

招标采购从业人员培训

招标采购实务与风险防控



01

招标采购基本知识及实践运用

目录

02

巡视、审计招标采购的重点及风险防控

03

2023年27号文解读及实践运用

第一讲：招标采购基本知识及实践运用



1.1 招标采购基本概念





招标采购基本概念

什么是招标采购？

1、从交易角度谈招标采购的概念

招标是采购的其中一种典型的方式，招标采购是一种**有序的市场竞争交易**方式。

所谓有序就是按法定的程序（招标、投标、开标、评标、定标）和规则（如：招标人从评标委员会推荐的最多3名中标候选人中产生中标人）和招标文件约定的程序规则交易。

所谓交易就是买卖双方以货币或服务为媒介的价值交换。

招标既有购买（如工程、货物、服务），也有出售（如房屋出租、公共广告位出售）



招投标实质上是一种**订立合同**的制度

2、从合同的形成谈招标采购概念



招标公告是：**要约邀请**



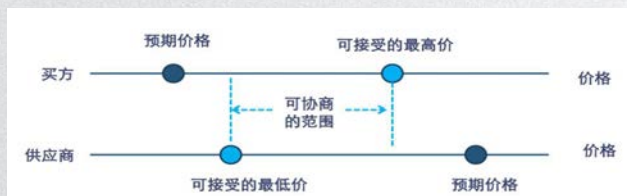
投标是：**要约**



中标是：**承诺**

3、从博弈的角度谈招标采购的概念

俗话说：“买的永远没有卖的精”。货比三家也没有从本质上解决这一问题。怎么解决？招标是解决的唯一办法。招标采购就是将招标人与投标人之间的直接博弈演变成为投标人与投标人之间的博弈，从而达到降低成本，节约投资的目的。对国有资金投资还可以预防腐败。



投标人甲

投标人乙

成本

成本

成本加最低利润

成本加最低利润

最大心理预期

最大心理预期

4、从招投标的特点谈招标采购的概念



“一对多比选”



“一对一成交”

实际上招投标就是找对象结婚，因此，招标采购一定要采购人满意

※ 何为招标

招标与找对象结婚对照

程序内容	生活		招标投标	
	婚姻	特征	招标	特征
目标	结婚	结婚证	确定服务单位	双方签订合同
方式	直接		直接发包	
	相亲		邀请招标	
方法	征婚	公共平台	公开招标发包	有形市场
	亲自		自行组织	
监督	婚介	红娘	委托	代理机构
条件	民政部门		标办	
公告	满足结婚法定年龄		满足入场条件	管理办法
接受报名	征婚启事	报名条件	招标公告	报名条件
资格审查	报名		报名	
细化条件	审查报名人条件	亲友团，确定考察对象	资格预审	评审委员会，确定入围投标单位
响应	确定标准	对照心中想法设定条件	招标文件	设计任务书、评标办法
	见面考察		投标文件	
评审	没有见成面	重新	开标	不过三家，重新招标
评审依据	综合评价	亲友团	评标	评标委员会
成果	初步选定目标	定婚	评标办法	
	没有初选目标	重新	评标报告	公示
结果	全部不满足条件	重新	全部不满足条件	重新招标
	同意	办理结婚证	同意	签订合同

1.2招标采购存在的风险

1. 廉政风险

我从事这个行业22年，不完全统计我熟悉的从事招标采购的干部，有近40人进牢房。



2、 法律政策风险

与采购有关的人员并没有廉政问题，但，由于不熟悉招标采购的法律和政策，在采购活动中违反了法律和政策规定，难过巡视、巡察关、审计关。每一轮巡视、巡察和审计总有一批领导干部因招标采购违规问题被问责追责。



不依法招标采购存在的法律风险

不依法招标采购要过五关斩六将，明关四道，暗关一道，有的项目招标采购过了3-5年、甚至10年，秋后也会算总账。



招标采购法规培训的重要性

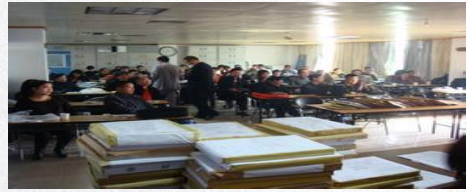
第一关，社会监督关



第二关，行政监督关



15

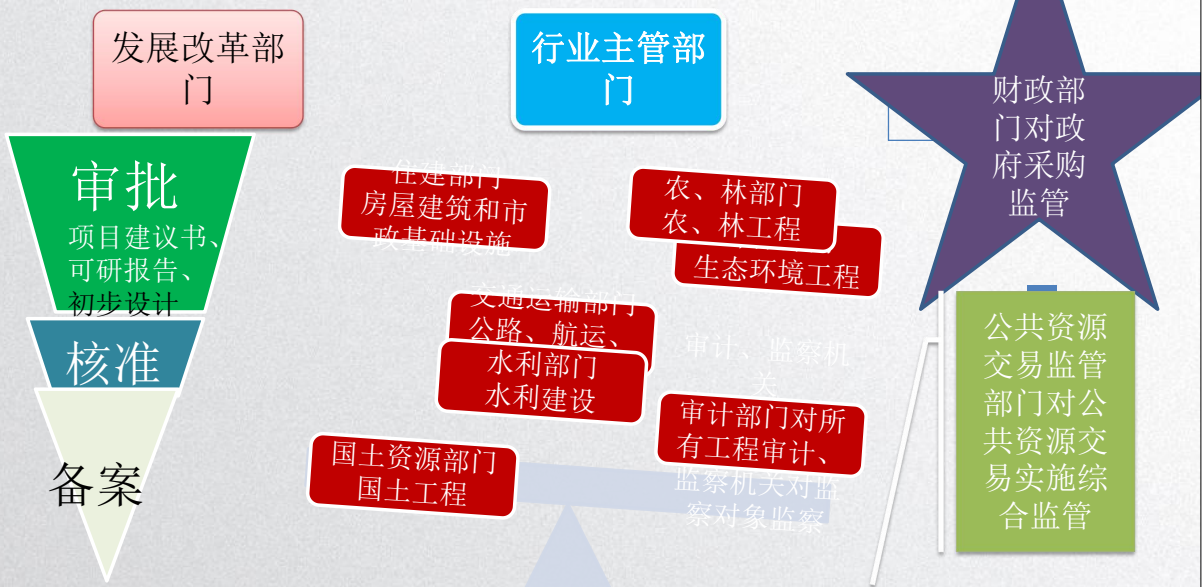


日常监督



双随机一公开执法检查

招标采购监督职能分工



第三关，**审计监督关**，



- 1、事中跟踪审计；
- 2、事后审计；
- 3、随机抽查审计；
- 4、专项审计；
- 5、领导干部经济责任审计

建筑企业代理机构



第四关，**巡视关**



建筑企业和代理机构躺着中枪



工程建设项目是重点



招标采购是必查项

第五关，安全、质量关



将安全要放在首位，因为第一责任人是行政主要负责人

案例启示

启示：工程建设一定要注重程序的合法性。因为谁也不能保证工程在建设或使用中不出问题。一旦出现重大事故，**首先调查的就是建设程序的合法性。**如果没有按建设程序办将会**追究刑事责任。**

法律规定：“情节特别严重”造成经济损失150万元以上的或造成死亡**3人以上**处三年以上七年以下有期徒刑。

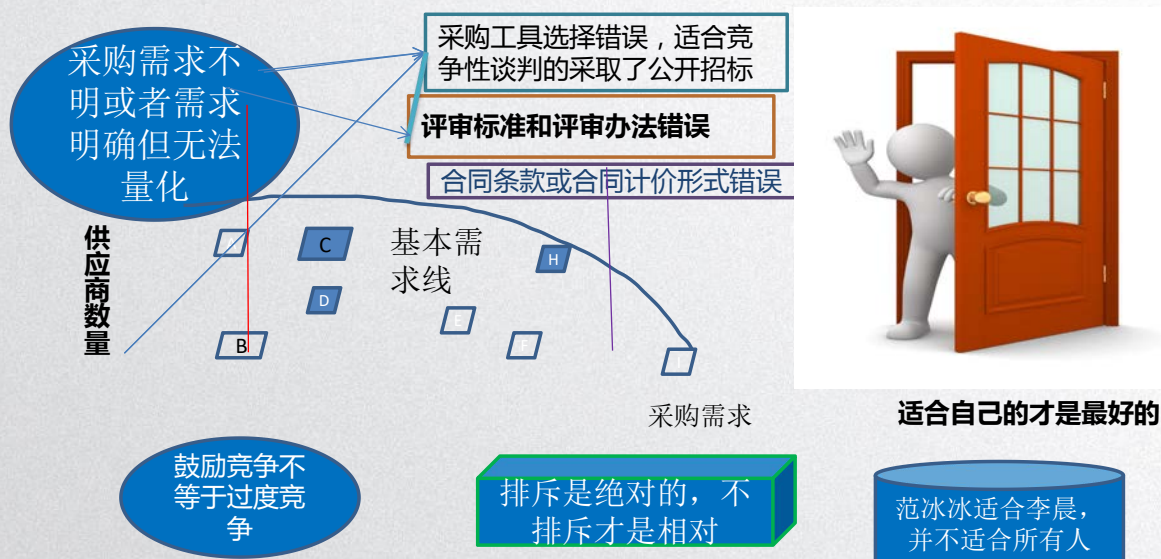
3. 招标采购**经济风险**

招标采购严格执行了国家法律法规，但，结果没有实现采购人预期的目标，领导不满意，职工议论纷纷，背后说闲话。



采购人自身原因

思考：为什么采购人大多对采购结果不满意



外部环境原因

一、投标人存在的问题

1、围标、串标



2、弄虚作假投标



劣币驱逐良币



3、中间商出借资质和挂靠投标，投标专业户



4、转包、违法分包



5、不实举报满天飞，诚信严重缺失。存在投诉举报专业户，严重影响招投标的效率



二、评标存在问题

一、当前评标专家存在的最为普遍的问题是缺乏责任心，评审不认真、不仔细。

评标走马观花，重形式、轻实质，重点放在形式上的评审，缺乏专业技术评审。
客观原因是评标时间与评标量的矛盾突出。主要表现形式



随意否决投标



客观评审应当一致不一致



主观评审相互抄袭



法律、法规、政策不熟
评标结果产生偏差和争议

二、少数专家收受投标人好处

1、评标专家库专家通过微信群提前泄露专家名单



君子爱财，取之有道；贞妇爱色，纳之以礼。

评标专家库专家通过微信群抱团儿腐败多人获刑

法制晚报（记者 庞岚2018年11月27日

请专家评审，本是为了确保公平、公开、

公正，但是在四川评标专家库中，却有一部分专家抱团儿腐败——投标者和其中一个专家取得联系后，会承诺中标后有好处，而这个腐败小团伙中无论是哪个人被抽签抽中成为该项目的评审专家，都会给行贿一方打出高分使其中标。贿赂款到账后，大家瓜分。

当前，全国各地都在整顿、治理评标专家的微信群、QQ群。

2、评标地点的周围拦截评标专家

【典型案例】某工程货物采购及安装在某中心评标，招标人收到评标报告后，认为有专家打分异常，向监管部门反映，监管部门通过查看中心周边包括电梯录像，发现问题，有二位专家收受红包。



在电梯给评标专家塞红包



在电梯口给评标专家塞红包

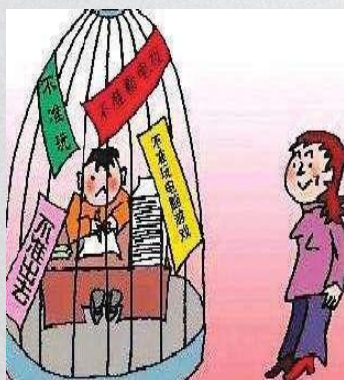
三、监管存在的问题

1、将招标神圣化，搞招标一刀切，形式大于内容。



对于可以不进行招标的项目，强制市场主体进行招标，干涉经营自主权

严格监管＝限制和剥夺招标采购人法定权力



监管存在盲区，一是退货难；二是维权难



- 现在是出钱的招标采购人成为了弱势群体

1.3 招标采购制度的改革对市场主体的影响

01：招标采购制度的发展及法律体系

我国招标采购法律制度确立



2000年1月1日《招标投标法》实施，
标志着我国正式确立了招标投标的法律制度。



2003年1月1日《政府采购》
实施，标志着我国正式确立了政府
采购的法律制度



为什么要将法律法规的不同层级弄清楚？

- 因为在实践中规范招标采购行为的各种法律、法规、政策有上百个，层级不同，其法律效力不同。
- 一是下位法不得与上位法相抵触、相冲突，相抵触、相冲突的无效。
- 如：有些地方规定，市人民政府确定的重点工程、招商引资工程经市政府同意可采取邀请招标。这些规定与招投标法律规定相抵触，无效
- 《招标投标法》第十一条 国务院发展计划部门确定的国家重点项目和省、自治区、直辖市人民政府确定的地方重点项目不适宜公开招标的，经国务院发展计划部门或者省、自治区、直辖市人民政府批准，可以进行邀请招标。
- 二是层级不同其效力不同。如：有的地方规范性文件规定，招标人收到评标报告后3日不公示中标候选人的给予通报批评。是否妥当？
- 答：不妥，因为法律、行政法规对收到评标报告后3日内不公示中标候选人的并没有法律责任和行政处罚。通报批评属于行政处罚。根据《行政处罚法》规定除法律、法规、规章外，其他规范性文件不得设定行政处罚。

实务操作案例分析

【案例】某集团投资建设高科技产业园项目（一期）（估算价2.6亿）2019年7月采取工程总承包（Epc）招标，工期为720日历天，合同计价为总价包干合同，规定除因建设单位原因和不可抗力造成的工程费用和工期变化外，价格和工期不予调整，2022年2月工程完工。



竣工结算时，总承包单位提出了额外补差800万元的调价要求：一是因不可预见的地质条件造成的工程费用增加，要求进行额外补差600万元，二是因本省造价部门2020年1月对人工费进行了调高的调整，要求以本省造价部门调整的价格作出调增200万元。项目业主不同意，总承包单位向业主出示了住建部《房屋建筑和市政工程总承包管理办法》第十五条规定，认为调增有理有据，业主咨询招标代理，招标代理也认为调增有道理，经过审核，最后同意额外补差400万元，请问：今后审计是否会成问题？

【案例分析】

2022年6月审计部门审计发现了这一问题，认定为国有资产流失，并要求追回400万元。要是报纪检部门，纪检部门就会认定可能存在利益输送，并会对一些干部问责追责。

尽管，《房建和市政工程总承包管理办法》（建市规【2019】12号）第十五条规定，建设单位承担的风险主要包括：（一）主要工程材料、设备、人工价格与招标时基期价相比，波动幅度超过合同约定幅度的部分；（二）因国家法律法规政策变化引起的合同价格的变化；（三）不可预见的地质条件造成的工程费用和工期的变化；（四）因建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；（五）不可抗力造成的工程费用和工期的变化。

但，本项目合同只约定“因建设单位原因和不可抗力”才调整价格。根据《民法典》（原《合同法》）的规定，只有违反了法律、行政法规的效力性强制性规定的才构成合同无效。而《房建和市政工程总承包管理办法》属于部门规范性文件，其效力在民事纠纷中不会影响合同效力，也就是说，即使合同约定违反了上述规定，也不导致合同的约定无效。

引申问题

如果发包人不予补偿，而承包人提起诉讼并要求法院进行司法鉴定，一般情况下，法院是否会支持承包人的要求？

根据《建设工程纠纷适用法律问题解释》第二十二条规定：“当事人约定按照固定价结算工程价款，一方当事人请求对建设工程造价进行鉴定的，不予支持。”

根据《建设工程纠纷适用法律问题解释》第十六条第一款规定：“当事人对建设工程的计价标准或者计价方法有约定的，按照约定结算工程价款。”

但是，对于因设计变更等原因导致工程款数额发生增减变化而无法确定，当事人申请法院鉴定，应该予以同意。

招标采购从业人员应当熟练掌握的工程招标投标常用法律法规

- 1、《中华人民共和国招标投标法》、
- 2、《中华人民共和国招标投标法实施条例》
- 3、《工程建设项目施工招标投标办法》(7部委30号令)
- 4、《工程建设项目货物招标投标办法》(7部委27号令)
- 5、《工程建设项目勘察设计招标投标办法》(8部委2号令)
- 6、《评标委员会和评标方法暂行规定》(7部委12号令)
- 7、《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》
- 8、《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》
- 9、九部委和住建、交通、水利部标准招标文件
- 10、本省(包括设区的市)住建、交通、水利部门的规范性文件

政府采购代理人员应当熟练掌握的政府采购常用法律法规

- 1、《中华人民共和国政府采购法》、
- 2、《中华人民共和国政府采购法实施条例》（《关于〈中华人民共和国政府采购法实施条例〉第十八条第二款法律适用的函》）
- 3、《中华人民共和国政府投资条例》（国务院令第712号）
- 4、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）
- 5、《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）
- 6、《政府采购非招标采购方式管理办法》（财政部令第74号令）
- 7、《政府采购信息公告管理办法》（财政部令第101号）
- 8、《政府购买服务管理办法》（财政部令第102号）
- 9、《政府采购框架协议采购方式管理暂行办法》（财政部令第110号）
- 10、《政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法》（财库〔2014〕214号）
- 11、《财政部关于政府采购竞争性磋商采购方式管理暂行办法有关问题的补充通知》（财库〔2015〕124号）
- 12、《关于印发《政府采购代理机构管理暂行办法》的通知》（财库〔2018〕2号）
- 13、《政府采购促进中小企业发展管理办法》（财库〔2020〕46号）
- 14、《政府采购需求管理办法》（财库〔2021〕22号）
- 15、本省（包括设区的市）财政部门的规范性文件

02：招标采购市场现状及存在的突出问题



采购人、领导对采购结果不满意



低价竞争、垫资建设
企业难以承受



责任大、费用少，
有不少优秀专家不参与评标



社会对招标采购行业诟病多

03：招标采购制度改革及对市场主体影响



招标采购制度改革方向和趋势

- 一）、理清市场与政府边界，压实招标采购人主体责任。
- 二）简政放权、给予采购人更大的自主权
- 三）优化营商环境，加大违法行为处罚力度
- 四）平台社会化、交易电子化势不可挡



招标投标制度改革方向和趋势

（一）、理清市场与政府边界，实现生产要素合理配置

1

- 2017年1月11日中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于创新政府配置资源方式的指导意见》

2

- 2020年3月30日中共中央 国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》

3

- 2021年1月31日中共中央办公厅 国务院办公厅印发《建设高标准市场体系行动方案》

（二）减少政府对市场主体自主权的干预

- 1 • 国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见（国办发〔2017〕19号）**缩小并严格界定必须进行招标的工程建设项目范围**，放宽有关规模标准，**防止工程建设项目实行招标“一刀切”**。在**民间投资**的房屋建筑工程中，**探索由建设单位自主决定发包方式**。
- 2 • 《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》（发改法规规〔2018〕843号）由过去的**十二大类变为五大类十八小类**。
- 3 • 《优化营商环境条例》提出，**最大限度减少政府对市场资源的直接配置**，**最大限度减少政府对市场活动的直接干预**，加强和规范事中事后监管
- 4 • 《住房和城乡建设部办公厅关于印发工程造价改革工作方案的通知》（建办标[2020]38号文取消定额，由市场定价。

2.2招标投标制度改革方向和趋势

（三）、简政放权、优化营商环境

- 1 • 《公平竞争审查制度实施细则（暂行）》的通知（发改价监【2017】1849号）
- 2 • 《优化营商环境条例》（2019年国务院722号令）
- 3 • 《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）
- 4 • 《工程项目招标投标领域营商环境专项整治工作方案》（发改办法规〔2019〕862号）
- 5 • 《关于建立健全招标投标领域优化营商环境长效机制的通知》（发改法规〔2021〕240号）

禁止垫资施工

1

- 《政府投资条例》第二十二条 政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

2

- 国务院办公厅发布《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》提出：
- （十五）**加强建设资金监管**。在工程建设领域推行工程款支付担保制度，采用经济手段约束建设单位履约行为，预防工程款拖欠。加强对政府投资工程项目的管理，**对建设资金来源不落实的政府投资工程项目不予批准。政府投资项目一律不得以施工企业带资承包的方式进行建设，并严禁将带资承包有关内容写入工程承包合同及补充条款。**
- （十六）**规范工程款支付和结算行为**。全面推行施工过程结算，建设单位应按合同约定的计量周期或工程进度结算并支付工程款。工程竣工验收后，对建设单位未完成竣工结算或未按合同支付工程款且未明确剩余工程款支付计划的，探索建立建设项目抵押偿付制度，有效解决拖欠工程款问题。**对长期拖欠工程款结算或拖欠工程款的建设单位，有关部门不得批准其新项目开工建设。**”

禁止垫资施工

1

- 2017年2月21日，国务院办公厅发布《关于促进建筑业持续健康发展的意见》再次提出：（十）**规范工程价款结算**。审计机关应依法加强对以政府投资为主的公共建设工程项目的审计监督，建设单位不得将未完成审计作为延期工程结算、拖欠工程款的理由。**未完成竣工结算的项目，有关部门不予办理产权登记。对长期拖欠工程款的单位不得批准新项目开工。**”

2

- 2020年7月5日，国务院发布《保障中小企业款项支付条例》第八条规定：“机关、事业单位**从中小企业采购货物、工程、服务，应当自货物、工程、服务交付之日起30日内支付款项**；合同另有约定的，付款期限**最长不得超过60日**”。

政府采购改革总体思路

理顺政府采购主体与各方职责

强化采购人主体责任，包括采购人自主选择采购方式、对部分标准化需求的采购项目评审专家选择方式，强化采购人在需求管理、履约验收标准等方面的管理责任，完善采购人内部控制机制，建立政府采购行业自律制度。

在结果上，强化采购人对采购需求和采购结果负责。
在程序上，完善采购人内控管理。
提高采购人专业化采购能力。

强化问题导向和绩效管理

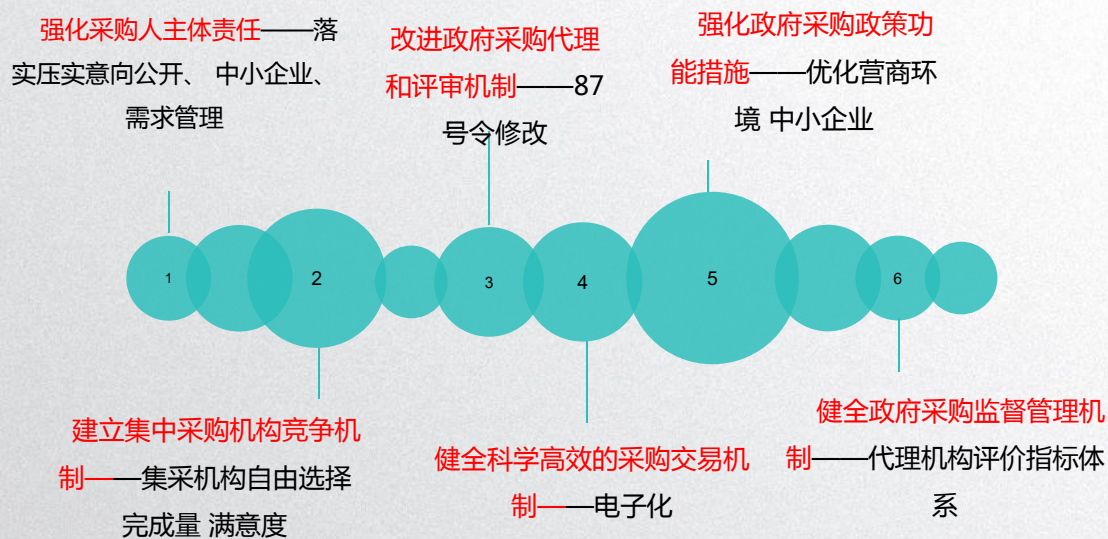
- 一是要坚持完善以结果为导向的政府采购制度
- 二是要以提高采购结果满意度为目标
- 三是要进一步提高政府采购透明度

统筹对内改革与对外开放

适应推进更深层次、更高水平对外开放的要求，优化政府采购市场竞争环境，完善政府采购支持创新产品和服务的政策功能，推动与国际通行规则接轨。



政府采购六大改革重点



深化政采改革方案印发后 财政部的一系列举措

- 营商环境文（已完成）
- 意向公开（已完成）
- 中小企业（已完成）
- 需求管理（已完成）
- 框架协议（已完成）
- 87号令（修）（征求意见）
- 政采法（修）……



招标采购制度改革对市场主体影响

总结为“六化”

一是交易电子化

依法必须招标的项目2022年全国将全部实行全流程电子化招标。



对市场主体影响：提高效率，节省交易成本；

对监管影响：电子化全程留痕，可追溯，为监管提供便利，如：取消纸质备案

二是交易平台市场化



在统一的公共资源交易平台体系内招标人可自主选择电子交易系统和交易场所，

三是信息透明化

制约权力最有效的方法，就是让权力在阳光下运行，公开是保证公平、公正的前提，也是最有效的方法。公共资源交易信息以公开为原则，以不公开为例外

为进一步推进公共资源配置领域政府信息公开，2017年国家发改委、国务院办公厅先后发文。以公开促进公平、公正

(1) 国家发改委2017年10号令《招标公告和公示信息发布管理办法》自2018年1月1日起施行。

(2) 《国务院办公厅关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》（国办发〔2017〕97号）

(3) 国家发展改革委办公厅关于印发《公共资源交易领域基层政务公开标准指引》的通知(发改办法规〔2019〕752号)



评标结果透明化，投标人信息公开化

依法必须招标项目的中标候选人公示应当载明以下内容：

- （一）中标候选人排序、名称、投标报价、质量、工期（交货期），以及评标情况；
（评标情况公示什么内容？）
- （二）中标候选人按照招标文件要求承诺的项目负责人姓名及其相关证书名称和编号；
- （三）中标候选人响应招标文件要求的资格能力条件；
- （四）提出异议的渠道和方式；
- （五）招标文件规定公示的其他内容。

依法必须招标项目的中标结果公示应当载明中标人名称。

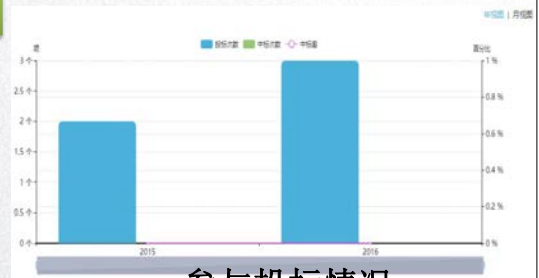
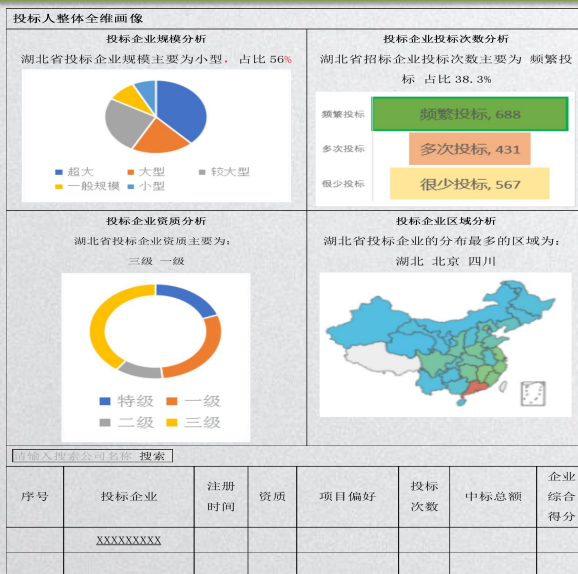
对市场主体的影响：便于各方主体维护，另一方面也促使投标人诚信竞争。

四是监管智能化

实现全过程电子化监管，强化信用监管，协同监管，实行联合惩戒。采取双随机一公开方式监管。大数据分析、区块链技术等



大数据分析：投标人整体画像



投标人中标情况

大数据分析市场主体之间关系网络

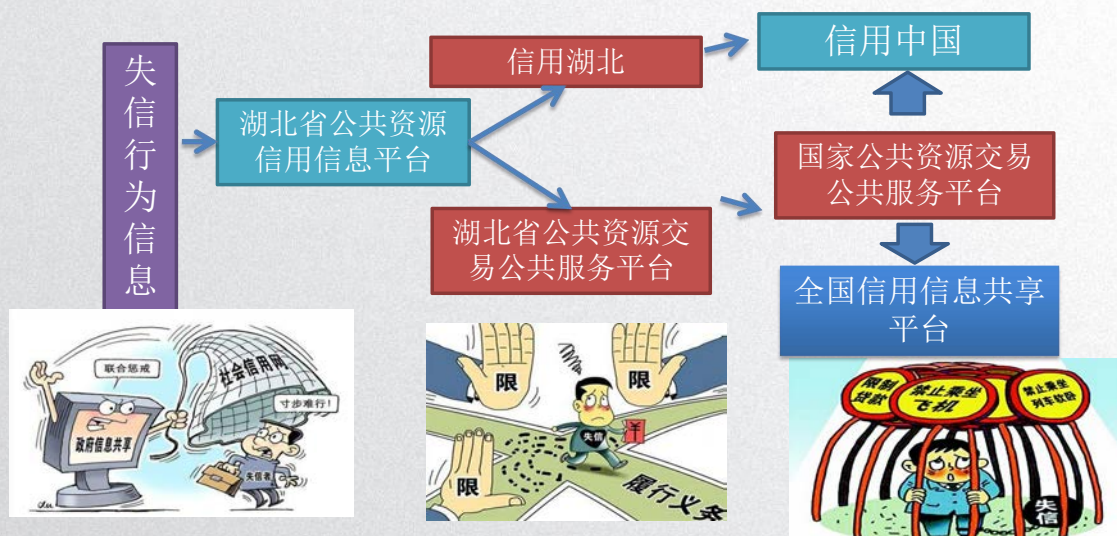
1. 投标人与招标人关系网
3. 投标人与招标代理关系

2. 投标人与投标人关系



对市场主体影响：要诚信投标。

失信行为信息公开联合惩戒（三网同时公开）



信用通用，违法成本增大。1117号文明确行政处罚要在三个平台同时公开

承发包模式发生变革

五是工程承发包模式和管理国际化。

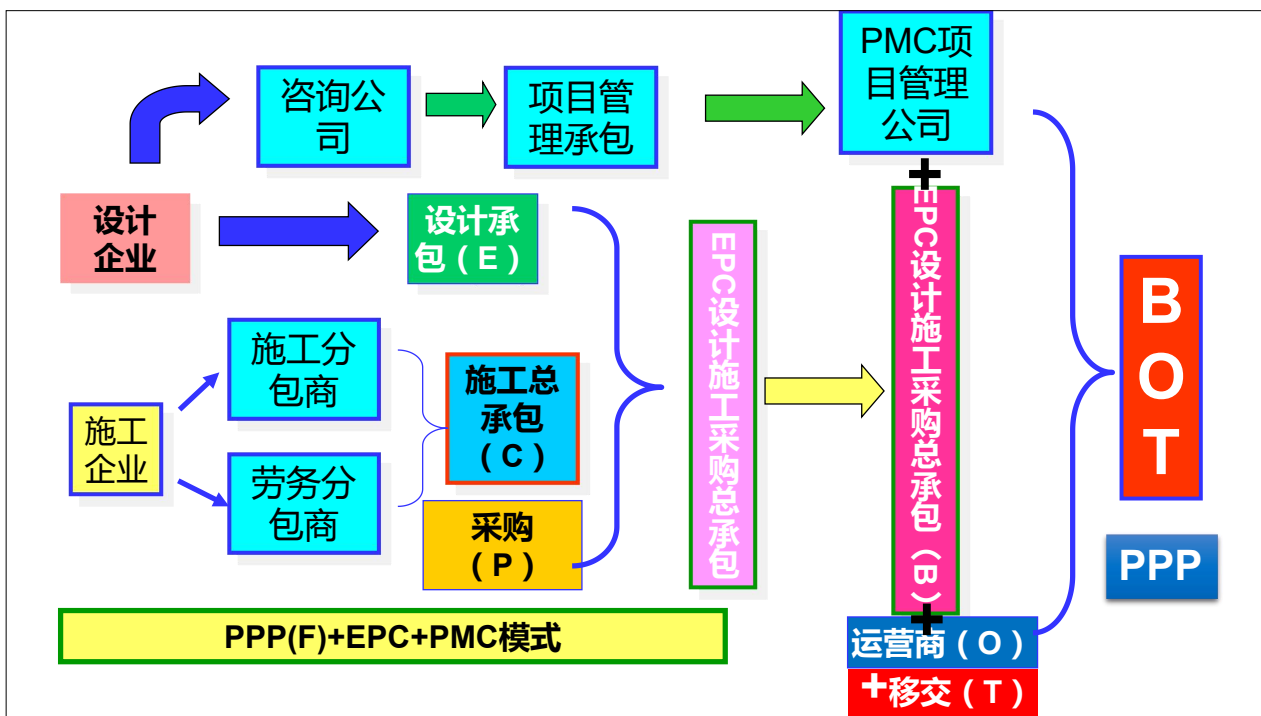
1、对服务推行全过程工程咨询服务

国家发展改革委联合住房城乡建设部印发《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》
(发改投资规(2019)515号)

2、对工程承包与管理推行EPC工程总承包



对市场主体影响：要提高综合实力和高科技实力



根据资本方筹措项目建设资金的参与方式不同，当前F+EPC模式主要有股权型融资+EPC、债权型融资+EPC、延付型融资+EPC，具体如下：

(一) 股权型融资+EPC

项目承接主体（即EPC总承包商）与项目单位共同出资成立项目公司，项目公司在项目承接主体的协助下筹措项目建设资金，用于支付EPC工程总承包费用。

(二) 债权型融资+EPC

项目承接主体以委托贷款、信托贷款或者借款等方式向项目单位提供建设资金，由项目单位用于支付EPC工程总承包费用。

(三) 延付型融资+EPC

项目承接主体先行融资建设，EPC工程总承包费用在建设期间部分支付，剩余部分由项目单位延期支付，或者在合同中设置项目单位可以选择将部分或者全部EPC工程总承包费用延期支付的权利。

“F+EPC”模式可能存在的法律风险

（一）“F+EPC”模式不属于法定政府举借债务的方式，存在合规风险

根据《中华人民共和国预算法》第三十五条之规定，只有经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。除此之外，地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，而F+EPC模式并不属于当前政策允许的任一种政府融资举债的方式或途径。且2019年实施的《政府投资条例》明确禁止政府投资项目禁止垫资实施，而延付型融资+EPC的模式下项目承接主体先行融资建设的方式易被认定为垫资施工，存在被认定为政府性债务的风险。

“F+EPC”模式可能存在的法律风险

（二）政府方作为项目业主采用F+EPC模式的，易被认定为地方政府以BT模式变相举债

政府方作为项目业主采用F+EPC模式的，政府通过与投资者签订合同，由投资者负责项目的融资、建设，并在规定时限内将竣工后的项目移交政府，政府根据事先签订的协议向投资者支付项目总投资及确定的回报，该模式与BT模式接近。而早在2012年财政部、发展改革委、人民银行、银监会发布的《关于制止地方政府违法违规融资行为的通知》中明确规定“除法律和国务院另有规定外，地方各级政府及所属机关事业单位、社会团体等不得以委托单位建设并承担逐年回购（BT）责任等方式举借政府性债务。”虽然该文件已于2016年8月18日废止，但2017年4月施行的《关于进一步规范地方政府举债融资行为的通知》（财预〔2017〕50号），明确规定地方政府举债一律采取在国务院批准的限额内发行地方政府债券方式，除此以外地方政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，政府方作为项目业主采用F+EPC模式的，易被认定为地方政府以BT模式变相举债，存在违规的风险。

综上，政府方作为项目业主采用F+EPC模式的，因该模式最终支付主体为政府，在政府方并未在项目实施前安排财政预算的前提下，实则形成了政府隐性债务，涉嫌构成政府方违规变相融资举债，存在违法违规的风险。

3、对工程项目设计、施工管理大力推行数字化转型（BIM技术）

麦肯锡全球研究院报告显示：中国所有行业中，建筑业数字化水平倒数第一。

BIM技术是建筑信息模型技术，是一种应用于工程设计、建造、管理的数据化工具，是用来形容以三维图形为主、物件导向、建筑学有关的电脑辅助设计。Bim技术是由美国Autodesk公司在2002年提出的，目的在于帮助实现建筑信息的集成，从建筑的设计、施工直至项目终结，所有的信息都会集合在一个三维模型的信息数据库。



1、国家层面大力 推行BIM技术

（1）2022年1月19日，住房和城乡建设部关于印发“十四五”建筑业发展规划的通知。

明确：**2025年，基本形成BIM技术框架和标准体系。**

（2）2022年3月1日，住建部印发《“十四五”住房和城乡建设科技发展规划》。**15次提及BIM！**

（3）2022年5月9日，住建部印发了《“十四五”工程勘察设计行业发展规划》。提出要推动工程勘察设计行业数字化转型，提升发展效能。**推进BIM全过程应用。**

（4）6月30日，住房和城乡建设部、国家发展改革委发布了《城乡建设领域碳达峰实施方案》。其中，第四部分“强化保障措施”的第十七条“构建绿色低碳转型发展模式”中**提出 利用建筑信息模型（BIM）技术和城市信息模型（CIM）平台等，推动数字建筑、数字孪生城市建设，加快城乡建设数字化转型。**



(5) 2022年7月27日，住建部印发《“十四五”建筑业发展规划的通知》。

开展城市基础设施安全运行监测试点工作，其中第三点提出，以场景应用为依托，充分运用5G、BIM、物联网、人工智能、大数据、云计算等技术，开展运行监测预警技术产品研发和迭代升级，提升管理效率和监测预警防控能力。

(6) 2022年12月6日，科技部、住房城乡建设部联合印发《“十四五”城镇化与城市发展科技创新专项规划》。

明确：提出研究非线性几何特征建模与BIM图形引擎，建立具有自主知识产权的BIM三维图形平台并发展相应软件生态。

2、湖北省推行BIM技术

(1) 2022年4月29日，湖北省住房和城乡建设厅印发《关于开展施工图BIM审查试点工作的通知》（厅头〔2022〕740号），

明确湖北省施工图BIM审查系统（以下简称“系统”）于5月10日上线试运行，要求“武汉市、宜昌市、襄阳市”三地“建筑面积3万m²及以上的国有投资新建房屋建筑工程、采用装配式技术的新建房屋建筑工程、采用EPC模式的新建房屋建筑工程”纳入试点范围。



(2) 2023年3月21日湖北省住房和城乡建设厅关于发布《湖北省建筑信息模型（BIM）技术服务费计费参考依据（试行）》的通知

索引号：01104325X/2023-07073

表 2.1 BIM 技术服务工作内容

序号	应用阶段	工作内容
1	设计阶段	设计 BIM 实施方案编制、设计模型创建、可视化分析、设计方案比选、场地分析、虚拟仿真漫游、碰撞检查、模型优化、工程量统计、模型出图、设计交付
2	施工阶段	施工 BIM 实施方案编制、施工模型创建、深化设计、机电综合优化、构件预制加工、施工组织模拟、施工工艺模拟、竣工模型创建
3	运维阶段	运维 BIM 实施方案编制、运维模型构建、运维系统建设、（资产、空间、安全与应急、能源与环境）数据处理与控制平台的联接

(一) 工程计费标准

1. 房屋建筑工程计费标准

表 3.1 房屋建筑工程计费标准

内容	计费基础	计费单价（元/平方米）			
		单项工程	单独专业工程		
			土建工程	机电安装工程	室内装饰装修工程
设计阶段	建筑面积	17	8	11	9
施工阶段		18	9	12	10
运维阶段		6	2	4	3

表 3.2 市政工程造价标准

内 容	计费基 础	计费费率(%)						
		市政 道路 单项 工程	市政道路单独专业工程				其他 市政 单项 工程	
			路基 路面 工程	桥涵 工程	隧道 工程	路灯 与道 路管 线工 程		交通 设施 工程
设计阶段	相应建	0.21	0.12	0.26	0.22	0.47	0.25	0.25
施工阶段	安工程	0.23	0.13	0.29	0.24	0.49	0.27	0.28
运维阶段	费	0.07	0.04	0.09	0.07	0.15	0.09	0.09

对投标人影响：需要专业化技术团队，在投标文件中编制施工BIM方案

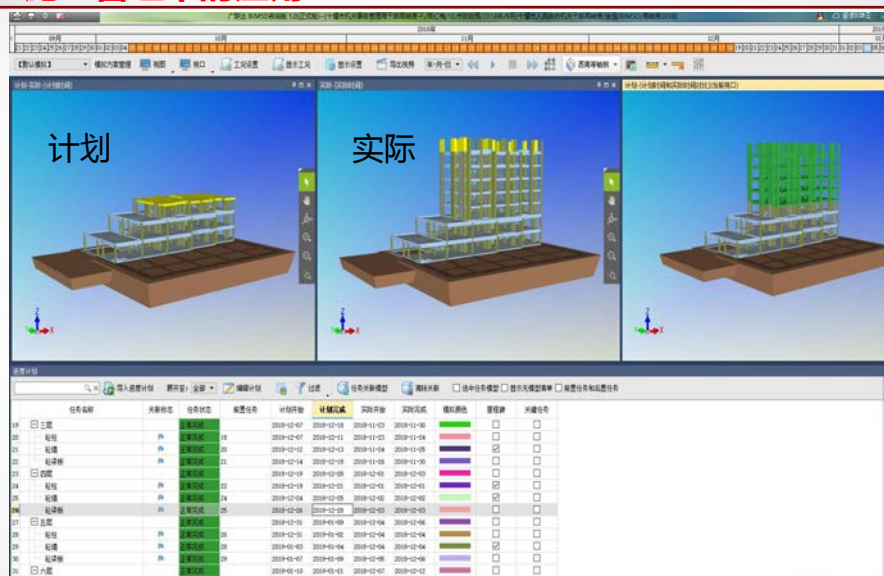
BIM技术在施工管理中的应用

施工模拟



BIM技术在施工管理中的应用

现场管理



施工进度

BIM技术在施工管理中的应用

现场管理



序号	项目编码	项目名称	项目特征	单位	定额数量	换算数量	模型数量	综合单价	合价(元)
1	010101001001	平整场地	1. 土壤类别: 综合, 投标人根据地质勘察自行考虑 2. 弃土运距: 投标人根据施工现场实际情况自行考虑	m ²	849.73	849.73	2.15	1826.92	
2	010101002001	大开挖土方	1. 土壤类别: 土方综合 2. 挖土深度: 5m以内 3. 土方运距: 投标人根据施工现场实际情况自行考虑	m ³	7234.16	7234.16	34.62	251893.45	
3	010101003001	挖沟槽土方	1. 土壤类别: 土方综合 2. 挖土深度: 2m以内 3. 土方运距: 投标人根据施工现场实际情况自行考虑	m ³	117.4	117.4	35.57	4175.92	
4	010101004001	挖基坑土方	1. 土壤类别: 土方综合 2. 挖土深度: 2m以内 3. 土方运距: 投标人根据施工现场实际情况自行考虑	m ³	228.38	228.38	34.62	7902.19	
5	010103001001	回填方	1. 密实度: 满足设计和规范的要求 2. 品种: 投标人根据设计要求和施工方案自行考虑 3. 填方土质: 投标人根据施工现场实际情况自行考虑	m ³	1468.22	1468.22	11.79	17310.31	
6	010103002001	土方弃置	1. 土壤类别: 综合, 投标人根据地质勘察自行考虑 2. 运距: 投标人根据施工现场实际情况自行考虑	m ³	248.87	248.87	23.33	5806.14	
7	合计							219293.6	

进度付款
±0.000

湖北在全过程咨询与BIM技术的运用与外省存在很大的差距

住建局:政府投资项目招标必须采用全过程咨询和BIM服务! 政...



2020年6月11日 1、政府投资建设工程项目的勘察、设计、监理、施工,达到法定额度必须招标的,在可研审批后,原则上采取以下两种招标组织模式:全过程咨询服务招标(勘察、设计、监理)+施工招标;全过...
蜂聘

招标对BIM要求有哪些?使用BIM技术招投标加分!BIM招投标时...



2020年4月14日 第一种:在建设工程的招标文件中,明确中标后BIM实施的要求。投标人基于招标人的要求,在编制投标文件时,在专项方案中增加BIM相关章节,以实施方案策划书的形式呈现。第二种:在建设工...
www.chinarevit.com/revit-58189...

深圳市政府投资项目最新管理条例(含BIM)

2022年11月17日 2、建设单位应当建立政府投资项目档案工作领导责任制和有关人员岗位责任制,并依法及时向市档案管理机构移交项目决策、实施、竣工等全过程的文字、图纸、声像...
个人图书馆

福建厦门:规范工程建设项目招标中的BIM技术应用要求 环球...

2021年11月9日 四、招标人在招标文件中设置BIM技术人员资格要求时,可将中国图学会颁发的《全国BIM技能等级考试证书》作为资格条件。招标人应根据招标项目复杂程度配置BIM技...

1.招标文件中 对BIM技术提要求：在评标办法中可占到5—10分

2、对 BIM技术人员要求：在评标办法中占到1—5分

我省中南建筑设计院在设计行业数字化转型走在全国前列

2021年7月，中南建筑设计院与著名工业设计软件企业法国达索系统合作成立创新中心，将航天、汽车等先进制造业理念引入建筑业，**打造了国内首个建筑工程PLM（产品全生命周期管理）平台**。相比于业内普遍采用的CAD、Revit等图纸制作软件，PLM平台形成“降维打击”。

2022年7月，武汉新一代天气雷达项目（气象塔）“喜封金顶”，**成为中国第一例没有用一张纸质图纸、全部靠三维数字模型完成设计和建造的工程项目**。



由于PLM平台使项目设计、施工方共享同一个三维模型，让建筑内部每一处钢结构、每一条电缆、每一盏灯泡、每一颗螺丝钉都清晰可见，形成具备“数字资产”特性的建筑“数字孪生体”。**比如，建筑灯具招标，灯具厂可将产品植入数字模型给甲方“预览”，让招标更直观、投标更经济。**

BIM负责人要求：

- 1.**中国图学学会和国家人力资源和社会保障部颁发的BIM建模师证**，专业包含一级BIM建模师或二级BIM高级建模师或三级BIM设计应用建模师。
- 2.**国家工信部电子行业职业鉴定中心和北京绿色建筑产业联盟合作颁发的专业技能证书**，专业为BIM建模技术或BIM项目管理或BIM战略规划。
- 3.**工业和信息化部人才交流中心颁发的BIM工程师证书**，专业为BIM工程师或BIM项目管理师或BIM高级工程师。
- 4.**中国建设教育协会颁布的全国BIM应用证书**，专业为一级BIM建模师或二级专业BIM应用师或三级综合BIM应用师。

以上1-4项要求，符合一项即可。

六是招标人自主权进一步扩大化

一是将通过修改招投标法，确立评标与定标权分离的法律地位。

评标委员会推荐不排序的中标候选人，招标人从中标候选人中选择中标人。同时，招标人有权设置黑名单。

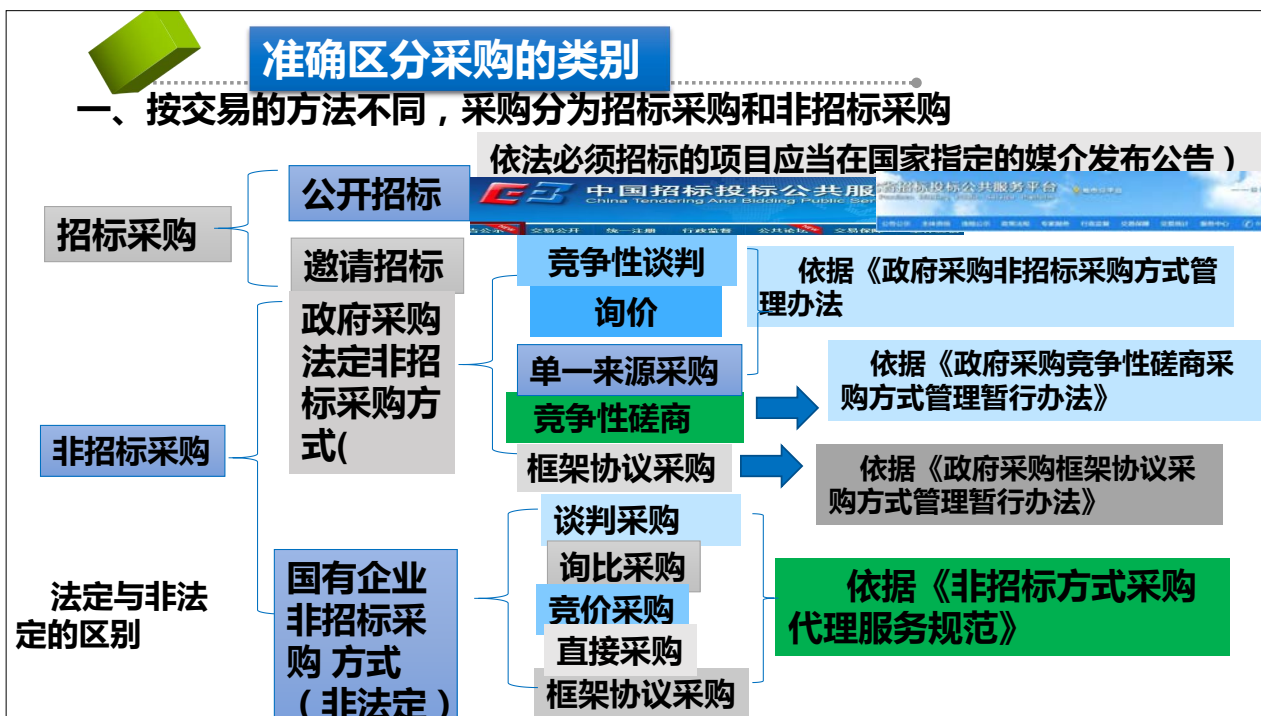
问：“评定分离”的应用范围，工程项目采购、货物采购及服务类采购是否都可以采用“评定分离”方式。

答：评定分离与现有法律法规是相冲突的，属于试点。要根据各地的政策来执行和试点。

二是建设工程实行造价改革，由市场定价.项目实施单位可以不依据定额编制清单和最高限价，

◆住房和城乡建设部办公厅关于印发《工程造价改革工作方案》的通知（建办标〔2020〕38号）

1.3招标采购类别划分



问题思考

问题1：哪些项目应当公开招标？哪些项目可邀请招标？

答：依据《招标投标法实施条例》第八条 **国有资金占控股或者主导地位的依法必须进行招标的项目**，应当公开招标；但有下列情形之一的，可以邀请招标：

- (一)技术复杂、有特殊要求或者受自然环境限制，只有少量潜在投标人可供选择；
- (二)采用公开招标方式的费用占项目合同金额的比例过大。

有前款第二项所列情形，属于本条例第七条规定的项目，由项目审批、核准部门在审批、核准项目时作出认定；其他项目由招标人申请有关行政监督部门作出认定。

需要注意的是可邀请招标的还有两条：

- 1、 国家发改委和省级人民政府确立的重点项目，不适宜公开招标的，经国家发改委或者省、自治区、直辖市人民政府批准，可以进行邀请招标。（招标法第11条）
- 2、 涉及国家安全、国家秘密或者抢险救灾，适宜招标但不宜公开招标；（7部委30号令第11条）

问题思考

问题2：依法应当公开招标的项目不在指定媒介发布招标公告应当怎么处理？

答：一是以限制或者排斥潜在投标人投标处理。二是以规避招标处理。

法律依据：《招标投标法实施条例》第六十三条 招标人有下列限制或者排斥潜在投标人行为之一的，由有关行政监督部门依照招标投标法第五十一条的规定处罚：

(一)依法应当公开招标的项目不按照规定在指定媒介发布资格预审公告或者招标公告；

(二)在不同媒介发布的同一招标项目的资格预审公告或者招标公告的内容不一致，影响潜在投标人申请资格预审或者投标。

依法必须进行招标的项目的招标人不按照规定发布资格预审公告或者招标公告，构成规避招标的，依照招标投标法第四十九条的规定处罚。

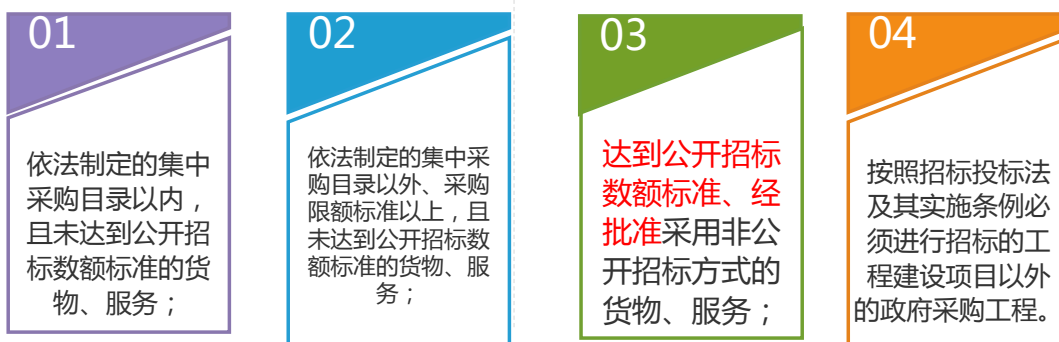
问题思考

【问题3】某保密项目采取邀请招标，邀请3家投标，评标委员会经评审，因一家投标人未附有效营业执照，只有2家合格，评标委员会认为投标人有3家，是有效投标少于3家，继续评审并推荐出中标候选人，是否存在问题？邀请招标的资格审查是采取资格预审还是后审？

问题思考

【问题4】竞争性谈判、磋商、询价、单一来源、框架协议采购等方式的适用范围与操作区分？

答：1、都属于政府采购非招标采购方式，适用的条件相同



2、适用范围差异：

（1）询价仅限货物。《政府采购法》第三十二条 采购的货物规格、标准统一、现货货源充足且价格变化幅度小的政府采购项目，可以依照本法采用询价方式采购

（2）竞争性谈判工程、货物、服务都适用。

（3）竞争性磋商适用以下项目：1）政府购买服务项目；2）技术复杂或者性质特殊，不能确定详细规格或者具体要求的；3）因艺术品采购、专利、专有技术或者服务的时间、数量事先不能确定等原因不能事先计算出价格总额的；4）市场竞争不充分的科研项目，以及需要扶持的科技成果转化项目；5）按照招标投标法及其实施条例必须进行招标的工程建设项目以外的工程建设项目。

(4) 单一来源采购有严格的要求：

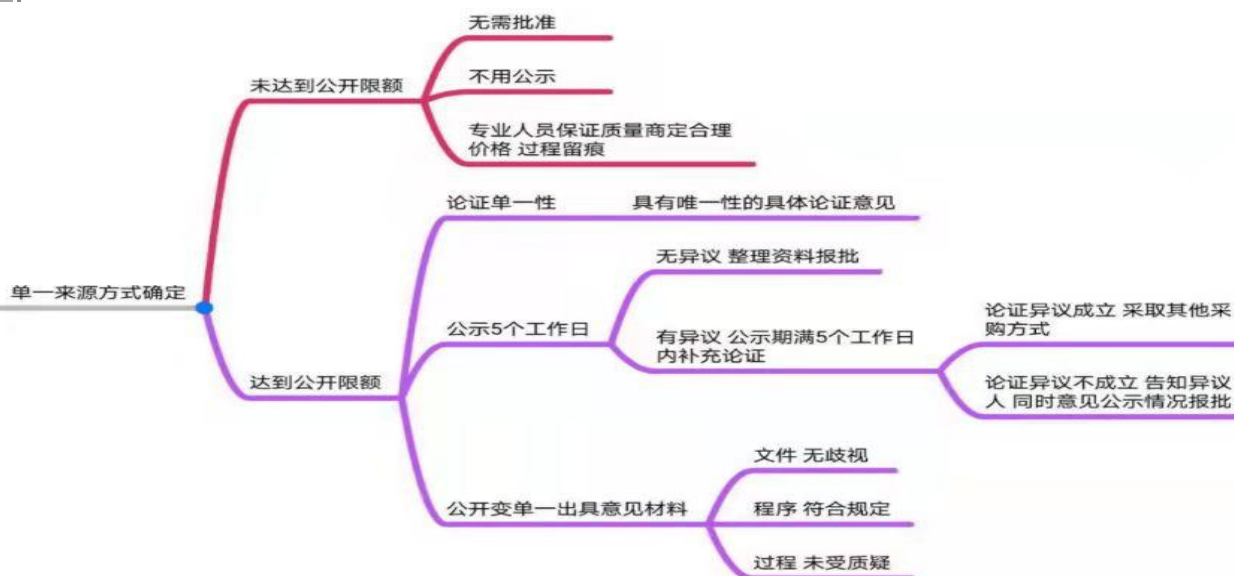
《政府采购法》第三十一条 符合下列情形之一的货物或者服务，可以依照本法采用单一来源方式采购：

(一)只能从唯一供应商处采购的；

(二)发生了不可预见的紧急情况不能从其他供应商处采购的；

(三)必须保证原有采购项目一致性或者服务配套的要求，需要继续从原供应商处添购，且添购资金总额不超过原合同采购金额**百分之十**的。

单一来源方式确定



(5) 框架协议适用：

一是集中采购目录以内品目，以及与之配套的必要耗材、配件等，采购人需要多频次采购，单笔采购金额没有达到政府采购限额标准的

二是集中采购目录以外、采购限额标准以上，本部门、本系统所需的法律、评估、会计、审计等鉴证咨询服务，采购人需要多频次采购，单笔采购金额没有达到政府采购限额标准的。

三是集中采购目录以外、采购限额标准以上，为本部门、本系统以外的服务对象提供服务的政府购买服务项目，为了方便服务对象选择，需要确定多家供应商的。

3、操作区分：

竞争性谈判

是指谈判小组与**与实质性响应谈判文件要求的供应商**进行谈判，根据质量和**服务均能满足采购文件实质性响应要求且最后报价最低的原则确定成交供应商。**

特点：1、可以多轮谈，以最后报价为准。2、谈判小组可以根据谈判文件和谈判情况实质性变动采购需求中的技术、服务要求以及合同草案条款

竞争性磋商

在谈判的基础上确定 最后报价最低的 报价得分为满分，再根据包括技术方案、项目团队等综合比较，以综合得分最高的的原则确定成交供应商。

询价

是指供应商一次报出不得更改的价格，询价小组根据质量和**服务均能满足采购文件实质性响应要求且报价最低的原则确定成交供应商。**

特点：1、报价一次性。2、询价过程中不得改变询价通知书所确定的技术和服务等要求、评审程序、评定成交的标准和合同文本等事项。

单一来源采购

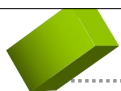
是指采购人从某一特定供应商处采购货物、工程和服务的采购方式。

第一阶段：对技术、服务等标准明确、统一，需要多次重复采购的货物和服务，通过公开

框架协议采购

征集程序，**确定入围供应商并订立框架协议，**

第二阶段：采购人或者服务对象按照框架协议约定规则，在入围供应商范围内确定成交供应商并订立采购合同的采购方式。



采购的类别划分

2)按照采购主体的不同，分为政府采购项目和非政府采购项目（主要是国有企业采购）

3)按采购标的物的属性不同，分为货物、工程、服务三大类。

货物采购

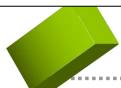
- 属于有形采购。是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。

工程采购

- 属于有形采购。是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建、装修、拆除、修缮等。

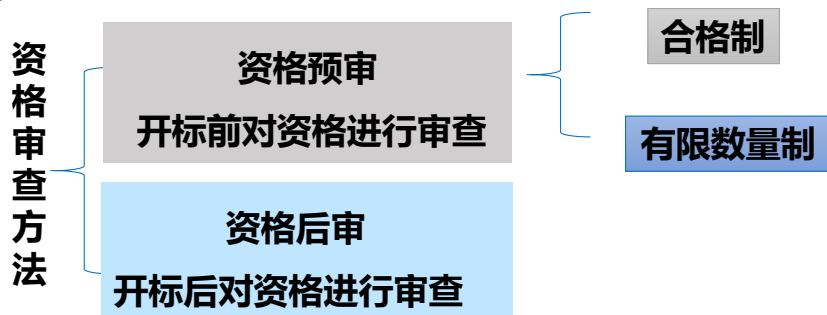
服务采购

- 属于无形采购。除货物和工程以外的其他采购对象。



采购的类别划分

4) 根据资格审查方法不同：分采用资格预审招标与采用资格后审招标



资格预审适用项目：具有单件性特点，且技术难度较大或投标文件编制费用较高，或潜在投标人数量较多的招标项目。

资格后审适用项目：资格后审方法比较适合于潜在投标人数量不多的通用性、标准化招标项目。

问题思考



问题：采取资格预审有限数量制时，数量定多少是否有法律法规规定？

答：有。《关于加强房屋建筑和市政基础设施工程项目施工招标投标行政监督工作的若干意见》建市【2005】208号规定：工程投资额**1000万元以上**的工程项目，邀请的合格申请人应当不少于**9个**；工程投资额**1000万元以下**的工程项目，邀请的合格申请人应当不少于**7个**。

招标采购的类别划分

5)按照招标方法的不同：分为一阶段（普遍性项目）招标和两阶段（特殊项目）招标

《招标投标法实施条例》第三十条规定 **对技术复杂或者无法精确拟定技术规格的项目，招标人可以分两阶段进行招标。**

第一阶段，投标人按照招标公告或者投标邀请书的要求**提交不带报价的技术建议**，招标人根据投标人提交的技术建议确定技术标准和要求，编制招标文件。

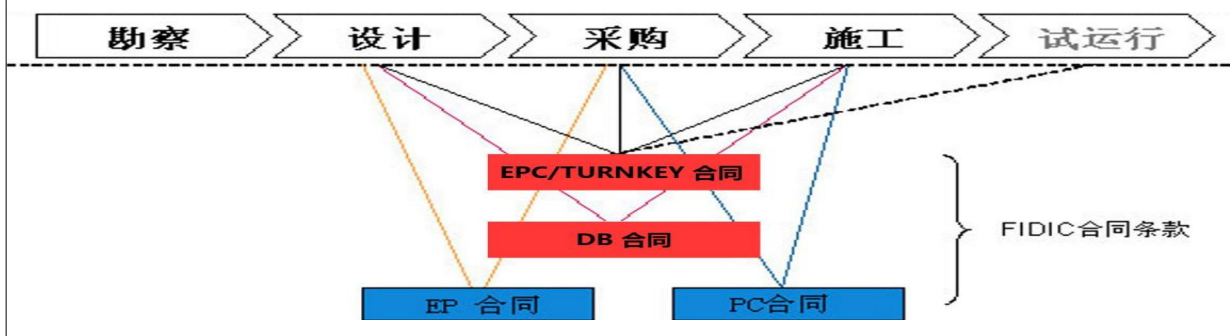
第二阶段，招标人**向在第一阶段提交技术建议的投标人**提供招标文件，投标人按照招标文件的要求提交包括**最终技术方案和投标报价的投标文件**。

招标人要求投标人提交投标保证金的，应当在第二阶段提出。

采购的类别划分

6) 按工程发包方式划分：分工程总承包发包和施工总承包发包和专业工程发包三类发包采购方式。

- 工程总承包主要有以下几种方式：
 - 1、设计、采购、施工工程总承包简称EPC；
 - 2、设计-建造工程总承包简称D-B；
 - 3、设计采购总承包EP；
 - 4、采购施工总承包PC



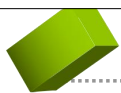
【问题思考】DB vs EPC的区别：
是否包括非定制化设备采购？

DB 非定制化设备



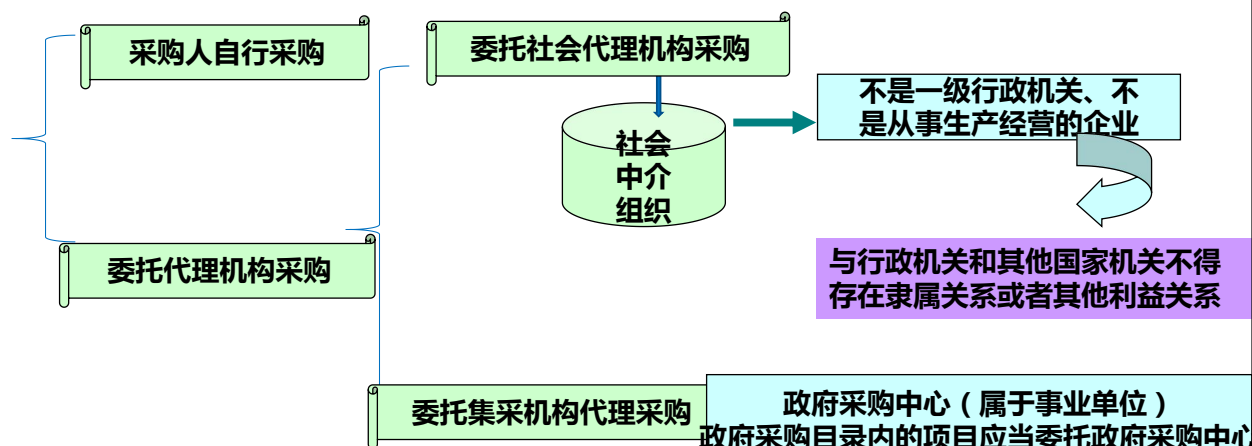
EPC 定制化设备





采购的类别划分

7) 按照采购的组织方式不同，分为自行采购委托代理采购



问题思考

代理人的法律后果由谁承担？

答 1、代理人的法律后果一般由被代理人承担，依据《民法典》第一百六十二条，代理人在代理权限内，以被代理人名义实施的民事法律行为，对被代理人发生效力。

2、但也有代理人需要承担责任的情况，根据《民法典》第一百六十四条具体如下：

(1)代理人不履行或者不完全履行职责，造成被代理人损害的，应当承担民事责任。

(2)代理人和相对人恶意串通，损害被代理人合法权益的，代理人和相对人应当承担连带责任。

(3)代理人知道或者应当知道代理事项违法仍然实施代理行为，或者被代理人知道或者应当知道代理人的代理行为违法未作反对表示的，被代理人 and 代理人应当承担连带责任。

代理违法应当承担哪种责任，要按照不同的情况来确定，具体如下：

1.代理事项违法，但代理人不知道或不应当知道代理事项违法的，由被代理人承担民事责任；

2.代理事项违法的，代理人知道或应当知道代理事项违法仍实施代理行为的，代理人和被代理人应当承担连带责任；

3.代理事项不违法，但代理人实施违法代理行为，被代理人不知道或不能知道违法行为，或知道后反对的，由代理人承担民事责任。



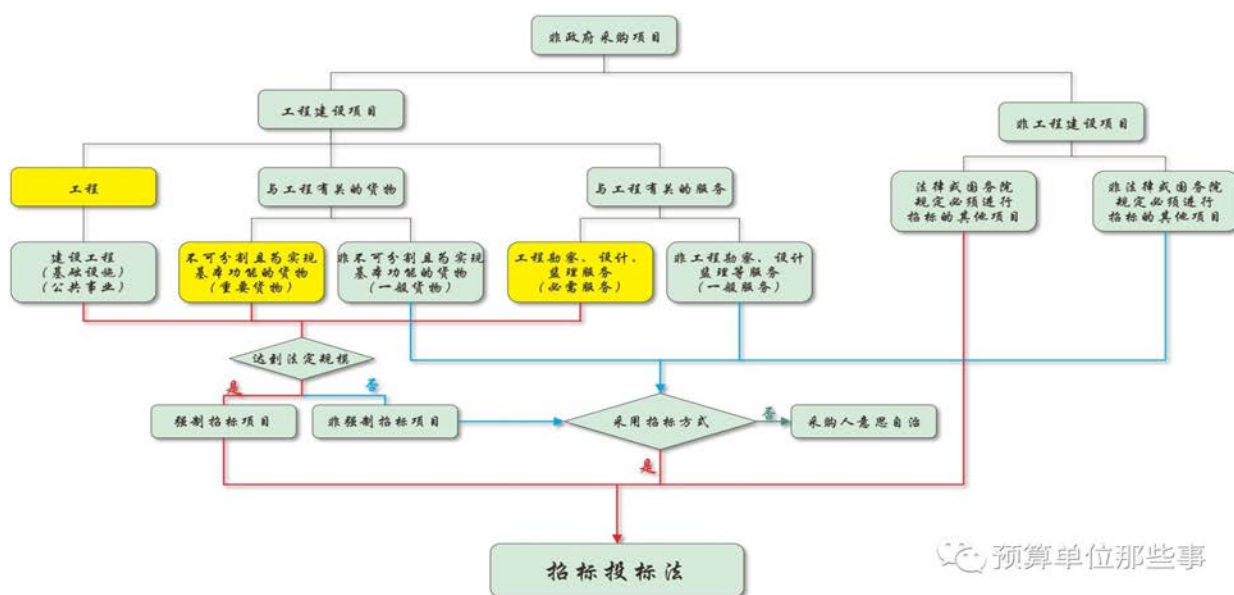
1.4准确划分政府采购与工程建设项目

代理的是工程项目，执行《招标投标法》，代理的是政府采购项目，执行政府采购法律法规。 政府采购工程在执行《招标投标法》的同时，还要执行政府采购的政策。

但，在实践中很多对项目是工程建设项目还是政府采购项目划分不清楚，对执行法律法规混淆。



非政府采购项目法律适用



预算单位那些事

实务操作案例分析

供应商投同一品牌同一型号货物的处理

【案例1】某代理机构代理一设备采购招标，在代理机构平台进行，招标文件未要求投标人唯一授权，评标时发现7家投标人中有3家供应商投的是同一品牌同一型号的设备，评标时评标专家产生争议，有的说这三家都要废标，有的认为都可以，若是你公司代理怎么处理？



实务操作案例分析

首先是要分清本项目是政府采购项目还是非政府采购项目，非政府采购项目再分是工程设备还是非工程设备，属于非工程设备再分是国企还是非国有企业，招标的项目属性不同、主体不同依据的法律法规不同。

一、如果是政府采购项目，执行政府采购法律法规

评标时依据财政部87号令，政府采购项目不得要求供应商授权。不同供应商可投同一品牌同一型号货物，3家投同一品牌同一型号设备均有效。

怎么评？财政部87号令有明确规定。



实务操作案例分析

财政部87号令第三十一条 **采用最低评标价法的采购项目，提供相同品牌产品的不同投标人参加同一合同项下投标的，以其中通过资格审查、符合性审查且报价最低的参加评标；报价相同的，由采购人或者采购人委托评标委员会按照招标文件规定的方式确定一个参加评标的投标人，招标文件未规定的采取随机抽取方式确定，其他投标无效。**

使用综合评分法的采购项目，提供相同品牌产品且通过资格审查、符合性审查的不同投标人参加同一合同项下投标的，按一家投标人计算，评审后得分最高的同品牌投标人获得中标人推荐资格；评审得分相同的，由采购人或者采购人委托评标委员会按照招标文件规定的方式确定一个投标人获得中标人推荐资格，招标文件未规定的采取随机抽取方式确定，其他同品牌投标人不作为中标候选人

评标案例分析

二、如果是属于国有企业采购设备，执行《招标投标法》。如果是工程建设项目设备，达到依法必须招标的规模标准，应当进入政府交易是心进行。

评标时依据：《工程货物招标投标管理办法》七部委27号令：第三十二条第四款“一个制造商**对同一品牌同一型号的货物**，仅能委托一个代理商参加投标。如果招标文件明确了这一条，评标时将提供同一品牌同一型号的3家废标。由于招标文件没有明确，属于存在重大错误，对评标结果产生实质性影响，应当否决全部投标，招标人修改招标文件后重新招标。

三、如果属于国有企业采购非工程设备招标，执行招投标法。

《工程货物招标投标管理办法》第六十一条 不属于工程建设项目，但属于固定资产投资的货物招标投标活动，参照本办法执行。

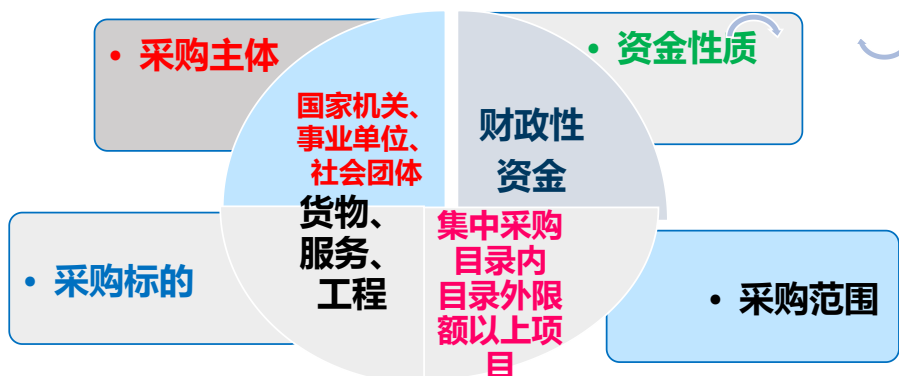
四、特别注意：如果是同一品牌不同型号，应当有有效。实践中容易错误的理解，只要同一品牌的货物都否决是不妥的。



政府采购概念

《政府采购法》第二条规定：政府采购是指各级国家机关、事业单位和团体组织，使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

（四大要素）



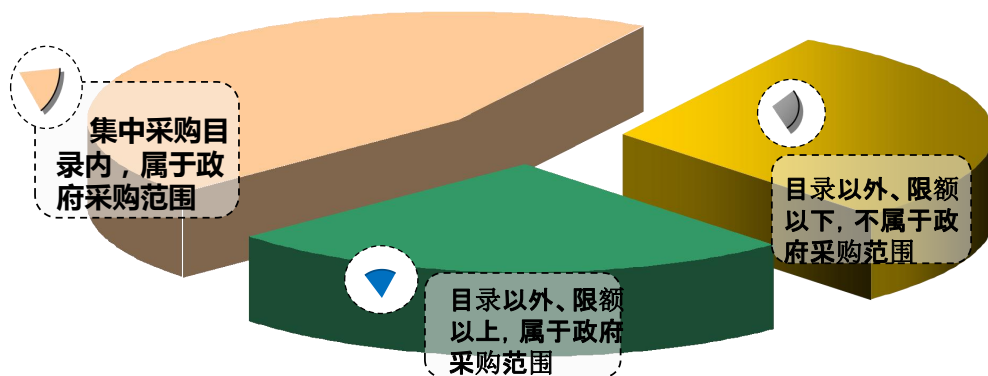
问题思考



问题1：国有企业招标采购项目适不适用政府采购相关政策？（如扶持中小企业、政采贷、政府采购负面清单等）

问题2：国有投资平台代建政府投资的工程项目适不适用政府采购相关政策？

政府采购的范围？



各省一般每二年公布一次政府集中采购目录和限额标准。

何为财政性资金？

政府采购的资金是指财政性资金，财政性资金是指纳入预算管理的资金。以财政性资金作为还款来源的借贷资金，视同财政性资金。（《政府采购法实施条例》第二条规定）



《预算法》规定，政府的全部收入和支出都应当纳入预算。预算包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。

凡使用纳入部门预算管理的资金，不论来源，都应当纳入政府采购管理范畴。

实操案例

某市人民医院利用自营业收入220万元，采购医疗器械，请问：是否属于政府采购？

分析：《行政单位财务规则》（财政部令第71号）《事业单位财务规则》（财政部令第68号）预算管理作出了规定，明确行政单位、事业单位的各项收入和各项支出应当全部纳入单位预算，统一核算，统一管理。包括：财政拨款收入、财政补助收入、事业收入、上级补助收入、附属单位上缴收入、经营收入和其他收入。



因此：人民医院属于事业单位，自营业收入属于纳入预算管理的资金。220万元在限额以上，因此，属于政府采购。

政府采购组织形式

集中采购

- 是指采购人将列入集中采购目录的项目委托集中采购机构代理（政府采购中心）采购或者进行部门集中采购的行为（《政府采购条例》第四条）

分散采购

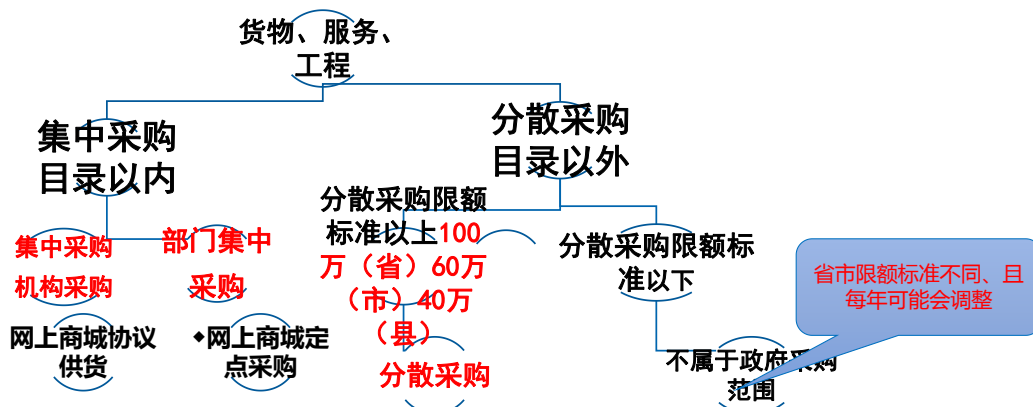
- 是指采购人将采购限额标准以上的未列入集中采购目录的项目自行采购或者委托采购代理机构代理采购（《政府采购条例》第四条）

《政府采购法》第七条 政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定。

属于中央预算的政府采购项目，其集中采购目录由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

纳入集中采购目录的政府采购项目，应当实行集中采购。

政府采购组织形式



《政府采购法》第八条 政府采购限额标准，属于中央预算的政府采购项目，由国务院确定并公布；属于地方预算的政府采购项目，由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

湖北省政府集中采购目录及标准（2021年版）

一、集中采购目录

（一）集中采购机构采购项目。以下项目必须按规定依法委托集中采购机构代理采购。

序号	品目编码	品目名称	说明	采购限额
A 货物类				
1	A02010103	服务器		
2	A02010104	台式计算机		
3	A02010105	便携式计算机		
4	A020103	信息安全设备		单项或批量 10 万元以上
5	A0201060101	喷墨打印机		
6	A0201060102	激光打印机		
7	A0201060104	针式打印机		
8	A0201060401	液晶显示器		
9	A0201060901	扫描仪		
10	A02010801	基础软件		
11	A02010805	信息安全软件		

序号	品目编码	品目名称	说明	采购限额
12	A020201	复印机		
13	A020202	投影仪		
14	A020204	多功能一体机		
15	A020207	LED 显示屏		单项或批量 10 万元以上
16	A020208	触控一体机		单项或批量 10 万元以上
17	A02021101	碎纸机		
18	A020305	乘用车（轿车）		
19	A020306	客车		
20	A02051228	电梯		
21	A02061504	不间断电源（UPS）		
22	A0206180203	空调机	中央空调、精密空调除外	单项或批量 10 万元以上
23	A06	家具用具		单项或批量 10 万元以上
24	A090101	复印纸		

B 工程类				
25	B07	装修工程	与建筑物、构筑物的新建、改建、扩建无关的单独装修工程	投资预算 60 万元以上
26	B08	修缮工程	与建筑物、构筑物的新建、改建、扩建无关的单独修缮工程	投资预算 60 万元以上
C 服务类				
27	C02	信息技术服务		单项或批量 60 万元以上
28	C030102	互联网接入服务		单项或批量 60 万元以上
29	C050301	车辆维修和保养服务		单项或批量 10 万元以上
30	C050302	车辆加油服务		单项或批量 10 万元以上
31	C0801	法律服务	公证服务除外	单项或批量 10 万元以上
32	C0802	会计服务		单项或批量 10 万元以上
33	C0803	审计服务		单项或批量 10 万元以上

序号	品目编码	品目名称	说明	采购限额
34	C0805	资产及其他评估服务	包括绩效评价服务	单项或批量 10 万元以上
35	C081401	印刷服务		单项或批量 10 万元以上
36	C1008	工程造价咨询服务		单项或批量 10 万元以上
37	C1204	物业管理服务		单项或批量 10 万元以上
38	C15040201	机动车保险服务		单项或批量 10 万元以上
39		云计算服务		单项或批量 60 万元以上

二、分散采购限额标准

分散采购限额标准如下：货物、服务类项目省级和武汉市本级为100万元、市州级为60万元、县级为40万元；工程类项目全省统一为60万元。

三、公开招标数额标准

政府采购货物或服务项目，省级单项或批量采购达到400万元以上、市县级200万元以上的应当采用公开招标方式，其中武汉市市本级执行省级公开招标数额标准。政府采购工程项目以及与工程建设有关的货物、服务公开招标数额标准按照国家有关规定执行。

问题思考

问：限额标准以下的项目（工程、货物、服务）适用的招标方式及法律法规依据？（工程类60万以内。货物、服务40万以内）

答：政府采购工程类（装修、修缮）60万以内和不在政府采购目录内货物、服务（地市级60万以内，县级40万），属于目录外，限额标准以下，不属于政府采购，可不执行政府采购法律法规。也不属于依法必须招标的工程项目。因此，采取什么方式采购法律法规没有限制和规定，项目业主自己定。比较适合非招标采购方式。60-400万元应当采取政府采购规定的竞争性谈判、磋商、单一来源采购等非招标采购方式。

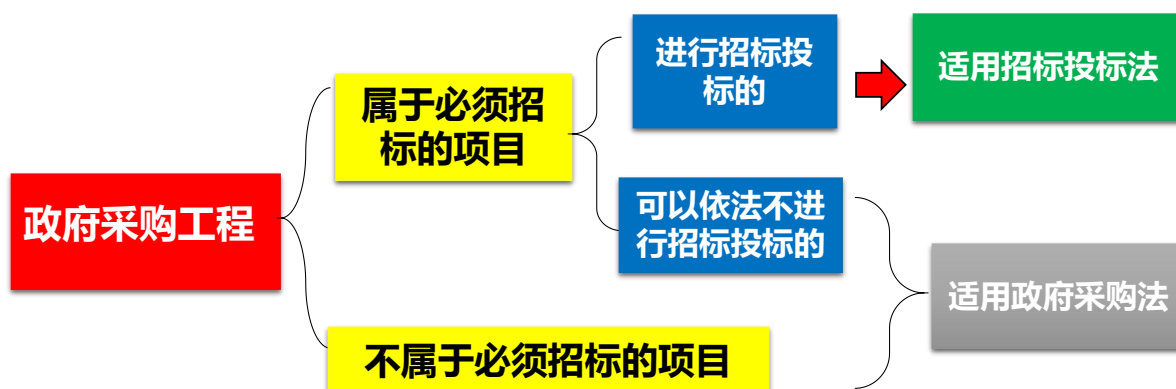
如果工程（包括工程货物、服务）采用招标方式，适用《招标投标法》。

政府采购工程建设项目适用的法律法规

政府采购法	政府采购法实施条例
第四条 政府采购工程 进行招标投标的 ，适用招标投标法。	第二十五条 政府采购工程依法不进行招标的，应当依照政府采购法和本条例规定的竞争性谈判或者单一来源采购方式采购。

问题思考：400万以下的政府采购工程 采取公开招标是否违法？

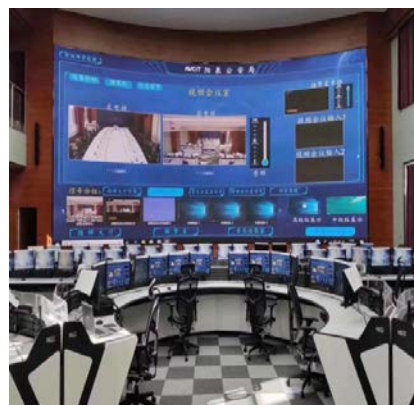
政府采购工程的法律适用



问题思考：政府采购货物、服务采用招标方式是否适用于招标投标法？

实务操作案例

【案例】某市某机关信息化工程（投资1000万元），采取公开招标的方式，招标文件评标办法对报价得分（40分）的评审规定是：有效投标人报价中去掉一个最高报价和一个最低报价后平均值为基准报价，高于基准报价一个百分点扣2分，低于一个百分点扣1分，按插入法计算。该项目争议处理都是依据招标投标法的规定处理，请问是否存在问题？



工程建设项目概念



建筑物：居住、办公或公共活动场所

构筑物：通过土建完成的项目

《招标投标法实施条例》第二条 招标投标法第三条所称工程建设项目，是指工程以及与工程建设有关的货物、服务。

前款所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等；所称与工程建设有关的货物，是指构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等；所称与工程建设有关的服务，是指为完成工程所需的勘察、设计、监理等服务。

何为构筑物？

• 《民用建筑设计术语标准》（GB / T 5054—2009）规定，建筑物是指用建筑材料构筑的空间和实体，供人们居住和进行各种活动的场所，可分为民用建筑、居住建筑、公共建筑、工业建筑、农业建筑等；**构筑物是指为某种使用目的而建造的、人们一般不直接在其内部进行生产和生活活动的工程实体或附属建筑设施。**



何为房屋建筑？

根据《建筑法》释义：本条所称的各类“**房屋建筑**”，是指具有**顶盖、梁柱和墙壁**，供人们生产、生活等使用的**建筑物**，包括民用住宅、厂房、仓库、办公楼、影剧院、体育馆、学校校舍等**各类房屋**。本条所说的“**附属设施**”，是指与房屋建筑配套建造的围墙、水塔等附属的建筑设施。本条所说的“配套的线路、管道、设备的安装活动”，是指与建筑配套的电气、通讯、煤气、给水、排水、空气调节、电梯、消防等线路、管道和设备的安装活动。



市政基础设施工程包括哪些项目？

《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》：第二条第三款
本办法所称市政基础设施工程，是指城市道路、公共交通、供水、排水、燃气、热力、园林、环卫、污水处理、垃圾处理、防洪、地下公共设施及附属设施的**土建、管道、设备安装工程**。

《市政基础设施工程施工技术文件管理规定》（建城[2002]221号）：第二条
本规定所称市政基础设施工程，是指**城市范围内**道路、桥梁、广场、隧道、公共交通、排水、供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理处置等工程。



问题思考



问题1：怎么区分是工程货物还是企业采购的或者政府采购一般货物？

问题2：怎么区分是工程服务还是企业采购或政府采购的一般服务？工程造价咨询、审计、检测等服务是否属于依法必须招标的工程服务。

问题3：如何理解与建筑物和构筑物的新建、改建、扩建无关的单独的**装修、拆除、修缮不属于依法必须招标的项目？**

问题1 工程建设项目货物与其他货物的区别

法律对工程货物的界定是：构成工程不可分割的组成部分且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等，为工程货物。政府采购货物界定为：是指各种形态和种类的物品，包括原材料、燃料、设备、产品等。

“不可分割”

是指离开了建筑物或构筑物主体就无法实现其使用价值的货物。

“基本功能”

是指建筑物或构筑物能够使用的基础条件，不涉及附加功能。如：办公楼建设装修后基本功能达到。办公家具、电脑设备为实现办公的附加功能的货物不能作为办公楼的基本功能对待。

简单的把握，就是与工程“三同”



同步设计

同步施工

同步投入使用

的货物，属于工程货物。



再简单：参与竣工验收的货物是工程货物，竣工验收后再购置货物不属于工程货物。

131

问题2：工程建设项目服务政府采购服务的区别

政府采购法实施条例第二条对政府采购服务界定为：政府采购法第二条所称服务，包括政府自身需要的服务和政府向社会公众提供的公共服务。法律对工程服务界定为，是指为完成工程所需的勘察、设计、监理等服务。如何理解法律法规中的等字。

现代汉语词典》中，“等”字用作助词时用在列举后有如下释义：（1）表示列举未尽（可以叠用），此即“等外等”；（2）表示列举后煞尾，此即“等内等”。在法律法规中的“等”是属于“等外等”还是“等内等”无明确界定，要结合具体法律法规条文释义，不能绝对说是等内，或等外。

国家发展改革委办公厅关于进一步做好《必须招标的工程项目规定》和《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》实施工作的通知（发改办法规〔2020〕770号）明确：没有明确列举规定的事项不得强制要求招标。说明“等”字是等内。

因此，工程服务：**勘察、设计、监理三类**，其他都属于企业采购服务或者政府采购的服务，如：造价、审计、房屋出租等都属于企业采购服务或者政府采购的服务。

问题思考：

某国有企业将某项目审计（估算价120万元）、造价咨询（100万元）委托某代理机构。在社会代理机构平台采取竞争性磋商方式采购服务。是否违法？如果是某市人民医院将审计（估算价20万元）、造价咨询（20万元）在社会代理机构平台采取竞争性磋商方式采购服务。是否违法？

答：1、审计、造价咨询不属于依法必须招标的工程服务，国有企业执行内部制度就可以，不存在违法。

2、审计、造价咨询湖北省都纳入了政府采购目录内，并且规定单项批量10万元以上要委托集采中心采购，人民医院属于政府采购主体，执行政府采购法律法规和政策，因此，在社会代理机构进行违法。

◆国务院法制办关于对政府采购工程项目法律适用及申领施工许可证问题的答复

问题3：

➤与建筑物和构筑物的新建、改建、扩建**无关的单独的**装修、拆除、修缮等不属于依法必须进行招标的项目

国务院法制办公室

国法秘财函[2015]736号

对政府采购工程项目法律适用
及申领施工许可证问题的答复

财政部办公厅：

你厅《关于提请对政府采购工程项目的法律适用及申领施工许可证问题进行立法解释的函》（财办库〔2015〕211号）收悉。经研究，现函复如下：

按照招标投标法实施条例第二条的规定，建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮属于依法必须进行招标的项目。据此，与建筑物和构筑物的新建、改建、扩建无关的单独的装修、拆除、修缮不属于依法必须进行招标的项目。政府采购此类项目时，应当按照政府采购法实施条例第二十五条的规定，采用竞争性谈判或者单一来源方式进行采购。依法通过竞争性谈判或者单一来源方式确定供应商的政府采购建设工程项目，符合建筑法规定的申请领取施工许可证条件的，应当颁发施工许可证，不应当以未进入有形市场进行招标为由拒绝颁发施工许可证。



国有企项目与建筑物和构筑物新建、改建、扩建无关的单独的1000万装修工程，是不是必须招标项目？

答复：根据《招标投标法实施条例》第二条规定，招标投标法第三条所称工程建设项目，是指工程以及与工程建设有关的货物、服务。前款所称工程，是指建设工程，包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等。据此，您所咨询的工程项目不属于《招标投标法》规定的依法必须招标项目。

怎么判定装修、修缮工程与建筑物和构筑物新建、改建、扩建是有关还是无关？

什么是建筑物构筑物的“新建”、“改建”和“扩建”？

新建

新建：是指从无到有，平地起家，新开始建设的项目。

改建

改建：是指在建筑物、构筑物的原有基础上加以改造，以适合新的需要。包括改变外形、特点、性质和功能、作用。

扩建

扩建：是指将原有建筑物、构筑物进行增建、扩大面积。

何为装修、拆除、修缮？

装修

装修：根据国家住房和城乡建设部发布的《建筑装饰装修工程质量验收规范》（GB 50210—2001）规定，是指为保护建筑物的主体结构、完善建筑物的使用功能和美化建筑物，采用装饰装修材料或饰物，对建筑物的内外表面及空间进行的各种处理过程；

拆除

拆除：《建筑装饰装修管理规定》（已失效）第二条第二款规定，拆除是指对已经建成或部分建成的建筑物或构筑物进行部分或全部拆卸、（

修缮

修缮：《城市房屋修缮管理规定》（已失效）第三条规定，房屋修缮是指对已建成的房屋进行拆改、翻修和维护。

请问：实践中如何区分与建筑物、构筑物新建、改建、扩建有关和无关的装饰装修、修缮工程？

- 问题：我公司每年都有高校和中、小学的维修项目代理，怎么判定是属于依法必须招标工程项目，还是不属于依法必须招标的项目？
- 答：不属于依法必须招标的，需要同时满足以下三个条件：
- **其一，时间节点要符合要求。**主要是看建筑物、构筑物是否竣工验收，竣工验收前的装饰装修工程属于“有关”，竣工验收并完成交付后的装饰装修、修缮工程（旧房装修、修缮），就具备第一个条件，可能属于“无关的单独的”装饰装修、修缮。
- **其二，项目内容要符合要求。如：装修工程，**《建筑工程施工质量验收统一标准》规定了装饰装修验收的主要内容为“地面、抹灰、门窗、吊顶、轻质隔墙、饰面板、饰面砖、涂饰、裱糊与软包、外墙与防水、细部、金属幕墙、石材与陶板幕墙、玻璃幕墙”。《建筑装饰装修工程质量验收规范》主要规定“抹灰工程、门窗工程、吊顶工程、轻质隔墙工程、饰面板（砖）工程、幕墙工程、涂饰工程、裱糊与软包工程、细部工程”。据此，在新建、改建、扩建的建筑物、构筑物竣工验收前应当进行的上述内容，属于有关的装饰装修工程，如果不属于新建、改建、扩建进行的以上内容属于无关的单独装修。

请问：实践中如何区分与建筑物、构筑物新建、改建、扩建有关和无关的装饰装修工程？

-
- **其三：看是否改变房屋外形或动结构来判断。**
如果拆除、变动房屋的基础、梁、柱、楼板、承重墙、外墙等建筑主体或者承重结构，就属于改建工程，需要办理规划许可证，属于依法必须招标的项目。对旧房屋，如果不改变房屋外形和使用性质，只涉及内部装饰、**修缮**，就不属于依法必须招标项目。
- 由于目前并没有一个较为明确的规定或依据作为区分界定标准，因此，实践中我们在区分时更多需要进行综合判断为宜。



拆建翻建工程需要办理规划许可证

- 建设部办公厅关于[城市规划区](#)内原有房屋的拆建翻建办理规划审批问题的复函
- 浙江省[城乡建设厅](#)：

你厅浙建规（1991）298号《关于城市[规划区内](#)原有房屋的拆建翻建是否应当办理规划审批问题的请求》收悉。经研究函复如下：

根据《城市规划法》第二十九条和第三十二条规定，在城市规划区内各项建设活动，不论新建、扩建、改建都必须取得城市[规划行政主管部门](#)核发的建设工程规划许可证后方可建设。房屋的拆建、翻建属于改建活动。因此，城市规划区内房屋的拆建、翻建，除不改变房屋外形和使用性质，只涉及内部结构加固、改造和内部装饰的**修缮工程**外，都应当办理规划审批手续。这与《城市房屋修缮管理规定》的规定是不矛盾的。

问题思考



问题： 我公司每年都代理自来水厂、污水处理厂等的通常业务中的设备（如水泵、管网）维修和更换以及国有企业的影剧院通常业务中的设备维修和更购，如果金额较大，是否一定需要招标？

答：自来水厂、污水处理厂、影剧院在新建、改建、扩建时，构成工程不可分割的组成部分且为实现工程基本功能所必需的的设备、材料（如水泵、管网、线路、灯光、升降设备、座椅）达到规模标准，就属于依法必须招标的工程货物。

如果是通常业务中的与新、改、扩无关的设备维修更换，就不属于依法必须招标的修缮项目，与金额大小无关。小型、零星的维修更换可划为购买服务的项目。如果与生产、经营有关的设备更换不属于工程建设项目。

问题思考

问题： 与新、改、扩无关的维修和 通常业务中的设备维修和更换采取什么方式采购比较好？

答：如果属于政府采购项目，执行政府采购相关法律法规。按照《政府采购购买服务管理办法》和非招标采购的管理办法规定采购，对于需要经常性的维修更换，如果只想要一家企业，通过招标或非招标方式招一次签订1-3年合同。如果想要多家企业通过框架协议采购。国有企业可参照政府采购购买服务和框架协议管理办法，采取竞争择优的方式。具体方法可通过内部制度和招标采购文件明确。可不进交易中心。

《政府购买服务管理办法》第二十三条：政府购买服务合同应当明确服务的内容、期限、数量、质量、价格，资金结算方式，各方权利义务事项和违约责任等内容。政府购买服务合同应当依法予以公告。

第二十四条：政府购买服务合同履行期限**一般不超过1年**；在预算保障的前提下，对于购买内容相对固定、连续性强、经费来源稳定、价格变化幅度小的政府购买服务项目，可以签订履行**期限不超过3年**的政府购买服务合同。

1.5招标采购当事人的概念

准确理解招标采购当事人的概念

当事人	非招标采购	招标
采购主体	采购人 是指依法进行采购的国家机关、企事业单位、团体组织。	招标人 是指提出招标项目、进行招标的法人或者其他组织
参与竞争者	供应商 是指向采购人提供货物、工程或者服务的法人、其他组织或者自然人。	投标人 是指 响应招标并参与投标竞争的法人、其他组织或自然人
委托采购机构	代理机构 社会中介组织机构。 集中采购代理机构	代理机构 社会中介组织机构。 集中采购代理机构
政府采购当事人不包含评标专家，招投标市场主体包含评标专家		

实践操作案例

【案例】关于投标人理解的案例

某市人民医院新建综合大楼，由市投资平台代建，施工总承包招标

有10家企业购买了招标文件，有7家企业按时递交了投标文件。经评标委员会评审。有5家企业不合格，评标委员形成评标报告，“因投标人只有2家，依据招投标法规定，招标人应重新招标。” 评标委员会形成的评审意见是否正确？

若人民医院采购医疗器械，有5家投标只有2家供应商合格,怎么评审？



案例分析

一、要理解潜在投标人与投标人的区别。

潜在投标人：法人或其他组织按合法途径获取招标文件，是响应招标，但，这时还不能称其为投标人，法律上称为潜在投标人。

投标人：是指响应招标并参与投标竞争的法人、其他组织或自然人。自然人只能参与科技项目招投标。参与竞争的标志是递交了标书。



案例分析

二、理解投标人与有效投标人的区别

1、有效投标人：是指经评标委员会评审，没有否决投标的投标人,称为有效投标人。投标人少于3个不得进入开标程序，也就不会有评标程序。有效投标人少于3个，不同于投标人少于3个。

2、工程建设项目有效投标人少于3个法规规定，由评标委员会决定是否继续评标。如果是政府采购必须否决全部投标。

7部委12号令第27条规定，“评标委员会否决不合格投标后，因有效投标不足三个使得投标明显缺乏竞争的，评标委员会可以否决全部投标。”本条赋予了评标委员会可以否决，也可以不否决的自由裁量权。若不否决，则继续评审，推荐中标候选人。（法律上分强制性规定、用词、应当、禁止等，任意性规定和可选择性规定 用词一般为“可以”）

案例分析

有效投标人少于三个，评标委员会裁量的标准

不足三个的有效投标人是否具备竞争性，这里所指的竞争性显然不是指有效投标人数量上的竞争性，而是指有效的2家或1家投标人与参与投标竞争的所有投标人之间的综合比较、社会成本比较是否具备竞争性。

遇到有效投标人少于3家时，评标委员会要充分尊重招标人的意愿。

那怕仅有一家有效投标人，如果能实现招标人招标的目的，评标委员会也可推荐为中标候选人。那怕有二家招标人不愿意，也可否决投标。

综上所述：评标委员会以投标人少于3家来否决全部评审，结论是错误的。



若人民医院采购医疗器械，有5家投标只有2家供应商合格,怎么评审？

分析：若人民医院采购医疗器械属于政府采购，应当执行政府采购法律法规，根据政府采购法第三十六条规定，符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商不足三家的，应予废标。政府采购的废标就是否决全部投标。

法律依据：《政府采购法》第三十六条 在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标：

(一)符合专业条件的供应商或者对招标文件作实质响应的供应商不足三家的；

(二)出现影响采购公正的违法、违规行为的；

(三)投标人的报价均超过了采购预算，采购人不能支付的；

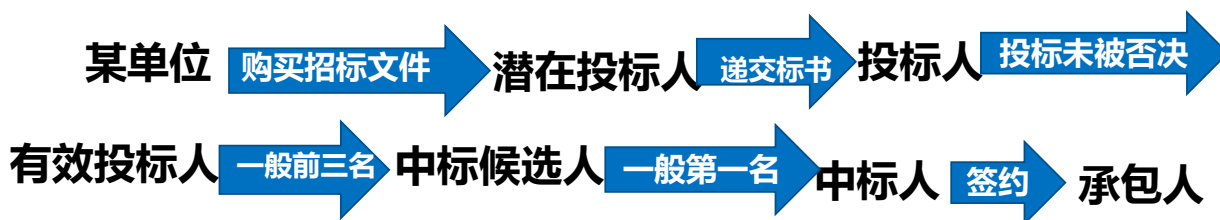
(四)因重大变故，采购任务取消的。

废标后，采购人应当将废标理由通知所有投标人。



案例分析

投标人称呼的变化过程



不仅是称呼不同，其背后的法律意义和责任也不同。

思考：1、中标通知书下发前放弃中标与中标通知书下发后中标法律责任是否相同

2、招标文件推荐中标候选人1名，第一名放弃，第二名能否中标？

第二讲：巡视、审计招标采购的重点与风险防控



总结近几年《巡视、审计专题报告招标采购人存在主要问题

- 1、应当招标而不招标、化整为零规避招标、场外交易；
- 2、虚假招标；
- 3、擅自改变招标采购方式；
- 4、建设程序不合规（包括招标程序不合规）；
- 5、招投标管理混乱（招标采购制度不健全、有制度不执行）。
- 6、合同管理不严，项目转包违法分包不管不问。

2022年9月1日起施行1117号文，今后巡视、巡察和审计将依据1117号文的规定开展工作

自2022年9月1日起施行。1117号文件吹响了招投标领域的“严打”的号角，是向招投标领域的一切丑陋的、违法的行为宣战的檄文。

对于从事招标投标工作的人来说，它是一份“负面清单”。它把目前招投标领域的一切不合法、不合规的行为全部罗列了出来。有的提出了应对措施，有的提出问题让大家思考、凝聚共识。对招标人、投标人、评标专家和代理行为规范，全文用了5个严禁、23个应当、32个不得。

1117号文提出的每一个问题点，都是未来面对审计和巡视、巡察的时候需要重点应对的问题。



中华人民共和国国家发展和改革委员会
National Development and Reform Commission

热门搜索：油价 产业结构调整

请输入关键字

首页

机构设置

新闻动态

政务公开

政务服务

首页 > 政务公开 > 政策 > 规范性文件

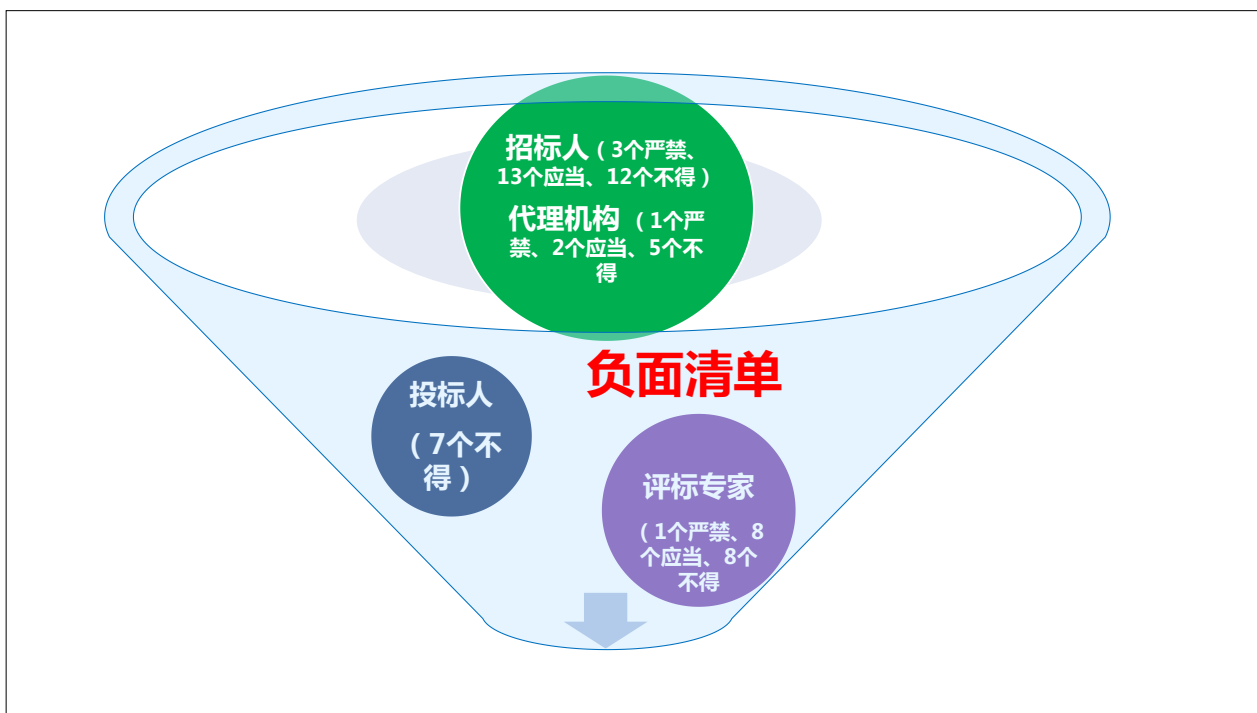
国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标

国家发展改革委、公安部、
住房和城乡建设部、交通
运输部、水利部等13个
部委

法规制度进一步规范招标投标
主体行为的若干意见

发改法规规〔2022〕1117号

2022年7月18日



主要内容解读



关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为若干意见

- （原文）一、强化招标人主体责任
- （一）依法落实招标自主权。
- 切实保障招标人在选择招标代理机构、编制招标文件、在统一的公共资源交易平台体系内选择电子交易系统和交易场所、组建评标委员会、委派代表参加评标、确定中标人、签订合同等方面依法享有的自主权。任何单位和个人不得以任何方式为招标人指定招标代理机构，不得违法限定招标人选择招标代理机构的方式，不得强制具有自行招标能力的招标人委托招标代理机构办理招标事宜。任何单位不得设定没有法律、行政法规依据的招标文件审查等前置审批或审核环节。对实行电子招标投标的项目，取消招标文件备案或者实行网上办理。（4个不得1个取消）

【解读】切实保障招标人的自主权



自主选择招标代理机构



自主编制招标文件



自主选择交易系统和场所



委派代表参加评标



确定中标人



签订合同



审核评标情况



审核弄虚作假投标

行政部门负面清单

序号	1117号文	内容	法律依据	法律责任
1	一、强化招标人主体责任 (一) 依法落实招标人自主权	任何单位和个人不得以 任何方式 为招标人 指定招标代理机构	《招标投标法》第六条、第十二条 《招标投标法实施条例》第六条	《招标投标法》第六十二条 《招标投标法实施条例》第八十条
2		不得 违法限定 招标人 选择招标代理机构 的方式		
3		不得 违法限定 招标人 选择招标代理机构 的方式		
4		不得设定没有 法律、行政法规依据 的招标文件审查等前置 审批或审核环节		
5		电子招标投标的项目，取消招标文件备案 或者实行网上办理。		

招投标监管部门是行政主体：行政主体应当尊重职权法定原则，“法无授权不可为”。 行政机关及其工作人员的行政权力必须有法律的明确授权，有**就是说行政机关的行政行为要有法律法规依据，符合法律法规规定。**

【典型案例】前几年，有的县市出台规定政府投资项目招标人只能派1名评委。现在还有不少地方强制规定招标人的评委只能是本单位的正式职工，且要相当于评标专家的资格。

这些规定没有法律法规依据，不符合上位法的规定。



【法无授权不可为典型案例】死板的德国人

德国街上一个人用柿子打了一位官员，官员派人把他抓了起来。按照德国法律，用柿子打人分为两种处罚：用青柿子罚500马克，用红柿子罚200马克，因为红柿子比较软。但调查后发现，打官员的那个人用的是黄柿子，而德国法律没有一条法律规定用黄柿子打人是什么处罚，最后只得把那个人释放了。



招标人作为民事主体是：**法无禁止皆可为**。经常有人问我招标人这样做合法吗？如：有人说国有企业不属于依法必须招标的项目采取比选是没有法律依据的，不合法。



我们要改变这种思维方式。民事主体行为不是合法与不合法的问题，而是违不违法的问题。只要不违法，法律没有禁止的皆可为。国家对国企非招标采购方式没有具体规定，因此，采取什么方式都不存在违法的问题。

监管机构或国家工作人员非法干涉招标投标活动的行为

（一）直接违反了法律、法规非法干涉招标投标活动的规定。
这些规定主要有：

1、违法限制本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标(《招标投标法》第6条)。

2、强制具备自行招标条件的招标人委托招标代理机构代理招标(《招标投标法》第12条第1款)。

3、为招标人指定招标代理机构(《招标投标法》第12条第2款)

163

非法干涉招标投标活动的行为

4、非法干预、影响评标过程和结果(《招标投标法》第38条)

5、非法干涉招标代理行为(《条例》第13条第1款)。

6、非法限制投标人所属地区或者所属部门(《条例》第33条)

7、非法干涉评标委员会成员的选取(《条例》第70条第2款)。

8、依法必须进行招标的项目不招标(《条例》第81条)。

9、依法应当公开招标的项目不公开招标(《条例》第81条)。

10、要求评标委员会成员或者招标人以其指定的投标人为中标候选人或者中标人(《条例》第81条)。

非法干涉招标投标活动的行为

11、有关部门或者单位将依法必须进行招标的项目化整为零，或者假借保密工程、抢险救灾等特殊工程的名义规避招标(《违反规定插手干预工程建设领域行为处分规定》第5条)。

12、影响投标人资格的确定或者评标、中标结果(《违反规定插手干预工程建设领域行为处分规定》第5条)。

13、不得非法限制招标公告的发布地点和发布范围(《招标公告发布暂行办法》第4条第2款)。

14、以行政手段或者其他不合理方式限制投标人的数量(《工程建设项目施工招标投标办法》第20条第2款)。

15、不得强制招标人编制或者报审标底，或者干预其确定标底(《工程建设项目施工招标投标办法》第34条第4款)。

非法干涉招标投标活动的行为

(二)非法干涉了依法应当由市场主体和评标委员会成员自主决策的事项。

第一，没有法律、法规、规章的规定，行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。

第二，对于应当由当事人自主决策的事项，国家工作人员不得以任何方式，包括直接或者间接，明示或者暗示的方式加以干涉。

1117号文件保障招标人法定权利同时，强调招标人法定义务



前期加强需求管理



严格遵守强制招标制度



优化招标方案，高质量编制招标文件



评标阶段加强对招标人代表管理以及评标结果的审查



加强采购履约管理



内部控制和风险管理、招标投标档案管理提出了具体要求，



中华人民共和国国家发展和改革委员会
National Development and Reform Commission

关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为若干意见

- **（原文）（二）严格执行强制招标制度。**
- 依法经项目审批、核准部门确定的招标范围、招标方式、招标组织形式，未经批准不得随意变更。依法必须招标项目拟不进行招标的、依法应当公开招标的项目拟邀请招标的，必须符合法律法规规定情形并履行规定程序；除涉及国家秘密或者商业秘密的外，应当在实施采购前公示具体理由和法律法规依据。不得以支解发包、化整为零、招小送大、设定不合理的暂估价或者通过虚构涉密项目、应急项目等形式规避招标；不得以战略合作、招商引资等理由搞“明招暗定”“先建后招”的虚假招标；不得通过集体决策、会议纪要、函复意见、备忘录等方式将依法必须招标项目转为采用谈判、询比、竞价或者直接采购等非招标方式。



关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为若干意见

（原文）（二）严格执行强制招标制度。

- 对于涉及应急抢险救灾、疫情防控等紧急情况，以及重大工程建设项目经批准增加的少量建设内容，可以按照《招标投标法》第六十六条和《招标投标法实施条例》第九条规定不进行招标，同时强化项目单位在资金使用、质量安全等方面责任。**不得随意改变法定招标程序；不得采用抽签、摇号、抓阄等违规方式直接选择投标人、中标候选人或中标人。**除交易平台暂不具备条件等特殊情形外，依法必须招标项目**应当实行全流程电子化交易。**

招标人负面清单（严格执行强制招标制度）

序号	1117号文	内 容	法律依据	法律责任
1	一、强化招标人主体责任 (二) 严格执行强制招标制度。	不得随意变更 依法经项目审批、核准部门确定的招标范围、招标方式、招标组织形式。 不招标，邀请招标必须符合法律规定	《招标投标法》第四条，《条例》第七、八条、第九条	《招标投标法》第四十九条
2		不得以支解发包、化整为零、招小送大、设定不合理的暂估价或者通过虚构涉密项目、应急项目等形式规避招标	《招标投标法》第四条	《招标投标法》第四十九条
3		不得以战略合作、招商引资等理由搞“明招暗定”“先建后招”的虚假招标	《招标投标法》第四条	《招标投标法》第四十九条
4		不得通过集体决策、会议纪要、函复意见、备忘录等方式将依法必须招标项目转为非招标方式	《招标投标法》第四条	《招标投标法》第四十九条
5		不得随意改变法定招标程序	《招标投标法》及其条例涉及程序的所有条款	《招标投标法》第六十三、六十四条
6		不得采用抽签、摇号、抓阄等违规方式直接选择投标人、中标候选人或中标人。	《招标投标法》第五条和国家计委计政[2001]1400号	《招标投标法》第五十七条《条例》八十一条
7		依法必须招标项目 应当实行全流程电子化交易		



巡视、巡察和审计重点一： 审查规避招标、虚假招标

掌握依法必须招标法律规定

《招标投标法》第三条 在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标

（一）大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；（项目性质）

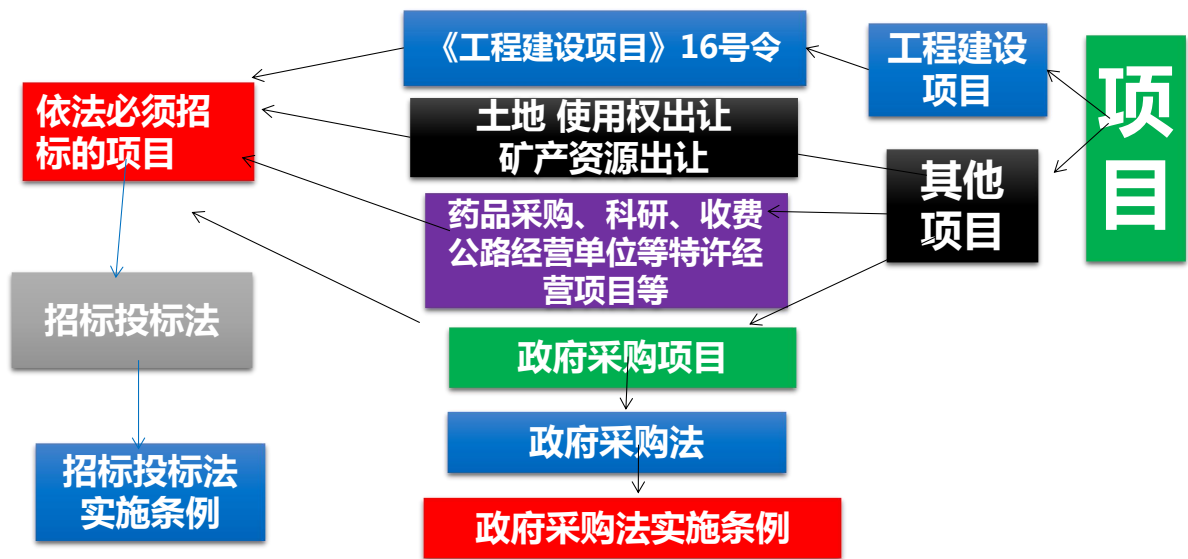
（二）全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；（资金来源）

（三）使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。（资金来源）

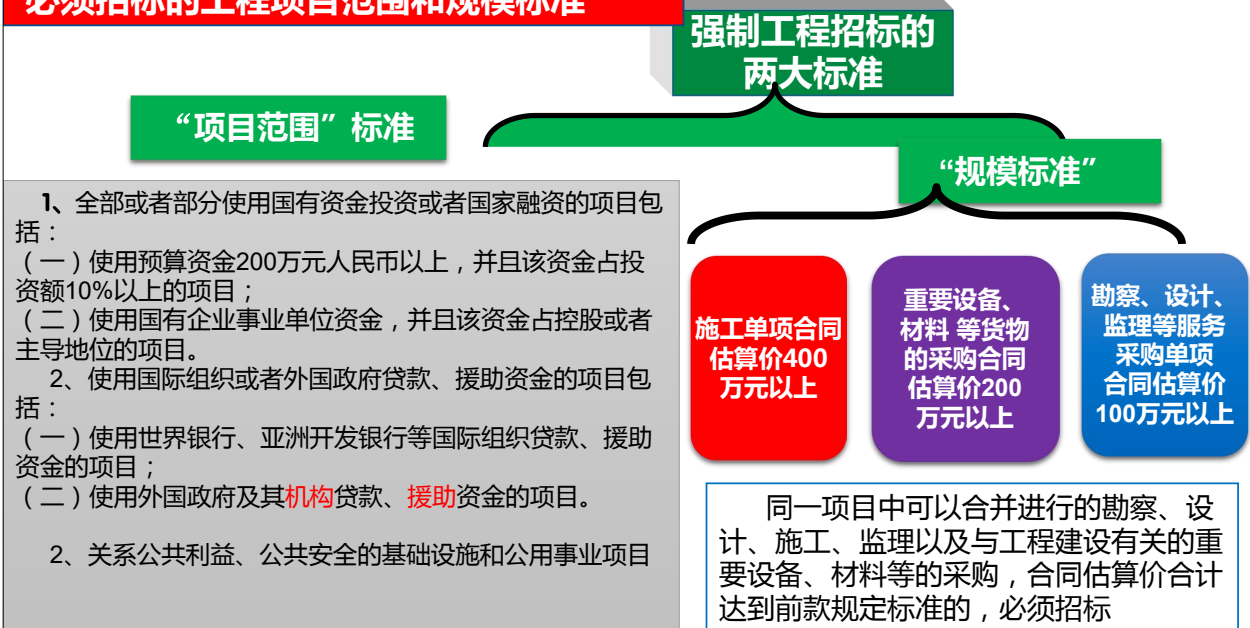
前款所列项目的具体范围和规模标准，由国务院发展计划部门会同国务院有关部门制订，报国务院批准。

法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的，依照其规定。

掌握依法必须招标的项目



必须招标的工程项目范围和规模标准



对资金和项目性质的理解

1、理解何为国有资金？

国有资金是指国家财政性的预算内或预算外资金。国家机关、国有企事业单位的自有资金及借贷资金，政府债券或向外国政府及国际金融机构借贷资金。

原国家计委3号令第四条解释为，使用国有资金投资项目的范围包括：

- (一)使用各级财政预算资金的项目；
- (二)使用纳入财政管理的各种政府性专项建设基金的项目；
- (三)使用国有企业事业单位自有资金，并且国有资产投资者实际拥有控制权的项目。

2、理解国有企事业单位资金，并且该资金占控股或者主导地位的项目。

何为控股或者主导地位？

绝对控股：占投资总额50%以上

相对控股：虽然不足50%，但属于最大的股东。

主导地位：或者国有企事业单位通过投资关系、协议或者其他安排，能够实际支配公司行为的，也属于国有资金占主导地位。

需要说明两点：

1）国有资金的比例应当是项目资金来源中所有国有资金之和。

2）国有企事业单位的自有和自筹资金均属于国有资金。

3、何为预算资金？

答：预算资金，是《预算法》规定的预算资金。包括一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。

国有资本经营预算是国家以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的收支预算。

4、何为国有资本经营预算？

答：是政府以所有者身份依法取得国有资本收益，并对所得收益进行分配而发生的各项收支预算，是政府预算的重要组成部分。

国有资本经营预算的基本内容包括**收入预算**和**支出预算**。

国有资本经营**预算收入**包括下列项目：

- (一) 从国家出资企业分得的利润；
- (二) **国有资产转让**收入；
- (三) 从国家出资企业取得的清算收入；
- (四) 其他**国有资本**收入。

国有资本经营预算支出主要用于**国有经济**和产业结构调整、中央企业灾后恢复生产重建、中央企业重大技术创新、节能减排、境外矿产资源**权益投资**以及改革重组**补助支出**等。

5、理解何为政府投资？

答：《政府投资条例》第二条 本条例所称政府投资，是指在中国境内**使用预算安排的资金**进行固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。

财政预算资金是指年初预算安排的资金和预算执行中财政追加的资金。

6、国有企业投资算不算政府投资

答：不算。政府投资项目的投资主体是政府有关投资管理部门，使用**政府性资金，由政府直接投资、注入资本金、投资补助、转贷和贷款贴息等**。以资本金注入方式投入的，要确定出资人代表。国有企业投资项目适用于**国有企业投资，采用直接投资、合作投资等方式，不使用政府性资金**的项目。

政府投资的范围，是投向市场不能有效配置的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。

国有企业投资项目企业是投资主体，凡法律法规未禁入的行业和领域均可以投资，以经营性项目为主。企业投资项目，应符合维护国家经济安全、合理开发利用资源、保护生态和环境、优化重大布局、保障公共利益、防止出现垄断等方面的要求。

7、国有企业是否可以作为政府投资项目业主

答：法律视角下国有企业作为实施机构不可行

在PPP模式下国有企业可以作为项目业主单位，承担项目建设前期工作并负责前期经费垫付和代政府出资职能，但其不适宜作为PPP项目实施机构，原因如下：

(1)财政部《政府和社会资本合作模式操作指南(试行)》(财金[2014]113号)(以下简称“113号文”)第十条规定“县级(含)以上地方人民政府可建立专门协调机制，主要负责项目评审、组织协调和检查督导等工作，实现简化审批流程、提高工作效率的目的。政府或其指定的有关职能部门或事业单位可作为项目实施机构，负责项目准备、采购、监管和移交等工作”。财政部113号文明确了实施机构为政府或其指定的有关职能部门或事业单位，而国有企业属于企业法人，不属于政府职能部门或事业单位。

(2)此外，实施机构作为政府或政府授权机构，未来需要代表政府采购社会资本并与项目公司签订PPP项目合同。

8、国有企业使用财政拨款资金的项目，是否适用政府采购法律法规？企业在内控制度上或在招标采购文件中写参照《政府采购法》、《政府采购法实施条例》、《政府采购非招标采购方式管理办法》执行，是否具有法律效力？

答：国有企业不属于政府采购的主体，即使使用的是财政拨款的资金也不适用政府采购法律法规。

有的国企采购在内控制度上或在招标、采购文件中笼统写参照政府采购法律法规。在处理具体问题时，怎么参照，是没有法律依据和效力的。只有将政府采购法律法规中的的具体规定写入国企招标采购文件中，变成招标采购文件的约定，才具有法律效力。

典型案例分析

【案例1】：2021年8月某县级市对污水处理厂进行改造，总投资3500万元，私有投资3200万元，财政预算资金投入300万元，审计发现未招标，请问是否应当定性为规避招标？



案例分析

【案例分析】 本案属于工程建设项目，工程建设项目是否必须招标，要从三个方面判断：

一是从资金性质判断

- 1、国有资金占控股或主导地位，则从资金性质上看属于依法必须招标的项目。
- 2、如果全部属于私有资金，资金性质看不属于必须招标项目。
- 3、混合资金。私有资金和财政预算资金混合投入。先看预算资金是否达到200万元，没有达到则不属于依法必须招标的项目；达到200万元时，再看是否占总投资10%以上，没有占10%也不属于依法必须招标的项目。

二是从项目性质判断

《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》的通知（发改法规规〔2018〕843号）

- （一）煤炭、石油、天然气、电力、新能源等能源基础设施项目；
- （二）铁路、公路、管道、水运，以及公共航空和 A1 级通用机场等交通运输基础设施项目；
- （三）电信枢纽、通信信息网络等通信基础设施项目；
- （四）防洪、灌溉、排涝、引（供）水等水利基础设施项目；
- （五）**城市轨道交通等城建项目。**

从资金性质或项目性质属于必须招标的范畴，再看规模标准

三是从规模标准判断

“必须招标项目规模标准”



同一项目中可以合并进行的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，合同估算价合计达到前款规定标准的，必须招标

综上所述，本案从资金性质看，私有投资中有预算资金300万元，达到了200万元，但未占总投资10%，不属于依法必须招标的项目。再从项目性质上看，污水处理工程不属于必须招标的基础设施和公用事业项目范围。

因此，本项目不属于必须招标的工程项目。

对规模标准的理解

一是准确理解“单项合同估算价”的含义。

建设项目单项合同价和单项工程合同价，两个单项不是同一个意思。

单项工程是一个建设单位中具有独立的设计文件、竣工后可以独立发挥生产能力或工程效益的工程，是建设项目的组成部分。

例如，工业企业建设中的各个生产车间、办公楼、仓库等；民用建设中的教学楼、图书馆、学生宿舍、住宅等。

单项合同是指同一个立批文的单个合同。

估算价是相对概算、预算、结算价而言

【相关概念】

【单项工程】是指具有独立的设计文件，竣工后可以独立发挥生产能力、投资效益的一组配套齐全的工程项目。如一栋办公楼工程。

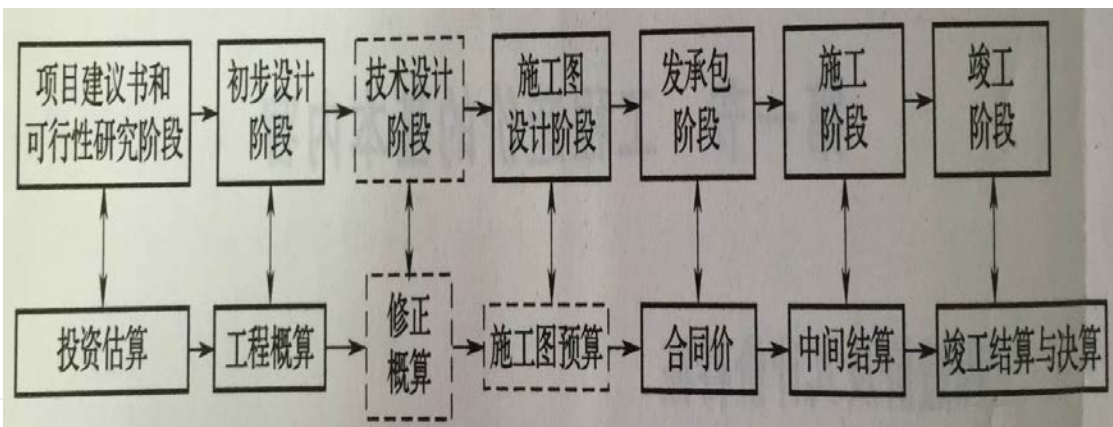
【单位工程】是指具备独立施工条件并能形成独立使用功能的工程。如办公楼工程中的土建工程、安装工程、室外附属工程。

【分部工程】是指将单位工程按专业性质、建筑部位等划分的工程。如办公楼土建工程中的砌筑、混凝土、屋面工程等。

【分项工程】是指将分部工程按主要工种、材料、施工工艺、设备类别等划分的工程。如办公楼土建砌筑工程中的砖砌筑、砌块砌筑。

工程多次计价过程：

投资估算—工程概算价—施工图预算价（招标时变为控制价）—中标人投标报价为中标价—签订合时变为合同价—竣工结算与决算价



二是准确理解同一项目中单项合同估算价可以合并的应当合并来计算

实质是规范同一建设项目中可划分为多个标段进行采购的行为。

同一项目一般可以按**同一立项批文、同一项目性质、同一采购人“三同”**来理解和把握。

同一立项批文是指工程建设项目一同审批、核准和备案的项目，若单独立项的项目单独计算。

同一性质是指**勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等这五种类型相同**。

实务操作案例

【案例】某国有投资公司对道路进行改造共计30公里，分两个标段进行施工监理招标。一标段14公里，监理合同估算价80万元，计划2023年2月20日招标。二标段16公里，监理合同估算价90万元，计划2023年6月20日招标。请问监理是否必须招标？








案例分析

【案例分析】

本案同一项目是30公里道路改造，划分两个标段并没有违反国家法律法规对划分标段的原则性规定。依据16号令第五条的规定，同一项目中可以合并进行的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，合同估算价合计达到必须招标规定标准的，必须招标。据此两个标段监理合同估算价应当合并计算。标段1+标段2监理合并后单项合同估算价为170万元，达到了必须招标的标准，因此，应当必须招标。如果两个标段同时进行招标，可以将监理合并招标，当然分开招两个监理单位进行监理也可以，并没有违反法律法规强制性规定。

掌握哪些属于必须招标的工程项目依法可以不招标的规定

-  (一) 需要采用不可替代的专利或者专有技术
-  (二) 采购人依法能够自行建设、生产或者提供；
-  (三) 已通过招标方式选定的特许经营项目投资人依法能够自行建设、生产或者提供；（BOT项目）
-  (四) 需要向原中标人采购工程、货物或者服务，否则将影响施工或者功能配套要求；
-  (五) 国家规定的其他特殊情形。

可以不进行招标的特殊情形

涉及国家安全、国家秘密

- 如:有关国防科技、军事装备等项目的选址、规划、建设等事项均有严格的保密及管理规定。

抢险救灾

- 如：发生地震、风暴、洪涝、泥石流、火灾等异常紧急灾害情况，需要立即组织抢险救灾的项目。

利用扶贫资金 以工代赈

- 利用扶贫资金实行以工代赈、需要使用农民工不适宜招标

实践中容易规避招标的问题

- 1、母子公司、兄弟公司之间的项目
- 2、国有投资平台代建政府投资项目，其子公司有能力建设
- 3、追加项目招标问题
- 4、暂估价招标问题
- 5、战略合作、招商引资的项目

典型案例

- **【案例】关于集团公司项目下属子公司拥有相应工程资质，是否可以不招标直接由下属子公司承担**

审计发现：某国有控股集团公司进行商住楼建设，其下属控股公司拥有房建总承包资质，满足建设资质要求，项目未招标直接发包给下属公司建设，是否存在问题？

答：分两种情况，一是不属于依法必须招标项目直接发包其子公司，不存在问题。

二是如果属于依法必须招标的项目，直接发包属于规避招标。法律规定的是**采购人**依法能够自行建设、生产或者提供的可以不招标。**采购人**不包含采购人的子公司或母公司。子公司可投标。



典型案例

- **【案例】关于集团公司代建项目，未达到依法必须招标的，可否直接由下属企业建设**

某国有企业集团，作为政府投资市政道路改造建设的代建方，对未达到依法必须招标规模的小型项目，可直接发包给下属拥有相应资质的企业。审计是否会存在问题？

答：企业代建政府投资项目与企业投资自建不同。代建属于服务。资金属于政府使用预算安排资金，属于政府采购工程项目，执行政府采购政策，要落实扶持中小企业政策。未达到依法必须招标，应当采用非招标采购方式。



实务操作案例分析

【案例】追加项目招标问题

【背景材料】某市审计发现：某市政府投资5000万元对市政道路进行改造，共计10公里，经公开招标，A企业中标，在建设期间市政府追加资金2000万元对与这一道路相连的两条附属道路共计4公里进行改造，项目业主认为是追加项目，没有招标，直接由A公司建设，请问是否存在问题？



案例分析

一是原项目招标时不存在，合同履行中新增项目或变更需求，或原项目合同履行结束后追加的项目。

对于工程技术紧密相连不可分割的项目，不向原中标人追加，必将影响工程施工或者产品使用功能的配套要求。

原项目中标人必须具有依法继续履行新增项目合同的资格能力

《政府采购法》第四十九条 政府采购合同履行中，采购人需追加与合同标的相同的货物、工程或者服务的，在不改变合同其他条款的前提下，可以与供应商协商签订补充合同，但所有补充合同的采购金额不得超过原合同采购金额的百分之十。注意：工程技术不可分割不受此限制。

案例分析

一、本案属于追加的项目，但并不属于工程技术紧密相连不可分割的项目，不由原中标人建设，并不影响追加的市政道路的改造。因此，追加的项目不符合《招标投标法》第十条规定的可不招标的情形。直接原承包单位建设属于规避招标的行为，违反了《招标投标法》第四条规定，依据《招标投标法》四十九条处罚。

二、若房屋建筑工程，原设计中没有供热管道，设计变更增加供热管道，由于技术上紧密相连不可分割，可不招标，由原中标单位建设。

三、若追加的项目可单独构成一个能独立发挥功能的专项工程，就不属于工程技术紧密相连不可分割的项目，不向原中标人追加，必将影响工程施工或者产品使用功能的配套要求。如：追加中央空调项目，达到依法必须招标的标准，应当招标。

四、如果属于设计变更某材料或施工方法改变造价增加了400万元，不属于追加项目，不需要再招标。

案例分析

五、若原设计中有，但在工程施工总承包招标时漏掉了，怎么办？

分两种情况：一、如果是清单中掉了项，指分部分项工程，不能独立发挥功能。

处理方法：

要看合同是单价合同还是总价合同。

1、如果是单价合同。工程量清单是招标人提供的，招标人对工程量清单的项和量的风险负责，应当增补漏项。

2、如果是总价包干合同。招标人在招标时即使提供了工程量清单，在招标文件中也会强调，招标人不对提供的清单的项和量负责，仅提供投标人参考，总价包干是对施工图所设计的内容包干。因此，总价包干合同，清单中掉了项，不会增补漏项。

案例分析

五、若原设计中有在工程施工总承包招标时漏掉了，怎么办？

另一种情况漏掉的是专业工程，如设计中有消防，结果总承包招标时没有包含消防。此时消防工程价格又仅有100万元，没有达到依法必须招标的金额。怎么办？

一是能否由总承包作为增补合同内容直接建设？

答：不能，属于肢解发包，规避招标。

二是能否采取竞争性磋商等非招标采购方式？

答：不能，属于肢解发包，规避公开招标。正确做法是采取公开招标的方式。

三是如果消防工程是以暂估价在总包中已招标，消防工程还需招标吗？

答：达到依法必须招标标准，应当公开招标；未达到可通过非招标采购方式，也可与总包通过谈判，直接由总包建设。

关于暂估价设置和暂估价招标

【案例】暂估价招标案例

某市产业园一期项目，施工总承包已公开招标，消防工程以暂估价500万元，纳入了总承包招标内容。消防专业工程建设时，遇到了一些法规和政策上的问题。



- 1、何谓暂估价？暂列金？
- 2、暂估价项目是否可以直接发包？
- 3.暂估价招标人怎么确定？如何签订合同？
- 4、由总承包人进行暂估价专业分包招标采购时，项目业主是否可以放任不管？哪些必须由项目业主确认、决策？
- 5、招标时如何合理设置“暂估价”？
- 6、在总承包合同中对暂估价需要明确哪些事项？

案例分析

1、何谓暂估价？何谓暂列金？

所谓暂估价，《标准施工招标文件》将其定义为：“发包人在工程量清单中给定的用于支付必然发生但暂时不能确定价格的材料、设备以及专业工程的金额”，《建设工程工程量清单计价规范》则将其定义为：“招标人在工程量清单中提供的用于支付必然发生但暂时不能确定价格的材料的单价以及专业工程的金额”，暂估价可细分为材料暂估价和专业工程暂估价。

暂列金：《建设工程工程量清单计价规范》定义为暂列金额是指招标人在工程量清单中暂定并包括在合同价款中的一笔款项。用来支付在施工过程中可能产生的、也可能不会产生的项目，也就是说暂列金额不一定会发生，具有不可遇见性；而暂估价是包含在合同必然发生的。

案例分析

2.暂估价项目是否可以直接发包总承包建设？

答.不能直接发包总承包建设。

(1) 达到依法必须招标规定，要依法采取招标方式。

法规依据：《招标投标法实施条例》第29条规定，以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的，应当依法进行招标。

(2) 未达到依法必须招标规定，采取非招标采购竞争方式。

因为暂估价是在总包招标时没有竞争的一个估价，因此，发包时要通过竞争采购。对货物可采取询价采购，对专业工程可采取谈判采购。可直接与总包谈。

案例分析

3.暂估价招标人怎么确定？如何签订合同？

答：暂估价招标的招标人确定，在实践中相对成熟的做法主要有三种：一是总承包人招标，给予发包人参与权和决策权。二是总承包人与发包人联合招标，三是发包人独立招标，总承包企业不参与任何专业工程招标相关的事务。最好在总承包合同中明确暂估价的招标人

招标人不同签订合同方式不同，总承包单位单独招标，由总承包单位与专业分包或材料商签订合同。联合招标，可签订三方合同。项目业主单独招标，与项目业主单独签订合同，总承包单位收取总承包管理费和配套服务费用。

案例分析

4、由总承包人进行暂估价专业分包招标采购时，项目业主是否可以放任不管？哪些事项必须由项目业主决策？

答：不能，否则是失职，项目业主对暂估价招标应当具有控制权和决策权。

下列事项应由项目业主决策。

一是对暂估价的预算价的编制，招标控制价的确定；

二是对招标或谈判的核心条款，如招标公告，资格预审文件、技术要求等必须经过建设单位审批盖章签字同意才能由总承包方发出。

三是评标时项目业主是否委派评委参加。

四是对暂估价中标人的确定、合同的签订。

案例分析

5、如何合理确定暂估价？

1) 招标时“暂估价”设置多少为宜？

“暂估价”占全部招标金额的比例多少国家和我省地方规范性文件均无具体规定，一般设置20%左右为宜，最高不应超过总价的30%。如北京市、上海市、武汉市都明确规定不得超过总价30%。

暂估价设置过高的弊端：

(1) **增加管理成本**。暂估价设置过多超过合理范围的话，将会在后续施工中频繁引起认质认价活动，增加管理难度，需要耗费大量人力、时间、经费去处理此项工作，从而增加工程成本。

(2) 认价难度较大。由于涉及到项目各方切身经济利益，在后期对暂估价项目进行认质认价过程中，发包方和承包方博弈可能异常激烈，不易达成一致，特别是发承包双方如果在合同制定阶段没有沟通并形成一套认可的认价办法的话，后期进行认价工作的难度会非常大。

(3) 可能影响工期。当暂估价材料或设备的价格出现大幅上涨时，如果认价不及时或形成僵局导致无法达成一致，可能会造成实际支付款项不足以按计划购进相关材料设备，需要总承包单位进行垫资施工，长时间不解决的话会造成总承包方资金压力加大，严重时会影响材料的供应，导致工期拖延甚至停工。

(4) 导致投资限制突破。暂估价设置的过多，除了直接的差价外，还会导致结算时规费、税金、总包管理费、措施费等费用联动变化，这部分增加的成本都是在当时合同签订过程中没有计算在合同款中的，如果市场价格剧烈波动，加上发标人再在设置暂列金时考虑不足，很容易超过投资预算。

6、总承包招标时，招标文件和合同中对暂估价需要明确的事项

1、明确暂估价招标组织的确定、合同签订方式

发包方式	2017版建设工程施工合同示范文本10.7款	07版标准施工招标文件范本15.8款	13版工程量清单计价规范9.9.1款
依法必须招标的暂估价发包方式	10.7.1对于依法必须招标的暂估价项目，本项提供了两种招标方式： 一是由承包人组织招标，发包人审批实质性招标方案、确定中标人；二是由承包人和发包人共同组织招标。除专用合同条款另有约定外，应当采用第一种方式。	15.8.1 由发包人和承包人以招标的方式选择供应商或分包人。 发包人和承包人的权利义务关系在专用合同条款中约定。	9.9.1 由发承包双方以招标的方式选择供应商，确定价格，并应以此为依据取代暂估价，调整合同价款。 9.9.4 还应符合下列要求： 1 除合同另有约定外，承包人不参加投标的专业工程发包招标，应由承包人作为招标人，但拟定的招标文件、评标工作、评标结果应报送发包人批准。2 承包人参加投标的专业工程发包招标，应由发包人作为招标人。
非依法必招的暂估价发包方式	对于不属于依法必须招标的暂估价项目，本项提供3种可选择的方式，除专用合同条款另有约定外，应当采用第1种方式。 1.承包人提分包申请，发包人审核确定 2.由承包人组织进行招标的暂估价项目的方式 3.直接委托承包人实施暂估价项目的方式	15.8.2暂估价的材料和工程设备，应 由承包人按第5.1款的约定提供 ； 15.8.3暂估价的专业工程由监理人按照第15.4款进行估价，但专用合同条款另有约定的除外	9.9.2 暂估价的材料、工程设备应由承包人按照合同约定采购。 9.9.3 暂估价的专业工程，应按照国家规范第9.3节相应条款的规定确定专业工程价款，并应以此为依据取代专业工程暂估价，调整合同价款。

6、总承包招标时，招标文件和合同中对暂估价需要明确的事项

2、明确暂估价的发包方式、认价办法。

尤其对对暂定价材料的认价办法，并将相关办法明确写入招标文件的合同中，比如，暂估价材料、设备采用何种方式确认（招标还是谈判或询价）、认质认价机构的人员组成，认价工作时效、争议处理等条款，这样可以避免后期认价过程中出现争议而找不到合法依据而产生纠纷。

3、明确暂估价材料设备差价的支付时间和方式。

因为暂估价材料设备的实际价格需要在施工合同签订之后的实际工程进展中才能确定。实际上，加上这部分差价，工程造价往往都会超过合同价款。如果将这部分价差放在工程结算时再支付给施工单位，会对其造成很大的经济压力。如果随进度款支付，则会给合同造价控制造成巨大困难。为了解决这一矛盾，建议可以将暂估价材料差价的支付单独列出，每期和进度款同步审核支付，但暂时不计入合同支付内容中，在工程结算时再汇总统计。

关于招商引资工程

【案例】关于擅自改变招标方式的问题

某县一招商引资工程未招标，采取了邀请招标。审计提出了问题，工作人员出示了县的关于招商引资文件的规定：本县战略合作、招商引资工程由县人民政府同意后可邀请招标，请问是否合法？

- 答：不合法，规范性文件与上位法相冲突，无效。属于擅自改变招标方式的问题
- 招投标法规定的是：省级人民政府确定的重点工程，经省人民政府批准可邀请招标。只有省级人民政府确定的重点工程。经省政府批准后可邀请招标。

关于擅自改变招标方式防控案例

【案例】关于以政府办公会议确定采购方式

某县异地扶贫搬迁项目。应当公开招标，采取了竞争性谈判。审计指出存在问题，工作人员出示了副县长召集的发改、住建、扶贫办、财政等部门的办公会纪要，纪要记录：异地扶贫搬迁项目是政治任务，时间紧迫，现决定采取竞争性谈判。办公会议确定采购方式合法吗？

- 答：不合法。项目是否需要招标，只能依据国家法律规定由项目审批核准部门出具意见。不能通过政府办公会议决定。会给领导埋下风险。工程不出事也会遇到审计、巡视的麻烦。工程一出事，肯定有麻烦。



**巡视、巡察和审计重点二：
审查建设程序的合法合规性**



审查的具体内容

一、项目建议书、可行性研究报告、初步设计是否办理审批

《政府投资条例》第九条 政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），项目单位应当编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。

项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求，并对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。

二是资概算的约束是否落实

《政府投资条例》第十二条 经投资主管部门或者其他有关部门核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。

初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算10%的，项目单位应当向投资主管部门或者其他有关部门报告，投资主管部门或者其他有关部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

审查的具体内容

三是政府投资项目开工建设应当符合规定的建设条件，并按照批准的建设地点、建设规模和建设内容实施，需要变更的应当报原审批部门审批。

《政府投资条例》

第二十条 政府投资项目开工建设，应当符合本条例和有关法律、行政法规规定的建设条件；不符合规定的建设条件的，不得开工建设。

国务院规定应当审批开工报告的重大政府投资项目，按照规定办理开工报告审批手续后方可开工建设。

第二十一条 政府投资项目应当按照投资主管部门或者其他有关部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施；拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定的程序报原审批部门审批。

审查的具体内容

四是是否存在施工单位垫资建设；

《政府投资条例》第二十二条 政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

五是项目投资原则上不得超过经核定的投资概算。

《政府投资条例》第二十三条 政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的，项目单位应当提出调整方案及资金来源，按照规定的程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定；涉及预算调整或者调剂的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定办理。

审查的具体内容

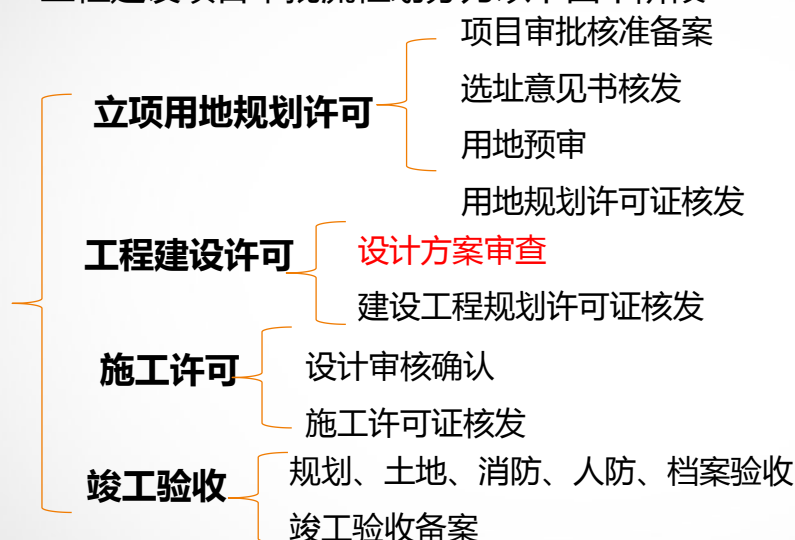
六是 竣工验收和竣工财务决算情况

《政府投资条例》第二十五条 政府投资项目建成后，应当按照国家有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。政府投资项目结余的财政资金，应当按照国家有关规定缴回国库。



湖北省工程建设项目审批流程

工程建设项目审批流程划分为以下四个阶段



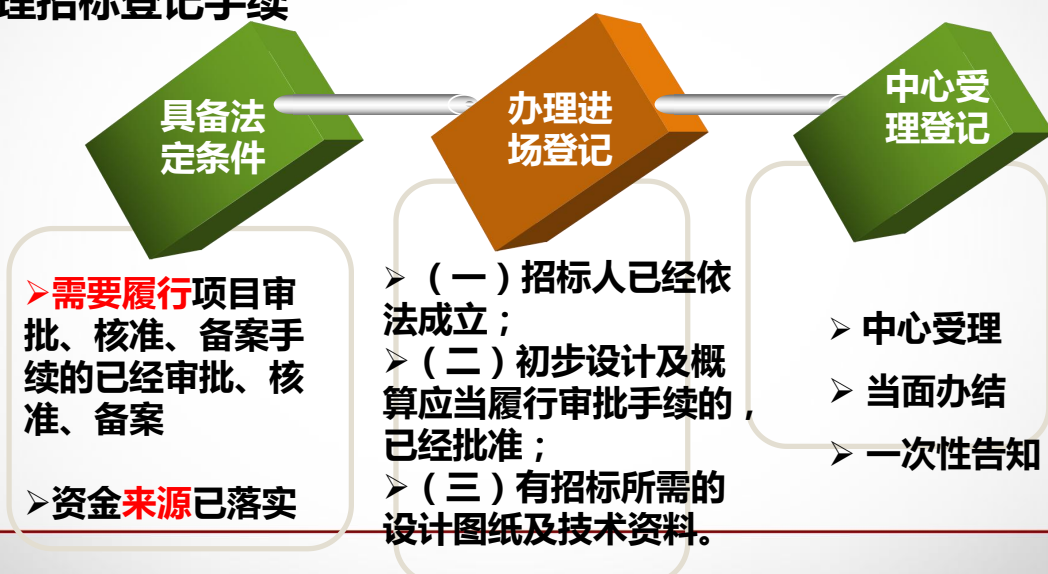
调整审批时序。

1.地震安全性评价调整到**工程设计前完成**。

2.环境影响评价、节能评价、水土保持方案评价和取水许可等事项调整到**开工前完成**。

工程建设项目招标具备的条件

办理招标登记手续



招标的基本条件

对审批、核准项目应当核准招标基本情况

类 别	招标范围		招标组织形式		招标方式		不采用 招标方 式	招标估 算金额 (万元)	备注
	全部 招标	部分 招标	自行 招标	委托 招标	公开 招标	邀请 招标			
勘察	V	?	V	?	V	?	?	...	?
设计	V	?	V	?	V	?	?	...	?
建筑工程	V	?	V	?	V	?	?	...	?
安装工程	V	?	V	?	V	?	?	...	?
监理	V	?	V	?	V	?	?	...	?
主要设备	V	?	V	?	V	?	?	...	?
重要材料	V	?	V	?	V	?	?	...	?
其他	?	?	?	?	?	?	V	?	?
年月**日									

问题思考



问题1：某项目按规模标准未达到依法必须招标的金额，但发改部门立项时，核准招标方式为公开招标，请问能否采取非招标采购方式？

答：不能，只能按发改委核准的招标方式进行。

问题2：属于企业备案的工程项目，是否必须招标，怎么判定？

答：依据备案时的金额自行判定。

巡视、巡察和审计重点三： 审查招标采购制度建立与执行情况



国家机关、事业单位制度的分类

国家机关、事业单位采购制度分三大类。

第一类

- 依法必须招标的工程项目**执行**招标投标法律法规和政策

第二类

- 政府采购项目**执行**政府采购法律法规和政策

第三类

- 非依法必须招标工程项目和非政府采购项目**制定采购规则**

国有企业招标采购制度的分类

国有企业招标采购制度分三大类。

第一类

- 依法必须招标的项目执行招投标法律法规和政策

第二类

- 制定企业内部规定的通过招标采购或其他非招标竞争方式采购规则

第三类

- 只需通过“三重一大”程序可以直接发包的项目，制定范围、规则。

如何制定招标采购制度

在制定企业内部采购制度时不要给自己挖坑，否则容易导致用你的矛攻击你盾。

规范和效率、效益也时会存在一定的冲突，尤其国有企业在制定管理制度之前应当明确制定的目的是什么？

节约投资，实现企业利益最大化，是招标采购的目的。对非依法必须招标的项目，不要一味的照搬照抄国家对依法必须招标的管理规定。这是自己给自己挖坑。要结合企业的实际，结合项目的特点来制定企业采购制度。



为什么同样的问题，在有的单位、企业审计和巡视、巡察的时候没有问题，但，在有的单位、企业又指出有问题。有的与沟通解释有关，有的与企业内部制度有关系。

案例：同样是单位的技术、服务等标准明确、统一，需要多次重复采购的货物和服务，如配套的必要耗材、配件等，属于小额零星采购。有的企业制定的规则是采取框架协议，采购一次，签订3年合同。而有的单位、企业采取招标或竞争性谈判或询价。每次都要招，而现实是有时又招不了，只好通过会议决定，续签合同。**审计和巡视、巡察的时候一定会指出：按照内部制度应当采取招标采购的，却通过会议决定，制度成为一纸空文。而采购一次，签订了3年合同，是按制度规定，没有任何问题。**

问题思考



问题：对于国有企业除了依法必须招标的工程建设项目外，其他项目（如非工程类大宗原辅材料采购）是否有法律法规规定要招标？在制度建设上怎么规定多少金额公开招标？

答：有规定。1、《企业国有资本与财务管理暂行办法》（财企〔2001〕325号）第十八条规定，企业大宗原辅材料或商品物资的采购、固定资产的购建和工程建设一般应当按照公开、公正、公平的原则，采取招标方式进行。

2、《国务院办公厅关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》（国办发〔2016〕63号）该意见的出台，对于完善国有资产监管、落实国有资本保值增值责任、防止国有资产流失做出了重要制度安排。其中违规经营投资责任涉及招投标的事例可以提炼为以下三种：（1）在购销管理方面，未按规定进行招标或未执行招标结果；

（2）在工程承包建设方面，工程物资未按规定招标，违反规定转包、分包；

（3）在固定资产投资方面，购建项目未按规定招标，干预或操纵招标。

可以看出，无论是购销管理、工程物资采购还是固定资产投资，只要是“未按规定招标”的，就可能被问责风险。

国有企业在内控制度设置上，对依法必须招标的工程建设项目执行国家规定。企业大宗原辅材料或商品物资的采购、固定资产的购建制定内部制度。主要分公开招标和非招标采购方式。非招标采购方式根据企业和项目实际制定。可结合政府采购的规定和非招标采购服务规范。

公开招标的金额可参照省政府对政府采购的规定：

公开招标数额标准

政府采购货物或服务项目，省级单项或批量采购达到400万元以上、市县级200万元以上的应当采用公开招标方式，其中武汉市市本级执行省级公开招标数额标准。政府采购工程项目以及与工程建设有关的货物、服务公开招标数额标准按照国家有关规定执行。

注意采取招标方式，也不是完全执行招标投标法的所有条款。

掌握法律法规对不同层次招标的区别规定

误区：只要采用了招标，适用招标投标法律条款都一样。

招标项目的层次

依法必须招标项目

- (1) 国有资金占控股或者主导地位（法律法规所有条款都适用）**属于政府采购的工程执行政府采购政策。**
- (2) 非国有资金占控股或者主导地位招标，针对国有资金的条款可以不适用。如资格预审可不由专家评审，可不选第一中标候选人为中标人。

非依法必须招标而采取招标的项目

- (1) 只要采取了招投标方式就要遵守《招标投标法》相关规定。如要遵守招投标程序、要从中标候选人中选择中标人等等。
- (2) 针对依法必须招标的条款可以不适用非强制性招标。如：招标时间20日的规定，评标专家人数的比例，选择第一中标候选人为中标人、所有投标被否决后重新招标、投标保证金从基本帐户中打出等等

只是对必须招标的项目规定的条款一览表

章节	招标投标法 (共计18条)	招标投标法实施条例 (25条)
第一章 总则	第3、4、6条	第3条
第二章 招标	第12、16、24条	第7、8、15、17、18、23、24、26、29、32条
第三章 投标		第33条
第四章 开标、评标、中标	第37、42、47条	第46、54、55条
第五章 法律责任	第49、52、53、54、55、56、57、60、64条	第63、67、68、70、71、72、73、74、81、82条

实务操作案例分析

[案例]某国有企业采购办公家具，估算价200万元。

- 1、本项目没有进交易中心，在代理机构平台进行，同时招标公告没有通过国家指定的媒介发布，只是在企业的网上发布，是否存在问题？
- 2、本次招标从发招标文件到投标截止时间只有10日，少于法定的20日，是否存在问题？
- 3、评标委员会5人，全部都是招标人的评委，是否存在问题？
- 4、定标时，选择评委会推荐的第二名中标，是否存在问题？



案例分析

首先判定该项目属于企业对办公家具采购，按照招标投标法的规定，不属于依法必须招标的项目。是根据企业的内部规定，自愿采取招标。

1、 必须到交易中心交易的项目，依据《湖北省公共资源招标投标监督管理条例》规定，是指依法必须招标的项目。本项目不属于依法必须招标的项目在代理平台进行不违法。依据招标投标法第十六条规定，招标人采用公开招标方式的，应当发布招标公告。**依法必须进行招标的项目**的公告，应当通过国家指定的报刊、信息网络或者其他媒介发布。本项目不属于依法必须招标的项目，在企业网上发布招标公告不违法。也属于公开招标。

2、《招标投标法》第二十四条规定 **依法必须进行招标的项目**，自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止，最短不得少于二十日。但是，本项目不属于依法必须招标的项目，少于20日不违法。

案例分析

3、《招标投标法》第三十七条 评标由招标人依法组建的评标委员会负责。**依法必须进行招标的项目**，其评标委员会由招标人的代表和有关技术、经济等方面的专家组成，成员人数为五人以上单数，其中技术、经济等方面的专家不得少于成员总数的三分之二。但是，本项目不属于依法必须招标的项目，全部评委都是招标人所派不违法。

4、《招标投标法》第五十五条规定，国有资金占控股或者主导地位的**依法必须进行招标的项目**，招标人应当确定排名第一的中标候选人为中标人。本项目不属于依法必须招标的项目，招标文件可明确，评标委员会推荐中标候选人后，招标人通过定标委员会的投票方式产生中标人，

巡视、巡察和审计重点四： 审查招标人主体责任落实情况

- 一、审查招标文件是否存在问题
- 二、审查评标是否存在问题
- 三、审查签订合同时实质性内容是否变更

一、审查招标文件是否存在限制排斥投标的问题



中华人民共和国国家发展和改革委员会
National Development and Reform Commission

关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为若干意见

（三）规范招标文件编制和发布。招标人应当高质量编制招标文件，鼓励通过市场调研、专家咨询论证等方式，明确招标需求，优化招标方案；对于委托招标代理机构编制的招标文件，应当认真组织审查，确保合法合规、科学合理、符合需求；对于涉及公共利益、社会关注度较高的项目，以及技术复杂、专业性强的项目，鼓励就招标文件征求社会公众或行业意见。依法必须招标项目的招标文件，应当使用国家规定的标准文本，根据项目的具体特点与实际需要编制。



关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为若干意见

（三）规范招标文件编制和发布。 招标文件中资质、业绩等投标人资格条件要求和评标标准应当以符合项目具体特点和满足实际需要为限度审慎设置，**不得**通过设置不合理条件排斥或者限制潜在投标人。依法必须招标项目**不得**提出注册地址、所有制性质、市场占有率、特定行政区域或者特定行业业绩、取得非强制资质认证、设立本地分支机构、本地缴纳税收社保等要求，**不得**套用特定生产供应者的条件设定投标人资格、技术、商务条件。简化投标文件形式要求，一般**不得**将装订、纸张、明显的文字错误等列为否决投标情形。鼓励参照《公平竞争审查制度实施细则》，建立依法必须招标项目招标文件**公平竞争审查机制**。鼓励建立依法必须招标项目招标文件公示或公开制度。**严禁设置**投标报名等没有法律法规依据的前置环节。（**1个严禁、3个应当，4个不得**）

招标人负面清单（规范招标文件编制）

序号	1117号文	内容	法律依据	法律责任
1	一、强化招标人主体责任 (三) 规范招标文件的编制和发布。	招标人 应当高质量编制招标文件 ，鼓励通过市场调研、专家咨询论证等方式，明确招标需求，优化招标方案；	1117号文件	
2		对于委托招标代理机构编制的招标文件， 应当认真组织审查 ，确保合法合规、科学合理、符合需求		
3		应当使用国家规定的标准文本 ，根据项目的具体特点与实际需要编制	《招标投标法实施条例》第十五条	

招标人负面清单（规范招标文件编制）					
序号	1117号文	内 容		法律依据	法律责任
1	一、强化招标人主体责任 （三）规范招标文件的编制和发布。	不得通过设置不合理条件排斥或者限制潜在投标人	依法必须招标项目不得提出注册地址、所有制性质、市场占有率、特定行政区域或者特定行业业绩、取得非强制资质认证、设立本地分支机构、本地缴纳税收社保等要求	《招标投标法》 第六条	《招标投标法》第五十一条
2			不得套用特定生产供应者的条件设定投标人资格、技术、商务条件。		
3			不得将装订、纸张、明显的文字错误等列为否决投标情形		
4		严禁设置投标报名等没有法律法规依据的前置环节。			



中华人民共和国国家发展和改革委员会
National Development and Reform Commission

关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为若干意见

（四）规范招标人代表条件和行为。招标人应当选派或者委托责任心强、熟悉业务、公道正派的人员作为招标人代表参加评标，并遵守利益冲突回避原则。**严禁**招标人代表私下接触投标人、潜在投标人、评标专家或相关利害关系人；**严禁**在评标过程中发表带有倾向性、误导性的言论或者暗示性的意见建议，干扰或影响其他评标委员会成员公正独立评标。招标人代表发现其他评标委员会成员不按照招标文件规定的评标标准和方法评标的，应当及时提醒、劝阻并向有关招标投标行政监督部门（以下简称行政监督部门）报告。（2个应当，2个严禁）

招标人负面清单（规范招标人评委行为）

序号	1117号文	内容	法律依据	法律责任
1	一、强化招标人主体责任 (四) 规范招标人代表条件和行为	招标人 应当 选派或者委托责任心强、熟悉业务、公道正派的人员作为招标人代表参加评标，并遵守利益冲突回避原则	《招标投标法实施条例》第四十六条	《招标投标法实施条例》第七十一条
2		招标人代表发现其他评标委员会成员不按照招标文件规定的评标标准和方法评标的， 应当 及时提醒、劝阻并向有关招标投标行政监督部门（以下简称行政监督部门）报告	《招标投标法实施条例》第四十九条	《招标投标法实施条例》第七十一条
4		严禁 招标人代表私下接触投标人、潜在投标人、评标专家或相关利害关系人		
5				
6		严禁 在评标过程中发表带有倾向性、误导性的言论或者暗示性的意见建议，干扰或影响其他评标委员会成员公正独立评标。		

二、审查评标是否存在问题

一、强化招标人主体责任

【1117号 原文】（五）加强评标报告审查。招标人**应当在中标候选人公示前**认真审查评标委员会提交的书面评标报告，发现异常情形的，依照法定程序进行复核，确认存在问题的，**依照法定程序予以纠正**。重点关注评标委员会**是否**按照招标文件规定的评标标准和方法进行评标；**是否**存在对客观评审因素评分不一致，或者评分畸高、畸低现象；**是否**对可能低于成本或者影响履约的异常低价投标和严重不平衡报价进行分析研判；**是否**依法通知投标人进行澄清、说明；**是否**存在随意否决投标的情况。加大评标情况公开力度，积极推进评分情况向社会公开、投标文件被否决原因向投标人公开。（1个应当，4个是否）

招标人负面清单（应当审查评标报告）

序号	1117号文	内容	法律依据	法律责任
1	一、强化招标人主体责任（五）加强评标报告审查	招标人 应当在中标候选人公示前 认真审查评标委员会提交的书面评标报告，发现异常情形的， 依照法定程序进行复核 ，确认存在问题的， 依照法定程序予以纠正 。	《招标投标法实施条例》第四十九条	《招标投标法实施条例》第七十一条
2		是否按照招标文件规定的评标标准和方法进行评标		
3		是否存在对客观评审因素评分不一致，或者评分畸高、畸低现象		
4		是否对可能低于成本或者影响履约的异常低价投标和严重不平衡报价进行分析研判		
5		是否依法通知投标人进行澄清、说明		
		是否存在随意否决投标的情况		

某市依法必须招标的房屋建筑工程项目，3月1日招标人收到评标报告后经审核，发现评标委员会评标存在严重问题，对中标结果有实质性影响，3月4日向市住建局反映情况，到了3月5日住建局回复意见是：根据《招标投标法实施条例》第五十四条规定 依法必须进行招标的项目，招标人应当自收到评标报告之日起3日内公示中标候选人。招标人应当按照法律规定公示中标候选人。招标人认为评标存在错误，应当纠正错误后再公示。怎么处理？

案例分析：明确招标人应当审查评标报告是1117号文件的一大亮点，

一是解决了长期以来评标完成后，招标人是否有权审核评标委员会的评标报告问题。

二是解决了发现评标存在问题，是先公示，还是纠正评标错误后再公示的分歧问题。

过去很多地方都是坚持要先公示后，才能反映问题、纠正问题。依据是《招标投标法实施条例》第五十四条规定 依法必须进行招标的项目，招标人应当自收到评标报告之日起3日内公示中标候选人。这次1117号文进行了明确，招标人应当在中标候选人公示前认真审查评标委员会提交的书面评标报告，发现异常情形的，依照法定程序进行复核，确认存在问题的，依照法定程序予以纠正。我一直以来的观点是先纠正错误后再公示。其实，《招标投标法实施条例》的释义中也说的很清楚。

《招标投标法实施条例释义》对第五十四条[评标结果公示]释义

在中标候选人公示期间有关评标结果的异议成立的，招标人应当组织原评标委员会对有关的问题予以纠正，招标人无法组织原评标委员会予以纠正或者评标委员会无法自行予以纠正的，招标人应当报告行政监督部门，由有关行政监督部门依法作出处理，**问题纠正后再公示中标候选人。**”



怎么依照法定程序纠正评标问题？

问题思考



1、对评标、评审存在错误或问题是否一定需要监管部门来认定？招标人能否认定？

2、组织原评标委员会重新评审纠正错误。是否一定需要监管部门下达意见后才能重新评审？招标人能否直接召集原评委会成员纠正错误

评标、评审出现错误和问题如何纠正？

对评标、评审专家出现错误和问题如何纠正？招标投标法和政府采购法体系规定有所差异。

一、政府采购项目如何纠正很明确：

一是依据87号令第六十四条规定， 评标结果汇总完成后，除下列情形由原评标委员重新评审，其他情况是更换评标委员会成员重新评标。

- （一）分值汇总计算错误的；
- （二）分项评分超出评分标准范围的；
- （三）**评标委员会成员对客观评审因素评分不一致的；**
- （四）经评标委员会认定评分畸高、畸低的。

评标、评审出现错误和问题如何纠正？

二是87号令第六十四条规定的四种情况是重新评审，并不需要财政部门来认定，由采购人直接组织原评标委员会进行重新评审，只有重新评审改变评标结果的，才需要书面向本级财政部门报告。

对于政府采购的重新评标的情形，一般都需要财政部门来认定，同时重新评标前，应当向财政部门报告。

87号令第六十七条 评标委员会或者其成员存在下列情形导致评标结果无效的，采购人、采购代理机构可以重新组建评标委员会进行评标，并书面报告本级财政部门，但采购合同已经履行的除外：

- （一）评标委员会组成不符合本办法规定的；
- （二）有本办法第六十二条第一至五项情形的；
- （三）评标委员会及其成员独立评标受到非法干预的；
- （四）有政府采购法实施条例第七十五条规定的违法行为的。

有违法违规行为的原评标委员会成员不得参加重新组建的评标委员会。

评标评审违法行为：1）未按规定程序、方法、标准评审；2）泄露评标情况；3）应当回避不回避；4）收受贿赂；5）私自接触投标人；6）接受投标人提出的与投标文件不一致的澄清或者说明；7）违反评标纪律发表倾向性意见或者征询采购人的倾向性意见；8）对需要专业判断的主观评审因素协商评分；9）擅离职守。

出现以上情况都会重新组建评标委员会重新评标。

工程招投标如何纠正有两种观点

1、一种观点：认为不需要由监管部门认定，招标人自行认定，组织原评标委员会重新评审也不需要向监管部门报告。持这种观点的理由：

一是评标委员会本来就是招标人依法组建的，评标委员会评标存在错误，当然可由招标人直接召集，政府采购的重新评审就是由采购人认定和组织。

二是《招标投标法实施条例释义》对第五十四条[评标结果公示]释义的依据，释义中有“在中标候选人公示期间有关评标结果的异议成立的，招标人应当组织原评标委员会对有关的问题予以纠正，**(只有) 招标人无法组织原评标委员会予以纠正或者评标委员会无法自行予以纠正的，招标人(才)应当报告行政监督部门**，由有关行政监督部门依法作出处理，问题纠正后再公示中标候选人。”

另一种观点是评标的错误或问题只能由监管部门来认定，并由监管部门下达了责令改正的处理决定后，招标人才能重新召集评标委员会重新评审。不见监管部门的处理意见，中心不会通知原评委来重新评审。持这种观点的理由是：依据《招标投标法实施条例》第71条的规定

《招标投标法实施条例》第71条规定，评标委员会成员有下列行为之一的，**由有关行政监督部门责令改正**；情节严重的，禁止其在一定期限内参加依法必须进行招标的项目的评标；情节特别严重的，取消其担任评标委员会成员的资格：

- (1)应当回避而不回避；
- (2)擅离职守；
- (3)不按照招标文件规定的评标标准和方法评标；**
- (4)私下接触投标人；
- (5)向招标人征询确定中标人的意向或者接受任何单位或者个人明示或者暗示提出的倾向或者排斥特定投标人的要求；
- (6)对依法应当否决的投标不提出否决意见；**
- (7)暗示或者诱导投标人作出澄清、说明或者接受投标人主动提出的澄清、说明；
- (8)其他不客观、不公正履行职务的行为。**

两种意见都有一定的道理，但，都具有片面性。

有人认为《招标投标法实施条例释义》对第五十四条的释义与第七十一条规定是矛盾的。我认为并不矛盾。

《招标投标法实施条例释义》对第五十四条[评标结果公示]释义的依据，释义中有“在中标候选人公示期间有关评标结果的异议成立的，招标人应当组织原评标委员会对有关的问题予以纠正。

异议是否成立，有的需要认定，谁来认定？释义没有展开。我个人认为简单的问题招标人可认定异议是否成立。向提异议人回复后，异议人不再投诉，这时招标人可直接组织原评标委员会纠正。但，复杂的、技术性强的需要监管机构来认定。因为复杂的、技术性强的招标人认定不具权威性，不服众。提异议人一定会向监管机构投诉，监管机构通过处理投诉来认定异议是否成立。

实践中，招标人对评标情况审查后，发现错误或问题，建议分两种情况：

一是问题很简单，很客观，容易认定，评标委员会改正后，不会因此产生争议。如：分值汇总计算错误；分项评分超出评分标准范围的；**对客观评审因素评分不一致这三种情况**。建议由招标人直接组织原评标委员会重新评审，不需要报行政监督部门来认定，也没有必要由行政监督部门下达责令改正的决定。与政府采购的这类问题的处理保持一致。

二是除以上的**三种情形**外，应当通过投诉报监管部门，由监管部门作出处理，投诉（对异议的问题）成立，监管部门下达责令原评标委员会改正。不成立，维持原结果。

招标代理机构如何审核评标报告



一是客观评审因素评分是否一致。

二是是否存在随意否决投标或应当否决没有否决。

三是是否对可能低于成本或者影响履约的异常
低价投标和严重不平衡报价进行了分析研判

重点是实践中怎么判定评标专家是随意否决和应当否决
没有否决？

实操案例分析

【案例】某工程项目招标，招标文件资格要求中未要求投标人应当具有：质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书。也未规定投标人未提供质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书的否决投标。但，在投标人基本情况格式的备注中有，投标人应附营业执照、资质证书、安全证书、质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书扫描件。

招标人委托代理机构审核评标报告时，发现18家投标人中有9家因质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书提供的不完整均被否决投标。写的理由是，未响应招标文件的实质性要求。

九、资格审查资料
(一) 投标人基本情况
1-1 投标人基本情况表

投标人名称				
注册地址			邮政编码	
联系人		电话		
联系方式	传真	电 话	电 话	
注册资金		其中	中级职称人员	
基本帐户			初级职称人员	
开户银行			技 工	
基本帐户				
账号				
经营范围				
备注				

备注：1. 本表后应附企业法人营业执照、企业资质证书、安全生产许可证、基本账户开户许可证（基本存款账户信息）、质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书等材料的扫描件。
2. 联合体投标的，联合体各成员应分别填写。

招标人认为评委评审的有问题，于是向监管部门报告，监管部门口头通知招标人，你们组织原评标委员会进行复评，评标委员会复评后，认为评标没有问题，维持第一次评标结果，招标人向监管部门再次投诉，认为评标委员会不按招标文件标准评标，监管部门口头通知招标人重新抽取专家重新评标，引发第一名对监管部门的举报，也引发专家对监管部门的不满。

【问题】

- 1、分析监管部门的处理存在的问题？
- 2、评标委员会评标是否存在问题？
- 3、监管部门对评标委员会评审错误怎么处理？
- 4、责令评标专家改正，专家坚持不改正，怎么处理？

案例分析

1、 监管部门处理存在的问题。

存在的问题1：整过事情处理的过程都是以领导的口头通知代替行政执法，存在程序违法。

存在的问题2：招标人反映评标委员会没有按招标文件的评审标准评标，实质是对评标委员会的投诉，投诉是否成立？监管部门应当调查核实后，作出处理意见。本案直接由招标人组织评委会复评是错误的，法律法规没有复评之说，正是因为通知评委复评，才导致评标会维持评标结果。

存在问题3：行政监管部门在没有认定评委会存在违法问题的前提下，作出了由招标人重新组建评委评标，实质是认定了评标无效，在程序上和实体上都违法。

案例分析

2、评标委员会评标是否存在问题？

本案的焦点是：招标文件投标人基本情况格式的备注中有：投标人应附营业执照、资质证书、安全证书、质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书扫描件。质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书提供不全的是或过了有效期否属于没有实质性影响。

引申出一个问题：是否招标文件中的所有要求都属于实质性要求？

实践中怎么判定评标委员会属于随意否决投标？

投标文件的偏差

重大偏差

- 投标文件没有响应招标文件的实质性要求和条件应当否决其投标。或者出现了法律、行政法规、规章中规定应当否决投标的情形。

细微偏差

投标文件**在实质上响应招标文件要求和条件**，但在个别地方存在漏项或者提供了不完整的技术信息和数据等情况，并且补正这些遗漏或者不完整不会对其他投标人造成不公平的结果。细微偏差不影响投标文件的有效性。

评标委员会否决投标的依据

法律、行政法规、规章中明确规定否决投标的条款

招标文件中明确规定否决投标的条款

没有响应招标文件的实质性的要求和内容

不属于以上三种情形的，否决投标就属于无依据的随意否决。

何为招标文件的实质性要求、条件和内容？

- 1、招标文件明确要否决投标的条款、货物中星号条款
- 2、招标文件的资格条件
- 3、招标文件形式评审的内容
- 4、招标文件响应评审的内容（包括对专用合同条款的响应）
- 5、国家法律法规规定的实质性内容和否决投标的条款

初步评审-1. 形式评审

评标委员会根据评标办法前附表中规定的评审因素和评审标准，对投标人的投标文件进行形式评审，并记录评审结果

条款号	评审因素	评审标准
形式 评审 标准	投标人名称	与营业执照、资质证书、安全生产许可证一致
	投标函签字盖章	有法定代表人或其委托代理人签字或加盖单位章。委托代理人签字的应附有效的法定代表人授权书。
	投标文件格式	符合招标文件中对“投标文件格式”的要求
	联合体投标人	提交联合体协议书，并明确联合体牵头人（如有）
	报价唯一	只能有一个有效报价
	投标文件份数	符合第八章“投标人须知”3.7.4项的要求(一正二副)

初步评审-2. 资格评审

条款号	评审因素	评审标准
资格 评审 标准	营业执照	具备有效的营业执照
	安全生产许可证	具备有效的安全生产许可证
	资质等级	符合第二章“投标人须知”第1.4.1项规定
	财务状况	符合第二章“投标人须知”第1.4.1项规定
	类似项目业绩	符合第二章“投标人须知”第1.4.1项规定
	信誉	符合第二章“投标人须知”第1.4.1项规定
	项目经理资格	符合第二章“投标人须知”第1.4.1项规定
	其他要求	符合第二章“投标人须知”第1.4.1项规定
	联合体申请人	符合第二章“投标人须知”第1.4.2 项规定（如有）
	...利益冲突...	...限制投标情形...

初步评审-3. 响应性评审

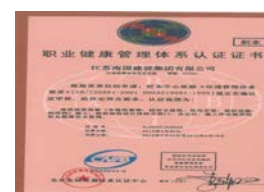
条款号	评审因素	评审标准
响应 性评 审标 准	投标内容	与第二章“投标人须知”中招标范围一致
	工期	符合第二章“投标人须知”的工期规定
	工程质量	符合第二章“投标人须知”的质量要求
	投标有效期	符合第二章“投标人须知”对投标有效期的规定
	投标保证金	符合第二章“投标人须知”对投标保证金的规定
	权利义务	投标函附录中的相关承诺符合或优于第四章“合同条款及格式”的相关规定
	已标价工程量清单	符合第五章“工程量清单”给出的子目编码、子目名称、子目特征、计量单位和工程量,包括暂定数量、暂估价、暂列金额。
	技术标准和要求	符合第七章“技术标准和要求”规定
	投标价格	低于(含等于)按照第二章“投标人须知”载明的招标控制价,且与已标价工程量清单汇总结果一致。

案例分析

1、没有提供质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书或过了有效期不属于法律法规规定的应当否决事项。质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书不同于营业执照、资质证书、安全证书。营业执照、资质证书、安全证书都属于国家规定的行政许可准入条件，如：《建筑法》规定无资质不能承揽工程。无安全证不得从事需要安全许可的生产经营活动。质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书不属于国家规定的行政许可准入条件。没有任何法律规定不具备质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书的不能投标或不能生产经营。

2、招标文件既没有将质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书作为资格条件，也没有明确规定：“投标人未提供质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书的否决投标。

3、问题焦点：投标人基本情况格式的备注中有：投标人应附质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书扫描件。这一要求是否属于招标文件的实质性要求和实质性内容？



招标采购中哪些是实质性的要求和内容

实质性要求的法律规定

《中华人民共和国民法典》第四百八十八条 **承诺的内容应当与要约的内容一致。受要约人对要约的内容作出实质性变更的，为新要约。有关合同标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、履行地点和方式、违约责任和解决争议方法等的变更，是对要约内容的实质性变更。**

该法条对于招投标活动来说有二层意思，其一是投标文件应当与招标文件实质性要求相一致，签订合同对实质性的内容不得作变更。；其二是招标文件的实质性内容为：**标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、履行地点和方式、违约责任和解决争议方法。**

第四百八十九条 承诺对要约的内容作出**非实质性变更**的，除要约人及时表示反对或者要约表明承诺不得对要约的内容作出任何变更外，**该承诺有效**，合同的内容以承诺的内容为准。

该法条对于招投标活动来说，签订合同时，双方达到一致对非实质性的内容可作变更。

实操案例分析

综上所述，本案中要求提供质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书，并不属于招标文件的实质性要求，如果招标文件在资格条件中约定：投标人必须具备质量、环境、职业健康安全管理体系认证才有资格投标时，质量、环境、职业健康安全管理体系认证证书才属于招标文件约定的实质性要求。也不属于合同标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、履行地点和方式、违约责任和解决争议方法等法定的实质性内容，因此，评标委员会否决投标，既没有法律法规依据，也没有招标文件约定的依据，属于随意否决投标。

实践中，经常是只要投标人没有响应招标文件的任何一项要求，都认为是没有响应实质性要求，是不妥的。

实操案例分析

3，对评标专家评标中存在错误的处理程序

（1）调查核实，事实成立，依法纠正

（2）依法纠正错误分两种情形：

一是评标委员会自行纠正。前提是评标专家不存在人为操作，不属于主观上的故意。对能自行纠正的，依据《招标投标法实施条例》第71条责令改正。在实践中值得注意的是，责令改正是指改正评标中的错误，而不是全部重评。

如本案：评标委员会否决投标既无法律法规依据也无招标文件的依据。属于没有按照招标文件的评标标准评标的行为。违反了《招标投标法》第四十条规定“评标委员会应当按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审和比较。”依据《招标投标法实施条例》第七十一条规定，由招标人组织原评标委员会成员改正评标错误。

实操案例分析

二是评标委员会无法自行纠正。如：存在人为操作、主观上的故意、收受好处等。则认定评标无效，重新评标。重新评标是全部更换评委评标。

4、如果行政监督部门下达了责令改正意见，评标委员会成员不改正怎么办？

更换评标委员会成员后重新评标，并对不改正的评标专家禁止一定期限参加评标或直接除名。

三、审查签订合同时实质性内容是否变更

“背离中标合同实质性内容的法律后果”

中标后，禁止招标人和中标人签署背离中标“合同实质性内容”的协议

法律法规规定：

《招标投标法》第46条规定，“招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起三十日内，按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。”

《招标投标法实施条例》第五十七条 招标人和中标人应当依照招标投标法和本条例的规定签订书面合同，合同的标的、价款、质量、履行期限等主要条款应当与招标文件和中标人的投标文件的内容一致。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。

《招标投标法实施条例》第七十五条 招标人和中标人不按照招标文件和中标人的投标文件订立合同，合同的主要条款与招标文件、中标人的投标文件的内容不一致，或者招标人、中标人订立背离合同实质性内容的协议的，由有关行政监督部门责令改正，可以处中标项目金额5‰以上10‰以下的罚款。

“背离中标合同实质性内容的法律后果”

□如何认定是否背离“合同实质性内容”？

✓《工程纠纷司法解释》（二）的规定第3条【背离中标合同实质性内容的认定】规定，“当事人依据《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第二十一规定，请求以备案的中标合同作为结算工程价款根据的，人民法院应当综合另行订立的合同**是否变更了备案的中标合同实质性内容，当事人就实质性内容享有的权利义务是否发生较大变化等因素**，依据**诚实信用原则和公平原则**予以衡量，并作出裁决。”

【审计案例】

2019年对某国有企业市政项目进行审计，指出企业在合同管理中存在如下问题

1、该项目签订合同时同意中标人变更项目经理，由投标时的李某变为了王某。审计认为签订合同时变更了实质性的内容。

2、招标文件明确在签订合同前，收取中标人履约保证金5%，在合同签订时，招标人考虑到工程竣工验收后付款70%，尾款三年付清，承包方需要垫资建设。因此，合同中明确不收取履约保证金，付款时不扣除质量保证金。审计认为签订合同时变更了实质性的内容。

何为实质性的内容？

案例分析

依据《中华人民共和国民法典》第四百八十八条规定，合同的实质性内容是：合同**标的、数量、质量、价款或者报酬、履行期限、履行地点和方式、违约责任和解决争议方法等**

建设工程合同是承包人进行工程建设,发包人支付价款的承揽合同。合同履行的方式中是项目经理负责制，由项目经理负责组织履行合同。因此，在签订合同时变更项目经理，属于履行的方式的变更，是实质性内容的变更。

履约保证金属于**价款或者报酬的范畴**，因此，招标文件规定收取履约保证金，合同变更不收取，属于实质性的内容变更。

巡视、巡察和审计重点六： 审查投标人和承包人情况

- 一、审查投标人是否存在围标、串标
- 二、承包人是否转包与违法分包

二、坚决打击遏制违法投标和不诚信履约行为

【1117号原文】（十）严格规范投标和履约行为。投标人应当严格遵守有关法律、法规和行业标准规范，依法诚信参加投标，自觉维护公平竞争秩序。**不得**通过受让、租借或者挂靠资质投标；**不得**伪造、变造资质、资格证书或者其他许可证件，提供虚假业绩、奖项、项目负责人等材料，或者以其他方式弄虚作假投标；**不得**与招标人、招标代理机构或其他投标人串通投标；**不得**与评标委员会成员私下接触，或向招标人、招标代理机构、交易平台运行服务机构、评标委员会成员、行政监督部门人员等行贿谋取中标；**不得**恶意提出异议、投诉或者举报，干扰正常招标投标活动。中标人**不得**无正当理由不与招标人订立合同，在签订合同时向招标人提出附加条件，不按照招标文件要求提交履约保证金或履约保函，**不得**将中标项目转包、违法分包。（7个不得）

投标人负面清单

序号	1117号文	内容	法律依据	法律责任
1	二、坚决打击遏制违法投标和不诚信履约行为（十）严格规范投标和履约行为	不得 通过受让、租借或者挂靠资质投标	《招标投标法实施条例》第四十二条	《招标投标法》第五十四条、《招标投标法实施条例》第六十八条
2		不得 伪造、变造资质、资格证书或者其他许可证件，提供虚假业绩、奖项、项目负责人等材料，或者以其他方式弄虚作假投标		
3		不得 与招标人、招标代理机构或其他投标人串通投标	《招标法》第三十二条	《招标法》第五十五条、《招标法条例》第六十七条
4		不得 与评标委员会成员私下接触，或通过行贿谋取中标	《招标法》第三十二条	
5		不得 恶意提出异议、投诉或者举报	《招标法条例》第六十条	《招标法条例》第七十七条
6		不得 无正当理由不与招标人订立合同，	《招标法条例》第五十七条	《招标法条例》第七十四条
7		不得 将中标项目转包、违法分包	《招标法条例》第五十九条	《招标法条例》第七十六条

二、坚决打击遏制违法投标和不诚信履约行为

【原文】（十一）加大违法投标行为打击力度。密切关注中标率异常低、不以中标为目的投标的“陪标专业户”。重点关注投标人之间存在关联关系、不同投标人高级管理人员之间存在交叉任职、人员混用或者亲属关系、经常性“抱团”投标等围标串标高风险迹象。严厉打击操纵投标或出借资质等行为导致中标率异常高的“标王”及其背后的违法犯罪团伙。经查实存在违法行为的，行政监督部门严格依法实施行政处罚，并按照规定纳入信用记录；对其中负有责任的领导人员和直接责任人员，需要给予党纪、政务处分或组织处理的，移交有关机关、单位依规依纪依法处理；涉嫌犯罪的，及时向有关机关移送。不得以行政约谈、内部处理等代替行政处罚，不得以行政处罚代替刑事处罚。

加大对围标串标打击力度



加大打击力度



严厉打击操纵投标

出借资质投标

“标王”

重点是违法犯罪团伙

典型案例

【案例1】 庞工大桥PPP监理工程项目串通投标

2016年，湖北襄阳华罡项目管理有限公司与厦门港湾咨询监理有限公司通过中间人相互勾结串通投标获得庞工大桥PPP监理工程项目，涉案金额974.88万元，**抓获的9名涉案嫌疑人全部移送起诉。**



湖北省公共资源交易监督管理局

串通投标罪

串通投标罪，指投标者相互串通投标报价，损害招标人或者其他投标人利益，或者投标者与招标者串通投标，损害国家、集体、公民的合法权益，情节严重的单位和个人犯罪行为。

关于串通投标罪立案（追诉），依据《**最高人民法院公安部关于公安机关管辖的刑事案件立案追诉标准的规定（二）**》

根据《刑法》第223条，投标人相互串通投标报价，或者投标人与招标人串通投标，涉嫌下列情形之一的，应予立案追诉：

（一）损害招标人、投标人或者国家、集体、公民的合法利益，**造成直接经济损失数额在五十万元以上的**；

（二）**违法所得数额在十万元以上的**；

（三）**中标项目金额在二百万元以上的**；

（四）采取威胁、欺骗或者贿赂等非法手段的；

（五）虽未达到上述数额标准，**但两年内因串通投标，受过行政处罚两次以上，又串通投标的**；

（六）其他情节严重的情形。



第三讲：27号文解读及实践运用



中华人民共和国国家发展和改革委员会
National Development and Reform Commission



首页 > 政务公开 > 政策 > 通知

国家发展改革委等部门关于
完善招标投标交易担保制度进一步降低
招标投标交易成本的通知

发改法规〔2023〕27号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、工业和信息化主管部门、住房城乡建设厅（委、局）、交通运输厅（局、委）、水利厅（局）、农业农村厅（局、委）、商务厅（局）、国资委、广播电视局、能源局、招标投标指导协调工作牵头部门、公共资源交易平台整合工作牵头部门，各省、自治区、直辖市通信管理局，国家能源局各派出机构、各地区铁路监管局、民航各地区管理局、各银保监局，全国公共资源交易平台、中国招标投标公共服务平台：

一、严格规范招标投标交易担保行为。招标人、招标代理机构以及其他受委托提供保证金代收代管服务的平台和服务机构应当严格遵守招标投标交易担保规定，**严禁巧立名目变相收取没有法律法规依据的保证金或其他费用。**招标人应当同时接受现金保证金和银行保函等非现金交易担保方式，在招标文件中规范约定招标投标交易担保形式、金额或比例、收退时间等。**依法必须招标项目的招标人不得强制要求投标人、中标人缴纳现金保证金。**

二、全面推广保函（保险）。鼓励招标人接受担保机构的保函、保险机构的保单等其他非现金交易担保方式缴纳投标保证金、履约保证金、工程质量保证金。**投标人、中标人在招标文件约定范围内，可以自行选择交易担保方式，招标人、招标代理机构和其他任何单位不得排斥、限制或拒绝。**鼓励使用电子保函，降低电子保函费用。**任何单位和个人不得为投标人、中标人指定出具保函、保单的银行、担保机构或保险机构。**

三、规范保证金收取和退还。招标人、招标代理机构以及其他受委托提供保证金代收代管服务的平台和服务机构应当严格按照法律规定、招标文件和合同中明确约定的保证金收退的具体方式和期限，及时退还保证金。**任何单位不得非法扣押、拖欠、侵占、挪用各类保证金。**以现金形式提交保证金的，应当同时退还保证金本金和银行同期存款利息。

四、清理历史沉淀保证金。2023年3月底前，各地方政府有关部门、各有关单位和企业组织开展清理历史沉淀保证金专项行动，按照“谁收取、谁清理、谁退还”的原则，督促招标人、招标代理机构以及其他受委托提供保证金代收代管服务的平台和服务机构全面清理投标保证金、履约保证金、工程质量保证金等各类历史沉淀保证金，做到应退尽退。各地政府有关部门、各有关单位和企业要每年定期开展历史沉淀保证金清理工作，并通过相关公共服务平台网络、窗口或门户网站向社会公开清理结果。

五、鼓励减免政府投资项目投标保证金。2023年3月底前，各省级招标投标指导协调工作牵头部门应当会同各有关行政监督部门，制定出台鼓励本地区政府投资项目招标人全面或阶段性停止收取投标保证金，或者分类减免投标保证金的政策措施，并完善保障招标人合法权益的配套机制。

六、鼓励实行差异化缴纳投标保证金。对于政府投资项目以外的依法必须招标项目和非依法必须招标项目，各地要制定相应政策，鼓励招标人根据项目特点和投标人诚信状况，在招标文件中明确减免投标保证金的措施。鼓励招标人对无失信记录的中小微企业或信用记录良好的投标人，给予减免投标保证金的优惠待遇。鼓励国有企事业单位招标人制定实施分类减免投标保证金的相关措施。企事业单位实行集中招标采购制度的，可以探索试行与集中招标采购范围对应的集中交易担保机制，避免投标人重复提供投标保证金。

七、加快完善招标投标交易担保服务体系。依托公共资源交易平台、招标投标公共服务平台、电子招标投标交易平台、信用信息共享平台等，依法依规公开市场主体资质资格、业绩、行为信用信息和担保信用信息等，为招标人减免投标保证金提供客观信息依据。推动建立银行、担保机构和保险机构间的招标投标市场主体履约信用信息共享机制，鼓励各类银行、担保机构、保险机构和电子招标投标交易平台对符合条件的投标人、中标人简化交易担保办理流程、降低服务手续费用。依法依规对银行、担保机构和保险机构加强信用监管，严格防范并依法惩戒交易担保违法失信行为。

实务操作典型案例

【案例1】某国有投资平台投资10000万元进行市政道路改造，公开招标招标文件载明：

一、投标保证金只收现金，100万元。诚信保证金100万元（现金）。

二、不提供预付款，中标人签订合同时提供履约保证金现金（10%），同时付款时预留质量保证金（5%），履约保证金在工程竣工验收后返还；质量保证金在工程竣工验收后3年返还。

三、工程竣工验收后一次性付款50%，其余款项分三年付清。

分析招标文件存在的问题？



实务操作典型案例分析

1、投标保证金只收现金违法。

法律法规依据：违反了27号文 “依法必须招标项目的招标人不得强制要求投标人、中标人缴纳现金保证金。”

2、投标保证金收取100万元违法。

法律法规依据：《工程建设项目施工招标投标办法》（七部委30号令）第三十七条：投标保证金不得超过项目估算价的2%，但最高不得超过80万元人民币。

实务操作典型案例分析

3、收取诚信保证金100万元违法。

法律法规依据：（1）2016年《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》第一项措施

一、全面清理各类保证金。对建筑业企业在工程建设中需缴纳的保证金，除依法依规设立的**投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金**外，**其他保证金一律取消。**

（2）违反27号文“严禁巧立名目变相收取没有法律法规依据的保证金或其他费用。”

实务操作典型案例分析

4、收取履约保证金，同时预留质量保证金违法

法律法规依据：2016年《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》第四项措施

四、严格工程质量保证金管理。工程质量保证金的预留比例上限不得高于工程价款结算总额的5%。在工程项目竣工前，已经缴纳履约保证金的，建设单位不得同时预留工程质量保证金。

实务操作典型案例分析

5、预留质量保证金5%违法。

法律法规依据：住房和城乡建设部 财政部关于印发《建设工程质量保证金管理办法的通知》建质[2017]138号

第七条 发包人应按照合同约定方式预留保证金，保证金总预留比例不得高于工程价款结算总额的3%。合同约定由承包人以银行保函替代预留保证金的，保函金额不得高于工程价款结算总额的3%。

湖北武汉、宜昌、荆州等市规定：工程质量保证金预留比例由发承包双方自行约定，但不得高于工程价款结算总额的1.5%。

实务操作典型案例分析

6、对质量保证金在竣工验收合格后3年返还违法。

法律法规依据：住房和城乡建设部 财政部关于印发《建设工程质量保证金管理办法的通知》建质[2017]138号

第二条 本办法所称建设工程质量保证金（以下简称保证金）是指发包人与承包人在建设工程承包合同中约定，从应付的工程款中预留，用以保证承包人在缺陷责任期内对建设工程出现的缺陷进行维修的资金。

缺陷是指建设工程质量不符合工程建设强制性标准、设计文件，以及承包合同的约定。

缺陷责任期一般为1年，最长不超过2年，由发、承包双方在合同中约定。

注意：要明白履约保证金与质量保证金的不同，缺陷责任期与保修期的不同

履约保证金和质量保证金的区别

第一，资金来源不同。履约保证金来自承包方的流动资金，在合同签订前付给发包方。质量保证金是发包方与承包方在建设工程承包合同中约定或承包方在工程保修书中承诺，从应付的建设工程款中按比例预留。

第二，约束的目的不同。履约保证金的目的是担保承包人完全履行合同，主要保证工期和质量符合合同的约定。履约保证金的功能，用以保证承包人在缺陷责任期内对建设工程出现的缺陷进行维修的资金。缺陷是指建设工程质量不符合工程建设强制性标准、设计文件，以及承包合同的约定。

第三，保证金的比例和返还时间不同。履约保证金的比例为工程造价的 10% 以内，承包人顺利履行完毕自己的合同义务，竣工验收后，发包人必须全额返还。质量保证金比例工程造价 3% 以内，在工程竣工验收交付使用后开始计算缺陷责任期，责任期内承包人须认真履行合同约定的责任，最长 2 年到期后，承包人向发包人申请返还保证金。

缺陷责任期与保修期不同

1、保修期：指承包单位对所完成工程的保修期限，超过这个保修期限则无义务实施保修；

2、缺陷责任期：指承包单位对所完成的工程产品发生质量缺陷后的修补预留的金额；

3、保修期：最低为两年（水、电、装修等），防水为 5 年，主体结构、基础为设计的合理使用年限（50 年）；

4、缺陷责任期：通常为 6 个月、12 个月、24 个月，具体双方在合同中约定。保修金的退还时间，则为缺陷责任期满后的 14 天内承包单位申请退还剩余的保修金。

实务操作典型案例分析

7、工程竣工验收后一次性付款50%，其余款项分三年付清违法。

- ◆ 属于变相**垫资建设**。法律法规依据：《政府投资条例》第二十二条 政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位。

政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

在实务中还见到的不合理条款有：

- 1)工期较长的总价包干合同任何情况下都不调价；
- 2)不按照实际要求确定工期，工期延误扣款较高；
- 3)旧城改造中由承包单位负责拆迁户的工作；
- 4)美丽乡村项目中由承包单位协调村民关系等等。

