

浅谈招标采购中的流标风险与控制措施

李海涛

中石化宁波工程有限公司 浙江 宁波 315103

摘要: 随着招标投标制度的不断完善,我国实行招投标的领域不断拓宽,招标采购范围更加广泛,招标项目也愈加繁多。种种原因,招标采购中的流标现象也逐年凸显出来,由此导致采购失败以及引来的质疑和投诉逐渐增多,深入研究和分析这些风险产生的原因,建立科学、有效的风险控制措施显得愈发重要。

关键词: 招标采购;流标风险;控制措施

1 招标采购

招标采购是指采购方作为招标人,预先就采购的货物、工程或服务提出条件和要求,邀请众多投标人参与投标,并按照《招标投标法》及其相关法规的规定程序,从众多投标人中选择交易对象的一种市场交易行为。

在市场经济条件下,招投标适用于货物、服务、施工、基建等方面。《招标投标法》第三条中明确规定了:在中华人民共和国境内进行的项目勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购,必须进行招标的情况:一是大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目(能源、交通运输、城市设施等垃圾桶、北方供热、供水)。二是全部或部分使用国有资金投资或国家融资的项目(国家债券,或向外国政府及金融机构举债)。三是使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。四是法律或国务院规定的其他必须进行招标的项目^[3],如下图1所示。



图1 必须招标情况分析

2 流标

2.1 流标概述

流标是指按照相关法律规定,在招标投标活动中,有效投标人不足三家或由于对招标文件实质性相应的投标人不足三家,而不得不重新组织招标或采取其他方式进行采购的现象。流标实际上是一种招标失败,它无形增加了采购成本,延长了采购周期,进而导致采购效率的下降。

2.2 流标影响

流标现象的发生,不仅增加了招标代理机构的开支,还延误了招标人的工程项目建设工期,严重挫伤了投标人的积极性。因此,在工程建设项目招投标中避免流标现象的发生

显得尤为重要。

(1) 流标给招标人带来的不利影响。根据相关招投标法律法规,一个工程建设项目招标流程至少需要一个月。流标意味着至少需要多花一个月的时间来重新完成该项目的招标活动。这在很大程度上延误了建设工期,特别是工期又比较紧急的项目,给招标人带来的损失是不可估量的。

(2) 流标给投标人带来的不利影响。投标文件必须严格按照招标文件的要求来编制,这就需要投标人熟读招标文件,准备招标文件里面规定的各种资料并按要求装订,其工作量之大也是不言而喻的。流标让所有投标人之前所做的准备和努力都付诸东流,极大的挫伤了投标人的积极性和热情。

(3) 流标给招标代理机构带来的不利影响。流标后一般要进行第二次招标,招标代理机构对评标费等各种费用要进行二次付费,增加了代理机构的费用支出,造成直接经济损失。另外,重走一次招标程序也浪费了人力、物力。

2.3 流标风险

在招标采购中,从招标、投标、评标、定标到签订合同,都必须遵循严格的法律程序,当事人不能随意改变招标结果。以下就从招投标涉及的三个重要主体(招标人、投标人、评标专家)来分析可能在招投标中存在的流标风险。

2.3.1 招标人

招标人是招投标活动的发起者,也是招标投标项目的最终受益者,招投标活动进行前,招标人应根据招标项目的特点编制招标文件。投标人据此编制投标文件,招标人组织评标委员会对投标文件进行评审和比较,从中推荐中标人。因此,招标人对招标文件的编制合理与否决定了招标采购能否顺利进行。

招标文件一般由招标公告或投标邀请书;投标人须知;投标文件格式;技术规格、参数及其他要求;评标标准和方法;合同主要条款等内容组成。

招标人应根据项目的不同特点,编制招标文件既要符合法律法规的规定,又要满足本项目的要求。招标人在编制招标文件中存在以下流标风险:

(1) 招标文件对投标人的资格条件设置过高

招标人在招标文件中对于投标人的资质要求越高, 投标人完成项目的能力越强, 对招标人越有利。但是提高投标人资质的同时, 也限制了投标人的数量, 限制了竞争程度, 那些资质高的投标人对于规模较小的项目并不一定感兴趣, 而那些与规模相配的投标人则因招标人要求资质过高无法参加投标。最终导致有效投标人不足三家而流标。资质过高, 既浪费了经济资源, 又不符合招标投标法律法规的要求, 具有一定的倾向性。

(2) 招标文件中对招标项目的技术要求不明确

招标文件中的技术要求是投标人比较关注的方面, 主要包括工作范围、供货范围、工艺、材质要求、出厂检验、试验要求、包装运输要求等。如果出现技术要求不明确, 投标人根据自己的理解就会出现偏差, 甚至是专门针对招标文件的漏洞来选择对自己有利的方面, 这是招标人最不愿看到的结果。

(3) 招标文件中的评标方法和标准未详细阐明

评标方法是评标的直接依据, 包括选择评标因素、内容。评标方法, 也是招标文件中投标人最为关注的部分。如果在评标方法和标准出现歧义, 评标专家可能由此产生分歧, 导致流标。

(4) 招标文件中具有排他性条款

为了使招标人“满意”的投标人中标, 招标人在招标文件里, 作了一些有利于个别投标人的指向性、排他性的规定, 比如技术指标、注册资本、业绩等。这样就把投标人限制在一个很小的范围内, 提高意中投标人中标的机会。而其他投标人要想中标, 则需要付出更大的代价, 甚至连参与投标的门槛都没有。

(5) 最高投标限价设置不科学

《招标投标法实施条例》第二十七条规定: “招标人设有最高投标限价的, 应当在招标文件中明确最高投标限价或者最高投标限价的计算方法。” 设置最高投标限价, 就是为了限制投标人漫天报价, 节约招标人的资金, 或者是防止超过招标人的支付范围。然而在实际招标采购工作中, 一些招标人为了节约资金, 在设置最高投标限价时, 只是从招标人的角度考虑, 最高投标限价设置过低, 甚至低过了投标人的成本, 这就很难吸引投标人来投标。企业作为市场主体, 追求利润是其本性, 无利可图, 便不会参与投标, 由此造成有效投标人不足三家而流标。

(6) 付款方式过于苛刻

在招标文件中招标人对付款方式都要求比较苛刻, 一般都是设置保函来保障自己的权益, 并且在工程款支付上周期偏长, 这就极大地削弱了对投标人的吸引力。这也是导致流标的一个重要原因。

(7) 招标文件中的废标条款设置不合理

招标人在招标文件中随意设置了大量废标条款, 无形中增大了否决投标的可能, 这也可能造成有效投标人不足三家

而流标^[1]。

2.3.2 投标人

投标人作为投标活动的主体人之一, 是投标活动的重要参与者。在招标采购活动中, 由于有效投标人不足三家或对招标文件实质性响应不足三家时, 确定为流标。可见, 投标人在招标投标活动中占着举足轻重的地位。

投标人在编制投标文件前应正确理解招标文件的全部内容。严格按照招标文件的要求编写投标文件, 不能对招标文件进行修改, 不得遗漏或者回避招标文件中的问题, 更不能提出任何的附带条件。投标文件应针对招标文件的实质性要求和条件做出投标应答: 主要包括投标文件的签署、投标保证金、招标项目完成期限、投标有效期、重要的技术规格和标准、合同条款及招标人不能接受的其他条件等。

投标人在提交投标文件中存在以下流标风险:

(1) 投标文件没有按照招标文件的要求时间送达指定地点

(2) 投标文件的编制或装订、密封未按照招标文件的要求

投标人未严格按照招标文件要求编制投标文件。投标文件的装订、密封也必须严格按照招标文件的要求, 否则也有可能造成不必要的废标, 最终造成有效投标人少于三家而流标。

(3) 投标人擅自改动招标文件内容

投标人对于招标文件中的重要信息因理解不透彻而改动相关要求, 造成投标文件结果与招标文件内容不符。

(4) 投标人在投标文件中对招标文件的主要商务、技术条款没有响应

部分不满足招标文件要求的投标人, 为了参与投标, 在投标文件中没有对招标文件的主要商务、技术条款作出实质性相应; 或者投标人为了满足招标文件要求, 弄虚作假, 提供虚假的人员信息, 业绩证明等资料。在评标时一经发现, 即做否决投标处理, 造成有效投标人不足三家而流标。

(5) 投标人之间围标串标

围标也称为串通招标投标, 它是指招标者与投标者之间或者投标者与投标者之间采用不正当手段, 对招标投标事项进行串通, 以排挤竞争对手或者损害招标者利益的行为。不同投标人提供的投标文件的实质性内容相同或投标文件中的项目管理人员为同一人及委托同一单位、个人办理投标事宜等。投标人之间的围标串标行为, 导致在评标时有效投标人不足三家而流标。

2.3.3 评标人

评标人就是包含招标人或招标代理机构及评标专家组成的评标委员会。虽然, 招标投标法中对选择评标专家有详细的规定, 但从专家库抽取专家时还会有区域、行业等限制, 只能尽量选取相近专业的专家。非本专业的专业专家对招标文件的关注点和对投标文件把握的重点就会有所不同。评标

专家关注的是投标人或投标文件与相关法律有无冲突、投标文件与招标文件前后是否矛盾等。而招标人关注的是投标文件中的技术要求是否背离招标文件、是不是满足项目的需要,能否达到预期的结果。站在各自的立场上,使得评标的难度加大,流标的几率也相应增加^[5]。

评标过程中人为因素的影响。在评标过程中,每个专家评委是不是严格按照评标程序、按照该项目招标文件中规定的项目内容、评标原则和评标方法进行评审也是影响招标结果的一个重要因素。

3 控制措施

通过上述对招标人、投标人、评标人等方面对流程成因的分析,可以采取以下控制措施来治理流标,降低采购成本,提高采购效率。

(1) 制订严谨规范的招标文件示范文本

虽然招标采购中门类复杂,涉及的品种繁多,但程序化的东西也是大同小异,可以借鉴国家或权威媒体上公布的不同采购类别项目的招标文件,结合本地区的实际,组织专业力量出台招标文件示范文本,提供给采购单位在编制招标文件时做参考。

示范文本的内容做到:合理设置投标人资格条件;优化工程款支付方式,增强对投标人的吸引力;科学合理地确定最高限价;规范合理设置废标条款。废标条款的设置应遵循公平、公正的原则,应具有客观性和广泛性,使大多数投标人满足要求。制定详尽准确的评标办法,内容准确详尽的评标办法有利于评标过程的顺利进行,因此制订评标办法时应尽可能的准确无歧义,避免因评标办法的疏漏而造成大面积废标,最终导致流标。另外,招标文件中要体现公正合理性要求,不得附加任何歧视性条款。对投标人如有特殊要求的,应在招标文件相关内容处加粗注明,以引起投标人的重视。坚决避免在招标文件中存在对投标人人为设置排他性、倾向性和有失公平条款,从招标文件的制作环节上保证投标人拥有公平参加竞争的机会。

(2) 认真编制投标文件

投标文件是投标人根据招标文件的要求编制的响应性文件,是投标人向招标人发出的要约文件,也是评标委员会对投标人和和投标方案进行评审的依据。

《招标投标法》和《招标投标法实施条例》等法律法规规定,投标文件应当对招标文件的实质要求和条件作出响应。投标人必须严格按照招标文件的要求,对招标文件的商务、

技术条款进行相应,不得擅自改动招标文件内容。投标文件编制完成以后,按照招标文件的要求进行装订、密封,并按时送达指定地点。此外,投标人严禁弄虚作假,对资质和业绩等文件造假,杜绝围标串标等违法犯罪活动的发生^[4]。

(3) 加强对评标专家的监督管理

若出现评标主观意识较强烈或者专业程度不够的专家,应记录在案,情节较严重的,可在专家库中除名,招标监督部门应充分发挥其监督作用,确保将专家人为因素造成流标的可能性降到最低。

(4) 建立健全监督考核惩处制度,进一步规范市场行为和市场秩序

建立健全监督考核惩处制度,规范招投标各类主体的行为,规范招投标市场秩序,对控制流标能产生积极的作用。通过建立监督、考核、惩戒制度,一方面严格审核招标文件,力戒不利于充分竞争的条款,吸引更多的企业参与投标;另一方面,加强对中介代理机构的考核管理,规范代理行为,防止出现工作差错,提高代理工作质量和效率;再一方面,整合各职能部门力量,努力遏止围标、串标、陪标等违法违规行为,加大对不良行为的惩处力度^[2]。

通过以上措施,可以有效地降低流标现象的发生。由于招标采购中项目的特殊性要求,流标的现象还是会不可避免地出现,这就要求招标人在编制招标文件时更加细化技术要求,保证技术条款完整、合理,避免歧视性条款的设置;投标人仔细阅读招标文件,并以此为依据准备投标文件,杜绝围标、串标;评标人按照招标文件中的评标原则进行开评标,保证招标的公平与公正。招标采购中的每个主体都依法依归做好本职工作,努力提高招标采购每个环节的工作效率,使招标采购中的流标现象降到最低,为招标采购活动的顺利进行提供有力保障,并为工程项目的顺利中贡献自己的一份力量。

参考文献:

- [1]徐娴 招投标过程中流标原因分析
- [2]张智辉 招标采购中的风险与控制
- [3]赵勇 何红锋 招标采购专业知识与法律法规
- [4]张俊凤 招标采购风险控制及管理
- [5]肖根全 王彬 在招标投标过程中存在的问题及解决对策

作者简介:李海涛,1984年6月18日,陕西宝鸡,汉,男,本科,工程师,西安石油大学,EPC项目工程采购。