文件停止发售之日起不得少于5日。《条例》



陕西省杨凌示范区公共资源交易中心 何淳

【摘 要】在国务院第五次廉政建设工作会上，温家宝总理要求加快建立健全统一规范的招投标和公共资源交易市场。作者通过对杨凌公共资源交易中心组建和运行实践的总结，对公共资源的内涵、建立统一交易平台、运行机制和交易监管，推进公共资源配置市场化改革提出思考。

【关键词】公共资源、交易、监管、电子化

我们杨凌农业高新技术产业示范区是1997年经国务院批准成立的唯一的国家级农业高新区。杨凌示范区实行省部共建和厅局共建的领导管理体制。示范区管委会享有地市级行政管理权。2010年5月，我们学习借鉴深圳、温州等地经验，整合各类交易机构，组建了杨凌示范区公共资源交易中心。从两年的运行实践来看，运转良好，效果显著。

一、组建公共资源交易中心的指导思想、运行机制和机构职责。

（一）指导思想：根据中共中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》精神，推进公共资源配置市场化改革，构建统一、开放、透明、高效的公共资源交易服务平台，使各类公共资源交易活动“统一进场交易、统一进行管理、统一接受监督”，提高政府的社会管理水平和公共服务质量，为交易主体提供公开、公平、公正的交易平台和优质的服务。

（二）运行机制：

1、统一进场。将示范区和杨陵区两级的建设工程、政府采购、土地出让、国有产权交易等各类公共资源交易活动的信息发布、报名受理、资格审查、交易文件发放、开标、评标、挂牌、拍卖、竞价等交易环节全程进入公共资源交易平台，由交易活动参与各方按照法律法规实施交易和管理，统一接受监管。

2、管办分离。按照行政监督职能与执行服务职能分离、管理机构与服务机构分立的要求，实现

01

第54条规定，依法必须进行招标的项目，招标人应当自收到评标报告之日起3日内公示中标候选人，公示期不得少于3日。投标人或者其他利害关系人对依法必须进行招标的项目的评标结果有异议的，应当在中标候选人公示期间提出。招标人应当自收到异议之日起3日内作出答复；作出答复前，应当暂停招标投标活动。

亮点十：明确了财政部门如何监督工程建设项目，增加了投诉与处理章节

关于财政部门监督工程项目，《条例》做到了与《政府采购法》的衔接。《招标投标法》和《政府采购法》的规定各有侧重，前者是规范境内招投标活动的一般法律，后者主要是规范我国的政府采购活动。《条例》规定，财政部门依法对实行招标投标的政府采购工程建设项目的预算执行情况和政府采购政策执行情况实施监督。《政府采购法》第4条规定政府采购工程进行招标投标的，适用招标投标法。

《条例》相对于《招标投标法》，增加了“投诉与处理”一章。为解决当事人投诉渠道不够畅通、投诉处理机制不够健全的问题，《条例》明确规定，投诉人就同一事项向两个以上有权受理的行政监督部门投诉的，由最先收到投诉的行政监督部门负责处理。

（此文已分别在2012年4月28日和5月12日《中国建设报》全文刊登）

各监管部门与交易机构的职能分离、人员分离、财务分离，建立管理监督和市场服务相对独立、相互衔接的交易管理体制。各监管部门与交易中心之间没有隶属关系。对交易活动实行全程监管。行政监督部门依照国家法规，根据各自职责，负责有关公共资源交易项目审批、备案和交易监督管理等；公共资源交易中心具体负责对各类公共资源交易活动的组织和服务。

3、规则主导。参与交易的各方及其工作人员，严格遵守有关法规，交易的各个环节必须依照规定的程序和规则进行。公共资源交易中心依照法规建立具体的交易管理制度和操作规程，规范、高效地组织交易活动，提供交易服务。

4、分工监管。公共资源交易实行场内监督、行政监督、执纪执法监督相结合的监管方式，形成相互制约、多方监督的交易市场监管体制。公共资源交易中心实施对交易过程的场内监督，对违反交易程序和规则的行为予以纠正、制止，或按规定报告有关监管部门或纪检、监察部门。监管部门在各自职责范围内，依法履行对交易活动和交易机构的监督职责，查处违法违规行为。纪检监察部门按照纪检监察法规和程序对相关单位工作人员履行职责情况进行行政监察。

（三）机构职责：示范区公共资源交易中心为管委会直属全额拨款事业单位，实行“收支两条线”管理，正处级建制。主要职责是：

1、为各类公共资源交易活动提供场地和服务；

2、统一发布各类交易信息；

3、向社会提供有关政策法规、项目信息、交易情况查询服务；

4、负责评审专家的抽取与考核；

5、为有关行政主管部门和纪检、监察部门实施监督提供办公场所和条件；

6、对进入交易中心的各类交易活动进行场内监督；

7、协助有关职能部门、监察部门对有关投诉进行调查处理。

二、两年来的运行实践

2011年，我们的各项交易均创历史最高水平，在整合资源配置、节约财政资金、遏制腐败等方面取得了成效，产生了良好的社会效益和经济效益。 主要工作有：

（一）交易规范化建设。借鉴外地先进经验，结合杨凌实际起草的《公共资源交易管理办法》和《交易中心管理办法》，经管委会讨论通过，已于2010年7月正式实施；我们制定四大类八项交易操作规程和十一项运行制度，明确规定各个交易环节的操作规程及时限要求，严格对照执行，使交易工作有了操作指南。实际工作中坚持公开透明运行，实现阳光交易。一是拓宽信息发布渠道。所有交易标信息，除在固定公告栏发布外，还通过国家采购招标网、陕西省建设工程招标网、陕西省政府采购网、示范区公众信息网等网络和《三秦都市报》同时发布。二是所有项目全部进场交易。交易报名统一在交易中心进行。对有资格预审的建设工程项目，坚持资格预审文件发放与受理报名同步进行，确定专人负责报名，结果严格保密，分步限时反馈。无资格预审的建设工程项目，在发标前向招标人反馈报名清单。

（二）基础设施建设。平台软硬件建设完成投资120万元。新建交易面积1300平米，完善了计算机辅助评标系统，电子化政府采购交易系统基本建成，实现与省级政府采购电子化交易系统和陕西省建设工程招投标信息网的联接，开通运行中心门户网站。

（三）场内监督和管理。在每个开、评标室安装了监控设备，建立评标视频音频监控系统。评标室实行电子门禁，放置屏蔽仪，屏蔽手机信号，实现评标专家与外界的信息阻隔。在办公室专门设立纪检和监督部门工作窗口，实现工作电脑与监控系统的网络连接。设立内部交易监督岗位，加强对评标专家的抽取、开标和评标等关键环节的场内监督。

通过一年多的运行，取得了一定的成效，但也存在一些亟待解决的问题。在市一级建立公共资源集中交易平台，南方虽有先例，但在陕西尚属首次，许多工作尚在摸索，在明确划分相关监管部门和办理单位的职责和工作流程，特别是建立健全详细、具体、可操作性强的交易制度和配套制度方面，还需进一步加大工作力度。

三、有关问题的思考

（一）明确界定公共资源的概念。

目前公共资源的外延和内涵界定依据不明确，多是学理解释，各地的理解不尽一致。2011年1月厦门市第十三届人大常委会第二十六次会议通过的《厦门经济特区公共资源市场配置监管条例》对“公共资源”以内涵定义、外延列举的方式对公共资源进行界定。“公共资源是指机关、事业单位和经授权的其他组织拥有、控制或者管理的下列专有性、公益性资源：

1、国家有限自然资源的开发利用；

2、直接关系公共利益的特定行业的市场准入；

3、机关事业单位资产以及罚没物品的处置；

4、货物、工程或者服务的政府采购；

5、公共设施的户外广告设置权、公共活动冠名权等。”

该《条例》中列举的五大类公共资源，符合目前公共资源市场化配置的现状和管理操作的实际，但仅仅只限五类，与公共资源的实际内涵和今后发展来看，仍显单薄，更缺乏法理概括的高度。考虑到发展的需要，厦门采用动态目录管理的方式，从实际操作层面看，不失为一种良好的补充方式。

（二）理顺公共资源交易管理体制，建立全国统一规范的公共资源交易体系。

目前，由于部门的职责分工，公共资源交易管理政出多门，散乱重复。工业、水利、交通、铁道、民航、信息产业等行业和产业等项目的招投标活动的监督执法分别由经贸、水利、交通、铁道、民航、信息产业等行政主管部门负责；各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装和市政工程项目的招投标活动的监督，由建设行政主管部门负责；进口机电设备采购项目的招投标活动的监督执法，由外经贸行政主管部门负责。政府采购的监督管理部门是财政部门，土地交易的监督管理部门是国土资源部门。企业产权交易的监督管理部门是国有资产监督管理部门，如此等等。由于行使监督管理权，也相应派生出由这些部门管辖的各级各类交易机构，如建设工程有形市场（建设工程交易中心）、政府采购中心、土地交易（整理储备）中心、产权交易所等形形色色的交易机构。这样的模式造成“资源部门化”、“一体操作、同体监督”、“暗箱操作”，管办不分，监督不力、效益不高，且容易诱发腐败。刘志军案就是一个反面典型。从全局角度出发，应当破除部门分割的体制障碍，理顺公共资源交易管理体制，建立统一规范、公开透明的公共资源交易体系。

2011年8月，国家首次以中共中央文件的形式在《关于深化政务公开加强政府服务的意见》中明确提出：“建立统一规范的公共资源交易平台，公共资源交易统一集中管理，逐步扩展公共资源市场配置的实施范围”。在2011年国务院第四次廉政工作会议和2012年国务院第五次廉政工作会议上，温家宝总理都指出要加快建立健全统一规范的招投标和公共资源交易市场。国家明确了发展的方向，部分省市已经实施改革。如前几年的厦门、珠海、杭州等沿海地区，近几年的天津、济南、云南等地。总体态势是沿海早于内地，南方快于北方。

在整合组建公共资源交易机构时，建议把握的几个方面：

1、实质性整合各部门的监管机构及交易机构，建立省、市、县三级公共资源交易平台和监管机构，推进公共资源交易体系建设。力争做到监管机构、监管制度，交易平台、交易制度、工作流程、信息发布、评审专家库的统一。

2006年10月，湖北省成立省招标投标工作管理委员会，同时组建了省政府直属的省招投标管理委员会办公室和省招投标监督管理局。到2011年全省17个市（州）都已建立直属政府的招投标管理办公室（招投标监督管理局），89个县市区建立了招投标综合监督机构。一个上下一致、全省统一的招投标统合监管体系基本形成；省招投标监督管理局制定的20多个规章制度，使招投标管理制度更加健全；在省市县三级建立83个家综合招投标中心，2010年以来，有10多个市县区建立了公共资源交易中心；全省统一的评标专家库涵盖30多个专业，有省本级评标专家库7000人。整合市县两级专家库，建立的以市州为中心的区域性专家子库均在800人以上；2007年成立省招投标协会，各市州也相应建立了行业自律组织，形成招投标诚信体系。湖北省的 “五统一”招投标综合改革，较好地解决了部门既当“裁判员”又当“运动员”同体监督问题，打破行业垄断、行业保护和地区封锁，有效遏制了源头腐败，经济效益显著提高。湖北等先进地区的经验应当总结借鉴，提升到国家层面，建立全国统一规范的公共资源交易体系。

2、明确公共资源交易中心的行政执行职能。

目前各地对公共资源交易中心的管理不尽相同，有参照公务员管理的行政机构、也有财政负担或自收自支的事业单位，还有的是企业法人。根据公共资源交易中心所交易的对象——公共资源——的国有属性和其承担的办理交易的工作职能，应当参照行政服务中心的管理方式⑥，按行政执行机构设置。监管和办理是实现公开、公平交易，密不可分的两个环节，应当是一体两面，实行管办分离，不是简单的机构挪位，而是要建立各司其职、相互制约交易运行机制，双方的关系不是对立关系，而是合作关系，目的都是要规范交易行为，减少财政支出或增加财政收入，从源头上预防腐败。不能因为管办分离而厚此薄彼，不能只承认监管机构的行政性质而否认执行机构的行政性质。

从长远和国际发展的视角来看，公共资源交易机构还应当承担更多的行政职能，逐步承担起国有公共资源交易过程管理、合同监管和交易验收，甚至部分经营的职责，而不仅仅停留于中介平台的角色。因为这种集资源交易过程管理和经营的职能集聚，不仅有利于节约国家财力，盘活国有资产，发挥政策功能，更有利于监督管理。从现实意义来看，将公共资源交易机构定义为行政机构，不仅加强它的执行力，也利于对其工作人员实施纪检监察管理。

（三）国家层面顶层设计。

近几年来，我国不少地方如厦门、珠海、杭州等地相继开展了公共资源市场化配置改革，制定了相应的管理办法，取得良好效果，积累了有益的经验。有必要将这些经验和做法及时上升到法规层面。同时对现行法律中的一些缺陷进一步完善。如实践中工程招投标游离于政府采购之外，应当统一协调；评标委员会权利责任不对等，评审专家责任意识的缺失等等。鉴于地方立法对相关制度的设定尚有一定的权限限制，建议在地方实践层面创新的同时，着手国家层面顶层设计，在条件成熟时能适时纳入国家立法计划，与《招标投标法》《政府采购法》《反不正当竞争法》《反垄断法》《合同法》等法规相互衔接和协调。

我国的招投标制度和政府采购制度始建于20世纪末，至今仅有十多年的时间。在这十多年间，尽管取得了长足发展，但是距离世界上较为成熟的招投标和政府采购制度仍然有巨大的差距，无论是招标、采购的范围和方式、监管方式、交易程序，还是救济体制，都还有较大的改善空间。另外，随着我国市场经济体制的不断深入，招投标和政府采购等公共资源交易制度的改革与我国整体发展战略调整的联系愈加紧密，在发挥稳定宏观经济、促进经济结构调整、维护社会公平正义等公共政策功能方面扮演着重要的角色。所以公共资源交易的制度设计应当在多重角色和目标之间实现平衡，同时还要兼顾经济全球化浪潮的冲击，注意与国际规则的冲突与磨合。如加入GPA（WTO《政府采购协定》）对中国现行政府采购制度的调整等等。

（四）健全监管机制

虽然国家对国有土地使用权出让、建设工程招标、政府采购等公共资源交易监督管理已作了较为完善的规范，但还有一些监管缺位或缺乏操作性的问题。臂如对围、串标行为，监管部门的监管处罚规定比较宽泛，执行层面缺乏可操作的制度规范依据；各部门的监管各自为政，缺乏统一标准和有效衔接等等。应当在法定监管内容、范围、规则的基础上，整合各部门的监管资源和职责，建立统一的公共资源交易监管体系，改“多龙治水”为“一龙治水”，进一步健全监管的方式、方法和程序，加强监管，提高效益，预防腐败。

（五）逐步实行电子化交易。

公共资源交易的信息化（电子化），中央机关及地方有关省市都做了有益的实践。但各地区之间信息化（电子化）水平差距大，中西部省市比较落后。温家宝总理在国务院第五次廉政工作会议上要求，“加快建设全国统一的电子化政府采购平台，实现政府采购业务全流程电子化操作。”我们相信，在统一公共资源交易体系的基础上建设全国统一的电子化公共资源交易平台也将是今后发展的方向。

摘 要：现行法律法规对工程施工招标第一中标候选人中标无效后该如何处理存在既可选择重新招标，也可选择重新评标的随意性，而这种随意对第二中标候选人产生的是顺位递补中标和重新参加投标的二种截然不同的结果，容易引发法律纠纷，因此，这种随意性应该予以规制。

关键词：工程施工招标；中标无效；重新招标；重新评标；顺位递补中标

一、引言

在工程项目施工招标过程中，第一中标候选人在公示期间往往会成为众矢之地，引来各种各样的投诉，特别是来自后序的第二中标候选人的投诉，作为第二中标候选人冒着可能被“封杀”的危险，以实名制的方式提出投诉往往手握比较充足的证据足以使第一中标候选人被废标，其希望的结果是“重新评标”，以使其顺延成为第一中标候选人，但事与愿违，招标人或招标监督机构作出的决定往往是“重新招标”，即俗称的“流标”，由此引发了第二中标候选人对招标人或监督机构的诉讼。

第一中标候选人被认定中标无效后到底如何处理成为业界争论的一个话题，而为什么会产生这一争论是笔者进一步思索的问题，本文拟以二（连浩特）广（州）高速公路项目怀集至三水段机电工程第47合同段因第一中标候选人涉嫌串标而流标，引发第二中标候选人上海经达诉广东省交通厅行政行为错误案为例，从法律和实务角度来找寻答案，并试图提出解决这一争议的办法，希望能引起相关部门的重视。

二、案情介绍及观点分歧

1、案情介绍

2009年5月，招标方肇庆市广贺高速公路有限公司（以下简称“广贺高速”）对外发布了二（连浩特）广（州）高速公路项目怀集至三水段机电工程（以下简称“怀三高速机电工程”）的招标公告。

7月下旬，广贺高速向通过怀三高速机电工程47标段资格预审的10家申请人发出招标邀请，10家受邀人包括上海经达实业发展有限公司（以下简称“上海经达”）和广东新粤交通投资有限公司（“广东新粤”）。

8月中旬，广东新粤多次通过打电话方式向上海经达提出配合投标，上海经达予以了拒绝并对通话进行了录音。

9月4日，开标日如期而至，最终递交投标文件的投标单位只有7家，除上海经达和广东新粤外，其他五家单位竟然都投了没有中标可能的“自杀价”，其中还有两家单位投标报价低于现场抽取下浮系数后确定的最低限价而当场被废，广东新粤投标报价排名第一，上海经达排名第二。

9月14日，一封题为《如此异常的开标结果背后隐藏着什么》的投诉信以特快专递方式，由上海经达发往广东省交通厅。

9月28日，上海经达将串标的电话录音“铁证”摆到了广东省交通厅的台面上。

10月22日，省交通厅确认广东新粤涉嫌串标导致中标无效，同意广贺高速提出的经肇庆市交通局初审的重新招标的申请。

2010年3月，上海经达将广东省交通厅告上法庭（该案简称160号案），要求撤销交通厅同意重新招标的行为。

2010年6月2日，广贺高速在广州建设工程交易中心网站上公示了重新招标的中标候选人，上海经达认为招标方在其不知情下将招投标活动的地点由肇庆转移至广州，不公开透明，于是向交通厅投诉，交通厅复函认为该行为合法。

2010年8月25日，上海经达第二次将交通厅告上法院，要求撤销转移招标地点投诉合法的复函（简称378号案）。

2011年10月（3个月后），378号案作出判决，上海经达败诉。

2011年3月9日，160号案在越秀区法院再次开庭，主审法官更换为主审378号案的法官。上海经达当庭提出回避申请，认为在378号判决书中对“重新招标是否合法”的争议焦点作出了认定，判决上海经达败诉，主审的伍姓法官应该作为重大利害关系人回避160号案。

虽然法院表示需追加第三人，因此恢复160号案的审理。但上海经达认为该案在第一次开庭时已完成法庭辩论，没有必要更换主审法官。此外，上海经达还要求法院尽快作出依法判决。

160号案至今没有任何公开判决信息。

2、观点分歧

从上述案情介绍我们可以看出，本案分歧的关键是第一中标候选人中标无效时，应该重新招标还是重新评标的问题，正如上海经达代理律师汪金敏律师在本案的代理词的最后陈述：综上所述，本案争议焦点是工程评标过程中，五家有效投标人中有一家违规时，应该重新招标还是应该重新评标？系争工程招标尚在评标报告备案过程中，未公示评标结果，也未发出中标通知书，未产生中标人，被告依据《招标投标法》第64条认为中标无效进而同意重新招标显然适用法律错误。同时该招标也不符合《广东实施招标办法》第40条规定的可重新招标的三种情形，更不符合《招标投标法》第42条规定的否决所有投标进而重新招标的情形。故被告同意重新招标没有法律依据。广东新粤迄今为止仅仅被认定“涉嫌串标”，被告适用《招标投标法》第53条关于投标人串标中标无效的规定认定中标无效也缺乏事实依据。依法和招标文件规定，广东新粤被取消投标资格后，其投标应作废标处理，被告应及时通知招标人重新评标。被告在没有法律依据和事实依据的情况下，错误的同意重新招标的具体行政行为，活生生地剥夺了上海经达及其他三名有效投标人依法中标的权利。恳请贵院依法裁判，判如所请。

而广东省交通厅始终认为：其在确认广东新粤“存在采用不正当手段妨碍其他投标人投标”后，作出的同意该工程重新招标并禁止广东新粤参与投标的决定是合法的。

三、笔者分析

1、到底是属中标无效还是属于评标无效

从观点分歧中上海经达代理律师的代理词可以看出，上海经达一直在努力使问题的处理返回到评标流程，认为应认定为评标无效而非中标无效，其目的是使报价排名第一的广东新粤的投标文件作废标处理，以便自己能够以报价排名第二的位序顺位递补中标，其理由是：工程招标尚在评标报告备案过程中，未公示评标结果，也未发出中标通知书，未产生中标人，也就存在中标无效之说。

笔者查阅了与公路工程施工招标投标相关的五部最重要的法律文件：《招标投标法》、《工程建设项目施工招标投标办法》、《公路工程施工招标投标管理办法》、《标准施工招标文件》（2007年版）、《公路工程标准施工招标文件》（2009年版），评标无效的概念只在《工程建设项目施工招标投标办法》中出现过，具体如下：

《工程建设项目施工招标投标办法》第七十九条规定：评标过程有下列情况之一的，评标无效，应当依法重新进行评标或者重新进行招标，有关行政监督部门可处三万元以下的罚款：

（一）使用招标文件没有确定的评标标准和方法的；

（二）评标标准和方法含有倾向或者排斥投标人的内容，妨碍或者限制投标人之间竞争，且影响评标结果的；

（三）应当回避担任评标委员会成员的人参与评标的；

（四）评标委员会的组建及人员组成不符合法定要求的；

（五）评标委员会及其成员在评标过程中有违法行为，且影响评标结果的。

从上面可以看出，评标无效很明显是评标委员会及其成员在评标过程中有有当行为时的法律后果之一，对违反上述五种情形的，评标结果无效。而事实上从整个案情来看，上海经达并无针对评标委员会及其成员上述情形的投诉或诉讼，因此，上海经达死死咬定评标无效过于牵强，而且从上述规定我们也可以看出，即使评标无效，招标人或行政监督部门的处理既可选择重新评标也可选择重新招标，广东省交通厅的重新招标行政批复行为也很难找出毛病来。

而中标无效的概念在《招标投标法》、《工程建设项目施工招标投标办法》、《公路工程施工招标投标管理办法》三部法规中均有体现，具体如下：

《招标投标法》第五十条规定：招标代理机构违反本法规定，泄露应当保密的与招标投标活动有关的情况和资料的，或者与招标人、投标人串通损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，……。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

第五十二条规定：依法必须进行招标的项目的招标人向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量或者可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况的，或者泄露标底的，……。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

第五十三条规定：投标人相互串通投标或者与招标人串通投标的，投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标的，中标无效，……。

第五十四条规定：投标人以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标的，中标无效，……。

第五十五条规定：依法必须进行招标的项目，招标人违反本法规定，与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判的，……。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

第五十七条规定：招标人在评标委员会依法推荐的中标候选人以外确定中标人的，依法必须进行招标的项目在所有投标被评标委员会否决后自行确定中标人的，中标无效。……。

《工程建设项目施工招标投标办法》第六十九条规定：招标代理机构违法泄露应当保密的与招标投标活动有关的情况和资料的，或者与招标人、投标人串通损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益的，……。

前款所列行为影响中标结果，并且中标人为前款所列行为的受益人的，中标无效。

第七十一条规定：依法必须进行招标项目的招标人向他人透露已获取招标文件的潜在投标人的名称、数量或者可能影响公平竞争的有关招标投标的其他情况的，或者泄露标底，……。

前款所列行为影响中标结果，并且中标人为前款所列行为的受益人的，中标无效。

第七十四条规定：投标人相互串通投标或者与招标人串通投标的，投标人以向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标的，中标无效，……。

第七十五条规定：投标人以他人名义投标或者以其他方式弄虚作假，骗取中标的，中标无效，……。

第七十六条规定：依法必须进行招标的项目，招标人违法与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判的，……。

前款所列行为影响中标结果的，中标无效。

第八十条规定：招标人在评标委员会依法推荐的中标候选人以外确定中标人的，依法必须进行招标的项目在所有投标被评标委员会否决后自行确定中标人的，中标无效。……。

《公路工程施工招标投标管理办法》第五十条规定：有下列情形之一的，招标人应当依照本办法重新招标：

（一）少于3个投标人的；

（二）经评标委员会评审，所有投标均不符合招标文件要求的；

（三）由于招标人、招标代理人或投标人的违法行为，导致中标无效的；

……。

从上面可以看出，中标无效很明显是招标人、投标人、招标代理机构在招标投标过程中有不当行为的法律后果之一，不当行为的主要情形有：

（1）泄密（标底，潜在投标人名称、数量等），影响中标结果；

（2）串通投标；

（3）以行贿手段谋取中标；

（4）以他人名义投标或弄虚作假，骗取中标；

（5）违法与投标人就实质性内容进行谈判；

（6）在评委推荐的中标候选人外或评委否定所有投标后自行确定中标人。

本案中广东新粤的行为明显属于上述六种情形的第二种情形，因此，业主单位广贺高速和上级行政监督部门广东省交通厅作出的中标无效和不允许其参与重新投标的决定应该是符合上述法律规定的。

2、中标无效后到底应该重新招标还是重新评标

《招标投标法》第六十四条规定：依法必须进行招标的项目违反本法规定，中标无效的，应当依照本法规定的中标条件从其余投标人中重新确定中标人或者依照本法重新进行招标。

《工程建设项目施工招标投标办法》第八十六条规定：依法必须进行施工招标的项目违反法律规定，中标无效的，应当依照法律规定的中标条件从其余投标人中重新确定中标人或者依法重新进行招标。

《公路工程施工招标投标管理办法》第五十条规定：有下列情形之一的，招标人应当依照本办法重新招标：

……。

（三）由于招标人、招标代理人或投标人的违法行为，导致中标无效的；

……。

从上述前两部法律法规可以看出，中标无效后既可选择重新招标，也可选择重新评标，而根据《公路工程施工招标投标管理办法》的规定：中标无效只可选择重新招标，那么，广东省交通厅最后批复的怀三高速机电工程重新招标行政行为应属合法。

3、前序中标候选人被废标后是否可由后序中标候选人递位中标

这个问题在《招标投标法》中未作规定。

《工程建设项目施工招标投标办法》第五十七条规定：评标委员会推荐的中标候选人应当限定在一至三人，并标明排列顺序。招标人应当接受评标委员会推荐的中标候选人，不得在评标委员会推荐的中标候选人之外确定中标人。

第五十八条规定：依法必须进行招标的项目，招标人应当确定排名第一的中标候选人为中标人。排名第一的中标候选人放弃中标、因不可抗力提出不能履行合同，或者招标文件规定应当提交履约保证金而在规定的期限内未能提交的，招标人可以确定排名第二的中标候选人为中标人。

排名第二的中标候选人因前款规定的同样原因不能签订合同的，招标人可以确定排名第三的中标候选人为中标人。

招标人可以授权评标委员会直接确定中标人。

国务院对中标人的确定另有规定的，从其规定。

《公路工程施工招标投标管理办法》第四十七条规定：评标委员会推荐的中标候选人应当限定在一至三人，并标明排列顺序。

招标人应当根据评标委员会提出的书面评标报告确定排名第一的中标候选人为中标人。排名第一的中标候选人放弃中标、因不可抗力不能履行合同，或者在招标文件规定的期限内未能提交履约担保的，招标人可以确定排名第二的中标候选人为中标人。

排名第二的中标候选人因前款规定的原因也不能签定合同的，招标人可以确定排名第三的中标候选人为中标人。

招标人可以授权评标委员会直接确定中标人。

从上述规定可以看出，第一中标候选人只有出现放弃中标、因不可抗力不能履行合同、未能按期提交履约担保的三种情形下，第二中标候选人才能顺位递补中标，第三中标候选人只有第二中标候选人也出现上述三种情形时才能顺位递补中标。本案中广东新粤因涉嫌串标被判中标无效，并不属于上述规定的三种情形之一。

四、引发的思索

本案原告上海经达冒着可能被招标人、行政监督部门、评标专家“封杀”和被同行指责为“破坏潜规则”的危险，将广东省交通厅两度告上法院，其追求招标投标的公平、公正和保护自身经济利益的想法不言而喻，但按照378号判决书中关于对“重新招标是否合法”的争议焦点作出了认定，上海经达在160号中被判败诉几成定局，其利益进一步受到损害也是无法估量，而根据笔者上述分析，被告广东省交通厅是依法行政的，并无不当行为。但从民法的平等原则、公平原则、禁止权利滥用原则三个基本原则和《招标投标法》公平、公正的基本原则来考量，似乎本案对原告上海经达造成的损害已经违背了上述原则，那么，我们是否应该质疑《招标投标法》及其配套法规本身的问题呢？以笔者之见，至少以下两方面是值得我们思索：

1、如果对中标无效后到底是重新招标还是重新评标的情形作出具体规定和限制，而不是将这种选择完全交由招标人或行政主管部门自行决定，那么，本案类似的纠纷应该将会大幅度地减少；



河南省住房和城乡建设厅编志办公室 王放

摘 要：政府投资项目实行代建制，有利于建立市场化、规范化、专业化的工程建设管理机制，提高政府投资项目的综合效益。本文阐述了政府投资项目推行代建制的意义、作用和应处理好的几个关系，探讨了代建制在实践中需要解决的若干问题，提出了培育和完善代建制的对策。

关键词：政府投资项目；代建制；对策；制度创新

我国政府投资项目代建制的推行是随着我国市场经济体制建设的实践过程中逐渐形成的。而我国传统的政府投资项目供给模式中，建设单位作为资金使用单位和项目最终使用单位全权负责整个项目建设管理。其缺位是：一是工程建设管理大部分是针对具体工程项目组建项目法人，管理机构和人员均是临时的，只有一次教训，没有二次经验，即一次性业主，缺乏专业性，管理水平难以提高；二是政府主管部门既要针对具体项目负责对工程项目进行管理，又要承担法定的政府监督职能；而政府投资部门、政府管理部门、建设单位三者之间职责不清，投资与建设、建设与管理职能混淆。针对政府投资建设项目管理中的上述问题，近年来，为了改变这种状况，我国部分省、市进行了政府投资项目管理方式的改革与实践。为加强政府投资项目管理，改进工程建设实施方式，2004年7月，国务院发布了《关于投资体制改革的决定》，并明确提出：“非经营性政府投资项目加快推行‘代建制’，通过招标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施，严格控制项目投资、质量和工期，竣工验收后移交给使用单位”。对政府投资公益性项目实施“代建制”突破了政府投资工程项目管理的原

01

2、如果后序第二中标候选人在第一中标候选人被判中标无效后，可以顺位递补中标的话，那么，重新招标带来的社会资源浪费、无形中造成的工期延后、类似的诉讼等问题将会得到有效缓解。

五、结束语

本文以怀三高速机电工程第47合同段因第一中标人涉嫌串标而重新招标，引发第二中标候选人上海经达诉广东省交通厅行政行为错误案为例，通过案情介绍，引出庭审时的“第一中标候选人中标无效时，应该重新招标还是重新评标”的观点分歧，接着笔者通过本案到底是属中标无效还是属于评标无效、中标无效后到底应该重新招标还是重新评标、前序中标候选人被废标后是否可由后序中标候选人顺位递补中标三个方面的分析，深刻剖析广东省交通厅行政行为的法律依据。继而通过对原告为事实上的受害者，而又无法在法律层面得到救济的情况，引出笔者对现有《招标投标法》及其配套法规本身对中标无效后处理规定的质疑和思索，希望能引起招标投标同行的共鸣和立法者的重视。

当然，由于本人知识水平有限，不可避免地存在问题理解的片面性，欢迎社会同仁予以批评指正，以利于本人对招标投标问题的进一步研究。

参考文献：

1、王启广、蔡国兆：《录音“铁证”曝工程招标潜规则之乱》，《新华每日电讯》2009年12月10日。

2、杨辉：《省交通厅转移竞标地点涉嫌串标被诉》，《羊城晚报》，2010年10月14日。

3、《汪金敏律师上海经达与广东交通厅案代理词》，资料来源：工库网http://www.aisgk.com/gk/ zixun/gongkuzixun/20100421/10294.html，浏览日期：2011年5月2日。

4、龙玉琴：《第一候选人“围标串标”第二候选人未能“上位”》，《南方都市报》，2011年3月10日。

有模式，投资行为受到了规范，有效地预防部分政府投资工程项目中“三超”（即超估算、超概算、超预算）现象的发生。推行政府投资工程项目代建制是社会发展的产物，是市场经济条件下，要求政府从直接的工程建设管理向依照市场规划进行宏观的、间接的工程建设管理方式转变的一种制度形式。

一、政府投资项目实行代建制的意义和作用

政府投资项目实行代建制其核心内容可以概括为“五定”（即定项目投资、定建设规模、定工程标准、定工程质量、定建设工期）。其意义在于实现政府投资项目“投资、建设、管理、使用”的职能分离，提高政府投资的使用效益。

（一）政府投资项目代建制是比建设项目法人负责制更为进步的一种制度形式，起到了对市场竞争主体缺位的补充作用

在市场经济发展的过程中，政府投融资的建设工程项目均出现了不同程度的投资主体缺位（或不到位）的情况。多数政府投融资建设项目业主不是工程建设管理的专业从业单位，建设项目仅是一种手段或工具；建设单位在业主负责制，主导管理着非其法定职责和业务范围的、具有国家和全民性质的、投资额往往是巨大的项目管理工作。由于管理者的非专业属性，其管理水平无法满足建设管理的实际需要，难以负起建设工程质量责任。投资主体缺位的后果是投资规模无法控制、腐败现象时有发生、工程质量难以保证、工程建设秩序被破坏等。因此，推行政府投资项目代建制是对我国工程建设领域改革的深化，是对项目法人责任制和建设监理制的完善；有利于政府投资由行政行为转为市场行为。

（二）政府投资项目实行代建制有利于保证工程建设质量，维护建筑市场秩序

由于政府财政投融资建设项目的业主一般都不熟悉基本建设程序和相关工程建设法律法规，建设项目业主在市场经济推动下拥有较大的建设工程管理权力。但是，在现行建设管理体制下，政府财政投融资建设项目的业主并非完全意义上的市场主体，更为重要的是，他们基本上不熟悉基本建设程序，不具有专业管理知识，却从事极具专业技术知识要求的工程建设管理工作。工程建设管理行为的任何缺陷或差错，都可能导致违法违规行为的发生，还可能造成工程的质量、安全隐患而危及人民的生命财产安全。

而工程建设中约70%—80%的建设工程违法行为与建设单位有关，一些建设单位压级压价、拖欠工程款，不办施工许可和质量监督手续，以及瞎指挥、乱管理而引发的事件、事故成为建设领域的公害。建设单位的不规范行为导致建筑市场混乱，引发工程质量问题，是一个深层次的、需要从制度上加以解决的问题。因此，对政府投资项目实行代建制可以弥补财政投融资建设项目业主的固有缺陷，有助于保证工程质量和维护建筑市场秩序，有利于防止屡禁不止的政府投资项目“超投资、超规模、超标准”的状况发生。

（三）政府投资项目实行代建制有利于防止建设领域腐败现象的产生

工程建设领域滋生腐败的原因是多方面的，而建设工程管理制度的缺陷是一个最重要、最直接的原因。没有完善的制度和职责约束的，且不熟悉工程建设相关法律法规规定的建设项目业主，却行使着政府财政投融资建设项目的主要管理权。这样的建设工程管理制度势必为贪污、贿赂等腐败行为提供可能。而政府投资项目代建制的实施，通过规范的委托程序和合约，将建设工程管理的某些重要环节由暗处转到明处，从而减少建设单位因不懂专业而出现错误，也方便行业管理机关和执法机关的监督管理，减少腐败发生，促使建设工程项目的管理者能够真正按市场规则、基本建设程序要求进行活动。

（四）政府投资项目实行代建制有利于政府主管部门职能转变，而代建单位对其所代建的项目质量终身负责，从而在制度上保证了代建项目的质量

受我国现阶段建设工程管理制度的影响，各级行政机关和各类企事业单位为了完成建设工程项目以及其他基建任务，不得不配备专职基建人员，成立基建科、基建办、基建处，有些单位还专门配备抓基建工作的领导，偏离了单位业务方面和职务职能，违背了行政和组织管理的科学规律，一定程度上造成了组织机构职能的混乱。因此，符合市场经济分工和效能原则的建设工程代建制将有更广阔的发展空间。实行政府投资项目代建制有利于提高政府资金投资效益，提升工程建设管理水平，有效地解决了政府投资工程长期存在投资效益差，基建工程建设靠行政指挥，工程超规模、超标准、超投资建设，各个基建单位都临时成立指挥部或基建办公室，基建人才随着项目的完成而散去，管理经验不能有组织传承，造成大量的人财物浪费等问题。

二、政府投资项目实行代建制应注意处理好的几个关系

政府投资项目实行代建制作为我国投资建设领域的一项新的制度，实行代建制的工程项目通常主要由三方主体参与工程建设，即业主、代建方（工程咨询公司或项目管理公司）、承包人（包括勘察设计、施工、材料供应商）；在工程建设过程中，由政府负责监督管理。因此，在其实施过程中务必要处理好以下几方面的关系。

一是处理好政府主管部门与业主、代建方、承包人对政府投资项目实行代建制认识问题的关系。要从思想上认识到实行代建制的重要意义，使这一利国利民的投资体制改革的重大举措真正推广开来。

二是处理好政府各主管部门为代建制的实施通力协作的关系。发改委、财政、建设、审计、国地资源、环保等部门要大力支持这项制度的实施，对实行代建制的项目建设过程进行严格的监督管理，并为业主、代建方、承包人提供便利。

三是处理好代建项目的建设规模与建设标准的关系。要预先制定建设标准，在代建项目招标时，按照批复项目投资额，研究测算出详细的项目建设标准及主要技术指标，并以此作为项目竣工验收的重要依据，以防止降低代建项目建设标准、讨价还价、扯皮等现象的出现。

四是处理好政府有关主管部门对业主、代建方、承包人的监督管理的关系。政府主管部门要加强对代建制工作的监督、指导，使代建制工作严格按照国家的有关法规进行。

五是处理好业主、代建方、承包人三者之间的关系。一是业主与代建方签订代建合同，工程设计由业主专门委托；代建方作为代理人向业主提供代建管理服务，承包人与业主直接签订合同，并接受代建方的管理。二是业主与代建方签订代建合同，代建方为业主提供代建服务；承包人与业主直接签订合同，并接受代建方的监督管理。三是在上述两种形式的基础上，承包人不是直接与业主签订合同，而是与代建方签订合同，然而承包工程款项经代建方由业主方直接支付。

三、政府投资项目代建制在实践中亟待完善的问题

首先是代建制中的代建关系是一种民事委托关系，还是行政委托关系？理论和实践都提出了回答这个问题的要求。一是代建制普遍存在一个实践矛盾，即委托代建的房屋建起来了，委托人—各相关政府机构作为直接的当事人，却不得不面对不断出现的工程质量和使用功能缺陷的投诉、指责和诉讼，这种情形在解困统建、危房改造等安居工程建设中普遍存在；二是建设体制的改革以及国家法律法规赋予了建设单位在建设工程项目上的重大责任和义务。而实行代建制的本来目的，是通过代建方式，使建设单位从非专业领域工作中摆脱出来，不必承担这些单位无力承担的专业责任和义务。但是，当代建行为的法律关系性质不清时，建设单位在签订委托协议时，就可能发现这么一种情况：通过委托代建，建设工程中的民事责任风险转移了，但更重要的行政责任乃至刑事责任的风险并没有转移，原因在于代建制度并不是一项法定制度，国家行政法规规定的建设单位的责任和义务以及建设单位违法的责任追究（包括对单位主管领导的责任追究），并没有因民事性质的代建委托而转移。现阶段的代建实践便经常出现代建单位因有限的代建取费而不愿承担更多的代建责任，同时，建设单位也因责任并没有也无法完全转移而对委托代建持疑虑态度，合作双方这种背反的期望目标便对建设工程项目产生各种不利的影响，扯皮、纠纷、责任推卸等情况时常发生。因此，关于代建单位的法律地位，建议有关方面在制定代建制规定时，应明确代建工作的性质和适用法律条款，明确代建单位的法人地位及权力职责和义务，理顺法律关系，使整个代建工作有法可依。

其次是代建制与现有的建设工程管理制度的交叠问题。我国建设工程管理体制随着市场经济的发展逐步变化，加上建设行政管理体制存在一定程度上的条条分割状况，便产生了一些具有条条分割特征的管理制度和机制形式，如工程咨询管理制度、工程监理制度、工程勘察设计咨询制度以及其他各类细分的工程建设中介服务制度等。这些制度和机构组织的业务不仅具有同性质的重叠性，还因与政府的某种行业管理职能关联，通过各自的资质、资格及业务范围的管理而形成相对封闭的运行机制，这种业务的重叠性和相对封闭的运行机制，导致建设工程的中间管理服务环节过多，不仅造成资源浪费、管理低效等问题，还在一定程度上阻碍了建设领域的市场经济发展步伐。因此，如果现有的工程建设管理制度不进行改革，相同质的制度之间不加以衔接，在实际工作中，代建制就可能与建设工程的其他管理服务制度相对立，在工程建设管理中起到反作用。

三是代建制的代建费标准问题。2004年9月，财政部印发《关于切实加强政府投资项目代建制财务管理有关问题的指导意见》中规定的代建管理费和取费标准过低。目前，按现在实行的建设单位管理费执行标准计算，代建人替投资单位和使用人编制可行性研究报告，进行勘察设计，实行招标代理，从事造价咨询以及工程管理等工作后，代建单位取得的代建费用仅为总投资额的0.8%—1.8%。因此，关于代建管理费的计取标准，代建管理费的计取额或取费率应当充分发挥市场竞争的作用，在政府指导价范围内通过招标方式确立较为适宜。

四是履约保证金的问题。推行代建制，各地要求代建人提供一定的银行履约保函。如《北京市政府投资建设项目代建制管理办法（试行）》中规定：代建单位应提供工程概算投资10%—30%的银行履约保函。同时，银行还要按保函总额的1%—3%收取履约保函手续费。这与代建单位获取的代建费相比，风险责任与收益严重失衡。而代建工作是智力服务，属于第三产业范畴，因此，不宜按建筑业（第二产业）的性质设置较高额的履约担保。

五是代建人、使用人和委托人之间的责任关系需要进一步依法理顺。随着代建人、使用人和委托人三方共存格局的出现，虽然与原来的以建设单位为主体的情况有所不同，但是，各个职能部门所有的规定都没有改变，使得代建人在实施过程中有许多该办的事情都办不了。如申请土地许可证、规划许可证、施工许可证，招投标备案、合同备案以及最后办理固定资产移交等一系列手续时，代建人每办理一项手续都会遇到很多困难，最后还得打着使用人的名义解决。

六是建立工程保险和担保体制。尽快建立符合代建制要求的工程保险体系，通过一定的具有强制性的风险分担方式，保证代建制工作的顺利实施。

七是代建单位的资格。关于代建单位的资格问题，目前，有关投资与工程管理的各项法律法规中均没有代建制的内容。而对于代建单位的资格问题，只要其资质等符合要求，无论其在一个代建项目中从事过哪个阶段的工作，均应当允许其作为备选代建单位，参与代建项目的招投标活动。

四、培育和完善代建制的对策

为促进政府投资项目代建制的健康发展，使其更好地为政府投资工程项目的组织实施服务，必须根据建设工程项目的特点，培育和完善代建制实施的监督管理机制，而代建制市场的培育和管理主要是业主方和代建方，其中业主方的培育，主要是指政府投资项目业主的培育；代建市场的管理主要是如何规范业主和代建方的交易行为。通过代建制市场的逐步完善，促进建立规范化、市场化、专业化的工程建设管理体制，提高政府投资项目的综合效益。

首先，由于代建制发挥作用的局限性来自于委托代建关系的法律性质不明确及行政责任无法转移的情形，应通过行政立法来确定代建制度，将代建制度法定化的同时，依照转承责任原则规定委托代建后的某些行政责任转移给代建单位。因此，尽快以立法的形式确定代建制的法律地位，出台《政府投资项目代建制管理条例》或《政府投资项目代建制管理办法》。并明确代建人的法律地位，包括代建人的权力、责任、义务，以及与代建委托人和使用人责权利关系的划分。从目前代建制实践中暴露出的问题看，由于代建人的法律地位不明确，在办理各种工程建设手续过程中，其身份难以被有关行政管理部门认可。而建设资金也只能维持原有的划拨渠道，甚至工程中的建设合同也要凸显使用人的角色。

其次，代建制度应与建设工程其它中间管理服务制度相衔接或并轨，减少中间环节，降低建设成本，提高投资效益。因此，应允许有一定资质的工程设计咨询企业、工程咨询企业、工程监理企业，也包括具有各类资源优势的房地产开发企业将其业务延伸至代建领域；同时，对建设工程中间管理服务环节，依据其内在规律和要求进行重新界定乃至根据需要对行业门类进行重新划分，弱化中间管理服务工作（包括资质、资格）之间的限制等。

第三，正在推行的与国际惯例接轨的工程总承包制度是一项极具优越性的制度，这一制度更加适用于政府投融资的建设工程项目建设管理，因此，代建制度应与工程总承包制度接轨，待条件成熟后，即可由工程总承包制度予以替代。

第四，强化对政府投资项目的合同管理。由于建设工程合同周期长，工程价值量大，工程变更、干扰事件多，合同管理是工程项目全过程造价管理的核心，也是提升工程管理水平、经济效益的关键。因此，应尽快编制《政府投资项目代建合同示范文本》，规范以“代建制”形式进行管理的投资项目各方利益主体的行为，以实现“政府监管、业主投资、代建管理、各负其责”的目标。在代建合同的履行过程中，应实行全过程监督。

第五，尽快完善工程交易的保障机制，建立健全政府投资项目的工程保险和担保制度。工程保险和担保是工程风险转移措施的重要手段，它能够有效地保障工程建设项目的顺利实施。对工程建设项目进行保险和要求担保，无疑增加了对建设工程当事人严格履约的约束力，降低了追究违约责任的成本，并有利于转移当事人无法承担的工程风险。

第六，建立政府投资项目财政资金监督管理机制。财政部门通过对政府投资项目的资金集中支付和评审制度进行资金监督管理。在政府投资项目代建制管理模式下，为了加强对政府投资项目采购的资金监管，由财政部门归口管理政府投资项目的资金支出，并建立财政投资评审制度。

第七，建立政府投资项目审计监督管理机制。为提高政府投资建设项目的资金使用效益，尽快制定《政府投资建设项目审计条例》。审计部门通过对政府投资项目概预结算的审计建立审计监督管理制度。通过审计监管确保财政性资金合理有效地使用。为确保工程质量和保证工程资金使用效益，政府投资项目亟待实施事前、事中、事后全程动态审计，而对政府投资项目开展全程跟踪审计，将审计监督职能贯穿于政府投资项目的全过程，并实行动态监督，并改变以往只对工程决算和预算执行情况进行审计的常规做法。

第八，建立政府投资项目的量化指标体系，开展政府投资项目的后评价制度。建设项目的后评价，是对已建成或使用的建设工程项目的立项决策、设计、施工、竣工运营等全过程以及项目的经济效益、社会效益和环境效益的全面评价。因此，应尽快建立一套客观、准确、公正衡量政府投资资金、投资行为和投资效益的量化指标体系。通过建立政府投资项目绩效评价制度，能够对政府投资的科学性、投资管理水平、投入风险、效益水平等方面进行综合评价，找出项目运行中存在的问题及其形成原因，明确相关责任方应该承担的责任，有利于推动财政资金管理和使用部门建立强有利的财政执法和监督约束机制，提高政府投资项目的效益和效率。

五、结语

“代建制”作为政府投资项目管理的一种发展方向，只是政府管理投资项目的一种制度和模式，并不意味着有了“代建制”，建设市场中存在的一切问题就迎刃而解了。因此，对于“代建制”的顺利推行，“代建制”市场的健康培育，还需要切实解决实施过程中的一系列问题，进一步在实践中不断完善政府投资项目的“代建制”。同时，抓紧完善代建制的政策制度建设，加快制定和出台有关法律法规，是维护政府投资项目代建制市场有效运行的基本机制。为深化和规范代建制的实施和发展，在调查研究的基础上，加快制定和出台相配套的法规性政策，如对政府投资项目的分类管理，实施代建制的项目范围，对代建制与工程总承包、工程项目管理、建设监理之间的关系的界定，对代建制、工程总承包和项目管理公司市场准入的有关规定等。并在实践中不断完善代建制实施中的政策措施，提高其可操作性，推动政府投资项目代建制逐步走上法制化、规范化、专业化、市场化的运行轨道。

余姚市招标投标管理办公室、余姚市招标投标中心（简称“一办一中心”）的招投标电子化平台，自2010年4月1日正式投入运行以来，经过一年多的完善提升，已日趋规范，在此基础上，完成了向乡镇（街道）招投标分中心（小型平台）延伸的软件开发任务。经过培训，首批试点的分中心，也于2011年12月2日开始陆续上线，在成功试运行的基础上，目前正在向面上逐步推开，取得较好效果。据初步了解，在乡镇（街道）招投标分中心推行电子化方式办理相关招投标事宜，在全省范围内也屈指可数。

一、基本做法

（一）深入调研。电子化平台可否向乡镇（街道）分中心延伸，市级平台通过广泛深入的调查研究，形成了情况明了、分析透彻的调研报告，认为答案是肯定的。调研报告显示：主要有以下因素对推动乡镇（街道）招投标电子化平台成为可能。**一是**市级平台实现了一定规模的电子化，其成功实践对分中心具有较大的启发和借鉴作用；**二是**分中心通过市级平台对有些电子化技术已有应用。如信息发布、结果公告均通过余姚市招标投标网统一发布，并接受市级平台的实时监控；**三是**应用电子化招标对分中心具有迫切性。如在报名环节，有的项目甚至出现拦标、围堵，不让报名等情况，迫切需要改变报名方式；**四是**扩权后任务加重。2011年初，分中心招标权限从原来的50万元扩大到200万元，有2个分中心扩大到500万元，但分中心普遍缺专职人员，而以兼职为主；**五是**乡镇级小型平台，通过近年来的建设，有些已初具规模。如“一镇三街道”4个分中心已获宁波市级示范小型平台称号。

（二）反复论证。针对小型平台特点，市中心对乡镇（街道）招投标电子化平台需求进行了广泛征求意见，通过召开座谈会、上门走访等多种方式，以及与分中心工作人员、招标代理机构、镇村干部、招标人、投标人进行深入探讨，对相关意见建议进行认真汇总、梳理、分析，并邀请专家反复论证，数易其稿，最终确定建设方案，并经市级相关部门通过论证，批准立项。

（三）先行试点。小型平台的电子化软件开发任务完成后，市中心及时选择相关分中心进行试点。重点选择了4个基础较好的分中心先行先试。在试点过程中，针对发现的问题，多次召开研讨会，解决了在实际使用操作中出现的诸多问题，并在相关会议上，邀请试点单位的代表多次作经验介绍。成功的试点经验，激发了其他分中心应用电子化招标的积极性、主动性，有不少分中心也纷纷提出要求列入试点范围，市级平台按计划、分步骤地对试点范围逐步加以扩大，为全面推开奠定了扎实基础。

（四）广泛宣传。由于电子化招标替代传统的手工操作，既有一个被逐步认识的过程，也有一个逐步熟悉的过程。在推进过程中，市级平台十分注重舆论的宣传。通过会议、简报、媒体进行广泛宣传，重点宣传了实施电子化招标后，带来“二增加一方便”的成效，即增加了规范性、增加了透明度，方便了招投标各方当事人。并通过成功实例，使社会各界和招投标从业人员，逐步了解或深刻感受到了电子招标带来的诸多有利因素。

（五）精心指导。在电子化招标推进中，尤其是初始阶段，往往会出现系统不稳定，操作不熟练而产生的诸多问题，市级平台专门组织力量，进行耐心辅导、精心指导，通过开设咨询服务电话，解惑释疑，发现问题及时联系，并给予及时排除，使分中心的电子化招标得以顺利推进。

（六）督促推进。由于全市分中心建设的水平不同，在推进过程中，市中心实行分类指导，并通过召开协作网牵头单位工作会议、重点单位座谈会等方式，倒排时间进度，摸清首次试行时间，加强督促、管理，并将电子化平台应用情况列入2012年度对乡镇（街道）招投标工作考核内容。

虽然我市电子化小型平台建设已经起步，并取得了一定成绩，但有许多亟待完善、提升之处。主要有以下几点：**一是**需要一支适应电子化平台操作与管理的专业人才队伍。现在多数分中心由于人手紧张，有的年龄偏大，因而以借助中介力量为主，自主能力有待提升；**二是**设备设施需要进一步加大投入，电子化操作虽然在场所方面的需求在降低，但操作所必需的电脑、扫描仪、彩色打印机、复印机等设备设施的需求在提升；**三是**后台维护能力需进一步提高。这些均需要在今后的工作中，努力加以改进，确保基层小型电子化平台水平不断规范，发挥出应有的作用。

二、基本体会

经过前一段时间的实践，基层小型电子化平台之所以能得到有效推行，得到普遍欢迎，主要体会是遵循了以下原则。

（一）总体规划、分步实施的原则。面对全市21个乡镇（街道）分中心面广量大的情况，我们实行高起点规划，分阶段实施是符合现有基层分中心发展水平的，因而得到普遍赞同。

（二）因地制宜、注重实效的原则。分中心的招投标项目，呈现规模小而分散等特点，与市级平台的操作方法有许多不同之处，需要简便、明了、易懂的操作方法，因而市级平台十分注重、尊重各地实际开展工作，在首期延伸到分中心的电子化平台功能，能满足、适应当前分中心操作急需。如网上注册、网上信息及招标文件发布（包括图纸）、网上下载招标文件、下载查询、网上发布中标（成交）结果公告、网上报表统计汇总等项功能等。实现了与市级电子化平台数据的部分互联共享。

（三）上下互动、后台支撑的原则。在总体设计上，分中心的电子化平台以市级平台为总后台，数据由市级平台控制，系统由市级平台维护，分中心只要安心使用，规范操作即可，一旦出现故障，立即向市级平台反映，市级平台给予有效维护、辅导、培训，并对网上信息及时监控，发现异常，及时了解、监督、调整，实现了良性互动，避免了重复建设，实现了网络资源的高效利用。

（四）不断完善、规范操作的原则。在实际操作过程中，总会出现这样那样的问题，市级平台在帮助排忧解难的同时，不断总结经验，进行完善提高，如一些分中心面对信息的发布、招标文件的上传和下载、投标保证金的提交、信息的查询等环节，都要在网上进行操作时，刚开始时总觉得有点“怕”，一怕招标文件等上传、下载出差错；二怕操作不当导致招标有异议。为此，市级平台及时与相关分中心同志进行多次沟通，进行反复模拟操作、演练，在确保每一个操作步骤均明白无误后，才同意进入正式操作环节，并加强辅导，如刚开始实施的几个项目，都是在与业主及有关单位进行反复沟通，确认其明白无误下载招标文件后，才放心进入下阶段工作。又如针对报名环节取消，投标人直接从网上下载招标文件，按规定递交投标保证金后，才可参加开标的操作环节，但有的投标人采取不下载招标文件，直接从其他投标人那里复印招标文件或直接制作投标文件，递交投标保证金后参加投标竞争，给招投标工作带来不便的情况，提出了修改招投标程序等建议，即投标人在网上报名后，才能下载招标文件并进入下一程序；再如在图纸的上传方面，一些分中心在操作时，最初一直发不上去，最后经过研讨，发现在上传前，应先将图纸压缩后才能完成上传。

（五）典型示范、稳步推进的原则。由于乡镇（街道）招投标分中心电子化招标没有现成的经验可循，只有根据基层的实际，边操作，边完善，一旦盲目地全面铺开，可能会带来系统的不适应，而影响整个招投标网络系统的安全。因而，在推进过程中，我们十分注重典型的引领作用，通过选择领导重视，业务人员素质较高的一些分中心先后试点，在取得经验的基础上，再逐步推开，形成一种循序渐进的过程，并通过现场观摩、典型介绍、座谈交流等方式使其他分中心少走弯路。

三、几点思考

新颁布的《中华人民共和国招标投标法实施条例》明确规定：“国家鼓励利用信息网络进行电子招标投标”。我市招投标电子化平台在市级平台初具规模后，及时向分中心延伸，是采用信息化手段加强乡镇（街道）招投标工作管理的一次积极探索和尝试，是实现招投标活动便捷、高效、透明的重要举措，顺应了招投标信息化发展趋势，因而深得基层干部群众的欢迎。下一步要通过认真总结和剖析延伸平台运行的成功经验和存在问题的基础上，逐步扩大电子化平台的应用范围，使电子化平台在基层招投标工作中发挥更大的作用。主要有以下几点思考。

（一）统一思想。要进一步统一乡镇（街道）招投标工作人员的思想认识，明确重要意义，特别要宣传试行电子化招标带来的好处。如方便了招投标各方当事人，节约了招投标成本，最大限度地减少了人为干扰因素，避免了报名信息泄露而可能引发的围标、串标等行为的发生，特别是从根本上杜绝了招标项目报名时拦标、围堵等情况的发生，有效维护了招投标交易市场秩序等显性因素。通过宣传，典型引导，进一步确立电子化招标是一种必然的发展趋势，顺应了时代发展要求，早使用早主动的思想观念，以不断增强自觉性，克服怕麻烦、怕失权等不正确想法。

（二）逐步深入。要按照原先制订的推进计划，分阶段、分步骤推进。**一是**在推进的范围上，要在先行试点的基础上，逐步扩大试点范围，力争通过一年的努力，在全市各分中心实行电子化招标全覆盖；**二是**在领域的拓展上，要从单纯的工程类招标项目，拓展到物品采购、集体资金处置及其他公共资源交易等广泛领域，并运用电子反拍技术参与集体资产处置；**三是**在系统的功能上，要在巩固网上发布信息、网上结果公示、网上报名、网上下载招标文件、网上统计、网上发送各类报表等功能，提升到网上投标、网上远程评标、网上签订合同、电子档案等全程电子化招标，以信息化管理系统实现交易服务和办理的自动化、无纸化。

（三）提高素质。要着力培养一支适应电子化平台操作与管理的专业人才队伍。由于分中心人手少，兼职多，且集管理与操作于一体，需要提高工作人员的综合素质，因为电子化平台科技含量高，对工作人员的要求也随之提高，需要有一批高素质专业人员从事该项事业。**一是**要配强配好微机操作人员，要将那些年轻、懂电脑操作的工作人员，充实到基层电子招标专业队伍中来；**二是**要加强培训。在市级平台按计划组织培训的同时，分中心工作人员也要通过多种途径加强自学或参加相关业务培训；**三是**加强实践。要在实际操作过程中，增强本领，并要通过向中介代理人员，向一切内行的专家学习。

（四）快速维护。电子化招标与传统的手工操作相比，具有快捷、简便、公开、透明、节约、高效等特点，还突破了场所紧张的困惑，但也会有系统失灵、操作不当带来的烦恼，一旦出现这种情况，就会给电子招标带来诸多不利影响，因而，市级平台将把管理重心下移，进一步加强电子化建设与管理领导小组力量，完善咨询热线电话与开发商远程维护对接或驻点维护，将网络常见问题的排除方法在网上及时公开等方式，形成准确排除故障的快速反应、快速维护机制，在努力让服务对象能够享受到方便、快捷、高效的网络维护服务的同时，让系统逐步走向成熟。

（五）综合管理。**一是**要进一步规范和优化电子招标的业务流程，实现经办业务的标准化、程序化操作；**二是**要通过破除瓶颈制约，提高在招投标活动中电子化应用水平与质量。如逐步实现CA认证，使网上投标、网上签订合同成为可能；**三是**通过电子招标，有效避免串标、围标“顽症”，并对较小项目，试行网上直接交易，以有效减少招标成本；**四是**要加大投入力度，逐步改善必要的设备设施，扩大信息化服务范围；**五是**电子招标平台要尽量与乡镇（街道）现有的其他相关网络平台相对接，逐步实现资源共享；**六是**加强标后管理。在标后管理环节，试行指纹（影像）考勤等方面的电子化管理，实行项目全过程电子化管理；**七是**要加强技术监控系统建设，落实网络信息安全管理职责，强化网络信息安全监管。

通过电子化平台建设与应用，实现规范、高效、透明、便捷，更好地服务于招投标各方当事人，促进廉政建设，促进当地经济、社会又好又快发展。

二0一二年三月二十日

对于规模大、工期长、结构复杂的工程项目，系统内部和系统外部及自然界的不可抗力等因素均能对工程造成影响，给承包商和业主的经济利益带来损失。据统计资料表明，国际工程通过项目管理，可以提高利润的35%，而通过索赔管理，则可以提高利润的1020%；每一项国际工程的平均索赔次数为20次，索赔成功率约占93%。此外，国际工程投资额以每年10%的速度递增所以争端也以每年10%左右的幅度增长，而索赔额的增长幅度还要大。可见，索赔作为承包商利用合同保护自己合法权益的手段和武器，在整个国际工程承包中占有越来越重要的地位。

近些年来，随着我国经济的快速发展，国内产生了越来越多的建设工程项目，尤其是大型建设工程项目，它们建设周期长，参建单位多，涉及面广，因此会造成许多不确定性的风险。所以，索赔在工程合同实施过程中是不可避免的。

一、实际操作中建设工程索赔与反索赔

索赔应是双方面的。乙方可以向甲方提出索赔，甲方也可以向乙方提出索赔，这是由甲、乙双方之间平等的主体地位所决定的。按照通常的习惯，把追回自方损失的手段称为索赔，把防止和减少对方向自方提出索赔的手段称为反索赔。

在企业经营管理中，索赔与反索赔具有同等重要的地位。这是因为，如果不能进行有效地反索赔，也就不可能进行有效的索赔。从这个意义上说，索赔和反索赔是不可分离的。执行索赔管理的工作人员，应该同时具备这两方面的能力，才能掌握反索赔的主动权。

1.1 建设工程施工索赔

1.1.1 可能发生施工索赔的主要内容

施工单位的索赔管理是预测索赔机会，在合同实施中寻找和发现索赔机会，同时处理索赔事件，解决索赔争执。可能出现索赔机会的主要内容包括：

（一）不利的自然条件与伙障碍引起的索赔。不利的自然条件是指施工中遇到的实际自然条件比招标文件中所描述的更为困难和恶劣，这些不利的自然条件或人为障碍增加了施工的难度，导致施工单位必须花费更多的时间和费用，在这种情况下施工单位可以提出索赔要求。

（二）工期延长和延误的索赔。通常包括两方面：一是建设单位要求延长工期，二是施工单位要求偿付由于非承包方原因导致工程延误而造成的损失。

（三）因施工中断和工效降低提出的施工索赔。由于建设单位的监理工程师原因引起施工中断的工效降低，特别是根据建设单位不合理的指令压缩合同规定的工作进度，使工程比合同规定日期提前竣工，从而导致工程费用的增加。

（四）因工程中止或放弃提出的索赔。由于建设单位不正当地中止或不属施工单位原因而使工程中止，施工单位有权提出施工索赔

（五）关于支付方面的索赔。

关于物价上涨引起的索赔。可根据各省市定额站颁发的材料预算价格调整系数及材料价差对合同价款进行调整，待材料价格指数逐步完善后，可采用动态结算中的公式进行自动调整。

（1）关于货币贬值导致的索赔。在一些外资或中外合资项目，合同中一般有货币贬值补偿的条款，索赔数额一般以官方正式公布的汇率计算。

（2）拖延支付工程款的索赔。如果建设单位不按合同中规定的支付工程款的时间期限支付工程款，施工单位可按合同条款向建设单位索赔利息。

1.1.2 工期索赔

在工程施工中，常常会发生一些未能预见的干扰事件使施工不能顺利进行，使预定的施工不能顺利进行，施工计划受到干扰，造成工期延长，这样，对合同双方都会造成损失。施工单位提出工期索赔的目的通常有两个：一是免去或推卸自己对已产生的工期延长的合同责任，使自己不支付或尽可能不支付工期延长的罚款；二是进行因工期延长而造成的费用损失的索赔。对已经产生的工期延长，建设单位一般采用两种解决办法：一是不采取加速措施，工程仍按原方案和计划实施，但将合同期顺延；二是指施工单位采取加速措施，以全部或部分弥补已经损失的工期。如果工期延缓责任不是由施工单位造成，而建设单位已经认可施工单位工期索赔，则施工单位还可以提出因采取加速措施而增加的费用索赔。

1.1.3 费用索赔

费用索赔都是以补偿实际损失为原则，实际损失包括直接损失和间接损失两个方面，其中要注意的一点是索赔对建设单位不具有任何惩罚性质。因此，所有干扰事件引起的损失以及这些损失的计算，都应有详细的具体证明，并在索赔报告中出具这些证据。没有证据，索赔不能成立。

1.2 建设单位反索赔

反索赔是指建设单位（业主）向放工单位（承包商）提出的索赔。建设单位向施工单位索赔的主要途径：一是减少或防止可能产生的索赔；二是反索赔，对抗（平衡）施工单位的索赔要求。建设单位向施工单位提出索赔的内容包括：

1.2.1 工期延误反索赔

指工期延误属于施工单位的责任时，建设单位对施工单位进行索赔，即由施工单位支付延期竣工违约金。建设单位在确定违约金的费率时，一般要考虑以下因素：建设单位盈利损失；由于工期延长而引起的贷款利息增加；工程拖期带来的附加监理费；由于本工程拖期竣工不能使用，租用其他建筑时的租赁费。违约金的计算方法，在每个合同文件中均有具体规定，一般按每延误一天赔偿一定的款额计算，累计赔偿额一般不超过原合同总额10%。

1.2.2 施工缺陷索赔

指施工单位的施工质量不符合施工技术规程的要求，或使用的设备和材料不符合合同规定，或在保修期未满以前未完成应该负责补修的工程时，建设单位有权向施工单位追究责任。如果施工单位未在规定期限内完成修补工作，建设单位有权雇佣他人来完成工作，发生的费用由施工单位承担。

1.2.3 对指定分包人的付款索赔

指工程施工单位未能提供已向指定分包人付款的合理证明时，建设单位可以直接按照监理工程师的证明书，将施工单位未付给指定分包人的所有款项（扣除保留金）付给这个分包人，并从应付给施工单位的任何款项中如数扣回。

1.2.4 建设单位合理中止合同或施工单位不正当放弃工程的索赔

如果建设单位合理地中止施工单位的承包，或者施工单位不合理的放弃工程，则建设单位有权从施工单位手中收回由新的施.工单位完成全部工程所需的工程款与原合同未付部分差额。

二、反索赔

既然承包商寄盈利希望于索赔，自然业主也会千方百计地通过反索赔以减少索赔，保护自己的合法利益。因此，有索赔必然也就有反索赔。反索赔通常是业主对付承包商索赔的手段。在合同实施过程中，双方都在寻找索赔机会，一旦干扰事件发生，都推卸自己的责任，并企图进行索赔。不能有效的进行索赔，同样要蒙受损失。所以索赔和反索赔具有同等重要的关系。

2.1 防止对方提出索赔

2.1.1 防止对方索赔，应签订有利于自方的合同

合同对自方是否有利，是一个基本而又重要的问题。因为施工承包合同是甲乙双方进行索赔和反索赔的最直接的法律文件。从签订合同时就应认真分析合同的每一条款是否公平，对日后提出索赔是否有利，使自方在合同阶段就处于不被对方制约的有利地位。这样才能为进行反索赔工作奠定基础，以维护自方的正当利益。

2.1.2 认真履行合同，防止自己违约

既然签订了一个对自方有利的合同，自方应完全按合同办事，把精力放在改进管理、提高效益上。通过有效的工程管理，排除干扰、减少损失、搞好协作、不发生违约，防止扯皮事件发生，使对方找不到索赔的理由和根据。

2.1.3 发现自方违约，应及时补救，减少损失

自方违约正是对方提出索赔的机会，无论事后对方是否提出索赔，违约方都应做好以下两个方面的工作：

首先，发现自方违约后应及时采取补救措施，并客观地向对方作必要的解释，以求获得对方的谅解和宽容，使对方不为此事提出索赔。就目前国内情况来看，对一些影响不大、经济损失较小、对方能够谅解的简单违约事件双方往往着眼于长远的合作和主要目标实现，并不一定计较那些细小的索赔。

其次，自方违约后，应及时收集有关资料，分析合同责任，测算损失数额，做到心中有数，以应付对方可能提出的索赔。决不可待对方提出索赔后才恍然大悟，临时安排人员，临时现抓资料，被对方的索赔报告牵着鼻子走。

2.1.4 双方都有违约责任时，以攻为守，首先向对方提出索赔

反索赔从整体上讲是防守性的，但它却是一种积极意识，有时则表现为以攻为守，争取索赔中的有利地位。当干扰事件错综复杂，双方责任都无法摆脱时，总不可能对等平分，应首先抓住时机提出索赔，则是反索赔主动意识的体现。具体表现为：

尽早提出索赔，防止超过索赔有效期限而失去索赔机会。

尽早提出索赔，这样可体现索赔方高水平的管理及迅速的反应能力。使索赔方有一种被迫感和迟钝感，在心理上处于劣势。

被索赔方接到索赔报告后，必然要花费精力和时间进行分析研究，以寻找反驳的理由。这就使被索赔方进入索赔方思路考虑问题，索赔方则争取了主动。

为最终索赔的解决留有余地。这是因为在通常情况下，索赔的最终解决双方都需让步，首先提出索赔且额数较大的往往有利但应本着实事求是的原则。

2.2 反击对方的索赔要求

为了避免和减少损失，必须反击对方的索赔请求。对承包商来说，这个索赔可能来自业主，总（分）包商、供应商。最常见的反击对方的索赔要求措施有：

2.2.1 用被索赔方的索赔对抗（平衡）索赔方的索赔要求，最终使得双方都作出让步或互不支付。

2.2.2 反驳索赔方的索赔报告，找出理由和证据，证明对方的索赔报告不符合合同规定、没有根据、计算不准确，以及不符合事实的情况以推卸甚至减轻自己的赔偿责任，使自己不受或少受损失。

综上所述，索赔和反索赔是根据不同的索赔对象而界定的，其根本目的就是合同的一方向另一方就对方责任引起的事件，向对方提出补偿要求，索赔与反索赔都必须以合同为依据，要求发生的事件真实、证据确凿，费用计算合理、准确，责任分析要清楚，这样对合同双方处理起来易于接受、减少争议和纠纷。

随着建筑领域法制的日益完善，作为建设工程合同的双方，都应按照“游戏”规则办事，严格遵守国际通用的FIDIC合同条款，诚实守信，只有这样，建设工程领域才能健康有序地发展。



宗麟博 李军营

投标报价是以业主招标文件中合同条件、技术规范、工程性质和范围为依据，根据有关行业定额和价格资料，计算和确定承包该项工程的单价和总价，随投标书报业主。业主把承包商的报价作为主要标准来选择中标者，同时也是业主和承包商就工程标价进行承包合同谈判的基础。在工程招标中，采用合理的报价方式和策略，是投标成败的主要因素，并且对于承包单位能否中标并取得有效利润具有重要的影响。以下，介绍几种建设工程领域中常用的投标报价方式，并加以分析。

一、不同报价法

根据招标项目的不同特点采用不同的报价。投标报价时，不仅要考虑自身的优势和劣势，还要分析招标项目的不同特点，按工程的不同特点、类别、施工条件等来选择报价策略。

对于如下情况报价可低一些：施工条件好的工程，工作简单、工程量大而一般公司都可以做的工程，如地质条件较好的土石方工程；本公司急于进入某一市场，本公司在附近有工程，而本项目又可以利用该工程的设备、劳务，或在该地区面临工程结束，需转移劳动力和设备时；有条件短期突击完成的工程；投标对手多，竞争激烈的工程；开发商信誉良好的工程；支付工程款条件好的工程；有实力的大公司的工程。

对于如下情况报价可高一些：施工条件差及技术难度大的工程；专业要求高的技术密集型工程，而本公司在这方面又有优势，如建核电站、建化工厂等；总价低的小工程；自己又不方便投标的工程；特殊的工程，如港口码头、地下开挖工程等；工期要求急的工程；资信欠佳的工程；支付条件不理想的工程。

二、不平衡报价法

该方法可以在不提高总报价的前提下，达到中标的目的。它通常是在工程项目总报价基本确定后，适当调整总报价内部各个部分的比例。采用这种报价方法时，应根据工程项目不同特点及施工条件等情况来选择报价策略。在以下三方面宜采用不平衡报价的方法：

（1）支付条件良好或能够早日竣工结算的项目，其报价可适当降低。前者如政府项目或银行项目，后者如场地平整及土方开挖等。

（2）预计工程量会不断增加的项目或设计图纸不明确的项目，单价可适当提高，这样在最终结算时可以多获利润；工程内容解说不清楚的项目或预计工程量可能减少的项目，其单价可适当降低，工程结算时损失也会减少。

（3）任意项目，又叫暂定项目或可选择项目，对这类项目要具体分析。因为这类项目要待开工后再由业主研究决定是否实施，以及由哪家承包商实施。如果工程只由一家承包商施工，对其中肯定要做的工程，其单价可高些，不一定做的则应低些。如果工程分包，该暂定项目也可能由其他承包商施工时，应慎重考虑，不宜报高价，以免造成损失。

三、暂定工程量报价法

第一种是业主规定了暂定工程量的分项内容和暂定总价款，并规定所有投标人都须在总报价中加入这笔暂定金额，但由于分项工程量不很准确，允许将来按投标人所报单价和实际完成的工程量付款，因暂定总价款是固定的，对各投标人的总报价没有影响，所以其单价可适当提高。

第二种是列出了暂定工程量的项目和数量，但并没有限制这些工程量的估算总价款，要求投标人既列出单价，也应按暂定项目的数量计算总价，当将来结算时，可按实际完成的工程量和所报单价支付。处理这种情况，难度较大，投标人应慎重考虑。如果单价定得较高，将会增大总报价，影响投标竞争力；如果单价定得较低，将来这类工程量加大，则会影响利润。

第三种情况，只有暂定工程的一笔固定总金额，由业主事先确定，这种情况对投标报价没有实际影响。

四、多方案报价法

这种方法是指对于一些招标文件，如果发现工程招标范围不很明确，条款不清楚或很不公正，或技术规范要求过于苛刻，则要在充分估计投标风险的基础上，按多[方案](http://www.xchen.com.cn/fangan/)报价法处理。 也就是按照原招标文件报一个价，然后再提出如果某因素在按某种情况变动的条件下，报价可降低多少，由此可报出一个较低的价。这样可以降低总价，并且能够吸引业主。

有时招标文件中规定，可以对原方案提出某些建议。投标者这时应抓住机会，组织一批有经验的设计和施工人员对原招标文件的设计和施工方案仔细研究，提出更为合理的方案，或者可以降低总造价或是缩短工期，以吸引业主，促成自己方案中标。如通过研究图纸，发现有明显不合理之处，可提出改进设计的建议和能确实降低造价的措施。在按原方案报价的同时，再按建议方案报价。但要注意建议方案不要写的太深入、具体，要保留方案的技术关键。同时需要注意，建议[方案](http://www.xchen.com.cn/fangan/)一定要比较成熟，有很好的可行性和可操作性。

五、以退为进报价法

当施工单位在招标文件中发现有不明确的内容，并有可能据此索赔时，可以以退为进，通过报低价先争取中标，再寻找机会进行索赔。这样不仅能增加中标的机会，还可以获得合理的利润。值得注意的是：采用此种方法，要求施工单位有丰富的施工及索赔经验，这两点需同时兼备。

六、突然降价法

投标报价中各竞争对手往往在报价时采取迷惑对手的方法。 即先按一般情况报价或报出较高的价格，以表现出自己对该工程兴趣不大，到快投标截止时，再突然降价。采用这种方法时，一定要在准备投标报价的过程中考虑降价的幅度，在临近投标截止日期前，根据情报信息与分析判断，再做最后决策。

七、无利润报价法

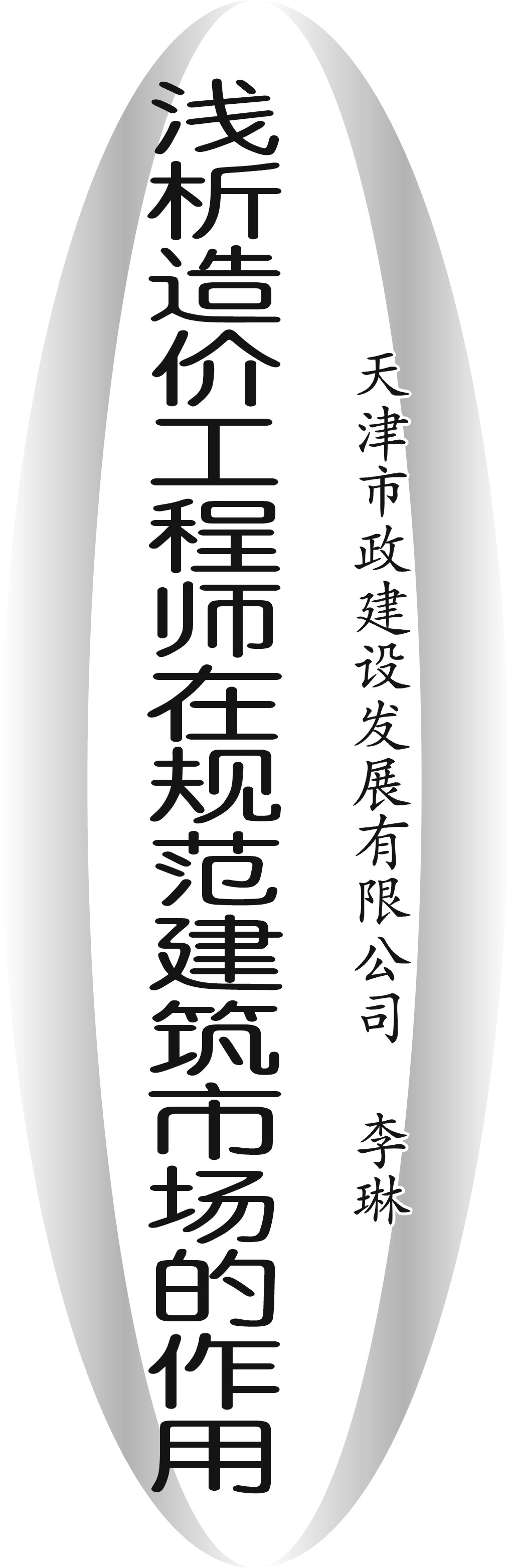
此方法有几种情况：

（1）对于分期建设的项目，先以低价获得首期项目，而后赢得机会创造第二期工程中的竞争优势，并在以后的实施中赚得利润。

（2）某些施工企业其投标的目的不在于从当前的工程上获利，而是着眼于长远的发展。如为了开辟市场、掌握某种有发展前途的工程施工技术等。

（3）在一定的时期内，施工单位没有在建的工程，如果再不得标，就难以维护生存。所以，在报价中可能只要一定的管理费用，以维持公司的日常运转，渡过暂时的难关后，再图发展。

综上所述，制定投标报价应根据招标项目的不同情况和竞争形势，采取不同的报价方式和策略，并且做到知己知彼。投标人在编制投标报价前，要对投标项目深入的研究分析，从投标承包条件、投标主观条件、投标竞争形势、投标风险等方面进行，然后结合各种因素编制报价参与竞争。正确运用投标报价策略，可使企业减少盲目投标，提高中标率。在竞争中求生存求发展，还要依靠企业自身的综合水平，企业的工程质量、社会信誉、经营作风更是起着举足轻重的作用。

为适应社会主义市场经济发展、加入WTO后与国际惯例接轨等的需要，造价工程师应积极推动建筑市场的规范建设及建筑市场管理体制的创新，使之建立由政府宏观调控，市场有序竞争的机制。当前，我国建筑市场的现状与需要有较大的差距。本文就建筑市场存在的不规范造价管理问题及在规范建筑市场中怎样发挥造价工程师的作用试论如下：

一、建筑市场造价管理的现状

1、造价工程师在建筑市场的法律地位较弱。造价工程师的任务是：提高建设工程造价管理水平，维护国家和社会公共利益，即对工程造价进行合理确定和有效控制，不断提高整个行业的建设工程造价管理水平。实际上，造价工程师并没有完全介入工程造价管理，在人们的心目中仍然是编制预算书的预算员。因为，其法律地位并没有监理工程师那样有明确的界定。第279号国务院令《建设工程质量管理条例》规定了建设工程必须实行监理，所以监理工程师参加工程管理有法可依。现行的工程造价管理中的投资估算、概算、预算、工程标底和企业报价、工程结算、决算审核工作，预算员都可以担任，建筑市场各主体方没有造价工程师参与工程造价管理的现象比比皆是。因此，造价工程师在建筑市场造价管理中的作用没有充分发挥。

2、工程造价容易失控

（1）招标投标中的不合理竞争

招标投标的本意，是通过公平竞争把工程项目交给有实际经验，业绩显著，资质符合工程项目条件，对工程造价有着实际的、较好的管理水平的优秀承包商去做。从而打破行业、地区的分割和垄断，消除惰性，激发活力和创造力，使工程造价得到有效地控制。但是，不能否认当前在招标投标过程中，存在着不合理的竞争，关系户工程、人情工程、行业保护、地方保护等等都不同程度的存在，有了这样的不良环境，承包商自然将工程造价控制置于脑后，什么国家利益、社会公共利益，只有自己的利益才是最最重要的。这使得工程造价难以控制，也无法控制。

（2）在招标投标过程中掩人耳目

随着我国社会主义市场经济的飞速发展，投资渠道的多元化，一些公共项目的投资也不再是国有一家，私有资本的介入能使我国经济建设资金更多，本来是件好事，但有那么一些投资人在招标投标过程中违规操作，采用掩人耳目的手法，使业主和承包商明里是合同主体，暗里是一家人。在项目实施的过程中，对招标投标的工程量清单中的项目和单价，可以按照自己的愿望、自己的利益、自己的需求随意更改，使工程造价难以控制。还有一些人，自己既无技术，也无管理能力，利用关系挂靠到有建设资质的单位，以别人的名义投标。在合理低标的定义还不够确定的今天，凭借低报价中标。拿到工程后自己既无经验，又无能力，工程项目的造价管理更是无从谈起。然而凭有关系、有手段，使各方围着他的指挥棒转。这就给工程造价控制和管理带来很大的困难。这样的弊病亦使招标投标的公平、公正受到质疑，对建筑市场的规范化建设非常不利。

（3）随意修改原设计

有些业主为了本部门、本地区的利益，在国家投资的工程项目上，趁机向国家多要投资，任意改变设计单位的文件。有的工程项目为了迎合领导意志随意修改原设计，增加、扩大工程项目，提高设计标准。有的工程项目为了容易获得上级主管部门的审核批准，采用上报工程项目规模小，投资少的不正常手法。一旦获得批准，又是修改设计，又是增加投资额。还有的承包商在低价中标后，没有能力按照承诺的单价完成工程项目，只得在工程项目施工过程中与业主、设计代表串通，通过修改原设计，增加新项目企求再捞实惠。

以上所述的设计修改都是非正常设计更改，都会使工程项目投资额增加，工程造价控制形同虚设，对建筑市场的正常运行破坏巨大。

（4）造价工程师没有实权

在施工过程中，工程计量是在工程质量得到监理认可后，造价工程师审核工程数量是否符合施工实际，最终计量支付的决定权在总监理工程师手上。即使是工程结算，造价工程师亦只是一个算账的工具，结算数额的决定权在业主代表那儿，造价工程师无法左右施工期间的工程款的支付，亦无法左右结算款的支付。工程造价控制难以实施，这是造价工程师没有最终决定权的尴尬地位所致。

3、在招标投标过程中业主的标底没人能监督

招标投标中有一种以业主标底评价投标人商务报价的评标方法。这时业主的标底就成了检验投标人报价是否正确的唯一的“真理”。但是这个“真理”编制的是否符合实际，是否正确，是否有漏项，材料、人工、机械费用的选择应用是否恰当，无人监督，无法控制。事前监督，容易泄漏标底。事后监督，生米做成了熟饭。

4、造价工程师的权利和义务及法律责任无法贯彻

在造价咨询活动中，造价工程师应当担负起责任，对在执业过程中发生的不正当计价行为和行政干预，完全可以拒签，这是法律上赋予造价工程师的权利。而在现实中，由于建筑市场不太规范，法律制度还需要不断完善。造价咨询单位为了自己能生存下去，能得到一点市场份额，只能看委托方的脸色行事。委托方如果遵守国家相关的法律法规，造价工程师还可以发挥对工程造价的管理、控制的作用。如果委托方坚持自己的主张，造价咨询单位只能片面迎合委托方的意愿，造价工程师就无法行使法律上赋予的权利，使造价工程师对工程造价的管理、控制成为一句空话。

5、造价工程师还是习惯使用“定额”，不能适应市场竞争的需要

现行投资估算、概算、预算、工程标底和投标人报价的编制和审批，都以各部门、各地区发布的工程定额和相应的费用为基础。即使在当前有些工程项目的招标投标中采用了工程量清单的形式，工程造价人员还是因为以前的习惯，不能脱开“定额”计价。由于“定额”是计划经济体制下的工程造价定价制度，“定额”只能体现社会平均计价水平，不能体现先进的个别成本。这种“定额”计价方式不能充分发挥市场竞争机制的作用，当然亦与国际通用作法相去甚远，不能适应市场竞争和参与国际经济交流与合作的需要。

二、在规范建筑市场中造价工程师应发挥的作用

以上是对建筑市场造价管理现状的一点浅显的看法，我们要规范建筑市场，就要改变这些不规范的做法，造价工程师应从以下几个方面做好工作：

1、政府宏观管理。为保障建筑市场的秩序和防范风险，政府只制定“游戏”规则。由行业协会制定准入制度，进行自律管理。凡是不符合准入制度的一律取缔，凡是不遵守“游戏”规则的坚决清理出场。由市场自行调节，将没有竞争能力的淘汰出局。政府主要靠政策引导，进行宏观管理。

2、完善法律体系。造价工程师法律责任的贯彻落实，不仅取决于造价工程师，还取决于各相关方面的条件，尤其是建筑市场法制的不断完善，使造价工程师不但有法可依，法律地位突出，造价管理和控制在法律上确定是以造价工程师为核心，使建筑市场造价管理不仅是造价工程师一方出力，而是各相关方面一起形成合力。建立严格的监督机制，对违反法律规定的企业和执业人员要严加处置。从而完善法律体系。

3、规范市场行为。造价工程师执业资格制度已经建立，每一位造价工程师都应该身体力行，从自身做起，不做违法违纪的事，以自己的遵纪守法的行为，推动建筑市场规范化以正常发展。行业协会通过制定系统化的规则、规范，来约束造价工程师的行为，达到规范市场的目的。加大严格执法力度，监督相关企业和执业人员，纠正其违规行为，造价咨询企业和造价工程师的行为规范了，各相关方面的行为也规范了，就会促进建筑市场的进一步规范化。

4、造价工程师应加强学习，提高水平。随着我国工程造价计价工作逐步实现“政府宏观调控，企业自主报价，市场形成价格”这样的形式，对造价工程师的要求更高了，造价工程师必须是既懂技术又懂经济、既懂施工工艺又懂施工管理的全面的复合型人才。要想成为复合型人才就必须学习新的知识，掌握新技能。通过不断学习，勇于实践，把自己逐步造就成为复合型、知识比较全面、能胜任新形势要求的人才。我国加入WTO以后，需要我们加强对国际市场的规则和国际惯例的学习。了解和掌握国际市场的规则和国际惯例，研究国际市场的相关计价方式，对于我们进入国际市场或是国内市场对外开放，都是十分重要的。总之造价工程师只有不断加强学习，提高自己的业务水平，丰富自己的知识面才能适应建筑市场的高速发展，才能与建筑市场规范化与时俱进。

5、建立造价信息体系网。国外工程造价信息发达，不仅政府、协会、研究机构发布有关造价信息，有些咨询公司和新闻媒体也发布有关造价信息、工程成本数据、造价指数和参考文献，并从信息内容、发布时间、发布渠道等方面形成了比较全面、完整的体系。而我国工程造价计价才刚从“定额”中走出来，造价信息不论从内容到发布时间、发布渠道等方面都比较单一，信息量也很少，工程造价信息不发达，造成了造价人员对“定额”的依赖。造价协会应广泛收集、整理、发布造价信息，造价工程师亦有必要建立造价信息数据库，只有掌握了大量的有用的造价信息，才能使自己应该履行的工程造价管理和控制工作做得井井有条，才能推动建筑市场造价管理工作的规范化。

6、要参与建设全过程造价管理。造价工程师不仅是计算工程建造成本，也要考虑前期费用与运营成本，甚至要研究构成一个项目的所有的和潜在的战略资源的成本，所以造价工程师应积极参与建设项目全过程的管理。只有参与了建设项目全过程的管理，才能实施设计、招标投标、施工中的造价控制，也才能控制住因随意进行设计变更造成的工程建造成本的提高，从而推动市场向理性化、规范化的方向发展。

7、认真贯彻执行《建设工程量清单计价规范》。《建设工程量清单计价规范》的颁布实施，确立了我国招标投标实行工程量清单计价应遵守的规则。作为造价工程师，应该把贯彻执行《建设工程量清单计价规范》为己任，在日常工作中以《建设工程量清单计价规范》为准则，使自己应该履行的工程造价管理和控制工作不违规，以保证工程量清单计价方式的顺利实施。

8、造价咨询企业、造价工程师要树立良好的形象。造价工程师一定是遵纪守法、诚实守信的模范。尽管目前的建筑市场还很不规范，但造价工程师一定要坚持依法提供服务，不能以一己之私利去迎合委托方，而是要坚定不移地维护国家和社会公共利益，树立公正的形象。用良好的形象去赢得市场，这是市场规范化的需要，亦是造价工程师立命之根本。

推动工程造价管理政府职能的转变，建立一个以造价工程师为主导的工程造价管理队伍，充分发挥造价工程师的积极作用，有利于规范市场计价行为，有利于规范建筑市场秩序，以促进建筑市场的有序竞争。

01

（上接第61页）

二是加强对评标专家的监督管理，充实评标专家库。2011年，我们针对评委的抽取、通知、集合、签到等采取了一些行之有效的办法，并实行了评委公正评标承诺书制度，得到了检察院、监察局等部门的充分肯定。今年，我们将重点在加强评委诚信建设方面下功夫，对不履行承诺、评审结果有失客观公正的取消评委资格。同时，根据现有评委较少的实际情况，经过与省、潍坊市招标办积极争取，今年计划培训增加新的评委20人左右，使评标专家库人数总量达到100人以上，省级评委达到60人。

三是配合做好物业管理招投标工作。根据《高密市物业管理招标投标管理暂行规定》和高密市招标办的工作安排，协调配合做好本市范围内物业管理招标投标活动的组织和服务工作，切实保护好物业招标投标活动当事人的合法权益。

2012年，我们将在上级业务主管部门和高密市建设局的正确领导下，明确思路、真抓实干，坚持用创新的思维、创新的手段解决工程进场公开交易过程中遇到的困难和问题，努力使工程招投标工作更好地为我市城建重点工作服务，为实现建设事业更好更快发展做出新的更大的贡献。

（2012年3月23日）



高密市建设工程交易中心 徐来廷

2011年以来，高密市建设工程交易中心在上级业务主管部门和高密市建设局的正确领导下，以科学发展观为指引，践行“建为民生”理念，坚持公开、公平、公正和竞争择优的原则，不断加强自身建设，增强服务意识，创新工作方法，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。一年来，在全体工作人员的共同努力下，建设工程招投标业务实现了大幅增长，创下历史新高。共组织完成房屋建设和市政基础设施建设施工总承包进场交易116项，交易面积238.5万㎡，中标额28.61亿元；其中政府性投资项目进场交易44项，交易面积37.41万㎡，中标额9.4亿元。获得潍坊市级以上荣誉4项，其中，高密市建设工程建设交易中心被评为“山东省招投标工作先进单位”。

2012年是“十二五”规划承上启下的关键一年。我们将紧紧围绕高密市住房和城乡建设工作“一二三五”的总的思路，进一步解放思想、实事求是，创新工作思路，转变工作作风，提高工作效率，积极配合城建重点工程的展开做好建设工程进场公开交易的各项工作。

一、加强制度建设，提高工作效率，提升服务水平。

一是积极配合招标办的工作部署，根据《中华人民共和国招标投标法》及实施条例、建设部令等法律法规的要求，结合我市实际，对现行的涉及房屋建筑和市政基础设施招投标的各项制度、规定、办法进行梳理、修订和完善，从信息发布、资格审查、评标、定标及中标结果公示、备案管理等方面入手，对招投标工作流程作进一步调整，使规章文件和招投标工作办理流程更好地服务于城建重点项目的开展，从而更好地提高办事效率。

二是抓好交易中心干部职工队伍建设。按照建设局和党工委的要求，深入开展以“在其位谋其政、任其职尽其责”和“项目建设攻坚年”和“干部作风建设年”为主题的活动，教育干部职工牢牢树立勇于担当敢于负责的责任意识，发扬吃苦奉献精神，从而推动服务水平的再提升。同时，进一步加强对工作人员的法纪教育，注重利用反面典型开展警示教育活动，增强廉洁自律的意识和依法行政的意识。

二、创新工作方法，确保招投标活动科学、规范进行。

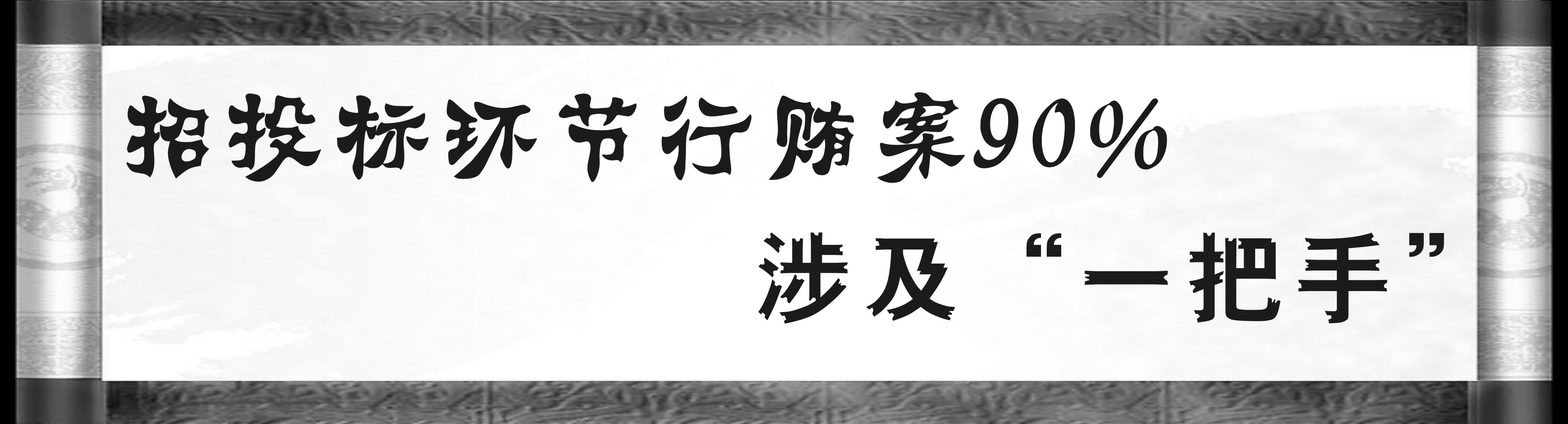
一是严格执行《投标保证金监管办法》，加大对投标保证金缴纳的审查力度，确保投标保证金从企业基本帐户交纳和退付，尽最大可能防止围标、串标、挂靠资质等违规行为的发生。加大科技手段在招标中的应用，所有投标商务标的评审全部采用自主研发的软件通过计算机完成，评标专家的抽取通过山东省评标专家语音系统自动抽取通知，避免人为因素的干扰，最大限度的保证评标结果的公平公正。

二是根据潍坊市招标办要求，做好招投标管理系统和工程交易信息平台网上操作的应用。今年，我们将与潍坊市招标办积极对接，做好相关人员的培训，力争实现公开招标项目和邀请招标项目的信息发布、接收报名、资格审查、中标公示、中标通知书打印全部网上操作。

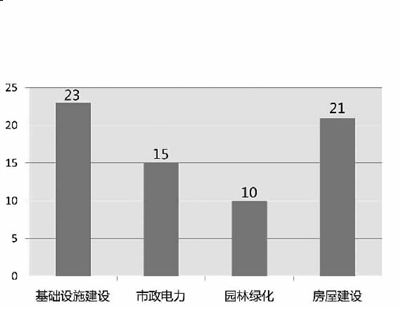
三、突出工作重点，不断加强招投标监管力度和水平。

一是严格按照核准方式组织招标。2012年，我们在办理工程招投标进场登记时，将继续严格按照由发改部门核准、招标办确认的公开招标或邀请招标方式进行，从源头上保证招投标活动依法进行，杜绝规避招标、不依照核准方式招标等情况的发生。

（下转第60页）



陈国兴　张胜利　郭艺辉



从左至右：基础设施建设 市政电力 园林绿化 房屋建设

2008年1月-2011年12月郑州市69个工程建设项目招投标情况一览表



调查涉及的28起行贿案件中，“一把手”为行贿对象的占90%

近年来，随着经济建设步伐的加快，各地大量工程建设项目上马，工程投资额不断增大。与此不和谐的，是“工程上马，干部落马”等腐败现象频频发生。河南省郑州市检察院对2008年1月至2011年12月郑州市部分工程建设项目招投标情况进行了职务犯罪预防调查，共涉及工程项目69个，标的近110亿元，其中基础设施建设23项、市政电力15项、园林绿化10项、房屋建设21项。检察官在调查中发现，招投标环节行贿案90%涉及“一把手”。

招投标环节猫腻多

郑州市检察院在调查中发现，在郑州市经济技术开发区航海东路6号厂房改造项目招标中，为使内定投标人中标，招标代理公司工作人员尹某与招标人胡某（业主代表）串通，涂改专家评分，最终使内定单位中标。

类似的情形还发生在河南牟山黄河水电工程公司韦滩灌注桩工程投标过程中，该公司组织另外三家国有企业围标，并分别付给三家公司10万元至13万元不等的陪标费，使自己成功中标。

郑州市检察院反渎职侵权局综合处副处长王汇对笔者说:“发生在工程建设领域的职务犯罪行为中，一个突出特点就是围标串标问题突出。”这一问题在实践中主要表现为两种形式:一是业主与中介代理机构串通使特定投标人中标;二是某个投标人借用多个公司资质或组织多个投标人围标，使自己中标。以上情况在调查的69个招投标项目中占11项。

“另一个突出特点是，业主操纵招投标普遍。”王汇说，这一问题主要存在于两个环节:一是制作招标文件环节。业主为使特定单位中标，在招标文件中设置对特定单位有利的条款，排斥潜在投标人，从而使特定单位在评标时“脱颖而出”。二是评标环节。一方面，业主通过业主代表，利用其特殊身份，影响、诱导其他评委评标打分，如告知哪个公司实力强、资质好、最符合其要求等。另一方面，业主代表利用评标打分的机会，给出极其悬殊的分数，控制评标结果。如河南省电力部门下属某房地产公司在组织的某住宅楼工程招标中，在业主代表负责评价“服务承诺”一项，在几个投标公司承诺内容均符合招标文件要求的情况下，只给甲公司打出满分，而给其他公司低分，最终使甲公司中标。

“一把手”插手招投标问题严重

“‘一把手’是承包商追逐和进攻的主要目标。‘一把手’收受贿赂后，利用职权非法干预招投标。”郑州市检察院职务犯罪预防局局长张全来说，在这次预防调查涉及的28起行贿案件中，行贿对象为单位“一把手”或者二级机构“一把手”的有25人，占90%。

这些“一把手”通常利用招标程序掩人耳目，达到目的。郑州市中心医院原院长卢金镶（因贪污、受贿108万余元被法院判处有期徒刑十七年），在医院病房楼工程招标中，亲自主持投标资格预审，亲自参加评标，同时担任评标委员会主任，并给其他评委打招呼，共操纵医院病房楼建设9个项目18个标段评标。例如，在病房楼“智能化项目”招标中，投标人共12家，卢金镶组织7名基建人员，通过无记名投票方式进行投标资格预审，确定7家公司参与开标。而投票结果显示，8人中有7人的投票结果（包括每人对每个投标单位的每一项指标打“√”情况）完全一致。在设计方案招标中，6名专家给4家投标公司打分时，广东某公司得分最低。但是在卢金镶的操纵下，3名业主代表均给广东这家公司打了满分。最终，广东某公司中标。

不依法公开招标，私定承包单位，也是一些“一把手”惯用的伎俩。如某公司王乃文为承揽原郑州市公安局上街分局电子警察系统、道路监理系统等工程，承诺给时任该局局长的杨郑强（另案处理）20万元好处费，杨郑强在未经招标的情况下，就将这一项目给了王乃文。

在调查工程建设领域职务犯

罪情况时，检察官还发现一个新现象，就是市政电力项目招投标被垄断。张全来说，在调查的15个市政电力安装工程中，某电力公司下属某集团电力安装有限公司、郑州某集团有限公司和集团电力工程有限公司中标14次，这三家公司基本上垄断了郑州市政电力工程安装市场。

管理混乱权钱交易相互影响

究竟是什么原因导致工程建设领域尤其是招投标环节职务犯罪现象多发呢?

河南省新密市检察院副检察长周学政告诉笔者:“一个主要原因是企业资质管理混乱，出借现象普遍。”当前，企业资质尤其是大企业、较高资质的企业资质管理不规范，随意出借资质，甚至有些企业出借资质呈现常态化，靠出借资质获得收入，导致工程建设领域出现围标串标等诸多问题。一些无资质、无技术、无队伍的个体企业或包工头，很容易借到企业资质，甚至一个人能借到几个资质，操纵几个单位进行围标、串标。

此外，招投标管理不规范、招标文件评分办法不科学也是诱发职务犯罪的一大原因。

“一是招标场所不规范。虽然郑州市有专门的、较规范的招标交易市场，但由于种种原因，不少项目、不少单位招标不在交易市场进行，而是由业主或中介公司自己选定招标地点，还有的中介公司在自己设置的专家库中抽取评标专家，随意操纵招投标。二是招标文件评分办法设置不合理。招标文书一般由技术部分、商务部分和其他部分组成。商务部分和技术部分大多是硬性指标，因此得分悬殊不大;而其他部分基本上是对投标方的实力评价、业绩、信誉、服务承诺、文明安全设施等软指标，并且分值设置在0至6分，有的甚至达到0至10分，一些业主正是通过不科学的分值设计达到其决定中标人的目的。”周学政说。

“还有一个问题不容忽视，就是个别领导干部利用手中的权力搞权钱交易。”周学政说。曾担任河南省某市政重点工程办公室主任的蒋某，与工程承包商冯某交情甚好，先后9次收受其贿赂116万元，把多项市政重点工程发包给了冯某。原任郑州市中原西路延伸工程指挥长的武今明，收受个体户常某50万元后，在未经招标的情况下，把跨绕城高速立交桥向东700米向西200米道路施工工程发包给了常某。

规范程序强化监督为良方

如何改进和规范招投标工作，遏制工程建设领域职务犯罪发生?新密市检察院副检察长陈松坡认为，首先要加强对招投标环节的管理。

“加强管理，要实行招投标统一进场交易，纳入统一管理和监督，杜绝私设专家库和交易场所，防止随意操纵招投标。”陈松坡说，此外，还要加强资质管理，遏制借用资质临时挂靠现象。对出借资质尤其是靠出借资质收取管理费的企业，降低其资质，严重的取消其资质;对投标工程项目经理的人事关系是否属于投标公司要进行实质审查，或由投标企业出具委托人的劳资关系。还要建立完善黑名单制度和廉洁准入制度，对串标围标、借用资质或临时挂靠的企业，要将其列入黑名单;对有污点和行贿犯罪记录的单位拒绝投标或扣除一定的信誉分数，增加其竞标成本。

“在加强招投标环节管理的基础上，还要规范相关程序，限制业主权力。在这一问题上，首先要规范投标资格预审程序，保障资格预审的科学性、公平性和公正性。其次要对招标文件尤其是评分办法进行规范，尽量减少软指标、弹性指标，在分值设置、内容设置上更加科学合理。再次，应限制业主代表参加评标的人数，解决带着观点、带着任务参与评标的问题。另外，采用综合评标的方式，让每个专家充分地、全面地行使权利，履行义务，不受或者少受业主的影响。”陈松坡说。

“还有很关键的一点，就是要加强对‘一把手’的教育和监督。”郑州市检察院副检察长尚清霞说，要取得职务犯罪防范的主动权，一靠教育，二靠制度，三靠监督。要经常性地对“一把手”开展警示教育，提高“一把手”拒腐防变的免疫力，使其自觉构筑起法律的“高压线”。还要规范“一把手”的权力行使范围和程序，“一把手”只负责决策和监督，具体工作如工程、人、财、物都由副职负责，并使之切实得到落实。对多次被举报又不构成职务犯罪而工作中确有重大瑕疵的“一把手”，及时进行约谈，给予教育警醒。

工程建设领域职务犯罪呈现五个特点

郑州市检察院副检察长尚清霞介绍说，在这次预防调查中，参与调查的检察官结合郑州市检察机关近年来的办案情况，对工程建设领域职务犯罪进行了剖析，发现存在五个主要特点:

一是犯罪主体特殊。领导干部特别是“一把手”是重大工程建设领域职务犯罪的高发群体。如这次调查涉及的28起行贿案件中，90%涉及“一把手”。

二是犯罪主要集中在三个环节。工程建设环节众多，从项目立项、审批、招投标、施工、监理、质检到验收，每个环节都有巨额的资金流动，诱惑极大，这些特点使工程建筑行业成为职务犯罪案件易发多发的领域。其中又以工程承揽、招投标和工程款拨付三个环节发案率最高。

三是窝串案较多，共同犯罪情况较为严重。往往是查处一案、带出一窝、牵出一串，许多案件涉及工程立项、规划、审批、招投标等多个环节。

四是犯罪后果严重。不仅造成国有资产大量流失，而且工程质量遭受严重影响。一些施工单位依靠行贿手段承揽到工程后，为了降低建筑成本，又通过行贿手段逃避监管，在施工过程中以次充好，偷工减料，工程质量存在严重问题。

五是作案手段更加诡秘，隐蔽性更强。借劳务分包之名违法分包、非法转包工程从中捞钱的现象普遍存在。