

会厅厅厅厅厅厅局局局

员化 原竟 设俞 寸 理 里

委
息
安
政

建

利

计
管
源

革
信

资环乡运农
督管

改和公财然态城通水业审监能信

和 业 和 和 通

发工
主
市

省省
东东
省省
东东
省省

东东
东东
东东
东东
东东
东东
东东

山山山山山山山山山山山山山山山

- 1 -

请认真贯彻执行。



山东省发展和改革委员会



山东省工业和信息化厅



山东省公安厅



山东省财政厅



山东省自然资源厅



山东省生态环境厅



山东省住房和城乡建设厅



山东省交通运输厅



山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理工作方案（2024-2025 年）

为进一步破除招标投标领域规则障碍和隐性壁垒，规范招标投标秩序，服务全国统一大市场建设，持续优化招标投标营商环境，根据《国务院办公厅关于创新完善体制机制推动招标投标市场规范健康发展的意见》（国办发〔2024〕21号）和国家发展改革委等8部委联合印发的《招标投标领域公平竞争审查规则》（国家发展改革委等8部委令第16号）有关要求，结合我省实际，制定如下工作方案。

一、工作目标

围绕解决影响工程建设招标投标领域的突出问题，通过开展专项治理，补齐制度机制短板弱项，为全省经济社会高质量发展营造高效规范、公平竞争、充分开放的招标投标市场环境。

——纠治一批经营主体反映强烈的突出问题。聚焦扰乱市场秩序、所有制歧视和地方保护、招标人主体责任不落实、监管执法机制短板弱项、交易服务供给不足等问题，通过限期整改、纪律处分、行政处罚、刑事处罚等方式，依法依规持续纠治各类乱象，严厉打击违法违规行为，不断规范交易市场秩序。

——健全招标投标制度规则。持续开展招标投标领域制度规则清理，制定完善招标代理机构在线服务、招标代理机构和投标

人评价、多点分散评标、智慧辅助评标、小微工程规范招标投标等政策标准，解决交易重点环节中介乱象、人为干预等问题。

——完善有效运行的监管工作机制。落实招标投标领域联动监管工作机制，形成监管闭环；建立行纪、行刑衔接机制，完善违规违纪违法行为发现、移交、查处工作链条；建立典型案例通报机制，发挥警示震慑效应；完善教育培训机制，提升评标专家、招标代理机构的业务能力和职业道德素质。

——提升招标投标服务效能。完善招标投标交易场所建设和升级改造，提升场所服务能力；推行远程异地评标、智慧辅助评标等做法，提升招标投标智慧化水平；优化招标投标在线监管系统，提升预警监测能力，实现全省监管“一张网”。

二、治理内容

聚焦2023年12月1日以来启动实施的依法必须进行招标的建设工程项目和部分乡镇小微工程招标投标项目，核查项目在编制资格预审文件和招标文件、收取投标保证金、组织评标、处理异议和投诉等招标投标全过程中是否存在违法违规情形，重点治理以下内容：

（一）扰乱市场秩序的违法违规行为。

1. 依法必须进行招标的建设工程项目未采用招标方式发包、未按照核准的招标方式进行招标，或通过“明招暗定”“先干后招”“量身定做”等方式虚假招标，或通过“化整为零”、虚构涉密项目、应急项目等形式规避招标。

2. 投标人通过受让、租借或者挂靠资质投标，伪造资质、资格证书，提供虚假业绩、奖项、项目负责人等材料弄虚作假投标。

3. 投标人与招标人、招标代理机构或其他投标人串通投标，以行贿手段谋取中标，将中标项目转包、违法分包。

4. “陪标专业户”不以中标为目的，“抱团”投标，非法围标。

5. 招标代理机构拉拢评标专家、乱收费、价外加价、不及时支付专家费用等。

6. 评标专家私下接触投标人，收受利害关系人财物或其他好处；不按规定评标评审，对评标委员会成员的独立评审施加不当影响，接受他人提出的倾向或者排斥特定投标人的要求；组建或加入微信、QQ等网络通讯群组违规交流、获取项目信息，组织相关利害关系人围标串标；索取不合理评审费用等。

7. 党员干部和公职人员利用职务便利或影响，违规插手和干预招标投标活动。

8. 恶意投诉举报等其他扰乱市场秩序的行为。

（二）所有制歧视和地方保护等不合理限制。

1. 未落实全国统一的市场准入条件，排斥限制潜在投标人。对市场准入负面清单以外的行业、领域、业务，要求经营主体在参与投标活动前取得行政许可；要求经营主体在本地设立分支机构、缴纳税收社保或者与本地经营主体组成联合体，取得本地业绩或者奖项，取得培训合格证、上岗证等特定地区或者特定行业组织颁发的相关证书，取得特定行业组织成员身份。

2. 违规区别对待不同地区、所有制形式的经营主体，在标准招标文件（示范文本）和标准资格预审文件（示范文本）中设置不合理内容。根据经营主体取得业绩的区域、所有制形式、投标产品的产地、规模、注册地址、注册资金、市场占有率、负债率、净资产规模设置差异性得分；根据联合体成员单位的注册地址、所有制形式等设置差异性得分。

3. 开展信用评价时，区别对待不同地区、所有制形式的经营主体，未依法保障经营主体自主权。在信用信息记录、归集、共享等方面对不同地区或者所有制形式的经营主体作出区别规定；对不同地区或者所有制形式经营主体的资质、资格、业绩等采用不同信用评价标准；根据经营主体的所在地区或者所有制形式采取差异化的信用监管措施；没有法定依据，限制经营主体参考使用信用评价结果的自主权。

（三）招标人主体责任落实不到位。

1. 招标人主体责任缺失。编制招标文件质量不高，对委托招标代理机构编制的招标文件没有组织审查，没有使用国家规定的标准文本，没有根据项目的具体特点与实际需要编制；在中标候选人公示前没有认真审查评标委员会提交的书面评标报告，对异常情形和问题没有依照法定程序复核和纠正；受理异议渠道不畅通，异议答复不及时；没有及时签订合同并积极推进合同履行；招标人代表业务不熟悉，在评标过程中发表带有倾向性、误导性言论等。

2. 限制招标人组织招标、选择招标代理机构、编制资格预审文件和招标文件的自主权。为招标人指定招标代理机构或者违法限定招标人选择招标代理机构的方式；为招标人指定投标资格、技术、商务条件，特定类型的资格审查方法或者评标方法，具体的资格审查标准或者评标标准，评标委员会成员，承包商（供应商）预选库、资格库或者备选名录等；对于已经纳入统一的公共资源交易平台体系的电子交易系统，限制招标人自主选择；强制招标人或者招标代理机构选择电子认证服务；为招标人或者招标代理机构指定特定交易工具；要求招标人依照本地创新产品名单、优先采购产品名单等地方性扶持政策开展招标投标活动。

3. 限制招标人定标权，影响招标人定标主体责任落实。为招标人指定定标方法、定标单位或者定标人员；将定标权交由招标人或者其授权的评标委员会以外的其他单位或者人员行使；规定直接以抽签、摇号、抓阄等方式确定合格投标人、中标候选人或者中标人。

（四）监管执法机制短板弱项。

1. 在监管执法流程上设置不合理政策措施。规定招标投标交易服务机构行使审批、备案、监管、处罚等具有行政管理性质的职能；强制非公共资源交易项目进入公共资源交易平台交易。

2. 监管责任落实不到位，监管机制不完善。尚未以清单方式列明本地招标投标投诉处理的部门职责分工；未建立协同监管和案件移交机制，发现违纪、违法、犯罪线索不能及时移送纪检监

察机关和公安机关；相关行政监督部门对招标投标监管不到位，在交易环节监督缺失，对有关违法违规行为没有及时发现，发现后没有及时处置；对拟制定的招标投标领域涉及经营主体经济活动的政策措施，未按规定进行公平竞争审查；在政策措施公平竞争审查过程中，未按规定以适当方式听取有关经营主体、行业协会商会等意见；未建立政策措施公平竞争审查清理、举报处理机制。

3. 乡镇小微工程项目招标投标不规范，缺乏有效监督。

（五）交易服务供给不足。

1. 在保证金上设置不合理限制。限制招标人依法收取保证金；要求经营主体缴纳除投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金以外的其他保证金；限定经营主体缴纳保证金的形式；要求经营主体从特定机构开具保函（保险）；在招标文件之外设定保证金退还的前置条件。

2. 在服务流程上设置不合理限制。对能够通过告知承诺和事后核验核实真伪的事项，强制投标人在投标环节提供原件；在获取招标文件、开标环节违法要求投标人的法定代表人、技术负责人、项目负责人或者其他特定人员到场。

3. 招标投标交易服务机构服务能力欠缺。不能有效发挥见证作用，对应当发现的涉嫌违法违规行为没有发现，对应当移交的涉嫌违法违规线索没有及时移交；服务缺位，对其他地区的项目、目录外项目拒绝进场；场所不能满足评标需求，工作人员业务水

平低、服务态度和效率不高，人手不足；信息化、智能化水平不能满足交易、监管和远程异地评标等技术要求。

三、工作步骤

专项治理按照“统一部署、持续推进、部门协同、分级负责”的原则，自2024年7月1日开始，至2025年12月31日结束。以9个月为一轮，分2轮持续进行，每轮按照“动员部署、问题排查、整改提升、总结通报”四个阶段压茬推进。第一轮自2024年7月1日至2025年3月31日结束，治理范围为2023年12月1日-2024年6月30日期间启动实施的依法必须进行招标的工程建设项目和部分乡镇小微工程招标投标项目，同时对2023年治理情况开展“回头看”；第二轮自2025年4月1日至2025年12月31日结束，治理范围为2024年7月1日-2025年3月31日期间启动实施的依法必须进行招标的工程建设项目和部分乡镇小微工程招标投标项目，同时对第一轮治理情况开展“回头看”。

（一）动员部署阶段（时间1个月）。召开招标投标突出问题专项治理动员部署会议，对专项治理工作进行全面部署。各市政府和省有关部门（单位）根据职责分工，研究细化实化本地、本行业领域的具体工作方案，召开会议进行动员部署，实现省市县三级联动。

（二）问题排查阶段（时间2个月）。实施自查、抽查、核查、互查、督查“五查”衔接，对招标、投标、开标、评标、定标全流程检查，做到问题底数清楚、定性准确。由各级行业主管

部门组织工程建设单位梳理治理范围内的工程建设项目，对照治理内容进行自查自纠；各级行政监督部门按照职责分工，结合“双随机一公开”抽查工作，对治理范围内项目进行抽查；畅通投诉举报渠道，对经营主体提交明确证据提出投诉的项目，自动纳入核查范围；开展市际交叉互查，通过异地检查推进整改、交流学习；省相关部门（单位）组成联合督查组，开展督导检查。

（三）整改提升阶段（时间 5 个月）。针对摸排出来的问题，深入剖析，查找原因，对能够立即整改的，即查即改，对一时不能完成整改的，纳入专项治理整改台账，明确整改措施，做到问题清单化、清单责任化、责任时限化，进行对账销号管理，并建立健全长效机制。

（四）总结通报阶段（时间 1 个月）。各市政府、省有关部门（单位）系统总结本地、本行业领域专项治理工作成效，全面梳理问题和整改情况，形成专题报告报省政府。省政府全面进行总结，对专项治理情况进行通报，并适时召开新闻发布会向社会通报。

四、治理方式

专项治理坚持治标与治本、传统手段与信息化手段相结合，持续查问题、纠偏差，重打击、强震慑，严督导、促整改。

（一）精准发现问题。开展项目抽查，各市政府、省有关部门（单位）按照职责分工，结合实际自行确定抽查项目数量，依法必须进行招标的工程建设项目抽查比例原则上不低于治理范

围内招标项目总数的 10%，对发现问题比较集中的行业领域，要适当提高抽取比例。受理投诉举报，对通过全省各级公布的招标投标举报电话、电子邮箱收到的投诉举报信息，及时核查办理；进行数据分析，利用“云智”监管系统等大数据预警分析功能，进行大数据比对，筛查问题项目，纳入核查范围。

（二）依法处置问题。对于存在所有制歧视、地方保护的项目，行政监督部门要责令招标人进行改正，并根据情节轻重依法给予行政处罚。对于违法违规从事招标投标活动的行为，公安机关、行政监督部门要以零容忍态度坚决打击，对影响恶劣的案件依法从严从重处罚。对不按要求优化招标投标交易服务的，各地招标投标指导协调部门要厘清责任分工，指导责任单位采取整改措施，在专项治理期间完成整改任务。对于监管执法机制存在短板的，招标投标指导协调部门要会同行政监督部门及时采取整改措施，在专项治理期间补齐短板。发现党员干部、公职人员存在违反党纪和国家法律法规问题线索的，要做好问题线索衔接移交，纪检监察机关、公安机关要依规依纪依法处置。对治理力度不大、整改效果不明显的，省相关部门（单位）重点进行督导。

五、制度机制

各市政府、省有关部门（单位）要在开展专项治理基础上，针对共性或影响长远的问题，按照“预防为主，防治结合”的原则，建立完善管根本利长远的制度机制，提高招标投标工作制度化规范化水平。建立招标代理机构在线服务制度，完善线上服务

系统，实现在线服务，做到全程留痕；完善招标代理机构和投标人评价制度，实行信用评价，加强行为监管；建立多点分散评标制度，完善线上评标系统，实现评标专家就近到交易中心独立席位在线评标；建立智慧辅助评标制度，发挥信息化手段作用，增强系统自动评标功能，减少人为干预，促进公平公正；建立小微工程规范招标投标制度，规范交易流程、方式和行为。建立行纪、行刑衔接机制，完善违规违纪违法行为发现、移交、查处工作链条，发挥协同效应；建立典型案例通报机制，发挥教育和警示震慑作用；建立教育培训机制，加强对评标评审专家、招标代理机构的培训力度，提高业务能力和职业道德水平。

六、常态治理

各市政府、省有关部门（单位）在专项治理结束后，进行常态化、长效化整治，持续抓、反复抓，切实防止问题反弹。在日常监管中，进一步落实招标投标领域联动监管工作机制，深入推进协调会商、投诉处理、线索发现、转办反馈、信息共享、联动处置、联合惩戒 7 项机制，实现招标投标领域疑似违法违规行为“发现-研判-移交-会商-办理-反馈”闭环；提升智慧化监管水平，完善省“云智”监管系统功能，打通纪检监察、发展改革、公安、财政、住房城乡建设、交通、水利、审计、公共资源交易等部门（单位）数据链接，实时监测预警，实现全省监管“一张网”；持续开展招标投标领域制度规则清理，对地方性法规、地方政府规章、行政规范性文件及其他政策文件，进行全面自查，

发现问题的，根据权限修订、废止，或者提请本级人大、政府予以修订或废止，实现制度规则的常态化清理规范。

七、组织保障

各市政府、省有关部门（单位）要将专项治理作为今明两年重点工作任务来抓，聚焦聚力，持续发力。省发展改革委统筹协调全省专项治理工作，各市政府负责本地专项治理工作，省相关部门（单位）按照“谁主管、谁负责，谁监管、谁负责”原则，开展本行业领域专项治理工作。要按照工作任务分工，进一步细化措施，明确时间表、路线图，压实责任，扎实推进，确保如期全面完成各项任务。对不按要求开展治理、工作不到位、效果不明显的，将进行通报批评，并依规依纪依法追究相关部门（单位）和个人责任；对组织有力、治理力度大、整改效果好的，将进行通报表扬。

- 附件：1. 山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理任务分工表
2. 山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理项目清单
3. 山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理整改台账
4. 山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理情况统计表

附件 1

山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理任务分工表

工作任务		责任单位
纠治一批经营主体反映强烈的突出问题。		省发展改革委牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
健全招标投标制度规则。		开展招标投标领域制度规则清理，制定招标代理机构在线服务、多点分散评标、智慧辅助评标制度规则由省发展改革委牵头；完善招标代理机构和投标人评价制度规则由省住房城乡建设厅牵头；制定小微工程规范招标投标制度规则由省发展改革委牵头。
完善有效运行的监管工作机制。		省发展改革委牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
提升招标投标服务效能。		省发展改革委牵头，各市政府、省公共资源交易中心按照职责分工负责。
（一）治理严重扰乱市场秩序的违法违规活动。	1. 依法必须进行招标的工程建设项目未采用招标方式发包、未按照核准的招标方式进行招标，或通过“明招暗定”“先干后招”“量身定做”等方式虚假招标，或通过“化整为零”、虚构涉密项目、应急项目等形式规避招标。	省发展改革委牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。

工作任务	责任单位
2. 投标人通过受让、租借或者挂靠资质投标，伪造资质、资格证书，提供虚假业绩、奖项、项目负责人等材料弄虚作假投标。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
3. 投标人与招标人、招标代理机构或其他投标人串通投标，以行贿手段谋取中标，将中标项目转包、违法分包。	省公安厅牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
4. “陪标专业户”不以中标为目的，“抱团”投标，非法围标。	省公安厅牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
5. 招标代理机构拉拢评标专家、乱收费、价外加价、不及时支付专家费用等。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
6. 评标专家私下接触投标人，收受利害关系人财物或其他好处；不按规定评标评审；组建或者加入微信群、QQ群，违规交流、获取项目信息，组织相关利害关系人围标串标；索取不合理评审费用等。	省发展改革委牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
7. 党员干部和公职人员利用职务便利或影响，违规插手和干预招标投标活动。	省纪委监委机关牵头，省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
8. 恶意投诉举报等其他扰乱市场秩序的行为。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。

（一）治理严重扰乱市场秩序的违法违规活动。

工作任务		责任单位
(二) 治理所有制歧视和地方保护等不合理限制。	1. 未落实全国统一的市场准入条件，排斥限制潜在投标人。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	2. 违规区别对待不同地区、所有制形式的经营主体，在标准资格预审文件（示范文本）和标准资格预审文件（示范文本）中设置不合理内容。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	3. 开展信用评价时，区别对待不同地区、所有制形式的经营主体，未依法保障经营主体自主权。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	1. 招标人主体责任缺失，在编制招标文件，中标候选人公示，受理异议，签订合同、招标人代表履职等方面存在的问题。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
(三) 治理招标人主体责任落实不到位。	2. 限制招标人组织招标、选择招标代理机构、编制资格预审文件和招标文件的自主权。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	3. 限制招标人定标权，影响招标人定标主体责任落实。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。

工作任务		责任单位
(四) 治理监管执法机制短板弱项。	1. 在监管执法流程上设置不合理政策措施。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	2. 监管责任落实不到位，监管机制不完善。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	3. 乡镇小微工程项目招标投标不规范，缺乏有效监督。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
(五) 治理交易服务供给不足。	1. 在保证金上设置不合理限制。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	2. 在服务流程上设置不合理限制。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。
	3. 招标投标交易服务机构服务能力欠缺。	省有关部门（单位）、各市政府按照职责分工负责。

附件 3

山东省持续开展工程建设招标投标领域突出问题专项治理整改台账

填报单位：

联系人：

填报日期：

序号	各市	项目名称	项目类别	项目单位	监管部门	问题类型	问题表现	处理意见	整改措施	完成时限	整改进展情况	是否完成整改	备注
1													
2													
3													

备注：1. 项目类别是指《山东省公共资源交易目录（2020 年版）》中列举的项目类别。
2. 问题类型是指重点治理内容中列举的突出问题。
3. 问题表现是指重点治理内容中列举的突出问题的具体行为。

附件 4

山东省持续开展工程建设招标投标领域
突出问题专项治理情况统计表

填报单位：			联系人：			填报日期：						
序 号	行业领域	纳入治理 范围招标 项目总数	随机抽查 项目数量	重点核查 项目数量 （接到投 诉举报）	摸排出的 问题数量	问题涉及 项目数量	见证线索 移交数量	作出行政 处罚数量	违法案件 移交、转办 数量	移交公安 办理数量	公安立 案数量	移交纪委 监委办理 数量
1	房屋建筑 工程											
2	市政工程											
3	公用工程											
4	公路工程											
5	水运工程											
6	铁路工程											
7	机场建设 工程											

序 号	行业领域	纳入治理 范围招标 项目总数	随机抽查 项目数量	重点核查 项目数量 (接到投 诉举报)	摸排出的 问题数量	问题涉及 项目数量	见证线索 移交数量	作出行政 处罚数量	违法案件 移交、转办 数量	移交公安 办理数量	公安立 案数量	移交纪委 监委办理 数量
8	水利工程											
9	农业工程											
10	林业工程											
11	海洋与渔 业工程											
12	国土资源 工程											
13	工业和信 息化工程											
14	生态环境 保护工程											
15	能源工程											
16	其他工程											
合 计												

政府信息公开选项：主动公开

抄送：省纪委监委机关。

山东省发展和改革委员会办公室

2024 年 6 月 26 日印发