

基层基建项目招投标管理难点与解决思路

徐佳旻

上海万国建设工程项目管理有限公司

DOI:10.32629/pe.v4i3.21071

[摘要] 基层基建项目作为县域、乡镇及村级公共基础设施建设的核心载体,涵盖乡村道路、水利设施、人居环境整治、基层配套工程等小型民生项目,是夯实城乡基础设施体系、推进乡村振兴、完善基层公共服务的关键支撑。招投标管理作为基层基建项目投资管控、质量把控、市场规范的核心环节,直接决定财政资金使用效益与工程建设整体品质。相较于大型市政基建项目,基层基建招投标具备项目体量小、分布零散、点位分散、地域性强、流程灵活等独特特征,当前普遍存在制度适配不足、市场竞争不规范、监管体系薄弱、专业能力欠缺等突出问题。本文系统梳理基层基建招投标管理的核心特征、工作内容与现实价值,深入剖析管理现存难点与深层成因,针对性提出标准化、规范化、常态化的优化解决路径,为基层基建招投标提质增效、防范廉政风险、规范市场秩序提供实践参考。

[关键词] 基层基建项目; 招投标管理; 市场规范; 全过程监管; 工程治理

中图分类号: F241.23 文献标识码: A

Difficulties and Solutions in Bidding Management for Grassroots Infrastructure Projects

Jiamin Xu

Shanghai Wanguo Construction Project Management Co., Ltd.

[Abstract] As the core carrier of public infrastructure construction at the county, township, and village levels, grassroots infrastructure projects cover small-scale livelihood projects such as rural roads, water conservancy facilities, living environment improvement, and grassroots supporting projects. They are the key support for consolidating the urban-rural infrastructure system, promoting rural revitalization, and improving grassroots public services. As the core link of investment control, quality control, and market regulation in grassroots infrastructure projects, bidding management directly determines the efficiency of financial fund utilization and the overall quality of engineering construction. Compared to large-scale municipal infrastructure projects, grassroots infrastructure bidding has unique characteristics such as small project size, scattered distribution, dispersed locations, strong regional characteristics, and flexible processes. Currently, there are prominent problems such as inadequate institutional adaptation, non-standard market competition, weak regulatory system, and insufficient professional capabilities. This article systematically summarizes the core characteristics, work content, and practical value of grassroots infrastructure bidding management, deeply analyzes the existing difficulties and underlying causes of management, and proposes standardized, normalized, and normalized optimization solutions, providing practical references for improving the quality and efficiency of grassroots infrastructure bidding, preventing corruption risks, and regulating market order.

[Key words] grassroots infrastructure projects; Bidding management; Market norms; Whole process supervision; engineering governance

随着乡村振兴战略纵深推进与基层民生基建投入持续加大,乡镇、村级小型基建项目数量逐年递增,覆盖民生保障、生态治理、公共服务等多个领域,成为完善城乡基建体系、补齐基层发展短板的重要抓手。招投标管理作为基建项目合规实施的首要环节,承担着优选施工单位、严控建设成本、规范建设流程、防

范廉政风险的重要职能。但基层基建项目受地域条件、管理体系、市场环境、人才储备等多重因素制约,招投标管理长期存在粗放化、不规范、监管弱等问题,围标串标、资质挂靠、流程简化、规避招标等乱象多发,不仅造成财政资金浪费、工程质量参差不齐,还极易滋生基层廉政风险。

1 基层基建项目招投标管理特征与价值

1.1 基层基建招投标项目核心特征

基层基建招投标项目区别于城市大型市政、交通基建项目，具备鲜明的基层化、小型化、碎片化运行特征。从项目体量来看，多数基层基建项目属于限额以下小型工程，单项投资规模小、建设周期短、施工工艺简单，以乡村道路硬化、沟渠修缮、庭院整治、小型水利、村级配套设施等民生工程为主。从空间分布来看，项目点位高度分散，多散落于各乡镇、村居，单点工程量小、整体项目数量多，难以形成规模化集中建设格局。从市场主体来看，参与投标的多为本地中小型施工企业、个体施工队伍，市场主体体量小、资质水平参差不齐，本地化竞争特征显著。从实施流程来看，基层小型项目招投标无需执行大型项目全套复杂流程，交易方式灵活，多采用询价、摇号、简易招标等模式，但也存在流程简化、标准宽松、随意性较强的特点，整体规范化、标准化程度远低于大型基建项目。

1.2 基层招投标管理主要工作内容

基层基建招投标管理贯穿项目立项、招标筹备、开标评标、中标公示、合同签订全流程，形成覆盖项目前期、中期、后期的完整管理体系。前期管理主要包含项目招标备案、招标方式核定、招标文件编制审核，结合基层小型项目特点明确资质要求、评标标准、工期标准与质量规范，杜绝量身定制、违规设限等问题。中期管理聚焦开标评标全过程管控，严格核查投标单位资质、投标文件合规性，规范评标流程、严守评标纪律，保障招投标过程公开透明、公平公正。后期管理重点开展中标结果公示、合同备案、履约核查，核对中标单位履约能力，杜绝转包、违法分包、资质挂靠等违规行为。同时承担招投标资料归档、合规核查、问题整改、投诉处置等常态化工作，兼顾流程合规、成本管控、风险防控与市场规范多重目标，保障基层基建项目有序落地。

1.3 强化基层招投标管理现实意义

强化基层基建项目招投标规范化管理，是规范基层工程建设秩序、盘活财政资金、防范廉政风险、保障民生工程质量的 核心举措，具备极强的现实应用价值。首先，规范化招投标能够构建公平公正的本地市场竞争环境，打破地域垄断、人情发包乱象，优选性价比高、履约能力强的施工队伍，从源头提升基层基建工程建设质量。其次，可有效规范财政资金使用，通过市场化竞争合理压缩工程造价，避免虚高报价、重复建设、资金浪费等问题，大幅提升基层财政资金使用效益。最后，基层招投标是廉政风险高发领域，强化全流程管理能够杜绝暗箱操作、围标串标、利益输送等违规行为，筑牢基层工程领域廉政防线。同时可推动基层基建管理标准化升级，助力民生工程落地见效，切实提升群众获得感，夯实基层治理根基。

2 基层基建项目招投标管理现存难点

2.1 制度适配性不足，流程规范性欠缺

当前国家及省市招投标管理制度多针对大型基建项目制定，条款标准严谨、流程体系复杂，与基层小型、零散化基建项目适

配性较差，制度落地存在明显水土不服问题。基层乡镇、村级基建项目多为限额以下小额工程，若完全套用大型项目招投标流程，会大幅增加时间成本与管理成本，降低项目推进效率；而简化流程后又缺乏专属化、标准化的基层招投标制度细则，导致各地执行标准不统一、操作随意性大。部分基层单位存在肢解项目、化整为零、拆分工程量规避公开招标的问题，滥用“一事一议”制度规避正规招投标流程。同时招标文件编制不规范、评标标准模糊、公示流程简化、资料归档不全等问题普遍存在，整体流程规范性严重缺失，合规风险突出。

2.2 市场竞争固化，投标违规乱象多发

基层基建招投标市场地域封闭性较强，市场竞争固化问题突出，难以形成充分、良性的市场化竞争格局。基层小型基建项目多优先本地施工队伍参与，外地优质企业准入门槛高、参与意愿低，本地施工主体长期垄断基层基建市场，极易形成抱团竞争、固化利益格局。在此背景下，围标串标、抱团控标、轮流中标等违规乱象频发，部分施工队伍相互串通报价、操控中标结果，恶意抬高工程造价。同时资质挂靠、无资质施工、转包分包问题屡禁不止，部分中标企业收取管理费后将工程转包给无资质个体施工队伍，导致施工质量难以保障。

2.3 监管体系薄弱，全流程监管存在盲区

基层招投标监管力量薄弱、监管机制不完善，全流程闭环监管体系尚未形成，存在大量监管盲区与漏洞。从监管主体来看，基层乡镇缺乏专职招投标监管人员，多由行政人员兼职兼任，日常监管精力有限、专业能力不足，难以实现精细化、常态化监管。从监管环节来看，现有监管多聚焦开标评标环节，对招标备案、文件审核、中标履约、合同执行等前后端环节监管缺失，形成“重开标、轻前置、弱后置”的监管短板。从监管手段来看，基层仍以人工现场核查为主，未普及电子化、智能化监管手段，难以精准筛查标书雷同、报价异常、企业关联等隐性违规问题。零散化的小型项目易被监管忽视，小额工程长期处于监管薄弱地带，违规行为难以被及时发现与查处。

3 基层基建招投标管理问题成因分析

3.1 管理理念滞后，合规风险意识淡薄

基层建设单位与管理人员招投标管理理念普遍滞后，重项目推进、轻合规管理，重工期进度、轻流程规范的思想根深蒂固。多数基层干部片面认为小型基建项目体量小、资金少、风险低，无需严格执行标准化招投标流程，存在简化程序、变通操作、快速落地的主观倾向。部分管理人员合规意识淡薄，对招投标法律法规、制度规范认知不全面，未能充分认识基层招投标领域的廉政风险与合规隐患，默许甚至参与人情发包、简化流程等违规操作。同时基层项目建设追求快速落地、快速见效，为规避流程繁琐、加快施工进度，刻意规避公开招标、简化审批流程，长期忽视招投标规范化建设。理念滞后与风险意识缺失，是各类招投标乱象频发的思想根源，制约基层招投标规范化发展。

3.2 专业队伍薄弱，实操管理能力不足

专业人才队伍匮乏、实操管理能力不足，是基层招投标管理

不规范的核心人为因素。基层乡镇、村级单位未配备专职招投标管理与技术人员,相关工作多由办公室、基建办兼职人员负责,人员流动性大、专业性不足。多数兼职管理人员未接受过系统的招投标专业培训,对招标文件编制、资质审核、评标规则、流程规范、合规核查等专业业务掌握不熟练,实操过程中易出现流程疏漏、文件瑕疵、审核不严等问题。

3.3 监管机制不完善,违规惩戒力度不足

基层招投标监管制度体系不完善、惩戒机制不健全,违规成本过低,导致各类违规乱象屡禁不止。现阶段基层缺乏针对性的招投标监管细则与常态化监管机制,监管职责划分模糊,存在多头监管、监管空白、责任推诿等问题,监管工作难以落地落实。同时招投标违规惩戒力度偏弱,针对基层小型项目围标串标、资质挂靠、违规转包等行为,多以口头警告、限期整改为主,极少落实罚款、信用惩戒、市场禁入等严厉处罚措施。过低的违规成本导致施工企业侥幸心理突出,肆意突破制度红线。

4 基层基建项目招投标管理优化解决思路

4.1 细化制度细则,构建标准化操作流程体系

立足基层小型基建项目特征,因地制宜细化专属招投标管理制度细则,打破通用制度适配性不足的短板,构建简洁规范、适配基层的标准化操作体系。结合限额以下小额工程建设特点,制定基层基建招投标管理实施细则,明确不同投资体量项目的招标方式、流程标准、备案要求、公示规范,杜绝随意简化流程、变通操作、拆分项目规避招标等违规行为。统一基层招标文件编制模板、资质审核标准、评标打分体系,规范标书审核、开标评标、结果公示、合同备案、资料归档全流程标准,实现操作有规可依、有据可查。

4.2 整治市场乱象,营造公平公正竞争环境

聚焦基层招投标市场固化、违规多发问题,开展专项整治行动,全面净化基层基建市场竞争环境。打破地域市场垄断,放宽外地优质施工企业准入条件,拓宽市场竞争主体范围,破除本地企业抱团垄断、人情发包的行业壁垒。依托电子化交易平台开展招投标工作,推行不见面开标、线上评标模式,减少人为干预空间,杜绝暗箱操作、量身定制、明招暗定等违规行为。运用大数据筛查手段,对标书雷同、报价异常、企业关联、中标率畸高等违规线索智能研判,精准排查围标串标、资质挂靠、轮流中标等乱象。

4.3 强化队伍建设,搭建全流程协同监管模式

补齐基层人才短板与监管短板,强化专业化队伍建设,构建全员参与、全程覆盖、多方协同的监管体系。组建基层专职招

投标管理队伍,明确岗位职责、细化工作分工,常态化开展招投标法规、实操流程、风险识别、违规研判专项培训,全面提升管理人员专业能力与合规意识。搭建行业主管、乡镇监管、纪检监察、社会监督多方协同监管模式,打通标前、标中、标后全流程监管链条,标前严查项目拆分、违规规避招标,标中规范开标评标流程、杜绝人为干预,标后强化履约核查、杜绝转包分包。推广基层招投标电子化、智能化监管平台,实现交易全程留痕、数据可溯、风险预警、违规可查,消除监管盲区,以专业队伍+智能监管+多方协同的模式,全面提升基层招投标治理效能。

5 结语

基层基建项目招投标管理是基层工程治理、财政资金管控、廉政风险防控的关键环节,直接关系到民生工程建设品质与基层治理现代化水平。当前基层招投标管理存在制度适配不足、市场乱象多发、监管体系薄弱、专业能力欠缺等诸多问题,源于管理理念滞后、人才队伍薄弱、监管惩戒机制不完善等多重因素叠加,长期制约基层基建项目规范化、高质量推进。通过细化基层专属制度流程、全面整治市场违规乱象、强化专业队伍建设、搭建全流程协同监管体系,可系统性破解基层招投标管理痛点难点,规范市场竞争秩序、防范廉政风险、提升资金效益与工程质量。

参考文献

- [1]许阶.新时代背景下如何强化基建项目招投标管理[J].活力,2026,(08):193-195.
- [2]杨照飞.人工智能背景下基层水利工程招投标监管思考[J].水利技术监督,2026,(07):157-161.
- [3]雷静婷.基建项目竣工财务决算审计中的常见问题及基建项目管理优化策略[J].会计师,2025,(10):54-56.
- [4]陈杨.数字新基建为推动招投标数智化转型奠基[J].信息化建设,2025,(02):63-64.
- [5]刘梦展.当前大环境对基建招投标的深层影响[J].价值工程,2025,44(04):92-95.
- [6]谢亦.基于BIM的市政基建工程全过程造价管控方法[J].中国建筑金属结构,2024,23(05):39-41.
- [7]崔建中,宋旭超.乡村振兴背景下农村基层组织项目招投标现状与管理策略[J].新农业,2021,(23):70-72.

作者简介:

徐佳旻(1982--),男,汉族,江苏人,大专,单位:上海万国建设工程项目管理有限公司,职称:工程师,研究方向:建筑咨询,建设工程招投标。