

对工程招标项目评标办法若干问题思索

刘大聪

海口经济学院 572300

摘要：招投标是建筑工程发包的重要方式；随着我国招投标活动运用的不断深入，招投标活动中越来越多的“低价中标”“量身定制”“走过场”等现象涌现。本文通过对现行的评标办法进行分析与解读，围绕着评标办法的适用范围、评审与评分细则和不足；尝试探索出适合海南国际自由贸易岛的招标模式。

关键词：招标投标；评标办法；监管模式；思索引言

招标投标活动最早起源于英国，工程承包企业是17~18世纪在西方出现的，一般由业主发包，然后业主和工程承包商签订合同。18世纪后期，英国政府和公用事业部门实行“公共采购”，形成公开招标的雏形。19世纪初，英法战争结束后，英国军队需要建造大量军营，为了满足建造速度快且节约成本要求，决定每一项工程由一个承包商负责，由该承包商统筹安排工程中的各项工作，并通过竞争报价方式选择承包商，结果有效地控制了建造成本。这种竞争性的招标方式由此受到重视，其他国家也纷纷效仿。

在党的十一届三中全会以后，我国开始由计划经济向市场经济转型，国家实行改革开放，招标投标活动开始孕育而生，于1980年10月17日国务院常务会议通过《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》文中提出“对一些适宜于承包的生产建设项目和经营项目，可以试行招标、投标的办法”揭开了中国招标投标的新篇章。随后，于1981年开始吉林省和深圳市作为工程招标投标活动试点地区。1982年11月，鲁布革水电站引水系统工程是我国第一个利用世界银行贷款并按世界银行规定进行项目管理的工程，极大地推动了我国工程建设项目管理方式的改革和发展。近几年随着《中华人民共和国招标投标法》（以下简称“《招标投标法》”）和《中华人民共和国招标投标法实施条例》（以下简称“《招标投标法实施条例》”）的不断修订完善，我国的招标投标活动的相关法律法规不断完善。与此同时，现行的招标评标办法也逐渐暴露出“量身定制”和“重低价”、“次质量”等一系列问题；如某学院总投资16.5亿元的新校区项目招标

代理机构公开招标过程中，出现某招标代理公司以1分钱的超低价中标等不良现象。为了有效的遏制这种低价中标和量身定制等现象，亦在确定评标办法时就要做到科学合理和贴合项目实际，做到择优录取优质承包商。笔者接下来将对现行的招标评标办法提出几点看法。

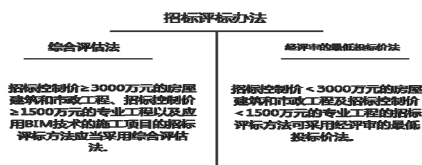
1、工程项目招标过程中招标评标办法

1.1 现行的招标评标办法

根据我国现行《评标委员会和评标方法暂行规定》（以下简称“《暂行规定》”）第二十九条规定：“评标方法包括经评审的最低投标价法、综合评估法或者法律、行政法规允许的其他评标方法。”

1.2 工程项目招标过程中评标办法“一刀切”

《海南省房屋建筑和市政工程工程量清单招标投标评标办法》（以下简称“《办法》”）（琼建招〔2017〕337号）第四条工程量清单招标评标办法有综合评估法、经评审的最低投标价法及法律法规规定的其他办法。



招标项目的评标办法除以上方法外，也可以采用法律法规规定的其他

评标办法，但应在招标文件中明确。对于海南省现行的关于房屋建筑和市政基础工程项目招标评标办法采用的是按照招标控制价金额大小采用“一刀切”方式，这样就会照成在确定招标评标办法时片面性、不科学性和被动性。

2、综合评估法的“次质量”

2.1 综合评估法存在的不足之处

《办法》当中规定采用电子评标时，综合评估法的评审和评分细则：（一）技术标：30~50分；其中：a 施工组织设计或应用BIM技术施工方案10~20分；b 项目管理机构6~10分；c 企业诚信评价14~20分。（二）商务标（投标报价）50~70分。招标人可根据招标项目特点确定技术标和商务标的具体分值构成。但是招标人在采用纸质评标时，由于各部门对招标文件评标办法设置不统一，招标人在设置评审和评分细则时未按照相关政策法规进行设置，致使不利于招投标平台的建设与招投标活动的监管。

全国企业诚信体系未全面建立健全，企业诚信评分难以在招投标中全面推广运用。全国企业诚信体系未能与个别省份企业诚信体系相互贯通，在招投标过程中外地企业进入其他地区承揽工程项目时，由于无法得到企业诚信分数，致使企业诚信评分难以权衡企业诚信与否。外地企业进入本省承揽工程项目时要求进入本地企业诚信体系，但是缺少本地业绩和纳税、获奖等一系列客观条件，外地企业诚信体系普遍较低，导致外地企业诚信评分不客观。

2.2 综合评估法的量身定制论

相关政策法规对评标办法评审和评分细则五花八门容易造成量身定制。在项目招标实施过程中，招标人对评审和评分细则的设定主观性大，设定的评审和评分细则缺乏科学性和公平性，甚至可能设定的评审和评分细则有一定的倾向性和指向性，为某单位量身定制评审和评分细则；违背了“公平、公正、公开、诚实信用”的招投标十字基本原则。例如，在商务标部分每高于（低于）评标基准价的1%（含1%）扣分过低，致使商务标部分无法拉开分数；而在技术标部分（项目管理机构、施工组织设计、业绩、获奖、纳税诚信和企业诚信评价等方面）可能会出现偏向性，在一定程度上操纵了中标结果。综合评估法往往是滋生围标串标的重灾区。

2.3 完善综合评估法对潜在投标人的纵向比选

根据现行政策法规综合评估法适用于技术较为复杂或招标控制价较大工程项目。招标投标的主要目的是评选出优质优价、让业主满意和社会认可度高的承包商，安全高效完成项目计划投资任务和达到投资预期目标、完成年度固定资产投资。以至于采用综合评估法应遵循“纵向到底”比选原则。在此过程中，供应商的评标办法的评审和评分细则尤为关键，纵向对比成为寻求优质供应商的理想之选。笔者对评标办法的评审和评分细则有几点看法：

2.3.1 施工组织设计

施工组织设计是整个评标办法评审和评分细则当中唯一的主观部分,在以往招标工程当中施工组织设计采用的都是“明标”评审方式,在评审过程中评审委员会成员容易受到外界因素影响,导致评标委员会在评分时会出现“人情分”“印象分”等现象,致使在评标过程当中容易出现偏向性结果。如果在技术标评审阶段采用“明标暗投”的方式,这样可以有效避免施工组织设计在评审过程中的出现偏向性打分,从而有限缓解围标串标的不良风气。

2.3.2 获奖与业绩

奖项是招投标市场一大“毒瘤”,政策法规没有对奖项设置进行约束,加之市场山寨版发证机关层出不穷,如:中国质量信用评价认证中心、中国监理建设行业协会等一批冒牌、山寨机构发布的“AAA级示范单位”、“全国工程监理行业重质量、重信用、守合同优秀示范企业”证书等。在此笔者认为应该不得将特定行政区域或没有政府部门认可的奖项作为加分条件;不得将政府部门、行业协会商会或者其他机构对投标人做出的荣誉奖励和慈善公益证明等作为加分条件。业绩的设置同样存在问题,如设置门槛过高、与实施项目相关性不大。笔者认为在招投标过程当中设置业绩应该按照招标控制价的金额或者按照建筑规模来进行设置,如资格审查业绩金额为招标控制价*80%或资格审查业绩规模为项目实施的规模*80%作为业绩审查要求。

2.3.3 投标报价

投标报价作为招投标阶段最重要的一个环节,其在整个投标阶段科学合理的报价策略是投标过程的重中之重,往往投标报价得分的高低决定了中标与否。实际项目实施过程当中报价得分的一般都是采用内插法计算,即是相比于评标基准价上浮1%(下浮1%)扣几分。举个例子,某个高校新校区建设项目,招标控制价为158792600.00元;投标单位5家报价如下(评标基准价上浮1%(下浮1%)扣0.2分,投标报价总得分为60分,投标报价得分要求保留两位小数):

某个高校新校区建设项目施工招标评标记录

序号	投标单位	投标报价	第一次平均值	报价得分	名次
1	A	157465800	156131040.00	59.83	4
2	B	156984800		59.89	3
3	C	155948000		59.98	1
4	D	155789000		59.96	2
5	E	154467600		59.79	5

根据5家单位报价得分来看最高分59.98和最低分59.79相差0.19分。报价得分这块兵家必争之地就变成了“形同虚设”;这样与招投标的形成了由市场定价的价格机制和不断降低社会平均劳动消耗水平意义背道而驰,所以规范投标报价的评审和评分细则势在必行。

3、经评审的最低投标价法的“重低价”

3.1经评审的最低投标价法存在的不足之处

《暂行规定》第三十二条规定:“采用经评审的最低投标价法的,评标委员会应当根据招标文件中规定的评标价格调整方法,以所有投标人的投标报价以及投标文件的商务部分作必要的价格调整。采用经评审的最低投标价法的,中标人的投标应当符合招标文件规定的技术要求和标准,但评标委员会无需对投标文件的技术部分进行价格折算。”

《办法》在附件二中明确了经评审的最低投标价法按工程量清单总报价分值为70~80分、分部分项工程量清单报价分值为10~15分、主要材料报价分值为10~15分计算。根据现行的政策法规经评审的最低投标价法仅对商务标进行评分,就出现了拼投标报价策略的现象,其中“低价”则成为最受欢迎的报价策略之一。“低价”中标让工程价格更加符合产品的价值基础,但

是“低价”中标将对招标人在项目实施过程当中带来很多困难,如:标后扯皮,坐地起价、拖延进度、管理难度增加等后果。一旦主材出现涨价的现象将会影响项目进度甚至会影响到项目的质量。

3.2经评审的最低投标价法的低价中标论

在整个招投标程序结束之后,最为关注且议论点最多的依然是中标价格问题,招标人常常也十分注重中标价格,似乎招标成为节省建设成本的途径之一,招标的成功与否就看中标价格低于市场价格多少而定,中标价最低且低于或等于市场最低价的,其招标就算是获得了巨大的成功,否则便看成是为完成工作任务而走的整个招标程序而已。在商务标评审过程当中对于投标报价存在难于界定是否低于成本价的问题,成本价的界定一直是招投标活动当中一大难题,以至于在评审过程当中可能出现低价中标。《招标投标法实施条例》第二十七条规定:“招标人不得规定最低投标限价。”《办法》在第二十四条第二款中规定投标报价低于招标人(招标代理机构或建设单位)组织与该工程专业相应的注册造价工程师和工程技术人员按照工程计价程序、方法和依据及招标工程量清单并结合工程特点参考相关文件计算方式予以确定的工程成本(工程成本应当保密),并经评标委员会质疑,未能做出合理的书面说明并提供相关证明材料的。但是《办法》未对提供的相关证明材料进行细化和补充,所以投标报价是否低于其成本价一直都是招标投标行业一个备受争议的话题。一般的建筑工程施工项目可以参考建设行政主管部门发布的最低限价指标,但是对于指标不够完善的地区或没有指标的类似项目的界定就非常困难。

3.3完善经评审的最低投标价法对潜在投标人的横向比选

在经评审的最低投标价法中仅对商务标进行评审,为了避免招投标活动当中出现的“低价”中标现象,在采用经评审的最低投标价法应遵循“横向到边”比选原则。

3.3.1 完善企业诚信评价体系作用

将企业诚信评价评分运用到经评审的最低投标价法评标办法中,

《办法》中第十三条依法必须进行招标的项目,公告中应明确规定对失信被执行人的处理方法以及载明投标条件须具备登记、建立了《海南省建筑企业诚信档案手册》。为了完善经评审的最低投标价法对潜在投标人的横向对比,可以将企业诚信评价评分纳入评审和评分细则。在《办法》附件一综合评估法企业诚信评价的评审和评分细则对企业诚信评价做了评审,建立了一套较为完整的企业诚信综合评价在招投标中的应用体系。在一定程度上促进和强化了企业对企业诚信的重视程度,并取得了良好效果,经评审的最低投标价法应加以应用并进行推广。

3.3.2 完善资格性审查的系统性

对于招标人来说往往更重视中标时的价格,而忽略了中标之后的管理问题;人们在招标过程中忽视了性价比问题,常常被“低价”中标的利益所诱惑,以“价低”中标为招标成功的主要标志,招投标工作的性价比已被抛在脑后。这就使得采用经评审的最低投标价法“低价”中标后会出现标后招标人管理难问题和扯皮问题,使投资项目未能达到预期的目标。为了提高资金使用效益和固定资产的投资效率,在项目实施招标及应用经评审的最低投标价法进行投标评审与比选时,应该事先明确要求并确认招标人对工程质量的要求,并且在投标时采用承诺制加以规范。

4、“质量”与“低价”的平衡点

4.1 加强招投标活动的监管

4.1.1 规范招投标活动中事后监管模式

中央不断释放信号要求各地政府部门职能转变和深化“放管服”改革,对于招投标活动亦是如此。《海南省工程建设项目目审

批制度改革实施方案》(琼府〔2019〕28号)强调取消房屋建筑和市政基础设施工程施工招标文件事前备案事项。进一步转变监管方式和监管理念,完善对招投标活动中事后监管体系,统一规范招投标活动中事后监管模式,以信用监管为基础的新型监管机制,严肃查处招投标活动中违法违规行为。加强招投标活动的事中事后监管在一定程度上可以打击“低价”中标和“次质量”招标,有效的避免招投标活动中的“头重脚轻”现象,使招投标活动不再是“走过程”。

4.1.2 推进“互联网+”监管模式

各地各部门对评标办法设置不统一,不利于招标投标公共服务平台建设和系统互联互通。各地各部门对开评标程序不统一,不利于推进公共资源交易平台建设和招标投标公共服务平台等电子招标投标有关信息平台互联互通和数据交互,实现资源共享。各地各部门的招投标活动监管不统一,不利于推进公共资源交易平台“一个窗口、一张表单、一套机制”体系建设。近年来国家在不断的推进招投标活动电子化进程,各地区应加强电子招标投标平台互联互通和信息数据共享。在实行开评标电子化进程中以“互联网+”监管模式为思路和方式方法的导向或在电子招标投标公共服务平台上开辟行政监督通道,满足本地区“互联网+”监管需要。

4.2 明确招标人在招投标活动主体作用

海南省住房和城乡建设厅在取消房屋建筑和市政基础设施工程施工招标文件事前备案工作后,明确了招标人是依法开展招投标活动的第一责任主体,应全面履行招投标活动主体责任,对依法开展招投标活动的过程及结果负总责。当前在招投标活动中存在着有法不依、执法不严、违法难究的情形;造成这种情况的原因有:第一,对政策法规不熟悉;第二,实践中责任主体不明确;第三,政策法规贯彻不够;第四,实践中违规成本过低。在招投标活动中招标人应明确自身第一责任主体的作用,加强自身管理和监督,完善相关专业人才的培养,避免“政策法规在书上、规章制度在墙上、执行与否在嘴上、招标说明在纸上、经验教训在会上、惩罚在名义上”。同时招标人也应完善自身制度建设,不断在实践中探索新的招投标模式,寻求一条适合国际自由贸易港新的招投标模式,做在建设国际自由贸易港的领路人。

5 结论

招投标是建设工程项目发包的主要途径之一,早在1902年张之洞创办湖北皮革厂就五家制造商参与招标比价,但由于我国当时处于封建和半封建社会,招投标活动在我国近代并未像西方资本主义社会那样以一种法律制度形式得到衍生和发展。建国初期我国实行的是计划经济,基础设施建设和政府采购都是实行“指名道姓”方式下达任务,在这种经济体制下,招投标模式很难得以发展;再到1980年国务院在《关于开展和保护社会主义竞争的暂行规定》中提出,对一些适宜于承包的生产建设项目和经营项目,可以试行招标、投标的办法,揭开了中国招标投标的新篇章;1999年第一部关于招投标行业的法律《中华人民共和国招标投标法》,招投标正式进入法制行列和规范化;2012年中国第一部关于招标行业行政法规《中华人民共和国招标投标法实施条例》实施,招投标行业市场进一步规范,并加强行业自律和服务。经过四十年的不断发展,随着相应的法律法规的不断完善,招投标活动得以空前的发展,但在市场经济的不断发展的今天,招投标暴露出来的问题也在不断的增加。加强招投标活动的市场监管,转变监管理念和监管方式势在必行,同时明确招投标活动当中的责任主体,从而实现招投标活动“公开、公平、公正、诚实信用”原则。

参考文献:

[1]尚进.对建筑工程招投标及评标办法的思考[J].科学技术创新,2017(5):224-224.
 [2]刘中安.现有建设工程评标办法选择和使用问题的调查与思考[J].招标采购管理,2015(11):54-57.
 [3]丁融冰.招标评标方法分析与思考[J].经贸实践,2016(2):304-305.
 [4]王艳.对建设工程招投标评标方法的分析和探讨[J].
 [5]刘阳阳.建设工程招标评标方法应用研究[D].西安工业大学

作者简介:

姓名:刘大聪 1987年2月生籍贯:海南万宁
 性别:男最高学历:学士 职称:讲师 职务:教师 研究方向:工程管理,招投标