

武威市林业和草原局

武林函字〔2026〕64号

甘肃省武威市天祝县三北六期祁连山水源涵养林草带建设项目（2026-2027年度） 投诉处理决定书

一、投诉人名称、地址

投诉人：甘肃猛犸农业有限公司

法定代表人：孟刚

授权代表：张晓磊 联系电话：17709472488

地址：甘肃省嘉峪关市嘉东工业园区新城大道东1083号

二、被投诉人名称、地址

被投诉人1：天祝藏族自治县林业和草原局

地址：天祝藏族自治县华藏寺镇滨河西路1号

被投诉人2：甘肃誉中工程咨询有限公司

地址：甘肃省武威市凉州区天一财富广场5号楼404室

三、投诉人的投诉事项及请求

（一）投诉事项。1.关于异议事项1（“林业专业技术人员职称加分”条款）的答复不合理。被投诉人在答复中认为“林业工程职称的评价范畴明确覆盖林草湿荒一体化保护修复全域”、“加分项非准入门槛，不存在排斥潜在投标人”，故认为异议不

成立。该答复理由不能成立。2.关于异议事项 2（类似业绩设置不合理）的答复不合理。被投诉人认为业绩要求属于加分项而非资格门槛，时间设置符合监管要求，定义清晰，不构成排斥。该答复理由不能成立。3.关于异议事项 4（技术部分评分标准模糊）的答复不合理。被投诉人认为技术评分已明确评审要点，等级评分是行业通行做法，不违反量化要求。该答复理由不能成立。

（二）投诉理由。1.本项目招标范围及核心内容为“草原免耕补播、撒施生物菌有机肥、草原围栏架设”，属于典型的草原生态治理施工项目，并非林业专项工程或技术研发设计项目。招标文件技术部分（第六章）明确施工内容为“补播改良”、“生物菌有机肥撒播”、“草原围栏”，所用技术为无人机飞播、围栏施工等，与“林木培育、森林保护、林业勘察设计”等林业核心工作无关。职称加分条款仅限定“林业专业”职称，排除了农业、畜牧、草原、生态修复等相关专业但同样具备草原施工能力的职称人员。这导致具备项目所需草原施工能力但无林业职称的投标人受到歧视性对待，限制了公平竞争。招标文件“投标人资格要求”已规定技术负责人需具备“林业中级及以上职称”，此为法定资格条件。在评标阶段再对“林业高级职称”、“额外林业专业人员”进行加分，属于在资格条件外增设与合同履行不完全匹配的评分因素，变相抬高了投标门槛。2.“加分项”在综合评估法中直接影响评标结果和中标候选人推荐，与“资格项”共同构成对投标人的实质性评审条件。设置加分项同样不得违反公平竞

争原则。要求提供“2022年7月至今”的业绩，形成了一道时间壁垒。对于在此之前有丰富经验但因故在近3年多未承接同类项目的企业，该条款实质上剥夺了其在该项评审中得分的机会，构成了以时间节点代替能力评估的歧视性条件。招标文件将业绩定义为“压沙造林、造林绿化、围栏封育、草原修复等类似生态治理工程业绩”。但本项目核心是“草原免耕补播”和“围栏架设”，“压沙造林、造林绿化”属于典型的林业工程，与本项目核心工作内容差异显著，定义的匹配度并不高，存在模糊性。3. 招标文件技术部分（40分）中，各项评分标准均使用“方案优得10-7分，方案良得6-4分，方案一般得3-1分”的区间模糊评分，且对于何为“优”、“良”、“一般”的描述仅为“健全、完善、可行”、“明确全面”、“具有较强的针对性”等定性、抽象表述，缺乏具体、客观、可操作的量化判定标准（例如，施工方案需包含哪些核心工艺步骤、质量控制关键点、围栏安装精度要求等具体要素方为“优”）。这种宽泛的等级评分和模糊的描述，使得评标专家在评审时缺乏明确、统一的依据，自由裁量权过大，易导致评审标准因人而异，影响评标结果的客观公正性。

（三）投诉请求。恳请贵单位就本次项目的违法问题予以核实，并责令招标人、代理机构对违法问题进行改正后重新招标。

四、被投诉人的答辩及请求

（一）投诉事项1答辩。

1.本项目属于林草一体化生态修复工程，林业工程职称法

定覆盖草原修复施工范畴，不存在专业限定壁垒。本项目以退化草原免耕补播、草原围栏建设、草地土壤改良、后期水源涵养管护为核心施工内容，依法属于工程施工招投标项目。根据《中华人民共和国招标投标法实施条例》第三十二条“招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人”，《工程建设项目施工招标投标办法》（2013年修订版）第二十条“资格审查时，招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人，不得对潜在投标人或者投标人实行歧视待遇。任何单位和个人不得以行政手段或者其他不合理方式限制投标人的数量”。招标人可根据项目特点设置合理评审因素，但不得设置不合理条件，投诉人混淆工程招投标“资格预审”与“评标择优”的法定适用场景，主张评标阶段无权核查职称资质，缺乏法律依据。

国家及省级林草职称评定文件已明确草原修复纳入林业工程职称评价范围。国家层面，国家林业和草原局（林技评办〔2020〕8号）文件第二条“本条件适用领域包括森林、草原、湿地、荒漠和陆生野生动植物”，明确了林业工程专业适用领域全覆盖森林、草原、湿地、荒漠几大生态板块；省级层面，结合2019年甘肃省机构改革林草职能整合要求，草原生态修复相关专业技术人员的职称评定统一纳入林业工程系列管理，根据甘肃省现行职称管理实践，草原专业技术人员统一申报林业工程系列职称。投诉人主张存在非林业专业合法草原技术人员，与甘肃省现行职称体系官方事实不符。机构改革后林草技术体

系全域融合，林业职称人员具备完整履约能力。2018 年国家整合原林业局、原农业部草原监理职能组建国家林业和草原局，将高寒退化草原免耕补播、多年生草本植被群落重建、盐碱化草地土壤改良、草原坡面水源涵养、草原生态植被监测等核心工艺纳入林草工程专业技术体系统一管理。经详细梳理甘肃省现行工程系列职称类别，除林业工程外，水利工程、地质工程、生态环境工程等专业均不包含“草原植被重建、草地土壤改良”等核心施工环节的考核要求。而国家林草局（林技评办〔2020〕8 号）文件明确将“草原修复”纳入林业工程生态保护类。因此，在现行职称体系下，林业工程是唯一能够全面覆盖本项目退化草原免耕补播、土壤改良、围栏施工等技术需求的合法对口专业。根据《中华人民共和国草原法》及《草原生态修复技术导则》，草原修复涉及植被重建、土壤改良等技术，与林业工程职称要求的“生态修复”核心技能高度重合，林业技术人员可胜任草原项目施工管理。

2.林业职称加分属于商务择优加分，非准入性资格条件，不构成排斥潜在投标人。严格区分资格准入条款与评标加分条款。根据《招标投标法实施条例》第三十二条“招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人”，法律明令禁止的是在资格预审、投标准入环节设置不合理限制，合法的底线资格准入与上限择优加分不属于禁止范畴。结合《国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为的若干意见》（发改法规规〔2022〕1117 号）规范

招标文件编制和发布的要求“依法必须招标项目的招标文件，应当使用国家规定的标准文本，根据项目的具体特点与实际需要编制。招标文件中资质、业绩等投标人资格条件要求和评标标准应当以符合项目具体特点和满足实际需要为限度审慎设置，不得通过设置不合理条件排斥或者限制潜在投标人”，招标人可结合项目核心履约需求设置底线资格条件，同时在评标环节设置客观择优评分因素。本项目两级人员要求边界清晰：资格审查阶段要求项目技术负责人具备林业中级及以上职称，属于保障项目基础履约的必要准入条件；评标阶段对高级职称及额外配备中级人员予以加分，属于达标后的提质择优。所有通过资格审查的投标人，无论是否获得加分，均可正常参与评标，仅存在评分分值差异，投标资格完全平等。根据《中华人民共和国招标投标法》第四十一条“中标人的投标应当符合下列条件，能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准”，评标委员会应择优选择中标人。设置职称加分项旨在鼓励投标人投入更高水平技术团队，符合“公平竞争”原则，所有符合条件的投标人仍可参与竞争。

本次职称加分完全契合招投标监管要求，评分规则零自由裁量。评分规则明确区分中级、高级林业职称单人员加分分值，限定单投标人最多 3 名技术人员可享受加分，不允许人员叠加、跨证书重复加分。评审核验材料仅为人社部门核发的林业工程职称证书，材料标准公开统一，评标专家仅做形式核验，无主观裁量空间。

综上，招标文件“林业专业技术人员职称加分”条款合法合规，未限制、排斥潜在投标人。

（二）投诉事项 2 答辩。

1.业绩要求属于评审加分项，并非投标资格准入门槛，不构成排斥情形。依据《招标投标法实施条例》第三十二条“招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人”，法条禁止的是在投标报名、资格审查、否决投标环节设置不合理准入条件，并未禁止评标阶段客观择优加分。本项目未将同类业绩设置为投标必备条件，所有投标人均可正常递交投标文件、参与全流程评标，仅无法获得对应业绩分值，不构成法定排斥、限制潜在投标人情形。

2.业绩时间区间设置严格契合国家及甘肃省工程招投标监管要求。宏观时限合规。根据《国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为的若干意见》（发改法规规〔2022〕1117号）规范招标文件编制和发布的要求“依法必须招标项目的招标文件，应当使用国家规定的标准文本，根据项目的具体特点与实际需要编制。招标文件中资质、业绩等投标人资格条件要求和评标标准应当以符合项目具体特点和满足实际需要为限度审慎设置，不得通过设置不合理条件排斥或者限制潜在投标人”，招标文件中业绩等评标标准应当以符合项目具体特点和满足实际需要为限度审慎设置。参照《加强工程类项目采购服务工作指引的通知》（国机采〔2024〕9号）文件编制阶段规定“在将类似项目业绩设定为量化评审因

素时，企业类似项目的满分业绩一般不应超过 3 个，且年限要求一般不得少于 3 年”。本项目业绩区间跨度约 3 年 10 个月，满分限定 3 份同类业绩，符合上述规范要求。时点设置（2022 年 7 月）的具体依据：一是《草原生态修复技术导则》（GB/T 40456-2021）于 2021 年 10 月正式实施，新增核心新工艺，国标发布后存在合理的省内落地过渡期；二是根据甘肃省林业和草原局《2022 年全省草原工作要点》（甘林草发〔2022〕32 号）的相关要求，自 2022 年起完善草原保护制度体系、提升草原科学管理能力、强化草原资源监督执法、加强草原资源修复治理、培育和推进草产业发展、规范草原合理利用、推进科技支撑与改革创新、加强宣传与培训。2022 年是甘肃省全面完善草原保护制度体系、提升草原科学管理能力的标志性年份，全省草原修复工作进入新的技术规范阶段。因此，将业绩起点设定为 2022 年 7 月，不仅满足（国机采〔2024〕9 号）文件关于“年限一般不得少于 3 年”的要求，更与省级行业管理升级的时间节点高度吻合，具有充分事实基础。

3.类似业绩范围定义清晰、指向精准。类似业绩：指投标人近一段时期内，独立承接、完工交付，在项目类型、服务内容、规模标准、行业领域、施工工艺、采购品目等核心指标上，与本次招标项目相近、可证明自身具备同类实施能力的已完成项目合同业绩。本次列明的压沙造林、造林绿化、围栏封育、草原修复四类业绩，依据《“三北”工程建设管理办法（试行）》（林生规〔2026〕4 号）第二条“项目建设内容主要包括工程固

沙、造林（含农田防护林新建及更新改造）、种草、封育、中幼林抚育、退化林修复、草原改良、草原围栏、退化湿地修复、沙化土地新造林管护、沙化土地封禁保护，以及小型水利水保设施和作业便道等配套基础设施”工程类目划定，与本项目工序一一匹配，无跨类目外延。且本项目属于‘林草带’建设项目，兼具造林与种草双重内容，因此与造林相关的业绩同样能证明投标人具备在干旱立地条件下进行植被建设的核心能力。招标文件表述清晰明确，不存在模糊歧义。

4.未歧视中小企业及新设市场主体。对于无近期业绩的企业，技术、报价、售后等其余 94 分评审项均可正常得分，分值弥补空间充足，不存在剥夺中标机会的情形。

（三）投诉事项 3 答辩。

1.技术评分分级清晰、评审要点明确，具备完整评审判定依据。本项目五大技术评分项均逐项列明定性判定标准，所有评审要点对外公开。评标专家必须对照招标文件列明的质量体系、工期逻辑、防治针对性、售后实质性内容逐项核查，不存在暗箱评审。

2.定性等级评分是工程领域合规通用做法，适配林草项目技术特性。《评标委员会和评标方法暂行规定》第三十五条“根据综合评估法，最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准的投标，应当推荐为中标候选人。衡量投标文件是否最大限度地满足招标文件中规定的各项评价标准，可以采取折算为货币的方法、打分的方法或者其他方法。需量化的因素及其

权重应当在招标文件中明确规定”，仅要求可量化指标明确权重，未要求全部评审要素都需数字化量化。技术方案可行性、措施针对性属于不可绝对量化的技术判断，行业统一采用区间分级打分。方案的针对性、可行性、工艺的优越性、措施的周全性等内容本身无法用具体的数字完全量化，等级评分是招投标行业的通行做法。

3.评审标准客观公正，不存在主观随意性。采用等级评分、各评审要点匹配固定分值，属于法定合规的量化评审方式；专家从市级综合评标专家库随机抽取、具备专业履职资质，全过程依据招标文件载明标准独立评判，从制度设计、专家遴选、现场评审规则三重维度杜绝主观随意打分，符合《招标投标法》《评标专家和评标专家库管理办法》《甘肃省综合评标专家库和评标专家管理办法》（甘政办发〔2025〕50号）相关规定，具体依据说明如下：

（1）等级量化打分模式具备法定合规性，从源头压缩自由裁量空间。上位法依据《招标投标法实施条例》第四十九条规定，评标委员会必须严格依据招标文件载明的评标标准、方法开展评审，招标文件提前细化分级标准、每一级对应固定得分，是标准化、客观化评审的法定实现路径，能够最大限度缩小专家主观裁量范围。制度逻辑说明本次评审将评审要点划分清晰等级、每个等级绑定固定分值，所有打分标尺事前公开固化于招标文件，不存在模糊、无边界的开放式评价项。专家仅需对照投标文件响应内容匹配对应等级分值，无自由浮动打分空间，

从评审规则层面消除主观随意评判的基础；区别于无分级、无固定分值的笼统评价，量化分级评分是行业监管认可、普遍推行的公正评审方式。

（2）专家从市级评标专家库随机抽取，专家准入与抽取规则保障评审中立专业。抽取规则合规依据《评标专家和评标专家库管理办法》规定依法必须招标项目评标专家，应当从依法组建的评标专家库随机抽取，随机抽取机制规避人为指定、定向挑选倾向性专家，保证评委组成中立、无利益偏向，从人员源头防范主观偏袒打分。配套《甘肃省综合评标专家库和评标专家管理办法》（甘政办发〔2025〕50号）规定，市州公共资源交易平台统一使用电子化系统随机摇号抽取专家，抽取过程全程留痕、系统自动记录，不存在人工干预筛选专家的情形，本次项目评委严格执行该抽取流程。入库专家实行年度继续教育、动态考核管理，考核不合格、敷衍评审、畸高畸低随意打分的专家会被暂停抽取、清退出库。本次到场专家均通过市级专家库资质审核，长期从事林业/工程相关专业技术工作，具备充足专业经验，能够精准对标招标文件分级标准开展客观技术判断，不会因专业认知不足产生主观偏差。

（3）法律法规明确专家独立评审义务，现场纪律约束杜绝主观随意打分。法定独立评审义务《招标投标法》第四十四条：评标委员会成员应当客观、公正履行职务，独立出具评审意见，对打分意见承担终身个人责任；任何单位、个人不得干预、诱导专家打分，专家之间不得相互串通、统一分值、跟风打分。

（甘政办发〔2025〕50号）文件同步细化专家履职要求：评审过程专家独立审阅全部投标文件、单独填写打分表，禁止互相商议分值、统一评判口径；现场统一保管通讯工具、封闭评审，隔绝外部干扰，保障每位专家完全依据自身专业判断、招标文件分级标准独立计分。

4.分值梯度设置合理，区分度科学。招标文件对每个评分项的“优、良、一般”均已明确其对应的定性标准（如施工方案“优”须同时满足“质量保证体系及措施健全、完善、可行”“岗位职责明确全面”“过程控制与检验规范”“对分项措施有较强的针对性”“工艺优越”“工序安排合理”等六大维度的要求）。评标专家必须逐项对照这些要点进行判断，而非基于个人偏好随意评分。这种“定性要素+等级区间+分值对应”的模式，是《评标委员会和评标方法暂行规定》第三十五条明确允许的“打分的方法”，完全符合量化要求。各档次分值区间无重叠，梯度符合省内林草项目评标惯例，能够客观区分投标人技术实力。

综上，三项投诉事项均无事实及法律依据，招标文件全部条款合规。

（四）答辩请求。

1.案涉招标文件职称加分、业绩加分、技术评分条款，全部符合国家、甘肃省招投标及林草行业法律法规、监管负面清单，不存在以不合理条件限制、排斥潜在投标人情形。

2.项目招标公告、招标文件全部依规在武威市公共资源交易中心公示，异议答复时限、送达流程全部合规，招标代理机构

资质合法，招标全流程程序无误。

综上，恳请市林草局、招投标行政监督部门依法驳回甘肃猛犸农业有限公司全部投诉请求，维持原招标文件及异议答复结论。

五、调查核实情况

（一）投诉事项 1 调查情况。

经查，《中华人民共和国招标投标法实施条例》第三十二条“招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人”，《工程建设项目施工招标投标办法》第二十条“资格审查时，招标人不得以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人，不得对潜在投标人或者投标人实行歧视待遇”等条款所规制的是在资格设定、投标准入环节设置不合理限制条件的行为。本项目招标文件明确将林业中级职称设置为资格审查阶段项目技术负责人的准入条件，评标阶段对高级职称及额外配备中级人员予以加分，属于准入达标后的提质择优措施，旨在提升技术实施保障能力，为项目高质量实施提供有力技术支撑。两阶段要求边界清晰，所有通过资格审查的投标人均可正常参与评标，投标资格完全平等，不构成以不合理条件限制、排斥潜在投标人。同时，《国家林业和草原局专业技术资格评定办公室关于开展 2020 年度工程系列专业技术资格评审工作的通知》（林技评办〔2020〕8 号）第二条明确将草原纳入林业工程专业适用领域，第五条明确将生态修复、草原保护、林草工作施工等专业纳入林业工程。林业工程是现行职称体系中能够全面覆盖退

化草原修复治理项目核心施工内容的对口职称，被投诉人设置林业职称作为技术能力评价因素，与项目实际需要相匹配，且评分规则对中级、高级职称分值及人员数量限制均有明确量化标准。故该投诉事项不成立。

（二）投诉事项 2 调查情况。

经查，在业绩内容方面，被投诉人根据《中华人民共和国招标投标法》第二章第十八条“招标人可以根据招标项目本身的要求，在招标公告或者投标邀请书中，要求潜在投标人提供有关资质证明文件和业绩情况，并对潜在投标人进行资格审查”规定，参照《“三北”工程建设管理办法（试行）》（林生规〔2026〕4号）第二条所明确“建设内容主要包括工程固沙、造林、种草、封育、中幼林抚育、退化林修复、草原改良、草原围栏、退化湿地修复、沙化土地新造林管护、沙化土地封禁保护，以及小型水利水保设施和作业便道等配套基础设施”之范围，将类似业绩设定为包含压沙造林、造林绿化、围栏封育、草原修复等在内的生态治理工程类业绩，本项目作为“三北”六期总体规划子项目，类似业绩设定以项目特点和实际需要为限度，符合《国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为的若干意见》（发改法规规〔2022〕1117号）中“招标文件中资质、业绩等投标人资格条件要求和评标标准应当以符合项目具体特点和满足实际需要为限度审慎设置，不得通过设置不合理条件排斥或者限制潜在投标人”的要求。同时，该业绩条件在评标办法中作为衡量投标单位的工程承接质

量与履约能力，而非资格项准入条件，旨在择优选择经验丰富的实施单位以保障工程履约质量，并未排斥或限制潜在投标人。在业绩时间设定方面，被投诉人参照《加强工程类项目采购服务工作指引的通知》（国机采〔2024〕9号），以2021年10月《草原生态修复技术导则》（GB/T40456-2021）国家标准发布为客观基准，将业绩完成时间起点设定为2022年7月，满足“年限要求一般不得少于3年”的规范要求。故该投诉事项不成立。

（三）投诉事项3调查情况。

经查，被投诉人按照项目特点和工程技术需求，在招标文件中对五大技术评分项设置了不同梯度等级，对每个评分项的“优、良、一般”分别明确了对应的定性评审点，各档次分值区间无重叠、梯度合理，符合《评标委员会和评标方法暂行规定》第三十五条“需量化的因素及其权重应当在招标文件中明确规定”的规定。同时，招标文件已界定各评分项的评审因素、权重分值及等级标准，根据《评标委员会和评标方法暂行规定》第十七条“评标委员会应当根据招标文件规定的评标标准和方法，对投标文件进行系统地评审和比较。招标文件中没有规定的标准和方法不得作为评标的依据”，该条款既赋予了评标委员会在既定框架内独立评审的权利。评标委员会在评审过程中，严格遵循《评标委员会和评标方法暂行规定》第三十六条关于“评标委员会对各个评审因素进行量化时，应当将量化指标建立在同一基础或者同一标准上，使各投标文件具有可比性”的规定，依

照招标文件确定的评审标准，结合自身专业知识、实践经验及独立判断进行逐项评分，对于“健全、完善、可行，明确全面，具有较强的针对性”等主观性评审指标，评标委员会以招标文件列明的具体评审点为依据，在同一基础、同一标准下统一裁量，确保对各投标人的评审尺度保持一致，客观公正。故该投诉事项不成立。

六、处理意见

经审查，投诉人投诉事项缺乏事实依据，投诉事项均不成立，根据《甘肃省公共资源交易投诉处理办法》规定，我局决定：投诉人提起的投诉事项不成立，驳回投诉。

七、权利告知

如对此处理决定不服，可以在本决定书送达 60 日内依法申请行政复议，或者在收到本决定书之日起 6 个月内向有管辖权的法院提起行政诉讼。



抄送：武威市发展和改革委员会、武威市公共资源交易中心。