



DACHENG  
LAW  
OFFICES

大成律师事务所

## 大成招标投标法律业务通讯

2014 年第 6 期

本通讯由大成招标投标律师团队提供

实时更新招标投标法律法规、行业资讯、

该团队成员：

招标投标法律答疑，欢迎关注！

- 参与招投标立法
- 精通招投标实务
- 取得招投标资格
- 深谙招投标非诉
- 擅长招投标诉讼



招标投标团队公众微信号：e 招标学苑

---

【政策】中共十八届四中全会《决定》：破局现代治理 .....	2
【政策】推进依法治国，遏制权力越线 .....	7
【政策】破除地方保护，建设统一市场，福建省打响第一枪.....	9
【政策】财政部：严格规范公共资源交易中心的活动，回归服务.....	12
【政策】四川省：强化信息公开，规范招投标行政监督管理.....	13
【行业】吴强：招投标交易场所的操作不规范，违背政府本意.....	17
【行业】招标 10 万亿，腐败成本 8000 亿，此题怎么破？ .....	21

---

招标投标团队负责人：张利江， [lijiang.zhang@dachenglaw.com](mailto:lijiang.zhang@dachenglaw.com)

联系方式：上海世纪大道 100 号环球金融中心 24 层

团队电话：021-20283460

## 中共十八届四中全会《决定》：破局现代治理

**小编的话:**10月28日,备受瞩目的中共十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》

(下称《依法治国决定》)正式公布。该决定与2013年三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》相呼应,成为新一届领导人治国的施政纲领,也是观察中国未来经济社会变迁的“姐妹篇”关键性文件。

《依法治国决定》可能未臻完美,还存在一定的局限性,但它拉开了迈向国家治理现代化的步伐,彰显了把我国市场经济引入法治正轨的决心,但成果不会一蹴而就,正如《决定》所言,“全面推进依法治国是一个系统工程,是国家治理领域一场广泛而深刻的革命,需要付出长期艰苦努力”。

财新网专栏作家刘胜军昨日发表评论《破局现代治理》,提出反腐是法治建设的重点指向、约束公权力是法治的重点。同样值得关注的是,今年2月份,北京大成(上海)律师事务所高级顾问张利江亦发表了《把招标投标纳入规范化、法制化轨道》<sup>1</sup>署名评论,针对工程建设项目招投标、政府采购领域的腐败

等乱象,就其根源做了精辟的分析,并针对如何把招标投标纳入规范化、法制化轨道提出了一系列切实可行的举措。

不难发现,有识之士一直在呼吁和提倡推进依法行政、依法决策、促进和加快市场和政府的法治化。作为市场主体的我们,积极践行《依法治国决定》的精神定为明智之举!



### 十八届四中全会公告(选摘)

#### 三、深入推进依法行政,加快建设法治政府

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。各级政府必须坚持在党的领导下、在法治轨道上开展工作,创新执法体制,完善执法程序,推进综合执法,严格执法责任,建立权责统一、权威高效的依法行政体制,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

<sup>1</sup>原文链接:

[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_7786ddd00101g82b.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_7786ddd00101g82b.html)

### （一）依法全面履行政府职能

完善行政组织和行政程序法律制度，推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。行政机关要坚持法定职责必须为、法无授权不可为，勇于负责、敢于担当，坚决纠正不作为、乱作为，坚决克服懒政、怠政，坚决惩处失职、渎职。行政机关不得法外设定权力，没有法律法规依据不得作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定。推行政府权力清单制度，坚决消除权力设租寻租空间。

推进各级政府事权规范化、法律化，完善不同层级政府特别是中央和地方政府事权法律制度，强化中央政府宏观管理、制度设定职责和必要的执法权，强化省级政府统筹推进区域内基本公共服务均等化职责，强化市县执行职责。

### （二）健全依法决策机制

把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论。

积极推行政府法律顾问制度，建立政府法制机构人员为主体、吸收专家和律师参加的法律顾问队伍，保证法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥积极作用。

### 四中全会《决定》：破局现代治理

#### （选摘）

财新网“胜军改革观察”专栏作家。中欧陆家嘴国际金融研究院执行副院长，世界经济论坛 2012-2014 全球议程理事会中国区理事。华东师范大学经济学博士。曾任中欧国际工商学院案例研究中心副主任。著有《管理的力量：中国挑战的制度求解》、《谁伤了你的幸福》、《下一个十年：一个青年经济学者的改革梦》等。长期关注中国经济与金融体制改革。

### 一、反腐是法治建设的重点指向

从中共十八大以来空前的反腐力度来看，新一届领导人已经意识到当前腐败的严重性，“亡党亡国”不是杞人忧天。由习近平担任《依法治国决定》文件起草组组长，反腐主将、中纪委书记王岐山担任副组长，就释放出这样的强烈信号。

王岐山曾经指出：当前反腐是治标为治本赢得时间。显然，四中全会依法治国是反腐从治标走向治本的转折点。

在全面提升法治效能的同时，党内法规被上升为反腐的利器。《依法治国决定》提出：1) 党内法规既是管党治党的重要依据，也是建设社会主义法治国家的有力保障。2) 完善党内法规制定体制机制，加大党内法规备案审查和解释力度，形成配套完备的党内法规制度体系。3) 党规党纪严于国家法律，党的各级组织和广大党员干部不仅要模范遵守国家法律，而且要按照党规党纪以更高标准严格要求自己。这一点，也是依法治国坚持“中国特色”的重要体现。

### 二、缺乏法治市场经济将步入险途

三中全会《全面深化改革决定》提出了60项、336条改革，但其核心还是经济领域改革，中心任务是“让市场发挥决定性作用”。一个好的市场经济，必须是公平竞争的市场，而法治是确保公平竞争不二路径。离开法治，必定出现“权力搅买卖”的格局，最终将陷入吴敬琏所警告的权贵资本主义的险途。正如《依法治国决定》所言，“社会主义市场经济本质上是法治经济。使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用，必须以保护产权、维护契约、统一市场、平等交换、公平竞争、有效监管为基本导向，完善社会主义市场经济法律制度。”

### 三、依法治国关键是“激活”《宪法》

《宪法》贵为国家的根本大法，在实践中其效力有时还不及一些领导的批示。这种局面，根源于宪法实施机制的缺失。中国不仅没有建立违宪审查机制，而且最高法院规定：法院的判决不能直接引用宪法来判，只能以具体的法律来判。这直接导致了宪法被虚置。

针对这一关键命题，《依法治国决定》提出从以下角度入手：1) 完善全国人大及其常委会宪法监督制度，健全宪法解释程序机制；2) 加强备案审查制度和能力建设，依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件；3) 将每年12月4日定为国家宪法日；在全社会普遍开展宪法教育，弘扬宪法精神；4) 建立宪法宣誓制度，凡经人大及其常委会选举或者决定任命的国家工作人员正式就职时公开向宪法宣誓。

在上述四点措施中，第一点旨在通过宪法解释，让宪法活起来；第二点旨在通过“撤销和纠正”给宪法装上牙齿；第三、四点是至少先从形式上尊重宪法。

### 四、党与法的关系是核心问题

中国的《宪法》赋予了中共的领导地位，于是就产生了党既要领导法治又要遵守法治的难题。《依法治国决定》要求“把党领导人民制定和实施宪法法律同党坚持在宪法法律范围内活动统一起来。”

坚持党的领导与依法治国，在理论上可行，但实践中并不容易把握。例如，有些人可能会以“坚持党的领导”为大棒，来干扰“党在宪法和法律范围内活动”。前者是意识形态问题，后者是具体的法治实践问题。从历史经验上看，当意识形态与法治实践发生冲突时，前者胜出的概率更高。这个难题不加以妥善解决，法治的推进将不时遭遇阻力。因此，当权力和法律冲突时，政治家能否收敛权力而服从规则，这将极大考验政治家的历史观。

### 五、约束公权力是法治的重点

一个社会不能没有秩序，因此需要公权力（必要之“恶”）。但如果驾驭公权力，确保它不侵犯公民的私权利，这是法治所要面对的核心命题。一旦公权力缺乏有效的制约，其“恶”的一面就容易膨胀。例如，过去十年，在巨大的经济利益驱使下，各级政府不断卷入征地、拆迁、工程项目、招商引资、乱收费、设租寻租、干预司法等。

对于如何约束政府行为，防止它变成“到处乱摸的手”，《依法治国决定》提出：1)健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序；2)建立行政机关内部重大决策合法性审查机制，未经合法性审查或经审查不合法的，不得提交讨论；3)积极推行政府法律顾问制度；4)建立重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制。

### 六、环境污染是正在发生的社会危机

最近两年不断加剧的雾霾，成为每年关注度最高、持续时间最长的公众事件，这凸显环境污染危机的严重性。上世纪70年代，罗马俱乐部在《增长的极限》报告非常深刻地指出，“没有环境保护的繁荣是推迟执行的灾难”。现实已经不允许我们继续抱有“先污染后治理”的幻想。李克强总理在2013年《政府工作报告》中呼吁“向污染宣战”。

《依法治国决定》对环境污染问题给予了重点关注，提出“用严格的法律制度保护生态环境，加快建立有效约束开发行为和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的生态文明法律制度，强化生产者环境保护的法律责任，大幅度提高违法成本”。其中，“大幅度提高违法成本”是治理污染的关键。不久前通过的《环境保护法》修正案，已经打破了原来法律关于大气污染50万元、水污染100万元的罚款上限。

### 七、司法规制“城管”

几年来，城管暴力执法已经成为社会毒瘤，民众闻城管色变，这完全背离了设立城管的初衷。城管队伍屡屡成为社会不稳定的制造者。

《依法治国规定》对于执法规范问题给予了重点关注：1)推进综合执法，大幅减少市县两级政府执法队伍种类，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。2)理顺城管执法体制，加强城市管理综合执法机构建设，提高执法和服务水平。3)严格实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度。4)严格执行罚缴分离和收支两条线管理制度，严禁收费罚没收入同部门利益直接或者变相挂钩。5)完善执法程序，建立执法全过程记录制度。6)全面落实行政执法责任制，严格确定不同部门及机构、岗位执法人员执法责任和责任追究机制，加强执法监督。

### 八、司法公正关乎社会稳定

司法独立是司法公正的前提。提升司法独立，是《依法治国决定》最大的亮点，也是着墨最多的领域：1)建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度；2)建立健全司法人员履行法定职责保护机制。非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分；3)完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制，落实谁办案谁负责；4)最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件；5)探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院，办理跨地区案件。

《依法治国决定》强化了“程序正义”的重要性：1) 健全事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正的法律制度。2) 推进以审判为中心的诉讼制度改革，确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验。3) 全面贯彻证据裁判规则，严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据，完善证人、鉴定人出庭制度，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。4) 加强人权司法保障。强化诉讼过程中当事人和其他诉讼参与人的知情权、陈述权、辩护辩论权、申请权、申诉权的制度保障。健全落实罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等法律原则的法律制度。完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，健全冤假错案有效防范、及时纠正机制。

### 九、扩大公众参与是实现法治的关键动力机制

法治的根本意义在于“把公权力关键制度的笼子”。公权力当然不会自动就范，而是会想法设法把法治“为我所用”，实现部门利益和地方保护主义法律化。在这样的利益博弈中，要避免法治被特殊利益集团绑架，就必须扩大公众参与。

在扩大公众参与方面，《依法治国决定》明确了以下机制：1) 增加有法治实践经验的专职常委比例；依法建立健全专门委员会、工作委员会立法专家顾问制度。2) 对部门间争议较大的重要立法事项，由决策机关引入第三方评估，不能久拖不决。3) 明确地方立法权限和范围，禁止地方制发带有立法性质的文件。4) 探索建立有关国家机关、社会团体、专家学者等对立法中涉及的重大利益调整论证咨询机制。5) 拓宽公民有序参与立法途径，健全法律法规规章草案公开征求意见和公众意见采纳情况反馈机制。

### 结束语

尽管《依法治国决定》未臻完美，还存在这样那样的局限性，但从历史的视野看，没有人会否认这一文件深远的历史意义：它拉开了迈向国家治理现代化的步伐，必将把市场经济引入法治的正轨。正如《决定》所言，“全面推进依法治国是一个系统工程，是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，需要付出长期艰苦努力”。让我们以高度的热情、极大的耐心、持续的参与，来推动法治中国的进步。

---

文章来源：财新网 作者：刘胜军

## 推进依法治国，遏制权力越线

**小编的话：**“法无禁止即可为”是法治理念、法治思维的经典谚语，和“法无授权不可为”是一枚硬币的两面，相辅相成。对公民而言，只要法律没有禁止的事，都可以去做；对政府而言，凡是未经法律授权的事，都不能去做。“建设法治政府，这尤为根本，要把法律放在神圣的位置，无论任何人、办任何事，都不能超越法律的权限，我们要用法治精神来建设现代经济、现代社会、现代政府。”李克强总理在上任之初作出上述承诺，此后多次在公开场合提及要建立政府的“权力清单”和“责任清单”，要求政府做到“法无授权不可为”和“法定职责必须为”。



在这种思想的指引下，本届政府已经修改行政法规 63 部，废止 3 部，三次提请全国人大常委会审议修改法律 22 部，共取消或下放 600 余项行政审批事项。实际上，“法无授权不可为”就是对依法行政的重申和强调，走上法治的轨道就是把权力关进制度的笼子，不让政府不过多干预和控制，通过简政放权、削

减行政审批事项对权力加以约束，防止政府滥用权力，同时保障民众的权利，以激发市场的活力和创造力。

然而，在招投标领域，“法无授权不可为”未入官心，“法无禁止即可为”也未入民心。一些地方政府部门的行为及出台的规定，不少都是“法无授权”却为之，市场主体也对强权的压迫习以为常。不少行政主管部门擅自增加审批环节、设置审批事项，干预招标投标当事人的自主权，例如在工程类招标投标活动中要求外地市场主体进入当地市场时必须备案或设立分支机构，或对招标方案、资格预审文件/招标文件、中标通知书等过程资料进行前置或事中审批；部分省市的纪委、监察部门和检察院，还越位审核上述具体事项；部分交易场所巧设名目，收取各种费用，甚至违规充当招标代理角色。如此种种，有兴趣的微友请查看本刊上期推送的内容：《严格规范公共资源交易中心的活动，回归服务本位》、《招投标交易场所的操作不规范，违背政府本意》、《市场主体要敢于亮剑，维护自身正当权利》。

行政主管部门违法设置上述审批环节的理由，较为常见的是“为规范招标投标市场的公开、公平和公正性”，但无论出于何种目的或初衷，只要于法无据，就是违法施政。好的目的和初衷不能成为政府突破法律界限的理由和借口，否则会对公平和公正造成巨大的侵害。

刚刚闭幕的中共第十八届四中全会将“依法治国”作为会议主题，彰显了领导层重塑中国法治信仰的决心。招标投标行政监督部门应立志于当好市场秩序的“裁判员”和改革创新的“守护神”，各招投标交易场所应回归于服务市场的本位，各级政府及工作人员必须要依法行政，维护社会的公平和正义。逆潮而动，顶风违法不是智者所为，借用王岐山书记 10 月 25 日在中纪委四次全会上的一句话：“那些不收敛、不收手、仍敢我行我素、依然故我的人，必将付出代价”。

中新网 10 月 24 日电 据中国政府网消息，10 月 24 日，中共中央政治局常委、国务院总理、党组书记李克强主持召开国务院党组会议，学习贯彻党的十八届四中全会精神，研究部署推进依法行政建设法治政府工作。

会议指出，党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确了全面推进依法治国的指导思想、总体目标、五大原则、主要任务，对建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家，具有重要而深远的意义。当前和今后一个时期，各级政府要把深入学习贯彻全会精神作为一项重要任务，按照全会关于依法治国的总体部署，落实依法治国首先是依宪治国、依法执政首先是依宪执政的要求，依法全面履行政府职能，深入推进依法行政，加快建设职

能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。

会议强调，要按照十八届四中全会的决策部署和习近平总书记重要讲话精神，重点抓好以下工作。一是依法推进政府职能转变。继续大力推进简政放权、放管结合，加快建立权力清单、责任清单和负面清单，让政府法无授权不可为、法定职责必须为，提高行政效能和服务水平。二是加强和改进政府立法，健全政府依法决策机制，主动适应和经济社会发展的需要，坚持立改废释并举，推动重点领域立法，做到重大改革于法有据、决策和立法紧密衔接。三是深化行政执法体制改革，梳理各部门执法权，推进综合执法，着力解决权责交叉、多头执法问题。全面推进政务公开，实现决策、执行、结果公开透明，增强政府公信力。

会议强调，政府的一切权力来自人民、源自法授。要严格规范公正文明执法，所有行政行为都依法办事、程序正当。各级政府及工作人员要带头遵守宪法和法律，不断提高法治意识和依法行政能力，用法治引领改革发展破障闯关、推动民生改善和社会公正。要强化权力制约和监督，筑牢法治“篱笆”、遏制权力“越线”。以更加奋发有为的精神状态，在法治轨道上推动政府各项工作迈上新台阶。

文章来源：中新网

## 破除地方保护，建设统一市场，福建省打响第一枪

**小编的话：**政府采购中的地方保护主义由来已久，各种形形色色的“保护伞”更是层出不穷，形成了市场割据和市场封锁的不良局面，这与十八届三中全会提出的建立全国统一市场的精神相违背；一年后的十八届四中全会仍然强调要全面推进依法治国新要求，破除地方保护，回归依法行政、依法决策的轨道。本届政府建设统一开放、竞争有序的市场体系的决心可见一斑。

近日，福建省财政厅等部门针对政府采购破除地方保护行为，引发赞声一片，这也是首个采取行动的地方政府，相信会有更多的地方政府相继加入这一改革的阵营，为市场自由竞争，规范运行、最终形成统一的市场贡献一份力量，让我们共同期待：距离形成全国统一的政府采购市场，到底还有多远？

### 购买本地货 何时能罢休

近日，福建省财政厅、环保厅等多部门对省内历年出台的政府采购优惠政策进行清理，取消给予本省企业生产产品优先待遇的规定。此举引发网友点赞，也让人们把视线聚焦到地方保护的老话题上。有人发问：从十八届三中全会提出建立全国统一市场的精神至今已近一年，距离形成全国统一的政府采购市场，到底还有多远？

### 形形色色的“保护伞”

福建做了“减法”，但有些地区依然公开做着“加法”。

“鼓励依法选用本省企业产品。鼓励政府采购单位在签订政府采购合同时，在履约保证金、付款期限、付款方式等方面依法给予本省企业适当支持。”这是近期某省在公开

发布的政府采购规范性文件中，关于积极支持本省企业参与政府采购活动的相关要求。

明眼人一看就明白，如此规定不过是“名为鼓励、实则保护”。

据了解，出台类似规定或采取实际“鼓励”措施的地区并不鲜见，“鼓励”方式也可谓花样翻新。



比如，有的地方不仅出台文件，还制定了区域性节能、环保、自主创新产品等目录清单，将清单内产品与政府采购优惠措施挂钩。有的直接在招标文件中规定，给本地企业设加分项。有的规定，在政府采购项目年度预算中预留一定份额专门面向本地企业采购，在个别项目中对本地企业生产的产品，按采购数量给予生产企业一定标准的补贴等。某省甚至在其《关于促进工业经济平稳较快增长的意见》中明确要求：“政府招标采购时，在同等条件下优先采购省内产品。政府机关、事业单位和国有控股企业公务接待一律使用省内产品。”

“你搞你的，我搞我的，如果每一个地区都这样扶持自己的企业，那政府采购市场局面也就可想而知，还谈什么统一市场？”东部某省财政厅政府采购监管部门负责人不无忧虑地表示。

国际关系学院国际经济系副主任羌建新指出，由于存在地域差异，外地企业与本地企业竞争同一采购项目时，在对市场的熟悉程度及交易成本等方面都不具备优势。如果地方政府再直接规定政府采购应购买本地企业的产品，会严重侵害其他竞争者的权益，更违背了政府采购公平竞争的原则。

### 摘掉“政策功能”的帽子

对于形形色色的地方保护，人人喊打。但让记者不解的是，个别地方非但没有认识到“鼓励”措施“不合规”，反而将其作为政绩和政府采购发展成果，写进经验报告。这又是为何？

某地政府采购监管部门表示，在经济下行压力下，地方政府为保增长，倾向购买本地企业产品，为此也给政府采购出课题、下任务，甚至定指标。而解决途径只有一条，即“发挥政府采购政策功能”。

政府采购法明确规定，“政府采购应当有助于实现国家的经济和社会发展政策目标，包括保护环境，扶持不发达地区和少数民族地区，促进中小企业发展等。”专家分析认为，如今，政府采购政策功能作用日益受到重视，这恰恰被用作地方保护措施的“遮羞布”。

“以区域政策扶持为例，究竟是扶持还是地方保护，两者的边界较难拿捏，有时还真是一步之遥。”羌建新表示，归根结底，扶持意在“扶弱”，包括老少边区、不发达地区及少数民族地区，或是以供应商企业规模为依据来支持中小企业，而地方保护则只是简单地形成市场割据和市场封锁。

有时看似名正言顺的政策功能，本质上也是地方保护。南开大学法学院教授何红锋分析说，如果区域扶持这一概念是指“扶持不发达地区和少数民族地区”，那么就是针对特殊的地区，并不具有普遍性，不是每个地方都可以引用这一政策条件来颁布扶持政策的。地方区域扶持政策应该由国家出台，而不能由地方出台。如果不发达地区和少数民族地区自己出台相关规定，这也构成了地方保护。

中央财经大学政府管理学院教授徐焕东认为，参与政府采购的企业应该不分省份、不分地域，在任何地方都拥有同样的竞争机会，而不是以区域扶持之名，行地方保护之实。发挥政府采购政策功能不应成为地方“保护伞”。限定本地企业、本地产品的地方保护主义行为无疑弊大于利。

### 重回法治轨道 维护公平竞争

“部分地方出台了购买本地产品等针对本地区的政府采购优惠政策，不符合十八届三中全会建立全国统一市场的精神，必须进行清理和废除，以促进形成全国统一的政府采购市场。”在2013年全国政府采购工作会议上，财政部副部长刘昆曾提出这样的要求。

构建统一的市场，要求清理和废除不合适的规定，执行统一的规则。政府采购法规定“任何单位和个人不得采用任何方式，阻挠和限制供应商自由进入本地区和本行业的政府采购市场”；反垄断法也明确规定，行政机关不得滥用行政权力，排斥或者限制外地经营者参加本地的招标投标活动；行政机关不得限定或者变相限定单位购买、使用其指定的经营者提供的商品；行政机关不得滥

用行政权力，制定含有排除、限制竞争内容的规定。

专家认为，在十八届四中全会提出全面推进依法治国的新要求下，地方的行政行为更应顺应这一趋势，回归依法行政、依法决策的轨道。“地方可以鼓励本地发展，但是不得与国家法律相冲突。”徐焕东表示。

“完善法律救济渠道，也是题中应有之义。”在羌建新看来，虽然我国政府采购法和招标投标法中都规定了保护政府采购当事人合法权益的内容，但均过于笼统，缺乏可操作性。在政府采购地方保护普遍存在的情况下，第三人作为利益受损害的一方，难以得到有效的权利救济。因此，应完善和细化相关法律法规，畅通政府采购参与各方的救济渠道。而通过保障对其权益的救济，形成对政府采购地方保护的利益约束机制，才能最大限度地压缩地方保护主义的生存空间。

---

文章来源：中国政府采购报 作者：冯艺

## 财政部：严格规范公共资源交易中心的活动 回归服务本位

**小编的话：**公共资源交易中心究竟应该扮演什么角色、拥有哪些权力、参与哪些活动，在实际行动当中并无统一的规范，越权的现象普遍存在。这一乱象有望得到根本的改观。

财政部 10 月 20 日发出《财政部关于公共资源交易中心开展政府采购活动有关问题的通知》，明确要求交易中心必须严格遵守《政府采购法》及其相关规定，不得越权干涉交易行为，不得违规收取费用；要求各级财政部门切实履行监督管理职责，不得以任何形式将其交由其他机构行使。

若能让交易中心恪守“法无授权不可为”的原则，回归服务市场的本位，这对促进招标投标市场的健康发展无疑是一大利好。

### 财政部要求规范公共资源交易中心政府采购活动

【财库〔2014〕165 号】

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、公共资源交易中心（办公室）、集中采购中心：



政府采购活动应遵循政府采购法的规定。近期，一些公共资源交易中心（以下简称交易中心）开展政府采购工作业务时，违法改变政府采购法定评审程序、干预评审结果、乱收费，以及在交易中心建设中存在“管采不分”等问题。为规范交易中心的政府采购活动，进一步加强政府采购监督管理，依据《中华人民共和国政府采购法》等法律法规规定，现就有关事项通知如下：

一、进入交易中心的政府采购活动，应当严格遵守《中华人民共和国政府采

购法》及政府采购货物服务招标投标管理、信息公告和评审管理等有关制度规定，规范采购文件编制、信息发布、专家抽取、项目评审、质疑投诉、档案管理等行为，保证政府采购的公开、公平和公正。交易中心在政府采购活动中，不得改变采购人、采购代理机构和供应商等主体的法定权利义务，不得在法定程序外新设登记、报名、备案、资格审核等程序，限制或阻止采购代理机构、供应商进入本地的政府采购市场；不得违规组织对评审活动进行现场监督，干预政府采购评审结果。

二、交易中心在政府采购活动中应遵循非营利性的原则，不得对采购代理机构、供应商违规收取费用，也不得要求采购代理机构或采购人对现场监督人员支付评审费、劳务费等报酬，增加政府采购成本。集中采购机构应保留独立的法人地位，依法承担相应的法律责任，体现集中采购机构的公益性特征。

三、各级财政部门应依法履行对政府采购活动的监督管理职责，对进入交易中心的政府采购项目执行情况加强监督检查，依法受理供应商投诉，对违反政府采购法律法规的行为进行处理和处罚。对纳入交易中心的集中采购机构要加强考核与指导，促进落实政府采购政策功能等要求。要进一步落实“管采分离”的政府采购管理体制，财政部门不得违法采取授权、委托或者共同管理等方式，

将政府采购的监管职责交由其他机构行使。对涉及政府采购活动的违法违规问题，交易中心应向政府采购监督管理部门如实反映情况，配合做好监督检查和投诉处理工作。

四、交易中心要对照政府采购法律法规和本通知规定开展自查，对存在的问题进行清理和整改。各级财政部门要切实加强对交易中心政府采购活动的业务指导和监督管理，督促交易中心做好清理整改工作。财政部将组织专项检查，对清理和整改不落实、不到位的单位予以通报。

财政部

2014年10月11日

文章来源：中国政府采购网

## 四川省：强化信息公开，规范招投标行政监督管理

**小编的话：**上期本刊发送了浙江省改革招标投标监管模式的内容，并指出“类似的指导意见会越来越多，市场化与信息化则是这些指导意见的主旋律”。

凑巧的是，四川省于同日以政府公告形式发布《关于进一步规范国家投资工程建设项目招标投标工作的意见》，

同样包含了一些可喜动向。例如，明确提出强化招标投标信息公开，规定招标公告或资格预审公告一经发布至开标之日不得撤销或屏蔽；评标结果公示期不得少于3日，且最后一天须为工作日。又如，提出分步实现招标投标全流程的电子化管理。再如，要求各级行政监督部门向社会公布投诉电话、联系方式。

值得注意的是，《意见》提出“统一部署运行‘四川省电子招标投标系统’”，但对是否包含交易平台语焉不详。尽管该文件针对的是“国家投资工程建设项目”，将来会不会要求其他建设工程项目的招标投标也使用该系统，我们不妨且行且看。

### 《四川省人民政府关于进一步规范国家投资工程建设项目招标投标工作的意见》（节选）（川府发〔2014〕62号）

2014年10月16日公布

各市（州）、县（市、区）人民政府，省政府各部门、各直属机构，有关单位：

为巩固党的群众路线教育实践活动成果，深入贯彻落实省委《关于建立健全作风建设长效机制的意见》和《关于认真贯彻“三严三实”要求进一步加强党员干部教育管理监督的意见》，建立健全招标投标领域政风行风建设长效机制，加强对招标投标活动的监督管理，切实有效解决招标投标活动中存在的突出问题，推动全省招标投标市场健康发展，现就进一步规范国家投资工程建设项目招标投标工作提出如下意见。

#### 一、完善招标投标操作制度

##### （一）规范联合招标和打捆招标。

一个审批文件包含了多个独立子项目，但这些子项目属于不同的项目业主，项目业主可以联合组织招标。同一项目业

主的同类项目，在同一时间段实施的，可以作为一个合同段或分为若干个合同段一次打捆招标完成。不同项目业主的同类项目，因特殊情况不宜独立实施的，可以联合招标，联合招标应签订联合招标协议，以一个招标人的名义招标。打捆招标和联合招标的监督工作由审批层次较高的部门负责。

##### （二）规范招标代理机构选择方式。

通过修改《四川省国家投资工程建设项目招标投标条例》，将总投资在3000万元人民币以上（含3000万元）的政府投资工程建设项目，实行委托招标的，应通过比选等竞争性方式确定招标代理机构；非政府投资和总投资在3000万元人民币以下（不含3000万元）的政府投资工程建设项目，招标人可自行选择招标代理机构确定方式。

##### （三）规范评标委员会组建。

按照国家有关规定需要履行项目审批、核准手续，依法必须进行招标的国家投资工程建设项目所需经济、技术评标专家从四川省公共资源交易综合评标专家库中抽取。四川省公共资源交易综合评标专家库中专家不能满足评标需要的，经四川省公共资源交易综合评标专家库管理部门确认，招标人在行政监督部门的监督下，可从国务院有关部委或外省（区、市）评标专家库中抽取评标专家。国务院有关部委审批的项目对抽取评标专家另有规定的从其规定。

国家投资工程建设项目招标人拟派进入评标委员会的代表，应熟悉招标投标有关法律法规和招标项目经济、技术要求，并不得担任评标委员会主任。行政监督部门（包括具有公共管理职能的事业单位）的工作人员不得作为被监督项目的评标专家或招标人评标代表参与评标。



**（四）强化招标投标信息公开。**招标公告或资格预审公告一经发布至开标之日不得撤销或屏蔽；资格预审文件或招标文件的发放期不得少于 5 日，其中必须含 1 个以上工作日；招标人应当自收到评标报告之日起 3 日内将评标结果在四川省公共资源交易信息网上公示，公示期不得少于 3 日，公示期最后一天须为工作日。

制定统一的评标结果公示表，对中标候选人单位和主要人员、业绩、否决投标理由等事项进行全面公示。招标人应根据公示表格填报要求，结合评标报告和中标候选人的投标文件如实完整地填报公示信息，不得隐瞒、歪曲应当公示的信息。在公示内容中增加评标委员会专家名单，接受社会监督。

**（五）规范投标人异议处理程序。**潜在投标人、投标人或者其他利害关系人对资格预审文件、招标文件、开标情况、评标结果有异议的，应按规定时限依法依规提出异议，招标人应在规定时间内予以书面答复。潜在投标人、投标人或者其他利害关系人未按规定时限提出异议的，自行承担相应法律责任。投标人或者其他利害关系人认为招标投标活动不符合法律、行政法规规定的，可依法依规进行投诉。

招标人认为投标人或者其他利害关系人对评标结果的异议成立的，应当组织原评标委员会或重新组织评标委员会对异议问题进行复核，对存在错误予以纠正并重新公示评审结果。

**（六）规范保证金和建设资金管理。**投标保证金、履约保证金必须通过投标人或中标人的基本账户以银行转账方式缴纳或退还。履约保证金可结合项目的实施进度、中标人的履约情况等因素，采用分段担保或分期退还等方式，禁止以任何方式变相退还履约保证金。行政监督部门应当依据以上原则制定保证金管理制度细则。

**（七）统一交易场所设置与服务。**市（州）及以上人民政府建立不隶属于行政监督部门、不以营利为目的、统一规范的招标投标交易场所，为行政监督和市场交易提供服务，维护现场秩序并对违反现场秩序的行为进行记录、制止和纠正，涉及有关行政监督部门职责的，移送有关行政监督部门处理。

### 二、严格项目合同和履约管理

**（八）严格合同涉及人员管理。**项目负责人、项目总监、主要技术负责人不得更换。因特殊情况确需更换的，应征得项目业主同意，并报有关行政监督部门备案。更换后的人员应为本单位人员，且不得低于原投标承诺人员所具有的资格和条件。

**（九）严格项目发包管理。**严禁中标人将中标项目转包或违法分包。中标人派驻施工现场的项目负责人、项目总监和主要技术负责人与投标文件不符的（特殊情况已按更换程序办理的除外），视同转包，并依法严格查处。凡施工总承包合同未禁止分包的，总承包单位可以将非主体结构的部分工程发包给具有相应资质条件的分包单位，但必须经项目业主认可。

**（十）严格合同价格管理。**国家投资工程建设项目应严格履行基本建设程序，勘察、设计文件应符合法律法规和工程建设强制性标准要求；修订、完善清单招标投标报价评审办法，有效遏制低价中标和严重不平衡报价；监理、造价全过程控制单位要严格履行职责，把好变更、签证关，从严管理设计变更程序。探索建立招标控制价、中标价、变更签证、结算价公示制度等社会监督方式，有效遏制低价中标、高价结算情况的发生。

#### （十一）严格工程建设项目审计。

审计机关在审计国家投资工程建设项目过程中发现的招标投标违法违规问题，应及时移送有关部门处理；对审定数与中标价差额较大（超出中标价10%以上）的项目，应当区别情况责令项目业主及时上报项目审批部门批准，或者及时移送监察或司法机关查处；对审减数额较大（审减率达到20%以上）的项目，应当及时移送监察或司法机关查处。

#### 三、严格招标投标行政监督管理

#### （十二）规范和下放行政监管权限。

省发展改革委会同省直相关部门拟定我省招标投标法规制度，指导和协调全省招标投标工作，对省重大建设项目工程招标投标活动实施监督检查。省经济和信息化、国土资源、住房城乡建设、交通运输、水利、商务等行政监督部门，按照职责分工对有关招标投标活动实施监督。

招标投标活动的行政监督，按照项目的隶属关系分别由省、市（州）、县（市、区）有关行政监督部门分级进行。省级投资主管部门审批、核准的项目（省本级除外），总投资在3000万元人民币以下的（不含3000万元），打捆审批项目中的单个项目总投资在1000万元人民币以下的（不含1000万元），其招标投标活动由项目所在市（州）负责监管。

（十三）严格招标投标活动过程监管。有关行政监督部门应按职责分工对招标投标活动的全过程进行监督管理，重点监督招标方案核准、信息发布、招标文件制作、专家抽取、评标定标等重点环节，及时纠正违法违规行为。提高招标投标活动行政监督的信息化水平，统一部署运行“四川省电子招标投标系统”和信用管理平台，分步实现网上招标、投标保证金缴纳与退还、网上投标、网上开标、网上评标、异地评标、公告发

布与监督管理等全流程的电子化管理。

#### （十四）规范招标投标投诉处理。

各级招标投标行政监督部门要向社会公布投诉电话、联系方式，依法受理招标投标投诉。投标人及其他利害关系人应按规定依法向有关行政监督部门提出投诉，对不按规定程序、时限提出投诉或捏造事实、伪造材料、非法手段取得证明材料进行投诉的，有关行政监督部门不予受理。

#### 四、严肃查处违法违规行为

#### （十五）依法严肃查处各类违法违规行为。

有关行政监督部门应严肃查处规避招标、虚假招标、排斥潜在投标人、围标串标、违法违规评标和定标、招标人和中标人不按照招标投标文件签订合同、转包和违法分包等行为。建立招标投标行政监督部门联动机制，加强协调配合，规范查案行为；建立行政执法与刑事责任追究衔接机制，对监督中发现的典型违法案件及时移送监察机关或司法机关。

#### （十六）严格工作纪律监督。

各级领导干部、有关行政监督部门、招标人（项目业主）及有关工作人员要遵守各项纪律规定，不得以任何方式插手干预国家投资工程建设项目招标投标活动，不得利用职权为他人谋取利益。各级纪检监察机关要加强监督检查，严肃查处违规违纪行为，特别是滥用职权、玩忽职守、不履行或不正确履行职责的行为，严格按照有关规定对相关责任人实施责任追究和行政效能问责。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

以往有关文件规定与本意见不一致的，以本意见为准。

四川省人民政府

2014年10月16日

## 吴强：招投标交易场所的操作不规范，违背政府本意

**小编的话：**招标投标交易市场乱象丛生，诸如设置市场壁垒、混淆场所功能、以创新为名行牟利之实等行为，既增加交易成本，更间接纵容了腐败现象。

这些不规范的操作违背了政府设置交易场所的本意，是政府与市场不分造成的恶果——南京招标投标协会会长、江苏省国际招标公司副总经理兼总工程师吴强先生指出。

所幸，中共十八大以来坚定推进的



众所周知，蝴蝶效应是指一个初始条件微小的变化，经过不断放大，对其未来状态会造成极其巨大的差别。经济学中比喻一个微小的机制，如不加以及时引导、调节，可能会给社会带来非常大的危害。现阶段，我国招标投标的交易机制以政府要求“进场交易加监督”为主导。目前，全国省市县三级有数千家招标投标交易场所。在党中央提出全面深化改革的今天，招标投标交易场所作为招标投标交易的微观机制，能否打破固化利益藩篱、能否拆除市场壁垒、能否做到统一规范、能否回归公平公正轨

市场化改革，特别是今年各部委出台的一系列举措和规范性要求，对厘清政府与市场的关系起到了拨乱反正的作用。例如，财政部要求严格规范公共资源交易中心的活动，回归服务本位（见下文）

包括招标投标交易场所在内的各方主体，应当洞悉这些动态，特别是应该结合十八届四中全会的公告精神，认真思考招标投标行业的发展趋势，及时做出适应性乃至前瞻性的调整。

道，将直接关系到我国招标投标制度的成败。目前，各地招标投标交易场所管理模式不一、体制不一，运行中仍存在一定问题，应当引起国家有关部委的高度警惕，以防止招标投标交易场所的不规范操作而引发的行业蝴蝶效应。

### 一、招标投标交易场所运行无章可循

由于国家对招标投标交易场所的顶层制度设计滞后、缺乏统一的指导和规范，出现了“政府失灵”问题，已在运行的各招标投标交易场所出现的不规范操作行为，违背了政府的本意。

**1. 设置市场壁垒，阻碍资源自由流动。**部分地区招标投标交易场所或高或低的设置市场壁垒，排斥外地的投标人和招标代理机构。主要有：进驻备案、投标许可、设立分支机构、规定常驻人员、投标人短名单、代理机构库、培训考试等。江苏某市还设置了招标代理机构的 A 库和 B 库，入围 B 库的招标代理机构只能代理非政府投资项目招标，个别县区为了排挤外地招标代理机构，规定在代理招标项目期间，项目组人员必须驻场办公，实行上下班指纹考勤制度，发现迟到、早退、旷工，处以罚款。这些“明碉暗堡”，实质是地方保护，阻碍资源自由流动，破坏公平竞争。

**2. 混淆场所功能，侵犯市场主体权利。**政府设立招标投标交易场所的初衷，是为招标投标活动提供服务。但事实上，招标投标交易场所随意、肆意剥夺招标人、招标代理机构的权利成为常态：如要求招标人选择代理机构要摇号、招标人不得进入评委会、代收投标保证金、代售招标文件、代发评标专家费等。安徽省有几个市的公共资源交易中心，采取“前店后厂”模式直接创收，招标人（招标代理机构）在前台办理完招标登记手续后，接着就必须到后院“委托”指定的 XX 咨询公司编制招标文件，招标人编制招标文件的权利被强行剥夺。

**3. “创新”为名，谋利为实。**招标投标交易场所绝大部分为自收自支单位，一些交易场所除了强制收取招标人、中标人双方的交易费外，还以创新为名，收取月租费、摊位费、会员费、网员费、软件费、广告费、诚信保证金、廉政保

证金等。这些负担统统加载在市场主体的身上，人为增加交易成本，成为市场的经济壁垒。

无论是社会主义市场经济，还是资本主义市场经济，在发展生产力的方法上，都是依靠市场的客观力量，发挥市场机制的功能，发挥配置资源和调节经济活动的作用。而通过市场配置资源的首要条件就是市场必须统一、开放。显然，招标投标交易场所的杂乱、封闭，与党的十八届三中全会提出发挥市场配置资源决定性作用的要求相去甚远。

### 二、招标投标交易场所是政府和市场不分的表现

我国正式确立社会主义市场经济已有 20 多年，但政府还是没能处理好和市场的关系。行政审批过多、行政干预过多现象严重，不相信市场、不尊重市场，政府“有形的手”影响制约着市场“无形的手”。建设工程招标投标领域自 1993 年起，政府主管部门即推行有形市场模式，把招标投标交易是否进场与施工许可证、资质认定等行政许可捆绑，强制交易主体入场。在终结计划经济旧体制后，政府部门仍在操办市场，并将权力直通市场。

**1. 对招标投标反腐败作用的误解。**招标投标是经济范畴中具有竞争性的交易活动，自身作用是通过市场竞争优化配置资源，并非媒体所言招标投标是“反腐败的利器”。党中央十分清楚，腐败问题屡禁不止的关键是权力没有关进制度的“笼子”。

但因主管部门在这一问题认识上的偏差，为工程建设招标投标制定了“集中进场、集中监督”的交易模式，还提出“加强事前、事中、事后监督”。于是，招标投标的行政审批、备案环节越来越多，流程也愈发复杂，完成一个招标项目要跑有形市场 10 多次。招标投标全流程的监督、形式上的规范，无法阻止幕后权钱交易的腐败。2006 年的治理商业贿赂、2009 年对工程建设领域突出问题进行专项治理，都剑指工程建设招标投标。这从侧面也可反映集中交易、集中监督的有形市场，对反对腐败、防止腐败并非十分奏效。

**2. 政府官僚本位主义的误区。**“政府这个机器的特色是官僚本位主义。对外，它的思考逻辑是从管理者的角度出发，以管理者的方便为目标”。推崇招标投标有形市场，要求招标项目通通进场，进行“一站式管理”，也折射出政府部门官僚本位主义的行政理念。国际市场上，招标投标与商品购销、包销、寄售、补偿贸易、租赁等贸易活动一样，在无形市场中进行。我们则反其道而行之，由政府建立有形市场，让交易双方埋单，把所有招标投标活动放在自己的掌控范围内“监督”，这样为政府提供了便利，却增加了纳税人的负担。

**3. 对招标投标行政监督的误读。**在招标投标的行政监督上，政府部门更多的愿意用监管置换监督，用审批取代监督。基层实践中，有关行政监督部门在有形市场设立窗口，审核招标公告、审查招标文件(有的地方分 A、B 角审查)、审批准委名单等，具体到每个环节都审

查，而且政策、规定、要求不一致、不统一。开标、评标现场，行政监督人员直接干预、随意叫停。这样不依法行政的可怕结果是极易造成“寻租”空间，成为滋生腐败的土壤。

在招标投标行政监督上商务部的做法比较可取，他们不断转换政府职能，率先简政放权、率先推行电子招标投标、率先清理政策文件、率先取消招标代理资质许可。刚出台的商务部令 2014 年第 1 号《机电产品国际招标投标实施办法（试行）》，与《招标投标法实施条例》无缝对接且零偏差。在电子交易平台上只依法保留两个监督节点，十分干净。行政监督的重点转移到了加强事后监督。

### 三、招标投标交易场所应正确取向公共服务

当前，国家发改委正在牵头有关部门，按照国务院的部署，整合各类公共资源交易平台。公共资源与经济资源之间，是特殊性与普遍性的关系。就公共资源的特殊性而言，建立专业市场、做些特殊要求（不能违反上位法，不能行政干预）无可厚非，但应该与其他专业市场有机成为整体，并统一在市场配置资源、公平竞争提高资源配置效率的普遍性上。正如李克强总理在国务院第一次廉政工作会议上强调的，要推进公共资源交易市场改革，建立统一规范的公共资源交易平台。

工程建设作为公共资源的组成部分，为其招标投标服务的交易场所，就不能是现在的“高台”（市场壁垒）、“孤岛”（地方保护），而应成为统一开放的平台。

在国家整合公共资源交易平台的当口，招标投标交易场所要合理定位和重塑，更好地服务工程建设招标投标，就应当做到：

**1. 坚持全国交易规则统一规范的原则。**发挥市场在配置资源中的决定性作用，必须要有完善的市场体系，包括市场体系的统一性、开放性、竞争性和市场运作的有序性。更好地发挥政府主导作用，一个重要方面就是制定市场运行的“游戏规则”，规范市场秩序。为了优化工程建设资源配置并提高配置效率，一定要坚持由国家层面制定统一的招标投标交易场所的交易规则、规程，规范服务行为，保证市场的统一开放、竞争有序，杜绝地方以地区差异为由，另行制定“游戏规则”，破坏市场的统一性。

**2. 招标投标交易场所必须准确定位于公共服务。**公共服务是公共服务主体为履行其职责和职能，不以营利为目的，为满足社会公共需求，生产、提供和实现公共利益的使用价值和价值的公共活动或过程。工程建设既然属于公共资源，那么招标投标交易场所理应定位公共服务。由于公共服务具有使用价值和价值，这就要求公共服务主体提供服务对象满意的优质服务。同时，政府作为提供公共服务的义务主体，在经济较为发达、财政实力较强的省份和省辖市，

招标投标交易场所应坚持不收费原则，由国家财政支出相应费用。

**3. 鼓励通过政府购买服务建立招标投标交易场所。**对于经济欠发达或财政实力较弱的省份和省辖市，应发挥市场机制的作用，通过政府购买公共服务，按照一定的方式和程序，把招标投标交易场所的公共服务，交由具备条件且有积极性的社会力量承担，政府按成本购买服务并履行监管职能。需要指出的是，如允许招标投标交易场所按成本收费，就应引入竞争机制。鼓励各类市场主体按标准、按规范建设交易场所，接受政府验收后在政府监督下运行，作为公共资源交易平台的有益补充。

《招标投标法实施条例》颁布后，招标投标交易场所实际已成为招标采购的初始条件和微观机制。如若国家不加快顶层制度设计，不加大力度清理违反上位法的交易规则，任由各地招标投标交易场所不规范运行，其负面效应会由量变到质变。导致市场更加分裂，地方保护盛行，资源流动受阻，腐败多发易发，招标投标失去公平、公正，发挥市场配置资源的决定性作用将会落空。（作者单位：南京招标投标协会）

文章来源：《招标采购管理》

## 招标 10 万亿，腐败成本 8000 亿，此题怎么破？

**小编的话：**一项国家级课题发现，全国以招投标方式发包的建设工程项目每年达 10 万亿元，而腐败成本占 8%，达 8000 亿元之巨。该领域腐败高发尽人皆知，国家的反腐败措施也层出不穷，但收效始终不明显。

这个问题究竟要怎样才能解决？首先要弄清楚问题的根源是什么。该课题的负责人指出：“招投标中的问题既是经济问题，更是政治问题；既有法规制度方面的问题，也有实际操作方面的问题；既有体制、机制上的问题，也有理念、理论上的问题。”

李克强总理在 2013 年 3 月底国务院廉政工作会议上更是明确表示，“约束和规范权力运行和政府行为”，方可“从源头上减少和治理腐败”。

由此可见，腐败的根源是权力运行和政府行为失当，解药则是“深化改革，特别要加快推进公共资源交易市场改革”，同时建立“完善的规则和严格的法律制度”。

### 课题研究称腐败占工程招标 8%

### 最高检集中培训 打击招投标腐败

一项国家级课题项目正在评审之际，已引起了最高人民检察院(以下简称“最高检”)的关注，据了解，这项课题涉及到政府公共资源交易中存在的问题以及应对措施。

来自课题组材料显示，全国每年有 10 万亿元建设工程要经过招投标，通过抽样分析发现其中 8% 即的腐败成本。按此计算，总额或达 8000 亿。

“招投标中的问题既是经济问题，更是政治问题；既有法规制度方面的问题，也有实际操作方面的问题；既有体制、机制上的问题，也有理念、理论上的问题。”该课题组负责人、温州市行政审批办公室公共资源管理办公室副主任熊洪庆在接受《中国经营报(微博)》记者采访时表示：“这些问题不能解决，招投标制度红利将会被严重侵蚀并造成严重的社会后果。”

2014 年国庆节前后是该国家级课题验收评审阶段，而在这一阶段，熊洪庆受邀最高检前往全国各地为检察官做预防招投标领域职务犯罪，尤其是健全工程领域腐败预防机制的培训。

### 工程领域或存腐败成本占比 8%

来自课题组材料显示，全国每年有 10 万亿元建设工程要经过招投标，通过抽样分析发现其中 8% 腐败成本。按此推算达 8000 亿元，“梳理职务犯罪实施路径，找出问题症结所在，才能有效预防工程领域里面的腐败以及犯罪。”熊洪庆在给检察官培训中认为。

资料显示，招投标制度是中国上世纪末引进的一项建设工程交易制度。2000 年 1 月 1 日开始《中华人民共和国招标投标法》正式实施。

招投标制度是国际惯例，源于欧洲，已经有 200 多年历史。“招投标制度是公共资源市场化配置的一种方式，是规则主导下的零和博弈过程，是将权力关进笼子的制度安排。”熊洪庆表示。

不过，在公共领域招投标制度在中国有了进一步发展，2000 年以后中国各地陆续建立公共资源交易平台，内容包括工程建设招投标、土地和矿业权交易、企业国有产权交易、政府采购、公立医院药品和医疗用品采购、司法机关罚没物品拍卖、国有的艺术品拍卖等所有公共资源交易项目全部纳入中心集中交易。

经过 10 余年的发展，招投标领域的腐败问题并没有从根本上杜绝。

作为财富盛宴配置杠杆的招投标不仅关系到社会的方方面面，也关系到社会的公平、正义。熊洪庆认为，脱胎于计划经济体制的招投标行政监管体制，虽在多方重视与推动下，一些方面经过改革实践已经取得了某些方面的突破，并且收到了一些效果，但监管体制不完善的问题依然十分突出。“具体表现在，九龙治水多头监管，同体监督职责不清，机构权责不一、设置不合理等。”熊洪庆说。

政府投资项目招投标中的部门既是项目招标人又是工程招投标监管人，各地在探索总结经验中也陈述了招投标中存在的问题。湖北省竹溪县公共资源监督管理局就曾公开称，社会对“采用邀请招标项目过多、投标人缴纳 50% 的垫资款、中心代办招投标业务以及‘管办不分’”等问题有强烈反映。

### 各地探索招投标模式

如何杜绝招投标中的职务犯罪，可能成为检察机关下一步反贪污贿赂的重点工作。“梳理职务犯罪实施路径，找出问题症结所在。”熊洪庆通过调研分析认为。

履历显示，熊洪庆从政府要职转到公共资源交易中心，目前已经成为招投标领域的权威专家型官员，熟知招投标领域里面存在的问题。

他由此总结，从不同的经纬度观察在招标前存在不按规定招标(不招标、肢解工程、邀请招标)、设计阶段预留差错、标书设定特定条件、评分标准、泄漏标底、标书审查流于形式等问题。对潜在投标人设置报名障碍。资格审查走样。“在评标中——影响评标、泄漏评标专家名单。在评标后——拖延签订合同、改变中标价格、修改合同条款、改变结算价格。”

针对这些情况，温州市行政审批办公室公共资源管理办公室开始了长达 10 年的探索。公开资料显示，温州市招投标统一平台于 2004 年 7 月正式运行，将建设工程交易、土地使用权交易、政府采购和产权交易 4 大块涉及公共资源交易业务统一纳入一个“篮子”，实行统一进场交易、统一综合管理、统一执法监督。

经过探索，温州市公共资源交易中心于 2014 年 9 月底实现了电子招投标。来自温州市公共资源交易中心资料显示，招投标实现了网上报名、网上投标、网上开评标的方式，同时完成了专家远程异地评标模式。

据了解，这是浙江省率先实施政府投资项目电子招投标后的首个项目。“公共资源交易由‘菜场’变‘超市’。”温州市平阳县公共资源交易管委办主任傅建国公开表示。

熊洪庆的课题就源于招投标的温州模式，不过，各地在招投标模式上均进行了不同程度的探索。

安徽合肥则以法律的形式来规范招投标，为此制定了《合肥市公共资源交易管理条例》。“它以法律的形式规定，政府采购统一进入公共资源交易中心全过程公开交易，资源信息和交易结果都要进行公开和公示，杜绝采购双方私下‘猫腻’。”合肥市招标投标监督管理局局长黄卫东说。

国务院总理李克强在去年 3 月底举行的国务院廉政工作会议上表示，防止腐败的利器之一是深化改革，特别要加快推进公共资源交易市场化改革，同时以完善的规则和严格的法律制度，来约

束和规范权力运行和政府行为，从源头上减少和治理腐败。

公开数据显示，中国公共资源交易市场资金量大、关注度高，仅中部省份安徽 2012 年就已突破 4000 亿元。“各部门、各县区多头自主招标，易致暗箱操作、围标串标现象成为腐败的温床，侵害公众利益。”熊洪庆在课题中介绍。

制度才是防止腐败的良药。熊洪庆认为，由编办清理招投标中运动员、教练员、裁判员职能交集、混乱的问题，扭转九龙治水的混乱局面。“由法制部门负责规范、限制各行业、各地区违规出台规定。支持行政监管部门通过立法确保规则统一、明确、配套并且具有约束力。由监察部门实行监察，保证制度落地，不走样、不跑调。”

文章来源：中国经营报

