

中华人民共和国国家发展和改革委员会

发改提案〔2020〕215号

关于政协十三届全国委员会第三次会议第0091号 (财税金融类019号)提案答复的函

全国工商联：

您们提出的关于推进最低价中标和多次转包问题治理的提案收悉。经商财政部、住房城乡建设部，现答复如下。

提案围绕治理最低价中标和多次转包问题，提出理性对待最低价中标、加强对成本价的核算、加强评标环节对低价的处理、破除行业潜规则、加强诚信体系建设等建议，非常具有针对性，对国家改革完善招投标制度具有重要参考价值。下面简要汇报我们对有关问题的认识、相关工作进展和下一步考虑。

一、对“经评审的最低投标价法”和最低价中标问题的认识

我国《招标投标法》第四十一条规定的“经评审的最低投标价法”，是一种重要评标方法，也是国际上确定中标人的通行做法之一。《招标投标法》及其实施条例对“经评审的最低投标价

法”的适用范围是有明确规定的。第一，这一评标方法一般适用于具有通用技术、性能标准或者招标人对其技术、性能没有特殊要求的招标项目；第二，投标人必须满足招标文件的实质性要求；第三，投标价格不得低于成本。因此，“经评审的最低投标价法”不等于唯价格论，更不等于接受和纵容低于成本中标。

实践中，“经评审的最低投标价法”经常被滥用和错误使用，导致最低价中标问题，主要有四方面原因：一是招标人和评标委员会没有严格执行评标办法的有关规定。“综合评估法”需要对投标人各项指标作出综合评价，主观性较强，存在较大自由裁量空间。有些招标人为了规避异议、投诉、审计等风险，无论何种类型的采购项目均“一刀切”采用“经评审的最低投标价法”，在评标中简单地将价格作为决定性标准，忽略“满足招标文件的实质性要求”的条件，对投标价格是否低于成本，既不进行测算，也不要求投标人进行澄清说明，没有及时对低于成本报价的投标予以否决。二是投标人通过低价中标的收益远大于风险。投标人低价中标后，有的通过弄虚作假、偷工减料降低成本，有的以设计方案变更等种种理由要求招标人变更合同、追加投资，有的甚至直接倒卖项目、违法转包赚取非法收益。三是招标人责任没有得到有效落实。标后履约管理不到位，尚未建立起有效的合同履行和评价体系。如果招标人能够在项目实施和检查验收中严把质量关口，投标人如存在工程和产品质量问题将面临严格的责任追究，是不敢也不会以牺牲工程或产品质量的方式谋

求低价中标的。四是行政监督管理不到位。由于行政监督部门监管力量不足、责任落实不到位，对工程 and 产品质量缺乏及时有效监管，对于中标人的违法失信行为缺乏及时有效制约和有力惩处，也是导致最低价中标问题的原因之一。

二、综合施策治理最低价中标问题的工作进展

最低价中标问题是一个复杂的系统性问题，需要综合施策、多方协力予以解决。近一段时期以来，国务院多部门推出了相关改革措施，努力解决最低价中标问题。

（一）加快推进《招标投标法》修订工作。

按照党中央、国务院关于改革完善招标投标制度的部署要求，目前我委正在会同国务院有关部门加快推进《招标投标法》修订工作，修订草案送审稿（以下简称修订草案）已于今年7月上报国务院。此次修法把治理最低价中标问题作为重点关注的问题之一，在修订草案中提出了制度性解决方案。

一是引导招标人正确合理确定评标方法。一方面，修订草案强化招标人对招标项目的主体责任，规定招标人应当按照招标项目实际需求和技术特点合理确定评标方法，避免不区分项目类型一概适用经评审的最低评标价法。另一方面，修订草案将物有所值确立为招投标活动的原则，并引入全生命周期成本理念。对于依法必须招标项目，鼓励招标人在确定评标标准时，合理考虑招标项目包括建设、使用、维护、拆除、更新等各环节支出的综合成本，以及能源资源消耗水平和环境影响，避免过分看重投标报

价因素。

二是对异常低价投标进行规制。由于投标报价是否低于成本经常难以判断和认定，《招标投标法》中有关投标人不得以低于成本的报价竞标的规定在实践中难以操作。2017年新修订的《反不正当竞争法》也已删除原法第十一条关于“经营者不得以排挤竞争对手为目的，以低于成本的价格销售商品”的规定。修订草案借鉴国际通行公共采购规则，规定了异常低价投标处理程序。评标委员会对于可能影响履约的异常低价投标，应当要求投标人在合理期限内以书面形式作澄清或者说明，并提供必要的证明材料；投标人不能说明其报价合理性的，评标委员会可以否决其投标，也可以由招标人按照招标文件规定的标准和方法对投标人履约能力进行审查确认。通过引入异常低价投标处理程序，引导招标人和评标委员会有效管控合同履行风险。

三是推动提高评标质量。修订草案优化评标委员会组成机制，强调评标委员会成员专业构成由招标人根据招标项目评标工作对专业分工的需求确定；招标人委托的代表应当熟悉招标项目需求，可以是本单位的专业人员，也可以是外部专家；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评标专家。强化评标委员会对评标质量的责任，要求评标报告说明每个中标候选人特点、优势、风险等评审情况和推荐理由；同时，加强招标人对评标委员会的监督，招标人认为评标活动违反法律、行政法规规定，不符合招标文件确定的评标标准和方法，

存在文字或者计算错误，评标委员会成员对客观评审因素评分不一致，或者评分存在畸高、畸低情形的，有权向评标委员会及其成员书面提出意见。通过这些规定，对评标专家行为予以规范，推动提高评标质量。

四是加强标后履约管理。2019年7月，我委印发《公共资源交易领域基层政务公开标准指引》（发改办法规〔2019〕752号），其中对于合同履行及变更信息的公开内容、依据、时限、主体、渠道等提出了标准规范。修订草案进一步明确要求依法必须进行招标的项目的招标人应当按照国家有关规定公开包括项目重大变动、合同重大变更、合同中止履行和解除、履约验收、价款结算等在内的履约情况信息，接受所有投标人和社会监督。针对有的最低价中标人在项目实施过程中通过故意拖延工期等方式谋求追加合同金额的问题，修订草案新增了中标人不履约情形下的高效处理措施，中标人在中标项目实施过程中，不按照合同约定履行义务或者存在其他情形，致使合同目的不能实现的，或者符合合同约定的解除条件的，招标人可以依法解除合同。针对实践中存在的招投标环节与合同履行环节“两张皮”问题，修订草案明确规定了招标人的履约验收责任，要求招标人应当及时按照国家有关规定和合同约定，组织对中标人履约情况进行验收，同时还规定了有关行政监督部门应当建立履约情况评价机制。通过加强履约验收和履约评价，防止招标人与中标人不按照合同履行双方义务。

五是加强招投标违法行为惩戒力度。2018年，我委会同23个国务院有关部门印发《关于公共资源交易领域严重失信主体开展联合惩戒的备忘录》（发改法规〔2018〕457号），规定对招标投标活动中因恶意低价中标导致严重失信的市场主体实施联合惩戒，实现“一处受罚，处处受制”。修订草案针对现行《招标投标法》对违法行为惩戒力度不够的问题，一方面完善有关法律责任规定，大幅提高了对违法转包分包等违法行为主体的行政处罚额度；另一方面加强招投标市场信用体系建设，建立当事人信用记录，对违法主体依法实施信用惩戒，明确将市场主体严重失信等作为禁止投标的情形。

（二）深化政府采购制度改革。

财政部深入贯彻落实《政府采购法》等相关法律法规要求，不断完善政府采购制度设计，解决实践中存在的政府采购低价中标、多次转包等问题。

一是规范采购需求和履约验收管理。印发《关于进一步加强政府采购需求和履约验收管理的指导意见》（财库〔2016〕205号），强化采购人主体责任，要求采购人加强需求论证和社会参与，科学合理的确定采购需求，严格规范开展履约验收，对照采购合同的约定对每一项技术、服务、安全标准的履约情况进行确认，倒逼供应商慎重报价。

二是完善政府采购交易规则。针对部分采购项目技术复杂、性质特殊，不能事先确定详细规格或者具体要求的特点，依法创

设竞争性磋商采购方式，建立“先明确需求、后综合评分”的两阶段采购模式，避免最低价成交可能导致的恶性竞争。修订完善《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号），规定除技术、服务标准统一的货物服务项目外，应采用综合评分法，授权评标委员会拒绝可能影响产品质量或不能诚信履约的过低报价。明确技术复杂、专业性强的采购项目，主管预算单位同意后采购人可自行选定相应专业领域的评审专家。

三是规范信用记录查询及使用。印发《财政部关于在政府采购活动中查询及使用信用记录有关问题的通知》（财库〔2016〕125号），要求采购人和采购代理机构在政府采购活动中查询相关主体的信用信息，依法限制相关失信主体参与政府采购活动。在政府采购网开设专栏，记录政府采购严重违法失信行为，并为“信用中国”和全国信用信息共享平台等网站进行信息共享。

四是禁止转包并规范分包行为。按《政府采购法实施条例》规定，政府采购合同不允许进行转包。关于分包行为，印发《关于促进政府采购公平竞争优化营商环境的通知》（财库〔2019〕38号），明确采购人允许分包的，应在采购文件中对可以分包履行的具体内容、金额和比例进行明确。

（三）推进工程造价改革。

住房城乡建设部印发《工程造价改革工作方案》（建办标〔2020〕38号），大力推进工程造价改革，发挥市场在资源配置中的决定性作用，减少政府对价格形成的干预。完善工程造价计

算规则 and 市场价格信息发布机制，由政府搭建市场价格信息发布平台，鼓励社团组织和企事业单位通过平台发布市场价格信息，供市场主体选择。强化已竣工工程造价数据积累，综合运用工程造价指标指数和市场价格信息，落实建设单位造价管控责任，加强施工合同履行管理。由定额计价改为清单算量、市场询价、竞争定价，确保工程投资效益得到有效发挥。提案中提出的改变传统的定额计价模式、逐步与市场价格接轨、利用信息技术和大数据手段等建议，在改革方案中均已体现。

（四）加强建筑市场诚信体系建设。

住房城乡建设部高度重视建筑市场诚信体系相关法规制度建设工作。2005年印发《关于加快推进建筑市场信用体系建设工作的意见》（建市〔2005〕138号），指导全国各省市开展建筑市场诚信体系建设工作。2007年印发《建筑市场诚信行为信息管理办法》（建市〔2007〕9号），2011年印发《全国建筑市场注册执业人员不良行为记录认定标准（试行）》（建办市〔2011〕38号），明确了不良行为认定标准，进一步完善了建筑市场诚信体系。2013年制定了诚信信息平台运行工作制度，并积极推进企业、人员和工程项目三大数据库建设。2014年进一步整合系统、优化资源，将全国建筑市场诚信信息平台纳入全国建筑市场公共服务平台。2017年印发《建筑市场信用管理暂行办法》（建市〔2017〕241号），加强对建筑市场各方主体信用信息的认定、采集、交换、公开、评价、使用和监督管理，建立了建筑市场主

体黑名单制度。2019年印发《关于进一步加强房屋建筑和市政基础设施工程招标投标监管的指导意见》（建市规〔2019〕11号），明确提出强化合同履行监管，加强建筑市场和施工现场“两场”联动，将履约行为纳入信用评价，中标人应严格按照投标承诺的技术力量和技术方案履约，对中标人拒不履行合同约定义务的，作为不良行为记入信用记录。

三、下一步工作考虑

一是我委将积极配合司法部做好《招标投标法》修订的立法审查工作，尽快对修订草案作进一步修改完善，争取及早提请国务院常务会议审议通过后报送全国人大。同时启动《招标投标法实施条例》修订的前期研究工作。此外，还将继续通过“信用中国”网站公布招投标领域典型失信案例，依法依规加强失信惩戒。

二是财政部将推动有关主管部门、行业协会、集中采购机构研究制定政府采购需求标准、合同范本、履约验收细则等，提高政府采购需求制定、履约验收等工作的标准化水平。健全政府采购交易规则，细化采购评审规则，引导采购人根据采购项目的需求特点，合理选择采购方式和评审方法。持续推进供应商诚信及履约评价工作，进一步加强信用联合惩戒，依法限制失信主体参与政府采购活动。

三是住房城乡建设部将进一步完善全国建筑市场监管公共服务平台，积极研究开展建筑市场信用评价，及时归集和发布市场

主体信用信息，加大不良行为信息公开力度，对存在严重失信行为的市场主体予以惩戒，推动建筑市场信用信息在招标投标活动中规范应用。

此外，关于在单位资质和人员资质取消、权限下放的领域，采用现有其他合法资质包含与替代、允许招标时设置合理技术准入门槛等方式解决过渡期间监管问题的建议，我们认为，根据招标项目需要合理设置投标人应当具备的技术条件，是招标人的自主权利；只要不构成不合理排斥或限制潜在投标人，行政监督部门不应当干涉。关于对低价中标人实行高额履约担保的建议，我们在《招标投标法》修订过程中进行了研讨，目前各方面还存在不同看法，争议焦点主要是这一举措对治理最低价中标问题是否有效、实践中是否会被滥用以及是否会不合理加大投标人负担，下一步我们将会同有关部门充分考虑相关建议，作进一步研究论证。

感谢全国工商联对发展改革工作的关心和支持。

欢迎登陆我委门户网站（www.ndrc.gov.cn），了解国家经济和社会发展政策、经济建设和社会发展情况、经济体制改革方面的重要信息。

(此页无正文)



2020年10月16日

联系单位及电话:国家发展改革委法规司 010-68502549

抄送:全国政协提案委员会、国务院办公厅、财政部、住房城乡建设部。