

# 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的若干意见

(征求意见稿)

招标投标市场是高标准市场体系的重要组成部分，招标投标工作对于发挥市场配置资源决定性作用、提升资源配置质量和效率、提高国有资金使用效益、预防腐败具有重要意义。党的十八大以来，各地区、各部门认真执行《招标投标法》及其实施条例，在规范招标投标活动方面开展了大量工作，全社会依法招标投标意识不断增强，在维护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人合法权益方面发挥了重要作用。但是当前招标投标市场特别是工程建设招标投标领域还存在不少问题，突出表现在：招标人主体责任缺失，招标投标市场各类不合理限制和市场壁垒还未完全消除；规避招标、虚假招标、串通投标等违法违规情况仍然存在；招标投标权力制约监督机制还不健全，领导干部违规插手干预项目招标投标现象屡禁不止；招标投标行政监督的及时性、主动性和监督能力还不足，社会监督作用还没有充分发挥。为贯彻落实党的十九届五中全会精神以及第十九届中央纪委第五次全会、国务院第四次廉政工作会议部署和要求，现就进一步规范招标投标各方主体行为提出如下意见。

## 一、强化招标人主体责任

招标人要全面履行项目建设管理职责，严格执行招标投标法律法规和规章制度。

（一）严格依法落实招标自主权。依法保障招标人在选择招标代理机构、编制招标文件、委派代表参加评标和组建评标委员会、确定中标人等环节自主权。招标人有权自行选择招标代理机构，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，不得强制具有招标能力的招标人委托招标代理机构办理招标事宜。招标人不具备编制招标文件和组织评标能力的，不得违规自行办理招标事宜。招标人发生违法违规行为的，要依法追究其直接责任人和主要负责人法律责任，不以他人违反规定、干预或插手招标投标活动而获免责。

（二）严格执行强制招标制度。依法需要审批、核准的项目，招标人应按项目审批、核准部门确定的招标范围、招标方式、招标组织形式开展招标工作，未经批准不得擅自变更。不得以肢解发包、化整为零、招小送大或者通过虚构涉密项目、应急项目、使用专利技术等形式规避招标。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、复函意见、备忘录等形式将依法必须招标的项目转变为谈判、比选或者直接发包等非招标方式。不得对应当公开招标的项目违法采用邀请招标。严禁随意改变招标程序，禁止采用抽签、摇号、抓阄等方式直接确定潜在投标人、中标候选人或中标人。

（三）严格规范招标文件编制。招标人要使用国家规定的标准资格预审文件和招标文件，根据项目的具体特点与实际需要认

真组织编制招标文件，不得通过设置不合理条件排斥、差别对待或限制潜在投标人。对于资格预审公告、招标公告、资格预审文件和招标文件中设定的资质资格条件、业绩等要求应当认真负责，以满足项目实际需要为度审慎设置招标条件，不得提出所有制性质、市场占有率、使用特定业绩等要求，不得简单套用特定产品设置评价标准、技术参数等。招标人应当指导、监督招标代理机构通过市场调研、专家咨询论证等方式，提高招标文件编制质量。

**(四)严格约束招标人代表行为。**招标人应当选派责任心强、业务精湛、公道正派的人员作为招标人代表参与评标工作，招标人代表一般不得担任评标委员会负责人。严禁超过法定比例安排招标人代表参与评标活动；严禁招标人代表私下接触投标人或相关利害关系人；严禁招标人代表在评标过程中发表带有意向性、倾向性的言论或者暗示性的意见建议；严禁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招标文件和法定程序评标的，应当及时提醒并向行政监督部门报告。招标人代表原则上不在合同履行阶段担任项目管理负责人。

**(五)做好评标报告的审查评估。**招标人应当认真审查评标委员会提交的书面评标报告，重点审查评标委员会成员的抽取、回避、人员构成和专业结构是否符合规定；评标委员会是否按照招标文件载明的评标方法和标准进行评标；是否存在随意评分、任性评分或者明显的“人情分”、“关系分”等倾向性评分现象；

是否存在客观性指标评分不一致或者主观性指标评分存在畸高、畸低等显著差别现象；是否对异常低价投标或者严重不平衡报价进行详细评审；是否依法提请投标人进行澄清、说明、补正；是否存在随意否决投标的情况。进一步加大对评标情况的公开力度，原则上专家的评分情况、中标候选人比标优势以及其他投标人未中标情况应当向社会公开。

（六）依法办理异议答复。招标人是异议办理的责任主体，应当建立规范高效的异议答复机制，畅通异议提出的渠道，积极引导招标投标活动当事人和利害关系人按照法定程序和渠道维护自身权益。招标人可以建立招标投标项目异议报告制度，对于捏造事实、伪造材料、滥诉缠诉闹诉等恶意扰乱正常交易秩序的，招标人应当向行政监督部门反映，情节严重、性质恶劣的，由行政监督部门列入不良行为记录名单。招标人故意拖延、敷衍，无故回避实质性答复，引发投诉、举报或者其他不良后果的，由行政监督部门责令改正。

（七）落实内控管理责任。招标人应当建立健全招标投标事项集体研究、合法性审查和内部会签相结合的议事决策机制，重大事项严格履行“三重一大”决策程序，积极发挥内部审计与纪检的监督作用。对招标投标管理权力集中的部门和人员实行分事行权、分岗授权，在岗位设置方面采用定期轮岗、交叉任职等方式，强化内部控制，完善层级监督和专门监督。建立招标人代表责任追究终身制，加强问责问效管理，将招标人代表的行为与履职评定、职务职级晋升和奖励惩处挂钩。

(八)规范开展履约管理。招标人要规范开展履约验收工作，健全验收机制，落实验收责任，按照国家有关技术标准规范和合同约定严格组织验收，及时公开验收结果。加强招标投标行为和合同履行行为的联动管理，必要时引入专业机构和人员辅助开展验收工作。探索建立项目单位招标投标绩效评价机制，有序引导招标投标活动由程序控制单一型向程序控制和绩效结果并重型转变，不得“一招了之”。进一步强化市场主体信用和合同履行评价信息在招标投标活动中的应用，推进形成项目建设全过程闭环式管理。

## 二、坚决遏制违规投标行为

投标人应当具备承担招标项目的能力，诚实守信合法投标，自觉维护公平竞争的市场环境。

(九)严格规范投标人行为。投标人要严格遵守国家有关规定，依法合规地进行投标活动。不得出借、借用或者挂靠资质投标；不得伪造、变造资质、资格证书或者其他许可证件弄虚作假骗取中标；不得与招标人、招标代理机构或其他投标人串通投标；中标后无正当理由不得放弃中标，投标截止后撤销投标文件或无正当理由放弃中标的投标人，招标人可以不退还投标保证金。

(十)精准锁定重点监管对象。各级招标投标行政监督部门要积极依托电子招标投标系统，运用大数据等技术手段，对本地招标投标市场进行分析研判，重点关注中标率异常低、不以中标为目的投标、涉嫌围标串标的“陪标专业户”，重点打击涉嫌操纵投标或出借资质等不法行为导致中标率异常高的“标王”。经

查实存在违法违规行为的，及时予以行政处罚，并按规定列入严重失信主体名单管理；有关责任人为公职人员的，提请有关部门给予党纪、政纪处理；涉嫌违法犯罪的，及时向公安机关移交相关线索并配合查办。

（十一）加大违法行为打击力度。各级行政监督部门要对招标投标违法违规行为实行“零容忍”，对被查实有违规违法行为的投标人，必须依据相关法律政策规定处理到位，不得仅取消一定区域内的投标资格。不得以行政约谈代替行政处罚，不得以行政处罚代替刑事处罚。严格执行行政处罚决定七个工作日内必须公开的规定，并及时推送至公共资源交易平台，同步公示至“信用中国”网站。

### 三、加强评标专家管理

进一步规范评标专家管理，既要充分发挥专家的经验优势，又要通过合理设置评标规则、细化评审标准，压缩弹性空间，引导专家在专业技术范围内规范行使自由裁量权，为科学定标提供依据。评标专家应当客观、公正、廉洁、勤勉履行专家职责，严格遵守评标纪律，主动提高评标质量并对评审行为和结论承担个人责任。

（十二）严格评标区域场地管理。交易场所评标区域要安装通讯信号屏蔽装置，配备专用设备，实现公共区域内所有人员的动作、语言、行为活动轨迹全过程可跟踪、可预警、可回溯。开辟评标专家专用通道，独立设置专家的就餐专区、专用休息室、专用储物柜和专用卫生间，切断评标期间专家与外界的一切非正

常接触和联系。有关部门要严格规范隔夜评标管理，制定详细的保障方案，明确实施及管理主体，落实监督责任。交易平台要为隔夜评标提供便利条件，做好配套服务。

（十三）严肃评标纪律。评标专家应当秉持公平、择优、保密的原则，以科学、严谨、诚实的态度严格按照招标文件的规定进行评标。不得迟到早退，不得故意拖延评标时间，不得敷衍塞责随意评标，要严格按照招标文件规定的评审程序、方法和标准独立开展评审活动，遵守公共资源交易中心的现场管理规定。与投标人有利害关系的，应主动提出回避；不得以明示或暗示方式发表倾向性或诱导性评审意见，不得对其他专家的评审意见施加不当影响；不得私自泄露评标情况、评标过程和评标结果；不得与任何投标人或与招标结果有直接或间接利害关系的人进行私下接触；不得加入专家微信群、评标QQ群等网络通讯群组；不得在合法的评标劳务费之外违规索取报酬或获取其他好处。重点打击发起或者组织串联、操控评标专家进行围标串标的“标头”。

（十四）确保评标专家责任落实。参加依法必须招标项目的评标专家，依据《中华人民共和国监察法》及其实施条例视为依法履行公职的人员，纳入监察机关监察范围。建立评标专家严重失信主体名单制度，有关行政监督部门发现评标专家存在违法违规违纪违规行为，依法依规严肃查处并通报所在单位。不得以行政约谈代替行政处罚，不得仅给予一定区域内禁止评标的处罚。依法给予行政处罚的，处罚结果应当公示并及时推送至全国公共资源交易平台。

(十五) 强化评标专家动态管理。有关主管部门要切实加强对评标专家和专家库管理，建立健全对评标专家的入库审查、履职培训、考核评价和廉洁自律教育等管理制度。建立评标专家的动态考核，实行“一标一评”，根据考核情况及时对评标专家进行更换和补充。建立专家继续教育培训机制，切实提高专家队伍能力素质。对于本地评标专家库中单个专业人数不足的，应当通过远程异地评标、专家异地抽取等方式推动优质专家资源跨地区、跨行业共享。

#### **四、规范招标代理行业管理**

招标代理机构应当在招标人委托合同约定的范围内依法开展招标代理活动，对代理行为承担相应法律责任。

(十六) 切实规范代理行为。招标代理机构及其从业人员应当严格依法开展招标代理活动，不得采取行贿、提供回扣或者输送不正当利益等非法手段承揽代理业务；对于招标人提出的违法违规要求应当及时提醒和劝阻，不得背离职业道德无原则附和招标人的违法违规要求；不得泄露应当保密的与招标投标活动有关的情况和资料；不得以营利为目的收取高额招标文件等资料费用；不得对电子招标文件收取费用；不得与招标人、投标人、评标专家、电子招标投标系统运营服务机构等串通损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益。

(十七) 加强代理机构及从业人员管理。各级招标投标行政监督部门应加强对招标代理机构及从业人员的动态监管，将招标代理行为作为“双随机、一公开”检查的主要内容并纳入常态化



管理，对参与串标和围标等扰乱市场秩序的行为实施行政处罚并依法进行失信惩戒，查处结果应当及时公布并按规定公开，评价结果可以作为招标人选择招标代理机构的参考依据。鼓励开展招标代理机构信用评价和从业人员专业技术能力评价工作，提升招标代理服务能力。

## **五、进一步规范公共资源交易平台服务**

各级交易平台要自觉接受最严格的约束和监督，建立最严格的部门内控机制，实行最严格的系统安防措施，持续加大严管严治、自我净化力度，牢牢守住廉洁交易的生命线。

（十八）规范平台主体行为。各地要进一步明确平台服务定位，纠治不合理收费，引入竞争机制，降低交易成本。进一步完善平台管理制度，规范平台服务标准，为市场主体提供优质服务。组织开展平台系统综合服务能力评价，发挥平台专业优势，丰富有效供给，拓展平台功能。要建立健全平台内部岗位管理机制、廉洁风险防控机制和系统安全保障机制，强化交易重点领域、重点岗位、重点环节风险防控，切实守住安全底线。全面推行电子招标投标，有序推进公共资源交易“不见面”等非接触交易方式，探索实施见证服务数字化，依法依规稳妥开展电子保函平台建设试点工作，创造条件满足市场主体个性化定制服务需求。

（十九）推进电子招标投标安全可信管理。平台要提高电子招标投标信息的防伪溯源安全意识，构建可信电子交易系统。积极发挥区块链存证技术优势，按照分类、集成的原则，全力对接市场监管、税务、社保、信用等行政许可专网系统，实现招标投

标主体信息来源可溯、去向可查。同时要综合运用文件唯一性标识、可信时间戳、数字水印、电子签名等技术手段，防止招标投标电子文件伪造、篡改、破坏等风险发生，确保电子文件的凭证价值真实有效，推进全流程电子化招标投标在安全可信管理的框架下行稳致远。

## **六、进一步落实监督管理职责**

**（二十）明确监管责任。**行政监督部门应严格按照相关法律法规要求，综合运用“信、访、网、电”立体受理体系和信息技术手段，积极畅通投诉举报渠道，依法受理各类违法违规行为的投诉，合理利用信访举报发现招标投标违法违规线索。严格落实投诉查处责任，明确专人负责，及时依法查处违法违规行为，作出处理决定。建立投诉案件定期统计分析制度，聚焦招标投标关键环节，以反复抓、抓反复的韧劲，持续整治虚假招标、规避招标、围标串标、弄虚作假、阴阳合同等突出问题。鼓励地方通过建立集中统一的综合监管部门兜底受理投诉，防止在难以明确监管职责的领域出现部门相互推诿。有条件的地区可以探索开展招标投标相对集中行政处罚权改革试点，解决招标投标管理过程中长期存在的多头执法、职权交叉、不同行业之间行政处罚自由裁量标准不一致等问题，统一行政执法尺度，规范处罚裁量行为，提高执法水平和效率。

**（二十一）加大监管力度。**行政监督部门要聚焦屡禁不止、禁而不绝的老问题，紧盯花样翻新、隐形变异的新动向，运用大数据、区块链等智慧监管技术手段，实时采集招标投标全流程数

据，自动预警、及时发现违法违规问题线索。要注重靶向发力、精准监督，深挖细查，敢于动真碰硬，快速处置招标投标活动中可能引发腐败的苗头性、倾向性问题。要围绕重点环节、紧盯重点岗位，严控重点人群，布局常态化风险防控体系，斩断招标投标幕后黑手和不法利益链条。对严重侵害国家利益、群众反映强烈的典型案例建立通报曝光机制，持续传导压力，层层压实责任，始终保持高压态势。

（二十二）加强部门联动。加强招标投标行政监督与纪检监察、公安、审计等有关管理部门的沟通联系和协作配合，建立招标投标违法违规问题线索移交联动处置和督导督办机制。对于无正当理由不按规定时限移送问题线索，向利害关系人通风报信泄露、扩散与问题线索有关的敏感信息、资料，受理单位不按规定程序处置和反馈办理结果，延误问题查处或造成不良影响的，按照情节轻重给予相关部门直接责任人和主要负责人纪律处分，构成犯罪的移送司法机关追究刑事责任。

（二十三）引导社会监督。整合优化各有关方面的招标投标投诉受理平台、行政监督平台、政府投诉举报平台、行政效能监察平台功能，力争做到信息互通、实时共享，减少多头处理，提高查办效率。探索建立“吹哨人”、内部举报人等制度，对举报招标投标严重违法行为和提供重要违纪违规线索的有功人员予以奖励和保护，向社会彰显严肃惩戒违法违规行为的立场，凝聚社会共识，为促进形成切实有效、广泛参与的社会共治格局奠定坚实的基础。

（二十四）培育诚信自律。大力提高招标投标行业队伍的职业素质，促进招标人、投标人、评标专家、招标代理机构及其从业人员正确树立公平竞争择优价值观念，提升职业道德、专业能力和诚信自律意识。加快构建行政监督、社会监督和行业自律相结合的市场诚信体系，充分发挥行业自律机制作用，促进招标投标主体诚信守法。

（二十五）开展信用评价。加快推进招标投标领域信用体系建设，构建以信用为基础、贯穿市场主体招标投标全生命周期、衔接事前、事中、事后全阶段的新型监管机制，充分发挥信用在提高监管能力和水平方面的基础性作用。科学建立信用评价指标和标准，加大信用评价结果在招标投标评审中的应用，进一步健全招标投标守信激励和失信惩戒机制，为建立公平有序的招标投标市场、打造良好营商环境提供有力保障。

各级招标投标指导协调工作牵头部门和行政监督部门要进一步强化政治站位，加强统筹协调，维护统一的招标投标制度规则体系，建立部门执法协同和信息共享机制，推动招标投标法规制度切实执行，大力营造公开、公平、公正、诚信的市场环境。国家发展改革委和国务院有关部门将按规定对各地招标投标工作加强协调指导，对工作不重视、落实不到位、失职渎职等行为，按相关规定进行责任追究。