

南京市交通运输局文件

宁交建设〔2023〕387号

关于印发《南京市交通项目招标投标监督管理工作细则（试行）》《南京市交通项目招标人内部约束机制导则（试行）》的通知

江北新区建交局、各区交通运输局，局属各事业单位，局机关相关处室：

为贯彻局党委行政工作部署，进一步强化我市交通项目招标投标活动监督管理，规范我市交通项目招标人内部约束机制，促进我市交通项目建设市场健康发展，研究制定《南京市交通项目招标投标监督管理工作细则（试行）》《南京市交通项目招标人内部约束机制导则（试行）》，经局党委会、局长办公会审议同意，现印发给你们，请结合实际，认真贯彻落实。

- 附件：1. 《南京市交通项目招标投标监督管理工作细则
（试行）》
2. 《南京市交通项目招标人内部约束机制导则
（试行）》

南京市交通运输局
2023 年 10 月 31 日

南京市交通项目招标投标监督管理 工作细则（试行）

第一章 总则

第一条 为规范我市交通项目招标投标监督管理工作，保障招标投标公平公正的市场竞争秩序，根据《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》《江苏省招标投标条例》《必须招标的工程项目规定》（国家发改委令第 16 号）、《公路工程建设项目招标投标管理办法》（交通运输部令第 24 号）、《水运工程建设项目招标投标管理办法》（交通运输部令第 11 号）、《江苏省国有资金投资工程建设项目招标投标管理办法》（省政府令第 120 号）等有关法律、规章、规范性文件以及上级部门有关要求，结合我局工作实际，制定本工作细则。

第二条 交通项目招标投标活动的监督管理遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。

第三条 本细则适用于本市行政区域内依法必须招标的交通项目（不含省级交通运输部门监管项目、市级地方铁路工程项目）。

第四条 按照“统一领导、分级管理”的原则，市交通运输局负责全市交通项目招标投标活动的监督管理工作，局建设管理处

承担全市交通项目招标投标活动中事后监管的具体工作。区级交通运输主管部门负责由区级相关部门审批或者核准的交通项目招标投标活动的监督管理工作。

市交通运输综合行政执法监督局负责组织协调全市跨区域和具有全市影响的复杂案件的查处工作，承担市级交通运输行业项目招标投标中违法案件的调查处理职责。区级交通运输行政执法部门按照职责分工依法查处区级相关部门审批或者核准的交通项目招标投标活动中的违法行为。

第二章 招标

第五条 招标人发布招标公告（包括资格预审公告，下同）后三日内将招标文件报局建设管理处备案。局建设管理处对备案的招标公告和招标文件（包括资格预审文件，下同）进行核查。局建设管理处招标投标监管人员（简称“监管人员”，下同）进行初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核。

（一）若核查中发现招标公告的资格审查条件、标准和方法，评标标准和方法，以及资格合格条件和否决性条件存在问题，上报局分管领导和局主要领导后，局建设管理处应书面责令招标人进行整改并重新发布招标公告；

（二）若核查中发现上述问题以外可以通过补遗修改的问题，要求招标人进行补遗修改；

（三）局属事业单位在备案时应当提供招标公告或招标文件

审核证明材料（包括但不限于集体研究会议记录复印件等）。

第六条 招标公告的监管内容包括：

（一）发出招标公告的项目是否符合《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》等规定，属于依法必须招标的项目；

（二）发出招标公告的项目是否按照国家、省有关规定履行项目审批或者核准手续；

（三）招标人发布招标公告的媒介是否符合规定；

（四）招标公告的内容是否齐全，是否包括项目概况、对申请人或者投标人的资格审查条件、标准和方法、评标的标准和方法以及招标人联系方式等；

（五）招标人发布资格预审公告或招标公告的同时是否公布资格预审文件或除工程设计文件以外的招标文件。

第七条 招标文件的监管内容包括：

（一）招标人在招标公告发布三日内是否将招标文件通过信用信息服务平台上传备案，招标文件的澄清或者修改是否在发布的当日内备案；

（二）招标人是否使用国家发布的标准招标文件，或者省交通运输主管部门依据国家发布的标准招标文件结合本省实际制定的标准招标文件，并符合相关规定；

（三）招标文件设定的资格合格条件是否适合项目，是否存在以不合理条件限制、排斥投标人或者潜在投标人的情况；

（四）招标文件的否决性条件是否清晰、明确、易于判断，是否以醒目方式标明，并集中单列；

（五）招标文件是否合理设置各类保证金，是否规范约定招标投标交易担保形式、金额或者比例、收退时间，是否同时接受现金保证金和保函（保险）等非现金交易担保方式，投标保证金设置是否超过招标项目估算价的 2%；是否依据《江苏省公路水运建设市场信用信息管理办法》将有关投标、履约等保证金优惠政策在招标文件中载明；

（六）招标人是否根据招标项目的具体特点以及相关规定，在招标文件中合理设定评标标准和方法；评标标准和方法中是否含有倾向或者排斥潜在投标人的内容，是否妨碍或者限制投标人之间的竞争；

（七）招标文件中的时间是否符合相关规定，即自招标文件（或招标文件的澄清或修改）开始发出之日起至递交投标文件截止之日的时间是否符合规定；

（八）招标文件是否按照施工安全、文明、环保等现行相关规定执行，安全文明施工（含扬尘污染防治费）等相关费用是否在招标文件中计列；

（九）是否执行现行有效的国家、省、市其他法律法规和有关文件规定。

第八条 若招标人申请邀请招标认定的（不包括依法由项目审批、核准部门已作出认定的项目），监管人员对招标人的申请

进行初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核，上报局分管领导和局主要领导审批。

第三章 开标、评标和中标

第九条 监管人员对招标人、招标代理、评标专家在开标、评标、中标公示等环节的行为进行监督管理，督促招标人强化主体责任。

监管人员在开标、评标和中标公示环节发现招标人、招标代理、评标专家违法违规行为的，应当及时制止；情节严重的应即时上报处室分管负责人和处室主要负责人，按规定程序依法进行处理。

第十条 开标活动的监管内容为：

（一）开标是否在招标文件确定的提交投标文件截止时间的同一时间公开进行；

（二）招标人组织评标准备工作的，是否将评标工作用表提交评标委员会。

第十一条 组建评标委员会的监管内容包括：

（一）评标委员会的确定方式是否合法合规。评标专家一般采用随机抽取方式，若随机抽取难以保证专家数量或者评标质量，招标人可直接确定，并报告局建设管理处。监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核后，上报局分管领导和局主要领导审批；

（二）招标人是否从省综合性评标专家库抽取专家，设置的专家抽取回避条件是否存在应当回避而不回避的情形；是否为参与评标工作的招标人代表提供授权函；

（三）评标委员会的组成是否合法合规，人数是否为五人以上单数，技术、经济等方面的专家是否不少于成员总数的三分之二。

第十二条 评标活动的监管内容包括：

（一）是否按照规定实施进场交易活动；

（二）评标委员会否决投标的情形是否依法依规，或者符合招标文件规定；是否对在评标过程中发现的投标人与投标人之间、投标人与招标人之间存在的串标围标的情形进行评审和认定，是否对 MAC 码和 IP 地址一致等存在串标围标的情形否决投标，是否对单位负责人为同一人或者存在控股、管理关系的不同单位参加同一标段投标或者未划分标段的同一招标项目投标的情形否决投标；

（三）评标委员会是否根据招标文件规定，在初步审查环节核查招标人提供的评标工作用表，对与招标文件不一致、存在错误或者遗漏的内容是否进行修正；

（四）评标委员会是否按照招标文件的评标标准和方法进行评标；是否对投标文件独立提出评审意见，不受任何单位或者个人的干预；是否向招标人征询其确定中标人的意向；是否以明示或者暗示方式发表倾向性、诱导性评审意见，干扰评标委员会其

他成员评标；

（五）评标专家的评分带有明显倾向性的，是否作出合理解释，并详细记录在评标报告中；

（六）评标委员会是否有法律、法规禁止的其他行为。

第十三条 评标委员会完成评标报告后，招标人代表对评标报告内容进行形式检查；中标候选人公示前，招标人对评标报告进行审查。

招标人发现评标报告有异常情形的，应报告局建设管理处。监管人员上报处室分管负责人、处室主要负责人，同时要求招标人依照法定程序进行复核。

招标人复核后确认评标报告存在问题的，应向局建设管理处提交书面审查确认报告。书面审查确认报告经监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核，未改变评标结果的上报局分管领导同意后，进行中标候选人公示。改变评标结果的，在履行相关法定程序后，上报局分管领导和局主要领导审批，进行中标候选人公示。

异常情形审查内容包括：

（一）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；

（二）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；

（三）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；

（四）是否依法通知投标人进行澄清、说明；

（五）是否存在随意否决投标的情况。

第十四条 中标候选人公示的监管内容包括：

（一）招标人是否在收到评标报告之日起三日内公示中标候选人；

（二）公示期是否少于三日；

（三）公示内容是否包括中标候选人排序、名称、投标报价，中标候选人在投标文件中承诺的主要人员姓名、个人业绩、相关证书编号，中标候选人在投标文件中填报的项目业绩，被否决投标的投标人名称、否决依据和原因，以及招标文件规定公示的其他内容。

第十五条 若投标人或者其他利害关系人在中标候选人公示期间提出异议，经招标人组织原评标委员会重新审查确认改变评标结果的，应向局建设管理处提交书面审查确认报告。书面审查确认报告经监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核，上报局分管领导和局主要领导审批后，进行评标委员会重新推荐的中标候选人公示。

第十六条 中标公示的监管内容包括：

（一）招标人是否在收到评标报告十五日内确定中标人并公示（异议处理所需时间不计算在期限内）；

（二）招标人是否按规定发布中标公告。

第十七条 局建设管理处对备案的招标投标情况的书面报告进行核查。书面报告由监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核。

核查内容包括：

（一）招标人是否在自确定中标人之日起十五日内，按照规定向局建设管理处提交附有评标报告、中标结果的书面评标报告；

（二）招标评标书面报告备案表是否签字、盖章齐全；

（三）书面报告是否遗漏必要的内容或者存在错误；

（四）经异议审查确认改变评标结果的，书面审查确认报告是否作为书面报告的组成部分备案。

第四章 投诉处理

第十八条 市交通运输局监督管理的招标投标活动的相关投诉处理工作由局建设管理处负责。

第十九条 接到投诉后，监管人员对投诉书及投诉内容进行调查、核实，对是否属于依法不予受理或驳回的情形进行审查。

（一）若属于依法不予受理或驳回的情形，经监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核并上报局分管领导后，决定不予受理或驳回，在三个工作日内书面告知投诉人；

（二）若属于依法予以受理的情形，经监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核并上报局分管领导后，决

定受理。从收到投诉书之日起，在三十个工作日内对投诉事项作出处理决定，并以书面形式通知投诉人和其他与投诉处理结果有关的当事人。需要检验、检测、鉴定、专家评审的，所需时间不计算在内；

投诉处理决定书经监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核后，上报局分管领导审批；改变评标结果的，在履行法定程序后，上报局分管领导、主要领导审批；

（三）投诉处理决定做出前，投诉人以书面形式要求撤回投诉的，经监管人员初核，处室分管负责人复核，处室主要负责人审核并上报局分管领导后，作出是否准予撤回投诉的决定，并书面告知投诉人。若准予撤回，投诉处理过程终止，投诉人以同一事实和理由再提出投诉将不再受理。

第二十条 在投诉处理过程中，监管人员应当听取被投诉人的陈述和申辩，必要时可通知投诉人和被投诉人进行质证。

第二十一条 处理投诉时，涉及到专业性或者技术性问题，可以要求原评标委员会复核说明，组织专家进行听证，或者组织召开听证会。

第二十二条 监管人员应当建立投诉处理档案，并做好保存和管理工作，接受有关方面的监督检查。

第五章 其他事项

第二十三条 督促招标人和中标人按照规定时间签订书面合

同，加强对中标人的信用管理。

第二十四条 强化招标代理机构监督管理，持续做好对招标代理机构的动态监管。

第二十五条 对专家评标活动依法实施监督，发现评标专家违法违规线索及时移交有关行政执法部门，并通报评标专家库管理单位、评标专家所在单位和入库审查单位。

第二十六条 招标投标行政监督部门及其工作人员需切实守住廉洁和安全底线，严禁以规范和监管之名行违规审批、插手干预、地方保护、行业垄断之实，不得有以下行为：

（一）随意增设招标投标审批、核准事项；

（二）非法干涉招标人依法选择招标代理机构、编制招标文件、投标资格审查、编制标底、评标、确定中标人以及签订合同等事项的自主权；

（三）违法设置市场准入条件，非法干预市场主体正常生产经营活动；

（四）法律、法规禁止的其他行为。

第二十七条 区级相关部门审批或者核准的交通项目招标投标活动的监督管理工作可参照本细则执行，或根据实际情况另行制定工作细则。

附件 2

南京市交通项目招标人内部约束机制导则 (试行)

目录

第一章 总体要求

第二章 招标人内部程序控制机制

- 一、招标人内部程序控制机制设立
- 二、招标人内部程序控制机制目标
- 三、招标人内部程序控制机制的基本原则
- 四、招标人内部程序控制组织体系
- 五、招标人内部程序监督机制

第三章 招标人内部程序控制制度

- 一、程序规范制度
- 二、重点风险防控制度

第四章 招标人决策约束机制

- 一、招标人决策约束机制目标
- 二、决策应遵循的基本原则
- 三、决策的事项
- 四、决策规则和程序约束

第一章 总体要求

为进一步规范南京市交通项目招标投标活动，夯实招标人的主体责任，根据《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国招标投标法实施条例》《江苏省招标投标条例》《必须招标的工程项目规定》（国家发改委令第16号）、《公路工程建设项目招标投标管理办法》（交通运输部令第24号）、《水运工程建设项目招标投标管理办法》（交通运输部令第11号）、《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》（九部委令第23号）、《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》（发改法规规〔2022〕1117号）、《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）、《公路工程建设项目评标工作细则》（交通运输部交公路发〔2017〕142号）、《江苏省国有资金投资工程建设项目招标投标管理办法》（省政府令第120号）、《省交通运输厅关于进一步规范公路水运工程建设项目招标投标活动的通知》（苏交规〔2019〕1号）等有关法律、法规、规范性文件以及上级部门有关要求，制定本导则。

招标人宜参考本导则并结合实际情况，建立健全内部约束机制，强化招标的内部监督与管控，提升招标投标活动的组织管理水平。对于非必须招标的项目，宜从风险管控的角度出发，结合实际情况参照执行或另行制定内控管理制度。

第二章 招标人内部程序控制机制

一、招标人内部程序控制机制设立

招标人应当根据实际情况建立健全内部程序控制机制。本导则所称招标人内部程序控制机制，是指招标人为实现招标控制目标，通过制定制度、实施措施和执行程序，对招标活动的风险进行防范和管控的机制。

（一）招标人宜明确招标活动所涉各部门和岗位的职责和权限

由招标活动集中管理的部门（以下简称“招标管理部门”）负责本单位的招标工作；由内设审计部门或委托第三方审计机构负责依据经批准的项目投资估算和设计概算对征地拆迁等前期费用、工程造价的审核；由财务部门负责项目资金的使用和监督；由内部监督部门对招标投标活动全过程进行监督。集团性质单位实行分级管理的，集团各职能部门还需履行对下级单位（或机构）招标活动的监督管理职能。

（二）招标人宜制定招标活动内部实施程序制度

招标人宜根据单位自身的实际情况，对招标投标活动所涉部门和岗位实行分事行权、分岗设权、分级授权，强化内部程序控制。

（三）招标人应明确招标活动内部监督专门机构

内部监督机构的职责包括：履行本单位招标活动的监督职能，对单位内部各职能部门和各岗位的履职尽责情况进行监督，

确保招标投标法律法规的落实；对在招标内部程序控制中发现的问题及时进行分析与处理；评估单位招标内部程序控制制度设计和执行的合理性及有效性，并提出改进建议。

二、招标人内部程序控制机制目标

- 1.保证项目进度；
- 2.保证项目招标文件覆盖项目需求；
- 3.保证项目招标结果控制在经批准的概算内；
- 4.保证项目依法依规开展招标活动；
- 5.保证项目异议投诉渠道畅通。

三、招标人内部程序控制机制的基本原则

（一）适用性原则

招标人内部程序控制机制建立应充分把握制定的动机和目的，应符合招标人当前总体要求和特点，从实际出发，适用于业务工作。

（二）合法性原则

招标人内部程序控制机制必须合法合规，完全符合现行法律法规和省、市相关政策的基本要求，充分体现法律精神，不但内容上应当不违背法律，制定的形式和过程也应符合法律法规的规定。

（三）兼顾效率原则

招标人内部程序控制机制要系统分析时间成本和质量、效益之间的动态关系，找到最佳平衡点，确保内部程序控制机制兼顾

效率。

四、招标人内部程序控制组织体系

（一）内控组织体系与岗位职责

1.依法必须招标的项目应当在组织招标前，按照权责匹配原则落实招标负责人、项目实施负责人以及相关负责人。

2.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。招标人代表可以是本单位的专业人员，也可以是外部专业人员。招标人代表应当遵守利益冲突回避原则。

3.对招标投标活动集中管理和负责项目实施的部门和岗位，职责分工中强调“分事行权、分岗设权、分级授权”。

（1）分事行权，即在招标人制定的项目建设管理制度中，宜明确招标投标活动集中管理和负责项目实施部门的工作职责和权限，将招标投标活动的责任和权限落实到各部门。

（2）分岗设权，即在招标人制定的项目建设管理制度中，宜明确招标投标活动各岗位工作职责和权限，将各部门的责任和权限分解落实到各岗位。

（3）分级授权，即在招标人制定的项目建设管理制度中，宜明确各部门、各岗位的招标投标活动分级权限，各部门、各岗位在规定的各部门、各岗位权限范围内处理事务，下一级对上一级负责。

4.在内部程序控制机制中充分考虑人员和岗位的匹配程度，

采用分段式项目运行模式，做到“岗位分离、相互监督、重点防控”。

（1）岗位分离。实现项目不同阶段责任主体的分离，避免项目由一个人“一管到底”而出现廉政风险，将编制招标文件与审核招标文件相分离、编标人员与开标人员相分离、评审专家抽取与使用相分离、招标采购与投诉处理相分离等，形成相互协调、相互制约的工作机制。

（2）相互监督。重点环节，如编制招标文件、审核招标文件、开标评标、审核评标报告、质疑处理等，坚持双人制，每一个招标文件都要经过上一级的审核才能发布。

（3）重点防控。实行岗位问责制，提出项目责任终身制，划清领导责任、操作责任和廉政责任。

（二）人员配备

为保障招标有效性运行：

1.要求相关人员具备与其工作岗位相适应的资格、能力以及道德价值观念。

2.加强相关人员业务培训和继续教育，树立良好的职业道德，及时掌握国家政策，不断提升业务水平和综合素质，全面营造良好的招标内部程序控制环境。

3.深化风险管理文化建设，加强相关人员的风险管理教育和保密教育，确立全面的风险管理概念和风险防范概念，强化风险管理意识。

4.建立内部招标人代表名录。招标人可以参考《江苏省综合评标专家库和专家管理细则》相关要求，建立本单位内部招标人代表名录，制定规则，合理选派或委托人员参与评标。

五、招标人内部程序监督机制

招标人宜制定内部监督规章制度，明确招标活动内部监督专门机构，明确内部监督部门的监督方式，明确内部监督部门权责，明确内部监督内容以及全方位立体式协同监督要求等。

（一）招标人应明确招标活动内部监督专门机构。

（二）明确内部监督部门的监督方式。如采取公开举报信箱、查阅项目文件资料、调查了解、现场监督等方式，对项目招标活动全过程进行监督。

（三）明确内部监督部门权责：

1.全过程监督招标投标活动及文件资料档案建立。

2.监督或参与招标投标活动异议与投诉处理。

3.依据法律、法规、政策和本单位规章以及分事行权制度，对各职能部门和各相关人员的履职尽责情况进行监督。

4.配合政府审计，监督按照政府审计意见的整改和落实。

5.明确内部监督内容：

（1）事前监督。包括：招标范围与需求，预算编制与审核，招标实施计划的制定，招标文件的编制等方面，同时也要侧重监督基本建设程序和招标投标法律、法规、政策的执行情况。

（2）事中监督。包括：招标内容及变更确定，招标公告与

招标文件发布、开标、评标、招标人代表的选择、合同签订与履行、招标投标文件和工程技术资料档案的建立等方面。

（3）事后监督。包括：项目验收与交付，具体招标计划的落实情况与后评价等方面。

6.协同监督。实行全方位立体式的监督，建立招标管理部门、财务、审计、纪检监察等多个职能部门协同监管机制。

第三章 招标人内部程序控制制度

招标人内部程序控制制度包括程序规范制度和重点风险防控制度。

一、招标活动程序规范制度

招标人建立的招标活动程序规范制度应满足项目招标全过程的管理与监督需要，宜包括确定招标范围、招标方式、招标组织形式、招标方案、招标计划发布、招标公告和资格预审、编制招标文件、发布招标公告、投标、开标、评标、定标、签订合同、履约监管等一系列闭环式管理，将内部程序控制落实到决策、执行、监督、反馈等各个环节。

（一）确定招标范围和方式

1.明确依法必须招标的项目范围。

2.严格按照项目审批、核准部门确定的或受理登记的招标范围、招标方式、招标组织形式依法开展招标工作，未经批准或变更登记不得擅自调整。

3.明确公开招标、邀请招标、不进行招标的项目范围。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法定程序；除涉及国家秘密或者商业秘密的外，应当在实施招标前公示具体理由和法律法规依据。

（二）招标组织形式

1.制定本单位的招标项目自行招标或委托招标代理的选用规则。

2.委托招标代理机构代理招标的，招标人宜制定招标代理机构的选择方式、监督管理及考核办法；宜明确招标代理工作要求、招标文件的审查规则以及与招标代理的工作衔接机制。

3.招标方案

（1）建立本单位建设项目招标方案的制定规则。

（2）招标人自行决定开始招标活动，合理划分标段、确定工期。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。

（3）依据工程建设项目不同特点，选择一次性总体招标或分段招标。

（4）对招标方案进行集体研究决策。

4.招标计划提前发布

（1）依法必须进行招标的交通建设项目，应当提前发布招标计划，涉及国家安全、国家秘密和抢险救灾等不宜采取公开招

标方式的项目除外。

（2）编制招标计划。招标计划应当包括：项目名称、招标人名称、合同预估价、招标公告计划发布时间等内容。

（3）招标计划发布时间为招标公告（投标邀请书）发布之日前至少三十日。

5.招标公告和资格预审

（1）制定本单位招标项目资格审查办法种类的选用规则。

（2）招标人可以根据招标项目本身的要求，在招标公告或者投标邀请书中，要求潜在投标人提供有关资质证明文件和业绩情况，并对潜在投标人进行资格审查；国家对投标人的资格条件有规定的，依照其规定。

（3）招标人采用资格预审办法对潜在投标人进行资格审查的，应当发布资格预审公告、编制资格预审文件。资格预审文件，应当使用国务院发展改革部门会同有关行政监督部门制定的标准文本，或者省有关招标投标行政监督部门依据国家发布的标准招标文件结合本省实际制定的标准招标文件。

（4）招标人采用资格预审方式对申请人进行资格审查的，应当组建资格审查委员会。资格审查委员会成员名单在中标结果确定前应当保密。

（5）资格预审结束后，招标人应当及时向申请人发出资格预审结果通知书，并将资格预审报告抄送招标投标行政监督部门，在资格预审公告发布媒介上公示资格预审不合格的申请人的

名单和原因，公示期不少于三日。

(6) 招标人不得以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人，不得对潜在投标人实行歧视待遇。招标投标应当公开透明、公平公正。

6. 招标文件编制审查制度

(1) 规范招标文件的审查机制。招标公告发布前，由招标管理部门组织相关职能部门对招标文件进行联席审查并保存会审记录，确保发布的招标文件合法合规、科学合理、符合需求。

(2) 依法必须招标项目的招标文件，应当使用国务院发展改革部门会同有关行政监督部门制定的标准文本或省交通运输主管部门依据国家发布的标准招标文件结合本省实际制定的标准招标文件，并符合相关规定，根据项目的具体特点与实际需要编制。

(3) 招标文件规定的招标内容、范围、规模、合同估算价，应符合经批准的项目可行性研究报告或初步设计（含概算）控制要求。分标段实施的，应以单位工程为允许划分的最小发包单位，并清晰划分标段边界；对工程技术上紧密相连、不可分割的单位工程不得分割标段。

(4) 招标文件制定的合同主要条款，应结合项目需求制定，需与相关招标要求保持一致，并符合法律法规和有关政策规定。

(5) 根据项目特点和需求，制定合规的评标办法，如技术评分最低报价法、合理低价法、综合评估法或采用“评定分离”

等方式。

(6) 制定招标文件疑问、异议处理机制，在规定时间内处理疑问、异议，对招标文件的澄清、修改须符合集体议事、决策机制，并保存记录。

(7) 规范工程量清单和最高投标限价审查机制。政府投资项目建设投资原则上不得超过经批准（核定）的投资概算。若经复核最高投标限价（或施工图预算）确实超概的，应进行原因分析，并启动调整概算的决策机制。

(8) 招标人应在招标公告发布三日内将招标文件通过信用信息服务平台上传备案，招标文件的澄清或者修改应在发布的当日内备案。

(9) 招标文件设定的资格条件应当适合项目，不应存在以不合理条件限制、排斥投标人或者潜在投标人的情况。

(10) 招标文件的否决性条件应当清晰、明确、易于判断，是否以醒目方式标明，并集中单列。

(11) 招标文件应当合理设置各类保证金，规范约定招标投标交易担保形式、金额或者比例、收退时间，同时接受现金保证金和保函（保险）等非现金交易担保方式，投标保证金设置不应超过招标项目估算价的 2%；应当依据《江苏省公路水运建设市场信用信息管理办法》将有关投标、履约、质量等保证金优惠政策在招标文件中载明。

(12) 应当根据招标项目的具体特点以及相关规定，在招标

文件中合理设定评标标准和方法；评标标准和方法中是不应含有倾向或者排斥潜在投标人的内容，不应妨碍或者限制投标人之间的竞争。

（13）招标文件应当按照施工安全、文明、环保等现行相关规定执行，安全文明施工（含扬尘污染防治费）等相关费用应在招标文件中计列。

（14）招标文件应当执行现行有效的国家、省、市其他法律法规和有关文件规定。

7.发布招标公告

（1）实行招标人信用承诺制

在发布项目招标公告时，招标人应签署《招标人信用承诺书》。

（2）发布招标公告前，项目应已依法获得政府批准建设，已具备招标必备条件。

（3）规范招标公告（或信息）发布

依法必须招标项目的公告应在江苏省招标投标公共服务平台发布，局属事业单位应在局官网同步发布招标信息。

项目的资格预审公告和招标公告，应当载明以下内容：

- ①招标项目名称、内容、范围、规模、资金来源；
- ②投标资格能力要求，以及是否接受联合体投标；
- ③获取资格预审文件或招标文件的时间、方式；
- ④递交资格预审文件或投标文件的截止时间、方式；

⑤招标人及其招标代理机构的名称、地址、联系人及联系方式；

⑥招标项目的实施地点和工期；

⑦采用电子招标投标方式的，潜在投标人访问电子招标投标交易平台的网址和方法；

⑧其他依法应当载明的内容。

（4）招标人终止招标的处理办法

招标人决策决定终止招标的，应当及时发布公告，或者以书面形式通知被邀请的或者已经获取资格预审文件、招标文件的潜在投标人。已经收取投标保证金的，应当及时退还所收取的投标保证金及银行同期存款利息。

（5）招标人需按照法律、法规、文件要求，向行政监督部门进行招标文件备案。

8. 评标

（1）评标准备工作。评标前，招标人应当组织进行下列评标准备工作，并向评标委员会提供相关信息：

①根据招标文件，编制评标使用的相应表格；

②对投标报价进行算术性校核；

③以评标标准和方法为依据，列出投标文件相对于招标文件的所有偏差，并进行归类汇总；

④核实投标人和项目负责人的资质和资格、经历和业绩、在建工程和信用状况等方面的情况；核实单位负责人为同一人或者

存在控股、管理关系的不同单位是否参加同一标段投标或者未划分标段的同一招标项目投标；

⑤招标人应当依据招标文件，采用同样的标准对所有投标文件进行全面的审查，但不对投标文件作出评价；

⑥招标人认为投标人的投标价有可能无法完成招标文件规定的所有工程内容，招标人可以提请评标委员会要求该投标人作出书面说明并提供相关证明材料。

(2) 建立招标人代表选派机制。制定招标人代表选派或委托办法，建立招标人代表名录规范或进入代表名录的条件，宜建立招标人代表法规政策培训机制。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，遵守利益冲突回避原则，并按照规定为参与评标工作的招标人代表提供授权函。

(3) 依法组建评标委员会。招标人需按照国家有关规定组建评标委员会，明确评标委员会的确定方式、组成。

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。评标委员会的确定一般采取随机抽取方式，对随机抽取难以保证专家数量或者评标质量的，可以由招标人直接确定，但应按照国家规定报经招标投标行政监督部门同意。对于列入城建计划的交通项目主体工程的招标投标活动，鼓励局属事业单位组建的评标委员会的成员人数不少于7人

(包含 7 人), 并在法律允许范围内合理降低招标人代表比例。

(4) 招标人收到评标委员会完成的评标报告后, 应当对评标报告内容进行形式检查, 发现问题应当及时告知评标委员会进行必要的修改完善。

形式检查仅限于以下内容:

①评标报告正文以及所附文件、表格是否完整、清晰;

②投标报价修正和评分计算是否有算术性错误;

③评标委员会成员对客观评审因素评分是否一致;

④评标委员会对除评标价和履约信誉评分项外的商务和技术各项因素的评分是否低于满分值的 60%, 低于满分值 60%的, 评标委员会成员是否在评标报告中作出说明; 投标文件各项评分因素得分是否以评标委员会各成员的打分平均值确定, 评标委员会成员总数为七人以上时, 该平均值是否以去掉一个最高分和一个最低分后计算;

⑤评标委员会成员签字是否齐全。

(5) 建立评标报告审查规则, 发现问题的处理办法和决策程序。招标人应当在评标结果公示前认真审查评标委员会提交的评标报告, 发现异常情形的, 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存在以下问题:

①未按照招标文件规定的评标标准和方法进行评标;

②存在对客观评审因素评分不一致, 或者主观评审因素评分

畸高、畸低现象；

③未依法通知投标人进行澄清、说明；

④存在随意否决投标的情况。

（6）建立评标委员会否决所有投标或经评审有效投标人不足三人情况的处理机制。

（7）设置评标结果公示程序和要求。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。

（8）建立评标结果异议处理程序与办法：

①规范评标结果异议的受理程序。

②尽责调查，依法依规、集体讨论处理评标异议，并保存记录。

③处理结果回复异议人时，应告知其有投诉的权利。

④应当自收到异议之日起三日内作出答复，异议答复前应暂停招标投标活动。

⑤按评标异议的处理结论，履行重新招标的决策程序，并报招标投标行政监督部门审核同意后重新招标。

⑥针对异议，招标人可邀请原评标委员会成员按照招标文件规定的评标标准和方法针对异议事项进行审查确认，并形成书面审查确认报告。改变评标结果的应在报行政监督部门同意后，公示评标委员会重新推荐的中标候选人。

9.投标保证金收取和退还

招标人应根据信用激励的相关规定，在招标文件中明确投标保证金的差异化缴纳比例。招标人最迟应当在中标通知书发出后五日内向中标候选人以外的其他投标人退还投标保证金，与中标人签订书面合同后五日内向中标人和其他中标候选人退还投标保证金。

10.定标

（1）宜制定确定中标人、发布中标公告的程序，中标公告应在江苏省招标投标公共服务平台发布，局属事业单位应在局官网同步公示中标信息。

（2）宜制定评定分离管理办法，明确招标人定标委员会组建规则和定标工作程序。

（3）制定特殊情况处理办法。特殊情况包括：排名第一的中标候选人放弃中标、因不可抗力不能履行合同、不按照招标文件要求提交履约保证金，或者被查实存在影响中标结果的违法行为等情形，不符合中标条件的，招标人可以按照评标委员会提出的中标候选人名单排序依次确定其他中标候选人为中标人，也可以重新招标。

11.合同签订

（1）制定合同谈判、签订程序和相关决策规定。

（2）建立合同文件的审查机制。如是否满足项目需实现的功能和目标，是否符合招标文件、投标文件中的要求等。

（3）明确招标投标档案的管理程序与要求、合同信息归集

要求。包括预算与计划、各类批复文件、招标文件、投标文件、评标报告、中标通知书、合同等招标投标业务相关资料。

（4）公开合同订立信息，并积极推进合同履行及变更信息公开。加强对项目合同订立、履行及变更的监督，防止“阴阳合同”“低中高结”等违法违规行为发生。

12.投诉处理

（1）制定投诉应诉管理办法。发生投诉时，积极配合招标投标行政监督部门调查，据实汇报相关情况。

（2）应执行招标投标行政监督部门处理意见或行政决定。

（3）对投诉事项反映的招标人内部问题进行分析，按章整改。

13.事后管理

履约监管、工程分包管理、工程竣工验收与交付等事后管理按照国家、省、市相关规定和招标人内控制度执行。

二、招标活动重点风险防控制度

招标人应当建立健全招标代理机构选择、招标文件编制、招标人代表选定、中标人确定、合同履行等重要环节的风险防控机制。

重点风险防控制度体系以内控机制目标为基础，针对招标程序过程的重点风险，按照风险识别、风险评估、风险应对要求，制定风险评估和管控制度，如招标廉政风险评估和管控办法、招标风险评估和管控办法等。

（一）招标廉政风险评估和管控

评估在招标投标、合同签订与履约过程中可能存在的廉政风险，把握重点领域和关键环节，对委托招标代理、招标文件审查、开标、评标、定标、异议处理、合同订立等环节，提出廉政风险防控措施。

（1）委托招标代理环节廉政风险的防控措施

完善招标代理机构选择的工作制度，加强对招标代理机构资格审查工作，采用公开或集体议事的方式确定满足招标项目需求的招标代理机构，确保招标质量。

（2）招标文件审查环节廉政风险的防控措施

按照既定的招标文件审查规则，采用联席会议集体审议或专家评审的方式审查招标文件，防止存在不公平或歧视性条款，确保发布的招标文件合法合规、科学合理、符合需求。对招标文件异议，应分析原因，采用集体审议的方式确定异议处理决定。

（3）开标、评标、定标、异议处理等环节廉政风险的防控措施

严格按照相关法定程序进行开标、评标、定标活动；对开标环节的异议，应依据招标文件规定处理，做好记录并由当事人签署意见；对评标、定标环节的异议，按照既定的异议处理管理办法，采用集体审议的方式确定异议处理决定。

①依法组建评标委员会，确保其成员具有较高职业道德水平，并具备招标项目专业知识和丰富经验。

②评标委员会名单应当严格保密，参与评标的相关工作人员不得与投标人私下接触。

③招标人应当保证评标委员会独立、客观地进行评标工作，不得干扰评标委员会成员客观评判。

④评标前，对招标人代表进行廉政告知，要求招标人代表不得用倾向性的暗示、诱导评委评标。

（4）合同订立环节廉政风险的防控措施

按照既定的合同签订规则和流程，严格依据招标文件、中标通知书和投标文件签订合同。对确需调整招标文件中合同条款的，应采用集体议事的方式讨论确定，但不得更改招标文件、中标通知书和投标文件中的实质性内容。

（二）招标风险评估和管控办法

评估在招标投标、合同签订与履约过程中可能存在的经济或责任风险，把握重点领域和关键环节，对招标计划编制、招标文件编制、开标、评标、定标、投诉处理、合同签订等环节可能存在的重点风险问题，提出防控措施。

（1）招标计划编制环节可能存在风险的防控措施

①招标相关人员需及时参加相关培训，加强业务学习，熟悉招标相关规定并自觉遵守。

②招标计划应经集体讨论通过，或实行会签制度。

③按照工程实施总计划需要制定招标计划，提前考虑各种可能拖延招标进程情况的发生，防止因招标延误影响工程按计划开

工或工程进度。

④关键岗位实行多岗制，招标计划需经两名及以上工作人员审核。

⑤招标计划审查，重点审查招标范围、标段划分、资格审查方式等是否符合规定。

（2）招标代理委托环节可能存在风险的防控措施

对招标代理机构的能力、信誉、业绩等进行综合评价，确保选择由水平出众、信誉良好的招标代理机构提供服务。

①与招标代理机构签署代理协议，不可因委托方与代理方人员熟悉、招标代理机构良好的信誉、合作时间长等因素，减化代理协议的签订。

②提高沟通及监管方面工作效率，加强对招标代理机构的评估、考核工作，记录招标代理机构的工作，并综合评估分析招标代理机构及其专业人员的工作情况。

（3）招标文件编制环节可能存在风险的防控措施

首先应确保本单位提供的招标必备条件全面和准确；其次，对招标文件的资格审查方式和条件、发包人需求、工程量清单（或招标清单）和最高投标限价、主要合同条款以及法定规则和程序等重点内容，采用联席会议集体审议或专家评审的方式，按照既定的规则进行审查，确保发布的招标文件合法合规、科学合理、符合需求。

（4）开标环节可能存在风险的防控措施

严格按照招标文件规定和相关法定程序进行开标活动，对开标环节的异议，应依据法律法规及招标文件规定，公正合理地做出处理，做好记录并由当事人签署意见，报送招标投标行政监督部门。

（5）评标环节可能存在风险的防控措施

严格按照招标文件规定和相关法定程序组织评标活动；招标人代表正确履行职责，严禁任何影响评标委员会独立评审的行为发生。评标委员会提交评标报告后及时发布评标结果公示，接受社会监督。同时组织评标报告审核，发现存在未按照招标文件规定的评标标准和方法评标的，应及时向招标投标行政监督部门报告，并暂停招标投标活动，依照法定程序进行处理。

（6）定标环节可能存在风险的防控措施

依据本单位定标工作管理流程，严格按照法律规定和相关程序确定中标人；采用评定分离方式的，依据招标文件的定标规定，组织定标活动，做好定标记录；确定中标人后，发出中标通知书并发布中标公告，接受社会监督。

对定标环节的异议，按照既定的异议处理管理办法，先根据异议人提供的证据进行核查，确有疑点的组织原评标委员会成员进行复审，采用集体审议的方式确定异议处理决定。

（7）投诉处理环节可能存在风险的防控措施

招标活动中发生投诉时，行政监督部门要求暂停招标投标活动的，应当暂停，积极配合招标投标行政监督部门调查，据实汇

报相关情况，严格执行招标投标行政监督部门的处理意见或行政决定。对投诉事项反映的招标人内部控制和决策约束机制出现的问题，进行分析，查找单位管理制度存在的风险漏洞，采取措施进行修补。

（8）合同签订环节可能存在风险的防控措施

①必须按照既定的合同签订规则和流程，经本单位相关职能部门审核后，签订合同。

②合同审查，重点审查双方权力、义务、费用计算与支付等是否符合规定。

③合同应严格依据招标文件、中标通知书和投标文件签订，对确需要调整招标文件中合同条款的，应采用集体议事的方式讨论确定，但不得更改招标文件、中标通知书和投标文件中的实质性内容。

④审查对方主体资格，对其相关业务资质、资信能力、履约能力等进行调查，不得与不能独立承担民事责任的单位（如项目部、业务部等）签订合同。

⑤审查本方履约主体资格和履约能力，签订合同前审查自身作为相关合同方的主体资格是否符合，是否具备相关经营资质和履约能力。

⑥采取书面形式订立合同，书面合同签署后取得合同原件并进行合同备案。

第四章 招标人决策约束机制

一、招标人决策约束机制目标

招标人宜根据单位自身的实际情况完善议事规则和程序，强化招标人决策约束机制。本导则所称招标人决策约束机制，是指为实现项目建设目标，对需要决策的招标事项，按照议事规则和程序，坚持民主集中制，实现集体领导与个人分工负责相结合，保证决策事项实施有效监督。

招标人决策约束机制的目标是：

- 1.保证所有的招标活动均经过合理授权和执行法律政策规定；
- 2.保证充分实现投资效益；
- 3.从源头控制廉政与合规相关风险；
- 4.提高公共服务的效率和效果。

二、招标人决策应遵循的基本原则

（一）依法决策原则

招标人决策应当严格遵守国家法律、法规、规章、规范性文件。

（二）科学决策原则

招标人决策采取科学决策原则，运用科学的理论和方法，系统分析主客观条件，做出正确决策。在决策前应当充分进行调查研究，做到信息的准确性与及时性，遵循指导原理和行为准则，拟定完整的动态决策过程，对决策方案进行充分的可行性分析，

必要时可以对解决方案进行专家论证、技术咨询。

（三）民主集中原则

招标人决策采取民主集中原则，充分采用党委行政领导集体决策的方法，发挥咨询参谋机构在决策中的作用。决策过程中发扬民主作风，从实际出发，就决策事宜充分考虑各方利益关系，兼顾参与部门与领导意见的表达，保证决策的可靠性与合理性。决策时拟出两个以上的方案进行分析对比，选出最佳方案，以实现招标目标。

三、决策的事项

落实招标人主体责任，对招标人拥有自主权的决定事项，制定决策办法。包括：

- 1.项目负责部门及各岗位责任人；
- 2.决定开始招标活动；
- 3.项目发包内容与范围；
- 4.工程建设组织形式；
- 5.标段划分及实施时间计划；
- 6.招标控制价；
- 7.工期、质量、安全等目标；
- 8.不属于法定招标范围项目的发包方式；
- 9.自行招标或者委托招标代理机构代理招标，委托招标代理的，招标代理机构的选择和委托招标代理事项；
- 10.是否委派招标人代表；

- 11.投标人资格审查条件与资格审查方式；
- 12.评标定标方式与方法，评标委员会的设立；
- 13.主要合同条款；
- 14.招标投标过程中发生的异议、投诉等特殊情况的处理方案；
- 15.合同谈判与签订；
- 16.需要决策的其他招标事项。

四、决策规则和程序约束

对需要决策的招标事项，应根据项目类型、规模大小或投资额度以及事项性质，分别制定审批制、集体研究审议制和重大事项集体决策制等决策规则和程序，落实决策负责制度。

（一）审批制

为招标人在内控制度中明确的需要审批的招标事项。对该类事项，实行由实施部门发起事项启动申请报告，经招标管理部门和相关部门逐个审核，单位分管领导对申请事由和各部门审核意见进行复审，主要领导根据规章制度做出是否同意的审批决定，申报人按照领导批示执行。

（二）集体研究审议制

为招标人在内控制度中明确的需要经集体研究审议的招标事项。对该类事项，实行由实施部门发起事项启动申请报告，单位分管领导或主要领导召集招标管理部门和相关部门联席会议审议形成一致意见，申报人按照会议决定执行。

（三）重大事项集体决策制

为招标人在内控制度中明确的属于单位“三重一大”议事范围的招标事项。对该类事项，实行由实施部门发起事项启动申请报告，单位主要领导主持召开会议进行集体研究讨论决策，审议后形成会议纪要，由实施部门根据会议纪要执行。