



中华人民共和国审计署

National Audit Office of the People's Republic of China



站内搜索 站外搜索

设为首页 | 联系我们 | 网站地图

当前位置: 首页 > 审计资讯 > 理论与方法

浅谈政府投资项目招投标审计应把握的关键要点

胡家明（湖北省武汉市审计局）

【时间: 2012年09月06日】

【来源: 】

【字号: 大 中 小】

建设项目工程招投标，是一系列复杂、特殊的法律行为的组合过程。自1998年3月1日，我国施行建筑法以来，在工程项目招投标过程中，有了明确的法律依据，尤其是在颁布了招标投标法、招标投标法实施条例后，我国在项目招投标管理上有了更加全面、更加完善的法律依据。在全国各地的执行过程中，也因地制宜地出台了一些相关的管理条例和措施。这些法律法规和措施，构成了我国招投标管理的基本框架。由于在招投标管理过程中，较多的涉及到了个人、集体和国家几个方面的利益，需要更多地综合考虑社会、市场、个人行为等诸方面的复杂因素。笔者结合近年来在建设项目招投标审计实践发现的突出问题，分析探讨建设项目工程招投标审计应把握的若干关键要点，供大家在今后的审计工作中参考。

一、招投标领域的突出问题及实施相关审计的意义

（一）招投标领域的突出问题。目前招投标领域突出问题，归纳起来主要有这几方面：一是将招标范围限定于主体建筑工程，而依法应招标的配套附属工程则直接发包，或将依法必须进行招标的项目化整为零逃避招标；二是将必须招标的项目、货物以暂估价的形式包括在总承包范围内，规避招标；三是施工单位出借资质，违法围标串标；四是建设单位利用优势地位，要求与施工单位签订违背招标文件实质性内容的合同；五是违规调整拦标价。

（二）开展建设工程招投标审计的意义。

1. 对工程招投标进行审计，可以促进工程招投标工作公开、公正、公平地进行，防止一些别有用心者操纵招投标。
2. 对工程招投标进行审计，可以避免不必要的损失。招标文件中的错误和漏洞，在执行过程中会引起招标投标双方的争议，有些还可能引起造价增加，资产流失。招投标审计有助于及时发现、纠正错误，避免损失的发生。
3. 对工程招投标进行审计，有助于遏制工程建设人员的腐败行为。工程建设领域是腐败的高发地，招投标工作又决定着工程的发包，因此很容易产生各种违规行为，滋生腐败现象。对招投标实施审计，不仅易于发现苗头性问题，而且有利于遏制工程建设人员的腐败行为。

二、招投标审计应把握关键要点

（一）将招标范围限定于主体建筑工程，而依法应招标的配套附属工程则直接发包，或将依法必须进行招标的项目化整为零逃避招标。我国的法律、法规对建设工程招投标有着明确的规定和严格的要求，但在审计中经常发现逃避招投标的现象，主要有以下几种情况：勘查、设计以及监理单位的选择不招标，项目中主要工程实行招投标而辅助工程直接发包，项目进行拆分或肢解降低金额后直接发包。

审计应把握关键要点：对照法律法规规定的招标项目范围和标准，审查应当招标的项目是否按规定进行了招标，有无将依法必须进行招标的项目化整为零规避招标；擅自将招标范围限定于主体建筑工程，而依法应招标的配套附属工程则直接发包。

例如按照规定，造价50万元以上的建设工程必须招标，50万元以下的工程可采购邀标、议标、竞争性谈判或直接发包。笔者在审计招投标过程中多次发现有些单位为了逃避招投标程序，经常擅自将招标范围限定于主体建筑工程，把周边的道路、市政管网、绿化等直接发包。还有的建设单位把造价50万元以上的工程项目进行拆分或肢解，分为几个项目或者几个标段，使单个项目、标段造价金额在50万元以下，逃避招标从而达到指定施工单位的目的。

（二）招标流于形式，建设单位将必须招标的项目、货物以暂估价的形式包括在总承包范围内，规避招标。审计应把握关键要点：对大宗材料、专业分包工程以暂估价形式包括在总承包范围内形式进行招标的项目，不能从表面上看像是进行了招投标，应根据《工程建设项目货物招标投标办法》（国家发改委、建设部等七部委27号令）第五条规定：“以暂估价形式包括在总承包范围内的货物达到国家规定规模标准的，应当由总承包中标人和工程建设项目招标人共同依法组织招标”。或者《招标投标法实施条例》第二十九条规定：招标人可以依法对工程以及与工程建设有关的货物、服务全部或者部分实行总承包招标。以暂估价形式包括在总承包范围内的工程、货物、服务属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的，应当依法进行招标，这也是审计业主办方逃避招投标的关键要点所在。

笔者在审计招投标过程中发现这种暂估价情况，例2005年1月24日，某公司在代理市妇幼保健中心综合大楼主体建安工程的施工总承包招投标过程中，对部分工程主要材料价格进行了约定。其中，“橡胶卷材楼地面、医院专用LG卷材楼地面/踢脚线”部分约定主材价格暂定价为160元/平方米。2006年6月6日，该市妇幼保健中心、某代理公司未经招标与某新型材料有限责任公司签订了LG卷材的“产品购销合同”与“LG

- 政府信息公开指
- 政府信息公开目
- 政府信息公开申
- 政府信息公开年

审计资讯

- 近日要闻
- 要闻回顾
- 特派办动态
- 审计结果公告
- 国际交流
- 综合论坛
- 审计播报
- 图片新闻
- 机关动态
- 地方动态
- 审计工作
- 案件披露
- 理论与方法

网上服务

- 考试信息
- 资料下载
- 审计知识
- 网站地图
- 报刊图书
- 订阅须知
- 教育培训
- 成绩查询
- 公共信息
- 历史上的今天
- 投稿信箱及须知

互动交流

- 信访举报
- 图文直播
- 意见征集
- 投稿信箱
- 地方在线直播
- 在线访谈
- 网上调查
- 审计长信箱
- 地方在线直播

卷材施工合同”。在“产品购销合同”中，LG卷材工程数量为9,600平方米，主材价为136元/平方米，合同价为1,113,600.00元。高于我们所调查的市场价，在此项目中LG卷材就是这样规避招标的，上述行为违反了《工程建设项目货物招标投标办法》（国家发展和改革委员会令第27号）第五条的规定。

（三）审计招投标过程中施工单位出卖资质，违法围标串标情况。所谓围标，是指某个投标人通过一定的途径，秘密伙同其他投标人共同商量投标策略，串通投标报价，排斥其他投标人的公平竞争，以非法手段赢取中标的一种违法行为。围标行为的发起者称为围标人，参与围标行为的投标人称为陪标人。围标是不成熟的建筑招标投标市场发展到现在阶段所产生的一种腐败行为，严重违反了建设工程招标投标公平、公正、择优的原则，违背了招投标的目的，扰乱了建筑市场秩序，使得业主方遭受不必要的损失，个别围标人中饱私囊。在目前市场不够规范的情况下，围标现象仍严重存在。所谓串标，是指不同的投标人秘密串通，在私下里结成临时联盟，并达成协作利益协议，最终形成围标效果。串标和围标不完全相同，串标是投标人结成的市场动态联盟组织，并有利益关系。这种联盟是一种松散的组合，比较隐蔽，很难发现。如果在联盟中引入行为不端的招标人和监管人，那么对业主将无疑是最大的侵害，尤其在无标底的招标中，这种动态联盟关系对业主财产侵害的可能性更大。建设工程招标投标中“围标串标”现象常有出现。这一状况已经危害到建设工程招标投标的健康发展，会给业主带来较大的工程风险及损失，也会成为滋生商业贿赂的温床。

针对此类问题的审计应把握关键点：对各投标单位的投标文件仔细分析，若有“围标串标”现象，一般能找到一些蛛丝马迹：投标单位各自的商务标投标文件中报价表存在相似的打印机污迹、墨迹、排版格式；资料中的项目经理、技术负责人及五大员身份、简历、业绩存在相同部分；投标报价清单单价基本相同，有相同的错误；或是某几个单价数完全一样；技术标施工组织设计中技术工艺大段大段雷同一致。通过这些现象就能判定是围标串标。

另外由于为了确保投标人按时参加投标活动，根据我国招标投标的法律规定，投标单位在开标前需缴纳一定数量的保证金。投标保证金要交给招标单位、业主或招标代理公司。投标单位为了中标，往往采取邀请其它公司，或者借用其它公司的营业执照的名义，购买多个招标文件。在缴纳投标保证金时，投标单位替其它单位缴纳多份投标保证金。通过对疑点单位延伸审计，一般能发现陪标单位均未保留投标文件资料，且财务账上也未反映缴纳投标保证金情况。有时甚至还能查到盖章记录，投标文件是由投标单位自行编制后，交由陪标盖章确认。

笔者在审计招投标过程中发现上述情况：在某市城市建设投资有限公司组织的招标中，有三家单位参加了投标。我们在对各家单位投标书进行分析时，发现一家报价为30784270元，一家报价为31298607元，另一家报价为33499916元，三家报价比例1:1.017:1.088，三家单位报价清单中每一个分部分项单价比例均为1:1.017:1.088。招标文件要求投标人提供投标报价汇总表、工程量清单分项报价表和主要材料价格表，而三家单位只提供投标报价汇总表、工程量清单分项报价表，都没有提供主要材料价格表，所犯错误完全一致。我们有理由判断投标单位有串标、围标之疑，招标活动存在虚假行为。通过对疑点单位延伸审计，我们发现陪标单位财务账上也未反映缴纳投标保证金情况。

（四）审计合同协议条款，防范签订建设单位抛开招标结果，违背招标文件的实质性内容合同。招投标的主要作用除了择优选取施工单位外，还通过市场竞争，形成合理的工程价格，从而起到投资控制的作用。但是，有些工程在实施过程中，对招标文件提出的各种约束或作出的承诺，签订合同时实质上并未遵守，而是重谈条件、另搞一套，从而导致结算价大大超过合同价，招标工作实际上流于形式。具体表现在，合同重新提高综合费率、重新定价、重新解释招标文件某些约定，甚至改变结算方式、或者产生大量的未纳入招标范围的增加工程量等。

审计应把握关键点：对合同协议条款审计，通过熟悉招标文件中关于结算办法的关键内容筛选、归纳出来，然后对照合同内容进行符合性测试，借以判断施工合同是否实质性地遵守了招标文件。这种方法特别适用于招标文件或合同内容比较混乱的情况。

如笔者参与某办公楼招标文件关键内容概括为：“投标报价方式采用固定价报价方式”，“投标人应充分考虑施工期间各类风险因素。合同总价或单价在合同约定的风险范围内不可调整”，“材料价格采用某市造价信息2003年10期，材差采用逐项调整差的方法计算”。但在签订合同时又约定三大材根据市场实际采购价格签证，并不再上浮，《补充合同》中又进一步扩大至所有材料按此办法实施。典型的与招标文件的相关实质性条款相违背，这对其它投标人而言显失公平。

（五）对控制价进行审计，防止人为调整控制价，操纵投标过程。招标控制价，是指招标人根据国家或省级、行业建设主管部门颁发的有关计价依据和办法，按设计施工图纸计算的、对招标工程限定的最高工程造价，是反映招标人对招标工程期望的最高控制值。根据GB50500-2008《建设工程工程量清单计价规范》，国有资金投资的工程建设项目应实行工程量清单招标，并应编制招标控制价。

国有资金投资的工程在进行招标时，根据《中华人民共和国招标投标法》第二十二条二款的规定，“招标人设有标底的，标底必须保密”。但由于实行工程量清单招标后，由于招标方式的改变，标底保密这一法律规定已不能起到有效遏止哄抬标价的作用，我国有的地区和部门已经发生了在招标项目上所有投标人的报价均高于标底的现象，致使中标人的中标价高于招标人的预算，对招标工程的项目业主带来了困扰，因此，为有利于客观、合理的评审投标报价和避免哄抬标价，造成国有资产流失，招标人应编制招标控制价，作为招标人能够接受的最高交易价格。

《中华人民共和国政府采购法》第三十六条规定：“在招标采购中，出现下列情形之一的，应予废标，“投标人的报价均超过了采购预算，采购人不能支付的。”国有资金投资的工程，其招标控制价相当于政府采购中的采购预算。因此根据政府采购法第三十六条的精神，规定在国有资金投资工程的招投标活动中，投标人的投标报价不能超过招标控制价，否则，其投标将被拒绝。

编制控制价是各地针对有形建筑市场存在弄虚作假、围标、串标、哄抬标价等现象，从制度建设着手，规范招投标各方主体和相关人员的行为的重要措施之一。对控制价进行审计的意义：一是可有效控制投资，防止恶性哄抬报价带来的投资风险；二是提高透明度，避免暗箱操作、寻租等违法活动的产生；三是使各投标人自主报价、公平竞争，使之符合市场规律。

审计应把握关键点是审计控制价的计价依据，控制价的计价依据包括：1、建设工程工程量清单计价规范（GB50500-2008）；2、工程的招标文件、答疑纪要；3、工程图纸、审核后的工程量清单；4、当地的建设工程综合定额和计价办法；5、采用的人工、材料、机械信息价格（工程造价管理机构发布的某一期价格信息）或参照的市场价格；6、批准的设计概算文件；7、其他的相关资料。

重点要审核是否充分考虑现场条件，选择合理施工方法，取费的合理性。取费的基数、费率等都是审核的关键要点。判断是否有无提价或压价，人为调整标底等问题。

三、招标投标审计应注意的事项

招标投标审计是一项法律性强，技术程序复杂的审计活动，我们在招标投标审计中应注意做好以下几项工作：

(一) 做好审前准备工作，掌握与工程招标投标工作相关的法律、法规。主要应该熟悉和掌握《招标投标法》、《工程建设项目招标范围和规模标准规定》（计委令3号）、《招标公告发布暂行办法》（计委第4号）、《工程建设项目施工招标投标办法》（七部委第30号）、《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》（建设部令2001第89号）、《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》（建设部令第107