

确定,可以采用最低报价、次低报价、平均报价、平均报价乘以一个系数,或平均报价乘以一个随机的系数(这个系数在开标时抽签确定)等方式或这些方式的组合,都有一定的随机性。但从目前的实际情况来看,并没有很好的对投标人的中、围标起到遏制作用,反而随着评标办法的随机性的增大,使得投标人的结合和联系更为紧密。

(二)在报价得分中引入报价分析。

对投标人所谓的自主报价,以前都是无奈的居多,分析的过少,因此,如何来逐步引导投标人重新回到竞争的轨道?需要对投标人的报价进行一个分析,以判定招标工程的竞争性。而对投标报价的分析,则需要引入一个参数:标准差。标准差反映的是各投标人报价的离散程度,按照正常的工程投标竞价,由于各投标人报价的差异性,标准差的数值会很大,但由于目前评标办法的随机性很大,使得投标人的报价逐步向一个很小的区间内靠拢,由此得出的标准差值很小,这是我们不希望看到的情况,所以我们必须通过标准差的考核,来引导企业的报价竞争。

1、标准差的计算方法。(注:以下所谈报价均为有效报价)

$$\text{标准差的计算公式为: } S = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2}$$

式中:为各投标人报价,为所有投标人报价平均值,n为投标人数量,S为报价标准差。

2、确定期望报价。

期望报价作为标准差考核办法中的一个重要评价数据,起到一个关键的拦标作用,防止投标人通过串标来抬高中标价格。

招标人根据工程项目规模、类别、技术复杂程度、周边环境对施工影响程度等具体情况,确定期望报价。确定方式可以分为两种:一是招标人委托有资质的中介机构进行测算,直接设定期望报价;二是采用一定的计算方式来设定。例:期望报价=A1*A2*A3,其中:A1为投标最高限价和投标最低限价的平均值,限价的办法可由各地造价管理部门根据实际情况制定。A2为折算系数,按不同的专业类别,分别设定,如:土建类工程一般为1.01,市政类、装饰类、安装工程一般为1.0等。A3由招标人在开标时从一定的范围

内,如:0.98、0.99、1.0、1.01等,随机抽取,目的是增加期望报价的随机性。

3、标准差的考核办法。

通过标准差的考核,对于采用综合评分评估法的招标工程,将不一定再是综合得分第一名的投标人即为第一中标候选人的统一模式,而是随着标准差的不同对应不同的推荐中标候选人方式:

(1)若 $\bar{x} \pm S$ 值之间(含本数)的报价投标人个数在一个区间内时,这一区间可以根据投标人个数和竞争程度设定,如:大于等于投标人总个数的30%(四舍五入取整),小于投标人总个数的55%(四舍五入取整),可以按下列规则推荐中标人:

①当投标人的报价具有一定的离散性,且报价分布明显具有竞争性时采用;当S值大于等于 $N \times X \div 100$ 值时,按综合得分排名,推荐第一名的投标人为中标人。

②当投标人的报价离散性小,但报价分布具有竞争性时采用;当S值小于 $N \times \bar{x} \div 100$ 值时,按综合得分排名,依次推荐报价低于招标人设定的期望报价的投标人为中标人。若所有报价均高于期望报价的,可由招标人征求报价在以下的投标人是否响应以期望报价承接工程。有投标人响应的,招标人可在响应的投标人中随机抽签确定中标人,中标价按期望报价计,否则,重新组织招标。

其中,N代表招标人期望投标人报价的离散程度,由招标人在一个区间(如:0.5-1.5)之间确定或在开标时随机抽取。

(2)若 $\bar{x} \pm S$ 值之间(含本数)的报价投标人个数在一个区间外时,如:小于投标人总个数的30%(四舍五入取整),或大于等于投标人总个数的55%(四舍五入取整),由于报价缺乏竞争,并考虑招标人的成本,可以按下列规则推荐中标人:

①当报价低于期望报价的投标人个数多于2个(含2个)时,由招标人在报价低于期望报价的投标人中随机抽签确定中标人;

②当报价低于期望报价的投标人个数只有1个时,直接确定报价低于期望报价的投标人为中标人;

③当所有报价均高于期望报价时,由招标人征求有效报价在X以下的投标人是否响应以期望报价承接工程。有投标人响应的,招标人可在响应的投标人中随机抽签确定中标人,中标价按期望

浅析建筑业施工企业借照挂靠违法行为

天津市施工队伍管理站 王晓华

借照挂靠现象在建筑市场中是普遍存在的问题，这是因为挂靠经营虽为法律法规明文禁止，但是在利益的驱使下，不具备与建筑项目的要求相适应的资质等级但是掌握了一定社会关系资源的企业或个体，甚至非法包工头，通过各种途径和方式，利用有资质或高等级资质的单位名义承揽工程任务，而被挂靠方在取得管理费和工程业绩经验等有效利益驱使下，自愿成为傀儡。借照挂靠双方抱着侥幸心理，钻行政管理漏洞的空子，进行暗箱操作，逃避国家有关行政管理机关的监督管理。正因为借照挂靠行为的隐蔽性，使得界定及辨别借照挂靠行为具有相当大的困难，使得相关建设管理机构的政令欲行又止。

借照挂靠定义

借照挂靠，即有资质的建筑企业从纯经济利益的角度出发，将自己的建筑资质和营业执照有偿提供给其他民事主体（个人、其他组织、企业）承接工程，并收取管理费。

下列行为属挂靠行为：

报价计，否则，重新组织招标。

三、两种评标办法起到的作用分析。

（一）确定招标工程的合理造价。

以往的自主报价带来两个弊端：一是高于市场价格的报价中标。投标人贴近最高限价报价，由于程序合法，招标人便吃了哑巴亏。二是投标人之间恶性竞争，低价中标，带来施工过程中的纠纷矛盾和各种隐患。而这两种评标办法的共同点，是合理确定中标的价格，与市场接轨。

（二）打破投标人之间的联盟，减少围标、串标行为。

以往招标办法都有一定的空子可钻，只要投标人串起来，中标机率都很高。但采用这两种方法后，即使有这样的行为存在，投标人控制中标结果的机率还是很低。如果长此以往，当投标人

1、通过出租、出借资质证书或者收取管理费等方式允许他人以本单位名义承接工程的；

2、无资质证书的单位、个人或低资质等级的单位通过各种途径或方式，利用有资质证书或高资质等级单位的名义承接工程的；

3、具备下列情形之一的，以挂靠行为论处：

（1）合同约定的施工单位与现场实际施工方之间无产权关系；

（2）合同约定的施工单位与现场实际施工方之间无统一的财务管理；

（3）合同约定的施工单位与施工现场的项目经理及主要工程管理人员之间无合法的人事调动、任免、聘用以及社会保险关系；

（4）合同约定的施工单位与施工现场的工人之间无合法的劳动用工和社会保险关系；

（5）施工现场项目经理及项目经理证书和中标通知书及施工合同中的不一致或未经建设行政主管部门批准变更。

因挂靠双方的合作关系建立在纯利益的基础

觉得中标达不到自己的目的、中标已没有明显的作用时，之间的联盟也会逐渐瓦解。

（三）对社会诚信体系的助推作用。

结合预选承包商制度的推行，通过入围资格的准入清出制度，将有利于增强招投标各方主体的诚信意识，净化招投标市场，对整个社会诚信体系也会起到助推作用。

以上办法还处于试行和探索的阶段，是否能够达到预期的效果，或是否还存在一些问题需要改进和完善，这都是我们下一阶段要研究和努力的方向，希望通过我们的尝试，给大家带去一些启发，来进一步完善我们的招投标管理工作，促进招投标的有序竞争。

二〇〇九年四月十五日

之上,被挂靠企业基本上不对实际施工活动实施管理,或者形式上的“管理”,甚至“不包不管”,导致施工现场诸多不到位现象。

一是管理人员不到位。挂靠企业借被挂靠企业的证照取得项目后,往往被挂靠企业的中标项目经理不能亲临现场主持工作,致使施工单位以各种借口与业主协商更换项目经理,即使不变更项目经理就必须使“人证分离”,甚至伪造证件。另有情况可能出现由被挂靠单位派遣技术负责人、质检、安全、财务等管理人员,而中标项目经理在其位不谋其职“坐闲班”,由挂靠单位发工资,甚至有的全部由被挂靠企业派遣管理人员,不直接接受被挂靠企业支配,这样就容易造成项目监管不到位。

二是现场劳务用工管理不到位。挂靠企业的施工现场的劳务人员都是由挂靠方零散雇佣的农民工,他们没有和被挂靠企业签订劳动合同,而是和挂靠企业或非法包工头签订合同,有的甚至无合同。再者现场没有完善的农民工管理制度,没有为农民工登记造册,没有为农民工办理医疗保险、工资卡等一系列维权措施,甚至无记工清单,农民工使用混乱就容易出现劳资纠纷,从而引发诸多的上访、围堵政府、堵塞公路、抓塔吊等恶劣社会现象。

三是项目工程款的控制不到位。通过挂靠方式取得的工程项目,工程款的拨款账户一般由挂靠单位提供,被挂靠单位只收取定向管理费或提取一定比例的利润,对工程款使用情况没有控制权,在挂靠单位出现拖欠材料款、拖欠农民工工资等经济上的纠纷时,往往出现了纠纷找不到真正的债务人,挂靠企业或非法包工头最常见的是携款潜逃,而最终由被挂靠企业承担所有的经济责任、行政责任及法律责任。

四是工程项目质量、安全、进度的控制不到位。因挂靠方的资质或施工能力达不到工程要求,从而导致项目的质量、安全、进度等诸多方面出现问题,文明施工和安全生产均无法保证,严重影响了工程质量等。因工程的管理、质量、安全、资金链等诸多问题的出现,挂靠双方的期望利益得不到保证时,就会出现拖欠农民工工资情况,扰乱了建筑市场秩序。

作为建设行政监管部门,正逐步完善市场准

入制度,加强招投标环节的把关及中标后施工过程中的监督检查,加大处罚力度。如若发现存在借照挂靠行为的,记入信用档案,降低信用等级,纳入招投标评分标准,给予的限期或停工整改、停止投标或限制市场准入等行政处罚,情节严重的坚决清出建筑市场。

以下是对建筑施工企业提出几点要求:

一是必须建立健全的管理制度体系。建筑业施工企业要建立一套完善的并行之有效的管理制度,将各项目均列入企业统一管理序列中,没有列入该管理系统的项目可能被视同有挂靠项目嫌疑。各施工现场要设立完整的管理队伍并管理制度,例如项目经理部细则、劳务人员管理细则、工程款及劳务费管理细则等,不光要建立制度,还要落实制度,并执行制度到位。

二是加强现场人员管理。中标项目现场的建造师项目技术负责人、安全员、质检员等人于投标时必须一致,无特殊情况下必须时刻在岗。现场农民工必须与施工单位直接签订劳动合同,并统一上医疗保险,不能由包工头签订联合劳动协议,全力保障农民工的合法权益。进一步加强建筑业农民工工资支付与实名制管理,按时上传农民工工资支付与实名制信息,切实保护农民工合法权益。

三是加强工程款劳务费支付控制。按照“农民工维权”三个文件,各项目必须建立农民工工资预储账户,定期足额存入农民工预储工资,按工程进度拨付农民工劳务费,按时支付农民工工资。各项目要建立农民工花名册和记工账册,详细记录进场、退场时间,按照工种、工时通过预储账户发放农民工工资,或直接从施工单位监督发放工资到农民工本人手中,不得他人代领,更不能通过包工头代为领取农民工工资。

四是要加强各项目施工现场的动态管理。各施工单位也要设立工程巡查部门,针对以上四项不到位现象,不定期的对在津项目施工现场进行监督检查,不能得过且过,敷衍了事。

为了企业的生存发展,企业应严以律己,以诚信开拓市场,不能为眼前的蝇头小利所动,应以高瞻远瞩的目光,去规划企业的发展前景,以诚信为出发点,依靠实力,打造出自己的品牌,赢得市场的信任。

我说《招标投标法》的完善

天津市招标投标
宋景鸿

《中华人民共和国招标投标法》(简称《招标投标法》)实施十年来,取得很大成效,对于促进公平竞争,建设全国统一市场,保护国家利益和社会公共利益,完善社会主义市场经济体制,发挥了重要作用。但是,《招标投标法》由于概括性、滞后性,存在弹性空间,致使不法招投标参与人有可乘之机。笔者浅谈几点完善建议:

一、调整对象建议进一步明确

招标投标活动是《招标投标法》所调整的对象,是我国《招标投标法》对招标、投标、开标、评标、中标等程序和步骤的概括。在我国的许多立法中,都对法律适用对象进行了明确定义。如《中华人民共和国合同法》第二条明确规定“本法所称合同是平等主体的自然人、法人、其他组织之间设立、变更、终止民事权利义务关系的协议”;再如《中华人民共和国拍卖法》第三条规定“拍卖是指以公开竞价的形式,将特定物品或者财产权利转让给最高应价者的买卖方式”。然而,令人感到缺憾的是,《招标投标法》并未像其他法律一样,给招标投标活动下一个明确的定义,这给实际工作带来了诸多不便,对招标投标活动的认识存在各种争议。

二、招标投标法本身性质建议适当调整和定

位

《招标投标法》同时兼有私法和公法的双重性质,这给《招标投标法》在实施和运用中增添了“暧昧”色彩。在政府投资工程国家同时作为市场的监管者和项目的投资主体,踢球的同时又当裁判,这种特殊身份,使招标人和投标人处于不同的等级地位上,这样不但会给建设项目本身的招标投标活动公平性、公正性带来一定的影响,也是法的内容本身违背法理。

例如《招标投标法》第六十条第二款规定:

“中标人不按照与招标人订立的合同履行义务,情节严重的,取消其二年至五年内参加依法必须进行招标的项目的投标资格并予以公告,直至由工商行政管理机关吊销营业执照。”

不履行合同属民事行为中的违约行为,理当由违约人承担民事责任,第六十条的第一款就是关于这种民事责任的规定,但第六十条第二款规定可以取消违约人在必须进行招标的项目上的投标资格,甚至吊销违约人的营业执照,显然这种规定不符合民法原理。

笔者建议《招标投标法》的这种特殊性质需要以合理方式进行调整,让众人接受,否则国家因此设定的一些权力的合理性也会令人质疑。

三、招标人权力建议适当限制

《招标投标法》有些条款规定留给招标单位或代理机构很大弹性空间。如第十八条“招标人可以根据招标项目本身的要求,在招标公告或者投标邀请书中,要求潜在投标人提供有关资质证明文件和业绩情况,并对潜在投标人进行资格审查;国家对投标人的资格条件有规定的,依照其规定。招标人不得以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人,不得对潜在投标人实行歧视待遇”;第二十条“招标文件不得要求或者标明特定的生产供应者以及含有倾向或者排斥潜在投标人的其他内容”。这些条款赋予招标人对潜在投标人进行资格审查,不得对投标人有歧视性条款规定。然而,在实际招标投标过程中,招标单位或招标代理机构给恰不当地利用这种法定权利,以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人,以利于其中意的中标人中标。

再如第十九条“招标人应当根据招标项目的特点和需要编制招标文件。招标文件应当包括招标项目的技术要求、对投标人资格审查的标准、投标报价要求和评标标准等所有实质性要求和条件以及拟签订合同的主要条款。国家对招标项目的技术、标准有规定的，招标人应当按照其规定在招标文件中提出相应要求。招标项目需要划分标段、确定工期的，招标人应当合理划分标段、确定工期，并在招标文件中载明”。合理划分标段的规定由于没有具体量化，招标人为了照顾各方面的关系，就会不合理地划分多个标段，以便使利益均沾。

四、评标委员会的权力建议明确限制并接受监督

《招标投标法》第四十条规定“评标委员会应当按照招标文件确定的评标标准和方法，对投标文件进行评审和比较；设有标底的，应当参考标底。评标委员会完成评标后，应当向招标人提出书面评标报告，并推荐合格的中标候选人。招标人根据评标委员会提出的书面评标报告和推荐的中标候选人确定中标人。招标人也可以授权评标委员会直接确定中标人”。第三十八条规定“任何单位和个人不得非法干预、影响评标的过程和结果”。

从法律上对招标投标活动中评标专家委员会的地位进行了界定，减少了项目业主对项目定标的行政直接影响，理论上体现了项目评标的民主化、科学化。然而现在招标项目众多，项目规模专业差异很大。从社会各行各业选定的合乎法律硬件规定的专家，思想道德素质及专业素养较难把握，并且法律对评标委员会约束力缺失致使评标专家评标“公正打折”，更多的只是道德约束。并且对大部分项目而言，代理机构从压缩招标成本考虑，评标时间仅仅有几个小时，在这么短时间内要求评标专家拿出高质量评标成果不现实，往往仅是履行法律上的程序而已。所以在实际运作中评标委员会很大程度上只是充当招标投标活动中“橡皮图章”的作用，并没有很好实现其预定功能。

所以，把好评标关，对评标委员会的权力适

当限制，并明确评标委员会的权力监督，使其实现既定功能，才能维护招标投标双方的合法权益。

结语：目前，现在招标投标活动中投标人之间竞争非常激烈，竞争对手得分（综合评审法）或报价（合理低价法）差距非常微弱，法律提供的微小弹性空间都直接影响评标结果。《招标投标法》作为指导我国招标投标活动的法律，它应当给各方主体追求效率的空间，但作为指导招标投标活动的专门法律，条文应更严谨，确保招标工作的公平性，最大限度的减少弹性空间。

并且，建设行政主管部门虽有《招标投标法》作为上位法依据，但在实际招标投标监管工作中缺乏严密、完善、有效的配套法规和办法，给招标人及其招标代理人“暗箱操作”提供了可乘之机。建设行政主管部门发现招标单位有违法行为，查处难度很大，违法成本太低，致使招标单位及其招标代理单位有恃无恐。所以，建议在完善《招标投标法》的同时，相应的配套法规和办法也随之完善和出台，为建筑市场的健康有序发展提供良好的法制环境。



突出行业特点 坚持正面引导 扎实推进两个《标准文件》试点工作

焦作市建设工程招标办公室 王怀军 王六零

根据国家九部委关于《标准施工招标资格预审文件和标准施工招标文件试行规定》（九部委〔2007〕56号）（以下简称“九部委规定”）和《关于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的通知》（发改法规〔2007〕3419号）（以下简称“发改委通知”），我办作为河南省住房和城乡建设厅确定的推广使用两个《标准文件》试点单位之一（以下简称《标准文件》），在省厅领导及有关部门的大力支持和正确指导下，紧紧围绕“突出行业特点，坚持正面引导，扎实推进《标准文件》试点工作”的总体要求，按照“在调研上用功、在培训上着力、在衔接上探索、在推广上突破”的总体思路，以做好行业施工招标文件范本和《标准文件》衔接为重点，紧密结合实际，区分不同情况，加强政策指导，探索有效途径，有力地推动了试点工作，取得了实在效果，为下一步实现《标准文件》推广“全覆盖”摸索了路子。

一、基本情况

为确保《标准文件》试点工作高效有序进行，我办对此非常重视，及时成立试点工作领导小组，在监管部门、招标代理机构和评标专家中挑选“精兵强将”，组成攻关小组，很快形成了监管部门和相关业务骨干、专家学者密切配合、上下互动、左右联动、合力抓试点的领导机制和工作格局；针对《标准文件》实施主体专业类别多、分布面广等实际，坚持“开门搞试点”，强化舆论宣传引导，充分运用动员会、座谈会、报刊、网络等形式，大力宣传《标准文件》及相关规定要求，发动业内人士出主意、想办法，有针对性地制定下发试点工作方案；始终把培训作为关键环节来抓，先后分6批组织招标代理机构从业人员、项目业主、评标专家等257人集中培训，为

推行试点工作建立了一支重要的骨干力量；参照建设部《房屋建筑和市政基础设施工程标准施工招标文件》编制大纲（以下简称“编制大纲”），结合行业规范要求和实际工作经验，对《标准文件》中允许添加、修改的内容进行了补充完善。截止2009年11月底，已在46个可供选择的国有投资项目招标中成功推行了《标准文件》，试点工作取得阶段性成效。

二、主要做法

《标准文件》的颁布实施，标志着政府对招标投标活动的管理已从单纯依靠法律制度深化到结合运用技术操作规程进行科学管理。但由于过去长期形成的技术操作惯性和思想认识的多元化，对推行《标准文件》产生了一定的阻力。为此，我们在试点工作中着重做了以下几个方面的工作：

（一）摸清底数，搞好宣传发动。作为担负试点任务的单位，在对《标准文件》普遍感到生疏，缺乏现成经验可供借鉴的情况下，首先要搞好调查研究，摸清相关人员的思想底数。只有这样才能明确在实施过程中可能遇到的矛盾和问题，从而摸索出切实可行的路数和方法，为推行试点工作提供参考和借鉴。为此，我们主要采取了三点措施：一是搞好座谈研讨。先后5次召开项目业主、招标代理机构负责人、评标专家等参加的座谈会，在组织大家认真学习《标准文件》，熟悉和掌握《标准文件》新规定和新要求的基础上，着重围绕“如何看待和推行《标准文件》”的问题展开讨论，引导大家既要提出问题、分析问题；更要研究问题、解决问题。通过“开门问计”，集中民智，获得了解决矛盾和问题的办法和良策。二是开展网上调查。试点工作展开后，我们及时将《标准文件》、“九部委规定”、“发改委通知”和《标准文件》编制小组推荐的

讲师在河南的电子版授课提纲通过焦作市建设工程信息网整体打包公布,实施植入式宣传,并开辟网上“《标准文件》大家谈”、“试点工作直通车”等专栏,引导业内人士参与其中,学习思考,建言献策。经过近2个月的搜集整理,共征求意见建议74条,经过认真研究梳理,其中48条作为对《标准文件》补充、修改、添加的重要依据,从而为推动《标准文件》试点工作奠定了良好基础。三是深入动员宣传。动员宣传活动是从思想层面进入实践层面的重要阶段。针对调查发现的“《标准文件》内容多,使用起来不方便”;“大小工程一个模式,可选择性差”;“必须使用清单计价,这样规定太死板”等实际问题,我们及时召开相关人员参加的动员大会,同时以“答记者问”的形式,通过《焦作日报》开展广泛宣传,帮助大家解疑释惑,理清思路,消除顾虑,全力以赴做好《标准文件》推广工作。

(二) 强化培训,提高操作技能。培训是推行《标准文件》的一项基础性工程,也是搞好试点工作的重要前提和根本保证。为此,我们将培训纳入试点工作责任制,列入重要议事日程,切实加强领导,确保培训效果。一是挑选业务骨干,参加省级示范培训。2008年4月中旬,省发展改革委、财政厅、建设厅等八部门联合举办《标准文件》培训班。我办除挑选自己的业务骨干参加省级举办的培训外,还积极组织部分房地产开发企业、招标代理机构负责人也参加了培训。通过培训聚集了骨干力量,为市级组织大规模培训提供了师资保障。二是围绕重点内容,抓好市级重点培训。为了增强培训的针对性和实效性,我们把《标准文件》中的资格预审公告、招标公告、申请人须知、投标人须知、资格审查办法、评标办法、合同条款、工程量清单等作为培训重点,由省厅派出专家和我办联合对市内各施工企业、招标代理机构和房地产开发企业共170名业务技术骨干进行了为期3天的培训。这次培训坚持从实用性出发,根据不同类别、不同层次、不同岗位人员的实际需求,科学拟定计划,有步骤、有重点地组织实施,从而实现了大家愿意学、学得懂、用得上、用得好的目的。参加培训的同志普遍感到,经过培训认识明确了,技能提高了,信

心增强了。三是坚持统筹协调,做到培训与试点并重。培训只是试点工作的“前哨战”,真正的“攻坚战”是如何扎实推进试点工作。经过认真研究,我们认为只有做到集中培训与试点工作并重,才能改进培训方式,拓宽培训渠道,整合培训资源,巩固培训成果。为此,我们采取边试点、边培训、边改进、边提高的方式,把试点项目招标人和招标代理机构作为重点对象,并从中抽调8名业务尖子,集中时间和精力,依据建设部“编制大纲”,结合我市试点情况和以往的成功经验,重点对“专用合同条款”、“工程量清单”、“图纸”、“技术标准和要求”进行了补充和细化。同时,采用计算机投影演示、业务骨干讲解、分组讨论等形式,对13名监管工作人员和87名招标代理机构从业人员分期分批进行了轮训,进一步统一了思想认识,明确了操作规程,提高了专业技能,为贯彻实施《标准文件》创造了有利条件。

(三) 结合实际,不断修改完善。试点的过程其实就是做好行业施工招标文件范本和《标准文件》衔接的过程。但这种衔接必须建立在尊重法律、行政法规强制性规定和《标准文件》“不加修改地引用”要求的基础之上,这是一条重要原则。基于此,在部级行业《标准文件》未正式出台之前,我们经过认真研究和充分论证,取消了10项《标准施工招标文件》中不合适宜的内容,修改了6项内容、补充完善了44项内容。以下五个方面尤为突出:一是加强投标保证金管理。《标准施工招标文件》只对投标保证金的金额、担保形式、提交格式作出了规定,但如果采用现金方式,招标代理机构为投标人出具假投标保证金凭证、或一家投标人同时替几家投标人交投标保证金、交了投标保证金不来投标等问题就难以避免。为此,我们在行业《标准文件》中增加了“投标保证金以银行汇票、转帐的方式提交,开标时须出具银行收款凭证原件”,同时明确“在投标截止日未按时投标给招标人造成损失的,其投标保证金不予退还”的规定。这样对减少提供虚假投标保证金和遏制围标串标行为起到了一定作用。二是改进完善评标办法。《标准施工招标文件》对投标人的财务要求中的“资产负债率”并未作出明确规定。试点初期,我们曾相当自然地

把“资产负债率”定为不超过25%，结果23家潜在投标人只有5家通过资格预审。查明原因后，我们把资产负债率定为近三年平均不超过70%，上岗率、设备完好率85%以上。这样做既满足了招标人的要求，又保证了多数投标人有机会参与市场竞争。三是推行招标控制价。《标准施工招标文件》并未涉及招标控制价的内容，只所以增加这一项，缘于清单计价招标的规范要求。为此，我们要求招标控制价一般应同招标文件一起发放，特殊情况也应在开标前5日书面告知所有投标人。投标企业普遍反映，与过去只公布总价相比，招标控制价的透明度高了，投起标来信心更足了。四是改组评标委员会。《标准施工招标文件》对评标委员会的组成仍沿用《招标投标法》的规定，我们依据省政府的相关要求，作出“财政投资项目评标应全部由政府组建的评标专家库中的专家担任”的规定，其目的是为了提高财政投资项目评标的专业性、公正性、权威性。五是规范中标合同备案。由于与《标准文件》相配套的合同示范文本尚未出台。为此，我们在要求试点项目中中标合同备案时，除规定采用《标准文件》中合同通用条款、专用条款外，另增加了（GF-1999-0201）合同示范文本中的《工程质量保修书》一同备案，以确保合同备案的完整性（补充完善的内容附后，在此不一一赘述）。

三、有益启示

先行先受益，实抓见实效。经过一年多的试点工作，带给我们一些重要启示：

（一）推行《标准文件》要把握统一性，确保竞争有序。实现招投标规则统一，是推行《标准文件》的重要目的之一。这主要缘于目前各行业部门编制出台的招标文件范本或规范性文件存在明显不足，这就是程序不一、标准各异、方法多样、随意性大，特别是在与国际招投接轨方面遇到一些实际问题。《标准文件》的出台，标志着政府对招投标活动的管理已经不局限于单纯依靠法律规范，而是结合项目管理实际和操作规程，通过合理的制度设计解决程序不规范、方法不统一等深层次问题。把握统一性的关键，在于如何做好行业施工招标文件范本与《标准文件》的衔接，探索建立统一开放、竞争有序的招投标大市场。

（二）推行《标准文件》要坚持主导性，激发内在活力。《标准文件》作为新的规范性要求，在推行初期，会遇到各种各样的矛盾和阻力，尤其不愿使用或想方设法规避使用的问题比较突出。群众是《标准文件》的实施主体和直接受益者。推广使用《标准文件》，行政监管部门不仅要牢牢把握市场主导权和主动权，更要坚持群众路线，充分相信、依靠群众，深入做好群众工作，引导群众深化对推广《标准文件》重要性的认识，树立全局意识，激发内在活力。只有把道理说明白，把思想理顺畅，把培训抓到位，把工作做细致，群众就会把推行《标准文件》作为己任，最终由“要我用”变为“我要用”。

（三）推行《标准文件》要注重借鉴性，发挥示范作用。抓试点的根本目的是通过点上突破，取得经验，指导全盘。只有让点上的经验在面上开花结果，才能把推广使用《标准文件》要求落实到所有工程招标项目。因此，在试点工作中尤其要注重可借鉴性。选择什么样的招标项目为试点，对哪些内容可添加、补充和修改，都应充分注意其原则性、代表性和可行性。应按照“点上求突破、面上抓推进”的基本方针，正确处理好点上“高产”和面上“丰收”的关系。既要精心抓好试点工作，使其真正具有示范价值。同时，还要用抓“点”的精力去抓推广，把“点”上的经验向“面”上延伸。这样，才能把贯彻实施《标准文件》继续向深度和广度拓展，不断取得新成效。

（四）推行《标准文件》要维护原则性，加强制度保障。《标准文件》是国务院9部委在认真总结现有行业施工招标文件范本的实施经验、并借鉴世行、亚行成功做法的基础上编制的，反映了招投标工作的本质要求和客观规律，具有权威性、约束性、强制性的特点，是我们开展招投标工作的基本遵循和依据。行政监管部门一定要把维护《标准文件》的原则性作为根本要求，在试点工作积累一定经验的基础上，应把制度建设与创新提到更加重要的位置，不断拓展试点领域，完善制度体系，丰富监管手段，从招投标程序到各个具体环节，始终贯彻公开、公平、公正原则，切实做到尊重法律，恪守法治，依法行政，执法为民。谨防制度虚置，管理失范。

今年以来,高密市建设工程交易中心在上级部门的正确领导下,以科学发展观为指引,践行“建为民生”理念,紧紧围绕中心“交易有限、服务无限”这个主题,坚持公开、公平、公正和竞争择优的原则,积极探索工作新举措,不断加强自身建设,增强服务意识,着力营造“统一开放、竞争有序、规范运行、廉洁高效”的建筑市场环境,实现了建设工程的公平竞争、阳光交易。

一、2009年的主要工作成绩

一年来,共组织各类工程进场交易150项。其中:房屋建筑施工总承包74项,单体工程341个,面积144.94万m²,中标额11.46亿元;市政工程施工总承包9项,中标额3617.96万元;监理工程招投标57项,面积130.53万m²,中标额1747.37万元;装饰装修、消防、小区配套等专业承包工程招投标10项,中标额1552.78万元;应招标工程招标率和应公开招标工程公开招标率均为100%;应进场交易率达到100%。

(一)积极拓宽业务范围,有形建筑市场作用充分发挥。

在建筑工程施工总承包、市政基础设施总承包以及工程监理进入有形建筑市场公开交易的基础上,今年我们又将文体公园体育馆装修方案设计、金属屋面深化设计与施工、照明系统设计与施工、大剧院消防与报警系统及假日绿洲小区室外强弱电与采暖配套工程等专业分包工程纳入有形建筑市场进行交易,实施

全力提高建设工程招标投标管理水平 拓宽服务 创新监管

山东高密市建设工程交易中心 徐来廷

集中交易、统一管理,从而使交易中心的资源得到充分的利用,拓宽了交易范围,为建设单位节约了资金,为各类专业分包工程下一步大规模进场交易积累了经验,取得了社会效益和经济效益的双丰收。文体公园体育馆装修方案设计招标也是我市第一个进入有形建筑市场进行交易的装饰装修工程。

(二)完善服务功能,努力构建阳光交易平台。

一是设立评委抽取室和监督部门驻场办公室。为提高有形建筑市场服务功能,为招标投标活动监督提供有利条件,今年我们在原有开标大厅和评标大厅的基础上,新设立了评委抽取室和监督部门驻场办公室。评委抽取室的设立使评标专家名单从抽取、通知、打印一次性完成,避免了因泄露评委信息而有失公正情况的出现;监督部门驻场办公室使各监督部门可以对招投标全过程进行现场监督,杜绝了违法违纪现象的发生,对切实维护招标投标活动当事人的合法权益,进一步提高建设工程招标投标工作的质量,起到了强有力的保障。

二是加强对评标专家的动态管理,并根据工程特点抽取评标专家,维护评标的公平、公正。工程开标过程中,严格依据《评标委员会和评标办法暂行规定》组建评标委员会,评标结束后,通过对评标专家工作态度、业务水平、职业道德等方面进行考核、打分,对有违规行为和不胜任的评标专家给予告诫、暂停、

劝退直至取消评标专家资格的处理。抓好对评标专家的继续教育培训工作,根据省及潍坊市招标办的有关要求,组织已具有省评标专家资格和新申报资格人员共77人到潍坊进行了统一培训,使评标专家队伍的专业水平得到了进一步提升。另外,在文体公园体育馆照明工程系统设计与施工项目中,由于专业性强、缺少专业评委,我们组织招标单位到潍坊市招标办,从省专家库抽取了3名评标专家,确保了工程项目招投标的顺利公正进行,受到了招标单位的好评。

三是建立有效激励机制。根据建设局出台的《市场信用管理办法》及评标办法,将信用等级应用到招投标过程中。对公开招标的工程,严格按照信用等级对施工、监理单位从报名环节即予以审查,并在投标计算总得分时分别乘以1.03、1.02、1.01的信用调节系数。从正面引导企业注重诚信建设,加强管理,从而进一步规范市场秩序。

四是完善计算机辅助评标系统。继自主开发高密市建设工程施工及监理招投标计算机辅助评标系统后,今年我们根据招标办出台的装饰装修工程招标定标暂行办法,又投资近3万元开发了“高密市建设工程装饰装修招投标计算机辅助评标系统”,把装饰装修工程和专业分包、小区配套工程等纳入了有形建筑市场进行交易,既为建设单位节约了资金,又为大规模的开展交易积累了经验,取得了明显社会效益和经济效益。

五是加强网络信息平台建设。安排专人对高密招投标交易信息网进行维护,及时发布招标公告、中标信息等内容。同时,我们进一步完善了中标人公示制度,对所有招标的工程,在中标通知书发出前,都将中标人的情况在高密招投标交易信息网上予以公示,并规定公示时间不得少于3个工作日,设立举报电话,广泛接受社会监督,提高了工程交易工作的透明度,保证交易过程的公开、公正。

(三)强化制度建设,提升服务水平,打造一流服务窗口。

一是抓制度建设,规范行为,全面增强服务

意识。我们以创建优质文明服务窗口为动力,建立健全了《公共服务礼仪》、《工作行为规范》、《服务规定》等服务制度,完善了《工作人员职责》和《首问责任制》,实行“挂牌上岗”、“限时办结”和“四个一”服务法。按照依法、透明、高效、便捷的原则,精简完善了《建设工程项目进场交易内部工作流程》,规范了与招标办、各驻场监察单位的配合程序,细化了各科室与责任人员的工作职责,形成了“职责明确、运转协调”的工作机制,为更好的服务交易各方主体,提供了制度上的保证。

二是为积极响应深化企业年活动,主动上门服务企业。为积极响应深化企业年活动,我们主动上门与企业联系,讲解前期资料准备、进场交易流程、交易过程中应注意事项等业务知识。一年来,共组织人员到计生服务站、银鹰化纤、豪迈科技、望乡食品、永和精密铸造等单位、企业上门服务20多次,为推动高密市重点工程项目建设从源头上提供了便利、周到的服务。

三是抓体制机制建设,提高服务效率和质量。为提高服务质量和效率,我们推行了一次告知、限时办结和上下并行服务模式。对前来办理业务的单位,只要手续齐备,做到随到随办,不推不拖;对手续不齐者,指明问题,说明情况,手续补齐后,保证一次办成,绝不让建设单位重复办理,将建设单位需要的招投标服务向上拓展向下延伸,从而进一步提高了服务效率和工作质量。

二、2010年的工作思路和目标

下一步,我们将进一步解放思想、实事求是、改革创新,增强贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性,着力在提升服务质量和水平、打造阳光交易平台上下功夫。

一是加大舆论宣传,有效提升有形建筑市场的地位和作用。利用各种媒体,采取多种形式,向全社会广泛宣传建设工程交易中心的职能和作用,宣传国家、省、市有关建设工程统一进场交易的政策文件、法律法规,全面展示建设工程交易中心成立以来取得的成果,提升建设工程交易

加大建设力度，注重科学管理 不断提高有形建筑市场服务水平

四平市政务大厅交易中心 马双利

我市的有形建筑市场（即建设工程交易中心）成立于1996年，成立之初与市招标办是“两块牌子，一套人马”。2002年我市按照国办发[2002]21号《国务院办公厅转发建设部国家计委监察部关于健全和规范有形建筑市场若干意见的通知》和吉林省关于加强有形建筑市场有关文件的指示精神，与市招标办实现了机构分设、职能分离、政事分开。经过几年来的运行，取得了很大成效，主要表现在以下几个方面：

一、加大宣传工作力度

一是发挥平台作用。通过四平市建设工程交易中心网页和电子触摸屏“政策法规”栏目等渠道，向评标专家、中介服务机构、投标企业等宣传法律法规；二是印发宣传材料。编发《四平市建设工程招标投标管理文件资料汇编》500册，为全面正确地宣贯招投标政策法规起了重要作用。

中心的地位，充分发挥建设工程交易中心在全市经济社会新一轮发展中遏制腐败和反不正当竞争的作用。

二是加强交易中心制度建设和队伍建设。加强有形建筑市场的硬件设施建设和内部管理，修订完善内部规章制度，严格内部人员管理和场内交易活动的程序，使建设工程交易中心成为招标投标活动的有效载体。以“建为民生”和“交易有限，服务无限”理念为宗旨，进一步加强对交易中心工作人员的法纪教育，注重利用反面典型开展警示教育，增强廉洁自律的意识和依法行政的意识。

三是加强市场主体培训教育。今年1月，按照省建设厅和市建设局的要求，对四平市本级及所属各县（市）的评标专家资格进行了复审，同时对全市新申报建设工程评标专家人员的资格进行了详细、认真的初审。并于2月底对初审通过的评标专家进行了现行有关招标投标的法律法规、规章和规范性文件、招标投标实务相关知识进行了考试，提高了评标专家和工程招标投标从业人员的业务水平。

二、注重科学管理与服务

为提高服务质量，树立科学高效服务理念，市建设工程交易中心大力创建文明服务窗口，改进工作流程，提供优质便捷的服务。

（一）创建简洁服务窗口形象

投入资金更新电脑、打印机、复印机、建立外网和局域网等服务平台硬件设备，制作信息公

三是加强对评标专家的管理。做好评标人员的集中过程中的保密工作，尽量缩短可能泄露专家名单的时间，防止在人员集中时出现评标人员和投标单位联系串通的现象；评审过程的管理严格按照规定进行，评委按照评标办法对投标人的投标文件进行客观公正的评审。建立评标专家信用体系和评价体系，实施严格的准入清出制度，完善评标专家动态管理。

下一步，我们将明确思路、真抓实干，努力推动我市建设有形建筑市场工作再上新台阶，为全市经济社会又好又快发展做出新的更大的贡献。

示、日程安排等公示栏目,增设桌椅、饮水机等便民设施,改善了服务窗口形象。为建筑市场各方主体提供便捷、优质、高效的服务。

(二) 强化过程管理

从入场登记开始到交易活动结束,交易中心为招投标全过程提供见证服务,协调交易各方主体,做好招投标政策指导和咨询服务,并建档保存相关记录数据。在服务过程中,交易中心将关口前移,重点加强项目招标前期环节的工作。如对招标公告、日程安排等主要环节,认真复核招标代理机构呈送的项目资料,规范编写格式,对不符合法律法规要求的条款及时告知招标人和招标代理机构。

三、加强有形建筑市场信息化建设

2005年,四平市建设工程交易中心着力推进我市建设工程招标投标管理信息化建设,开发有形建筑市场网络信息管理系统。主要表现在以下三个方面:一是建立了中心页为建筑各方主体提供信息资源共享与服务,包括市场主体、交易情况、政策法规等信息的查询、统计、分析;二是开发了电子触摸屏查询系统。使进场交易各主体及时、准确查看建设工程项目相关信息;三是在开标过程中,交易中心派一名工作人员专门负责利用投影仪等设备向各投标企业现场展示此次投标过程中的投标函等相关信息。1、促进招标投标活动的规范、透明、高效。在统一的平台上发布招标公告,设立意见箱,发布办事指南,开展满意度调查,大大增加了招投标工作的透明度,真正体现“公开、公平、公正”的招标原则。

2、规范评标专家管理。中心专业技术人员自行编制了市建设工程评标专家库管理系统。专家库管理由专人负责,实现系统与专家的互动,并自动记录汇总评标专家的所有抽取和评标记录,避免了以往人为摇号抽取专家的一些弊端。目前,该系统运行良好。

四、搞好服务规范市场

一是把一切工作置于服务我市建设市场管理这个大局。保证市政府所有重点建设工程项目实施招标能高质量完成,为促进我市建筑市场健康

有序发展做好基础性工作。二是加强市场调研。自2003年4月起,我市开始在建设工程项目施工招标中实行经评审最低中标办法,取得比较明显的成效。但是也发现了诸如围标串标、低价抢标等一些不法现象。基于这种情况,中心经专题调研后,向行政主管部门提交了《关于经评审最低价中标办法有关情况的报告》、《关于进一步完善经评审最低价中标办法的几点建议》等调研成果,提出了加强宏观调控工程造价、合理确定评审后最低价的建议。三是积极配合政府部门加强招投标活动监管。对招投标过程中出现的异常行为,能及时向行政主管部门报告,提出处理意见,配合处理投诉案件,既认真履行见证服务又不越位、代位。四是积极推动诚信建设。在中心网页上设置了专门的信用建设模块,以建立科学的信用采集媒介。

五、建设工程交易中心已完全进驻市政府政务大厅。目前,我市按照国家、省、市关于进一步加强政务公开工作的要求,有形建筑市场(建设工程交易中心)已完全进驻到市政府政务大厅办公,所有的建设工程招标投标活动已进入政务大厅交易中心开标室。

六、我们建设工程交易中心要以国家、省、市关于制理工程建设领域腐败问题为契机,希望国家尽快明确有形建筑市场的法律地位,不断加强自身建设,进一步加大对有形建筑市场的指导和投入,尽快出台一些有形建筑市场的法律、法规,使全国乃至我市的有形建筑市场能够持续、快速、健康发展。

以上是我市有形建筑市场在建设、管理、服务上所取得的一些经验做法。同时,我们也对国家赋予很大的期望和建议。我们相信,随着国家相关法律、法规的不断出台和完善,有形建筑市场必将成为社会统一的集中交易大平台,为加强诚信建设、强化市场监督,规范市场行为,营造公开、公平、公正和竞争有序的市场秩序,从源头上预防和遏制工程建设领域腐败行为,必将起到重要的作用。

编者按：按照“九部委、办”（发改法规[2009]1002号）“关于开展《招标投标法》颁布十周年纪念宣传活动的通知”精神，为进一步推动《招标投标法》的贯彻实施，增强全社会依法招标投标意识，维护公平竞争的市场环境，促进招标投标行业健康发展，“分会”自去年以来，以回顾总结《招标投标法》颁布十周年，研究探索进一步完善招标投标制度，规范招标投标活动，营造有利于招标投标市场健康发展的良好法治环境为主题，在部分理事单位间开展了纪念宣传征文活动。此项活动得到部分理事单位的积极响应，并组织撰写了一批水平较高、纪念性较强，内容较为充实具体以及具有一定经验性与指导性的纪念文章。

按最初设想，“分会”计划将这些纪念性文章及论文在“分会”五届一次理事扩大会议上交流宣讲，现考虑到会议时间等因素，决定由北京、深圳做代表性会议发言，此后以汇编形式将部分文章印发全体理事单位。同时还决定将上述文章以纪念《招标投标法》颁布实施十周年为专题，在“分会”会刊即“建筑市场与招标投标杂志”分两期全部转发。

今年7月9日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了中办发〔2009〕27号《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》的通知，明确要“整合和利用好各类有形建设和建设市场资源，建立健全统一规范的工程建设有形市场，为工程交易提供场所，为交易各方提供服务，为信息发布提供平台，为政府监管提供条件”。这为进一步规范建设工程招标投标活动指明了方向，也为有形建筑市场的发展提供了重要战略机遇。

面对新形势新任务，回顾有形建筑市场的发展历程，北京建设工程发承包交易中心深刻体会到：以统一信息平台构建为核心，以场所设施建设为基础，以强化监管服务为目标，是加快有形建筑市场拓展市场功能、完善设施服务、提高管理水平，促进有形建筑市场持续、健康向前迈进的原动力。在工作实践中，我们将信息、场所、监管三个要素融会贯通，既相互独立，又相互统一，形成了公开、透明、优质、高效的北京有形建筑市场交易环境和政府监管条件。

一、以统一信息平台为手段，创建公开透明的工程交易环境

信息网络建设是有形建筑市场高效运行与科学管理的手段，北京交易中心构建了全市统一的建设

平稳中探求发展 创新中集聚智慧

北京市建设工程发承包交易中心

工程交易服务与行政监督管理信息平台，全市工程总包、专业承包、专业分包、材料设备采购、施工监理、园林绿化以及民航专业工程等招投标活动都在统一的信息平台上进行。通过信息网络系统，将工程交易的人场登记、招标公告发布、投标报名、资格预审、招标文件备案、开标、评标、中标结果公示、合同备案等工程交易的全过程业务流程，以及各监管部门的审批或审核办理，纳入统一的信息系统管理。不仅保证了工程交易服务每一个环节的质量，保证信息的及时收集、传递和沟通，而且记录了完整的流程数据，形成完备的工程交易信息资料，为有关部门全过程监督工程招标投标活动，查处违规交易行为，提供了必要的技术条件。

北京有形建筑市场依托统一信息平台公开交易制度和交易流程，指导市场交易主体依法开展招标投标活动；公开发布招标信息，保证招标信息发布的覆盖面，以及招标信息内容的公开真实；建立包含企业数据的投标企业身份识别卡和自助投标报名设施，方便投标人自主办理投标报名；公示经评标委员会评审推荐确定的中标候选人，接受社会监督和投诉。通过统一信息平台，改进了招投标监管的条件，提高了政府有效监管的覆盖面，提高了监管人员依法行政和各方

交易主体依法交易的自觉性,实现了工程交易的“阳光”操作,形成了公开透明的工程交易环境。

二、以统一信息平台为载体,搭建以人为本的交易场所设施

北京有形建筑市场建有信息发布大厅、“一站式”服务大厅、自助投标报名服务区、开标室、标书封存室、封闭式全监控评标区、答疑室、专家评标监控室、商务中心以及政府有关部门驻场办公等服务场所和设施。场所标准、布局合理、监管有序的交易服务设施,将大量分散的工程发包纳入集中、公开的场所统一交易,使工程交易的各环节都置于市场各方主体监督之下,增强了工程交易的透明度,保证招标投标活动依法、有序进行。

评标是工程招标投标活动中的重要环节,北京有形建筑市场依托信息技术建立封闭式全监控评标区,以及满足重点工程、大型工程招标投标活动跨日、隔夜、长时间评标服务需求的独立评标区。评标区设有评标专家随机抽取和自动语音通知、评标专家指纹识别、评标过程可视监控、音像资料存贮、质询答疑对讲、无线通讯屏蔽等系统,独立评标区还具有专家考勤管理、客房餐饮服务、交通医疗应急服务、专家休息健身等综合服务功能。评标专家从政府主管部门建立的专家库随机抽取,参加评标时须经过门禁指纹识别系统验证后才能进入评标区,杜绝了评标专家“冒名顶替”或非评标人员进入评标区干预评标专家的可能性。过程监控和音像存贮系统对评标全过程进行监控并录音录像,为动态监督、规范评标活动提供了科技手段。

三、以统一信息平台为基础,构建类别齐全的信息服务环境

信息网络建设是有形建筑市场提供信息服务的基础,北京交易中心不断扩展信息发布的类别和查询内容,为各方交易主体提供及时、准确、高效的信息服务。工程交易信息网可以供交易主体自主查询勘察设计、建设工程、市政工程、专业承包、材料设备、劳务、工程监理、民航工程、园林绿化、房屋拆迁等招标信息,浏览和查询法律法规、企业资质、执业资格、交易数据、价格信息、劳务费结算兑付等建设管理的相关信息,下载工程交易所需的各种文件范本、表格等。

北京有形建筑市场基于信息系统,对工程交

易产生的各种数据进行统计分析,形成市场数据分析信息并公开发布,为交易主体总结分析招标投标经验、控制工程投资成本、制定合理投标报价提供参考,为政府掌握市场动态、制定相关政策法规提供决策服务。已发布的投标企业中标率排名、投标企业中标金额排名、施工企业投标次数排名、交易价格指数、建材价格指数、劳动力价格指数、施工队伍信息、典型工程案例经济指数等信息,受到了政府管理部门和企业的重视。

北京有形建筑市场积极探索区域合作,2008年12月18日开通泛华北(环渤海)建设工程招标信息共享平台。平台开通以来,受到社会各界广泛关注,许多建筑企业通过平台获取跨地区、跨省市的建设工程招标投标信息,扩大了建筑企业承揽工程的市场竞争空间,提高了各地建筑企业对环渤海区域内其他省市建设工程信息的关注度,促进了区域内各省市建设工程信息的共享与交流,使有形建筑市场的服务功能得到了进一步延伸。

四、以统一信息平台为支撑,深化招标投标服务与管理的内涵

北京有形建筑市场以“集约办事流程,明确岗位职责,规范监管标准,提升服务形象”为出发点,对原有“一站式”办公平台进行扩建,实现了“集中服务、阳光操作、制约有效、规范有序”的招标投标服务与监管模式。新的办公平台,统一了办事程序、业务规则、完成时限和工作标准,实现了前台13项及时办理事项与后台2项集中办理事项的有效分离,招标备案管理从“一人负责到底”向受理、审查、决定、告知四个办理环节既有机衔接又有效制衡转变,限制了监管人员的自由裁量权。“一站式”办公平台接入北京市纪委监察局的监督系统,市监察局可以通过网络直接监督前台工作情况,对服务质量进行评价和考核。“一站式”办事大厅内集中融合了18项服务功能,设置了办公区、休息区、咨询台、查询台、自动叫号、短信通知、上网服务、监督热线、信息发布等功能设施。

“一站式”办公平台通过信息网络实现了前后台管理无缝衔接,“一站式”服务、专家抽取、指纹识别、电子化招投标、合同履行管理、信用监管等系统有机衔接,形成了闭合监管服务体系。

北京有形建筑市场积极推行计算机辅助评标,利用电子书替代传统纸质标书,实现开标、

抓住新机遇 迎接新挑战 实现新发展

北京市建设工程发包承包交易中心主任 陈现忠

北京有形建筑市场自成立之初，始终坚持科学发展，务实发展，创新发展，以服务政府监管为中心，以服务招标投标工作为核心，以服务市场交易主体为重点，通过实施交易业务规范化、交易手段数字化、交易场所标准化等手段，不断拓展市场服务功能，不断拓宽市场服务范围，建立了良好的全市有形建筑市场管理与服务体系，形成了深入完整的市场交易链条，2009年共办理各类工程交易15442项，交易金额1266.3亿元，为服务首都经济发展，创造公正、公平、公开、诚信的建筑市场竞争环境发挥了积极作用。

2009年7月9日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于开展工程建设领域突出问题专项治理工作的意见》的通知，这为加速有形建筑市场发展，提供了重要战略机遇期。北京有形建筑市场积极推进专业工程统一进场、建设工程集中交易、隶属工程行业监管、纪检部门行政监察的全市统一有形建筑市场的建设目标，充分利用高科技的现代化手段，稳步实现有形市场无形监管，加快实现北京有形建筑市场“大市场”建设的步伐，

评标过程以及招投标档案电子化，提高评标效率与效果，规范评标行为。评标系统采用模块同屏比较和清单对比功能，使评标专家在有限的评标时间内，从重总价评审向清单单价评审转变，提高了评标的内在质量。评标系统对不同投标文件模块随机分配，实现专家的独立评审，提高“暗标”评审效果，杜绝专家倾向性评审。评标系统对招标文件约定的评标办法具有锁定功能，减少了专家的自由裁量权。评标系统的分析汇总功能，避免了专家故意或过失出现的评分错误，确保了评审程序的科学性和准确性。招投标文件的电子化，降低了招投标成本，为招投标档案的电子化管理奠定了基础。截至9月底，北京有形建筑市场已有209项建设工程采用电子化招投标方式，完成工程招投标活动。8月7日，中央电视台《新

闻联播》节目报道了北京市建设工程发包承包交易中心实施建设工程电子化招投标的情况。

一、“两横一纵”的管理体系为有形建筑市场科学发展提供有力保证

(一)从北京建筑市场横向管理体系分析，交易中心发挥着越来越重要的信息平台作用和窗口示范作用。

有形建筑市场在拓展市场功能、完善设施服务、提高管理水平的同时，要充分发挥有形建筑市场的信息平台作用和监管载体作用。诚信体系建设、工程信息发布、招标投标监管、政府行政监察，都需要以信息平台为依托，因此，在现阶段，突出加强有形建筑市场信息管理平台的建设显得尤为重要。北京有形建筑市场在构建全市统一招标投标监管与交易服务信息平台的基础上，应用数字化技术，进一步提高信息平台的网络化、协同化和智能化水平，构建公开、透明的交易环境，便捷、高效的服务系统，强化监管手段，满足“统一进场、集中交易、行业监管、行政监察”的工程建设行业管理服务台。按照网上数据流转、在线行业监管、过程行政

闻联播》节目报道了北京市建设工程发包承包交易中心实施建设工程电子化招投标的情况。

信息技术的快速发展，电子政务信息化的广泛应用，为建筑市场和招投标管理提供了实时共享的信息交互和业务协同的环境，也更能体现有形建筑市场“公开、公平、公正”的服务理念，强化统一信息平台建设是有形建筑市场建设和发展的立足点和根本出路。展望未来，北京交易中心将以科学发展观为指导，以统一信息平台建设为核心，围绕“信息、场所、监管”三个市场建设要素，“平稳中探求发展，创新中集聚智慧”，构建创新型、服务型、区域性的有形建筑市场，逐步将北京有形建筑市场建设成为信息发布平台、交易服务平台、政府监管平台、行政监察平台和信用信息记录平台，营造公开、透明、优质、高效的工程环境。

监察、信息融合共享的整体思路,逐步扩展有形建筑市场信息平台的服务功能,充分发挥有形建筑市场在建筑市场管理中的重要作用,先后成熟运行了招标投标管理系统、计算机辅助评标系统、合同备案系统、行政监察系统、合同履行系统、信息发布系统、数据交换系统、统计分析系统,有效地推动了建筑市场的管理工作。

北京有形建筑市场是展现首都建设行政主管部门对外服务的文明窗口,2009年,交易中心荣获“全国住房城乡建设系统文明行业示范点”称号。同时,北京有形建筑市场更是一个反腐败的窗口,2009年10月23日,第二届发展中国家预防腐败研讨班学员代表一行34人,到北京交易中心参观考察。官员们对北京有形建筑市场严谨而又透明的发包承包交易程序、完备而先进的招投标设施以及在遏制建设领域腐败方面的成效给予了好评。近年来,北京有形建筑市场多次接待国外考察团以及透明国际组织参观访问,先后在透明国际组织2005年度会议、2006年世界反腐败大会上专题介绍了经验。

(二)从进场交易范围横向管理体系分析,交易中心发挥着越来越重要的监管平台作用和集约资源作用。

北京有形建筑市场在强化施工总承包、专业承包、专业分包、劳务分包、材料设备采购、监理等工程项目向纵向延伸的同时,还积极吸引其他专业工程进场交易。2008年,民航总局决定,全系统民航专业工程项目的招投标活动逐步进入北京市有形建筑市场进行交易。9月26日下午,民航总局专业工程质量监督总站与北京交易中心签署了合作协议书。民航项目进场交易,有效解决民航项目招投标活动分散、监管难度大的问题。2009年4月,北京市园林绿化市场正式并入北京市有形建筑市场,这是继民航专业工程进场后,又一专业工程进入北京有形建筑市场。2010年,为了进一步提高政府监管力度、提高监管效率、治理突出问题,有关部门将积极推动其他专业工程进场交易。按照统一进场各自监管的原则,统一使用北京有形建筑市场信息平台,统一评标专家抽取,统一进入固定的评标场所,统一交易服务标准,统一管理制度,为实现合力监管创造有利条件。

为了达到集约监管资源的目的,北京有形建筑市场为监督管理部门搭建工程建设交易行政监

察现代化管理信息平台,为监督部门提供完善的办公场所和监督设备,提供满足纪检监察需求的网上监督、远程监督、动态监督等信息系统,通过齐全的数据信息、开放的功能接口、科学的权限设置、直观的视频监督、便捷的管理方式,为行政监督现代化提供信息化手段。

(三)从市区两级市场纵向管理体系分析,交易中心发挥着越来越重要的规范交易作用和统一建设作用。

目前,北京形成了比较健全的市区两级有形建筑市场管理体系,市、区(县)工程建设项目招标投标和承包交易都在统一的“北京市建设工程交易服务与行政监督管理信息平台”上运行。通过信息网络系统,统一入场登记、发布招标公告、投标报名、资格预审、开标、评标、中标公示、中标结果及合同备案,统一评标专家抽取,统一交易服务标准,统一管理制度,统一招投标监督,统一行政监察,工程交易的全过程,以及各监管部门的审批或审核办理,全部通过信息化手段完成,保证了工程交易每一个环节的质量,极大的规范了全市建设工程招标投标和交易行为。

2010年,北京有形建筑市场将迎来大手笔、大改革、大推进、大变化的发展格局,全市建设工程实行统一进场、统一标准、统一程序、统一监管。为了实现市区两级有形建筑市场均衡发展、协调发展,将统筹全市有形建筑市场建设,形成布局合理、窗口统一、管理规范的新型市区有形建筑市场管理体系,进一步维护市场秩序,强化房地产专项的源头治理,降低政府廉政投资风险,确保国有资金使用的安全有效。

二、“两场联动”的管理机制为有形建筑市场务实发展提供有力支撑

(一)发挥有形建筑市场信息优势,构建“两树体系”,为“两场联动”创造监管条件

有形建筑市场可根据管理需求,生成以项目为核心的全市工程项目“招标树”和“合同树”,使建设工程复杂关系简单化,为建筑市场管理提供方便。“招标树”是由招标的施工总承包项目、监理项目、纳入暂估价的分包项目、重要材料设备招标项目等组成,“招标树”可以有效管理应招标的项目,适时提示和监督应招标项目进行招标。“合同树”是以项目管理为基础,

以总承包合同为骨干，以专业承包、专业分包、经招标的材料设备等合同为分支组成，“合同树”可以有效管理应备案的合同，提高合同备案率，使合同管理有的放矢。

(二)发挥有形建筑市场协同优势，采取多种措施，为“两场联动”创造服务条件

一是为现场执法检查人员提供查询终端，执法人员通过登陆交易中心信息数据库，可方便的检索工程项目信息，提高了执法的效率和准确性。二是开发施工履约管理信息系统，为有关领导掌握全市合同履约总体状况，创造基础条件，同时，为加强中标后续监管、规范施工合同履约行为、进一步开展施工合同履约监管奠定了坚实基础。三是北京有形建筑市场已经成为建筑市场诚信信息发布的平台，累计发布开发企业、施工企业、监理企业、招标代理、评标专家、建造师等交易主体各类信用信息800余条。四是针对升级企业市场业绩鱼龙混杂的问题，交易中心协同企业资质管理部门，凡未在有形建筑市场交易的工程项目为无效业绩，既方便了资质审核，又加强了交易管理。五是协助劳动力管理工作，开展了“五个给予”，即给予系统支持服务、给予场地支持服务、给予信息支持服务、给予资料支持服务和给予档案管理服务，为适时掌握首都建筑市场劳动力情况提供全面支持。

三、“要素市场”的特有功能为有形建筑市场创新发展提供有力先机

(一)深入推进交易管理与服务的理论研究，提升有形建筑市场的发展后劲

交易中心专门组织研发力量，先后对《建设工程交易中心管理办法》(住建部委托起草)、《推进建设工程交易中心建设和发展专题研究》(建设部“房屋建筑和市政工程招标投标标准文件与交易规范化研究”课题)、《建设工程交易服务体系建设和管理研究》、《建设工程数字招标投标研究》(市住建委课题)等课题进行了深入研究，取得了多项研究成果，为交易中心今后的持续发展、快速发展、健康发展提供了有力的理论支撑体系。

(二)细化交易数据信息的统计分析与分类，提升有形建筑市场的专业水平

一是加大工程交易情况统计分析的研究力度，按照市场主体的需求，不断完善数据内容，

确保领导及时准确地掌握全市工程建设交易的整体状况，为领导决策提供科学依据，做好《北京市建设工程交易数据统计分析报告》、《北京市建筑工程经济指标案例分析》、《北京市建设工程交易价格指数分析案例》，延伸信息服务，为企业工程交易提供参考；二是完成劳动力价格信息发布及推广，在交易系统合同模块中设置劳动力价格信息采集字段，引导劳务企业填报合同时如实填写价格信息，设计系统自动定期分析汇总功能，提高劳动力价格信息的准确性。

(三)加大“计算机辅助评标系统”推广力度，提升有形建筑市场的科技含量

交易中心开发运行的计算机辅助评标系统，先后经历了需求分析、系统研发、模拟测试、实施培训、运行调整、正式启用、系统成熟7个阶段，目前已有618个项目进行了计算机辅助评标。系统具有模块同屏比较和清单对比功能，计算机对评标办法的锁定功能，计算机系统的汇总功能，提高了评标的内在质量和评标效率。2009年4月28日，北京交易中心在首届中国招标采购电子化发展论坛上，阐述了电子化招投标探索与实践的经验，引起行业广泛关注。2009年8月7日，中央电视台《新闻联播》节目报道了“北京交易中心电子化招投标工作”。2010年，交易中心将在监理等项目招标中继续推广计算机辅助评标工作。

(四)提高有形建筑市场区域化信息合作水平，提升有形建筑市场的协同能力

泛华北(环渤海)地区建设工程信息平台开通以来，受到社会各界广泛关注，许多建筑企业通过平台获取跨地区、跨省市的建设工程招投标信息，扩大了建筑企业承揽工程的市场竞争空间，提高了各地建筑企业对环渤海区域内其他省市建设工程信息的关注度，促进了区域内各省市建设工程信息的共享与交流，使有形建筑市场的服务功能得到了进一步延伸。据统计，信息平台开通以来，北京市建设工程信息网点击率提高了12%。2010年，将在信息共享平台发展规划、实现交易数据统计分析等方面继续向前迈进。

展望未来，交易中心将继续以建设创新型、区域型、服务型市场为目标，树立责任意识、品牌意识、示范意识，为建筑市场的健康发展做出新的贡献。

铁路有形建设市场管理研究

铁道部工程建设交易中心 武力平
——浅谈铁路有形建设市场在实施《招标投标法》中发挥的作用

本文在中国铁路高速发展背景下,结合铁路有形建设市场招标投标管理工作实际应用,研究铁路有形建设市场的发展和意义,在如何提升招标投标管理水平,实现市场工作流程化、管理透明化、服务规范化做探讨,对建立公开、公正、公平的建设市场竞争环境,提升铁路有形建设市场的功能和提高铁路行业竞争力有着长远而重要的现实意义。

一、铁路有形建设市场背景

建设市场是指以建筑产品为交换内容的场所,有具体的地理位置,是市场参与者进行商品买卖的物质载体。作为一种新型的专业招标投标管理模式,铁路有形建设市场在规范建设市场秩序,保证铁路建设工程招标投标工作公开、公平、公正、有序地开展等方面已

取得了显著的积极成果,并在铁路工程建设项目招标投标管理中发挥了重要作用。

铁路有形建设市场管理实行统一归口分级管理的原则。铁道部成立建设工程交易管理委员会,下辖两级市场,于1999年11月发布了《铁路有形建设市场管理办法》,同年12月18日成立了铁道工程交易中心,作为一级市场,主要承办铁路大中型项目的招标投标活动;在18个铁路局所

在地陆续成立了地区性铁路工程交易中心,作为二级市场,承办更新改造项目以及其他小型建设项目的招标投标活动。铁路一、二级市场的建立构建了覆盖全国铁路的有形建设市场体系。经过铁路有形建设市场近十年的运行,铁路大中型建设项目工程招标投标交易由无形到有形,由分散到集中,所有进行有形建设市场招标的项目都基本实现了信息公开、程序固定、监管规范。

二、铁路工程建设项目特点

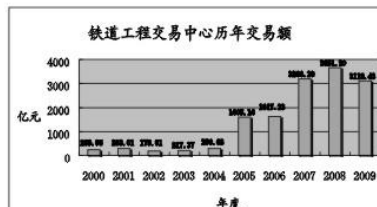
铁路有形建设市场正积极谋求建立全国统一、开放的专业化建设市场,促进生产要素在不同地区、部门、企业之间自由流动,优化资源配置,这是由铁路工程建设项目自身的特点决定的:

1、专业复杂、门类繁多

铁路建设工程专业性强、门类繁多,包括客运专线、新线建设、既有线增建二线、技术改造扩建、独立枢纽、独立特大桥、独立特长隧道等。铁路建设站前工程包括路、桥、隧、站场、铺轨架梁,站后工程包括通信、信号、电力、电气化、房建、给排水、暖通、机务、车辆等配套辅助设施及附属工程。铁路有形建设市场招标项目交易类型主要包括施工、监理、物资设备、设计咨询等。

2、投资规模大,逐年递增

以高速铁路为标志,我国铁路现代化建设已翻开崭新的一页,到目前,全国新开工建设新线规模达到3万公里,到2012年开工建设新线总规模将达到5万公里。2009年铁路将完成基本建设投资6000亿元,时速200—350公里的客运专线将达到1.3万公里,进入铁路有形建设一级市场招标项目交易额逐年增加,近些年显得尤为突出。



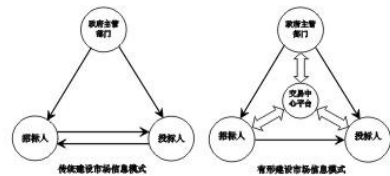
3、地域跨度大、建设周期长

铁路建设项目具有点多、线长、跨省区、建设周期长等特点，所以进场招标项目具有地域性特点，这也是区别于其它各省市有形建设市场的显著特点之一，各省市有形建设市场招标项目大多在当地建设，铁路有形建设市场招标的项目绝大多数在全国各省市，特别是长大干线，基本上都是跨省市实施建设，而且项目在全国范围内分布很广。例如，京沪铁路客运专线是我国目前建设的线路里程最长、技术标准最高、投资最多的铁路客运专线，它全长1318公里、总投资2209.4亿元，穿越北京市、天津市、河北省、山东省、江苏省、上海市。

三、铁路有形建设市场招标投标管理特点

1、专业化管理平台保证了信息渠道畅通

铁路有形建设市场作为铁路工程招标投标交易建立的专业化平台，是一种新型的招标投标专业管理市场，招标投标活动按照固定的程序在交易中心集中进行。传统市场模式和有形建设市场模式对比（详见下图）可知：建设市场传统的管理体制是各管理部门自成体系、相互封闭，信息沟通困难。市场主体间的信息交流方式大多是单一的，招标人和投标人通过某项目的招投标交易而结合，但合作关系随着项目的结束而结束，相互间缺少长期制约机制。政府部门对市场的监管大多通过招标人了解投标人的信息，信息渠道不畅通，给政府监管带来一定困难。铁路有形建设市场作为一种新型的招标投标专业管理市场，通过集中招标投标交易平台建立起招标人、投标人和政府主管部门之间信息交流的渠道。

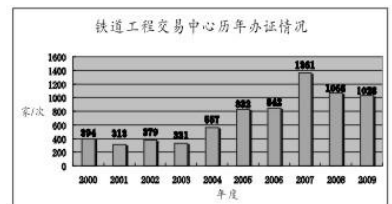


2、市场准入制保证了招标人获取投标人动态信息

有形建设市场实行市场准入制，招标人和投

标人按照市场规定办理《交易证》，取得入场资格后，按其交易范围参与市场进行的招投标交易活动。铁路有形建设一级市场从1999年12月成立至今，共有7103单位/次办理了《交易证》，每年办证单位数量整体呈上升趋势。

有形建设市场的投标人基本信息是对招标人开放，保证招标人选取潜在投标人基本信息的真实性的。如果投标人在投标过程信息“弄虚作假”，或者在中标合同履行中出现质量和安全等违约问题，都将会在其下一次投标过程中得到一定反馈，并受到相应的处罚，这种动态的信息反馈机制是传统建设市场较难实现的。同时，铁路有形建设市场逐步建立的市场信誉评价制度，可以保证招标人在有形建设市场的投标人中优中选优，招投标整个过程在一种规范的程序监督下，在公平规范的市场竞争中企业只有注重“练内功”才会有直接的回报，使招投标竞争真正实现优胜劣汰，推动整个社会的资源优化配置。



3、招投标程序相对固定保证了招标人规范操作

《铁路有形建设市场交易》规则规定，涉及交易双方当事人的交易活动必须在铁路有形建设市场公开进行，并受铁道部工程招标投标管理办公室和监察局的监督、指导，其中包括：发布招标投标各种信息、发售资格预审文件及招标文件、标前会、开标、评标、定标、签订合同等所有涉及市场交易双方当事人的交易程序。铁路有形建设市场中的“有形”并不仅仅是一种形式场所的束缚，其实质是一种有效的集约化管理模式。正是这种管理模式保证了招投标政策文件的贯彻执行和行政主管部门的有效监管，有利于解决招标投标交易活动局限在一定范围内的问题，并通过有

形建设市场制度的不断完善,使招标人行为不断规范,交易效率进一步提高。同时,防止了场外私下交易和暗箱操作,实现了招投标活动由隐蔽到公开、由分散到集中、由无序到有序,从而解决了招标透明度不高、政府难以监督等问题。

4、固定信息发布渠道节约了投标人交易成本

铁路有形建设市场所有招标项目的信息都通过铁道工程交易中心网站公布,同时也在中国招标采购网公布,公布的招标项目信息都是招标人在报送铁道部建设工程招标投标管理办公室审查后在交易中心网站发布,保证了发布信息格式、时间和方式,同时信息也是及时、准确和全面的。交易中心网站成为投标人了解招标信息的固定信息渠道,减少了投标人对铁路招标项目信息搜寻的盲目性。由于铁路有形建设市场招标信息具有广域性、分散性、连续性,而在铁道工程交易中心网站公布招标项目信息又具有管理集中性和实时性等特点,铁路有形建设市场信息系统的交易量、安全和效率在很大程度上得到保证,并决定了信息资源获取的可靠性和及时性,提高了铁路有形建设市场信息化管理水平,节省了投标人的交易成本。

三、铁路有形建设市场发挥的重要作用

1、促进了建设市场的竞争

铁路工程建设项目招投标已经渡过了从计划经济向市场经济的转换,初显市场经济的竞争态势。以往铁路建设市场,或多或少存在着行业保护,原来具有铁路资质的企业,经营环境要优于其它企业。一些当地重大工程,往往都是具有铁路工程资质的施工企业承接。从2004年起铁路进一步开放了建设市场,目前已有公路、港口与航道、水利、水电、市政公用工程总承包特级资质的企业先进场,参与铁路工程投标,增加了市场容量和竞争单位,这在铁路建设史上是新的特色、新的突破,也是推动全国统一建筑大市场建设的重大举措。在成熟的有形建设市场中,建立公平竞争的市场环境,各种不同性质的市场主体可以根据他们的实力,在激烈的市场竞争环境下获得自身的发展。

2、提高了企业管理水平

市场竞争迫使经营者转变经营方式,投标企业在优胜劣汰的市场竞争中转变经营理念和经营机制,凭借自身的经济实力和规范的管理,最终将在建设市场中占据重要的地位。国外承包商进入国内建筑市场,进入铁路建设市场,也将进一步加剧市场竞争。面对全球一体化的激烈竞争环境,国内企业只有在竞争中实现技术创新、提高管理水平,才能有更大的发展。

3、约束了经营者的市场行为

在市场经济的发展过程中,市场经营者都是把盈利放在重要位置。由于我国的市场诚信体系不健全,仍然存在着一些唯利是图,不择手段的行为。虽然政府主管部门定期开展行政执法工作,但由于铁路建设项目面广量大,单靠政府执法部门的行政执法,很难建立长效管理制度。而有形建设市场以公平、有序、规范的动作,吸收了行业内外的大部分企业进入市场,这样,对市场主体来说有了一个相对安全和充满商机的固定交易场所;对执法部门来说,由于集中交易,便于管理,执法效果也较好。有形建设市场相对固定的交易模式,对于约束经营者的市场行为,起到了巨大作用。

4、提高了市场招标投标管理水平

铁路建设有形市场就是一种新型的铁路建设专业化管理市场,是在深化建设体制改革和加强建设市场管理的实践中探索出来的有效形式,是使工程交易行为走上规范化、有序化的一项必要措施,也是实现公开、公正、公平竞争,防止腐败现象发生的一项有效办法。铁路有形建设市场实行集中进场交易,打破了地区垄断和地方保护,维护了公平竞争的市场经济秩序,实现了资源的优化配置,促进了统一、健康招标投标市场的形成,有效地保护了国家利益、企业利益和投标人的合法权益,实现了招标人与投标人的双赢,促进了和谐社会建设。

四、铁路有形建设市场信息化管理

铁路有形建设市场成立之初就提出铁路工程招标投标信息化管理方案,立项开发了铁路招标投标计算机管理软件系统,搭建起工程交易信息化管理的总体框架。铁道工程交易中心网站作为铁道

《招标投标法》颁布十周年有感

——谈我国招标代理行业的发展

国信招标集团有限公司总裁 袁炳玉

关键词：《招标投标法》 十周年 招标代理 积极作用 发展现状 建议

一、引言

在《招标投标法》颁布十周年之际，回顾国信招标集团公司成立与发展的十年历程，本人深有感触，如果没有《招标投标法》，就绝对不会有今天全国招标投标事业的大好形势，也不会有全国招标代理行业的蓬勃发展，更没有我们国信招标集团的今天和明天。

国信招标集团公司与《招标投标法》同龄，在《招标投标法》的指引下，经过十年艰苦奋斗

和努力，也取得了辉煌的成绩，发展成为目前国内规模最大的国家级综合性招标咨询机构。集团的成立向社会展示了一个实力更强、产业平台更高、发展前景更广阔的招标代理行业前程。对此，本人深切体会到，国信公司不断成长和壮大的历程，可以说是《招标投标法》实施过程中招标代理机构发展的一个有力见证和缩影。本文笔者试从招标事业的实践工作者出发，对《招标投标法》颁布实施后所取得的举世瞩目的成就以及

部对外发布招标信息的固定窗口，内容涵盖了铁路工程招标各方面信息。交易计算机系统加强了招投标业务的信息化管理，保证了交易管理工作规范有序地进行，提高了交易服务工作效率。2003年10月启用的交易卡认证管理系统，通过投标人在购买招标文件和递交投标文件时刷交易卡，系统自动检验投标人《交易证》信息，实现投标人市场交易行为的闭合管理，进一步规范了招投标人交易行为。从2005年起，进入铁道工程交易中心招标的铁路建设项目数量剧增，这对招投标交易工作提出了新的挑战。只有尽快建设配套的招投标服务体制，才能适应大规模铁路建设任务的新要求。我们在不影响原铁路招投标计算机软件管理系统正常运行，保证历史数据安全移植的前提下，重新规划B/S网络构架模式下的招投标交易管理系统。新系统充分吸取已有系统的实施经验，扩展了应用范围和功能，招投标人及有关监管部门可远程登录，节约了时间和招投标成本；新增了招投标交易（网上公告、网上发售和递交资格预审文件、网上发售招标文件、网上质疑和答疑）、招标流程审批办公（招标项目、招标公告、资格预审文件、招标文件、补遗、评标

结果等审批和发布）、企业信息管理、交易数据统计分析、信誉评价采集和公布功能；增加了合法的电子认证服务，以确保相关电子文档的安全、合法和有效；信息流转方面，通过系统网络环境实现招标信息与投标信息的双向交流，基本上将招投标过程中的各个环节纳入管理系统。

五、结论

在建设市场管理中，许多问题是与项目组织中信息沟通有关。铁路有形建设市场是铁路建设项目招投标的专业化管理市场，具有相当大的铁路建设项目规模，相对固定的招标人和投标人、规范化的交易管理程序、程序化的市场监管等特点。市场集约分散的人流、物流、信息流，为市场主体间及时获取有效信息创造了有利条件。通过建立完善有形建设市场管理模式，将使有形建设市场工程建设管理方式由粗放到集约、由静态到动态、由分散到统一，满足有形市场快捷、高效办公的需要。同时，也为政府相关部门和市场主体提供了全面及时准确的信息服务。在未来相当长的一个时期，铁路有形建设市场将继续在规范招投标管理活动中发挥重要作用。

招标代理机构在推进实施过程中所起的积极作用进行总结和回顾,并结合十年的招标代理实践,指出我国目前招标代理行业的发展现状和存在的主要问题,最后从如何完善立法、提高执业素质以及规范代理行为、加强行业监管和自律等方面提出有利于招标代理行业持续健康发展的建议。

二、《招标投标法》实施十年来取得的伟大成就

自《招标投标法》正式颁布实施以来,十年实践,成果辉煌。大量事实充分证明了《招标投标法》是我国招标投标制度建设的重要里程碑。它不仅揭开了我国招标投标事业的新篇章,极大地推动了我国招标投标工作的蓬勃发展,而且有力地促进了我国市场经济的健康发展。取得的成就可以概括为以下十个方面:

1、招标投标法律体系基本形成。为了全面贯彻实施《招标投标法》,从国家有关部门,到各省、自治区和直辖市人民政府制定了大量的与《招标投标法》相配套的规章制度,逐步形成了中国招标投标的法律体系,极大地保证和推动了我国招标投标事业的健康发展。目前招标投标工作基本上做到了有法可依,有章可循。

国家发改委认真履行综合管理的职责,从2000年5月至今,先后颁发了近二十个关于招标投标的规章和规范性文件,对必须招标项目的招标范围与规模标准、公告发布、自行招标、评标活动、监督管理、投诉处理、代理资质管理等作出了明确规定,还针对工程施工、货物与勘察设计等不同类型项目的特点,制定了相应的办法。建设部、财政部、商务部及有关行业部门在各自职责范围内,分别制定了招投标的管理办法。各省、自治区、直辖市都陆续发布了本地区的地方性法规和规章制度。

2、招标人选择采用招标方式进行采购的思想认识和自觉行动不断提高。随着《招标投标法》的深入贯彻实施,采用招标方式进行采购的理念不断深入人心,招标采购已发展成为广大采购单位的自觉行动;目前在中央投资项目、工程建设项目、机电产品国际采购以及政府采购等领域都把招标作为采购的首选方式。

3、招标范围不断扩大。招标投标已从有些施工

发包、进口机电产品等领域,全面扩大到工程、货物和服务各大类项目的采购,涉及各行各业。

4、招标质量和节资率稳步提高。据商务部统计,仅“十五”期间,机电产品国际招标累计开展招标项目23000个,中标金额外536亿美元,平均节资率达到15%以上,为国家节省了大量建设资金和外汇开支。

5、国家重点建设项目的招标采购工作得到了全面落实。依法必须招标项目的招标范围和规模标准的实施,使国家重点建设项目招标工作得到了前所未有的贯彻与落实。

6、招标投标行业自律机制初步建立并逐步完善。在国务院领导和国家发改委领导的支持下,成立了中国招标投标协会,使招标投标行业自律工作有了良好的开端。协会在政府与企业之间架起了沟通的桥梁,并在制定法规、政策、招标职业资格等方面发挥了重要作用。

7、招标投标工作不断发展并有所创新。《招标投标法》的进一步贯彻实施,不仅扩大了招标投标的项目范围,而且促进了招标投标向前所未有的深度发展,如:一是从传统招标方式向电子招标方向有了较大发展;二是在实践中不断探索和总结服务领域招标的新方法,创新运作模式,适应不同业务领域对招标采购工作的需要,如项目法人招标、国有资产转让招标、各种不同形式的特许经营权招标以及科研课题的招标工作,取得了可喜的进展和重要的经验。

8、招标代理机构得到快速发展。《招标投标法》为建立和发展招标代理机构提供了法律依据。《招标投标法》颁布实施后,建设工程、机电产品、药品、科技等招标领域的代理机构已经发展到数千家,为招标人开展招标工作和提高招标质量提供了有力的保障。

9、全国招标师职业水平考评制度已经建立。为提高招标从业人员的素质,国家发改委和人事部已批准在全国范围内实施招标师考评制度,目前中国招标投标协会正在具体组织实施,考试教材已经审定发布,首次招标师职业水平考试定于2009年10月31日和11月1日进行。职业考评制度的建立为提高招标从业人员整体素质,迈出了重要的步伐,对提高招投标行业的整体素质将起着不可

估量的积极作用。

10、招投标活动行政监管力度明显加强。国务院有关部门和各级政府有关部门依法对招投标活动进行行政监管,把政府投资项目作为监督的重点,强化对招投标全过程的监督执法。最近出台的《招标投标违法行为记录公告暂行办法》加大了招标投标市场的监督管理力度;同时,国家发改委牵头组织了部际联席会议制度,努力做好各行政监督部门之间的协调配合,使招标投标行政监督工作向着更加有效、规范和统一的方向发展。

三、招标代理机构在规范招标投标活动中发挥的积极作用

专业招标代理机构长期为从事专业化的招标业务代理活动,具有机构稳定和深厚的专业基础、有庞大的专家支持系统、有广泛的敏捷信息来源、有较为健全的招标管理制度、招标质量保证体系,积累了丰富的实践经验等优势,凭借这些独特优势,为我国招标投标事业作出了重要贡献,主要表现在以下五个方面:

1. 在积极宣传、贯彻实施《招标投标法》及其相关法规、规章政策性文件方面发挥了主力军的作用。在任何情况下,符合所有相关法律、法规、规章和规定是招标投标活动最基本的底线要求,也是招标投标活动规范性的前提。作为专业的招标代理机构,其实质工作就是通过对招标法律法规和规章的全面、系统和深入的学习和掌握,正确理解并在招标代理过程中全面贯彻实施。所以,招标代理机构在贯彻执行招标投标法的过程中承担着非常重要的角色。

2. 在全面推广实施招标投标制度和规范招标程序与行为方面起到了至关重要的作用。依法必须招标的项目,除少数招标人具有符合自行招标的条件外,绝大部分项目均采用委托招标的方式。从实质意义上讲,我国招标采购整个过程基本上是由招标代理机构负责组织实施,招标代理机构及其从业人员所具备的法律、技术知识和执业能力决定了招标采购的成效。目前我国招标投标活动所取得的伟大成就应该与招标代理机构严格按照规范的招标投标程序操作是分不开的。

3. 招标代理行业的发展促进了工程建设管理制度的改革。招标代理制度的建立和发展,不仅造

就了我国招标管理制度自身向社会化、专业化的发展,而且促进和加快了工程建设管理方式向社会化、专业化方向转变的步伐,建立了工程建设各方主体之间相互协作、相互制约、相互促进的工程管理运行机制,推进了工程建设组织实施方式的改革。

4. 专业的服务大大提高了投资效益和工作效率。招标代理机构作为招标的专业队伍,为委托人提供了全方位服务,使招标采购人在招投标活动中少走弯路,降低了工程造价,减少采购成本,提高了项目招标的成功率和招标质量。据不完全统计,经招标代理机构代理的招标项目平均节资率在15%以上,为委托人和国家节省了大量投资,缩短了建设周期。

5. 依托中介在一定程度上减少了招标腐败的机会。与招标人自行招标相比,委托专业的招标代理机构,运用法定的招标程序对招标环节和文件质量进行控制和规范,能够有效避免招标文件和评标办法制定的随意性和倾向性,在一定程度上能够防范招标流于形式和招标人内幕操作的可能性,对防止腐败现象的发生起到了一定的抑制作用。同时,国家对招标代理机构的职业教育和培训,将进一步提高从业人员的守法意识和职业道德水平,对招标腐败从思想源头上起到预防和警示的作用。

四、我国招标代理机构的发展现状

随着招标投标制度在我国建设领域的逐步推行和不断完善,招标代理机构应运、应时而生。《招标投标法》对招标代理机构的性质、设立条件、相关义务及违反法定义务承担何种法律后果做出了明确的规定,使招标代理制度作为招投标活动中的一项重要制度以国家基本法的形式固定下来。招标代理机构在得到法律保障的条件下,近年来得到了蓬勃发展,已成为活跃在招标投标市场经济中的重要力量。

由于我国目前尚未建立招投标活动的全国统计制度,对招标代理机构的具体数量、基本情况和从业规范性等缺乏完整确切的数据和统计。从招标投标行业协会和各相关资质认定部门的网站信息以及日常工作交流中掌握的一些情况看,到目前为止,经批准的有资质的各种招标代理机构,如中央投资、工程建设、机电产品国际招标、政府采购、药品招标以及科技项目招标等领域的,全国大约估计超过5000家,招标采购从业

人员约上百万。

《招标投标法》实施十年来,我国招标代理机构在宣传普及法律知识、规范市场竞争行为、促进公平交易、提高招标效率、节约建设投资、遏制腐败等方面发挥了积极作用;但同时行业监管体制、招标代理机构行为和素质等方面也存在着诸多不容忽视的问题,在一定程度上制约和影响我国招标代理行业的健康发展,妨碍了公平竞争的市场秩序,甚至损害了国家和社会公共利益。

如何进一步发挥我国专业招标代理机构的积极作用,正视和解决其存在的问题,对持续推动《招标投标法》的深入贯彻实施是十分必要和有益的。

五、招标代理行业发展中存在的主要问题

1. 招标代理行业监管体制不够完善,资格认定不统一

在行政监督管理方面,由于《招标投标法》和《关于国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工的意见》(国办发[2000]34号,以下简称34号文件)规定得比较原则,既没有明确行政监管的具体要求,也没有规定有效的行政监管手段和规范的监管程序,“同体监督”、“多头管理”是现行招投标行政监管体制存在的主要问题。其中资格认定存在不必要的重复交叉,部门分割,多头监管,既增加了企业负担,又造成招标代理市场的分割,影响统一、开放市场的形成。这也是严重制约招标代理行业发展,有碍提高招标效率的重要因素之一。

2. 部分招标代理从业人员素质不高,代理行为不规范

主要表现为:一是“中介不中”。有的招标代理机构缺乏职业道德,一味迎合招标人的不正当利益要求,完全按照招标人的意志办事;二是专业素质不高。有的招标代理机构从业人员缺乏招标代理的基本素质和技能,难以胜任编制招标文件、组织资格预审和评标定标等工作;三是弄虚作假。有的代理机构出借资格证书或允许其他单位或个人以本企业名义承揽工程招标代理业务;四是恶性竞争,扰乱市场。一些招标代理单位为承揽业务恶性竞争,降低收费标准,相互压价,严重影响了招标代理市场的竞争秩序。

3. 招标代理服务收费标准已出现不适应,急

需调整修订

为更好地指导和规范招标代理服务收费,国家发改委相继制订出台了《招标代理服务收费管理暂行办法》(计价格[2002]1980号,以下简称1980号文件)和《国家发展改革委办公厅关于招标代理服务收费有关问题的通知》(发改办价格[2003]857号,以下简称857号文件),在规范招标代理服务收费行为,维护招标人、投标人和招标代理机构的合法权益方面发挥了重要作用。

但是随着招标投标行业管理体制、招标范围、招标代理企业经营机制以及行业内外环境发生的变化,招标代理服务收费管理办法随之出现了一些不相适应的新问题。如小型工程、小额货物和服务类招标代理收费标准严重超低;收费标准分类比较简单,不能正确、全面地体现招标代理服务的技术含量、工作量及服务质量;缺乏合理、明确的编制工程量清单和工程底底的收费标准等等。

4. 部分招标代理机构缺乏必要的诚信度,行业诚信机制尚未建立

部分招标代理机构出现了有失诚信的行为,但是因为国家对招标代理机构的信用评价没有作出专门的规定,所以市场招标代理择选机制有失公平。到目前为止,仅有福建、黑龙江等个别省份出台了用于评定招标代理机构信用等级的《暂行办法》,由招标人对招标代理从业人员的素质、从业能力和服务态度等方面进行综合评价,建立了诚信档案。

5. 行业垄断和区域封锁仍然存在,招标代理权限经常受限

限制外省市招标代理机构到本地区进行招标活动的情况目前还较为普遍,招标代理机构虽然取得了甲级代理资格,依法应该可以在全国范围内能够跨区域开展业务,不需要办理任何手续,任何地方、部门、单位和个人均不得规定限制性条件阻碍或者排斥,但是有些行业、有些地区却明文做出限制性规定,对本地区、本系统的招标代理机构实行市场准入,有的地方特设门槛,如必须在当地注册分公司、一项一备甚至多级备案等方式增加备案程序的复杂程度,具有资质的代理机构只能望而却步,合法的代理权限得不到

保障。

六、规范和促进招标代理健康发展的有关建议

1. 理顺招标代理资质管理制度，打破行业和区域垄断

针对目前存在的资质认定部门繁多，认定的代理权限交叉重复的现象，建议国务院责成有关部门组织对招标代理机构资格认定情况的进行调查，根据调查结果，研究制定、整顿、调整、改进我国现有部门分割的招标代理资格认定办法，建立统一、有序的招标代理机构认定制度。同时全面整顿行业和地方垄断，使招标代理资质中的代理权限和招标代理机构的权益得到真正的实现。

2. 建立招标代理人员执业资格制度，提高从业整体素质

针对部分招标代理机构从业人员综合素质、业务能力和招标质量不高的问题，建议以全国招标师职业水平考试为契机，开展对招标代理机构从业人员的全面培训，提高全国招标代理行业从业人员的整体素质和业务水平。如果仅仅以招标师职业水平考试为手段，时间长了，难以为继，所以相关部门应该尽快把招标师职业水平提高升级，在全国建立招标师执业资格制度，以保证我国招标投标事业的长远有序发展。

3. 构建科学的服务质量和信誉评价机制，规范招标代理行为

针对目前招标代理中存在的一些违法违规现象，建议依托中国招标投标协会，结合《招标投标违法行为记录公告暂行办法》，尽快建立全国统一的招标代理机构综合评价体系和网络平台，形成历史数据库，建立诚信档案，定期更新，方便招标人和社会各界查询，并可作为选择招标代理机构的重要参考依据和选择标准。

4. 修订合理的招标代理服务收费标准，加强收费价格的监督

针对目前存在的不合理收费和恶性竞争的问题，建议国家发改委尽快修订1980号文件，制定科学合理的收费标准与方法，同时应建立招标投标价格监督机制，鼓励提高招标代理服务行业的技术含量和工作质量、水平，禁止招标代理费的恶性竞争，将招标代理服务标准低于20%以上的报

价视为低于成本价的不正当竞争行为，并制订具体的界定标准和惩戒办法。

5. 加强招标代理行业自律与管理，充分发挥行业协会的作用

中国招标投标协会作为行业自律机构，在招标投标法的贯彻实施过程中，发挥了桥梁纽带和提供服务、反映诉求、规范行为的作用，在加强行业管理，组织行业自律方面，近年来做出了许多积极有效的贡献。建议协会利用自身优势，尽快建立招标代理行业信息统计制度，及时向有关行政管理部门反映招标代理行业普遍存在的问题，争取更多的有利于招标代理行业健康发展的法律保障和应对措施。同时，建议协会也可以开展主动创造引导行业进步的活动，如通过在全国开展招标代理机构的诚信创优活动，从正面诱导、鼓励争创诚信自律型招标代理机构。

七、结语

借《招标投标法》颁布十周年之际，作为招标代理的实践工作者，在感叹我国目前已经取得伟大成就的同时，深知对我国招标代理行业发展的现状进行总结、整理和分析的必要性。

十年来，随着我们国家招标投标法律体系的逐步形成、监管机制不断清晰，招标投标市场迅速发展、招标采购效益明显提高，招标代理行业同样得到了快速的发展。作为招标投标活动的重要实施主体，招标代理机构在《招标投标法》的贯彻实施过程中起着举足轻重的作用，招标代理行为是否规范、从业素质和执业能力的高低直接决定招标的质量。

众所周知，确保招标投标过程的合法性，主要职责在于招标代理机构。如何对招标代理机构的从业行为和行业竞争进行统一规制，对制约招标代理行业持续健康发展的问题进行及时梳理和解决，是规范我国招标投标活动，保护招标代理机构的合法权益，保证《招标投标法》得到更加有效实施的关键所在。

参考文献：

- 1、《招标采购法律法规与政策》全国招标师职业水平考试辅导教材指导委员会 中国计划出版社 2009年版
- 2、《招标采购专业实务》 同上

继续深入贯彻《招标投标法》 进一步规范和促进我国招标代理行业持续健康发展

国信招标集团有限公司总裁 袁炳玉

在《招标投标法》颁布十周年之际，作为贯彻《招标投标法》的实践工作者，本人深有感触，如果用一句话简单概括，我想说，如果没有《招标投标法》，就绝对不会有今天全国招标投标事业的大好形势，也不会有全国招标代理行业的蓬勃发展。

十年来，随着我们国家招标投标法律体系的逐步形成、监管机制不断清晰、招标投标市场迅速发展、招标采购效益明显提高，招标代理行业得到了快速发展。作为招标投标活动的重要实施主体，招标代理机构在《招标投标法》的贯彻实施过程中起着举足轻重的作用。我认为，在继续深入贯彻《招标投标法》的过程中，如何进一步规范招标代理行为，及时发现、总结和梳理行业发展过程中存在的问题，对推动招标投标事业的持续健康发展是十分必要的。

一、目前招标代理行业的发展现状与存在的主要问题

从招标投标行业协会和各相关资质认定部门的网站信息以及日常工作交流中掌握的一些情况看，到目前为止，经批准的有资质的各种招标代理机构，如中央投资、工程建设、机电产品国际招标、政府采购、药品招标以及科技项目招标等领域，全国大约估计超过5000家，招标采购从业人员约上百万。

在招标代理事业快速发展的同时，也暴露出诸多制约发展的问题，归纳起来主要表现在以下几个方面：

1. 招标代理行业行政监管体制不够完善，资格认定不统一

由于国家对行政监管方面的规定比较原则，

因此出现了“同体监督”、“多头管理”的问题。目前发展与改革、建设、商务、财政等行政部门都对招标代理机构进行资格认定，存在不必要的重复交叉，既增加了代理机构的负担，又造成代理市场的分割，影响统一、开放市场的形成，严重制约招标代理业务拓展范围。

2. 部分招标代理从业人员素质不高，代理行为很不规范

主要表现为：一是“中介不中”。有的招标代理机构缺乏职业道德，一味迎合招标人的不正当利益要求；二是专业素质不高。有的招标代理机构从业人员缺乏招标代理的基本素质和技能，难以胜任编制招标文件、组织资格预审和评标定标等工作；三是弄虚作假。有的代理机构出借资格证书或允许其他单位或个人以本企业名义承揽招标代理业务；四是恶性竞价。一些招标代理机构为承揽业务恶意降低收费标准，甚至零报价，严重影响了招标代理市场的竞争秩序。

3. 招标代理收费标准已出现严重不适应，急需调整修订

随着招标投标行业管理体制、招标范围、招标代理企业经营机制以及行业内外环境发生的变化，招标代理服务收费办法随之出现了一些不相适应的新问题。如小型工程、小额货物和服务类招标代理收费标准严重超标；收费标准分类比较简单，不能正确、全面地体现

标代理服务的技术含量、工作量及服务质量；缺乏合理、明确的编制工程量清单和工程标底的收费标准等等。

4. 部分招标代理机构缺乏必要的诚信度，行业诚信机制尚未建立

由于国家对招标代理机构的信用评价没有作出专门的规定,部分招标代理机构出现了诚信缺失的行为,导致市场招标代理择选机制有失公平。到目前为止,仅有福建、黑龙江等个别省份对招标代理从业人员的素质、从业能力和服务态度等方面作出了具体规定,建立了诚信档案。

5. 行业垄断和区域封锁仍然存在,招标代理权限经常受限

限制外省市招标代理机构到本地区进行招标活动的情况目前还较为普遍,有的地方甚至做出明文规定,对非本地区、本系统的招标代理机构实行市场准入,有的地方特设门槛,如必须在当地注册分公司、一项一备甚至多级备案等方式增加备案程序的复杂程度,具有资质的代理机构只能望而却步,合法的代理权限得不到保障。

二、如何进一步规范和促进招标代理行业健康发展的思考

众所周知,招标代理行为是否规范、从业素质和执业能力的高低直接决定招标的质量。如何对招标代理机构的从业行为和行业竞争进行统一规制,对招标投标过程中存在的制约招标代理持续健康发展的问题进行及时梳理和解决,是进一步规范我国的招标投标活动,保护招标代理机构的合法权益,保证《招标投标法》得到更加有效实施的关键所在。对此,我认为,应该着重在以下几个方面进行完善和加强:

1、理顺招标代理资格管理制度,彻底打破行业和区域垄断

针对目前存在的资质认定部门繁多,认定的代理权限交叉重复的现象,建议国务院责成有关部门组织对招标代理机构资格认定情况进行调查,根据调查结果,研究制定、整顿、调整、改进我国现有部门分割的招标代理资格认定办法,建立统一、有序的招标代理机构认定制度。同时全面整顿行业和地方垄断,使招标代理资质中的代理权限和招标代理机构的权益得到真正的实现。

2、建立招标代理执业资格制度,提高从业人员整体素质

针对部分招标代理机构从业人员综合素质、业务能力和招标质量不高的问题,建议以全国招标师职业水平考试为契机,开展对招标代理机构从业人员的全面培训,提高全国招标代理行业从业人员的整体素质和业务水平。如果仅仅以招标师职业水平考试为手段,时间长了,难以为继,所以相关部门应该尽快把招标师职业水平提高升级,在全国建立招标师执业资格制度,以保证我国招标投标事业的长远有序发展。

3、科学构建招标代理信誉评价机制,规范招标代理行为

针对目前招标代理中存在的一些违法违规现象,建议依托中国招标投标协会,结合《招标投标违法行为记录公告暂行办法》,尽快建立全国统一的招标代理机构综合评价体系和网络平台,形成历史数据库,建立诚信档案,定期更新,方便招标人和社会各界查询,并可作为选择招标代理机构的重要参考依据和选择标准。

4、合理修订招标代理收费标准,加强收费价格的监督

针对目前存在的不合理收费和恶性竞争的问题,建议国家发改委尽快修订招标代理收费办法,制定科学合理的标准与方法,同时应建立价格监督协调机制,禁止招标代理收费恶性竞争的不正当行为,并制订具体的不正当报价的界定标准和惩治办法。

5、加强招标代理行业自律,充分发挥行业协会的作用

中国招标投标协会作为行业自律机构,在招标投标法的贯彻实施过程中,发挥了桥梁纽带和提供服务、反映诉求、规范行为的作用,在加强行业管理,组织行业自律方面,近年来做出了许多积极有效的贡献。建议协会利用自身优势,尽快建立招标代理行业信息统计制度,及时向有关行政管理部门反映招标代理行业普遍存在的问题,大力开展引导行业进步的活动,如在全国开展招标代理机构的诚信创优活动,从正面诱导、鼓励争创诚信自律型招标代理机构。

以制度建设为核心 强化招标投标监管

上海市建设工程招标投标管理办公室

摘要：本文展示了《招标投标法》颁布实施10年来上海市建设工程招标投标监管工作取得的主要成果，在总结经验的基础上就进一步加强制度建设、完善监管程序提出了相关思路、建议。

关键词：招标投标 制度建设 可持续发展

一、引言

2009年，是《招标投标法》颁布十周年。

《招标投标法》对规范建设工程招标投标市场，从根本上遏制腐败行为的发生起到了关键性的作用，使招投标活动走上了法制化、规范化的轨道。但是，我们同时也应该清醒地认识到，对于腐败这个“顽症”来说，它无时无刻不在寻找机会和土壤。近几年我国建筑业飞速发展，而《建筑法》和《招标投标法》的制订时间较早，从现实情况看，一些招投标参与人员利用法律法规的漏洞，善于打“擦边球”，有的还公然违法违规，采用各种办法规避招标、恶意串标、围标等等，使腐败行为变得更加隐蔽，甚至在形似招投标的掩盖下，披上了合法的外衣。这些问题虽然有其顽固性和复杂性，但从另一个方面，也可以看出我国现有招投标相关法律法规仍有其空白和薄弱环节，我们的监督管理也还不能完全到位。因此，从源头上遏制腐败，已是刻不容缓。

上海市建设工程招标投标管理办公室作为隶属于上海市城乡建设和交通委员会的行使政府职能的事业单位，负责本市建设工程招标投标监管工作。长期以来，在开展日常监管工作的同时，始终致力于对相关领域重点环节的调查、研究，不断完善监管程序、优化监管手段，并取得了一定的实效。

二、浅析《招标投标法》在市场经济建设中的作用

市场经济的一个重要特点，就是要充分发挥竞争机制的作用，使市场主体在平等条件下公平

竞争，优胜劣汰，从而实现资源的优化配置。而招标这种择优竞争的方式完全符合市场经济的上述要求，它通过事先公布采购条件和要求，众多的供应商和承包商同等条件进行竞争，招标人按照规定程序从中选择订约方这一系列程序，就可以真正实现“公开、公平、公正”的市场竞争原则。因此，《招标投标法》的根本作用，是维护市场竞争秩序，完善社会主义市场经济体制。

(一)《招标投标法》的实施有效地规范了招标投标活动

改革开放以来，我国的招标投标事业得到了长足的发展，推行的领域不断拓宽，发挥的作用也日趋明显。但是，当前招投标活动中存在一些突出问题，如：推行招标投标的力度不够，不少单位不愿意招标或想方设法规避招标，不少项目有招标之名而无招标之实；招标投标中的不正当交易和腐败现象比较严重，违法犯罪行为时有发生；行政监督体制不顺，职责不清。因此，依法规范招标投标活动，是《招标投标法》的主要立法宗旨之一。

(二)《招标投标法》的实施有效地提高了社会经济效益

招标的最大特点是通过集中采购，让众多的供应商承包商进行竞争，以最低或较低的价格获得最优的货物、工程或服务。我国从80年代初开始引入招标投标制度，先后在利用国外贷款、机电设备进口、建设工程发包、科研课题分配、出口商品配额分配等领域推行，取得了良好的经济效益和社会效益。因此，制定《招标投标法》，

依法推行招标投标制度,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。

(三)《招标投标法》的实施有效地保证了项目质量

由于招标的特点是公开、公平和公正,将采购活动置于透明的环境之中,有效地防止了腐败行为的发生,使工程、设备等采购项目质量得到了保证。在某种意义上说,招标投标制度执行的如何,是项目质量能否得保证的关键。因此,通过推行招标投标,选择真正符合要求的供货商、承包商,使项目质量得以保证,是制定《招标投标法》的主要目的之一。

(四)《招标投标法》的实施有效地保护了国家利益、社会公共利益和招标投标活动当事人的合法权益

无论是规范招标投标活动,还是提高经济效益,或保证项目质量,最终目的都是为了保护国家利益、公共利益,保护招标投标活动当事人的合法权益。也只有招标投标活动得以规范,经济效益得以提高,项目质量得以保证的条件下,国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益才能得以维护。因此,保护国家利益、社会公共利益和当事人的合法权益,是《招标投标法》最直接的立法目的。

三、当前建设工程招标投标活动中存在的主要问题及其对策

当前,由于建筑市场竞争激烈,建设工程招标投标活动存在许多突出问题,甚至是违规行为,亟待解决。

(一)遏制串标

目前发现的串标主要有以下三种表现形式:一是招标人与投标人之间进行串通,招标人在公开招标前,已经内定中标人;二是投标人之间进行串通,一家投标人编写投标文件交其它投标人投标使用;三是中介机构协助串标,招标代理机构协助招标人或投标人进行串标行为。

1、通过加强投标人围管理从源头预防

投标人围是预防串标的源头。采用资格预审的公开招标项目,上海市推行工程量清单招标后,规定施工项目公开招标投标人的入选,采取

以下三种办法:一是全部入选法,所有符合施工项目资质条件的潜在投标人购买招标文件后均可成为投标人。二是资格预审法,对于规模较大或施工技术较为复杂的工程可采用资格预审法,但不能以提高施工企业资质等级或预先确定投标人的数量作为评审条件排斥潜在投标人。三是随机确定法,当投标申请人或资格预审合格的投标人过多时,可采取随机确定法。

2、通过提交投标保证金增加资金成本

招标人可以在法律法规规定的范围内要求投标人提交投标保证金,并在招标文件中载明。投标人应当按照招标文件要求的方式和金额,在提交投标文件截止时间之前将投标保证金提交给托管银行。

3、通过制订规范评标办法抓住关键环节

防止串标关键在于评标的办法,如果串标的投标人在评标中得不到“好处”,串标的现象自然会减少。上海市发布了“可供参考的三种商务标的评标办法”,以经评审的最低投标价为基准,采取比例法、合理基准加减法、技术基准加减法等方法,基本上取消了以前以投标人的平均价作为基准价的做法,对防止串标起到了一定的作用。

4、通过技术手段查处串标行为

开发了工程量清单招标软件,对投标单位的投标软件(加密狗)都进行了登记。一旦有投标企业借用其他投标企业投标软件制作标书或制作多份标书等行为,在投标过程中通过机器名、CPU标志、网卡MAC、硬盘标志等标志点发现痕迹即提交评标委员会判断和确定串标行为。技术手段的运用,有效延伸了行政管理的手段。

(二)规范招标人行为

招标人行为不规范是产生许多问题的源头。当前由于投资体制不完善、业主上级单位监管较弱等问题,造成了招标人的“两多两少”,即不想招标的人多,想规范招标的人少;不想规范招标的人多,想规范招标的人少。部分招标人并不想真正地开展工作,存在走过场的想法,以招标的外衣掩盖内定的实质。

解决这个问题必须完善现有的投资体制,投

资、建设、招投标监管相互分离、互相制约，落实具体责任。招标人只要想招标、真招标，就能把标招好。

(三) 规范投标人行为

投标人在投标过程中的主要问题除了中标以外，还有恶意低价竞标、高价索赔，中标后转包等问题。当前企业挂靠现象在一定程度上仍然较为突出，解决的办法主要有改革现有的诚信管理体系、加强合同备案管理、审价管理等。

(四) 规范招标代理机构行为

招标代理机构在招标活动中起到了一个桥梁的作用，其工作贯穿招标投标全过程，是提高招标投标工作质量的要素。经过调查，招标代理机构主要存在以下主要问题：协助招标人搞假招标；与投标人相互串通，为中标提供便利等。

针对这些问题，我们提出如下措施：一是要实行总量控制，严格准入和清出制度；二是要将招投标监管人员与招标代理机构完全脱钩；三是要建立招标代理机构信用档案，及时记载代理机构的基本情况、人员构成、工程业绩、市场行为、奖惩记录等资料，并向社会公布。

四、巩固成果，探索招投标活动的可持续发展之路

(一) 推进电子化招标投标

一是推行网上招投标。在公开招标的项目中，利用数字证书，网上公开发布招标信息、网上投标报名，试行网上获取招标文件，对有电子文档的项目进行电子评标，逐步健全网上招投标体系。

二是精简投标文件。设想将技术标书分为纸质版和电子版，纸质版再分为全版和简版。投标时，技术标书提交1份电子版、1本全版和若干本简版，商务标书提交1份工程量清单电子光盘和1本纸质标书，积极推行电子化招标投标，提高评标效率，降低标书成本。

三是进一步完善电子工程量清单招标。根据国家标准《建设工程工程量清单计价规范》(GB50500-2008)的执行情况，在本市建立起常用项目12位编码，逐渐形成相对统一的清单及清单计价规范机制。

(二) 扩大信息公开内容

一是深化中标结果公示内容。在现有公示内容上，增加“各投标单位投标报价”，并且标出只网上报名但不参加投标的单位。同时，结合网上报名和电子诚信手册的推行，对投标单位的投标行为进行记录。

二是在网上建设项目信息查询中增加项目施工许可范围，同时在明确施工总包的基础上增加分包工程信息，进一步利用网站信息平台资源，通过合同登记备案和电子诚信手册记录的内容，重点将“未经竞争的费用”部分的专业分包信息全部公开，让总承包、专业分包置于社会的监督之下。

三是完善网上“曝光台”信息查询系统，建立方便、快捷的查询途径，实时整合、更新处罚信息，准确及时地对社会公开建筑市场主体违法违规等不良失信行为的记录。

(三) 完善监管程序

一是健全评标专家抽取保密体系。全面启用评标专家语音通知系统。该系统旨在切实防止专家评委名单泄密，最大限度减少人为干扰因素，规范建设工程评标行为。通过“电脑随机抽取，语音自动通知，短信发送确认，名单密封打印”，强化了评标环节中最重要的信息即评标专家名单和具体评标项目信息的保密性，从而通过高技术手段尽可能地杜绝以往在评标专家通知工作中可能出现的评标信息泄密情况，有效地构筑了一道“防腐墙”。目前，该系统已实现了“三个全覆盖”：招标阶段全覆盖（在勘察、设计、施工、监理等各招标阶段的评标专家抽取中全面采用）、市区两级全覆盖（在市、区两级评标专家及全市所有地域项目的抽取中全部采用）、专业类别全覆盖（在包括化工、水利、冶金、交通等123个专业中全方位使用），进一步提升了建设工程评标专家抽取、通知等工作的管理水平，为进一步体现招投标的公平、公正提供了保障。

二是严把公开招标项目的回标分析质量关。对不符合监管部门和评委要求的投标文件，应退还招标代理机构深入分析，然后进行评标。对邀请招标项目，要求在施工图审查完成后，方可进

适应新形势，探索新思路 探索招标投标监督管理新机制

天津市建设工程招标投标监督管理站 吴海

近年来，天津市城市建设飞速发展，建设规模不断扩大，特别是党中央、国务院关于天津滨海新区开发开放战略的实施，为我市建筑市场的发展带来新的机遇，随着建筑市场的开放，大量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，使我市建筑市场更加开放，竞争更加激烈。如何适应新的形势，规范承包发包交易行为，维护公开公平竞争有序的市场秩序，是摆在我们面前的一个重要课题。我们从研究和适应建筑市场发展规律为出发点，结合市场

人施工和施工监理招标程序。

三是完善评标委员会组建结构。公开招标的建设工程项目的招标人代表原则上只能一人参加评标会，从而降低了招标人代表对评标结果的“影响力”，提高评标结果的公正性。

四是实行招标代理机构评标回避制。在评委评议和打分时，除评标委员会成员、招标投标监管人员和需要在场协助评标委员会工作的招标工程师外，与评标无关的人员不得进入评标现场，从而避免招标代理机构工作人员在现场影响和干扰专家评标。

（四）加强评标专家管理

1、进一步完善评标专家诚信体系

加大对评标专家的约束力度，通过标后评估、公正度评价、评标情况反馈等手段对专家评标行为进行记录，并纳入评标专家数据库管理，并在此基础上对专家诚信度实施考核，对诚信度高的专家进行表彰和嘉奖，对评标过程中明显有失公正的专家采取警告、暂停评标专家资格或清退等措施。

2、进一步实现专家库的资源优化

一是完善专家库结构。依据行业需要，确保总量、突出特需，通过梳理、分析、考核特殊行业后备专家，及时调整和增加评标专家库中各专业的专家人数，进一步吸引各类优秀专家入库，

实现评标专家的优胜劣汰，坚持在保证质量的前提下发展壮大专家库。

二是完善“分类分级分片”综合型专家库建设。根据专家的资历、能力、专业、地域等情况，将所有专家划分为A、B、C三类：A类为资深专家，主要参加国家和上海市重点项目等重、特大型工程及技术复杂工程的评标；B类为市级专家，主要参加大、中型工程的评标；C类为区级专家，参加本片内中、小型工程的评标。以此，使不同资历专家处在不同的层面上被抽取，解决专家评标的适用性问题。

五、结语

《招标投标法》的颁布实施，是社会诚信的需要，是社会公平的需要，是民主意识建设的需要，是反腐倡廉的需要，是优质工程建设的需要。随着《招标投标法》的颁布，一套统一、规范的招投标规则得以建立，为我国的招投标事业发展奠定了异常坚实的基础。

回顾《招标投标法》颁布的十年，上海市建设工程招标投标监管工作的发展历程十分艰辛，却也硕果累累。我们要在展示成果、总结经验的基础上，进一步把握新形势下招投标领域的新情况、新问题，推进理论创新、体制创新和机制创新，切实增强招投标行政监管和从业人员的能力和水平，使上海市招投标工作迈上一个新台阶。

出现新情况、新问题，通过规范招标行为、严格合同管理、强化标后监督，查处转包、违法分包，初步探索出一套较为完善的监督管理机制，并在实践中取得了较好的效果。

一、完善招投标法规制度，建立规范的招标活动标准体系

完善法律法规和制度建设，适应经济发展，建立健全长效机制，是规范招标活动的重要部分。招投标活动一直是受到多种法律制约的综合性民事行为，随着社会经济的发展，现行的相关法律法规已经不能满足现在快速发展的经济形势的需要。因此，制定适合经济发展形势，完善监督管理规范，保证公开公平公正的建筑市场程序的法律法规和制度是当务之急。结合治理建设工程领域商业贿赂工作，对2001年以来的建设工程招标情况进行梳理，对一些在招标投标活动中暴露出来的问题，对其中普遍的和规律性的问题从法规和制度的角度进行归纳总结，并针对目前建筑市场出现的新情况和突出问题，制定法规性和制度性文件，力求从制度建设上，建立长效机制，从源头把好关。

不断完善建筑市场法规框架，明确建设工程交易依据。2000年《中华人民共和国招标投标法》颁布实施以来，随着天津市城市建设的飞速发展，建筑市场的开放和建设规模不断扩大，为适应新的形势和情况，不断规范和完善招标投标行为，特别是2004年《行政许可法》颁布实施，行政许可服务中心成立，我市相继出台了《天津市建筑市场管理条例》、《天津市建设工程施工招标投标监督管理规定》、《天津市招标投标条例》、《天津市重大建设项目招标投标稽查办法》等法规和规范性文件，我委也对相关规章和规范性文件等进行了清理和整合，使我市建设工程招标投标工作建立起较为完善的法律法规框架体系。

为适应不断发展的经济形势，维护我市建筑市场经济秩序，结合我市招标活动的实际，推出了“招标五公开制度、资格审查制度、评标和评标专家管理制度、投诉举报受理制度、现场踏勘制度、合同管理制度”六项严格招标投标监督管理

理制度。

完成招标投标活动规范标准体系的建设。在全面推行《天津市建设工程招标投标与监督管理规范》的基础上，逐步建立《建设工程招标投标行为规范标准》、《天津市工程建设招标投标规范》、《天津市工程建设招标投标投诉处理规范程序》，以及各类专业招标文件示范文本等，在随后推广实践中总结充实，形成较为完善的规范标准，使制度化提升为标准化，从而达到招标投标活动标准化、规范化，最大限度减少人为因素的影响。形成天津市辖区内做到统一规范。

完成招标投标各方主体考核评价标准体系的建设。结合信用体系的建设，逐步建立对监督管理人员、招标代理机构、评标专家、招标人、投标人行为考核评价标准体系，充分利用标准化、量化和动态考核评价方法，规范招标各方主体行为，最大限度减少人为因素对招标的影响。

规范资格审查，建立施工承包商预选制度。加强对投标人的资格审查，投标项目经理实行IC卡管理制度，有效防止借照、挂靠等违法行为的发生。针对我是近几年大型重点建设项目和政府投资项目的特点，试行由建设行政主管部门会同发改委、财政局，通过对建筑业企业资质等级、施工能力、工程业绩、信用信誉、质量安全和农民工工资支付情况，以及对国家、社会的贡献等情况进行综合比较，选出一批诚信、优秀的建筑业企业，进入预选承包商名录，实行动态管理，对违规企业实行清出，有效防止围标、串标行为发生。

建立市区两级招标监督管理人员培训和考核制度。随着我市建设规模的不断扩大，区县招标投标监督管理工作任务也在不断加大，结合新的形势和特点，统一全市的招标投标监督管理人员的业务培训。根据需要定期组织两级招标投标监督管理部门有关人员进行法律法规和业务方面的培训和考核，重在提高努力提高行政管理、服务能力和自我防腐保廉能力，健全教育防范机制、监督管理机制和党建工作机制，确保反腐倡廉工作真正落到实处。对于区县重大建设项目，根据需要市招标

站将派出业务人员进驻指导，提高全市招标监督管理水平。

二、建立全方位的招标监督体系，有效净化建筑市场秩序

在严格招标监督管理机制的同时，为最大限度地使招标投标活动在阳光透明的环境中进行，接受社会各界的监督，更有效地防止腐败现象的发生。

一是强化建设程序全过程的监督。不仅是招标过程的监督，包括建设程序中标后合同履行、施工过程和竣工验收等。

二是强化全方位的监督。建设行政监督管理部门与纪检监察部门、审计部门、新闻媒体及社会各界，多角度多方位进行监督，用阳光防腐是最有效的办法。特别是密切和各级纪检监察部门的配合，在目前建立的联席会议、案件移送和联合检查等三项制度的基础上。按照各自的职能从不同角度加强对建筑市场招标活动的监督管理，密切时间、空间和内容方面的合作。

三是建立立资深专家招标评审机构。其主要职能是定期抽查建设工程项目招标活动情况，抽查专家评委评标情况，对专家评委评优低评，劣标高评和中标等违法违规行为进行查处，并记入专家评委的信用档案，情节严重者移送有关部门处理，终身取消评委资格。同时对行政监督管理部门和行政执法人员在执行政策法规和执法行为方面进行监督。防止出现有法不依和执法不严的问题。

四是建立社会监督员制度。聘请人大、政协及社会各界群众为我市建筑市场监督员，参与重大工程项目招投标全过程的监督和行政执法部门的监督，并通过社会监督员广泛收集社会各界对我市工程建设招标投标监督管理工作的意见和建议。

五是加强与市区两级建筑市场管理各部门的协作。加强各个环节、各个部门的相互配合和衔接，继续开展施工总分包、市场准入、招标投标监督、合同备案管理、工程造价和施工现场管理等为内容的专项执法检查等活动，形成一个整体，创造系统完整、良好有序的监督管理机制。

三、严格合同备案制度，强化合同履行监督管理

针对少数施工企业过度竞争，个别劣质队伍不顾自身实力，盲目以低价竞标，无能力按照合同履约的问题。为有效降低工程风险，加强对中标后合同履约的监督管理。

一是严格合同备案管理制度。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。加强合同与招投标阶段的承接，严格审核合同内容与投标文件内容的一致性和合同内容的合法性。

二是认真落实建设部建市（2004）137号文件精神和我市关于工程担保补充通知精神，积极推行金融担保，通过实行工程担保，最大限度降低工程风险，同时加强了对担保公司的市场准入管理，规范工程担保市场秩序。严厉打击虚假担保、中途撤保和恶意使用担保的违法行为。2005年以来我市建设工程项目施工合同双向担保达到了100%，其中按文件要求实行金融机构担保的比率在95%以上。

三是加强合同履行管理，结合对建筑市场的检查，针对合同履行做好跟踪监督管理，主要检查合同签署、履行情况，检查内容包括：中标通知书是否备案；合同文件是否完备；合同条款是否合法；承包范围和合同范围是否一致；项目经理情况；工程款支付情况，现场管理人员情况；机械设备情况；重要材料的采购与保管情况；分包合同情况；专业分包队伍、劳务分包队伍资质情况等等。如发现违法分包、转包、挂靠等情况将坚决予以处理。严厉查处项目经理的更换、转包和违法分包，工程款不按期支付，不按期结算，不依法履行合同的违约行为。

四是实行施工合同结算备案制度。建设单位申请工程竣工备案前，先向合同管理部门进行工程结算备案，提交工程结算文件以及合同约定支付工程款的相关凭证。由合同管理部门出具工程合同结算备案书。建设单位凭结算备案书办理工程竣工验收备案手续。防止拖欠工程款等违法行为的发生。

四、构架招投标信息化监督管理体系

实现市与区县两级共享信息管理平台，建立我市建筑市场监管信息系统。结合委计算机信息管理平台建设，完善招标监督管理信息平台建设，形成全市两级统一的计算机信息监督管理和评标体系。改变市、区两级独立开发系统、多头采集信息、垂直上报数据的方式，使全市统一使用该系统办理工程报建、招标投标、质量安全监督、合同备案、施工许可等工作。同时，建立统一的业务规范、统一的工作流程、统一信息化管理技术标准规范，解决当前系统的离散、重复状态，使用相同的数据库结构和系统平台，实现真正信息共享和制度统一，为建设市场各方主体提供快捷高效的服务。

完善有形市场信息化建设，加强两个平台招标投标服务功能。研究开发计算机辅助评标系统软件，建立流动有形建筑市场，满足各种投资主体需求。进一步加强“天津工程建设信息网”的建设，扩大信息流量，为市场各方主体服务。实现行政许可中心、建交中心和多处评标场地之间光纤通道互通、数据共享、活动同步。实现招标公告、投标报名、信息查询、评标专家抽取、评标、询标和评标全过程的电子监控。完善远程视听系统，开、评标全过程监控系统，计算机辅助评标系统，评标专家管理系统，手机群发系统等。不断总结“一个有形市场，两个平台”的有形建筑市场的经验，不断提升行政办事效率，强化服务质量意识，继续保持全国的先进水平。

五、加强建筑市场招标投标信用体系建设

大力推进信用体系建设是规范工程建设招标投标秩序的治本之策，也是维护建筑市场招标投标正常秩序的重要手段。继续完善天津市建筑市场信用体系管理措施，明确哪些行为属于失信行为，制定符合建筑市场经济客观情况的信用评价标准。按照“客观记录，权威发布”的思路，通过建立完善工程建设招标投标计算机网络，吸纳各专业职能提供或公开发布的共享信息，整合质量安全、执法监察、招投标、农民工管理、拖欠工程款等单项信用信息，形成对建设项目、从业人员和建设市场各方主体的综合信用档案，并适时向社会公布接受公众监督。建立信用奖惩

机制，对企业守信行为划分等级并制定相应奖惩措施，对于诚信等级高的建设单位、代理机构给予适当政策优惠，建筑业企业给予适当投标加分；对于存在违规招投标、拖欠工程、质量安全等问题的失信企业，制定限制招投标措施，直至清出我市建筑市场。逐步实现与其他省市诚信信息互通、互用和互认，形成“一地受罚，处处受制”的市场监控环境，使失信主体在工程建设招投标中受到惩戒，守信主体获得市场认可。

经过近几年来努力和实践，我市在建设工领域贯彻招投标法在以下几个方面取得了明显的成效：一是随着招投标工作的监督不断强化，社会各界树立了建设项目必须依法进行招投标的意识，建设项目单位也不同程度提高了依法进行招投标的自觉性。二是建设项目采用公开招标的比例明显提高，据2008年的统计结果，全市施工公开招标率在98%以上。由于绝大部分招投标工作能够贯彻公开、公平、公正和诚信的原则，使得不规范行为和腐败现象得到一定的制约。三是实行招投标的项目不同程度地节省了建设投资，建设项目通过招投标一般能节省投资10-15%，个别项目节省投资的幅度更大，从而降低了建设成本，提高了项目的经济效益。四是建设项目通过招标特别是公开招标选择的参建单位资质水平普遍较高，实力较强，有效提高了工程建设质量。五是通过加强对招标投标的管理，培育和净化了我市的建筑市场，打破了行业垄断和地区封锁，形成了开放、有序、竞争激烈的市场格局，同时也增强了企业的市场意识，促进了我市城市建设的飞速发展。



关键词：投标保证金制度 问题及思考 创新与尝试



保证金，亦为：期权金；权利金；期权合约价。它是为了确保履行某种义务而缴纳的一定额度的货币。也指合同当事人一方或双方为保证合同的履行，而留存于对方或提存于第三人的资金，这笔资金仅为押金不作为合约金的一部分。招标投标涉及的保证金主要包括投标保证金和履约保证金，投标保证金的规定在建设工程领域和政府货物采购领域大致相同，本文主要浅析建设工程领域投标保证金制度有关问题。

一、建设工程投标保证金制度及设立目的

在中国，建设工程投标保证金制度是伴随招标投标制度的实施而产生的，是由招标投标法配套的部门规章确立的一项制度。招标投标法没有对投标保证金作具体规定，而是以与之配套的“七部委2003年第30号令”（下简称30号令）等规章或规范性文件加以明确。所谓投标保证金制度，就是为了确保投标人在投标过程中诚实信用并遵守有关法律法规和招标文件规定，确保招标投标的严肃性并避免投标人的随意性对招标投标活动造成干扰的一种特定保证金制度。

投标保证金是由投标人向招标人出具的，以一定金额来表示的投标责任担保。设立投标保证金制度的主要目的是：（1）确保招标投标活动正常开展，它是确保投标方对投标行为负责的一种财力担保。以保护招标人免遭因投标人的不当行为造成的损失，使招标人在因投标人不当行为造成损害时能获得补偿和救济。（2）维护招标投标市场秩序，它是确保投标人遵守招标投标法律法规和招标投标交易程序的资金保障。就是让投标人以经济方式保证在投标活动中不违法违规，保证提供的投标文件内容真实合法，并遵守招标文件制定的规则，保障招标投标活动的效率并实现招标目标。如果投标人投标截止后撤回投标文件，或无故放弃中标，或投标中有弄虚作假行为，或有围标串标等违法违规行为都可能导致投标保证金被没收。

二、建设工程投标保证金制度缺陷及执行中存在的问题

(一) 现行建设工程投标保证金制度本身存在的缺陷或不足

在建设工程招标投标活动中,投标保证金制度主要在30号令中体现,这是招标人编制招标文件并执行投标保证金制度的主要依据。30号令规定“投标人不按招标文件要求提交投标保证金的,该投标文件将被拒绝,作废标处理。”可见严格按照规定提交投标保证金是投标有效的前置条件,是招投标各方关注的重要环节之一,而30号令对投标保证金的规定存在如下不够严密或不够完善之处:

1、30号令规定“投标保证金除现金外,可以是银行出具的银行保函、保兑支票、银行汇票或现金支票。”但没有明确是否可以采用转账支票,事实上使用转账支票更有利于规范招标投标市场行为。在建设工程招标投标活动中,之所以投标保证金实际使用现金递交现象较为普遍而使用转账支票很少,正是因为现金方式可以不经过投标单位帐户,来源也不便查证,故而违规操作者尤其围标中标者比较偏好。

2、30号令规定“投标人应当按照招标文件要求的方式和金额,将投标保证金随投标文件提交给招标人。”对投标保证金递交方式和金额规定过于原则,并给招标人留下了修改空间,造成实践中招标文件对投标保证金要求五花八门,增加了随意性,给围标中标者提供了操作空间。有的招标文件要求只能提交现金或现金支票,有的要求汇款到账才有效,有的表示票据递交即有效或根本没有事先说明,造成提交投标保证金的混乱并引起投诉。

3、七部委2001年12号令第五十二条规定“招标人与中标人签订合同后五个工作日内,应当向中标人和未中标的投标人退还投标保证金”,30号令对未中标投标人投标保证金退还的规定与12号令一致,但没有对中标人投标保证金

的退还作任何规定。实践中对中标人、中标候选人及其他投标人的投标保证金退还时限存在较大分歧,争议也比较多。

上述分析可见,从现行的相关法律、法规、规章来看,对投标保证金的规定在法律和法规层面有所缺失,部门规章层面的规定也不十分明确和统一,对投标保证金的监管更没有作出规定,由此造成执行上的一些混乱,招标文件对投标保证金的形式、金额和递交时间的规定五花八门。正因为合格的投标保证金递交是投标人入围的前置条件,招投标各方对这个环节尤为关注,经常会出现投标保证金问题的各种投诉。一些不法分子也会对投标保证金缴纳程序上的漏洞加以利用,进行围标中标,严重干扰招标投标市场秩序。

(二) 现行建设工程投标保证金制度在执行中存在的问题分析

投标保证金制度执行以来发挥的积极作用是不言而喻的,但由于我国正处于经济转型时期,建设市场供需失衡,监管体制不顺等诸多原因,加之法律法规和规章对投标保证金规定尚不够完善和具体,投标保证金制度执行中存在种种问题。许多围标中标者往往利用现行投标保证金在收取、退还、管理、监督等各环节存在的漏洞和缺陷,在投标保证金上做手脚,从而达到各自谋取非法利益的目的,并严重扰乱招标投标市场。

1、缴纳方式问题:有的投标人相互串通,组织围标者及陪标人统一由专人编制投标文件、专人办理投标保证金递交等手续。这种情况下,投标保证金往往都由组织围标者统一支出,陪标者只是出借资格收取一定好处费,若以保函或转账支票形式递交投标保证金则困难比较大,因而投标人往往采用现金缴纳方式。

2、交纳额度问题:有的招标人提高保证金以排斥潜在投标人,有的招标文件规定按投标额的一定百分比交纳投标保证金,这样就出现了同一标的物,由于投标人(或供应商)报价不同而交纳的投标保证金数额不等,导致承担的风险也不

同的情况，更为严重的是从交纳投标保证金数额上，泄露了投标人的投标信息。有的虽然明确了投标保证金数额，但多标段（合同包）同时招标时保证金未加以划分，无论投几个标段（合同包）都缴纳等额保证金，这样做对所投标段（合同包）少的投标人显失公平。

3、收取及认定问题：有的招标人与投标人勾结，招标人或代理机构对特定投标人免收投标保证金，为虚假或有瑕疵、未按时到帐的投标保证金出具收据。由于投标保证金由招标人或代理机构收取，其是否真实有效往往也由招标人或代理机构判定，评标委员会受时间等实际条件限制，通常都没有对投标保证金有效性进行评审，这样就为招标人或代理机构参与围标串标或搞虚假招标打开方便之门。

4、监管和退还问题：由于法律法规和规章对投标保证金监管没有规定，招标人或招标代理机构收取保证金后一定程度上处于失控状态，有的将缴纳了投标保证金的单位详情泄露给有意围标中标者，以使其操作；有的没有入公司帐；有的即使入了账也在个别人实际控制之下；有的被挪用；有的甚至被卷款逃逸，追索无着，资金安全存在风险；有的招标人对投标保证金迟迟不予退还，或人为设置退还障碍，投标人反映强烈。

上述种种做法，在现行保证金操作制度下，监管部门都难以发现，即使发现了也难以调查取证，更无法有效查处。这正是招标投标活动中围标串标猖獗原因之一，社会反映强烈，监管部门明知问题严重却又无能为力。可见，研究一个严谨、规范的投标保证金制度，对缴纳、退还方式、时间以及有效投标保证金的认定、监管等进行合理、统一规定是十分必要的。

三、建设工程投标保证金创新监管思路、对策及尝试

针对投标保证金操作制度上存在的种种问题，找准了现行投标保证金制度执行中的软肋所在，为规范招标投标市场，严厉遏制围标串标，

我们开始思考创新建设工程投标保证金统一监管模式，摸索出了一套投标保证金的操作和监管办法。实施更加有效的监管，解决好前面所述招标监督机构监管乏力的问题。

（一）由行业协会统一代收代管投标保证金。

鉴于，目前国内建设工程投标保证金统一代收代管有的是由建设工程交易中心或招标监督机构实施，我们采用行业协会统一代收代管投标保证金模式无疑是一种崭新的尝试。主要基于两点考虑：一是从招投标活动的实践来看，招标人多是委托招标代理机构代收投标保证金，由作为招标代理机构之家的“招标代理协会”来统一集中代收代管投标保证金，有利于行业管理和自律。二是从行业协会所具有的双向服务功能来看，一方面，应发挥为会员单位服务的作用，减少招标代理机构（招标人）收退保证金的繁琐工作，同时，增强投标人交纳和退还保证金的安全感，为招投标双方营造公正、公平的竞争环境，促进健康发展；另一方面，发挥为政府行政主管部门服务的作用，协助招标监督机构对投标保证金这一建设工程招投标重点环节实施更加有效的监管，解决好前面所述招标监督机构监管乏力的问题。

（二）规范、统一对投标保证金的操作。

对投标保证金的提交方式、代管机构、凭证开具、有效性判定、退还期限和处理等都做到了明确、统一、合理的规定，便于在工作中贯彻执行。

1、投标保证金形式可以是转账支票、银行汇票或银行保函。但不接受现金，以避免保证金实际来源不真实。

2、由招标人委托招标投标行业协会代收投标保证金，从投标人帐户通过银行直接划转到招标人指定的协会账户（保函除外）。这样可以充分发挥行业协会的服务、纽带作用，让协会真正承担起为企业服务，为政府分忧，加强行业自

律的职能。

3、由指定接收账户的开户银行在招标文件规定时间出具该招标项目实际收到的投标保证金清单(回执),以银行保函和银行汇票等方式缴纳保证金的应由招标人开立的基本帐户的银行出具。协会接到银行回执后统一代开收据给相应投标人。这样可以避免以往招标人或代理机构为不真实的或没有实际到帐的保证金虚开收据的问题,由具有一定公信力的行业协会代收代开可以显示透明和公正。

4、投标人将协会开具的投标保证金收据复印件(原件备查)会同投标文件一并提交给招标人(或代理机构),评标委员会凭其判定投标保证金的有效性。这样就避免了投标保证金的有效性通常由招标人或代理机构判定的尴尬,维护市场秩序,减少因此带来的投诉。

5、在招标人与中标人签订合同后的5日内,由招标人通知投标人到协会退回投标保证金,投标保证金直接退到投标单位的银行账户。如果招标人未通知退款,协会将主动行使行业自律监督权,及时予以督促纠正,情节严重者报告给监管部门处理。

6、投标人出现串通投标、无故弃标或弄虚作假等应当没收投标保证金的,监管部门查实后发出处罚通知,协会按照有权部门或单位的通知执行代扣代转。这样使得投标保证金的处理规范化,避免处理阶段由于保证金在招标人或代理机构控制下难以执行的问题。

四、初步尝试的效果

自2008年下半年至今,重庆市工程建设招标代理协会已对国有投资的逾41个工程项目的投标保证金实行了统一代收代退。通过实践,招投标各方对投标保证金实行统一集中监管反映良好,市、区县的监管部门,也逐渐体会到这种统一集中监管对于增大围标串标的操作难度和经济风险,在一定程度上遏制围标串标行为,堵住投标保证金管理上存在的漏洞的确能够起到一定有效

的作用,在监管程序上也克服了以前监管不到位和乏力的问题。

总之,上述由行业协会代收代退投标保证金的创新做法,具有三大实际意义:首先,可以避免招标人或代理机构在投标保证金收取环节弄虚作假、虚开收据,杜绝由此造成的对其他投标人的不公平和投诉纠纷。其次,由于投标保证金缴纳和退还都要经过投标单位账户并杜绝现金流动,很大程度增大了投标人围标串标的难度,也增加了围标人收回投标保证金的风险,有利于遏制围标串标。其三,为招标人提交和退还保证金提供了方便,并有利于监管部门加强对保证金的监管。创新监管的尝试,规范了投标保证金的提交、收取、判定、退还和处理等程序,使投标保证金制度更加完善、合理,便于操作,使得招投标双方、代理机构、行业协会、监管部门都能依法行事、合理参与、互相制约、各尽职责与义务,保证了招投标双方权益,维护了招投标市场秩序,真正有效地发挥了投标保证金的作用。



建立规范的招投标运行机制，促进 招投标行业健康发展

辽宁省住房和城乡建设厅招标处 孙晓光

改革开放30年以来，我国建筑业发生了翻天覆地的变化，固定资产投资迅猛增长，建筑科技进步带动了社会进步，城市面貌焕然一新，人民生活水平显著提高，从根本上彻底改变了一穷二白的状况，祖国建设蒸蒸日上。

2000年《中华人民共和国招标投标法》的颁布实施，为规范市场竞争提供了有力保障，促进了市场经济的健康发展。我省同全国其他省市一样，在辽宁省委、省政府的领导下，充分发挥竞争机制，规范市场行为，加大监管力度，在建立市场公平竞争机制上取得了显著的成就，实现了建筑业的快速发展。

一、加强监管力度、规范招标投标市场各方主体行为

多年来，招投标工作始终是社会关注的热点话题，因为它对于健全市场竞争机制，促进社会资源优化配置，提高企业的综合素质和竞争力，保证建设工程的工期、效益和质量。对于遏制不正当竞争、防止腐败、规范建筑市场那个的秩序都具有十分重要的意义。

(一)、建设工程招投标是建筑市场的“龙头”，也是工程建设的源头，是市场准入的第一道关口，以规范市场主体行为为重点，建立创新机制，强化监管方式，在制度建设和机制创新上下功夫。我们将过去的单一现场直接监管方式，转变为多种形式的监管方式。采用了网上招标备案监管、网络监管及远程视频监控等多种监管模

式。并将重点放在完善监管程序和监管内容上。通过对招标项目事前、事中、事后的监管，严格程序，规范招投标行为，并利用辽宁建设工程信息网的网络平台，实行了招标投标活动信息资源整合，提高了办事效率，简化了办事程序，提高了服务质量。通过网络技术，实现了网上招标备案流程、投标报名、信息公告发布、中标结果公示，以及招标代理机构、投标人信誉档案管理、项目经理IC卡的等现代化管理方式，在全省范围内实现了招投标信息化管理。同时我们通过网上招标备案管理，建立了分级管理的工程信息统计分析系统，按照工程类别划分，设定统计、分析指标，由计算机自行完成。各级管理部门通过网络监管，可随时掌握本地区招标项目的分布情况，以及市场运行情况，为各级领导进行决策提供依据，招投标实行网络监管，是对招投标行为规范管理的重要举措，是对提高行政效率，降低行政成本，减少不必要工作失误的有利保障，是实现电子政务，推动公共服务信息化，防止腐败的有效措施。可加快形成行为规范，运转协调，公正透明，廉洁高效的行政管理体制。

(二)、加强对评标专家的管理，经过多年的努力，我省评标专家库现有人员5000余人，划分5大类，54个专业，完全能够满足全省各地评标专家抽取的需要。在对评标专家管理上，我们为评标专家制作了身份识别卡，将评标专家的各类信息输入到IC卡里，评标专家在参与招标活

时必须进行刷卡认证,同时我们将IC卡作为评标专家的信誉记录卡。随时考核评标专家的评标行为。

为了适应我省建筑市场技术性人才的需求,提升我省建设工程专家库的技术含量,进行技术性人才优化组合,营造以技术为先导的高技术人才库,以适应和满足省内重大工程和技术特别复杂工程的评价、论证、咨询、评标以及涉及技术工作等方面的需要,组建了辽宁省资深专家库,搭建起全省工程技术专家资源平台,为建设领域提供各项技术服务。

(三)、建立市场准入制度,按照建设部(建市[2005]208号)的要求,“一个项目经理只宜担任一个施工项目”的要求。我们在省内确定项目经理IC卡的试点城市,为施工企业项目经理制作了IC卡,通过IC卡查验项目经理在建项目。杜绝了项目经理的转包挂靠等行为,为规范市场行为发挥了作用。

(四)、加强对投标报价的管理。推行工程量清单计价是我国工程造价管理改革的一项重要工作,对规范建设工程发、承包双方的计价行为,维护建设市场秩序,建立市场形成工程造价机制发挥着重要的作用。我们在规范招标文件备案的同时,强力推行工程量清单在招投标活动中的应用,积极寻求合理低价的确定方式,推广使用工程量清单软件,为低价中标提供合理依据。目前全省所有的招标项目已全部实现了工程量清单,杜绝了不合理的中标行为,维护了招标人的合法利益。

(五)、加强对招标代理机构行为的日常监管,是规范招投标市场的重要环节,是建立市场公平竞争秩序的重要组成部分,依法对招投标代理机构实施监管,是行业管理部门规范市场的主要工作职责。也是维护招投标当事人合法利益的根本所在。因此,我们在加强对招标代理机构实施监管的过程中,重点对招标代理的行为,代理程序、机构组织形式、资质管理、市场准入等方面

进行规范,制定了招标代理机构资质电子化管理制度,全省招标代理机构的资质申报均实行了网上传递,网上审批的管理方式。对招标代理机构从业人员实行IC卡管理,将个人信息录入到IC卡里,作为招标代理机构从业人员的有效身份证件,在办理招标备案、招投标活动中实行挂牌服务。为资质申报、不良行为信息等方面建立数据库和相关档案。同时,在规范其行为的过程中,重点对中标通知书进行规范,实行了中标通知书网上下载打印的方式,凡是履行了网上备案程序的招标项目,将通过网上备案流程,下载中标通知书,下载核准后的中标通知书作为核定企业业绩的有效凭证,中标通知书设有防伪标志和编号。具有法律效率,通过网上下载打印中标通知书,有利于招标项目的系统管理,有利于鉴别中标通知书的真伪性,以及未招标和假招标的现象,同时可以规范招标代理机构资质管理,杜绝资质申报过程中假业绩的现象发生。

每年我们都组织对全省的招标代理机构进行检查,通过检查,对招标代理机构的超资质代理行为、企业人员不达标、档案管理不规范等方面问题进行了限期整改、停业整顿和通报批评等。有效地规范了招标代理机构行为。

(六)、对建设工程交易中心实施监督管理。我省建设工程交易中心在各级政府部门的高度重视下,按照省建设厅的统一部署和要求,不断完善设施功能和服务功能,不断加强自身建设,面向社会,扩大交易范围,建设工程交易中心已经成为社会公共资源配置的集散地,得到了社会各界的普遍认可。全省目前有工程交易中心14个,分中心22个。各市能够按照区域经济发展的要求,实现了市中心与分中心的网络互动,评标专家统一抽取,信息资源共享。我们在分中心审批上做到了高起点,高标准,不追求分中心数量,要求新设立的分中心必须达到规定的标准。

二、下一步工作设想

今后,我们要继续解放思想,调整工作思

路，坚持科学发展，着眼于行业发展，从发展战略上深入思考，在管理上大胆探索，不断完善，在综合推进上加大力度，在法规建设上不断完善，重点解决影响建筑市场招标投标行业发展的突出问题，努力开创新局面。

(一) 继续加大“辽宁建设工程信息网”的建设步伐，全面推动全省招标投标网络信息化管理，完善招标投标网上备案流程和信息数据库的建设，汇集和整理招标投标信息的网络资源，建立网络动态管理系统，及时掌握和分析市场运行情况，从战略发展的角度，建立招投标长效监管机制，实现全省招投标信息资源整合，信息资源覆盖全省各市及县(市)区。并将此项工作逐步形成制度化、规范化和程序化，为领导当好参谋。继续加快招标投标电子信息化建设的步伐，并通过CA认证，实行网上招标备案、发布招标公告、资格预审、发布招标文件、网上投标报名、投标、专家(远程)抽取、(远程)评标、中标公示等管理方式。

(二) 解放思想，转变工作作风，重点研究建筑市场招标投标过程中的薄弱环节，通过规范管理和加大检查力度，组织调查研究，查找阻碍建筑业发展的各项因素及招投标过程中的违法违规行为，拓宽工作思路，勇于探索，大胆尝试，通过网络管理，研究分析与我省经济发展有关的各项指标，寻求适合招标投标行业发展的最佳途径，建立数理统计分析管理体系，掌握市场动态行情，及时出台相关政策，发挥建筑业“龙头”作用。

(三) 规范建设工程交易行为，充分发挥建设工程交易中心的作用，进一步加强建设工程交易中心及分中心的建设，建立交易中心网络区域化管理体系，实现区域网络互动，扩大招标信息发布的覆盖面，增加公开招标的透明度，特别是对国有资金和国有资金占控股的建设工程项目，要积极引导进入工程交易进场交易。继续扩大交易分中心在全省的覆盖面，积极引导其他行业的

建设项目进场交易，扩大工程交易份额，实现公共资源合理配置和建设工程交易的“阳光操作”。

(四) 继续加大对工程量清单推广使用力度，紧紧围绕投标报价的合理性下工夫，利用工程量清单软件，合理确定商务标报价，提倡合理低价中标，探索合理低价的构成，确定合理低价指标，维护建筑市场竞争秩序。积极推行电子标书和电子印鉴在招投标活动中的应用，研究计算机评标的基本程序，利用科技手段，实现招标投标电子信息化管理。

(五) 规范评标专家行为，继续推行评标专家IC卡的应用，扩大评标专家库的储备量，建立评标专家远程抽取系统，探索远程评标新思路，打破地区观念，拓宽评标服务领域，实现省内评标专家资源共享。同时加强对评标专家的业务培训，使其更快适应评标工作的需要，尽快普及和掌握工程量清单软件在评标中的作用，用科学手段指导评标工作，杜绝无规则的投标报价和不合理低价中标，积极探索研究计算机电子评标和远程评标新思路，坚持科学发展，促进行业进步，使我省的招投标管理工作再上新台阶。同时结合我省评标专家库的建立和信誉档案的管理，加快高层次资深专家库的建设，发挥资深专家的技术特长，为我省经济建设发展发挥作用。

(六) 完善法规制度建设，结合新时期招标投标管理的特点，重点研究解决影响招标行业发展的突出问题，及时出台适合招标投标行业发展的相关政策，坚持科学发展，推进全面振兴，使我省的招标投标管理工作尽快实现法制化。

(十一) 继续加强与纪检监察等相关部门密切配合，做好招投标的投诉举报处理工作，接受社会各界监督。

辽宁省招标投标管理工作虽然取得了一定的成绩，但与其他省市相比，还存在着差距，我们将认真总结，努力工作，使我省的招标投标管理工作再上新台阶。

建设工程招标投标领域商业贿赂问题研究

宁夏区建设工程招标投标管理中心 耿一波

内容摘要：工程建设领域是商业贿赂的重要滋生地之一，而其中的招标投标工作又普遍被认为是工程领域反腐的源头和关键环节。做好招标投标领域的商业贿赂防范和治理工作，对提高招标投标工作的公平公正性、规范有形建筑市场的良性发展，具有十分重要的作用。本文深入分析当前招标投标领域违法违规问题的表现形式及成因，并结合本地实际谈谈具体的防范措施。

关键词：招标投标 商业贿赂 问题研究

自2000年1月1日《中华人民共和国招标投标法》颁布实施以来，各地不断加强配套法规建设，完善有形市场服务功能，创新管理制度和机制，招标投标工作取得长足发展和显著成绩。招投标在提高建设工程效益、培育建筑市场体系、预防和惩治腐败方面发挥了重要作用。但是，随着建设工程招标投标活动的深入，招投标领域诸多违法违规问题也随之显现且日益突出，招投标市场围标串标、虚假招标以及商业贿赂等行为已成为制约建筑市场健康发展的重要因素，引起社会各界广泛关注。在《招标投标法》颁布实施十周年之际，总结加强招投标管理、防范商业贿赂的经验，认清工程领域腐败案件的特点和规律，对于进一步加强管理、预防腐败具有积极地意义。

一、招投标领域商业贿赂的表现形式及危害

商业贿赂是指在商业活动中，经营者为销售或者购买商品而采用财物或者其他手段贿赂对方单位或者个人的行为。招投标领域商业贿赂，主要表现为以行贿、给回扣等手段，取得项目承揽权或获得其他的便利。目前，由于工程建设领域的法制、体制、机制还不够健全，招投标领域的腐败现象仍然突出。据统计，2007年、2008年两年间，全国检察机关共立案侦查涉及工程建设领域商业贿赂的案件9374件，10043人，占查办商业贿赂犯罪立案总数的45.3%，其中很大一部分就发生在招投标过程当中。

(一) 招投标领域商业贿赂的表现形式

1、肢解工程规避招标。《招标投标法》第四条规定：“任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。”但一些建设单位的管理人员，为了规避这一规定，将工程项目分拆到法定招标限额以下，化整为零，直接发包或者议标发包，从中谋取好处或收受贿赂。

2、以邀请招标取代公开招标。公开招标是体现招投标“公开、公平、公正”原则的重要环节，是执行《招标投标法》的关键所在。有的地方和单位在操作过程中，为了照顾特定的关系，把本应公开招标的项目，实行邀请招标，不发布招标公告，只邀请特定的法人或组织投标，限制、排斥其他法人或组织参与投标，为其邀请的投标人减轻竞争压力，创造中标条件，从中收取中标人贿赂。

3、搞假招标。为了使意向单位中标，招标方表面上对拟参加投标的单位进行考察，实际上根据意向单位的企业情况设置标书，使其中标；或者故意选择几个无意承建的单位参与陪衬，使意向单位轻易中标。

4、投标人相互串联进行围标。一些关系较好的投标人组成临时联盟，联合行动，相互串通投标报价，达成协议，帮助联盟中的一个投标人取胜，这次你中标，下次我中标，轮流坐庄，利益均沾。从而排挤其他投标人的公平竞争，既避免了真刀真枪的交锋，又拿到了项目，受损的是国

家和集体的利益。

5、假借资质参与竞争。《招标投标法》明确规定，不得假借资质或以他人名义参与招标投标报名。但招标人在实际报名和资格审查过程中，没有严格按照规定程序操作，致使一些技术力量薄弱的企业，或者“皮包公司”，以行贿等手段获得挂靠实力较强的大型企业的机会，以非法方式参与招投标竞争。

6、投标人与招标人、评委串通招标。建设单位的管理人员与关系人串通，在编制招标文件时加入有利于关系人的内容，为关系人创造有利的竞争条件。关系人一旦中标，建设单位的管理人员即可收受贿赂。

(二) 招投标领域商业贿赂的危害性

商业贿赂是商品经济发展的副产品，对政治、经济、文化和社会生活的危害是全方位的，而且已经到了非治不可的地步。其危害性主要体现在四个方面。

1、破坏诚信经营的市场环境。近年来，工程建设领域已成为商业贿赂的频发区。“豆腐渣工程”、房价暴涨等严重损害群众利益的行为，无不蒙上商业贿赂的阴影。商业贿赂已从以往的官员腐败、权力寻租，逐渐向整个社会范围蔓延，形成参与竞争企业运行的“潜规则”，面对这样的“潜规则”，企业无力对抗，不情愿地选择了屈从，从而使商业贿赂的雪球越滚越大。这种商业贿赂导致的恶性竞争，破坏了公平交易的秩序，使守法者蒙受其害，诚信遭到践踏。

2、影响技术水平的不断提高。商业贿赂行为从根本上扭曲了公平竞争的本质，使价值规律和竞争规律无法发挥正常作用，阻碍了市场机制的运行，从而破坏了市场的交易秩序，干扰了经营者间的公平竞争，使诚实信用经营、有实力的企业沦为受害者，影响了企业生产、技术进步和产品质量提高，阻碍着经济的健康发展，影响着我国企业的国际竞争力。

3、成为了滋生贪污、受贿等经济犯罪的温床。一些施工单位和企业为了在竞争中获胜，不惜以重金腐蚀、收买工程项目中的相关人员(包括国家工作人员)。而他们收受贿赂、损公肥私、中

饱私囊的行为，败坏了商业风气，腐蚀了干部队伍，极大地影响了社会的安定团结。

4、损害国内投资环境，降低国外投资的吸引力。现在大多数人关注国内市场，但是海外投资者商业贿赂的危害性更应引起人们的重视。国际舆论对我国投资软环境的不利评论将直接影响我国的经济的发展，同时使我国的国际形象也受到一定的影响，因此将在很大程度上制约我国利用外资发展经济。

二、招投标领域产生违法违规问题的主要原因 工程招标投标存在的问题，究其原因，既有客观因素的影响，也有主观因素的作用。

(一) 法规制度尚不健全。一是本身的法律、法规体系尚需修正完善，在招标投标的环节上缺乏一定的严密性和强制性规定，程序设计过于粗糙或存在漏洞，存在一些可以人为调控的因素；二是在实际运行中，市场监督和制约机制力度不够，监管措施还不到位，缺乏与之配套的相关制度。一些地方性的招标投标相关规定和细则，往往容易造成部门封锁、地方垄断、多头管理等混乱局面；三是法律赋予招标单位在项目投标报名、资格预审、评标定标等环节的权力过大，建设行政主管部门对其监督管理缺少硬性依据和规定，监管制约乏力，易发生违法腐败行为。

(二) 行政干预，地方保护。一是原本可用市场原则和市场机制来解决的问题，仍采用行政的方法来处理，容易出现行政权力的寻租渗透；二是一些单位领导和主管部门，受地方保护主义的影响，制定这样那样的限制条件，提出苛刻要求，排斥外来企业，甚至直接指定施工单位，搞对外封锁、行业垄断，影响招标投标活动的正常进行。

(三) 法律法规意识淡薄。一方面，部分建筑施工企业负责人的文化水准相对较低，法律意识较为淡薄，个人的整体素质跟不上形势发展的需要。在建筑市场僧多粥少的情况下，施工企业为了争工程，他们选择有发包权或招标权的甲方负责人和有建设工程管理权的各部门工作人员作为“工作”对象，耍手腕、做动作。另一方面，在市场经济条件下，少数领导干部、工作人员，经受不住“权、钱、情、色”的考验，把人民赋予的权力作为发

财致富的捷径和纵情享乐的机会。

(四) 监督管理难以到位。现行的政府投资工程建设管理体制存在诸多弊端。一些政府部门集工程立项、资金、招投标、建设、监管、使用于一体,既当业主,又当管理者,是造成腐败现象层出不穷,腐败分子“前赴后继”的体制原因。另外,政企不分、政事不分,也是源头滋生腐败的体制原因。目前,对建设工程招标投标活动的行政监管由多个部门负责,这种多头管理的格局,使工程招标投标条块分割、各自为政、部门分割的问题比较突出,难以形成统一有效的监督管理。

(五) 查办案件缺乏力度。由于规避招标是在私下进行,少有知情人,即使有知情人,也由于心存顾虑而不愿、不敢举报,缺乏群众监督基础,这给打击规避招标的不法行为带来了一定困难。即便立案查处,查处的过程中还存在着袒护、说情的现象,从而出现查处不力,出现违纪违法者得不到惩处的问题。正是由于违纪违法的成本低,风险小,而所获取的利益巨大,使得无视法纪,顶风作案的行为屡禁不止。

三、预防和惩治招投标领域商业贿赂的具体措施

近两年,宁夏在预防和惩治招投标领域商业贿赂方面采取了一系列措施,取得了良好效果,值得借鉴和推广。

(一) 严格执法,强化监督,规范招投标主体行为。针对建设工程招投标领域存在的规避招标、虚假招标、围标串标、违法转包、分包等违法违规问题,制定《建筑工程投标保证金管理办法》,将投标保证金统一管理,有效应对投标企业出借资质大肆围标串标;建立各部门联席工作机制,各部门联动执法,加大对招标人、投标人规避招标、场外交易等重大违法违规行为的处罚力度;实施建造师押证制度,让“投标专业户”失去生存土壤;实行招标代理从业人员挂牌上岗制度,加强执业行为约束,专项治理招标代理市场出借资质、挂靠资质的行为,严禁场外交易。

(二) 充分利用信息化技术,推行计算机辅助评标。进一步完善了建设工程评标专家库的专

业配置,建立了评标专家日常行为记录制度和准入清出制度,形成良性循环的动态管理模式。以信息化手段为依托,开发计算机辅助评标系统,实现评标专家在有限的评标时间内从重总价评审向清单单价评审的转化,进一步提高评标的质量,规范评标专家的评标程序和行为,限制评标专家的自由裁量权,避免专家故意或过失出现评分错误,确保评审程序的科学性和计算统计的准确性。

(三) 搭建“一站式”服务办公平台,切实提高服务质量。在建设工程交易中心建立“集约办事流程,明确岗位职责,规范监管标准,提升服务形象”为主要目的的招标投标“一站式”服务办公平台,统一办事程序、规则、时限和工作标准,实现中标后的质量监督、安全生产管理报监、新型墙体材料和散装水泥使用、农民工工资保证金、施工许可证集中办理,保证招标投标及后续建设手续管理事项办理高效快捷,公开透明。

(四) “两场”联动,实施合同履约全过程监管。实施有形建筑市场和施工现场“两场”联动,对合同履行进行全过程跟踪管理。对签订阴阳合同、转包、违法分包、任意更换项目经理等违规行为,依法进行处理,提高了建筑市场的整体管理水平。

(五) 推行政务公开,构建阳光、诚信的招标投标交易秩序。将招标公告、资格预审文件、招标文件、评标结果、中标人等事项在建设工程信息网上予以公示,实现社会监督与行政监督的有机结合;一些大型政府投资工程和重点工程的招标投标活动特邀纪检监察部门参与,加强对职务犯罪行为的监督;建立了招标投标监管机构廉政风险防范机制,签订廉政责任书,根据风险点制定了防范措施,预防腐败行为的发生;逐步建立和完善企业信用资料库,公开企业招标投标违法行为记录,构建以信用评价为核心的招标投标诚信体系,发挥信用信息在资格审查、中标人推荐和确定等活动中的基础性作用,促进企业自律,努力构建阳光透明、诚实守信的招标投标市场竞争环境。

“我最终栽倒在自己铺设的‘腐败路’上！”2009年12月28日，陕西省渭南市临渭区交通局原局长雷建民因犯贪污罪、受贿罪、巨额财产来源不明罪，被渭南市中级人民法院一审判处无期徒刑，剥夺政治权利终身。

在审判大庭，随着法槌的沉重落下，雷建民深深地垂下了头。

在临渭区交通局的人事安排调动、工程项目建设上，雷建民大肆贪污、受贿，其贪污数额达378.88万元，受贿数额达42.9万元，巨额财产来源不明数额达433.32万元，创下了渭南已查获官员贪腐数额之最。

1、家中搜出94张存款单共计500余万元

2008年12月，临渭区交通局在该区大王乡刘才沟、牛寺庙等村修建的通村水泥路，因存在严重质量问题，被当地百姓戏称为“豆腐渣路”、怒斥为“腐败路”。时隔一年后，记者来到这两个村，对雷建民涉案的相关情况进行走访调查时，群众仍愤怨难平。

一位李姓村民气愤地对记者说：“这样的水泥路还不如我们以前的石子路，简直就是灰土路！人在上面用脚轻轻一踢，路面就散了；汽车开过去，扬起的灰土连汽车都看不见。”通村水泥路存在严重质

量问题被曝光后，引起了临渭区委、渭南市委及陕西省交通厅的高度重视。相关部门立即成立调查组展开调查。随后，临渭区检察院介入调查。在对临渭区交通局账目进行核查时，该院干警发现一笔来历不明的款项，数额高达110万元。他们调查发现，这笔钱是从一个工程项目部的账上转

私设项目部玩『自我交易』把戏

「建立健全防止利益冲突制度」非常必要
陕西省渭南市临渭区交通局原局长雷建民腐败案表明：

过来的。经过深入查证，雷建民私自设立的4个工程项目部浮出了水面。检察机关同时还掌握了雷建民收受贿赂的大量证据。

2009年4月18日，临渭区检察院依法决定对雷建民立案侦查。在对雷建民的住宅进行搜查时，办案人员发现他家阳台上的柜子里装满了名烟名酒。在一堆旧纸箱中还发现了一个手提包。雷建民乘人不备，拉开手提包的拉链，将一个信封悄悄装进上衣内兜。这一举动被细心的检察干警发现。“干啥呢？”办案人员眼疾手快，一声喝问，雷建民一下子慌了神。办案人员从雷建民的衣兜内拿出了那个他企图藏匿的信封，打开一看，里面竟然有94张定期存款单，共计517.54万元！

还是在那个手提包内，办案人员发现了一本余额为1686.67元的活期存折；3张国债凭证，金额10万元；购房协议书一份，附雷建民预付款票据一张，金额为150万元；雷建民借给他人的借款合同5份，共计金额468万元；还有房产证2本，雷建民及家人的保险单、保险合同等。

原来，在有关方面对临渭区通村公路质量问题进行调查后，雷建民预感到自己的问题迟早将暴露，于是，将这些东西早早地整理打包，但还没来得及转移就被发现了。

在雷建民的办公室里，办案人员发现了雷建民私设的4个项目部的公章，19份合同，其中15份是虚假合同，以及密密麻麻地记满了个人受贿数目和物品的27页纸。上面清楚地记载着何人、何时所送钱或卡的数额，以及所送礼物的情况。

从逢年过节中的“人情”往来开始，雷建民逐渐利用主管区、乡、村道路建设中工程立项、工程招标、下属单位人员安置调动等机会，多次收受贿赂，数额达42.9万元。

2、私设项目部大肆套取公款

雷建民在工程项目中频繁搞官商交易，捞了个盆溢钵满。但他并不满足于这样的“小打小闹”，他的胃口越来越大。他私自设立了4个工程项目部，直接套取工程款，把国家建设工程当成了自家的“聚宝盆”，开始大玩公款变私钱的魔法。

陕西省通村公路建设全面展开后，2006年至2008年间，雷建民利用手中的职权，先后非法私设了“渭南华通路桥公司临渭区固市镇道路改造项目经理部”、“青海路桥公司临渭区固市镇道路改造项目经理部”、“渭南华通路桥公司临渭区产业园工程项目部”、“渭南华通路桥公司临渭区乡路项目部”等4个项目部。通过这些项目部，雷建民采取签订虚假合同套取工程款和先多付后截留工程款的方式，大肆套取公款。

2006年10月至2008年8月，雷建民代表甲方临渭区交通局与乙方——自己的4个项目部签订了通村公路虚假合同15份，共套取通村路工程款约552.8万元。他把这些钱中的261.71万元上交临渭区交通局，垫付该局费用和虚假合同税款约68万元，剩余的223万元落入了个人腰包。

这15份虚假合同中，甲方临渭区交通局均由雷建民签字，乙方即雷建民的4个工程项目部，有14份是别人代签的，其中一份是由雷建民本人亲自签订的。记者在案卷中找到了那份合同，甲方签字人为“雷建民”，乙方签字人是“雷大民”，字迹完全一样。在他私设的4个工程项目部的账务资料中，雷建民也均是以“雷大民”的名义签字报销的。

2005年，雷建民利用临渭区交通局负责固市镇小城镇道路改造工程之机，分别用他的两个项目部承建了固市镇渭蒲路、文化路和固小路工程。这几项工程临渭区政府实际拨付资金370万

元。而这几项工程的工程款合计201.2万元，各项工程费用38.2万元，项目部工程利润20.1万元。余下的110余万元，被雷建民装入了自己的口袋。

2008年6月，雷建民借临渭区交通局负责修建通村水泥路的机会，以其“渭南华通路桥公司临渭区乡路项目部”名义，与临渭区交通局签订了修建桥南镇花园村至综合村6.5公里通村水泥路合同，全部工程款126.75万元。而实际上，这条道路仅修建了4.1公里，未修建的2.4公里计45万元的税后工程款，同样落入了雷建民的腰包。

就这样，雷建民共将378.88万元国家交通建设款，由姓“公”变成了姓“私”。

3、穷区交通局长创下渭南贪腐之最

在这里，我们有必要再回到2001年——这一年，渭南市交通局原局长赵信任受贿案发。此后，雷建民逢会必讲廉洁奉公、清廉执政，每年的工作报告也都有大段的文字讲述党风廉政建设和个人廉洁自律。可就在一边大讲廉政的同时，雷建民又在大地把捞钱。

从2002年开始，雷建民的家庭收入可谓节节攀升：2002年，雷建民全家在银行的存款为2笔9万元；2003年达到22笔85.5万元；到了2008年，转存和存入更是达到94笔517.54万元；2009年，案发前3个月，转存和存入23笔122.9万元。这些存款大多数存于西安、渭南等地的银行、信用社及邮政储蓄所等。存转款最频繁时，雷建民或家人平均每四天就要跑一次银行办理存款和转存手续。

法院审理查明，在雷建民的资产中，银行存款517.54万元，房产计222.04万元，对外借款468万元，4个项目部账面余额43.04万元，购买国债10万元，购买保险35.24万元，总资产合计1295.94万元。雷建民能说清来源的有862.62万元，其中家庭纯收入仅36万元、贷款15万元，受贿现金42.9万元，贪污公款378.88万元，放贷利息收入123.14万元，银行存款利息36.5万元，4个工程项目部利润137.37万元，雷建民应付工程款41.44万元，收受礼金51.37万元；不能说明来源的有433.32万元。

在渭南市中级法院对雷建民案审理中，雷建民在法庭上口口声声说，临渭区是个穷区，修路的钱都要从上面争取，因此争取到的钱一分都不能乱花。可令人震惊的是，就是穷区这么一个小小的科级干部，身价却达到了上千万元，创下了渭南贪腐之最。

4、贪局长看守所中反省

“祸生于欲得，福生于自禁”。雷建民弄权玩“火”，触犯刑律，完全是咎由自取。

结束了自己的“仕途经济”，在看守所里，雷建民开始为自己的沉沦而痛悔——他们看重的是我的权力。我担任临渭区交通局局长后，手里的权力越来越大，求我办事的、送礼的人也越来越多，送钱、送卡、送烟酒、送水果食品，送什么的都有。据我记载，先后有300余人次给我送钱、送卡、送东西。

当时我也不想收，但碍于情面，不收吧，来人没面子，收了就得给人家办事。再加上自己认为，逢年过节收了也是人之常情，办过事的人是借过年过节送一些感谢费，收下也是应该的。

这一段时间以来，经过检察官的教育，经过自己深刻的反省，我深深地认识到自己有严重的经济问题，触犯了法律，犯下了严重罪行。我辜负了党组织对我的教育和培养，辜负了人民的希望，对不起自己的家人，有负各级领导对我的栽培。

身为共产党员、区交通局局长，我在会上经常要求我的下属严于律己，克己奉公，秉公守法，廉洁从政。我却不能严格要求自己，触犯了党纪国法，成了下属和同志们的反面典型，给党和人民造成了严重的损失。自己用错了权，做错了事，没有做到公权为公，公权为民，而是以权谋私。

人一旦追求金钱，一味地获取不义之财，就必然会步入歧途。如今，我自己触犯了法律，影响之坏，教训深刻。我追悔莫及，我做的事应该是自食其果，我愿意接受法律的制裁。希望我的同事、朋友及广大公职人员，从我身上吸取教

训，受到教育，再不要步我的后尘。

5、建章立制防范“自我交易”

记者在临渭区交通局采访时了解到，雷建民在单位搞一言堂，作风霸道，许多事情都是他擅自做主，一个人就决定了，特别是工程项目上的事，临渭区交通局机关很少有人知晓。在同事的眼中，雷建民高傲自满，很难接近，给人一种畏惧感。就是因为临渭区的道路建设上拥有绝对权力，在贪欲的驱使下，雷建民大肆收受贿赂，捞取不义之财。最终，被“贪火”所焚，被“欲水”所溺。

2000年1月，雷建民出任渭南市临渭区交通局局长。2002年，渭南市交通局原局长赵信任因犯受贿罪被法院判处有期徒刑十年。按说前车之鉴，他应该引以为戒，洁身自好。然而，雷建民还是没有把握住自己，而是“前腐后继”。不仅对送上门来的钱欣然笑纳，而且主动出击，广辟财路，私设项目部，套取和截留公款。

古人云：“邪生于无禁，欲生于无度。”雷建民因为贪欲膨胀走上了违法犯罪道路的沉痛教训再次说明：贪欲害人、害家、害己。

“修路腐败”，使一个又一个贪官纷纷落马。我们不禁要问，在其他地方有没有像临渭区那样的“豆腐渣路”和“腐败路”？“修路腐败”何时不再是吏治之痛？

在采访中，办案检察官告诉记者，强化对权力的监督，建立程序严密、制约有效的权力运行机制，完善民主集中制，促进权力运行规范化，从制度上给权力设防，使公权运行得到有效监督，才是防止腐败的重要举措。雷建民身为交通局局长，私设4个工程项目部，采取签订虚假合同和先多付后截留的方式大肆套取公款，这是一种典型的“自我交易”行为。雷建民腐败案的发生表明，党的十七届四中全会和十七届中央纪委第五次全会提出要“建立健全防止利益冲突制度”，是十分必要的，对预防腐败来说也是一项十分迫切的任务。

——摘自《检察日报》

不能让代建制沦为

“遮羞布”

投资近3亿元的江苏省老年公寓项目在代建中曾因官员腐败遭到“串标”

在刚刚结束的江苏省南京市“两会”上，一些人大代表和政协委员希望检察机关加大预防职务犯罪工作力度，特别是要加大工程建设领域职务犯罪预防力度，有效杜绝“大楼建起来，干部倒下去”，甚至“大楼还没建起来，干部就倒下去了”现象的一再发生。而“干部倒在大楼建起来之前”是有所特指的，那就是投资近3亿元的江苏省老年公寓项目。

江苏省老年公寓项目，是江苏省政府确定的十大社会事业项目之一。然而一直到现在，这一项目都没有完工。该项目2003年立项后不久就被别有用心的人盯上了，两个先后负责该项目的江苏省民政厅干部和“跟踪者”沆瀣一气，共同谋划的涉及多个环节、多种身份参与者参加的串通招标投标把戏开始上演。从违规确定投标人、串通修改招标文件、代建单位的选择，到串通确定评委，最后到招标人、投标人和评委串通确定招标总代理，一连串的非法运作让人触目惊心。本应该依法、公平、公正进行的工程建设招标投标过程，成了这些人私下操纵、恣意妄为的舞台。

1、项目一立项，就被别有用心的人盯上

2005年，投资近3亿元的江苏省老年公寓项目（以下简称老年公寓项目）启动。该项目最初由江苏省民政厅老龄委原副主任王凤亭负责，后改由老龄委办公室原副主任郑际明负责。

章铎是江苏省镇江市一家装饰公司经理，早

在2003年就认识了王凤亭和郑际明，他与这两个人的“缘分”，就是从老年公寓项目开始的。

在老年公寓项目立项之初，王凤亭在镇江的朋友刘丽英就知道了他负责该项目的事。“刘丽英得知这是一个大项目后，就想介绍人参与这一工程。她的一个朋友认识我，就把我介绍给了她。几天后，我接到了朋友的电话，说王凤亭要来镇江，让我安排一下接待的事。”章铎回忆说。

在那次接待王凤亭的饭桌上，章铎看出刘丽英与王凤亭的关系非常不一般。他认为，只要刘丽英出面，他拿下老年公寓项目就有很大的把握。从那以后，王凤亭每次到镇江，章铎都全程接待。逢年过节，章铎还会给王凤亭奉上价值不菲的礼物。2007年老年公寓项目开工后，为了感谢王凤亭的帮忙，章铎先后送给刘丽英7万元。

该项目改由郑际明负责后，王凤亭将章铎介绍给了郑际明。于是，在章铎接待的人中，又多了一个郑际明。章铎向郑际明承诺，若得到老年公寓项目的装修工程，可以将其中的一部分业务转给郑际明的女儿承接。章铎的豪爽和“懂事”让郑际明很高兴。

有了章铎的尽心尽力，老年公寓项目前后两个负责人王凤亭和郑际明也都心甘情愿地为他的事“操心”了。

2、为分一杯羹，一千人联合大串通

2005年,得到老年公寓项目启动的消息后,章铎找到江苏某工程咨询有限公司总经理、南京建设工程招标投标专家刘少华,请他帮助策划,并承诺如果取得该项目的建设工程,可将其中的项目审计、评估和监理业务交给刘少华来做。由于章铎所在的公司没有土建工程资质和业绩,因此他又找到熟人——江苏省南通市某建筑公司的盛明,让该公司出面承接土建工程,条件是全力支持他承接装修工程。

2007年3月,为进一步加强老年公寓项目的监管,有关方面决定对该项目确定实行“代建制”。“代建制”是指政府通过招标方式,选择专业化的项目管理企业作为代建单位。在合同委托范围内,代建单位独立开展勘察、设计、施工、材料及设备采购的招标工作,实施计划、组织、指挥、协调和控制等管理。

章铎通过郑际明得知这一消息后,立即与刘少华商量对策。刘少华向章铎提出,找一个能够控制的单位做代建招标代理,再由这个单位行使业主权,操作工程后续的代建单位及土建工程、装修工程招标就方便了。刘少华还将以前的同事、时任江苏某咨询公司经理的徐新推荐给了章铎和盛明。

要想让江苏某咨询公司成为招标代理单位,关键在项目负责人郑际明身上。章铎和盛明找到郑际明说明意思后,郑际明答应了。他首先以公开从网上征集的名义,提出了包括江苏某咨询公司在内的5家代理招标意向单位。在上级有关部门对5家意向单位进行考察时,郑际明利用自己是考察组成员的便利条件,多次向考察组组长介绍江苏某咨询公司的优势,积极主张由该公司作为项目代理招标单位。2007年5月,江苏某咨询公司顺利成为老年公寓项目代理招标公司。

随后,一连串的中标、围标违法行为在郑际明的直接参与下开始上演:在代建单位邀请招标的过程中,代理招标公司经郑际明默许,违规将参与竞标的公司名单提供给竞标单位之一的南通某建筑公司。同时,郑际明不仅将正在草拟的代建

招标文件提供给该建筑公司,还在以推荐方式决定招标评委时,将刘少华放入评委名单,而且由刘少华推荐了3名他熟悉的专家进入评委名单。结果,南通这家建筑公司顺利地成为老年公寓项目的代建单位。在此期间,该公司先后送给郑际明5万元,送给王凤亭10万元。

按照代建原则,代建单位不得在其代建的项目中承担施工、监理和重要设备、材料供应等工作。但是,南通这家建筑公司却在招标中神通有关公司,欲取得土建标。2008年4月,在开标前两天,南京市建设纪工委接到代建单位违规的举报后,及时组织力量进行查处,土建招标中的串通投票行为才未能得逞。在调查过程中,南京市建设纪工委发现了郑际明、王凤亭受贿的问题。

对章铎来说,可谓是“竹篮打水——一场空”,花了大把金钱还没有等到他希望得到的老年公寓装修项目,王凤亭和郑际明就“出事”了。

3、从串标围标,彻查两官员犯罪事实

2008年5月,南京市秦淮区检察院依法立案侦查此案。秦淮区检察院反贪局副局长王晓华介绍说:“办案前期,我们就感到,要将郑际明和王凤亭的犯罪事实查清楚,必须彻底揭开老年公寓串标、围标的事实,从外围找到郑际明、王凤亭等人的犯罪证据。”

于是,章铎、盛明等与此案有关的人,都成了重点侦查对象。同时,另一名重要行贿人徐荣也浮出水面。徐荣是江苏某桩基公司经理,经人介绍认识郑际明之后,几年时间里,他也成了郑际明吃喝玩乐的“取款机”。

2008年6月,就在侦查人员查到徐荣向郑际明行贿的线索后,徐荣“失踪”了。侦查人员调查得知,徐荣的家庭观念比较强,应该不会在离家太远的地方躲藏。于是,王晓华带领侦查人员到徐荣的家和公司附近布控。“没想到,这一守候竟然就是将近一个月。”王晓华说。

徐荣到案后,在大量的证据面前,交代了向郑际明等人行贿的事实。据查,在老年公寓项目

桩基工程的招投标中，经郑际明的照顾，徐荣得到了桩基工程项目。为此，徐荣送给郑际明12万元。

2009年，法院先后以受贿罪分别判处王凤亭有期徒刑十一年、郑际明有期徒刑十年。值得一提的是，刘丽英被以国家工作人员特定关系人的身份以同罪判处有期徒刑三年，缓刑四年。

4、完善“代建制”，预防工程建设领域腐败
传统的政府投资项目并不区分投资、建设和运营，建设过程往往由临时抽调人员组成的“指挥部”或“基建办”完成。这种临时拼凑起来的机构，一般不具有全面的专业知识，工作中容易出现疏漏，往往造成项目超投资、超规模、超标准，甚至滋生腐败。于是，“代建制”出现了，就是由自己建变成花钱请人建，俗称“交钥匙工程”。

在2004年7月16日国务院颁布的《关于投资体制改革的决定》中可以找到关于“代建制”的表述：“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，竣工验收后移交使用单位。”

“‘代建制’总的来说是科学合理的，但在实际操作过程中走了样，同样会出现各种各样的问题。”2010年1月28日，秦淮区检察院副检察长翟云峰在剖析此案时说。他认为，王凤亭、郑际明受贿案很具有代表性。“一个实行了代建制的政府投资重点工程项目，包括业主单位的具体负责人、代理招标公司、代建单位、评标专家等几乎所有该项目的主要环节和主要参与者，均能互相串通且肆无忌惮地进行幕后操控，让我们感到工程建设领域内不正之风已泛滥到十分猖獗的地步。”翟云峰告诉记者。

“要防止‘代建制’成为工程建设领域违规行为的遮羞布。”一位长期在建筑行业从业的人直言不讳地说，“谁来代建，需要招投标；确定代建单位后的项目施工过程中，仍然需要招投标，这里面有很大的操作空间。代建单位必须与业主单位搞好关系，否则谁找你代建？谁来给你

钱？什么时候给你钱？给你多少钱？这些都是很现实的问题。”

“有了好的机制和模式，还必须有完善的实施办法，才能取得好的效果。”翟云峰认为，对于“代建制”，当务之急是要以合同管理的形式约定代建各方的责任，特别是业主单位的责任，坚决杜绝业主单位越权干预项目代建单位行为的发生，并严格要求其按工程进度及时、全额拨付应支付的工程款。

为了从源头上预防腐败尤其是工程建设领域的腐败，在反腐败职能部门的推动下，国家积极推进政府投资体制改革，积极完善工程建设项目招标投标制度。2010年1月7日，国务院法制办就《政府投资条例（征求意见稿）》公开征求社会各界意见。《政府投资条例（征求意见稿）》第四十条规定：“采用直接投资方式的非经营性投资项目，一般应当通过招标等方式选择专业化的项目管理单位，负责项目的建设实施，建成后移交项目使用单位。”这一条虽然没有“代建制”的明确字眼，但“通过招标等方式选择专业化的项目管理单位”被保留了下来。并且，《政府投资条例（征求意见稿）》规定了投资主管部门和有关部门的法律责任，国家机关及有关单位的工作人员在项目建设过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、索贿受贿的法律责任，以及项目管理单位的责任。但是对“代建制”实施中违规行为的处置，并没有明确的具体规定。“我们希望南京的这起典型案件，能引起国家有关部门的重视，在立法时充分考虑到项目代建中存在的各种‘潜规则’，并制定切实可行的应对和防范之策，通过完善‘代建制’，坚决惩治和有效预防‘代建制’实施中的各种腐败行为。”翟云峰指出。

1月中旬召开的十七届中央纪委第五次全会，将“着力推进反腐倡廉制度建设”作为一项明确任务提了出来。会议强调要继续深化投资体制改革，而“代建制”作为政府投资工程建设领域的一项新制度，如何完善，值得思考！

——摘自《检察日报》