

工程招标中的不规范行为与对策

郭如蛟

上海申元工程投资咨询有限公司

摘要：本文以松江xxx商务楼主体工程招投标为例，在该项目中，工程招投标中容易发生的问题全都发生了，针对该项目出现的问题，研究工程招投标中出现的问题，进行分析、提出解决这些问题的方法、建议。

关键词：工程招投标；不规范行为；对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.04.055

一、案例介绍

该商务楼总建筑面积约42000平方米，共2栋建筑物，筒剪结构，其中地下室约9850平方米；地上建筑1号楼20层，约27700平方米，2号楼3层，建筑面积约4450平方米。2013年2月，建设单位聘请某咨询公司为其项目招标代理编制招标文件，并协助建设单位组织招标投标工作。本项目采用邀请招标方式选择中标单位。招标文件规定采用费率招标，在投标报价须知中规定施工措施费及安全防护、文明施工费包干使用，措施费包含临时设施、二次驳运、赶工、夜间施工、成品保护、施工机械进出场费、施工超高费、脚手架、模板等各类措施费。土建工程的社会保障费以分部分项和措施项目费之和为基数乘以1.72%计算，安装工程和社会保障费以人工费之和为基数乘以8.4%计算^[1]。

经开标，其中报价最低的两家单位报价情况：A单位施工措施费及安全防护、文明施工费报价1450万元，B单位施工措施费及安全防护、文明施工费报价按3.3%计算，规费两家单位均按招标单位的要求报价。经评审，B单位报价最低，得分高，应为第一预中标单位。但建设单位要求投标单位进行二次报价，B单位承诺在第一次报价的基础上下浮3%，A单位承诺在B单位第一次报价的基础上下浮8%。所以经过再次报价，A单位变成第一预中标单位，后建设单位向A单位发放中标通知书并签订了施工合同。

由于只对主体工程进行了招标，按照上海市规定，无法进行备案，为通过招标及施工合同备案，中标单位协助建设单位及招标代理单位按照上海市有关规定另做了一份符合备案要求的招投标文件及施工合同报有关单位备案。为区分招标备案有关文件，按实际招标内容签订的合同为《补充协议》，但协议中对措施费和规定的约定与实际投标文件有较大出入，合同约定施工措施

费及安全防护、文明施工费按工程造价的3.3%闭口包干（不含脚手、模板、垂直运输机械费、高层机械、人工降效增加费、施工将排水费、场外租赁费）。土建工程和安装工程的社会保障费分别为以人工费的29.41%和29.14%计算。经测算，以上两项总费用与招标相差约2400万元，占合同总价的30%左右。

二、工程招投标不规范行为及危害

本案例中建设单位、投标单位、招标代理的行为都出现了不同程度的不规范行为。评标委员会也未独立评审，未评审出各投标报价是否合理，由于建设单位及招标代理单位有关人员把关不严，签订的合同部分条款与招投标文件有重大出入，开标后再次报价，备案合同与实际执行合同不一致、肢解工程招标等问题都在本案例中出现。

（一）现行招投标法律制度不完善

《招标投标法》要求招标人应合理划分标段，招标单位或招标代理单位利用这个条款，将可以采用一个标段、一次招标的工程，采用分标段、分期施工的方式确定不同的施工单位。

建筑工程示范合同的解释顺序将协议条款、专用条款、通用条款放在招投标文件的前面，这样给部分不良动机的单位及个人有了操作空间，在签订合同时将部分应按招标文件及投标承诺签订合同的内容，进行修改、变通，造成合同在执行过程中出现纠纷，也损害了其他投标人的利益。

《中华人民共和国民法典》要求在合同订立后，合同的基础条件发生了当事人在订立合同时无法预见的、不属于商业风险的重大变化，继续履行合同对于当事人一方明显不公平的，受不利影响的当事人可以与对方重新协商^[1]。部分甲乙双方经办人利用这个条款相互串通，先低价中标，在实施过程中，签订补充合同，实际损害了国家或第三人的利益，当事人或第三人未提出相关要求或未进入司法程序时，就不能发现其中的违法行为。《招标投标法》也仅对违规招标和虚假招投标提出了处罚措施，对邀请招标等其他违法违规行为因缺乏明确的法律、行政法规处罚条款而难以查处^[2]。

（二）招标单位的不规范行为

由于现阶段建筑市场“粥少僧多”，施工单位业务

量不足，招标人在招标投标过程中掌握话语权。部分建设单位在招投标过程中，编写的资格预审文件存在明显的倾向性和排他行为。部分招标或工程分标段招标，或只招主体工程，其余的全部或部分计入专业暂估价，再利用专业暂估价招标的机会把部分专业工程给有意向的施工。该合并招标的分标段招标、不招标或议标。部分建设单位用项目时间紧、保密要求高等原因，以党委会或董事会会议的形式确定采用邀请招标或直接委托等方式选取施工单位，以党委会或董事会集体决策为幌子来规避未按法律法规或单位内部规章制度招标的责任，有的则推荐没有施工能力的施工单位参加投标，导致工程项目中标后再转包或分包，造成不良影响。

部分建设单位的项目管理人员专业知识不够或责任心不强，在招标的实施过程中，招标前无招标方案、编制的招标文件与实际施工条件不符，工程施工过程中增加投入，不断更改合同；编制的招标文件质量差，设备参数模糊或不全，招标范围、工程技术要求不准，投标单位投标报价不准确。

本案例中出现的让投标单位二次报价，以及合同中措施费计算方式与招标文件规定不一致的现象都是建设单位及招标代理单位有关人员专业知识不够或责任心不强造成的。

（三）招标代理单位的不规范行为

2017年住建部出台文件，取消了招标代理机构资质，这样有更多的招标代理机构参与招标代理工作，给市场带来了新鲜血液，促进了招标代理的发展。作为招标人，其选择招标代理的范围会更宽、更广，同时也产生了新的问题。主要体现在以下几个方面：一是专业能力不强，专业的招标人员缺口较大，部分代理机构水平较差，缺乏代理大型项目招标的实际经验。二是从业人员素质差，业务水平低，没有职业道德，在从事代理业务过程中，不严格按有关法律法规办事。三是立场不稳。有的代理公司处事不公正。在履行招标代理行为的过程中，以部分人员的意图和想法为标准实施代理工作；组织编写的招标文件不符合项目实际情况，编制的工程量清单、控制价不准，投标人资质审查不严。四是唯利是图。部分代理公司串通投标人，在招标文件中设定苛刻的条件排斥潜在投标人或定制招标文件，或者让投标单位相互陪标，损害招标人利益。

由于业主专业人员缺乏，才聘请招标代理单位，但招标代理单位不能充分发挥其专业特长，不根据国家有关法律、法规的调整及时更新招标文件。本案例中的社

会保障费，上海市建交委在2012年6月就出台文件将社会保障费的计算基数由工程直接费改为按人工费计算，但招标代理公司为业主提供的招标文件范本中社保费仍按工程造价为基数计算社保费，造成在签订合同时施工单位提出要求按新文件执行，给业主造成被动。本工程为通用建筑工程，技术难度不高，招标代理未建议招标单位采用标准工程量清单招标，反而采用费率招标的形式确定施工单位，无法准确评判投标单位投标报价的优势，无法体现招标择优选择施工单位的原则。

（四）投标工作违规操作，秩序混乱

近年来，我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。建筑行业正在面临着升级转型，施工企业为了在激烈的市场竞争中能够生存发展，有些施工企业为了中标，采用借用别家单位资质或以他人名义报名等行为来谋取中标。

有部分投标单位在购买招标文件后，不认真根据项目实际情况及招标文件要求编制投标文件，而是采用各种手段买通业主或评委，特别是一些施工力量缺，技术水平低的单位为了能与技术水平高的企业竞争，采用先低估、漏算等不合理报价降低自己的投标报价，若中标，在施工过程中，想方设法修改图纸、增加签证等方式，甚至偷工减料或更换施工队伍的来增加工程造价或降低成本。

本案例中投标单位的低价中标或恶意竞标都是为了先中标，在后续合同谈判中再改变招投标承诺埋下了伏笔。

（五）评标的不规范行为

评委作为招投标的参与者，若评标过程不客观、公正，或者选取的评委专业不合理，或者评委的专业知识结构不合理，业务能力不够，不根据招标文件及评标办法，公平公正的评审投标文件，根据自身经验及想象评标，询标不公正，对熟悉的或建设单位有意向的投标单位的投标文件只说做得好的方面，不提需要优化或缺失的内容，对其他投标人只提缺点，突出熟悉的或建设单位有意向的投标单位各方面都优于其他投标人；评标过程不公平客观，暗箱操作，定标前再谈判压价，有的在签订合同时还要过分压价。

一些建设单位为摆脱不公正招标的嫌疑，只注重投标报价的高低，以取低标为主的评标定标方式；部分项目开标后再次报价或谈判的现象仍然存在，这些不确定因素，都将影响招投标的质量。

本案例中A单位施工措施费及安全防护、文明施工

费报价1450万元，B单位施工措施费及安全防护、文明施工费报价按3.3%计算。根据本工程实际情况，B单位的报价明显不合理，评标委员会未对两家报价中的措施费及安全防护、文明施工费报价是否合理进行评审，单纯看总报价的高低。业主让两家单位再次报价，评标委员会也未提出异议，导致A单位考虑若不降低报价，则中标无望，则就出现了案例中介绍的A单位在B单位第一次报价基础上下浮8%的情况。

三、工程招投标不规范行为的对策

建设工程参与各方的不规范行为，严重扰乱了招投标过程的公平公正，必须进一步健全法律法规、规范招标投标行为，保证招投标的公平公正。

（一）现行招投标法律制度不完善的对策

因此要加大对建筑活动中的违法行为的处罚措施，特别是法律法规对非国有资金投资项目的建筑活动的监管太少的问题。要完善相关法律法规，将招标文件纳入施工合同的组成部分，并在合同条款中明确招标文件的地位、不可以调整招标文件的实质性内容相关约束条款。

（二）招标单位不规范行为的对策

针对招标单位的不规范行为，建议加强对建设单位有关人员的执业道德教育和法律、法规教育，对在招标、投标活动中泄露有关秘密的责任人按照法律、法规给予相应处罚。对招标手续不全或未招标的不办理相关建设手续。有关部门应不定期的检查备案合同的执行情况，检查是否存在阴阳合同，损害国家或有关单位利益的行为。

（三）招标代理机构不规范行为的对策

招标代理机构执业水平参差不齐，重代理、轻咨询，重程序、轻结果，在代理过程中没有发挥出招标代理的专业性、技术性、经验丰富的特点。因此，建议相关部门不定期对招标代理的代理情况进行检查，对招标代理成果的服务质量等进行打分验收。要不断加强招标代理人员的业务能力培训，使他们熟悉国家有关法律法规，掌握招投标业务程序，不断提高业务知识和技术水平，更好的为业主服务^[3]。

（四）投标单位不规范行为的对策

针对投标单位的不规范行为，要把好投标单位的资格预审关，对承包商的资格进行预审，包括投标单位的业绩、信誉以及投标单位之间是否存在关联关系进行审查。逐步建立投标单位的综合信用评价系统，对业绩、资质、注册人员进行监管^[2]。提高投标保证金的交纳额

度，在经济上给围标企业增加经济压力。在制定评标办法时，增加投标单位的相应业绩内容，提高优秀企业及项目负责人的中标概率。

（五）评标不规范行为的对策

在评标过程中要保护合理的竞争，不能只注重投标报价或技术方案，还应注重投标单位的信誉以及同类工程的业绩，对建设同类建筑的结算价以及施工成本进行比对，核实其是否恶意报价。严格按招标文件中的评标办法评标，充分发挥评委依法评标的作用。

建设项目进入有形建筑市场进行招标投标，接受相关部门现场监督，专家评委从专家库中随机抽取，保证评标质量。评标时在专家评委不知道各投标单位报价的情况下，先进行技术评审，然后再进行商务评审，防止因投标单位的报价而左右评标专家的行为，影响中标结果，对于恶意低价的投标单位进行黑名单制，让其遵守法律法规。

对具有通用技术的建设项目，尽可能采用经评审的最低投标价法，投标单位在满足建设单位提出的合同条件及商务条件的前提下，以最低合理价中标。对技术复杂的项目，实行有控制价招标的建设工程项目，招标投标监督管理部门对控制价的编制过程进行跟踪监督，实行量与数的分离，延迟控制价公布时间等手段使评标更加公正、公平。

四、总结

针对工程招标过程中的不规范行为，相关监管部门及招标单位应根据有关法律、法规，营造公开、公平、公正的招投标环境，投标单位则要以诚信为本，理性的参与招投标，评标工作应公正、客观、准确，从源头上遏制腐败、净化市场，提高招投标工作的质量和水平，只有这样才能更好地规范招投标秩序，净化招投标环境。

参考文献

[1] 潘家永 完善合同制度，回应社会需求，江淮法治，2021-02-02.

[2] 工程建设招投标活动存在的问题及对策辨析，《中国招标》2018-01-16

作者简介：

郭如蛟（1971-），男，汉，籍贯：四川省巴中市南江县，大学本科，中级工程师，研究方向：造价咨询。