

# 国家发改委集中答复招标投标行业疑难问题

国家发改委近日在其官方网站对招标投标行业中的疑难问题进行了集中答复，并且答复内容非常详细，涉及国有企业在工程建设招标投标中的诸多疑难问题。

The screenshot shows the official website of the National Development and Reform Commission (NDRC). At the top, there is a navigation bar with links for Home, Institutional Settings, News, Government Openness, Government Services, NDRC Data, and Interactive Exchange. A search bar is also present. Below the navigation bar is a large blue banner with the text "招投标和公共资源交易" (Bidding and Public Resource Transactions). Underneath the banner, there is a section titled "招投标法规咨询选登" (Selected Questions and Answers on Bidding Regulations). This section contains a list of 13 questions and answers, each with a date of 2021/05/27 or 2021/05/28.

问题	日期
· 地方政府可否细化标准招标文件	2021/05/28
· 如何理解工程总承包招标规模标准	2021/05/27
· 如何理解16号令中“国有企业”及“占控股或者主导地位”	2021/05/27
· 如何理解《必须招标的工程项目规定》中“合同估算价”	2021/05/27
· 如何理解《招标投标法实施条例》第七十条中“规定”范围	2021/05/27
· 如何设置园林绿化项目的招标条件	2021/05/27
· 如何理解招投标中企业经营资质资格的审查标准	2021/05/27
· 如何理解《工程建设项目施工招标投标办法》中“设计图纸”的概念	2021/05/27
· 如何理解中标候选人公示的内容要求	2021/05/27
· 如何理解中标候选人公示与中标公告的区别	2021/05/27
· 如何理解招标文件发售期的时限要求	2021/05/27
· 如何理解《必须招标的工程项目规定》的适用范围	2021/05/27

原文连接：

[https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/ztbhggzyjy/ztbfgzxxd/wap\\_index.html](https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/ztbhggzyjy/ztbfgzxxd/wap_index.html)

# 目 录

一、关于国有企业下属参股子公司能否参与该国有企业组织的招标的答复.....	1
二、关于建设工程中的施工图审查、造价咨询、第三方监测、监测等服务是否属于依法必须招标项目范围的答复.....	1
三、关于招标代理服务费应由哪一方支付的答复.....	1
四、关于与建筑物和构筑物新建改建扩建无关的 1000 万装修工程是否必须招标的答复.....	2
五、关于《必须招标的工程项目规定》适用范围的答复.....	2
六、关于获取招标文件时间限制的答复.....	2
七、关于中标候选人公示与中标公告区别的答复.....	3
八、关于招标人及招标文件编制有关问题的答复.....	3
九、关于国家发改委第 10 号令条款细节咨询的答复.....	4
十、关于《工程建设项目施工招标投标办法》有关条文理解的答复.....	5
十一、关于招投标经营范围不限是否意味着不需要行政许可的答复.....	5
十二、关于对发改办法规[2020]727 号文咨询的答复.....	6
十三、如何理解《中华人民共和国招标投标法实施条例》第七十条中“规定”范围.....	6
十四、如何理解《必须招标的工程项目规定》中“合同估算价”.....	6
十五、关于对 16 号令及 770 号文中“国有企业”及“占控股或者主导地位”咨询的答复.....	7
十六、关于对工程总承包如何确定依法必须招标范围咨询的答复.....	8
十七、地方政府可否细化标准招标文件.....	8

## 一、关于国有企业下属参股子公司能否参与该国有企业组织的招标的答复

国有企业下属参股子公司能否作为投标人公平参与国有企业组织的招投标工作？

答复：《招标投标法实施条例》第三十四条第一款规定，与招标人存在利害关系可能影响招标公正性的法人、其他组织或者个人，不得参加投标。本条没有一概禁止与招标人存在利害关系法人、其他组织或者个人参与投标，构成本条第一款规定情形需要同时满足“存在利害关系”和“可能影响招标公正性”两个条件。

即使投标人与招标人存在某种“利害关系”，但如果招投标活动依法进行、程序规范，该“利害关系”并不影响其公正性的，就可以参加投标。

## 二、关于建设工程中的施工图审查、造价咨询、第三方监测、监测等服务是否属于依法必须招标项目范围的答复

根据国家发展改革委办公厅关于进一步做好《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》实施工作的通知（发改办法规〔2020〕770号）第一条第三款说：“对16号令第五条第一款第（三）项中没有明确列举规定的服务事项、843号文第二条中没有明确列举规定的项目，不得强制要求招标。”请问：建设工程中的施工图审查、造价咨询、第三方监测、监测等服务，如果该工程属财政全额投资且上述服务费均估算超过一百万元，业主单位是否可以选择不招标。

答复：《关于进一步做好〈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〉实施工作的通知》（发改办法规〔2020〕770号）规定，没有法律、行政法规或国务院规定依据的，对16号令第五条第一款第（三）项没有明确列举规定的服务事项，不得强制要求招标。施工图审查、造价咨询、第三方检测服务不在列举规定之列，不属于必须招标的项目，但涉及政府采购的，按照政府采购法律法规规定执行。

## 三、关于招标代理服务费应由哪一方支付的答复

招标代理服务收费管理暂行办法20021980号文件在2016年1月1日31号发出的公文中以列入作废名单，请问关于招标代理服务费应该由谁来支付，支付标准依据哪条规定？

答复：原《招标代理服务收费管理暂行办法》（计价格〔2002〕1980号）已被2016年1月1日发布的《关于废止部分规章和规范性文件的决定》（国家发展和改革委员会

委员会令第 31 号) 废止, 目前国家层面对招标代理服务费的支付主体未作强制性规定。**招标代理服务费应由招标人、招标代理机构与投标人按照约定方式执行。**

#### **四、关于与建筑物和构筑物新建改建扩建无关的 1000 万装修工程是否必须招标的答复**

**国有企项目与建筑物和构筑物新建、改建、扩建无关的单独的 1000 万装修工程, 是不是必须招标项目。**

**答复:** 根据《招标投标法实施条例》第二条规定, 招标投标法第三条所称工程建设项目, 是指工程以及与工程建设有关的货物、服务。前款所称**工程, 是指建设工程, 包括建筑物和构筑物的新建、改建、扩建及其相关的装修、拆除、修缮等。**据此, 您所咨询的工程项目不属于《招标投标法》规定的依法必须招标项目。

#### **五、关于《必须招标的工程项目规定》适用范围的答复**

**请问《必须招标的工程项目规定》第五条所称的“与工程建设有关的重要设备、材料等的采购”是否包括国有施工企业非甲供物资采购? 国有施工企业承接的符合第二条至第四条的工程项目, 由施工企业实施重要设备、材料采购的, 是否必须招标?**

**答复:** 根据《招标投标法实施条例》第二十九条规定, 招标人可以依法对工程以及与工程建设有关的货物、服务全部或者部分实行总承包招标。以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的, 应当依法进行招标。《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发〔2017〕19 号) 规定, 除以暂估价形式包括在工程总承包范围内且依法必须进行招标的项目外, 工程总承包单位可以直接发包总承包合同中涵盖的其他专业业务。据此, **国有工程总承包单位可以采用直接发包的方式进行分包, 但以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务分包时, 属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的, 应当依法招标。**

#### **六、关于获取招标文件时间限制的答复**

招标投标法和招标投标法实施条例规定招标文件的发售期不得少于 5 日, 自招标文件开始发出之日起至投标人提交投标文件截止之日止, 最短不得少于二十日。由于现在我们都实行电子招

投标，招标文体都是潜在投标人自己在网上交易平台获取，也不收费，我们就有一个想法，就是不限制投标文件获取时间，投标截止时间前潜在投标人都可以从网上交易平台获取招标文件，但是从潜在投标人可以获取招标文件之日起到投标截止时间仍然要求不少于二十日。

答复：《招标投标法实施条例》第十六条规定招标文件发售期不得少于5日，是为了保证潜在投标人有足够的时间获取招标文件，以保证招标投标的竞争效果。因此，为了更多地吸引潜在投标人参与投标，**招标人在确定具体招标项目的资格预审文件或者招标文件发售期时，应当综合考虑节假日、文件发售地点、交通条件和潜在投标人的地域范围等情况，在招标公告中规定一个不少于5日的合理期限。**

## 七、关于中标候选人公示与中标公告区别的答复

在招投标过程中，经评标后，招标人发布中标候选人公示，公示结束后发布中标公告。请问**中标候选人公示与中标公告的区别在什么地方？各具备哪些法律效力？**

答复：根据《招标投标法实施条例》第五十四条，依法必须进行招标的项目，招标人应当自收到评标报告之日起3日内公示中标候选人，公示期不得少于3日。投标人或者其他利害关系人对依法必须进行招标的项目的评标结果有异议的，应当在中标候选人公示期间提出。**招标人应当自收到异议之日起3日内作出答复，作出答复前，应当暂停招标投标活动。**

中标结果公示的性质为告知性公示，即向社会公布中标结果。中标候选人公示与中标结果公示均是为了更好地发挥社会监督作用的制度。两者区别一是向社会公开相关信息的时间点不同，**前者是在最终结果确定前，后者是最终结果确定后**；二是中标候选人公示期间，投标人或者其他利害关系人可以依法提出异议，**中标结果公示后则不能提出异议。**

## 八、关于招标人及招标文件编制有关问题的答复

针对建设单位已经确定、项目已经批准的政府投资建设工程招标，**请问：1、招标人是仅指项目建设单位，是否还同时包括管理该建设单的地方政府？2、地方政府或有关部门部门能否在不与国家或国务院行业主管部门已发布的标准招标文件相抵触的前提下，再制定更加细化的招标文件文本或评标标准和方法，要求政府投资建设工程的招标人应当使用？**

答复：问题一：《招标投标法》第八条规定，招标人是依照本法规定提出招标项目、进行招标的法人或者其他组织。

问题二：**地方政府在不与国家或国务院行业主管部门已发布的标准招标文件相抵触的前提下**，可以为本地区政府投资建设项目的招标人制定更加细化的标准文件文本，但不得非法干涉招标投标活动，不得以此方式不合理限制招标人自主权。

## 九、关于国家发改委第 10 号令条款细节咨询的答复

根据第六条的规定，依法必须招标项目的中标候选人公示应当载明以下内容：(一)中标候选人排序、名称、投标报价、质量、工期(交货期)，以及评标情况;(二)中标候选人按照招标文件要求承诺的项目负责人姓名及其相关证书名称和编号;(三)中标候选人响应招标文件要求的资格能力条件;(四)提出异议的渠道和方式;(五)招标文件规定公示的其他内容。依法必须招标项目的中标结果公示应当载明中标人名称。问题如下：1.第六条第三款中，规定公示中标人响应招标文件要求的资格能力条件，请问这些资格能力条件具体包括哪些文件，烦请详细列出予以说明？是否包括用于证明业绩的合同复印件？是否包括技术人员的职业资格证书等相关文件？2.若需要将用以响应招标文件要求的资格能力条件中的业绩合同复印件进行公示，是否会对投标人的商业秘密构成侵害？3.除了公布总分、排序、报价等基本内容，是否需要将评标委员会评分的每一小项的分数都予以公示？建议：作为国企采购，希望在招投标的公示方面做到规范化、透明化，因此也一直都有按照国家的法律法规进行相关公示，但有一些条款规定的公示内容太过笼统，公示少了又怕影响投标人及公众的知情权，公示多了又怕侵犯中标人的商业秘密。所以希望能够明确哪些资料（具体列明）是必须公示的，并举出相应的例子（比如包括合同证明、资质证书等），这样更有利于公示的规范化。

答复：问题一：中标候选人响应招标文件要求的资格能力条件具体包括哪些文件要视具体招标项目要求而定，无法通过立法作出统一规定。

问题二：《招标公告和公示信息发布管理办法》（国家发展改革委令第 10 号）只要求公开中标候选人响应招标文件要求的资格能力条件，**未要求公开证明业绩的合同复印件等证明文件**。

问题三：关于是否需要公示评标委员会评分的每一小项的分数，目前各地做法各不相同，国家层面没有统一规定。但招标人从提高招投标活动透明度、接受社会监督的角度出发自愿公开的，可以在中标候选人公示中公布相关内容，**但评标委员会成员的名单应当保密**。

## 十、关于《工程建设项目施工招标投标办法》有关条文理解的答复

关于《工程建设项目施工招标投标办法》（七部委【2013】30号令）第八条（四）“有招标所需的设计图纸及技术资料”的条文理解。该条文“设计图纸”指什么设计深度的图纸，初步设计图纸还是施工图设计图纸？在施工图设计文件未经审查批准时，工程建设项目采用初步设计图纸招标是否符合该条规定？

答复：《建设工程勘察设计管理条例》第二十六条的规定，编制初步设计文件，应当满足编制施工招标文件、主要设备材料订货和编制施工图设计文件的需要。编制施工图设计文件，应当满足设备材料采购、非标准设备制造和施工的需要，并注明建设工程合理使用年限。《工程建设项目施工招标投标办法》（七部委令第30号）对“设计图纸”的设计深度未作具体规定，招标人可根据项目所属行业的有关规定以及项目实际需要采用初步设计图纸或施工图设计文件进行招标。

## 十一、关于招投标经营范围不限是否意味着不需要行政许可的答复

国家发展改革委办公厅 市场监管总局办公厅关于进一步规范招标投标过程中企业经营资质资格审查工作的通知发改办法规〔2020〕727号规定，“招标人在招标项目资格预审公告、资格预审文件、招标公告、招标文件中不得以营业执照记载的经营范围作为确定投标人经营资质资格的依据，不得将投标人营业执照记载的经营范围采用某种特定表述或者明确记载某个特定经营范围细项作为投标、加分或者中标条件，不得以招标项目超出投标人营业执照记载的经营范围为由认定其投标无效。”这个文件的出台是否意味着没有医疗器械经营许可或备案的企业都可以做二类、三类医疗器械？如果招标文件没有明确规定，是否意味着所有企业也都可以做二三类医械？如果是这样，那要医疗器械的行政许可和监管还有什么意义？

答复：《关于进一步规范招标投标过程中企业经营资质资格审查工作的通知》（发改办法规〔2020〕727号）规定，招标项目对投标人经营资质资格有明确要求的，应当对其是否被准予行政许可、取得相关资质资格情况进行审查。该文件的出台并非意味着没有医疗器械经营许可或备案的企业都可以生产二类、三类医疗器械。对于依法需取得行政许可或备案方能从事的特定行业，应当先取得相关许可或完成备案。

## 十二、关于对发改办法规[2020]727号文咨询的答复

因住房和城乡建设部取消园林绿化资质后同时要求不得以任何方式，强制要求将城市园林绿化企业资质或市政公用工程施工总承包等资质作为承包园林绿化工程施工业务的条件。对于绿化项目施工招标招标人都采用经营范围内含“园林绿化”，对投标人进行要求。727号文要求不能进行要求。那对于绿化工程、人工造林工程如何对投标人进行要求。

答复：《关于进一步规范招标投标过程中企业经营资质资格审查工作的通知》（发改办法规[2020]727号文）规定，招标项目对投标人的资质资格有明确要求的，应当对其是否被准予行政许可，取得相关资质资格情况进行审查，**不应以对营业执照经营范围的审查代替，或以营业执照经营范围明确记载行政许可批准件上的具体内容作为审查标准。对于不实行资质管理的行业，招标人可根据实际需要，从业绩等方面对投标人提出要求。**

## 十三、如何理解《中华人民共和国招标投标法实施条例》第七十条中“规定”范围

《中华人民共和国招标投标法实施条例》第七十条规定：“依法必须进行招标的项目的招标人不按照规定组建评标委员会，……”，条款中“规定”除法律、法规的规定，是否包括规范性文件、招标文件的规定？

答复：《中华人民共和国招标投标法实施条例》第七十条中的“规定”指的是对依法组建评标委员会的法定要求，主要包括《招标投标法》《招标投标法实施条例》，以及《评标委员会和评标方法暂行规定》等部门规章、行政规范性文件，**不包括招标文件。**

## 十四、如何理解《必须招标的工程项目规定》中“合同估算价”

《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委2018年第16号令）中提到的“勘察、设计、监理等服务的采购，单项合同估算价在100万元人民币以上的，必须招标。”此处的“单项合同估算价”是否可以明确如何理解？估算价一般指的是初步设计概算中的金额，估算价前面加了合同二字，即合同估算价要怎么理解呀？举个例子，监理费按照收费标准测算是150万元，超过了100万元，此时这个150万元是否就是理解为合同估算价？那换一个例子，安全影响评估费无收费标准，往往只能通过市场询价的方式来确定底价，若通过询价得到的价格是150万，那这个价格是否也可以理解为是合同估算价？合同估算价是否指的是收费标



准测算后且未下浮的金额或无收费标准经市场询价后未下浮的金额？请有关领导帮助明确，谢谢！

答复：《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委2018年第16号令）中的“合同估算价”，指的是采购人根据初步设计概算、有关计价规定和市场价格水平等因素合理估算的项目合同金额。**没有计价规定情况下，采购人可以根据初步设计概算的工程量，按照市场价格水平合理估算项目合同金额。**

## 十五、关于对16号令及770号文中“国有企业”及“占控股或者主导地位”咨询的答复

《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委2018年第16号令）第二条：“全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目包括：……（二）使用国有企业事业单位资金，并且该资金占控股或者主导地位的项目。”

（1）16号令第二条中第二项中规定的“使用国有企业事业单位资金”，其中的“国有企业”仅指国有全资企业还是也包括国有控股企业？

（2）770号文中“第（二）项中‘占控股或者主导地位’，参照《公司法》第二百一十六条关于控股股东和实际控制人的理解执行，即‘……出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东’……”应当如何理解？是否指国有企业依其投入项目的资金所享有的表决权已足以对有关项目建设的决议产生重大影响这一情形？例如，在一个国有控股企业（国有股权51%）和外资企业共同投资的工程建设项目中，国有控股企业出资60%，外资企业出资40%，虽然该项目不属于国有企业投入项目的资金按国有股权的比例折算后的资金占项目总资金的50%以上的情形，但国有控股企业由于其出资占整个项目投资的60%，其所享有的表决权已足以对有关项目建设的决议产生重大影响，所以该项目仍然属于必须招标的项目？

答复：关于问题一，“使用国有企业事业单位资金”中的**“国有企业”也包括国有控股企业。**

关于问题二，《关于进一步做好〈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〉实施工作的通知》（发改办法规[2020]770号）规定，《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委2018年第16号令，以下简称“16号令”）第（二）项中“占控股或者主导地位”，参照《公司法》第二百一十六条关于控股股东和实际控制人的理解执

行，即“其出资额占有限责任公司资本总额百分之五十以上或者其持有的股份占股份有限公司股本总额百分之五十以上的股东；出资额或者持有股份的比例虽然不足百分之五十，但依其出资额或者持有的股份所享有的表决权已足以对股东会、股东大会的决议产生重大影响的股东”。具体到您的例子中，**该项目中国有资金所享有的表决权已足以对有关项目建设的决议产生重大影响，属于“国有资金占主导地位”**，如其勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的单项采购分别达到16号令第五条规定的相应单项合同价估算标准的，该单项采购必须招标。

## **十六、关于对工程总承包如何确定依法必须招标范围咨询的答复**

按现行招投标法律法规，招标项目一般分为服务（勘察、设计、造价咨询、监理、评估等）、施工和物资材料三大类，其招标限额分别为100万、400万和200万。**请问工程总承包（即EPC，包括勘察设计、施工和物资材料）应属于哪一类，其限额怎么确定呢？**

**答复：**《关于进一步做好<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>实施工作的通知》（发改办法规[2020]770号）规定，对于《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委2018年第16号令，以下简称“16号令”）第二条至第四条规定范围内的项目，发包人依法对工程以及与工程建设有关的货物、服务全部或者部分实行总承包发包的，总承包中施工、货物、服务等各部分的估算价中，**只要有一项达到16号令第五条规定相应标准**，即施工部分估算价达到400万元以上，或者货物部分达到200万元以上，或者服务部分达到100万元以上，**则应当招标。**

## **十七、地方政府可否细化标准招标文件**

**地方政府或有关部门能否在不与国家或国务院行业主管部门已发布的标准招标文件相抵触的前提下，再制定更加细化的招标文件文本或评标标准和方法？**

**答复：**地方政府在不与国家或国务院行业主管部门已发布的标准招标文件相抵触的前提下，**可以为本地区政府投资建设工程的招标人制定更加细化的标准文件文本**，但不得非法干涉招标投标活动，不得以此种方式非法限制招标人自主权。