项目采购招投标环节管理存在的问题及对策研究

宋显一　张　颖
采购服务站　北京　100010

摘　要：招投标是项目采购的核心环节，其规范运行直接关系到公共资金使用效益、市场公平竞争秩序和工程质量安全。然而，当前招投标环节中围标串标、资质造假、评标失范、监管缺位等问题屡禁不止，严重损害了招投标制度的公信力和资源配置效率。本文立足于招投标全流程管理视角，系统剖析招标文件编制、投标人参与、评标过程组织及后续履约管理等环节存在的突出问题，深入分析其制度根源与市场诱因，并在此基础上提出规范招标文件标准化编制、完善多维资格审查机制、优化评标方法及专家管理制度、强化全过程动态监管以及推进信用体系与电子化招标深度融合等系统性对策，以期为提升项目采购招投标治理效能提供参考。

关键词：项目采购；招投标管理；围标串标；评标机制；监管体系

引言

招标投标制度是我国社会主义市场经济体制的重要组成部分，是优化资源配置、提高采购效率、促进公平竞争的基础性制度安排。近年来，随着《中华人民共和国招标投标法》及其实施条例的修订完善，以及电子招标投标系统的广泛推行，招投标活动的公开性、规范性和便利性有了显著提升。然而，在工程建设、政府采购、设备物资采购等各类项目实践中，招投标环节的违法违规行为仍呈现隐蔽化、多样化、复杂化的趋势。围标串标、弄虚作假、低质低价中标、转包违法分包等乱象，不仅扭曲了市场竞争机制，造成国有资金损失浪费，更对工程质量、安全生产和行业生态构成深层威胁。尤其是在基础设施投资持续增长、公共采购规模不断扩大的背景下，招投标环节的管理漏洞如不能有效堵塞，将直接影响经济社会发展的质量和效益。现有研究多从法律规制或技术应用的单一方面探讨招投标管理问题，缺乏对招投标全流程各环节管理短板的系统审视。本文从招标、投标、评标、定标及后续履约的全链条出发，综合运用制度分析、行为分析和信息经济学方法，深入诊断项目采购招投标环节管理的突出问题，并提出系统性的对策框架，旨在为完善招投标治理机制提供理论支撑。

1 项目采购招投标环节管理的现状审视

我国招投标管理已形成以《招标投标法》为核心、配套法规和部门规章为支撑的法律规范体系，并建立了由国家发展改革部门指导协调、各行业主管部门分工负责的监管体制。在操作层面，公开招标、邀请招标、竞争性谈判等多种采购方式并存，适应了不同类型项目的采购需求。电子招标投标系统的推广应用，实现了招标公告发布、投标文件递交、开标评标等关键环节的在线化操作，提高了流程透明度和工作效率。同时，信用体系建设逐步融入招投标管理，多地推行投标人信用评价和“黑名单”制度，对失信行为实施联合惩戒。评标专家库建设不断完善，专家抽取、评审回避、违规退出等管理制度持续健全。总体来看，招投标管理的制度框架和技术基础已初步成型，但从实际运行效果看，各类违法违规行为仍未得到根本遏制，招投标市场的治理效能与制度设计的预期目标之间仍存在明显差距。

2 项目采购招投标环节管理存在的主要问题

2.1 招标环节：文件编制不规范与条件设置失当

招标文件是招投标活动的核心依据，其编制质量直接决定后续竞争的公平性和有效性。实际工作中，招标文件编制存在多方面问题。一是技术规格和商务条件设置倾向性明显，部分招标人通过设置特定的品牌指向、过高的业绩门槛或排他性的资质要求，为特定投标人“量身定做”招标条件，实质上排斥了其他潜在投标人的公平参与[1]。二是评分标准和权重设置不够科学合理，价格分占比过高导致恶性低价竞争，而技术分的主观性过强又给人为操控留下空间。三是招标公告发布渠道分散、信息传递不够充分，部分项目公告期限设置过短，使潜在投标人来不及准备，变相缩小了竞争范围。四是合同条款和验收标准模糊，关键权利义务约定不清，为后续履约纠纷埋下隐患。

2.2 投标环节：合谋围标与资质造假交织

投标环节是违法行为的重灾区。围标串标行为最为突出，表现为多家投标人相互串通，轮流中标或内定中标人，形成“陪标同盟”；投标人之间相互约定报价策略，控制报价浮动区间，人为操纵中标结果；部分投标人还通过租借多家企业资质进行“多头投标”，无论哪家中标均由其实际承接，严重破坏了竞争的实质公平。资质资格造假同样普遍，一些不具备相应技术能力和业绩积累的企业，通过伪造业绩证明、虚报人员资质、提供虚假财务报表等手段获取投标资格，一旦中标后因能力不足导致工程进度延误或质量缺陷。此外，投标保证金代缴、投标文件雷同等隐蔽性围标行为，因取证困难而屡禁不止。

2.3 评标环节：评审失准与专家管理缺陷

评标环节是决定中标结果的关键节点，其公正性和专业性直接影响招标质量。目前存在的主要问题包括：第一，评标专家专业结构不均衡，部分冷门专业的专家数量不足，导致多次评标均集中于少数专家，增大了被围猎的风险。第二，专家评审能力参差不齐，对新技术、新工艺和复杂项目的技术方案缺乏深入判断能力，评审过程流于形式，技术评分难以有效拉开差距。第三，主观评分项的随意性较大，缺乏统一的评分参照标准，不同专家对同一投标文件的评分偏差悬殊，影响评标结果的公信力[2]。第四，评标时间安排不合理，面对动辄数十上百份投标文件，专家在短时间内难以仔细审阅，评审质量难以保证。第五，评标过程的保密和监督机制仍有漏洞，专家名单泄密、评标期间外部干预等现象未能杜绝。

2.4 监管环节：多头监管与执法力度不足

招投标监管存在“九龙治水”式的体制性困境。发展改革、住建、财政、水利、交通等多个部门均承担部分招投标监管职责，部门之间职责交叉、标准不一，容易出现监管真空或重复监管。基层监管部门人员力量有限，面对大量项目的招投标活动，事后备案和选择性检查难以覆盖全部风险点。更为关键的是，对于围标串标等隐蔽性违法行为，监管部门普遍缺乏有效的发现手段和取证能力，大量违法行为难以被查实和追究。行政处罚力度偏轻，违法成本远低于违法所得，起不到应有的威慑作用。此外，投诉举报处理机制不够健全，部分投诉因程序性障碍被搁置，投标人维权的制度通道不够通畅。

2.5 合同履约与信用管理环节的脱节

招投标管理不应止于中标通知书发出，而应延伸至合同签订和履约全过程。然而，当前普遍存在“重招标、轻履约”的管理倾向。中标后签订合同时，部分项目擅自改变招标文件确定的实质性条款，以补充协议形式降低质量标准、延长工期或追加价款。中标人转包、违法分包行为屡禁不止，名义中标单位与实际施工单位不一致，导致招标阶段对投标人能力的评审失去意义。履约过程中的质量、安全、进度问题未能有效反馈至招投标信用评价体系，守信激励和失信惩戒的闭环管理尚未形成。

3 完善项目采购招投标环节管理的对策建议

3.1 规范招标文件标准化编制与审查机制

从源头提升招标文件编制质量，应推行招标文件标准化范本制度。由各行业主管部门制定覆盖不同采购类别和规模的招标文件示范文本，明确资格条件设置的合理边界、评分标准的权重区间以及合同条款的必备内容，减少招标人随意裁量空间。建立招标文件事前合法性审查机制，要求招标人在发布招标公告前将招标文件报送监管部门或其委托的第三方机构进行合规性审查，重点核查是否存在排斥潜在投标人、设置不合理的特定条件等违规内容。推行招标文件负面清单管理，明确列举禁止设置的倾向性条款和歧视性条件，为招标人提供明确的行为指引。同时，延长重大项目的招标公告期限，确保潜在投标人有充足时间准备投标文件，扩大有效竞争面。

3.2 构建全方位投标失信惩戒体系

打击围标串标和资质造假行为，关键在于提高违法成本。首先，完善电子投标系统功能，利用技术手段自动检测投标文件的制作机器码、文件属性信息和报价规律性，识别异常雷同和规律性报价等围标线索，为监管执法提供技术支撑。其次，实施投标保证金差异化管理，对信用记录良好的企业降低保证金比例，对有不良记录的企业提高保证金比例或要求现金缴纳，通过经济杠杆引导企业诚信投标[3]。再次，建立跨区域、跨行业的投标失信信息共享平台，将围标串标、弄虚作假等严重违法行为纳入全国信用信息共享平台，实行“一处失信、处处受限”的联合惩戒机制，在资质审批、项目承接、银行贷款等多个领域施加限制。最后，加大行政处罚和刑事追责力度，对情节严重的围标串标行为，依法追究刑事责任，形成强有力的法律震慑。

3.3 优化评标方法与专家管理制度

在评标方法层面，应推行更为科学合理的综合评价体系。根据项目类型和采购需求，合理设定技术、价格、商务各维度的权重配置，对于技术复杂、安全要求

高的项目，适当提高技术评审权重，遏制“低价低质”中标倾向。推行两阶段评标法，先评技术标，合格者进入商务标评审，避免价格因素过早干扰技术评审的客观性。推广技术方案盲评制度，隐去投标人身份信息，减少评标专家的主观倾向性。在专家管理层面，扩大评标专家库容量，通过跨区域专家共享和动态补充更新，解决冷门专业专家不足问题。建立专家日常考核评价机制，对专家的评审质量、公正性和出勤率进行量化记录，实行年度考核和末位淘汰。严格评标期间的封闭管理，在评标区域配备通信信号屏蔽设备，全程录音录像并保存备查。适当增加复杂项目的评标时间，合理配备评标专家人数，保障评审工作有充足时间审慎开展。

3.4 健全全过程动态监管与协同联动机制

监管体制层面，应进一步厘清各部门的招投标监管职责边界，建立跨部门的招投标监管联席会议制度，对重大项目、重点领域实施联合监管。推行“双随机、一公开”监管模式，随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查情况及查处结果及时向社会公开，提高监管的规范性和公平性。监管方式层面，推动招投标监管从“事中事后监管”向“全过程动态监控”延伸。在招标阶段，加强对招标文件合规性的在线智能审核；在开标评标阶段，通过电子监控系统实时监督评标现场；在定标和中标后阶段，建立合同签订备案和履约跟踪制度，定期比对中标承诺与实际履约情况，发现偏差及时预警核查[4]。建立招投标投诉快速处理通道，简化投诉材料要求，缩短受理和答复期限，保障投标人的合法救济权利。

3.5 推进信用体系与电子招标的深度融合发展

将信用管理嵌入招投标全流程，是提升治理效能的重要方向。一方面，加快构建全国统一的招投标信用评价标准，将企业资质、既往业绩、履约评价、安全质量记录、行政处罚信息等多元维度纳入综合评价模型，生成动态更新的企业信用画像。将信用评价结果嵌入电子招标系统，在资格预审、评标加分和保证金比例等环节实现差异化应用，让信用优良的企业获得竞争优势。另一方面，充分运用大数据分析技术对电子招标积累的海量数据进行深度挖掘，构建招投标风险预警模型。通过对投标报价离散度、中标率异常变化、关联企业投标行为等指标进行监测分析，自动识别涉嫌围标串标的异常模式，及时向监管部门推送风险线索，实现从“人防”向“技防”的转变。同时，推进区块链技术在招投标领域的应用，对投标文件递交时间、评标过程记录、中标结果等关键信息进行上链存证，确保数据的完整性和不可篡改性，增强招投标活动的公信力。

结束语

项目采购招投标环节的管理质量，不仅关乎每一笔公共资金的使用效益，更影响着市场主体的公平竞争信心和行业健康发展生态。当前招投标环节暴露出的围标串标、资质造假、评标失序、监管乏力等问题，反映出的深层矛盾在于制度设计的精细度不足、执行环节的制衡力不够以及信息不对称环境下的逆向选择问题未能有效破解。破解这些难题，不能孤立地着眼于某一环节的修补，而需要在招标文件标准化、投标诚信约束、评标方法优化、全过程监管协同和信用技术融合等多个维度系统推进。随着电子招标、大数据分析和信用管理制度的日趋成熟，招投标治理应当抓住数字化转型的制度窗口期，将技术红利转化为治理效能，真正构建起公开透明、竞争有序、惩防并举的招投标市场新秩序，为项目采购领域的健康发展提供坚实保障。

参考文献

[1] 王军, 李明. 招标投标领域围标串标行为的法律规制与实证分析 [J]. 法学杂志,2024,45(3):88-98.

[2] 陈伟, 刘洋, 张磊. 公共采购招投标信用监管体系构建研究 [J]. 财政研究,2023,(11):65-76.

[3] 赵树宽, 孙建军, 李春艳. 电子招标投标系统应用效果评价与优化策略 [J]. 管理科学学报,2024,27(5):112-126.

[4] 黄有亮, 杜静, 陆彦. 建设工程招投标评标方法的科学性改进研究 [J]. 建筑经济,2023,44(8):45-52.