任组长的规定（第五十一条）。二是增加采购人选择评审专家的自主权，允许采购人自行选择评审专家（第五十四条）。三是部分项目允许采购人自行评标。对采用最低评标价法的项目，采购人可以自行评标。打破对评标客观性强、没有操控空间的项目也必须通过专家评审走程序的局面（第五十三条）。

2. 完善评标规则。形成根据采购需求特点选择评标方法的制度导向，明确最低评标价法适用于有公允市场标准、“够用就好”的采购项目，综合评分法适用于强调性价比的项目。

要求技术、服务标准统一、市场供应充足的办公设备与用品、后勤服务等项目，应当采用最低评标价法。完善综合评分法，强化价格竞争，将价格权重上调至 50%以上。严格评审因素设置要求，明确评审因素仅包括投标报价和采购需求中的技术、商务要求，且技术和商务要求中客观量化的指标才可以作为评分项，非量化指标不得作为评分项。通过评审因素的客观量化，控制评标过程中的自由裁量权（第六十六条、第六十七条）。

3. 引入双信封开评标制度。借鉴世界银行采购规则等国际经验，对采用综合评分法的采购项目，引入双信封开评标的做法。对投标文件不包含报价的部分与报价部分采取双信封开标和评标，在资格审查和技术、商务评审结束后，对技术得分达到招标文件规定合格分或者规定名次以上的投标人，再对其报价部分进行开标，然后确定评审总得分最高的投标人为中标候选人。目的是在“保质”基础上再竞争价格，引导投标人良性竞争，实现“优质优价”采购（第四十八条、第六十九条）。

4. 完善防止低价恶性竞争的规定。对于报价异常低的投标人，在评标环节给予投标人提出说明、证明的机会，投标人证明其能够诚信履约并承诺中标后提供招标文件规定以外的履约担保的，可以继续参加评审，否则评标委员会应当将其作为无效投标处理。（第六十三条）。通过让异常低价投标人提供额外履约担保这样既符合商业惯例又具有实际约

束力的措施，遏制投标人“低价冲标”的冲动，防止投标人扰乱竞争秩序，以及低价中标后偷工减料、以次充好，影响采购质量。

二、优化营商环境，促进公平竞争

为降低准入门槛，保障各类市场主体平等参与政府采购活动的权利，减少供应商交易成本，优化政府采购营商环境，修订稿在以下几个方面作出了调整：

1. 细化资格条件设置要求。一是从正面梳理和列举了投标人资格条件，明确资格条件设置要求。投标人资格要求应当与采购项目合同履行直接相关，并与采购项目特点和实际需要相适应。二是从反面规定了设置资格条件的禁止情形。除技术复杂、专业性强或者长期运营服务项目外，不得将业绩作为资格要求。同时，结合《财政部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）要求，细化列举了对投标人实行差别待遇或歧视待遇的四种情形。防止实践中较为常见的采购人随意设置各种条件“控标”的现象，促进公平竞争，营造各类市场主体平等参与的政府采购营商环境（第十四条、第十五条）。

2. 完善资格审查的相关规定。将资格审查明确划分为资格预审和资格后审；对标世界贸易组织《政府采购协定》（GPA）要求，明确公开招标应当采取资格后审（第十六条）；完善资格审查程序，补全资格预审的相关规定，增加资格预审申请时间、资格审查报告等要求，使资格审查形成管理闭

环。

3. 进一步提高招投标透明度。主动对标世界银行营商环境评价等要求，在政府采购全过程信息已高度公开的基础上，进一步加大了信息公开的力度和广度。一是增加了采购意向公开规定。与《财政部关于开展政府采购意向公开工作的通知》（财库〔2020〕10号）相衔接，规定了招标项目采购意向公开要求，便于供应商及早了解市场信息，做好充足的投标准备（第十三条）。二是提高资格审查透明度。要求采购人、采购代理机构在资格预审结果通知书或者评标结果通知书中，告知申请人未通过资格审查的原因，保障供应商知情权，方便供应商监督（第二十六条、第七十七条）。三是提高开标的透明度。在目前开标时仅要求公开投标人名称和报价的基础上，要求增加公开主要投标产品品牌规格型号或者主要服务内容、交付或者服务期限等投标文件的主要内容，进一步提高开标的信息公开度，方便各方监督，减少暗箱操作（第四十七条）。四是提高评标透明度。在要求告知未中标人其本人评审得分及排序的现行规定基础上，增加了须告知未中标具体原因的规定，进一步加大评标过程和结果的信息公开力度，促进评标委员会客观审慎评审（第七十七条）。

三、优化交易规则，降低制度性交易成本

修订稿总结实践经验，贯彻改革精神，着力优化交易规则，包括完善邀请招标制度，明确招标文件的竞争性标准，

健全招投标“容错纠偏”机制等，使招投标操作更为规范和高效。主要有以下几方面：

1. 完善邀请招标制度。为进一步规范邀请招标，促进公平竞争，修订稿在不突破现行上位法的情况下，将邀请招标制度尽可能与《政府采购法》修订精神和 GPA 规则接轨。一是细化明确邀请招标的适用情形。受基础设施、行政许可、技术等限制，只能从有限范围的供应商处采购，以及审查大量供应商的投标文件需要较长时间或者需要的费用占采购预算的比例过大的项目，可以进行邀请招标。一方面防止一些采购人为规避竞争而争相使用邀请招标，另一方面也化解一些采购人“不会用”“不敢用”邀请招标的顾虑。二是完善投标人邀请方式与具体操作规则。取消了现行规定中操作性不强的“从供应商库选取”及风险性较高的“采购人书面推荐”方式，改为根据适用情形直接邀请所有符合条件的供应商，或者发布资格预审公告，邀请所有通过资格预审的供应商或从中随机抽取 3 家以上供应商参加投标，保障供应商机会公平，防范廉洁风险（第五条、第十七条）。

2. 明确招标文件的竞争性标准。判断招标文件是否存在以不合理条件对供应商实行差别待遇或歧视待遇的情形，一直是实践中的一个难点。修订稿将至少 3 家以上潜在投标人满足招标文件要求，确立为招标文件是否具有竞争性的判定标准，旨在为采购人、采购代理机构保障招标文件不存在歧视性、供应商依法维权以及有关部门后续处理质疑投诉提供

可衡量、可判断的操作标准，保障公平竞争，减少不必要的争议（第二十二條）。

3. 引入“等标期”概念及设置规则。要求采购人、采购代理机构根据项目特点和供应商准备投标的实际需要，合理设定等标期（第二十五條）。为兼顾采购效率与公平竞争要求，在等标期设置上，制度导向应该是“该长的更长、该短的更短”。但因受制于上位法，修订稿仅对应当延长等标期的情形作了规定，对于可以缩短等标期的情形，则要等《政府采购法》修订后才能明确。

4. 完善终止招标和流标的操作规则。规定终止招标的项目在同一预算年度内不得再次招标（第三十五條），防止采购人、采购代理机构随意甚至恶意终止招标活动，保障招标活动的严肃性。完善流标后的处理措施，投标人不足3家或有效标不足3家的，要求采购人、采购代理机构组织评审专家对招标文件和招标程序合规性进行论证，并根据论证情况确定后续操作方式（第四十六條、第五十條）。

5. 优化多个投标人提供相同品牌产品参加同一合同项下投标的处理规定。现行87号令关于相同品牌多个投标人参加同一合同项下投标的处理规定过于繁琐，实践中不易理解和操作。修订稿进一步明确了操作规则，即在相同品牌投标人之间先“PK”，然后择其优胜者，再与其他品牌投标人“PK”，决出中标候选人。同时，对非单一产品项目的相同品牌投标人认定标准也进行了调整。在简化表述的同时，提

高了可操作性，解决了实际操作中的困惑（第三十七条）。

6. 完善招投标“容错、纠错机制”。一是强调投标“容错机制”。从制度层面规范无效投标的认定，明确规定采购人、采购代理机构和评标委员会不得因投标文件字体、编排、格式等形式问题以及因疏忽造成的笔误等形式上的错误而认定投标无效。（第五十八条）。二是完善评标“纠错机制”。结合 87 号令在实施中反映出的问题，修订稿增加对于资格性审查错误、符合性审查错误和客观评审因素评分错误等客观性错误的纠错规定。同时，为防止滥用评标纠错机制随意改变评标结果，严格限定纠错机制只能纠正规定的评审错误以及受错误直接影响的评审意见，不得改变其他已形成的评审意见（第七十四条）。完善招投标“容错、纠错机制”，减少“鸡蛋里挑骨头”式的无效投标和不必要的废标，有利于进一步提高招投标效率和公平公正性，保障供应商的合法权益，降低交易成本。

四、推进电子采购，提高采购效率

为贯彻“互联网+政府采购”行动要求，适应电子化采购趋势，修订稿增加了关于电子招投标的规定，具体包括：

1. 在总则中增加了鼓励利用数据电文形式和电子信息网络开展招投标活动的规定，并明确电子招投标系统应当具备安全性、保密性、可靠性和便利性，支持和满足监管部门依法监管要求，不得向供应商收取费用等（第九条）。

2. 在招投标流程中增加了与电子招投标有关的规定。在

规定招标投标流程的同时，一并规定了各环节电子招投标的操作规则与要求，例如，在招标公告、资格预审公告、招标文件、资格预审文件、投标、开标等环节，增加了电子招投标的相关规定。力争在不增加条款的情况下，能“兼容”和涵盖电子招投标的操作要求，填补政府采购领域电子化采购的制度空白（第二十二条、第三十九条、第四十条、第四十四条、第四十五条、第四十七条等）。

3. 增设了电子招投标系统开发建设和运营机构的法律责任。实践中，采购人、代理机构、其他第三方机构等不同主体开发建设有各种电子招投标系统，而电子招投标系统自身的安全性、保密性等，对于保障政府采购招标投标活动的公平公正性至关重要。因此，修订稿专门为此设定了法律责任。另外，为了优化营商环境、防止有关方面向供应商转嫁费用，修订稿禁止向供应商收取电子招投标系统及相关软件和工具费用（第八十八条）。

五、其他修订情况

为增强政府采购法规制度的系统性、整体性、协同性，修订稿加强了与其他相关政府采购制度的衔接，如采购需求管理（第十一条）、采购意向公开（第十三条）、履约验收管理（第八十条）等，增加了相关指引性规定，精简了原有条款。此外，修订稿还完善了投标有效期（第二十九条）、招标文件和资格预审文件澄清修改（第三十三条）、投标文件澄清（第六十一条）、投标报价修正（第六十二条）等相关

规定，补充了视为串通投标的情形（第六十条），整合了投标报价或评审得分相同中标候选人的排序规则，优化了一些条款表述，按照招投标流程和内在逻辑，调整了相关条款的前后顺序等。