

摘要：针对轨道交通建设工程招标管理现状，系统阐述了招标规范化管理的重要意义。结合工作实际，介绍了规范化招标管理的实践运用及效果。最后就进一步规范招标管理提出了若干应注意的问题和建议。

关键词：轨道交通；工程招标；规范管理；实践运用；实践效果

当前，上海城市轨道交通建设正处于快速发展的关键时期，轨道交通网络化运营管理模式基本显现；同时，也面临着建设工程项目多、工期紧、任务重、风险大等诸多难题。因此，创建公开、公平、公正的建设工程项目招标管理模式，对于确保工程质量、规避投资风险、优化资源配置、提高管理效率，具有十分重要的现实意义。

1 重要意义

城市轨道交通建设工程的投入资金大、社会效应广、密切关系民生，因此，通过立法的形式，把轨道交通工程项目列入强制招标的范围。采取规范化的招标管理模式，是确保轨道交通建设工程顺利实施的前提和关键。

1) 招标规范化管理对完善市场经济体制来说，是维护公平竞争的市场经济秩序、优化资源配置的重要措施。目前在轨道交通工程的建设、管理中，较容易发生诸如层层转包、内部交易、虚假招标、整体工程人为分割等违法、违规现象。因此，进一步加强招标过程的规范化管理，有利于鼓励良性竞争、保护潜在竞标人、打破行业保护壁垒、促进资源配置优化，对营造公平、合理、诚信的市场竞争环境和维护社会主义市场经济秩序的健康、稳定、和谐发展具有重要作用。

2) 招标规范化管理是确保工程造价围绕投资控制目标值控制的有效手段。当前，在工程建设中还普遍存在着缺乏项目工程造价全过程控制意识，特别是项目前期造价管理薄弱，往往把建设工程进度放在首位，忽视工程造价控制。结果工程项目存在结算超预算、预算超概算、概算超估算的现象。

一般工程设计费仅占工程项目全部费用的1.5%~2.0%，但设计阶段对工程造价的影响却占到50%~60%。因此，要通过规范化招标管理程序来比选工程施工设计的科学性、可行性以及施工单位的业绩和投标报价，选择设计合理、技术先进、报价合理、资信优质的投标人为中标人，从源头上控制工程造价。

3) 招标规范化管理是加强工程合同履行监管、确保工程按时按质完成的关键环节。

工程合同是建设项目质量、进度、投资三方面控制的主要依据。一个完整的工程合同内容包括与工程招标环节密切相关的信息，如合同文件的组成与解释程序、具体明确的工程实施范围、工程数量、总造价的组成、工程价款的支付方式、工程的变更、签证及工程结算等诸多方面。因此，科学、合理地规范工程项目招标程序，为投标单位有针对性地编制投标文件并为后续中标合同的签订、履行等环节奠定了基础，起到保驾护航作用。

4) 招标规范化管理是确保轨道交通建设工程项目顺利完成的有力保障。

轨道交通建设项目是一项技术密集型、专业协作化程度极高的系统工程。

整个建设工程从项目的勘察设计，到项目主体结构的土建施工、装修，以及建设过程中工程设备的采购、安装，再到竣工后日常运营、维护等项目的比选，都无一不体现出招标的重要性。因此，进一步规范招标行为，才能做到以制度管工程建设，确保工程项目按时按质推进。

2 实践运用

招标制度作为市场经济条件下的一种重要交易手段，体现了工程建设在市场游戏规则下有序竞争的良好态势。如何做到规范招标管理模式，使招标行为朝着程序化、高效化、制度化发展，更好地体现公开、公平、公正原则，对轨道交通工程建设的质量保证、造价控制、稳步推进具有重要的实践意义。

1) 对招标项目实行年初编制计划、年中调整计划、年末推进计划实施的计划管理程序，进一步推行月底汇总上月招标完成情况及下月招标计划，建立招标计划信息网络平台、网上审批招标计划、网上招标项目信息公告（含发标、中标、中标价、合同签订及变更、工程结算），就能做到有问题及时沟通、及时解决，从而动态掌握招标工作全过程进展情况。



2) 针对轨道交通工程项目特性,对建设共性项目(如预制管片、车站装修、机电设备)采用集中招标、对土建和机电设备项目采取公开招标为主兼有邀请招标、对无人驾驶车辆核心机电系统采用综合评分法两阶段招标以及采用工程量清单计价招标等新模式,充分体现专业采购优势,促进协同效应的发挥,提高招标效率。

同时,对大修和专项改造运营项目采取公开招标和邀请招标相结合的办法,明确管理职责、规范工作流程,全面实现对运营项目从计划审批、公开招标、合同履行直至合同销号全过程管理。

3) 严肃招标工作纪律,对内建立招标岗位廉政责任制,加强招标管理人员的职业道德教育;对外建立轨道交通工程项目投标人廉政查询制度。

同时,建立招标代理、投标单位项目经理诚信资质档案体系,加强对投标单位项目资格、工程业绩、质量安全、品牌效应等符合性审查。

4) 完善招标程序和制度建设,规范招标行为,坚持效能监察和招标工作的有机结合。

根据轨道交通工程建设行业特性,将效能监察机制引入项目招标工作,完善招标信息公开制度和招标例会制度,针对工程建设、机电设备、施工监理等具体问题及时协调、解决。坚持招标程序、活动、结果的三公开原则。

5) 提高招标质量管理,规范市场招标行为。明确评标专家选取标准、培训聘用要求、项目评标办法、专家抽取办法、专家信息备案和评标结果备案登记,从而完善评标专家库建设,加强评标现场管理。

(1) 从程序上、制度上强化规范化管理。

(2) 加强招标代理监督管理。

(3) 加快编制轨道交通项目工程造价指标。

(4) 组织力量参与工程概算前期初步设计技术经济分析,从源头上规避招标风险。

3 实践效应

轨道交通建设是一项复杂的系统化工程,运用精细化管理的理念,采取规范化的招标管理模式,取得了实践效应。

1) 有利于保护国有资产、防止国有资产流失。城市轨道交通作为社会公共交通基础设施,投资主体一般都由国家、政府担当,投资金额大、工程造价高、建设周期长,建设一条运营线路动辄就需上百亿元资金。因此,采取规范化、制度化的招标管理程序,使程序透明化、公正化,防止暗箱操作和腐败的发生,进一步提高了国有资产使用率和建设效益。

2) 有利于完善市场经济竞争机制,突破基础设施建设项目行政分配管理模式。

通过各竞标方之间的良性竞争,推动工程建设核心技术、管理经验的革新和发展,减少政府过多的行政干预,也为建立符合市场经济规律的游戏规则创造了条件。

3) 有利于贯彻落实工程项目“百年大计,质量安全第一”方针。通过规范招标管理模式,加强各投标竞争者的技术及商务标的综合比选,从中选择技术手段先进、质量安全保障体系可靠、具有良好信誉的承包商作为中标人,显然有利于确保建设项目的工程质量和安全。

4) 有利于强化工程项目管理,确保工程项目建设的顺利推进。

工程项目管理主要包括项目招标、投资控制以及工程合同履行管理、工程结算等方面。在这诸多环节中,招标是工程项目建设的首要环节。

招标模式的规范与否直接决定了工程建设科学管理模式的定位、管理跨度与深度、市场成熟度、建设工期、进度与质量安全等诸多工程影响因素。因此,规范招标管理模式,是工程建设进程的前瞻性分析和实施指南。

4 保障措施

轨道交通建设工程项目招标程序、方式的规范与否,将关系到项目建设总体水平和工程的最终质量、关系到人民群众的生命财产安全、关系到政府投资的安全性和效益性。因此,招标管理过程中对须注意的某些问题,应该采取保障措施。



1) 严厉打击不正当竞争行为,营造公开、公平、公正的项目建设招标环境。轨道交通招标项目中的不正当竞争一般可分为围标和串通投标这两类,都表现为某些投标人相互串通投标报价,故意抬高或压低标价,排挤其他竞标人的公平竞争,以非法手段赢取中标。为此,必须在规范招标管理过程中杜绝不正当的竞争行为的发生,对采取不正当手段中标的应该追究其相应的行政、民事责任,对情节严重的,还应当追究刑事责任。

2) 坚决抵制招标过程中出现的侵犯知识产权行为,尊重和保护投标人的智力成果。

投标文件是投标人为赢取中标而独立完成的技术性文件,从外在表现形式来看,其文字表达属于文字作品、工程设计属于图形作品,都应依法享有著作权保护;从内容实质要件来看,其核心是技术方案,通常是投标人的创新性技术成果,应享有专利权保护。因此,招标人或招标代理人在招标过程中不得出现诸如擅自公开、披露、复制、修改、转让投标文件等侵犯知识产权的行为,否则追究其相应的法律责任。

3) 大力惩治商业贿赂行为。在招标过程中,某些投标人可能会采取贿赂招标人、内幕利益交易等手段,以获取招标信息,非法取得建设项目承包资格,造成一些“豆腐渣工程”。因此,要大力惩治商业贿赂行为,对相关涉案人员要依法追究刑事法律责任。

4) 进一步加强领导,不断推进、深化工程项目招标管理工作的规范化发展。

轨道交通建设项目是一项“功在当代、利在千秋”的民心工程,容不得有半点的马虎。为此,主体单位的领导在思想上要充分认识到规范招标管理对保障工程建设质量的重要意义,要切实加强组织领导。同时,把招标工作同轨道交通工程建设“创双优”工作相结合。

5) 进一步建立、健全招标投标建设法律体系。就轨道交通建设领域而言,目前尤其缺乏关于招投标方面的配套法律、法规。有鉴于此,要尽快出台适应轨道交通招投标建设项目的法律法规。

6) 进一步加强、改进招标行政效能监督机制。当前,轨道交通建设领域推行项目法人责任制,由项目法人对轨道交通的规划、筹资、建设、经营等实行全过程负责。项目法人应当以招标方式选择一家实力强、信誉好、报价合理的投标人来完成建设任务,而政府职能部门作为监督主体应对整个招标过程的公正性和公开性进行效能监督。既要防止干预投标人的自主权,又要对招标过程中的违法、违规行为进行查处。

7) 进一步规范、强化建设项目招标合同管理。为此,要进一步加强对中标合同的签订、变更、终止及销号等一系列环节的管理、指导,严格执行招标合同备案制度,强化动态管理和履约监管,加强后续跟踪检查。坚决抵制类似“阴阳合同”等违法行为的发生。

