

隐匿的“熟人圈子”

——招标投标市场乱象调查

核心提示

□新华社记者 陈国洲

工程项目招标投标制度是选拔优质建设企业、预防建筑腐败的一项重要制度。然而,记者近日在调查中发现,建筑市场上隐匿的一些“熟人圈子”,已经织就了一张张严密的围标、串标违法违规网络,扰乱了招标投标市场的健康发展,亟待规范、整顿。



绘图 玉明 雅琦

1 “熟人圈子”已成市场顽疾

针对工程项目中的围标、串标行为,今年1月初,青海省工程建设招标投标管理办公室对招标投标市场进行了一次检查。这距2011年12月1日,我国首部有关招标投标违规行为认定的地方性法规文件——《青海省房屋建筑和市政基础设施工程招标投标活动中串通投标行为认定处理办法》正式颁布实施刚满一个月。

在肯定法规收到一定效果的同时,主管部门也并不讳言,围标、串标等违法行为仅凭一部地方法规难以根除。

“坦诚地讲,如果不是‘窝里反’,监管部门一般很难得到有力证据,查处围标、串标行为。”青海省工程建设招标投标管理办公室主任朱应龙说,因为围标、串标行为具有较强的隐蔽性,加之缺乏法律认定,监管部门很难从招标投标程序中发现问题。

甘肃省某招标投标公司负责人李经理向记者透露,目前,国内各地建筑市场大多存在一个个“熟人圈子”。“熟人圈子”的成员包括招

方、专家评审委员会成员、有资质的投标企业、招标投标中介机构等。他们在招标投标市场形成一个招标投标联盟,实行轮流“坐庄”制。如投标人之间事先约定,这次投标由甲企业中标,下次投标由乙企业中标,再下次由丙企业中标。

“‘熟人圈子’的制约力非常大,如果某一公司单方面违反游戏规则,不配合甚至出卖圈子成员,那么以后将遭到普遍打压,很难生存。”李经理说,面对这种行业潜规则,不少企业都会选择妥协。

2 惩戒软弱助长违规行为

据记者调查,2010年,青海省查处了有史以来最为严重的围标、串标案件,这是一起典型的圈内人暗箱操作的招标投标违法案件。

2010年,在青海省人民医院住院综合楼工程的招标过程中,青海省招标有限责任公司作为招标代理机构,由该公司项目负责人韩某私下建议建设单位设立总额达1000多万元的大额履约保证金门槛,与浙江中天建设集团有限公司等8家投标企业串谋,由浙江中天建设集团有限公司组织这些企业收取多家企业资质参与围标、串标,前者中标后,大家分享好处费。

据了解,涉案的人员和企业都长期在青海从事建筑工程和招标投标工作,早已形成了固定的利益圈子。

朱应龙说,最早能得到这起案件的线索,是因为他们圈内人利益分配不均,内部有人告发。也就是说,“内讧”是这起案件最终能水落石出的重要原因。

既然违法分子频频落网,为何仍有大量企业和人员前仆后继地触及法律底线呢?

“按照现行招标投标法的规定,违法代价确实太低。”青海省社会科学院法学研究所副研究员高永宏

说,上述案件中的两个主要涉案企业,招标代理机构仅被处以20万元罚款,主要的围标企业才被处以3万元罚款和当年考核不合格的惩罚。这些罚金对于涉案公司来说无关痛痒,因为他们一旦成功,即可获取上百万元甚至上千万元的利益。

“现在,全国各地都已开始重视这个问题,此次出台的规范性文件就是对哪些是违法行为进行定性,为加大惩戒做好法律准备。”朱应龙说,在此基础上,国家将在2012年2月1日实施的《中华人民共和国招标投标法实施条例》等一系列法规中,加重对此类违法违规案件的处罚力度。

3 规范运作是消灭“圈子”的最佳手段

调查中,业内人士和专家学者普遍认为,除了加大惩戒力度,进一步建立健全招标投标市场的运转机制,规范运作才是消灭“熟人圈子”的最佳手段。

多年从事招标投标工作的李经理指出,招标投标的资格预审环节一定要创新,以杜绝业主利用资格预审限制、排斥潜在投标人的现象。对一般工程项目不需要资格预审的,要允许许多一些符合条件的单位参加投标;对复杂的工程,需要进行资格预审的,要制定科学合理的资格预审条件。从实际效果看,正式投标的人越多,成功的机会就越小,围标、串标和收买专家的成本就越高,也更加符合公平竞争的原则。

高永宏说,近年来,工程招标领域牵涉的腐败行为有加剧的趋势,一些干部充当“熟人圈子”的保护伞和领导者,导致围标、串标的情况更加错综复杂。他建议,在市场监管方面应实行完全的政企分离制,消灭“熟人圈子”背后的利益保护伞。

据了解,在国际上,招标工作基本上是由交易中心等中介机构来完成的,受中央投标委员会和行业协会监督。

我国的招标投标法已明确了招标工作应由业主或业主代理人来完成,但是实际上,绝大部分招标工作是由招标投标办公室的工作人员来完成的。这样一来,招标投标办公室既是运动员,又是裁判员,职能不够明确。

因此,改革的方向应是将招标投标办公室与交易中心彻底实行职能分离,把政府的监督管理职能和服务职能分开。

朱应龙认为,加快建设领域信用体系建设可以有效遏制“熟人圈子”的生存发展。他建议在招标投标领域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。