Inadequacy and Countermeasures in the Preparation of Project Bidding Documents by the Agency

Guangyao Wang

China Securities Lize Real Estate (Beijing) Co., Ltd., Beijing, 100000, China

Abstract

Bidding documents are important legal documents in the whole project bidding process. They not only stipulate the requirements of various technical standards, but also the main terms of the proposed contract. The comprehensive, reasonable and professional setting of bidding documents and contract terms is the basis for bidders to prepare bidding documents, and it is also the key to decide whether the winning bidder can successfully perform the contract in the later stage and safeguard the legitimate rights and interests of both parties to the contract. At present, the tenderer usually chooses the bidding agency to entrust it to handle matters related to bidding. In practice, there are still various problems and shortcomings in the preparation of bidding documents. Therefore, it is necessary to comprehensively improve the quality of bidding documents through review and analysis and put forward solutions.

Keywords

bidding documents; model contracts; management strategy

代理机构编制工程招标文件存在的不足及对策

王光耀

中证丽泽置业（北京）有限责任公司，中国·北京 100000

摘要

招标文件是整个工程招标过程中重要的法律文件，不仅规定了各项技术标准的要求还包括拟定的合同主要条款。全面、合理、专业的设置招标文件及合同条款，是投标人准备投标文件的依据，更是决定中标人后期能否顺利履约合同，维护合同双方合法权益的关键所在。目前，招标人通常选择招标代理机构委托其办理招标相关事宜。实践中，招标代理机构在招标文件编制上仍存在着各种问题与不足，因此，需要通过复盘分析并提出解决对策，全面提升招标文件的质量。

关键词

招标文件；合同范本；管理策略

1 引言

招标代理机构应当对服务的工程项目进行认真研究，充分了解招标人的需求、技术要求以及招标人的管理模式等情况，合理制定招标文件及合同条款，对其中提出的技术方案、数据参数、技术经济分析结论负责，这对招标代理机构服务水平及负责人员的业务能力等都是个很大的考验。

如何提高招标代理机构成果文件的质量，保障招标人与投标人的共同利益，从而保证工程顺利进行是目前需要思考并亟待解决的。因此，论文针对招标文件编制存在的问题及管理工作的提升进行研究，具有重要意义。

2 存在的问题及原因

部分招标代理机构在招标开展前期并没有进行详细的

工作规划，也没有具体人员职责的划分。目前实践中招标代理机构人员的能力差异较大，通常又同时负责多个项目，为了尽快提供成果文件还是“拿来主义”，即直接引用参考其他类似项目已完成的招标文件，仅简单完善修改下项目的基本情况，对招标文件的合同条款部分则以“不专业”为由基本不作修改，经粗略合稿后就交由招标人进行完善并定稿。实际情况是招标代理机构提供的招标文件近乎千篇一律，条款的设置往往与实际不符，漏洞百出，存在实际成果文件的质量与招标人期望的相差甚远的问题，招标文件及合同条款部分还是由招标人主导、负责。通过复盘分析与总结，有如下原因：

2.1 行业门槛降低

自 2017 年 12 月起，各级住房城乡建设部门停止招标代理机构资格审批。2021 年 4 月，正式废止《中央投资项目招标代理资格管理办法》。这意味着招标代理资质已被全部取消，招标代理行业准入门槛全面放开。

但同时，无论招标结果如何，由于招标人与招标代理

【作者简介】王光耀（1987-），男，中国安徽定远人，工程师，从事工程管理研究。

机构签订合同属于委托代理合同，出现非招标代理机构责任引起招标失败出现流标或终止等情形时，根据《中华人民共和国民法典》规定，招标人也应支付相应的招标代理服务费。“低门槛、高收益”的行业状况使整体水平更加良莠不齐。

2.2 委托合同约定不清晰

目前，招标人与招标代理机构签订的合同普遍是参照GF-2005-0215《工程建设项目招标代理合同示范文本》（以下简称《示范文本》）编制，其中第5.2条规定：“受托人按本合同专用条款约定的内容和时间主要完成下列工作：①应用专业技术与技能为招标人提供完成招标工作相关的咨询服务；②向招标人宣传有关工程招标的法律、行政法规和规章，解释合理的招标程序。其他依法应尽的义务，双方在合同专用条款内约定，但往往招标人在发现成果文件质量问题时却发现当初并未在专用条款里约定提供什么样的成果文件才是符合招标人要求的，委托合同缺失对招标文件编制成果文件的具体要求。”

2.3 招标需求把握不到位

招标活动本身相对复杂，尤其是外部关系协调、沟通工作的处理较多，为了尽快拿到招标服务费，招标代理机构更乐意开展相对简单，标的不大的项目招标活动，分散了对于重大、复杂项目招标工作的精力。招标代理机构编制招标文件时普遍难以“静下心来”来对招标项目的实际情况、发包人需求及管理模式进行认真研究，部分人员也缺乏对适用条款研究的态度以及责任心，导致招标人的需求不能充分理解和反映。

2.4 招标代理服务费支付不合理

招标代理机构乐意由中标人支付招标代理服务费，故在委托合同中通常明确招标代理费由中标人直接向招标代理机构支付。由于付款审核工作流程的缺失，招标人无法对招标代理机构进行有效管理，编制的招标文件质量就更难以保证。

由于以上所分析的原因，有必要梳理相关法律法规的规定情况，招标代理机构的应具备什么样的能力？招标代理服务费包含的工作具体有哪些？

3 关于招标代理机构能力的要求

根据《中华人民共和国招标投标法》第十三条规定：“招标代理机构应当具有能够编制招标文件和组织评标的相关专业力量。”第十九条规定：“招标文件应当包括招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件以及拟签订合同的主要条款。”《中华人民共和国招标投标法实施条例》第十二条规定：“招标代理机构应当拥有一定数量的具备编制招标文件、组织评标等相应能力的专业人员。”

不难看出，招标投标相关法律法规已经明确招标代理机构有义务根据工程招标项目的特点和需要，负责招标文件

以及合同主要条款的编制工作，并且对招标文件中存疑或者未描述清楚的地方作出合理解释，保证提出的招标方案、合同条款等结合项目实际情况能够切实可行，准确可靠。

4 关于招标代理服务费相关约定

2015年2月国家发展改革委发布《关于进一步放开建设项目专业服务价格的通知》（发改价格〔2015〕299号）规定招标代理服务费不再实行政府指导价，改为市场调节价。撤销了所谓的招标代理服务收费标准，实行市场价格。目前代理服务费按工程造价或中标价的一定比例收取，有的招标人采用费率招标，也有要求投标人参照明确折扣率。GB/T 38357—2019《招标代理服务规范》第4.3.1.3规定招标代理服务费根据委托招标代理业务范围，委托招标项目业务技术复杂程度，招标代理服务质量与专业深度、市场物价水平等综合确定。

参照原ZBTB/T A01—2016《招标采购代理规范》在12.4.1项规定：“招标代理服务费由常规招标代理服务费、增值招标代理服务费和招标代理额外服务费三部分组成。具体如下：①常规招标代理服务费。招标代理常规业务包括，编制招标文件（包括编制资格预审文件），组织审查投标人资格，组织潜在投标人踏勘现场并答疑，组织开标、评标、定标以及提供招标前期咨询、协调合同的签订等服务。②增值招标代理服务费。如工程量清单、标底或最高投标限价编制费，协助签订合同的服务费，合同咨询及其他专业服务事项的费用，以及招标代理机构应招标人要求提供的其他差异化服务等。③招标代理额外服务费。招标人要求提供的，且属于委托合同约定服务范围内容之外的其他额外服务所收取的费用。”

另外，《招标代理服务收费管理暂行办法》（计价格〔2002〕1980号，以下简称《暂行办法》）第三条：“招标代理服务收费，是指招标代理机构接受招标人委托，从事编制招标文件（包括编制资格预审文件和标底），审查投标人资格，组织投标人踏勘现场并答疑，组织开标、评标、定标，以及提供招标前期咨询、协调合同的签订等业务所收取的费用。收费额为招标代理服务全过程的收费基准价格，但不含工程量清单、工程标底或工程招标控制价的编制费用。”

综上，无论采用何种计价方式，编制招标文件（包括编制合同主要条款等）属于代理服务常规性工作的主要部分，招标代理机构应采取认真负责的态度，始终把维护招标人的合法权益作为基本的行为准则，科学合理地编制出高质量招标文件。

5 应对策略

为促使招标代理机构注重人员业务素质的提高，重视综合人才的培养，提升业务专业水平，提出如下建议：

5.1 择优选聘

招标人应对招标代理机构的企业业绩、服务质量、人

员履历、收费标准、市场评价等因素综合考虑。在招标之前应充分调研市场反馈情况，尤其是对项目团队的能力要了解清晰，招标代理机构的招标经验必须与招标人的需求相匹配，能够完全胜任招标工作。通过严格筛选，选聘出优质的招标代理机构提供招标服务，合法合规开展招标活动。

5.2 明确质量要求

招标人必须与委托的招标代理机构签订委托招标代理合同，明确招标代理机构应按约定的要求和时间完成的具体工作，为完成招标工作的其他相关咨询服务，以及按招标工作的程序写明每项工作的具体要求，其中应着重说明编制合同条款的质量标准。通过以书面合同形式来明确招标事务的内容以及合同履行期间应遵守的各项约定，作为双方的行为准则，也为履约考评及违约责任的判定提供依据。

5.3 引入考核机制

严格招标代理机构的监督和管理，在单项工程招标工作完成后应当及时、认真进行评价总结，列明招标文件编制期间存在的问题并要求招标代理机构反馈改进措施。对因招标代理机构原因导致无法按时开展和完成招标工作设置违约责任条款，并严格执行。招标代理机构应重视招标人反馈的情况，把考核机制真正落实下来，切不可流于形式。

5.4 强化学习提升

招标文件的质量取决于招标代理机构人员能力的高低，因此，招标代理机构人员必须熟悉招标相关法律法规要求和具有一定的实践经验。提升项目负责人员的业务能力是加强招标文件质量的核心工作，主要从以下几个方面：一是选择综合能力较强的业务人员，可以通过公开招聘和竞争上岗的方式选拔人员，把优秀的人才放在关键的岗位上。二是建立项目招标人对招标工作意见反馈机制，重视招标工作完成情况并据此进行考评。三是组织好在职培训学习，提升专业知识，不局限于招投标相关的法律法规，相关成本管理、合同管理、工程建设法律法规都应该积极学习，努力拓宽知识面。四是加强与行业间的交流，共同研讨当前业务普遍存在的问题，对同一类问题不同机构的处理方式。逐步建立一套完整的招标人才梯队结构，坚持优胜劣汰的原则，形成努力提升业务能力的良性循环氛围，全面提升人员能力。

5.5 招标人制定工程合同范本

招标人应当重点组织专门的部门牵头负责工程合同编制阶段的管理，尤其是订立前的准备阶段。对工程合同条款内容的拟定、合同形式的选择、权责的划分等可参考国家颁布的相关施工合同示范文本，结合自身企业的特点，总结之前合同履行中存在的高频易发问题，经提炼后制定对应条款

并不断更新完善使之适用于招标人，针对不断出现的新问题也要制定具有可操作性的条款。经公司法律顾问审核后，形成从项目招标准备至工程交工验收至维保全过程的标准化工程合同范本。后续招标代理机构可根据招标的类别，直接快速引用招标人的企业合同范本，仅需对有特殊性的条款进行修改和补充。有效避免完全交由招标代理机构随意参照的情况，减少了招标人工作量的同时，也大幅提升了招标文件编制效率。

5.6 招标人提供全面支持

《国家发展改革委等部门关于严格执行招标投标法规制度进一步规范招标投标主体行为的若干意见》（发改法规〔2022〕1117号）第三条规定：“招标人应该高质量编制招标文件，对于委托招标代理机构编制的招标文件，应当认真组织审查，确保合法合规、科学合理、符合需求。”俗话说“打铁还需自身硬”，招标人也应加强对招标相关的法律、行政法规和政策文件认真研读。通过梳理、熟悉并掌握后去审查发现问题，具备问题预测和解决办法的能力，充分考虑各种不利因素，分析问题的可能性并提前进行预判，在招标文件编制时做好应对条款的设置，采取最有效的合同管理策略，给予招标代理机构正确的帮助和全力支持。

另外，招标人承担主体责任，应实行谁委托谁付费的原则，由招标人支付招标代理服务费用。

6 结语

招标代理机构需按照招标相关的法律、行政法规和政策文件，为招标人提供招标代理服务，在委托授权范围内从事招投标代理活动，具备编制招标文件及拟定签订合同的主要条款的能力，接受行业主管部门的监督管理。

招标人通过建立并不断完善企业工程合同范本，重点推进代理机构人才培养工作，落实考核机制等措施。真正地将分析、解决、应对问题的方式固定下来，形成一套成体系的动态管理方法，确保共同编制出高水平的招标文件。这无疑将有效提高招标代理机构管理能力，提升招标代理服务质量，促进招标代理行业高质量发展。

参考文献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会.中华人民共和国招标投标法[Z].1999-08-30.
- [2] 国务院办公厅.招标投标法实施条例[Z].2011-12-20.
- [3] 中华人民共和国住房和城乡建设部.GF-2005-0215建设工程项目招标代理合同示范文本[S].北京:中国建筑工业出版社,2017.
- [4] 中国招标投标协会.招标采购代理规范[Z].2015.