

# 创新和完善北京市建筑市场招投标监管手段研究

高 妮, 刘伊生

(北京交通大学 经济管理学院, 北京 100044)

**摘 要:**在介绍北京市建筑市场招投标监管现状并分析其不足的基础上,从统一监管平台、创新招标方式、构建“招标树”体系、实施招标评价制度、加强招标代理机构监管、突出监管重点 6 个方面,提出了创新和完善北京市建筑市场招投标监管措施与手段的建议。

**关键词:**建筑市场; 招投标; 监管手段

**DOI:** 10.3969/j.issn.1001-7348.2010.19.029

中图分类号: F284

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2010)19-0113-03

## 1 北京市建筑市场招投标监管现状

### 1.1 监管主体

北京市住建委建筑市场管理处及所属的建设工程招标投标管理办公室,主要负责北京市建设工程招标投标活动的监督管理;北京市 18 个区县的建筑市场管理部门,负责各区县建设工程招标投标活动的监管工作。

此外,北京市规划委员会负责北京市建设工程勘察、设计招标投标活动的监督工作;北京市发展改革委员会负责指导和协调招投标工作。

### 1.2 监管依据

北京市自 2002 年实施《北京市招标投标条例》后,不断完善招标投标管理的相关规章及政策,颁布实施了一系列文件,为实施建设工程招标投标监管提供了较坚实的依据。其具体包括:《北京市工程建设项目招标范围和规模标准规定》(市政府第 89 号令)、《北京市建设工程招标投标监督管理规定》(市政府第 122 号令)、《北京市工程建设项目施工评标办法》(京发改[2006]1217 号)、《北京市招标投标活动特约监督员制度暂行规定》(京发改[2006]748 号)、《北京市工程建设项目招标代理机构及其从业人员动态监督管理暂行办法》(京建市[2008]641 号)等。

为有效监管北京市建设工程劳务分包招投标工作,北京市住建委制定了一系列配套文件。其具体包括:《北京市建设工程专业与劳务发包承包交易管理暂行规定》、《关于房屋建筑和市政基础设施工程施工中的专业劳务项目招标投标工作操作规则》、《北京市建设工程劳务项目招标投标办法(试行)》等。

### 1.3 监管手段及成效

(1)采用招投标“一站式”网络办公平台。2008 年 4 月,招标办建设、启用了招投标“一站式”网络办公平台,推出了高效的扁平化招投标监管和服务模式,统一了办事的程序、规则、时限和工作标准,实现了前台 13 项即时办理事项与后台 7 项集中办理事项的有效分离,实现了招标备案管理从“一人负责到底”到受理、审查、决定、告知 4 个办理环节既有机衔接又有效制衡的转变。“一站式”网络办公平台还接入了北京市纪委监察局的监督系统。市监察局可以通过网络直接监督市招标办前台、后台工作情况,可对服务质量及时进行评估和考核。

(2)进行施工总承包计算机辅助评标。2009 年,市招标办与交易中心以信息化技术为依托,开发、应用了计算机辅助评标系统。它的主要功能包括:模块同屏比较和清单对比功能、对评标办法的锁定功能、计算机系统的汇总功能等。计算机辅助评标系统的应用,确保了评审程序的科学性、规范性和公正性。

同时,招投标文件的电子化还降低了招投标成本,为招投标档案电子化奠定了基础。配合该系统的应用,市招标办与交易中心还制定了《电子化招投标实施细则》、《电子化招标投标开、评标工作流程》、《实行电子化招标投标招标文件应加内容》等一系列文件,对全市 145 家招标代理机构的 462 名职员、2 879 名评标专家进行了培训。截至 2009 年 12 月 31 日,共有 507 个项目采用了计算机辅助评标,社会效果总体良好。

(3)实施差别化管理。国有资金投资项目是招投标活动中违法违规行为高发区域。北京市招标办重点加强了对国

收稿日期: 2010-07-20

基金项目: 北京市“十二五”时期建筑业发展规划支撑子课题(2010)

作者简介: 高妮(1986-),女,山东烟台人,北京交通大学经济管理学院硕士研究生,研究方向为工程管理;刘伊生(1967-),男,内蒙古人,博士,北京交通大学经济管理学院教授,研究方向为工程建设管理、项目管理、建筑节能。

有资金投资项目的监督,落实了国有资金投资项目招标人主体地位,推进了招标人内控机制的建立,采取了增设招标人审核表等一系列措施。同时,对于非国有资金投资项目,以简化招投标程序、强化服务为重点,突出业主责任制,采取招标活动结束后一次性备案的方式,提高招投标效率,将其监管重点逐步过渡到合同履行阶段。

此外,为进一步规范招投标全过程监管,北京市在建设工程招投标过程中还建立了招投标特邀监督员制度、社会公众旁听制度和记分机制,使建设工程招投标的全过程暴露在阳光下,接受全社会的监督。

#### 1.4 存在不足

(1)监管分散,导致监管水平弱化。目前,北京市建筑市场监管由建委相关职能部门按照职能分工,依靠以事业单位为主体的相对独立的管理模块分别完成。这种分散的部门监管模式,导致招投标监管中出现多头管理、条块分割的状况,使得建设工程交易行为的完整过程被人为切断,甚至造成了部分监管空白,如有的业主以少报多建、肢解工程、部分招标等方式规避招标,政府对中介代理机构监管缺位等。

(2)规则不统一,导致信息公开透明性弱化。一方面,招投标信息发布平台不统一。虽然北京市发改委设置了《北京市招投标信息平台》,但是有的部门仍存在自行指定招投标信息发布媒体的现象。另一方面,评标专家库问题依然突出。虽然市发改委和市人事局制定的《北京市评标专家库和评标专家管理办法》要求建立全市统一的评标专家库,严格专家管理,但由于以前各部门建立和管理专家库仍在运行,这直接导致了专家素质参差不齐、问题易发多发。

(3)监管力量薄弱,导致监管不到位。招投标涉及领域宽,涉及当事人量大面广。据统计,截至2009年,在北京市从事建筑业的施工企业共有7 824家(其中在北京注册的企业有5 172家,外地进京企业有2 652家),项目单位有几千个,还有大量的勘察、设计、监理、评标专家、材料及设备供应商。但目前对招投标监管的力量严重不足,人员少,现有的监管精力大部分集中在程序上,没有足够的力量对招标前违法和招标后合同的履约情况进行监管。

(4)信用体系不健全,违法违规行为时有发生。北京市建筑企业奖优罚劣的信用评估体系尚未建立,以信用评价为核心的招投标体系尚不完善,违法违规行为仍时有发生。一是招标人恶意压价,投标人超低价中标,二者相互围标、串标等违法行为不断发生;二是招标代理机构利用自身专业的招投标知识,在招标代理过程中参与组织围标、串标等违法行为,严重破坏了建筑市场秩序;三是部分评标专家在评标过程中不依法履行专家职责,不能客观公正地对标书进行评审,在评标过程中强加倾向性意见,影响了评标工作的严肃性。

## 2 创新和完善北京市建筑市场招投标监管措施

在对北京市建筑市场招投标监管现状进行深入分析的基础上,借鉴国内外先进地区建筑市场招投标监管方面的经验,从统一监管平台、创新招标方式、构建“招标树”体

系、实施招标评价制度、加强招标代理机构监管、突出监管重点六个方面,提出了创新和完善北京市建筑市场招投标监管措施与手段的建议。

#### 2.1 构筑一体化监管平台,实施联动监管模式

(1)构筑一体化联动监管平台。要进一步整合、完善招投标“一站式”办公系统、计算机辅助评标系统,并与施工合同管理信息系统对接,打造市、区(县)一体的招标投标监管平台,实现与项目管理、企业管理、质量安全监管、施工许可、行政处罚等信息的有机串联和互动;实现资格预审文件、招标文件的网上传输和无纸化办公,方便办事主体,降低行政成本和社会成本;实现与招标代理机构负责人、经办人制度的衔接,为监督检查室对招标代理机构的管理提供信息支持;实现与投诉、信访的衔接,使投诉室在网上实现对投诉、信访项目资料的调阅等;实现与合同管理的衔接,确保全部招标投标信息能最终流入合同管理系统;实现查询、统计、报表生成等功能;实现整个招投标管理信息系统与建筑市场监管平台的衔接、互通。

(2)实现两场联动。将建筑市场监管信息记录的使用和发布纳入招投标管理环节,建立招标前、投标前和评标前提示制度。分别向潜在投标人提供招标人监管信息查询服务,向招标人和评标专家提供投标人监管信息查询服务,对有严重违法违规行为的招标人或投标人,视其情节轻重分别列入提示和警示名单,并在有形建筑市场和市住建委网站进行公示。以监管信息记录为主线,将招标人、投标人的后续市场行为情况及时反馈到招投标活动中,实现工程交易市场与施工现场的两场联动。

#### 2.2 创新招标方式和手段,探索分级分类投标制

(1)创新招标方式和手段。对公开招标企业试行增加全部入选法、随机确定法等招标入围方式;对于规模较大或施工技术较为复杂的工程,才可以采用资格预审法。对于采用资格预审的,在投标人资格预审环节可适当增加投标人数量,通过增大围标、串标成本来有效限制围标、串标行为;积极倡导资格后审方式,推动资格审查方式的多元化、合理化,督促招标人加强对资格预审申请文件原件的审核力度,遏制造假现象的蔓延。对非国有投资项目工程的发包,应当提出可以采用邀请招标和议标的条件,并用法律法规明确下来,以克服我国招投标方式过于单一的问题,真正与国际惯例接轨。改革招投标模式,推进电子化招投标平台建设。

(2)探索分级分类投标制。对工程建设项目,尤其是政府投资工程倡导实行分级分类投标制。对不同资质等级的承包商在投标时不仅应进行上限设定,同时还应按照项目的规模限定其投标下限。这使不同级别的承包商只能承建其对应工程量范围内的项目,避免特级、一级企业对二级、三级市场的抢占,促进中小建筑企业发展。

#### 2.3 构建“招标树”,建立“疏堵”结合机制

(1)构建“招标树”。“招标树”由招标的施工总承包项目、招标的监理项目、纳入暂估价的分包招标项目、重要材料设备招标项目等组成,其作用是确保该招标的要招标,适时提示和监督应招标项目进行招标,已经包含在总承包招

标范围内的分包项目不再进行招标。同时,通过暂估价招标收费费率高于总承包招标收费费率的机制,鼓励建设单位减少暂估,扩大总承包单位自行施工和采购的范围。

(2)建立“疏堵”结合机制。在“疏”的机制上,不包含在暂估价内的施工分包项目不再进行招标,实行“零门槛”备案,避免重复招标;建立企业承揽业务量和中标项目的统计、公示等制度,激励企业依法办理合同备案。在“堵”的机制上,采用招标方式的项目,其暂估价无论金额大小必须与总承包招标方式保持一致;建立预登记制度,通过“招标树”督促和及时提示暂估价项目、材料设备依法招投标;与建筑业管理处联动,需备案的合同只有备案后才能作为企业年审和升级的业绩;将暂估价项目抄报质量安全总站,形成联动机制;同时,在“招标树”的指引下,加大现场的检查和执法力度,对规避招标的行为加大处罚和公示力度。

#### 2.4 提高招投标科学性,实施招标评价制度

(1)加强工期监管和价格监管。修订和完善各类建设工程的工期定额和费用定额,为建设单位合理确定建设工程的工期和投资、准确判定投标人是否低于成本价竞标、政府对承包双方交易行为进行有效监管提供科学依据。严格监管监理取费标准的执行,不应将价格作为工程监理竞争的主要因素,鼓励工程监理企业以高新技术手段和优质服务开展市场竞争。

(2)加强专家标后评估管理。组建北京市建设工程评标专家管理委员会。在评标结束后随机抽出项目,由专家管理委员会进行评标后评估,对评标过程中专家的评标意见是否科学、公正、规范等问题进行再评估。专家管理委员会的标后评估,可进一步完善对评标专家评标行为的监督和检查。

#### 2.5 加强招标代理机构监管,提高代理机构代理水平

(1)加快招标代理机构信用体系建设。完善招标代理机构企业数据库和网上计分系统,将其作为代理机构评价和资格升级的依据。建立市场清退机制,打击挂靠、出让资质,采用虚假招标、串通投标等方法操纵招标结果,高价出售资格预审和招标文件等行为。

(2)进一步落实招标代理机构项目负责人制。项目负责人必须由具有工程建设类注册执业资格的人员担任,每个项目都要对项目负责人进行考核。在将项目负责人考核同

代理机构考核挂钩的同时,也应将其与项目负责人注册执业资格管理挂钩。通过规范代理机构项目负责人的方式,可进一步提高代理机构的代理水平。

#### 2.6 突出监管重点,强化风险控制机制

(1)突出监管重点。应以政府投资工程和房地产开发项目为监管重点,进一步加强对国有资金投资项目的招投标监管,明确国有资金投资项目招标人主体地位;推进招标人内控机制的建立,增设招标人审核,积极发挥招标人内部董事会、监事会以及纪检、监察、审计部门对招标投标全过程监督的作用,确保招标人主体不缺位、虚位。同时,还应简化对非国有投资项目的监管,在非国有项目招标中赋予招标人应有的自主权,将其监管重点逐步过渡到合同履行阶段。

(2)强化风险控制机制。对于房地产开发项目,要进一步完善工程担保风险控制机制,继续落实房地产开发项目企业履约担保和工程款支付担保;配合建筑市场管理处加强公证管理,充分发挥公证、担保的作用,加强担保公司对现场的监督作用。

### 3 总结

目前,北京市建筑市场招投标监管体系已经基本完善,运行管理制度基本健全,监管体制趋于成熟,监管方式不断改进创新,信息化手段广泛运用,建筑市场招投标监管成效总体较好。但面对“十二五”时期世界城市和“三个北京”的建设需求,北京市建筑市场招投标仍存在一些亟待解决的问题,可参考上述建议进一步完善北京市建筑市场的招投标监管。

#### 参考文献:

- [1] 北京市住房和城乡建设委员会课题组.创新和完善北京市建筑市场监管手段研究[R].2010.
- [2] 建设部政策研究中心课题组.北京市建筑市场监管体系研究[R].2006.
- [3] 黄安虹.完善招投标制度,改进和加强招投标监管[J].建筑市场与招标投标,2008(2):17-20.
- [4] 涂小冬.浅谈如何完善招投标监管体系[J].中国招标,2008(36):15-16.

(责任编辑:赵 峰)

## Research on Innovating and Improving Beijing Construction Market's Bidding Supervision Methods

Gao Ni, Liu Yisheng

(Economics and Management School, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China)

**Abstract:** This paper introduces the present situation of Beijing construction market's bidding supervision, analyzes the shortcomings of government supervision. And based on above analysis, this paper puts forward some proposals on unifying supervision platform, innovating tendering method, building the tendering tree system, implementing tendering evaluation, strengthening tender proxy organization, emphasizing supervision key points in order to innovate and improve Beijing construction market's bidding supervision methods.

**Key Words:** Construction Market; Tender and Bidding; Supervision Method