

“评定分离”制度在水利工程招投标中的实践与思考

图尔荪古丽·赛丁

新疆维吾尔自治区塔里木河流域喀什噶尔水利管理中心

DOI:10.32629/hwr.v10i4.6951

[摘要] 评定分离作为招标投标领域的一项重要制度改革,旨在将评标委员会的专业评审与招标人的最终定标权相分离,解决长期以来招投标过程中“评标不决策”的困境。水利工程具有投资规模大、技术复杂、安全风险高、受自然条件影响显著等特点,对承包单位的综合实力提出了更高要求。本文在分析水利工程招标特点的基础上,探讨评定分离制度在该领域的适配性、实践路径及存在问题并提出对策建议,为评定分离制度在水利工程领域的深化应用提供参考。

[关键词] 评定分离; 水利工程; 招投标; 定标机制

中图分类号: TV5 文献标识码: A

Practice and Reflection on the "Separation of Evaluation and Determination" System in Bidding for Water Conservancy Projects

Tuersun Guli · Saiding

Kashgar River Water Conservancy Management Center, Tarim River Basin, Xinjiang Uygur Autonomous Region,

Kashgar 844500, Xinjiang, China

[Abstract] As a significant institutional reform in the bidding field, the "separation of evaluation and determination" system aims to separate the professional evaluation conducted by the bid evaluation committee from the final decision-making power of the tenderer, thereby resolving the long-standing dilemma of "evaluation without determination" in the bidding process. Water conservancy projects are characterized by large investment scales, complex technologies, high safety risks, and significant susceptibility to natural conditions, which impose higher requirements on the comprehensive capabilities of contractors. Based on an analysis of the characteristics of bidding for water conservancy projects, this paper explores the suitability, practical pathways, and existing problems of the separation system in this field, and proposes countermeasures and suggestions, providing a reference for the further application of the separation system in water conservancy project bidding.

[Key words] separation of evaluation and determination; water conservancy projects; bidding; determination mechanism

引言

“评定合一”模式,即评标委员会既承担投标文件评审职责,又直接行使定标权力,这种模式在水利工程建设初期起到了简化流程、提高效率的作用,但随着水利工程规模扩大、技术复杂度提升、市场主体多元化发展,其弊端日益凸显:评标专家自由裁量权缺乏有效约束,围标串标、资质挂靠等违规行为屡禁不止,招标人主体责任弱化,难以实现项目需求与中标单位的精准匹配,不仅影响招投标市场的公平公正,更埋下工程质量与安全隐患。为破解上述困境,国家先后出台《招标投标法实施条例》《关于推进房屋建筑和市政基础设施工程实行工程总承包的指导意见》等政策,明确提出推行“评定分离”制度,

推动评标与定标环节分离、权责清晰。新疆地处西北干旱区,水资源时空分布极不均衡,水利工程承担着农业灌溉、防洪减灾、生态保护等多重功能,对施工企业的技术能力与本地适应性提出特殊要求。在此背景下,如何科学运用评定分离制度,既发挥市场竞争机制,又保障招标人择优定标权,成为值得深入研究的重要课题。

1 “评定分离”制度概述

评定分离制度是指将招标投标过程中的“评标”与“定标”两个环节相分离的一种机制:评标委员会仅负责对投标文件进行技术、商务等方面的评审,并向招标人推荐若干名合格的中标候选人(通常不排序);而最终的中标人则由招标人自行组建的

定标委员会,在评标委员会推荐的候选人范围内,依据事先公开的定标规则(如考察企业信誉、业绩、拟派团队能力、现场答辩等)自主确定。该制度的核心目的在于落实招标人的主体责任,改变传统模式下评标委员会既评审又定标的“评定合一”格局,从而在水利工程等复杂项目中实现更贴合项目实际需求的“优中选优”。

这一制度安排与水利工程的招标需求高度契合。首先,水利工程对承包单位的综合能力要求远高于一般工程项目,评定分离赋予了招标人根据工程实际需要“择优”的制度空间。招标人可以深入了解中标候选人的现场管理团队、机械配置、类似工程经验等难以通过书面材料完全反映的信息,做出更符合工程实际需求的判断。其次,评定分离有助于抑制低价恶性竞争。当招标人拥有定标自主权后,价格因素不再是决定性指标,企业会更加注重技术方案的优化和施工组织设计的科学性,形成良性的质量竞争而非价格竞争。再次,评定分离强化了招标人的主体责任。招标人需要为自己的定标决策负责,这促使其在招标前期加强需求分析、在定标环节深入考察、在合同履行中严格管理,形成全链条的责任约束机制。最后,对于新疆等特殊地区的水利工程,评定分离便于招标人将本地施工经验、抗灾应急能力、民族地区用工安排等特殊因素纳入定标考量,提高招标的针对性和实效性。

2 评定分离模式下水利工程招标的实践

评定分离制度在水利工程招标中的有效运行,需要在以下几个关键环节进行精细化设计。

第一,招标文件的科学编制。招标文件是招投标活动的根本依据。采用评定分离模式后,招标人应在招标文件中明确评标办法、定标因素和定标方法。评标办法可采用综合评估法,重点考察投标人的技术方案、施工组织设计、质量安全保证措施等实质性内容,商务标评审中价格权重可适当降低,避免过度竞争。定标因素应围绕水利工程的特点设置,包括但不限于:类似工程业绩(尤其是同气候区、同地质条件的项目经验)、拟派项目经理和技术负责人的资历与稳定性、企业财务状况与履约能力、机械设备配备水平、质量安全信用评价等级、本地化服务能力等。对于新疆水利工程,还可增设高寒地区施工经验、防洪抢险应急能力、少数民族劳务用工安排等特色因素。

第二,评标委员会的规范组建与评审要求。评标委员会应由技术、经济等方面的专家组成,其中水利工程专业技术人员应占多数。考虑到水利工程的技术复杂性,可适当增加评标委员会人数至7人或9人单数,以提高评审的全面性。评标委员会按照招标文件规定的评标标准进行独立评审,重点对投标文件的技术可行性、安全可靠、经济合理性作出专业判断。评审结束后,评标委员会应向招标人提交书面评标报告,推荐3至5名中标候选人,并可以不对候选人进行排序,或者按照得分高低排序但注明“定标委员会可结合定标因素重新综合评价”。

第三,定标委员会的组织与定标程序。定标委员会由招标人依法组建,成员应包括项目法人代表、技术负责人、合同管理人

员等,必要时可邀请水利行业专家参与。定标委员会人数一般应为5人及以上单数,其中招标人内部人员不得少于三分之二。定标程序应包括:听取评标委员会的情况汇报;审阅评标报告和中标候选人投标文件;根据需要组织对候选人的现场考察或答辩质询;召开定标会议,成员独立发表意见并实名投票;形成定标报告,明确中标理由。定标过程中应重点关注投标人的实际履约能力,而非书面承诺。例如,对于大型水利枢纽工程,可安排定标委员会成员实地考察候选人在建的类似项目,查看施工现场管理、质量控制、安全措施等情况,获取第一手信息。

第四,内控机制与监督约束的配套建设。评定分离赋予招标人更大权力的同时,也带来了权力寻租的风险。新疆水利工程招标中应建立健全内控机制:一是实行全过程记录制度,从招标文件编制、评标过程、考察环节到定标会议,均应形成完整档案,确保可追溯、可核查;二是建立回避制度和承诺制度,定标委员会成员与投标人有利害关系的必须回避,全体成员签署廉洁承诺书;三是推行公开公示制度,定标结果及定标理由应在指定平台公示,接受社会监督;四是实行定标责任终身制,定标委员会成员对定标决策承担相应责任,出现工程质量安全事故且与定标失误有关的,应倒查责任。

3 评定分离实践中的典型问题与风险防范

从新疆水利工程招投标评定分离的初步实践来看,以下几类问题较为突出,需要引起重视并加以防范。

一是定标标准主观性较强的问题。定标因素中如“综合实力”“管理能力”等指标难以完全量化,容易出现凭印象打分、定标随意性大的现象。对此,应尽可能将定标因素细化、具体化,制定可操作的评分细则。例如,“类似工程业绩”可进一步分解为“同流域或同气候区项目数量”“同类坝型施工经验”“获奖情况”等子项;“项目管理能力”可依据投标人已完工程的验收结论、质量安全事故记录、合同履行评价等客观数据进行评价。

二是防止“内定”和利益输送的问题。评定分离制度实施初期,社会上存在“评定分离就是招标人说了算”的误解,担心滋生腐败。实际上,评定分离不是放任自流,而是在严格程序约束下的择优。防范风险的关键在于程序公开和监督到位。相关研究建议,在实践中探索“异地抽取专家评标”“定标全程录音录像”“定标理由详细记载”等做法,取得了较好效果。

三是中小企业中标机会可能被挤压的问题。在评定分离模式下,招标人倾向于选择业绩丰富、实力雄厚的大型企业,这可能对本地中小水利施工企业造成一定挤出效应。考虑到新疆水利工程建设中大量中小型项目(如斗渠防渗、机井更新、小型水闸改造)确实需要中小企业参与,应在制度设计上加以平衡。例如,可在定标因素中设置“本地企业服务便利性”“带动当地就业”等指标,或对一定限额以下的项目保留随机抽取或简易招标方式。

四是区外企业参与公平性的问题。新疆水利建设市场开放程度较高,中央企业和东部省份大型水利企业积极参与投标。评定分离模式下,应防止出现地方保护主义倾向,确保区内企业

享有同等竞争机会。定标因素的设置应当与工程实际需求直接相关,不得设置不合理的地域壁垒或歧视性条款。

4 完善水利工程招投标评定分离制度的对策建议

4.1 健全定标标准体系,增强择优的可操作性

定标标准的科学性是评定分离制度有效运行的基础。当前实践中,部分招标人编制的定标标准过于笼统,导致定标过程中主观判断空间过大。建议水利行业主管部门会同招标投标监管部门,针对不同类型、不同规模的水利工程,研究制定定标标准指引或示范文本。标准指引应将定标因素分为“必要因素”和“参考因素”两大类。必要因素是指投标人必须具备的基本条件,如安全生产许可证有效性、类似工程最低业绩要求等,不满足必要因素者应被排除。参考因素是对投标人综合实力的进一步甄别,可设置权重和评分细则,如技术方案可行性(权重25%)、项目管理团队水平(20%)、质量安全保障措施(15%)、类似工程业绩(15%)、信用评价等级(10%)、投标报价合理性(10%)、本地化服务能力(5%)等。

对于新疆水利工程而言,可在定标标准中突出以下特色因素:一是高寒地区施工经验,包括冬季施工组织、混凝土温控防裂、冻土基础处理等方面的技术积累;二是抗旱应急能力,包括防汛抢险物资储备、应急队伍组建等;三是与地方协调配合能力,包括与当地水利部门、乡镇村社的沟通机制等。这些因素虽难以完全量化,但可通过投标人提供的案例证明、现场答辩情况、第三方评价等进行综合判断。

4.2 强化全过程监督,构建闭环管理机制

评定分离制度将定标权归还招标人,但权力行使必须置于有效监督之下。建议构建“事前、事中、事后”全链条监督体系。事前监督方面,招标人应在招标前将评定分离方案报水行政主管部门备案,方案应包括定标委员会组建办法、定标因素及权重、定标程序等内容,监管部门重点审查是否存在倾向性、歧视性条款。事中监督方面,评标和定标过程应实行“双记录”制度,即全程录音录像和书面记录并行,定标会议应有不少于三分之二的成员到会,个人投票意见记入定标报告。事后监督方面,定标结果公示期不少于3日,公示内容应包括中标候选人名单、定标理由摘要、定标委员会成员名单(匿名处理敏感信息)等。监管部门建立定期抽查制度,对已完成招标的项目进行“回头看”,重点核查定标程序合规性和定标依据合理性。此外,可探索引入第三方监督机制。对于特大型水利工程,可邀请纪检监察部门或审计机构派员列席定标会议;对于社会关注度高的民生水利项目,可邀请人大代表、政协委员或群众代表参与监督。这种开放式监督既有助于防范廉政风险,也有助于提升公众对评定分离制度的信任度。

4.3 加强市场主体能力建设,培育规范的招投标生态

评定分离制度的有效运行,有赖于招标人、投标人和评标专家等各方主体能力的整体提升。就招标人而言,应重点提升需求

分析和定标决策能力。建议水利工程项目法人单位定期组织招投标业务培训,学习先进地区评定分离经验,培养一支熟悉水利工程技术、了解招投标法律法规、具备定标实务能力的专业队伍。对于不具备自行定标能力的招标人,可委托专业咨询机构提供定标辅助服务。

就投标人而言,评定分离制度要求其转变“低价取胜”的竞争策略,更加注重技术实力和信誉积累。水利施工企业应加大技术研发投入,在节水灌溉、生态护坡、智能建造等水利特色领域形成差异化优势;同时,重视合同履约和质量安全管理,积累良好的信用记录,因为信用评价等级已成为重要的定标因素。新疆本地水利企业还应立足区域特点,在高寒区施工、荒漠区供水管理等方面打造核心竞争力。

就评标专家而言,应不断提升专业判断能力,适应评定分离模式下评标工作的新要求。评标专家不仅要给出分值,更要指出各投标文件的技术亮点、潜在风险和管理薄弱环节,为定标委员会提供有价值的专业参考。水利行业评标专家库应实行动态管理,定期组织业务考核和廉洁教育,淘汰不称职专家,吸纳具有一线施工管理经验的技术骨干。

5 结束语

评定分离制度是对传统招投标模式的重要革新,其核心价值在于实现评标专业性与定标自主性的有机统一。水利工程作为技术复杂、安全敏感的特殊工程类型,对承包单位的综合能力提出了远高于一般工程的要求,评定分离的制度优势在此领域尤为突出。新疆水利工程面临的特殊自然条件和建设环境,进一步放大了传统“评标定标合一”模式的局限性,也为评定分离制度的本土化实践提供了丰富的应用场景。评定分离不是对招投标竞争机制的否定,而是对择优功能的强化。在水利工程领域推行评定分离,关键在于把握好“程序规范”与“实质择优”的平衡,既要防止评标定标合一下的形式主义,也要防止权力滥用下的腐败风险。随着《招标投标法》修订工作的推进和各地实践的不断深化,评定分离制度有望在水利工程乃至更广泛的工程建设领域发挥更大作用,为推动建筑业高质量发展和保障工程安全提供坚实的制度支撑。

参考文献

- [1]丁凯,陈勇.建设工程招标投标“评定分离”模式的实践与探索[J].建筑经济,2020,41(10):42-45.
- [2]李建平,张华.水利工程项目招标投标中的评标方法优化研究[J].水利技术监督,2021,(5):12-15+48.
- [3]陈晓红.基于政府投资工程集中建设模式的评定分离招标管理研究[D].东南大学,2019.

作者简介:

图尔荪古丽·赛丁(1992—),女,维吾尔族,新疆英吉沙县人,大学本科,工程师,研究方向为水利工程运行管理。