

上海市财政局

沪财采〔2026〕22号

关于印发《上海市采购人履行政府采购主体责任指导规范》的通知

各市级预算单位，各区财政局：

为优化我市政府采购营商环境，促进采购人依法依规履行政府采购主体责任，上海市财政局研究制定了《上海市采购人履行政府采购主体责任指导规范》，现印发给你们，请认真贯彻落实。

特此通知。



信息公开属性：主动公开

上海市财政局办公室

2026 年 9 月 29 日印发

上海市采购人履行政府采购 主体责任指导规范

第一章 总则

第一条（目的和依据） 为促进采购人履职尽责，落实采购主体责任，提高政府采购规范化科学化水平，依据政府采购法律法规及相关制度，制定本规范。

第二条（采购人主体责任） 采购人作为政府采购预算执行者和项目采购主体，对采购活动的科学性、合法性、廉洁性负主体责任。

采购人应贯彻政府采购全链条管理要求，对编制采购预算、确定采购需求、制订采购实施计划、开展采购活动、组织履约验收等政府采购项目实施全过程履行主体责任。

第三条（预算主管部门管理责任） 预算主管部门应加强对本部门及所属预算单位政府采购工作的管理，督促指导所属预算单位规范开展政府采购活动。加强部门统筹，确保面向中小企业预留采购份额等政府采购政策落实到位。

第四条（建设全国统一大市场） 采购人应平等对待各类经营主体，不得以不合理条件对中小企业、民营企业、外资企业、外地企业等实行差别待遇或歧视待遇。不得违规设置各类备选库、名录库、资格库等供应商库，将其作为供应商

参加政府采购活动的资格条件。

第五条（政府采购内控管理） 采购人应按照《财政部关于加强政府采购活动内部控制管理的指导意见》（财库〔2016〕99号）等规定，结合实际完善本部门、本单位政府采购活动内部控制制度，加强对采购预算编制、采购需求确定、采购方式选择、采购信息公开、合同签订履行等重点环节的内部控制，细化各环节的工作要求和制约措施。建立政府采购重要事项集体决策、合规审查、风险防控、监督纠错等管理机制，保障主体责任落实，防范各类不当干预政府采购活动的行为。

预算主管部门统一制定部门内控制度的，应明确主管部门与所属单位在政府采购管理、执行等方面的职责范围和权限划分，并在政府采购预算编制、政策落实等方面统一工作要求和执行标准。

第六条（采购队伍建设） 采购人应明确内部政府采购工作归口管理部门，负责牵头管理本单位政府采购业务。采购人应根据需要配备政府采购工作人员，政府采购工作人员应熟练掌握政府采购政策法规及相关专业知识。

第七条（采购信息公开） 采购人应严格落实政府采购信息公开相关规定，依法依规及时、准确、规范发布政府采购信息，提高政府采购透明度。

采购人应加强政府采购信息发布前的审查，确保信息发

布渠道合规、内容规范。不得发布虚假、不实采购信息，不得泄露国家秘密、商业秘密和其他依法不得公开的信息。

第二章 采购前期准备

第八条（编制采购预算） 采购人应贯彻落实厉行节约和“过紧日子”要求，依照政府采购法律法规和有关规定，科学合理编制政府采购预算。政府采购预算与部门预算同步编制、同步申报。严禁无预算采购、超预算采购、擅自改变政府采购预算资金用途。

政府采购预算应当“应编尽编”。集中采购目录内的项目，以及集中采购目录外、同一个财政年度内单项或批量预算金额达到分散采购限额标准以上的项目，均应编制政府采购预算。对于跨年度实施的项目，应根据分年度的项目预算，合理编制各年度的政府采购预算，项目预算金额按照各年度的政府采购预算合计金额计算。对于续签合同的延续性服务项目，应每年编制政府采购预算，项目预算金额按照首年度的政府采购预算金额计算。涉密政府采购项目也应编制政府采购预算。

第九条（确定采购品目） 采购人应根据《政府采购品目分类目录（2022年版）》（财库〔2022〕31号），在编制采购预算时明确采购品目分类，规范、透明开展政府采购活动。采购品目编码、品目名称与项目采购内容应一致，并尽可能

编制到底级品目。

第十条（公开采购意向） 采购人应按照《关于开展政府采购意向公开工作的通知》（财库〔2020〕10号）等规定，规范公开采购意向。采购意向由采购人按采购项目公开，除以框架协议采购方式实施的小额零星采购和由集中采购机构统一组织的批量集中采购外，按项目实施的集中采购目录以内或者采购限额标准以上的货物、工程、服务采购均应当公开采购意向。

采购意向内容应当尽可能清晰完整，部门预算批复前公开的采购意向，以部门预算“二上”内容为依据，部门预算批复后公开的采购意向，以部门预算为依据。预算执行中新增采购项目应当及时公开采购意向。采购意向公开时间应尽量提前，原则上不得晚于采购公告发布前30日。因采购人不可预见的原因急需开展的采购项目，可酌情减少提前公开的时间或不公开采购意向。

第十一条（确定采购需求） 采购人应按照《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）等有关规定，科学合理确定采购需求。采购需求包括拟采购标的及其需要满足的技术、商务等要求。采购需求应完整明确、表述规范、含义准确，能够通过客观指标量化的应量化。

采购需求应符合法律法规、政府采购政策和国家有关规定，符合国家强制性标准，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。采购人对采购需求的合法性、合规性、合理性负责。

采购人在确定采购需求前，可以通过咨询、论证、问卷调查等方式开展需求调查，了解相关产业发展、市场供给、同类采购项目历史成交信息、项目后续运行维护与升级更新等相关情况。对于重大、复杂的项目，采购人应当开展需求调查。工程项目按照国家关于编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计等前期工作的有关规定执行。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，并应具有代表性，不得照搬照抄某一家供应商的产品或服务参数。鼓励采购人在确定采购需求前进行需求公示，向社会征求意见。

第十二条(落实采购政策) 采购人应通过确定采购需求、预留采购份额、评审优惠等措施，落实促进中小企业发展、支持科技创新、绿色采购、支持本国产品，支持乡村振兴等政府采购政策。

采购人应严格按照《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库〔2020〕46 号）、《上海市政府采购促进中小企业发展实施办法》（沪财发〔2022〕1 号）等规定，灵活采取项目整体预留、预留采购包、要求大企业与中小企业组成联合体或向中小企业分包等形式，确保中小企业合同份额。

第十三条(编制采购实施计划) 采购人应根据已批复的

政府采购预算和确定的采购需求，在预算一体化系统中编报政府采购实施计划。无对应预算、自筹资金等需在资金落实后编报政府采购实施计划。

采购人应充分考虑采购活动所需时间和可能影响采购活动进行的因素，提前合理安排采购活动实施时间。

第十四条（选择采购方式） 采购人应结合项目情况和需求特点，依照政府采购法律法规规定的各种采购方式及其适用情形，科学合理选择采购方式。除涉密项目和单一来源采购方式外，应通过发布采购公告或资格预审公告形式邀请不特定供应商参与竞争。采购人不得以化整为零等方式规避公开竞争性采购。

采购人应审慎选用单一来源采购方式。确需采用单一来源方式采购的，应加强单一来源采购专家论证和公示管理，防止滥用单一来源采购；同时，应认真分析项目成本构成，加强与供应商的议价，防止价格虚高。

第十五条（选择采购代理机构） 集中采购目录内的项目，采购人应委托集中采购机构采购；集中采购目录外、限额标准以上的项目，采购人可委托集中采购机构或社会代理机构代理采购。采购人应根据项目特点、代理机构专业领域和综合信用评价结果，在我市政府采购平台登记的代理机构名录中自主择优选择社会代理机构。

采购人应与采购代理机构签订委托代理协议，明确采购

代理范围、权限、期限、档案保存、代理费用收取方式及标准等事项，并针对采购代理机构违规行为约定具体的解约条件和违约责任。采购人应按照“谁委托、谁负责”原则，加强对所委托采购代理机构的监督管理，不得“一托了之”。要重点防范采购代理机构设置不合理条件排斥潜在供应商，向供应商乱收费，与供应商、评审专家恶意串通操纵采购活动等问题。法律法规明确由采购人承担的法律责任，不因将相关事项委托而转移。

采购人委托采购代理机构采购的，应提醒、督促采购代理机构遵守本指导规范关于采购人的相关规定。

第三章 采购实施

第十六条（编制或审核采购文件） 采购人应按照采购需求和采购实施计划编制采购文件，明确项目的采购方式、采购需求、预算金额或者采购最高限价、供应商资格条件及资格审查标准、报价要求、评审方法和评审标准、拟签订的合同文本或者合同草案主要条款、是否允许合同分包、是否要求供应商提供投标保证金和履约保证金及保证金的返还时限、验收要求、受理投诉的监督管理部门等事项。财政部依法制定有采购文件示范文本的，应当参照示范文本编制采购文件。

采购人应建立采购文件合规审查机制，组织力量对采购

文件是否符合国家强制性规定、是否符合公平竞争要求、评审方法及评审标准是否科学合理等进行审查，确保采购文件合法合规、科学合理、符合需求。

第十七条（设定供应商资格条件与符合性审查条件） 采购人应结合项目特点和实际需要，合理设置供应商资格条件和符合性审查条件。资格条件要与供应商履约能力直接相关，且属于履行合同必需的条件，包括专业资格或技术资格、设备实施、专业人才等。符合性审查条件要与采购标的功能、质量直接相关，且属于影响功能、性能的关键条件，包括重要技术参数、性能指标、功能要求等。供应商资格条件和符合性审查条件重在“守住采购质量底线”，防止供应商利用质次价低的产品影响评审基准价，以及低价中标造成项目质量隐患。

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。涉及采购创新产品的，不得提出同类业务合同、生产台数、使用时长等业绩要求。

第十八条（列明国家标准与政府采购政策要求） 采购人应结合项目实际，细化列出采购项目需要执行的相关国家强制性标准和落实政府采购政策的具体要求，不得以“按法律法规规定执行”“符合国家相关规定”“执行政府采购节能环保产品采购政策”等笼统表述代替具体内容。涉及多种货物和服务的综合性项目，应按照项目主体或关键性工作尽可

能列明。

第十九条（科学设置采购包与允许合同分包） 采购人应综合考虑项目特点、合同实施要求、成本效益、促进竞争等因素和落实中小企业政策需要，确定项目是否需要分设采购包和是否允许合同分包。采购人应尽量避免“大而全”式项目采购，涉及多种专业性工作，需要多个供应商协同完成的综合性项目，一般应按照不同专业领域、专业资质等，合理设置采购包，或允许合同分包，防止供应商中标、成交（以下简称中标）后再将项目违规分包或肢解转包。

合同分包是中标供应商将合同项下相关工作内容直接转交第三方完成，一般包括专业分包和劳务分包，外购原材料、租赁设备、雇佣人员等不属于合同分包行为。合同分包内容仅限于项目或采购包（以下简称项目）的非主体、非关键性工作，项目的主体和关键性工作必须由中标供应商自行完成。

第二十条（明确合同分包要求） 采购人允许分包履行合同的，应事先在采购文件中明确可以分包履行的具体内容，或者不得分包的主体和关键性工作，并要求供应商根据采购文件规定，在投标、响应（以下简称投标）文件中载明分包内容以及分包供应商信息。

第二十一条（科学选用评审方法） 采购人应综合考虑项目的技术、质量、安全等因素，科学选择评审方法。供应商的技术能力或产品质量差异不大的项目，以及采购需求客观、

明确且规格、标准统一的项目，一般采用最低评审价法，或者将价格作为主要评审因素。技术复杂或质量要求高的项目，一般采用综合评分法，并合理确定价格权重。采用综合评分法的，评审因素应按照采购需求设定，并尽可能客观、量化。

第二十二条（考虑全生命周期成本） 对于需要由中标供应商长期提供专用备品备件或耗材、运营、维护、更新、升级等服务的项目，采购时应考虑项目全生命周期成本，防止“买得便宜用得贵”现象。采购人可在采购文件中要求供应商对约定期限内的专用备品备件或耗材，运营、维护、升级，处置报废等费用进行报价，作为评审因素，并要求供应商在约定期限内以约定价格向采购人提供专用备品备件、耗材或者相关服务。

第二十三条（设定采购最高限价） 采购人应根据实际工作需要，综合考虑同类项目历史中标信息、市场供给和产业发展状况、材料和人工等市场价格、行业费用标准等市场调查情况，测算项目成本和市场价格区间，合理设定采购最高限价。最高限价应覆盖合理成本并预留适当利润空间。未设定最高限价的，以项目预算金额作为最高限价。

第二十四条（防范异常低价） 采购人应按照财政部《关于推动解决政府采购异常低价问题的通知》（财库〔2026〕2号）要求，在采购文件中明确启动异常低价审查的相关标准及程序，促进优质优价、良性竞争。

第二十五条（合理收取保证金） 投标保证金和履约保证金是保障采购活动严肃性和供应商诚信履约的重要手段，采购人可以根据项目特点和风险程度，合理收取投标保证金和履约保证金。投标保证金不得超过项目预算金额的 2%，履约保证金不得超过合同金额的 10%。对于风险可控的项目和中小企业，鼓励采购人免收、减收保证金，减轻企业负担。采购人不得限制保证金形式，不得拒收电子保函，不得指定出具保函的机构，不得收取没有法律法规依据的保证金。

采购人应当自中标通知书发出之日起 5 个工作日内退还未中标供应商的投标保证金，自采购合同签订之日起 5 个工作日内退还中标供应商的投标保证金或者转为履约保证金，不得滞压、截留、挪用。

第二十六条（审慎选派采购人代表） 采购人应选派熟悉项目情况、了解政府采购法律法规、责任心强的本单位工作人员担任采购人代表，参加项目评审。采购人代表与参加采购活动的供应商存在利害关系的必须回避，采购人应另行选派。

采购人代表在评审过程中，发现采购代理机构、评审专家存在违法违规行为的，应予以提醒、劝阻，做好记录并向同级财政部门报告；发现投标供应商存在报价异常、围标串标、提交虚假材料等违法违规嫌疑，以及评审专家评分畸高、畸低的，应当提议评审委员会研究处理。采购人代表不得干

预或者影响正常评审工作，不得明示或者暗示倾向性、引导性意见。采购人代表不得领取评审劳务报酬。

第二十七条（及时确认采购结果） 采购人应在收到评审报告后 5 个工作日内确定中标供应商，自中标供应商确定之日起 2 个工作日内，发出中标通知书并公告中标结果。

采购人应当按照评审报告推荐的中标候选人顺序确定中标供应商。除符合法定的重新评审情形外，不得以其他任何理由组织重新评审。不得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。

第二十八条（加快签订采购合同） 采购人应在中标通知书发出之日起 30 日内与中标供应商书面签订政府采购合同。鼓励采购人通过完善内部流程进一步缩短合同签订期限。采购人不得向中标供应商提出任何不合理的要求作为签订合同的条件。所签订的合同可以对采购文件和中标供应商投标文件的内容做适当调整，但不得对采购标的、数量、质量、价款、履行期限、履行地点和方式、违约责任和争议解决方法等进行变更。

中标供应商无正当理由放弃中标、拒绝签订合同的，采购人应及时报告同级财政部门。

第二十九条（框架协议采购合同计价） 属于集中采购目录内的框架协议采购项目，采购人应通过政府采购电子卖场的框架协议采购馆进行采购。采购人可以从入围供应商中直

接选定或经过二次竞价确定成交供应商。采购人应按照实际采购数量和不高于成交供应商的入围单价（或经过二次竞价后确定的价格）计算合同价格，对于以人工价格为入围单价的服务类项目，采购人应严格按照项目实际需要的服务人员数量、工种等计算合同价格，不得弄虚作假。

第四章 履约管理

第三十条（合同履行） 合同签订后，采购人应按合同约定履约并为中标供应商履约提供必要的支持和配合，包括及时支付预付款、提供现场工作条件、及时收货或接受服务成果、组织验收、支付尾款等。

第三十一条（履约管理） 采购人应对中标供应商履约情况进行跟踪督促，重点关注以下内容：

（一）合同约定的项目负责人及团队成员到岗履职情况，设备设施及材料等到位情况；

（二）是否存在合同转包情况，分包供应商及分包内容等是否符合合同约定；

（三）合同约定的中小企业、绿色采购、支持创新、本国产品等政府采购政策落实情况；

（四）合同约定的项目实施内容、进度、质量、安全等落实情况；

（五）合同变更是否合规，包括不得擅自变更合同、合

同变更增加金额累计不得超过原合同金额 10%等；

（六）其他合同履行中的重要情况。

第三十二条（履约验收） 采购人应根据《财政部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）、《关于进一步加强本市政府采购履约验收管理有关事项的通知》（沪财采〔2024〕22号）、《关于进一步加强政府采购项目履约验收管理防范合同转包和违法分包有关事项的通知》（沪财采〔2025〕10号）等规定，明确验收标准、落实验收责任，科学规范开展履约验收工作。

对于技术复杂、专业性强的采购项目，采购人不具备履约验收能力和条件的，可以委托采购代理机构等组织履约验收。采购人可以邀请参加本项目的其他供应商或第三方专业机构及专家参与验收，相关验收意见作为验收书的参考资料。

第三十三条（追究违约责任） 对于合同履行中产生的纠纷，采购人可按《民法典》相关规定解决。中标供应商不履行合同或者发生重大违约的，采购人应依照相关法律法规规定和合同约定，严格追究中标供应商违约责任，维护国家利益、社会公共利益和单位合法权益。

第三十四条（支付采购资金） 采购人应按照合同约定，及时向中标供应商支付采购资金。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。鼓励采购人完善内部流程，

自收到发票后 1 个工作日内完成资金支付事宜。采购人不得以机构变动、人员更替等为由延迟付款，不得将采购文件和合同中未规定的义务作为向供应商付款的条件。

对于中小企业，采购人自货物、工程、服务交付之日起，付款期限最长不得超过 60 日。鼓励采购人将对中小企业的合同预付款比例提高到 30% 以上。

第五章 附则

第三十五条（智能体应用） 采购人应依据我市政府采购监管智能体应用的相关制度，积极运用智能体辅助规范政府采购工作，对智能体预警事项及时组织排查、核实和处置，防范违法违规风险。

第三十六条（答复询问质疑） 采购人应在 3 个工作日内对供应商依法提出的询问作出答复。在收到供应商的书面质疑后 7 个工作日内答复，并以书面形式通知质疑供应商和其他有关供应商，但答复的内容不得涉及商业秘密。采购人不得拒收供应商在法定期限内发出的质疑函。采购人可以委托采购代理机构答复询问、质疑，但应对答复内容审核把关。询问或者质疑事项可能影响中标结果的，采购人应当暂停签订合同，已经签订合同的，应当中止履行合同。

第三十七条（配合投诉处理和监督检查） 对于涉及投诉、举报及监督检查的采购项目，采购人应在收到财政部门有关

通知后，及时以书面形式向财政部门作出说明，如实反映情况，并提供财政部门需要的相关材料。采购人未按照要求提交相关证据、依据和其他有关材料的，视同放弃说明权利，依法承担不利后果。

第三十八条（采购资料存储） 采购人对政府采购活动中形成的资料应妥善保管，不得伪造、变造、隐匿或销毁，自采购结束之日起至少保存十五年。通过我市政府采购平台完成的政府采购项目，采购人在采购结束后应及时下载项目全过程资料，其他未在政府采购平台记录保存的资料，由采购人自行归集。未通过我市政府采购平台完成的政府采购项目，采购人应自行归集项目全过程资料。

第三十九条（动态修订） 本规范施行期间，国家及我市的政府采购法律、法规、规章、政策文件发生变化，相关规定与本规范不一致的，按照新的相关规定执行。本规范将根据上位制度变化适时开展修订。

第四十条（施行时间） 本规范自 2026 年 11 月 1 日起施行。