

浅论招投标领域串通投标问题及对策

康智慧

(中铝招标有限公司, 北京, 100089)

招投标领域的串通投标问题会严重扰乱项目招标投标的正常秩序, 给项目质量安全带来隐患, 并损害招标人的利益。基于此, 本文就项目招标投标中的串通投标问题进行分析, 并提出防范串通投标的对策。

一、串通投标的危害

(一) 损害其他投标人的合法权益

串通投标实质上是一种无序竞争、恶意竞争行为, 它扰乱了正常的招投标秩序, 妨碍了竞争机制应用功能的充分发挥。串通投标下, 中标结果被少数几家企业所操纵, 而有优势、有实力的投标人则被拒之门外, 这不仅严重影响到招投标的公正性和严肃性, 也会损害大多数投标人的利益。

(二) 给项目质量埋下隐患

参与串通投标的企业往往缺乏诚信, 采用串通投标这一违法方式仅仅是为了谋求中标。这类企业通常不重视自身的内部管理, 即使中标了也不会认真地组织项目实施, 还可能出现违法转包分包的行为。另外, 因为串通投标的多方利益需要从项目中攫取, 所以中标人一般会通过以次充好、偷工减料的方式来压缩成本, 从而获得更大收益, 而这样无疑会给项目质量安全埋下隐患。

(三) 损害了招标人利益

参与串通投标的企业一般会定下某种形式的利益分成约定, 这使得他们操纵的投标价会超出合理低价范围。当无标底或复合标底招标而又不采取最低价中标时, 串标常常会导致中标价格超出正常范围, 从而加大招标人的成本, 严重损害招标人的利益。

二、实践中串通投标的认定

(一) 实践中串通投标的认定

《中华人民共和国招标投标法实施条例》的第三十九条是关于禁止投标人相互串通投标的规定, 第四十一条是禁止招标人与投标人串通投标的规定。不过, 因为串通投标的行为隐蔽性强, 在实践中如果没有实质证据, 则认定起来比较困难。

出现《中华人民共和国招标投标法实施条例》第四十条第(一)(二)(五)(六)款行为的, 建议直接认定为串通投标。另外, 对于采取电子招投标形式的, 《招标投标法实施条例释义》中将“采用电子

招投标的, 从同一个招标单位或者同一个自然人的IP地址下载招标文件或者上传投标文件可以视为投标人串通投标”纳入到“第(二)条: 不同投标人委托同一单位或者个人办理投标事宜”中, 也就是电子招投标中出现“IP地址相同”类似问题的, 可直接认定为串通投标。

出现《中华人民共和国招标投标法实施条例》第四十条第(三)款行为的, 应视不同情况而定。例如, 《招标投标法实施条例释义》中就列举了例外情形, “同一人受聘于不同的单位, 由于人员特别是有注册执业资格的主要管理人员与受聘单位本应存在一一对应关系, 在具体投标项目中项目管理成员中出现同一人的, 其最大的可能性就是串标。但此种情况建议澄清”

出现《中华人民共和国招标投标法实施条例》第四十条第(四)款行为的, 建议澄清。例如, 实践中确有“由于投标人之间曾就类似项目有过联合投标经历导致投标文件的技术方案异常一致的情况”“施工组织方案是几个投标人从网站上抄写了同一篇施工组织方案导致方案一致的情况”“有投标人通过互联网及其他正规渠道收集其他投标人的报价信息, 并分析其报价策略后报出了项目的报价导致其投标报价呈规律性差异。但经过行政监督部门的核查, 两家投标人不存在串通投标的行为”。对此, 建议由评标委员会通过澄清、说明机制予以排除。

(二) 串通投标的认定主体

招标投标是一个过程性活动, 在这一过程中均有可能发生串通投标行为。法律规定对串通投标的认定主体是评标委员会、行政监督部门、仲裁和司法机关。

三、串通投标的防范措施

(一) 招标人内部建立完善的监督管理体系

1. 招标文件有审批。招标人在招投标开始前, 应在充分进行市场调研的基础上, 结合项目需求, 组织相关部门对招标文件、招标公告进行会审, 同时建立招标文件发布审批制度, 在招标文件发布前对招标文件进行必要的审批。

(1) 标前应作充分的市场调研, 并合理编制最高投标限价。如果最高投标限价明显高于合理的市场价, 有可能诱导串通投标企业恶意抬高投标报

价, 损害招标人利益。而最高投标限价过低甚至低于成本价, 又会出现投标人过少, 缺乏竞争性, 反而有利于串通投标企业成功中标的情况。所以, 标前做好充分的市场调研, 编制合理的最高投标限价十分重要。

(2) 针对项目特点合理选择评标方法。在招投标实践中, 中标影响因素越单一越能减少串通投标的可选策略。对于具有通用技术、标准统一的招标项目, 建议采用经评审的最低评标价法, 这样可以一定程度上避免串通投标企业之间约定投标报价甚至抬高投标报价来损害招标人的利益。

(3) 合理设置投标人资格要求。招标人不得以不合理条件限制、排斥潜在投标人, 在符合项目需求和特点的前提下, 应尽量降低投标人商务和技术资格条件(招标人着重考察的内容可以在评分办法上适当予以倾斜设置评分项), 从而让更多的潜在投标人能够参与投标, 增加竞争力, 降低串通投标企业中标的成功率。

2. 开、评标过程有监督。招标人及招标代理机构应严格组织开、评标, 开、评标过程中应委派与招标项目无关的纪检委或其他部门的监督人员参加, 同时坚持做好开、评标过程视频音频录像工作, 便于事后复盘开、评标过程。一旦发现并认定存在串通投标行为, 应采取诸如评标中“随意找点茬废标或故意打低分不让其成为中标候选人甚至装作没发现问题反而让其中标”等类似简单化或违法违规方式来进行处理, 而应该将串通投标企业按程序列为负面清单, 同时将串通投标问题上报政府相关监管机构, 以此震慑其不法行为。

同时, 招标人还需加强评委规范评标, 增加不同投标人投标文件的横向评审。通过对不同投标人商务、技术、价格投标文件的横向比较, 判定是否存在不同投标人的投标文件相互混装、投标文件异常一致以及投标报价呈规律性差异等情形, 即《中华人民共和国招标投标法实施条例》第四十条规定的“视为投标人相互串通投标”的行为。

3. 加强中标项目后续监督。招标人内部审计监督部门应当对中标项目进行后续跟踪, 着重检查合同签订、合同履行过程, 并形成监督制度。检查主要针对是否存在“阴阳合同”、是否存在“签订合同时诸如工期(交货期)、质量标准、技术指标、工程量(货物数量)、价格、付款条件(结算方式)等实质性条款与招标投标文件不一致”情况、是否存在违法转包分包等问题。通过后续常态化的监督工作加大串通投标企业中标后的违规成本, 能给予串通投标企业以一定警示。

4. 制定并完善投诉监督制度。在招标公告及招

标文件中将投诉举报渠道信息明确注明, 有关部门一旦收到投诉和举报, 需马上对投诉和举报信息进行核实, 如果发现确实存在串通投标等违法违规行为, 需立刻严肃处理。如此, 一方面可通过内部监督来避免“暗箱操作”, 另一方面也能够对其他想要进行违规操作的企业起到警示作用。

(二) 建立并完善电子招投标系统

采取电子招投标的方式能够提高采购透明度, 并节约资源和交易成本。同时, 电子招投标在利用技术手段解决弄虚作假、暗箱操作、串通投标、限制排斥潜在投标人等招投标领域突出问题方面, 有着独特优势。2013年国家发展和改革委员会会同国务院有关部门起草并发布了《电子招标投标办法》及其附件《电子招标投标系统技术规范》, 对电子招投标工作作了进一步规范。

通过电子招投标可以快速发现串通投标的低级行为, 例如不同投标人上传或下载文件的IP地址、电子设备的物理地址一致, 不同投标人注册账号时联系人、联系方式一致或部分一致等问题。

实行电子招投标能够有效避免诸如“招标人在开标前开启投标文件并将有关信息泄露给其他投标人”“招标人授意投标人撤换、修改投标文件”之类的投标人与招标人串通投标的类似问题。

完善实现电子化评标。利用电子化评标系统, 可以对投标文件异常一致、工程量清单核对等常规工作进行快速处理, 不仅能减少评标专家的工作量, 还能提高评标质量, 极大程度地降低人为操作空间, 并保证评标结果的公正性。

(三) 积极完善社会诚信体系

政府部门应建立投标人信用档案, 将投标人串通投标、弄虚作假、中标违约等失信行为在“信用中国”等国家公共信用平台上进行公告, 并按照行为类型进行对应的信用扣分。建立诚信合格企业才能参与投标的制度体系, 对投标人实行失信扣分、暂停投标资格、取消投标资格等惩戒措施, 加大对失信企业的惩罚力度, 能推动行业自律的逐步形成, 从而有效遏制串通投标的问题出现。

四、结束语

综上所述, 串通投标问题属于恶性竞争的违法违规行为, 对串通投标行为应积极采取有效措施进行制止和纠正, 以此更好地保障招投标工作顺利进行。同时, 串通投标问题的解决, 有助于保障招投标程序合法合规, 保障招投标公平公正竞争机制, 以及有效保障招投标各方的合法利益。

【作者简介】康智慧, 中铝招标有限公司。