

高校招投标过程监督的法理探讨^{*}

左 益,何伦坤,苏兴文

(重庆文理学院 纪委监察处,重庆 永川 402168)

[摘要] 近年来,高校在招投标内部控制方面,探索了许多行之有效的措施。过程监督即为其中典型之一。所谓过程监督,就是在招标过程中,由高校内部纪检监察部门牵头,利用行政监察手段,经济审计手段,深入到招标文件的编制和发布、标底的制定,投标单位的资质审查,市场价格调查,开标、投标、评标,乃至合同履行、验收、价金结算等各个环节,进行见证、审查、督察,维护交易公平,防止权钱交易和损公肥私等腐败行为和不正之风的发生。从运行的实践来看,这种监督机制取得了明显成效,保证了高校经济活动的廉洁和效益。但是,这种机制的必要性是什么,为什么能够有效,在理论上似乎鲜有人探究。

[关键词] 高校;招投标;过程监督;权力异化;公共财政资金;公众信任危机

[中图分类号] D630.9 [文献标志码] A [文章编号] 1672-0598(2009)03-0105-04

一、过程监督:权力异化的遏制

所谓权力,是指某个主体能够运用其拥有的资源,对他人发生强制性的影响力、控制力,促使或强迫对方按权力者的意志和价值标准作为或不作为^[1]。权力在本质上属于公共的。但是公共权力本身又具有的天然的扩张性,经常发生公共本位的异化,成为掌权者寻租的工具。权力的公共性被彻底颠覆。“一切有权力的人必将永无止境的使用权力,直到遇到有界限的地方为止。”为防止权力的扩张性,使其坚守公共本位,人类开出了两剂药方:一是以权力遏制权力,一是以权利遏制权力。前者是在权力之上创设更大、更有权威的权力来控制权力,这是目前权力系统内部监督适用的最常见、也是最有效的办法。

在高校招投标的过程中,高校内部参与招标事务的工作人员,如负责工程项目管理的人员,物资采购工作人员,负责物资价格的市场调查人员,资金预算编制人员,参与标底的制作人员等,以及

评标人、投标人等等都在不同层面掌握着不同的信息和资源,能够为了自身的目的运用所拥有的资源对他人的利益产生影响和支配。也就是说,这些人员都不同程度地掌握着大小不等的权力。由于经济人本性的驱使,这些掌权者都可能利用手中的权力,谋取个人利益最大化。

为遏制权力的滥用,高校在内控机制方面,就有必要创设以更大、更独立的权力对招投标过程中的权力进行监督的机制。从高校内部的现有组织资源来看,高校纪检监察部门所拥有的专司行政监察和党纪监督职责和地位,毫无疑问是这一机制运行的承载者和操作者。纪检监察部门根据学校党政的授权,依凭有关法律法规,以其拥有的相对独立的更大更专门化的权力(监察权),介入到招投标过程中,对不同环节、不同层面的掌权者进行监视、督察和纠正,能给掌权者施以心理上的威慑,外在压力促其自觉形成内在的自律约束力,打消作奸犯科,以权谋私的念头。

* [收稿日期] 2009-03-21

[基金项目] 重庆市教委人文社会科学研究项目“高校招投标过程监督研究”(08jwsk104)

[作者简介] 左 益(1964-),男,重庆垫江人,重庆文理学院党委副书记、纪委书记,副教授,主要从事思想政治教育研究。

何伦坤(1972-),男,湖北十堰人,讲师,主要从事经济法、劳动法研究。

苏兴文(1966-),男,重庆永川人,重庆文理学院审计处处长,主要从事经济研究。

本文的论述仅限定在公立高校的范畴内。

二、过程监督:公共财政资金使用效益性的保证

招投标活动,本身就是高校财政资金使用的一个重要途径。之所以要采取招投标的方式,其经济动因在于通过招投标将学校的公共管理工作职能社会化,通过招标合同书等社会化的制度和机制,保证招投标各方能够充分博弈,降低财务成本,提高财政资金使用的效益,减少腐败等不利益现象,获得经济、管理和社会的综合效益。

根据经济学博弈理论,招投标过程实际上是一个不同的决策主体为了不同的利益需求的相互影响、相互选择过程。在此过程中,由于信息不对称和监督约束机制不健全,同时基于经济人本性的驱使,各参与主体之间极易形成合谋行为。这种行为可以分为三类:一是高校参与招标工作人员与投标方之间合谋。如基建工程人员与招标方合谋、采购部门工作人员与招标方合谋、具体物资使用部门工作人员与招标方合谋等。常见行为如泄露标的、介绍贿赂、传递信息、放宽验收标准等。二是评标人员与投标方合谋。三是各投标方之间合谋,常见行为如抬标、围标等。

这三类行为在整体上都表现为以学校的利益为谋取对象。这三种行为如得逞则学校成为最大的受损者,不仅败坏高校的公务行为的廉洁性,还直接增加学校的财务成本。毫无疑问,高校公共财政资金使用的效能必定降低。

提高高校公共财政资金使用的效能,防止招投标中的合谋行为,过程监督是利器之一。作为高校内部专门的监督检查机构,高校纪检监察部门有理由以独立的权威,整合工会、教代会、退休教工等监督资源,形成专门的监督力量,介入到标底制定、资质审查、市场材料核价、评标现场等过程中,充分发挥自己特有的问询、查询、监察和惩处的权力,查处投诉和违法违纪行为,在一定程度上预防上述合谋行为,促进财政资金使用的公益性。

三、过程监督:帮助高校摆脱公众信任危机的推手

公立高校是国家投资举办的事业法人,属于公益性组织。作为公益性组织,高校所承担的为社会培养合格青年人才的使命,关系到民族的振兴和祖国的未来。因此,高校的形象和行为受到更多的社会公众的关注。

在我国高等教育大发展的过程中,高校产生了

一系列的问题,如扩招带来的规模扩张与质量下滑、高收费、学风下滑和腐败案件等一系列问题。这些问题把高校推到社会的前沿,质疑和非议不断,在一定程度上损害了高校的公共形象,引发了高校的公众信任危机。

尽管造成上述问题的原因是复杂的,但是高校在内部监督约束机制方面的缺失是造成高校公共形象损害的重要因素之一。毫无疑问,从已披露的案件中,高校基建工程招投标、大宗物质仪器设备、教材采购招投标等领域已成为腐败的高发地带。这在一定程度上与高校内部监督约束机制软化、虚化有密切关系。因此,作为对高校内控机制的一种完善和填充,纪检部门对招投标的全过程实施监督,以权力遏制权力,能够减少权钱交易的发生,维护高校公共形象,化解高校信任危机。

四、过程监督:招投标过程封闭性的消解

一直以来高校在人们的心中是一个教书育人的象牙塔,一块干净圣洁之地。相对于社会和市场而言,高校形成了一个自闭的体系。虽然在市场化过程中,这种自闭有所减弱,但是并没有从根本上改变。

受此浸染,作为高校管理行为之一的招投标活动,也具有封闭性特点。如在基建工程招投标组织实施过程中,由于职能分工,一般由基建工程部门、总务部门、校领导、财务部门等相对固定的行政部门来操作,其他管理部门和广大教职工知之甚少。同时,由于招投标活动的专业性、技术性等特点,使之又天然具有一种对外界的排斥性,如标的保密性、评标专家的保密性等特殊的行业性要求。这些特点又进一步凸显了高校招投标的封闭性。这种自闭在一定程度上导致了高校招投标的内部人控制现象。高校的腐败现象一度比较突出与之有相当关系。

现代大学制度的基本要求之一在于,教授治校、民主管理。而民主管理的实施路径主要是公众参与。就我国高校而言,目前落实公众参与的机制有教代会、工会等,就理论上讲,教代会代表有权对学校一切重大事项的决策和实施监督,包括对基建工程项目和大宗物资设备的招投标活动。但是,由于现行制度缺乏具体操作细则,以及代表的非专职化,导致代表监督的虚化和软化。因此,有必要针对这种监督空缺予以弥补。

关于招投标过程的博弈论分析,文献较多。限于篇幅,笔者在此不做列举。

同时,根据公共行政的观点,只要有公共生活存在,便有维护公共秩序和安全的公权力的存在,而权力要为公共所用,必须杜绝权力封闭,使之运行过程透明,接受公众监督。正如西方法谚所言,灯光是最好的警察,阳光是最好的防腐剂。封闭性恰恰成为权力腐败的面纱。

基于上述,高校纪检监察部门牵头的过程监督机制,能够较好地弥补上述民主监督机制的不足,刺破招投标过程的封闭性面纱。《党章》和《行政法》确立的高校纪检监察部门双重领导体制和制度化的监督检查权威,使得纪检监察部门具有相对于高校的独立的“外部人”身份和权威,有理由以公共利益代理人身份介入到招投标封闭过程中,将招标过程与外界沟通起来,从而打破这种自封体系,消解自闭形成的阻隔作用,还原高校招投标活动的公共行为本质,保证权力运行透明,防止腐败。

五、完善:对过程监督“悖论”的破解

需要指出的是,高校纪检监察部门介入招投标过程,容易形成裁判员与运动员的悖论问题。^[2]在具体实务工作中,笔者经常遇到针对此悖论的质疑。

笔者以为,从理论上讲,这种裁判员与运动员的悖论是存在的。在实践中亦有个别纪检监察干部利用这种职务便利寻租的腐败案例发生。但是任何一种机制和体制永远处于一种耗散结构状态,有完善的必要和理由。这也是事物发展的动力之所在。因此,为进一步完善过程监督机制,提升监督的效率,应针对悖论所揭示的漏洞,找到修复的路径。

由于过程监督在本质上是一种以权力抑制权力的办法,因此,从权力监督的理论来看,“悖论”破解的关键还在于要有严谨的分权制衡机制,分权是基础。在招投标过程中,纪检监察部门介入招投

标交易过程的目的在于,以独立的行政权力对交易权力进行监视和督察,维护公共利益。因此,首要的分权在于,要在纪检监察监督权力与交易权力之间形成阻隔,即,严格规定监督者不能够享有交易权,其行为界限止于对被监督方有没有按照相关法律和学校内部控制程序来运作。如,在公开招标程序上,监督投标方是否符合法定的人数,否则,有权宣布招标程序无效。再如,在评标阶段,监督方有权列席会议,对评议人是否综合考虑了多方因素,客观公正地进行了评议进行监督,而不能发表评议意见。又如,在材料核价阶段,监督方有权参加市场调查行为,监督核价人员是否充分全面调查,并对所核价位进行全面见证,但不能决定交易价格,等等。

同时,根据制衡理论,还应该设计交易方对监督方的监督机制。在招投标过程中,参与的各方主体之间博弈就是最好的制衡,应该发挥这种制衡,设计规则鼓励其他交易方对监督方进行监督,如举报奖励机制等。

为保证上述分权规则能够被遵守,还应该设计针对监督人员的违规行为的严厉的责任追究机制,增大其违法成本,使其在经济上得不偿失,名誉上身败名裂,对其形成有效威慑。

[参考文献]

- [1] 郭道晖. 权力的特性及其要义 [J]. 山东科技大学学报 (社科版), 2006 (2).
- [2] 张林波, 李霞. 高校招投标监督问题探讨 [J]. 科技信息, 2007 (22).
- [3] 朱同发, 朱赣生. 高校招投离不开有效的监督工作 [J]. 重庆工学院学报 (社科版), 2008 (1): 152

(责任编辑:杨 睿)

The legal exploration of supervision on the process of submitting a bid and inviting tenders in colleges and universities

ZUO Yi, HE Lun-kun, SU Xing-wen

(Supervision Department, Chongqing Art and Science College, Chongqing Yongchuan 402168, China)

Abstract: In recent years, the higher learning institutions explore many effective measures about submitting a bid and inviting tenders, and process supervision is one of its typical methods. Process supervision is to use supervision methods, economic audit method by supervision department to supervise file composing, issue, making base number of a tender, examining the unit for calling for a tender, market price survey, bid opening, submitting a bid, bid evaluation, contract and its enforcement, inspecting and accept, money payment and so on in order to witness, examine, supervise, and protect fair business from black trade and injuring the public interest to benefit one's private interest in the process of submitting a bid and inviting tenders. The supervision mechanism has made progress in practice and ensured the clean government and efficiency of the economic activity of higher learning.

Keywords: higher learning institutions; submitting a bid and inviting tenders; process supervision; right dissimulation; public capital; mass trust crisis