**2021年度深圳市建设工程**

**招标投标及合同情况后评估报告**

**深圳市住房和建设局**

**二O二三年三月**

目录

[第1章 概况 1](#_Toc17986)

[1.1评估背景 1](#_Toc30871)

[1.2项目筛选标准 1](#_Toc9784)

[1.3项目数量及类型 1](#_Toc11626)

[1.4评估依据 2](#_Toc3527)

[1.5评估目的 2](#_Toc22593)

[1.6评估流程 3](#_Toc3534)

[第2章 评估标准 4](#_Toc26411)

[2.1招标公告发布环节 4](#_Toc568)

[2.2开标环节 6](#_Toc15377)

[2.3过多投标人淘汰环节 7](#_Toc11319)

[2.4评标环节 7](#_Toc1701)

[2.5清标环节 8](#_Toc10989)

[2.6定标环节 8](#_Toc18127)

[2.7异常情况 8](#_Toc11946)

[2.8中标人综合实力 8](#_Toc896)

[2.9合同核查 9](#_Toc24847)

[第3章 评估结论 13](#_Toc11774)

[3.1总体评估结论 13](#_Toc23436)

[3.2存在的问题 14](#_Toc6145)

[3.2.1 招标公告发布环节 14](#_Toc19635)

[3.2.2 开标环节 16](#_Toc1050)

[3.2.3过多投标人淘汰环节 18](#_Toc25184)

[3.2.4评标环节 18](#_Toc27471)

[3.2.5清标环节 19](#_Toc4529)

[3.2.6定标环节 19](#_Toc5549)

[3.2.7异常情况 20](#_Toc13377)

[3.2.8履约评价 20](#_Toc26914)

[3.2.9合同核查 20](#_Toc10263)

[3.3原因分析 25](#_Toc25631)

[第4章 改进措施及合理化建议 27](#_Toc20549)

[4.1规范投标条件的设置及审查 27](#_Toc19016)

[4.2规范清标报告的编制 27](#_Toc844)

[4.3加强资料管理 27](#_Toc31687)

[4.4.加强合同管理 27](#_Toc7607)

[4.5加强招投标政策法规解读及宣贯 27](#_Toc29679)

# 第1章 概况

## 1.1评估背景

为进一步加强公开、公平、公正竞争的建筑市场秩序，规范工程项目招标投标活动与合同签订履约行为，完善招标投标与合同监管机制，深圳市住房和建设局委托第三方专业机构开展2021年度深圳市建设工程招标投标及合同后评估工作（以下简称“标后评估”）。通过对项目招标投标活动、合同签订履约情况进行客观、准确地评估，评判各方责任主体的行为是否符合法律法规规定，并针对性的提出优化措施和建议。

## 1.2项目筛选标准

2021年度在深圳公共资源交易公共服务平台公开招标，受深圳市住房和建设局监管，符合以下条件的项目：

（1）国家及省市重点项目或其他社会影响较大的项目；

（2）深圳市住房和建设局重点监管对象负责招标的项目；

（3）招标过程中存在投诉、举报或其他异常情况的项目；

（4）发生质量、安全事故的项目；

（5）其他需要进行标后评估的项目。

## 1.3项目数量及类型

根据筛选标准，共180个项目纳入本次标后评估范围，涉及招标人80个，投标人1072个，中标金额372亿，详见表一。

按项目类型划分：施工类项目83个（占46%），货物类项目30个（占17%），服务类（监理、勘察、设计及其他）项目50个（占28%），EPC项目17个（占9%）。

按定标方式划分：直接票决项目（含逐轮票决）有142个（占比79%），票决抽签项目有36个（占比20%），集体议事法项目有2个（占比1%）。

表一 标后评估项目基本情况

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 定标方式 | 数量及占比  统计 | | 项目类型 | | | | 招标人 | 中标金额(亿) | 平均投标家数 |
| 施工类 | 货物类 | 服务类 | EPC |
| 直接票决 | 数量 | 142 | 61 | 28 | 42 | 11 | 73 | 271 | 10 |
| 占比 | 79% | 43% | 20% | 29% | 8% |
| 票决抽签 | 数量 | 36 | 22 | 2 | 7 | 5 | 17 | 89 | 22 |
| 占比 | 20% | 61% | 6% | 19% | 14% |
| 集体议事法 | 数量 | 2 | 0 | 0 | 1 | 1 | 1 | 12 | 8 |
| 占比 | 1% | 0 | 0 | 50% | 50% |
| **合计** | **数量** | **180** | **83** | **30** | **50** | **17** | **80** | **372** | **13** |
| **占比** | **100%** | **46%** | **17%** | **28%** | **9%** |

## 1.4评估依据

以国家、广东省和深圳市建设工程招标投标相关的法律法规为依据，按照《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）、《关于进一步完善建设工程招标投标制度的若干措施》（深建规〔2020〕1号）、《深圳市建设工程招标投标后评估工作指引》（深建市场〔2021〕30号）等文件的规定，建立评估标准开展评估工作。

## 1.5评估目的

通过对评估项目招标投标活动及合同签订履约情况是否合法、合规、合理全面核查，对发现的问题进行研究和分析，以问题为导向规范各方责任主体的行为，强化事后监管，完善招标投标制度，优化深圳招标投标市场营商环境。

## 1.6评估流程

（1）明确评估工作要求；

（2）确定本次评估项目；

（3）建立评估标准；

（4）收集、整理评估所需资料；

（5）对各项目进行全面评估；

（6）汇总评估意见，编制评估报告；

（7）确定并公示最终评估报告。

# 第2章 评估标准

依据《深圳市建设工程招标投标后评估工作指引》（深建市场〔2021〕30号）及其它相关法律法规，针对招标公告发布环节、开标环节、过多投标人淘汰环节、评标环节、清标环节、定标环节、异常情况、中标人综合实力以及合同核查，制定评估内容及标准（详见本章末表五），对评估项目招标投标活动、合同签订履约情况进行全面核查。

本次评估采用百分制，根据项目得分（用字母“N”表示）判定评估结果：N≥90分时，评估结果为优秀；75≤N＜90分时，评估结果为良好；60≤N＜75分时，评估结果为合格；N＜60分时，评估结果为不合格。

存在资格条件设置不合规、资格审查不合规、应废未废或废标情形不合规、出现投诉情况且投诉成立、异议处理不合理等情形的项目，评估结果“一票否决”判定为不合格。

## 2.1招标公告发布环节

1、招标备案资料

根据深圳市住房和建设局《关于进一步优化建设工程招标备案工作的通知》（深建市场〔2021〕21号）规定的备案资料清单（详见表二）对评估项目备案资料完备性进行核查。

表二 备案资料清单

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **材料名称** | **材料形式** | **备注** |
| 1 | 立项文件之一:  ①立项文件  ②深圳市社会投资项目备案证 | 电子化 | 政府投资项目前期服务招标须提供资金已落实的计划性批复文件，施工招标须提供概算批复文件 |
| 2 | 资质设置说明（含项目经理） | 电子化 |  |
| 3 | 风险自担承诺书 | 电子化 | 不要求投标人编制技术标书的需提供 |
| 4 | 不设置“霸王条款”的承诺书或设置“霸王条款”的申明 | 电子化 | 招标人根据《关于在施工招标中增加不设置“霸王条款”承诺等内容的通知》（深建市场〔2019〕7号）自主选择 |
| 5 | 招标控制价、最高报价限价文件 | 电子化 | 招标控制价文件需加盖编制、复核人执业印章、招标人公章、咨询公司公章（如委托咨询公司编制时需提供），最高报价限价文件需加盖招标人公章；上述文件最迟应当在截标5日前发布 |
| 6 | 代建合同 | 电子化 | 代建项目需提供 |
| 7 | [申请人经办人的身份证明材料：](http://192.168.53.55/jdpt/common/fjxx/download?id=86505D8303EA6820E053030214ACAEBB)  [①建设单位（代建单位）法定代表人证明书](http://192.168.53.55/jdpt/common/fjxx/download?id=86505D8303EA6820E053030214ACAEBB)  [②法定代表人授权委托书、被委托人身份证](http://192.168.53.55/jdpt/common/fjxx/download?id=86505D8303EA6820E053030214ACAEBB) | 电子化 |  |
| 8 | 招标代理需提供材料：  ①招标代理合同  ②法定代表人证明书  ③法定代表人授权委托书、被委托人身份证 | 电子化 | 有招标代理时提供 |

2、资格条件设置

根据《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）、《关于进一步完善建设工程招标投标制度的若干措施》（深建规〔2020〕1号）及相关资质管理办法对评估项目设置的投标人企业资质、项目负责人资格及业绩要求的合规性进行核查。

3、投标保证金

根据《关于严格规范房屋市政工程保证担保管理工作的通知》(粤建市函〔2019〕911号）、《深圳市住房和建设局关于推行工程投标保证保险的通知》（深建市场〔2020〕30号）等规定，对评估项目设置的投标保证金金额是否超过项目估价的2%或50万元、形式是否接受保函（保险）进行核查。

4、招标文件

根据《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）等规定对招标文件是否合理、是否存在前后不一致、是否按规定设置相关条款等方面进行核查。

## 2.2开标环节

1、资格审查

根据评估项目设置的企业资质、项目负责人资格、业绩要求等投标资格条件以及其他资格审查要求，对资格审查结果的合规性进行核查。

2、投标人报价区间分布情况

将全部投标人中的最低报价至投标报价上限价从低到高平均分为三个等分区间（详见下图一），其中区间1、2为投标报价中低区间，区间3为投标报价高区间。统计投标人报价的区间分布情况（详见表三），对投标人报价及招标人价格引导机制的合理性进行分析。

图一 区间1、2、3的三等分结构关系图

区间1（低区间）

全部投标人中的最低报价

投标报价上限价

区间2（中区间）

区间3（高区间）

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 表三 报价区间分布表 | | | | | | |
| 项目名称： | | | | 投标报价上限（万元） |  | 区间差 |
| 后评估编号： | | | | 最低投标报价（万元） |  |  |
| 区间范围内家数 | | | |  |  |  |
| 区间占比 | | | |  |  |  |
| 投标报价（万元） | | | | 区间1 | 区间2 | 区间3 |
| 区间下限 | | | |  |  |  |
| 区间上限 | | | |  |  |  |
| 序 号 | 投标人 | 开标情况记录 | 投标报价（万元） |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |

## 2.3过多投标人淘汰环节

根据招标文件横向对比进入评标环节的投标人与被淘汰的投标人的入围择优要素、投标报价等因素，分析各投标人得票的合理性。

## 2.4评标环节

1、评标过程

根据评估项目的评标细则及投标文件，对评标过程的规范性进行核查。

2、废标情形

对评标环节中废标情形是否合规，是否存在应废未废情形进行核查。

## 2.5清标环节

对清标报告编写是否客观，无明示或暗示内容进行核查。

## 2.6定标环节

1、对定标方案是否包含定标工作规则、定标流程、择优要素及竞价方法等内容进行核查。

2、对定标投票是否严格遵守定标方案，未临时改变规则进行核查。

3、横向对比中标人（或进入票决抽签环节的投标人）与未中标（或未进入票决抽签环节）投标人的资信要素、投标报价、评标结论及清标要素等，对定标委员会的票选是否符合“竞价择优”原则进行核查。

## 2.7异常情况

对异议投诉情况的处理结果是否合理进行核查。

## 2.8中标人综合实力

按项目类型对投标人注册人员数量、业绩数量、行政处罚、信用情况等因素进行量化打分（详见表四），结合中标人在评估项目的合同履约评价情况综合分析中标人综合实力。

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **表四 施工类/设计类/监理类/勘察类/货物类/其他类投标人综合实力得分** | | | | | | | | | | |
| 1、注册人员数量XX人或以上的得2分，其余得1分；  2、业绩数量XX个或以上的得1分，其余不得分；  3、有行政处罚的得0分，无得1分；  4、纳税信用A级XX次或以上得1分，其余0分。  注：施工类项目，联合体投标的以施工单位的得分为准；设计类、监理类、勘察类、货物类、其他类项目，联合体投标的以得分高的为准；XX为该类型项目1/2投标单位具备的最低数值。 | | | | | | | | | | |
| 序号 | 单位名称 | 全国建筑市场监管公共服务平台http://jzsc.mohurd.gov.cn/ | | 信誉-信用中国https://www.creditchina.gov.cn/ | | 分项得分 | | | | 综合实力总得分 |
| 业绩数量 | 注册人员数量 | 信用中国-行政处罚数量 | 信用中国-纳税信用A级纳税人次数 | 业绩得分 | 注册人员得分 | 行政处罚得分 | 信用得分 |
|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

## 2.9合同核查

1、从合同类型选择、风险性条款设置、安全生产和合理工期、建筑材料、建筑构配件和设备机具等、指定供应商、合同条款构成的完整性、保证金收取等八个方面核查合同条款设置是否合理、合规。

2、从工程范围、建设工期、工程质量以及工程价款等四个方面核查合同实质性条款是否与招标文件的一致。

3、从专业工程暂估价、垫资施工、建筑业劳务工工资、工程价款的支付等四个方面核查合同价款和支付的规范性。

4、是否存在中标通知书发出后30天内未签订合同以及提供虚假资料等其他问题。

表五 深圳市住房和建设局2021年度工程招标投标及合同情况后评估表

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 项目名称 | |  | | 后评估编号 | |  | |
| 招 标 人 | |  | | 招标代理机构 | |  | |
| 招标项目类别 | | □勘察□设计□施工□监理 | | 资审方式 | | □投标报名  □资格预审  □资格后审 | |
| □EPC□货物□其它 | |
| 过多投标人淘汰方法 | | □票决淘汰 □其他方式淘汰 □无过多投标人淘汰环节 | | 评标办法 | | □定性评审 □记名投票  □综合评估 | |
| 定标办法 | | □票决定标  （□直接票决□逐轮票决）  □票决抽签（票决 名） | |
| 中标人 | |  | | 中标价（万元） | |  | |
| 总得分 | |  | | 评估意见 | |  | |
| **序号** | **检查内容** | | **检查目标资料** | **原则** | **指标** | **存在问题** | **得分** |
| 1 | 招标公告发布环节（15分） | 1.1招标备案资料完备性（5分） | 备案资料 | 招标备案资料完备性 | （1）招标备案资料齐全，得分为5分；  （2）招标备案资料基本齐全，得分为3-4分；  （3）招标备案资料不齐全，得分为0-2分。 |  |  |
| 1.2资格条件设置合规性 | 公告、招标文件 | 检查是否有不合规情况 | **资格条件设置不合规，该项目评估意见为不合格。** |  |  |
| 1.3投标保证金收取的合规性（5分） | 检查是否有不合规情况 | （1）保证金金额未超过项目估价的2%且未超50万元，得分为2分；  （2）接受保函（保险）形式投标担保的，得分为3分。  本项最高得分5分。 |  |  |
| 1.4招标文件编制是否合理（5分） | 检查是否有不合理情况 | （1）招标文件编制合理，得分为5分；  （2）招标文件编制不合理，得分为0-4分。 |  |  |
| 2 | 开标环节（10分） | 2.1资格审查合规性 | 招标文件  标底公示表  资格审查报告  开标情况记录表 | 检查是否有不合规情况 | **资格审查不合规，该项目评估意见为不合格。** |  |  |
| 2.2投标人的报价区间分布情况（10分） | 将投标报价上限和最低报价的范围分为三个区间（从低到高为别为1-3区间），判断各区间投标人分布比例 | （1）区间分布合理，得分为8-10分；（2）区间分布不合理，得分为0-7分。 |  |  |
| 3 | 过多投标人淘汰环节（5分） | 3.1进入评标环节的投标人是否比被淘汰投标人的投标报价对比更优（2分） | 开标情况记录表  入围情况一览表 | 投标报价的对比原则：通过区间分布情况进行横向对比 | 进入评标环节的投标人比被淘汰投标人的投标报价是否更优；是得2分，否得0分。  注：如评估项目无此环节，得2分。 |  |  |
| 3.2进入评标环节的投标人是否比被淘汰投标人的入围择优要素对比更优（3分） | 入围择优要素报告  入围情况一览表 | 通过对比入围择优要素 | 进入评标环节的投标人比被淘汰投标人入围择优要素更优；是得3分，否得0分。  注：如评估项目无此环节，得3分。 |  |  |
| 4 | 评标环节（10分） | 4.1评标过程的规范性（10分） | 招标文件  评标报告 | 根据评标要求及招标文件评标细则检查评标过程的规范性、废标情形合规性 | （1）严格按照招标文件规定的评标办法进行评审，评标委员会按规定进行评标工作，得分为8-10分；  （2）未严格按照招标文件规定的评标办法进行评审，评标委员会未按规定进行评标工作，得分为0-7分； |  |  |
| 4.2废标情形是否合规 | **应废未废或废标情形不合规，该项目评估意见为不合格。** |  |  |
| 5 | 清标环节（10分） | 是否提供清标文件，清标工作的合法合规性(10分） | 招标文件  清标报告 | 综合考量清标报告编写情况 | （1）提供清标文件，清标工作合法合规，得分为7-10分；  （2）提供清标文件，清标工作基本合法合规，得分为4-6分；  （3）未提供清标文件，出现违法违规行为，得分为0-3分。 |  |  |
| 清标报告的编写是否客观，对投标单位进行明示或暗示 | **清标报告编写不客观，有明示或暗示的内容，该项目评估意见为不合格。** |  |  |
| 6 | 定标环节（15分） | 6.1定标时是否严格遵守定标方案，未临时改变规则（5分） | 招标文件  定标过程资料  定标报告 | 根据定标要求及招标文件定标细则检查定标过程是否合法合规 | （1）定标时严格遵守定标方案，得分为5分；  （2）定标时未遵守定标方案或无定标方案，得分为0分。 |  |  |
| 6.2定标方案是否对定标工作规则、定标流程、择优要素及竞价方法等内容予以明确（5分） | （1）定标方案各项内容齐全并明确，得分为4-5分；  （2）定标方案各项内容基本齐全并明确，得分为2-3分；  （3）定标方案各项内容不齐全、不明确或无定标方案，得分为0-1分。 |  |  |
| 6.3得票多的投标人（或进入票决抽签环节的投标人）按资信要素、投标报价、评标结论、清标要素（如有）进行对比是否更优（5分） | 开标情况记录表  定标清标报告（如有）  评标报告  定标报告 | 1、投标报价的对比原则：通过区间分布情况进行横向对比  2、其余要素综合考量 | （1）综合分析中标人（或进入票决抽签环节的投标人）比未中标（或未进入票决抽签环节）投标人的资信要素、投标报价、评标结论、清标要素（如有）优点相对更多，得分4-5分；  （2）上述内容中具备1-2项，得分2-3分；  （3）上述内容中具备0-1项，得分0-1分。 |  |  |
| 7 | 异常情况（5分） | 异议投诉处理情况（5分） | 招标全过程异议投诉情况及处理结果 | 匹配异议投诉情况及处理结果，分析异议处理是否合理 | （1）未出现投诉情况，得5分；  （2）出现投诉情况，异议处理合理，得1-4分；  （3）出现投诉情况，投诉成立，异议处理不合理，该项目评估意见为不合格。 |  |  |
| 8 | 中标人综合实力（10分） | 8.1中标人在本项目的履约情况是否良好（5分） | 《承包商履约评价结果汇总表》 | 中标人履行合同情况 | （1）履约评价情况较好，得分为5分；  （2）履约评价情况合格或无履约评价，得分为3分；  （3）履约评价情况不合格，得分为0分。 |  |  |
| 8.2中标人注册人员数量、业绩数量、信用情况（5分） | 全国建筑市场监管公共服务平台、信用中国 | 综合分析人员数量、业绩数量、信用情况 | （1）综合实力强，得分为4-5分；  （2）综合实力一般，得分为2-3分：  （3）综合实力较差，得分为0-1分。 |  |  |
| 9 | 合同核查（20分） | 招标人与中标人签订的合同核查情况（20分） | 招标文件、投标文件、签订的合同 | 根据《合同核查表》逐项核查合同内容 | 《合同核查表》无问题，得分为20分；存在一项问题扣2分，本项最低得分为0分。 |  |  |
| 项目总体评价： | | | | | | | |

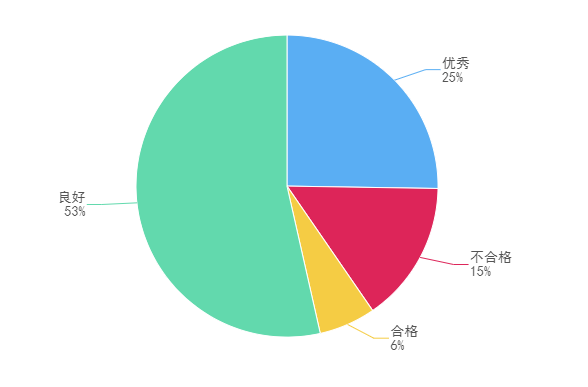
# 第3章 评估结论

## 3.1总体评估结论

对评估项目招标投标活动、合同签订履约情况进行系统梳理与分析，评估项目的招标投标活动总体较为规范，基本符合《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）、《关于进一步完善建设工程招标投标制度的若干措施》的通知（深建规〔2020〕1号）等文件要求，各方责任主体基本遵循了公开、公平、公正和诚实信用的原则，认真履行了相应的职责。基本情况如下：

1、本次评估的180个项目中，45个项目评估结果为优秀，占比25%，98个项目评估结果为良好，占比54%，11个项目评估结果为合格，占比6%，26个项目评估结果为不合格，占比15%（见图二）。

图二 评估结果情况图



2、评估项目均按相关规定发布招标公告、招标文件、答疑补遗等信息，并将资格审查、开标、入围、评标、定标结果及时公示；

3、评估项目基本设置了合理的定标工作方案和择优要素，在过多投标人淘汰环节和定标环节能够遵循择优原则，最终确定综合实力较强，价格合理的投标人中标。

4、评估项目存在的问题主要包括资格条件设置不合规、资格审查不合规以及合同条款设置不合理等。

## 3.2存在的问题

### 3.2.1 招标公告发布环节

1.资格条件设置

（1）经评估，共6个（占比3%）项目投标人资质条件设置过高，涉嫌违反《深圳市人民政府印发关于建设工程招标投标改革若干规定的通知》（深府〔2015〕73号）“第二十七条 招标人设置投标人资质条件应当遵守以下规定：（一）一般不得高于该工程所需要的最低资质要求”的规定。

例1：某施工总承包项目，总建筑面积132830㎡，建筑高度81.9m，招标文件设置的资质要求为建筑工程施工总承包一级及以上资质。根据《建筑企业资质标准》（建市〔2014〕159号文）和《住房城乡建设部关于简化建筑业企业资质标准部分指标的通知》(建市〔2016〕226号)规定，**建筑工程施工总承包二级资质企业可承担建筑面积15万平方米以下的建筑工程，高度100m以下的工业、民用建筑工程的施工。本项目企业资质条件应设置为建筑工程施工总承包二级及以上。**

例2：某施工项目新建海堤长度约555.2m，陆域形成面积约1.25万㎡，招标文件设置的资质要求为港口与航道工程施工总承包一级及以上资质，根据《建筑业企业资质标准》（建市〔2014〕159号），**港口与航道工程施工总承包三级资质企业可承担300万立方米以下陆域吹填工程，800m以下围堤护岸工程的施工。本项目企业资质条件应设置为港口与航道工程施工总承包三级及以上。**

（2）经评估，共4个（占比2%）项目将非国家规定的强制性认证设置为资格条件，涉嫌违反《深圳市人民政府印发关于建设工程招标投标改革若干规定的通知》（深府〔2015〕73号）“第二十五条 货物招标人可以将投标人的企业资质、项目负责人执业资格、同类工程经验（业绩）要求、**国家规定的强制性认证**、特种产品生产许可证、制造商授权等作为投标资格条件”的规定。

例1：某采购及安装项目要求：**投标人必须具有有效的ISO9001系列质量认证证书。体系认证证书不属于国家规定的强制性认证。**

例2：某采购项目要求：投标人**具有ISO9001:2008或以上系列质量体系认证。体系认证证书不属于国家规定的强制性认证。**

（3）经评估，共8个（占比5%）项目将项目负责人职称、社保证明、业绩经验设置为资格条件，涉嫌违反《深圳市人民政府印发关于建设工程招标投标改革若干规定的通知》（深府〔2015〕73号）“第二十四条 工程施工和服务项目的招标人可以将投标人的企业资质、项目负责人执业资格、同类工程经验（业绩）要求等作为投标资格条件”的规定。

例1：某监理项目要求项目总监具有高级工程师职称（建筑工程）。

例2：某施工总承包项目要求项目负责人具备5年及以上同类工程施工管理经验。

2.投标担保

（1）经评估，共7个（占比4%）项目投标保证金设置为80万元，涉嫌违反《广东省住房和城乡建设厅关于严格规范房屋市政工程保证担保管理工作的通知》(粤建市函〔2019〕911号)“房屋市政工程施工招标的投标保证金最高不得超过50万元”的规定。

例：某施工总承包项目投标保证金为80万元。

（2）经评估，共7个（占比4%）项目投标保证金仅接受现金形式，涉嫌违反《深圳市住房和建设局关于明确投标担保相关事宜的通知》（深建市场〔2020〕10号）“招标工程投标担保可通过保证金、银行保函（含电子保函）等多种形式提交”的规定。

例：某施工总承包项目投标保证金采用现金转账或支票形式。

（3）经评估，共92个（占比51%）项目未接受保险形式投标担保，涉嫌违反《深圳市住房和建设局关于推行工程投标保证保险的通知》（深建市场〔2020〕30号）“投标人在投标时提交其与保险公司签订的投标保证保险合同或保险单的，应当视同已经缴纳投标保证金”的规定。

例：某设计施工一体化项目投标保证金采用现金转账或投标保函形式。

### 3.2.2 开标环节

1.资格审查

（1）经评估，共12个（占比7%）项目未按招标文件要求进行资格审查。涉嫌违反《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）“招标人应当对投标人进行资格审查，资格审查不合格的投标人不得进入后续程序”的规定。

例1：某采购及安装项目截标时间为2020年12月27日，投标有效期为180天，招标文件约定投标保函应在投标有效期满后28天内继续有效，即应在2021年7月22日之前有效。某投标人投标保函约定“保函到期日最迟不超过2021年7月18日，到期失效”。

例2：某采购及安装项目某投标人未按招标文件要求提供安全生产考核合格证。

（2）共10个（占比6%）项目投标人一级建造师电子证书未手写签字，涉嫌违反《住房和城乡建设部办公厅关于全面实行一级建造师电子注册证书的通知》“二、（二）一级建造师打印电子证书后，应在个人签名处手写本人签名，未手写签名或与签名图像笔迹不一致的，该电子证书无效”的规定。

例：某精装修项目要求投标人项目经理提供一级建造师（建筑工程）注册证书，某投标人提供的一级建造师电子注册证书，其建造师本人未手写签名。

2.投标报价区间分布情况

经评估，共13个（占比7%）项目存在超过75%的投标人投标报价位于高报价区间的现象，此情况很难在票决过程中实现竞价。例：某EPC项目，投标单位投标报价分布情况：低报价区间为1家，中报价区间为1家，高报价区间为9家，各投标人未充分竞价。

将评估项目按定标方法划分发现此情况多发生于采用直接票决法项目（详见表七）。

表七 投标报价区间分布分析表（按定标方法划分）

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 定标方法 | 项目个数 | 报价位于中低区间项目数量  （区间1、2） | 报价贴近上限项目数量  （超过75%的投标人位于区间3） |
| 直接票决 | 142 | 130 | 12 |
| 票决抽签 | 36 | 36 | 0 |
| 集体议事法 | 2 | 1 | 1 |
| 汇总 | 180 | 167 | 13 |

3.按定标方法分析投标家数（详见表八）

表八 投标家数情况（按定标方法划分）

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 定标方法 | 项目个数 | 投标家数 | 平均单个项目投标家数 | 单个项目最高投标家数 |
| 直接票决 | 142 | 1478 | 10 | 28 |
| 票决抽签 | 36 | 797 | 22 | 92 |
| 集体议事 | 2 | 16 | 8 | 11 |
| **汇总** | **180** | **2291** | **13** | **92** |

经统计，采用直接票决法（逐轮票决）定标的项目平均投标家数明显少于票决抽签法定标的项目。

### 3.2.3过多投标人淘汰环节

经评估，共9个（占比5%）项目未提供入围择优资料,共3个（占比2%）项目入围票选原则不明确,该情形不利于招标人在过多投标人淘汰环节达到择优的目的。

例：某施工总承包项目未提供入围择优资料。

### 3.2.4评标环节

经评估，共3个（占比2%）项目未按照招标文件规定进行评审。

例1：某EPC项目商务标定性评审表中评审项目为投标报价。评标委员会评审出具的评标报告，详细评审情况描述为“经详细评审，4家投标单位的投标文件均未见商务报价，未进行商务标评审。4家投标单位的技术标投标文件全部合格，详见技术标定性评审汇总表”。

例2：某全过程工程咨询服务项目要求对投标报价进行商务标定性评审，评标报告中未体现该内容。

### 3.2.5清标环节

（1）经评估，共18个（占比10%）项目未提供清标报告，涉嫌违反《进一步完善建设工程招标投标制度的若干措施》（深建规〔2020〕1号）“第三十三条 清标工作完成后，招标人应当形成清标报告，作为定标的辅助”的规定。

例：某施工项目未提供清标报告。

（2）经评估，共2个（占比1%）项目清标报告过于简单，容易导致定标环节“择优”准确度失真。

例：某设计施工一体化项目，清标报告择优项仅为建筑装修装饰工程专业承包分类分级等级，12家投标单位仅1家单位处于B级，其余11家单位处于A级及以上。

（3）经评估，共4个（占比2%）项目清标报告不符合招标文件要求。

例：某智能化项目招标文件资信标要求一览表同类工程业绩有关要求或说明：“提供近五年（从招标公告发布之日起倒算）投标人自认为最具代表性的同类智能化工程业绩（不超过10项），注明在建或已完工”，在该项目清标报告附件5投标人同类业绩及人员资历中，某投标人业绩数量摘录为14项，另一投标人业绩数量摘录为11项，其余投标人均为10项。

### 3.2.6定标环节

（1）经评估，共14个（占比8%）项目未提供项目定标方案，涉嫌违反《关于进一步完善建设工程招标投标制度的若干措施》（深建规〔2020〕1号）“在招标公告发布前，招标人应当结合项目实际，根据定标工作规则，制定项目定标方案”的规定。

例：某EPC项目未提供项目定标方案。

（2）经评估，共24个（占比13%）项目定标方案内容不全、择优顺序不明确，涉嫌违反《关于进一步完善建设工程招标投标制度的若干措施》（深建规〔2020〕1号）“项目定标方案应当对清标内容、定标操作细则、择优要素及优先级别等内容予以明确”的规定。

例：某施工总承包项目，定标方案中未明确择优要素及优先级别等内容。

### 3.2.7异常情况

经评估，共18个（占比10%）项目出现异议投诉情况，均已回复处理，异议处理过程未发现问题。

### 3.2.8履约评价

经评估，共101个（占比56%）项目无履约评价，未落实《深圳市建设工程承包商履约评价管理办法》（深建规〔2021〕13号）“ （三）年度履约评价应当于次年3月底前完成”的规定。

### 3.2.9合同核查

1.合同条款合法性

（1）经评估，共3个（占比2%）项目人材机调差约定不一致。涉嫌违反《中华人民共和国招标投标法》“招标人和中标人应当按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同，不得订立背离合同实质性内容的其他协议”的规定。

例：某幕墙工程项目招标文件中人材机调差约定为：“铝型材和玻璃调差，人工、机械均不调差”。签订合同约定为：“人工、铝型材、钢材和玻璃调差，其余工料机均不调差。

（2）经评估，共1个（占比1%）项目奖励约定不一致。涉嫌违反《中华人民共和国招标投标法》“招标人和中标人应当按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同，不得订立背离合同实质性内容的其他协议”的规定。

例：某EPC项目在招标文件中约定：“获得“深圳市建设工程安全生产与文明施工优良工地”，奖30万元； 未获得“深圳市建设工程安全生产与文明施工优良工地”，罚款30万元，直接在结算款中扣除”。签订合同无该项奖励条款。

（3）经评估，共7个（占比4%）项目违约约定不一致。涉嫌违反《中华人民共和国招标投标法》“招标人和中标人应当按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同，不得订立背离合同实质性内容的其他协议”的规定。

例1：某精装修项目招标文件约定：“承包人的项目经理与投标文件的承诺不一致，或项目经理未及时到位，或同时兼任承包人其它工程项目的项目经理的，承包人应向发包人支付违约金每次合同价的 **1%**标准”。签订合同约定：“承包人的项目经理与投标文件的承诺不一致，或项目经理未及时到位，或同时兼任承包人其它工程项目的项目经理的，承包人应向发包人支付违约金每次合同价的**0.1%**标准”。

例2：某勘察项目招标文件约定：“合同签订后，因甲方原因导致合同终止或解除的，乙方未进入现场工作前，甲方向乙方偿付合同价款的30%”。签订合同约定：“合同签订后，因甲方原因导致合同终止或解除的，乙方未进入现场工作前，甲方无需向乙方支付任何费用”。

（4）经评估，共7个（占比4%）项目存在投标承诺工期与合同签订工期不一致情形。涉嫌违反《中华人民共和国招标投标法》“招标人和中标人应当按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同，不得订立背离合同实质性内容的其他协议”的规定。

例1：某施工项目中标人响应工期为415天，签订合同工期为427天。

例2：某施工总承包项目中标人响应工期为669天，签订合同工期为678天。

（5）经评估，共15个（占比8%）项目存在合同逾期签订情形，涉嫌违反《中华人民共和国招标投标法》“**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**”的规定。

例1：某设计项目中标通知书时间为2021年4月6日，合同于2021年12月31日订立。

例2：某施工项目中标通知书时间为2021年12月16日，合同于2022年1月26日订立。

2.合同条款规范性

（1）经评估，共12个（占比7%）项目指定少于3家的工程材料设备生产厂、供应商。涉嫌违反《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）“**属于承包人自行采购的主要材料、设备，招标人应当在招标文件中提出材料、设备的技术标准或者质量要求，或者提供不少于3个品牌进行选择**”的规定。

例1:某EPC项目材料设备品牌范围约定：内墙涂料：多乐士、立邦；UPS电池：松下、阳光；音频矩阵：百威、EXTRON。

例2：某智能化项目材料设备品牌范围约定：有线电视系统：迈威、天威视讯。

（2）经评估，共83个（占比46%）项目要求履约担保，未提供支付担保。涉嫌违反《深圳市住房和建设局关于严格落实工程款支付担保制度及保障农民工工资足额支付工作的通知》（深建市场〔2021〕16号）“**建设单位应严格落实工程款支付担保制度，向施工单位提供工程款支付担保**”以及《工程建设项目货物招标投标办法》“**招标人要求中标人提供履约保证金或其他形式履约担保的，招标人应当同时向中标人提供货物款支付担保**”的规定。

例1：某装修项目要求履约担保，但不提供支付担保。

例2：某采购及安装项目要求履约担保，但不提供支付担保。

（3）经评估，共1个（占比1%）项目保证金预留比例高于工程价款结算总额的3%，涉嫌违反《建设工程质量保证金管理办法》（建质〔2017〕138）**“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%**”的规定。

例：某幕墙工程项目合同约定“项目整体竣工验收完成，支付至合同金额的 85%；结算完成，支付至结算金额的95%，5%作为工程保修金待本工程竣工备案满3年后一个月内无息支付”。

（4）经评估，共4个（占比2%）项目质量保证金预留年限超缺陷责任期。涉嫌违反《建设工程质量保证金管理办法》（建质〔2017〕138）**“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和缺陷责任期内，承包人认真履行合同约定的责任，到期后，承包人向发包人申请返还保证金**”的规定。

例：某施工总承包项目合同约定“质量保证金为结算价款的3%，承包人按发包人要求履行了合同约定保修义务且取得工程竣工备案回执满二年后支付结算价款2%（不计利息）的工程质量保证金，其余1%（不计利息）待承包人按发包人要求履行了合同约定保修义务且取得工程竣工备案回执满五年后支付，但并不免除承包人在保修期内的保修责任”。

（5）经评估，共2个（占比1%）项目合同中未明确要求施工企业设立工资专户。涉嫌违反《广东省建设工程领域工人工资支付专用账户管理办法》（粤人社规〔2018〕14号）“**建设单位编制发布的建设项目招标文件应当明确要求施工企业设立工资专户。建设单位与施工总承包企业签订工程承包合同时，应当对施工总承包企业设立工资专户、工程进度款中工人工资款的比例、工资款拨付的期限等事项作出明确约定**”的规定。

例：某施工总承包项目合同未对工人工资专用账户、拨付工资款项方式以及建立劳动用工管理台账等事项作出明确约定。

（6）经评估，共1个（占比1%）项目专业工程暂估价超规定，涉嫌违反《关于建设工程招标投标改革的若干规定》（深府〔2015〕73号）“**采用工程量清单进行施工招标的工程，无法提供专业工程的图纸或者工程量清单的，招标人可以在招标文件中暂估该部分工程的造价，并明确暂估价部分工程的定价方法或者结算原则，但暂估部分的工程估价累计不得超过本工程按照图纸计算的建安工程造价的15%**”的规定。

例：某施工总承包项目招标控制价为124830.105067万元，暂列金额5879.022319万元，专业工程暂估价24450万元，专业工程暂估价为本工程按照图纸计算的建安工程造价的25.87%。

3.合同条款合理性

（1）经评估，共30个（占比17%）项目招标人出具了《关于不设置“霸王条款”的承诺书》，但在合同条款中仍然存在“霸王条款”。

例1：某施工总承包项目在合同专用条款：“10.4.1 变更估价原则，（6）本项目措施费用包干使用，不因工程数量和工程项目的增加或减少而调整”。

例2：某精装修项目在合同专用条款：“23.1 （3）承包人应充分理解资金未及时到位而导致发包人不能按时支付预付款的风险，在预付款未按合同约定支付时，仍应筹措资金继续开展各项施工工作，未经发包人允许绝不随意停工”。

## 3.3原因分析

对本次评估发现的问题进行分析，主要原因如下：

（1）未遵守资质管理办法及相关政策文件的规定；未充分理解“深府〔2015〕73号”文中关于投标资格条件设置的要求；未严格按招标文件要求进行资格审查。

（2）未严格遵守关于收取保证金的相关规定；未积极响应优化招投标市场营商环境的举措。

（3）现行政策文件没有过多投标人淘汰环节相关资料编制及留存备查要求，且招标人未严格落实“深建规〔2020〕1号”文中关于此环节择优的要求。

（4）项目定标方案未结合定标工作规则和项目实际、细化择优要素、竞价因素、明确定标流程、投票规则等内容进行编制，无法明确指导定标委员会开展定标。对清标工作要求理解不深、把握不严，实际操作不够规范，导致部分项目清标报告质量不理想，起不到辅助定标的效果。

（5）招标人对编制招标文件、资格审查、清标、定标等环节内控管理意识不足，未严格落实招标人负责制。

（6）招投标相关从业人员素质、业务能力参差不齐，流动性大，招投标活动质量没有有效保证。

（7）招标人对合同编制及签订的相关法律法规理解不透彻、执行不到位，导致合同签订履约问题较多。

# 第4章 改进措施及合理化建议

## 4.1规范投标条件的设置及审查

1、建议制定资质设置说明的格式，包括项目概况，采用的企业资质（项目负责人资格）标准，设置企业资质（项目负责人资格）等级所对应的实际指标，设置同类工程经验（业绩）的依据等。限制招标人不按规定设置投标资质条件的同时也便于监管。

2、各招标人及招标代理应严格按照招标文件规定的资格审查内容对所有投标文件进行审查。

4.2规范清标报告的编制

清标是择优的重要前置工作，目前对清标工作如何开展未有统一规定，导致部分项目清标报告质量不理想，起不到择优参考的效果。建议就清标环节出具相关细则或提供参考案例，规范和指导清标工作。

4.3加强资料管理

建议招标人制定入围择优方案，并在入围环节将入围择优方案及入围资料上传至电子招标交易系统，让事中事后监管有迹可循。

4.4.加强合同管理

建议招标人加强合同条款合法合规性审查，不签订与招标文件、中标人的投标文件主要条款不一致的合同，避免合同履约中产生争议纠纷。

4.5加强招投标政策法规解读及宣贯

1、建议相关平台增设招标投标政策解读及相关问题咨询功能。招标投标主管部门对咨询的问题进行研究，并就有关问题作出答复，对于带有共性的问题，统一在平台发布。

2、建议定期举办招标投标培训交流活动，邀请行业资深专家进行政策解读，分析典型项目案例，提升招标投标从业人员职业素养和业务水平，进一步规范各方责任主体的行为，促进招标投标活动健康发展。