

浅谈招投标过程中存在的问题及解决对策

冯京莎

国家管网集团北方管道有限责任公司中原输油气分公司, 山东 德州
Email: 407070585@qq.com

收稿日期: 2021年4月6日; 录用日期: 2021年4月20日; 发布日期: 2021年4月27日

摘要

招标是国际和国内在选择工程承包商、服务商和供应商时普遍采用的一种采购方式。招标采购有利于国有企业降低成本、优化资源配置、提高投资效益、保证项目质量。本文从国有企业的角度出发, 主要介绍了项目招投标过程中存在的普遍问题, 并有针对性地提出解决对策, 力图为今后国有企业招标采购的实施提供一定的参考。

关键词

招投标, 招标文件, 电子招投标, 问题, 对策

Discussion on the Problem & Solutions in Tendering

Jingsha Feng

Pipe China North Pipeline Company Zhongyuan Oil & Gas Transportation Sub-Company, Dezhou Shandong
Email: 407070585@qq.com

Received: Apr. 6th, 2021; accepted: Apr. 20th, 2021; published: Apr. 27th, 2021

Abstract

Tender is a general procurement mode for the selecting of Contractors, Service Providers and Suppliers for both domestic and abroad projects. Tender will be beneficial to reducing the business cost, optimizing resources allocation, promoting investment profit as well as guaranteeing the quality. From the perspective of State Owned Enterprises, this thesis highlights the general issues in the process of tender, and also puts forward the solutions which strive to provide reference to the tender of State Owned Enterprises in future.

Keywords

Tender, Tender Document, e-Tender, Issues, Solutions

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

我国从 20 世纪 80 年代初开始在建设工程领域引入招标投标制度。随着社会经济的不断发展,政府和国有企业合规管理的要求越来越严格,招标采购日益成为最主要的采购方式,因为招标采购最大的优点就是充分体现了“公平、公开、公正”的竞争原则,能给众多的投标人提供公平竞争的机会,而招标人则能以较低的价格获得最优的工程、服务或货物,提高国有资金的使用效率。但是,在招投标过程中也存在一些亟待解决的问题,影响到招标采购方式的健康发展。因此,必须结合工作实际,积极找出招投标过程中存在的问题,探讨研究有效的措施予以解决,才能规范招投标活动,提高国有企业的投资效益,保证项目的质量。

2. 招投标过程中存在的问题

2.1. 招标文件编制不规范问题

招标文件是招标人向潜在投标人发出的要约邀请文件,是投标人编写投标文件的依据。编制好招标文件,是招标人在整个招投标过程中最重要、最关键的工作之一[1]。但由于招标文件包含内容较多,且相关法律法规对招标文件编制有多项具体而严格的要求,想编制好招标文件难度较大。在实际工作中,常见的不规范问题主要表现在以下几个方面:

1) 招标文件前后内容不一致,或招标文件与技术方案、技术规格书等构成招标文件的其他资料内容不一致。如某物资采购项目招标文件中拟签订合同主要条款中约定质保期为 1 年,而在后面的供货要求中质保期要求为至少 2 年,导致投标人不知以哪个为准,向招标人提出了澄清通知。而招标人对质保期的澄清内容属实质性内容,不得不顺延投标截止时间,影响招标采购效率。又如,某物资采购项目招标文件资格条件仅要求“供货商应具有 ISO9000 认证证书”,但在技术规格书中要求供货商应同时具有 ISO9001 和 ISO14000 认证证书,两者不统一,给评标阶段带来很多问题和风险。

2) 招标文件存在“以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者投标人”的情况。如某工程项目招标文件资质要求项目经理为一级建造师,但依据《注册建造师执业工程规模标准》判定,该项目属小型工程,不属于必须由本专业一级注册建造师担任的范围,该项目项目经理资质条件的设定明显存在排斥潜在投标人的问题。另外,在物资采购项目中,招标人常会在技术指标方面含有倾向性描述,将某些供应商排除在外,这些都不满足法律法规要求,影响采购活动的公平、公正。

3) 评标标准设置不合理或不细化。如某工程项目资质要求中近三年类似土建项目业绩至少 3 项,但在评标标准中规定“近三年具有类似土建工程施工经验,且已通过质量验收,每个项目加 2 分,最多加 5 分”,此评标标准设置明显不合理,因为只要初审通过的投标人,该项目都能得满分。又如,某物资采购项目评标标准中规定“系统稳定性好,无不良应用业绩,设备故障率少、元器件寿命周期长,根据提供相关的证明材料或者业界口碑,得分 0~6 分”,评分区间设置不够细化,专家自由发挥空间太大。

2.2. 评标不规范问题

评标是评标委员会依据招标文件规定的评标标准对投标文件进行评审比较的过程，评标的质量决定着能否从众多投标竞争者中选出最能满足招标项目各项要求并符合法律规定的中标人[2]。但在实际工作，评标阶段常见的不规范问题最多，主要表现在以下几个方面：

1) 所抽取的评标专家自身专业与项目不符或与评审类别(技术/商务)不符。这种情况下，尽管评标专家在自身专业内拥有丰富的理论水平和实践经验，但因跨行业或跨类别进行评审，专业差别较大，难以保证评审质量。

2) 有的评标专家责任心不强。因评标标准中评审项设置较多，投标文件大多篇幅很长、评审时间长等客观原因，有的评标专家存在不按规定的评分区间进行打分，还有的评标专家以评标时间短不能全面评审为由，对投标单位串通投标、实施方案不实质响应招标文件等深层次问题，避而不审，造成后期审计、内控等检查时发现串通投标、应废不废等严重问题。

3) 有的评标专家业务能力不强。在评标时，不能独立、客观公正地对投标文件进行评审和比较，容易被其他专家的意见或招标人的意图影响，违背了评标专家应客观公正履行职责的行为准则。

4) 评标专家对“投标人以低于成本报价竞标的，其投标作否决处理”、“如果评标委员会对一部分投标作否决处理后，认定其他有效投标不足三个使得投标明显缺乏竞争，可以决定是否否决全部投标”等特殊情况的处理经验不足。对于是否低于成本报价竞标的，目前主要由评委自由裁量，大多数评委都是谨慎否决的，这种情况下，会出现低价中标、质量难以保证的问题，给招标人未来的工作埋下了隐患。

2.3. 合同签订不规范问题

招投标阶段与合同签订阶段联系密切，因为合同签订从市场行为的角度而言，是招标人与中标人针对招投标过程结果的确定，合同的签约价格、承包范围、工期等内容的确定主要是通过招投标活动实现的[3]。在实际工作中，合同签订不规范的问题，主要表现在以下几个方面：

1) 合同签订不及时。根据《招标投标法》规定，招标人和中标人应当自中通知书发出之日起 30 日订立书面合同。因招标承办单位重视程度不够、合同审查审批流程多、合同被退回修改不及时等原因，该问题屡禁不绝。

2) 合同主要内容与招标文件、投标文件不一致的问题。如合同工程款支付条款与招标文件不一致，合同工期、乙方项目经理与投标文件不一致等问题时有发生，这主要是因为招标承办单位对招标文件、投标文件和合同三者的关系不清楚。

2.4. 电子招投标方式存在的问题

随着信息时代的不断发展，电子招投标方式应运而生。电子招投标方式突破了时间和空间的限制，能够迅速地通过网络平台规范化流程完成招投标活动[4]，达到了节能减排、绿色环保的目的[5]，同时在线发售招标文件、提交投标文件、开展开标评标工作，有效提升了招投标工作效率，尤其在 2020 年新冠疫情的背景下，国有企业推行使用电子招投标方式是非常必要的举措。虽然电子招投标具有很多的优点，但在实际应用过程中，还存在如下问题：

1) 电子招投标方式投标成本低，容易造成潜在投标人不重视投标工作，在报名阶段潜在投标人往往积极性很高，但一旦拦标价公布后，有的投标人经核算认为盈利空间不大，就自行放弃投标了，这种情况下能主动放弃标函的单位很少，这就造成了开标时因投标人少于 3 家而流标的情况发生，招标人不得不重新招标，工作效率反到大大降低了，严重影响了招标人工程项目实施计划的顺利执行。

2) 造假、串标等违法违规行为将更加隐蔽，难以发现。由于采用电子招投标方式，一般不再要求投

标人递交资质证书、人员证书、业绩等原件在评标时核验，这样一来有的投标文件可能会有造假的情况发生，评标专家很难在评审时发现。另外，电子招投标评审系统中，每个评审项自动关联的投标文件内容时常有误，需要评标专家不断翻阅电子版投标文件去寻找相应内容进行评审，工作量非常大，这种情况下，再去横向对比每一家投标人同一项内容的相似度，去判别是否串标，难以做到。

3. 招投标问题的处理对策

3.1. 规范招标文件编制，强化前端审查

招标文件编制工作，是招投标活动的源头。招标文件是招投标活动中最重要的文件之一，其编制质量直接影响着招投标活动的成败[6]。在编制招标文件时，要合理确定对投标人资格审查的标准、评标标准、技术要求、报价要求、拟签订合同的主要条款等实质性内容，且要保证内容完整无遗漏，文字表述准确无歧义。

作为招标承办部门，首先要遵守公平性、公正性原则，在编制招标文件资质要求、评标标准、技术要求等重要内容时，不得有暗含排除潜在投标人的内容。其次应增强责任意识，不要认为编制招标文件是代理机构的事、审查招标文件是招标管理部门的事，要真正发挥“主角”作用，着重审查招标文件与技术方案或技术规格书不一致的问题、招标文件实质性内容前后不一致的问题、价款支付或质保期要求等重要合同条款是否符合本项目要求的问题等。另外，要在认真细致地编制技术方案上下功夫，如果技术方案深度不够，考虑不全，就会造成拦标价偏低，投标单位就会对项目望而却步，退出投标。此外，为保证招标文件合同条款的准确性与适用性，合同管理人员应积极参与前期招标文件的审查，以免在合同申报阶段发现问题，又受实质性内容不能修改要求的约束，使得合同管理出现不规范问题。

作为各级招标管理部门，应加强对我国《招标投标法》、《招标投标法实施条例》等法律法规及国有企业内部招标管理制度的学习及培训宣贯，使招标承办部门人员都能掌握招标文件编制的要求和要点。应不断钻研编制发生频率高、通用性强的专业招标文件专用模板，推广使用，针对已有的招标文件模板，要坚持 PDCA 原则，持续修订完善招标文件模板，确保其适用性、有效性。应积极履职，强化对招标文件、招标方案等资料的前端审查、全面审查，对常见问题进行重点审查，进一步提高审查的质量。

作为招标代理机构，应充分发挥专业优势，避免出现投标保证金不符合规定要求、发布的招标公告内容与招标文件不一致等低级问题。在编制招标文件时，要注重各部分内容全面详尽，无漏项；文字表述清晰准确，无歧义；前后章节统一，无矛盾；对于招标承办单位编制的资质要求、评标标准、技术要求等内容存在以不合理的条件限制、排斥潜在投标人或者显失公平的条款，要能有效辨别并积极与招标人做好沟通解释及修改工作，进一步提高招标文件编制质量。

3.2. 加强评标专家队伍的管理，规范评标过程

评标工作是招投标活动的重中之重。而评标专家是评标工作的主体，其职业道德、专业水平和法律知识等因素直接影响着评标工作的质量[7]。因此，国有企业应加强对评标专家队伍的管理，一是多组织培训学习和交流研讨活动，建立一支责任心强、业务能力强、素质高的评标专家队伍。二是加大对评标专家评估和管理的力度。目前对于国有企业内部审计、巡查、内控等检查时发现的评标问题，一般都会落到招标人进行整改或制定整改措施，评标专家基本属于无责评标，缺少对评标专家履职能力的反馈和制约机制。国有企业应建立评标专家履职评价制度，并对评标专家库进行动态管理，实现“严进能出”，严格审查入库的评标专家资料，对评审不负责任、检查时问题发生较多的专家，进行相应的处罚或清除出库，用制度约束规范评标专家的行为，确保评标质量。

招标管理部门作为招投标全过程的监督部门，应做好评标专家抽取和评标过程的监督工作。一是就

招标项目所需专家的专业提前与招标承办单位进行沟通,及时反馈给招标代理机构,并提醒招标代理机构在抽取评委时特别关注评审专业和类别,避免出现评审专业、类别不对口的情况发生。二是在评标前应做好评标常见问题提醒工作,使评标专家对评标常见问题,做到心中有数。三是在评标现场,应积极大胆地行使监督职责,对评标工作是否按程序开展、评委是否发表倾向性意见、澄清是否符合要求、否决依据是否充分、评委打分是否符合评标标准要求、评标记录是否齐全等内容进行重点关注,保证每一个评标细节都在监督工作之内。

招标代理机构应积极做好评标组织工作,适当控制评审节奏,保证评审时长。要给予评标专家熟悉招标文件的时间,明确评标细节与原则,使评标专家不盲目评标。

3.3. 加强合同审查及合同执行情况监督检查,助力工程项目顺利实施

合同不仅是维护招标人和中标人权益的文件,更是规范和约束招标人与中标人行为职责的文件,加强对合同审查及执行情况监督检查十分重要[8]。首先,招标承办部门要高度重视合同拟草工作,保证合同标的、价款、质量、履行期限、付款方式等主要条款与招标文件、中标人的投标文件内容一致。各级审查人员要切实履行职责,按专业对合同文本及重要条款进行认真审核。招标管理部门也有义务和责任参与合同审查工作,还应对履约保证金缴纳情况进行监督,以保证中标人能完成履行合同。

在合同执行过程中,合同双方应严格按照合同约定进行履行。招标承办部门和合同管理部门应共同做好合同执行情况监督检查工作,保证项目顺利开展,实现国有企业投资效益最大化。如若现实情况发生变化导致原合同履行期限、标的等实质性内容变化,根据合同约定需要变更、中止或解除合同的,经双方沟通确定,应及时办理相关手续,有效防范和控制经营风险。

3.4. 规范电子招投标方式,保障招投标工作质量

电子招投标方式是建设市场发展的必然趋势,也是国有企业不断推行的重点。电子招投标方式不仅给国有企业提供了很大便利,节省不必要的成本投入,提高工作效率,而且能使整个招投标过程透明公开、公平公正,提高了投标单位参与投资的积极性。针对电子招投标方式存在的问题,为保证电子招投标方式有序进行,从而达到理想的招投标效果,可以从以下几个方面着手:

一是国有企业应建立电子招投标制度,培养满足电子招投标方式需要的专业人员,包括对招标管理机构、评标专家等培训,使他们熟悉电子招投标流程及要求、常见问题及解决对策等,为电子招投标方式的顺利开展做好基础工作。二是不断开发完善电子招投标系统,增加必备应用功能,如电子招投标系统应具备自动检测投标文件相似性的功能,在投标文件相似度达一定比例时报警,提醒评审专家重点审查关注,有效解决串通投标等问题,进一步提高评标工作的质量和效率。三是应安排专业的法律人员全权负责电子招投标过程的法律问题,确保所有人员明确自己的行为是否合法,一旦出现法律纠纷,采取法律方式解决问题,避免对整个招标投标工作产生影响[9]。四是强化电子招标投标监督监管作用,通过加强标前审核、标中监督、标后管理,不断规范各方行为,确保电子招投标全过程依法合规,维护国有企业合法权益。

4. 小结

整个招投标过程包括招标、投标、开标、评标、定标、合同签订等多个环节,各个环节都有严格的招标投标法律法规要求[10],且整个招投标过程涉及多个单位、多种角色人员参加,要使整个招投标过程不出现任何问题难度很大。但只要企业高度重视招投标管理工作,不断强化对招投标问题有针对性地解决与管控;每个参加招投标过程的人员都能认识到所从事工作的重要性与严谨性,不断提升自身业务能

力和招投标知识水平, 充满责任心地做好自身角色范围内的工作, 通过经验积累与学习, 将实现招投标过程的逐步规范化、合规化, 促进国有企业招标投标活动的健康、公平、公正发展。

参考文献

- [1] 全国招标师职业水平考试辅导教材指导委员会. 招标采购法律法规与政策[M]. 北京: 中国计划出版社, 2012.
- [2] 赵俊. 谈对招标文件歧义的评标把握[J]. 建材世界, 2020, 41(6): 90-93.
- [3] 苏燕. 基于工作过程的建筑工程招投标与合同管理初探[J]. 绿色环保建材, 2020(12): 154-155.
- [4] 丁俊芸. 电子采购在国有企业管理中的应用分析[J]. 管理探索, 2020(12): 5-6.
- [5] 李新颜, 成小江. 小议建设工程领域使用电子招标投标的优缺点[J]. 城市建筑, 2013(10): 214.
- [6] 招标文件的编制原则[Z/OL]. <https://wenku.baidu.com/view/d8edbd1e10a6f524ccbf850b.html>, 2012-07-05.
- [7] 黄超. 浅议评标专家的管理方式[Z/OL]. <http://www.bcebca.org.cn/ShowSampNews.aspx?id=3875>
- [8] 林坛良. 工程项目招投标中存在的问题及对策分析[J]. 江西建材, 2020(12): 295-297.
- [9] 杜杨. 建设工程电子招标投标存在问题及对策[J]. 研究探讨, 2020(12): 157-158.
- [10] 李昌富. 招标投标过程中的法律风险及防控措施[J]. 赤子, 2012(12): 144-145.