

东莞市住房和城乡建设局关于全面实施《房建市政工程评定分离操作导则》的通知

(东建市〔2023〕4号)

各有关单位:

为贯彻落实《住房和城乡建设部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)、《广东省住房和城乡建设厅关于深化房屋建筑和市政基础设施工程领域招标投标改革的实施意见》(粤建市〔2020〕119号)、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省促进建筑业高质量发展的若干措施的通知》(粤府办〔2021〕11号)及《东莞市建设工程招标投标管理办法》(东府〔2022〕28号)文件精神,合理运用招标人根据评标委员会提交的评标报告和定标候选人名单自主确定中标人的评定分离制度(以下简称“评定分离”),实现施工(含工程总承包)招标项目“评优择优”目标,经市人民政府同意,印发《房建市政工程评定分离操作导则》,招标人采用“评定分离”时遵照执行。

东莞市住房和城乡建设局

2023年11月22日

房建市政工程评定分离操作导则

为贯彻落实《住房和城乡建设部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）、《广东省住房和城乡建设厅关于深化房屋建筑和市政基础设施工程领域招标投标改革的实施意见》（粤建市〔2020〕119号）、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省促进建筑业高质量发展的若干措施的通知》（粤府办〔2021〕11号）及《东莞市建设工程招标投标管理办法》（东府〔2022〕28号）文件精神，合理运用招标人根据评标委员会提交的评标报告和定标候选人名单自主确定中标人的评定分离制度（以下简称“评定分离”），实现施工（含工程总承包）招标项目“评优定优”目标。在我市依法必须进行招标的房建市政工程施工（含工程总承包）项目，招标人可以根据项目实际自主选择采用评定分离并遵照执行。

一、落实招标人首要责任制

实行评定分离的工程招标投标活动依法由招标人负责，招标人自主决定发起招标，自主组建招标监督小组、筛选和定标委员会，制定入围筛选办法、评标办法、定标办法，对招标过程和结果负责。招标人应自觉夯实招标投标活动中各方主体责任，禁止任何单位和个人以任何方式非法干涉招标投标活动。

二、组建招标监督小组

（一）小组职责

招标人应在招标公告发布前组建 3 人或以上招标监督小组，人员可由招标人直接委派，也可以从招标人的上级管理单位、项目业主等单位补充委派，应确定一名招标监督小组组长负责统筹监督工作。招标监督小组对招标全过程进行监督，及时记录指出、制止违反程序及纪律的行为，但不得就资格审查或入围筛选、评标、定标涉及的实质内容发表意见或参与筛选委员会、评标委员会和定标委员会的讨论。特殊情况导致开标、入围筛选、评标或定标无法继续进行的、相关人员存在违反程序及纪律的行为被指出后仍拒绝纠正的、发现招标投标活动存在其他违反相关规定行为的，招标监督小组应当如实记录并及时报告招标人单位主要负责人、行政监督部门。

（二）监督方式

1. 招标监督小组通过全程现场监督的方式对招标投标活动进行监督，招标投标各方应当自觉接受监督检查。招标人在定标前需要对投标人及拟派项目负责人进行考察的，应当在招标监督小组的监督下进行。

2. 招标监督小组负责编制本招标项目的监督报告，监督报告纳入招标投标情况书面报告内容，在规定时间内向行政监督部门提交。监督报告内容包括招标项目基本情况、招标过程描述、筛选和定标委员会成员是否按既定办法进行筛选及定标、招标监督小组成

员名单、职务、联系方式，对招投标过程中的异常情况和处理措施
的记录以及《东莞市建设工程招标投标管理办法》规定应当提交的
内容。

在招标公告发布前，招标人应事先制定筛选办法和定标办法，
对筛选、定标的择优原则、定标因素等内容予以明确，并报招标监
督小组。

三、确定评标定标办法

评标办法和定标办法作为招标文件的一部分，与招标文件同时
公开。招标人或其委托的招标代理机构（以下简称“招标人”）应
根据项目实际，充分考虑项目建设质量、工期、投资及有关特殊要
求，按照择优与竞价相结合原则制定相应的评标办法和定标办法，
以达到最佳的招标效果。

（一）评标办法的制定

1. 评标办法。评标办法实施定量评审，评标委员会根据招标
文件规定的评分细则，对投标文件中的各评审因素进行评审、比较、
打分，并推荐定标候选人。

2. 评审因素。评审因素可以包括技术、经济（投标报价）、
商务等，招标人依据建设项目实际情况编制评审因素。投标报价的
分值不得低于总分值的 50%。

商务标包括企业资格、类似工程业绩、奖项、财务指标、信用
评价和拟委派团队综合能力等。技术标包括质量标准、质量创优目

标、进度目标、安全文明施工目标、主要管理人员投入等；与工程建设有关的货物可将必须响应的技术规格、技术参数、服务标准、交付或实施的时间地点等列入技术标详细评审的范围。

3. 推荐定标候选人。招标人在招标文件中应该明确推荐定标候选人的方法。评标委员会根据招标文件规定对投标人进行评审因素打分，按投标人评审得分由高到低，推荐排名前三名定标候选人，具体得分及排序不向定标委员会推送。

（二）定标办法的制定

1. 定标办法。定标办法包括票决法、议事法、价格法及符合法律法规的其他定标办法。

（1）票决法。定标委员会成员根据定标因素对各定标候选人进行评审比较后进行票决，根据得票数的多少进行排名。

定标环节的票决应遵循“多数且过半”原则，推荐得票最多且过半数的定标候选人为第一中标候选人，并依照得票数高低排名产生第二、第三中标候选人。当没有投标人得票过半数或有得票相同影响排名时，按以下方式确定排名：

①当按“多数且过半”原则确定第一中标候选人后，另外2名得票相同时，对另外2名进行票决排名。

②当没有投标人得票过半数，且只有1名得票最低者，直接确定为第三中标候选人，对另外2名进行票决，确定第一中标候选人。

③当没有投标人得票过半数，且有 2 名得票最低时，先对 2 名得票最低者进行票决，确定得票数少的为第三中标候选人；再对另外 2 名进行票决，确定第一中标候选人。

④当三名投标人得票相同时，应按上述原则和方法重新票决确定排名。

（2）议事法。由招标人法定代表人或主要负责人担任定标委员会组长，组建定标委员会进行集体商议，定标委员会成员各自发表意见，最终由定标委员会组长确定中标候选人及排序。集体议事法应当在招标文件中明确议事规则。

（3）价格法。按照招标文件规定的价格竞争方法确定中标候选人，具体方法由招标人制定。招标文件应明确投标人报价相同且影响确定中标候选人时的处理办法。

（4）符合法律法规的其他定标办法。

2. 定标因素。招标人可以根据项目实际情况，选择价格、企业实力、企业信誉、拟委派团队综合能力、技术方案等作为定标因素。定标因素及要求投标人提供的材料应当在招标文件中明确。以下定标因素供参考。

（1）企业实力包括企业规模、行业排名（如有）、资质等级、专业技术人员规模、近几年营业额、利税额、财务状况、过往业绩（含业绩影响力、难易程度）等方面。

(2) 企业信誉包括获得各种荣誉、过往业绩履约情况、建设单位履约评价, 同时应重点关注近几年的不良信息, 包括建设行政主管部门作出的各种处罚和不良行为记录、建设单位对其的不良行为记录、履约评价不合格记录以及其他失信记录。

(3) 拟委派团队综合能力考核方式, 可以考察团队项目负责人或项目的施工、技术、质量、安全等有关方面负责人的类似工程业绩、奖项, 也可以要求拟派项目负责人进行答辩。

(4) 技术方案主要考虑安全控制措施、质量控制措施、绿色节能控制措施、进度控制措施等, 鼓励将建筑业科技创新和更高标准的绿色施工、安全文明施工应用在项目中。

(5) 在同等条件下, 择优的相对标准包括但不限于以下几个方面:

①资质高企业优于资质低企业;

②营业额大企业优于营业额小企业;

③工程业绩技术复杂、难度大的企业优于工程业绩技术相对简单、难度较小的企业;

④履约评价好企业优于履约评价差企业;

⑤无不良行为记录企业优于有不良行为记录企业, 不良行为记录较轻企业优于不良行为记录较重企业;

⑥已有履约记录且没有履约评价不合格企业优先于没有履约记录企业;

⑦获得荣誉等级高的企业优于获得荣誉等级低的企业,获得同等荣誉多的企业优于获得同等荣誉少的企业;

⑧行业排名靠前企业优于行业排名落后较多企业。

3. 注意事项。采用票决法或者议事法的,定标委员会成员应当依据定标办法独立行使投票权或议事权,并记录投票、定标理由和议事过程。

四、组建筛选和定标委员会

(一)招标人在筛选程序或定标程序中采用票决法或议事法的,应当组建筛选或定标委员会。招标人法定代表人为第一责任人,负责组建筛选或定标委员会。

(二)筛选和定标委员会成员要求为中层及以上管理人员(优先考虑具备工程相关管理经验的领导干部)或具备中级及以上职称或具有注册执业资格证的工程技术(经济)人员。

(三)筛选和定标委员会成员原则上从招标人、项目业主或使用单位及其上下级机构中产生。确有需要的,财政性资金投资工程的招标人可以从本系统上下级项目主管部门中确定;非财政性国有资金投资工程的招标人可以从其母公司、子公司中确定。

(四)筛选和定标委员会成员数量为7人或以上单数,成员(不含委派成员)应当由招标人在筛选或定标当日从2倍或以上的备选人员名单中随机抽取确定。招标人法定代表人可从本单位直接委派部分定标委员会成员,但总数不得超过定标委员会成员总数的三分

之一。招标人选择不在公共资源交易中心内进行随机抽取的，由招标监督小组见证并自行组织筛选或定标委员会组建的相关事宜，抽取过程应全程音像记录。筛选和定标委员会的备选人员可以重复。

（五）筛选和定标委员会应当推荐筛选和定标组长，招标人（不含代理机构）的法定代表人或主要负责人参加筛选或定标委员会的，由其直接担任组长。

（六）筛选和定标委员会在筛选和定标时，应严格按照工作要求进行并详细记录理由。筛选、定标理由应分别与筛选办法或定标办法载明的因素及办法相呼应，充分体现出被推荐投标人的优势或未被推荐投标人的劣势，可供监督、审计、纪检等部门追溯查证。

（七）评标委员会成员不得兼任筛选和定标委员会成员。

五、筛选程序

招标人使用交易系统辅助资格审查，当通过审查的投标人小于或等于 15 家时，全部进入后续评标程序。当通过审查的投标人大于 15 家时，在 12 到 15 之间随机抽取一个整数作为本项目可入围评标环节投标人数量。

筛选办法、筛选因素参照定标办法及定标因素在招标文件中载明。采用票决法筛选时，票决应遵循“多数”原则，按推荐得票数高低确定入围评标环节投标人（票数相同且影响入围的，对票数相同的投标人继续票决，直至确定入围评标环节投标人）。

（一）筛选委员会原则上在交易系统对投标人进行辅助资格审查后，开始进行筛选。

（二）原则上开标程序与筛选程序应在同一天进行。如招标人需要延期进行的，筛选委员会应在资格审查完成后 5 个工作日内进入市公共资源交易中心进行筛选。

（三）招标人应当加强筛选环节的工作留痕和约束管理，筛选环节的筛选委员会成员严格按照招标文件规定的筛选办法实施筛选工作。

六、评标程序

（一）组建评标委员会

评标由招标人依法组建的评标委员会负责。评标委员会由招标人代表及技术、经济等方面的专家组成，人数为五人或以上单数，其中招标人、招标代理机构以外的技术、经济等方面专家不得少于成员总数的三分之二。

（二）有效性评审

1. 资格审查及资格复核。

资格审查条件应当针对企业响应符合法律法规的最基础最基本的要求。评标委员会按招标文件要求对企业业绩、拟投入本项目的人员信息进行符合性审查。

2. 评标委员会按招标文件有效性评审标准进行评审。

3. 否决投标的判定。

除招标文件单列（法律、法规、规章、规范性文件和国家强制性标准规定）的否决投标情形外，评标委员会不得对投标文件做否决投标判定。

投标报价高于招标文件设定的最高投标限价或低于成本的，评标委员会应当予以否决投标。

（三）详细评审

招标人根据项目需求制定评审因素及评审标准，并在招标文件中载明，具体按以下方式进行评审：

1. 评标委员会根据招标文件中的技术标评标办法，对投标文件技术部分进行独立评审打分。

2. 评标委员会根据招标文件中的商务标评标办法，结合投标文件商务部分中提供的企业资格、类似工程业绩、奖项、财务指标、信用评价和拟委派团队综合能力等证明材料及招标合同承诺条款进行评审打分。

3. 评审项目应当设置投标价格评审。评标委员会根据招标文件中的价格标评标办法，对投标价格部分进行评审打分。

（四）定标候选人的确定

详细评审后，评标委员会按照招标文件规定的办法，向招标人推荐定标候选人。

（五）评标报告

评标完成后，评标委员会应当向招标人提交书面评标报告。

（六）评标结果公示

评标委员会提交书面评标报告和定标候选人名单之日起3日内，招标人应当将评标结果和提出异议的渠道、方式进行公示，公示期不得少于3日。

七、定标程序

原则上招标人在评标结果公示期满后3个工作日内进入市公共资源交易中心召开定标会。确有需要延期的，招标人应当在招标文件中予以明确。

招标人在定标前可以对投标人及拟派项目负责人进行考察。招标人应如实记录考察情况并提交定标委员会参考。

（一）确定中标候选人

招标人在定标会上可以介绍项目情况、招标情况及对投标人或项目负责人的考察、质询情况。定标委员会成员有疑问的，可以向招标人提出。定标委员会应当按照招标文件规定的定标办法，在评标委员会推荐的定标候选人中择优确定中标候选人。

定标委员会应当向招标人提交书面定标报告和中标候选人名单。中标候选人应当不超过3个，并标明排序。

（二）中标候选人公示

1. 招标人应当自收到定标报告之日起3日内公示中标候选人，公示期不得少于3日。

2. 公示内容包括：评标入围名单、评标报告（评标专家姓名除外）、定标候选人名单、定标报告、定标时间、定标办法、定标理由、中标候选人名单（有排序），中标价和拟投入本工程的项目负责人及各专业负责人等内容。

3. 中标候选人公示期满，招标人应当确定排名第一的中标候选人为中标人。第一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，也可以对有效投标人重新组织定标，也可以重新招标，具体细则应在招标文件中明确。

当中标候选人均不符合招标文件要求的，招标人重新组织招标。

4. 自确定中标人之日起 15 日内，招标人应当向有关行政监督部门提交招标投标情况书面报告。

八、招标人内控机制

招标人应根据国家法律、法规和规章，结合工程项目的具体特点、难点，制定切实可行的评定分离办法，以达到最佳的招标效果。招标人的法定代表人或主要负责人承担定标过程中的管理、监督责任。

（一）决策约束机制

资格审查办法、筛选办法、评标办法、定标办法、筛选和定标委员会的组建等纳入“三重一大”决策机制和廉洁评估范围内，不属于“三重一大”决策范围的按企业制度履行审批程序。

（二）回避机制

招标监督小组成员、筛选和定标委员会成员与投标人存在利害关系的，应主动回避，并书面说明回避理由。

（三）全过程留痕机制

招标人的招标定标及同步录音、录像等全过程有关资料应作为工程技术档案备查。招标人自行妥善保管有关资料，不得伪造、变造、隐匿。

九、招标效果评估机制

项目实施过程中，招标人应对中标人的履约情况跟踪评估。评估开始时间由招标人自行决定，原则上不超过完成招标工作一年内。评估内容可包括：投标承诺是否兑现、工期、质量安全管理、变更及造价控制情况、协调配合与服务等。评估工作完成后，应撰写评估报告，评估招标效果，优化后续定标办法。行政监督部门可对评估报告开展检查，发现招投标活动存在违法、违规问题的，依法处理并将有关情况通报招标人上级主管部门和纪检监察部门。

本导则自印发之日起施行，有效期至2028年11月30日，原《关于试行〈东莞市住房和城乡建设局房建市政工程评定分离操作导则〉的通知》（东建市〔2021〕10号）同步废止。