

附件：

南京市政府采购内控规范指引 ——委托代理采购基础实务专篇

2024 年 11 月

目 录

第一章	选择采购代理机构·····	1
第二章	权利义务责任划分·····	4
第三章	采购需求编制要点·····	6
第四章	采购业务流程要点·····	13
第五章	采购质疑答复要点·····	20

第一章 选择采购代理机构

一、正确确定采购组织方式

（一）集中采购

政府集中采购目录（以下简称《目录》）内的项目，采购人应当委托集中采购机构代理采购。

同一个采购项目中既有《目录》内品目也有《目录》外品目且拆分后不利于项目实施的，应当合并执行，一并委托集中采购机构组织采购。

南京市集中采购机构为南京市公共资源交易中心及六合、江北新区、浦口、江宁、溧水、高淳分中心（以下简称交易中心）。原则上，市本级和主城区（鼓楼、玄武、建邺、秦淮、栖霞和雨花台）项目委托市交易中心开展，市区各级采购人亦可以不受行政区域、预算管理级次所限，自主择优委托省内集中采购机构组织开展集中采购活动。

（二）分散采购

《目录》以外采购限额标准以上的项目，采购人应当自行组织采购或者委托社会代理机构代理采购。

自行组织采购的，采购人应自行编制采购文件、组织采购活动，在“苏采云”平台发布采购项目信息并按照平台业务流程执行。委托社会代理机构代理采购的，采购人应通过“南京公共采购信息网－办事指南－政府采购代理机构资

格查询”自主选择。

二、选择代理机构内控要点

1. 采购人内控制度应当包括自行组织采购和委托社会代理机构采购的实施划分标准及选择社会代理机构的方式。采购人可以根据项目特点、人员素质、专业能力、代理业绩、服务价格等因素，根据内控制度按项目直接选定或通过框架协议征集一定数量的代理机构。

2. 采购金额大、社会关注度高、与社会公共利益或公共安全关系密切的重大分散采购项目（包括政府购买服务项目），采购人可商请委托集中采购机构代理采购，集中采购代理机构根据专业领域技术能力、项目排期情况确定是否承接。

3. 金额 3000 万元以上的项目，采购人应将代理机构选择、代理服务费用等事项纳入内控研究决策范围；如向集中采购机构提出委托申请，集中采购机构应当接受委托。

三、控制委托代理采购成本

1. 集中采购机构不得向采购人、供应商收取任何费用。南京市政府采购项目已实现电子化采购，采购人、代理机构应当向供应商免费提供电子采购文件。

2. 对于内控采购项目，按照优化营商环境和习惯“过紧日子”要求，鼓励采购人、代理机构免费提供电子采购文件。确需发售、寄送纸质采购文件的，可参照《关于规范南京市

政府采购代理机构采购文件收费问题的通知》（宁财购〔2022〕22号）控制纸质采购文件制作、邮寄成本。

3. 采购人、代理机构禁止向供应商收取投标保证金及没有法律依据的投标费用，如公证费、押金、技术服务费、处理质疑事项费用。

4. 各采购单位应当通过内控决策程序确定每个采购项目的代理服务费收取标准。采购人、代理机构应当在采购文件中明示采购代理机构代理服务费的收取标准与方式。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。

5. 集中采购机构实施的项目，由集中采购机构支付专家评审费；非集中采购机构实施的项目，由各采购单位支付专家评审费，不得由代理机构、其他单位或个人代付。

四、依法签订委托代理协议

采购人依法委托采购代理机构办理采购事宜的，应当由采购人与采购代理机构签订委托代理协议，依法确定委托代理的事项，明确采购代理范围、权限（包含质疑答复主体约定）、期限、档案保存、代理费用收取方式及标准、协议解除及终止、违约责任等具体事项，约定双方的权利义务。

第二章 权利义务责任划分

一、采购人的权责

采购人应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则，在政府采购活动中维护国家利益和社会公共利益，公正廉洁，诚实守信，执行政府采购政策，建立政府采购内部管理制度，厉行节约，科学合理确定采购需求。

主要责任包括：依法编制政府采购计划；依法委托采购代理机构；对采购需求管理负有主体责任，科学合理确定采购需求；落实促进中小企业发展、绿色采购、支持科技创新等政府采购政策；采购人代表依法参加评审活动，在评审过程中依法履行责任；在规定时间内与中标或成交供应商签订政府采购合同并履行付款、验收义务；支付专家评审费；依法答复供应商的询问、质疑，协助财政部门处理投诉；在指定媒体及时向社会发布政府采购信息并妥善保存政府采购档案文件；依法履行向财政部门报告、备案的义务，接受和配合政府采购监督管理部门的监督检查，接受和配合审计机关的审计监督以及监察机关的监察。

二、政府采购代理机构的权责

政府采购代理机构应当遵循公开透明原则、公平竞争原则、公正原则和诚实信用原则，依法接受采购人委托，在代

理权限内组织开展政府采购活动。

主要责任包括：建立完善的政府采购内部监督管理制度并配备专业人员；遵守国家、省、市政府采购的法律、法规和政策，严格按照政府采购运行规程从事政府采购代理业务；维护市场公平公正，依法编制采购文件，提示采购人合理编制采购需求；对从事政府采购代理业务中获知的依法不能公开的资料、信息和商业秘密承担保密义务并妥善保存政府采购档案文件；依法答复供应商的询问、质疑，协助财政部门处理投诉；依法履行向财政部门报告、备案的义务，接受政府采购监督管理部门的监督管理并按要求参加业务培训。

第三章 采购需求编制要点

采购需求编制内容主要包括项目基本信息、供应商资格条件、合同主要条款、采购需求（采购标的、技术要求、商务要求）、评分标准。编制原则和要点如下：

一、采购需求编制原则

采购需求应符合法律法规、政府采购政策和国家有关规定，遵循预算、资产和财务等相关管理制度规定，符合采购项目特点和实际需要；应落实促进中小企业发展、绿色采购、支持科技创新等政府采购政策；内容应清楚明了、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、量化指标。

采购需求不得以不合理条件对供应商实行差别待遇或歧视待遇。如：设定的资格条件、技术要求、商务要求、评分标准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；技术、服务等要求指向特定供应商、特定产品；以特定行政区域或者特定行业的业绩、奖项作为加分条件或者中标（成交）条件；对供应商采取不同的资格审查或评审标准；限定或者指定特定的专利、商标、品牌或供应商；

限定供应商的所有制形式、组织形式或者所在地；对中小企业、民营企业、新成立企业、内外资企业等实行差别待遇或歧视待遇。

为增强采购需求的合法性、合规性，采购人、采购代理机构应当对照《南京市政府采购当事人行为负面清单》严格审查采购需求，避免出现常见的禁止性情形。如：将进口货物以外的生产厂家授权、承诺、证明、背书等作为采购需求、资格条件或评审因素，采购需求中提出“加盖厂家公章”“提供厂家授权书或承诺函”等要求；直接或变相将注册资本、资产总额、营业收入、从业人员、利润、纳税额、经营年限等规模条件作为资格条件、采购需求或者评审因素；将指定检测机构（国家行政机关另有规定的除外）的检测报告作为采购需求、资格条件或评审因素；将国家强制性标准作为评分因素。

二、采购需求要点

委托代理协议签订后，代理机构应当明确采购人提供采购需求的形式。采购需求内容主要包括：

（一）投标邀请章节

1. 项目所属类别。项目中既有货物又有服务的，以项目主体部分确定类别，一般以预算金额占比为判定依据。如无法确定的，采购人按照有利于采购项目实施的原则确定。

2. 最高限价。政府采购项目可以设定最高限价，设定最

高限价或最高费率的，应在项目基本信息中公示，最高限价应低于预算金额。

3. 合同履行期限。货物类项目合同期限一般不超过 1 年，服务类项目合同期限最长 3 年，框架协议采购项目合同期限最长 2 年。

4. “一采多年”项目信息披露。多年期服务项目应在年度预算能够稳定保障的前提下，在预算管理一体化系统申报采购实施计划时选择“一采多年”，项目金额按多年年度预算总额填报，并明确每年预算金额。多年期服务项目发布项目信息时应公示项目金额及每年预算金额，应按照项目金额确定采购方式，达到公开招标限额的应当公开招标。为强化采购人履约管理的主导权，采购人可在采购合同中约定“定期考核”具体条款，明确“考核不合格采购人有权终止合同”。

5. 落实政府采购政策。根据江苏省财政厅《关于进一步加大政府采购支持中小企业力度的通知》，400 万元以下货物或服务项目适宜由中小企业提供的，应当专门面向中小企业采购；不专门面向中小企业采购的，需通过苏采云系统确认并说明原因。采购人还应落实监狱企业和残疾人福利性单位价格评审优惠、绿色采购、支持科技创新等政府采购政策，代理机构做好相应的提示配合。

（二）合同文本章节

1. 履约保证金。采购人需明确是否收取履约保证金，如

需收取履约保证金，金额不得超过合同总额的 10%，且应接受供应商以履约保函（保险）形式代替缴纳履约保证金。货物和服务项目不得收取质量保证金，也不得将收取的履约保证金转为质量保证金，或通过延长质保（维保）期限变相延长履约保证金退还时间。

2. 合同款项支付。预付款原则上不低于合同金额的 30%。中标（成交）供应商为小微企业的，采购人一般应于项目验收合格后，一次性付清尾款。

（三）采购需求章节

1. 产品清单

（1）产品名称及数量。货物、服务名称应当清楚明了、表述规范、含义准确，使用行业和社会通用表述，不得用“一批”“适量”等模糊用语。

（2）单价报价上限。涉及批量采购多种货物的，产品清单中应逐项设定产品单项报价上限，无法设定报价上限的不得在产品清单中列示。报价上限合计不能超过项目预算金额或最高限价。

（3）产品类型、属性及所属行业。一般明确 1-2 项为主要产品，货物类公开招标项目明确 1 项核心产品，并按照货物、服务和工程逐项明确产品属性和所属行业类型。

2. 技术要求

（1）实质性要求。设定为★的指标为实质性指标，数

量一般不超过 10 个。货物类产品应确保至少有 3 个以上品牌满足实质性要求。

（2）非实质性要求。实质性指标以外的重要指标可设定为▲指标，数量一般不超过 10 个。

3. 商务条件

包括但不限于报价要求、实施要求、交付（服务）时间、交付（服务）地点、交付（服务）方式、售后服务、付款及结算方式。

（四）评标方法与评标标准章节

1. 评标方法

公开招标采用综合评分法或最低评标价法；竞争性磋商采用综合评分法；竞争性谈判、询价采用最低评标价法。政务信息系统公开招标项目采用综合评分法。

2. 评分因素

（1）分值设置。根据《政府采购需求管理办法要求》和“过紧日子”的客观要求，采购人应合理设置主观分与客观分权重，减少主观分自由裁量空间，增强评审依据的确定性与科学性。服务类项目价格分不得低于 10 分，货物类项目价格分不得低于 30 分，工程项目和物业服务项目价格分应执行市财政局统一要求，即原则上分别不低于 70 分和 50 分。

（2）检测报告。鼓励采购人在项目的投标、响应环节，

不要求供应商提供检测报告、认证报告，以符合要求的供应商承诺替代采购前提供检测报告，中标（成交）后采购人或代理机构根据委托代理协议明确的责任分工核验中标（成交）供应商检测报告真伪，并可将相关报告作为附件随合同依法公开，接受社会监督。如供应商无法提供或提供虚假检测报告，采购人及代理机构应向同级财政部门报告，依法追究供应商虚假承诺的违法责任。

如产品性能参数中较为关键或对原材料有较高质量要求的，可以在非实质性要求之外对核心产品或主要产品的检测报告评分，原则上不超过 4 份、总分不超过 4 分。不得限定检测报告中的送检单位必须为投标供应商，并明确所采用的检测方法和标准。

（3）样品。采购人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的，可要求提供核心产品或主要产品的小样或原材料。交易中心组织的采购项目样品尺寸一般不超过 100cm*100cm*100cm，数量原则上不超过 3 件。社会代理机构组织的采购项目，应充分考虑社会代理机构样品保管条件，如不具备符合采购文件规定的保管、封存条件，则不应要求供应商提供样品。采购活动结束后，对于未中标（成交）供应商提供的样品，应当及时退还或者经未中标人同意后自行处理；对于中标（成交）供应商

提供的样品，应当按照采购文件的规定进行保管、封存，并作为履约验收的参考。

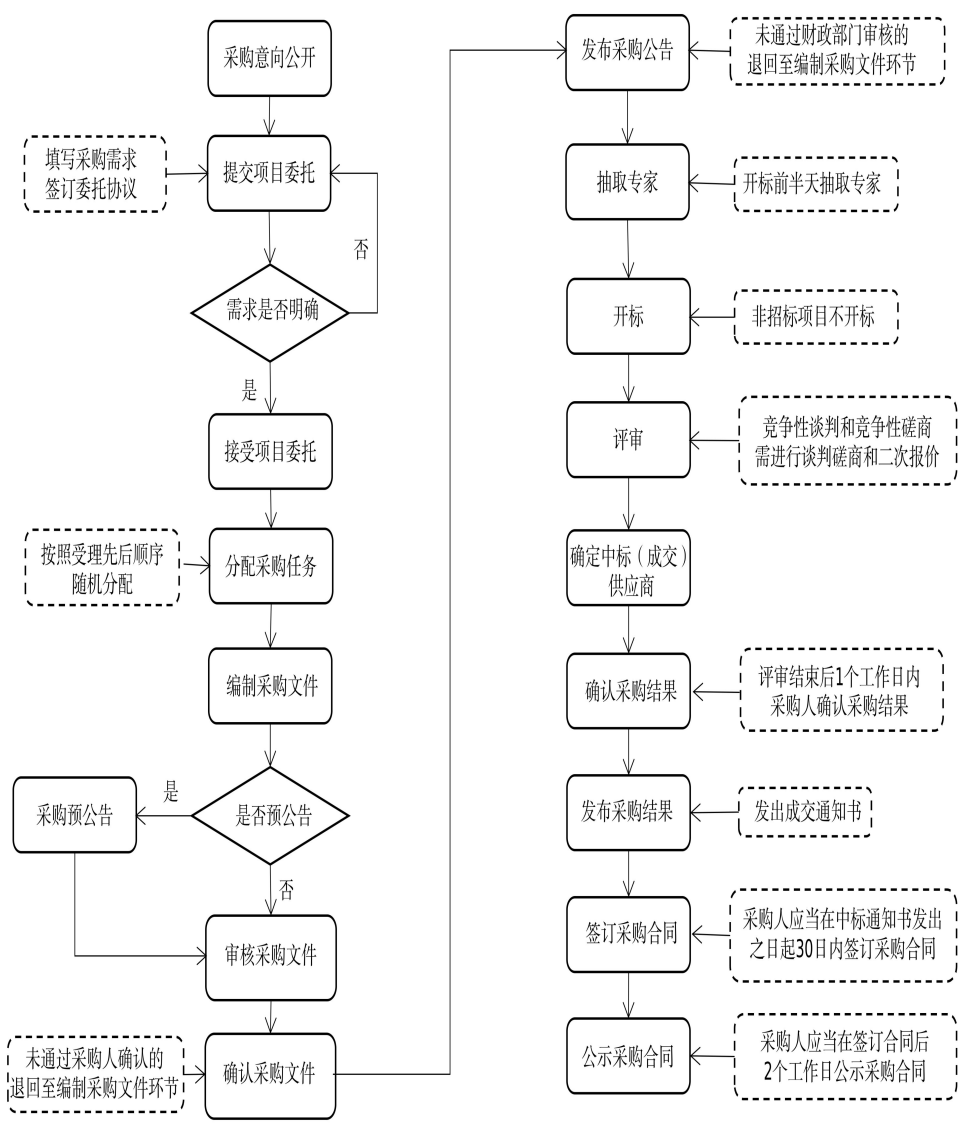
（4）业绩。采购人可以要求供应商提供有关资质证明文件和业绩情况，作为对供应商的特定资格要求。业绩情况作为资格条件时，要求供应商提供的同类业务合同一般不超过 2 个，并明确同类业务的具体范围。业绩作为评审因素时，同类业绩合同一般不超过 3 个，每个不超过 3 分，采购人可根据采购需求明确类似业绩的建设内容或合同标的，一般包含核心产品或主要产品，但不应提出合同金额、项目规模、特定区域、特定行业等要求。

第四章 采购业务流程

一、采购业务流程图

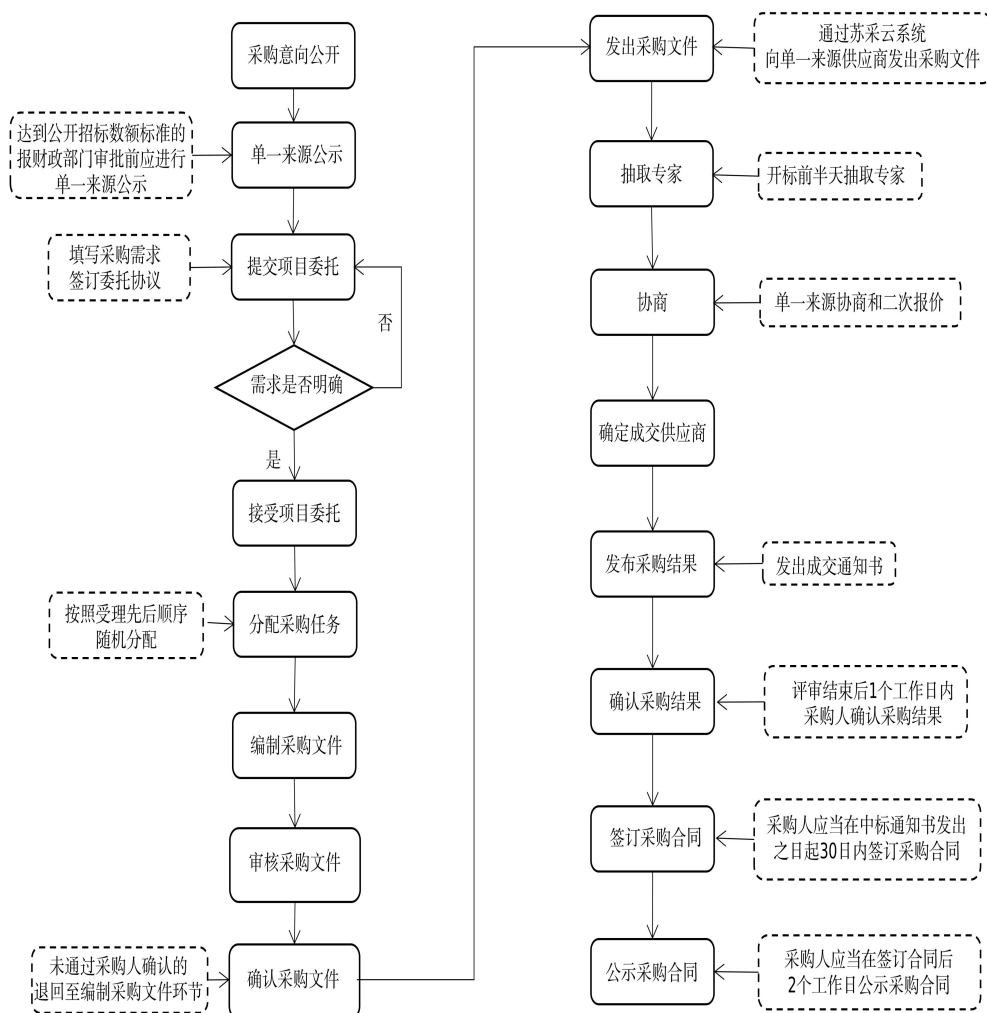
（一）公开招标、竞争性磋商、竞争性谈判、询价

采购业务流程图



（二）单一来源

单一来源采购业务流程图



二、重点环节提示

（一）规范项目名称

- （1）货物类：项目名称为“XX 单位+货物名称”；
- （2）服务类：项目名称为“XX 单位+服务名称”；
- （3）项目名称后避免出现多余的内容，如“招标”“采购”“文件”“费用”等。

（二）采购意向公开

除框架协议、网上商城等小额零星采购外，按项目实施的集中采购目录内或者采购限额标准以上的货物、工程、服务采购，均应当提前公开采购意向。采购意向公告通过苏采云系统在江苏政府采购网发布，原则上不得晚于采购公告发布前 30 日。特殊紧急项目可以在苏采云系统中向同级财政部门申请解除采购意向公示时间限制。

（三）采购需求调查

采购人对采购需求管理负有主体责任，采购人应根据《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22 号）等政府采购法律法规要求开展需求调查，可以通过咨询、论证、问卷调查等方式开展，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。

（四）采购方式选择

1. 采购方式选择应符合政府采购法律法规规定及财政部门印发的《政府集中采购目录及标准》（以下简称《目录》）要求。

2. 单项或批量采购金额达到公开招标数额标准的，应当选择公开招标方式；公开招标数额标准以下的，依法自主选择采购方式。

3. 采购人无法整合需求，需要多频次采购且单笔金额未达到分散采购限额标准的小额零星采购，执行框架协议采购

结果，对“小额零星”的判断仅需依据单个项目采购金额，无需考虑年度累计规模；未执行框架协议采购的按照政府采购网上商城有关规定执行。

4. 采购品目属于财政部门规定的集中带量采购范围的，执行集中带量采购结果。

（五）采购文件编制

1. 采购人将编制完成的采购需求通过苏采云系统提交至代理机构编制采购文件，代理机构可以对采购需求提出修改意见，必要时可向其发出《采购需求风险提示函》。

2. 采购人通过苏采云系统对代理机构编制的采购文件进行确认，并明确中小企业预留份额、评委抽取需求、采购人代表等内容。

3. 预算金额较高（集中采购项目 1000 万元及以上）、技术复杂或社会影响较大的项目，鼓励采购人、代理机构组织采购文件专家论证会、意向参与供应商座谈会或现场踏勘答疑。

4. 采购文件应当突出强调对供应商质疑投诉权责和违约风险的提示。包括但不限于：中标（成交）供应商提供虚假材料谋取中标、串通投标或无正当理由拒签合同的处罚，质疑答复主体，是否要求供应商对同一采购程序一次性完成质疑、低价合理性澄清认定机制等。

（六）采购文件预公告

预算金额较高（集中采购项目 1000 万元及以上）、首次实施或技术指标复杂、具有重大社会影响等项目，鼓励代理机构进行采购文件预公告，采购人需加强采购活动的计划性，为预公告预留足够时间。

（七）采购公告发布

采购人、代理机构应对发布的信息进行严格审核，审核重点包括但不限于：敏感信息、涉密信息、错别字、公告完整性、格式规范性以及是否存在歧视条款、差别待遇条款等。采购公告提交同级财政部门审核后发布，审核时限 3 个工作日；审核不通过的，根据审核意见调整后重新提交。财政部门审核仅对拟公示信息进行形式审核，确保项目真实性、合法性、准确性在内的采购人主体法律责任仍由采购人承担。

（八）项目评审委员会组成

采购人代表和评审专家组成评审委员会。公开招标项目成员人数为 5 人以上单数，预算金额 1000 万元以上、技术复杂或社会影响较大的项目为 7 人以上单数；非招标项目为 3 人以上单数，其中达到公开招标数额标准的为 5 人以上单数，预算金额 1000 万元以上、技术复杂或社会影响较大的项目为 7 人以上单数。

评审专家不得少于成员总数的三分之二，原则上由代理机构从政府采购评审专家库中随机抽取。项目技术复杂、专

业性强，随机抽取难以确定合适的评审专家的，经主管预算单位同意，采购人可以自行选定相应专业领域的评审专家，并做好评审专家信息保密，评审当天采购人代表应将加盖单位公章的评审专家信息材料带至评审现场。

（九）采购人代表的权责

采购人应书面明确进行项目资格审查并参与评审的采购人代表，并确保与实际到场人员保持一致。采购人代表可以在评标前说明项目背景和采购需求，说明内容不得含有歧视性、倾向性意见，不得超出招标文件所述范围。说明应当提交书面材料，并随采购文件一并存档。

在采购文件中对低价合理性澄清认定机制有明确规定的前提下，采购人代表可以对于明显低于其他通过符合性审查供应商的报价，有可能影响产品质量或者不能诚信履约的，有权向评审委员会提出要求该供应商书面说明其报价合理性的请求，并对其报价合理性提出意见。

（十）采购结果确认

采购人委托评审委员会直接确定中标（成交）供应商的，应当在评审结束之日起1个工作日内在苏采云系统确认采购结果，采购人代表可携带单位CA锁于评审现场确认。采购人不得在评审结束后通过对样品进行检测、对供应商进行考察等方式改变评审结果。

（十一）采购合同签订及公示

采购人应当自中标（成交）通知书发出之日起 30 日内按照采购文件和中标（成交）供应商投标（响应）文件，通过苏采云系统与中标（成交）供应商签订书面合同，并在合同签订之日起 2 个工作日内公示。

采购人在中标（成交）通知书发出 20 日内未与中标（成交）供应商签订采购合同的，代理机构应提醒采购人及时签订并公示采购合同，采购人在收到提醒后 10 日内仍未签订并公示采购合同的，相关责任由采购人承担。

如采购人未按照采购文件确定的事项签订政府采购合同，擅自变更、中止或者终止政府采购合同的，财政部门一经发现将责令限期改正，给予警告，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分，并予以通报。

第五章 质疑答复处理

一、质疑答复主体

1. 《政府采购质疑和投诉办法》规定，采购人负责供应商质疑答复。采购人委托采购代理机构采购的，采购代理机构在委托授权范围内作出答复。

2. 对于交易中心实施的项目，采购人负责答复对采购方式、采购需求、供应商资格条件及审查结果、评标方法和评标标准、合同文本的询问、质疑，交易中心负责答复对上述事项以外的询问、质疑。对于社会代理机构实施的项目，如采购人委托社会代理机构答复询问、质疑，应在委托代理协议中明确双方的责任义务。

二、质疑处理要点

（一）质疑供应商

1. 采购文件质疑。潜在供应商均可对采购文件提出质疑。

2. 采购过程、采购结果质疑。质疑供应商应当是参与所质疑项目采购活动的供应商。

（二）法定质疑期

1. 采购文件法定质疑期

《政府采购质疑和投诉办法》规定，潜在供应商已依法获取其可质疑的采购文件的，可以对该文件提出质疑。对采

购文件提出质疑的，应当在获取采购文件或者采购文件公告期限届满之日起 7 个工作日内提出。

（1）公开招标。《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》规定，招标公告、资格预审公告的公告期限为 5 个工作日。公开招标项目法定质疑期为自采购公告发布之日起 12 个工作日内（采购文件公告期限 5 个工作日+7 个工作日）。

（2）竞争性磋商、竞争性谈判、询价。《财政部关于做好政府采购信息公开工作的通知》规定，竞争性谈判公告、竞争性磋商公告和询价公告的公告期限为 3 个工作日。竞争性磋商、竞争性谈判、询价项目法定质疑期为自采购公告发布之日起 10 个工作日内（采购文件公告期限 3 个工作日+7 个工作日）。

（3）采购文件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，如供应商在法定期限内对同一采购程序环节提出多次质疑的，只对第一次质疑作出答复。

（4）采购文件变更公告发布后，供应商可以对变更后的采购文件提出质疑，法定质疑期以更正公告发布之日起重新计算。

2. 采购过程、采购结果法定质疑期。自采购结果公告期限（1 个工作日）届满之日起 7 个工作日内。

（三）质疑时间认定

采购人及代理机构应当依法受理供应商在法定质疑期内递交的质疑。通过邮寄方式的，提出质疑的时间为寄出时间；现场递交的，提出质疑的时间为递交时间。采购人及代理机构应当保留质疑时间认定证据。

（四）质疑受理

1. 《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第 94 号）规定，采购人、代理机构不得拒收质疑供应商在法定质疑期限内发出的质疑函，包括非实际利益损害方对采购过程或采购结果环节提起质疑等情形下发出的质疑函。

2. 供应商递交至交易中心且应由采购人负责答复的《质疑函》，交易中心将在代收后的 2 个工作日内连同《质疑处理建议函》一并转交采购人。质疑处理时间自采购人首次收到《质疑函》时间起算。

3. 质疑供应商撤回质疑的，采购人及代理机构应要求其提交《质疑撤回函》。

（五）质疑答复

1. 采购人及代理机构应当在收到质疑后 7 个工作日内作出答复，向质疑供应商发出《质疑答复函》，同时以书面形式通知其他有关供应商，并保留签收、邮寄凭证。

2. 对采购需求的质疑，采购人应根据需求调查情况，逐项核实后进行答复，必要时可与质疑供应商做好解释沟通，

避免答复过于简单引起不必要的投诉。

3. 对采购过程、采购结果的质疑，采购人、代理机构可组织原评审委员会协助答复质疑，由原评审委员会对质疑事项进行复核并出具复核意见。质疑成立且影响或者可能影响中标（成交）结果的，合格供应商符合法定数量时，可以从合格的中标或者成交候选人中另行确定中标（成交）供应商的，应当依法另行确定中标（成交）供应商；否则应当重新开展采购活动。

4. 由采购人负责答复的质疑，为保证政府采购档案的完整性，采购人亦应将《质疑函》及《质疑答复函》同时抄送代理机构。质疑答复导致中标（成交）结果改变的，采购人或者采购代理机构应当将有关情况书面报告本级财政部门。