

# 推进招投标 行政监管模式 的改革 实现“依法、高效、便民”的招投标管理

2019·04·26 何平

招标投标是国际惯例，是应用技术、经济的方法和市场竞争机制的作用，有组织开展的**一种择优成交的方式**。建设工程招投标是工程建设管理的重要环节，对于维护建筑市场秩序、规范工程交易行为、促进资源优化配置、强化权力制约，**特别是促进建筑业发展发挥着不可替代的作用**。

# 目录

## CONTENS

01

为何要改革招投标制度

02

改革招投标监管方式

03

推进招投标制度改革



## 01 为什么要改革招投标制度



# 1、从招投标的历史看

招投标是目前较为先进的缔约遴选制度，其核心思想是竞争。二百多年来广泛运用于大宗物资采购和各类工程承包中。

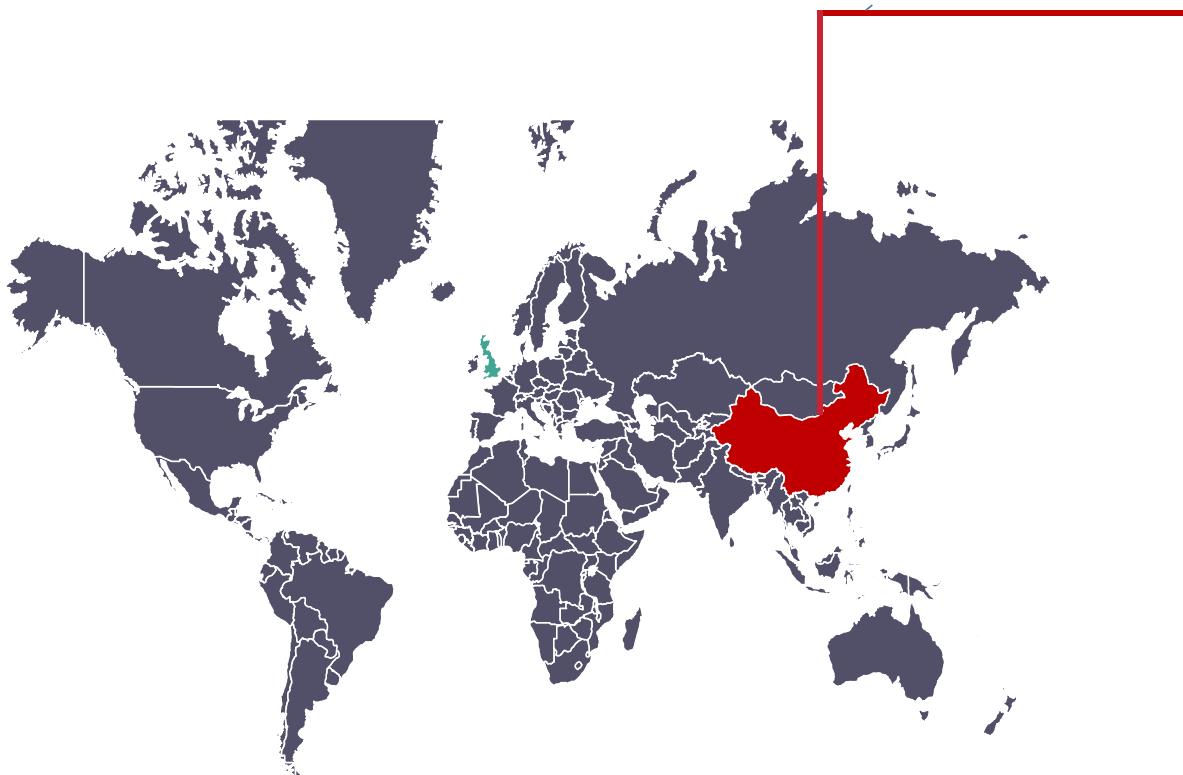


## 英国

1782年就设立了招投标专门机构。其他资本主义国家从19世纪后陆续引入招投标制度。

目前西方国家，不仅公共市场竞争推行招投标，而且私人市场中也普遍应用招投标。

# 1、从招投标的历史看



• 中国

**洋务运动开始：**

伴随工程承包业的发展招投标应运而生。

从1902年张之洞创办的湖北制革厂采用招商比价（招标投标）方式承包工程开始，民国时期一批经典建筑大都采用招标方式选择设计和承包商。

如南京中山陵、国民大会堂、中央体育场等。

# 1、从招投标的历史看



\*南京中山陵陵墓设计采用国际招标，一、二、三期工程均是通过国内公开招标确定承包商，造价112万两白银。中山陵于1926年1月15日开工，1932年1月15日正式验收，**整整六年**。因发包和项目管理科学使其成为不朽之作。

## (1) 从招投标的历史看



\***国民大会堂**，位于南京长江路264号，原名国立戏剧音乐院，现为南京人民大会堂，它是民国时期中国规模最大、设施最为先进的会堂。

于1935年8月公开招标，经筹委会评定，设计方案以公利工程司**奚福泉**建筑师的方案为首选，营造商为上海陆根记营造厂，1935年11月开工，1936年5月竣工。**在江苏大剧院建成前江苏、南京上千人的大会仍在此会堂召开。**

# 1、从招投标的历史看



\* **中央体育场**，位于孝陵卫南京体育学院内，为是民国时期全国最大的体育场工程之一，远东地区规模最大的现代体育运动场。

1930年5月，**招标**迁移了地面上的坟冢和土石方工程。1931年2月，**招标**选择**利源营造商**以84.93万元的报价中标承建，1931年5月10日开工，同年9月完工。

# 1、从招投标的历史看

建国后三十年，我们沿用苏联计划经济模式，招标投标曾一度被中止；改革开放后，我国招投标事业得到迅速发展。

## 八十年代

开始探索我国政府投资项目的招标投标**管理和操作程序**。这一时期代表作：

### 1983年

第一次试点采用“招标”的办法，解决国产化替代进口问题的**“荷花模式”**。

### 1984年

第一个取得**突破性进展**，获得巨大效益的鲁布革引水遂洞工程国际招标。

# 1、从招投标的历史看

**首创“荷花模式”** -- 第一次试点采用“招标”的办法，解决国产化替代进口问题的招标。1983年3月，在湖北省委书记陈不显、武汉市长吴官正的支持下，武汉大学余杭教授主持武汉洗衣机厂招标采购零部件。开始只就**3个主要零部件进行招标，工厂马上盈利120多万元**。接着，洗衣机厂又主动要求把全部采购项目拿出来招标。新闻媒体称之为“荷花模式”。武汉市经委在全国率先成立了以**余杭**为顾问的招投标办公室，全国各地到武汉取经。



# 1、从招投标的历史看

**鲁布革引水遂洞工程招标** - 第一个取得突破性进展的工程招标项目。鲁布革水电站位于云南罗平和贵州兴义交界的黃泥河下游。按照国际惯例，将引水系统工程拿出来进行国际公开招标。日本大成公司以8463万元最低价中标，采用先进的“项目管理”制，使工期提前122天，工程质量综合评价为优良。特别是工程结算价为9100万元，仅为标底14958万元的60.8%，产生了巨大的经济和社会效益。



# 1、从招投标的历史看

## 九十年代

初步建立起了适应改革开放要求的招投标制度，从1992年建设部第23号令到1998年正式施行《建筑法》，以及各省总结八十年代的试点经验，陆续出台建设工程招投标管理办法，特别是招标投标管理体系基本形成，建设工程交易中心破土而出。

## 2000年

招投标制度不断完善。《招标投标法》及各行业规章的颁布实施，招投标由施工到服务、设备采购，由工程扩展到土地矿业权交易、政府采购、药品采购等领域。

# 1、从招投标的历史看

- **2010年后**，电子签名法、招标投标实施条例、电子招投标办法的出台，促使我国招投标发展进入了**全新的历史阶段**。
- 30多年来，我国招投标制度取得了长足的发展，对构建社会主义市场经济制度、促进建筑业发展、预防和减少腐败发挥了重要作用。

我们回顾招投标的历史

就是要**增强做好**招投标工作的历史责任感。

## 2、从当前存在的问题看

尽管三十多年招投标成绩突出，但受各种因素影响，目前仍问题多多，许多人对招投标工作诟病不断。

### 1. 良莠不齐，责权不清

- 一方面招标人滥用权力的现象大量存在。主要表现在一些招标人以时间紧、任务重、要求高为由，采用集体研究、会议纪要等改变招标方式；或者违反法律法规规定，通过肢解、化整为零规避招标；或者以不合理条件，排斥限制其他投标人；一些招标人借**EPC**招标之名，行假招标之实。
- 另一方面，**招标人的自主权也过多地受到限制**，如限制招标人代表参加评标、自主选择代理机构、结合项目实际编制招标文件、招标人定标等；**还有一些招标人缺乏担当**，消极规避廉政风险，不履行招标人应尽的责任。

## 2、从当前存在的问题看

### 2. 围标串标，弄虚作假

- 围标串标由来已久，尽管这些年各地积极探索、采取措施集中整治围标串标问题，但仍未取得实质性成效，业内人士形容“**十标九串**”。挂靠资质资格、出借资质行为也屡见不鲜。省域、全国建筑市场一体化平台未真正共享，加之资质管理不严，致使企业信息库、投标文件中虚假材料比比皆是。围标串标、弄虚作假不但破坏了招投标程序的公平公正，而且往往带来工程质量的隐患，造成国有资产的流失。

### 3. 评标随意，中介不中

- 招标人在资格审查、评标过程中发表倾向性意见，诱导评委；不少评委不能认真履行职责，刻意迎合招标人或帮助某些投标人，一些专家甘愿成为围猎的对象；评委水平不高，**一流专家搞设计、三流专家忙评标**成为普遍现象。

## 2、从当前存在的问题看

### 3. 评标随意，中介不中

- 招标代理无视法律法规，迎合招标人，与投标人串通投标，代理人员业务能力低，招标文件编制粗糙，出现问题时，不能及时合理的予以解释、澄清，继而引发投标的纠纷、争议、投诉。

### 4. 监管落后，查处不力

- 现行法规赋予监管部门的职责过于笼统，缺乏具体监管手段；招投标监管制度不科学，**造成各自为政、行业垄断**、部门争利、交叉缺漏，可谓是九龙治水，水患犹存；尤其是存在自己监管自己的同体监督现象，导致监管效率低下，甚至形同虚设；监管力量严重不足，监管能力滞后，特别是监管的智能化社会化水平还不够；对工程项目招投标过程中存在的违法、违规行为的惩治缺乏力度，**导致违规、违纪、违法问题屡禁不止。**

## 2、从当前存在的问题看

### 5. 信息不畅，诚信缺失

- 一是招投标信用体系建设还处于一个起步阶段，国家层面还缺乏**信用管理的统一规章**，信用信息的收集、使用、共享、评价标准，评价结果运用、信用修复等无章可循。二是信息难以共享，各地区各部门平台不统一，信息无法共享，国家层面缺乏标准和强制力，省级重视程度不够，增加了信息共享难度。三是信用评价不规范，失信惩戒机制不健全。由于缺乏法律法规的明确和标准，个别地方信用评价对本地企业和外资企业区别对待；失信行为认定、曝光、查处难度大，“一处受罚、处处受制”格局尚未形成。

上述问题的存在严重损害了社会经济秩序，影响了招投标市场的公平公正，其原因是多方面的，归结起来主要体现在以下四个方面。

### 3、存在问题的原因

高利润回报与低  
违规成本的矛盾

- 适应工程项目单个性的计价体系不科学，工程利润高，致使施工企业不惜采取回扣、行贿等非法手段多揽工程。
- 法则不细，处罚困难，企业违法成本太低。

招投标业务增长与  
制度建设滞后的矛盾

- 近年来工程建设面广量大，招投项目技术难度、要不断求提高，专业划分越来越细。
- 然法规不完善，监管机制不适应，新的发包形态无章可循。

### 3、存在问题的原因

#### 高隐蔽交易与低水平监管的矛盾

- 招投标中的违规违法行为相对隐蔽。
- 监督水平不高，执法手段单一，部门间协调配合薄弱。

#### 法制诚信要求与现实社会的矛盾

- 招投标制度的执行需要有良好的法制、诚信环境做基础，而中国的文化、转型时期的躁动、快速发展的要求，使得法制、诚信建设难以短时间内取得成效。

### 3、存在问题的原因

唯有改革  
创新

- 历史客观存在，问题无法回避。如何进一步规范工程招投标活动，如何改进招投标监管，需要我们坚持问题导向，抓住关键环节，借鉴国内外先进做法和成功经验，改革创新招投标制度和机制。





## 02 改革招投标监管方式

# 1、改革的原则与路径

## 原则与路径

### 坚持综合监管

行政监管、社会监督、审计等部门监督有效结合起来，构建全方位的招投标监管体制

### 坚持执法基本原则

职权法定、合理行政、程序正当、高效便民原则

01

### 坚持效率与便民

创新监管方式方法，减政放权，提高招投标监管的便捷性、有效性

02

### 完善信用管理

信用管理是现代社会管理的有效手段，是管理现代化的必由之路

05

03

### 坚持基本路径

备案管理，过程监督，依法查处

04

## 2、创新招投标监管的具体思考

### ● 1、合理赋予行政监督责权



- 科学设置行政监督部门职责权限
- 明确招投标监管手段、监管方式和监管责任
- 理顺招投标监管体制，推进大监管

日前，住建部47号令对原89号令又作了修改，电子招投标项目招标文件备案取消，只有书面报告似为备案管理

### ● 2、创新备案管理



- 备案管理不搞一刀切，分类区别对待
- 取消事前备案，实行事中事后、随机核查制度
- 实行网上监管，全程留痕，

## 2、创新招投标监管的具体思考

- 3、强力推行招标文件示范文本



- 推行本地化标准招标文件示范文本
- 招标文件中个性化条款必须做成结构化模板
- 大型复杂工程和设备采购推行招标预公示制

- 4、运用大数据等手段，实施电子化 行政监督



- 充分利用公共服务平台和行政监督平台实施对招投标的过程监督
- 开发监察系统，建立动态监控、实时预警的招投标监管机制
- 应用大数据，快速准确还原事实真相

## 2、创新招投标监管的具体思考

### ● 5、创新招投标投诉处理机制



- 加快研究合理的投诉处理机制
- 探索并推行网上（行政监管平台）受理招投标异议和投诉制度
- 明确招标投标行政监督部门在处理投诉过程中涉及到专业性或者技术性问题，可组织资深专家复议，资深专家的意见可以作为处理投诉的主要依据
- 建立全国建筑市场（或招投标）违法违规行为协查机制



## 2、创新招投标监管的具体思考

- **6、完善代理、评委管理机制**



- 优化评标办法，减少自由裁量
- 提高评委门槛
- 自行邀请评标专家
- 实施动态考核管理，
- 制定代理人员素质标准，对机构实施动态考评

- **7、充分发挥信用管理的作用**



- 实施全国或省级统一诚信库工程
- 引入第三方信用评价
- 制定统一的招投标失信行为标准
- 建立投标企业失信行为依法推送和公示制度

规定评委对其评审意见承担责任



### 03 推进招投标制度改革

# 1、制度改革原则

推进招投标改革是个系统工程，创新招投标监管模式仅仅是一个方面，更重要的是不断探索健全适应时代要求的招投标制度和机制。



## 低价及合理低价 原则

- 价格是招投标的重要因素
- 在其他条件相似的前提下，价格优先



## 公平与效率 原则

- 在保证公平的基础上，要尽可能提高效率
- 实现招投标成本的最小化是招标制度题中应有之意
- 尽量简化程序，降低成本



## 择优 原则

- 始终把择优放在首位
- 好队伍要甲方认可，应充分凸显招标人的自主权。

## 2、主要措施

推行“四个措施”

### 第一个措施

**扩大甲方自主权，突出招标人主体责任**

- 1 全面放开民营投资项目招投标限制
- 2 放宽国有企业经营性项目招标限制
- 3 还定标权予招标人。
- 4 逐步推行“评定分离”

## 2、主要措施

推行“四个措施”

### 第二个措施

**简化程序、提高效率**

- 1 缩短时间
- 2 推行预先招标和批量招标
- 3 降低成本
- 4 加大推进电子招投标的力度

## 2、主要措施

推行“四个措施”

### 第三个措施

改进方法，提高招投标质量

- 1 扩大远程异地评标范围
- 2 不断改进资审与评标办法
- 3 增加招标人清标制度
- 4 推行评标后评估制度

## 2、主要措施

推行“四个措施”

### 第四个措施

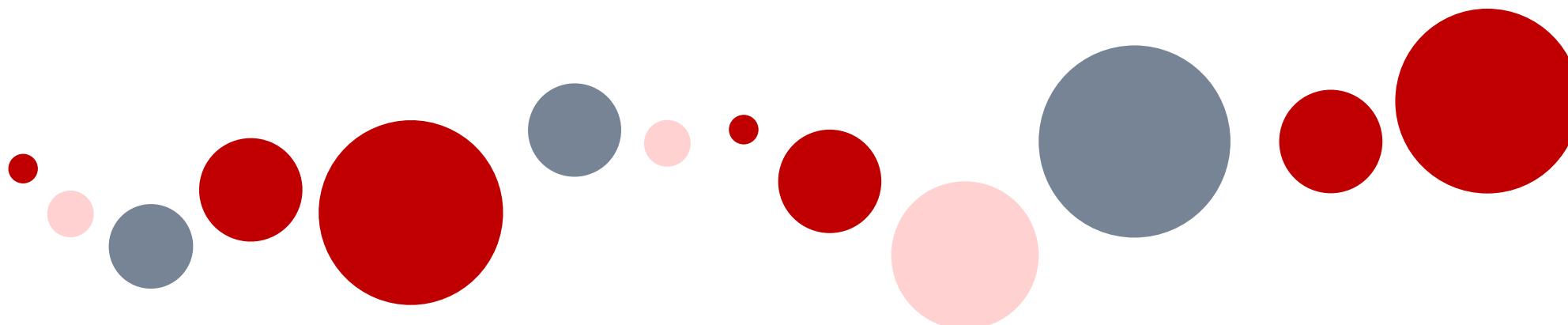
大力推行**政府集中**建设

理论和实践均证明，改变政府  
投资工程组织实施方式，政府项目由集中建设机  
构（参公或事业单位编制的工务局或公建中心）  
组织建设，是从源头上解决政府投资工程招投  
乱象、工程“三超”、效率低下根本措施。各级  
政府应加快贯彻国办发19号文、建立适应本地区  
政府集中建设模式的步伐。

招投标应该说是个好东西，但在中国的市场环境下如何发挥其优化配置资源、形成优胜劣汰机制、实现公平、公开、公正交易的应有之义，仍然有很长的路要走.....

走好这条路，唯有**全面深化**招投标改革

**勇于探索，敢于实践，创新求实。**



错误之处敬请批判

谢谢！

