**如何提高采购文件示范文本的标准化**

■ 曹琼瑶 潘颖颖

来源：中国政府采购报

采购文件示范文本作为政府采购领域一种标准化、规范化、普适化的文件，在规范政府采购活动、促进公平竞争、提高采购效率等方面具有重要作用。标准化的采购文件示范文本以《中华人民共和国政府采购法》及其实施条例为基础，承载着不同项目各具特色的采购需求、评分标准和合同条款。本文将深入剖析采购文件示范文本的建设现状和相关思考，以期为构建更加公平、透明、高效的政府采购体系提供有益思考。

示范文本建设现状分析

我国政府采购工作从1996年开始试点，经过近30年的发展，已形成了一套较为完整的政府采购制度体系，涉及采购方式、采购需求、评价标准、合同内容、履约验收、争议解决等采购活动的方方面面。

但与国际先进做法相比，还存在一定差距。目前，许多发达国家和国际组织已经建立了一套成熟且高效的政府采购标准化体系。例如，欧盟有统一的政府采购指令，规定了详细的采购程序和文件标准化要求；世界银行和联合国等国际组织也发布了各自的采购指南，强调采购过程中文件的标准化和透明度。这些标准化措施通常从不同层面涵盖采购文件的格式、语言、供应商资格要求、技术规格说明、供应商评价等要素，旨在确保全球范围内政府采购活动的公平性和效率。

纵观我国采购文件标准文本的发展历程与现状，与国际成熟做法相比还存在一定差距。

——统一的采购标准文本体系尚未建立。尽管政府采购文件标准化的重要性已被广泛认同，但相关的法规政策还不够健全。不同地区政府采购发展并不平衡，各地根据本地经济发展需要，在法律法规允许的框架内，对政府采购有很多特色化、个性化的做法，客观上也导致制定全国统一的采购文件示范文本时机尚不完全成熟。此外，相较于国际实践，我国在采购文件电子化制作、供应链管理、履约验收等方面的应用也较为滞后。

——人才及经验技术短缺。高质量的政府采购文件标准化需要专业的人才和先进技术支持，我国目前在这方面仍存在较大缺口。全国开设政府采购专业的高等院校屈指可数，毕业人数对于庞大的需求市场而言杯水车薪。从参与政府采购的四方人员来看，人才缺口巨大。一是采购人代表。采购人代表往往是单位的项目经办人员，对于项目的需求、目的等方面有充分了解，但对于采购政策往往一知半解，甚至一片空白。二是采购代理人员。采购代理机构大量的从业人员是通过师傅带徒弟的“传帮带”方式学习政府采购知识，在工作中通过大量的实战操练，逐渐掌握业务知识。这种方式培养起来的一线人才具备较强的实操经验和能力，但对于政府采购的底层理论研究涉猎较少，理论知识相对薄弱。三是供应商。供应商参加政府采购项目的频次、范围、地域，决定了其对于政府采购知识的了解程度。不同供应商之间对于政府采购知识的掌握程度差异巨大，甚至同一供应商的不同人员也差距明显。四是评审专家。评审专家主要是掌握其专业领域的知识，对于政府采购知识的了解往往以评审流程、回避原则、廉洁教育为主，缺乏理论深度。

——采购相关方协调困难。政府采购涉及采购人、采购代理机构、供应商、监督管理部门等多个相关方，增加了采购文件标准文本落地实施的复杂性。采购人希望在预算许可范围内买到最优质的服务、货物或工程。供应商竭尽所能地希望谋取中标。代理机构希望在法律法规框架内实现公平、公正、公开，既要避免采购人设置不合理的条款对供应商进行差别待遇，又要防止供应商恶性竞争、虚假承诺甚至通过围串标方式谋取中标。而监督管理部门更看重采购全流程的监管检查、合理制定规则、维护公平正义。各方之间存在较大的立场和认知差异。改变各地各方已有的工作流程和习惯，推动全国性采购文件标准文本的制定和颁布，尚需要技术、时间和持续的努力。

制定示范文本的几点思考

采购文件编制是政府采购流程中的关键环节，其质量直接影响到政府采购的公正性、透明度和效率。然而，在实际操作中，政府采购文件编制面临着诸多难点，这些难点问题的解决方案直接影响示范文本的制定结果。

——建立科学规范的评审因素。随着我国政府采购制度的不断完善和规范，在采购实施过程中，如何确保采购过程的公正性、透明度及高效率成为关键问题。评审因素设置的核心在于将商务、技术、价格等多个维度的评价指标通过最优化的权重分配，对供应商所提供货物、服务的质量进行量化评分，最终根据综合得分高低决定中标（成交）供应商。

笔者根据政府采购法律法规的规定及实践经验积累，总结归纳了评审因素设置要遵循的七项原则，即相关性原则、对应性原则、可偏离性原则、量化细化原则、非指向性原则、非限定性原则及政策性原则。相关性原则要求评审因素的设置必须与评审对象的核心目标、性能或成果直接相关，确保评价的有效性和公正性。对应性原则要求评审因素的设置应与评价对象的性质、特点和评价目的相对应，确保评价的适宜性，避免主观臆断和偏见的影响。可偏离性原则允许供应商在某些评价指标上存在一定的差异，能够更好地反映供应商的个性化和创新性，避免评审结果过于单一刻板。《政府采购货物和服务招标投标管理办法》规定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，据此引申出量化细化原则，贯穿评审指标始终。非指向性原则要求评审指标不能有意或无意地指向特定供应商或产品，避免倾向性和歧视性，保证评价的客观性和公平性。而将专利、商标、品牌设置为评审因素则违反了非限定性原则。政策性原则体现在评审因素的设置应符合相关法律法规和政策导向，发挥政府采购的公共政策功能。

——重视采购需求的制定与评审因素的细化量化。采购需求制定与评审因素的细化量化是政府采购工作中的重要环节，直接关系到采购项目的质量和效率。

采购需求制定是采购流程的第一步，也是最为关键的一步。它要求采购人明确自己的实际需求，包括所采购标的的种类、数量、质量标准、人员配置、服务标准、履约时间、验收方法等。对于采购需求的制定方案，业内存在两种观点：一种观点认为，项目不同、金额不同、应用场景不同、采购人偏好不同，则对应的需求也不同；另一种观点认为，需求可以完全标准化，用标准化的需求适配各种应用场景，保障公平性和稳定性。笔者认为，两者结合更有利于编制科学、合理、完善的采购需求。对于通用类项目采购，可制定标准化的需求文本，如财政部发布的计算机、服务器、操作系统、物业等需求标准。对于定制类项目，如软件开发、艺术品设计、活动策划等，则更强调个性化的需求编制，能够体现项目差异性和针对实际需求的量身定制性。

评审因素的细化量化建立在科学完善的采购需求编制基础之上。评审因素主要包括以下几个模块：一是价格评审模块。在法律许可范围内，根据项目的特点和性质合理设置价格分权重，避免价格分权重过高或过低。二是技术评审模块。技术指标应具体明确，可量化的指标要给出具体的数值要求，如产品的性能参数、规格尺寸、为项目服务的人员数量及资质要求等。对于需要专家主观判断的技术方案要细化，对于技术服务的要求也要明确。比如，对于售后服务承诺、培训方案等，应根据内容的完善性、有效性等进行评分。三是商务评审模块。供应商资信和业绩是重要的商务评审因素，应明确不同资信等级和业绩情况的得分标准，一般以量化形式呈现。

——发挥政策导向，优化营商环境。建立公平、公正的交易环境，助力营商环境持续优化，是发挥政府采购政策导向的应有之意，但在实践中依然面临不小的挑战。一是各地经济发展不平衡，政策执行力度有待加强。比如，部分地区对政府采购扶持中小企业政策执行得不够严格，存在预留份额不足、价格评审优惠落实不到位等问题。二是对于创新采购方式执行经验不足，扶持政策细则不够明确，存在落地难的问题。三是一些中小企业在技术水平、管理能力、产品质量等方面还存在不足，难以满足政府采购的高标准要求。

面对上述困难，在设计示范文本时要注意以下内容：一是支持创新发展。优先采购被认定为首台套产品和“制造精品”的自主创新产品。二是支持绿色发展。强制或优先采购节能产品、优先采购环境标志产品，鼓励采购单位将绿色建材性能、指标等作为实质性条件纳入采购文件和合同，推广使用绿色包装，优先采购绿色包装产品、绿色物流配送服务以及循环利用产品。三是支持中小企业发展。预留采购份额专门面向中小微企业，且允许中小微企业通过联合体、合同分包等方式提高成交率。以固定条文形式严格执行小微企业价格扣除制度，提高预付款比例，加快资金支付进度，便捷中小企业信用融资。四是平等对待内外资企业和符合条件的破产重整企业，切实保障企业公平竞争，平等维护企业的合法权益。

——借助人工智能，提高评审质量。评审专家管理是政府采购的又一个难点。比如，部分专家知识更新滞后、专业方向不匹配、专业能力不足，或者在评审时责任心不强、敷衍了事，更有甚者徇私舞弊、利益寻租，扰乱正常的市场秩序。随着人工智能的飞速发展，笔者认为，可充分借助AI提高评审质量。一方面，通过标准化的示范文本建设，助推信息系统结构化改革，为AI准确抓取信息提供字段基础。另一方面，利用集中采购机构的业务数量优势及沉淀的海量采购信息，训练AI问答系统，辅助专家评审。同时，通过图形文字识别等技术，批量抓取各投标人的量化指标，协助专家完成客观分评审。此外，AI还可以在流程控制、风险预警及监测方面发挥积极作用。

（作者单位：浙江省杭州市公共资源交易中心）