国家发展改革委等部门关于印发《招标人主体责任履行指引》的通知

发改法规〔2025〕1358号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委、工业和信息化主管部门、住房城乡建设厅（委、局）、交通运输厅（局、委）、水利（水务）厅（局）、农业农村厅（局、委）、商务主管部门、国资委、招标投标指导协调部门、公共资源交易平台整合工作牵头部门，各省、自治区、直辖市通信管理局，各中央企业：

为贯彻落实《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），压实招标人主体责任，我们制定了《招标人主体责任履行指引》，现予印发，请结合实际抓好贯彻落实。

国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、交 通 运 输 部、水利部、农业农村部、商务部、国务院国资委

2025年10月29日

招标人主体责任履行指引

第一章　总则

第一条　为督促招标人落实主体责任，提高招标投标规范化科学化水平，依据《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》等相关法律法规，制定本指引。

第二条　全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资项目的招标采购活动，适用本指引。

第三条　招标人作为国有资金或者国家融资资金的使用者，对招标投标活动的科学性、合法性、廉洁性负主体责任。

招标人要建立招标投标事项研究决策、合规审查、监督纠错、绩效评价、风险防控等管理机制，保障主体责任落实。

第四条　招标人要按照国家有关规定，在招标投标活动中落实支持科技创新、节约能源资源、保护生态环境、促进中小企业发展等有利于实现国家经济和社会发展政策目标的要求。

第五条　招标人要根据招标工作需要配备专业人才力量，加强专业人员培养、考核、激励、监督，打造专业化招标队伍。

第六条　招标人及其工作人员要严格执行本地区、本领域、本单位有关招标投标事项过问打探、插手干预登记报告制度，抵制各类干预招标活动的做法。应当予以登记报告但未予登记报告的，依据本地区、本领域、本单位有关规定追究责任。

第二章　标前工作

第七条　对属于《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委令2018年第16号）规定范围和标准的项目，除符合法定例外情形，招标人要通过招标方式选择工程的承包方或者有关货物、服务的供应商。

第八条　属于《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委令2018年第16号）规定范围和标准的项目，存在下列情形的，依法可以不进行招标：

（一）涉及国家安全、国家秘密的；

（二）抢险救灾的；

（三）以工代赈、需要使用农民工的；

（四）需要采用不可替代的专利或者专有技术的；

（五）采购人（含通过招标投标方式取得特许经营权的投资人）依法能够自行建设、生产或者提供的；

（六）需要向原中标人采购工程、货物或者服务，否则将影响施工或者功能配套要求的；

（七）总承包企业分包或者采购的（以暂估价形式包括在总承包范围内，且达到依法必须进行招标规模标准的情形除外）；

（八）国家规定的其他不招标情形。

对于存在前款所列情形的项目，按照《政府投资条例》和《企业投资项目核准和备案管理条例》需要履行审批、核准手续的，项目单位应当在提交项目可行性研究报告或者项目申请书时，就不招

标的具体范围和事由作出说明。

第九条 对不属于依法必须进行招标范围的采购项目，企业或者项目单位要结合项目技术特性、同类项目历史交易情况、潜在投标人的市场竞争情况等，综合考虑招标的成本、效率、效益，科学确定是否招标。对于招标成本高或者无法进行有效竞争的项目，原则上不进行招标。对于不招标的项目，企业或者项目单位可以选择询比采购、竞价采购、谈判采购、直接采购等方式开展采购活动。

企业或者项目单位可以结合实际，对于不招标的项目类别和标准，作出具体规定。

第十条 对于确定要进行招标的项目，招标人应当通过市场调研、咨询论证等方式，明确招标需求，策划招标方案，确定招标工作进度安排、标段划分、技术和商务要求、招标绩效评价、内部监管机制等事项。

第十一条 对于同类型、重复性招标项目，招标人可以结合项目实际，采用框架协议招标、集中招标等方式实施，提高组织效率，降低招标成本。

第十二条 招标人要加强内设机构管理，强化监督制约机制，不得以内设机构、临时机构的名义对外开展招标活动。

第三章 招标和投标

第十三条 招标人要根据标准招标文件（示范文本），按照招标方案，高质量编制招标文件，明确招标项目的技术要求、资格审

查标准、投标报价要求、评标标准、定标方式以及拟签订合同的主要条款等事项。

招标人要建立招标文件合规审查机制，组织力量对招标文件是否符合国家强制性标准、是否存在排斥限制潜在投标人情形、资格审查标准和评标标准是否科学合理等进行审查，确保招标文件合法合规、科学合理、符合需求。

第十四条 招标人要综合考虑招标项目的技术、质量、安全等因素和项目建设、使用、维护、拆除、更新等全周期综合成本，科学选择评标方法。

对于具有一定技术复杂性、质量要求高的招标项目，招标人应当采用综合评估法，并合理确定价格权重。

对于供应充足、潜在投标人竞争比较激烈的招标项目，招标人要在招标文件中明确判断“可能低于成本或者影响履约的异常低价投标”的标准和评标委员会的处理程序。

对于需要由中标人继续长期提供运维、更新、升级等服务的项目，招标人应当要求投标人结合全周期综合成本进行报价，不得仅就个别产品或者服务进行报价。

第十五条 招标人应当根据项目特点和合规管理需要，结合下列情况，在招标文件中明确拟进行重点核查的异常投标情形：

（一）法律法规规定视为串通投标的情形；

（二）投标文件异常一致；

（三）投标活动异常关联；

（四）通过受让、租借、挂靠资质投标，伪造、变造资质、资格证书或者其他许可证件，提供虚假业绩、奖项、项目负责人等材料。

招标人在招标文件中设置前款第（二）（三）项的具体情形，应当允许投标人向评标委员会、招标人作出解释说明。评标委员会、招标人经核查发现投标人存在串通投标、弄虚作假等违法行为的，按照法律法规规定进行处理。

招标人可以在招标文件中，将投标人出现第一款所列异常投标情形的，列入不予退还投标保证金的情形。

第十六条 招标人要结合项目特点和需求，以月度、季度或者年度为周期发布招标计划，载明招标项目概况、投标人主要资格条件等信息，供潜在投标人知悉和进行投标准备。因不可预见的紧急情况实施招标的除外。

对于涉及公共利益、社会关注度较高的项目，鼓励招标人提前公示招标文件。

第十七条 招标人委托招标代理机构组织开展招标活动的，要在委托代理合同中，明确招标代理机构及其从业人员开展业务权限、范围和行为规范，并针对招标代理机构违规行为明确约定具体的解约条件和违约责任。

招标人要对招标代理机构开展业务进行全过程监督，督促招标代理机构依法合规开展业务。

第十八条 潜在投标人和其他利害关系人对招标文件内容提

出异议的，招标人要组织力量进行核实处理。招标文件确存在表述不清、排斥限制竞争或者其他违法违规情形的，招标人要及时修改完善招标文件，并以书面形式通知所有获取招标文件的潜在投标人。

招标人委托招标代理机构处理异议的，应当对招标代理机构处理异议的事实情况、法律依据和处理结论进行审核，并对处理结果负责。

第十九条 投标人以保函（保险）等形式提交投标保证金的，招标人要对保函（保险）的真实性有效性进行核验。保函（保险）真实性有效性不足的，招标人应当拒收投标文件，或者由评标委员会依法否决该投标。

招标人可以在招标文件中，规定核验保函（保险）真实性有效性的具体方法。

招标人违法限制投标人使用保函（保险），或者对已经出具真实有效保函（保险）的投标人违法拒收投标文件的，由有关行政监督部门按照《中华人民共和国招标投标法》有关排斥限制潜在投标人的规定予以处罚。

第四章 组织开标和评标

第二十条 开标时，招标人要安排投标人或者其推选的代表检查投标文件的密封或者保密情况，也可以由招标人委托的公证机构检查并公证；经确认无误后，由工作人员拆封或者解密，公布投标

人名称、投标价格和投标文件的其他主要内容。

第二十一条 投标人在开标过程中提出异议的，招标人要当场作出答复，并制作记录。

招标人要全程记录开标过程，并在开标一览表上签字确认。

第二十二条 招标人要积极应用远程异地评标、智能辅助评标，减少评标环节的人为干预。

第二十三条 招标人要选派熟悉项目情况、掌握招标投标法律法规、能够熟练运用电子评标工具的人员作为招标人代表，参与资格预审和评标工作。

与投标人存在利害关系的人员，不得选派为招标人代表。

第二十四条 招标人要督促招标人代表认真做好评标准备，仔细研读资格预审文件和招标文件，充分掌握其中的资格审查和评标标准、可能低于成本或者影响履约的异常低价投标的识别处理要求、否决投标的情形和判定方式等。

招标人代表在评标过程中，应当履行下列职责：

（一）公正独立地对投标文件进行评审和比较；

（二）发现评标专家存在发表倾向性意见、进行诱导性发言、不按招标文件规定的评标标准和方法评标等违规行为的，要予以提醒、劝阻，做好记录并向评标专家库组建单位和有关行政监督部门报告；

（三）发现投标人报价异常的，应当提议评标委员会进行研究，要求该投标人作出说明并提供相关证明材料；投标人不能合理说

明、证明的，应当提出否决该投标的评标意见；

（四）发现投标人存在业绩造假、资质伪造、围标串标或者其他违法嫌疑的，要提议评标委员会按照法律法规和招标文件规定进行处理；达到招标文件规定的否决投标标准的，应当提出否决该投标的评标意见；

（五）其他招标人代表应当履行的职责。

第五章　定标

第二十五条　招标人在公示中标候选人前，要认真审查评标委员会提交的书面评标报告。发现存在下列异常情形的，应当要求评标委员会进行复核；确认存在问题的，应当要求评标委员会进行纠正：

（一）评标委员会未按照招标文件规定的评标标准和方法进行评标；

（二）评标委员会对客观评审因素评分不一致，评分畸高、畸低，或者计算错误；

（三）评标委员会未对可能低于成本或者影响履约的异常低价投标和严重不平衡报价进行分析研判；

（四）评标委员会未依法通知投标人进行澄清、说明；

（五）评标委员会对应当否决的投标未予否决，或者存在随意否决投标的情况；

（六）其他评标委员会不客观不公正履行评标职责的情形。

招标人发现评标委员会成员存在违法情形、依法应当给予行政处罚的，应当向有关行政监督部门报告，并积极配合相关部门调查取证。

第二十六条 招标人对定标负主体责任。

招标人应当从评标委员会推荐的中标候选人范围内，按照法律法规规定和招标文件明确的定标要素及优先顺序，自主研究确定中标人。

招标人要对定标活动实行全过程记录和可追溯管理。

第二十七条 招标人在定标过程中，对中标候选人组织核验，发现存在下列情形的，不得确定其为中标人：

（一）存在弄虚作假、围标串标等违法情形，不符合中标条件的；

（二）资质、业绩、人员资格、信用、财务状况、生产条件等不符合中标条件的；

（三）因经营、财务状况发生较大变化，可能影响其履约能力的；

（四）不按照招标文件要求提交履约保证金的。

招标人认为中标候选人存在前款第（一）（四）项情形的，在充分核验事实情况后，有权按照法律法规和招标文件规定确定其他中标候选人为中标人，也可以重新招标。招标人发现中标候选人存在违法情形、依法应当给予行政处罚的，应当向有关行政监督部门报告，并积极配合相关部门调查取证。

招标人认为中标候选人存在第一款第（二）（三）项情形的，应当由原评标委员会按照招标文件规定的标准和方法审查确认。

第二十八条 中标候选人公示期间，投标人或者其他利害关系人提出异议的，招标人要按下列方式处理：

（一）反映评标委员会存在本指引第二十五条所列情形的，招标人应当要求评标委员会进行复核纠正；

（二）反映中标候选人存在本指引第二十七条第一款所列情形的，招标人应当按照第二十七条第二、三款规定处理。

招标人要在规定时限内将处理结果书面答复异议人，作出答复前，应当暂停招标投标活动。异议人对答复内容不服，仍然以同一事实和理由提出异议的，应当明确告知不再受理，并告知异议人可以依法向有关行政监督部门投诉。

第二十九条 依法必须进行招标的项目，招标人要在定标环节，对招标投标活动的全过程公平性进行全面自查，并随招标投标情况书面报告一并提交有关行政监督部门。

行政监督部门通过随机抽查、受理投诉等方式，加强中标结果公平性审查。

第三十条 中标结果确定后，招标人要配合评标专家库组建单位，对评标专家履职情况进行评价。

第六章 履约管理

第三十一条 招标人在招标文件中要求中标人提交履约保证

金的，应当督促中标人及时足额提交履约保证金。

第三十二条 中标合同签订后，招标人要对中标人履约情况进行跟踪督促，重点关注下列内容：

（一）主要人员到岗履职情况；

（二）劳务、专业和工程分包情况；

（三）合同变更情况；

（四）对合同约定的工程内容、进度、质量、安全等落实情况；

（五）其他合同履行中的重要情况。

中标人要求变更合同金额超过中标合同金额10%，或者拟分包金额超过招标文件约定分包金额10%的，招标人要组织力量对履约情况进行全面审核，充分研究论证合同变更的必要性和合规性。

第三十三条 中标人不履行与招标人订立的合同的，招标人应当不予退还履约保证金，并可以依照相关法律法规规定和中标合同约定，追究中标人违约责任。

第三十四条 招标人要加强招标投标资料管理，及时收集、整理、归档招标投标交易和合同履行过程中产生的各种文件资料和信息数据，包括招标事项核准文件、招标计划公告、招标公告、招标文件、招标文件变更内容、投标文件、开标过程记录、评标过程记录、评标报告、评标报告审查材料、定标过程记录、中标结果公平性自查资料、中标通知书、合同文本、合同变更内容、公示、异议处理以及其他有关资料，并采取有效措施确保招标投标资料的完整和安全。招标投标资料保存期限不少于15年。

第三十五条 招标人可以根据生产经营和合规管理需要，建立供应商考核评价机制，规范开展考核评价结果应用，督促供应商诚信履行合同。

招标人建立供应商考核评价机制的，应当公布考核评价内容，并在招标文件中作出说明。

第七章 监督管理

第三十六条 招标人发现投标人、招标代理机构、评标专家存在下列行为的，除向有关行政监督部门报告外，还应当依法采取措施，维护自身合法权益：

（一）投标人通过弄虚作假、相互串通、借用资质等违法手段谋取中标的；

（二）招标代理机构违规从事代理业务，或者与投标人、潜在投标人私下接触、相互串通损害招标人权益的；

（三）评标专家与招标代理机构、投标人或者其他利害关系人私下接触、相互串通、不客观不公正履行评标职责的。

对于前款第（一）项所列情形，招标人应当按照有关规定和招标文件约定不予退还投标人提交的投标保证金。投标人以保函（保险）方式提交投标保证金的，招标人应当要求该保函（保险）的开具机构履行担保义务。对于前款第（二）项所列情形，招标人应当向招标代理机构追究赔偿责任。对于前款第（三）项所列情形，招标人应当向评标专家追究赔偿责任。

第三十七条 招标人要在与中标人签订合同后30日内，对招标全过程的科学性和合理性进行后评价，分析招标过程存在的问题不足，并有针对性地采取改进举措。

第三十八条 招标人在设置串通投标认定标准、核验中标候选人中标条件过程中，存在排斥限制潜在投标人、违规确定中标人等情形的，由有关行政监督部门按照《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》有关规定予以处罚；对投标人造成损失的，依法承担赔偿责任。

第三十九条 招标人发现投标人、招标代理机构、评标专家、公共资源交易中心存在违法嫌疑的，要将相关线索向有关行政监督部门报告，并配合行政监督部门开展调查处理。

第四十条 招标人履行主体责任情况，应当作为其上级主管部门实施监督管理的重要内容，并可以作为纪检监察、审计等监督的参考。国有企业招标人要将主体责任履行情况纳入企业生产经营责任落实情况，主动向国资监管部门报告。

第八章 附则

第四十一条 各招标人可以根据本指引，结合本单位具体情况，制定实施细则。

第四十二条 本指引自2026年1月1日起实施。