

文章编号: 0451-0712(2006)03-0220-05

中图分类号: F284

文献标识码: B

浅析国内公路工程招标投标管理若干问题

张迎辉¹, 芮 捷²

(1. 路桥华东工程有限公司 上海市 200135; 2. 路桥集团国际建设股份有限公司 北京市 100027)

摘 要: 在分析目前国内公路工程招标投标管理现状的基础上, 指出我国招标投标管理体制方面存在的问题; 通过对国内外招标投标管理模式的比较, 指出我国在这方面需要完善的地方, 并提出了对公路工程招标投标管理体制进行改革的建议。

关键词: 公路工程; 招投标; 体制管理; 招标投标管理模式; 设想; 建议

建设工程招标投标制度的建立, 是中国工程建设领域的一项重大改革, 推行工程招标投标制度, 对开展公路工程建设市场公平竞争, 提高工程质量, 降低工程造价, 缩短建设周期起着重要作用。

我国政府为了推行和规范招标与投标活动, 先后发布多项相关法规。1985 年 6 月国家计委、建设部发布“工程设计招标投标暂行办法”; 1991 年 2 月国家计委发布“关于加强国家重点建设项目及大型建设项目招标投标管理的通知”; 1992 年 12 月建设部发布“工程建设招标投标管理办法”; 1995 年 11 月国内贸易部发布“建设工程设备招标投标管理试行办法”; 1998 年 12 月交通部发布“公路工程监理招标投标管理办法”等等。1999 年 8 月 30 日第九届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过了“中华人民共和国招标投标法”, 这标志着我国招标投标活动从此走上法制化的轨道。

时至今日, 我国公路工程项目绝大部分已实施了招标投标管理制度。招标投标管理制度的实施, 在公路工程建设方面起到了积极的作用。但由于我国招标投标制度施行不久, 以及市场经济体制运行在我国还不完善、个别人法制观念不强、政府管理和监督体制的相对滞后, 导致我国公路工程招标投标制度仍然存在诸多问题。自 1997 年以来, 全国陆续有 9 个省份的 14 位交通厅长由于经济问题不断“落马”, 交通建设系统经济大案频繁, 一时间成为全国瞩目的焦点。不完善的公路工程招标投标管理体制成为腐败分子谋私的工具, 他们利用体制上的漏

洞和手中的权利直接干预了招标投标的过程和结果。

2000 年 1 月 1 日, 我国开始实施《中华人民共和国招标投标法》, 此后我国的建设工程招标投标活动步入有法可依的健康发展轨道。在经济体制转轨的现阶段, 随着我国依法治国的深入开展, 依法制定统一的建设工程招标投标工作程序, 规范招标投标行为、机制、体系, 就显得尤为重要。而在贯彻执行的同时又会遇到市场行为不规范、机制不完善、体系不健全的挑战。作为从事工程建设招标投标管理行业的人员, 必须认真学习, 仔细分析, 切实贯彻这些相关法律, 更深入探讨和研究其理论, 推动我国招标投标市场健康而有序地发展。

基于此, 本文拟在分析我国公路工程招标投标管理、体制等方面存在问题及形成原因的基础上, 结合我国的实际情况和国外发达国家招标投标管理的成功经验, 根据自身的认知水平, 努力探讨解决当前我国招标投标管理问题的新型管理模式和管理体制, 为推动我国公路工程招标投标工作的科学化、规范化和法制化尽自己绵薄之力。

1 目前我国公路工程招标投标存在的主要问题

招标投标制度作为工程承包发包的主要形式, 在国际国内的工程项目建设中已广泛实施。我国从 20 世纪 80 年代初期开始实行工程建设招标投标制度, 它是公路交通行业管理体制的经营方式的一项重大改革, 它运用市场竞争机制, 树立公平、公开、公

正的实施原则,由发包单位择优选定承包商。实践证明招标投标制度是比较成熟、科学合理的工程承包发包方式,也是保证建设工程质量标准,加快工程建设进度,取得理想经济效益的最佳办法。但是,由于公路工程市场发育尚不健全,行为尚不规范,管理体制的束缚以及经验不足等原因,建设工程招标投标在具体操作中还存在不少问题。

1.1 现行体制的问题

招标投标作为我国公路交通行业管理体制改革的突破口和建设产品交易方式的改革,是在政府的强制下建立起来的。从1981年开始,经历试点、推行和逐步完善三个阶段,走过了20多年的风风雨雨,已经成为公路工程市场的主要交易方式。但由于旧体制的功能与惯性还未消失,新体制的功能尚不完善,致使公路工程市场交易成本过高,交易秩序出现混乱,影响了招标投标制度的效率。

(1)不合理的行政干预。

招标投标原本是一种商品交易行为,却带有太多的行政干预色彩。对于国家投资项目,政府作为国有资产管理,需要行使一定的监督管理。但如果既当裁判员,又当运动员,直接干预招标投标活动,则可能破坏招标投标的公平、公正性,导致大量寻租现象和腐败案件。

(2)片面追求低价中标。

招标方通过竞争性招标,往往选择报价最低者中标,以达到目的。但标价不是越低越好,如果价格低于成本,破坏了市场均衡,就可能影响工程质量,不但损害承包商利益,最终还会损害业主利益。招标的根本目的是择优,而不是压价。

(3)过度竞争造成社会资源的极大浪费。

在一些地区,一个小小的工程就有几十家公司去投标。每个投标人(承包商)都要支出投标费用,包括正常投标费用和隐形开支,但中标的却只有一家。如果几十家承包商的开支之和大于投资节省效益,则提高了社会总成本,造成社会资源的浪费,此种制度设计就不够合理。有的企业每年参与上百个项目投标,却中不了几个标,这样的企业又有什么效益可言。

(4)肢解发包,增大了交易成本。

实施工程总承包,一次合约,一次交易。如果肢解发包,将土建与安装(或装修)分开,主体与土方工程分开,则无疑增加了交易次数,增大了交易成本,也是不经济的。

(5)评标方法有局限性。

我国现在大部分工程评标是将报价、质量、工期、施工组织设计、企业信誉等赋予不同的权重。根据以上指标对投标单位进行打分,再乘以各指标权重后累计得分,以总分最高的单位中标,其中报价以标底 $-15\% \sim +5\%$ 为范围。且不说 $-15\% \sim +5\%$ 范围的合理性,就各项指标权重的确定,也完全是人为方式所为。并且有很大的局限性,如某承包商在某一方面具有明显优势,但由于百分制评标办法限制了该项得分的最高值,因此在整个评标过程中也就不能充分体现其优势。

因此,改进我国现行的招标投标体制和方式,使之尽快与国际惯例接轨是我们目前的主要工作。

1.2 招投标管理问题

《中华人民共和国招标投标法》是目前规范我国招标投标管理工作层次最高的专业性法律,一切有关招标投标的行政法规、政策都必须与《招标投标法》相一致。但在招标投标管理工作的实践中,我们常常会遇到一些地方或部门的招标投标工作细则或做法,其中有许多与《招标投标法》相悖,影响了招标投标工作的严肃性和权威性,同时也不利于招标投标工作的顺利开展和规范化管理。笔者就《招标投标法》与参加招标投标实际工作,分析目前国内公路工程招标投标管理存在的主要问题。

(1)招标投标法律法规建设仍不够健全,改革措施滞后。建设工程招标投标是一个相互制约、相互配套的系统工程,目前招标投标本身法律、法规体系尚不健全,市场监督和制约机制力度不够,配套的改革措施还不完善。

(2)在市场经济条件下,影响公路工程造价的人工、材料、机械等价格变化频繁,控制工程造价的难度增大。

(3)行政干预严重。在招标投标的实际操作中,人情工程、关系工程时有发生,行政力量对市场的过分渗透,难以实现公平竞争,许多工程项目招标投标表面上看好像是招标投标双方在平等互利的基础上进行交易,制定的各项交易规则也符合或基本符合国家地方的各项规定,但实际上许多工程项目的拍板定案,建设单位不能独立自主地进行,都要受来自各方面的行政力量的制约。如有的主管部门滥用行政权力限定所属单位的工程“内定”给某个施工单位,其他投标单位做个“陪衬”,使招标投标徒具形式,出现规避招标和假招标现象。

(4)标底缺乏合理性,漏标底现象时有发生。有些建设单位在发包工程时有自己的主观倾向性,或因收受贿赂,或因碍于关系、情面,总是希望自己想用的施工队伍中标,所以标底泄漏现象时有发生,保密性差。

(5)评标定标缺乏科学性。评标定标是招标工作中最关键的环节,要体现招标投标的公平合理,必须要有一个公正合理、科学先进、操作准确的评标方法。目前国内还缺乏这样一套评标方法。

(6)投标方的违规行为,投标报价缺乏规范性。一些施工单位为了获取项目,常常报低价“钓鱼”,再采取偷工减料;以他人名义投标或弄虚作假骗取中标,串标;转手倒卖合同,转包、分包之后的再分包;工程结算和验收时行贿送礼;标后不订立合同,订立合同后不履行合同等等违规行为时有发生。

1.3 其他问题

(1)关于投标人的条件限制。

《招标投标法》第十八条规定,招标人不得以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人,不得对潜在投标人实行歧视待遇。但目前该条在实际执行中存在的突出问题有两种:一是招标人要求投标人以高资质承包低类别工程;二是有些地方和部门为了保护自身的利益,在招标活动中搞政策倾斜,或在招标投标过程中限定投标人范围,或在评标过程中加入不公正条件倾向本地投标企业,客观上造成了歧视其他潜在投标人的行为。

(2)关于中标人的履约保证金。

《招标投标法》第四十六条中规定,招标文件要求中标人提交履约保证金的,中标人应当提交。应当说这与国际惯例是一致的。但该条例在执行中遇到了一个数额问题,因没有明确规定具体数额,致使操作中随意性很大,往往有侧重于向招标人的倾向,并且还有其他巧立名目的保证金,如信誉保证金等等,对承包人无疑是雪上加霜。

1.4 问题的综合分析

工程建设招标投标制是改革开放后随着经济体制改革的不断深入逐步发展起来的,是工程建设业管理体制改革的项重要措施,是加强工程建设市场管理核心环节之一。自1981年试行以来,招标投标管理工作走过了艰难曲折的发展道路,取得了很大的成绩,积累了很多经验和教训,同时也发现许多问题。笔者针对有关招标投标的体制和管理工作存在的问题有以下几点综合分析。

(1)发包人(建设单位)行为不规范。

现阶段,我国公路建设市场国有投资约占整个投资的80%以上,投资主体仍以国有投资为主,而到具体工程项目上,投资主体的法定代表人却是自然人,他只是国有资产的经营管理者,而不是所有者,也就是说没有直接的利益关系,缺乏利益约束,责权利不对等,具体表现为某些发包人在工程项目招标过程中维护小团体及个人的利益,千方百计规避公开招标、跑邀标、搞陪标,以达到私下交易,明招暗定的目的,严重地扰乱了正常的工程建设市场交易秩序。有的发包人即使搞了公开招标,但由于其工程项目管理人员业务素质低,难以满足公开招标工作的需要,又拒不委托有资质的代理机构,这样在公开招标的过程中也会产生不规范的行为。

(2)承包人行行为不规范。

现阶段的工程建设市场是买方市场,存在着过度竞争的现象,加上市场当中充斥着许多资质等级名不符实的承包人,迫使很多承包人功夫下在投标以外,如投标前挖关系、走后门、摸标底,在投标过程中为争得合同而“互相残杀”,低价抢标,高标准承诺,低标准施工,偷工减料,以次充好,野蛮作业,造成工程质量下降,达不到合同约定的标准,使国家和社会公众利益受到损失。

(3)行业垄断、地方保护、行政干预影响公开招标工作的发展。

有些行业和地方为保护自身的利益,在公开招标活动中搞政策倾斜,或在投标过程中限定投标人范围,或在评标过程中加入不公正条件,倾向某些企业,更有少数领导干部,为满足私利,对公开招标工作横加干预,打电话,批条子,推荐投标人,使工程项目发包人和招标投标管理机构无法按照公开招标的工作程序办事,严重影响了公开招标工作的正常开展。

(4)现行的建设工程招标程序和评标方法有待进一步完善。

现行建设工程公开招标的程序存在不利于公开招标工作的一面,某些招标信息发布渠道不畅,信息不公开,不能做到社会完全共享,资格预审不严密,评标采用的打分制,也容易受到人为因素的干扰。

2 我国公路工程招投标管理体制改革的分析

2.1 管理体制改革的必要性

公路工程招标投标制度是在社会主义计划经济

向市场经济过渡、公路交通行业迅速发展及工程建设管理体制改革后开始实行的,能够充分体现公路工程承发包交易行为公平、公正、公开,对提高工程质量、发挥投资效益、防止腐败和不正当竞争等方面均起到了很好的促进作用,同时也为公路工程施工企业深化改革、挖掘内部潜力、参与市场竞争提供了良好契机,尤其是在政府对公路交通行业发展的宏观调控上发挥着极其重要的作用。

我国现行的公路工程招标投标管理体制受以前计划经济体制的影响,依然存在政府行政干预严重,统的多、管的死的问题。从国内公路工程招标投标与国际惯例的比较中我们不难看出,中国公路工程招标投标管理体制与国外发达国家相比还存在很多弊病,由此导致的后果就是招投标运行效率低下,严重浪费社会资源。为了提高效率,尽快与国际接轨,必须对现行体制进行深层改革。

2.2 管理体制改革的目的是

“公开、公平、公正、诚实信用”是招投标的原则,而“择优”则是招投标的最终目的。就某一项公路工程招投标来说,只要我们坚持了上述原则,那么中标者必定是众多投标企业中最优秀的。因此,推行招投标制度,必将实现对公路工程施工企业的优胜劣汰。公路工程招投标工作是一项科学性、规范性、政策性较强的工作,每一个具体环节都直接关系到建设单位的切身利益,特别是招投标单位的选择、评标办法这两个环节,只要政策稍有调整,就可能影响到中标结果。因此,在工作中必须坚持招投标原则,尤其要把“择优”这一宗旨贯穿招投标过程的始终,这样才能实现施工企业的优胜劣汰。

2.3 管理体制改革的建议

随着经济一体化进程的加快,招投标的广泛性、重要性和优越性正日益显现出来,建设市场也必将形成政府依法监督,招标活动当事人在建设工程交易中心依据法定程序进行交易活动,各中介组织全方位服务的市场运行新格局。因此,对我国招标投标管理体制提出以下建议。

(1)进一步规范和完善建设市场规则。市场规则是有关机构制定的或沿袭下来的由法律、法规、制度所规定的市场行为准则。

①市场准入规则:市场的进入需遵循一定的法规和具备相应的条件,对不具备条件或采取挂靠、出借证书、制造假证书等欺诈行为的应采取清出制度,逐步完善资质和资格管理,特别应加强针对工程项

目经理的动态管理。

②市场竞争规则:这是保证各种市场主体在平等的条件下开展竞争的行为准则,为保证平等竞争的实现,必须制定相应的保护公平竞争的规则。《招标投标法》、《反不正当竞争法》等以及与之配套的法规和规章都制定了市场公平竞争的规则,并通过不断地实施将更加具体和细化。

③市场交易规则:交易必须公开、公平、公正。

(2)建设工程交易中心将办成“程序规范、功能齐全、手段多样、质量一流”的服务型有形招投标市场。除提供各种信息咨询服务外,其主要职责是能保证招标全过程的公开、公平和公正,确保进场交易各方主体的合法权益得到保护,特别是要保障法律规定的必须进行招标项目的程序规范合法。

(3)招标管理机构是法律赋予的对招标投标活动实施监督的部门,应成为独立的行政管理和监督机构,应将目前具体的实物性监督管理转为程序性监督。

(4)大力支持招标代理机构的发展。

(5)大力推行和支持工程担保制度的发展。根据国际工程管理的通行做法,我国的工程保证担保制度将得到大力发展,特别是投标保证金、履约保证和支付保证在我国工程管理领域中的广泛运用,它将是充分保障工程合同双方当事人的合法权益的有效途径,同时必将推动我国的招投标体制逐步走向成熟。

3 构建公路工程招标投标管理新模式的设想

通过分析,笔者认为加强招投标管理应该从宏观管理层下手,建立以政府监督为指导、市场监督为主体的管理模式,统一各种管理口径,加大执法力度,完善管理制度。确保招投标工作公正、严密、有序的运行,可以从以下几方面着手。

(1)正确界定招投标宏观管理主体即政府部门的位置,统一口径。

重新塑造建设工程招标投标管理主体形象,是搞好建设工程招投标乃至工程管理的的第一步。对发包人,关键是建立自我约束机制,使投资风险与投资利益共存于一体,这需要很多的法律和法规建设,并加大执法力度。对承包人,要严格资质管理,对不符合资质要求的,该降级的降级,该吊销的吊销,为真正符合资质要求的,有实力,守法诚信的承包人创造一个良好的公平的市场竞争环境。

(2)加大执法力度,会同有关部门,排除各方干

扰,作好公开招标的管理工作。有法必依,执法必严,为投标人营造一个平等竞争的市场环境。

4 加强招投标管理工作的措施和建议

从加快我国公路工程招标投标管理体制改革的步伐,以节约交易成本,提高招标投标制度经济性角度出发,笔者根据自己的认识提出以下改革分析建议。

(1)加强法制建设,进一步完善公路工程招投标法规。

(2)加强执法监督,坚持从严执法。

(3)加强行政管理,减少行政干预。

(4)建立有效的激励与约束机制。

(5)强化规则,防止软约束现象出现。

(6)完善招标投标信息网,提高信息透明度。

(7)严格市场制度,改变过度竞争状况。

(8)科学决策,减少招标投标费用。

5 主要结论

本文在分析国内外公路工程招标投标管理现状的基础上,系统地分析了我国公路工程招标投标目前存在的体制和管理问题。在吸收国内外研究成果的基础上,提出我国公路工程招标投标管理模式改革的建议和措施,并对构建我国新公路工程招标投标管理体制提出建议和设想。纵观全文,本文的主要结论如下。

(1)通过对我国公路工程招标投标管理体制的问题研究,目前我国公路工程招投标管理存在的主要问题是:行政干预严重,法律法规不健全,改革措施滞后。

(2)通过建立有效的激励与约束机制,强化招标投标管理结构的使用及行为规范性,使之逐步符合国际通行做法,尽快与国际惯例接轨。并在法律框架下设立独立管制机构,使我国招标投标市场成为自由的、开放的、有法制和规则可依的监督管理体系。借鉴国内外招标投标方面先进经验,提出规范化管理模式的应用,拟运用智能化系统工程编制正确、科

学的工程招标投标管理方式选择合格的系统工程承包商,来实现《招标投标法》的真正目的。

(3)从建设市场结构、强制招标范围和管理机构、招标评标程序、建设市场法制建设和建设工程造价管理体制五个方面将国内现行的招投标管理模式与国际上通行的招投标模式比较,发现我们存在的问题、不足和差距。通过分析现有的招投标管理模式,对构建新公路工程招投标管理模式提出设想。

(4)对加强招投标管理工作提出了一些建议和措施。

6 结语

由于招投标管理工作本身是一项复杂的、系统性很强的工作,涉及多个部门和多个学科,具有很强的社会性、综合性和交叉性;另外我国的公路工程招投标工作起步比较晚,管理体制还处于一个探索阶段,再加上本次分析研究的时间较短,使得本次研究中存在诸多的问题和不足,关于“评标定标方面的问题”等其他方面的问题,有待于今后进一步深入探讨。

参考文献:

- [1] 文德云,梁志锐. 公路工程建设招标与投标[M]. 北京:人民交通出版社,1999.
- [2] 陈森,王清池. 公路工程招标与投标管理[M]. 北京:人民交通出版社,2000.
- [3] 陕西省交通厅. 公路工程招标[Z]. 1998.
- [4] 中华人民共和国招标投标法[M]. 中国法制出版社,2000.
- [5] 胡雅敏. 建设工程招投标管理研究[Z]. 2003.
- [6] FIDIC 国际工联合会. 土木工程施工合同条件[M]. 北京:中建工业出版社,1999.
- [7] 国际招标与投标实务[M]. 北京:中国对外国际贸易出版社,1992.
- [8] 交通部公路司. 公路建设招标投标法规文件汇编[M]. 北京:人民交通出版社,2003.
- [9] 最新中国招标投标政策法规汇编[Z]. 2001.