政策与管理

假招标的五大招式与治理思路

□ 李光全　刘文俭

招投标是现代经济社会的一种国际惯例。严格按照“公开条件、遵照程序、引入竞争、择优成交”的原则进行公开招标，既能降低成本，又能减少腐败，为众多国家所推崇。但现实中，却出现了种种假招标现象，扰乱了市场秩序、削弱了招标效果。有效梳理“明招暗定”的虚假招标以及串通投标陪标等现象，从执行细节上让招投标机制真正有效落地、发挥效用，是公共政策针对性设计的重要前提。

招式一：资格设定突出特定条件。在招标文件设计中，投标人资格条件和中标条件的设置是保证招标公平公正的重要前提。但在实际操作中，招标文件设计上从某投标单位的优势出发，以某类特定业绩、特定奖项和特定专利作为中标条件，有意缩小可投标主体范围、弱化招标主体竞争，从而保证意向投标主体能够成功中标。供应商设定与招标项目具体特点和实际需要不相适应或者与合同履行相关较少的资格审查和中标条件，以使其事先内定的投标人中标。此外，投标资格设计故意抬高相关门槛，明明对资质的要求不用很高，但资格条件设置却坚持以高门槛抬高招标价格、以高门槛限制排斥其他投标人参与竞争，这也是一种表现类型。

招式二：招标主体资格审查不严。招标文件关于投标主体资格的相关要求是资格审查的主要参照和合规主体的依据所在。但在实际操作中，投标主体资格的部分要求在审查时允许通过相关文件替代和非正规文件证明补充的方式进行；对不同的投标主体采取松紧不一的资格审查标准，尤其在对意向投标主体单位资格审查时执行不严、标准宽松。例如：对投标单位技术人员的职称证书原件的要求，在资格审查时允许只提供复印件；对投标单位直接相关业绩的具体要求，在资格审查时演变成允许大量间接相关业绩替代。在标书具体内容的制作上，没有严格按照招标文件要求，投标主体对自身弱势的内容，不按要求提供相关内容；在优势突出的领域即便招标文件不要求提供也要通过替换其他章节的形式来加以凸显。招标方在资格审查中也放宽审查、允许通过等。上述现象的存在，使得投标最基本也是第一步的管理功能弱化，形成假招标的第二种形式。

招式三：评审环节安插熟悉专家。专家评审打分是实现投标方案优劣分级的重要依据。目前，招标投标领域仍然是违法违纪问题的易发高发领域。领导干部违规插手干预招标投标活动、进行权钱交易等问题还比较突出。招投标双方为了实现其意向投标单位的最后中标，有的领导干部、招标单位负责人滥用权力干预评标委员会成员的选取，指定或变相指定评标委员会专家成员，以选取若干较为熟悉的专家加入到评标专家组中。既在评标中意向单位标书的打分上有所倾斜，也会在标书评审时专家讨论环节有意识引导其他专家关注意向投标单位。此外，还有些部门不仅不遵从随机抽取专家的要求，有意邀请熟悉且掌控性较强的专家参加评审，还有部分招标单位领导直接担任专家，在评标中表达招标单位倾向意见，引导专家做出有利意向投标单位的评标结果，严重妨碍招投标的公平公正性。



招式四：私下串通组团陪标。按照公开招标的条件，要求必须有三家以上单位报名才能够进行。为了充分掌握招标主动权，某些投标主体私下自我设计组建三个投标方案并以不同单位名义进行投标，最后演变成一家投标主体为主、另外两家投标单位表面投标、实际陪标的格局。在此过程中，为了增加投标结果的掌控性和成功率，在标书技术文件的设计上故意弱化另外两家投标主体的优势，进而凸显主投标单位的绝对优势和相对优势。私下串通组团陪标是“真招假投”的典型表现形式，以投标主体串通、标书设计充分考虑人员分布、虚拟组建所谓联合体实际为某一主体等手段来实现。与假招标形式相比，串通组团陪标在表现形式上相对比较隐蔽。供应商之间往往表面上显得尽力力争，但实际上私下已达成利益攻守同盟，通过确定双方都可以接受的陪标报酬等形式稳定双方合作。此外，私下串通陪标行为有时可能会形成供应商稳定的合作伙伴，或者互相陪标互相支持，或者专业陪标谋取利益从而形成产业，这一假投标现象影响深远要充分予以关注。这一现象中，投标供应商自身的资源整合能力和相关利益链条、产业链条的配套有可能发挥重要作用。

招式五：提前约定招标方式。招标方式主要包括三家主体的公开招标、两家主体的竞争性谈判和一家主体的单一来源采购。招标单位和投标单位之间为降低风险、增加双方最后的成功率，有时会采用私下提前约定招标方式或设定招标方式替换流程等手段实现假招标。上述两种手段在使用中，前者会极力争取或直接商定单一来源采购方式进行；后者通过相对不透明的“公开”，在关注度小的平台、简化招标项目名称、挂出信息时间选取周五下班前的时间节点等方式，使得三家主体参与的公开招标因报名人数不足改为两家主体的竞争性谈判，再通过类似的方式使得竞争性谈判的另一方因种种原因放弃而最终实现单一来源采购。提前约定招标方式从本质上看，是充分利用相关一些规则的漏洞或空间，以公开透明的外在表现形式和貌似合理合规的程序来实现的。这一现象中，招标公司在理想投标方式的最终实现上会发挥重要的媒介和助力作用。

现实中假招标的方式可能还不止上述类型，我们不仅是看到有哪些类型、哪些形式出现，更要从本源出发寻找问题的根源和治理的对策。在相关法律法规不断健全的背景下，上述问题依然有生存空间，这就要求我们更多从体制设计和运行机制层面加以反思。从问题产生的本源看，公开投标的公开公平是否落到实处、招投标主体影响范围、相关问题查处力度依然不强、手段创新与现实发展存在差距等都是主要原因。解决这一问题的未来政策设想，要充分立足“互联网+”、大数据等新的背景和手段，在招投标领域探索实行“互联网+监管”模式，降低交易成本、提高招投标效率，在更大层面上强化并实现市场化竞争，促进招标投标市场健康可持续发展。一是推进工程交易中心、公共资源交易中心等交易平台试点探索电子招投标的技术创新、流程优化、程序规范、运营专业、标准统一，实现内部信息管理系统与外部公共信息服务系统互联互通和数据共享，构筑全国范围的信息互联互通的网络体系，最大范围发挥市场配置资源的功能和竞争机制的作用，降低交易成本，提高交易效率，确保交易安全，促进公平有序竞争。二是政府层面要着力探索建立电子招标投标信息公开共享服务体系和创新招标投标监管体制机制，支持构筑“互联网+监管”“互联网+信息公开”“互联网+招标”等全新形式，为电子招投标市场秩序规范创造良好环境。三是建立投标信用制度和黑名单制度。建立招投标信用制度和信用体系，加大对招标人、招标代理机构、投标人、评标委员会成员等当事人违法行为的行政处理决定。对违法投标主体、代理机构和评标专家实行黑名单制度，一经发现并查实，则在本行政区域内实行禁入，真正让“诚信者最大程度受益，失信者区域禁入惩戒”机制在招标投标活动中得以落实、发挥效用。

公共安全

公共场所挤压踩踏事故的防治

□ 吴玉英

公共场所具有开放性、服务性、人群聚集性等特点，因此一旦发生突发事件，不但灾害自身的致灾因子（热、力、毒等）对人员造成伤害，而且常因人群拥挤、秩序混乱、建筑物倒塌等造成互相踩踏人员伤亡的惨剧，或由于逃生方法不当造成人员伤亡。由于公共场所挤压踩踏事故具有突发性、流动性、复杂性、后果严重性等特征，如何做好相关预防与治理就显得尤为重要。

事前监控与预警。监控与预警机制是应对城市公共场所人群拥挤踩踏事故的第一道防火墙。监控能够尽早识别城市公共场所人群拥挤踩踏事故发生的早期征兆，进行前期预警，以避免事故发生或者将危害降到最低程度。一旦事故发生，监控与预警可以及时监控事故的发展情况，利用预警的方式为应急决策提供依据。监控至少应包括监控设备的选择、监控结果的预设、监控时间、监测点设置、监控周期和信息报送等六部分。在公共场所出入口可以安装人员数量监控装置、检测仪，以便将场所中的人群密度控制在一个可容纳、便疏散的范围之内，一旦人群密度超范围监控装置自动报警以提醒安保人员限制人群的进入，从而有效减少人群转移和疏散的压力。同时监控过程应该考虑时间、空间和能量等设计要素。

加强安全意识宣传与教育。为避免城市公共场所人群拥挤踩踏事故，必须针对群众加强安全意识宣传与教育，让群众能够掌握在人群拥挤踩踏事故中自我防护、配合疏散、帮助他人的知识与技能。教育的主体主要是安全部门，同时还要发动群众力量，只有如此才能达到良好的宣传效果与教育效果。宣传与教育的主要内容包括在事故发生后应沉着冷静，切忌逆流行走，允许的情况下可以进入附近完好的建筑体，把握身体重心，发现前方有人摔倒立即高声呼救并停止前进，当自己被甩倒应当靠近墙角并保护脆弱的身体部位等。

落实安全责任制，构建应急预案。为有效提高安全管理人员的意识并确保事故发生时能够进行及时从容的应对，必须落实安全责任制以及进行应急预案的构建。相关负责人应当定期排查公共场所的安全事故隐患，在重大节日期间，公安部门应协助管理人群以避免安全事故的发生，对人口密度较大、人口流动性较强并且经济活动较为频繁的地区，相关部门要进行重点安全管控，通过分析当地的人员及其流动的特点和可能出现的安全隐患来制定合理的应急预案。

科学果断处置，驾驭现场。现代应急管理应遵循的原则主要有人本性、资源优化、分类分级处置、授权处置及预案优先等原则。当公共场所出现突发情况，并达到一定的预警等级，应快速启动相应类型的应急预案和应急响应，成立突发事件应急指挥部，尽快组织人员对事态进行快速评估，分析事态的发展路径和可能演化出的次生灾害及连锁反应和后果，迅速确定有效的处置方案。同时，通过事故现场分析和适时监控数据的对比，调整应急处置方案和等级。一旦发生事故，民警应以最快的速度在最短的时间内到达现场，及时了解发生事故的现场情况并视情况采取相应的对策。公共场所一旦出现群情激昂、哄闹现象，现场巡逻人员应根据具体情况，适时发出通告，充分运用国家法律、法规的威慑力控制事态的发展。对由于不明真相受少数人挑拨煽动而情绪激动的群众，应酌情进行警告。要讲清事实真相，做出合理的解释说明，规劝群众，告诫少数闹事分子。如果群众骚动是因自然条件引发，应及时通告情况，要求群众服从指挥，采取正确的行为方式。事件刚发生阶段，应迅速调集安保机动力量，着装鲜明，进入现场之中，会同现场保卫力量，分割包围骚乱人群，控制骚乱区域。必要时疏导人群可采用“人墙”等方法，强行分流，保护弱者，抢救伤者。骚乱规模不断扩大阶段，应果断决策，强行驱散闹事人群。为避免与闹事分子直接冲突，要注意和其保持一定距离。疏散人群要选择适当的方向和合理的路线，并注意保护无辜群众。要注意发现闹事的首要者和骨干人员，对不听劝或依然煽动挑拨的违法犯罪人员，强行带离现场，消除隐患，避免再起事端。

整合社会资源，快速协调。公共场所挤压踩踏事故的处置过程往往涉及多个部门或社会资源，具体包括不同的人员身份、组织、物资和信息等，这就要求人员和组织间的协调配合，整合应急管理过程中各组织、人员、信息以及物资，达成纵向信息畅通以及横向部门协调，实现各职能部门的统一指挥和相互协调，最终提高应急的效率。从应急管理全生命周期的角度看，协调包括平时协调和战时协调，并进一步根据挤压踩踏事故的发生、发展和演化机理，将战时协调分为事前监控协调、事中处置协调和事后恢复协调等。根据协调的层次性，将协调分为文化、组织和技术层面的协调。此外，考虑到公共场所挤压踩踏事故的复杂性和综合性，其应对过程需要同时做好人员、设备、信息以及物资、资金等多种社会资源的沟通和协调，可以将协调具体分为人员、设备、信息和物资协调等。战时协调要求指挥人员准确判断事态，抓住战机，快速协调各种力量，采取果断措施，使事态尽可能控制在初始阶段。

事后恢复与评估。公共场所挤压踩踏事故除了造成人员伤亡，还会对相关人员以及青少年造成较大的心理伤害，甚至会导致群体性心理问题的产生。因此，事故发生后，必须进行心理疏导和心灵抚慰。此外，还要对被破坏的设施和场所进行修复。事故应对过程会暴露出很多问题，比如预案的漏洞、救援不力、损失等等。因此，有必要进行事后的应急评估，既要调查、评估和总结整个事故的发生原因、发展过程、救援情况、损失情况和破坏程度，又要评估应急管理的效率、效果、效益，反思和总结对事件的发生和应急处置不利的地方。此外，事后还应对受害者及其家属进行赔偿，对相关责任人进行惩处，建立健全各项安全管理规章制度，提高防范和应对同类事故的能力。

有感而发

农民工如何在城市安家

□ 熊景维

城市住房是进城农民工在城市工作、生活的基本条件，也是农村转移人口实现城市融合和安居乐业的重要基础。推动农民工城市住房问题的解决，有利于增强以新生代农民工为主体的“候鸟”对城市的认同和融入，形成构建和谐劳动关系和维护社会稳定的正能量。

由于历史和现实等多方面因素的影响，农民工在城市的住房问题突出，严重制约了我国城镇化的整体进程。农民工的城市住房问题集中表现在以下两个方面：一是农民工总体住房条件差，居住环境恶劣。农民工人均住房面积小，居住拥挤；住房生活设施配套严重不足；农民工居住环境恶劣，安全卫生条件差。二是对于以市民化为目标的农民工，缺乏购置商品房或长期租赁市场住房的支付能力，无力在城市扎根立足，“安家难”导致其市民化进程受阻。目前各大中城市户籍政策仍以是否拥有房产作为外来人员落户的基本条件，这使得商品房直接成为农民工进入城市的门槛。租房是成本相对低廉的改善住房条件的选择。但在人口流入集中的大城市，农民工平均房租收入比仍然普遍偏高，即便对于当下房租水平的勉强维持能力，农民工也是以牺牲住房品质为代价换取的，这就更加突显出其作为整体而言不具备持久和长期承担租房成本能力的事实。

农民工城市住房问题是个体理性选择和结构性因素共同作用的结果。个体理性选择方面：一是农民工高度流动性的特征和大体以农村为归宿的行为指向，使其在特定务工城市难以形成稳定而持久的住房需求。二是农民工整体技能素质较低，人均收入水平处于城市下层，缺乏对市场住房的支付能力。受经济条件约束，他们只能选择更价廉和低劣品质的住房。结构性因素方面：一是经济和产业在地区与城市分布上的结构性偏倚使得进城农民工主要向大城市集聚，客观上形成了对这些城市基础设施特别是住房的膨胀性需求。需求过度集中形成高房价和高租金的市场房价结构，限制了低收入的农民工改善住房条件的空间和潜力。二是二元社会体制造成城乡公共服务和福利的制度性分割，农民工被排斥在城市住房保障体系之外，实质上要求农民工承担“额外的”的城市住房成本，削弱了改善居住条件的制度基础。三是城市中低端租房市场发育迟滞，低端租房供应相对短缺，加之市场管理欠规范，出租者常常凭借卖方强势地位乱涨价，损害农民工租户合法权益，进一步削弱了其对城市住房的支付能力。

让农民工在城市安家，宜采取“公建为体、廉租为用”的保障性思维来解决。即政府通过直接或间接方式投资兴建公共住房，增加面向农民工的公共租房供给，以其可承受的低租金向农民工配租；逐步整合原有城镇廉租房制度，构建一个覆盖全体城镇常住人口的公共住房保障体系，将农民工纳入其中，给予其与城市市民同等的住房保障权利。在城镇化的过程中，城市政府充分分享了农业转移人口进城务工的收益，也应主动承担人口城市化的公共成本。农民工城市住房是城镇化对基础设施和固定资产投资的刚性需求，政府理应在其中承担主要责任。长期以来，城市住房政策只将城镇户籍居民的住房困难纳入议事日程，而忽略了占城镇常住人口1/5的外来务工人员的住房问题。在城镇化加快发展的背景下，这种仍以城市为中心的二元保障思维应与时俱进，顺应农村转移人口长期在城市工作生活的现实需要，建立一个更加包容开放和公平的城镇住房保障体系。城镇化蕴含着巨大的需求，但这个需求的释放应有必要的公共投资和基础设施配套对之进行诱导和催化。增强对农民工城市住房的保障和支持力度，是将这个潜在的需求转变为现实需求的重要条件。

“公建为体、廉租为用”的保障性思维并不意味着排斥市场在农民工城市住房问题中的作用。政府可在承担住房保障责任的前提下，引入市场机制，通过BOT、合同外包等方式，实现与企业合作建房和委托管理等，政府则专司规划和监管，以提升公共住房建设和运营管理的效率。同时，可创新住房保障给付形式，在一些公租房未能“延伸”的地区，可借鉴国外经验，实行“公平房租”和“住房券”制度，向农民工提供住房保障。企业作为用工的直接受益者，有向劳动者提供住房相关生活保障和工作福利的法定义务，推动企业这一用工主体承担部分农民工住房的保障责任，也是引导市场和社会力量共同分担城镇化成本的合理举措。政府还应大力培育和引导私人租房市场发展，规范私房租赁行为，加强租房管理法制建设，保证农民工租房权益，促进农民工更好地利用市场与社会资源实现其住房需求。

“公建为体、廉租为用”的保障性住房思路也应对具有购房需求和基础的农民工提供“购房保障”保留通道。针对具有购房基本条件、计划在城市定居的农民工及其家庭，还应逐步将其纳入城市经济适用房、限价房等“核心”住房保障范围，加强住房公积金制度创新，允许各种就业形式的农民工参加住房公积金制度，由政府对缴纳公积金的农民工进行补贴，增强农民工对购置商品房的支付能力。完善住房公积金贷款优惠政策，将之覆盖至所有参加公积金制度的农民工，加大对农民工购置城市住房的政策支持，增加经济条件较好的农民工对房产的可及性，促使其市民化的进程。

农民工就业质量亟待提升

□ 秦建国

农民工高质量就业是农民工市民化的关键，只有农民工高质量地就业了，他们才有能力去支撑市民化的成本，顺利地推行其他各项改革，进而真正融入城镇生活。然而，对2009—2013年全国农民工监测调查报告的相关数据统计分析发现，农民工就业质量总体偏低，农民工就业质量亟待提升。目前，农民工就业质量现状存在五个方面的问题：农民工就业环境持续优化，但问题依然突出；农民工就业能力不断提升，但增速缓慢，总体有待加强；农民工劳动收入稳步提升，但与城镇职工的收入差距缩小缓慢；农民工就业保障问题突出，覆盖率过低；农民工劳动关系总体好转，但矛盾依然复杂、多样。

高质量的就业是有效率的、有创新能力的、能促进农民工个人和社会发展的就业。在促进农民工就业的对策选择上，我们要防止仅仅重数量的倾向，努力实现农民工就业质量的综合提高。笔者认为，应从以下几个方面加强治理。

首先，对政府而言，要主动转变就业观念，实施更为积极的就业政策，为提高就业质量提供一个良好的社会环境。要引导并营造好提高农民工就业质量的外部环境，做好就业的宏观间接引导工作，提高就业的宏观效益；加大教育、培训的力度，努力使农民工成为社会合格人才；为农民工创业提供良好的政策支持；进一步改革户籍制度，构造城乡统一，公开、公平、公正的就业市场；提供完善农民工的就业服务，并做好相关的资料统计。

其次，建立健全完备的劳动法律体系，为提高就业质量提供保障。尽快建立起完备的劳动法律体系，出台专门的调整劳动关系的法律，完善劳动标准体系。扩大劳动法的适用范围，强化平等协商和集体合同制度、建立健全“三方”协商机制来推动社会对话和解决冲突。

再次，大力发展教育培训，为就业质量的提高奠定基础。大力发展高等教育，发展职业教育和就业培训，不断提高农民工的科学文化素质和思想道德素质，满足知识经济时代对人才的越来越高的要求。同时加大农民工的法律知识教育，提高农民工的法律和维权意识，帮助农民工正确判断管理者行为的合法与否，并及时维护自己的合法权益，提高就业质量。

最后，强调企业的社会责任，实现就业质量的稳步提高。企业是提高就业质量的微观主体，我们要强化市场惩处机制，促使企业主动地承当社会责任，主动改善农民工就业环境和劳动条件，完善农民工社会保险，给予农民工更多人性关怀，让农民工体面地劳动。同时，努力提高企业经营者的劳动保障法律意识，使得尊重劳动权利，营造良好的工作和生活环境，逐渐成为一种共识。