

合规视角下招投标管理

◎ 文 《法人》特约撰稿 卞传山

合规，简言之，就是符合规定。符合什么规定？一般来说，法律上禁止的、义务性的规定企业必须遵守，而企业内部的规章制度才是“合规”的“规”，当然，合规意义上的规章制度要求就要高出普通意义上的规章制度，这个规章制度应该是法律法规、监管规定、行业准则和企业章程以及国际条约、规则，再加上商业伦理转化为企业内部的系统规章制度体系。

因此，可以给合规这样定义，合规是企业及员工的经营管理行为符合法律法规、监管规定、行业准则、企业章程和商业伦理以及国际条约、规则等要求以及基于以上的企业系统规章制度。

招投标活动，不合规现象的重灾区

《中央企业合规管理指引（试行）》以及《企业境外经营合规管理指引》都对招投标管理做出了明确规定，其中，《中央企业合规管理指引（试行）》第十三条第一项规定，“完善交易管理制度，严格履行决策批准程序，建立健全自律诚信体系，突出反商业贿赂、反垄断、反不正当竞争，规范资产交易、招投标等活动”，把招投标管理列入合规管理关注的重点领域。

同时，《企业境外经营合规管理指引》第八条规定，“企业开展对外承包工程，应确保经营活动全流程、全方位合规，全面掌握关于投标管理、合同管理、项目履约、劳工权利保护、环境保护、连带风险管理、债务管理、捐赠与赞助、反腐败、反贿赂等方面的具体要求”，明确了对外承包工程中投标管理的合规要求。

从两份指引我们能看到，招投标管理，是合规管理的重要内容，是容易发生不合规现象的领域，是合规管理关注的重点领域。

常见的不合规表现

招投标与采购是企业经常性的经营管理行为，招投标与采购的“规”，主要有以下几个效力层级：

第一层级，国家法律，《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国合同法》等；

第二层级，行政法规，《中华人民共和国招标投标实施条例》《中华人民共和国政府采购法实施条例》等；

第三层级，部门规章和地方性法规，如《工程建设项目招标范围和规模标准规定》《公路工程建设项目招标投标管理办法》《电子招标投标办法》以及地方法规等；另外，中国物流与采购联合会发布的于2019年5月1日实施的《国有企业采购操作规范》规定，“本标准适用于国有企业在我国境内开展的非依法必须招标项目的采购活动”，也应属于该层级；

第四层级，企业自身关于招投标与采购的规章制度等。

根据招投标活动的环节，笔者初步梳理了招标、投标以及开标评标中标三个环节中常见不合规表现：

1. 招标环节。《中华人民共和国招标投标法》第二章，对招标做了详细规定，实践中，招标环节不合规的情况主要有：（1）未按规定选择相应的招标方式，达到法定的招标条件，应招标而未招标，或者拆分标的、化整为零，规避公开招标。（2）招投标双方的权利义务、评标标准、原则等招标文件的内容违反法律法规的强制性规定，招标文件内容不规范、不明确、不完备，缺少评标标准等关键性内容。（3）法定必须招标的项目给

予投标人编制文件的时间不足。(4) 泄露标底或透露可能影响公平竞争的其他信息。(5) 未按要求及时签订书面合同或内容不规范, 未按照招标文件订立合同或订立背离合同实质性内容的协议。

2. 投标环节。《中华人民共和国招标投标法》第三章对投标作了详细规范, 这个环节不合规通常有以下表现:(1) 投标活动未遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。(2) 投标人法律主体不适格。(3) 未依法投标, 投标人相互串通投标报价, 投标人与招标人串通投标, 向招标人或者评标委员会成员行贿的手段谋取中标。(4) 投标人以低于成本的报价竞标, 中标后对主体工程或单价较高的部分进行违规变更。(5) 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。

3. 开标、评标、中标环节。《中华人民共和国招标投标法》第四章分别对开标、评标、中标的要求进行了规定, 开标、评标、中标不合规的表现如下:(1) 未按法定或约定的程序进行开标、评标及定标。(2) 评标委员会擅自否决投标或招标结果不认可。(3) 在确定中标人前, 招标人与投标人就投标价格、投标方案等实质性内容进行谈判。(4) 澄清、说明不规范, 评标委员会未采用书面形式要求投标人做出必要澄清、说明, 评标委员会暗示或者诱导投标人做出澄清、说明。(5) 违法分包, 中标人将中标项目分包给不具备相关资质条件的单位, 将建设工程的主体结构施工分包给其他单位, 或者将其承包的建设工程层层分包。

合规管理如何进行

针对招投标活动中常见的不合规现象, 应严格按照法律法规和制度要求, 强化合规管理措施, 杜绝不合规行为, 保障招投标活动符合合规要求, 确保招投标各个环节都要在法律制度的框架内规范运行。

1. 针对应招未招, 拆分标的、化整为零, 规避招标行为的, 应采取以下合规管制措施: 招标工作实行管办分离模式。招标管理部门负责建章建制和招标前期的审批(如可不招标事项、邀请招标、单一来源、竞争性谈判等), 招标组织部门负责招标活动的组织。强化法定招标、非公开

招标事项的审批。法定招标线上的可不招标事项, 先公示后审批方可实施。

2. 未按法定或约定的程序进行开标、评标及定标的, 应采取以下合规管制措施: 完善招投标的法定程序, 项目未依法批准、设计未完成、资金未落实, 招标项目没有经相关审核的不得进行招标。严格执行建设项目招标事项核准的规定, 已经核准的招标事项, 招标人不得变更, 确需变更的, 要报原核准部门批准。制定标准流程并严格执行, 并在制度中规定各环节留痕迹内容、存档。通过多重监督提高招标程序合法性, 审计人员负责招标全过程的监督, 纪检监察人员通过远程监控负责招标重要环节的监督, 开展社会监督, 开通投诉意见箱或电话、接受质疑等, 通过社会监督堵塞漏洞。

3. 评标委员会未客观、公正履职的, 应采取以下合规管制措施: 规范评标专家库管理, 严格评标专家的准入, 努力构建评标专家考评制度, 实现评标专家的优胜劣汰。增加评标专家数量, 提高异地专家的比例, 减轻同城干扰, 降低评标专家抽取概率, 同时要求每个项目评标前评标专家签订承诺书。规范评审方法, 招标文件中评审因素应依据清晰、赋分标准化、降低评标专家的自由裁量空间。评标专家的抽取在专家库中随机抽取, 且必须在监督人员的监督下, 采用计算机随机抽取方式进行。严格评标工作纪律和程序, 评标室配备监控, 评标现场收缴评委、工作人员手机, 屏蔽信息, 建立评标现场人员进出记录, 记录时间和理由, 保证评标现场信息保密。

4. 违反保密要求泄露标底或透露可能影响公平竞争的其他信息的, 应采取以下合规管制措施: 尽量减少编制、审批标底人员数量, 知道标底的参与者应签订保密承诺。强化保密环节管理, 招标文件的编制、发售参与者签订保密承诺书, 评委在监督人员的监督下按照号码抽取, 评标现场信息屏蔽等。制定招标文件发售登记和评标专家抽取管理办法, 指定专人发售招标文件, 规定保密信息范围。及时处理中标公示的异议和投诉, 进一步畅通投诉举报渠道, 加大监督力度, 严肃查处可能影响公平竞争的违法违纪行为。 (编辑: 李立娟)

(作者单位: 江苏宁沪高速公路股份有限公司)