**宁海县财政局**

**政府采购投诉处理决定书**

宁采投处字〔2024〕第3号

投诉人：浙江跃龙建设集团有限公司

地址：宁海县跃龙街道时代东路396号1号楼10楼

法定代表人：朱永银

联系电话：13566558975

授权代表：胡成波

联系电话：18888661886

被投诉人1：宁波建兴招标有限公司

地址：宁波市海曙区海晏北路852号（公交会展中心二楼）

联系人：杜宏发

联系电话：18958278756

被投诉人2：宁海县住房和城乡建设局

地址：宁海县学勉北路桃源商务楼1期A座

联系人：康海宇

联系电话：13506885192

相关供应商1：浙江上鑫生态建设有限公司

地址：宁波市海曙区通途西路799弄1号翠园大厦10楼

相关供应商2：宁波市园林工程有限公司

地址：宁波市鄞州区云龙镇商会大厦1号楼358

相关人：专家3、专家4、专家5

**一、投诉受理**

投诉人因对被投诉人就“2024-2027年度宁海县中心城区市政道路桥梁巡查养护维修项目（采购编号：NBJX2024115G）”的质疑答复不满，于2024年10月12日向本机关提起投诉，本机关收到投诉人投诉书，审核后于2024年10月15日作出受理决定（在受理投诉人的投诉后，宁波云腾生态建设有限公司于2024年10月16日向本机关提起该项目的投诉，在处理投诉过程中，宁波云腾生态建设有限公司于2024年10月23日申请撤诉）。经依法对本次政府采购活动的招标文件、投标文件及评审资料进行审查，并向被投诉人、相关供应商及相关专家进行调查了解，现本案已审查终结。

**二、投诉内容**

**(一)质疑内容**

质疑事项1：浙江上鑫生态建设有限公司（以下简称：上鑫公司）、宁波市园林工程有限公司（以下简称：宁波园林公司）投标报价（包干部分）明显低于其他通过符合性审查的报价，根据招标文件第二部分投标须知中的报价要求（招标文件第8页），应作投标无效处理。

事实依据：1.上鑫公司包干价部分为1341000元/三年（44.7万元/年），宁波园林公司包干部分为1317000元/三年（43.9万元/年），其他10家通过符合性审查的供应商包干部分平均为2373737元三年（79.0909万元/年）。详见附件一《开标记录》该项目包干部分的预算价87.5万元/年，详见附件二《招标文件第25页》。

2.该项目包干部分由最低8名项目管理团队（管理团队由注册建造师、高级职称、中级职称、初级职称或大专学历组成）人员费用以及车辆巡检费用组成。详见附件三《招标文件第47页》根据宁波市2024年度最低工资标准、组成人员的人身意外伤害和缴纳社会保险以及高级技术人员的社会平均收作为人员成本，以招标文件中每日巡检里程数（29.49㎞）、频率（1天1次）作为机械成本。上鑫公司的44.7/年和宁波园林公司43.9万元/年明显低于成本价。

法律依据：《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十条规定。

质疑事项2：部分评标委员会未按招标文件规定的评审标准进行独立评审，主观倾向性给特定供应商打高分，违背政府采购客观、公平公正评分原则。

事实依据：专家3、专家4、专家5主观倾向性给特定供应商打高分，评审得分畸高、畸低极其不合理。以“专家3”为例，上鑫公司（标项一中标候选人）商务技术得分78.8分，宁波市江北交通工程有限公司（标项二中标候选人）商务技术得分78.5分，根据该招标文件商务技术部分只有80分（其中政策分：国家认定的少数民族地区企业得1分。），上述两家供应商均不是少数民族地区企业，整个商务技术仅扣了0.2和0.5分，且与第3名分差有22.5分，与第3至12名平均值分差达到27.2分，在此情形下，该两家单位在价格分为零基础时也能确保中标。我司作为地区市政行业龙头企业，在人员储备、机械设备、大型市政管养项目业绩、本地化服务等各方面全面优于上鑫公司和宁波市江北交通工程有限公司的情况下，技术分落后28分。

法律依据：《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十四条规定。

**（二）质疑回复**

宁海县住房和城乡建设局和宁波建兴招标有限公司对质疑事项的回复：

质疑事项1的答复：

1. 根据招标文件投标无效的情形4.2.4.6条之规定：对于低于最高限价50%的投标报价视为“过低报价”，评审委员会应当要求其在评标现场0.5小时提供书面说明及其相关证明材料。据此，本项目包干部分最高限价87.5万元/年，上鑫公司包干部分投标报价44.7万元/年、宁波园林公司包干部分投标报价43.9万元/年，上述两家投标人的包干部分投标报价未达到招标文件约定的“过低报价（即43.75万元/年）”，评审委员会认定上述两家投标人投标报价有效，并无不妥。
2. 经审查上鑫公司和宁波园林公司的报价文件，配置均为8人、1辆工程车、1项破损不足1平方米的零星维修，且均有报价。因本项目属于市场化项目，投标人的工资由投标人自身决定，只要符合相应的国家硬性规定即可。审查其人员报价，每个人工资均未低于宁海县最低工资标准。审查其机械和其他报价，也均有相应的报价说明。符合招标文件关于包干部分投标报价的规定。

综上所述，评审委员会针对上鑫公司和宁波园林公司的投标报价有效性，认定清楚无误。

事实依据：招标文件、上鑫公司和宁波园林公司的投标文件。

法律依据：《关于调整宁波市最低工资标准的通知》（甬政发﹝2024﹞27号）。

质疑事项2的回复：

1.贵公司引用《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十四条之规定，认为评审存在畸高畸低情况。本项目通过政采云系统已经针对87号令第64条规定的所有内容进行了设置，如存在评审有误的情形，政采云系统会自动识别并给予提示。经查本项目政采云系统电子流程及结果，不存在87号令第64条规定的情形。评审委员会的评审并无错误。

2.关于专家3、专家4、专家5打高分。经审查本项目招标文件评标办法，设置的评分评分标准基本都是5分、3分、1分赋分方式，只有“维修创新建设性计划及‘四新’技术方案（5分）”这一评分项在5分内赋分。介于上述赋分原因，存在得分明显高低的情况，但并不存在评分畸高畸低情况。

综上所述，评审委员会根据招标文件规定的评分办法和标准进行评审，不存在评分畸高畸低情况。

事实依据：招标文件、政采云系统（无畸高畸低）。

法律依据:《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十四条、《浙江省政府采购活动现场组织管理办法》第七条。

**（二）投诉事项具体内容**

投诉事项1：上鑫公司、宁波园林公司投标报价（包干部分）明显低于其他通过符合性审查供应商的报价，根据招标文件第二部分投标须知中的报价要求（招标文件第8页），应作无效标处理。宁波建兴招标有限公司未按我司质疑的内容（成本价）核实且未正面回复质疑，我司对质疑答复不予认可。

事实依据：1.上鑫公司包干价部分为1341000元/三年（44.7万元/年），宁波园林公司包干部分为1317000元/三年（43.9万元/年），其他10家通过符合性审查的供应商包干部分平均为2373737元三年（79.0909万元/年）。详见附件一《开标记录》该项目包干部分的预算价87.5万元/年，详见附件二《招标文件第25页》。

2.该项目包干部分由最低8名项目管理团队（管理团队由注册建造师、高级职称、中级职称、初级职称或大专学历组成）人员费用以及车辆巡检费用组成。详见附件三《招标文件第47页》根据宁波市2024年度最低工资标准、组成人员的人身意外伤害和缴纳社会保险以及高级技术人员的社会平均收作为人员成本，以招标文件中每日巡检里程数（29.49㎞）、频率（1天1次）作为机械成本。上鑫公司的44.7/年和宁波园林公司43.9万元/年明显低于成本价。

法律依据：《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十条规定。

投诉事项2：部分评标委员会未按规定执照采购文件规定的评审标准进行独立评审，主观倾向性给特定供应商打高分，违背政府采购客观、公平、公正评分原则。宁波建兴招标有限公司未按我司质疑的内容（上鑫公司商务技术得分几乎满分）核实且未正面回复我司质疑，我司对质疑答复函不予认可。

事实依据：专家3、专家4、专家5主观倾向性给特定供应商打高分，评审得分畸高、畸低极其不合理。以“专家3”为例，上鑫公司（标项一中标候选人）商务技术得分78.8分，宁波市江北交通工程有限公司（标项二中标候选人）商务技术得分78.5分，根据该招标文件商务技术部分只有80分（其中政策分：国家认定的少数民族地区企业得1分。），上述两家供应商均不是少数民族地区企业，整个商务技术仅扣了0.2和0.5分，且与第3名分差有22.5分，与第3至12名平均值分差达到27.2分，在此情形下，该两家单位在价格分为零基础时也能确保中标。我司作为地区市政行业龙头企业，在人员储备、机械设备、大型市政管养项目业绩、本地化服务等各方面全面优于上鑫公司和宁波市江北交通工程有限公司的情况下，技术分落后28分。

法律依据：《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十四条规定、《浙江省政府采购活动现场组织管理办法》第三章评审管理。

**（三）投诉事项相关的投诉请求**

请求：1.对供应商（上鑫公司、宁波园林公司）作投标无效处理。

2.该项目中标无效作废标处理，对专家3、专家4、专家5做出相应问责处理。

3.若我司未得到公正合理的答复，相应材料将递送至宁海县纪律检查委员会和宁海县监察委员会。

1. **当事人答复**

**(一)被投诉人（宁波建兴招标有限公司）的答复**

关于浙江跃龙建设集团有限公司（以下简称“投诉人”）针对2024-2027年度宁海县中心城区市政道路桥梁及公园巡查养护维修项目的投诉，说明如下：

答复投诉事项1：

1. 1.根据招标文件投标无效的情形4.2.4.6条规定，对于低于最高限价50%的报价视为“过低报价”，评审委员会应当要求其在评标现场0.5小时提供书面说明及相关证明材料。据此，本项目包干部分最高限价87.5万元/年，上鑫公司包干部分投标报价44.7万元/年、宁波园林公司包干部分投标报价43.9万元/年，上述两家投标人的包干部分投标报价未达到招标文件约定的“过低报价（即43.75万元/年）”，评审委员会认定上述两家投标人投标报价有效，并无不妥。
2. 经审查上鑫公司和宁波园林公司的报价文件，配置均为8人、1辆工程车、1项破损不足1平方米的零星维修，且均有报价。因本项目属于市场化项目，投标人的工资由投标人自身决定，只要符合相应的国家硬性规定即可。审查其人员报价，每个人工资均未低于宁海县最低工资标准。审查其机械和其他报价，也均有相应的报价说明。符合招标文件关于包干部分投标报价的规定。

综上所述，评审委员会针对上鑫公司和宁波园林公司的投标报价有效性，认定清楚无误。

事实依据：招标文件、上鑫公司和宁波园林公司的投标文件。

法律依据：《关于调整宁波市最低工资标准的通知》（甬政发〔2024〕27号）。

答复投诉事项2：

1.投诉人引用《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十四条之规定，认为评审存在畸高畸低情况。本项目通过政采云系统已经针对87号令第64条规定的所有内容进行了设置，如存在评审有误的情形，政采云系统会自动识别并给予提示。经查本项目政采云系统电子流程及结果，不存在87号令第64条规定的情形。评审委员会的评审并无错误。

2.关于专家3、专家4、专家5打高分。经审查本项目招标文件评标办法，设置的评分评分标准基本都是5分、3分、1分赋分方式，只有“维修创新建设性计划及‘四新’技术方案（5分）”这一评分项在5分内赋分。介于上述赋分原因，存在得分明显高低的情况，但并不存在评分畸高畸低情况。

3.根据《中华人民共和国政府采购法实施条例》第七十五条规定，政府采购评审专家独立评审，以及《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第四十六条规定，评标委员会负责具体评标事务，并独立履行对投标文件进行比较和评价职责，由此评标委员会独立打分的结果应该给予认可。同时根据《浙江省政府采购活动现场组织管理办法》第七条关于畸高畸低的规定，评标委员会的打分不存在畸高畸低的情况，因此本项目评审委员会的评审应该给予认可。

综上所述，评审委员会根据招标文件规定的评分办法和标准进行评审且不存在畸高畸低情况，本项目评委专家进行独立打分的结果和评审委员会的评审结果应该给予认可。

1. **被投诉人（宁海县住房和城乡建设局）的答复**

关于2024-2027年度宁海县中心城区市政道路桥梁及公园巡查养护维修项目的政府采购投诉事项，说明如下：

1. 关于投标报价（包干部分）明显低于其他通过符合性审查供应商的报价应作无效标处理的说明。

本项目包干部分最高限价87.5万元/年，上鑫公司包干部分投标报价44.7万元/年、宁波园林公司包干部分投标报价43.9万元/年，两家投标单位的投标报价均不低于招标文件过低报价的规定（即43.75万元/年）。

另外，根据上鑫公司和宁波园林公司的投标报价明细表，报价内容包含8名管理及作业人员、1辆工程车以及1项破损不足1平方米的零星维修价。其中人员工资均不低于宁海县最低工资标准，其余机械和零星维修报价投标人根据自身成本和预期利润进行报价，是投标人市场化运作的模式。

因此评审委员会认定上述两家投标报价有效。

1. 关于部分评标委员会未独立评审。主观倾向性给特定的供应商打高分的说明。

投诉人未提供明确有效的事实依据和证明材料，仅凭主观臆测对

各专家打分情况提出质疑、投诉，我局认为评标委员会打分符合招标文件和政府采购法律法规的规定，不存在客观分不一致、主观分存在畸高畸低等情况。

1. **相关供应商（上鑫公司）的答复**

根据招标文件第四部分评标办法4.2.4.6条规定，对于低于最高限价50%的投标报价视为“过低报价”，而本项目包干部分最高限价为87.5万元/年，我公司包干部分报价为44.7万元（详见投标报价文件），未达到招标文件约定的“过低报价”，符合招标文件规定的报价要求并且报价有效。根据我公司工资管理制度及本项目管理人员同意，双方愿意按我公司投标报价文件的年薪执行，且每个人的工资均未低于宁海县最低工资标准。机械和其他部分报价也符合实际需求。综上所述，我公司认为投标报价（包干部分）符合国家相关法律和招标文件规定，报价有效。

**四、本机关调查结果**

本机关在投诉事项处理期间审查了招标文件、投标文件、评审报告、质疑函及回复等资料，调阅了评标室评标过程的影像资料，对被投诉人、相关供应商和相关专家进行调查了解，调查结果如下：

**（一）项目基本情况**

本项目于2024年8月30日在政府采购云平台（www.zcygov.cn）发布招标公告，采购预算金额4500万元/3年，分成2个标段，标项一和标项二的预算金额750万元/年，服务时间3年，其中包干部分（市政道路桥梁及巡查养护部分）：87.5万元/年、3年服务期合计262.5万元；按实结算部分（市政道路桥梁及巡查维修部分）：费率报价最高限价90%，本项目专门面向中小企业采购。开标时间为2024年9月20日9时，投标供应商分别是宁波云腾生态建设有限公司、浙江三众建设有限公司、宁波未蓝建设有限公司、宁波市园林工程有限公司、浙江上鑫生态建设有限公司、宁波东元建设工程集团有限公司、宁波市江北交通工程有限公司、浙江云骏建设有限公司、宁波市庄利建设有限公司、浙江跃龙建设集团有限公司、宁波衡华建设有限公司和浙江壮志建设有限公司，经评标委员会评审后，推荐标项一的中标候选人为浙江上鑫生态建设有限公司，标项二的中标候选人为宁波市江北交通工程有限公司。2024年9月24日发布中标公告。目前，采购合同已签订。

1. **调查结果**
2. 关于投诉事项1。投诉人提供的证据只是《开标记录》显示的上鑫公司、宁波园林公司投标报价（包干部分）44.7万元/年和43.9万元/年，以及招标文件第25页（市政道路桥梁及公园巡查养护部分（包干部分））和第47页（1.管理团队）截图，在投诉补正过程中，本机关要求投诉人提供更充足的法律依据及相关材料，投诉人在补正材料中提供了《关于发布宁波市2023年度人力资源市场部分职位工资价位及2022年度行业人工成本信息的通知》（甬人社发〔2023〕21号），并以此为依据测算出本项目年度人工成本、机械成本等综合成本，认为该成本远高于上鑫公司和宁波园林公司的投标报价，作为两家投标无效的依据和理由；经本机关审查招标文件、评标报告、调阅评标室的影像以及相关的证据材料等资料，现已查明：

（1）本项目招标文件评分标准分值设置分为商务技术分80分，价格分20分；其中价格分：①市政道路桥梁及公园巡查养护部分（包干部分）（2分），②市政道路桥梁及公园巡查维修部分（按实结算部分）（18分）。本项目共有投诉人等12家供应商通过了资格审查和符合性审查，经评标委员会对12家投标人的投标文件进行综合比较和评价，最终本项目评审综合得分排名如下：第一名上鑫公司81.71分（商务技术分64.76分、价格分16.95分）、第二名宁波市江北交通工程有限公司80.22分（商务技术分63.57分、价格分16.65分）、第三名浙江跃龙建设集团有限公司74.81分（商务技术分58.4分、价格分16.41分）……。在报价评审过程中，12家投标人的报价全部通过符合性审查，评审过程中评标委员会并未认定上鑫公司和宁波园林公司的报价（包干部分）属于‘过低报价’有可能影响或者不能诚信履约的，也未要求两家投标人的投标报价提供书面说明等情形。根据《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第87号）第六十条“评标委员会认为投标人的报价明显低于其他通过符合性审查投标人的报价，有可能影响产品质量或者不能诚信履约的，应当要求其在评标现场合理的时间内提供书面说明，必要时提交相关证明材料；投标人不能证明其报价合理性的，评标委员会应当将其作为无效投标处理”和招标文件第四章评标办法4.2投标无效的情形中4.2.4.6条“评审委员会认为投标人报价明显低于其他通过符合性审查投标人的报价，有可能影响产品质量或者不能诚信履约的且投标人不能提交相关证明材料或者提交的证明材料不被评审委员会认可，不能证明其报价合理性的；投标人应当做好详细且依据充分的成本测算资料，有下列情形之一的，将视为不合理报价；（1）对于低于最高限价50%的投标报价视为‘过低报价’，评审委员会应当要求其在评标现场0.5小时内提供书面说明及相关证明材料，若投标人未提供或者虽然提供了证明材料，但评审委员会三分之二以上成员认为其证明材料不合理的，由三分之二以上评委书面确认后该报价不再作为评标基准价，且价格得分为0分”的规定，上鑫公司和宁波园林公司的投标报价（包干部分）符合招标文件报价要求，属于有效报价。

（2）上鑫公司和宁波园林公司的报价文件如下：

上鑫公司标项一投标报价明细表（包干价部分）：

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 内容 | 类别 | 数量 | 单价 | 合计 |
| 1 |    人员  | 项目负责人 | 1人 | 65000元/人/年 | 403000元 |
| 巡查检查员 | 3人 | 48000元/人/年 |
| 安全员 | 1人 | 50000元/人/年 |
| 其他人员 | 3人 （按需配置） | 48000元/人/年（自行说明） |
| 2 | 机械 | 工程巡查车辆 | 1辆 | 16000元/年 | 16000元 |
| 3 | 其他  | 破损不足1平方米的零星维修 | 1项 | 28000元/年 | 28000元 |
| 4 | 包干部分年投标报价 | 447000元 |

宁波园林投标明细表（包干价部分）：

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 内容 | 类别 | 数量 | 单价 | 合计 |
| 1 |    人员  | 项目负责人 | 1人 | 55000元/人/年 | 408000元 |
| 巡查检查员 | 3人 | 50000元/人/年 |
| 安全员 | 1人 | 50000元/人/年 |
| 其他人员 | 3人 （按需配置） | 50000元/人/年（自行说明） |
| 2 | 机械 | 工程巡查车辆 | 1辆 | 13500元/年 | 13500元 |
| 3 | 其他  | 破损不足1平方米的零星维修 | 1项 | 17500元/年 | 17500元 |
| 4 | 包干部分年投标报价 | 439000元 |

根据《关于调整宁波市最低工资标准的通知》（甬政发〔2024〕27号）“一、我市最低月工资标准调整为2490元、2260元两档，非全日制工作的最低小时工资标准调整为24元、22元两档。二、海曙区、江北区、镇海区、北仑区、鄞州区、奉化区和宁波高新区最低月工资标准调整为2490元，非全日制工作的最低小时工资标准调整为24元。三、余姚市、慈溪市、宁海县、象山县和宁波前湾新区最低月工资标准调整为2260元，非全日制工作的最低小时工资标准调整为22元”的规定，上述两家投标人项目管理团队人员的人工工资均不低于宁波市最低工资标准，不违反《关于调整宁波市最低工资标准的通知》（甬政发〔2024〕27号）的规定；而《关于发布宁波市2023年度人力资源市场部分职位工资价位及2022年度行业人工成本信息的通知》（甬人社发〔2023〕21号）发布的是宁波市人力资源市场部分职位工资价位和行业人工成本信息是供企业和劳动者参考的指导性信息，不属于强制性规定，并不能作为上鑫公司和宁波园林公司投标无效的法律依据。

 综上所述，本机关认为：宁海县中心城区市政道路桥梁及公园巡查养护部分（包干部分）属于宁海县中心城区市政道路桥梁及公园巡查养护维修项目的小部分工作内容，上鑫公司和宁波园林公司综合考虑相关成本费用，在不违反相关法律规定的前提下，以当前的报价参与本项目的投标，并无不妥。故据现有的证据材料，本机关认为投诉人的投诉缺乏法律依据和事实依据，投诉事项不成立。

1. 关于投诉事项2。《中华人民共和国政府采购法实施条例》第四十一条第一款、《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第四十六条和《政府采购评审专家管理办法》第十八条第一款等规定，评标委员会应当按照客观、公正、审慎的原则，根据采购文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审。招标文件中评审标准序号1、2、3、4、5、6、8、9、10、11属于主观评审，其中评审标准序号1、2、3、4、6、8、9、10、11主观评审因素评分标准的分值设置分别采用5、3、1、0或3、2、1、0的赋分方式，评审标准序号5这项是在5分内赋分，介于上述原因，造成了最终评审得分存在较大差异。评审过程中专家3、4、5的评分未被评标委员会认定属于畸高畸低行为，政采云系统也未监测到相关专家的评分存在畸高畸低行为。在投诉处理调查阶段，本机关通过调阅政采云系统专家抽取记录和评标现场影像资料，本项目的评审专家于2024年9月19日14时32分通过政采云系统抽取的是省库专家，评标现场的影像显示评审专家按采购文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审，未发现评审专家协商评分的等现象。同时，本机关分别向专家3、专家4、专家5送达了询问函，三位专家对相关评审事项进行了解释说明，均表示自己按采购文件规定的评审程序、评审方法和评审标准进行独立评审，也不存在向特定供应商打高分的情况。在投诉处理阶段，投诉人未向本机关提供专家3、4、5有主观倾向性的向特定供应商打高分证据材料。故据现有的证据材料，投诉人要求本项目中标无效作废标处理并对专家3、专家4、专家5作出问责处理的诉求，缺乏事实依据，投诉事项2不成立。

**五、处理决定**

综上，投诉人关于2024-2027年度宁海县中心城区市政道路桥梁巡查养护维修项目（采购编号：NBJX2024115G）投诉事项1、2的投诉缺乏法律依据和缺乏事实依据，投诉不成立，根据《中华人民共和国政府采购法》第五十六条、《政府采购质疑和投诉办法》（财政部令第94号）第二十九条第（二）项规定，本机关决定：驳回投诉。

如不服本决定，可在收到本决定书之日起60天内向宁海县人民政府申请行政复议，或在收到本决定书之日起6个月内提起行政诉讼。

 宁海县财政局

 2024年11月20日