

文章编号:1001-4179(2015)06-0031-04

南水北调中线水源工程招标投标管理

李全宏

(南水北调中线水源有限责任公司,湖北 丹江口 442700)

摘要:工程建设项目招标具有很强的专业性和实践性,且法规性强、情况复杂。南水北调中线水源工程开展招标工作以来,公司注重招标投标规范化的组织管理制度和体系建设,建立了高素质的招标管理人员队伍,时刻牢记“依法、合规”的原则,做到了优选承建单位,控制施工周期,确保工程质量,实现了合理降低工程造价、提高国家投资效益的目的。总结了南水北调中线水源工程招标投标管理工作过程中一些可行的经验做法,以期为类似工程提供借鉴。

关键词:制度建设;合理分标;过程控制;南水北调中线工程

中图法分类号:TV51

文献标志码:A

DOI:10.16232/j.cnki.1001-4179.2015.06.010

南水北调中线水源有限责任公司(以下简称“公司”),对承担的丹江口大坝加高工程、南水北调中线水源供水调度运行管理专项工程等各项建设内容,以及丹江口库区移民安置工程中的公司直管项目,按照南水北调工程和国家招标投标管理的相关规定组织开展招标活动。自 2005 年水源工程开工以来,公司按计划陆续开展工程建设招标工作,目前已完成 71 个招标项目,累计合同金额 17.3 亿元。公司通过编制分标方案,合理划分工程施工、设备和材料采购标段;通过编制招标文件,深入、细致研究项目技术条款和商务条款,加强掌握项目细节和关键点;通过招标竞争,选择优秀的项目承建单位;通过整个招标活动,有效控制工程投资,保障了工程建设顺利有序实施。公司高度重视招标管理工作,建立健全了招标规章制度,形成了有效的组织管理体系,对工程招标各个环节进行有效管控,做到了依法合规开展招标工作。本文主要对招标投标过程中存在的一些问题进行总结和探讨,并介绍了公司开展招标工作的经验。

1 建章立制,认真学习贯彻法律法规

1.1 建立健全公司招标管理制度

2005 年工程建设伊始,公司依据《中华人民共和国招标投标法》及南水北调工程招标投标管理的相关规

定,结合水源工程的实际情况,制定了《南水北调中线水源有限责任公司工程建设招标管理暂行办法》^[1-2]。该办法旨在加强南水北调中线水源工程的招标管理,规范招标行为,以确保招标工作质量、控制工程投资并提高投资效益。

2008 年和 2009 年,根据国务院南水北调办公室的有关文件精神 and 办法实施中遇到的一些问题,公司两次组织修订了 2005 年印发的招标管理暂行办法。重点是规范了未达到公开招标规模标准项目的承包人选择方式,除了《工程建设项目招标范围和规模标准规定》(2000 年国家计委 3 号令)中规定的必须进行招标的项目之外,对于其他项目,由公司按规定组织相关工作,并根据估算投资额大小,选择采用询价采购或直接委托等方式。同时,完善了南水北调中线水源工程招标监督及保密方面的管理规定。

2011 年以来,为了进一步规范和细化非招标项目选择承包单位的程序,规范非招标项目采购行为,确保采购工作质量、控制工程投资以及提高工程投资的使用效益,并促进廉政建设,结合水源工程建设管理实际情况,公司专门制定并印发了《南水北调中线水源工程非招标项目实施管理办法》^[3]。重点对达不到国家规定的招标规模或因各种原因无法进行公开招标的货物(含原材料、燃料、设备、产品等)、建设工程和服务

收稿日期:2015-01-03

作者简介:李全宏,男,高级经济师,主要从事投资控制和招标投标管理工作。E-mail:37071108@qq.com

(咨询、监理等)项目,根据具体情况,选择采用询价、单一来源采购等方式采购。该办法的出台,与公司招标管理办法一起形成了中线水源工程招标及非招标项目采购的完整管理体系。

1.2 认真学习贯彻招投标管理规定

在工程前期招标工作中,公司曾经委托招标代理机构,按照自身常规程序,对 17 个标段涉及合同金额共约 5 000 万元的工程前期施工准备项目开展了招标工作。在此后稽查审计中,提出了前期准备招标项目未按规定程序报批的问题。公司加强了政策法规宣传和学习的力度,进一步强化招标管理,及时组织相关单位和人员学习该工程建设招标投标相关的新知识和新规范,借鉴其他工程招标投标工作经验。公司要求参与招标的人员及委托的招标代理机构,及时掌握南水北调工程出台的各项招投标管理规定,保证招标工作依法开展。严格按照国务院南水北调办有关招标投标管理规定的程序和要求开展招标工作。

2 加强招标组织管理体系建设

公司对依法必须招标的项目,坚持采用公开招标的方式开展招标工作。对于每项招标工作,从分标方案、招标文件的编审、开标评标、直到签订合同等各个环节,建立了有效的工作机制,明确责任、减少推诿、统筹协调,保证了招标工作质量。

在具体招标工作中,各个环节形成了业务部门组织牵头、纪检部门全程监督、相关部门人员共同参与、公司领导亲自把关的管理机制。在招标过程中坚持做到:① 公司纪检监察人员参与招标文件的审查,保证招标文件编制成果的合法性;② 按照南水北调建设管理有关规定,对每个公开招标项目的开标评标,均书面邀请上级业务主管部门现场监督和指导,公司纪检人员同时参与,保证在每项开标、评标过程中均有两名以上的监督管理人员到场监督,确保监督的有效性;③ 按规定及时做好相关公告、公示;④ 由相关部门共同参与合同谈判及签订,层层把关,同时由监督管理部门参加并会签,保证招标结果的公正性。

3 合理编制分标方案,优化标段划分

标段划分既要有利于通过竞争选择合适的承包人,又要符合工程特点。以丹江口大坝加高工程为例,建筑安装工程划分了左岸、右岸及主体工程等 3 个标段,按不同类型,将设备和材料的采购划分了多个标段,监理服务划分为主体建安监理和机组改造监理 2 个招标标段,其他如水文项目、水下裂缝检查与处理等,均单独划分了标段。中线水源工程标段划分,主要

从以下几个方面考虑。

(1) 标段划分要适中,要利于开展竞争并减少协调难度,还要综合考虑资源的利用。若标段过小、过多,实力较强的大型施工企业参加投标的可能性小,招投标成本和施工企业投入的成本均会增加,同时增加了管理协调工作量。若标段过大,只有少数企业参与竞争,容易引起高价竞标。同时,由于施工现场一般都有多个施工承包单位施工,建设单位对各标段的工程质量、施工进度、安全文明施工及组织管理水平、协调能力等有较直观的比较,所以适当划分标段,可以为各施工承包单位创造一个公平竞争和自律的平台,减少发包人的协调工作难度。

丹江口大坝加高主体工程分标,其土建及安装工程标是标段划分的重中之重,公司对此进行了专门分析。根据大坝分左、右岸土石坝、混凝土坝等特点,主要研究了包括将大坝土建施工及金结设备安装工程分为 2 个标、3 个标、4 个标的方案。国内有部分工程将金结、机电安装工程独立于招标,但由于施工干扰和协调管理难度大,效果并不理想。这是因为,若将金结及机电安装工程与土建工程分开招标,由于已承担土建施工的优势,土建单位承包商会报价偏高。建设单位顾及施工干扰和协调管理问题,最终多会选择其中标,因此不利于投资控制。

该工程各分标方案将电站厂房范围以外的金结、机电安装工程,均合并于相应的土建标中。同时,为了方便工程砂石系统和混凝土系统建设的运行、维护和管理,各方案均将其并入主体工程标中。如果将大坝混凝土工程和土石坝工程分开设标,施工企业项目增多,需要更多的施工场地,使施工布置更加困难,并相互干扰大,不利于协调管理。混凝土工程每年 5~9 月汛期基本处于停工状态,不利于资源的利用及工程质量控制。土石坝工程中有一定数量的混凝土工程,若单独分标,也需设置混凝土拌和系统,将造成较大的资源浪费。若采用由混凝土坝标供应商品混凝土的方式,一旦出现工程质量问题,可能产生纠纷,而且工程成本也要加大。基于以上原因,公司采用土石坝与混凝土坝结合的分标方案。主体工程以混凝土坝 15 号和 16 号坝段横缝为界,分别划分为左、右岸土建施工及金结设备安装标。从工程建设实施情况看,该方案比较符合工程建设管理实际,也取得了良好的效果。

(2) 标段划分要考虑建设项目的设计方案。各标段施工项目划分要适应工程施工和现有工程运行的特点,以有利于工程建设施工组织、管理以及人力和机械设备等资源的合理配置,还应适当考虑项目的行政区划。对于跨省、跨地区的项目适当分标,以减少承包人

施工过程中的协调工作量。

(3) 对各标段承包界面的划分要明确清晰,各标段尽可能形成相对独立的施工区域,尽可能避免或减少相邻标段之间的施工干扰。

(4) 施工准备工程项目(主要是四通一平工程)与主体工程分开招标,适当划分标段尽早安排,可为主体工程施工单位进场和施工创造良好的环境。由于新开工项目总体工期较紧,而主体工程在初步设计批复后,为确保招标质量,一般还需要进行招标设计(或施工图设计)和优化设计后才具备招标条件。而施工准备工程与主体工程相比,工程投资和技术难度相对较小,工程相对单一,开展招标的周期较短。提前开展施工准备工程,可使主体工程尽早开工建设。

4 做好招标文件编审,提高招标文件质量

招标文件的条款和内容是一切招标工作的依据。做好招标文件编审,提高招标文件编制质量,是招标工作的重点之一。公司所有招标项目均发函委托具有甲级资质的招标代理机构进行招标服务。要求严格按照《中华人民共和国招标投标法》、《南水北调工程建设的若干意见》等相关法律法规,认真组织并完成委托的招标代理工作^[4-5]。商洽制订招标工作计划,明确招标范围和代理机构工作内容,是委托环节的关键。一般招标代理机构出于快速、简单考虑或人力资源限制,会根据其曾经招标过的类似项目,选择套用相应范本稍加改动就编制招标文件。所提交的招标文件初稿与该工程该标段的建设实际和特点不匹配,针对性不强,大大增加了业主审查和修改的工作量,甚至严重影响招标进度,造成招标失败。

评标方法和评标标准是招标文件关键内容之一,关系到是否能选择到合适的中标人。建安工程和监理项目招标文件一般都有范本参考,可针对工程实际情况修改调整评标方法和标准。设备采购招标的评标方法和标准的制订有一定难度,一方面是不同的设备质量标准和技术要求等不尽相同,另一方面是难以从评标方法和标准中直接体现业主重点关注对象,如设备质量、功能等方面的因素。在编制这类项目评标方法和标准时,除了常规的报价、服务等方面外,分值侧重体现设备技术参数、同类设备供货业绩和实际使用情况、质量保证措施等方面。公司曾经在某个项目招标中,因为在资格审查和评审标准等多方面把关不严,导致一个项目3次招标失败而重新招标。

针对招标文件出现的有关问题,公司根据复杂程度和专业特点,采取公司相关单位内审、专家审查或两者结合的模式,对每项招标文件组织审查,编制单位初

步修改完善后,再由实施部门、计划部门及公司领导审签把关,确保了招标文件编制质量,减少了投标人的疑问,提高了招标工作效率。

5 充分体现招标活动的投资控制作用

招标活动是投资控制的重要手段。通过有效竞争、合理限价、深化和优化设计等措施,公司招标活动投资控制效果显著。在中线水源工程招标项目中,建安项目一般都能控制在批复的对应概算投资范围内,中标金额有一定节余。仅个别设备制造采购(如升船机和发电机设备)和工程监理招标超概算投资较多。主要是因为大坝加高工程概算价格水平为2004年,2008年设备制造采购招标时适逢钢材、铜材、人工等价格涨幅高峰,有效投标报价全部超过概算价格。工程监理项目超概算的主要原因是,概算沿用1992年标准编制,概算投资过低,与招标时的情况严重不符。若按2007年新颁布的监理费标准计算,中标价格是能够合理控制的。

为了合理控制投资,公司首先在招标文件编制环节,严格把关招标范围和内容,保证招标范围和招标内容与批复的初步设计一致。对与初步设计技术条件不一致之处,请设计单位予以说明和确认。在设定投标人资格条件时,先初步收集了解潜在投标人情况,保证满足资格条件的投标人具有较高的资质条件和能力,同时要有足够多的投标人参加投标,充分体现竞争性,防止串通投标哄抬标价。对建设施工含试运行的综合性项目,如水库诱发地震监测系统、变形监测项目等,因部分运行服务内容没有统一的价格参考标准,这些项目采用限制投标控制价方式,报价超过投资控制价为废标。通过这些方式,可将工程总体投资基本控制在南水北调工程规定的投资范围内。

6 将监督植根于招标管理工作全过程

有效地监督不仅可以及时发现、警醒和纠正招标工作的不当行为,而且能够合理保障业主及投标各方的共同利益,促进招标工作有序开展。

公司高度重视招标投标监督管理工作,建立了完善的监督管理体系,并从上级监督和公司内部监督2个层面开展监督工作:①主动邀请上级监督:公司对每个招标项目在开标评标前,均书面发文邀请上级招投标主管部门进行现场监督和指导。在一些重要、重大招标项目开标评标中,上级招投标主管部门亲自派员全过程监督指导;对其他招标项目,公司纪检监察处受上级单位委托,对开标评标全过程承担监督工作。②公司内部在招标各个环节建立了完善的监督管理

体系:成立了由项目法人、工程监理、施工单位共同组成的制止商业贿赂、预防职务犯罪工作领导小组,与地方检察院制定了预防和惩治职务犯罪联合预案。专门建立了履行审计、监察、纪检职能的工作机构,配备了专职人员,具体负责工程招投标、结算、物资采购等方面的监督审查和公司的党风廉政建设。制定了有关招标投标工作的制度和三重一大制度,明确了工作程序,为招标投标工作的顺利开展奠定了制度基础。公司成立以来的每一次工程招投标,纪检监察部门都全过程参与,并实行纪检审计一票否决,成效明显。

7 结 语

工程建设项目招标工作涉及面广,法规性强,情况复杂,具有很强的专业性和实践性,同时又是各级管理部门和社会各界关注的焦点。南水北调中线水源工程开展招标工作以来,由于领导重视、体系健全、管控到位,招投标管理工作规范、有序。公司健全了招投标规范化的组织管理制度和体系,建立了高素质招标管理

人员队伍,时刻紧绷依法、合规这根弦,树立起“招标投标工作既是工程建设管理的一部分,同时又是工程建设质量和进度前延”的理念,达到了竞争择优选择承建单位、确保工程质量、控制施工周期、合理降低造价的目的,提高了工程投资效益,有力促进了工程建设顺利实施。

参考文献:

- [1] 国家发展和改革委员会法规司,国务院法制办公室财金司,监察部执法监察司. 中华人民共和国招标投标法实施条例释义[M]. 北京:中国计划出版社,2012.
- [2] 国务院南水北调工程建设委员会办公室. 南水北调投资计划管理法律规章办法选编[M]. 北京:中国水利水电出版社,2005.
- [3] 国务院南水北调工程建设委员会办公室监督司. 南水北调工程建设稽察工作法规汇编[R]. 北京:国务院南水北调工程建设委员会办公室监督司,2005.
- [4] 国务院南水北调办建设管理司. 南水北调工程建设管理工作指南(第一版)[R]. 北京:国务院南水北调办建设管理司,2005.
- [5] 《中国南水北调工程建设年鉴》编纂委员会. 中国南水北调工程建设年鉴[M]. 北京:中国电力出版社,2013.

(编辑:李 慧)

Bid management in Water sources project for Middle Route Project of South to North Water Diversion

LI Quanhong

(Water Sources Company of South - to - North Water Diversion, Danjiangkou 442700, China)

Abstract: The bid of engineering construction projects is highly professional and practical, and the laws and regulations are more mandatory, the situations are complicated. Since the bidding work started, Water Sources Company of South - to - North Water Diversion paid more attention on the standardization of organization and management institution and bid system, and a group of professional management staff was organized. By the principle of according to the laws and regulations, the contractor was optimized and selected, the construction period was controlled, so as to ensure the engineering quality, reduce the cost and increase the investment returns. Some experiences of the bid management are summarized.

Key words: institution establishment; reasonable bid division; process control; Middle Route Project of South to North Water Diversion

(上接第 16 页)

Operational management of Danjiangkou hydro - complex and its heightening works

FU Jianjun, WANG Mengliang, WANG Baohong, XIE Danxiong

(Hanjiang Water Resources and Hydropower Group Co. Ltd, Danjiangkou 442700, China)

Abstract: The construction of Danjiangkou heightening works interacted with the operation of the original hydro - complex. To ensure the construction safety and schedule, the contradiction between construction and operation management and flood control must be properly solved. On the basis of analyzing the interaction of heightening construction and dam operation, the construction unit and operation - management unit established a cooperation and negotiation mechanism, and after full negotiation, the construction schemes and operation schemes were set. The implementation of the schemes effectively solved the contradictions of the construction schedule and the flood - passing safety, of the construction filed and the operation - maintenance field, of the flood control facilities reformation and the flood control preparation, which ensured the safe and smooth construction of the heightening works and the normal operation of the project.

Key words: dam heightening; flood - passing in construction period; construction safety; operation of the hydro - complex; Danjiangkou Reservoir