

运用制度举措与科技手段反腐倡廉 必须处理好的几对关系

潘克森¹, 甘义进²

(1. 江西省科学院 江西 南昌 330096; 2. 江西省林业调查规划设计院 江西 南昌 330046)

摘要: 有效地运用制度举措与科技手段是当前反腐倡廉的重要形式之一。要在构建统一的公共资源交易平台系统和电子监察系统两个系统的过程中,更为有效地防范腐败问题的发生,就必须处理好科技硬件与应用软件、场内监督与场外监察、门槛准入与资信体系、制度举措与科技创新、操作过程与实时监督、硬件运行与人员素质等几对关系。

关键词: 制度举措; 科技手段; 反腐倡廉; 六对关系

中图分类号: D616 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2014)03-0026-04

Properly Dealing With Several Pairs of Relations in Utilizing the Measures of System and Science and Technology in Anti - corruption

PAN Kesen¹, GAN Yijin²

(1. Jiangxi Academy of Sciences, Nanchang, Jiangxi 330096, China;
2. Jiangxi Province Forestry Survey Planning Institute, Nanchang, Jiangxi 330046)

Abstract: Effectively utilizing the measures of system and science and technology is one of the current important forms of anti - corruption. In building the unified public resources trading platform system and the electronic monitoring system, we should properly deal with several pairs of relations: hardware and utility software, inner supervision and outside supervision, threshold access and credit system, the system measures and technological innovation, operational processes and real - time monitoring, hardware running and personnel quality, etc. so as to effectively prevent the occurrence of corruption.

Key words: system measures; technology; anti - corruption; six pairs of relations

为有效运用制度举措与科技手段进行反腐倡廉,全国各地正在构建统一的公共资源交易平台系统和电子监察系统,这的确为从根本上防范和杜绝可能发生在行政审批、公共资源交易中的腐败问题提供了有效的途径,但如何运用制度举措和科技手段进一步维护好、运用好这两个平台系统,我们认为必须处理好以下几对关系:

(一) 科技硬件与应用软件的关系。就公共资源交易平台的科技硬件来说,它们是由各种各样的现代信息化设备组成的硬件系统。一般包括:一是计算机服务器、网络通讯和网络安全设备,主要由服务器、存储、防火墙、隔离网闸、数据审计器、交换机、路由器等设备组成。二是电源供给设备。主要包括

收稿日期: 2013-11-20

作者简介: 潘克森(1958-),男,江西广丰人,研究员。研究方向为社会学、廉政文化。

甘义进(1964-),男,江西进贤人,高级工程师。研究方向为林业及风景园林工程设计与施工。

UPS 蓄电池和双线电源保障设备。三是音视频监控设备。一般由监控主机、摄像机、拾音器及相关平台软件组成。四是广播音响、投影仪、LED 大屏幕等信息发布设备。五是门禁和集中存放各种设备的机房等。就应用软件系统来说,公共资源交易平台建设至少要具备以下几大运用系统:一是交易信息网上发布系统。二是评标专家电子抽取自动通知系统。三是电子竞价和网上交易系统。四是门禁和专家身份验证系统。五是通讯管理控制屏蔽系统。六是中心数据库管理系统。七是多媒体查询系统。八是参与交易的各主体诚信系统。九是电子监察视频监控系统等。不管是科技硬件设备,还是应用软件系统,两者是你中有我,我中有你,缺一不可。一般来讲,科技硬件是死的、静态的,应用软件是活的、动态的,它们都要靠人来操作激活、使用和维护。随着科技手段的不断发展和更新,防范人为干扰的技术平台肯定会越来越优化。但是,不管科技怎么发达和怎么优化,所有的硬件或软件系统都是靠人来操作使用的,管理不慎,就有可能陷入人为设计的技术陷阱或圈套。正因为如此,所以我们一定要处理好两者的关系,既要保护好硬件设备的日常维修、维护和运行,又要切实保障应用软件系统正常有序运行,要充分发挥好硬、软两个系统应有的作用。具体来说,就是要做到将电子监控、计算机通讯、音视频实时监控等现代信息技术广泛应用于资源交易权力运行的各个环节;确保相关公共资源交易信息及时准确的发布,电子屏幕、咨询系统、中标公示、场所安排等交易活动实现全程透明;交易过程中,在评标室里,除了评标专家外,最好业主单位监察人员、业主单位和中介机构代表都留在评标室外,通过公共资源交易平台的音视频系统和变声咨询系统进行实时监督和指导;充分发挥好现场音频、视频监控系统的的作用,切实做到对开评标现场全程监控并录像存档;力求使权力运行实现“大小有边界、运行全公开、网上留痕迹、全程受监控”。电子监察系统要做到现场后台和远程实时进行监管和监察,一旦发现问题,监管或监察人员要快速做出反应,及时报告并予以制止、纠正和处理,防范于未然。

(二) 场内监督与场外监察的关系。场内监督是显性监督,现在不管是哪一级的公共交易中心,他们只不过提供一个可供公共资源、公共物品和公共产权等交易事项的场地,一般这个场地已经有“千手千眼”的监督系统,在场内进行的任何交易都将被“无情”的电子监察等视频音频系统同步记录拷贝下来。这是物的监督。还有是人的监督,除了进驻交易场所的业主单位的代表、监察人员外,还有中介机构、评标专家,这些人从理论上讲,他们并不是铁板一块,他们之间的一举一动也要受到相互间的监督和相互影响,就是有场外早已形成的幕后串标围标行为,一般表面上是不会让现场其他人察觉到的,当然也不排除他们可能会结成“私利的共同体”。而现在问题恰恰是在场外,有些贪腐分子往往是通过以下几种手段来规避或逃过监督的:一是业主单位派去的人在某个贪腐领导的授意下,使业主代表和监察人员结为“利益共同体”,在维护业主单位“利益”方面达成“高度一致”,消解和同化监督者与被监督者的界限。二是业主单位派去的“代表”早与中介代理机构的“代表”串通,表面上接受监督部门派去的人的监督,实际上他们私下已经结成“利益同盟”,已经通过代理机构暗中与评标专家打了招呼,单位派来的纪检监察人员只是走一下监督的程序而已。三是个别中介机构为了取得代理业务,一味迎合招标人,不惜弄虚作假或与投标单位相互串通,泄露标底,破坏了招投标的公平性,致使进场参与交易的投标商或供应商看似是至少三家以上,而实际上只是一家在竞标。四是业主单位把强制招标的工程项目划分为若干个小项目,使任何一个小项目都达不到法定的招标标准;或者以“集体决议、联席会议”等确定承包单位,用集体决策的形式掩盖排斥公开招投标或规避招投标。五是在无法规避招标的情况下,业主单位为了排斥或减少竞争,利用邀请招标代替公开招标,或有意降低招标公告公布的范围或期限,尽量缩小投标参与人数量。可以说以上情况都发生在校外,大多都存在暗箱操作,从这点看,场外监督往往比场内监督更为重要、更为复杂和更难管控,需要运用多种手段和方式来进行综合监督和防范,要把人防与技防、场内监督和场外监察及内部监督与外部监督结合起来,只有这样才能切实提高监督的实效。

(三) 门槛准入与资信体系的关系。招投标和政府采购是市场经济条件下重要的商业活动,在程序和实体方面均有法律、法规作了明确规定,特别是进入省、市、县三级公共交易平台的工程项目、政府采购项目和服务项目都有一定的门槛准入。一般在省会城市,只要使用国有资金标的达 50 万元以上且经过立项的建设工程项目;勘察、设计、监理、评估等达 30 万元以上的中介费用都应该通过公共资源交易平台进行招投标;政府采购单项或批量采购金额 100 万元以上(含 100 万元)的货物类项目以及单项或

批量采购金额达到 50 万元以上(含 50 万元)服务类项目必须实行公开招标。这些都是显性的进场的门槛要求,只要达到这个门槛都要经过网上发布信息、网上报名、网上缴费、网上投标,工程项目或政府采购物品等通过网络即时受理、即时审批、即时收缴保证金、即时传呼专家进行评审,实时进行查询、统计和分析,有效进行监控,这些过程既提高了招投标工作的效率,又阻隔了人为作弊的可能。但有时实际操作中往往会出现“道高一尺而魔高一丈”的情况,投标人、供应商或服务商为了达到中标的目的,会想尽一切办法试图来打乱这种预设的程序来混水摸鱼,不排除招标人与投标人或服务机构、投标人、服务机构与招标代理机构、代理机构与专家评委或者代理机构与投标人、服务机构私下串通,进行围标串标的情况。因此,这里就涉及诚信体系的建设问题,一定要把门槛的准入与失信惩戒和守信激励等制度挂起钩来。一是要建立诚信档案。及时将各种处罚决定、不良行为和合同履行情况输入数据库,可以随时查询;将有不良行为的公司法人,列入黑名单及时在网上予以公示。二是严格投标人的资质审查。比如涉及工程建设方面的,就可以要求投标人将施工员、造价员、安全员、质检员和材料员等“五员”个人信息与他们的劳动合同原件、养老保险缴费手册完全一致。三是要建立各种招投标主体的数据库。对各种投标人、招投标机构、中介服务机构和相关专家都应该建立数据库,要不断地把这些机构或专家个人的信誉评价、项目考核、合同履行、质量检查等市场信用记录,分门别类地建成电子档案,对资信比较好的投标人,在综合量化评标中可以优先考虑;对那些资信差的投标人,该上黑名单的坚决上黑名单,该依法处罚的要予以处罚,涉嫌犯罪的,坚决移送司法机关。

(四) 制度举措与科技创新的关系。按照规定要求,目前进入省级或省会城市的公共交易平台进行交易和服务的内容已经囊括了工程建设项目、政府采购、产权交易、土地市场交易、林权交易、医药购销、矿产权拍卖、服务类项目等类别,且绝大多数的公共资源交易系统已经具备了对公共资源的招标、投标、开标、评标、定标、挂牌、拍卖和竞价等交易行为进行全过程的监督,这也是制度举措加科技手段预防腐败情况的有效运用和生动体现。但除了交易过程中标准化或固定的程序外,有些交易物品又体现了自身的行业特点和制度要求,根据这些行业特征和制度要求,交易部门一定要因地制宜、因时制宜和因物制宜,要相应地制定具有个性化要求的操作规程,从而形成一种不易或不敢围标、串标或弄虚作假的制度保障机制。事实上,目前不管是政府采购或者是工程建设招投标,抑或是土地使用权拍卖或矿产权出让,整个交易过程的监管主要由各行业主管部门自主进行,或者由各业主单位派出的纪检监察人员监管,这就涉嫌同体监督、不敢监督或监督弱化的情况,往往存在重管理轻监督、重实务轻程序和重检查轻处理的趋向,使得规避招标、虚假招标、串通招投标等行为难以得到有效遏制和处理。因此,要有效解决上述问题,我们一定要处理好制度创新和科技创新之间的关系,不断完善相关制度和创新科技手段:一是不断提高公共资源交易过程的公开性和透明度,细化招投标公告内容,扩大投标主体的范围,增大围标串标等作假的难度,切实减少公权力对招标行为的不当干预,真正把公共资源交易招投标的全过程暴露在社会监督之下,切实防范腐败问题的发生。二是要不断拓展科技防腐的范围,积极开发网上报名系统,逐步实现投标人网上报名、网上缴纳保证金和下载招标文件,程序设定在开标时才对报名名单解密,确保投标人名单保密,防止有关工作人员与招标人、投标人串通。三是要不断完善评审专家随机抽取系统,既要阻隔评标专家与招标投标串标,又要防止中介代理机构与专家串通。四是大力推行网络评标或电子智能评标,降低评标专家的“自由裁量权”,最大限度减少评标过程中人为操作的因素。对投标人出现串通投标、无故弃标或弄虚作假等行为,依法没收投标保证金。五是逐步推行异地评标等招标办法,进一步完善招标公告、资格审查、代理服务、评标细则、专家抽签、合同签订、视频监控等环节的操作流程和监督细则,在腐败易发的各个环节设置“防火墙”。六是要及时关注并不断更新运用科技的最新成果,完善公共资源交易平台的信息化建设,切实提高公共资源交易运行的协调性、配套性和约束力,不断减少这一领域可能发生腐败问题的几率。

(五) 操作过程与实时监督的关系。在公共交易过程中我们所了解的几种常见的弄虚作假行为有:一是投标人向业主单位主要领导人或具体分管的领导和经办人行贿,这都是隐性的、排他的和私下进行的,目的是在第一道门槛排斥竞争对手谋求竞争优势。二是投标人串通招标代理机构向评标专家行贿,想方设法获悉标底或竞争对手的情况来谋取较高的评标分数。三是投标人在投标中弄虚作假,例如挂

靠有影响力的企业,借用他人的资质,伪造本企业资质、经营状况、业绩情况等。四是为了提高中标概率,投标人也可能安排围标,一家投标几家陪标,拉开价格和相关条件档次,中标之后按照约定进行利益分配。五是投标人在谋求中标过程投入了大量成本,特别是以低价中标之后为了获取利润往往会采取以次充好、降低工程质量,既向施工监理方行贿图谋过关,又向业主方关键人物行贿虚增项目,谋求追加工程预算投资。面对上述各种可能出现的情况,作为建设单位、纪检监察部门、提供服务和交易的部门来讲,就不能仅仅停留在交易平台上的交易操作过程的监控,一定做到相互协同和相互配合,着实建立起前期预防、中期监控、后期处置三道防线,形成环环相扣的实时监督的防范机制。虽然目前我国国家对如何强化实时监督方面还没有统一的监管制度,监督职能都分散在各个职能部门,监管人员都由各职能部门指派,公共资源交易也尚未形成严格统一的招标评标办法、市场准入等交易制度,实际上仍然存在各行业主管或行政主管部门各自为政,交易和监管规则混乱,有的交易行为监管乏力、缺位或不到位等情况。但不管怎样,我们至少可以做好以下几方面的工作:一是强化每个重要时间节点的监督。各职能部门和各单位所派的人员进驻招投标现场,应该对全过程进行实时监督,从招标项目发布、报名受理、专家抽取、开标评标都要进行监督,盯住每一个关节点和每一个流程。二是业主单位强化标前招标文件的审核。重点核查代理机构拟定的招标公告和招标文件制定的合理性、公平性和科学性,对于重大项目的招投标,业主单位甚至可以另请一家资质比较好的造价公司,背靠背再制定一份招标文件进行比对,尽量在造价上做到心中有数,这是关键。三是要强化开评标现场实时监管。派往现场监管的人员综合素质一定要好,要敢于勇于善于监督,关键要防止评标专家、现场工作人员相互串通操纵评标结果。四是要强化标后跟踪监管。这主要跟踪监管招标投标活动与工程造价、工程质量、施工安全和中标后的公司资质要求等,注重从投标人中标后未经批准随意更换项目部主要人员或违法转包分包、签订阴阳合同等违法违规行中,实时发现和打击围标串标行为。

(六) 硬件运行与人员素质的关系。我们推进信息化建设的目的本身就是以此来引领招投标工作,对现行的招投标监管方式进行全面、系统的改革和创新,以技管事、以机管人,减少人为因素,降低人情干扰,努力使公共资源交易在阳光透明的环境中操作,从而防止利益冲突或公权寻租。但信息化建设也是一把“双刃剑”,用得好可以推动整个行业的规范化、制度化和效率化;而用得不好,往往会“电脑”取代“人脑”,走向极端就会变为“机械化”和“呆滞化”。现在普遍存在一个误区,各级政府拨出大量专款打造公共资源交易平台和电子监察系统,总认为这个“台”搭起来了,提高办事效率和预防腐败的目的也就达到了。事实则不然,如果相关人员的素质没有得到相应提高和跟进,这始终是一个变数。对此,我们必须处理好硬件运行和人员素质的关系。要着手从四个方面去提高相关人员的素质:一是服务机构人员素质的提高,二是政府采购从业人员的专业素质的提高,三是监督人员素质的提高,四是业主单位参与政府采购或工程项目招投标人员素质的提高。从中介代理机构来说,要逐渐建立全国范围的政府采购人员从业资格认证体系,建立不良记录档案供社会查阅,情节严重的应在一定时期内禁止其从事政府采购活动。就政府采购从业人员来讲,财政部门应着重提高采购人的职业素养和专业技能,要制定出台政府采购人资格准入制度,提高采购人队伍的整体素质。从专家的角度看,建立跨区域的评标专家库,专家数量和专业结构要合理布局,要多加强不同地区评标专家的横向交流,逐步走向异地抽取专家评委、异地网上评标,促进招投标活动规范、透明和公正。从电子监察系统的监督人员来讲,除了能熟练地操作电子监控设备和懂信息技术外,还要了解相关的政府采购、专家评审、竞拍或招投标的法律法规知识,最基本的程序性规定一定要熟悉,否则,只能盲目远程监控,不能有效发现和制止问题。纪检监察人员也要尽快成为招投标方面的行家里手,在监督过程要切入要害,不能泛泛走过场,要引入社会监督等程序,拓展招投标信息咨询服务的领域,找出廉政方面可能存在的“漏洞”,切断交易过程中可能出现的“利益输送链条”,尽可能减少发生在公共资源交易领域里的腐败行为。

(责任编辑:余小江)