

昆明市工程招投标监管的探索与发展研究

郑 爽^{1,2}, 李国良¹, 李 铁¹

(1. 昆明理工大学 建筑工程学院, 昆明 650500; 2. 昆明经济技术开发区 行政审批局, 昆明 650500)

摘要:针对工程招标投标领域存在的突出问题,昆明市近几年在工程招标投标监管方面进行了许多新的探索。从昆明市招标投标监管机构设置、标前监管、标中监管、标后监管 4 个角度对昆明市工程招标投标监管现状进行分析,并对工程招标投标监管领域的一些新趋势进行探讨,提出强化招标投标监管的建议。新技术为招标投标监管提供了新工具,需要进一步探索新技术在招标投标监管领域的应用。

关键词:工程;招标投标;监管;发展研究

中图分类号:F284 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2021)06-0233-04

从 1984 年中国恢复招标投标制度以来,相关学者和机构在招标投标方面做了许多研究和改革工作,特别是《中华人民共和国招标投标法》于 2000 年 1 月 1 日实施以来,中国的招标投标行业得到了全面而迅速的发展,法制建设逐步深入,业务范围不断扩大,市场活动逐渐规范,电子化程度日益提高,“公开、公平、公正、诚实信用”的交易原则渐入人心。但在目前的市场环境下,招标投标活动参与各方的不良行为情况时有发生,例如:招标人违规干预招标、指定中标单位、“跑风漏气”等问题;招标代理机构量身定做编制招标文件、干预评标专家独立评审等问题;投标人围标串标、恶意低价中标、挂靠资质、弄虚作假参与投标等问题;评标专家不公正评审等问题。因此需要监管部门对招标投标活动各方市场主体遵守招标投标领域法规情况进行全面监管,确保招标投标活动在公开、公平、公正的“轨道”上运行。

在工程招标投标监管的相关研究中,邓焕彬和张智慧^[1]指出招标投标监管要遵循重在源头的基本原则,深化工程招标投标管理体制的创新;杜兴华^[2]指出需要通过招标投标制度的设计创新,解决招标人规范化执行招标投标制度内在动力不足的问题;吴安青和王延吉^[3]指出加重处罚失职的招标人可以实现持续有效地降低投标人串通;纪杰^[4]指出需要积极探索运用科技手段预防招标投标领域腐败新路

子;朱顺^[5]指出电子招标制度为公平竞争的市场机制开辟了新的路径;孙卫民^[6]指出需要完善电子评标法律法规建设和加强信息公开监督;梁晶^[7]指出需从评标现场纪律管理、工作质量考核制度、专家责任追究机制 3 个方面加强对评标专家的监管;郑臣克等^[8]指出要以信用管理为突破口提高招标投标监管效率。综上所述,目前的研究主要是探索从制度和技术的方面来解决工程行简要介绍,并对工程招标投标监管领域的发展趋势进行思考,探索从制度和技术的方面提出加强招标投标监管的方法。

1 昆明市工程招投标监管探索

1.1 机构设置

昆明市市级工程招标投标活动的监管采用由昆明市公共资源交易监督管理委员会协调决策,昆明市公共资源交易管理局统一综合监督管理,市行业主管部门进行行业监督管理,市监察局进行行政监察相结合的监督管理机制,依法必须招标的项目统一进入昆明市公共资源交易中心进行交易。各县区参照市级监管体系成立公共资源交易监督管理委员会、公共资源交易管理局、公共资源交易中心,形成了“一委一局一中心”的监管格局。

自 2013 年开始,昆明市依托“北京筑龙信息技术有限公司”的技术支持,建设了公共资源交易服务平台、公共资源交易平台、公共资源交易行政监督平台的“一网三平台”,工程招标投标的交易和监督电

收稿日期:2021-01-18

作者简介:郑爽(1993—),男(仡佬族),贵州遵义人,昆明理工大学建筑工程学院,工程师,硕士研究生,研究方向为工程项目管理;李国良(1974—),男,黑龙江绥化人,昆明理工大学建筑工程学院,副教授,硕士研究生导师,研究方向为系统建模与优化、工程项目管理、房地产评估、建筑经济;李铁(1994—),男,四川广元人,昆明理工大学建筑工程学院,硕士研究生,研究方向为工程项目管理。

子化快速推进。目前,昆明市工程招标投标监管可以分为标前监管、标中监管和标后监管三部分。

1.2 标前监管

标前监管是指在招标项目开标前的监管,主要是保障投标人能够公平的参与招标投标活动。

1)取消招标文件备案。根据“简化事前审批,强化事中事后监管”的工作要求,为提高工作效率,昆明市于2019年6月取消了招标文件备案,由招标人(招标代理机构)通过昆明市公共资源交易服务平台发布招标公告并对招标公告的内容负责,再由监管部门对已发布的招标文件进行合法合规性检查,针对招标文件中提高门槛、排斥潜在投标人、设置不合理条件等违规条款提出处理意见,保障不同市场主体平等参与工程招标投标。

2)做好招标投标信息公开工作。由监管部门对本行政区域内招标公告和公示信息发布活动依法进行监督,主要是招标项目信息公开的内容真实性、完整性、时效性、发布媒介等,规范有序做好招标投标信息公开工作。通过向“中国招标投标公共服务平台”“云南省公共资源交易信息网”共享招标投标信息,增强招标项目公示信息透明度,做到交易信息公开全面、透明、高效。

3)畅通招标文件异议通道。公共资源交易平台设置了异议专栏,潜在投标人针对招标文件中的不合理内容提出异议,监管部门进行核查并监督招标人(招标代理机构)及时整改。

4)不良行为市场主体预警。昆明市建立了工程招标投标不良行为记录信息库,当存在不良行为的市场主体参与招标投标时,公共资源交易行政监督平台会向监管部门进行预警,便于监管部门重点关注。

5)评标专家抽取监督。目前,昆明市仍然采用纸质方式进行专家抽取申请备案,由监管部门对抽取评标专家专业和人数的合理性进行审核。开标结束后,昆明市公共资源交易中心根据监管部门审核的专家抽取申请表通过电子抽取系统在昆明市评标专家库中随机抽取评标专家。

1.3 标中监管

标中监管是指在招标项目开标、评标过程中的监管,主要是保障招标投标活动能够公平、公正的进行。

1)对严重失信主体惩戒。在开标结束后由招标人(招标代理机构)通过“信用中国”网站、“国家企业信用信息公示系统”网站或各级信用信息共享

平台查询投标人是否为失信被执行人,并将查询信息提供给评标委员会,对失信记录期限内的投标人的得分按照《昆明市严重失信主体公共资源交易领域惩戒实施细则》(昆政规〔2019〕2号)要求进行相应扣减。

2)开展“暗标”招标。昆明市于2020年4月开始试行施工类招标项目“暗标”评审工作。对于采用“暗标”评审的项目,投标人资格审查结束后,隐藏所有有效投标人技术标部分的基本信息,再由评标委员会继续评审,评标委员会成员按照法律法规和招标文件规定的评标办法对每一份投标文件进行客观、公正、独立的评审。

3)保障评标专家独立评标。通过建立封闭的评标区域,评标过程中只允许招标人、招标代理机构、评标专家和监督部门人员进入,并对评标过程进行全程录音录像,便于监察部门场外察看和投诉处理,可以有效督促监督部门严格监督。

4)推进评标监督电子化。评标过程中昆明市公共资源交易平台会对各家投标人的投标文件进行数据分析,将可能是串标、严重偏离招标文件要求等情况提供给评标委员会进行参考。昆明市公共资源交易监督平台会对评标专家查看投标文件时间、对各家投标文件打分的偏差度进行数据分析,将分析结果、异常预警发送至监管端,便于现场监督人员查看评标异常情况并及时处理问题。

5)开展远程电子评标。昆明市于2018年6月开始试验开展远程电子评标,通过会商系统进行语言视频交流,实现评标专家在不同交易中心评标室评审同一项目,监督人员通过涵盖场景视频、专家视频、专家语言、电脑录屏的“四合一”系统进行远程在线监督。但是昆明市目前未将远程电子评标运用常态化。

1.4 标后监管

标后监管是指在招标项目评标结束后的监管,主要是保障在标前和标中监管中没有发现的不合规、不公正行为被及时查处。

1)监督评标信息公开。在公共资源交易服务平台进行评标结果公示和中标结果公示时,平台会自动链接该项目的详细评分表,公布评标委员会对各投标文件的详细评分情况,让评标过程更透明。同时,公共资源交易服务平台设置了“合同订立信息公示”栏,招标人(招标代理机构)需在合同订立之后公开合同订立信息,昆明市公共资源交易中心才能自动退还中标人的投标保证金,将招标投标活

动与后续监管有效衔接。

2)畅通投诉处理通道。昆明市根据《工程建设项目招标投标活动投诉处理办法》的要求细化了监管部门对投诉受理的审查要求、受理程序、调查程序、处理程序及注意事项,督促监管部门落实监督责任,及时受理并调查处理投诉情况。

3)核验中标人纸质材料。根据电子化招标的实际需要,要求招标人(招标代理机构)在发放中标通知书前核验中标人的纸质材料原件和电子投标文件中是否一致,通过“中国裁判文书网”查询中标候选人行贿犯罪档案信息,通过当地人社部门查询中标候选人的“工资支付信用记录”信息,通过公共资源交易服务平台提交查询材料到昆明市公共资源交易中心审核后才能打印中标通知书。

4)招标投标情况报告备案电子化。招标结束后,由招标人(招标代理机构)通过昆明市公共资源交易监督平台提交招标投标情况报告备案材料,做到招标投标资料归档完整、便捷。

5)全过程信用信息记录。昆明市大力建设公共资源交易区块链服务平台“昆易链”,借助区块链加密算法防篡改技术,形成主体库、业绩库、信用库三大数据库,通过对招标投标活动主体的业绩、信用、不良行为等进行存证,社会各界都可以进行相关信息的查询,实现交易数据跨部门、跨区域共同维护和利用,打通监管部门间信息不对称的“数据壁垒”。

6)专项整治常态化。每年由公共资源交易管理局牵头开展工程招标投标领域专项整治,对已经完成招标的项目进行“回头看”,建立多部门联动、相互配合的监督机制,查处之前未能及时发现的违法违规问题。

2 工程招投标监管发展对策与建议

虽然《中华人民共和国招标投标法》于 2000 年 1 月 1 日实施以来,中国工程招标投标活动在程序上得到规范,《中华人民共和国招标投标法实施条例》对工程招标投标活动的要求进行了进一步的细化,但是严格的法律程序并没有完全解决招标投标活动中的问题,潜规则很多。特别是《电子招标投标办法》自 2013 年 5 月 1 日实施后,中国的工程招标投标活动在方式上发生了许多的变化,出现了一些新的问题。在当前的经济新常态下,招标投标活动对监管方式提出了更高的要求,根据昆明市在招标投标监管领域的新探索,结合昆明市在招标投标监管领域存在的问题,对工程招标投标监管领域发展趋势进行思考。

2.1 完善招标投标法律法规

工程招标投标活动中存在的诸多问题,大多源于法规制度不够完善,因此加强工程招标投标相关的立法工作,将产生源头治理的效果。近 20 年中国的招标投标事业已经发生巨大变化,《中华人民共和国招标投标法》的部分内容已经不能适应招标投标事业的发展,相关条款已难以对招标投标活动主体的行为进行有效约束,如对招标人的主体责任不明确、投诉处理制度规定不清、对违法行为的惩戒规定效果不明显。亟待对《中华人民共和国招标投标法》进行修订,优化招标投标制度环境。

2.2 进一步推进招标投标电子化

与传统招标投标方式相比,电子化招标投标具有信息公开、操作简便、节约资源、监管高效、沟通顺畅等优点,可以加大应用范围。针对昆明市来说,对于招标过程中的专家抽取申请备案和投诉受理可以探索网上进行,真正实现招标投标全程电子化。

2.3 大力推进远程电子评标

远程电子评标可以实现招标人(招标代理机构)与评标专家的分离、投标人与评标专家的分离、评标专家与评标专家的分离,保障评标专家独立评审,降低评标工作中舞弊的可能,大大遏制了评标中存在的“熟人效应”,提高评标工作的效率和质量。同时,可以解决僻远地区评标专家资源不足的问题。

2.4 进一步完善招标投标信用体系建设

虽然中国已经建立了“信用中国”“国家企业信用信息公示系统”等全国性的信用信息平台,但是部分地方和部门的信用信息数据库并未接入全国性的信用信息平台,市场主体的信用信息也未及时更新,不利于信用信息的查询和利用。随着“事中事后”监管成为工程招标投标监管的主要方式,急需完善全国统一的信用信息数据库,将各地方和各部门的信用信息数据库接入信息数据库,并保证市场主体信息的变化及时在信用数据库更新,将守信联合激励和失信联合惩戒制度落到实处。

2.5 建立完善更加公平高效的投诉处理机制

在目前的工程招标投标投诉处理的制度下,投诉处理周期太长,处理成本过高,招标人和监管部门都不愿意处理投诉,导致投诉处理机制并不能有效运行。应简化投诉受理条件,建设更加高效、透明的公共资源交易行政监督平台,实现线上提交投诉、实时获得处理动态,保障招标投标活动各方主体的权利。

2.6 在评标监督过程中运用数据分析技术

在之前的招标投标电子化监管过程中注重的是录音录像,重点在于评标过程的数据留痕。而随着数据分析技术的进步,在评审过程中对招标投标活动进行数据分析变得可能。例如,通过对投标文件的相似率进行数据分析发掘串通投标的蛛丝马迹,分析评委专家的评审结果和投标文件全面性的响应度来佐证评比结果的合理性。便于监督人员及时发现招标投标活动中存在的问题并及时处理,避免评审出现问题后“亡羊补牢”。

2.7 推进评审过程更加透明化

虽然评标区域是封闭的,但是评审的过程可以是透明的,通过将评标过程对外进行直播,让招标投标活动各方主体通过直播间对评审过程进行观看,监督评标区域内人员的行为,促进的评审公平性、公正性。

2.8 向招标投标活动前后延伸监管

《公共资源交易平台管理暂行办法》第二十五条规定:“公共资源交易电子服务系统应当分别与投资项目在线审批监管系统、信用信息共享系统对接,交换共享公共资源交易相关信息、项目审批核准信息和信用信息。”但在目前的情况下,公共资源交易电子服务系统并未能与投资项目在线审批监管系统有效衔接,导致一些招标人将依法必须招标范围内的项目规避招标的情况无法及时被查处。同时,项目的标后监管也是招标投标监管领域的薄弱环节,因为招标投标监管部门和工程建设项目行业主管部门之间未能进行有效的信息衔接,导致投标人的履约情况无法有效监督。为保障招标投标活动监管的连续性,必须将招标投标活动监管环节同项目审批环节衔接起来,降低规避招标的情况发

生。同时,加强招标投标监管部门和工程建设项目行业主管部门之间的联合监督,强化对招标投标履约承诺的监管。

3 结语

昆明市通过强化信息网络技术在工程招标投标监管领域的应用,有效提高了招标投标活动监管的效率,降低了招标投标活动监管的成本,使招标投标活动更加公平、公正。新的技术手段为解决工程招标投标监管领域的难题提供了新工具,未来需要继续探索 5G 网络、区块链技术、大数据、云计算、人工智能等现代信息技术手段在工程招标投标监管领域的应用,形成内涵更充实的智慧监管“技术工具箱”,实现技术手段与监管制度的相互促进,营造更加“公开、公平、公正、诚实信用”的工程招标投标市场环境。

参考文献

[1] 邓焕彬,张智慧.改进公路工程施工招标投标流程的探讨[J].公路,2009(11):154—158.

[2] 杜兴华.公共采购中串通投标的博弈分析[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2017,38(3):97—103.

[3] 吴安青,王延吉.激励悖论对串通投标规制的启示[J].实验室研究与探索,2019,38(6):260—264.

[4] 纪杰.公共资源交易防腐机制新探索——以重庆市 J 区为例[J].中国行政管理,2013(7):123—126.

[5] 朱顺.建设工程招投标法律监管问题研究[J].现代管理科学,2017(2):112—114.

[6] 孙卫民.信息技术条件下电子评标规范化的意义、问题及对策——以北京市建设工程招投标为例[J].自然辩证法研究,2016,32(9):55—59.

[7] 梁晶.加强对评标专家异常性评分的判定与监管[J].建筑经济,2013(2):97—99.

[8] 郑臣克,张石波,余寅同,等.以信用管理为突破口,推动招投标领域新型监管模式运用[J].征信,2019,37(12):38—42.

Exploration and Developmental Research of Project Tendering and Bidding Supervision in Kunming City

ZHENG Shuang^{1,2}, LI Guo-liang¹, LI Tie¹

(1. School of Architectural Engineering, Kunming University of Science and Technology, Kunming 650500, China;

2. Administrative Examination and Approval Bureau of Kunming Economic and Technological Development Zone, Kunming 650500, China)

Abstract: In view of the prominent problems in the field of project tendering and bidding, Kunming has made many new explorations in the project tendering and bidding supervision in recent years. The present situation of tendering and bidding supervision of Kunming is described from four perspectives: the tendering and bidding regulatory institutions, the supervision before tendering and bidding, the supervision in tendering and bidding and the supervision after tendering and bidding. Some new trends in the field of project tendering and bidding supervision are considered and some suggestions are put forward to strengthen the tendering and bidding supervision. New technologies provide new tools for tendering and bidding supervision, and it is necessary to further explore the application of new technologies in the field of tendering and bidding supervision.

Key words: engineering; tendering and bidding; supervision; developmental research