

我国工程招标资格后审问题刍见^①

肖 静,杨春艳,杜向荣

(集美大学 工程技术学院,福建 厦门 361021)

摘 要:资格后审作为我国工程项目新的招标管理办法已逐渐在各地实施,但从各地出台的配套管理规定及管理实践来看,还存在诸多差异和不足,现行招投标制度亟需从招标公告、审查方法等操作过程及配套的管理法规等方面予以改进和完善。

关键词:工程招标;资格后审;招标公告

中图分类号:F407.9 **文献标识码:**A **文章编号:**1674-117X(2010)02-0093-04

Personal View on Post – qualification in China’s Construction Tender

XIAO Jing, YANG Chunyan, DU Xiangrong

(Engineering and Technology Institute, Jimei University, Xiamen, Fujian 361021)

Abstract: As a new project management approach for tender, post – qualification has been gradually implemented in various places in China. Many differences and shortages have been found in the relevant provisions and practice of various regions. The current bidding system, its tender announcement, verification methods, operating procedure and supporting regulations need to be improved and perfected.

Key words: construction tender; post – qualification; tender announcement

资格后审与资格预审一样,在国际上也是一种广泛采用的招标方法。^[1]我国实行的招投标制度长期采用的是资格预审。招投标活动是一个复杂的系统工程,关系到许多部门,需要相关法律、法规、政策、措施的配套和完善,从这方面看,我国现行的资格后审还尚粗浅。笔者拟对各地区工程施工招标的实践做法进行分析和总结,从招标公告、资格后审查程序和办法、配套管理法规等方面提出了需要研究解决的问题。

一、招标公告

我国规定,依法应当公开招标的工程,必须在主管部门指定的媒介上发布招标公告。招标公告应当载明招标工程项目获取招标文件的办法、投标申请人的资格要求、投标截止日期以及性质、数量、

实施地点和时间等事项。从各地方一些实际建设工程的招标公告中看出差异是明显的。

1. 招标文件的获取地点、时间及购买者匿名性。在实践中,有些地区规定招标文件应直接从市建设行政主管部门或交易中心网站下载;也有地区规定可以同时从网站下载或者到指定地点购买;另外,少部分的招标项目则规定必须到指定地点购买招标文件。指定地点则包括了政府主管的建设工程市场交易中心、建设单位或招标代理咨询单位等各种类型。^[2-3]

笔者认为对于购取招标文件地点的随意容易给一些投标人创造串标、围标的机会。从资格后审法特点和要求来看,从交易中心或建设行政主管部门的网站下载包含图纸、工程量清单等全套的招标文件最能保证潜在投标人信息的湮没性。考虑

^① 收稿日期:2010-01-21
基金项目:福建省科技厅科技计划项目“基础设施项目特许经营招标方法”(2008F3072)
作者简介:肖 静(1973-),女,福建建阳人,集美大学工程技术学院讲师,硕士,主要从事建设工程管理研究。

到一些潜在投标人受网络通讯等客观条件的限制,也可采用到指定地点由潜在投标人现场购买招标文件的方式。但是,地点选择应不能过于随意,否则不能保证潜在投标人信息的保密性。为了保证招标项目的公开性和开标前投标人信息不被泄露,若是采用现场购买招标文件,购买地点最好选择政府指定的建设工程交易中心。

在获取招标文件时间的规定上,有的地方指定在投标前的几日,有的地方要求购买时间截止于投标前5~10个工作日,有的地方对招标项目不限制购买时间。对于购买招标文件时间规定的差异,笔者认为,如果限制招标文件发售的时间,则有可能拒绝了一些潜在的投标人,不能充分公平地满足潜在投标人投标。资格预审是在发放招标文件前对潜在投标人的资格进行排查,有发售招标文件时间上的限制。因此在这点上应充分考虑资格后审与资格预审的差别。

对于招标文件购买者身份的匿名性,由于对资格后审认识不准确,有些地方的要求和做法沿用了资格预审格式。要求现场购买时购买人出示身份证或其他证件,并要求购买人是潜在投标人的员工,开标时凭劳动合同关系加以确认。有些项目招标人在招标公告中要求投标人填写相关报名表并持相应资格条件资料购买招标文件。不过有一些地区实行的是在网上匿名购买招标文件。很显然,网上匿名购买招标文件这种做法比较符合资格后审投标信息湮灭性的宗旨,在有条件的地方应该推荐实施并推广采用。

2. 投标申请人资格条件。根据招投标法规定,投标申请人要投标必须先符合招标人对投标申请人的资格要求。这种资格应该是指投标人是否有能力和条件有效地履行招标工程合同义务。资格后审的目的是要体现公平、公正和投标人之间的竞争性,不排除有条件的潜在投标人,但是,又不能让没有能力完成工程项目的投标人做无谓的投标和增加招标人的工作成本。因此,在招标公告中必须列明投标申请人的资格条件。符合资格条件的投标人才可向招标人获取招标文件。使得潜在投标人能够判断是否具有投标资格。

在某些地方工程项目的资格后审招标公告中,对资格条件设置了不合理强制性条件,或者增加一些并不是工程所需的强制性条件等问题,抬高门

槛,有意地限制了潜在投标人。而有的项目招标人在招标公告中未列明投标申请人必须具备的条件或资格要求不明确。这些都是不符合招标宗旨的,而且在某种程度上也给投标申请人参加投标带来了一定的不确定性和很大的风险。

此外,资格后审的招标公告中应当注意列明与资格预审的招标方法不同的地方,如:是否在递交投标文件前进行答疑召开标前会议,是否有现场踏勘,如不采取标前会议招标公告应该告知投标人必须怎样做并且应该提供投标人有关工程的准确方位、准确的环境信息等。

二、资格后审资料文件

资格预审是必须先购买资格预审文件并通过资格审查后才能获取招标文件进行投标的活动,资格后审是先获取招标文件再进行资格审查。目前,一些项目的招标人只在招标公告上列出投标人的资格条件以备在开标时对投标人资格审查,没有把资格后审资料作为投标文件中的单独文件。在地方管理中,有的建设主管部门要求招标人有资格后审文件,也有的地方只要求在招标文件中提出资格要求并给出相应的后审表格格式就可以,招标公告中只涉及招标文件的获取、投标文件的递交、对投标人资格要求等,具体资格后审内容没有交代。对于招标人是否应提供统一标准的资格后审文件,投标文件中是否应当具备资格后审文件,在各地工程招标中出现了各自不一的情况。

资格后审方式能否可以简化省略编制资格后审标准文件,应按照国家惯例及招标工程的具体情况对待。笔者认为,从规范化管理角度考虑应当除了在招标文件的各处阐明合格投标人条件及资格要求外,可考虑另外单独列出一份资格后审文件。该文件中,除了重复招标文件中相应条款外,可向投标人提供应由其填写的资格资料清单的标准格式,并要求投标人在投标时填写该表,与资格证明资料一起单独密封(有些地方招标示范文本中称之为“资格标”),随其他投标文件同时提交。这种做法,既便于投标人准备审查资料,也利于招标人进行资格评审,同时与国内目前资格后审招标程序中,先进行资格审查、后评标程序相适应。

三、资格后审审查时间

根据七部委 30 号文件,资格后审是指在开标后对投标人进行的资格审查。但是截标后的资格后审是在对投标人商务标唱标前还是唱标后,在各地的实际操作中是有差别的。大庆市、如皋市资格后审程序中规定,开标时由资格后审委员会先审核判断投标人的资格条件,资格审查合格的投标人方可进入后续开标程序。厦门市在施工招投标中规定,资格后审的资格审查在开标后与评标工作分组同步单独进行。^[4]深圳市公务署的招标文件中规定的资格后审是在截标后唱标前先由评标委员会审查投标人资格。^[5]资格后审时点的设置是设在唱标后,按照投标报价的高低排名来审查投标人的资格还是先审查所有投标申请人的资格,合格的投标人再审查他的投标文件。在投标人较多的情况下,厦门市的做法显然能花费更少的评标时间与成本。而把资格评审时点设置在截标的时点,则更加体现了资格评审的公正性和公开性,因此,应当根据国家 and 地方政策法规并结合项目特点和具体情况分别对待。

四、资格审查办法

世行 2004 信贷采购指南中规定,如果未对投标人进行资格预审,借款人应确定提供最低评标价投标的投标人是否有能力和资源按其投标所报条件有效地履行合同。要求达到的标准应在招标文件中规定,如投标人未达到这些标准,其投标应被拒绝。在这种情况下,借款人应对下一个提供最低评标价的投标人进行类似的审查。也就是说,世行的资格后审只需要评审评标确定为最低评标价的投标人的资格,如果提交了最低评标价的投标人能满足资格要求,该投标人即中标,无需再审查其他投标人的资格。如最低评标价的投标人不能满足资格条件,再审查第二低评标价的投标人的资格,依次类推,直至确定中标的投标人为止。国内评标有先审查所有投标人资格的方式,即先审查全部投标人的资格,对满足资格条件的投标人再进行详细评审,不满足资格要求的投标人不进入详细评审过程,如深圳市规定;或者资格审查与其它详细评审同时进行,如厦门市规定和大庆市资格后审程序。这样势必增加了资格后审的工作量。或者有的地

方只取商务标得分前几名的进行资格审查,如温州市的招标文件中规定只对商务标得分排名 7 名或以上(或投标报价由低到高前 7 名或以上)投标人的投标文件进行符合性审查、商务标及技术标评审。^[6]由此可见,各地区对资格审查办法存在着较大分歧。虽然,世界银行采购指南中的最低投标价法对于国内采用的推荐 2 名或更多名中标候选人排序名单并不完全适用,但可以在此基础上进行改进。即,按投标人的商务标从低到高进行,然后按世行资格后审评标程序,确定出前三名资格合格的中标人排序名单即可。

五、资格审查委员会

资格预审的资格审查是招标人在投标前对获取并提交资格预审申请文件的潜在投标人的资格审查,预审的目的是为合格的投标人获取招标文件而准备的,因而资格预审的评审工作由招标人依法组建的资格审查委员会负责。资格后审的程序不同,是在开标会上对投标人的资格审查,担当资格审查的审查委员会由于国家法规没有明确,目前也是由各地区自己规定。有的地方由该招标项目的评标委员会负责,有的地方由招标人组成的资格后审委员会负责。如大庆市资格后审委员会由 3 名以上单数的招标人代表组成。厦门市规定资格后审评审委员会由招标人或其委托的招标代理机构的工程经济、技术、管理等人员或受聘的人员组成,资格后审评审委员会的成员不得作为评标委员会的成员,不得参加开标会议。资格后审工作结束后,资格后审评审委员会向招标人提交资格后审结果的书面报告,招标人再适时将资格后审结果告知评标委员会。

各地区对资格后审审查委员会成员组成规定各不相同。笔者认为,上述几种资格评审委员会的组成方式都是可行的。只要在项目技术评审上对资格评审委员没有专业技术上的高要求,评审时形式上做到公开化、透明化,评审公平公正,资格后审评审委员会的组成应当可以根据情况灵活而定。

六、政策规定

招标投标制度执行得好坏,效力如何,既与该制度本身的科学合理性有关,也与国家和地方政策法规等外部环境的完善是密切相关的。目前从我

国已颁布实施的《招投标法》,国家发改委的《工程建设项目施工招标投标办法》,国务院九部委的《标准文件》看,对工程施工项目资格后审作出的规定较少,配套的标准文件和示范文本尚欠缺。从地方实践中也看到各地区对资格后审制度的指导意见和实施措施也是在尝试和完善中。以厦门市为例,在厦建建63号文中,虽然对资格后审的招投标管理作了规定,但其中有些文本和条例仍应进一步修订。如在招标公告内容要求,招标文件的电子备案规定,招标投标情况公示及备案(包括资格审查结果对投标人的公开)等方面缺少明确规定或不够详细,应当作继续补充。另外,还应着力尽快制定相应的资格后审招标公告示范文本和招标文件示范文本等标准文件。

只有不断重视制度之间的和谐衔接与配套,建设一个科学合理的政策法规体系,统一资格后审招标规则,提高招标文件质量,才能为现有招投标制度的完善和执行创造良好的条件,才能形成更加统一开放、竞争有序的招标投标市场。

综上所述,资格后审与资格预审一样都是招标投标市场遵循客观规律发展到一定阶段的产物,在某种程度上可以控制和减少由于潜在投标人相互之间以及潜在投标人与招标人之间接触而发生的违法行为。对于非特殊指定项目,资格后审法不失是一种促进建筑市场健康发展的招标方式,是我国建设工程招投标工作实践中的有益探索和尝试,但要

怎样才能更加公开、公平、公正地自由竞争和规范操作,还需要国家正确引导。要及时总结资格后审的成功做法及不足之处,将资格后审纳入法制化轨道,研究其合理性和科学性,制定切实可行的操作规程。

参考文献:

- [1] 蔡启龙,袁宝义,闵 宪. 浅谈国际工程资格审查文件的编制[J]. 建筑经济,2006(6).
- [2] 中国建筑市场网. 修水县修河大洋洲河道整治工程(1期)施工招标公告[EB/OL]. [2009-01-05]. http://www.ccm888.com/Bidding_View.asp?id=40894.
- [3] 电力网. 航空速递物流集散中心2期场地平整工程监理招标[EB/OL]. [2009-02-09]. <http://www.dianli.com/bbs/d/74/201497.html>.
- [4] 厦门市建设与管理局. 厦门市建设与管理局关于进一步规范施工招标投标活动若干措施(试行)的通知[S]. 厦建建[2004]63号文,2004-09-29.
- [5] 深圳建设工程交易网. 资格后审程序(施工监理类)[EB/OL]. [2009-04-27]. <http://www.szjsjy.com.cn/ServiceGuide/ServiceGuide.aspx?xxlb=61>.
- [6] 温州市建设局. 关于在房屋建筑工程施工招投标中推行资格后审制度的实施意见[S]. 温建建[2008]265号文,2008-09-05.

责任编辑:徐 蓓