

交通部《公路工程施工招标投标管理办法》浅析

李静, 张水波

(天津大学管理学院, 天津 300072)

摘要: 根据交通部最近修订的《公路工程施工招标投标管理办法》, 介绍了修订的背景、思路, 对修订内容进行了分析; 并重点分析了新办法中极力推行的新的评标方法——合理低价法。

关键词: 公路工程; 施工招标投标; 合理低价法

中图分类号: F284 **文献标识码:** C **文章编号:** 1003-3688(2007)01-0076-03

Brief Analysis of Method to Manage Bidding for Highway Projects Issued by Ministry of Communications

LI Jing, ZHANG Shui-bo

(Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Based on *Method to Manage Bidding for highway projects* issued by the ministry of Communications, which was revised recently, the paper has introduced the revision background, the mentality, carried on the analysis to the revision content, and analyzed in the new means to carry out vigorously with emphasis a new method in bid evaluation—the reasonable low price.

Key words: road works; construction tendering; reasonable low price

1 引言

公路工程建设推行招标投标是我国公路建设事业改革开放的结果。公路工程项目招标投标是国际通用的、比较成熟的而且科学合理的工程承包方式。公路建设行业是我国推行招标投标制度最早的行业之一, 在“七五”期间, 引进外资的建设项目中, 同时“引进”了国际通用的招标投标制, 招标投标制不仅在理论上符合市场经济和价值规律的基本原理, 而且实践充分证明, 招标投标制可以确保工程质量、缩短建设工期、降低工程造价、提高投资效益、保护公平竞争。

1.1 办法修订背景

1985年交通部颁布了《公路工程施工招标投标试行办法》, 4年后于1989年在总结我国公路工程施工招标投标的经验和教训的基础上, 修订成为《公路工程施工招标投标管理办法》, 后又于2002年以第2号部令对其进行修订。该办法实施以来, 对指导和规范全国公路施工招标投标活动, 维护招标投标活动各方当事人合法权益, 保证公路工程质量和提高投资效益发挥了重要作用。随着公路建设的

快速发展, 公路施工招标投标活动中出现了许多新情况、新问题, 各地在招标投标实践中也探索出了一些好经验、好做法。同时, 随着《行政许可法》等法律、法规的颁布实施, 原办法中的一些内容与这些法律、法规出现不一致, 因此迫切需要修订, 以适应和满足新形势下公路施工招标投标活动的需要。

1.2 办法修订思路

2002年对1989年第8号部令的修订是以《招标投标法》为框架, 充分结合了2002年以前国家颁布的有关法律法规, 考虑了公路建设实际, 比较好地解决了当时公路施工招标投标中存在的突出问题。可以说, 第2号部令总体结构比较完整, 内容比较全面。鉴于此, 本次修订原则上对第2号部令的总体结构、章节不作改动, 对没有问题的条款予以保留, 只是对第2号部令中与《行政许可法》、《工程建设项目施工招标投标办法》等法律法规不一致的部分条款作修改, 同时将《国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见》(国办发[2004]56号)有关要求和近几年来招标投标中一些成熟的经验和做法纳入其中。

2 新办法与原办法的区别与意义

2.1 区别

新办法^[1]与原办法^[2]的区别主要有以下几点:

(1) 在进行邀请招标的条件上

收稿日期: 2006-08-16

作者简介: 李静(1983—), 女, 硕士研究生。研究方向为国际工程合同管理, 招标投标及HSE管理。

原办法规定:(一)施工规模较小;(二)有特殊技术要求;(三)工期特别紧。符合这三个条件之一的可以依法履行审批手续后,可以进行邀请招标。而新办法修订为:(一)项目技术复杂或有特殊技术要求,且符合条件的潜在投标人数量有限的;(二)受自然地域环境限制的;(三)公开招标的费用与工程费用相比,所占比例过大的。符合这三个条件之一的可以依法履行审批手续后,可以进行邀请招标。

(2) 资格预审审查上

新办法增加了第十五条的规定:公路工程施工招标投标应当对潜在投标人进行资格审查。公路工程施工采用公开招标的,招标公告发布后,招标人应当根据潜在投标人提交的资格预审申请文件,对潜在投标人的资格进行审查。招标人只向资格预审合格的潜在投标人发售招标文件。

(3) 评标方法上

原办法规定:公路工程施工招标的评标办法分综合评分法和最低评标价法。而新办法则包括了合理低价法、最低评标价法、综合评估法和双信封评标法4种评标方法,同时规定以合理低价法为主,改变了过去以综合评分法为主的评标方法。

(4) 在对评标专家的监管上

新办法调整了评标专家抽取的范围。取消了交通部主管重点公路建设项目的评标专家可由交通部授权从省级交通主管部门设立的评标专家库中抽取的规定。改为第四十条,“国道主干线和国家高速公路网建设项目,评标委员会专家从交通部设立的评标专家库中随机抽取,其他公路建设项目的评标委员会专家从省级人民政府交通主管部门设立的评标专家库中随机抽取。”

新办法的第四十二条增加了“评标委员会成员存在违规行为的,一经查实,取消其评标委员会成员资格,并不得再参加任何依法必须进行招标的项目的评标。”

(5) 在退还投标保证金的时间上

新办法第五十四条规定:招标人应当自订立公路工程施工合同之日起5个工作日内,向中标人和未中标的投标人退还投标保证金。原办法规定:招标人应当自发出中标通知书之日起5日内,向投标人退还投标保证金。

(6) 其他

新办法还取消了不符合《行政许可法》的内容;明确了交通部、地方各级交通主管部门对公路工程施工招标投标活动的管理职责;同时新办法还补充完善了禁止地区封锁和地方保护的要求;规定了发售资格预审文件和招标文件的最短时限要求。以确保处在不同地域的投标人均能够有足够的时间购买到资格预审文件或招标文件,保证招标投标活动竞争的公平性;另外还调整了交通主管部门对备案的招标文件等的工作处理方式和要求,增加了对评标结果进行公示的要求。

2.2 意义

新办法如此修订的意义:

(1) 更严格地限制了邀请招标条件,即扩大了公开招

标的范围。原办法从规模、技术和工期上规定了邀请招标的条件,而新办法则从技术且数量、自然地域环境、招标费与工程费之比上更为科学地界定了公开招标与邀请招标。

(2) 更进一步的强调了资格预审审查,公路工程施工招标投标应当对潜在投标人进行资格审查。这样的规定是有因可查的,因为在评标方法上规定以合理最低价法为主,新办法中对合理低价法的明确定义是指对通过初步评审和详细评审的投标人,不对其施工组织设计、财务能力、技术能力、业绩及信誉进行评分,而是按招标文件规定的方法对评标价进行评分,并按照得分由高到低的顺序排列,推荐前3名投标人为中标候选人评标方法。

但是合理低价法并不是不对投标人的资格、财务、技术、业绩及信誉进行评分,而是把对它们的评价放到了资格预审审查阶段来进行。

(3) 在评标方法上的修订避免了综合评分法的确定,确定了现阶段的主要评分方法:合理低价法,给投标人创造了一个较为公平、公正的竞争平台。

综合评分法由标价分和技术分组成,技术分的加分条款各不相同,把评分项目搞得非常复杂。综合评分法的主要缺点:评标复杂,人为因素多,打分标准差别大。在业主编制打分项目时,人为地设定一些带有某种目的的条件;评标时,又是评标委员人为地打分。人为因素既可以选出一个好的承包商,也可选出一个差的承包商。由于社会中的人的因素是最不可控、最不确定的因素,因而也导致了综合评分法存在没有较为客观评价标准的问题,随意性大。

合理低价法:采用业主控制价控制投标人的报价上限,业主控制价不参与最高分标价(基准价)的计算。优点是:中标价不会超出控制的报价上限。评标价得分计算简单;无业主标段概算(标底)泄露问题;经过合理取舍后的平均值,较能体现投标人的总体报价水平。

(4) 加强对评标专家的监管,严明评标纪律,增加了对专家委员会的行为约束和违反规定后的处罚措施。有助于规范专家评标行为,加强了对评标专家和评标活动的管理和监督,保证招标投标活动的客观、公正、严谨、准确,并达到应有的深度。

(5) 新办法调整了退还投标保证金的时间,使得更为客观和实用,保证了业主利益的最大化。若中标人放弃中标,排名靠后的中标候选人的投标保证金亦被提前退还,这就造成投标人的投标行为无法受到约束,也就加大了招标人的风险。新办法的规定对于退还投标保证金时间的规定减小了投标人在接到中标通知书和签订合同协议书期间的变数,从而保证工程按期顺利进行。

3 合理低价法

3.1 方法简介

合理低价法的操作很简单,透明度极大,投标人只要通过了初步评审和详细评审就可以按招标文件规定的方法对评标价进行评分,并按照得分由高到低的顺序排列,推荐前3名投标人为中标候选人。

合理低价法强调“合理”和“低价”。“合理”表现为评

标基准价的计算不掺入任何的人为因素(标底或下浮系数),完全由市场整体的价格走势决定。投标报价是投标人根据企业自身的施工技术能力和现行市场的人、机、料单价计算出的工程成本和附加税金及利润构成,取消了标底或下浮系数,投标人报价时不需考虑其他因素,报价应是客观的。“低价”表现在评标基准价的确定上,在开标现场,宣读完投标人的投标价后,应当场计算评标基准价。评标基准价的计算一般有两种方式,一是采用所有被宣读的投标价的平均值(或去掉一个最低值和一个最高值后的算术平均值),并对所有不高于平均值的投标人的投标报价直接或再去掉一个最低值后进行二次平均,作为评标基准价;二是计算所有被宣读的投标价的平均值(或去掉一个最低值和一个最高值后,取算术平均值),将该平均值下降若干百分点(现场随机确定)作为评标基准价。评标基准价在整个评标期间保持不变,不随通过初步评审和详细评审的投标人的数量发生变化。有效地排除了市场报价的极端现象和防止了投标人的恶意低价竞争。

为防止哄抬标价,招标人可以设定投标控制价上限,由招标人自行编制或委托有资质单位编制,并在开标前公布。投标价超出招标人控制价上限的,视为超出招标人的支付能力,作废标处理。

投标人的投标价等于评标基准价者得满分,高于或低于评标基准价者按一定比例扣分,高于评标基准价的扣分幅度应比低于评标基准价的扣分幅度大。

评标基准价的计算和评分方法应在招标文件中载明。

3.2 适用范围

除技术特别复杂的特大桥和长大隧道工程外,采用合理低价法进行评标。

3.3 应注意的问题

(1) 工程量清单的数据应用软件盘

招标人在出售招标文件时,应同时提供“工程量清单的数据应用软件盘”,“工程量清单的数据应用软件盘”中的格式、工程数量及运算定义等应保证投标人无法修改。投标人只需填写各细目单价或总额价,即可自动生成投标价,评标阶段无需进行算术性复核^[3]。

(2) 保证金

合理低价法在满足基本技术要求的基础上,投标报价将起决定性作用,但因为投标人的施工能力和管理水平的差异及人员、设备的自有化的不同以及每个企业获取利润的不同,投标人的报价离散性较大,加之国内建筑市场的信誉体制的不完善,在第一与第二中标候选人投标报价差额较大时,难免出现第一中标候选人放弃中标,第二中标候选人补上的投机行为。为确保投标人履行合同,在应用合理低价法时应适当设置信誉保证金,对中标候选人的投标行为进行约束。

在第二中标候选人的报价高于第一中标候选人的报价,及差额远远大于规定的80万元投标保证金时,投标保证金就失去了其约束性,因此,设置信誉保证金尤为重要。根据投标人报价的离散性,信誉保证金的设置宜为标段建安

费的2%~4%,并随标段建安费升高而降低。通过信誉保证金的设立,不但可以有效地防止中标候选人的不履约为,也可以有效地防止一些施工队伍的“挂靠”和“围标”行为,充分发挥经济杠杆作用^[4]。

(3) 业主控制价

为了防止投标人“围标”现象发生,在使用合理低价法的同时,业主可以设定投标价上限,并将该上限在招标文件或开标前15d通知全部的投标人。控制价宜在标段预算建安费的90%~95%之间,其主要作用在出现“围标”现象时,保护业主的利益,并一定限度地控制工程造价。

3.4 几点建议

合理低价法能够有效地减少招标过程的人为因素影响,增加招标过程的透明性、公正性,但在使用时应注意以下几点。

(1) 严把资格预审关。不论采用公开招标还是邀请招标,都要对拟参加投标单位的资质、能力、信誉等严格把关,确保参加投标的单位具有完成招标工程的能力。特别是投标单位的信誉问题,要向建筑行业主管部门了解施工企业近几年在公路建设行业中的信誉,建立一种信誉档案。

招标方式如采用资格后审的方式进行,建议与双信封法结合,将施工组织设计及资格审查文件作为第一信封,报价作为第二信封,第一信封评审完成后,只对通过第一信封评审的投标人宣读报价,对未能通过评审的投标人,第二信封不予开标,退还投标人。这样可以有效地避免因报价因素影响评标的公正。

(2) 在评标时,应同时对各投标人提供“工程量清单报价盘”的各细目的综合单价进行认真分析。发现清单中有细目单价成倍或数倍高于市场价格时,要认真分析,是否存在不平衡报价的问题,对其要重点审查。具体表现为:一是利用设计图纸存在的错误或不完善,报价时抬高可能因变更而增加工程量的支付项目单价,降低可能因变更而减少工程量的支付项目单;二是利用技术规范或施工要求可能发生的变化,来抬高支付项目单价。

(3) 合理低价法也有其缺点:投标人报价是否低于其成本价的认定较为困难,工作量较大。有时需要结合投标人以往类似工程投标报价和履约情况来做进一步的分析。

4 结语

新办法将近几年国家出台的相关招投标法律法规和招投标实践中的经验和做法纳入其中,使之更完整、规范,使得更加贴近工作实际,更具针对性、指导性和可操作性,对进一步规范招标投标行为,治理招标投标中的商业贿赂等不良现象均具有重要作用。

参考文献:

[1] 公路工程施工招标投标管理办法(交通部令2006年第7号)[Z].
 [2] 公路工程施工招标投标管理办法(交通部令2002年第2号)[Z].
 [3] 关于贯彻国务院办公厅关于进一步规范招标投标活动的若干意见的通知(交公路发[2004]688号)[Z].
 [4] 余四海,韩涛.公路工程施工招标合理低价法的评标办法[J].公路,2005,(7):165-167.