

目 录

国内动态

- 3 新年献辞
- 4 中央治理工程建设领域突出问题工作领导小组《关于规范
 工程建设项目决策行为和招标投标活动的指导意见》
- 8 住房和城乡建设系统开展工程建设领域突出问题
 专项治理工作方案
- 11 “分会”2009年工作总结及2010年工作计划
- 13 12个城市共同协商 构建招标投标交流平台

探讨与研究

- 14 “代建制”在我国的发展状况、作用及问题
 天津市安居建设发展总公司 姜然然
- 17 区县级建设工程招投标监管现状问题探讨
 淄博市临淄区建管局 常 青
 淄博市建设工程招标投标管理办公室 刘宝清
- 19 推行资格后审，遏制中标围标行为
 南京市浦口区招标办 赖天水
- 22 浅析建设工程招投标
 郭士民
- 23 加强评标专家库建设和管理 为招投标工作营造良好环境
 四平市建设工程交易中心 马双利
- 25 浅谈如何有效发挥最低评标价法的作用
 苍南县建设局 汲长全 苍南县质监站 刘佩美

回顾与展望

- 27 天津市建设工程招标投标管理的历史回顾
 ——为纪念“招标法”颁布实施十周年而作
 安连发

市场园地

- 34 学习实践科学发展观 开创有形建筑市场服务工作新局面
徐州市招标投标交易市场管理中心 书记、主任 刘继文

西北五省(区)专栏

- 38 谈当前招标投标市场存在的问题及对策
陕西省咸阳市建设工程招标投标管理办公室 梁一彤
- 40 串标行为产生原因分析及治理思路
甘肃省张掖市建设工程招标投标管理办公室 李 强
- 42 关于加强建设工程招标投标市场信用体系建设的思考
青海建筑职业技术学院 王艳萍
- 45 浅析建设工程招标投标市场中中标现象及对策
新疆维吾尔自治区招标投标管理办公室 朱 琪

南方十城市专栏

- 48 新经济形势下深圳市工程担保行业发展探索
深圳市建设工程交易服务中心 杨 琳
- 52 反串标的利器——资格后审
杭州市建设工程交易中心 杨亚奎 姜欣阳
- 55 浅谈招标控制价
昆明建筑工程交易中心 杨艳宏

法制园地

- 57 书画名家对权力上瘾 江 舟
- 60 包工头行贿有哪些鬼名堂
- 62 一个“反面教员”的典型特征
——对重庆市经济开发区管委会原主任唐文峰腐败轨迹和
受贿方式的剖析

- 21 2010年《建筑市场与招标投标》杂志征订启事
- 24 2009年《建筑市场与招标投标》杂志合订本征订启事

主办 中国土木工程学会建
筑市场与招标投标研
究分会、天津市工程
建设交易服务中心

出版 《建筑市场与招
投标》编辑部

印刷 天津市武清区雍阳印刷厂

地址: 天津市南开区复康路 23 号
增 1 号建交中心 501 室

电话: (022) 23610909

邮编: 300191

编委会名誉主任 姚 兵

编 委 会 主 任 牟福礼

编 委 会 副 主 任 杨瑞凡、孙贵祥

主 编 安连发

责 任 编 辑 安连发

出版日期: 2010年2月18日

每 册: 15.00元

本刊电子邮箱:

E-mail: Tjzazhi@126.com

本刊已被收入《中国期刊全文数据库(CJFD)》,
成为《中国知识资源总库》网络出版期刊。如不
同意将文章收入上述数据库,请作者在来稿时说
明,本刊所付稿酬包含上网服务报酬,不再另付。

新年献辞
The title '新年献辞' (New Year Dedication) is centered in a large, stylized font. Below it, the year '2010' is displayed in a large, 3D-style font. The background features a decorative, abstract pattern with light effects.

一元复始，万象更新。在新年到来之际，我谨代表中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会向各理事单位、会员单位、全国建设工程招标投标管理及有形建筑市场管理部门全体同仁致以新年的祝福和衷心的问候！

2009年，“分会”全面贯彻党的十七大和十七届三中、四中全会精神，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，同全体理事单位、会员单位共同努力，深入调研，献计献策，推广经验，信息传递，为全国招标投标和有形建筑市场创新机制，科学发展做出了积极的贡献。2009年，先后举办了“七省市建筑市场与招标投标联席会议”、“南方十城市交易中心主任联席会”及“西北五省（区）招标办、交易中心主任联席会议”。这些地区性重要会议有力地推动和促进了本地区及全国相关工作的进展，积累了经验，带来了活力，凝聚了力量，明确了方向，而且分别出版了论文专集，把学术研讨与具体工作有机结合，产生了良好的社会效果。与此同时，“分会”的桥梁纽带作用也得到了更好的发挥。

2009年，是新世纪以来我国经济发展最为困难的一年。全体理事单位和会员单位按照各级住房和城乡建设行政主管部门的要求，坚定信心，迎难而上，共克时艰，以一流的办事效率，一流的服务水平，积极为企业提供全方位的指导、帮助和服务，无论是在为企业开辟阳光绿色通道服务方面，还是在促进项目早开工、早投产、早见效等方面均付出了辛勤的劳动和汗水。赢得了各级领导和社会各界的广泛认可。对此，“分会”向你们表示真诚的感谢！

回顾过去，硕果累累，展望未来，任重道远。2010年是实施“十一五”规划的最后一年，中央经济工作会议要求我们做好明年经济社会发展工作，对夺取应对国际金融危机冲击全面胜利，保持经济平稳较快发展，为“十二五”规划启动实施奠定良好基础具有十分重要的意义。这就要求我们从事在建设工程招标投标和有形市场战线上的全体理事单位、会员单位坚持以科学发展观统领全局，立足本职，紧密围绕招标投标及有形建筑市场的工作重点，在促进发展方式转变方面下功夫，在发展中促进转变，在转变中促发展，以一切有利于促进经济发展为己任，一切有利于规范市场行为为己责，廉洁高效，一流服务，勇于创新，再建新功。

虎年将至。我衷心祝愿一贯关心支持分会工作的各级领导、同行新年快乐，工作顺利，身体健康，吉祥如意！

中国土木工程学会
建筑市场与招标投标研究分会
理事长 年福礼
2010年1月1日

中央治理工程建设领域突出问题工作领导小组 《关于规范工程建设项目决策行为和 招标投标活动的指导意见》

中治工发[2009]3号

根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》(中办发[2009]27号)、《工程建设领域突出问题专项治理工作实施方案》(中治工发[2009]2号)和全国工程建设领域突出问题专项治理工作电视电话会议精神,现就规范工程建设项目决策行为和招标投标活动提出以下指导意见。

一、工作目标

以政府投资和使用国有资金项目为重点,用2年左右的时间,对2008年以来规模以上的投资项目进行全面排查。坚持标本兼治、重在治本的原则,坚持集中治理与加强日常监管相结合,着重解决工程建设领域存在的未批先建、违规审批以及决策失误造成重大损失等突出问题,着重解决规避招标、虚假招标、围标串标、评标不公等突出问题,推进体制机制创新,促进项目规划和审批公开透明,促进招标投标活动的公开、公平、公正,建立规范的工程建设市场体系。

二、具体措施和责任单位

(一)工程建设项目决策行为

1、加强项目建设程序的监管。严格执行投资项目审批、核准、备案管理程序,规范项目决策。根据《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号,以下简称《投资体制改革决定》)及有关法律法规和政策规定,严格执行项目审批、核准、备案等规定,按照国家产业政策、发展建设规划、市场准入标准、土地使用、环境影响评价及三同时验收等方面的要求严格审查,加强监管,全面清理。(国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部、工业和信息化部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、电

监会、国土资源部、财政部)

2、科学合理确定项目建设规模,严格执行有关工程造价和建设标准的规定。严格执行《建筑法》、《投资体制改革决定》、《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》(国办发[2007]64号)等规定,认真落实强制性建设标准、施工许可证制度、开工报告制度。严格执行《国家发展改革委关于加强中央预算内投资项目概算调整管理的通知》(发改投资[2009]1550号)等有关规定,加强项目概算管理。(国家发展改革委、住房城乡建设部、工业和信息化部、交通运输部、铁道部、水利部)

3、在审批(核准)项目时加强节能评估审查,严格执行环境影响评价制度,强化对环境影响评价审批的监管。严格按照《节约能源法》、《环境保护法》、《环境影响评价法》、《国务院关于加强节能工作的决定》、《投资体制改革决定》、《公共机构节能条例》、《民用建筑节能条例》以及有关规定的要求,在审批、核准项目时必须进行节能审查和环境影响评价审批,未进行、未通过节能审查和环境影响评价审批的项目一律不得审批、核准和开工建设。(国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部)

4、在审批(核准)项目时加强土地管理。按照《土地管理法》和有关要求,严格用地预审,对农用地转用和土地征收要严格审批。对于不符合产业政策和供地政策的项目,以及应当审批、核准和备案的项目但未办理审批、核准和备案手续的项目,严禁办理土地使用相关手续,未获得土地使用证书的项目不得擅自开工建设。对已经审批的项目建设用地,严禁变更其用途。严禁在

项目建设时“以租代征”。(国土资源部、国家发展改革委)

5、尽快出台《政府投资条例》。2009年底前上报国务院后,争取尽快出台。明确政府投资的资金来源、投资方式、决策程序、年度计划等内容,进一步健全完善科学的政府投资决策、建设和监督管理制度,并为违法行为的处罚和违法责任追究提供法律依据。(国家发展改革委)

6、积极推动《企业投资项目核准和备案管理条例》的起草工作,争取在2010年上报国务院。该条例将进一步规范企业投资项目核准和备案行为,设定对违法行为的行政处罚种类和措施,推动我国企业投资项目管理制度改革,进一步贯彻落实《行政许可法》和《投资体制改革决定》。(国家发展改革委)

7、推行专家评议和论证制度、公示制度。按照《投资体制改革决定》的要求,对特别重大的项目实行专家评议制度。推进政府投资项目公示制度,政府投资项目一般要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,咨询机构要引入竞争规则。推进政府投资项目公示制度。(国家发展改革委)

8、根据《政府信息公开条例》及其他信息公开相关规定,向社会公示建设项目信息,明确审批流程,及时公布审批结果,接受社会监督。(国家发展改革委、环境保护部、住房城乡建设部、工业和信息化部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、国土资源部、财政部)

9、推行责任追究制度。尽快出台《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案条例》,提高责任追究的针对性和科学性。对于投资项目审批(核准)、工程咨询、勘察、设计、施工、监理等部门和单位违反法律法规给国家造成重大损失的,要依法追究有关责任人的责任。(国家发展改革委、监察部、住房城乡建设部、工业和信息化部、交通运输部、铁道部、水利部)

(二)规范招标投标活动

1、根据《招标投标法》和《建设项目可行性研究报告增加招标内容以及核准招标事项暂行规

定》(国家发展和改革委员会令9号)和《国家发展改革委办公厅关于办理工程建设项目审批(核准)时核准招标内容的意见的通知》(发改法规[2005]824号)的规定,在审批(核准)建设项目可行性研究报告、项目申请报告或资金申请报告时,严格核准招标范围、招标方式和招标组织形式,确保依法必须招标的项目全部实行招标。(国家发展改革委)

2、推动《招标投标法实施条例》尽早颁布实施。2009年9月通过法制办门户网站向社会公开征求意见,并通过召开座谈会、实地调研等方式,听取招标投标市场主体、中介机构、地方政府招标投标行政监管部门、法制工作机构及有关专家的意见,争取2010年一季度提交国务院常务会议审议。(法制办、国家发展改革委)

3、继续做好《标准施工招标资格预审文件》和《标准施工招标文件》贯彻实施工作。2009年12月前,启动简明标准文件、生产设备和设计-施工标准文件、设计采购施工标准文件编制工作,2010年底前以部门联合规章发布。(国家发展改革委、工业和信息化部、财政部、住房城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部)

4、推行电子招标投标。研究起草电子招标投标政策办法和技术标准,广泛征求各方面意见后尽快发布。(国家发展改革委、商务部、工业和信息化部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、)

5、抓紧研究起草《建筑市场管理条例》。推动《建筑市场管理条例》起草、调研和论证工作,争取2010年报送国务院法制办,做好出台前的征求意见和修改论证工作。(住房城乡建设部、法制办)

6、加强对工程建设项目勘察、设计的管理,规范设计变更。健全勘察设计管理制度,重点加强对勘察设计的经济、技术、功能的比选和评价,防止简单以价格竞标的评标行为。(住房城乡建设部、国家发展改革委、工业和信息化部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、财政部)

7、推进建立统一规范的工程建设有形市场。

组织调研,广泛征求招标投标市场主体、中介机构、地方政府招标投标行政监管部门意见,研究提出建立统一规范的工程建设有形市场工作思路和步骤,逐步整合利用好各类有形建筑和建设市场资源。(国家发展改革委、住房城乡建设部、监察部、工业和信息化部、交通运输部、铁道部、水利部、法制办)

8、发挥招标投标部际联席会议机制作用。健全招投标法规文件制定事前协商机制和事后审查机制。加强工作情况交流,建立招投标统计制度。健全招标投标行政监督机制和举报投诉处理机制,健全招投标违纪违法线索处理和案件查处协作机制,及时有效查处工程建设项目招投标活动中的违纪违法案件。(国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、财政部、监察部、法制办、国资委、工商总局)

9、抓紧落实招标投标违法行为记录公告制度。尚未建立招标投标违法行为记录公告平台的部门,按照《招标投标违法行为记录公告暂行办法》要求尽快建立;各有关部门在2009年底前对招标投标违法行为记录公告平台建立和运行情况进行自查。完善招标投标市场信用记录,逐步实现信息的互联互通和互认共用。(国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、财政部、监察部)

10、完善招标代理机构准入管理,建立和完善招标代理机构动态监管和市场清退机制。监督指导行业协会加强行业自律,规范市场主体行为。颁布实施全国统一的评标专家分类标准和专家管理办法。加强公共服务平台建设,组建国家综合评标专家库。加强行业评标专家培训,改革和完善评标办法。(国家发展改革委、工业和信息化部、住房城乡建设部、交通运输部、铁道部、水利部、商务部、财政部、工商总局)

三、自查标准

各责任单位自查从2009年9月底开始,2010年3月结束。要制定检查方案,采取现场检查、召开

座谈会等形式,按照自查标准,组织开展自查,并形成总结报告,于2010年3月底前报中央专项治理工程建设领域突出问题工作领导小组。各有关建设单位也要结合自查标准,对项目进行全面自查,分析突出问题,提出整改措施。

(一) 自查内容

1、规范工程建设项目决策行为

重点检查工程建设项目决策行为中的有关内容。具体包括:

(1)项目审批(核准)程序方面。是否存在未经审批、核准或备案进行建设问题;是否存在越权审批或核准问题;是否存在以备案代替核准问题;是否存在未通过用地预审和环境影响评价审批,但已审批或核准问题;是否存在“分拆审批(核准)”等其他问题;是否存在违反产业政策问题;是否存在违反发展建设规划问题;是否存在违反市场准入标准问题。

(2)项目建设方面。是否科学合理确定项目建设规模,严格执行有关工程造价和建设标准的规定;是否严格执行《建筑法》、《投资体制改革决定》、《国务院办公厅关于加强和规范新开工项目管理的通知》(国办发〔2007〕64号)等规定,落实施工许可证制度、开工报告制度;是否严格执行《国家发展改革委关于加强中央预算内投资项目概算调整管理的通知》(发改投资[2009]1550号)的规定,加强项目概算管理。

(3)环评和节能方面。是否按照《节约能源法》、《环境保护法》、《国务院关于加强节能工作的决定》以及有关规定的要求,在审批、核准项目时进行了节能评估和环境影响评价审批;是否存在未进行、未通过节能评估和环境影响评价审批就开工建设的情况;是否存在越权审批环境影响评价文件问题;是否存在未按环境保护分类管理名录要求审批环境影响报告书或报告表问题;是否存在应备案而未备案,但已通过环境影响评价审批等其他问题。

(4)土地审批方面。是否存在越权审批建设用地问题;是否存在未办理农用地转用和土地征收审批问题;是否存在越权批准农用地转用和土

地征收，特别是越权批准占用耕地和基本农田问题；是否存在对不符合产业政策和供地政策的项目批准土地问题；是否存在应审批、核准和备案的项目未办理审批、核准和备案手续，但已办理土地使用相关手续问题；是否存在“以租代征”等其他问题。

(5) 信息公开方面。根据《政府信息公开条例》及其他信息公开相关规定，是否存在应向社会公示建设项目信息而未公开的情况；是否存在应向社会公开有关投资管理程序和审批流程而未向社会公开的情况；是否存在未及时向社会公开应该公开的审批结果的情况。

(6) 责任追究方面。是否存在违反项目建设程序审批（核准）投资项目给国家造成重大损失的情况；有关咨询评估机构在咨询评估时是否存在弄虚作假或者评估结论意见严重失实的情况；有关勘察、设计等单位，是否存在违反法律法规、严重失职给国家造成重大损失的情况。

2、规范招投标活动

重点检查招投标活动中执行《招标投标法》及配套法规、规章的情况。具体包括：

(1) 依法实施行政监督情况。招投标投诉举报处理机制是否健全；违法行为记录公告平台是否建立，是否依法公告违法行为记录；是否依照《政府信息公开条例》及有关规定，积极推进招标投标信息公开；是否存在领导干部利用职权违反规定干预和插手建设工程招标投标活动的情形；是否存在阻挠、干预外地投标人进入本地市场，或者对阻挠、干预外地投标人进入本地市场的行为纵容、包庇，限制公平竞争等情形；围标串标治理情况；招投标体制机制制度方面存在哪些不足。

(2) 严格执行依法必须招标制度情况。达到国家规定范围和规模标准的建设工程勘察设计、施工、监理、重要设备和主要材料采购是否严格执行了招投标制；依法必须进行招标的建设工程项目是否严格核准其招标事项；国家重大建设项目是否依法采购自主创新产品；依法必须招标的建设工程项目招标公告，是否严格按照《招标投标法》规定在国家或省、自治区、直辖市人民政

府指定的媒介发布；是否存在要挟、暗示投标人在中标后分包部分工程给本地区、本系统承包商、供货商的情况；投标人是否存在挂靠有资质或高资质单位并以其名义投标，或者从其他单位租借资质证书等行为；中标后，投标人是否转包，项目分包是否限定在非主体、非关键工作，分包单位是否具有相应资质；是否有另行订立背离中标合同实质性内容的其他协议。有形建筑市场是否依法办理招标投标事宜，是否存在乱收费等违法违规行为。

(3) 保证评标活动公正性情况。评标委员会的组建是否依据法定条件，是否严格执行回避制度；评标标准和方法是否在招标文件中公开载明，在评标过程中是否存在随意改变评标标准和方法的情况；依法必须招标项目推荐的中标候选人是否限定在一至三人，并标明顺序；使用国有资金投资或者国家融资项目中标人的确定是否严格执行了有关特别规定；评标专家是否存在收受投标人财物或者其他好处，透露对投标文件的评审和比较、中标候选人的推荐情况、与评标有关的其他事项等情况；对评标专家在评标活动中的违法违规行为是否依法给予查处。

(4) 规范招标代理机构行为情况。招标代理机构是否与行政主管部门脱钩，是否存在隶属关系或者其他利益关系；是否存在违反《招标投标法》和《行政许可法》规定，设立和认定招标代理机构资格的行为；对违法违规的招标代理机构是否依法给予处理。

(5) 招投标规章和规范性文件清理情况。规章和规范性文件是否存在非法设定投标许可、资质验证、注册登记等与《招标投标法》和《行政许可法》相抵触的规定和要求；是否存在通过设定歧视性资质要求、评标标准或者不依法发布招标信息等方式，限制或者排斥其他潜在投标人的规定；是否存在以获得本系统、本地区奖项作为评标加分条件或者中标条件的情况。

附：相关法律法规（略）

中央治理工程建设领域突出问题工作领导小组
二〇〇九年九月二十八日

住房和城乡建设系统开展工程建设领域 突出问题专项治理工作方案

中华人民共和国住房和城乡建设部 建市〔2009〕255号

为贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》（中办发〔2009〕27号）和《工程建设领域突出问题专项治理工作实施方案》，结合实际，制定住房和城乡建设系统开展工程建设领域突出问题专项治理工作方案。

一、主要任务

以政府投资和使用国有资金项目特别是扩大内需项目为重点，用两年左右的时间，着力解决城乡规划管理中违反法定权限和程序擅自改变城乡规划、改变土地用途、违规调整容积率的问题；着力解决工程招标投标活动中规避招标、虚假招标、围标串标、评标不公等问题；着力解决工程建设实施和质量管理中的标后监管薄弱、转包和违法分包、不认真履行施工监管责任、建设质量低劣、安全生产责任不落实的问题。规范工程建设项目决策行为，推进建设项目信息公开和诚信体系建设，加大查办案件力度。坚持集中治理与日常监管工作相结合，坚持专项治理与长效机制建设相结合，完善配套法规制度，推进体制机制建设，健全工程建设市场体系，为住房和城乡建设事业又好又快发展提供保证。

二、工作措施

（一）规范工程建设项目决策行为

1、科学合理确定项目的工期和造价。建设单位要严格执行基本建设程序，科学确定勘察、设计、施工等各环节的合理周期，任何单位和个人不得任意压缩合理工期。工程造价应严格按照国家有关工程造价计价办法和计价标准确定，工程招投标的中标价格要体现合理造价的要求，坚决制止不经评审的最低价中标做法，杜绝工程造价过低带来的质量和安全问题。

2、认真落实施工许可证制度。按照《建筑法》、《建筑工程施工许可管理办法》等规定，严格执行施工许可法定条件，认真履行法定监管

职责，对建设资金未按规定落实到位、不具备工程质量安全保证措施等办理施工许可证法定条件的项目，一律不得颁发施工许可证。对于建设单位未办理施工许可证擅自开工的违法行为，要依法严厉查处。切实防止借口加快建设、不履行法定建设程序情况的发生。

3、加强建筑项目节能评估审查。要进一步贯彻落实《民用建筑节能条例》及国家建筑节能有关规定，重点对新建筑在规划、设计、施工、竣工验收阶段执行强制性建筑节能标准情况进行监督检查，加强北方供暖地区供热计量及节能改造项目监管，依据相关法律法规和强制性标准对项目完成情况进行监督检查，确保改造项目实现预期的节能环保目标。

（二）规范招标投标活动

4、抓紧研究起草《建筑市场管理条例》。推动《建筑市场管理条例》起草、调研和论证工作，争取2010年报送国务院法制办。

5、加快编制行业标准文件。出台房屋建筑和市政工程标准施工招标资格预审文件和施工招标文件，各地要结合实际做好贯彻实施和试点工作。出台《房屋建筑和市政工程施工招标资格审查办法》，规范招标投标活动中资格审查行为。

6、改革完善评标办法。落实国家标准《建设工程工程量清单计价规范》，实行合理价中标，防止和杜绝恶性“低价抢标”行为。充分利用网络技术等现代科技手段，倡导网上报名、资格审查和发售招标文件，实现招投标管理的网络化、系统化，以计算机辅助评标和异地远程评标为基础，逐步探索网上投标、开标和定标等电子化招投标方式。

7、加强对工程建设项目的勘察设计管理，规范设计变更。健全勘察设计招投标管理制度，完善评标标准和方法，重点加强对勘察设计的经济、技术、功能的比选和评价，防止简单以价格竞争的评标行为。对于建设单位、设计单位未经

批准擅自变更建设规模、建设地点、投资控制额等关键指标，不履行设计变更程序擅自修改设计文件的，要依法严肃查处。任何单位和个人不得擅自修改审查合格的施工图；确需修改的，建设单位应当将修改后的施工图送原审查机构审查。

8、加强招标代理机构及其从业人员的规范管理。按照《招标投标法》规定，加强招标代理机构准入清出管理。要结合实际，研究制定工程建设项目招标代理机构考核办法，重点对其资格条件、市场行为、执业质量状况等进行定期检查和量化考核，规范招标代理行为；探索实行招标代理活动项目负责人负责制，项目负责人应当具备造价工程师、监理工程师或者建造师等注册执业资格。

9、加强评标专家库管理。研究制定全国房屋建筑和市政工程评标专家分类标准，建立涵盖房屋建筑和市政工程各相关专业的评标专家名册，逐步实现各地评标专家名册联网；加强对评标专家评标活动的监管，建立健全房屋建筑和市政工程专家评标后评估制度，督促评标专家客观公正地履行评标职责，提高评标质量和水平。

10、逐步建立统一规范的工程建设有形市场。充分利用现有有形建筑市场资源，结合各地发展实际，进一步加强有形建筑市场的场所设施建设，完善有形建筑市场的交易服务平台功能，提高有形建筑市场信息化建设水平。逐步建立统一规范的工程建设有形市场，为行业主管部门监管创造条件，实现应招标的工程统一进场、集中交易、行业监管、行政监察的目标。

(三) 规范城乡规划管理工作

11、严格实施《城乡规划法》，完善配套法规制度。各地要进一步明确对本地区建设用地容积率调整的具体条件、审批程序及管理措施，加强对城乡规划编制、修改、审批、实施的监督检查，抓紧制定出台《违反城乡规划行为处分办法》和《控制性详细规划编制与审批办法》；按照国家关于建设用地容积率管理法律法规和政策规定，进一步清理各类规范性文件，完善《城乡规划法》相关配套法规制度，积极开展有关城乡规划许可的重点内容、城乡规划公开公示制度、违反城乡规划行为分类及处分量化标准等问题的研究。

12、监督检查建设用地容积率指标的规划管理情况。重点检查在城市规划区内以划拨、出让、

转让方式提供国有土地使用权的建设用地容积率等强制性指标的管理情况，风景名胜区范围内的建设用地容积率等强制性指标的管理情况，以及同一建设项目（含分期开发的建设项目）在给出规划条件、建设用地规划许可、规划方案审查、建设工程规划许可、建设项目竣工规划核实过程中对建设用地容积率等强制性指标的管理情况。

13、监督检查重点治理调整容积率指标、改变土地使用性质的情况。逐一清理检查涉及提高容积率，以及将基础设施和公共服务设施用地、城市水源和河湖水系用地、绿化用地、自然与历史文化遗产保护用地、工业用地变更为商业、住宅用地的所有房地产开发项目；依法处理建设项目规划许可中，未履行法定公开程序，擅自提高容积率、改变土地使用性质，以及土地价款和配套规费流失等违法违规问题。

(四) 加强工程建设实施和工程质量管理

14、加强工程建设质量过程监管。创新工程质量监管机制，完善工程质量监督管理规定，明确监督机构的职责和定位，改进监督方式方法，强化监督巡查和抽查，强化“市场”与“现场”的监管联动，提高监管效能。组织开展全国建设工程质量监督执法检查，在各地自查的基础上，定期进行抽查，同时不定期开展专项督查，督促各地认真开展在建工程质量隐患排查，切实消除质量隐患，确保工程质量。

15、完善劳务分包制度。积极发展和规范劳务企业，建筑劳务作业实行企业化管理。劳务企业雇用农民工要“先培训、后上岗”，要依法与农民工签订劳务合同，禁止非法人组织承揽劳务作业。提高劳务队伍的职业素质和基本技能，保障工程质量和安全。对于使用非劳务企业形式从事劳务作业的总承包企业，有关部门要加强对其用工行为的监管，检查其与农民工签订劳动合同的情况。

16、规范监理企业和监理人员行为。监理企业要建立质量安全管理体制，选派有资格的总监理工程师和监理人员进驻施工现场，保证专业配套、人员到位。要严格按照法律法规、工程建设强制性标准、监理规范和监理合同，认真履行职责。未经监理工程师签字，建筑材料、构配件和设备不得在工程上使用或者安装，施工企业不得进行下一道工序的施工。未经总监理工程师

签字，建设单位不拨付工程款，不进行竣工验收。严禁转让监理业务。

17、严格合同管理，禁止转包和违法分包。要加强对工程总承包、施工总承包、专业承包、劳务分包以及勘察、设计、监理等合同的管理，建立健全合同订立和履约监管机制，动态掌握合同履约情况，强化对合同备案特别是重大变更备案的管理，防范转包、违法分包行为。依法加大对转包、违法分包行为的处罚力度，追究有关责任单位和责任人的责任。

18、完善质量法规制度，落实工程质量各方主体责任。推进修订《建设工程质量管理条例》，建立和完善质量保险、施工图审查、质量检测、竣工验收、质量保修等工程质量监督管理制度，进一步落实各方主体责任。要严格落实工程建设各方主体和注册执业人员的质量责任，进一步明确建设单位、工程总承包企业等主体责任要求。建立各负其责、齐抓共管的工程质量责任约束机制，完善工程质量责任追究制度，依法严厉查处各方主体在质量工作中存在的违法违规行。

19、完善安全生产法规制度。落实安全生产领导责任制，严格执行安全生产许可证制度，督促建设、勘察、设计、施工、监理等单位落实安全生产主体责任，加强施工现场安全生产管理，确保安全生产责任落到实处，积极防范建筑安全生产事故的发生。对于不履行职责、不落实责任，导致发生事故的责任单位和责任人员，要按照“四不放过”的原则，依法依规严肃查处。

(五) 推进建设项目信息公开和信用体系建设

20、推进建筑市场信用体系建设。加强全国统一的建筑市场信用体系建设，加快形成统一的信用信息平台、统一的信用评价标准、统一的信用法规体系和统一的信用奖惩机制。要进一步做好企业和个人市场行为信息的采集、管理、发布和报送工作，研究建立企业、个人信用信息和项目信息基础数据库，加快制定建筑市场主体信用评价标准，推动社会信用评价队伍建设，营造诚实守信的市场环境。

(六) 加大查办案件力度

21、把查处违法违规行为贯穿于住房城乡建设领域专项治理的全过程，认真受理群众举报和

投诉，发现问题及时处理。尤其是要对涉及扩大内需、促进经济平稳较快发展的政府投资项目在规划审批、工程建设实施等环节存在的腐败问题进行重点检查。加强与纪检、监察、司法机关的工作联系和协调配合，建立情况通报、线索移送、案件协查和信息共享机制，严肃查办工程建设实施过程中涉及国家工作人员特别是领导干部利用职权插手干预工程建设的案件，依法追究有关人员的责任，坚决遏制工程建设领域腐败现象易发多发的势头。

三、组织机构

(一) 成立住房和城乡建设部工程建设领域突出问题专项治理工作领导小组。领导小组组长由住房和城乡建设部部长姜伟新同志担任，副组长由副部长仇保兴同志、副部长郭允冲同志、驻部纪检组组长龙新南同志担任，成员为建筑市场监管司、驻部纪检组监察局、城乡规划司、工程质量安全监管司、标准定额司、建筑节能与科技司、稽查办公室等单位的负责人。下设综合协调办公室。综合协调办公室设在建筑市场监管司和驻部纪检组监察局。

(二) 成立规范城乡规划管理工作协调组。组长由住房和城乡建设部副部长仇保兴同志担任，副组长由驻部纪检组组长龙新南同志、监察部副部长郝明金同志担任。下设办公室，办公室设在城乡规划司。

(三) 成立加强工程建设实施和工程质量管理协调组。组长由住房和城乡建设部副部长郭允冲同志担任，成员为工程质量安全监管司、建筑市场监管司、稽查办公室和国务院有关部门的司局级负责同志。下设办公室，办公室设在工程质量安全监管司。

各地要按照当地政府的的要求，成立相应的组织机构，认真做好专项治理的各项工作。

四、工作步骤

(一) 深入排查问题，认真进行整改

1、开展自查和重点督查。各地要按照统一部署，针对专项治理重点环节进行自查，找出存在的突出问题，分析原因，提出治理对策。要选择重点项目、重点环节进行督查。住房和城乡建设部专项治理工作领导小组将按照中央专项治理工作领导小组的要求，适时组织抽查。

“分会”2009年工作总结及2010年工作计划

2009年,建筑市场与招标投标研究分会坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观总揽全局,按照住房和城乡建设部的有关要求,在实际工作中做了一些扎实有效的工作。现将“分会”2009年工作总结和2010年工作计划予以刊载,便于大家了解“分会”的工作。

一、2009年“分会”工作总结

(一)完成《全国部分地区工程建设项目招标代理机构报告汇编》调研及编写工作。经同建筑市场监管司主要领导沟通,分会在全国范围内开展工程建设项目招标代理机构专题调查研究工作做出具体部署和安排。各地理事单位由相关人员组成了调研小组,通过召开座谈会、个别交谈,对举报招投标违规操作案例的分析等形式,深入开展了调查研究工作。共收到各地调研报告19篇。分会将《调研报告》汇编成册,并写出综合调研报告,报送建筑市场监管司和中国土木工程学会有关领导,将《调研报告汇编》发送给全体理事和会员单位,供大家在实际工作中借鉴和参考。

(二)指导各地开好建筑市场和招投标工作联席会议。今年以来,分会继续把协助、指导相关地区开好建筑市场和招投标工作联席会议,作

为服务会员及理事单位的重要工作。

4月24日,《南方十城市交易中心主任联席会第三次会议》在湖南省长沙市召开,“分会”的负责同志应邀出席会议,并给会议必要的指导。这次参加会议的代表已由刚举办时的十城市扩展到14个城市,影响越来越大,这次会议收到35篇论文(已出版专集)。这些论文题材新、论点精、研究深、创新意识明显。是南方十余个城市建设工程交易中心工作经验的总结和升华。分会将会议召开情况以书面形式报告给建筑市场监管司和中国土木工程学会有关领导。

6月19日,在河北省承德市召开了《七省市(区)第九届建筑市场与招标投标联席会》,“分会”委派有关负责同志到会进行指导。此次联席会征集到200余篇论文,并编辑成册,由出版社正式出版发行,产生了良好的社会效果。这部《论文集》既有深层的理论研究探讨、又有实践经验做法的升华。充分反映了七省市(区)建筑市场与招标投标工作的实际面貌。分会已报送给建筑市场监管司和中国土木工程学会有关领导。

9月9日《西北五省(区)第二届建设工程招标办、交易中心主任联席会议》在宁夏回族自治区银川市召开。分会委派有关负责同志出席会议并给与会者带去相关资料。这次会议收到论文58篇(已

2、认真进行整改。各地要针对自查和督查发现的问题,制定和完善整改措施,落实整改责任,完善体制机制建设。专项治理中的有效做法和成功经验,要及时上报并总结推广,以点带面,推动专项治理工作的深入开展。

(二)巩固工作成果,建立长效机制

深入调查研究,把专项治理工作中的有效措施和经验转化为法规制度,建立健全长效机制。各地专项治理工作总结报告,按要求报住房和城乡建设部专项治理工作领导小组。

五、保证措施

(一)加强组织领导和统筹协调。要高度重视专项治理工作,加强领导,精心组织,建立健

全责任机制,落实任务分工,抓好职能范围内的专项治理工作,指导、督促、检查有关工作措施的落实。把排查问题、进行整改、加强日常监管和完善法规制度有机结合,协调推进。

(二)加强重点治理注重取得实效。要结合实际,找准专项治理中突出问题,突出重点项目、重点环节的治理和监管,强调重点督查和整改,保证专项治理工作取得实效。

(三)加强分类研究和政策指导。深入调查研究,明确政策界限,创新工作思路,实施分类指导,解决难点问题。注意在专项治理中把握规律,研究提出解决对策。

二〇〇九年十月二十六日

编辑成册)。论文集对当前建设工程招标投标工作中发展中的深层次理论和实际问题提出了许多有事实、有观点、很实用、可操作的思路和对策。对指导西北五省(区)建设工程招标投标监管和工程交易服务工作起到积极的推动和促进作用。

与此同时,分会还把三个片区联席会议部分针对性强,具有可操作性及指导性的论文,分期在会刊上刊登,进一步扩大了影响。“分会”对片区联席会议的召开进行指导,就是希望在规范建筑市场和招标投标工作中多增加一个交流经验的平台,从而促进建筑市场和招标投标活动的规范运作。

(三)按照中国土木工程学会的要求对资质评审专家进行了推荐。为了加强对全国工程招标代理机构的规范管理,资质评审是一项十分重要的工作,而参与资质评审人员业务素质高低对评审工作有直接的影响。今年以来,受中国土木工程学会委托,“分会”认真慎重地把行业中优秀的专业人员向住房和城乡建设部推荐了资质评审专家。

(四)做好对规范建筑市场有关法律、法规的宣传。“分会”为了及时宣传规范建筑市场有关法律、法规,关注住房和城乡建设部及各地建设行政主管部门的网站内容,及时下载和核实相关内容,编印《建筑市场与招标投标简报》。同时对《建筑市场与招标投标》杂志增加了刊物内容,使其成为业内人士每期必读的杂志。通过两个刊物的宣传,使各地会员单位的领导和理事对新出台的政策法规能及时的了解和学习,加强了各地区政策措施的相互交流。

(五)热心为会员单位做好服务工作。分会秘书处遵循要把分会办成《会员之家》的要求。积极热心为会员单位排忧解难,比如,有的会员单位在企业资质评审中出现一些困难,遇到一些问题,分会秘书处就按照住房和城乡建设部对资质审查中的规定给予热情耐心的解答和介绍,并帮助解决一些实际问题,从而使有些会员单位顺利通过资质评审。同时,分会还热心为全国会员单位相互学习交流提供协调与帮助,例如:当有的会员单位提出要对兄弟地区进行学习考察时,分会秘书处就积极地为双方联系落实。如今年辽宁省组织本地区一些负责同志对西安、四川、重庆等地的建筑市场和招标投标工作进行考察学习,分会秘书处知道后,就逐个单位去进行联络落实。使辽宁省出访人员受

到访问地领导和同行热情接待,进行了有效的工作业务交流,密切了兄弟地区同行们的关系,促进了兄弟地区建筑市场与招标投标工作健康发展。

(六)组织理事为纪念《招标投标法》颁布十周年撰写论文。10年来,我国建筑市场和招标投标工作在《招标投标法》的指引下,发生了巨大的变化,取得了长足的进步。为了真实反映这些变化,以纪念《招标投标法》颁布10周年为契机,分会组织部分理事对《招标投标法》颁布后所取得的成绩进行总结,对未来发展进行展望,对完善招标投标工作献计献策。许多理事认真调研,撰写了具有真知灼见的论文。待进一步整理后,编印成册。在五届一次理事扩大会议上进行交流。

(七)筹备和召开了“分会”四届六次常务理事扩大会议。为了筹备召开“分会”四届六次常务理事会议,“分会”从去年就与辽宁省招标办和辽宁省招标投标协会进行多次联系沟通和协商。但由于发生了四川汶川特大地震,常务理事会议顺延召开。但所做的筹备工作,为今年常务理事会议的召开奠定了基础。经过今年一季度的充分准备,6月25日分会在辽宁省沈阳市举办了四届六次常务理事扩大会议。会议审议通过了“年福礼理事长的工作报告”及“分会换届改选工作的报告”等会议文件,完成了会议预定内容,取得了预期效果。

(八)对2009年换届工作做了大量工作。2009年是四届理事会为顺利完成换届工作任务的一年。2009年按总会规定要进行理事会换届前的大量准备工作和筹备召开新老理事参加的五届一次理事会议。为了做好换届的有关准备工作,“分会”于今年3月就开始同各地理事、常务理事进行电话沟通,协商下一届理事人选,经过充分反复协商,产生了新一届理事人选。为召开第五届理事会第一次扩大会议做了会前的准备工作。

二、2010年“分会”主要工作计划。

2010年“分会”工作总的指导思想是:以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真学习贯彻党的十七届三中、四中全会精神,进一步深入开展学习实践科学发展观活动,扎实有效地开展“分会”工作,力争为“分会”五届理事会各项工作的顺利开展打好基础。

(一)继续配合建筑市场监管司做好相关工作。根据建筑市场监管司工作的统一布置,分会

积极响应和配合建筑市场监管司开展有关建筑市场和招标投标工作的理论研讨、业务交流和新的法规宣传落实等工作。

(二) 召开五届一次理事会扩大会议。由于甲型H1N1流感的影响,原定于2009年12月召开的五届一次理事会扩大会议延期到2010年二季度召开。“分会”2010年一季度重点工作继续做好会前的各项准备工作,及时同各地新老理事和会员单位负责人进行联系沟通,倾听他们的意见,务求把这次会议开好。

(三) 提高支持片区联席会议召开的力度。对已经建立起来的七省市(区)、南方十城市、西北五省区等三个与建筑市场和招投标工作相关的片区联席会议,“分会”要不断总结开展活动的经验,以科学发展观的理念继续予以关注、支持和指导。从而进一步加大对片区联席会议的支持力度。使三个片区联席会议,成为推动这些地区建筑市场和招投标工作规范运作的中坚力量和交流工作经验的平台。并力争促进新的片区会议的产生。此外,分会拟在2010年组织召开三个片区联席会议的经验交流会,已达到相互借鉴,共同发展的目的。

(四) 继续做好建筑市场与招标投标法律法规的宣传。要进一步发挥“分会”《建筑市场与招标投标》杂志和《建筑市场与招标投标简报》这两个刊物作用,加大对规范建筑市场新出

台法规和各地先进经验的宣传力度。同时,进一步加强同各地已批准发行的有关建筑市场刊物的交流、合作工作。共同为进一步规范建筑市场和招标投标活动做好宣传工作。2010年“建筑市场与招标投标”杂志还将召开编委会,对刊物的今后发展方向及具体事宜进行研讨。

(五) 加强秘书处工作为会员单位提供更好的服务。发挥秘书处专业人员的作用,进一步落实岗位责任制。开辟建立网站工作。及时向有关部门反馈会员单位和理事对有关建筑市场和招投标工作的意见和建议。积极为地区间人员互访交流做好服务工作,使“分会”真正成为“会员之家”。

(六) 按照住房和城乡建设部及“总会”的有关要求,2010年分会继续开展调查研究工作,探索规范建筑市场和招投标工作的新路子。“分会”根据实际工作的需要,将及时有效地举办行业内的各类研讨会、交流会,进一步活跃分会工作,加大同会员单位和理事单位的工作交流力度。分会还将在2010年编辑出版纪念“招标投标法”颁布10周年论文成果与经验专集。届时拟将举办首发式及座谈会交流。

2010年工作计划是第四届理事会的建议,应以第五届理事会工作安排为准。

中国土木工程学会
建筑市场与招标投标研究分会
2009年12月28日

12个城市共同协商 构建招投标交流平台

日前,首届晋冀鲁豫周边城市招投标管理联席会在豫西北美丽的山水旅游城市焦作召开,参会城市分别介绍了招投标管理工作经验和专题研讨,旨在通过联席会议制度加强招投标管理部门的自身建设,携手推进建设工程招投标工作持续健康发展。

为破解招投标工作发展“瓶颈”,实现招投标监管工作区域间信息互通、经验共享,优势互补,促进招投标工作又好又快发展,晋冀鲁豫周边的晋城、长治、邯郸、邢台、菏泽、聊城、濮

阳、安阳、鹤壁、新乡、焦作、济源共12个城市共同发起,并在焦作召开了晋冀鲁豫周边城市招投标管理联席会第一届会议。

参会城市各自介绍了招投标监管经验,并向大会提供了本省市招投标管理具体实施办法,会议就共同探索建立12城市网上评标协作机制,推动评标专家资源共享,打造区域内招投标信息平台,加快推进招投标市场诚信体系建设,共同遏制围标串标行为,杜绝人为暗箱操作,保证招投标的公正性和客观性达成了共识。(王怀军)

「代建制」在我国的发展状况、作用及问题

天津市安居建设发展总公司 姜然然

根据国家发展改革委、国务院原则通过的《投资体制改革方案》，“代建制”是指政府通过招标的方式，选择专业化的项目管理单位（以下简称代建单位），负责项目的投资管理和建设组织实施工作，项目建成后交付使用单位的制度。代建期间，代建单位按照合同约定

代行项目建设的投资主体职责，有关部门对实行代建制的建设项目的审批程序不变。

“代建制”在我国已经开展并实施了一些年头，尤其是近年来随着我国投资体制改革的不断深入，政府投资项目的建设管理模式已由“投、建、管、用”多位一体的模式，逐步向“投、建、管、用”职能分离的模式转化。通过“代建制”，实现专业化建设管理，最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的，这是政府投资项目管理的一个创举。北京、上海、福建等省市已相继对政府投资项目试点推行了“代建制”，取得了显著成效，并且已积累了不少的成功经验。

经结合各试点地区推行“代建制”的成功经验，国务院于2004年7月发布了《关于投资体制改革的决定》，在《关于投资体制改革的决定》中明确提出了“加强政府投资项目管理，改进建设实施方式”，“对非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’，即通过招标等方式，选择专业化的

项目管理单位负责建设实施，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位”的要求，加快了我国对非经营性政府投资项目实施“代建制”的步伐。2004年11月建设部又出台了规范性文件《建设工程项目管理试行办法》，使得“代建制”这一特定的项目管理模式的具体操作有了一定的规范依据。

“代建制”是对我国政府投资的建设项目管理模式进行市场化改革的一个重要举措。就我理解，“代建制”应当含有“代建”和“制度”双重含义。“代建”是指投资人将建设项目委托给专业化工程项目管理公司代为建设直至交付使用。“制”是指制度，规定在政府投资的公益性建设项目中采用这种项目管理模式。“委托代建”源于国际上通用的工程项目总承包与项目管理，但我国的“代建制”中还包括了制度的内涵，是结合了我国国情的一项政府对于政府投资项目管理方式的创举。通过招标等方式选择有资质的项目管理公司作为项目代建人，全权负责项目建设全过程的组织管理，促使政府投资工程的投资、建设、管理和使用四大职能分离，通过专业化项目管理最终达到控制投资、提高投资效益和管理水平的目的。随着我国政府投资领域改革的不断深化，在政府投资的建设项目中实行代建制的体制和时机日趋成熟，在我国“代建制”即将进入一个高速发展阶段。

长期以来，我国各级政府对于直接投资的项目管理方式多实行财政投资，政府管理的模式单一，即投资、建设、管理和使用多位一体的模式，该模式发挥了一定作用。但是，也存在着许多弊端。

首先、政府投资工程由建设单位自建自用，容易使所有者——政府与使用者——建设单位的责任与利益分离，使用单位受自身利益的驱动，极易造成争项目、争资金，导致所谓的“钓鱼”工程和超规模、超标准、超预算、拖延工期，甚至因资金缺口出现而产生拖欠工程款等现象。

其次、政府投资工程各自组织建设，难以实施有效监督，难以及时纠正建设过程中的违法违规问题。

再次,一些政府部门既负责投资审批监管建筑市场,又直接组织工程项目的建设实施,存在着政企不分、责任不明、监管不力和效益不高等问题,有的甚至还滋生腐败。

第四、一些政府投资工程由临时组建的基建班子负责组织实施,部分单位缺乏建设所需的工程管理、技术人员,不具备与项目管理相关的专业技术、经验和水平,项目结束机构即行解散,造成了人、财、物和信息等社会资源的浪费。

政府投资项目在实施代建制后,代建单位的作为项目建设阶段管理主体,可以充分发挥其社会化、职业化、商业化的优势,给项目建设带来益处。我觉得概括起来应有以下作用:

(1)可以使项目控制得到真正落实。代建制为政府投资项目引入严格的以合同管理为核心的法制建设机制,在满足项目功能的前提下,项目的投资、质量和进度要求。在使用单位与代建单位的委托合同中一经确定,便不得随意改动;代建单位将全心全意做好项目控制工作,使用单位则侧重于监督合同的执行和代建单位的工作情况,对项目的实施一般不能无故干涉。

(2)可以充分发挥市场竞争机制的作用。代建制采用多道环节的招标采购,竞争充分,无论是投标代建的单位还是投标前期咨询、施工或设备材料供应的单位,将会尽其所能,以合理的报价提供优质的技术方案、服务和产品,这不仅有利于降低项目总成本,还能起到优化项目的作用。

(3)可以使项目决策更加科学合理。使用单位将前期工作委托代建单位通过选择专业咨询机构完成,而非自己决策,可行性研究等工作不仅需达到国家规定的相关深度要求,更重要的是必须满足项目后续工作的需要。前期决策阶段所确定的建设内容、规模、标准及投资,一经确定,便不得随意改动,使得前期工作的重要性 and 科学性得到切实体现。同时,政府需根据合同约定,按照项目进度拨付工程款,因此,政府必须比以往更加重视项目资金的筹措和使用计划,排出项目重要性顺序,循序渐进、量力而为,从而可改变当前因政府实施项目过多而产生的负债建设、

拖欠工程款等不良现状。

(4)可以提高项目管理水平和工作效率。通过招标选择的代建单位往往是专业从事项目投资建设管理的咨询机构,它们拥有大批专业人员,具有丰富的项目建设管理知识和经验,熟悉整个建设流程。委托这样的专业机构代行业主职能,对项目进行管理,能够在项目建设中发挥重要的主导作用,通过制订全程项目实施计划,设计风险预案,协调参建单位关系,合理安排工作,能极大地提升项目管理水平和工作效率;使用单位也可从盲目、烦琐的项目管理业务中超脱出来,将精力更多的放到本职工作上去。

(5)政府对项目的监管更加规范有力。代建制下政府主要以合同管理为中心,运用法律手段,制衡各方。同时,项目审批部门根据国家政策审批项目的建设内容、投资、规模和标准,并下达项目建设计划和资金使用计划。财政部门将政府资金集中起来,根据发展改革部门下达的资金使用计划直接拨付给代建单位。发展改革、财政、审计、监察等部门运用审计、监察等手段,对项目进行强力而有效的外部监督。

(6)有利于遏制腐败。代建制的实行将打破现行政府投资体制中投资、建设、管理和使用四位一体的模式,使各环节彼此分离、互相制约;使用单位不再具体介入项目前期服务、建设施工及材料设备采购等环节的招标投标活动,代建单位在公开、公平、公正的环境下进行招标和定标,有利于遏制政府投资项目建设过程中腐败现象的发生。

(7)有利于人、财、物和信息等社会资源利用率的提高。代建制的实行将不再是由临时组建的基建班子负责组织实施管理,而是由专业的管理公司来代替业主实施职能。从而节省了人、财、物和信息等社会资源的浪费,提高了人、财、物和信息等社会资源的利用率。

通过实践证明,作为对政府投资工程建设组织实施方式进行体制创新和流程再造而推行的代建制,是整顿和规范市场经济秩序、遏制腐败、提高投资效益的重要措施,是转变政府职能的客观要求,是控制建设规模、建设工期和建设投资

的行之有效的管理方法,将能够真正形成依靠市场配置资源、遵循市场规则、辅之以行政手段的现代化政府建设项目的管理体系。

任何一项制度与创新都不可能是包治百病的灵丹妙药,代建制也一样。随着代建制的不断推广,有些问题也逐渐出现,这些问题我们需要认真对待:

(1)由于当前一些政府部门、代建单位、施工单位、监理单位以及各相关行业主管部门对代建制的理解观念不一、思想认识程度不同。有的欢迎并支持,有的观望,有的怀疑,有的甚至暗中抵制。对于代建制的实施,首先要转变观念,从思想上认识到推广代建制是社会主义市场经济发展的必然要求,是政府投资体制改革进一步深化的必然趋势,同时,大力做好宣传与教育工作,使得项目参与各方能了解熟悉代建制,支持代建制,并按代建制的要求正确对待与处理项目建设过程中出现问题。

(2)代建制的切入时机,比较适宜的时机是在项目建议书上报前或有关部门审批后就介入并开展工作,越早越好。因为项目前期的可行性研究、规划咨询、土地征用、设计方案比选等阶段往往对项目总体效果好坏与否起着关键性的作用。而现在不少项目都是到了建设实施阶段项目代建单位才介入,使得项目代建单位的优势不能充分发挥,影响项目的总体控制效果。因此,项目代建单位最好是在项目前期阶段就介入,实施项目建设的全过程管理。实践过程中也可以将项目前期阶段和建设实施阶段分别由两个不同的代建单位进行管理,以充分发挥不同的代建单位的特点和优势。

(3)实施代建制的关键在于用公开竞争机制选择具有专业素质的项目代建单位,用经济合同来约束项目代建单位执行合同约定的代建任务,享受应有的权利。同时,也承担相应的义务。然而有些地方出现了项目代建单位的选择并不是严格按照公开招投标的方式产生,有的地方将所有代建项目交由一个或少数几个代建单位提供代建服务,产生新的垄断,甚至于个别并不具备项目代建资格的单位成为了项目代建人,这些都从一

定程度上影响了项目的建设效果,带来较大的负面影响。因此,应首先把好项目代建单位的选择关,让真正有能力的代建单位成为项目代建市场的主力军。

(4)有关代建制的法律法规还有待健全。在推行代建制的实践过程中项目代建人履行职责的法律环境尚不健全,也就是说,在国家基本建设程序中还没有法律授予的地位。因此,客观上无法得到各级政府和建设相关管理、备案部门,如规划、建委、环保、消防、质检等方面的认可,实际操作过程中遇到很多困难,虽然各方面已经给予了一些变通的处理方式,但实际上仍必须是使用人(即传统上的建设方)出面进行各项手续办理。当前的代建合同上约定的权力往往也会出现超越了国家法律法规所能给予的这一问题的。各级政府应尽快出台明确项目代建人在国家基本建设程序中作为建设方地位的法律性文件,对一些与之相配套的法律法规也应尽快完善。

(5)代建制不是遏制腐败的万能药,实行了代建制也并不等于腐败现象就会消失。虽然代建制是一个好体制,但如果实践当中走了样,照样会出现腐败。因此,要抓住两个关键,一是政府在做法上要真正实现改变,整个招投标过程政府不再参与其中,而是由代建人实施招投标,使政府权力从招投标环节中退出,避免权力寻租的空间。二是政府同代建单位签署的各种合同条款一定要严谨细致,具有可操作性,对代建单位实施有效监督,从而避免代建人的违法或违规。

(6)为了使得代建制能更健康的发展,还面临着需要加快培养现代项目管理人才、加快培育高素质的项目代建单位、尽快制定合理的代建收费标准、避免项目代建单位恶性竞争等一些的问题。这需要有关的政府职能部门、项目管理企业和建设工程管理从业人员等社会各方面的共同努力,不断探索。

我觉得随着人们对“代建制”的不断熟悉和了解,随着“代建制”的不断发展和完善,“代建制”必将会更加深入人心,在我国政府投资项目管理中发挥出更大的作用。

区县级建设工程招投标监管现状问题探讨

淄博市临淄区建管局 常青

淄博市建设工程招标投标管理办公室 刘宝清

自2000年《招标投标法》正式实施以后,国务院、各地区、各部门分别以《招标投标法》为基础,制定了许多切实可行的实施办法及配套法规,有效遏制了全国各地、各部门在招标投标方面各自为政的混乱局面。在保证并提高工程项目质量的同时,为国家或招标人节约了大笔资金,缩短了施工工期。通过规范的招标投标活动,有实力、有能力、遵纪守法的投标人在市场上大展手脚,而实力差的企业很多已被淘汰出局,通过公开规范的招标投标活动,从源头上抑制了建设领域的腐败、犯罪等现象。淄博市作为拥有六区三县的组团式城市,监督执法权相对分散和独立,但是,区县级招投标监管机构作为招投标监管的最基层,还存在人员少、人员素质不高、地区相对封锁等现象。

一、区县级建设工程招投标监管普遍存在的问题。

1、人员力量少,身兼多职甚至多种身份现象普遍存在。

很多区县未成立专门的招投标监管机构,招投标监管职能作为施工管理或质量监督或劳保等职能科室的附属职能。有些招投标监管机构的人,同时也是交易中心人员、甚至还是招标代理机构的专职人员,因身兼多职,责任不清,很难将招投标监管工作做细做专,造成了工作上的许多越位与缺位现象。如有些区县级招投标监管机构人员在开标或评标时干开标或评标主持人的工作。按招标法规定,评标委员会应由招标人依法组建,有些招标办替招标人负责,甚至有些地方的招标办负责做标底,在本身监管力量不足的情况下,做了大量不该做的工作,把精力用在了琐碎事情的处理上,必然影响对招投标各项政策法规

的深入研究与贯彻执行。

2、地区封锁现象仍然存在。

《招标投标法》第六条明确规定“依法必须进行招标的项目,其招标投标活动不受地区或者部门的限制”。对这一条款,有些区县公开、有些是变相地排斥外地企业。地区封锁的好处一是保护本地企业,二是减少投诉,对于不规范的招标投标活动,外地企业投标时碰上很可能逐级投诉,而本地企业则很容易内部协调解决。

3、对《招标投标法》及其配套法规的学习不深入,理解不透彻,贯彻执行力度不够。

2000年1月1日《中华人民共和国招标投标法》颁布实施以后,国务院各部门、各地区相继出台了数十部与《招标投标法》相配套的法律法规以及规范性文件。另外招投标监管部门在实际工作中还需要学好《建筑法》、《合同法》、《行政诉讼法》等相关法规。而招投标监管工作作为社会焦点的工作,很多区县建设行政主管部门实行的是内部轮岗制度,有些学习能力差的人员用一至二年的时间刚刚熟悉,可能又要轮到其他岗位上去。在对法律法规的贯彻执行上,也有很大的压力,如《招标投标法》第二十三条和第二十四条关于“二十日”和“十五日”的二个最短时间的硬性规定,有些项目甚至是政府投资的项目如道路、园林等,区或县委政府办公会通过的限期开工的会议或者有拆迁或规避汛期等原因,又有多少监管人员有胆量或能力顶住这些压力,严格执行这些硬性时间规定的?

二、如何解决区县级建设工程招投标监管普遍存在的问题。

1、建立完善区县招投标监管机构,加强队伍建设

各区县都应成立专门招标投标监管机构，隶属于建设行政主管部门或建筑业主管部门，配备2-3人专职工作人员，独立行使建设工程招标投标监管职能，经费实行全额财政拨款。

一是狠抓内部制度的落实，探索建立有效地奖惩机制，量化工作标准，用制度管人管事，激发工作人员的积极性和创造性。二是梳理现有的法律法规，狠抓招标投标制度的落实，严厉查处各种违法违规行为。三是建立并严格执行工作人员定期轮岗制度，切实做好人才使用和人才培养工作，提高管理队伍的整体素质。四是坚持依法行政，严格按照法律法规规定的权限进行管理，明确管理职责，坚持工作到位不越位，提高管理工作效率和执法形象。

2、根据不同情况，完成监管任务。

2002年从南方绍兴等县级市开始，各地陆续成立了许多由各部门联合入驻的招投标中心作为综合交易及监管的平台，入驻的部门有产权交易、拍卖、建设项目招标、医药采购、政府采购等，监督部门有监察局等，各地招投标中心成立的最大好处之一就是解决人员缺乏的问题，第二是实现各类资源的共享，通过互相学习集思广益共同提高监管的水平。各地的招投标中心有些由建设行政主管部门牵头成立，因为建设主管部门对招标投标监管的制度比较完善，操作的时间长，经验丰富，能处理较复杂的业务问题，并且有交易中心这个现成的交易平台。有些由纪检委牵头成立，纪检、监察部门牵头成立的优势在于可引起各单位领导的重视，并且监察部门可以监督具体行政人的执法行为。有些招投标中心由政府直接成立。无论何种方式，作为建设行政主管部门，我们作为对建设工程监管的责任主体，对建设工程招标投标活动的监管应该当仁不让，不越位，也不能缺位，否则一旦形成官司，最难受的是我们自己。

3、推行标准化、程序化监督管理，提高工作效率。

区县级招标投标监管机构人员少、监管力量不足的矛盾短期内很难解决，为规范服务、提高效率可以借鉴在企业管理中推行的标准化管理。无论

是施工、监理还是设备的招标都有其固有的特点，针对不同类型的项目分别依法制定严格规范的招标投标监管程序，建立与其他业务部门、监督部门的联系制度，对受理的前期资料、后期的开标、评标资料、资格审查、招标文件的备案、施工合同的备案等各个环节，均制定出固有的标准，在工作中逐项套用，将大幅度提高管理水平及工作效率。

对于特殊项目的办理，该请示的请示、该汇报的汇报，并将其详细记录存档。

4、改善条件、加强对档案资料的管理。

招投标的特点是法定周期长，程序上环环相扣，各种材料表格文件等非常复杂，任何会议、答复、变更、澄清、解释都必须有书面材料，招标投标监管部门对招投标活动的全过程监督，对施工合同及投标文件的备案管理，或者是对纠纷、争议、投诉的处理，都离不开详细完整的档案资料。这对档案管理提出了很高的要求。这几年随着各项法律法规的健全，资料文件更加丰富，文字表达上更加严密，如果管理不好，反应在档案资料上是多、乱、杂，甚至缺。因此我们对档案资料管理应当高度重视，安排专人负责，有专门的场所，管理人应具备一定的档案管理知识，有条件的可以引进微机档案管理，进行自动检索。

5、建章立制规范代理公司的代理行为。

招标代理机构作为业主的代言人，在代替业主行使职权时，往往会利用自身优势满足业主的不当要求，更有甚者，作为中介对双方进行坑蒙拐骗。对此，我们应该首先对代理公司人员加强培训，增强业务素质；其次，作为招标投标监管部门应制定出由各方及监管机构对代理公司的评价制度，并根据评议的好坏对代理公司进行奖励。

6、建立并推行学习用法制度。

招投标相关及配套法律法规特别多，建议由地市级以上部门定期集中组织工作人员学习相关法律和法规，结合各地的工作实际，通过开展案例分析、专题研讨、体会交流、到外地观摩等活动，深入理解招标投标各项法律法规、增强法制观念，提高依法办事能力。

推行资格后审，遏制串标围标行为

南京市浦口区招标办 赖天水

引言

近年来，随着我区城市建设规模的不断扩大，市场化程度的不断提高，建筑市场蓬勃发展。但建筑市场“僧多粥少”的局面无法改观，招投标活动中串标、围标等不法行为屡见不鲜。2008年，为了能遏制上述不法行为，由区监察局、建设局牵头和指导，区招标办负责具体实施，在区部分政府投资工程中实施了项目资格后审工作，并取得了预期的效果。

一、资格后审的定义

资格后审是投标人可直接购买标书参加投标，将投标人的投标资格审查工作后移至开标、唱标之后按照招标公告和招标文件规定的标准进行，经资格后审不合格的投标人的投标作废标处理。说白了，资格后审是先上车再买票，而资格预审不合格是连车门都进不了。资格后审具有投标人身份不确定性、投标人之间不可接触性、投标人数量广泛性及标书（资格审查文件资料）不可修改性等四个特点。

二、资格后审与串标、围标的理论对决

串标、围标产生的条件：1）、潜在投标人数量较小且已确定；2）、潜在投标人的信息资料被泄露给相关投标人；3）、出现串标发起人并掌握投标人相关信息；4）、工程利润远大于串标成本，不劳而获的高额回报使某些投标人愿意配合发起人达成串标协议（陪标），组成串标联盟；5）、串标发起人操作投标过程，以所谓“合法”手段“赢”标。

1、资格后审遏制串标、围标的基本原理

资格后审遏制串标、围标的基本原理是消除产生串标、围标的条件，在开标前将投标人身份、数量及其各种信息置于保密状态，从而切断串标的信息及其传递，制止串标的发生。

2、资格后审遏制串标、围标实施要点

1) 招标人发布招标公告后直接发售招标文件，不用报名领取资格预审文件；
2) 不限制投标人购买招标文件，只要投标人自认为符合资格要求均可购买招标文件，在量上不控制潜在投标人数量；

3) 采用无记名方式购买招标文件，甚至可以直接从网上下载招标文件，使潜在投标人的身份具有不确定性；

4) 采用不集中潜在投标人踏勘现场、答疑等方式，在开标前避免潜在投标人有聚集的条件，有效切断串标的信息传递链；

5) 资格审查移至开标、唱标之后进行，把投标人的信息推迟到开标后才明朗化，有效湮没投标人身份、数量及其各种信息，消除串标所需的信息和时间。

3、与资格预审的核心区别

取消资格预审，改为资格后审。采用这种招标方法，潜在投标人的信息无法泄露，从而铲除了产生串标的条件。从理论上讲，只要投标人数量和身份具有不确定性，就能有效地湮没投标人的信息，切断串标需要的信息传递链，就不会发生串标现象。

三、我区推行资格后审的实践对遏制串标、围标的有效性

08年，由区监察局、建设局牵头和指导，区招标办负责具体实施，在区部分政府投资工程中实施了项目资格后审工作。

首先，明确工作目标，成立组织结构

年初，由浦口区监察局和区建设局联合下发了《关于对区内部分政府投资重点项目推行资格后审的实施意见（试行）》，成立了资格后审领导小组，明确了工作小组成员单位和人员，确定了资格后审试点工作计划和试点项目，以及资格后审工作开展程序。

其次，推进试点项目，扎实开展工作

为保证项目的顺利实施,便于组织开展和部门协调。经过资格后审领导小组商讨决定,先后对浦口区城建工程指挥部办公室负责承建的先祖文化广场景观工程、南浦路新建工程和巩固路新建工程,以及南京铁路职业技术学院的土石方工程等项目进行资格后审试点,均试点成功。

第三,学习先进经验,完善工作流程

5月中旬,由区纪委和区建设局组成的联合考察组,对东台市的招标投标资格后审工作情况进行了考察学习。回来后,我们认真学习和总结东台经验,制定措施,进一步完善了资格后审的程序和规定:

1、在发出的招标文件中设立专门的章节叙述资格审查要求和资格审查文件格式,以便投标人制作专门的资格审查文件供资格审查小组审查;

2、由于投标人数的不确定性,施工图纸实行数字化发放,改变原有的纸质图纸发放形式,将刻录施工图的光盘随招标文件一起发售给投标人,减少了招标人的成本,也避免了资源浪费;

3、发售招标文件时只登记企业名称和单位固定办公用传真号码,以便答疑能以传真方式发给投标人;不留项目经理名字和联系电话,避免潜在投标人名单的泄露,有效割断串标的信息传递链;这样就不容易出现串标发起人,或串标发起人无法掌握投标资格人相关信息而无法发起组成串标联盟;

4、资格审查由评委会负责,有利于监管,能有效避免人为操控因素;

5、投标保证金由浦口交易分中心代收代退。使投标保证金在受控范围内,可以避免弄虚作假。每一个投标人均需按规定缴纳保证金,且保证金提交时,要求从投标单位的企业基本账户中汇出,保证金退还时,也汇到企业账户,从而增加投标违法挂靠的成本,达到减少挂靠避免串标的目的。

6、资格后审、经评审最低投标价法与设置最高限价相结合。将资格后审与经评审最低投标价法相结合,在促进投标人合理竞争的前提下,减少资格审查工作量。资格审查时评标委员会首先对最低报价的三家单位进行资格审查,同时进行

初步评审,如果均满足资格审查条件则进行详细评审和排序。经评审最低投标价法和设置最高限价,在保证中标人一定利润的前提下,避免中标人有太大的利润空间。当中标成本高于利润时,也就不会有人发起串标围标了。

今年,我区对13个项目总共28个标段采用的资格后审方法。涉及标的额17727.14万元,投标人354家次。今年没有针对资格后审项目的投诉,采用资格后审后也没有串标、围标方面的投诉;采用的资格后审方法招标的项目均顺利开展。

特别是某经济适用房二期工程,该工程先采用的是资格预审并随机抽签方式确定9家潜在投标人的方式,被匿名举报有人操作,存在串标、围标嫌疑;后经招投标监管部门调查,发出行政监督意见书进行处理,并建议招标人重发公告采用资格后审,工程顺利招标发包,没有发生任何投诉。对比该项目前后两次招标:采用资格预审七个标段接受报名591家次,投标申请人共计95家;采用资格后审七个标段领取招标文件共102份,共计潜在投标人20家;前后两次不同的资格审查方式,投标申请人数相差75家。数据对比可以反映几个问题:1、采用资格预审方式,在通过资格审查的投标报名名单中随机抽取9家为潜在投标人,此举无疑“逼迫”投标人去挂靠企业资质,用多家资质报名以提高自己的中签率,造成报名人数剧增,大大增加了招标人的工作量,也浪费社会资源;2、采用资格预审并随机抽签方式,如果投标人挂靠多家资质报名并全部抽签抽中,这势必给投标人串标、围标或故意抬高投标报价创造了机会,也给招标人带来了损失;3、采用资格预审并随机抽签方式,召开抽签会,给所有投标人以多次聚集的机会,为出现串标发起人,组成串标联盟创造了条件;4、采用资格后审方式,直接发售招标文件,只登记投标人的企业名称,不留项目经理姓名和联系方式,对于目前工程实行项目经理负责制来说,能起到割断串标信息链的效果,不容易出现串标发起人,减少串标的可能性;5、采用资格后审方式,投标人只要自认为符合资格审查条件均可缴纳投标保证金参加投标,多挂靠一家报名就要多交一份投标保证金,这样

就增加了投标人挂靠多家企业投标的成本,因而报名单位的数量大大下降,减少了挂靠、中标、围标的可能性;6、采用资格后审方式,投标人只要自认为符合资格审查条件均可参加投标,使得投标人具有不确定性,想中标也无从着手。此项目前后采用两种不同的资格审查方式所产生结果的巨大反差,以及采用资格后审后的顺利招标发包,充分体现了资格后审方式在招投标过程中对防止中标、围标的发生起到了非常积极的作用。

四、问题与展望

从理论上利用资格后审是可以遏制中标、围标的,资格后审在我区经过一年的实践也证明它的采用在绝大部分工程项目中对遏制中标、围标行为成效显著。但是,目前很多业主不了解什么叫资格后审,推行资格后审尚需时日;其次,资格后审建议招标人不参与资格审查工作,招标人不能左右投标人是否能通过资格审查,招标人认为剥夺了他应有的“权力”,不愿意采用资格后审,即使采用也有抵触情绪,给资格后审的推行带来一定的阻力。

随着南京江北新城建设的全面启动,基础设

施的建设需要政府性资金的大量投入。从有效利用政府性财政资金,实现政府投资的利益最大化,保证建筑市场的健康有序的发展的角度出发,在所有政府投资工程中全面推广使用资格后审招标是非常必要的。

一、要加强宣传,统一认识,使推行资格后审方式得到社会各界的了解、认同与支持,为全面推行资格后审打好基础。

二、要制订办法,规范行为,为全面推行资格后审提供制度保障。可以经区委、区政府同意,由区监察局、建设局联合下发相关文件,明确资格后审的适用范围和责任主体,对资格后审程序、方法、步骤,合格投标申请人应当满足的条件,资格后审结果的公布以及投诉处理等作出规定,并印发给各建设单位和招标代理机构执行。

我们认为,通过推广使用资格后审的招投标方式,必将对规范建筑市场秩序,净化建筑交易市场环境起到良好的作用,对促进建筑市场的健康发展发挥积极作用。

2010年《建筑市场与招标投标》杂志 征订启事

《建筑市场与招标投标》杂志系受国家建设部建筑管理司委托,由中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会和天津市工程建设交易服务中心联合主办的刊物,旨在宣传、介绍和反映有关建筑市场与招标投标的方针政策、法规、信息经验以及国际市场现行规则与做法等。

《建筑市场与招标投标》辟有较多的栏目,是各级建设行政主管部门和涉及建筑市场招标投标的各个部门的领导者和工作人员、研究人员的重要园地,欢迎订阅。

《建筑市场与招标投标》为双月刊,彩色胶印,A4开本,64页,全年定价100元(含邮费)。现开始征订。

收款单位:《建筑市场与招标投标》杂志编辑部

联系地址:天津市南开区复康路23号增1号建交中心501室 邮政编码:300191

联系人:庞 硕

联系电话:022-23610909 电子邮箱:tjzazhi@126.com

注:邮寄款单位请在第一联将单位名称、通讯地址、邮编等写清楚寄回。

征订单位请将二联与汇款回执一起做报销凭证。本刊不再另开收据或发票。

招标投标工作是目前社会各界普遍关注的热点问题,近年来,随着城乡建设的蓬勃发展,建筑市场秩序逐步完善,市场意识和竞争意识不断增强,各级政府和主管部门对建设工程招标投标越来越重视,招标投标工作日趋规范。同时,我们也要看到建筑市场还存在一些不容忽视的问题。在今后工作中,要进一步健全和完善监督管理机制,加大监督检查力度,促进建设工程招标投标工作走向规范化、制度化和法制化。下面我就亲身体会浅析一下建设工程招标投标存在的问题及对策:

一、影响招标投标工作的几种现象:

一是资格预审限制和排斥投标人。个别业主利用资格预审限制投标人,在资格预审时,不是严格按照工程建设要求进行资格预审,而是按照业主意愿确定投标范围,致使部分符合建设工程要求的施工队伍不能进入投标范围。二是投标企业结盟陪标。几家或更多家企业结成联盟,某一家企业在瞄准建设工程项目时,其他结盟企业都来投标陪标,达到结盟企业中标目的。三是肢解项目逃避招标投标。部分招标单位将应依法招标的建设工程项目进行肢解,将肢解部门低于招标投标规定的标准条件,以此达到直接发包,逃避招标投标的目的。

二、产生问题的主要原因:出现影响建设工程招标投标工作的现象,究其原因,既有客观因素的影响,也有主观因素的作用。首先,重视程度还不够高。近年来,上级相继出台了建设工程招标投标方面的规范性文件,但由于个别单位宣传教育力度不够,一些单位特别是个别基层行政主管部门,对建设工程招标投标工作重要性认识还不够高,意识还不够强,行动上不够积极。致使个别县工作开展不平衡,有的县建设工程招标投标工作还不够规范。其次,监管制约乏力。当前,作为建设工程招标投标活动关键环节的招标代理机构,

浅析建设工程招标投标

郭士民

是市场经济下的产物,是社会中介服务组织,没有上级主管部门,只能依靠行业自律等手段来进行自我约束,建设行政主管部门在对其监督管理上又缺少硬性的依据和规定,监管制约乏力,影响了招标投标活动公开、公平、公正竞争。第三,其他因素干扰。一是“地方和部门保护主义”的影响。一些单位领导和主管部门,为了提高所谓的“当地效益”,指定工程承揽单位,或搞对外封锁,行业垄断,影响招标投标活动的正常进行;二是地霸村霸的影响。少数工程占地乡村,以断水、断电、断路等相要挟,强行承揽施工任务。对无力施工者,或将工程揽到手后转包,或强行推销原材料,对招标投标活动产生隐性影响;三是不正之风的影响。个别领导干部还存在打电话、写条子等干预招标投标活动的不正之风,直接影响招标投标活动的结果。

三、完善和规范招标投标工作的主要措施:

随着各项制度的不断完善和健全,对遏制建筑市场中的腐败行为和不正之风起到了积极的作用,但要解决建设工程招标投标中存在的突出问题,就必须结合本地实际,从源头上有针对性的制定一些具体的实施办法和制约措施,进一步完善有形建筑市场,切实贯彻落实好《建筑法》、《招标投标法》。

(一)加大宣传教育力度。加强对建设单位、施工单位,特别是各级政府和有关部门领导宣传教育力度,增强贯彻落实《招标投标法》等有关法律法规的自觉性,严格监管,减少行政干预,推进公开办事,增加工作透明度,杜绝暗箱操作,净化建筑市场环境。

(二)加大对招标代理机构代理行为的监管力度。在实行“行业自律公约”制度的基础上,建立对代理机构工作质量的考核办法,加强动态管理,严厉查处代理机构的违法违规行为,对违

加强评标专家库建设和管理 为招标投标工作营造良好环境

四平市建设工程交易中心 马双利

我国建设工程招标投标制度已经实行多年，尤其是在《中华人民共和国招标投标法》实施后，国家投资建设工程项目必须进行招标投标。为此，中央各部委及各地方制定了相应的招标投标管理办法。在招投标活动中，评标专家库和评标专家起着极其重要的作用，其独立性得到了加强，用以保证评标活动的公开、公正、公平。由此可见，评标工作做得如何，将直接影响到工程项目的质量、工期和建筑市场各方主体的利益，以及能否推动招标投标工作向着健康、规范有序的方向发展。

几年来，特别是《招标投标法》、《评标委员会和评标方法暂行规定》及《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》等法律法规相继颁布实施后，各地加强了对评标专家队伍的建设，但是，由于每位评标专家的素质、业务能力不同，以及其本身的特殊性，使评标专家在

实际工作中相应地出现了不少问题。诸如：业务能力低的，在评标时只看表面，不看本质，随意泄露评标的具体情况；道德素质低的，接受贿赂，捞取好处，违心评标；施工单位中有评标专家的，在评标过程中，由于与投标单位相互熟悉，出现互相照应，打人情分等现象，严重影响了招投标活动的公平、公正性。下面，我结合我市的实际情况，对评标专家在评标工作中所遇到的问题，提出几点做法，供大家探讨和研究：

一、严格控制评标专家的准入关，为评标工作做好前期准备条件

首先，在确认评标专家的资格上，我市严格按照《中华人民共和国招标投标法》、《评标委员会和评标方法暂行规定》：必须是从事相关专业领域工作满8年并具有高级职称或者同等专业水平；熟悉有关招标投标的法律法规，并具有与招标项目相关的实践经验；能够认真、公正、诚

规行为记入档案，违法违规情节严重的要依法降低或吊销资质，使代理行为与资格挂钩。

(三) 强化监督制约机制。一是强化主管部门的监督。建设行政主管部门要定期开展专项检查，解决招投标工作中违法违规等问题，并建立专门机构，切实加大督查力度，制定有力措施，完善管理机制，把监督融于管理的各个环节。二是强化纪检监察的监督。在对招投标工作进行日常监督的同时，要选择重点的、有影响的工程项目进行全程跟踪督查，大力查处建筑领域，特别是招投标环节的违法违纪行为，严格实行责任追究，促进招投标工作健康发展。三是强化社会的监督。要动员社会各界力量，发挥群众监督、舆论监督的作用，形成全社会关心、关注、支持招

投标工作的强大氛围。

(四) 强化监管队伍自身建设。一要加强思想作风建设。要进一步强化大局意识、服务意识，提高自身拒腐防变能力。二要加强制度建设。要把制定和落实各项制度作为保证《招标投标法》贯彻落实的一项重要内容，不断健全和完善有关规章制度，堵塞漏洞。三要不断提高政治业务水平。要通过加强政治学习和业务培训，提高工作人员的政治业务素质，增强严格执法、公正执法、文明执法的意识，努力提高建设行政主管部门依法行政水平。

以上就是我的一些心得和体会，如有不妥之处请大家指正！

实、廉洁地履行职责的人员。满足上述条件的，我们先将其列为准评标专家。其次，通过到准评标专家的单位对其思想政治觉悟和道德素质进行深入考察，经市建设局审核合格后，我们将其专家申报材料上报到省建设厅，省建设厅组成有关专家评审小组对专家申报材料进行集中统一评审，经评审合格后，将其确定为正式的评标专家，并以文件形式下发到全省各市（州）、县。

二、加强继续教育，搞好岗位技能培训

我们依据《建筑法》、《招标投标法》、《评标委员会和评标方法暂行规定》等相关法律法规对评标专家进行定期的岗位培训和考核工作，有计划的组织学习；同时加强了对评标专家的思想道德方面的教育，最后进行考核，不合格者，坚决取消其评标专家资格。

三、建立了评标专家库管理系统，并利用微机随机抽取评标专家

在招标投标活动中，我利用自己掌握的计算机编程知识，依据招标投标活动流程，编写了一个评标专家库管理系统，该系统在招标投标过程中起到了很大作用，这样既便于我们在工作中加强对评标专家的日常管理，又使我们在开标时待投标单位宣读标书并退场之后，由建设单位在招标办、纪检监察部门和公证处的监督下，进行现场利用微机随机抽取，由交易中心工作人员现场操作微机。抽取结束后，由交易中心工作人员利用免提电话通知所抽取到的评标专家，这样既增加了抽取评标专家的随机性，又防止出现里外串通的现象。目前，我们的评标专家库管理系统经过几年的不断改进和完善，运行良好。

四、采取卡位式集中管理

为了杜绝评标专家在评标过程中出现相互研究，串通评标等不良现象的发生，我们为每位评标专家设置了卡位评标桌，让评标专家自己独立打分，并由招标办、纪检监察部门进行现场监督。

五、对评标专家实行动态管理制度

我们依据评标专家在招标投标活动中的评标业绩，给他们建立了相应的良绩和劣绩档案。对于在评标过程中擅离职守，影响评标程序正常进行的，在评标过程中不客观公正地履行职责的，以及个别不能按时参加评标的专家，给予警告，并进行登记，累加超过一定次数后，取消其评标专家的资格；对于表现好的评标专家给予奖励，并通知其所在单位。经过一定时期，我们在中心网站上公布受到奖励和处罚的评标专家名单，对评标专家实行动态管理。

六、下一步的打算

我们将按照吉政发[2006]21号“吉林省人民政府关于规范招标投标活动的意见”通知精神，在市政府政务大厅的领导下构建我市工程项目招投标统一平台，改变以往分散操作招投标的方式，将市本级政府采购以及建设、水利、交通等部门负责监管的国有资金投资的招投标业务，全部纳入有形建筑市场进行规范运作。在积累经验的基础上，要逐步将产权交易、药品采购、电力工程招标等项目纳入有形建筑市场进行集中统一交易。进一步整合评标专家资源，完善评标专家评审制度，实现评标专家资源共享。

以上是笔者在工作中的一些心得体会，恳请各位同仁批评指正。

2009年《建筑市场与招标投标》杂志合订本 征订启事

本刊现有2009年《建筑市场与招标投标》杂志精装合订本，每套100元（含邮费）。份数不多，欲购从速，汇款请寄：天津市南开区复康路23号增1号建交中心501室 邮政编码：300191

收款单位：《建筑市场与招标投标》杂志编辑部

联系人：庞 硕

联系电话：022-23610909 电子邮箱：tjzazhi@126.com

自2000年1月1日《中华人民共和国招标投标法》颁布以来,最低评标价法,作为招标投标管理制度中的一种重要的评标方法,就以法律的形式,在全国建筑领域内全面推行。实施近十年来,它对于有效降低工程造价、促进企业发展和建筑市场的健康发展,发挥了重要的作用。

但是,最低评标价法在具体的实践中,也出现了一些不容忽视的问题,严重地影响到它的作用的发挥。具体表现在:

一是把最低评标价法等同于最低价中标法。工程招标中,大量采用简单的、绝对的最低价中标的评标方法,单纯以价格作为中标与否的评标依据,而没有考虑工程质量、工期、企业信誉、业绩等因素,往往是谁让利多就由谁来中标。成本价到底是多少?该如何计算?成本价的核算,没有明确的规定,谈“投标价格低于成本”就没有着落。这样直接造成了企业投标报价的失控,引起低价竞标恶性竞争,严重地影响了企业的效益和发展,也极大地破坏了建筑市场的规范和秩序。

二是低价中标后出现许多质量安全问题。低价中标后,投标人不但无利反而亏本,为实现利润的最大化,在工程实施过程中,偷工减料、以次充好,放松对工程质量和安全的监督管理,从而导致工程质量和安全事故的发生,严重地影响到工程合同的顺利履行,出现“半拉子”工程,“豆腐渣”工程,影响了建筑市场的健康发展。

那么,如何解决最低评标法在实际推广中出现的问题,让它发挥积极的作用呢?笔者根据几年来的工作实践认为,有必要从以下几个方面逐步解决。

一、要严格把握最低评标价法的

浅谈如何有效发挥最低评标价法的作用

莒南县建设局

汲长全

莒南县质监站

刘佩美

概念。

首先,要抓住最低评标价法的实质。《中华人民共和国招标投标法》第四十一条规定,中标人的投标应当符合下列条件之一:(一)能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准;(二)能够满足招标文件的实质性要求,并且经评审的投标价格最低;但是投标价格低于成本的除外。其中“经评审的投标价最低”,不能简单地理解为最低价中标,而是最低评标价中标。因为“经评审的投标价格最低”,是要求评标委员会必须综合评审除价格外的其他因素,以弱化价格因素对结果的影响,也就是:以投标书的报价为基数,将报价之外需要评定的要素(质量、工期、施工组织设计、企业信誉、业绩等)按预先规定的折算方法换算为货币价值,按照对招标人有利或不利的原则,在其报价上增加或减少一定金额,最终形成评标报价。所以经评审的投标价最低的投标不一定是投标报价最低的投标。因此,最低评标价法并不是最低价中标法。正确完整地理解招标投标法中的这一规定,是科学运用最低评标价法进行评标活动的前提条件。

其次,严格界定成本价并有效控制低于成本的低价竞标。

一是明确成本价内容和计算方法。政府主管部门应当对成本价的内容及计算方法,作出科学合理的规定,并以法规的形式进行公布,供社会统一使用。要包括为完成工作项目所消耗的人工费、材料费、施工机械使用费,管理费和措施费等成本因素,并考虑质量、工期、安全、风险等方面。工程造价中的规费以及通用措施中的安全文明施工费等严格按政策规定列为不可竞争费用计入成本价之中。由评标委员会中的经

济技术方面的专家,根据自己所熟悉掌握的市场行情和施工技术、造价知识等在评标时对投标人的报价进行界定。

二是为避免将管理水平高、施工成本低的有实力的企业的低价投标排除在外,应严格按招标投标法规定,在确定报价是否低于投标人成本价之前,应当给予投标人对所报投标价格进行解释、说明的机会。否则,评审只能成为一种形式。这样才能做到防止投标人以过低的投标报价恶性竞标,又能在各投标文件满足招标文件要求的前提下,招标人得以确定价格最低的投标人中标,实现招标投标活动公平竞争的目标。

二、要创造有利于实现最低评标价法的环境。

首先,切实加强工程建设管理基本制度的贯彻落实。招标人确定中标人时,要在保证中标人具备履约能力的条件下选择相对的低价。但是,价格的高低并非出现质量安全问题的直接原因。低于成本上升的报价确实难以保证工程质量安全,但高价中标后,如果没有严格的合同管理制度和监督配套制度也难免会发生质量安全等方的问题。中标人是否真正发挥出自身具备的履约能力,是否会发生转包、违法分包等行为,是否会偷工减料、以次充好,是否会多估冒算等,都要依靠配套的相关法律来保障。因此,必须严格贯彻落实工程建设管理基本制度,才能确保招标项目目标的实现。主要包括:①项目法人制。让招标人能够真正作为投资主体担负起职责,从提高投资效益和确保工程的质量的原则出发,真正实行公开招标或邀请招标。②招标投标制。严格投标人资格审查,杜绝串标、围标、陪标及非法挂靠等违法行为,实现“公开、公平、公正和诚实信用”原则,让施工企业认识到提高自身素质的重要性,自觉主动地加强企业管理、降低施工成本、不断提高工程质量和企业信誉来增强竞争能力,建立起符合本企业生产水平的企业定额,有效地控制施工成本,保证投标最低报价的准确性和合理性。③工程监理制。通过有效的工程监理,对工程材料的使用、工程施工过程进行全面

跟踪管理,尽最大可能减少质量安全方面隐患的发生。④合同管理制。在项目的实施前和实施的过程中,严格按照合同约定办事,有力地约束各方的行为,从而实现招标项目的实质性要求。

其次,要加强政府主管部门的监督管理。政府主管部门要实现政府职能的转变,充分发挥其应有的监督和管理职责,努力建立起稳定、有序、诚信、公平的市场秩序。要严厉打击陪标、串标、围标等假招标行为,对各种违法行为进行公正、公开、公平的严厉处罚,真正承担起维护市场秩序的责任。

最后,要推行工程担保制度和保险制度。工程招投标的双方,在招投标活动中,都会有各种风险的存在,包括人为因素和不可抗力。建立工程担保制度和保险制度等风险管理制度,来规避工程风险是国际上通用的做法。主要包括:工程担保、履约担保、付款担保等担保形式以及参加投保工程一切险及第三方责任险等,大大降低了招投标双方的风险。这样,最低评标价法所带给人们质量安全方面的担忧,就可以大大降低。同时,这也极大地增强了投标人的质量安全意识,增强了责任感,按合同正常履行义务,更有利于合同目标的实现。

总之,最低评标价法是法律所明确规定的的基本评标方法之一,我们必须认真贯彻执行。通过不断研究,借鉴国际先进经验,与时俱进,进一步完善最低评标价法,才能让它真正焕发强大的生命力,在不断发展的建筑市场中发挥越来越大的作用。



天津市建设工程招标投标管理的 历史回顾

——为纪念“招标法”颁布实施十周年而作

安连发

导语

建设工程招标投标是建筑业经济体制改革的产物；是建立社会主义市场经济体制，促进经济发展、社会文明进步的重要内容；也是在工程建设领域反腐倡廉，保证工程质量，提高投资效益的关键环节。当今，在坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，建立良好的建筑市场秩序，保增长，扩内需，上水平，加速城市建设和经济发展的大环境下，保证招标投标活动健康运行就更显得尤为重要。在“招标法”实施十周年之际，笔者撰写此文，意在回顾过去，展望未来，总结经验，创新发展并供业内人士研究及决策层参考。

一、天津市建设工程招标投标制度的历史沿革

天津市建设工程招标投标制始于1930年前后，当时，承建单位称作“营造厂”。其承揽工程方式有招标制、转包制、合同制和监工制四种，而招标投标制是中华人民共和国成立前建筑营造的一般经营方式。业主建造房屋，先请“打样间”建筑师进行设计，设计完成后刊登招标启事，有意承包的营造厂均向“打样间”领取图纸，然后各自开出发包造价，发展到1940年前后还要开列“标帐”，封还“打样间”，称为“投标”。参加投标的营造厂商信誉好坏不同，开价高低不一，建筑师帮助业主选择开价较低且信誉

较好的营造厂承包工程，即为“得标”。从形式上看，这种招标投标制具有自由竞争的性质，在竞争中将各营造厂摆在了平等的地位。然而，能否得标，原因很多。其中有无政治后台或大资本家撑腰关系极大。因此，各营造厂老板（筑头）常利用贿赂、投靠、暗结集团和约定标价（俗称“打海底捞筐”）等手段，暗中活动，不择手段达到“得标”目的。中华人民共和国建立前的建设工程招标投标制在一定程度上反映了当时生产力发展的需要，但它既受国际资本主义建筑工程招标投标制影响，又是当时中国半封建半殖民地社会政治经济条件下的产物。因此带有极大的不合理性。

中华人民共和国成立后，随着社会主义改造的胜利完成，建筑业为不断发展壮大。从第一个五年计划（1953年）起，建筑业吸取当时苏联的一些作法和经验，建立并实行了工程承包制。此后又逐步发展为承包方式、自营方式、共建（指挥部）方式、统建方式和出包方式等五种经营方式，而对招标投标制，一直缺乏认识和尝试，1959年，又从理论上认定，工程招标投标制是资本主义经营方式，因而予以批判和摒弃。因此，自1953年到1983年间，天津市建筑业基本上没有实行招标投标制。

1979年中共十一届三中全会以后，做为三大

经济支柱之一的建筑业，率先在城市中进行了管理体制的改革。改革的主要目的是充分调动建设单位、设计单位和施工单位的积极性，坚持建设程序，缩短建设工期，确保工程质量和提高投资效益。改革的主要内容之一，就是实行建设工程的招标投标制，1983年6月7日，国家建设部颁发《建筑安装工程的招标投标制试行办法》。首次明确：凡经国家和省、市、自治区批准的建筑安装工程（国家的保密工程和特殊工程除外），均可通过招标，择优选定施工单位。凡持有营业执照的国营建筑企业和集体所有制施工单位，均可通过投标竞争承揽工程任务。建筑工程的招标和投标，一般按城市或地区进行，国家的重大建设项目和有特殊技术要求的工程，可以跨地区招标和投标，文件还规定：建筑安装工程的招标和投标工作，属于城乡建设系统归口管理的，由各地城乡建设主管部门负责。试行办法还对招标投标和决算方式、方法及有关事项进行了明确规定。1984年9月，国务院为促进招标工作的顺利进行，颁布了《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》。规定指出，要大力推行工程招标投标制，要改革单纯用行政手段分配建设任务的老办法，实行招标投标。同年11月，国家计划委员会，城乡建设环境保护部联合颁布了《建设工程招标投标暂行规定》，再次肯定了大力推行工程招标投标制的意义。

在这种形势下，天津市自1984年下半年开始推行建设工程招标投标制。这年6月经市政府同意，天津市城乡建设委员会颁布了《天津市建设工程招标投标暂行办法》。第一次规定：要改革单纯以行政手段分配施工任务的方法，在国家统一计划指导下，推行招标投标。凡经市有关部门批准进行基建、扩建、改建等建设工程，除特殊项目外，均采用招标投标承揽施工任务。同时，暂行办法规定，主要采取两种形式：公开招标（即：通过报刊、广播或电视公开发表招标公告）和邀请招标（即：向具备投标资格的若干施工企业发出招标通过书）。暂行办法还对定标的办法及合同签订等事项做出了具体规定。

六届人大二次会议《政府工作报告》中指出：“要积极推行以招标投标为核心的多种形式的经济责任制。凡重要工程和城市开发建设的承包，都必须实行招标、投标。在国家统一计划和监督下，由发包单位通过招标，择优选用设计、施工单位。国营和集体的设计、施工单位，不论来自哪个地区、哪个部门，经审查合格后都可以参加投标。要鼓励竞争，防止垄断。”遵照国务院关于经济体制改革的精神，整个建筑业开展了以推行招标投标承包制为核心的改革。1988年全国计划工作会议要求在工程建设中全面推行招标投标制。市政府据此颁布了津政发〔1988〕111号文件《天津市建设工程招标投标管理办法》。文件规定：凡列入天津市行政区域建设计划（新建、改建、扩建、技改、技措和大修等项目），建筑面积在1000平方米以上或工程造价在三十万元以上的建设工程，除因特殊情况（如特级保密工程、特急重点工程、特殊科研工程等）经市城乡建设委员会批准，指定委托施工单位承建外，均须通过招标，择优选定施工单位。文件还规定工程招标的范围可以分为全过程招标、单项工程招标和工程施工包工料招标以及包工不包料招标等。工程招标的方式，可采用公开招标、邀请招标（上述招标方式选择投标单位不得少于四个）和议标，即：经市建设工程招标投标管理站同意，由两个以上有承包能力的投标单位进行公开议标和分头议标。《天津市建设工程招标投标管理办法》颁布实施之后，对促进招标投标发展起到了较大作用。使全市建设工程进入了全面实行招标投标制的阶段。

自1984年天津市实行建筑工程招标投标制，至1994年以来经过10年的摸索招标投标管理工作在实践中不断得到了加强和完善，这一时期，由于天津市建设工程招标投标管理工作的突出成就，《中国建设报》、《天津日报》等报刊相继做了专题报道，天津电视台两次播放了专题片。1995年，发行144个国家和地区的《香港商报》，也以“十年探索，为了都市辉煌”为题，用较大篇幅介绍了天津招标投标工作的成就。

二、天津有形建筑市场的创建与发展

1994年10月,建设部提出了“建筑市场治乱、企业管理治散、工程质量治差、工程造价求合理”的“三治一求”方针,1995年初,建设部颁发了《建筑市场综合管理试点意见》,并选择了17个城市作为建筑市场综合管理试点城市,明确要求试点城市建立工程承包管理中心,将服务与管理相结合,以抓好工程报建、业主管、工程项目机构资质审查、招投标管理、委托监理、开工许可等每一个环节,使建筑市场实现从无形到有形,从无序到有序,从隐蔽到公开的三个转变。这就是工程建设交易中心即有形建筑市场的来历。工程建设交易中心的建立,是建筑业和工程建设管理体制不断深化的结果,是按照社会主义市场经济要求建立新的管理体制、管理形式和管理方法的重要探索,这种管理形式,打破了管理部门的局限,按照每个城市对市场统一管理的要求,设置“中心”的内部机构,实行集中办公,各部门之间相互配合、互相把关,加大建筑市场管理的力度,适应了转轨时期各项管理工作的要求,把管理监督和服务结合起来,简化管理程序,提高管理效率,体现了政府部门管理职能的转变。“中心”的建立是加强建筑市场管理,健全各项管理制度、实现管理覆盖所有建设工程全过程的重要保证,对工程建设中反对腐败和不正当竞争,加强廉政建设都是一个有效的促进和保证。

1996年9月8日,天津市工程建设交易服务中心正式成立。2000年1月18日,天津工程建设交易服务中心喜迁新址(南开区复康路23号增1号),新的办公面积12000平方米,基本满足了有形建筑市场建设的需要。从而实现天津建筑体制改革以及有形建筑市场建设的历史性跨越。天津有形建筑市场最显著的特点应是以下几个方面。

1、“三场联动”带动了整个市场。

这“三场联动”是工程建设交易中心,二级分包交易中心,主要建筑材料交易中心。

在工程建设交易中心,市建委所属招标办、质量站、外管站、安全站、建设市场监察站、定

额站等均集中到中心,统一办公模式,实行高透明度的敞开式办公。一楼设有市管项目联合办公和市内六区管理部门的办公场所。开标、评标、发标的所有程序活动都在这里完成,实现了工程报建、发包方式确认,勘察设计招标、施工招标、设备采购招标、监理招标监督、施工图审查、施工合同审查、勘察、设计合同鉴证、质量监督、监理、施工许可证发放,以及建设市场执法监察等十几个环节的全方位管理和“一站式”窗口服务。它的主要任务是规范工程发包与承包关系。同时,“中心”配备了具有国内一流水平的计算机网络系统,实现了市、区(县)联网和全国联网。施工企业可以在联网上直接获得工程信息。“中心”设有信息发布大厅,招标信息随时通过大屏幕进行发布,为建设各方提供了良好的服务。

在二级分包市场,总分包企业在此进行分包交易,办理鉴定分包合同登记。对规范总包单位和分包单位的行为。切实解决无资质、无执照、无合同的队伍分包工程的问题,杜绝违规挂靠、借照施工和私下交易行为的发生起了积极的作用。同时,还建立了银行分理处。经过审查资质合格的外地进津施工企业必须在此开户并打入资金,杜绝以假投资真垫资为手段设完设了地发生。

在建材交易市场,规范了承包方和建材供应商之间的关系和行为,保证了工程主体结构质量,规定了建设项目中使用的钢材、水泥、商品混凝土、构件、门窗、给排水管材等影响主体结构质量的建筑材料交易必须在交易市场进行,避免和杜绝材料采购中压价使用劣质产品和吃回扣的不正当交易行为。

2、“两场监督”,规范了建筑市场

“两场监督”指的是建筑市场与施工现场。

一是抓场内的规范管理,也就是加强内部建设,完善了“建交中心”的组织方式和管理方式,出台并实施了招标投标监督办法、工程建设交易中心管理办法、招标代理管理办法、分包市场管理办法、主要建筑材料交易管理办法及政府

项目采购名单等规章制度。由于采取了属地进入、共同管理的办法，电力、园林绿化、供热、供水、供气、民航、油田、港埠、路桥等专业工程陆续进入有形市场，同时，十几个专业局也进入市场，实现了专业工程项目进入有形市场进行共同管理。

二是抓场外的监督。即集中力量纠正和查处违法发包和承包工程及转包、违法分包和挂靠等严重扰乱建设市场秩序、降低工程质量的违法违规行为，起到了场外管理的作用。

3、实行政务公开，搞好一流服务。

既然是个“窗口”，就必须搞好一流服务，就必须强化内部管理，提高办事效率和服务质量，这也正是“建交中心”的立足之本。天津建交中心内部各个环节工作全部公开，包括办事依据、办事职责、办事程序、办事标准、办事时限及工作纪律、廉政规定、收费规定、设投诉箱、公布监督电话、建立来访接待站等全面接受社会监督。此外，市纪委、市监察局向建交中心派驻监察组，对有形市场进行全过程监督。在依法行政中，所有进场人员严格执行“保廉措施”和“十条禁令”，做到了堂堂正正做人，规规矩矩办事，认认真真执法。至今，在天津建交中心还没发生过违法违规被投诉和举报的现象。

天津有形建筑市场建设一炮打响，引起了中央和地方领导的高度重视，引起了全国同行的密切关注；也引起新闻界的浓厚兴趣。建设部、全国建设工程项目执法监察办公室先后5次在工作简报上介绍反映了天津的情况。《中国建设报》、《天津日报》、《人民日报》、《经济日报》等多家报刊以显著位置对天津有形建筑市场建设进行了报道，并把天津的创举称之为“阳光下的交易”、“实现大跨越”、“走在了国内同行的前列”。

全国同行（不包括香港、澳门、台湾）纷纷从祖国和各地来到海河之滨。到天津建交中心进行考察、学习与交流。事后，他们得出的结论几乎不约而同，这就是，天津有形市场名不虚传。原建设部副部长郑一军，建筑业管理司司长金德

钧等领导同志闻讯来津视察了建交中心。郑一军副部长视察后对天津市负责同志讲：“天津建交中心在全国规模最大，设施最全。”国务院纠风办的领导同志也来建交中心了解政务公开的情况。并对所取得的成效给予了肯定。中央纪委副书记刘锡荣等领导同志在视察建交中心后指出：

“天津市有形建筑市场的建设，包括总包市场、分包市场、建材市场等成绩很大，经验很好，建筑市场就是要起到规范市场行为，方便建设单位和施工企业有效遏制建设领域腐败行为的作用。”刘锡荣还说：“天津市有形建筑市场的建设已在全国叫响，得到中央有关领导和建设部、监察部的好评和肯定，天津不但要创造好的经验，还要不断地学会宣传自己，将好的经验和作法通过新闻媒体等以各种形式介绍出去，有利于全国建筑市场的建设。”天津市委、市政府、市人大、市纪委等有关领导也视察了建交中心，在对建交中心的各项工作给予充分肯定的同时，又提出了更高的要求。

天津有形建筑市场也引起了外国人的兴趣和重视。2006年6月31日上午，澳大利亚专家海伦·鲍尔、汤姆·盖洛维和项目经理约翰·安尼尔经建设部、监察部有关部门安排，在中纪委执法监察室、监察部外事局、建设部建筑管理司等领导同志陪同下专程从北京来津考察。几位澳大利亚专家仔细考察了市管项目联合办公、市内六区联合办公和利用计算机网络系统管理和发布工程建设信息的情况，还考察了建材市场、分包市场和开标会现场。海伦·鲍尔讲道：“通过这次考察，对中国的建筑体制、管理模式等又有了进一步的了解。也加深了我们对天津这个大都市的了解和印象。同时天津建交中心也给我们留下了很好的印象。这里的管理比我们还规范。还科学”。时隔不久，7月6日下午，新加坡中翔建设集团副董事长赵汉桑等在中国建筑业协会和天津市人大有关领导同志陪同下也来到建交中心进行考察。当了解到，建交中心运作的情况后，赵汉桑先生感慨地说道：“天津有形建筑市场规范、严谨、将建筑承包过程中的许多漏洞都给堵住

了，尤其是银行进驻市场设立分理处办公并形成一整套科学严密的管理，也使境外的投资商更加放心，资金的投入和使用更加完全了。”2001年7月6日，尉健行同志到工程建设交易服务中心视察。充分肯定了天津的经验作法。2004年，随着《中华人民共和国行政许可法》的颁布施行，市政府决定建立行政许可服务中心，要求公开招标项目进入许可中心进行开标、评标、定标。建交中心派出精干队伍在该中心设立了计算机管理及有关服务办事窗口，开辟了新的阳光通道。

与此同时，建交中心制定了作好一流服务的五个公开制度：市场信息公开、招标投标公开、一切政务公开、市场纪律公开、监察监督公开。同时，将税务、工商、保险、银行、法律服务和招标代理机构，造价咨询代理机构等引入建交中心，提供面对面服务。在精神文明创建工作中，建交中心建立了以下四项管理制度：一是、实行“一站式”办公制度；二是、建立大型和重点工程旁听制度；三是、建立社会监督员制度；四是、建立党风廉政责任制制度。这期间建交中心连续三届被评为规划建设系统文明服务示范窗口单位和思想政治工作先进集体；2003年被中央文明委授予“全国精神文明建设窗口单位”；被市委、市政府授予“天津市模范集体”；2004年被评为建设部建筑市场管理先进单位。同年4月23日，在规划建设系统窗口工作会议上，被评为十大服务品牌。2005年再度被市委、政府授予“天津市模范集体”光荣称号。

三、改革与创新促进工程招标投标大发展

2000年“招标法”实施以来，天津市建委以此为契机，不断加强建筑市场管理、规范招标投标活动，通过健全制度、完善机制、强化监督、规范行为，规范了建筑市场经济秩序，使工程建设招标投标实现了一个大跨越大发展，始终保持全国领先。特别是2003年至2005年以来，进一步放开了建筑市场，引进外地优秀的设计、监理和施工企业，打破了行业垄断和地区封锁，增强了本市企业的市场意识，也使工程建设水平有所提高。天津招标站严格按法律法规办事，积极开展

了天津市建设工程领域各项招投标监管工作和合同备案管理工作，为建设和完善天津市公正公平公开的有形建筑市场，保证了象旧路改造、房建工程、轻轨、地铁工程、快速路等市重点建设工程的质量，促进天津市经济发展大好形势，做出了巨大努力，取得了优异成绩。仅三年在建设工程施工方面，就实现了重大招投标项目4083项，中标规模3200万平方米，标价590多亿元。实现各种合同备案3194项，规模3420万平方米，合同价款530多亿元。应招投标进场交易率和合同备案率均达到100%。面对更加开放、竞争激烈的市场格局，2005年以来天津在加强建筑市场管理方面采取了以下新举措：

(一)、强化了外地进津企业的市场准入管理。

在对进津企业的备案管理方面。实行了三项新制度：一是对外地进津队伍实行年度考核，经2004年度考核合格的进津建筑业企业准予继续备案，不合格企业一律停止在津备案资格。二是实行年度备案和项目备案两种方式。初次进津企业只允许申请项目备案。三是实行农民工工资储备金制度。所有进津企业必须在专用预储帐户中存入农民工工资储备金，企业备案时，提供该账户的存款证明。该账户由农业银行和市施工队伍交流服务中心共同监管，未经批准企业不得自行提取。

(二)、进一步强化了招投标监督管理。

1、在招投标的管理中实行了五个公开即：公开建设项目信息；公开建设市场准入条件和招标工程招标条件；公开招标代理机构和评标专家纪律；公开中标人业绩、技术和经济标书评价，实行中标公示；公开招标监督机构投诉电话，向社会公示招标监督工作人员纪律。

2、全面推行电子标书和计算机评标，全面推行工程量清单招标和合理低价中标。完善了经济标评审环节，遏制了低于成本报价行为。

3、积极推行工程总承包招标，完善对专业工程的招标监管措施。对项目主体和专业工程分别招标的，必须将主体工程和专业工程招标进行一

次性备案。对于主体招标的建设工程不允许将工程进行肢解。

4、不断扩大评标专家库规模，对现共有5大类别，1400余名专家实行了计算机随机抽取专家评委制度。建立了评标专家信誉档案，实行评标专家考核和年检制度。对评标专家不公正评标、中标等违规行为，一经发现，终身取消其评标专家资格。

5、招标监管机构对投标单位、商务标、技术标和业绩标采取有效保密措施，推行业主评委和其他评标人员分离评标和所有评标人员封闭评标的作法。

（三）、加强了建筑市场监管力度。

加大建筑市场执法检查力度，依法加大对各类违法违规行为的处罚力度。对建设单位不依法进行招标，转包、违法分包的，依法予以处理并公开曝光；对总包企业转包、违法分包的坚决清除出建筑市场；对无资质企业施工存在挂靠行为的，依法对当事人双方作出严肃处理。加大了对质量、安全和文明施工的全过程管理。

在制定上述举措的前提下，天津招标站还制定了今后的工作重点即六个方面的工作：

第一、发挥政府宏观调控的作用，进一步加强市场准入管理。2004年大批优秀的中央和外地企业进入本市参与工程建设，为天津市建筑市场带来了先进的管理和活力。但也有不少利用借照、挂靠的队伍混入天津市，导致市场恶性竞争，转包挂靠等违法违规行为增多。按照委领导的要求，天津市建筑市场只能是优秀队伍竞争的舞台，不能成为低素质队伍活动的空间。因此，天津将对所有在津施工企业（包括本市、外地和中央驻津）根据其资质条件包括项目经理数量、专业技术人员、劳务队伍、大型机械设备等，依据《关于加强项目经理配置管理的通知》等文件要求，严格核定施工企业的承包方式及承包工程的范围、内容和在施工程的数量限额，超越范围和限量的，不允许参加招投标、不提供工程结算发票，有效遏制借照经营、转包挂靠等行为，坚决将低素质队伍排除在天津建筑市场之外，维护

好建筑市场经济秩序。

第二、完善招标全过程监督。加强招标投标备案管理。严格按给企业核定的承包工程限量，核实投标人资格，实行限量投标，有效遏制转包和违法分包等违法违规行为。建立全过程监督体系。与纪检、监察、审计及社会监督员等社会各界相结合，构建监督网络，对招投标进行全过程监督，发现违法违规行为，严厉处罚。进一步畅通招投标投诉渠道。通过媒体向社会公布投诉地点、电话、信箱等，开辟多种投诉渠道。同时，完善投诉受理机制，做到5日内受理，30日内办结并将结果公示。

第三、优化评标办法。评标工作是招标活动中重要的环节，在公开招标的工程项目中充分体现招标活动的公平和公正性。通过对投标企业资质、技术、施工组织、中标价格等多方面的优化评定，科学地确定中标队伍，直接影响到工程项目质量、经济效益、社会效应。为体现评标过程的科学性，将进一步优化评标办法。

一是完善计算机辅助评标系统。2005年，进一步开发了计算机辅助评标系统，通过计算机对工程量清单报价进行分析、比较、初审，作为专家评审投标报价的参考依据。过高或过低的单项报价，计算机将提示专家进行审核。采用计算机辅助分析工程量清单报价将提高评审专家的工作效率，同时也将增加评标的科学性。

二是适当延长专家评审时间。目前，专家评审因为封闭评标，除少数特大工程外的项目当天都要评完，由于时间短评标过程相对简化，评标中只能看投标书有无响应招标文件，有无缺漏项问题。下一步将根据项目技术复杂程度适当延长封闭评标时间，让评标专家充分熟悉投标文件，综合评定技术标和商务标，确保低价中标的“合理性”。

三是强化评标专家管理。进一步充实专家库中专家的数量，完善分类分级的立体型专家库，重点加大造价方面评标专家的比例。紧抓专家培训培训，组织学习新的政策法规、新材料、新施工工艺、材料市场价格行情，为评标定标增加和

更新业务资料依据,同时实行专家考核制度,对考核不合格的取消专家资格。实行资深专家复评制度,定期组织老专家抽取已评定的标进行复评,监督和考核评审专家的评审行为,有严重问题的将清出专家库。

第四、加强合同管理,建立工程风险担保机制。实行“合理低价中标”,增加了工程承包合同履约、工程质量和安全生产的风险。当前,建筑市场尚需完善,施工企业过度竞争,一些劣质队伍不顾自身实力,盲目以低价抢标后,无能力按照合同履约,为工程质量和安全生产留下了隐患。为有效降低“合理低价中标”带来的工程风险,还采取以下措施:

提高合同管理质量。合同是建设单位和施工企业约束双方权利和义务的重要依据,也是确保工程高质高效完成的依据。将加强合同与招投标阶段的承接,积极做好合同备案和公证工作,严格审核合同内容与招投标文件内容的一致性和合同内容的合法性。继续完善合同示范文本体系,突出合同履约管理,实行合同履约情况备案制度,将履约进行全过程记录。

推行企业履约担保和工程款支付担保。认真落实建设部建市[2004]137号文件精神,积极在房地产开发项目中推行金融担保的同时,加大在其他项目中推行金融双向担保的研究探索。通过实行工程担保,最大限度调控“合理低价中标”带来的工程风险,使合理低价中标实现招标价值最大化同时,更加适应我市城市建设快速发展的需要。

第五、实现市场监督管理的联动。加强中标后各环节的跟踪管理。为保证投标企业“低价中标”后,按照合同履约,保证工程质量和安全生产,除运用风险担保等经济手段外,将加强施工阶段的监督管理工作,强化对建设、监理、设计等市场各方主体的承包行为、合同履约、文明施工、质量、安全等各个方面跟踪管理,对中标价偏低的项目重点进行跟踪监督,实现市场与现场的联动,实现各管理环节的联动。

完善企业信用制度。所有在津施工企业均自

动进入信用档案库,实行诚信动态管理和考评。对企业存在的转包、违法分包、合同不备案、合同履约情况不备案等承包过程中的各类违法违规行为,文明施工管理不规范和出现质量、安全生产等问题均被列为不良记录,作为企业年检和限制市场准入的依据。

第六、进驻行政许可服务中心,构筑新的监管平台。2004年11月初,天津招标站高标准完成进驻市行政许可服务中心的工作。调整后除邀请招标外的全部招投标备案管理、开评标实现进入市行政许可服务中心办理。为使工作更加规范,达到一流的服务一流的管理一流的效率,又清理整合了法律法规文件84件,修订完善业务工作规范文本6项,修定各种制度规定规程26项,制订了大厅服务指南,进驻天津市行政许可服务中心后,建设工程招标投标管理站的主要职能是受天津市建设管理委员会的委托,行使部分政府职能,依据《招标投标法》等法律法规、规章和《办事指南》中的“职责”与“工作依据”的主要法律法规文件,负责本市行政区域内全部使用国有资金投资或者国有资金投资占控股或者主导地位,以及使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的房屋建筑和市政基础设施建设项目的勘察、设计、监理、施工、主要设备及材料采购的招标投标活动的监督管理工作。进驻市行政许可服务中心至今,已完成招标项目共5943项,其中施工项目3153项、监理项目1127项、设计项目1375项、设备项目296项;中标规模共47362781.87m²;项目造价共15060692.39万元,其中施工1413508万元、监理179305万元、设计429079万元、设备316870元。

结束语:

总之,天津市建设工程招标投标经历了一个从形成、培育与发展乃至到规范的历史过程;也可以讲是三个阶段,这和社会的发展以及经济体制的变革是相呼应的。我们欣慰的看到,这25年的历程走过了一条健康之路,天津的城市建设铭记这段历史;也铭记谱写这段历史的人们。



开创有形建筑市场服务工作的新局面 学习实践科学发展观

徐州市招标投标交易市场管理中心 书记、主任 刘继文

有形建筑市场（即建设工程交易中心），是经各地政府主管部门批准成立、为建设工程交易活动提供服务的特殊场所，是我国为开展工程建设专项治理、预防和惩治工程建设领域腐败行为的一项有益尝试。有形建筑市场成立以来，增进了建设工程承包交易的透明度，实现了工程交易活动由隐蔽到公开、由分散到集中、由无序到有序的转变，从源头上发挥了预防工程建设领域腐败行为的重要作用。在当前，树立和落实科学发展观，立足工作实际，贯彻以人为本的理念，坚持走全面发展和可持续发展之

路，是加强有形建筑市场建设、完善服务功能、提高服务水平、开创工作新局面的必由之路，也是我们每一位有形建筑市场中的工作人员认真思考的课题。

一、科学发展有形建筑市场的意义

科学发展有形建筑市场，首先要树立起科学发展的理念，要不断创新监管模式和服务模式，科学规范招标投标秩序，实现服务和监管的良性互动。

纵观法制建设的过程，是一个由不健全到健全，由缺位到到位的过程。在工程建设领域，相关法律法规的健全和制度的完善也走过了这样的

渐进过程。在工程建设相关法律体系完善前，工程建设领域一直是腐败现象的高发区，也是大案要案的集结点。在经济案件中，过去相当一个时期，涉及工程建设领域的案件远远超过其他行业。建设工程交易活动基本上处于混乱状态，恶意规避招标、暗箱操作、私下交易、私自发包、违法分包、“串标”、“围标”等现象十分普遍，给国家造成了巨大损失，破坏了公平竞争的市场环境，扰乱了正常的经济秩序，在社会上造成了极其恶劣的影响，引起了党和国家的高度重视，建设规范的、公开、公平、公正的建筑市场秩序已经越发重要了。受政府主导性投资影响，我国目前仍处于建设高峰期，固定资产投资增长较快，工程建设规模大、建筑企业多、从业人员多是当前和今后一个时期建筑市场的主要特点。随着经济建设的发展和城市化进程的推进，有形建筑市场还有广阔的发展空间和机遇。要想满足经济建设发展的需要，就要坚持以科学发展观为指导，进一步解放思想，创新工作思路，积极加快发展的步伐，实现有形建筑市场在功能完善、软硬件服务能力、网络信息化管理等方面的科学、健康和可持续发展。

单从徐州市的经济建设发展来看，进入有形建筑市场交易的建设工程量呈逐年提高态势，1998年起至2008年底，徐州市招标投标交易市场管理中心为招标投标各方提供公开、公平、公正的环境，共办理工程交易额累计达304.5亿元，年均增长率达24%，保持较快提升的趋势。通过招投标，累计降低工程造价27.32亿元，社会效益显著：一是从机制上从源头上防止了工程建设领域腐败行为和职务犯罪的发生；二是创建了公开、透明、高效、廉洁的建筑市场环境，防止了违法行为的发生；三是使建筑工程优质结构、文明工地、施工安全率均有了大幅度的提高，得到了社会的肯定；四是帮助了建设方择优选择了施工队伍，合理降低了工程造价，缩短了施工工期，提高了资金效率。

二、徐州市有形建筑市场发展概况

徐州市招标投标交易市场管理中心是徐州市唯一的有形建筑市场，于1998年经徐州市人民政府批准设立，隶属于徐州市建设局，是具备独立法

人资格的事业单位。招投标服务场所面积2500平方米,设有工程交易大厅、信息发布区、投标报名区、开标区、评标区、办公区、商务服务区、各部门联合办公区,集工程交易管理于一体,具有职能是:加强有形建筑市场规范化建设和管理,为工程建设交易各方开展交易活动提供公开、公平、公正的市场竞争环境;对市区招标投标交易市场的管理,进场各业务管理部门及承包、发包方关系的协调;建设工程招投标业务的办理及招投标全过程的见证服务和跟踪管理工作;建设工程招投标信息的收集、储存、发布和咨询服务。

多年来,交易中心积极探索、完善有形建筑市场功能,加强招投标市场管理,提高服务水平,配合有关部门开展工程建设专项治理活动,发挥了预防和惩治工程建设领域腐败行为的重要作用。中心为开标室、评标室等各服务区配置了先进的网络服务设施,安装了数字电子监控设备,提高了监督手段,实现了招投标过程的有效公开,满足了招投标各方主体的需要。把投标报名进行网上连接,对开标、评标全过程进行数字监控,开标全部使用了投影仪,且能做到了数字传递;通知专家评委评标采用了语音自动系统,评标室全部安装了全省较为先进的电子评标系统和远程评标系统,开通了开标现场视频直播系统,让社会各界足不出户就可以观看开标现场实况,方便了各方监督,提高了招投标透明度。

现在,到有形建筑市场参加招投标已经深入人心。在政府行政主管部门的领导和监察部门紧密配合下,把我市工程建设交易项目纳入到有形建筑市场中来,使进场交易范围由原来的房屋建筑和市政基础设施工程两个种类扩展到目前的交通、水利、电信、国土复垦、园林绿化等31个种类,建设业主从原来的被迫进场交易,逐步转变为主动进场的自觉行动。交易中心运用先进的科技手段服务招投标活动全过程,拓展了信息化服务和管理的覆盖面,实现了招投标活动的集中、阳光、透明、高效运行,提高了服务效率,方便了有管部门的监管和社会各界的监督。有效遏制了过去在工程建设招投标领域存在的权钱交易、串标等潜规则,为各方创建了一个公开、公平、

公正的市场环境。交易中心的工作做到了零投诉,连续多年获得省、市级文明单位、省招标投标服务先进集体、先进基层党组织等荣誉表彰。

三、科学发展有形建筑市场的工作思路

(一) 处理好三个关系

经过工作实践、工作调研,在广泛征求招投标各方主体的意见基础上,我们认为,有形建筑市场要发展,要做好三个方面的工作:第一要加强和完善法律法规建设;第二要加强自身建设、深化完善服务功能;第三要在主管部门的领导下,加强区域合作,实现招投标信息、监管和服务资源共享,实现各地优势互补。法律、法规建设要依靠国家立法机关和有关部门实施完善,交易中心要做好市场管理的制度建设,营造公开、公平、透明、高效的环境。交易中心要积极配合政府主管部门的监管工作和纪检监察部门的监督管理,打击违法违规行为,营造公正的环境。要不断深化有形市场的服务功能建设,练好内功是一个长期的过程。加强区域合作、实现资源共享是大势所趋,是适合时代发展要求、反映建筑市场各方主体共同心声的重要发展思路,也是贯彻落实科学发展观的实现科学发展的客观要求。这三者的关系是,在加强法规建设的基础上,内强素质,外联协作,搭建本地区统一的工程建设信息平台,加强招标信息及资源互通共享,才能进一步发挥有形建筑市场在工程建设领域里的重要作用,为全国交易中心的区域协同发展奠定良好的开端。事实上,各地有形建筑市场在上级主管部门的指导下都在努力完善着,如:法规制度建设、监管手段的信息化建设、信息网络建设、信用信息平台建设、评标专家库建设、远程评标系统建设、企业信息库建设等。现结合徐州市有形建筑市场工作实际,

(二) 建立实践科学发展观的长效机制,开创工作新局面

1、树立以各方主体为本的服务理念 科学发展观的核心是以人为本,为各方主体创建“公开”、“公平”、“公正”的环境,是贯彻以人为本思想的体现。有形建筑市场要发展,需要用科学发展观的理念推动。具体是,要培养职工提

升优质服务的创新思维,让职工进一步转变服务观念,树立品牌意识、发展意识、竞争意识、团结意识,形成努力学习、争先创优、积极奉献的氛围,增强为民服务的能力。要大力加强招标投标综合服务平台建设,使其在工程项目交易平台、信息服务平台、政府部门监管平台三大功能上突出发展,为各方主体提供优质高效的服务,为各方打造公开、透明、高效的工程招标投标环境,提高招标投标各方主体对交易中心服务品牌的认同度。

2、营造文明、规范、高效的市场环境

严格依照法律、法规、规范性文件及有形建筑市场制度,加强市场管理,完善办事程序,规范招标投标各方主体行为,营造有序的市场环境。

一是建立健全保障招标投标交易活动公开、透明运行的各项制度,拓宽管理的新思路。要加强内部管理,做到人人有责任,人人有担当。要制定考核措施,加强日常考核,使各部门职责清楚、责任明确。在责任清楚的同时,职工之间更要做到互帮互助,互相协调,遇事及时沟通,共同干好工作。

二是贯彻、落实好有形建筑市场的各项规章制度,人人自觉遵守《廉政建设制度》、《有形建筑市场十条禁令》、《工作人员行为准则》、《首问负责制》、《文明窗口制度》等规章,服务工作做到热情、细致、周到、规范。

三是用科学的眼光发展完善制度。制度的制定要讲究科学性、系统性,使各项制度规定彼此衔接,环环相扣,互补互济,发挥合力作用。对滞后于现实发展的制度,要抓紧调整完善。对过于原则不便操作的,要尽快制定实施细则,需要配套的要抓紧制定配套措施。

3、建设公开、公平、公正的工程交易平台

(1)完善“三大平台”功能。三大平台是指:一努力打造方便政府部门监管的现代化服务平台;二建立和完善现代化的、全方位的、便捷通畅的信息服务平台;三建立健全体现公开、公平、公正、透明、高效的工程交易平台,如开评标系统、视频直播系统、报名系统、监控监管系统、“建设工程交易网”等。通过完善三大平台

功能,发挥交易中心服务平台的一体化管理和服务功能,为政府部门和招投标各方主体提供优质、高效的服务。目前,中心正在做好各系统的服务融合工作,同时与江苏省招标投标监管4.0系统融合到一起,最大限度减少人为因素的干扰,提高服务效率和管理手段。

(2)以信息化建设为主线,实施“一网、四系统”工程。在信息化建设上,中心一刻都没有停止过。2004年,中心自主开发了“徐州建设工程交易网”,为交易各方提供了便捷的交易平台和信息咨询服务,实现了工程信息、中标公示网上发布。为提高现代化管理水平,启用了江苏省建设工程招标投标管理系统,编制开发了选定投标单位、评标专家抽取等配套软件,建立了涵盖市场信息、政治法规、企业信息查询、中介机构、公示信息等八项内容。2007年我们对信息化建设又加大了投入升级,方便了发承包双方和有关部门查阅市场信息及全国各地相关工程信息,提高了信息化服务水平。在工程招标投标活动中,中心运用开标现场视频直播系统,让社会各界足不出户就可实时观看开标实况,既增进了招投标的透明度,又向政府相关部门提供了先进的监督手段。运用LED显示屏、“徐州建设工程交易网”、触摸屏等媒介,及时、准确发布各类工程招标、中标,及政策法规、建设快讯、市场热点、企业、人才等资讯,搭建了一个高效、便捷的信息服务平台。网络服务内涵,运用“江苏省企业信息库”,及时更新各企业和项目经理参加工程情况,实现了全省联网信息互通。

中心在自主研发的基础上,根据向郑州、苏州、宿迁、泰州等先进地区交易中心的经验,实施了“徐州市建设工程交易网、电子评标系统、电子监控系统、招投标业务监管系统、办公自动化系统”的“一网、四系统”工程,不断提高有形建筑市场的信息化服务水平,拓展服务和管理的覆盖面。

(3)实施远程评标,实现评标专家库资源共享。计算机远程评标是全省建设工程招标投标的重点工作之一。远程评标可以实现不同地区的评标专家不到现场、在网上评标,评标活动可以不受

地区和时间的限制,实现了资源共享,确保了评标的公正和保密。中心按照江苏省建设厅招标办要求,并和招标办一同组织了代理公司人员、评标专家培训了远程评标操作知识,在评标室、互联网、监控音视频设施、评标系统、工作人员熟练操作、评标专家费的转移支付等方面做好了充分准备,为实施远程评标做足准备。目前,各项工作正在磨合中正常开展。

(4)开发了“三色预警”系统,联合招投标监管部门和检察院等监察部门,开展了预防职务犯罪“三色预警”机制。为贯彻落实中共中央、国务院《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》精神,进一步规范工程建设招投标活动,推进反腐倡廉建设,从源头上遏制和预防工程建设领域职务犯罪,交易市中心研发了“三色预警”系统,与招投标监管部门和检察院等监察部门一起,在工程建设招投标活动中实施了“三色预警”机制。“三色预警”机制是指以岗位职责为基础,利用现代化的计算机和通信技术,加强对招投标活动中重点部位、重点环节的监督管理,以红、黄、蓝三色为标识,构筑预警信息网络,强化信息的采集、分析、结果运用,实现事前提示、事中预防、事后矫正的工作机制。蓝色代表职责警示,突出履行岗位职责,加强源头预防。黄色为信息警报,强化过程监控,实现事中防范。目前先在招投标活动中的投标报名、评标得分等重点环节试行。

4、科学优化招投标服务流程

(1)以招投标各方主体满意为本,作为一切工作的出发点和落脚点,把各方利益放在第一位。交易中心进一步完善工作机制和办事程序,严格依照法律、法规、规范性文件的要求加强市场管理,营造规范、高效、廉洁的工程交易环境。根据发现的个别使用假证件参与招投标活动情况,中心领导及时安排订购了身份证鉴别仪投入使用,仅一周的时间,就查出使用假身份证参与招投标活动事件20余例,遏制了此类事件在今后发生。

(2)科学优化服务流程。为体现活动透明、服务便捷,中心把招投标信息发布、投标报名、

开标、评标、商务服务等环节进一步优化。比如采取了开评标分开、随机抽取专家、语音自动通知专家系统,进入评标室门禁系统等多种方式,加强保密措施,排除人为因素;开评标活动使用电子开、评标系统,提高服务效率;加强全程监控和开标现场网络视频直播,营造透明、公开的交易环境等。

(3)推进服务公开,增进办事透明度。将办事依据、办事程序、办事标准、办事时限、工作纪律、廉政规定、收费标准等上墙公布;设立了意见箱,向社会公开监督电话,主动接受社会监督;开通了网上留言和网上邮箱,疏通了与外界的沟通渠道,让各方意见畅通无阻。同时利用座谈会、开标会的机会,广泛听取社会各界意见和建议,认真梳理工作环节,查找问题,及时整改。坚持开展文明创建活动,贯彻落实《首问负责制》、《文明窗口制度》等制度,从细节抓起,细致做好招投标全过程的跟踪管理、见证服务工作,维护各方利益,让各方主体得实惠。

四、徐州市有形建筑市场发展展望

有形建筑市场发展至今,在从源头上遏制工程建设领域腐败行为、整顿和规范招投标交易秩序等方面发挥出了重要作用。为适应新形势下有效加强招投标监管的要求,有形建筑市场需要加大发展的步伐,不断探求新思路、新方法和新举措。有形建筑市场的发展不应局限于“场所”概念,而应在深化服务的基础上,在建筑市场领域里发挥出综合管理、综合协调的作用,为政府管理、为各方交易活动打造一个公开交易、透明廉洁、服务高效的平台。随着我市统一、开放、规范、有序的招投标市场的不断健全完善,必将进一步促进施工企业的科学管理和争先创优,进一步吸引越来越多有实力、有信誉的企业参与到徐州的建设事业中来。在这种新的市场环境下,我市有形建筑市场必将以改革创新的精神和用科学发展观指导招投标服务工作,形成充满活力、富有效率、学发展的长效机制,开创出新的局面,为又好又快推进科学发展、加快振兴徐州老工业基地做出新的贡献。

谈当前招投标市场存在的问题及对策

陕西省咸阳市建设工程招标投标管理办公室 梁一彤

【内容摘要】招投标制度作为工程承包的主要形式在国内外工程项目建设中已广泛实施。近年来,我国建筑行业日渐繁荣,建筑市场竞争也日趋激烈。随着有形建筑市场的不断健全和完善,建筑市场招投标秩序明显好转,招投标制度的深化和市场的不断规范,招投标中一些深层次的问题也暴露出来,最近按照科学发展观的要求,结合自己的工作实际,就当前招投标市场存在的问题进行了调查研究并对解决的途径进行了浅析。

一、存在的问题

1、工程招标流于形式,搞明招暗定

有的业主为了个人和小集体的利益,在工程招投标中明招暗定。一些项目从发布公告开始便量体裁衣,制定倾向性条款,为意向的投标企业开绿灯;或是提高招投标资格条件,排斥潜在投标人,以利其中意的投标企业,或是要求参加投标的企业提供巨额保证金,以巨额保证金吓退不知内幕的潜在对手。使业主中意的施工企业中标率很高,招标成了其达到目的的合法保护伞。

2、假借资质参与竞争

《招标投标法》明确规定,不得假借资质或以其他人名义参与招投标报名。但在实际报名和资格审查过程中,缺少相应的制约措施,致使假借资质、以他人名义报名的现象时有发生。

3、不正当竞争行为

工程招投标中的不正当竞争行为,也称为串通招投标,它是指招标人与投标人采用不正当手段,对招投标事项进行串通,以排挤竞争对手或者损害招标人利益的行为。主要有三方面:一是投标人之间的串通,习惯上叫围标,二是招标人与投标人之间串通,三是招标代理机构与招标人及投标人之间的串通。一些施工企业为招揽工程,相互串通投标报价,在私下达成协议,进行暗地交易,以非法的手段参与投标竞争。另外,还存在一家施工企业,挂靠数家施工企业参加投

标,从而将其他投标人排挤出局。这些行为,形式上是进行了招投标程序,看上去接受了监督,实际上是变相垄断,随即抬高或压低工程造价。

4、招标代理机构职责不分

主要是“中介不中”,一些招标代理机构唯利是图,唯招标人意见是从,或是与投标单位串通一气,人为设计市场准入门槛,为投标人和招标人充当中介,扰乱招投标市场。还有从业人员素质不高、管理混乱、收费不合理等现象。

5、评标专家的工作受业主代表的影响

《招标投标法》第三十七条中规定“评标由招标人依法组建的评标委员会负责。依法必须进行招标的项目,其评标委员会由招标人的代表和有关技术、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少于成员总数的三分之二。”在评标委员会中,虽然业主代表人数不超过评标人数的三分之一,但对于业主代表而言,他们往往是带着意向参加评标,他们的意见往往会影响到其他评标专家的评标倾向,从而影响了评标结果的产生。

二、解决问题的对策

1、加大执法力度,加强法制宣传

招投标是一个竞争过程,应当有严格的规范,保证它是公开进行的,公平竞争的,《中华人民共和国招标投标法》就是实行招标投标的具体规范,它作为招投标领域的基本法,起到了规范招投标活动的奠基作用,使招投标管理部门有法可依、有法可循。在《招投标法》实施过程中,根据出现的一些问题和实际操作的需要,国家发展计划委员会等七部委相继颁布了《工程建设项目施工招标投标办法》和《评标委员会和评标方法暂行规定》等相关文件加大宣传教育力度,使招标人和投标人不想违法;加大执法力度,使招标人和投标人不能违法;加大打击力度,使招标人和投标人不敢违法。

2、发挥监管机构职能,实施有效监督

当前,要不断研究和探索符合社会主义市场经济要求的招标投标监督形式,建立起对招投标的全过程监督,建好集中统一的招投标平台,完善有形市场。《招标投标法》第七条中规定“招标投标活动及其当事人应当接受依法实施的监督,有关行政监督部门依法对招标投标活动实施监督,依法查处招标投标活动中的违法行为”。通过建设项目报建、建设单位资质审查以及对开标、评标全过程的监督,可以充分发挥招标投标管理机构的宏观职能。规范工程招投标活动,才能真正保证工程建设效益,杜绝不正当竞争行为。

3、规范招投标程序,严格招标文件的审查

规范招投标程序是防止招标人暗箱操作,投标人围标、串标的关键环节,也是预防工程招投标领域腐败的重要环节。依据《中华人民共和国招标投标法》等法律规定;重点审查招标文件中是否有违法违规内容,如:从招标公告刊登之日起,公告报名时间不得少于5个工作日,招标公告或招标邀请书应当载明的内容是否全面。同时依据建设部示范文本,重点审查招标文件中基本内容是否完整,招标人应在招标文件中具体详尽的描述招标项目的有关规定和要求,特别是对招标文件合法审查,主要有:招标代理费的支付问题即招标代理费应由招标人支付,但有些招标代理机构把费用明示在招标文件中,由中标人支付,这是损害中标人合法权益的不平等条款;投标保证金的收取依据,投标保证金为投标总价的百分之二,但不超过八十万元人民币。有的招标文件已经

超出了限额。担保的问题,依据我国的担保法规定,担保是双向等额支付的,但有的招标人只要求中标人支付履约担保,而未约定支付担保;工程预付款的问题;以及废标条款的合法性等方面。

4、进一步加大对招标代理机构的监督力度

招标代理机构是招标投标工作中的中介组织,在招标投标活动中扮演着重要的角色。首先,从事招标代理的机构,应当遵循“守法、诚信、公正、科学”的准则,坚持科学的态度和实事求是的原则。独立、公正、自主地开展工程招标代理工作。其次,要明确招标代理从业人员的职业道德,依法招标。要继续完善招标代理管理办法,严格招标代理的市场准入和清出制度,凡在招投标过程中弄虚作假,串通投标等严重违法违规的企业,坚决清理出去。加强对招标代理从业人员的业务培训,提高从业人员的综合素质和代理机构的工作水平,不断完善工程招标代理制度。

5、加强评标专家的监督管理

招投标监督管理部门要加大对评标专家的监管力度,严格专家的审查和聘任,完善评标专家的动态管理,加强专家评标情况的记录、跟踪,且评标行为与评标资格进行挂钩,建立有不良行为专家的清出机制,促使评标专家在评标过程中减少人为因素,认真、公正、公平的履行自己的职责。

通过招投标管理机制、制度、观念的不断创新,招投标行业的总体素质和道德水平必然不断提高,我们的招投标市场必将走向法制化、规范化、科学化的道路。

////////////////////////////////////

(上接47页)

标专家库联网工作。结合自治区地幅辽阔的实际情况,探索建立自治区级、片区级、地州级和县级招标投标评标专家库,根据建设工程规模、投资额度、结构类型等情况,使用相应类别专家库来抽取评标专家,以解决我区建筑工程专业技术人员发展不平衡、人员严重不足的状况,实现资源共享。

5、要完善相关法律法规,加大对中标行为打击力度。积极建立市场退出和从严惩处机制,对中标案件,由公安、纪检、财政、审计、工商等部门组成联合调查组进行坚决查处,应在依法从

重进行经济处罚的同时,还要依法追究其他法律责任,触犯刑律的移送司法机关处理。

实行建设工程招标投标的主要原则就是公开、公正、平等竞争,而中标行为的存在,显然是与此相违背的,因此我们必须对其有深刻的认识,并在招标投标实施过程中,认真履行监督管理的职能,严格执行法律法规的规定,切实加强建设工程招标投标监管,规范招标投标程序,建立有效的监控机制,预防和减少工程招标投标活动中不正当竞争行为的发生,维护建筑市场的正常秩序,促进我区建筑业健康有序发展。

摘要: 本文阐述了串标行为产生原因, 并提出了治理串标行为的有效方法。

关键词: 串标原因 治理思路

近年来, 各地招标投标管理机构和有形建筑市场根据国家、地方有关法律规章, 努力健全招标投标管理制度, 规范承包交易程序, 基本建立起了规范的招标投标管理和服务体系。然而, 目前社会上有关招标投标的异议有增无减, “内外串通、暗箱操作、明招暗定”等行为仍然存在。不问可知, 其间必然存在商业贿赂行为。因此, 有必要对串通投标行为的产生原因和治理思路做深入分析和探讨。

一、串标行为的表现形式和产生原因分析

在进入招投标程序前后, 投标人与招标人及投标人之间进行的利益勾结行为, 应是导致目前个别项目串通谋取结果及引起社会议论的重要原因。

1、个别招标人明确或暗中倾向于某投标人中标

招标人倾向性的产生不外乎正反两类原因。正面的原因是: 招标人很希望与一个实力雄厚、技术过硬、业绩突出、信誉良好的企业开展合作, 而目前资格审查中所注重的资质等级合格制还不足以完全证明企业实力与信誉。在目前的建筑市场中, 确实存在个别实力低下、信誉不良却拥有资质的企业, 招标人为了避免在合作期间麻烦不断甚至官司缠身, 更愿意与经自己考察、让自己满意的企业中标并合作; 反面的原因, 由于目前各类建筑企业众多, 而建筑市场规模相对较小, 形成了“僧多粥少”的局面。企业为了生存和发展, 不得不采取特别甚至非正当的竞争手段承揽项目。所谓非正当手段, 主要是通过所谓的“关系”请领导说话, 或直接用商业贿赂手段与招标人达成合作意向, 谋求招标人为自己中标提供倾向性帮助, 这些帮助包括: 排斥或劝退其它投标人; 采取有利于意向中标人的资格预审方法; 向意向中标人透露标底等内部信息或操纵标底价; 利用参与评标的机会为意向中标人打高分或少扣分等。由于个别招标人的明确或暗中支持, 使他们所倾向的投标人有恃无恐, 对项目“志在必得”。

串标行为产生原因分析及治理思路

甘肃省张掖市建设工程招标投标管理办公室 李强

2、投标人之间串通投标, 形成市场潜规则

投标人之间的串通有时并不需要取得招标人的支持和纵容, 而多是采取私下活动的手段。一是向其它企业申明自己或真或假的优势地位, 让其它企业知难而退; 二是以已经为他人陪过标或承诺将来为他人陪标为条件, 争取其它企业为自己陪标, 投标报名时看似多家竞争, 其实全是一家操作; 三是借助中介机构排斥其它真正的竞争者, 手段包括操纵标底价(目前无标底审查程序)、打探竞争对手的投标情况等; 四是在自身未能直接中标时, 通过投标人之间早已达成的协议, 劝退前面的中标候选人或挂靠其资质中标。

招标人之间的串通行为, 已经成为建筑市场中一种潜规则, 真正的竞争者或在潜规则之下败走, 或不得不同流合污, 从而使串通投标的潜规则日益盛行。串通的深层原因是: 投标人需要通过特别手段保证自己中标, 以挽回自己在寻找项目时的“前期投入”, 避免“血本无归”。可见, 承揽项目难度的加大、商业贿赂投入的增加, 是形成建筑市场恶性竞争的主要原因。

3、还有一种串通投标行为, 可以称之为政策性串标

现行法律、规章对“邀请招标”、“直接发包”范围规定的比较偏颇, 政策难以把握, 尺度难以突破。招标管理机构为了避免违规, 不得不把许多私营企业或私人投资建设项目纳入公开招标范围。而私企与私人项目中, 招标人更加追求自主权, 所以其倾向性也更加明确, 其他建筑企业在了解到了招标人的意向后, 也不愿意参与这种没有意义的竞争。但招标人为了完成在有形市场中的交易程序, 不得不委托意向中标人邀请其它的投标人进行假投标、真陪标, 但结果已经毫无悬念。此类行为严重损害了招标活动的严肃性。

招标人与投标人之间进行串通、投标人之间默契合作, 其目的就是要在招投标阶段走完程序, 让操纵的结果合法化。而现行招标投标管理机

构只能开展进入招投标程序后的监管,对招投标阶段之前和之后已经形成的利益勾结还不能形成有效的延伸性管理。

二、创新机制、降低投标成本是治理串标行为有效方法

1、尊重招标人的自主权,同时也要限制其自主权

招标人希望与中标人进行愉快合作的愿望无可非议,所以应该在投标人的选择上给予招标人理解和支持。对于国有投资项目,为防止个别招标人假公济私,应限制其对投标人的指定,而采取随机抽取(或指定三分之一,其余随机抽取)的方法确定入围的投标人,前提则是:允许招标人以正当理由拒绝不法企业的投标申请。对于私人投资项目,则应该根据情况允许邀请招标或直接发包,以提高办事效率,降低招投标成本。但前提是:招标人应当将建筑工程发包给具有相应资质条件的承包单位,并由招投标管理机构负责备案。在项目实施过程中,加强政府质量监督与社会监理即可。

2、在增加投标机会的同时降低投标成本

目前的评标规则,让投标人热衷于编制豪华标书博取评标专家的印象分,一套标书的制作投入少则数百元,多则上万元,一旦不能中标,就是废纸一堆,这无疑是投标人的又一项经济负担,更是一种极大的浪费。如果投标人的投标机会增多,则负担与浪费也相应加大。因此,招投标管理机构应该出台政策,以统一格式限制投标文件的必需内容,甚至限制印刷、装订标准,让企业“多投标、少投入”,促进投标人在实力上而不是在包装上开展竞争。另外,应在制定评标办法时充分考虑投标人的投入,如:在技术成熟的常规性建筑施工招标中,不再要求提供施工方案或施工组织设计进行评审;招投标管理机构对企业业绩信誉等资料进行一次性备案,投标企业不必在每次的投标文件中都提供这些资料的复印件等。

3、设定串通投标行为认定条件,通过专家评审遏制串标

进入开标程序之后,只能通过对投标文件内容的审查去认定是否存在串通投标行为,因此,应在评标过程中增加串通投标行为的审查程序,并设定串通投标行为认定内容和标准,让评标专家有的放矢进行评议。投标文件中可以认定为串通投标的内

容一般包括:不同投标人的投标文件内容存在非常一致的;不同投标人的投标文件错漏之处一致的;不同投标人的投标文件由同一单位或同一人编制的;不同投标人的投标文件投标报价组成异常一致或呈规律性变化的;不同投标人的投标文件载明的项目管理班子成员出现同一人的;不同投标人的投标文件相互混装的;不同投标人委托同一人投标的;不同投标人使用同一个人或者企业资金交纳投标保证金的;不同投标人聘请同一个人为其投标提供技术或经济咨询服务的,但招标工程本身要求采用专业技术的除外;其他法律、规章认定的串通投标情况。一旦发现上述情况并通过认定,坚决按废标处理。

4、对违法违规记入信用档案,建立失信惩戒机制

目前有极个别建筑企业,其管理水平低下、质量意识淡薄、信誉狼籍、合作态度恶劣,诸多招标人对他们头痛不已,避之唯恐不及,但他们凭借手中的一个资质证书,仍能够混迹于建筑市场中。这就亟需主管部门建立起切实的失信惩戒机制(或称黑名单制度),将在质量、安全、信誉等方面存在问题的企业暂时或长期清出建筑市场,至少在评标时予以扣分,这样才能让招标人在选择合作方时真正放开手脚。

5、界定放弃中标的条件,严防招标人的不平等合同条款

中标候选人主动放弃中标,多是遵从市场潜规则;而被动放弃中标,则多是迫于招标人的不平等合同条件。目前的市场中,招标人占有绝对的优势地位,建筑企业逆境求生,敢怒而不敢言。为了切实保护建筑企业的利益,招投标管理机构首先应当严格界定放弃中标的条件,以明确的规定遏制招标人的强势,消除潜规则的影响,杜绝无故弃标。同时加强合同备案管理,严肃查处不平等合同和阴阳合同,鼓励建筑企业以法律手段维护自身利益,促进业主规范自身行为。

总而言之,我们应该清醒地认识到,纵使目前的招投标制度已经趋于完善,但在招投标阶段存在的管理空白,给不法交易的发生提供了空间。笔者认为,治理串标,有效遏止建筑市场中的商业贿赂行为,关键要在“尊重”和“制约”招标人的权利方面找到平衡点,让招标人有选择权,无指定权。当权力不能决定结果时,权钱交易也就失去了意义。

关于加强建设工程招标投标市场信用体系建设的思考

青海建筑职业技术学院 王艳萍

一、引言

(一) 加强建设工程招标投标市场信用体系建设的重要意义

当前我国正处于建设高峰期,建筑市场各方主体信用缺失的情况还比较普遍。建筑市场信用体系的建立作为社会信用体系建设的重要组成部分,是整顿和规范建筑市场秩序的治本措施,也是建筑业改革和发展的重要保证。

随着工程建设法规的颁布实施,《招标投标法》、《建筑法》等法律法规已经深入人心。目前建筑市场主体信用缺失的现象不仅会扰乱日益完善的招标投标市场,破坏建筑市场法制建设的成果,也会损害国家和人民群众的利益,降低政府管理部门的公信力。

(二) 建设工程招标投标市场信用缺失的表现

建设工程招标投标市场体系主体主要包括建设业主、投标人、招标代理机构、建设行政监督机构。在工程招标投标过程中,市场主体各方均存在信用缺失问题,有不守信表现。

招标人(建设单位业主)失信行为表现在:必须进行招标的项目不招标;将必须进行招标的项目化整为零规避招标;不具备招标条件而进行招标;应该公开招标而不公开招标;以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人,对潜在投标人实行歧视待遇;中标通知书发出后改变中标结果;擅自提高履约保证金,强制要求招标人垫资;工程竣工不结算,拖欠工程款等。

投标人的失信行为表现为:投标报名时,拉帮结派,搞围标,挂靠和租借资质;施工时,工程偷工减料;优惠承诺不兑现,以停止施工相威胁,强行变更等。

其次,招标投标专业管理和服务机构要致力于管理措施与管理制度的结合,为投标人构建阳光平台,创新机制,消除串通行为对招标结果的影响,保证

建设行政监督机构的失信行为表现在:对同一性质的不同当事人的违规行为,处罚轻重不同,执行标准不同;疏于管理,对违规行为不查处等等。

(三) 建设工程招标投标市场信用缺失产生的危害

上述问题的出现,严重扰乱了工程招标投标市场的秩序。如果失信行为频繁发生或失信者不受处罚,不仅危害招标投标市场,也不利于建设工程合同的履行,给合同正常履行带来不良的影响,增加合同纠纷发生的概率,极大地损害国家和人民群众的利益。具体表现在:

1、各主体的失信行为严重扰乱了建设市场秩序,不利于建筑业的健康发展。建设工程招标投标市场行贿受贿行为、业主拖欠工程款等信用缺失现象,不仅造成市场主体竞争不公平,扰乱了正常的工程承包秩序,给工程质量带来隐患,也扰乱了社会风气,扰乱了建设市场秩序,不利于建筑业的健康发展。

在国外工程领域有一句口号“工程就是生命,标书就是圣经”,投标人在组织工程投标时就如同做项目研究,标书做完,工程的解决方案也就出来了。而我们国内的绝大多数投标人,仅仅把招投标看作是一种游戏,中标单位确定游戏结束,施工管理和投标完全脱节。常此以往,将不利于招投标公平、公正市场的形成,不利于建筑业的健康发展。

2、为工程建设质量安全事故的发生埋下隐患。从大量的工程质量安全事故的教训中,我们不难发现,所有安全质量事故的发生总与当事人的失信行为有关。建设业主任意地肢解工程发包导致质量事故发生;建设业主将工程发包给资质不符合要求的投标人,致使工程合同无法完成,甚至发生重大安

企业能够同条件入围、同规则竞标、中标者无愧、未中者无怨,只有这样,建筑市场秩序才是真正规范,才能真正让广大人民群众满意。

全事故;招标人在招标中不尊重科学,标底价格过低,使得投标人为了中标,不得不违心地将投标报价压低在不合理的水平。在履行合同时,靠偷工减料赢得利润,直接影响工程质量;监理单位把关不严,对工程质量事故隐患同样负有直接责任。

3、容易滋生建设领域腐败。建设工程招标投标市场中,有的业主把工程建设发包看作一次敛财的机会,假借或打着为本单位集体节约投资谋利益的名义,趁机为个人敛财。由于一般工程建设合同标的比较大,诚信惩戒机制不严密,导致工程招标投标领域腐败现象的发生,不利于国家法制建设,极大地破坏我国长期改革开放、市场经济建设的进行。

二、我国建设工程招标投标领域诚信体系建设的现状

为了遏制建筑市场中的失信现象,2006年以来,建设部要求各省、自治区、省建设行政主管部门建立本省、本地区的建设市场信用管理制度。目前为止比较成熟的做法有:

上海市、江苏省、浙江省联合起来建立长三角地区建筑市场信用信息平台,为建设部建立全国统一的建筑市场信用体系监管平台提供经验。(建设部办公厅建办市函【2007】283号)。其信用平台建设的情况为:2007年,按照建设部《建筑市场诚信行为信息管理办法》及《全国建筑市场各方主体不良行为记录认定标准》的要求,建立统一的数据采集、处理和发布平台,初步实现长三角建筑市场信用信息的互联、互查和互用。2008年,以建设企业信用手册为基础,采用互联网和智能卡相结合的技术,完成信用手册的数字化管理,实现长三角区域内建设企业、执业注册人员和工程建设信息资源共享,实现企业和人员资质(资格)及其信用行为、业绩等信息数据的互通、互用和互认的目标。2009年,构建完成长三角区域建筑市场信用信息平台,实现信用信息的互通、互用、互认和有关建筑市场监管学习的实用共享,建筑市场各方主体(包括各类企业和执业人员)的诚信意识得到切实加强,市场行为更加诚信、规范。

黑龙江省于2007年6月1日颁布实施《黑龙江省工程招标代理机构信用评价暂行办法》,福建省2007年12月27日颁布实施《福建省工程建设项目招标代理机构信用等级评定暂行办法》。两省通过对工程招标代理机构的信用等级实现加强建

筑市场信用体系建设的目标。

启东市于2009年3月颁布《关于在政府采购与工程建设招投标加强诚信建设的实施办法》,加强对建筑市场信用体系建设的管理。该市通过建立招标投标企业信息管理数据库、建立企业和执业人员不良行为记录的方法,对列入不良行为记录的主体进行处罚,实现对有不良行为记录的主体进行管理。

陕西省西安市于2009年颁布《西安市招标投标活动违法行为记录及公告暂行办法》,建立招标投标违法行为记录公告平台。要求各区、县有关行政主管部门在招标投标活动中发现的违法行为,由区、县有关行政主管部门认定后进行记录和公告,并在5个工作日内提交市级相关行政主管部门备案。公告的招标投标违法行为记录作为招标代理机构资格认定,依法必须招标项目资质审查、招标代理机构选择、中标人推荐和确定、评标委员会成员确定和评标专家考核等活动的重要参考。

乌鲁木齐市于2008年11月颁布《乌鲁木齐建设工程领域推行诚信担保函制度》。要求对于未按合同约定拨付工程进度款或者拖欠工程款,引发影响社会稳定性问题的建设单位,将予以通报,并且不准再上新的项目、不予银行信贷、不予以办理竣工验收和房屋确权手续。对于未按合同约定拨付工程进度款或者工程款拖欠问题的房地产开发企业,将不得参与土地招标(拍、挂牌)、不予银行信贷、不予批准立项新工程、不办理招标手续、不颁发施工许可、不受理工程竣工验收备案、不办理房屋确权手续。

浙江省于2008年由浙江省发展和改革委员会、省信用浙江建设领导小组办公室、省重点建设领导小组办公室、省公共资源交易工作领导小组办公室联合发出《关于在全省重点建设工程招标投标领域应用企业信用报告的通知》的文件(市、县招标投标管理部门应参照本办法进行试点),要求在全省重点建设工程招标投标领域推行企业信用报告制度。该制度指出:企业在投标时,使用企业信用报告,不再使用资信证明。企业信用报告由第三方信用服务机构出具,招标人应将企业信用报告作为投标人资格审查的依据,并将其列入评标办法。采用综合评标法评标的项目,其信用等级优劣情况要与评分相结合。省发改委(省信用浙江建设领导小组办公室)在备案的信用服务机构中,择优认定一批有资格的信用

服务机构开展招标投标领域企业信用评价工作。

三、对完善招标投标市场信用体系的建议

如前所述,招标投标市场的失信行为将直接影响到政府在公众中的形象,影响到国家投资目标的实现,影响到我国建筑法律法规的落实。因此,完善建设工程招标投标市场诚信体系具有非常重要的意义。全国各地正在积极落实建设部2007年283号文件精神,逐步进行工程招标投标领域诚信体系建设,取得了一定的成绩。但从根本上遏制招标投标领域信用缺失现象发生,依然存在许多方面需要完善。为此,提出以下建议:

(一)加强制度建设,加大对违法行为处罚的力度

不难看出,招标投标中的失信现象的发生,并非我们的法律法规不完善造成的,而是有法不依、执法不严的问题。招标投标中的失信行为,其实是违反工程建设法规的问题。无论《建筑法》、《招标投标法》还是建设工程其他法律法规,都有对违反法律法规应该承担的法律责任的处罚规定。那么为什么还会出现这种现象呢?本人认为,这与对建设工程法律法规的监督、检查、贯彻、执行力度不够有关。因此,各政府相关部门应该思考深层原因,制定切实有效的措施,制定监督管理制度,将对建设工程法律法规的监督、检查工作制度化,加大对违法行为的处罚力度,使各主体将严格执行建筑法律法规成为自觉的行为,真正做到有法可依、有法必依、执法不严、违法必究。

通过建立健全对建设及招标投标法规的贯彻、执行情况的检查制度,严格的执法监督、检查和管理,从源头上遏制可能出现的如招标人拖欠工程款、将应该公开招标而不公开招标、强制要求招标人垫资、工程竣工不结算、拖欠工程款等现象的发生。

(二)建立建设领域诚信档案

为了更好地履行监督管理职能,应根据建设部《关于印发〈建筑市场诚信行为信息管理办法〉的通知》精神,建立切实可行,便于操作的诚信行为信息管理系统。该系统的建立可以借鉴全国其他省份或其他行业的做法,建立建设工程招标投标诚信行为管理制度、信用体系信息共享平台、建筑市场信用考核评定制度等,实现建设工程招标投标诚信管理制度化,并使该制度具有可操作性。

(三)加强对建筑市场主体各方的法制教育、招标投标诚信教育和培训

加强对招标投标市场主体的法制教育、培训,让每一参与方都熟悉工程建设法规的具体要求,同时也熟悉对其他行为主体的权利和义务,这样,既能够保护自己的合法权益,也能够对其他主体进行监督作用。

建立循环的互相牵制的信用考核机制。对于参与招标投标活动的各方当事人:建设业主、投标人、招标代理机构、建设行政监督机构都应进行诚信记录和考核,形成相互牵制的信用考核机制。

按照建设部2007年283号文件精神,建立标准统一的惩戒机制及诚信档案信息平台,是对失信者受到惩处,也对守信者进行奖励,使其得到社会应有的肯定,从各方面支持守信企业的发展。

(四)健全建筑市场担保制度

长期以来,招标人凭借在招标投标过程中的主动地位,利用建筑市场是买方市场的特点,建设市场担保均由投标人向招标人提供。而在建设工程招标投标以及建设工程合同履行过程中,招标人不诚信的现象也屡屡出现。如招标人将工程发包给未通过资格预审的投标人(如2008年8月深圳市内深平快速路工程招标中将工程发包给未提供投标保证金而应作为废标的潮阳二建公司);发出中标通知书后,与未招标单位签订合同;确定中标单位后,在签订合同时,要求招标人降低报价;发包人拖欠工程款的问题等,使得承包人合法利益得不到保障。这也是引发工程质量安全事故,引起工程质量问题的原因之一。可见,有必要建立工程支付款担保制度,在为招标人利益担保的同时,也用法律法规为承包人撑起保护伞。

四、结语

工程招标投标中不诚信行为,已经严重干扰了正常的招标投标市场秩序。这些现象出现的原因不仅仅是因为招标投标主体法制意识淡薄、自我约束能力不够的问题。这种现象的出现与建设领域执法监督力度不够、与对各主体的法制教育培训不够有关。要从根本上遏制这种现象,除了需要加强政府法制检查、监督和管理的力度,建立全面统一的诚信体系平台,实现全国的信息平台互通、互用以外,还应该健全工程担保制度,做到既保护招标人的权益,又保护承包人的权益。

浅析建设工程招标投标市场中

串标现象及对策

新疆维吾尔自治区招标投标管理办公室 朱琪

招标投标法实施的目的是引入市场公开竞争机制,规范建筑市场交易行为,促进资源优化配置,保证工程的工期与质量,降低工程造价,提高资金利用效益和质量,防止暗箱操作,加强权力制约,预防权钱交易等腐败行为,维护国家利益和社会公共利益,确保工程交易活动的有序、公开、透明。但是随着市场竞争越来越激烈,一些部门和建设单位,利用各种手段,钻招标投标法的空子,在招标投标过程中不正当竞争的现象时有发生。下面,结合几年来的招标投标监管和调研的情况,就目前建设工程招标投标中比较突出的串标现象进行分析并提出对策,以供大家讨论。

一、建设工程招标投标市场中串标的危害

所谓建设工程招标投标市场串标行为,是指在建设工程招标投标过程中,招标人与投标人之间或者投标人与投标人之间通过采用不正当竞争手段,对招标投标事项进行相互串通,以排挤竞争对手或者损害招标人利益、扰乱建筑市场秩序的行为。

(一)串标直接损害了其它投标人的合法权益
串标实质上是一种无序竞争、恶意竞争行为,它扰乱了正常的招标投标秩序,从根本上改变了招标的本质和积极意义,扰乱了正常的招标投标秩序,妨碍了竞争机制应有功能的充分发挥,往往使中标结果在很大程度上操纵在少数几家企业手中,将有优势、有实力中标的潜在中标人拒之门外,破坏了建设市场的正常管理和公平竞争原则,严重影响到招标投标的公正性和严肃性,损害了大多数投标人的利益。

(二)串标侵害了国家和人民的利益

串标常常会导致中标价超出正常范围,参与串标的中标人与其他参与串标的投标人相互之间或者与招标人之间一般会有某种形式的利益分成,这就使他们操纵的标价超出了合理低价范围,从而加大招标人的成本。串标现象的直接后果是扰乱了国家和地方正常的投资规划和投资体

制,严重侵害了国家、人民的利益和其它投资人的经济利益。

(三)串标助长了腐败现象

招标投标市场串标现象的出现,使市场竞争变成了人情、贿赂和关系网的博弈;串标的过程,实际上是通过人情关系网进行贿赂的过程,它破坏了社会风气,腐蚀了行业道德,助长了腐败现象在建筑市场的蔓延。

(四)串标破坏了信用体系建设

诚信守法是市场经济体制对企业提出的基本要求,而串标现象的本质是利用不正当竞争手段,投机取巧,操纵市场运作行为的表现,是与诚实守信的企业经营理念和商业道德背道而驰的。参与串标的企业注重的是利益的获取,而忽略了企业的内部管理和正常经营,为其所承担的工程建设质量和安全也留下了患。

(五)串标是严重违法违规行为

我国已经出台的《建筑法》、《招标投标法》、《合同法》、《反不正当竞争法》以及《建筑业企业资质管理规定》、《工程建设项目施工招标投标办法》等多部法律法规,对串标现象明确予以禁止,而建设工程招标投标市场中串标现象蔓延,是对国家法律法规的一种漠视,其行为必将受到严惩。

二、建设工程招标投标市场中串标的表现形式

(一)招标人与投标人串标的表现形式

招标人与投标人串标主要表现为:招标人透露其他潜在投标人的相关情况,招标人与特定投标人商定,投标时压低标价,中标后再给其额外补偿。招标人预先内定中标人,为特定的投标人量身定做招标文件或者评标办法等,排斥其他潜在投标人。

1、低价中标,事后补偿。招标人与特定投标人事先商定,由投标人以超出自己承受能力的低价中标,再由招标人通过变更设计等方式给予特定投标人以额外补偿,确保其共同利益的实现。

2、消除异己,全力保障。招标人利用项目业主的身份优势,向特定投标人透露其他投标人的信息。在评标时,通过业主代表的不公正评分,

或者通过操纵专家评审委员会,对其他投标人的投标文件实行差别待遇;在一些实行最低投标价中标的招标投标中,招标人以种种理由确定其他最低价标书为废标,以确保特定投标人中标。

3、量身度制,定向招标。招标人在资格预审或招标文件中故意设置某些不合理要求,对特定投标人予以“量身招标”,以排斥其他投标人或潜在投标人,操纵中标结果。

4、明招暗定,走走过场。招标人与特定投标人商定,由特定投标人出面邀请符合招标要求数量的其他企业来报名,招标人在资格预审时全力配合,确定参加投标的投标人均是“圈内人”,使得“竞争”变成了“演戏”。这种行为在一些采取邀请招标方式的招标活动中尤为突出。

(二) 投标人之间串标的行为

投标人之间串标的行为主要表现为:投标人之间事先相互约定,联合应对招标项目,采取压价或抬价等手段来串通投标报价,控制中标价格,有预谋地排斥其它投标企业,让内定的或者是参与串标的某一投标人中标,由其给予其他参与串标的投标人以适当的经济补偿。

1、相互陪标,轮流坐庄。参与串标的投标人形成一个相对稳定的“利益团体”,通过事先约定,共同参加投标,由“利益团体”的各个投标人依次分别中标,以实现“利益团体”内部所谓的公平。甚至还产生了“陪标专业户”,一些建筑企业,不管工程类别和大小,一律参加投标报名。一旦通过资格预审,就与其他投标单位进行谈判,以获取一定报酬为代价,为对方陪标。这种行为严重影响公开招标的效果,搅乱了招投标市场的竞争环境,损害了招标人和其他投标人的利益。

2、事先策划,事后补偿。参与串标的投标人之间事先制定投标策略,然后全部参与投标,通过所谓的“团体力量”进行辅助,排挤其他投标人。当参与串标的某一投标人或者内定的中标人得以中标工程项目后,其按照事先约定的补偿办法分别给予其他投标人“补偿费”,以此来表示感谢,消除在相互之间可能存在的竞争。

三、串标现象产生的原因

串标是建立在金钱基础之上,以互惠利益为纽带的一种“商业”活动,在这种互惠双赢甚至多赢理念的前提下,形成了招标投标活动中的“潜规

则”,串标就是按照这种“潜规则”有序开展活动。在投标人之间相互串通时,他们形成了一个“利益团体”,在招标投标活动中,这些“利益团体”通过“价格同盟”,变成了一个“围标集团”,其目的就是排挤其他投标人,通过相互勾结、私下串通,使竞争对手处于不正当竞争的环境中。在招标人与投标人相互串通时,他们形成了一个“互惠团体”,在招标投标活动中,相互配合,步调一致,以实现共同利益为上,置国家和人民的利益于不顾。

串标行为的产生,主要有以下几个方面的原因:

1、串标查处难。一些企业正是因为查处建设工程招标投标市场串标现象有诸多难度,所以才敢于去冒险踏这条“红线”。串标的形式多种多样,认定是否串标有很大的难度。认定串标与否,首先需要确凿的证据或用事实说话,一般情况下,收集这种证据是很难的,因为串标企业采用的手段都比较隐蔽,只要串标当事人之间不发生内讧,就很难真正被依法查处,而被追究刑事责任的案例更是寥寥无几。

2、受利益驱使。建设工程招标投标制度,是通过公开、公平、公正地竞争,择优选择施工队伍,但在当前建筑市场僧多粥少的形式下,竞争的其结果是残酷的:招标投标竞争只有冠军,没有亚军!在一般情况下,施工单位从立项开始跟踪,到参与项目投标,其间付出了大量的精力,每个投标人还要付出数额不等的隐形开支和正常投标费用,而平等竞争结果的残酷性,使得企业的价值观念发生了很大的变化,这也助长了串标投机行为。同时,串标行为发现难、查处难,即便查出来了,按照《招标投标法》、《建筑法》等法律对建设工程招标投标市场的串标人的处罚规定,主要还是经济上的处罚,其处罚金额与通过串标承担工程项目所获利的金额相差甚远,由此付出的法律风险成本较低,从这个角度上讲,现行的法律制度对串标现象难以起到应有的震慑作用。

3、中介违规,恶性竞争。目前,招标代理机构过多过滥,人员素质参差不齐,而招标代理完全的买方市场,致使一些招标代理机构为了在激烈的竞争中承揽到代理项目,往往会主动或被动采取违法违规的手段,与招标人或特定投标人共谋串通,损害国家利益或其他投标人利益。另一方面,不公平的市场竞争导致一些靠各种关系搞违法违规操作的招标代理机构能揽到更多的业务,而一些资信好、

业务能力强、依法办事的招标代理机构反而代理业务较少。这种不良市场导向使越来越多的代理机构违规操作,只重视“勾兑”能力,而不重视业务能力,导致不正之风盛行,各种违规现象屡禁不止。

4、招标投标法规不健全。《招标投标法》自2000年1月1日正式实施,虽说经过十多年的摸索和实践,我国已经建立了比较完善的招投标运行监督体系,但是随着时间的推移,有些制度仍不够严密和不科学,或者仍然给权力寻租和甲乙双方暗箱操作中标活动留有空间,比如监督机构政出多门的问题、项目业主权利过大的问题等。

四、治理串标行为的对策

针对建设工程招标投标市场存在的串标问题,如何加强招投标监管工作,建立健全相对完善的监督制约机制,从而有效地预防和杜绝建设工程招标投标过程中腐败问题的发生,已成为当前各级建设行政主管部门必须深入研究并认真加以解决的问题。

(一)积极推进建筑企业资质审批和管理工作的改革

首先,严格建筑企业准入条件。建筑市场面大量广,建筑企业也众多,主要原因就是因为建筑企业准入门槛比较低,整个建筑业还是一个劳力密集型和管理密集型行业,它对资金的需用量和对技术的要求应该说还不是太高,由此造成了建筑市场僧多粥少,拼命争夺市场的现象,提高准入门槛是当务之急。其次,要大力发展工程总承包和工程项目管理企业。引导大型设计、施工企业拓展企业功能,鼓励通过兼并重组等多种形式,发展成为具有设计、采购、施工管理等工程建设全过程服务能力的工程总承包公司或者综合型工程公司,对投资效益、工程质量、安全生产全面负责,减少不正当竞争行为的发生。

(二)要加快建设领域信用体系建设

一是建立信用标准和信用信息收集、整理、发布的基本框架,尽快实现信用信息的互联互通,建立全区乃至全国统一的信用监管平台,实行失信惩戒制度,用市场经济手段约束工程建设各方主体的行为。二是建立信用档案,完善廉政准入制度。将违规挂靠、串标围标等不良行为的企业和人员列入黑名单,使其在建筑市场“一处违规、处处受阻”;三是建立市场准入和清出制度。通

过加强企业年检和专业技术人员执业资格注册等管理手段,对达不到规定要求以及有违法违规行为的企业和专业技术人员,予以降级或清出。

(三)加强规范化管理,实行阳光操作

积极探索招标投标监管方式的转变,加大对国有投资项目招投标活动的监管力度,积极探索公开招标监管模式。

1、严格公开招标信息的管理,实行网上报名制度。首先,建立统一的公开招标信息发布平台。其次,建立招标公告登后备案制,对违反《招标投标法》及相关法律、法规的招标公告,予以撤消,并责令招标人(或招标代理人)整改;严格执行《招标投标法》对招投标信息发布的规定,避免随意缩短信息发布时间,客观上造成投标单位获知信息的不平等。国有投资占主导或者控股的建设工程项目,实行在招标人处报名和在网上报名制度并存的制度。

2、完善资格审查制度,合理确定投标人数量。竞争对象越多,中标难度越大。因此,应从完善资格审查制度着手,不给串标行为提供方便。一是一般工程的资格审查由资格预审改为资格后审,实行资格预审的工程进入有形建筑市场进行;二是根据招标工程的规模大小,确定相应的投标人数量,并明确当报名投标人过多时确定投标人的方式方法,这样大大增加串标者的行为成本,使串标成为不可能。

3、制定科学合理的建筑工程评标办法。尽可能的细化评标规则及其办法,减少评标委员会评标的随意性;同时,完善招标投标评标规则,对投标文件中的一些串标现象予以界定,一经出现,评标委员会应当暂停评标,并提请招标投标监管部门和执法部门予以查处。

4、强化评标专家库管理,依法依规、公正评标。一是强化对专家的监督管理。首先,招标投标监管部门按《招标投标法》及有关法律、法规,制定完善可操作性强的专家管理办法。首先,每年定期组织专家进行《招标投标法》等有关法律、法规、业务知识、评标办法及评标案例的学习及研讨,提高他们依法评标,公正评标的自觉性、主动性;其次,对专家要实行动态管理,采用统一标准(表格式)对专家每次评标过程及结论进行考核。二是积极推行我区建设工程评

摘要:为积极应对2008年金融危机,我市响应中央号召,陆续出台的扩大内需政策将掀起新一轮固定资产投资热潮。为确保投资效益,须引导工程合同双方正视建设过程中风险,规范、合理、有序的工程担保制度将有效规避此类风险。新经济形势下,我市工程担保行业发展能否借“东风”而起,需把握机遇加以引导和整合。本文通过中美两国工程担保行业发展历程简单回顾与对比分析,提出一些想法和不成熟的架构设想,希能抛砖引玉,促进工程担保行业的拓展与壮大。

关键词: 新经济形势 工程担保

新经济形势下深圳市工程担保 行业发展探索

深圳市建设工程交易服务中心 杨琳

2008年的“金融海啸”给我国经济社会事业发展带来了前所未有的影响和威胁,经济发展前景蒙上厚厚阴影;作为全国经济发展的缩影,深圳市同样不能幸免,金融行业市场萎缩,赖以成名的制造业、房地产业均遭遇“08滑铁卢”,以工业用电数据为例,09年1月份工业用电同比下降58.6%,侧面证实“金融危机”向实体经济蔓延的悲惨结果。

为切实保障我市经济健康平稳运行,我市积极响应国家号召,采取了加大投资、扩大内需等有效政策和措施;根据我市统计局发布数据:

09年1-2月份完成全社会固定资产投资148.23亿元,增长8.7%,其中基本建设投资92.30亿元,增长32.4%;今年1-2月基建投资加快,2月份单月基建投资达57.30亿元,比去年2月份增长56.6%,拉动了全社会固定资产投资较快增长。1-2月基建投资占全社会固定资产投资由上年同期的51.1%提高到62.3%。

据不完全统计,市、区两级财政投资相对去年增加一倍以上,总规模达千亿元级,其中大部分为固定资产投资,建设工程投资再次扮演重要的拉动内需引擎的角色。

作为建设事业的从业者和管理者,我们应充分认识到投资规模大幅增加为建设事业发展注入了活力同时,也为各种风险的迸发埋下隐患:部分业主急功近利,盲目追求建设进度引发的纠纷,承包商之间抢占市场带来的恶性竞争,承包商与分包商、材料供应商之间利益分割,甚至不良承包商克扣农民工工资引发的纠纷等。我市不断发展的工程担保行业为尽量避免上述风险提供了良好保障条件;但是,还应看到该行业发展尚存理论、实践等层面的盲点,本文力争着眼于深圳市新经济形势下该行业的发展特点作出些许有益的探索。

一、工程担保的积极意义

回顾工程担保的定义和概念,就不难发现其自诞生起就注定被赋予非凡的积极意义:

工程担保是指担保人(银行、担保公司、保险公司、其他金融机构、商业团体或个人)应工程合同一方(被担保人)的要求向另一方(权利人)做出书面承诺,保证如果被担保人无法完成其与权利人签订的合同中规定应由被担保人履行的义务,则由担保人代为履约或做出其他形式的补偿。

从上述概念中,我们应该可以读出以下几层含义:

1、担保主体的丰富内涵。银行、专业担保公司、保险公司、其他金融机构、商业团体甚至个人,在满足相应条件后,即可踏进工程担保的“槛”。作为行业管理者,我们应及时根据市场发展的需求制定合理的门槛标准,积极引导市场规范化。

2、被担保人履约后担保人的义务。一旦被担保人无法履行与权利人达成的约定,被担保人可代为履约或作出其他形式的补偿。

3、担保人应具备的实力。根据担保人的义务种类,其实力应体现为两大层次:若能代被担保人履约,担保人应具备足够的技术实力;若被要求作出其他形式补偿,经济实力成为衡量其实力的重要指标。概而论之,担保人应具有足够的信用值。

通过分析,可看出工程担保的原理在于通过信用机制来规范市场行为,强化建设市场各方主体的责任关系,通过相互制衡、相互依赖的内在经济约束机制,有效促进工程项目建设目标的顺利实现。

二、工程担保行业发展回顾

鉴于工程担保最早起源于美国,本文简单回顾其诞生、发展历程,并对国内及我市行业发展情况做简单介绍:

1、美国工程担保行业发展历程

最早出现的担保集中体现为个人担保,即以个人身份为其他人的责任提供担保,鉴于该模式下个人能力(信用)不足的先天缺陷,很快被弃用;

1791年,美国马里兰州议会颁布了关于工程“留置权”相关法律,将建设工程作为业主支付担保,开创了现代工程担保的历史;

1894年,美国国会颁布“赫德法案”,规定承接联邦政府工程的承包商须提交履约担保,并以法人担保取代个人担保;

1935年,美国国会以“米勒法案”取代“赫德法案”,在“赫德法案”基础上增加承包商付

款担保;

2002年,美国国会在公共法律中废除了“米勒法案”,并重建了工程担保新法案,理顺了“米勒法案”的文本,使之现代化、清晰可读和更严谨。

通而读之,美国工程担保的突出特点及重大意义在于:一是,以工程“留置权”作为业主支付担保;二是,承包商向业主提交履约担保,并由此衍生了多种担保形式及管理制度。

2、国内及我市工程担保行业发展状况

国内从上世纪90年代中后期开始试行工程担保。目前,开展工程担保业务的地方主要是北京和深圳。

1996年,深圳市建设局参照国际惯例,制定了《深圳市建设局施工招标文件》,规定企业投标时必须提供由银行出具的投标保证金,中标后签订施工合同还要提供履约保函,拉开了我市工程担保管理制度建立和健全的序幕。

2002年,我市通过《深圳经济特区建设工程施工招标投标条例》首次明确规定和建立了投标担保、履约担保、支付担保制度,随后我局出台《深圳市建设工程担保实施办法》,明确担保人范围、投标担保、担保金额及期限等。

2003年3月1日起,修订后的《深圳经济特区建设工程施工招标投标条例》正式实施,该条例明确规定:“未提供履约担保或工程支付担保的,不予颁发施工许可证”。从法律上强制推行工程担保制度,使工程担保制度覆盖了全市范围内的所有建设工程。与此同时,厦门、青岛、北京等地也开始推行建设工程担保制度,制定出台了一些地方性规定。2004年8月6日,建设部发布了《关于在房地产开发项目中推行工程建设合同担保的若干规定》,提出工程建设合同造价在1000万元以上的房地产开发项目要实行工程建设合同担保,同年9月28日,广东建设厅在转发该《规定》时,更明确提出:从2005年1月1日起,所有新开工的房地产项目必须实行工程建设合同担保。这标志着建设工程担保已从探索实践阶段进入到强制推行阶段。

为进一步推广工程担保制度，我市又分别于2004年4月和2008年6月颁布《深圳市人民政府印发关于进一步加强建设工程施工招标投标管理的若干规定(试行)的通知》(深府[2004]67号)、《印发关于加强建设工程招标投标管理若干规定的通知》(深府[2008]86号)拓宽了工程担保种类的同时，也明确了政府投资工程非现金履约担保必须采用银行保函、强化对工程担保机构诚信的监管。

概括之，国内工程担保主要集中于投标保证金担保、合同签署后的业主支付担保、承包商履约担保，形式主要为现金担保(含依据深府[2004]67号文制定的差额现金履约担保)、银行保函、专业担保机构提供的担保。

三、对比分析及现存问题

通过上述回顾及仔细对比分析中美两国工程担保行业发展进程可看出：

1、两种模式均为通过信用机制结合经济手段分散工程建设过程中可能出现的风险，其目的仍应体现为保障工程顺利实施。

2、工程“留置权”的认识分歧。目前，国内业主方面提供的担保往往以支付担保为基调，以工程(项目)产权(留置权)作为支付担保的情况殊为少见，而美国则已成为行业惯例。

3、担保主体的分化进程差距明显。国内目前仍以银行担保为主体，国外的工程担保行业发展较为健全，专业担保机构已占据市场相当份额，并拥有自身的行业协会，为行业的可持续发展留有足够空间。此外，专业担保机构相对银行等金融机构具有具备工程建设专业知识等优势，更有利于发挥其专业技术优势促进工程合同双方纠纷的解决，促进项目建设有效开展。

4、工程担保是否“见索即付”存在差别。目前“见索即付”几乎成为国内担保的基本属性，以我市为例，尽管担保(保函)基本实现集中保管，但作为保管部门的交易中心，是否能参与到担保机构对索赔的调查以促进担保机构的成长，法律规定是一片空白，实际操作也无成熟经验，逐渐成为困扰该行业健康发展的一个难题和瓶

颈。反观成熟的美国工程担保市场，担保机构往往拥有调查和拒付的权利，这恰恰也是基于担保机构是否足够“专业”的基础之上的。

5、担保与反担保分歧。当前我国工程担保的一个关键问题是高额现金反担保，其根本原因恰在于上述3中所述，各地普遍规定担保人无条件见索即付，担保人无权调查和拒绝赔付，以至不得要求承包商提供高额现金反担保。而美国一方面禁止银行从事工程担保业务，一方面培育专业担保市场并提高担保总额(高者达合同价的2倍以上)，赋予其高收入预期的同时也加大其风险系数，即推行无反担保制度，以市场手段激励专业担保机构壮大并严格规范其执业行为，迫使其认真严厉地审查工程担保文件及被担保人的实力。

6、专业担保机构的“担保”问题。这是一个无奈的现实问题。美国工程担保行业及市场的壮大并非一朝一夕，200多年的国家建设进程，尤其是现代化进程为该行业的发展、壮大提供了无与伦比的客观条件，同时其自由市场经济制度的潜移默化进一步催生了不少大型担保公司，这些大型公司本身的专业配置、技术力量、资金实力、综合信用已足以为其自身进行担保；国内由于起步较晚、市场较小、措施较少等客观原因，缺乏市场准入及清出规则，无行业发展规划，无政府政策支持，专业技术力量缺乏，资金实力不强等问题严重制约专业担保机构的发展，势必出现市场混乱、担保机构无人“担保”的不良市场行为及现象，谁来规范这个市场亟需一个答案。

四、新经济形势下的发展探索

1、我市加大基本建设投资的情景，与“一战”后美国经济高速发展期存在诸多类似之处，而此时恰是“赫德法案”向“米勒法案”进化的过程。同样，我市新一轮建设高潮为工程担保行业发展提供了很好的机遇，工程款沿合同链条传递和流动时候往往遇到：业主追求进度、承包商追求利润、分包商追求利润分配、材料款、工人工资等障碍，上述问题得到解决的同时，也是担保行业发展奠定理论、实践发展的良机。

此外，大规模的投资也意味着工程担保市场

规模的扩容。按照基建投资占全社会固定资产投资62.3%（去年同期为51.1%）比例计算，09年我市基建投资规模仅招标项目就有望超过500亿，投标担保忽略不计，仅业主支付担保、承包商履约担保，担保金额按照工程承包合同价的15%计算，一年的担保金额就达150亿，按每笔支付保函、履约保函担保费在1%-3%之间，根据我市担保相关强制执行制度，一年担保费在1.5-4.5亿元之间，再加上企业资金自筹项目，就远不止这个数了。这是一个充满了吸引力的市场。

2、工程担保行业发展两个认识问题应得到统一。

一是，工程担保的宗旨并不全是索赔、支付违约金等惩罚性措施的执行，而是保障工程建设的顺利成功，这个思想应该统一；二是，我国相当固定资产投资项目产权（留置权）往往拥有更深层次的含义，它的实现往往与促进就业、维护收入分配的相对公正、维持社会稳定等政治意义挂钩，不宜充作“支付担保”。

3、积极培育我市工程担保市场

（1）充分利用立法权，扫除制约该行业发展的瓶颈问题。

深圳作为经济发展特区，拥有极好的立法权优势，作为行业行政主管部门就应充分利用此优势。一要，积极探讨和摸索，合理设定专业担保机构进入担保市场的准入条件和清出市场规则；二要，政府监督尤其重要，政府应加大力度对担保公司的管理，扶持专业担保机构合理壮大，出台相关政策规范担保行业；三要，适当限制反担保（深圳市《关于加强建设工程招标投标管理的若干规定》（深府〔2008〕86号）已开始注意此问题，并作出原则性规定，尚需进一步挖掘执行基础和配套措施）；四要，见索即付可操作性不大，值得商榷，工程担保的宗旨是担保人应具备相关专业技能，保证工程能按时、按质的完成，应赋予相关政府部门及担保机构调查核实权利。五要，扶持市场的培养形成，基于市场可遇见的规模，可考虑通过立法强制执行部分担保制度，以拓宽其业务范围，如付款保证担保、预付

款保证担保、质量保证担保、完工担保、保留金担保。

（2）成立相关协会，加强引导和扶持。良好的市场发展需要自律，积极引导成立相关协会，以民间组织行为的自律性、兼容性、排他性等规则，明确专业担保机构的权责利，规范市场行为。

（3）其他一些具体意见。

伴随工程担保市场的不断扩大，对于部分逐渐成长的专业担保机构，结合我市实际，可考虑：一是，在政府预选承包商名录中引入专业担保机构节点；二是，专业担保人可了解、见证评标环节，既让专业担保机构从评标伊始就对各投标人尤其是中标人的履约能力进行评价，又可充分调动专业担保机构进入市场的积极性；三是，促进“两场”联动过程中，吸取专业担保机构对合同主体（业主、承包商）的评价，进一步促进担保制度担保人、被担保人、权利人三者之间的相互制约机制。

4、强制推行是重要手段。工程担保制度的健全及市场的培育总会遇到各种不利问题，我市担保制度从无到有、从保函（担保）分散管理到集中管理都伴随着强制推行的影子，但制度的好处也逐渐让工程合同双方主体态度从排斥到欣然接受顺利转变。相信随着新政策的不断出台，仍会存在部分抵触力量，所以强制推行应继续扮演重要的“开路先锋”角色。



反串标的利器——资格后审

杭州市建设工程交易中心 杨亚奎 姜欣阳

摘要:对我国建筑市场中串标的危害与滋生条件进行了归纳总结,在对目前反串标的若干方法做出深入分析的基础上,结合我国建筑市场的实践,提出了通过资格后审法来遏制串标的新思想,并在招标投标工作实践中具体应用,取得了很好的效果。

关键词:串标 资格后审 招投标

招标投标是市场经济条件下最富竞争力的一种采购方式,对于保障国有资金的有效使用,提高投资效益,有着极为重要的意义。它的根本意义在于实现一家招标人 对多家投标人的一对多的竞争性市场化交易,其核心是投标人之间的价格竞争。通过投标人之间的价格竞争,招标人实现利益的最大化,投标人实现生产力资源的最佳配置,不断加强企业内部管理,追求技术创新,提高工程项目管理水平,促使了企业向科学化、现代化和国际通行模式转变,招投标竞争机制促进了建筑业企业整体水平的提高。

一、串标行为无法有效控制的原因剖析

(一)串标的危害。

串标现象使招标投标工作改变了其本质和应有的积极意义。不法投标人通过“相互串通投标报价”,以口头或者书面的形式互相通气,哄抬标价,达到避免相互竞争,共同损害招标人利益的行为,从而造成一系列社会问题。首先,哄抬标价使投资人遭受投资损失,降低投资效益,延缓了建设发展速度。其次,串标使建筑业处于一种不健康的竞争环境中,不能实现有效竞争,优胜劣汰,长此以往将会引起建筑业的畸形发展。再次,串标者为了结成同盟关系,经常使用各种手段来达到目的,滋生社会丑、恶、黑势力。所以,必须根除这一腐败现象。

(二)串标产生的原因。

1、法制环境原因。现行法规体系存在不配

套、不完善和不严谨的问题,使不法行为有机可乘。相关法律规定对投标单位和直接责任人的罚金数额较小,其违法违规的成本远小于所得,难以有效遏制少数不法企业的投机心理。与法规不完善相对应的,就是执法的薄弱。归纳起来就是政出多门,监管不力。按部门分工,工程建设由政府建设主管部门管理,但实际上工程建设是根据其投资性质和行业类别分部门来管理的,各行业、各部门根据国家法规又分别制定一些部门规章。近几年来,为了加大工程建设反腐败力度,各级纪检、监察、财政、审计等部门积极介入工程招标投标的监督。这些措施,对维护招标投标的严肃性、查处违法违纪行为起到了一定作用,但在实践中,则存在职责不明,主次不清,流于形式的问题。

2、诚信缺失的原因。串标是一种投机行为,其根源是工程建设领域乃至整个社会的诚信缺失。由于政府、企业、公众的诚信问题,工程建设上的种种不良、不法行为屡见不鲜,串标只是其一。

3、招标操作原因。招标人在制订招标方案以及整个招标过程中的措施和操作十分重要。招标方案存在漏洞,资质审查不严格,评标办法没有有效遏制串标等行为的办法等,都会导致串标的产生。

(三)串标与反串标的博弈。

在我国许多城市里,串标已成为招标投标工作

中公平竞争的最大障碍。多年来，为了消除这种丑恶现象，政府使用了各种方法，包括法律手段、行政手段、技术手段，所有这些虽然对中标有所扼制，但总的来说，中标依然是我国建设领域的一个顽疾，仍难于有效地彻底根除。

1、利用行政、法律手段反中标

各级政府和部门首先利用行政手段，与中标现象展开了至今仍在进行的博弈。在我国引入招标投标制度的早期，各级政府和部门通过下文件、出通知、行政检查、行政监督、党内监督等方法制止中标现象，取得了一定的效果。例如：1993年颁布的《反不正当竞争法》第15条明确列出中标为不正当竞争；我国《刑法》在1997年修订时在二百二十三条增加“恶意串通投标罪”；1999年颁布的《中华人民共和国招标投标法》也辟出五十三条，专项治理串标行为。然而，丰厚的利润，不劳而获的高额回报让那些中标者利令智昏。在没有出现过激的刑事行为的条件下，与通过其他不法手段中标相比，串标行为更具隐蔽性，更加难以侦破。

2、利用技术规则反中标。从技术上改变招标投标规则，从而消除串标的滋生条件，是扼制串标的最有效、成本最低的一种方法。

(1) 最接近标底者中标

杭州市在2000年以前沿用的是以定额为计价依据，各类收费按指令性文件的工程造价管理模式。设立标底，并实行正3负5的有效评标规则。但是随着该办法的执行，中标者逐渐采取利用亲情、金钱、权利种种非法手段套取标底，已达到中标目的。这一时期，很多中标者因此而得逞，不少官员因此而落马。

(2) 采用“无标底”招投标方式

为了反制上述招标中活跃的串标现象，2001年10月，杭州市市政府批准由建委、市纪委等部门制定的《杭州市“无标底”招标投标暂行规定》，提倡实施工程量清单报价。积极探索了一条“统一量，放开价，由市场决定价格”的招投标新路子。明确规定了评标方法可分为综合评估法和经评审的最低投标价法。一是综合评分法

评标。即评标时综合考察投标单位的报价、管理能力、工作业绩、装备水平、人员配备、财务状况、施工组织设计等各方面因素，并按一定的规则评定打分，最后得分最高者中标。这种方法考虑全面，曾经一度有效地减少了串标现象的发生，促进了一些信誉好、装备先进的大企业的成长。但这种评标方法工作量较大，为了与我国现阶段要求的短时间内完成评标的要求相适应，又引入了电脑抽签的随机方法，在资格预审合格的投标人中抽取一定数量的投标申请人“入围”投标。这种做法并不违背当时招标投标管理办法的一些规定，但造成的后果是把潜在投标人的范围进一步缩小为投标资格人，无法让大量的潜在投标人都参与投标，给串标创造了条件。二是经评审的最低价中标法。该办法实施后，虽然能够有效地增加串标的成本，减少人为因素对评标的影响，但并没有像人们期待的那样减少串标的现象。

(四) 根本原因

在招标实施过程中，资格预审将潜在投标人的信息公开化，形成了串标的信息链。如：招标代理机构采用记名方式出售招标文件；采用集中潜在投标人踏勘现场；召开现场答疑会等。从上面不同阶段的评标办法的实施情况可以看出，不论采用何种评标办法，都不同程度的存在串标现象。究其原因，这些评标办法都存在一个共同点：资格预审。

二、反串标的利器——资格后审法

为从源头上防止腐败，有效预防和遏止串标，杭州市政府正抓紧出台《关于加强杭州市国有投资建设工程施工招标投标管理的若干意见》。资格后审的基本原理：在开标前将投标人身份、数量及其各种信息湮没(置之于谁也不知道的朦胧状态)，从而切断串标的信息及其传递，制止串标的发生。

(一) 办法实施特点：

1、采取不记名方式发售招标文件。取消投标报名制度，凡符合投标条件的投标申请人均可参与投标，售卖机构开具不署投标人名称的购买文件费用收据，使潜在投标人的数量和身份具有

不确定性:

2、采用不集中潜在投标人踏勘现场、答疑等方式,招标文件的答疑改在网上进行,所有疑问均通过互联网无记名提出,所有答复也在网上向所有人回复。在开标前避免潜在投标人有聚集的条件,有效阻断串标的信息传递链;

3、项目开标之时,投标人身份、数量及其各种信息才明朗化,消除串标所需的信息和时间。

(二)与以往招标方法的区别

1、取消资格预审,改为资格后审。开标之后,对投标人的投标资格进行符合性审查。采用这种招标方法,潜在投标人的信息无法泄露,从而解除了产生串标的条件。

2、制定科学的评标方法。大力推行计算机辅助评标,实行招标、投标文件的电子化。除技术特别复杂或者具有特殊技术要求的以外,采用经评审的最低价中标法进行评标。首先按照“二次平均法”计算评标基准价。取报价最低的五家投标人进入初步评审,技术标采用通过制。采用这种评标方法,只评报价较低的几家标书,因而可以大幅减少评标工作量,不限制投标人的数量。

3、加大惩处串标力度。新办法实施后,明确评标委员会在评审过程中,发现有十类情形发生的,可按废标处理。

4、组建资深评标专家库。从评标专家库及相关部门选择不凡资深专家组建而成,对一些评标中出现的争端、技术难题、有关纠纷和围标串标嫌疑的认定提供帮助。

(三)试点项目效果初探

自杭州市实施资格后审招标试点以来,已经实施了杭州市田园第一小学,杭州市公安局改扩建工程等四个资格后审项目,取得了良好的成效。一是没有发现工程招标被串标的迹象,二是从中标结果分析,与投资概算相比,节约国有资金14%—19%。

三、问题与展望

在目前的市场经济条件下,这种新型的招标方式是一种严谨、可行、节约成本的招标方式,

但是,我们也看到他的实施在某些方面还不能发挥其有效作用。

(一)投标保证金的制度。实行投标保证金统一收退制度,可以规范资金监管,建立健全信用体系,虽然采用无记名方式购买招标文件,但是潜在投标人的数量和身份在银行收缴保证金时具有确定性,给串标提供了条件。

(二)特殊专业工程。在一些特殊工程招标投标工作中,如港口码头等,由于其专业队伍数量较少,形成了固定的投标队伍,在现时的社会经济、体制条件下,资格后审从原理上就不能在此类项目中充分发挥作用。

(三)传统递送标书方式。由于现阶段投标采用人工将投标文件送达指定地点的做法,容易造成不法投标人采用各种手段,甚至采用暴力的方式进行拦阻递交标书,以达到串标的目的;

我们认为,解决这些难题的方法还应以规则制定入手,待社会经济、技术环境成熟时即时推出三项措施:一是改变银行收取保证金的现状,为保证信息不外露,可在开标现场直接收取保证金;二是打破某些行业的垄断,增加这些行业的竞争性和竞争对象,从而破解因投标人的数量和身份具有确定性而造成的串标;三是利用计算机网络进行网上招投标,彻底杜绝投标人信息泄露及暴力阻拦递交标书等问题。但网上招投标现时还应解决一些技术难题,如电子签章时间戳问题、加密解密问题、网络安全问题,还有知识产权保护等等。

资格后审招标方法的采用,在绝大部分工程项目中有效地遏制了串标的行为,它对促进建筑市场的健康发展以及建立和谐社会将起到积极作用。

[参考文献]

[1]建设部89号令:房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法[Z].

[2]国家7部委30号令:工程建设项目施工招标投标办法[Z].2003-03-08.

[3]王民权.用资格后审法遏制串通投标的研究与实践 建筑经济, 2007(6)

浅谈招标投标控制价

昆明建筑工程交易中心 杨艳宏

随着GB50500-2008《建设工程工程量清单计价规范》的发布和施行,在工程造价中产生了“招标控制价”这一术语。招标控制价是《08规范》中新定义的术语,但在我国工程招标中已经以各种名称存在了。

一、“招标控制价”的定义、实质及来由

招标控制价在《08规范》中定义为:招标人根据国家或省级、行业建设部门颁发的有关计价依据和办法,按设计施工图纸计算的,对招标工程限定的最高工程造价。

招标控制价,其实质就是通常所称的标底。但招标控制价又不同于标底,无需保密。招标控制价是在招标文件中明确公布的明示上限拦标价,是招标人定的价格底线,招标人期望的工程项目总价格的最高限制性标准,投标人的投标报价高于招标控制价的,其投标将被予以拒绝。

“招标控制价”的来由。从1983年建设部试行施工招标投标制度到2003年7月1日推行工程量清单计价这一时间,各地对中标价基本上采取不得高于标底3%,不得低于标底的3%、5%等限制性措施评标定标,标底是保密的,这一做法在《中华人民共和国招标投标法》中得到体现。设标底招标这一时期产生的如易发生泄露标底及暗箱操作的现象,标底科学合理性差,不能真实反映投标人的竞争力等种种弊端,阻碍了我国的建筑业发展。

03年我国推行工程量清单计价以后,对招标时评标定标的管理方式已发生了根本性的变化,各地基本取消了中标价不得低于标底多少的规定,我国多个省、市根据在实践中出现的新情况,针对新的招标方式,为避免投标人中标、哄抬标价给招标人带来投资风险,避免评标时,招

标人对投标人的报价没有参考依据和评判标准,相继出台了控制最高限价的规定。但在名称上有所不同,有命名为拦标价、最高报价、预算控制价、最高限价、发包限价等到名称,并要求在招标文件中将其公布。在新的招标方式下,为避免与招投标法关于标底保密的规定相违背,不再使用标底的称谓,寻求新的称谓已在全国形成一定的共识。于是,在GB50500-2008《建设工程工程量清单计价规范》中便统一定义为“招标控制价”。

二、设立招标控制价的依据

《工程建设项目施工招标投标办法》七部委30号令第六十四条中规定:“合同价格应当控制在批准的初步设计及概算文件范围内”。《中华人民共和国合同法》第二百七十三条规定:“国家重大建设工程合同,应当按照国家规定的程序和国家批准的投资计划、可行性研究报告等文件订立”。《中华人民共和国政府采购法》第三十六条规定:“在招标采购中,出现下列情形之一的,应予废标……(三)投标人的报价均超过了采购预算,采购人不能支付的。”、云南省云建建395号文件、以及我国其他省、市依据实践中出台的关于设立拦标价的地方性法规,设立招标控制价是有法可依的。

招标控制价是按照正常的施工条件计价的,反映的是社会平均水平,而且在计价时还需考虑更多的可变因素,比社会平均水平计算出来的价格稍高一些。而一般投标人在竞争状态下采用的是社会平均先进水平,报出的投标价往往还反映出其企业的管理水平和竞争力,有的投标人的报价还会低于社会平均先进水平。投标人的报价通常比社会平均水平低,投标报价超出拦标价是不合理的。因此为防止投标人中标、哄抬标价,设

立招标控制价从工程造价上是合理的。

工程量清单招标，造成各投标人竞争更加激烈，恶性哄抬报价的事件时有发生，控制上限，使各投标人自主报价、公平竞争、符合市场规律。设立招标控制价是符合市场经济发展需要的。

三、招标控制价的编制依据和作用

招标控制价编制的依据在《08规范》中4.2.3条中已明确规定，使用的计价标准应是：本规范，国家或省级或行业建设行政主管部门颁布的计价定额和计价办法；采用的价格信息是：工程造价管理机构通过工程造价信息发布的价格，造价信息上没有的的价格则通过市场调查确定。

国有资金投资的工程建设项目应实行工程量清单招标，并应编制招标控制价。招标控制价超过批准的概算时，招标人应将其报原概算审批部门审核。投标人的投标报价高于招标控制价的，其投标应予以拒绝。招标控制价的作用是招标人用于对招标工程发包的最高限价，其可有效地控制投资，防止恶性哄抬报价带来的投资风险，造成国有资产流失。控制了上限，提高了招标透明度，避免了暗箱操作等违法活动的产生，尽量减少业主对评标基准价的影响，使各投标人自主报价、不受标底的左右、公平竞争。

招标控制价的编制特点和作用决定了招标控制价不同于标底，无需保密。为体现招标的公开、公平、公正性，防止招标人有意抬高或压低工程造价，给投标人以错误信息，因此规定招标人应在招标文件中如实公布招标控制价总价及各组成部份的详细内容，不得对所编制的招标控制价进行上调或下浮。

四、确保招标控制价正确性的一些措施

招标控制价的正确性是由招标人负责的。如果招标控制价出现偏差，那么对于招、投标人双方都存在风险，对于招标工程来说应属于不成功的招标。

1、监管部门应加强对备案的工程量清单和招标控制价的编制单位进行监管，对于不符合要求的应不予备案。规范规定工程量清单和招标控制

价均应由具有编制能力的招标人，或其委托具有相应资质的工程造价咨询人编制。

2、加强招标监管，确保工程量清单和招标控制价有足够的编制时间。有些招标人因一味追求招标速度而缩短其编制时间，匆忙编制出来的招标控制价往往会出现偏差。

3、招标控制价的正确性没有一个量化的标准，但编制时必须按规范规定的要求进行编制。招标控制价是一个明示上限价，其正确性体现在规范性方面是依规范规定进行编制。

4、编制招标控制价时应成立专门的编制小组，建立相应的编制、审核制度，保证编制成果的质量，确保其正确性。对于工程复杂程度大、工程环境条件差、施工难度大的工程项目，应专门召开专家讨论会，组织相关的专家进行专题研究、讨论后再编制招标控制价。

5、编制招标控制价应结合实际考虑其科学性、合理性。规范规定招标控制价是无优惠的，需考虑市场风险，是社会平均价。编制招标控制价应结合实际考虑市场竞争因素，因为市场经济客观存在竞争。

6、建设行政主管部门应设置专门的机构来对工程量清单和招标控制价进行审核。对于一个工程来说，招标控制价计价时的数量基础是工程量清单，因此必须对工程量清单的准确性和完整性进行审核，再依据审核过的工程量清单进行招标控制价的编制。编制完成后的招标控制价同样应进行审核，审核其正确性。招标控制价的正确性有了保障后，才能真正发挥其作用。

现阶段，对于工程量清单及招标控制价没有设立专门的审核机构，对于市场上良莠不齐的编制单位，工程量清单不完整、不准确、招标控制价不正确在招标时有发生。为了建筑市场的健康发展，应设立专门的招标控制价审核机构。

7、加强投诉管理，投标人对招标控制价提出的投诉，复查后如果确有错误的必须责成招标人进行修改。投标人应在开标前5日向招投标监督机构（和）工程造价管理机构投诉未按规范规定进行编制的招标控制价。

书画名家对权力上瘾

在海南省三亚市综合行政执法局的会议室里，郑通卫局长正面对下属，义正词严：“我从不接受贿赂，坚持公正执法，作为领导干部一定要廉洁奉公。”

2009年2月22日，这位自称“从不受贿”的官员被刑事拘留时，办案人员打开他以“收藏书籍”为由存放在亲戚家的两个木箱子，454万元人民币和6万元港币现金呈现在人们面前。

7月6日，经检察机关提起公诉，三亚市中级人民法院以受贿罪、巨额财产来源不明罪，数罪并罚，判处郑通卫有期徒刑九年。一审宣判后，郑通卫表示不上诉。

一、你敢送，我就给你办事

2007年，三亚市综合行政执法局决定兴建办公大楼。

三亚市一房地产公司经理郑忠荣不知道从哪儿得到了消息，为了揽到这个项目，就请时任三亚市综合行政执法局局长的郑通卫在三亚豪华的“宝宏龙都酒店”吃饭。

面对当地行政执法局的“首席长官”，郑忠荣虽然此前并没有跟他打过交道，但是与行政官员多年打交道的经验告诉他，行政执法全看人，胆儿肥的撑死，胆儿小的穷死，一试便知。

席间，郑忠荣表达了自己想承揽执法局办公大楼工程的意愿，希望郑通卫帮忙，还小心翼翼地试探着说，事成之后有重酬。没想到，郑通卫当即就痛快告诉他：“只要按‘规矩’（送好处费）办，这事好说。”

郑忠荣得到了郑通卫爽快的答复，那个高兴劲儿就不用提了。他找来7家工程队投标，将这7家工程队的名称都告诉了郑通卫。后来这7家公司的资格预审名单报到了三亚市综合行政执法局

审批，郑通卫一提笔，便批准通过。

郑忠荣只用9个月时间便顺利做完了行政执法局办公大楼这个工程。在拨付工程款的过程中，郑通卫吩咐财务，及时按照合同约定的时间，给郑忠荣的公司支付工程款。要知道，这在当时的三亚是仅此一家啊！

2008年2月的一天中午，郑忠荣拿着一个黑色塑料袋来到郑通卫家：“这个袋子你收好。”

郑忠荣走后，郑通卫打开那个黑色塑料袋，一看里面装着80万元人民币现金。

真敢送啊！

你敢送，我就给你办事。

在郑通卫的帮助下，郑忠荣后来又以泉州市丰泽建筑工程有限公司的名义，拿到了综合执法局的其他几个建设项目。

与其他投资相比，行贿绝对是一本万利，郑忠荣送出80万元，拿到的工程赚取的利润又何止80万元？

二、处罚权里财源滚滚

听说过违规违章求人不罚款或求人少罚款的，没有见过专门送钱催人罚款快办快罚的。

2007年初，三亚市规划局通报三亚市综合执法局，称“汇林水苑”施工项目存在违章加层问题，郑通卫带队到“汇林水苑”现场检查，发现三亚市规划局的通报属实。

2007年春节前，三亚市城市建筑工程公司经理林庆招提着一个纸袋子，来到郑通卫家，“快过年了，拜个年，‘汇林水苑’的违章加层问题，年后还要请您多多关照，尽快结案。”

郑通卫笑靥如花：“检查结果汇总后再说。”

林庆招走后，郑通卫打开纸袋，只见里面装

有两盒茶叶，一只白色大信封，信封里装着2万元人民币现金。郑通卫对于林庆招的小算盘还是清楚的，林庆招是想尽快办完违章处罚手续，将房产赶快出手，好及时回笼资金。

不急，先伸伸他。

春节后，三亚市规划局把“汇林水苑”违章加层问题的情况书面通报给了综合执法局，郑通卫把局里法制科的曹望成叫到办公室问道：“‘汇林水苑’违章加层的问题办到什么程度了？”

曹望成告诉郑通卫局长：“这个案件已经转到直属大队查处了。”

2007年4月，综合执法局对“汇林水苑”违章加层项目立案查处，林庆招接到立案通知后的一天，又拿了个纸袋到郑通卫家，愁眉苦脸地对郑通卫诉苦：“这个项目已经到了这个程度，求郑局长尽量帮忙，抓紧把这个案子作出处理。”

林庆招走后，郑通卫打开纸袋见里面是一盒茶叶和一个大信封，信封里面装着5万元人民币。

几天后的一天晚上，林庆招打电话问郑通卫：“处罚决定上局务会讨论没有？”

郑通卫告诉林庆招：“现在案子太多，办案人员少，你等一等。”

一个违章加层项目问题，从4月立案查处，直至9月，就是迟迟不作处罚决定，两次给郑通卫7万元“打通梳理”，这郑通卫局长却总是拖着不办。

林庆招急中生智，想起了一句“言轻莫劝人，礼轻莫送人”的老话。这天，他又用纸袋装了5万元现金来到郑通卫家，再次提出希望郑局长帮忙，对“汇林水苑”尽快作出处罚，以便他办理下面的手续。

郑通卫平静地对林庆招说：“知道了，等结果出来，我会安排尽快上局务会。”林庆招走后，郑通卫从纸袋里掏出一个大信封，5捆万元纸币赫然挤在里面。

9月中旬，行政执法局局务会讨论处罚意见，对“汇林水苑”违章加层问题作出“以违章工程造价50%罚款”的最轻处罚，发出行政处罚决定

书。

2007年8月，综合执法局接到举报称“山水雅居”项目存在违章加层问题，接报后郑通卫立即派员到现场检查，发现“山水雅居”项目存在违章加层的情况，并予以立案调查。

调查期间，三亚大兴实业有限公司的总经理张艺林感到大事不好，经过进一步了解，此事唯有综合行政执法局局长郑通卫能摆平。几天后，张艺林约郑通卫到三亚市临春河路的源通茶馆喝茶，借机送给郑通卫20万元。

除了“汇林水苑”、“山水雅居”，还有“半岛龙湾”等项目也有同样违章问题，郑通卫满足了对他们尽快予以处罚的要求，先后收下52万元贿款。

三、拆迁利高金钱铺路

2007年下半年，三亚市政府决定，将污染严重的天涯水泥厂拆迁项目交由综合行政执法局负责。

8月的一天，三亚市湘亚拆迁有限公司经理刘小生闻听此事，顿感赚钱的好机会来了。几天后，他约请综合行政执法局郑通卫局长在珠江花园酒店喝茶，恳求郑通卫把天涯水泥厂的拆迁项目给他做，明确表示，他会给好处费的。郑通卫知道，城管的拆迁项目大部分都是刘小生的公司做的，天涯水泥厂的拆迁也可以交给刘小生的公司做。

2007年10月，拆迁工程进行到一半，局里拨给了刘小生第一笔工程款100万元。11月份，刘小生打电话告诉郑通卫：“工程款已到公司账户，现在给您存上，告诉我一个卡号。”

郑通卫觉得这笔钱由刘小生直接存给自己不妥当，郑通卫想到朋友郑灶雄是三亚市金思达家私广场的老板，每天有大量款项进出，还可以取出大笔现金。刘小生送的款如果从他那里走账，取出大额现金比较安全。

郑通卫想好后，打电话给郑灶雄，让他提供一个账户，同时让他在钱到账后，取出现金交给他。

过了两天，郑灶雄给郑通卫送来50万元人民

币现金。

就在那一刹那，郑通卫本能地觉得手中握了一块烧得通红的砖头。他定了定神，想到刘小生恳求自己拆迁项目时卑躬屈膝的样子，禁不住哑然失笑，心想，也许，这就是权力的魔力所在。

转眼到了2008年1月，拆迁工程完工，郑通卫催促办事员把剩余的160多万元工程款一次性拨给刘小生，这笔款到了刘小生公司的账户后，刘小生打电话通知郑通卫，把剩下的45万元“好处费”给他存过去。

一个拆迁项目便收下95万元好处费，郑通卫这个综合行政执法局局长的权力含金量之高，胃口之大，令人瞠目。难怪三亚从事房地产工程的老总们私下议论，郑通卫这个人比较野，收钱胃口大，胆子也大。

2008年3月初的一天，郑通卫对三亚丹奇广告公司经理朱乐平讲：“市里决定要把下洋田和公安局转盘旁两地高立柱广告牌拆掉，换成电子屏。这个工程挺赚钱的。”

朱乐平对郑通卫说：“您协调一下，直接在那两块广告牌上面改装搞电子屏，能节约不少资金。”朱乐平当即还请求郑通卫，这个项目交给他做，郑答应帮忙。

改装电子屏工程2008年5月底完工。

验收后，朱乐平约郑通卫在大东海海南中国大酒店喝茶，可是，在酒店地下停车场，朱乐平拿出30万元现金放到郑局长的车上，便一脚油门绝尘而去。

四、两箱赃款现原形

一纸举报飞到。

综合行政执法局建办公楼招标中，郑通卫收受80万元贿款一事被人告发了。郑通卫走进了看守所，又从看守所步入监房……

郑通卫主动交出赃款454万元人民币与港币6万元，扣除已认定的受贿犯罪金额人民币277万元外，其他的人民币177万元和港币6万元，他都不能说明合法来源。也许他“收钱”的名目太多，自己也记不起来了。

郑通卫接受审查期间，清醒地意识到，既然

自己已经交了两箱赃款的存放地点，就必须将两箱赃款交出来。郑通卫想到这里，立即要求自己带路，来到表弟家里，取出两箱赃款。办案人员当即清点，两个木箱内共有454万元人民币和6万元港币。

郑通卫自幼喜爱书法，对书法有一种异人的天赋。他的曾祖父、伯父均是当地有名的书法家，家族文化从小对郑通卫的书法兴趣影响极大。郑通卫曾自称“视书法为生命的政府官员”。郑通卫曾任海南省青年书法家协会副主席、中国书画艺术家研究会副会长、中国书画艺术家协会名誉主席，是中国名家书画院一级书画家。

郑通卫在三亚市政府担任过乡镇镇长、书记、市城管办主任、市政府副秘书长及执法局局长等职务。郑通卫到执法局工作几年，工作量很大，但还是坚持每天抽出时间练书法。他把书法和摄影、书法与根雕艺术融为一体，是有较高造诣的艺术家、著名书法家、艺坛名师，且具市场收藏潜力的书画家。

平心而论，就是这样一位在书画界颇具名气的人物，只因贪婪而毁了奋斗一生的名节，实在是令人惋惜。

郑通卫一手收受贿赂，一手将贿赂款锁进木箱中，不敢使用，怕被发现后无法交代。为了这些不义之财，郑通卫背负着巨大的精神压力，怕钱被偷，怕被发现，过着提心吊胆的日子。

郑通卫交代赃款存放地点后，当晚亲笔写下“盼天亮”：“越盼天亮，天越难亮，不知时针指向几点几分，我一个人整夜在焦急中等待，眼睛未曾合过，静静地、痛苦地等待光明快快来临。突然，窗外听到鸟鸣雀起，渐渐地朦朦胧胧见到窗外发白了，我等得好苦呀，……天亮了，赶快赶快去取钱取钱！”

法庭宣判后，站在被告人席上的郑通卫百感交集失声痛哭，往昔那个风光无限的执法局长和飘逸潇洒的书法家，已成为历史。眼前的他，只能是身陷囹圄认真反省，好好接受改造。

——摘自《检察日报》

包工头行贿有哪些鬼名堂

□ 准管工程就给谁送
□ 送钱手段不断翻新
□ 一次就送十多万
□ 长期未往长期利用
□ 多头送礼疏通关节

中共中央办公厅、国务院办公厅前不久印发的《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》指出，工程建设领域需要加强治理的突出问题中，领导干部收受贿赂干预工程、有关部门违法审批、招标和投标人违反法律进行招投标是重点。近几年曝光的一系列工程建设领域职务犯罪案件中，受查处的国企或者政府部门的公职人员，有相当一部分是由于收受包工头贿赂而落马的。要打击此类犯罪，我们不能只把眼光放在受贿人身上，也应该把行贿人作为关注的对象；正如《意见》中强调的，“既要坚决惩处受贿行为，又要严厉惩处行贿行为”。研究分析包工头行贿现象，对于从源头上预防和遏制工程建设领域职务犯罪是十分有益的。

包工头是工程承包商的俗称，多属于建筑、装修行业。建筑行业 and 装修行业，是商业领域公认的高利润行业。一般来说，能把一项工程成本控制在工程建设方发包价以内就可以挣到钱。包工头能不能赚到钱，关键在于能不能接到项目，能不能把工程拿到手。那么，什么人有权力决定工程尤其是基础工程给谁做呢？很显然，是政府或者国有企业的相关负责人。这样一来，包工头们有目标、有动力，在竞争激烈的情况下，就有可能同公职人员进行一些非法的“交易”。而这种“交易”，同其他行贿案件相比，特点鲜明。

一、目标明确，谁管工程就给谁送

包工头行贿，无关人情，无关友谊，归根结

底就是一个“利”字。行贿谁可以得到承包权，怎样行贿可以拿到工程款，包工头的心里都有底。

2008年11月20日，浙江省湖州市南浔区检察院依法起诉的包工头沈兴根，因犯行贿罪被法院判处有期徒刑二年零六个月，缓刑三年。沈兴根原本并不具备房屋施工总承包资质，只能通过挂靠其他单位借用他人资质承接业务。在2004年至2008年间，沈兴根通过时任湖州市南浔市场发展有限公司总经理方某（另案处理）的关系，几乎承接了南浔市场发展有限公司所有大的建筑工程，总工程款金额达到670余万元。为了使这种违反规定和法律的“中标”继续下去，沈兴根先后11次行贿，所送贿赂款高达24.1万元。沈兴根行贿“投资”24.1万元，其所承包的工程项目款总额达到了670余万元，两者相比之下，其稳赚不赔。

2009年1月，安徽省涡阳县检察院公诉的高某行贿案，涡阳县法院依法以行贿罪判处高某有期徒刑三年，缓刑五年。法院经审理查明，1999年，高某找到时任涡阳县石弓镇党委书记的苏某（另案处理），要求开发镇政府东侧门面房，并于1999年底的一天晚上，向苏某行贿人民币4万元。2000年初的一天，高某到苏某办公室找到苏某要求开发石弓镇派出所门口门面房，并再次向苏某行贿人民币2万元。2000年6月的一天，高某找到苏某询问开发石弓派出所门口门面房一事，又一次向其行贿2万元。

以上案例充分体现了包工头行贿的目的性，每当有可以赚钱的工程项目，包工头就立即进行贿赂，没有一桩赔本的买卖。而且，行贿目标明确，就是对工程项目给谁做有决定权的官员。

二、手段多样，送礼方式不断翻新

做非法的事情需要非常的手段，包工头行贿的手段可谓多种多样、五花八门。“一对一”的秘密交易、公共场合的单独接头等都是常用的手段。逢年过节的节日礼物、婚丧嫁娶的“小意思”、子女上学的“贺喜红包”都是送出超额礼金的有力借口。甚至有的以“赞助”、“付回扣”、“请客吃饭”、“搓麻将”等冠冕堂皇的名义施行贿赂，想方设法逃避法律的制裁。

2006年2月底，负责承建兰州大学第二医院医疗综合大楼土建工程的某建筑公司负责人张某，借拜年之机给兰大二院原党委书记丁桂荣送去拜

年费50万元。这一拜年“拜”出了“甘肃商业贿赂第一大案”。2007年2月7日，定西市中级法院对丁桂荣受贿案进行了一审宣判，依法判处丁桂荣有期徒刑十年，赃款依法没收。

此外，送银行卡、购物卡这种新型的贿赂方式也成为包工头行贿的常见手段。相比于直接送现金的行贿方式，送银行卡、购物卡优点十分突出：隐蔽、便于携带，名目繁多、用途甚广，而且容易流通，贿赂双方都容易通过“卡”达到自己的目的。包工头行贿案件所涉及的贿赂款一般数额巨大，用送卡的方式很容易实现。

三、出手大方，十百万寻常见

由于工程建设领域尤其是基础设施建设领域的行业暴利和激烈竞争，包工头在希望通过行贿获得承包权时，往往不惜血本，10万元、100万元甚至1000万元的行贿都屡见不鲜。而受贿者往往也被这硕大的“糖衣炮弹”击倒，只顾着享受，而没有意识到危险。

2008年，湖南省娄底市检察机关在“市政府搬迁办系列案”中共立案18件26人，分别涉嫌贪污、受贿、行贿及窝藏赃物等多个罪名，涉案总金额2000余万元。案件的主要被告人——娄底市政府原助理巡视员、市政府秘书长申庆华（副厅级）在2003年至2007年，利用职务上的便利，为他人工程承包和工程款支付等方面打招呼谋取利益，多次收受贿赂，其中收受包工头赵某现金34.4万元。在这一系列案中，包工头赵某向申庆华行贿一次达到30余万元，可谓出手阔绰。

2001年，江苏建城房地产开发有限公司原总经理钮春，被南京市浦口区法院以行贿罪一审判处有期徒刑十年，并处没收非法获得的全部财产。经查，1998年初，当时的盐城市个体包工头钮春结识了江苏省建设厅原厅长徐其耀（因受贿等犯罪已被判处死缓），通过此关系获得了一幢住宅楼的开发权。钮春开发此幢住宅，非法获利268万元。1999年8月间，钮春向徐其耀提出合办房地产开发公司。为今后能获取更多的非法利益，钮春从住宅开发的利润中一次性拿出120万元送给徐其耀，作为徐其耀的注册资金。

四、长期投资，放长线钓大鱼

在现实的很多案例中，大多数包工头不再是

为一时、一事之利而行贿，而是谋求与一些领导干部建立长期稳定的权钱交易关系，通过细水长流的人情往来，将这些领导干部牢牢地控制住，为以后办事打基础，可谓“该出手时就出手”。

2009年9月24日，广东省佛山市禅城区法院作出一审判决，佛山市教育局原局长冯彦荣因受贿罪被一审判处有期徒刑五年；退回的赃款予以没收，上缴国库。由于冯彦荣未上诉，目前该判决已生效。2004年，建筑包工头范同钦（另案处理）承包了佛山市华英学校的土方工程和基建工程。2006年，范同钦挂靠广东省某建筑集团有限公司承包了佛山一中体育馆、游泳馆、游泳池工程。在此期间，时任佛山市教育局局长的冯彦荣利用职务便利，先后多次收受范同钦贿赂共计46万元、港币1万元，并在上述工程的施工期间和支付工程款的过程中，对范同钦给予关照，为其谋取利益。在2004年到2008年，冯彦荣受调查之前的4年之中，包工头范同钦与冯彦荣建立了长期的“合作”关系，这实际上是范同钦的一种策略——放长线钓大鱼。果然，冯彦荣长期为其提供便利，直至案发。

广西壮族自治区南宁市市政管理局原局长张建辉。在2000年接受的第一笔受贿款就是15万元的大手笔。到2007年初，他的囊中已经有3100余万元巨款，其中受贿2598万多元、巨额财产来源不明527万多元，他也因此成为广西处级干部职务犯罪涉案金额最大的贪官。2008年8月1日，南宁市中级法院以受贿罪、巨额财产来源不明罪，数罪并罚，判处张建辉死刑，缓期二年执行。检察机关查明，在7年的时间里，向张建辉行贿的包工头共有23名，行贿款超过100万元的达到7人，其中近半数的包工头行贿次数超过5次，最多的达到15次。在一次次行贿的往来中，张建辉和包工头结成了利益联盟，各取所需。维持这种关系和维系这种联盟的，正是工程建设领域中普遍存在的“潜规则”。公职人员与包工头的长期非法“交易”，往往使得双方都深陷其中不能自拔，等到想脱身的时候，已经被复杂的利益关系牢牢控制住了。

五、多头送礼，一人向多人行贿

在建筑工程中，一项基建项目从批准立项、动工到竣工，工期环节多，牵涉面很广，包工头为承建工程，需打通各个关节，特别是一些技术

一个“反面教员”的典型特征

——对重庆市经济开发区管委员原主任唐文峰腐败轨迹和受贿方式的剖析

重庆市经济开发区管委会原主任唐文峰（正厅级）是牌桌上的“庄家”，大小通吃；他更是权力的“庄家”，主政10年大“赌”特“赌”，结果却“赌输”了，而且“输”得很惨。

2008年12月26日，重庆市第五中级法院作出一审判决：以挪用公款罪、受贿罪、滥用职权罪，数罪并罚判处唐文峰无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人财产300万元人民币，犯罪所得赃款人民币982万余元予以追缴。据悉，唐文峰的所作所为打破了一项纪录——他是重庆迄今为止犯罪金额最大的贪官：挪用公款2.18亿元、受贿982万元、滥用职权造成国有资产流失2462余万元。

一、退居二线后东窗事发

2007年7月，唐文峰从重庆市经济开发区管委会主任一职卸任后退居二线。就在此时，审计署成都特派办在例行审计重庆土地整治资金使用情

水平差资质不高的包工头，为了层层闯关，往往多头送礼，多环节行贿。因此检察机关在查处建筑工程贿赂案件时，常常一挖一串，一抓一帮，窝案、串案的比例很高。

2009年10月左右，江苏省无锡市崇安区法院审结一起贿赂案件，三名受贿者均被判处有期徒刑八年；而行贿者被判处有期徒刑三年，缓刑三年。2008年5月，中国农业银行无锡分行旗下多家支行需要进行装修，无锡市华东建筑工程有限公司项目经理陈正盛找到当时的农行无锡分行集中采购办公室主任李国平、财务科工作人员马政国、锡山支行副行长任荣，表示想承接此工程。在工程承接成功后，陈正盛还多次请客吃饭，并先后7次送给李国平等入共计人民币39万余元。从该案可以看到，为了谋求更多的利益，包工头的

行贿对象往往并不是单一的，每当有可以牟利的机会，就会对不同人进行贿赂。这是利益的驱使，也是包工头行贿案件的常见现象。

况时；发现了一家名为大雅建材市场有限公司的企业存在违规使用资金的问题。随着调查范围的扩大，与大雅公司交往甚密的唐文峰逐渐浮出水面。2008年4月，一个由中央纪委、重庆市委、重庆市检察院第五分院组成的联合调查组，对唐文峰的问题展开调查。

刚接受调查的唐文峰心存侥幸，机关抓错了人”，或是避重就轻地交代过年过节收受的小笔礼金等无关痛痒的问题。初查工作陷入瓶颈，调查组决定重新选择突破口。

调查组兵分两路，一路人马继续负责调查大雅公司和唐文峰，另一路人马调查各行贿人，并将调查重点锁定在一个关键人物——重庆成盛建设有限公司法定代表人陈用胜身上。因为，当时重庆市经济开发区盛传着一种说法：陈用胜凭着和唐文峰的“亲戚关系”捞了不少好处。

可事实上，1998年，陈用胜经朋友引见才认

广东省东莞市塘厦消防工程公司经理李满华为承包有关消防工程并获取在消防工程审批上的便利，从1998年开始，分别送给东莞市塘厦镇原副镇长李为民（因犯挪用公款罪、受贿罪被判处有期徒刑二十年）、塘厦镇党委书记黄耀兴（已故）和当时主管消防工作的塘厦公安分局户政股原股长兼消防队长罗东胜（因犯受贿罪被判处有期徒刑五年）每人23%的“干股”。1998年至2002年，李满华以“干股”分红的名义，共向李为民、黄耀兴、罗东胜行贿499万元。2006年，法院以单位行贿罪判处李满华有期徒刑三年，缓刑四年。

——摘自《检察日报》

识了唐文峰。因为陈用胜的母亲姓唐，唐文峰妻子姓陈，且陈用胜的外公与唐文峰父亲名字相同，企图拉关系套近乎的陈用胜就管唐文峰妻子叫“嬢嬢”（方言，“姑姑”的意思），叫唐文峰为“姑父”，称唐文峰父亲为“外公”。久而久之周围不明真相的人，还真以为陈用胜和唐文峰是亲戚关系。

办案人员通过调查发现，陈用胜的成盛公司从一家资产百万元的小公司，短短几年就发展成为资产上亿元的大公司。该公司的如此“大发展”，与唐文峰的大力关照不无关系。2008年5月，办案人员将陈用胜抓获。当时，陈用胜肋骨有外伤，办案人员立即将他送到医院进行治疗。办案人员的人性化办案方式让陈用胜大为感动，他逐步交代了挪用9300万元公款的问题，还交代了向唐文峰行贿的犯罪事实。

二、霸道的“家长”多种手法敛财

2008年6月，重庆市检察院第五分院以挪用公款罪、受贿罪对唐文峰正式立案侦查。在强有力的证据面前，唐文峰陆续向检察官供述了自己的犯罪事实。

唐文峰1948年12月出生在重庆市北碚区一个农民家庭。早年他曾参军入伍，转业后从基层做起，后来官运亨通，步步高升，到上世纪90年代，在合川市（县级市）任职并官至市委书记。那时的唐文峰工作认真，作风扎实，还常以“当官不为民做主，不如回家卖红薯”来警醒自己和下属。

他由于政绩突出，1997年7月开始担任重庆市经济开发区管委会主任。随着职位的升迁，长期担任“一把手”的经历也使得唐文峰渐渐养成了“一言堂”、“家长制”的霸道作风，管委会里的大事小事全由他一人说了算。他说行就行，不行也行；他说不行就不行，行也不行。

2002年底，在唐文峰看来是自己事业的低谷。因为换届的缘故，他失去了市委委员和市人大代表的身份。一直期盼事业再攀高峰的他备受打击，自感仕途无望，心理渐渐失衡，对仕途的追求逐渐转变为对物质利益的追求。

2003年之后，唐文峰和企业老板们的交往愈发频繁。节日、生日前后，无论是在办公室还是

在家里，企业老板都会给他送“红包”，少则5000元，多则10万元、20万元。

熟悉唐文峰的人，都知道打牌赌博是他的最爱。聪明的企业老板每次打牌都会先拿一两万元“垫底费”给唐文峰。虽然唐文峰“牌技”不错，70%都是赢，但有时遇到手气不好，把“垫底费”输光，老板们还是要把赢的钱和“垫底费”全部还给唐文峰。

据重庆市检察院第五分院查实，从2002年至2008年，唐文峰采取过生日收礼金；打牌收“垫底费”、置换汽车等方式，先后收受7家公司老板所送的财物共计330万余元。其中，和唐文峰关系最好的陈用胜所送的各种礼金就多达168万元。

三、和谁关系“铁”就给谁好处

2002年下半年，唐文峰在高中时的班长、重庆市某区计生委原副主任吴某的介绍下，认识了何下。吴某多次告诉唐文峰：“何下很有经济实力，有意在经济开发区投资。”而事实上，2003年3月底，为了承揽工程，何下虚报注册资本1000万元，火速成立了大雅建材市场有限公司，并自任公司法定代表人。当时，大雅公司办公室租用的是不足60平方米的普通民房，月租仅为200元。

由于老同学的力荐，唐文峰对大雅公司的情况深信不疑，草率地同意了何下进入经济开发区承揽“中国西部建材城”这个总投资16亿元的工程项目。2004年7月，何下因大雅公司还不起银行贷款找唐文峰救急，并承诺给予其“中国西部建材城”项目10%的股份。在唐文峰的帮助下，2004年底，大雅公司获得了银行贷款3000万元，约定2005年首期还款1500万元。

2005年5月，西部建材城一期工程快完工时，唐文峰到施工现场参观，觉得建材城的商业门面房将来增值潜力大，便主动提出并确定9间门面房，花了198万元以每平米2000元的价格买下。这一价格远远低于市场价每平米7000元。购买后，唐文峰又将门面房返租给大雅公司，并按季度收取租金40余万元。直到2007年7月，唐文峰担心事情败露，才赶紧将9间门面房退还给大雅公司。2005年12月，贷款到期后，大雅公司提出以预付

汉渝路BT改造工程款为由，向经济开发区借款1500万元用于归还贷款。所谓BT工程是指工程完工竣工结算后，再由政府回购。唐文峰在汉渝路工程尚未验收的情况下，便私自同意由重庆经济开发区土地储备整治中心支付给大雅公司人民币1500万元。

2004年12月至2005年9月，唐文峰在未与经济开发区其他领导商量的情况下，擅自决定以土地储备整治中心自有资金人民币1.1亿元，为大雅公司在银行5次贷款1.1亿元作全额质押担保。

相比何下，陈用胜所得到的“关照”也有过之而无不及。

2002年至2008年，唐文峰为成盛公司在经济开发区承建的出口加工区（一期）土石方平场工程、金山大道道路及排水工程、金海大道（经开园段）第二段工程BT建设工程等项目提供帮助，并挪用公款9300万元给成盛公司用于在广东等地的工程项目。

对于唐文峰的帮助，何下和陈用胜自然投桃报李。除了送“红包”外，何下还将“中国西部建材城”的部分工程发包给唐文峰的堂妹，并将唐文峰的亲属安排在大雅公司工作。陈用胜也为唐文峰的亲属解决读书、就业问题，让唐文峰及其亲属投资500余万元给成盛公司用于购买工程设备，并按期支付租金。

四、急功近利造成国家损失2462万元

2003年底，重庆市经济开发区管委会要对区里最后一家没有改制的国企金凯实业股份有限公司进行产权制度改革。

按国家相关规定，金凯公司47名职工应当得到的补偿款是1381万余元。但改制方案一提出，便遇到了各方面的阻力。身为开发区管委会“一把手”的唐文峰急功近利，要求在一个月内将金凯公司的改制完成。他违反重庆市政府关于国有企业改制的规定，推翻了原改制方案，擅自提出将金凯公司历年来的税后收益按“资本、劳动力、技术、管理”四要素进行分配的改制原则。

2004年1月，经唐文峰“一支笔”同意后，经济开发区管委会批准了金凯公司按照“四要素分配原则”制定的改制方案，将金凯公司历年税后收益中的人民币3844万余元无偿分配给了该公司

的47名职工，国家由此直接损失2462万余元。事后，唐文峰却把这一行为归结为“改革创新中的失误”，是“无心之过”。

2008年10月22日，重庆市检察院第五分院以挪用公款罪、受贿罪、滥用职权罪三项罪名，将唐文峰向重庆市第五中级法院提起公诉。法院审理后认为，检察机关指控的全部事实和罪名成立，并于2008年12月26日依法作出一审判决：唐文峰犯受贿罪判处无期徒刑，剥夺政治权利终身，并处没收个人财产人民币300万元，犯罪所得赃款人民币982万余元予以追缴；犯挪用公款罪判处有期徒刑十四年；犯滥用职权罪判处有期徒刑六年。数罪并罚，决定执行无期徒刑，剥夺政治权利终身。

五、“一言堂”现象暴露监督乏力

“唐文峰案再一次暴露出缺乏监督的‘一把手’权力必然产生腐败。”负责侦办此案的重庆市检察院第五分院检察官说，只要“一言堂”现象在一些单位和部门存在，就很难从根本上遏制腐败的发生，唐文峰案就是最好的例证。

据了解，在重庆市经济开发区，企业老板对唐文峰独断专行有所耳闻，也都知道要想承揽工程，不搞定唐文峰不行。他们从不称唐文峰的职务，而是叫他“老板”、“大爷”、“老爷子”等，这些企业老板对唐文峰的评价是“耿直”，“说一不二”。

检察官说，唐文峰长期担任“一把手”权力过于集中，缺乏广泛有效的监督，使他养成独断专行的个性，将民主集中制视为摆设，把手中的权力当做敛财的工具。因此，检察官建议，应加强对重点部门和关键岗位人员的管理，完善监督制约机制，扩大民主监督、群众监督的范围和渠道，推行重大事项公开等行之有效的制度，真正做到让“一把手”的权力在阳光下运行。

另外，检察官发现，在官场摸爬滚打几十年的唐文峰法律意识相当淡薄，他仅知道受贿是犯罪，认为挪用公款特别是挪用公款已归还的情况不是犯罪，对于企业改制中的滥用职权更认为不算是什么问题。检察官说，这种“法盲现象”在贪官身上具有普遍性。

——摘自《检察日报》