关于《铁路工程建设招标投标管理办法(征求意见稿)》的编制说明

为规范铁路工程建设项目招标投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益，结合近年来铁路工程建设招标投标监管中发现的典型问题，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》等法律法规，借鉴有关行业和地方在工程招标投标监管的有益经验，我们组织起草了《铁路工程建设招标投标管理办法(征求意见稿)》（下称《办法》），并根据有关单位反馈的修改意见作了进一步修改，现已形成报审稿。有关情况说明如下：

一、编制背景和过程

招标投标制度是工程建设领域的一项重要制度。2000年《中华人民共和国招标投标法》出台之后，国务院又于2011年通过了《中华人民共和国招标投标法实施条例》。这期间至今，国家发展改革委联合有关部委（包括原铁道部）或有关部委也自行出台了多项配套规章来规范工程建设领域的招标投标活动。

近年来，在铁路工程招投标方面出现了一些新情况新问题，一是电子招标投标、构建诚信体系、公共资源交易平台整合等，对参与铁路工程建设招标投标活动的各方均提出了新的要求。二是工程建设项目的招标投标范围不断拓展，物资设备、技术服务类招标数量大幅增长。三是参与铁路工程建设各类市场主体的依法维权意识不断增强，招标投标活动中的异议及投诉也相应增多。这些形势的变化，都要求进一步健全招标投标制度办法，促进政府监管部门依法监管、公正执法，维护健康有序的铁路工程建设市场环境。

2013年铁路政企分开改革后，新成立的国家铁路局职责中明确“负责拟订规范铁路工程建设市场秩序政策措施并组织实施”。近年来，国家铁路局及所属各地区铁路监管局作为政府监管部门，依法履职，查处了多起铁路工程建设招标投标投诉和违法违规行为。但在履职工作中，对于遇到的一些新问题，亟待通过立法予以明确和规范。如：有的招标人在招标文件中设定远超过招标项目实际需要的条件来限制或排斥潜在投标人；有的招标项目，特别是施工单位组织的工程材料或工程设备招标，招标程序不规范，内部监督乏力，且一味以价格选择供货商，导致进场的材料设备质量低劣，给工程质量安全埋下隐患；另外，还有个别投标人为谋求中标，故意捏造事实、伪造材料或者以非法手段取得证明材料进行投诉，不仅占用了有限的行政监管资源，而且扰乱了正常的工程实施计划。同时，铁路总公司针对其所管理的铁路建设项目虽然制定了新的施工、监理招标投标实施细则，但其作为市场主体之一，实施中还有一定局限性。另外，随着铁路投融资体制改革的不断深化，地方投资的铁路建设工程越来越多，不少单位和部门反映铁路工程招标投标活动缺乏行业性的制度办法。因此，有必要结合铁路工程建设实际，依据国家法律法规和有关政策精神，制订《办法》，不断引导和规范市场主体的招标投标行为。

《办法》在起草过程中严格遵循公开、公平、公正和诚实信用的招标投标基本原则，立足服务铁路工程建设，坚持远近结合、适度超前的原则；《办法》突出问题导向，吸纳了日常监管履职中所收集的问题和各方意见建议，认真借鉴了有关行业、地方规范招标投标活动的制度办法，并专门召开座谈会进行了专家咨询。

《办法》前期已内部征求了各地区铁路监管局和局内相关部门、事业单位的意见。按照9月13日局党组扩大会议研究意见，我们对《办法》做了进一步修改，并一对一征求了国家发改委、住建部、铁路总公司和中国中铁、中国铁建、铁道工程建设协会等11个部门和单位的意见；本次共收到46条修改意见，经研究和沟通采纳了28条、部分采纳6条，未采纳12条，在此基础上进一步修改形成了《办法》。11月14日局务会议研究原则通过了《办法》报审稿，并同意按程序提请交通运输部部务会审议。

二、主要内容

《办法》共分七章六十二条，分别是总则、招标、投标、开标评标和中标、监督管理、法律责任、附则。各章内容主要如下：

**1.第一章总则，共六条。**主要明确了《办法》制定的依据、目的、适用范围、监管部门和电子招投标的有关事宜。

**2.第二章招标，共十五条。**主要规定了招标项目应具备的条件，招标人和招标公告、招标文件的要求，公平竞标的例外情形和自行招标备案内容、资格预审全流程、分包要求、暂估价招标、终止招标等有关事宜。

**3.第三章投标，共六条。**主要规定了投标人资格、投标文件、投标保证金、分包要求、信用信息使用、投标禁止情形等内容。

**4.第四章开标评标和中标，共十八条。**主要规定了开标人员、地点、记录、程序等要求，评委组建及更换、评标准备、评标纪律、评委考评及评标报告等事项，中标候选人公示、中标人确定、中标通知、合同签订、招标投标情况报告等内容。

**5.第五章监督管理，共十一条。**主要规定了监管分工、监管方式、监管权限、招标投诉主要规定、招投标不良行为记录、信用监管等内容。

**6.第六章法律责任，共四条。**主要规定了招标人、投标人和评标委员会成员的违规处罚情形及救济措施。

**7.第七章附则，共二条。**主要规定了电子招标投标实施中的规定衔接问题，以及《办法》实施日期等事项。

三、有关事项的说明

**1.关于监管分工。**按照“放管服”改革“谁审批，谁监管”的精神，目前已有为数不少的铁路工程建设项目由地方政府审批（核准）实施，相应这些项目的招标投标监管工作也应由地方政府有关部门负责。因此《办法》在第四十六条将铁路工程建设项目招标投标方面的监管职能划分为三个方面，分别由国家铁路局、地区监管局和省级人民政府有关部门负责，并明确国家铁路局和地区铁路监管局要对省级人民政府有关招标投标监管部门给予行业指导。

**2.关于招标人设置不合理门槛。**从近几年的铁路工程建设招标投标监管实践来看，有一部分物资招标特别是施工单位组织的自采物资招标中，设置不合理的门槛来限制潜在投标人，如要求投标人的注册资金额度远大于所招标的标包总额，要求投标人的资质资格条件明显偏高，也因此产生了不少投诉。 无论是招标人、投标人还是监管部门在遇到类似问题时，比较困惑的是无法可依，从而导致类似问题往往不了了之。招标人在招标文件中设置过高的资格条件，明显有违招标投标法“公开、公平、诚实信用”的立法原则，应该予以纠正。基于此，《办法》在第十二条将上述有关情形列出并明确按排斥潜在投标人论处。

**3.关于信用信息使用。**当前国家正在深入推行信用体系建设，大力倡导信用信息在市场交易和政府监管中的运用。2017年7月5日召开的国务院常务会议指出：要优化事中事后监管和全过程服务，以“企业网上告知+政府在线监测”取代准入审查。对不依法履行信息告知义务的，通过建立异常名录制度，可以有效督促企业落实守法诚信的主体责任。结合近几年有关信用建设方面的政策和有关行业地方在信用建设中的实践，以及原来铁道部在铁路建设项目信用信息公开方面的探索，《办法》在第二十六条、三十一条、五十二条、五十三条做了相应的制度安排，明确市场主体的信用信息在铁路工程招标投标活动中的应用。

**4.关于对评标委员会成员履职进行评价。**招标投标活动中，评标委员会的作用尤为重要，但往往也有个别评标委员会成员，不认真履行评审职责，将一些明显不符合招标文件规定要求的投标人推荐给招标人，或者借评标之际向招标人提出过分的食宿、交通要求。这些情况监管部门往往不知晓，有赖于招标人向监管部门反映，但有的招标人存有顾虑而不正式反映。为此，我们已在国家铁路局修订印发《铁路建设工程评标专家库及评标专家管理办法》中明确规定，招标人在招标活动结束后应对评标专家进行评价，并将评价意见纳入招标投标情况书面报告，同时也规定了具体的评价指标。《办法》在第三十七条，对此再次进行强调，并将评价的范围进一步扩充到整个评标委员会成员，以切实保障评标委员会职责履行。

**5.关于中标候选人的公示内容。**《办法》参照国家发展改革委前段时间征求意见并拟以国办名义印发的《关于推进公共资源配置领域政府信息公开的意见》和《招标公告和公示信息发布管理办法》，同时结合铁路工程监管实践，在第三十八条规定了中标候选人公示时应该公开的具体内容，进一步借助社会力量来监督市场主体。在这一环节要求公开的内容包括“招标项目名称、标段（或包件）编号、中标候选人排序、投标报价、工期承诺、评分情况、项目负责人姓名、有关注册执业人员的证书及注册号、中标候选人在投标文件中填报的企业和项目负责人的工程业绩，异议受理部门及联系方式”。

**6.关于法律责任。**虽然目前招标投标方面的法律法规和规章相对健全，但是随着招标实践的不断拓展，也随之出现了许多新的问题，以及虽有法条约束但因缺少对应罚则导致问题多发的情况，有必要通过在《办法》中设定相应的处罚条款予以强化。因此，本次《办法》在“罚则”一章中分设三条，列明了招标人、投标人和评标委员会成员在现行法律法规和规章处罚情形之外的有关违规行为，并对其视情节进行处罚。参照交通运输部《公路工程建设项目招标投标管理办法》在有关条款中设定了最高不超过3万元的罚款额度，符合《国务院关于贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》（国发〔1996〕13号）中关于部委规章可以设定罚款额度的要求。对于其他有关违规行为的法律责任，仍需执行现行的法律法规和规章规定。

**四、本次修改情况**

根据局外有关部门和单位的反馈意见，《办法》主要做了七方面的修改，一是明确依法必须进行招标的铁路工程建设项目，招标人编制资格预审文件和招标文件时，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以及铁路行业补充文本。二是调整了排斥潜在投标人的有关情形以及文字表述。三是由于意见比较集中且相互对立，删除了同投多标的规定。四是对中标候选人公示的内容做了增删。五是对市场主体的信用信息在招标中的使用调整了文字表述。六是对原招标人在货物二次招标中的监督事项作了进一步明确。七是删减了法律责任章节中的部分处罚情形。