

江西方兴科技有限公司 江西南昌 汪才华

摘 要：台湾地区公路项目招标与大陆地区在项目类别划分、招标资讯、投标保证金、投标期限、招标文件购买、投标文件递交等多方面存在较大差异，其中有一些具体做法对大陆地区完善公路工程招标投标制度具有借鉴意义。

关键词：运输经济，台湾招标；公路项目；投标保证金，串标围标

**Discuss on“Highway Bid Difference Between Both sides”**

**from Taiwan Procurement Notice**

WANG Cai-hua

（JiangXi Fang Xing Science & Technology Co.,Ltd., Nanchang 330025, China）

**Abstract**:There are a lot of difference in highway bid between Taiwan and mainland China ,such as project category,procurement notice,bid bond，tender period，purchase of tender documents,submitting bid documents,etc..we should learn from Some specific practices which can improve and perfect the mainland highway project bidding system.

**Key words**: Transport economics;Taiwan tender;highway project;bid bond;bid-rigging

1 引言

招标投标是一种国际上普遍运用的、有组织的市场交易行为，是[国际贸易](http://wiki.mbalib.com/wiki/%E5%9B%BD%E9%99%85%E8%B4%B8%E6%98%93)中一种商品、技术和劳务的买卖方法，它遵循“公开、公平、公正”原则,这种[贸易方式](http://wiki.mbalib.com/wiki/%E8%B4%B8%E6%98%93%E6%96%B9%E5%BC%8F)既适用于采购物资设备，也适用于发包工程和服务项目采购。随着我国公路事业的快速发展,公路工程的招标投标得到全面推广，二十年来招标投标制度相应法律法规也逐步健全。《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》等法律法规对于规范公路工程招标投标活动具有非常积极的意义。

但是由于我国市场经济体制还不完善，市场诚信体系还不健全，公路建设市场开放度大，市场主体比较复杂，公路建设项目的招投标活动仍存在一些急需解决的问题，特别是规避招标、串标围标现象还很严重、招标人利用其优势地位向投标人提出种种不合理要求等等。这些问题如果得不到有效解决，将严重影响公路建设市场秩序，影响公路行业的良好形象，影响公路交通事业的可持续发展。

笔者一直关注于公路项目招标投标制度建设，结合法律知识背景和近十年公路项目的投标经验作过一些探索性的研究，也一直希望通过对异域地区公路项目招标投标制度的研究来拓宽视野、启迪思维。近期有幸在台湾采购公报网查询到台湾地区的招标采购信息，并对2010年5月24日至6月14日台湾地区涉及公路项目招标的240条公告进行了归类汇总，笔者发现台湾地区公路项目的招标投标制度在招标资讯、招标范围、投标保证金、投标相关时间、文件购买与提交方式与费用等方面存在较大差异。通过差异比较，借鉴台湾地区一些好的做法，对于完善大陆地区公路项目招标投标制度、进一步规范公路项目招投标活动具有积极的意义，希望能引起各级公路项目招标投标管理部门的重视和社会同仁的认可。

2 典型台湾公路项目招标公告举例

为了比较直观地对两岸公路项目招标之差异进行比较，笔者选取了一典型台湾公路项目招标公告，原文如下：

**公告单位案号**：099D03P020

**采购名称**：国道三号关庙林边段沥青混凝土路面整修工程（99）

**采购类别**：工程-地方建设和建筑类

**采购单位**：交通部台湾区国道高速公路局南区工程处

**机关地址**：701台南市东区裕农路991号

**采购方式**：公开招标

**连络人**：林瑞东

**连络人电话**：（06）2363201分机2202

**传真号码**：（06）2363644

**本网站公告日期**：99年6月1日（注：99年为台历，公历为2010年，以下同）

**截止收件日期**：99年6月15日 10:00

**开标日期**：99年6月15日 15:00

**预算或预估采购金额**：新台币 16,879,000 元（注：2010年6月26日1台币=0.2111人民币元）

**押标金**：是 押标金额度：厂商标价之百分之五 电子押标金有效期：099/07/15

**E-MAIL**：未提供

**厂商资格**：

一、厂商资格：1、营业登记有案之甲等或乙等或丙等综合营造业 厂商，未受停业处分者。2、完纳最近一期税金。二、应提送证件：1、营造业登记证书〔复印件〕（证明文件并得以打印公开于目的事业主管机关网站之数据代之）。2、最近一期之营业税缴款书收据联或主管稽征机关核章之营业人销售额与税额申报书收执联〔复印件〕（不及提出最近一期证明者，得以前一期之纳税证明代之；新设立且未届第一期营业税缴纳期限者，得以营业税主管稽征机关核发之核准设立登记公函及申领统一发票购票证相关文件代之）。

附加说明：

〔招标文件售价、领取方式及地点〕：一、图说费新台币壹佰元整，得标与否概不退还。二、自公告日起至领标及投标期限前之上班时间内至本处总务课出纳室现金洽购。三、邮购者，请于领标及投标期限前以限时挂号寄达本处。信封外请注明『邮购采购标的名称』，信内附填妥收信人住址、姓名之限时挂号回邮信封贴足邮票72元及图说费汇票。邮政汇票应以「国道建设管理基金–南工处406专户」开立，如有错误则退还厂商，致无法及时购图，概由厂商自行负责。购置者应自行考虑本处作业及邮递时间，倘无法于领标及投标期限前寄达，概由厂商自行负责。四、得利用政府采购领投标系统下载招标文件。〔检举不法〕：（一）高公局南工处政风室，电话：（06）2363614、传真：（06）2007648、台南邮政734号信箱。（二）法务部调查局，电话：（02）29188888、新店邮政60000号信箱。（三）台南市调查站，电话：（06）2988888、台南邮政12号信箱。（四）工程会中央采购稽核小组，电话：（02）87897548、传真：（02）87897554，北市信义区松仁路三号9楼。（五）交通部采购稽核小组，电话：（049）2370030、传真：（049）2391517，南投市中兴新村省府路6号。〔其它〕：领标及投标期限或开标日期，该日如因故停止办公，领标及投标期限或开标日期依前述日期之次一办公日之同一时间代之。

3 两岸公路项目招标之差异

大陆地区所指的招标实际上主要包括（项目）招标和（政府）采购两个范畴，而台湾地区统称为采购，笔者在本文归纳汇总了两岸在招标资讯、招标范围、投标保证金、投标相关时间、文件购买与提交方式与费用等五大差异进行比较。

**3.1 招标资讯的差异**

3.1.1 招标项目数量多，信息量大

笔者在20天的时间里查到台湾地区涉及公路项目的公开招标公告共计240条；而同期中国采购与招标网（国家发展和改革委员会根据国务院授权，指定为国内发布招标公告的唯一网络媒体）上显示，海南省涉及公路项目招标仅8条，海南省政府采购网上仅1条，海南省交通运输厅招标公告栏中同期无公告；江西省同期在中国采购与招标网同类公告48条，江西省交通运输厅网站（江西省所有公路项目招标发布指定网络媒体）公告信息10条，其中8条与中国采购与招标网相同，江西省政府采购网（江西省县、市、省三级政府采购信息汇总信息发布指定网络媒体）网发布的同类信息仅2条，其中1条与中国采购与招标网相同。

3.1.2 招标公告资讯比较发达

台湾采购公报网几乎汇集了台湾地区政府和民间所有招标采购讯息，而政府采购信息本身就已汇集了工程、服务、货物采购信息，目前台湾采购公报网每日平均收集的各类采购讯息达数百条，采购金额达数亿至数十亿元（新台币）。

而大陆地区因由于《招标投标法》和《政府采购法》本身各自规定了招标公告发布采用的媒体，而各部委、地方政府又有权规定了指定的发布媒介，造成实际可以发布的媒介过多，正是这过多的发布媒体使得投标人目不暇接，无所适从，信息不能及时收集到而造成错过本应参与的投标。大陆地区公路工程的招标适用于《招标投标法》，国家级发布媒体有《中国日报》、《中国经济导报》、《中国建设报》、《中国采购与招标网》，其中，依法必须招标的国际招标项目的招标公告应在《中国日报》发布。行业发布媒体有《中国交通报》，涉及机电设备招标应在《中国国际招标网》上发布。地方上发布媒体有当地报纸、省级交通运输厅网站、招标人单位网站、当地公共资源交易中心或招标中心网站。涉及公路的行政单位、事业单位采购适用《政府采购法》，应在《中国财经报》、《中国政府采购网》、《中国政府采购》杂志和省级、设区市级政府采购网上公告。从上可以看出，大陆地区发布招标公告的媒体很多，但缺少类似台湾采购公报网全面的公告媒体，而民间非强制招标采购公告几乎难寻身影。

3.1.3 不同标段分别发布公告、采购名称详细

台湾地区的招标公告每项公告仅为一个标段、拥有一个单独案号，项目名称往往非常具体，一目了然，如同为台湾“交通部”公路总局第三区养护工程处的采购单位，公告、截止、开标日期同为2010年6月9日、22日、23日的莫拉克飓风灾害复建工程，共4个标段，其案号和采购名称分别为“TBN No. : 1890187，台24线24K+960~29K+305间98年8月8日莫拉克飓风灾害复建工程（第一标）”、“TBN No. : 1890185，台24线29k+520~30k+840间98年8月8日莫拉克飓风灾害复建工程（第二标）”、“TBN No. : 1890186，台24线33K+720~40K+680间98年8月8日莫拉克飓风灾害复建工程（第三标）”、“TBN No. : 1890165，台20线67K+900~79K+100间98年8月8日莫拉克飓风灾害复建工程”。

而大陆地区往往每项公告中包含诸多标段工程，项目名称也就比较笼统，如2010年6月25日，中国采购与招标网上发布的、项目名称为[山东省滨州至德州（鲁冀界）高速公路招标的公告](http://www.chinabidding.com.cn/zbw/zbxx/zbgg/zbgg_show.jsp?record_id=5234271&op=op_browse)，实际招标内容为本路段房建工程，FJ-1~FJ-4共4个合同段工程的招标。

3.1.4 公告中就已包括了预算价

台湾地区的招标公告中往往公布了预算价或预估价，高于这一价格的投标价作不合格标处理，并不给予减价机会。

而大陆地区的招标公告往往不公布预算价，而是在开标前三天左右公布投标限价，高于此价格的投标一般作废标处理。

**3.2 招标范围的差异**

3.2.1 起招点低

台湾采购公报网上显示，任何公司行号或政府机关，只要有采购预算金额超过一万元新台币且采购地点在台湾地区的采购资讯，均可以上传到台湾采购公报网。采购公告中也显示，预算价为10几万新台币的公路采购项目非常寻常。

而大陆地区往往只能看到依《公路工程施工招标投标管理办法》规定的投资总额在3000万元人民币以上或施工单项合同估算价在200万元人民币以上的公路工程施工项目。

3.2.2 招标项目分类较细

台湾地区招标公告按采购、工程、劳务、租赁分为4大类、47个子项，详见表1：

表1 台湾地区招标项目分类表

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 序号 | 类别 | 子项 | 序号 | 类别 | 子项 | 序号 | 类别 | 子项 |
| 1 | 采购 | 电脑类 | 17 | 采购 | 衣物穿着类 | 33 | 工程 | 文教类 |
| 2 | 通信设备类 | 18 | 工程 | 礼品饰品类 | 34 | 环保医疗类 |
| 3 | 电子设备类 | 19 | 日用品类 | 35 | 交通类 |
| 4 | 医疗用品类 | 20 | 油料燃料类 | 36 | 通信类 |
| 5 | 仪器及实验室设备类 | 21 | 水电类 | 37 | 住宅类 |
| 6 | 照相摄影类 | 22 | 食物类 | 38 | 土方建设和建筑类 |
| 7 | 化学产品类 | 23 | 原物料类 | 39 | 活动及观光游憩类 |
| 8 | 教材及训练器材 | 24 | 冷冻空调类 | 40 | 水电类 |
| 9 | 消防保险安全保全 | 25 | 交通工具类 | 41 | 能源开发类 |
| 10 | 家具类 | 26 | 机具设备类 | 42 | 社会福利类 |
| 11 | 家电用品类 | 27 | 土木建材类 | 43 | 委外服务类 |
| 12 | 办公用品类 | 28 | 武器类 | 44 | 土本建材料 |
| 13 | 印刷及出版品类 | 29 | 其他 | 45 | 其他 |
| 14 | 娱乐及运动器材类 | 30 | 水资源类 | 46 | 租赁 | 设备及场地 |
| 15 | 清洁用品类 | 31 | 农林渔牧 | 47 | 劳务 | 劳务及派遣 |
| 16 | 农业用品类 | 32 | 科技类 |  |  |  |

本文引用的公告中共体现有采购、工程、劳务3大类、23个子项的采购，其中以采购-电脑类，工程-住宅及装潢类、地方建设和建筑类、委外服务类、土木建材类，劳务-劳务及派遣类居多。

相比之下，大陆地区招标项目一般按以工程、货物、服务三类进行划分，而公路工程还继续划分为土建（包括路基、路面、桥梁、隧道）、房建、机电、绿化、交安工程，服务类划分为设计、监理、招标代理、咨询，货物类往往没有非常具体的划分。

**3.3 投标保证金的差异**

大陆地区所指的投标保证金，在台湾地区称之为押标金，其差异主要体现在以下几个方面：

3.3.1 金额高得多

台湾地区押标金一般按厂商（投）标价的5%提交或略低于预算价或预估采购金额的5%，如上文举例的“莫拉克飓风灾害复建工程（第二标）”招标，预算金额为新台币279，848，563元，押标金额高达1200万元。

大陆地区按照《工程建设项目施工招标投标办法》规定，投标保证金一般不得超过投标总价的2%和80万元。按照《政府采购货物和服务招标投标管理办法》规定，投标保证金数额不得超过采购项目概算的1%。

3.3.2 期限短得多

台湾地区招标公告中直接体现了的押标金有效期，一般从开标日期开始计算仅40天左右，甚至1天；而大陆地区往往规定投标有效期为90天或120天，投标保证金在投标有效期满后30天内保持有效或最迟应在合同签订后5日内退回，使收投标保证金收受期限从开标日期开始计算可达155天或185天。

3.3.3 多采用电子押标金形式

台湾地区押标金多采用电子押标金形式，而大陆地区一般采用银行汇票、转帐支票或电汇形式。

3.3.4 在招标公告中已做规定

台湾地区押标金在招标公告中已做出具体规定，而大陆地区往往体现在招标文件中。

3.3.5 中标后直接转为履约保证金

台湾地区决标后得标厂商提交的押标金将直接转为履约保证金，多退少补。而大陆地区投标保证金往往在中标人交纳履约保证金并签订合同后再退回给所有投标人。

**3.4 投标相关时间的差异**

3.4.1 报名时间较长

台湾地区自公告发布之日至投标文件截止收件日均可报名，一般都在7-14天左右；而大陆地区招标文件的发售时间一般仅为5个工作日。

3.4.2 投标文件编制时间短

上条提到台湾地区的报名时间实际上与投标文件编制的时间一致，即7-14天；而大陆地区按《公路工程施工招标投标管理办法》规定，编制投标文件的时间，自招标文件开始发售之日起至投标人提交投标文件截止时间止，高速公路、一级公路、技术复杂的特大桥梁、特长隧道不得少于28日，其他公路工程不得少于20日。

3.4.3 截止提交投标文件与开标时间不一致

台湾地区截止收件时间与开标时间往往分别在同一天的上下午，或隔日开标；而大陆地区一般都在一个时间，投标文件递交截止后当场开标。

**3.5 文件购买与提交的差异**

3.5.1 无记名方式购买

台湾地区购买招标文件均不要求出示购买单位资料，而大陆地区购买时往往要求符合资证条件的投标人凭资质证书、营业执照、安全生产许可证原件及加盖公章的复印件，单位介绍信、法人授权书、社保证明方可购买招标文件。

3.5.2 邮寄方式广泛得到应用

台湾地区购领招标文件、递交投标文件均可采用邮寄的方式，投标厂商以挂号信方式将写好收信人地址、姓名、贴足邮票的限时挂号大型回邮信封，随同购买招标文件的汇票一并寄往采购单位，采购单位将招标文件装入回邮信封寄给投标厂商。投标厂商亦可将投标文件寄给采购单位，不派人参与开标。

大陆地区极少采用邮寄方式，尽管2007年版《中华人民共和国标准施工招标文件》在招标公告的4.3条已对邮寄提出了格式条款，体现了招标文件购买可采用邮寄方式，而交通运输部颁布的《公路工程标准施工招标文件》（2009年版）删除了此条款，体现了公路招标文件购买不采用邮寄方式的原则，笔者投标近十年，也从未遇到邮寄方式购买招标文件和递交投标文件。

3.5.3 文件出售费用分类较细、总额较低

台湾地区招标文件费用一般包括：招标文件工本费、设计图（分全开设计图和缩影设计图）工本费、电子领标费、厂商下载系统使用费，一般均以几十元到300元不等，往往精确到新台币元，可以选择是否购买，体现了按需购买、成本出售的原则。如6月8日发布的0k+900~7k+000路面改善工程规定：A3图纸16张，每张2元，新台币32元，不领者免缴。

《公路工程标准施工招标文件》（2009年版）规定了每套招标文件只计工本费，招标文件最高限价1000元，图纸最高限价3000元，而这一限价往往就是定价。

4 对大陆地区公路项目招标的借鉴

上文已谈到两岸公路项目招标的差异，笔者拟依台湾地区一些有益作法提出一些具体措施，以进一步完善大陆地区公路项目招标投标制度。

**4.1 招标资讯的借鉴**

4.1.1 建立以省和国家为单位的招标公告统一发布平台

意义：改变现有的分而发布招标公告的现状，节约社会资源，减少信息不对称情况的发生。

4.1.2 详细体现招标公告中的项目名称

意义：让潜在投标人一目了然地知道具体招标项目，防止一些不法招标人以减少潜在投标人为目的而故意玩文字游戏。

4.1.3 公告中公布最高限价

意义：有利于潜在投标人尽早决策是否购买招标文件和参与投标，减少投标人开标前才决定放弃投标而前期所做的大量工作白废现象的发生。

**4.2 招标范围的借鉴**

4.2.1 降低起招点或出台鼓励非强制性公开招标项目的措施

意义：通过增加公开招标范围来减少串标围标、内部人控制、暗箱操作、化整为零规避公开招标等情况发生。

4.2.2 细分公路项目类别并在招标公告发布平台中体现

意义：有利于潜在投标人非常容易依其业务范围搜索到精确的招标项目。

**4.3 投标保证金的借鉴**

4.3.1 提高投标保证金限额，按2%计取，不设上限或提高80万元的上限标准

意义：公路项目每标段动辄上亿元，4亿元与4000万元的招标项目投标保证金最多都是提交80万元，投大标时相对成本低，不设保证金上限或提高上限可提高违法成本，有利于防治大项目投标时一些投标人甘愿冒投标保证金被没收的风险而放弃中标、肆无忌惮地串标围标现象发生，也有利于适当保护招标人的利益。

4.3.2 缩短投标保证金收受期限，建议最长为60天，对涉及的投标有效期、发出中标通知书、签订合同期限作出相应的调整。

意义：督促招标人尽快定标，提高招标效率，也有利减轻投标人因保证金提高而带来的资金压力。

4.3.3 探索性地建立电子化的投标保证金收受系统，开标前系统封闭动作，开标后方可对招标人显名

意义：配合下面笔者谈到的背靠背方式投标，减少因投标人信息泄露而增加串标围标机会。

4.3.4 金额和期限均在招标公告具体体现

意义：有利于潜在投标人尽早决策是否购买招标文件和参与投标。

4.3.5 中标后直接转为履约保证金

意义：减少不必要的工作环节。

**4.4 文件购买与提交的借鉴**

4.4.1 无记名方式购买招标文件，投标人之间、投标人与招标人之间均以背靠背方式参与投标

意义：减少投标人因身份暴露而串标围标可能性增加的机会。

4.4.2 探索性地在小额项目招标中采用邮寄方式

意义：减少投标人的差旅费用，增加小额项目招标参与投标的投标人数量。

4.4.3 降低招标文件出售费用

意义：减轻投标人的成本，防止一些不法投标人借机营利，也能有效地体现《公路工程标准施工招标文件》（2009年版）中的只计招标文件工本费的原则。

5 结语

公路项目招标投标作为公路项目发包最重要的市场交易方式，因市场经济的固有原因而不可避免地存在一些问题，一些问题还非常严重，台湾地区公路项目招标的一些具体做法对大陆地区这些问题的解决具有借鉴意义。

本文以“台湾国道三号关林庙林边段沥青混凝土路面整修工程”项目招标为例，一一指出台湾地区与大陆地区在公路项目招标资讯、招标范围、投标保证金、投标相关时间、文件购买与提交方式与费用等五大差异进行比较，并依一些有益作法提出相应的借鉴措施，对于完善大陆地区公路项目招标投标制度、进一步规范公路项目招投标活动具有积极的意义，希望能得到公路项目招标投标同行的认同。

参考文献

1.台湾采购公报网.招标资讯查询[EB/OL].<http://www.taiwanbuying.com.tw/Query_KeywordAction.ASP>，2010年5月24日至2010年6月14日.

2.邓辉主编.《招标投标法新释与例解》[M]，北京：同心出版社，2003年版.1-2.

3.汪才华.《工程投标保证金问题法律之思考》[J]，中国招标，2009年，第41期:18-21.

一、中国电子化招标投标发展现状

（一）电子化招标投标探索实践

中国《招标投标法》实施以来，招标投标事业取得了长足发展，同时，随着信息化特别是互联网的快速发展，在招投标中利用先进的信息化技术和网络技术，已经成为中国政府和招投标各方主体的共识。从政府部门看，商务部一直在机电产品国际招标中倡导和推进电子化，并为此做了大量的不懈努力。2001年，国际招标率先启用电子化运作系统，主要业务流程实现在线操作。2007年首次引入CA安全认证，实现网上开标。从地方实践看，浙江、湖南、广东、河南、四川等地区均在积极推行电子化招标。其中，深圳市采用电子化招标的比例占招标项目70%以上。从企业实践看，国家电网、中石化、宝钢集团、神华集团等一些大型企业集团已开发电子化招标系统，在本集团采购中广泛应用。此外以开发电子化招标系统为主要业务的软件公司，也在积极推动电子化招标技术的应用和普及。从招投标领域实践看，电子化招投标应用在建设工程、机电设备、药品、电力、石化、冶金等方面。从招投标利用环节看，既有全流程电子化招标系统应用，也有部分招标环节的电子化应用。根据中国采购与招标网2011年的《电子化采购调查》结果显示，目前57％的政府招标部门提供了招标文件的网上下载，30％的省市实现了网上招标。以中国政府指定的招标第三方服务机构——中国采购与招标网为例，该网目前已经实现了在线公告发布、标书下载、专家抽取、开标、评标等功能。经过多方面积极探索和实践发展，中国的电子化招投标呈现了“百花齐放、争相斗艳”的局面，取得了巨大的成绩。

（二）电子化招投标的积极作用

电子招标是招标投标的电子化、网络化。大力推进电子招标，有利于解决当前招投标过程中存在的突出问题，对于营造高效透明的招投标市场竞争环境，改变传统的纸质招投标方式，促进招投标的公开公平，提高效率，节约资源和降低成本，具有积极作用。 第一，大力推进电子招标有利于变革招标模式，推进制度创新，为招标投标市场的快速发展注入新活力。目前，信息技术已经全面而深刻地改变了我们的世界。信息化与生俱来的变革特质，注定了电子招投标的推进必然是一个充满创新与变革的过程，传统招标的运作模式、思维惯性和规则体系将面临新挑战。正如信息化改造了我们的世界，电子招标也将为21世纪的招标投标发展开辟新的广阔天地。第二，大力推进电子招标有利于降低投标成本，提高投资效益，提升招标投标在优化资源配置中的地位和作用。信息化可以大大降低交易成本。据统计，采用电子招标后，投标人的交易成本可减少50%-80%。经济和时间成本大幅降低，投标人参与竞争机会增多，招标项目竞争性扩大，招标人也从中受益。世界银行研究报告指出，采用电子招标后，地理空间约束不复存在，竞争数量显著增多，投标价格普遍降低10%-20%。另有研究表明，菲律宾实施电子招标后价格降幅可达到25%。资源配置效率因电子招标的应用而显著提升。 第三、大力推进电子招标有利于预防和惩治腐败，确保公共资金使用安全。温家宝总理在国务院第二次廉政工作会议上指出“公开透明是保障权利不被滥用、公共投资不出问题的有效办法”，“要拓展公开渠道，提高公开层次、增加公开内容，创造条件让人民更好地了解政府、监督政府、批评政府”。作为政务公开的重要载体，电子招标的推进，可以降低信息不对称带来的道德风险，压缩权力寻租空间，最大限度地减少发生腐败行为的机会。

（三）电子化招标实践中的问题

中国电子招标实践取得了显著成效，但也存在一些突出问题：一是行业、地区间招标管理政策差异较大，在个别环节甚至相互冲突，电子招标发展缺乏统一、协调的制度环境；二是低水平、重复建设现象严重，各行业、各省市相继开发建设了一批电子招标系统，这些平台缺乏联通，标准、流程不统一，形成众多的网络孤岛，加剧了行业封闭和地区封锁；三是各部门、各地区电子招标系统积累的信息没有实现共享，信息的潜在价值尚未得到挖掘和利用；四是全过程电子化招标信息安全性问题，身份识别等问题。

二、中国电子化招标制度建设

中国与很多国家和地区不同，作为发展中国家，不仅招标的规模巨大，而且地域多样，行业繁多，电子化招标发展面临更多的困难和问题。如何结合国情和发展的特点，创新思维超前谋划，中国政府做了大量的努力。从2006年起，国家发展改革委就开始了电子化招投标立法调研，会同国务院有关部门成立了工作组，开始着手电子化招投标制度研究工作。2009年2月，国家发改委发布《关于征求对电子招投标立法意见的函》，广泛征求社会各界对电子化招投标的意见。2009年4月，首届中国招标采购电子化发展论坛在北京举行，国务院八个部委主管招投标工作有关部门、国际组织，有关招标、投标的企业、院校近400名专家、学者参加论坛，深入探讨招标采购电子化发展有关问题。 2009年12月，国家发展和改革委召开《电子招标投标系统技术规范》编制工作启动会，委托中国招标投标协会组织专家进行具体编制工作。今年，国家发展改革委员会同国务院有关部门，共同起草了《电子招标投标办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》）及其附件《电子招标投标系统技术规范（征求意见稿）》（以下简称《技术规范》）。旨在通过立法以解决电子化招投标发展的瓶颈问题。

（一）立法原则

在起草《办法》及《技术规范》过程中，中国政府坚持了四个方面的原则。一是既要超前谋划，又要逐步推行。为最大限度地发挥电子招投标优势，营造有利于电子招投标长远健康发展的良好制度环境，避免边发展、边规范可能带来的无序开发和重复建设。在电子招投标系统的架构上，经广泛调研和仔细论证，《办法》规定该系统由公共服务平台和项目交易平台构成，项目交易平台应当与公共服务平台连接并交互信息，以实现信息整合，方便行政监督，提高招投标透明度。在超前谋划的同时，《办法》也考虑到了分步实施。既没有规定所有依法必须招标的项目必须以电子方式进行，也没有规定采用电子招投标所有环节必须实现电子化。二是既考虑发挥政府的引导规范作用，又考虑发挥市场机制配置资源的基础性作用。在电子招投标系统设计上，公共服务平台的主要功能是收集整合信息，以市场为主体、社会公众提供信息服务，为行政监督部门提供监管通道。为了更好地满足不同地区、不同行业、不同采购主体的需要，《办法》规定，项目交易平台按照标准统一、相互兼容、公平竞争、安全高效的原则以及专业化、集约化方向，由招标人、招标代理机构或者其他依法设立的法人组织自主开发建设。三是既统一规范，又鼓励竞争。为充分发挥电子招标的优势，实现互联互通，做到技术标准统一，消除技术壁垒，《办法》规定，国家制定电子招投标系统技术规范，系统的开发、检测、认证、运营应当符合技术规范要求。四是既要增强可操作性，又要兼顾原则性。对于实践中需要明确、各方面已经形成共识的内容，《办法》尽可能作出了详细规定。

（二）立法简介

《电子招标投标办法》适用中华人民共和国境内全部或部分的电子招标投标活动，尽可能体现电子化招投标实践的参考性、创新性、规范性、安全性、共享性和节约性，充分考虑发展模式、标准、统一、可靠等问题，在电子招标投标项目交易系统和公共服务平台的体系结构、功能定位、建设、运营与检测的原则、条件、要求及有关实施主体方面作出了明确要求。对电子招标、投标、评标、中标的操作方式、责任要求以及信息安全、监督管理、法律责任等作出了明确规定。

《电子招标投标系统技术规范》根据《中华人民共和国招标投标法》及有关法律、行政法规和部门规章，结合当前国内电子招标投标活动的实践经验编制，由《电子招标投标项目交易系统技术规范》和《电子招标投标公共服务平台技术规范》两部分组成。适用于电子招标投标的项目交易系统和公共服务平台的整体或局部研发、运营、维护和检测活动。

《电子招标投标项目交易系统技术规范》是指完成项目电子招标投标交易过程的信息系统技术标准。共有11章及3个附录，对电子招标投标项目交易系统技术规范的适用范围、名词定义、系统结构、系统功能、数据接口、技术支撑和保障以及相应的系统编码、接口格式和系统评测等制定了统一标准。从技术上保障电子招标投标活动的有效性、安全性、可靠性和协调性。

《电子招标投标公共服务平台技术规范》目前已经提出了电子招标投标公共服务平台的框架结构、基本服务功能以及与项目交易系统的相互关系，具体内容待下一步研究编制。

（三）电子招标投标系统构架

根据电子招标投标系统不同功能的定位，分为公共服务平台和项目交易平台两部分（见下图：电子招标投标系统基本构架图）。

公共服务平台是电子信息互通的枢纽，为项目交易系统提供服务，具有公益性和共性服务的特征，按照政府主导、标准统一、相对集中、共建共享的原则分级建立和管理，以构建全国统一的电子招标投标公共服务平台网络体系。

项目交易系统主要为项目招标投标交易服务，具有竞争性、专业性和个性化服务的特征，因此，项目交易系统按照标准统一、相互兼容、公平竞争、安全高效的原则，应由市场主体开发建设。

三、结语

综上所述，中国电子化招标的发展已经取得了一定的成绩，但是由于中国的发展情况比较复杂，中国电子化招标仍然处于探索阶段。我们将一方面加快有关电子化招标的法制化建设，另一方面将尽快颁布统一的技术标准规范。在促进绿色招标采购的前提下，提高效能和透明度。我们也希望在电子化招标中就共同面临的主要问题与各国同行探讨交流，使电子化招投标得到广泛应用和发展。

（作者简介：国信招标集团有限公司 副总裁 高级经济师 经济学博士）



低价中标其实在国际上是一种常见的现象，是市场经济中招投标发展的趋势。随着建筑业改革的逐步深入，建筑市场日益完善，招投标制和合同制的逐步推行，采用工程量清单招标低价中标的方法已势在必行。

一、低价中标的基础是采用工程量清单招标

工程量清单计价采用综合单价，综合单价包含了工程直接费、间接费、利润和税金。不是以往定额计价中先计算定额直接费，再计算价差，最后在计取各项费用，最后才知道工程费用。工程量清单计价是承包人依据发包人按统一项目（计价项目）设置，统一计量规则和计量单位按规定格式提供的项目实物工程量清单，结合工程实际、市场实际和企业实际，充分考虑各种风险后，提出的包括成本、利润和税金在内的综合单价，由此形成工程价格。施工企业可将经济、技术、质量和进度等因素经过科学测算，细化到综合单价的确定中，并对工程造价中自变和波动较大的因素比如建筑材料价格及具体工程的施工措施费和管理费，实行自主报价。这就充分引入了市场竞争机制，并通过竞争确定招标、投标双方均能接受的工程承包价，这样才符合市场经济运行规律。

二、采用工程量清单招标低价中标的优势

1、可以节省投标单位的时间、精力和投标费用，因为投标过程往往是多家单位参与一个标段的投标，而中标单位仅是一家，未中标单位各项支出亦无法得到补偿，造成社会劳动资源的浪费。采用工程量清单招标不仅能够缩短投标报价时间，更有利于招投标工作的公开、公平、科学合理。

2、有利于投标企业发挥优势，降低成本。集中力量评估、分析、测算自身各项费用单价高低的情况，合理选择具有竞争性的施工组织和措施方案，从而促进企业抓管理，炼内功，降成本，提效益。一个企业的优势，可以是多方面的：工作效率高;技术装备先进，使用效率高，运转费低;材料供应稳定，价廉物美，运距短，费用低;施工技术先进，施工方案切实可行，经济效益好;管理机构精简，办事效率高。当企业发挥了自己的这些优势后，就可以采取较低的报价

3、可以降低招投标过程中的“围标”、“陪标”和“串标”现象。由于采用低价中标可以防止投标人用贿赂手段来谋取中标，有的投标人对建设单位领导、工程负责人、参与评标的专家评委、甚至招投标代理机构的工作人员，事先都做好了工作，都买通了，利用这些人千方百计帮助他打高分中标。

三、低价中标存在问题及分析

1、要做好工程招标文件编写工作，把好“前期”关。作为第一关的勘查设计，必须提高深度和精度，同时招标文件的编写也必须十分细致周到。工程规模越大、技术越复杂，招标文件就要求越精确细致周密。我们看到，在不少工程的施工过程中，经常会出现更改设计、追加[投资](http://baike.baidu.com/view/7581.htm)的问题，一个重要原因不是施工图的质量和设计深度不够，造成边施工边更改，工程造价不断上升，结果往往是决算价大大高于中标价，使得最低价中标完全失去了当初的意义。值得注意的是，业主在和勘查设计单位签订勘查设计合同时，应明确责任，赔偿条款，要求勘查设计单位对勘查设计成果的质量负责，对由于勘察设计重大失误造成工程造价变更，应承担相关责任并作出必要赔偿。

2、要做好招标评审工作，把好“评审”关。如果



天津市建设工程合同管理站 孙 鹏

内容摘要：本文从阐述了当前形势下建设工程合同管理的内容与重大意义，就加强合同管理及履行监管提出了几点建议。

关键字：建设工程 合同 管理 监管

《合同法》规定：“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。”建设工程合同也称建设工程承包合同，是指由承包人进行工程建设，发包人支付价款的合同。具体包含：勘察、设计、监理、施工、桩基检测、代建合同等。

订立和履行建设工程合同，直接关系到建设单位和建筑企业的根本利益。因此，加强建设工程合同管理，已成为推行现代企业制度的重要内容，也是建立完善的建筑市场体系和有形的建筑市场中的一项经济法制建设工程。

施工合同的管理，是指各级工商行政管理机关、建设行政主管机关和金融机构，以及工程发包单位、监理单位、承包单位依据法律和行政法规、规章制度，采取法律的、行政的手段，对施工合同关系进行组织、指导、协调及监督，保护施工当事人的合法利益，处理合同纠纷，防止和制裁违法行为，保证施工合同法规的贯彻实施等一系列活动。

一、目前建设施工合同管理中存在的主要问题

（一）合同双方法律意识淡薄：

1、合同签订有失公正，部分合同文本不规范，“阴阳合同”充斥市场。

2、建设施工合同履约程度低,违约现象严重，合同索赔工作难以实现。

3、违法承包人利用其它承包商名义签订合同或超越本企业资质等级签订合同的情况普遍存在。

01

仅仅以报价高低来取舍，就不是真正的最低价中标。《中华人民共和国招投标法》明确规定，[投标文件](http://baike.baidu.com/view/2774112.htm)应该满足招标文件的实质性要求，并且经评审的投标价格最低；但是投标价格低于成本的除外。作为业主来说，要做好对投标单位进行资格审查及对最低报价进行分析等工作。如果最低报价的投标人存在报价严重漏项或施工方案存在严重技术问题时就应该将其否决，然后再以同样的方法审查次低标。经得起评审的最低标，才是最终的中标价。标书评审，包括[商务标](http://baike.baidu.com/view/561481.htm)和[技术标](http://baike.baidu.com/view/1326723.htm)评审两部分。对于实行最低价中标来说，商务标的评审尤为重要。评委必须对各投标单位的投标报价所有资料包括报价分析说明资料、相关证明资料进行分析和评审。审查其单价构成和水平是否合理，有无严重[不平衡报价](http://baike.baidu.com/view/2061066.htm)，有无漏报项目；机械材料等方面报价有无明显低于市造价管理部门最近发布的最低控制线标准的项目和其他措施不可靠的低价项目等认真加以审核，以判定其是否以低于成本报价。通过严格评审的最低价中标人，才有实力和可能确保工程的最终成功。

目前，随着改革开放的不断深入，社会主义市场经济体制不断建立和完善，政府对建设工程的定价也逐步从预算定额决定形式向“控制量、指导价、竞争费”方向转变，竞争在建筑工程承发包交易中起着越来越重要的作用，并且越来越激烈与残酷，这就为“采用工程量清单招标低价中标”的实施奠定了良好的基础。

（二）不重视合同管理体系和制度建设

一些建设项目不重视合同管理体系的建设，不重视合同备案的重要意义。合同管理程序不明确，或有制度不执行，该履行的手续不履行，缺少必要的审查和评估步骤，缺乏对合同管理的有效监督和控制，导致了合同履行起来困难重重。

（三）专业人才缺乏也是影响建设项目合同管理效果的一个重要因素。

建设合同涉及内容多，专业面广，合同管理人员需要有一定的专业技术知识、法律知识和造价管理知识，没有专业技术人员管理合同，或合同管理人员缺少培训，在一定程度上对合同管理造成了影响。

（四）不重视合同归档管理，管理信息化程度不高，管理手段落后。

一些建设项目合同管理的归档程序、要求没有明确规定，合同履行过程中没有严格监督控制，合同履行后没有全面评估和总结。

二、加强建设工程合同管理的现实意义

（一）加强合同管理是中国市场经济的要求。随着市场经济机制的发育和完善,要求政府管理部门更多地抽出合同管理方面的人力资源应用法律、法规和经济手段调节和管理市场,而不是用行政命令干预市场;承包商作为建筑市场的主体,进行建筑生产与管理活动,必须按照市场规律要求,健全和完善内部各项管理制度,其中合同管理制度是其管理制度的关键内容之一。建筑市场机制的健全和完善,施工合同必将成为调节业主和承包商经济活动关系的法律依据。加强建设工程施工合同的管理,是社会主义市场经济规律的必然要求。

（二）规范建设各方不良行为的需要。目前,从建筑市场经济活动及交易行为看,工程建设的参与各方普遍缺乏市场经济所必须的法制观念和诚信意识,不正当竞争行为时有发生,承发包双方合同自律行为较差,加之市场机制难以发挥应有的功能,从而加剧了建筑市场经济秩序的混乱。比如签订霸王条款、阴阳合同、非法招投标等等。因此,政府行政管理部门必须加强建设工程施工合同的管理,规范市场主体的交易行为,促进建筑市场的健康稳定发展。

（三）建筑市场迎接国际性竞争的需要。我国加入ＷＴＯ后,建筑市场已经逐渐全面开放。国外承包商进入我国建筑市场,一些国际上常用的新的合同形式也逐步引进来，如FIDIC合同、BT、BOT、EPC级及各种联合体形式的合同。如果建设方不以平等市场主体进行交易，就会被外国承包商援引“非歧视原则”而引起贸易纠纷。由于我们不能及时适应国际市场规则，对新形势合同条款的认识和经验不足，将造成我的建筑企业丧失大量参与国际竞争的机会。同时，使我们的工程发包商认识不到遵守规则的重要性，造成巨大经济损失。因此,承发包双方应尽快树立国际化意识,遵循市场规则和国际惯例,加强建设工程施工合同的规范管理,建立行之有效的合同管理制度。

三、加强建设工程合同管理的手段

为了加强合同管理，一方面必须让建设双方对合同签订及备案真正的重视起来，另一方面必须提高合同管理部门对于合同履行监督的程度及力度。所以，应从以下几个方面入手：

（一）、普及合同法制教育，提高合同管理人员素质

在签订建筑工程合同时，建设双方由于缺乏法律和合同意识，对合同的条款往往未经仔细推敲就草率签订，致使自身处于不利地位。因此在签订工程合同过程中，承包商要树立较高的法律意识，要对合同的合法性、严密性进行认真审查，尽可能的减少合同纠纷，保证合同的全面履行。所以，作为建筑市场主体的法定代表人或负责人及各级管理人员都应认真学习和熟悉与建设合同有关的各种合同法律知识，以便合法并公平地参与建筑市场经济活动。只有认识到了重要性，才能真正意义上的对于合同备案及管理重视起来。同时，要提高合同管理人员的综合素质，组织这些人员进行相关的培训和继续教育，全面提升合同管理人员的思想水平、法律水平、经济管理水平和业务能力，以更多更丰富的专业知识，适应市场发展的要求。

（二）、合同管理机构应加强对合同备案的审查监管，做好合同履行监管的跟踪服务

加强工程合同管理工作，对于经有关建设主管部门批准的建设工程合同管理机构来说，在职能上具有服务性和监督性：

在建设工程双方合同签订时，由合同管理部门按照相关法律法规严格审查，确保建设双方签订的合同具有公平、公正性。加强合同备案的监管，可避免不平等条款，霸王条款的出现，也可使建设双方对签订的合同重视起来，不再草率签订。

在合同履行过程中一旦发生纠纷问题，合同管理部门可与其他建设管理部门出现一起协调解决，针对具体问题具体分析，将建设双方由此产生的损失降到最低。

在合同履行末端，可督促建设双方前来合同管理部门针对当前建设工程价款的支付情况做审计结算，在很大程度上减少了由于拖欠工程款项引起的农民工纠纷等事件。

合同管理部门只有对合同备案及履行情况加强监管力度，才能给建设工程合同的顺利履行奠定了良好的开端，最终起到了减少合同纠纷、维护了建筑市场的秩序，确保了建设工程合同当事人的合法利益的作用。

（三）、积极推行并完善合同示范文本

推行合同示范文本制度，是贯彻执行《中华人民共和国合同法》，加强建设工程合同监督，提高合同履行率，维护建筑市场秩序的一项重要措施。为了贯彻落实国务院办公厅关于在全国逐步推行经济合同示范文本制度的精神，国家工商行政管理局和国家建设部颁布了勘察、设计、监理及施工几类合同范本。积极推行合同示范文本制度，一方面有助于当事人掌握有关法律、法规，使建设工程合同的签订符合规范；另一方面便于合同管理机关加强监督检查，也有利于仲裁机构或人民法院及时裁判纠纷，维护当事人的合同权益，保障国家和社会公共利益。

另外，随着中国的建筑市场逐渐与国际接轨，建筑市场日益完善，所发现的新问题也逐渐增多，并且复杂化。原有的合同范本已经不能全面的考虑到合同履行过程中出现的新问题，这就要求了从事合同管理人员应不断地互相学习、研究探讨，吸取国外先进的技术及经验，逐步的完善现有的合同范本。

（四）加强合同文件的传统档案管理及网上电子信息化的信息管理

随着工程建设项目的不断增多，规模扩大，合同标的日趋庞大。涉及的合同内容、条款日益复杂，合同的档案管理工作也应随着科技的发展采取网上电子信息化的手段和方法，这也是合同管理甚至建设领域发展的必然趋势。

建设合同管理部门应按照本地区的实际情况，投资开发研制一套符合本地建设体系的网上信息平台，并安排培训专门人员负责各块的业务。借助网上的信息平台，建设双方可以将自己所有的建设信息录入，经由管理部门审查通过，并最终存入档案。这种网上信息化一体的管理方式，既方便于建设双方各自的合同档案信息管理，也便于建设管理部门的有关建设工程项目的数据收集、整理、统计及分析，从而进一步提高自己的管理水平。

建设双方对于各自的合同文本及相关资料同属重要法律文件，发生之后应及时建帐并妥善保存。重视合同文本而不重视相关资料归档的情况在建设领域普遍存在。由于建设项目周期长，涉及专业多，面临情况复杂。在经过一个长时间的建设过程之后，很多具体问题要依靠相应资料予以解决。为此，做好资料归档工作决不是简单的文档管理问题，应专人负责，负责到底。

（五）借鉴和采用国际先进的合同管理经验

随着我国加入ＷＴＯ,建筑市场同样面临对外开放问题,在工程管理的许多方面要与国际惯例接轨。因此,在合同管理方面,我们要不断借鉴国际先进经验,学习、熟悉国际工程市场的运行规范和操作惯例，结合本地区和本国的客观情况，创造出符合本国国情和适应国际工程建设市场开发的需要的先进的合同管理制度，对建筑市场的又好又快发展起到了良好的作用。

参考文献

《建设工程合同法律制度》，曲修山主编，中国计划出版社，2002年2月

《建设工程合同管理》，知识产权出版社，2000年11月



李 琳

摘 要：有形建筑市场的信息化建设目前还不尽人意，主要有三个方面的原因，但有形建筑市场加强信息化建设又着诸多的优势，充分利用这些优势就能找到信息化建设的正确方向。

关键词：有形市场信息化建设思考

我国有形建筑市场的发展至今，历经十余年头，取得了令人瞩目的成绩。伴随着有形建筑市场的发展，市场的信息化建设也有了长足的进步。不少地方通过加强有形建筑市场的信息化，促进了市场的公开、公平与公正，实现了对有形建筑市场工作场所的无形化延伸，已经尝到了加强信息化建设的“甜头”。

但是总的看来，有形建筑市场信息化建设的步伐和质量较之市场发展本身，还显得不尽人意。主要表现在三个方面：

一是市场信息化建设缺少一个统一的标准和规范。受有形建筑市场本身建设规范和标准的制约，市场的信息化建设目前还没有一个统一的规范和标准，各地市场都是根据自己的工作实际独自开发系统和软件，所运用的开发技术和网络架构平台也是五花八门。

二是市场信息化建设的水平和质量参差不齐。由于市场的信息化建设缺少统一的规范和标准，信息化建设的水平和质量就显得参差不齐。有的已经建立起了完善的信息化网络体系,有的还停留在仅用计算机辅助开标记录阶段；有的已经建立起了自己完整的信息中心，有的还基本没有自己的信息技术人员。

三是市场之间的信息共享基本还处于探索阶段。

由于以上两条的原因，各地市场的相关信息，基本还是一个个的“孤岛”，尤其是大家一直非常关心的信用体系有关信息的共享问题，还基本处于探索阶段。分析信息化建设相对滞后的原因，笔者认为主要有几条：

一是市场的信息化起步比较晚。多数地方在市场成立之初，没有将信息化建设纳入市场建设的统一规划，对信息化建设的认识起步晚。

二是市场的信息化建设需要一个探索实践的过程。有形建筑市场的信息化建设有其自身发展的规律和要求，有形建筑市场是一个相对新鲜的事物，市场本身的发展也还处于一个探索阶段。

三是市场普遍对信息化建设的发展方向感到迷茫。信息化建设对于拓展有形建筑市场的服务功能，对于促进有形建筑市场发展的支点性的重要作用，还没有被充分揭示和普遍接受。而这个发展方向的问题，恰恰是制约信息化发展的关键，没有方向就会失去动力和热情。

笔者以为，要找到有形建筑信息化建设发展的方向，市场必须先从自身承担的任务和履行的职责中，找到信息建设发展的潜力和动力，首先是要看到有形建筑市场大力加强信息化建设的诸多优势：

优势一：市场的信息化建设有明确的政策支持。

《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》（国办发[2002]21号）中明确规定：有形建筑市场要加强计算机管理系统和相关网络建设，建立和充实相关数据库，提高信息化服务水平。要尽快完善计算机信息管理系统，并尽快形成全国联网。有条件的地区要在公众网设立“窗口”，提供信息发布、投标咨询、网上接收资料、网上公布评标结果等各种服务，提高建设工程交易活动操作的透明度。

优势二：有形建筑市场本身蕴藏丰富的信息资源。市场在交易服务过程中，能较全面地了解企业及项目的第一手资料信息，能够方便地收集和统计相关数据，能够准确地建立起企业的诚信档案。这些，都构成了市场丰富的信息资源。这些资源，经过认真地分析、整理、归纳和提炼，就会产生非常巨大的价值。而借助计算机和信息化的手段，来收集、整理、发布这些信息，无疑能够提高效率、增进公平，而以此为企业发展、为政府决策提供的参考，更将收到可观的社会和经济效益。

优势三：市场的信息化建设有广阔的发展需求。

一是市场本身需要加强信息化建设来提高办事效率、促进服务质量和服务水平的提高。二是交易的各方主体需要及时从市场获得公开、平等、客观的信息，期待着市场能通过加强信息化建设，为企业发展、竞争和决策提供信息支持与参考。三是行政主管部门期待市场通过加强信息化建设，能为政府提供加强行业管理、提升行业管理效率和水平、促进行业信息化建设进步的技术平台。同时，希望能通过科学的信息统计分析，进行数据挖掘，提供决策支持。

优势四：市场能为信息化建设提供有效的经济支撑。信息化建设在有些人的眼里通俗地理解就是“烧钱的活”。这说明，加强信息化建设的确需要较大的投入。但有形建筑市场大多是自收自支单位，一般说来，能够提供有效的经济支持。同时，投入后的产出，只要运作得当，应该说社会效益和经济效益的回报是相当丰厚的。

准确把握了信息化建设与市场本身发展的这些内在关系，应该说对发展的方向也就基本明确了,但仍然需要从以下几个方面继续努力：

方向一：通过加强信息化建设。进一步促进市场提升服务质量、保证阳光交易。通过完善建筑市场信息监管系统、加强市场诚信体系建设等方法，建立起较完整的信息化网络系统。市场基本实现计算机信息发布和数据统计，逐步实现市场管理的规范、便捷、准确和高效。下一步，一是要进一步完善相关基础数据库的建设，更详实地收集交易服务过程的相关数据和资料；二是要对基础数据库的信息进行更准确的分析、整理、归纳和统计，逐步建立数据挖掘系统、完善数据挖掘的终端演示，为政府主管部门和交易各方提供更多有益的数据分析和参考决策依据。三是要通过加强系统建设和程序开发，不断改善和规范办事流程，提供更加高效、快捷、优质的服务。四是要利用先进的信息技术，增加交易服务的自动监控环节，进一步减少工程交易活动中，人为因素的干扰，增强交易服务过程的透明度，确保工程交易的阳光操作。

方向二：通过加强信息化建设。进一步巩固市场作为建筑业“两场”联动管理的重要基石的作用。我们通常把建筑业的管理分为“市场”和“现场”两个部份，如何实现和完善“两场”的“闭合式”管理，大多数地区的建设行政主管部门采取的是在有形建筑市场开展“一站式办公、一条龙服务”的方式进行。

从工程报建开始，到招投标完成，再到施工许可、施工现场和竣工验收备案，整个过程将产生大量的数据信息。如何收集、处理和应用这些信息，是实现建筑业管理“两场”联动的重要基石，有时也可能成为有形建筑市场作用发挥的一个重要标志。

方向三：通过加强信息化建设，为行政主管部门搭建提升行业管理水平、促进行业发展的技术平台。

有形建筑市场的主要工作任务是为建设工程交易提供优质服务，也就是为建设行政主管部门加强建设工程管理提供优质服务。从这个意义上讲，交易中心有责任为建设行政主管部门提升行业管理水平、促进行业发展提供优质服务，包括搭建一个信息技术平台。这个平台的重要组成部分，就是“网上建管”。“网上建管”包括了很广的范畴，但基本的目的，就是要利用信息化、网络化的技术和手段，来收集、存贮和发布工程建设信息、政策法规信息、及时公布各方主体不良行为，对工程项目实行网上申报、网上审批、网上查询、网络化管理和网络监察等，实现相关信息的上传下达和资源共享。

方向四：通过加强信息化建设．进一步拓展有形建筑市场的服务职能和发展潜力。目前，随着一些地区招投标方式和市场建设的改革，有形建筑市场在一定程度上出现了边缘化倾向，进一步探索有形建筑市场发展模式和要求拓展有形建筑市场服务职能的呼声越来越高。这其中，大家往往忽略了市场自身的优势，那就是可以通过加强信息化建设，有效地拓展有形建筑市场的服务职能和发展潜力。笔者认为：有形建筑市场目前所担负的社会公共服务职能，随着市场经济的发展，确有许多变数的存在。但是，有形建筑市场所做的工作，恰恰是政府加强行业管理的前端性工作，政府对行业的管理，需要全面、准确地掌握人员、队伍、项目的详实资料，而交易中心获得的第一手资料，通过科学手段进行整理、提炼，进行去粗取精、去伪存真后所产生的信息，将能实实在在地为政府加强行业管理发挥巨大的作用。因此，有形建筑市场加强信息化建设，积极为政府主管部门搭建信息技术平台，是符合科学发展观要求、符合社会发展规律的，也将使市场的地位和作用更加重要和突出。在这个“有为才有位”的相对残酷的竞争时代，有形建筑市场能够通过大力加强信息化建设，为政府分更多的忧、办更多的事，也就保证了自身长期存在和发展的基础。

综上所述，有形建筑市场应该尽快解决信息化建设中存在的方向性迷失问题，促进市场长远、健康、良性的发展。



天津市安居工程办公室 秦 臻

内容摘要：政府投资是以政府为主体直接配置资源的投资行为，它是整个社会投资中其重要的一部分。政府投资项目能否顺利完成，发挥预期的投资效益，对经济和社会发展具有重要影响，我国实行的代建制模式是政府投资项目管理的重大转变。本文首先介绍我国政府投资项目代建模式的内涵及实施情况，分析了其中的弊端并提出实行代建制的迫切需要，最后从理论和实际上来研究代建制推行过程中的几个热点问题。

关键词：政府投资项目 代建制模式 代建单位

一、代建制模式的基本内涵及实施情况

所谓“代建制”，是政府通过招标或规定的方式，选择社会专业化的代建单位，负责项目的投资管理和建设实施工作，项目建成后交付使用单位的制度。代建单位在代建期间按合同约定代行项目建设的投资主体职责。其主要宗旨是为了解决在我国现有行政管理体制下，行政机关直接管理以国家名义投资建设项目所造成的“投资、建设、管理、使用”四权合一模式，从而所造成的“责、权、利”不清晰。代建制模式是以分权和市场化的方式对政府机关的行政权力运行进行一定的限制，在实施的效果上则主要表现为项目投资和工期的节省、质量的提高和工程建设领域腐败现象的防治。鉴于各地方政府基于本地实际情况的代建制试行及取得一定的积极成果，2004年7月25日国务院发布的《国务院关于投资体制改革的决定》明确指出：对非经营性政府投资项目加快推行“代建制”。代建制作为一种新的非经营性政府投资项目管理方式，已经在相当程度上成为我国目前弊端丛生的政府投资项目管理方式的替代措施。在我国目前的政府体制环境下，对非经营性政府投资项目实行“代建制”管理，与现行政府投资项目管理体制相比有明显的优势。

（l）将内部委托代理关系转化为外部委托代理关系，能够充分发挥市场竞争的作用，从机制上防止发生“三超”行为。在代建制模式下，政府将项目建设的具体实施工作通过合同委托给项目管理公司，从而使“责、权、利”明确。

（2）对政府投资项目实施代建制管理，实现对项目的专业化管理。工程项目管理公司是由各个方面的咨询专家组成，不仅能提高对政府投资项目的管理水平，有效控制造价资金和质量，而且能大大减轻政府机构的管理压力和管理成本。

（3）代建制的实施，能够从机制上隔离行政权力与资本市场，压缩政府寻租空间，有助于防止权力寻租和公务员腐败。

一个典型的代建制模式运作框架如下：

图1 代建制模式运作框架图

到目前为止，国家对代建制实施还没有规定统一的模式。从各地情况看，代建制实施主要有市场化企业型代建与政府机构集中代建两种模式。经分析39个地区代建制的实施模式（45个推进代建制地区中，因西藏、新疆、辽宁、长春、沈阳和西安等6地资料缺乏未统计）发现，有32个地区（占82%）采用市场化企业型代建模式，仅7个地区（占18%）采用政府机构集中代建模式，分别是河北、安徽、陕西、贵州、黑龙江、甘肃和深圳，见图2-2。在该32个采用企业型代建模式的地区中，采用接近北京（政府机构直接委托代建公司）、上海（政府性投资公司代表政府委托代建公司）、重庆（政府直接组建专业代建公司）管理方式的分别有13、11和8个地区，分别占41%、34%和25%，其中以重庆方式采用相对较少，见图2、3。

图2 全国代建制模式的实施情况

图3 企业型代建模式的具体形式

对代建制实施范围的统计共34个地区\*[[1]](#footnote-1)1。统计显示：仅8个地区（占24%）没有给出代建项目的具体实施范围；其余26个地区（占76%）都对代建制项目的具体实施范围进行了说明，其中：10个地区（占39%）没有对代建项目的适用类型进行明确界定，12个地区（占46%）将代建项目的类型明确规定为机关团体办公用房项目、政法房屋设施项目、民政福利事业项目和市政公共事业项目等，4个地区（占15%）从项目资金来源和项目法人的角度来界定代建制的适用范围。此外，这26个地区中有19个地区（占71%）对代建项目的政府投资总额或比例进行了详细规定。

在实施市场化企业型代建模式的32个地区中，其代建项目委托人的统计结果如图2-4。其中，发展改革部门担任代建项目委托人和负责代建项目指导协调工作的19个（占59%），发展改革部门和使用单位共同委托的5个（占16%），建设部门、代建办和政府投资公司等其它单位负责的8个（占25%）。而实施政府机构集中代建模式的7个地区，有6个委托人为发展改革部门（占86%），仅黑龙江省委托方为省直机关事务管理局。从39个地区的总体情况看，发展改革部门作为项目代建协调部门和委托人的占主导地位（占81%）。

图4 企业型代建模式的委托人

二、代建制与工程总承包及工程项目委托管理的区别

所谓“工程总承包”，是指从事工程总承包的企业受业主委托，按照合同约定对工程项目勘查、设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。在工程总承包中，总承包企业按照合同约定对工程项目质量、工期、造价等向业主负责。总承包企业依法将所承包工程中的部分工作发包给具有相应资质的分包企业，分包企业按照合同的约定对总承包企业负责。工程总承包的主要方式有设计——采购——施工（EPC）/交钥匙总承包、设计——施工总承包（DB）等几种。

所谓“工程项目委托管理”，指工程项目管理企业受业主委托，按合同约定，代表业主对工程项目的组织实施进行全过程或若干阶段的管理和服务。项目管理企业不直接参与工程的建设，但协助业主进行工程管理，如在项目决策阶段，为业主进行项目策划、编制项目建议书和可行性研究报告;在工程实施阶段为业主提供招标代理、设计管理、采购管理、施工管理和试运行等服务。代建制与工程总承包和工程项目委托管理的区别：

（1）项目管理对于项目建设单位来讲，是在合同范围内为之提供一种技术性管理服务，工程总承包则是为建设单位提供技术性与一般性劳务相结合的服务。在这点上代建单位的代建工作也和项目委托管理相同，而与工程总承包有所区别。

（2）代建单位具有项目建设阶段的法人地位，拥有法人权利（包括在业主监督下对建设资金的支配权），同时承担相应的责任（包括投资保值责任）。而不论总承包商，还是项目管理企业都不具备项目法人地位，从而无法行使全部权利并承担相应责任。因而，项目使用单位无法从项目建设中超脱出来。

三、代建制的特点及作用

（1）架构了有效的投资控制体系

代建制将工程项目建设各阶段视为一个有机的整体，采用投资限额制，架构有效的投资体系。在代建制的投资控制体系中，从项目建议书、投资机会研究阶段起，政府投资主管部门开始对项目投资进行控制；在可行性研究阶段，按照国家对可行性研究报告的深度，前期代理公司对项目进行投资和规模等进行论证，为计划部门批复项目提供依据；在设计阶段，设计单位严格进行限额设计；在施工阶段，代建单位将以初步设计概算为项目投资限额对项目建设进行管理；在竣工决算阶段，决算超出最初的投资限额部分，由代建单位自行负责，若决算低于限额，按照合约双方按一定比例分配。通过这个投资控制体制，从根本上克服了政府投资项目投资控制难的问题。

（2）形成“投资、建设、监管、使用”相分离的运作体系

采用代建制对政府投资项目进行管理的实质，是把过去建设单位（通常也是使用单位）的职责在建设期间划分出来，以专业化的项目管理公司或其他单位代替建设单位行使建设期间项目法人的职责。采用代建制模式进行管理解决了过去建设项目责任主体不明、责任不清的问题，以合同的形式，界定了出资者、建设管理者、使用方的责任、权利、义务，将传统管理体制中的“建、用合一”改为“建、用分开”。此外，代建制还切断了建设单位与使用单位之间的利益关系，使用单位不直接参与建设，政府相关部门（如财政部门、审计部门）对项目实施予以监督，从而建立起有效的激励和约束机制，从质量、工期、造价及安全等方面入手，对项目的预期目标实行严格控制和有效约束。从而有效提高项目管理水平，保证财政资金的使用效率。

（3）有利于资源整合，提高了项目管理水平

在代建制模式下，通过招标选择的代建单位往往是专业从事项目投资建设管理的咨询机构，拥有大批专业人员，具有丰富的项目建设管理知识和经验，并熟悉整个建设流程。委托这样的机构代表业主行使其职能，对项目进行管理，能够在项目建设中发挥重要的主导作用。通过制订全程项目实施计划、设计风险预案、协调参建单位关系、合理安排工作，代建单位能极大地提升项目管理水平和工作效率。使用单位也可以从繁琐的项目管理业务中超脱出来，集中更多精力投入到本职工作中去。

（4）充分引入竞争机制

竞争是市场经济的较为典型的特征，通过市场竞争实现市场参与主体之间的优胜劣汰，从而促进社会向前发展。代建制作为当前探讨的政府投资项目建设管理的主要制度，能够在以下两个方面引入竞争机制：①项目投资者通过招标选择代建单位；②代建单位通过招投标选择设计单位、监理单位、施工单位、材料供应商等。通过这两个层面的招标工作，所筛选出来的项目建设参与主体将是最有助于实现项目预期目标的参与主体。因此，通过招标既可以更好的实现项目预期目标，又可以促使代建单位提高自身的管理水平，使整个代建水平提高。

（5）能够预防政府公务人员职务犯罪

代建制为预防政府公务人员职务犯罪工作创造了一个有利条件。由于工程建设的投资人具有决策权，他们历来是工程承包商和材料供应商“攻关”的最主要目标。例如：腐败问题曾经在我国的高速公路建设中相当泛滥，多个省市的交通厅局长由于腐败问题被查处。推行代建制后，建设方与承包商、供应商的直接接触被压缩到了最低限度，使职务犯罪的机率相应降低。代建单位在委托权限范围内，应根据法律、法规和行业规范的要求，按照自身管理制度和经验独立完成工程管理工作，而不是一味迁就投资人，亦步亦趋，这样代建单位对建设方也有一种制约的作用。代建单位虽然实施具体管理，面对众多承包商和供应商，但如果受到严格的监督制约，如资金拨付、工程决算、审计等受到政府各部门的严格监督，使代建行为置于严密监督之下，将减少或杜绝建设过程中违规、违法情况的发生。代建制使工程管理体制中的决策权与执行权相分离，从而也起到了预防职务犯罪的作用。

四、代建制实践中出现的问题分析

代建制实施虽然取得了一定经验和成效，但它仍是一个新生事物，基于我国投资及建设领域的特殊情况，虽然国内也有一些研究，但还不很全面，实践中也出现了各种模式、各种问题。如：

（1）关于代建单位的法律地位问题

在项目实施期间是要由代建单位代为履行项目法人的职能，这在以前的工程建设中是不曾出现的问题，因此在实践过程中与代建单位履行职责相配套的法律环境尚不健全。也就是说在国家基本建设程序中并没有法律授予代建单位的地位，因此客观上无法得到各级政府和建设相关管理部门，如建委、规划、土地、环保、消防、质监等方面的认可，实际操作特别是办理各种手续过程中会遇到很多困难，有些部门无法认可代建单位的主体资格。这种情况在天津开发区试行代建制初期较为常见。虽然各方面已经给予了一些变通处理方式，但实际上仍必须是使用人（即传统上的建设方）出面办理各项手续。而按照原来的设想，建设方授权了代建单位，这些手续是应该由代建单位办理的。因此，政府应尽快出台明确代建单位在国家基本建设程序中作为建设方地位的法律性文件。

（2）代建实施程序问题

由于代建制刚开始推行不久，在实施程序上国家还没有制定相应的规范，致使全国没有一个统一的实施程序，如有的地方是通过政府部门（一般是发改委）在批复项目建议书时指定代建单位，有的是由发改委委托中介机构通过招标形式确定代建单位，也有的是由项目业主指定代建单位。这种状况不利于代建制顺利推行。

（3）代建市场准入问题

目前，我国还没有对项目管理企业进行资质管理，鉴于在施工、监理行业内出现的过度竞争对建筑市场带来的负面作用，本文认为应对代建单位建立市场准入制度，进行资质管理，目前国内对这方面的研究较少，还没有进行深入的分析。

（4）代建单位水平问题

由于我国工程项目管理工作开展较晚，目前高水准的代建单位还不多，实施代建项目可能遇到代建单位管理不到位的情况。建设部建筑市场管理司招投标监管处对厦门市政府投资项目实施代建制的调研报告表明，无论是房地产开发企业还是监理单位，虽然都具有一定的专业水平，但由于项目管理均不是其主业，他们在对项目进行建设组织管理时都有一定的局限性。

（5）代建单位选择问题

国务院在《关于投资体制改革决定》中规定，对非经营性政府投资项目，政府通过招标等方式，选择专业化的项目管理单位负责建设实施。但基于代建工作的性质和我国目前项目管理公司数量少、水平不高的状况，现阶段是否能够通过招标或通过何种方式招标，才能够选择到高水平的代建单位成为急需研究解决的问题。

（6）代建收费标准问题，即代建合同激励问题

代建制作为一种新模式，代建管理费用尚无统一规定，给推行代建制带来了竞争上的无序。目前，代建取费方式较多，但总体上费用偏低。应当看到，代建服务是一项智力密集型服务，需要由经验丰富、专业化、知识化的管理人才组成的团队来实现，如果代建费用偏低，不利于吸引高素质的代建队伍和人才参与，限制代建单位的发展，也不利于提高工程建设管理水平。

（7）代建合同设立问题

代建制管理模式下，合同关系变得更加复杂，应通过合同手段，明确各个合同主体间的权利和义务。

（8）代建单位的培育问题

委托专业化的项目管理公司进行项目管理在发达国家是一种很普遍的做法，在我国对项目管理的应用还不够普及，因此与发达国家相比，我国项目管理的差距是多方面的，差距的存在使得我国代建单位的项目管理水平尚待完善，这也是国内业主不愿将项目管理权赋予代建单位的主要原因之一。建设部《关于培育发展工程总承包和工程项目管理企业的指导意见》一文中指出在企业的组织机构、项目管理体系、项目管理的计算机应用水平及高素质的项目管理人才等方面存在不足。代建制的顺利实施有赖于有能力开展代建服务的项目管理公司，因此对代建单位的培育重点应是减少差距，弥补不足。

参考文献

1.贾虎.代建制在项目管理中的应用与研究.重庆交通学院学报.2006.1

2.虞列贵、李洪辉、徐珑等.关于投融资体制改革的几点意见.财政研究.2002.4

3.财政部财政科学研究所.我国政府投资项目管理体制改革综述.经济研究参考.2004

4.张华平，马燕等.政府投资工程实施方式的代建制研究.建筑经济.2004.12

5.于蒙，李南.“代建制”是促进市场配置资源、抑制腐败的有效途径.南京航空航天大学学报 （社会科学版）.2004.6

6.康克龙.“代建制”理论与实务若干问题探讨.中国招标.2005.1

7.尹贻林,严玲，论政府投资项目建设组织实施方式及其监管模式，中国软科学，2003.12

8.孟宪海，冯念一.代建制相关问题之研讨.建筑经济.2005.12

9.梁慧星.代建制试点中的“代建合同”模式分析.中国招标.2005



北京市建设工程发包承包交易中心 肖钰蓉

摘 要：本文分析了国家设立有形建筑市场的最初目的，剖析有形建筑市场正处于改革、完善、发展的十字路口的新情况新问题，试图探寻从体制、制度上研究出解决有形建筑市场设立和运行中存在问题的新方法。

关键词：有形建筑市场 问题 发展 改革

在近20年的历程中，有形建筑市场不断发展壮大，在规范工程建设招标投标活动、从源头上预防工程建设领域腐败行为等方面发挥发挥了重要作用。当前，有形建筑市场面临一些新情况新问题，正处在改革、完善、发展的关键时期。如何把握有形建筑市场未来发展与改革的方向，解决有形建筑市场运行中存在问题，促进有形建筑市场的科学发展、持续发展、创新发展，需要进一步加以研究。以下试作几点探讨。

一、有形建筑市场未来发展的资源综合化

有形建筑市场未来发展的第一个问题就是进一步拓展市场的规模。这涉及两个方面。

一是作为交易平台的有形市场的拓展，从目前地市一级向县一级继续延伸，实现向地方各级全方位覆盖。据统计，全国337个地级以上城市中，有331个地级城市建立了建设工程交易中心，占全国地级以上城市总数的98.2%。除地级以上城市外，工程量较大的县（市）也根据工程建设需求建立了建设工程交易中心。建设工程交易中心为建筑市场主体提供了功能齐全的设施场所、公开公平的交易环境以及优质的信息服务，吸引了越来越多的工程进场交易，带动了工程建设项目进场交易量的不断增长。据有关数据显示，2002年至2006年，在建设工程交易中心进行交易的工程金额交易量增幅达231%，呈逐年增加趋势。随着县域经济的快速发展，基层建设工程的数量和规模不可忽视，建设县级建设工程交易中心成为必要。建设工程交易中心平台向县级拓展和覆盖，必将进一步带动市场规模的发展壮大。

二是进场交易的建设工程项目从单一的建筑工程向综合的公共工程拓展。目前，全国地级以上城市建设工程交易中心除少数地方实现所有工程全部进场交易外，大多数交易中心进场交易工程种类单一，仅局限在房屋建筑和市政工程。据统计，2002年至2007年上半年，水利、交通等专业工程进场交易额仅占进场交易总额的12.7%,进场交易比例较低，建设工程交易中心作用没有得到充分发挥。拓展市场资源，从单一的有限的建筑工程交易市场到综合的全面的公共建设工程交易市场发展很可能是未来发展的一个趋势。一旦这一趋势得到确认，工程建设项目交易中心是否向公共资源交易中心转变将是一个问题。从目前情况看，公共资源交易市场还包括政府采购、土地使用权和矿业权出让、产权交易、药品采购等很多交易市场。工程建设项目交易中心、政府采购中心、产权交易中心、公共资源交易中心等，将来如何划分职能、如何加以整合还需要研究探索。可以预见的是，目前，建立统一规范的公共资源交易市场暂时还不大可能实现，但作为现有的比较成熟的有形建筑市场向综合化发展，以吸纳更多的资源进场交易应该是一个方向。

二、有形建筑市场未来发展的交易市场化

建立有形建筑市场当初的本意是为建筑工程交易提供一个物理平台。建设工程交易中心的建立只是建设工程交易市场的发展的物质基础。建设工程交易市场的发展壮大实质是真正实现建设工程交易方式的市场化，核心是推行、普及和完善招投标制度。

目前，招投标制度已经得到全社会普遍认可和执行。近年来，我国房屋建筑和市政工程实行招标的工程建设项目呈逐年上升趋势。据统计，2002年至2007年上半年，累计招标共达近60万项，占应招标工程总量的99.3％；工程建设项目通过招标方式节约资金约3千多亿元，占累计中标金额的5.5%。工程招投标制度达到了控制投资，提高投资效益的目的，为国家节约了大量资金。招投标制度的推行，对于完善社会主义市场经济体制、推进公共资源市场化配置等方面，发挥了重要的积极作用。

但要看到，虽然规范工程建设招标投标工作取得了比较明显的成效，但仍存在一些不容忽视的问题，规避招标、虚假招标，围标、串标，评标不公、人为干预时有发生，腐败问题依然易发、多发等。当前招投标活动中的种种问题的产生，原因是多方面的，如有关法律法规制度还不够完善，交易中心法律地位不明确，进场交易工程种类单一、进场比例较低，监督管理体制还不够健全等。从近年来招投标活动中出现的大量问题和发生的许多案件充分说明，体制机制制度创新是规范招标投标市场、实现工程项目交易真正市场化的必由之路。综合正反两方面的经验教训，着眼于现实和发展，进一步完善工程建设招投标制度，可能需要组建统一的监管机构和统一的交易平台、统一的信息平台、统一的评标专家库。这将有利于建设具有中国特色的招投标制度体系，有利于规范招投标市场行为，有利于加强对有关行政主管部门招投标行为的监督，有利于从源头上预防和治理腐败。当前和今后一个时期的任务是要在认真调研的基础上，尽快制定相关措施和办法。

三、有形建筑市场未来发展的平台信息化

当初，有形建筑市场的建立，实现了从无行到有形，改变了建筑市场的无序和混乱。今后，交易平台的信息化建设将推进从有形到无形，使有形建筑市场更加有效。随着互联网的普及和信息化发展的需要，有形建筑市场发展的信息化是一个必然趋势。

住房和城乡建设部在有关会议上曾提出，各级住房城乡建设主管部门要夯实有形建筑市场的交易服务基础，完善交易服务平台功能，提高包括电子招投标在内的信息化建设水平。按照“整合和利用好有形建筑和建设市场资源”的原则，真正实现“统一进场，集中交易、行业监管，行政监察”。要充分发挥现有有形建筑市场的场地、人才、信息、管理、服务等资源优势，积极做好有形市场的整合工作，进一步发挥有形市场作为建设工程信息发布平台、交易平台以及监管平台的作用，遏制招标投标活动中的违法违规和腐败现象。同时，要积极利用有形建筑市场多年来积累的基础数据资源，研究拓展其服务功能，为政府部门建立诚信信息平台以及建立企业、人员以及项目数据库方面提供信息支持，也为分析研究建设工程交易发展变化趋势、加强建筑市场监管提供参考。

北京市在市场信息网络建设上与全国同类市场相比，较早地抓了五个方面的工作。一是立项信息网络。通过微机联网，市场管理委员会在第一时间将建委等各立项部门的立项审批信息传送到市场进行发布，使市场真正把握了立项源头，掌握了工程项目建设盘子。二是全市管理网络。与建委、招标办联网，及时上报各种信息，实现全市信息的共享。三是信息发布网络。通过市区及县（市）有形市场微机联网，大屏幕流动发布信息，以及建设各方入市交易。四是建立北京市建设工程信息网，在网上及时发布各种法律、法规、政策、办事程序、报建信息、招标公告和中标信息等。五是市场、招标办实行无纸化办公。这些措施对于推进有形建筑和建设市场的信息化发展具有重要作用。

可以预见，随着各地方信息平台的建立和发展，有形的交易市场将得到整合，无形的信息市场将得到拓展，建立一个跨地区、跨行业的统一的信息化交易平台应该是一个发展方向。

四、有形建筑市场未来发展的功能服务化

有形建筑市场的功能不仅体现在规范工程建设招标投标活动、从源头上预防工程建设领域腐败行为，还要体现在为更多的市场主体从事更便捷更经济的交易活动提供有效的服务。因此，拓展公共服务功能是有形建筑市场未来发展的一个重要课题。这就要求，建设工程交易中心必须加大有形建筑市场“服务社会公众”的力度，逐步建立政务办理、工程交易、行业服务、社会服务于一体的、多层次、创新型交易服务体系。目前，北京市将采取的措施包括：一是面向社会发布工程建设项目全生命周期（从立项到运行使用）数据，为相关主体跟踪潜在客户提供服务；二是面向公众发布建筑材料、装修材料、家电装饰、劳务用工等各类价格和供求信息，提供相关产品、队伍和企业的口碑和评价信息；三是面向社会定期发布《建设工程交易统计分析报告》、《建设工程交易价格指数报告》、《年度建设工程交易指标及案例分析》等多种数据分析信息，为各方决策提供参考；四是面向社会发布《年度市场主体竞争度排名》，客观反映承包商、招标代理、工程监理等市场主体的参与市场竞争程度；五是面向劳务企业发布劳动力价格交易信息，积极引导劳务队伍控制成本、合理投标报价；六是面向企业发布环渤海各区域工程项目信息，为企业跨区域参与竞争提供服务，提供企业参与区域竞争的统计分析信息，促进区域建筑市场统一开放，推动建筑市场管理一体化进程。相信这些措施将使有形建筑市场的功能服务化水平大大提高。

五、有形建筑市场未来改革的管理法制化

当前，建设工程交易市场在一定程度上存在管理体制不顺和监督效果不佳的问题。这是有形建筑市场未来发展和改革必须解决的现实问题。

首先，在管理体制方面，主要要解决有形建筑市场和政府监督部门的关系问题。重点要理清有形市场和招标投标行政监督机构的关系，分清有形市场是交易平台，招标行政监督机构是平台上的行政监督，没有隶属关系。交易中心和招标办要彻底脱钩，实现招标办和交易中心的机构和职能分离，招标办作为行政主管部门的职能机构，其工作主要是监督管理，交易中心作为服务性单位，只是给招投标提供场所，提供服务，最终形成招标办执法监督管理，交易中心保障服务的一种层次清晰、职责明确，相互制约的招投标工作机制。

第二要理顺中心市场和分市场的关系。有形建筑市场作为政府集中进行监管的场所，在一个城市里不能设立多个，充其量就是市场和分市场的关系，否则监管就无法谈起。但分市场的设立，应充分考虑所在地区的位置、场地设施、工程量的多少以及人员的配备是否合理等条件。这样才能及时、准确地规定各种数据和发布授权部门批准的各类信息。

第三要加大对有形建筑市场的立法力度，使有形建筑市场步入法制化正常轨道。有形建筑市场是根据国办发21号文件，于2002年以后设立的。在2002年以前颁布实施的《建筑法》、《招投标法》两部法律中没有涉及该相关内容，并且现在国家、各省也没有出台具体的有形建筑市场服务规范。对不进入有形建筑市场交易的工程查处缺乏手段和依据。随着新情况、新问题的产生，为了适应新形势的需要，对建筑法进行适当的修改、调整势在必行。

投资近3亿元的江苏省老年公寓项目，是该省确定的十大社会事业项目之一。然而，这个项目从2003年立项后不久就被别有用心的人盯上了：违规确定投标人，串通确定评委，招标人、投标人和评委串通确定招标总代理……一路“串通”、一路违规，结果，“大楼还未建起，干部就先倒下”。

本该依法、公平、公正进行的工程建设招标投标过程，却成了一些人私下操纵、恣意妄为的“舞台”。

上述案件并非个例。

工程建设领域投资大、回报率高，土地、资金等多种生产要素高度聚集，加上市场不够规范，竞争激烈，致使所涉及的土地出让、规划设计、招标投标以及与之相关的行政审批管理部门等，容易成为腐败现象的高发部位。

2009年7月，中央决定用两年左右的时间，在全国集中开展工程建设领域突出问题专项治理工作。

查办违纪违法案件，是反腐败最重要最直接最有效的手段，也是检验工程治理工作力度的重要标志。

中共中央政治局常委、中央纪委书记贺国强在第十七届中央纪委第六次全会上指出，要深化工程建设领域突出问题专项治理，严肃查处违规项目审批、规划调整以及规避招标、虚假招标、转包、违法分包等问题，严肃查办在土地矿产资源审批、项目实施、工程质量、资金使用、政府采购及执纪执法中的案件。

按照中央统一部署，各地区各部门把查办案件摆到重要位置，不断加大办案力度，严肃惩治工程建设领域腐败行为，为深入推进工程建设领域突出问题专项治理提供了重要保障。

利剑出鞘

给予党纪政纪处分12874人，其中厅（局）级干部89人，县（处）级干部1275人；移送司法机关处理6801人

利用负责廉租房建设的职务便利，北京市门头沟建委原主任安凤奎私自做主将廉租房项目交给开发商“哥们儿”，并通过重复计算工程款的方式帮助对方谋取利益，同时收受贿赂款合计人民币70余万元。2010年12月16日，安凤奎因受贿罪被判处有期徒刑13年。

这是北京市查处的最大一起廉租房工程腐败案。

工程治理工作开展以来，各地各部门从排查出来的问题入手，从工程质量和安全事故入手，从那些情节严重、造成重大损失或恶劣影响的突出问题入手，深挖细查背后的权钱交易等违纪违法问题，突破了一批典型案件。

今年5月17日，在最高人民检察院、监察部联合召开的工程建设领域突出问题专项治理工作查办案件新闻发布会上，监察部副部长、中央工程治理领导小组办公室主任郝明金通报了工程治理开展以来查办案件工作情况，并公布了包括安凤奎案在内的20起典型案件，天津市地下铁道总公司原总经理高怀志、河北省国土资源厅原助理巡视员顾旗章、山西省水利厅原副厅长孙廷容等一批“逍遥”在工程建设领域的腐败“魅影”被曝光。

据统计，截至2011年7月底，全国共受理工程建设领域违纪违法问题举报38025件，立案19658件，查实17734件；给予党纪政纪处分12874人，其中厅（局）级干部89人，县（处）级干部1275人；移送司法机关处理6801人。2009年9月至今年3月，全国检察机关共立案查办工程建设领域职务犯罪案件1.23万件15010人。

记者从相关部门了解到这样一组数据：在查实的案件中，涉及“工程项目决策”环节的占2.93%；涉及“环境影响评价”环节的占4.41%；涉及“土地使用权、矿业权审批和出让”环节的占28.14%；涉及“城乡规划管理”环节的占8.01%；涉及“招标投标活动”环节的占16%；涉及“工程建设实施和质量管理”环节的占17.65%；涉及“物资采购和资金安排使用”环节的占9.30%；属于其他问题的占13.56%。

可见，“土地使用权、矿业权审批和出让”、“工程建设实施和质量管理”和“招标投标活动”这三个环节发生问题的几率最高。

这让今年工程治理工作向“深水区”挺进有了更明确的目标。

中央工程治理领导小组负责人提出，“要着力治理招标投标活动中的违法违规行为；着力治理工程建设实施环节的突出问题；着力治理工程质量低劣问题”，“国土资源系统重点检查土地使用权和矿产资源审批出让、土地征用、评估补偿、土地整治、土地出让金收支管理等情况”。

这些有针对性的部署和要求，紧紧抓住了工程治理的“牛鼻子”，对工程治理深入开展起到了积极作用。

攻坚克难

5个中央检查组集中检查工程治理重点领域；各地深挖案件线索，严查工程质量问题和生产安全事故背后的腐败问题

涉案标的金额达2亿多元，涉及串通投标公司100余家，共有22名官员涉嫌违纪……今年2月，江西省萍乡市纪委、监察局通报查处的一起串通操纵投标的窝案串案。

窝案浮出水面，源于一封举报信。

2010年6月，萍乡市纪委、监察局接到群众举报，反映萍乡市工程职业技术学院主干道建设工程涉嫌串通投标。

经过认真分析近年来群众关于串通投标的举报件，并查阅全市招投标记录，办案人员发现，该市多个项目的招投标都出现了新余珠珊建筑工程有限责任公司的影子。

萍乡市纪委、监察局协调公安机关将该公司负责人陈某传讯到案。整个案件缺口随之被打开。

因案件牵涉面广、取证任务繁重，办案人员采取“边查边核”的方式及时收集和固定证据，同时，联合审计、公安、工商、银行等相关单位，进一步加大调查力度，强化办案手段，最终将这一窝案串案成功拿下。

涉及范围广，涉案人员多，涉案金额大；作案手段隐蔽，新型犯罪增多；贿赂犯罪与渎职犯罪相互交织……当前，工程建设领域仍然是腐败的“重灾区”，并呈现新特点新问题，导致查办案件工作发现难、取证难、突破难。

如何破解这些难题？

中央和地方多管齐下，不断创新方式方法、完善办案机制、提高办案水平。

2010年，中央纪委印发了《党员领导干部违反规定插手干预工程建设领域行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》，监察部、人力资源和社会保障部颁布了《违反规定插手干预工程建设领域行为处分规定》，成为了查处领导干部违规插手干预工程建设行为的“利剑”。

在以往全面排查的基础上，今年6月，中央工程治理领导小组成立了5个中央检查组，对国土资源、交通运输、铁路、水利等领域，以及城市建设中的重大市政工程项目开展集中检查。集中检查掌握了大量鲜活的第一手资料，更加及时地发现政府投资和使用国有资金工程建设项目中存在的突出问题。

中共中央书记处书记、中央纪委副书记、中央工程治理领导小组组长何勇在今年7月召开的中央工程治理领导小组第七次会议上明确要求：“中央工程治理领导小组办公室要组织专门力量，认真筛选案件线索。对于线索具体、可查性强的，要采取直查、督办、转办等方式，严肃查处领导干部违反规定插手干预工程建设项目谋取私利、索贿受贿、失职渎职等案件。”

中央纪委副书记、监察部部长、中央工程治理领导小组副组长马馼在全国工程治理领导小组办公室主任座谈会上要求，各级工程治理领导小组办公室都要直接抓一批案件线索在手上，加大直查力度，形成惩治腐败的强大声势。

各地区各部门坚持严肃惩治工程建设领域腐败行为的同时，不断建立健全查办工程建设领域案件工作机制，创新办案模式。

各地普遍成立了由纪检监察机关牵头，检察、公安、审计和行业主管部门、监管部门参加的查处案件协调小组，定期分析办案形势，梳理案件线索，通报办案进度，整合办案力量，还公布了举报电话和举报网址，认真受理群众举报。

一些地方注意从项目稽查、财政监督、专项审计、执法监察和媒体报道中发现案件线索，深挖细查工程质量问题和生产安全事故背后的腐败问题。有的还采取督促指导、跟踪督办、挂牌督办、交叉办案、下查一级等方式，提高办案质量和效率。

治本抓源

一批规范工程建设领域的法规正在制定或即将出台，公共资源交易市场建设取得长足发展，工程建设项目信息和信用信息综合检索网络平台将正式开通

开发商绕开征地程序，低价“私占”集体土地，又通过收买政府官员，高价倒卖给政府变身“国有”，官商结成“利益输送”联盟——这起发生在海南省东方市的土地腐败大案，牵出了包括原市长、原市委副书记和土地、建设、城投等部门负责人在内的25名领导干部，发人深省。

案发后，省检察院向省委、省政府报送了《关于东方市土地征用中职务犯罪系列案件的调查报告》，省纪委派出专题调研组总结发案教训，并组织开展警示教育和收受红包问题的专项治理。

查案工作的双重性，决定了它在工程治理工作中既是重要手段，也具有治本功能。

让我们再回顾几起今年工程治理工作查办案件新闻发布会上公布的典型案例——

内蒙古自治区锡林郭勒盟原盟委副书记蔚小平在2004年至2009年间，利用职务便利，在探矿权发包、工程建设以及土地出让等方面为请托人谋取利益，收受贿赂款物折合人民币870余万元；

2003年至2008年间，江苏省苏州市交通局原局长严冬利用苏州沿江高速公路建设指挥部副指挥、苏州市高速公路建设指挥部副总指挥、苏州市市政公用局局长的职务便利，在高速公路建设、市政工程建设等过程中为请托人提供帮助，多次收受贿赂计人民币140余万元；

……

不难发现，一系列案件最突出的特点是，领导干部违规插手干预工程建设项目，收受贿赂、进行权钱交易的案件占多数。

针对案件所暴露出的问题，何勇提出了明确要求：要把惩治违纪违法行为与规范权力运行结合起来，既要坚决查办违纪违法案件，遏制工程建设领域腐败现象易发多发的势头，更要加强对工程建设主管部门、监管部门权力运行的监督制约，防止领导干部利用职权插手干预工程建设项目。

惩处只是手段，要充分发挥查办案件的综合效能，必须把查办案件与建立健全工程治理长效机制相结合，深入分析工程建设领域发案特点和规律，查找体制机制制度等方面存在的薄弱环节和漏洞，提高工程建设领域管理的制度化、规范化水平——

重点解决当前各类“形象工程”、“政绩工程”、“钓鱼工程”、“半拉子工程”、“豆腐渣工程”问题的政府投资条例正在送审修改；

重点破解围标、串通投标、规避招标等难题的招标投标法实施条例已进入立法审查；

对项目法人责任制、项目合同管理制、工程监理制、竣工验收制等进行规范，重点解决工程建设实施和质量方面问题的建筑市场管理条例也在抓紧制定；

……

各地区各部门充分发挥业务指导作用，认真研究分析案件中所暴露出的新情况新问题，及时出台了一批部门规章和规范性文件。有的填补了制度上的空白，有的细化了原则性规定。

据统计，全国共废止和宣布失效工程建设领域规章155部，其中，地方政府规章133部，国务院部门规章22部；修改工程建设领域的规章157部，其中，地方政府规章138部，国务院部门规章19部。

各地区各有关部门坚持“资源在市场中配置，权力在阳光下运行”的原则，积极推进工程建设领域市场体系建设。全国共有工程建设交易市场1645个，公共资源交易市场656个，公共资源交易市场建设取得长足发展。

今年3月，中央工程治理领导小组办公室会同工业和信息化部等部门制定下发了《工程建设领域项目信息公开和诚信体系建设工作实施意见》，预计今年年底前，工程建设项目信息和信用信息综合检索网络平台将正式开通，届时将实现项目信息和信用信息的综合检索服务。

“当前，工程治理工作成效明显与工程建设领域问题突出并存，查案力度不断加大和违纪违法案件多发并存，群众对惩治工程建设领域腐败的期望值不断上升和工程建设领域腐败现象短期内难以根除并存。”中央工程治理领导小组办公室有关负责人告诉记者，“必须把查办工程建设领域案件工作放在更加重要的位置，旗帜鲜明、态度坚决地查办大案要案，始终保持利剑高悬的态势，最大限度地遏制工程建设领域腐败问题高发势头。”



**重点领域廉政警钟**

土地出让、工程建设、政府采购等领域是众所周知的“肥水衙门”，也是由来已久的腐败高发地，腐败招数有的似曾相识，有的则已“与时俱进”、花样翻新。

文/《瞭望》新闻周刊记者胡锦武周立权

“给我多少钱，我就给你多少地。”在国土管理领域，个别腐败官员发出如是狂言。

把行贿费用纳入预算，在工程建设领域，一些“潜规则”已肆无忌惮地发展为“明规则”。

本为节省支出的政府采购价格比市场价高出甚多，在一些地方，政府采购的审批关、招投标关和公告关俱形同虚设。

规避招标、虚假招标、围标串标，在某些官商勾结之下，看似公平的程序，隐藏着严密的腐败链条。

……

土地出让、工程建设、政府采购等领域是众所周知的“肥水衙门”，也是由来已久的腐败高发地。

今年年初的十七届中央纪委六次全会，把查处重点领域腐败案件作为当前反腐工作重点之一。《瞭望》新闻周刊记者日前在国内两个中等发展水平的省份吉林、江西进行专项调研。本次调研再次印证了一个朴素的道理：脱缰的权力导致腐败的蔓延。

不过，那些腐败的招数，有的似曾相识，有的则已“与时俱进”、花样翻新。反腐警钟不断敲响，制度缰绳亟待拉紧。

**高危的国土**

“国土干部手里的权力太大了，而权力使用的尺度又太松了”

2011年8月，江西省南昌市原市委常委、南昌县原县委书记汤成奇被控四宗罪受审，其一为非法低价出让国有土地使用权。

在经营城市、承接产业梯度转移的背景下，土地作为稀缺资源，与经济社会发展息息相关。2005年11月，汤成奇时任南昌经济技术开发区管委会主任，在明知工业用地须评估后确定价格出让、商住用地须按招拍挂的价格出让的情况下，代表经开区与某台资企业签订投资合同书，约定低价出让。为掩盖低价出让土地的事实，经开区国土局与这家台资企业的关联公司签订正常价格的出让合同，然后再返还土地款，致使国家遭受7462万元损失。

其间，汤成奇受贿50万元。而据检方指控，这只是他总计3901万余元涉嫌受贿额中的极小一部分。

党政“一把手”直接干预国土出让并不鲜见，但更常见的国土腐败，还是出在国土部门内。

2010年6月，江西省国土资源厅原副厅长陈爱民因受贿罪被判处有期徒刑15年。此前，该厅另外两名原副厅长许建斌和李江华同样因收受巨额贿赂分别被判处有期徒刑15年和无期徒刑。

仅一年多时间内，江西国土系统就有13名领导干部被立案查处。而2006年以来，江西全省有4名地市级国土资源局正副局长、29名县级国土资源局正副局长被查处。

2011年3月22日，吉林省松原市国土资源局原局长陈建设被白山市中级法院以受贿罪判处无期徒刑。经审理查明，陈建设任职期间受贿1300多万元。

其中，2009年，陈建设分别为松原市一家建设公司和一家房地产开发公司绕过“招拍挂”的批地程序，违规拿地4000多平方米和24万平方米，获得“感谢费”100万元和350万元。

陈建设在任松原市国土资源局局长兼吉林省西部土地开发整理重大项目松原项目区领导小组办公室主任时，有个业内人皆知的办事“原则”：“给我多少钱，我就给你多少地。”

办案检察官在接受本刊记者采访时说，陈建设受贿案情非常简单，每遇人行贿，他毫不避讳地直接让行贿人把钱打入其银行账户。

“国土干部手里的权力太大了，而权力使用的尺度又太松了，把握不好，就会被权力害了。”正在监狱服刑的黄某原在江西国土系统身居要职，因滥用职权和收受贿赂121万元被判处有期徒刑12年。她告诉本刊记者，一些地方用地需求量巨大，根据法律规定，必须按照占补平衡原则由建设单位补充相应耕地，而这恰恰给了她手里很大的操作空间。“有的地方政府随便找块荒山地，用来补平占用耕地，只要我们这里验收通过，别的部门也不会有什么意见了。”在主管部门操控之下，国家规定的耕地验收标准被弃置一旁。

江西省政协常委李季仁对国土领域腐败有过专门研究，他介绍，当前土地使用权审批和出让环节不够规范的情况较为严重，“未批先建、边批边建”问题比较突出，有的地方对土地的性质和用途没有明确界定，有的地方不按规定公开经营性土地出让信息或信息公开不及时、不充分，有的单位通过擅自批准变更规划条件、调整容积率等手段谋取不正当利益，对房地产开发企业违法违规行为查处不力。

李季仁认为，国土系统腐败现象屡禁不止，根子在权力失控。在解决权力封闭运行问题，实现土地出让、规划、调整等信息透明公开的同时，还应从根本上解决地方财政对土地的过度依赖，弱化地方“以地生财”的冲动。

江西师范大学政法学院法律系主任颜三忠也表示，土地供给权由各级政府所辖的国土部门所垄断，而部门权力又集中在主要官员手中，这种既不透明，又难以受到监督的公共权力为寻租留下了余地。

颜三忠建议，在政府部门内部将决策权与执行权分立，对国土资源的行政审批和行政执法进行有效监督，改变事后查处、“前腐后继”的恶性循环。

而查办陈建设一案的检察官则表示，土地领域利益巨大，没有科学的土地收益评价体制，权力监管将失为“空谈”。该检察官认为，有关部门应对土地收益的评估投入更多精力，引入科学评价体系，控制弹性利益和灰色收益，缩小权力寻租空间，这样才能真正将岗位风险降到最低。

**失控的工程**

一些建筑企业将工程总造价的5%至10%作为行贿资金列入支出预算

2010年11月，吉林省高级人民法院以贪污罪、受贿罪，终审判处吉林省交通建设集团有限公司原董事长兼总经理刘忠吉有期徒刑18年。

“身为大型国有建筑企业‘一把手’，刘忠吉平时拿‘协调费’，节日收‘感谢费’。”长春市检察院办案检察官说：“连刘忠吉自己也认为‘腐败很正常，不腐败很难得’。”

近年落马的吉林工程建设领域大案还有长春建工集团有限公司原董事长、总经理谭历案，谭历在任期间受贿1300万余元，后来获判无期徒刑。检察机关查明，谭历以各种理由向其属下公司及房地产商“借房”使用，然后伺机出手变现，仅此项受贿金额就达300余万元。

在江西，从2007年3月至今，该省交通厅先后有10名处级及处级以上干部落马，包括原厅长蒲日新。

近年，随着高校的扩招和扩建，涉及高校的工程建设腐败案件也呈多发态势。据辖区内高校集中的南昌市东湖区检察院提供的数据显示，2010年查办的南昌大学、南昌航空大学等高校工程建设领域职务犯罪案件9件9人，占全年查办案件总数的53%，涉案金额达250余万元。

建筑行业包括审批、规划、招标投标、施工、采购、质量监理、验收评估等多个环节，涉及多个部门。江西、吉林两地的检察机关在办案中均发现，为了获得工程项目，一些建筑企业不惜大肆向工程有关人员行贿，甚至将工程总造价的5%至10%作为行贿资金列入支出预算。

江西某地级市检察院的办案人员告诉本刊记者，行贿人为了能承包某项工程，往往按工程造价的一定比例向有关人员提供“好处费”。一般工程造价少则几十万，多则数十亿以上，如果一项工程造价2000万元，“好处费”为5%，则贿赂数额高达100万元。

2009年5月，江西师范大学基建处原处长谌光明因受贿480万元被判处有期徒刑15年。办案机关发现，谌光明不仅在建筑招投标、工程款支付过程中收受贿赂，更以《学生公寓投资协议》为名，与房地产商签订有效期达15年的“受贿协议”，每年从中“分红”20万元。

吉林省社会科学院法学所所长于晓光说，“行贿预算”、“受贿协议”现象的出现，表明腐败现象在一些地方比人们所掌握、所预想的情况走得更远，已经由幕后走向前台，一些“潜规则”演化为“明规则”。

而更多案例显示，工程建设领域的具体受贿行贿手法已不断翻新，隐蔽性强。吉林省人民检察院反贪局综合处处长张昕介绍，除了传统的直接送钱的手段外，还有红利、购物卡、信息咨询费、借考察之名出国旅游等商业行贿手段。

据受访人士介绍，工程建设领域腐败作案环节主要集中在招投标、建筑施工以及结算和验收环节，手段多样，如在施工过程中，一些施工企业向建设单位或设计单位行贿，通过变更设计增加工程量或提高价格等手段谋取不正当利益；在项目预决算中，一些施工单位通过向建设单位有关管理人员行贿，虚设项目、重复计算工程量以骗取工程款。

受访人士认为，检察机关、建设部门、发改委、财政部门、审计部门等应加强协调，建立有效的资源信息共享平台，取消或限制有不良信用记录的企业进入工程建设市场的机会。

受访人士还建议，可通过创新工程建设管理模式，建立完善“代建制”，用科学、高效、规范的管理方式来预防腐败，同时通过完善和创新权力监督制度，对权力最大的“一把手”权力进行有效约束。

作为一种探索，2006年，江西省司法行政系统开始尝试在全省所有监狱、劳教单位全面实施“一把手”5个不直接分管的做法，将人事、建设工程、财务、物资采购、执法工作分配给副职领导具体分管。对于这些工作中的一般问题、重要问题和重大问题，分别按照副职领导决定、报主要领导同意、提交党委集体讨论决定的程序和相应的权限进行操作。

江西省司法厅厅长马承祖认为，“一把手”5个不直接分管，是一种领导方式的转变，只有通过权力之间互相制约制衡，才能避免“一言堂”，从源头上预防腐败问题的出现。

**异化的政府采购**

“买的东西次一点，供应商赚一点，回扣拿一点”做法在一些地方政府采购中盛行

由于收受回扣，吉林省政府采购中心行政科原科长李显增获刑5年。在任期间，他负责吉林省内所有事业单位的汽车采购。每购走一台汽车，他都会收到回扣，少则一千元，多则几千元。

就如工程建设领域的“公关费”一样，李显增在法庭上供述，政府采购中的回扣，“已不是什么‘潜规则’，几乎成了人人皆知的‘明规则’。”

江西省金溪县教育局原局长辛铭也倒在了政府采购中。据了解，辛铭不惜“明码标价”，对每套学生课桌就要收取销售商15元回扣。

政府采购本为引进竞争、节省支出，而由于回扣的存在，近年国内一再出现政府“高价”采购事件。

“一些地方政府采购竞标，比的不是价格、不是质量，而是关系。”曾参与过政府采购的一位吉林省长春市供货商称，“买的东西次一点，供应商赚一点，回扣拿一点”的做法在一些地方政府采购中盛行，少数负责采购的公职人员甚至会和供货商“共谋”赚取差价。

财政部统计数字显示，我国政府采购规模保持了快速增长态势，2002年为1009.6亿元，2009年突破7000亿元，2010年则达到8422亿元。财政部有关人士坦陈：由于政府采购制度改革起步较晚，还存在处罚和监督不到位的问题。

“监督不到位具体体现在政府采购中‘审批关’、‘招投标关’和‘公告关’都存有‘漏洞’，使一些地方的监督形同虚设。”吉林省社会科学院研究员傅大中说。

本刊记者了解到，按程序，政府采购先由采购单位报预算到财政部门，财政部门审批后将通知下发给政府采购办，此为“审批关”；采购办组织招投标，由评标委员会推荐得分高的投标商，并进行选择，此为“招投标关”；最后是“公告关”，中标后，在政府采购网上发布中标公告，接受社会监督。

有关人士提出，表面上看，政府采购制度设计环环相扣，但问题是这套“显规则”背后起作用的却是“潜规则”。

吉林省政府采购中心行政科原科长李显增在法庭上供述：“汽车公司给我钱是让我帮他们做工作，在他们公司采购汽车。因为他们公司不是正规公司，只是‘对缝’（俗语，意为为买家和卖家牵线搭桥并获取佣金），我帮他们过‘审批关’，他们找理由给我送钱，向我行贿。”

在“招投标关”中，吉林省一位多年参与政府采购的厂商说，他们多次遭遇一些地方政府采购人提前透露标底给“自己人”，合伙商量“围标”、“陪标”等早已不是秘密，一些地方甚至出现几家企业长期垄断政府采购的局面。

吉林省政府采购中心采购处原副处长张春山曾利用职务便利，不顾其他投标公司质疑，两次使不合乎标准的长春鑫力达医疗器械有限公司采购中顺利中标，各收受2万元“好处费”。

对于“公告关”，吉林省人民检察院反贪局综合处处长张昕说，公示的信息往往太过简单，只简单公布招投标结果，不公开事前、事中情况，很难让公众、外界了解真实的采购过程，监督无从谈起。

吉林省政府采购中心有关负责人也指出，政府采购领域发生的腐败案件和出现的各种怪现象，实质是政府采购的各个链条、各个环节的管理和规范有问题。政府采购法自2003年实施以来，一直未出台相关实施细则，存在一些法律盲区，为一些“灰色交易”提供了可乘之机。

吉林省社会科学院研究员傅大中建议，政府采购应形成“公众监督＋财政审批”的监督模式，财政部门应将采购预算在相关网站上公示，如果公众有异议，要重新调查论证，以有效规避“审批关”中出现滥用职权行为。

北京大成律师事务所长春分所律师马丽敏说，应对政府采购各个环节的责任人向社会公示，引入公众监督，避免在“招投标关”暗箱操作，并建立严厉的惩戒机制。

**变味的招投标**

“很多招投标通过程序的完整实现了表面的公平，但实际上操作空间很大”

无论是土地出让、工程建设还是政府采购，往往都少不了关键的一环，即招投标。招投标的原则是公开、公平、公正和诚实信用，但在一些地方，实情并非如此。

吉林省交通建设集团有限公司原董事长杨树林、原总经理孙福山等6人利用工程招投标的机会，受贿、行贿、介绍贿赂，分别被法院判处2年至11年有期徒刑。此案是吉林省打击招投标领域腐败中的典型案件。

汤成奇的主要贪腐所得，也正是在招投标环节。比赤裸裸收受钱物更隐蔽的是，他与老部下成立公司找人当傀儡，自己幕后操纵，先后在洪都集团职工宿舍、经开区科技南路、青岚路南段等多个工程招投标上，通过采取打招呼，内定中标公司，再与中标公司签订虚假合作合同的形式，先后收受建筑商贿金达2350万元（其中650万元未遂）。

本刊记者在调查中发现，在典型的招投标领域腐败案件中，投标人、中介机构、行业管理部门、官员之间往往相互串通，比如：投标人通过采取“价格同盟”、“轮流坐庄”、“陪标补偿”、“挂靠垄断”等手段，暗箱操作串通投标；中介机构与投标人联合操纵招投标行为；行业管理部门与投标人共同违规操纵招投标；官员利用职务便利授意相关部门操控招投标。

“很多招投标通过程序的完整实现了表面的公平，但实际上操作空间很大，掩盖了腐败的本质。”正在江西某监狱服刑的江西一所大学基建处原处长告诉本刊记者，一次工程招投标，一家公司往往能“召集”到十多家甚至更多的有资质企业出场相助，并根据其需要确定名下“围标”企业的投标报价。

周某还介绍，建筑工程招标工作常常交由中介机构完成，中介机构依靠卖标书、收报名费、咨询费等赢利。为了吸引更多企业参加，从而谋利，一些中介也会私下组织企业来参与竞标，迫使其他企业也通过组织围标串标来提高中标的成功率。

江西一家建筑企业熟知“行规”的人士向本刊记者透露，目前市场上许多建筑公司是“皮包公司”，没有机械设备，没有施工队伍，是专门的“围标”公司。通常情况下，这类企业在得知某一工程招标信息后，便开始忙着从正规的建筑企业租借资质，除了支付上千至数千的租借费用之外，还必须承诺中标后给相关建筑企业上缴标的金额2%～3%的管理费。

江西省吉安市人民检察院职务犯罪预防处副处长刘秋培说，除了围标串标，还有诸多操纵招投标的方式：招标方通过“量身定做”设置门槛方式排除其他潜在投标人；规避招投标标准，将整体项目化整为零或分段实施，使之达不到法定的招标工程规模标准，再通过直接“邀标”方式定标；将招标工程沦为“钓鱼工程”，投标方先通过很低的价格竞标成功，再通过贿赂等手段通过招标方变更设计方案或追加工程量，从而达到谋利目的。

受访人士分析，对招投标违规一般按中标价5‰至10‰罚款，与20%以上的高额利润相比只是九牛一毛，高利润回报与串通投标低成本之间的巨大反差让串通投标者趋之若鹜。另外，现行有关招投标的法律法规中“原则规定多、具体细则少，禁止规定多、配套罚则少，部门规定多、适用规范少”，导致一些招投标人员涉案后，用刑法又够不上，按党纪、政纪处理又不符合条件，也减轻了打击力度。

江西省某地级市招投标中心主任李某认为，将工程招投标的监督权、管理权、操作权交给一个实体来行使的现状必须改变，须将这三种权力分开，由不同的职能部门来行使，相互制约、相互促进，才可能从根本上解决问题。

**“小吏大贪”的财会**

查处的313名财会人员中，除3名科级外，其他均为科级以下

2008年以来，江西检察机关立案查处的国家机关、国有公司、企事业单位财会人员职务犯罪人数313人，涉案金额高达1.9亿余元，财会人员“小吏大贪”现象突出。

据江西省人民检察院介绍，近年来财会人员职务犯罪涉案金额逐年攀升，金额从2008年的几万、几十万发展到2009年的上百万，进而上升至2010年的数千万，直至2011年曝出近亿元大案。

江西省纪委8月2日通报，调查发现，2006年10月至2010年12月，江西省鄱阳县财政局经济建设股股长李华波、鄱阳县农村信用联社城区信用社主任徐德堂、鄱阳县财政局经济建设股副股长兼会计张庆华等人相互勾结，采取伪造公章、私开转账支票、虚假支出工程款等方式，多次骗取鄱阳县财政局存放在鄱阳县农村信用联社的资金9400余万元，资金提现或转账后，被李华波、徐德堂、张庆华等人私分，直至今年2月11日案发。

2008年以来，江西全省检察机关立案侦查的313名财会人员中，除3名科级干部外，其他310人均为科级以下干部。检察机关认为，这些犯罪嫌疑人级别不高，但都经手单位资金的审核、拨付、流动等“要害”环节，掌管着单位的资金账目、单位财务印章甚至公司法人印章，且大多精通票据、金融、财务等专业知识，这些都为弄虚作假、挪用、侵吞公款提供了便利。

江西省人民检察院在调查中发现，当前财会人员职务犯罪呈现出如下新特点：

“小金库”成为犯罪高发区。由于“小金库”是违反国家法律规定私设的“账外账”，只有单位少数领导及财会人员知晓，处于财务审计审核范围之外，具有高度隐蔽性，难以得到有效监督，因此成为滋生财会人员挪用、侵吞公款犯罪的“肥沃土壤”。

作案手段隐蔽性强，且呈智能化趋势。由于财务工作专业特点，财会人员职务犯罪往往利用单位账目漏洞，采取收款不入账、伪造文件私盖公司印章等手段作案，甚至通过盗取网上银行付款密钥、利用网上银行秘密转账等高科技方式作案，犯罪的智能化趋势明显。

处罚轻刑化，追究领导渎职责任仅在少数。江西检察机关2008年以来查处的313名财会人员中，法院已判决163人，其中被判处免予刑事处分、缓刑或单处罚金的有123人，占75.5%，判处10年有期徒刑以上刑罚的仅有11人，而对存在失职渎职犯罪行为的单位领导，追究渎职责任的仅有9人。

江西省财政厅厅长胡强认为，屡屡发生资金安全的重大案件，暴露出江西在财务管理方面还存在一些不容忽视的薄弱环节，有的部门对资金安全管理重视程度不高，有的单位财务制度不够完善，有的地方财政资金管理存在漏洞，财政财务人员管理亟须加强。

新余市检察院副检察长兼反贪局局长刘鸿斌等检察官建议，应采取多种手段防微杜渐，堵住财务管理制度等方面的漏洞：

分散“财权”，互相监督。严格执行岗位分离制度，对涉及钱、账关键环节应进行权力分解，杜绝财会人员一人制作账目、保管印章和支票的情况发生。

严格执行财务公开等管理制度，从源头治理“小金库”，强化财务公开意识，规范执行透明的财务管理制度，定期将单位资金收支情况予以公示，接受职工乃至外界群众的监督。

不定期审查单位账目，核查银行账户资金明细与原始凭证的一致性。对涉及单位资金的关键岗位、薄弱环节，组织定期稽查、不定期抽查或突击检查。不定期地对单位银行账户资金情况进行查询，并就每笔资金支出时间、金额、项目等核查是否存在真实合法的原始文件、票据等。

受访人士还建议，加强纪检、监察、审计、检察机关之间的联系协作，形成查处惩治合力，对财会人员职务犯罪，从快从重打击，对主管领导不愿监督、疏于监督而未及时发现制止甚至放任犯罪的渎职行为，要严格依法追究其渎职责任。

他有妻子，还有三个情人，四个女人都不知道彼此的存在。而他周旋于四个女人之间，费尽心思，左右逢源，居然在相当长一段时间内相安无事。情人关系竟然可以被掩藏到如此程度，不能不令人叹服。这其中的周旋和良苦用心，绝对需要外交家合纵连横的才能……

从一名最底层的瓦工做起，直至担任掌管数千人大企业的国企掌门人，徐建民曾经书写了“草根传奇”。而他从人生和事业的巅峰迅速跌落尘埃，沦为阶下之囚，又令人不禁扼腕叹息。

2011年7月12日，江苏省连云港市中级法院作出终审裁定，准许连云港市建筑总公司原党委书记、经理徐建民撤回上诉，据此，一审判决生效。徐建民因贪污、受贿、挪用公款等罪名被连云港市海州区检察院提起公诉，一审被判处有期徒刑十八年，没收财产人民币60万元。

从瓦工到国企掌门人

徐建民出生在一个普通的工人家庭，从他记事起，家里就一直过着贫穷艰难的日子。老实巴交的父母虽然识字不多，但深知读书的重要性，省吃俭用地供他上了高中。在校期间，他因为学习刻苦，表现优秀，一直担任班干部。此时的徐建民就表现出了很强的组织协调才能，赢得了老师的青睐。

1977年，徐建民高中毕业，高考失利的他被分配到连云港市第一建筑公司做瓦工。瓦工的活非常苦，劳动强度很大，一天下来，人简直累得连腰也直不起来。徐建民尽管从未受过这样的苦，但他竭力不使自己比别人落后，因为他知道，这样一份工作，对于他和他的家庭都是很珍贵的。

那时候，工友们看到他总是一副汗流浃背的模样:汗水像小溪一样在脸上纵横漫流，而他却腾不出手去揩一把;眼睛被汗水腌得火辣辣地疼，只能微眯着和水泥砌砖块;两条腿打颤如同筛糠，却咬牙苦苦支撑。很快，公司负责人就注意到了这个又黑又瘦的小伙子，不仅工作勤奋，活也干得很漂亮。进入领导视野的徐建民，渐渐获得了青年突击队员、优秀员工等一些荣誉。

在艰苦工作之余，徐建民千方百计挤出时间来学习，用四年时间读完了大专课程，很快被提拔为第一建筑公司四处主任。1984年，他加入了中国共产党。天道酬勤，1985年，公司给了他考大学的机会，他如愿以偿地考上了东南大学建筑工程专业。三年学成归来后，他被委以重任，任第一建筑公司副总经理。之后，一路顺风顺水，他又出任了第三建筑公司经理。徐建民成了名副其实的“草根之星”。

在徐建民人生的这一时期，他身上还保留着寒门学子勤奋工作、锐意进取的优秀品质。1988年，他在任一建公司四处主任期间，因意外造成手腕骨折。当时正值省重点工程某发电厂2台20万千瓦机组施工的关键时刻，他吊着一只打上夹板的手，没有休过一天病假，骑着自行车早出晚归，每天往返20多公里，圆满完成了工作任务。1996年，组织上委派他到第三建筑公司任总经理，这是一个在全系统有名的困难企业，员工千余人，拖欠工资一年多，仅欠职工的医疗费就高达200余万元。面对这样的困难，徐建民仅用了两年时间，就扭亏为盈，不仅补发了全部拖欠工资，还使这家老大难企业一跃成为建工系统的排头兵，为国家上缴了大笔税收和红利。2002年初，徐建民在事业上再攀高峰，当上了市建筑总公司的党委书记、经理。

非洲之旅每天花费2500美元

在上任之初，他尚能严于律己。但随着他与房地产商的来往日益增多，他的心理开始失衡了。他觉得自己用了几十年的努力，才走到今天的位置;辛辛苦苦做了十几年的高级工程师，攒的钱还不及这些人的一个零头。渐渐地，他内心深处一些原本不是很坚定的东西开始动摇了。

他开始喜欢出去应酬，到处结交朋友。由于他的特殊身份，一些老板也乐于和他结交。徜徉在灯红酒绿之间，周旋于觥筹交错中，他觉得自己有了地位，挣了面子。酒过三巡，他们还会相约玩上几圈麻将，赌注也慢慢从一开始的千儿八百，逐渐发展到一场输赢数万元。这样的高消费当然是他微薄的工资所无法承受的，于是他就“消费”起了手中的权力。

2002年，连云港宏图房地产开发有限公司（以下简称宏图公司）打算开发一处位于市中心的地块，该地块产权属于市建筑总公司下属三建公司所有。宏图公司董事长赵某为了拿到这块地，找徐建民帮忙。一来二去，两个人成了交往密切的“好朋友”。在徐建民的帮助下，赵某顺利拿到地块，并一直理直气壮地拖欠买地的款项。2007年，三建公司有一处2000多平方米的营业用房准备对外出租，赵某闻讯后再次找到徐建民，又得到了徐建民不遗余力的帮忙。赵某当然不会让徐建民白忙活，又是送手机，又是送高尔夫球杆，还将自己一辆正在使用的奔驰轿车送给了徐建民。

徐、赵这两位“好朋友”各取所需，他们的“友谊”似乎愈发地深厚起来。但是当徐建民面对更大的利益诱惑的时候，他又毫不犹豫地弃赵某于不顾。

2006年，地山建筑公司项目经理张骥兵找徐建民帮忙，想承建宏图公司开发的项目，并许诺好处若干。徐建民见有利可图，便对赵某软硬兼施，暗示如果不将工程交给地山公司，就撕毁跟宏图公司之间的合同，让赵某无法开发那块地。赵某无奈之下，只好与已签约的南通公司解约，把项目改交由张骥兵承建。事后，张骥兵为了感谢徐建民的帮忙，一次性送了30万元人民币给徐建民。然而徐建民并不满足于此。“30万元，只不过是个区区尾数!”为此，他开始陆陆续续向张骥兵索取回报。

徐建民爱打麻将，每场输赢都在万元以上。一旦囊中羞涩，他总会在第一时间想到张骥兵。在2005年至2010期间，他先后19次跟张骥兵索要了130余万元人民币以偿赌账。用同样的方法，他还先后收受和索要某建设工程公司老总田某、某装修公司老总施某等人财物近百万元。

2010年，建筑总公司下属一家企业改制，企业资产被某集团整体买走。由于该企业在肯尼亚还有资产需要移交，徐建民便陪着对方亲身体验了这趟挥霍无度的“非洲之旅”。有人给他算了个账:在肯尼亚12天，平均每天花费2500美元，折合人民币17500元;而肯尼亚当地劳工日平均工资仅2B3美元，折合人民币20元左右。

权力，成了他大肆敛财的工具;金钱，则使他的欲望空前膨胀。徐建民这个昔日的寒门学子在贪奢之路上渐行渐远，他已经浑然忘却了自己的党员身份和肩负的责任，每天在头脑中盘旋的只有一个“贪”字:贪恋金钱，贪恋女色，贪图享受……

三个情人让他深陷泥沼

有人说，经济腐败和作风问题像一对孪生兄弟，总是相生相伴。徐建民也不例外，他大肆受贿和索贿的钱也大多花在了情妇身上。徐建民的情妇换了一个又一个，除却男人原始的冲动之外，也是他内心深处贪欲膨胀的结果。

徐建民婚后一直住在妻子谢彬家中，由于“倒插门”的缘故，徐建民在家中倍感压抑，和妻子关系也一直不睦。1997年，夫妻俩分居了。郁闷之余，徐建民经常找同学李涵菡喝酒诉苦。很快，两人便发生了关系。李涵菡成了他的第一个情人。

2001年，徐建民在酒桌上经人介绍，认识了在开发区搞化工厂的周若兰。周若兰知道徐的“能耐”大，有心结交，于是频频敬酒，曲意逢迎。此后徐建民对周若兰念念不忘。2004年的一天，徐建民突然接到周若兰的电话，想让徐请吃饭，这个电话让徐喜出望外。在酒桌上，徐对周言语轻佻，周对徐投怀送抱，两人一拍即合。周成了徐建民的第二个情人。

2000年，徐建民参加了由市建筑协会组织的一次西部考察活动。他和第三位情妇许曼容就是在这一次认识的。许时年二十，肤白貌美，眼波流转，出落得亭亭玉立。年轻的优势再加上外向活泼的性格，让徐不禁眼前一亮。

伊犁河畔，风光旖旎。徐建民无心欣赏美景，将心神全放在了伊人身上。在许曼容面前，徐建民常常高谈阔论，显得自己与众不同。许曼容对这个“成功人士”不由得心生仰慕。考察回来后，两个人一直保持着断断续续的联系。

2006年，许曼容从县城到市区做某建材品牌代理。徐建民知道此事后心痒难耐，主动请许吃饭。酒桌上的许少了几分少女的羞涩，愈显风情万种。之后，徐建民经常请许曼容一起吃饭，而此时立足未稳的许曼容也极需要徐这个“实权派”在事业上给予扶持。两人开始了频繁的接触。2007年夏秋之交，在许曼容家里，他们捅破了最后一层窗户纸，发生了关系。

2008年，许曼容为了跟徐约会方便，在宏图公司开发的壹号广场购买了价值61万元的住房一套，半娇半嗔地要求徐建民付款。徐建民提出将宏图公司董事长赵某送给他使用的一辆奔驰车还回去，折抵房款30万元。赵某同意了。事后赵某讲:“这事让别人听到了要笑掉大牙的——他凭什么能用我的奔驰车抵他应交给我的房款呢?”

随后，徐建民又要求张骥兵用宏图公司欠地山公司的工程款31万元冲抵许曼容购买的商品房余款。张骥兵虽然一百个不情愿，可还是答应了。就这样，徐建民分文未付，一套房子就到手了。

紧接着就是装修，这个他也自有办法。徐建民安排某装修公司老总施某为许曼容免费装修房子，以前在工程上多次得到徐建民照顾的施某自然不会收取任何费用，施某也知道徐不会付钱的。

装修好后还需要家具，徐建民随即陪着许曼容到开发区某家具城挑选家具。该家具城老板田某，恰好就是在建筑总公司下属工程公司改制过程中得到好处的某建设工程公司老总。自然，家具也不需要出钱。

周旋于三位情人与妻子之间，徐建民发挥了较好的平衡手段，费尽心思，左右逢源，在很长一段时间内彼此相安无事。

然而，纸终究包不住火。2007年，情妇周若兰发现徐建民还有其他女人，顿时打翻了醋坛子，提出分手，并索要50万元分手费。周若兰态度坚决，言辞激烈，声称如果不给钱就去举报徐建民，扬言“要不活大家一起死”，随后还去了几次徐建民的单位。徐建民担心她把他的事情闹大，不好收场，就答应给钱，但当时他手头暂时没钱。这时他想起2006年曾私自出售一建公司三套职工安置房，得款44万元，之后他将这笔钱以私人名义投入下属企业用于经营。无奈之下，徐建民将这笔钱连本带利取了出来，给了周若兰53万元。此时，妻子也知道了徐建民在外面有情妇的事，坚决要与徐建民离婚。焦头烂额的徐建民无奈之下与妻子签订了离婚协议。这纸协议令徐建民“净身出户”。

“吃醋”风波虽然暂时平息了，但经过周若兰和妻子这么一折腾，很多人都知道了徐建民贪污卖房款的事实，于是纷纷写信寄到纪委和检察机关举报。

2010年8月，连云港市纪委对徐建民进行组织谈话。谈话期间，他交代了部分犯罪事实。后该案移交检察机关，在检察机关，徐建民如实交代了其他犯罪事实。

经审理查明:徐建民于1998年至2010年4月期间，利用担任连云港市建筑总公司党委书记兼经理、第三建筑工程有限公司破产清算组组长、地山建筑工程有限公司董事长兼总经理等职务之便，在工程款支付、职务晋升、工作调动等方面为他人谋取利益，多次索要和收受他人财物合计人民币220余万元;贪污公款共计人民币110余万元;挪用公款人民币10万元。

（摘自《检察日报》）



徐伯黎



修路架桥、兴修水利设施、农村电网改造等“小额工程”在社会主义新农村建设中比比皆是。

权威声音

2月1日，新世纪以来指导“三农”工作的第9个中央一号文件发布。这份题为《关于加快推进农业科技创新持续增强农产品供给保障能力的若干意见》的文件明确提出，要加大农业投入和补贴力度。持续加大财政用于“三农”的支出，持续加大国家固定资产投资对农业农村的投入。改善设施装备条件，不断夯实农业发展物质基础。同时，该文件强调，切实加强财政“三农”投入和补贴资金使用监管，坚决制止、严厉查处虚报冒领、截留挪用等违法违规行为。

农村“小额工程”多指金额在30万元以下的基础设施建设项目，比如村内的修路、挖沟、打桩、通电、改水、建文化活动室等。虽然工程项目小，却属于社会主义新农村建设大项目中的配套工程，资金大都来自财政或发改委的直接拨款。“小额工程”项目的实施，给广大农民带来了实惠，但其中存在的腐败行为也不容忽视。

今年春节过后，记者在北京市平谷区检察院采访时，看到了一份关于“小额工程”领域职务犯罪的调查报告。调查报告显示，2006年至2011年，该院共立案查办农村基层组织人员职务犯罪案件13件17人，其中贪污案4件4人、受贿案8件12人，发生在改水工程、道路建设、输电线路铺设工程等农村“小额工程”领域的就有13人。农村“小额工程”已然成为腐败者的“盛宴”。

工程承包给施工“游击队”

据平谷区检察院调查，平谷区新农村建设小型工程项目众多，分布在全区16个乡镇的107个村。而这些众多的工程大多由村委会组织施工，村党支部书记、村委会主任等村干部有相当大的话语权。各村没有设立专门的项目管理部门，管理较为松散。另外，由于工程资金数额较少，在施工过程中，各村为节省资金，一般都不聘请专业人员规划设计，也没有专门的审计、会计人员。

于是，各路施工“游击队”闻风而动，施展各种手段，利用工程管理中存在的漏洞捞取好处。在这些形形色色的施工“游击队”中，有些具备一定的施工资质，而有些只是名义上挂靠工程公司，根本没有任何施工资质。这些施工“游击队”大多来自外地，流动性比较强，为了承揽到工程，他们一次次行贿。他们通常的操作手法是，先向村党支部书记或村委会主任行贿，设法拿到工程施工权，然后再在工程实施过程中偷工减料赚取非法利润。

李某来自山东省农村，他带领的施工队全由农民组成，队中只有少数懂些业务的技术工人。他们常年活动在京郊农村，寻找小额工程施工机会。2008年6月23日，李某为了取得平谷区某村改水工程施工权，向该村村主任刘某行贿5万元。同年6月25日，该村举行招标会，决定由村民代表确定标底。这让刘某感到很意外，他意识到自己已无法左右招标结果，只好公开了有投标人送给他5万元一事。自然，李某没有中标。招标会后，刘某将5万元退给了李某。2009年6月，李某因犯行贿罪被判处有期徒刑六个月，缓刑一年。

记者在采访中了解到，农村“小额工程”按照是否招投标分为三种:一是依照法律规定，由于资金来源性质或资金量小等原因，不需要进行招投标的;二是依照法律规定必须进行招投标的;三是依照法律规定不需要招投标，但村委会根据村民的意见，认为要进行招投标的。

“由于村委会缺乏招投标的实际经验，招投标工作极为不规范，从而出现了村两委班子规避村务公开制度规定、进行明招标暗定标的现象。他们或者不发布工程信息，或者暗中指定承包商，将公开公正的招投标作为遮羞布，来掩盖他们自己贪污受贿的行径。”平谷区检察院反贪局相关负责人分析说。

这位负责人还告诉记者，为了节省成本，一些村委会简化了评标的严格程序，不仅请的评委人数少，而且工程类技术人员更少，导致评标专业化水平低，客观上为村干部利用职权违规控制招投标提供了条件。

“内鬼”成了行受贿的“领路人”

农村“小额工程”作为工程建设的一部分，与其他专项的“三农”补助，如对种粮农户的直接补贴、对参与新型农村合作医疗的农民医疗报销补贴相比，涉及的农村事权、财权和物权要广泛得多，导致作案主体更为复杂。

从平谷区检察院办理的农村“小额工程”领域职务犯罪案件看，犯罪人员不局限于村支书、村主任、村会计，还涉及村两委其他班子成员。如平谷区某镇改水工程案件涉及到村两委班子的大部分成员，从村主任、村支书到妇女主任等村两委成员，都接受了承包商的贿赂。原因是在“小额工程”投标中，每个村两委班子成员都有知情权、投票权。为了“封口”或者得到投票，承包商不得不对每个村两委班子成员进行贿赂。

此外，驻村干部、联络员变身“内鬼”成了行贿受贿的“领路人”。虽然乡镇驻村干部、职能部门驻村联络员没有直接干预工程的权力，但这些人与村干部联系较多，互相熟悉并能优先获取工程信息，为介绍行贿受贿提供了条件。

李某系平谷区某镇水务站一名普通工作人员，并不专门负责农村改水工作，但对改水工程的情况比较了解。2007年3月，李某得知本镇的两个村将进行自来水改造施工，为了帮助施工队老板杨某得到此项工程，李某介绍杨某宴请了村里的三名村干部。之后，李某又带着杨某到村干部高某、段某、董某和妇女主任李某某家里，分别送去1万元。李某为杨某跑前跑后，换来了杨某给的2万元好处费。2009年2月，法院认定李某犯介绍贿赂罪，作出免予刑事处罚、没收非法所得的判决。收受贿赂的村干部也分别被法院作出有罪判决。

参与办理此案的检察官告诉记者:“因为小额工程一般在30万元以下，标的小，容易被主管部门忽视，但工程承包市场竞争激烈，导致该领域的职务犯罪一直处于高发态势。寻找‘内鬼’当‘领路人’，成为工程承包队非法获得施工权的主要手段。”

六个村支书相继落马

随着国家对新农村建设的日益重视，农村基础设施建设力度加大，项目众多。平谷区就有节水灌溉工程、雨洪利用工程、村内道路改扩建工程等一揽子新农村建设工程项目，涉及资金数十亿元。但是，记者在采访中发现，村干部犯罪集中的农村改水工程、农村道路改扩建工程等“小额工程”，都不是全额财政拨款的工程项目。看到记者面露疑惑，办案检察官解释说:“这些项目由于区资金不能全额支持，配套部分便由村委会组织，报项目、拉资金、招投标、处理工程中出现的相关问题全由村干部负责。一些村干部就是利用这一权力捞取好处的。”

记者透过厚厚的案卷和相对简单的案情，看到了一幅幅令人深思的权钱交易路线图。在涉案人员中，村支书就有6人。

2011年11月，平谷区某村原党支部书记兼村委会主任马某、村支部委员刘某因犯受贿罪分别被判处有期徒刑一年，缓刑一年。原因是2007年河北电网公司承揽顺义至姜家营500千伏第二回路输电线路工程，主体工程完工后，位于第二回路输电线路工程区域内的平谷区某村部分村民因补偿问题将施工设备扣留，河北电网公司派工作人员崔某到该村处理设备问题。在协助崔某解决被扣设备事宜过程中，马某、刘某收下了崔某给的2万元。

2011年4月，于某因犯受贿罪被判处有期徒刑一年，缓刑一年。于某原是平谷区某村党支部书记，其利用协助政府管理本村自来水改造工程的职务之便，收受施工方给予的贿赂款1万元。

平谷区某村原党支部书记周某因侵吞修路工程款5万元，2010年5月被法院以贪污罪判处有期徒刑五年。

高某在担任平谷区某村党支部书记期间，利用协助政府开展农村供水改造工程并负责选择施工队的职权，于2007年6月先后2次收受贿赂1万元。2009年1月，高某因犯受贿罪被判处有期徒刑六个月，缓刑一年。

记者在平谷区采访时了解到，早在农村“小额工程”实施之初，平谷区委、区政府相关部门就提出要求，加强对村两委及乡镇驻村干部、各主管部门工作人员的法制教育和廉政教育，增强其法制意识、廉政意识;承担新农村建设项目的各职能部门要切实履行对口管理职责，监督村委会做好招投标工作，积极引导群众监督，强化工程监理，预防职务犯罪发生。

然而，这样的要求根本挡不住施工队“糖衣炮弹”的攻击。掌管村两委大权的支部书记，随即成为各施工队眼中炙手可热的人物。而一些法制意识和廉政意识薄弱的村支部书记也相继成为农村“小额工程”建设中的“牺牲品”。

检察官细析“小额工程”领域职务犯罪发生原因

根据平谷区检察院的统计，在农村“小额工程”项目集中实施的2006年到2011年，该院查处的“小额工程”领域职务犯罪案件数量高居全区各行业、各系统职务犯罪的第一位。

在谈起造成农村“小额工程”项目腐败的原因时，办案检察官说，村委会管理的项目类型繁多、分布面广，监管难度大，是一个客观原因。新农村建设项目涵盖农村基础设施的方方面面，涉及卫生、农业、交通、文化、水务等，容易出现监督盲点。同时，“小额工程”造价低、施工点多，管理较为粗放，也是一个不容忽视的原因。村支书、村主任有相当大的决定权，甚至独断专行。而一些行政村村务公开不规范，村民无法对工程建设进行有效监督，致使违规定标、泄标问题严重，容易诱发职务犯罪。另外，“小额工程”涉及资金少，多为大项目的配套工程，个别主管部门重视程度不够、放松监管，也是“小额工程”易滋生腐败的重要原因。

平谷区检察院职务犯罪预防处负责人告诉记者，平谷区地处远离城市的郊区，农村干部普遍受教育程度低，法律意识淡薄，对法律规定特别是职务犯罪了解不够，有些村干部错误地认为拿“好处费”、“感谢费”不是犯罪行为，只是自己为施工方进行工程建设提供便利的“辛苦费”。有些村干部对涉农法律条文一知半解，以致其违章操作触犯刑法时，尚浑然不觉。

记者了解到，目前平谷区检察院在严查农村基层组织人员职务犯罪的同时，已联合该区有关部门进一步加强对村两委及乡镇驻村干部、各主管部门工作人员的法制教育和廉政教育。

在检察机关的建议下，有关主管部门已委派素质较高、业务过硬的会计对农村“小额工程”进行独立核算，加大会计监管力度，严格执行先审计后付款的工作程序。

平谷区很多行政村已按照检察建议，建立了村委会立项内部监督机制，对于农村“小额工程”的立项，严格执行有关规定，由村民代表大会决定或村两委班子民主决定。落实村务公开规定，采用张榜公布、召开村民代表会议等方式，广泛听取群众的意见，及时向群众公布工程信息，便于村民监督。同时，实施村级重大事项报告制度，“小额工程”招投标、发包、转包等重大事项，及时向镇政府报告。

（摘自《检察日报》）

1. \*不包括39个地区中的湖北、江西、山东、济南和南京等5个不掌握相关资料的地区。 [↑](#footnote-ref-1)