

分类号 F203.9
UDC 614.8

密级 公开
编号 10741

兰州财经大学

LANZHOU UNIVERSITY OF FINANCE AND ECONOMICS

MBA 学位论文

论文题目 甘肃省招标中心招投标管理风险防控策略研究

研究生姓名: 张笑萍

指导教师姓名、职称: 林艳 教授

学科、专业名称: 工商管理

研究方向: 风险管理

提交日期: 2021年9月30日

独创性声明

本人声明所提交的论文是我个人在导师指导下进行的研究工作及取得的成果。尽我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他已经发表或撰写过的研究成果。与我一同工作的同志对本研究所做的任何贡献已在论文中作了明确的说明并表示了谢意。

学位论文作者签名：张笑萍 签字日期：2021.12.8

导师签名：林艳 签字日期：2021.12.8

关于论文使用授权的说明

本人完全了解学校关于保留、使用学位论文的各项规定，（选择“同意”/“不同意”）以下事项：

1. 学校有权保留本论文的复印件和磁盘，允许论文被查阅和借阅，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存、汇编学位论文；
2. 学校有权将本人的学位论文提交至清华大学“中国学术期刊（光盘版）杂志社”用于出版和编入 CNKI《中国知识资源总库》或其他同类数据库， transmission 学位论文的全部或部分内容。

学位论文作者签名：张笑萍 签字日期：2021.12.8

导师签名：林艳 签字日期：2021.12.8

Research on Risk Prevention and Control Strategies of Bidding Management of Gansu Bidding Center

Candidate : Zhang xiaoping

Supervisor: Lin yan

摘要

招标投标活动是我国社会发展过程中非常重要的经济行为。近年来,随着我国经济发展活跃度的提升,招投标总体规模不断攀升,这就对招投标业务的合规性、合法性提出了更加严格的要求。随着招标代理服务模式的不断优化,招标中心作为招投标业务的核心机构,已经展现出强大的招投标业务竞争力。然而,由于管理制度不完善、专业实务经验不足等因素的存在,引发的招投标过程的风险仍旧是制约我国招投标市场健康发展的主要因素。可见,完善招投标市场的各项规章制度、健全相关法律法规,促使招投标工作能够为我国市场经济的健康发展发挥出更积极的作用,是我国当前招投标管理工作的重中之重。

本文以甘肃省招标中心为研究对象,在梳理大量国内外相关研究文献的基础上,运用风险管理相关理论,深入剖析该企业招投标管理的风险现状,通过访谈提纲的设计与整理,将项目全过程运行管理中存在的主要风险问题归纳为招标阶段公告及文件信息不对称等、投标阶段围标及串标情形常态化等、评标阶段违法违规干预采购活动等三个方面;将产生风险问题的常见原因归纳为招标流程约束力不足等容易引发招标阶段风险,投标市场围标串标现象频发等容易引发投标阶段风险,评标专家缺乏相关认知等容易引发评标阶段风险三个方面。通过对招投标风险因素的识别与评估,可将风险类别划分为招投标制度风险、招标技术风险、投标市场风险、评标审核风险、招投标廉政风险五大类。针对这五大风险因素的来源和形成机制,遵循风险管理的基本原则,文章提出了:完善招投标管理制度;改进技术专业的招标办法;优化投标风险控制中的竞争制度;依法遵循公共资源交易平台评标专家抽取标准;引入第三方监管机构防控廉政风险等管理风险防控策略,并从制度保障和组织保障方面为风险防控策略的有效开展提供了保障措施。

希望本文的研究能够为甘肃省招标中心的健康发展提供帮助,同时,在我国招投标市场中可起到以点带面的促进作用,为广大招标代理机构提供更具价值的实践指导,从而为我国经济建设健康有序的发展贡献绵薄之力。

关键词: 招标投标管理, 风险因素, 风险防控策略

Abstract

Bidding activity is a very important economic behavior in the process of social development in China. In recent years, with the improvement of China's economic development activity, the overall scale of bidding continues to rise, which puts forward more stringent requirements for the compliance and legitimacy of bidding business. With the continuous optimization of the bidding agency service mode, the bidding center, as the core organization of the tendering and bidding business, has shown a strong competitiveness in the tendering and bidding business. However, due to the imperfect management system, lack of professional practice experience and other factors, the risk caused by the bidding process is still the main factor restricting the healthy development of China's tendering and bidding market. It can be seen that the top priority of China's current bidding management is to improve the rules and regulations of the tendering and bidding market, improve relevant laws and regulations, and promote the tendering and bidding work to play a more positive role in the healthy development of China's market economy.

Based on the bidding center in Gansu province as the research object, and on the basis of combing a large number of relevant research literatures at home and abroad, it makes an in-depth analysis of the risk status quo of the tendering and bidding management of the enterprise by using the theory of risk management. The main risk problems in the whole process operation management of the project are summarized into three aspects: the announcement and document information asymmetry in the bidding stage, the normalization of bidding and bidding series, and the illegal intervention in procurement activities in the bid evaluation stage. The common causes of risk problems are summarized as three

aspects: the lack of binding force in the bidding process is easy to cause the risk in the bidding stage; the frequent phenomenon of bidding round and bidding series in the bidding market is easy to cause the risk in the bidding stage; the lack of relevant knowledge of bid evaluation experts is easy to cause the risk in the bid evaluation stage. Through the identification and evaluation of the risk factors of bidding and tendering, the risk can be divided into five categories: bidding system risk, bidding technology risk, bidding market risk, bid evaluation and examination risk, bidding and tendering integrity risk. In view of the source and formation mechanism of these five risk factors, following the basic principles of risk management, the article puts forward: perfecting the bidding management system; Improving tendering methods for technical professions; Optimizing the competition system in bidding risk control; According to the law to comply with the public resources trading platform bid evaluation expert extraction standards; The third party regulatory agency is introduced to prevent and control the risk of clean government and other management risk prevention and control strategies, and provides guarantee measures for the effective development of risk prevention and control strategies from the aspects of institutional guarantee and organizational guarantee.

It is hoped that the research conclusion of this paper can provide help for the healthy development of the bidding center in Gansu Province, at the same time, play a role in promoting the tendering and bidding market in China, and provide more valuable practical guidance for the general bidding agencies, so as to make a modest contribution to the healthy and orderly development of China's economic construction.

Keywords: Bidding and tendering management, Risk factors, Risk prevention strategy

目 录

1 绪论	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究的目的和意义.....	2
1.2.1 研究的目的.....	2
1.2.2 研究的意义.....	3
1.3 国内外研究现状及发展趋势.....	4
1.3.1 国内研究现状.....	4
1.3.2 国外研究现状.....	7
1.3.3 发展趋势.....	9
1.3.4 研究述评.....	13
1.4 研究内容和思路.....	14
1.4.1 研究内容.....	14
1.4.2 研究思路.....	14
1.5 研究方法.....	16
2 相关概念及理论基础	17
2.1 相关概念.....	17
2.1.1 招投标风险.....	17
2.1.2 招投标风险防控.....	18
2.2 相关理论基础.....	19
2.2.1 拍卖理论.....	19
2.2.2 信息不对称理论.....	19
2.2.3 利益相关者理论.....	20
2.2.4 全面风险管理理论.....	20
3 甘肃省招标中心招投标管理风险存在的问题分析	21
3.1 招标中心招投标管理风险现状.....	21
3.1.1 招标中心简介.....	21

3.1.2 招标中心职能.....	22
3.1.3 招投标业务流程.....	22
3.1.4 招投标管理风险现状描述.....	24
3.2 招标中心招投标管理风险存在的主要问题及原因分析.....	26
3.2.1 访谈调查设计与分析.....	31
3.2.2 招标阶段存在的主要问题及原因分析.....	31
3.2.3 投标阶段存在的主要问题及原因分析.....	34
3.2.4 评标阶段存在的主要问题及原因分析.....	37
4 甘肃省招标中心招投标管理风险识别与评估.....	42
4.1 招标中心招投标管理风险识别.....	42
4.1.1 风险识别方法.....	42
4.1.2 风险识别过程及结果.....	43
4.2 招标中心招投标管理风险评估.....	52
4.2.1 风险评估方法.....	53
4.2.2 风险评估过程及结果.....	53
5 甘肃省招标中心招投标管理风险防控改进策略.....	58
5.1 防控招投标管理风险的总体原则.....	58
5.2 完善招投标管理制度.....	58
5.2.1 优化招标运行过程控制管理.....	58
5.2.2 完善招标代理配套措施管理.....	61
5.2.3 规范投标方案响应策略管理.....	62
5.3 改进技术专业的招标办法.....	63
5.4 依法遵循公共资源交易平台评标专家抽取标准.....	67
5.4.1 严格按照法律法规抽取专家.....	67
5.4.2 严格执行专家补抽相关规定.....	68
5.5 优化投标风险控制中的竞争制度.....	69
5.5.1 量化投标审核要素.....	69
5.5.2 以市场调研为基础评估投标文件.....	69

5.5.3 制定项目投标风险报告.....	70
5.6 引入第三方监管机构防控廉政风险.....	70
6 甘肃省招标中心招投标管理风险实施保障措施	72
6.1 制度保障.....	72
6.2 组织保障.....	73
7 结论与展望.....	76
7.1 研究结论.....	76
7.2 研究展望.....	77
参考文献.....	78
附录 1.....	83
后记.....	84

1 绪论

1.1 研究背景

随着我国经济体制由传统的计划经济向社会主义市场经济体制所转变，将会有越来越多的交易方式采用招投标，并逐步向社会化、市场化阶段发展。规范和完善招投标制度，使招投标制度成为业主采购的自觉、自愿的选择，这一点在我国经济由卖方市场向买方市场的转变时期显得尤为重要，将有利于加快我国社会主义市场经济体制的形成和完善。实践证明，由招投标制度引导下的招投标活动是一种社会资源最优整合与分配的方式，它能够充分保障招投标双方参与者的合法权益、责任和义务，更是市场经济健康发展的保障。从本质上看，招投标活动是一种建立于公平、公正及公开基础之上的竞争性交易手段。据相关统计数据报道，我国近年以来在招投标领域的市场成交金额，已占全国 GDP 总额的 15%~20%范围，市值约 20 万亿元人民币/年；甘肃省近五年财政预算招标采购成交金额也高达 1.47 万亿元人民币（详见图 1-1）。

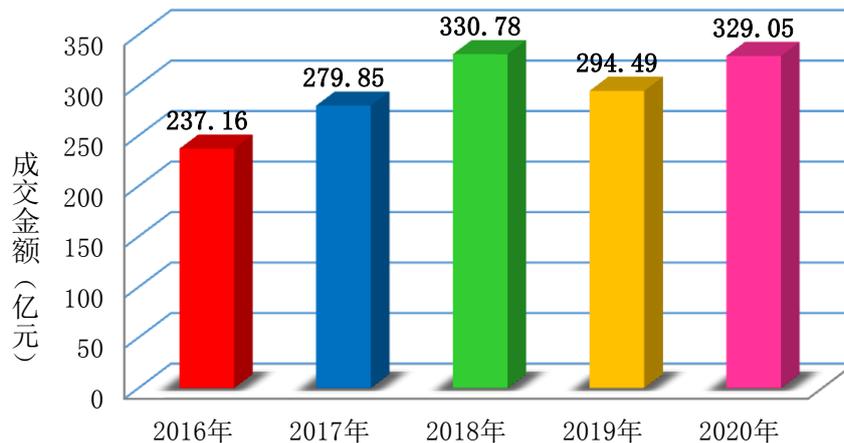


图 1-1 甘肃省财政预算招标采购成交额图示

从招投标活动的运行发展过程中来看，传统市场交易中普遍存在“暗箱操作”、“假公济私”、“围标串标”等管理风险频发问题^[65]。由于招投标工作牵扯到的

利益相关方较多，非常容易成为腐败问题、违规问题、造假问题等易发高发的风险领域。与此同时，一方面，我国的招投标市场相关配套政策及法律体系存在缺陷，行业自律管理机制尚未成熟化；另一方面，招投标活动的流程复杂，监管难度大，违规活动的隐藏性很强，这尤其导致了具有行业监管者与执行者双重职能的招标代理机构，所面临的经营风险远大于其它市场参与主体。

招标代理机构是整个招投标活动的重要枢纽，是有效促进招投标市场健康发展的重要环节，这类机构一旦遭遇重大经营风险，必然会导致局部市场遭遇不可估量的损失，严重影响社会的繁荣与稳定。因此，关于招标代理机构经营管理风险识别与防范的问题，是当代不容忽视的社会治理问题之一。

1.2 研究的目的和意义

1.2.1 研究的目的

（1）梳理招标中心招投标管理风险现状以提高对风险现状的认知

当前政府采购货物和服务、PPP 项目、机电产品国际采购、城市交通建设、水利建设、民航建设、房屋建筑工程、国企采购等项目在实施的过程中都需要通过招标采购来进行，招标中心的建设是为了使事业单位、国有企业与行政机关能够有组织地开展采购工作，能够使资金利用率得到有效提升，以此更好地推动当地经济建设发展。但招标中心在开展实际业务时仍然需要面临许多问题，这些问题主要集中在市场、技术、监管等方面，因此，为使风险要素的防控水平得到进一步提高，还需进一步做好制度建设工作。

（2）挖掘招标中心招投标管理风险要素以提高对风险要素的识别

本文主要研究招投标管理风险的相关防控策略，对制度、技术、市场、评审以及廉政五方面主要存在的风险要素做出进一步剖析。通过剖析发现，招标中心在制度方面存在的问题主要体现在：招投标活动操作不规范；在技术方面存在的问题主要体现在：招标文件编制不合理；在市场方面存在的问题主要体现在：投标方限制竞争行为；在评审方面存在的问题主要体现在：评审活动失职渎职；在

廉政方面存在的问题主要体现在：招投标行业监管部门行政监督弱化。

（3）探索招标中心招标投标管理风险防控对策以提高招投标风险管理能力

为进一步提升招投标风险管理能力，把控招投标全过程运行的各类风险点，遵循风险管理的基本原则，文章提出了以下几点建议：一是完善招投标管理制度；二是改进技术专业的招标办法；三是优化投标风险控制中的竞争制度；四是依法遵循公共资源交易平台评标专家抽取标准；五是引入第三方监管机构防控廉政风险。

1.2.2 研究的意义

（1）为风险识别方法如何运用到实际招投标案例进行探索

基于市场经济环境，工程交易、货物交易以及服务交易通常通过招投标来实现，强化风险识别并进一步规范标准执行能够更好地保障招投标活动的公正性，会对市场发展秩序产生直接影响，有助于经济发展水平以及市场建设效率的进一步提升。

（2）为招标中心招标投标管理风险防控优化提供理论支撑

为使招标中心更加高效地开展管理工作，使管理风险实现进一步降低，文章对风险要素做出了进一步分析，并在廉政风险、市场风险以及技术风险的防范方面提出了一系列解决对策。其中，廉政风险防控工作理论是将风险管理与全面质量管理两种理论合一的新理论，是反腐倡廉建设借鉴应用理论成果推进实践创新的成功案例，工作中不仅要遵循风险管理和全面质量管理的基本理论要求，而且要坚持开放性的思维，注重应用其他新型管理理论的方法和观点，破解推进中的难题，促进廉政风险防控工作的完善和加强。

（3）为其他企业解决招投标中的类似问题提供参考

在我国，许多项目建设都是通过对招投标制度的运用来实现的，可以使项目承揽更具有公平性。文章更加系统地剖析了招标中心在对招投标风险管理的过程中所实施的防控改进策略，为进一步优化招标中心的管理事项提出合理建议，也为其他企业在开展招投标工作过程中所采取的风险防控措施提出参考建议。

1.3 国内外研究现状及发展趋势

通过收集国内外相关文献资料,可为本文下一步研究工作提供扎实的数据基础。

1.3.1 国内研究现状

通过对国内相关研究文献进行翻阅后发现,我国近些年来以招标投标管理风控为研究对象所展开的相关工作,主要研究方向和成果集中在以下两个方面:

(1) 关于招标投标管理风险要素的研究

在招标投标管理风险要素的研究方面,从招标投标原则,招标流程管理,投标响应方式,评标技术能力等环节分析,主要包括:公平、公开、公正和诚实、信用原则尤为重要;重点强调了法律约束、技术识别、流程公平等要素影响;招投标过程中法律风险因素,需要通过合同管理、流程管理、电子化等来降低法律风险;建筑企业在经营上需要考虑风险因素,重点是招投标环节的风险监控;强调了围标串标因素的形成;招投标可能的风险是突出在企业承建项目的过程中,也是项目风险频发的重要性领域;投标过程合谋围标,评审过程违规操作等问题因素的形成;招投标过程中会存在部分法律制约有效性不足等因素。我国学者主要取得了以下成果,如表 1-1 所示。

表 1-1 引发招标投标管理风险要素的研究

提出者	时间	主要成果
陈洁	2011 年	工程项目在招投标各个环节都会存在一定的风险,公平、公开、公正和诚实、信用原则尤为重要 ^[12] 。
常海莹	2019 年	用不同方式来分析监理工作的突出特点, 监理的招投标流程以及招投标评审原则等情况, 梳理当下需要解决的实质性问题并提出有针对性的改善性策略 ^[13] 。
陈婧珍	2019 年	建筑企业在经营上需要考虑风险因素, 重点是招投标环节的风险监控。只有加强管理者的建筑企业风险管理监控能力, 提高管理手段, 才能够保证建筑项目的质量, 确保建筑施工的安全, 并进一步增加企业效益, 推动建筑企业的可持续发展 ^[15] 。

续表 1-1 引发招标投标管理风险要素的研究

提出者	时间	主要成果
顾祥柏	2007 年	系统阐述了招投标的风险点，重点强调了法律约束、技术识别、流程公平等要素影响 ^[21] 。
卢昉青	2017 年	强调了招投标过程中法律风险因素，需要通过合同管理、流程管理、电子化等来降低法律风险 ^[31] 。
李润瑞	2019 年	指出串通投标的实质是通过相互约束或协调来完成共同投标，并强调了串通和评标风险 ^[32] 。
陶安	2019 年	认为我国招投标发展历史中较短，招投标过程中会存在部分法律制约有效性不足的问题 ^[45] 。
王辉	2019 年	指出招投标过程中串通招投标风险的存在 ^[50] 。
张镇森、王孟钧、陆洋	2012 年	引入博弈论分析招投标中串标的风险 ^[61] 。
赵秀琴、杨晓蒙、考志勇	2019 年	在工程项目招投标阶段中，运用风险管理的相关知识，也能提高经济风险辨识和控制能力，为后期大型项目的顺利推进奠定坚实的基础，促进工程项目招投标阶段的有序进行 ^[63] 。
庄威	2019 年	关注重点分析招标过程中投标人串谋，引起成本价格变动的不合理性，投标过程合谋围标，评审过程违规操作等问题 ^[65] 。

数据来源：作者整理

（2）关于招标投标管理风险识别的研究

在招标投标管理风险识别的研究方面，从招标风险管理流程，投标策略制定，投标报价判断，投标资格响应，招投标信用预警，评审信息泄露等环节分析，主要包括：运用分析模型在招投标风险识别方面评估有效性；招标代理机构统一协调审核发放相关投标材料对风险要素识别产生的作用；研究和分析了在建设项目投标过程中如何根据竞争对手的情况确定投标报价；用博弈论的方法识别竞争策略；建筑市场价格扭曲带来了一系列质量和安全风险识别；根据对企业综合实力的有效识别做出投标决策，能确保其投标项目的有效开展；通过引入招投标信用预警机制，建立评估模型并获取企业数据以用于识别其招投标行为，并做出相应判断及预防风险发生；风险管理流程属于项目管理能力的识别范畴等。我国学者主要获得了以下成果，如表 1-2 所示。

表 1-2 引发招投标管理风险识别的研究

提出者	时间	主要成果
陈赟、曾琳棋	2016 年	提出了一种自主的招标新型模式，即由招标代理机构统一协调审核发放工程量表格给投标单位，投标单位工作基于材料核定后的工程量清单报价，招标代理机构在投标单位密封的情况下编制标底并开展评标工作，由此来杜绝投标人之间的借用资质、串标和招标人提前一天秘密泄露标底等不道德行为，也避免单价合同编制给招标人造成负面影响风险 ^[14] 。
陈婧珍	2019 年	验证了该模型在招投标风险识别方面的有效性 ^[15] 。
郭星言	2018 年	结合博弈论中不完全信息下建筑工程和贝叶斯纳什均衡的最低价中标法，研究和分析了在建设项目投标过程中如何根据竞争对手的情况确定投标报价 ^[22] 。
李璐璐	2019 年	用博弈论的方法，提出了在不彻底竞争的状态下最大化投标人奇效的激励政策，指出在各类信息不对称和没有任何相应政策激励采取的措施下，投标人的择优最优策略是弄虚作假 ^[34] 。
王望程	2012 年	认为可以引入招投标信用预警机制，通过建立评估模型并获取企业数据以对其招标行为做出判断及预警 ^[51] 。
王辉	2019 年	通过对招投标管理领域中的公路工程建设为分析对象，在公路工程招投标流程规范及其作用的基础上，分析了我国路桥建设计划投资招投标管理的整体现状，并侧重性地提出了切实可行的策略，务求改善招投标内部管理，优化公路建设质量 ^[50] 。
王丹	2017 年	施工企业投标风险处理的效果关系到企业的发展，对提高施工企业的市场竞争力起着决定性的作用。根据投标单位本身所具有的综合实力做出投标决策，才能确保其投标项目的有效开展 ^[54] 。
张镇森、王孟钧、陆洋	2012 年	建筑市场的价格扭曲会带来了一系列质量和安全问题，严重制约了建筑市场的健康发展 ^[61] 。
钟度平	2014 年	风险管理流程属于项目管理能力的识别范畴，引入风险监控对风险防范具有重要意义 ^[62] 。

数据来源：作者整理

1.3.2 国外研究现状

关于招标投标管理风险的研究问题，西方学术界的起步时间早于我国。近些年来国外以招标投标管理风控为研究对象展开的相关工作，主要研究方向和成果集中在风险源和风险防控两个方面：

(1) 关于招标投标管理风险源头的研究

国外学者在探讨招标投标管理风险源头的问题方面，从开展投标市场的有序竞争，影响投标定价的风险源头，招投标采购过程中的廉政风险等环节分析，主要包括：合作工作可以发展，冲突可以避免；对成本不确定性的认识和对不同投标水平下中标概率的估计；风险分摊如何以及在什么情况下实际影响定价水平；采用模型分析评估建设项目采购过程中的腐败倾向；识别公共采购中的风险，并发现潜在的贡献者及其相互关系等。主要取得了以下研究成果，如表 1-3 所示。

表 1-3 引发招标投标管理风险源头的研究

提出者	时间	主要成果
Brown DC、Ashleigh MJ、Riley MJ	2001 年	通过对一个短期建设项目合作伙伴选择的系统流程的实例分析，表明合作工作可以发展，冲突可以避免 ^[3] 。
CB Chapman 、WardSC、Bennell JA	2000 年	基于对成本不确定性的认识和对不同投标水平下中标概率的估计 ^[4] 。
Chapman RJ	2001 年	风险识别过程的进行方式直接影响着风险分析与管理对建设项目整体项目管理的贡献 ^[5] 。
Laryea S、HughesW	2008 年	承包商用于评估和定价招标阶段项目风险的正式和分析模型激增，需要更好地理解承包商在实践中如何确定投标价格，以及风险分摊如何以及在什么情况下实际影响定价水平 ^[7] 。

续表 1-3 引发招投标管理风险源头的研究

提出者	时间	主要成果
OwusuEK、Chan APC、AmeyawE	2019 年	由于腐败的秘密性质，腐败的测量和预测被认为是困难的，该研究试图建立一个测量模型来评估建设项目采购过程中的腐败倾向。该模型采用软计算方法(即模糊综合评价技术)来评估建设项目采购过程中各阶段的腐败及其相应活动的脆弱性水平 ^[8] 。
Sharma SK、Sengupta A、Panja SC	2019 年	该研究旨在识别公共采购中的风险，并发现潜在的贡献者及其相互关系。所提出的方法将接地理论与故障树、故障模式效应和临界性分析技术相结合。研究结果确定了若干腐败风险因素，并根据它们的临界性对它们进行排序。还为加强组织腐败控制和改进采购流程提供了重要的实践启示 ^[9] 。

数据来源：作者整理

(2) 关于招投标管理风险防控的研究

西方发达国家研究招投标管理风险防控课题的起步时间早于我国，因此，所取得的成果较为丰硕，从招投标管理阶段分析，主要包括：在不平衡投标模型中，工程量的不确定性对单价的确定起着重要作用；模糊约束定义了承包商提出的单位价格的上下限；在投标阶段采用精益思想的投标人，可以改进投标工作；学习和熟练掌握招投标管理供应链风险的各种定量模型，具有十分重要的防控风险意义等。主要取得了以下研究成果，如表 1-4 所示。

表 1-4 引发招投标管理风险防控的研究

提出者	时间	主要成果
AfsharA、Amiri H	2010 年	投标阶段存在一定的不确定性。在不平衡投标模型中，工程量的不确定性对单价的确定起着重要作用。因此，在离散区域应用最小化最大遗憾(MMR)和最小化总遗憾(MTR)方法，每个场景代表一组可能的工作量 ^[1] 。
Amiri H、AfsharA	2010 年	不平衡投标模型主要忽略了工作项目数量的不确定性和单位价格边界的模糊性。模糊约束定义了承包商提出的单位价格的上下限。通过目标函数中具有非对称模糊比的模糊系数来解决工作量的不确定性 ^[2] 。

续表 1-4 引发招标投标管理风险防控的研究

提出者	时间	主要成果
DakhliZ、Lafhaj Z、Bernard M	2017 年	提出了投标阶段的精益思想,认为在投标阶段采用精益思想的投标人,可以改进投标工作,通过对某法国建筑公司的建筑业采购管理系统中设计/报价/建造阶段的研究,采用为期 6 个月的改善活动,选择“时间”、“经济影响”、“质量”和“可持续性”作为测量指标,得出精益管理对于投标工作具有积极作用,同时对公司的组织和战略也会有积极的副作用 ^[6] 。
Serpella、FerradaX,Rubio NL	2017 年	对建设项目进行有效的风险管理至关重要,国内建设项目的风险管理要么没有得到应用,要么没有得到有效的实施。其中一个主要原因是缺乏风险管理(RM)能力和知识。该项研究旨在开发一个系统,以支持有效利用资源管理,提供所需的功能,协助业主和承建商发展他们有效管理风险的能力 ^[10] 。
Tang CS	2005 年	通过学习和熟练掌握管理供应链风险的各种定量模型,将各种供应链风险管理(SCRM)策略的研究文献与实践活动相结合 ^[11] 。

数据来源:作者整理

1.3.3 发展趋势

随着《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》、《机电产品国际招标投标实施办法》等相关法律法规的不断完善,以及受到信息技术、经济基础、社会变革等影响,对于我国的招标投标管理风险防控技术的未来发展趋势,我国学术界主要存在以下几种观点:

(1) 随着信息化和技术化的发展要不断推进招投标流程电子化

有部分学者认为,随着我国信息化和技术化的发展,招投标必然向电子化的方向迈进,主要包括:全国各省、市、区都已成立了对应级别的公共资源交易中心,不仅规范了招投标交易流程,制定了评审专家抽取标准,更重要的是各级交易平台开始积极推进电子招投标流程管理及电子档案区块链储存模式。其中,具有代表性的学术意见如表 1-5 所示。

表 1-5 招投标流程电子化意见汇总

提出者	时间	主要意见
符太素	2018 年	电子招投标软件的应用可以提高招投标监管的透明度, 缩短招投标时间 ^[19] 。
樊夏玲	2018 年	分析电子招投标在建筑项目招投标中的优点, 重点对电子招投标过程中发现的问题进行探析, 并提出了解决问题的对策, 提高了招标采购透明度, 提高了企业的经济效益 ^[20] 。
顾艳、应敏、曹阳	2019 年	通过构建电力企业竞价信用预警机制, 从而彰显信用评估在干预电力竞价决策、有效预防风险发生、调整企业信用管理策略等方面具有政策性价值 ^[23] 。
芦健	2018 年	电子化招标的可以技术手段上对很多招标风险进行有限防范, 提升招标公平性、有效性等 ^[35] 。
李小林	2019 年	全国范围内初步建成全过程电子招投标交易系统, 基本实现了市场交易信息的公开流动、动态聚集和集成共享 ^[38] 。
彭耀军、张雄胜	2016 年	电子招标投标交易平台构建和实时公开可以提升招标投标过程监督效果 ^[41] 。
许永新	2019 年	电子招标系统在建设工程招标中的应用, 有利于提高建设工程的招标效率, 使建设工程招标过程更加透明, 有效节省建设工程招标时间, 提高招标工作效率 ^[49] 。
王瑜	2018 年	不同方式计算机技术的发展与招标采购广度和深度相互融合, 推动招标投标采购行业走入更大的发展空间 ^[52] 。
姚瑞	2018 年	简要分析新时代招标投标工作的新使命 ^[55] 。
朱健	2017 年	通过技术手段建立健全评标流程和管理制度, 使网络电子投标进一步规范和科学化 ^[57] 。

数据来源: 作者整理

(2) 随着招投标项目日益复杂要不断提升招投标过程规范化

有部分学者认为, 随着我国招标投标制度的不断完善, 各级公共资源交易中心积极推进平台化的规范管理, 招投标采购活动必将走向专业化、标准化, 国际化道路, 这也是我国招投标活动未来发展的必经之路。其中, 具有代表性的学术意见如表 1-6 所示。

表 1-6 招投标过程规范化意见汇总

提出者	时间	主要意见
池金秀	2018 年	以招标法律法规、业务流程和互联网信息技术为基础，强调在线项目运营和管理的专业化、可视化运营是比较先进的系统模式 ^[16] 。
胡少先	2018 年	指出招投标改革需要配套相应的会计服务，提升招投标会计专业化水平 ^[24] 。
何秀艳	2015 年	相关招标与投标参与方必须采取充分的防范措施，认真分析不同情况下的风险，提出合理的风险防范和应对措施，以有效降低、转移或规避风险 ^[26] 。
黄敏、吴立、樊友川	2016 年	系统地讨论和研究博弈论的原理和运用，以及投标范围内各种模型的构建，在深入了解的条件下，结合投标现状，构建基于博弈论的总成本投标报价模型，从而为投标人提供一些有针对性的报价模型和建议，帮助确定其价格，不仅可以提高投标单位的中标概率，而且可以使其获得最大的期望收益，从而增强企业的竞争力 ^[28] 。
李阳	2012 年	通过介绍工程量清单计价模式的相关理论基础以及工程量清单计价模式下招标的发展现状和特点，揭示了双方的风险，并针对这些风险提出了相应的对策，从而使工程量清单计价模式下的投标过程能够有效地控制风险 ^[30] 。
吴雪钦	2019 年	招标制度决定了社会资源的配置。合理决策，针对对手采取合理对策，有助于实现利益平衡。通过对建筑工程招投标的相关研究以及结合合同类项目的招投标现状分析，有效研究了招投标机制的设计及相关报价策略 ^[48] 。
赵璐琳	2014 年	指出招标投标要依法制定项目专业评标办法及审核标准，并且这个标准要具备动态更新特点 ^[58] 。
张澜涛	2019 年	认为要招投标中的代理商专业性是保证招投标过程有效的一个重要措施 ^[59] 。

数据来源：作者整理

(3) 随着社会公平正义的发展要不断提升招投标公正与廉洁性

有部分学者认为，公平、公正、公开是保障市场得以可持续发展的前提。因此，强化招标投标市场的公正与廉洁性，不断完善各级公共资源交易中心的平台化管理模式，引入第三方监管机构进驻平台，这也是我国招标投标市场未来发展的必经之路。其中，具有代表性的意见如表 1-7 所示。

表 1-7 强化招投标公平与廉洁性意见汇总

提出者	时间	主要意见
党帅、樊少勇	2019 年	招投标评审专家要按照特定的抽取原则, 不仅保证专家质量和专业匹配, 更保障对招投标过程的公平性 ^[17] 。
丁心海	2013 年	分析了招标主体之间的串通交易和国有企业监督管理的缺失, 提出了完善招标相关法律法规, 完善国有企业招标外部和内部监督机制, 并对国有企业招投标的法律风险控制提出合理化建议 ^[18] 。
黄继红、李朝阳	2019 年	基于权力制衡理论, 依据廉政风险防控机制的运行逻辑, 提出廉政风险防控的保障体系 ^[25] 。
霍俞江	2020 年	电子招标系统打破了空间限制, 降低了成本, 提高了工作效率, 在我国的建设中发挥着非常重要的作用, 从整体上提高了招标各方的信息化水平 ^[27] 。
刘彬	2019 年	通过建立各种制度来完善专家抽取工作, 以保证评标活动高效顺利地完成 ^[36] 。
李军红、陈维刚	2008 年	合理防范招投标风险, 是降低成本的重要工作, 也是避免不规范行为给企业带来较大损失的重要举措 ^[37] 。
李飞	2019 年	招标人的独立决策权有限, 不利于招标活动的健康有序进行, 导致相关民事责任主体缺乏, 招标人的利益难以实现, 不符合简政放权的改革要求。明确和保证招标人的独立决策权, 确定招标人为招标活动最终责任人 ^[39] 。
梁海雅	2019 年	在投标期间, 加强监管和控制非法经营是企业规避风险的主要手段 ^[40] 。
孙义	2018 年	指出提升招投标公平性可以借助电子化流程并设置相应的不可逆和修改节点标记 ^[43] 。
司丽	2020 年	随着招投标制度的不断扩大和应用, 企业的违规竞价行为也层出不穷。招标程序流于形式, 审计监督名存实亡。重点加强招标投标领域的审计和监督 ^[44] 。
汪浩然、陈辉	2018 年	投标中不诚实行为的关联挖掘需要根据不同的数据源设置挖掘目标, 设置获取有价值信息的最小支持度和最小可靠性, 从而对参与投标活动的各个主体的不诚实行为进行分类和预警 ^[53] 。
郑瑾	2018 年	阐述了招投标要避免因廉洁问题导致的合谋串标问题, 保证招投标效率 ^[60] 。

数据来源: 作者整理

1.3.4 研究述评

(1) 国内招标投标管理风险防控研究述评

我国近些年来以招标投标管理风控为研究对象展开的研究比较分散,而且大多数学者都是在对我国实际情况进行分析之后,运用国外研究框架,通过案例手段进行研究,以及展开本土化研究。在研究时,提到的招标投标管理风险和国外研究结果存在一些区别,比如在我国,法律并未体现出有效的约束力以及围标串标风险等才是招标投标期间的主要风险。能够发现,在以招标投标为研究对象,以其风险成因为研究内容时,我国学者常常会用到博弈论,同时也会对操作漏洞等引起足够重视。

(2) 国外招标投标管理风险防控研究述评

国外很早之前就以招标投标管理风控为研究对象展开研究,所以研究范围更为广泛。能够发现,国外大多学者分解招标投标风险要素之时,将目光主要集中在其本身就有的模式风险上,同时他们提出,在招标投标期间需要通过法律对招标投标行为进行有效约束,同时还必须确保招标投标期间的真实性等等。而在以招标投标为研究对象,以其风险识别为研究内容时,大多数国外学者都会用到模型验证这一手段来展开研究,其研究重点主要有两个:一是构建识别理论;二是开发识别模型。为了验证构建的模型是否科学有效,学者们也会进行案例分析。

(3) 研究的空白和不足

不论是国内,还是国外,以招标投标管理风险防控为研究对象展开研究的学者有很多,研究成果也十分丰富,然而还是存在许多研究不足和空白。具体而言,第一,在研究时大多都针对识别模型以及理论框架展开研究,还有部分是将投标方以及公司项目作为案例来展开研究。第二,并没有多少以招标采购代理机构为对象的研究成果。甘肃省招标中心作为全省招标投标行业唯一的国有性质的代理机构,存在着采购服务、供应服务、监管服务三种职能,具备招标运行管理、投标竞争管理、评标审核管理三大板块,以该企业作为招标投标管理风险防控的研究对象,具有很高的研究价值,能够较好地补充招标投标管理风险防控领域的研究空白。

1.4 研究内容和思路

1.4.1 研究内容

本文以甘肃省招标中心为研究对象，通过运用拍卖理论、信息不对称理论、利益相关者理论、全面风险管理理论等学术观点，结合该招标中心的业务发展现状，识别出其主要的管理风险因素，进而遵循事前有效识别、事中预防、事后归纳的风险防范原则，分别从招投标制度管理、招标办法改进、投标竞争制度优化、评标专家规范抽取、招投标廉政监管五个方面入手，针对不同层级的风险源而提出了相应的防控策略。本文的内容大致可以分解为七个部分。第一部分为绪论，主要介绍选题背景、研究目的和意义、国内外研究现状和发展趋势、研究内容、思路和研究方法。第二部分是相关概念及理论，分别从招投标风险、招投标风险防控、拍卖理论、信息不对称理论、利益相关者理论、全面风险管理理论等学术观点入手，为下一步研究工作提供了扎实的理论基础。第三部分是管理风险存在的问题分析，通过风险现状描述，找出招标阶段公告及文件信息不对称等、投标阶段围标串标情形常态化等、评标阶段违法违规干预采购活动等三个方面的主要问题，并深入分析产生风险问题的招标、投标、评标三个主要阶段的各类原因，为风险因素的来源和形成机制提供了技术支持。第四部分为风险因素识别与评估，通过探讨招投标制度风险、招标技术风险、投标市场风险、评标审核风险、招投标廉政风险五个方面的风险点，理清了甘肃省招标中心当前存在的经营管理问题。第五部分为防控改进策略，为研究对象在提高自身全面管理风险能力的过程中提供了有价值的建议。第六部分为风险实施保障措施，为风险防控策略的有效实施提供了制度保障和组织保障。第七部分为结论与展望，通过总结本文的研究成果，指出此研究领域的未来发展方向，为后续研究工作提供良好的基础。

1.4.2 研究思路

本文的研究思路见图 1-2。

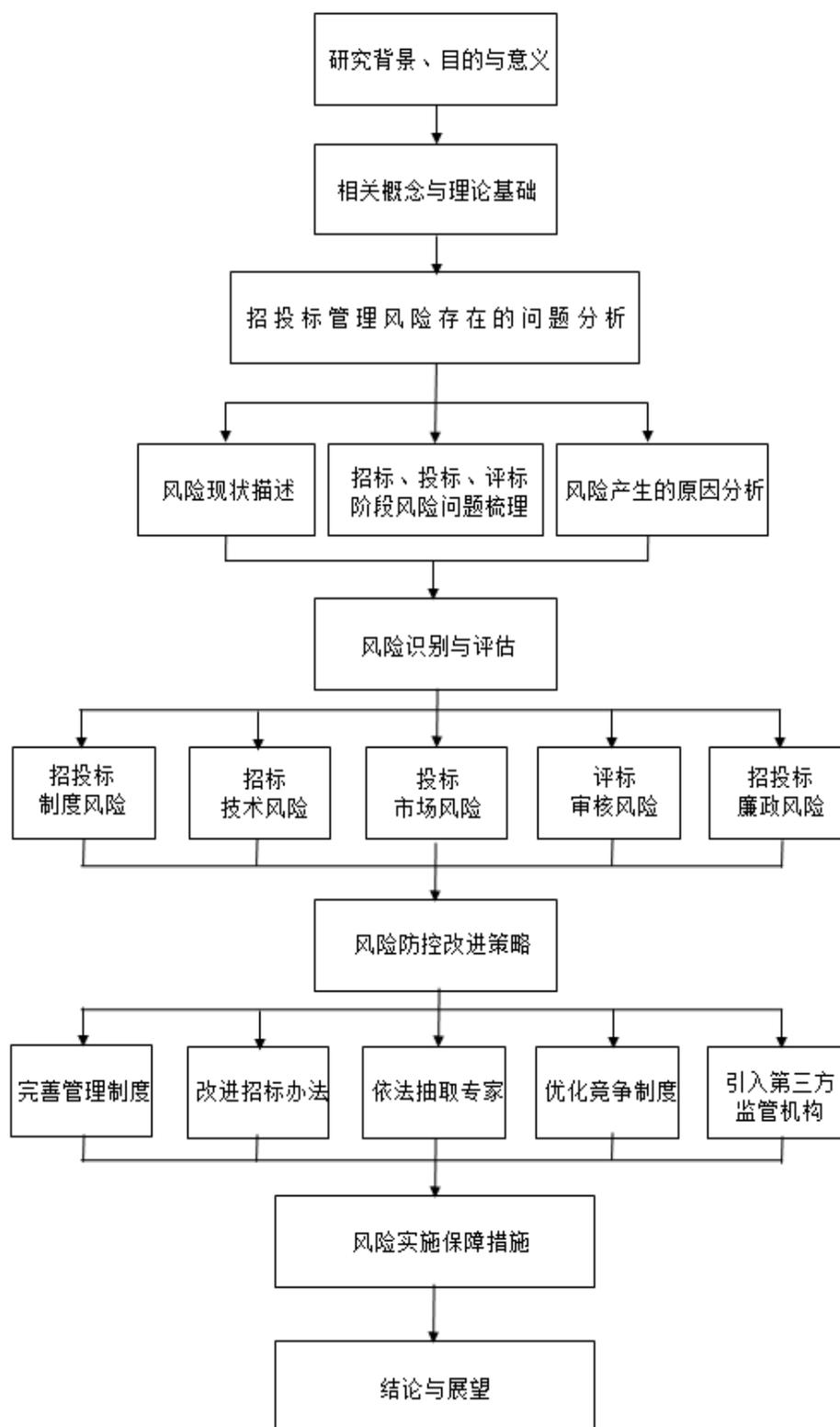


图 1-2 研究思路图示

1.5 研究方法

本文在研究时主要使用了以下研究方法：

（1）文献研究法

本文在研究时，通过翻阅相关文献来了解当前国内以及国外关于招标投标管理风险的研究情况，然后对这些研究成果进行借鉴来展开研究，能够发现，通过文献研究这一手段，令本文的研究获得了坚实的理论基础。

（2）实地调研法

笔者为了令研究结论更加科学可靠，深入招标中心了解招标投标相关工作，同时，当在研究期间遭遇难题时，也常常使用实地调研法这一手段对难题进行处理。

（3）案例分析法

本文以甘肃省招标中心作为研究案例，围绕巡视巡察过程中对招标中心反馈的问题，以风险识别、分析和防控的角度进行研究，对于招标投标管理风险的理论研究具有一定的实践价值。本文所分析的角度，同样适用于类似的省级招标机构风险防控与管理。

2 相关概念及理论基础

确定本文的相关概念及理论基础，可以理清招标投标管理风险的来龙去脉。

2.1 相关概念

相关概念主要有招标投标风险和招标投标风险防控。

2.1.1 招标投标风险

上世纪 80 年代，以英国土木工程师协会（ICE）为主的相关机构是招标投标风险管理领域比较早期的权威，提出了招标投标风险是指在招标投标过程中因为各种可能性问题的发生，促使招标项目的采购结果与采购方的合理意愿大相径庭，同时还有可能伴随对参与采购项目的各方当事人产生一定程度的损失。招标与投标风险是企业风险管理的一种。风险管理是企业的一项管理活动，指的是如何在项目、企业或其他相关组织运营过程中，把各类风险降至最低的管理过程。这一概念来源于上世纪 20 年代末期美国发生经济危机，在危机发生之后，美国管理学界有针对性的提出了风险管理的基本要素。上世纪 50 年代随着企业发展日益规范化，一些美国大型企业开始关注运营过程中的风险管理，包括斯坦福大学 Robinson 教授在内的一部分学者，开始将风险管理理念运用于实践，并从风险分析、风险评估和风险防控方面制定了系统性的风险管理模型。在此基础上，美国 COSO（反欺诈交易委员会）经过深入研究，进一步归纳出风险管理的分析要点。到 20 世纪 90 年代，风险管理已经成为跨国企业和大型公司十分关注的管理模块，更成为现代企业制度建立的重要标志。作为招标投标活动中的招标方以及投标方，会因为三种原因导致各方面风险的出现，这三种原因首先是项目自身十分复杂；其次是外部环境发生改变；最后是对很多社会条件，人们没有足够的控制能力。从整体上进行观察，招标投标风险主要可以分为两类，首先是技术性风险，此类风险和招标设计技术、技术评审方案以及技术需求文件有关；其次是非技术性风险，此类风险类型十分丰富，比如合同风险、市场竞争风险以及政策风险等等。

2.1.2 招投标风险防控

美国政府在 20 世纪 90 年代初期调整了招标投标制度,明确规定了招投标风险防控的思路与标准,提出了招投标风险防控是指在招投标期间通过各类举措来令风险事件出现几率尽可能下降甚至为零的一个过程,或者是令风险事件引发的损失尽可能减少的一个过程。同时,该政府从招标方、招标代理方、投标方等多个角度,诠释了防控招投标风险的重要价值与思路。总体来看,对招投标风险防控,需要从招投标风险识别、招投标风险评估评级、招投标风险防控与应对三个层次来开展。个人之间的利益关系与管理防范体制不完善是造成损失的重要原因,也是招标工作中所存在的最大的风险。价格风险主要存在三种情况:一是市场中经常会存在供和需不对等的状况,如果是在卖方掌握稀缺资源的条件下,就可以对投标环境进行一定的控制,以此来提高价格;二是一些供应商为了能够中标而报出极低的价格,该价格可能会使供应商的利润非常微薄,这种行为会扰乱到真正的市场价格;三是供应商为了达到中标的目的就会在几个关键点上报出较低价格,在中标后提供货物时又以未与招标方进行充分沟通,某某项的中标价格并非招标方实际需要的产品价格,从而提出涨价的要求。质量问题所带来的风险也体现在两个方面:一是因为供应商所提供的产品质量不达标,导致企业的经济发展、利润、品牌名誉等各个方面都蒙受损失;二是企业自行采购的材料存在质量方面的问题,所带来的负面影响会涉及到最终产品的质量、良品率和出货日期,同时对于声誉与竞争力也会造成很大的影响。供应商延迟交货和采购意外风险主要表现在:因为缺乏对参加招标企业做仔细认真的调查,供应商对于生产以及管理上漏洞较多,致使日期到时不能及时交货。如果在采购时遇到了一些不可抗力因素就会导致供货方无法按时供货,或者已经到货的材料由于各种原因没有及时的投入生产,造成缺货风险损失。风险评估主要包括了风险辨识、风险分析、风险评价三方面的内容;常用风险因素分析法、模糊综合评价法、定量分析评价法、经验分析复核法、定性风险评价法、风险率风险评价法等。做好招投标风险防控可以从明确采购目的、强化对供应商的选择和管理、对采购全方位监督、总结招标采购工作、加强意外风险防控等多方面采取相关措施。

2.2 相关理论基础

运用拍卖理论、信息不对称理论、利益相关者理论和全面风险管理理论，能够有效理清招标投标管理活动中的主要风险源头。

2.2.1 拍卖理论

拍卖理论出现于 19 世纪 70 年代，其提出者为瓦尔拉斯。该理论研究发现，在不同国家的拍卖行为中，无论采取什么样的拍卖系统是为了满足出价最高者的出价，而支付价格往往是第二高者不愿意支付的最高价格。这意味着中标人的最佳出价是使第二个最具竞争力的投标人脱颖而出的出价。该理论认为，影响拍卖结果的关键因素有三个：一是拍卖的规则或方式，包括报价是否公开，投标次数限制，最高限价等等；二是拍卖标的物的属性，对投标人的价值和作用，以及投标人以此对标的物的评估；三是不确定性因素，包括投标人的策略、突发情况等等。拍卖理论最重要的意义是在于解决信息在不对称的情境下如何设计更好的契约模式来协调各方关系，实现良好管制。对于招标投标管理来说，意味着使用更好的招标机制或标书条款，可以有效地规避招标投标过程中的违规现象。

2.2.2 信息不对称理论

20 世纪 70 年代，George A. Akerlof、Joseph Eugene Stiglitz 等人提出了信息不对称理论。在市场经济环境下，交易双方不能充分掌握对方的信息，结果造成了在信息获取方面的一方占据优势，而另一方利益受损的情况出现。当然，在某种情况下，因这一现象而导致的交易成本的上升问题也无可避免。比如在旧车交易市场中，卖家可以通过保持品质获得良好声誉，从而令交易成本得以下降，而买家也可以通过相应举措剔除质量差的车辆。这一理论运用在招标投标管理中，主要是通过更好的调控招标方与投标方在信息获取方面的权限，来实现达到最优招标投标结果的目的。

2.2.3 利益相关者理论

1964 年, Eric Rhenman 提出了利益相关者理论。该理论认为, 由于公司发展和利益相关者的参与存在紧密联系, 因此利益相关者整体利益是公司的追求目标。利益相关者主要由三部分构成, 首先是各类主体, 例如社区和政府等; 其次是交易伙伴, 例如消费群体和公司股东等; 最后是影响公司经营的客体, 例如社会环境和自然环境等。作为利益相关者, 他们不但享受公司经营的利益, 还需要监督公司的运营, 并且对经营风险进行承担。可见, 公司要想获得良好发展, 其在决策时不但需要对股东利益进行考虑, 还需要对其他利益相关者的利益进行考虑。在日趋激烈的招投标活动过程中, 各方利益相关者都希望在博弈中获得最大收益, 其行为模式也将直接影响投标方的决策过程和效果。

2.2.4 全面风险管理理论

全面风险管理是指在企业经营管理的各个环节和业务流程中实施风险管理的基本过程, 制定风险管理战略, 实施风险管理措施, 培育良好的风险管理文化, 以及建立和完善风险管理流程和方法的组织体系、信息系统和内部控制系统。中国在这一领域的研究始于 20 世纪 80 年代。一些学者已经将风险管理和安全系统工程理论引入中国, 并在少数企业进行了试用。然而, 我国大多数企业对风险管理缺乏认识, 没有建立专门的风险管理机构 and 制度建设。中国于 2006 年制定了《中国企业全面风险管理指引》, 使得我国全面风险管理在企业中的试行开始施行, 有力地推动了我国风险管理事业的进程。美国 COSO 给出了全面风险管理的定义即企业内部为了达到一定的战略目标, 启用特定的管理模式, 从全局考虑, 系统而又全面的考虑事件发生的内外部风险, 全体员工共同协作, 做好全面的风险管理, 达成企业战略目标的一种管理方式。

3 甘肃省招标中心招投标管理风险存在的问题分析

通过详细分解招标中心现行的业务流程，可有效掌握其管理风险的源头，进而掌握不同层次的风险因素。

3.1 招标中心招投标管理风险现状

风险是指可能对内部控制目标的实现产生负面影响的不确定因素。企业在不同时期、不同内部环境、不同业务层次、不同工作环节可能面临不同的风险。企业应当按照立足实际、突出重点、反映差异、适应变化的原则，有针对性地进行风险识别和评估。

3.1.1 招标中心简介

甘肃省招标中心是一家成立于 1999 年 12 月的有限责任公司，2014 年改制重组为甘肃省招标咨询集团有限责任公司全资子公司，是甘肃省招标行业唯一国有企业。主营业务包括：政府采购、国际招标业务代理；基建项目招标采购业务代理；企业事业单位大宗物资招标采购业务代理；建设项目全过程咨询、安全评价、节能评估、工程造价、PPP 项目全过程服务；供应链贸易、阳光采购数字化平台研发及运营管理。

甘肃省招标中心秉承“一流服务、一流效率、公平公正、诚实信用”的宗旨，相继为全省大型国有企业的重点项目、14 个市（州）的市政建设项目和交通、国土、水利、民航等行业组织了招标采购工作，为行政机关和事业单位的重点项目组织了政府采购工作，累计招标金额突破 2000 亿元，有效地提高了项目建设资金利用率，为甘肃经济建设发展做出了突出的贡献。

甘肃省招标中心在扩大经营范围的同时，大力提高服务质量，注重业务规范和内部管理，通过 ISO9001 质量体系认证，建立了一套科学的管理体系，努力打造文明单位和规范科学的管理。甘肃省招标中心非常注重企业文化建设、品牌建设和精神文明建设，建立了门户网站和电子招标投标系统平台，加强了信息沟通

和宣传，实现了业务管理和日常办公管理的信息化、专业化、网络化，被中国招标投标协会评为“5A 级诚信创优招标代理机构”，被甘肃省直机关工委授予“先进党支部”和“文明基层单位”称号。连续两年被甘肃省交通运输厅评为“甘肃省公路建设市场信用评价 AA 级招标代理机构”，成为甘肃省内唯一一家入选 AA 级的招标代理机构，并于 2017 年荣登“甘肃省交通运输厅公路建设市场诚信红榜名单”。

3.1.2 招标中心职能

招标中心作为招标代理机构通过接受采购方的委托，全权负责运行及管理项目招标、投标、评标三个主体阶段的全过程采购活动，具备采购服务、供应服务、监管服务三种职能。通过依法设定招标条件、编制招标文件、拟定合同文本、收取投标及履约保证金、撰写评标报告、解决质疑及投诉处理、组织竣工验收、货物试运行验收等一系列活动，一方面可以规范采购方的行为准则，建设高标准市场体系；另一方面也可以规范投标方的行为准则，优化市场营销环境。通过完成招投标采购活动，最终配合审计部门、行业监管部门、纪检部门开展项目核查工作，保障项目采购质量，保障项目实施效率，保障项目备案资料封存十五年以上。

3.1.3 招投标业务流程

甘肃省招标中心招投标业务流程一般分为以下几个步骤：接受采购方的项目招标委托，按照采购方需求编制招标公告及招标文件，采购方审定文件并确认，招标公告和招标文件应当依法发布，投标人应当按照规定的要求报名，组织资格预审、现场踏勘、标前答疑会，澄清和修改招标文件，投标单位按招标要求编制投标文件并在规定时间内按时交纳投标定金，依法认定组建评标专家会，即组织开标、唱标、评标，评标监督委员会推荐中标候选人，依法公布中标结果，发布中标通知书，向中标人收取中标服务费并退换未中标人投标保证金，撰写评标报告，解决质疑与投诉问题，组织竣工验收及货物试运行验收。该企业的具体招投标业务流程见图 3-1。

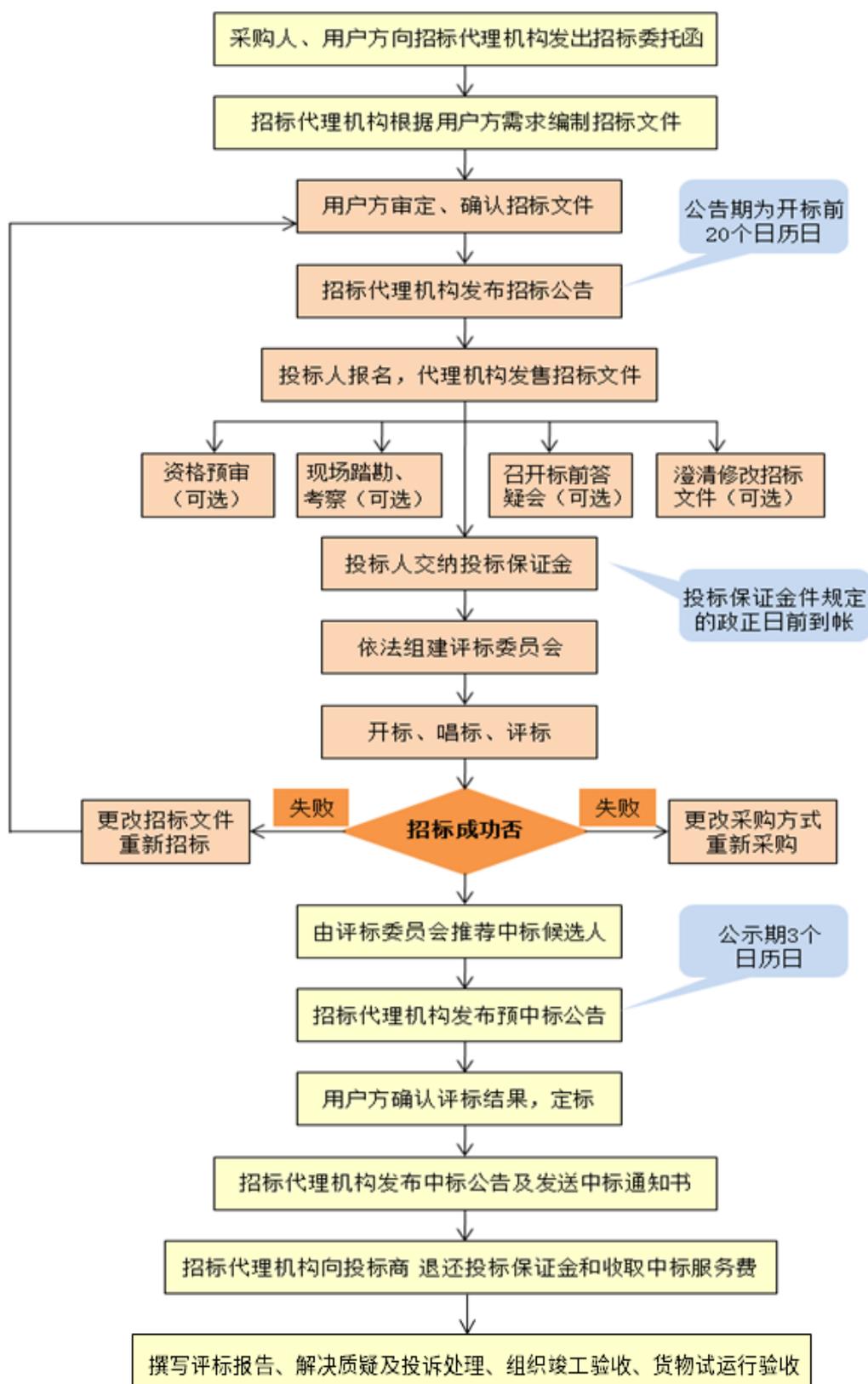


图 3-1 甘肃省招标中心招投标业务流程图

3.1.4 招投标管理风险现状描述

通过对甘肃省招标中心实地调研,结合企业业务流程控制与风险管理相关理论,对该企业运营发展的相关管理数据(年度业绩汇总表 20 份,综合废标率<15%,质疑投诉处理案件 578 起,合同有效执行率>90%,廉政风险审计档案 55 卷,纪检监察审查档案 67 卷,公检法执行案件 7 起)进行仔细研究,可将其招投标管理风险现状梳理如下:

第一,招投标业务流程风险描述。从招标中心的各项工作流程、工作制度入手,分析招标中心在履行相关职责过程中可能面临的主要风险点,这一过程的核心工作是确定招标中心的工作职责和工作权限,各部门的工作职责与工作权限,各岗位的岗位职责与岗位权限。通过职责权限研究,梳理出招投标业务开展过程中的主要权力点。从对招标中心部门与岗位的设置可以发现,招投标业务的主要权力点包括:服务流程审批、内部流程审批、服务对象管理、数据统计、招标文件制定、专家抽取、评标规则制定、评标规则执行与监督、目标资质考察、市场考察、行权过程监督等。

第二,招投标利益相关方权利风险描述。结合招标中心的实际工作开展,将各权力点进行划分,可分为招标管理类行权点、投标管理类行权点、评标管理类行权点。针对每一类行权点,对每一项权力可能面对的利益相关方进行分析,从而找到主要风险来源。这一阶段的思路明确了当权者的权力本身就存在风险,权力越大风险就越大。

第三,招投标主要阶段各重点环节风险描述。在对各风险源引发的主要问题进行分析研究之后,制定相应的应对措施,从而实现风险的闭环管理。招标管理阶段、投标管理阶段、评标管理阶段所存在的风险问题错综复杂,涉及管理制度、操作流程、信息安全、文件编制、评审纪律、市场竞争、廉政监督等多个方面,风险管理难度系数较高。

第四,招投标业务运行过程中合谋问题风险描述。从招标投标的法律环境、参与人、运行过程和辅助系统等角度进行分析,运用拍卖理论重点分析招标投标中的合谋问题,对于垂直合谋,招标人有必要权衡合谋惩罚的成本和防范合谋的

激励投资，以设计最优的防范合谋合同；对于平行合谋，中标供应商我们可以引入歧视评估机制，相应的模型优化证明显性歧视从机制上相对于无偏见的对称奖励机制，而隐性歧视协同机制引入了信息的不对称，这使合谋面临信息租金抽取与合谋收益分配效率之间的两难冲突而让合谋变得更无效率。

第五，招投标业务运行过程中信息不对称风险描述。项目招投标运行管理与风险管理理论是相符合的。在建设项目的招投标运行过程中，招投标的行为是一种典型的博弈行为。运用信息不对称理论在项目招标与投标过程中，由于项目主体之间的信息不对称，招标与投标双方无法完全控制博弈过程中选择行为的最终结果，这也使得其预期目标的实现具有不确定性。因此，信息不对称是项目风险产生的直接原因。在招标与投标过程中，尤其是招标方，与投标人相比，其所能掌握的信息相对有限，处于信息劣势地位。相比之下，招标方的潜在风险更大。从招标方的角度来看，为了避免和减少一些不必要的损失，实现项目实施阶段的预期目标，关键环节是在投标阶段识别潜在的风险因素。因此，在招标过程中信息不对称的环境下，了解和估计项目风险的根本原因和风险的体现，从而有针对性地进行风险防范，是招标人的一项紧迫任务。

第六，招投标活动博弈过程中利益风险描述。在招投标市场竞争中，运用利益相关者理论进行分析，所有参与招标与投标的利益相关者都希望在这次博弈活动中获得最大的利益。各方都会以自己的出发点和利益目标进行活动，其行为模式也直接影响到招标与投标各方的决策过程和效果。政府采购招标一直是资源配置的一种手段。它能够保证在充分的市场竞争下实现利益最大化的规范性、科学性和组织性。利益相关者的行为是否符合当前的道德行为模式，战略决策方法是否符合大利益相关者和小利益相关者的模式，是为了确保相关社会资源的最优配置，进一步规范招标投标活动、维护公平竞争的市场经济秩序、提高资源利用效率、降低交易成本、预防和遏制腐败、推进招投标各方实现共赢的重要条件。

第七，招投标管理机构全面运营发展风险描述。招标中心作为招投标行业的代表性企业，在其运营和发展过程中，不仅面临着内部管理风险，还面临着外部市场环境的激烈竞争。企业要提高综合实力，需要充分运用全面风险管理理念，重视企业内部控制，采取科学有效的方式，确保企业整体控制达到预期效果，从

而有效规避相应的风险问题。全面风险管理作为一种新的理念，不仅为企业内部控制体系的建设指明了方向，而且为企业营造良好的内外部环境提供了有利条件。

3.2 招标中心招投标管理风险存在的主要问题及原因分析

招投标业务管理是指针对一个完整采购项目下的各个业务阶段运行发展的综合性管理工作，可主要划分为招标管理阶段、投标管理阶段和评标管理阶段三大部分。招标中心招投标业务管理问题错综复杂，利用甘肃经济信息网数据分析（详见表 3-1）结合各个业务阶段的工作比对，提出引发招投标全过程管理风险中所存在的根本性问题。

表 3-1 甘肃省国有企业招标采购项目近 5 年废标情况统计

采购项目类型	时间范围	废标数量
货物、工程、服务	2016 年 1 月-12 月	239 个
货物、工程、服务	2017 年 1 月-12 月	251 个
货物、工程、服务	2018 年 1 月-12 月	208 个
货物、工程、服务	2019 年 1 月-12 月	223 个
货物、工程、服务	2020 年 1 月-12 月	231 个

数据来源：甘肃经济信息网

3.2.1 访谈调查设计与分析

（1）访谈提纲设计

为了进一步完善调查数据，使调查结果能更加准确地反映出招标中心招投标管理风险问题及原因的真实性，笔者紧紧围绕论文研究目的设计了访谈调查。希望通过访谈调查的形式，进一步、全方位了解招标中心招投标管理风险存在的问题及原因，从而制定更加科学、有效的防控策略。

访谈调查采用结构式访问设计。在开展访谈调查工作之前，事先设计好访谈调查的内容提纲，按照提纲设定好的问题开展对受访者的访问，并对收集到的访

谈信息及数据进行整理和分析（详见附录 1）。访谈提纲的调查内容主要包括三个方面：一是了解招标阶段存在的行业共性风险问题及原因、了解招标阶段招标中心存在的行业个性风险问题及原因（附录 1:1-4 题项、5 题项、8 题项）；二是了解投标阶段存在的行业共性风险问题及原因、了解投标阶段招标中心存在的行业个性问题及原因（附录 1:1-4 题项、6 题项、8 题项）；三是了解评标阶段存在的行业共性风险问题及原因、了解评标阶段招标中心存在的行业个性问题及原因（附录 1:1-4 题项、7-8 题项）。在准备开展访谈调查之前，笔者对访谈提纲做了一定的比对工作，并进行了模拟访谈练习，根据对访谈提纲模拟演练的情况，进行了更进一步的优化与完善。

（2）访谈对象的选取

本次访谈活动共邀请了甘肃省招投标行业从事政策制定、事务管理、评审核查等方面的专家及领导共计 35 人。

1) 参与本省招投标政策制定方面的专家

甘肃省招标投标协会副会长、甘肃省公共资源交易局副局长、甘肃省财政厅政府采购监督管理处处长、甘肃省国资委政策研究室主任、甘肃省发改委规划发展处处长、甘肃省商务厅国际招标采购管理处处长、甘肃省住房和城乡建设厅建设招办主任。

2) 从事本省招投标事务管理方面的专家

甘肃省招标咨询集团总经理、甘肃省国资委企业改革处处长、招标中心总经理、招标中心技术法务部部长、招标中心规划发展部部长、招标中心数字化采购平台管理部部长、甘肃省经济信息网主任编辑、甘肃中金国际招标有限公司总经理、甘肃政采项目管理咨询有限公司总经理、甘肃煜伦招投标咨询服务有限公司总经理、甘肃佳川工程项目管理有限公司总经理、甘肃孚德招投标代理咨询有限公司总经理、甘肃全过程工程咨询管理有限公司总经理。

3) 从事本省招投标评审核查方面的专家

甘肃省卫健委计划财务处处长、甘肃省交通厅规划发展处处长、甘肃省水利厅建管处处长、甘肃省教育厅规划发展处处长、甘肃省自然资源厅国土空间规划处处长、甘肃省生态环境厅规划发展处处长、中铁兰州局集团有限公司副总经理、

甘肃省公安厅规划发展处处长、甘肃省农村农业厅规划发展处处长、招标中心综合管理部部长、招标中心经营管理部部长、招标中心审计部部长、招标中心纪委办公室主任、招标中心专家组管理部部长、招标中心人力资源部部长。

在访谈调查实施的过程中,采用了脱稿访问的模式进行,这样可以增加受访者在此次访谈过程中,拥有谈话的舒适感,并且可以更好地拉近访谈对话的距离,增加访谈内容的真实性、有效性,避免刻板僵硬的问答模式带给受访者不舒服的感受。35 名受访者全部采用面对面形式的访谈调查,对于访谈设计问题均做出了回答,为访谈调查数据的完整性提供了支持。

(3) 访谈结果汇总分析

通过对 35 名专家及领导进行访谈调查,并对访谈信息内容进行整理与分析,梳理出引发招投标全过程运行管理的招标管理阶段、投标管理阶段、评标管理阶段三个主体管理阶段存在的问题及原因分析(详见表 3-2)。

表 3-2 甘肃省招标中心招投标管理风险问题及原因分析访谈汇总表

访谈对象	访谈对象分类	招投标管理风险存在的问题	引发招投标管理风险问题的原因分析
甘肃省招投标协会副会长、甘肃省公共资源交易局副局长、甘肃省财政厅政府采购监督管理处处长、甘肃省国资委政策研究室主任、甘肃省发改委规划发展处处长、甘肃省商务厅国际招标采购管理处处长、甘肃省住房和城乡建设厅建设招办主任	参与本省招投标政策制定方面的专家	一是在招标文件编制及审查过程中,为个别供应商量身定制资格业绩条件、评分标准等; 二是违规获取打分明细表、评标专家名单、潜在投标人名单等涉密信息,协助部分供应商围猎评标专家或相互串标; 三是向个别供应商泄露以往评标信息、未中标原因等保密内容,帮助其提高投标文件编制水平,增大中标概率;	一是招标流程约束力不足; 二是资格审查标准不明确; 三是市场目标考察不准确;

续表 3-2 甘肃省招标中心招投标管理风险问题及原因分析访谈汇总表

访谈对象	访谈对象分类	招投标管理风险存在的问题	引发招投标管理风险问题的原因分析
甘肃省招标咨询集团总经理、甘肃省国资委企业改革处处长、招标中心总经理、招标中心技术法务部部长、招标中心规划发展部部长、招标中心数字化采购平台管理部部长、甘肃省经济信息网主任编辑、甘肃中金国际招标有限公司总经理、甘肃政府采购项目管理咨询有限公司总经理、甘肃煜伦招投标咨询服务有限公司总经理、甘肃佳川工程项目管理有限公司总经理、甘肃孚德招投标代理咨询有限公司总经理、甘肃全过程工程咨询管理有限公司总经理	从事本省招投标事务管理方面的专家	四是在供应商资质能力核实中,利用篡改现场核实结果等手段,帮助“代理人”及“空壳公司”获得投标资格; 五是在对供应商绩效评价中,偏袒个别供应商,提高产品质量、合同履行、售后服务等方面的评价结果; 六是在供应商不良行为管理中,提供地方行政保护,未按安规定对不良供应商进行处罚,帮助个别供应商躲避黑名单处罚;	四是组织措施编制不合理; 五是围标串标现象频发; 六是低于成本价竞争意识明显; 七是投标活动约束力不足;

续表 3-2 甘肃省招标中心招投标管理风险问题及原因分析访谈汇总表

访谈对象	访谈对象分类	招投标管理风险存在的问题	引发招投标管理风险问题的原因分析
甘肃省卫健委计划财务处处长、甘肃省交通厅规划发展处处长、甘肃省水利厅建管处处长、甘肃省教育厅规划发展处处长、甘肃省自然资源厅国土空间规划处处长、甘肃省生态环境厅规划发展处处长、中铁兰州局集团有限公司副总经理、甘肃省公安厅规划发展处处长、甘肃省农村农业厅规划发展处处长、招标中心综合管理部部长、招标中心经营管理部部长、招标中心审计部部长、招标中心纪委办公室主任、招标中心专家组管理部部长、招标中心人力资源部部长	从事本省招投标评审核查方面的专家	七是依法必须进行招标的项目，通过拆分项目、变更项目属性等方式规避公开招标； 八是未严格执行招标文件规定，临时修改评分规则、技术条款、关键参数等； 九是评标专家未按招标文件予以客观、公正评审打分，或者利用某些领域技术权威性影响其他专家打分；	八是商务评审缺乏法律认知； 九是技术评审缺乏专业认知； 十是价格评审缺乏行业认知； 十一是评标纪律约束力不足；

数据来源：作者整理

3.2.2 招标阶段存在的主要问题及原因分析

(1) 招标阶段存在公告及文件信息不对称等风险问题

在招标采购准备工作中,应依法公开的信息未公开,以不合理的条件限制或排斥潜在投标人,利用信息不对称,为个人谋取利益等情形造成了中心内部管理制度在规范操作流程及信息封闭管理方面的风险。

一是在招标文件编制及审查过程中,为个别供应商量身定制资格业绩条件、评分标准等。

二是违规获取打分明细表、评标专家名单、潜在投标人名单等涉密信息,协助部分供应商围猎评标专家或相互串标。

三是向个别供应商泄露以往评标信息、未中标原因等保密内容,帮助其提高投标文件编制水平,增大中标概率。

(2) 引发招标管理风险方面的原因分析

良好的管理水平是降低机构管理风险的根本,作为招投标活动的管理性机构,提升管理水平的关键,在于相关制度能否形成健全的体系并得到贯彻执行。如果管理制度缺乏科学性、合理性、可操作性,那么必将会导致采购项目在实施过程中问题频发,风险加剧,最终造成经济损失,制约采购单位相关工作的顺利开展。招标工作的公正性与公平性的实现,需要依靠大量的标准化指导意见作为参照,而现阶段,招标中心并没有依据政策法规和实施条例不断改进和完善适用于不同项目类型的招标条件设定和组织措施编制的标准化指导意见,致使相关工作开展的难度加大。

1) 招标流程约束力不足

招标中心的主要服务对象均为手握实权的行政机关、国有企业、事业单位,项目决策者个人意愿,能够对项目的运行结果带来巨大的影响作用。在此情况下,委托方内部容易出现工作人员滥用职权,并对招投标过程进行干预的现象,从而严重影响到招标代理方的正常经营活动。例如,委托方内部个别工作人员,为了自身利益,或者个别利益团体为了谋求私利,往往会通过诸多违法违规手段去破坏正常招标工作的开展,直接对与自身无利益关系的投标方进行限制,令其无法

成为投标活动参与者。尤其是一些特殊部门内部，个别拥有特殊权力的工作人员，随时可以利用自身职务的便利，直接对整个招标活动全过程进行干预。或者，一些招标单位在编制招标文件时会制定一些倾向性条款，以改善投标资格条件，使其在指定内部承包商后成功中标，使得其他潜在投标者难以参与竞争，此时，招标方内定的承包人就能够占据优势。对招投标信息进行控制从而实现对投标的限制，也就是寻找借口将公告发布时间、范围缩短，从而导致其他潜在投标者并未了解到招标信息。或者，将公开招标替换为邀请招标，从而令招标范围得以缩短，如此就能够对潜在投标者进行排斥，并让内定者中选。

招标中心相关工作人员的一举一动，都能够对整个招标活动全过程产生重大的影响作用。在此背景下，别有用心之人试图拉拢招标中心相关工作人员的问题在所难免。而招标代理人违法违规的成本较低，监管者很难掌握真凭实据。例如，招标代理方通过肢体语言、暗语等隐秘的方式，透露标底信息、投标者相关信息、招标方主要负责人信息等。不论是招标委托方还是投标方，只要与招标代理方互相勾结，不仅会导致招标工作流程形同虚设，还会严重导致国家财产的流失，代理机构同样会面临着直接经济损失的风险。

投标人动用相关力量或手段干扰招标流程时，招标代理机构投入的成本会大大增加，面临的经济风险压力也随之增加。在药品采购、医疗设备采购、市政房建等特殊领域的招标活动中，项目运行条件往往具有投资成本低、利润高、准入门槛高、暗箱操作可能性大等特点。在巨额利润的驱使下，不法分子必然会相关招标活动视为敛财的工具。一些不法团伙为了成为中标者，往往会不择手段，例如，动用信息化手段监视招标方及招标代理方相关工作人员的一举一动，阻挠竞争对手参与竞争，窃取商业机密，从而达到不可告人的目的。

2) 资格审查标准不明确

投标人资格审查标准不明确是招标中心当前难以有效防控的技术风险之一。根据财政部政府采购信息公告显示，2018年10月，甘肃省招标中心在开展资格审查过程中，由于缺乏明确的工作标准做指导，违反了现行《政府采购法》第22条，《财政部令第87号》文件第17条等有关法律法规的内容，被财政部依法进行了处罚。

由于工作人员自身能力限制或者利益的驱使，导致资格审查标准不明确时，别有用心者便能够随意设置一些排斥性条件，随意增加意向投标方业绩分数，通过各种障碍，将一些潜在的投标人淘汰，并实现自身不可告人的目的。举例而言，比如在预审阶段，审查就存在较大的倾向性，不论是资格预审文件中，还是资格预审通知中，都进行严格规定，使得许多明明能力和条件都符合要求的投标人被刁难，无法参与投标，这种情况在实际活动中屡见不鲜。同时还存在严重的借壳以及舞弊现象。所谓借壳现象，即个别投标人不具备投标资质，但通过挂靠的形式，获得有资质企业的帮助，从而满足投标人的相关条件，最终达到中标的目的。让无资质的投标人挂靠在有实力的企业中，资质出借方能够获得一定的经济利益。因此，大部分有资质的企业往往只考虑自身的利益，而不会对借壳者的经营情况进行调研。这一系列问题的存在，不利于招投标市场的稳健发展。

3) 市场目标考察不准确

所谓市场目标，是指市场经营者对自身看好的大市场进行细分后，决定进入的小市场。从“买和卖”的角度来看，招标中心可视为销售服务性商品的商家，其面向的顾客群体则是招标方，而投标方则是其背后的经营资源。或者说，招标代理结构是促成市场买卖双方某项交易活动的中介。作为一名服务商，想要在竞争压力日益剧增的招投标市场谋求生存与发展，那就需要理清自身能为市场提供什么商品，市场又需要什么样的商品，选择什么样的客户群体，才能实现利益最大化的目标，那就需要做好市场目标考察工作。

从当前的情况来看，甘肃省招标中心在进行市场目标考察过程中，主要是通过媒体、书刊、政府机关单位工作报告、与招标方负责人沟通等途径去了解相关信息，而缺乏可量化的计算手段，也未能充分对潜在投标方多方面信息进行收集。比如仅对企业资质、综合实力、业绩等进行了解，而对报价情况、技术参数、商务条件响应等知之甚少。从而难以有效降低来自市场目标考察环节中的技术风险。判断招标代理机构市场目标考察工作精准度如何，可以从相关企业近期二次招标项目的情况进行分析。笔者通过访问甘肃经济信息网相关内容发现，仅从 150 条关于甘肃省招标中心发布的招标公告中就找到 5 条内容属于二次招标公告，且发生原因为投标方达不到招标合同的要求（详见表 3-3）。这也恰恰说明，该招

标代理结构的市場目标考察精准度有待提升。

表 3-3 甘肃省招标中心 2020 年下半年部分二次招标代理业务明细

招标编号	开标时间	二次招标事由
GZ2008103-CCBJCG	2020-09-30	
GZ2007149-GSYCGY	2020.09.28	投标人不满足相关招标条件,
GZ2009027-GSJCLF	2020.09.29	以致有效投标人不足三家,予
GZ2009100-ERYZTD	2020.10.27	以废标后重新开展采购业务。
GZ2009013-GSSYCG	2020.10.15	

数据来源: 甘肃经济信息网

4) 组织措施编制不合理

所谓招标组织措施,是指为了实现招标目的,招标代理机构在对招标项目的多方面信息,如管理技术特点、价格、规模和质量等标准进行分析后,根据市场实际竞争情况以及相关法律规定,来策划招标工作的过程。

现阶段,甘肃省招标中组织措施编制不合理的原因主要表现为:一是客观发生的废标原因导致首次招标不成功时,未能制定出更合理的计划进行二次招标,而是采取谈判的方式进行解决。在谈判过程中,程序不规范;二是招标方采取了抵触招标方式的行为。当招标采购单位有采购需要时,应当依法通过公开招标的途径进行采购,但个别采购人却以不适合公开招标为由,选择邀请招标或其它方式,这恰恰说明,招标代理机构的业务能力有待提高;三是文件编制能力不强造成了招标文件实质性内容不清晰、不准确,部分招标文件未详细注明投标人资格、技术文件缺乏量化内容等,或者是评标过程中主观性评审内容占比较大。

3.2.3 投标阶段存在的主要问题及原因分析

(1) 投标阶段存在围标及串标情形常态化等风险问题

在投标活动管理中,为个别潜在投标人不真实反映其实际生产制造能力提供帮助,获取投标资格,以围标串标等形式谋取个人利益等情形造成了中心项目运行在投标市场形成合理有效竞争方面的风险。

一是在供应商资质能力核实中,利用篡改现场核实结果等手段,帮助“代理人”、“空壳公司”、控股公司以及关联公司获得投标资格,有利于相互串通。

二是在对供应商绩效评价中,偏袒个别供应商,提高产品质量、合同履行、售后服务等方面的评价结果,以提升其投标有效性,有利于形成合围。

三是在供应商不良行为管理中,提供地方行政保护,未按规定对不良供应商进行处罚,帮助个别供应商躲避黑名单制裁。

(2) 引发投标管理风险方面的原因分析

投标活动的运行存在着很多不正当竞争和垄断行为,严重制约了招标采购工作的开展。竞争机制不合理会直接导致企业成本加大,产品质量及服务水平下降,工程安全隐患增多,违法违规情况加剧。

1) 围标串标现象频发

当前的招投标市场,普遍存在着严重的围标串标行为,这也是招标代理机构面临的最大的市场风险源。例如,一些招标项目的金额不高,无法对投标方产生强大吸引力。但依照相关法律法规的规定,在需要进行公开招标时,为了降低投标成本,投标方主体会向招标方与代理机构保证推动此类项目的顺利施行,不出现流标的现象,而具体操作方式则是私下进行。他们往往会联系其他投标单位,令其参与围标,使招标项目能够和最低投标人数要求相符,以达到在程序上顺利开标的目的。而参与围标的这些公司,通常都存在利益关系,有的还成为同盟。通过轮流围标,都能够达到各自中标的目的。在围标期间,那些结成同盟的投标方彼此之间存在利益关系,所以并不容易出现冲突。同时,这些违规投标者十分熟悉招投标的程序,并不会轻易地被监管部门发现其违法违规行为。要想对这类行为进行确认查处也着实非常困难,不但取证难度大,而且处罚力度不足,即便发现细枝末节,对大部分违法违规者来说,其所受到的惩罚也并不会产生重大影响,因此使其愈加大胆,从而导致围标现象变得十分普遍。若是项目利润较大,投标方往往会无所不用其极去联合招标方或者招标代理机构,在编制招标文件时,根据自己单位的优势情况进行制定,以便排斥潜在投标人以及竞争对手等,从而导致公开招标最终沦为“萝卜标”。

2) 低于成本价竞争意识明显

在建设工程招标投标实践中,投标人以低于成本价的价格进行投标是常见的,但很难依法确定投标人的报价是否低于成本价。在建设工程招标过程中,由于价格在评标中往往占较大的分数或比例,甚至是影响投标人能否中标的关键因素,为了承包工程,投标人在投标过程中往往会试图降低报价,有时甚至低于成本价。若投标人以低于成本价的报价中标,必然会出现以下情形:

一是项目实施难以顺利进行。因为中标价低于成本价,中标人无利可图,所以到了项目实施阶段,中标方为了挽回自身的经济损失,往往会通过各种手段来对招标方进行要挟,令其进行经济补偿或者追加合同金额。比如在项目施工中途停建等,出现延误工期等问题在所难免,导致施工管理难度进一步加大,也更容易出现各种纠纷。

二是项目质量难以得到保障。中标价低于成本价时,中标人不但难以获得利润,甚至会遭受巨大的经济损失。由于当前的市场竞争变得愈加激烈,一些投标人为了保障企业不停工,或者单方面考虑增加业绩等,往往会通过降低报价额度的方式竞标,甚至会报出低于成本价的价格参与竞争。尽管我国现有的招投标法规禁止出现这一不正当竞争行为,但在实际过程中,由于监管机制不健全等因素的制约,使得这种不正当竞争行为屡禁不止。采用这种手段夺标后,中标者在后期为了保障自身的利益,必然会采取偷工减料、以次充好等违法手段降低经营成本,最终会形成许多低质工程,对人们的财产以及人身安全造成严重威胁。

三是工人薪酬遭受压榨。在全球经济一体化的大背景下,各行各业内部的竞争压力日益剧增,中标人采用低于成本价的方式夺标后,其获利能力下降,资产增值保值途径受限。为了降低经济损失,中标人通常还会采取压榨工人等恶劣的经营手段,甚至还有一些工程项目中标人直接挪用安全措施费,挪用工人薪酬等费用,导致安全设施以及安全技术水平未能达到相关标准。此类情形不仅导致项目施工期间会出现较大的安全隐患,还会对施工人员人身安全造成严重威胁。同时,也有一些中标者为了降低成本,采取非技术工代替技术工,用小工代替大工等非法经营行为。上述这些不法行为,必然会给社会带来巨大的经济损失,风险后果也不堪设想。

四是市场秩序遭受破坏。这种低价竞标的行为还会严重破坏市场的正常经

营秩序,导致许多同类企业生存困难,加大了社会的不稳定因素。投标人的报价低于实际成本价,在短时间内,会放大经营者的现金流量,但会严重破坏市场原有的运行规则,当地区内部大部分同类企业遭受冲击,甚至被迫退出市场后,将会直接导致垄断行为的出现。

3) 投标活动约束力不足

根据标的物的属性区别,招标项目可划分为工程招标、货物招标、服务招标三大类。笔者通过实地调研的方式发现,现阶段,由于行业缺乏有效引导,管理措施不到位等因素存在,甘肃省各市县普遍面临着投标活动过于松散的情形,主要表现为:合同履行周期较长、利率风险较高、投资成本较大、作业难度较大的工程招标项目,通常是现有企业关注;合同履行周期较短,利率风险较低,投资成本较小,几乎没有技术难度的货物招标项目和服务招标项目,则备受人们的关注。投标活动过于松散,是招标中心业务管理环节中的一级风险,也是产生一定不利影响的风险因素。例如,甘肃省招标中心代理,招标编号为 GZ190383-YJMDJT 的招标项目,因有效投标人不足 3 家,于 2019 年 3 月末进行了废标处理^①。

3.2.4 评标阶段存在的主要问题及原因分析

(1) 评标阶段存在违法违规干预采购活动等风险问题

在评标审核过程中,利用职务之便,直接或间接、明示或暗示非法干预采购活动,影响中标结果等情形造成了中心评审工作在依法指导综合打分及遵守评标纪律方面的风险。

一是依法必须进行招标的项目,通过拆分项目、变更项目属性等方式规避公开招标。

二是未严格执行招标文件规定,临时修改评分规则、技术条款、关键参数等。

三是评标专家未按招标文件予以客观、公正评审打分,或者利用某些领域技术权威性影响其他专家打分。

^① 甘肃省招标中心. 窑街煤电集团有限公司 2019 年 4 月份安全生产急需设备采购项目 废标公告[EB]. 甘肃经济信息网, 2019-04-29.

（2）引发评标管理风险方面的原因分析

对于绝大多数工程类、货物类和服务类招标项目来说，评审人员的专业素养是衡量评审工作的重要标准，尤其是许多具有较高技术性要求的项目，专家组的专业技术水平将会直接影响招标质量的高低以及废标率的高低，而评审委员会的组建工作在过去很长一段时期都没有形成规范性统一，这也对评审工作本身产生了极大的冲击。

1) 商务评审缺乏法律认知

商务标评审，是指从成本核算、纳税、财务报告、社保、中小企业声明、资质证书等角度入手，评估投标人报价是否合理、招投标双方经济效益是否接近平衡，风险是否能够控制在一定范围内，并决定选出招标人最优合作者的过程。基于利益相关者理论，若想让招投标活动能够朝着可持续发展的方向迈进，那么，作为交易双方的规范化平台操作者，招标代理机构还需要充分考虑商品实际使用者，商品间接获利者等其他利益相关者的切身利益。因此，在整个招投标活动过程中，商务标评审工作是最为关键的一个环节。假设所有投标者都能够顺利通过技术评审，那么，商务评审中获得高分的投标者往往是最终的优胜者，因为优秀投标者往往会在商务标中提出平衡各方利益相关者的利益条件。

因商务评审专家在专家组中的占比很小，且需要根据采购项目的特性，选择偏向于法律、财会、质检、工商、税务、司法等专业性领域，所以在商务评审过程中专家团队容易缺乏综合性认知。例如：不能理解《财政部令第 87 号》相关规定的问题较为突出。该法规的第 55 条第 2 款规定：评审指标应限定在与投标者供应的商品质量相关的要素内，包括但不限于报价、技术等级、服务质量、履约能力等。该招标中心在组织开展商务标评审过程中，由于招标方代表、随机聘请的外来专家不熟悉招投标法律的具体内容，往往会将一些财务指标设为评估候选人履约能力的二级指标。实际上，具体的财务指标，与企业组织的资产规模、现金流等因素存在正比关系，这无疑就是将资产规模较小的潜在投标人排除在外，违背了相关法律法规的规定。也有个别工作人员将候选人在相关行业中的经营年限设定为评估候选人服务质量、履约能力的二级指标。但实际上，服务质量高低，或者履约能力强弱，与候选人的经营年限并没有相关联系。

2) 技术评审缺乏专业认知

政府采购货物招标所涵盖的范围,涉及各个行业,各个专业。在技术评审环节中,不仅要求评审专家从事相关专业工作,还要具备一定的对比分析能力、绘制图表能力、计算机应用知识、语言表达能力。现阶段,技术评审专家的专业性单一,相关培训工作不到位,缺乏综合性专业认知的问题也是该招标中心难以从根本上应对的重要评审风险因素。具体表现为,在关于医疗设备采购招投标活动中,负责评审技术标的医学专家,不一定具备计算机应用知识,面对一些高度智能化的医疗设备,医学专家很难准确判断出投标者所具备的技术等级是否符合要求;而计算机学专家虽然熟悉 IT 产品的物理性能,运行原理等专业知识,但也很难弄清相关智能化医疗设备是否符合招标人的临床使用诉求。尤其是面对一些我国缺乏自主知识产权的 IT 产品,例如智能门禁设备、数控生产设备等技术产品,时常会出现专家库专家对产品技术参数不了解的情况,稍有不慎,将会引发严重的技术性灾难。

3) 价格评审缺乏行业认知

价格评审是指以投标者的报价为基础,结合商品质量、交付期限、配套商品供应能力、售后服务能力、交付后商品的使用成本、效益以及中小企业声明等各方面信息,并依照招标文件规定的运算公式,将上述各因素折算成为相应货币价值的过程。在实施价格评审过程中,专家缺乏行业认知,缺少市场调研,是甘肃省招标中心难以有效破解的一大难题。例如竞争性谈判编号为 GZ1912056-GSSJB Y08,招标代理机构为甘肃省招标中心,于 2019 年 12 月 27 日废标处理的招标项目,曾经过一次招标和二次招标失败后,转为竞争性谈判,但因无有效投标人参与而被迫进行废标处理。从牟利的角度来看,投标者参与投标的主要目的,就是希望通过向招标人提供商品的方式,获得相应的利益。然而,就在进行竞争性谈判过程中,投标者不得不放弃合作,说明其预估的项目经济效益与自身的报价存在较大的差距,或者说,负责价格评审的专家缺乏行业的认知。从一次招标再到废标的整个过程,招投标双方遵循了拍卖理论的原则,即招投标双方都向对方流露出了自身的供需状况,然后,招标方再考虑投标各方的报价。由于价格评审专家缺乏行业的认知,分析了所有投标者的报价后,及时调整了自身的需求,试图

以此为基础，在接下来的一轮竞价过程中得以占据更多的优势，然而当双方之间所期望的商品价格严重不平衡时，交易终止。除此之外，个别工作人员在进行价格评审过程中，未充分分析行业的相关信息，而是以当地物价局提供的数据为依据，甚至还忽略了市场实际通胀率等问题，使投标者面临的经营风险不断扩大，最终导致招标工作失败。

4) 评标纪律约束力不足

评标纪律约束力不足，必然会滋生各类违法违规行为。关于评标委员会人员构成问题，现行的《评标委员会和评标办法暂行规定》在第九条中规定，评标委员会由招标人或其委托的招标代理机构的相关业务代表，以及有关技术、经济等方面的专家组成，成员人数为五人以上单数，其中技术、经济等方面的专家不得少于成员总数的三分之二。但该内容未对招标方人员数量进行限定，假设评标委员会成员人数为 19 人，减去技术、经济等方面专家 13 人（不得低于三分之二），剩余 6 人是招标人或招标代理机构代表。同时，第十条规定，若技术含量较高，专业性较强的特殊招标项目，难以通过随机抽取专家方式实现有效的评审目标，此类情况可由招标方直接确定专家范围。那么，这样就会导致评标纪律约束力不足的问题出现。因为技术、经济等方面的专家，主要是通过随机抽取的方式从各对应领域中挑选出来的专业人员，不是来自招标方或招标代理方的工作人员，人数相对比较分散。而招标方参与评审的人数集中之后，在投票权方面的优势则必然明显。所以在此背景下，如果招投标活动各方参与者为达到保障自身利益最大化的目的，那么不遵守评标纪律的可能性也就相对比较大。具体而言，评标纪律约束力不足，会引发以下情形：

一是专家违规操作。由于缺乏纪律约束，评标专家为了谋求不当得利，容易与投标人合谋损害招标人的利益。

二是招标人违规操作。招标项目负责人手握经济大权，在不受约束的情况下，容易发生通过巧立名目，将项目资金利润占为己有的问题。

三是投标人违规操作。投标人违规操作，可以划分为两种类型：损害招标人的利益；损害竞争对手的利益。总之，其违规操作的成本较低，招标代理人对其的约束能力较弱。

四是招标代理机构违规操作。通常情况下，招标代理机构若想通过违规操作的方式谋取不当得利，往往都会与招标人或投标人合谋，因为主要的利益来源于招标人或投标人。

综上所述，甘肃省招标中心面临的重大评审风险是相关评审人员在组建过程中随机性很大，采购方选择性很强；领域外专家评审领域内项目不具备相关条件，容易被招标单位左右思想；专家未能接受官方制定平台开展的综合性专业化培训；专家自身的评定标准不统一、不规范、不能出具合法依规的持证上岗证明文件。

4 甘肃省招标中心招投标管理风险识别与评估

风险识别是判断企业面临的风险性质的过程。用科学的方法对项目的潜在风险进行系统的分类识别,判断哪些风险会影响项目的实施。在风险识别之后,需要对风险进行分析评估。风险评估是及时识别和科学分析影响企业内部控制目标实现的各种不确定因素并采取应对措施的过程,包括风险概率和影响评估。

4.1 招标中心招投标管理风险识别

引入风险管理,对招投标业务过程的潜在风险进行识别,研究其风险类别和等级,进行可接受性评定与确定应对策略及具体措施,对于招标业务的风险防范具有一定的现实意义。

4.1.1 风险识别方法

利用文献分析法。通过对甘肃省招标中心招投标管理风险中存在的问题及常见原因分析,利用知网、百度学术、公司内部资料以及著作阅读等方式搜集相关文献,搜索过程中着重对招投标管理风险因素,招投标管理风险防控等方面进行相关文献收集,并对文献进行分析、整理,为本文分析论证提供了扎实的基础。

利用头脑风暴法。针对目前甘肃省招标中心招投标业务中所遇到的各类风险,召开主要部门会议,其中包括:党群工作部、工会、中心领导办公室、综合管理部、经营管理部、档案部、行政部、技术法务部、财务部、审计部、纪委办公室、专家组管理部、规划发展部、人力资源部、市政房建招标部、国际招标管理部、交通招标管理部、民航招标管理部、水利招标管理部、铁路招标管理部、政府采购管理部、国土资源招标管理部、造价管理部、数字化采购平台管理部、后勤工作部,共计 50 人参会。先对本次调研工作做简单地介绍,招标中心业务流程介绍,招投标市场行情介绍,本次调研的主要目的介绍等。再请各位同事对目前自身岗位中存在的风险因素进行头脑风暴,并对调查结果进行归纳、总结。

4.1.2 风险识别过程及结果

依据《中华人民共和国招标投标法实施条例》释义、《中华人民共和国政府采购法实施条例》释义以及中国招标投标协会行业案例分析,从采购当事人、采购方式、采购程序、采购合同、招标、投标、开标、评标、中标、质疑与投诉、监督检查、法律责任等全过程板块出发,通过文献分析法利用知网、百度学术、公司内部资料以及著作阅读等方式搜集相关文献,搜索过程中着重对招投标管理风险因素,招投标管理风险防控等方面进行相关文献收集,并对文献进行分析、整理。通过头脑风暴法针对目前甘肃省招标中心招投标业务中所遇到的各类风险,召开主要部门会议,共计 50 人参会,整理得出 3 大管理阶段的 50 项风险(详见表 4-1)。根据招标中心招投标业务发展情况,结合信息收集技术所获取的信息资源并进行综合分析,可将招投标管理工作中的主要风险划分如下:

(1) 招投标制度风险

工程建设项目类别是招标中心三大招标采购领域中技术难点最高、采购金额最大、关注力度最强的领域,其招标范围和招标方式都严格按照有关规定执行。但有一些使用国有资金进行建设采购的招标单位,招标活动操作不规范,为了获得大量的不正当利益,与投标单位合谋,对依法应当公开招标的项目,想尽各种方法,规避公开招标或虚假招标。

主要表现为^[18]:擅自改变项目投资性质,使本应纳入招标的项目不纳入招标范围。肢解项目:将一个大项目分成几个小项目,使每个小项目的规模不足以进入招标范围;或者将其肢解成一个大的部分或者几个小的部分,而这个大的部分仍然要公开招标。如果情况有利,剩余的小部件应以追标或追加数量的形式进行处理。否则将在“另起炉灶”和招标以外的其他采购方式中处理“大额小标”:将工程造价降低到投标限额以下,非公开招标确定承包商后,根据实际情况进行调整并最终结算;利用项目的时差,故意省略支持项目。项目正式实施后,基于时间紧迫性,该项目将被纳入合同范围;未按规定范围发布信息导致合法有效投标人数量不足;缩短规定的信息发布时间,导致投标人未能按时提交符合要求的投标文件;以保密工程、特殊工艺、复杂技术名义定向承包;虚假投标:在业主

的指示下，投标人邀请其他相关单位参加伴随投标。所有投标文件应由预期中标人编制（当然，每份投标文件的格式、字体、纸张和装订方式各不相同）。陪同投标人在完成唱标表演后，可获得中标人给予的报酬；如果不能避免公开招标，将首先开始工作，然后办理手续，最后，通过各种关系，象征性罚点款了事。

（2）招标技术风险

招标中心的一些部门负责人存在通过以下非法途径谋取个人或群体利益的情形：招标文件编制不合理，在招标文件中设置倾向性、歧视性或不合理的条款（“量身定做评分标准”）；向特定投标人披露有关重要信息；协助或暗示特定投标人修改其投标文件；在低价中标后（以成本和价格上涨、数量增加等为由），协助特定投标人进行高补偿，与中标人签订“阴阳合同”或“黑白合同”（招标人与中标人就同一招标项目签订两份或两份以上实质性内容不同的合同，以“白合同”作为监管备案，实际执行为“黑合同”）；高价出售招标文件或索要高价投标保证金；区别对待投标相关咨询等。

主要表现为^[18]：就投标人资格要求而言，资格预审存在倾向性和排斥性，大多会采取“量体裁衣”或为特定关系招标设定特殊准入条件，并提高了进入门槛（如要求投标人达到一定的注册资本，工作时间和业绩，产品必须在一定地区使用，品牌必须是国际品牌等一系列相关约束），以减少竞争对手或降低具有特定关系的投标人进入的门槛；在投标报价的内容中，太多的项目被视为临时定价，不参与评标，不包括在竞争范围内，留出宽松的环扣，并间接提供利润空间；在评标方法（细则）中，旨在设置一些评分项目或降低可能常见项目的分数，或设置有利于特定关系人的评分权重；在招标咨询服务中，潜规则迫使承包商依靠所谓的“中介”（与业主利益有利害关系的近亲属和朋友）联系业主，否则将无法获得有价值的信息，当然，它将无法准备出售业主和评审委员会满意的信息；在发布招标文件时，只向特定投标人提供电子版的工程量清单，其他投标人由于无法获得电子版的工程量清单而不得不重复输入大量的工程量，这很容易因输入错误而使其投标无效。

此外，部分招标文件编制水平低，不够科学规范，也在一定程度上影响了招标的效率和公开、公平、公正的有关原则。一是一些单位不具备自行招标、编制

招标文件的能力。由于招标文件编制粗糙、要求不明确、评标标准和方法不合理，招标（代理）人会排斥或限制外部区域和系统的潜在投标人参与项目竞争；未公开规定评标标准和方法，或擅自改变招标文件规定的评标标准和方法，导致评标工作缺乏严肃性和公正性；甚至有些条款本身不符合相关法律法规的要求，导致投标人的投标书编制难度很大，无法正确评价投标人的综合实力和报价水平，给投标人造成损失。例如，在政府采购项目中，招标文件中明确采用综合评分法，但价格权重仅占 20%，这违反了《政府采购货物和服务招标投标管理办法》第 52 条的明确规定，即“采用综合评分法，商品价格得分占总分的 30%-60%（即权重值）”。二是对于招标代理机构或招标主管部门编制的招标文件，与业主的沟通和联系往往不到位，业主对招标文件某些关键条款规定的权利和义务了解不多，从而为今后解决和处理招标过程和施工合同中的相关问题留下隐患。

（3）投标市场风险

招标中心通过对采购项目立项、发布社会采购意向公告、设定投标文件预审资格来影响投标市场的活动，而投标市场的风险主要来源于投标人的限制性竞争行为。例如，投标人缺乏诚信、串通、围标、欺诈和恶意低价投标等。其中，投标人串通是指一些投标人之间达成协议（本质上是一种利益再分配机制），操纵中标结果，破坏市场公平竞争秩序，损害招标人和其他投标人的合法利益。

主要表现为^[18]：竞买人相互同意提高或降低投标报价的价格，从而形成垄断报价；所有参与利益分享的投标人在投标项目中相互投标，轮流中标，为了在投标过程中能够顺利中标，利益团体中的主要投标人与其他部分或所有投标人串通投标，并承诺协助投标；投标人可以在投标前通过利益团体内部招标事先确定出本项目在将来运行过程中的实际中标人，以限制竞争，提高利益相关者的中标概率；在提交投标文件前，联合团体同意分别以高、中、低价报价，以便在提高联合团体中标概率的同时，尽可能提高中标价格。

其他一些投标单位，特别是建筑市场上常见的一些投标单位，借用其他企业的资质进行投标，甚至采取欺诈、弄虚作假等手段，欺骗获得中标结果。中标后无法履行承诺，不得不非法分包或非法转包，致使工程质量无法提高，造成严重违约，甚至是造成严重工程事故。

此外，在工程建设领域，一些投标人（施工单位或总承包商）为了争夺招标项目，完全无视市场风险，恶意降价。低价中标后，为了不造成损失，确保仍有一定利润，他们会千方百计以不正当手段谋取该利益，例如：会以不正当手段增加费用，不增加就威胁停工，延误工期，甚至形成未完工程。偷工减料、以次充好、低价转包，给工程质量埋下隐患。

（4）评标审核风险

招标中心在组织专家委员会开展评审工作的过程中往往会存在一些风险因素，这些风险主要表现为部分专家缺乏职业道德，丧失法律原则，评审活动失职渎职，评标过程不公正、不科学、不合理，在非法利益驱动或外部压力下进行定向评标。

主要表现为^[18]：在评标中给某个投标企业打分极差或“人情分”，故意提高或降低投标人的分数，以及“保驾护航”；评标委员会以对业主负责为理由，不敢发表真实意见，对业主的想法考虑过多，甚至主动推测、询问，按照业主的想法进行评标，最终成为所有者的暗箱操作的工具；与评标委员会其他成员串通，或与招标人、代理机构、投标人串通，或影响、干扰其他评标专家的独立评标，或在不宣布退出的情况下退出，导致评标结果不公正和评标相关信息泄露等；草率评标，不尽尽职尽责，只靠自己的印象和关系等情况进行评标。例如，一家大型国有企业的办公楼项目将进行招标。在招标开始前，企业已指定关系良好的单位为中标单位。由于担心通过公开招标竞争无法保证中标，单位领导作为本项目评标委员会主任介绍了主要投标人的情况，排斥或限制了其他投标人，并明确表达了与中标人合作的意愿，在余下的评标过程中，与其他评委单独沟通交流，结果促使预定的投标人如期中标。

（5）招投标廉政风险

招标中心在协助招投标行业监管部门执行监督审查过程中发现，由于部分监管部门监督意识淡薄，行政监督弱化，在一定程度上缺乏监督的主动性，容易出现监督难以落实、监督效果难以保证的现象^[63]。此外，新闻舆论监督力度不够，获取信息的渠道不多，有关部门对新闻舆论报道管理不严，在新闻传播过程中，不实事求是，对违法招标行为没有深入举报。由于行政监督实施力度不够，在行

政监督过程中，行政监督员要自上到下进行监督管理，受政府传统管理模式的影响较大。监督手段相对单一、片面，导致监督过程中存在诸多薄弱环节，监督预警作用没有充分发挥。招投标活动属于利益相关方较多且涉及金额较大的经济活动，招投标行业也属于廉政风险易发高发的领域。那么对于招投标全过程工作是否合法依规的相关监督检查工作就显得尤为重要。招标、投标、评标工作的相关监管工作一般应由纪检监察机构牵头，行业管理部门协同，来共同完成。而纪检监察主体不明确，则很容易造成监管漏洞，引发廉政风险问题。

第一，招标人行为监管风险主要来自以下几个方面^[18]：一是招标单位相关负责人失职。招标单位相关负责人在利益的驱使下，“明修栈道暗度陈仓”在名义上是委托招标代理机构实施招标工作，暗地里通过各种手段妨碍公开招标工作的开展，想方设法让自身中意的组织或个人中标。二是招标单位相关负责人直接腐蚀招标项目负责人，联合实施违法违规的招投标活动。三是招标单位和招标代理机构强行干涉招标流程。相关负责人在编制招标文件时，通过设置并不具备合理性的内容要求，排斥内定中标者以外的组织或个人，或者将招投标活动的重要信息泄露出去。四是招标单位和招标代理机构否定评审委员会工作。在还未定标时，招标人和投标人进行价格以及实施方案等招标实质性内容的场外谈判，当评审委员会完成评审工作，推荐候选人名单之后，招标单位会以评审委员会推荐的候选人不符合采购方实际工作要求为借口，由招标代理机构连同指定专家一起从候选人之外的范围中选择中标人。五是违反委托代理合同。招标单位负责人与中标人互相勾结，忽视代理合同条款，在项目实施过程中，明知中标方存在串标行为，却假装不知道中标方的转包、分包行为，或者对存在这类行为的中标方进行包庇。

招标人作为招投标活动的第一主体，掌控全方面工作开展的影响力较强，如果缺少了监督管理这一重要环节，那么招标人任意设定招标条件，追加项目预算，提高资质审查门槛，限制或排斥潜在投标人入围，指派专家组成员，超额收取保证金，签订场外合同等行为会越发不可控制。

第二，投标人行为监管风险主要集中在以下几个方面^[18]：一是伪造相关法律文件。例如，冒用他人名义参与投标，或是让他人冒用自己的名义参与投标。在投标之时，使用伪造的资质证书和一些相关文件。二是投标人员条件和资金条件

不达标。例如，投标工作交由非专业人员负责，缴纳的投标履约金以及保证金不是从基本账户划出。三是存在围标串标行为。为了达到中标的目的，通过勾结其他投标者的方式，操控招标工作，甚至还会向评标人员以及监管人员行贿。四是存在失信行为。在还未定标时，招标方和投标方进行价格以及具体方案方面的实质性谈判，候选人在无正当理由情况下拒绝和招标人签订合同，不仅会导致招标活动前功尽弃，还会影响招标方的正常经营。五是中标后违约，违反招投标文件要求进行其它合同协议的签订，并拒绝接受相关部门的检查。

投标人作为招投标活动的第二主体，虽然处于被动的地位，但是往往可以通过一些操作手段，化被动为主动，从项目实施前期抢占先机，将自己的技术参数，企业实力作为招标条件，提高门槛，排斥潜在投标人进入市场。如果缺少了监督管理这一重要环节，此类现象将难以控制。

第三，评标专家组行为监管风险主要表现为^[18]：一是专家组建未依法形成。例如，专家代表私下与招标人商议，回避公共资源交易平台专家库抽取规定，自行组建专家小组以实现招标人中意的采购目标，同时获取高额专家费。二是专家泄密，导致投标方互相勾结，实施串标。三是违反评标纪律。例如，专家在收到评标通知后，并无正当理由而缺席或迟到，当进入评标会场时，将通讯设备等违禁物品带入评标区。四是拒绝接受监督。例如，在评标期间，当监管部门对其进行监督以及检查时拒绝配合检查，在评标期间并无正当理由而中途退场或擅离评标区。五是纵容包庇违法违规行为。在评标期间，个别专家发现其他相关人员存在违规违法行为，却并未及时上报，或是在休会阶段对评标信息进行交流谈论。六是未做好保密工作。由于自身工作疏忽，被不法分子监控，间接将评审情况告知外界。

专家组作为招投标活动的第三主体，承担着考核审查的重要任务。对上可以与招标方沟通相关事宜，对下可以与投标方紧密联系，对内可以坚持自己的观点控制评标结果，其影响力不容忽视。如果缺少了监督管理这一重要环节，评审过程将严重违背公平公正原则。

第四，信息泄露风险源主要来自以下三个方面^[18]：一是招投标参与者信息泄密。作为一种交易行为，招投标双方会存在利益和冲突。而在招投标期间，通过

保密工作，能够保障双方处于公平环境下参与竞争，若是招标方或投标方的相关信息被对方掌握，直接会导致信息被泄露一方的利益受损，从而导致正常招投标秩序被破坏，同时还会令部分投标方因为不公平竞争而处于弱势地位，其合法权益受损。二是评审专家组成人员信息泄密。评标专家，是指负责评审招标文件的专业工作人员，这些人员精通相关法律，熟悉评标流程，对最终评标结果有着关键的影响力。对于评标专家而言，保密工作是否做到位，将会对相关招标活动产生重大的影响作用。在利益的驱使下，一些难以凭借自身综合条件去夺标的投标人，往往会通过行贿、投其所好等违法犯罪手段，不断腐蚀那些对整个招标结果有着重要影响力的工作人员。其中，评标专家是他们首选的目标。在评标活动未正式开始前，一些不法投标者往往会想方设法打探评标专家的个人信息，一旦掌握了这些信息，往往会使用各种“糖衣炮弹”去腐蚀他人。评标专家不受利益诱惑，则会被不法分子制造各种障碍，使其远离相关招标项目；评标专家一旦受利益蛊惑，与不法分子同流合污，整个公开招标活动就失去了原来的意义，容易引发重大社会问题。三是评审过程信息泄密。评标活动，如同一场考试，评审专家是考场的考官，投标企业是考生。在考试过程中，考官的出题，考生的答辩内容等相关信息被考场之外的利益相关者掌握，直接会对考试结果产生巨大的影响。考试结束后，尚未完成成绩排名处理，考官、考生的相关信息被别有用心者所掌握，同样有可能造成考试活动有失公平。从评标开始至结束后的全过程保密工作是整个招标项目的重点所在，其产生泄密风险的各个环节包括：未依照有关法律规定在评标会议室必要的位置安装智能化监控系统；除了评标工作者、评标专家、监督人员外，还有其他人员进入或者近距离靠近会议室；评标参与者在进入评标场所前，未根据有关法律，将随身携带的通讯设备交由专门的人员负责保管；评标人员在评标中途遇事离场，后仍以评审参与者的身份返回；在评标期间澄清投标文件之时，评标委员会成员非集体参加，且澄清的内容资料与投标资料被放在一起保存，已达到混淆视听的目的；评标工作结束后，评标参与人员未做好保密工作，将评标细节以及候选人推荐情况等内容对外泄露。

第五，招标投标行业监管部门的不合理行政干预主要表现为权力寻租腐败、地方保护和行业封锁。在现行招标监督制度下，一些地方和部门习惯于行政审批

管理, 政企不分, 政事不分, 非法设置审批环节, 侵犯招标人的独立评标权, 违法行政干预时有发生, 导致招投标工程质量事件频发。例如, 一些地方的行政领导都是武断的作为, 违反《招标投标法》, 以问候和送纸条的方式为具体的投标公司说情, 或凭借职权强迫“推荐”, 甚至直接干预正常的招标活动。行政干预不仅违反了市场经济规律和招投标法律法规, 导致权力型项目和关系型项目现象严重, 而且对招投标企业和招投标业主产生了负面影响。由于行政干预, 在投标过程中, 中标人认为如果有支持者, 就会有工作效果, 获得客观收益, 市场经济观念难以强化。然而, 相对失败的企业对目前的招投标制度抱有怀疑和抵制态度, 致使业主很难独立选择最有实力的投标企业, 这不仅会给今后的施工过程中的管理增加很多困难, 而且会对工程质量产生严重的不利影响。

此外, 一些地方和部门在投标过程中进行地方保护和行业封锁。为了解决本地企业的生存和发展问题, 大多会对不同的竞价竞争对手给予差别待遇, 并为外省和外省投标人进入本地和行业竞价市场设置障碍, 地方和行业保护往往会通过在招标文件和评标办法中预设有利于地方和行业招标市场的障碍, 在招标文件和评标办法中预设有利于地方和行业企业的规定, 以及放宽资格要求来实施, 允许地方和相关行业企业多次投标, 不合理加分, 或故意隐瞒和限制招标公告信息, 故意提高资质标准, 限制招标范围, 甚至通过议标等方式直接确定承包商, 从而使个人或小团体的利益最大化, 使招标采购制度流于形式。例如, 根据某一地方的评分规定, 该地区未获得鲁班奖和省级优质工程奖不加分, 或在省外以外区域获得的优质工程奖的情况给予少加分, 这让外省企业望而却步; 一些地方投资项目名义上是公开招标, 但招标公告只在当地报纸和期刊上公布。投标范围仅限于该地区, 将潜在投标人以外的地区拒之门外。本质上, 它属于邀请招标类型; 一些地方投资项目的标段划分过于仔细, 每个标段的数量和金额都太少。由于工程量太小, 不利于各地大企业施工设备的调度和施工管理, 这在一定程度上是对当地小企业的一种保护; 一些垄断行业部门, 如电信、消防、供水、供电、供气等部门, 要求其指定企业承担相应的项目, 否则不予办理相关手续。地方保护主义在招标与投标活动中还有另一种常见形式, 即招标与投标活动监督部门作为行业监管者出现行政不作为, 假装对有利于当地企业投标活动的违法行为充耳不闻。

表 4-1 甘肃省招标中心招投标管理风险因素汇总表

序列	风险类别	具体风险项目	风险因素来源
1		流程操作不规范风险	中心领导办公室
2		改变投资性质风险	党群工作部
3		肢解项目风险	综合管理部
4		利用项目时差风险	数字化采购平台管理部
5		未按规定发布信息风险	技术法务部
6		缩短信息发布时间风险	技术法务部
7		以特定名义定向承包风险	国际招标管理部
8		招标文件编制不合理风险	铁路招标管理部
9		设定特殊准入门槛风险	交通招标管理部
10		定向披露重要信息风险	审计部
11		临时定价风险	造价管理部
12		设置特定评分权重	审计部
13	招标阶段风险	定向提供电子版工程量清单	财务部
14		干涉招标流程风险	规划发展部
15		违反委托合同风险	经营管理部
16		委托协议存在不合理条款	经营管理部
17		招标计划制定不具体	经营管理部
18		交易市场调查不准确	规划发展部
19		标书售价不合理	财务部
20		未及时查收保证金	财务部
21		招标行政监督弱化风险	纪委办公室
22		招标不合理行政干预风险	行政部
23		投标方限制竞争行为风险	经营管理部
24		垄断报价风险	民航招标管理部
25		围标风险	政府采购管理部
26		串标风险	国土资源招标管理部
27		获取文件路径不统一	后勤工作部
28		保证金转账出错	财务部
29		保证金金额不足	财务部
30	投标阶段风险	投标现场出现意外情况	数字化采购平台管理部
31		投标现场设备临时出现故障	数字化采购平台管理部
32		非法分包、转包风险	档案部
33		伪造法律文件风险	水利招标管理部
34		失信行为风险	审计部
35		恶意低价竞标风险	市政房建招标部
36		投标行政监督弱化风险	纪委办公室
37		投标不合理行政干预风险	行政部

续表 4-1 甘肃省招标中心招投标管理风险因素汇总表

38	评标失职渎职风险	后勤工作部	
39	评审分值畸高或畸低风险	专家组管理部	
40	未依法组建评标委员会风险	人力资源部	
41	暗箱操作风险	规划发展部	
42	信息泄露风险	档案部	
43	未提出专家应该回避的单位	专家组管理部	
44	评委的数量及组成不符规定	专家组管理部	
45	评标阶段风险	专家的专业不符合项目需求	专家组管理部
46		评委临时缺席	专家组管理部
47		评标设备临时出现故障	后勤工作部
48		干扰评标流程风险	工会
49		评标行政监督弱化风险	纪委办公室
50		评标不合理行政干预风险	行政部

数据来源：作者整理

根据上述风险识别方法及风险识别过程,通过对甘肃省招标中心在本省招投标行业发展二十年相关管理数据(年度业绩汇总表 20 份,综合废标率<15%,质疑投诉处理案件 578 起,合同有效执行率>90%,廉政风险审计档案 55 卷,纪检监察审查档案 67 卷,公检法执行案件 7 起)汇总分析,并重点结合 2014 年中国学者钟度平在招标业务常见风险因素识别及应对措施相关研究中以及 2019 年中国学者赵秀琴等在工程项目招投标阶段的风险因素与风险管理研究中的分类,可将招标中心管理风险因素划分为五大类。其中,每一个风险来源下又可划分为若干个一、二级风险因素。不同层级的风险因素,可控性存在一定的差异(详见表 4-3)。

4.2 招标中心招投标管理风险评估

风险评估是考虑风险的原因和来源、风险发生的可能性和风险的正或负影响程度,以及现有的管理措施及其效果和效率,并对所识别的风险进行定性或定量分析。风险概率评估是指调查每个特定风险发生的可能性。风险影响评估的目的是调查风险对项目目标的潜在影响。深入探究各类风险因素的形成机制与具体表现,可为甘肃省招标中心在提升自身管理风险防范能力过程中,提供有建设性的

建议。

4.2.1 风险评估方法

(1) 经验分析法

经验分析方法主要是寻求同类型企业曾经采用的最佳案例解决方案,把它应用到本企业的风险管理类问题上,适用于大多数非创新性企业。采用基于经验的分析方法,企业不需要付出太多的时间、精力和资源,只需要通过各种渠道收集员工经验、对应同类型企业的解决方案,来解决本企业类似的风险管理难题,找出符合本企业的最佳解决方案并选择最佳安全措施,最终达到消减和控制风险的目的。

(2) 定性分析法

定性分析方法是目前应用最为广泛的一种分析方法,它往往需要分析者具有多年专业的经验,依靠行业内的标准和管理标准,通常具有很强的主观性,为风险管理诸多要素(分析主体的总价值,损失的可能性,发生风险的容易程度,风险应对效果等)在业务管理中的重要程度定性分级。

(3) 定量分析法

定量分析方法的思路很明确,对业务中识别出来的风险因素通过定量的分析方法赋值数字或者损失的金额,用数字来量化风险因素,对风险发生的可能性和损失的大小都数字化,直观地将风险用数字的大小展现出来的一种数学方法。简单来说,定量分析就是对风险因素进行数字体现的一种方法。

4.2.2 风险评估过程及结果

通过对甘肃省招标中心招投标管理风险因素汇总表(详见表 4-1)进行分析评估,将不同的评估方法运用到不同的风险因素上,考虑其优缺点后,根据企业的实际情况和数据收集的难易程度,采取不同的评估方法,对风险因素进行评估,得出的结果必然不一样,需要考虑到实际情况及评估结果的准确性。因此本阶段先采用定性分析法评估风险因素,再采用定量分析法进行等级评估。

根据风险因素发生的频率，将风险因素发生的概率分为 1~3 级，根据风险因素影响的严重程度，用 1~3 级来衡量风险 (详见表 4-2)。

风险概率乘以风险影响评估等级，并根据乘以的值评估风险的重要性 (详见表 4-3)。

表 4-2 风险概率与影响评估等级

风险概率	风险概率等级	影响评估	影响评估等级
高	3	高	3
中	2	中	2
低	1	低	1

数据来源：招标采购管理，2014(6):18-22.

表 4-3 甘肃省招标中心招投标管理风险因素识别与评估汇总表

风险因素类别	一级风险	二级风险	影响评估			可接受性评定		
			高	中	低			
			风险概率	3	2	1		
招投标制度风险	流程操作不规范风险	改变投资性质	中	2	6	/	/	不希望有
		利用项目时差	中	2	6	/	/	不希望有
		未按规定发布信息	高	3	9	/	/	不希望有
		缩短信息发布时间	中	2	/	4	/	不希望有
		委托协议存在不合理条款	低	1	/	2	/	可接受
		招标计划制定不具体	低	1	/	2	/	可接受
		交易市场调查不准确	中	2	/	4	/	不希望有

续表 4-3 甘肃省招标中心招投标管理风险因素识别与评估汇总表

风险因素类别	一级风险	二级风险	影响评估 风险概率		高	中	低	可接受性评定
					3	2	1	
招投标制度风险	流程操作不规范风险	获取文件路径不统一	中	2	/	/	2	可接受
		标书售价不合理	低	1	/	2	/	可接受
		未及时查收保证金	低	1	/	/	1	可忽略
		保证金转账出错	低	1	/	2	/	可接受
		保证金金额不足	中	2	/	4	/	不希望有
		投标现场出现意外情况	低	1	/	2	/	可接受
		投标现场设备临时出现故障	低	1	/	/	1	可忽略
	干涉招标流程风险	肢解项目	中	2	6	/	/	不希望有
		以特定名义定向承包	高	3	9	/	/	不希望有
		定向披露重要信息	中	2	6	/	/	不希望有
		临时定价	低	1	/	2	/	可接受
定向提供电子工程量清单		低	1	/	/	1	可忽略	

续表 4-3 甘肃省招标中心招投标管理风险因素识别与评估汇总表

风险因素类别	一级风险	二级风险	影响评估 风险概率		高	中	低	可接受性评定
					3	2	1	
招标技术风险	招标文件编制不合理风险	特殊准入门槛	中	2	/	4	/	不希望有
		特定评分权重	高	3	/	/	3	不希望有
投标市场风险	投标方限制竞争行为风险	围标、串标	中	2	6	/	/	不希望有
		垄断报价	高	3	9	/	/	不希望有
		恶意低价竞标	中	2	6	/	/	不希望有
	失信行为风险	非法分包转包	中	2	/	4	/	不希望有
		伪造法律文件	中	2	/	4	/	不希望有
评标审核风险	评标失职渎职风险	暗箱操作	高	3	9	/	/	不希望有
		信息泄露	中	2	6	/	/	不希望有
		畸高或畸低分	低	1	3	/	/	不希望有
	干扰评标流程风险	未依法组建评标委员会	中	2	/	4	/	不希望有
		未提出专家应该回避的单位	中	2	/	4	/	不希望有
		评委的数量及组成不符合规定	中	2	/	4	/	不希望有
		专家的专业不符合项目需求	中	2	/	4	/	不希望有
		评委临时缺席	低	1	3	/	/	不希望有
		评标设备临时出现故障	低	1	/	/	1	可忽略
		招投标廉政风险	行政监督弱化风险	违反委托合同	高	3	9	/
不合理干预	中	2		/	4	/	不希望有	

数据来源：作者整理

通过对以上风险评估结果进行分析，可以确定甘肃省招标中心招投标管理工作的风险面较宽且风险值较高，整体风险处于一个中等偏上的水平，需要重点关注招标技术风险、投标市场风险和评标审核风险等方面，同时也需要加强对招投标制度风险、招投标廉政风险两个方面的防控力度，以防止各级风险发生对招投标全过程活动产生较大程度的影响。

5 甘肃省招标中心招投标管理风险防控改进策略

甘肃省招标中心若要从根源上防控好当前潜在的风险问题, 本文认为, 需要从以下几个方面入手:

5.1 防控招投标管理风险的总体原则

防控招标中心招投标管理风险, 务必要根据风险识别和评估的成果, 有针对性的逐一进行措施制定。从完善招投标管理制度、改进技术专业的招标办法、优化投标风险控制中的竞争制度、依法遵循抽取专家标准、引入第三方廉政监管机构等多方面, 围堵招投标管理领域存在的各个风险点, 实现有据可依, 有法可循。通过加强风险防控意识, 增强风险监控能力, 提高风险管理手段, 有效确保招投标活动的顺利开展。

5.2 完善招投标管理制度

完善招投标管理制度大致可划分为优化招标运行过程控制管理、完善招标代理配套措施管理以及规范投标方案响应策略管理三个方面。

5.2.1 优化招标运行过程控制管理

通过强化原有招标运行过程管理的规范性, 可有效降低招标人和招标代理人失职或贪腐的风险。

招标工作实施的主体是招标代理机构, 应当对企业当前的组织架构进行调整, 并对各个工作部门和岗位的职责、任务做出详细的划分, 提出具体的工作要求, 使得工作流程更加的细化, 进而对工作流程以及工作标准进行规范化处理。具体而言, 应从以下细节进行优化:

(1) 明确招标代理团队责任

想要确保招标工作能够顺利进行, 首先应当明确招标代理团队的责任和义务; 可采用“谁管理项目, 谁负责招标”的原则, 将招标代理服务跟进、招标文件审

核、评标办法审核、招标信息发布、投标人资格审查、公布初审入围结果信息、现场勘查与答疑、评标和定标、中标通知书审核与发放、招标结果信息发布这 10 个工作环节进行程序化，将工作责任、任务落实到具体的岗位，并设立合理的责任倒查机制。

（2）设定工作总结制度

应根据当前的工作流程，设定招标工作总结制度。由招标代理机构部分主要负责人牵头，在每一个招标代理项目结束后，不论工作成败，都要求企业内部所有与项目有关的工作人员参加工作总结会议，对工作目标达成率、工作中的不足、创新点、贡献、下一个工作目标等基本信息进行探讨，并建立相关的赏罚制度，对无故不参加工作总结会的相关人员，予以相应的处罚；对于在工作总结会议上提出建设性建议者，建议一经采用，应给予相应的奖励。

（3）明确各部门职责

现阶段，甘肃省招标中心内部由 25 个职能部门构成，具体划分为党群工作部、工会、中心领导办公室、综合管理部、经营管理部、档案部、行政部、技术法务部、财务部、审计部、纪委办公室、专家组管理部、规划发展部、人力资源部、市政房建招标部、国际招标管理部、交通招标管理部、民航招标管理部、水利招标管理部、铁路招标管理部、政府采购管理部、国土资源招标管理部、造价管理部、数字化采购平台管理部、后勤工作部。其中，与招标业务相关的管理部门之间存在职能交叉重叠的问题。甘肃省招标中心作为全省唯一的国有性质的招标代理机构，其经营范围涵盖货物、工程、服务三大领域，应将招标业务部门合并为三个大部门，分别对应招标行业的三个大类别，并明确各部门职责，尽可能降低各部门之间的职能交叉问题发生率。

（4）优化招标代理工作流程

招标中心的招标代理工作，从代理协议签订到工作结束，需要经过 10 余个繁琐的环节，若其中任何一个工作环节出现纰漏，不仅会影响到招标代理工作的成败，甚至会影响企业的未来发展。

因此，本文根据甘肃省招标中心当前的招标代理业务发展现状，结合我国招投标市场的运行特征，将公开招标代理工作划分为以下环节：代理业务洽谈与业

主衔接；成立业务工作组，审核招标方案；市场调查，制定招标代理计划；公布招标文件；与投标人衔接；投标资格审查；招投标双方疑问处理；组建评标委员会；组织开标会议，进行开标、评标，定标、推荐（确定）中标人；招标结果披露，中标通知书发放；质疑与投诉处理；组织项目验收工作；项目资料存档及向行政主管部门备案；工作总结。

整个公开招标代理项目的监督管理工作，交由业务审计部门负责，使工作流程标准化，各岗位的工作都能有章可循。

（5）强化对招标方案的实质性审核

在开展招标代理工作的相关过程中，因涉及的行业资料较多，为了能够妥善解决对应问题，故需要在落实招标代理业务之前，把招标文件内容的审核以及所有的流程审核归结为一个审批流程。招标文件的核心内容就是招标方案，具体包含：合同条款、评标定标原则、投标人条件、项目预算、工期或交货期要求、安全要求、质量等级、招标方式以及相关概况等等。若将审核工作划分为多个工作环节，不仅降低工作效率，还会引起泄密等问题。

（6）规范招标文件模板

规范招标文件模板，可以有效缩短招标代理工作人员的工作时间，并提高招标工作的效率。具体而言，应从以下两个方面进行：一是统一纸质文件格式。主要内容包括通用资格文件、通用合同条款、纸张大小、字体大小、字体颜色、内容书写格式、图表大小、图表颜色等。二是统一电子标书文件格式。主要内容包括电子标书的软件型号、传递渠道和方式、电子书页面大小、字体大小、字体颜色、背景颜色、书写格式、图表大小、图表颜色等。

在招标代理业务洽谈和业主衔接过程中，相关负责人应及时将招标文件的审核制定标准告知招标采购人。

（7）强化招标代理业务的过程控制

强化招标代理业务的过程控制，不仅可以保证招标代理服务的质量，还能有效提升企业的工作效率。结合甘肃省招标中心现有的招标代理业务特点，应从以下几个方面入手：一是对代理业务洽谈工作的全过程实施智能化监控，并采取制度化监控。使用电话洽谈业务，应保留好通话录音，避免招标方相关工作人员腐

蚀项目代理工作人员的问题出现。业主接待工作场所应安装视频监控系统。无纸化办公系统应交由专业人员负责管理；二是与招标方签订代理合同后，应在 2 个工作日内成立业务工作小组，3 个工作日内应完成招标方案的评估工作；三是应在 7 个工作日内完成市场调查、制定招标代理计划，监管部门及时评估代理计划；四是在 1 个工作日内应完成招标文件发布工作，采取专人专管的方式，避免企业自建站或招标文件内容被他人篡改的问题出现；五是与投标人衔接工作的全过程实施智能化监控，并采取制度化监控。使用电话沟通时，应保留好通话录音，避免投标方相关工作人员腐蚀项目代理工作人员的问题出现。接待场所应安装监控系统，并采取制度化管理模式，实施“谁对接谁签字”制度；六是在实施投标资格审查、招投标双方疑问处理、组建评标委员会工作时，工作场所应安装视频监控系统，安排监管人员现场监督；七是组织开标会议，进行开标、评标，定标、推荐（确定）中标人工作的全过程应严格依照相关法律法规的规定执行，并安排相关人员进行现场监督；八是工作总结会议应在招标采购工作结束后 1 个工作日内完成，现场应安排相关人员进行监督，并及时做好存档工作。

5.2.2 完善招标代理配套措施管理

完善招标代理配套措施管理，可有效防范招投标活动松散的风险。唯有不断简化招标流程，提升招标活动的吸引力，才能有效吸引更多的潜在投标商参与其中。因此，应从以下几个方面入手：

（1）统一内部工作文件格式

一是统一内部纸质工作文件格式。具体内容包括纸张大小、字体大小、字体颜色、书写格式、表格样式、签收方式等。二是统一电子文件格式。涉及声像内容的，应要求相关工作人员统一使用普通话；涉及文字图表内容的，应对电子文件的载体、传输途径、文件大小、字体大小、字体颜色、背景颜色、书写格式、表格样式、签收方式等细节进行统一化。这样才能有效降低招标代理工作岗位的工作量。

（2）统一投标文件格式

统一投标文件格式，可以有效缩短招标代理工作人员的工作时间，并提高招标工作的效率。具体而言，应从以下两个方面进行：一是统一纸质文件格式。主要内容包括纸张大小、字体大小、字体颜色、内容书写格式、图表大小、图表颜色等。二是统一电子标书文件格式。主要内容包括电子标书的软件型号、传递渠道和方式、电子书页面大小、字体大小、字体颜色、背景颜色、书写格式、图表大小、图表颜色等。投标文件的格式要求，应纳入招标文件内容中。

5.2.3 规范投标方案响应策略管理

根据招标项目的行业特征、地域特性以及市场竞争环境等因素，需要制定合理的投标方案，以此来规范投标活动，形成有序竞争。

(1) 投标文件的整体编制应当完全满足招标文件的实质性要求

通过对工程类招标项目、货物类招标项目、服务类招标项目等三大类型招标文件的认真研究，有针对性的做出投标策略。工程类项目应当从工程造价、工程量清单编制、图纸审查、全过程工程咨询、结算审计等方面入手，制定出符合招标要求的高质量施工方案及施工组织措施。货物类和服务类招标项目应当做好充分的市场调研，认真比对招标参数的特性，从品牌型号、产品注册证、检验报告、行业资质、企业综合实力、厂家授权书、售后服务、培训计划、设计理念、服务措施、投标响应的先进性、可靠性、优化性等方面入手，制定出切实可行的投标方案。

(2) 制定最优投标报价策略

如何利用合理的投标价格，在保障投标人利润最大化的前提下完成中标，是一门学问。投标人应当从本土的市场竞争环境出发，根据所投项目的归属范围，在工程、货物、服务三大类别中进行初步划分，再认真比对招标文件的技术要求，分析本企业近三年在全国范围内针对该领域同类项目的综合报价情况，计算出平均值，再根据区域化特性以及最强竞争对手的报价规律，分析在竞争过程当中的自身优势和劣势，有针对性的对平均值进行下浮调整，以完成最终报价方案的制定。

（3）投标响应必须满足招标文件中的评审标准

招标行业的常用评标方法包括综合评分法、最低投标价法、性价比法。投标方应当认真分析研究各类评审方法的评审因素、比重、权值、评审侧重点等综合特征，来制定依法依规的能够彰显企业优势的投标策略。

5.3 改进技术专业的招标办法

招标办法的制定是保障招标采购活动顺利开展以及各方相关者切身利益的重要举措。甘肃省招标中心在开展政府采购类型招标代理业务过程中，主要是依据现行《政府采购招标投标管理办法》第 20 条第 11 款的内容执行；在开展政府采购招标活动过程中，招标人或招标代理机构应根据行业规范、资质标准、项目特性，制定出具体的招标办法和审核标准等内容。从具体内容来看，可以理解为：在政府采购招标活动中，招标人和招标代理机构都归为招标采购单位，其中任意一方都可以将制定招标办法的责任推给对方；而其中一方在此过程中出现纰漏时，另一方当事人负连带责任。例如，2018 年 2 月，甘肃省招标中心在执行项目编号为 GZ180167-XBMZDX07(Z)的招标代理业务过程中，由于招标办法未细化，结果招标人西北民族大学、招标代理人甘肃省招标中心同时受到相同的处分。

基于此，本文认为，由于职能上的差异，大部分招标人难以充分掌握招投标领域的相关法律法规，关于项目专业招标办法及审核标准工作，应交由在招投标领域更具专业优势的招标代理机构负责大致框架，详细内容则由招标人与招标代理机构共同商讨。本文根据甘肃省招投标行业的发展现状，结合当地现有的法律法规，提出了相关建议。在此过程中，招标代理机构要做好以下方面的工作：一是在评审所有投标人的报价文件过程中，应遵循相同的标准。二是技术分以及商务分的有效平均得分均超过 60（含）分，应被认定为实质性响应招标文件，在排序报价时，采用从低到高依次进行排序。详细内容见表 5-1、5-2、5-3。

表 5-1 招标文件评审办法制定依据

评审内容	执行标准
营业执照	出示营业执照副本原件或加盖公章的副本复印件
法人代表委托证明	出示加盖法人公章的法人代表书面委托证明
是否符合《政府采购法》规定	遵照现行《政府采购法》第 22 条规定
征信证明	《政府采购法》第 22 条第 2 款
经营许可证	《政府采购法》第 22 条第 3 款
纳税证明和社保记录	提供加盖主管部门印章的纳税证明和社保记录
无相关违法犯罪记录证明	提供加盖辖区法院公章的证明
技术参数	《招标投标法实施条例》第 30 条
投标文件密封标记	现行《招标投标法》相关内容
投标人代表身份合法性证明	加盖投标企业法人代表公章的书面证明
投标保证金	《招标投标法实施条例》第 26 条
投标有效期	《招标投标法实施条例》第 25 条
投标报价合法性	现行《价格法》第 13 条
分值构成	技术文件总分 100 分 商务文件总分 100 分
评标基准价计算方法	《价格法》第 5 条
投标报价偏差率计算方法	$\text{偏差率} = 100\% \times (\text{投标报价} - \text{评标基准价}) / \text{评标基准价}$
分值统计方法	保留小数点后 2 位数，采用四舍五入法； $(\text{技术总分} + \text{商务总分}) / 2 = \text{综合总分}$
其它内容	《政府采购法》第 22 条第 6 款

数据来源：作者整理

表 5-2 招标技术文件初步评标办法

具体内容	计分方法	单项总分
对标的物基本属性的理解程度	专家打分法（按评估等级的百分比计算得分）；A: $\geq 90\%$, $< 100\%$ ；B: $\geq 80\%$, $< 90\%$ ；C: $\geq 70\%$, $< 80\%$ ；D: $\geq 60\%$, $< 70\%$ ；E: $< 60\%$	20
对招标文件技术要求的理解程度	同上	10
标的物质量说明的完整度	同上	10
标的物质量保障说明的合理程度	同上	10
项目实施方案的合理程度	同上	15
对招标文件提出建议的合理程度	同上	10
标的物使用风险防控方案的合理程度	同上	10
售后服务体系完整性	同上	15

数据来源：作者整理

表 5-3 招标商务文件初步评标办法

具体内容	计分方法	单项总分
综合服务能力 (提供营业执照副本复印件)	投标人企业总部与招标人为同一市域, 10 分; 投标人企业分支机构与招标人为同一市域, 9 分; 投标人在本市辖区内无正式经营机构, 8 分; 营业执照信息异常, 0 分。	10
企业在本地的相关人才储备状况, 提供有效劳动关系证明, 有效社保明细	按项目对口业务部门员工人数计算, 10 人计 3 分, 往上每增加 5 人加 1 分, 或根据项目特点酌情增减。	10
企业经营许可资质和咨询服务水平 (提供相关证明复印件)	持有国家级资质证书加 30 分; 省级资质加 20 分; 地级市以下行政区颁发资质加 10 分。无许可证要求另行计算。	30
企业于近 3 年所得荣誉 (提供相关证书复印件)	获国家部委表彰或奖项计 10 分; 获省级政府表彰或奖项计 10 分; 两者兼备计 20 分; 未获表彰或奖项企业则根据专利等指标计分。	20
企业于近 3 年的从业经验 (提供经营合同关键页复印件)	合同有效计 3 分, 一个项目合同金额大于 50 万元加 1 分, 20 分封顶。	20
投标项目对接中工程师资质 (提供证书复印件)	助理级计 2 分; 初级计 4 分; 中级计 6 分; 副高级计 8 分; 高级计 10 分。 无需工程师资质证书的, 按学历计算, 高中计 2 分; 大专计 4 分, 本科计 6 分, 硕士研究生计 8 分; 博士研究生计 10 分。	10

数据来源: 作者整理

5.4 依法遵循公共资源交易平台评标专家抽取标准

遵循公共资源交易平台专家库的专家抽取标准，是有效防控评审风险的关键。

5.4.1 严格按照法律法规抽取专家

按照相关法律法规的规定，需要针对招标项目进行专家抽取时，招标人和代理机构共同商定，并依照要求填写《甘肃省综合评标(评审)专家库专家申请表》，提出专家抽取人数和专业类别的申请，在获得行政监督部门的审批之后，向甘肃省公共资源交易中心进行报备，落实相关事项。

在抽取专家时，将抽取范围确定为省内的 5 个以上地级市，具体的地级市抽取情况，应由监管部门和交易中心以随机的方式加以确定。针对专家组人数不足，和专家专业不对口问题，则应从代理机构专家库中抽取。确定专家组成员名单后，代理机构应在 1 个工作日内确定开标及评标地点，特殊项目则以随机的方式确定开标及评标地点。完成抽取活动之后，招标人及委托代理机构需要准备相应的核验资料，并做好复印件的留存准备。

若专家的抽取事宜是由招标人负责，则需要提供以下证件：招标人加盖公章的营业执照副本复印件（如有）或者是法人证书、办理人的身份证明以及有效授权书、项目的审批文件；若专家的抽取事宜由代理机构负责，则需要提供以下证件：招标人和代理机构双方的营业执照副本复印件（如有）或者是法人证书，本项目委托代理协议和项目的审批文件。

抽取评标专家时，必须要受到相关行政管理部门的监督，其网络操作人员也需要设置两名以上的工作人员。不管是抽取工作人员还是监督人员，在进入专家抽取室时都不能携带任何的通讯工具，与本次专家抽取工作无关的人员不得进入抽取室中，已经进入抽取室的人员也不得随意出入。在对相关资料进行核验成功之后，管理人员和操作人员需要共同操作 CA 密钥来开启终端抽取系统网络，操作人员需要根据《甘肃省综合评标（评审）专家库专家申请表》来进行系统的录入工作，为随机抽取做好工作准备。在抽取专家的整个过程当中，必须要落实在线实时监控工作，监控视频也需要进行为期一年以上的保存。

完成专家抽取工作之后，需要对抽取室的录音电话进行留存，除此之外，对于专家的所有通话也应当做好录音储备。专家在集合之前，任何人不得与之进行私下会面或交流，并在项目开标后 24 小时内开展评审活动。若遇到特殊情况，则需向相关行政部门报备，后续事宜遵从主管部门安排。抽取人员需要将密封的《甘肃省综合评标（评审）专家库专家申请表》打印出来，招标人或代理机构网络操作人员需要对专家抽取记录表进行签字确认，在加盖骑缝章后上交给监督部门。

加盖好骑缝章的《甘肃省综合评标（评审）专家库专家申请表》，应由招标人或代理机构的经办人将其完整交到现场监督人员手中，监督人员需要在评标现场的众人面前拆封，在对身份证、专家证以及手机验证码进行核查之后，最终确定专家的身份。

在落实国企采购招标项目的过程中，除了单一来源采购、询价采购、竞争性谈判、竞争性磋商等方式之外，采购人或代理机构的经办人抽取评审专家时，需要在评审活动开始之前的 2 个工作日之内开展相关活动。对于预算超过 400 万人民币的工程采购项目，预算超过 200 万人民币的货物采购项目，预算超过 100 万人民币的服务采购项目应从本地级市以外本省同级行政区专家库当中随机抽取。采购监管部门应当在整个抽取活动当中进行监督和管理，相关接触人员不得透露任何关于专家姓名、单位及联系方式等内容。评审专家若发现自身和参加活动的供应商之间存在明显的利益关系，应主动回避。若招标采购单位相关负责人发现评审专家与供应商之间存在利益关系，应依法要求其回避。评审活动监督管理人员不可被聘为采购项目的评审专家。

5.4.2 严格执行补抽专家相关规定

在专家抽取过程中，若遇到以下情形之一的，可以进行评标专家补抽：在评标委员会当中，有成员和招标人之间存在相关的利益关系，对于投标结果的公正性可能会产生影响的；参与评审的专家主动要求回避的；因不可抗拒因素限制，被抽取的专家无法参加评标的；在开始评标之前，评标专家名单遭到泄露的。

若评审专家缺席或出现回避，导致评标委员会专家的数量不符合相关规定，采购人或代理机构应当及时的抽取补充专家；若经采购人主管单位批准，可由采购人自行确定补充方案。评审专家人数或专业对口专家人数达不到法定条件时，应暂停评审活动，并妥善封存相关的采购文件。向上级主管部门报备后，服从上级安排。评审专家应当依据相关的规定，以客观公正的态度来执行评审程序。对于供应商所提出的询问、质疑或投诉等事项，评审专家应当积极的配合予以答复。招标采购单位若发现供应商存在行贿、围标、串标或提供虚假资料等违法行为时，应向上级部门报告。招标采购单位发现招标评审过程中出现评审专家违法违规行为的，也应向上级部门及时报告，申请行政监督检查。

对于以下几种情况，则不得进行评标专家抽取事宜：招标人及代理机构的经办人没有按照相关规定提供相应资料；抽取现场缺乏监督人员；其程序不合法。

5.5 优化投标风险控制中的竞争制度

在竞争压力日益剧增的招投标市场中，风险与机遇并存，如何有效防控投标风险，是确保投标竞争的有效性和公平性彰显的重要手段。优化合理可行的投标竞争制度，能够有效保障投标人的切身利益，而且还能有效平衡招投标活动中各方利益相关者的利益。优化投标风险控制中的竞争制度的前提条件，是将投标部分的所有细节列入合同管理范围内。具体应从以下几个方面入手：

5.5.1 量化投标审核要素

作为招标代理机构，甘肃省招标中心应详细分析自身现有的招投标业务管理特点，并针对不同业务的内外部环境，市场运行特征，政策导向等因素详细制定出每一个招标项目的具体投标所需条件即资格审查。然后依照相关法律法规，逐一量化招标采购项目中的各类投标要素。

5.5.2 以市场调研为基础评估投标文件

在评估投标文件过程中，应从采购项目的特点出发，充分考虑市场的供给能

力、技术水平等实际情况，对采购项目质量目标、付款方式、交付期限等基本要素做出明确规定。以此为基础，不断增强潜在投标人的市场竞争能力，从而在投标阶段避免各种遗留性的风险出现。

5.5.3 制定项目投标风险报告

在有效分析资格预审文件、招标文件、答疑文件等基础上，结合招标项目的实际情况，综合分析投标文件中所有潜在的风险性因素，并对风险因素进行分级，制定出具有针对性的项目风险提示报告。在初步确定有效投标人入围后，针对潜在候选人进行项目风险提示。以石化工程安装招标项目为例，投标人需要在施工过程中投入大量的人力、物力和财力。例如，大型工艺设备的安装，仅吊装费用就占据了整个安装费用的大部分，使得吊装设备、方式的选择和费用计算方面都潜在着巨大的风险。因此，需要详细分析出整个设备吊装环节中可预见的风险因素，制定出具有针对性的风险提示报告，及时给予初步入围者相应的提示。

5.6 引入第三方监管机构防控廉政风险

引入第三方监管机构，不仅是优化招投标市场的重要举措，更是有效防控廉政风险的有效手段。

(1) 引入第三方监管机构的必要性和重要性

在招投标市场中引入第三方监管机构，能够对我国经济领域起到以下作用：

一是有利于我国公共资源管理体系的自我完善。引入第三方监管机构，能够有效促使政府的财政资金管理工作更具科学性，确保公共资源分配工作的民主性，并不断提升社会公众的参与度。

二是有效防范公共职能部门潜在的廉政风险。从经济学的角度来看，大部分学者均认为，公共资产经营管理者与相关监督者的使命是实现公众利益的最大化。但在利益的驱使下，监管者与被监管者之间合谋损害其他利益相关者合法权益的问题在所难免。例如，公共资产经营管理者有可能会出于自身利益的考虑而做出违法违规的行为，而相关监督者同样也会出于个人利益的考虑，对这种行为视而

不见，甚至还会与之合谋，这不仅导致公共资产分配权失控，还严重损害了其他利益相关者的利益。依照相关法律法规，利用第三方监管机构约束公共资产经营者、相关监管者的行为，不仅能有效强化公共资产经营管理活动的监督能力，而且能有效约束公共资产的分配权，从而能够有效降低公共职能部门潜在的廉政风险的发生率。

三是加快我国招投标市场的现代化、国际化进程；在全球经济一体化的背景下，我国综合实力不断得到提升，各行各业走出国门，引领世界潮流是时代必然产物。将第三方监管机构引进我国招投标市场，可有效促进我国招投标市场的健康发展，从而实现招投标市场的现代化、国际化的战略目标。

（2）引入第三方监管机构的策略

引入第三方监管机构防控廉政风险可采取以下策略：

一是增强电视新闻媒体的行业曝光力度。从招投标市场廉政风险形成机理中可以发现，当风险后果不利于风险制造者时，就能够有效降低违法违规行为的发生率。若触发廉政风险行为所产生的收益远高于其成本，出现违法违规行为的可能性就较大。因此，利用社会舆论的影响力量，约束招投标活动当中的违法违规行为，能够有效营造出一种良好的反腐氛围。例如，增强电视新闻媒体的行业曝光力度，能够有效缩短执法部门对招投标市场腐败问题的打击处理时间，使违法违规者受到相应的法律制裁，在道德上也会受到社会的谴责，通过提高此领域中违法违规行为的成本，从而有效降低行业中各类违法违规行为的发生率。

二是加大公共资源招投标案件查处力度。在公共资源的招投标案件当中，通过案件查处能够有效地防控腐败行为的出现，同时也能够对腐败者产生高压威慑力。在地方进行公共资源招投标活动的时候，不仅要设置多元化的贪腐举报途径，还要不断提高人民群众参与其中的积极性，更要不断强化执法部门的执法能力，对相关案件进行大力查处。有关部门应当采用常态化治理的模式，一经发现相关的腐败行为就必须要进行审办或移交司法机关，严惩不贷。另外还需要通过引导与扶持的方式，促进行业自律管理机制的不断完善。

6 甘肃省招标中心招投标管理风险实施保障措施

保障措施是推进招投标管理风险防控策略有效开展的重要通道，主要分为制度保障和组织保障。

6.1 制度保障

招投标制度作为规范市场经济秩序的一项制度，其作用越来越重要。专业招标与投标管理机构需要通过专门法律规范以明确其法律地位。《招标投标法》在我国的实施促进了社会资源的有效配置，尤其是在工程建设、货物交易、社会服务等领域。《招标投标法》在法律层面上规范了招标与投标活动，特别是在制定规则方面，界定了双方的权益。在招标与投标策略中，招标与投标各方应遵循相应的规则，采取积极的行动，以最大限度地发挥自身效用。在招标与投标信息分析中，公布所有潜在投标人，有效披露招标与投标信息，使招标与投标工作更加公平、公正。

(1) 明确《招标投标法》实施细则以提高法律适用性

根据《招标投标法》自身法律规则在可操作性方面收到一定限制，迫切需要对相关规定和内容进行修订和补充，以提高其适用性。例如，对于《招标投标法》第 43 条，有必要在适用条款中明确必要的先决条件，特别是招标程序的规定和解释，界定不同招标步骤的范围和责任，限制授标前后的协商、暗示等行为。同时，结合《合同法》第 30 条和第 31 条的相关规定，明确了裁决的实质性内容和变更程序，如数量、质量、价格、履行期限、违约责任等。此外，在监督《招标投标法》的实施方面，通过加强法制监督，规范招标与投标活动，营造良好的法制环境。

(2) 协同规范《招标投标法》与《政府采购法》基本标准一致性

从法律主体的范围来看，有必要加强《招标投标法》与《政府采购法》之间的协调，特别是保持基本标准的一致性。例如，国有企业和国有控股企业的采购活动不包括在《政府采购法》的财政资金范围内，但《招标投标法》适用于行政机构的工程采购项目。因此，有必要对这两个方面进行调整，明确相关责任和合同分包，特别是《招标投标法》中关于分包和采购合同责任的规定，这两个方面

在法律适用上都存在限定。一般而言，在法律适用方面，采用新法优于旧法、特别法优于普通法的一般规则。

（3）立足《招标投标法》制定具体的责任体系

针对招投标工作中存在的突出问题，有必要从制度建设的角度对招投标行为进行限制。如实行招标负责人终身制，限制各参与方责任，解决围标串通问题。此外，分包现象导致招标人责任主体多元化，缺乏对工程价格和工程质量的责任划分。因此，必须从招标负责人的终身责任制出发，加强工程质量管理，落实具体的法律责任，严厉打击腐败。

6.2 组织保障

随着市场竞争的不断加剧，对招投标活动的监管压力也越来越大。结合招投标实践中的突出法律问题，在推进制度公平的同时，更应从招投标组织保障体系建设上，加强对招投标活动的运行监督，促进招投标管理工作的规范化发展。

（1）建立内部专家管理制度

关于组建评标委员会的问题，甘肃省招标中心现有的工作机制为：由招标项目代理工作负责人与招标人代表协商决定评标委员会的专家人数；评标委员会技术方面人才及经济方面人才由招标方依照相关法律法规从行业部门设立的专家库中随机聘请；若该类专家库技术、经济方面人才不能满足项目的特殊要求，招标人可从招标代理机构的专家库中随机聘请。目前，招标中心现有的内部专家库也是采用无纸化办公系统进行管理。为了保障招标代理工作的顺利实施，应在专家库中增加专家服务满意度打分模块，当行业监管机构批准从代理机构自建专家库中随机聘请专家时，应向对方说明详细的操作流程，并对内部专家库成员的工作时间、工作行为举止做出详细规定，杜绝内部专家徇私舞弊的问题出现。

（2）设定后勤保障岗位绩效考核制度

在实施招标代理工作过程中，离不开财务、文印、OA 系统、安保等工作的支持。因此，应针对不同代理业务的工作特点，对相关后勤保障岗位实施绩效考核管理。例如，规范财务管理工作的，统一财务申请审批表格等；将文印流程保障工作交由专人管理；将 OA 系统维护管理交由专业技术人员负责；明确安保岗位

的工作职责。以上工作由综合行政部门负责对相关后勤工作人员的绩效进行考核。

（3）树立新型服务观念

招标代理机构是一种服务性企业。传统的服务理念是为项目委托单位服务。现阶段，招标中心应改变传统的服务观念，树立全面的服务意识。在合法合规的基础上，不仅要为招标人服务，还要为行政监督部门、供应商、第三方监督单位等服务。在招标与投标过程中，各个阶段的所有单位都可以从招标代理机构获得实际的效益。这里的效益包括时间效益、人员效益和成本效益，以提高行业声誉，提高企业的社会公信力。招标中心在承揽新项目时，应提前通过在线、电话或现场进行商务咨询，了解招标人和监管机构的不同要求，以达到有针对性的实施，为各方节省时间。由于投标人在招投标活动中起着重要作用，招标中心还应充分考虑投标人的需要，如投标文件的编制规范、准确、清晰的内容等。尽可能澄清各种要求，减少投标人的提问。例如，可以使用电子、传真和其他方法来尽量减少现场收集的使用方式。

（4）强化人力资源保障

人力资源保障应从人员组织结构、专业配置、年龄层次等方面考虑。首先对新员工或新行业入选本行业员工的选拔、入职培训和工作安排做出具体部署；再次，公司应定期对招标代理机构人员进行相关业务培训。新的政策法规、招标人的新要求、重大项目、影响较大的问题和先进经验可作为业务培训方向，并且有针对性的对员工计算机使用、商务礼仪、高效工作、企业凝聚力等进行专题培训；最后，公司应建立有效的制度，防止企业招标代理团队人才流失，确保企业相关工作的稳定发展。

（5）信息库技术保障建设

招标中心应注重知识管理，即善于收集整理政策法规、已完成的代理业务、招标文件模板等，通过不断积累形成的信息库最终转化为企业知识资本，可通过在企业运营中的使用不断改进。信息库建设主要从以下几个方面进行：

一是建立政策法规信息库。收集各级招标代理、定价要求、合同管理、工期定额、税收政策等方面的政策法规。密切关注各部委官方网站，关注新的发展和要求。编制索引表，方便员工查询和使用。

二是建立完整的采购项目库。建立企业统一的采购项目库，输入信息全面，便于后期数据分析和使用。合理开放使用权限，方便员工查询和学习现有项目采购经验。同时，项目库也可以作为公司经营管理的有力工具。通过对多维度的各种数据分析和汇总，可以得到企业所需要的有效数据。

三是建立采购文件模板库。根据采购模式的不同，采购分为公开招标、邀请招标和非招标（竞争性谈判、单一来源、询价等）。企业应根据不同的采购形式，完善采购文件模板库的建设。采购文件中的基本要求和通用条款应按照采购方法进行固化。在以后的使用过程中，将评标办法、合同格式、招标文件组成、计价依据、报价表等可变部分模块化，根据项目采购内容和开发形式选择通用条款，并与适用的模块化内容相匹配，形成采购文件。同时，采购文件模板库应建立与采购文件、项目规模、投标人资格要求等相对应的词汇表，通过项目信息查询，可获得适用的投标人资格要求、采购文件模板等信息。

四是建立供应商信息库。招标中心同时建立供应商信息库，包括供应商资质、企业法人、注册资本、企业股权关系等，应与被拒绝项目信息库相关联，准确记录供应商的不良表现、行政或工商部门的处罚内容等信息。供应商信息库在招标代理的所有阶段都有实质性的用途。例如，可以在早期阶段估计项目状态。在注册阶段，可以查询企业资质是否满足招标要求。在开标和评标阶段，也可以向专家提供供应商信息，并协助专家完成评审。供应商信息库应实时动态更新并定期维护，以确保信息的有效性。

五是建立历史否决信息库。收集历年否决项目信息，掌握否决理由和基本条款。如果在评标过程中出现类似否决事项，可将否决理由推送给评标专家用于参考招标文件。跟踪行政部门、工商管理部门等处罚或招标方不良表现处理的部分项目信息，并在后期项目评审过程中查询处理项目是否已过处理期。

7 结论与展望

通过详细分析甘肃省招投标中心现行的业务流程，结合拍卖理论、信息不对称理论、利益相关者理论、全面风险管理理论等学术观点，掌握了该机构当前主要存在的管理风险问题，进而提出了相应的建议。现总结如下：

7.1 研究结论

本文以甘肃省招标中心为研究对象，以风险管理学理论为参考，以实地调研结果为基础，结合调查访谈结果整理与分析，总结出其招投标运营管理过程中存在的风险问题及其产生原因，根据风险识别和评估的成果，有针对性的逐一进行措施制定，通过成立企业运营管理小组，有效保障措施执行到位。

一是招标中心招投标管理阶段存在的问题及产生原因。主要划分为招投标制度风险、招标技术风险、投标市场风险、评标审核风险、招投标廉政风险五大类。此类问题既有企业内部的个性问题，也有行业发展的共性问题。分析其产生的原因主要包括：招标流程约束力不足、资格审查标准不明确、市场目标考察不准确、组织措施编制不合理、围标串标现象频发、低于成本价竞争意识明显、投标活动约束力不足、商务评审缺乏法律认知、技术评审缺乏专业认知、价格评审缺乏行业认知、评标纪律约束力不足等。

二是招标中心招投标管理风险防控改进策略的分析提出。通过完善招投标管理制度；改进技术专业的招标办法；优化投标风险控制中的竞争制度；依法遵循公共资源交易平台评标专家抽取标准；引入第三方监管机构防控廉政风险等五个维度提出了对策建议。

三是招标中心招投标管理风险防控措施的保障执行。甘肃省招标中心在招投标市场中，存在着采购服务、供应服务、监管服务三种职能。作为采购人，与被委托人共同筛选更优质的供应商，是保障其运营发展的主要途径；作为供应商，为采购人提供高质量的货物、工程、服务，是其谋求生存与发展的主要目标；作为监管者，引导招投标双方依法依规交易，是其存在于市场的根本职责。现阶段，甘肃省招标中心由党政工作部牵头，联合经营管理部、技术法务部、规划发展部

共同组建了企业运营管理小组，通过优化招标运行过程控制管理、完善招标代理配套措施管理、规范投标方案响应策略管理，有效降低了本企业自身管理风险的爆发率；通过量化投标审核要素、以市场调研为基础评估投标文件、制定项目投标风险报告，有效保障了投标人的切身利益以及平衡了招投标活动中各方利益相关者的利益；深入分析不同招标项目的特点及其发展规律，已有效识别出评标活动所潜在的风险，并通过量化各类评标因素、细化评分规则、强化审核标准得以有效解决；引入“统一建设、分级管理、资源共享、管用分离、随机抽取”的专家库管理原则，有效保障了评审工作的公平、公正性。

7.2 研究展望

本文是在学习和借鉴以往文献资料、参考招投标行业相关运营制度、通过实地调研等多个方面总结完成的一篇论文。作者在论文撰写过程中，坚持谦虚谨慎的学习态度和客观真实的写作思路，力求从分析实际问题出发，得到可操作性、可复制性的经验结论，但结论与实际情况可能会存在一定的误差。目前，各级公共资源交易平台依然没有引入第三方监管机构，作为行业监管部门已由原来的事前监管转变为事后监管，这对整个招投标工作的全面开展造成了极大的压力。另外，建立科学有序的市场竞争机制，需要依托于国家法律法规的引导和监督，然而《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国招标投标法实施条例》、《机电产品国际招标投标实施办法》中尚未明确这个方面的内容。

招投标管理风险防控是一项重要的课题，本人会从以下几个方面继续加强学习，深入研究：一是招投标管理机构应当积极加强与行业监管部门之间的交流，通过事前严格报批、事中电子监控、事后整理备案等措施，强化招投标市场的监管力度；二是信息化时代，招投标行业以及公共资源交易平台需要加快推进电子招投标进程，通过区块链技术实现全过程交易信息永久留痕，有效防范人为操控的风险。三是建议推进国内大专院校建设招标采购法律法规与实务操作专业，重点培养具备专业化知识和能力的大学生，积极投身于招投标行业，提升人力资源，扩充人才队伍。

参考文献

- [1] Afshar A, Amiri H. A min-max regret approach to unbalanced bidding in construction[J]. *KSCE Journal of Civil Engineering*, 2010,14(5):653-661.
- [2] Amiri H, Afshar A. Risk-based approach to unbalanced bidding in construction projects[J]. *Engineering Optimization*, 2010,42(4):369-385.
- [3] Brown DC, Ashleigh MJ, Riley MJ. New project procurement process[J]. *Journal of Management in Engineering*, 2001,17(4):192-201.
- [4] CB Chapman, Ward SC, Bennell JA. Incorporating uncertainty in competitive bidding[J]. *International Journal of Project Management*, 2000,18(5):337-347.
- [5] Chapman RJ. The controlling influences on effective risk identification and assessment for construction design management[J]. *International Journal of Project Management*, 2001,19(3):147-160.
- [6] Dakhli Z, Lafhaj Z, Bernard M. Application of lean to the bidding phase in building construction: a French contractor's experience[J]. *International journal of lean six sigma*, 2017,8(2):153-180.
- [7] Laryea S, Hughes W. How contractors price risk in bids: theory and practice[J]. *Construction Management & Economics*, 2008,26(7-9):911-924.
- [8] Owusu EK, Chan APC, Ameyaw E. Toward a Cleaner Project Procurement: Evaluation of Construction Projects' Vulnerability to Corruption in Developing Countries[J]. *Journal of Cleaner Production*, 2019,216(10):394-407.
- [9] Sharma SK, Sengupta A, Panja SC. Mapping Corruption Risks in Public Procurement: Uncovering Improvement Opportunities and Strengthening Controls[J]. *Public Performance & Management Review*, 2019(4):1-29.
- [10] Serpell A, Ferrada X, Rubio NL. Fostering the effective usage of risk management in construction[J]. *Journal of Civil Engineering and Management*, 2017,23(7):858-867.
- [11] Tang CS. Perspectives in Supply Chain Risk Management: A Review[J]. *SSRN*

- Electronic Journal, 2005,103(2):451-488.
- [12] 陈洁. 工程项目招投标阶段风险的防范与管理[J]. 中国科技信息, 2011(11):66.
- [13] 常海莹. 工程监理的招投标管理[J]. 青海交通科技, 2019(6):41-43.
- [14] 陈赟, 曾琳棋. 政府投资工程项目投标人与招标代理合谋行为动机识别[J]. 长沙理工大学学报, 2016(4):101-107.
- [15] 陈婧珍. 建筑工程项目招投标风险管理策略分析[J]. 房地产导刊, 2019(23):127.
- [16] 池金秀. 电子招投标行业发展思考[J]. 中国招标, 2018(48):29-31.
- [17] 党帅, 樊少勇. 招投标专家管理工作中大数据的探索研究即提升专家抽取质量和专业管理[J]. 建筑市场与招标投标, 2019(3):54—58.
- [18] 丁心海. 招投标廉洁风险防控机制研究[D]. 武汉大学, 2013.
- [19] 符太素. 电子招投标系统在建筑工程招标投标中的应用[J]. 建材与装饰, 2018(11):194-195.
- [20] 樊夏玲. 公路工程电子招投标存在的问题及解决对策[J]. 建筑与预算, 2018(5):46-48.
- [21] 顾祥柏. 建设项目招投标理论与实践[M]. 北京:中国石化出版社, 2007.
- [22] 郭星言. 建筑工程招投标中引入风险态度的招投标策略探究[J]. 四川水泥, 2018(10):216-217.
- [23] 顾艳, 应敏, 曹阳. “互联网+”背景下电力企业招投标信用预警机制[J]. 管理观察, 2019(20):35-36.
- [24] 胡少先. 加快会计专业服务招投标改革[J]. 中国注册会计师, 2018(5):21.
- [25] 黄继红, 李朝阳. 交通基础建设工程招投标领域廉政风险防控机制研究[J]. 交通与港航, 2019(1):69-73.
- [26] 何秀艳. 招投标业务中存在的风险及风险防范[J]. 中国科技博览, 2015(12):81.
- [27] 霍俞江. 电子化招投标系统的高效性与安全性分析[J]. 中国商论, 2020(6):18-19.

- [28]黄敏, 吴立, 樊友川. 基于博弈论在交通工程投标报价分析中的研究[J]. 公路工程, 2016(1):183-187.
- [29]江若玫, 靳云汇. 企业利益相关者理论与应用研究[M]. 北京大学出版社, 2009.
- [30]李阳. 工程量清单模式下的招投标风险控制研究[J]. 经营管理者, 2012(10):202.
- [31]卢昉青. 建设工程招投标法律风险防范研究[J]. 法制与社会, 2017(24):204-205.
- [32]李润瑞. 建筑工程招投标串标围标问题及防范措施[J]. 城市建设理论研究, 2019(10):32.
- [33]李春男, 任大为. 企业招投标风险管理体系的构建与实践[J]. 经济研究导刊, 2018(7):9-130.
- [34]李璐璐. 基于博弈论的招标代理合谋防范机制研究[J]. 招标采购管理, 2019(3):34-38.
- [35]芦健. 电子招投标系统在建筑工程招标投标中的应用与发展[J]. 科技经济市场, 2018(5):29-31.
- [36]刘彬. 公共资源交易评标专家抽取[J]. 招标与投标, 2019(7):40-42.
- [37]李军红, 陈维刚. 建筑施工企业招投标风险防范[J]. 建造师, 2008(03):64-65.
- [38]李小林. 全国初步建成电子招标投标全流程交易系统网络[J]. 中国招标, 2019(15):6-9.
- [39]李飞. 招标人自主决策权的明确与保障[J]. 天津大学学报, 2019(1):58-64.
- [40]梁海雅. 工程项目招投标及风险管理策略分析[J]. 价值工程, 2019(26):116-117.
- [41]彭耀军, 张雄胜. 电子招标投标交易平台专业化发展路径初探[J]. 中国公路, 2016(21):122-123.
- [42]任延艳, 陈玉锋, 曹军. 博弈论视角下工程招投标串标行为与审计对策分析

- [J]. 财会通讯, 2011(16):94-96.
- [43] 孙义. 电子招标投标系统安全风险分析与控制 [J]. 中国招标, 2018(26):26-28.
- [44] 司丽. 企业招标采购过程中的审计监督 [J]. 财经界, 2020(28):1-3.
- [45] 陶安. 建筑工程招投标串标围标问题及防范措施 [J]. 建材与装饰, 2019(16):219.
- [46] 唐斯斯. 信息不对称理论 [J]. 时事报告, 2004(4):67.
- [47] 谢安石, 李一军. 拍卖理论的研究内容、方法与展望 [J]. 管理学报, 2004(1):46-52.
- [48] 吴雪钦. 建设工程投标中的决策与对策分析 [J]. 福建建材, 2019(2):110-112.
- [49] 许永新. 电子招投标系统在建筑工程招标投标中的应用 [J]. 居舍, 2019(14):3.
- [50] 王辉. 公路工程项目招投标管理现状分析 [J]. 工程建设与设计, 2019(7):316-318.
- [51] 王望程. 水利工程项目招投标及其风险预警的理论与技术 [M]. 北京: 中国电力出版社, 2012.
- [52] 王瑜. 工程建设电子招投标的现状分析与优化措施 [J]. 甘肃科技, 2018(4):80-81.
- [53] 汪浩然, 陈辉. 基于关联规则的招标投标失信行为预警研究 [J]. 管理观察, 2018(31):44-46.
- [54] 王丹. 对建筑企业招投标风险及处置的思考 [J]. 企业改革与管理, 2017(6):207.
- [55] 姚瑞. 探讨新时代招标投标工作的新使命 [J]. 经济视野, 2018(22):93.
- [56] 张镇森, 王孟钧, 陆洋. 建筑招投标价格博弈与市场均衡 [J]. 铁道科学与工程学报, 2012(3):88-92.
- [57] 朱健. 我国电子招投标现状分析与发展对策研究 [J]. 数字化用户, 2017(32):230.

- [58] 赵璐琳. 建筑工程招投标实施过程中的问题 [J]. 财经问题研究, 2014(62):129-132.
- [59] 张澜涛. 建筑工程招投标中招标代理的作用与发展创新探究 [J]. 区域治理, 2019(3):145.
- [60] 郑瑾. 招投标中存在的问题及对策探讨 [J]. 管理观察, 2018(4):107-108.
- [61] 张镇森, 王孟钧, 陆洋. 建筑招投标价格博弈与市场均衡 [J]. 铁道科学与工程学报, 2012(3):88-92.
- [62] 钟度平. 招标业务常见风险因素识别及应对措施 [J]. 招标采购管理, 2014(6):18-22.
- [63] 赵秀琴, 杨晓蒙, 考志勇. 工程项目招投标阶段的风险因素与风险管理研究 [J]. 工程建设与设计, 2019(4):256-257.
- [64] 赵桂凤. 全面风险管理视角下的企业内部控制研究 [J]. 全国商情·理论研究, 2019(26):92-93.
- [65] 庄威. 招竞标采购中串通投标问题及风险防控 [J]. 内蒙古煤炭经济, 2019(1):80-83.

附录 1

甘肃省招标中心招标投标管理风险存在问题及原因分析访谈提纲

1. 受访者：甘肃省招投标行业从事政策制定、事务管理、评审核查等方面的专家
2. 访谈目的：为了进一步完善调查数据，使调查结果能更加准确地反映出招标中心招标投标管理风险问题及原因的真实性和全面性，从而制定更加科学、有效的防控策略。
3. 访谈内容：
 - (1) 您所在的单位是？
 - (2) 您在贵单位任职的岗位是？
 - (3) 您从事有关招投标行业相关工作的年限是？
 - (4) 您对甘肃省招投标行业目前所存在的共性风险问题及原因分析是？
 - (5) 您对招标中心招标管理阶段存在的行业个性风险问题及原因分析是？
 - (6) 您对招标中心投标管理阶段存在的行业个性风险问题及原因分析是？
 - (7) 您对招标中心评标管理阶段存在的行业个性风险问题及原因分析是？
 - (8) 您是否还有其他的建议？

后 记

作为兰州财经大学 2018 级的 MBA 学生，即将迎来毕业的钟声。回首这两年多的时间，是我人生道路上的重要阶段。我勤奋努力，孜孜不倦，常常用“博修商道”的校训鞭策自己，不断充实自己。

感谢学校，感谢各位老师，给予了我思想提升和知识储备。尤其要感谢我的导师林艳教授，能够在百忙之中抽出时间来帮助我完成论文的修订工作。林老师治学严谨的态度，勤奋敬业的精神给我带来了深远的影响。每当我在论文写作过程中停滞不前的时候，林老师总能耐心细致地帮我指导，深入沟通，给与了我强有力的信心。在此，我衷心地向林老师表达一份谢意，感谢您对我的关心和帮助。

所有美丽的邂逅都是诗，所有挥舞着的离别都是诗中飘来的歌。回首昨天，应问心无愧。面对今天，应信心百倍。我会心怀感恩，带着兰州财大赋予我的激情和梦想，迈向新的起点！

作者：张笑萍

2021 年 9 月 30 日