

# 工程项目招标投标中 “评定分离”制度的改革与探索

张鸿飞 黄文静 郭健汉 公诚管理咨询有限公司

**【摘要】**“评定分离”作为建筑工程招标制度近十年内最大的改革创新及未来持续探索的方向，是一种扩大招标人自主权的招标方式，有利于充分体现权责统一、实现招标择优、完善评标机制、保障合同履行、促进招标投标市场诚信发展、减少围标串标情况发生。本文就工程项目招投标过程中“评定分离”的应用与改革进行探索，希望优化招投标流程。

**【关键词】**工程项目；招投标；评定分离；应用与改善

**【DOI】**10.12316/j.issn.1674-0831.2022.12.001

深圳自2012年起推行“评定分离”，是国内最早实行该项政策的城市。之后评定分离在不同省份陆续开展了试点实践。政策出台前，大家持有的态度是怕它不来，现在大家又担心它乱来。随着试点的推广展开，投标人普遍对“评定分离”的公正性持怀疑态度，这种抵触情绪主要源于招标人定标自主权的扩大，打破了评标委员会评标定标的传统，且定标人的组成有一定可预见性，相关人员容易被投标人威逼利诱渗透腐败。在工程项目招标投标领域，随着“评定分离”改革的实施，招投标工作的参与者在交易市场中的角色定位将发生重要变化。各方如何做到回归市场本质，共同构建竞争有序的招标投标市场环境，值得讨论和思考。各区域试点启动情况统计如下：（1）深圳自2012年起推行“评定分离”，是国内最早实行该项政策的城市；（2）珠海市自2017年也开始推行“评定分离”制度；（3）自2020年6月河南省住建厅印发《全省工程建设行业专项整治工作实施方案》，支持洛阳市探索推行评定分离、简化招标前置条件、取消招标文件事前备案、优化评定导则、建立标后评估和社会监督机制等措施；（4）安徽省在2020年12月发文，各市、省直管县（市）应选择一批房屋建筑和市政基础设施工程开展“评定分离”试点；2021年3月，安徽省住建厅等17部门联合印发通知，在政府投资项目中率先推行“评定分离”；（5）四川省在2020年12月决定在全省推行中标候选人评定分离机制；（6）广州自2020年11月发布通知，探索房屋建筑工程招标项目实行“评定分离”制度；（7）广东梅州在2020年11月发布工程建设项目评标定标分离管理办法；（8）浙江省自2021年3月发布通知，鼓励勘察、设计、全过程工程咨询招标采用“评定分离”方式；探索施工、工程总承包领域“评定分离”改革；支持有条件的地区开展区域性“评定分离”综合试点；（9）江苏在2021年4月发布的通知中明确提出：全省范围内国有资金投资房屋建筑和市政基础设施工程项目建设中的设

计、施工、监理招标进行“评定分离”方式；（10）2021年4月，河北省住建厅发布关于印发《河北省房屋建筑和市政基础设施工程建设项目招标“评定分离”试点工作实施方案》的通知，明确政府投资的房屋建筑和市政基础设施工程建设项目全部实施“评定分离”；（11）2021年8月，山东省住建厅发布《关于在全省房屋建筑和市政工程造价招标投标领域推行“评定分离”的意见》，要求在本省行政区域内组织建筑工程招标投标，探索推行“评定分离”方法。

## 一、“评定分离”给社会带来的良性影响

### 1.促进了工程建设行业的良性发展

“评定分离”一方面淡化了评标专家的定标作用，打破了投标人围绕评标专家的围标串标行为；另一方面，较以往相比，投标人中标在很大程度上取决于对评标办法、中标原则的研究上，实际上中标后没有按照投标阶段的承诺来履行义务，并且投标人为了提高中标的概率，围标的现象非常常见。“评定分离”促使了投标人将精力放在履约表现、工程安全、现场质量管理等方面，通过诚信履约、提高工程质量等行为来获得业主的认可，如果投标人在以往中标项目上履约信誉评价不好，工程安全、质量存在问题，日后通过投标来获取项目将越来越困难。因此“评定分离”将市场主体的履约表现与招标评定因素相结合，打通两者之间的联系，在一定程度上促进了工程建设行业的良性发展。

### 2.“评定分离”落实了项目业主（招标人）负责制

实施“评定分离”使项目业主的话语权得到进一步夯实，项目业主可以根据项目的特点，选择合适的定标办法来实现自己的招标采购目标，对于特殊的项目，经行业主管部门批准，可进一步通过考察、质询、清标等辅助手段来进行定标，选择价格相对合理，施工经验丰富、综合实力较强的中标单位。相比以往，大部分项目采用最低价中标，或经评审的最低价中标，投标人之间

低价竞争，中标后再通过偷工减料获取利润，采用“评定分离”招标投标制度后，项目业主的招标选择权和项目管理职责得到统一，这种现象明显减少，工程质量、安全、进度得到较大的保障。

## 二、工程项目招标投标领域存在的问题分析

一项重大工程项目的建设，招标人不仅要对其安全、质量终生负责，还承担着巨大的廉政风险，但却没有自主选择权。一方面投标人为了谋取中标千方百计获取参加评标的专家信息，向专家“公关”，以求“关照”；另一方面，依仗对招标人择优权力的限制，有投标人组织几十甚至上百单位参与投标，压低价格，以增加中标概率，或获得某些其他利益。这种制度上的缺陷是造成招标投标领域乱象丛生的根源之一。在招投标环境如此混乱的情况下，实施“评定分离”制度很有必要。

## 三、优化“评定分离”的制度

### 1. 限制“评定分离”的实施范围

虽然建筑工程行业招标人主要的费用是用于施工阶段的，而施工阶段的招标方式从“评定分离”中剥离出来是对招标人自主权大幅的削弱，也使“评定分离”优势中的权责统一成为空中楼阁。不过限制施工项目的“评定分离”是科学合理的，只要设计图纸是一样的，那么不同的施工单位在建设单位的统一管理下按图施工，最终建造的建筑也不会有所差别，既然选谁施工都一样，那么不如不采取“评定分离”，直接选择评标得分最高的单位作为中标人。所以说，限制“评定分离”的实施范围是符合稳步推进招标“评定分离”改革进程的，会在很大程度上缓解投标人对“评定分离”的抗拒。

### 2. 遏制“评定分离”与资格预审结合招标的情形

资格预审的审查方式有合格通过制和有限数量制两种，其中有限数量制指通过信用、业绩、荣誉、奖项等综合实力的竞争选取一定数量的预审相应单位作为投标人。而“评定分离”与有限数量制的资格预审相结合，投标方需要先通过资格预审成为投标人、再通过评标成为中标候选人、最后经定标成为中标人，在投标人看来颇有些过五关斩六将的意思。这不仅会劝退不少潜在投标人，也难免被投标人诟病存在暗箱操作。预审、评标、定标结合多阶段评审方式对招标人的利益没有形成显著的保护，整个过程可能耗时约两个月，反而影响项目建设的时间安排，同时也会抹杀投标人对招投标制度的信任。

### 3. 规范“评定分离”的定标时间

评标之后什么时候定标，在各省市的“评定分离”制度里普遍未做约定。在投标人看来，评标之后立刻定标，则各方都来不及沟通，相对公平；而评标之后越久定标，不确定因素就会更多。在评标与定标的间隙可能

存在候选人多方贿赂谋取定标优势的情形，也可能存在投标项目负责人长期空窗等待候命的问题，也可能存在投标单位相关证书在该间隙过期的问题等。作为弱势的被选择方，等候时间过长是投标人很忌讳的事情，所以规范定标时间能有效消解投标人的抵触情绪。

## 4. 完善评定分离的操作指导

“择优”是项目业主的普遍需求，然而一味强调“择优”，对于票决权利的过度滥用，容易受到外界的质疑以及引发廉政问题，所以深圳市和珠海市两地的行业主管部门以及项目建设单位，在实施了一段时间的“评定分离”办法之后，都对以往的实施效果和问题进行了总结和反思，对“评定分离”管理办法和相关规则、指引进行了修订和改进。

## 四、规范定标人的确定方式及提供定标委员会定优能力

### 1. 规范定标人的确定方式

可以在定标人中增加监管部门及专家的参与，对投标人的自主权进行分散处理。建设工程项目作为政府投资项目不只是需要考虑招标人利益，社会效益也是需要重视的。监管部门及专家的参与，使得定标不再是一言堂，社会效益得以兼顾。多方的参与让候选人贿赂评审人员的难度加大，定标人组成的不确定性也对项目招标的公平做了兜底，这有助于投标人对“评定分离”的公正性的考量。

### 2. 规范定标人成员的行为

政府相关部门需要开展定标活动的介绍会议，向定标人或尚未确认为定标人的潜在人员（如招标单位主要负责人等）宣贯定标会议的严肃性，要求他们不把定标会议简单地当成工作会议；说明其投票或评分的重要性，投票或评分可能对城市建设、公众利益造成的影响；介绍招投标活动中违法乱纪的后果，用实际案例对定标人形成威慑。对参加定标活动迟到、缺席等恶劣行为予以批评指正。

### 3. 提升定标委员会专业水平

定标委员会组成人员包括定标委员会组长、指定定标委员会成员、随机抽取定标委员会成员和定标委员会专家成员。定标委员会组长、指定定标委员会成员、随机抽取定标委员会成员的任职要求按照相关规定执行，其中，指定定标委员会成员、随机抽取定标委员会成员应当优先从熟悉招标项目情况、具有工程建设或招标采购经验、具备专业技术能力、具有专业技术职称的人员中产生。

### 4. 优化定标委员会成员结构

定标委员会应当有2至3名成员具备国家、省评标专家条件的专业技术人员，定标委员会组长、指定定标委

员会成员、随机抽取定标委员会成员中不具有符合要求的专业技术人员时，可以从省综合评标评审专家库中随机抽取产生，也可以邀请具备国家、省评标专家条件的专家担任。

#### 五、提高评标专家专业水平和职业操守

“评定分离”产生的背景之一在于评标专家评审推荐结果并非最优，导致招标人不满意，其中原因之一在于专家不“专”的情况，缺乏专业水平，从而影响了评审结果。且现在推行了评定分离，评标专家认为其定标的权利被剥夺了，对待评标工作比较消极。相当一部分评标专家在给出评审意见时，过于敷衍，对于招标人而言没有太多参考价值。需要进一步扭转评标专家的角色和认知，使评标专家认识到其专业意见在评标工作中的作用和意义，进一步通过学习和培训来提高其综合水平，体现评标专家的专业性、公正性。

#### 六、加强对工程项目“评定分离”的监管

##### 1.对“评定分离”方式审批的监管

根据项目性质、项目规模考虑“评定分离”的审批与否。若中标人之间的差异对项目实施过程影响小的，不予以“评定分离”的审批。在勘察、设计、全过程工程咨询等服务性质的工作中，勘察的成果是相对客观的，土层的结构、地下水的分布等是不会随勘察单位的变化而变化的，只要勘察单位技术水平相当，其成果之间的差异微乎其微。减少对成果差异小的项目进行“评定分离”的审批，也是适当削弱招标人自主权的方式。

##### 2.对定标人成员的监管

定标人成员容易受其上级领导指示，对定标投票或评分过程作出不客观公正的行为，政府相关部门应对该情形加强监管，对被裹挟的人员同样予以严重的处理。主要可以采用定标后考察定标人成员对定标资料的熟悉情况来判断他是否认真地参与了定标活动，考察方式可以是列出十家单位让定标人成员选出当时定标时有那几家是候选人等。对那些完全不关注定标资料的定标人成员，摸查其经济往来状况，彻查其是否存在违法乱纪行为。

##### 3.正视“评定分离”的实践成果

公共资源交易中心应汇总“评定分离”的结果，与普通招标流程的项目进行比对，公开确定评标阶段得分最高单位最终被确定为中标单位的比例，采用因素分析法对“评定分离”影响公正性的情况进行分析，得出本地单位在两种招标方式中的中标率并进行公示，不必对数据遮遮掩掩，分析导致该数据形成的原因，也正视“评定分离”中定标人可能存在的本地化倾向。考虑的因素除招标项目类别、招标方式外，还要综合考量疫情防控期间隔离政策导致外地企业未参加项目投标的可能性、疫情形势往常态化发展导致外地企业施工成本上

升、报价不具优势的情形、招投标电子化程度差异造成的影响等。正视“评定分离”的成果，不把投标人数量的减少简单地归结为围标串标情形的减少，从结果倒推更容易发现制度的缺陷和漏洞，做到查漏补缺。

#### 4.诚信体系的完善

现在很多省市的建筑行业诚信体系已经建立，招标投标各参与方如果在招标投标过程中有不诚信的行为，将被记录在案，影响相关诚信得分，对交易主体各方的行为有一定的约束作用，但目前各个地区的诚信得分只是在特定的行政区域内有效，作用和效果不显著。随着建筑诚信体系的健全和完善，预计建筑市场的诚信体系将逐步向全国扩展，诚信对企业 and 个人的影响将越来越大，企业或个人在某个地区诚信出现问题，将影响其在全国范围内的业务承接，甚至与个人的职业生涯挂钩，对企业和从业人员的发展空间起到至关重要的作用。

#### 5.行政主管部门在新形势下的监督作用

随着政府的简政放权，行业主管部门不再直接干预招标投标的活动，逐渐退出了以往的项目立项、招标文件审核等环节，而是从完善招标投标有关的法律、法规，加强对异议、投诉的监管、加大对违法违规的打击力度、确保招标投标活动公平公开公正等方面，去发挥行政监督的作用。

#### 七、结束语

对于工程项目的招标投标工作，“评定分离”制度的探索之途也会持续进行。想要摸清“评定分离”的边界，需要对建设单位的权责统一中的权与责作出更明确地细分。随着“评定分离”改革的全面铺开，一定会遇到新的问题和挑战，组成市场交易的各方主体，应该共同面对挑战，努力解决问题，达成共识相向而行，工程招标投标市场才能健康发展。

#### 参考文献：

- [1]叶朝青.评定分离办法在建设工程招投标中的应用探索[J].福建建材, 2021.
- [2]王刚.对招标投标制度评定分离改革的利弊分析[J].建设监理, 2021.
- [3]余廷亮.工程项目招标投标中“评定分离”制度的改革与探索[J].建设监理, 2019.
- [4]杨娜娜.浅谈建设工程招投标活动“评定分离”推行难点[J].江西建材, 2021.