

对政府投资项目招标投标审计的几点思考

张雯清

乌鲁木齐市政府投资审计中心, 新疆 乌鲁木齐 830000

[摘要]近年来, 各级党委政府高度重视政府投资审计, 而招标投标是项目建设过程中的关键环节, 明确招标投标活动中主客体的权利、义务及责任, 及时纠正招标投标活动中的违法、违规现象, 确保招标投标活动在遵循公开、公平、公正和诚实信用原则的前提下有序竞争。因此, 关注招标投标领域的突出问题并实施审计, 加强对政府投资项目的监督, 提高政府投资的经济效益和社会效益意义重大。

[关键词]政府投资项目; 招标投标审计; 几点思考

DOI: 10.33142/ec.v7i10.13753

中图分类号: TU-9

文献标识码: A

Several Thoughts on the Bidding Audit of Government Investment Project

ZHANG Wenqing

Urumqi Municipal Government Investment Audit Center, Urumqi, Xinjiang, 830000, China

Abstract: In recent years, party committees and governments at all levels have attached great importance to government investment audits, and bidding is a key link in the project construction process. It is necessary to clarify the rights, obligations, and responsibilities of the subject and object in bidding activities, timely correct illegal and irregular phenomena in bidding activities, and ensure that bidding activities compete in an orderly manner on the premise of following the principles of openness, fairness, impartiality, and good faith. Therefore, paying attention to prominent issues in the field of bidding and implementing audits, strengthening supervision of government investment projects, and improving the economic and social benefits of government investment are of great significance.

Keywords: government investment projects; bidding audit; several thoughts

引言

由于工程招标投标环节牵扯到各方的经济利益, 极易产生违法违规问题, 是审计部门监督的重点, 如何积极防范舞弊和改进招标投标工作, 已经成为政府投资审计和监管领域的重要课题。

1 招标投标领域的突出问题

1.1 招标投标领域的突出问题。

(1) “化整为零”规避招标投标。现行的招投标, 许多单位只注重主体项目的招投标, 却忽视了附属工程和追加工程的招投标, 或有意化大为小, 最常见的是采取“甩项”和“化整为零”。“甩项”即将附属工程以及追加工程量等不纳入主体项目共同招投标, 而这些被“甩项”的工程量究竟占整个工程总量的占比又没有限制标准, 进而这一部分被甩项的工程量就失去了应有的监管。^[1]“化整为零”是将单位工程中, 原本由一家施工单位即可完成的项目有意分成几个标段, 使其合同金额在政府规定必须招投标的规定限额以下, 规避招投标。

(2) 邀请招标取代公开招标。公开招标是体现招投标“公开、公平、公正和诚实信用”原则的重要环节, 是执行《招标投标法》的关键所在。邀请招标虽然能在一定程度上能简化程序, 减少招标成本, 但也存在不够公开透明的弊端。有的单位在操作过程中, 为了照顾特定关系,

把本应公开招标的项目, 实行邀请招标, 只邀请特定的法人或组织投标, 限制、排斥其他法人或组织参与投标, 为其邀请的投标人减轻竞争压力, 创造中标条件。

(3) 搞假招标暗中确定中标人。特别是采用综合评分法的招投标方式, 有些单位为了使意向单位中标, 根据意向单位的企业情况量身定做招标文件, 使其中标; 或者故意选择几个无意承建的单位参与陪衬, 使意向单位轻易中标; 或者将一个完整的工程项目分解成许多块, 将高利润部分让内定单位中标。

(4) 投标人相互串通进行围标。由于招投标市场体制机制不完善, 工程承包商通过挂靠等方式可以取得多份投标授权函, 表面上是多家投标人, 实际上是一个承建方。或者一些关系较好的投标人组成临时联盟, 相互串通投标报价, 帮助联盟中的一个投标人取胜, 这次你中标, 下次我中标, 轮流坐庄, 利益均沾, 从而排挤其他投标人的公平竞争, 使国家利益受损。

(5) 假借或挂靠企业资质参与投标。《招标投标法》明确规定, 不得假借资质或以他人名义参与招投标报名。但在实际报名和资格审查过程中, 相关规定及程序操作并没有严格执行, 审核过程也缺少相应的制约措施, 一些技术力量薄弱的企业参加了投标, 导致招投标本身择优的目的没有达到, 这也是造成后期工程质量出现问题的主要原因。^[2]

(6) 投标人与招标人、评委串通招标。一方面建设单位与关系人串通,在编制招标文件时加入有利于关系人的内容,为关系人创造有利的竞争条件。另一方面招标文件不够规范,在执行过程中有一定的自由空间,而评委在技术评标的评审过程中,打“人情分”现象时有发生,专家结构不够合理,专家质量参差不齐,对技术标的理解不够深、评标结果科学性受到人为因素影响大。

(7) 以不合理的低价中标后又通过各种变更获利。《招标投标法》第二十三条规定“投标人不得以低于成本价竞标”,然而在我们的工程审计过程当中,时常发现有些施工单位为了取得项目,不惜用低于成本的中标价承包工程,但企业最终的目的是追求利润的最大化,这就使施工单位在获得项目后又想尽一切办法与建设单位、监理单位相互勾结,促成设计变更,致使工程结算价大大突破中标价,损害国家利益。

1.2 产生问题的原因

(1) 违法成本低。根据《招标投标法》的规定,对于通过项目拆分、规避招标,或者投标人串通投标的行为,处以合同价款千分之五至千分之十的罚款。值得注意的是,即使罚款金额达到最高标准,也仅为合同总价款的1%,对于通过违规操作能够获取20%-30%高额利润的投标人,这样的罚款无法产生足够的威慑效果。而且,即便发生违法行为,也未必会受到严格惩罚,领导的意图在其中扮演了重要角色。至于行政处分,由于大多是在单位内部进行,往往流于形式,难以对违法者形成实质性的约束。

(2) 政府行政不规范。许多政府投资项目,前期手续不齐全的情况下就已启动,导致直接发包或事后补办招标投标手续的现象屡见不鲜,为其他开发商提供了负面的示范作用,进一步助长了违规操作的蔓延。例如,某些项目在主体工程完工数年后,前期手续仍未办齐,不仅破坏了正常的市场秩序,亦极大削弱了工程建设的规范性。此外,政府主管部门的低效办事风气也对违规操作产生了推波助澜的影响。手续办理的繁琐拖延,使得部分开发商选择绕过正常程序,边办手续边进行建设,由此进一步恶化了违法行为的蔓延。^[3]

(3) 评标方法欠科学。目前招投标中,评标主要采用的是综合评标法,投标人的报价被平均计算,并以此为基础评定报价得分,对得分比重高达60%-70%的项目来说,报价越接近于平均值的投标人,越容易中标。反之,资质较好的投标人,若其报价偏低,则难以胜出。这虽然简化了评标流程,却削弱了竞争机制的有效性,导致无法真正实现优质企业的胜出,科学的评标方法应当包括更多技术性考量,以更全面地评估投标单位的实际能力。

(4) 法规、制度不完善。中标企业中,影响项目执行的关键因素,如人员调动、施工能力等,得不到有效监管。对于中标后的跟踪监督机制,尚未形成完备的体系,

从而使违规行为得以持续。此外,投标人资格审核标准存在漏洞,几乎任何具有民事行为能力的人,只要借用其他企业的资质,并持有授权书,就可以以该企业名义进行投标。这一制度上的缺陷,给虚假投标、围标和陪标等行为留下了可操作的空间。如果仅通过形式上的合法性审核,而忽略了企业实际履行能力,市场秩序将难以维持。

2 招投标审计的意义及存在的问题

2.1 建设工程招投标审计的意义。

对工程招投标进行审计,一是可以促进工程招投标工作公开、公正、公平地进行,防止一些别有用心者操纵招投标;二是可以避免不必要的损失,招标文件中的错误和漏洞,在执行过程中会引起招投标双方的争议,而招投标审计有助于及时发现、纠正错误。三是工程建设领域是腐败的高发地,招投标工作又决定着工程的承包,对招投标实施审计,有助于遏制工程建设人员的腐败行为。

2.2 目前招投标审计存在的问题。

(1) 相关法律法规衔接不够严密,影响审计执法效力。我国与招投标审计相关的法律法规有《招标投标法》《审计法》《合同法》等都是审计依据,但法与法之间的衔接不够严密,实际使用的适用性存在冲突和争议。根据《审计法》第二十二条及《审计法实施条例》第二十条的规定,审计机关有权对政府投资和以政府投资为主的建设项目的在建设管理、招投标情况、工程价款、监理的执行等方面实施监督,而《招标投标法》《合同法》明确执法部门是法院和工商行政管理部门,并未规定审计机关也是执法主体之一,《审计法》也未明确规定,因此审计处理处罚行为的依据,在法律诉讼中能否得到支持,就成为问题。

(2) 投标单位的报价方式多种多样,造成审计难度加大。由于现阶段对建设项目招投标工作的审计一般都在事后进行,即使审计发现签订的承包合同存在问题时,依据《合同法》的规定,固定总价合同以及固定单价合同一经签订便具有法律效力,即便出现工程量高估冒算、建设材料价格变动等问题,审计机关也不能核减造价,只能是揭示、披露问题,从而导致审计处理难。

(3) 管理部门“多头”似管非管,导致审计风险增加。近年来,建筑市场有了较大发展,但没有形成良好的秩序,建设项目从建议书到竣工验收交付使用,参与管理的部门很多,有发改委、建设局、规划局等行政主管部门,而这些部门的管理范围又不明确,从而造成“多头管理”“似管非管”。甚至有的部门以不正当方式推荐施工单位,这就很难保证招投标的公正性。同时有些企业为了中标不择手段,不惜一切代价恶意竞争扰乱招投标秩序,这些也给招投标审计工作增加了风险。

3 招投标环节的审计方法

3.1 规避招投标的审计

在审计拆分项目、划分标段等方式逃避公开招标等此

类行为时,相关文件的核查至关重要,尤其是工程规模是否符合公开招标的要求。对于那些总造价超过法定限额的项目,必须遵循公开招标的规定,任何通过项目拆分或标段划分以规避招标的行为都应引起审计的关注。所采用的审计方法包括对工程立项文件、项目总预算及招标文件的审查,确保没有违规拆分行为。还需进一步检查是否存在将公开招标转为邀请招标的情况,特别是邀请招标是否通过了法定审批程序,且投标邀请是否发给了至少三家具备资质的法人或其他组织,若发现资料不符,需展开深入审查并提出整改意见。

3.2 明招暗定的审计

审计招标表面进行但实际早已内定中标人的“明招暗定”现象时,关键在于核实招标公告是否按规定发布于国家指定媒介,如报刊或信息网络中,且公告内容是否完整。评标标准和程序是否公平公正,也是审计的核心关注点之一,任何对潜在投标人的不合理排斥都应引起重视。在评分环节,需核查评委打分是否严格遵循评分细则,招标过程中的记录需要确保其真实性,避免内容自相矛盾。对于定标,审计人员需检查是否依据评标报告中的中标候选人择优选定,项目开工及合同签订时间节点是否符合规范也需一并核查,以确保未出现违规操作。^[4]

3.3 围标串标的审计

围标串标指的是投标单位通过协商串通来固定中标者,从而破坏了公平竞争。对这种行为进行审计时,应从招标代理机构的保证金专户入手,核实缴纳保证金的单位名称是否与开户行或投标人一致。如若发现保证金退还环节存在异常,比如通过现金支付或转账至储蓄账户,或一人代领多家企业的保证金,那么串标行为基本可以确定。此外,技术标部分的投标文件也应重点审查,尤其是施工方案、人员配备、施工进度等内容是否存在雷同。如果多个投标文件中的数据、描述几乎相同,围标行为基本可以成立。在确认串标现象后,需进一步延伸审计,调查投标单位之间是否存在关联性。

3.4 借照挂靠的审计

审计借照挂靠时,应从施工企业的银行账户入手,核查银行账单、对账单及原始凭证,判断是否存在支付工程款、管理费或协作费等异常交易。中标企业的投标文件需被仔细审查,确保其响应招标文件的实质性要求,且资质符合相关规定。中标企业的经济实力及施工履历也需进行详细核实,以避免挂靠现象。在施工现场,审计人员还需对现场管理人员、技术人员及设备的配备进行核对,确保其与投标文件承诺一致,并将姓名与执业编号记录备案。通过审查合同内容及金额,审计人员可以进一步确认是否存在非法转包或分包行为。

3.5 评标人员徇私舞弊的审计

审计评标人员徇私舞弊行为,应从评标委员会的组成

及其人员来源着手,确认人数是否符合规定,评标人员与投标人之间是否存在利益冲突。评标过程的公平性至关重要,评分是否严格按照招标文件中的标准与程序进行,需被仔细核查。评分结果必须经由所有评委签字确认,若发现评分波动异常,需对评分记录进行复核,并与评委核实评分依据。在审查评标报告时,审计人员应确保推荐的中标候选人客观合规,若发现异常评分,应进一步展开调查,确认是否存在徇私舞弊的行为。

4 招投标审计的几点思考

4.1 注重招投标的经济责任审计

招投标审计是个复杂的系统工程,牵涉的利益主体是多方面的,往往审计发现的问题认定存在一定的难度,同时招投标审计也是评价领导干部经济责任审计中的重要内容。因此招投标审计要分清存在问题的责任主体,重点审计招标方、投标方、招标代理机构及评标委员应负的经济责任和法律责任,并根据《招标投标法》移送主管部门予以相应的处理处罚。^[5]

4.2 注重招投标的经济腐败审计

招投标市场是腐败行为的多发地带,从近年来招投标审计中发现,招投标工作从报名、资格预审、开标评标过程以及监督等环节都存在错位和不作为现象,暴露出招投标工作体制和管理机制的不完善不健全,存在漏洞和薄弱环节是腐败滋生的主要原因。工程项目招投标审计坚持“查处与防范并举,以防范为主”的方针,从招投标制度入手,实施以审计机关为主,纪检监察、检察等其他监督部门全程紧密配合协作的审计查处机制。

4.3 注重招投标的绩效审计

招投标作为一种特殊的商品交易方式,它的成熟度比一般商品交易成熟度更高,更强调规范性和综合性,招投标的最终目标是追求项目投资综合效益的最大化,对建设项目成本控制起到关键作用,因此,对招投标的审计就需要重视招投标的效益目标。按传统审计模式,主要对项目招标合法性和合规性审计,这种审计无疑无法解决招投标的效益性,而且目前招投标活动中正是因为存在片面追求招标的合法性,容易产生以合法形式掩盖非法目的,而使招投标效益更加低下的弊病。招投标的绩效审计可以扭转仅强调招标过程而不看招标结果的这种评价方式,着重关注招标的经济性和效益性指标。通过招投标效益审计的尝试,促进审计向高级阶段发展。

4.4 注重招投标的全过程审计

建设工程项目招投标包括招标、投标、评标、中标四个阶段,而且这四个阶段既是腐败的频发环节又是影响工程结算的重要环节。传统的审计方式往往都是事后介入,发现了问题却几乎无法整改。为了纠正这种现象,审计关口必须前移,要有效地杜绝招投标出现的各种违法违规以及腐败问题,必须实行事前、事中、事后的全程同步审计监督,

使招投标中的每一个环节，都置于审计部门的监督之下。

4.5 注重于招投标的计算机审计

随着审计环境越来越复杂，审计工作量越来越大，计算机审计是信息化环境下崭新的审计方式，有助于拓宽审计视野，提升审计计算方法，提高审计效率，将计算机应用到招投标审计是审计发展的必然趋势。

【参考文献】

- [1] 颜韬. 乡镇政府投资项目管理中存在的问题及审计建议[J]. 审计月刊, 2024(2): 44-45.
[2] 阮智通. 政府投资效益低下的表现形式及应对策略[J]. 审计月刊, 2023(6): 37-38.

[3] 阎卫东, 周杰. 政府投资项目全过程造价动态化管控体系研究[J]. 沈阳建筑大学学报(社会科学版), 2022, 24(6): 571-577.

[4] 徐相行, 胡永春, 潘晶晶. 政府投资项目低价中标高价结算现象原因分析[J]. 审计月刊, 2021(11): 49-51.

[5] 李迪. 关于加强企业招投标管理和防范廉政风险的探讨[J]. 电力设备管理, 2021(8): 187-188.

作者简介: 张雯清 (1977.1—), 毕业院校: 云南大学, 所学专业: 工程管理, 当前就职单位名称: 乌鲁木齐市政府投资审计中心, 就职单位职务: 副高级工程师, 职称级别: 正高。