

工程项目招标“评定分离”改革实践与思考

吴杰超

嘉善县建筑业管理服务中心, 浙江 嘉兴 314100

[摘要] 此文从嘉善县工程项目招标“评定分离”改革试点出发, 对相关做法, 工程招投标相关数据, 取得的成效进行分析研究, 指出“评定分离”试点过程中存在的问题, 并提出了进一步规范完善“评定分离”改革试点的建议。

[关键词] 工程项目招标; 评定分离; 改革试点; 规范完善

DOI: 10.33142/aem.v4i6.6259

中图分类号: F42

文献标识码: A

Practice and Reflection on the Reform of "Separation of Evaluation" in Engineering Project Bidding

WU Jiechao

Jiashan Construction Industry Management Service Center, Jiaxing, Zhejiang, 314100, China

Abstract: Starting from the reform pilot of "separation of evaluation" in project bidding in Jiashan County, this paper analyzes and studies the relevant practices, relevant data of project bidding and the results achieved, points out the problems existing in the pilot process of "separation of evaluation", and puts forward some suggestions to further standardize and improve the reform pilot of "separation of evaluation".

Keywords: project bidding; separation of evaluation; pilot reform; normative perfection

“评定分离”是我国工程建设项目招投标领域十几年前孕育的一个新概念, 起源于深圳市, 是招投标领域深化改革的大胆创新, 目的是着力解决工程招投标活动中权责不统一, 权利制衡机制不健全产生的矛盾日益突出的问题。“评定分离”将招标采购过程中的“评标委员会评标”与“招标人定标”作为相对独立的两个环节进行分离, 招标人在评标委员会评审和推荐的基础上, 根据招标文件规定的定标方法、定标要素和程序要求, 坚持“优中选低, 低中选优”的原则, 进行定标并确定中标人。“评定分离”有利于贯彻权责统一、规则公开、竞争择优原则, 也为深化招投标领域“放管服”改革开辟了新路径。2020年10月, 在“长三角一体化”上升为国家战略的背景下, 经浙江省发改委复函同意, 嘉善县全面推行工程项目招标“评定分离”改革试点。经过一年多的试点, 取得了一定的成效, 也存在着一定的问题。

1 “评定分离”试点实施情况

1.1 采用评定分离招标项目情况

本文选取嘉善县自开展“评定分离”试点以来持续10多个时间段招标全部的278个样本进行分析, 其中采用“评定分离”招标的113个, 占比40.6%, 合计中标金额97.81亿元, 占比76%。

按项目实施阶段分类来看, 施工类共191个, 采用“评定分离”招标51个, 占比26.7%, 其中房建项目占比最高61.9%, 共26个; 水利项目合同估算价没有高于1亿元的项目, 未采用评定分离; 服务类共75个, 采用“评定分离”招标56个, 占比74.6%, 其中全过程咨询项目

占比最高10个有9个采用“评定分离”为90%, 监理项目35个有28个采用“评定分离”, 占比80%。从统计数据上看, 服务类项目由于其特殊性, 招标单位更倾向于采用“评定分离”的招标方式, 以便更好的择优选取中标单位。而施工方面, 房建项目由于现行投标单位多, 企业实力参差不齐, 所以更多的招标单位倾向于采用“评定分离”的方式, 而水利、交通等, 由于投标单位相对较少, 招标单位较少采用“评定分离”的方式进行招标。具体数据如下表所示:

表1 评定分离具体数据

项目类型		招标项目总数	评定分离项目数	占比
施工类	交通	25	5	20%
	水利	27	0	0%
	房建	42	26	61.9%
	市政	52	3	5.8%
	其他	45	17	37.8%
施工类合计		191	51	26.7%
服务类	设计	23	16	69.5%
	监理	35	28	80%
	全过程咨询	10	9	90%
	其他	7	3	42.9%
服务类合计		75	56	74.6%
货物类合计		12	6	50%
合计		278	113	40.6%

1.2 定标情况

采用“评定分离”的113个项目目标中，“票决定标”的100个，“票决抽签定标”的13个，分别占88.5%和11.5%。其中，施工类“票决定标”42个，“票决抽签定标”9个，分别占82.4%和17.6%；服务类“票决定标”53个，“票决抽签定标”3个，分别占94.6%和5.4%；货物类项目“票决定标”5个，“票决抽签定标”1个，分别占83.33%和16.67%。从统计数据上来看，招标单位更愿意发挥其作为招标主体的作用，采用“票决定标”方式更加择优的确定中标单位。具体数据如下表所示：

表2 票决定标的具体数据分析

项目类型		评定分离项目数	票决定标项目数	占比	票决抽签定标项目数	占比
施工类	交通	5	5	100%	0	0%
	水利	0	0	0%	0	0%
	房建	26	19	73%	7	27%
	市政	3	3	100%	0	0%
	其他	17	15	88%	2	12%
小计		51	42	82.4%	9	17.6%
服务类	设计	16	15	94%	1	6%
	监理	28	26	93%	2	7%
	全过程咨询	9	9	100%	0	0%
	其他	3	3	100%	0	0%
小计		56	53	94.6%	3	5.4%
货物类		6	5	83%	1	17%
合计		113	100	88.5%	13	11.5%

1.3 中标价情况

从中标价来看，施工类51个项目中，以中标候选人中间价定标的有32个，占比62.75%；服务类56个项目中，以中标候选人中间价定标的也是32个，占比57.14%；货物类6个项目中，均以中标候选人中间价定标，占比100%。从统计数据上看，招标人通过“评定分离”的招标模式更愿意选择价格适中，综合实力较强的单位作为中标单位，招标单位的权责得到了进一步统一。具体数据如下表所示：

表3 中间价定标的占比数据分析

项目类型	中标候选人中价格最高		中标候选人中价格最低		中标候选人中价格居中	
	个数	占比	个数	占比	个数	占比
施工类	4	7.84%	15	29.41%	32	62.75%
服务类	6	10.71%	18	32.14%	32	57.14%
货物类	0	0.00%	0	0.00%	6	100.00%

2 “评定分离”试点具体做法

一是建章立制，明确标准。结合嘉善县实际，根据试

点要求，制定出台了“评定分离”《暂行办法》和《实施细则》两个规范性文件，统一规则，明确中标候选人推荐机制、定标委员会组建机制，明确“票决定标法”和“票决抽签定标法”两种定标方式以及定标程序和结果公示机制。各镇（街道）、四大国有集团企业也分别制定了具体操作办法。比如，嘉善县某国有集团在行业主管部门的指导下，分别制定了《嘉善县某集团有限公司建设项目定标工作暂行管理办法》和《嘉善县某集团有限公司建设项目定标委员会人员库名单》等操作机制，确保定标环节有章可循。

二是以点带面，稳步推进。为确保试点覆盖范围，《实施细则》明确对合同估算价在1亿元以上的工程、2000万元以上的专业工程以及200万元以上的工程货物类或工程服务类项目，“应当”采用“评定分离”招标。其他项目由招标人自主决定是否采用“评定分离”。从项目招标情况来看，采用“评定分离”招标的113个标中，按照《实施细则》规定限额以上的项目全部采用了“评定分离”模式招标共98个，限额以下由招标人自主选择“评定分离”招标的15个。从项目类型来看，施工类中因房建项目投资较大有26个，占比62%，服务类中全过程咨询及监理招标也分别为9个和28个，占比分别为90%和80%。除水利项目施工标外，其他各类项目均有采用“评定分离”。

三是全程监管，公开透明。招标人对整个招标和定标结果负责，招标人所在单位纪检监察部门从项目招标文件编制、会审，到定标人员库组建、定标人员抽取、定标会议召开等定标全过程进行监督，严格按照招标文件规定的定标办法和程序定标。既防止招标人滥用权力，又给予充分的择优权，压实招标人的主体责任。比如，某乡镇在定标前1小时，由招采办工作人员负责随机抽取确定定标人员，监督小组全程监督，参与定标会的人员均签署《定标工作保密承诺书》。某国有集团在定标会议前由监督小组宣读《定标会场纪律》，签订《定标工作廉洁自律承诺书》。

3 “评定分离”试点成效

一是招标主体权力得到保障。改革前，招标主体只能通过评标委员会的决策“被动”选择中标单位。招标主体和中标单位纠纷、违约情况时有发生。改革后，招标主体的“招标人首要责任”得到充分体现，最终定标是由招标人自己组建的定标委员会来确定的，可以选择价格相对合理，施工经验丰富、综合实力较强的中标单位，项目招标人的话语权得到进一步夯实。

二是投标单位报价更趋合理。改革前，部分投标单位忽视质量要求，一味追求价格至上，认为报价越低，中标概率就一定越高。低价中标很大程度上可能意味着刻意降低建设成本，从而导致工程质量难以保证。改革后，施工类51个项目中，以中标候选人中间价以上定标的有36个项目，占比70.59%，有效避免“低价抢标”、“唯价格

论”等现象的发生,引导投标人合理报价、有序报价,通过诚信履约、提高工程质量等行来获得业主的认可。

三是招标环节投诉质疑减少。改革前,根据统计 2020 年房屋建筑和市政基础设施工程项目领域,共受理投诉 5 件;交通、水利工程项目领域也受理多件质疑函。改革后,所有评定分离招标项目定标顺利,未发生定标结果变更情况。到目前为止,建设、交通、水利等相关主管部门均未收到对“评定分离”招标项目的质疑和投诉。

4 “评定分离”试点存在的问题

4.1 定标人员的廉政风险加大

实行“评定分离”,将项目招标的定标权交由项目业主后,项目招标的廉政风险点从评标专家延续至定标人员。一般情况下,定标人员库主要是由招标人的领导班子成员、中层人员、技术人员组成,再从中随机抽取组建定标委员会来进行定标,定标人员的数量有限和范围相对固定,从纪检监察部门收到的匿名举报信来看,存在被“围猎”的风险,从目前统计来看,嘉善县各乡镇街道和几大有集团定标人员库最多的也只有 63 人,最少的是只有 20 人。如图:

4.2 定标人员专业程度不高

招标人定标人员主要是由中层干部担任,往往随机抽取后只有少量是工程技术人员,部分中层干部平时的工作可能与工程项目没有多大关联性,精通工程的不多,定标人员的整体专业水平相对较低。同时也因出于对规避“廉政风险”的考虑,招标人无一在定标前对入围候选人开展考察和质询作为定标辅助,没有深入了解中标候选人的“实力”。“评定分离”的实质性意义也会打上“折扣”,可能做不到真正意义上的“择优”。

4.3 定标环节的便利度不够

根据《实施细则》规定,经评标委员会推荐的中标候选人须公示 3 天,并在公示后 7 天内由招标人组建定标委员会,在评标的交易平台召开定标会议,且定标专家抽取与定标会议召开仅 1 小时的间隔。从中标候选人公示至定标完成,最长可达 10 天的时间间隔,增大了定标人员被“潜规则”的风险。另外,嘉善县只有公共资源交易中心一个县级平台,这给较远的乡镇(街道)的项目定标带来诸多不便,召开定标会的便利性和人员到会的及时性不够。

4.4 标后的履约监管不到位

目前嘉善县县级层面的履约评价体系还不健全,各主体也基本未建立相应的制度,目前仅某国有集团制定了《工程项目参建单位考核管理办法(试行)》来对施工、监理、设计、咨询等参建单位进行履约评价打分,为后续项目“评定分离”定标时作参考。大部分项目业主往往由于项目多,人员紧张等原因,对工程项目的监管力度不够。有些项目在建设过程中过分依靠全过程咨询、监理、跟踪审计等第三方来完成对工程施工方的监管,对项目进展、

变更、关键人员到位等情况底子不清、情况不明。

5 进一步规范完善“评定分离”改革试点的建议

针对上述问题,为进一步完善工程项目招标“评定分离”改革试点,加强定标环节的监管,防范定标廉政风险,加强标后履约监管,建议如下:

一是进一步明确重大项目定标方式。对合同估算价 1 亿元以上的工程项目,原则上采用“票决抽签定标法”进行定标,确需采用“票决定标法”的,须经对项目负有管理责任的镇(街道)、部门、集团公司按照“三重一大”议事程序集体决策通过。

二是进一步规范组建定标委员会。招标人应严格按照评定分离《暂行办法》和《实施细则》要求组建定标委员会,定标委员会组长必须由招标人的法定代表人或主要负责人或项目分管领导担任。为保证定标委员会专业度,要切实加强对定标人员的专业培训,提高定标业务能力。同时定标委员会除从本单位定标人员库抽取外,可在县级专家库中按专业随机抽取外聘专家委员,抽取人数不得超过定标委员会总人数的一半。外聘专家可参照县级评标专家评标劳务报酬标准支付定标劳务报酬。

三是进一步加强廉政风险防范。涉及定标的相关人员在定标前须做到三个“一律”:一是对于定标前出现中标候选人“说情打招呼、拉票贿选”的情况,一律及时上报单位纪检监察部门,并在定标会议上进行通报,该企业不得推荐为中标人;二是定标会议前一律进行定标小组集体廉政谈话,由单位纪检监察部门说明定标纪律、廉政要求;三是定标委员会成员一律签订《定标工作廉洁自律承诺书》,对于跟中标候选人有利益关系的及时回避。进一步加强岗位廉政风险意识,避免在定标环节出现不规范的行为。

四是进一步优化定标环节。各镇(街道)、集团公司可以利用符合条件的小型工程招标采购平台,作为县定标平台的子平台,开展属地或集团项目的定标工作。起草制定定标子平台硬件统一标准,定标子平台由县公共资源交易中心会同相关行业主管部门联合踏看后对照该硬件标准进行认定,拓展定标子平台。进一步合理设定公示和定标时间,评标委员会完成评标工作后当天或者 12 小时内,招标人及时开展定标工作,待中标候选人公示 3 天完成,直接公布项目中标结果公示,不再进行定标结果公示,从时间空间上进一步减少权利寻租空间。

五是进一步强化标后履约监管。尽快建立县级层面统一的标后履约评价制度,推行工程目标后履约绩效评价,并结合浙江省数字化改革要求,创新驱动,建立数字化标后履约绩效评价平台,加强对参建单位在工程质量、安全、工期、造价控制等方面的服务质量评价,定期公布评价结果,为项目定标提供更加科学合理的决策依据,实现工程项目高质量招标。

[参考文献]

- [1] 温才福, 杨清清. 工程建设项目“评定分离”制度的实践探索[J]. 招标采购管理, 2020(9): 3.
- [2] 段衡金, 姚巍, 刘立. 评定分离, 业主负责, 回归招标投标的本质——深圳建设工程招标投标“评定分离”改革探索[J]. 建筑市场与招标投标, 2014(6): 6.
- [3] 朱平儿. “评定分离”制度再思考[J]. 招标采购管理, 2019(10): 10.
- 作者简介: 吴杰超(1986. 11-) 男, 专业方向: 工程管理, 现职称: 建筑工程管理工程师。