坚定不移贯彻“放管服”，脚踏实地深化

招标投标制度改革

济南市城乡建设委员会

（2017年6月）

2016年5月9日，李克强总理在全国推进简政放权放管结合优化服务改革电视电话会议上提出了“放管服”， 要求全国各行业持续推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高政府效能。何为“放管服”？“放”即简政放权，降低准入门槛；“管” 即公正监管，促进公平竞争；“服”即高效服务，营造便利环境。今年6月13日，李克强总理在全国推进放管服改革电视电话会议上强调，放管服改革是供给侧结构性改革的重要内容，今年重点要做到五个“为”。其中“为各类主体减负担，为公平营商创条件，为群众办事生活增便利”也是给招标投标监管工作提出的更高要求。

济南市深入贯彻落实“放管服”，继续深化招标投标制度改革，积极推行“互联网+招标投标”，放宽招标范围，实行招标文件标准示范文本，推行标后评估（复核），强化事中事后监管，释放市场活力，实施信用评价，高效服务，多措并举，成效显著。

**一、搭起政策框架，制定改革措施。**

经过近一年的充分调研、广泛征求意见、反复修改，《关于进一步加强房屋建筑和市政基础设施工程招标投标管理的意见》（招投标制度改革十六条措施）已报济南市政府办公厅，拟以市政府办公厅的名义印发，作为我市房屋建筑及市政基础设施招标投标制度改革的纲领性文件。该意见涉及到招标范围、合同备案、绿色通道、投标资格审查、从业人员动态管理、电子招投标、评标办法、招标公示、投诉处理、标后评估、招标人及招标代理机构行为管理、市场主体信用管理、投标保证金管理等十六个方面的改革。该意见明确了我市招标投标制度改革的方向，是招投标各项工作的指导。在该意见政策框架的基础上，针对招投标制度改革的内容，分别制定了《重点工程绿色通道招投标管理办法》、《投标资格审查管理办法》、《评标办法》、《招标代理机构信用评价管理办法》、《从业人员动态管理办法》、《电子招投标规则》、《标后评估办法》、《合同备案管理办法》、《投标保证金管理办法》、《行为规范》等10余个管理办法，会同相关部门联合印发实施，成为扎实推进招标投标制度改革的重要措施。其中《行为规范》是把现行的几十部法律法规按照招标投标监管流程节点归纳整理出的可操作性极强的一部济南市参与招标投标活动的市场主体各方必须依照执行的规范，解决了部分法律法规的相关条款相互矛盾的问题。

**二、制定招标文件示范文本，规范招投标行为。**

招标文件示范文本是招投标工作的核心内容，一个高标准的文本能起到很好地规范招投标秩序的作用。我们编制了设计施工总承包（EPC）、施工总承包、专业分包、轨道交通、勘察、设计、监理、材料设备采购等八大类34个招标文件示范为本，对于提升招标代理机构整体水平、推进招投标制度改革及推行电子招投标打好了基础。针对招标文件示范文本的内容，可以修改工程特点、招标范围、招标内容、技术要求等，对于招投标程序文件、评标办法是不允许修改的。这也就解决了招标人看人下菜碟的问题，根据投标企业制定不同的评标办法的漏洞，使投标竞争更加公平。

**三、加快推进电子招标投标，实现“互联网+招投标”。**

2017年2月28日，国家发改委等六部委印发了《“互联网+”招标采购行动方案（2017-2019年）》（发改法规[2017]357号），提出依法必须招标项目，2017年基本实现全流程电子化招标采购的具体时间要求。2017年2月21日，国务院办公厅印发了《关于促进建筑业健康持续发展的意见》（国办发[2017]19号），其中关于完善招投标制度提出：“尽快实现招标投标交易全过程电子化，推行网上异地评标。”

招投标信息系统是推行招标投标制度改革的关键，是推行电子招投标、取消纸质标书、降低招投标成本、实现绿色招标等不可逾越的环节。和公共资源交易平台协同开发建设工程交易和监管平台，结合招标投标日常管理，融合招标投标信息系统、审批系统、信用系统、质量安全管理系统等各专业子系统，实现从项目备案、招投标过程到合同备案的全流程、全环节电子化管理。通过计算机信息化管理，形成相应的数据流，使原来的死数据，变成活数据，经综合分析后，将用于建筑市场的日常管理，并为建筑业的发展决策提供数据支持。

推行招标投标全流程在网上进行，实现招标公告、资格审查文件、招标文件、答疑文件、投标文件网上传输，取消纸质标书。投标书分为资信标、技术标和商务标三类。应用电子评标系统，除投标单位资信标为明标外，技术标、商务标均采用暗标的方式进行评审。评审顺序是先技术标，再商务标，最后资信标。资信标中的业绩和市场行为评价部分，直接从信用评价系统中调取。使用计算机清标子系统，对各投标文件的非正常一致性、错漏项一致性、同一计算机传输等围标、串标现象进行分析，为评标委员会提供评判依据。根据评标办法设定技术标的章节模块，评标前，系统先对有效标书进行清标，然后自动对没有问题的技术标标书进行模块拆分和转换，自动打乱投标标书和章节顺序，采用分块评审的办法，将随机标书随机章节随机发给评标专家。评标专家评审打分提交后，不得修改打分结果。系统再随机发出随机标书随机章节，直至所有投标书评审完毕。评标专家独立评标，没有特殊情况，不得随意交流。运行异地远程评标。通过这些措施，就堵住了招标人干扰评标专家、评标专家之间相互干扰，左右评标结果的漏洞。

**四、改革招标投标监管方式，释放市场活力。**

进一步加强国有资金投资工程招标投标监管。依法必须招标的全部使用国有资金投资或者国有资金投资占控股或主导地位的项目，必须进入公共资源交易场所组织招投标活动。改进其他国有和非国有资金投资工程招标投标监管方式和合同备案方式。依法必须招标的其他国有和非国有资金投资工程项目，在依法办理招标备案后，招标人或其委托的招标代理机构可自行依照相关法律、法规和政策组织招标投标活动，并在发出中标通知书15日内向城乡建设主管部门办理告知性备案;依法可以不招标的其他国有和非国有资金投资工程，由建设单位自主决定进行招标发包或直接发包，并对选择的勘察、设计、施工、监理、货物供应等单位承担相应的责任。其他国有和非国有资金投资工程项目采用告知性合同备案，合同当事人应当对合同的真实性、合法性负责。

**五、改进和完善评标办法，遏制恶意低价中标。**

改进施工招标综合评估法评标基准价的计算方法，加大下浮后的招标控制价在评标基准价中所占的权重。招标控制价的下浮率和权重在开标前由投标人推选的代表随机抽取确定，其取值应在招标文件中公布且皆不少于5个。招标人及其委托的招标控制价编制单位要严格按照国家现行的工程量清单计价规范及国家、省、市的有关规定，合理编制招标控制价并对其准确性和完整性负责。加强对招标控制价的备案管理，确保招标控制价合理、准确，政府投资项目必须控制在概算批复范围内。

调整投标报价的计分原则。将原来投标报价接近评标基准价得高分的计分原则，调整为低于评标基准价的合理低价适当加分，报价在评标基准价一定范围内适当减分，超出合理范围加倍减分的原则，遏制了恶意低价中标。评标基准价由招标控制价、有效投标报价的算术平均值、下浮系数、权重等4项要素组成。

**六、调整从业人员信息动态管理制度，减轻企业负担。**

自中标公示发布之日起，在招标投标管理系统中，对中标项目班子主要成员证书和中标项目进行关联。施工招标项目班子主要成员为项目负责人、安全员和质检员，监理招标项目班子主要成员为项目负责人或总监理工程师。工程竣工验收后，主管部门将解除人员证书和项目的关联状态。关联期间拟派项目班子主要成员不得参与其他项目投标。中标公示仅对项目负责人（项目总监理工程师）、安全员和质检员进行公示。

同一个立项批文或者具有同一个建设工程规划许可证的建设项目分期招标时，前期招标的工程项目未完工但已中标的项目负责人或总监理工程师执业资格范围能够包含后期招标内容的，经在建项目的建设单位同意，可以参与后期投标，行政主管部门可为其在投标时临时解除人员证书和项目的关联状态。

**七、建立标后评估制度，监管工作重点后移。**

标后评估是由标后评估委员会组织，委托资深专业技术人员，采取定性与定量相结合的方式，对已完成招标投标活动的评标委员会评标行为的规范性和评标结果、招标代理机构代理行为的规范性和代理水平、投标人投标行为的规范性以及监管责任人员监督行为的规范性等进行系统的分析、评价和总结。除被投诉的项目外，标后评估不改变原中标结果。评估的项目包括部分市级以上重点工程项目、评标中有重大异议的项目以及随机抽取的项目。标后评估的结果作为信用评价的组成部分纳入信用体系，不公开公布，仅向当事人和当事人所在单位、行业主管部门进行反馈，对存在重大问题的，依法进行处理。

标后评估的监督管理是行政主管部门的职责，评估活动的组织运行，由其通过政府采购购买服务的具有一定能力的第三方承接。

**八、强化企业信用评价结果的作用，建立诚实守信的建筑市场秩序。**

 深入贯彻落实国家关于健全社会信用体系的要求，增强行业信用意识，加强行业自律，强化信用评价结果在招标投标活动中的作用。资信标评审时，应根据行政主管部门发布的信用评价结果，按照一定权重进行量化评审。尚未建立信用评价机制的，招标人可以对投标人或者项目负责人承建过类似工程以及所承建工程获得质量、安全等奖项进行量化加分。对有不良行为记录的投标人可以量化减分或拒绝其投标。真正建立起“诚信激励，失信惩戒”的奖惩机制，充分发挥信用评价在招标投标活动中的作用。

  **九、加强六个环节管理，有效遏制围标串标、投标造假现象。**

招投标领域的围标串标、投标造假形象，虽然是沉疴痼疾，很难治理，但是我们不怕困难，找准发生问题的根源，对症下药，用猛药治顽疾。通过加强投标资格审查、招标文件审查、评标办法调整、投标人及项目班子业绩开标阶段公示、评标专家评标独立评审方式、中标人详细信息公示等六个环节，通过经招标人资格审查的合格投标人随机抽取的方式确定有限数量的投标人，多标段的项目，在开标前随机抽取投标人参加的标段，审查招标文件的主要条款，增加控制价下浮率和控制价进入得分计算值的权重的随机性，下浮系数和权重在开标现场抽取，评标专家独立评标、独立打分，在开标现场和相关位置公示投标人、中标人及项目班子组成及业绩，发挥投标人之间的相互监督作用，鼓励利害关系人在评标和中标公示期间投诉业绩投标人造假情况，有效地遏制了围标串标和投标造假的现象，极大地降低了招投标的投诉率。

**十、发挥协会凝聚作用，提升行业整体水平。**

虽然济南市招标投标协会与招标投标监管处脱钩，但是协会对于行政监管的协同和行业发展的裨益，是不可替代的。我们一方面发动协会组织开展论坛、讲堂、帮困、社会公益、体育比赛等丰富多彩的活动，凝聚协会会员。另一方面配合招投标制度改革，利用考试系统对从业人员进行从业能力考核，组织业务和法律法规培训，提升从业人员从业能力。第三方面，通过政府购买服务的方式，承接招标投标的标后评估工作。第四方面开展理论研究，针对一些热点问题，每半年举办一期专题论坛，评选出优秀论文。通过这一系列的措施，不断提升行业的整体水平。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海”。济南市招标投标制度改革工作已经起航，号角吹响，破浪前行！我们必将在法律法规的框架中，按照国家和山东省的要求，吃透“放管服”的精髓，运用现代化计算机网络技术，建立起运行更简、监管更强、服务更优的现代化、科学化的招标投标监管平台，为我们的招标投标事业做出更大的贡献。