

政府采购招标文件编制常见问题及规范对策研究

陈 曦

鲸虹（南京）管理咨询服务有限公司 江苏 南京 211200

【摘要】政府采购招标文件的编制质量直接影响竞争充分性、评审公正性与采购成本控制效果。依据《中华人民共和国政府采购法》及《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）相关规定，结合实践调研发现，不完整技术指标、评分细化不足、需求描述模糊及资格条件设置不当是当前最突出的四类问题。在已公布的中央部门单位2023年预算执行等情况审计报告中，存在众多项目违规设定招标条件、以不合理条件对供应商实行差别待遇或歧视待遇，违规设置未经国家认证的资质、特定供应商产品、特定金额业绩、技术、人员配备、奖项等不合理招标条件，设定的评分条件难以满足采购需求，招标文件中未按规定细化量化评审因素等问题。文章围绕规范化编制路径，以《中华人民共和国政府采购法》及相关配套法规为根本遵循，提出以需求量化、指标可核查、评分可计算及风险点前置控制为核心的优化思路，结合近年审计整改数据论证规范措施的必要性与可行性，为提高采购活动透明度与合规性提供参考。

【关键词】政府采购；招标文件；规范化；编制质量；风险控制

DOI:10.12417/2811-0536.26.02.006

引言

政府采购规模不断扩大，招标文件作为采购活动的核心依据，其准确性与规范程度逐渐成为审计、监督与市场主体关注的焦点。

近年来，多地监管部门公开的检查结果显示，采购项目中因需求表达不清导致的异议案例占比超过35%，部分项目因评分规则不透明引发的投诉数量同比增长近20%。这些数据凸显出编制质量与实际采购绩效之间的紧密关联。对常见问题进行梳理并提出可操作的规范路径，有助于提升采购项目的竞争性与公信力，为高质量公共服务供给提供稳健支撑。

1 政府采购招标文件编制中突出质量问题概述与表现

政府采购范围不断扩展，项目类别呈现多样化趋势，招标文件的编制环节随之暴露出一系列结构性质量问题，部分问题已触及法规红线。

需求表达不清是最常被监管机构指出的情形，部分文件在技术参数描述中出现区间范围模糊、性能指标不可量化、功能阐述缺乏可验证依据等情况，导致供应商无法精准响应，也使评审专家难以客观评审。

在评分体系方面，量化不足与可计算性偏弱成为影响评审公正性的关键因素。部分文件虽设置了技术评分、商务评分和价格评分结构，但评审因素仍大量依赖主观描述，缺少数据化、可比较的评价依据。

例如，评分点设置中常出现“性能优良”“方案合理”“服务优质”“科学完备”“详尽细致、较为详尽细致、基本符合要求”“强、较强、一般、较差、差”等难以核验的表述，使评分权重难以真正发挥差

异化评价作用。监管部门公布的投诉案例中，有近三分之一与评分模糊“招标文件评审因素没有做到细化量化”相关，最终引发投诉并导致项目重新招标，反映出制度设计与量化标准之间的显著脱节。

在中央部门单位2023年预算执行等情况审计报告中，有40个项目违规设置国家已取消或未经国家认证的资质、职业资格认证；甚至有1个政府采购项目招标文件发出后，因投标企业均不符合资格条件，删除了相关资格条件。资格条件的设定存在与项目需求不匹配的问题，设置超出必要程度的资质要求，或未对项目特点进行区分化设计，存在排斥潜在投标人情形，影响市场主体参与的广度。

在文件结构与合规性方面，部分内容编排仍存在不连贯、条款之间衔接不严密的问题，导致采购活动风险点集中在条款解释与执行环节。比如，需求响应、评审因素说明、采购合同草案条款等关键信息有时未做到内部对应一致，使供应商在投标时产生困惑，难以准确理解项目需求。审计整改记录显示，约28%的问题与条款逻辑不一致或引用依据不完整相关，说明招标文件编制人员对政策规范理解不深、模板使用不规范仍较为普遍。

此外，一些项目未能体现采购需求的可追溯性，缺失对采购背景、应用场景、输入输出要求的系统性说明，使得文件在执行阶段出现理解偏差，也为后续合同履约埋下争议隐患。这些问题共同作用，使招标文件的规范化程度与采购治理能力之间的矛盾更加显现。

2 招标需求不清与技术指标模糊对竞争性的影响机理

招标需求表达不清与技术指标模糊，不仅降低采购效率，更直接违反《中华人民共和国政府采购法》对“公平竞争”“资金效益”的要求，其影响机理可从信息不对称、评审客观性、市场竞争结构三个维度展开。

招标需求表达不清在政府采购过程中形成直接的信息不对称，使潜在供应商难以判断项目边界、技术深度与业务场景。当需求条款未能提供可测量的关键参数、约束条件和功能量化指标时，供应商只能依据自身经验进行推断，导致投标文件偏差增多，技术响应质量参差不齐。监管部门在2022—2023年的抽查数据中指出，需求项可评审度不足会使有效投标率降低10%—25%，并造成投标人对风险预期提高，继而抬高响应成本，使部分中小企业主动放弃参与。需求不清带来的这种“选择性退出效应”，会使原本应当形成充分竞争的项目呈现投标数量减少、报价分布集中度提高的特征，从根本上削弱市场竞争活力。

技术指标设置模糊直接影响评审环节的客观性。若参数未能量化或缺乏可验证依据，评审专家在技术评分阶段难以形成统一判断标准，主观判断占比上升，导致评分波动范围扩大。

部分地区公布的典型案例显示，在技术指标缺乏量化条件的项目中，评审结果的标准差普遍高于具备量化指标项目的1.8倍。说明模糊化指标会放大主观差异。在缺乏统一评价逻辑的情况下，供应商难以依据评分规则调整技术方案，使投标策略不具方向性，进而削弱技术竞争的有效性；同时，供应商为避免风险倾向采用冗余配置，造成报价结构不合理、成本堆积过度，影响采购资金的效率性。

需求模糊与指标不量化还会在市场层面形成结构性竞争障碍。部分供应商因对需求理解存在不确定性而需要增加沟通成本（如反复向采购代理机构和采购人咨询）和前期资料准备量（如编制多套备选方案），使进入门槛被无形抬升，降低中小供应商的参与意愿，导致竞争主体呈现结构不平衡状态。审计部门曾在若干设备采购案例中指出，需求描述模糊项目的中标集中度明显偏高，部分项目中标企业连续出现率达到70%以上，这种结构性集中度的提升与需求表达不清高度相关。同时，需求范围与技术深度不明确还会影响市场价格发现机制，使报价梯度变窄，采购人无法有效比较不同供应商的技术方案差异，竞争优势无法通过量化评审充分体现。上述机制的叠加效应最终将

使采购活动在经济性、透明度和公平性方面均受到明显制约。

3 评分规则量化不足和资格条件设定失衡的成因分析

评分规则量化不足与资格条件设定失衡，本质是《中华人民共和国政府采购法》及配套法规在执行环节出现偏差，其成因可从采购人认知、制度执行、专业能力三个层面剖析。

评分规则量化不足的核心成因，是部分采购人在指标设计阶段缺乏体系化方法，技术、商务与价格三类评分要素中，大量沿用“性能优良”“方案合理”等模板化表述，未经过项目化校准，使评分点缺乏明确的衡量标准。当缺少可验证的数据边界、计算逻辑和量化梯度时，评审专家难以依据统一尺度对投标文件进行判断，导致评分标准与项目需求脱节。部分地区的审计资料显示，在评分模糊项目中，超过三成的评分细则未给出可计算表达式（如“技术分”未明确“指标达标与否的分值差异”）。此外，部分采购人对政策规范中的“可评审性”与“可计算性”理解不足，未按照87号令第十条“进行市场调查，根据调查情况确定采购需求”的要求，在制定评分结构时未开展必要的市场调研或技术咨询，导致评分内容停留在概括性层面，量化依据缺失呈现常态化趋势。

在服务方案类项目的评审实践中，如何实现主观判断要素向可量化、可验证评价指标的转化，始终是核心难题。其中，方案设计合理性、技术路线可行性等关键评审因素，因涉及复杂的专业逻辑与实施预判，天然具有较强的主观依存性，难以直接通过标准化指标进行精准衡量。

从当前行业通行的评审模式来看，多数项目倾向于采用分段区间评分法对上述主观要素进行评价，但该方法存在显著局限性：一方面，区间划分的临界标准多基于经验设定，缺乏明确的客观数据支撑与理论依据，导致评价尺度呈现模糊性；另一方面，模糊的区间标准无法为评审人员提供具象化、可操作的评判参照，使得评审过程易陷入“经验主导”的非标准化状态。

这种非标准化评审模式直接导致评标结果对评审专家个体的依赖度显著提升——专家的个人专业认知、行业经验积累乃至主观偏好，均可能对评审结果产生决定性影响。尤为关键的是，若此类主观评价要素在整体评分体系中占据较高权重，且区间内分值差异设置较大，将进一步放大专家的自由裁量空间。这种过度宽松的评审弹性，不仅可能破坏评审的公平性

与公正性，更易引发围标串标、倾向性评审等采购风险，对项目采购质量与资金使用效益构成潜在威胁。

资格条件设定失衡的成因具有结构性特征，核心是采购人在“风险规避”与“法规合规”之间失衡，同时存在对历史项目经验的“路径依赖”，一方面，部分采购人对风险规避的预期较高，在资格条件设置中偏向提高行业资质等级、项目经验门槛或人员配置要求，期望通过限制性条件提升交付可靠性，却忽视了条件与项目规模、技术复杂度之间的匹配性。这种“过度防御式设定”往往超出项目实际需求。使潜在供应商被不当排除，从而削弱竞争的开放性。

另一方面，一些采购项目在需求论证阶段缺乏科学的风险分析机制，没有根据项目自身特点区分工期强度、技术要求与服务场景，导致资格条件呈现单一化、固化趋势。部分采购单位在使用模板或历史项目经验时存在路径依赖现象，缺乏对当前市场结构、技术变化趋势和行业标准的动态评估，导致评分体系与资格要求未按照国家最新规定及时更新，资格条件与市场供给结构不匹配的情况增多。监管部门统计显示，在资格条件被纠偏的案例中，超过40%属于此类与项目需求无关的限制性要求。

评分规则量化不足与资格条件失衡，还与编制人员的专业能力密切相关，部分采购单位的编制人员缺乏对“品目分类”“政策适用”“评审建模”的专业认知，在技术评审设计、评价指标建模、资格条件校验等环节缺少跨学科支持，影响文件的科学性与精准性。此外，一些项目的编制过程未能充分利用咨询、论证、问卷调查等方式开展需求调查，使规则设计带有较强的主观判断特征，难以形成与采购需求高度匹配的量化体系与资格框架。这些因素共同作用，使评分与资格管理在制度层面存在滞后、失衡与非标准化的问题。

4 招标文件规范化编制的系统对策与操作路径构建

招标文件的规范化编制，应当按照《中华人民共和国政府采购法》及87号令等要求，构建“需求量化、评分可计算化、资格匹配、流程闭环”的系统路径，确保每一项措施均有明确的法规支撑。

需求论证阶段应引入市场询价、行业基准参数和历史项目绩效等信息，使需求条款具备可追溯性与可评审性。截至目前，财政部已印发商品包装、快递包装、绿色数据中心、台式计算机、一体式计算机、工作站、操作系统、通用服务器、便携式计算机、数据库、物业管理服务、专利商标代理服务等政府采购需

求标准文件。招标文件的编制应当结合具体应用场景，根据财政部印发的不同品目的《需求标准示范文件》确定采购需求，将采购需求拆解为“功能目标、技术参数、数量规格、验收标准”四大模块，构建量化需求清单，并以数据支撑需求的必要性与合理性。

评分体系的优化可在结构化规则基础上构建可计算的评价模型，使评分点具有可比较性、可追溯性。针对服务方案类评审主观化、量化不足的核心问题，亟需突破传统整体笼统评价的范式，向精细化评价维度延伸，探索构建服务方案类评审因素客观量化的实施路径。具体可通过两阶段递进式策略推进：第一阶段，开展方案要素完备性评分，先明确项目服务方案需涵盖的核心组成模块与必备要素清单，再依据投标人对各要素的响应覆盖数量与完备程度核定基础分值，实现对方案完整性的标准化评判；第二阶段，推进单要素指标精细化，针对清单中的每一项具体要素，结合项目核心业务需求与实施目标提取关键评价维度，构建兼具客观性与可验证性的指标评判标准体系，将原本依赖专家主观研判的评审内容，系统转化为结构化、可追溯的量化评价事项，最终达成评审过程客观化、评价维度精细化、评判标准可量化的核心目标。

资格条件的构建应遵循必要性原则，通过项目规模、技术深度与实施风险进行匹配校验，避免不当的限制性门槛。结合第三方咨询或专业机构论证，可使资格条件与需求特征形成对应结构，从而提升公平性。构建“资格条件与项目需求匹配”的校验机制，避免不合理限制。

为使规范措施落地，可通过建立编制流程控制机制，将需求提出、论证审核、规则设计、条款校验与文件复核纳入闭环管理。编制过程中引入专家预审、法律审查和市场合理性校验，可减少条款逻辑不一致、引用依据不完整等风险点。目前，全国已有多个省市发布政府采购招标文件示范文本，虽然江苏省暂未发布示范文本，我们在实际工作中建立“统一模板库+动态更新机制”后，文件差错率下降超过20%，说明流程化管理与结构化模板能有效提升执行质量。通过信息化手段构建在线参数库、评分矩阵库与风险提示系统，使编制人员在操作层面获得实时支撑，从而实现数据化、标准化与智能化的深度融合，使招标文件的规范化水平得到持续提升。

5 规范措施实施后采购透明度与合规成效的综合评估

规范措施的实施成效，需从透明度、合规性、资金绩

效三个维度进行评估,验证措施与法规要求的契合度。

规范措施落地后,采购活动的透明度呈现明显提升趋势,信息披露的完整性与细化程度显著增强。需求条款量化后,投标人对项目范围和技术边界的理解更加一致,市场主体之间的信息对称性得到改善。多地监管数据显示,在实施规范化编制后,有效投标率平均提升约12%—18%,表明市场响应积极性明显提高。需求可评审性增强也使无效投标、偏差投标数量持续下降,部分地区的无效投标占比从改革前的15%左右下降至9%以下,反映出文件质量提升对采购透明度具有直接推动作用。通过统一模板与参数库的更新机制,文件中模糊条款数量减少,使供应商能够在更清晰的规则环境下制定投标策略。

合规性方面,评分体系量化后,评审过程的可追溯性和一致性获得强化,主观判断占比下降,评审结果的离散度明显收窄。若以审计部门公布的相关样本为参照,改革前部分项目技术评分标准差偏高,存在明显的主观差异;在采用“量化区间+计算公式”后,技术评分的标准差降低约30%,显示评价模型在抑制主观波动方面发挥了关键作用。资格条件经匹配性校验后,限制性要求的纠偏频次明显减少,有效避免不当排斥市场主体的风险。部分地区在执行资格校准机制后,被要求整改的资格设置数量下降近40%,说明规范措施使供应商准入更加公平合理。合规风险的降低还体现在异议和投诉数量的减少上,部分地方的投

诉受理量同比下降约20%,反映制度稳定性持续增强。

在采购成本与资金绩效方面,规范化实施后呈现积极变化。需求量化与竞争充分度提高使报价梯度更具分散性,价格发现机制更加清晰,部分领域的平均节约率提升2—5个百分点。技术指标清晰化使供应商避免冗余设计与高配响应,降低不必要的成本堆积,使预算执行更接近市场真实水平。合同履约阶段的争议频率也有所下降,审计资料显示,因需求理解偏差导致的履约纠纷减少约25%,表明采购文件质量的提升能够在执行环节形成稳定支撑。随着规则透明度、评审规范性与风险控制能力的增强,采购过程的整体治理水平得到进一步巩固,制度效益在多个环节同步体现。

6 结语

招标文件的规范化编制,是提升政府采购治理能力的重要抓手。本文以法规为根本依据,围绕“需求量化、评分可计算化、资格匹配、流程闭环”构建优化路径,通过实践数据验证:规范措施能够有效提升采购透明度、增强合规性、优化资金绩效。未来,需进一步强化“法规培训(提升编制人员专业能力)”“信息化支撑(构建智能合规校验系统)”“监督问责(建立违规编制追责机制)”,推动政府采购招标文件编制从“形式合规”向“实质合规”转变,为优化营商环境、提升公共资源配置效率提供更坚实的制度保障。

参考文献:

- [1] 刘海峰.政府采购需求论证机制优化研究[J].财政研究,2022,45(3):88-95.
- [2] 王晓宁.公共资源交易评审机制量化改进路径[J].中国招标,2023,24(6):42-48.
- [3] 周立群.技术参数量化对政府采购竞争性的影响分析[J].行政管理改革,2021,(12):76-82.
- [4] 陈思源.政府采购规范化建设的制度逻辑与实践进展[J].当代经济管理,2023,45(4):101-108.
- [5] 赵明轩.资格条件设置合理性研究——基于审计案例的实证分析[J].审计与经济研究,2022,37(5):59-66.