

招标投标信用管理的制度目标与规范重点

肖伟志

自我国《招标投标法》及其实施条例施行以来，我国招标投标制度在促进公开、公平、公正竞争，提高公共资源配置效率、保障重大项目建设质量等方面发挥了重要作用。然而，随着我国经济向高质量发展阶段迈进，传统招标投标行政监管机制在应对多头监管协同乏力、地方政府滥用评价权力等顽疾时，逐渐显露出工具性不足。近日出台的《招标投标领域信用管理暂行办法》（以下简称“《暂行办法》”），标志着我国招标投标监管体系从“单一行政管制”向“信用赋能协同”的深度转型，更是从国家层面打破各地方保护、重构全国统一大市场秩序的重大制度实践。

招标投标管理面临的难点与堵点

招标投标管理是一项融合公法强行管制与私法契约自由的复杂制度体系。一方面，它承载着契约自治的私法品格。另一方面，招标投标项目往往涉及国家利益、社会公共利益和公众安全，国家不得不通过公法手段介入其中，设定强制招标范围和严密的招投标程序，实施统一的标准文本和专家的随机抽取。然而，尽管招标投标法在文本上构建了完美的法治架构，但在实践运行中，制度异化、行政壁垒和寻租现象依然频繁发生，招投标管理面临诸多难点和堵点。

首先，围标串标、弄虚作假等违法操作屡禁不止。投标人相互串通、投标人与招标人串通，或者以向评标专家行贿等非法手段谋取中标等违规违法手段，不仅直接侵害了招标人的资金安全，更是对公平竞争秩序的根本性颠覆，是我国招标投标管理的重点内容。然而，从近几年公布的典型案例来看，这些违法操作非但屡禁不止，且有愈演愈烈的趋势。伴随数字技术和大数据分析的演进，串通投标行为正向“隐性化、组织化、专业化”转型。实践中，不同投标人的投标文件由同一单位编制、不同投标保证金从同一账户转出、投标文件异常一致或相互混装等现象层出不穷，虽然《实施条例》明确将其“视为相互串通”并予以否决，但对此的事前穿透式监管难度极大。

其次，评标专家作为招投标公正性的终极守护者，在实践中极易面临被人情圈、关系网以及不法分子跨区域“围猎”的风险。专家在评标过程中不按招标文件标准、仅凭主观好恶，甚至私下收受财物偏袒特定对象的现象依然存在，成为管理的核心痛点。

最后，地方保护、行政性垄断与异化信用评价等问题不时发生。如果说投标人串标是“市场失灵”的体现，那么地方行政主体滥用行政权力实施的“行政性垄断”，则是当前统一大市场建设中最大的“制度性堵点”。国家市场监管总局今年7月公布了《破除妨碍统一

- 尽管招标投标法在文本上构建了完美的法治架构，但在实践运行中，制度异化、行政壁垒和寻租现象依然频繁发生，招投标管理面临诸多难点和堵点。例如，围标串标、弄虚作假等违法操作屡禁不止；评标专家面临被“围猎”风险等。
- 招标投标领域信用管理的核心制度目标并非为了在行政处罚之外增加一项纯粹的财产或准入惩戒，而是要借助现代治理工具重塑全国统一大市场秩序。《暂行办法》确立了两项核心目标：强化协同治理、保障公平竞争。
- 新出台的《暂行办法》在招标、投标、评标、定标的程序全链条中，确立了多项核心规范重点。首先，是信息归集与查询应用的平台与规则“双统一”；其次，助力多维主体投标及资格限制精准落地；最后，坚持评价标准的公平底线，防范信用评价被地方保护主义势力绑架。

市场和公平竞争卡点堵点专项行动案件》，揭示了部分地方政府和监管部门假借“建立企业信用状况综合评价体系”之名，行“地方保护和行政垄断”之实的隐性壁垒乱象。有些地方公然违反《中华人民共和国反垄断法》中关于“行政机关不得滥用行政权力，设定歧视性评审标准限制经营者公平参与招投标”的强行法规定，将信用制度异化为阻碍资源要素跨区域自由流动的制度铁幕，成为当前建设全国统一大市场必须予以拔除的卡点堵点。

构建招标投标信用管理制度 的两项核心目标

招标投标领域信用管理的核心制度目标并非为了在行政处罚之外增加一项纯粹的财产或准入惩戒，而是要借助现代治理工具重塑全国统一大市场秩序。《暂行办法》确立了两项核心目标：强化协同治理、保障公平竞争。

其一，强化协同治理，是为了打破各自为政的“多头分割”。我国工程建设项目招投标监管，在法理上呈现出“发改部门指导协调，各行业监管部门按职责分工监管”的碎片化格局。在这种多头管理体制下，住建、交通、水利、工信等部门在行政审批与项目招标监督中各自划江而治，信息无法穿透，使一些存在严重违法行为的“害群之马”得以在不同行业、不同地域之间腾挪躲闪。《暂行办法》的实施，其首要目标即是通过信用信息互联互通打破跨部门、跨层级的信息孤岛。根据《暂行办法》，国家发改委指导协调，工业和信息化、住建、交通、水利等10个部门按照职责分工，统一负责本行业的信用管理工作。这种协同不是各部门名义上的联席会议，而是依托统一的“全国信用信息共享平台”和“全国公共资源交易平台”，将各行政监管部门和司法机关产生的司法裁判、行政处罚、异常名录等数据汇入同一大水库，实现查询与调用一键并轨。

相比于其他部委偏向单一的垂直监管，招标投标信用管理由于其主体的多元性（涉及招标人、投标人、代理机构和评标专家等多类异质性主体）和交易的交叉性，更加依赖横向跨部门数据并网、纵向各省联动。协同治理的核心制度目标，正是要在多头管理的缝隙中，织密一张“一处失信，处处受制”的社会信用监管网。

其二，保障公平竞争，铲除隐性壁垒以服务统一大市场。

作为一项市场化竞争机制，招投标机制的灵魂在于通过平等的资源流转，让更高效能、更重诚信的企业脱颖而出。然而，前述地方政府不当实施信用评价的乱象，使得信用加分、评级成为将外地优质竞争者排挤出局的隐形抓手。招标投标信用管理的第二大核心目标，正是“保障公平竞争，服务全国统一大市场”。国家发改委依照《全国公共信用信息基础目录》建立了“全国统一的数据规范”。该规则直接剥夺了地方政府和行政监督部门自行拟定歧视性评价规则的裁量权。通过实行统一的公共信用评价规则，保证外地企业和本地企业在同一准绳下进行信用衡量，将原本割裂分散的“地方保护壁垒”，彻底消融在全国统一的“公共信用资产”之中，消除要素流动的流动壁垒和不合理程序性成本。

《招标投标领域信用管理暂行办法》的规范重点

为了将“协同治理”与“公平竞争”这两大宏大蓝图切实付诸实践，新出台的《暂行办法》在招标、投标、评标、定标的程序全链条中，确立了多项核心规范重点。

首先，是信息归集与查询应用的平台与规则“双统一”。

根据《暂行办法》第六条，各级信用信息共享平台、公共资源交易平台以及各级招标投标行政监督部门的业务系统必须完成技术对接，实现互联互通。凡是招标投标行政监督部门、司法机关依法产生和获取的基础登记信息、行政处罚信息、司法裁判及执行信息、经营异常及严重失信名单信息等，必须一键并网。

除了要求平台与系统对接统一，《暂行办法》还要求归集时限与数据标注的规则统一。行政监督部门必须自相关信用信息产生之日起二十个工作日内，按照“全国统一的数据规范”进行标注并归集至全国信用信息共享平台。“信用中国”网站和“全国公共资源交易平台”作为法定集中公示与查询应用的总出口，分别面向公众和公共资源交易提供标准的信息调用接口服务。“双统一”彻底封堵了由于数据滞后、标准不一导致的“失信企业异地套利”空廓。

其次，助力多维主体投标及资格限制精准落地。

针对投标人，实行“一网通查、精准一票否决制”。对于在法定资格审查、评标及定标环节中，通过“信用中国”或公共资源交易平台查询到投标人在处罚期内的特定严重失信信息，包括串通投标、以行贿手段谋取中标；以他人名义投标或以其他方式弄虚作假骗取中标；不按照与招标人订立的合同履行义务；依法被列为失信被执行人等，评标委员会“应当依法否决其投标”，招标人亦不得将其确定为中标人。

针对招标代理机构，实行“禁入前置核查制”。招标人拟委托代理机构前，必须进行信用查询，发现代理机构存在泄露招投标保密信息、串通损害各方利益、行贿承接业务、在代理项目中投标或向评标专家行贿、被列为失信被执行人等行政处罚且期限未届满的情形，招标人不得委托其开展任何招标代理业务。

针对评标专家，实行“入库核验与出库解除制”。专家库组建单位选聘专家时，必须核验其信用记录，凡是受到取消担任评标委员会成员资格行政处罚，或依法被列入严重失信主体名单的，“一律不得聘任为评标专家”；对于在库专家，凡是在日常评标活动中出现应当回避不回避、私下接触串通、索取收受财物、诱导澄清或违法泄露评审细节并受到行政处罚的，组建单位“应当与其解除聘任关系，调整出库，并向社会公开”。这种全覆盖、穿透式的制度约束真正将信用化为悬在所有招投标主体头顶的达摩克利斯之剑。

最后，坚持评价标准的公平底线。

防范信用评价被地方保护主义势力绑架，必须设立不可触碰的红线规则。《暂行办法》第十七条以极强的针对性，明确规定了在开展公共信用评价时的“不得实施”清单：严禁设置身份与地域歧视性得分；严禁将非信用指标强行纳入信用评价；严禁在信用评价中设置无上限加分项，堵塞地方政府随意通过设置地方特定奖项无限加分；明确限制信用评分的应用权重。

在前述专项行动案例中，地方政府之所以能够假借信用名义设置重重地域壁垒，根源在于其拥有“自行制定地方评价标准、自行实施打分应用”的行政大权。为了彻底斩断权力滥用的根源，《暂行办法》第二十条斩钉截铁地规定：“地方招标投标指导协调部门、行政监督部门不得自行开展对招标人、投标人、招标代理机构的招标投标领域信用评价。”这一规则是整个信用体系建设中最具颠覆性、最见法治决心的关键条款。它从制度设计的源头上收回了地方各级政府借由“信用评价”自设地方保护藩篱的权力，所有针对招投标主体的信用评价，必须统一遵循国务院招标投标行政监督部门制定的全国统一行业规则。这一“绝对禁令”将地方各级住建、交通、水利等部门的“土政策”和“私标准”连根拔起，是保障招标投标领域“全国规则统一、地方执行守法”的终极法治保障。

（作者系湘潭大学法法学部信用风险管理学院教授、博士生导师，湖南省法学会社会信用体系法治保障研究会会长）

