

探析完善建设工程招投标体系有效措施

宋明方

乌鲁木齐市公共资源交易中心, 新疆 乌鲁木齐 830000

[摘要] 工程建设招投标体制是要素配置的重要组成部分,其完善程度及有效性关乎着整个建筑业的发展质量以及国民经济发展的最终效果。目前我国招投标市场在法律法规、运作方式、监管方面还存在一系列系统性的障碍。文章立足于系统性治理的理念,在剖析现有招投标体制深层次问题的基础上,从立法及制度保障、运作及监管机制、辅助支持举措三个方面,探索建立统一开放、竞争有序的现代招投标体制的道路。

[关键词] 建设工程; 招投标体系; 法律保障; 监督机制

DOI: 10.33142/ect.v4i3.19428

中图分类号: TU723.2

文献标识码: A

Exploration on Effective Measures to Improve the Bidding System for Construction Projects

SONG Mingfang

Urumqi Public Resource Trading Center, Urumqi, Xinjiang, 830000, China

Abstract: The bidding system for engineering construction is an important component of element allocation, and its completeness and effectiveness are related to the development quality of the entire construction industry and the ultimate effect of national economic development. At present, there are still a series of systematic obstacles in the legal regulations, operational methods, and supervision of China's bidding market. The article is based on the concept of systematic governance, and on the basis of analyzing the deep-seated problems of the existing bidding system, explores the path to establish a unified, open, competitive and orderly modern bidding system from three aspects: legislative and institutional guarantees, operational and regulatory mechanisms, and auxiliary support measures.

Keywords: construction project; bidding system; legal protection; supervision mechanism

引言

招投标是我国工程建设过程中常见的方法,在经济责任制的基础上,正确处理好各方面的利益关系和责任关系,对建筑市场稳定和规范化程度有非常大的推动效果,同时还能有效的遏制一些贪污腐败的现象发生。然而从当前建设工程招投标活动中存在的问题看,仍然存在很多的因素造成招投标市场的不稳定和不够规范化。近几年来尽管我国对招投标制度进行了一系列的深化改革,但是招标人分散、评标委员会成员管理制度混乱、陪标串标现象隐蔽化等诸多问题仍不容忽视,因而有必要系统的分析当前招投标制度的状况及弊病,寻求标本兼治的办法。

1 建设工程招投标体系现状与主要问题

目前工程建设招投标体制的发展,在进步的同时显示出不平衡矛盾和深层的问题。首先是招标人分散化及其能力短板问题,很多地方政府投资项目的招标人众多分散,造成招标工作的水平良莠不齐,一些业主缺乏相对固定的招标队伍,基层问题更加严重,乡镇街道、村社区实施的群众工程由于缺少相应的能力常常不能依法依规完成最基本的招标程序。其次是监管盲区以及廉政风险问题,招标人分散也意味着监管对象广泛分散,行政执法难以全覆盖,招标投标过程乃至其后施工阶段甲方管理人员、招标代理工作人员、评标委员会成员等关键岗位都是潜在的

廉政风险点,近年围标串标等违法行为日益隐蔽增加了查处难度,随着项目的增多不少地方监管部门的人手不够、素养跟不上问题暴露出来。再次是评标制度合理性、评标专家库管理制度的有效性有待改进,虽然各个地方都在探索不同的评标方法,但是“最低价中标”的倾向仍然在一些领域存在着^[1];评标专家库管理制度存在漏洞,部分地区存在“常委评标专家”,评标专家的抽取并非真正随机保密,业务水平和道德水准参差不齐;评标专家不但要有知识还要有经验,实际上操作层面还有不到位的地方,评标过程中受到不正当干扰的情况仍有发生。最后是市场环境及相关支持保障机制方面存在的问题,中小企业参与招标投标仍然面临高门槛难以获得平等的竞争机会,行业内信用体系的“碎片化”十分突出,过去各自行业的单独打分的方式难以客观全面地反映出一个企业的全部信用情况,招标代理市场的服务质量参差不齐,恶性竞争情况时有发生。上述问题的存在说明进一步完善招投标体制需要综合考量。

2 完善建设工程招投标体系的法律与制度保障

2.1 健全招投标法律法规体系

建立统筹兼顾、层次清晰的法律法规体系刻不容缓。首先应当解决现行法律法规中存在的交叉及矛盾问题。作为国家层面的《招标投标法》和《政府采购法》,两部法

律在调整范围上有模糊空间,在实践中易产生适用上的迷茫,今后修法的方向就是要厘清两部法律之间的界限。针对招标投标领域长期存在而现行法律又缺乏规定的新生事物,诸如电子化招投标的效力认定、异地远程评标合法地位等,都应及时通过立法加以确定。在规章层面需努力提升规则的精细化水平和精准化程度。^[2]比如市场监管总局新修订颁布的《制止滥用行政权力排除、限制竞争行为规定》,其禁止设置限定或者变相限定交易、划分市场、妨碍对外贸易等行为,禁止设置歧视性的准入和退出条件、歧视性的资质要求和评审标准等,各地方在出台具体实施办法时,要进一步把上述原则性的禁止条款细化为具体且可操作的负面清单。此外,法律制度的健全还需要突出对违规违约者的硬约束。不仅要明晰各种违法、违规行为的行政处罚措施,更重要的是要打破行政处罚与刑事司法衔接的壁垒。

2.2 优化资格审查与评标标准制度

招标投标的资格审查及评标办法是影响招标投标成败和工程建设项目质量的重要因素,制度的设计必须遵循科学原则、公平原则、择优的原则。在资格审查上应当实行以业绩为核心的审查方式。逐步扭转依赖资质证书、注册资金等静态指标的现状,增加对投标人的类似项目业绩、履约信誉等动态指标的考核力度。招标人可以设定招标文件中允许同一集团母子公司或有投资关系的子公司等利益相关体投标的数量,避免关联公司串通投标。评标方法的关键在于构建多元化的综合评价指标,打破“最低价中标”的固有思想。要积极运用“经评审的合理低价法”,“综合评估法”等组合办法。对于工程技术较为复杂,质量要求高的工程,应当进一步提升技术方案、项目负责人和技术团队等非价格因素评分比重。同时为了降低因恶性低价竞争所带来的风险,有必要设立针对异常低价的认定及其处理程序。可以出台具体的异常低价评判规则,规定评标委员会鉴别中标候选人的投标报价是否属于异常低价;并赋予招标人对不能作出合理理由解释异常低价投标人的中标资格予以废除的权利。

3 完善建设工程招投标体系的运行与监督机制

3.1 推进全流程电子化与信息化建设

全流程电子化是提高招投标效率、透明度、公平性的技术支撑和必由之路。愿景是打造覆盖全过程、以数据为核心的数字化招投标生态体系。实践证明全流程电子化可大幅降低企业的交易成本。下一步发展方向是从项目注册到签署合同全部过程网上办,“不见面开标”。拓展数字证书互认应用,推进全国“一证通”。鼓励发展电子保函等服务,取代现金保证金,减少企业资金占用。信息化之上应当积极探索智能化应用。通过人工智能技术开展“智能暗标评审”,由机器自动隐藏投标人的身份特征。训练专用人工智能程序审查投标书是否符合规范要求,帮助评审

专家快速发现重点内容;借助智能审核系统自动检测招标文件中的歧视性和排他性条款,从源头上避免不公平竞争的发生。

3.2 强化评标专家管理与评审独立性

评标专家是维护评标质量和公平的“守护者”,对专家管理和评审核心独立性保障机制要体系化加强。要提高专家入库门槛及实施动态监管。专家要具有高级职称为基础条件并有一定从业经历,精通相关法规政策。组建专家库单位应设立储存专家电子信息档,记载参与评标状况,实施年度履职考评和动态更新办法。必须确保专家选取的随意性和私密性。积极应用共享综合专家库平台,采取措施使抽取步骤不可预见。为了强化评审核心独立性,应该普及开展常态化远程异地评标。采用视频会议系统、协同评标系统使异地专家在一个“虚拟评标间”联合评标,切断专家与当地招标项目的利益相关人员的关系。健全专家劳务费发放保障机制,由集中代付平台发放劳务报酬,借助投诉举报途径维护评标专家独立评审权益。

3.3 建立全方位的动态监督体系

被动监管的传统方式难以适应复杂隐蔽的违法乱纪行为,要变被动为主动,由事后监管变为实时预警,实施动态智慧监管。而大数据分析就是实现这种转变的关键所在。监管部门可以设置分析算法以及预警指标,全程动态监控交易过程。通过对投标文件编制机器码分析、投标文件内容相同率计算等,自动排查围标串标的可疑线索。“机器管招投标”的模式大大提升了对于隐秘性行为的发掘力度。动态监管还要把监管的范围扩大到招投标活动的上下游、相关联的各方。强化对招标代理机构从业行为监管。运用区块链等存证技术,保障重点环节数据不可篡改且可追溯。评标现场的音频视频应当从评标结束之日起保存至少二年,以便查验。打破行政执法监督与纪检监察、司法审计的信息孤岛,形成案件线索移交和协查制度。

3.4 推行合同履行与标后监管联动

招投标活动终点是项目优质高效建成交付。要摒弃“重招标、轻履约”的做法,形成标前标中标后一体化监管闭环。核心措施就是实施合同履约跟踪评估制度。招标人应当对中标人的项目经理到位履职、项目建设进度、工程质量等情况全程跟踪,做出履约评估报告。报告必须录入投标人信用档案库并与投标人下一次能否参加投标及评分直接相关。二是强化工程转包与变更管理。招标人在招标文件中要明确可分包范围及不得分包的内容。中标人必须严格按照投标时承诺及合同要求进行分包,严禁转包和层层分包。较大设计变更、金额变动需报经严格的审批流程。三是搭建标后监管信息互通平台。汇集工程建设部门的质量安全管理信息、审计部门的资金审计信息等与招投标监管部门的信息互通互联,勾勒中标企业的“生命全过程”的诚信表现及业绩状况。

4 完善建设工程招标投标体系的配套支撑措施

4.1 加强行业信用体系建设与应用

信用体系是市场经济“基础设施”，在招投标市场要从“软约束”变为“硬抓手”。首先要做的就是互联互通，构建一体化共享信用评价体系。一体化信用评价需要整合企业的全国范围、全部行业的公共信用信息、行业监管信用信息和招标投标行为信息，经过合理运算得出唯一的信用评价分并对分数进行实时更新。其次是加大信用评价成果在招投标活动中实际运用。把信用分数作为资质审核要求或者评标打分因素之一，对于诚信优秀的企业予以加分或者降低/免除投标保证金等优惠措施。信用评价系统应当与公共资源交易平台无缝对接，自动抓取运用评价结果。完善信用修复及维权制度^[3]。给失信主体整改重塑信用的机会。维护市场主体的知情权和异议权。

4.2 促进招标代理机构专业化发展

招标代理机构是沟通招标人、投标人之间的桥梁，职业素养和道德水平影响着招投标的质量。推动专业化，必须严控入口和日常监管。代理机构应有掌握相关法律知识并有能力编写招标方案、主持评标的专职从业人员，实施全国统一登记、信息公开。推行项目负责人制度，强化个人执业责任。二是引导代理机构向差异化、专业化方向发展。支持代理机构专注细分市场，积累知识库和专家资源，为客户提供从招标咨询、合同管理到项目咨询的一揽子服务。行业协会要加强行业自律，制订服务质量和职业道德准则。完善对代理机构的监督和考核机制。把代理机构以及人员的违法失信行为记入信用档案予以公示。形成多元化的服务质量评估体系。

4.3 推动招标人主体责任落实

招标人是招标投标活动的发起者与责任人，行为合规、能力胜任与否是项目的成败起点。压实主体责任，对于政府投资项目实行集中组织建设模式可行有效。设立专门的集中建设项目管理单位承担“建设期业主”，以解决分散招标造成的专业水平有限、标准各异、难于监管等问题。该模式实现了“投资、建设、监管、使用”的分离。对于基层惠民工程可以尝试提级建设管理，由区一级专业部门统一组织实施。各类招标人都应当强化内控和能力提升。招标人必须构建完善内部招标采购制度，明晰决策、执行、监督等各环节责任。加强对从事招标工作相关人员的教育培训和廉政警示。招标人在选择代理机构时要依法优选，订立权力义务明确的代理合同，不得因委托而做甩手掌柜。

招标人更要树立全生命周期成本观念，科学设定技术指标和品质要求。

4.4 引导投标人自律与能力建设

有序市场需要成熟的自律市场主体。推动投标人完善自身是营造良好市场的根本措施。投标人要树立诚信守法经营意识^[4]。意识到围标串标、弄虚作假等行为会遭受法律处罚及信誉惩罚，从长远看是抹黑企业形象。投标人需苦练内功增强自身实力。扭转竞标中的人情公关、低价恶性竞争局面为比拼技术和管理水平。中小企业应该走专业化、精细化、特色化、新颖化的路线，在某个专门行业具备独家式的技术或者服务。行业协会应当主动作为，提供沟通平台开展各类培训。倡导投标人构建内部合规机制，审查监管投标人参加投标全过程。发挥市场的筛选作用，使诚实优质的企业有更多的机遇，不诚信违法者处处受限。

5 结束语

建设完善的建设工程招标投标体系是一个长期而复杂的过程。目前行业沉痾积弊诸如主体多元、监管缺位、评标不公等问题相互联系相互影响。今后的改革必须要有系统观念，要综合施策。根本出路在于建立一个以完善的法律法规为基础，以科学的体制机制运作为动力，以严格的监管网覆盖为保障的现代化招投标治理体系。法律法规及制度的完善厘清了明确的行为界限；全流程的电子化和智能化实现了效率与公平；评标专家独立管理和信用体系的应用是对权力的制约对诚信的褒扬；强化招标人的职责，推动代理机构的专业化，引导投标人的规范化发展，这是市场的必选项。改革的终极目的是使招投标重新回到竞争择优的本质上来，使国家投资用在“刀刃”上，为建筑行业的高质量发展和社会经济的平稳健康发展提供保障。

[参考文献]

- [1]孔玉国.研究建设工程招标投标过程中存在的问题及解决方法[J].中华建设,2024(1):73-75.
- [2]吴风波.建设工程招标投标活动监督管理改革的研究[J].大众标准化,2023(3):79-81.
- [3]付涵钧.建设工程招标投标的风险管理研究[J].中国管理信息化,2022,25(12):61-63.
- [4]刘洋.建设工程招标投标政府管理机制研究[D].上海:上海海洋大学,2023.

作者简介：宋明方（1979.1—），毕业院校：新疆财经大学，所学专业：经济法，当前就职单位名称：乌鲁木齐市公共资源交易中心，就职单位职务：主任。