

关于防治工程建设领域串标围标的初探

胡军健

(浠水县住房和城乡建设局 浠水 436200)

目前,县级工程建设招标投标市场上的串标现象极为普遍,随着全国推行湖北荆州招投标“五统一”综合监管模式的全面工作试点,各投标人进行串标围标的手段逐步趋向隐蔽。在当前形势下,如何破解围标难题,进一步规范招标投标市场秩序,促进招标投标行为健康有序的发展,是摆在各招投标行政监管部门面前的重要课题,是对招投标监管提出的严峻挑战和考验。笔者结合从事招投标监管工作几年来的体会,就防治围标串标谈点肤浅的看法。

1 串标围标原因分析

当前,围标串标的主要形式有:一人借用多家资质投标,少数行业垄断市场、强买强卖投标文件,不同投标人的投标文件由一人制作,不同投标人的投标保证金由同一人支付,提供多个虚假证件参与投标等,这些问题严重影响着招标投标市场的公正公平,影响着项目的建设,影响着招投标监管部门的地位和威信。分析原因是多方面的,既有招标人、招标代理机构的原因,也有投标人和我们监管部门的原因。

1.1 企业资质管理无序,造成不正当的竞争

资质管理无序是造成围标串标的罪魁祸首。其一,部分企业将出借资质作为公司收入的一部分甚至是主要经济来源,明知此举违法但大多认为这是招投标市场一个潜规则。甚至有相当一批的“皮包公司”,参与投标的真正目的不是承接工程,而是以挂靠、出借资质来获取不正当利益,带来一些人大肆借资质,看似外地高等级资质企业进入本地招投标市场,实际上是当地部分低资质项目经理和社会闲散人员挂靠、借用、甚至有的四处借用多家企业资质在本地备案后,长期靠卖

资质从中牟利。从目前招投标情况看,一人掌控多家资质在本地备案后,长期靠卖资质从中牟利。此现象各地都不同程度的存在,一旦将所有资质投入某一个招标项目,围标很容易得手。例如,今年我们在查处一家企业出借资质问题时,该企业得知情况后,迅速聘请借资质投标人员为公司副经理,逃避查处。其二,一些社会闲散人员在投标过程采取威逼利诱的手段强买强卖投标文件来围串标。

1.2 投标信息无法保密,滋生围标串标条件

从现阶段传统的招投标方式看,一个项目的招投标要经历外来企业注册登记备案、投标报名、投标保证金的提交、资格审查、踏勘答疑等环节,涉及的部门有我们建设行政主管部门、招投标行政监督部门、招投标综合监管部门、招投标交易中心、招标人、招标代理机构、公证处、收取保证金的银行、投标人等单位。需要资格预审的项目,还有参加资格审查委员会的成员,参与的人员非常多,投标人的信息资料在每一个环节都存在着泄密的可能性,可以说目前所招标的项目投标人的信息没有泄露的基本没有。

1.3 代理素质参差不齐,部分行业垄断严重

从现状来看,对我们招标代理机构及其人员行为的管理存在漏洞,招标代理从业人员整体素质不高,职业道德水准参差不齐,参与串通招投标、泄露保密信息,恶意竞争排挤对手等违法行为多次发生,严重地扰乱了招投标市场秩序,有的为保护自身利益,在招投标活动中搞政策倾斜,在投标过程中限定投标人范围,在评标过程中加入不公正条件,倾心行业系统企业。特别体现在交通、水利等行业,这些部门在招投标中既作为

作者简介:胡军健 工程师

收稿日期:2012年5月

项目的招标人,又是招投标工作的行政监督部门,同时,又是投标企业的主管单位,政企不分,管办不分,周边同行企业间标专家也都与本系统有着千丝万缕的关系,无形中形成了行业的垄断局面。

1.4 执法主体相互牵制,监督管理力不从心

国务院办办发[2000]34号文件规定的招投标过程中泄露保密资料泄露标底、串通招标、串通投标、歧视排斥投标等违法活动的监督执法,分别由相关行政主管部门负责。湖北省政府306号令对招标投标过程中的串通招投标、弄虚作假、泄露保密资料、歧视排斥投标等行为,行政主管部门、招投标管理办公室、发展改革行政主管部门都能进行监督执法。由于在招投标市场监管主体上的不一,授权多家监管,致使部门之间相互推诿、指望,从而使违法都屡屡得手。

2 工作中的几点探索

2010年以来,我们针对招投标市场存在的问题,实行了八大举措,收到了明显的效果。我们主要的作法是:

2.1 培育诚信投标人,支撑招投标市场

一年来,我们经常在投标人中开展“讲法律、讲诚信、讲道德、保平安、促发展”为主题的教育活动,敲警钟,打预防针,引导、告诫他们依法依规参与市场竞争,独立投标。同时,为企业排忧解难,急企业所急,想企业所想,增进企业对招投标监管部门的信任,拉近彼此间的距离,树立了一批不围不串不陪的典型,使得部分投标人的不轨行为难以达到目的。

2.2 实行身份查询,严把起点关口

从2010年1月1日开始,我们在投标报名、领取文件,答疑踏勘,送达投标文件等环节都要求投标单位项目负责人全程参与,并特邀公安部门使用公安系统身份证验证器审验拟派投标建造师身份的真假,否则不予受理,增大了借资质投标难度和成本。2010年,通过身份证验证系统拒绝因“身份不实”的投标人19家。

2.3 实行标审查,防范哄抬报价

我们对政府投资项目在开标前必须将中介机构编制的预算送审计部门审核并以审核后的价格作为

最高限价送招标办备案并向各投标人公示,同时在招标文件中约定分工程类别固定下浮6%-10%,此举有效防范了围标串标得逞,投标人与造价单位勾结得逞后,给政府和招标人带来不必要的损失,从而一定程度上确保了政府资金的安全,发挥了政府资金的最大效益。

2.4 推行法人备案,减少虚假资质

在对进入我县从事建筑施工、工程监理、招标代理、造价咨询、勘察设计等外来建筑业企业,我们会同县纪委、监察局、县招标办等单位联合发文,规定上述企业来我县必须由企业法人代表亲自来招标投标综合监管部门和建设行政主管部门办理注册备案登记手续,并现场签订“不出借资质、不围标串标、不转包工程”的承诺书。2009年在我县参与投标企业达340余家,2010年实行法人到场备案只有130家,此举较好的打击了借资质投标的行为。

2.5 实行资格后审,体现竞争保密

严格建设部相关文件规定,实行项目投标合格制,取消“定三抽四”(由招标人定三家现场抽四家)的“七家模式”,改资格预审为资格后审,让符合条件的所有投标人都参与竞争,既利于体现招标投标“公平、不排斥潜在投标人”的原则,同时又能加强招投标法“对投标人的名称、联系方式的保密”的规定,使不法分子无法预计围标串通投标的成本和投标结果而放弃,能有效的遏制串通投标行为。

2.6 合理划分标段,防范围标串标

在农业开发、土地整理等多标段招标项目中试行“机动遴选法”,也就是投标人对所有标段都必须进行密封投标,在投标文件递交截止后开标前通过摇号随机确定投标人所投标段,评标委员只对所抽中的标段的投标文件进行评审,让串通投标无所适从。

2.7 合理划分标段,加强监督检查

在县委县政府的领导下,成立了综合招标办,联合出台了《综合招投标联席会议制度》和《招投标综合执法办法》,重大问题由我们纪委、监察、公安、建设、工商等部门组成的联席会议集体决定,重大活动由联席会议成员单位共同参与决定。会同行政、监督、公安、工

商等部门对200万元以上的项目进行标后检查,检查中标单位投标书中关键岗位人员在岗情况,投标承诺履行情况,转包和违法分包承诺情况是否一致。公安局、工商局还成立了驻招投标办警务室、工商室、共同参与招投标违法案件的查处。一年来,查处违法违规案件8起,对违法违规企业依法作出了处理,并记入不良行为记录,限制其在我县的投标资格。通过标后监管和综合执法,大大减少了围标串标现象。

2.8 依托行业协会,建立作用机制

在省市招投标管理部门和县委县政府的正确领导和大力支持下,我们率先成立了湖北省第一家县级招标投标协会,并在县招投标工作管理委员的指导下,印好了《投标企业信用档案制度》,订立了招标投标活动人信惩戒、守信激励、不良行为记录等制度。建立了以县招标办、监察局、检察院、公安局、住建局、工商局、审计局、采购办等部门为主的信息互通机制,及时掌握各部门查处招投标单位的违法违规行为,并作不良行为记录。对有不良行为记录的外地企业,不再接受其进入我县从事招投标活动的备案登记,对已经进入企业,一律清退出浠水招投标市场。同时,在发中标通知书和施工合同签订时,由招标办约请招标人,中标单位法人、项目负责人等进行集体谈话,向各方提要求,同时也包括廉政承诺要求。

3 几点建议

招投标市场秩序受管理体制影响和利益驱使,投标人各种违法手段层出不穷,屡禁不止,往往是你有政策,他有对策,要解决围标串标等违法行为,我们认为必须坚持标本兼治、惩治并举,做好以下几个方面的工作:

3.1 改进方法,尽快推进电子投标

尽快实行电子招投标,从而使招标人,招标代理机构、监管部门、各投标人背靠背,只要把握好投标保证金收取这个环节的保密工作,很难围标串标。同时实行电子招投标可以节约社会资源,提高工作效率,防止人为因素,促进廉政建设,提升监管服务水平,维护招投标工作公平公正,应该得到广泛的推广使用。

3.2 两制同行,增大中标的偶然性

在没有实行电子招投标前,实行资格后审合格制和经评审最低投标价法,对综合标、技术标进行符合性审查,不量化打分,只对投标人的投标文件的商务部分进行评审打分。建议各省招投标管理办公室尽快出台适合各地招投标实施细则,便于各级各地实施。

3.3 创新方法,建立健全信用机制

当前,发布企业违法行为记录不是一件简单的事,阻力很大,压力很大,省市招投标管理部门要研究,在给基层工作上加压的同时,更要创新方法以省市监管部门的权威给基层打开发布企业违法行为记录局面减压。如,实行违法案件下查一级制度,查实后,督促基层上网公布,既能达到目的,又能提高基层招投标管理部门的威信和地位。

3.4 建章立制,管理招标代理机构

目前,基层的招标代理机构和有些高资质的代理公司在基层设立的分支机构,管理落后,代理服务水平较差,影响了招投标工作水平。建议省招投标管理办公室协同资质管理部门进行一次清理,对不符合条件的予以撤销。同时完善管理制度,加大对招投标机构监管力度,加强中介机构的资质年审、持证上岗检查、特别是诚信审核。我们认为,对招标投标领域的中介机构及其从业人员的管理,可尝试由招投标管理部门与行业主管部门双向管理。

3.5 因地制宜,实施放开与封闭并存

县级市场上转包工程的现象比较严重,一个外地公司获取200万元以下项目的中标资格,企业是不会设立项目部的,十有八九转包给当地人。与其如此,200万元以下项目不如由业主定向邀请本地有相应资质,有能力的企业投标,此举一利于项目的建设;二利于施工现场管理;三利于本埠企业的发展;四利于全县建安营业税的增收。200万元以上的项目则彻底放开市场,一律在网上下载招标文件、图纸、答疑,实行中标后住建部门备案。